

聊城市自然资源和规划局
聊城市发展和改革委员会
聊城市生态环境局
聊城市住房和城乡建设局
聊城市交通运输局
聊城市水利局
聊城市农业农村局
聊城市文化旅游局
聊城市行政审批服务局

聊自然资规发〔2025〕14号

关于印发大运河山东聊城段核心监控区 国土空间管控细则（试行）的通知

东昌府区、茌平区、临清市、阳谷县人民政府，经济技术开发区、江北水城旅游度假区管委会，市政府有关部门：

《大运河山东聊城段核心监控区国土空间管控细则（试行）》已经市政府常务会议审议通过，现转发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

聊城市自然资源和规划局 聊城市发展和改革委员会 聊城市生态环境局

聊城市住房和城乡建设局 聊城市交通运输局 聊城市水利局

聊城市农业农村局 聊城市文化和旅游局 聊城市行政审批服务局

2025年6月9日

大运河山东聊城段核心监控区国土空间 管控细则（试行）

一、总则

（一）制定目的

为加强聊城市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，根据《大运河文化保护传承利用规划纲要》《大运河生态环境保护修复专项规划》《山东省大运河文化保护传承利用实施规划》《聊城市国土空间总体规划（2021—2035年）》，结合大运河文化带建设工作要求和本市管理实际，制定本细则。

（二）适用范围

本细则适用于大运河山东聊城段核心监控区范围内的国土空间保护、开发和利用活动。

（三）范围界定

本细则所指核心监控区是指大运河文化带主轴和具备条件的其他有水河段两岸河道管理范围外缘线向外扩展2000米的核心区。涉及临清市、茌平区、东昌府区、经济技术开发区、江北水城旅游度假区、阳谷县等6个县（市、区）。

（四）管控原则

核心监控区国土空间管控应遵照绿色引领，保护优先；科学管控，合理利用；创新发展，传承融合；因地制宜，差别管理的原则。

二、管控分区

（一）分区类型

核心监控区按照建成区、滨河生态空间和核心监控区其他区域三种类型进行分区管控。

（二）建成区

建成区是指核心监控区内城镇开发边界围合的范围，与国土空间总体规划中的城镇发展区相一致。建成区以外的区域为非建成区。

建成区内分为老城改造区和一般控制区。老城改造区是指建成区内大运河遗产保护区域，聊城市历史文化名城保护规划确定的历史城区范围，历史文化街区和历史文化名镇保护规划确定的核心保护范围以及历史地段的保护范围。一般控制区是指建成区内老城改造区以外的区域。

（三）滨河生态空间

滨河生态空间是指核心监控区内除建成区外，大运河文化带的主轴和具备条件的其他有水河段两岸河道管理范围外缘线向外扩展 1000 米的区域。

（四）核心监控区其他区域

核心监控区其他区域是指核心监控区内除滨河生态空间及

建成区以外的区域。

（五）各类空间具体范围及划定要求

核心监控区和滨河生态空间范围线应综合考虑大运河世界文化遗产要素、历史河道边界、河道管理范围、河道岸线临水边界，以及城镇开发边界、行政区划、道路、建（构）筑物外围界线等统筹划定，并根据最新调整确定的城镇开发边界及时动态更新。

对于自然条件良好、生态功能突出的河湖滨岸重点区域，自然生态空间可不限于 1000 米。

镇国土空间规划、详细规划可以根据城镇开发边界、村庄建设区域边界、道路、建（构）筑物等实际情况对核心监控区及滨河生态空间范围线进行局部优化调整。

三、国土空间准入

（一）严格准入管理

核心监控区具体范围应在国土空间规划中明确。滨河生态空间内建设项目实行正面清单管理，核心监控区其他区域及建成区内建设项目实行负面清单管理。

（二）滨河生态空间项目准入

滨河生态空间内实行正面清单管理，严控新增非公益性建设用地，除以下建设项目外禁止准入：

1. 国防、外交和军事等特殊用途设施建设、修缮和改造活动；

2. 经依法批准的考古调查发掘和必要的文物保护、管理、展示设施用地项目；

3. 符合大运河文化遗产保护传承利用要求的文化旅游、科研文创、文体娱乐、休闲农业、乡村旅游、乡村康养等设施建设项目；

4. 符合各级国土空间规划用地布局的必要市政基础设施项目（含已批准）、公共事业项目、农村宅基地及乡村公共设施等；

5. 符合法律法规规定的生态保护修复和环境治理的相关活动。如：林业活动、河道、堤防、岸线整治等活动、防洪设施和供水设施建设、修缮和改造活动、生态环境保护监测、公益性的自然资源监测等；

6. 由地方人民政府组织实施的保障安居工程建设等民生项目建设需要用地的；

7. 细则实施前，已拥有土地使用权并获得规划许可的已批未建项目。

（三）核心监控区其他区域及建成区项目准入

核心监控区其他区域及建成区内，实行负面清单管理，禁止以下建设项目准入：

1. 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；

2. 新建扩建高风险、高污染、高耗水产业和不利于生态环

环境保护的工矿企业，以及不符合相关规划的码头工程；

3. 对大运河沿线生态环境可能产生较大影响或景观破坏的；

4. 《产业结构调整指导目录（2024 年本）》明确的淘汰类项目、《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》禁止类项目，不符合“三线一单”中生态环境准入清单要求的项目及山东省河湖岸线保护和开发利用相关要求的；

5. 法律法规规章及上级政策文件禁止或限制的其他情形。

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

（四）建成区管控

建成区内，严禁实施不符合产业政策、规划和管制要求的建设项目。

老城改造区内，应有序实施城市更新，提升公共服务配套水平和人居环境质量，加强规划管控，处理好历史文化保护与城镇建设发展之间的关系，严格控制土地开发利用强度，限制各类用地调整为大型工商业、商务办公、住宅商品房、仓储物流设施等项目用地。

一般控制区域内，在符合产业政策和管制要求的前提下，新建、扩建、改建项目严格按照依法批准的规划强化管控。

四、国土空间用途管制

（一）国土空间用途差别化管制

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。

（二）生态用途区域管制

生态用途区域是指国土空间规划确定的生态保护红线内以及生态控制区为主的区域。

严格生态保护红线管理，落实滨河生态空间管控区域管理，确保具有重要生态功能的区域、重要生态系统以及生物多样性得到有效保护。

核心监控区生态保护红线内依据国家、山东省制定的生态保护红线监管办法进行监督管理。生态保护红线内，自然保护区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，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，具体准入情形按照生态保护红线有关文件执行。

生态控制区应执行有关规划管制规则要求，未经批准严禁开发未利用地，严禁风电、光伏等建设项目占用河湖水域岸线。在不降低生态功能、不破坏生态系统的前提下，可适度开展观光、旅游、科研、教育、体育健身等活动。

（三）村庄建设区域管制

村庄建设区域是指国土空间规划、村庄规划划定的村庄建设边界内，以村庄建设为主的区域。

大运河核心监控区内所涉及乡镇（街道）、村庄，应结合乡镇国土空间规划、村庄规划确定的村庄建设边界线及实际情况开展村庄建设。鼓励开展国土空间综合整治，整治后的建设用地，优先用于乡村公共公益设施、大运河文化传承、乡村振兴等相关项目。

（四）农业用途区域管制

农业用途区域是指以农业、林业生产发展为主要利用功能导向划定的区域。主要包括永久基本农田，未纳入生态保护红线、生态控制区、建成区、村庄建设区域的农、林用地以及上述区域内腾退的零散分布的建设用地。

严格保护耕地和永久基本农田，永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。严禁违规占用耕地绿化造林、严禁超标准建设绿色通道、严禁违规占用耕地挖湖造景、严禁占用永久基本农田扩大自然保护地、严禁违规占用耕地从事非农建设、严禁违法违规批地用地。鼓励开展高标准农田建设和土地整治，提高永久基本农田质量。

滨河生态空间农业用途区域内腾退的零散建设用地，实施土地整治与生态修复，优先用于滨河防护林生态屏障工程。

（五）城镇开发边界内区域管制

城镇开发边界内实施建设用地总量控制，推进土地节约集约利用，严格执行各行业建设项目用地标准。

严禁新建扩建不利于生态环境保护的工矿企业等项目。严

禁违规占压运河河道本体和岸线，对历史形成的建（构）筑物由属地政府依法依规整改，推动不符合生态环境保护和相关规划要求的已有项目和设施逐步搬离，原址进行合理利用或进行绿化。

优化城镇开发边界内的空间布局。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；鼓励优化商业、住宅、服务等各类建设用地结构，强化运河文化展示、商务商贸、旅游休闲、文化创意等功能。

（六）大运河遗产保护区域管制

大运河遗产保护区域包括世界文化遗产的遗产区和缓冲区，文物保护单位的保护范围和建设控制地带，新发现发掘文物遗存临时保护区，历史文化名城、名镇、名村、街区、历史地段、历史建筑 and 传统村落的保护范围。各类保护区域以文物、住建等部门区划图或经批准的保护规划为准。

大运河遗产保护区域和其他用途区域重叠、交叉的部分，在满足文化遗产保护要求的基础上，还应遵守相应用途区的管控要求。

五、国土空间生态环境保护修复

（一）实施国土绿化

坚持保护优先，人工修复与自然恢复相结合，立足聊城实际，结合平原农区林业发展特点，提升防护林带质量，依法依

规开展生态廊道建设。

坚持宜林则林、宜草则草，鼓励农村“四旁”种植乡土树种，村庄绿化选用兼具生态效益、社会效益、经济效益的优良乡土树种。

（二）推进全域土地综合整治

依据国土空间规划，以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元，综合运用耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等政策工具，促进城乡要素平等交换、双向流动，优化农村地区国土空间布局，改善农村生态环境和农民生产生活条件，助推农村一二三产业融合发展和城乡融合发展，助力建设宜居宜业和美乡村。

（三）加强生态空间修复

积极实施水土流失治理、水污染防治，强化城乡综合整治，重点优化大运河文物周边环境。保护与大运河山东聊城段密切相关的河流水系、古树名木、现状植被等环境要素以及野生动植物及栖息环境，结合保护和展示需求对局部环境进行重点治理。推进流域水生态修复、加强污染防治、合理规划岸线使用，因地制宜规划建设滨水绿地、岸线绿道、城市公园等，构建环境优美、生态良好、人与自然和谐共生的生态环境。

六、空间形态与景观风貌引导

（一）总体要求

加强大运河物质文化遗产与周边环境风貌、文化生态的整

体性保护，兼顾合理利用需求。整体规划、保护或科学再现重要大运河文化景观，全面展现沿线自然与人文、宜居与诗意相结合的景观风貌。

核心监控区严格落实自然生态环境和传统历史风貌保护要求，突出大运河文化保护、传承与利用。

重点控制大运河世界文化遗产的核心区和缓冲区、大运河沿线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。

临清市、茌平区、东昌府区、经济技术开发区、江北水城旅游度假区、阳谷县等核心区要深入挖掘“因河兴商、因河兴市”的运河商业文明元素，彰显大运河山东聊城段商业文化特色，注重城镇、街巷、院落场所精神和城市文脉的延续，重点打造大运河商业文明景观风貌。

（二）风貌引导

加强建成区城镇范围内建筑高度、密度管控。打造具有大运河特点、聊城地方特色的建筑风貌，强化建筑色彩控制，执行《聊城市国土空间规划管理技术规定》中建筑退线管控要求。老城改造区内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。

在保护滨河生态空间及核心监控区其他区域内运河现有资源和尊重历史文化环境的前提下，以农田与自然郊野景观为主导，形成绿色生态走廊；维持大运河沿线田园、水网、植被等

构成的优美天际线。建设活动不得对水源造成破坏和污染，不得改变与大运河相关的河道、生态湿地、湖泊、特色景观植被等背景环境的自然关联性。

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，对不同类型的乡村地区风貌进行分类管控。注重城乡风貌特色差异性，村庄规划要对村庄建设区域提出建筑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、当地传统民居特色。

在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内进行工程建设，其工程的形式、高度、体量、色彩应当与周边环境风貌保护相协调。禁止不符合保护传承要求的项目建设。破坏或影响文物保护单位历史风貌的建（构）筑物，应当逐步拆迁或改造。应整体保护历史文化名城、名镇、名村、街区和传统村落，保持传统格局、历史风貌和空间尺度，不得改变与其相互依存的自然景观和环境。

老城改造项目要与《聊城市主城区总体城市设计》及建筑高度、容积率、风貌管控等专项要求深度衔接，并结合大运河沿线历史文化遗产保护利用需求，梳理城市肌理和建筑格局，逐步改造与风貌管控不协调的建（构）筑物。

滨河生态空间内正面清单准入的建设项目，其空间形态与风貌引导要求与核心监控区建成区一致。具体空间形态和风貌管控等要求，应依据经批准的详细规划等规划实施。

（三）景观视廊管控要求

按照依法批准的规划及城市设计，加强运河沿线景观视廊控制，引导大运河主河道景观视廊通畅。保护城市空间格局眺望关系，强化历史传统意向感知。沿运河两岸新建建设项目结合实际情况宜与运河岸线景观形成视线通廊及景观节点，优化视线通廊内步行开放空间。

（四）建筑高度管控要求

沿运河两岸视距 300 米范围内的新建项目遵循滨水梯度原则，前低后高，渐次升高；非沿运河两岸视距 300 米范围内的新建项目建筑整体高度宜与周边大多数建筑平均高度相协调。建成区内的老城改造区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，依据相关法律法规及依法批准的相关规划落实限高、限密度的具体要求。新建建筑严格落实《关于加强超高层建筑规划建设管理的通知》（建科〔2021〕76 号）以及城市设计相关要求。

七、建立“一事一议”联审制度

建立国土空间规划和用途管制“一事一议”联审制度，对大运河核心监控区内“一事一议”项目进行联合审查。

市本级“一事一议”联审程序适用以下情形：

（一）现行详细规划、专项规划与核心监控区管控规定有冲突的事项；

（二）在本细则实施前土地已出让但尚未实施的项目，与

本细则有冲突的；

（三）重大项目或重大问题，确需“一事一议”的事项；

（四）其他应该“一事一议”的事项。

符合市本级“一事一议”适用情形的事项，由市自然资源和规划主管部门报市国土空间规划审查委员会审议，联合审查、集体决策。临清市、茌平区、阳谷县政府可参照建立“一事一议”制度。

八、保障措施

切实把大运河山东聊城段保护工作摆上重要日程，发展改革、自然资源和规划、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化和旅游、行政审批等部门要结合各自职责做好细则管控内容的具体落实，主动作为、共同发力，构建齐抓共管大格局。组织多种形式的普法及宣传活动，发挥舆论导向作用和社会公众力量，营造多方协同推进的良好氛围。

九、其他要求

对大运河山东聊城段核心监控区国土空间用途管控，本细则未作规定的，但有关法律、法规、规章等有具体规定，从其规定。本细则实施后，法律、法规、规章及上级有关文件有新规定的，按照新规定执行。

本细则自发布之日起试行，有效期一年。

附录

名词解释

1. 大规模新建扩建房地产

大规模新建扩建房地产是指由道路、绿地及林地、水体等自然地理、地物围合的，连续用地规模 30 公顷以上的房地产项目，或主城区单宗土地住宅用地面积 20 公顷以上，其他县（市、区）和重点镇单宗土地住宅用地面积 7 公顷以上的房地产项目。

2. 大型及特大型主题公园

根据《关于规范主题公园建设发展的指导意见》（发改社会规〔2018〕400 号），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。

3. 大型工商业项目、商务办公项目、住宅商品房、仓储物流设施

大型工商业项目、商务办公项目、住宅商品房、仓储物流设施等，其规模参照房屋建筑工程规模划分标准，具体如下：

（1）大型工业、民用与公共建筑工程，需满足以下标准之一：

①建筑物层数 ≥ 25 层，②建筑物高度 ≥ 100 米，③单跨跨度 \geq

30 米，④单体建筑面积 ≥ 3 万平方米。（2）大型住宅小区或建筑群体工程，需满足建筑群建筑面积 ≥ 10 万平方米。（3）其他一般房屋建筑工程，需满足单项工程合同额 ≥ 3000 万元。

4. 沿运河两岸视距 300 米范围

以大运河同岸河堤外坡脚起始线为基点，垂直于河道岸线进深方向，原则以视距 300 米以内为准，具体结合地块边界划定的空间范围。

公开方式：主动公开

聊城市自然资源和规划局

2025年6月9日印发