

特色小镇建设释放经济增长潜力

——江西省特色小镇建设发展调研报告

□ 潘玛莉 马子健 林彤彬 楼今

当前,特色小镇建设正在经历大洗牌,特色小镇的积极意义日益凸显,但也面临诸多困难。国家发改委驻江西吉安、赣州、景德镇等地开展调研,通过实地考察南康家居小镇、景德镇市陶瓷文创小镇、航空小镇等特色小镇,以及与相关政府部门座谈访谈,深入了解了江西省特色小镇建设发展情况。

取得阶段性成效

目前,江西共制定省级特色小镇(城)镇创建名单65个,包括省级特色小镇39个,省级特色小镇26个。此外,江西各市县层面也同步开展了市县特色小镇创建工作,共创建市县特色小镇34个、特色小镇69个,另有企业命名的小镇25个。

各地高度重视、主动作为,特色小镇建设取得阶段性成效。

特色产业加快发展。各地把特色产业鲜明和有发展潜力的优势产业,作为主导产业来精心打造,逐步形成了各具特色的产业集群。2018年江西全省特色小镇(城)镇主导产业产值约1289亿元,其中有18个小镇主导产业产值超10亿元。比如,南康家居小镇家具产业产值约340亿元、金溪香谷小镇香精产业产值约100亿元、景德镇航空小镇航空产业产值约93亿元。

基础设施更加完善。江西省大力推进小镇基础设施和公共服务建设,2018年新建、改建基础设施和公共设施项目总投资分别达87亿元、137亿元,完成投资分别达35亿元、79亿元,小镇功能和人居环境不断改善。

发展活力逐步增强。各地在创新特色小镇体制机制上狠下功夫,坚

持市场化运作,深化“放管服”改革,大力推行PPP模式,各种生产要素迸发出新的活力。据统计,2018年全省特色小镇(城)镇建设吸纳社会资本约422亿元;全省特色小镇(城)镇共实施PPP项目49个、总投资约217亿元。

定位不准 特色不足

在当前各地对特色小镇热情不减的背景下,特色小镇建设发展过程中也暴露出一些问题,主要表现在以下方面。

地方政府干预过多。地方政府作为特色小镇的主要设计者,对特色小镇产业定位、空间形态、建设内容、投资总量、运行方式与建设进度等均设定了要求,有浓厚的计划色彩,容易忽略特色小镇资源禀赋、发展目标和经济社会发展阶段差异,在强烈的绩效动机和强大的行政权力下,设定过于僵硬、急功近利的标准。有些缺乏基础的地级市甚至提出要建设几十个特色小镇,忽视了经济发展规律和城镇化规律。

市场定位不够精准。有些特色小镇建设过程中对市场规律、成本选择、要素自然聚集等因素缺乏足够的重视。部分文旅小镇地理位置偏远,没有足够的周边市场支撑,仅靠吸引几百公里以外的远方游客来维持运营,成功率较低。一些基于制造业的特色小镇,脱离产业配套、区位交通等因素凭空打造制造类产业园区,难以实现要素集聚和生态宜居。一些新兴科技特色小镇由于没有与消费市场和人才市场形成良好互动,难以有效吸引高素质人才。

产业支撑能力不强。产业是特色小镇的核心,也是重要支撑。特色小镇要有竞争力,关键是要打造特色

产业。与发达省份相比,江西省特色小镇产业特而不强、特而不新、特而不优,要素集聚不强,产业基础不扎实,缺乏在全国范围内有影响力、有竞争力的特色主导产业。有些特色小镇没有从自身资源禀赋出发,找准最有基础、最有优势、最有潜力的产业,只是片面追求上量上规模、“赶时髦”,甚至有些小镇盲目引入房地产开发,导致住房成本增加,对其他优势产业产生了强烈的挤出效应。

千镇一面特色不足。部分地区对自身产业、文化、生态、区位、地貌、建筑等资源研究不透、挖掘不足,导致小镇特色不够明显。比如,一些地区在特色小镇规划过程中片面将“风貌保护”理解为仿古装饰,古建筑要素的滥用与生硬堆砌现象较为普遍。一些地区的小镇大拆大建,生造特色,建筑风格千篇一律,缺乏特色,如徽派马头墙建到了小镇,甚至出现与本土文化毫不相关的荷兰风车、教堂尖顶等“中西结合”元素。

资金保障捉襟见肘。充足的资金投入是特色小镇持续健康发展的有力保障,而仅依靠有限的政府财政资金和国家扶持资金是远远不够的。特色小镇涉及基础设施和生态环境相关建设,回报时间长、收益率低,社会资本参与的积极性不高。受政府融资数量的限制,特色小镇对于资金的大规模、持续性需求难以得到满足,加之建设进度缓慢也容易使金融机构和社会力量失去信心。据统计,2018年江西省有13个特色小镇吸纳社会资本不足1亿元。

体制机制不够完善。部分特色小镇在土地运作、扩权强镇、城镇管理等方面面临诸多掣肘。一方面,我国城市管理体制中,大城市具有整个行政

区域的管辖权,不同等级城镇在建设用地指标等计划资源分配方面不均衡,“向心化”资源聚集态势突出。特色小镇多位于郊区,范围内多是集体土地,其开发利用受到法律法规较多约束。另一方面,特色小镇基础设施建设工程量大、资金量大,PPP等领域法律法规存在制度空白,加大了社会资本进入的难度。

以体制改革促小镇发展

特色小镇有助于释放增长潜力、畅通经济循环,是缓解不平衡不充分发展问题的有效药方。为进一步规范特色小镇建设工作,提出以下建议。

加快推进管理体制变革。积极推动城镇等级化行政管理体制改革,通过改革赋予小城镇在土地、财政、税收、融资等方面更多自主权,激发特色小镇发展活力。进一步明确城乡建设用地增减挂钩、存量土地转换为特色小镇、低丘缓坡地用于特色小镇建设等土地政策。按照“小城镇、大服务”改革方向,通过政府工作信息平台提供信息传递、中介服务和监督管理等服务,推进权力清单、责任清单和负面清单管理模式。注重规划的弹性,坚持市场与企业的主体地位,为市场的不确定性留出调整空间。

积极推动功能融合升级。强调特色小镇功能复合,着力完善基础设施,使其能主动承接大城市人口、产业及其服务功能的疏解,谋求区域可持续发展。强调产业和文化在激发

空间活力方面的作用,寻求差异性定位,把握价值与优势的整合创新。呼吁人文关怀,尊重小镇的历史文脉,把握空间尺度,营造真正人性化空间。立足特色小镇产业突出功能,积极探索多元化建设模式,提升核心竞争力。打造“特色小镇+”的品牌,通过多要素集成、多业态聚合、多功能融合,搭建以城带乡、城乡互动的有效载体,构建创新创业平台,激发市场活力和社会创造力。

深挖特色优势推动差异化发展。深度挖掘小镇的传统文化,形成自身独特的文化标识。综合分析气候特征、山水水系、本土植被、历史沿革、文物分布、民风民俗、视线通廊、用地现状、交通系统、公共设施设置等多种因素,配以适合的空间总体序列与节奏、建筑风格、建筑高度、建筑群体组合模式、建筑单体风格与形式语言、建筑材料、建筑色彩,不拘泥于传统规划对片区整体风格、结构的打造,而是针对地块不同现状条件和未来功能需求,采用因地制宜的改造更新手法,通过本土化、个性化、精细化的设计语言塑造特色,传递出神形兼备的小镇特征。

加大资金保障力度。在财政支持方面,参照2014年财政部、国家发改委、住建部三部委联合推进建制镇示范试点的支持政策,对全国特色小镇每年安排一定数量专项资金予以支持。在投资支持方面,采取社会化运作模式,将部分基础设施建设交由社会主体参与承担。在债券发行方面,将特色小镇专项债列入国家年度地方政府债券发行计划,主要用于支持特色小镇完善基础设施和培育特色产业。

(作者系国家发改委地区司、国防司、规划司、法规司挂职干部)



江西都昌:为候鸟建“家园”

为推动鄱阳湖地区的候鸟保护工作,江西省九江市都昌县林业局于2012年成立苍鹭繁殖保护基地,为苍鹭等候鸟提供更好的栖息、繁殖条件。据都昌县林业局介绍,目前有近7000只苍鹭等候鸟栖息在该保护基地。图为苍鹭繁殖保护基地的候鸟。

新华社记者 张浩波 摄

发改干部在基层

□ 姚佳

推进城镇老旧小区改造,是培育壮大国内市场、保障改善民生的重要抓手。湖北宜昌是全国老旧小区改造试点城市,笔者就宜昌伍家岗区、西陵区、点军区等地老旧小区改造进展情况进行了实地走访和交流座谈。综合来看,老旧小区改造对于提升居民居住品质成效明显,但筹资、办证、协调等难题也在一定程度上掣肘老旧小区改造的潜力发挥。未来,城镇老旧小区改造必须更大力度调动社会资本积极性,更加精准推进相关领域改革,更广范围形成工作合力,充分发挥老旧小区改造对投资和消费的双向带动作用。

改造进展总体顺利

湖北宜昌自2017年底启动老旧小区改造,通过政府、居民、社会等多主体共同投资的筹资方式,聚焦水电路气电等基础设施和社区服务管理,着力推动城镇老旧小区旧貌换新颜。截至2019年7月,已经完成改造总任务的1/3。

从改造总量看,老旧小区改造进展总体顺利。根据国家目前明确的标准和范围,宜昌市共有城镇老旧小区956个,涉及30万人。截至目前,宜昌市累计改造完成城镇老旧小区269个,显著改善11万多城镇居民的居住环境和生活品质。2019年宜昌计划新增改造完成老旧小区100个,截至当年7月底已开工47个,完工13个,其他正在抓紧开展方案设计及项目招标,可以确保年内完成改造任务。老旧小区改造对提升居民居住品质效果明显,比如嘉明小区改造前房价仅相当于周边商品房房价的2/3,改造后房价已基本相当。

从改造内容看,社区软硬件环境均有所提升。宜昌市按照保基本、后提升、再完善的分级改造标准,优先保障解决水电路气、消防、安全环保等必改项目,其他增量服务由居民“点单”定制。比如,嘉明小区加装2

部电梯,增设162个停车位(相当于住户的1/3);红光小区深挖本地屈原昭君文化,建设100米小区文化浮雕长廊;航道小区增设幸福食堂,为居民提供每人每顿10元的简便午餐,同时利用民政局专项补助资金为5名困难老人进行卫生间和卧室适老化改造。

从运营机制看,多方筹资机制已经初步形成。宜昌市鼓励小区公共部分改造资金由政府、管线单位、原产权单位、居民等共同承担,建筑物本体改造资金由居民、原产权单位自行承担。伍家岗区2019年启动改造的19个小区中,共有1657户居民出资参与改造,筹集资金约35万元,农行小区、西坝路小区、红光小区等争取原产权单位出资809万元。此外,改造完成后的“以支定收”物业管理能够维持日常运转。嘉明小区、航道小区等对每平方米收取0.4元的物业管理费,小区停车位对区内业主和外来车辆实施差别性收费,总体上能够维持社区管理的日常开支。

据相关单位初步测算,宜昌小区改造的投资均为“百万级别”,比如,西坝路小区、黄龙小区的改造投资量分别为425万元和413万元。据相关部门测算,宜昌待改造城镇老旧小区预计投资约13.6亿元,对后续消费的带动潜力也十分可观。

面临多重难题

调研中发现,尽管老旧小区改造成效明显,但要更好发挥改造对投资和消费的“杠杆”作用,还面临多重难题。

从投资看,主要是“钱”和“证”的问题。一方面,绝大部分资金来自地方政府出资,社会资本投资积极性不高。尽管宜昌市政府鼓励多主体共

同承担改造资金,但从实际运作情况看,市、区两级政府承担了80%~90%的改造资金;水电网等管线单位属于垂管部门,预算需要上级审批,参与出资和支持配合协调难度大;老旧小区原产权单位,多数因经营状况不佳或倒闭根本无法出资;老旧小区居民普遍收入不高,自筹资金能力有限;少量社会资本方通过承接小区广告等方式予以赞助,比如,对小区打出售路灯和门禁设备等。

另一方面,历史原因导致老旧小区改造所需凭证不齐,且办证繁琐,难以获得施工许可证。老旧小区改造工程按照建筑改扩建工程实施,由于老旧小区建设年代久远,普遍缺少规划选址意见书、用地规划许可证、建设工程规划许可证、沿途勘察文件、施工图设计文件审查合格书等要件,因此无法办理施工许可证,并影响后续的渣土运输许可证、主材送检、质量检验等一系列工程进度,改造工程即便有钱也难以落地。

从消费看,主要是供给“量”和“质”的问题。一方面,适老化改造普遍缺乏。老旧小区具有两大特点,即建筑楼层低、业主年龄偏大,建筑物楼层均在6层以上,公共服务、建筑物单体、住宅内部辅具等适老化改造需求巨大。在走访的5个小区中,60岁以上老年人占比至少达到40%,但实际情况仅有2个小区有加装电梯、进行住宅适老辅具改造,老年人需要的社区餐饮、照护等服务也普遍缺乏。另一方面,停车位配建总体偏低。在汽车普遍进入家庭、部分老年人需要开车接送孙子女上学等情况下,老旧小区停车位普遍只能达到业主需求的30%~50%,明显小于实际需求。比如,窑建庭院小区提供车位70个,而小区业主自有车辆140余

辆。此外,社区医疗等服务质量总体不高。走访的5个小区基本没有配备社区医院或签约家庭医生,仅红光小区依靠原来的红光港机厂附属医院留有一名医生,也仅提供打针、开非处方药等基本服务。

总的来看,受资金、办证等投资要素掣肘以及养老、停车消费供给不足等因素影响,老旧小区改造的潜力没有充分发挥,杠杆效应并不明显。

统筹协调多方支持

城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程,必须统筹协调多方力量,破解资金、办证等要素供给难题。同时,结合老旧小区业主的真正需求,优化消费供给,带动更多需求。

多渠道加大老旧小区改造的资金支持力度。近期,国家已经明确对城镇老旧小区改造安排中央补助资

金,湖北省也拟对老旧小区改造进行补贴。鼓励金融系统开发针对老旧小区改造的优惠金融产品,探索在个人贷款、银行卡、掌银、存款、理财产品等个人业务方面为老旧小区改造加大水电网等垂管部门协调力度,在预算审批、资金拨付等方面提高灵活性,为老旧小区改造提供便利。

简化老旧小区改造施工许可证办理手续。在规划选址、施工设计、工程许可等方面,出台针对老旧小区改造的简化流程政策。对老旧小区加装电梯,考虑到目前施工许可证主要适用于300平方米以上的建筑,而加装电梯的旧住宅建筑面积一般较小,可考虑对加装电梯的井道施工取消办理施工许可证。对于施工图审,可考虑由地方政府指定相关部门

所属事业单位,免费提供设计技术服务,解决因工作量小而没有设计单位愿意承担的困局。

大力推进适老化改造和立体停车库建设。将物业管理区域内的广告发布、便民服务亭设置和经营、停车收费、快件存储柜场地租赁收费等,通过物业服务合同约定,打包赋予物业服务企业经营,允许物业企业自主开展家政、医疗、老人陪护、小饭桌等便民服务。积极打造智慧社区,比如,大力推广专门以社区及相关人员为对象的线上社区共享平台,以规模效应提升小区养老、医疗、维修、餐饮、家政服务供给,强化对社会资本的吸引力。鼓励地方政府对老旧小区改造修建立体停车库给予用地、补助等方面支持。

(作者系国家发改委综合司挂职干部)

发挥老旧小区改造对投资和消费的带动作用

——湖北宜昌城镇老旧小区改造调研报告



湖北宜昌:白洋长江公路大桥建设有序推进

近日,在做好疫情防控的前提下,湖北宜昌白洋长江公路大桥建设项目全面复工。图为正在建设的湖北宜昌白洋长江公路大桥。

新华社发(王辉富 摄)