
特色小镇建设的路径演变、发展困境与对策研究

——基于嘉兴市 29 个创建培育对象的分析¹

朱莹莹

(中共嘉兴市委党校, 浙江嘉兴 314001)

【摘要】作为浙江省产业功能提升的新空间与新平台,特色小镇创建过程基本经历了“产业链延伸与扩张—泛产业链生态系统构建—产业交织形成概念性新空间”的路径演变。通过对嘉兴市 29 个省市级创建对象的分析表明,尽管从推进机制、培育梯次、项目进展等领域已初步形成梯度建设的基本格局,但在实践过程中功能叠加、政策保障、工作机制等方面还存在不少深层次的问题制约,加快特色小镇建设,应从三个方面着手:一是加快产业功能与旅游功能、社区功能、文化功能的融合;二是确保财税政策的激励作用,增强土地政策的实效性,建立高效的政务服务系统,加快工作与资源同步下沉;三是要建立长短结合的弹性考核机制、建立特色导向的开放型考核机制、建立全程跟进的常态化考核机制。

【关键词】特色小镇;嘉兴市建设;;路径演变;困境;对策

【中图分类号】 F592.3 **【文献标志码】** A **【文章编号】** 1671-3079(2017)04-0030-10

特色小镇是具有明确产业定位、文化内涵、旅游功能、社区特征的空间载体。^[1]与建制镇、工业园区、经济开发区、旅游区等其他发展平台相比,具有产业发展“特而强”、功能叠加“聚而合”、建设形态“精而美”、制度供给“活而新”等新要求与特征。2015 年浙江省政府提出,未来 3 年要在全省创建和培育 100 个左右特色小镇。作为一种创新经济发展的新模式,特色小镇建设是新形势下适应和引领新常态的重要举措,也是推进转型升级和城乡统筹发展的重大战略决策。自第一、二批 9 个小镇陆续列入省级创建名单后,嘉兴特色小镇建设无论从总体数量还是推进力度、初步成效方面都位居全省前列。嘉兴市委、市政府将特色小镇建设作为全面提升产业层次、优化产业结构的重要机遇,明确提出要在 3 年内创建和培育 30 个市级特色小镇,通过上下联动、积极推进,形成“数量领先、质量争先”的工作格局。

本文以嘉兴市 29 个省级创建、省级培育、市级创建小镇为例,通过实地考察、问卷调查以及数据监测,分析当前特色小镇

¹收稿日期: 2017-05-08

基金项目:浙江省中国特色社会主义理论体系研究中心第 18 批规划课题(ZX18104); 2016 年度嘉兴市新经济统计研究中心资助课题“特色小镇发展路径统计研究”

作者简介:朱莹莹(1984—),女,河南新乡人,中共嘉兴市委党校讲师,研究方向为区域经济。

网络出版时间:2017-06T5 11: 31 **网络出版地址:**<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20170615.1131.010.html>

建设的基本现状、发展路径、问题制约，并由此提出对策建议，以期在全省乃至全国特色小镇建设提供借鉴。

一、嘉兴市特色小镇建设的基本情况

（一）推进机制：组织实施有力，政策配套及时，制度创新加快

一是组织领导上，嘉兴市政府成立了由市长任组长、相关副市长任副组长的特色小镇规划建设工作领导小组，负责对全市特色小镇建设工作的指导、推进和协调。围绕“省级特色小镇力争创建 12 个、市级特色小镇创建和培育 30 个”的目标，进一步细化工作任务，分解落实年度目标。按照“培育一批、创建一批、命名一批”的思路，加快建立特色小镇动态创建库，全市各地正在规划的特色小镇有 50 多个。^[2]

二是政策配套上，根据浙江省特色小镇规划建设的指导意见，嘉兴市及时下发《关于加快市级特色小镇规划建设的指导意见》《关于建立全市特色小镇统计监测体系的通知》《2016 年度市级特色小镇考评办法》等一系列配套文件，加强考核引导，保障创建工作有序推进，力争通过 3 年时间创建和培育 30 个市级特色小镇。各县（市、区）也根据自身实际，积极开展县级特色小镇谋划工作，省、市、县联动，特色小镇梯度创建的格局迅速形成。

三是制度创新上，除省级特色小镇创建的相关制度政策外，市级特色小镇用“宽进严定”的创建制代替审批制，激发创建的内在活力。加强政策支持，通过新增财政收入按比例返还、优先保障用地、优先申报省级重大产业项目等方式，扶持特色小镇的建设。

（二）培育梯次：梯度创建格局基本形成，区域分布较为均衡，小镇产业偏重信息经济、时尚、高端装备制造类

从发展层次来看，形成了省级创建、省级培育、市级创建等分类发展格局。目前，嘉兴市有 9 家入围省级特色小镇创建名单，占全省创建名单（79 家）的 11.4%；7 家入围省级培育名单，占全省总数（51 家）的 13.7%；此外，还有 13 家入围市级第一批创建名单。^①嘉兴市级以上特色小镇共计 29 个，见表 1。

从行业分布来看，嘉兴市 29 个特色小镇基本实现了“7+1”产业^②全覆盖。其中，信息经济类小镇占 27.6%，时尚类、高端装备制造类小镇各占 17.2%，健康类、旅游类小镇各占 13.8%，其他类小镇占 10.3%。省级创建小镇主要以时尚、高端装备制造、健康类为主，各占总数的 22.2%；省级培育小镇以信息经济、时尚类为主，分别占 57.1%、28.6%，市级创建以信息经济类为主，占 30.8%，如表 1。

从地域分布来看，特色小镇在嘉兴市各区域之间较为均衡。海宁市数量最多，共有 5 家；嘉善县、桐乡市次之，各有 4 家；南湖区、秀洲区、平湖市、海盐县各有 3 家；此外嘉兴经济技术开发区 2 家、嘉兴港区 1 家、嘉通集团 1 家，如表 1。

表 1 嘉兴市级以上特色小镇分类一览表

² ① 根据相关规定，入围省级培育名单的 7 家小镇同时列入嘉兴市级创建名单，因此市级创建名单共计 20 个小镇。本文为体现特色小镇建设的层次推进情况，在这里将省级培育名单单列。

② 产业包括信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造以及一些历史经典产业。

主导产业	省级创建	省级培育	市级创建 (不包括省级培育)	小计
信息经济	桐乡乌镇互联网小镇	秀洲智慧物流小镇、嘉善归谷智造小镇、海宁厂店小镇	嘉兴科技城云创小镇、嘉善互联网通信小镇、嘉兴运河智慧小镇、嘉兴蓝色智慧港口小镇	8
环保	/	/	海宁阳光小镇	1
健康	平湖九龙山航空运动小镇、嘉兴马家浜健康食品小镇	/	嘉善汾湖水运动小镇、桐乡健康智慧小镇	4
旅游	嘉善巧克力甜蜜小镇	海宁潮韵小镇	海盐滋浦影视小镇、嘉兴温泉小镇	4
时尚	海宁皮革时尚小镇、桐乡毛衫时尚小镇	海盐集成家居时尚小镇、桐乡时尚皮草小镇	海宁布艺小镇	5
金融	南湖基金小镇	/	/	1
高端装备制造	海盐核电小镇、秀洲光伏小镇	平湖光机电智造小镇	南湖电动机机械小镇、秀洲智能家居小镇	5
历史经典	/	/	平湖现代印刷小镇	1

注：资料来源于嘉兴市发展和改革委员会。

（三）项目产出：省级创建类小镇推进力度和发展潜力较大，特色明显，但工业产出暂时比较薄弱

从投资情况看，2016年省级创建、省级培育、市级创建小镇分别完成固定资产投资（不含商品住宅和商业综合体项目）127.7亿元、96.81亿元、131.27亿元，其中特色产业投资分别是85.87亿元、74.18亿元、94.17亿元，分别占总投资的67.24%、76.62%、71.74%。从单个小镇的平均投资情况来看，省级创建小镇推进力度明显强于省级培育及市级创建类小镇，但特色产业投资却相对弱于后者，还不及省里要求的70%比例。^①

从入驻企业和人才看，2016年省级创建小镇共计入驻企业4605家，高于省级培育小镇（2098家）、市级创建小镇（1490家）两者的总和，其中省级创建、省级培育、市级创建三类小镇的新入驻企业分别为1687家、460家、311家，拥有“新四军”创业人员^②分别为4163人、319人、1596人。省级创建类小镇在引进企业、吸引人才方面力度较大，发展潜力明显强于省级培育、市级创建类小镇。^③

³ ①③数据来源于嘉兴市特色小镇规划建设统计中心。

② “新四军”创业人员是指以大学生等90后年轻创业者、大企业高管及连续创业者、科技人员创业者、留学归国创业者等

从产出情况看，2016年省级创建、省级培育、市级创建特色小镇分别实现规模以上工业企业主营业务收入105.94亿元、146.46亿元、524.58亿元。无论总量还是平均水平，省级培育、市级创建特色小镇的工业产出均明显强于省级创建特色小镇。究其原因，前者主要依托既有的开发区（45%）、工业园区（20%）等成熟发展平台，工业经济实力相对较强，而省级创建特色小镇多为新规划建设的小镇，工业绩效尚未显现，但发展潜力大、特色内涵突出，特别是旅游服务业效益明显，社会影响力大。2016年，三类特色小镇服务业营业收入分别为289.90亿元、99.06亿元、182.79亿元，旅游接待总人数分别为1909.17万人次、613.78万人次、487.52万人次，省级创建特色小镇旅游服务业平均收入水平明显高于其他两类小镇。^①

二、嘉兴市特色小镇创建的路径演变

特色小镇创建工作开展以来，部分小镇的特色形象已初步显现，涌现了一批较成功的典型。2015年，浙江省第一批37个省级特色小镇创建对象的考核中，嘉兴市5个小镇均获得合格以上等次，其中嘉善巧克力甜蜜小镇还位列全省7个优秀特色小镇之中。2016年，秀洲光伏小镇、嘉善巧克力甜蜜小镇成功入选10个省级示范小镇，总数仅次于杭州（3个），列全省第二。2016年，桐乡毛衫时尚小镇所在地濮院镇也入选国家住建部首批中国特色小镇名单。^②特色小镇正成为加快产业转型升级的新载体，成为培育新产业、催生新业态的孵化器。从本质上而言，特色小镇是产业功能提升的新空间与新平台，从产业组织变迁的视角能够较好地诠释嘉兴特色小镇的发展路径^[3]。

（一） 产业链延伸与扩张

所谓产业链延伸与扩张，是以产业链为主线，通过延链、强链、补链等措施，将某一产业向上、中、下游纵向拓展，构建完整、流畅的产业链，克服区域内因产业离散性强造成的单个企业发展缓慢、配套服务外向依存度高的问题，或降低没有产业上下游关系的同质性企业因无效竞争而产生的内耗，为整个产业的成长壮大提供坚实基础。^[4]

当前，大部分特色小镇，特别是装备制造类小镇正处在加快产业链强化阶段。如海盐核电小镇，依托我国最大的核电基地——秦山核电基地，在全力推进核电关联产业集聚发展和中国核电城建设的基础上，围绕着核电站的建设和运行，大力发展核电技术研发、工程设计、运行维护、建筑安装、工程吊装、乏燃料贮运等核电生产性服务业。同时，紧跟国家核电设备国产化战略，积极发展核电辅助设备制造，突破核电重装设备，建设技术水平高、产业功能全、服务范围广、设施配套优的国内核电和核电关联产业。又如秀洲光伏小镇，以光伏发电和光伏制造为轴心，以光伏研发、制造、检测服务为重点，依托光伏科技园等主体，引进权威科研机构，强化公共检测认证服务，针对一些具有发展前景的新型光伏电池、核心光伏生产设备制造、光伏发电及与之配套的设计、检测、集成等方面的技术进行联合攻关，努力建设成为国内一流的分布式光伏发电规模化应用示范区、全球领先的光伏技术研发创新区、全国知名的特色化光伏智能制造中心。^[5]

（二） 泛产业链生态系统构建

泛产业链生态系统构建是以产业链为基础，将服务于某一产业的金融链、科技链、价值链、服务链、空间链与产业链各环

四类人员。

⁴ ① 数据来源于嘉兴市特色小镇规划建设统计中心。

② 住建部等国家部委和浙江省对“特色小镇”的概念和内涵的定义是有区别的。住建部等三部委在《关于开展特色小镇培育工作的通知》中指出，“特色小镇原则上为建制镇”。而浙江省规划建设特色小镇，是相对独立于市区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社区功能的空间载体，面积一般为3km²左右，不是建制镇的概念。桐乡毛衫时尚小镇是濮院镇特色小镇的核心区，两者有叠加之处。

节充分融合，使纵向延伸的产业链进一步拓展，使之演变成成为资金、人才、信息、服务等要素、能量自我循环的网络化经济有机体。这个有机体包括众创空间、政务服务系统、创新研发服务中心以及各级各类专业中介服务平台，共同构成一个高效、开放、和谐的网络化泛产业链生态系统。

如时尚产业类特色小镇，多数根植于较发达的传统产业，经过长期的发展，已形成了以专业市场为龙头的原辅料生产加工、机械制造、检验检测、科技服务、文创服务、物流配送等在内的完整产业链。在此基础上，加快载体、平台和服务创新，以形成完善的产业生态系统。如桐乡毛衫时尚小镇，依托“中国毛衫第一市”的专业市场优势，在加快向毛衫设计研发、销售渠道整合等上下游环节拓展的基础上，加快产业各环节配套服务与平台建设，先后建立了毛针织服装技术服务平台、人力资源开发服务平台、品质检验技术服务中心、毛衫文化传媒中心和毛衫文化展示中心等。同时，加快完善第三方物流与仓储配送系统、外贸服务运作体系、信息网络服务平台等，集聚创新要素，整合优质资源，变制造为创造，将小镇建设成为世界毛衫科研、创意、设计中心。再如，金融、信息等一些新兴产业特色小镇，则主要从政务系统、创客空间等领域重点完善。如金融南湖基金小镇正打造“政策+服务+平台”的产业生态系统：一是出台了一系列有竞争力的扶持奖励政策，实现奖励兑现环节制度化、流程化，为股权投资产业发展营造了良好的外部环境；二是深化行政审批制度改革，简化审批流程，建立并完善多部门组成的基金注册登记一对一服务的“绿色通道”，满足投资企业的特殊要求；三是借力“互联网+”，依托长三角地区优质企业群和民间资本充裕的优势，搭建投融资信息交流平台，实现投资类企业在小镇内能“募得到、投得好、退得出”。

（三）产业交织形成概念性新空间

尽管特色小镇创建是围绕七大产业和历史经典产业开展，旨在打造某一产业的“单打冠军”但鉴于实践中产业的分类层次复杂，按分类发展与特色发展的双重需求会形成同一类别不同产业的交织。基于特殊的供应链共生圈，产业之间会以别具特色的方式进行融合，进而形成一些概念性的新产业，并表现在特色小镇的内涵诠释、文化符号与小镇冠名上。

最典型的是旅游类特色小镇，如嘉善巧克力甜蜜小镇。该小镇的核心区块是歌斐颂巧克力工业旅游项目，作为二产与三产相融合的产业新模式，以巧克力生产为依托、文化创意为手段，拓展巧克力文化体验、养生游乐、休闲度假等功能，是一个集巧克力生产研发、展示体验、文化游乐和休闲度假于一体的经济旅游综合体，重点诠释巧克力特有的“时尚浪漫、幸福甜蜜、人文历史”的文化内涵。为增加小镇的可扩展性，围绕巧克力文化属性，小镇将“甜蜜”作为主题，把“浪漫”作为元素，在加快建设巧克力产业集聚区、文化创意产业区、风情商贸区的同时，将同处于大云温泉省级旅游度假区的碧云花海婚纱摄影基地、拳王度假庄园、云澜湾休闲度假园区、十里水乡休闲配套区、天洋集团“梦幻嘉善”吴越文化项目等有机融合，把最具特色的“温泉、水乡、花海、农庄、婚庆、巧克力”等浪漫元素，以“甜蜜之旅”作为主线进行贯穿，走“甜蜜+”的发展之路。小镇把“甜蜜”基因植入产业发展和产业延伸的全过程，创新性地提出了“甜蜜产业”这一概念，并以此作为与产业的黏合剂，将与甜蜜主题相关的工业旅游、文创旅游、休闲旅游、农业旅游等特色旅游产业融合发展，打造出了极具特色的“甜蜜小镇”。

在此过程中，尽管小镇项目分属不同的旅游产业类别，但由于产业之间共享同一基础设施与公共服务供应链，在各级政府积极引导下，激发了市场活力，高标准地推进道路基础设施和游客集散中心、停车场等旅游配套设施建设，让不同的旅游项目存在共生的基础，进行概念性产业的引领与黏合，使小镇主题相对新颖、鲜明，同时项目分布错落有致。

总之，在上述三种产业组织形态变化中，产业链的延伸与扩张是线性扩张，产业生态系统构建是网络化扩张，概念性产业是空间扩张，各有特色，见表2。通常而言，一个完整的特色小镇产业组织演变路径是由分散的企业到产业链、由产业链到产业生态系统、由产业生态系统到产业共生圈的裂变。当然，在此过程中，由于产业定位与发展阶段不同，不同小镇起始的组织形态不尽相同，部分产业或环节可能会有跳跃性发展。

表2 特色小镇的产业组织形态及其特征

组织形态	结构特征	演变路径	主要表现	功能	主要类别
产业链延伸与拓展	一维线性	由生产制造环节向研发、设计、原料采购、仓储运输、运营维护、批发营销等两端纵向延伸	关联产业企业大量出现	打通产业上下游,以降低成本、提高效率、发现新价值	装备制造类、健康类、环保类小镇
泛产业链生态系统构建	二维网络化	金融链、科技链、价值链、服务链、空间链与产业链各环节充分融合,产业链呈现纵向、横向交织的网络化扩张	众创空间、政务服务体系、创新研发服务中心以及各类专业中介服务平台出现	形成资金、人才、信息、服务等要素,能量自我循环的经济有机体	时尚类、金融类、信息经济类小镇
产业交织与概念性新产业空间	三维空间	某类产业的不同子产业之间,基于同一供应链产生交织与融合	新的概念性产业出现,实现产业、文化、旅游、社区等功能的融合	特色内涵的形成	旅游类、时尚类、健康类、历史经典类小镇

三、特色小镇建设存在的现实困境与问题制约

为全面摸清当前创建工作的进展情况,剖析当前各级各类小镇创建过程中的深层次问题,破解特色小镇建设的困境与瓶颈制约,笔者对嘉兴市29个特色小镇创建的主要负责人发放了调查问卷,涉及特色小镇基本情况、创建工作进展、存在的主要问题以及意见建议等四个方面,共52个调查项目。问卷统计分析发现,当前小镇建设在功能叠加、政策保障、工作机制方面的问题突出。

(一)功能叠加

1. 基于产业的旅游功能开发不足

与社区、文化功能不同,旅游、产业功能开发在小镇创建考核中有明确标准。就本质而言,特色小镇是一个特色产业与旅游产业的双核产业融合结构,小镇旅游功能的开发应当基于特色产业。据统计,62%的小镇认为旅游功能应主要通过挖掘原有产业历史内涵而产生的工业旅游、文创旅游等构成。但在实践过程中,旅游功能开发被制约。除了资金、土地、人才制约要素突出外(占44.8%),还有48.3%的小镇认为,基于产业内涵的旅游功能开发困难,特别是一些装备制造类小镇这一问题突出。该类小镇倾向于搭周边景区的“便车”,但往往造成产业与既有旅游区难以融合。此外,在星级旅游景区创建中,有65.5%的小镇认为等级评定要求偏高、时间较长,48.3%的小镇认为设施配套与环境整治投入过大,17.2%的小镇认为当前人才配套与经营管理不到位,这些问题都阻碍了旅游功能的开发与星级景区的创建。

2. 基于产业的社区功能叠加不足

特色小镇的社区功能兼具自然社区与功能社区的特征,是生活、工作在小镇“镇民”聚居、活动的空间,社区功能的开发必须针对小镇原住民及工作在镇上的各类人才,一般不包括外来客商和旅客短居居住生活的服务配套。调查显示,有58.6%的小镇认为,“生产与生活不融合,社区功能配套难”是功能融合中最大的难题。一方面,由于小镇能级不够、产业集聚不足、创

创新创业氛围不浓厚，造成小镇对人才的吸引能力有限，社区建设与功能开发的基础不牢。另一方面，部分小镇对于社区功能的理解有偏差。有 58.6% 的小镇仍旧认为，社区就是“与旅游功能配套的酒店、餐饮、娱乐、休闲等商务服务设施”，混淆了旅游功能与社区功能；有 48.3% 的小镇将周边的城乡一体新社区、新农村充当小镇的社区空间，将新农村建设等同于社区建设，而对与小镇产业发展相关的人才公寓、员工宿舍及配套的生活、休闲、娱乐空间开发远远不够。

3. 基于产业的文化功能发掘不足

从现实情况看，部分小镇文化功能开发不足，文化内涵整体性较差，没有形成特色的小镇文脉。尽管小镇的文化元素与功能表现在产业文化、创新创业文化、历史文化、民俗文化、水乡文化等多个层次上，但不同文化之间的联系并不紧密，特别是作为立镇之基的主导产业文化处于相对劣势。当前 29 个小镇中，认为核心文化元素应为产业文化、创新创业文化的小镇分别为 65.5%、37.9%，认为核心文化元素是历史文化、民俗文化与水乡文化的小镇分别为 44.8%、27.6%。尽管多元文化会使小镇层次感强，但产业主导文化的缺位或弱化，使小镇的特色形象不鲜明、不突出。如某装备制造类小镇竟将文化内涵定为水乡文化、某时尚类小镇将历史古镇文化作为其标志，产业、文化“两张皮”，使小镇开发过程中整体性较差，产业文化未能成为特色小镇的主线，造成了文化元素的碎片化或文脉断裂。

（二）政策保障

1. 税收奖励政策因行业不同产生明显分化

根据浙江省对特色小镇规划建设的指导意见，特色小镇创建期间及验收命名后，省里将财政收入按“前三年全额、后两年减半”的方式返还给当地政府。在实践中，因产业不同，税收返还奖励政策却存在一定程度的分化。对于基金小镇等轻资产类小镇，其业务开展相对灵活，只要能够完成年度投资目标，就能享有相对较高的返还额度；对于部分由服装、皮革、纺织等传统产业演化而来的时尚类小镇，由于规划区内已有传统产业企业数量众多，也能享受一定比例的“三免两减半”政策；对于一些装备制造类小镇，由于前期投产期长，“三免”基本无法享受，“减半”可部分享受；对于一些旅游类小镇，由于建设周期长、定级要求高、市场竞争激烈，三五年的时间仅够完成基础设施建设及宣传启动，要成长为 5A 级景区往往需要长时间的积累，基本难以享受到创建期间的税收减免政策。

2. 土地指标落实存在错配与真空地带

从土地政策来看，小镇按规定完成年度工作任务后，省政府将按实际使用面积的 50%~60% 给予配套奖励。^⑤虽然这一政策对当地政府有相当大的吸引力，却难以落在实处。嘉兴市 29 个特色小镇创建对象中，31% 的小镇认为土地奖励政策力度很大，但很难落实；31% 的小镇认为力度不大，仍需自己解决；24% 的小镇认为力度不大，推进困难。值得注意的是，这其中有近 2/3 的省级创建与培育单位认为土地奖励落实困难，尚需自己解决。一方面，下达新的供地指标主要取决于省级政府（有 44.8% 的小镇认为省级政府起关键作用，特别是省级创建与培育类小镇如此认为），市级创建类小镇很难在市级以上平台获得支持，土地指标下达相对较慢。另一方面，由于农转非、拆迁、土地整治等工作需要陆续推进，从土地指标下达到实际可用还需要较长时间（有 1/4 的小镇表示需要 3 至 6 个月时间，1/5 的小镇表示需要 6 个月至 1 年，另有 1/5 的小镇表示需要更长时间）。此外，一些制度性问题也使土地指标难以投入使用。如旅游用地一般属于低密度投资，而工业旅游项目却必须按照工业用地的投资强度实施，这给企业项目实施增加了成本，也造成了困难。

3. 政务服务力度有待加大

⁵ ①如期完成年度规划目标任务的，省里按实际使用指标的 50% 给予配套奖励，其中信息经济、环保、高端装备制造等产业类特色小镇按 60% 给予配套奖励。

从组织体系来看，省、市、县已形成了一整套的组织领导体系。对于 77.8%的省级创建类小镇而言，当前组织体系对于工作推进的力度很大。认为仍旧要依靠基层人员来推进的小镇占 57.9%，认为还缺乏真正的指导落实与人员配备的小镇占 24.1%。从审批服务来看，特色小镇建设时间紧、任务重，需要各级政府提供快捷高效的政务服务。当前有 37.9%的小镇特别是省级培育、创建类小镇，认为审批绿色通道开通后大大提高了效率；有 44.8%的小镇尚未开通绿色审批通道，仍旧按照原来的流程办理；17.2%的小镇表示，尽管开通了绿色审批通道，但效用不大，审批时间仍然较长。从融资服务来看，根据权责一致的原则，当前有 34.5%的小镇融资平台已由镇级升至县级，但 37.9%的小镇仍旧为镇级融资平台。同时，融资模式创新不足、融资渠道相对单一，融资渠道主要有政府融资平台（占 55.2%）、政策性银行贷款（占 34.5%）和财政资金（占 31%），社会资本合作比例偏低，小镇建设中的融资问题化解困难。

（三）工作机制

1. 考核要求与创建进度不匹配

被列为创建试点的小镇，往往有一定的产业基础，但仍有需要进一步完善规划、引进项目、配套提升的区域。按照考核要求，小镇创建时间原则上为三年，^①每年分别需完成 30 亿元至 50 亿元的固定资产投资^②才能达标。从现实情况来看，列入试点的小镇一般要重新规划。嘉兴 29 个省市级特色小镇中，24.1%的小镇认为完成规划需要 3-6 月，有 34.5%的小镇认为需要 6 个月至 1 年时间，还有 41.4%的小镇认为需要 1 年及以上时间。从总体规划、控制性详细规划、城市设计直到论证通过，有 48.3%的小镇需要 3 至 6 个月，41.4%的小镇需要 6 个月到 1 年时间甚至更长时间，仅规划一项时间跨度就很大。从规划编制到土地调整、从项目评审到项目落实，其间，有少则 3 个月、多则 1 年甚至更长的时间跨度。同时启动项目招商，58.6%的小镇尚需 6 个月至 1 年、17.2%的小镇要 1 年以上时间才能开始动工。同时，有一半以上的小镇存在因土地、规划调整不到位，导致新项目延迟或取消的问题。因此，以 3 年时间完成既定的考核任务，对于大部分创建单位而言难度较高。有 72.4%的小镇认为当前考核任务过重，还有 44.8%的小镇认为创建时间应该适当延长 2-3 年，20.7%的小镇认为应延长 3 年以上甚至更长时间。

2. “硬”指标考核与“软”特色发展难以匹配

尽管特色小镇建设的关键是项目投资，但过于偏重投资数额的考核导向，与特色内涵的塑造存在一定的矛盾。在当前考核导向没有发生根本性改变的前提下，特色小镇不可能实现高品质、有特色的转型发展，特别是小镇环境的提升、社区功能的完善、文化内涵的彰显更需要时间的积累与资金的投入。“考核什么、就得到什么”，如果没有多样化的考核机制，小镇形象必然是“千镇一面”而非千姿百态。

3 “放水养鱼”与“沉没成本”难以收回

浙江省特色小镇创建氛围浓厚，在“放水养鱼”政策鼓励下，各地工作热情高涨，迅速涌现了一大批创建单位。但在有限的资源条件下，如果不注重突出重点、把握节奏，遍地开花、一哄而上的扩面创建机制终会造成要素配置均质化，难以重点保障真正有潜质的小镇建设。同时，创建培育工作的阶段性，会造成短期性政策与后续发展发生矛盾。创建工作结束后还将面临一系列问题，表现在低效投入与无效投入而产生的“机会成本”和“沉没成本”。有 34.5%的小镇认为，应该注意前期大规模政策性资金投入而造成的债务失衡问题，41.4%的小镇担忧未完成创建目标而实施的土地指标倒扣等惩罚性措施，^③55.2%的小镇则

^① ① 淳安等加快发展县（市、区）可放宽至 5 年。

② 金融、科技创新、旅游、历史经典产业类特色小镇投资额可适当放宽，投资额不含住宅和商业综合体项目。

③ 小镇创建实施有奖有罚的土地政策，对 3 年内未达到规划目标任务的，加倍扣还省政府奖励的用地指标。

认为，管理运营体系的调整问题将更严峻。特别是对于省级创建单位而言，土地指标倒扣与管理运营调整的潜在压力更大。

四、加快推进特色小镇建设的建议

（一）加快功能叠加与融合

1. 加快产业与旅游功能融合

一是针对小镇产业与旅游区相对独立的问题，通过“产业核心区-工业旅游展示区-旅游区产业成果植入应用”等路径来加快融合。进一步提升产业附加价值，开发科普教育、会展观光等衍生产业，将域内景点有机串联，设计工业旅游新模式。同时，认真规划设计整体旅游交通路线，打通区域开放空间廊道，以游廊形式实现产品应用、水乡特色和生态环境的交融展现。二是针对星级旅游景区创建问题，对个别评级确有困难的小镇，适当延长创建时间，并加大监督指导力度。同时，结合城镇环境整治等专项行动，加快市县一级人力、财力资源下沉，派驻专家学者、技术人员等指导创建工作，加大政策力度引进旅游人才。

2. 加快产业与社区功能融合

一是培养小镇社区意识，集聚各类精英人才，增强文化认同感和心灵归属感。加大人才公寓、员工宿舍等与产业息息相关的社区功能配套建设，为小镇居民提供乐活、乐业、乐居的社区空间。二是打造极具创意的“空间特色”。特色小镇的创新创业人员多为知识密集型的高素质人才，对生产生活环境的要求较高，应注重环境先导，通过“城市客厅”的打造，将生活居住、休闲娱乐、商业配套等整合起来，营造绿色环保的生态生活环境。^[6]

3. 加快产业与文化功能融合

一要围绕产业与文化两个核心，通过产业内涵挖掘促使历史文化与产业接续，以创新创业文化完善产业生态系统，以工业游廊、创意工厂等发展工业文化旅游，以购、娱、游一体化糅合时尚产业与休闲文化。二要注重结合地域文化特色，把文化元素渗透到小镇建设的各个方面。旅游类、历史经典类的小镇应将自然生态文化、人文历史文化和乡土文化充分融合，保持地域特有的文化属性。时尚类、健康类小镇要重点开发创意休闲文化，营造宜购、宜游、宜乐的现代商业文化。金融类、信息类、装备制造类的小镇要深度开发创新文化，让创新资源、时尚要素、产业特性等充分融合，提供更加适宜的创新创业土壤。

（二）强化政策服务与保障

1. 因业施策与因镇施策相结合，确保财税政策的激励作用

一是因业施策，针对不同行业的小镇，设置有差别的税收奖励政策。对于金融、信息类小镇，继续实施现有期权式奖励政策；对于投产期较长的装备制造类小镇，建议实施五年全额财政收入返还；对于旅游类小镇，建议实施创建期前五年全免、后两年减半返还。二是因镇施策，针对产业特色明显、发展定位清晰、特色形象突出的小镇，如嘉善巧克力甜蜜小镇、嘉善归谷智造小镇、秀洲光伏小镇等，对小镇相关企业及主要运营管理机构实施额外的奖励政策；针对基础好、潜力大但形象尚未展现的小镇，如桐乡乌镇互联网通信小镇、海盐核电小镇、秀洲智慧物流小镇等，实施具有重点保障、更具弹性的奖励措施。

2. 实施柔性化绿色供地机制，增强土地政策的实效性

一是针对招商项目因土地落实不及时而取消的情况，建立对相关部门问责机制，尤其是强化市、县两级部门的责任。二是针对土地指标转用慢的情况，建立高效、绿色的预供地机制。特别是对用地需求较紧迫的，加快建立“永久性农田—一般农田—

建设用地”绿色转用通道，使小镇项目推进和招商引资具有稳定的预期。三是针对特殊用途的用地，建立柔性化的供地机制。如允许一定比例的工业用地按照旅游用地要求进行开发投资等，对于不同项目中间细碎的农田或自然生态区块，实施“化零为整”的嵌入式开发，不占用新的用地指标。

3. 建立高效的政务服务系统，加快工作与资源同步下沉

一是完善组织领导体系，上级政府要改变“下达任务+部分配套+监督考核”的管理机制，将公务人员、专业人才等资源进一步下沉，加强对小镇建设的政策解读和专业指导。二是进一步深化审批服务，实行项目决策程序与审批程序分离，将“串联”式审批变为“并联”式审批，采用规划、国土、环保、水利等部门提前介入进行预审等措施，提高审批效率。各相关单位要围绕中心，服务大局，特殊事项要将“绿色通道”升级为“特别通道”。三是统一将省、市级小镇创建对象的融资平台升至县级，加快市场化融资模式创新，依据项目性质不同，实现多样化的PPP合作模式，采用合法、

适当的盈利模式优化收益结构，并建立相对独立的PPP项目运营风险监管机构，形成利益共享、风险共担、全程合作的共同体关系。

(三)完善工作考核机制

1. 建立长短结合的弹性考核机制

尊重市场主体的成长初期是先慢后快的特征，将小镇创建时间延长1至2年。同时，针对不同类型的小镇，应设置相对有弹性的考核时间。除金融、科技、旅游、历史经典类产业可适当放宽到6至7年，装备制造类、健康产业类小镇投入较多，建议在不减少考核任务的前提下，可适当延长至4至5年。同时，根据小镇的产业类型与发展路径，对各项考核指标权重进行动态调整，前半段着重考核投入建设情况，后期则应注重产出情况、特色内涵与社会影响力等方面的考核。^[7]

2. 建立特色导向的开放型考核机制

一是根据产业类型不同，建立不同的考核指标体系，并在等级评定时分类排序。二是考核工作要有所为有所不为，更加注重文化、社区、旅游功能的融合，更加注重特色内涵彰显与社会影响力的提升。适当降低项目投资考核要求，减少一些硬性指标的设置，加强社会影响力、融合发展等新型指标体系研究，探索建立开放式的考核体系，促使各类小镇活力迸发、品位提升、特色彰显。

3. 建立全程跟进的常态化考核机制

强化小镇建设的“丛林法则”，及时将不符合要求的小镇移出创建名单库。进一步突出分批次推进原则，将不同批次申报的时间适度拉长，注重一定阶段内政策的规模效益，确保有限的资源重点助推有形象、有基础、有潜力的一批小镇。创建工作结束后，对于未完成目标的创建单位，严格执行“有奖有罚”土地政策和税收返还政策。对成功验收命名的特色小镇，则应建立后续考核机制，特别是应理顺小镇管理运营体系，防止政府部门因创建考核任务结束而终止服务跟进，造成特色小镇“退化”“退色”。

参考文献：

[1] 李强.用改革创新精神推进特色小镇建设[J].今日浙江,2015(13):8-10.

-
- [2] 张海生, 邢雪坤. 打造和展示“美丽嘉兴”新形象——聚焦嘉兴的特色小镇[EB/OL]. (2016-10-11) [2016-05-01]<http://news.hexun.com/2016-10-11/186354708.html>.
- [3] 盛世豪, 张伟明. 特色小镇: 一种产业空间组织形式[J]. 浙江社会科学, 2016(3): 36-38.
- [4] 韩刚, 于新东. 特色小镇的发展路径研究[J]环球市场信息导报, 2015(6): 27-31.
- [5] 杨静涛. 秀洲光伏小镇: “光与电”的融合照进现实[EB/OL]. (2016-12-16) [2017-05-01]. http://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/jxnews/201612/120161216_2194980.shtml.
- [6] 朱莹莹. 浙江省特色小镇建设的现状与对策研究——以嘉兴市为例[J]. 嘉兴学院学报, 2016(2): 49-56.
- [7] 卫龙宝, 史新杰. 浙江特色小镇建设的若干思考与建议[J]. 浙江社会科学, 2016(3): 28-32.