

智库圆桌(第65期·总184期)

促进特色小镇规范健康发展

特色小镇是统筹城乡发展的重要载体,不仅有利于促进特色鲜明的产业形态发展,增强小镇吸纳周边农村剩余劳动力就业能力,而且有利于完善村镇基础设施建设,彰显当地特色传统文化,有效带动村镇经济社会文化协调发展。“十四五”规划纲要指出,要按照区位条件、资源禀赋和发展基础,因地制宜发展小城镇,促进特色小镇规范健康发展。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

截至2021年
全国有1600个左右特色小镇

共吸纳
就业人数
约440万人

累计完成投资
约3.5万亿元

数据来源:国家发展改革委、
浙江省发展改革委、江苏省发展改革委



目前,我国特色小镇
发展总体情况如何?

小特美建设乡镇新型发展空间

形态小而美、机制新而活的新型发展空间,在推动经济转型升级和新型城镇化建设中具有重要作用,也是当前推动乡村振兴战略实施、加快建设农业强国的重要抓手。

从特色小镇的类型看,国外一般有以下几种:一是科技总部型小镇,例如美国的山景城,拥有谷歌、微软等企业,是美国人均收入最高的小镇之一;二是特色产业型小镇,例如被誉为世界香水之都的法国格拉斯小镇、以举办世界经济论坛会议而闻名的瑞士达沃斯小镇等;三是特色文化型小镇,例如西班牙“蓝精灵村”胡斯卡小镇、以剑桥大学为主要文化地标的英国剑桥小镇,等等。

在我国,特色小镇可分为产业集聚型、环境依赖型以及文创延伸型。产业集聚型特色小镇主要集中于经济发展程度较高的地区,依托当地高新技术产业、新兴产业或者特色产业。例如山东济南中欧装备制造小镇、浙江杭州云栖小镇和萧山机器人小镇等。环境依赖型特色小镇主要集中于资源优势突出的地区,基于特色区位条件、资源禀赋以及生态环境的观赏价值而建立。例如浙江的仙居神仙氧吧小镇、武义温泉小镇、建德航空小镇、萧山空港小镇、吉林长春双阳梅花鹿小镇、云南临沧博尚

茶马古道小镇等。文创延伸型特色小镇主要集中于历史文化特色鲜明的地区,基于当地历史文化发展脉络或时代特征的文化内涵而建立。例如海南琼海大路农耕文明小镇、北京密云古北水镇、山西晋中平遥古城、广东新兴禅意小镇、浙江丽水长寿小镇等。

自2014年以来,我国特色小镇建设主要分为以下阶段。2014年至2016年为试点阶段,由浙江提出并在当地进行特色小镇建设。2016年至2017年为示范阶段,各部委与地方政府密集出台相关政策。2017年至2019年为成熟阶段,包括理念模式、制度供给、技术管理等方面的基础支撑水平逐渐提高,特色小镇建设基本规范化。2020年以来建设重点转入规范纠偏与健康发展引导,从注重数量逐步转向注重质量。对特色小镇清单进行动态调整,同时,清理清单外“特色小镇”,对此前已建设或命名的特色小镇进行全面审核,对不符合要求的进行清理或更名,特别是重点对虚假虚拟的“特色小镇”进行了清理,各省份清单内特色小镇减少至1600个左右。其中有19个省份清单内特色小镇数量少于50个,“少而精”导向初步形成。

提供政策支持。

然而,特色小镇发展也面临一些困境,例如产业发展功能架构不优、内生动力不足、集聚效应不突出,亟需明确特色小镇产业发展功能定位,理清其多元复杂关系,全面构筑产业支撑,激活产业动能,助力特色小镇规范健康发展。

生产生活生态“三生融合”是特色小镇的本色。在功能定位上,特色产业是带动生产的主要载体。产业是发展的根基,特色小镇要发挥吸引人才和资源集聚的独特优势,培育特色小镇创新创业生态,深化多主体利益联结机制,带动就地就近创业就业,实现特色小镇经营有效益。特色产业是富裕生活的关键支撑。特色小镇产业要有大融合思维,做好产业发展与社区功能相融合,完善公共服务的同时注重优秀传统文化传承。特色产业是保护生态的重要屏障。绿水青山就是金山银山,特色小镇产业发展要遵循大生态理念,以现代产业为引领改变产业发展方式,保持山水田园生态底色,提升生态系统质量和稳定性,实现产业与生态共生。

未来在特色小镇发展上要处理好三个关系。注意数量与质量的关系。避免产业项目盲目选定,着急上马,过于注重数量而忽略了质量,应立足地方特色产业发展,延伸产业链,提高产业附加值,推动特色小镇高质量发展。处理好时间与空间的关系。文化旅游、农业生产等类型的特色小镇,面临着资产季节性利用不足和空间复合性利用率不高等问题,要立足小而巧、小而精、小而美,在时间上要提高效率,在空间上要丰富用途,拓展产业功能。处理好长期与短期的关系。应遵循产业发展规律,短期要注重补齐产业链薄弱环节和结构性短板,夯实产业基础,长期要瞄准高端产业,加快主导产业外溢,推动块状经济向产业集群转型。

四是强化产业政策支撑,发挥组合效应。针对特色小镇产业发展薄弱环节和结构性短板,地方政府积极出台土地、金融、市场、人才等支持政策,为特色文化传承、特色产业聚集及特色企业发展

提升文旅特色小镇品牌价值



我国文旅特色小镇在塑造品牌形象方面做了哪些探索?

戴俊骋(中央财经大学文化与传媒学院副院长、教授):文旅特色小镇是我国特色小镇的主要类型。在国家公布的第一批127个特色小镇中,旅游发展型和历史文化型特色小镇的数量占到69%;在第二批276个特色小镇中,这两个类型小镇数量占比有所下降,但也接近60%。与其他类型小镇相比,文旅特色小镇走的是历史文化与地方旅游相结合的发展道路,看似门槛较低、条件较为宽松、产业模式较为简单,实际上由于文旅特色小镇数量多分布广,在创新机制构建、特色产业培育、美丽宜居环境建设方面挑战更大,竞争更为激烈,打造差异化品牌优势成为文旅特色小镇突围的重要抓手。

当前文旅特色小镇在塑造品牌过程中,普遍存在一些问题。一是品牌定位不够清晰,未找准目标市场,一味标新立异,贪大求洋,同质化现象突出。二是品牌内涵空心泛化,对品牌塑造理解简单,仅停留在形象标识系统的视觉传达层面,缺少对地方文脉的梳理,对本土文化挖掘不足。三是品牌变现能力不足,品牌价值被低估,缺乏彰显品牌价值的文旅产品和服务支撑。四是品牌传播方式陈旧,固守传统传播方式,不熟悉新型营销平台和手段,尚未顺应文旅消费市场的巨大变化,缺乏拥抱新兴消费群体的魄力。

对此,国内部分文旅特色小镇迎难而上,在品牌定位上见真章,充分进行市场调研,找准细分市场;在品牌文化内涵挖掘上下功夫,赓续小镇历史文脉,讲好小镇故事;在品牌价值提升上聚合力,持续打造支撑品牌价值的文旅产品矩阵;在品牌传播方式上用巧劲,依托层出不穷的精品活动和推陈出新的营销手段,把文旅特色小镇品牌不断擦亮。

安徽松鼠小镇以芜湖著名坚果品牌“三只松鼠”受众为基础,定位于吃着“三只松鼠”的年轻一代,瞄准其长大后成家立业后衍生的家庭亲子游群体,通过各种社交媒介的传播助力,强化与原有互联网电商“三只松鼠”消费群体的交互黏性,把“食松鼠”变为“玩松鼠”,充分发挥从食品品牌到文旅小镇品牌的联动效应,并以最新数字化手段推动游乐体验升级,一举打响松鼠小镇作为新型娱乐综合体的品牌知名度。

贵州丹寨万达小镇着力塑造“非遗之乡”品牌,不断发掘非遗资源,把分散在丹寨县各处的8项国家级、22项省级和34项州级非遗项目,通过发掘当地非遗文化的内在一致性不断串联聚合在一起。小镇巧妙利用苗族侗族自然环境特点,利用S形纵向三街、10多条横向巷道的空间秩序布局方式,尽可能整体还原大量孕育非遗文化的本土风貌,以点带面构筑出富含丹寨地方性特征的小镇非遗文旅品牌体系。

四川安仁古镇是中国博物馆协会命名的全国唯一的“中国博物馆小镇”,于2022年成功创建国家5A级景区。安仁古镇从打造伊始,就不断着力提升“中国博物馆小镇”的品牌价值,编制了《安仁文创办集聚区产业总体规划》,以建川博物馆聚落、刘氏庄园博物馆为核心,充分利用闲置的民国公馆资源,发展出拥有唐卡博物馆、钱币博物馆、咖啡博物馆等60多座特色微型博物馆群落。安仁小镇也由此走出一条“文博+文旅+文创”的创新融合发展路径。

作为江南六大古镇之一,浙江乌镇有几千年的历史积淀,最早以“中国最后的枕水人家”闻名于世。但乌镇文旅小镇品牌开发从不限于发掘自身历史,不拘泥于“江南水乡”,它通过植入乌镇戏剧节,塑造了文化乌镇新品牌,拓展了其品牌价值中链接传统和本土、面向未来与国际的特征。此外,通过世界互联网大会,让科技赋能乌镇品牌建设。2023年4月,元宇宙共创大会在乌镇召开,让元宇宙成为乌镇的一张新名片。

总之,文旅特色小镇品牌要具备持久生命力,应注重“内外兼修”,既要对外找准定位,不断跟踪市场,阐释品牌内涵;又要注重地方性挖掘,打造高质量的文旅产品,让品牌名副其实。归根到底,还是要守正创新,在不断发掘地方特色文化基础上,借助最新的科技手段和传播方式,提升文旅特色小镇的品牌核心价值。

立足资源产业培育特色小镇



各地在打造特色小镇过程中是怎样选择和培育特色产业的?

贾伟(中国农业科学院农业经济与农村发展研究所研究员):特色小镇是激活城乡要素、主体、市场活力的新引擎,也是全面推进新型城镇化和乡村振兴协同发展的新支点,产镇相融互促是其健康可持续发展的新形态。近年来,在一系列特色小镇培育发展和引导规范政策支持支持下,形成了一批特色产业鲜明、空间集约高效、生产生活生态融合顺畅的特色小镇,为区域经济转型升级注入新的活力。产业是培育特色小镇的核心,产业特色是重中之重。集中优势,将特色做到极致,推动产业集聚、促进产业融合,赋予了特色小镇“精而强”的产业活力。各地特色小镇发展积累了丰富经验,展现了“小”产业“大”价值。

一是立足产业基础,强化特色效应。结合本地资源禀赋、区位优势、产业基础和政策红利,因地制宜、突出特色、紧抓机遇、合理谋划,主攻最有基础、最有优势的特色产业,避免产业竞争同质化。江苏苏州的苏绣小镇,依托2000多年的刺绣文化历史,充分发挥苏绣产业载体、结构、特色、人才独特优势,打响了非遗主题牌,吸纳当地产业就业近万人。

二是延伸产业链条,放大集聚效应。以补链、强链、延链推进横向产业链条延伸、纵向产业功能拓展,持续放大产业集群效应、规模效应。山东济南中欧装备制造小镇大力发展航空产业、电子信息、智能制造等主导产业,配套建立航空、精密机械、半导体产业集群,实现研发、制造双驱动。

三是优化产业要素,发挥乘数效应。紧扣特色小镇生产、生活、生态功能相融相促主题,构建“中心城市+特色小镇”现代化产业集群,加快城乡要素流动,发挥农村产业融合和城市投资驱动相结合的乘数效应。河北唐山花乡果巷特色小镇整合农业、城镇、科技、文化、创新等要素,构建农旅双链协同发展的综合体。

四是强化产业政策支撑,发挥组合效应。针对特色小镇产业发展薄弱环节和结构性短板,地方政府积极出台土地、金融、市场、人才等支持政策,为特色文化传承、特色产业聚集及特色企业发展

2022年

浙江省

特色小镇总产出

1.98万亿元

建有省级以上研发机构

1056个

集聚高新技术企业

3188家

江苏省

特色小镇实现总产值

7081亿元

吸纳就业

62.7万人



在特色小镇建设标准和评价体系方面有哪些制度供给?如何促进其规范健康发展?

年猛(中国社会科学院农村发展研究所城乡关系研究室主任):为进一步明确特色小镇发展定位、聚焦特色主导产业,加强顶层设计,强化激励约束和规范管理,推进特色小镇高质量发展,2020年《国家发展改革委关于促进特色小镇规范健康发展的通知》明确了全国特色小镇发展的总体要求、主要任务和规范管理重点。2021年,国家发展改革委联合自然资源部、生态环境部等10部委出台《关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知》,围绕空间布局、质量效益、管理方式、底线约束等方面明确提出了13项具体指标,确保不突破合规用地、生态环保、债务防控、房住不炒和安全生产五大底线,为全国特色小镇建设提供了具有普适性特征的基本操作指引。同时,又对先进制造、科技创新、创意设计、数字经济、金融服务、商贸流通、文化旅游、体育运动、三产融合九大主要类型特色小镇提出了单独的建设规范性要求。

为统筹和引导国家特色小镇规范建设和高质量发展,2022年国家市场监督管理总局和国家标准化管理委员会发布《特色小镇发展水平评价指标

体系》,规定了特色小镇发展水平评价的基本原则、指标体系与计算方法等。这强化了对已建成并运营的特色小镇的考核评价,为处于建设培育阶段的特色小镇提供基本参照,防止特色小镇建设偏离国家政策导向。同时,该评价指标又明确表明各区域可依据自身发展特征进行指标增减,避免由于考核评价同质化而无法凸显地方特色。

从2017年国家发展改革委等部门发布《关于规范推进特色小镇和小城镇建设的若干意见》以来,经过持续规范和纠偏,特色小镇概念不清、盲目发展、房地产化等问题得到有效解决和抑制,但仍面临产业同质化、基本公共服务等生活配套设施不足、区位布局缺乏科学性合理性等难点。

为尽快将特色小镇打造成为我国经济高质量发展的新平台、新型城镇化建设的新空间、城乡融合发展的新支点和传统文化传承保护的新载体,针对当前特色小镇发展面临的主要问题和困境,建议在以下制度政策层面进一步完善。

第一,完善全过程监管体系。加强对特色小镇前期规划、中期建设和后期运营的全过程监管。前期规划阶段,国家有关部门联合省、市、县等相关监管主体,针对特色小镇规划和建设方案的科学性与合理性进行严格审核,严把准入门槛。中期建设阶段,严格按照规划和建设方案进行,坚持“一张蓝图绘到底”,不可随意更改方案。后期运营阶段,各省依据本地特征和发展变化,落实清单管理要求,制定动态管理和监测办法,

强化底线约束。

第二,强化要素支撑。用地方面,鼓励各地在编制国土空间规划时,优先保障特色小镇建设空间,给予特色小镇在盘活存量建设用地和高效土地以及农村集体经营性建设用地直接入市等方面更大自主权。资金方面,统筹中央预算内资金、省内财政专项资金、地方政府专项债券等向特色小镇倾斜,鼓励各省探索多级政府和社会资本通过联合投资等方式建立特色小镇发展基金,推动政府搭建特色小镇企业与各类金融机构、多层次资本市场对接的金融平台。科技和人才方面,鼓励各地依据产业发展需求,引导实验室等各类创新载体向特色小镇布局,通过建立特色小镇服务专家库、制定人才奖励政策等方式,解决特色小镇发展面临的人才短缺问题。

第三,创新政府管理方式。针对特色小镇创新范围较小、风险相对可控等优势,创新政府管理方式,实施政府管理“正面清单”和市场运营“负面清单”制度。此外,通过构建特色小镇数字化平台,完善数字化管理应用场景,嵌入智慧监管、智慧治理、智慧交通等模块,实现对特色小镇发展的实时监管、动态监测和及时预警,提升特色小镇的社会治理和公共服务水平。推进特色小镇产业向智能化、绿色化、高端化转型升级,提升产业竞争力。特色小镇相关运营企业积极利用互联网平台,精准识别消费者群体、消费者需求倾向等,不断提升特色小镇品牌知名度。