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.

英国乡村区域可持续发展的景观方法与工具

Landscape Approaches and Tools for Sustainable Development in the UK Rural Areas

鲍梓婷 周剑云 周游 *
BAO Ziting, ZHOU Jianyun, ZHOU You*

开放科学（资源服务）标识码（OSID）

中图分类号：TU982
文献标识码：A
文章编号：1673-1530(2020)04-0074-07
DOI：10.14085/j.fjyl.2020.04.0074.07
收稿日期：2019-05-31
修回日期：2020-02-12

鲍梓婷 / 女 / 博士 / 华南理工大学建筑学院风景园林系助理研究员 / 亚热带建筑科学国家重点实验室 / 华蓝设计 (集团) 有限公司 / 研究方向为景观规划与管理、景观特征评估
BAO Ziting, Ph.D., is an assistant professor in the Department of Landscape Architecture, South China University of Technology, State Key Laboratory of Subtropical Building Science, Hualan Design & Consulting (Group). Her research focuses on landscape planning and management, landscape characteristics assessment.

周剑云 / 男 / 硕士 / 华南理工大学建筑学院城市规划系系主任、教授、博士生导师 / 亚热带建筑科学国家重点实验室 / 研究方向为城乡规划法规
ZHOU Jianyun, Master, is the director, professor and doctoral supervisor in the Department of Urban Planning, South China University of Technology, State Key Laboratory of Subtropical Building Science. His research focuses on urban and rural planning regulations.

周游 / 女 / 博士 / 广西大学土木建筑工程学院助理教授 / 研究方向为乡村规划体系
通信作者邮箱 (Corresponding author email)：zhouyou65@qq.com
ZHOU You, Ph.D., is an assistant professor in the College of Civil Engineering and Architecture, Guangxi University. Her research focuses on rural planning system.

摘要：景观概念为解读乡村景观、思考其多功能与可持续的未来提供了综合整体的、可操作的框架、方法与工具。景观视角下的乡村区域，具有多元价值，涉及多个尺度、多元利益主体，其变化的管理是错综复杂的。聚焦英国乡村政策的景观转向以及创新的景观方法与工具，尤其是景观特征评估（LCA）的发展与应用。对英国乡村规划管理相关政策的需求与趋势，面临的问题与挑战，以及对新方法的探索历程进行系统的梳理与分析。多功能主义、景观概念的重构，以及景观特征评估的发展为乡村区域变化的规划管理提供了新的思想与方法，使我们得以迈向一个广泛、综合的乡村景观规划体系。

关键词：风景园林；乡村景观；多功能乡村；政策整合；景观特征评估；英国

基金项目：国家自然科学基金青年科学基金项目（编号 51908223）；广东省自然科学基金博士启动项目（编号 2017BQ021）；广州市社会科学基金羊城青年学人项目（编号 2019GZQN11）

Abstract: The landscape concept provides a comprehensive, operational framework, method and tools for interpreting rural landscape and thinking about its multifunctional and sustainable future. From the perspective of landscape, the rural area has multiple values, involving multiple scales and stakeholders, and the management of its changes is complex. This paper focuses on the landscape paradigm shift of the rural policy, and the innovative landscape methods and tools of the UK, especially the development and application of landscape characteristics assessment. It carries out a systematic review and analysis of the needs and trends of the UK rural planning management policies, existing problems and challenges, and the exploration of new approaches. Multi-functionalism, reconstruction of landscape concept and the development of Landscape Character Assessment (LCA) have provided new ideas and methods for a broad, integrated rural landscape planning system.

Keywords: landscape architecture; rural landscape; multi-functional rural; policy integration; Landscape Character Assessment (LCA); the UK

Fund Items: Young Scientists Fund of the National Natural Science Fund of China (No. 51908223); Guangdong Natural Science Foundation Doctoral Project (No. 2017BQ021); Guangzhou Social Science Foundation Yangcheng Youth Scholar Project (No. 2019GZQN11)

2018 年，中国在《国务院机构改革方案》中提出组建自然资源部，整合原 8 个部、委、局的规划编制和资源管理职能，以实现“多规合一”的目标，标志着过去基于城乡二元分治的规划管理体系向统一空间规划体系的转型，由蓝图式、管控式、部门化的规划转向多维整合、协作式的规划体系。在中国乡村区域，可以预见的是，自然生态保护、乡村生产力提升、休闲娱乐等目标之间的矛盾将会更加剧烈。人们亟须脱离城乡二元分离的思想与历史生态保护方法中孤立的场地保护视角，以综合性的概念与方法解决综合与复杂性的现象与问题，从

而保护乡村景观的多元价值与地域特征，整合复杂多样的政策，并协调不同功能以及利益主体之间的冲突。

欧美等国大多均已进入高度城市化阶段，乡村地区的景观变化是相对缓慢的，而中国除东部沿海大都市圈的城市化区域开始进入存量规划与更新优化的阶段，广泛区域仍需坚定地推进新型城镇化进程。景观作为综合整体的表征，其变化呈现了自然和社会变化相互作用的结果，无论面临的变化规模与速度如何，在气候变化、可持续发展与全球开放市场的国际背景下，其核心问题均是一致的——社会发展所带来的景观变化不可避免，关键在于如何更好地容纳和管理变化。

英国乡村关键议程向景观议题的转变，以及景观方法与工具的发展证明景观不仅是作为具体的客观对象，更是一个重要的抽象概念与方法，由于其综合整体性、多尺度、多功能、多主体等特性，使之可以从“为景观规划”——将一些特定景观和景观要素纳入规划范围，转变为“通过景观规划”——将景观作为空间规划和其他政策领域多样化应用的综合框架[1]，可为中国乡村景观可持续的规划管理提供可借鉴、可操作的方法与途径。

1 景观视角下的“乡村区域”

乡村地区涉及地理、社会、经济、历史、文化等诸多问题，对于不同的学科或领域而言，有着多重的界定与解读，这些分析与研究方法本质上是专业式、还原式的。然而乡村实体自身作为一种多重维度相互作用的整体呈现，还原式与整体式的视角缺一不可。如今乡村多尺度、多维度、多功能的研究正受到越来越多的重视，正是对乡村区域整体特性的反思。“景观”一词由于其本质上的跨学科性为解读与理解“乡村区域”的关键特征提供了一个重要概念与途径。

2000 年《欧洲风景公约》（*European Landscape Convention*，简称 ELC）中对“景观”（landscape）的定义是：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[2]。该定义强调了“将领域视为一个整体，而不是区分为城市、郊区、乡村和自然部分，或区分为突出的、日常的或衰退的”。这是一种综合而整体的视角，反映了现象学的思维方式，“landscape”作为一个整体，呈现了真实的“事物”本身，而非将其还原分解为各个独立的部分。

概括而言，ELC 的制定与签署标志着[3]：1）“景观”概念空间尺度的拓展，存在于任何尺度、任何地方，并且作为一个整体涉及多重维度；2）强调对整体“景观特征”的动态管理；3）从专业领域转向公共参与与协作式规划；4）从科学知识转为景观政策与行动准则。

Adrian Phillips[4] 指出在政策领域，景观概念的优势在于它聚焦于人类与自然的相互作用，景观不仅是一个客观的科学，或是客观的对象，同时也是观察环境的一种方式，更是理解和描述包含着自然和人类要素的日常世界的一种方式。

1.1 “乡村”区域：作为一片“景观”

景观作为一片“区域”是区域文化和自然特征之间的独特综合，是多尺度、多功能、多价值、多主体的。乡村区域的发展与变化显著体现了“人与自然相互作用”的结果，作为一种景观类型，便也具有了景观的诸多关键属性。

在英国规划中所定义的乡村便是涵盖了自然区的区域概念，包括了自然景观、农业生产景观以及村庄聚落景观。乡村作为一个广义的整体概念，城乡体系的运作不再是独立城市核心与其腹地的关系，而是区域尺度不同领域之间的相互作用和联系[5]。

1.2 多尺度乡村与景观的跨尺度特性

乡村自身是多尺度的，乡村变化也是多个尺度的驱动力共同作用的。不同的乡村议题涉及不同的空间尺度，如粮食安全是国家尺度的问题，生态保护与区域尺度密切相关，乡村聚落营造则是地方尺度的问题。景观作为一个整体在嵌套的尺度框架下运行，并需要与行政管理的级别相链接，这为理解多尺度的乡村问题提供了实体的媒介。

“尺度”作为社会的一种建构，随着规划涉及的行动者和空间利益逐渐复杂，一旦既定的尺度架构无法解决这些问题，将会增加新的空间尺度层级，以实现对新问题的管治[6]。如今国家层面的管治权力正同时面临着“向上扩展”（国际层面）和“向下延伸”（区域和地方）的趋势。多边环境协议，如《生物多样性公约》（*Convention on Biological Diversity*）、ELC 等，代表了全球治理的一个新层级，以管治国家行为并协调各方利益。同时，区域和“地方”也在全球化进程中逐渐强化，作为衔接国际 / 国家和地方关键的中间环节，被视为 ELC、《生物多样性公约》等在各国具体区域真正应用的层级，同样也是实现保护管理最适宜的空间尺度[7]。

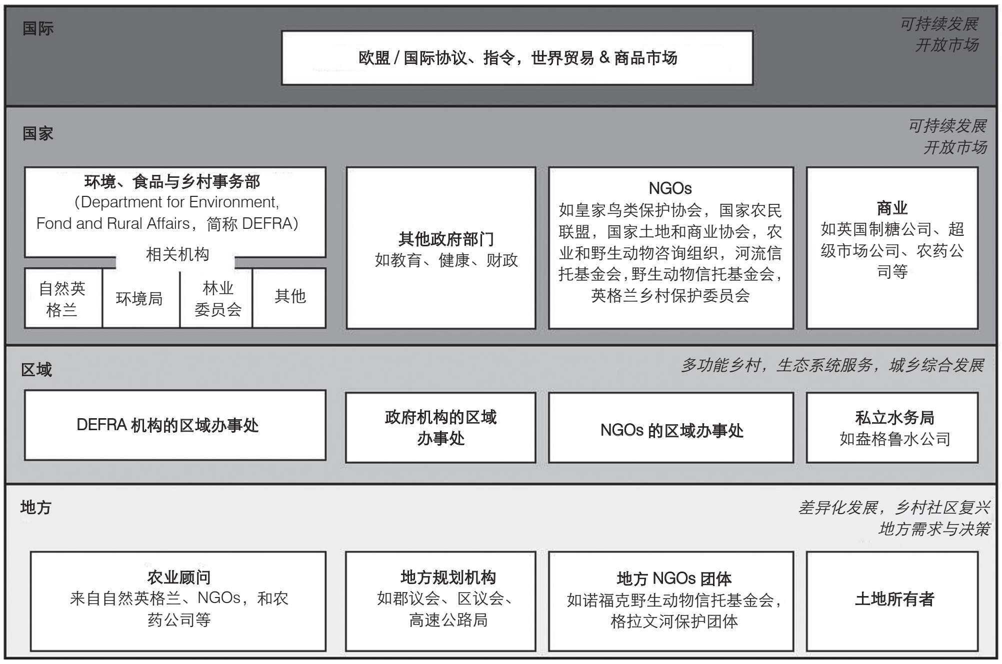
在英国，随着不同发展阶段乡村变化核心问题的转移与出现，乡村规划形成了一个多尺度的规划体系，并与城市规划体系经历了由分离转向整合的阶段[8]（图 1）。区域尺度的地位在英国 2004 年城乡规划体系的改革中通过区域空间战略（Regional Spatial Strategy，简称 RSS）得到强化，成为新的核心控制和管理尺度，但随着 2010 年规划体系的进一步调整，可持续乡村社区成为乡村规划的首要问题，RSS 被取消以简化结构体系，给予了地方更多的自主权，但这并不意味着区域尺度空间权力的消失。2010 年后，地方当局和邻里社区成为英国规划体系的核心，可通过地方发展规划（Local Development Framework）从自身利益出发进行决策。

1.3 乡村的多元功能与景观的综合性

乡村区域的多功能与多价值性十分显著，并具有明显的正外部性。这意味着乡村的问题和议题是非常复杂的，涉及自然保护、生物多样性、粮食安全、特色产业、地域性社区营造等诸多方面。应认识到，乡村区域功能与价值的供应是由构成的景观要素及其构成结构所决定的，整体大于部分之和，各类景观要素所构成的整体（或称之为景观）才促使广泛的乡村区域具备了多元的农业生产、生态、历史、社会和教育等价值。

1.4 乡村景观反映多元利益关系

Cosgrove 认为景观不仅是我们所看到的这个（客观）世界，它可以被解释为一个完全的社会结构，表达了权力和利益[10]。景观是更广泛和整体的，其发展与保护涉及众多不同



1 英格兰景观政策实施的相关机构与组织 [9]181

Relevant institutions and organizations for the implementation of English landscape policy [9]181

表 1 英格兰乡村的公共管理机构与相关团体 [11]90

Tab. 1 Public authorities and organizations in English countryside [11]90

功能 / 价值维度	乡村议题	问题示例	公共部门	NGOs 或专业机构
土地、交通等	土地所有权和职业	买卖土地；租赁安排	土地登记局；土地商会	国家土地和商业协会；皇家特许测量师学会
	土地利用的建设和变化	规划许可；建筑法规；农场多样化	地方政府和社区部	—
	交通运输和通行权	农田的路权；穿越农田的新道路	当地政府；高速公路局	汽车组织的土地使用和娱乐协会；漫步者协会
农业与食品	农业生产	农药标准；农场用水安全	环境局；健康与安全委员会	农民行动；国家农民联盟；土壤协会；佃农协会；青年农民俱乐部；农业法律协会；中央农业估价师协会；农业管理研究所
	农业政策	补贴付款；农业环境计划	农村支付署；英格兰自然委员会	
	食品标准	农场粮食储存	食品标准局	消费者协会；英国慢食协会
	产品营销	与零售商签订合同	零售行为仲裁机构	
生物	动物健康和福利	牲畜养殖标准；畜牧业运动；兽医需求	环境、食品和农村事务部	世界农场动物福利协会；善待动物组织；皇家防止虐待动物协会
	野生动物保护	受保护物种；保护区	英格兰自然委员会	皇家鸟类保护协会；野生动物信托基金会
娱乐	休闲娱乐	允许活动的场地	环境、食品和农村事务部	垂钓信托；英国射猎及保护联合会；英国马协会
生态环境	林业和林地	植树和砍伐	林业委员会	荒野协会
	防洪和河流管理	土地灌溉与河道疏浚	内陆水务部；环境局	河流信托；湖区之友
	环境标准	废物处理用水	环境局	英国乡村保护运动；地球之友
	能源政策	可再生能源义务	能源与气候变化司	—
社会	犯罪与司法	农村犯罪；枪支	地方警察司法部	—

的部门与政策以及众多不同利益角色的参与。在英国，这些机构与团体对于乡村区域的发展决策至关重要。乡村土地使用及其一系列的相关活动受众多不同的政府机构与公共机构的管理与约束，权力与责任分配在一系列组织机构之间：1）政府机构；2）众多非政府组织（Non-Governmental Organizations，简称NGOs）与志愿者团体，保护特定群体的共同利益；3）专业机构，建立并执行相关行业的标准。它们又涉及不同的纵向层级，国家、区域与地方的治理尺度常存在着脱节；而不同的横向职能部门与组织，其目标也常常存在竞争和矛盾[11]76（表 1）。

1.5 景观用以思考乡村可持续的未来

英国乡村问题的日益严峻促使政府、法定机构、农业和土地所有者以及环境 NGOs 开始推动更为可持续和整合的乡村土地利用政策，试图建立一个可应用于广泛乡村区域的发展框架。

Gallent 曾指出英国乡村规划的主要挑战包括：对多个尺度乡村变化的综合应对措施；经济、社会、环境以及地方需求的目标整合；积极的景观规划，将景观视为多功能实体；协调存在冲突的计划；支持社区规划；合理引导和缓解住房增长压力[12]334。概括而言，一个可持续的乡村地区，同时意味着人类需求的满足以及环境品质的强化。而景观连接了人类与自然，对于思考可持续性而言是一个综合、整体的概念，为可持续性的实现提供了一个新的视角。

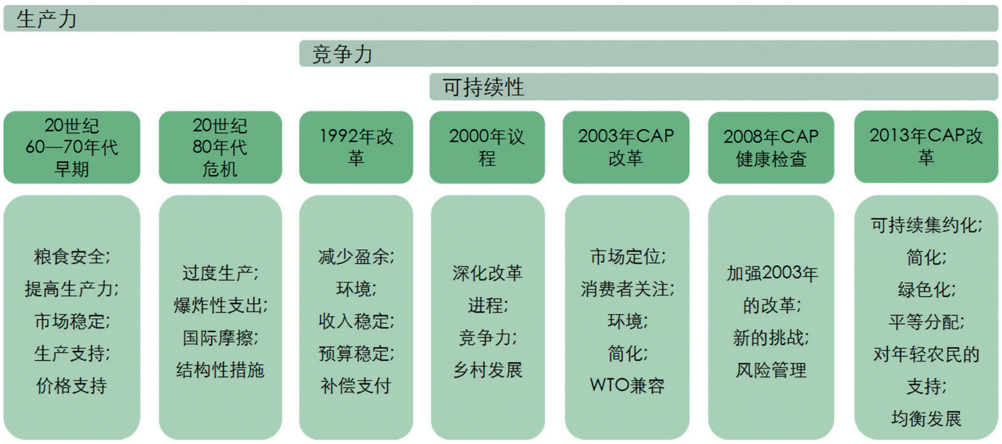
2 乡村政策的景观转向：多功能、景观保护与公共参与

农业政策的转变，景观保护概念的扩展，以及对公共参与的强调本质上反映了多功能、综合整体的景观范式在乡村区域的扩散与应用。

2.1 农业政策的变化：多功能与可持续

2.1.1 欧盟共同农业政策的变化

欧盟共同农业政策（Common Agricultural Policy，简称 CAP）最初的目标是确保粮食安全，但一系列措施导致了诸多环境问题，同时农业就业率以及农业收入持续下降。在 20 世纪 80 年代末导致了欧盟本质性的思考——从农业政策转变为乡村政策。目标由“生产力”转为“可持续性”，聚焦于保护重要与濒危的环境以及更为动态和多样的乡村经济。2003 年的改革推动了新的多功能农业政策范式。然而近年来众多学者对全球粮食前景的悲观预测，并指出提高现有耕地产量、实现土地可持续集约化利用



2

2 欧盟共同农业政策 CAP 的发展 [14]
Development of the EU Common Agricultural Policy (CAP)[14]

是解决全球食物供应短缺的最佳途径。这也促使 CAP 将 2013 年的概念目标聚焦于实现“可持续集约化”（sustainable intensification）[13]，将环境保护与农业生产相结合，重新强调了农业生产的重要性（图 2）。

2.1.2 英国农业政策的变化

20 世纪五六十年代后，英国乡村的关键议题由“生产主义”转变为寻求自然环境、农业生产与休闲娱乐，以及提高乡村社区生活品质之间的平衡，政策重点由“完全禁止乡村开发”转变为如何“友好”的开发。1997 年英国环境、食品和乡村事务部成立的基础便是意识到乡村功能之间不是分离而是有机组合的，需转变过去单一部门、单一维度的管理方式。

英国 2019 年国家规划政策框架中指出规划政策和决策应通过“认识到乡村的内在特征和美丽，以及自然资本和生态系统服务带来的更广泛利益——包括最佳和最多样化的农业用地、树木和林地的经济和其他价值”[15]，以强化和改善自然和地方的环境。多功能性的原则与方法，以及乡村景观特征的保护已经在英国的众多农业与乡村政策中得到明确体现，并强调了农民在保护行动和环境保护中的作用。

2.2 保护范畴的外扩：从场地到全域

2.2.1 国际景观政策的变化

在国际景观政策领域，决策者们意识到综合管理方法的重要性，保护的理念正从孤立的场地迈向更广泛的景观区域，从冻结式的静态保护转向动态积极的相互作用与景观管理[16]。1992 年“文化景观”的出现，1994 年 IUCN（International Union for Coservation of Nature）第 5 类别“保护景观”的增加，目标是维持人类及其环境之间的综合关系和整体性[17]。20 世纪 90 年代后更为广泛、综合的景观政策文件开始出现，《泛欧生物和景观多样性策略》（*Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy*，简称 PEBLDS）强调了对综合（integrated）和合作（coordinated）方法的需求。而 ELC 的概念由最初对各类自然保护政策的整合以及对乡村性的强调，转向最后对整个国土尺度的景观保护、规划与管理。

2.2.2 英国乡村景观保护政策的扩展

英国是拥有最完善景观法定保护体系的国家之一，自然保护已被转变为规划体系中的一般问题列入生物多样性保护行动计划，为众多农业与环境决策提议提供了逻辑与依据。英国 2006 年签署了 ELC，并发布了《欧洲风景公约实施框架》（*The European Landscape Convention Framework for Implementation in England*）。

但 2009 年在 DEFRA 关于野生生物保护区的回顾报告《为自然创造空间》（*Making Space for Nature*）中仍指出在栖息地丧失、破碎和孤立等问题上缺乏适当的管理，物种的栖息地范围将随着时间推移而变化，需建立一个连贯并且弹性的生态网络。保护的方式应当“更多、更大、更好、连接”（more，bigger，better，joined）[18]。2011 年《自然环境白皮书》（*Natural Environment White Paper*）中提议扩大保护区域，并转变实施方式，引入了地方自然伙伴关系（Local Nature Partnerships）和自然改善区（Nature Improvement Areas）两项具体措施，强调了自下而上的合作与治理[19]。这与荒野信托（Wild Trust）的大型保护区（Large-scale Conservation Area initiatives）①的方法从根本上是一致的，至 2014 年这类保护区的面积已相当于英国土地总面积的约 1/3，尽管某些地区存在重叠。但这一方法代表了自然保护方法的重大转变，实际上是生物多样性保护的重新区域化[20]。

2.3 社区规划与公共参与

乡村发展和农业发展的权力下放和自下而上的方法的趋势应该是未来英国政策改革的核心原则，这可以通过地方尺度规划权力的下放以及社区规划地位的提升得以体现。Whitfield 指出可持续农业和乡村发展的实现未来可能涉及参与、博弈与权衡，应寻找那些不常听到的，或者可能因政策变化而失败的声音、观点和议题，并采取针对性的保障措施[21]。自上而下的战略决策不应是乡村社区规划过程的包办者，而应是参与者，自下而上的乡村社区规划过程能够为战略规划决策提供一种“相对的”思考角度，反映的是地方价值观和公共需求[12]328。

3 综合乡村规划管理体系的思考与挑战：整合、协调与参与

3.1 对广泛、综合乡村发展框架的思考

早在 1974 英格兰和威尔士乡村委员会赞助的新农业景观研究报告中便提出，需要从整体景观的角度出发，通过一个更加综合全面的乡村地区环境管理方法，以实现乡村大范围怡人自然风景的保护[22]。2004 年关于乡村经济可持续发展的报告[23]中再次强调：1）乡村地区经济、社会和环境前景密不可分，需要一种全盘性的综合规划计划；2）乡村地区的高度差异化和空间规划所具备的更高的地域敏感性；3）乡村规划的工作内容应从关注“用地”向关注“协调”转变。

2011 年英国国家生态系统评估的报告[24]亦指出，向可持续发展的迈进需要合理地整合法规、技术、财政投资和教育以及个体与社会行为的变化等多重措施，并采用更加一体化，

表 2 乡村政策的空间逻辑对比 [25]89
Tab. 2 Comparison of spatial logics of rural policies [25]89

焦点	空间逻辑	案例	形式
空间资源	指定的特定区域：基于资源的具体位置和范围；通常是基于某种“优先”或“目标”的区域	国家公园，遗产列表，流域	法规措施、指令，法定保护区等
空间实体	基于市域等实体边界的综合物理规划；乡村越来越强调基于社区，选区，或同质景观特征单元的综合区域管理	地方区域规划，景观战略规划	法规监管，激励措施，教育方法
空间网络	新兴的跨资源，领域和部门的需求和机会；位置由组织决定，重点是功能关系	认证，地方食品关系，乡村景观合作伙伴关系	行业标准，商业组织等
环境标准和服务	关系，而非特定地点的需求或品质；特定的行动或结果，无论其位置如何；实施战略往往是非空间的	水质标准，缓冲区要求，特定生态或环境“服务”提供，碳汇	环境标准、规则，量化指标等

表 3 建立供需双方的合作伙伴关系 [11]513
Tab. 3 Partnerships bringing demand and supply together [11]513

供需方	相关机构与组织	内部协调
需求方的环境协调	如各类保护组织，旨在通过自然环境的保护与改善，提供舒适性、公共娱乐、文化遗产等广泛的公共利益	对乡村价值有着共同需求的相关群体的集体行动
供应方的协调	如农民、农村企业、土地所有者等，提供各类与乡村相关的农产品、活动等	土地所有者的集体行动，以协调的方式管理土地实现乡村管理目标

而非过去基于部门的管理方法。这将需要一系列利益相关者的参与，包括政府、私营部门、志愿者组织和整个文明社会，从而促进对话与协作，理解决策进程必需的权衡并达成共识。

3.2 乡村政策的形式、逻辑与尺度多样

在英国，虽然已意识到乡村问题的复杂性，并开始了对更为广泛、综合的方法的思考，但显然整合和协调是困难的。这些影响着乡村景观变化的大量干预措施来自不同层级的政府和不同部门，涉及不同的团体，Primdah 将这些政策工具概括为 3 类 [25]88：1）通过立法对乡村各类活动进行法定监管，通常是国际、国家、地区等各尺度自上而下的直接干预，如农业支撑措施、自然资源开发权、乡村进入权、环境指令、区划等，以实现市场运作和环境保护等目标；2）向农民和其他政策目标群体提供物质或财政奖励（或惩罚），促使他们以特定的方式行动；作为国家和市域尺度的间接干预，如税收政策、环境投资计划、农业环境计划等，以调整某些农业实践方式的引入 / 维持 / 减少，加强生态系统服务；3）通过公共教育和劝说，使农民、开发商等利益相关者以期望的方式行事，该工具常见于国际和区域尺度，属于间接干预措施，如农业咨询服务、导则、教育项目、认证等，使相关主体在保障公共 / 集体利益的同时可以寻求更多回报。

这些乡村规划政策依据其空间逻辑可分为 4 类（表 2）：空间资源、空间实体、空间网络和环境标准与服务。通常情况下，不同的政策工具是围绕不同的空间逻辑形成的，并且在实践中存在显著的重叠和交织，以多样甚至是未知的方式相互作用着，这导致了不同政策之间的整合非常复杂。

显然这些政策的整合将同时涉及：1）横向层级各部门不同形式与逻辑的政策议程如何整合；2）如何实现自上而下的战略目标与自下而上的地方特征与需求之间的连接，从而使这些高度分散的空间权力与地方的社会和文化权力达成一致，高层次政策议程的最终成功依赖的是地方景观及其社区的健康与可持续性。问题与挑战在于这些政策与议程在各个尺度层面均是难以整合的。

3.3 多元主体的参与与协作

Gallent 指出各个参与者及其目标的“协调”已经成为规划的软肋，如今在各层级的乡村规划或乡村行动中仍缺乏对社区公共参与的理解。在听取来自地方的需求、愿望和认识时，各机构的利益相关者更关注自身或自上而下的目的，而非满足更广泛的自下而上的需求和目标。Hodge 从乡村功能的供应方与需求方提出了协调与合作的实现路径，认为双方应尽量在实现内部协调的基础上进而建立合作伙伴关系（partnerships bringing demand and supply together），来自不同部门的广泛利益相关者应建立伙伴关系，通过共同管理实现环境管理目标 [11]513（表 3）。

概括而言，英国长期的争论与研究强调了乡村景观规划的 3 个关键问题：1）不同的目标与功能如何整合，以实现经济、环境和社会需求的平衡；2）不同尺度之间如何衔接，如何在有效落实国家决策的同时更好地反映地方需求及其差异性？3）不同的管理机构与利益群体如何协作。人们正越来越多地呼吁采用更加综合、协调和空间连贯的方法 [26]，构建一个共同的框架，以整合和协调未来的各类行动，回应地方的具体问题和多样的政策目标；这些目标、方法与行动应对地方特征敏感，认同景观的多功能性并尊重自然边界。

4 景观的方法与工具：英国乡村景观政策的创新与发展

景观概念的反思与复兴为英国乡村规划提供了新的思路。多功能景观与生态系统服务等概念强调了以整合、协作方式管理变化的必要性，对于制定一体化的空间战略具有根本意义。同时景观特征评估（Landscape Character Assessment，简称 LCA）的方法正被应用于不同的空间尺度，以新的方式辅助制定乡村规划，改善生态系统服务，促进公共参与，并将数据纳入地方发展框架中。

4.1 “景观”的多功能性与可持续性

景观可持续性的证据通常与它们的多功能性相关，这是可持续发展的一个重要范式 [27]。与混合的空间隔离与集合不同，多功能是更加深刻的，是将“各种不同的功能有机组合到同一片或者有相互作用的区域和时间中”[28]。Carlo Rega 等认为多功能性作为探索景观与乡村发展相互关系的关键概念，是整个乡村地区管理目标的范式转变 [29]。

景观整合了人类与环境进程，连接了不同的空间尺度，其综合整体性、实体可视性、多功能性使之为整合和协调的空间管治和跨学科研究提供了实体框架 [30]。景观提供了一个“中介”，通过其可以落实可持续发展的挑战，好的空间规划则进一步促使相关利益群体

和专家们在“景观营造”的过程中实现协作[31]。

4.2 LCA 工具的发展：嵌套尺度，保护特征，管理变化

英国景观特征地图的制定源于自然委员会与乡村委员会对新方法的探索，思考建立能够居于传统自然地理和景观保护体系之上的，从以特定景观为中心向关注广阔乡村景观转换的体系，共同推动了“乡村特征地图”的形成，实现了对英国全域景观特征地区的定义，并演变为如今的英国国家特征地图。

如今基于类型学的 LCA 已成为英国规划体系中最重要的景观评估工具之一，其根本目的便在于理解景观的内在特征和变化的驱动力，在认识和尊重景观固有特征的前提下容纳变化，从而指导变化的管理。在过去的 20 年中被用于一系列的空间问题中，包括景观策略、景观与视觉影响评估、空间规划等，并扩展为国家、郡、地方评估的多层级体系。作为管理景观变化的框架，已成为当代英国景观规划实践的主体（mainstay）[32]1003。多层级嵌套的 LCA 体系为实现更为整合、以治理为导向的景观规划与管理提供了新的方法。

“景观特征”作为一个抽象概念，表达的是景观要素内部组织模式和结构的外在呈现，决定了景观的功能与价值，这一概念为在保护关键要素与价值的前提下容纳变化，实现多功能的共同与优化组合，以及划分“子整体”的景观管理单元提供了可操作性的方法与工具[33]。“特征”概念也是英国国家规划政策框架（2019 年）中的核心规划原则，被用于确保开发规划（例如社区规划）可以考虑到更广泛的环境。并且，ELC 认为这一概念反映了地方特征和民主进程，可以促进决策进程的公共参与。

LCA 的方法有以下 4 个方面的作用：1）通过整合自然、文化、感知与政治维度，为整个地理区域提供了一个综合的方法；2）通过建立多尺度的嵌套分类体系，形成了共同的、基于景观特征区域 / 类型的空间框架；3）可以识别确定不同地域特征的空间尺度与边界，从而应用差异化的政策和决策；4）制定相应的空间协调政策，并统筹协调各层次、各部门、各利益相关者的不同诉求[34]。Morrison 认为 LCA 作为一种基于地方（place-based）的方法，其整合了社会和生态维度，为将生态系统方法转化为可管理的形式提供了空间框架[32]1002。

4.3 基于 LCA 的可持续乡村景观治理

4.3.1 景观特征单元作为政策与规划协调的空间框架

Swanwick 等总结了英国英格兰、威尔士等地区不同尺度乡村 LCA 的经验，以及此方法在强化乡村规划管理和土地利用规划方面的角色和地位[35]。Selman 提议基于景观特征单元，可以通过“广泛乡村”区域的“多功能乡村景观规划”以整合不同类型的干预工具[36]，如法定规划控制，财政补贴计划，信息的提供、研究与监测，直接的管理与景观项目，合作伙伴关系等。为整合景观现有的环境、社会和经济事务的空间措施，重建驱动力与地方的关系提供了可能的机制。在英格兰西北部的区域景观战略规划（2007 年）案例中，考虑了 5 类概括的景观特征区域的规划方案与关键问题，有益于对各自内部的共同利益以及不同特征之间的利益差异问题进行总结[4]123。

4.3.2 推动多功能与强化生态系统服务

英国峰区（Peak District）国家公园景观战略和行动计划（2009 年）则是将 LCA 用于景观规划，建立了基于景观特征类型与区域的景观管理分类导则，以辅助管理、强化或改变生态系统服务，如适应气候变化等。

而在南奔宁（South Pennines）国家特征区域概况（2012 年）、梅德韦郡（Medway Council）LCA（2011 年）、怀伊谷地区（Wye Valley Area）杰出自然风景生态系统服务报告（2011 年）的案例中，均基于 LCA 将生态系统的方法应用到具体的、差异化的空间尺度与地域上。在南奔宁的案例中，国家特征区域分类被作为空间框架，将生态系统服务的属性赋予具体的景观特征。在梅德韦郡和怀伊谷地区，强调了 LCA 与生态系统服务的联系或用于作为生态系统服务评估的数据来源。虽然在各个案例中，景观特征与生态系统的关系不尽相同，但均表明该工具可在不同尺度和不同情况下促进生态系统方法的灵活性和具体应用[32]1010。

4.3.3 公共参与，协调利益，促进共识

景观表现的真实性准确地模拟了未来景观，可以帮助人们看到这些新的景观类型，并快速地做出反馈和评价。LCA 被认为可以有效促进景观决策进程中的公共参与，已被应用到一系列景观策略制定与治理的进程中[37]。Southern 在英格兰低地的一个流域案例中基于“整体景观”（whole landscape）的设计方法，即基于对该区域景观特征的分析，通过情景模拟的方法合理整合多个土地所有者的需求，优化生态系统的数量、位置、格局和空间管理，以在确定区域传递明确的社会、经济、环境和生物多样性效益[9]188。旨在解决 2 个关键问题：1）缺乏法定的区域管理机构；2）挑战了基于土地的政策，超越了个体土地所有者以实现跨边界的合作，以落实跨界的环境激励措施。

英国的经验同样为欧洲其他地区乡村区域的规划管理提供了借鉴与示范，Primdahl 和 Kristensen 在丹麦 3 个乡村区域的案例中基于 LCA 探讨了协作式的景观规划方法，将当地居民和管理者、规划者纳入重要议题的共同工作话语中。LCA 提供了利益相关者沟通与讨论的基础，其价值主要在于：1）明确相关区域的边界、价值与潜力；2）将相关规划区域转变为具有明确价值和意义的区域；3）利用已定义的相关资源作为创建地区发展愿景的起点。景观特征地图及后续评价呈现了一个新的和连贯的方法，以讨论景观价值、景观权力和景观作为乡村发展的决定因素[38]。

5 经验和启示

英国乡村关键议程及其相关政策向景观议题以及景观方法与工具的转变历程证明了景观不仅是作为具体的客观对象，更是一个重要的抽象概念、理论、方法与工具。由于其综合整体性、多尺度、多功能、多主体等特性，不仅要“为景观规划”，更要“通过景观规划”，从而可为中国实现新型城镇化与可持续发展提供了一个新的方法与途径。

景观为解读乡村地区及其驱动力提供了一个总体的视角：1）乡村景观是多尺度的，其变化是地方、区域、城市和国家共同作用的，变化的管理必须从多尺度进行思考与应对；2）乡村景观涉及农、林、牧、渔等多部门，需要整合经济、市场政策与以可持续为目标的相关政策；3）乡

村景观拥有多元价值以及多功能性，需要从综合整体的角度对农业生产、生态环境、旅游休憩、居住等功能进行整合统筹；4）利益主体多元，亟须综合协调多方利益的方法与推动公共参与的工具；5）强化对乡村地方特征与差异化发展的认识，乡村景观自身的地域性导致其发展目标必定是差异化的，如今区域整体框架与具有场地敏感性的地域性政策均相对缺乏。

多功能与可持续乡村景观是未来必然的趋势与挑战。尚需决策者与各管理机构的相关规划、政策、策略中厘清“景观”概念的综合整体性，调整权责，在新的含义和语境下，将之转化为规划管理的方法与工具。基于自身的政治与土地制度以及地域特征，通过多层级的，建立国土到地方尺度的多层级嵌套的空间框架，进而建立国家与区域整体的乡村景观政策框架与管理策略；探索差异化的地方性景观策略与行动，实现基于地域特征的乡村景观规划与设计；辅助构建乡村景观的空间规划与治理体系，通过完善自下而上的公共参与多方协商机制，促进各部门、各主体之间目标、利益的整合与协调，以迈向可持续的乡村景观。

注释 (Note)：

① 关于大型保护区的保护目标，2/3（约 66%）的项目描述为促进文化生态系统服务（包括改善自然的可达性、娱乐和健康、可持续旅游、保护优美的风景、文化以及自然和历史遗产）。 1/3 为调节生态系统服务（如改善水质和蓄水、管理洪水风险、控制土壤侵蚀、碳储存和改善花粉传播媒介的栖息地）。只有 8% 的项目提及“生态系统服务的供应”，如木材和可持续的当地粮食生产；作为保护目的，而 21% 的项目旨在“支持当地经济或就业”。

参考文献 (References)：

[1] SELMAN P. Landscape Planning – Preservation, Conservation and Sustainable Development[J]. Centenary Paper: Town Planning Review, 2010, 81(4): 381-406. .

[2] Council of Europe. European Landscape Convention: Contribution to Human Rights, Democracy and Sustainable Development[M]. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2017.

[3] 鲍梓婷，周剑云．《欧洲风景公约》及其实施导则解析：迈向综合整体的风景园林规划管理 [J]. 中国园林，2019，35（2）：104-109.

[4] PHILLIPS A. International Policies and Landscape Protection[M]//ROE M, BENSON J. Landscape and Sustainability. Second ed. New York: Routledge, 2007: 84-103.

[5] ANTROP M. Landscape Change and the Urbanization Process in Europe[J]. Landscape and Urban Planning, 2004, 67(1-4): 9-26.

[6] LEITNER H, PAVLIK C, SHEPPARD E. Networks,Governance, and the Politics of Scale: Inter-urban Networks and the European Union, Chapter 10[M]// HEROD A, WRIGHT M W. Geographies of Power: Placing Scale. Oxford, UK: Blackwell Publishers, 2008.

[7] GÖRG C. Landscape Governance: The “Politics of Scale” and the “Natural” Conditions of Places[J]. Geoforum, 2007, 38(5): 954-966.

[8] 周游，魏博阳，韦浥春．英国乡村规划空间尺度的经验与启示 [J]. 南方建筑，2019（1）：26-31.

[9] SOUTHERN A, LOVEETT A, O’ RIORDAN T, et al. Sustainable Landscape Governance: Lessons from a Catchment Based Study in Whole Landscape Design[J]. Landscape and Urban Planning, 2011, 101(2):179-189.

[10] COSGROVE D E. Social Formation and Symbolic Landscape[M]. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

[11] HODGE I. The Governance of The Countryside: Property, Planning and Policy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

[12] 盖伦特，云蒂，基德，等．乡村规划导论 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2015.

[13] GARNETT T, APPLEBY M C, BALMFORD A, et al. Sustainable Intensification in Agriculture: Premises and Policies[J]. Science, 2013, 341(6141): 33-34.

[14] CULLINGWORTH B, NADIN V, et al. Town and Country Planning in the UK[M].15th ed. London: Routledge, 2015.

[15] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National Planning Policy Framework[R/OL]. (2019-02-19) [2019-05-30]. http://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2.

[16] 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.

[17] 王献溥．评世界保护联盟新的保护区分类系统及其应用 [J]. 中国生物圈保护区，1997（3）：12-19.

[18] LAWTON J H, BROTHERTON P N M , BROWN V K, et al. Making Space for Nature: A Review of England's Wildlife Sites and Ecological Network[EB/OL](2010-09-24) [2019-05-31]. Department for Environment, Food and Rural Affairs, London (2010). http://www.gov.uk/government/news/making-space-for-nature-a-review-of-englands-wildlife-sites-published-today.

[19] Department for Environment, Food and Rural Affairs. Natural Environment White Paper[EB/OL]. (2010-12-10) [2019-05-30]. http://www.defra.gov.uk/environment/natural/whitepaper/.

[20] ADAMS W M, HODGE I D, ELLIOTT L. New Spaces for Nature: the Reterritorialization of Biodiversity Conservation under Neoliberalism in the UK[J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 2014, 39(4): 574-588.

[21] WHITFIELD S, MARSHAL A. Defining and Delivering ‘Sustainable’ Agriculture in the UK after Brexit: Interdisciplinary Lessons from Experiences of Agricultural Reform[J]. International Journal of Agricultural Sustainability, 2017,15(5): 501-513.

[22] WESTMACOTT R, WORTHINGTON T. New Agricultural Landscape[R]. Countryside Commission, Cheltenham, UK,1974.

[23] Land Use Consultants. Planning for Sustainable Rural Economic Development(Part B: A Strategy for Sustainable Rural Economic Development in The South Ease)[R]. Bristol: Land Use Consultants, 2004.

[24] WATSON R, ALBON S, ASPINALL R, et al. The UK National Ecosystem Assessment: Synthesis of the Key Findings[R/OL]. (2014-06-26)[2019-05-30]. UNEP-WCMC, UK. http://uknea.unep-wcmc.org/.

[25] PRIMDAHL J, KRISTENSEN L S, SWAFFIELD S. Guiding Rural Landscape Change: Current Policy Approaches and Potentials of Landscape Strategy Making as a Policy Integrating Approach[J]. Applied Geography, 2013, 42: 86-94.

[26] PINTO-CORREIA T, GUSTAVSSON R, PIRNAT J. Bridging the Gap Between Centrally Defined Policies and Local Decisions: Towards More Sensitive and Creative Rural Landscape Management[J]. Landscape Ecology, 2006, 21: 333-346.

[27] SELMAN P. What Do We Mean by Sustainable Landscape? [J/OL]. Sustainability: Science, Practice & Policy, 2008, 4(2): 23-28. http://ejournal.nbii.org/archives/vol24iss22/ communityessay. selman.html.

[28] LING C, HANDLEY J, RODWELL J. Restructuring the Post-industrial Landscape: A Multifunctional Approach[J]. Landscape Research, 2007, 32(3): 285-309.

[29] REGA C .Landscape Planning and Rural Development: Key Issues and Options Towards Integration[M]. New York & London: Springer, 2014.

[30] SELMAN P. Sustainable Landscape Planning: The Reconnection Agenda[M]. Abingdon: Routledge, 2012.

[31] NASSAUER J I. Landscape as Medium and Method for Synthesis in Urban Ecological Design[J]. Landscape and Urban Planning, 2012, 106(3): 221-229.

[32] MORRISON R, BARKER A, HANDLEY J. Systems, Habitats or Places: Evaluating the Potential Role of Landscape Character Assessment in Operationalising the Ecosystem Approach[J]. Landscape Research, 2018, 43(7): 1000-1012.

[33] WARNOCK S, GRIFFITHS G. Landscape Characterisation: The Living Landscapes Approach in the UK[J]. Landscape Research, 2015, 40(3): 261-278.

[34] TUDOR C. An Approach to Landscape Character Assessment[R/OL]. (2014-10-02)[2019-05-30]. Countryside Agency and Scottish Natural Heritage, 2014. http://www.gov.uk/natural-england.

[35] BISHOP K, PHILLIPS A. Countryside Planning: New Approaches to Management and Conservation[M]. London: Earthscan, 2004.

[36] SELMAN P. Multi-function Landscape Plans: A Missing Link in Sustainability Planning?[J]. Local Environment, 2002, 7(3): 283-294.

[37] BUTLER A, BERGLUND U. Landscape Character Assessment as an Approach to Understanding Public Interests within the European Landscape Convention[J]. Landscape Research, 2014, 39(3): 219-236.

[38] PRIMDAHL J, KRISTENSEN L S. Landscape Strategy Making and Landscape Characterisation: Experiences from Danish Experimental Planning Processes[J]. Landscape Research, 2016, 41(2): 227-238.

图表来源 (Sources of Figures and Tables)：

图 1 由作者基于文献 [9] 翻译整理；图 2 由作者基于文献 [14] 翻译补充；表 1 由作者基于文献 [11] 翻译补充；表 2 由作者基于文献 [21] 翻译整理；表 3 由作者基于文献 [11] 翻译整理。

（编辑 / 刘昱霏）