

# 国土空间规划视角下的风景园林发展动态分析

孙娅东<sup>1</sup> 库东琬<sup>2</sup>

1. 河南省地质物探测绘技术有限公司; 2. 河南省地球物理空间信息研究院

**[摘要]**在推动生态文明建设的背景下,也迎来了国土空间规划的巨大变革。合理的国土空间规划,是实现生态文明建设的重要前提,必须要综合国土空间的各个要素,加强统筹规划,以建设完善的生态文明体系。风景园林则是绿色发展的重要载体,在国土空间规划变革的背景下,其在国土空间规划体系中有重要的职能定位。基于此,本文从国土空间规划的视角出发,在梳理现有相关政策文件与技术标准的基础上,重点对风景园林发展动态进行分析,并由此提出城市风景园林规划设计的几点建议。

**[关键词]**国土空间规划;风景园林;发展动态;规划设计

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2020.02.373

在工业文明向生态文明转型的背景下,生态资源配置与保护、自然保护地体系等诸多问题亟待解决。2015年9月,中共中央、国务院颁布实施了《生态文明体制改革总体方案》(以下简称《总体方案》),在该《总体方案》中明确提出了要建立国土空间开发保护制度及空间规划体系。自此之后也相继推出了诸多新的政策与技术标准,以推进国土空间规划的部署与实施。在国土空间规划相关政策与技术规范中,主要涉及生态文明建设、生态空间管控、国家公园体制等内容。

## 一、国土空间规划视角下风景园林发展分析

### (一) 整体发展情况

在国家颁布《总体方案》后,相关政策与技术标准相继推出,初步构建了国土空间规划体系的总体格局。其中,2017年1月由国务院颁发的《全国国土规划纲要(2016-2030)》是首个国土空间规划的综合战略性文件,对国土空间的开发、保护与整治具有重要的指导意义;2019年5月,中共中央、国务院颁发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,明确提出了到2020年基本建立国土空间规划体系,到2025年健全国土空间规划法规政策及技术标准体系,到2035年全面提升国土空间规划治理体系与治理能力的现代化水平;紧接着,自然资源部颁布了《关于全面开展国土空间规划工作的通知》,在该通知中,明确指出了要加快全国、省级、市县及乡镇国土空间规划编制工作的开展。

### (二) 发展的“关键词”

#### 1. 生态建设

过去由于始终将经济建设为中心,对生态保护与修复治理在国土空间规划中的地位有所忽视,以致于国土空间开发建设与地域资源环境承载力并不匹配。面对环境保护与经济建设之间存在的矛盾,国家推出了多项关于生态建设的管制政策与技术标准。

在空间管制方面,2017年3月自然资源部颁发了《自然生态空间用途管制办法(试行)》,明确划定了国土及地方“自然生态空间”用途管制及其内部“生态保护红线区”,同时提出了要分区划协调“主体功能区化、四区管控政策”等。为加强建设用地空间管制,提出了“三界四区”,

并为了推进“多规合一”的战略部署,还提出了“三区三线”,强调以主体功能区规划为基础,统筹各类空间规划,其中,“生态空间”与“生态保护红线”是践行生态理念的重要体系,也是风景园林规划与生态修复的重要载体。随着“多规合一”的提出,国土空间开发规划“一张图”成为了规划的基础,2019年7月自然资源部颁发了《国土空间规划“一张图”建设指南》,明确提出了要建立基础平台、对接其他业务、加强监测评估管理等要求。另外,在省、市县、城镇级的国土空间规划方面,针对生态文明建设也提出了具体的分区办法与管制要求。2018年11月,中国土地勘测规划院颁发了《省级国土空间规划编制指南(初稿)》,明确提出了依据现有的法律法规及经批准的保护规划,对重点生态功能区进行划分与管控。随后,2019年5月在自然资源部颁发的《市县国土空间规划基本分区与用途分类指南》中,提出了划定生态保护与保留区的要求,主要包括核心生态保护区、生态保护修复区、自然保留区。

在技术支撑方面,主要通过一系列的指标体系对国土空间开发保护现状进行综合评价。其中,在2019年1月颁发的《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南》中,提出了“双评价”的要求,使资源环境承载力评价有了明确的技术流程与定性定量方法和评价指标。同时,在党的十九大报告中,明确提出了要构建生态安全格局,在2019年6月颁发的《市县国土空间总体规划编制指南》中,也针对生态安全格局提出了要建立“绿色空间网络与山水格局”、“构建完整连续的生态网络体系”等要求,并进一步提出统筹国土空间综合整治及生态修复的目标和任务,针对海岸、矿山、水体、废弃地等对象,提出了具体的目标与布局安排。自此,宏观微观层面一体化统筹的全域性生态修复全面推进。

#### 2. 国家公园

在国土空间规划背景下,为保证自然资源有效保护及合理利用,还提出了建立国家公园体制的要求,这是我国自然保护地体系制度创新的体现。在改革开放时期,我国便开始尝试建设风景名胜体系,并将其解释为国际上通行的国家公园,随后各部门相继推出了“国家地质公园”“国家森



图1 城市绿地与活动空间的结合

林公园”等项目。但也因缺乏统一明确的制度体系和管理部门，对国家公园的定义和归属认识不清，由此衍生出了许多政策管理方案，在发展过程出现诸多问题。因此，对于国家公园的研究，还需在国土空间规划大背景下，提出完善发展的建议。

国家公园体制的建设，与外部自然保护地体系和上位国家政策之间有着密不可分的关系。一方面，要与自然保护地体系有机结合，应将国家公园放在自然保护地体系中定位，通过整合优化自然保护地管理体制的方式，建立起国家公园体制，并纳入国家层面进行管理。另一方面，也应与生态环境保护制度有机结合，科学地将建立国家公园落实到国土空间规划中，并在管理制度方面通过结合资源有偿使用、生态补偿等生态环境保护制度，理顺管理体制，最终得以更加严格高效地保护国土空间范围内的自然文化遗产。

## 二、国土空间规划视角下城市风景园林规划设计的建议

### (一) 以人为本，优化空间开发格局

在风景园林建设过程中，应将环境保护与自然资源及各类资源高效利用作为重要责任，这就需要科学规划自然生态环境，从而打造适宜人居环境，实现城市高质量、绿色生态的治理效果。具体来讲，在国土空间规划视角下，在开展风景园林规划设计时，设计人员应秉持着尊重自然、人与自然和谐共生的建设目标，合理构建自然山水、花草树木、城乡空间结构等完善体系。同时也要充分明确生态控制线，在保障人们生活空间不受影响的前提下，风景园林规划一定不能牺牲生态红线，应在生态控制线基础上预留出生态发展的空间，如此才能充分发挥出风景园林系统的重要作用，推动城市长远健康发展。此外，还需重视城市生态网的构建，在实际规划设计中，应基于不同功能划分出不同的区域，避免城市绿地系统功能单一，打造具有不同意义的山水客厅。举例来说，城郊地区是兼具生产与休闲观光作用的综合公园，应遵循人工与自然结合的规划思路，完善各类服务设施，加

强各功能分区的联动。而城市中心区的带状公园、接头绿地等，除了要满足安全交通防洪等功能，也应根据周边用地功能、出行需求合理预留出游憩场地。

### (二) 统筹协调社会发展全要素

以往在城市空间规划中，主要是在区域范围内开展城市建设活动，对土地空间规划与功能分区有所忽视，且不同区域空间存在管理机制的差异，导致与国土空间管控之间存在矛盾冲突。对此，就需要相关部门结合风景园林设计，确立城市生态景观与空间开发建设的发展模式，具体应统一空间规划与风景园林构建的目标，在整合生态资源的基础上，让规划体系中各要素能相互协调，并各自形成独特的风格，由此推动我国城市建设走绿色可持续发展的道路。与此同时，在风景园林规划设计中，也应结合新时代发展理念，综合利用科学观念和技术方法，解决城市发展与生态环境结合中难点，应综合规划空间治理范围，让国土空间规划分类与空间建设标准精准对接，实现精细化管理。还需立足于整体规划的视角，推动城乡统筹协调发展。

### 结语

基于国土空间规划相关政策文件与技术标准基础上，对风景园林动态发展进行分析，明确风景园林在规划体系中重要定位，对我国生态文明建设发展具有重要意义。未来风景园林规划与国土空间规划体系将实现法定化对接，在原有的政策体系基础上，形成完整统一的法规体系，给予风景园林规划国家一级的立法保障，将大大提高风景园林规划的权威性和执行力。

### 参考文献

- [1] 胡小江, 郑重, 路雁冰, 杨硕, 单晓刚. 对新形势下国土空间规划新要求的思考[J]. 城市建筑, 2019, 16(36): 27-28.
- [2] 马之野, 杨锐, 赵智聪. 国土空间规划背景下的国家公园规划管理机制思考[J]. 住区, 2019(06): 16-19.