

基于边界效应理论的风景区分区管控探讨

□ 王晓洁, 宋霖, 周宏俊

[摘要] 分区管控是风景名胜区土地使用分区制的一个不可或缺的有机组成部分, 长久以来, 我国风景名胜区的分区管控主要落在保护分区和功能分区上。文章采用文献综述和对比研究的方法, 梳理了1999~2017年我国风景名胜区分区划分的多种方式, 根据当代自然保护地体系建设背景下分区管控的基本要求和现行风景名胜区分区管控的基本问题, 提出了运用边界效应理论指导风景名胜区保护分区与功能分区划分调整的建议。首先, 将保护分区调整为“核心保护区、风景发展区与一般控制区”, 建立三级分区管控体系; 其次, 将五大功能分区调整为七大功能分区, 与保护分区进行有效的空间衔接的同时, 凸显风景名胜区生态与风景资源保护与利用的双重价值。

[关键词] 边界效应理论; 风景名胜区; 分区管控; 空间布局模式

[文章编号] 1006-0022(2020)20-0032-05 [中图分类号] TU984.181 [文献标识码] A

[引文格式] 王晓洁, 宋霖, 周宏俊. 基于边界效应理论的风景区分区管控探讨[J]. 规划师, 2020(20): 32-36.

Zoning Governance of Landscape Resort Based on Marginal Effect Theory/Wang Xiaojie, Song Lin, Zhou Hongjun

[Abstract] Zoning governance is indispensable to land use management of scenic&historic area. it has mainly fallen on the protection zone and function zone. The article uses the methods of literature review and comparative research to sort out the various ways of zoning of scenic&historic area in China from 1999 to 2017. According to the basic requirements of zoning management and Nature Reserve System construction, suggestions on using the boundary effect theory to guide the adjustment of the division of protection and function. First, adjust the protection zone to "core protection zone, scenic development zone and general control zone", and establish a three-level zoning management system; second, adjust the five functional zones to seven functional zones to highlights the dual values of ecology and landscape resource protection.

[Keywords] Boundary effect theory, Scenic and historic area, Zoning governance, Spatial pattern

0 引言

当前, 我国正全力推进建立以国家公园为主体的自然保护地体系工作, 重新调整各自然保护地分区管控则是这项工作的重要内容。2019年6月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》)提出自然保护地体系应当建立以核心保护区与一般保护区为核心的二级分区管控模式。在此背景下, 学术界围绕各自然保护地展开合理的、差别化的分区管控探讨。孙

鸿雁等人提出国家公园应当建立管控一功能二级分区模式, 管控分区作为功能分区的上级层级, 两者在各自层级上平铺且无重复的覆盖全区; 陈宇昕等人提出风景名胜区应当从三级管控调整为二级管控, 划分保护分区时要考虑与功能分区模式叠合的情况, 确保保护分区与功能分区边界一致^[1-2]。

然而, 《指导意见》提出的二级分区管控模式是以生态价值为核心标准进行分区划分的, 而风景名胜区是最具中国特色的、独立的自然保护地类型, 其分区管控应当在兼顾生态价值的基础上, 更多的体现风景名胜

[作者简介] 王晓洁, 规划师, 现任职于上海同济城市规划设计研究院有限公司。

宋霖, 同济大学建筑与城市规划学院景观学系博士研究生。

周宏俊, 通讯作者, 同济大学建筑与城市规划学院景观学系副教授。

区生态、景观与风景资源的综合价值^[3]。因此，笔者对比梳理 1999～2017 年学术界关于风景名胜区分区划分的探讨，重点分析风景名胜区现行分区管控存在的问题，提出利用边界效应理论指导风景名胜区进行分区划分调整的建议。

1 风景名胜区分区管控的基本情况

1.1 分区管控探索：1999～2017 年

分区管控一直以来都是各自然保护区土地管理制度的重要组成部分，长期以来我国风景名胜区的分区管控都是落实到保护分区与功能分区两种分区模式上。由于 1999 年颁布的《风景名胜区规划规范》（现已废止，以下简称《规范》）对功能分区缺乏明确规定，保护分区与功能分区之间缺乏有效的空间衔接，导致长期以来风景名胜区规划实践中分区管理混乱。为了解决上述问题，学术界针对功能分区的划分展开讨论。王云、束晨阳和杨锐等人提出应当在大分区之下设立次区层次来落实差别化的资源保护与利用目标^[4-6]。但不同的是，王云、束晨阳提出的分区模式是围绕资源特征进一步细化分区和明确主导功能，是一种保护、利用与管理混合定义的分模式，难以看出与保护分区之间的关系。而杨锐提出的分区模式在功能主区和功能次区上分别采取了不同的划分标准。在功能主区的划分上，以资源利用强度为出发点进行划分，与保护分区的划分标准基本一致；在功能次区的划分上，以人类（旅游）活动和设施建设分类为标准，侧重体现资源保护与利用的方式。可以看出，杨锐提出的分区模式将“强度管控”和“功能引导”划分到了两个不同的空间层次上，不仅解决了保护分区与功能分区的衔接问题，还保证了各次区的资源保护与利用都在同一管控强度下进行，便于更好地制定资源管理政策，有利于分

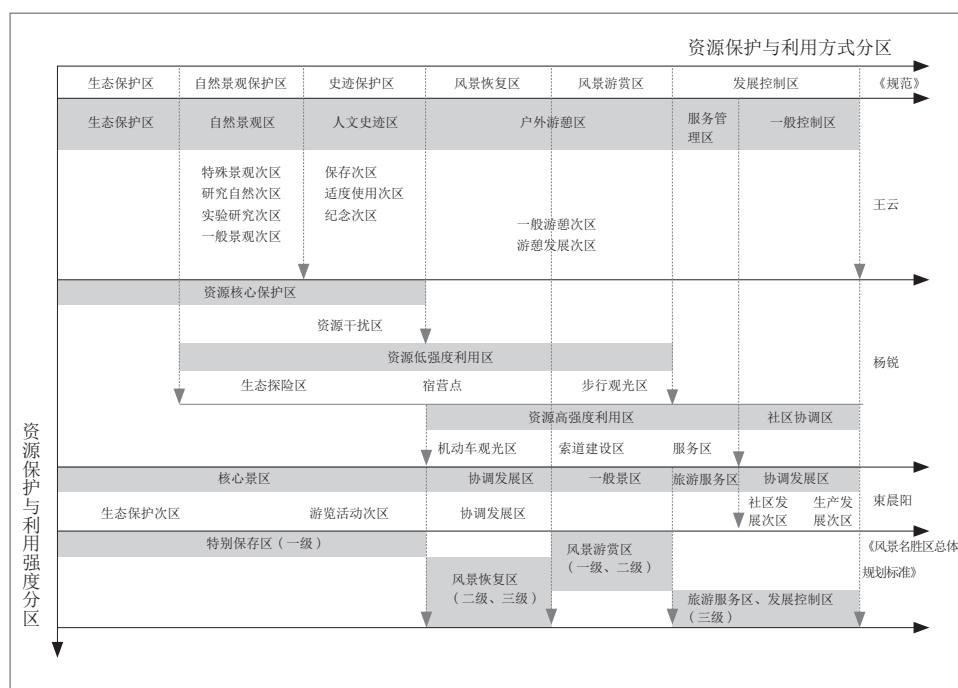


图1 风景名胜区功能分区划分框架
注：灰色代表功能主区。

区管控工作的展开（图1）。但该分区模式是针对黄山风景名胜区的分区规划研究提出的，功能分区划分目的主要是为了更好地对资源的利用进行详细规定和控制，更接近于专项规划而非整体性的空间布局。

1.2 分区管控模式初确立：2018 年

我国风景名胜区规划编制长期存在功能分区、保护分区和景区等多种分区类型，这是由于我国在规划管理上的某些特殊要求所决定的。由于《规范》对保护分区以外的各类分区缺乏明确统一的规定，直接导致了具体文本编制过程中分区名录的五花八门。为了解决上述问题，提高风景名胜区规划编制和管理实效，住房和城乡建设部于 2018 年颁布了《风景名胜区总体规划标准》（以下简称《标准》），规定“功能分区应明确具体对象与功能特征，划定功能区范围，确定管理原则和措施；应划分为特别保存区、风景游览区、风景恢复区、发展控制区、旅游服务区等。分级保护以保护对象的价值和级别特征为主要依据，结合土地利用方式划分出 3 个级别的保

护区，其中一级保护区可以对应功能分区的特别保存区，可包括全部或部分风景游览区；二级保护区包括主要的风景恢复区，可包括部分风景游览区；三级保护区应包含发展控制区和旅游服务区，可包括部分风景恢复区”。

《标准》不仅对保护分区和功能分区作出了详细的规定，还明确了功能分区在风景名胜区分区体系中的主导地位以及两者的空间对应关系，基本确立了以保护分区与功能分区为核心的分区体系和以“一级保护区、二级保护区、三级保护区”为核心的三级分区管控模式。

1.3 现行风景名胜区分区管控存在的问题

《标准》体现了建立保护分区与功能分区之间的空间衔接关系的意图，但是由于两者划分标准不同导致空间衔接效果并不理想。例如，一级保护区和二级保护区都可包括风景游览区，二级保护区和三级保护区又都可包括风景恢复区，两个功能区对应这 3 个级别的保护区，而这两个功能区一直以来又是风景名胜

表1 现行保护分区与功能分区划分概况

分区类型	定义	空间布局
保护分区	一级保护区 严格禁止建设范围，应按照真实性、完整性的要求划定的风景名胜区内资源价值最高的区域	圈层式
	二级保护区 严格限制建设范围，是有效维护一级保护区的缓冲地带	
	三级保护区 控制建设范围，风景名胜资源少、景观价值一般及生态价值一般的区域	
功能分区	特别保存区 风景名胜区内景观和生态价值突出，需要重点保护、涵养、维护的对象与地区	片区式
	风景游览区 风景名胜区的景物、景点、景群和景区等风景游赏对象集中的地区，开放给游客进行观赏等活动的区域，游客容量需要严格控制	
	风景恢复区 风景名胜区内需要重点恢复、修复、培育、抚育的对象与地区	
	发展控制区 乡村和居民点集中分布的地区	
	旅游服务区 旅游服务设施集中，集中为游客服务的区域	

区中资源集中分布、风景游赏活动频繁、资源保护与利用和管理的核心区域，是最应当与保护分区建立明确对应关系以便落实不同强度的空间管控措施的区域。

究其原因，保护分区和功能分区分别是 从保护与功能两个不同的角度对空间进行划分的，前者是从资源保护强度的角度进行划分的，一般采取圈层式空间布局模式，后者是从资源利用和功能引导角度进行划分的，一般采取片区式布局，两者空间布局模式的差异直接导致两类分区空间衔接不紧密，不利于制定统一管理政策（表 1）。为了解决这个问题，应首先从统一保护分区与功能分区空间布局模式入手。

2 边界效应理论与风景名胜区分区管控的适应性分析

2.1 边界效应理论的提出

边界效应理论最早由心理学家德克·德·琼治在研究荷兰住宅区中人们喜爱逗留的区域时提出的^[7]。随后理查德·T·T·福曼将其运用到生物栖息地保护中，他认为边界在不同的景观中作用不同，在公园和自然保护地的管理中，边界可能是人类过度利用的障碍，进而提出了一种边界类型：“在核心区外围，建设地很美，充满

宜人的设施，这样就可以把想要进入到核心区的人们截留在边界上”。由于人类在维持这类边界上具有支配性的作用，为了保护自然资源区免受过度使用，应当于边界上安排三层过滤器以缓解来自外部的人类压力。其中，第一层过滤器指公园周边土地的边缘部分（或缓冲区），第二层过滤器指人为管理边界，第三层过滤器指公园的边缘部分。该理论对自然保护地的保护及旅游开发具有重大的启发，人与生物圈遵循的三级圈分空间布局模式——核心区、缓冲区和试验区就是该理论的重要应用。

2.2 边界效应理论指导风景名胜区分区划分

当前我国正全力推进建立以国家公园为主体的自然保护地体系工作，《指导意见》提出要建立分类科学、布局合理、保护有力、管理有效的以国家公园为主体的自然保护地体系，确保重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到系统性保护。风景名胜区与国家公园一样，同属于国土开发空间中的禁止建设区，应当实施最严格的生态保护政策。但是与以国家公园为代表的其他自然保护地类型强调严格保护自然生态环境的目标不同，我国风景名胜区具

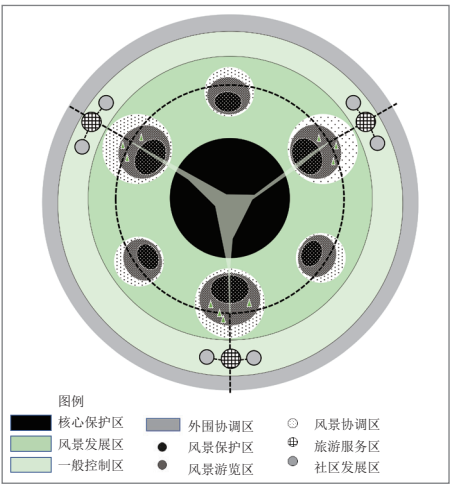


图2 调整后的功能分区空间布局模式

有典型的保护与旅游开发的双重属性^[8]，如何更好地疏解人类活动对自然资源区的压力才是风景名胜区分区管控的关键。从这个角度看，边界效应理论对于风景名胜区实现源保护与利用的双重目标具有很强的指导意义。

边界效应理论的适用对象是不同空间之间的边缘地带，在风景名胜区中这种边缘地带在概念上具有双重性，即风景名胜区边界内的边缘地带与风景名胜区边界外的边缘地带^[9]（本文暂不讨论风景名胜区边界外的边缘地带）。依据边界效应理论，边缘地带具有三大空间特征：第一，具有明确的边界，即不同空间都具有明确的边界用以保持各分区的个性和独立性。第二，具有一定的宽度，即边缘地带应当具有一定的宽度，用来保证两种不同空间之间自然、流畅的过渡。第三，具有双重属性（这也是风景名胜区划定边缘地带的重要意义），即利用边缘地带双重属性将人们吸引到分区之间的边界处进行统一的管理，从而达到保护核心区的目的。由此可以看出，风景名胜区内部的边缘地带并不是指核心区外围，而是核心区和外围人工建设区之间的过渡地带，该区域一般是风景名胜区内资源集中分布、风景游赏活动频繁、资源保护、利用和管理的核心区域，也

是我国风景名胜区资源保护与利用双重价值的核心体现区域,直接对应功能分区中的风景游赏区和风景恢复区。现行风景名胜区分区管控最主要的问题就是保护分区与功能分区的空间布局模式不统一,因此运用边界效应理论提出的三级圈分空间布局模式可以直接指导风景名胜区的分区划分,将风景游赏区和风景恢复区划分到同一保护分区,有效地解决保护分区与功能分区的衔接问题。

3 基于边界效应理论的风光名胜区分区管控调整

3.1 保护分区的划分调整

为更好地落实《指导意见》,凸显风景名胜区资源保护与利用的双重属性,建议风景名胜区应实行核心保护区、风景发展区和一般控制区三级分区管控体系,其中核心保护区是指风景名胜区内景观和生态价值突出,需要重点保护、涵养、维护的对象与地区,对应功能分区中的特别保存区,是风景名胜区内的重要核心景观生态保护空间;风景发展区是指自然景源、人文景源集中,具备观赏和游憩价值,需要严格保护和引导性利用与发展,并且建设项目需要严格审批的区域(包括功能分区中的风景游览区和风景恢复区),是风景名胜区内的重要的风景空间和边缘缓冲地带;一般控制区

指具有较好的自然环境或生态条件,在环境保护和风景协调的前提下集中开展乡村、城镇发展和旅游服务设施建设的区域,是风景名胜区内的重要协调地带。

与《指导意见》的二级分区管控模式和《标准》的三级保护分区不同,该三级管控分区最大的特征就是在三级圈分空间布局模式下,以生态价值和风景资源价值作为双标准进行空间划分。其中,核心保护区和一般控制区主要以生态价值为核心标准进行划分,与《指导意见》的二级管控分区充分衔接;核心保护区除必要的科研、监测和防护设施外,严禁任何建设和人为活动;一般控制区内应严格控制建设功能、建设规模、建设强度、建设高度和形式等,与风景环境相互协调;风景发展区以风景资源价值为标准进行划分,包括《标准》提出的三级保护分区中与风景资源保护、利用与发展相关的所有对象和区域,该区域严格限制人为活动,禁止建设与风景保护、修复、游赏无关的设施。

3.2 功能分区的划分调整

利用三级圈分空间布局模式指导功能分区空间划分,与三级管控分区建立明确的上下级空间层次关系,即一个保护分区内可包含一个或多个功能区;在同一保护分区内,功能区的范围小于或等于保护分区范围。其中,核心保护区包括特别

保存区,属于核心区;一般控制区包括旅游服务区、发展控制区等,属于外围圈层;风景发展区包括风景游赏区和风景恢复区,属于风景名胜区内重要边缘地带。在风景发展区为了更好地保护资源、引导功能并落实差别化的空间管控政策,利用三级圈分空间布局模式进一步指导空间划分,由原来的风景游赏区及风景恢复区调整为风景保护区、风景游览区和风景协调区。最后,一般控制区建议由原来的旅游服务区、发展控制区调整为社区发展区、旅游服务区和环境协调区,其中环境协调区主要布局在社区发展区和旅游服务区的外围缓冲地带(图2)。

值得说明的是,风景发展区和风景游览区虽然都是风景名胜区内的重要边缘地带,但是风景发展区着眼于风景名胜区整体空间层面,目的是保护风景名胜区核心生态、景观环境,布局在核心保护区外部边缘地带,主要负责截留进入核心保护区的人流;而风景游览区着眼于风景资源集聚的区域,目的是保护风景资源,布局在风景保护区外部边缘地带,主要负责截留进入风景保护区中的人流。两者的设立从空间层次上区分了风景名胜区内生态价值与风景资源价值的实现区域,更有利于实际工作的开展。

以五大连池风景名胜区为例,若按三级保护分区、五大功能分区进行空间划分,不但保护分区界线与功能分区界

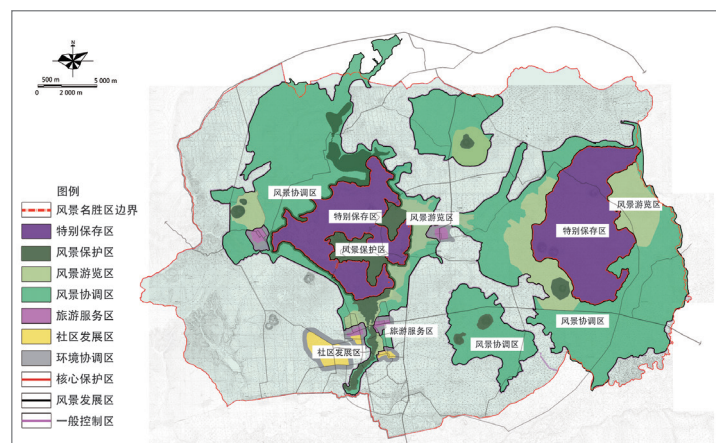


图3 五大连池风景名胜区现行功能分区与保护分区关系

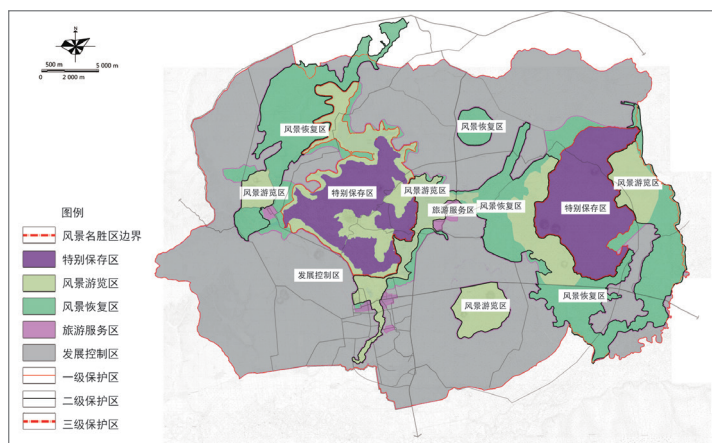


图4 五大连池风景名胜区调整后功能分区与保护分区关系图

线相互交叠,导致同一功能区采取不同的保护措施,而且各功能分区空间关联性较弱,尤其是风景恢复区、风景游赏区常常独立存在,不利于风景资源保护工作系统化、层次化的开展(图3)。因此,建议采取三级圈分空间布局模式,将保护分区调整为核心保护区、风景发展区和一般控制区。其中,核心保护区包括特别保存区;风景发展区包括风景保护区、风景游赏区和风景协调区;一般控制区包括旅游服务区、社区发展区 and 环境协调区(图4)。风景发展区位于核心保护区与一般控制区的边缘地带,是体现风景资源价值的核心空间区域,该区主要从风景资源保护的角度对人类活动强度做出管控要求;风景游赏区位于风景保护区与风景协调区的边缘地带,是风景资源最集中、最适合开放给游客的空间区域,该区主要针对不同的风景资源特征制定相应的专项规划和管理计划。

3.3 增设外围协调区

风景名胜区需要在资源保护与利用的基础上,加强对周边地区的指导和管控,随着城市的不断扩张,景城协调问题越来越突出、协同发展需求越来越强烈。为了保护我国珍贵的自然和文化遗产同时带动周边城乡区域的发展,应当将风景名胜区和城市协同考虑,尽量将风景名胜区内的游客分解到风景名胜区外围乡镇,刺激周边地区的旅游发展。同时,提升风景名胜区周边乡镇的旅游服务能级,优化景观环境,使之与风景名胜区整体环境相协调。因此,应当在风景名胜区外围设置外围协调区,协调风景名胜区资源保护与周边地区旅游发展、城镇建设之间的关系,促进景城融合发展,并建立统一的职能部门,管辖权归属于相应的风景名胜区主管部门。

此外,一般控制区内环境协调区与风景名胜区外围协调区虽然在空间上是连成一片的、景观构成和风貌也较为相似,

但是两者的发展目标不同,前者位于风景名胜区法定边界以内,其协调的重点是风景名胜区内乡镇社区和旅游服务设施与风景环境之间的协调与统一,核心目标是维护风景名胜区自然和文化遗产、文化景观价值的完整性;后者位于风景名胜区法定边界外,着眼于城乡统筹、景城协调,根据不同风景名胜区实际需要提出相应的保护要求,以便与各种规划相衔接。

4 结语

风景名胜区分区管控不同于其他自然保护地类型,是落实到保护分区和功能分区上的。保护分区和功能分区的划分虽都是以资源保护与利用管理为目标,但也略有差异,前者更强调资源保护与利用的强度,后者更倾向于体现资源保护与利用的方式。然而,正如保护与利用的目标是辩证统一的,保护分区与功能分区也必须在兼顾差异的基础上找到内在统一的划分逻辑,从而建立清晰的空间层次关系,一以贯之的落实差别化空间管控政策,这也是构建具有中国特色自然保护地体系的分区管控的一项重要内容。本文基于边界效应理论,提出了三级圈分空间布局模式共同指导保护分区与功能分区调整的建议,首先建立了“核心保护区、风景保护区、一般控制区”三级分区管控体系,在充分落实《指导意见》的基础上,突出了风景名胜区自身的管理特色;其次调整了功能分区的划分,解决了与保护分区之间空间衔接不明的问题;最后在风景名胜区外围划定协调区,扩大风景名胜区主管部门在规划、建设和审批等方面的权限,有利于风景名胜区与周边地区协同发展,促进风景名胜区与周边城镇规划的衔接和实施。

[参考文献]

[1] 孙鸿雁,余莉,蔡芳,等.论国家公园的

“管控一功能”二级分区[J].林业建设,2019(3):1-6.

- [2] 陈宇昕,颜剑英,钟阳.自然保护地分区管控探讨——以风景名胜区为例[J].规划师,2019(22):56-60.
- [3] 唐小平,张云毅,梁兵宽,等.中国国家公园规划体系构建研究[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019(1):5-12.
- [4] 王云.风景名胜区土地使用分区制试拟[J].规划师,2000(6):60-63.
- [5] 庄优波,杨锐.黄山风景名胜区分区规划研究[J].中国园林,2006(12):32-36.
- [6] 束晨阳.对风景名胜区规划中有关分区问题的讨论[J].中国园林,2007(4):13-17.
- [7] 钟峻.物质环境设计与空间中的活动——空间中的边界效应[J].华中建筑,2003(1):47-53.
- [8] 邓武功,贾建中,束晨阳,等.从历史中走来的风景名胜区——自然保护地体系构建下的风景名胜区定位研究[J].中国园林,2019(3):9-15.
- [9] 吴承照,徐杰.风景名胜区边缘地带的类型与特征[J].中国园林,2005(5):35-38.

[收稿日期]2020-06-10