

# 国土空间规划的体系下的风景园林学途径

应之睿

中国联合工程有限公司 浙江 杭州 310000

**摘要:** 风景园林是绿色发展的重要载体,在国土空间规划变革的背景下,明确其在国土空间规划体系中的任务迫在眉睫。通过回顾国土空间规划的推进历史,总结风景园林规划全面参与国土空间规划体系的途径,厘清目前风景园林的定位与职能。提出风景园林规划应有效地纳入国土空间规划体系,其内容不仅包括自然保护地规划与国家公园规划,还应发挥面向全域统筹的风景治理作用,从国土空间的空间格局开发保护、城乡区域的统筹调适、城镇功能控制区的提升增质3个层面全面参与国土空间规划,以构建中国特色风景园林规划体系。风景园林规划顺应了国家治理的基本价值导向,对坚持生态文明、促进人与自然和谐共生、建设美丽国土空间意义非凡。

**关键词:** 风景园林规划; 国土空间规划; 国土空间; 公共空间; 风景治理

## 引言

国土空间规划以自然资源的保护利用为基本前提,多专业协同合作为特点。风景园林关注人与自然空间的关系,探索人与自然和谐发展的路径,健全的空间规划体系就是要把自然资源的保护利用与人的生存发展结合起来。所以明确风景园林参与国土空间规划体系中的途径与要求,思考风景园林规划如何发挥专业核心是必要的。

### 1 推进国土空间规划的变革

#### 1.1 由多规合一到空间治理的目标

2016年十八届五中全会明确了建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系以及空间治理的政策目标和内容(1);2018年自然资源部的组建是从体制上对空间治理的保障;2019年5月中共中央、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》正式发布部署了“三步走”的安排,体现出从既有空间规划融合,到空间治理的总体目标。

全球视野之下,推进生态文明,形成绿色发展方式和生活方式,是国家空间治理的基本价值导向(2),而风景园林正是绿色发展的重要载体。

#### 1.2 体系变革到事权对应刚性管控

“五级三类”规划体系的核心是以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础,以“三条控制线”为空间统筹,通过“合理整合协调各部门空间用途管制”(2),进行“多规合一”。

此外,《建设项目用地预审与选址意见书》和《建设用地规划许可证》两证的颁布(3)意味着刚性管控与事权对应,项目用地预审与选址必须符合国土空间用途管制要求。规划对空间资源的分配权与建设对空间资源的占有权对应,两证是空间治理的法定依据。

### 1.3 建设美丽国土绿色空间的使命

国土空间规划体系中的总体规划不是各项专项规划的汇编,而是法定统领战略性总纲,对相关专项规划起指导约束作用。风景园林规划是国土空间规划体系中的专项规划,只有依据上位总规的约束,其规划结果才有法定保障;风景园林规划中的项目,也只有依据两证规定规划与建设,才符合国土空间用途管制,项目落地才合法。

上述一系列变革,为风景园林把握学科发展脉搏、探究方向途径提出了更高的要求。国土空间规划强调提升国土空间品质,从“山水林田湖草”空间全方面进行美丽国土的建设,风景园林规划需要主动衔接国土空间规划,发挥在自然资源管制中的专业特长。

## 2 中国特色风景园林规划的自然资源管制途径

### 2.1 多规合一:风景园林各类规划须统一蓝图

#### 2.1.1 中国特色自然保护地分类

自然保护地属于风景园林规划的核心内容,在维护国家生态安全中居首要地位。建立自然保护地体系是对自然资源管控的一种方式,风景园林规划的自然资源管制途径,目前主要体现在自然保护地的管控上。

现有自然资源保护利用类型包括自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地等。

#### 2.1.2 自然资源管制的显存问题

不同类别的自然资源归属于城乡建设部、国家林业和草原局、自然资源部、农业农村部、国家海洋局、水利部等相关部门管辖,所以风景园林规划实践对象丰

富,分别对应不同的管理办法与规划设计技术标准,通过各类风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、矿山公园、水利风景区等总体规划的案例与资料研究,体会到自然资源管制难的问题,包括重叠设置、多头管理、边界不清、权责不明、规划打架等。

如何解决?这就要求我们在编制风景园林各类规划时,主动对接国土空间规划体系(法规政策体系、规划编制审批体系、技术标准体系),与国土空间开发保护“一张图”衔接起来,利用“多规合一”作为统一用途管制。

## 2.2 锚固特色:以国家公园为主题的自然保护地规划

首先,作为国土空间规划的专项规划,中国自然保护地规划应恪守保护美丽国土的重任,以自然保护为首要目标,集中专注于人与自然的和谐以及生态可持续发展,贯穿三级规划体系。其次,要严格依据国土空间规划的总体规划来编制专项规划,执行“三条控制线”的划定要求,明确各类自然保护地用途管制正面和负面清单,落实各类空间用途管制政策。

## 3 全域图景:面向全域统筹的风景治理路径

风景园林本身肩负资源保护与环境利用的职能,以强调持续保护自然生态、治理人居环境为首要任务。风景园林规划在国土空间格局开发保护规划层面,是具有生命力的基础设施;在城乡区域的统筹调适方面,是绿色城乡发展的重要载体;在城镇功能控制区的提升增质层面,是城市环境治理、城市活力营造的主要抓手。风景园林通过风景治理推进国家治理中的生态文明建设要求。

### 3.1 空间格局开发保护:对接“三条控制线”,建立美丽国土空间

建立“美丽国土空间”的内涵,至少包含以下3方面的内容:

1)规划“自然生态”的美丽国土。以生态补偿价值为取向,建设生态健康的国土空间。在处理人与自然的的关系时,尊重自然、保护自然、回归自然,在构建山水林田湖草生命共同体与城乡有机的空间关系基础上,寻求人与自然是和谐发展。

2)保障“安全高效”的美丽国土是“生态安全”与“经济安全”兼顾的,既能够保证安全的生态格局,又能够保障高效的经济生产。

3)要建设“人本宜居”的美丽国土意味着以人民为中心、人人平等、从人的需求出发,为人民提供有品质的公共服务和高品质的人居环境。

### 3.2 城乡区域统筹协调:统筹绿色城乡,调适区域三生格局

风景治理体现在城乡区域统筹调适层面,则是协调城市与山、水、林、田、湖、草等自然资源的割裂状态,统筹城乡生态连续、调控环境韧性、景观风貌良好的广域空间(3)。在城乡融合的发展背景下,承担城市自然属性功能的土地资源未来将不再仅限于作为建设用地的城市绿地,而是统筹考虑建设用地与非建设用地的生态保护、风景游憩和安全防护功能,合理利用空间、共同组成三生格局系统。

非城市建设用地的“绿地”即区域绿地,它完善了城乡一体化空间布局,也奠定了绿色城乡空间统筹的基础(4)。而区域绿地土地权属关系复杂,牵涉多个部门的管辖与利益,导致马拉松式审批、项目落地困难。那么,进行风景治理时应:

1)纳入空间治理综合考虑,对接空间规划体系及国土空间规划的用地分类体系,确保在上位的法定规划环节上奠定未来精细化管理基础;

2)须从规划定位、规划内容、管理机制等方面采取相应措施,厘清各部门职责,明确权责关系,完善管理规范条例;

3)把区域绿地空间作为一体来研究,统一城乡全覆盖,有偿增补,协同发展,完善空间和功能结构;

### 3.3 城镇功能分区的提升:强调休闲活力,营造公共空间体系

随着新时代社会矛盾的转换,城镇功能控制区公共空间体系发展的瓶颈也转为“空间与人的矛盾”,主要体现在有限的人均城市建设用地与日益增长的休闲游憩需求的矛盾,其深层原因在于公共空间和休闲活动功能过度依靠城市绿地、绿量来承载,承担城市休闲游憩的用地类型相对单一。

如今,存量为主的高质量城市环境营造和精细化管理是城市公共空间发展的主题。将城市绿地系统融入城市系统的总体框架中,通过城镇风景专项规划与上位空间规划的对接,不仅依据绿地系统的各个子系统来布局公共空间(5),在考虑城市各类设施时应把公共空间一同纳入考虑,使公共空间渗透到城市空间中,提升城市用地的复合使用效能。城市公共空间的发展应基于现有用地类型基础上更新与叠加休闲功能,充分挖潜活力空间,兼顾不同群体的空间需求,通过微更新、微改造等途径针灸式植入绿地、公园、广场等绿色空间,有机更新局部增加楔形绿地、绿色连廊等非建设空间,以网络串联城区内各休闲游憩节点依托水系系统、绿地系统、步行及道路系统,将城市主要的公共空间节点、文化体育功能节点、广场节点、历史文化风貌区等空间串联起

来,构建体系完整、布局均衡紧凑、有活力的公共空间体系。

结语:国土空间规划变革的背景下,风景园林规划应积极纳入国土空间规划体系。风景园林规划不仅包括国家公园规划及自然保护区规划,还应从总体格局上重新考量风景园林在新时代的历史担当,发挥其面向全域统筹的风景治理作用。从国土空间的空间格局的开发保护、城乡区域的统筹调适、城镇功能控制区的提升增质3个层面全面参与国土空间规划,发挥专业特长,构建中国特色风景园林规划体系,持续寻求全面参与国土空间规划推进的途径。

#### 参考文献

[1]金云峰,杜伊,周艳,等.公园城市视角下基于空间治理的区域绿地管控与上海郊野公园规划实践[J].城乡

规划,2019(1):23-30.

[2]张兵,林永新,刘宛,等.城镇开发边界与国家空间治理:划定城镇开发边界的思想基础[J].城市规划学刊,2018(4):16-23.

[3]自然资源部办公厅.关于加强国家矿山公园建设的通知[R/OL].(2006-01-11)[2019-12-01].[http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206\\_1435972.html](http://f.mnr.gov.cn/201702/t20170206_1435972.html).

[4]金云峰,俞为妍,汪翼飞.基于规划视角的城乡绿地发展模式研究[J].中国城市林业,2014,12(2):44-47.[17]杜伊,金云峰.城市公共开放空间规划编制[J].住宅科技,2017,37(2):8-14.

[5]金云峰,刘颂,李瑞冬,等.城市绿地系统规划编制:“子系统”规划方法研究[J].中国园林,2013(12):56-59.