《大运河淮安段核心监控区国土空间

管控细则（送审稿）》起草说明

淮安市自然资源和规划局

2022年3月

为保护好、传承好、利用好大运河这一祖先留给我们的宝贵遗产，加强大运河核心监控区国土空间和形态风貌管控，我局按《省政府关于印发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）及省厅《关于做好大运河核心监控区国土空间管控细则编制工作的通知》要求，开展《大运河淮安段核心监控区国土空间管控细则》制定工作。现将送审稿起草情况报告如下：

一、制定的背景与意义

为全面贯彻落实习近平总书记关于保护好、传承好、利用好大运河的重要指示批示精神和视察江苏重要讲话指示精神，统筹推进大运河文化遗产保护和生态环境保护提升、沿线名城名镇保护修复、文化旅游融合发展、运河航运转型提升，为大运河沿线区域经济社会发展、人民生活改善创造有利条件，依据《省政府关于印发〈大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法〉的通知》，结合大运河“百里画廊”工作要求和我市实际，制定《大运河淮安段核心监控区国土空间管控细则》。

《细则》送审稿制定是淮安贯彻落实中央和省级要求的重要举措，是我市对大运河核心监控区进行国土空间管控的重要依据，是保护好、传承好、利用好大运河这一祖先留给我们的宝贵遗产的重要工作，其制定具有紧迫性、必要性和重要性。

二、起草过程

《细则》送审稿制定由市局分管领导领衔负责，由局城市风貌处、国土空间规划处牵头，各相关分局、处室协同配合。自2021年6月经评审确定大运河淮安段核心监控区空间管控细则制定单位起，我局有序推动各项制定工作进行。7月开展前期调研、资料收集和范围划定意见征求工作，9月形成初稿并征求市局各相关处室和分局意见，10月我局再次组织局各相关处室和分局召开初步成果意见征求和讨论修改，11月向省自然资源厅汇报细则制定工作情况，11月底再次进行成果汇报和两轮意见征求，并到部分重点区进行专题汇报说明，并于12月底通过专家评审。2022年1月经市政府规委会预审会审议后，由市政府办向各区各部门及公众征求意见，2月底再次完成30天社会公开征求意见。

三、意见征求及协调处理情况

《细则》送审稿制定广泛听取各部门、各区（园区）的意见建议，以线上与线下相结合的方式，先后共进行了6轮意见征求工作，并形成相应的意见征求采纳情况文件，使《细则》制定成为凝聚共识、集思广益、公平公正、发扬民主的过程。

2022年1月19日我局将修改完善后的成果通过市政府办面向6个区（园区）政府、10个市直部门和单位开展了最后一轮的意见征求工作，共收到各类意见、建议19条。《细则》本轮征求意见采纳11条、部分采纳1条、未采纳7条。征求意见主要依据合法性、规范性、科学性等要求来确定采纳情况。例如，淮安区提出河段名称统一、符号使用规范的意见，均已采纳并完成修改；水利局提出建议结合《中国大运河（江苏段）遗产保护规划（2011-2030）》划定的范围复核附表河道长度的建议，制定团队参考已有规划，并通过与水利、交通、生态环境、文旅部门沟通，确定采用交通部门提供的最新数据和《中国大运河（江苏段）遗产保护规划（2011-2030）》确定的起讫点，修改附表中原有内容。淮阴区提出能否将张福河不纳入大运河淮安段核心监控区的建议，因与上位《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》存在不一致而未被采纳；淮阴区提出将“项目遗产影响评估制度”改成“文物影响评估制度”的建议，因与文旅部门提供的《淮安市大运河文化遗产保护条例》不一致而未被采纳。条款采纳情况和未采纳条款的依据形成意见征求采纳情况报告文件进行反馈。

截至目前，大运河江苏段沿线八市中，仅有淮安、镇江、苏州三市完成《细则》的公开征求意见，淮安为制定进度较快的城市之一。

四、《细则》送审稿主要内容

在制定目的上，《细则》送审稿制定落实中央、省委省政府、市委市政府相关要求，面向加强大运河淮安段核心监控区国土空间和形态风貌管控、规范大运河淮安段核心监控区内各类国土空间保护与开发利用活动，进一步优化大运河两岸国土空间格局，高质量推进大运河文化带建设，因地制宜深化省级《办法》。

在解决问题上，《细则》送审稿重点解决三个层面的问题，**一是**国土空间强化管控与淮安城乡发展空间保障的需求协调，**二是**历史文化资源合理保护与活态传承利用的要求协调，**三是**条文与现有法律法规政策文件、法定规划等的内容协调。为此，《细则》送审稿制突出前瞻引领与务实管用相结合，通过上下协作共同划定管控空间、精准量化管控要求、全面衔接地方要求、推动刚性管控与弹性引导结合、明确动态调整的使用规则等方式，逐一解决各项难题，形成科学有效、符合需求、便于操作的管控条文。

在总体框架上，《细则》送审稿共分为八章共48条，包括总则、国土空间规划、国土空间准入、国土空间用途管制、国土空间整治修复、空间形态与风貌管控、实施保障、附则。延续省级《办法》的内容框架和制定逻辑，与上位规范性文件保持了整体一致性。

在核心内容上，《细则》送审稿按照省厅要求，落实省级《办法》对大运河核心监控区国土空间“三区”划定方式，形成管控范围并纳入数据平台管理，结合正在编制的国土空间规划、强化规划引领，严格落实省级《办法》明确的准入制度、量化细化具体条款，明确分区用途管制的要求，推进生态修复和国土空间综合整治，加强风貌管控，重点强化对大运河两岸建筑高度和滨水岸线的控制。

在条文特点上，《细则》送审稿因地制宜、实事求是，结合我市大运河文化带建设工作和淮安市委市政府打造大运河“百里画廊”战略规划安排，强化了大运河淮安段保护传承利用的工作要求，形成了具有淮安特点的实施细则。例如，突出淮安作为国家商品粮基地的重要职责，强化耕地和永久基本农田“非农化”“非粮化”保护；突出淮安乡村聚落兼具南北特色的现状，提出差异化保护的要求；突出淮安融南汇北、刚柔相济的淮扬文化特征和水工、漕运、盐业为主的运河文化特征，加强运河分段空间形态与风貌引导等。

五、其他需说明的事项

省政府《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》要求，各设区市政府应及时制定管控细则，报省人民政府后发布实施。为此，我局按要求将《细则》送审稿提请审定，并做好后续工作，以加快推进《细则》发布实施。