

## 精准治理视角下罗田县凤山特色小镇规划引导与控制实践

徐晶

武汉市规划研究院, 湖北 武汉 430000

**[摘要]** 特色小镇作为集聚特色产业、三生融合的特殊政策区, 在中国经济转型升级和新型城镇化建设过程中发挥了重要的作用, 对于欠发达地区的推动作用显著, 而由于政策驱动, 特色小镇一度投资过热, 因此探索特色小镇的治理和建设模式, 有效引导和控制特色小镇的可持续发展, 成为这一阶段特色小镇高质量发展的重点。基于此, 文中以罗田县凤山特色小镇的规划探索与实践出发, 从建立精准治理模式、顺应发展需求两个方面着手, 提出引导与控制的关键因素, 提升特色小镇的治理和规划管控水平, 以期对国内类似特色小镇规划建设提供借鉴。

**[关键词]** 精准治理; 特色小镇; 引导; 控制

DOI: 10.33142/sca.v3i1.1555

中图分类号: F299.27

文献标识码: A

### Planning Guidance and Control Practice of Fengshan Characteristic Town in Luotian County from Perspective of Precise Governance

XU Jing

Wuhan Planning and Design Institute, Wuhan, Hubei, 430000, China

**Abstract:** As a special policy area that gathers characteristic industries and integrates three kinds of life, characteristic town plays an important role in process of Chinese economic transformation and upgrading and construction of new urbanization. It plays a significant role in promoting underdeveloped areas. However, due to policy driving, investment of characteristic town was overheated for a time, so we should explore governance and construction mode of characteristic town, effectively guide and control sustainable development of town characteristics has become focus of high-quality development of characteristic town at this stage. Based on this, starting from planning exploration and practice of Fengshan characteristic town in Luotian County, this paper proposes key factors of guidance and control from two aspects of establishing precise governance mode and conforming to the development demand, and improves the governance and planning management and control level of characteristic town, so as to provide reference for planning and construction of similar characteristic towns in China.

**Keywords:** precise governance; characteristic town; guidance; control

近年来, 特色小镇作为集聚特色产业、三生融合的特殊政策区, 在中国经济转型升级和新型城镇化建设过程中发挥了重要的作用, 成为了中国新型城镇化的创新发展模式<sup>[1]</sup>。

特色小镇发展源于“自下而上”的“浙江模式”, 2016年起, 特色小镇上升为国家政策。2017年11月, 湖北省提出以“市民下乡、能人回乡、企业兴乡”三乡工程为抓手, 着力打造生态宜居的胜地, 这一政策的提出, 进一步促进了以企业为主导的特色小镇、田园综合体等的开发建设模式, 为本来就如火如荼的特色小镇建设加了一把火。

2017年12月, 国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部联合发布《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》, 给急于求成、盲目发展的特色小镇建设风潮踩了一脚刹车, 而正因如此, 特色小镇的建设逐步趋于理性, 渐入正轨。

罗田县地处大别山南麓, 是一个“八山一水一分田”的山区、革命老区和全国扶贫开发工作重点县, 处于湖北省西部大别山区, 处于武汉市2小时环城游憩带, 是大别山南门户, 由于交通条件和地理条件的限制, 长期处于欠发达状态。特色小镇这种借助市场盘活资源, 打造平台, 创造就业机会、改善环境的模式对于欠发达的罗田发展将带来的有效助益。如何有效引导特色小镇建设, 将直接考验政府的治理能力。

#### 1 坚实的基础: 多元化、智库化的精准治理模式

在产业基础薄弱、政府投入有限, 多家企业竞争投入的前提条件下, 在创建期的特色小镇治理中, 更多的考虑应多元参与、协同共享。

在凤山特色小镇建设初期, 即由罗田县政府牵头, 邀请第三方设计机构, 从政府、所在地群众代表、企业等多方诉求出发, 建立多元协商机制, 为协调高效的决策和运行夯实基础。

## 2 策划与目标：顺应发展需求

凤山特色小镇作为城区内特色小镇，与区域、城市的关系协调是其可持续发展的基本条件。

### 2.1 区域发展的必然选择

大别山地区处于“中国最美”旅游脊线，拥有不可替代的丰富旅游资源。从大别山区域旅游产业发展总体情况来看，大别山区域存在客源重叠，资源雷同，旅游服务和相关产业滞后的情况。

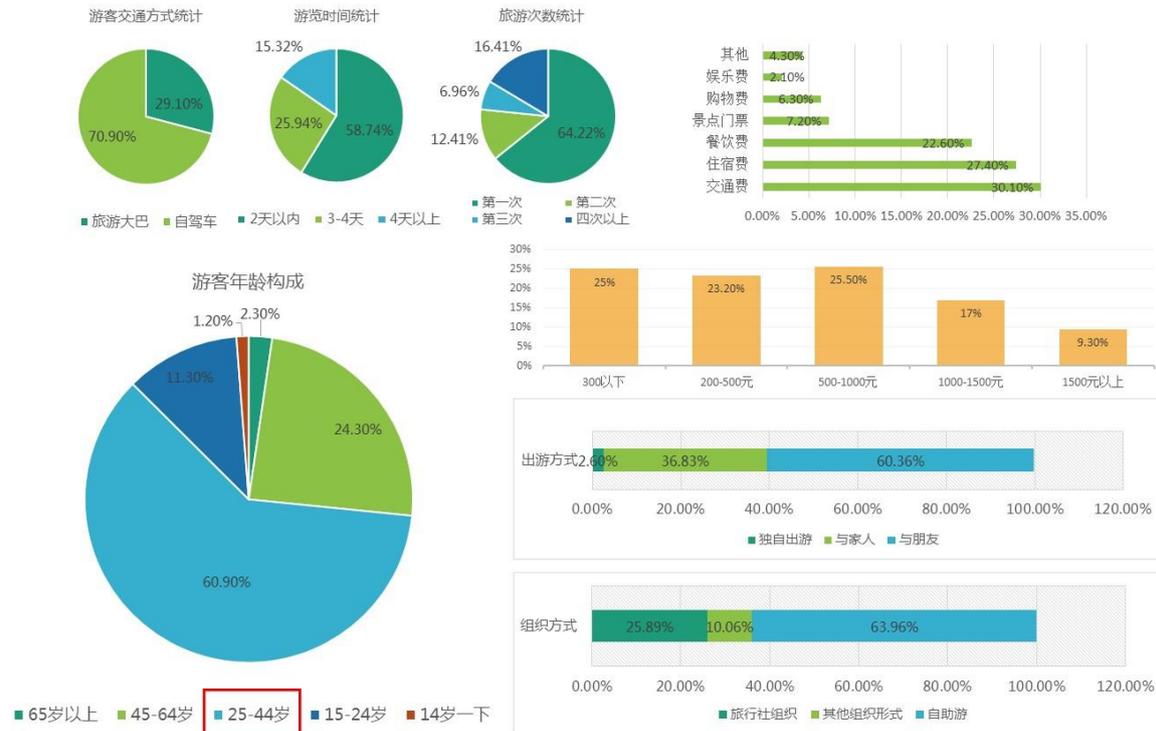


图1 大别山革命老区旅游客流分析

罗田县是大别山南侧重要旅游区、湖北东部旅游集聚地，扮演着游客前往旅游目的地中途跳板的角色，坐拥巨大的潜在客流量，而凤山特色小镇紧邻大别山区域旅游主线。在罗田县城以打造为大别山地区重要的“旅游服务基地”的目标指引下，特色小镇南融北连，是作为旅游服务节点的必然选择。

### 2.2 产业转型：提供产业展示窗口，促进在地产业转型需求

罗田作为以农贸产业为主的城镇，其板栗文化、医养文化特色浓厚、知名度高、影响力强，有着独特的吸引力。其中，作为板栗的原生地，是中国南方板栗中心主产区，国家首批命名的全国板栗之乡，也被称为“世界板栗的基因库”，同时也是华中地区著名的中药材基地。特色产业虽强，但多以批发和出口为主，产品展示和IP传导不足，特色小镇应承担在地产业转型发展的推动作用。

### 2.3 服务提质：亮点区块，提升城市品质

罗田县城商业服务分布较散，且多以结合住宅底层自发形成的小型商铺为主，旅游酒店接待能力不足，且能级较低，三星及以上酒店仅占总量的23%。

凤山特色小镇在本质上是临近城市中心的新开发地区，罗田一中、罗田县博物馆均在此选址，特色小镇建设，应补足城市商业服务，有效对接文化功能，提升城市服务，形成空间亮点，打造县城北部沿河亮点区块。

在策划与目标阶段，从区域发展的必然、产业转型和城市提质等方面要求出发，基本确定了罗田凤山特色小镇目标为以区域旅游服务标杆、地区文化磁极、城市绿色创新发展典范。

### 3 引导与控制：紧抓三大关键

罗田凤山特色小镇是紧邻城市边界的新开发地区，应充分考虑到基地地形复杂的特征，建立以增量空间为主导的城市空间管控体系，紧抓明确边界、精准尺度、准入清单三大关键因素，与城市管理、开发运营紧密联系，协调自然生态保护要求，适度开发，精准施策。

#### 3.1 明确边界

以保护山水特色和生态基底为基本要求，为保护行洪安全、延续区域山脉完整性、保障生态多样性和迁徙过程的连续性，划定生态保护线，明确建设边界。

将研究范围扩大到北侧王道山整体山脉，一方面从地貌特征延续角度出发，保留规划地块内两条人字形余脉，另一方面，对于王道山汇水区进行模拟分析，确定主要冲沟走向和汇水区，保留并提出控制要求，并通过区域生态系统分析，最终形成一山两河生态格局，明确行洪安全和生态保育要求，并依托生态基底激活空间活力。

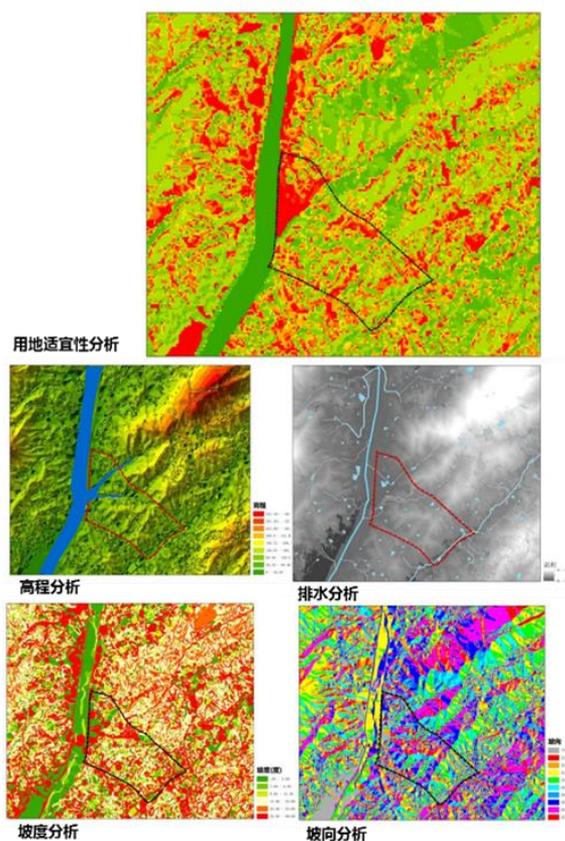


图2 凤山特色小镇用地适宜性分析（笔者自绘）

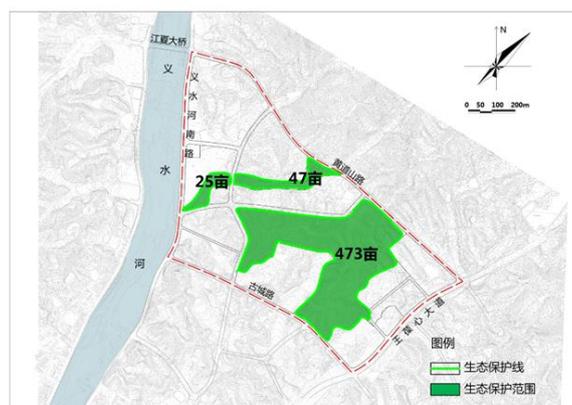


图3 凤山特色小镇生态保护基底示意图（笔者自绘）