

以特色小镇布局供给侧 结构性改革的浙江实践

陈宇峰 黄冠

【摘要】已开展的“供给侧”改革和迫在眉睫的产业转型升级是下一阶段中国经济发展中的关键所在，而浙江省推出的“特色小镇”规划正是将二者合一的有益制度创新。文章通过对“特色小镇”规划发展情况的归纳分析，在概述“特色小镇”运行和发展情况的基础上，梳理了其规划背后的政治经济逻辑，主张“特色小镇”规划是产业布局集中化、模块化和专业化的集中体现，并且有机地结合了“供给侧”改革的两个基本任务“产业整合”和“产业升级”。这种立足当地资源禀赋，以浙江省内经济部门的模块化来推动产业集聚升级，并推动省内跨地区跨行业联动，有效提高整体经济运转效率的“特色小镇”，将成为浙江省在“供给侧”改革中，可向全国推广学习的重要经验。

【关键词】特色小镇；供给侧改革；产业整合；产业升级

【中图分类号】F127 **【文献标识码】**A

【文章编号】1007-9092(2016)05-0028-005

一直保持高速增长的浙江经济自进入“十二五”以来，面对错综复杂的宏观经济环境和“三期叠加”的压力，在全国范围内较早出现增速换挡回调。2014年浙江省第二产业增加值指数仅为107.2，几为近20年来的最低水平，相比1993年133.2的第二产业增加值指数，新常态下，浙江产业转型升级的不如意可见一斑，经济发展中存在的过多依赖低端产业和劳动密集型产业、资源环境消耗严重等问题更加凸显。针对这种情况，呼应中央倡导的“供给侧改革”，适应正在发生的从资源投入驱动转为金融流转引导下的以产业升级为主题的、依靠高附加值产出推动的经济增长转型，2015年4月浙江省政府出台《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》（以下简称《指导意见》），对特色小镇的创建程序、政策措施等做出了规划，开始了浙江省以特色小镇布局供给侧改革的探索。

一、浙江特色小镇的纵横向比较分析

浙江将在全省重点培育和规划建设100个左右的特色小镇，特色首先在于产业特色。产业定位聚焦于支撑浙江省未来发展的信息经济等七大产业和黄酒、青瓷等历史经典产业。坚持产业、文化、旅游“三位一体”和生产、生活、生态融合发展。特色之二在于体制机制灵活，采用“政府引导、企业主体、市场化运作”的方式，以企业为主推进项目建设，加强政府引导和

服务保障。按照“宽进严定”的创建标准，通过“自愿申报、分批审核、年度考核、验收命名”四个程序完成“特色小镇”创建。给予特色小镇规划建设强有力的政策支持，鼓励特色小镇先行改革试点，允许特色小镇先行突破符合法律要求的改革，财政收入和土地指标对成功创建者事后奖励。近一年来特色小镇创建工作取得了显著成效，起到了吸引高端人才、集聚高端企业、扩大有效投资的积极效果。特色小镇既有自身鲜明的产业特色，又充分发挥了市场机制的决定性作用，使得浙江的特色小镇扎根于深厚的产业基础，同时遵循了市场经济条件下产业演进与技术升级的客观规律，是本土实践与国际惯例相接轨的创新实践。

特色小镇被认为是之前的“一镇一品”型市镇发展方略的延续和进化，但同时又是与之前存在本质差别的发展规划上的创新成果。^②在“一镇一品”方略下，围绕某一产品，不同地区形成了不同的产业特色。这种产业特色在形成过程中的规划性较低、偶然性较高，多是围绕某一产业中的某一阶段的产品形成专业化，在产业链不完整的同时，进行产品创新和产业升级所需的各项配套的生产环节严重缺失，且产品的同质化竞争极为严重，不利于进行产品创新和提高产品的附加值。“一镇一品”作为城镇化发展早期的一种典型规划，其在技术水平低、人力资源充裕的情况下，具有显著的快速发展优势。^④但是在产业升级期就会遇到同当地优势资源互补程度不足和技术积累及产业集聚程度困难等典型问题，进而造成其增长难以为继。

与之相对特色小镇从构建之初既立足当地的资源结构，围绕核心产业，搭建“一镇”的产业架构，尤其是在对于产业技术创新和发展上提供全方位的支持。特色小镇是中国经济在进入产业转型升级，中国社会城镇化水平进一步提高的情况下，经过深入的论证之后，才分阶段逐步推广开来的新型发展规划。其整个发展过程中的科学计划性程度远高于此前的“一镇一品”，且在整个产业链上的整合和集聚程度也相对较高，为相关技术的革新和发展提供了整体性的支撑，并避免了同类产品在同一地区的过度竞争，使得一个地区的资源可以对当地核心产业的发展提供更加充足的支持。此外，在特色小镇发展过程中，政府所扮演的角色也和“一镇一品”时期有了根本性的差异。政府不在发展之初依赖民间的自发竞争形成产业导向，也不在运行中单纯扮演资源调配和收益分配者角色，转而变成在发展之初就提供明确的指导性规划，为当地发展指明方向，在运营中通过建立健全各项制度，使得特色小镇的发展在充分面向市场的情况下，又拥有来自政府的各种制度性保障和支撑，政府在这种情况下真正退回到了发展的“供给侧”。

除了同之前的发展模式存在本质性差别以外，浙江的特色小镇规划同国际上的类似案例间的异同，也为我们认识和发现浙江特色小镇规划的本质提供了思路。表1中罗列了几个主要的西方发达国家有代表性的专业化小镇的产业规划、定位及特点。从中我们不难看出，各国成功的专业化小镇都有一个居于主导地位的产业甚至企业，之后围绕这一核心产业或企业发展与之配套的其他行业。在整个小镇的建设和发展过程中，一切都是以推动其核心产业或企业的发展 and 强化为目的来进行规划的。此外，这些知名的专业化小镇普遍定位明确，在其核心产业上进行了成功的产业链整合，做好了当地资源及各项政策制度同核心产业发展的配套，已经在其核心领域中占据了显著的优势地位。

表1 各国知名专业化小镇

国家	地区	产业规划	产业特点
德国	沃尔斯堡	大众汽车城	围绕大众汽车制造的各个环节,及其员工生活的各种需要发展出了具有典型特色的相关产业
德国	蒙绍市	科技型企业聚集地	以高附加值的科学技术及相关产品为核心的研发型企业大量汇集
法国	格拉斯	以产业化为特色的农业	以花卉种植业及香水业为核心规划相关产业
法国	依云、安纳西	特色旅游疗养	围绕当地的旅游资源发展与之相关的上下游产业
丹麦	卡伦堡	循环经济	以“工业共生体系”为理念指导其城镇发展规划
日本	别府	温泉旅游	围绕当地特色资源,发展以此为核心的旅游服务业
美国	硅谷	高新技术	高附加值的科技产业为核心,配套其他相关产业
美国	格林尼治	对冲基金	各类对冲基金公司聚集
美国	弗洛里达	SPRUCE CREEK 航空城	围绕 SPRUCE CREEK 公司主导的航空航天产业的各个环节,及其员工的生活发展需要形成有典型特色的产业布局

注:汇总自 Giffinger R, Fertner C, Kramar H, et al., "Smartcities - Ranking of European medium - sized cities", Vienna University of Technology, 2007. Henn Architekten; Toppeta D., "The Smart City vision: How Innovation and ICT can build smart, 'liveable', sustainable cities", The Innovation Knowledge Foundation, 2010;《沃尔夫斯堡大众汽车城》,《建筑技艺》,2009 年第 10 期;《日本九州经济联合会. 温泉王国——大分别府》,《国际商报》,2008 年第 4 期;王萌:《结合自然景观的小城镇滨水堤岸设计——以法国小镇安纳西为例》,《小城镇建设》,2005 年第 3 期。

与国际各个知名的专业化小镇相比,浙江地区的特色小镇(如宁波的智能汽车小镇、森林温泉小镇等)从规划伊始即吸取了各国专业化小镇的成功经验,每一个特色小镇都是围绕其核心产业规划、整个产业架构及相关的配套制度和设施。于此同时,我们还应该注意到,各国专业化小镇的成功是经过多年长时间积累的结果,而浙江地区的特色小镇建设还处于起步阶段,在整个规划和发展过程中,各级政府扮演了极为重要的引导者的角色,并在短期内取得了再人的阶段性成果,但在后续的发展中如何让政府逐渐卸下指挥和引导的负担,真正让特色小镇的发展依靠市场导向,让政府扮演好制度“供给者”这一角色,则是下一阶段浙江省政府在推动特色小镇发展过程中借鉴和吸收国际先进经验的重点。事实上,要真正把握特色小镇规划建设的关键,除了需要对特色小镇规划建设现状的认知和发展水平的纵向和横向比较评估之外,更为重要的是对其发展逻辑的把握,唯此才能真正抓住其发展脉络。

二、特色小镇的政治经济学理论逻辑

特色小镇虽然以“镇”为名,且时常来与国际知名的海外城镇做比,却并不是一级行政区

划，其实质是在现有行政区划之内，基于经济目标和资源禀赋构架的，相对独立的、有明确导向的综合性市政发展平台。时任浙江省省长李强行系统阐述浙江特色小镇的发展理念，认为特色小镇是按创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，结合自身特质，找准产业定位，科学进行规划，挖掘产业特色、人文底蕴和生态禀赋，形成“产、城、人、文”四位一体有机结合的重要功能平台。这是一种典型的将区域经济体的各经济部门模块化的经济思想，通过对区域经济体的各经济部门进行特化，形成相对独立和专业水平更高的经济模块，从而在区域经济体内部培育各个经济模块的比较优势，进而增强整个经济体的实力。

通过特色小镇的布局 and 创建，除可以培育现有行政区划下各个经济部门的模块和区块比较优势外，同时可以有效避免重复建设，并逐步打破同质化竞争的现状。“产业选择决定小镇未来，必须紧扣产业升级趋势，锁定产业主攻方向，构筑产业创新高地。定位突出‘独特’。特色是小镇的核心元素，产业特色是重中之重。找准特色、凸显特色、放大特色，是小镇建设的关键所在。”此处所言之“特色”正是依据当地的资源禀赋特征，营造比较优势之意。唯有如此，才能充分利用和发挥各地的优势资源，真正做到扬长避短，使产业布局调整真正契合当地需求，在因地制宜的同时，为各产业谋求更大的发展空间。

特色小镇的创建一方面是应现有行政区划下经济部门模块化发展，营造比较优势的需要；另一方面又可以在浙江省内对各项产业布局和资源进行跨区域调配，在做好产业集聚的同时，避免重复建设。通过政府找准定位，使得各个产业可以有明确的区位和发展空间，同时也便于将浙江省内各项资源在全省范围内进行调配，提高资源配置的合理性，做好对资源的充分利用。此外，通过将相关产业集聚到同一区位模块，可以提高基础设施的利用率，既避免了基础设施的过度建设和浪费，又可以推动公共设施向支持特定产业的专门化方向发展。此外，在产业集聚之后，对特定产业产生的“外部效应”的消化和利用也可以更加具有针对性。改变了各产业混杂布局时，在治理负的外部性过程中可能出现的相互制约，更便于放大正的外部性，提高产业发展同社会进步的和谐效应。

产业的聚集和布局的模块化，必然会带来特定区块的经济部门发展的专业化。在各个产业集聚到不同的特色小镇之后，该特色小镇从经济投入到产出和扩大再生产，从公共设施和服务的设计到供给和配套调整，都必将围绕该小镇的“特色”进行专业化发展。由核心经济部门带动的专业化发展，将带动整个特色小镇的整体专业化水平的提升。专业化水平的提升在该区块内产业技术竞争升级的同时，也会为该区块的经济产出带来明确的预期，从而使浙江省内各个经济区块之间的顺畅合作成为可能。高度专业化的各经济区块，即明确了其自身的发展需要，也为其他经济区块发展所需的各项资源提供了明确的来源，使得各个经济区块在现有产业基础上，进行跨经济部门和跨产业的合作更加高效。

这种从资源禀赋出发，立足自身区位和产业优势，通过浙江省内各经济部门模块化，来推动产业集聚和升级，在提高各种资源利用率的同时，便利对各项经济生产外部效应的消化和治理，在提高各经济部门和区块的综合性专业化水平的同时，促进各经济区块间的合作，从而提

高浙江经济运转效益整体水平的特色小镇战略，不仅将造福浙江一地的经济和社会发展，更将目标指向了已经铺开的供给侧改革。

三、特色小镇在供给侧改革中的价值

特色小镇战略布局的提出，恰恰是浙江省在产业结构调整 and 产业升级的压力下，应和供给侧改革铺开的关键一笔浙江省经济和社会前几十年的高速发展，在提高民众生活水平的同时，也累积了大墩的沉没成本。之前支撑浙江经济高速发展的产业，在中国经济发展进入新常态后，逐渐失去竞争优势的同时，从经济增长的发动机，转变成了实现经济持续发展、产业结构转型升级必须解决的“转制成本”。如何在延续现有产业传统的同时，进行有效的产业结构调整，推动产业升级，成为新常态下浙江省必须解决的关键问题。如何跨过“转制成本”这道“门槛”，将直接决定浙江省在未来一段时期内的经济和社会走向。

特色小镇从创立之初，就透露出了将产业结构调整 and 产业升级两项任务一道完成的目的。特色小镇战略布局的提出，为浙江同时应对产业结构调整 and 产业升级两项压力提供了可能。通过特色小镇的区块经济部门特型化，使得产业调整可以在整个浙江范围内进行，既保证了现有产业的延续，同时又做到了产业集聚在提高各项公共设施利用率的同时，激励各个产业内各企业间的竞争，以竞争促产业升级。通过特色小镇的构建，为同产业的各企业提供产业内充分竞争的环境，在优胜劣汰的同时，推动资源优化配泞和产业内企业布局的合理化。与此同时，特色小镇的区块经济部门模块化架构，又为浙江省整体的产业结构调整提供了保障

站在供给侧改革的开局，特色小镇的推出正契合了供给侧改革所要求的“抓好宏观布局，放活微观创新”。从块状经济、县域经济，到工业区、开发区、高新区，再到集聚区、科技城，在很长的一段时间里，浙江人都在不懈地探索如何利用最少的空间资源达到生产力的最优化布局，但是直到特色小镇的出现，产业集聚、专业化和差异化这几个最重要的产业架构要素才第一次被有机地统一起来。在业已铺开的供给侧改革中政府需抓好宏观产业布局，在此基础上，则鼓励企业和个人在微观经济活动中充分竞争，激励创新。在这一轮改革中，政府更多地扮演宏观政策和资源调配上的“供给者”，真正地做好政府在公共领域中支援经济发展、平衡各产业发展同自然生态环境保护的关系、完善公共产品供给和推动经济社会协调发展的工作。

四、结论

作为浙江省布局供给侧改革推动本省产业转型升级的重要策略，特色小镇的建设在第一阶段已经取得了积极的成果，同此前的发展规划相比，在产业链集聚程度和产业架构的合理性等方面都有了长足的进步。在吸取其他国家和地区有参照价值的专业化小镇发展经验的基础上，结合浙江省各地区的资源禀赋特征，进行了必要的本土化改造，使得浙江地区的特色小镇成为以产业转型升级为目标，以推动供给侧改革中浙江省各级政府职能转型和重定位为导向的区域发展规划创新。在明确了特色小镇规划的政经逻辑——从地区资源禀赋出发，立足其区位和既

有产业优势，通过各经济部门模块化，来推动产业集聚和升级，进而在提高各种资源利用率的同时，便利对各项经济生产外部效应的消化和治理，既提高各经济部门和区块的综合性专业化水平，又促进各经济区块间的合作，从而达到提高整体经济效率——之后，特色小镇在整个浙江省供给侧改革中的价值和意义也就呼之欲出了。

时代给了浙江挑战，同时也给了浙江机遇，如何将机遇变成再次蓬勃发展的引擎，则需要浙江发挥谨慎谋划的智慧。特色小镇正是浙江在重重压力下，面对机遇和挑战，为了让政府在本轮产业结构调整 and 产业升级中真正回归供给侧所作的努力。特色小镇的良好生态不仅使内在的发展动力得以充分释放，对外在的高端要素资源也形成强大的吸附力。在当今全球经济进入新一轮科技革命和产业变革“阵痛”期的背景下，在中国经济发展进入新常态的情况下，浙江提出的特色小镇战略布局为下一阶段的发展提供了蓝图，并为我国其他地区的调整改革提供了可借鉴的思路和样本。特色小镇的全面铺开和成功创建必将为新常态下的供给侧改革提供可行的思路和有力的支撑，也为经济社会及生态环境的和谐发展提供了有利的尝试。