

治理现代化视域下坝区城镇风貌管控的路径创新

——以秭归县城镇风貌管控规划为例

高翔 胡凯璐

湖北省规划设计研究总院有限责任公司 湖北 武汉 430064

【摘要】：在推动以县城作为重要载体的新型城镇化进程中，坝区周边的城镇面临着别具一格的风貌管控难题。此篇文章以三峡坝区首个县份秭归当作实例，全面分析其风貌管控规划的核心观念与技术手段。研究表明秭归的规划打破传统单一规划的思路，搭建起规划、建设、管理三位一体的全流程传导机制；改革基于山、水、城、坝要素的识别途径与评估办法，利用视觉互馈技术创建建筑高度管控模式；建立显山、映坝、隐城的分区分级分层管控方案。此规划和湖北省首部关于风貌管理的地方性法规《宜昌市城区滨江风貌管理条例》的三度管控要求高度相符，为全国坝区以及山区城镇的风貌管控提供值得参考的秭归经验。

【关键词】：坝区城镇；风貌管控；治理现代化；秭归县；视觉互馈

DOI:10.12417/2811-0536.26.08.038

1 研究背景和意义

县城是城乡融合进程的主要承载，强化风貌管理是推动生态文明建设、提高县域高质量发展水准的重要行动。2025年召开的中央城市工作会议清晰提出完善城市风貌管理制度，保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观。在长江大保护战略持续推进的情形下，怎样协调重大工程和城镇发展、自然山水跟人居环境的关联，成为当下城市规划建设的主要课题。秭归县身为三峡坝上库首首个县、两坝一峡世界级旅游胜地以及国家生态文明建设示范区域，其城镇空间不只是维系区域生态安全的主要屏障，还是感知大国工程、传承长江文明的核心窗口。这一特殊区位决定它的风貌管控需突破常规标准，回应更高的要求。

风貌管理一直是多规合一工作的难题，本项目把秭归县当作实证案例，专注于在规划理念和手段上改革，探寻特殊区域城镇风貌管理的技术手段与实施途径，为全国坝（库）区及山区城镇风貌管理和治理提供经验参考。

2 坝区城镇风貌管控的挑战与秭归实践框架

2.1 坝区城镇风貌的特殊性与管控难点

三峡库区的城镇是基于大规模移民迁建而形成的，具备明显的后发性特点。和普通城镇相比较，坝区城镇面临着三重独特挑战：

其一自然地理存在约束性。三峡库区的地形地貌较为复杂，城镇大多是依山建造、临水修筑，建设用地比较紧张，空间条件存在限制。与此同时三峡水库运行造成的水位明显消落（最大达30米），让滨江区域面临特有的消落区治理问题。

第二点视觉景观具备敏感性。坝区城镇不仅是重大工程的配套服务区域，还是游客感受大国工程的视觉之窗。站在三峡大坝遥望秭归县城，城镇的形态是工程景观的主要部分，这对建筑的高度、体量以及轮廓线有了更高的标准。

第三点人文感知具有独特性。秭归县城属于异址新建的移民城镇，怎样在新建的环境里传承屈原文化、峡江文化、移民文化，防止文化记忆出现断裂以及感知陷入虚无，是风貌营造的核心议题。

2.2 秭归城镇风貌的演进脉络与现实问题

秭归县城的建设进程历经三个时期：1998-2005年为移民建设阶段，建筑多是峡江风格的多层建筑；2006-2015年属于快速发展时段，房地产市场促使大量高层建筑出现；2016年至今处于稳定发展阶段，着重文化植入和风貌指引。

规划前期的系统诊断显示出三大明显问题：

山水格局不彰显。从水域眺望城市，约二分之一视线范围内城市建设显示过高过密形势，高层建筑群体在视觉上超出夔龙山的高度；从城市望向山峦，不少高层住宅超出重要山体的高度，城市对背景山体形成较多遮挡。数据分析表明，秭归县城整体建设强度为0.84，超出湖北省规定的0.6-0.8范围；19层及以上住宅建筑面积占比达到20.6%，高层建筑在老城区呈插花式分布、新城区呈片段式分布。

风貌营造缺引导。临近山峦却未亲近山峦，夔龙山公园显示大而不全之态，进入山中的通道较少、设施匮乏；临近水域却未亲近水域，滨江空间的连续性欠佳，消落区的治理较为滞后；虽有绿地但公园数量

少,具备游憩功能的公园多集中在老城核心区域。

文化特色不鲜明。建筑样式显示拼贴式的混杂状态,商业建筑以峡江风格、楚汉风格作为代表,民居包含徽派、楚式风格,公共建筑存在中西风格融合的情况;建筑立面的色彩体系种类丰富,黄色、橙色等饱和度较高的色彩占比较大。人文地点缺少有效关联,城市形象遭遇屈原、只知屈原不知秭归、脐橙之乡、赣州?奉节?”三峡大坝、仅到宜昌未赴秭归的品牌困境。

3 秭归风貌管控规划的核心创新

3.1 治理导向的“规划-建设-管理”全过程传导

规划打破单一规划理念,将提高城市治理效能作为核心,搭建规划、建设、管理三位一体的方案。基于高水准编制规划明确方向、高规格示范建设推动落实、科学化管理措施确保长效,实现源头把控、中端示范、后端发力的全链条管控。

在成果体系方面,建立 1+4+N 全流程成果框架:1 套规划成果把青峰峡江隐小镇的整体意向转变为可量化、可审核的刚性指标与弹性引导;4 项行动计划着重攻克痛点,将宏观策略转变为具体的工程项目;N 项指引文件把专业规划设计语言转译为审批人员、开发商、公众都能明白的图示、清单和负面案例,明确多部门职责界限与协作流程。

更为重要的是,规划建立风貌评估与动态维护机制,进行不定期的风貌检查和总体评价,动态监测管控成效,把评估结果反馈到国土空间总体规划里,形成规划、实施、评估、反馈、优化的管理闭环。此机制改革把风貌管控由静态蓝图变为动态治理流程。

3.2 视觉互馈导向的要素识别与技术方法

规划基于三峡大坝坝区周边城镇的资源条件和区位特点,提出以山、水、城、坝融合作为根基建立空间秩序方案,以视觉相互反馈为准则满足空间价值要求。围绕城外看和城内看这两种眺望模式,搭建系统的风貌管控技术手段。

城外看——全方位识城。基于对县城周边山峰以及三峡大坝可视区域开展空间分析,确定出 6 个城外景观观察点。要求当从正常观测高度眺望城区时,视野范围内的建筑高度不得超越后方山脊线,并且山脊线下三分之二的山景不被建筑遮蔽,从而塑造出山、水、坝可见的城市三维空间。

城内看——山水界定城区范围。将山水坝城视廊管控作为主要,确保 8 个城内视点和景观点彼此间的

视线不被阻挡,针对视线覆盖范围内的建筑设定限高规定。基于 14 条景观视廊的规划,使城市看得见山、望得见水。

在技术手段方面,规划基于视觉互馈理论,挑选眺望可视性、特殊区域周边管控、用地属性、交通可达程度作为高度管控要素,利用 GIS 空间加权分析推导建筑高度控制级别。与此同时运用倾斜摄影技术搭建城市实景三维模型,针对可视域开展三维模拟分析,系统地解读城外看、城内看这两种模式对于高度形态的管控要求,强化景观可视、特色可辨、建筑可读、路径可游的山水空间交互体验。

3.3 分区分级导向的精细化管控体系

规划搭建从县城宏观布局(山、水、城、坝关联)到中观范围(滨江地带、蓝绿空间、新旧城区),再到微观元素(建筑色彩、第五立面)的多方面管控框架,以显山、映坝、隐城为目的,系统打造三区五级精准化分級管控系统。

重点空间分类管控。针对山旁、水旁、园旁、文旁这四类特殊空间,拟定有差异的高度管控规定。山区周边地带,按照观景视觉的原理,确定四百米为细部观察的最佳距离。临近山体的建筑,需往后退离山体保护线至少二十米,建筑高度应控制在山脊线高度的三分之一到二分之一之间。水域周边地带,在滨江三百米、临河一百米的范围内,一线建筑的高度不得超过十五米,二线建筑与一线建筑的高度差值至少为百分之二十。园林周边地带,建筑高度从内到外逐步增高。文化古迹周边地带,要严格保护四处文物保护单位,划定两片文化风貌片区。

三区五级分类管控。把全域划分为低层建筑管控区、中高层建筑协调地带、高层建筑管控区,对应五个管控级别:一级严格把控在 15 米以下;二级控制于 24 米以下;三级控制在 36 米以下;四级控制在 54 米以下;五级针对现状超过 54 米的建筑,严格限定未来更新高度,居住建筑不超过 54 米、公共建筑不超过 80 米。

该体系基于分层清楚管控尺度、分区展现地域特色、分级开展差异引导,把国土空间总体规划的目标与指标分解传导,贯穿落实至风貌管控体系里。

3.4 文化场景导向的特色风貌塑造路径

针对异地新建坝区城镇普遍存在的文化感知欠缺问题,规划给出点、线、面一体的文化空间体系搭建策略。把屈原文化当作风貌打造的核心 IP,有规划地于城市地名、城市设施、标识体系里融入文化要素,

且结合小微空间的更新改建，为社区公共空间赋予能量。

从文化区域方面来讲，建立屈原历史文化风貌区域，包括九歌文旅组合、屈原故里组合以及徐家冲滨江景观带这三个文化组合。在特色街道领域，打造5条形象干道、10条活力街道，明珠大道分阶段建立绿色产城区段、文化新城区段、品质老城区段、特色商业区段。在文化地标领域，增添18处文化地标，包括城门类型、酒店类型、文化公共建筑类型、商业街类型，建立结构性空间标识。

结合滨江公共区域，规划建立8大主题人文景致：凤凰图腾、木鱼画卷、归州记忆、九歌诗篇、龙舟峡江、屈原故里、新城港埠、三峡物流。利用场景搭建，使历史文化能感知、城市风貌能品读。

3.5 地质安全导向的消落区治理模式

规划严守空间安全边界，确定临山、滨水等敏感地带的建设禁止区域，建立风貌管控的安全基础。根据秭归城区孕灾环境特性，挑选易发性与风险性评估指标系统，确定禁限建区域并给出对应的风貌管控规定。针对三峡库区特有的生态敏感区域消落带，规划参考重庆等率先开展相关工作地区的治理经验，提出采用自然修复与人为治理相融合的办法，确定岸线复绿的段落，并给出对应的复绿形式与要求。近期开展望江公园至三峡大坝副坝段消落带综合治理项目，全程9.4公里，运用垒土工艺加强植被覆盖度，栽种中山杉、水桦、狗牙根等耐水淹植物，完善亲水步道、休闲广场等设施，把消落带转变为景观带、绿化带、安全带。

统筹建成区滨江的江、岸、城三层空间关联：第一层（堤岸与消落区）开展复绿景观规划，设置开放亲水点位；第二层（滨江道路和公共空间）连通4.5公里滨江绿道，扩大公共空间范围；第三层（滨江建

筑）严格把控风貌，实现建筑与山水环境的和谐共处。

4 结论与启示

秭归县城镇风貌管控规划开展创新实践，为坝区周边城镇风貌管控给出系统的技术手段与实施途径，其主要经验能归纳成四个方面：

其一以治理为导向开展全过程传导。打破单一规划观念，搭建规划、建设、管理三位一体的体系，打造1、4、N全流程成果方案，设立动态评估反馈的机制，把风貌管控由静态蓝图转变为动态治理进程。

第二视觉交互反馈的技术手段创新。基于山、水、城、坝要素的识别，运用GIS空间分析以及倾斜摄影技术，搭建视觉互馈的整体管控数字模型，全面分析城外看、城内看这两种模式的控制要求，实现要素相互融合、视觉相互反馈。

第三实施分区分级的精准化管控。从宏观布局到中观地域再到微观因素，搭建多层次管理方案；针对山旁、水旁、园旁、文旁四类空间设定差异化标准；推行三区五级高度分级管理，实现显山、映坝、隐城的整体目标。

第四点文化场景的独特打造。面对异址新建城镇在文化感知方面的难题，搭建点、线、面融合的文化空间方案，以屈原文化作为核心IP，基于场景打造提高文化的可读性，使城市留存记忆、让人们铭记乡愁。

目前宜昌滨江风貌的管理进入法治化的全新阶段。《秭归县中心城区风貌管控实施办法（试行）》的实施，为秭归的风貌管控提供有力的法治支撑。未来在规划实施进程中需不断深化技术方法改革，完备配套政策文件，健全跨部门协作机制，推动风貌管控和城市更新、生态保护、文化传承深度融合，把青峰峡江隐小镇的美好规划转变为可感可知的现实景象，为全国坝区以及山区城镇风貌管控贡献更多秭归经验。

参考文献：

- [1] 杜林博.重庆开州区：三峡消落区的生态蝶变[N].中国水利报,2025-08-12.
- [2] 宜昌市人民政府.3月1日起，宜昌滨江风貌管理筑起法治屏障[N].三峡日报,2026-02-26.
- [3] 闫承敏,黄月娥.《宜昌市城区滨江风貌管理条例》3月施行[N].湖北日报,2026-02-26.
- [4] 重庆大学.三峡库区城市设计的空间环境适应方法研究[D].2022.
- [5] 基于景观都市主义的三峡库区城镇江岸治理提升策略[J].西部人居环境学刊,2022(6).