农业资源与环境学报 中文核心期刊 中国科技核心期刊
JOURNAL OF AGRICULTURAL RESOURCES AND ENVIRONMENT
欢迎投稿 http://www.aed.org.cn

国外景观立法经验对我国乡村景观可持续利用的启示

王宁, 张晓彤, 宇振荣, 高秀秀, 李婕

引用本文:
王宁,张晓彤,宇振荣,高秀秀,李婕. 国外景观立法经验对我国乡村景观可持续利用的启示[J]. 农业资源与环境学报, 2022, 39(2): 385–393.

在线阅读 View online: https://doi.org/10.13254/j.jare.2021.0269

您可能感兴趣的其他文章
Articles you may be interested in

县域乡村“三生”系统发展时空分异与优化决策
李进涛, 刘琳, 王乙杰, 冷安丽
农业资源与环境学报. 2021, 38(3): 523–536 https://doi.org/10.13254/j.jare.2020.0222

基于移动窗口法的半干旱生态脆弱区景观破碎化及驱动力分析
胡荣明, 杜嵩, 李朋飞, 姚燕子, 王睿哲, 滕坤阳
农业资源与环境学报. 2021, 38(3): 502–511 https://doi.org/10.13254/j.jare.2020.0490

改革开放以来珠三角地区农业功能转变与景观形态演变
何可, 叶昌东, 陈当然, 黄安达
农业资源与环境学报. 2021, 38(6): 957–966 https://doi.org/10.13254/j.jare.2021.0481

基于人地关系的干旱区耕地流转空间分异特征与驱动机制的地理探测
王琪, 王永生, 杜国明, 刘兆军
农业资源与环境学报. 2021, 38(2): 241–248 https://doi.org/10.13254/j.jare.2020.0204

河北省典型样带土壤类型空间格局特征
李瑾璞, 石垚, 袁大鹏, 陈奇乐, 王树涛
农业资源与环境学报. 2020, 37(5): 681–688 https://doi.org/10.13254/j.jare.2019.0268

关注微信公众号，获得更多资讯信息

农业资源与环境学报 2022, 39(2): 385-393 Journal of Agricultural Resources and Environment

王宁, 张晓彤, 宇振荣, 等. 国外景观立法经验对我国乡村景观可持续利用的启示[J]. 农业资源与环境学报, 2022, 39(2): 385-393.
WANG N, ZHANG X T, YU Z R, et al. Implications of international legislation process of sustainable landscapes for rural landscape management in China[J]. *Journal of Agricultural Resources and Environment*, 2022, 39(2): 385-393.

开放科学 OSID

国外景观立法经验对我国乡村景观可持续利用的启示

王宁[1], 张晓彤[1,2,3*], 宇振荣[2,4], 高秀秀[1,3], 李婕[1,3]

(1.国家住宅与居住环境工程技术研究中心, 北京 100044; 2.国家乡村环境治理科技创新联盟, 北京 100125; 3.中国可持续发展研究会人居环境专业委员会, 北京 100044; 4.中国农业大学资源与环境学院, 北京 100083)

摘 要:作为实现"美丽中国""美丽乡村""建设生态文明""乡村振兴战略"目标的关键,受自然和人类活动相互作用的影响而形成的、可以被人所感知的具有明显特征的"景观",是综合提升人居环境形态美、功能美和文化美的重要载体和纽带,是保护魅力国土特征、重塑区域特色禀赋、提升地方文化自信的重要基础。景观立法体系的构建既有助于科学划定生态、农业、城镇等主要控制线,对农业发展、生态功能的恢复及保护、城乡融合发展具有重要意义,又有助于乡村振兴战略中生态宜居的美丽乡村建设。本文介绍了6个国家(经济体)开发的针对乡村景观资源的评估规划技术和保育治理体系,并分析了其通过立法机制推动景观资源保育工作由被动向主动转化的经验。同时,本文从建立乡村景观资源特征数据库、探索景观特征营造和立法保育技术体系、通过地方实践探索适宜我国国情的工作路径等方面提出了我国通过立法机制促进乡村景观可持续利用的建议。

关键词:乡村景观;景观可持续;景观立法;景观特征;国际经验;乡村振兴

中图分类号:TU982.29 **文献标志码**:A **文章编号**:2095-6819(2022)02-0385-09 **doi**: 10.13254/j.jare.2021.0269

Implications of international legislation process of sustainable landscapes for rural landscape management in China

WANG Ning[1], ZHANG Xiaotong[1,2,3*], YU Zhenrong[2,4], GAO Xiuxiu[1,3], LI Jie[1,3]

(1. China National Engineering Research Center for Human Settlements, Beijing 100044, China; 2. National Alliance for Science and Technology Innovation in Rural Environmental Governance, Beijing 100125, China; 3. The Special Committee of Human Settlements, Chinese Society for Sustainable Development, Beijing 100044, China; 4. College of Resources and Environmental Sciences, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: Landscapes, as perceived by people, are a product of either natural process or human intervention in the natural environment; they are a fundamental element in achieving the goals of Beautiful China, Beautiful Villages, Ecological Civilization, and Rural Revitalization policies. They are also vital in improving human habitats ecologically, functionally, and culturally. Landscape protection, management, and planning are significant for maintaining spatial features, shaping regional characteristics, and enhancing cultural confidence. The enactment of a landscape legislation system is conducive to the scientific delineation of the zoning lines of ecological protection areas, prime farmland preservation areas, and urban areas; significant for the development of agriculture; the restoration and protection of ecological functions; and the integrated development of urban and rural areas. Landscapes are also vital to achieve the goal of ecologically livable and beautiful villages in the rural revitalization strategy. The experiences of developing the rural Landscape Character Assessment (LCA) system and promoting landscape legislation from six countries (economy) are introduced and analyzed in this paper.

收稿日期:2021-04-29 **录用日期**:2021-07-13

作者简介:王宁(1996—),女,北京人,硕士研究生,主要从事景观特征评估与营造研究。E-mail:15210111540@163.com

***通信作者**:张晓彤 E-mail:zhangxt@cadg.cn

基金项目:国家重点研发计划项目(2019YFC0507501)

Project supported: The National Key Research and Development Program of China(2019YFC0507501)

Suggestions for establishing a rural landscape characteristics database, developing a landscape character legislation and technology system, and determining a suitable work path for China′s local practices are listed at the end to promote the sustainable use of rural landscape sustainability.

Keywords: rural landscape; landscape sustainability; landscape legislation; landscape character; international experience; rural revitalization

改革开放以来，我国快速城镇化进程带来巨大经济成就的同时，也不可避免地使乡村地区景观结构和功能发生了剧烈改变。调查显示，新农村建设和集约化的生产生活方式导致的乡村景观建设同质化、乡村居民点空心化、生态系统功能退化等现象在我国乡村地区普遍存在[1]。随着社会各界对乡村地区关注度的不断提升，“千村一面”现象背后的乡村生态景观管护不足、乡村景观特色消退、文化和地域化丧失等生态、社会、文化问题引起了政府和社会各界的重视[2]。

2021年1月，《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确了村庄规划要“保留乡村特色风貌”“加强村庄风貌引导”，乡村景观的保护、管理和规划正式成为乡村振兴的重要内容。乡村景观内涵丰富，包含乡村生产生活、自然生态和历史文化三个方面[3]，但截至目前，《中华人民共和国城乡规划法》(2019)、《中华人民共和国环境保护法》(2014)等现有空间规划法律法规体系中仅提及对“风景名胜区及周边乡、镇、村庄”的统筹利用，《美丽乡村建设指南》(GB/T 32000—2015)中也仅对农房、基础设施、农业生产设施等狭义景观要素进行了引导和控制。

以发达国家和经济体对景观的界定来看，我国对乡村景观可持续利用方面的认知还不够全面，涉及景观要素的管理制度分散破碎。从过往开展的实践来看，景观保护、管理、规划缺乏完整的工作框架，不利于乡村景观评价、规划等工作的开展[4]，不利于多样化乡村景观建设目标的实现和乡村景观社会生态系统复杂性和变化性的管理[5]，无法满足我国美丽中国、美丽乡村、乡村振兴、可持续发展等国家战略的根本要求。

发达国家工业化和城镇化进程早于我国，其乡村建设过程中生态环境恶化、景观同质化、景观特征退化等问题暴露较早，景观保护和风貌控制的相关法律、政策较为成熟。分析典型国家(经济体)景观立法进程的探索和转变历程对科学、系统地开展我国景观保护、管理与规划工作具有积极的借鉴意义，对科学规范的乡村景观建设和高质量的国土空间建设有促进作用。

本文首先梳理了典型国家(经济体)在景观立法上采取的主要做法和实施效果，并对各国景观立法过程中发生的重要转变和立法推进进行分析和对比，进而以我国国土空间规划的体系构建为背景，对乡村景观立法进程提出建议。由于各国语境中对景观的定义存在偏差，本文采用《欧洲景观公约》(European Landscape Convention)中对景观的国际定义：“景观(Landscape)是一片可被人们感知的区域，其特征是自然和人类要素相互作用的结果”，作为景观概念的统一语境[6-7]。考虑到不同国家(经济体)地理、文化、政治体制上的巨大差异，本文不对法律体系及条文性质的区别做过多赘述，而将关注点放在各国形成景观立法体制机制的经验和主要成效，以期最大程度地为我国景观保护、管理和规划工作提供参考和借鉴。

1 典型国家(经济体)乡村景观可持续利用政策

自20世纪六七十年代，随着环保意识的觉醒和对乡村精神的重拾，荷兰、德国、英国、日本等发达国家纷纷通过立法的治理手段实现对景观的控制和保护，建立了环境、社会、经济相协调的景观体系。

1.1 荷兰

荷兰土地资源较为紧缺，农业用地约占国土面积的二分之一。受国土面积较小、海拔低的影响，围海造田、土地开垦在荷兰有着悠久的历史。荷兰也是世界上较早进行土地整备的国家，自20世纪起，大规模的土地整理深刻影响着荷兰农业发展和乡村景观，以单一农业生产为目标的土地整理使传统的乡村景观不复存在[8]。

1954年，荷兰颁布第三部《土地整理法》(Land Consolidation Act)，首次将景观规划列入土地整理规划的组成部分，乡村景观规划获得法律地位[9]。土地整理的目标从以促进农业发展为首要目的向农业之外的多元目的转变，如自然保护、休闲娱乐、村庄改造等[10]。2008年，荷兰《空间规划法》进行了重要修编，将“结构愿景”(Structure vision)纳入规划体系[11]，鼓励公众和利益相关方参与，并将景观纳入政府环境愿景中。经过不断地探索，乡村景观规划的目标范围更加广泛，从为农业生产等经济因素服务逐渐发展为土地

利用、景观品质、生态保护等相结合的多元目标。景观规划的内容逐渐完善不再局限于景观添绿，而是在规划和设计中融入基础设施（道路、水渠等）、文化和传统景观、生态和休闲需要[9]。同时，中央政府的职能在景观规划中逐渐弱化，政府、社会团体、开发商、农民等利益相关者的平衡成为了法案关注的重点。

1.2 德国

二战以来，城市化、工业化和集约化农业使德国城乡地区景观发生快速变化，并对景观生态功能、多样性、美学价值和历史文化价值形成破坏[12]。公众对生态健康、环境怡人、功能多样的景观需求[8]与乡村人口流失、乡村结构形态割裂、生态环境恶化等现实之间的矛盾[13]引发了社会对乡村景观的思考。在此背景下，德国于20世纪70年代实施了名为“我们的乡村应更美丽”（Our village should be more beautiful）的行动计划，推动传统乡村向农业现代化和生态化转型[13]。

1976年，联邦政府从国家层面推出《联邦自然保护法》，明确了景观规划作为解决德国生态环境、协调人地关系的法定地位[14]。在规划层级上，德国景观规划与空间规划同时进行，并与农业规划、水系规划等专项规划相互协调[15]。该法案在德国原有的基于生物多样性的景观实践基础上，将关注点延伸至自然资源要素（水、土壤、空气等），确定了景观规划作为自然保护专项和综合性生态环境规划的双重职能[16]。在规划实施上，景观规划对国土空间与生态环境信息进行分享整合，对景观现状进行诊断，在不同层级上设定景观发展目标，并对相关专项规划进行衔接协调[16]。最终在联邦州、地区、城市、社区四个层级形成联动的景观规划体系[15]，在城市和乡村地区实现景观保护与管理的全域覆盖。

1.3 英国

早在18世纪和19世纪，在“如画风景”（Picturesque landscape）美学和浪漫主义思潮的影响下，英国乡村景观因其独特的审美价值成为了英国民族文化的象征[17]。二战结束后，城市化和工业化造成的系列问题促使英国乡村情节出现回潮，乡村景观意识逐渐崛起[18]。1949年制定的《国家公园和乡村通行法》（The National Parks and Access to the Countryside Act）所采取的基于特殊价值和杰出风景的场地划定的保护方式忽视了自然生态系统的连续性，也忽视了城市和乡村地区的生态、社会和历史文化的价值[18-19]。科学、量化的单一景观评价途径引发了公众的质疑，基于文化、生态、美学多元价值感知的景观评估开始在地方开展[20]。

1993年，在英国政府机构——乡村委员会（The Countryside Commission）的推动下，景观特征评估（Landscape character assessment, LCA）作为景观评价和管理的新工具得以推广[21]。景观特征作为一定场地内使景观与众不同并创造出一种特定场地感受的因素，其核心概念是帮助决策者、土地管理者、社区成员等不同利益相关者理解景观及其变化，并为决策的制定提供基础[20]。景观特征评估可以在不同的空间尺度开展，以满足不同主体的多样化需求，其评估结果将以地图工具的形式纳入法定规划文件，为分配和管理不同类型土地提供决策辅助，也为农业环境计划、土地改造和恢复战略以及生物多样性行动计划的实施提供重要信息[21]。

1996年，乡村委员会和英格兰自然署共同完成了《英格兰特征地图》（The character of England map）[22]，2002年，乡村事务局制定《英格兰和苏格兰景观特征评估导则》（Landscape Character Assessment Guidance for England and Scotland）[23]，以“特征”为单元的景观定性评估工具逐渐在威尔士、荷兰等地区推广和发展。景观特征评估可以通过照片、地图和定性描述为乡村景观规划（设计）提供依据，并为土地利用性质变更（如指导农地退耕范围划定）、管理计划制定（如环境敏感区补贴政策）提供信息，为乡村景观保护和管理提供科学支撑[24]。

1.4 欧盟

农业景观是欧洲最具特色的景观特征。19世纪60年代，共同农业政策（Common Agricultural Policy，CAP）逐渐形成[25]，政策推行初期，以提升农业供应能力为导向的措施加速了农业集约化的进程，间接改变了欧洲乡村地区的经济、社会、环境格局[26]。政策初期对环境问题的忽视引发了农业污染、生物多样性丧失、文化衰退等系列问题，社会各界对乡村景观的关注以及英国、法国、德国等主要国家针对环境和景观问题出台的政策也为欧洲景观政策的形成起到了促进作用。

随着景观在国际层面上受到越来越多的关注，景观对于整个欧洲的价值逐渐得到了国际共识，各国决策者意识到由于自然生境的连续性和不同国家及地区对景观认识和需求的复杂性及差异性，必须将欧洲作为一个整体，采取国际合作的方式来保护景观[27]。

2000年，欧盟制定了首部针对景观的国际法律

文书《欧洲景观公约》，明确了景观的国际定义，即“景观是一片可被人们感知的区域，其特征是自然和人类要素相互作用的结果”[6]。《欧洲景观公约》强调景观“无处不在”的概念，鼓励各国制定国家景观政策，开展景观保护、管理和规划工作，目前，已面向欧盟成员国和非成员国签署。考虑到各国自然资源、文化传统等的巨大差异，各缔约国可根据自己的需求对景观进行立法保护，并遵守欧盟的基础条约，截至2020年底，40个国家已签署[28]。英国景观特征评估（LCA）作为《欧洲景观公约》要求的政策工具，在欧盟范围内得以推广。

1.5 日本

20世纪70年代末，日本乡村工业化完成以后，乡村和城市的经济社会差距逐渐消弭，“造村运动”开始兴起，以振兴产业、发掘乡村魅力和特色为目标的“一村一品”等活动的创建，使村町特色得到重塑[29]。1992年，国家“地方分权”政令对以地方为主体的规划管理探索进行鼓励。1999年，日本《食品、农业、农村基本法》将环境保护理念融入传统的农业发展，乡村景观创建逐渐兴起[29]。

2004年，日本《景观法》在地方公共团体的景观实践和学者的推动下出台，从国家层面上明确了“良好的景观是国民的共同资产”[30]的基本理念，并指出主要通过地方自治和村民自发参与的方式对乡村景观进行管理[3]。《景观法》不直接对景观进行控制，而是对地方景观行政团体的景观规划管理行为进行制度性约束[30]。《景观法》对国土开发、城市规划、农业振兴等涉及景观的诸多事项进行衔接和协调，并将景观规划置于国土资源管理的核心地位，以地方为主导，促进当地资源调查和地域特色营造，推进“美丽日本”“观光立国”等国家战略，旨在实现美丽而有风格的国土、丰富而有趣的生活环境以及有活力的地域社会。

1.6 韩国

20世纪70年代，韩国政府开展了著名的“新村运动”，以解决工业化和城市化带来的城乡贫富差距加大和农村地区环境污染问题[31]。“新村运动”使韩国乡村地区经济水平大幅提升，也对乡村文化建设和农民意识提升产生了长足的影响[32]。2001年后，《农业农村基本法》的制定使农村法律体系化，农村政策由经济导向型向以生活环境改善和可持续性建设为目标转变[33]。

2007年，韩国《景观基本法》出台，该法的制定参考了日本《景观法》，范围上涵盖了城市和乡村地区，明确了景观规划、景观委员会设定等主要事项[34]。《景观基本法》的出台对韩国原有的《国土规划法》形成补充，解决了以开发为导向的国土规划政策在城市近郊和农村地域造成的景观形态混乱、无序开发和管理失调等问题[35]。同时，在农林地区，《景观基本法》与后续出台的《农村规划标准》《农村景观规划树立基准》和《景观保护直补制度》等乡村景观政策协同实施，通过农村景观规划和设计、农村景观直接经济补助等政策措施，从乡村农业、自然、生活景观三方面进行综合保护和提升，并对韩国乡村旅游业形成带动[36]。

2 典型国家（经济体）景观立法机制对比分析

通过对典型国家（经济体）乡村景观立法制度的梳理发现，各国乡村在特定历史阶段都经历过由生态恶化、社会变迁和文化衰退等复杂性问题引起的景观危机，并在政府、社会团体等多元主体进行的积极实践及立法推动下，借助景观法律体系在不同尺度上规范景观保护、管理和规划，使乡村地区生产生活、自然生态功能和历史文化得到良好发展。本文从以下四个方面对典型国家（经济体）景观立法体系的趋势进行分析（图1）。

2.1 景观立法的价值取向

在对景观的认识上，各国完成了从重要景观资源、狭义景观场地向常态景观资源、广泛景观特征区域的转变。景观立法的早期阶段，各国规划立法体系中已经针对具有“特殊价值”的景观资源形成了立法保护，如英国的《国家公园与乡村通行法》、德国的《帝国自然保护法》、日本的《自然公园法》等，这些法律一般通过设立国家公园/保护区对“突出的”自然风景、野生生物和文化遗产资源形成了严格的立法保护[37]。特殊景观分区、分级管理制度对景观保护起到了积极作用，同时也造成了政策和资源的偏向性倾斜，使广泛的城市边缘地区和农村地区的地域性、常态性景观及其依存的传统文化飞速消退。

随着传统农业农村景观的消逝，人们逐渐认识到所有景观都有潜在的意义，并为社区提供价值和认同感[38]。同时，人为划定边界的分区保护方式也反映出其在应对人类与自然互动、自然生态系统扩散、野生生物迁徙等影响景观的重要过程中的局限[14]。在欧盟的推动下，更为综合、包容以及基于人类感知和景观特征的景观概念在全球范围内得以明确。

2.2 景观立法的主体

在景观立法的主体上，自下而上的改革推进、利

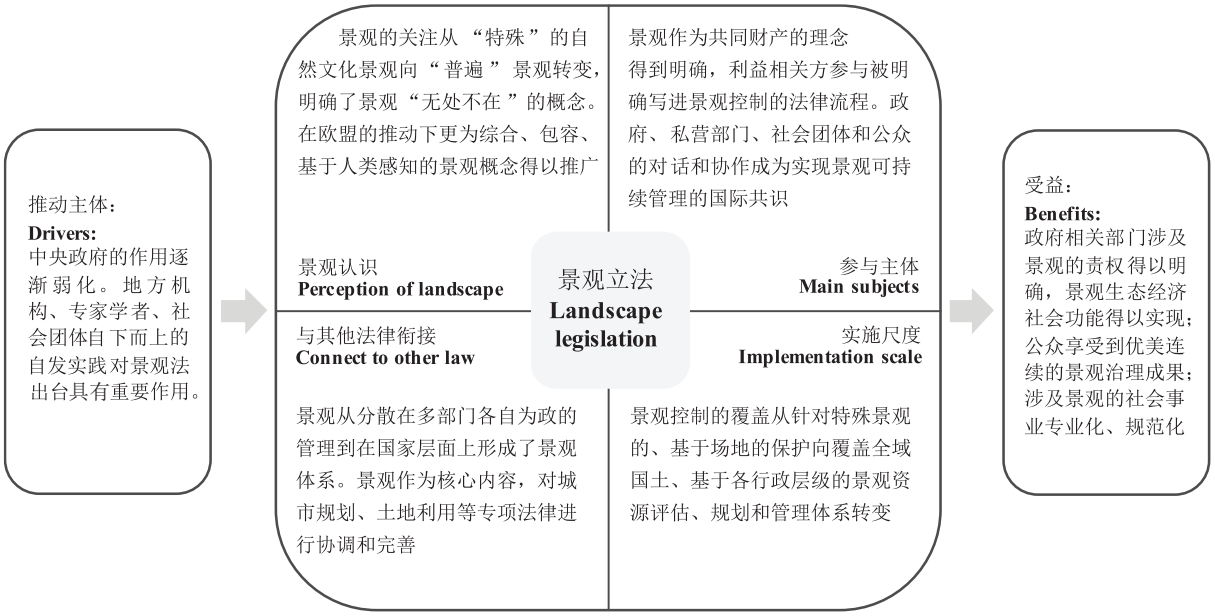

图1 典型国家（经济体）景观立法演变趋势

Figure 1 The trend of landscape legislation in typical countries (economy)

益相关方的参与和民间力量的觉醒对景观保护、管理和规划起到了重要作用，景观立法从单一主体向多元融合转变。由于各国景观资源和文化背景的多样性，推动景观立法的主体存在较大差异。如荷兰的景观立法由中央政府进行推动，英国的景观立法实践最早由政府官方机构推动，日本的景观立法最早由地方团体进行广泛实践，后由相关学者在国家层面上推动立法，韩国景观立法由地方自治团体推动。

在景观立法的参与主体上，随着乡村功能从单一的农业生产向水源涵养、景观保护、生物多样性保护等复合功能转变，政府、私营部门、社会团体和公众的对话和协作逐渐成为实现景观可持续管理的国际共识[39]。荷兰、德国、英国、日本等国家大多在价值逻辑上明确了景观是公众的共同财产，并在法律体系中明确公众参与环节，鼓励利益相关者的广泛参与和权力下放。如荷兰环境愿景中明确将利益相关方愿景融入规划文本中；英国景观特征评估（LCA）过程中公众参与是规定流程，明确景观所有者的感知对景观评价有重要意义；日本景观法明确景观规划应事先召开意见听取会；韩国景观法将听取居民及地方议会意见纳入景观规划法定程序[34]。景观立法对公众参与的明确规定使审美偏好、文化模式、人类行为等景观要素在政策制定中得到全面体现，在满足国家政策要求的同时兼顾利益团体的不同需求，实现景观管理权、责、利的统一。

2.3 景观法与其他立法的衔接

从景观立法的权力范围来看，各个国家将景观资源利用和管理的政策在不同层面上与国土空间规划、城市规划、专项规划等进行衔接与融合，使其在土地管理、生态修复、遗产保护等多个领域发挥作用。荷兰将景观规划融入《土地整理法》中，通过与国土空间规划（土地利用规划）结合，在国土规划、省级区域规划和地方土地利用规划三个层次进行严格的土地用途管制，确保经济和生态效益的统一[8]。德国的《联邦自然保护法》明确了景观规划作为法定规划的地位[15]，以生态系统为指导，使景观规划与空间规划在不同行政层级上对应进行，从规划顶层布局以及对相关部门/专项规划进行统筹和协调，实现空间功能复合、环境要素整合的景观管理体系。英国景观特征评估（LCA）扮演着景观评价政策工具的角色，对不同景观特征的空间尺度和边界进行识别并记录其特征信息和景观变化，通过纳入不同层级的法定规划文件发挥法定效力，协调不同尺度的地方发展规划中景观管理、特征保护和利益相关者诉求。欧盟层面在国际政策中融入对景观的考量，将景观指标纳入农业环境评估方案，对农田林地、生物群落等景观要素进行协调管理[40]。日本景观法为地方自主性景观条例提供上位法，在国家层面的国土发展综合法、国土利用规

划法等法律中明确景观的地位，并从法律层面明确景观法约束力，对城市规划法、自然公园法、自然环境保护法、促进农业地区发展法和土地征用法等主要法律进行协调完善[30]。韩国景观法将景观作为综合管理的媒介，设立景观委员会为责任机构，解决了原有系统中行政职能重叠或冲突的问题，以景观为切入点，妥善解决了以开发为导向的国土规划体系对韩国近郊农村地区造成的开发管理无序等问题，实现了城市近郊、农村景观的可持续管理[34]。

2.4 景观法实施尺度

从实施尺度来看，各国景观立法基本实现了国土空间的全域覆盖，根据其立法类型的不同，在不同层级上发挥作用。如德国景观规划根据行政级别在四个层级上开展，在联邦州层级上与州域空间规划纲要对应，在地区层级上与区域规划对应，在城市层级上与土地利用规划对应，在社区层级上与建设规划对应。英国景观特征评估（LCA）可以在不同尺度的空间开展，通过与不同层级的地方发展规划相衔接，建立国土到地方尺度的多层级嵌套的空间框架，进而通过景观分类/类型体系协调制定空间政策[39]。日本景观法在城镇乡村地区实现国土空间的全域覆盖，打破了传统的部门分割的行政方式，通过立法明确景观行政团体在景观规划中的主要权责地位，由景观行政团体进行景观地区（适用城市区域）和准景观地区（适用非城市区域）两类景观规划实施区域的划分，以保证规划在城市和乡村地区的有效性。

3 启示与建议

3.1 启示

通过对典型国家景观立法经验的回顾发现，上述各国都在长期的实践中逐渐意识到景观在生态、经济、社会、审美等方面的综合价值，通过立法约束明确了景观的重要地位，形成了具有本国经济、文化、社会特色的景观体系。在各国语境中，景观立法的形式多样，景观立法既可以作为政策工具，与其他景观政策、规划衔接，在土地利用、生态涵养、历史文化保存等领域发挥作用，又可以构建独立的法律体系，为不同部门、行政单位提供综合的媒介。

我国乡村景观在学者、地方政府、社会群体的共同推动下，取得了相关进展。近年来，在新农村建设、美丽乡村建设、脱贫攻坚、乡村振兴等系列乡村政策的助推下，乡村地区景观保护的经济基础得以建立，乡村景观意识不断增强。学者在不同地域开展了乡村景观特征评估及规划实践，如广西多民族自治区[41]、三亚市乡村地区[42]、青海湖流域[43]、上海苏州河流域[44]、北京市延庆区千家店镇[45]等，景观立法体系推动的经验积累较为成熟。

我国国家层面暂无专门的景观立法文件，地方性景观政策在景观行政中发挥了重要作用。1994年青岛市发布了《青岛市城市风貌保护管理办法》，2016年之后厦门、威海、成都等城市相继发布了关于城市风貌保护管理的条例。浙江省首先在省级层面出台了《浙江省城市景观风貌条例》，条例主要针对城镇建成区的景观风貌明确了管理办法。针对特殊的景观资源，2011年杭州市发布了《杭州西湖文化景观保护管理条例》，2020年桂林市编制了《桂林市喀斯特景观资源可持续利用条例》。针对乡村地区，国家层面的《传统村落保护发展规划编制基本要求（试行）》《历史文化名城名镇名村保护条例》等文件，以及地方层面的关于美丽乡村建设的文件，均未对乡镇、村庄景观的保护管理进行详述。我国广义景观价值在规划体系中体现不足，现有景观立法存在一定的城乡割裂，且对景观的认识仍停留在特殊景观资源、独特审美价值等狭义景观和景观要素上。

群众对景观的公众意识不断觉醒，其中较为有代表性的是2000年“市民状告青岛规划局行政许可案”和2003年“律师就杭州市曙光路南西湖风景区建设老年大学状告规划局案”，以公民为主体对青岛滨海景观的不合理开发及西湖景观的不合理建设提出上诉，以维护良好的公共景观[46]。此后，公共景观诉讼在我国河南、新疆等地都有发生。在景观评估、保护、管理政策和工具中增加“人对于景观感知和影响作用”的考量，有助于避免在景观决策中发生“权力审美”等现象，提升公众对景观建设的认同感。

总体而言，我国还未形成针对景观资源评估、保育、利用的完整工作框架，涉及景观要素的管理制度分散破碎，建立更为科学、系统、协调的景观工作框架将有利于“乡村振兴战略”的深入落实，并对乡村生态系统功能修复、传统和历史空间保护、文化记忆恢复、认同感提升起到积极作用。

3.2 建议

首先，明确景观资源在自然资源体系中的关键地位和重要意义，在国土空间规划工作中尝试增加景观特征评估专题研究，建立景观资源特征数据库。借助我国推进国土空间规划改革、行政机构重组的政策机遇，在不同尺度上开展覆盖全域的景观资源梳理和记

录，促进政策制定者、规划师、开发商和普通公众对景观资源挖掘和景观特征识别的积极合作。可将可感知的景观作为土地多目标发展的媒介，将不同利益相关者的诉求融入到国土空间保护、开发、利用、修复活动的决策过程中来，从而制定人与自然和谐共生的发展路径。

其次，通过在地方试点示范，有控制、有引导地逐步探索适宜我国国情的景观特征评估、营造和立法保育工作，支持地方可持续发展的实践方法、技术体系和工作路径。建议以2018年国务院批复的以“景观资源可持续利用”为示范主题的桂林市国家可持续发展议程创新示范区为试点，开展对桂林景观资源的全面梳理，依据景观特征划定景观特征分区、制定景观发展目标、绘制景观政策分区图，并将其纳入桂林可持续发展议程创新示范区建设方案，明确其法律地位，为其他地区开展相关工作先行先试。

最后，在地方专项实践的基础上，逐步在国家层面上整体推进景观特征评估、营造和立法保育工作：①制定具有中国特色的景观特征评估技术导则，并开展覆盖国土空间的景观特征评估，对我国景观资源进行清点；②对我国敏感度高、特色鲜明的景观资源进行整体梳理，统筹新一轮城镇化的发展需要，实现跨区域景观的协同发展；③推进景观特征评估、营造和立法工作同国家“十四五”、国家中长期发展目标的衔接，在国家层面上将景观特征资源评估、营造和保育工作提升至法律高度，形成权责分明、相互衔接的景观制度，更好支持“美丽中国”建设。

参考文献：

[1] 张茜, 韩乐然, 赵英杰, 等. “美丽乡村”建设所面临的生态景观问题及对策——对全国乡村生态景观问卷调研结果的思考[J]. 农业资源与环境学报, 2015, 32(2): 121-131. ZHANG Q, HAN L R, ZHAO Y J, et al. Ecological and landscape issues in the “Beautiful Countryside” campaign and the recommended solutions: Based on the results of a nationwide rural environmental questionnaire survey[J]. *Journal of Agricultural Resources and Environment*, 2015, 32(2): 121-131.

[2] 宇振荣, 张茜, 肖禾, 等. 我国农业/农村生态景观管护对策探讨[J]. 中国生态农业学报, 2012, 20(7): 813-818. YU Z R, ZHANG Q, XIAO H, et al. Countermeasures of landscape and ecological stewardship in agricultural/rural area of China[J]. *Chinese Journal of Eco-Agriculture*, 2012, 20(7): 813-818.

[3] 乔丹, 柯水发, 李乐晨. 国外乡村景观管理政策、模式及借鉴[J]. 林业经济, 2019, 41(7): 116-123. QIAO D, KE S F, LI L C. Policies, models and experiences on foreign rural landscape management[J]. *Forestry Economics*, 2019, 41(7): 116-123.

[4] 张晓彤, 宇振荣, 王晓军, 等. 场景可视化在乡村景观评价中的应用[J]. 生态学报, 2010, 30(7): 1699-1705. ZHANG X T, YU Z R, WANG X J, et al. Scenario visualization for rural landscape assessment [J]. *Acta Ecologica Sinica*, 2010, 30(7): 1699-1705.

[5] 张鑫, 李朋瑶, 宇振荣. 乡村环境保护和管理的景观途径[J]. 农业资源与环境学报, 2015, 32(2): 132-138. ZHANG X, LI P Y, YU Z R. Landscape approaches for rural environment protection and management[J]. *Journal of Agricultural Resources and Environment*, 2015, 32(2): 132-138.

[6] 鲍梓婷. 景观作为存在的表征及管理可持续发展的新工具[D]. 广州: 华南理工大学, 2016. BAO Z T. Landscape as the representation of existence and new tool for sustainability management[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2016.

[7] Council of Europe. European landscape convention[EB/OL]. (2000-10-20)[2021-04-13]. https://rm. coe. int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680080621.

[8] VAN DEN BRINK A. Land consolidation and the emergence of the metropolitan landscape[C]//VAN DEN BRINK A. Symposium in Volvic: Clermont-Ferrand. France: International Federation of Surveyors, 2004: 89-98.

[9] 张晋石. 荷兰土地整理与乡村景观规划[J]. 中国园林, 2006, 22(5): 66-71. ZHANG J S. Land consolidation and rural landscape planning in the Netherlands[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2006, 22(5): 66-71.

[10] 郭巍, 侯晓蕾. 从土地整理到综合规划荷兰乡村景观整治规划及其启示[J]. 风景园林, 2016, 12(9): 115-120. GUO W, HOU X L. From land consolidation to comprehensive planning summary and implications of the evolution of rural landscape renovation in the Netherlands[J]. *Landscape Architecture*, 2016, 12(9): 115-120.

[11] Government of the Netherlands. Spatial planning in the Netherlands [EB/OL]. (2019-04-01)[2021-04-13]. https://www. government. nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/spatial-planning-in-the-netherlands.

[12] BASTIAN O, KRÖNERT R, LIPSKý Z. Landscape diagnosis on different space and time scales: A challenge for landscape planning[J]. *Landscape Ecology*, 2006, 21(3): 359-374.

[13] 孟广文, GEBHARDT H. 二战以来联邦德国乡村地区的发展与演变[J]. 地理学报, 2011, 66(12): 1644-1656. MENG G W, GEBHARDT H. Rural development and transformation in the Federal Republic of Germany since the 1950s[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2011, 66(12): 1644-1656.

[14] Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. Federal nature conservation act - BNatSchG Act on nature conservation and landscape management[EB/OL]. (2014-08-20)[2021-04-13]. https://www. bmu. de/en/law/federal-nature-conservation-act-bnatschg/.

[15] VON HAAREN C, VOLLHEYDE A L. Landscape planning in Germany: Not loved by all, but badly needed[J]. *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, 2019, 7(4): 148-166.

[16] 罗涛, 林宇晨, 克里斯蒂娜·冯·哈伦, 等. 德国景观规划的价值逻辑、法律框架及启示[J]. 景观设计学, 2020, 8(1): 10-25. LUO T,

LIN Y C, VON HAAREN C, et al. Values and legal framework of German landscape planning and the implications[J]. *Landscape Architecture Frontiers*, 2020, 8(1): 10-25.

[17] DARBY W J. Landscape and identity: Geographies of nation and class in England[M]//DARBY W J. Landscape and identity: Geographies of nation and class in England. UK: Routledge, 2000: 107-109.

[18] 鲍梓婷, 周剑云. 英国自然环境保护方法的转变——从孤立的"场地"保护到全面综合的景观管理[J]. 中国园林, 2016, 32(2): 87-91. BAO Z T, ZHOU J Y. The transformation of natural environmental protection methods in UK: From isolated "site" protection to comprehensive landscape management[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2016, 32(2): 87-91.

[19] UK Legislation. National parks and access to the countryside act 1949 [EB/OL]. (2019-04-01)[2021-04-13]. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/97.

[20] 马蕊, 严国泰. 英国乡村景观价值认知转变下的保护历程分析及启示[J]. 风景园林, 2019, 26(3): 105-109. MA R, YAN G T. Analysis and enlightenment of protection course under the change of rural landscape value cognition in UK[J]. *Landscape Architecture*, 2019, 26(3): 105-109.

[21] SWANWICK C. The assessment of countryside and landscape character in England: An overview[M]//BISHOP K, PHILLIPS A. Countryside planning: New approaches to management and conservation. UK: Routledge, 2004: 109-124.

[22] Natural England. National character area profiles[EB/OL]. (2014-09-30)[2021-04-13]. https://www.gov.uk/government/publications/national-character-area-profiles-data-for-local-decision-making / national-character-area-profiles.

[23] Natural England. Landscape Character assessment guidance for England and Scotland[EB/OL]. (2002-01-01)[2021-04-13]. http://publications.naturalengland.org.uk/publication/2671754.

[24] 陈倩. 试论英国景观特征评价对中国乡村景观评价的借鉴意义[D]. 重庆: 重庆大学, 2009. CHEN Q. The discussion on the lessons from Landscape Character Assessment in Britain for rural landscape evaluation in China[D]. Chongqing: Chongqing University, 2009.

[25] European Commission. Common agricultural policy[EB/OL]. (2021-04-13)[2021-04-13]. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en.

[26] 马红坤, 毛世平. 欧盟共同农业政策的绿色生态转型: 政策演变、改革趋向及启示[J]. 农业经济问题, 2019, 40(9): 134-144. MA H K, MAO S P. Green-ecological transformation of EU common agricultural policy: Policy evolutions, reform trend and its enlightenment [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2019, 40(9): 134-144.

[27] 张丹. 19世纪以来欧洲国家景观政策研究[D]. 天津: 天津大学, 2011. ZHANG D. A study on the landscape policy in Europe countries since nineteenth century[D]. Tianjin: Tianjin University, 2011.

[28] Council of Europe. Chart of signatures and ratifications of Treaty 176 European Landscape Convention[EB/OL]. (2021-04-13)[2021-04-13]. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures.

[29] 王国恩, 杨康, 毛志强. 展现乡村价值的社区营造——日本魅力乡村建设的经验[J]. 城市发展研究, 2016, 23(1): 13-18. WANG G E, YANG K, MAO Z Q. Community building showing the potential value of country: Japan's charming country construction experience [J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(1): 13-18.

[30] 张松. 日本历史景观保护相关法规制度的特征及其启示[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2015, 26(3): 49-58. ZHANG S. Study on the characteristics of legal system of historic landscape conservation in Japan and its enlightenment[J]. *Journal of Tongji University (Social Science Section)*, 2015, 26(3): 49-58.

[31] NANGONG Y. The enlightenment of South Korea's "New Village Movement" to China's rural revitalization strategy[C]. Proceedings of 2019 4th International Conference on Economics, Business, Management and Social Science. Singapore: Intelligent Information Technology Application Research Association, 2019: 71-74.

[32] 马源, 边宇. 国外乡村景观保护发展的制度解析——以韩国景观保护直补制度为例[J]. 世界农业, 2017, 39(2): 31-36. MA Y, BIAN Y. Analysis on the conservation and development system of rural landscape in foreign countries: Take the direct payment policy in the Republic of Korea as the example[J]. *World Agriculture*, 2017, 39(2): 31-36.

[33] KIM Y J, SON Y H. The residents's perceptions on the revitalization project of rural centers utilizing IPA: The case of Janggye-myeon of Jangsu gun[J]. *Journal of the Korean Society of rural planning*, 2017, 23(3): 133-145.

[34] 马源, 边宇. 韩国的农村景观建设及其启示[J]. 国际城市规划, 2013, 28(6): 105-109. MA Y, BIAN Y. Rural landscape construction of South Korea and its enlightenments[J]. *Urban Planning International*, 2013, 28(6): 105-109.

[35] 孙镛勋, 宋鸽. 韩国国土规划制度和近郊农村地区景观管理的课题[J]. 城乡规划, 2018, 10(6): 58-66. SUN Y X, SONG G. Korean land planning system and the landscape management in urban periphery[J]. *Urban and Rural Planning*, 2018, 10(6): 58-66.

[36] 韩道铉, 田杨. 韩国新村运动带动乡村振兴及经验启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(4): 20-27, 156. HAN D H, TIAN Y. The experience and revelation from the Saemaeul Movement in South Korea[J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2019, 19(4): 20-27, 156.

[37] 刘红纯. 世界主要国家国家公园立法和管理启示[J]. 中国园林, 2015, 31(11): 73-77. LIU H C. References of national park legal system in main countries[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2015, 31(11): 73-77.

[38] 麦琪·罗, 韩锋, 徐青. 《欧洲风景公约》: 关于"文化景观"的一场思想革命[J]. 中国园林, 2007, 23(11): 10-15. ROE M, HAN F, XU Q. The European landscape convention: A revolution in thinking about 'cultural landscapes'[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2007, 23(11): 10-15.

[39] 鲍梓婷, 周剑云, 周游. 英国乡村区域可持续发展的景观方法与工具[J]. 风景园林, 2020, 27(4): 74-80. BAO Z T, ZHOU J Y, ZHOU Y. Landscape approaches and tools for sustainable development in the UK rural areas[J]. *Landscape Architecture*, 2020, 27(4): 74-80.

[40] NASSAUER J I, WASCHER D M. The globalized landscape: Rural landscape change and policy in the United States and European Union [M]// WESCOAT J, JOHNSTON D. Political economies of landscape change. Netherlands: Springer, 2008: 169-194.

[41] 鲍梓婷, 周剑云, 黄铎, 等. 省域多尺度景观特征分类体系的建立——以广西多民族自治区为例[J]. 中国园林, 2021, 37(4): 52-57. BAO Z T, ZHOU J Y, HUANG D, et al. The establishment of provincial multi-scale landscape character classification system in Guangxi Autonomous Region Province[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2021, 37(4): 52-57.

[42] 赵润江, 罗丹, 赵鸣. 城乡统筹背景下三亚乡村景观特征评估与优化初探[J]. 建筑与文化, 2015, 12(2): 112-113. ZHAO R J, LUO D, ZHAO M. Research on rural landscape character assessment and optimization of Sanya under the background of new-type urbanization [J]. *Architecture & Culture*, 2015, 12(2): 112-113.

[43] 孙乔昀, 张玉钧. 自然区域景观特征识别及其价值评估——以青海湖流域为例[J]. 中国园林, 2020, 36(9): 76-81. SUN Q Y, ZHANG Y J. Landscape character identification and its value assessment in natural areas: A case study of Qinghai Lake basin[J]. *Chinese Landscape Architecture*, 2020, 36(9): 76-81.

[44] 谢沄颖. 河流景观特征评估研究——以上海市苏州河为例[D]. 上海: 华东师范大学, 2015. XIE Y Y. The river landscape character assessment: A case study of Suzhou River in Shanghai[D]. Shanghai: East China Normal University, 2015.

[45] 张晓彤, 王晓军, 李良涛, 等. 基于参与式评估技术的景观特征评价——以北京市延庆县千家店镇为例[J]. 现代城市研究, 2017, 32(8): 15-24. ZHANG X T, WANG X J, LI L T, et al. Evaluation of landscape features based on participatory assessment technique: Take the Qianjiadian Town in Yanqing County of Beijing as an example[J]. *Modern Urban Research*, 2017, 32(8): 15-24.

[46] 王树良. 我国景观行政诉讼的现状与探讨——以日本景观行政诉讼为参考[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2018, 40(3): 26-35. WANG S L. Current situation and discussion of landscape administrative litigation in China: Taking Japanese landscape administrative litigation as reference[J]. *Jinan Journal*(*Philosophy and Social Sciences*), 2018, 40(3): 26-35.