

推进我国特色小镇科学健康可持续发展

□ 刘凡熙

特色小镇处于城市与农村的过渡地带,是集非农业、吸纳农业转移人口的重要载体。特色小镇是当前推进供给侧结构性改革的重要平台,是深入推进新型城镇化建设的重要抓手,有利于促进大中小城市和小城镇协调发展,有利于充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用,为建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系、推动乡村振兴战略落地生根,提供有效途径。

小城镇发展的三个阶段

——快速发展阶段。自1983年我国著名社会学家费孝通先生发表《小城镇,大问题》以来,经1998年中共中央《关于农业和农村若干重大问题的决定》明确“发展小城镇是带动农村经济和社会发展的一个大战略”。在20世纪80年代和90年代,乡镇企业和小城镇都实现了较快发展,乡镇企业吸纳了超过1亿农村劳动力的转移就业,较好地安置了当时的农村富余劳动力,对镇村经济发展做出重要贡献。

——明显放缓阶段。2000年以后,随着国有企业改革不断推进、外资企业大量进入,城市开始鼓励发展多种所有制经济之后,乡镇企业以及小城镇的发展开始明显放缓,绝大多数乡镇企业改制,成了个体、私营或股份制企业,“以工补农”的机制开始消退。此外,加工工业快速向沿海发达地区、大中城市和一些加工增值潜力大的优势农产品产区集中,乡镇企业“村村点火、户户冒烟”式的发展阶段宣告结束,农业富余劳动力的就地、就近转移也转变为背井离乡的民工潮。

——提速提质阶段。随着我国进入经济新常态,外贸发展进入规模扩张放缓的平台期,依靠外贸加工提供的新增就业岗位逐渐收缩。同时,第一代农民工因年龄、身体原因返乡意愿逐渐增强,第二代农民工返乡创业现象开始增多,小城镇经济再次成为解决农民工就近就业、推进新型城镇化、

促进农村消费的重要抓手。现阶段推进的小城镇建设,将不再沿袭20世纪80年代的低成本、高消耗、高排放的发展模式,而是重在提质增速,坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,推进培育特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小城镇。

小城镇发展存在的主要问题

——发展建设资金投入不足。发展建设资金不足,弱化了镇政府对小城镇建设的积极性,是小城镇建设发展中普遍存在并且首当其冲的问题。首先,小城镇建设的资金渠道单一,主要是政府投资,镇政府部门在调动社会资金参与城镇建设面的资源和能力普遍不足。其次,镇政府没有财政收支权力,难以用于兴建小城镇基础设施。再次,村镇企业债务融资的信用普遍不足,也缺乏为中小规模的村镇投资决策和经营管理提供咨询服务的中介组织。

——盲目建设缺乏科学规划。小城镇的现有规划普遍滞后,标准和规格均不高,大部分都是按照行政区划和管辖范围内的局部利益盲目建设,很少根据自然经济圈、整体功能和区位优势布局,造成城镇空间布局不合理,重复投资、重复建设严重等问题。不少地区小城镇十分密集,镇与镇之间规划建设上各自为政,要素集聚能力差。小城镇建设往往忽视生产、生活、生态等功能分区,不注重各功能区块的协调布局,不重视生态环境规划,工业区和居住区之间缺少必要的绿化隔离;工业用地比较粗放,单位建设用地的产值很低;建筑规划设计趋同,当地文化特色不鲜明,往往产生“千镇一面”的现象。

——产业发展同质现象严重。小城镇的产业发展没有充分地利用市、县的产业资源参与更大尺度的分工,导致城镇产业与城市大工业的同构性较大,在市场竞争中往往处于不利地位。以传统产业为主,附加值较低。资源型与初浅粗加工产品相对多,深加工工业产

品相对少。传统的劳动密集型工业多,技术密集型企业 and 战略性新兴产业较少。生产设备比较落后,耗材耗能多,产品档次、水平与质量较低。

——镇域人口规模普遍偏小。目前我国规定的建制镇设置标准偏低,一些地方为了提高城镇化水平,降格以求,突击建镇,导致很多建制镇只是行政建制意义上的升级,并没有真正提升其人口和产业集聚能力。我国建制镇的平均人口规模在8000人左右,镇域人口密度4899人/平方公里,与一般认为的3万人-5万人的合适人口规模相差较大。中西部地区建制镇规模则更小,有些镇甚至仅有一两千人口。小城镇人口规模偏小,必然导致城镇发展空间和辐射区域狭小,规模效应难以充分体现,集聚效能和辐射能力差,城镇功能不完善。此外,镇域规模小,但其财政供养人口却很多,居民负担过重。

——公共服务配套有待改善。在小城镇的公共服务供给方面,交通和安全用水的情况相对比较好,但是在教育、医疗、文化、养老等领域,当前的供给水平仅仅能够满足群众的初级需求,离“学有优教、病有良医、老有善养”等还有很大的提升空间。配套基础设施建设存在很多欠账,部分小城镇甚至没有路灯、上下水设施、垃圾污水处理设施等,距城镇化要求的生活方式存在明显的差距。尤其是城镇近郊的居民,其居住条件、生活环境仍处在农村水平。

——行政管理体制创新不足。现行的乡镇行政管理体制在经济社会管理、财政税收、建设规划等方面无法全面履行管理职能,使得乡镇政府长期处于责任大、权力小、功能弱、效率低的困境。一是镇政府缺乏匹配的社会管理权,如城建、环保、治安、节能、消防、卫生防疫等部门,90%以上的事项需要上级部门审批才能执行,且程序繁琐,工作效率低。二是镇政府没有独立财权,镇政府的大部分财政收入要上交到县级政府,镇政府自身可支配财力十分有限。三是镇级

政府没有独立的规划权,乡镇规划建设管理的行政审批和监管,主要是由县级以上地方人民政府行使。

小城镇健康发展的政策建议

——多元化小城镇建设融资渠道。要充分用好政府性资金、开发性金融、政策性金融、商业金融、社会资金,促进小城镇建设的融资渠道多元化。一是加强政府性资金的杠杆撬动作用,加大各类财政性资金的投入,倾斜支持小城镇开发建设。二是加强开发性金融的基础性作用,引导开发性金融加大对小城镇基础设施、产业配套设施建设的长期资金支持。三是加强政策性资金的助推作用,鼓励农发行加大对小城镇、三农领域的金融支持。四是加强商业金融的促进作用,鼓励商业银行加强对乡镇龙头企业、个体经营户的信贷支持。五是发挥社会资本生力军作用,积极推广PPP模式,鼓励社会资本投入小城镇建设,改善建设运营效率。

——加强小城镇发展建设规划。强化规划统领,科学推进小城镇建设。一是支持小城镇编制总体规划及其控制性详细规划,促进小城镇建设健康有序发展。二是配套完善相关专项规划,探索推进“多规合一”,塑造富有特色与活力的城镇风貌,展现历史沿革和传统文化,传承城镇个性、个性和民俗风情。三是成立乡镇规划所,增加规划人才配置,负责村镇规划建设监管工作。四是健全县、乡镇、村三级规划建设管理巡查执法监督网络,加强规划管理,严厉打击未批先建、少批多建、乱批乱建等违法现象。

——构建特色鲜明的产业形态。坚持把发展实体经济、促进产业集聚作为小城镇发展的核心。一是根据区位优势、资源条件、历史沿革和经济基础,按照“突出主业、三产融合”的思路,宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜游则游、宜教则教,确定小城镇的主导产业。依托主导产业,形成拳头产品,引领市场发展。推动相关配套

产业发展,推动一、二、三产业融合互动。二是在小城镇区域内,推动形成产业集聚,畅通产业信息、增强产业活力、节约交易成本,形成产业抱团发展,提高产业发展的规模效应和综合竞争力。三是加大对龙头企业的扶持力度,充分发挥龙头企业对产业发展和经营主体发育的引领和带动作用。四是加强创新和品牌建设,发展品牌产业、品牌产品和品牌服务,提高品牌的知名度、美誉度,用特色品牌占领市场。

——推进小城镇基础设施建设。补足小城镇基础设施建设“短板”,加强城市、乡镇、农村之间的交通、商品、信息的沟通联系。一是加快市政基础设施建设,加强道路、电力、通信、给排水、环卫、地下管网等基础设施建设,加快推进城乡一体的公共交通体系,构建给排水、垃圾污水处理等市政基础设施体系,促进乡镇基础设施向周边农村延伸。二是完善行政管理、教育科技、文化旅游、体育、医疗卫生、商业金融、社会福利等公共服务设施建设,加强公共服务综合信息平台建设,着力改善小城镇的人居环境质量。三是推进环境优美的宜居社区建设,加快保障性住房建设,努力实现“住有宜居”。

——创新小城镇行政管理体制。推进体制创新,加快乡镇行政管理体制改革,切实提高乡镇政府的政务服务能力。一是扩大经济社会管理权限,重点强化镇级政府发展产业经济、提供公共服务、加强社会管理和城镇规划建设等职能,完善基层政府财力与支出责任相匹配的县镇财政关系,提高镇级政府的财政分成比例。三是完善城乡社区治理体制,厘清镇政府与基层群众性自治组织的权责边界,推进城乡社区服务体系建设。四是增强乡镇用权自主权,完善人才引进机制,吸引更多人才扎根乡镇、服务乡镇。

(作者系英国伦敦大学国王学院中国问题研究中心博士研究生)



定位于时尚产业的杭州特色小镇——艺尚小镇近日联手中国十佳时装设计师张义超打造的“合集置和”艺术生活空间,在杭州举办首届跨国首饰嘉年华。图为张义超(左三)向来宾介绍首饰。

盛佳鹏 摄

找准定位才能建出特色

□ 吕德文

住建部、国家发改委及财政部去年7月联合发布通知,决定在全国范围开展特色小镇培育工作,各地特色小镇建设随即迅速展开。但随着特色小镇迎来建设热潮,也有舆论指出一些隐忧,比如一些地方在概念理解上存在偏差,标准单一,部分特色小镇缺乏持续成长支撑因素等。笔者认为,在城镇化背景下找准定位,是特色小镇建设顺利开展、让特色小镇真有“特色”的前提。

特色小镇概念及其最初建设经验源自浙江省,至今为止仍有活力的特色小镇也大多集中在江浙地区,这与长三角地区的城镇化历程有直接关系。从江浙的经验看,特色小镇是二三产业发展到一定阶段的产物,它服务于工业化、城镇化。长三角已形成城市的事权和支出责任,完善镇级政府财力与支出责任相匹配的县镇财政关系,提高镇级政府的财政分成比例。三是完善城乡社区治理体制,厘清镇政府与基层群众性自治组织的权责边界,推进城乡社区服务体系建设。四是增强乡镇用权自主权,完善人才引进机制,吸引更多人才扎根乡镇、服务乡镇。

因此,以旅游、产业集聚为主要特色的特色小镇,在未开展特色小镇培育工作之前便已星罗棋布。某种意义上,特色小镇概念的提出是对当地城镇化经验的总结,以适时引导更高质量的城市化建设。

在广大中西部地区,并非不存在已融入城市体系的小城镇。比如,大城市周边或旅游、矿产资源较为丰富的小镇,也可创建高质量、有活力的特色小镇。但在城市化发展水平仍较低的情况下,大多数中西部

小城镇还缺乏“特色”起来的

基础,功能定位也不是生产性的,而是生活性的。具体而言,在农业型地区,小城镇的主要功能是一种集市经济,主要服务于地方性的农业生产及社会交往。进入新世纪以来,随着城乡统筹及公共服务均等化的发展,小城镇在为农村农民提供较好公共供给方面发挥了不可替代的作用,也为医疗、教育、文化等基础设施的完善提供了落脚点,方便农民均等地享受国家提供的公共服务。

因此,中西部小城镇建设应定位在提供一般性的公共服务上,小城镇建设也应是基础性的,主要是为无法进入大城市的农民提供并不算差的退路。在缺乏基础条件的情况下追逐特色小镇建设,既无必要,也不符合农民需求。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,而要振兴乡村,小城镇建设的准确定位至关重要。一方面,要避免农业型地区的小城镇建设得像城市,指望其成为地区经济发展动力既不现实也无必要。另一方面,也要避免小城镇建设无序发展,影响农村基本公共服务质量。当前,特色小镇建设应因地制宜。已融入城市体系的小城镇可发挥生产灵活、生活舒适、生态优美等优势,建设更高质量的城镇化;而农业型地区的小城镇,不应一味追求“特色”,而应扎实做好基础设施建设,搞好公共服务,成为乡村振兴的战略支点。

(作者系华中科技大学中国乡村治理研究中心副教授)

特色小镇发展须立足“根”和“魂”

□ 朱琳琳

历史文脉是特色小镇发展之“魂”。在过去一轮城市化进程中,许多城市的历史文脉被破坏、历史记忆被抹去,“千城一面”的现象十分突出。

从全国来看,当前一些特色小镇的建设也出现了类似的问题。一是同质化倾向有所显现。要么修建清一色的仿古建筑、售卖同一产地的旅游产品、开展大同小异的民俗文化旅游活动;要么盲目照抄照搬国外特色小镇的做法,起洋名、建洋楼……一些特色小镇不仅没有体现出独特的文脉特征,相反出现“千镇一面”的苗头。二是利用国家以及各省市出台的用地、资助、融资方面的优惠政策,以开发商为主进行规划建设,甚至以开发商名称命名,导致小镇房地产业一业独大,出现新一轮的房地产炒作,甚至最后出现无人居住的“空镇”“鬼镇”。三是延续以往的开发区模式进行建设。开发区模式在我国工业化与快速城市化过

程中曾经发挥过巨大作用,但是开发区模式承载的更多的是经济发展功能,对公共服务、生态宜居以及维护已有空间格局方面关注不足,不利于特色小镇的发展。

特色小镇作为传承和弘扬民族文化、展现中国文化魅力、提升文化自信的重要载体,其灵魂在于其具有差异性的历史文脉。这种差异性一是体现为地方性。位于江汉平原南部的天门市岳口镇与神农架林区红坪镇,在地理地貌、建筑形态、人文风情、非遗形态等各方面都是异质的,展现出我国不同地域文化的独特魅力。二是体现为民族性。此次入选全国特色小镇的湖北恩施州利川市谋道镇就以土家族、苗族等少数民族人口占绝大多数,具有独特的风俗习惯和民族文化。三是体现为历史性。文化是传统性与现代性、本源性与前进性并存的,许多尚未经历上一轮城市化洗礼的小镇保留着较为完好的传统性与本源性,历经岁月的洗礼,已经融入小镇的

历史文脉之中,弥足珍贵,应该加以恰当的维护和更新,发展成为小镇的独特特征。

人文关怀是特色小镇发展之“根”。传统的城市化与工业化是联系在一起的,城市在齐整规划的同时,也带来了人与自然的疏离、人与人的疏远、传统与现代的割裂、生态环境的恶化等城市病。作为新型城镇化载体的特色小镇,在建设要加大对人的主体性的尊重,强调人文关怀,避免新的“城镇病”的产生。

据《湖北日报》报道,英国规划学家埃比尼泽·霍华德曾针对英国乡村停滞衰败、城市畸形发展的问题,提出过新市镇发展道路,其特点一是占地规模小;二是具有健康的生活和产业;三是具有可持续发展的生态环境、完备的公共服务、便捷的交通网络,值得我们借鉴。小镇作为连接城市和农村的中间节点,具有占地小、规模小的天然特点,未来发展应该将人的需求放在首位,发展健康的需求,从而带来居民生活

水平的提升、生活环境的细节改善、公共设施的改进、老街区功能的完善等等,同时延续原有的邻里关系、尊重原有易于交往的空间、使人们感受到原有传统文脉的滋养,给人们带来健康的生活和可持续发展的生态环境。满足了这两个层面的要求,小镇才可能吸引更多的人回归小镇,并获得真正的幸福感和获得感,从而成为霍华德的“三磁铁”理论中的将城市磁铁和乡村磁铁的健康、自然、经济因素组合起来的“城市—乡村磁铁”。

文创产业是特色小镇发展之“要”。产业是特色小镇发展的经济支撑。住建部公布的两批特色小镇的产业发展模式大致可以分为两类,一是依托传统特色产业进行发展,例如传统文化景观、非物质文化遗产、休闲农业资源、特色农产品、传统工艺、红色文化资源等,湖北省的大多数特色小镇都属于此类,例如宜昌市夷陵区龙泉镇、襄阳市枣阳市吴店镇、汉派文化资源、黄冈市红安县七里坪镇、宜昌市兴山

县昭君镇和随州市随县长岗镇的文化旅游业等。二是依托新兴特色产业进行发展,包括影视、设计、互联网等新兴产业,主要以江浙一带为主。

从湖北省当前的16个国家级特色小镇的产业特色来看,大多数小镇的产业优势仍以传统特色产业尤其是文化旅游业为主。当前我国文化产业经济总量持续快速增长,文化产业发展的良好态势为特色小镇的健康、自然、经济因素组合起来的“城市—乡村磁铁”。

(作者系武汉市党校哲学教研部副主任、副教授)

以人为本建设特色小镇

□ 张晓梅

中国房地产市场的暴利时代早已结束,只重开发的模式也无法满足人民和市场需求。真正的小镇一定是让所有产品的内容围绕生活的本质,最终通过运营,让小镇每一个人能够安居乐业。

从六大维度纵深发力,来践行中国特色小镇的特色之路。公共空间、人文历史、节庆活动、美食集市、自然景观、主题内容,这六个维度是一个有机整体。建房子只是其中很小的一部分。在特色小镇具体创新落地方面,山水文园已经有了成功的案例,就拿浙江山水主题小镇——六旗乐园来说,在公共空间方面,小镇汇聚了传统的乡

村民俗文化,构建了公共社交性场所;在人文历史方面,小镇传承文化,溯源历史古迹、典故,定格灵魂;在节庆活动方面,小镇承袭传统,重视全年节庆活动,弘扬和谐;在美食集市方面,小镇打造了寻味集市,体验地道美食风情和盛宴中国;在自然景观方面,小镇设计规划建设敬畏自然,与山林和谐共处,绿色开发;在主题内容方面,小镇以人为本,以主题为魂,融合多元核心业态。

特色小镇千城一面、千镇一面,已成为我国城镇化进程中一个无法回避的问题。中国特色小镇正在经历一个大浪淘沙的过程,届时,优秀企业将崭露头角。

(作者系山水文园集团执行董事兼CEO)