

大运河南乐段核心监控区国土空间管控细则

（试行）

第一章 总则

第一条 为加强大运河南乐段核心监控区（以下简称核心监控区）国土空间管控力度，统筹推进核心监控区国土空间合理布局，保护好、传承好和利用好大运河文化，依据《河南省人民政府办公厅关于印发〈大运河河南段核心监控区国土空间管控办法（试行）〉的通知》（豫政办〔2020〕48号）等有关规定，结合我县实际，制定本细则。

第二条 本细则所称核心监控区和滨河生态空间范围以河道管理范围边界为起始线，以行政区划、道路、建（构）筑物外围界线等为终止线划定。

核心监控区，是指大运河（卫河）南乐段主河道有水段两岸起始线与终止线距离2千米范围内的区域。

滨河生态空间，是指除城镇建成区外，大运河（卫河）南乐段主河道有水段两岸起始线与终止线距离1千米范围内的区域。

核心监控区涉及南乐县元村镇、梁村乡、寺庄乡和西邵乡4个乡镇，共42个行政村（元村镇12个、梁村乡18个、寺庄乡9个、西邵乡3个），总面积约70.41平方公里，其中滨河生态空间面积约35.85平方公里。

第三条 南乐县人民政府负责核心监控区国土空间管控细则的总体实

施工作。

第四条 本细则用于指导核心监控区内国土空间规划编制、实施、监管以及各类国土空间保护和开发利用活动。

第二章 分区约束性管控

第五条 核心监控区国土空间划分为文化遗产保护区、永久基本农田区、城镇发展区、村庄建设区和一般农业区。除文化遗产保护区外各分区不交叉、不重叠，文化遗产保护区可与其他分区交叉或重叠，应同时遵守文化遗产保护区以及相应分区的管制要求。

第六条 文化遗产保护区。以世界文化遗产的遗产区和缓冲区、文物保护单位保护范围和建设控制地带确定。按照保护等级划分为三类：世界文化遗产；省级传统村落；县级文物保护单位。

区域内严禁各种不利于文物保护的各类行为活动发生，严格控制区域内村庄建设活动的建设体量和建设强度，禁止破坏性建设开发。鼓励开展历史建筑和文物保护建筑的保护修缮、结构加固、适应性改造与利用工作。鼓励依托航运文化、红色文化、农耕文化、技艺文化、曲艺文化等文化交织的项目进入，鼓励开展文化遗产合理保护、提升文化遗产展示水平、促进文化遗产活态利用等相关活动。

第七条 永久基本农田区。范围根据依法批准的“三区三线”永久基本农田划定成果确定。

区域内严控非农建设活动，严禁随意调整、破坏已划定的永久基本农田，禁止农村占用耕地建房和养殖场，防止永久基本农田“非农化”，防

止耕地“非粮化”。严格规范永久基本农田上的种植活动，禁止种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物，保障农田土壤环境质量。一般建设项目禁止占用永久基本农田，国家和省批准的重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区需占用基本农田的，应坚持节约用地的原则，严格控制占用面积，并按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求进行补划。鼓励开展农田整治和高标准农田建设，改造中低产田，提高永久基本农田综合生产能力，发展高效农业。

滨河生态空间内的永久基本农田以种植小麦、玉米等大田作物为主，鼓励发展生态农业，严禁发展养殖业。

第八条 城镇发展区。范围根据依法批准的城镇开发边界范围确定。鼓励利用大运河遗产资源，发展文化与生态、旅游融合项目。鼓励依托大运河水工遗存、附属遗存等资源建设文化创意产业、民俗街、展览馆、非遗传承基地等公益性项目，彰显大运河文化特色。

（一）城镇发展区的非建成区（建制镇非建成区）。区域内各类项目建设原则上以中小体量为主，严禁新建扩建不利于生态环境保护的工矿企业等项目，严禁大规模新建扩建房地产、大型及特大型主题公园等项目。原则上禁止新建、扩建建筑面积大于5万平方米的房地产项目，且新建、扩建房地产用地总面积原则上不得超过该区总面积的18%（不含文物保护利用和文旅产业项目）。

滨河生态空间内城镇发展区的非建成区内，严控新增非公益性建设用地，符合县级以上相关规划且有利于打造大运河文化创意品牌、提升大运河城镇品质的建设项目除外。

（二）城镇发展区的建成区（建制镇建成区）。区域内鼓励优化商业、住宅、服务等各类建设用地结构，调整不合理布局。逐步改造与传统风貌不协调的建（构）筑物，加强对区域内工业企业的监控，推动不符合生态环境保护的已有项目和设施逐步搬离，控制城镇景观视线走廊。大运河沿岸第一层视线范围内的建设项目（含老旧建筑改造项目），住宅建筑原则上不高于18米、建筑密度不超过25%，其他建筑不高于16米，限制各类用地调整为商服、住宅、工矿仓储等用地，整体保护大运河沿线空间形态。

滨河生态空间内有序开展土地腾退工作，推进低效用地再开发，建立激励腾退机制，鼓励自愿腾退，腾退的土地主要用于耕地补充、建设公共绿地或公共服务设施，提升沿线乡镇的人居环境和发展质量。

第九条 村庄建设区。指除城镇开发边界外，规划予以保留的村庄用地区域。

区域内的村庄建设要严格执行村庄规划，保护传承村庄传统文化和特色风貌，保留临水而居的沿河村庄聚落格局，禁止破坏自然和田园景观；优化调整村庄用地结构和布局，严控村庄建设用地规模，严格按照国家规定的用地标准安排各项建设用地。核心监控区内有序开展国土空间综合整治工作，全面推进闲置、低效用地整治，整治后的建设用地优先用于耕地补充、公共服务设施、大运河文化展示、非遗传承及乡村振兴项目。

滨河生态空间内规划予以保留村庄的建设和人居环境整治要融入大运河文化元素和特色，强化自然生态系统修复和改善，防止水土污染，提升村庄生态功能和服务价值。

第十条 一般农业区。以农业生产发展为主要利用功能导向划定的区

域，主要包括未纳入永久基本农田、城镇发展区、村庄建设区的农业用地和零散分布的农村建设用地。

区域内的建设活动以盘活存量、优化结构为主，严格控制增量，增量利用应发挥农业生产功能为导向。鼓励和支持生态农业建设，鼓励发展创意农业和休闲农业。

滨河生态空间内的一般农业区，严禁新增不符合生态环境保护要求的设施农业建设用地，严禁发展养殖业；鼓励腾退的零散建设用地实施土地整治与生态修复，优先用于耕地补充或防护林生态工程建设。

第三章 准入条件

第十一条 严格准入管理。核心监控区内实行准入负面清单和滨河生态空间准入正面清单管理制度，控制开发规模和强度，严禁不符合各分区主体功能定位的各类开发活动。

第十二条 加强河道水域岸线管理保护。严格保护和合理利用岸线，保持水域面积和水域功能的稳定。未经水行政部门批准，禁止在岸线管理和保护范围内进行开发建设，保护河道安全和自然生态。项目占用岸线须符合《中华人民共和国水法》《河南省河道管理条例》《河南水利工程管理条例》等法律法规及相关规划要求。

第十三条 滨河生态空间内，严控新增非公益性建设用地，原则上不在现有农村居民点外新增集中居民点。新增建设用地项目实行正面清单管理，清单以外项目不得批准。（正面清单详见附录）

第十四条 核心监控区其他区域内，实行建设项目负面清单管理，清单内项目不得批准。（负面清单详见附录）

第四章 空间形态与风貌指引

第十五条 空间形态与风貌指引要突出地域文化特色。核心监控区内要注重村庄特色风貌和历史文脉，同时注重与自然、农业相互呼应，重点打造河村相生、村田相伴的大运河村庄风貌。

第十六条 核心监控区严格落实自然生态环境和传统历史风貌保护要求，突出大运河文化保护、传承与利用，加强大运河文化遗产与周边环境风貌、文化生态的整体性保护，科学再现大运河文化重要景观。统筹核心监控区内各级文化遗产资源保护传承利用，以卫河古渡口遗址、元村码头遗址群和商贾文化等大运河相关文化为主轴，以仓颉文化为引领，以红色文化、农耕文化、曲艺文化、碑刻文化、名人文化等为特色，构建南乐县大运河文化长廊，促进大运河文化与本地优秀文化融合发展，形成体系化、全域化、多主体的大运河文化景观风貌。

第十七条 文化遗产保护区风貌指引。该区域的空间形态与风貌管控应严格按照其所在范围的文化遗产保护要求执行，在文物保护单位的建设控制地带内建设工程的形式、高度、体量、色彩应当与周边环境风貌相协调。严禁进行可能影响文物保护单位安全及其风貌的活动，对已有破坏或影响文物保护单位历史风貌的建（构）筑物，应逐步搬迁或改造。对于各类遗址，应加强其周边开发建设、农田耕作的管理，使其保持原貌。

支持非物质文化遗产地与周边历史空间相结合，推进建设、提升一批非物质文化遗产场馆设施。鼓励利用现有公共文化服务设施，结合文化遗产日、重要节庆、传统节日传承非物质文化遗产，通过文化展示、体验参与、节庆表演等多种方式充分展现南乐的名人文化、戏曲文化、红色文化

和民间工艺文化等。支持有一定市场前景的项目开展生产性保护，运用语音讲解、三维影像、虚拟现实等技术手段创新传承利用方式。通过仓颉造字的主题文化，定期举办汉字大赛、汉字文化研讨会等活动，营造浓厚的汉字文化氛围。

第十八条 城镇发展区风貌指引。第一层视线范围内的建设项目应与大运河文化整体风貌和传统风貌相协调。大运河沿岸第一层视线范围外的建设项目应加强空间形态与风貌的整体把控，禁止建设破坏整体天际线和景观视廊的建筑。具有良好城镇传统风貌基础的区段进行恢复、保护和利用，最大限度地保护原有传统风貌与历史遗存。

城镇发展区内建成区，在不改变原有结构体系和原始风貌的前提下，开展文物保护建筑和历史建筑的保护修缮，加固建筑结构，完善建筑内部设施。区域内建（构）筑物应在满足使用功能的同时，也应符合地域特征、重视文化内涵、体现时代风貌；建筑形式需与周边环境相协调。第一层视线范围内鼓励实施夜景亮化工程，对道路、桥梁、街区、建筑的夜景灯光进行升级改造，提升城镇夜间形象，传播地域文化特色，彰显运河小镇的独特魅力。

元村镇区以“千年古渡，商贸名镇”为引领，联合沿线乡镇举办大运河文化节等，丰富大运河文化，共同保护历史遗迹和文化遗存；恢复卫河千年古渡、元村水旱码头，并与梁村码头、寺庄湿地码头一起串联形成水上旅游线。复兴商阜特色产业，发展地方特色食品加工业、特色美食街；恢复五腔调在元村镇的常态化演出。改造元村古街，融入大运河文化元素，突显隋唐大运河漕运历史文化。

城镇发展区内非建成区，鼓励挖掘大运河相关历史事件、历史人物、民俗风情等资源并融入景观建设，传承和延续历史文脉。对区域内的新建建筑要求，檐口高度不得突破第一层视线范围内既有建筑的平均高度。

第十九条 村庄建设区风貌指引。区域内要保持传统村落空间格局，最大限度地保护传统文化与历史遗存，同时兼顾村庄自身的发展与活化。以低层建筑为主，深入挖掘区域内的文化内涵和特色，体现大运河传统文脉、突出地方特色，考虑民俗喜好及地方建筑材料特性，以砖灰、砖红色系为建筑主色调，打造具有地域特色的景观风貌。核心监控区内的村庄要保持古朴自然的原生态民居特色，以重点文物保护单位为依托深度挖掘地方特色文化，将大运河文化、汉字文化、农耕文化、红色文化等文化要素融合到美丽乡村建设中，进一步提升沿线村庄的文化底蕴。完善包括旅游道路交通设施、餐饮住宿设施、旅游商品、休闲娱乐服务设施等在内的旅游配套设施建设，推动产业与乡村共同发展。

大力发掘农业产业文化和乡土原生文化，加大对乡村文化资源的开发与利用，建设农家乐、休闲农庄、休闲农园、休闲农业产业融合集聚村。村庄入口处应结合村庄历史文化、民族文化、历史环境要素等设立融入自然的牌坊、标志牌、景石等，突出村庄特色和乡村记忆。村庄建设区内应维护和保持既有巷道的形态和尺寸，避免随意改道，合理利用周边空闲地设置休闲空间。区域内公共绿化应以自然、野趣为基调，选用易于打理、维护成本低的乡土植物，严禁大面积人工草坪，增加维护管理成本。有条件的村庄可与村委会、文化活动室、历史构筑物等配套建设文化活动现场，广场设计应体现功能性、文化性和艺术性，同时设立以大运河民俗文化、

党建文化等为主题的文化墙和宣传栏,增强村民文化自信,促进乡风文明。

第二十条 其他分区风貌指引。强化景观塑造,以农田与自然郊野景观为主导,形成绿色生态走廊;维持大运河沿线田园、水网、植被等构成的优美天际线。鼓励在保护耕地的基础上打造农田景观,在田间种植具有色彩景观的构图;在保护林地的基础上打造林业景观,形成层次丰富、树种多样、四季有景可观的林业彩带;把大运河两岸乡村建设成为宜居、宜业、宜游的美丽家园。

第五章 生态修复治理

第二十一条 加强统筹治理。按照政府主导、社会参与、规划引领、因地制宜、保护优先的原则，切实加强核心监控区生态修复与治理，推动区域协调发展、绿色发展和高质量发展。

第二十二条 加强不合理用地腾退。核心监控内严禁新建、扩建影响生态环境的项目，依法依规推进不符合国土空间规划及生态环境保护等相关规划要求的已有项目和设施逐步搬离。2025年前要有效控制不符合相关规划和生态环保要求的已有项目和设施，实现水质明显改善；2035年前要全部搬离，全面建成绿色生态廊道，区域生态系统服务功能持续稳定。

第二十三条 提升生态景观质量。以农田与自然风貌为主导，实施沿线河堤廊道绿化工程和农田防护工程，科学调整树种结构，加大树种单一区和缺失段改造建设力度；实行高中低乔灌草结合，丰富绿化层次，实现廊道绿化向美化、彩化升级，提高林业资源质量，打造“一年四季景不同”的生态景观，加强后期管护，助力生态南乐建设。

第二十四条 严格水资源管理制度。

控制地下水超采。除应急供水外，大运河有水河段沿线已划定的地下水禁采区严禁新凿取水井，停止办理新增地下水取水许可；已划定的地下水超采区要合理调整用水结构，科学制定地下水压采消减目标和治理方案；加强地下水动态监测基础设施建设，建立健全监测网络。

控制用水总量。加强大运河有水河段沿线用水管理，对取用水量已达到或超过控制指标的单位，暂停审批建设项目新增取水许可；对取用水量接近控制目标的地方，限制审批建设项目新增取水。鼓励中水回用和雨水利用，超用部分不计入用水总量控制指标。

加强水功能区监督管理。完善水功能区监督管理制度，建立水功能区水质达标评价体系，加强水功能区动态监测和科学管理。划定跨区域水功能区控制边界，加强边界及水功能区水质水量监测。加快城镇污水处理厂建设和提标改造工程建设，开展农业面源污染和畜禽养殖污染治理，加大主要污染物减排力度，提高污水处理率。严格入河排污口监督管理，加强水质监测。

第二十五条 强化生态修复资金保障。充分发挥政府在生态修复治理中的主导作用，建立政府投资稳定增长机制。各级各部门要强化责任担当，牢固树立“一盘棋”思想，加强协调联动，稳定支持渠道；积极引导社会资本投入，由县财政部门整合资源，设立专项资金，用于大运河沿岸生态修复治理工作。

第二十六条 建立生态修复治理激励机制。采取政策扶持、资金补偿等方式，多措并举引导和动员社会各界参与到大运河生态修复治理的工作中来，对参与的企业依法依规给予财政、税收、金融等支持，形成共建、共治、共享的多元化投入机制。

第六章 实施保障

第二十七条 加强组织领导。成立南乐县大运河核心监控区领导小组，由县长任组长，分管副县长为副组长，自然资源、文广体旅、发改、财政、住建、农业农村、生态环境、水利、林业等有关部门的主要负责人为成员，领导小组下设办公室，办公室设在县自然资源主管部门，涉及部门要各司其职、密切配合，强化资源整合、统筹协调和监督落实，形成推进合力。

涉及岸线利用或河道管理范围的项目，需经有权限的水行政部门批准后实施。

第二十八条 县自然资源主管部门负责大运河核心监控区领导小组日常工作，负责组织核心监控区内生态修复等规划的编制和实施工作。负责协同有关部门，依据本细则和相关法律法规，加强核心监控区国土空间管控和监察。

县文化广电和旅游主管部门负责核心监控区内物质文化遗产和非物质文化遗产的保护、传承、普及和宣传等工作，组织协调申报大运河建设相关项目，引导文化事业、文化产业和旅游业发展。

县发展改革主管部门负责核实建设项目类型是否符合准入管理正负面清单要求，是否符合其所在分区的约束性管制要求。

县财政主管部门负责核心监控区内文化补充、风貌改造、生态修复等项目资金的保障工作，办理和监督相应的财政支出。

县住房城乡建设主管部门负责核心监控区内风貌引导工作，指导

并监管住房建设及老旧建筑改造等建设开发活动，指导监管城乡环卫一体化项目运行。

县农业农村主管部门负责核心监控内高标准农田建设，指导生态农业、高效农业和休闲农业等发展，指导村庄整治、村容村貌提升。

县生态环境主管部门负责核心监控区内重大环境问题的统筹协调和监督管理，指导生态农业建设工作，负责环境统计和污染源普查工作，承担源头预防、控制环境污染和环境破坏的责任。

县水利主管部门负责保障核心监控区内水资源的合理开发利用和保护工作，组织防洪抢险，组织协调农田水利基本建设，监督水利工程建设与运行管理，维护水环境安全。

县林业主管部门负责核心监控区内林地的保护管理，负责古树名木调查统计、鉴定及保护等工作、核心监控区内防护林建设、绿化美化建设、公共绿地建设、树种改造提升和养护管理等工作。

元村镇、梁村乡、寺庄乡和西邵乡人民政府负责核心监控区内属地化管理，做好土地保护与项目准入管理工作。

第二十九条 加强宣传引导。充分利用广播、电视、报纸和网络等媒体，发挥舆论导向作用，充分带动社会公众力量，创新社会参与机制，营造政府、市场等多方协同推进的良好氛围，形成管控合力。

第三十条 联审决策，一事一议。以下情形适用：1. 涉及国土空间转换、纠错及项目限高、限密度等事项；2. 遇到重大项目或重大问题，确需“一事一议”的事项；3. 现行详细规划、专项规划与本细则有冲突的，可启动“一事一议”联审；4. 县级以上人民政府认为应该

“一事一议”的事项。

联审方式：需“一事一议”的事项由项目主体或涉及部门提出，经南乐县大运河核心监控区管控工作领导小组受理并上报南乐县人民政府后，再由南乐县人民政府报请濮阳市“一事一议”联审机构批准。

第三十一条 任何单位或个人违反本细则规定从事违法违规活动的，要依法依规给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附则

第三十二条 本细则由南乐县人民政府负责解释。

第三十三条 本细则自发布之日起施行。

