

# 大运河核心监控区的国土空间管控策略研究

——以京杭大运河浙江段为例

浙江省国土空间规划研究院 王也 朱静怡 沈立峰

**【摘要】**保护好、传承好、利用好大运河这一宝贵遗产，是新时代党中央、国务院做出的一项重大决策。以国土空间为载体统筹运河地区的生态文化、社会经济协同发展，是落实大运河国家战略的重要抓手。文章以京杭大运河浙江段为例，通过对大运河核心监控区管控的内涵特点与现状矛盾分析，提出大运河核心监控区的分级分区与风貌形态管控路径。

**【关键词】**大运河浙江段；核心监控区；国土空间管控；分级分区；风貌形态

当前，我国正全力推进大运河保护与利用工作。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《大运河文化保护传承利用规划纲要》（以下简称《纲要》），要求各地认真贯彻落实<sup>[1-2]</sup>。《纲要》提出“核心监控区、滨河生态空间”概念，要求对大运河两岸2000米范围的国土空间进行功能形态管控（图1）。

自2006年开展申遗工作以来，大运河相关研究广泛开展<sup>[1-14]</sup>，尽管关于遗产保护利用、滨水景观设计、管理体制的研究较多。如詹庆明等<sup>[3]</sup>基于GIS和RS技术，通过遗产保护、生态、休闲游憩景观过程的适宜性分析，依据遗产特色划分遗产源类型，进行分级保护；徐扬波等<sup>[4]</sup>提出将运河两岸300米街区作为风貌提升重点地区，统筹山、河、城、镇、村、园要素，

建立符合遗产保护与城市发展的景观控制体系。但是，关于大运河核心监控区、运河管控与国土空间体系衔接的研究却凤毛麟角。

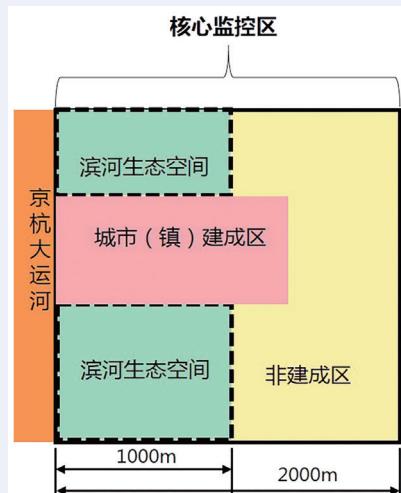


图1《纲要》对核心监控区、滨河生态空间概念的界定示意（来源：作者根据纲要自绘）

为此,研究以京杭大运河浙江段为例,试图从分级分区、风貌形态2个方面透视核心监控区的管控路径。

## 一、大运河核心监控区国土空间管控的现状矛盾

京杭大运河浙江段流经杭州、嘉兴、湖州,长约263公里,核心监控区面积约1052平方公里,现状面临四大矛盾。

第一,遗产保护尚不足,人文形象待提升。核心监控区内遗产丰富,包含世界文化遗产保护区81.24平方公里、国家历史文化名城3个、中国历史文化街区1个、中国历史文化名镇3个、全国重点文物保护单位52处等内容,但因传统风貌地区的年久失修,后续城市建设缺乏调控,优质的滨水空间成为景观私有化的重灾区,嘉兴历史城区等区域历史风貌感知度逐渐降低。

第二,生态环境受影响,产业整改压力大。运河自古航运繁忙,沿河产业、港航设施密集,现状两高三高企业对生态环境产生影响,局部水质降至VI类。例如湖州沿线布局省级化工园区,较多的化工、印染、纺织企业面临技改与整治提升。

第三,城镇空间约束紧,保护利用待协调。《纲要》对核心监控区内的老城改造区要求高层禁建,而运河横穿杭州、嘉兴主城,因此大量城市更新工作面临资金平衡的挑战。同时,滨河生态空间要求严控非公益功能,这与嘉兴市秀水新区、乌镇互联网小镇等发展功能存在较大冲突(图2)。

第四,体系传导不顺畅,管控抓手待明确。核心监控区缺乏与国土空间规划体系的衔接,导致核心监控区、滨河生态空间的管控边界不明,与开发边界、实际地物存在冲突(图3)。



图2 滨河生态空间对新区建设功能产生难以协调的约束(来源:作者自绘)



图3 核心监控区范围与开发边界、实际地物冲突(来源:作者自绘)

## 二、总体思路

规划明确“历史文化保护、生态保护、整体安全”三条底线,提出“文化功能传承、城市功能转型、航运功能转型”三大目标。针对问题多而杂、协调难度大的特征,规划强调分级分区策略,与国土空间规划相衔接,通过规划分区法定化,逐步引导产业渐进式转型。风貌形态方面抓大放小,重点提升运河第一界面、重要景观视廊,通过详细规划调整优化,凸显浙江段水乡古镇特色<sup>[4-6]</sup>。

## 三、大运河核心监控区的国土空间管控策略

### (一) 从一级管控调整为两级管控

河道按遗产河道、拓展河道两级划分,大

运河浙江段可分为杭州塘等8条遗产河道和澜溪塘等3条拓展河道。结合河道分级，将

纲要核心监控区一级管控调整为两级管控（图4）。

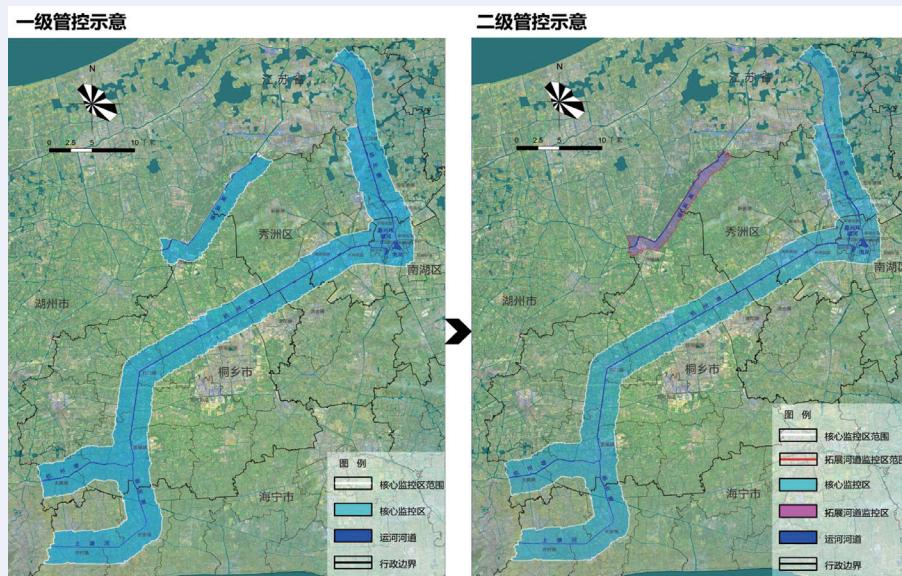


图4 大运河嘉兴段核心监控区两级管控示意（来源：作者自绘）

一级管控对象为大运河核心监控区，严格执行纲要并细化对策。首先确定管控范围，核心监控区为遗产河道两岸起始线至同岸终止线距离约2000米范围，起始线为河道临水线，终止线由开发边界、地形地物、交通干线等要素综合确定；其次，为保障水体生态安全，对现状污染企业及低、小、散码头制定整改方案，全省实行负面清单管理制度；最后，对滨河生态空间要“加码”管控，即除城镇建成区外，遗产河道两岸起始线至同岸终止线距离约1000米范围内应严控新增非公益用途，强化运河的公共属性，鼓励公共设施、生态绿地、乡村振兴功能，提高公共空间的连续与可达。

二级管控对象为拓展河道监控区，引导地方渐进式转型。近期管控要求适度放宽，管控距离为河道两岸1000米，管控改扩建项目按环保要求执行，远期逐步转为一级管控。

## （二）实行差异化分区管控

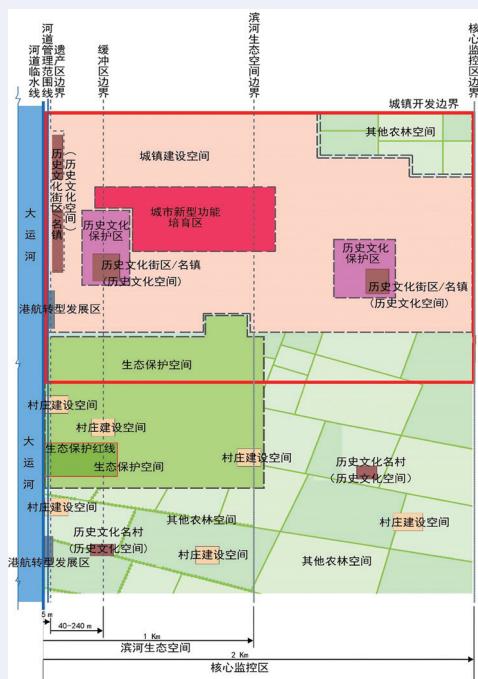
结合国土空间用途分区，大运河核心监控区建立二级管控分区（表1、图5）。

一级分区锁定运河的历史人文、生态涵养、居住生活、农业灌溉核心价值，分为“历史文化空间、生态保护空间、城镇建设空间、村庄建设空间、其他农林空间”五大分区。其中部分分区与国土空间规划用途管制分区相衔接，如生态保护空间对应生态保护区与生态控制区，按照相应用途准入的法定要求严格管制，实现运河生态属性保障。

二级分区结合运河突出的漕运、商贸等职能将功能细化，如城镇建设空间细分为“城市新型功能培育区、港航转型发展区、历史文化遗产保护区、老城改造区、其他城镇集中建设区”。二级分区执行“双控”，如城市新型功能培育区既要符合商业商务区的用途分区准入要求，也应是市县级国土空间规划布局的城市级、片区级中心区，从而保障滨水空间的公共属性。

表 1 大运河浙江段核心监控分区管控示意 (来源: 作者结合参考文献 13 绘制)

空间分类	细化分区	对应的法定分区	用途管制规则
历史文化空间	世界文化遗产的遗产区和缓冲区	历史文化、河道管理相关法律法规、专项保护规划划定的范围	严格按照历史文化、生态保护相关的法律法规规章、管理规定和专项规划要求管控。
	大运河全国重点文物保护单位的保护范围和建设控制地带		
	其他各级文物保护单位(点)、各级历史文化名城名镇名村街区、历史建筑、历史地段、工业遗产以及各级传统村落等的保护范围和建设控制地带		
生态保护空间	生态保护区(生态保护红线)	生态保护区	生态控制区内鼓励生态修复工程,由于“两山转化”确有必要的可允许小规模、低强度的旅游、观光、休闲设施以生态影响最小的方式准入。
	生态控制区	生态控制区	
城镇建设空间	历史文化保护区	——	为文化、旅游设施的建设而划定的空间,可新增或改(扩)建与运河文化、旅游休闲、生态景观提升相关的设施。
	城市新型功能培育区	商业商务区	依据国土空间规划布局的城市级、片区级中心区划定。可准入行政办公、商业商务、科技研发、文化创意等项目建设。
	港航转型发展区	交通枢纽区	大运河沿线符合国土空间规划的港口公用作业区、企业自备码头、交通管理码头、旅游客运码头、水上加油站、仓储物流、配套工业等相关港航设施。
	老城改造区	——	限制各类用地调整为大型工商业、商务办公、住宅商品房、仓储物流设施等用途,鼓励调整为公共服务设施、公园绿地等公益性用途。
	其他城镇集中建设区	——	不符合用地性质兼容性要求、对主导功能负面影响较大的用途应逐步退出。
村庄建设空间	——	村庄建设区	严禁新建、扩建工业园区,严禁新增经营性矿业权出让(地热、矿泉水等水气矿业权除外)。优先准入大运河文化振兴相关项目、乡村公共服务配套项目、乡村振兴相关项目。
其他农林空间	——	——	满足所属国土空间用途分区管控要求,同时注重与周边自然生态系统的有机结合,发挥整体生态功能。加强生态修复,注重自然修复和工程治理相结合,推进河岸带生态化改造,维护大运河沿线的自然景观风貌。

图 5 大运河浙江段核心监控分区示意  
(来源: 作者结合参考文献 13 绘制)

### (三) 增加重点风貌形态提升路径

#### ① 运河第一界面管控

第一, 遵循滨水梯度原则, 避免城压景(图 6a)。控制运河两岸建筑前低后高, 渐次升高。结合适宜的观察视角, 设置建筑高度一般不应超过建筑退让对岸临水线距离的 1/3、同岸临水线距离的 2/3。

第二, 遵循视线通透原则, 丰富视觉体验。鼓励滨河岸线的居住、公共及商业服务等功能相混合, 避免形成过长的单一居住界面, 营造良好有序的视线通廊及景观节点。平面布局时, 也要注重滨河建筑的进退开合、错落有致。

第三, 遵循分段引导原则, 彰显运河风情(图 6b)。分为四类引导, 自然生态段应保持原生态的自然开敞景观, 郊野村庄段应保持村落与