

“双集中”建设区空间布局规划实施路径探析

文 / 冯国芳 武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院）

夏瑞瑶 武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院）

摘要：我国城镇化发展已进入到减速提质的新阶段，“双集中”建设是通过城镇和产业“双集中”发展，解决“人口不集聚、城镇不集中、产业不集约”的关键措施，是推动新型城镇化、推进高质量发展的有力支撑。通过探索黄冈市“双集中”建设区发展趋势、存在的问题、空间布局规划、产业集聚发展的实施路径和机制，以期更好地为城市“双集中”建设提供有力支撑。

关键词：双集中建设区；空间布局规划；产业发展；实施路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.043

引言

我国城镇化进程经历了30年快速发展，已进入到减速提质的新阶段。党的二十届三中全会指出，要构建产业升级、人口集聚、城镇发展良性互动机制。随着城市建设进入高质量发展时代，应以国土空间规划为引领，以集约集中用地创新利用为支撑，从资源要素增量依赖向存量挖潜转变，加快形成集中建设的土地利用空间格局。通过研究黄冈市推进“双集中”建设为例，解析近年来湖北省开展的以城镇和产业“双集中”中国式现代化实践，通过构建科学的研究路线，全面分析城镇化建设现状，聚焦城镇化过程中存在的主要问题和薄弱环节，为探索新型城镇化路径积累宝贵经验。

一、优化“双集中”建设区空间布局的意义

（一）总体趋势

黄冈市在开展城市与产业集中建设研究之初，准确把握了城市发展面临两个趋势，一是人口回流趋势，主要表现为全市人口持续增长，城区常住人口明显增加。二是产业转移趋势，近年来受国际贸易脱钩断链、沿海生产成本升高、投资边际效益递减等因素影响，全市产业回流趋势日益明显。准确认识到当前发展趋势是开展“双集中”工作的重要前提。在城市规划中，应健全与“双集中”相适应的空间布局规划，引领全域一体化发展，推动产业向功能区集中、工业向开发区集中、住宅向社区集中。通过总结黄冈市推进“双集中”建设的经验来探析优化空间布局规划的重要意义。

（二）解决城市框架大，发展不聚焦的问题

当前，黄冈市的城镇化主要存在“人口不集聚、城镇不集中”的问题，具体表现为城镇化率不够高，县城人口集聚度不够，常住人口城镇化率远低于经济总量排位。90年代黄冈城市向东北跳跃发展，2000年左右向东发展，2010年左右向北发展，导致城市建设出现“摊大饼”现象。至2023年，现状基础设施建设已覆盖，面积约200平方公里，但相对集中建成区仅约62平方公里，并且黄州站、黄冈东站等交通枢纽距离城市主要建成区较远，城市框架拉大，但空间松散，发展不聚焦。2023年主城区人口约50万，其中老城区约36万人，新城区14万人，老城区人口密度高，外围地区聚集能力不足。

（三）解决产业发展小、散、弱，发展基础薄弱的问题

黄冈市建设用地面积与人口增长趋势不匹配，城镇建设用地增长远超城镇人口增长。城西发展黄冈产业园，城北发展黄冈化工园，城东发展南湖工业园，老城区还有西湖工业园、路口工业园，分布广而散。2023年黄冈市区工业总产值360亿元，仅占黄冈全市工业总产值（2170亿元）的1/6，目前黄冈单个企业产值最高的仅39亿元，没有过百亿的企业。这种“遍地开花”的产业发展模式，导致集聚度不高，不易形成规模效应。（如图1所示）

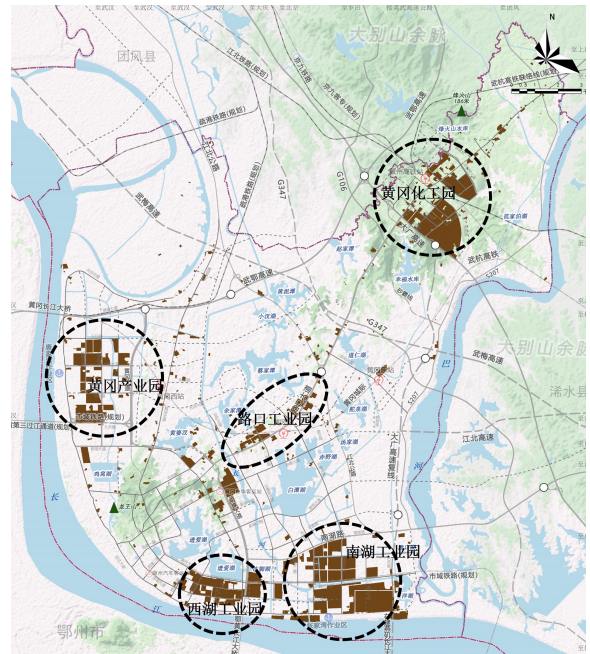


图1 城市现状产业园区分布图

（四）解决工业占据滨江岸线，城市建设品质落后问题

长江段黄冈城镇岸线约25公里，其中沿江工业岸线长约18公里，工业岸线占比超过2/3，生活岸线占比不到1/3。西湖工业园、南湖工业园占据了鄂黄长江大桥和燕矶长江大桥之间重要滨江段，导致滨江地区城市建设品质落后。

二、双集中建设区空间布局规划实施路径探析

(一) 布局思路探析

优化“双集中”建设区的空间布局，一个重要思路是要凸显集中建设多方面的优势。首先，通过精准规划布局，提高土地利用效率，结合有效建设和管理，减少土地资源的浪费和重复建设。其次，通过合理布局产业园区，让企业进园区发展，形成产业集群和规模效应，有利于推动产业升级和竞争力提升。同时，要规避“双集中”建设过程中可能出现的新问题。一是产业和人口过度集中可能导致城市交通拥堵和公共服务设施供应不足等问题。要立足“服务人”的总目标，集中建设要聚焦居住、就业、出行、就医就学等生活生产方面，通过促进城市功能优化、品质提升来实现就业灵活、出行便捷、住房舒适等。二是在城镇和产业集中发展过程中，可能会出现环境污染和生态破坏等问题。因此，在优化布局的同时，需要综合考虑生态保护、绿色发展多种因素，制定合理的规划发展空间和生态环境保护措施，实现城市经济发展和环境保护的双赢目标。

(二) 空间优化布局实施路径探析

把推动“双集中”建设作为一个整体来统筹谋划，重点优化主城区空间结构，明确主要功能区定位，完善产业园区布局，强化产业和人口集聚能力。

1. 优化城市空间结构，建设紧凑型城市

近年来，黄冈城市空间沿着东坡赤壁和滨江一带发展，本次规划优化形成遗爱湖组团（老城）、南湖组团（新城）、禹王片区、巴河空港片区、陈策楼片区“两组团三片区”的空间结构，引导建设紧凑型城市，引领全市土地资源节约集约利用，助力城市“双集中”建设。遗爱湖组团以加快推进老城区城市更新，全面彰显名城特色与文化影响力为主要功能；南湖组团以培育商业商务、会议会展、科教文化为主要功能；其他三个片区以产业发展为主要功能。在交通上，近期加快区域“一纵（明珠大道）两横（第三过江通道、南湖路）”快速路建设，完善城市道路体系。规划预留第三和第四过江桥隧空间，加密过江联系。转变建设思路，以组团为单元规划城区建设，合理确定城区用地规模和开发边界，避免城市建设盲目扩张，充分协调好老城区改造与新城建设的关系，建设紧凑型城市。（如图2所示）

2. 提升城市服务能级，近期集中布局城市新中心

通过城市中心重新布局来带动老城区人口疏解和吸引外来人口聚集。考虑鄂黄长江大桥是联系黄冈与鄂州的重要通道，桥头片区又是黄冈新老城区衔接的枢纽地区，并且该片区有新增用地和存量更新用地约3.1平方公里。规划在鄂黄长江大桥桥头片区布局城市新中心。新中心集中布局四大功能区，一是以黄冈中学历史博物馆、教辅研学为主导功能的教育展示培训区；二是以东坡文化、李时珍中医药文化、名人将军馆为主导功能的文旅体验区；三是以星级酒店、会议会展、商业综合体为主导功能的城市商业服务区；四是以黄冈第二高级中学、实验二小以及居住生活为主导功能的教育及生活服务区。（如图3所示）



图2 主城区空间结构规划图

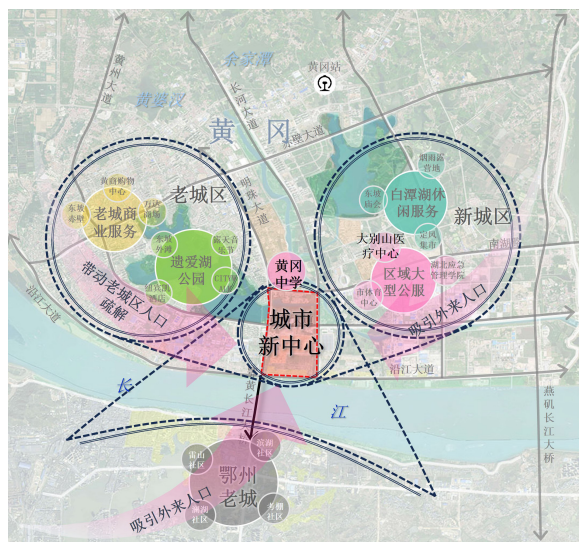


图3 城市新中心区域关系分析图

3. 激活新动能，推进产业集中高质量发展

在产业集中发展和空间布局上，按照“通道—组团—功能—产业”的布局逻辑，借力“武鄂黄黄”同城化，打开通道连接枢纽，依托过江大桥，与武汉和鄂州联动发展，形成功能聚集产业。规划布局三大产业园区，一是布局黄冈产业园，用地面积为15平方公里，以生物医药、医疗器械、健康食品为主要功能，打造特色鲜明的生命健康产业聚集；二是布局黄冈化工园，用地面积为10平方公里，以承接武汉东湖高新区成果转化和产业转移为主，以电子化工、特色化电子信息材料为主要功能，共同构建“武鄂黄黄”互补联动的光电子信息产业集群；三是布局空港产业园，用地面积为12平方公里，集中布局临空物流、供应链管理、展示交易等功能，积极促进临空服务业发展，打造供应链产业集群。（如图4所示）



图4 城市产业园区规划布局图

在用地规划布局上，高水平修编控制性详细规划，对园区各项用地进行分区规划管理。优先保障重大项目用地，将指标安排与项目体量、环境容量、开发强度等相挂钩，突出弹性指标利用标准。盘活闲置低效用地，强化资源循环高效利用，对低效用地实施“单元图则+地块图则”的管控模式，从台账式管理向空间数据管理转变，打造土地“整体智治”新样板。提高产业项目用地容积率，结合黄冈实际，最大限度提高产业用地容积率的下限指标，推广“工业上楼”“带方案出让”等创新土地利用方式，进一步提升投入产出效率，促进园区集中紧凑发展。鼓励土地混合开发和空间复合利用，引导单一功能向产城融合模式转变，提升存量土地节约集约利用水平和空间整体价值。

（三）双集中建设区与城市功能区协同发展策略

优化“双集中”建设区的空间布局，绝不是对城市空间结构推倒重来，而是在国土空间规划体系下的适当调整和提升，是以功能协调为导向来优化空间结构，是因地制宜地与周边功能区协同发展，形成优势互补、互相赋能的城市空间格局。在交通系统规划层面，黄冈“双集中”建设区规划布局提出拓宽黄冈大道、打通黄冈产业园与城市新中的交通联系、预留鄂黄第三过江通道，在赤壁大道、黄冈大道增加绿化带和绿道，布局便捷的慢行系统，鼓励步行和骑行。这些规划措施，有效减少城市各功能区的交通压力，促进城市交通流的快速疏解。

在公共设施配套规划层面，在城市新中心集中布局黄冈市第二中学和实验二小，在医疗、养老和托育设施上进行人口需求和服务半径测算后进行精准布局，在全市范围内统筹公共配套设施升级和完善，促进共同资源的优化配置和高效利用。在三大集中产业园区，注重商业、居住、公园和产业用地的开发量匹配布局，推动职住平衡和产城融合发展。

（四）强化保障支撑

在“双集中”工作推进过程中，遵循诠释、思辨、行动的范式与方法，形成了包括一套规划图、一套建设

标准、一套指标体系、一个政策包、一个工作指南在内的“五个一”工作模式，作为工作开展的方法和路径，确保各部门看得懂、学得会、用得好。围绕人口集聚、城镇集中、产业集约的总体目标，有针对性地制定保障政策，包括土地利用政策、产业扶持政策、人才引进政策等。特别要强化土地资源市场化配置机制，城市建设用地是城市发展的空间载体，应充分发挥市场化力量，实现土地资源的最优化配置，同时也需要政府、企业和社会各界加强组织协调和合作，形成合力推动“双集中”建设区的良性发展。

（五）创新城市发展新模式

在新时代背景下，创新城市发展一是转变发展模式，过去是在“空地上建城市、平地上建房子”，现在则是在“城市上建城市、房子里盖房子”，成本更高，投入更大，三线管控越来越严，保城市运行、兜民生底线、护生态环保的工作又必须干的大环境下，必须从以往“大拆大建”的传统发展模式转向“精建精美”“集约节约”的创新发展模式上来，利用好每一寸土地，使用好每一分钱，发挥最大的功能效用。二是强化经营新模式，坚持“政府引导、市场主体、商业化逻辑”，构建“策划-投资-规划-建设-运营”闭环，促进消费场景营造和产业运营的落地实施，以更好地推动城市发展。

结语

湖北推动“双集中”建设发展，是奋力推进中国式现代化湖北实践，推进城镇和产业发展的重大战略举措。优化“双集中”建设区空间布局，本质是为集约用地，着力提高城市单位面积的承载力和贡献度，促进经济发展和人口集聚。黄冈市因地制宜推动“双集中”发展，通过合理规划、科学布局、有效管理，将城市生态环境、产业发展与城市空间有机融合，有效实现以人兴城促产、以产聚人兴城、以城留人聚产的良性互动，实现城市的高质量可持续发展。

参考文献

- [1] 汪欢 郭斯，推进城市产业“双集中”——以产促城、以城聚人、推动城市集中高质量发展，《黄冈日报》2024年09月。
- [2] 武汉市规划研究院编制组，黄冈市中心城区西湖片区控制性详细规划，2024年11月。
- [3] 胡玫明，坚持以“双集中”推动主城崛起——打造中国式现代化湖北实践孝感篇章的主引擎，《政策》2024年6月。
- [4] 湖北省双集中高质量发展编制组，黄冈市城市和产业集中高质量发展研究，2023年7月。
- [5] 宋德勇 文泽宙，加快县城“双集中”发展和就地城镇化，《湖北日报》2024年05月。
- [6] 孙大发 曾豪勇，探索“双集中”县域发展模式——湖北石首推动城市和产业集中高质量发展试点县建设的实践，《学习月刊》2024年10月。

作者简介：冯国芳，1978年出生，男，武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院），高级工程师，主任规划师，从事城乡规划、土地管理研究工作。夏瑞瑶，1993年出生，男，武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院），工程师，注册规划师。