

学习时报：去年以来，陆续出台多项有利政策，大力支持各地因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的特色小镇。当前，建设特色小镇有何战略意义？

乔润令：从经济角度来说，特色小镇建设具有非常大的市场潜力，已经成为当前经济发展的一个新的增长点。现在中国经济进入了新常态，整体发展趋势向好，呈现出“稳中有进、稳中向好”的格局，但近几年部分领域的投资有所下滑。自国家提出建设特色小镇以来，不仅地方政府积极响应，市场反映也非常热烈，民营资本包括所有的大企业，如阿里巴巴、万科以及很多新经济公司都高度关注并纷纷进入。这是最近几年比较少有的一种现象，说明特色小镇建设能够产生巨大的投资回报潜力。

建设特色小镇的战略意义，可分为国家与镇域两个层面。从国家层面来说，首先，它是一种发展新经济的新平台。当前条件下的特色小镇建设，已经不再聚焦煤炭、钢铁等产业，而是比较注重新经济的发展，包括新的业态、新的产业、新的体制等，这是很重要的。其次，它是一种推动传统产业转型升级的新平台。这方面的意义更为重大，因为从类型上来说，现在镇域层面上百分之八九十的产业都是传统产业，完全可以借助特色小镇的建设来进一步激发其活力。这方面浙江已有非常成功的案例和经验，如艺尚小镇。再次，它是传承、挖掘中国特色资源的一个新载体。我国有不少极具特色的资源，如特色的种植业、养殖业、民间艺术等等，但相当多的这类资源尚未被挖掘，而这些也完全可以做成产业，形成地域的特色。

从镇域的层面来说，一方面，它有利于人居环境的改善。我们以往关注的都是产业的发展、园区的建设，对于人居环境的改善重视不够。借助特色小镇建设，有利于打造出与我国消费能力逐步增长的现实需求相适应的、人居环境优美的镇域生活空间。另一方面，特色小镇建设一定会实现人口和产业的集聚，由此就为当前新型城镇化的建设提供了新的发展空间。

张鸿雁：特色小镇最早源于西方，在其城镇发展史上占有十分重要的位置，最典型的就是霍华德的田园城市理论。城市专家芒福德对田园城市理论给予了高度的评价，认为在21世纪，人类能够“翱翔天空”，“返回地面”时也能够享受田园城市的空间生活。霍华德的田园城市理论在某种意义上说就是特色小镇的理论源头。西方特色小镇的发展与其中世纪以来的城镇发展模式、庄园经济的发展是联系在一起的，有比较深厚的传统，比如巧克力小镇、鲜花小镇、商贸小镇等。在西方，小镇能够形成一个比较独立的空间，成为大城市地区结构的一部分，也可归结为小镇空间或小镇生活方式。

在中国城镇化发展过程中，特色小镇主要指建制镇，要求有特色，实现“一镇一品”。后来随着经济的发展，尤其是在浙江，板块经济开始出现，需要特定产业的集聚，于是在2014年前后，浙江突破了建制镇的范畴，开始依托于特色产业、高端人才等的集聚区搞特色小镇建设。实现了地域生产力有特定空间的集聚，这与发达国家的产业集聚模式相似。

所以，当前建设特色小镇，一定要以经济发展到一定阶段、城市化水平超过50%为基础，因为只有这样，空间的特色产业集聚才能够发生。从目前的发展水平来说，中国建设特色小镇的条件已经成熟，空间集聚、产业集聚的效应已经显现。那它要解决的问题是什么呢？一是区域经济的均好性，二是区域生产力的重构，三是广泛地建构新型城市生活方式意义上的社区。这里的前提就是现代社会发达的交通网络技术，这既是时代的特征，也是特色小镇最终得以顺利建成的另一个基础。

杨东升：特色小镇建设是落实“五大发展理念”的具体行动，也是当前推进新型城镇化的重要抓手。

首先，从空间维度讲，特色小镇是连接大城市与农村的重要枢纽，

一方面能够承接中心城区人口和功能疏解，是有效分流农村富余人口的“蓄水池”；另一方面又能承担对农业农村的辐射带动，是促进农民就地就近城镇化和农业现代化的“发动机”。因此，特色小镇是城市和农村的双向渗透、双向发力且最具活力的“社会细胞”。其次，从经济维度讲，特色小镇作为一个相对独立和完善的承载空间，借力综合交通、现代通信、互联网、云计算、大数据等技术支撑，能够在更大范围聚集高端创新要素，形成新的经济增长区，为重塑城市功能空间和经济地理创造新的机遇。再次，从人口维度讲，现阶段，人们在选择就业与生活环境时，已开始出现将生活环境放在首要位置的倾向，然后才是追求有创新创造味道的激情工作。特色小镇宜居的生态环境、完善的公共配套、独特的人文风情，正好提供了这样的产品和服务，满足了现阶段人们的需求。

学习时报：特色小镇自提出以来，各方都强调要防止“千镇一面”现象的出现。对于特色小镇，我们该如何定义“成功”？又该如何达到这一目标？

乔润令：我认为，成功的特色小镇主要有三点特征。一是要突出特色，核心是实现差异化的发展。不管是城市文化还是镇域文化，建筑领域还是产业发展，均应实现差异化发展。我国小城镇发展以往存在的一个突出问题就是复制、山寨现象严重，要避免“千镇一面”就要实现差异化，也就是我们一直说的因地制宜。这一点说起来容易做起来很难，但仍然要做，关键是要实现思维的创新。二是要“小”。浙江省在建设过程中曾提出了三平方公里的概念，建设面积在一平方公里。我认为，特色小镇的建设还是应该回到浙江的创造上，即淡化行政区域的界限，将它作为一个发展的平台。所谓“小”，最大的特点就是从重数量、规模转向重质量、品质和效益，打造“小而美，小而特、小而优、小而精”的小镇形态。三是实现融合共赢。比如浙江省，它提出特色小镇要实现“三生”融合，即生产、生活、生态融合在一起，文化、产业和旅游相结合，这样特色小镇就立体了。为什么要强调跨界融合？根据我了解到的情况，单一产业模式真正盈利的并不多，同时，现在产业发展的界限越来越模糊，多种产业融合的趋势也日益明显。所以，特色小镇建设一定要实现一二三产业的融合，把文化、体验、加工制造等加进去，这样产业越丰富，盈利点就越多，也越容易实现创新。

此外，成功的特色小镇建设还要处理好三个方面的关系。

一是与规划的关系。作为顶层设计，规划必不可少，但传统的规划基本上无法满足特色小镇的建设要求。因为它涉及到生产、生活、生态以及城市、乡村等各个领域及门类，既需要高度的专业化，又需要实现多领域的融合，难度很大，我觉得要注意五个方面。一是应实现多规融合，即特色小镇建设只能有一张图，而不能搞若干个规划。二是重视软规划。特色小镇建设要有色彩的概念，要有一些文化的标识。这方面如果做得好，也能够改变“千镇一面”的现象。三是要讲盈利模式，有维护所本的意识，这是我们以往的规划里所没有的。如果这个问题解决不了，特色小镇建设就会面临很大的困难。四是要深挖当地的特色基因。现在有个别地方的规划还存在大而空的问题，涉及本地特色的内容占比很小，大概只有10%到20%，而实际上，规划中最应该突出的正是本地的实际，如果做出来的规划也适合于别的地方，基本可以判断这不是个好规划。五是要做混合规划。特色小镇建设过程中一定要注意功能区的融合，实现土地的混合利用，这一方面可以大幅度地降低成本，另一方面通过开发微景观，体现出“小而美、小而精”的特色，既可以减少对当地原有风貌的改变，也能够区别于城市景观。

二是与房地产的关系。成功的特色小镇一定是非房地产化的，但也不能没有房地产，不然人口集聚以后住在哪儿呢？关于如何看待房地产业发



编者按：2016年2月，国务院印发了《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，强调要“加快培育中小城市和特色小城镇”。特色小镇建设的步伐进一步加快，平台经济优势凸显。但与此同时，盲目借鉴、“千镇一面”的现象也不时出现。如何发挥特色优势、如何保障资金来源、如何促进特色小镇健康持续发展也就成为当前急需解决的问题。为此，我们特邀请相关部门负责人、专家、地方政府领导等就此话题展开三方会谈。

主持人 王翠娟

嘉宾



乔润令
国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任、研究员



张鸿雁
南京大学城市科学研究所所长、教授



杨东升
四川省成都市郫都区委书记

展，我认为，特色小镇建设给房地产业提供了一次转型的机会，即房地产业可以利用特色小镇的建设，做产业地产、旅游地产，然后转向服务、运营。

三是与产业的关系。从产业角度来说，特色小镇建设能不能成功，有两个挑战因素，一个是特色产业能不能做起来，二是能不能打造出有品位、有文化、有特色的人居环境。前者的关键在于选址：第一，如果小镇位于城市群内部、处于大城市的周边，就可以利用大城市的高端资源做一些资本、技术含量比较高的产业，如杭州周边的基金小镇、北京周边的机器人小镇等。也可以发展为大城市服务的产业，现在浙江大部分的特色小镇是这类模式，成功率比较高。第二，如果是中西部地区的小镇，可以将重点放在开发特色资源上，如农业资源比较丰富的可以做田园综合体，森林资源丰富的可以做森林特色小镇。在西部生态环境比较脆弱的地方，可以着重发展当地有优势的特色种植业或养殖业，搞特色经济，而不要搞工业型小镇或作其他大规模的开发。

另外，在特色小镇建设过程中还要注意的一个重要问题就是不能触碰国家的政策红线。比如，中西部地区有很多特色小镇，主要是有山好水好的地方，但这些地方很多都是水源地，或者是受国家保护的林场、湿地等，核心区是绝对不能开发的，也不能使周边地区的开发威胁到核心区。在这一点上，一定要做好前期评估，如果前期评估做不好，就容易出问题。

张鸿雁：特色小镇建设应该是形

形色色，没有模式可言的。建设特色小镇，最终目的是能够形成小镇生活方式。从这个意义上来说，建设特色小镇，无论是科技型、传统历史型还是经典产业型等，都要与产业结合，实现产城融合和充分就业，只有这样才能满足居民对更好生活的向往。

我认为，特色小镇的建设核心主要有八个：一个是实现小镇居民充分、全面就业，这是核心问题；二是形成十分钟生活圈，打造一种生活社区；三是挖掘地方文化，即保留传统的集体记忆；四是保留小镇原有的特定文化和文化空间；五是小镇的自然风貌要有独特性；六是能够形成一个良好的居住空间，服务体系比较完善；七是安全有保障；八是交通比较便捷，拥有一个合适的就业半径。有学者认为，小镇生活实际上是一种后现代社会的表达，未来城市社会无底、无形、无边，其实就是由各种各样的小镇所连接而成的区域空间。比如农民，完全迁移到城市不太可能，但可以就地市民化，在原有的生活空间里享受市民化的生活方式，这是可以实现的。

特色小镇的产城融合，大体有四个模式。一是根据地区的板块经济特色，在原有经济和产业特色的基础上，通过整合创新实现优势重组，同时建立广泛的产业网链和价值链，进而形成特色产业群和特色产业价值链。二是根据文化遗产和历史文脉，结合市场需求，挖掘、规划和建构一种产业模式。三是依托地区的多种要素整合形成新的产业结构，使之产生一加一大于二的效果。四是找到一个

亮点，创造性地建构“空隙定位战略”，通过规划、创意的力量开发出来。无论何种产业模式，特色小镇的产业要素和文化要素一定要具有唯一性，这其中最关键的环节就是要有良好的就业规划、空间规划及建设团队。因此，成功的特色小镇一定是规划出来的，只是规划的深度和强度不一样。比如，有的是完全规划出来的，有的是挖掘出来的，有的是整合出来的，而有的是提升出来的。在本质上说，特色小镇的规划不同于以往的规划，是融合空间、产业、文化、就业、生态、人才、服务管理等的复合型规划，是一种战略整合规划。

杨东升：特色小镇建设的关键在一个“特”字，没有特色就没有吸引力、没有个性，也就失去了立镇之本。当前推进特色小镇建设，既有成功的范例，也存在盲目大干快上、机械式“复制”等的现象，使本来应该各具特色的小镇失去了特色，也背离了建设初衷。因此，特色小镇建设，一定要坚持规划先行、科学引导，因地制宜、循序渐进，不能“一刀切”、一哄而上，你争一顶“帽子”、我抢一个“头衔”，避免低水平重复建设和同质化竞争等问题。

我认为，成功的特色小镇应该具备五个方面的主要特征：一是产业特色鲜明。坚持“一镇一业”，主攻最有基础、最具优势的特色产业，尽量避免同质竞争，确保每一个镇都有自己的“金字招牌”。二是空间布局合理，就是要做到“小而美”。“小”，就是要合理控制城镇规模，防止无序发展和盲目扩张；“美”，就是要从规划设计、整体布局、建筑风貌、文化内涵、现代元素等多个细节入手，做到建筑有风格、街道有景致、旅居有情趣、城镇有品位。三是生态环境优美。引导培育绿色生活方式，保护“自然之理、乡村之趣”，形成绿树成荫、花团锦簇、四季有景的优美环境，打造人与自然和谐共生的美丽家园。四是人文气息浓厚。一个建设成功的城镇，应当是区域特色、人文气息、现代艺术的巧妙结合，充分展示历史印记和民俗风情，形成各具特色而又充满文化韵味的魅力城镇。五是服务功能完备。具有健全的基础设施、完善的公共配套、良好的管理服务，集产业、旅游、文化、居住等功能于一身，生产、生活、生态于一体，让居民舒心创业、休憩和居住。

学习时报：资金问题是建设特色小镇的一个重要问题，目前各地在建设过程中，均着力加强政府、企业与银行之间的合作，努力拓宽城镇建设投融资渠道，取得了一定的进展。您如何看待特色小镇建设的资金来源问题？

乔润令：特色小镇建设需要大量的资金支持，PPP模式是特色小镇建设的重要资金筹措方式之一，但不是唯一。首先，虽然PPP模式有很大的优势，但在建设特色小镇过程当中也面临一些实际的困难，如缺乏专业的评估师、造价师等，镇域层面根本没有这类人才，甚至在中等城市也没有。其次，所有投资者包括个别地方政府，都希望立马见效，而PPP模式需要一个长期的过程，这就产生了很大的矛盾。再次，社会诚信体系还不健全，极个别的地方还存在“新官不理旧账”的现象，挫伤了社会资本参与的积极性。所以，应开发多元化的资金筹措渠道，最好是直接融资。

张鸿雁：当前，特色小镇的建设其实是在重构中国文化的根底。我国农村建设虽然取得了很大的成就，但改善的空间仍然较大，比如房屋建设、自来水供应、医疗需求、教育等，基本没有完整的价值生活方式，特别是没有充分就业。一个人要更好地实现人生价值，基本需要离开农村去往城市。所以，从这个意义上讲，特色小镇的建设构成了一种“根”的文化，这实际上是很深刻的。这里面更重要的是新生活方式的创立，会使当地人永久获利，能够实现国家利益与民众利益的最大化。但很多人现在并不理解这一点，有的企业家把它看成是赚钱的机会，有的银行家看成是盈利过程，个别规划者也只是把它当作一个空间规划过程。因此，特色小

镇建设要有正确的价值取向，一是当然不能在资金上亏负，二是建设过程中要有正确的价值观，也就是要为民族的历史负责任，这是最重要的。

同时，特色小镇是一项长期性的建设，投资力度会比较大，但盈利点也比较多。成功的特色小镇，一定是盈利空间比较大的小镇。比如，土地的级差、建筑空间、区域的空间再利用及房地产业的转型、重点商业的开发、旅游亮点的挖掘、高端人才的集聚与高端产业的研发、传统产业创意的再包装等。特色小镇除了房地产业的基础以外，还有产业的基础，同时还具有未来发展创意的产品开发和引领模式。

杨东升：特色小镇可谓是“小空间大投资”。需充分发挥政府财政资金的杠杆作用、社会资本的主体作用、金融资本的促进作用和政策性资金的助推作用，形成多元参与、整体发力的良好格局。

当然，我认为关键还是要实现“双手同向发力”。一方面，要充分发挥市场看不见的手的作用，激发社会投资的活力。每一个特色小镇，至少要有一家有较强经济实力、较高管理水平、有战略眼光和社会责任感的大企业作支撑。做到这一点，关键在于投资项目要有盈利点，有可持续发展能力。另一方面，要充分发挥政府看得见的手的作用，精明策划项目、精准规划区域、精细整合资源。除了区域规划设计以外，设计好合作模式以吸引社会资本的参与也很重要。比如我区三道堰镇，探索“政府引导、平台运营、业主参与、溢价分成”的模式，引进企业将分散在众多业主手中的铺面统一规划设计、统一改造提升、统一招商运营，在物业产权关系不转移、政府和业主不出钱的情况下，打造了15万平方米的水乡特色街区，使得区域业态全面提升，铺面租金提高近一倍，真正实现了企业、业主、政府的“三赢”。

学习时报：建设特色小镇，要有创新思维和创新实践，您认为，应先从哪些领域的创新着手？

乔润令：我认为首先要实现两个方面的创新。一是政府引导方式的创新。一方面，在特色小镇建设中，应坚持“谁运营谁管理”的原则，淡化行政主导的色彩，充分发挥其他主体的作用。另一方面，要避免搞国家标准的倾向，因为统一标准与国家发展是相矛盾的。坚持多元化的发展趋向就必须突出市场的导向作用，这方面国家发改委做得比较好，它提出了政企合作的导向，但不制定具体的标准，由地方自行探索适合的建设模式。二是产业盈利模式的创新，即解决不靠房地产赚钱的问题，而将重点放在原有领域的创新上。

张鸿雁：特色小镇的核心是产业，它能够带动就业，能够形成新生产方式。特色产业类型的选择和建构非常关键，一般是根据当地的特点或人才、资源的特点来进行建构的。当前，我们需警惕的一个问题是特色小镇的房地产化，导致原有的产业、就业等规划被破坏或搁置。对此，我们可探索建立企业联盟或社区联盟及自治，通过产业融合、行业自律与公众参与来打造本地宜居的生活空间。

杨东升：在全面深化改革进程中，特色小镇建设也是各项改革创新“试验田”之一。政府要善于整合资源，创造“制度供给”，让各种要素更加顺畅地流动，实现与市场、社会的充分对接。

首先要解决市场对接问题。重点是建立一套比较完善的政策体系，吸引项目、资金、技术和人才等要素向特色小镇聚集，通过政府有形之手和市场无形之手的同向发力，推动特色小镇建设有序运行。其次要解决社会对接问题。特色小镇是相对独立的“世外桃源”，是一个既需一定稳定性又需实现人才、资源、信息等要素自由流动的系统综合体。因此，既应坚持与外部系统的充分开放与对接，同时还要保持内部治理的有序与科学。一方面，要通过推进权力下放、职能下移、服务下沉，强化政务服务、公共服务的针对性和及时性，提升居民的认同感、归属感和获得感；另一方面，要坚持问题导向、精准治理，通过建立“一核多元、合作共治”的新型基层治理机制，搭建有序高效的居民自治和互助平台，不断提高自我服务和自我管理的能力。