

# 中国旅游发展笔谈

## ——旅游特色小镇(一)

主持人:张 辉 北京交通大学经济管理学院教授

近年来,全国各地的旅游特色小镇建设如火如荼,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部及财政部等多个国家层面及不同省市级政府也纷纷出台了关于推进特色小镇建议的若干政策和意见,并提出到2020年要培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇。目前已经公布了第一批中国特色小镇名单127个,第二批特色小镇276个,其中以旅游为核心的小镇至少占到了一半以上,因此旅游特色小镇的建设和发展也引起了社会各界的关注和讨论。

毋庸置疑,特色小镇建设不仅是我国经济社会转型升级和产业结构调整的重要力量,还是破解我国城乡二元结构和空间结构重构的重要抓手,更是我国供给侧改革和新型城镇化建设的重要内容。但如何科学地建设和发展特色小镇,特色小镇又如何因地制宜,融合和协调旅游、科技、商贸等不同特色产业的关系和发展却是非常复杂的问题。

### 特色小镇的风向、风口与风险

冯 奎

(国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心,北京 100824)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.05.001

关于特色小镇,我觉得现在比一年前、两年前看得更清楚了,特色小镇以后的发展方向也更加清晰了。现在有三个非常主要的问题值得进一步研究,第一是关于特色小镇发展的风向;第二是风口;第三是风险。

#### 一、特色小镇的风向

第一,推还是不推?前一段时间,我最担心的就是特色小镇发展出现了那么多的问题,国家有关部委会不会一声令下说特色小镇不让搞了?现在看来没有。这其实就是特色小镇发展的政策方向。特色小镇和特色小城镇,作为一种重要的城镇化的实践,作为一个重要的发展方向,得到了决策层面充分的认识、高度的认可。各方面把特色小镇、特色小城镇作为供给侧改革的一项内容,作为新经济发展的一项内容,作为新型城镇化的一项内容。推还是不推特色小镇和小城镇,这个问题已经得到了一个肯定的回答。

第二,能推多久?我觉得也有一个明确的答案了。有的人看政策的风向,去年似乎特色小镇热,今年特色小镇不热了,乡村振兴热了,也对特色

小镇的红旗能打多久有疑问。我觉得政策层面上看,特色小镇与乡村振兴并不冲突,就是要在城镇化进程中推进乡村振兴,同时,乡村振兴也有利于城镇化,包括特色小镇发展。在中国的城镇化、农业现代化发展过程当中,在推进供给侧改革过程当中,特色小镇作为一种重要的平台和抓手,在很长时间内,都能找到它的立足点,都有生命力。

第三,要推多少个?现在大的背景就是,经济社会发展从高速增长到高质量发展,未来高质量发展要落实到方方面面。在特色小镇发展方面,也要追求有质量的发展,健康的发展,规范的可持续发展,因此质量摆在第一位。所以从这个角度上讲,数量的问题和质量的问题,已经得到了一个回答。大家在预判,未来是不是还要按照一千个、两千个来推,我觉得这些问题都已经不是主要的问题,主要的问题就是有质量地发展多少个?这块部委文件讲得很清楚,就是不搞区域平衡,不追求数量发展。有的地方以前规划了过多的特色小镇,就需要调整。

第四,按照什么样的模式来推?在此之前,国内关于特色小镇,比较多的是浙江特色小镇的模式。实际上,许多地方把浙江特色小镇可以学的和不可以学的,一股脑地进行了照搬,导致了很多问题。现在要分清可学的,就是创新的理念、政府改革的做法、社会资本的运用等等。但是浙江的特色小镇有它立足的基础,有历史条件、文化条件、产

业条件等等限制,有很多是中西部地区不可学的。要把这两者分开,因地制宜发展特色小镇,这是未来必须遵循的一个原则。

第五,谁牵头来推?地方会很直接地问,特色小镇哪个部委来主管?在我看来,最重要的问题是未来特色小镇发展需要合力推进。特色小镇发展实际上已经纳入国家推进新型城镇化的工作中,而推进城镇化是由多部委协调机制来发挥作用。在这其中,国家发展和改革委员会是牵头部门,未来资源部门、生态环境部门也将发挥很大的作用。宏观管理应有利于克服特色小镇发展当中出现的问题。

简要总结一下,未来特色小镇的风向,我认为越来越清晰,不用担心特色小镇一刀切不让搞了。但是政策层面强调规范当头、高质量发展,吹了冷风,值得我们重视。

## 二、特色小镇的风口

特色小镇发展的风口,这里面有许多实际操作的含义。更重要的是,在寻找风口的过程中,我们对于特色小镇发展的规律,有了相对来说更接近于科学的认识。

第一,哪里有风口?特色小镇和小城镇发展,一定不能够四处开花,它一定只能是在适宜的地点才具有强大的生命力。大城市的周边应该是特色小镇发展的适宜空间,可以形象地说,特色小镇要拥抱大城市。还有,要依托现有的存量发展空间,像我们讲的园中镇、镇中镇。我在天津滨海新区,就建议他们在园区里搞小镇。交通沿线、交通便利的地方也有利于小镇发展。当然,有独特资源支撑的地方也可以发展特色小镇。

第二,什么类型的小镇有风口?旅游小镇有没有风口?基金小镇有没有风口?机器人小镇有没有风口?我认为这只是一个简单的产业经济的分析。产业经济的分析只有落到特定的空间上、落到特定的地点上,才对特色小镇发展的分析有意义,不能把简单的产业经济的分析套到小镇上去。今天我们非常强调小空间,在一个特定的地点去研究一个小镇。对于一个地点上的小镇来讲,如果过去有发展的基因,现在有发展的条件,未来有发展的巨大空间和潜力,这种小镇就值得发展。小镇的风口都是具体的。

第三,谁的风口?我认为,应强调联合创造生产力。特色小镇是大家协同合作的一个风口,关键是政府和企业有效的合作。如果我们只是强调企业的作用,让企业作为主导,一旦出现一些不负责

任的企业,就很有可能对于一个区域的社会发展,对于环境发展,对于长远发展兼顾不够。但是如果单纯地将小镇的工作交给政府部门,也有可能出现产业支撑不够、市场活力不足的危险,有可能出现面子工程、政绩工程。

第四,什么姿态迎接风口?这里讲的是特色小镇以各种各样组团的形态,以各种连接的方式去迎接风口。有的地方强调小城镇与特色小镇相互支撑、相互补充。有的地方强调一个建制镇里面有几个特色小镇,比如上海枫泾镇就是这种案例。有的地方是小镇群,很多小镇星星点点,中间以交通连接线、以智慧化手段结合在一起。无论如何,特色小镇都应该置于区域协调发展的背景之下,以协调、协作、协同的形式来获得生命力,不能孤立于各类城镇体系、区域发展体系之外。

第五,风口的黄金窗口期在何时?前两年,大家误以为特色小镇只能辉煌一两年,都要纷纷抢占这样一个战略的高地。这就导致“萝卜快了不洗泥”、泥沙俱下这样一种局面。现在,我们看到,特色小镇发展要经历较为漫长的培育期、生长期,几年只是打底,一般应在十年以上。那么,小镇的规划建设与运营就应该制定一个较长时间的路线图。有的企业原先误认为要迅速地抓住所谓的黄金窗口期,要在一两年速战速决,我认为要做适当的调整。地方政府也应该有“留白”的意识,也就是条件不到,不要贸然去推动建设特色小镇。

## 三、特色小镇的风险

我们要有效地提升小镇发展质量,几类风险值得我们高度重视。

第一,债务过度的风险。有的县市区,债务已超过一定警戒线。这些地方就不能再通过政府的债务平台来推进特色小镇建设。企业的资金不充裕,也要警惕债务过度的问题。

第二,房地产化的风险。特色小镇发展不能不搞房地产,很多房地产企业转向做特色小镇,我认为也有很多值得理解的原因。但是不能将房地产和房地产化混为一谈。一些房地产商打着小镇开发的名义,实际上还是买地、造房、卖房,那就会害了房地产自身,把地方政府带到泥沟里去。

第三,能力内存不够的风险。特色小镇是一个创新程度要求极高的空间,它的门槛比以往许许多多的发展空间要高得多。以往在这方面有很大的误解,认为特色小镇的门槛很低,主体介入过多过滥。有的主体完全缺乏对小镇可持续运营的能力要求。

第四,宏观布局过度的风险。目前的政策是宽进严出,采取培育制。我认为这当中仍然潜藏着巨大的风险。因为培育制和宽进严出意味着小镇的总体数量缺乏一个非常有效的引导,在这方面留下的风险甚至比以前还要大。

(作者系该中心研究员,学术委员会秘书长;收稿日期:2018-03-22)

## 国家特色小镇发展潜力百强评估研究 冯新刚

(中国建筑设计研究院城镇规划院,北京 100044)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.05.002

特色小镇、特色小镇是推进供给侧结构性改革的重要平台,是深入推进新型城镇化的重要抓手,契合了新常态条件下的发展趋势。当前,传统的城市大规模开发的模式已经不再具备条件,小规模、集约化的开发将成为新常态下的潮流。特色小镇供给了以往没有的产品,一二三产融合发展,很多融合的业态开始出现,也有很多新的模式开始产生,让政府、企业、咨询机构结成了一种新型创新创业的生态体系。

2016年,在借鉴浙江等地经验,且充分考虑到各地发展不均衡的情况下,住房和城乡建设部会同国家发展和改革委员会、财政部开展了特色小镇培育工作,培育对象原则上为建制镇,计划通过培育1000个特色小镇引领带动全国小城镇的发展。截至目前,住房和城乡建设部已公布了两批403个特色小镇。同时,在地方层面,各地通过财税补贴、资金统筹、土地支持等方式积极鼓励各类特色小镇培育。全国已有2/3的省(区、市)出台了政策文件,通过多种措施培育特色小镇,包括建立组织领导机制、监督检查机制,拓展小城镇投融资渠道,推进小城镇管理体制机制创新。随着高速公路网络完善和高铁建设进一步加快,特色小镇的通达性进一步增强。基础设施、公共服务的改善有效提升了特色小镇的承载力。2016年以来全国范围内特色小镇建设的热潮,为小城镇加快发展增添了新的动力。

从近两年实践来看,各地积极稳妥推进特色小镇和小城镇建设,取得了一些进展,积累了一些经验,涌现出一批产业特色鲜明、要素集聚、宜居宜业、富有活力的特色小镇。但在特色小镇培育推进过程中,也出现了概念不清、定位不准、急于求

成、盲目发展以及市场化不足等问题,有些地区甚至存在政府债务风险加剧和房地产化的苗头。国家发展和改革委员会等四部委《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》明确提出:国务院有关部门对已公布的两批403个全国特色小镇、96个全国运动休闲特色小镇等开展定期测评和优胜劣汰。

自2016年中央有关部委启动特色小镇培育以来,我们已连续三年跟踪403个国家特色小镇的建设情况和发展态势,这些小镇呈现出良好的发展势头,大部分镇具备了一定的特色优势和投资潜力。经过三年的研究及梳理,我们优化了适用于特色小镇的研究方法和评价指标体系,以客观公正的原则,对403个国家特色小镇的发展潜力进行综合评估,客观呈现国家特色小镇的资源本底和发展潜力。

后期我们还将陆续呈现在某一方面具有独特优势的特色小镇,例如:制造小镇、田园小镇、养老养生小镇、商贸小镇、运动小镇、科技小镇等,为小镇建设主体在产业、住宅、公共环境及基础设施等各领域提供更可靠的决策依据,引导各类发展要素向有特色、有潜力、可持续的特色小镇集聚。

在评价体系构建中,本着科学性、整体性、层次性、可操作性、动态性、前瞻性构建原则,从主要因子分析入手,结合发展实际以及指标数据的可获得性,选取既能反映经济社会发展的动能态势,又能反映发展潜力质量水平的指标,以准确表达小城镇的发展潜力状况。

评价体系由5个方面共21个指标(含复合指标)构成,对原始数据进行处理,采用多因素加权综合计分模型,定量计算出各镇综合发展潜力指数。

我们计划每年公布综合发展指数前100位的特色小镇以及重要单项指标前20位的特色小镇。随着每年的跟踪情况,评估样本库会与国家特色小镇相关评价和评测结果同步调整,评估体系也会根据需要进行调整。本次评估研究结果有以下几个特点:

从地域分布来看,百强镇主要集中在胡焕庸线以东,尤其是沿海发达地区,其工业基础和服务业发展相对领先。在国家区域协调发展战略引领下,特别是西部大开发、中部崛起以及长江经济带等区域性政策的推进,中西部地区有一部分特色突出、发展较快的小城镇也迈入了百强行列。相比之下,东北地区进入前100名的特色小镇较少,当地人