江西特色小镇建设的现实困境与路径选择

刘勇 陈颀¹

中共江西省委党校工商管理学教研部

摘要：近年来，江西稳步推进特色小镇建设，先后确定两批共计66个省级特色小镇，在培育优势产业、促进产业融合、保护生态环境、创新体制机制等方面进行了有益的探索，但还存在着一些亟需解决的现实问题，需要通过多种途径加以解决。

关键词：特色小镇；江西；现实困境；路径选择

中图分类号：F299.27

文献标识码：A

文章编号：1673-4580(2019)04-0118-(05)

DOI：10.19717/j.cnki.jjus.2019.04.027

在新时代背景下，深入实施乡村振兴战略，必须加快推动广大农村地区的新型城镇化进程，促进城乡要素自由流动和优化配置，尽早实现“四化”同步和城乡融合发展，建设特色小镇正是实现上述目标的有效途径。早在2016年12月，《江西省特色小镇建设工作方案》正式印发^[1]，提出分两批打造60个左右建设对象（含行政建制镇和不同于行政建制镇、产业园区的创新创业平台），随后至今，江西特色小镇建设进入实质性推进阶段，在此过程中，江西特色小镇建设积累了一定经验，形成了一些特色模式，但与此同时，也还存在一些不容忽视的问题，值得认真总结和思考。

一、近年来江西特色小镇建设的总体概况与主要特点特色

小镇兴起的背后，既有我国经济发展进入新常态的现实考量，也离不开顶层设计的大力推动，反映了新型城镇化和城乡融合发展的新要求。^[2]在此背景下，综合考虑资源禀赋、历史文化、支柱产业等多重因素，建设符合当地发展实际的小城镇，最终形成大中小城市协调发展、小城镇遍地开花的新型城镇化格局，是江西特色小镇建设的根本遵循和发展方向。

（一）近年来江西特色小镇建设的总体概况

一般认为，国内最早提及“特色小镇”概念的是时任浙江省长李强，他在2015年浙江省“两会”上首次提出浙江建设特色小镇的工作思路和战略布局。2016年，国家住建部、发改委、财政部等三部委联合下发《关于开展特色小镇培育工作的通知》^[2]，随后，住建部于2016年和2017年分别公布了首批127个、第二批276个全国特色小镇，至此，全国特色小镇建设迅速展开。

¹**作者简介：**刘勇(1982-)，男，中共江西省委党校工商管理学教研部副主任、副教授，研究方向为区域经济学；；陈颀(1985-)，男，中共江西省委党校工商管理学教研部讲师，研究方向为生态经济学。；

收稿日期：2019-06-26

基金项目：2018年江西省党校系统哲社课题《乡村振兴背景下的江西新型农业经营主体发展问题研究》(编号18YB41)阶段性研究成果；

截至目前,江西省住建厅于 2017 年和 2018 年分别确定了首批 44 个和第二批 22 个特色小镇(含首批 4 个和第二批 8 个全国特色小镇)。总的来看,自 2016 年启动以来至今,江西特色小镇建设势头良好,成效较为显著。

通过对全国首批 127 个特色小镇和江西省首批 44 个特色小镇进行对比发现:如表 1 所示,无论是全国还是江西省,旅游发展型特色小镇占比均为最高,其中,江西占比为 43%,略低于全国 51%的水平;江西历史文化型、工业发展型和农业服务型占比分别为 18%、14%和 9%,与全国占比大致相当;江西商贸物流型特色小镇发展态势良好,占比 16%,远高于全国 2%的占比;然而,江西首批特色小镇当中,没有民族聚居型这一类。

表 1 江西与全国特色小镇的发展类型对比(首批)

	全国首批	江西首批
	127 个特色小镇	44 个特色小镇
	占比(%)	占比(%)
1 旅游发展型	51	43
2 历史文化型	18	18
3 工业发展型	15	14
4 农业服务型	12	9
5 商贸物流型	2	16
6 民族聚居型	2	0

通过对全国第二批 276 个特色小镇和江西省第二批 22 个特色小镇进行对比发现:如表 2 所示,江西旅游发展型和历史文化型特色小镇占比依然较高,旅游发展型占比甚至都远高于全国水平;江西农业服务型和民族聚居型小镇与全国水平大致相当;商贸物流型特色小镇占比依然高于全国水平,说明江西商贸物流业发展态势良好;然而,江西工业发展型特色小镇占比远低于全国水平,这与江西工业基础薄弱和县域经济发展相对不足有较大关系。

表 2 江西与全国特色小镇的发展类型对比(第二批)

	全国第二批	江西第二批
	276 个特色小镇	22 个特色小镇
	占比(%)	占比(%)
1 旅游发展型	33	50
2 历史文化型	27	18
3 工业发展型	18	5
4 农业服务型	13	13
5 商贸物流型	5	9
6 民族聚居型	4	5

(二)近年来江西特色小镇建设的主要特点

1. 优势产业成为特色小镇建设新支柱

江西旅游资源丰富、文化底蕴深厚,在第二批特色小镇中,50%属于旅游发展型,如明月山温汤镇、庐山市海会镇、湾里区太

平镇等；18%属于历史文化型，如临川区三翁戏曲小镇、浮梁县瑶里瓷茶小镇等。同时，新兴产业发展迅速，如上饶高铁经济试验区数字经济小镇、景德镇航空小镇、赣南金融小镇、共青城市南湖基金小镇等。另外，一些传统产业在转型升级过程中也获得长足发展，如余江县中童眼镜小镇、南康区家居小镇等。实践证明：依托地方资源禀赋和区位优势，大力培育和发展主导产业，不断延伸产业链、提升价值链、集聚高端要素，能够使地方优势产业在构建特色小镇过程中逐步提升和强化自身的核心竞争力^[3]。

2. 产业融合成为特色小镇建设新动能

江西很多特色小镇目前已经基本形成了“产业主导、融合发展”格局。如三清山枫林镇践行“旅游+农业”发展模式，推动优质水稻、板栗、茶叶等产业发展，在扩大农产品知名度的基础上吸引游客前来；湾里区太平镇发挥独特的自然生态优势和丰富的旅游资源优势，在吃、住、行、游、娱等多方面开发“共享经济”，打造“慢生活休闲旅游小镇”；樟树市阁山镇在农业综合开发、农村综合改革、转移支付等方面开展试点示范，让农民充分参与“田园综合体”建设并享受到实实在在的收益；婺源县江湾镇打造全域旅游示范景区，建设工业创意产业小镇，推动歙砚雕刻、绿茶制作、徽剧、傩舞等国家级非物质文化遗产的传承与保护。

3. 生态环保成为特色小镇建设新共识

作为国家首批生态文明试验区，江西坚持特色小镇建设与严守生态保护红线相结合，对开发建设活动进行强有力管控约束，坚守特色小镇建设的生态“红线”和“底线”。如万安县高陂镇严格落实“天然阔叶林禁伐”机制；进贤县文港镇投资4.6亿元建设电镀集控城，大力实施文港绿色发展战略工程；湾里区太平镇先后投入资金近1000余万元，在集镇建设日处理能力达500吨的污水收集管网和综合处理站。

4. 机制创新成为特色小镇建设新活力

不少地方在特色小镇建设过程中敢于先行先试，大胆对体制机制进行创新：一是采取“政府引导、企业主导”形式，积极吸纳社会资本参与小城镇建设，探索形成多元化的融资渠道。二是领导高位推动和挂点督办。不少特色小镇都有专门领导小组负责对接协调，跟踪服务，狠抓落实，有力保障了项目建设的顺利实施。三是充分发挥村级组织管理层级力量，大力度推行群众自治，有效提升了镇域社会管理水平。例如，宁都县小布镇组建以村民为主的集镇建设和建房巡查小组，形成了“建管并举、疏堵结合”的管理模式。

二、江西特色小镇建设面临的现实困境

早在2010年和2013年，江西就分别启动了全省28个示范镇和百强中心镇建设工作，如八景镇、李渡镇、温汤镇、江湾镇等，这为江西特色小镇建设奠定了较好基础。然而，特色小镇毕竟是近年来兴起的新生事物，总体上仍处于探索起步阶段。从全省范围来看，江西特色小镇建设不平衡、不协调的问题依然突出，结构性和体制性问题并存，主要表现在以下几个方面。

1. 政策偏重宏观，缺乏操作细则

关于特色小镇建设，各级政府出台了不少文件：国家层面，主要包括住建部2016年的147号文、221号文和2017年的81号文、102号文，国家发改委2016年的2125号文、2604号文和2017年的102号文；省级层面，下发了《江西省特色小镇建设工作方案》，各设区市也陆续出台了特色小镇建设方案，上述政策起到了一定的宏观指导效果。但从总体上看，这些政策相对偏宏观，特别是在规划建设标准、土地利用扶持等方面尚未细化，政策之间也没有形成合力，导致各地对特色小镇建设的理解上存在偏差，政策上吃不透，难免导致在开展创新工作时思路不宽。

2. 规划理念滞后, 体系不够健全

一是规划理念还处于传统思维。很多特色小镇的规划往往按照以往乡镇规划的思路来编制, 对特色小镇的特色和发展定位不够精准, 尤其是对核心功能区和外延拓展空间等界定不明, 导致小镇发展方向比较迷茫, 给外界树立的整体形象也不够清晰^[3]。二是规划赶不上变化, 存在前期谋划不足、论证不够充分、投资目标过高等问题, 不符合“小、精、强、美”的特征要求, 导致后期在建设过程中不得不再次调规修编。三是规划体系不全, “多规合一”尚未有效形成。小城镇总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划、城市设计等编制和修编的时间各异, 导致规划内容难以形成体系, 而且调规程序复杂, 完成周期较长, 延误项目建设进程^[4]。

3. 基础设施薄弱, 产业发展受限

截至目前, 江西两批 66 个特色小镇都已经形成了一定的产业规模, 但有些地方的城乡道路、保障住房、教育医疗、垃圾污水处理等市政基础设施和公共服务项目建设水平还不能适应特色小镇建设发展的需要。另外, 有些镇区由于规划建设滞后, 街道道路狭窄、建筑杂乱、绿化稀少, 地下排水管网和地上供电通讯等配套设施供给不足等短板矛盾日益凸显。例如, 进贤县文港镇入选全国首批特色小镇, 但由于交通物流、通讯设施、医疗卫生等基础设施和公共服务不完善, 既承载不了大型电商, 也留不住高端人才, 导致近年来一些大型“双创”电商陆续外迁, 严重制约了该镇毛笔等特色产业的发展壮大。

4. 要素集聚不强, 产业基础不牢

纵观全国, 江西特色小镇中有影响力和竞争力的特色支柱产业还不多, 产镇融合发展格局尚未形成, 培育和壮大特色产业仍然任重道远: 一是有些小镇虽然形成了主导产业, 但产业发展缺乏长远规划和目标, 导致产业发展后劲不足; 二是有些小镇缺乏行业龙头企业, 经济规模偏小, 产业的集聚化和规模化程度不高; 三是有些特色产业产品科技含量低, 核心竞争力不强, 产品附加值不高, 辐射带动效应不明显。同时, 特色小镇由于自身条件所限, 对资金、技术、人才等关键要素的吸附能力不足, 严重影响了对高新技术企业以及新兴产业项目的吸引力和凝聚力。

5. 产业特而不强, 同质问题严重

之前的统计数据表明, 江西旅游发展型和历史文化型特色小镇占比较高, 然而, 这两类特色小镇在一定程度上存在着名称相近、内容相同、产业相似等同质化问题, 竞争也是相当激烈。特别是有些特色小镇在建设过程中并没有充分挖掘地方特色文化, 导致小镇“建设风貌无特色、人文风情不鲜明。”另外, 江西农业发展型特色小镇数量不够多, 这与江西农业大省的地位而言不太相称, 说明仍有较大的提升空间。

6. 政府财力有限, 建设资金短缺

当前, 江西特色小镇建设的投资主体依然是政府, 尤其是基础性投资资金压力大, 回收周期长, 社会资本参与积极性不高, 导致缺乏有效的投融资渠道。以省级特色小镇为例, 按照相关规定, 省级特色小镇三年要完成投资 10 亿元, 实际上省级财政每年仅安排 200 万元奖补资金, 这对于特色小镇建设而言可谓是杯水车薪。市、县两级财政的重点仍然是城市基础设施和保障民生建设等项目, 特色小镇建设基本上处于“第二位”的考虑境地。大多数镇级财力更加有限, 无力在特色小镇建设上加大投入。因此, 资金短缺成为制约特色小镇建设的严重瓶颈。

7. 用地需求较大, 使用效率不高

毫无疑问, 特色小镇建设涉及到大量基础设施和产业项目建设, 土地指标尤为稀缺, 然而, 目前土地指标受到严格管控, 农用

地转用手续需要各级政府层层审批上报,程序十分繁琐,效率较为低下,导致“有项目、无土地”的矛盾十分突出。与此同时,有些地方土地使用效率不高,特色小镇建设只能依赖新增建设用地。例如,进贤县文港镇由于用地指标年年不足,导致很多项目建设延期或者缩小规模,制约了特色小镇建设。

三、优化江西特色小镇建设的路径选择

作为经济欠发达省份,江西县域经济发展较弱、产业带动能力不强,小城镇经济规模偏小,如果只是简单照抄照搬外省模式,可能会引发地方政府债务风险和资源环境风险。因此,一定要根据江西特色小镇建设的实际情况,因地制宜,分类推进,健康稳妥有序优化特色小镇建设。

1. 细化政策指导,建立多部门联动机制

省级层面,相关职能部门要加强组织领导,明确责任划分,落实扶持政策和完善考评机制:国土部门要细化国家和省级特色小镇在建设用地上计划上的具体支持政策;税务部门要明确特色小镇有关项目的具体税收减免政策;住建和发改部门要根据小镇的发展阶段和产业定位,制定差异化考核指标体系,并建立完善考评退出机制。市县层面,党委政府主要领导要及时研究解决特色小镇在建设过程中遇到的突出问题,统筹协调调度,抓好各项工作的具体落实,推动建立健全多部门之间的协同联动机制。

2. 坚持规划先行,科学推进小镇建设

一是根据“一镇一规”的原则,科学编制特色小镇建设规划体系。要把握好发展特色产业、挖掘地域文化和生态宜居等多重功能,合理构设项目载体,实现产镇高度融合。二是积极探索“多规合一”。统筹小城镇布局功能,突出小城镇文化底蕴、民族风情、自然风光和产业特色,一体规划好城建、产业、土地、基建、生态等,坚决摒弃“大跃进”式发展思路,遵循特色小镇建设规律,成熟一个,培育一个。三是突出地域特点和文化特色。根据特色小镇的资源禀赋,对农、工、商、旅、居等进行统筹设计,使各个产业相得益彰、相映成趣。同时,深度挖掘地域历史文化特色,使每个小镇都有鲜明特色。四是坚持“生态优先”和绿色发展。江西青山绿水环绕,生态优势彰显。在特色小镇建设过程中,要特别重视古镇古村保护,注意维持原有自然风貌,着力突出“山水相依、自然和谐、生态宜居”的生态优势。

3. 推进基础设施建设,着力完善公共服务

一方面,要着眼长远,突出问题导向,强化交通、管网、通讯、垃圾污水处理等基础设施建设,对于产业基础好、人口密度高的特色小镇,城市轨道交通可以适当予以倾斜,以进一步吸引人气。例如,南昌至抚州城际铁路,可以兼顾向塘、温圳、文港、李渡等沿线特色小镇;另一方面,要把完善公共服务设施、便利居民生产生活作为一项重要的民生实事抓紧抓好,着力完善教育、医疗、文化、商贸、社区服务等项目设施,让城镇居民生活更便利、环境更洁净、休闲更舒心,提升特色小镇的宜居品质。

4. 提升品牌价值,增强产业核心竞争力

江西推进特色小镇建设,必须准确把握产业特色:首先,牢固树立质量品牌意识,大力开展特色小镇优质品牌创建活动。例如,省级层面可以每年评出一定数量的特色小镇优秀产品品牌,通过媒体宣传,加快打造企业品牌、产品品牌和区域品牌,提升特色小镇的品牌价值。其次,定期举办特色小镇产品推介活动,增强特色小镇的品牌知名度和产业核心竞争力,尤其是要筛选一批小镇优质民营企业加以重点推介,进而带动特色小镇产业健康发展。

5. 坚持市场导向,优化资源要素配置

在坚持“政府引导、市场运作、企业主体”原则下,结合“放管服”改革,深化投资、运营、管理等体制机制改革,着力培育提升特色小镇建设的内生动力和自我发展能力,加快形成政府与企业间协调发力的良性循环。资金方面,增加财政基础性投入,合理运用 PPP 模式,放宽民营资本投资领域,鼓励支持有条件的农民投资创办民营企业,加快形成资金聚集效应。土地方面,对省级特色小镇在用地计划上予以倾斜,实行新增建设用地计划单列。对农村闲置低效土地进行复垦整理,通过置换方式加大建设用地供应。积极盘活闲置的厂房、办公楼、院落、学校等存量用地;人才方面,出台优惠政策,完善公共服务,广泛吸引和留住各类人才,同时,强化教育培训,有效培养和提升特色小镇建设人才。

6. 强化功能叠加,推动小镇个性化发展

一是叠加好旅游功能。充分利用好江西得天独厚的红色、绿色、古色旅游资源,打造高品质旅游特色小镇,增加游客体验项目,讲好“小镇故事”。实施好旅游“后备箱”工程,让游客能够买到放心安全且具有纪念意义的商品。二是叠加好文化功能。运用“文化+”的思路推进文化特色小镇建设,深入挖掘人文历史和乡土民俗,进一步传承文化遗产,营造文化生态,开发文化产业。三是叠加好社区功能。创新社区治理体系,培育行业组织、志愿者等社会组织,提升社区自治和自我服务能力。同时,精心规划生活居住区域、休闲娱乐区域和商业配套区域,使特色小镇成为宜居宜业的温馨家园。

参考文献:

- [1] 江西省人民政府. 江西省特色小镇建设工作方案[Z]. 2016.
- [2] 国家发展改革委、住建部、财政部. 关于开展特色小镇培育工作的通知[Z]. 2016.
- [3] 李懿,张盈盈,解轶鹏. 特色小镇建设:历史镜鉴与域外经验[J]. 国家治理, 2017(14).
- [4] 曾江,慈锋. 新型城镇化背景下特色小镇建设[J], 宏观经济管理, 2016(12).