

## 推进特色小镇可持续发展

中国社会科学院人口与劳动经济研究所 张车伟 王博雅 蔡翼飞

11月12日，“中经特色小镇发展论坛”在北京举行。本次论坛由经济日报社中国经济趋势研究院、中国社会科学院人口与劳动经济研究所、中国城市百人论坛共同主办，中国劳动经济学会协办。论坛上，与会专家围绕“特色小镇可持续发展的方向与对策”这一主题，为提高特色小镇的健康可持续发展水平建言献策。现将专家发言要点摘登，以飨读者。

特色小镇发端于浙江，近几年在全国各地蓬勃兴起。特色小镇是我国经济社会发展到一定阶段的产物，顺应了时代发展的潮流，具有较强的生命力；同时也体现了我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的内在要求和经济转型升级的需要，是供给侧结构性改革的重要抓手，对于我国经济社会的高质量发展具有重大的现实意义。

### 特色小镇发展现状

2014年，浙江省开始酝酿培育特色小镇，并将其作为经济转型升级的重要抓手，成为我国特色小镇建设的“先声”。随着“浙江经验”被各地学习和推广，特色小镇如雨后春笋般出现在全国各地。

以第一个特色小镇——云栖小镇的建立为标志，特色小镇政策实践进入初步探索期。到2016年7月住房和城乡建设部等三部委联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》，特色小镇建设开始向全国推广，政策实践进入初步推广期。但在政策推行中，各省出现了理解不清、定位不准、急于求成、盲目发展以及市场化不足等问题，特别是出现了一些地方政府大包大揽和房地产化的苗头，为此国家发展改革委等四部委联合发布了《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》，此文件出台标志着特色小镇的政策实践进入修正纠偏期。截至目前，全国31个省级行政区中，已经有24个省市区出台了鼓励特色小镇发展的政策文件。这些政策主要包括财税政策、土地政策、人才政策、金融政策、公共服务政策五个方面。其中，财税政策、土地政策和金融政策的使用最为广泛，各省（自治区、直辖市）或多或少都有涉及；人才政策虽有提及，但更多是短期的人才交流，长期的人才吸引政策不够全面，对人才的住房保障等缺少关注；教育、医疗等公共服务设施配套的扶持政策也较为少见。

目前，特色小镇和特色小城镇的评选来源主要来自地方政府、住房和城乡建设部、国家体育总局三个渠道，截至2018年6月30日，共评选出了1505个特色小镇，其中各省政府评选的特色小镇占67%；住建部占27%；体育总局占6%，地方政府成为推动特色小镇发展的主力军。

从产业分布上看，特色小镇产业主要涵盖了现代农业、生产制造、商业服务、健康休闲等四类产业。各省政府、体育总局、住建部评选的特色小镇均是以健康休闲为主，共计841个，占评选特色小镇总数的55.88%；生产制造类共计325个，占总数的21.59%；现代农业类共计192个，占总数的12.76%；数量最少的是商业服务类小镇，共计145个，占总数的9.63%；未知0.14%。

从空间分布上看，大部分的特色小镇分布在华东、华中、华北等经济发展水平较高、人口密度较大的地区或者西南等自然资源禀赋丰富、生态环境良好的地区。华东、华中、西南、华北分别有631个、314个、252个、173个特色小镇，合计超过了特色小镇总数的90%。大部分特色小镇分布在交通便利、离城市核心区较近的地区。1505个特色小镇中，1226个小镇分布在国家主要公路30公里以内，占小镇总数的81.46%；1356个小镇分布在县城30公里辐射范围内，占小镇总数的90.10%；1094个小镇分布在地级市市辖区60公里辐射范围内，占小镇总数的72.69%。

特色小镇发展亟待规范和进一步统一认识

近几年，特色小镇在各地的发展如火如荼，但在实践操作中也出现了一些亟待解决的问题，特色小镇发展因而需要进一步规范并统一认识。

从实践层面来看，存在的主要问题包括：一是特色小镇规划和建设同质性严重，特色元素体现不突出，各地特色小镇建设照抄照搬浙江经验的现象比较普遍，小镇在产业特色、建筑风格和城市总体风貌上缺乏地域根植性。二是政府主导的特征明显，企业主体、市场主导的格局尚未形成。在我们调查的近 100 个特色小镇中，超过 60% 的小镇由政府主导，只有不到 35% 的企业主导。三是土地、资金、人才等生产要素供给不足，严重制约了小镇的建设。在调研中，有超过 80% 的小镇反映存在土地不足的问题；资金不足是很多欠发达地区特色小镇发展的重要瓶颈；而人才短缺也是小镇普遍面临的问题。四是以人为核心理念体现不足，各类功能融合不充分，小镇发展的包容性有待提高。目前大多数特色小镇存在“重生产、轻生活”的情况，很多小镇的主导产业和宣扬文化之间缺乏内在逻辑联系，社区、社群等软环境建设较为滞后，小镇的比较优势尚未凸显。

从政策层面看，存在的问题主要包括：在政策目标上，当前许多省区并未准确把握特色小镇政策的内涵，许多省区将特色小镇误认为特色小城镇，在建设主体、推行主体上均还以建制镇为单位，导致特色小镇的政策在执行方向上也出现了较大的偏差，远离了政策推行的初衷。在政策措施上，目前对特色小镇的土地、资金、人才保障还需要进一步优化或强化。各省普遍面临土地指标不足的问题，土地指标落实中往往存在困难；对特色小镇整体的资金保障力度还十分有限，融资渠道相对单一；激励措施和优质公共服务供给的不足，也让许多小镇面临人才难引的问题。在考核评价方面，当前各省区在特色小镇建设过程中普遍存在考核评价体系不健全的问题，截至 2018 年 6 月，仅有浙江、湖北、山东、广东 4 个省区公布了本省的特色小镇考评标准。在协调机制方面，多数地区尚未建立完善的特色小镇建设部门协调机制，一些地区虽然建立了特色小镇建设的联席会议或领导小组，但是对各部门的职责没有做出明确的划分。

从理论上来看，一些地方对特色小镇布局以及对于什么才算是“特色小镇”，还经常存在着模糊认识，导致不知如何规范、引导特色小镇的发展，这些模糊认识亟需进一步澄清。

#### 建立健全体制机制，明确发展方向和功能定位

特色小镇是聚集新产业、培育新业态和新模式的载体，通过培育和打造不同类型和题材的特色小镇，不仅能够极大地推动城市高质量发展和乡村振兴，促进城乡融合发展，同时还能成为推动供给侧结构性改革、加快经济转型升级的重要抓手。特色小镇还是文化的载体，通过把文化与产业、自然、人居等要素融合在一起，能够大大地推动文化产业发展和优秀传统文化传承。

几年来的实践表明，特色小镇确实能够成为推动我国经济社会高质量发展的助推器，成为传承和弘扬优秀文化的根据地。为了更好地发挥特色小镇在我国经济社会发展中的作用，迫切需要针对当前存在的问题，进一步规范其发展，明确其发展方向和功能定位，建立健全体制机制。

针对特色小镇在实践和政策层面存在的问题，建议在政策目标的设定上厘清特色小镇的内涵，准确定位发展目标。一是要对特色小镇和特色小城镇本质内涵进行引导性、方向性界定，引导各方面明确努力方向；二是要在规范性文件中明确提出编制特色小镇规划指导规程，将规划编制作为特色小镇建设的前提；三是要严控房地产化倾向，合理确定住宅用地比例，防范“假小镇、真地产”项目。同时提升政策目标要求的科学性和可操作性，切实做出“精品”特色小镇。此外，以企业为特色小镇建设的主力军，明确企业的主体地位，提高小镇建设和运营的市场化程度。

针对特色小镇面临的土地、资金、人才等生产要素不足的问题，建议强化特色小镇的土地、资金和人才保障。在土地方面，盘活存量用地，鼓励充分利用增减挂钩、低效用地、低丘缓坡、农村集体建设用地和宅基地租赁、入股、入市等方式盘活存量建设用地资源，针对特色小镇实施柔性化的绿色供地机制。在资金方面，在用好资金存量的基础上，提供资金增量，建立特色小镇专项基金，扩大融资渠道，并用好杠杆效应。在人才方面，通过税收优惠、优先落户、人才奖励等激励措施吸引人才入驻，鼓励小镇结合具体实际探索新的人才激励机制，通过加大优质公共服

务的供给吸引高端人才落户小镇，推动公共服务从按行政等级配置转向按常住人口规模配置。

针对特色小镇面临的考核体系不完善和特色小镇发展中特色不鲜明、功能融合不足的问题，一方面，要制定和完善特色小镇的动态考评体系，在评选机制上实行创建制，创建数量“上不封顶、下不保底、宽进严出、动态管理”，形成落后者出、优胜者入的竞争机制；另一方面，要立足小镇产业特征、山水资源、地形地貌和历史文化，强化对特色小镇产业和文化等特色的考评，同时也加强对特色小镇产业、文化、社区等功能融合程度的考评。

针对特色小镇发展中面临的体制机制不健全的问题，建议在国家层面加强顶层设计和部门协调联动机制建设，在省市县层面建立高效的政务服务系统，加快工作与资源同步下沉。在体制机制上，建议成立国务院特色小镇联席会议领导小组，在国家发展改革委设置领导小组办公室，由国家发展改革委牵头，会同国土、环保、住建、农业、林业、体育等有关部门，加强顶层制度设计，联合印发规范性文件，统一发声、协同发力。