

风景名胜区规划与国土空间规划协调的思考

文 / 熊模辉 江西省城乡规划市政设计研究总院有限公司

摘要：2019年以来，随着国土空间规划体系、自然保护地体系开展建设，在建立过程中，由于顶层设计以战略性、方向性为主，两个体系之间的规划如何协调没有明确规划。风景名胜区作为自然保护地体系中发展较为成熟、规划较为规范的一类，其规划与国土空间规划之间的衔接较多，而且非常有必要。本文结合国土空间规划和风景名胜区规划的实践，对不同体系规划的协调进行初步思考，提出了协调的主要内容和途径。

关键词：风景名胜区规划；国土空间规划；协调

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.11.065

引言

在国土空间规划体系、自然保护地体系建设过程中，风景名胜区规划由于具备完备的法律法规、技术规范和管理体系，与国土空间规划交叉重叠较大，在实践中自然保护地特别是风景名胜区规划和国土空间规划矛盾较多、缺乏明确的协调路径，非常有必要加强国土空间规划和风景名胜区规划的协调，以利于风景名胜区高质量发展、高水平保护。

一、规划基本情况

2019年，《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，同时积极推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设。两个体系的目标各有不同，国土空间规划是综合性、全域性的全面规划，自然保护地规划是以保护为主的专项规划。具体情况如下：

（一）国土空间规划概况

依据《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》，国土空间规划乃是国家空间发展的重要指南，是描绘可持续发展愿景的空间蓝图，更是各类开发、保护以及建设活动的根本依据。

国土空间规划体系在架构上呈现为“五级三类”。其中，“五级”与我国现行的行政管理体系相对应，涵盖国家级、省级、市级、县级、乡镇级这五个层级，各级规划在国土空间管控中发挥着不同作用，层层传导、逐级落实空间发展战略；“三类”则包含总体规划、详细规划以及相关专项规划，总体规划侧重于宏观统筹，详细规划聚焦于具体实施，专项规划针对特定领域进行深化，三者相互协同，共同构建起国土空间规划的完整体系。

根据国土空间规划规划的编制原则，国土空间规划范围是以各级行政区划边界为界，并从省、市、县、乡镇及村庄自上而下层层传导，实现了国土空间规划的国土全覆盖。

（二）自然保护地概况

1. 自然保护地体系

依据《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》，构建自然保护地体系的指导思路是以保护自然生态、服务社会大众、实现可持续发展为核心

目标。通过系统性保护重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观以及生物多样性，增强生态产品供给能力，维护国家生态安全格局，为推进美丽中国建设、保障中华民族永续发展筑牢生态根基。

2. 风景名胜区规划

风景名胜区规划，作为一项旨在对风景名胜区实施保护培育、开发利用以及经营管理，以充分发挥其多元功能作用的系统性工作，是通过全面统筹部署与具体细致安排来达成的。依据《风景名胜区条例》以及相关管理规定，风景名胜区规划涵盖总体规划、详细规划以及重大项目规划选址等关键内容。

二、规划的关系及问题

（一）规划之间的关系

国家明确规定，国土空间规划作为各类开发、保护及建设活动的根本性依据，具有不可替代的重要地位。同时，自然保护地规划须以国土空间规划为基础进行编制，风景名胜区规划在国土空间规划“五级三类”体系中，属于三类中的专项规划类。

目前国土空间规划和风景名胜区规划在某些方面已经进行了有效的协调，具体如下：

1. 底图底数

国土空间规划以国土三调数据进行基数转换后的数据为底图底数，风景名胜区规划以国土三调基础上的林草资源图转换后的数据为底图底数，两者底图底数保持一致。

2. 底线约束

国土空间规划确定的永久基本农田保护线、生态保护红线，风景名胜区规划也遵循其保护要求。

（二）规划衔接存在问题

虽然中央文件明确了风景名胜区规划与国土空间规划的关系，但是在实践中存在以下几方面问题。

1. 审批层级不同

风景名胜区规划的各类规划审批级别很高，如国家级风景名胜区总体规划由国务院审批。而国土空间规划只有省级以上总体规划才需要国务院审批，而在省级以上国土空间层面上，风景名胜区的影响因素极低，很难在省级国土空间层面上对单个风景名胜区进行针对性的规划安排。

表 1 国土空间规划和风景名胜区规划审批主体一览表

总体规划		详细规划	专项规划								
		国空专项	风景名胜区规划								
类型	审批	类型	审批	审批		总体规划		详细规划		规划选址	
国家级	国务院			省政府	类型	审批	类型	审批	类型	审批	类型
省级	国务院	城镇开发边界内	市政府	市政府	国家级	国务院	国家级	国家林草局	重大项目	省级林业部门	
市级	省政府		县政府	县政府	省级	省政府	省级	省级林业部门	一般项目	县市林业部门	
县级	省政府		县政府	县政府							
乡镇级	县政府	开发边界外 (村庄规划)	县市有自然资源部门								

2. 规划重点不同

在国土空间规划体系中，风景名胜区规划只是国空三大类中专项规划类，不是国土空间规划的重点。而且专项规划类型非常多，风景名胜区规划只是其中一种，这就导致在国土空间规划编制过程中，对风景名胜区的关注不够，针对性不强。

国土空间总体规划侧重行政管辖范围内构建科学合理的国土空间开发保护格局，需全面且深入地考量人口分布态势、经济布局状况、国土利用现状以及生态环境保护需求等多方面因素，进而运用科学的方法，对生产空间、生活空间和生态空间进行统筹规划与合理布局，以实现国土空间的高效利用与可持续发展，规划需要考虑的要素非常多，风景名胜区保护与发展不是国土空间规划的重点内容。

而风景名胜区规划有法定的编制规范，风景区总体规划依据《风景名胜区总体规划标准》(GB/T 50298-2018)，旨在规范针对风景名胜区，需系统开展保护、开发、利用以及经营管理工作，从而实现对其生态保护、游赏体验、文化传承等多种功能作用的统筹规划与具体实施部署，确保各项功能协同发展，达成可持续发展的目标。风景区详细规划依据《风景名胜区详细规划标准》(GB/T 51294-2018)，按风景区总体规划，综合考虑景观、生态、文化、人口、管理等各项要素，恰当安排各项设施建设，完善服务功能，提升服务水平。

3. 规划范围不同

国土空间规划体系中的总体规划、专项规划均是按照五级的行政区划边界为范围编制。详细规划是按照国土空间规划中确定的城镇开发边界进行，村庄规划以村庄行政区划边界为范围编制。

风景名胜区规划范围是由国务院、省政府确定的法定管理边界，其与各级行政区划界线重叠，往往会跨行政区划界线。最为关键的风景名胜区总体规划确定的需要编制详细规划的范围，国土空间规划往往又没有安排，这就导致两者规划范围有重叠，但又无法直接同范围协调，往往需要跨行政区划协调。

4. 用地分类不同

国土空间规划中的用地分类严格遵循《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的相关规范。该指南所采用的用地用海分类体系为三级分类架构，其中涵盖 24 个一级类、113 个二级类以及 140 个三级类，以此构建起全面且系统的分类标准，为国土空间规划、调查以及用途管制等工作提供精准且科学的依据。

风景名胜区规划用地遵循《风景名胜区总体规划标准》，其用地分类采用二级分类体系，共设置 10 个一级类、44 个二级类。

表 2 国土空间规划和风景名胜区规划用地分类一览表

用地分类	国土空间规划	风景名胜区规划
一级类	24	10
二级类	113	44
三级类	140	0

5. 编制时序不同

2020 年，国土空间规划正式启动，并优先启动了三区三线划定工作。“三区三线”的核心要点在于三条关键控制线，即永久基本农田保护红线、生态保护红线以及城镇开发边界。三条控制线划定已经完成，基本确定了我国国土空间保护发展的大格局。

风景名胜区规划只有按照已经批复的规划，发展诉求较为强烈的国家级风景名胜区，从改革至今尚未批复 1 个总体规划，只能以已批复的风景区总体规划为依据进行建设利用活动。

风景区总体规划编制滞后于三区三线划定，导致三区三线划定过程中应有的协调工作缺失，对风景区的保护与利用具有较强的制约。

6. 用地指标不同

国土空间规划给用地指标有上限约束，实际规划编制中，全国统一城镇开发边界用地规模为城镇开发边界内三调现状用地 1.3 倍。城镇开发边界之外的区域除了重大基础设施外，没有新增用地指标。用地指标具有较强的刚性。

风景名胜区内风景名胜区规划的用地规模根据游客规模进行安排，与现状用地之间没有倍数关系，而是根据发展情况而建设，具有较强的弹性。

三、规划协调的内容与途径

(一) 约束条件不同的协调

国土空间规划三区三线划定时，地方政府为了减小城镇的发展约束，留有发展空间，往往将生态保护红线尽量向生态环境较好的区域布局，而这些区域往往是风景名胜区分布的区域。由于风景名胜区往往兼有社会发展功能，生态红线范围过大，可以建设的区域往往也被划入到生态红线，不仅对于地方合理的发展制约较大，而且也无法提供良好的生态旅游产品。

此外，风景名胜区内永久基本农田往往位于山区，分布较为分散，规模小，产量偏低，但这些区域往往是风景区建设条件最好的区域。而划定永久基本农田保护红线时候，往往不会降低永久基本农田保护目标，导致风景区内没有良好的建设条件。

风景名胜区是以保护风景资源、生态环境为前提，适当发展旅游产业，促进地方发展。由于两者保护的重点对象存在不一致，如果按照最大公约数原则，则风景名胜区的发展空间极为有限，无法满足其保护与利用兼

具的功能定位。

由于风景名胜区规模较小，在市、县级的行政管辖范围内占比极小，其需要降低的生态保护红线和永久基本农田保护红线规模在全市规模也不大，适当调降风景区的生态保护红线和永久基本农田保护红线保护目标，因此，建议在全市范围内进行生态保护红线和永久基本农田保护红线的统筹协调，合理保障风景名胜区发展利用的空间。

（二）用地指标差异的协调

由于国土空间规划全国统一给城镇开发边界用地规模为现状的1.3倍，没有考虑到风景区内的旅游城镇受到风景区旅游发展，往往发展诉求较大，随着游客规模增长，未来增长空间较大。实践中，往往出现新编国土空间规划的用地指标低于已经批复的风景区规划的用地指标，导致已批复的风景区规划也很难实施。

此外，国土空间规划在城镇开发边界以外的区域没有安排新增用地，而这些区域也是风景名胜区的主要分布范围。风景名胜区需要利用良好的自然生态环境，为人民提供良好的生态服务和产品，这些用地国空无法安排。

为解决两个体系间的规划用地规模差异，可以通过以下途径进行协调：

1. 城镇开发边界内

城镇开发边界内，已批复风景区规划（包括总体规划、详细规划）明确了其用地规模，具有法定效力。国土空间规划应依据已批复风景区规划确定城镇开发边界范围和用地规模。没有已批复风景区规划的旅游城镇，应加

快风景区规划编制，等规划批复后，国土空间规划依据批复的风景区规划确定的城镇开发边界和用地规模动态调整已划定的城镇开发边界。增加的用地指标根据风景区级别由国务院或省政府单独下发。

2. 单独项目

途径一：城镇开发边界外的区域，已批复风景区规划（包括总体规划、详细规划）明确了其用地规模，具有法定效力。国土空间规划应依据已批复风景区规划确定城镇开发边界范围和用地规模，增加的用地指标根据风景区级别由国务院或省政府单独下发。该途径为最佳方式，但是需要国家主管部门出台相关文件，做出制度安排，目前无法使用。

途径二：将风景区规划安排的项目及用地，纳入各级国土空间总体规划的项目库，暂不明确用地规模和位置。同时，通过村庄规划对存量的村庄建设用进行整理，腾出现状指标用于风景区项目建设。该途径无法预测村庄能够腾出的存量用地规模，可能无法保障解决风景区规划安排的所有项目，而且村庄规划只能提供集体用地，目前入市政策尚未出台，仅适合已经开展了集体经营性土地入市的地方。

途径三：充分利用自然资源部门可以在已经划定的城镇开发边界外新增零星城镇用地政策，将风景区规划安排的项目及用地纳入城镇开发边界。该途径可以较快地解决重点项目需要国有用地的情况，但是该途径要用城镇开发边界指标。

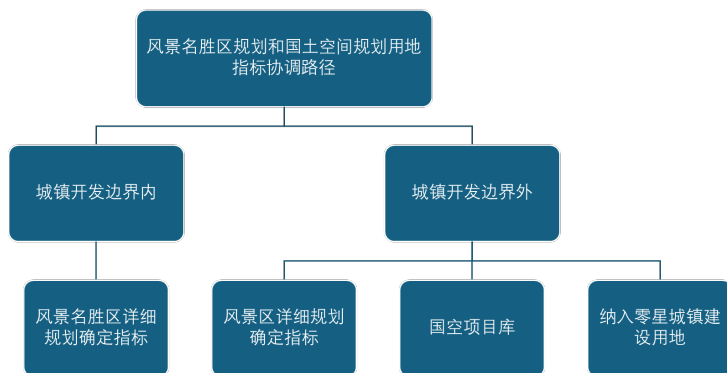


图1 用地指标协调路径图

（三）规划体系统筹的协调

由于国土空间规划范围与风景名胜区规划范围确定原则、规划内容、规划重点均不一致，两个规划体系是无法直接覆盖的，必须进行统筹，可以从以下几方面进行协调：

1. 风景名胜区总体规划和国土空间总体规划需要同步编制，风景名胜区范围涉及的乡镇国土空间总体规划可以采用多个乡镇合编国土空间总体规划，在现有政策下，可以进行区域用地指标统筹使用。

2. 风景名胜区范围内城镇开发边界，应协调好城镇开发边界，避免城镇开发边界与旅游城镇用地边界不对应。城镇开发边界应编制风景名胜区的详细规划，不需要再编制国土空间规划的详细规划。

3. 风景名胜区范围内城镇开发边界之外、总体规划确定的各项功能区，应编制风景名胜区的详细规划，详细规划涉及的村庄规划需要与风景区详细规划相协调，最好能够同步编制。

结语

国土空间规划体系、自然保护地体系是国家发展战略，正在快速的推进之中。风景名胜区作为自然保护地体系中特色的一类，兼具保护与利用双重职责，但是由于顶层设计缺失，导致风景名胜区的保护与利用功能受到一定的制约，需要在现有政策下，利用各种途径最大程度地进行协调，但是花费的时间、费用成本较高。另一方面更需要主管部门从政策层面出台明确的制度安排，从体制上解决两者的衔接问题。

参考文献

- [1] 彭茜, 金云峰. 自然保护地体系、国家公园、风景名胜区规划编制技术与整合优化方法——基于政策指引下的国土景观治理 [J]. 城乡规划, 2023, (6): 81-90.
- [2] 刘晓, 屠颖星, 刘玉超. 国土空间规划体系下风景名胜区土地利用和管控优化路径——以庐山风景名胜区为例 [J]. 规划师, 2023, 39 (1): 8-8.