

浙江特色小镇培育政策及金华实践

——基于政策文本的扎根研究

黄梓桢

为贯彻落实新发展理念，浙江立足于体制机制、特色产业、资源禀赋等优势，率先在全国开展特色小镇建设。四年多来，从规划建设、政策扶持到考核评价初步形成了较为完备的政策体系，涌现出了以杭州梦想小镇、玉皇山南基金小镇为代表的一批创新驱动、产业兴旺、机制灵活、环境优美的小镇。从党中央到地方的各级政府纷纷借鉴浙江经验，特色小镇从省域创新跃升为国家政策。金华将特色小镇作为转型升级的重要抓手，相继出台了11项政策推动创建省、市级特色小镇25个，形成了梯度培育格局，创建成效日益显现。本文借用扎根理论，分析浙江省级层面和金华市级层面的政策文本，归纳出其核心概念，通过对比分析来进一步探讨金华实践。

一、研究理论与方法

特色小镇的官方统计数据不多，难以对其政策进行量化分析，故而采用扎根理论开展质性研究。扎根理论作为一种公认较为科学的研究方法，其研究路径是对原始资料进行自下而上的整理、分析和归纳，通过反复的归纳提炼，找到反映事件的核心概念。其关键在于“扎根”，即对原始资料进行逐句分解，找出研究者感兴趣且符合主题的重要、高频信息，并将这些零散信息不断归纳提炼成为抽象概念的过程。依次分为三个步骤：开放编码、主轴编码和选择编码。

二、省级层面：浙江特色小镇培育政策研究

（一）政策文本搜集

政策文本主要从浙江政务服务网、浙江省政府及相关部门官方网站搜集。时间跨度从2015年浙江推进特色小镇培育战略开始，至2018年7月止。力求尽可能全面获取浙江省级层面的相关政策，最终搜集到16项政策作为文本分析对象。

（二）政策文本扎根编码

通过Nvivo11软件中的“词频”功能统计出16项政策文本中的高频词及其加权百分比，以此作为参考，进一步在Nvivo11中对政策文本进行扎根编码，分析确定核心概念。

1. 开放编码。反复阅读，在熟悉政策文本内容的基础上对其原始语句进行逐句标注和编码。通过逐句编码归纳得到157个原始概念，合并同类项后得到44个子范畴。

2. 主轴编码。整理分析44个子范畴之间的关系，参考词频、强度等因素，进行抽象归纳和概念化，把所有政策文本中的大部分概念纳入“财政扶持”“土地保障”“金融支持”“人才政策”“科技政策”“服务环境”“个人”“企业”“政府”“培育要求”“协调机制”“创建制度”等12个主范畴中。

3. 选择编码。根据上述主范畴的类属和特征，最后总结归纳为“培育措施”“组织管理”“涉及主体”三大核心概念。三

者相互关联支撑，发挥着重要的制度保障作用。从浙江省的培育政策效果来看，其一致性和效果性表现良好，截至2018年9月已有7个省级小镇获得正式命名，每年公布的省级小镇考核平均分也在逐年提高。

三、市级层面：金华特色小镇培育政策研究

（一）金华特色小镇培育政策及效果

自2015年以来，金华先后出台了《关于加快特色小镇规划建设工作的实施意见》《特色小镇创建导则（试行）》《关于加快特色小镇规划建设财政扶持政策的实施细则》《特色小镇规划建设统计监测制度》《年度评估办法》等11项政策。目前，全市共有省、市级特色小镇25个（旅游类5个，数字经济类7个，历史经典类4个，高端装备制造类4个，健康产业类2个，环保产业、时尚、金融类各1个），其中省级创建小镇10个，已成为金华培育经济发展新动能的重要平台。截至2017年底，25个小镇累计完成固定资产投资674.25亿元，2017年新入驻企业725家，全年工业主营业务收入441.94亿元，服务业营业收入382.85亿元，完成税收38.83亿元，展现了良好的发展势头。

（二）政策文本扎根编码

对11项金华培育政策文本进行逐句编码归纳合并，得到92个原始概念，进一步合并同类项得出41个子范畴。主轴编码后得到7个主范畴，分别是“创建机制”“动态管理”“土地要素保障”“财政支持”“金融支持”“其他配套扶持政策”“涉及主体”。进一步选择编码，通过抽象归纳和概念化得出3个核心概念，即“组织实施”“培育措施”和“涉及主体”。

四、结果分析

浙江省级培育政策包括“培育措施”“组织管理”“涉及主体”三大核心概念，各占编码总数的36.7%、49.6%、13.7%。金华培育政策也包括三个核心概念，“培育措施”“组织实施”和“涉及主体”，各占编码总数的42.4%、43.5%、14.1%。前后名称和结构近似，体现了从省级到金华市级层面政策自上而下得到贯彻落实，进一步分析可得出浙江省和金华市特色小镇培育政策的异同。

（一）培育措施

浙江特色小镇培育政策中的“培育措施”核心概念涵盖财政扶持、土地保障、金融支持、人才政策、科技政策、服务环境。它们是针对创建过程中的某一方面而出台的支持性措施，内容丰富、纵横交错，对促进小镇发展起到了基础性作用。特别是财政和用地方面的优惠，是小镇创建主体所关注的稀缺资源，激励效果显著。随着培育工作的推进，科技政策的作用日益凸显。培育政策对高新技术不足、新兴产业比重偏低给予了足够的关注，并尝试进行政策引导。浙江省科技厅《关于规划建设以高新技术为主导特色小镇的实施意见》明确提出：“以高新技术为引导，以聚集优质创新资源为手段，以培育发展高新技术产业为目标，点面结合，强化特色小镇发展的技术含量和高新技术特征……对纳入以高新技术为主导特色小镇创建的，省科技厅统筹科技资金给予不低于1000万元的支持……。”

金华特色小镇培育政策中的“培育措施”核心概念主要包括土地要素保障、财政扶持、金融支持及其他配套措施。市级各部门制定出台《关于加快特色小镇规划建设财政扶持政策的实施细则》等9项激励政策，内容涵盖用地指标、资金奖补、产业引导基金、信贷投入和金融供给等。但与省级政策相比：金华在人才、科技和服务环境方面还相对较弱，缺乏针对重点行业的定向政策，金华的7个数字经济小镇中尚无一个入围省级创建名单，与“数字经济一号工程”的定位不相符。人才匮乏成为制约小镇发展的主要瓶颈，仅有一项人才政策重点关照高层次人才，而缺失针对其他人才的政策。一些地处远郊的小镇社区配套设施薄弱、公共服务整体滞后，小镇居民生活不便，难以发挥人才集聚功能。如义乌绿色动力小镇发展势头良好，但小镇上的

驻厂研发人员周末均返回宁波生活，车间也面临技工短缺问题。科技政策方面，没有对高新技术类小镇重点倾斜，仅有金华新能源汽车小镇入围省级培育类高新技术小镇名单。

（二）组织管理

小镇培育政策的组织管理主要体现为协调机制和创建制度。协调机制既包括各级规划建设协调小组、培育创建工作联席会议、分类别小镇专项工作小组、专家咨询组、小镇“镇长”等，也包括领导联系督办、工作考核评价、年度目标考核、验收命名、现场推进会、定期培训、日常交流等机制。浙江虽然建立了较为完善的组织管理制度，但在管理方式上没有“一刀切”，而是通过政策营造良好的体制机制，来引导各地自主发展、有序培育。其最大亮点是用“创建制”取代传统的“审批制”，形成了一整套自愿申报、规则明确、末位淘汰、达标授牌的制度。只有达到考核要求的小镇才能正式命名，有效保障了培育质量。四年多来，在年度考核中先后有23个小镇被警告，13个小镇被降格。《特色小镇创建导则》《特色小镇验收命名办法(试行)》《特色小镇评定规范》《特色小镇创建规划指南(试行)》等文件形成了从入到出的动态管理制度，将全过程纳入政策管理，从内容和维度上都日益完善，也从源头避免了培育的盲目和无序。以《特色小镇创建规划指南(试行)》为例，将健康小镇细分为“A类”（以医疗器械、药品等制造生产为主）与“B类”（以提供健康养生体验服务为主），实行差异化的管理与考核。

金华贯彻落实省级要求，制定印发《特色小镇规划建设统计监测制度》，开展季度监测通报；分小镇按月细化年度工作重点，制定工作清单，建立项目库和月报制度；制定《年度评估办法》，每年开展等次评估；召开现场推进会，推动“比学赶超”。相对健全的培育工作推进机制保障了梯度培育的创建要求。但与省级政策相比，金华的政策体系还不够完善，尚未出台市级小镇的评定规范、验收命名办法等“毕业条款”。

（三）涉及主体

特色小镇是由政府、企业和个人协同培育的。这三类主体在培育政策实施过程中发挥关键的连接作用。虽然浙江省级和金华市级小镇培育政策中“涉及主体”在核心概念中的编码参考点数最少，但词频统计显示“企业”“政府”出现的频率高，说明了其重要性。各级政府是小镇规划建设责任主体，也是政策制定落实的主导力量，是培育过程的监督者、培育成效的评估者和公共服务的提供者。企业作为投资建设的主体（浙江省特色小镇验收命名办法中明确非政府投资占比不能低于70%），同时也是培育政策的利益主体，其意愿和态度事实上决定了小镇的发展质量。企业的经营促进小镇产业繁荣，同时带动社区、文化、旅游等功能融合发展。个人既包括“千人计划”人才、“新四军”人才等高层次人才，也包括大学毕业生、个体工商户，还包括企业职工、小镇居民等各类群体。与“企业”和“政府”相比，浙江省级和金华市级培育政策对于“个人”的重视度较弱，金华市级政策中甚至找不到对“个人”的编码参考点。

调研中发现，一些入驻企业对“特色小镇”概念理解不到位，对生产、生活、生态“三生融合”的理念认同度不高，小镇呈现出“一强三弱”的特征，即产业功能较强，社区、文化、旅游功能偏弱。一些小镇道路交通、电网管道、交通出行、医疗教育等基础设施建设缓慢，居民对小镇建设缺乏认同和共建共享意识。

五、结论与建议

培育政策具有强烈的外部性，能给涉及主体带来积极或消极的影响。而核心概念明确、具有导向特征的政策一旦出台，就会对涉及主体产生规范和引导作用，影响其决策和经济行为。因此打造具有核心概念的培育政策体系，是特色小镇政策制定的重要问题。通过对政策文本的质性分析发现，浙江特色小镇培育政策经过四年多的实践和完善，围绕“培育措施、涉及主体、组织管理”三大核心概念，初步形成了一整套“规划有指南、创建有导则、发展有政策、考核有办法、验收有标准”的政策体系，目标任务明确，支持措施有力，激发了主体活力，对小镇发展起到了重要引导作用。小镇的政策体系紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，明确了培育各个环节政府与企业之间的关系，充分体现了“政府引导、企业主体、

市场化运作”的原则，是浙江再创体制机制新优势的又一次重要实践。

金华特色小镇培育政策较好地吸收了浙江省级层面的核心概念及相关要求，但在质性研究中，注意到其政策实践还存在一定的提升空间。

首先，补齐培育措施短板，提升政策组合力度。一要立足于地方实际和产业基础，凸显本地特色，对汽车、数字经济等支柱产业进行重点引导。金华共有4个汽车产业特色小镇，数量全省最多，但现有的汽车产业政策出台于2008年，难以满足发展需求，亟待修订。二要紧跟省里的政策导向，进一步完善小镇的科技扶持政策。与其他类别的小镇不同，高新技术类小镇的灵魂不在于产品制造，而在于集聚创新要素、承载科技创新活动。遵循高新技术企业的创新规律，积极构建共性技术研发服务平台，发展生产性服务，降低企业研发试错成本。鼓励和扶持行业龙头的创新活动，带动产业链上下游企业协同发展，提升产业链整体竞争力。

其次，兼顾承接性和突破性，持续完善制度供给。小镇的培育是一个长线管理过程，贯穿着供给侧改革的主线，各个层级的制度创新不可或缺。一是要对标浙江省对特色小镇的综合改革试验区定位，吸收借鉴其他省份及兄弟地市的创新做法。加强前期研究和政策储备，完善市级小镇的实施细则，提升贯彻执行能力，打通政策落实的“每一公里”，形成省、市、县三级联合培育的工作格局。出台针对市级小镇的“毕业条款”，与省级小镇的评定规范、验收命名办法等相衔接，形成创建成效的标准化评价体系，使更多的市级小镇培育成为省级小镇。二是要完善产业选择的科学决策机制。针对现有部分小镇存在的产业定位趋同、同质竞争问题，进一步增加优胜劣汰力度、同时精准细化产业定位，增强小镇之间的产业联动性，以实现错开竞争，互补共赢，用小镇经济助力金华—义乌都市区实现生产力布局优化。

最后，重视激发主体活力，打造高端要素集聚的城市社区。政策支持对象要聚焦龙头企业，但也不能忽视中小企业，要做实小镇里的众创空间、科技孵化器、产业创新综合体等平台，促进创新创业衍生，扶持中小企业成长。要“以人才为中心”加快生活配套基础设施建设，完善居住、商业、教育、医疗等社区生活服务，把小镇打造成为城市社区，有效集聚人才、资金、信息、科技、管理等关键要素。对高端人才提供以家庭为单位的定向招引优惠政策，增加小镇吸引力。将特色小镇政策与支持工匠培育、大学生就业、农民城镇化和农民工返乡创业相结合，让更多的人参与到小镇的建设中来，共享发展成果。

（作者单位：中共金华市委党校）