

# 国土空间规划体系下城乡规划人才培养策略

崔晓光<sup>1</sup> 张志远<sup>2</sup>

1. 济南市规划设计研究院; 2. 山东省城乡规划设计研究院有限公司

**摘要:**随着经济建设的发展, 各界资源需求不断提升, 资源压力急剧增长, 严重限制了现代社会的发展速度。国土空间规划体系的构建, 为国家土地资源的合理应用提供了重要指导, 使得相关部门可以以此为基础, 更好地开展各项工作, 保证社会发展的健康性与可持续性。而国土空间规划的有效实施, 离不开相关人才的保障, 但由于我国在国土空间规划方面的发展时间相对较短, 快速的发展速度、较短的发展时间, 使得相关人才短缺的情况较为普遍, 尤其是在国土空间规划方面, 存在人才供给不足或者是质量不高的问题。对此, 为了将国土空间规划体系的效用充分发挥出来, 还需要相关领域对人才培养工作进行不断地强化。

**关键词:** 国土空间规划体系; 城乡规划; 人才培养; 策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.02.048

## 一、国土空间规划概述

现代的国土空间规划不同于传统的城乡规划, 也不同于土地利用规划, 其是以生态文明理念为基础, 对空间规划理念及相关方法进行革新和优化获得的成果。虽然其依旧是以规划作为工作核心, 但与传统城乡规划相比, 其具有更为广泛的规划对象, 不仅涉及自然环境的诸多要素, 还包含了人工环境方面的各项要素。其侧重点更加倾向于国土空间的开发、修复、保护以及利用等, 强调规划工作应该落实到国土空间规划体系的整个过程当中。这使得国土空间规划具备了更强的权威性、系统性及战略性特征。

## 二、当前城乡规划人才培养中的各项问题

### (一) 已有培养体系与国土空间规划体系不衔接

特别是在国家国土空间规划体系建立后, 现有的研究生培养体系没有将人才培养目标与国家国土空间计划体系的任务联系起来, 缺乏有机结合。在知识体系方面, 空间规划专业人员的知识结构应具备地理学、城乡规划、区域科学、土地科学等综合性学科理论和方法。然而, 现有的城乡规划学科仍然注重实用性, 理论基础相对薄弱。学科研究与应用研究、基础研究与对策研究、城市研究与规划研究在研究内容上难以区分的现象仍然明显。长期以来, 城乡规划的教学、实践和研究领域主要集中在城镇地区, 较少涉及农业生产区和生态红线保护区。国土空间规划作为“多规合一”改革的重要成果, 反映了生态文明建设的根本要求和转变国土空间治理方式的现实需要。从地理角度来看, 国土空间规划编制需要在人地关系区域体系、点轴体系、主体功能区

划、可持续发展与资源环境承载力、新型城镇化、农村多主体体系等方面加强深入探索。国土空间规划学科的发展和建设, 不是简单地否定任何专业或学科, 而是一个做保护、求发展、求改变的过程。因此, 现有的城乡规划研究生培养体系与土地空间规划需求之间仍存在不匹配、不一致等问题。

### (二) 偏重规划设计表达, 轻于理论体系培养

传统城乡规划专业主要以土木工程和建筑学科背景为基础, 课程以规划设计课程为主, 重点是密集发展学生在城乡规划设计、管理和工程方面的实践技能。核心课程包含一系列设计课程, 如建筑设计基础、城市设计导论、城市总体规划、详细规划设计等。相关核心理论课程主要包括城乡规划原则、公共建筑设计原则、城市建设史和规划史等。由城市地理学、城市社会学、城市经济学等补充。总体而言, 理论体系相对独特, 空间规划本体论的基础理论研究存在挖掘问题, 地理学, 社会学, 经济学等学科没有深入交叉, 每个学科的教学内容与空间规划专业的实际目标之间存在巨大的理论差距。在土地和空间规划“多重合规”的背景下, 应强调加强相关专业融合, 加强城乡规划专业理论知识体系。

### (三) 人才培养目标缺乏合理性

就目前相关领域对于城乡规划人才的培养状况来看, 最大的问题就是相关人才培养目标不够科学、合理, 这也对相关人才的培养质量造成了极大的影响。而国土空间规划体系本身涉及内容广泛。如, 乡村生态环境保护、土地合理利用、城乡规划以及各功能区建设等。不同的规划策略, 其对于人才的要求也各不相同。因此, 人才培养目标的设置必须要根据多种规划策略来确定, 实现多种规划策略的有效渗透与结合, 如此才能确保相关人员更加契合社会发展实际。而目前相关领域在人才培养方面还未能做到这一点, 还需要对城乡规划人才的培养工程加强建设, 并结合实际对其进行不断的优化。

### (四) 教学与实践课程的局限性

城乡规划学科是一个实践性很强的专业, 因此实践课程在研究生培养体系中占有重要地位。然而, 目前的教育教学和实践课程存在一定的局限性。目前的人才培养主要集中在建筑和城市基础设施规划人才上, 对城市规划设计缺乏全面的了解, 无法在区域特色和资源禀赋等领域得到合理应用。其次, 与土地开发和保护相关的内容不完整, 应构建课程和教学体系, 以满足土地空间规划体系下的职业发展需求, 形成职业要求所需的知识体系和能力框架。其次, 国土空间规划改革扩大了总

体管理范围。然而，目前与国土空间发展相关的实践课程的研究生培养体系无法满足发展需求，教学设计也存在一定的局限性。在导师队伍建设方面，目前的研究生制度主要侧重于培养大学教师，对吸引社会上具有丰富实践经验和一定指导能力的高层次人才重视不够。在课程设施方面，缺乏符合国家空间规划的教学人员和相关课程。在设计适合国家空间规划的教学模式以及改革和发展相关课程方面仍有一定的发展空间。因此，从理论教学和实践课程的角度，促进教育内容的转变和发展，满足符合国家空间规划要求的城乡规划研究生培养体系的需要。在此背景下，有必要创新城乡规划研究生培养体系，吸引相关学科教师，激发不同学科知识体系和规划领域的交叉融合，梳理现有人才培养计划的内容，以适应国家空间规划的发展。

#### （五）偏重社会调查方法，轻于多源数据处理

城乡规划的传统学科过于强调社会研究方法的运用，如问卷调查、访谈等，这些方法广泛适用，可以帮助调查人员更容易、更快地收集想法，但结果的准确性取决于样本量大，这使得可以通过对大量不同主题的调查来提取具有一定价值的信息。此外，这些方法对调查问题的定义要求相对较高，如果问题的定义不明确，如果调查人员没有充分合作，或者调查范围太窄，所获得的信息会影响结果的代表性。目前，土地利用规划系统需要“基本地图”，借助最新的自然资源清单数据和现代技术手段，建立一个共同的国家空间数据库和基本信息平台，这有助于确保规划监督管理的延迟实施，提高工作效率。这不仅对规划者充分掌握地理信息系统知识和使用现代信息技术手段的能力提出了更高的要求，而且强调了空间思维、多源数据应用和空间数据分析能力的重要性。

### 三、实现相关人才有效培养的方法

#### （一）对人才培养目标进行精准的设置

正常情况下，各院校所处位置不同，资源配比不同，所以其对于相关人才的培养目标也是不尽相同的，当然，大致方向上都是为了对当前及未来社会发展需求加以满足。目前，我国的国土空间规划工作主要集中在城镇化建设方面，发展方向呈现出了内涵式的特征，而存量更新是最为关键的任务。这种任务的实现，对于复合型的规划人才具有较高的需求量，要求相关人才必须掌握多学科知识，如产业发展规划、土地利用规划、规划设计、资源环境保护以及测绘技术等。除此之外，还要根据学校所处位置，结合区位特征、办学特色以及历史文脉等因素实现人才培养目标的综合定位。具体人才培养目标可以是：培养助力国家开发建设，掌握城乡规划理论，具备计算、测绘以及设计等多重技能、拥有较强实践调查能力、多层次规划思维的应用型人才。确保其能够适应规划局、科研院所、设计院以及企事业单位的多个工作岗位，推动规划设计、生态保护规划以及

经济发展规划等工作的有效落实。

#### （二）结合国内外城乡规划学教学模式特点，丰富培养体系的研究基础

由于各国国情和城市发展状况的差异，国外和国内城乡规划研究生培养体系存在显著差异。国外主要有三种模式，即北美模式、欧洲大陆模式和英联邦模式。在北美模式和英联邦模式方面，在学位设置体系完备、相关教育质量认证和控制体系健全的国家或地区，强调教育体系与专业实践相结合，研究生培养模式与注册规划师制度相衔接；欧洲大陆模式存在显著差异，主要表现为培训宽松和免费，没有统一的组织来确定规划和就业水平，不同学校的培训标准也不统一。因此，通过收集国外城乡规划研究生培养计划，梳理和总结培养计划的特点，可以发现教育系统应该与专业申请和注册系统有效衔接。在中国，城乡规划作为一门独立的教育学科，与西方相比起步较晚，研究生培养方法也不如西方大学成熟。设立大学的研究背景和学科优势存在差异。通过总结国内外现有高等教育机构的教学和培训体系，并将其与国外的培训模式进行比较，建立了国内国土空间规划研究生培训体系的理论基础，完善和丰富不同高校城乡规划专业研究生培养模式的理论基础。通过分析国内提供城乡规划硕士学位的大学的培养项目，可以发现它们主要分为三类：第一类是以建筑为主的工程背景的城乡规划，主要提供的大学有同济大学、重庆大学等。培训模式强调城市规划和设计，强调思维和概念的表达；第二类是具有科学背景的城乡规划，主要依靠地理。提供的主要大学有中山大学、北京大学等。培养模式强调跨学科的融合和不同学科的发展；第三类是其他类型大学的城乡规划和培养模式。通过比较不同国家和不同类型大学在培养项目和模式上的异同，本文认为，面向国土空间规划的城乡规划研究生培养项目应注意以下三个方面。首先，培训模式应注重专业教育与社会应用之间的有效联系，并以国内规划师制度和指南为基础进行设计，突出研究生教育的专业优势。其次，针对不同学科背景大学研究生培养项目的不同特点，有必要在大学现有优势的基础上，探索更多元、更包容的多学科培养模式。最后，从具体的培养内容和学科出发，结合新技术、新方法的应用模式，打造适应国家空间规划新需求、新要求的城乡规划研究生培养体系。

#### （三）构建学科融合的多元课程知识体系

在这方面，城乡规划专业人员需要扩大他们在生态、资源环境、地理等领域的知识，并开发一个关于空间增长的新知识体系。一方面，通过了解自然资源的环境特征，加强生态安全底线的作用，在“山水林田湖草生命共同体”的概念下，探索实现自然资源价值的途径；另一方面，深入了解人地耦合系统，探索地球空间的操作机制，澄清生态空间与人类福祉之间的内在联系，探索改善人类福祉的地球空间规划战略。此外，领

土空间规划建议建立一个基本的领土空间信息平台 and “地图”，一方面加强制图、信息技术和其他相关知识的重要性，一方面融合以大数据、人工智能和其他地理信息制图技术为代表的信息技术，探索领土空间演变过程，并为开展相关规划和管理工作提供试点条件；另一方面，使用定量分析方法，如地理信息系统空间分析、机器学习算法等，在规划、准备、实施等整个生命周期中为领土的智能空间规划提供了重要支持。

#### （四）对人才培养计划加强完善与优化

优秀人才的培养需要有科学合理的知识体系作为支撑，因此，相关院校应该对自身的课程及课时进行合理的设置。一方面，要适当增加城市规划理论以及规划原理等课程的比例，并将城乡规划与国土空间规划的相关理论及实践结合起来，对学生加强引导，实现二者异同点的全面的分析。另一方面，要从空间规划领域入手加强改革，并将其与传统规划结合起来，实现现代思政教育理念的有效渗透。特别是对国土空间规划方面的各项课程，应该将以人为本以及提质增效作为基本教育理念和原则，使城乡规划人才能够形成正确的价值观和较强的社会责任感。除此之外，要以国土空间规划为基础，对遥感图像处理、GIS应用等课程进行增设和学习。学校可以对学生集中进行技术培训活动，使其实操能力能够得到不断的提升。与此同时，相关院校应该针对生态旅游开发、历史文化保护、生态环境保护规划以及防灾减灾等方面进行深入的研究，并将相关研究成果应用到具体的专业教学当中，构建以人居环境为基础的城乡规划设计理论及实践教学模式。另外，要对乡村规划内容保持重视，对该方面的课程内容进行补充和完善，通过深入学习和研究乡村振兴战略以及新农村建设要求，引导学生结合实际需求，构建理论研究与实践操作紧密结合的知识体系。

#### （五）注重理论教学与实践课程的有机结合，构建新时代城乡规划研究生的培养体系

更好地适应国家空间规划体系对专业人才和研究生要求，是各大高校城乡规划研究生培养模式的主要改革方向。基于国内大学的培养计划和现有经验，提出了理论教学与实践课程有机结合的培养方法，并在此基础上构建了研究生教育的培养计划，包括课程体系、课程建设和教学管理在内的全过程培养体系。首先，要明确自然资源部、规划院等用人单位对城乡规划研究生的知识体系和技术要求，提出国土空间规划研究生培养的改革思路。土地空间规划研究生培养体系不仅通过完善相关课程有助于培养城乡规划专业人才，还通过实践培训帮助学生了解土地空间规划背景下城乡规划行业的现状和未来发展需求，掌握地理、经济学、生态学等多学科的多元化规划内容。具体而言，应对理论课程进行详细

规划，并在研究生教育的不同阶段对城乡规划、地理、经济学等多学科的经典理论和课程进行解释。教师应在教学前细化理论教学内容，提高学生理论知识的学习效率，建立专业化、专题化的教学方法，培养学生的主动学习能力。实践课程不仅是检验学生学习和应用能力的主要途径，也是促进多学科深度融合的主要手段。国外城乡规划研究生教学模式主要以案例法为主。当案例法引入中国时，应总结案例法的经验，创造适合中国研究生培养体系的案例法范式。此外，要结合案例法方法，增强学生的理解深度，探讨具体的实践课程等方面，提高学生的应用能力和观察评价能力，完善新课程培养体系建设。因此，在实践课程方面，有必要加强跨学科交流，不仅要掌握城乡规划的基础知识，还要拓展学科之外的内容，例如在制定国家空间规划时纳入各种专项规划。为了更好地测试学生对基础理论和应用方法的掌握，有必要建立科学、系统的城乡规划研究生培养体系，优化设计与实践课程的教学内容，创新探索国家土地空间总体规划，通过国家国土空间规划体系改革，增强城乡规划研究生的发展动力。在此基础上，结合现代信息技术的方法和手段，提高学生应用专业内容的能力，有利于监督和加强培训系统的实际应用需求。

#### 四、结论

随着国土空间规划逐渐取代现有的城乡规划，各大学正在通过这一轮自上而下的改革讨论合适的研究生培养体系，但目前还没有成熟的培养模式。本文从比较研究国内外现有的城乡规划研究生培养项目入手，对当前城乡规划专业的培养体系进行了深入分析，并结合国土空间规划的新特点，满足高校城乡规划研究生培养体系的要求。提出了面向时代的城乡规划研究生培养体系，旨在探索城乡规划研究人员培养的新思路。原有的城乡规划硕士学位教育评价体系更侧重于建筑院校建立城乡规划培训体系，而国家空间规划改革发展需要多学科、多元化内容的融合。因此，应为城乡规划研究生教育创造多学科背景，强调新技术和新方法在教育教学过程的重要性，强调理论与实践的有机结合，构建新时代城乡规划研究人员培养体系。

#### 参考文献

- [1] 刘红霞. 国土空间规划体系下城乡规划人才培养策略[J]. 黑龙江科学, 2022, 13(13): 3.
- [2] 文博. 国土空间规划体系下城乡规划人才培养创新研究[J]. 农村经济与科技, 2021.
- [3] 符娟林, 喻明红. 国土空间规划体系下城乡规划专业教学实践探讨[J]. 教育教学论坛, 2020, 25(37): 2.
- [4] 符娟林. 国土空间规划体系下的“乡村规划”课程的教学实践探讨[J]. 教育现代化, 2020, 36(95).