

# 基于国土空间规划的大运河国家文化公园 建设实施路径探索

付佳明, 戴琳琳

(北京大学城市与环境学院, 北京 100871)

**摘要:** 作为中国“十四五”时期重点任务, 大运河国家文化公园建设仍面临着建设项目落地难、开发与保护冲突、跨区域统筹等多重挑战。基于已出台的大运河相关规划和国土空间规划成果, 梳理“两大体系、三种类型、四个层级”的大运河现有规划体系, 解析五大板块和四类要素的空间类内容, 围绕现有规划间“规划层级缺位、衔接机制不明、核心内容重叠”的空间衔接问题, 提出“强化空间专项规划以完善专项规划体系、统一规划编制管理过程以实现规划间有效衔接、明确编制技术要点以加强空间类内容传导落实”三条核心路径。旨在探索落实大运河国家文化公园建设空间需求与国土空间规划衔接的具体路径, 同时提升专项规划与国土空间规划有效传导的可操作性。

**关键词:** 国土空间规划体系; 大运河国家文化公园; 专项规划; 空间需求

深入推进规划体系改革是中国治理体系与治理能力现代化的重要举措。《中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》和《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(简称“《若干意见》”)共同明确了以发展规划、区域规划、专项规划和国土空间规划构成的中国现行规划体系<sup>[1]</sup>。大运河文化遗产、保护与利用作为中国重大战略, 一直以专项规划等发展类规划为主要引领。而作为一项系统性工程, 其具体项目建设更离不开空间层面的规划指引。根据《若干意见》, 国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据<sup>[2]</sup>, 本轮国土空间规划是2035年国家及地方发展的空间基础。机构改革为横向管理提供了“多规合一”的平台, “五级三类”国土空间规划体系为纵向管理明确了事权划分, 严格控制线管控的国土空间用途管制为资源保护与利用清晰了底线边界, 也为涵盖了自然与历史文化资源、需跨区域协作的大运河保护与利用提供了机遇与挑战。在新时代背景下, 亟需以国土空间规划为基础研究大运河文化遗产、保护与利用的具体实施路径。

大运河国家文化公园建设作为“十四五”时期的重点任务, 从国家到地方已陆续出台了各类发展与专项规划, 形成了特定区域的专项规划体系, 其中《大运河国家文化公园建设与保护规划》作为顶层设计的专项规划, 提出了2021年、2023年、2025年底的三个阶段目标。一方面, 大运河国家文化公园建设面临“时间紧、任务重、管控严”的多重挑战, 亟需厘清发展蓝图及时、有效落地的实施路径。大运河国家文化公

收稿日期: 2022-10-08; 修订日期: 2023-03-09

基金项目: 国家自然科学基金项目(52078003)

作者简介: 付佳明(1997-), 女, 广西南宁人, 硕士, 研究方向为国土空间规划。

E-mail: fujiaming0916@163.com

通讯作者: 戴琳琳(1981-), 女, 江苏淮安人, 博士, 副教授, 研究方向为国土空间规划。E-mail: linlindai@pku.edu.cn

园一般由博物馆、绿地公园等实体空间组成,有“定位置、定边界、定规模”的空间需求,需要作为法定依据的国土空间规划保障实施。现有专项规划中对大运河国家文化公园的类别边界仍然界定不清<sup>[3]</sup>,如何在国土空间规划中落实国家重大项目建设诉求、如何开展规划实施监督等项目落地问题需进一步理顺与明确。另一方面,大运河国家文化公园仍需厘清规划体系层级,以实现各规划间的有效传导。大运河国家文化公园建设的现有专项规划种类繁多,且同时受到发展规划与国土空间规划“双重领导”<sup>[4]</sup>。目前专项规划管理主体多元,发展类与空间类专项规划的编制仍缺少统一指导约束。在现行国土空间规划体系中,总体规划和专项规划的横向传导也仍处于探索阶段<sup>[5]</sup>,如何明晰定位和“谁编制谁实施”、如何纳入在编的国土空间总体规划、如何保障各级国土空间规划与专项规划的空间内容有效传导等规划衔接问题,迫切需要得到解答。

大运河保护与利用领域已开展较为广泛的研究,研究角度通常为遗产保护<sup>[6-8]</sup>、文旅融合<sup>[9]</sup>、景观设计<sup>[10]</sup>等,研究对象集中在杭州段、淮安段等区域<sup>[11]</sup>。从国家文化公园角度研究大运河仍处于起步阶段,已有研究集中在内涵辨析<sup>[12]</sup>、建设逻辑<sup>[13]</sup>、管理制度<sup>[14]</sup>等方面,并多探讨以空间落实文化工程建设<sup>[15-17]</sup>。随着大运河文化保护传承利用规划体系的完善,有研究关注到大运河国家文化公园的相关规划问题,但仍侧重于单类规划的编制与传导。吴晓等<sup>[18]</sup>从普遍性、原则性的技术层面探讨了大运河遗产保护规划的总体思路,张广汉<sup>[19]</sup>关注到大运河遗产保护规划需要采取协同规划的编制特点。大运河国家文化公园相关规划作为区域(流域)型专项规划,其规划内容具有复合性,不能单纯视为遗产保护规划、风景名胜区规划<sup>[20]</sup>或旅游规划,也不能仅专注于自身的规划技术路径构建。梅耀林等<sup>[3]</sup>提出了“国家级—省级—市级”的纵向专项规划管控传导体系,赵维姍等<sup>[21]</sup>提出从市级到区级大运河沿线国土空间规划编制要点,但仍未明晰不同类型规划的衔接机制。总体来看,在当前国土空间规划改革背景下,针对大运河空间相关的规划传导与实施路径研究仍显薄弱,大运河国家文化公园的主体功能分区建设和具体项目实施等空间需求落实还需要结合国土空间规划进行衔接和协调。

本文以国土空间规划体系中对于特定区域的空间规划管控为关注重点,梳理了国家、八个省市及部分下辖市县已出台并在效用期内、对大运河国家文化公园建设有指导作用的约73条规划信息和13个规划文本,结合七个省市的省级国土空间规划阶段性成果,以及六个市县级国土空间规划编制进展进行综合分析,梳理大运河国家文化公园建设中各类型规划的空间发展需求及其传导衔接问题,从规划体系重构、传导机制建立、技术内容要求等角度提出具体路径。

## 1 大运河国家文化公园建设的现实挑战

### 1.1 战略定位转变的落地实施需求

作为中国宝贵的文化遗产,大运河文化的保护传承与利用一直受到高度重视,自2012年开始,经历了世界文化遗产、文化带、国家文化公园三个不同战略定位的阶段变迁(图1)。《大运河文化保护传承利用规划纲要》(简称“《纲要》”)和《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》(简称“《方案》”)明确了大运河三大功能定位与建

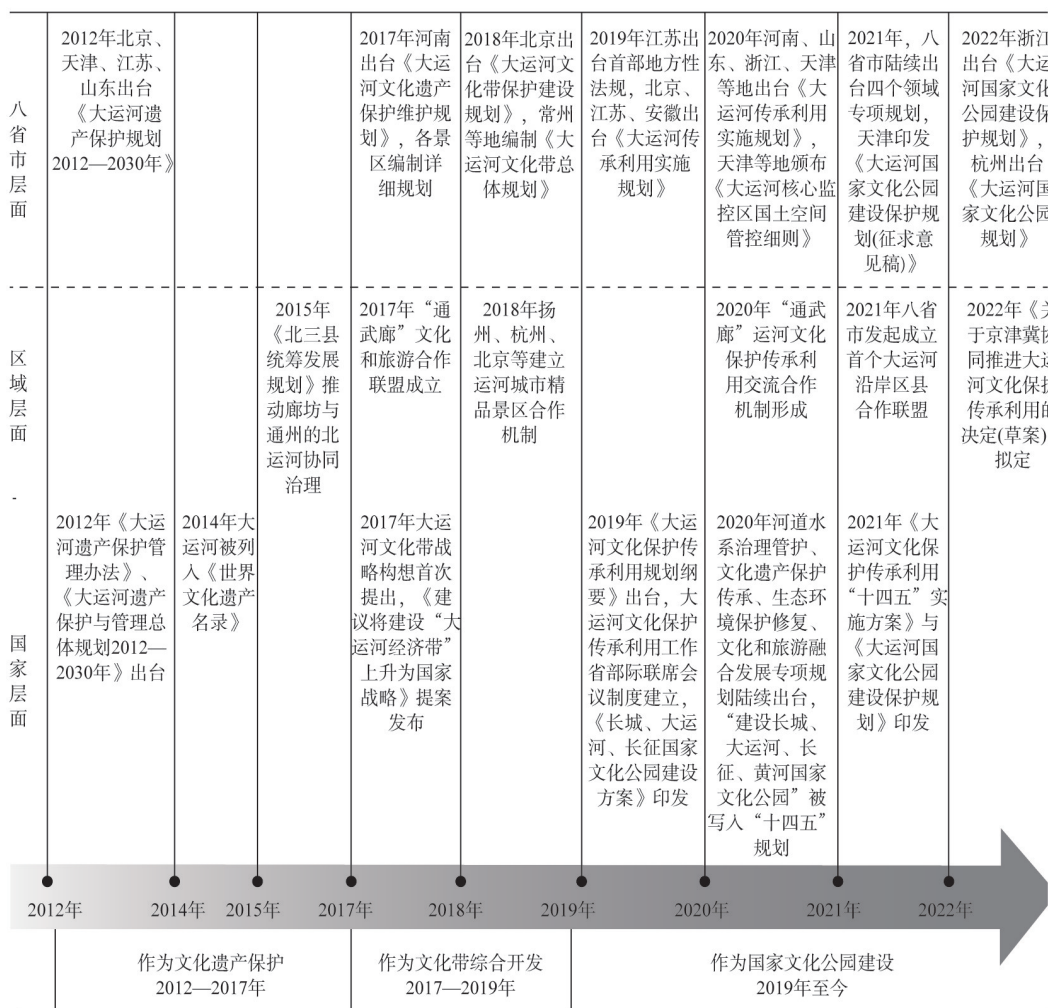


图1 大运河国家文化公园发展进程

Fig. 1 Historical process of the development of the Grand Canal

设国家文化公园的总体目标。国家文化公园作为中国首创，更加强调了大运河的文化属性，并作为大运河文化传承保护与利用的实体化特征，有了更加迫切的落地需求。大运河国家文化公园承担着文化教育、公共服务、旅游观光等重要功能，其核心内容是建设四类主体功能区，也是在空间规划层面推进大运河文化保护传承与利用的新探索<sup>[22]</sup>。各地在积极落实国家层面的要求上，主要在经济、文化、交通运输、社会发展等层面出台了系列政策、法规，加强对大运河文化的保护传承与利用，但针对大运河国家文化公园的具体条例还有待完善。

## 1.2 开发利用与保护管控的冲突困境

大运河相关规划从以单项保护性规划为主到构建整体规划体系演变，使大运河文化保护、传承与利用的整体性和连贯性得到了保障。2012年，国家与地方主要以《大运河遗产保护规划》管控大运河整体性保护。2019年，《纲要》和《方案》完善了顶层设

计。目前大运河国家文化公园顶层工作机制已经建立,部分重点园区已有实体项目建成投用。但是在建设实施过程中,大运河沿线重点地区仍面临着空间难以管控、项目难以落实等问题。一方面,长期以来大运河文化保护传承利用中存在的一系列突出问题依然存在,如运河本体受到威胁和危害<sup>[23]</sup>,周边区域难协调<sup>[24,25]</sup>等,另一方面,在生态文明建设与国土空间规划改革背景下,受资源环境紧约束、管控要求具体化、“多规合一”技术转换难等新问题制约,大运河国家文化公园从规划编制到实施落地困难重重,建设任务进展缓慢<sup>[26]</sup>。这些问题的根源在于地方建设布局速度与上位规划存在不同程度的不一致,多种规划缺少落在“一张图”上的协同指引而导致的空间不协调。

### 1.3 跨区域统筹协调的发展挑战

大运河沿线省市逐渐重视区域性的管理合作,推动大运河文化带的共同打造,部分地区已初步构建了政府合作框架。随着战略定位的转变,大运河国家文化公园建设与管理还存在空间边界难定、责任主体不明、管理程序不清等不确定性的影响<sup>[27]</sup>,仍涉及水利、航运、文化文物、农业、自然资源等多个部门,跨省、市等行政区界的合作面临着更加紧迫的空间管控和项目落实的协作挑战,部分重点任务需牵头部门发挥统筹推动作用,构建更完善的沟通衔接平台,依托国土空间规划实施管理路径形成工作合力。

## 2 大运河国家文化公园现有规划体系与空间类内容

### 2.1 “两大体系、三种类型、四个层级”的规划体系

大运河国家文化公园现有相关规划可分为专项规划体系与国土空间规划体系两大规划体系,尺度涵盖“国家—省—市—园区”四个层级,包括“区域型专项规划、领域型专项规划、详细规划”三种类型(图2)。推动两个规划体系的衔接是实现大运河国家文化公园相关规划“多规合一”的关键。

大运河现有规划已形成以一个区域为主体,以多个领域为配套的专项规划体系。(1)在国家层面,基于《纲要》和《方案》的统筹指引,四个分领域专项规划和沿线八个省(市)的大运河文化保护传承利用实施规划,共同构成了大运河文化保护传承利用的“四梁八柱”<sup>①</sup>。国家文化公园建设工作领导小组发布的《大运河国家文化公园建设保护规划》则是进一步的建设依据<sup>[28]</sup>。(2)八个省市在“四梁八柱”基础上建立了各具特色的专项规划体系<sup>②</sup>,在分领域专项规划中增加了土地利用、交通规划、景观风貌等其他专项规划,北京、天津、浙江、江苏、河北五个省市已出台大运河国家文化公园建设保护规划。(3)在地级市(区)层面,已有西青区、邢台、郑州、杭州等15个城市(区)出台大运河文化传承保护利用实施规划,另有多个城市(区)出台其他大运河相

① 四个分领域专项规划为《大运河生态环境保护修复专项规划》(生态环境部、自然资源部、国家发展改革委员会、国家林草局)、《大运河文化和旅游融合发展专项规划》(文化和旅游部、国家发展改革委员会)、《大运河文化遗产保护传承专项规划》(国家文物局、文化和旅游部、国家发展改革委员会)、《大运河河道水系治理管护专项规划》(水利部、交通运输部、国家发展改革委员会)。

② 部分省市规划体系:江苏省形成大运河文化保护传承利用“1+1+6+11”规划体系,即6个省级专项规划,沿线11个区市制定出台相应规划;河北省建立“1+6+1”省级规划体系,即1个实施规划、6个专项规划和1个景观风貌规划;天津市建立起“2+4+1”市级规划体系,即实施规划和建设保护规划、4个专项规划和1个国土空间管控细则。



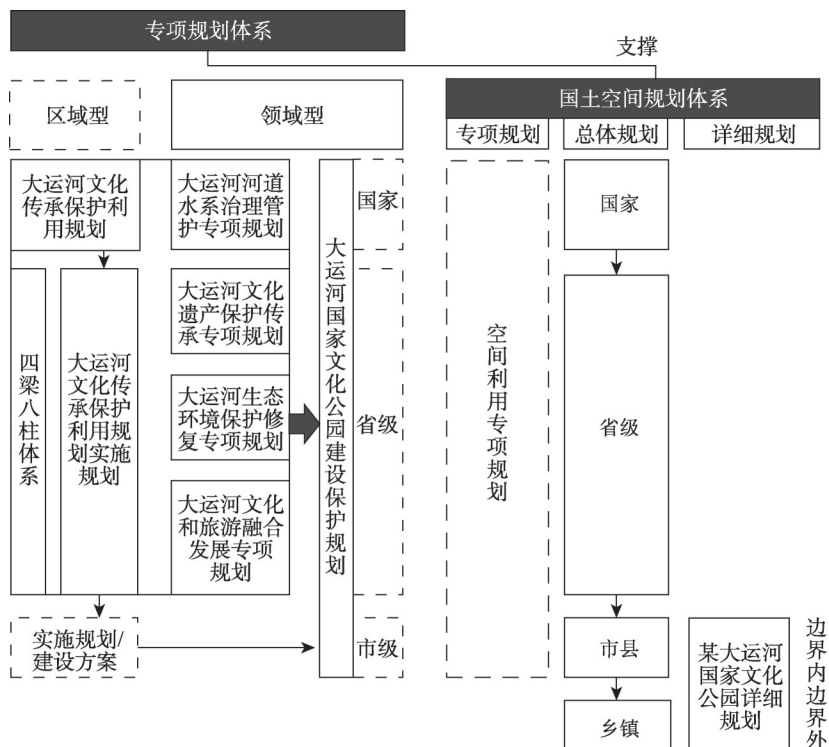


图2 大运河国家文化公园相关规划体系

Fig. 2 Planning system related to the Grand Canal National Cultural Park

关发展规划<sup>③</sup>。(4)在园区层面,部分省市已编制完成重点园区、景区、旅游小镇等规划设计方案。

大运河国土空间规划体系主要指与大运河空间布局相关的各级各类空间规划,是大运河国家文化公园建设的重要载体。目前,沿线七个省市已出台省级国土空间规划,大运河文化带核心区和拓展区中11个地级市(区)已出台市级国土空间总体规划,部分县市公示了县级国土空间总体规划。在各个层级对涉及大运河文化保护、传承与利用有关内容初步明确了编制深度和要点,提出了衔接上述“四梁八柱”规划中国文化公园建设空间需求的要求。此外,一些省市通过制定国土空间管控规则,对有关大运河的空间布局作技术与内容要求<sup>[29]</sup>。

## 2.2 专项规划与国土空间规划体系的空间类内容

大运河现有专项规划中涉及到空间的内容主要包括公园建设总体格局、文化遗产保护传承、自然生态维护、文化和旅游融合、城乡协调发展等五大板块<sup>[30]</sup>,空间范围涉及运河本体及核心监控区、核心区(表1),空间要素包括空间格局、功能分区、重大项目和配套设施四类。规划手段主要是采用结构性需求或形态特征需求的差异化表达,进行点、线、面不同方式的空间指引。其中,空间的结构性需求是指公园整体及周边关于空间格局(结构)、功能分区(用途)、管控要求、规模范围(划定边界)、指标体系、配套工程等宏观需求;形态特征需求是指对实体公园的整体空间形态、断面特征、景观风貌

③ 部分地级市(区)规划:通州区出台了文化带保护建设规划,扬州出台了文化旅游带概念规划,邢台、洛阳、聊城、宿州市出台了市级层面的遗产保护、生态环境保护、交通体系建设、文旅融合等专项规划或实施方案。

表1 大运河专项规划中重点空间类内容梳理

Table 1 Key spatial categories of special planning related to the Grand Canal

规划层级	规划名称	规划类型	五大板块的空间类内容重点				
			公园建设 总体格局	文化遗产 保护传承	自然生态 维护	文化和旅游融合	城乡协调 发展
省级	某省/市大运河文化保护传承利用实施规划	区域型专项规划	空间格局、功能分区	功能分区、管控要求	管控要求	—	—
	大运河(某段)国家文化公园建设保护规划		空间格局、功能分区、重点项目规模范围、重点项目规划路线	管控要求、规模范围、配套工程	管控要求	重点项目规模范围、重点项目规划路线	管控要求、配套工程
	大运河河道水系治理管护专项规划		—	—	管控要求	空间格局	—
	大运河文化遗产保护传承专项规划	领域型专项规划	—	功能分区、重点项目	—	—	—
	大运河生态环境保护修复专项规划		—	—	空间格局、功能分区、管控要求、指标、重点项目	—	—
	大运河文化和旅游融合发展专项规划		—	空间格局、功能分区、管控要求	—	空间格局、功能分区、重点项目规模范围、重点项目规划路线	配套工程
市级	某市/区大运河文化保护传承利用实施规划(实施方案)	区域型专项规划	空间格局、功能分区	管控要求、配套工程	管控要求、指标、规模范围、配套工程	规划范围、配套工程	配套工程
	某市大运河国家文化公园(建设保护)规划	领域型专项规划	空间格局、功能分区、重点项目规模范围、边界管控、重点项目规划路线	重点项目规模范围、边界管控	边界管控	重点项目规模范围、边界管控	空间格局、配套工程要求
	某市大运河文化遗产保护规划		—	保护体系、名录清单	—	—	—

注：根据已公示的相关规划文本内容整理。

等微观需求。不同尺度的规划常采取差异化的规划表达，省级相关规划一般是以文本形式进行结构表述，以名录清单形式进行形态规模表达，基础单元为市或县域范围；市级相关规划一般结合图纸形式进行表达，以各类管控型底线为基础范围。

根据《省级国土空间规划编制指南（试行）》《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》等文件，各级各类国土空间规划要在整体空间格局与分区发展、历史文化资源保护、生态系统修复利用、城乡建设空间协调等方面体现大运河国家文化公园建设的空间安排（表2）。在省级国土空间规划层面，北京市城市总体规划提出了有关大运河整体空间格局、历史文化名城体系、景观空间塑造等规划内容<sup>[31]</sup>。浙江、江苏、天津、河北、

表2 国土空间规划中大运河相关内容梳理

Table 2 Grand Canal-related contents in the territorial spatial planning

国土空间总体规划中相关内容		国土空间专项规划中大运河相关内容	
内容	重点要求	内容	重点要求
专题研究	对大运河管控范围内建成区、非建成区的空间分布、建设用地规模指标情况、与已批复控规的关系等进行梳理,分析研究大运河管控范围内现状用地、空间格局、产业发展等情况	目标战略	落实国民经济与社会发展规划、总体规划的要求,结合行业发展需求,提出目标战略与指标体系
目标战略	体现落实大运河主体功能定位,构建相关指标体系	空间布局	以总体规划为导向,根据专项规划的目标与战略,根据规划编制需要明确总体格局、重点区域/片区划分、项目体系、项目建设标准、项目空间布局、项目竖向设计、项目用地需求、管控范围及管控要求等内容
空间格局	构建大运河段国土空间总体格局,明确空间发展格局和方向,塑造历史文化景观格局  充分考虑沿线功能和区域系统  底线约束,明确大运河保护范围与管控要求,衔接过渡期内批复的相关空间规划  优化大运河周边建设用地功能	空间利用分析	依据勘测成果,测算规划项目的用地需求,分析规划实施对相关市县总体规划约束性指标及中心城区用地结构的影响;分析规划项目选址布局与永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、历史文化保护等规划控制线的关系,评估其对耕地保护、生态环境保护、城镇发展、历史文化保护传承等方面的影响;分析规划建设项目选址布局与城镇绿线、蓝线、紫线、黄线等规划控制线的关系,评估其对绿地系统、重要水体、历史文化遗产、重要基础设施等方面的影响
历史文化保护	明确行政区范围内的运河遗产名录、历史文化保护线范围和总体保护要求	空间管控要求	明确关于战略性资源管控、资源安全保障战略、空间管制等空间保护利用要求,明确规划项目用地范围内的空间管控要求;全域空间布局类要按照省、市、县三级分级指引;城镇空间布局类在县级层面编制
生态空间保护	分级划定生态保护区、生态控制区,明确保护范围和面积;生态空间综合整治与修复,明确“生态要素+功能准入”的管控措施		
农业生产空间保护	永久基本农田、耕地保有量、村庄布局;农业空间综合整治与修复		
城镇空间	空间布局,四线划定;打造蓝绿空间网络,衔接国家文化公园建设保护要求;明确公园范围、用地和功能安排;城镇空间综合整治与修复		
总体城市设计与特色城乡风貌塑造	提出大运河沿线空间形态和风貌塑造的总体控制和引导要求,基于大运河沿线自然和人文禀赋,加强自然和历史文化遗产保护,研究运河地区开敞空间系统、重要廊道和节点		

山东、安徽的省级国土空间总体规划均对大运河国家文化公园建设提出了功能分区、管控要求、生态修复等内容安排。在市县国土空间总体规划层面,天津市区级国土空间总体规划编制技术要点明确提出在总体布局、保护范围及管控要求、沿线空间形态和风貌塑造等方面衔接大运河国家文化公园的要求<sup>[32]</sup>。目前鲜有省市出台大运河国土空间专项规划,主要在蓝绿空间、交通体系等国土空间专项规划中覆盖大运河国家文化公园的相关内容。部分省市出台了编制导则等技术规范明确此类规划的重点要求,安徽省专项规

划编制技术导则规定了目标战略、空间布局、空间利用分析和管控要求等内容<sup>[33]</sup>。

### 3 大运河国家文化公园相关规划的空间衔接问题

#### 3.1 面向空间落地需求的规划层级缺位

大运河现有规划大部分集中于国家、省和部分地级市层级，面向实施性的市县级规划明显缺位。国家级和省级规划内容深度要求以战略性为主，基本能够满足支撑同级总体规划和向下传导的要求。然而作为空间实施保障的重要规划层级，在2023年、2025年的目标时限下，大多数市县层级的大运河国家文化公园建设保护规划尚未编制，增大了实际落地的难度。同时，国土空间规划还未在市县级发挥空间保障落实作用。在市县级的专项规划中，以行业部门主导编制的专项规划由于缺少空间布局和配套指标引导、对重大工程与重点建设项目的空间指引不明晰，难以发挥“中间层次”的作用<sup>[34]</sup>。已编制的实施规划细化了名录清单，具体落位了目标指标，但缺少明确空间边界和规模范围的图纸成果，导致公园建设保护规划往往与国土空间规划底图不一致、建设用地规模等刚性指标精度不足、对建设项目边界和用地需求的界定不清晰<sup>[35]</sup>等问题。在已公示的市县级国土空间总体规划中，也存在大运河国家文化公园的空间需求表达仍不明确，相关专题研究和重点内容仍有不足等问题，尤其是涉及公园的边界、用地范围与需求指标不够清晰。在区县层面，大运河国家文化公园建设作为某些沿线乡镇街道重点发展的战略工程，其发展定位应进行适当衔接，在空间格局上有所体现，并在用地指标上给予支持，而上述工作在规划编制中往往未予以落实。

#### 3.2 多主体编制的多类规划衔接机制不明

大运河现有规划在编制时序、周期、精度等方面均不统一，表现出一定的“多规冲突”。大运河国家文化公园的相关专项规划作为国家重点战略先行出台，面向2025年的发展目标，已经基本完成编制。在现有国土空间规划体系中，国土空间总体规划作为专项规划的基础，面向2035年的发展目标，编制进度较为滞后。由于各市县的国土空间总体规划正同步编制中，市县级尺度的“三区三线”还未划定，某些省市的大运河专项规划只说明了原则性的发展要求对于保护管控区中“一公里、两公里”等管控线的划定较为宽泛，尚未明确空间的具体建设边界、形态特征，给国土空间总体规划的编制带来衔接障碍。大运河各领域专项规划在文本中均要求重视与国土空间规划的衔接，但未说明具体衔接方法，也未出台具体实施办法，导致大运河专项规划的组织编制、审批程序、时间计划和成果要求等内容均处于模糊境地。此外，大运河沿岸存在多主体“碎片化”管理，不同地区的沟通协作机制不明，导致跨区域合作缺乏实质推进，尤其在通航、水环境治理、生态修复等方面，部分标志性工程尚不具备开工条件。

#### 3.3 规划内容存在重叠交叉和传导失效

大运河现有规划的编制部门多元，不同部门的规划缺少统一平台，规划内容仍存在重叠打架现象（图3）。各相关专项规划虽然目标年限一致，但是在编制深度、底图底数和指标标准上存在差异。大运河生态修复保护专项规划以自然资源部门主导编制，其内容深度更为具体，空间属性较强，而其他专项规划大部分空间要素、控制指标不清，与国土空间总体规划的分区划定和管控要求可能存在冲突。大运河各领域专项规划都划分



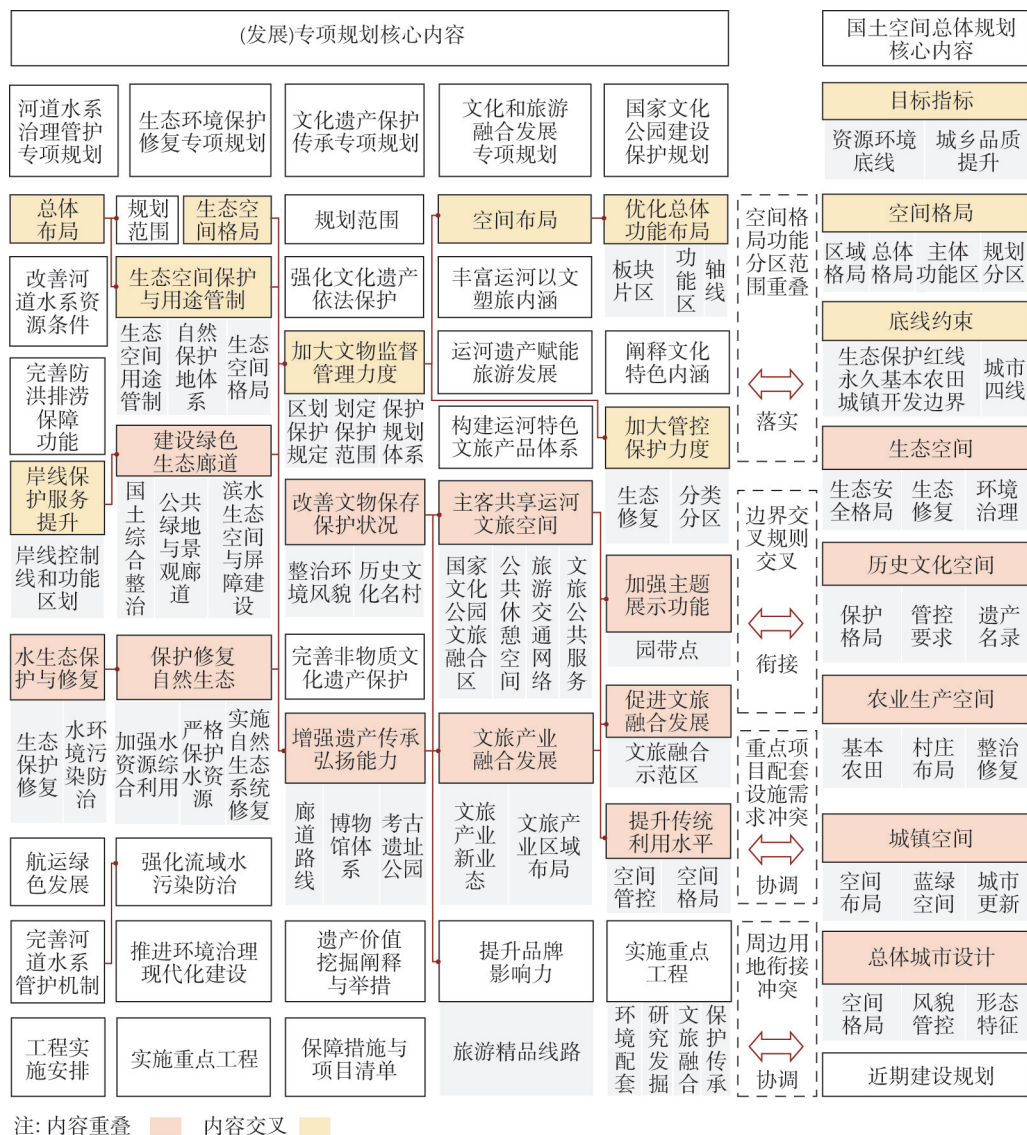


图3 大运河专项规划与国土空间总体规划核心内容的冲突分析

Fig. 3 Conflicts analysis of the core contents between the special planning related to the Grand Canal and the territorial spatial master planning

了不同管控要求的区域,功能区存在重叠交叉。大运河国家文化公园以管控保护区、主题展示区、文旅融合区、传统利用区四类主体功能分区传导主要空间关系,在纵向上逐级传导的关系较为明晰,但在市县层面存在主体功能分区的划定边界不清、划分单元不一。而大运河文化遗产保护与利用规划主要根据遗产资源分布划分核心区、拓展区和辐射区,并将具备条件的有水河道两岸各2000 m范围划定为核心监控区。四个分领域专项规划则在此基础上进行细分,大运河文化遗产保护传承专项进行保护区、核心区、辐射区的划定,部分省市则对大运河周边的生态空间范围做出1000 m的管控要求。以上各异的功能分区划定缺乏统一体系,使得总体规划统筹时需要对各分区进行叠加识别,造成工作程序繁杂。

大运河相关专项规划和国土空间规划在五个重点板块的规划内容和编制要求方面也存在一定的交叉（图3），难以保障在实际开发中的有效传导。在整体空间格局优化方面，总体规划需要纳入各专项规划的分区，城镇、乡村发展定位需考虑主体功能定位，沿岸用地布局需考虑用途分区，目前仍未明确主体功能区、底线管控在空间上的具体衔接方法。在详细规划传导中，大运河国家文化公园实体项目中核心展示园、核心展示带和点都需要具体的用地范围、开发强度指引和灵活的调整机制，尤其涉及到生态、农业空间中的建设选址和规模范围。目前的上位规划大多仅指出模糊范围，难以在详细规划中制定具体实施计划，且缺少弹性的衔接机制，增加了对建设项目的管理难度。

## 4 大运河国家文化公园的建设路径建议

### 4.1 完善立足于空间的大运河专项规划体系

#### 4.1.1 构建与国土空间规划体系衔接对应的专项规划体系

规划体系作为由众多规划类型构成的有机整体，在时间序列与空间序列上应具有明显层级<sup>[36]</sup>。构建“五级、两类”的大运河相关规划体系（图4），有助于厘清专项规划和

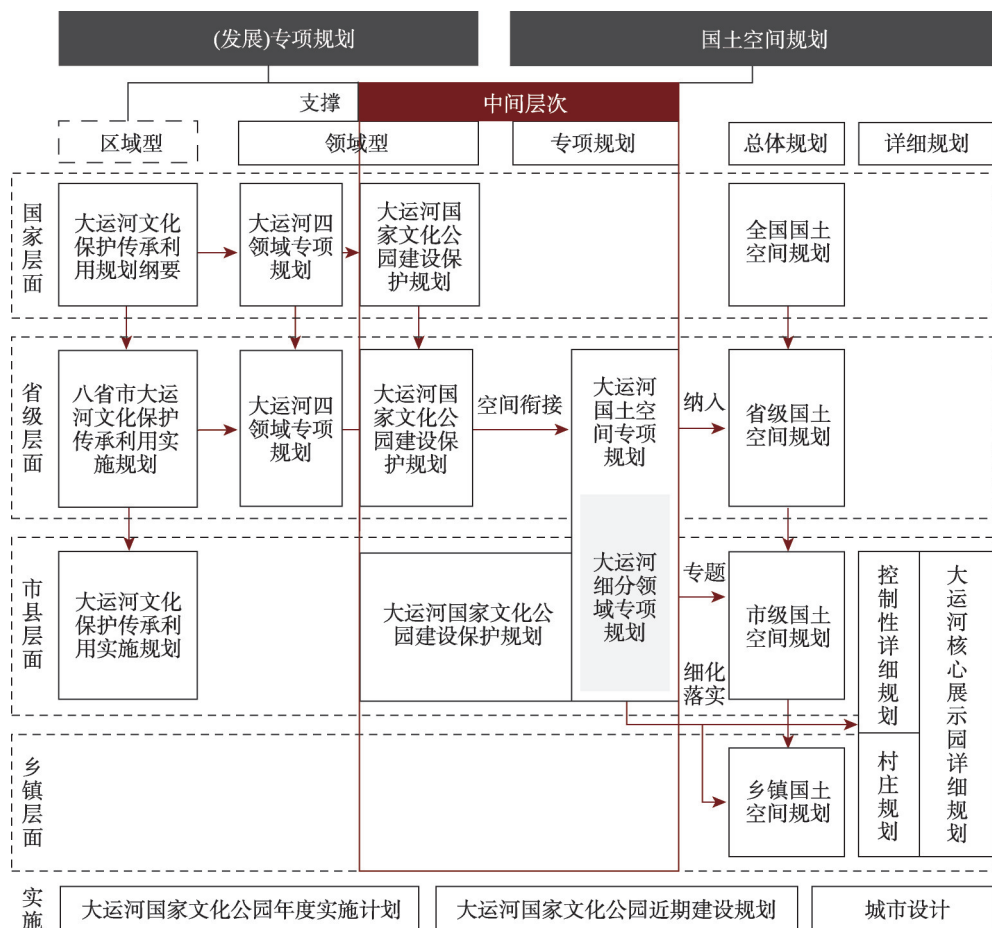


图4 大运河相关规划体系

Fig. 4 Related planning system of the Grand Canal

国土空间规划的衔接关系,使其与纵向行政管理事权、横向序列关系实现动态衔接。基于健全的国土空间规划传导机制,在规划体系中明确关于实体公园空间布局和实施安排的专项规划,明确与各级国土空间规划的衔接方式,大运河国家文化公园相关规划才能以国土空间规划为基础,更好地协调各专项规划。

#### 4.1.2 明确大运河国土空间专项规划作为空间布局类规划的“中间层次”传导

大运河沿线的省市县应在本轮国土空间总体规划的编制进程中,尽快编制大运河国土空间专项规划,或将大运河国家文化公园建设保护规划界定为国土空间专项规划,细化完善专项空间布局内容,从而支撑、传导总体规划和详细规划。在国家和省级层面,以已编制和在编制的专项规划为主,将主要目标和核心要求与省级国土空间规划衔接,注重省级层面大运河国家文化公园建设保护规划的编制。在市县和乡镇层面,大运河国土空间专项规划进一步细化空间布局内容,及时纳入总体规划和详细规划,发挥“中间层次”的作用。

#### 4.1.3 打通国家文化公园理念、目标、任务落实的“最后一公里”

国家文化公园需发挥文化、生态、经济等多重效益,打造人文内涵丰富、生态环境优良、产业可持续发展的空间载体,应形成“顶层战略—中观空间—微观设计”的全覆盖全尺度规划,重视城市设计在实体空间形态特征的引导作用。国家文化公园的落地和实施还需要形成全生命周期的规划管理,制定年度实施计划,注重“最后一公里”的有效传导。年度实施计划是以年度制定的工作计划,可以对接专项规划确定的建设任务、重点项目和行动计划,以便有效明晰项目实施的进度。国土空间总体规划编制后,应加快近期建设规划和年度实施计划的一张蓝图落实,与土地利用计划管理进行有效衔接。

### 4.2 明确基于空间事权的规划编制审批过程

#### 4.2.1 完善国家公园领导小组管理制度

大运河国家文化公园的建设需要区域不同主体的协作,然而跨界统筹往往存在着实施主体缺位、难以打破行政壁垒、治理碎片化等问题<sup>[37]</sup>。为实现高位协调组织,建立统一的管理机构是流域可持续发展的国际经验<sup>[38,39]</sup>,能够实现岸线资源的统筹管理<sup>[40]</sup>。领导小组、城市发展联盟等方式,已被广泛采用于城市群、都市圈建设中<sup>[41]</sup>。目前,大运河国家文化公园在国家和八个省市层面采用了领导小组管理模式,但该机构具有临时性的特点以及人权分离的组织方式,易导致工作难以延续、工作效率不高和跨部门、地域的协调效果不佳<sup>[42]</sup>。为了改善领导小组的工作绩效,应进一步建立完善联席会议制度,细分“决策—协调—执行”职责,在市县级层面也成立下属的工作小组,进行统一管理、垂直领导(图5)。

#### 4.2.2 建立不同地区规划合作衔接机制

在中国“强政府”体制中,建立对话协商平台<sup>[43]</sup>利于完善跨区域规划的合作机制。在跨省合作中,应基于城市群、都市圈等区域发展战略,建立政府间合作机制,以领导小组为主要沟通平台,可通过发展峰会进行协商,对通航、文旅开发等区域型项目签订合作条款和协作协议。在跨市县合作中,应基于省级规划的统一部署,相邻市县在总体规划阶段进行交界地区的空间衔接,将规划游线、绿道、景观视廊等线性空间要素在一张底图上进行审核,保障大运河国家文化公园线性空间的完整性。并将基础设施、公共

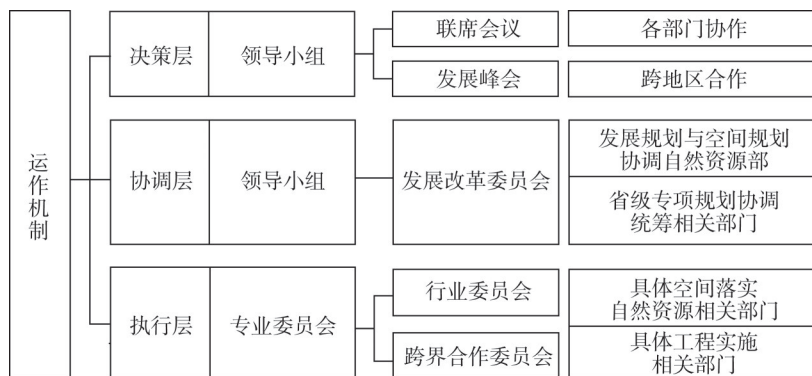


图5 大运河国家文化公园工作组织机制

Fig. 5 Organizational mechanism of the work of the Grand Canal National Cultural Park

服务设施等点要素在一张底图上进行统一布局，保障重点项目落地实施。相邻市县还要对乡镇的主体功能进行合作性需求对接，在中观尺度上明确大运河国家文化公园建设的产业合作、功能互补与共同发展。

#### 4.2.3 明晰各级各类规划编制组织方式

大运河四个领域专项规划已基本明确了各编制主体，但仍需明确编制组织过程，尤其在市县层面，可由自然资源部门会同发展改革部门统筹协调空间需求，以支持重大项目和重点工作开展。大运河国家文化公园建设保护规划应由领导小组协调发展改革委员会、文化和旅游、自然资源等部门共同编制。市县层面的大运河国家文化公园建设保护规划可考虑同大运河国土空间专项规划，由自然资源部门统一编制，作为统筹自然资源、文化资源保护与开发，并与既有专业规划对接的综合性规划，引导沿岸地区城镇、农业、生态空间的合理布局。大运河相关规划的内容都应同同级国土空间总体规划进行符合性审查，在规划成果报批前，应联合自然资源部门开展联合审查。

#### 4.2.4 加强相关专项规划的全过程管控

国土空间规划应发挥其在空间规划治理方面的优势，明确总体规划保障专项规划的“空间权”、详细规划保障各专项规划的“落地权”。沿线省市应加快出台专项规划管理办法，以目录清单管理强化空间性指导约束作用，明确大运河相关专项规划种类，识别与统筹各领域专项规划的空间需求，以解决规划数量过多、质量不高、衔接不充分和交叉重叠等问题。基于专项规划目录清单，沿线省市需尽快明确大运河国土空间专项规划“通则性+专则性”审查要点。其中，上级和同级总体规划确定的相关发展目标、空间布局、建设准则、约束性指标等落实情况作为通则性审查要点，有效衔接国土空间总体规划强制性内容。重点流域、重点区域、资源保护利用、特色风貌、公共服务等领域通过专则性审查要点分类衔接各专项领域技术标准和法规政策。

#### 4.2.5 规范纳入“一张图”平台的流程

大运河相关规划的空间类内容需要及时落于“一张图”上<sup>[44]</sup>，形成在空间上的共同遵循（图6）。在规划编制准备阶段，各级自然资源部门需提供统一空间基础数据以建设统一空间数据平台，尤其是市县层面的大运河国家文化公园建设保护规划和大运河国土空间专项规划需基于同级国土空间规划的统一编制基础。在国土空间规划编制过程中，各



编制基础统一	由各级自然资源部门提供统一的空间基础数据	国土空间底数底图	与国土空间规划衔接的技术标准	“一张图”数据接口	相关国土空间规划成果参考
编制过程上图落位	向国土空间编制单位提供矢量数据	保护类专项	河湖岸线、水域保护、历史文化保护、生态保护等要求		空间布局、边界范围、管控要求
		建设类专项	交通、旅游、环保、产业等设施		空间布局、项目清单、用地规模、新增建设用地
编制成果报批入库	由自然资源主管部门基于统一质检要求及细则开展入库数据审查	入库规则	入库要点	几何特征	相关专项规划
		结构	大运河整体空间结构	栅格	大运河文化带规划 大运河国家文化公园建设保护规划 大运河遗产保护专项规划 大运河生态修复专项规划 大运河水系治理专项规划 大运河文旅融合专项规划
		分区	主体功能区划分	面(矢量)	
			文化遗产保护区范围、具体规模和要求(历史文化街区和村庄)	面(矢量)	
			生态保护管控范围和要求	面(矢量)	
		项目	核心展示园规划布局、具体建设要求(名称、地址、用地规模、建筑面积等)	面(矢量)	
			游线规划布局、具体建设要求	线	
		工程	配套设施需求	面、点	
			旅游设施项目	点	

图6 纳入“一张图”平台的机制流程

Fig. 6 Incorporation of the "one map" platform mechanism process

(发展) 专项规划涉及的规划建设项目的空间布局和用地需求必须将具体选址位置“上图”落位, 并明确名录清单、用地规模等关键信息。各单位需向国土空间规划编制单位提供规划建设项目矢量数据, 保护类的专项规划应提供明确的边界范围和管控要求, 建设类专项规划应提供明确的新增建设用地规模。在规划成果报批阶段, 自然资源部门应基于统一要求细则, 对编制成果开展入库数据的完整性、规范性等质量检查。其中入库要点是专项规划编制内容中须纳入国土空间规划“一张图”的点、线、面等空间要素; 规划成果报批后, 相关专项规划成果应及时纳入国土空间基础信息平台, 与国土空间规划“一张图”叠加, 通过信息平台逐级纵向传导, 并对接到详细规划落实。

4.3 加强空间类内容的规划传导衔接与落实

4.3.1 空间类内容规划编制要点

为实现大运河国家文化公园保护与开发活动的空间协同, 需明确各级各类国土空间规划的空间类内容编制要点(表3)。国土空间总体规划需要协调总体发展目标与公园建设要求的空间诉求, 在空间格局、用途分区、指标体系、底线控制、重大项目中进行统筹。国土空间专项规划既要衔接上级国土空间规划以及“双评价”的成果, 又要支撑下级国土空间规划的编制。大运河国土空间专项规划可作为同级总体规划的专题研究以及同

表3 各级各类国土空间规划重点编制内容  
Table 3 Key compilation contents of land spatial planning

规划层级	规划类型	国家文化公园 总体建设	历史文化遗产保护	自然生态维护	休闲游憩供给	城乡发展协调
省	国土空间 总体规划	明确目标；重大 项目；预留指标	保护体系；空间格 局；管控要求	空间格局；管控 要求	空间格局；管 控要求	空间格局；管控 要求
	国土空间 专项规划	落实空间安排； 相关配套纳入总 体规划	保护体系；空间格 局；管控要求	管控要求；生态 修复措施	项目名录	衔接总体规划各 类规划需求
市县	国土空间 总体规划	落实目标；明确 空间布局；预留 指标	保护体系；历史文 化保护线；分类保护 措施；规模范围	落实空间格局； 明确边界范围	落实项目需 求；明确边 界范围	协同各项目用地 需求
	国土空间 专项规划	落实重大项目空 间具体布局；配 套工程具体要求	重点类型单独编制； 分区施策	重点区域单独编 制；分区施策	重点类型单 独编制；分 区施策	明确配套用地需 求；纳入总体规 划布局
	国土空间 详细规划	明确具体用地性 质、设施布局、 建设指标	具体保护措施、设 施布局；形态管控要求	具体修复措施、 设施布局	具体设施布局	—
乡镇	国土空间 总体规划	明确具体用地性 质、建设规模	重点类型单独编制； 分区施策	重点区域单独编 制；分区施策	重点类型单 独编制；分区 施策	明确配套用地需 求；纳入总体规 划布局
	国土空间 详细规划	明确具体用地性 质、形态特征、 建设指标	具体保护措施、设 施布局；形态管控要求	具体修复措施、 设施布局	具体设施布局	—

时编制的专项规划，明确各专项领域建设行为的目标与指标、总体规划约束性指标分解、空间要素规划布局与用地规模、近期重点工程项目及时序安排等。国土空间详细规划作为用途管制、建设管控的审批依据，应明确用地性质与强度以及设施要求，直接指导大运河国家文化重点项目的开发建设。

4.3.2 规划传导衔接的技术要点

大运河专项规划在纵向与横向传导上应遵循国土空间规划的基本逻辑，衔接国土空间用途管制的手段体系，包括控制线等结构管控、实施许可等规则管控、监督管理等名录管控<sup>[45]</sup>。在纵向上，各类规划应厘清各级政府权责边界，明确“国家—省级—市县—乡镇”各级的规划管控要素（表4）和空间要素的规模结构、空间布局 and 空间形态，兼顾刚性管控和弹性指引的要求<sup>[46]</sup>。在横向上，一是要明确不同类型规划中重叠、交叉内容的空间衔接方式。在分区衔接中，以底线关系处理各类分区，明确各层级管控深度和对应方式（图7）；原则上，大运河国家文化公园管控保护区应与国土空间历史文化保护线相对应，沿岸管控区域应与生态保护红线、永久基本农田保护红线对照；主题展示、文旅融合和传统利用区的开发项目不应划在生态保护红线和基本农田范围内。二是建立统筹“留白”“刚弹结合”的传导机制。为适应大运河国家文化公园配套设施等用地需求，新一轮国土空间规划中暂不明确一时难以确定具体用途的规划用地性质；在城乡建设协调方面，大运河沿岸的建设空间往往具有不确定性，可采取在区（镇）级国土空间总体规划中划定农业农村单元的方式，并确定单元内的村庄建设用地总规模作为约束性指标。

表4 各层级专项规划空间管控表达深度  
Table 4 Depth of spatial control expression for each level of special planning

空间层面	空间要素	国家	省	市县	乡镇
国家文化公园总体建设	空间格局	□	□▲	□▲	□▲
	功能分区	□▲	□▲	□▲○	□▲○
	重点项目	△	□▲●△	□▲○●△■	□▲○△■
	配套设施	▲	□▲△	□▲○●△	□▲○△■
历史文化遗产保护	空间格局	□	□▲	□▲	□▲
	功能分区	□	□▲	□▲○■	□▲○●■
	重点项目	△	□▲○●△	□▲○●△■	□▲○●△■
	配套设施	▲	□▲△	□▲○●	□▲○●△■
自然生态维护	空间格局	□	□	□▲	□▲
	功能分区	□▲	□▲	□▲○●	□▲○●△■
	重点项目	△	□▲○●△	□▲○●△	□▲○●△■
	配套设施	—	□▲	□▲○●△	□▲○●△■
休闲游憩供给	空间格局	□	□▲	□▲	□▲
	功能分区	□▲	□▲	□▲○■	□▲○■
	重点项目	△	□▲●△	□▲○●△	□▲○△■
	配套设施	—	□▲●△	□▲○●△	□▲○△■
城乡发展协调	空间格局	—	□▲	□▲	□▲
	功能分区	▲	□▲	□▲○	□▲○
	重点项目	▲	□▲	□▲○△■	□▲○△■
	配套设施	▲	□▲	□▲○△	□▲○△■

注：□ 结构管控 ▲ 规则管控 ○ 边界管控 ● 规模管控 △ 名录管控 ■ 形态管控。

5 结论与讨论

大运河作为多主体、多样化的跨行政线状分布区域，其协同管理具有复杂性、动态性特征，大运河国家文化公园的建设实施目前面临着落地缓慢、开发保护冲突和多主体统筹的现实挑战，亟需空间规划的统一引领来保障用地支撑等空间需求。本文对大运河现行多类规划的空间衔接问题进行探讨，总结现行规划在规划层级、衔接机制、核心内容中存在协调冲突，导致公园实体范围难界定、新增文旅用地和新产业新业态等用地需求难落实、周边用地难统筹等规划实施问题。上述问题关系着大运河国家文化公园建设蓝图实现的及时与高效，亟待在新一轮国土空间规划编制工作中统筹解决。因此，本文基于现行国土空间规划的层级体系，围绕专项规划与国土空间规划的协调传导，重构了大运河相关规划体系，发挥国土空间专项规划的“中间层次”作用，厘清其衔接传导关系。根据空间事权规划、管控的全过程，提出管理制度、组织方式和“一张图”平台的具体衔接路径。此外，结合空间类内容的衔接重点，提出国土空间规划在省、市县、乡镇三个层级的编制要点和大运河国家文化公园专项规划的技术要点，以更好地整合现行的多类相关规划，推动发展蓝图在规划体系的有效衔接与传导中实现空间需求落地。

探索大运河规划更好地与国土空间规划互动协调、建立大运河规划体系的衔接互动

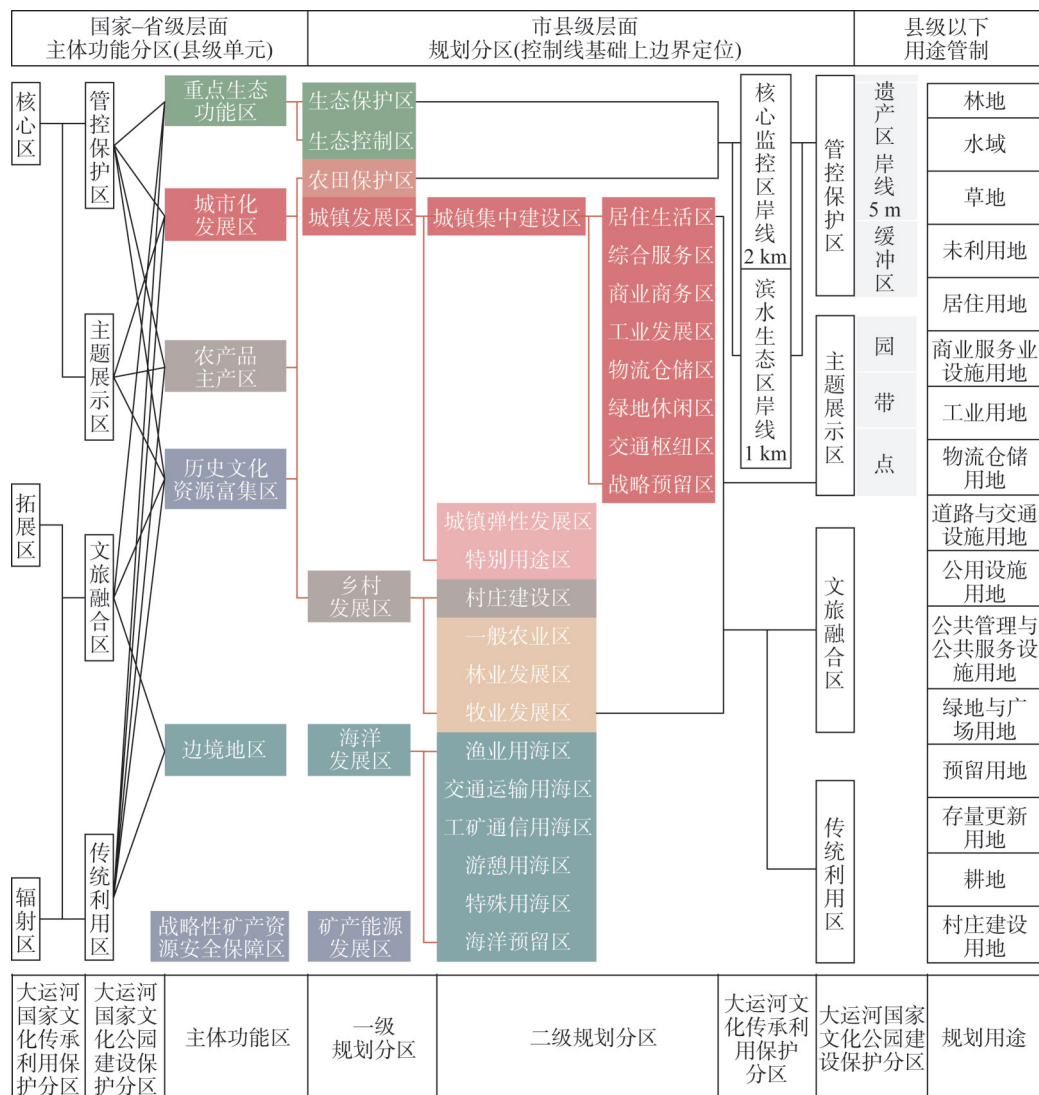


图7 各级管控分区的对应衔接关系

Fig. 7 Corresponding articulation of control zones at each level

机制,有利于推动大运河文化传承、保护与利用,推进规划体系的深化完善。当前解决专项规划在规划体系分类中的不一致问题<sup>[47]</sup>、协同编制专项规划和国土空间规划等仍在探索中。由于地方文件尚未完全公开发布,实际可用的样本数量有限,本文更多以“自上而下”的规定性流程研究了大运河国家文化公园相关规划的编制与管理体系。规划实施过程本身具有系统性,在编制中需要具体问题具体分析以提升科学性,在传导中需要“刚弹结合”以提升可操作性,还需要“自下而上”实践反馈的调整。各地在实际规划建设过程中面临的问题多样,多元利益主体建立的磋商机制不一,还需立足于地方政府、当地居民和市场等各方利益诉求,建立全生命周期的动态管理,及时进行监测、预警和评估,以更好地实现具体项目的建设与管理,应对这些问题还需要更多的研究者、管理者和建设者结合具体实例开展更深入地探索。



## 参考文献(References):

- [1] 中共中央国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用. 中国政府网, [http://www.jiangan.gov.cn/jaxxw/zfxgk/fdzdgk/ghjh/fzgh/sswghjh/202110/t20211026\\_1819403.shtml](http://www.jiangan.gov.cn/jaxxw/zfxgk/fdzdgk/ghjh/fzgh/sswghjh/202110/t20211026_1819403.shtml), 2018-12-04. [The Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on unifying the planning system to better play the role of strategic guidance of national development planning. China Government Net, [http://www.jiangan.gov.cn/jaxxw/zfxgk/fdzdgk/ghjh/fzgh/sswghjh/202110/t20211026\\_1819403.shtml](http://www.jiangan.gov.cn/jaxxw/zfxgk/fdzdgk/ghjh/fzgh/sswghjh/202110/t20211026_1819403.shtml), 2018-12-04.]
- [2] 中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见. 中国政府网, [http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content\\_5394187.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm), 2019-05-23. [Several opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on the establishment of territorial spatial planning system and supervising implementation. China Government Net, [http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content\\_5394187.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm), 2019-05-23.]
- [3] 梅耀林, 姚秀利, 刘小钊. 文化价值视角下的国家文化公园认知探析: 基于大运河国家文化公园实践的思考. 现代城市研究, 2021, (7): 7-11. [MEI Y L, YAO X L, LIU X Z. Analysis on the cognition of National Culture Park from the perspective of cultural value: Reflections based on the practice of the Grand Canal National Culture Park. Modern Urban Research, 2021, (7): 7-11.]
- [4] 许景权. 国家规划体系与国土空间规划体系的关系研究. 规划师, 2020, 36(23): 50-56. [XU J Q. Research on the interaction between national planning system and national territory spatial planning system. Planners, 2020, 36(23): 50-56.]
- [5] 潘海霞, 赵民. 关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨. 城市规划学刊, 2020, (1): 17-22. [PAN H X, ZHAO M. On the construction and some technical issues of the national territory development planning system in China. Urban Planning Forum, 2020, (1): 17-22.]
- [6] 李伟, 俞孔坚, 李迪华. 遗产廊道与大运河整体保护的框架. 城市问题, 2004, (1): 28-31, 54. [LI W, YU K J, LI D H. Heritage corridor and a primary theoretic framework on study of integrated conservation of the great canal. Urban Problems, 2004, (1): 28-31, 54.]
- [7] 单霁翔. “活态遗产”: 大运河保护创新论. 中国名城, 2008, (2): 4-6. [SHAN J X. "Living Heritage": An innovative theory of the Grand Canal's conservation. China Ancient City, 2008, (2): 4-6.]
- [8] 霍艳虹. 基于“文化基因”视角的京杭大运河水文化遗产保护研究. 天津: 天津大学, 2017. [HUO Y H. Research of the water cultural heritage protection of Beijing-Hangzhou Grand Canal based on the perspective of "cultural gene". Tianjin: Tianjin University, 2017.]
- [9] 熊海峰, 祁吟墨. 基于共生理论的文化和旅游融合发展策略研究: 以大运河文化带建设为例. 同济大学学报: 社会科学版, 2020, 31(1): 40-48. [XIONG H F, QI Y M. A research on the development strategy of integration of culture and tourism from the perspective of symbiosis theory: Taking the construction of the Grand Canal Cultural Belt as an example. Journal of Tongji University: Social Science Edition, 2020, 31(1): 40-48.]
- [10] 王剑, 高大伟, 刘明星, 等. 基于文化传承的北京大运河景观规划研究. 中国园林, 2019, 35(7): 83-87. [WANG J, GAO D W, LIU M X, et al. On the landscape planning of the Beijing Grand Canal based on cultural inheritance. Chinese Landscape Architecture, 2019, 35(7): 83-87.]
- [11] 马智慧, 赵丁丁, 楼微君. 大运河杭州段文化带建设思路研究. 运河学研究, 2018, (1): 187-202. [MA Z H, ZHAO D D, LOU W J. Research on the cultural belt construction in Hangzhou section of the Grand Canal. Canal Studies, 2018, (1): 187-202.]
- [12] 王健, 王明德, 孙煜. 大运河国家文化公园建设的理论与实践. 江南大学学报: 人文社会科学版, 2019, 18(5): 42-52. [WANG J, WANG M D, SUN Y. Construction of Grand Canal National Cultural Park: Theory and practice. Journal of Jiangnan University: Humanities & Social Sciences, 2019, 18(5): 42-52.]
- [13] 秦宗财. 大运河国家文化公园系统性建设的五个维度. 南京社会科学, 2022, (3): 162-170. [QIN Z C. Five dimensions of the Grand Canal National Cultural Park systematic construction. Nanjing Journal of Social Sciences, 2022, (3): 162-170.]
- [14] 刘晓峰, 邓宇琦, 孙静. 大运河国家文化公园省域管理体制探略. 南京艺术学院学报: 美术与设计, 2021, (3): 45-49. [LIU X F, DENG Y Q, SUN J. Exploring the provincial management system of the Grand Canal National Cultural Park. Journal of Nanjing Arts Institute: Fine Arts & Design, 2021, (3): 45-49.]
- [15] 龚良. 大运河: 从文化景观遗产到国家文化公园. 群众, 2019, (24): 17-18. [GONG L. Grand Canal: From cultural landscape heritage to national cultural park. The Masses, 2019, (24): 17-18.]

- [16] 路璐, 吴昊. 多重张力中大运河文化遗产与国家形象话语建构研究. 浙江社会科学, 2021, (2): 133-139, 132, 159-160. [LU L, WU H. The research on culture heritage of the Chinese Grand Canal and discourse construction of national image in the multiple tension. Zhejiang Social Sciences, 2021, (2): 133-139, 132, 159-160.]
- [17] 王秀伟, 白栎影. 大运河国家文化公园建设的逻辑遵循与路径探索: 文化记忆与空间生产的双重理论视角. 浙江社会科学, 2021, (10): 72-80, 157-158. [WANG X W, BAI S Y. Logical following and path exploration of the construction of Grand Canal National Cultural Park: Based on the dual theoretical perspectives of cultural memory and spatial production. Zhejiang Social Sciences, 2021, (10): 72-80, 157-158.]
- [18] 吴晓, 王承慧, 王艳红. 大运遗产保护规划(市一级)的总体思路探析. 城市规划, 2010, 34(9): 49-56. [WU X, WANG C H, WANG Y H. Comprehensive ideas of the grand canal heritage conservation plan at city level. City Planning Review, 2010, 34(9): 49-56.]
- [19] 张广汉. 协同规划: 大运河遗产保护规划编制特点. 城市规划, 2014, 38(s2): 120-124. [ZHANG G H. Collaborative planning: The characteristics of conservation planning for the grand canal heritage. City Planning Review, 2014, 38(s2): 120-124.]
- [20] 潘尧, 华乐, 疏良仁. 国土空间规划指导约束下的风景名胜区规划编制探讨. 规划师, 2019, 35(22): 44-49. [PAN Y, HUA L, SHU L R. Compilation of landscape resort under the guidance of national land use and spatial plan. Planners, 2019, 35(22): 44-49.]
- [21] 赵维娜, 张茜, 张萌, 等. 大运河沿线国土空间规划编制要点研究: 以天津为例. 中国城市规划学会. 面向高质量发展的空间治理: 2021中国城市规划年会论文集: 09城市文化遗产保护. [ZHAO W S, ZHANG Q, ZHANG M, et al. A study on the key points of spatial planning along the Grand Canal: Tianjin as an example. Urban Planning Society of China. Spatial Governance for High Quality Development: Proceedings of the Annual China Urban Planning Conference 2021: 09 Urban Cultural Heritage Protection.]
- [22] 李飞, 邹统钎. 论国家文化公园: 逻辑、源流、意蕴. 旅游学刊, 2021, 36(1): 14-26. [LI F, ZOU T X. National culture park: Logic, origins and implications. Tourism Tribune, 2021, 36(1): 14-26.]
- [23] 王剑, 韩炳越, 刘华, 等. 北京大运河文化带景观风貌塑造研究. 中国园林, 2021, 37(s1): 172-177. [WANG J, HAN B Y, LIU H, et al. Research on the landscape modeling of Beijing Grand Canal Cultural Belt. Chinese Landscape Architecture, 2021, 37(s1): 172-177.]
- [24] 孙威, 林晓娜, 马海涛, 等. 北京运河文化带保护发展的国际经验借鉴研究. 中国名城, 2018, (4): 25-31. [SUN W, LIN X N, MA H T, et al. International experience of protection and development of Beijing Canal Cultural Belt. China Ancient City, 2018, (4): 25-31.]
- [25] 许立勇, 周从从. 大运河国家文化公园圈层治理研究. 扬州大学学报: 人文社会科学版, 2021, 25(5): 76-83. [XU L Y, ZHOU C C. Study on circle governance of Grand Canal National Cultural Park. Journal of Yangzhou University: Humanities & Social Sciences, 2021, 25(5): 76-83.]
- [26] 安倬霖, 周尚意. 基于地理学尺度转换的国家文化公园文化遗产保护机制. 开发研究, 2022, (1): 20-30. [AN Z L, ZHOU S Y. The mechanism of cultural heritage protection in National Culture Parks based on geographical scale-transformation. Research on Development, 2022, (1): 20-30.]
- [27] 祁述裕. 国家文化公园: 效果如何符合初衷. 探索与争鸣, 2022, (6): 5-7. [QI S Y. National Cultural Park: How the effect meets the original intention. Exploration and Free Views, 2022, (6): 5-7.]
- [28] 唐仁敏. 大运河文化保护传承利用规划体系已经形成. 中国经贸导刊, 2020, (19): 8-14. [TANG R M. The Grand Canal culture protection heritage utilization planning system has been formed. China Economic & Trade Herald, 2020, (19): 8-14.]
- [29] 省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. 江苏省人民政府网, [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/4/7/art\\_46143\\_9745264.html?gqnahi=affiy2](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/4/7/art_46143_9745264.html?gqnahi=affiy2), 2021-01-16. [Provincial government on the issuance of the Grand Canal Jiangsu section of the core monitoring area of the interim measures for spatial control of national land. Jiangsu Provincial People's Government Website, [http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/4/7/art\\_46143\\_9745264.html?gqnahi=affiy2](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2021/4/7/art_46143_9745264.html?gqnahi=affiy2), 2021-01-16.]
- [30] 吴殿廷, 刘锋, 卢亚, 等. 大运河国家文化公园旅游开发和文化遗产研究. 中国软科学, 2021, (12): 84-91. [WU D T, LIU F, LU Y, et al. Study on tourism development and cultural inheritance of Grand Canal National Cultural Park. China Soft Science, 2021, (12): 84-91.]

- [31] 北京城市总体规划(2016年—2035年). 北京市人民政府网, [http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701\\_100008.html](http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701_100008.html), 2017-09-29. [Beijing Urban Master Plan (2016-2035). Beijing Municipal People's Government Website, [http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701\\_100008.html](http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701_100008.html), 2017-09-29.]
- [32] 天津市区级国土空间总体规划编制技术要点. 天津市规划和自然资源局网, [https://ghhzyrj.tj.gov.cn/zwgk\\_143/tzgg/202109/t20210903\\_5580896.html](https://ghhzyrj.tj.gov.cn/zwgk_143/tzgg/202109/t20210903_5580896.html), 2021-04-11. [Technical points for the preparation of district-level national spatial master plan of Tianjin. Tianjin Municipal Bureau of Planning and Natural Resources Web, [https://ghhzyrj.tj.gov.cn/zwgk\\_143/tzgg/202109/t20210903\\_5580896.html](https://ghhzyrj.tj.gov.cn/zwgk_143/tzgg/202109/t20210903_5580896.html), 2021-04-11.]
- [33] 安徽省国土空间专项规划衔接技术导则(试行). 安徽省自然资源厅网, <https://zrzyt.ah.gov.cn/xwdt/ywlb/146795251.html>, 2022-08-01. [Technical guidelines for the articulation of special spatial planning of land in Anhui province (for trial implementation). Anhui Provincial Natural Resources Department Network, <https://zrzyt.ah.gov.cn/xwdt/ywlb/146795251.html>, 2022-08-01.]
- [34] 王朝宇, 马星, 轩源, 等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨. 规划师, 2021, 37(15): 87-94. [WANG Z Y, MA X, XUAN Y, et al. Establishing a specialty planning system in the context of national territory spatial planning. Planners, 2021, 37(15): 87-94.]
- [35] 龙江智, 朱鹤. 国土空间规划新时代旅游规划的定位与转型. 自然资源学报, 2020, 35(7): 1541-1555. [LONG J Z, ZHU H. Research on the position and transformation of tourism planning in the New Era of territorial spatial planning. Journal of Natural Resources, 2020, 35(7): 1541-1555.]
- [36] 唐小平, 张云毅, 梁兵宽, 等. 中国国家公园规划体系构建研究. 北京林业大学学报: 社会科学版, 2019, 18(1): 5-12. [TANG X P, ZHANG Y Y, LIANG B K, et al. Construction of the planning system of China's National Parks. Journal of Beijing Forestry University: Social Sciences, 2019, 18(1): 5-12.]
- [37] 周金晶, 李枫, 陈景进. 省域城镇体系规划实施评估的框架构建设想. 城市规划, 2011, 35(8): 9-13, 26. [ZHOU J J, LI F, CHEN J J. Proposal on building a frame of provincial urban system planning implementation evaluation. City Planning Review, 2011, 35(8): 9-13, 26.]
- [38] DENG J, TAN X M. Research on comprehensive protection and administration system of the Chinese Grand Canal. Advanced Materials Research, 2013, 726-731: 3475-3479.
- [39] SKOULIKARIS C, ZAFIRAKOU A. River basin management plans as a tool for sustainable transboundary river basins' management. Environmental Science and Pollution Research, 2019, 26(15): 14835-14848.
- [40] 段学军, 邹辉, 陈维肖, 等. 岸线资源评估、空间管控分区的理论与方法: 以长江岸线资源为例. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2209-2222. [DUAN X J, ZOU H, CHEN W X, et al. The concept, assessment and control zoning theory and method of waterfront resources: Taking the resources along the Yangtze River as an example. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2209-2222.]
- [41] 徐海贤, 孙中亚, 侯冰婕, 等. 规划逻辑转变下的都市圈空间规划方法探讨. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2123-2133. [XU H X, SUN Z Y, HOU B J, et al. Research on the spatial planning method of metropolitan area under the logical transition of planning. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2123-2133.]
- [42] 吴丽云, 邹统钎, 王欣, 等. 国家文化公园管理体制机制建设成效分析. 开发研究, 2022, (1): 10-19. [WU L Y, ZOU T X, WANG X, et al. Effects, problems and suggestions on the formulation of management system and mechanism of national culture parks. Research on Development, 2022, (1): 10-19.]
- [43] KOONTZ T M, NEWIG J. From planning to implementation: Top-down and bottom-up approaches for collaborative watershed management. Policy Studies Journal, 2014, 42(3): 416-442.
- [44] 自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知. 中国政府网, [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/27/content\\_5515335.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/27/content_5515335.htm), 2020-05-22. [Circular of the General Office of the Ministry of Natural Resources on strengthening the supervision and management of territorial spatial planning. China Government Net, [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/27/content\\_5515335.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/27/content_5515335.htm), 2022-05-22.]
- [45] 林坚, 武婷, 张叶笑, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208. [LIN J, WU T, ZHANG Y X, et al. Thoughts on unifying the regulation of territorial space use. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2200-2208.]
- [46] 牛彦合, 焦胜, 夏依宁, 等. 基于红色旅游的国土空间规划层级传导与冲突协调研究. 自然资源学报, 2021, 36(11): 2723-2735. [NIU Y H, JIAO S, XIA Y N, et al. Study on the hierarchical conduction and conflict and coordination in ter-

ritorial spatial planning based on red tourism. *Journal of Natural Resources*, 2021, 36(11): 2723-2735.]

- [47] 黄征学. 国家规划体系的演进历程与融合对策. *改革*, 2020, (4): 65-73. [HUANG Z X. The evolution and integration strategies of national planning system. *Reform*, 2020, (4): 65-73.]

## Exploring the construction path of the Grand Canal National Cultural Park based on territorial spatial planning

FU Jia-ming, DAI Lin-lin

(College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** The construction of the Grand Canal National Cultural Park, as a key task in China's "14th Five-Year Plan" period (2021-2025), has formed a regional specialized planning system covering the national, provincial and municipal levels, including heritage utilization planning, construction protection planning, cultural tourism integration planning, ecological restoration planning and other kinds of special planning. However, these plans are mostly development blueprints, which lack effective interface with the current territorial spatial planning system as the legal basis for territorial spatial development and protection activities, and various spatial needs and control requirements are not incorporated into the "one map" of territorial spatial planning, resulting in institutional barriers to the implementation and supervision of subsequent plans, and making it difficult to form effective support for construction projects. Based on the results of the published Grand Canal-related planning and territorial spatial planning, this paper composes the existing planning system of the Grand Canal into "two systems, three types and four levels", and analyzes the spatial content of the development plan with five major sections and four types of elements to explore the existing planning with "missing planning levels, unknown articulation mechanism and overlapping core content. The spatial articulation problem of "missing planning levels, unclear articulation mechanism and overlapping core contents" is discussed. This paper proposes three core paths: (1) strengthen the spatial special planning to improve the special planning system, (2) clarify the unified planning preparation and approval process management process to achieve effective interface between plans, and (3) combined with the current "province-city-county-township" three-level preparation of technical provisions and stage progress, clarify the preparation of technical points in the national spatial planning to strengthen the implementation of space class content conduction. The purpose of this paper is to explore the specific path of implementing the spatial demand for the construction of the Grand Canal National Cultural Park and the articulation of the territorial spatial planning, and at the same time to enhance the operability of the effective conduction of special planning and territorial spatial planning.

**Keywords:** territorial spatial planning system; Grand Canal National Cultural Park; special planning; space requirement