

南京市特色小镇发展现状与特点分析

刘 荣

浙江省是全国特色小镇建设的开创者，在很多方面都有独创性的经验。南京市作为长三角经济带中心城市，也高度重视特色小镇建设。南京市特色小镇建设起步晚于浙江省，但是后发优势更加明显，在充分借鉴国外及其他地区的特色小镇建设的经验基础之上，立足于省情市情，创造出了特色小镇建设的“南京思路”。

一、南京市特色小镇建设状况

浙江省是我国特色小镇建设的排头兵。2015 年，浙江省发布《省政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》，提出重点培育和规划建设 100 个左右的特色小镇。之后浙江的特色小镇建设开始遍地开花。浙江省特色小镇范式的成功迅速引起了社会各界的注意。2016 年 7 月，住建部、发改委和财政部三大部委联合发布了《关于开展特色小镇培育工作的通知》，通知指出，到 2020 年我国将培育 1000 个左右特色小镇。2016 年 10 月 14 日，住建部公布了第一批中国特色小镇名单，涉及 32 省份共 127 个，其中江苏省共 7 个小镇入围，南京市范围内的是高淳区的慢城小镇。

南京市最早涉及到特色小镇创建的文件是 2016 年 4 月发布的《关于优化全市区域功能定位和产业布局的意见》，其中明确指出，要“在全市规划建设一批相对独立于市区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的特色小镇”。南京市特色小镇建设的原则是“三化‘三生’”。“三化”指的是“产业化、信息化、城镇化”，“三生”指的是“生产、生活、生态”。全市特色小镇的申报工作始于 2016 年 7 月，全市首批共有 52 个小镇参与申报。经市特色小镇建设工作联席会议审核通过，并经市领导同意，首批 22 个市级特色小镇创建名单在 2016 年底“新鲜出炉”，其中 13 个为建设名单，9 个为培育名单，覆盖了全市 11 个区。2017 年 5 月，省发改委公布了首批 25 个省级特色小镇创建名单，南京有 2 个小镇入选，分别是位于江宁的未来网络小镇和位于高淳的国瓷小镇。此外，南京市江宁汤山温泉风情小镇、高淳国际慢城风情小镇成功入选江苏省旅游风情小镇首批创建名单。

经过一年多的创建工作，目前，南京市首批 22 个市级特色小镇都已经初见成效，其中有 11 个特色小镇项目取得了较好的创建成果，分别是苏家一龙山文创小镇、黄龙岷茶文化小镇、大塘金香草小镇、东山汽车文化小镇、浦口区两岸设计小镇、汤泉天然温泉养生小镇、六合冶山矿山风情小镇、南京空港会展小镇、无想国际小镇、南京影视文创特色小镇、高淳慢城特色小镇。

二、南京市特色小镇主要特点

（一）注重顶层设计

目前而言，国内的特色小镇创建工作如火如荼，但是或多或少都存在着一些问题，如同质化倾向、缺乏统一的考核机制、缺乏投融资渠道等等。这些问题的出现与顶层设计的缺位有着直接的关系。因此，特色小镇的建设首先需要的是完善而精准的顶层设计，南京市在编制特色小镇的概念性规划和总体规划的时候做到了高位协调，高标统一。在充分借鉴了国外及浙江等地特色小镇的创建经验的基础上，南京市的特色小镇建设做到了既有制度保障又有完善的组织机构保证。

在制度层面，南京市制定了《南京市特色小镇建设管理办法》作为主体文件，并且相应地制订了一系列的配套实施文件，如《南京市特色小镇建设年度考核暂行办法》《关于开展特色小镇建设统计监测工作的通知》等。这些文件对于特色小镇创建

的总体要求、发展目标、创建路径、工作机制、考核办法等进行了明确的规定。为了规范特色小镇建设工作的资金管理办法，南京市财政局在 2017 年制定公布了《南京市特色小镇建设专项资金管理办法》。该《办法》明确，对于年度考核结果评定为合格的特色小镇，将奖补资金 300 万元，连续考核奖补 3 年；对具备一定条件的特色小镇重点项目给予贷款贴息，按实际发生利息的 20% 补贴，最长不超过 3 年。这个政策的出台，对于特色小镇的创建方起到了极大的激励作用。

在组织机构层面，南京市成立了专门的特色小镇建设工作联席会议，召集人是南京市常务副市长，共有 16 家单位为成员，包括了发改局、宣传部、商务局、科技局等与特色小镇创建紧密相关的部门。联席会议根据工作需要定期或不定期举行会议，各成员单位密切配合、互通信息、相互支持、形成合力，积极研究制定各个领域推进特色小镇建设的具体支持政策和实施细则，及时指导和帮助解决特色小镇建设中的相关问题。

南京市特色小镇规划在顶层设计方面还有一个亮点，那就是运用当下流行的大数据来服务于科学规划。大数据的运用价值主要体现在两方面：其一，在规划策划阶段运用大数据技术，能为规划者提供出大量客观有效的实用信息，有利于找准产业定位，科学进行规划，挖掘产业特色、人文底蕴和生态禀赋；其二，在后期运营方面，“大数据+”的运营模式再为小镇发展提供持续保障。通过大数据平台采集、整合数据为管理者提供监控和决策支持，为小镇和企业提供精准营销获客，为旅游者提供精准服务，为居民提供智慧服务。比如，南京市通过大数据收集的途牛、携程、美团等用户搜索的记录，分析出江浙沪皖的旅游者出行的首选是周边游，而周边游的主要形式又是田园度假游。基于此，对南京市近郊和远郊的几个特色小镇进行规划，联系自身发展禀赋，确定其基调为融农事体验、生态休闲、文化创意、健康养生于一体的休闲度假区。

南京市特色小镇创建工作注重顶层设计，能够更好地抓住主要矛盾，把握正确的方向。通过统一规划、协调发展可让基层力往一处使，避免资源浪费，更快更好地实现远期愿景。

（二）注重“一镇一品”

特色小镇的灵魂就是“特色”，如果丧失了“特色”，特色小镇就会沦为无源之水无本之木。特色小镇面积不大，一般控制在 3 平方公里左右，具备产、城、人、文四种功能。特色小镇的理想目标是做到产业特色、产城融合、人文关怀、文化保护。南京市在规划和创建特色小镇的时候，对于“特色”的关注贯穿了始终。

南京是江苏省的省会，是苏沪浙皖重要的交通枢纽城市，辐射范围更是遍及长江中下游地区。因此南京市在发展特色小镇的时候区位优势明显，也易于吸引房地产商的目光。为了防止特色小镇建设沦为房地产商变相圈地的工具，南京为特色小镇的面积、产业、布局、运作等都戴上了“紧箍咒”。在面积上每个特色小镇面积不超过 3 平方公里，核心区域控制在 1 平方公里左右。对于产业的要求是在充分发掘自身优势的基础上发挥特色。南京市首批创建的 22 个特色小镇都并非凭空创建，而是立足于自身的传统产业基础上又进一步深挖，打造全系列的产业链。若是生搬硬套其他地区的模式，人云亦云，难免会落入俗套，既不“精”，更不“特”。一般而言，特色小镇兼具旅游观光功能。因此，南京市在规划特色小镇的空间布局的时候，着力要将特色小镇打造成生态园林式的新型产业社区。走进南京市的任何一家特色小镇，看到的不是高耸入云的大烟囱，闻到的不是刺鼻的味道，而是青山绿水、鸟语花香，是阳光草地，感受到的是悠闲惬意的氛围。

南京市特色小镇在规划的时候就严格把控产业方向，要求每个特色小镇只选择一个具有地域特色和比较优势的产业作为主攻方向，使之成为特色小镇未来发展的重要支柱。对新引进的重大项目优先安排到相同产业类型的特色小镇，强化特色小镇的产业特色。以高淳区的慢城小镇为例，作为中国首个国际慢城，桤溪镇早已蜚声海内外。因此，慢城小镇最大的优势就是这张“慢”字牌。慢城小镇建设的主题线索就是慢生活，依托自身多元化的生态资源，打造一个融总部经济、文创产业、精品农业、旅游度假、康体养生于一体的特色国际慢城小镇。又比如紫东创意小镇，其前身是南京紫东国际创意园，因此在成为南京市首批重点打造的特色小镇之后，进一步挖掘其“创意”内涵，建设创意小镇。创意小镇对于进入小镇的企业不是来者不拒，而是设定了门槛，只有符合了创意产业要求的企业才能入驻。在布局方面，紫东创意小镇除了企业作为主体之外，还创造了创

意化的生活区，良好的生态环境，屋顶花园、空中农场等，不但让在小镇工作的人们身心愉悦，充满创业的激情，也同样吸引着远近的游人流连忘返。

特色小镇保持其“特色”，需要在一个完善的顶层设计下进行科学的规划，否则难免会出现一哄而上，最终又一哄而散的局面。南京市特色小镇之所以能够做到“一镇一品”，是在充分发掘自身的优势的基础上，有选择地去借鉴国内外先进案例的经验。

（三）注重产城融合

特色小镇要想得到长足的发展，产城融合是唯一的思路。产业与城市相融合，与特色小镇相融合。产业是特色小镇的特色所在，特色小镇的方方面面都体现着该种产业，两者相辅相成，不可分割。贵州省的茅台小镇可以说是产城融合的典范性案例。茅台小镇以酒为产业，更是把这种产业融入到了小镇的血肉之中。整个茅台小镇的布局以赤水河为轴线铺展，连接着综合服务区、茅台酒文化观光体验区、酒文化商业体验区、酒文化深度体验休闲度假区。可以说独具匠心的布局处处皆“酒”。小镇的产业人口更是围绕着“酒”的全产业链获得就业机会，无论是酒厂的工人，还是销售人员，抑或是专门的文旅创意人员，人人都在做“酒”文章，个个都在赚“酒”财富。从茅台小镇的成功案例可以看出，特色小镇要做到产城融合，首要的就是要有以本地的比较优势为基础的特色产业。特色小镇最终目标不是打造一个生产基地，而是形成一个“小镇生活方式”，形成一个融产业与居民、融文化与城镇为一体的完整生活圈。南京市的产城融合思路是：实现小镇居民充分、全面就业；打造便捷的交通体系；构建良好的居住空间。

以高淳区的国瓷小镇为例。国瓷小镇是江苏高淳陶瓷股份有限公司打造的特色小镇。国瓷小镇的“产”，毫无疑问就是陶瓷，那陶瓷如何与“小镇”实现有机融合，就是国瓷小镇建设中绕不开的命题。国瓷小镇被列为南京市首批建设的特色小镇，被中国陶瓷工业协会、中国工艺美术协会授予“中国国瓷小镇”特色区域荣誉称号。小镇规划面积约 3.03 平方公里，核心区面积约 1.1 平方公里。国瓷小镇的产业主要是陶瓷，又不仅仅是陶瓷，而应该是包括陶瓷在内的一整条产业链。陶瓷制品主要以高岭土、石英、氧化铝、黏土、砂石等矿产为原材料，以液化石油气等能源为燃料。下游销售渠道方面，高淳陶瓷主打的是尚端定制牌。尚淳陶瓷通过 2014 年的 APEC 国宴定制而享誉海内外，又加上黄晓明、孟非、汪涵等人的名人效应，现在已经成为高端人士比较钟爱的品牌。除了陶瓷制品的销售之外，国瓷小镇还招募匠人，进行纯手工的制陶活动，既是在生产，又是一种展示。国瓷小镇包括六大功能区块，分别为：陶瓷文化产业，陶瓷文化体验，旅游综合服务，生态居住社区，和谐美丽乡村（大健康观光农业），特色休闲旅游。国瓷小镇的居民中除了技术员、工人，还有工艺美术名家。在国瓷小镇，陶瓷产业、创意产业、文化体验、休闲旅游产业有机融合，互为整体。因此国瓷小镇已经突破了陶瓷给“小镇”带来的局限性，这里不仅仅是生产和销售，更成为了一种生活状态，这也是特色小镇追求的产业与人文完美融合的状态。

又如高淳区的慢城小镇，在慢城小镇区域内，居民的收入完全来自生态农业和生态旅游。在生态农业示范村——大山村，农民开设农家乐，接待外来的游客；种植经济作物牡丹、早园竹、油菜、茶叶等等。慢城小镇实现了这些农民的就地城镇化，更加妥善地实现了外来人口的安置。在慢城小镇区域内还有很多文创企业，这些企业的从业人员一般都是居住在小镇之内，他们的居住条件优越而舒适。这既是特色小镇的向心力，也是其很重要的一个竞争力。特色小镇一般远离经济繁荣的市中心，如果没有一个好的条件，很难留住人才。因此，慢城小镇在这方面的做法是值得借鉴的。

（四）注重发掘文化内涵

特色小镇的产业是外壳，其内涵是文化。2013 年 12 月，习近平总书记在《中央城镇化工作会议》发出号召：“要依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然；让居民望得见山，看得见水，记得住乡愁。”这里说到的乡愁，其实就是特色小镇的文化内涵。特色小镇目前来说，其经济作用被无限夸大，文化的传承则更多时候被有意无意的忽略掉了。对于特色小镇来说，如果缺少了文化内涵，那又与专注于经济发展的工业园区有何区别。因此，特色小镇要能够取得长足发展，必须培育或者发掘

自身的文化内涵。特色小镇被冠以文化之名之后，不但会更加特色鲜明，并且符合人们对于旅游娱乐等休闲文化的审美。因此，在特色小镇的策划中发掘文化的价值，设计出有创意的产品，形成其唯一性的旅游资源，是南京市特色小镇的内生优势。当然值得注意的是，不能就资源谈资源、就景点论景点，而是要把现有的资源和景点，通过新的构思，进行创意，塑造出各具特色的品牌和形象。

南京市特色小镇建设一个最大的亮点就是强调文化品牌的培育。目前正在建设的特色小镇，如大塘金香草小镇，规划范围北起双金路，南至正方大道，东起谷里街道行政边界，西至在建的绿道北延线，面积为 1.52 平方公里。谷里历来有种植薰衣草的传统，因此，在充分打造薰衣草产业链的基础上，彰显其背后的文化内涵。世界范围内因薰衣草种植而驰名的是法国的普罗旺斯，这里被称为薰衣草的故乡，更成为了浪漫爱情的象征。因此，每年前往普罗旺斯度假的新婚夫妻或者情侣络绎不绝。

大塘金香草小镇的打造同样敏感地把握到了这个点。香草小镇的前身是大塘金的薰衣草园。在 2013 年 5 月，大塘金的薰衣草首次吸引了游人的目光。400 亩梯田式的薰衣草种植园中，紫色的花海蔓延到天边，薰衣草的照片刷爆了朋友圈。在大塘金开始打造香草小镇后，薰衣草无任何悬念地成为了主导产业。大塘金香草小镇所依托的产业是薰衣草，挖掘的文化内涵则是浪漫和爱情。香草小镇因此被打造成为以婚庆文化为主题，兼具婚宴婚礼举办、婚庆度假旅游、婚姻文化参观等功能。在这个小镇内，爱情和婚庆元素随处可见。香草小镇的总体布局以象征爱情的“四叶草”为创作灵感，按照“一芯四叶”的结构分割成四个不同的功能区块。中间的“一芯”是大塘金的天然水库，“四叶”则分别是浪漫乡村区、婚恋创意区、婚庆香草区、裸心婚旅区。在产业上，“引子”是薰衣草，围绕着薰衣草，形成了一个完整的产业链，如薰衣草花海的参观、薰衣草产品的售卖等。是薰衣草点燃了浪漫爱情的火焰，所迸发出的产业之火突破了薰衣草季节性较强的局限性。在香草小镇内，婚庆仪式的开展、婚礼用品的设计、婚纱照的拍摄，这些围绕着婚庆的产业，无不体现着浪漫爱情的主题，却又不会受到季节的限制。因此，香草小镇的旅游功能同样是得到了极大的发挥，这里无淡季旺季之分。游客任何时候来到香草小镇，都能感受到浪漫的气氛。香草小镇的成功，不仅仅是因为其拥有一条薰衣草的完整产业链，更是因为文化内涵的发掘契合了当下年轻人的口味。

（作者单位：中共南京市高淳区委党校）

