

大国小镇

中国特色小镇顶层设计与
行动路径

陈光义 主编



向新时代致敬

中国首部特色小镇理论与实践读本

中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

大国小镇

中国特色小镇顶层设计与
行动路径

陈光义 主编

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大国小镇：中国特色小镇顶层设计与行动路径 / 陈光义主编. —北京：
中国财富出版社，2017. 11（2018. 3 重印）

ISBN 978 - 7 - 5047 - 6587 - 1

I. ①大… II. ①陈… III. ①城镇—发展—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 219580 号

策划编辑 刘 晗 责任编辑 张冬梅 郑晓雯
责任印制 石 雷 责任校对 胡世勋 卓闪闪 责任发行 董 倩

出版发行 中国财富出版社
社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070
电 话 010 - 52227588 转 2048/2028 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)
010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)
网 址 <http://www.cfpress.com.cn>
经 销 新华书店
印 刷 北京京都六环印刷厂
书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 6587 - 1/F · 2827
开 本 710mm × 1000mm 1/16 版 次 2018 年 1 月第 1 版
印 张 17 印 次 2018 年 3 月第 2 次印刷
字 数 261 千字 定 价 48.00 元

版权所有 · 侵权必究 · 印装差错 · 负责调换

编委会名单

顾 问：郑新立 刘志峰 仇保兴 焦小平 宋洪远
周久才 李国斌 穆荣平 张鸿雁 刘士林
翁建荣 李 迅 冯 奎 杨子健 姜明明

主 编：陈光义

副 主 编：徐曼曼

编委会成员：胡 雯 李天真 姜铁英 宋怡青 赵沁珩
李留申 张泽凡 张晓欢 王泽萌 韩腾千
武 君

以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。

——习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告

代序一

特色小镇的生命力在于“特色”

听闻瞭望智库的《大国小镇——中国特色小镇顶层设计与行动路径》即将结集付梓，邀我代作序言，心中倍感荣幸。在此，我想谈谈我对特色小镇发展的一些浅见。

国内的特色小镇缘起于浙江省，浙江省把建设特色小镇作为推进供给侧结构性改革的新路径，为新型城镇化提供了新样板，树立了新标杆。自2015年年底以来，随着中央领导对特色小镇建设的系列批示、指示，以及国家各部委顶层设计的推进，特色小镇与小城镇建设得到了全面发展，并从浙江省走向全国。

我对浙江省有很深厚的感情，我曾担任过浙江省乐清县县委书记、金华市市委书记等职务，1999年至2001年间还曾担任过杭州市市长。特色小镇就是在那一段时期发端的。而且，浙江省六百多个原来的建制镇（行政区划）演变成为特色小镇，没有一个是正式规划出来的，将来也不可规划。

特色小镇相当于过去邓小平同志所说的，搞一个特区，把老体制绕开。或者说，特色小镇就是搞一个简化的版本，把繁复的旧体制绕开，所以简政不能专权。

我认为，特色小镇的发展经历了四个版本。从“小镇+‘一村一品’”的1.0版，升级到“小镇+企业集群”的2.0版，再到“小镇+旅游休闲”的3.0版，目前已经进入到“小镇+新经济体（并进入城市）”的4.0版。

具体来说，特色小镇的1.0版就是小镇服务于周边的农村、农民、农业，服务于农业的产前、产中、产后，这种小镇模式跟农耕文明紧密相连。改革开放以来，浙江省积极投入经济发展的浪潮，克服重重困难和条件的限制，其特色小镇应运而生，并升级为2.0版，乡镇企业“家家点火、村村冒烟”，小镇里所有的人都进行了专业化的分工与合作，相互之间构成一个高效率的生产体系，形成“块状经济”。“块状经济”的所在地就是一个特色小镇。到20世纪80年代末，没有被“块状经济”所覆盖的小镇，保留了明清时代独一无二的建筑风貌，其独特的文化、建筑和地形和谐相融，就成了旅游资源，由此发展成为3.0版的特色小镇。

当前，城市建设出现了一些弊端，例如大学城、产业城的建设反而割裂了与城市的联系，而浙江省的特色小镇4.0版，在发展特色经济的同时，主动进入城市，发挥城市修补、生态修复、产业修缮的功能，极大增强了城市活力。

作为新型城镇化的产物，特色小镇的核心问题是如何具备当地的特色，如何发展其特色的深度和广度，但特色到底是什么呢？可能是当地的建筑形态，可能是文化旅游的特色景观，也可能是当地原有的特色产业。如果在某个地区，这些都是全省唯一或是全国唯一的，那就可以称得上是特色，所以，特色小镇的建设不一定只拘泥于产业。而且，这么大的一个经济体是没有人能规划出来的，更没有人能作一个长期的明确的规划。要知道，城市的规划是部分可预测的，但是小镇的产业是不可预测的。

不过，通常来讲，有了产业的支撑，经济发展就会有非常强大的内在动力，但并不是小镇发展一定要以产业为主。例如，某小镇有一个很好的古建筑群，这不是产业，而是一种文化，靠着这些古香古色的建筑，这个小镇快速地发展旅游业，到现在已发展成文化古镇，很好地拉动了当地经济。所以，特色小镇的建设关键就是要找到其具有唯一性、特色性的资源或者产业。如果具有这种唯一性，那就是深度的特色；有多少种唯一性，那就是广度的特色。可以说，特色小镇建设的生命力不在于是否与产业挂钩，而在于“特色”二字。有特色的广度和深度，哪怕没有产业，也一样

具有生命力。

这就对政府的管理方式提出了新的要求，要跟管理一般的产业和新区完全不一样，其基本策略可概括为：激励不取代、简政不专权、护航不包办、评估不刮风。

政府在特色小镇的建设过程中应当起到引导性的作用，不能代替市场成为建设的主体。政府要激励企业去创立小镇，而不是取代或包办。政府对小镇应该简政放权，不能繁政专权。特色小镇与众不同的地方就在于要自下而上地自觉运用市场规律，以企业家、技术人员和创业者等人为核心力量去发展，而政府只要帮着去保护和引导就可以了。

政府管理小镇，最重要的工作是要防止一哄而上。我现在最担心的就是，不管是什么小镇，都想要打造成特色小镇，最后泥沙俱下，把名声毁了。例如，有一些小镇变成了房地产开发项目，特色小镇变成了“房产小镇”，违背了特色小镇的初衷，也就预示着这些“房产小镇”最终还会泡沫化，成为一座座空城，这是严重的资源浪费。另外，有一些地区的基础设施和生态环境根本达不到建设特色小镇的要求，但是为了“戴帽子”，这些地区便一股脑儿地申请特色小镇。比如在某省，同类型的基金小镇居然申报了三个，这是完全不可能的，因为基金小镇只有在民营经济非常发达的省份才会被需要，像浙江省最多也不超过两个。那些经济总量比浙江省低、民营经济的发展不如浙江省的，如果申报三四个基金小镇，那是很成问题的。

另外，针对不同的小镇建设，在突出特色的前提下政府参与的比例也要调整，参与的力度要有弹性，不能不管，但也不要完全管。例如有一些小镇拥有很多古建筑，具有深厚的历史文化底蕴，政府干预的力度就可以稍大一些，因为这些古建筑需要持续不断地维护和修缮，急需政府提供保障措施、发挥监督功能。如果把这些建筑完全交给市场，那对于小镇来说，就会产生一些诸如急功近利、大拆大建等问题。

2017年3月，我在《财经国家周刊》与瞭望智库主办的特色小镇高峰论坛上发表的题为《复杂适应理论（CAS）视角的“特色小镇”》的演讲，

得到了广泛传播。几个月过后，瞭望智库将部分会议成果以及他们的调研成果和一些思考结集出版，这既证明了他们工作的严谨，也体现出他们对如何推进特色小镇健康、持续发展这一问题的关注和思索。在这里，谨向瞭望智库表示祝贺。

国务院参事

住房和城乡建设部原副部长 仇保兴 2017年10月

中国城市科学研究会理事长

代序二

特色小镇可补足城市群发展短板

忽如一夜春风来，全国上下都掀起了建设特色小镇的热潮。那么，为什么特色小镇会突然“火”了起来？如何解读特色小镇的概念？如何避免“千镇一面”现象的出现，让特色小镇更加突出特色，形成竞争优势？这些问题都有待分析解决。

一、解决“城市病”可依靠特色小镇

当前，我国正处在工业化、城市化快速推进的过程中，城镇化是带动经济增长的重要动力。改革开放以来，随着工业的迅猛发展，城镇化水平大幅提高。2016年，我国城镇化率达到57.35%，迅速兴起的大小城市在集聚生产要素，在形成现代生产力方面发挥了重要作用，成为拉动经济增长的重要动力。

但是，城镇化很大程度上是在各地经济发展的过程中自然形成的，缺乏明晰的战略规划的引导，因此出现了一些新的矛盾和问题，突出表现为城市可持续发展难、常住人口与户籍人口二元结构以及城市结构布局不合理三个方面的难题。

发展特色小镇，可以有效地解决当前城市化过程中出现的各种弊端。与大城市相比，特色小镇的优势主要在于以下几点。

第一，有利于带动城乡一体化发展。特色小镇位于城乡接合部，建设特色小镇能够带动周边农村基础设施和公共服务的发展，吸纳农村劳动力就业，实现城乡产业融合，使城市文明迅速扩展到农村，缩小城乡发展差

距，实现城乡的协调发展。

第二，有利于提高市民的生活质量。特色小镇将打造精致、优美、舒适的生活环境，完善配套的医疗、教育等服务设施，使人们可以呼吸到清新的空气，远离噪音的困扰。大部分人可以就地就近上班，住宅的价格也不高，其居住的生活质量将会优于大中城市。

第三，有利于形成完整、高效的产业链。特色小镇围绕产品和服务，形成包括研发、生产、物流、营销等完整的产业链，通过高度的专业化分工降低成本，提高效率，增强国际竞争力。还可以依托企业、大学、医院、科研单位、银行等构建完善的服务体系，形成有利的发展环境。

第四，有利于增强城市群的整体竞争力。在中心城市的周围一小时生活圈形成大中小城市协调配套的组团式发展的格局，其中每个城市各有特色，功能互补，这样能够提高城市群的整体竞争能力和发展活力，从而形成带动全国，乃至影响全球科技文化进步的经济增长极。

第五，有利于释放经济增长的新动能。吸引一批企业、事业单位从中心城区转移到特色小镇发展，不仅可以为这些单位的发展扩大空间，而且可以拉动基础设施、公共服务、厂房设备等投资需求，这将释放巨大的经济增长的潜能，成为当前稳增长的强大动力。

二、建设特色小镇的条件已经成熟

从发达国家的经验来看，特色小镇已经成为城市化的一种重要的模式，居住在特色小镇已经成为许多人的追求。德国的城镇化率已经达到90%以上，但是70%的人都居住在小城镇。

美国的城市化先是经历了一个人口、产业向城市集中的过程，然后又经历了一个郊区化的过程。在纽约等大城市的郊区，分布着许多各具特色的小镇，如格林威治小镇、旧金山斯坦福大学旁边的风险投资小镇等，这些小镇虽然人口不多，但是能量很大。

在法国、瑞士等城市化非常成熟的国家，特色小镇也成为靓丽的风景线。比如法国的格拉斯小镇、戛纳小镇和瑞士的沃韦小镇等。

特色小镇在我国也不乏佼佼者。改革开放以来，我国的纺织业逐步从大城市转移到小城镇，形成了三大名镇：以化纤纺织为特色的浙江绍兴柯桥镇，以毛纺织为特色的江苏江阴新桥镇，以棉纺织为特色的山东邹平魏桥镇。纺织业在这些小镇上获得了充分的发展空间，形成了无与伦比的竞争力。

还有一批旅游小镇、科技小镇、金融小镇、商业小镇、工业小镇、文化小镇等纷纷涌现，蓬勃发展。在这些小镇上，各种生产要素高度集聚，形成全国乃至全球的竞争力。浙江省在改革开放以来形成的各类“块状经济”的基础上，正全力建设特色小镇，诸如梦想小镇、基金小镇、网店小镇、丝绸小镇、风情小镇等，都在进一步提升浙江经济发展水平和国际竞争力。

在这些发展利好背景下，经过多年的努力，我国已经建成了全球最大的高速公路网、高铁网和通信网，为人员和物资的流动创造了良好的条件，长三角、珠三角和京津冀地区已经崛起的现代化都市群，在全球经济中也都有着举足轻重的地位。我国已形成的强大的制造业的生产能力，亟待找到新的需求，“大众创业、万众创新”需要找到新的发展空间，为城镇化结构和布局调整提供了物质保证。纵观全局，加快发展特色小镇的条件已经成熟。

未来，城市化的发展方向要由重点发展大城市向重点发展特色小（城）镇转变。通过在小城镇上发展专业化协作，降低成本，形成更高的竞争力，这将改变中国城镇化的走向。通过发展一批特色小（城）镇，创造新的就业机会，吸引城市人口和农村转移人口向小城镇聚集，从而改变中国城市化的走向。

三、特色小镇建设的五个原则

通过总结国内外经验，建设好特色小镇应该遵循以下原则：

（一）精心布局、整体规划

特色小镇的布点应优先选择在大城市、特大城市周边一小时生活圈

内，接受城市第二、三产业的扩散、辐射和带动，以利于形成大中小城市和小城镇合理布局的城市群。依托资源优势 and 远离中心城市建设的小城镇，必须首先改善其交通等基础设施条件。对特色小镇建设要做好可行性研究和总体规划，规划方案应经有关专家论证和第三方评估，以避免盲目性地开发。

（二）突出特色、创造优势

小城镇建设要围绕一个核心产业或产品，吸引相关企业进入，通过高度发达的专业化分工，提高效率、降低成本，努力做到全国第一、世界领先。要避免千镇一面，东施效颦。要选择具有一定优势的产业、产品和企业，通过特色小镇建设，赋予其更好的配套协作条件和更大的发展空间，从而创造出新的竞争优势。

（三）城乡一体、搞活土地

贯彻落实中央关于城乡一体化改革发展的各项政策，使进入小城镇的居民平等享受各项基本权益和公共服务。全面实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策，落实十八届三中全会关于农村土地制度改革的各项部署，使进城落户的农民分享到通过土地使用权转让所获得的财产性收入。通过发挥市场对土地资源配置的决定性作用，实现土地资源的集约、节约利用。

（四）财政引导、金融支持

要运用 PPP 模式，通过财政资金的引导，吸引民间资金进入小城镇建设。鼓励政策性金融、商业贷款和各种基金、债券等，支持特色小镇建设。要允许以农村土地的法人财产权为抵押，撬动银行贷款和社会资金投入特色小镇建设。

（五）千企千镇、搞好示范

中国城镇化促进会正在政府有关部门的指导下，推行“千企千镇”计划，即鼓励 1000 家企业自愿到 1000 个小镇落户，建立研发、生产、营销、物流基地。目前报名的企业和小城镇都很踊跃。通过这种办法，鼓励城市的企业、事业单位包括大学、医院、银行、科研机构等迁出地价昂贵、拥

挤不堪的市区，到特色小镇获得新的发展空间，享受清新的空气和宁静的环境，并带动小镇及其周边的发展。

当前和今后一个时期，是推进特色小镇和特色小城镇建设的关键时期。瞭望智库出版的这本《大国小镇——中国特色小镇顶层设计与实践路径》可谓恰逢其时，不但能为特色小城镇建设提供思路，还体现了中国智库层面的思考与担当。

中国国际经济交流中心副理事长

中共中央政策研究室原副主任 郑新立 2017年10月

中国城镇化促进会常务副主席

前 言

特色小镇、小城镇是经济转型升级、新型城镇化建设的重要载体，在推进供给侧结构性改革、生态文明建设、城乡协调发展、乡村振兴战略等方面发挥着重要作用。国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部等部委已经出台了相关文件，各地也纷纷出台推进特色小镇建设的具体政策。多点布局、别具特色、产城融合的特色小镇受到不少资本的青睐，全国掀起建设特色小镇的热潮。如今，特色小镇被冠以多重使命，正成为新型城镇化的“风口”。

到底什么才是特色小镇？国家发展和改革委员会在《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》（以下简称《意见》）中，明确提出了非建制镇的特色小镇和建制镇的特色小城镇两种形态。“特色小镇主要指聚焦特色产业和新兴产业，集聚发展要素，不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。特色小城镇是指以传统行政区划为单元，特色产业鲜明、具有一定人口和经济规模的建制镇。”中央财经领导小组办公室在对特色小镇的调研报告中指出，“特色小镇是集产业链、投资链、创新链、人才链、服务链于一体的创业创新生态系统，是新型工业化、城镇化、信息化和绿色化融合发展的新形式”。在较早推动特色小镇建设的浙江省，特色小镇的形态更多的是“非镇非区”，既不是行政区划单元上的一个镇，也不是产业园区的一个区，而是按照五大发展理念，聚焦浙江七大新兴产业，融合产业、文化、旅游、社区功能的创新创业发展平台。此外，全国还有一些地方根据当地实际情况，强调特色小镇指的是位于城市周边、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发

展空间平台。特色小镇、特色小城镇的概念已基本廓清。

在我国，特色小镇毕竟是个新事物，在探索和推进的过程中，发展理念、规划路径、政策协调、体制机制转变等方面都存在一些盲区和难点，亟待关注和破解。

特色小镇的规划、建设、运营是一个长期的过程，不可操之过急、一哄而上。建设特色小镇要充分考虑地区差异、产业差异、文化差异以及发展阶段差异，本着实事求是的原则，切不可照抄硬搬、盲目扩张。《意见》中强调，建设特色小镇应建立在以产业为依托的基础上，从各地实际出发，防止照搬照抄。

《意见》也对培育建设特色小镇的预期做了框定，要求立足产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”，将创新性供给与个性化需求有效对接，打造创新创业发展平台和新型城镇化有效载体。

从2016年2月国务院印发的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中强调要“加快培育中小城市和特色小城镇”，到同年7月起，住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、财政部等部委相继出台相关通知和指导意见，再到第一批、第二批全国特色小镇名单的公布，可见特色小镇建设热潮不减。

瞭望智库充分发挥公共政策研究和舆论传播优势，参与特色小镇的政策建言以及舆论氛围的营造过程中。2016年10月，国务院办公厅政府信息与政务公开办公室和瞭望智库联合主办的第31次“文津圆桌论坛”在北京召开，论坛对特色小镇建设培育中的问题给出了相关对策。2017年3月，瞭望智库在“中国特色小镇高峰论坛”上率先发起成立特色小镇培育发展联盟的倡议，通过聚焦特色领域和新兴产业、集聚发展要素、链接专业资源、整合传播渠道等方式，构建“政府+企业+产业+资本+智库+传播”的特色小镇运维生态系统。

一年来，瞭望智库集合多次研讨会及论坛成果，携手特色小镇参与主体，在全国范围展开实地走访，深入总结各地特色小镇的建设实践经验，

编著成《大国小镇——中国特色小镇的顶层设计与行动路径》一书。希望此书能为参与特色小镇建设培育的工作者提供帮助。

在此，要特别感谢中国国际经济交流中心常务副理事长郑新立，国务院参事、中国城市科学研究会理事长仇保兴，农业部农村经济研究中心主任宋洪远，财政部政府和社会资本合作（PPP）中心副主任韩斌，南京大学教授张鸿雁，中国城市和小城镇改革发展中心学术委秘书长冯奎等人对本书提供的一些帮助和支持。感谢特色小镇编写组，感谢中国财富出版社刘晗女士的鼎力相助。

本书是瞭望智库特色小镇研究的第一本专著，比较偏向理论；第二本专著《小镇花开——中国特色小镇实践案例解析》目前正在编著过程中，让我们期待它的问世。

作 者

2017年7月