

精细化管控视角下区域国土空间风貌规划编制探索

——以渭南市渭河南岸秦岭北麓为例

苏子航 李小明 雷若男

陕西省城乡规划设计研究院

摘要：在国土空间的语境下，全域、全要素的国土空间风貌管控成了地方规划管理部门新的规划要求。本文针对区域国土空间景观风貌塑造的主要问题，除了景观风貌定位、风貌结构等目标和蓝图式的规划内容外，规划建立“分区、分类、分级”的风貌管控策略，以风貌分区为空间范围，以要素分类为引导对象，以特色区域为管控重点，实现对总体设计目标落实传导。同时，为了保证规划成果可实施，对接行政管理，搭建了“全域管控通则+区县管控导则+特控单元导则”的风貌管理手册，以应对规划管理者面对国土风貌管理的多元诉求。

关键词：风貌分区；风貌要素；重点协调区；精细化管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.18.040

前言

近年来，随着我国生态文明建设的全面推进和国土空间规划体系的初步建立，景观风貌规划和管理成为新时期建设美丽国土、提升的重点。2019年发布的《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》第八条明确要求“延续历史文脉、加强风貌管控，突出地域特色”。2021年7月起实施的《国土空间规划城市设计指南》更是在跨区域层面提出“加强对大尺度自然山水、历史文化等方面的研究，协同构建自然与人文并重、生产生活生态空间相融合的国土空间开发保护格局”。

然而现有的风貌规划对于单个行政单元，或者单个行政区内的某一片区研究较多，对于跨行政区的特殊风貌区域研究甚少。本文以渭南市渭河南岸秦岭北麓区域为例，积极探索区域国土风貌规划编制及精细化管控方法。

一、研究区域背景

渭南市秦岭北麓、渭河南岸区域，是陕西省渭南市内秦岭、黄河及渭河所围合的狭长地带，国土面积1373平方公里。

（一）项目背景

区域地处关中平原城市群腹地和晋陕豫三省交界地区，多条区域性交通大动脉如连霍高速、郑西高铁、陇海铁路、京昆高铁穿过，是陕西省东部门户地区。其东濒黄河，南倚秦岭，北靠渭河，黄河和华山在此对望，形成岳渎相望的山河胜景。渭南市中心城区、省级历史文化名城—华阴市，十大名关—潼关，及多个名镇名村在此聚集，是渭南市乃至陕西风貌展示的重要窗口。但

该一体化区域，以往的各区县风貌规划各自为政，围绕秦岭、渭河等跨行政主体景观资源联动发展不足，且自然、城镇、乡村空间风貌割裂，自然空间风貌存破坏、缺保护，城镇建设与山水环境不协调，乡村空间风貌特色不突出。

（二）风貌定位

在充分研究现状风貌特征以及与对接市县两级国土空间规划的基础上，确定该区域风貌定位为“山河胜地、陕东客厅”，塑造高品质、一体化的区域风貌。

（三）风貌结构

规划构建“两带一轴多心”的国土空间特色风貌结构。重点保护与凸显渭河及秦岭这一区域层面的核心价值资源，构建渭河滨河和秦岭北麓生态景观带。构建国道310（原潼关古道）人文景观轴线，串联四个区县的中心城区与重要的人文资源点。塑多个造具有价值的生态节点、区域门户、城镇地标景观节点。

二、“分区、分类、分级”的风貌管控策略

规划建立“分区、分类、分级”的风貌管控策略，以风貌分区为空间范围，以要素分类为引导对象，以特色区域为管控重点，实现对总体设计目标落实传导。

（一）立足全域视角，提出差异化的国土空间风貌分区塑造要求

落实全域一体的管控思路，充分对接《渭南市国土空间规划（2021-2035年）》，构建“三大类，十小类”的国土空间风貌分区，“三大类”为城镇空间风貌区、生态保育风貌区和农林复合风貌区。

（1）城镇空间风貌区

参考城镇开发边界，同时考虑用地的完整性划定城镇空间风貌区，以城镇建设和各类新区、项目的集中建设活动为主。根据各城镇资源特点划分七类城镇风貌分区，包括综合服务风貌区、生态宜居风貌区等，提出不同的管控要求。

（2）生态保育风貌区

参考生态保护红线，并将湿地公园、水源保护区等生态保护要素划入生态保育风貌区，强化生态保育功能，严格控制开发建设。

（3）农林复合风貌区

将规划区范围内除城镇空间、生态空间以外的大部分乡村、林田等地区划定为农林复合风貌区，总以农业生产、村农生活为主。根据地貌特征进行特色化分类控制与引导，分为塬林景观风貌区和农耕田园风貌区。塬林景观风貌区主要为位于秦岭台塬山地，重点凸显山塬林田生态特色，乡村建设应融入青山绿水的自然风貌。

农耕田园风貌区位于渭河平原区域，凸显田园阡陌、关中人居的特征，塑造田园疏朗延伸，村庄民居星罗点缀的片区景象。

（二）进行要素分类，系统化建立全域国土空间风貌要素引导

对区域特色空间要素进行全面梳理和设计引导，实现区域特色景观风貌的联动发展。将区域风貌要素分为自然本底资源保护类、城乡风貌建设提升类、文化资源保护与彰显类。

1. 自然本底资源保护类

（1）河流水系要素。保护河流水系本体基础上，划定区域内19条河流不同宽度的生态管控带，其内不做除必要的基础设施、道路等的其他建设。保护临渭渭河湿地公园等三个国家级湿地公园，强化生态修复，引入生态体验活动。强化与城镇建设紧密结合的洒河、遇仙河等滨水空间的管控，划定滨水两岸500米范围为风貌协调区，进行天际线、公共空间、开发强度等规划控制。

（2）山地台塬要素。山塬区，塑造山塬景观风貌，限制建设开发，进行生态复绿，保护山体制高点、山体景观优势区域。严控近山塬区开发，划定从山脚线向北至连霍高速的范围作为城乡临山空间风貌重点管控区域，控制建筑高度与开敞空间廊道组织。远山塬区，协调大尺度的山城关系，重点构建六条观山廊道，指导视廊区内分段高度控制。

（3）郊野林田要素。强化多样化的景观特征，鼓励发展特色大地景观。北部部塬林景观区域，依托塬林资源特色发展的地区，重点凸显山塬林田生态特色。南部平原田园景观区域应保障地区农业生产安全，凸显田园阡陌景观，引导乡村景观与特色林田资源风貌融合。

2. 城乡风貌建设提升类

（1）交通廊道要素。选择重要交通道路，并根据沿路景观形象类型，塑造高速风景大道、城市形象大道、堤顶滨河大道、观山景观大道、田野风光大道等五类形象大道，提出不同的景观绿化、节点等塑造要求。

（2）区域绿道建设。绿道主线包括秦岭绿道与渭河绿道，秦岭绿道依托S518、G310；渭河绿道依托渭河堤路，打造连续完整的游山观水游览路线。打造2条依托道路支线，5条依托河流廊道支线，南北向联系绿道主线。

（3）城乡界面要素。利用郊野公园、环城林带等建设清晰的城乡界面形象；重点塑造六大门户，通过构筑物、建筑形态、景观雕塑等方式塑造门户节点标志性。

（4）城镇地标要素。划定8个展示历史文化特色、现代建设等风貌特征的特色区域，塑造其标志性景观风貌。

3. 文化资源保护与彰显类

（1）历史文化点要素。包括文化保护单位、文化保护点等，强化遗址周边空间环境的控制，按照文化遗

产整体保护的要求，协调周边风貌和历史环境，优化遗址周边视线环境，严格管控周边建筑高度。

（2）历史文化聚落要素。包括历史文化名镇名村、传统村落等，注重保护乡土建筑和历史景观，营造特色空间。

（3）历史文化区要素。包括历史文化街区等具有历史意义的片区等，围绕历史文化留存和非遗文化主题展开魅力空间塑造，彰显文化空间魅力。

（4）历史文化风貌提升

整合文化资源，建立“文化+”的路径与文化集中区风貌提升。以潼关古驿道（现国道310）为依托，构建文化感知路径。构建四个文化集中区，结合文化旅游产业发展，整体提升历史文化风貌特色。

（三）强化特色引导，突出跨区域地区特色空间区域的管控协调

对于具有区域代表性、跨越多个行政区的景观资源，划定重点协调区加以引导，并提出相应的引导要求。

（1）渭河生态景观带

控制范围为河道至河堤外1000米范围内的空间，加强渭河滨水地区生态修复，并对沿渭河优秀的自然及人文景观进行保护和适当开发，营造“水清、岸绿、安全、宜人”的渭河生态景观带。

规划形成“一轴三区多点”的景观结构。塑造以堤顶路为依托的游览道路，铺设自行车道及慢行步道，建设生态全民健康走廊；根据资源禀赋塑造都市活力段、旷野渭原段、历史追忆段的不同主题段落；并在国省道与渭河的多个交界处，塑造门户节点。

（2）秦岭北麓生态景观带

控制范围为沿山路至秦岭山脚线区域。保护秦岭北麓生态环境，整合渭南秦岭北麓独特的自然山水资源与人文历史资源，塑造“山青水绿、和谐人文”秦岭北麓生态景观带。

规划形成“一轴三区三心”的景观结构。依托S518、G310塑造沿山路，连接关中环线与沿黄公路；构建台塬郊野区、苍山峻岭区、横岭沟壑区的不同主题区段；重点建设以陕西省石鼓山省级森林公园、陕西少华山国家森林公园、陕西华山国家地质公园的景区入口为主要景观核心。

四、风貌管控成果

为了能够使规划成果指导实际工作，本次规划除说明书外制作了“全域管控通则+区县管控导则+特控单元导则”的风貌管理手册，辅助地方规划管理者在项目审批中能够快速“落位置、看索引、查要求”，获取风貌管控要求，提高地方精细化治理水平和能力。

全域管控通则，除风貌定位目标、风貌分区、风貌结构等蓝图式的内容外，重点关注全域风貌各要素系统控制引导，以文字与图纸的方式提出通则控制性的控制要求。

区县管控导则，是宏观层面内容在区县上的映射，

