

# 江苏省人民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

苏政发〔2021〕20号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

现将《大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法》印发给你们,请认真贯彻执行。

江苏省人民政府

2021年2月28日

## 大运河江苏段核心监控区国土空间管控暂行办法

### 第一章 总 则

**第一条** 为全面贯彻落实习近平总书记关于大运河文化带建设的重要指示批示和在江苏视察时的重要讲话精神,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,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,结合我省实际,制定本办法。

**第二条** 在大运河江苏段核心监控区内从事各类国土空间保护与开发利用活动,应遵守本办法。

**第三条** 本办法所称核心监控区,是指大运河江苏段主河道两岸各2千米的范围。滨河生态空间,是指核心监控区内,原则上除建成区(城市、建制镇)

外,大运河江苏段主河道两岸各1千米的范围。

**第四条** 核心监控区涉及徐州市、宿迁市、淮安市、扬州市、镇江市、常州市、无锡市和苏州市。与大运河文化遗产保护相关的历史河道可参照本办法执行,有条件的重要支流可参照执行。

**第五条** 具体范围以河道岸线临水边界线为起始线,以行政区边界、自然山体、道路、建筑物及构筑物外围界线等地形地物为终止线统筹划定。

**第六条** 核心监控区国土空间管控应遵循保护优先、绿色发展,文化引领、永续传承,因地制宜、合理利用的原则,按照滨河生态空间、建成区(城市、建制镇)和核心监控区其他区域(“三区”)予以分类管控。

## 第二章 国土空间规划

**第七条** 落实管控范围。各地在编制国土空间规划时,应明确核心监控区和滨河生态空间具体范围,结合《中国大运河(江苏段)遗产保护规划(2011—2030)》划定的文化遗产保护区域,细化管控要求。

**第八条** 优化空间布局。统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,强化核心监控区内文化遗产保护、生态保护和文化创意、文化旅游、休闲游憩、绿色现代航运等与大运河文化保护传承利用相关功能建设,并与河道岸线功能分区相协调,合理安排与主导功能相符的产业布局。

**第九条** 提升空间品质。梳理运河沿线空间特色,加强历史文化遗产保护,强化运河沿线高度、风貌、视廊、天际线等空间控制引导。针对大运河遗产保护的重点区域和重点地段,开展详细规划和城市设计。有序开展运河沿线城市更新工作,促进城市功能完善和品质提升。

## 第三章 国土空间准入

**第十条** 严格准入管理。核心监控区内,实行国土空间准入正(负)面清单管理制度,控制开发规模和强度,严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。

**第十一条** 加强岸线管理。严格保护和合理利用岸线,维护岸线基本稳

定。项目占用岸线须符合《中华人民共和国水法》《江苏省河道管理条例》《江苏省建设项目占用水域管理办法》等法律法规及相关规划要求。

**第十二条** 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。除以下建设项目外禁止准入:

- (一)军事和外交需要用地的;
- (二)由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的;
- (三)由政府组织实施的科技、教育、文化、旅游、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的;
- (四)纳入国家、省大运河文化带建设规划的建设项目;
- (五)国家和省人民政府同意建设的其他建设项目。

**第十三条** 核心监控区其他区域内,实行负面清单管理,禁止以下建设项目准入:

- (一)非建成区内,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;
- (二)新建扩建高风险、高污染、高耗水产业和不利于生态环境保护的工矿企业,以及不符合相关规划的码头工程;
- (三)对大运河沿线生态环境可能产生较大影响或景观破坏的;
- (四)不符合国家和省关于生态保护红线、永久基本农田、生态空间管控区域相关规定的;
- (五)不符合《产业结构调整指导目录(2019年本)》《市场准入负面清单(2019年版)》《江苏省长江经济带发展负面清单实施细则》及江苏省河湖岸线保护和开发利用相关要求的;
- (六)法律法规禁止或限制的其他情形。

本条款在执行过程中,国家发布的产业政策、资源利用政策等另有规定的,按国家规定办理;涉及的管理规定有新修订的,按新修订版本执行。

**第十四条** 建成区(城市、建制镇)内,严禁实施不符合产业政策、规划和管制要求的建设项目。

城市建成区老城改造应加强建筑高度管控,开展建筑高度影响分析,按照高层禁建区管理,落实限高、限密度的具体要求,限制各类用地调整为大型的工商业、商务办公、住宅商品房、仓储物流设施等项目用地。

#### 第四章 国土空间用途管制

**第十五条** 严格落实核心监控区的“三区”准入要求,健全管制制度,根据国土空间规划的用途实施差别化管理。

**第十六条** 生态用途区域内,严格生态保护红线管理,在符合现行法律法规前提下,除国家重大战略项目外,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。自然保护区核心保护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。

**第十七条** 农业用途区域内,坚持最严格的耕地保护制度,坚决制止耕地“非农化”行为,防止耕地“非粮化”,对永久基本农田实行特殊保护,加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,注重与周边自然生态系统有机结合。

**第十八条** 村庄建设区域内,全面保护文物古迹、历史建筑、传统民居等传统建筑。发展乡村特色产业,鼓励建设村庄公共服务设施、文旅设施、非遗传承基地、运河文化展示及其他乡村振兴项目。

**第十九条** 城镇开发边界范围内,鼓励与大运河国家文化公园相关的文化展示、文旅线路、文旅设施以及各类公园绿地建设;鼓励与城市功能发展定位匹配的公共服务设施和基础设施建设。建成区内鼓励优化商业、住宅、服务等各类建设用地结构,调整不合理布局。

**第二十条** 大运河遗产保护区域内,严禁不利于文化遗产安全及环境保护相关的项目建设。对不符合历史文化遗产保护等相关法律法规及规划要求

的建设项目不予办理相关手续。对已有文化遗产及其环境产生影响的设施，应限期治理。

鼓励推进文化遗产合理保护、提升文化遗产展示水平、促进文化遗产活态利用等相关项目建设。

建设项目涉及大运河世界文化遗产和全国重点文物保护单位的大运河遗存保护范围、建设控制地带范围的，应落实建设项目遗产影响评估制度，实行工程建设考古前置制度。

## 第五章 国土空间整治修复

**第二十一条** 强化统筹治理。秉承山水林田湖草生命共同体的理念，加强政府引领，鼓励社会参与，推进大运河沿线国土空间综合整治和生态保护修复。

**第二十二条** 加强不合理用地空间腾退。开展主河道沿线化工企业整治提升，依法关闭不符合安全生产标准的化工企业、园区，依法关停环保不达标的化工企业、园区，依法依规淘汰化工行业落后产能。

对已存在具有历史文化价值的建筑，在修复中予以保护；对于违规占压运河河道本体和岸线的建（构）筑物，按照相关要求及时处置整改，对其他不符合生态环境保护 and 历史文化遗产保护要求的已有项目和设施逐步搬离。滨河生态空间内腾退的土地优先用于建设公共绿地或基本公共服务设施。

**第二十三条** 推进国土空间综合整治。遵循自然恢复为主、人工修复为辅的原则，实施国土综合整治和生态修复重大工程，优先纳入省级国土空间生态修复规划，优先安排山水林田湖草生态保护修复、国土空间全域综合整治、废弃矿山地质环境治理等工程。因地制宜实施滨河防护林生态屏障工程，林相改造应与大运河文化相融合。

**第二十四条** 加强河湖湿地生态保护修复。加强水污染综合防治，促进出入江河、湖泊、塘库支流水体生境自然恢复，科学有序实施退田（圩）还湖（湿）工程。

**第二十五条** 推动存量资源合理流动。全面落实批而未供和闲置土地处置与新增建设用地计划安排相挂钩的机制。统筹核心监控区内、外新增建设用地布局,滨河生态空间内腾退的建设用地空间规模可作为规划期内流量指标归还。

## 第六章 空间形态与风貌引导

**第二十六条** 严格保护自然生态环境和传统历史风貌,突出世界文化遗产保护,加强全域空间形态、城乡风貌的引导和管控,实现大运河沿线自然和人文景观的整体保护和塑造。传承江苏水乡人居、城河共生文化,实现城市风光与运河风光协调辉映。

**第二十七条** 根据岸线所在区位,进行分段引导,体现各段的文化发展特征,与遗产环境风貌相协调,注重工商文化、革命文化的传承和弘扬。

中运河段体现古朴雄浑、尊礼重义、刚毅尚武的楚汉文化特征,突出漕运、水工技术进步为特色的文化保护传承。淮扬运河段体现精工细作、刚柔并济、雅俗共赏的淮扬文化特征,突出水工、漕运、盐业为特色的文化保护传承。江南运河段体现崇文尚教、商农并重、典雅精致的吴文化特征,突出水工、水乡聚落为特色的文化保护传承。

**第二十八条** 根据岸线功能分区及国土空间主导功能差异,开展分区引导。

大运河遗产保护区域内,重点控制大运河世界文化遗产的遗产区和缓冲区、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等范围内的空间形态与风貌。依据相关法律法规及依法批准的相关保护规划要求进行管控,保持和延续传统格局和历史风貌,保护历史文化遗产的真实性和完整性。

生态用途和农业用途区域内,在保护运河现有资源和尊重历史环境的前提下,以农田与自然郊野风貌为主导,形成生态绿色走廊。塑造苏北平原田野风光、苏中里下河水网地区湿地风光、江南水乡田园风光等各具特色的风

貌景观。

城镇开发边界范围内,老城改造应逐步改造与传统风貌不协调的建(构)筑物,控制城市景观视线走廊,整体保护大运河沿线空间形态。新建项目建筑整体高度应与周边大多数建筑平均高度相协调。

村庄建设区域内,应持续改善农村人居环境,彰显历史文化遗产和运河水生态文化独特魅力,对乡村地区分类分区提出风貌和高度控制等空间形态塑造和管控要求,体现田园风光和本土特色。

## 第七章 实施保障

**第二十九条** 明确职责分工。在省大运河文化带建设工作领导小组领导下,由省自然资源主管部门牵头做好国土空间规划和用途管制等工作,相关部门要各司其职、密切配合,强化资源整合、统筹协调和督促指导。

核心监控区内涉及大运河文化带建设的重大项目,需报省大运河文化带建设工作领导小组审定。涉及岸线利用或河道管理范围的项目,须经有权限水行政主管部门批准后实施。

核心监控区涉及的设区市人民政府应及时制定大运河核心监控区国土空间管控细则,落实管控范围,细化管控要求,明确保障措施,报省人民政府后发布实施。涉及江河共用、河湖共用的设区市,应在细则中明确差异化管控措施。

**第三十条** 明确阶段目标。至2022年,各市、县(市、区)在国土空间总体规划中明确“三区”界线并划定落地。至2025年,大运河江苏段文化保护传承利用格局全面形成,核心监控区内国土空间格局得到进一步优化,大运河历史文化遗产管控措施基本完善,主要污染源和违法建设项目彻底清除,沿线绿色生态廊道岸绿水清风貌初步形成。至2035年,大运河文化带江苏段在全国的引领示范作用有效发挥,文化价值和精神内涵得到深入挖掘和活态传承,现代化展示体系全面形成。核心监控区内不符合生态环境保护和相关规划要求的已有项目和设施全部搬离,绿色生态廊道贯通建成,生态环境根本好转,生态

系统服务功能充分发挥,全面展示大运河江苏段生态优势和文化魅力。

**第三十一条** 创新政策机制。探索全民所有自然资源资产损害调查和赔偿制度,加快建立受国土空间用途管制影响而实施的生态补偿机制,构建生态产品价值实现机制。积极整合各类财政资金,吸引社会资本共同投入,探索推广政府和社会资本合作(PPP)等模式,拓宽投融资渠道。地方各级人民政府应结合实际,完善相关支持措施。

**第三十二条** 加强宣传引导。创新和丰富宣传形式,发挥舆论导向作用,积极做好政策解读,充分发挥社会公众力量,营造政府、市场等多方协同推进的良好氛围,形成管控合力。

**第三十三条** 强化监督管理。地方各级人民政府应严格执行文化遗产保护、产业准入政策、自然资源管理、河湖水系治理、生态环境保护等要求,省各有关部门要加强事中事后监管,适时开展专项督查、联合督查,加强审计监督,建立健全社会监督机制。

## 第八章 附 则

**第三十四条** 本办法由江苏省人民政府负责解释。

**第三十五条** 本办法自2021年4月1日起施行。

附件:1.术语解释

- 2.大运河江苏段核心监控区“三区”示意图
- 3.大运河江苏段主河道各河段现状基本情况
- 4.大运河江苏段核心监控区涉及世界文化遗产



附件 1

## 术语解释

### 1. 大运河江苏段。

大运河江苏段位于大运河中部包括京杭大运河江苏段和隋唐大运河通济渠（汴河）江苏段现有和历史上最近使用的主河道。大运河江苏段北起徐州沛县与山东交界处、南至苏州吴江与浙江交界处，纵贯南北790千米，具体河段情况详见附录三。

### 2. 核心监控区其他区域。

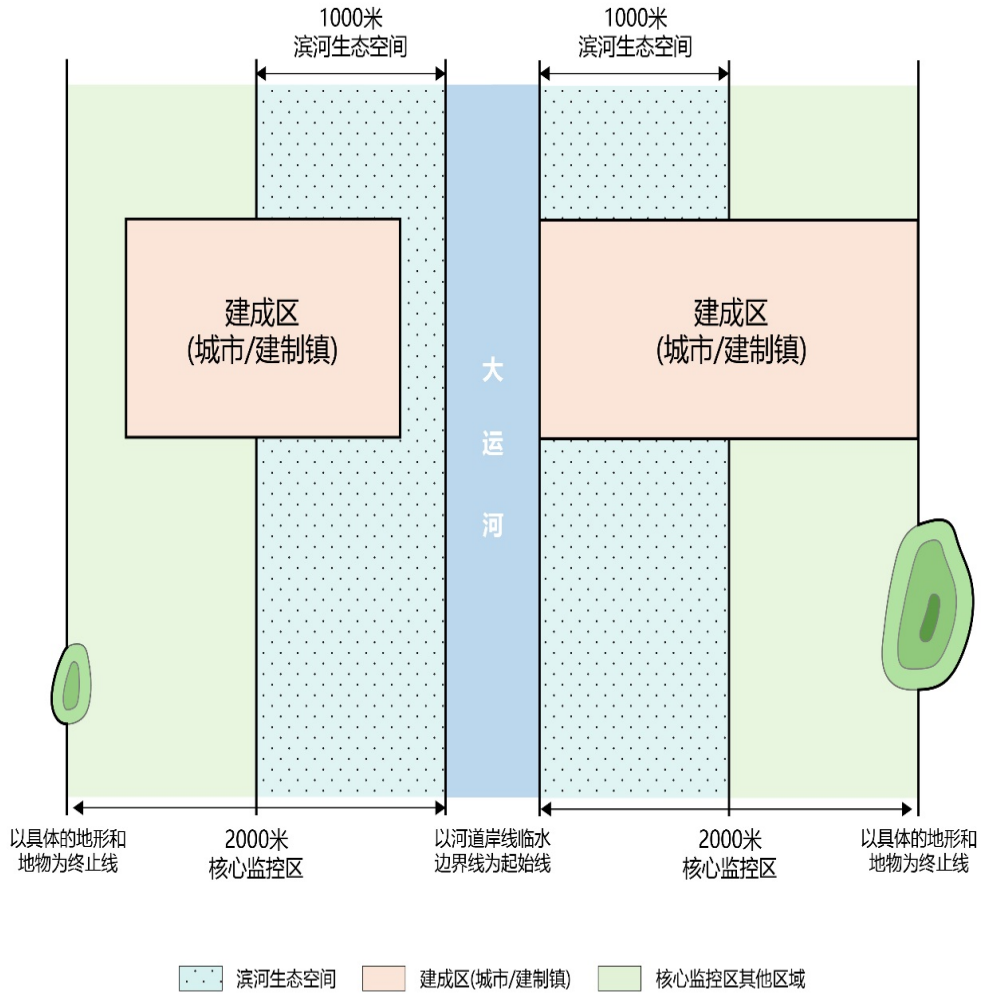
核心监控区内除滨河生态空间及建成区（城市、建制镇）以外的区域。

### 3. 主题公园。

主题公园是指以营利为目的兴建的，占地、投资达到一定规模，实行封闭管理，具有一个或多个特定文化旅游主题，为游客有偿提供休闲体验、文化娱乐产品或服务的园区。总占地面积2000亩及以上或总投资50亿元及以上的，为特大型主题公园；总占地面积600亩及以上、不足2000亩或总投资15亿元及以上、不足50亿元的，为大型主题公园。

附件2

### 大运河江苏段核心监控区“三区”示意图



## 附件3

## 大运河江苏段主河道各河段现状基本情况

序号	河段名称	起点	讫点	河道长度 (KM)	河道功能	河道等级	航道等级	涉及行政区	备注
1	大运河湖西段-不牢河	二级坝 (沛县龙固镇)	中运河 (大王庙) (邳州市赵墩镇)	114.87	行洪、供水 (含调水、饮用水水源地)、排涝、航运	2	2	沛县、徐州市区、铜山区、邳州市	京杭大运河-运西段, 含蔺家坝站下引河
2	中运河	苏鲁界 (邳州市车辐山镇)	杨庄 (淮阴区凌桥乡、马头镇)	172.88	行洪、供水 (含调水、饮用水水源地)、航运	1	2	邳州市、新沂市、宿迁市区、泗阳县、淮安市区	京杭大运河-中运河段
3	淮扬运河	杨庄 (淮阴区王营镇、楚州区城南乡)	长江 (邗江区施桥镇)	168.28	供水 (含调水、饮用水水源地)、航运、排涝	2	2	淮安市区、宝应县、高邮市、江都区、扬州市区	京杭大运河-淮扬运河段, 含淮安城区段大运河、扬州段大运河
4	江南运河	长江 (谏壁) (京口区谏壁街道)	苏浙界 (吴江区桃源镇)	231.74	行洪、供水 (含调水)、排涝、航运	2	3	镇江市区、丹阳市、常州市区、无锡市区、苏州市区	京杭大运河-江南段
5	隋唐大运河通济渠	苏皖界 (泗洪县青阳镇)	洪泽湖 (泗洪县临淮镇)	40.18				泗洪县	新濉河-老汴河
6	张福河-洪泽湖段	淮阴区马头镇	洪泽区蒋坝镇	62.44				淮安市区	
合计				790.39					

备注:

- 1.表格出自《江苏省大运河文化保护传承利用实施规划》。
- 2.大运河江苏段主河道是以水利部提供的中国大运河主河道为依据。
- 3.序号1-4是通航河段,总长度约687.77千米。
- 4.一级、二级河道主要包括:承泄流域性洪水的河道、流域性调水河道、流域内干流、重要一级支流,防御流域洪水、承担流域排水的河道,跨流域骨干供水的河道。河道等级根据行洪流量、引水流量界定。
- 5.涉及河道改道等情况,以水利部门最终确认为准。

附件4

## 大运河江苏段核心监控区涉及世界文化遗产

世界文化遗产区列表

地级市	申报遗产区
无锡市	江南运河无锡城区段
常州市	江南运河常州城区段
苏州市	江南运河苏州段
淮安市	清口枢纽
	总督漕运公署遗址
扬州市	淮扬运河扬州段
宿迁市	中河宿迁段

备注：表格内容出自《中国大运河遗产管理规划》。

世界文化遗产要素类型表

组成部分名称	序号	遗产要素	遗产要素类型	
			大类	小类
清口枢纽	01	淮扬运河淮安段	运河水工遗存	河道
	02	清口枢纽	综合遗存	河道、水工设施、相关古建筑群
	03	双金闸	运河水工遗存	水工设施
	04	清江大闸	运河水工遗存	水工设施
	05	洪泽湖大堤	运河水工遗存	水工设施
总督漕运公署遗址	06	总督漕运公署遗址	运河附属遗存	管理设施
淮扬运河扬州段	07	淮扬运河扬州段	运河水工遗存	河道
	08	刘堡减水闸	运河水工遗存	水工设施
	09	孟城驿	运河附属遗存	配套设施
	10	邵伯古堤	运河水工遗存	水工设施
	11	邵伯码头	运河水工遗存	水工设施
	12	瘦西湖	运河水工遗存	湖泊
	13	天宁寺行宫	运河相关遗产	相关古建筑群
	14	个园	运河相关遗产	相关古建筑群
	15	汪鲁门宅	运河相关遗产	相关古建筑群
	16	盐宗庙	运河相关遗产	相关古建筑群
	17	卢绍绪宅	运河相关遗产	相关古建筑群
江南运河常州城区段	18	江南运河常州城区段	运河水工遗存	河道
江南运河无锡城区段	19	江南运河无锡城区段	运河水工遗存	河道
	20	清名桥沿河历史文化街区	运河相关遗产	历史文化街区
江南运河苏州段	21	江南运河苏州段	运河水工遗存	河道
	22	盘门	运河水工遗存	水工设施
	23	宝带桥	运河水工遗存	水工设施
	24	山塘街历史文化街区（含虎丘云岩寺塔）	运河相关遗产	历史文化街区
	25	平江历史文化街区（含全晋会馆）	运河相关遗产	历史文化街区
中河宿迁段	26	吴江古纤道	运河水工遗存	水工设施
	27	中河宿迁段	运河水工遗存	河道
	28	龙王庙行宫	运河附属遗存	管理设施

备注：表格内容出自《中国大运河遗产管理规划》。