

特色小镇迎新定位 管理与激励并行

■中国城市报记者 张阿婧

在经历了近年来蜂拥而起、停业整顿等一系列洗牌后，特色小镇有望重新出发，走上理性发展轨道。

日前，《国务院办公厅转发国家发展改革委关于促进特色小镇规范健康发展意见的通知》(以下简称《意见》)发布，对特色小镇的总体要求、主要任务、激励约束和规范管理等再次提出系统性细则。

其中特别提到，严控特色小镇房地产化倾向，除原有传统民居外，特色小镇建设用地中住宅用地占比原则上不超过1/3；同时，首次明确单个特色小镇规划面积原则上应控制在1—5平方公里(文化旅游、体育、农业田园类特色小镇规划面积上限可适当提高)等。

“目前，社会上对特色小镇的认知不够充分，特色小镇‘地产化’、地方政府借特色小镇之名变相举债等乱象频生。为此，国家发改委自2017年以来，已三次颁布文件纠偏。”南京农业大学规划院上海分院院长孙文华在接受中国城市报记者时认为，市场上并不缺乏投资特色小镇的资金，缺的是长期投资的耐心。

特色小镇新定位： 微型产业集聚区

微型产业集聚区是《意见》对特色小镇提出的新定位。根据新的定位，特色小镇将以微型产业集聚区为空间单元进行培育发展，不得将行政建制镇和传统产业园区命名为特色小镇。

在区位布局上，《意见》明确提出特色小镇不能“遍地开花”，而是主要在城市群、都市圈、城市周边等优势区位或其他有条件区域进行培育发展。

同时，《意见》指出，特色小镇不能“大而全”，要有主导产业，做行业的“单项冠军”。比如错位发展先进制造类特色小镇，信息、科创、金融、教育、商贸、文化旅游、森林、体育、康养等现代服务类特色小镇，以及农业田园类特色小镇。

此外，一个健康的特色小镇还需要产城人文融合，完善教育、医疗、养老整体布局等公共服务，提升社区、商业服务和交通便利度，建设15分钟便捷生活圈。

在底线约束方面，《意见》提出特色小镇需严格节约集约利用土地，单个特色小镇规划面积原则上控制在1—5平方公里；严格控制高耗能、高污染、高排放企业入驻；严防地方政府债务风险，县级政府债务风险预警地区原则上不得通过政府举债建设特色小镇；严守安全生产底线，维护人民生命财产安全。

“《意见》特别强调了底线约束，比如严控土地的使用、不可将行政建制镇和传统产业园区命名为‘特色小镇’等，同时更加明确了‘微型产业集聚区’这个定位。”易居研究院智库中心研究总监严跃进对中国城市报记者表示，过去特色小镇建设数量较多，甚至给地方政府带来不少债务风险。此次意见出台也是为了更好地防范特色小镇泡沫化。

“这意味着，特色小镇将加速进入优胜劣汰阶段。自身较健康的将有更多机会，有问题的则会被加速淘汰。”严跃进说。

特色小镇为何非建不可

近年来，各地特色小镇建设取得一定成效，但也出现了部分特色小镇概念混淆、内涵不清、主导产业薄弱等问题。那么，特色小镇为何非建不可？背后有何意义？

对此，发改委相关负责人表示，在推动我国经济转型升级和新型城镇化建设中，特色小镇具有重要作用。

一方面，特色小镇在几平方公里的小空间内集聚特色产业和先进要素，有利于国土空间利用效率提升和生产布局优化；着眼于做精做强一个细分产业，有助于产业转型升级和全要素生产率提高；且多数特色小镇不在城市中心城区，土地、劳动力、住房等成本相对较低，有利于降低实体经济特别是创新创业活动成本。

另一方面，特色小镇可吸纳一定规模的农村富余劳动力进城就业生活，还是促进农业转移人口市民化的一种有效载体；由于多数选址在大城市郊区，特色小镇还能缓解交通拥堵、房价畸高、环境污染等“大城市病”；特色小镇“产城人文”功能齐全，可以成为推动开发区等产业园区拓展城市功能的重要引擎；同时，形态上的“非镇非区”没有行政等级和行政框架，特色小镇布局方式和建设模式更为灵活，有望成为城镇体系的点状补充。

2019年，我国常住人口城镇化率首次突破60%，形成了以中心城市和城市群为主要带动作用的新型城镇化发展格局。这个过程中，特色小镇或起到重要的链接作用。

“特别是在城乡融合发展的大趋势下，预计未来很长一段时间，城市要素下乡发展、城市人口下乡消费的现象会越来越多，乡村要有接住这些要素和消费的能力。”上述发改委负责人表示，这时，建成的特色小镇拥有较好的基础设施、公共服务和生态环境，将有望成为城乡要素跨界配置、城乡产业

协同发展、城市人口下乡消费的新支点。

多个“问题小镇”被叫停 专业化人才培养需重视

回溯特色小镇的建设轨迹，至今已有6年时间。

2014年，“特色小镇”的概念首次进入公众视野；2016年7月，住建部、发改委、财政部决定在全国范围开展特色小镇培育工作，提出到2020年，培育1000个特色小镇；2016年10月，住建部公布了第一批中国特色小镇名单，共有127个；2017年7月，住建部公布第二批中国特色小镇名单，共有276个。

特色小镇虽已持续建设数年，但效果却似乎并不完全尽如人意。

一部分原因在于同质化，

名山镇、山东省临沂市蒙阴县岱崮镇、四川省巴中市平昌县驷马镇等两批403个“全国特色小镇”，已整体更名为全国特色小镇小城镇。

还有的是长期停留在纸面上的“虚拟特色小镇”，或投资运营主体缺失，或未开展项目审批核准备案和规划、用地、环评等前期工作，或未落地开工建设。比如安徽省淮南市“剪纸小镇”、陕西省宝鸡市“功夫小镇”、甘肃省张掖市临泽县“戈壁农业小镇”均停留在概念阶段，现已被清理。

此外，被点名的还有一批触碰淘汰红线的特色小镇。比如云南省文山州广南县八宝壮乡小镇，现已淘汰出创建名单，并退回省级财政部门此前补助的1000万元启动资金；还有的违法违规用地，如江西省上饶市万年县贵澳农旅数据小镇违

想靠房地产快速回笼资金。

“所以很多房地产企业以‘产业’为名，以‘产业’拓展到土地，把商品房建起来后就走人了。”他说道。

记者注意到，此次《意见》首次明确了要突出企业主体地位，更多地推进市场化运作；以企业投入为主、政府有效精准投资为辅；培育一批特色小镇投资运营优质企业，鼓励有条件、有经验的大中型企业独立或牵头发展特色小镇。

同时，《意见》也对特色小镇在金融、土地方面提出了一定鼓励政策。比如建立政银企对接长效机制，支持符合条件的特色小镇投资运营企业发行企业债券，鼓励开发性、政策性和商业性金融机构在债务风险可控前提下增加中长期融资支持；加大中央预算内投资对特色小镇建设的支持力度；支持



9月中旬，江西省抚州市金溪县香谷小镇小雨时断时续，漫步小镇，移步换景，美不胜收。近年来，金溪县依托当地蓬勃发展的香料香精产业，以“香产业、香文化、香生态”为主题，建设集听香、闻香、观香、识香、制香等为一体的香谷小镇，成为当地香料香精产业的展示中心、产业招商的窗口平台、对外宣传的载体、总部经济的基地。

中新社发 邓兴东摄

比如在2017年公布的第二批特色小镇中，仅金融小镇就有33个，大部分聚集在浙江和广州，而且运营模式雷同，多与格林威治基金小镇相似。

今年7月，国家发改委发布的《国家发展改革委办公厅关于公布特色小镇典型经验和警示案例的通知》中，除“点赞”20个特色小镇典型经验外，还公布了一批有警示效应的“问题小镇”。比如有的是“虚假特色小镇”，一些项目错用套用特色小镇概念进行宣传，如海南省海口市荣丰“太禾小镇”实际是房地产小区项目，湖南省衡阳市“金甲梨园小镇”实际是农业综合体项目；一些行政建制镇则错误命名为“特色小镇”，如河北省承德市宽城县皮溜子镇、辽宁省阜新市阜蒙县十家子镇、黑龙江鹤岗市萝北县

规占用农用地，现已整改并被除名。

“特色小镇面临的根本问题是缺少有效的市场机制。”孙文华认为，特色小镇需要产业运营能力和资金实力，两者缺一不可。然而在过去，一方面有资金实力的房地产商要高周转，是纯粹的地产思维，缺乏耐心；另一方面，有产业运营能力的企业则缺乏资金。这往往成为许多特色小镇昙花一现的主要原因。

孙文华说，特色小镇的本质是区域经济，目标是实现土地和资产的增值，需要通过运营来取得未来收益。从这个角度来讲，有运营能力的比有资金实力的角色更重要，但投资建设一个特色小镇，小则数十亿元，大则上百亿元，小企业一般承受不了，企业没办法，只能

发行地方政府专项债券用于特色小镇有一定收益的产业配套设施、公共服务设施、市政公用设施等项目建设；鼓励通过优化新增建设用地计划指标分配、加快组织农村集体经营性建设用地直接入市交易等方式，满足特色小镇的用地需求等。

然而实际上，由于特色小镇涉及到规划设计、基础建设、公共配套、产业招商服务、社会管理等跨领域、跨行业工作，其开发建设运营是一个极为复杂的工程，对开发建设负责人的综合能力要求非常高。

“特色小镇‘麻雀虽小’，但和城市一样，包罗万象，五脏俱全。”孙文华说，目前，我国还缺少特色小镇的人才培育体系，既然特色小镇是我国一项重大的经济工程，这方面的人才还有待专业化培育。