

城市近郊风景名胜区与国土空间规划用途管制衔接方法初探

程璐璐¹ 胡轶超¹ 王铮忞² 许艾文² 郭灵俊¹

1. 浙江万维空间信息技术有限公司; 2. 浙江省国土空间规划研究院

【摘要】为推进用途管制领域风景名胜区与国土空间规划体系的充分衔接,本研究基于现阶段国土空间规划编制技术要点及用途管制规则,以城郊型风景名胜区为对象,从规划用途分区、用途准入及指标传导三个视角,提出风景名胜区与国土空间规划用途管制双向衔接的策略。

【关键词】城市近郊风景名胜区; 国土空间; 规划用途管制; 衔接方法

2019年以来,我国相继发布了《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》(以下简称《若干意见》)和《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),标志着国土空间规划体系和以国家公园为主体的自然保护地体系顶层设计已正式确立。^[1]据此,风景名胜区作为自然保护地的特殊类型,其规划编制工作一方面应同以国家公园为主体的自然保护地体系相区别,突出风景名胜区自然与文化交融的独特性,着力协调与解决景区资源保护与开发的矛盾(尤其是矛盾凸显的城市近郊型景区);另一方面,作为国土空间规划体系下针对风景名胜区的专项规划,应在管控模式、规划分区等方面,同新形势下的国土空间规划相衔接。

国土空间规划体系的具体实施依靠用途管制制度,因而,新时期国土空间规划体系与国土空间开发保护统一格局建立的背景下,风景名胜区作为国土空间的组成部分,首先需要符合国土空间规划体系下的用途分类与管理要求,以实现国土空间的全域全要素管控和自然资源系统性保护,但《若干意见》和《指导意见》对风景名胜区专项规划编制工作未有明确指引,具体实施细则尚未出台^[1],由此现阶段如何在国土空间规划的语境下,以用途管制为切入点,探索风景名胜区规划与国土空间规划之间的衔接路径,实为必要。

一、总体要求与目标

《若干意见》针对国土空间分区提出用途管制的总体要求,同时对“以国家公园为主体

的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等”提出“实行特殊保护制度”。据此，风景名胜区规划应在总体目标中明确风景名胜区作为自然保护地的整体用途与发展方向，进而在规划范围内明确功能分区、管控方向与管控措施。与此同时，针对“特殊保护制度”的提法，风景名胜区规划应当在明确风景名胜区在保护和发展层面的性质属性和功能定位的基础上，根据国土空间开发和保护的总体战略目标，因地制宜制定用途管制制度。

作为我国特有的自然与文化融合的保护地类型，风景名胜区规划涵盖了其范围内的风景资源保护和社会协调发展的方方面面，在整合统一的国土空间规划体系中地位非常重要，起到了对特定区域的规划管控作用。《若干意见》明确风景名胜区规划分为总体规划和详细规划两个层级，其中风景名胜区详细规划地位较为特殊，依据《浙江省风景名胜区条例》，风景名胜区详细规划编制后，其编制范围内的区域，不再编制相应的城市和镇详细规划、乡和村庄规划。据此，针对原有风景名胜区内用途管制要求存在不够全面的短板，亟需衔接国土空间规划的用途管制要求并予以落实；同时，国土空间规划涉及风景名胜区范围时，也需要通过衔接风景名胜区的特定要求，对区内作更加精细化的用途管制，因而风景名胜区规划编制的作用及目标体现在：一是有效传导落实市县级国土空间规划；二是风景名胜区规划中的空间划定、控制指标、管控要求等也可反馈给市县级国土空间规划作为参考。

二、衔接的重点

全域全要素国土空间用途管制通过分级分类的国土空间用途管制分区实现，在国土空间用途管制分区内明确国土空间开发利用方式、

用途准入和退出等管制要求。依据《浙江省国土空间规划分区分类指南（修订试行）》《浙江省国土空间用途管制规则（试行）（征求意见稿）》，国土空间用途管制分区分为一级用途管制分区和二级用途管制分区。《指导意见》《风景名胜区总体规划标准》^[2]《风景名胜区条例》^[3]等指出，风景名胜区因其特殊性，主要通过分级保护区和甲乙丙丁戊己庚辛壬癸地类来体现用途管制要求，各级保护分区的划定与保护要求遵循对应的建设准入和管控规定，较之国土空间规划的丰富而全面的用途管制分区，略显粗放。政策梳理表明，两套规划在各自编制框架下，已形成了各自以空间划定、空间准入管控、指标传导管控为主要内容的用途管制体系。

基于对《若干意见》总体要求，风景名胜区规划作用及两规各自用途管制体系的理解，风景名胜区与国土空间规划用途管制的衔接并不是对国土空间规划的简单落实，而应该是基于空间分区划定、空间准入管控及指标传导管控的规划编制内容、方法的重构。

三、衔接的方法

用途管制主要通过划定不同空间范围来落实。因而用途管制衔接方法上，须首要研究二者的不同分区之间共性，找到不同规划分区间互译和转换的规律，再形成通用规则，指导今后的规划间衔接。在此基础上，再针对二者的分区空间准入、重要的管控指标进行衔接。

同时还应考虑针对两个应用场景进行衔接规则的研究。一是国土空间规划先于风景名胜区规划编制完成或同步编制，则以风景名胜区规划衔接国土空间规划为主，重点是落实和传导国土空间规划的管制要求，并在风景资源保护利用层面进一步细化；二是风景名胜区规划

先于国土空间规划编制完成，以国土空间规划参考和纳入风景名胜区规划为主，重点是将风景名胜区特有的相关管制要求反馈给国土空间规划。

针对第一种场景，以风景名胜区分级保护区衔接国土空间规划的二级用途分区，找到兼容关系。针对第二种场景，由于风景名胜区分级较粗放，则考虑以国土空间规划的二级用途分区衔接风景名胜区的用地分类，找到兼容关系。

（一）空间划定衔接

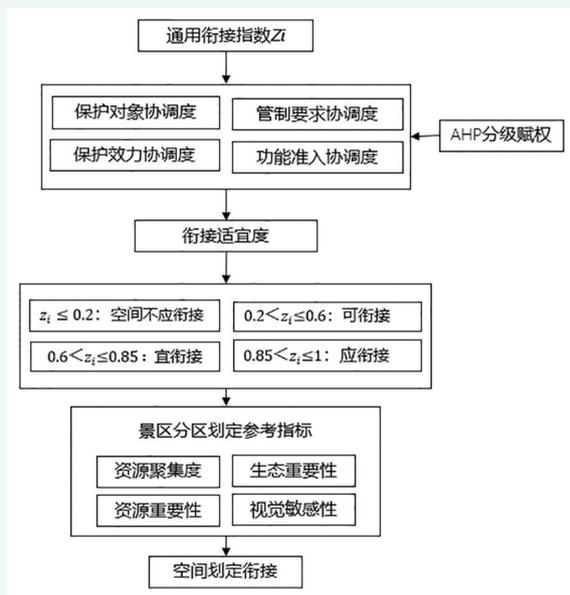


图1 空间划定衔接综合评价办法

基于现有国土空间规划二级用途分区与风景名胜区保护区分级划定方案，结合国土空间规划用途管制要求、风景名胜区分区管控要求，因此笔者认为应从规划的保护对象、保护效力、管制要求、功能准入四个角度，创建国土空间规划与风景名胜区规划用途分区通用衔接指数，并构建指数评价指标体系，对规划用途分区衔接提供科学量化的依据（依据通用衔接指数得出风景名胜区与国土空间划定衔接通用规则，如表1节选示例）。此外，考虑到风景名胜区

资源属性及空间分布差异性，还可重点考虑风景名胜区内风景资源聚集度、资源重要性、生态重要性及景观可视性等资源特性，在景区分区划定参考指标的辅助下，通过对风景区资源属性的判断，实现科学合理的用途分区衔接（图1）。

表1 风景名胜区与国土空间划定衔接表（节选示例）

用途分区	类型	衔接规则
陆域保护红线区	风景名胜资源较多、景观价值较高、自然生态价值最高的区域	应划入一级保护区
	风景名胜资源较少、景观价值一般、自然生态价值较高的区域	宜划入二级保护区 可划入一级保护区
海洋保护红线区	风景名胜资源较多、景观价值较高、自然生态价值最高区域	应划入一级保护区
	风景名胜资源较少、景观价值一般、自然生态价值较高的区域	宜划入二级保护区 可划入一级保护区
陆域生态控制区	普通陆域生态控制区	可划入三级保护区
	具有游憩功能的陆域生态控制区	可划入三级保护区
		可划入二级保护区
	风景资源点较多、具有较高风景资源价值的陆域生态控制区	可划入一级保护区 可划入二级保护区
农田保护区	永久基本农田集中区、永久基本农田一般区	可划入一级保护区 可划入二级保护区 可划入三级保护区
	风景资源点较多，具有较高风景资源价值的永久基本农田集中区、永久基本农田一般区	宜划入一级保护区 可划入二级保护区

（二）空间准入衔接

空间划定衔接的基础上，风景名胜区内已划定的用途分区应满足国土空间规划用途管制要求，并适应于风景名胜区的管控要求。严格遵循《浙江省国土空间用途管制规则（试行）》（征求意见稿）》《风景名胜区总体规划标准》《风景名胜区条例》相关规定，针对空间划定的第

一种场景，景区内二级用途分区需满足风景名胜区的管控要求。针对第二种场景，风景名胜区内中在空间上纳入二级用途分区的用地，根据地类不同需满足风景名胜区的用途管控要求。

（三）指标传导衔接

国土空间规划指标立足于地区整体发展情况，主要包括国土开发保护目标和社会经济发展目标，国土开发保护目标包括资源保护、开发利用、整治修复等方面；社会经济发展目标主要涵盖产业目标、乡村振兴目标等。风景名胜区作为我国现有保护地体系中唯一一个将自然景观和文化景观融合保护作为首要保护目标的保护地类型，其资源的保护与合理利用，应与国家及地区的国土空间发展目标和水平相适应。

首先，风景名胜区内各类建设用地应符合建设用地总体管控要求。用地面积和服务人口规模不应突破风景名胜区总用地和人口规模上限，建筑强度及景观方面应重点管控容积率及建筑限高；风景名胜区容积率应充分考虑景观风貌的效果合理确定。

其次，国土空间规划已批复实施情况下，风景名胜区总体规划编制过程中要严格落实国土空间总规相关指标管控传导。国土空间开发保护量化指标中的城乡建设用地规模、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积等约束性指标在规划及实施过程中不得突破，风景名胜区规划编制及实施过程中亦应作为强制性内容严格遵循，切实保障国土空间开发保护底线。但由于风景名胜区内还有外来游客接待服务功能，用水及建设用地需求略高于城镇居民自身需要，故用水总量、建设用地面积及人均建设用地面积指标在国土空间总体规划指标基础上可以适当放宽。国土空间总体规划尚未批复实施的情况下，应贯彻风景名胜区科学规划、严

格保护、永续利用的原则，将风景名胜区内资源开发利用的空间底线及建筑强度指标作为所在片区国土空间开发保护目标指标的参考依据。景区所在地区的国土空间规划人均建设用地面积应参考风景区人均数据确定；风景区内容积率及建筑高度等指标应反馈至国土空间规划。

四、实践与思考

风景名胜区规划作为国土空间规划体系中的专项规划，随着国土空间规划不断推进，“多规协同”的传导衔接手段越来越重要。本研究旨在增强国土空间规划和风景名胜区规划的互译互通，简化衔接流程，提升规划间的统一性和协调性，并在鉴湖风景名胜区总体规划编制中进行了应用。鉴湖总规初步提出了鉴湖风景名胜区二级用途分区建议，作为国土空间规划二级用途分区空间划定的参考，并通过风景名胜区的空间用途准入规则丰富了二级用途分区的用途管控要求，保障了对风景资源的保护。此外，鉴湖总规还通过反馈容积率、建筑高度等景区管控指标，引导空间规划体系形成利于风景保护的指标管控体系。从规划反馈效果来看，衔接可行并取得了一定效果。

总体来看，目前国土空间规划体系下的风景名胜区规划研究和实例较多，在“一张图”纳入、规划衔接等做了大量探索，本次研究主要探索了国土空间规划与风景名胜区规划的用途管制衔接，取得了一定的成果，但是衔接对应规则、评价体系等方面仍需要进一步完善，如不同风景名胜区差异较大，尚不具备制定风景名胜区用途管制完全一一对应的细则的条件；又如生态重要性等评价因子的把握、敏感分级权重的依据缺乏相应的研究支撑。

同时，国土空间规划体系下风景名胜区的管制规则制定还在探索中，本研究作为一种新

的尝试，提升了管制规则衔接传导的效率和规则对应的可行性，但仍然只是规划的辅助手段，还需要结合今后更多的案例实践，本着有效、合理、可操作的原则，进一步探索构建更合理的指标体系和对应规则。

◎ 参考文献

[1] 潘尧，华乐，疏良仁. 国土空间规划指导约束下的

风景名胜区规划编制探讨[J]. 规划师, 2019, 35 (22): 44-49.

[2] 中国城市规划设计研究院. 风景名胜区总体规划标准: GB/T 50298-2018[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.

[3] 中华人民共和国国务院. 风景名胜区条例[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.