

上海河道蓝线纳入国土空间规划的路径优化

马俊敏

上海市浦东新区河道管理事务中心 上海 201299

摘要: 本文聚焦上海河道蓝线纳入国土空间规划的路径优化。先阐述河道蓝线内涵、功能, 以及国土空间规划体系与水空间管控要求, 分析二者衔接逻辑。接着指出规划衔接不畅、管控机制薄弱、动态维护滞后、多元协同不足等问题。最后从构建“规划协同”“管控强化”“动态维护”“多元协同”路径出发, 提出实现全层级衔接、全流程管控、同步更新和协同治理等优化策略。

关键词: 上海河道蓝线; 国土空间规划; 路径优化

1 上海河道蓝线与国土空间规划的基础理论与衔接逻辑

1.1 河道蓝线的内涵、功能

河道蓝线作为河道的规划控制线, 其内涵涵盖河道规模、陆域控制等多重空间要素, 它不仅是实施河道整治与保护的依据, 也是涉河工程以及跨、穿、沿河等建(构)筑物的建设管理依据。河道蓝线的功能具有多维性: 在生态层面, 其通过划定水域、陆域等核心区域, 保障河湖的汇水蓄水能力, 维护生物多样性, 提升水环境质量; 在安全层面, 明确了河道保护范围, 构成防洪排涝的第一道屏障; 在规划层面, 蓝线作为国土空间规划中的重要控制线之一, 与生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界有机结合, 共同构成空间开发的刚性约束。

1.2 国土空间规划的体系与水空间管控要求

上海市国土空间规划体系构建了“总体规划-单元规划-详细规划”三级空间层次与“近期规划-年度计划”时间维度的立体框架。在空间维度上, 总体规划层次包括上海市国土空间总体规划、浦东新区和各郊区国土空间总体规划, 以及专项规划(总体规划层次); 单元规划层次涵盖主城区单元规划、新市镇国土空间总体规划、特定政策区单元规划; 详细规划层次则包含控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划(详细规划层次)。在时间维度上, 制定国土空间近期规划、年度实施计划, 作为分阶段实施国土空间总体规划的重要依据。这一体系通过“五级三类”规划传导机制, 实现了从战略引领到项目落地的全链条管控, 而水空间管控要求则贯穿各级规划。在总体规划层面, 《上海市城市总体规划(2017-2035年)》明确提出“保护独具上海特色的自然山水格局”, 划分“都会风貌区、水乡风貌区、滨海风貌区、崇明三岛风貌区”四大风貌分区, 并针对

郊野地区构建“六域、八脉、十二意象”的乡村风貌空间结构。单元规划层次则深化重点地区空间景观设计, 如虹桥主城片区海绵城市建设规划中, 通过划定主干道蓝线宽度(吴淞江-苏州河按现状控制, 新谊河38米, 北横泾30-60米), 构建“区域级-城市级-社区级”三级绿道体系, 实现生态廊道与城市功能的有机融合。详细规划层次则将蓝线管控要求纳入郊野单元村庄规划, 如青浦区金泽镇、朱家角镇的河道蓝线调整方案, 需经区政府批复后备案入库, 并纳入上海市国土空间规划“一张图”系统。管控手段上, 上海市建立“用途管制+动态监测”双机制。依据国土空间规划, 对所有国土空间实施用途管制, 建设国土空间规划实施监督信息系统, 实现规划编制、审批、实施、监管全过程管理。

1.3 河道蓝线纳入国土空间规划的衔接逻辑

河道蓝线与国土空间规划的衔接遵循“空间融合-过程贯通-治理协同”三大逻辑。空间融合层面, 蓝线作为国土空间规划的专项要素, 需与生态保护红线、永久基本农田保护线、城市开发边界进行“多线合一”校核。例如, 在崇明区小微水体管理中, 将2.7984平方公里的小微水体纳入河湖面积管控, 作为新增河湖面积指标的补充, 实现水域与林地、农用地的复合利用。这一模式不仅解决了国土空间资源紧约束问题, 更通过功能叠加和指标统筹, 提升了空间利用效率。过程贯通层面, 衔接机制覆盖规划编制、审批、实施、评估全流程。在编制阶段, 上海市要求河道蓝线调整方案与全域土地综合整治实施方案、郊野单元村庄规划“三规合一”, 如青浦区莲墩港蓝线调整中, 同步编制防汛通道与农村道路复合设置方案, 实现防汛巡查、物资搬运、日常维护等功能整合。审批阶段则建立“市级统筹+区级落实”机制, 如万祥镇河道蓝线调整方案需经市水务局审核后, 纳入《上海市浦东新区万祥镇郊野单元村庄规划(2023-2025

年)》,规划批复后将蓝线成果报市水务局备案。实施阶段强调“动态维护”,如松江区通过年度复核机制,对过期未更新的蓝线重新审批,确保规划时效性^[1]。治理协同层面,衔接机制突破部门壁垒,构建“水务+规划+生态+农业”多部门联动体系。上海市还通过“社区规划师”“责任规划师”制度,引导公众参与蓝线管控,如松江区发动群众监督居住小区周边河道蓝线,借助社会力量形成严密监控网络。

2 上海河道蓝线纳入国土空间规划的现存问题

2.1 规划衔接不畅

当前,河道蓝线与国土空间规划的衔接仍存在“层级脱节”、“标准冲突”等问题。在层级衔接方面,部分区级规划未充分落实市级总体规划的水空间管控要求。例如,松江区河道蓝线专项规划中,部分河道蓝线被居住小区侵占,但区级规划未明确清理打通时间表,导致历史欠账问题长期存在。在标准统一方面,不同部门对蓝线划定存在理解差异,如市水务局要求“河道蓝线一经划定不得擅自调整”,但部分区在土地出让中随意压缩蓝线范围,导致河道形态被破坏。此外,专项规划与总体规划的衔接也存在漏洞,如某区在编制交通专项规划时,未考虑河道蓝线管控要求,导致跨河桥梁选址侵占蓝线,后续需花费大量成本进行方案调整。

2.2 管控机制薄弱

蓝线管控面临“执法不严”、“监督缺位”双重挑战。执法层面,部分区对蓝线范围内违规建设行为查处力度不足,如松江区人大讨论意见指出,居住小区周边河道蓝线内存在大量非法搭建,但执法部门仅下达整改通知书,未采取强制拆除措施,导致问题反复。监督层面,动态监测机制尚未完全建立,智能化水平仍有提升空间,部分郊区蓝线监测仍依赖人工巡查,难以及时发现蓝线变化,如宝山区2024年对蓝线内违规行为的识别中,主动预警案件占比不足30%。跨部门协同机制也不完善,如某区在河道整治中,水务部门与规划部门对蓝线调整方案存在分歧,导致项目延期数月,暴露出“规划-审批-实施”链条中的协同障碍。

2.3 动态维护滞后

蓝线动态更新机制尚未健全,存在“数据失真”“调整滞后”问题。数据层面,部分区蓝线划示有效期过期后未及时复核,如某区2018年划定的蓝线至2025年仍未更新,导致规划与现状脱节。调整层面,重大工程涉及的蓝线调整程序繁琐,如某区在全域土地综合整治中需填堵现状河道,但填河论证报告编制耗时数月,且需经市政府审批,严重影响项目进度^[2]。蓝线调

整与国土空间规划“一张图”系统的对接也存在延迟,如青浦区莲墩港蓝线调整方案虽已实施,但相关数据未及时纳入系统,导致其他部门在规划选址时仍参考旧蓝线,引发空间冲突。

2.4 多元协同不足

蓝线管理缺乏“公众参与”“市场驱动”双动力。公众参与方面,部分区规划公示流于形式,如某区河道蓝线调整方案仅在政府网站公示,且未设置反馈渠道,导致居民对规划不知情、不支持。市场驱动方面,蓝线保护与土地开发的价值传导机制尚未建立,如某区在河道整治中,开发商因蓝线管控无法最大化利用土地,导致项目收益下降,进而降低对蓝线保护的投入意愿。社会资本参与蓝线生态修复的渠道也不畅通,如某区计划引入企业参与河道绿化养护,但因缺乏政策支持和盈利模式,最终未能落地。

3 上海河道蓝线纳入国土空间规划的路径优化设计

3.1 构建“规划协同”路径:实现蓝线与国土空间规划全层级衔接

建立“总体规划定方向-单元规划深落实-详细规划控要素”的三级衔接机制。在总体规划层面,将蓝线管控要求纳入《上海市国土空间总体规划(2035)》,明确“水域面积不减少、河湖功能不削弱、河道形态不破坏”三原则,并划定“市级-区级-镇级”三级河道保护线。例如,在“水乡风貌区”中,规划要求保留河网密度不低于3公里/平方公里,水面率不低于8%,确保江南水乡的生态基底。在单元规划层面,将蓝线调整方案与全域土地综合整治实施方案、郊野单元村庄规划“三规合一”,如青浦区在金泽镇、朱家角镇河道蓝线调整中,同步编制防汛通道与农村道路复合设置方案,实现防汛巡查、物资搬运、日常维护等功能整合。在详细规划层面,将蓝线控制要素纳入控制性详细规划,明确河道上口线、堤防退让距离、陆域宽度等刚性指标,如虹桥主城片区规划中,将主干河道蓝线宽度纳入地块控规,确保规划落地。

3.2 构建“管控强化”路径:完善蓝线纳入后的全流程管控

建立“编制-审批-实施-评估”全流程管控体系。编制阶段,结合《上海市河道管理条例》、《上海市水资源管理若干规定》等政策法规,制定蓝线相关技术指南,统一划定标准,明确河道边界管控等技术细则。审批阶段,建立“市级统筹+区级落实”机制,如万祥镇河道蓝线调整方案需经市水务局审核后,纳入郊野单元村庄规划,规划批复后将蓝线成果报市水务局备案。实

施阶段,推行“蓝线+绿线+紫线”三线联动管控,如青浦区在莲墩港蓝线调整中,结合区域文化特色设计仿古石砌护岸,既满足防洪要求,又彰显文化底蕴。评估阶段,建立蓝线执行情况年度考核制度,将蓝线管控纳入区政府绩效考核,对违规调整蓝线的部门进行问责。

3.3 构建“动态维护”路径:实现蓝线与国土空间规划同步更新

建立“数据驱动+弹性调整”的动态维护机制。数据层面,建设上海市河道蓝线数据库,集成河道上口线、堤防、岸线、陆域等空间要素,并与国土空间规划“一张图”系统实时对接。例如,青浦区在河道蓝线调整后,相关数据需在1个月内纳入系统,确保其他部门规划选址时参考最新蓝线。调整层面,简化重大工程涉及的蓝线调整程序,如填堵现状河道实行“开填平衡”原则,允许建设单位在编制填河论证报告后,直接报市政府审批,无需层层上报。此外,建立蓝线调整弹性机制,对因自然灾害、工程建设等不可抗力导致蓝线破坏的,允许在满足“水域面积不减少、河湖功能不削弱”前提下进行临时调整,并在灾害结束后恢复原状。

3.4 构建“多元协同”路径:强化跨部门与公众参与
为提升河道蓝线管理效能,需建立“政府主导+市场驱动+公众参与”的协同治理模式。政府层面,应发挥主导作用,成立上海市河道蓝线管理领导小组,由市水务局牵头,规划、生态、农业等多部门共同参与,形成强大的统筹协调力量,集中解决蓝线管控中的重大问题。以虹桥主城片区海绵城市建设为例,领导小组定期召开联席会议,针对绿道系统与竖向管控的衔接难题进行深入研究,通过跨部门协作,有效整合资源,推动问题妥善解决。市场层面,积极探索“生态补偿+价值实现”机

制。对于蓝线保护成效显著的区域,在土地指标分配、财政转移支付等方面给予政策倾斜,激发地方政府保护蓝线的积极性^[1]。同时,引入社会资本参与河道生态修复,采用PPP模式实施河道绿化养护,允许企业通过广告经营、生态旅游等多元化方式回收成本,实现生态效益与经济效益的双赢。公众层面,建立完善的蓝线公示与反馈机制。河道蓝线调整方案除了在政府网站公示之外,还可通过街镇,在社区公告栏等平台进行公示,并设置线上+线下的反馈渠道,广泛收集群众意见。推行“社区规划师”制度,邀请居民深度参与河道蓝线调整方案设计。如松江区发动群众监督居住小区周边河道蓝线,借助社会力量形成严密的监控网络,让公众成为河道蓝线管理的重要参与者与监督者。

结束语

上海河道蓝线纳入国土空间规划意义重大,关乎城市生态、安全、文化等多方面发展。尽管当前在规划衔接、管控、动态维护和协同治理上存在诸多问题,但通过构建“规划协同”“管控强化”“动态维护”“多元协同”等路径优化策略,有望实现河道蓝线与国土空间规划的深度融合,提升城市空间治理水平,为上海的可持续发展筑牢根基。

参考文献

- [1]张晓瑞,周佳涵,李杰铭,等.安徽省村庄开发强度与景观格局的空间分异及耦合关系研究[J].地理与地理信息科学,2024,40(03):113-121.
- [2]周雨,刘师师,陈慧君.国土空间规划体系下村庄规划体检评估研究[J].自然资源情报,2023,(12):39-45.
- [3]聂兆亮.国土空间规划背景下乡村振兴发展路径研究[J].区域治理,2025(8):0053-0055.