

# 国土空间规划背景下总体规划教学改革的必要性

郑期曦

(贵州工商职业学院 贵州贵阳 550014)

**摘要:** 随着国土空间规划体系的改革,对城市规划人才的需求也发生了变化。而对于城乡规划来说,城市总体规划已成为不可忽视的核心课题,因此,针对国家的发展战略,要积极予以贯彻落实,对课程加以改革。在教学方法上提倡各方合作、各方主体的共同参与,在教学内容上强调模块化课程,强调专业知识的融会贯通和运用,在教学模式上应该强化与教师互动,积极探讨多元化的教学模式。基于此,本文将从系统观下国土空间规划、国土空间规划存在的问题,以及国土空间规划视角下城乡规划系统工程教学改革的必要性、目标、难点、措施六个方面进行分析。以期能够为提升人才培养的适应性,提供有效的参考意见。

**关键词:** 国土空间规划 总体规划 教学改革 必要性

**中图分类号:** G712      **文献标识码:** A

**DOI:** 10.12218/j.issn.2095-4743.2023.08.076

城乡规划系统工程是指一种以系统方式对待城乡的系统,通过系统工程手段来处理城乡规划方面的专业课程,该课程的主要目的在于通过对系统分析技术的介绍,让学习者形成系统观念,即能对系统优化、系统管理、信息系统预测等技术处理城市发展的实际问题。由于土地空间规划的变化,城乡规划本身出现了巨大的变化,因此与其相应的系统分析技术也出现了一定改变。作为一名教师,适应实践需要,同时改变城乡规划体系工程教学体系,分析变革过程中的困难和关键点,成为本课程亟待解决的任务。

## 一、系统观下国土空间规划的分析

在过去我国高速城市化发展的过程中,在关于城市规划和地区开发管理的各个方面,不同的地方行政机关也采取了不同的实施方法,从而产生了内涵不同、纷繁复杂的城市规划与法律关系,主要包括了经济开发、国土资源管理、城市规划发展、生态环保等方面问题。因为各单位之间的规划工作没有一个统一平台管理,导致各种规划项目在执行同一空间内,存在着两种不平衡的情况,一是规划功能相冲突,二是规划与设计相互重复。在实际实施过程中,又因为行政法律规定对各种规范的法律作用也各有不同,政府对于一些非法定的空间规划项目往往被肆意修改,干扰了其他的空间规划实施,从而造成了空间管理的整体效能降低。从系统观分析,这些行为实际上都是由于空间规划系统的不健全,层次不明,相互联系比较紊乱而造成的。在各类空间规划中,前两类空间规划内容体系的相互矛盾问题较为突出,即由土地管理单位编制的土地利用规划、由规划设计单位编制的城市空间规划,这主要是由于两种空间规划的设计思想有所不同,

土地利用规划体系着眼于整体土地利用的科学性与环境保护自然资源的重要性,而城乡规划部门则偏重于研究如何更有效地运用土地资源促进城市化与农村经济的发展,而在城市规划技术标准二者的不统一,也造成了近几年来对城市规划协调的改革效果不足的现状。各试点地区应以国家主要功能区规划为基础,协调全国各类空间区域规划,实施“多功能协调统一”战略规划,深化规划体系改革创新。建立和完善统一通信空间规划任务,提高国土空间管理能力和效率,并在城镇县“多功能协调统一”综合试验的基础上,研究提出国家级空间规划试验的实施方案,建立全国国土空间规划的技术和管理经验基础。<sup>[1]</sup>

## 二、国土空间规划存在的问题

### (一) 规划体系不健全

在中国当前的经济与社会发展条件下,土地空间规划制度的不完善已成为我国社会普遍存在的共性现象。由于中国土地空间资源规划体系不完善,土地资源开发过程缺乏必要的理论基础,标准化水平严重不足。在一些地方,不明确的空间规划不能确保土地使用的连续性,也不利于土地使用的长期发展。此外,在一些区域,由于经济和技术等因素,空间规划缺乏宏观和整体性。更典型的情况是,地球同时面临许多不同的开发和使用计划,无法付诸实践。<sup>[2]</sup>

### (二) 规划方式不完善

行之有效的土地空间规划,能有效保证国土资源的合理利用率,但唯有从宏观上进行科学合理的土地空间规划,方可全面保证土地开发与使用的合理性。但在当前国土项目实施阶段,不同单位的协作沟通较少,没有系统的规范要求和

规范化的文本。一些主管部门因为对土地空间规划重视度不够,间接放纵了违规用地活动,抢夺耕地的事件频发,在一定程度上加剧了社会问题,不利于地方经济社会长治久安。另外,也因为有些地方没有一直贯彻的空间规划方案,而造成了土地的空间规划衔接度不够,从而削弱了地方国土资源管理的影响力。<sup>[3]</sup>

### (三) 开发利用不合理

国土资源开发与使用不合理这一现象的产生,根本是因为国土规划的缺陷。在国土资源挖掘与开发利用阶段,一定要以科学的国土规划原则为导向,并完善了用地指标批准程序。在执行国土规划前,必须科学合理地协调不同的要素,比如人口密度和地球密度,以防止盲目挖掘与开发再利用。在一些地区,土地供应和需求不平衡,一方面,是由于缺乏土地资源,而另一方面,是由于有大片土地可供使用和未使用<sup>[4]</sup>。土地开发过程相对较长,所有这些问题都可能导致土地管理失控。

## 三、国土空间规划视角下城乡规划系统工程教学改革必要性

改革开放以来,中国城乡规划教育经历了“建筑基地、城市科学基地、跨学科融合”发展的新阶段,在很大程度上满足了中国发展的战略需求。顺应时代需求与专业发展,城乡规划被确定为国家一级专业,而后进入了一个高速成长期,做出了突出的成绩:目前国内共有超过 220 所院校在办学城乡规划研究生教学,学生遍布于全国各地。而国土空间规划也包括了城市城乡规划、土地利用规划、城市主体功能区划等空间规划的基本内涵,土地空间规划制度的建立将对城市规划的专业制度建立和规划管理带来重要作用,为人才培养提供更丰富的需求。<sup>[5]</sup>城市规划是城乡规划所有主要理论科目(包括城市规划原理、城市地理、城市经济、城市交通、城市生态学等)基础知识的综合应用。城乡规划课程正是为了应对空间规划的这一新特点,中国城市规划科学将与时俱进,积极寻求空间规划体系的主导地位。而城乡规划课程不仅要保持着城市规划课程自身的系统性强、交叉性好、空间感好、成长性好的优势。更重要的是,课程结构和知识体系必须与相关的学科知识和新技术的发展趋势相结合进行优化。为学生提供规划意识、综合技能、评估方法等方面的指导。作为城乡规划的核心课程,应积极响应城乡规划新教材,改变教学模式、内容、教学方法等,以提升所培养的人才与国家实际需求的适应性。

## 四、国土空间规划视角下城乡规划系统工程教学改革目标

### (一) 规划教学体系的整体改革目标

从中国城乡规划体系内容分析,其体系特点为多学科交叉发展,在国土空间规划变革过程中,学科也将从原来的紧靠空间规划,正在走向生态文明建设和城市管理现代化的过程中。从城市规划教学体制上分析,城乡规划教学的总体目标是培养适应经济社会发展要求的高级城市规划专业人才,使之具有处理现代城市问题的基本技能,同时需要具备对城市空间开发的大局意识与整体思维,在行业新的发展变革中,对城市规划教学的成熟与否,主要取决于新课程体系中培育出的城市规划家,在意识和技能上能否和城市空间变革中的时代进程相衔接,以及是否能够担当城市国家管理变革中的新时代任务。因此,构建和健全土地空间规划制度将是一项漫长的现实过程,而在上级单位提供的制度基础上,培养规划师必须掌握深化空间规划内涵、规范化管理等方面的技能,是城市规划学科知识制度与知识系统的应该不断重视、研究和持续取得突破的问题。教育体制改革的规划目标,也将服从于新时代维护和发展中国特色社会主义的总任务和目标。<sup>[6]</sup>

### (二) 城乡规划系统工程的教学改革目标

城乡规划系的传统教学上更多重视的是属于工科门类的城乡规划技术课程,在教学理论上一般采用“霍尔的三维系统结构”。新时代国土空间规划系统的最终目标,是建立科学完备的空间规划系统,以实现全国各项的规划,以提升空间规划制度管理的整体效能。要达到这一目标,不但需要在空间规划技术与手段上加以革新,更关键的是如何统合原来分散的空间支配权,关系到原政府城市规划主管部门的调整。<sup>[7]</sup>它还要求学校在教学的设计上,首先就是要把原有的工程专业系统观转变为复合型的教学整体观,其次,这种方法应该更适应“切克兰德”的方法,而课程的最终目标是教授城市和农村规划系统的设计,使学生能够系统地分析和研究问题。利用工程方法和相关模型分析,科学和系统地预测未来空间规划各种问题的特殊方案的综合影响,使学生能够在广泛的空间规划系统中确定他们的活动方向。

## 五、国土空间规划视角下城乡规划系统工程教学改革难点

### (一) 动态开放的系统对教学的稳定性产生影响

城乡规划中原有的法定设计框架也被土地空间规划所涵

盖,但同时对原来的设计内涵也进行了很大的修改,如城市总体规划内容被并入土地空间规划之后,本身的设计要求和标准也比以往更加复杂。而且,城乡规划工程作为一种以工程理念处理城乡规划和现象的学科,在中国国土空间规划体系的形成进程中,也将随之处在变化之中,对于这种动态的变化,会对学校教学体系的稳定性形成一定的影响,进而影响教学效果。<sup>[8]</sup>

## (二) 技术多样性对前置课程的要求更高

在从城市发展规划走向国土空间规划进程中,也添加了有关各类的土地空间评价和规划信息,而随着大数据和数字化等信息技术的发展日新月异,在土地空间规划系统中所涉及的技术信息也变得更加丰富,系统工程学习的基本方法,是利用系统概念对现有的技术合理地加以组合,用以处理综合性问题,这就需要学习者对现有的技术有相应的知识储备量,但是,对于城乡规划教育来说,科学知识的选择是学习过程中的另一个困难。

## 六、国土空间规划视角下城乡规划系统工程教学的改革措施

### (一) 与人才培养方案相结合,选定工程重点的内容

不同类别的学校应该根据各自的培养目标,确定国土空间规划体系中的重要教学内容,而针对工科背景的城乡规划学科,要保持自身的课程体系优势。国土空间规划实质上仍旧是对空间要素的科学开发利用与规划,怎样把既有城市规划体系的空间元素合理引入土地空间规划中是其核心问题,而空间元素的设计正是工科的城乡规划学科中最有特色的研究领域,在城市工程教育中,应把空间元素的合理布置设计视为重点课程。

### (二) 理论与实践相同步,巩固空间规划法人系统观

在根据城乡规划专业建设的新要求,增加了不同专业背景的基础课程内容的情况下,学校结合实际教学和基础理论研究课程,实现基础课程与实际教学进度的匹配,如规划和设计教学中的设计研究,以及应用统计运筹学理论,符合系统工程。它将安排在程序开发阶段,并有机地与系统分析模型集成,最后由编程系统进行评估和选择,通过这种同步学习方法,允许学生在实际问题中使用系统工程学习空间规划,从而增强了其对空间规划内容的掌握。

### (三) 更新教材的内容,选择典型的案例

对于新课程,教学内容必须调整,因此教学材料的内容必须首先提供系统工程的基本理论。系统工程的基本概念和

经典理论,帮助学习者形成对国土空间规划问题的整体观。在项目选取方面,可广泛结合土地空间规划实际,涉及政府机构的多个重要层面,包括土地空间双评估制度、空间管控生态空间规划、土地空间要素的规划、土地空间规划数据系统构建等。

## 结语

综上所述,国土空间规划包括各个维度的空间设计,包括城市、地区、城镇、街道、场所和住宅等。而在大小不同、层级交错的空间体系里,各种发展要素与经济社会活动、社会公平和环境保障等的可持续性规划目标彼此联系,共同构成了一个庞大复杂的空间开放系统。而城乡规划专业在未来的主要目标,是通过统筹全国各层次的国土空间规划,以建立更自然、有效、可持续性的空间总体发展架构。而为了适应这种需要,更深入的城乡规划系统工程的教学改革研究与探讨也是必要的。

## 参考文献

- [1] 黄焕春,张姝颖,陈铿,赵毅敏,靳咏睿.国土空间规划改革背景下规划设计专业信息系统教学改革研究[J].智慧农业导刊,2021,1(15):83-86.
- [2] 朱查松,王嫣然.国土空间规划背景下总体规划教学改革探索[J].城市建筑,2021,18(16):97-100.
- [3] 刘玉亭,袁奇峰,马向明,邹兵,黄慧明,罗彦.国土空间规划学术笔谈[J].南方建筑,2021(02):63-70.
- [4] 杨欢,魏晓宇.国土空间规划背景下我国城乡规划专业本科课程体系“供给侧”改革思路探讨[J].黑龙江教育(高教研究与评估),2021(03):18-19.
- [5] 彭震伟,张立,董舒婷,李雯琪.乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J].城市规划学刊,2020(01):31-36.
- [6] 孟鹏,王庆日,郎海鸱,蒋仁开.空间治理现代化下中国国土空间规划面临的挑战与改革导向——基于国土空间治理重点问题系列研讨的思考[J].中国土地科学,2019,33(11):8-14.
- [7] 宣晓伟.中国空间规划体系的构建和完善——以中央与地方关系为视角[J].区域经济评论,2019(02):15-31.

## 作者简介

郑期曦(1989—),男,硕士研究生,讲师,高级规划师,注册城乡规划师。