

国土空间规划背景下意大利景观规划的经验启示 ——以皮埃蒙特大区为例

Experience and Enlightenment in Italian Landscape Planning in the Context of Territorial Spatial Planning: A Case Study of Piemonte

陈攀新^{1*} 姚菲灵²
CHEN Panxin^{1*} YAO Feiling²

(1.广州市城市规划勘测设计研究院有限公司, 广州 510010; 2.中国城市规划设计研究院深圳分院, 深圳 518040)
(1. Guangzhou Urban Planning & Design Survey Research Institute, Guangzhou, Guangdong, China, 510010; 2. Shenzhen Branch of China Academy of Urban Planning & Design, Shenzhen, Guangdong, China, 518040)

文章编号: 1000-0283(2025)10-0106-09
DOI: 10.12193/j.laing.2025.10.0106.013
中图分类号: TU986
文献标志码: A
收稿日期: 2025-05-13
修回日期: 2025-07-21

摘要

在国土空间规划体系深化建设的背景下, 中国面临景观资源保护粗放与利用碎片化的问题。意大利作为文化遗产大国, 其景观规划体系历经“点状保护—全域保护—文化景观保护”三阶段演变, 形成“国家—大区—地区”的三级景观规划传导体系。以意大利皮埃蒙特大区为例, 系统解析其景观规划方法和管控机制的创新经验。通过划分景观单元、梳理景观遗产名录、结合主观感知进行景观特征评估, 整合自然、历史与人文要素, 形成全域景观工作底图; 采用“刚性管控+弹性引导”的规划监管手段, 以景观授权机制约束开发行为, 以多尺度目标与导则指引地方实践, 实现区域景观精细化管控。旨在为中国国土空间规划体系下的景观资源综合治理提供可借鉴的技术路径与管控思路。

关键词

景观规划; 国土空间规划; 景观特征评估; 皮埃蒙特; 景观管理; 区域景观

Abstract

In the context of advancing territorial spatial planning, China encounters challenges related to inadequate protection and fragmented utilization of landscape resources. As a prominent nation concerning cultural heritage, Italy's landscape planning system has evolved through three stages: "spot protection-comprehensive conservation-cultural landscape preservation". This development has led to a three-tiered landscape planning transmission framework encompassing the national, regional, and local levels. This paper employs the Piedmont Region of Italy as a case study to systematically analyze its innovative experiences in landscape planning methods and regulatory mechanisms. By delineating landscapes into units, compiling a catalog of landscape heritage sites, and conducting landscape feature assessments grounded in subjective perceptions, it integrates natural, historical, and cultural elements to develop a comprehensive landscape baseline map. Furthermore, it adopts a planning regulatory approach characterized by "stricter regulatory control and flexible guidance", utilizing landscape authorization mechanisms to regulate development activities and guiding local practices with multi-scale objectives and guidelines to realize refined landscape management at the regional level. This study will provide technical pathways and regulatory insights for the comprehensive management of landscape resources under China's national spatial planning system.

Keywords

landscape planning; territorial spatial planning; landscape character assessment; Piemonte; landscape management; regional landscape

陈攀新

1997年生/男/福建福州人/硕士/研究方向为城市设计

姚菲灵

1998年生/女/福建泉州人/硕士/研究方向为城市设计

*通信作者 (Author for correspondence)
E-mail: 632384069@qq.com

2023年中共中央、国务院联合印发《关于全面推进美丽中国建设的意见》中, 明确提出“把美丽中国建设摆在强国建设、民族复兴的突出位置, 保持加强生态文明建设的战略定力”。中国日益重视区域性、大尺度遗产与景观保护, 推动全域生态高质量发展^[1]。意大利与中国同属世界文化遗产大国, 均拥有深厚的历史文化底蕴与农业文明根

基, 区域景观资源禀赋优异^[2]。在城乡规划领域, 两国规划体系具有相似性。2001年, 意大利通过机构改革整合城市规划部门职能, 成立国土管理部门统筹编制大区国土规划, 构建“三层三类”规划体系。其中“三层”指大区、省级、地方, “三类”指大区规划、省级规划、地方规划^[3]。近年来, 随着《欧洲景观公约》倡导的整体景观理念的普及, 意大利各大区陆续编制景观规划作为对大区国土规划的重要补充, 以推动景观高质量发展, 保护丰富多元的景观资源。

皮埃蒙特(Piemonte)是意大利景观资源最丰富的大区之一, 面积 $2.54 \times 10^4 \text{ km}^2$, 地处意大利西北部, 北接瑞士, 西邻法国, 是连接南欧与中欧的重要门户。该区域文化景观资源丰富多元, 拥有阿尔卑斯山脉的壮丽山景、朗格—洛埃洛和蒙费拉托(Langhe-Roero and Monferrato)被列入世界文化遗产的葡萄园景观、萨伏伊王室居所(Residences of the Royal House of Savoy)、都灵的历史都城等世界级景观资源。2008–2017年, 皮埃蒙特历时10年编制《皮埃蒙特景观规划》, 将全区超过60%的土地纳入景观保护体系, 成为意大利区域景观治理的里程碑^[4]。鉴于意大利与中国在文化底蕴、景观资源及城乡规划体系上有诸多相似之处, 皮埃蒙特景观规划经验对中国区域景观治理与规划具有重要借鉴和指导价值。

1 意大利景观规划的发展历程

1.1 1939–2000年：从点状保护到全域保护

意大利在景观保护方面的研究与实践历史悠久。19世纪, 随着工业化与城市化的进程加速, 意大利面临自然景观破坏、流失的问题, 首批景观保护运动受到浪漫主义运动的启发开始萌芽。立法层面, 早在1939年, 意大利就于国家层面通过颁布第1497法

令, 将保护全国范围的具有公共价值的景观遗产的概念引入了法律体系。1948年, 意大利共和国宪法修订提出, 保护景观遗产是国家的基本原则。随着一次次的法规增补, 景观遗产名录逐渐壮大, 从教堂、民居再到庄园、自然公园等, 但此阶段的景观保护运动仅限制了上述特定范围内的无序建设行为, 并未对其保护与再开发提出要求。随着1985年第431号法律, 即《格拉索法令》(Legge Galasso)颁布, 意大利的景观规划实践进入第二阶段。法令进一步明晰了必须受法律保护的范围: 包括重要流域、国家公园、自然保护区等; 法令还明确将关于景观保护的规划权限下放到大区, 在大区国土规划中进行景观维度的分析, 并鼓励各大区对辖区内的全域范围进行景观规划编制, 而不再局限于点状的景观遗产保护上^[5]。与此同时, 法令确认了景观规划在空间干预行为中的最高地位, 即在涉及景观的内容上, 景观规划优先于其他任何规划之中的规定。在此部法令推出后, 经过国家与地方政府的努力, 最后形成了数十项的涉及景观维度分析的大区国土规划, 其中针对区域全境的分析方法为现如今的景观规划提供了方法与标准, 打下良好的基础。

1.2 2000年至今：从物质景观保护到文化景观保护

现如今意大利景观规划进入到第三阶段, 随着2000年意大利加入《欧洲景观公约》, 其对景观做出了新时代的定义: 景观是各民族生活环境的重要组成部分, 是各民族共同文化和自然遗产多样性的体现, 也是各民族特性的基础。提出所有空间规划都必须具有景观维度, 倡导整体景观观念^[6]。《欧洲景观公约》强调景观的人文属性, 且再次

呼吁不仅要站在区域层面保护全域景观, 还需要考虑更多景观要素背后的历史、地域文化等非空间要素; 鼓励各国编制不同行政层级的规划工具, 或是在各国现有空间规划体系内融合景观维度的分析。为了响应《欧洲景观公约》的要求, 2004年意大利文化遗产、活动和旅游部(Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, MiBAC)颁布《文化遗产和景观法》, 提出以下要求: 明确各大区都需要结合地域文化要素, 编制景观规划或景观专项规划保障国土景观的保护与发展; 城市规划体系需要改变当前框架, 将景观规划编制成为协调其他规划编制、修改的重要参照, 将景观要素定义为国土转型的引擎^[7]。在此背景下, 意大利各大区陆续开展了大区景观规划的编制工作。其中, 皮埃蒙特大区在2008年发布大区第14、32/2008号法律, 正式开启了皮埃蒙特景观规划的编制进程。皮埃蒙特景观规划浓缩了数十年来意大利规划实践中对区域景观的分析和研究方法, 囊括了全域景观资源梳理、结构性景观要素分析、历史文化保护和实施管控等各个方面, 成为欧洲景观保护的“教科书”之一^[4,8](图1)。

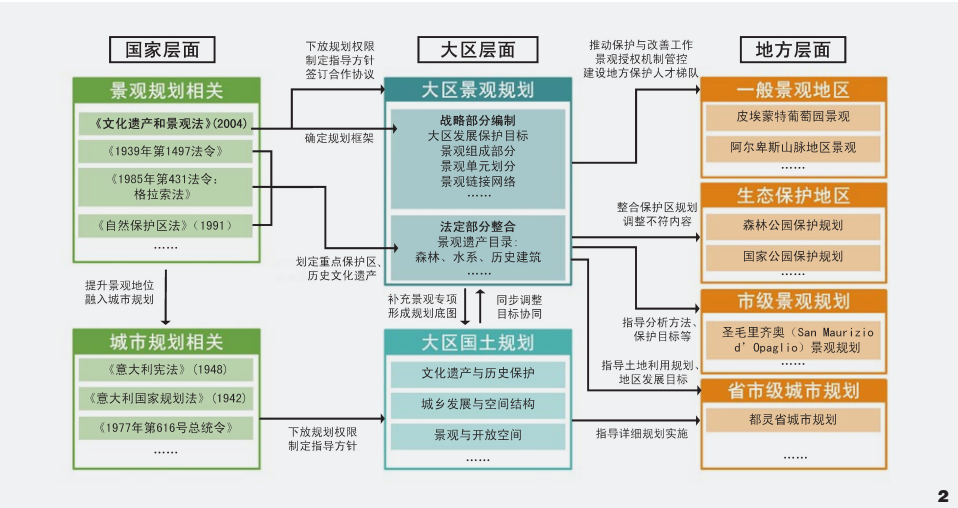
2 意大利景观规划体系及规划传导关系

2.1 意大利空间规划体系概述

意大利的空间规划体系由城市规划与景观规划两条线路并行交织发展。目前, 意大利城市规划体系由1942年颁布的《意大利国家规划法》作为主干法律, 主要通过大区国土规划与省市级城市总体规划控制城市空间发展。而景观规划体系则以2004年颁布的《文化遗产和景观法》作为主干法律, 由大区及地方编制景观规划或在大区国土规划之中编制景观专项规划来实现对国土景观的保护及控制^[9]。目前意大利已将空间规划与景



1



2

图1 意大利景观发展历程时间轴线图
Fig. 1 Analysis of the temporal evolution of Italian landscape
图2 景观规划的规划传导体系
Fig. 2 Planning conduction system for landscape planning

观规划的规划权限下放给大区政府，大区政府具有相应的立法权以推动规划实施落实。当前，意大利的城市规划与景观规划体系已经融合打通，形成“国家—大区—地方”的三层级规划传导关系（图2）。

2.2 国家层面：制定指导方针与划定重点保护地区

在国家层面，意大利景观规划体系主要通过法规体系向下传导：制定全国范围内的景观保护总体目标、指导方针和划定保护区

域与点状历史文化遗产来进行景观保护工作。意大利通过多项立法逐步构建了景观保护的分权管理体系。2004年意大利文化遗产、活动和旅游部发布《文化遗产和景观法》，内容包括两个方面：（1）制定全国范围内的景观保护基本原则与总体目标，作为大区景观规划编制的基本依据；（2）整合自1939年以来划定的需要进行保护与限制开发的特定区域（如自然保护区与国家公园）与点状历史文化遗产。法令要求各大区政府必须编制大区景观规划或景观专项规划以落实相关要求，而国家层面并不对各个保护区或历史文化遗产提出具体开发、修缮与保护要求，而是鼓励与大区政府签订协议共同制定保护策略，在大区景观规划编制完成之前，仅限制无序的建设开发行为^[9-10]；《文化遗产和景观法》法令还进一步提升了大区景观规划的规划权限，明确其核心地位，要求其涵盖领土勘察、景观特征分类等内容。

具体而言，如2008年皮埃蒙特大区与意大利文化遗产、活动和旅游部签订合作协议，通过目标协同、资源整合与行动联动，形成“国家引导—大区主导”的双向协作模式，基本完成了大区政府从执行国家法律的单向的自上而下管理到双向的合力协作模式的转变。该机制强调顶层设计与地方实践的衔接：国家负责制定规划框架并审查大区方案，而大区可自主选择时间与中央政府签订协议。对于暂未参与合作协议的大区，仍由法令进行大区范围内景观遗产的基础性保护。

2.3 大区层面：制定景观规划，指引景观保护与土地利用

在大区层面，国家将景观规划权限全面下放给大区。大区政府可根据需求与实际情况，选择在现行大区国土规划之中编制景观专项规

划进行补充，或是编制大区景观规划对全域范围的景观资源进行保护开发的指引，并以此指导大区土地利用规划、空间结构的编制。

在意大利颁布《文化遗产和景观法》之前，大区国土规划作为大区层级长期以来的最重要的综合性规划，包含土地利用、城市发展、环境保护、社会经济发展、历史文化保护等多项内容，对大区的各类要素进行系统控制。但此前编制的大区国土规划对区内景观要素并无统筹管控，而是由国家颁布法令直接管理，而目前编制的大区景观规划则将国家法令的相关保护内容与大区景观保护发展指引相融合，在区域领土管控层面成为协调其他规划的权威规划文件^[10]。以皮埃蒙特大区景观规划为例，其包含法定与战略两大板块，将保护与规划干预行为区分：法定部分落实国家法令，对大区内需保护的景观资源进行统筹整合，制作“景观遗产名录”，确定景观成为大区空间规划的统一工作底图；而战略部分则以景观遗产名录为底图，制定关于大区景观发展结构、连接网络等规划干预举措，通过目标协同实现与大区国土规划的深度衔接，指导大区土地利用规划^[11]。

2.4 地方层面：调整地方城市规划，按需编制地方层级景观规划

在地方层面，包括省级与市镇级政府，需要将现行城市规划中与大区景观规划（或包含景观专项规划的大区国土规划）不符的内容进行调整、落实；还可以根据区内的保护开发需求，依照大区景观规划，编制地方层次的景观规划。

针对大区内森林公园、国家公园等已编制专项保护规划的重点生态保护区，要求其管理条例与实施措施在1~2年内依据景观规划进行动态更新，强化重点生态地区

的保护措施与全域目标的良好衔接。在市镇层级，大区景观规划作为市镇层级景观规划的上位规划，为市镇层级提供分析方法、保护目标及管控标准等系统性框架。例如，2024年圣毛里齐奥德奥帕利奥市（San Maurizio d'Opaglio）景观规划的编制，依照皮埃蒙特大区景观规划所提供的分析方法与上位指引，在保障遵循大区景观规划的法定内容的前提下，通过精细化设计管控指导地方景观建设，实现从区域战略到实施落地的纵向传导。此外，景观规划还通过专项行动提升重点片区的保护与利用效能。以皮埃蒙特大区为例，大区政府联合景观规划设计团队，系统性识别并强化区内葡萄园景观价值，推动其成功列入世界文化遗产名录。同时在人才培养方面，通过定期专业培训为地方行动组织与地方景观委员会输送人才，保证了在地方层面深入保护当地景观资源的人才梯队建设。

3 皮埃蒙特景观规划的方法

3.1 突破行政边界，以景观特征划分单元

在意大利皮埃蒙特景观规划中，景观单元（Ambiti di paesaggio）被定义为“由一系列复杂因素（地质构造、地貌要素、海拔、微气候、自然地理特征、植被和聚落形态、文化认同等）形成的具有地方景观特征的地理单元。”根据景观的相关性、完整性和演变过程，将区域领土划分为76个景观单元（图3）。在此基础上，以“具有独特的、同质的景观特征”为标准，划分535个景观子单元，共分为9个类型（图4）^[12]。

皮埃蒙特景观单元的划分突破了行政边界，根据地貌特点、自然景观、历史聚落和文化认同等因素，确定景观单元的边界。例如，在高海拔地区，因为阿尔卑斯山的每个山谷中分布着不同的居住聚落和自然环境，

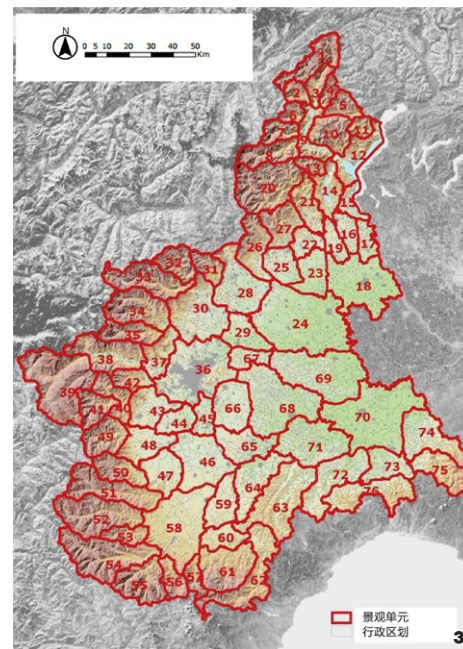


图3 景观单元的分布
Fig. 3 Distribution of landscape unit

而划分成相应的景观单元；在平原地区，因为自然景观和文化景观、农产品（葡萄种植、稻田）、历史中心（行政中心、山坡中心）等差异，结合大型基础设施的分布，划分景观单元。并且对于每个景观单元，都有相应的报告介绍其包含的市镇名单、自然景观、文化历史、战略方向等。因此，景观单元是一种以行动为导向的解读，有利于识别区域领土的整体特征和有价值的特征，整合区域景观资源，确保地区景观遗产和资源得到保护和提升。

3.2 梳理客观要素，形成景观遗产名录

为确保景观资产得到系统性保护，皮埃蒙特景观规划突破单一景观的保护框架，将保护范围从独立景观要素扩展至其依存的整体环境及相互关联的生态与文化系统层面。并且，通过全面客观的梳理，形成景观遗产名录（elenco di beni paesaggistici）。景观遗产名录包括两个部分，第一部分是所有先后被

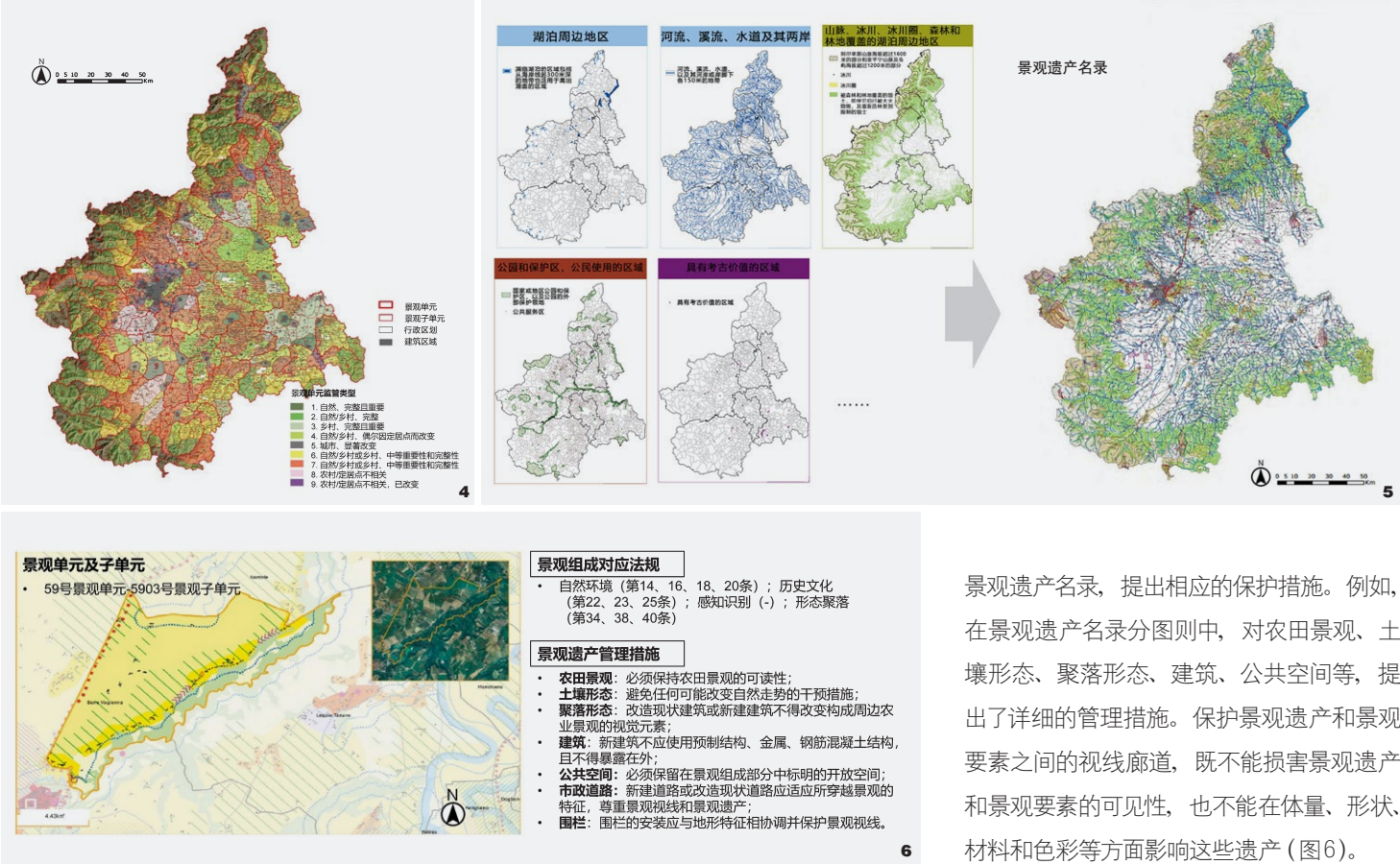


图4 景观单元和子单元的分布
Fig. 4 Distribution of landscape units and subunits

图5 景观遗产名录分布图
Fig. 5 Distribution of landscape heritage lists

法律列为具有重大公共价值 (di notevole interesse pubblico) 的建筑物、自然美景或地质特征, 第二部分是法律保护的资产包含湖泊、河流、水道、森林、具有考古价值的区域等^[13]。形成5种类型的上千张分图则, 汇总到一张图中 (比例尺1: 250 000和1: 100 000), 成为其他规划的工作底图, 指导皮埃蒙特的土地利用规划等相关规划。并且构建了WebGIS动态管理平台, 便于专业人士和市民查看景观遗产的演变过程 (图5)^[14]。

具体而言, 在梳理客观要素时, 以适当的尺度对所有景观遗产进行确认、划定和展

图6 德蒙特斯特拉平原景观遗产名录管理措施概览图
Fig. 6 Overview of measures for managing the landscape heritage inventory in Pianalto della Stura di Demonte

示。通过2010年初修订的第42/2004号法令明确具有重大公共价值的建筑物和区域认定标准, 文化遗产、活动和旅游部2011年第30号通知制定相关技术规范, 使景观遗产有统一的识别和表示方法^[4]。在全面客观的梳理后, 370多个具有重大公共价值的资产汇集到一个目录中, 包括不同起源、概念和范围的各类遗产, 可以观察保护对象从单一到整个地区的演变过程。不仅包含小型资产, 如城堡、别墅、观景台等, 还包括受过去农业技术影响所形成的传统乡村景观, 如成排的桑树、山地牧场周围的栗子林等。并且, 针对

景观遗产名录, 提出相应的保护措施。例如, 在景观遗产名录分图则中, 对农田景观、土壤形态、聚落形态、建筑、公共空间等, 提出了详细的管理措施。保护景观遗产和景观要素之间的视线廊道, 既不能损害景观遗产和景观要素的可见性, 也不能在体量、形状、材料和色彩等方面影响这些遗产 (图6)。

3.3 结合主观感知, 从4个方面进行景观特征评估

皮埃蒙特景观规划将景观特征分为自然环境、历史文化、感知识别和聚落形态4个方面, 对每个方面的结构性、特征性、限定性和关键性因素进行识别, 以此建设数据库 (表1)。并且在实施细则中, 针对4个方面分别提出识别标准和规划图则、保护和改善目标、准则和技术规范。通过标准化的实施细则明确景观规划的保护下限, 实现跨区域管理。既满足规划体系对管理对象的要求, 又为识别景观独特性提供了分析维度。

具体而言, 皮埃蒙特的景观特征评估从自然景观入手, 然后加入主观感知和符号化的转译, 从而确定区域结构特征。并将景观

资产与其地域背景的关系考虑在内, 将其细分为可识别和可绘制地图的组成部分。例如, 在感知识别方面, 对观景地点、全景景要素和影响感知识别的负面要素, 进行主观描述和符号化转译, 形成感知识别地图(图7)。针对节点的景观风貌实施细则, 从现状分析、正面清单和负面清单三个方面, 给出具体的建设指引, 避免新建建筑破坏已有景观要素和视觉焦点, 保留天际线的可识别性和连续性。

4 皮埃蒙特景观规划的管控机制

4.1 刚性管控：法令约束与景观授权机制

在刚性的管控体系上，皮埃蒙特景观规划提供了两类管控方法。

(1) 法令约束层面。对于景观遗产名录里整合划定的法定保护要素，如不同时期法令里对大区河流水系保护、历史文化遗产保护单位的控制区域等，通过专项图则明确管控要求，严格限制开发与改建行为，确保法

规保护措施落地。

(2) “景观授权”机制。在皮埃蒙特地区具有景观价值与景观要素的区域，任何新建或改造项目都必须进行一系列关于对当地景观影响的技术论证报告，这份报告被称为



图7 都灵波河河岸感知识别地图
Fig. 7 Perceptual recognition map of the Po river riverside in Torino

表1 景观组成部分
Tab. 1 Landscape components

景观组成部分 Landscape component		细则 Detail
自然环境	地形地貌	山地系统(丘陵、山脉等)、特殊地质地貌区
	水文	河流、湖泊、水利系统
	生态保护区	自然保护区及其他生物多样性保护区
	高农业生产价值区	农田、林地、葡萄园等
历史文化	历史中心和聚落	古罗马考古遗迹、居民点、居住区
	农村地标	因过去生产生活而形成的农村核心地区
	手工业及工业生产系统	具有历史文化的工业生产核心、水利发电设施、矿区
	宗教中心	宗教建筑、宗教广场
感知识别	道路及相关基础设施	道路网络、铁路等基础设施
	观景场所	瞭望点、观景路线、视觉轴线、景观探索路线
	视觉焦点	自然和建筑环境的地标、轮廓(山脊和天际线)、其他特征要素(城市边缘、背景)
	视线关系	相互可见性、视觉焦点景观、视觉距离
聚落形态	城市区域	集中的城市区域
	乡村聚落	农村居民点、城郊非连续肌理

景观授权。地区的景观发展进程是动态且持续的,其保护策略需突破静态保护或历史复现的单一模式,转向新旧景观的有机融合与迭代更新。在历史景观修复与新场景营造中,应通过系统性评估其兼容性与创新性,确保设计手法既能维系地域文脉,又能激活景观的当代价值,避免片段化干预对整体景观结构的影响。类似与中国控制性详细规划编制过程中需要同步对交通、历史、环境等内容进行专项评估报告的编制。景观授权的内容是针对新建干预手段依据大区景观规划进行景观兼容性、合法性、可视性的综合分析^[15]。在区域层面,重点分析项目对周边景观结构要素的影响,包括是否阻断景观点视线通廊、是否破坏视觉焦点连贯性,以及是否对游览体验造成干扰;在详细设计层面,则要考虑与周边建筑风貌是否协调;建筑构件或构筑物的体量、朝向、悬挑比例、材质与既有建筑群落的形态关联等(图8)。景观授权报告由多领域专家组成的地方景观委员会审核验收,形成“设计—论证—审批”闭环。

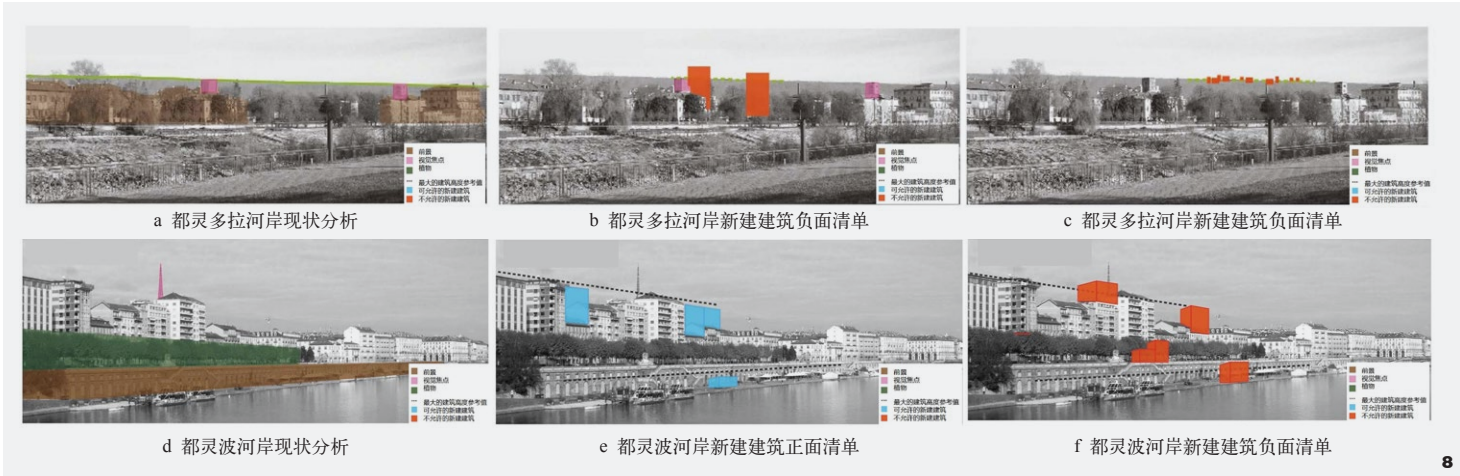


图8 皮埃蒙特景观规划中针对新建建筑的指引
Fig. 8 Guidelines for new buildings in Piedmont landscape planning

通过这两类刚性的管控措施，可以保证保护地区景观核心要素与结构框架的同时，实现新老景观的有机融合与有序更新。

4.2 弹性引导：目标引导与导则引领

皮埃蒙特景观规划的弹性管控体系包含两大核心策略：多尺度目标引导和导则引领。具体而言，在多尺度目标引导上，从宏观层面，大区控制总体景观规划目标，与大区国土规划衔接，设定5大目标与26个子目标。针对76个景观单元与535个子单元，细化具体保护与更新目标，并制定配套行动方案与规划措施。在实施过程中，地方政府将根据项目与目标的关联度进行优先级排序，引导财政资金精准投放。

在导则引领上，皮埃蒙特景观规划从规划布局、建筑与场地设计以及视线控制等多方面进行“良好做法”导则的编制，提供了具体做法与实际案例。(1) 规划布局方面。从道路设计、建筑群组合形式、天际线与地形关系、门户地区设计等方面进行了指导建议，强化城镇空间形态与自然地形的关

系。(2) 在建筑层面。按建筑功能类型（居住、生产服务）分类指导建筑体量、庭院布局、构件做法、立面设计与材质选用等方面进行了指导建议^[16]。(3) 视线控制方面。通过规范的景观可视性分析流程，在确定的景观点与观景路线上根据所在海拔、可视距离、现存视觉障碍等要素分析，限定建设区域、建筑高度与布局形式，保障景观可视廊道的连续性^[17]（表2）。该体系通过“目标—导则”联动，在刚性约束外为地方实践提供弹性化技术指引。

5 国土空间背景下的经验启示

5.1 全面梳理法定保护要素，形成全域景观工作底图

中国在近年国土空间规划实践中坚守生态保护的底线思维与日渐成熟的资源信息化技术为开发全域景观“一张图”提供了可能性。目前涉及景观及生态保护的规划编制必须以生态保护红线作为底图底数，但由于对红线内具体要素的不明晰及侧重不同，还存在规划内容重叠，规划传导不清等问题。例

如，在广州市生态廊道规划的划定过程中，就存在市级廊道与区级廊道不一致的问题。

意大利皮埃蒙特景观规划整合各类法定保护自然资源，梳理出景观遗产名录，形成以景观为基底的全域工作底图，建立区域内详实的景观资源数据库。在市县级国土空间框架下，可依托高精度遥感与GIS平台，将历史文化遗产、自然保护地、河涌水系等分散的生态、文化要素与生态保护红线结合，细化图纸颗粒度，提供景观信息支撑，形成全域景观工作底图。若可以使用同一张具有各类景观要素的全域景观工作底图，则可以改善诸如生态廊道划定、风景名胜区保护的规划传导问题，提升规划效率。

5.2 精准识别评估景观特征，助力乡村地区风貌“通则”编制

国土空间规划背景下，景观规划管理的目标需要转向全域“自然系统与人类行为”关系的协调，而不仅局限于某些特定的保护区域或场地^[18]。然而，目前中国的景观规划体系仍比较模糊，部分保护区域呈现孤立和

表2 “良好做法” 导则管控内容
Tab. 2 Contents of control of “Good Practice” guidelines

指导方向 Direction	指导内容 Guidance	具体内容 Specific guidance content
规划布局类	道路系统	对居民区道路开口、慢行道路布置、行道树种植、停车场布局、尊重历史道路格局等方面指导
	建筑群组合形式	按地形地貌与建筑功能分类, 对建筑布局位置、建筑组合走向、建筑语言等方面指导
	天际线	根据场地坡度与形态, 对建筑间距、建筑朝向与屋顶形状等方面进行指导
	城镇空间形态	对历史城镇集聚区的空间肌理、轮廓形态、空间边界、门户地区设计等方面进行指导
建筑建造类	体量	根据不同建筑功能 (居住或生产), 确定建筑单体的体量范围区间与长宽比例
	建筑构件	对屋顶、围栏、檐口、雨篷窗、烟囱、前廊等构件设计进行指导
	立面设计	对开窗位置、外墙材质分割位置、门廊等立面要素进行指导
	材质选用	根据建筑风貌类型, 对屋顶瓦、外墙、栏杆与围栏等方面的材质选用进行建议
视线控制类	适合建设区	根据 viewpoints 与观景路线的海拔, 运用视锥、能见度分析等可视性分析工具确定场地所在区域是否适合建设
	建筑高度	根据 viewpoints 与观景路线的海拔与场地地形地貌, 运用视锥、能见度分析等可视性分析工具确定场地建筑的最大高度

破碎化的现象。在乡村地区，现行村庄规划中风貌管控往往将重点集中在村居立面形态控制与村庄传统格局的控制上，管控内容较为单一；同时由于村庄规划覆盖率与编制进度等问题，跨行政区划的风貌保护工作实施存在协同困难、管控内容不清晰等问题。

意大利皮埃蒙特景观规划运用主客观一体的景观资源评估方法，从自然景观入手，融合历史文化、感知识别和聚落形态，进行景观特征评估。通过景观特征描述进行类型学概括和分析，形成相对统一的评估标准，可以突破行政边界，整合自然要素、文化要素、地质地貌等资源；融入感知识别方法，建立文化景观要素之间的多维联系网络，以此划分具有相同景观特征的景观单元与子单元。

在中国市县级国土空间规划景观风貌专项之中可以结合皮埃蒙特景观规划中融入感

知识别的景观特征评估方法，从主观及客观层面识别出地区核心景观组成部分，划分出同质化景观特征单元。在未覆盖村庄规划的乡村区域，制定融合“三线管控+景观维度”的通则框架，明确村庄建设布局、农业设施配置等通用要求。例如，可以融入浙江省海宁市试行的“通则式”乡村规划管控，在落实国土空间底线管控要求的前提下，将市县景观评估成果转化为单位化管控通则，完善“负面清单+建设指引”模式，助力城乡景观风貌管控的连续性、统一性。

5.3 强化景观规划法定地位，精细化管控区域景观资源

国内的景观风貌规划，特别在乡村地区，一般仅作为非法定的专项规划或专题研究^[19]，往往在规划实施与管理阶段存在执行不力、管控手段不清晰的问题。以生态保

护红线、城市紫线控制为代表的刚性管控手段虽能遏制无序开发，但易陷入“静态保护”困境，难以适配动态演进的景观治理需求。

意大利皮埃蒙特景观规划通过“景观授权”机制提供了系统性解决方案：首先其提供了标准化的景观分析方法以评估、管控新建项目的景观效果；其次是建立“设计—论证—审批”的法定流程，保障景观规划管控要求在具体项目层面的落地实施；最后辅以分级导则指导一般区域更新，形成“刚性约束+弹性引导”的双轨机制。

在国土空间规划框架下，可探索将景观规划纳入法定专项规划体系，通过引入“景观影响评估”制度衔接国土空间详细规划与报建阶段审批流程。例如，可以建立分级管控清单，对具有景观价值的区域实施“负面清单+设计指引”精细化管理，既避免“一刀切”弊病，又提升了景观资源利用效率。

6 结论

本文以意大利皮埃蒙特大区景观规划为典型案例，深入剖析了其在国土空间规划体系下的创新理念、系统方法与高效管控机制，旨在为当前中国全域景观保护与利用面临着碎片化的问题提供可资借鉴的国际经验。

通过系统梳理意大利景观规划从“点状保护”到“全域保护”再到“文化景观保护”的演进历程，揭示了其构建的“国家—大区—地方”三级传导体系的核心特征。重点解析了皮埃蒙特大区景观规划的核心方法：(1) 突破行政边界，以景观特征为纲划分单元，形成具有地域同质性的空间管理单元，为全域景观资源整合奠定基础；(2) 全面梳理法定保护要素，构建景观遗产名录，形成精细化的全域景观工作底图，为各级规划提供统一、权威的基础支撑；(3) 融合主客观

视角进行景观特征评估，从自然环境、历史文化、感知识别和聚落形态4个维度建立分析框架，精准识别区域景观结构与组成部分的独特价值。在管控机制上，皮埃蒙特经验突出表现为“刚弹并济”的双轨制：一方面，通过“景观授权”机制对具有景观价值的区域进行系统性的开发兼容性、可视性分析论证，形成“设计—论证—审批”的法定闭环，约束不适合的建设行为；另一方面，通过多尺度目标引导和覆盖规划布局、建筑设计、视线控制的“良好做法”导则，为地方实践提供弹性指引，促进新旧景观的有机融合与品质提升。

结合意大利经验，针对中国目前的国土空间规划体系深化改善阶段提出具有较强可操作性的优化路径与政策建议，为构建具有中国特色的全域全要素的景观治理体系提供了新思路：（1）整合生态保护红线、自然保护区、历史文化遗存等分散要素，构建统一的全域景观工作底图，改善景观、生态专项规划中规划重叠与传导失效问题；（2）借鉴主客观结合的景观特征评估方法，在市县层面精准识别同质化景观单元，在乡村地区探索制定突破行政区划、融合“三线管控+景观维度”的风貌管控“通则”，提升风貌管控的系统性与连续性；（3）强化景观规划的法定地位，探索将“景观影响评估”制度嵌入国土空间详细规划与报建审批流程，并建立“负面清单+设计指引”的分级管控清单，实现从静态保护向动态精细化治理的转变。

注：图3、图4底图源自https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2019-03/d_Schede_degli_ambiti_di_paesaggio.pdf；图5底图源自参考文献[13]；图6底图源自参考文献[4]；图7、图8底图源自参考文献[17]；表1根据参考文献[4]整理；表2根据参考文献[16][17]整理；其余图表均由作者自绘。

参考文献

[1] 赵之枫, 苟赢瑞, 戎卿文. 意大利文化区遗产预防性保护经验与启示——以瓦尔泰利纳为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(08): 40-48.

[2] 谢舒逸. 意大利当代城市规划实践中的生态视角及其本土化应用探析[J]. 风景园林, 2019, 26(06): 103-108.

[3] 蔡玉梅, 张建平, 苏东裴. 发达国家空间规划编制体系的类型与启示[J]. 中国土地, 2019(06): 44-47.

[4] LONGHI A. Il Piano Paesaggistico del Piemonte - The Landscape Plan of Piedmont Region[C]// Atti della Società Degli Ingegneri e Degli Architetti di Torino. Piemonte: Regione Piemonte, 2018.

[5] Repubblica Italiana. Legge 8 Agosto 1985, n. 431: Disposizioni Urgenti per La Tutela Delle Zone di Particolare Interesse Ambientale[EB/OL]. (1985-08-22)[2025-02-01]. https://www.tuttocamere.it/files/agricol/1985_730.pdf

[6] Conseil de l'Europe. Convention Européenne du Paysage[Z]. 2000.

[7] LA RICCIA L. The Evolution of Landscape in the Italian Urban Planning Culture[M]// Landscape Planning at the Local Level. Cham: Springer International Publishing, 2017: 7-37.

[8] GAETA L, RIVOLIN U J, MAZZA L. Manuale per il Governo del Territorio e Pianificazione Spaziale[M]. Piemonte: UTET, 2013.

[9] CIVITARESE M S, CARTEI G F. The Impact of the European Landscape Convention on Landscape Planning in Spain, Italy and England[J]. Journal of Environmental Law, 2022, 34(02): 307-330.

[10] COLAVITTI A M, USAI N, BONFIGLIOLI S. Urban Planning in Italy: The Future of Urban General Plan and Governance[J]. European Planning Studies, 2013, 21(02): 167-186.

[11] BURGASSI V. Landscape Preservation in Italy: The Piedmont Regional Landscape Plan and the Religious Heritage of the Area[J]. Urban Transportation & Construction, 2019, 4(2): 1-10.

[12] Regione D P. Fascicolo Illustrativo dei Principali Contenuti del Ppr[EB/OL]. (2017-10-03)[2025-02-01]. https://www.diocesi.torino.it/socialeelavoro/wp-content/uploads/sites/8/2017/04/Fascicolo_illustrativo_ppr.pdf

[13] Regione D P. Catalogo dei Beni Paesaggistici del Piemonte[EB/OL]. (2017-10-03)[2025-02-01]. <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/paesaggio/piano-paesaggistico-regionale-ppr>

[14] 牧骑, 陈莉. 意大利乡村景观遗产保护实践——以琴塔洛庄园和琴塔洛镇为例[J]. 小城镇建设, 2022, 40(05): 109-116.

[15] Regione D P. Piano Paesaggistico Regionale Norme di Attuazione[EB/OL]. (2017-10-03)[2025-02-01]. https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/norme_attuazione.pdf

[16] Regione D P. Indirizzi per la Qualità Paesaggistica Degli Insediamenti Buone Pratiche per la Progettazione Edilizia[EB/OL]. (2010-04-15)[2025-02-01]. https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-11/buonepratiche_pianificazione_locale.pdf

[17] Regione D P. Linee Guida per L'analisi, la Tutela e la Valorizzazione Degli Aspetti Scenico-percettivi del Paesaggio[EB/OL]. (2014-05)[2025-02-01]. <https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2018-12/lineeguida.pdf>

[18] 鲍梓婷, 蒋定哲, 周剑云, 等. 基于景观特征评估划定国土尺度景观规划管理的空间单元[J]. 中国园林, 2023, 39(03): 46-52.

[19] 李振霖, 黄莹, 黎均文, 等. 法国区域与地方城市规划中的乡村景观风貌规划管控[J]. 上海城市规划, 2024(01): 140-147.