

# 产城融合类城镇控规编制思路

## ——以云龙镇中心区控规为例

文 / 黄小珍 雅克设计有限公司

**摘要：**控制性详细规划作为国土空间规划体系中重要的详细规划类型之一，应因地制宜根据不同地区不同类型规划单元，分类编制。在国家高质量发展的新要求下，产城融合发展是实现城镇与园区协调共促的重要途径。本文以海口市云龙镇中心区控制性详细规划为例，阐述产城融合的内涵和意义，分析云龙镇中心区现状基础和产城融合存在的问题，重点围绕功能定位、道路交通、用地结构、公共配套、景观环境五个方面，提出从明确定位实现功能互补、构建便捷畅通的交通体系、构建职住平衡的用地结构、完善提升公共服务配套、构建贯彻园镇的绿色景观长廊等5个方面的编制思路，以期能为产城融合类城镇控规的编制提供借鉴和参考。

**关键词：**控制性详细规划；产城融合；编制思路

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.15.046

### 引言

在国土空间规划“五级三类”体系中，详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是实施国土空间用途管制、核发各类城乡建设项目规划许可以及实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据。2023年3月23日，自然资源部印发了《关于加强国土空间详细规划工作的通知》，旨在深化“多规合一”改革，提高城市规划、建设、治理水平，促进城乡高质量发展。《通知》在管控方法上提出分区分类编制详细规划，应根据不同地区不同类型规划单元，分类编制，因地制宜，改变传统单一层次、单一深度的编制方法。

控制性详细规划是实施性政策工具，在传统控规编制中，大多不分城镇类型只是一味地按照相关标准和技术规范等使用同一套控制体系来确定用地性质、开发强度和各项设施，导致当地特色不突出，控规不适应、城镇功能规划与产业发展定位不同步等问题。在新的国土空间规划体系和经济社会发展的新常态下，对于产城融合类城镇，如何提高规划的针对性和可实施性，提升规划的效率和空间相应的保障能力，以“以产促城，以城兴产、产城互动”激发城镇社区活力是本次控规编制重点思考的内容。

### 一、产城融合的内涵和意义

“产城融合”是指产业与城乡融合发展，以城镇为基础，承载产业经济发展空间；以产业为保障，驱动城镇更新和完善服务配套，进一步提升土地价值，以达到产业、城镇、人口之间互为依托、互相促动、高效优质的发展模式。

近年来，产城融合理念在各地政府相关政策要求和国土空间总体规划中多次提及。产城融合主要思路是从功能导向到人本主义的回归。城镇若偏重建设而忽视产业支撑，易致空城之虞；反之，若一味追求产业发展而配套建设滞后，则经济与环境难以和谐共生。在国土空间规划体系的引领下，城镇化与产业化需相辅相成，产业园区与城镇社区的协同发展，不仅是新型城镇化建设的必由之路，更是推动城镇向生活多元化、生产高效化、服务完善化、消费活跃化转型的关键所在。

## 二、海口市云龙镇基本情况

### （一）区位优势

云龙镇中心区包括镇区及与其相连的云龙产业园区。其坐落于海口市琼山区，是海口市东南部的门户地带。它距离海口市主城区大约25公里，位于“城市化发展区”内，是产业发展的重要板块之一。云龙镇还位于海口市“环城创新经济走廊”上，成为海口市第二发展圈层的核心动力源。此外，云龙镇靠近美兰机场，与之相距约10公里。未来，云龙镇有望承接由美兰机场辐射的临空产业经济圈产业溢出效应。

### （二）交通便捷

云龙镇处于海口半小时经济圈，拥有四通八达的交通网络。海榆东线公路（223国道）纵向穿过云龙镇中心区，向北连接海口中心城区，向南可连接琼海市、三亚市等地；北面紧靠交通枢纽，距离美兰国际机场仅12公里，东西面三永公路可联通周边乡镇。得益于其便捷的交通，云龙镇能够快速融入空运系统及高速公路系统，为中心区的经济发展提供坚实的交通保障。

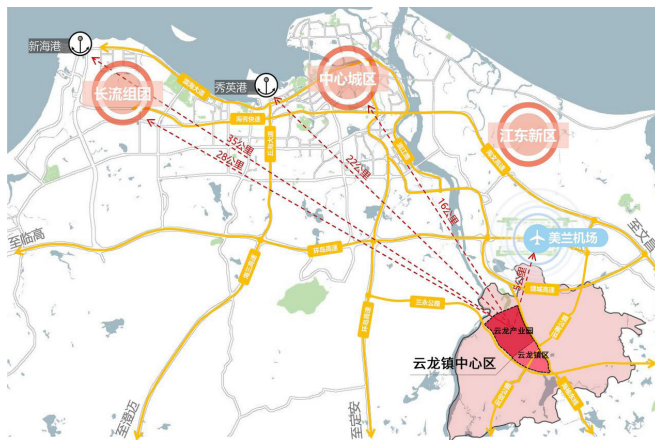


图1 云龙镇中心区位置交通图

### （三）城镇文化底蕴深厚

云龙镇是革命老区，拥有鲜明的红色文化，在海南人民23年红旗不倒的红色革命斗争史上占据着不可替代的重要地位，其中位于镇内的省级文物保护单位——

琼崖红军革命云龙改编旧址见证了海南革命武装国共合作的历史时刻，1997年4月中央宣传部把它确定为海南省唯一的全国百家爱国主义教育基地。2016年，云龙镇被认定为首批“中国特色小镇”之一，冯白驹雕像成为城镇文化重要展示节点，市南北街、市东西街和将军街具有传统街区空间格局明晰，城镇文化底蕴深厚。

### 三、云龙镇产城融合发展存在主要问题

#### （一）城镇化水平低，城镇建设落后

云龙镇是海口市第一个试点的“计划单列镇”，是海口市南片区发展的核心城镇，然而目前城镇内公共服务及道路市政设施的建设现状不容乐观，只能满足当地居民的基本需求。云龙镇区作为云龙产业园的服务配套区，其建设水平直接关系到云龙产业园的招商引资成效。当前镇区公共环境品质有待提升，若长期忽视，必将削弱城镇的区域吸引力，导致产城融合发展不同步、不协调，进而制约园区整体发展。

#### （二）产业园区与镇区联动不足

中心区内除了国道和省道，镇区至云龙产业园的内部道路均未连通，园镇之间道路通达性较差，不利于产城融合。园区现状初步形成烟草制造、环境设备、金属加工、机械制造、食品加工为主的企业，产业开发强度较低，有较大拓展空间。但产业园与云龙镇联系较弱，配套服务不完善。云龙产业园在周边区域孤立发展，未充分利用周边人力资源与自然资源，也未提供相应配套服务，导致园镇联动性不足。

#### （三）城镇新建住宅区入住率低，职住分离严重

判断产城融合的重要指标在于商品房入住率和职住比例。根据国际通常标准，商品房空置率在5%~10%之间可视为正常水准。在中心区内开发建设的住宅小区如榕庄、经典花园、山湖海、凤凰山庄的商品房空置率较高，达到30%以上。虽然中心区这些住宅小区相较于海口市中心的房价偏低，但是由于基础配套较差，产业园区内的科创人才和管理层人员不愿在镇内购房，宁愿上下班往返于主城区与园区之间；而对于生产线上的职工，他们大多买不起住房，只能住在厂区宿舍或本地员工居住于自家建房。房地产发展态势差；城镇休闲娱乐生活、商务配套设施缺乏；园区现有人才公寓供给不足；居住环境品质较差等原因导致职住分离严重。这种职住分离现象不仅增加了通勤成本，降低了生活质量，还影响了园区的人才吸引力和企业稳定性。

### 四、产城融合要求下云龙镇控规编制思路

为实现产城深度融合，云龙镇中心区在国土空间控制性规划编制中，镇区与云龙产业园在功能定位、道路交通、用地布局、公共设施及景观环境等方面应紧密协调。

#### （一）明确发展定位，功能平衡互补

中心区以横八西路为界北面为产业园区，南面为镇区，其整体上其实是一个产城一体单元。产城一体单元追求功能的平衡，园区是以产业为主的功能单元，镇区是以居住和服务配套为主的功能单元，两个功能单元互补互促。

镇区应从综合发展和功能平衡的视角提出针对生产、生活、生态的全方面发展定位。产业园区应从产业发展与环境保护并重的角度，合理规划产业布局和用地性质，推动环保型高新技术产业的发展。同时，加强基础设施建设，提高生活配套服务水平，打造宜居宜业的产城融合新示范区。

云龙产业园作为海南自由贸易港高新技术产业园之一，是海南自由贸易港建设的样板区和试验区。云龙镇区应依托自身的区位优势，以镇区与产业园区的发展与提升为重点，成为承接产业转移的重要平台，吸纳与制造业相关联的生产性服务业集中布局，打造产业化发展与城镇化相互促进推动的产城融合型城镇。打造完善配套，提升居住品质。云龙镇区需大力推进教育、医疗、文化等公共服务设施的建设。

#### （二）构建互联互通、便捷畅通的交通体系

坚持“外联内畅”策略，强化镇区与产业园区的空间联系，提升园镇交通便捷度。优化道路网络，缩短通勤时间，促进人流、物流高效流通，实现镇区与园区无缝对接，提升整体区域活力。二是积极践行低碳、环保理念，在产城融合单元中充分利用公交、自行车及步行等绿色出行方式，依托云龙溪构建绿化网络，借助绿道网络在生态廊道中融入交通功能，打造独立的慢行系统，覆盖园区与镇区，连接居住区、文娱区、工作区及生态功能区，形成贯穿园区与镇区的慢行交通体系。全力构建绿色、畅通、便捷的综合交通体系。

#### （三）构建职住平衡的用地结构

云龙镇区与云龙产业园区作为产城一体单元，应从整体上考虑职住平衡。围绕职住平衡，为实现产城一体单元的功能平衡，合理规划控制产业用地和居住用地的比例关系。云龙产业园内规划就业人口约1.8万人，其中园区内居住人口0.3万人。根据职住平衡政策调整，云龙产业园和云龙镇区作为产城一体单元，应确保至少50%的就业人口居住在单元内部。则云龙产业园至少应有0.9万的就业人口居住于单元内，其中0.6万人居住在镇区。镇区规划时需考虑这0.6万就业人口居住空间，构建职住平衡的用地结构。

如果云龙镇区是一个独立单元，根据表2-1，镇区居住用地比例偏高，超出规范用地比例“25%~40%”要求。但是从产城一体单元来看，居住用地比例并不高。产业园区所规划的居住用地规模相对较小，旨在优先满足科创人才的就近居住需求，使得大部分就业人口能够便捷地居住在云龙镇区内。规划在城镇中心区周围规划布置居住用地，满足本镇居民增长居住和产业配套吸收的产业人员的居住要求，居住用地主要为二类城镇住宅和以居住为主的商住混合用地，同时在镇区东西两边的居住组团规划布置保障性住房，根据园区与城镇的住房需求，提供多样化居住解决方式，构建了一个以商品住宅区为主体，人才公寓作为过渡补充，保障性租赁住房为基础配置的多元化居住产品供应模式。

表 2-1 镇区用地结构表

用地性质	用地面积 (hm <sup>2</sup> )	所占比例 (%)
居住用地	162.50	49.21%
公共管理与公共服务设施用地	33.63	10.18%
商业服务业设施用地	35.66	10.80%
产业用地	20.54	6.22%
工业用地	-	-
其中 物流仓储用地	-	-
高校用地	20.54	6.22%
道路与交通设施用地	49.61	15.02%
公用设施用地	0.40	0.12%
绿地用地 (含生态绿地)	27.89	8.45%
总用地	330.24	100.00%

表 2-2 产城一体单元用地结构表

用地性质	用地面积 (hm <sup>2</sup> )	所占比例 (%)
居住用地	169.88	25.89%
公共管理与公共服务设施用地	35.09	5.35%
商业服务业设施用地	36.80	5.61%
产业用地	236.10	35.98%
工业用地	193.11	29.43%
其中 物流仓储用地	22.45	3.42%
高校用地	20.54	3.13%
道路与交通设施用地	89.78	13.68%
公用设施用地	10.36	1.58%
绿地用地 (含生态绿地)	78.16	11.91%
总用地	656.18	100.00%

(四) 完善公共服务体系, 提升公共服务水平

规划从产城一体化考虑, 坚持综合配套、适度超前的原则, 构建布局合理, 功能完善的公共服务体系。根据《社区生活圈规划技术指南》和上位规划要求, 镇区规划采用社区 15 分钟和 5~10 分钟生活圈的公共服务设施配建标准, 完善行政、文化、教育、体育、医疗、养老、商业等公共服务体系, 重点实现园区共建共享, 内外融合。

沿城镇主干路精心规划商住用地, 于横八路——镇区与产业园区交汇的枢纽地带, 布局商业用地, 打造大型商业广场, 使之成为产城融合的商贸服务中心。同时, 在尊重并保留原有老市场风貌的基础上, 科学规划新增一处农贸市场, 全面满足城乡居民的日常生活需求。依托城镇产业用地, 巧妙融合商业服务设施, 适度扩大小学、幼儿园规模, 并增设养老设施及文化体育设施, 全方位提升并完善镇区的公共配套服务。

(五) 构建贯穿园镇的绿色景观长廊

规划锚固“产城景”融合的栖居环境, 在产城一体单元层面推进绿色生态屏障建设。尊重自然资源, 以云龙溪自然水系、农田、园林等大绿量、高生态的蓝绿本底为依托, 构建融会贯通园镇的带状公园景观。通过丰富的滨水空间打造, 将公共功能与生态空间无缝衔接, 使自然生态向活跃开放场所过渡, 强化蓝绿空间的生态价值。打造开放共享的公共开敞空间, 用生态绿带串联生产空间和生活空间, 建立起高辨识度、高丰富度的场所集群, 为员工、居民提供开放共享的休闲场所。

打造高品质产城融合绿色开发空间, 提升城镇整体环境质量, 重新定义城镇价值, 构建贯彻园镇的绿色景观长廊, 打造生产、生活、生态相融合的宜居宜业新型城镇。



图 2 产城绿色连廊建设示意图

结语

在最近几年中, 产城融合已经逐渐成为我国新型城镇化发展的重要趋势和主要方向。随着城镇化的快速推进, 城镇发展面临的一个关键问题是如何实现产业与国土空间布局的高度契合。国土空间的结构、布局以及交通效率不仅对产城融合的当前状况产生直接影响, 而且在很大程度上决定了产城融合的进程和未来发展趋势。控制性详细规划作为一种重要的规划政策工具, 以及城镇实施建设的技术手段, 其核心在于强调规划的针对性和可实施性。本文以云龙镇的具体情况为基础, 深入探讨并提出了产城融合型城镇国土空间控制性详细规划编制的主要思路和方法。本研究旨在通过科学合理的规划手段, 促进城镇化与产业化之间的协调一致, 推动产业园区与城镇社区的协同发展, 从而实现城镇的可持续发展。

参考文献

[1] 贾若祥. 产城融合发展的思路、重点任务及对策 [J]. 中国经贸导刊, 2016 (15): 52-54.

[2] 侯婉丽. 产城一体视角下小城镇规划编制模式探索——以蒲江县寿安镇总体规划为例 [J]. 科协论坛 (下半月), 2012 (08): 5-6.

[3] 祁京梅. “产城融合”是城镇化建设的重要抓手 [J]. 财经界, 2018 (6): 1-3.

[4] 李磊, 葛玮钰, 王京超. 基于产城融合的小城镇空间布局——以涿州市东城坊镇为例 [J]. 中国建筑装饰装修, 2021 (09): 158-159.

[5] 侯婉丽. 产城一体视角下小城镇规划编制模式探索——以蒲江县寿安镇总体规划为例 [J]. 科协论坛 (下半月), 2012 (08): 5-6.

[6] 祝军祥. 产城融合背景下的新型产业园未来空间模式研究——以达州市数字经济产业园规划为例 [J]. 城市建筑, 2022, 19 (22): 4-9. DOI: 10.19892/j.cnki.csjz.2022.22.02.

[7] 李磊. 产城融合理念下的控规编制研究 [J]. 西部人居环境学刊, 2014, 29 (06): 89-94. DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.20140616.

[8] 杜宽亮, 刘行健. 高新区国土空间规划编制中产城融合实现策略——以天津高新区渤龙湖片区为例 [J]. 中国名城, 2023, 37 (03): 10-18. DOI: 10.19924/j.cnki.1674-4144.2023.003.002.