

# 大运河沿线乡村地区国土空间保护开发策略研究

## ——以宿迁市为例

鲁霄

南京众诚规划设计咨询有限公司

**摘要：**大运河是中国古代建造的伟大工程，是传统建设智慧的集大成者，自2014年申遗成功以来，逐步成为全中国乃至世界级的文化名片。在生态文明和文化自信的背景下，科学、系统地保护大运河的生态和文化价值，是实现大运河治理体系和治理能力现代化的重要命题。本文以大运河宿迁市段沿线乡村地区为主要研究对象，探索其国土空间的保护与开发的策略。

**关键词：**大运河；乡村；国土空间

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.02.045

### 一、研究背景

#### （一）政策背景

大运河是中国古代建造的伟大工程，党的十八大以来，党中央、国务院高度重视大运河文化遗产保护传承利用工作。2017年5月习近平总书记指出，大运河是祖先留给我们的宝贵遗产，是流动的文化，要统筹保护好、传承好、利用好。

2019年2月，中办、国办印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》。该规划纲要按照高质量发展要求，从国家层面为新时代大运河文化保护传承利用描绘了宏伟蓝图。2021年2月，江苏省政府印发了《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》（苏政发〔2021〕20号），明确规定了大运河江苏段核心监控区的范围划定，以及从事各类国土空间保护与开发利用活动的准入要求和管制规则。2022年10月28日，宿迁市政府印发《大运河宿迁段核心监控区国土空间管控细则》（宿政规发〔2022〕7号），根据宿迁市实际情况，落实具体的管控范围、细化管控要求、明确保障措施。

#### （二）研究对象及目的

本文研究对象为大运河沿线乡村地区，主要针对大运河核心监控区建成区（城市/建制镇）以外的区域。在《大运河宿迁段核心监控区国土空间管控细则》中将建成区（城市/建制镇）明确为依法批准的国土空间规划中城镇开发边界内的区域，因此，本文所研究的对象亦可理解为：位于核心监控区范围内，已批复“三区三线”中的城镇开发边界以外的区域。

大运河沿线乡村地区具有开发强度低、生态敏感性高、文化资源分布密度低且零散、空间功能多元复合等特点。随着城镇化进程的放缓，生态保护与乡村建设的重视程度越来越高。同时，沿运河城市以外的乡村区域则暴露出同质化严重、管控力度不足、空间组织无序等

问题。

在此背景下，本文针对大运河宿迁市段沿线乡村地区，梳理其存在的问题，并探索其国土空间的保护与开发的策略。

#### （三）研究区域概况

宿迁位于江苏省北部，是全省典型的生态大市、农业大市、同时是长三角腹地城市，素有“中国酒都、项王故里、水韵名城”之称。在水运交通、生态保护、产业布局 and 全域旅游等方面，大运河在宿迁国土空间中起着举足轻重的作用。

根据第三次国土调查数据，中运河核心监控区内农用地占比62.83%，建设用地面积12308.24公顷，占比26.98%，其中工业用地占比5.23%；通济渠核心监控区内农用地面积为4199.88公顷，占比达到总面积的68.59%，其中耕地占比39.43%，建设用地面积4538.64公顷，占比24.25%，其中工业用地占比2.16%。

横向对比江苏省大运河流经的8个设区市核心监控区内建设用地、生态保护红线、永久基本农田占比的情况，宿迁市域开发强度仅为苏锡常的一半，而生态保护红线和永久基本农田占比分别位于8座城市中的第三位和第一位，因此，如何协调运河沿线国土空间的保护与发展之间的平衡，是未来区域整体发展的关键所在。

### 二、大运河乡村地区主要问题

#### （一）生态保护力度较弱

大运河核心监控区乡村地区生态空间存在一定程度的破碎化现象，生态系统的整体性和连通性有待进一步提升，重要生态源地空间分布不均衡。大型生态源地和小型的生态斑块受到城镇空间和农业空间布局的切割，部分生态源地之间缺乏清水廊道和绿廊、绿楔等带状生态廊道作为连通生态功能无法得到较为充分的发挥。同时，部分生态空间存在受损现象，生态保护红线内存在一定数量的冲突图斑和违法建设，对整体的生态质量造成一定不利影响。

河湖共线是大运河宿迁段的一大特色，相应区域已纳入生态保护红线进行最为严格的管控。其生态价值具有多元叠加的特征，进而对多要素生态保护和多元主体治理提出更高的要求。

同时，大运河宿迁段是江苏省唯一与古黄河并行的段落，大运河与古黄河共同构成了贯穿市域的“两河生态廊”，是大运河宿迁段重要的地域特征，对宿迁全市域的生态格局的构建起到了至关重要的作用。然而这一

具有多重属性的生态廊道的生态价值目前尚未得到充分体现和挖掘。科学打造这一廊道，释放其生态价值，是将来沿运河国土空间治理的主要任务之一。

### （二）文化传承路径缺失

大运河宿迁段历史文化资源基底丰富，宿迁大运河沿线遗产总数64项，其中水利工程及相关遗产33项、聚落遗产2项、遗址碑刻3项、非物质文化遗产20项、生态和景观保护区4项，历史文化资源丰富。

各类历史文化遗迹的布局呈现出一定的极化现象，分布较为集中且位于城镇开发边界内的区域，往往被打造成文化公园和历史文化街区，成为代表城市运河文化的名片，如位于宿迁市宿城区的项王故里及周边区域。这一重点打造的区域对周边具有一定的辐射和带动作用，但放在整个市域大运河沿线这一层面，却显得“独木难支”，尤其是对更为广大区域的乡村地区。大运河的文化价值在乡村地区的感知度较低，难以渗透进入村庄的建设之中。

大运河宿迁段文化挖掘、研究、阐释有待深化，文化价值和内涵有待进一步加强和提升，文化资源活化利用形式和途径较为单一，与相关产业和现代生活的融合程度仍比较低。

从运河文化品牌的打造上看，当前对大运河文化和旅游资源的开发利用整体还处于较低水平，对大运河文化内涵挖掘不深、融合不够。现有的文化遗迹，主要以被动保护和静态留观为主，尚未得到活化利用。整体缺乏创新性传承与创造性转化的有效路径与载体。模式创新较少。乡村的产业发展未能与大运河这一文化资源相衔接，呈现出“千村一面”的现象，导致特色缺失。大运河沿线部分村庄仍保留着“临水而居”的传统，村庄的产生与演变一直以来和大运河有着千丝万缕的联系。而现如今村民的生产生活与大运河之间的联系不足。

大运河的历史环境作为大运河遗产价值的承载基础，必然成为保护主体对象，历史环境具有抽象和具象融合的二元属性。<sup>[1]</sup>而非单一的基于现状的静态展示。

### （三）风貌引导特色不足

大运河乡村地区整体风貌缺乏统一的梳理，沿河村庄界面较为杂乱，农田、林地等要素在空间肌理上未能和大运河有效衔接，空间无序化现象明显。沿河生态空间未能形成连续且富有变化的带状景观体系，村庄风貌未能有效体现出地域的特征。

郊野村庄岸线是以农田林地和平原村落为主，为居民提供休闲游憩和文化记忆的场所，大运河沿线乡村地区的建设空间多为农村住宅，滨河公共建筑用地不足，大运河的公共拥有性和视觉通透性差，公共文化空间相对不足。因而造成了乡村地区的风貌特色不足，感知性弱。

乡村建筑风貌方面，缺乏乡土营造体系的承传过渡，其材质、色彩、体量与原历史建筑差异大，形成文化断层后的跳跃式变异。同时，村落中公共管理较差，

驳岸历久失修，甚至因乱搭建被占用变形，转型中的乡村建设面临整体风貌陈化，历史文脉碎片化、景观离散化审美困境。

### （四）协同治理矛盾突出

大运河沿线涉及多个市县级行政区，产权单位和管理部门众多，因“多头”管理造成遗产保护与管理存在条块分割、碎片化问题，相关法规、规章、规划、标准体系不健全，各区县对大运河保护的认识存在差异，投入保障机制和管理考核问责等长效机制尚不健全。

以宿迁段为例，大运河周边区域水网密集、人口稠密，生态资源本底较为敏感脆弱。沿线城镇建设较多，部分河段仍然存在“保护性破坏”等现象，部分已建或拟建项目与大运河文化保护传承利用的要求不相符，挤占河湖生态空间；传统生活方式和习俗既有与大运河文化保护存在不协调之处，居民生活垃圾和农业面源污染问题较为突出，沿线城镇及乡村雨污分流不彻底，汛期涝水排放影响河道水质。如何协调严格保护和开发利用的关系，促进历史文化资源的整体保护和系统利用，是当前制约大运河历史文化遗产的关键问题。

在治理过程中，往往出现“一刀切”式的粗放式管理模式，如部分乡镇，规定位于大运河两侧一公里范围内的村庄建设用地一律拆除，甚至在重点进行生态环境保护的区域，为追求城乡建设用地增减挂钩新增耕地的指标，大面积的新增与整体生态框架不符合的零碎农田。从而导致国土空间的碎片化和特色文化感知度的遗失。

## 三、大运河沿线乡村地区国土空间保护策略

### （一）国土空间的整体管控

整体构建以大运河为空间载体的全域生态大公园体系。统筹优化生态空间、农业空间、城镇空间三类空间布局。有效引导生态空间的功能稳定性与空间连续性；控制城乡建设空间的总体规模，提高土地利用效率，引导植入多元文化；促进农业空间的集中连片和集约高效的布局。

落实国土空间三条控制线即生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界的范围。合理控制城镇建设规模和强度，合理划定村庄建设区，平衡城镇建设用地与乡村建设用地之间的数量比例和空间布局。并落实生态保护红线、永久基本农田的保护要求。

针对大运河沿线乡村地区，施行全域全要素的治理体系，即实现山水林田湖草一体化系统保护与修复、历史文化资源的保护与弘扬以及国土空间的高效复合利用。

### （二）分区域分要素差别化管控

根据大运河核心监控区内的管控分区，乡村地区主要位于滨河生态空间和核心管控区其他区域。其中主要以生态空间、农业空间和乡村建设空间为主。总体应坚持最严格的耕地保护制度和生态环境保护制度，强调遗产与景观协调共生的理念。

涉及生态保护红线和生态空间管控区域，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。自然保护区核心区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动。其余一般生态空间如河湖水系、林地、湿地等依据相应的法律法规进行专项管控。针对河湖共用区域，应严格落实执行自然保护区、湿地以及相关湖泊的管理规定。

农业空间强化耕地的“数量-质量-生态”三位一体管护，提升永久基本农田的质量和布局的稳定。同时实施现有农田的生态化改造，减少农业面源污染对整体沿大运河生态环境的不利影响。

村庄建设空间应依照镇村布局规划中的村庄分类进行差别化管控，非发展类村庄（搬迁撤兵类村庄和其他一般类村庄），原则上不新增建设用地。同时适当控制发展类村庄（集聚提升类、特色保护类和城郊融合类）的建设用地规模，防止村庄建设区域由于过大的体量而导致整体沿大运河空间尺度的失衡。同时严格控制村庄建筑的高度，合理引导建筑风貌，体现本土地域特征。

城市、建制镇、村庄以外点状的建设空间，应设国土空间准入负面清单，禁止大规模新建扩建房地产开发项目，以及大型及特大型主题公园等开发项目，大型主题公园项目。禁止新建扩建高风险、高污染、高耗水产业的工矿企业，以及其他新建扩建对大运河沿线生态环境可能产生较大影响或景观破坏的建设项目。

### （三）建立多元主体的协调共治机制

建立大运河文化带建设工作领导小组，由设区市自然资源主管部门牵头做好国土空间规划和用途管制等工作，各区、县人民政府全面统筹落实本行政区域内核心监控区国土空间管控。发改部门、工信部门、生态环境部门、水务部门、交通运输部门、农业农村部门、住建部门、园林绿化部门、文广旅部门等密切配合，强化资源整合、统筹协调核心监控区内各类建设项目的审批、监察、运营管理等工作。

设定“一事一议”联审制度。涉及大运河文化带建设、乡村振兴等重大战略实施的省级以下项目，设区市人民政府认为应该“一事一议”的，应履行“一事一议”联审程序。

## 四、大运河沿线乡村地区国土空间开发策略

### （一）构建沿大运河的全域文旅体系

为打破大运河文旅发展的极化现象，充分激活乡村地区的大运河文化旅游资源，需将大运河沿线文旅资源进行全面整合，形成系统的全域文旅体系。以大运河流经的城市中心城区为中心，凸显其文旅综合服务功能，以特色镇区支点，带动周边区域的文旅发展，同时以运河沿线重点村庄为特色节点，大力发展乡村旅游业。从而形成以大运河为文化主线，多元文旅业态共生的“城—镇—村全域文旅体系”。

在符合相关法律法规和规划的前提下，推动大运河

沿线乡村一二三产业融合发展，将农业生产、田园乡居、民俗体验融入大运河文化带，鼓励农村的新型业态，进一步活化大运河文化遗产。

### （二）刚性管控与鼓励引导相结合

大运河沿线丰富的生态资源和文化资源在实施刚性管控的同时，应充分挖掘利用其价值，反哺所在区域的发展，促进生态产品价值的实现和大运河的文化传承。

针对乡村地区的非建设区域，在符合相关法律法规的前提下，鼓励建设郊野公园、湿地公园、植物园、生态防护林等项目。以宿迁市为例，结合其“河湖并线”和“两河并行”的地域特征，重大打造特色的生态节点及廊道。

优秀的传统文化是乡村社会稳定的精神传承，是实现农村现代化的重要精神支柱。<sup>[2]</sup>涉及村庄建设的，鼓励优先使用存量建设用地。在符合相关法律法规的前提下，发展具有地域特色的乡村产业，鼓励建设村庄公共服务设施、文旅设施、非遗传承基地、运河文化展示及其他乡村振兴项目，保障运河沿线特色田园乡村建设。

村庄风貌方面，保留传统肌理，村庄建筑宜采用错落有致的坡屋顶形式，村庄以外区域应积极推进农田整治和水环境修复，提高农田的集中连片度，整理碎片化的林地，改善水体的景观岸线。营造以村庄、农田、林木、河网交织而成的复合田园景观风貌。

### （三）实施大运河沿线跨行政区全域土地综合整治

大运河由于其自然地理单元的连续性、生态系统的整体性、生态系统服务的空间溢出效应，目前以镇级行政区为整治单元的全域土地综合整治模式已不能满足其保护与发展的诉求。建议施行“多层次传导+跨域合作”的一体化整治修复模式，强调沿线横向多元化实施主体在农用地整治、建设用地整治以及生态修复中的协同治理。腾退的建设用地空间规模可作为规划期内流量指标归还，同时可用于保障大运河文化保护传承项目的用地需求。建立生态型城乡建设用地增减挂钩以及生态补偿机制。

## 五、结语

大运河沿线乡村地区国土空间保护与开发具有重要的现实意义。在总体生态格局方面，建立了以大运河为主轴的全域生态空间网络，施行全域全要素的治理修复；在文化传承方面，突破了以中心城区为主要载体的单点式的传承模式，而是构建了城镇村一体化的全域文旅框架。实施大运河乡村地区的空间治理，有效的弥补了传统的以城市为中心的治理体系的不足。

### 参考文献

[1] 张佳. 大运河“申遗”成功之后的文化治理与规划研究, 2014

[2] 陈浮, 等. 面向中国式现代化的全域土地综合整治路径探索[J]. 中国土地科学, 2023. 03