

宁波大力创建特色小镇的对策思路

彭朱刚

摘要：特色小镇建设是经济发展新常态下发展模式的有益探索和成功实践，对经济转型升级和新型城镇化建设都具有重要意义。近年来，宁波特色小镇创建工作总体进展较好，亮点不断呈现，质量和水平提高很快，无论从创建数量还是特色上看，都居全省前列，并积累了诸多成功经验。今后，宁波要围绕国家和浙江省新的创建规范要求，充分对接宁波战略方向、重大试点、重大平台和重大项目，进一步改进和优化创建工作，深入挖掘好小镇的特色资源和产业优势，不断提升创建的水平和质量。

关键词：特色小镇；创建机制；量质并举；监测考核

作者：彭朱刚，宁波市发展和改革委员会党委书记、主任。（浙江宁波 315066）

特色小镇建设是经济发展新常态下发展模式的有益探索和成功实践，对经济转型升级和新型城镇化建设都具有重要意义。近年来，宁波特色小镇创建工作总体进展较好，亮点不断呈现，质量和水平提高很快，无论从创建数量还是特色上看，都居全省前列，并积累了诸多成功经验。今后，宁波要围绕国家和浙江省新的创建规范要求，充分对接宁波战略方向、重大试点、重大平台和重大项目，进一步改进和优化创建工作，深入挖掘好小镇的特色资源和产业优势，不断提升创建的水平和质量。

一、宁波特色小镇创建的主要工作和成效

2017 年以来，宁波市特色小镇建设办公室按照加快建设“名城名都”的战略部署，主动配合“大脚板走一线、小分队破难题”攻坚行动，积极落实省现场推进会各项目标、要求和任务，特色小镇创建工作总体进展较好，亮点不断呈现，质量和水平提高很快。目前，全市共有省市县三级特色小镇 66 个。其中省级特色小镇数量 16 个，位居全省各地市第三位；投资总量、结构等重点指标完成情况居全省前列。

（一）完善合力推动的创建机制

1. 统筹指导力度加大。按照更高标准、更高质量的要求，多次组织特色小镇工作联席会议、交流会议、政策解读会议，举办专项业务培训班等，配合开好省第三次特色小镇“镇长”论坛，出台特色小镇旅游景区创建、金融服务等专项工作指导意见。

2. 扶持政策得到落实。印发特色小镇财政政策实施办法，安排年度专项补助资金 4500 万元。两年来共安排市级新增政府债券 4.1 亿元，专项用于特色小镇配套基础设施建设。

3. 监测考核制度不断完善。构建完善统计监测平台和指标体系，实现了动态跟踪、季度通报。制定实施特色小镇年度考核办法，考核结果已经印发，近期已经启动区县（市）特色小镇工作目标管理考核。

4. 整改落实举措较为务实。按照全省特色小镇“学比赶超”现场推进会要求，针对特色产业投资比重、非政府投资比重等重点目标和关键短板，抓紧与相关区县（市）、功能园区及小镇对接，针对性落实相关举措。借力“大脚板走一线、小分队破难题”攻坚行动，6 个小镇和一批事关小镇的龙头项目进度明显加快。

（二）壮大三级联创的梯度队伍

1. 省级新一批特色小镇谋划申报成绩突出。在最新公布的第三批省级创建名单中，杭州湾新区汽车智创、余姚智能光电、镇海 i 设计等 7 个小镇成功入围，入选比例和数量均居全省各地市首位。

2. 市级第二批特色小镇谋划结构明显改善。共收到特色小镇创建申报 19 份，从产业上看，高端装备制造 4 个、智能制造 2 个、信息经济 3 个、旅游项目 6 个、经典产业 2 个、时尚和健康产业各 1 个，制造类、信息经济类小镇占比较高。经评审，有 10 个小镇入围创建和培育名单。

3. 县级特色小镇谋划力度加大。各区县（市）和乡镇（街道）紧扣产业升级趋势，挖掘特色资源优势，谋划创建成效明显。今年以来，各地已正式发文公布县级特色小镇 27 个，其中宁海 10 个、奉化 9 个、江北 5 个、象山 3 个。

（三）形成较为良好的发展态势

1. 投资进度良好，结构逐步改善。2017 年前三季度，全市 16 个省级特色小镇完成投资总额 258.2 亿元。其中特色产业投资总额 216.5 亿元，占比达到 83.9%；非政府投资总额 204 亿元，占比达到 79%。

2. 主体数量增加，引才力度加大。2017 年前三季度，全市 16 个省级特色小镇新入驻创业投资企业 11503 家，引进“新四军”①创业人员 1700 余名；19 个市级第一批特色小镇新入驻企业 6619 家，其中高新企业从业人员达 6600 余名。

3. 产业加速发展，效益开始显现。2017 年前三季度，全市 16 个省级特色小镇规模以上工业企业主营业务收入达 188.5 亿元，限额以上服务业营业收入达 763.4 亿元，旅游接待总人数超过 1798 万人次。其中鄞州四明金融和江北前洋 E 商小镇有望率先达到高产出小镇标准。

（四）呈现各具特色的创建亮点

1. 体现特而强，产业生态和集聚效应加速形成。江北膜幻动力小镇以长阳科技等 3 家光电膜核心企业 and 新材网为发起单位，创立膜材料创业创新联盟，协同引进一批优质下游生产企业；宁海智能汽车小镇依托知豆新能源整车项目，正加速形成集整车、电机、关键零部件研发制造和旅游体验为一体的全产业链。

2. 体现小而美，独具韵味的建设形态日益凸显。杭州湾新区滨海欢乐假期等 3 个小镇入围首批省特色小镇文化建设示范点；海曙月湖金汇小镇依托天一阁·月湖国家 5A 级景区创建，实现历史街区保护与新兴产业发展的有机融合。

3. 体现聚而合，文化+全域旅游得到有力促进。镇海 i 设计小镇与省科技厅、博士科技站合作建立了浙江科技大市场宁波分中心，促进科技资源融合聚变；象山星光影视小镇已纳入新桥镇全域影视旅游规划范围，统筹全镇资源，强化旅游配套。

4. 体现活而新，不少改革试点率先在小镇得到对接落实。围绕深化“最多跑一次”改革，鄞州四明金融等小镇委托专业机构，为入驻企业行政审批提供“绿色通道”，在企业工商注册、税务登记等环节实行一条龙免费代办服务。

二、创建实践中的认识

特色小镇作为近年来出现的新生事物，培育创建工作也是一个不断探索、持续深化的过程。结合宁波创建实践，主要有四方面的感受比较突出。

（一）思想认识统一是重要前提

从宁波创建历程来看，特色小镇工作不断深化的过程，也是全市上下理解把握不断深入、重视程度不断提升的过程。在这一过程中，浙江省主要领导和省特镇办多次牵头召开高级别的推进会、论坛等，密集出台多项重要的规范性文件；宁波市主要领导多次作出重要批示，小镇的功能定位与地位作用进一步明确；各行业主管部门、各区县（市）政府和各小镇创建主体在工作实践中不断强化纵向联动、横向互动，积极参与“学比赶超”，坚持在学中干、干中学。另外，我们还加强了统筹谋划，出台了特色小镇总体规划，并着手构建了“1+N+1”的规划体系，强化了系统化、全局化的思路 and 理念。思想认识的不断提升和统一，对特色小镇创建起到了关键的指导和促进作用。

（二）产业集聚提升是根本保障

要贯彻落实省里提出的“三个必须”，核心内容是产业。“高端化、市场化”的发展目标，也必须通过产业集聚提升来实现。对照省里的考核标准，要完成特色产业投资占比目标，必须要有龙头企业、龙头项目的带动，并在产业链打造上形成规模效应；要完成科技型企业引进、“新四军”创业人员数量、双创基地和众创空间建设等方面指标，也必须要有良好的产业生态和产业氛围。从宁波实践来看，江北膜幻动力、杭州湾新区汽车智创、鄞州现代电车等由龙头企业带动的小镇，镇海设计、江北前洋 E 商等有高端主体引入、形成品牌效应的小镇，发展的势头都比较强劲，我们在特色产业投资占比、非政府投资占比等投资指标上的领先，很大程度上也是得益于这些产业类小镇的贡献。

（三）体制机制创新是活力源泉

在推进谋划创建的过程中，各地因地制宜，涌现了不少较为成功或较为独特的创建模式，也积累了不少成功的经验。一方面，在小镇本身的创建开发上，形成了政府主导、政府引导+企业主导、企业主导+政府服务等灵活的创建形式。另一方面，围绕产业发展的谋划，也形成了不少新的发展模式，比如围绕汽车产业，宁海智能汽车围绕知豆的共享汽车来发展；鄞州的中车小镇围绕超级电容的研发应用来发展；奉化又在谋划另一种新的新能源汽车发展模式。又比如围绕未来的大数据产业，象山航天科技小镇拟积极促进航天云网与传统产业的对接；余姚中国云城产业小镇以提供大数据应用场景来促进产业集聚等等。虽然目前不少新模式还有些“讲故事”的成分，但一旦成功，未来的发展空间不可估量。

（四）强化精准施策是有力支撑总体上看，宁波对特色小镇创建的支持政策按照优于省里来设计，省里“三免两减半”，宁波是“五免”；在资金补助上力度也要大于省里，并加强了小镇与国开行的对接，这些政策起到了一定的作用。2018 年宁波市发改委要会同财政、国土等部门再作一个调查和研究，争取能为小镇发展提供一些实际的支撑。同时，我们也需要更多地从现有的政策口子里动脑筋、想办法，能让更多产业政策、特殊功能区园区政策覆盖到小镇，既要让小镇发挥创新转型领头羊作用，也要让小镇享受政策试点的“最惠国待遇”。

三、2018 年工作思路

2018 年要以深入学习贯彻党的十九大精神为导向，围绕国家、省新的创建规范要求，充分对接宁波战略方向、重大试点、重大平台和重大项目，进一步改进和优化创建工作，深入挖掘好小镇的特色资源和产业优势，不断提升创建的水平和质量。

（一）坚持量质并举，抓标杆创建

1. 积极争取验收命名，树立创建标杆。指导第一、二批省级创建小镇所在区县（市）、功能园区做好 2018 年上半年省级小镇验收命名申报准备工作。在各地自评自测的基础上，会同市直部门和各级政府，强化验收命名联合工作机制，针对短板合力破难，积极做好向上对接，力争有条件的小镇都能实现成功命名。

2. 抓好“三个十”小镇的创建申报。紧盯省里政策导向，落实牵头部门和创建主体的责任，抓好高科技小镇、腾笼换鸟示范小镇和高产出小镇的分类指导、对标创建和申报衔接，努力形成若干个专项示范标杆。

3. 抓好省级第四批特色小镇申报争取。省里已明确省级创建类小镇数量保持在 100 家左右，今后争取的难度会更大、要求会更高。下步要加强把关，及早提出拟申报名单，开展重点对接和引导，提高规划修编和创建水平，争取成功入围。特别是对被降格的小镇，要争取明年重新进入创建行列。同时继续做好市和区县（市）两级特色小镇的谋划申报和储备。

（二）围绕特色产业，抓集聚提升

1. 进一步加强小镇主导特色产业的规划。加强与“3511”新型产业体系、“9+5”服务业产业体系等的有机衔接，做好定位和路径的谋划，更多参与和融入到全市的产业布局，强化推进的合力。

2. 结合产业链、价值链、供应链的打造，强化统筹招商。梳理总结和推广知名产业基金招商、产业链精准招商，依托龙头企业、重大活动招商等成功模式，提高招商实效。研究编制相对统一的特色小镇招商手册，与内外资招商部门开展对接，集中向外推介，吸引投资落户。

3. 借力全市重大项目推进机制，力促项目落地。加强与投资项目统计监测工作的联动，做好项目进度的跟踪和反馈，完善分级协调机制，及时破解项目推进过程中的各类矛盾和问题，确保实现特色产业投资目标，争取及早达产。

（三）促进试点对接，抓改革示范

1. 全面深化行政管理体制改革。以审批流程优化、区域环评能评改革为切入点，抓好抓实“最多跑一次”改革，推广“服务外包、一条龙免费代办”等方式，为入驻企业行政审批提供“绿色通道”，切实提高行政审批效率。

2. 加快投融资体制机制改革。拓宽产业基金、PPP 等融资渠道，推动宁波股权交易中心为特色小镇入驻企业和项目提供孵化培育、辅导规范和融资交易服务，开展金融类小镇与产业类小镇对接合作，打造金融服务实体经济“小镇模式”。

3. 努力提升小镇改革试验田的地位和作用。一方面，主动对接宁波“一带一路”建设综合试验区、“中国制造 2025”试点示范、国家保险创新综合试验区等重大试点，鼓励承接具体改革任务；另一方面，推进经济体制改革谋划与特色小镇创建需求的结合，探索将区域性改革诉求上升为市级层面的改革。

（四）优化政策引导，抓要素统筹

1. 优化落实人才政策，促进高端人才向小镇集聚。具备条件的小镇，结合邻里中心等建设，开展住房、教育、医疗等公共服务资源配套研究，解决人才后顾之忧。

2. 推进产业政策倾斜。在智能制造、高新技术、高端服务业等现有政策领域，研究建立快捷落实通道。加强与政府性基金的挂钩和突破，针对政府性基金利用率不高的现状，争取优先在小镇开展试点，寻求政府引导与市场化运行的有机结合。

3. 加大土地政策的保障力度。结合规划中期调整，各地调剂出的规划用地指标优先向现有小镇覆盖。引导小镇盘活存量建设用地和低效用地再开发，对小镇内转型升级项目优先安排用地指标。

（五）紧盯创建方向，抓监测考核

1. 完善统计工作体系。强化区县（市）、功能园区小镇统计工作主体责任，分解各部门指导和审核职责，配足小镇专职人员，保障工作力量。健全专题会商、协调指导等联动工作机制，继续做好统计培训。开展小镇统计工作专项督查和定期巡查，健全统计报表季度监测和通报制度。

2. 强化考核评价机制。继续开展特色小镇工作政府目标管理考核及小镇年度考核评价，争取将特色小镇工作列入政府年度督查和审计工作计划。针对新要求调整优化指标体系，加大创建质量考评力度，引导小镇建设方向，重点突出科技创新、投资总量及结构、产出成效等指标。围绕重点工作设立专项考核内容，开展投资工作、小镇客厅、旅游文化、科技创新等专项立功竞赛。

3. 推进监测考核结果应用。对考核结果实行分级评价，将考核结果与扶持政策的落地兑现挂钩。同时加大动态调整力度，对考核不理想的坚决予以警告甚至淘汰。

注释：

1 “新四军”指的是新近大学毕业生、“海归”人才、科研院校技术人员、职业经理人。