

福建省特色小镇培育政策的探讨

陈水光¹, 郑庆昌²

- (1. 福建农林大学 公共管理学院, 福建 福州, 350002;
2. 福建农林大学 软科学研究所, 福建 福州, 350002)

[摘要] 特色小镇建设是“十三五”期间国家重大发展战略部署,是发展乡村振兴战略的重要抓手,各级政府纷纷出台政策支持特色小镇发展。福建省首批特色小镇存在资金后劲不足、专业人才匮乏、用地指标不足、创建经验不足等问题,特色小镇的建设成效不明显。借鉴浙江省特色小镇的产业定位、土地政策、人才政策、资金政策、考核政策等,从创新渠道、创新实践、创新思路、创新机制四个维度推进福建省相关政策的完善,加快推进福建省特色小镇的培育。

[关键词] 特色小镇; 培育政策; 福建省

[中图分类号] F299.27 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-3300(2018)01-0075-09

特色小镇有别于行政区划单元和产业园区,是以特色产业为核心,融合文化、旅游及社区功能的创新创业发展平台。随着我国城市化进程快速推进,特色小镇是“十三五”期间国家重大发展战略部署,也是发展乡村振兴战略的重要抓手。目前,国内已有福建省、浙江省、江苏省等近30个省、市出台特色小镇培育的指导性文件,特色小镇的理念得到深入贯彻,发展理念达成共识,建设思路和实施步骤进一步明确。通过梳理研究,不难发现福建省特色小镇政策未能考虑特色小镇类别及不同的政策需求,未能提出差异化的政策支持。鉴于此,通过梳理我国现有的特色小镇政策及比较浙江省的特色小镇政策内容,探讨如何通过创新出台具有实效性

的政策,加快推进福建省特色小镇培育。

一、国家和地方特色小镇政策发展概况

建设特色小镇是经济新常态下推进供给侧结构性改革和新型城镇化的战略选择,也是推动大众创业万众创新和加快区域创新发展的有效路径,有利于集聚高端要素,推动资源整合,推进产业集聚、创新、升级,形成新的经济增长点,是经济新常态下各省市打造经济增长极的一项重要工作。政策引导在特色小镇培育中发挥着重要作用,是特色小镇建设的制度保障。特色小镇建设受到政府和社会的广泛关注和重视,建设特色小镇成为区域发展的一项重要战略举措,从中央到地方,各级政府纷纷出台推动特色小镇规划建设的顶层设计政策。从中央

收稿日期: 2017-12-06

基金项目: 福建省社科规划应用研究后期资助重大项目“大力培育和建设福建省特色小镇研究”(FJ2017YHQZ003)。

作者简介: 陈水光(1990-),男,福建福安人,硕士研究生,研究方向: 区域战略与创新管理。

郑庆昌(1952-),男,福建莆田人,教授,博士生导师,研究方向: 新型城镇化、区域发展战略。

层面上看，2015 年习近平总书记对浙江特色小镇给予肯定，随后国家住建部、发改委和财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》，提出到

2020 年，将培育 1 000 个特色小镇，并明确了特色小镇的推荐条件。具体中央层面的政策发展如图 1 所示。

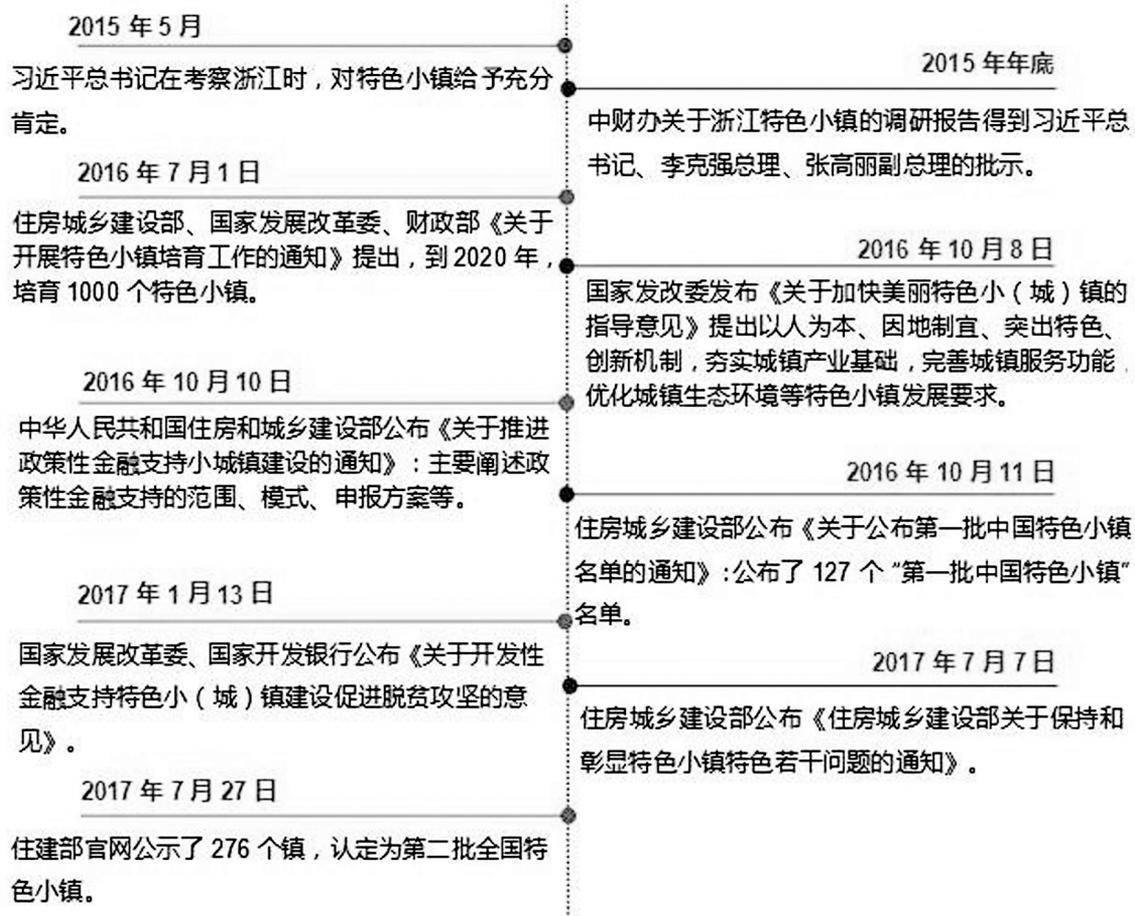


图 1 国家关于特色小镇的政策发展

Fig. 1 The development of policies on characteristic towns of China

2014 年 10 月，时任浙江省长李强首次提出特色小镇的概念，将特色小镇与驱动新经济的七大产业发展相提并论，并将特色小镇定位为浙江产业创新的重要载体。2015 年 4 月，浙江省政府出台了《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》，对特色小镇的创建程序、政策措施等做出了规划。从 2015 年 4 月至 2016 年 3 月，浙江省出台多项政策支持特色小镇的培育。具体政策发展如图 2 所示。

2015 年 12 月，习近平总书记在中央经济工作会议上大段讲述特色小镇，并在中央财办《浙江特

色小镇调研报告》上作了重要批示。2016 年以来，国家发改委、住建部及多个银行陆续出台了多项支持特色小镇发展的金融政策和文件，奠定了全国发展特色小镇的主基调。浙江省作为我国特色小镇的先行先试区，从政策设计到规划建设已初步形成了一套体系。特色小镇的浙江经验在全国范围内推广并呈燎原之势，地方各省纷纷规划自身的特色小镇布局，培育政策层出不穷。

在全国建设特色小镇如火如荼之时，福建省也相继出台了一系列支持本省特色小镇建设的政策措施与意见，具体如图 3 所示。

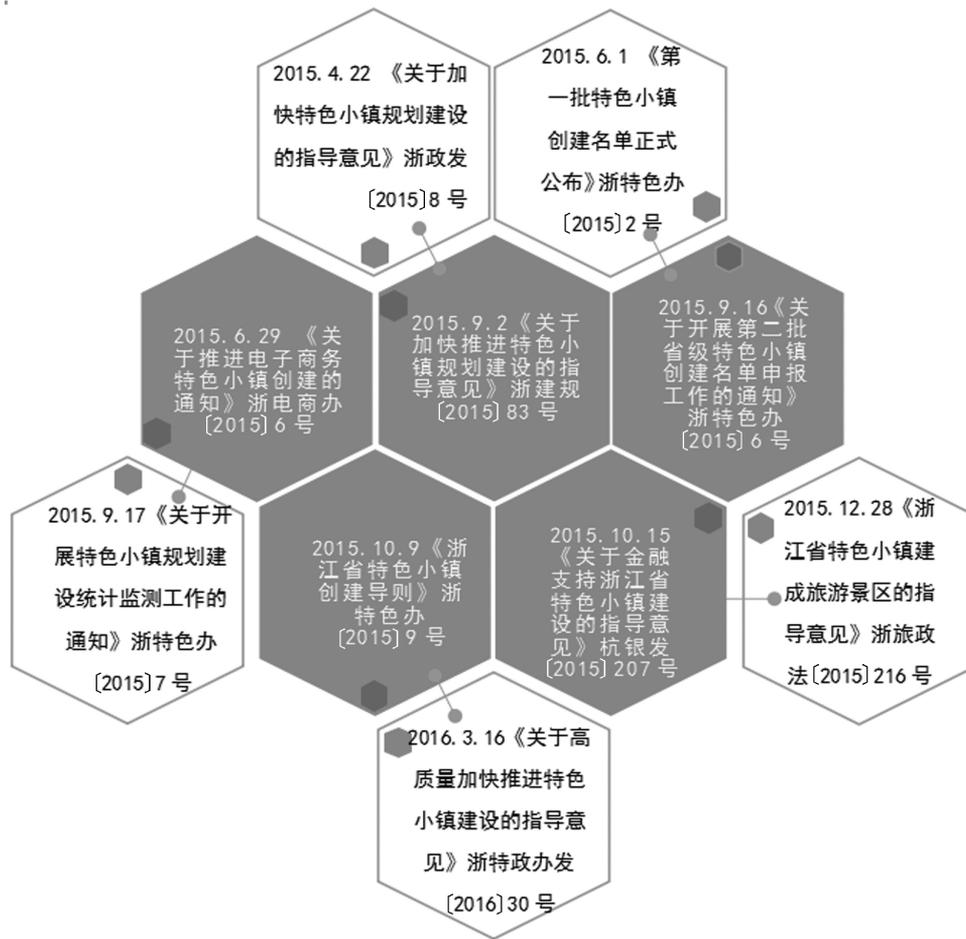


图2 浙江省特色小镇的政策发展

Fig. 2 The development of policies on characteristic towns in Zhejiang Province

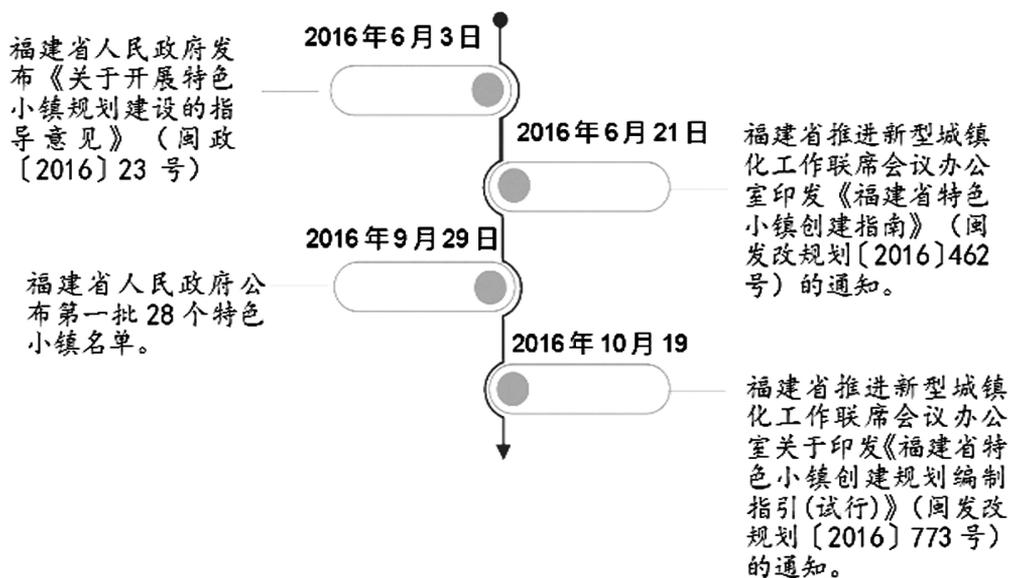


图3 福建省特色小镇的政策发展

Fig. 3 The development of policies on characteristic towns in Fujian Province

二、福建省特色小镇培育进展与存在问题

福建省积极响应中央号召，紧锣密鼓筹划特色小镇创建。2016 年 6 月，省政府出台《关于开展特色小镇规划建设的指导意见》，明确提出加快规划建设一批特色小镇。2016 年 9 月，省政府公布了第一批 28 个特色小镇创建名单，具体分布地区如图 4 所示（资料来源：课题组内部资料）。2016 年 10

月，《福建省特色小镇创建规划编制指引（试行）》印发，入选首批创建名单的特色小镇需编制高水平的创建规划。2017 年 5 月，省发展与改革委员会在仙游召开了全省特色小镇现场推进大会，总结了全省第一阶段特色小镇创建工作，探讨和部署下一步的工作重点。



图 4 福建省首批特色小镇分布图

Fig. 4 The distribution of the first characteristic towns in Fujian Province

2016 年以来，我省首批 28 个特色小镇实施了特色小镇建设工程包，其中 2016 年开工建设项目 222 个，完成投资 108.9 亿元，平均每个小镇投资 3.89 亿元左右（数据来源：课题组内部资料）。首批特色小镇都能按照省里要求，编制高水平的创建规划并实际开展工作。例如长乐东湖 VR 小镇，截止 2017 年 4 月，小镇累计完成投资约 38 亿元，园

区注册企业 65 家，注册总资本 54.89 亿元，正在注册企业 7 家，注册总资本 2.83 亿元（数据来源：课题组内部资料）。其中国家信息中心安全大数据开发与治理中心、北京奇安信技术有限公司（360 公司）、暴风影音等 11 家重点企业已经入驻小镇，福建电子信息集团投资建设的“社会+企业云”已经全部驻满；永春达埔香都小镇成功入围省首批特色

小镇创建名单,在县级层面成立专门的工作小组及项目工作指挥部,加强组织领导,以香产业为发展轴,引导农户种植香料,培育香文化旅游延伸产业链条,实现第一产业、第二产业、第三产业的有机融合。2017年实施特色小镇创建工程包项目7个,计划投资额5亿元,截止2017年4月,已完成投资2.49亿元,占年度计划投资的49.8%,超额完成时序进度(数据来源:课题组内部资料)。

总体上来看,我省首批特色小镇创建工作开展有条不紊,但在具体的运作过程中出现一些问题。

(一) 特色小镇建设资金后劲不足

从我省首批特色小镇现场推进会上的汇报结果来看,永泰嵩口休闲旅游小镇、诏安四都渔乡休闲小镇、德化三班瓷都茶具小镇、安溪尚卿乡藤云特色小镇、漳平永福花香特色小镇、连城培田草药小镇等14个特色小镇明确提出建设资金不足的问题,尤其是明溪老区、连城、霞浦等贫困县县级财政困难,现有的财力和资金难以满足创建需求。

我省特色小镇三年(2016-2018年)的总投资额要达到30亿元、20亿元、18亿元、10亿元不等(数据来源:课题组内部资料)。仅仅依靠市场化运作来完成投资额,对于有产业优势、经济基础比较扎实的沿海地区来讲比较容易,但是对于产业优势不明显的山区则比较困难。我省特色小镇一般依赖县级政府筹资拨款,导致县级财政压力巨大。从法律角度出发,镇政府不具备借款人资格,不能向金融机构贷款^[1]。特色小镇无法申请贷款,省里关于特色小镇创建的“PPP模式”、发行政府债券等投融资机制运行不畅。虽然省里出台政策可以申请国开行、农发行等政策性银行长期的低息贷款,但是申请程序复杂、进度缓慢,一定程度上影响特色小镇的项目建设。

(二) 特色小镇建设专业人才匮乏

根据省发改委的分类,我省特色小镇主要有信息技术类、旅游类、文化产业类、健康养生类等四种类型。特色小镇类型具有多样性,对于人才的要

求多样且复杂。以永泰嵩口休闲旅游小镇为例,传统文化的保护与传承是该镇建设的重点工作。该镇拥有100余座古民居,具有丰厚的历史价值和文化价值,对于古镇的规划、业态培育以及古民居的修缮都需要专业的人才,然而该镇的管理建设都由缺乏专业知识背景的老一辈干部负责。专业素质人才成为永泰嵩口休闲旅游小镇等一类小镇推进建设的制约因素。

(三) 特色小镇建设用地指标不足

在实际建设中,有些特色小镇所处的市县正值大开发时期,新增项目多,统筹空间小,建设用地需求大;有些特色小镇用地指标“农转用”报批困难,省级土地政策在地方落实过程中周期太长,项目建设用地供应不足;有些特色小镇属于新开发区域,土地、林地报批会涉及大量耕地和林地指标,报批难度大;有些特色小镇所在建制镇的镇区村居缺乏有效规划,特色小镇的四至范围存在民房、工厂等建筑混杂,内在结构复杂,成块建设用地匮乏。各地地理结构的复杂性,导致特色小镇在建设过程中受土地因素的影响巨大,建设之路困难重重。

(四) 特色小镇创建经验不足

我省特色小镇的规划建设,主要是在现有的建制镇或者开发区中,划出3km²的四至范围。有些地方既是市级小城镇建设试点又是特色小镇;有些特色小镇受地理环境的制约,资本、技术、人才等要素的吸引力低下,建设进度缓慢。特色小镇创建是以批复时间计算还是按周年计算没有明确的规定,政府的职能以及特色小镇的职权也没有明确规定,创建考核标准及验收标准也不明确。

三、浙江省与福建省特色小镇政策比较

(一) 特色小镇的产业定位

产业发展是特色小镇可持续发展的动力和灵魂。特色小镇强调产业集聚、“产城人文”协调联动,重点突出产业,但是不能简单等同于产业园区。福建省特色小镇发展的产业定位为聚集新一代信息技术、高端装备制造、新材料、生物与新医药、节能

环保、海洋高新、旅游、互联网经济等新兴产业，兼顾工艺美术（木雕、石雕、陶瓷等）、纺织鞋服、茶叶、食品等传统特色产业^[2]，形成“8+1”产业形态；浙江省特色小镇发展的产业定位主要聚焦于信息、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造等七大产业，并兼顾茶叶、丝绸、黄酒、中药、青瓷、木雕、根雕、石雕、文房等历史经典产业^[3]，形成“7+1”产业形态。

从产业定位来看，福建省特色小镇的产业发展方向整体是借鉴浙江省特色小镇的产业发展。福建省、浙江省的产业类型可以归纳为新兴产业与传统产业两大类，其中新兴产业的发展需要植入丰富的双创要素，传统产业则需要推陈出新，立足独特的文化，引入市场运作模式，才能保证市场竞争力。整体上看，福建省、浙江省的特色小镇在传统产业转型升级以及新兴产业培育的方向基本符合供给侧结构性改革，产业定位上差异性不大。

（二）特色小镇的土地政策

据统计，全国 91.0% 建制镇的镇区人口在 2 万

人以内，80.93% 建制镇的建成区面积在 3km² 以内^[4]。福建省规定特色小镇规划区域面积为 3km²，建设用地面积为 1km²，且不得超过规划面积的 50%，其中旅游类特色小镇可适当放宽。相较建制镇，特色小镇对于土地的要求比较高，土地成为特色小镇发展的重要问题。

福建省第一批 28 个特色小镇总规划面积约为 87.18km²，对于土地指标要求比较高（数据来源：课题组内部资料）。福建省以山地为主，全省陆地面积 12.14 万 km²，地势上西北高、东南低，山地、丘陵和平原分别占 75%、15% 和 10%（数据来源：课题组内部资料）。关于特色小镇的土地政策，福建省国土厅给出约 6.67hm² 的用地指标，通过利用低丘缓坡和改造土地空间来盘活现有土地建设存量，但是对于经济发展弱的地区来说用地指标偏低；浙江省则充分考虑其地区经济发展差异，坚持节约用地原则，给予 50% 或者 60% 的土地指标奖励。福建省、浙江省特色小镇的土地政策具体见表 1。

表 1 福建省、浙江省特色小镇土地政策

Tab. 1 The land policy on characteristic towns in Fujian and Zhejiang Provinces

省 份	特色小镇土地政策内容
福建省	1. 充分利用低丘缓坡、存量建设用地；2. 省国土厅给出约 6.67hm ² 的用地指标，支持新增建设用地计划；3. 在不改变土地用途的前提下，通过利用地下空间和地面空间改造，可不用补交土价款差额；4. 经政府批准，使用现有房屋和土地兴办文化创意、“互联网+”等业态，可享受 5 年的过渡期政策，过渡期满则按新用途办理用地手续。
浙江省	1. 特色小镇建设要以“节约集约用地”为指导思想，充分利用低丘缓坡、滩涂资源及存量建设用地；2. 经核实，确实需要新增建设用地的单位，由各地先行办理土地使用手续。能完成既定任务的单位，省里给予土地实际用地指标 50% 的奖励，其中高端装备、信息经济等产业类特色小镇给予 60% 的奖励。对 3 年内未完成的任务的小镇，省里加倍倒扣奖励的用地指标。

（资料来源 《福建省人民政府关于开展特色小镇规划建设的指导意见》《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》）

（三）特色小镇的人才政策

关于特色小镇的人才政策各省也是不尽相同。福建省主要吸收国家自主创新示范区和本省自由贸易试验区的税收激励办法，通过股权激励、人才加盟、科研投入等方式吸引高端人才和紧缺人才。对于高层次人才运营项目，市级政府给予一定的担保，

省政府提高再担保代偿比例；浙江省则以集聚特色产业高端要素为核心，致力打造双创平台，吸引“国千、省千”人才。

特色小镇能否建设成功，首先在于是否能够吸引创新创业资源，其核心是人才资源^[5]。福建省的人才政策对于高端人才具有一定的吸引力，但对一

般的专业人才、管理人才吸引力不足。比如明溪药谷小镇等12个特色小镇地处山区,受经济、人口、交通、基础设施等社会因素的影响,很难吸引高端人才,而对于一般的专业人才和管理人才又缺乏明确的保障政策,人才匮乏成为山区特色小镇建设的主要问题。

(四) 特色小镇的资金政策

福建省给予特色小镇50万元设计补助,主要侧

重于政策性资金和开发性资金,通过设立专项基金以及发行债券等形式,为特色小镇建设提供资金支持;浙江省则联合央行出台金融支持特色小镇建设的指导意见,政策内容涉及特色小镇的基础设施建设、融资方式、投资渠道等方面,全方位为特色小镇提供资金保障。福建省、浙江省特色小镇的资金政策具体见表2。

表2 福建省、浙江省特色小镇资金政策

Tab.2 The financial policy on characteristic towns in Fujian and Zhejiang Provinces

省份	特色小镇资金政策内容
福建省	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特色小镇规划范围内新增的财政收入一部分留在县级财政,一部分用于特色小镇建设,累计5年,并给予发行政府债券的政策倾斜; 2. 鼓励特色小镇发行双创孵化、养老服务业、战略性新兴产业等专项债券,组建产业风险投资基金与产业投资发展基金,其中对于2016-2018年用于公用设施项目建设的新发企业债券政府给予1%的贴息; 3. 完成规划设计的特色小镇,省级财政给予50万元的设计补助; 4. 符合国家与相关专项建设基金的特色小镇项目优先申报,优先享受省级专项资金的政策; 5. 优先为特色小镇争取政策性银行的长期低息融资贷款; 6. 省级财政以“以奖代补”的资金倾斜方式支持特色小镇生活污水与生活垃圾处理设施的建设。
浙江省	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特色小镇新增的财政收入部分上交省财政,前三年全额返还、后两年返还地方财政50%。 2. 中国人民银行杭州中心支行和浙江省特色小镇规划建设联席会议办公室联合出台《关于金融支持浙江省特色小镇建设的指导意见》(杭银发〔2015〕207号),通过支持特色小镇项目贷款、项目发债融资、加强PPP合作来拓宽融资渠道以及创新金融产品、完善支付体系、优化金融网点布局等助力特色小镇产业集聚,统筹城乡发展。

(资料来源 《福建省人民政府关于开展特色小镇规划建设的指导意见》《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》)

(五) 特色小镇的考核政策

福建省特色小镇在考核政策方面采取定期监测、动态管理、联动指导,具体的考核指标体系尚未建立;继浙江省政府出台特色小镇规划建设的指导意见之后,浙江省特色小镇规划建设联席会议办公室出台《关于开展特色小镇规划建设统计监测工作的通知》(浙特镇办〔2015〕7号),提出建立特色小镇季度通报制度与年度考核指标体系,对特色小镇实施动态监管,并从产业维度、功能维度、形态维度和制度维度制定一套完整的考核办法。通过对比,浙江省特色小镇的考核政策比较系统,福建

省在这一方面需要加强。

四、完善福建省特色小镇培育政策的建议

福建省特色小镇建设尚处于实践与积累时期,培育建设经验比较欠缺。浙江省特色小镇建设相对比较成熟,我省可对其政策性文件以及建设经验进行学习研究,借鉴其先进部分,剔除其不适应福建地区的部分,这对于我省的特色小镇建设工作具有重大的意义。

党的十八届五中全会指出,“坚持创新发展,必须把创新摆在国家发展全局的核心位置,不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各

方面创新,让创新贯穿党和国家一切工作,让创新在全社会蔚然成风”。党的十九大报告强调“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑。”特色小镇打造创新、协调、绿色、开放和共享发展的重要功能平台^[6],需要用创新的理念引领创新的行动。特色小镇在福建省尚处于探索发展阶段,我们应该在总结问题的基础上坚持创新发展,以全面创新驱动特色小镇建设^[7]。

(一) 创新渠道,完善特色小镇资金政策

特色小镇建设项目多、周期长、投资量大,稳定的资金来源是特色小镇建设可持续推进的关键。福建省特色小镇的资金政策可借鉴浙江做法,因地制宜扶持社会资本参与特色小镇建设,增加特色小镇的资金补助,提高社会资本的衍生价值。也可借鉴福建省小城镇试点建设中财政管理体制核定上的“一级政府、一级财政”的扶持政策,借鉴小城镇综合改革试点建设发行国债用于特色小镇建设基础设施,创新特色小镇财政制度;积极对接部分大型国企、民企和金融机构等,探讨建立省级特色小镇建设基金的路径,设立特色小镇特色产业引导基金,通过产业基金孵化特色小镇项目建设;通过市场化运作,发挥政府资金的撬动作用,采用PPP模式,吸引社会资本共同参与特色小镇配套基础设施建设、公共服务平台的打造。

(二) 创新实践,完善特色小镇人才政策

特色小镇的目的在于培育新业态、新动能,产业的健康发展是特色小镇可持续运行的核心。人才是特色小镇建设的血脉,是特色小镇建设的智力支持。在特色小镇人才政策上,可通过高端产业集聚高端人才。在因地制宜科学规划的基础上,以最有基础、最有特色、最有优势的资源为培育主攻方向,注重产业的独特性,发挥差异化的比较优势,加速人才要素的集聚;在人才要素保障方面,给予引进的各类人才安家补助、经费补助等,解决随迁配偶工作与子女的入学问题。对特色小镇建设急需的高端人才、特殊人才实行“一人一议”,各项政策优

先倾斜,为各类人才发展提供良好的环境,解决人才的后顾之忧。同时通过社会招聘、公开选调及在职培训等方式,壮大丰富特色小镇建设发展人才库,为特色小镇的建设提供坚实的人力保障。

(三) 创新思路,完善特色小镇土地政策

特色小镇种类多,在建设中不能完全照搬照抄“浙江经验”。尤其在土地的使用上,须结合福建省“八山一水一分田”的地理结构,突出产业,优先使用闲置用地,以集约节约用地为原则,盘活现有土地存量,提高土地空间利用率。同时调动农民的积极性,鼓励农民以集体建设用地租赁或者入股的方式参与特色小镇创建。各地方在编制特色小镇创建规划时统筹区域发展,突出生产空间、生活空间、生态空间的融合。应考虑山区与沿海地域的不同,在保护耕地、林地的基础上,适当提高山区特色小镇建设的用地指标。

(四) 创新机制,完善特色小镇考核政策

浙江省特色小镇的成功之处在于形成一套完整的建设体系,省级各部门相互协调,省市之间相互联动,并形成适应自身特色的评价体系。福建省特色小镇的培育应建立各级政府特色小镇分层管控和支持系统,完善工作机制,加大对特色小镇建设的支持力度;加强部门协同,出台细化配套政策措施联动指导,形成推进特色小镇创建的“1+X”综合政策体系。同时强化所在地的县市区政府的责任主体意识,建立特色小镇动态监测和评估机制,加强特色小镇的动态指导。

五、结语

习近平总书记指出“抓特色小镇,小城镇建设大有可为,对经济转型升级、新型城镇化建设都具有重要意义。”特色小镇的发展是城镇化发展的一部分,其丰富了我国城镇化发展的内容和形式,使得城镇化更加多元。深入剖析福建省首批特色小镇的建设现状,研究发现福建省特色小镇建设尚处于实践与积累时期。通过借鉴浙江省特色小镇政策的先进部分,创新渠道,完善特色小镇资金政策;

创新实践,完善特色小镇人才政策;创新思路,完善特色小镇土地政策;创新机制,完善特色小镇考核政策,促进福建省特色小镇的培育。

参考文献:

- [1] 胡小武. 特色小镇的发展理念与治理逻辑再思考 [J]. 国家治理, 2017 (4): 28-34.
- [2] 福建省人民政府. 关于开展特色小镇规划建设的指导意见 [EB/OL]. (2016-06-08) [2017-10-10]. http://www.fujian.gov.cn/fw/zfxxgkl/xxgkml/jgzz/fzggwjzc/201606/t20160608_1177263.htm.
- [3] 浙江省人民政府. 关于加快特色小镇规划建设的指导意见 [EB/OL]. (2015-05-04) [2017-10-10]. http://www.zj.gov.cn/art/2015/5/4/art_32431_202183.html.
- [4] 姚永玲, 陈炎兵. 特色小镇——中国城镇化创新之路 [M]. 北京: 中国致公出版社, 2017.
- [5] 余池明. 特色小镇土地政策分析及建议 [J]. 中国土地, 2017 (4): 22-33.
- [6] 闵学勤. 精准治理视角下的特色小镇及其创建路径 [J]. 同济大学学报 (社会科学版), 2016 (5): 55-60.
- [7] 史云贵. 当前我国特色小镇的功能与路径创新 [J]. 国家治理, 2017 (4): 18-27.

An Exploration on the Cultivation Policy of Characteristic Towns in Fujian Province

CHEN Shuiguang ZHENG Qingchang

1. College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350001, China

2. Institute of Soft Science, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350001, China

Abstract: The construction of characteristic towns is a major national development strategy in the “13th Five-Year Plan” period and an important starting point for the development of rural revitalization strategy. Therefore, governments at all levels have introduced policies to support the development of characteristic towns. However, there are many problems in Fujian’s first characteristic towns, such as insufficient funds, lack of professional talents, inadequate land use index and lack of experience. Fujian Province can get enlightenment from Zhejiang characteristic towns in the aspects of industry positioning, land policy, personnel policy, financial policy and evaluation policy so as to promote the perfection of relevant policies in Fujian Province from the four dimensions of innovation channel, innovation practice, innovation ideas and innovation mechanism, and accelerate the cultivation of Fujian characteristic towns.

Key words: characteristic towns; cultivation policy; Fujian Province

(责任编辑: 练秀明)