

# 城乡统筹下的特色小镇规划建设研究

## ——以成都天府新区三星镇为案例

朱桢博

成都市规划编制研究中心

**摘要：**特色小镇的建设是经济新常态下供给侧结构性改革的战略选择，是加快产业转型升级和推动经济发展的重要举措。新事物，需要新的思维、新的方法和手段，特色小镇的规划建设也不例外。本文通过对国外特色小镇案例的分析，发现特色小镇在空间选址、产业体系、功能构成、景观风貌及经营运作等五个方面存在不同于一般小城镇、产业平台的特征，并归纳总结出特色小镇发展路径。最后梳理国内外特色小镇发展脉络，为天府新区特色小镇的规划建设工作理论与实践发展提供参考借鉴。

**关键词：**特色小镇；城镇规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.034

### 一、特色小镇的意义和国内外现状

#### （一）特色小镇的意义

小城镇作为城市周边的空间载体，在我国城镇化建设过程中扮演着重要的角色。而特色小镇的建设正是国家在城镇化建设过程中提出的重要要求，国家发展和改革委员会“关于加快美丽特色小城镇建设的指导意见”将特色小镇定义为聚焦特色产业、结合自身发展优势、找准产业定位、兼具特色规划和挖掘产业特色的创新型的创业平台。特色小镇不仅讲的行政区划上的小镇，更是按照各种有机结合的功能平台<sup>[1]</sup>。与产业园区和建制镇的主要区别在于特色小镇具有自己明确的产业定位、人文底蕴和生态禀赋，具有社区和旅游特色的发展空间平台<sup>[2]</sup>。特色小镇在建设的时候将企业、从业人员、游客、本地原住民等来自不同阶层的群体以及不同的公共服务要求融合为一个有机的整体<sup>[3]</sup>。并在此整体内相互补充和促进，满足不同层次的差异化的各种需求。特色小镇的建设从战略上实现了经济的发展，并将经济发展的成果快速转化到社会建设中，形成产业和经济的良性循环。特色小镇的建设更是一种发展理念的转变，从传统的开发模式转向对小镇特色的培育上，这就需要政府具备更加宽广的视野和长期的规划布局，要克服传统开发模式下平面追求GDP的经济增长理念，而是要用一种综合的、有计划的发展眼光去对待特色小镇的建设。

#### （二）国内现状

我国现有的小城镇多数都是在历史演变过程中自发形成的，这种自发形成的小城镇由于缺乏科学的规划和有效的管理，导致其作为城市周边的城镇化功能不够完

善。我国产业平台从最初功能单一的工业区到功能复合的开发区，再到功能综合的产业新城，大致经历了三个阶段<sup>[4]</sup>。而特色小镇是瞄准精细化的产业、提出有效投资指标、重视完整的产业生态、目标行业龙头，同时又强调生产、生活、生态融合的特色小镇，进而打造更优、更高阶段的产业平台。特色小镇在建设的时候不光是追求产业在生产过程中的经济总量，也不强调全面覆盖产业链，而且强调优先发展产业链当中的一部分高端的而且是核心的环节，以及在产业发展过程中一些重要功能，如服务功能，创新功能、社区功能、文化功能，而这些功能又是相互关联、相互促进和共存的。

#### （三）国外现状

国际方面，受环境容量和城市规模扩大的限制，德国工业小城镇在建设过程并非单打独斗，而是选择了“一镇一业、多镇抱团”的发展模式<sup>[5]</sup>。在建设小镇的过程中，重点考虑小镇的位置相邻、产业相互关联，即使各自发展的产业规模都不是很大，但是将这些产业联合在一起，却能够在此区域中形成一个大的产业链，使得此区域内的企业可以实现更加高效率的沟通和低成本化的运营。卡伦堡市位于丹麦西兰岛西部，本地居民仅有2万人。由于有深水不冻港口，很多大型企业陆续落户于此。这个小镇的企业之间主要是通过相互贸易方式来交换各自企业在生产过程中的各种副产品或工业废料，并以此作为自己企业生产过程中的原料，通过这种方法自发的发展出了一种工业共生体系。正是基于这种工业共生体系的不断发展与创新，使这个之前默默无闻的小镇逐渐发展成为循环经济的世界典范。

法国在城镇化发展过程中，提出了“镇上的生活比首都好”的理念。小城镇整洁安静、韵味十足，且生活便利程度一点不比大城市差。法国政府在开发小镇的同时建设了高校、商场、剧院、游乐场等公共设施，同时对当地的中小企业提供资源、政策方面的支持，甚者将土地采用免费的方式提供给私人建造者，从而吸引更多的人来到小镇工作和生活。特别是政府在统筹医疗资源以及教育资源的分配上，法国从不歧视规模小的城镇，配套的民众医保卡在全国范围内都通用，而且在私人诊所也适用。

#### 二、特色小镇建设的主要特征

特色小镇以其不同一般的产业特色、包含浓厚的人文气息以及优美的生态环境、并兼具旅游与社区功能，

它们像一颗颗散布在全省各地耀眼的珍珠。这些特色小镇不仅提高了高端元素集聚的速度，促进当地的产业转型升级，而且将传统的文化历史得到了很好的传承，在发展的同时也改善了人居生态环境，推进城乡创新发展和协调发展。通过深入分析和对比，不难发现特色小镇建设具有以下特点。

特点一，各个行业在自己的领域内定位明确，行业独特性突出。特色小镇重点发展信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造等产业。产业的内容在选择上也紧跟产业升级的趋势，符合转型升级的要求。同时，各镇根据自身的特点努力挖掘最基础、最具优势、最具特色的产业，各镇之间相互避免同质化竞争。

特点二，特色小镇拥有强大的平台，并且将多元生态进行优化整合。特色小镇在发展的同时坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，利用各自小镇的景观资源、历史文化资源等优势，将特色小镇建设成为“生产、城市、人文、文化”等紧密结合的强大功能平台。城镇建设的同时注重产业生态的发展、自然生态的协调、政府生态和社会生态的融合发展。紧密融合的多元生态环境可以迅速聚集很多企业家，以及投资、孵化器的高端要素，推动产业的大发展、人才的大储备以及持续不断的产业创新，使特色小镇的发展充满时代活力。

### 三、特色小镇发展的多种路径

#### （一）以文兴旅，打造城市文化与旅游融合发展的典范

放眼世界通过产业与旅游文化产业的相互合作发展，从而走向发达国家也不少。例如，日本、德国等发达国家的旅游文化产业也蓬勃发展，为经济发展注入了深厚的文化动力，同时带动了旅游产业和一些特色产业共同发展。

近年来，作为佛山文化旅游重镇，芦苞镇在建设的是始终秉持质量优先的理念，将产业带向更好发展思路。普洛斯物流园区等一批比较优秀的项目的落成，以及像迪盛电力钢结构等一批极具潜力的企业逐渐发展壮大，这些企业的发展提高了芦苞镇在发展工业经济的时候所具有的抗风险的能力。在很多特色产业以及特色项目和企业的共同带动下，芦苞农民专业合作社得到了很好的发展和壮大大，为当地农业的发展提供的坚实的后盾。芦苞镇在发展的时候不是单一的追求GDP上是数据或者经济总量，而是结合当地的具有特色的历史文化和自然资源来建设自己的特色产业和文化影响力。

#### （二）产城融合促进新型城镇化

城市化的一般规律是“以城市聚集生产，以城市振兴城市，以城市融合城市”。为此，文岗镇紧紧把握产业发展不动摇，着力夯实镇发展基础。一是在空间布局

上进行优化调整，加快产业升级和扩大。专注于建立一个计划2平方公里的文具产业基地，文化工业园区占地面积2000亩，促进文港优势产业的特点实现集约发展，集中发展。实现项目升级专业市场，和进一步提高文港文化用品市场的层次；它已经完成建设的文房四宝的主要市场，在吸引投资的时候同时装修的时候扩大招商引资的规模，做大做强。

在实际建设过程中文岗镇加强改革创新，突出乡镇自身的产业特色，突出文岗镇地域的自然资源特色，在破解城镇化体制机制障碍方面进行了很多创新和大胆的尝试。一是在全镇范围开展大量调查工作，积极清理非法的建筑，文岗小镇的引入标准化的实现农民盖房子，不仅明确了小城镇的建设存在的一些问题，但也强调未来小城镇建设的法律以及必须要遵守的一些规则。第二，在发展的公司坚持市场优先。把乡村的卫生工作作为文乡村建设的基础工作来抓，通过视场招投标的方式，来确定有实力的卫生保洁公司承包镇内卫生保洁工作。三是在投融资机制方面的持续创新。

#### 四、特色小镇规划的编制需要注意的问题

中国特色小城镇建设具有重要划时代意义，但在推进过程中也出现了一些不可避免的问题。在建设特色小镇的过程中需要充分认识中央政府的精神，正确体会特色小镇建设的本质内涵；完善处理政府与市场主体的关系机制建设；从客观角度来分行和看待房地产企业在投资特色小镇的一些行为，建立高效有价值的约束机制和激励机制，为特色小镇建设提供系统保障。目前我国在建设特色小镇方面还存在一些亟待解决的问题。

（一）行政主管部门多头，基本申报条件存在分歧，给特色小镇的申报和推进工作带来了较大困扰。建设特色小镇的政府文件主要包括住房和城乡建设部在2016年发布的147号文件和221号文件，以及2017年中国住房和城乡建设部发布的81号文件和102号文件。文件当中涉及的关键词主要有镇、非镇、非区、建设银行、国家开发银行、千家企业、千镇、光大银行、特色小镇试点等。

（二）在一些地区，特色小镇的概念不断扩大，一些新规划的农业项目、教育项目、工业项目、移民项目、生态保护项目都被命名为特色小镇。一些地区想要使用特殊的城镇的概念赢钱翻新旧城镇，一些地区想要使用特征的概念解决问题的道路交通和城镇污水处理，一些地区急于开发特色小镇，抓住任何行业或行业的名称，或者以房地产建筑的名称直接换上特色小镇的外观。

（三）市场主体定位不准确，很多地方把特色小镇当作“取地拿钱”的作用，而且盲目跟风的现象也严重。首先是对投资主体的地位和作用认识不足。特色小镇相关通知中明确要求“主导型”引导、市场（企业），

但一些地方认为一些单向售票业务，特别是一些垄断收费必须由地方牵头去做，有的会难度大，赚钱少，周期长，而即使是赔钱的项目也要由企业来领导，这显然是很难成功的。这是将地方应承担的基础设施和服务的部分责任完全转移给投资企业。

### 五、成都天府新区三星镇特色小镇的规划建设为例

近年来成都市把规划建设特色小镇作为推进城乡统筹发展的重要引擎，尤其是三星镇位于天府新区成都直管区，具有良好的区位条件和丰富的自然资源，重点打造三星镇为“文创小镇”，承接天府新区和龙泉山城市森林公园的功能，通过建设特色小镇提升三星对外的知名度，提高三星的经济效益。

#### （一）三星镇现状

四川省大多数乡镇都有的一个问题，就是镇区规模小，实力弱，平均每个建制镇的非农业人口仅为4727人，只为全国平均水平的1/2强，而三星镇的镇区人口只有2000多人。基础设施不够完善，功能配套不全，商业不发达等缺陷，导致三星在就业、养老、医疗等方面的社会保障与城市相比差距较大，与群众理想中的居住、生活状态相去较远。三星镇的主导产业以农业为主，二产有以农产品为原料的加工产业，三产主要为饮食服务业、商品零售业。传统的农业所占比重过大，第二，尤其是第三产业仍处于落后状态。

三星镇位于天府新区成都直管区，是13个独立乡镇中唯一一个位于都市农业生态功能区内的乡镇，且紧邻“两湖一山”国家旅游文化功能区。在《龙泉山城市森林公园规划》中，三星位于“南段‘湖光山色’段”，属于国际创意研发小镇。三星位于龙泉山脉，同时也位于第二绕城高速1000米生态绿带及东风渠生态绿带上，自然山水优美，生态环境优渥，为三星发展旅游产业及配套服务等第三产业创造了条件。

#### （二）三星镇特色小镇建设思考

为了避免同质化、无序发展、承载能力过度发展、活力不足的现象，在特色小镇规划建设中要处理好一些特殊的关系。第一、处理好名片效应与民生利益的关系。“特”是灵魂，要坚持高起点规划、因地制宜、高质量的推进特色城镇建设。不能为了跟随一些项目的发展潮流而片面的去发展产业，而是要着眼于乡镇长远的发展利益和民生效益，集合要素，梯度实现可持续发展和建设。第二，正确处理文化引导与农业旅游一体化的关系。“生存”是根本。特色城镇要挖掘文化遗产，培育新文明，融合三大产业，相互促进，联动共享发展，突出综合叠加功能，构建宜居、可行、宜居的旅游格局，优化服务，实现品牌保护、开发建设。第三，要处理好速度经济与循环经济的关系。“建设”是前提。特

色城镇要明确自身的功能定位和发展方向，加大对主导产业的支持力度，探索多元化的融资模式，坚决避免不可弥补的生态破坏和工程隐患，加强环境保护，实现高精尖、高精尖、高精尖。成熟可控的开发建设。四要处理好人口制度和人才集聚的关系。创新人才制度，引导和鼓励人才落户于特色小镇。强化人口集聚，创新人口管理，加快完善特色小镇的居住、生活基础设施配套。尤其是创新创业小镇要吸引、留住一批人才在特色小镇工作、居住、生活。

科学明晰成都推进城乡融合发展的着力方向。新时代标定新方位，新思想指引新未来。谋划和推动成都特色小镇发展，必须始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循，全面落实党的十九大和省、市党代会决策部署，大力实施乡村振兴战略，以农业供给侧结构性改革为主线，坚持政府主导、市场运作，坚持尊重规律、改革创新，坚持综合配套、协同推进，坚持因地制宜、分类实施，坚持农民主体、惠农富农，加快推动城乡融合发展，努力实现城乡居民基本权益平等化、公共服务均等化、居民收入均衡化、要素配置合理化和产业发展融合化。

### 六、结论

特色小镇的建设是在政府主导之下进行的建设，建设过程中对规划设计的要求是高标准以及城镇打造的方式起点都比较高。在特色小镇建设过程中无论是在建筑外观、环境设计方面、功能布局、能源利用上，还是生活配套的设施建设、现代的公共服务都是根据现代化的要求、人性化需求等角度着手建设的。基于此种的理念和方式建设起来的特色小镇都势必非常大的程度上改善居人民生活环境，提高生活的品位，真正让群众感受到特色小镇建设给他们带来的“实惠”。为在城镇发展过程中打破城乡圈层结构，从而最大限度地疏解城市的功能，提高中心城区外溢效率和辐射能力，带动全域均衡发展，就必须大力特色小镇。

### 参考文献

- [1]李强.用改革创新精神推进特色小镇建设[J].今日浙江,2015(13):8-10.
- [2]姚敏峰,刘赛.新型城镇化背景下的宜居小城镇规划策略—以福建省宁德市寿宁县南阳新区规划设计为例[J].规划师,2015(6):57-61.
- [3]秦诗立.特色小镇建设须着力“特”与“色”[J].浙江经济,2015(12):42-43.
- [4]秦诗立.特色小镇建设须着力“特”与“色”[J].浙江经济,2015(12):42-43.
- [5]易鑫.德国的乡村规划及其法规建设[J].国际城市规划,2010(2):11-16.