

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。

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

中国区域经济学会副会长肖金成

加强引领示范作用

特色小镇建设是我国新型城镇化发展到一定历史阶段的产物,是深入推进新型城镇化的重要推手,也是实现新型城镇化道路的重要途径。特色小镇未来的建设方向就是要成为环境优美的、适合人居住的、产业比较兴旺的城镇,成为小城镇的示范区、引领区。

首先,特色小镇要有特色产业。特色小镇不同于产业园区和房地产小区,特色小镇应该具有特色产业,创造更多就业岗位,吸引更多人口,并且有配套的服务满足这类人的各种需求。从资源角度来说,所谓“特色”,可以有文化传统、交通条件、自然资源、产业集聚等几大类,这些都可以成为特色产业。除了要有产业吸引劳动者,还要有完善的基础设施和服务,这样才能形成以产业为依托的特色小镇。

其次,特色小镇应是开放型的。特色小镇是小城镇的特殊类型,是介于城市和农村之间具有城市功能的聚居形态,它不同于建制镇。小城镇应是规模比较小的、具有城市功能和性质的一个聚集形态。当前,很多小城镇具有封闭性,实际上仍是一个“大村”。作为城镇化的重要载体,小城镇一定是开放性的,谁想来都能来,谁想住都能住。要通过特色小镇体制创新,破解小城镇的体制上的难题。

在对待特色小镇建设问题上,要理性、规范、引导,政府要按照特色产业、建筑、民风、管理、周边影响力等指标为特色小镇制定标准。

中国城镇化促进会副主席李兵弟

正确认识小城镇功能

特色小镇是小城镇中间的一种类型,我们要把它作为探索者、领跑者和示范者。特色小镇绝对不能搞成行政孤岛,更不能变成一种单独的城镇发展现象。要通过特色小镇的发展带动小城镇发展,从而实现城乡融合发展。

当前,应正确认识小城镇的作用。小城镇具有三方面的独特作用。第一,它能重构我国的城镇体系布局,是我国城镇化的重要一环,既要能够承载城市疏散转移的功能,参与到城镇化的发展当中,同时还要能够更多地吸纳农村地区的转移人口。第二,就是它要借由财政转移支付,推动构建城乡均衡发展的公共服务体系。第三,要通过小城镇建设,建立起未来城乡融合的市民社会的现代化的治理模式。这三个重大作用,其实是对小城镇在城市化发展中的作用一种新的认识,我们要赋予小城镇新的功能、新的职责,这样才能让小城镇更好地衔接城市,更好地为广大的农村地区服务。

未来,在特色小镇和特色小镇发展中,应当明确要求各级政府贯彻落实中央的城市工作会议精神。城市工作会议指出,在城镇化进程中要解决城市问题,必须到城乡两端发力,共同来出力解决现在城市发展面临的矛盾和问题。要把城市工作会议的这一原则和精神落实到小城镇工作的层面上。

此外,还要研究落实小城镇的建设维护管理基金问题。按照独立税种同一税率,专征专管专用的原则,为小城镇和农村的发展提供财政资金。

各级政府都要认真贯彻落实国务院批准的省域城镇体系规划。要按照国家的大政方针,科学、合理发展,约束发展的盲目性和冲动。

中国社科院城市与竞争力研究中心

主任倪鹏飞

分类施策促发展

在我国未来城市化愿景的过程中,小城镇具有重要地位。未来,我国可能会存在四个“四分之一”,即有四分之一的人口在农村,四分之一的人口在大城市、特大城市,四分之一的人口在中小城市,四分之一的人口在小城镇。因此,加快小城镇建设,探索小城镇发展的途径和模式特别重要。

要推动特色小镇的发展,需要对小城镇的类型进行分类。当前,我国的小城镇可分为三大类:大城市周边的城镇,农村附近的城镇以及历史文化保护地、军事重地等具有特殊功能的城镇。针对不同类型的小城镇,要分类施策、区别对待。

对大城市周边的城镇,要采取全面发展的方式。这样,小城镇的人口既可以分享中心城市的人才、技术、各种服务的优势,同时又能够疏散中心城市的人口和资源,解决中心城市的“城市病”问题。

对农村附近的城镇,要采取积极稳妥的发展方式,区分具有潜力和可能衰落的城镇,对有潜力的城镇重点发展。

对具有特殊功能和使命的城镇,要通过各级政府的投入,保障其发展。当前,小城镇发展中还存在着规模不经济等问题。要解决这一问题,需要公共的资金、政府的资金,还有各种社会的资金来支持。没有金融的支持,小城镇的发展,就可能是一句空话。中央和各级政府需要加大投入,完善公共服务和基础设施,只有这样才能真正推动小城镇的健康可持续发展。

(文字整理 欧阳梦云 吴浩 张海燕 秦悦)

本版编辑 魏倩玮

邮箱 jrbjzk@163.com

联系电话 010-58392143



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,但在实际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%的由企业主导。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。四是以人为核心的理念体现不足,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的内涵,许多省区将特色小镇误认为特色小镇,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“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、地形地貌和历史文脉,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,在省市区层面建立高效的政务服务系统,加快工作资源同步下沉。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,由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。

建设特色小镇要做到“三个结合”

□ 范恒山

特色小镇建设是区域经济发展的重要支撑,是促进城乡协调和区域协调的重要依托,是优化空间格局特别是城镇格局的重要基础,是进行体制创新和政策实验的重要基地,是建设美丽中国和诗画田园的重要载体。

特色小镇发展要做到“三个结合”:第一,要把典型引领示范与面上的一体推进有机结合起来。一方面,要通过精心培育,形成一批经典的特色小镇,把这些特色小镇建设成为特色产业发展的基地、美丽田园的载体,宜居宜游的标本;另一方面,推进典型引领示范的特色小镇建设,要与面上的一体推进结合起来,把它们纳入整体规划、整体建设的一个部分,让特色小镇成为规范化、有序化建设的引导和示范。

第二,要把促进特色发展与推动乡村

振兴有机结合起来。乡村兴,则国家兴。要实现乡村振兴,必须把小城镇的建设作为一条重要的路径。这一点在我国的一些地区特别是广东、福建、浙江等省的发展中体现得非常充分。这些地区“一镇一品”的特色经济充满活力,带来了县域经济和区域经济的兴旺,成为地区经济的有生力量和国家经济发展的重要推动力量。从这个意义上说,小城镇兴,则县域经济兴;县域经济兴,则区域经济兴;区域经济兴,则国家经济兴。

第三,要把实施物理改造和提高农民素质有机结合起来。一方面,要把区域文化融入到小城镇的物质基础设施的建设中,使之成为引领农民提高素质的载体;另一方面,特色小镇建设应通过市场化的方式、市场化的模式,在政府的引导下更

加紧密地同农村、同农民、同农业进行结合,使我们的“三农”走向现代化。

要稳步健康地推进特色小镇建设,需要做到以下几点。

一是“就汤下面”,要充分利用现有基础,以形成区域特色为导向适当进行改造。对已有小城镇的改造要立足于维护原有的优美生态;对必须进行的新镇建设,不应随意布点,也不能借机大规模建镇。

二是“量力而行”,总体规划可以做得完备一些,注重长远发展和各种功能配套,但在建设改造的步骤上应循序渐进、分步展开。

三是“一石多鸟”,要把小城镇建设与发展特色产业、促进乡村振兴、与推进城乡协调发展、优化区域空间格局,与建设美丽田园、保护生态环境等有机结合起来。