

# 西部地区特色小镇高质量发展路径研究

——以陕西省为例

■ 顾菁 裴成荣

**摘要：**特色小镇是不同于行政建制镇和产业园区的新型创新创业平台，是新时代乡村振兴的重要抓手。随着政策的不断完善，新时代特色小镇进入了规范发展阶段。但较东部地区而言，西部地区特色小镇普遍存在比较优势不凸显、同质化问题严重、管理水平不高等一系列问题。因此，本文在研究新时代特色小镇影响因素及其层次结构的基础上，以陕西为案例探索了西部地区特色小镇高质量发展的路径。

**关键词：**西部地区 特色小镇 发展路径

党的“十九大”报告提出，要以特色小镇为载体，加快乡村振兴进程。特色小镇作为调整产业结构、促进转型升级的重要载体，在带动民营经济、县域经济突破发展中扮演着重要角色。2019年，国家发改委在《2019年新型城镇化建设重点任务》中重申，特色小镇既是新型城镇化与乡村振兴的重要结合点，也是促进经济高质量发展的重要平台。推动特色小镇的发展，能更好地带动乡镇实体经济发展，顺应新时代发展浪潮中区域经济转型升级的新趋势。相较于东部地区，西部地区特色小镇普遍存在比较优势不凸显、同质化问题严重、管理水平不高等一系列问题。2019年，第一轮全国特色小镇典型经验的16个案例中，只有云南曲靖麒麟职教小镇以开拓城镇化建设新空间为特点入选；在2020年第二轮全国特色小镇典型经验的20个案例中，只有陕西西安大唐西市小镇、重庆荣昌安陶小镇、四川绵竹玫瑰

小镇及四川成都温江“三医”研发小镇入选，其规模和影响力都不及东部地区。2020年，国家发展改革委出台的《关于促进特色小镇规范健康发展的意见》，为全国特色小镇发展提供了基本遵循，明确了总体要求和政策取向。2021年，国家发展改革委等十部委印发的《关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知》更是为我国特色小镇发展的管理措施、质量效益指标和底线红线提出了新要求。西部地区亟需重新审视新时代特色小镇的建设思路，以期形成具有竞争力和关联辐射能力的高质量特色小镇建设路径。

## 一、西部地区特色小镇高质量发展的内涵与发展目标

### （一）特色小镇的内涵

特色小镇是我国新型城市化和经济转型升级过程中小镇发展的特色产物，是农村“自下而上”推动城市化进程的一种特殊表现，

2014年被浙江省初次提及，已逐渐成为新时代我国城市网络发展中的重要节点。特色小镇区别于行政区划单元和产业园区，是以空间优化与产业升级为主导形成的一种区域创新载体，通过在几平方公里土地上构筑良好的“产业生态位”，打造生产、生活、生态空间相融合的新型产业组织形态。特色小镇的建设力求少而特、少而精、少而专、精而美，以机制灵活和要素聚合为特点，区别于传统意义上的建制镇，更偏向与地方特色产业、文化、旅游、生态等层面的深度融合，强调特色资源对产业链和产业集群发展的支撑作用。

### （二）西部地区特色小镇高质量发展的主要目标

国家“十四五”规划明确提出，要“按照区位条件、资源禀赋和发展基础，因地制宜发展小城镇，促进特色小镇规范健康发展”，又在2020年《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》中表明，西

**基金项目：**本文系2019年陕西省社科基金项目《“三个经济”助力陕西现代化特色经济体系研究》阶段性研究成果，编号2019D033；本研究系2019年国家社科基金项目《新亚欧大陆桥经济走廊区域协同发展新机制研究》的阶段性研究成果，编号19XJL009。

部地区在乡村振兴的建设过程中要以建设美丽宜居村庄为目标，以特色产业和品牌为支撑，因地制宜优化城镇建设布局与形态。党的十九届六中全会再次强调了以产业发展壮大推进乡村振兴，为群众带来美好生活的主要任务。这些都为西部地区建设高质量特色小镇，明确了发展目标。

1. 以特色强化产业竞争力。发展特色小镇需要突出特色，要从各地实际出发，充分考虑地方经济发展的特点和阶段，认识到不同地区间的经济差距、产业差异、文化区别。不可大干快上，一哄而上，更不能照抄照搬，盲目扩张。西部地区特色小镇以“文化+旅游”为主打的小镇比重超过了50%，与国家“弱旅游、强产业”的发展方向存在明显差距，容易造成重复建设和恶性竞争。实现特色发展，就是将本地产业特色、文化内涵和生态优势植入到特色小镇的产品和服务中去，充分激发独特的内生动力，结合地方经济特点进行小镇的“供给侧结构性改革”，从而激发西部地区乡镇的经济增长活力。

2. 以人为本打造宜居新环境。新时代特色小镇需要以人为本，一方面从人民的利益出发，从居住者和旅游者的观感出发，在既保留小镇的古风古韵的同时，积极拥抱新科技和新兴产业，打造具有地方特色的宜居型特色小镇；另一方面在生态环境容量和资源承载力的约束条件下，将绿色发展作为基本要求正确处理人与自然之间的关系，加强对特色小镇周边生态环境的综合保护利用，

加大环境治理力度，通过污水处理、废物利用、河流治理等综合手段实现保护生态环境，探索出绿色发展的新路子。

3. 以创新为驱动引导高质量发展。特色小镇的建设承担着培育创新精神的部分功能，是新兴产业与资本结合的新平台、试验田。但是现阶段，西部地区特色小镇难以吸引大量科技管理型人才下乡，项目、企业、资本等高端竞争资源缺乏，产业升级动力不足，导致许多小镇特色产业的生命周期较短。特色小镇亟需在“新”字上做文章，搭建城乡发展一体化平台，与关联城市共享资本、技术、人才等创新要素，推动企业持续转型升级，保持内生动力，全面激发创新活力。

4. 以市场化机制促进资源配置。特色小镇的开发多以PPP或BT等方式进行资金运作，需要企业发挥更多作用。这种模式在现实管理中容易陷入政企不分的问题，政府常常越位、缺位，甚至成为建设主体，在规划、项目、资金等方面大包大揽。“政府热、企业冷”不利于产业充分培育，市场机制很难发挥资源配置作用。新时代的特色小镇正在进入规范治理时期，“厘清政府与市场边界”“坚持市场主导”，重新调整政府和企业之间的地位与合作关系，是特色小镇发展与传统小城镇发展的主要区别之一。

5. 以业态融合促进产城深度融合。特色小镇要体现融合发展的典型特征，不能过于依赖地方某一产业，导致特色小镇的建设实

际变成了这一产业的几家企业甚至是一家产业园区的现象，这与特色小镇“产城融合”的初衷背道而驰。特色小镇既要能集聚产业和技术，聚合资本和发展，同时又要能兼顾生态和旅游，打造宜居宜商的环境，是新型城镇化、供给侧结构性改革、经济转型升级的突破口与结合点。要通过推动产业链延伸，吸收资本、人才、技术的能力，实现产业和资本结合，生态与宜居契合，城市与乡镇融合。

## 二、特色小镇高质量发展的影响因素

特色小镇作为一个多功能的发展复合体，其运营涉及人员、商业、产品等方面。各发展要素的特殊性与关联性导致它们需要一个高效、科学的运营管理机制，科学规划特色小镇的生产、生活、生态空间。为了进一步分析这些影响因素及其作用机理，以特色小镇与高质量发展为关键词，对2014年1月-2022年3月CNKI上的7922篇特色小镇建设的论文进行总结，归纳出8个出现频次最高的特色小镇影响因素，分别为政策导向、特色产业、人居环境、市场规模、融资能力、绿色发展、创新资源以及管理服务。据此构建ISM模型，提取递阶结构模型图，得出特色小镇发展影响因素关系结构（如图所示）。

特色小镇发展影响因素根据其影响路径被划分为四个层级。

第四层级只有政策导向一个因素，但其驱动力和影响范围最

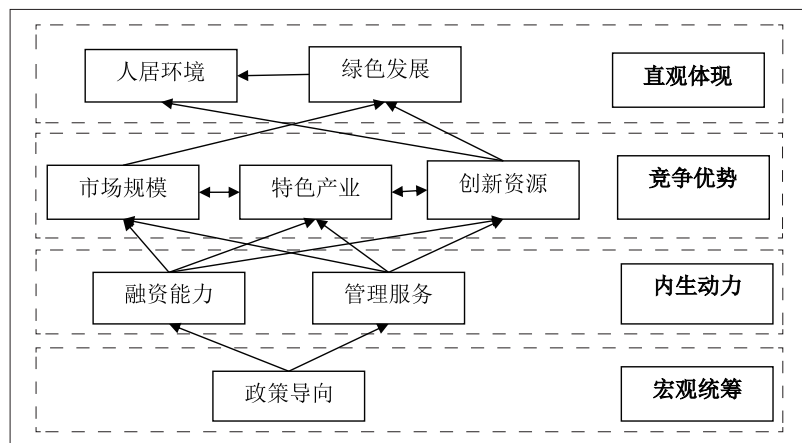


图 特色小镇发展影响因素关联结构

大，直接影响第三层因素，间接影响所有其他因素。政府作为一只“有形的手”，在特色小镇的发展中通过制定发展规划、相关政策、法律、监督机制及搭建发展平台，为特色小镇的发展方向予以科学的规划引导，是促进特色小镇规划和谐统一的外源驱动力。

第三层级是过渡层，要素包含融资能力和管理服务，强调对特色小镇建设的服务和运营能力，代表特色小镇发展的内生驱动力。融资能力包括政府部门、银行、金融中介等融资渠道招商引资等能力，是特色小镇实现长久稳定发展的关键。科学的融资策略和融资时序能有效刺激市场活力、吸引创新资源、保障特色产业项目的建设运营。管理服务是特色小镇建设有序运转的基础保障，服务内容包括在项目建设过程中积极协调相关部门，及时解决公共服务、文化教育、社会福利、公共安全等问题，精准落实相关优惠政策，提升服务效率。通过打造高效、科学的运营管理机制，科学规划特色小镇的生产、生活、生

态空间，持续激发新时代特色小镇的发展活力。

第二层级是中间层，受第三层因素的直接影响，再传递到第一层，反映了特色小镇可持续发展的竞争力和社会经济“实力”，包含特色产业、市场环境和创新资源三类要素。特色产业决定了特色小镇的立足点和竞争力；市场规模决定了特色产业对地方经济的反哺和带动能力，是特色小镇建设成果的具体展示；创新资源推动要素跨界配置和产业有机融合，为特色小镇带来可持续发展的内生动力，这些要素相互影响形成了一个强连通块，环环相扣，构成了一个互联互通的系统工程。

第一层级是特色小镇建设中最直接的外在表现，包括人居环境和绿色发展两个要素。其中，绿色发展包括便捷的交通网络与优美的绿化环境，受市场规模和创新资源的直接影响，是立足于“两山”理论，以创新驱动绿色农业和美丽小城镇深度融合的产物。人居环境则受到绿色发展和创新资源的共同驱动，是包括自然生态

环境、基础设施、公共服务等具有产业支撑的综合性人居环境空间。其中，优质人居环境将使人民群众充分享受到绿色发展所释放的红利，创新资源则进一步为居民带来智慧小城镇发展的果实。

### 三、西部地区特色小镇高质量发展路径设计——以陕西省为例

2022年1月，陕西省颁布了《陕西省特色小镇培育创建方案(试行)》，为陕西省特色小镇发展的产业范畴、建设边界、空间风貌等问题提出了建设要求，同时明确了第一批纳入省级特色小镇管理清单的九个小镇。但是，陕西省特色小镇在运营、信息管理、人居环境等方面存在的问题还需结合特色小镇发展影响的具体因素，进一步探索特色小镇高质量发展的路径。

#### (一) 统筹宏观设计，强化政策的引领性

在规划设计时应从IP价值、运营品牌、管理团队、投资机构、建造水平、后期服务6个维度搭建全产业链总体架构；在开发过程中坚持“多规合一”，即开发建设规划与旅游规划、土地利用规划、城市规划、产业规划、生态规划等多方协调。针对特色小镇建设中缺乏关联产业支撑、范畴不明确、专业性不足、重复建设等问题，以地理信息系统服务平台为基础，融合行业信息数据服务与互联网金融服务打造特色小镇的统筹平台，积极推动同类别特色小镇



资源共享、联合营销,协调客流、资金等资源。

(二) 增强信息管理水平,提升内生动力

截至2021年12月21日,陕西省对特色小镇信息关注度的百度指数排列在全国第12位,但与特色小镇关联的百度媒体资讯数仅排在第24位。针对陕西特色小镇建设过程缺乏完整的信息系统,有效资讯推广缓慢、对内关注度分布不均、信息反馈迟滞等问题,需进一步通过互联网平台,智慧化地链接政府、企业、服务资源,形成产业要素在互联网上的虚拟映像,实现特色小镇的“智慧”化发展。签署5G战略合作协议,通过VR/AR/MR/AI区块链融合驱动,打造5G+智慧导览、智慧观展等一系列创新应用,实现陕西特色小镇的数字化转型,利用政府公众平台、各类公众号、旅游年票、特色小镇专题网络平台等方式打造特色小镇的数字化名片。同时,利用数智招商服务平台为政府、产业园区提供精准的招商供给,促进产业集群的数字化改革,助力新兴产业、特色产业的引进与培育。

(三) 优化市场环境,提高产城融合素质

针对陕西特色小镇在旅游、文化和社区功能中普遍呈现出“散而弱”的态势,亟需深挖产业特色,升级“特色”范畴。要对特色小镇的“特色”资源进行挖掘整合,包括以元素性、故事性、传承性为主要原则,打造充满黄河等山水人文特色的实用型文创衍生品;将特色种植和旅游资源融合,形

成假日农业、休闲农业、观光农业、旅游农业等新型农业产业链等。升级“特色”内涵,衍生关联产业链条,提升站位,放大格局。强化创新能力强的领军型团队和成长型企业,加快产业提档升级转型,提升小镇产业发展层次。依托“特色产业”,纵向从产业生产到产业应用和产业服务延伸,提升产业组织合理化水平和产业技术水平;横向从三产和二产的融合发展,形成群体协同效应,打造包含科研、农业、旅游休闲、文化创新产业的可持续发展产业链,开启产业精而强的创新型特色小镇创建之路。

(四) 优化人居环境,凸显小镇生态之美

许多特色小镇的维护基础设施管养不到位,卫生保洁制度不完善,不能及时、有效地巩固建设成果。部分老旧小区,尤其是无物业小区,管理服务亟需加强。生活垃圾分类的源头管控有待加强,末端处置尚需优化。亟需全面保护乡野农业景观,在保护依水而建、傍山而居的传统村落风貌,体现传统文脉和自然野趣的基础上优化基础设施的建设和保护。提升在历史文化和风貌格局方面具有特色的小镇和村落环境品质,在文化遗产保护、建设美丽乡村过程中持续推陈出新。同时,重点管控主要景观和沿岸开发边界。突出河流交汇处、公共活动中心、视线廊道焦点、人流聚集区等空间景观设计,打造蓝绿交织的景观骨架。

(五) 完善动态监控体系,规范监控机制

陕西省还需设计完整的特色小镇统计流程,从特色资源禀赋、政策服务水平、投入产出效能、创新发展潜力、功能整合及环保融合等层面制定权威完整的量化考核体系。强化政策引导,建立激励与退出机制,每两年进行一次考核评价。考评较好的,支持其申请专项资金,通过财政补贴给予适当奖励;对存在产业基础差、资金供给不足等客观问题的特色小镇,为其提供从项目建设到运营管理的全链条服务;对不符合规范的特色小镇及时纠偏或淘汰,避免特色小镇的建设沦为新一轮的土地投机。■

#### 参考文献:

- [1] 王振坡,张安琪,王丽艳.生态宜居特色小镇:概念、内涵与评价体系[J].管理学报,2019,32(2).
- [2] 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).
- [3] 刘晓萍.科学把握新时代特色小镇的功能定位[J].宏观经济研究,2019,(4).
- [4] 易开刚,厉飞芹.特色小镇的功能聚合与战略选择——基于浙江的考察[J].经济理论与经济管理,2019,(8).
- [5] 徐梦周,潘家栋.特色小镇驱动科技园区高质量发展的模式研究——以杭州未来科技城为例[J].中国软科学,2019,(8).
- [6] 邹辉.特色小镇高质量发展策略研究[J].农业经济,2020,(11).
- [7] 曾丽英,陈庆勤.农业特色小镇建设的现状分析及路径优化[J].农业经济,2020,(4).

(作者单位:陕西省社科院经济研究所)

责任编辑:康伟