

赣州市特色小镇建设情况的调查与思考

杨晖^{*1}

习近平总书记就建设特色小镇作出重要批示，强调特色小镇是聚合特色产业，融合文化、旅游、社区功能的创新创业平台。这也与农业供给侧改革“加快培育农业农村发展新动能，开创农业现代化新局面”的要求不谋而合。在此背景下，2017年赣州市出台了《关于加快特色小镇建设的实施意见》，一批特色小镇如雨后春笋般涌现出来。基于此，我们针对赣州市18家市级特色小镇做了专项调查，试图把握特色小镇建设中的新变化、存在的问题，并提出建设特色小镇的“赣州模式”。

【关键词】： 特色小镇；赣州模式；产城融合

【中图分类号】： F323.4 【文献标识码】： A 【文章编号】： 1006-169X（2018）02-0093-04

DOI: 10.19622/j.cnki.cn36-1005/f.2018.02.016

特色小镇作为“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念在新型城镇化中的具体实践，既是聚集特色产业，融合文化、旅游、社区等功能的创新创业发展平台，也是促进资源型经济转型升级、推动新型城镇化和美丽乡村建设的重要抓手。如何发掘有效的特色小镇建设方式，是一个非常具有现实意义的议题。本文通过对赣州市特色小镇建设情况开展专项调查，提出建设特色小镇的“赣州模式”。

一、赣州市特色小镇建设的基本情况

此次调查选取了18个特色小镇，占全市第一批市级特色小镇的比例为90%。从样本构成看，涵盖2个国家级、7个省级、9个市级特色小镇。目前，赣州市特色小镇的建设还处于起步阶段，其规划和建设特点如下：

（一）产业规划“特色鲜明”

赣州市紧紧围绕红色旅游、绿色生态、客家古色等当地特色，特色小镇产业规划主要集中在健康、旅游、制造业等三大领域。18个特色小镇计划将在3~5年建成，预计总投资500亿元左右。以产业划分：一是健康小镇2个，兴国康养小镇，以健康养生产业为主，大余丫山运动休闲小镇，以户外健身产业为主；二是制造业4个，南康以家具产业为特色，信丰、全南、崇义3县以脐橙、鲜花、刺葡萄等农产品深加工为特色；三是旅游小镇12个，其中瑞金、于都以红色旅游为特色产业，安远、石城以温泉度假为特色，其他8个县依托当地景观特色，以休闲旅游为特色。特色小镇的建设，使得特色产业链进行了整合，促使当地优势资源与特色发展相配套，进而实现产业优化升级。

（二）功能设计“有机融合”

特色小镇规划坚持产业、文化、旅游“三位一体”有机结合，生产、生活、生态“三生融合”协调发展。鼓励将多种功能聚合发展，形成各类功能的有机统一。以人造全国第二批特色小镇的宁都为例，宁都小布茶乡小镇以“全国茗茶”、“小布岩茶”为基础产业，引进社会资金1.25亿元，投资建成以茶产业为特色主导的产业基地，目前以“小布”为品牌的茶叶种植达2.18

¹ 杨晖，中国人民银行赣州市中心支行。（江西 赣州 341000）

万亩，油茶种植达 4.51 万亩。在做大做强主导产业的同时，配套采茶制茶、参观“中央苏区反‘围剿’纪念馆”等红色革命旧址、品尝宁都美食、观看客家小戏等以体验为主的休闲旅游产业。

（三）小镇建设“小巧唯美”

一方面，小镇建设突出“小巧”。小镇的规划面积较小，但功能设计却更加“精巧”，吸引资本、高端人才等要素聚集，力求用最小的空间资源，实现生产力的优化布局。18 个特色小镇规划建设总面积 59.52 平方公里，平均规划面积 3.31 平方公里。其中南康家居小镇，核心建设区仅 2 平方公里，但在设计上却十分精致独特，建筑密度不高，将家居产业与世界各国的特色木质民居相融合，建设家具研发基地、家具 O2O 总部基地等，解决南康家具的研发、销售问题，从而助推南康家具产业转型升级。另一方面，针对特色小镇的功能需求，建设标准突出“唯美”。一般特色小镇按 3A 景区目标建设，旅游特色小镇按 5A 景区标准建设。如上犹陡水漫生活特色小镇，该小镇 5 个核心景区的建设标准都是 5A 级标准，目前已入选“江西省第一批特色小镇”之一。

（四）运营主体“实力强劲”

从调研情况看，赣州特色小镇建设，基本采用了“以政府主导、市场运作、企业为主”的运营开发模式。建设启动期由政府主导基础设施和重要公共服务设施建设，通过政府先期投入来引导企业共同推动小镇建设序幕。建设中后期充分利用民营资本以市场运作方法，为特色小镇的可持续建设和发展提供运营保障。目前，已经有赣南脐橙小镇等 7 家特色小镇，成功引入了民营资本，其中不乏农夫山泉等国内知名企业及上市公司。

（五）投融资体制“活力十足”

18 家特色小镇的建设资金以政府出资、社会资本和信贷支持为主，体现出以下特点：一是政府资金发挥“引导作用”，政府计划出资 98.18 亿元，占计划投资的 19.47%，主要用于基础设施建设，成立产业投资基金等，其主要来源包括土地出让收入、申请的专项资金、税收收入等。二是社会资本发挥“主体作用”。社会资本计划投资 176.10 亿元，占比为 34.93%，参与形式主要是采取 PPP 模式，约定的投资回报率约为 6%~7%。如崇义君子谷小镇，撬动了有技术、有资金的赣州籍客商投资 30 亿元，预计将建成“绿野仙踪”式野果主题公园、农产品加工示范区和崇义县现代农业示范区的核心区，从而带动当地 1 万户农户的特色刺葡萄产业，形成超 10 亿元的农业产业集群。三是信贷资金发挥“促进作用”。银行对特色小镇建设授信总额 74.63 亿元，占比 14.81%，主要用于支持基础设施建设项目，对运营主体进行授信，对小镇内的新型经营主体授信等。此外，尚有资金缺口 155.12 亿元，占比 30.78%。据调查，资金缺口较大主要是由于龙南武当玫瑰小镇等 3 家特色小镇尚未找到运营商所导致，3 家特色小镇合计资金缺口 121.6 亿元，占全部资金缺口的 78.39%。

表 1 18 个特色小镇计划投资构成表

单位：亿元			
序号	资金构成	金额	占比
1	政府出资	98.18	19.48%
2	社会资本	176.1	34.94%
3	信贷资金	74.63	14.81%
4	资金缺口	155.12	30.78%
5	合计:计划总投资	504.03	100.00%

二、赣州市特色小镇建设所面临的问题

虽然 18 个特色小镇建设进展相对顺利，且取得了一定成效，但也有不少特色小镇项目存在特色定位、产业结合、市场运作和公共服务四方面的问题，制约了特色小镇建设进程。

（一）特色定位不够精准化

赣州作为欠发达地区，工业基础薄弱，培育支撑特色小镇长远发展的产业存在一定现实困难，因而不少县不得不依托当地生态环境，选择休闲旅游业为特色产业，但对休闲旅游业的定位相对不够精准化，主要体现在以下两点：一方面，休闲旅游项目同质化较为严重。随着赣州市统一部署的特色小镇建设工作全面铺开，部分县对特色产业认识不足，在一定程度上存在“跟风”现象。在 18 个特色小镇中，赣县滨江花园小镇等 5 个休闲旅游特色小镇都是以花卉种植、观赏的农业观光旅游为特色，产业同质化较为严重。另一方面，产业带动能力不强。农业观光旅游产业，以门票、住宿、餐饮等收入为主，对相关配套就业、产业链完善等带动能力不强。如龙南武当玫瑰小镇，该小镇以小武当山风景区观光、玫瑰观赏和水果采摘为特色产业，缺乏深加工的产业链，对小镇建设的带动能力不强。产业吸引力不足，导致该小镇运营主体招商工作进展困难，原计划种植玫瑰面积 2000 亩，目前也仅完成 300 亩。

（二）产业结合不够紧密化

目前，赣州市多数特色小镇有一定的产业基础，但产业代表性不强，资源禀赋没有用足。一方面，与资源禀赋结合不够。赣州市有赣江第一城、江南宋城、客家摇篮、红色故都、世界橙乡、世界钨都、稀土王国和世界堪舆文化发源地等 8 张“名片”，目前仅以脐橙产业和红色文化建制了三个特色小镇，世界钨都和稀土王国等资源禀赋未充分利用。如兴国康养小镇，其特色产业对当地红色资源和堪舆文化等资源禀赋挖掘不够。另一方面，与首位产业结合不够。特色小镇的产业选择，与赣州市“两城两谷一带”、首位产业等主攻工业项目结合不够紧密。所调研的 18 家特色小镇中，只有南康家居小镇的产业与当地工业园区首位产业规划布局相同，其他 16 个县（市、区）均没有充分整合特色小镇与首位产业规划的协同性。以定南县为例，该县的首位产业是“稀土永磁材料及其应用产业”，然而其特色小镇的产业却选择了以梅花鹿和花卉为观赏项目的休闲旅游业，与“稀土”产业相比，休闲旅游业特色不够鲜明，同质化较高。

（三）运作过程不够市场化

总体来看，特色小镇建设的市场化运作，主要就是凸显企业主体作用，而部分县政府部门对特色小镇建设“大包大揽”，成为特色小镇建设的主体，忽视了市场在资源配置的作用。一方面，部分县政府对特色小镇的出资占比偏高。如兴国康养小镇、会昌风景独好小镇等 6 个特色小镇规划以政府为出资主体，共计出资 22.13 亿元，占计划总投资的 65.33%，其中，定南鹿湖开花小镇等 3 家小镇由政府全额出资。另一方面，“政府招商”的主体地位并没有大的改观。一些小镇由于发展定位不当或产业相对特殊，不易在短期内引进资质较深的市场主体，尽管意识到“政府投资、招商引资”等传统做法不适用特色小镇，但“政府招商”的主体地位依旧没有改变。表现为招商企业领域分散、项目细碎化现象严重、核心产业不突出等现象，造成实质上的运营主体缺失。

（四）公共服务跟进不够全面化

赣州公共服务发展相对滞后，对特色小镇的跟进也不够全面化。一是基础设施建设相对滞后。特色小镇规划范围内，面临较大的“两违”整治、空心房拆除、农村垃圾治理等农村环境综合整治压力，而且水电、交通、通讯等基础设施需要提升。如宁都小布茶乡小镇等 4 个特色小镇覆盖的村落电信网络未实现全面覆盖，大大降低了对投资商的吸引力，成为特色小镇建设的障碍。二是第三产业发展相对滞后。根据某县特色小镇运营商的摸底调查，该县县城宾馆合计只有 1000 个房间左右，与其发展

规模旅游业的需求尚存在一定差距，导致其对发展观光旅游业信心不足。三是金融服务跟进相对滞后。调查显示，金融对 18 个特色小镇的支持金额为 74.63 亿元，占比不足 15%，全部以信贷资金的形式支持。

三、政策建议

根据国内特色小镇建设的成功经验，以及国家建设特色小镇的目标要求，紧密结合当地资源禀赋，赣州市要做到五个“突出”，打造特色小镇的“赣州模式”。

（一）定位突出唯一性，塑造“单打冠军”

“特色”是小镇的核心元素，而产业特色则是重中之重。找准特色、凸显特色、放大特色，是小镇建设的关键所在（张蔚文，2016）。因此，赣州发展特色小镇，其定位必须充分发掘赣州独特的价值和优势，寻求与其他地方的差异性，确定经济价值与禀赋优势的唯一性、排他性。根据选定的“唯一性”优势，选择特色主导产业，注重培育特色主导产业的集约性、创新性，扶持其向高度专业化发展，不贪多求全，培育其形成具有绝对优势产业，成为全省、全国甚至全球该产业内的“单打冠军”（张鸿雁，2017）。具体要做到以下几点：一是要利用好赣州的特殊资源禀赋。要从江南宋城、客家摇篮、红色故都等 8 张“名片”的资源禀赋中，科学遴选具有“唯一性”的特色。二是要注重创新性和集约性。充分利用“互联网+”“特色小镇+”等新兴手段，引导特色小镇推动产业链完善发展，促进要素集约化产出，进而强化“唯一性”，塑造“单打冠军”。三是建立塑造“单打冠军”的考核机制。建立符合市情的特色小镇考核指标，为小镇塑造“单打冠军”考核机制，提出“规定动作”、“规定时间”以及在此基础上的创新空间。“规定动作”可以细分为培养引进人才，推动科技创新，扶持重点企业做大做强，推动市场化运作等指标。

（二）产业突出特色化，打造“块状经济”

根据“唯一性”的发展定位，特色小镇还必须培育一批产业集中、专业化极强的区域性特色产业集群，形成“块状经济”（宋为和陈安华，2016），为高端产业发展创造新的集聚模式，为赣州经济参与全球产业分工提供平台。打造特色“块状经济”的路径主要有以下三种：一是从无到有，依托优质生态资源吸引优势产业入驻。依托当地优质的生态资源，通过特色小镇建设，吸引有技术、有资金的外地客商投资，实现农业深加工产业的规模化，实现一、二、三产的有机融合。二是从有到优，根据当地特色资源支撑产业优化升级。根据当地的生态、产业、历史等特色资源，如红色旅游资源等，通过特色小镇建设，对特色产业成功进行产业链整合，促使当地优势资源与特色发展相配套，进而促使产业优化升级。三是从优到转，吸引高端要素聚集助推优势产业转型。通过建设特色小镇，吸引资本、高端人才等要素聚集，助推现有的家居、脐橙、钨和稀土等优势产业转型升级。

（三）规划突出兼容性，实现“产城融合”

“产城融合”，即指特色小镇发展应以产业作支撑，产业发展应以特色小镇为依托，协调好特色产业与特色小镇发展的空间关系，在创造产业高效集聚发展的同时，创造“以人为本”的宜居生活空间。因此，要实现“产城结合”，需要做到以下几个方面的兼容：一是产城一体化。要从特色小镇的整体出发进行合理规划，根据空间主导功能的不同将产业、生活、服务、生态等空间采用不同的组织方式进行组织，提高城市整体运行效率，并完善城市功能体系，以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式。二是城景融合。应注重环境先导，坚持“先生态、后生活、再生产”的顺序，通过对生活居住区、休闲娱乐区、商业配套中心等精心规划建设，营造绿色环保的生态环境、优美舒适的生活环境、贴心周到的服务环境。三是文旅并重。特色小镇的规划发展就是传统文化和当代文化元素的再结合，所以产城融合下的特色小镇规划发展必须要将旅游和文化、生态景观建设高度融合，将传统文化资源和小镇居住、休闲娱乐等功能相融合，将具有地方文化特色的习俗融合到景观构建中；体现出浓厚的区域文化归属感、牵引力。四是建扶结合。与景区建设、脱贫攻坚项目相结合，可以探索农民直接以土地入股获

得长期的收益的模式，让群众共享发展红利，实现“生态美、百姓富”的有机统一。

（四）机制突出市场化，促进“创新创业”

特色小镇的活力在于创新、发展动能也是创新（盛世豪和张伟明，2016）。要将特色小镇作为创新驱动战略的新引擎、新载体，集聚创新资源、激活创新动力、转化创新成果，吸引创业人才，从而实现产业发展从资源要素驱动向创新驱动转变。一是体制创新方面，要深化行政审批制度改革，破除束缚创新活力的体制机制障碍，以政府职能转变的“减法”，换取市场活力的“加法”。二是自主创新方面，要强化市场和企业的主体地位，解决重硬件、轻软件，重引进、轻消化，重模仿、轻创新的突出问题，有效集聚技术、人才、资本等多种要素，实现产业链、创新链、人才链、投资链和服务链的有机整合。三是创业创新方面，要注重建设集创新创业、人才汇聚、公共服务、创意休闲等功能于一体的生态社区，为创新创业者提供早期办公、创业培训、投融资对接、商业模式构建等全方位的服务，促使各类创新要素集聚耦合、裂变，打造更有活力的众创空间。

（五）服务突出便捷化，提供“教练服务”

所谓“教练服务”就是要十分精通行业情况，有能力指导企业在有限的空间内集聚产业资源，形成相对成熟完整的“产业生态圈”（张鸿雁，2017）。因此，在服务便捷化、专业化方面，应做到以下几点：一是全力帮助小镇建设主体做好基础配套服务。积极创新项目审批方式，落实专人跟踪服务，尽可能缩短特色小镇建设项目审批时间。同时，市、县两级落实专门机构，及时掌握特色小镇项目建设进度，协调解决项目建设中存在的突出问题，确保项目按计划完成。二是创新做优金融服务。针对特色小镇项目资金需求大，而且周期长，出于风险隔离及可操作性考虑，金融机构应摒弃以信贷为主体的支持模式，发挥“投资、贷款、债券、租赁、证券、基金”综合服务功能和作用，在设立基金、发行债券、资产证券化等方面提供专业的财务顾问服务。三是优化人才引进服务。出台特色小镇人才引进政策，建立健全小镇高层次领军人才和创新人才落户奖励措施，优化人才创业环境，完善创业孵化平台、创业咨询服务等配套体系建设，促进创业人才落地生根。

参考文献：

- [1]宋为, 陈安华. 浅析浙江省特色小镇支撑体系[J]. 小城镇建设, 2016, (3):38~41.
- [2]盛世豪, 张伟明. 特色小镇：一种产业空间组织形式[J]. 中国名城, 2016, (3):36~38.
- [3]张蔚文. 政府与创建特色小镇：定位、到位与补位[J]. 浙江社会科学, 2016, (3):43~45.
- [4]张鸿雁. 论特色小镇建设的理论与实践创新[J]. 中国名城, 2017, (1):4~10.