国土空间规划背景下的风景名胜区规划变革探索

郭 佳 林 鹰 吴婧洋 严利洁 董山平

摘 要:随着国家国土空间规划体系的建立以及自然保护地体系的重构,风景名胜区规划和管控的大背景正在发生重大变化,面临着定位、衔接、审批、实施等诸多环节的挑战。通过审视新形势、新政策和新要求,结合实际案例,围绕风景名胜区核心价值,深入分析并提炼其规划自身及其在国土空间规划体系下的问题所在,归纳为空间属性多元、规划对位不清、用地效力不明、资源评价模糊等 4 个方面。从政策和技术两个维度,提出针对风景名胜区自身体系调整及对外衔接调整等多重改革思路,以顺应当代,切实展现人与自然和谐、生态与文明共融的中国智慧和中国方案。

关键词:风景名胜区规划;国土空间规划;规划变革

一、引 言

作为我国珍贵的自然与文化资源载体,风景名胜区(以下简称“风景区”)规划体系一直都在不断地完善。然而,伴随着国家国土空间规划体系的建立与自然保护地体系的重构,风景区规划正面临定位转变、审批调整及空间管控等多重挑战。本文通过深入分析新政策与新要求,结合实际案例,探讨风景区规划在国土空间规划体系下的变革路径,旨在为风景区的科学规划与可持续发展提供理论支撑与实践指导。

二、相关背景

1.风景区的特色和价值

风景区是自然保护地体系中的一种特殊类型,是最具中国特色的保护地(图 1)。其主体价值和特点可以归纳为以下几点:

(1)历史最悠久。我国风景区萌芽于自然崇拜时期,在农业文明的背景下逐步发展,形成自身特色,至今已有千年历程,与中华历史文明进程密切相连[1]。

(2)文化最深厚。风景区在所有自然保护地中最富文化内涵,体现了中国式的审美、艺术和世界观,与游憩、宗教、政治等活动息息相关。

(3)价值最复合。中国的风景区大部分分布在胡焕庸线以东,明显体现了与人类社会活动的关系。同时风景区的旅游价值突出,基本涵盖了所有的旅游胜地。

(4)体系最完善。风景区在所有自然保护地中理论、技术、管理体系最为完善,是唯一一类具备法定总体规划、详细规划体系以及完整编制审批管理流程的自然保护地。

2.国土空间规划体系

国土空间规划是国家深化体制机制改革的重要举措,是国家空间发展的指南、可持续发展的蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。通过建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,以实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。

三、国土空间规划体系下的风景区规划

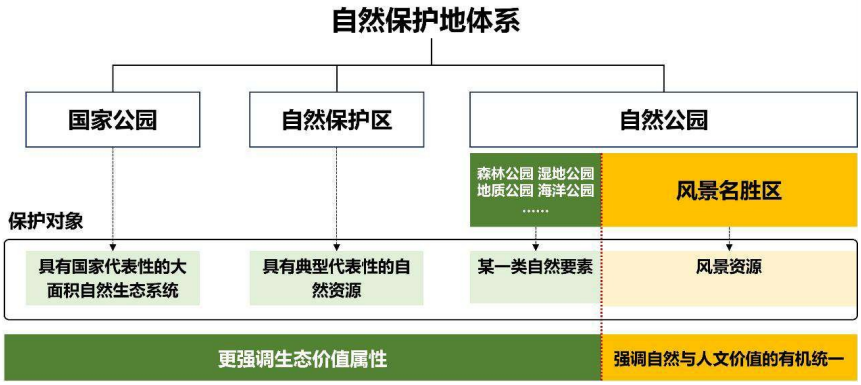


图 1 各类自然保护地保护对象的差异对比

1.主要转变

在目前的国土空间规划体系下，对于风景区规划而言主要有以下两个变化：

（1）定位的转变。风景区规划从具有独立性、与城乡规划平行的一种特殊区域的规划类型，转变为国土空间规划体系下的专项规划。

（2）审批的变化。风景区主管部门与规划建设行业主管部门由一体变为行政主管的分离[2]。

2.主要问题

问题 1：风景区情况复杂，难以对标单一空间属性

风景区资源多样、空间功能多样，普遍涉及城镇开发边界、生态保护红线或永久基本农田。在西湖、鼓浪屿－万石山等风景区内，城镇开发区域甚至与风景名胜核心资源区域高度重叠。风景区的复合性造成在国土空间规划中无法以三生空间等主体功能区准确划定风景区的空间属性。

问题 2：国土空间规划体系下风景区规划对位不清

风景区规划与国土空间规划体系中的市县总规、详细规划存在体系衔接和空间重叠。国土空间规划体系下相关专项规划要遵循国土空间总体规划，但尚未明确风景区规划应该以哪一级的国土空间总规作为基础。同时，由于风景区在分布空间上普遍存在着跨县、乡镇，甚至跨省跨市的情况，难以简单对位的问题。如太湖风景区跨越苏州、无锡 2 个地级市和 5 个县级市，包含 50 个乡镇，属于高密度人居环境地区的超大型、跨区域型风景区。

问题 3：用地分类二元造成风景区规划用地效力不明

为有效管控，风景区建立了符合自身特点的用地分类制度。风景区用地分为 10 类，并以风景区独特的用地特征、作用和规划管理需要，进一步分为大中小三类，同时也与城乡规划用地分类和土地规划用地分类进行了衔接[3]。随着《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》[4]的出台，风景区独立的土地利用分类与国土空间规划的用地用海分类存在着用地重叠、无法解译以及存在空白的问题。

问题 4：风景资源评价缺少统一标准，内部管控分区划定纷杂

风景区的基础工作是对风景资源的评价，但目前的风景资源评价体系以概念性描述为主，缺少严谨的操作细则和硬性规定，实操中景源的等级评价结果受人为主观因素影响较强，缺少统一的、可量化的科学评价标准与底线，且景源评价结果无法落实到空间使得风景区景源与分区等级情况千差万别，难以进行统筹管理，各个风景区划定核心景区的标准不同、大小不一，尤其在《关于规范国家级风景名胜区总体规划上报成果的规定（暂行）》（建城〔2013〕142 号）失效后，部分风景区规划调整后核心景区面积已不足 30%，不利于资源的保护与利用。

四、对策探索与政策建议

1.对策探索

（1）对自身体系的调整。从风景区的核心特点出发，回归风景资源价值的评定，构建基于资源评价的规划技术路径，明确资源评价结果与规划分区、规划用地及管控的逻辑关系，以完善风景区规划的逻辑体系，提升科学性。

以实施空间管控为目的，简化现有分区体系，明确各类分区的管控要求，使之层次分明，且具有通用性，方有可能与国土空间规划体系相衔接。

（2）对外衔接调整。应在突出风景区核心资源价值的基础上，增加国土空间管控要求，重新建立体现风景区特征，并适应于国土空间体系、可用于主管部门行政管理的风景区分类方案，以破解国土空间规划体系下的风景区以资源为核心和国土空间以空间管控为目的的矛盾，并指导各类风景区进行差异化保护利用与管理。

充分尊重并纳入国土空间用地用海分类，增补确需独立管控，并由风景区规划布局的用地类型。在实现国土空间用地用海一张图的同时，还体现了风景区用地的独特性，有利于风景区的发展。

2.政策建议

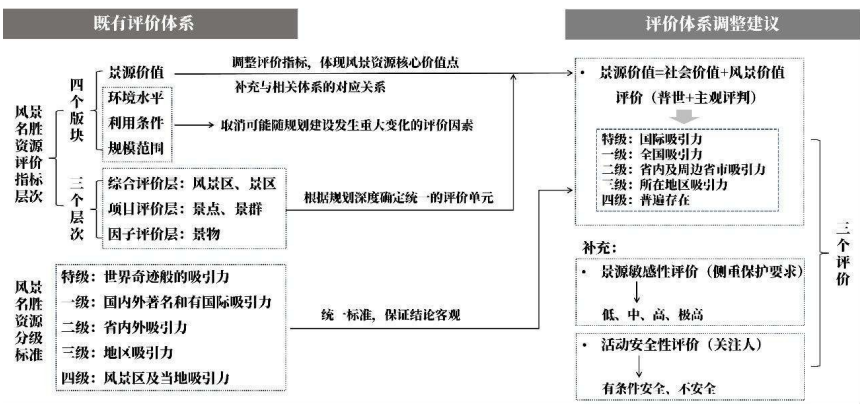


图 2 风景资源评价调整前后对比图

（1）明确“规划定位”。在法律法规层面确定风景区规划，包括总体规划、详细规划的地位和作用的问题。

一是风景区总体规划应视为国土空间下特殊区域的“总体规划”，其应服从于所在区域县级及以上国土空间总体规划，同时应被视作其所在区域县级及以上国土空间规划的必要补充和深化。

二是市县级以下的国土空间规划涉及风景区区域应服从于风景区总体规划。

三是风景区详细规划应视为国土空间下特殊区域建设与利用管理的主要依据，是与城镇开发区域详细规划和村庄规划等同的规划层级，其需依据风景区总体规划。

（2）体现“中国智慧”。在风景区规划中，在空间上，不要将自然与文化、自然与人居作为完全独立的要素进行割裂；在功能上不要将保护与利用完全分立，进一步体现出空间规划的融合性和包容性。

（3）完善“规划体系”。就风景区而言，在国土空间体系下首先需要进一步确定其作为特殊区域的总体规划和详细规划的法定地位，不能等同于一般的专项规划。探索在五级三类体系下的体系细分，如总体规划和详细规划之间是否存在分区规划或特殊功能区规划。

进一步明确风景区，尤其是与城镇开发边界重叠的风景区，在国土空间规划中空间的定义，在国土空间规划中其应该作为一类完整的空间存在。

进一步细化国土空间规划用地用海分类，对于风景区来说具有风景价值的用地单元（如林地、园地、草地等）应作为独立的单元进行保护和利用，应有别于一般的自然单元。

（4）建立“刚弹指标”。国土空间规划“三区三线”，是根据农业空间、生态空间、城镇空间三个区域，分别对应划定永久基本农田保护红线、城镇开发边界、生态保护红线三条控制线。

由于风景区规划审批滞后，其用地又具有复合性并与国土空间土地结构上存在矛盾，在国土空间规划中存在众多的空白点。由于无法准确区分风景区内的生产、生活和生态空间，所以单一的功能和用地管理难以作为风景区空间的管控方式。

这就需要在遵守国土空间规划基本规则和刚性的基础上，结合风景区的用地和功能特征细化管控要求，建立包括兼容性、容差性、占补性、正向可调性等刚性与弹性相结合的指标体系。

（5）推动“部门协调”。就风景区的管理来说，亟须建立跨部门的协调机制，其根本就在于针对不同类型的风景区，其风景区管理机构必须依法赋予相关管理职能。其次应依法建立国土空间规划、专项规划的联审制度。

（6）构建“标准体系”。一是，启动《风景名胜区分类标准》（CJJ/T 121-2008）的修编工作，强化风景区分类与国土空间规划在空间划分和管控的关系；二是，《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》应科学纳入风景区的风景游赏用地、风景点建设用地等用地类型；三是，对接国土空间规划新要求，对《风景名胜区总体规划标准》《风景名胜区详细规划标准》进行修编，也可将风景区详细规划纳入国土空间规划标准体系中；四是，目前除风景名胜区外的其他自然保护地全部划入生态保护红线，而风景区内生态保护红线如何划定，尚无统一标准，应重点补充风景区内的生态保护红线的划定要求，同时结合国家相关政策，细化风景区内生态保护红线内允许的有限人为活动的限定与管控；五是，增加对风景资源的保护，建议编制《国土空间规划历史文化遗产及风景资源保护技术指南》，将自然与文化融合型的资源区域也纳入国土空间规划保护范围。

五、结　语

综上所述，上文对国土空间规划体系下风景区规划的变革路径进行了探讨，并就当前所存在的问题进行了深入分析，在明确问题之后，结合实际情况提出了自身体系调整与对外衔接调整的双重改革思路。强调需在法律法规层面明确规划定位，体现中国智慧与规划体系的融合性，细化用地分类并建立刚弹结合的指标体系。通过政策与标准体系构建，推动风景区规划与国土空间规划的深度衔接，实现资源保护与利用的可持续发展。□

参考文献：

[1]张国强，贾建中，邓武功.中国风景名胜区的发展特征[J].中国园林，2012,28(08):78-82

[2]国家林业和草原局,国家公园管理局.国家林业和草原局职责[EB/OL].(2018-09-21)[2025-03-07].

[3]GB/T50298-2018 风景名胜区总体规划标准附录 B 风景区用地分类[S].

[4]中华人民共和国自然资源部。自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知（自然资发〔2023〕234 号）[EB/OL].(2023-11-22)[2025-03-07].

作者单位：郭佳，林鹰，吴婧洋，严利洁，中国城市建设研究院有限公司；董山平，国家林业和草原局产业发展规划院