

# 浙江省人民政府办公厅文件

浙政办函〔2021〕9号

---

## 浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省 大运河核心监控区国土空间管控通则的通知

杭州市、宁波市、湖州市、嘉兴市、绍兴市及有关县(市、区)人民政府,省级有关单位:

《浙江省大运河核心监控区国土空间管控通则》已经省政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

浙江省人民政府办公厅

2021年2月22日

(此件公开发布)

# 浙江省大运河核心监控区

## 国土空间管控通则

### 1 总则

#### 1.1 编制目的

为贯彻落实《大运河文化保护传承利用规划纲要》等精神,加强大运河核心监控区国土空间用途、空间形态和景观风貌管控,打造树立国际标杆的文化遗产展示带、践行绿水青山就是金山银山理念的生态文明示范带、弘扬中华文明的文化旅游精品带、重现通江达海的千年古道水运带、承接国家战略的沿河开放利用带,根据相关法律法规、规划、文件,编制本通则。

#### 1.2 工作原则

保护优先,推动绿色发展;强化引领,实施规划管控;古今融合,传承历史文脉;因地制宜,突出浙江特色。

#### 1.3 核心监控区的范围界定

京杭大运河浙江段和浙东运河主河道两岸起始线至同岸终止线距离 2000 米内的范围划定为核心监控区。核心监控区共涉及杭州市、宁波市、湖州市、嘉兴市、绍兴市 5 个设区市及杭州市上城区、下城区、江干区、拱墅区、滨江区、萧山区、余杭区,宁波市海曙区、江北区、镇海区、北仑区、鄞州区和余姚市,湖州市南浔区和德

清县,嘉兴市南湖区、秀洲区 and 海宁市、桐乡市,绍兴市越城区、柯桥区、上虞区 22 个县(市、区)。

#### 1.4 滨河生态空间的范围界定

原则上除城镇建成区外,京杭大运河浙江段和浙东运河主河道两岸起始线至同岸终止线距离 1000 米内的范围是滨河生态空间。对于自然条件良好、生态功能突出的河湖滨岸重点区域,滨河生态空间范围可不限于 1000 米。

#### 1.5 适用范围

本通则发布后,各设区市政府负责组织编制大运河核心监控区国土空间管控细则。本通则用于指导管控细则制定以及核心监控区内国土空间规划编制、实施和监管。

## 2 管控分区划定规则

### 2.1 起始线和终止线划定规则

以河道临水边界线为起始线,以具体地物或地形(道路、河流、桥梁、自然山体、建[构]筑物外围界线等)实际使用的地理空间边界为终止线。起始线、终止线在各地管控细则中进行划定,通过详细规划进行空间落位。建立起始线、终止线数据库,纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

### 2.2 管控分区划定规则

核心监控区分为历史文化空间、生态保护空间、城镇建设空间、村庄建设空间、其他农林空间五类管控分区。管控分区应结合国土空间规划进行划定,在国土空间规划批准前,分区范围应结合

现行规划在管控细则中进行规定。

### 2.2.1 历史文化空间划定规则

核心监控区内的历史文化空间是指具有特殊历史文化价值，受专门立法或专项保护规划保护的区域。

(1)世界文化遗产的遗产区和缓冲区。浙江省大运河世界文化遗产有河道、历史文化街区、水工设施、管理设施、配套设施等遗产要素，保护面积约 130.17 平方公里，分为遗产区和缓冲区两部分，其中遗产区面积约 26.58 平方公里、缓冲区面积约 103.59 平方公里。大运河世界文化遗产的遗产区、缓冲区界线原则上与《浙江省大运河文化保护传承利用实施规划》一致，具体以各设区市大运河世界文化遗产保护规划为准。

(2)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。大运河全国重点文物保护单位位于浙江省的文物保护要素共 22 项，保护范围和建设控制地带具体界线以依法公布的区划图为准。各设区市应在管控细则中明确保护名录、保护范围和建设控制地带。

(3)其他各级文物保护单位(点)、历史文化名城名镇名村街区、历史建筑、历史地段、工业遗产以及传统村落等的保护范围和建设控制地带。核心监控区涉及杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴 5 个国家级历史文化名城，以及多个各级文物保护单位(点)、历史文化名镇名村街区、历史建筑、历史地段、工业遗产、传统村落等，其保护范围、建设控制地带依据经批准的保护规划划定；未编制保护

规划的,以相关部门公布的保护范围为准。各设区市在管控细则中应明确保护名录以及省级以上历史文化街区、省级以上文物保护单位的保护范围和建设控制地带。

### 2.2.2 生态保护空间划定规则

生态保护空间是指国土空间规划中划定的生态保护区(生态保护红线)和生态控制区。各设区市在管控细则中应明确生态保护区(生态保护红线)的范围和面积。

(1)生态保护区(生态保护红线)。生态保护区是保障和维护国家生态安全的底线,通常包括具有水源涵养、生物多样性保护、水土保持等功能的生态功能重要区域,以及存在水土流失等问题的生态环境敏感脆弱区域。

(2)生态控制区。生态控制区是生态保护区以外,需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的自然区域。

### 2.2.3 城镇建设空间划定规则

城镇建设空间是指在国土空间规划中划定的城镇开发边界内的区域,包括城镇建成区和非建成区。各地可根据实际划定历史文化保护区、城市新型功能培育区、港航转型发展区3个子分区的范围。

(1)历史文化保护区。历史文化保护区是为文化、旅游设施建设而划定的空间,以彰显地方特色文化、运河特色风貌、活态文化遗产为重点,主要依托现有的历史文化街区或文物保护单位密集、运河景观风貌保持良好的地区设置。

(2)城市新型功能培育区。城市新型功能培育区依托大运河文化景观资源,结合城市功能完善和品质提升需要,依据国土空间规划布局的城市级、片区级中心区划定。

(3)港航转型发展区。港航转型发展区主要指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、仓储物流、配套工业等相关港航设施。港航转型发展区在国土空间规划中的交通枢纽区或区域基础设施集中区内划定。

#### 2.2.4 村庄建设空间划定规则

村庄建设空间是指国土空间规划中的村庄建设区。

#### 2.2.5 其他农林空间划定规则

其他农林空间是指核心监控区内除历史文化空间、生态保护空间、城镇建设空间和村庄建设空间之外的区域。

位于城镇开发边界内、除城镇集中建设区以外区域,在用途转用前应遵守其他农林空间的管控规定,用途转用后遵守城镇建设空间的管控规定。

### 3 用途管控规定

#### 3.1 总体要求

核心监控区纳入国土空间规划予以统筹安排,实施严格的用途管控,开发建设活动应符合本通则要求,除符合国土空间规划的村民宅基地、乡村公共设施和符合保护利用要求的休闲农业、乡村旅游、乡村康养、休闲体育用途外,滨河生态空间严控新增非公益

用途的用地。

鼓励城镇建设空间和村庄建设空间的更新优先满足文化相关用途需求,引导其他农林空间进行生态修复。

引导不符合相关规划要求的已有项目和设施,包括危害大运河生态安全、破坏大运河景观风貌的项目,违法建设的建(构)筑物,违规占压运河河道管理范围的建(构)筑物、码头等,通过整改、搬迁、关停、拆除等方式限期逐步有序退出。

加强大运河沿线及省际重点断面水环境监测预警,推进Ⅳ类以下水质河段污水垃圾处理,管控河湖排污口建设,限期提高省控断面水质达标率。

### 3.2 历史文化空间用途管控规定

#### 3.2.1 历史文化空间一般规定

核心监控区内的历史文化空间,严格按照相关法律法规规章、保护管理规定和专项保护规划进行管控。核心监控区内的运河河道管理范围,按照国家和省河道管理相关法律法规规章、保护管理规定和专项保护规划进行管控。

对现有不符合大运河世界文化遗产保护规划的项目,要制定整改计划,依法逐步拆除、外迁或整改,腾退用地优先用于公共绿地、文化设施、市政安全设施建设。

#### 3.2.2 世界文化遗产的遗产区和缓冲区特殊规定

(1)遗产区管控规定:遗产区内不得进行工程建设或者爆破、钻探、挖掘等作业。确需进行下列工程建设或者爆破、钻探、挖掘

等作业的,应当依照有关规定履行报批程序;与大运河世界文化遗产保护有关的工程建设、景观维护、环境整治和历史文化街区整治;防洪排涝工程和水文水质、气象监测设施建设;航道和港口、跨河桥梁和隧道、水上交通安全设施建设;因特殊情况需要进行的其他工程建设。

(2)缓冲区管控规定:缓冲区内新建、改建、扩建建(构)筑物,不得破坏大运河世界文化遗产的安全环境、历史风貌和视廊景观,建设工程设计方案应当依照有关规定履行报批程序。自然资源主管部门确定缓冲区内建设用地规划条件时,应当限制土地开发利用强度,相关控制指标应当符合大运河世界文化遗产保护要求。

### 3.2.3 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特殊规定

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应按照国家有关规定进行管控。

### 3.2.4 其他各级文物保护单位(点)、历史文化名城名镇名村街区、历史建筑、历史地段、工业遗产、传统村落等的保护范围和建设控制地带特殊规定

其他各级文物保护单位(点)、历史文化名城名镇名村街区、历史建筑、工业遗产按照国家有关规定进行管控。历史地段、传统村落按照经批准的专项保护规划进行管控。

## 3.3 生态保护空间用途管控规定

### 3.3.1 生态保护区(生态保护红线)用途管控规定



生态保护区(生态保护红线)内,严格按照国家和省生态保护红线管控规则和相关规定进行管控。生态保护红线内,自然保护地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。

生态保护区(生态保护红线)内、自然保护地核心区外,在符合现行法律法规的前提下,除国家重大项目外,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动,严禁开展与其主导功能定位不相符合的开发利用活动。允许的活动包括:原住居民基本生产生活;自然资源、生态环境调查监测和执法;非破坏性科学研究观测及必需的设施建设、标本采集;经依法批准的考古调查发掘和文物保护;不破坏生态功能的适度参观旅游和相关必要的公共设施建设;必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设、防洪和供水设施建设与运行维护,已有合法水利、交通运输设施运行和维护等;地质调查与矿产资源勘查开采;依据县级以上国土空间规划,经批准开展的重要生态修复工程;确实难以避让的军事设施建设及重大军事演训活动。

### 3.3.2 生态控制区用途管控规定

生态控制区内,按照有关规定进行管控,在不破坏生态环境前提下,允许公益、公用等用途转用,具体由各设区市在管控细则中落实。

## 3.4 城镇建设空间用途管控规定

### 3.4.1 城镇建设空间一般规定

核心监控区老城改造应限制各类用地调整为大型工商业、商务办公、仓储物流和住宅商品房用地；鼓励调整为公共服务、公园绿地等公益性用途用地。提升运河两侧绿地、公共空间的畅通性和可达性，因地制宜建设林下慢行道、运河滨河绿道；在落实“窄马路、密路网、小街区”的街区布局模式和严格控制土地开发利用强度的前提下，允许符合国土空间规划的项目建设。城镇建设空间非建成区严禁大规模新建、扩建房地产、大型及特大型主题公园等项目。

#### 3.4.2 历史文化保护区特殊规定

历史文化保护区除执行核心监控区城镇建设空间一般规定外，确有需要的，在符合本通则和国土空间规划的前提下，可新增或改造与运河文化、旅游休闲、生态景观提升相关的设施。

历史文化保护区内不得新增大型交通设施、市政公用设施，确需新增的，在符合国土空间规划前提下，在建设项目审批阶段按照相关法律法规规章征求文物主管部门意见。

#### 3.4.3 城市新型功能培育区特殊规定

城市新型功能培育区除执行核心监控区城镇建设空间一般规定外，确有需要的，在符合本通则和国土空间规划的前提下，可准入行政办公、商业商务、科技研发、文化创意等项目建设。

#### 3.4.4 港航转型发展区特殊规定

在符合省市级内河航道与港口布局规划和国土空间规划的前提下，港航转型发展区准入与大运河绿色航运体系建设有关的港

口公用作业区、企业自备码头、交通管理码头、旅游客运码头等港航设施以及无污染排放的配套工业设施、仓储物流作业区建设。各类码头建设应体现集约化、规模化、绿色化、专业化要求；尊重大运河已有的各类作业区，结合本通则要求对环境风貌进行必要的整改；新建、扩建配套工业设施应在运河岸线 1000 米之外，且与运河环境风貌相协调。

### 3.5 村庄建设空间用途管控规定

核心监控区村庄建设空间鼓励以下相关项目优先准入：(1) 大运河文化振兴相关项目，如文化展馆、文化公园、文化教育基地等，或与非物质文化遗产、传统技艺相关的活态展示；(2) 乡村公共服务配套项目，如教育、养老、文化、体育、医疗、社会福利等公益性设施和乡村公园、小游园等；(3) 乡村振兴相关项目，如信用合作社、农业科研机构 and 农村产业服务、乡村康养、乡村旅游休闲等项目。

严禁大规模新建、扩建房地产、大型及特大型主题公园项目和大型工业园区，严禁新增矿业权出让（地热、矿泉水等水气矿业权除外）。

鼓励村庄低效用地整治，优化村居布局，充分利用村庄闲置宅基地、工业厂房等存量用地和建筑。对于开展农村土地综合整治、撤并零散农居点的，可在建筑高度、环境风貌严格管控前提下设置集中安置点。集中安置点应尽量选址在滨河生态空间之外。

### 3.6 其他农林空间用途管控规定

### 3.6.1 核心监控区范围内其他农林空间用途管控规定

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。

严禁大规模新建、扩建房地产、大型及特大型主题公园等开发项目,确有需要建设的项目,必须符合本通则和国土空间规划。

### 3.6.2 滨河生态空间范围内其他农林空间用途管控规定

滨河生态空间内的其他农林空间除符合上述的各项管控规则外,重点优化滨河生态空间,建设以森林为主体的生态廊道。

鼓励城镇建设空间周边安排公园绿地,包括湿地公园、植物园、城市公园、郊野公园。

村庄建设空间周边加强优质耕地保护、生态林地保育,对环境有负面影响的农业养殖项目应限期搬迁、关停或消除影响;注重农林空间与周边自然生态系统有机结合,发挥整体生态功能。

## 4 空间形态与景观风貌管控要求

### 4.1 重要景观视廊保护要求

重要景观视廊包括核心监控区内大运河世界文化遗产保护规划、历史文化名城名镇名村街区保护规划、传统村落保护规划等专项规划以及城市设计中明确要求控制的视线通廊。其中大运河沿岸的重要景观视廊包括重要历史文化点景观视廊、运河河湾景观视廊、山河景观视廊、河流交汇景观视廊等。

在重要景观视廊内新建、扩建建(构)筑物的,应严格控制高度、体量、色彩和建筑风格,保护传统格局和传统风貌。对景观视

廊内影响传统风貌的现状建(构)筑物,应进行风貌整改。各设区市在管控细则中应明确重要景观视廊的管控范围和管控措施。

#### 4.2 重要景观界面保护要求

重要景观界面包括大运河第一界面和世界文化遗产、省级以上历史文化街区、省级以上文物保护单位周边形成的景观界面。

重要景观界面范围内不得新建、扩建高度、体量、色彩、建筑风格与历史文化遗产不协调的建(构)筑物,不宜采用板式建筑。对景观界面内严重影响传统风貌的现状建(构)筑物,应制定整改方案并进行整改。村庄建设空间的大运河第一界面,新建建筑应做好方案设计,并与大运河传统风貌相协调。

#### 4.3 建筑高度管控要求

沿运河两岸新建、重建建筑高度应遵循滨水梯度原则,前低后高、渐次升高,升高幅度不宜大于18度视角(以运河对岸河堤外坡脚为基点),其中大运河第一界面的建筑高度原则上不得超过建筑退让河岸线距离的三分之二。具体应结合大运河世界文化遗产保护规划和国土空间规划的要求在管控细则中确定。

应对城市新型功能培育区进行城市设计,通过视廊分析和景观影响分析综合确定建筑高度。

港航转型发展区用于港口作业区的建(构)筑物,在不影响大运河重要视线廊道的前提下,保留现状高度,但应通过优化布局、色彩设计、挖入式港池等方式降低对大运河环境风貌的影响。

村庄建设空间、其他农林空间内,除必要的水利设施、航运设

施、市政公用设施外,建筑高度应控制在3层以内。

核心监控区内其他建筑高度的管控,由各设区市在管控细则中明确管控要求,与本通则建筑高度管控规定不一致的按本通则执行。

#### 4.4 建筑风貌管控要求

运河沿线的建筑风貌应与传统风貌相协调,逐步改造与传统风貌不协调的建(构)筑物,加强城市景观视廊控制。历史文化保护区、城市新型功能培育区内的建设项目方案由自然资源主管部门进行严格审查,具体由各设区市在管控细则中明确。

防洪排涝、水利、交通、市政公用等重大基础设施项目,应按照大运河相关法律法规、专项保护规划的要求执行,在满足功能的前提下,交通设施应对上跨和地下两种方式进行比较,其他基础设施优先采用地下敷设的方式,减少对大运河风貌的影响。

#### 4.5 其他管控要求

大运河世界文化遗产河道的驳岸,按照相关法律法规、遗产保护规划的要求进行管控。非世界文化遗产河道实施交通、水利工程,不得改变大运河的总体走向,并尽可能维护大运河原有形态和传统堤岸,鼓励建设生态驳岸。

保护和尊重大运河现有资源和历史环境,恢复自然生态面貌,以农田与自然风貌为主导,形成生态绿色走廊。对大运河世界文化遗产沿线的第一照面山进行生态修复、林相改造和绿化提升,提升生态景观质量。生态保护空间内的所有建设活动不得对山体、

水源造成破坏和污染,不得改变与大运河有关的河道、生态湿地、湖泊、丘陵山体、特色景观植被等。

## **5 保障措施**

### **5.1 明确职责,统筹协调**

在省大运河国家文化公园建设工作领导小组的领导下,由省自然资源厅牵头做好国土空间规划、准入、用途转用等工作,省级有关部门各司其职、密切配合,强化资源整合、统筹协调和督促指导。

省自然资源厅牵头会同省级有关部门负责指导各设区市核心监控区国土空间管控工作,并向省大运河国家文化公园建设工作领导小组汇报。

设区市自然资源主管部门在 2021 年 6 月底前将管控细则报省自然资源厅审查备案;各设区市政府负责将管控要求落实到国土空间规划,统筹做好本行政区域内核心监控区国土空间管控工作。

### **5.2 联审决策,一事一议**

大运河沿线市县县政府建立联审制度,对核心监控区内涉及的重大项目、重大问题,进行联合审查。管控细则实施前,尚未获得建筑工程施工许可证的已批未建项目及现行详细规划、专项规划与本通则有冲突的,可一事一议。

### **5.3 建立机制,保障权益**

建立核心监控区国土空间转换、用途转用和纠错机制,依法保

护相关利益人合法权益。涉及各部门行政审批服务事项的,要明确审批部门、审批要点和审批流程,简化办事程序。

法律法规规章另有规定的,从其规定。

本通则自 2021 年 3 月 1 日起施行。有效期为 5 年。

---

抄送:省委、省人大常委会、省政协办公厅。

---

浙江省人民政府办公厅

2021 年 2 月 23 日印发

