

学前教育专项规划和国土空间规划之间的“多规合一”探讨

——以大连市西岗区幼儿园布局规划为例

王光华

大连市国土空间规划设计有限公司

摘要：随着2021年实施“全面三孩”政策，大连市西岗区的出生人口也随之波动，本研究根据学龄段幼儿数量变化和区域分布，整体谋划、精准施策、科学编制至2035年期间符合国土空间规划的区域学前教育布局规划，并以“点位控制”+“用地控制”的形式空间落实到详细规划中，不仅考虑了各职能部门编制的专项规划和国土空间规划有效衔接和多规合一的工作需要，更是对大连市关于县域学前教育普及普惠创建达标工作统一部署的深入落实和践行探索。

关键词：国土空间规划；学前教育专项规划；多规合一；普及普惠

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.20.053

一、研究背景

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据《大连市教育局等十二部门关于推进大连市县域学前教育普及普惠创建达标的实施意见》的文件精神，对照普及普惠水平、政府保障、保教质量三方面“双普”评估指标，结合当前大连市学前教育面临的突出问题，要求2022年前，各区市县要完成本地区《幼儿园布局规划》编制，并把幼儿园建设纳入城乡公共管理和公共服务设施统一规划，列入本地区控制性详细规划。

西岗区作为大连市教育深化改革的样板区和先导区，2020年启动编制了《西岗区幼儿园布局现状评估及未来需求预测研究报告》，2022年落实上级最新双普文件要求，在之前工作的基础上又组织编制了《大连市西岗区幼儿园布局规划》，此规划充分响应国土空间专项规划的空间属性和技术要求，科学合理规划幼儿园布局，加快推进西岗区学前教育发展，进一步优化教育资源配置。

二、国土空间规划对于幼儿园的技术规定

（一）总体规划对于幼儿园的技术规定

1. 用地分类调整

不同于传统城规时期幼儿园用地属于居住用地的下一层级，在自然资源部最新发布的《国土空间调查、规划用途管制用地分类指南》（试行）中，幼儿园用地和高等教育用地、中小学用地同属于教育用地中的三级地类，这一调整明确了学前教育的重要性和在国土空间规划中的用地保证原则，所以未来规划新建的幼儿园原则上以独立占地为主，在国土空间详细规划层级予以落实。

2. 配建要求

在《大连市国土空间总体规划（2021-2035年）》

（报审稿）中对幼儿园的规划建设提出了一定的规划原则和配建要求。首先，规划将“提供覆盖全年龄段的公共服务保障，重点保障老人、儿童的公共服务”作为基本原则；其次，幼儿园作为一项重要的基础教育设施，规划要引导资源合理布局，保障发展空间，结合实际针对不同区域因地制宜地采取不同的控制方式；最后，落实到具体的配建原则，幼儿园应按照每0.3-1.2万人配置1处，服务半径不宜超过300米，宜独立占地，同时考虑均衡布点、就近入学，千人指标应根据实际情况进行分区分级设置。

（二）详细规划对于幼儿园的技术规定

《大连市详细规划管理办法》、《大连市详细规划技术准则》（试行）于2022年正式发布，进一步规范了大连市城镇开发边界内详细规划的编制和管理工作，其中对幼儿园在详细规划中的表达方式也进行了进一步明确和落实。

1. 基本原则

明确详细规划层面教育设施用地（含幼儿园）的布局、控制指标等控制要求。落实相关上位规划要求，依据相关行业规范要求，对接大连市相关文件要求及专项规划，确定基础教育设施（含幼儿园）的数量、布局、规模，幼儿园宜独立占地。教育设施的规模为下限控制，可根据实际需求扩大用地面积。

2. 法定规划文件

规划给定单元的教育设施用地面积，给定街区的基础教育设施（含幼儿园）的数量、布局、类型、控制方式及配置标准等。规划幼儿园宜采用点位控制或虚线控制。

3. 引导设计方案

对教育设施（含幼儿园）进行详细设计，明确表达类型、位置、范围、规模及相关规划指标。

三、西岗区幼儿园概况

（一）研究范围

本次研究范围为大连市西岗区，是大连市政府驻地，城市功能以商业服务、商务办公、居住休闲为主，占地面积26.6km²，常住人口约31万人，下辖5个街道。

（二）现状情况

截至2022年底，西岗区现状幼儿园总计42所，幼儿数总计5448人，班级总计223班。由于区内城市建设用地主要集中在地势相对平坦的北部，南部山峦、丘陵居多，地势高低起伏，建设主要沿山体沟谷、道路两侧布局，分布较为零散，西岗区幼儿园布点覆盖密集和覆盖不足的现象并存。

四、西岗区幼儿园在国土空间规划中的表达方式

西岗区幼儿园布局规划的规划期限与国土空间规划的规划期限保持一致，至2035年规划期末西岗区幼儿园的主要问题和突出矛盾应得到解决，满足区域布局需求的同时提高园所建设标准。规划目标为形成以公办幼儿园为主导，民办幼儿园为补充，多渠道、多形式发展，满足服务范围全覆盖，并由数量增加逐步过渡到质量提升，走品牌化之路，有效地促进西岗区幼儿教育事业的发展，并将现状公办幼儿园、现状民办幼儿园、规划新建幼儿园以不同的“点位控制”+“用地控制”的方式空间落位到国土空间规划中，有效实现“多规合一”。

(一) 现状公办幼儿园

1. 至2035年，西岗区公办幼儿园规划全部予以保留，结合幼儿园现状建设方式，公办幼儿园大部分独立占地，规划中以“用地控制”为主，其地块位置、建设规模、边界形状在规划中不得更改，为最严格的控制方式，如区第十一幼儿园。

2. 有少量公办幼儿园非独立占地，占用底层公建或其他功能联合建设，在规划中以“点位控制”方式进行控制，其地块位置和建设规模在规划中不得更改，如香周首府幼儿园。

(二) 现状民办幼儿园

1. 民办幼儿园因为特殊的办园性质和未来的不确定性，不同于公办园的公益性划拨属性，以点位方式进行控制更为合理，如香海足球幼儿园。



图1 现状保留幼儿园控制方式示意图

2. 对于与规划冲突、硬件较差、生源不足、有退出意向的民办幼儿园，在规划期限内，也可通过市场方式逐步引导退出，引导退出的幼儿园在规划中取消点位的表达。

(三) 规划新建幼儿园

规划新建的幼儿园原则上以独立占地为主，在详细规划层级予以落实。



图2 规划新建幼儿园示意图

1. 对于已取得批复或用地预审的待建幼儿园，且建设方式为独立占地，其地块位置、建设规模、四至边界均不得改变，以“用地控制”作为控制方式。

2. 对于已取得批复的详细规划单元中明确新建的幼儿园，表达方式与详细规划表达方式一致。对于未来用地规划较明确的区域规划新建的幼儿园可以用地的方式进行控制，在地块位置、建设规模、配建要求不得更改的前提下，地块边界形状可适当微调；对于未来用地规

划不确定较大的区域规划新建的幼儿园以点位的方式进行控制，确保设施规模的前提下可适当调整位置和边界，如西岗区香炉礁单元结合用地布局规划新建5所幼儿园以点位方式进行控制，新建1所幼儿园以用地方式进行控制，所有新建幼儿园均提出了规划班型、班额、学生数等配建指标要求，此要求在国土空间详细规划和幼儿园布局专项规划中保持一致，做到同编同调。

3. 另存在少量在建、续建、闲置园所重新利用、教育用地腾挪置换、闲置地块盘活改造等特殊项目，规划建设后独立占地的在规划中采用“用地控制”方式，规划建设后联合建设的采用“点位控制”方式，如XGY01为站北新居小区内利用底二层公建新建的幼儿园已建待投入使用，以点位方式进行控制；XGY06曾为西岗区

第四幼儿园闲置园所，土地权属归西岗区教育局使用，结合规划布局对其园所进行重新利用，因现状为独立占地，所以规划以用地方式进行控制；XGY15曾为西岗区逸维斯幼儿园，因临近的西岗区第一幼儿园用地紧张、生源超荷，所以将闲置逸维斯园所作为规划西岗区第一幼儿园分园使用，以点位方式进行控制。

XGY01：点位控制



XGY06：用地控制



XGY15：点位控制



图3 规划在建、闲置园所重新利用幼儿园示意图

五、结语

幼儿是家庭的希望，更是国家的未来，社会各界、每个家庭都非常重视幼儿的健康成长，学前教育设施布局规划关乎到居民的切身利益。本文从发展的角度出发，以大连市西岗区幼儿园布局规划为例，探讨学前教育专项规划和国土空间规划之间的沟通衔接，在空间上平衡城市用地布局和保障教育设施的前提下，正确处理市场经济发展和教育布局超前性的关系，针对不同区域和具体项目，采取“点位控制”+“用地控制”的方式，更加弹性合理、因地制宜地适应未来教育发展和近远期城市社会经济发展的需要。

在学前教育专项规划的后续实施阶段中，建立明确政府职责，加强部门配合的长效机制至关重要。未来应进一步夯实区县级人民政府发展学前教育责任，搭建教育部门和自然资源部门的有效沟通和衔接，协调配合的推动机制，在空间上更科学更合理地扩增学前教育资源，推进高质量规划编制，支撑专项规划管理工作，完善学前教育体制机制，健全学前教育政策保障体系，全面提高学前教育普及普惠安全优质发展水平，提高基本

公共服务能力和水平，办好人民满意的学前教育，更好地实现“幼有所育”的同时，真正意义上的实现“多规合一”。

参考文献

- [1]周裕红, 叶如海, 严铮. 南京市高淳区幼儿园布局规划实施评估与优化策略研究[J]. 城市建筑, 2021(4): 50-52.
- [2]朱明. 供需均衡视角下的哈尔滨市市区幼儿园布局规划策略研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2021.
- [3]徐翔宇. 人口流动影响下幼儿园设施布局研究——以武义县幼儿园布点规划为例[J]. 建筑与文化, 2020(19): 51-54.
- [4]张睿. 社区生活圈视角下的幼儿园布局优化研究——以西安市雁塔区为例[D]. 西安: 西北大学, 2021.
- [5]李德高. 城市修补理念下德南昌市中心城区教育设施规划策略[J]. 规划师, 2019(35): 38-43.

作者简介: 王光华, 女(1990-), 蒙古族, 内蒙古自治区赤峰市人, 硕士, 高级工程师, 注册规划师, 注册咨询师, 从事城乡规划工作。