

超大城市中小学用地标准优化策略研究

——以武汉市为例

□ 毛志强，余惠灵，罗洁斯，杨 康，伊若晨

【摘要】党的十九大指明了教育现代化的发展目标，对中小学的规划与建设提出了新的要求。而现行指导中小学规划与建设的相关标准主要服务于九年义务教育的发展目标，无法满足教育现代化的目标要求。其中，中小学用地标准是中小学规划与建设的前提和基础，也是教育现代化所需硬件条件的重要保障，尤其需要有针对性的优化以响应政策变化和现实需求。文章基于教育现代化所需硬件条件的目标要求，通过全面梳理和分析现行中小学用地标准的核心内容和主要特点，提出其在指导中小学空间布局、用地指标体系构建及实践管控三个方面的不足，并以武汉市为例，从构建分区分类的宏观管控体系、分级分类精细化地建立用地指标体系、制定具有可操作性的空间集约利用指引三个方面提出超大城市中小学用地标准的优化策略，以期为中小学规划与建设标准的迭代更新提供思路。

【关键词】教育现代化；中小学规划与建设；中小学用地标准；武汉市

【文章编号】1006-0022(2023)01-0066-11 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】毛志强，余惠灵，罗洁斯，等. 超大城市中小学用地标准优化策略研究——以武汉市为例 [J]. 规划师, 2023(1): 66-76.

Exploring Strategies for Optimizing Land Use Standards for Primary and Secondary Schools: Wuhan Example/
Mao Zhiqiang, Yu Huiling, Luo Jiesi, Yang Kang, Yi Ruochen

【Abstract】 The development goal of educational modernization put forward by the 19th CCPNC has presented new requirements for the planning and construction of primary and secondary schools. The current standards guiding the planning and construction of primary and secondary schools mainly serve the development goal of nine-year compulsory education, and are not sufficient to meet the requirements of educational modernization. Land use standards are the prerequisite and foundation for the planning and construction of primary and secondary schools, as well as an important guarantee for the hardware conditions, and need to be optimized in response to policy changes and realistic needs. The paper analyzes the shortcomings of the existing land use standards, land use index system, and guidance in practical control. With Wuhan City as an example, the study proposes three strategies: constructing a macro-control system with zoning policies, setting a land use index system in a hierarchical and classified manner, and providing feasible guidelines for the intensive use of space.

【Key words】 Educational modernization, Planning and construction of primary and secondary schools, Land use standards for primary and secondary schools, Wuhan city

0 引言

2017年10月，党的十九大报告提出“深化教育改革，加快教育现代化”的目标。此后，中共中央、国务院相继印发了《中国教育现代化2035》《加快推进教育现代化实施方案（2018—2022年）》政策文件，提出在实现义务教育基本均衡之上推进教育格局优质均衡、

深化职业教育产教融合、鼓励教育特色发展及发展中国特色世界先进水平的优质教育等要求。国家政策引导的教育现代化改革对中小学的规划与建设提出了新的要求。

当前施行的指导中小学规划与建设的相关标准主要服务于九年义务教育制度（K-9）的发展目标，注重基础教育的普及，因此众多相关标准的关注对象多为普

【基金项目】 武汉市规划研究院科研创新基金项目

【作者简介】 毛志强，硕士，注册城乡规划师，现任职于武汉市规划研究院。

余惠灵，武汉大学城市设计学院硕士研究生。

罗洁斯，硕士，高级规划师，现任职于武汉市规划研究院。

杨 康，硕士，注册城乡规划师，现任职于中铁第四勘察设计院集团有限公司。

伊若晨，硕士，现任职于武汉市规划研究院。

通中小学,而非多元化的职教学校,对中小学硬件建设的要求更侧重于底线思维,而非各类规划建设指标的适应性和多样性。例如,相关标准在中小学的布局上皆设定了上限的服务半径(中学服务半径 $\leq 1\,000\text{ m}$,小学服务半径 $\leq 500\text{ m}$);在用地规模和建筑规模上设定了上限的“班均人数”“千人指标”“生均指标”(生均用地面积和建筑面积);在中小学的分级分类上则主要根据入学率、升学率、生源规模与质量进行划分,而不是根据教育的特色发展目标进行区分。显然,现行标准为K-9教育的普及提供了良好的制度保障,但在教育现代化与十二年义务教育制度(K-12)呼声越来越高的社会背景下,低标准、小规模、侧重单一的指令性规定的中小学规划与建设相关标准,显然已经无法有效满足复合目标下中小学规划与建设的多元需求。

此外,随着城镇化进程的深度推进,超大城市因集聚了大量的外来人口而不断扩容。一方面,以户籍人口作为指标基数来配置教育资源已经无法满足超大城市庞大的常住人口规模对教育服务的需求;另一方面,优质教育资源集中在城市中心地区导致超大城市内部不同地区之间的教育资源空间分布不均匀的问题愈加突出。这些现实问题也对现行的原则性强、适应性弱的中小学规划与建设相关标准提出了挑战。为响应教育理念更新、中等职业教育等特色教育地位上升所带来的教育设施多元化发展要求,以及在城镇化水平不断提高的背景下,教育设施配置应与人口集聚趋势适配等要求,适时优化提升主要服务于义务教育目标的中小学规划与建设相关标准十分必要。

目前,国内已有诸多学者针对中小学规划与建设的相关标准展开研究,主要集中在中小学布局规划策略、中小学规划指标体系构建两个方面。例如,刘保亮等人从居住区配套设施的需求出发,探讨广州市和上海市在确立中小学规划与建设相关标准中需要关注的问题^[1];蔡

爱玲等人以深圳市坪山区教育设施布局失衡与优化策略的研究结果为依据,得出现行标准存在适用性不强、应当注重标准差异化编制的结论^[2];岑君毅等人对广州市中小学校的供需关系进行探讨,对现行标准引导性不足、难以引导学校布局等问题进行了讨论^[3];周敏等人在“全面二孩”背景下解析教育设施供给存在的问题,从服务供给的流程提出基础设施规划引导的策略^[4];李沁等人在生育政策变化的背景下,以基础教育设施规划项目为依托,探讨基础教育设施适应新政策影响的策略^[5];李旭等人从佛山市南海区教育设施发展中出现的问题出发,提出配套标准的优化策略^[6];黄明华、岳晓琴等人通过渭南市^[7]、洛川县^[8]的样本研究,分别探讨典型县城适应实际需求的中小学指标体系优化方法,并基于新版居住区规范,探讨在街区制下中小学布局的优化策略^[9];韩高峰等人以赣州市南康区为例,在预期人口和剖析相关案例的基础上,对中小学的空间布局和指标体系构建进行了探索^[10];刘剑锋等人以数值推算模拟的方式讨论在义务教育普及背景下,大兴新城基础教育设施配套标准编制的要点与指标确立的思路;蔡辉等人将视角转向陕西乡村,基于规模效益和服务半径,探索教育设施的配置方法^[11]。总体而言,当前国内有关中小学规划与建设标准的研究较多立足于义务教育阶段城市中心城区人口规模扩大、县城教育资源城镇化的背景,从基础教育资源供需平衡的角度探讨中小学空间布局和相关规划指标体系的优化,而对中小学规划与建设的基础——中小学用地标准的研究则较少,尤其对超大城市从义务教育阶段迈向教育现代化的过程中,中小学用地标准更新与优化的研究尤显不足。

鉴于此,本文立足于当前教育现代化改革的时代背景,基于教育现代化所需硬件条件的目标要求,通过全面梳理和分析现行中小学用地标准的核心内容、主要特点及其面临的困境,以武汉市为

例,尝试针对性地提出超大城市中小学用地标准优化的策略,以期对超大城市教育现代化阶段中小学用地标准优化提供借鉴,为超大城市中小学教育设施的多元发展和规划建设提供支撑。

1 现行中小学用地标准的特征及其面临的困境

1.1 对现行中小学用地标准的解析

我国目前实施生效且对中小学规划与建设具有指导意义的标准众多,最为核心的包括教育部编制的《农村普通中小学建设标准》(建标 109—2008)、《中等职业学校建设标准》(建标 192—2018),住建部编制的《中小学校设计规范》(GB50099—2011)、《城市居住区规划设计标准》(GB50180—2018)、《城市公共服务设施规划标准》(征求意见稿)(GB50442—20XX)及自然资源部编制的《社区生活圈规划技术指南》(TDT1062—2021)。此外,各省市尤其是超大城市都依据教育部和住建部颁发的相关标准制定了相应的地方性规范,以指导辖区内中小学的规划与建设。

现行国家通用标准为我国各级城市、乡村的中小学规划与建设设定了基本要求。各标准的编制部门、关注重点皆有所不同,但从主要内容和具体要求来看,又有诸多共性。各标准大体上都从学校的分级分类、用地规模与建筑规模、选址条件与布局要求、附属设施四个方面对中小学用地进行约束和管控。尽管各超大城市对国家标准进行了在地性改造,形成了适应地方实情的标准,但地方标准的主要内容和具体要求仍未脱离从以上四个方面对中小学用地进行约束和管控的框架,而且也基本上延续了国家标准侧重指令性规定的强原则性特点。

在分级分类方面,现行标准多依据学段划分,诸多标准仅涵盖小学、初中,对中等职业学校的要求则较少;在学校规模方面,现行标准多以千人指标、生均指标为依据,设定学校用地规模和建