

探索特色小镇的未来之路

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心 执笔 张车伟 王博雅 蔡翼飞

党的十九大报告明确提出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。为更好推进城乡融合发展，须破解经济社会发展中要素更多地由农村向城市单向流动的难题，实现要素在城乡间的双向合理流动。特色小镇是我国近几年涌现出来的一种新的经济社会组织形态，是聚集发展要素的空间载体，对经济社会发展具有较强辐射和带动作用。特色小镇并非只能布局于城市郊区，还可以布局于农村，增强农村聚集发展要素的能力，从而成为要素在城乡间双向合理流动的载体和工具。

话题之一 城乡融合发展需要体制机制创新

城市繁荣离不开农村提供的劳动力、农产品和自然资源，而乡村发展更离不开城市的辐射和带动，只有把城乡发展统筹起来，才能促进产品、资源和要素在城乡间的双向合理流动，实现城乡融合发展。然而，现实中我国城乡发展二元结构特征突出的局面至今难以完全改变，究其原因，主要在于我国经济社会发展中要素更多地由农村向城市单向流动，既造成“城市病”问题突出，又导致农村发展乏力。“城市病”的根源是要素过度集中，而农村发展乏力的原因则是“血液”不断流出，难以聚集发展要素。目前，我国的城镇化过程仍在继续，要素的单向流动也并没有停止，而且城市规模越大，聚集产业层次越高级，聚集人口素质也越高，从而造成特大城市过度膨胀，而中小城市发育不足，不同规模城市分布不合理。

要素向着能够产生更高效益和发挥更大作用的地方流动是客观规律，在无法改变要素聚集原因的情况下，解决“城市病”问题就只能通过疏解城市功能这条途径。然而，城市功能的疏解需要承接的载体，但在现有的规划体系和土地制度框架下，城市功能的疏解往往缺乏合适的空间载体。跨城市疏解存在距离过远、关联不紧的问题，建设新城存在规模过大、代价过高的问题，依托原有的园区等又有可能出现城市摊大饼的问题。因此，治疗“城市病”问题迫切需要找到有效的能够承接城市功能疏解的载体。农村地区则是完全不同的局面，发展要素仍在不断流出，基础设施和公共服务不足，发展基础不断被削弱，农业发展和乡村振兴面临着更加严峻的挑战，而破解农村发展的难题迫切需要为农业发展和乡村振兴寻找动力的来源。产品、资源和要素在空间中的顺畅流动是区域能够实现均衡发展的前提和基础，不改变要素从农村向城市单向流动的状况，就不可能化解城乡发展割裂的矛盾。因此，实现城乡融合发展迫切需要体制机制创新，找到破解城乡发展二元化格局的政策利器。

话题之二 构成特色小镇的基本要素与特征

说起特色小镇，人们很容易想起国内外那些非常有名气的特色小城镇，但特色小镇不同于特色小城镇，特色小城镇的形成一般需要几十年甚至上百年，而特色小镇的打造和培育可能仅仅需要几年时间。特色小镇率先在浙江出现，这是经济社会发展到一定阶段的产物，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。特色小镇克服了以往各地出现的“产业园”“科技园”等发展载体功能单一的弊端，把生产、生活和生态功能融为一体，形成一个创新创业的平台，从而成为带动经济发展的“策源地”。从这个意义上说，我们这里所谈的“特色小镇”不是城乡空间布局中任何一级建制单位，也不能简单地把它归为城市或者农村，而是属于我国城乡空间布局中的“节点”创新。因此它可以承担起城乡融合发展中体制机制创新“载体”的作用。

总结经验来看，我们可把特色小镇分解为人、产业、环境、文化、创新和政策六大构成要素，六大要素是特色小镇形成和运行的基础，要素之间的相互关联决定了特色小镇的基本特征和发展状态。人是特色小镇建设的出发点和归宿，满足人的多样化需求、促进人的全面发展是特色小镇规划的根本原则。人向特色小镇的聚集起因于产业的聚集，产业创造就业岗位为人们在小镇生活创造了基本物质条件，但特色产业的形成又往往是最初关键人物播下的种子，因此人和产业是互为因果的协同关系。人的聚集和产业集聚是特色小镇形成的核心构成要素。环境、文化、政策和创新是特色小镇形成的支撑要素。环境是人和产业发展的基础，好的生态环境有利于吸引高素质人才和高端产业的集聚。文化是特色小镇的品牌和符号，是引领特色产业发展的精神力量，以及培育文化产业发展的土壤。创新是特色小镇产业发展的驱动力。政策的主要目的在于为特色小镇打造良好的生产生活环境，是促进小镇产业集聚和发展、提高人民群众生活品质的基本保障。特色小镇的发展应以人为核心、产业为命脉、环境为基础、文化为引领、创新为驱动、政策为保障，建设成促进人全面发展的新家园、聚集特色产业的新高地、宜居宜业宜游的新空间、彰显地域文化的新名片、带动创新创业的新沃土。

话题之三 特色小镇在城乡融合发展中的作用

经过几年的培育，特色小镇在我国各地蓬勃发展、方兴未艾。特色小镇，是指在几平方公里土地上集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。这一认识既凝结着中国发展经验又体现了国际上最新的城市化发展理念。不过，在实践上，仍有一些地方对特色小镇应该布局于什么地方经常存在着模糊认识，导致不知道该如何规范特色小镇的发展。因此，我们有必要进一步明确特色小镇的性质和功能。特色小镇作为高度聚集产业和人口的地方，其经济聚集度和人口聚集度显然都超过了定义城市所规定的标准，因此我们把特色小镇进一步定义为“城市功能基本单位”。所谓城市功能主要是指具有城市的基础设施和配套，被城市公共服务所覆盖，同时融合的生产、生活和生态空间是一个具有创新带动作用的载体；而所谓基本单位是指能够拥有完整城市功能、具备城市属性的最小的空间单元。按照这样的定义，特色小镇在城乡融合发展中的作用就非常独特而具体了：特色小镇可以根据需要，灵活地布局于任何城市和农村地区，从而成为带动城乡发展的政策工具。

生产、生活和生态空间融合是特色小镇的重要特征。如果一个城市由若干或者无数个独立的基本功能单位构成，每个基本功能单位都能做到生产和生活功能的融合，那么城市病问题将不复存在，城市将变成宜业宜居的理想之地。因此，布局于城市地区或者城市周边的特色小镇既可以成为治疗“城市病”的“良方”，也可成为承接疏解城市功能的载体。从乡村来看，特色小镇投资规模一般都在几十亿甚至上百亿，布局于农村可以辐射周围几十甚至上百平方公里，带动周边乡村的就业，人口聚集也会增加农产品需求、提高农业生产效率，成为乡村振兴的内生动力。同时，完善农村基本经营制度是乡村振兴的重中之重，但这需要资本、技术和组织等要素的支撑和体制机制的创新，特色小镇是城市要素下乡的前沿阵地、体制机制创新的载体，通过特色小镇的建设能够为农村土地、集体资产、经济组织等领域的改革提供载体。

话题之四 加强特色小镇培育的三个着力点

目前特色小镇的发展尚处于探索和规范阶段，很多地方对特色小镇的内涵把握不清，国家的支持政策体系也尚未形成，导致特色小镇应有的作用尚未充分发挥。未来需要加强特色小镇的培育，使其成为促进城乡融合发展的重要推动力量。

一是厘清特色小镇内涵，明确特色小镇发展定位与目标。特色小镇建设模式不同于小城市，也不同于产业园区和建制镇。目前，各地由于对特色小镇内涵认识不清楚，盲目地把产业园区、旅游景区、体育基地、美丽乡村、田园综合体以及建制镇冠以特色小镇的“帽子”。这是特色小镇建设目前出现各种问题和乱象的根源。因此，要对特色小镇和特色小城镇本质内涵清晰界定，引导各方面明确努力方向。要明确企业的主体地位，提高小镇建设和运营的市场化程度。引导企业有效投资、对标一流、扩大高端供给，激发人们消费需求。最大限度地激发市场主体活力和企

业家创造力，鼓励企业及高校、科研院所、社会组织等市场主体参与小镇投资建设运营，使之成为小镇建设主力军。政府的作用是提供引导和服务，制定科学合理的规划，发挥规划引导作用，可考虑将规划编制作为特色小镇建设的前提，以把准特色定位为重要目标，在小镇空间布局、城市设计、功能组织方面做精、做细、做美，力求生产、生活、生态融合发展。提供设施配套、公共服务、环境保护、制度供给等方面的服务，从而为小镇和企业发展提供更好的指引和营造更好的环境。

二是合理规划布局，发挥特色小镇“推进器”的作用。不同类型的特色小镇能够发挥不同的作用，在需要的地方打造适合的特色小镇对于带动地方经济社会高质量发展具有重要作用。在特色小镇的规划布局上，要从区域均衡发展的角度统筹考虑，既要在城市外围、都市圈内部等条件好的地方因势利导地建设一批有实力的小镇，又要在城乡发展的断裂带和乡村振兴的重点地区打造一批具有较强带动能力的小镇。同时，还要注重小镇内部功能的完善和提升，为各类要素聚集和流动打造良好的环境：科学谋划、加大投入，完善城市功能和基础设施；创新体制机制，营造聚集高端要素和产业的良好商业氛围；加强生态环境保护和公共服务供给，打造优质的人居环境。

三是加强政策支持力度，破解特色小镇建设中的瓶颈。在政策措施方面，建议强化特色小镇的土地、资金和人才保障。在土地保障方面，要盘活存量用地，建议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。在资金保障方面，要用好资金存量，提高各级政府、不同部门的现有资金使用效率；提供资金增量，建立特色小镇专项基金；用好杠杆效应，鼓励利用财政资金联合社会资本，共同发起特色小镇建设基金；扩大融资渠道，在有条件的地区扩大农村集体建设用地出让收益的融资功能。在人才保障方面，既要通过税收优惠、优先落户、人才奖励等激励措施吸引人才入驻，还要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。