

城乡视野下的新型城镇化路径研究—— 以秦巴山区特色小镇创建为例

任奇霖 黄梅 杨星 陈秋宏

一、特色小镇的兴起及研究背景

特色小镇最先由 2014 年杭州的云栖小镇提出；2016 年国家发改委与住建部联合颁布了《关于开展特色小镇培育工作的通知》；2016 年 10 月，住建部发表了《住房城乡建设部关于公布第一批中国特色小镇名单的通知》，在该文件中公布了 127 个国家级特色小镇的建设名单；2017 年 8 月，住建部发布了第二批小镇名单，共计 276 个。政府工作报告中，要在 2020 年打造一千个左右具有发展特色、有独特美丽的小城镇，并通过特色小镇的发展推进新型城镇化的进步。我国特色小镇的发展主要以乡镇企业和旅游业为主，属于一村一品的农业小镇，从目前已经颁布的特色小镇名单的发展来看，确实起到了一定功效，不过该政策尚在起步阶段，出现很多现实问题与脆片化问题。¹

二、特色小镇建设的理论基础与现实意义

（一）特色小镇建设的理论基础

1990 年美国经济学家波特在《国家竞争优势》一书中，

¹ 卢云姝.我国特色小镇发展进路探析[J].时代金融,2018,No.702(20):78+81.

对产业集聚理论进行了经典的论述（惠宁，2005）。产业集群，用来定义在某一特定领域（通常以一个主导产业为主）中，大量产业联系密切的企业以及相关支撑机构在空间上集聚，并形成强劲、持续竞争优势的现象（porter，1998）。除此之外，还有学者从合作中的竞争角度（stamer，2002）、创新环境角度（lundvall，2009）、资本市场监督（阮建青等，2011）等来分析产业集群。从历史发展脉络来看，产业集群理论经历了一系列的变迁：从亚当·斯密在《国富论》中提出的分工协作理论，到马歇尔提出的规模经济理论，再到后来的产业区位理论，增长极理论以及技术创新理论等。

（二）特色小镇建设的现实意义

特色小镇规避了小城镇发展中的问题。费孝通讲小城镇不是自然而然生长出来的问题，是本生就存在的问题，作为一种特殊的存在空间更加值得我们长期关注，小城镇是一个长期研究的课题。随着城乡整体进程的过程中，小城镇也面临着新型城镇化、乡村振兴等一波新的发展方向，但是小城镇的发展仍然面临一系列问题：如人才引进困难、管理体系落后、文化内涵单调、城镇缺乏特色，而特色小镇可以很好的规避这些问题，特色小镇在产业上，依托某一特色产业，可以打造完整的产业链，能够最大限度地吸引人才，完备的产业链更容易吸引高效的管理体系，城镇的发展也更具有特色。

特色小镇是新型城镇化过程中的重要抓手。特色小镇的建设与当前提到的“新型城镇化”“农民市民化”“产业转型升级”“万众创新 大众创业”“乡村振兴”等战略是相辅相成的。这些战略都可以通过“特色小镇”这个抓手去实现，具有非常重要的现实意义。

特色小镇提升了区域竞争力。特色小镇通过聚集人力、资本、产业等各方面要素，构建特色产业所需良好生态，优化了区域产业生态系统，增强了区域内生发展动力，提升了区域的核心竞争力。

特色小镇有利于增强区域有效供给能力。特色小镇通过聚集资本、技术、人才等各类高端要素，支撑产业的发展，在各类要素聚集中更容易促进产业创新，促进产业转型升级，同时在生产、生态、生活的融合中促进区域的转型升级；同时，在这一进程中，通过创新淘汰旧的产业，为区域新的产业腾挪出发展空间进一步增强了区域的内生动力。区域的高效发展更能增强区域的有效供给能力。

特色小镇建设有利于提升全要素生产率。全要素生产率是刻画技术进步对经济增长贡献的重要指标，也是供给侧结构性改革的重要导向。特色小镇注重创新导向，注重人才、科技、资本、信息等高端要素集聚，注重挖掘历史人文等各类要素资源的潜力，相比传统产业集聚，其发展模式更多显示出“内涵式”特征，进而助推区域经济增长动力结构的转

换。同时，作为一种现代产业空间组织形式，特色小镇还蕴含着制度创新、组织创新的成分，可以不断优化要素投入结构和投入方式，营造能够实现持续推动创新创业的发展环境，实现以特色化、专业化和创新驱动全面提升要素资源的配置效率和产品价值。

特色小镇建设有利于优化区域产业生态系统。区域产业生态系统的活力和可持续性都源于其内部的创新能力，特别是在外部市场环境发生显著变化的情况下，其创新能力确定了区域产业能否通过应激反应，有效调整对外部市场的适应性，从而为进一步提升有效供给能力提供要素、制度、技术等多重保障。特色小镇作为融创新链和产业链于一体的特色产业集群，有别于传统行政单元和产业园区，它对外与全球创新网络相连接，可以把最新的产业创新信息、新业态、新的商业模式甚至创新人才导入到本区域来；对内可以通过协同推进特色产业创新战略联盟和区域创新体系建设，不断完善区域内市场主体的创新合作交流机制，促进区域内创新资源、信息和成果等互通共享，形成精密精细的区域创新网络。从这个意义上说，特色小镇能够推动区域创新能力的凝聚，成为区域产业生态系统的创新增长极。²

特色小镇成为当前空间发展的一种新的模式，也顺应了产业集聚演化发展趋势，增强了产业竞争力和有效供给能力，

² 发挥特色小镇在乡村振兴中的作用，<https://m.gmw.cn/baijia/2020-06/10/1301276515.html>

为产业的转型升级、区域的发展提供了新的内生动力。

三、小城镇建设的相关国际经验

从国际视角来看，关于城镇发展与建设的经验主要集中在以下集中模式：Desakota 理论模式（McGee,1991）、城乡一体化模式（Mike Douglass，1991）、城市化三维发展模型（Toppeya,2010）、智慧城市模式（Giffingier al,2007）等。而近些年，小城镇模式（Bajracharya，1995）受到重视，并逐渐演化为以某一产业为基础的“特色小镇”模式。

美国和欧洲等发达国家，都非常注重通过产业引领来实现小镇的发展。这种产业的分布也非常广泛，包括高新技术、金融业、农业、旅游业、工业等等。

这些国际经验对于中国特色小镇建设最大的启示是，如何利用中国不同地域的不同产业特色来发展特色小镇。中国东中西部虽然经济社会发展水平各有差异，但是各个地区地域特色鲜明，产业发展潜力巨大。东部地区经济发展水平较高，产业结构完整，同时具有非常显著的地理区位优势。中部地区生态林密布，空气纯净，旅游产业潜力巨大。西部地区虽然经济社会发展水平较低，但是具有独特的文化氛围和产业特色。这些先进的发达特色小镇为其他地区特色小镇的建设提供了思路和借鉴。

四、秦巴山区特色小城镇特点

中西部地区的中小城市和小城镇聚集了中西部地区的

大量人口和产业，是重要的经济增长极，应当加大支持力度，形成一批文化旅游、商贸物流、资源加工等各具特色的中小城市、小城镇，同时结合扩大内陆沿边开放，建设一批边境口岸城镇。

经济基础薄弱。我国西部地区经济基础薄弱，不同类型的小城镇非农产业规模及技术水平普遍偏低，非农经济不成规模且发展速度滞后，城镇化的产业支撑严重乏力。西部很多小城镇仍然以第一产业为主，第二产业为传统加工业，第三产业则是为周边地区服务的传统餐饮业、商贸业等。甚至许多小镇只是作为一定农村区域范围的贸易集市，市场发育程度低，对周边地区的经济辐射和集聚影响不足。据统计数据显示，东部地区 GDP 占比超过一半以上，中西部地区产业结构大多数严重依赖能源、矿产等资源型工业，其整体发展水平低于东部。同时，地处西部的不同地区发展差异较大。

投资环境低下。由于我国西部经济发展基础薄弱导致该地区整体经济落后，大多数小城镇的职能仍然处在初级发展阶段，诸如仅仅进行商品交换、物资集散、行政以及文教服务等职能，城镇本身财力拮据。严重匮乏的建设资金不能保证小城镇基础设施建设，城镇风貌极不协调，环境质量极其低下。基础设施落后，如道路狭窄、交通堵塞、绿化覆盖率低、人均绿地少、环保设施缺乏……这些促使更多的资源流向生态生产环境更好的城市空间，让原本资源匮乏的小

城镇资源少之又少。

人力资源匮乏。按照经济学有关原理，乡村人口向城市转移得主要动力来源于城乡收入水平的差距。由于西部小城镇建设所依赖的产业支撑十分缺乏，使小城镇经济发展动力不足，小城镇居民收入相应水平偏低，其略高于农村居民收入水平或者基本持平，难以形成对农村居民流动的强烈引力；同时，西部小城镇未形成规模经济，技术水平不高，发展后劲乏力，难以产生扩散效应，对劳动力的需求量偏小抑或是零需求，就业机会少之又少。因此，西部大部分省区面临着人口流失、人才短缺的现状，这在一定程度上与西部地区经济发展水平落后、人才管理机制缺乏等因素有直接关系。³

五、特色小镇建设的几点启示

（一）区位特色：空间选址以产业需求为首要因素。一般的小城镇区位通常以环境优良、交通便利等宜居性为主要因素，而特色小镇多属于产业型小镇，其空间选址往往更遵循产业区位理论，是某一类产业市场配置的结果。因此，不同类型的特色小镇区位也不尽相同。

（二）产业特色：产业体系具有明显的主题性。特色小镇的“特”主要体现在产业特色上，一个小镇必然有一项与众不同的产业，产业链的主题性强，体现了小镇的“小而精”。虽然大多数特色小镇在形成初期是以工业生产制造为主，但

³ 汪永臻. 中国西部特色小镇建设现状及发展研究[J]. 中国名城,2018,No.206(11):26-32.

随着企业的壮大，不论是产业链拓展还是小镇的功能都逐渐围绕主题产品而发展。小镇从业者大部分与主题产业相关，产业逐步从传统制造业向旅游业衍生，实现三次产业间的联动。

（三）功能特色：功能沟通具有一定的综合性。与传统产业园区较为单一的生产功能不同，特色小镇的功能综合性强，不仅有企业生产办公功能，也有社区生活、旅游休憩等功能。不同产业类型的小镇，其主导功能会有所侧重，如生产制造类小镇通常以生产功能为主，文化创意类、康体旅游类小镇则旅游休憩功能比重较高。

（四）空间特色：景观风貌具有强烈的可识别性。小镇风貌往往是小镇产业特色的空间映射，因此，具有产业特色的特色小镇，其空间风貌必然具有强烈的可识别性。

（五）经营特色：经营运作以市场为目标。国内外的特色小镇多具有全国乃至全球性的影响力，其产业地位往往是以国家、全球为参照系，通常是某一行业内的质量标准，这也正是其独特性的有力体现与保证。⁴

六、特色小镇创建的几条路径

每个小镇具体的形成契机与发展路径极具个性，在这其中因为经济、地域环境、文化，以及历史过程中的很多偶然性因素产生了各种类型的小城镇。根据费孝通先生提及的几

⁴ 张银银,丁元. 国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴[J]. 小城镇建设,2016,No.329(11):29-36.

类小城镇和张银银、丁元在《国外特色小镇对浙江小镇建设的借鉴》总结的几类小城镇，笔者提出以下几种类型：

（一）以农副产品和工业品集散为主要特点的乡村经济中心。费孝通先生在《小城镇 大问题》中讲小城镇作为乡村的政治、经济、文化中心。他在文章中间作了细致的区分，震泽镇就是以农副产品和工业品集散为主要特点的乡村经济中心，是一个商品流通的中转站。这样的城镇与周边的乡村连成一片，周边的乡村又受到这类小城镇的反哺，是一个整体。

（二）因人口密集而兴起的手工业小城镇。费孝通先生在《小城镇 大问题》中提及的盛泽镇因为人口众多而兴起的乡村家乡手工业产品的集散中心，是以手工业产品的集散为主的经济中心。费孝通先生讲这个传统基础对于我们今天的小城镇建设具有重要意义，这个传统在民间已有近千年，他深入到每一个人，甚至进入遗传基因，甚至成为生物基础。他在文中提及可以充分利用历史传统，将苏州姑娘纤巧灵活的手可以转向电子工业的问题，因为电子工业需要的是精细准确的动作。

（三）因为特殊的地理位置环境而存在的政治中心。费孝通先生在《小城镇 大问题》中提到的一种类型就是吴江县的政治中心。这种小城镇具有更多的防卫和统治功能。

（四）因便利的地理位置和交通条件而兴盛起来的小城

镇。这样的小城镇因为交通发达，物资流畅，具有发展经济的优越条件。

（五）因企业的入驻而兴盛的小城镇。⁵能人返乡创业能够促进家乡产业发展，带动家乡建设，特别是本地能人成功后在本地发展企业，促进家乡发展，如张银银、丁元的《国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴》中提及的美国好时小镇创始人好时先生，先后在 Lancaster、Philadelphia 从事焦糖生意，生意成功后。1900 年，他在家乡德利郡买下一个农场，创办巧克力工厂，并为小镇建设相关配套设施。⁶

（六）因地域、历史特色而发展起来的小镇。在《国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴》中提及的瓦滕斯水晶小镇（Wattens）就是因为施华洛世奇家族的特殊的水晶制作工艺，其家族的传统经营方式把水晶制作工艺作为商业秘密代代相传，才能有如此独特的地域文化。但是这种工艺必须随着时代进行改进，这样才有竞争力，才有利于企业的发展。

（七）因人文、文化兴起的小镇。这些小城镇有丰富的文化资源，如大量的历史建筑、丰富的宗教文化、多样的生活方式、令人叹服的传统工艺、各种类型的文化名人等有形、无形的文化资源。这类小城镇可以充分利用这些有形、无形的文化旅游资源发展旅游业，国外比较有名气的数普罗旺斯

⁵ 张银银,丁元. 国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴[J]. 小城镇建设,2016,No.329(11):29-36.

⁶ 好时小镇的具体情况参见张银银、丁元的《国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴》

地区的小镇，国内的如因鲁迅、茅盾等兴起的浙江系列小城镇，本地的旅游文化产业异常丰富。本地大量的民间文化资源也可以充分利用起来，充分开发周边的产品。

（八）“一镇一品”的产业集成理论。产业集群强调区域各种资源要素的整合能力。如浙江温州地区，人多地少、矿产资源匮乏，这在以往的理论中找不到区域发展的理论依据和指南，但就是在这里，依靠温州人市场意识强、吃苦耐劳的精神，从劳动密集型产业起步，实行“一镇一品”的产业集群战略，不仅是我国经济充满活力的地区，而且培育了一大批具有市场竞争力的大中型企业，产品远销国内外市场，甚至形成一些著名品牌。⁷

七、政策建议

（一）找准关键，明确定位

小城镇的发展要充分衡量自身的地理位置、资源禀赋明确地区的发展定位。如有些小城镇就是作为政治中心而存在，有些小城镇因为有大块平整的土地适宜产业的集聚，有些小城镇有丰富的自然文化资源可以充分发展旅游业，有些小城镇因为便利的资源区位条件适宜商贸物资的流通。现在城镇讲的一镇一品，充分发展自身产业发展，那产业的确定就要充分衡量自身特色与市场需求，确保市场竞争力，才有可能成功。

⁷ 魏守华,王缉慈,赵雅沁. 产业集群:新型区域经济发展理论[J]. 经济经纬,2002,(02):18-21.

（二）尊重历史，一以贯之

要充分利用小城镇的优良自身传统明确特色小镇的关键定位。根据小镇自身的地理位置、环境特点、自然资源禀赋确定小城镇的自身发展定位，进行科学合理规划。

（三）先进经验，可咨借鉴

浙江的特色小镇建设为浙江经济的发展带来了新的活力，也开创了新的经济发展模式。浙江可以在总结自身发展经验的基础之上，将这种模式推广到全国。各地根据当地的产业结构特色和经济社会发展状况，来开展特色小镇的推进工作。这对于中国新型城镇化的发展、中国社会经济转型都将具有非常重大的意义。

（四）合理布局，有序推进

特色小镇的建设切忌不可盲目发展，要科学合理规划，进行合理布局，设置具有不同产业特色、不同规模的小镇，将特色小镇作为经济发展的关键引擎，充分发展地方特色产业。特色的小镇的建设肯定会出现一系列问题，应科学合理进行试点，并且给予政策性支持和发展空间。在区域的发展过程中，按照科学合理的规划有序推进。

（五）政策优化，保驾护航

目前对于特色小镇建设的政策支持主要着眼于土地和财政两个方面，这是小镇建设最为关键的着力点。同时，地方政府还可以在其他方面探索政策支持的可能性，诸如建立

健全资金保障机制、创新小镇后期业态招商机制、创新小镇居民招入机制等等。这些机制的引入都将为特色小镇的建设保驾护航，确保不仅能建成特色小镇，更能建好特色小镇。

（五）一统多动，协同发力

特色小镇的建设耗时、耗力，政府应扮演好引导者角色，统领全局，招商引资，合理引导具有一定规模的企业、组织等加入特色小镇建设过程中，合理布局，科学规划等等。同时要赋予这些企业、组织足够的自由度，破除企业在发展过程中的各种制度性障碍。要处理好地方政府和企业之间的关系。通过“一方统筹，多方联动”的方式，实现上下互通，由下而上反映问题，由上而下传达政策，保障特色小镇建设的健康发展。

（六）多重标准，科学评价

从目前对于特色小镇的相关评价体系来看，已经较为完善和完整，但是评价标准过于单一。大体上要求特色小镇原则上 3 年内要完成固定资产投资 50 亿元左右（不含住宅和商业综合体项目），所有特色小镇要建设成为 3A 级以上景区，旅游产业类特色小镇要按 5A 级景区标准建设。建议在后续的评价中，可以针对不同类型的特色小镇设置不同的评价标准，通过多重标准的设置，更为科学地对特色小镇进行年度考核。

参考文献:

- [1]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,No.235(03):28-32.
- [2]卢云姝. 我国特色小镇发展进路探析 [J]. 时代金融,2018,No.702(20):78+81.
- [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,No.235(03):36-38.
- [4]汪永臻. 中国西部特色小镇建设现状及发展研究[J]. 中国名城,2018,No.206(11):26-32.
- [5]张银银,丁元. 国外特色小镇对浙江特色小镇建设的借鉴 [J]. 小城镇建设,2016,No.329(11):29-36.
- [6]费孝通. 小城镇 大问题 (续完) [J]. 瞭望周刊,1984,(05):24-26.
- [7]费孝通. 小城镇 大问题(之三)——社队工业的发展与小城镇的兴盛[J]. 瞭望周刊,1984,(04):11-13.
- [8]费孝通. 小城镇 大问题(之二)——从小城镇的兴衰看商品经济的作用[J]. 瞭望周刊,1984,(03):22-23.