

面向实施的区域特色景观风貌规划研究

——以苏北苏中水乡地区为例

孙光华 许景 陈国伟¹

(江苏省城镇化和城乡规划研究中心, 江苏 南京 210036)

【摘要】: 景观风貌是各类地域特色要素相互协调、有机融合构成的地域形象。在生态文明和乡村振兴大背景下, 中央高度重视城乡地域风貌和特色塑造工作, 尤其是区域景观风貌的塑造和区域名片的打造。但在实践中, 由于横向、纵向实施主体多样化, 导致区域景观风貌规划难以实施。以特色景观资源丰富、涉及主体复杂的苏北苏中水乡地区为例, 分析了区域特色景观风貌塑造的主要问题, 从控制引导和主动实施两方面探索面向实施的区域特色景观风貌塑造方法, 为区域特色景观风貌规划提供参考。

【关键词】: 区域 控制引导 行动工程 苏北苏中水乡

【中图分类号】 TU982.2 **【文献标识码】** A

通信、信息技术的快速发展以及交通条件的改善加深了城市及区域间的经济联系, 由此带来人们生活方式、审美情趣的日渐趋同, 并进一步导致以城乡空间、建筑形式为载体的地域特色日渐消失。随着中国特色社会主义进入新时代, 我国城乡建设也进入一个新的发展阶段。2016年, 中共中央、国务院印发的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》是转变城市发展方式、塑造城市特色风貌、提升城市环境质量、创新城市管理服务的政策性文件, 其中提出“协调城市景观风貌, 体现城市地域特征、民族特色和时代风貌”“保护历史文化风貌”等要求。2018年, 中共中央、国务院印发的《关于实施乡村振兴战略的意见》提出“统筹山水林田湖草系统治理”“传承发展提升农村优秀传统文化”等要求。可见中央对城乡地域风貌和特色塑造工作高度重视。

城市特色具体体现为以视觉感知为主的自然山水景观、人工形态格局、建成区风貌、建筑景观等物质空间形态, 通过景观风貌规划、历史文化保护规划、城市设计等手段来重塑地域特色已经成为业界共识。然而, 现有研究多是针对单个行政区或单个行政区内的某一片区, 对跨行政区以及包含乡村地区的更广大地域的区域特色风貌塑造鲜有研究。在生态文明和乡村振兴的大背景下, 如何塑造区域特色景观风貌并有效实施成为规划研究的重点问题。本文以苏北苏中水乡地区为例, 探索面向实施的区域特色景观风貌塑造方法, 以期为更广大地域的特色风貌塑造提供参考。

1 面向实施的区域景观风貌规划方法

1.1 规划的实施和面向实施的规划

长期以来, 规划编制与规划实施相互脱节的问题普遍存在, 对规划的作用发挥和发展带来众多挑战。规划编制的目的是为

¹**作者简介:** 孙光华(1988-), 男, 江苏如东人, 城乡规划师, 国家注册城乡规划师, 主要研究方向: 城市与区域规划、大数据、人工智能应用等。

了规划实施，发挥规划的战略引领和刚性管控作用，避免“纸上画画，墙上挂挂”，需要将规划编制和规划实施紧密结合起来。规划的实施是政府各部门、社会各类机构及个人相互协作、共同作用的结果，体现为依职权的主动行为和依申请的控制引导行为。主动行为表现为制定其他相关的计划或规划、政府直接投资相关建设项目、制定相关政策等；控制引导行为表现为对建设项目的申请实施控制和引导，如“一书两证”的发放等。面向实施的规划编制要将实施规划的任务推给规划实施的管理者，规划编制的内容应包括规划的行动纲领。

1.2 区域规划的实施

区域规划是对由多个发展利益单元组成的区域空间中经济、社会、资源环境等方面持续协调所作的总体安排与战略部署，然后根据策略方案采取行动以实现规划目标。区域规划的实施过程也包括主动行为和控制引导行为，主动行为即引导或规定各级政府部门要做哪些事情，以实现规划目标，规划编制时需要明确具体的行动计划或路径；控制引导行为即作为项目报批时的依据，审查下位规划和重大项目选址等，规划编制时需要制定“空间准入”规则，如分区发展的限制等。无论是主动行为还是控制引导行为，规划都要以“空间管制”为手段，强化底线思维、动态思维和系统思维。

1.3 面向实施的区域特色景观风貌规划

区域特色景观风貌规划首先是一个区域性的规划，其次是针对区域特色景观风貌的专项规划，因此面向实施的区域特色景观风貌规划是在区域特色景观风貌塑造的基础上，针对区域特色景观风貌提出相应的行动计划以及分区发展限制。区域特色景观风貌规划与城市特色景观风貌规划的管控内容和实施主体都有较大差异。管控内容方面，城市特色景观风貌规划包括风貌定位、总体格局、分区控制、建筑控制、主题控制等；而区域特色景观风貌规划的管控内容相对宏观而广泛，更加注重对山水林田湖草等自然风貌、历史文化等文化风貌、城乡空间等人工风貌进行控制。实施主体方面，城市特色景观风貌规划虽然横向上涉及规划、自然资源、建设、水利、市政、园林等众多部门，但纵向上仍然为城市一级政府；区域特色景观风貌规划因涉及跨行政区的多个主体，不仅横向实施主体多样化，纵向亦涉及省、市、县(市)、街镇的不同层级。

2 苏北苏中水乡地区特色景观现状与主要矛盾

2.1 水乡地区概况

苏北苏中水乡地区(以下简称“水乡地区”)是《江苏省城镇体系规划(2012-2030)》坚持“紧凑型城市，开敞型区域”理念，在长江以北划设的点状发展区域，以期建设成为具有湿地水乡特色的转型发展模式创新区。范围包括淮安市区、涟水县、盱眙县、金湖县、泗阳县、泗洪县，高邮市、宝应县，兴化市等9个市县的行政辖区范围，区域面积约2万km²，占全省面积的19.5%(图1)。水乡地区生态环境优越、农业资源丰富、自然景观独特、历史人文积淀丰厚，是全省重要的生态屏障和粮食基地。但同时也是全省经济发展的“洼地”：2017年GDP总量仅占全省7.3%；人均GDP6.7万元，仅相当于全省平均水平的60%；城镇化率为58.6%，低于全省(67.7%)9.1个百分点。



图 1 苏北苏中水乡地区范围图

资料来源：笔者自绘

2.2 水乡地区特色景观资源现状

水乡地区经济发展相对滞后，国土空间开发强度较低，仅为 15.5%，低于全省国土开发强度 5.3 个百分点，因而保留了大量的特色景观资源。

从自然景观资源来看，水乡地区拥有山体、水系、林地、农田、湖泊、湿地等众多自然景观资源，并形成明显的景观特色(表 1)。如洪泽湖为中国第五大淡水湖，高邮湖为中国第十大淡水湖，垛田为首批 19 个中国重要农业文化遗产之一。另外，水乡地区的湿地类型包括了亚热带内陆湿地的全部类别，极具代表意义。

从文化景观来看，水乡地区拥有众多历史文化资源和非物质文化遗产。包括国家级文保单位 11 处、国家历史文化名城 2 座、省级历史文化名城 1 座、中国历史文化名镇 1 座、省级历史文化名镇 1 座、中国传统村落 1 处(表 2)；国家级非物质文化遗产 11 项，省级非物质文化遗产 39 项(表 3)。

表 1 水乡地区各类自然景观资源

自然景观类型	自然景观资源
山体	甘泉山、圣人山、老子山、一二三四山等
河流	京杭大运河、苏北灌溉总渠、黄河故道、古淮河等
林地	第一山国家森林公园、铁山寺国家森林公园等
农田	垛田
湖泊	洪泽湖、高邮湖、白马湖、宝应湖等
湿地	洪泽湖湿地公园、柳树湾湿地公园、高邮湖芦苇荡湿地公园等

表 2 水乡地区历史文化资源名录

类型	历史文化资源
国家历史文化名城	淮安、高邮
省级历史文化名城	兴化
中国历史文化名镇	兴化市沙沟镇
省级历史文化名镇	淮安市码头镇
中国传统村落	老子山镇龟山村
国家级文物保护单位	周恩来故居、明祖陵、洪泽湖大堤、淮安府衙、苏皖边区政府旧址、高邮明清运河故道、高邮当铺、龙虬庄遗址、平津堰遗址、汪氏小苑镇国寺塔、孟城驿

2.3 水乡地区特色景观风貌塑造的主要问题

2.3.1 区域特色景观风貌的整体定位缺乏。

风貌定位是对城市或区域提出的纲领性的风貌名片，即希望给人留下的最深刻印象。苏北苏中水乡地区虽然拥有独特的自然文化景观资源，但却未形成整体的地域品牌，相比苏南水乡给人留下的“小桥流水人家”的整体印象，苏北苏中水乡地区尚未形成作为区域标识的景观名片。其中最主要的原因是对“水”特色利用不足，“水空间”往往被作为空间阻隔，可进入性差，景观功能未得到有效发挥。

2.3.2 围绕核心景观资源的联动发展不足。

水乡地区的洪泽湖、高邮湖、白马湖、里下河湿地等核心景观资源跨越了多个行政主体，但围绕核心资源处于各自开发状态，未能形成发展合力。如泗阳县与淮阴区、金湖县与高邮市之间的环湖旅游道路尚未协调对接；淮安市已对环白马湖-宝应湖地区开展退圩环湖和环湖风景绿道建设，但宝应县缺乏相关规划。同时里下河地区部分湖荡的联动保护与开发尚处于初步阶段，以沿大纵湖开发为例，北侧盐城市已退圩还湖，进行旅游开发并设立大纵湖旅游度假区，南侧兴化市湖荡整治和开发还有待推进。

2.3.3 跨行政区的景观风貌协调机制缺失。

表 3 水乡地区非物质文化遗产名录

等级	分类	物质文化遗产
国家级	音乐戏剧舞蹈曲艺类	高邮民歌、淮海戏、薅草锣鼓、楚州十番锣鼓、淮剧、京剧、泗州戏、茅山号子、洪泽湖渔鼓
	技艺美术类	传统木船制造技艺

	民俗类	清明节茅山会船
省级	音乐戏剧舞蹈曲艺类	淮剧、肩担木偶戏、南闸民歌、淮阴马头灯舞、闵桥莲湘、金湖香火戏、苏北琴书
	传说文学类	巫支祁传说、水漫泗州城传说、韩信传说、施耐庵与《水浒》传说
	技艺美术类	洪泽湖木船制造技艺、洪泽湖渔具制作技艺、兴化渔具制作技艺、 兴化水车制作技艺、金湖剪纸、云渡桃雕
	传统美食类	宝应捶藕、鹅毛雪片制作技艺、秦邮董糖制作技艺、界首茶干制作技艺、 淮安茶馓制作技艺、楚州文楼汤包制作技艺、平桥豆腐制作技艺、钦工肉圆制作技艺
	医药类	阙氏膏药制作技艺
	民俗类	洪泽湖渔家婚嫁礼俗

水乡地区拥有众多自然和人文景观资源，然而这些资源分布于各个市县，缺乏景观风貌协调机制，导致区域旅游的联动发展以及区域风景绿道的建设等都无法有效实现。以环高邮湖地区为例，部分县市已开展环湖旅游开发规划，但部分县市却没有相关发展思路。同样在生态保护方面，也难以形成合力，对围湖养殖污染没有统一行动路径，导致推进困难。虽然在环湖地区也曾经编制过相关的区域规划（《环白马湖地区空间发展规划》等），但由于缺乏联动的机制和项目联合实施的主体，最终导致规划难以有效实施。

3 面向实施的苏北苏中水乡地区特色景观风貌规划

针对水乡地区特色景观风貌塑造的主要问题，除了景观风貌定位、风貌塑造、风貌结构等目标和蓝图式的规划内容外，水乡地区重点从区域景观风貌的控制引导和主动实施两方面加强了面向实施的规划内容的制定。控制引导方面，明确了景观风貌分区管控和重点片区引导，在审查下位规划和重大项目选址、建设时，作为项目报批时的依据。主动实施方面，开展了旅游空间布局、区域蓝绿网络布局等规划研究，并制定了一系列政府直接推动实施的重大行动工程，有效推动规划的实施。

3.1 深化管控要求，落实差别化的管控分区

为实现区域整体景观定位，落实区域景观风貌结构总体要求，统筹考虑地区保护和发展的需要，将区域空间划分为若干具有明确风貌导向的功能区域，制定相关的引导政策和保障措施，通过差异化的分区分管控以实现区域的整体发展目标。

结合水乡地区山水资源分布特征，按保护生态资源环境、彰显特色发展和优化区域空间格局的要求，将水乡地区划分为重点城镇发展区、水乡特色发展区、丘陵特色发展区和田园特色发展区等四类发展分区，明确分区差别化发展目标，制定差别化策略措施。重点城镇发展区主要为设区市、县(市)城区以及经济发展较好、人口规模较大的镇区；水乡特色发展区主要为洪泽湖、白马湖、高邮湖和里下河水网密集的地区；丘陵特色发展区主要为位于丘陵山地，依托丘陵资源特色发展的地区；田园特色发展区主要为基本农田集中、保障地区农业生产安全、体现田园风光的地区(图2)。

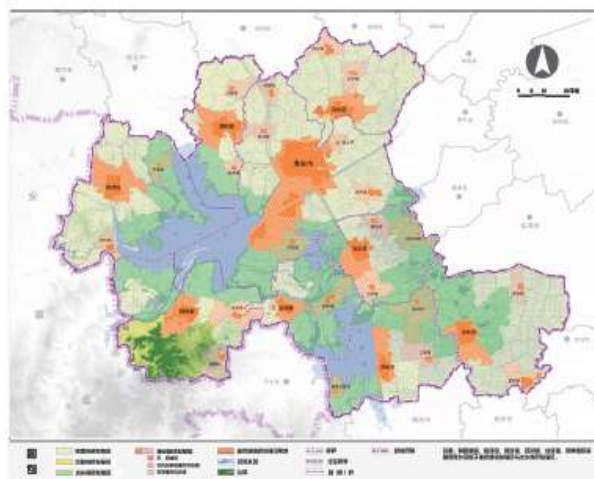


图2 水乡地区特色景观风貌的分区管控

资料来源：《苏北苏中水乡地区城镇体系规划(2015-2030 年)》

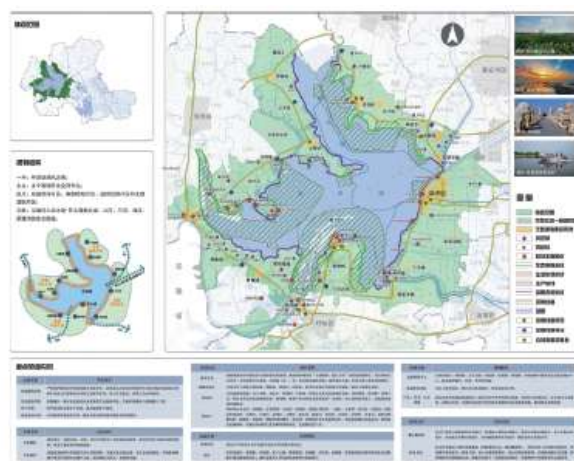


图3 环洪泽湖地区发展引导

资料来源：《苏北苏中水乡地区城镇体系规划(2015-2030 年)》

3.2 依托核心资源，加强重点片区控制引导

对于具有区域代表性、跨越多个行政区的景观资源，划定重点协调区加以引导，并提出相应的引导要求。水乡地区划定了环洪泽湖、环高邮湖、环白马湖-宝应湖、里下河地区等4个重点协调区，从岸线利用、生态治理、城乡聚落、景观风貌、特色产业、蓝绿网络、设施配套等方面提出引导要求，并通过图则加以管控(图3)。

3.3 加强规划研究，深化景观风貌规划内容

针对跨行政区缺乏统一规划以及发展目标不一致的问题，水乡地区通过旅游空间布局和区域蓝绿网络规划，实现区域特色

景观风貌的联动发展。规划建设六大旅游片和 30 个旅游区(图 4)，并提出优化旅游设施，协同旅游交通，引导旅游产品及业态的错位发展，塑造高品质景观景点等规划策略。同时，依托自然生态资源、历史人文资源，规划区域、旅游片和旅游区三级风景绿道系统，以串联景观景点、特色镇村，衔接各级交通枢纽和旅游集散中心；依托水网资源构建高品质水上游线，满足亲水休闲需求，规划形成主线、支线和联络线三级水上游线(图 5)。

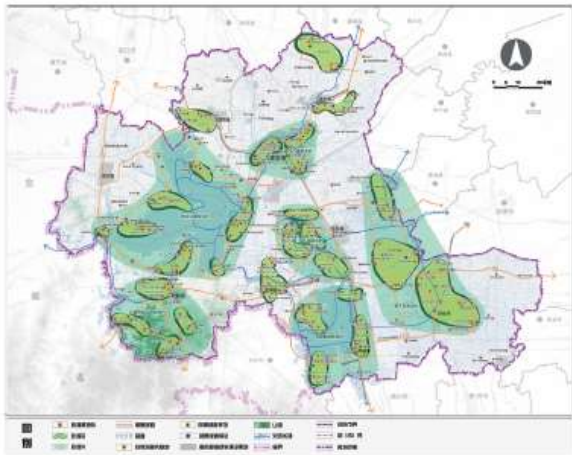


图 4 水乡地区旅游空间布局规划图

资料来源：《苏北苏中水乡地区城镇体系规划(2015-2030 年)》

3.4 明确近期重点，制定试点、示范行动工程

行动工程是规划最直接的实施方式，通过引导和规定政府要做哪些事情，将具体的行动安排明确到各级政府的各个部门。行动工程可以是近期重点建设内容，也可以是与规划目标相一致的示范、试点工程，通过具体行动以点带面推动规划实施。水乡地区通过当代魅力特色示范工程、风景绿道建设示范工程、区域蓝道建设示范工程等重大行动工程的制定，将规划实施的内容纳入规划编制成果，使规划编制与实施融为一体。行动工程明确具体的行动目标、建设指引、行动内容、行动安排等工作。

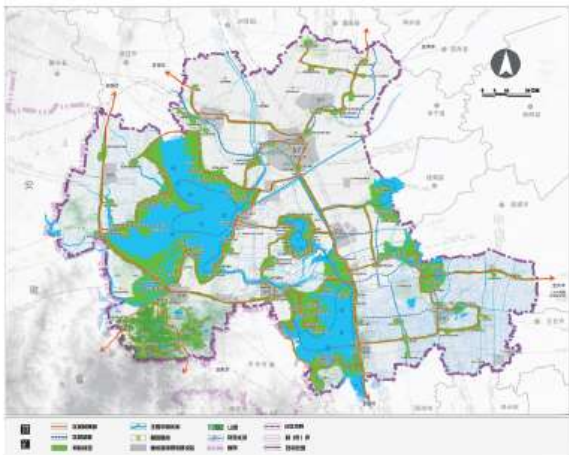


图 5 水乡地区区域蓝绿网络规划图

资料来源：《苏北苏中水乡地区城镇体系规划(2015-2030年)》

以当代魅力特色示范工程为例，行动目标是通过培育10个基础较好、特色鲜明、提升潜力大的当代城乡魅力特色示范区，提升区域影响力，在全省层面起到示范作用。并针对每个当代城乡魅力特色示范区，提出明确的建设指引。行动内容包括制定特色示范区试点实施方案；明确支持政策，给予资金支持，设立特色示范区保护和发展专项资金；协调开发和保护关系，开展非物质文化遗产的传承和创新活动等。同时，每个行动工程明确了行动的牵头机构、协作机构及其具体的工作安排，通过行动主体和行动内容的制定，有效推动规划实施。

4 结语

景观风貌作为各类地域特色要素相互协调、有机融合构成的地域形象，在快速城镇化背景下并未得到有效重视，并造成各地“千城一面、景观趋同”。尽管在城市总体规划、控制性详细规划等法定规划中，会关注景观风貌规划的相关内容，但很少将其作为“强制性内容”加以规定，直到2018年5月1日，国内首部城市景观风貌条例——《浙江省城市景观风貌条例》才正式颁布实施。而对于区域层面的景观风貌规划，业界的关注则更少，甚至在区域规划、城镇体系规划等法定规划中都没有单独内容。党的十九大作出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断，标志着我国各项工作由更加关注“量”向更加关注“质”转变。作为高质量城乡建设重要内容的景观风貌，无论是城市层面还是区域层面，都要通过景观风貌规划来加强地域特色的塑造，尤其在生态文明和乡村振兴大背景下，更要关注区域景观风貌的塑造和区域名片的打造。本文以苏北苏中水乡地区为例，提出了面向实施的区域特色景观风貌规划方法，以期为其他区域特色景观风貌规划编制及其实施提供参考。

参考文献：

- [1]彭建国，汤放华.城市地域特色的过去、现状与未来[J].城市问题，2011(3):21-24.
- [2]王世福.城市特色的认识和路径思考[J].规划师，2009，25(12):17-21.
- [3]杨俊宴，胡昕宇.城市空间特色规划的途径与方法[J].城市规划，2013，37(6):68-75.
- [4]卢济威，刘祖健.城市特色塑造途径的探索[J].城市规划，2013，37(6):63-67.
- [5]张泉，王学锋，陈翀.塑造魅力城市的规划探索——江苏省城市空间特色规划解析[J].建筑学报，2012(1):98-102.
- [6]李晖，李志英，白杨，等.高山峡谷区域景观生态规划模式研究方法[J].城市发展研究，2007，14(1):133-137.
- [7]朱捷.区域景观规划途径探析——以重庆两江新区御临河区域景观规划为例[J].规划师，2013，29(7):51-55. [8]孙施文.试析规划编制与规划实施管理的矛盾[J].规划师，2001(3):5-8.
- [9]孙施文.有关城市规划实施的基础研究[J].城市规划，2000(7):12-16.
- [10]赵民.论城市规划的实施[J].城市规划学刊，2000(4):28-31.
- [11]张京祥，芮富宏，崔功豪.国外区域规划的编制与实施管理[J].国际城市规划，2002(2):30-33.
- [12]李海涛.行动计划作为省域城镇体系规划实施路径的探索[J].规划师，2012，28(11):32-34.

-
- [13]张京祥, 吴启焰. 试论新时期区域规划的编制与实施[J]. 经济地理, 2001, 21(5):513-517.
- [14]戴慎志, 刘婷婷. 面向实施的城市风貌规划编制体系与编制方法探索[J]. 城市规划学刊, 2013(4):101-108.
- [15]张泉. 《江苏省城镇体系规划—2030 年》战略方针的思考[J]. 城市规划, 2012(12):45-52.
- [16]江苏省住房和城乡建设厅, 江苏省城市规划设计研究院. 江苏省城镇体系规划(2015-2030)[Z]. 2015.
- [17]江苏省住房和城乡建设厅, 江苏省城镇化和城乡规划研究中心. 苏北苏中水乡地区城镇体系规划(2015-2030 年)[Z]. 2017.