

国土空间规划背景下总体规划课程的内容体系分析

宁启蒙*, 古杰, 王晓华

湖南城市学院建筑与城市规划学院, 湖南 益阳

收稿日期: 2023年3月7日; 录用日期: 2023年4月4日; 发布日期: 2023年4月12日

摘要

在现有相关学科的课程体系中, 城乡规划专业中的总体规划是与国土空间总体规划契合度最高的课程。然而, 国土空间规划体系在价值导向、内容体系和编制方法等方面相对于旧的城市总体规划注入了许多新的内容, 这对城乡规划人才培养提出了新的挑战和要求。因此, 总体规划课程的内容体系应该随国土空间规划内容的变革而进行优化调整。同时, 也应通过教学过程的详略关系处理确保城乡规划的专业特长和特色。

关键词

国土空间规划, 总体规划, 课程内容, 教学改革

Analysis of the Content System of Master Planning Curriculum in the Context of Territorial Space Planning

Qimeng Ning*, Jie Gu, Xiaohua Wang

College of Architecture and Urban Planning, Hunan City University, Yiyang Hunan

Received: Mar. 7th, 2023; accepted: Apr. 4th, 2023; published: Apr. 12th, 2023

Abstract

In the existing curriculum system of relevant disciplines, the overall planning of urban and rural planning specialty is the curriculum with the highest degree of compatibility with the overall planning of land and space. However, compared with the old urban master plan, the land space plan-

*通讯作者。

ning system has injected many new contents in terms of value orientation, content system and compilation method, which poses new challenges and requirements for the training of urban and rural planning talents. Therefore, the content system of the overall planning course should be optimized and adjusted with the change of the content of the land space planning. At the same time, we should also ensure the specialty and characteristics of urban and rural planning through the detailed relationship of the teaching process.

Keywords

Territorial Space Planning, Master Plan, Course Content, Reform in Education

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 总体规划课程内容改革的必要性

我国国土空间规划的发展历程可以分为四个阶段：第一个阶段是“自下而上”的多规合一探索实践(2003~2012年)，主要特征是地方政府为解决部门规划自成体系、内容冲突和缺乏衔接等问题，探索“多规合一”的实践路径；第二个阶段是“自上而下”的多规合一探索实践(2013~2017年)，以2013年中央城镇化工作会议为契机，中央政府正式提出国土空间规划体系的概念，并通过制度政策和会议精神探索国土空间规划；第三个阶段是机构改革阶段(2018年)，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，并组建自然资源部；第四个阶段是国土空间规划制度探索和规划实践阶段(2019年以来)，主要标志是2019年5月《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系》(简称《若干意见》)[1]。此后，我国陆续出台了相关的制度政策并开始编制不同层级和类型的国土空间规划。《若干意见》明确提出了“五级三类四体系”的国土空间规划框架。其中，“五级”指国土空间总体规划分为国家级、省级、市级、县级和乡镇级；“三类”指国土空间规划在类型上划分总体规划、详细规划和相关专项规划；“四体系”指规划编制审批体系、规划实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。

在国土空间规划的时代背景下，国土空间总体规划是详细规划的依据，也是相关专项规划的基础，是国土空间规划的核心内容。《土地管理法》明确规定，已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。从自然资源部已经出台的国土空间总体规划的技术指南来看，国土空间总体规划在目标导向、价值导向、内容和方法体系上相对于已有的土地利用总体规划和城乡规划都发生重大变化[2]。城乡规划专业是一门应用性较强的学科，具有很强的市场导向性特征[3][4]。因而，相应课程的内容也应该随国家政策调整和市场需求的不断变化而进行完善。在城乡规划人才培养的过程中，城乡总体规划设计(简称“总体规划”)是专业核心课程之一，与当前国土空间总体规划的契合度也最高[5][6]。因而，在教学实践过程中，总体规划的内容体系也应根据行业需求的重大变化而进行调整。

2. 国土空间规划教学内容的思路

2.1. 与规划编制的价值导向相结合

国土空间总体规划的价值导向更加强调生态文明、以人民为中心、耕地资源保护和高质量发展等内容。以生态文明的价值导向为例，人类社会的发展至今先后经历了狩猎文明、农耕文明、工业文明三个阶段，当前正处在由工业文明向生态文明转变的阶段。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站

在战略和全局的高度，将生态文明纳入中国特色社会主义总体框架。作为国土空间规划的纲领性文件，《若干意见》全文仅有 5000 余字，而其中“生态”一词就出现了 16 次。2020 年 1 月，自然资源部办公厅关于印发了《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价指南(试行)》，2023 年 1 月，生态环境部办公厅和自然资源部办公厅印发《关于做好国土空间总体规划环境影响评价工作的通知》明确将规划环评作为省级和市级(包括副省级和地级城市)国土空间总体规划报批的前置条件。总体规划的课程的内容体系应结合国土空间规划编制的价值导向，将生态文明、以人民为中心、耕地资源保护和高质量发展等内容融入到课程的内容体系中。

2.2. 与数据分析的技术能力相结合

现有的城乡规划学科教学中对于规划区域现状和基础资料的把握往往通过基础资料阅读、会议访谈、问卷调查和现场勘查等方式，这些方式能够帮助学生对规划区域有比较直观的经验认知。然而，国土空间规划体系建立之前，总体规划课程的层次分为规划区范围之内和规划区范围之外两个层次。规划区范围内的面积相对较小，学生可以通过传统现状调研的方法对现状有基本清晰的把握。规划区范围之外是全域性规划，面积较大，但是规划的深度相对不高，因而对现状信息的要求也相对较低。总体来看，传统总体规划课程注重培养学生的城乡规划和工程实践能力，对规划区域的数据信息的定量化程度要求不高。然而，国土空间规划是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为一体的规划，因而要求“一张底图”。为了实现这一目标，需要学生在现状调研的基础上，掌握更加定量化和系统化的数据分析手段。

2.3. 与培养目标和课程体系相结合

总体规划是城乡规划专业的一门专业核心课程，主要培养学生掌握宏观设计能力。课程的教学目标体系包括 6 个方面：熟悉城乡总体规划设计的编制程序、设计内容与成果要求；掌握城乡总体规划资料收集、分析研究、现场踏勘、解析和解决城市问题的能力；具备编制城乡总体布局与各专项规划设计的能力；具备设计意图表达的能力；熟悉国家经济社会发展的有关政策、城乡总体规划技术规范和编制办法；基本掌握中小城镇总体规划设计的综合能力。课程体系中的其他的核心专业课包括城乡规划原理、城乡道路与交通规划、修建性详细规划设计、设计综合、城市设计、城乡规划管理与法规、城乡基础设施规划、城市发展与规划史、乡村振兴与村庄规划、地理信息系统应用等课程。从国土空间总体规划的实践来看，其内容和工作量都比较庞大。即便是 96 个学时和学生分组完成，学生的精力和时间也是相对不足。这就要求将总体规划的内容体系与其他相关课程的内容进行适当衔接，比如总体规合课程中的基础设施规划可以借助于基础设施规划的时间同步完成。

2.4. 与规划实践的现实需要相结合

国土空间规划是一项具有较高政策性和实践性的工作。规划实践的内容考量可以从法规政策、规划等级、发展诉求和地方特色四个维度进行分析。我国国土空间规划的编制审批和技术标准体系正处在不断完善阶段，国家和地方层面的政策和要求会逐步出台，总体规划课程的内容体系也应随法规政策的调整而不断完善。比如，在 2023 年之后，最新政策要求省市两级的国土空间规划需要做环境评价，这就需要在总体规划课程的内容体系中考虑该内容。

不同等级的国土空间总体规划的侧重点不同：全国国土空间规划是对全国国土空间作出的全局安排，侧重战略性；省级国土空间规划是对全国国土空间规划的落实，指导市县国土空间规划编制，侧重协调性；市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，侧重实施性。市县和乡镇国土空间规划都强调实施性，而在编制内容和重点上也存在差异。因而，总体规划课程的内容要根据

所选规划的等级进行调整。

发展诉求指规划内容应考虑规划对象的发展诉求，尽管总体规划的课程设计并不要求真题真做，但是对发展诉求的信息获取和归纳协调依然是总体规划课程的重要内容。

地方特色是指总体规划课程的内容应突出地方特色，差异化发展，避免千城一面。比如，若规划案例是文旅型城市，可以在课程内容中增加文旅资源保护、文旅产业发展等相关内容。

3. 教学内容与流程设计

3.1. 教学内容

总体规划的教学内容可以分为基础评估分析、发展定位目标、国土空间格局、国土空间保护与开发、城镇开发边界内规划设计、近期建设规划等模块。

1) 基础评估分析

了解资源环境承载能力和国土空间适宜性评价、风险评估、建设用地节约集约利用和规划评估的内容与方法；掌握国土空间规划用地分类与三调用地分类转换的内容与方法；掌握经济、用地和人口等发展规模的预测方法，对各类基础设施和公共服务设施的现状、问题和规划需求进行分析。对上位规划和现行规划进行分析和评估，结合区域发展阶段和趋势分析，研判国土空间规划过程在生态保护、粮食安全、资源利用和防灾减灾等方面的风险和 challenge。

2) 发展定位与目标

在基础评估与分析的基础上，统筹考虑区位交通、自然和历史文化资源、经济社会和生态保护等要素特征，研判区域发展的机遇和优势，把控未来发展的风险和调整，明确区域发展定位和发展战略；根据发展定位，落实上位规划在社会发展、底线管控、结构与效率等方面的近远期指标。将耕地保有量、永久基本农田保护、生态环境保护和建设用地指标分解到下一级行政单元。

3) 国土空间格局

在地形地貌分析的基础上，依据发展定位和目标，结合基础评估与分析，确定生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、海洋发展区，划定国土空间规划控制线，合理构建城镇发展节点、生态廊道、城镇廊道和交通网络，明确开发保护的节点、轴带和廊道，形成“点-线-面”相结合的国土空间开发保护格局。

4) 国土空间保护与开发

统筹山水林田湖草沙，落实自然保护地核心保护区范围和一般控制区范围，提出保护措施；落实耕地保护和永久基本农田保护要求，提出耕地后备资源开发利用时序，制定高标准农田建设和耕地占补平衡措施；提出历史文化保护区范围和保护措施；合理安排建设用地布局方案，提出矿产资源利用、综合交通建设、基础设施和公共服务设施配套、防灾减灾等建设方案；划定国土资源综合整治区域，提出农用地整理、建设用地整理和生态用地保护修复方案。

5) 城镇开发边界内规划设计

将城镇开发边界内划分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区；统筹确定居住生活区、综合服务区、商业商务区、工矿物流区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区；形成用地结构合理、功能结构清晰、交通组织科学、公共服务设施和基础设施布局合理的规划方案；明确用地管控方案和各类控制线，提出交通网络、景观廊道、公共开放空间和公共安全设施等相关管控要求；依据城镇特殊和性质定位，提出城镇风貌定位和城镇开发边界内城市设计指引。

6) 近期建设规划

依据国土空间规划建设的目标和任务，明确近期需要建设实施的重点建设项目和年度建设计划；形

成近期建设的项目库，落实项目名称、建设性质、年期、用地规划、资金预算，提出项目实施的保障措施和路径。

3.2. 教学流程

1) 现状调查与专题讨论(第 1~2 周)

现场踏勘；收集、整理现状基础资料并分析研究；根据设计需要，绘制现状图和必要的分析图。

2) 国土空间开发与保护格局(3 周)

在现状调研和数据分析的基础上，形成国土空间开发与保护总体方案，完成国土空间总体格局规划图、国土空间控制线规划图、

3) 城镇开发边界内规划方案构思、综合与深化(第 4~7 周)

按指导教师下达的任务，每人分别进行方案构思，进行专项规划设计，并根据指导老师意见选定一个方案进行优化综合，深化、补充、完善，完成正式草图。并进行 2 次阶段汇报评分，对学生设计方案进行答辩，答辩时间控制在每人 5~10 分钟，重点考查学生的综合能力和创新能力。

4) 城镇开发边界内专项规划(第 8~9 周)

此阶段根据用地布局结构方案，进行相关专项规划、设施规划图纸绘制。

5) 全域国土空间规划(10 周)

以组为单位，对规划对象全域进行规划，完成城镇村结构图、综合交通图、国土综合整治图、产业发展布局图、生态系统保护规划图、农业空间规划图、景观风貌指引和重点项目建设等图件。

6) 成果制作阶段(11~12 周)

成果内容包括文本、图件、说明书和数据库 4 个部分，要求每组学生按指导教师安排的内容，使用相关软件按质按量完成规定图纸与文件成果。

4. 结语

城乡总体规划课程设计是实践性教学中的一个重要教学环节，是对学生学完总体规划原理后的全面的实践训练，是理论教学与实践性教学的一次应用与深化。已有城乡总体规划的课程内容以《中华人民共和国城乡规划法实施细则》作为基础，按照类型可以分为城市总体规划和镇总体规划，其主要内容包括城市、镇的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，各类专项规划等。随着《若干意见》的出台和国土空间规划编制审批体系的逐步建立，在规划实践过程中国土空间总体规划的内容与已有城市总体规划的内容相比，变化非常之大。城乡规划专业的人才培养也应该随国家政策调整和社会发展需要而进行调整。需要说明的是，国土空间规划人才体系的专业支撑除了城乡规划专业之外，还包括土地管理、地理学和生态学等相关学科。因而，除了对课程的内容体系完善之外，还应对教学过程和时间安排进行适当优化，确保内容系统全面的同时还保持城乡规划的专业特长和特色。

基金项目

湖南省学位与研究生教学改革研究项目“双一流建设背景下城乡规划学硕士产教融合‘146’培育模式研究与实践”(2021JGYB210)；湖南省普通高等学校教学改革研究项目(HNJC-2021-0859)。

参考文献

- [1] 古杰, 曾志伟, 宁启蒙. 国土空间规划简明教程[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.

- [2] 李西, 邓云叶. 国土空间规划背景下《城市总体规划调研实习》课程教学目标体系改革探讨[J]. 四川建筑, 2022, 42(5): 34-35.
- [3] 陈秉钊. 中国城市规划专业教育回顾与发展[J]. 规划师, 2009, 25(1): 25-27.
- [4] 黄亚平, 林小如. 改革开放 40 年中国城乡规划教育发展[J]. 规划师, 2018, 34(10): 19-25.
- [5] 张曦文, 马世发, 吴玲玲, 等. 国土空间规划时代城乡规划专业课程教改研究[J]. 科教文汇, 2022(23): 85-87.
- [6] 赵波, 徐冬平. 新时期《城市总体规划》课程教学改革研究[J]. 创新创业理论与实践, 2021, 4(13): 48-50.