

特色小镇的定位与功能再认识

——城乡融合发展的重要载体

王博雅,张车伟,蔡翼飞

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所,北京 100028)

[摘要] 城乡融合发展是推进我国高质量发展的重要战略部署,落实这一战略部署必须借助有效的载体着力破解阻碍发展要素在城乡间合理配置的体制机制障碍。发端于浙江的特色小镇克服了“产业园”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,不仅关注产业集聚,同时还关注人口的集聚以及人口和产业集聚的匹配;其本质上是一个特色鲜明、环境优良、具备完整城市功能、符合产业转型升级和新型城镇化方向的“产业聚集和人口聚集的空间载体”,是“创新创业创造”的重要平台。理论上,特色小镇可以定义为“具有明确且独特产业和文化定位,拥有良好生活和生态环境,具备完整城市功能的最基本的空间单元”。因此,它既是承载人才、资本等高端发展要素的有效载体,也是我国城乡空间布局中一项重要的“节点”创新;不仅可以布局于城市和郊区,更可以灵活地布局于农村地区,发挥对农村的辐射带动作用,从而成为打通新型城镇化和乡村振兴两大战略的空间支撑节点,是城乡融合发展的重要载体和政策工具。

[关键词] 特色小镇;城乡融合;新型城镇化;乡村振兴

[中图分类号] F291.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-0209(2020)01-0140-08

一、引言

习近平总书记指出,在现代化进程中,如何处理好工农关系、城乡关系,在一定程度上决定着现代化的成败。城市与乡村是一个相互依存、相互融合、互促共荣的生命共同体,城市的发展和繁荣不能建立在乡村凋敝和衰败的基础上,乡村的振兴也离不开城市的带动和支持,城乡共荣是实现全面小康和全面现代化的重要前提。然而,我国城乡发展的二元结构特征依然十分明显,城乡发展不平衡问题日益突出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。农民相对过低的收入水平阻碍了人民对美好生活的追求,农村基础设施和公共服务也远不能适应人民日益增长的美好生活的需要。收入方面,2018年我国城乡居民收入比依然高达2.69,

农村居民消费水平仅有城镇居民的46.43%^①;基础设施方面,城市的污水、生活垃圾处理率分别为95%、97%,而农村仅为22%、60%^②;公共服务方面,城市的每千人卫生技术人员数为10.9人,而农村仅为4.3人^③。城乡关系的不平衡成为社会发展最大的不平衡,乡村发展的不充分成为社会发展最大的不充分。

为了协调城乡发展,消除乡村发展的不充分和城乡发展的不平衡,党的十九大报告首次提出了“乡村振兴”的重大战略和“城乡融合发展”的重要理念,明确提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”;2019年5月5日,中共中央和国务院又发布了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(后简称《意见》),对我国城乡融合发展做出了进一步的规划安排。“城乡融合发展”是我国政府城乡发展思路的重大调整,是国家

[收稿日期] 2019-05-19

①③ 数据来源:作者根据国家统计局公布的相关数据计算所得。

② 参见陆娅楠:《城乡融合发展 释放最大潜力》,《人民日报》,2019年5月7日。

进入高质量发展阶段后,解决社会经济重大矛盾和问题的关键战略部署。十九大之前,我国城乡发展的重点一直聚焦在城市,改革开放40年以来一直在走“城镇化”的发展路线,“新型城镇化”战略是十八大以来城乡发展的核心战略。在这一过程中,要素持续地呈现出单向流动特征,人才、土地、资金等各类要素不断从农村向城市聚集,从小城市向大城市聚集。这种单向的城乡发展思路带来了城市病、城乡结构失衡、农村凋敝等一系列问题,新时代的城镇化迫切需要以绿色发展为导向(辜胜阻等,2018)。而十九大提出的“乡村振兴”战略则凸显了对乡村发展的关注,一定程度上纠正了对城市过度关注的问题。但是强调乡村振兴并不意味着对新型城镇化的松懈,乡村振兴不能就乡村来谈乡村,必须走以城带乡、以工促农的路子,在城乡融合发展中来破解难题。“城乡融合发展”强调城乡之间的双向互通,将城乡发展的重点同时聚焦在城市和农村,是为了统筹协调“新型城镇化”和“乡村振兴”两大城乡发展战略而提出的发展思路,能够有效破解不平衡不充分的发展难题。因此,“城乡融合发展”不仅是解决新时代社会主要矛盾的重要途径,也是确保实现高质量发展的前提条件。

实现城乡融合发展的关键在于实现城乡要素的融合,城乡要素的双向合理流动是城乡融合发展的核心特征和根本保障。然而,城乡要素融合还面临两个突出的问题:一方面,城乡要素融合缺乏有效的体制机制保障(魏后凯,2016;刘彦随,2018);另一方面,城乡要素融合发展还缺乏有效的载体(张车伟等,2018)。针对第一个问题,学者们提出通过户籍管理制度(朱金鹤,2009)、土地管理制度(严金和王晨,2011)、人地挂钩制度(杨玉珍,2014)改革等制度创新驱动城乡关系的良性发展,中央政府则发布了《意见》着力破除城乡融合发展面临的体制机制障碍。但是,针对第二个问题,学界尚未进行充分的讨论。

为此,本文对城乡要素融合发展缺乏有效载体的问题进行了探讨,认为特色小镇建设是解决这一问题的良方。特色小镇是我国近几年涌现出来的一种新型经济社会组织形态,目前在全国各地的发展方兴未艾,成为很多地方推动经济社会发展的重要手段。《意见》中也明确提出“把特色小镇作为城乡要素融合重要载体”。本文首先分析了城乡融合

发展面临的两个突出问题,之后在总结对特色小镇现有认识的基础上,剖析特色小镇的理论内涵,并进一步对其在城乡融合发展中的功能定位进行分析。

二、城乡融合发展面临的两个突出问题

城乡要素实现双向流动和充分融合是实现城乡融合发展的前提条件。只有破除各种体制机制限制,借助有效的载体,各类要素才能更多向乡村流动,在乡村形成人才、土地、资金、产业、信息汇聚的良性循环,为乡村振兴注入新动能。本部分阐述了城乡融合发展面临的两个突出问题。

(一)城乡发展割裂,缺乏融合发展的体制机制与发达国家经历了几百年的城市化历程不同,中国在几十年时间内经历的是一个高度“浓缩”的城镇化,出现一些不同于发达国家的问题在所难免。其中,发展要素主要从农村向城市地区单向流动不断加剧城乡矛盾,造成城乡发展割裂,城乡二元结构特征突出,就是最突出的问题。一方面,各种发展要素和资源过度向城市尤其是特大城市和大城市集中,造成越来越突出的“城市病”问题;另一方面,农村发展的“血液”不断流出,有些地方甚至被抽干,造成农村凋敝、发展乏力。我国的城乡二元矛盾虽然近些年随着国家有针对性的政策不断出台有所缓解,但城乡发展割裂的局面并没有从根本上发生改变。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,就不可能解决这一矛盾。只有双向合理流动,才能实现城乡融合发展。因此,在统筹推进新型城镇化和乡村振兴两大战略过程中,必须解决的一个关键问题就是如何打破发展要素从农村向城市单向流动的局面,建立城乡融合发展的体制机制。

(二)城市功能疏解缺乏载体,农村发展缺乏内生动力

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,而且城市规模大小与产业聚集层次以及人口聚集素质成正比,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发育,“城市病”问题突出,而中小城市则发育不足,不同规模城市分布不合理。要素向着能够发挥更大效率的地方流动和聚集是其自身的

经济规律,而我国城镇化过程中这样一种要素集聚的“马太效应”似乎还没有看到有弱化的趋势,因此,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了。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、开发区则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严重不足,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到动力来源。

三、特色小镇理论内涵分析

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,是承载发展要素的载体。本部分在总结了特色小镇概念的演进以及现有认识存在的不足的基础上,从特色小镇的本质属性和基本要求两个维度对特色小镇的理论内涵进行了构建和分析,并进一步规范了特色小镇的基本定义。

(一)特色小镇概念的演进以及现有认识存在的不足

1. 特色小镇概念演进的三个阶段

“特色小镇”这一名词较早前就已经在我国的一些学术文献和政策文件中出现,对其概念的理解也经历了一个不断深化调整的过程。学术界以“特色小镇”为主题的研究最早出现于2006年,政府出台以“特色小镇”为主题的相关政策最早出现于2010年。学术界和政府对于特色小镇概念的理解都经历了从“特色小城镇”到“不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台”的嬗变,当前正处于对特色小镇概念认识的深化阶段。

(1) 源于特色小城镇的“特色小镇”(2006—2015)

“特色小镇”这一称谓早在2006年就在我国一些研究城镇化的文献中出现(陈延业,2006;秦光荣,2006),2010—2012年北京、天津、黑龙江、云南、江西和安徽等地区也先后推出了一些“特色小镇”相关的政策措施。宋为和陈安华(2016)总结了

上述省市提出的特色小镇概念后发现,其概念都是从小城镇发展战略层面衍生而来,以建制镇行政边界为基础、围绕其自身职能定位自上而下提出,实质上说的就是传统意义上的“小城镇”,是以“特色小镇”之名来推动传统的小城镇发展。2016年,住房城乡建设部等三部委发布的《关于开展特色小镇培育工作的通知》(建村[2016]147号)中将特色小镇定义为“原则上为建制镇(县城关镇除外),优先选择全国重点镇”,本质也是“小城镇”概念的延伸。

(2) 区别特色小镇与特色小城镇阶段(2015—2017)

2015年,浙江省人民政府在《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》中将特色小镇定义为“相对独立于市区,具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的发展空间平台,区别于行政区划单元和产业园区”,首次将“特色小镇”的概念与传统行政概念上的“镇”区别开来。在政府部门结合经济发展实践将特色小镇从建制镇中剥离出来后,学术界对特色小镇的概念内涵进行了初步的理论化尝试。盛世豪和张伟明(2016)进一步将特色小镇定义为“集特色产业的创新、生产、销售、服务于一体的新兴产业空间组织形式”,认为“作为一种新兴产业空间组织形式,特色小镇是块状经济、产业集群演进发展的必然结果,也是区域经济从投资驱动向创新驱动的内在要求。”卫龙宝和史新杰(2016)将特色小镇定义为“以某一特色产业为基础,汇聚相关组织、机构与人员,形成的具有特色与文化氛围的现代化群落”,指出“从概念上看,新型城镇化关注的是‘镇’的实体概念,而特色小镇关注的是‘镇’的功能性概念,但是两者在概念的外延上是一致的,都强调‘镇’的概念在产业集聚、经济创新等方面的功能性拓展。”马斌(2016)认为特色小镇是一种以产业为核心、多种功能有机融合的全新城市功能平台,其本质特征是城市和发展理念的创新、发展路径的重构,是通过项目组合、企业聚合、产业融合来推进创新整合。

(3) 特色小镇认识深化阶段(2017—)

当从概念和理论上把特色小镇从特色小城镇概念中剥离出来之后,有关特色小镇的地方实践并没有完全把二者区分开来,很多地方在实践中常常混淆二者的差别:部分省份将特色小镇等同于特色小城镇,完全以建制镇为主体进行特色小镇的打

造;部分省份则没有明确区分特色小镇与特色小城镇,对特色小镇和特色小城镇的目标要求采用相同的标准;部分省份虽然明确区分了特色小镇和特色小城镇的概念,但是在具体执行时,又以建制镇为主体进行申报。

为此,国家发展和改革委员会等四部委在《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》(2017)中进一步将特色小镇概括为“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。”国家发展改革委办公厅在《国家发展改革委办公厅关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》(发改办规划〔2018〕1041号)中强调典型的特色小镇“利用3平方公里左右国土空间(其中建设用地1平方公里左右)”,将“几平方公里”强化为“1—3平方公里”,进一步明确了特色小镇与建制镇和产业园的区别。



图1 中国特色小镇概念演进的三个阶段

2. 现有认识存在的不足

在特色小镇从建制镇概念中剥离之前,学术界所谓的“特色小镇”均是“小城镇”或“建制镇”的概念,如赵磊(2013)等;2015年以后,尽管特色小镇作为一个独立的概念已经从以建制镇为主体的小城镇概念中剥离,但是部分研究依然混用特色小镇和特色小城镇的概念,将特色小镇等同于特色小城镇。因此,有必要在学术领域进行相关讨论,纠正这些混淆的观点。

国家发展改革委和浙江省政府对特色小镇的定义主要包括两个要点:一是“非镇非区”,二是“具备综合功能的创新创业平台”。这一界定成功地将“特色小镇”概念从“特色小城镇”中剥离出来,也成为当前学术领域采用的主流概念,如谢力群(2015)、宋为和陈安华(2016)、赵佩佩和丁元(2016)、周莉雅和李晓清(2017)等。这一定义是在特色小镇的培育发展阶段提出的,意在强调特色小镇与传统产业园区和建制镇区别的政策定义,是为了政策推行的准确便利,在特色小镇发展的早期阶段具有较强的适用性和积极意义。不过,更进一步

分析来看,这一定义虽然强调了特色小镇聚集产业的功能,但更多地是把特色小镇看成产业园区等的升级形态,而对人的关注相对不足。事实上,特色小镇的创新之处,不仅在于关注产业集聚,同时还关注人口的集聚,人和产业集聚匹配是其不同于过去的“产业园、开发区”等的最为关键之处。因此,我们有必要从产业集聚和人口聚集,以及人口和产业集聚匹配的角度,深入剖析特色小镇的本质和内涵,从而更精准地把握特色小镇的功能定位。

(二)特色小镇的本质属性:产业集聚和人口聚集的空间载体

特色小镇的概念源于特色小城镇,但是又不同于特色小城镇。特色小镇的“镇”不是建制镇,但借用了“镇”的功能含义。“镇”最早具有军事据点的含义(牟发松,2017);到宋代具备了“城市节点”的含义,指代“人口较为集中、商业较为发达、交通便利的人口聚居点”(秦闻一,1998);到了明代,则同时具备了“军事据点”(胡金永,2009)和“商业据点”(张海英,2008)两种含义;民国和新中国则将“镇”作为一级行政建制,扮演一定的人口和产业聚集角色。从上述“镇”的历史演变看,无论是早期军事意义上的镇,还是后来工商业意义上的镇,都是指人的聚居之所。从功能上看,镇上承中小城市,下接农村区域,发挥着城市的功能,但服务的对象是农村地区。也就是说,特色小镇本质上是“产业集聚和人口聚集的空间载体”。

1. 融合多种功能的一种新型空间载体

中国特色小镇来自于浙江经济结构转型和新型城镇化的实践经验。2008年经济危机以后,我国经济社会开始面临较大的转型压力,作为全国经济发展排头兵的浙江率先感受到了这种变化。浙江传统块状经济和区域特色产业的创新动力不足、创新资源不足、生产效率不高的弊端不断显现,产业竞争力日趋下降。浙江需要寻找一种促进产业、空间双升级的新型发展空间平台。2014年,浙江省出现了梦想小镇这样“园区与社区融合、园区与景区融合、适合初创企业”、“产、城、人、文”四位一体的新型空间载体,满足了现代人既要在市场大潮中激情创新、又想在优美环境中诗意生活的追求。

特色小镇对于开发区治理模式中存在的困难与问题进行了很好的回应,一定程度上是开发区治理模式在经济社会发展达到一定高度之后的突围

转型(周鲁耀和周功满,2017)。与产业园区、经济开发区、建制镇等传统空间载体相比,中国特色小镇这种新型空间载体具有“产业特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美、多种功能叠加”等特征。实际上,这也是国外成熟特色小镇的主要特征。张银银和丁元(2016)发现国外成熟的特色小镇“选址上以产业需求为首要因素”、“产业体系具有明显的主题性”、“功能构成具有一定的综合性”、“景观风貌具有强烈的可识别性”、“经营运作以国际市场为目标”。李强(2016)结合特色小镇的实践经验 and 战略定位要求,将特色小镇的特征总结为“产业‘特而强’、功能‘聚而合’、形态‘精而美’、机制‘活而新’”。

在特色小镇的诸多特征中,多种功能融合是特色小镇的核心特征,是特色小镇区别于产业园区、经济开发区、田园综合体、孵化器、建制镇、小城镇等其他经济社会发展空间载体的关键。产业园区、经济开发区、田园综合体和孵化器的设立主要是为聚集产业、带动地方经济发展,产业功能是其主要内容;建制镇、小城镇设置出发点是便于管理辖区内的居民和提供公共服务,生活和社会功能是其主要内容。特色小镇则同时融合了生产、生活和生态功能,将人、经济、社会、文化和生态有机统一起来,形成一个闭合的“回路”,更能满足人的多样化需求。如果说“以人民为中心、促进人的全面发展”是经济建设的根本目标和原则,那么特色小镇无疑是各种经济类型区中最贴近此目标和原则的建设路径和方向。因此,特色小镇是融合多种功能的一种新型空间载体,具有很强的产业聚集功能。

2. 具备完整城市功能的最基本的空间单元

《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》(2015)明确了特色小镇应具有生产功能、文化功能、旅游功能和社区功能。李强(2016)指出产业功能是特色小镇的核心功能,文化功能是特色小镇的内核,特色小镇要在有限的空间里充分融合产业功能、旅游功能、文化功能、社区功能,在构筑产业生态圈的同时,形成令人向往的优美风景、宜居环境和创业氛围。特色小镇融合的生产、文化、旅游和社区功能实质是城市功能的综合体现。城市是人口聚集和经济聚集达到一定密度,同时又被较好的基本公共服务所覆盖的地理区域,经济功能、社会功能和文化功能是城市功能的重要标

志。因此,特色小镇还必须是一个具有完备城市功能的空间载体。

“具备完整城市功能的空间载体”可以指代与“城市”相关的一系列空间载体,因此这还不能精确阐述特色小镇的本质属性。特色小镇之所以称之为“镇”而不是“城”,是因为特色小镇这种新型空间载体不仅是一个具备完整城市功能的空间载体,更是这一类型空间载体的基本单元。城市功能的实现需要一定的空间规模,太小的空间无法实现完备的城市功能,太大的空间则会导致土地资源的浪费。特色小镇的空间规模设定在1—3平方公里,比产业园区、经济开发区、建制镇的空间规模都小得多。特色小镇在保持功能完备性的基础上,又具有极强的空间集聚性和集约性,用最小的空间资源达到生产力的最优布局和城市各项功能的最佳协调,具有基本空间单元的属性。因此,特色小镇是具备完整城市功能的最基本的空间单元,能够同时服务于产业的集聚和人口的集聚。

(三)特色小镇内涵的基本要求

1. 符合产业转型升级和新型城镇化方向:“三创”平台

2015年12月,习近平总书记就建设特色小镇作出重要批示,强调特色小镇建设对经济转型升级和新型城镇化建设具有重要意义;2019年3月,习近平总书记在“两会”期间参加福建代表团审议时强调:要营造有利于“创新创业创造”的良好发展环境,进一步指明了经济转型升级的方向。也就是说,特色小镇应当符合产业转型升级和新型城镇化方向,在经济转型升级中成为“三创”的重要平台。为了符合这一基本要求,在功能上,特色小镇要充分满足当代人对高质量城市生活的需求,成为高端要素的聚集中心;在质量上,特色小镇要充分体现“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念。

2. 具有完备的城市功能

要满足当今人们对高质量城市生活的需求,需要特色小镇具有完备的城市功能,而特色小镇的本质属性已经满足了这一功能要求。特色小镇融合了产业功能、商业功能、文化功能、公共服务功能、创新功能等诸多功能。产业功能主要体现在小镇产业的发展上,商业功能主要体现在大型购物中心、专业市场和商业街的运营上,文化功能主要体现在博物馆、特色街区、文物古迹的展示上,公共服

务功能主要体现在高质量的教育、医疗服务的保障上,创新功能主要体现在高校、科研院所、大企业研发中心的建设上(马斌,2016)。特色小镇高品质人居环境、高效自治管理能力、完善的公共配套和商业配套、良好的社区就业环境和现代化城镇社区能够更好地满足高端人才和产业的需求(苏斯彬和张旭亮,2016)。

3. 特色鲜明和环境优良

鲜明的特色和优良的环境是特色小镇符合“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念的主要体现。“特色”是特色小镇的灵魂和内核,特色小镇的特色主要体现在产业和文化方面。特色是小镇的核心元素,产业特色是重中之重;找准特色、凸显特色、放大特色,是小镇建设的关键所在;特色小镇主攻最有基础、最有优势的特色产业,才能使得产业和要素之间的结合更为优质、产业特色优势突出(李强,2016)。文化特色是小镇给人留下深刻印象的基础,同时文化也培育了居民的价值观念和生活态度,提升了对小镇的认可度,进而增强了对小镇的归属感,这是特色小镇持续存在的社会基础;瑞士达沃斯、法国普罗旺斯、德国梅尔斯堡、美国的格林威治等国外成功的特色小镇都具备浓厚的人文情怀(周晓虹,2017)。优质的环境既是特色小镇健康发展的前提条件,也是特色小镇发展的目标要求。优质的环境可以促进资本流入、培育文化精神、吸引人才聚集、打破隔阂,实现要素的重新组合,从而激发区域经济发展的新动能(周鲁耀和周功满,2017)。欧美发达国家的著名特色小镇(如达沃斯小镇、格林威治小镇、普罗旺斯小镇等)都具备良好的区位空间以及优美的自然环境(傅白水,2016)。

综合以上对于特色小镇本质属性和基本要求的分析,本文将特色小镇定义为“具有明确且独特产业和文化定位,拥有良好生活和生态环境,具备完整城市功能的最基本的空间单元”,这一表述不仅表明了特色小镇“产业聚集和人口聚集的空间载体”的本质属性,而且体现了特色小镇作为“三创”重要平台的基本要求,弥补了特色小镇当前定义和研究的不足。

四、特色小镇在城乡融合发展中的定位和功能

上述分析表明,发端于我国浙江省的“特色小

镇”通过要素集聚和功能融合成为创新的空间载体,是经济社会发展的“新引擎”,是城乡空间布局中重要的“节点”创新。这也意味着,在追求城乡融合发展的目标下,特色小镇不只是城市地区的“专利”——只能布局于城市和城郊,也可以布局于农村地区,发挥对农村的辐射带动作用。因此,特色小镇在城乡融合发展中具有如下定位和功能:

(一)定位:城乡空间布局中的“节点”创新

发端于浙江的特色小镇是我国经济社会发展到一定阶段的产物,它克服了“产业园”、“科技园”、“工业园”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,是带动经济发展的“策源地”。它既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。

这个节点有两层含义,一是要素和产业集聚,二是城市服务功能的中心。特色小镇是具备完整城市功能的最基本的空间单元,因此具备城市的两项重要属性:“集中”和“中心”。集中是城市的本质属性之一,这包括了人口、资本、生产工具、享乐和需求的集中(李明超,2009);与之相对,乡村则是分散的,居住、生产、消费等活动都是相对分散的。城市本质的另一个必备要素是“中心”,城市作为中心与外围的乡村构成了一个相对完整的区域系统,作为中心的城市通过商业、制造、物流等非农经济活动为外围的乡村提供经济、社会和管理等服务。

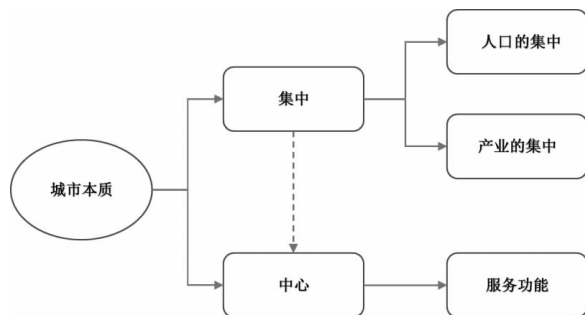


图2 城市的本质属性:集中和中心

(二)功能:疏解城市功能,带动乡村振兴

特色小镇的“节点”角色一方面意味着特色小镇可以成为集聚吸引要素,特别是高端要素的载体;另一方面也意味着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本质属性,因此,可以设想,如果一个城市由若干个独立的基本单位构成,每个基本单位上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就既可以成为治疗“城市病”的“良方”,也可以成为承接疏解城市功能的载体。从乡村振兴的角度来看,必须解决好这样两个问题,一是如何找到带动乡村发展的动力源,二是如何把农业打造为更加具有效率的产业。如果把特色小镇布局于农村地区,这样两个问题的解决也就有了抓手。从经济上来看,特色小镇市场规模一般都在几十亿甚至上百亿,布局于农村必将辐射带动周围几十甚至上百平方公里,成为乡村发展的“推进器”,与此同时,围绕农业发展题材的特色小镇,还能够解决传统农业效率的问题,把农业变成有竞争力的产业,成为乡村振兴的内生动力。同时,农村基本经营制度改革是乡村振兴的重中之重,但改革需要资本、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保驾护航。

五、结论和启示

城乡融合发展是我国政府城乡发展思路的重大调整,是国家进入高质量发展阶段后,解决社会

经济重大矛盾和问题的重要战略部署。实现城乡融合发展的关键在于实现城乡要素的融合,城乡要素的双向合理流动是城乡融合发展的核心特征和根本保障。然而,城乡要素融合还面临缺乏体制机制的保障和有效的载体两个突出问题。特色小镇是“具有明确且独特产业和文化定位,拥有良好生活和生态环境,具备完整城市功能的最基本的空间单元”,这一表述更为直接地表明了特色小镇的本质属性、体现了特色小镇内涵的基本要求,也更为清晰地表明了特色小镇在城乡空间布局中的“节点”创新的定位和功能。特色小镇不仅是产业转型升级的新平台、实现新型城镇化的新路径,同时也是促进城乡融合发展的新载体。

因此,在推动特色小镇发展的过程中,要加强特色小镇建设的分类指导与合理布局,充分利用特色小镇的“节点”功能,充分发挥特色小镇“推进器”的作用。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创造良好的环境;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的商业氛围;加强生态环境保护和公共服务供给,打造优质的人居环境。

[参考文献]

- 陈延业,2006:《特色小镇展新风》,《中国·城乡桥》第3期。
- 傅白水,2016:《从欧美名镇看浙江特色小镇》,《中国经济报告》第4期。
- 辜胜阻、李行、吴华君,2018:《新时代推进绿色城镇化发展的战略思考》,《北京工商大学学报(社会科学版)》第4期。
- 胡金永,2009:《明清市镇管理制度考略》,《法制与社会》第24期。
- 李明超,2009:《马克思和恩格斯的“城市思想论要”》,《中共天津市委党校学报》第2期。
- 李强,2016:《特色小镇是浙江创新发展的战略选择》,《小城镇建设》第3期。
- 刘彦随,2018:《中国新时代城乡融合与乡村振兴》,《地理学报》第4期。
- 马斌,2016:《特色小镇:浙江经济转型升级的大战略》,《浙江社会科学》第3期。
- 牟发松,2017:《北魏军镇起源新探》,《社会科学》第1期。
- 秦光荣,2006:《落实科学发展观 打造特色小镇》,《城乡建设》第7期。
- 秦闻一,1998:《宋代镇制考》,《史学月刊》第5期。
- 盛世豪、张伟明,2016:《特色小镇:一种产业空间组织形式》,《浙江社会科学》第3期。
- 宋为、陈安华,2016:《浅析浙江省特色小镇支撑体系》,《小城镇建设》第3期。

苏斯彬、张旭亮,2016:《浙江特色小镇在新型城镇化中的实践模式探析》,《宏观经济管理》第10期。

魏后凯,2016:《新常态下中国城乡一体化格局及推进战略》,《中国农村经济》第1期。

卫龙宝、史新杰,2016:《浙江特色小镇建设的若干思考与建议》,《浙江社会科学》第3期。

谢力群,2015:《创建特色小镇 推进创新转型》,《浙江日报》7月24日。

严金、王晨,2011:《基于城乡统筹发展的土地管理制度改革创新模式评析与政策选择——以成都统筹城乡综合配套改革试验区为例》,《中国软科学》第7期。

杨玉珍,2014:《城乡一体化下人地挂钩的制度创新与运行模式》,《经济地理》第7期。

张海英,2008:《明清江南市镇的行政管理》,《学术月刊》第7期。

张车伟、王博雅、蔡翼飞,2018:《探索特色小镇的未来

之路》,《经济日报》12月14日。

张银银、丁元,2016:《国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴》,《小城镇建设》第11期。

赵磊,2013:《云南省特色小镇规划编制思路探析》,《小城镇建设》第4期。

赵佩佩、丁元,2016:《浙江省特色小镇创建及其规划设计特点剖析》,《规划师》第12期。

周莉雅、李晓清,2017:《江苏特色小镇创建的思考与启示》,《中国经贸导刊(理论版)》第14期。

周鲁耀、周功满,2017:《从开发区到特色小镇:区域开发模式的新变化》,《城市发展研究》第1期。

周晓虹,2017:《产业转型与文化再造:特色小镇的创建路径》,《南京社会科学》第4期。

朱金鹤,2009:《中国农村公共产品供给:制度与效率研究》,北京:中国农业出版社。

(责任编辑 孟大虎 责任校对 孟大虎 胡敏中)

Reconsideration on the Positioning and Function of Characteristic Towns: An important carrier for the integrated development of urban and rural areas

WANG Boya, ZHANG Juwei, CAI Yifei

(The Institute of Population and Labor Economics, CASS, Beijing 100028, China)

Abstract: The integrated development of urban and rural areas is the latest strategy to promote China's high-quality development and to implement it, effective carriers are needed to solve the mechanism obstacles hindering the rational allocation of development factors between urban and rural areas. The program of characteristic towns originated in Zhejiang Province of China can help overcome the shortcomings of single function of development carriers such as "industrial parks" and integrate the functions of industry, life and ecology by giving attention to industrial agglomeration, population agglomeration and their matching. Characteristic towns are essentially "spatial carriers of industrial agglomeration and population agglomeration" with distinct characteristics, excellent environment, complete urban functions, and in line with the direction of industrial transformation and upgrading as well as new urbanization, which are considered as important platforms for "innovation, entrepreneurship and creation". In theory, characteristic towns can be defined as "the most basic spatial unit with clear and unique industrial and cultural orientation, good living and ecological environment, and complete urban functions". Therefore, characteristic towns serve as an effective carrier of high-end development factors such as talents and capital, and as an important "node" innovation in the spatial distribution of urban and rural areas in China. Besides functioning in the cities and suburbs, they can also be laid out in the rural areas flexibly to work as the radiation driving role in rural areas as well. Thus, they can be used as spatially supporting nodes connecting the two major strategies of new urbanization and rural revitalization, and important carriers and policy tools for the integrated development of urban and rural areas.

Keywords: characteristic town; urban-rural integration; new urbanization; rural revitalization