

供给侧改革下小城镇特色化发展的内涵与路径再探 ——基于长三角地区第一批中国特色小镇的实证¹

陈博文 彭震伟

【摘要】 过去单纯依靠需求侧刺激的经济增长方式一定程度地导致小城镇在城乡要素流动中“被跨越”。供给侧结构性改革可以从体制机制、生产要素、产品与服务三个层面助力小城镇走出发展困境。供给侧结构性改革的背景下,小城镇特色化发展的内涵在于:在城乡差异化的整体框架中寻求基于自身特色的区域立足点,依托特色构建“城-镇-村”的要素流动纽带。这包含对内实现生产要素的合理集聚与配置、对外建立面向城市和乡村的输出机制。小城镇实现特色化发展应遵循“改革制度供给,释放要素流动-要素资源重组,内部结构优化-输出稀缺价值,实现有效供给”的路径。论文以长三角地区的第一批中国特色小镇为典型案例进行实证,认为其特色化发展的路径选择及现状特征符合供给侧结构性改革下的发展思路。

【关键词】 供给侧结构性改革; 小城镇; 特色; 内涵; 路径; 长三角

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16361/j.upf.201801009

【文章编号】 1000-3363 (2018) 01-0073-10

2008年世界金融危机以来,西方国家盛行保护主义,纷纷出台阻碍自由贸易的政策;和以出口产品为主的新兴国家(尤其是中国)的贸易纠纷大幅上升(张庭伟,2012)。我国的经济社会发展环境也随之发生深刻变化,经济增速从8.0%以上的高速增长转入6.5%左右的中高速增长(图1)。在增速放缓和结构调整的经济“新常态”下,产能过剩、库存积压等问题凸显,传统工业遭受严重冲击(谢杰,张海森,2009);其所处的区域也因缺乏核心竞争优势与动态调整能力,陷入发展困境。与此同时,我国常住人口城镇化率持续增长,而户籍人口城镇化率处于较低水平^①;2016年两者的差距高达16.2%(图2)。城市中2.8亿农民工的城镇化面临严峻挑战^②,加快推进入的城镇化是国家新型城镇化战略的迫切要求。

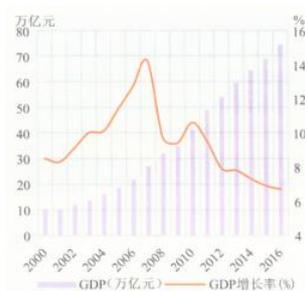


图1 我国 GDP 及其增长率变化

¹[作者简介]陈博文, 同济大学建筑与城市规划学院, 硕士研究生, bovnchan@tongji.edu.cn. 彭震伟, 同济大学建筑与城市规划学院, 高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室, 教授, 博导, 通讯作者, pengzhw@tongji.edu.cn

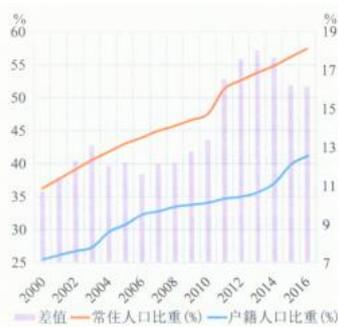


图 2 我国常住人口城市化与户籍人口城镇化对比

供给侧结构性改革（下文简称供给侧改革）由习近平总书记于 2015 年 11 月首次提出，强调在适度扩大总需求的同时，提高供给体系的质量和效率，以促进经济持续增长。供给侧改革的手段可以概括为“加、减、乘、除”：加，就是发展高端制造业和现代服务业，增加有效供给；减，就是压缩落后产能，清理僵尸企业，解决低端产品过剩；乘，就是鼓励创新，发挥创新的乘数效应；除，就是破除垄断、放松管制，降低企业运行成本和市场交易成本。由此视之，供给侧改革的内容涉及三个层面：一是制度层面的供给，二是要素层面的供给，三是产业层面的供给；分别对应于关键词“改革、创新、转型”（冯志峰，2016）。大力推进供给侧改革是我闯适应和引领经济“新常态”的必然选择。

供给侧改革在惠及我国经济发展的同时，也为新型城镇化背景下小城镇领域的深化改革与创新提供了新思路。在我国区域城镇体系中，小城镇是联系大中小城市与乡村的中介和纽带（彭震伟，陈秉钊，等，2002），但也日益面临重生产轻生态（朱竑，2001）、重居住轻配套（汤茂林，2002；于立，彭建东，2014）、重数量轻质量（刘荣增，朱建营，2000）等供需错配的结构性问题。2016 年 7 月以来，住建部、发改委、财政部等国家部委推行的特色小（城）镇建设就是针对小城镇领域的一项重要制度供给。国家计划到 2020 年培育 1000 个左右各具特色、富有活力的特色小镇，引领全国小城镇建设。特色小镇、小城镇由此成为新型城镇化进程中推动供给侧改革的重要战略平台。如今，各地纷纷着力于供给侧培育小镇经济，掀起了一股特色小镇、小城镇的建设热潮。基于此，本文从供给侧改革的视角出发，解析和提出新时期下小城镇特色化发展的内涵与路径，并以长三角地区的第一批中国特色小镇为典型案例进行实证，为供给侧改革下的小城镇发展提供理论和实证支撑。

1 研究综述

小城镇在我国城镇化进程中始终扮演着重要角色，针对小城镇在新时期发展变化的研究也较为丰富。学者们基于地区差异的视角（李建波，张京祥，2003；李广斌，王勇，等，2005；郑志明，王智勇，2011）、制度和政策的视角（赵燕菁，2001；罗小龙，张京祥，等，2011；李兵弟，郭龙彪，等，2014）、产业经济发展视角（彭芑，王雨村，2009；杜宁，赵民，2011）等探讨了小城镇发展的问题与对策。

关于小城镇的众多研究中，对“小城镇”与“特色”的讨论是永恒的议题，可以进一步分为两大方向：一是小城镇的特色化发展，二是小城镇的特色。两者息息相关，但并不完全等同：特色化发展是具体的策略和过程，特色则是最终呈现的形式和结果。无论是小城镇特色还是其特色化发展，一直以来都备受学者们的关注：将小城镇特色分解为中国特色、地区特色、本镇特色三个层次，提出规划建议（任世英，邵爱云，1999）；论述小城镇特色的概念和构成要素，分析特色的形成机制和特色消失的原因（黄亚平，汪进，2006）；提出“专业镇”是小城镇特色化发展的重要道路，剖析专业镇的特征、类型和问题，并提出发展对策（石忆邵，2003）；分析特定地区的小城镇特色，包括传统建筑、城市布局、功能特征等（孟海宁，张建强，1998）；采用理论解析和专家咨询的方法，提出主观和客观、定性和定量相结合的特色小镇发展水平指标体系（吴一洲，陈前虎，等，2016）；基于个案，解读某个或某类小城镇特色化发展的路径及规划经验（贾雁飞，2016；安诣彬，2016；厉华笑，杨飞，等，2016）；分析发达国家小城镇特色化发展的特征和经验，为我国的小城镇发展提供指导和借鉴（张洁，郭小锋，2016），等等。

在我国进入经济“新常态”、实施新型城镇化战略的社会经济背景下，以供给侧改革的视角审视小城镇的特色化发展有助于重新认识小城镇所处的发展困境和面临的路径选择，具有较强的现实意义，然而相关研究还较为缺乏。因此本文提出以下问题：①供给侧改革下，小城镇特色化发展的内涵是什么？路径是怎样的？②长三角作为供给侧改革的前沿地区，区域内的特色小镇是否印证了特色化发展的内涵与路径、体现了供给侧改革的发展思路？

2 供给侧改革下小城镇特色化发展的内涵

2.1 传统经济增长下小城镇的发展困境：在城乡要素流动中被跨越

过去很长一段时间驱动我国经济增长的动力来自需求侧，即投资、消费、出口“三驾马车”；前两者是内需、后者是外需。需求侧刺激在经济波动、经济危机等特殊时期对经济的短期增长具有显著的促进作用。我国过去实施的城镇化战略就是扩大内需的重要途径（叶裕民，2013；胡智超，彭建，等，2016）：一方面，政府加快发展城市经济创造更多的就业岗位，适度放开户籍限制，鼓励农民进城从事非农产业，提高了进城农民的收入水平，也带动了城市建设的快速发展；另一方面，政府积极推进重点镇建设、新农村建设、美丽乡村建设以支援乡村地区发展、缩小城乡差距，改善了乡村的生活环境，也提升了农民的生活质量。其中，前者体现了乡村要素向城市的流动，后者体现了城市要素向乡村的流动。

上述城镇化战略的实施有效地促进了投资和消费，从需求侧（尤其是内需）助推了经济增长；但也一定程度上使得小城镇的发展陷入尴尬境地：一方面，在乡村要素向城市流动的过程中，区域交通的网络化使得乡村与县城乃至大中城市之间的联系日益便捷，县城和大中城市在就业机会、公共服务、基础设施等方面明显优于小城镇，对农民产生更大的吸引力（郑静，陈革，2000），过去基于人口流动、公共服务的“镇一村”关系逐渐发生疏离和解构，于是小城镇在乡村要素向城市流动的过程中被“跨越”了；另一方面，在城市要素向乡村流动的过程中，乡村虽然布点多，但规模小且易见成效（张立，2012），更多的要素资源流向了乡村，乡村的设施和环境迅速得到改善，部分乡村的建设甚至优于镇区，成为了城市资本青睐的新场所，于是小城镇在城市要素向乡村流动的过程中再次被“跨越”了（图3）。

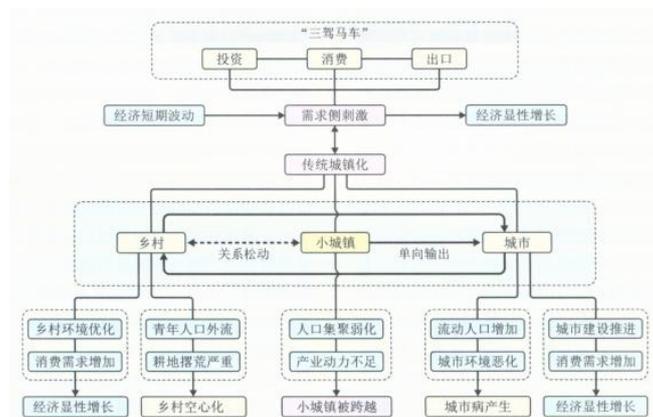


图3 传统经济增长下小城镇处于“被跨越”的困境

小城镇尽管一直被强调作为“乡之首，城之尾”的重要地位，但在过去需求侧刺激下的城镇化中处于两头不靠的“中空”状态。单纯依靠需求侧发力、推动城镇化发展以扩大内需、提振经济的增长方式，加速了城乡要素流动，也使得小城镇陷入了被“跨越”的困境。即便是在经济相对发达、城镇体系发育成熟的长三角地区，许多小城镇仍然面临着人口集聚能力趋弱、新兴产业发展滞后、技术创新动力缺失、功能设施配套欠缺、生态环境污染严重等结构性问题（罗小龙，张京祥，等，2000；汤茂林，2002；王士兰，2005；陈前虎，寿建伟，等，2012；陈小卉，胡剑双，等，2016）。

2.2 供给侧改革下小城镇的特色化发展：比特色构建要素流动纽带

与单纯依托需求侧刺激来拉动经济增长的方式不同，供给侧改革包括制度、要素、产业三个层面，分别对应于改革、创新、转型。改革是保障，创新是动力，转型是目标。具体而言，供给侧改革能促进政府对制度供给进行改革，使制度供给与要素自由流动、城镇化健康发展、经济稳定增长更好地匹配起来；能优化生产要素的配置结构，推动技术创新，提高全要素的生产效率；能推动产业结构转型，培育战略新兴产业，实现生产力水平的跃升。

对于小城镇而言，供给侧改革有望从体制机制、生产要素、产品与服务三个层面助力小城镇走出发展困境（图4）。这要求小城镇突破原本不利于要素流人和输出的制度瓶颈，打通城乡要素流动的双向通道（体制机制）；结合本土传统要素的挖掘和外来新兴要素的引入，实现要素资源的重组与优化配置（生产要素）；对外输出具有经济价值或社会价值的特色供给物（产品与服务），真正发挥小城镇在城乡要素流动中的“纽带”作用。

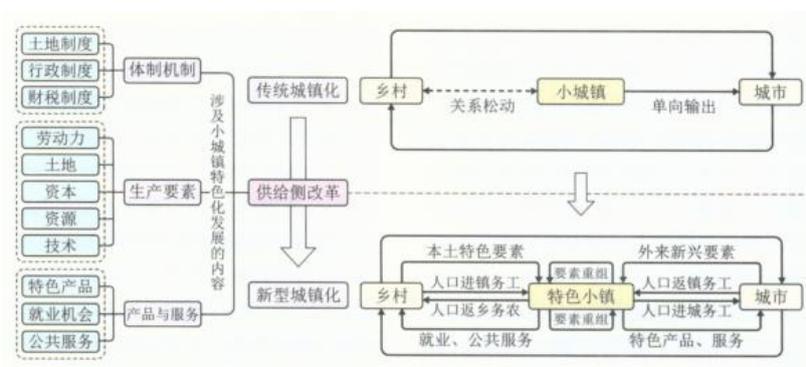


图4 供给侧改革与小城镇特色化发展的关系示意

因此，供给侧改革下小城镇特色化发展的内涵在于：在城乡差异化的整体框架中寻求基于自身特色的区域立足点，依托这一独特的、难以替代的立足点构建起城乡之间的“城—镇—村”要素流动纽带，进而在城乡要素流动中产生强的吸引力、在外部需求市场中建立新的话语权，最终走出被“被跨越”的困境，成长为特色小镇（图4）。这包含了两方面内容：①对内，整合本土传统要素与外来新兴要素，实现生产要素的合理集聚与配置，焕发活力与生命力；②对外，建立面向城市和乡村的输出机制，向城市提供富有特色的产品与服务（经济价值），向乡村提供有效的就业机会与公共服务（社会价值）。两者相互支持，缺一不可。

3 供给侧改革下小城镇特色化发展的路径

3.1 改革制度供给，释放要素流动

要实现“城—镇—村”之间的要素流动，应先突破制约要素自由流动的制度瓶颈。地方政府应对相关制度和体制机制进行改革性供给。例如，土地制度改革中，大量农民涌入城市后，乡村的房屋和土地长期闲置，造成城乡用地资源的浪费，统筹城乡建设用地和建立统一市场是小城镇实现土地要素集聚和再配置的先决条件；行政管理体制改革中，简政放权、强镇扩权是小城镇制度供给的重要改革方向，国务院发展研究中心的研究建议对部分人口达到20万和财政达到10亿元以上的小城镇（非城关镇）试点建设“镇级市”，不提高行政级别，但建立一级独立的行政管理和财税体制；与之关系密切的是财税制度改革，长期以来小城镇事权大于财权，资金要素的匮乏导致基础建设和公共服务的供给不足，进而缺少对外来和回流要素的吸引力，尽管近年来越来越多的回流农民工带着积累的人力资本、资金和技能等返乡，但其中的大部分人是选择回到建设水平更优的县城发展（李郇，殷江滨，2012）。

3.2 要素资源重组，内部结构优化

小城镇在突破制度约束下的要素流动壁垒后，还需主动获取外部的要素资源补给。要素间的组合效应可以使空间上分散而低效的经济活动整合为有机整体，变得有序而高效。外来和回流的资本、技术、人才等新兴要素通过不同渠道流入小城镇，与本土的生态、文化、环境、传统产业等地方要素一同发生“化学反应”，产生要素的融合与重组，实现要素资源在小城镇内部的优化配置（赵群毅，2009）。其结果表现为：各经济部门通过对生产要素的有效组织和利用达到符合外部需求市场的最大产出，全要素生产率获得了实质性的提升。由此，小城镇得以逐渐实现自身的积累。需要指出的是，外来要素的流入不能简化为上级政府转移支付、财政补贴等具有“输血”或“反哺”性质的单向补给，而应真正对小城镇内部的要素资源重组起到激活作用，成为推动小城镇生产力布局调整的重要动力。

3.3 输出稀缺价值，实现有效供给

即便如此，小城镇如果不能建立面向城市和乡村的输出机制、要素的流动“有进无出”，还是会面临政府支持的疲软和市场资本的退出。小城镇对外输出价值、实现有效供给是实现特色化发展的最后一步，也是在区域城镇体系中实现经济、社会价值的关键环节。实际上，小城镇一直以来也在经历着面向城市的单向输出（人口、土地等要素），但这本质上是一种被虹吸、被剥削的过程。小城镇的对外输出应该建构一种“非零和”（正和）的供需关系（赵晨，2013），使要素在流入和输出的过程中实现“增值”，达到“城-镇-村”的共赢。小城镇的对外输出应有两个特点：①流向城市所带来的经济价值大于社会价值，输出的产品与服务具有独特性、稀缺性，是城市发展到一定阶段时迫切需要的；②流向乡村所带来的社会价值大于经济价值，输出的就业机会和公共服务对农业、农村、农民具有正外部性，有助于加强人口集聚和土地集约使用，促进就地城镇化和农村现代化。

基于此，供给侧改革下小城镇的特色化发展应遵循“改革制度供给，释放要素流动—要素资源重组，内部结构优化—输出稀缺价值，实现有效供给”的路径（图5）。

4 基于长三角地区第一批中国特色小镇的实证

作为区域城镇化的高级阶段和供给侧改革的前沿地区，长三角地区小城镇的特色化发展相对其他区域更具有前瞻性和示范性。长三角地区的地理范围以2016年5月国务院批准的《长江三角洲城市群发展规划》中确定的苏浙皖沪26市为准。住建部于2016年10月11日公布了第一批127个中国特色小镇名单；2017年8月28日公布了第二批276个全国特色小镇名单。其中，第一批特色小镇的遴选标准最为严格，入选结果也最具有代表性，故作为本文的主要参考案例。第一批特色小镇名单中，长三角地区共入选17个特色小镇（均为建制镇），可视为区域内率先实现了特色化发展的标杆（图6）。以下通过对这17个特色小镇的发展路径和现状特征进行实证，印证前文对于供给侧改革下小城镇特色化发展的思考与判断。

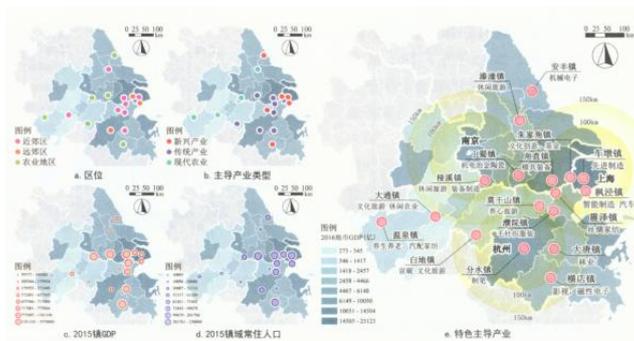


图 6 长三角地区第一批 17 个中国特色小镇的基本特征

4.1 改革土地、财税、管理等体制机制，重塑要素流动的外部环境

4.1.1 实施土地整治，盘活城乡用地

车墩镇在上海松江区的指导下推进“城中村”地块改造，具体的实施措施包括：①实施土地储备方式。政府通过实施土地储备，对“城中村”地块进行土地征收、安置补偿和基础设施建设。经营性土地形成“净地”后，公开招标、拍卖、挂牌出让，由受让人按规划开发建设；②农村集体经济组织改造方式。以农村集体经济组织为改造主体，或引入合作单位共同改造开发。改造方案在有关部门指导下，经村民集体讨论后，由农民集体经济组织或合作单位自筹资金改造开发；③公益性项目建设方式。规划建设为公益性项目的，可通过组织实施公益性项目建设，对“城中村”地块进行改造，提升城乡空间环境品质。

4.1.2 改革行政管理，深化简政放权

枫泾镇是上海金山区开展强镇扩权的改革试点。金山区按照“分类赋权、分类施策”的原则，通过授权、委托、派驻和联办的形式，依法赋予枫泾镇与其人口规模和经济实力相适应的管理权。同时，合理配置枫泾镇的编制数量和事权财权，优化调整相关机构设置。如今枫泾镇已形成与小城镇发展相适应、权责一致、运转协调、便民高效的行政管理体制。其中，枫泾镇政府作为责任主体，统筹整合城镇内部资源，全力推进城镇建设工作；按照现代企业制度成立新枫泾开发建设有限公司，引入一批高端人才作为公司管理层，负责枫泾新镇区、古镇区、现代服务业集聚区等功能片区的规划、功能性基础设施和公共配套服务设施建设、土地储备和出让，并实施上述片区的建设管理。

4.1.3 改进财税管理，拓宽资金渠道

江苏宜兴市丁蜀镇实行“分类管理、核定基数、超收分成、专项补助”的财税管理体制，扩大财政自主权。在明确收入范围和支出责任的基础上，丁蜀镇建立了科学合理的财力增长激励机制：以 2009 年和 2010 年两年税费实绩平均数为基数，采取定基数超收分成的办法，将超基数地方留成部分净额按 90%的比例结算给本级。丁蜀镇还强化金融支持，积极吸纳国家金融机构向镇区设立分支机构，为特色小镇建设提供资金保障；努力争取上级财政专项资金，加大对小城镇基础设施建设、环境保护与污染治理、高效设施农业和特色农业、中小型科技企业发展等方面的财政金融支持。除了丁蜀镇，长三角地区的其他特色小镇也逐渐建立起了一级财政体制，广泛开展与社会资本、金融机构的协作，全面拓宽小城镇建设的资金渠道（图 7、图 8）。

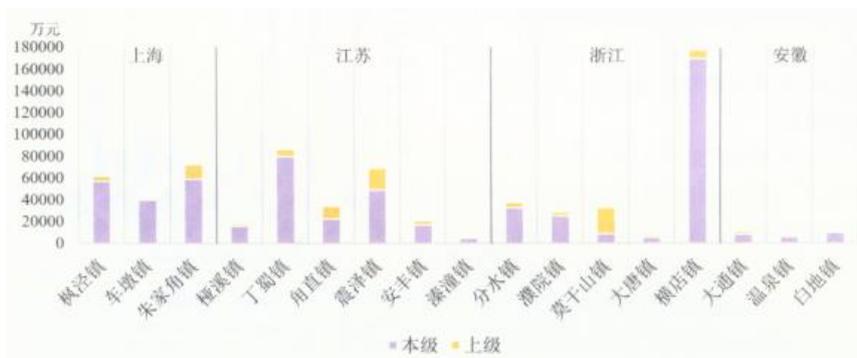


图 7 2015 年长三角地区特色小镇的公共财政收入及构成

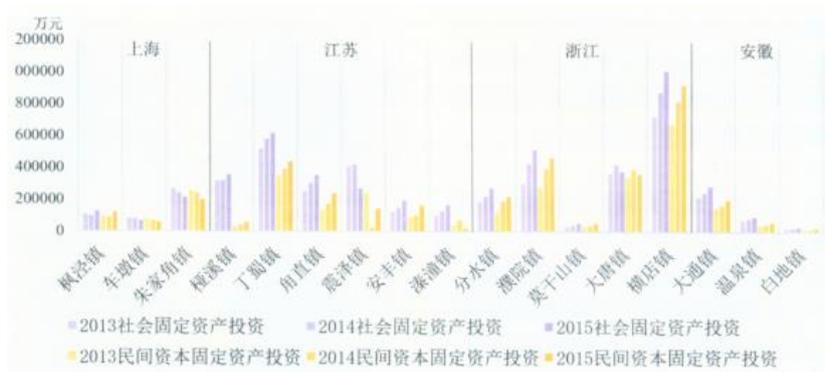


图 8 2013-2015 年长三角地区特色小镇的固定资产投资

4.2 整合本土传统要素与外来新兴要素，优化小城镇的生产力布局

4.2.1 依托优势的传统资源，引入先进技术要素

浙江桐乡市濮院镇曾以“日出万匹绸”成为“嘉禾一巨镇”，是明清时期的丝织业专业市镇。1979 年濮院镇出现首家由个人集资兴办的羊毛衫厂以来，羊毛衫个私企业如雨后春笋般发展。如今，濮院镇依托优势的毛衫产业，与意大利、韩国在设计、面料、品牌等领域展开全方位合作，引进韩国设计师团队 20 家，利用先进技术和创意人才推动传统毛衫产业走向高端化和时尚化；巩固线下最大毛衫交易市场地位的同时，推进“毛衫+互联网”，引进 60 多家电商企业，开拓线上市场，争创国家电子商务示范基地；整合内外创新创业资源，构建众创空间、320 创意广场、濮院毛衫创新园等立体化、多层次的创新创业平台，推动小城镇生产力布局优化。

浙江诸暨市大唐镇的袜业自 1998 年以来发展兴盛，现有制袜企业近万家、袜机 10 万余台，2015 年生产袜子 80 亿双。大唐镇依托于优势的袜业，引进和建成了 1 家国家高新技术企业、5 家袜业研究所、2 家轻纺产品检测中心、30 多家厂办研究所，具备较强的科技创新能力；与苏州大学、农林大学开展校地合作，学习先进技术和引入高端人才，运行纺织袜业研究院，打造“云端人才库”，此外，通过实施“互联网+”行动，构建袜业大数据平台和个性化定制平台，建设原料 58 网仓、淘工厂、大学生创业园等项目大唐镇正通过推进传统袜业产业的科技创新，进一步提高生产力水平，走向世界袜业设计中心

4.2.2 传承生态和传统文化，引入时代创新要素

上海青浦区朱家角镇立足于本土水乡特色，发挥淀山湖生态景观、古镇历史文化和临近上海中心城的区位优势，抓住上海加快建设国际金融中心的契机，吸纳外部资本、培育新兴产业，打造以特色基金为优势产业的“新名片”。截至 2015 年底，朱家角镇累计吸引了基金管理机构 70 家，募集资金达 162.1 亿元，占上海青浦区私募基金规模的 1/3 以上；一批明星基金企业竞相入驻（图 9），形成了以华融国际、东方财富、鼎流、远策等为代表的文创基金产业集群。如今，朱家角镇已发展为集文化创意、基金的“文创+基金”特色小镇，近期还将继续向“水乡古镇、不夜江南”的更高目标前进。



图9 2013-2015年长三角地区特色小镇的新增注册公司数量

浙江德清县莫干山镇利用其生态景观资源和区位优势，瞄准都市中产阶层的运动、养生需求，引进郡安里、久祺国际骑行营等高端项目，带动文化创意、运动休闲产业的发展，逐步发展成为以生态景观为依托、以民宿产业为主导、以“洋家乐”品牌为支撑、以“裸心养生”为理念的特色小镇。莫干山镇明确的发展定位和独特的城镇氛围激发了外部市场资本的兴趣：截至2016年7月，莫干山镇已经签约大割投资项目16个，投资金额持续攀升。同时，莫干山镇通过项目带动、市场化引才机制等措施集聚高端人才（图10），吸引20余位国内外景观、建筑设计大师和近30余个文化创意团队入驻镇区，吸收各类专业人才160余名，也培育了一批优秀的本土民宿管理人才。



图10 2013-2015年长三角地区特色小镇的高素质人才数量及比重

4.3 建立面相与城市和乡村的输出机制，提供特色化的产品与服务

4.3.1 向城市提供特色的稀缺产品

长三角地区的特色小镇均已形成特色鲜明的主导产业及产品体系（图11），为都市消费者提供特色而稀缺的产品和服务。例如，上海金山区枫泾镇形成了以智能制造装备、新能源与新能源汽车、时尚服饰服装为主导的特色产业体系，同时还输出出名优瓜果、生态稻米、特色水产等农业产品；浙江东阳市横店镇日益发挥国内影视行业的领军效应，《大圣归来》、《琅琊榜》等影视作品都诞生于横店；江苏苏州市吴中区角直镇的模具装备、节能环保产业在区域中具有极强的比较优势；江苏苏州吴江区震泽镇的丝绸产业链在不断延长的同时，喂蚕煮茧缫丝的生态吸引了大量都市人涌入，催生了“丝绸之旅”；浙江桐庐县分水镇是中国制笔之乡、中国笔类出口基地、中国圆珠笔制造基地；浙江桐庐县濮院镇创建浙江省区域名牌“濮院毛衫”，涌现出了浅秋、圣地欧、褚老大、百艺鸟等一批知名品牌；安徽旌德县白地镇传承和发扬传统宣砚文化和工艺，设计大师绝品砚等系列产品；江苏泰州市姜堰区溱潼镇做好“溱潼八鲜”、“溱潼早茶”等；安徽岳西县温泉镇已成为周边大中城市的“养生后花园”……

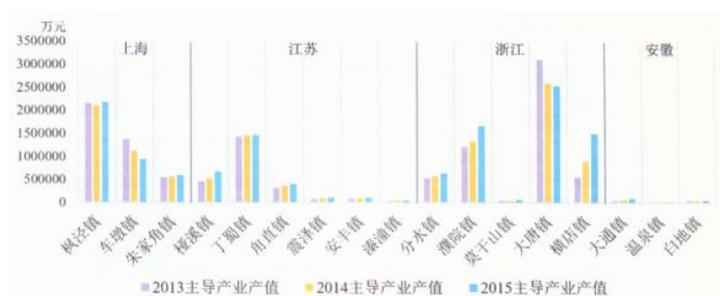


图 11 2013-2015 年长三角地区特色小镇的主导产业产值

4.3.2 向乡村提供就业和公共服务

特色小镇向城市提供稀缺产品、实现经济价值的同时，也应使农民享受到发展的红利，保障面向乡村地区的就业机会与公共服务供给、实现社会价值。就业机会方面，截至 2015 年底，长三角地区特色小镇的就业人口来自周边农村的达 51.48%（图 12）；其中，大唐镇、车墩镇、濮院镇带动农民就业的成效最为显著（图 13）。这些特色小镇迅猛发展，“截留”了大量的进城农民，成为长三角地区县域城镇化的重要载体。公共服务方面，至 2015 年底，17 个特色小镇平均配置了近 5 所小学、2 所初中、1 所高中、1 所职业学校、8 处养老服务设施、18 个文化活动中心、6 个超市（图 14）；全部小镇均尝试过政府购买公共服务，采用公开招标和定向委托等形式将公共服务转交给社会组织、企事业单位，不断提高公共服务的供给质量；7 个小镇引入了 PPP 模式（Public-Private Partnership），推进政府与社会资本的合作，共同参与公共基础设施建设。



图 12 2015 年长三角地区特色小镇对周边农村就业的劳动情况



图 12 2013-2015 年长三角地区特色小镇主导产业对就业人口的吸纳情况

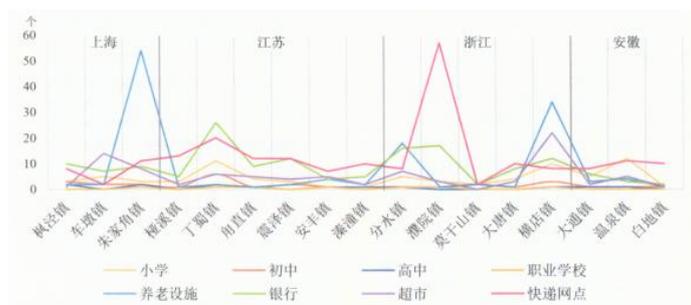


图 14 2015 年长三角地区特色小镇的公共服务设施配置情况

5 结论与讨论

5.1 结论

供给侧改革作为我国进入经济“新常态”以来的重要顶层设计，在惠及经济社会发展的同时，也为小城镇的发展转型提供了新思路。本文立足于供给侧改革的视角，重新审视小城镇的特色化发展，解析和提出特色化发展的内涵与路径，并以长三角地区的第一批中国特色小镇作为典型案例进行了实证。主要研究结论如下：

(1) 过去单纯依靠需求侧刺激的经济增长方式一定程度地导致小城镇在城乡要素流动中“被跨越”。供给侧改革可以从体制机制、生产要素、产品与服务三个层面推动小城镇的发展转型，助力小城镇走出发展困境。

(2) 供给侧改革下小城镇特色化发展的内涵在于：在城乡差异化的整体框架中寻求基于自身特色的区域立足点，依托特色构建“城-镇-村”的要素流动纽带。这包含对内整合本土传统要素与外来新兴要素，实现生产要素的合理集聚与配置；对外建立面向城市和乡村的输出机制，向城市提供富有特色的产品与服务，向乡村提供有效的就业机会与公共服务。小城镇实现特色化发展应遵循“改革制度供给，释放要素流动—要素资源重组，内部结构优化—输出稀缺价值，实现有效供给”的路径。

(3) 对长三角地区的第一批中国特色小镇进行实证，认为其特色化发展的路径选择及现状特征符合供给侧改革下的发展思路（表1），对于其他地区的小城镇也有一定借鉴意义。

表1 长三角地区第一批中国特色小镇的特色化发展路径总结

省市	镇	改革制度供给, 释放要素流动			要素资源重组, 内部结构优化					输出稀缺价值, 实现有效供给		
		土地制度	管理制度	财税制度	人口	土地	资本	资源	技术	特色产品	就业机会	公共服务
上海	枫泾镇	• 分类推进农村集体建设用地、农村承包用地和农村宅基地改革			• 以“科创”激发创新活力					• 智能制造、新能源及新能源汽车、时尚服饰服装		
					• 以“农创”解决三农问题					• 枫泾蹄蹄、金枫黄酒、天香豆腐干、枫泾庄园糕		
		• 强镇扩权			• 以“文创”挖掘人文底蕴					• 国家级众创空间“上海临港·枫泾科创小镇”		
		• 投融资体制改革, 引入社会资本			• 引进精品项目推动古镇资源活化更新					• 城乡公共服务提质增效		
	• 财务改革, 规范单位财务收支			• 引进总部经济, 搭建科创运营平台								
	车墩镇	• 土地拆违、整治、减量、动迁			• 外来人口持续大量流入					• 先进制造业、影视文化		
		• 规范行政行为			• 以新理念打造主题创意产业园					• 叁零 SHANGHAI 创意产业园		
		• 加快政府职能转变			• 引入世界 500 强企业（罗克韦尔、普利司通、本田）					• 上海影视乐园、华阳老街、松南郊野公园		
	朱家角镇	• 盘活存量资源, 优化土地供应格局			• 引进各类人才					• 基金、文化仓馆		
		• 保障重点产业项目用地需求			• 引入国外 Park Way 理念进行景观设计					• “田山歌”等非物质文化遗产、朱家角水乡音乐节、淀山湖文化艺术节		
		• 完善土地二次开发推进政策			• 引进国家级大师工作室							
		• 建立健全农村自我造血机制			• 闲置厂房向文创产业园转型					• 基本公共服务水平达全区中等		

			以上	
江苏	柘溪镇	•成立高淳县慢城管委会, 下设柘溪慢城管理服务中心	• 依托生态优势, 打造田园城镇	• “生态之旅”、“国际慢城”
		• 镇区景区协同管理	• 依托国际慢城品牌, 挖掘民俗文化、乡村文化、生态文化, 丰富漫游产品	• 提升公共服务设施配套和基础设施配套
	丁蜀镇	• 整合原有职能部门, 组建“2办7局1中心”	• 实施旧城改造计划	• 陶瓷、机电、冶金
		• 312项行政审批、公共服务事项	• 与高校合作办学, 传承和发扬陶艺	• 蜀山古南街、前墅龙窑、葛鲍故居、陶批码头、大中街、陶瓷博物馆
		• 587项行政处罚权限	• 挖掘整合、合理开发历史文化资源	• 公共设施和服务均衡发展
	角直镇	• 收紧开发边界、挖掘存量用地	• 建2万m ² 的人才公寓吸引高层次人才	• 模具装备、节能环保、文化旅游、生态农业
		• 统筹镇村资源, 镇级集体经济公司统一规划建设	• 通过镇集体经济引导、各类社会资本参与, 建成市级产业园区	• “互联网+”众创空间
		• 成立澄湖农业园管委会、古镇管委会、新区管委会, 形成镇级、板块和条线部门“统分结合、条块结合”的管理框架	• 知名房地产商相继进驻角直 • 依托历史街区、民居客找组团培育休闲度假产业	• 非遗项目、文保单位 • 公共服务资源在全镇实现均衡覆盖
	震泽镇	• 集约使用土地资源	• 给予人才引进的专项补贴	• 桑蚕生态、蚕丝产业
		• 引入市场化运作机制, 推广PPP模式	• 联合大学开发蚕丝新产品	• 丝绸婚旅度假小镇、湿地公园
		• 在乡镇板块创新建立区级投融资平台, 优化全镇融资结构、降低融资成本	• 赴法国、意大利等国际丝绸市场考察学习 • 在保护中挖掘历史文化古街、古宅、古巷, 与丝绸文化相结合	• 城乡基本公共服务均等化水平全面提高
	安丰镇	• 节约挖潜, 利用废地和非农地等闲置土地开展城镇建设	• 文化与产业深度融合 • 与三星、华为等知名企业合作	• “智造+”电子信息、“智造+”商贸服务、“智造+”旅游、“智造+”农业
		• 完善资金和服务配套建设, 破解资金瓶颈	• 运用“互联网+”推动产业发展 • 古街修缮保护, 重新焕发魅力	• 全面提升公共服务水平
	溱潼镇	• 制定农村宅基地和农房置换小城镇商品房政策	• 结合水环境整治, 做足水文化文章	• 湿地观光、古镇旅游、温泉养生、科普教育、民俗体验等
		• 推进保障房建设, 鼓励农村人口在溱潼落户	• 挖掘和利用民俗、饮食、砖窑文化	• 溱潼会船节、溱湖八鲜、砖雕艺术、窑工号子
		• 建立权力下放清单, 整合政府审批服务职能	• 推动景区与旅游电商深度合作	• AAAAA级、AAAA级国家景区 • 20min健身圈
浙江	分水镇	• 建设用地存量盘活、农村土地流转、宅基地确权	• 引进专业技术人员、选派优秀干部	• 圆珠笔等各类笔
		• 分税种、核定基数、超收分成	• 每年安排不少于300亩的新增建设用地、标准农田指标和试点镇盘活的建设用地100%留镇	• 分水印象馆、南堡精神纪念馆、制笔馆、进士馆等
		• 执行专项资金配套制度、税费扶持政策		
		• 下放管理权、审批权和执法权	• 以地引商、以会引商、以商引商	• 民有所乐、住有宜居、病有所

			医、学有优教
濮院镇	• 推进农村土地综合整治与新村集聚	• 立足毛衫生产,着力产业内提升、产业链延伸、产业外拓展	• 毛衫文化、针织材料
	• 投融资体制改革,引入民资资本,形成多元主体合作共建的投入开发机制	• 历史与现代结合,推进古镇有机更新	• 区域名牌“淮院毛衫”及一大批知名品牌
	• 扩权事项 29 项目,便民服务中心集中办理事项 200 项,综合执法事项 410 项	• 引进国外先进技术和团队,推进“毛衫+互联网”、“毛衫+旅游”	• 禅修体验游、摄影、文化采风、追寻濮院乡土记忆等文化活动 • 村(社区)便民服务中心、文化活动中心全覆盖
莫干山镇	• 集约、节约利用土地	• 引进高端项目,带动文化创意、运动休闲、养生度假产业发展	• 民宿、“洋家乐”、民国风情主题街、“万国别墅博览园”、裸心乡、庾村 1932、民国图书馆
	• 探索民宿行业管理与自治,建立民宿行业协会、制定民宿管理办法、颁布国内首个民宿地方标准	• 工业企业向文创、旅游商品制造转型,传统农业向休闲农业升级 • 陈旧、废弃建筑的商业注入与活化	• 裸心谷、大乐之野、西坡巧、小木森森等知名品牌
	• 开展服务外包,推进环卫保洁、园林绿化、道路养护等市场化运作	• 引进专业人才、文化创意团队入驻	• 公共服务与设施城乡一体,实现主客共享、设施共用
	• 实施“腾笼换鸟、空间换地”,盘活土地存量资源	• 设立面向优质企业的专项扶持基金	• 袜业
大唐镇	• 农村土地、农房确权发证	• 引进先进技术和配套设备,形成较完善的科技创新体系	• 中国国际袜业博览会
	• 创新投融资模式	• 引入袜业大数据平台和一批个性化定制平台	• 全球唯一的袜业主题景观空间、袜业旅游目的地
	• 千万元以上项目“工商注册、项目立项、规划许可、施工许可、竣工验收”全程代办服务	• 与高校合作,打造“云端人才库”	• 教育、文化、养老等服务不断完善
	• 盘活存量用地 100%留镇	• 科技引领传统工业转型	• 影视、磁性材料、电子电气、医药化工、电子照明
横店镇	• 强镇扩权,审批服务事项 231 项,综合执法事项 598 项	• 引入重大影视项目,衍生发展“影视城+”相关产业	• 横店马拉松、影视节、“文荣”奖
	• 成立镇财政局,建立一级财政体制	• 探索产业植入,打造特色村庄	• 《大圣归来》、《甄嬛传》、《琅琊榜》
	• 深化机构改革,6 个办事处,“七办一局二中心”的内设机构	• 影视与资本深度融合,创新“影视通宝”等产品	• 18 个特色村庄,“一村一品”
	• “政企联动建城”		• 全面拓展公共服务功能
	• 鼓励土地流转,发展农业规模经营	• 依托淡水江豚资源,开展环保科普游	• 文化旅游、生态旅游
大通镇	• 市、区两级政府不断放权,先后下放 72 项行政管理权限	• 利用潜洲生态资源,开发生态旅游 • 依托古镇特色风貌,引进影视企业	• 龙灯会、舞狮会、大士阁香会 • 影视剧、动漫片
	• 建立镇行政服务中心,简化办事流程	• 与高校对接开展农业技术研究	• 村级农家书屋和文化活动室全覆盖,建成老年人日间照料中心
	温泉镇	• 健全财政、国土等分局机构	• 依托温泉资源,引进国际养生文化项目,发展四季乡村休闲旅游

	• 成立城镇建设投融资公司，鼓励民间资本参与小镇建设	• 推行“大健康”理念，引入“候鸟式养老”和“旅居式养老”项目 • 融合禅宗文化和民俗文化	• 国家级非物质文化遗产、省级文物保护单位 • 大中城市的“养生后花园”
	• 政企共建的建设模式	• 挖掘传统文化和工艺，开发新产品	宣砚、文化旅游
白 地 镇	• 利用县健康制造发展基金，扶持龙头企业	• 与高校开展产学研合作	安徽省非物质文化遗产名录
	• 改革政府机构和职能	• 加大科技研发和人才培养 • 文旅融合、农旅融合	• 加大公用设施投入，提升公共服务水平

5.2 讨论

供给侧改革本是经济学领域的术语，也主要用以解决经济发展问题。对于小城镇而言，特色化发展并非完全是经济维度的议题，还应有社会维度。如果单纯以经济视角来看小城镇的发展，就容易成为“增长主义”由大城市向小城镇的蔓延。从国家新型城镇化战略出发，小城镇通过就地城镇化来促进进入的城镇化，其特色化发展的意义和价值是更为多元的，甚至一定程度上社会价值大于经济价值。此外，长三角地区小城镇的特色化发展值得我国其他地区借鉴，但也应认识到区域发展阶段的差异会导致小城镇特色化发展的路径选择有所不同。例如，中西部地区的中心城市尚处于集聚的发展阶段，其周边的小城镇不会像长三角区域中心城市周边的小城镇受到积极的辐射和扩散，反而可能会被中心城市掠夺资源，走向边缘化。针对不同区域的小城镇特色化发展路径开展研究，是之后继续努力的方向。

注释

①据国家统计局发布的 2016 年国民经济和社会发展统计公报，2016 年我国户籍人口城镇化率为 41.2%。

②据国家统计局数据，2016 年我国农民工总量达 28171 万人，比上年增加 424 万人，增长 1.5%。其中，本地农民工 11237 万人，增长 3.4%；外出农民工 16934 万人，增长 0.3%。

[参考文献]

- [1]安诣彬.产城融合发展的小镇实践路径——以桐乡毛衫时尚小镇为例[J].小城镇建设,2016(3):83-86.
- [2]陈前虎,寿建伟,潘聪林.浙江省小城镇发展历程、态势及转型策略研究[J].规划师,2012(12):86-90.
- [3]陈小卉,胡剑双,钟睿.新型城镇化背景下江苏省特色镇培育策略研究[J].江苏城市规划,2016(1):4-6.
- [4]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.
- [5]冯志峰.供给侧结构性改革的理论逻辑与实践路径[J].经济问题,2016(2):12-17.
- [6]胡智超,彭建,杜悦悦,等.基于供给侧结构性改革的空心村综合整治研究[J].地理学报,2016(12):2119-2128.
- [7]黄亚平,汪进.论小城镇特色的塑造[J].城市问题,2006(3):6-9.

-
- [8]贾雁飞.快速城镇化背景下小城镇特色发展路径——以昆山市巴城镇为例[J].规划师,2016(7):72-75.
- [9]李兵弟,郭龙彪,徐素君,等.走新型城镇化道路,给小城镇十五年发展培育期[J].城市规划,2014(3):9-13.
- [10]李广斌,王勇,谷人旭.我国中西部地区小城镇发展滞后原因探析[J].城市规划,2010(10):40-44.
- [11]李建波,张京祥.基于地域人文环境思考苏南小城镇的发展演化[J].城市发展研究,2003(1):40-46.
- [12]李 郇,殷江滨.劳动力回流:小城镇发展的新动力[J].城市规划学刊,2012(2):47-53.
- [13]厉华笑,杨 飞,裘国平.基于目标导向的特色小镇规划创新思考——结合浙江省特色小镇规划实践[J].小城镇建设,2016(3):42-48.
- [14]刘荣增,朱建营.苏南地区小城镇建设的主要问题与对策探讨[J].小城镇建设,2000(9):54-55.
- [15]罗小龙,张京祥,江晓峰.苏南模式变迁中的小城镇发展及其思考[J].城市规划汇刊,2000(5):26-27+40-79.
- [16]罗小龙,张京祥,殷 洁.制度创新:苏南城镇化的“第三次突围” [J].城市规划,2011(5):51-55+68.
- [17]孟海宁,张建强.我国西北地区小城镇特色研究[J].城市规划汇刊,1998(1):62-64+66.
- [18]彭 芑,王雨村.经济全球化对江苏小城镇规划建设的影响及对策研究[J].小城镇建设,2009(9):40-44.
- [19]彭震伟,陈秉钊,李京生.中国小城镇发展与规划回顾[J].时代建筑,2002(4):21-23.
- [20]任世英,邵爱云.试谈中国小城镇规划发展中的特色[J].城市规划,1999(2):44-46.
- [21]石忆邵.专业镇:中国小城镇发展的特色之路[J].城市规划,2003(7):27-31+50.
- [22]汤茂林.对苏锡常地区小城镇发展的思考[J].经济地理,2002(S1):147-151.
- [23]王士兰.在三角区域发展中的小城镇若干问题探讨[J].江苏城市规划,2005(4):4-7.
- [24]吴一洲,陈前虎,郑晓虹.特色小镇发展水平指标体系与评估方法[J].规划师,2016(7):123-127.
- [25]谢 杰,张海森.全球金融危机爆发的原因及其对中国经济的影响[J].国际贸易问题,2009(7):3-10.
- [26]叶裕民.中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径[J].城市规划学刊,2013(1):1-9.
- [27]于 立,彭建东.中国小城镇发展和管理中的现存问题及对策探讨[J].国际城市规划,2014(1):62-67.
- [28]张 洁,郭小锋.德国特色小城镇多样化发展模式初探——以 Neu-Isenburg、Herd-ecke、Berlingen 为例[J].小城镇建设,2016(6):97-101.

-
- [29]张立.新时期的“小城镇、大战略”——试论人口高输出地区的小城镇发展机制[J].城市规划学刊,2012(1):23-32.
- [30]张庭伟.全球化2.0时期的城市发展——2008年后西方城市的转型及对中国城市的影响[J].城市规划学刊,2012(4):5-11.
- [31]赵晨.要素流动环境的重塑与乡村积极复兴——“国际慢城”高淳县大山村的实证[J].城市规划学刊,2013(3):28-35.
- [32]赵群毅.城乡关系的战略转型与新时期城乡一体化规划探讨[J].城市规划学刊,2009(6):47-52.
- [33]赵燕菁.制度变迁·小城镇发展·中国城市化[J].城市规划,2001(8):47-57.
- [34]郑静,陈革.论大城市、小城镇与可持续发展的城市化道路——对当前城市化政策的思考[J].规划师,2000(5):90-95.
- [35]郑志明,王智勇.差异化小城镇发展战略思考[J].小城镇建设,2011(6):51-54.
- [36]朱竑.广东小城镇发展及规划思考[J].经济地理,2001(3):332-336.