

南疆特色小镇创建培育机制研究

陆征东

阿图什市住房和城乡建设局

摘要：经过江浙等地特色小镇的前期探索、示范，全国特色小镇的创建通知也随之浮出水面，在全国首批认定了127个特色小镇的同时，新疆也提出了在南疆打造100个特色小镇的战略目标，要在产业、文化、风貌、设施服务、经营管理及体制活力等方面表现出核心特色，将作为我国解决南疆贫困人口精准脱贫问题的有力保障措施，并对南疆乡镇的城镇化发展起到示范带动作用。依据培育要求及首批33个南疆试点特色小镇分析，笔者从产业选择、动力机制、规划设计、政策纲领和融资建设五个方面，对南疆特色小镇创建提出培育建议。

关键词：特色小镇；特色小城镇；特色小镇；特色小镇创建

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.04.003

截至2020年底，我国城镇化水平已经达到了63.89%，到目前我国城市数量达到了687个，城镇化发展到了关键阶段，由于小城镇关系到城乡串联的重大作用，小城镇的发展近年来备受关注，随着新型城镇化的提出、经济转型发展的持续推动，创业、创新发展理念的要求，小城镇的潜在发展动力得到了进一步的激活，产业集聚已成为小城镇发展的动力之源^[1]，促进乡镇产业与小城镇的对称互动是小城镇产业发展的可行路径^[2]。随着休闲旅游产业成为经济发展的支柱产业，返乡创业、乡村旅游逐渐兴起，小城镇凭借其特殊且差异化的区位、资源特点，迎来了深化发展的重大机遇。以浙江省为代表的部分省市积极开展特色小镇创建的实践探索，并取得了较良好的示范效果，已经成了全国关注的焦点。

一、特色小镇的缘起与发展状况

“十一五”末至“十二五”期间，包括内蒙古、黑龙江、北京、云南、天津、安徽、江西、海南等在内的全国众多省市均提出了推进各种类型特色小镇的建设设想，但浙江省的特色小镇从影响力及示范作用角度是最大的，自2016年国家住房和城乡建设部、发改委及财政部三部委联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》以来，特色小镇的创建工作才正式在全国铺开，根据中国知网搜索数据显示，以特色小镇为题的文章，2015年之前基本不及百篇，但之后逐年迅速上涨，2020年达到1664篇，浙江特色小镇的示范影响及国家层面政策推动，使得特色小镇已经成为我国城镇化发展的重要方向。

（一）浙江省特色小镇的探索实践

特色小镇创新实践是浙江站在供给侧改革的新起点上，战略性地破解浙江经济发展的三大难题——空间资源瓶颈、有效供给不足、高端要素聚合度不够^[3]。

由于浙江有着农村工业化起步的特点，也在之后探索出了块状经济的发展道路，但由于缺乏创新、资源利用粗放等问题，其进一步发展遇到瓶颈，借鉴国外特色小镇发展经验，启动了一批产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“精而美”的特色小镇。这些特色小镇选取原有块状经济基础下的产业平台，致力于完善并升级原有平台的功能和产业，对全国小城镇发展起到了示范作用。

（二）全国特色小镇培育情况

1. 全国特色小镇培育政策要求

基于全国乡镇体系经济职能转变的迫切需求及城镇化发展趋势的研究判断，结合浙江等地特色小镇的先行先试宝贵经验，我国特色小镇的创建、培育工作已经全面铺展开，不仅作为新常态下经济转型升级的重要举措，也是我国城镇化发展模式的探索创新。

2016年7月，住房城乡建设部、国家发展改革委及财政部联合下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》（建村〔2016〕147号）（以下简称《通知》），要求我国各地加快发展特色小镇。到2020年，培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇，引领全国小城镇建设，不断提高建设水平和发展质量。

根据《通知》要求，住房城乡建设部随后下发了《关于做好2016年特色小镇推荐工作的通知》（建函〔2016〕71号），从产业类型、美丽宜居、传统文化、设施服务和体制机制五大方面对上报的小镇进行综合评选，最终公布了第一批127个全国特色小镇。

2. 首批全国特色小镇发展初见成效

在公布的首批127个特色小镇中，主要包括休闲旅游型、商贸物流型、工业发展型、历史文化型、现代农业型、综合发展型和特殊发展型几大类。这些特色小镇在产业发展、风貌营造、文化传承、设施配套、制度创新、经营模式等方面都带来了一定的示范效应。

产业发展方面，首批特色小镇都有着一定的产业发展特色，拥有较强的人口吸纳能力；城镇风貌方面，都根据自身的环境特点、文化传统、产业特色营造了富有地方特色的风貌格局，营造了良好的城镇生产、生活环境；文化传统方面，都有着地方独特的文化风俗，并结合其开展了各类民俗、餐饮、手工艺等文化活动；设施配套方面，均有着较好的区位交通条件，基础设施配套

齐全，有较完善的教育、医疗、文体设施；在制度、经营等方面，也体现了首批特色小镇的探索、试点意义，积极协调政府、企业、本地居民、外来人员各自的积极性，立足各方需求，让各方都参与到特色小镇建设经营中来。从涵盖的行政区划来看，全国特色小镇主要以除城关镇之外的建制镇为主，而与浙江特色小镇的非镇非区特点有所区别。

从整体分布及发展情况看，东中西部特色小镇存在一定差距，特别是西部省份上报的小镇类型较为单一，多为旅游与文化型，产业基础较弱，风貌环境较差，设施配套水平较低。

二、南疆特色小镇创建的试点培育

（一）特色小镇是激活南疆新型城镇化的有效措施（政策内涵）

南疆四地州下辖33个县市（不含兵团城市）、382个乡镇、5061个行政村，行政辖区面积58.6万平方公里，占全疆总面积的35.2%。在经济发展上相对滞后，城镇化水平较低，城乡差距大，产业结构单一，城镇规模小、数量少，对周边广大农村的辐射带动能力有限，“产城”关系不协调，基础设施、公共服务设施薄弱，城镇综合承载能力低，城镇特色不明显，处于低层次的城镇化发展阶段。

按照三部委《通知》要求，结合南疆上述客观发展形势，新疆维吾尔自治区党委、人民政府提出积极稳妥推进南疆四地州特色小镇建设，选取基础条件较好、具有一定发展潜力的80-100个乡镇，重点培育成为特色鲜明、产业配套、设施完善、环境优美、布局合理的特色小镇，增强人口集聚功能，发挥辐射带动作用，实现80-100万农业转移人口在乡镇安居乐业。通过积极稳妥推进南疆四地州特色小镇建设，进一步转变乡镇发展方式，进一步塑造乡镇特色风貌，进一步提升乡镇环境质量，进一步创新乡镇管理服务，全面提升南疆四地州特色小镇发展水平。

（二）南疆特色乡城镇创建标准

根据《意见》中关于建设特色小镇的精神要求，又陆续下发了《关于积极稳妥推进乡镇建设行动计划》、《南疆四地州城乡规划编制指导意见》和《南疆四地州特色小镇风貌设计指导意见》，以达到指导南疆特色小镇编制工作的目的。

在以上相关文件中，也明确提出了特色小镇的创建要求和标准，包括加强特色小镇规划编制和管理、加快特色小镇基础设施建设、提高乡镇公路网络通达性、推进供水、污水和垃圾处理等市政设施建设、大力培育乡镇特色优势产业、实现农业转移人口在乡镇就业、提升特色小镇公共服务水平、推进特色小镇基本公共服务均等化、引导农业转移人口落户特色小镇、完善公共就业创业服务体系、提升特色小镇综合管理水平、完善特色小镇住房供应体系等具体措施，并在公共服务设施和基

础设施配套方面提出了指标性的要求。

（三）南疆特色小镇创建总体进展

在开展南疆特色小镇创建工作的《意见》下发后，南疆四地州共图件申报特色小镇135个，针对前期申报的特色小镇，由自治区住建厅组成调研组分赴各地州进行调研、考察，评审，目前已有33个乡镇通过筛选，并开展近期建设工作。

从《意见》中推荐的特色小镇发展类型看，包含旅游特色小镇、商贸特色小镇、农副产品加工业特色小镇、工贸特色小镇、口岸特色小镇和兵地融合特色小镇六类。但从首批33个通过筛选的特色小镇产业类型看，大部分集中在旅游、商贸和农副产品加工类，一定程度体现了目前南疆乡镇发展基础尚薄弱，主打依托当地资源、交通区位、民俗文化资源开展的产业活动。

三、南疆特色小镇创建的建议

（一）产业选择方面

南疆特色小镇的建设，重点在于升级原有产业结构，增强乡镇对于剩余劳动力的吸纳能力，从而以产业发展为推动力促进城镇化的进一步发展，以“三生空间”协调发展的理念，来增强城镇化质量，最终作为精准扶贫的有效措施，提升南疆贫困连片区的生活、生产水平。

目前，南疆各乡镇产业发展存在着产业同质化、新型产业发展不足、缺乏区域性统筹等现状问题，因此在特色小镇的创建中，尤其要注重产业发展模式的选择，虽然《意见》提出了六种主要发展模式，但由于所涉及乡镇覆盖空间极广，乡镇产业活动本身具有多样性及交叉性，应根据实际情况来确定产业发展模式，因地制宜，注重产业特色，并与周边地区的产业做好统筹衔接，在特色小镇规划中做好前期分析协调，避免由于前期产业选择不精准造成之后形成“运动式”规划和原有产业低层次延续^[4]的问题出现。

（二）动力机制方面

南疆特色小镇的建设是基于南疆实际情况而提出的一项发展措施，产业创新是重中之重，也是特色小镇发展的核心动力，而目前南疆各乡镇普遍生产力水平较低、资源匮乏、产业结构单一，以分散的传统手工业或种养殖业为主，产业带动能力有限，为了改变这一局面，实现城镇化的快速推进，短时间内提升当地人民收入水平，就必做到创新发展，包括产业创新、政策创新、规划创新和融资创新等，而这其中产业创新是重中之重，需要改变分散的产业发展模式，引入龙头企业介入、组织分散的资源、劳动力、技术、资金、市场，形成发展合力，由投资驱动、要素驱动向创新驱动转变。

另外，目前的南疆各乡镇发展中，当地居民的主体意识薄弱，只是政府自上而下的进行规划、推动，导致乡镇发展动力不足，成效缓慢，近年来，我国学者引入“增能”^[5]（国内多译为增权）理论，并进行了本土化

的拓展, 倡导个人通过一些中介系统, 如政府、社区、邻里或其他组织, 在自己生活的区域进行民主参与, 通过自我实践增强能力, 实现个人生存状况的改善和环境的变迁; 增能理论介入有三个层次: 个体、群体和社会环境。个体是核心层次, 包括参与者的价值观、态度和行为, 在南疆特色小镇发展的过程中, 还需调动当地居民的积极性, 使其充分参与其中, 才能保障乡镇发展的持续性。

(三) 规划设计方面

特色小镇的发展, 应以规划为顶层设计, 在规划层面因地制宜的突出当地特色主题, 避免千镇一面、同质竞争的问题出现, 将文化传统、资源要素、产业特色通过空间布局、建筑立面、景观环境、项目策划等方面予以转化和表现, 南疆特色小镇应提倡“精准规划”^[6]的理念, 做到精准定位乡镇特色、精准构建产业体系、精准设计扶贫策略、精准策划项目类别、精准塑造乡镇风貌, 才有可能创建出具有良好影响力。

精准定位要结合当地的资源禀赋、产业基础、区位优势、文化传统和市场群体, 综合分析梳理后, 取较优选择作为定位目标。

精准构建产业体系是要针对目前南疆分散的、薄弱的、同质化的产业发展现状对症下药, 通过详尽的前期优劣势分析, 确定主导产业, 围绕产业落实空间布局, 提出近期建设库、资金筹措方式及长效管控机制, 以保障产业体系的有效落地, 为打破产业分散、不成规模的现状, 应积极引入龙头企业, 组织当地剩余劳动力共同参与产业发展。

精准设计扶贫策略, 是实现全面脱贫、防止返贫的战略要求, 要扭转南疆贫困连片区的落后面貌, 需要前期逐户走访调研, 摸清当地居民的技能、从业、收入、建议等基本问题, 根据贫困人口基本情况及特色产业定位, 针对性的提出扶贫策略。

精准塑造乡镇风貌, 保障空间布局的精准落位, 布局以存量更新为主, 以人为本设计出有别于大城市的空间尺度, 营造舒适的生产生活氛围, 避免大拆大建, 同时要将当地文化元素、产业资源特色融合到风貌设计中, 避免“千镇一面”。

南疆的特色乡镇建设是基于建制镇而开展的, 不同于浙江特色小镇基于产业平台, 因此, 在规划设计中也不能简单的将内地成熟规划模式复制过来, 而要更多的结合南疆精准扶贫、乡镇特色肌理、群众技能基础、文化传统、民俗建筑特色等方面的基础条件, 多元化的结合上述内容综合制定规划大纲及应对策略。

(四) 政策纲领方面

南疆特色小镇的建设数量之大, 必定会影响南疆乡镇建设的导向, 也是未来各乡镇建设的标尺, 但在政策设计层面, 除了上述文章中的《意见》等相关文件, 并未出台完整的考核办法、要求、步骤、措施, 使大多地

方连同各级政府都不明晰下一步的操作方向, 在规划编制过程中也出现了规划、设计工期极短, 前期工作准备不充分, 当地群众参与度不够的问题, 这些问题都会影响到特色小镇后续的创建效果。

在后续的政策设计中, 应从顶层统筹, 完善特色小镇创建标准、步骤, 设定合理的规划、设计周期, 建立涵盖乡镇资源、规划设计方案、产业特色、风貌环境、资金筹措、管控模式等长效考核机制, 另外, 根据特色小镇的不同定位类别, 从产业方面制定不同的考核要求, 以达到考核的合理性。

(五) 融资建设方面

资金保障是特色小镇是否能够顺利落实的决定性因素, 无论从产业体系发展考虑还是从减轻政府财政负担考虑, 都应采取创新、灵活的融资建设办法, 通过PPP(政府和社会资本合作)、BOT(建设、经营、转让)、BOO(建设、拥有、经营)、BOOT(建设、拥有、经营、转让)、ABS(资产收益抵押)等形式, 引进社会资本对特色小镇实施整体性开发, 同时, 为配套多样性的投融资方案, 还需创新政府+企业+社区(社会)组织+本地居民的特色乡镇建设管理模式。

四、总结

南疆特色小镇创建工作对南疆贫困人口脱贫、城镇化未来发展模式都有着重要的示范意义, 特色小镇的本质是产业, 核心是创新发展, 在后续的南疆特色小镇创建中, 应找准特色小镇内涵, 重点关注产业功能、空间布局模式、特色风貌塑造、近期重点建设项目、政策纲领设计和融资经营模式等几个关键板块, 特别要体现创新精神, 顶层政策设计要具备前瞻性、系统性、合理性, 但是由于特色小镇创建工作在我国也只是近些年才开始提出, 政策配套尚不完善, 江浙地区特色小镇的创建模式又不是其他地区小城镇可随意复制的, 因此, 这就要求南疆特色小镇需认清创建本质、内涵, 提出有序、完善、系统的创建机制, 让特色小镇在良好的政策环境下顺利“孵化”。

参考文献

- [1] 段进军. 关于我国小城镇发展态势的思考[J]. 城市发展研究, 2007, 14(6): 52-57.
- [2] 杜宁, 赵民. 发达地区乡镇产业集群与小城镇互动发展研究[J]. 国际城市规划, 2011(1): 28-36.
- [3] 尹晓敏. 特色小镇建设: 供给侧结构性改革的浙江探索[J]. 浙江经济, 2016(18).
- [4] 赵佩佩, 丁元. 浙江省特色小镇创建及其规划设计特点剖析[J]. 规划师, 2016(12): 62.
- [5] 王卓, 刘海燕. 社会工作与精准扶贫[J]. 中国乡村发现, 2015(2).
- [6] 单彦名, 马慧佳, 宋文杰. 全国特色小镇创建培育认知与解读[J]. 小城镇建设, 2016(11): 20-24.