

特色小镇政策的区域比较与优化研究

——以云贵川地区为例

熊正贤^{1 2}

(1. 长江师范学院武陵山区特色资源开发与利用研究中心, 重庆 408100;

2. 长江师范学院武陵山片区绿色发展协同创新中心, 重庆 408100)

摘要:特色小镇是我国新型城镇化建设模式的重大创新,也是乡村振兴战略的重要推手。系统梳理国家有关特色小镇建设中的土地流转、融资模式、财税支持、人口流动方面的政策,并以云贵川地区为例,比较三省政策差异,发现云贵川地区在贯彻国家政策的同时,形成了各自的政策特色。云南省从项目融资、贷款贴息、税收减免方面对特色小镇给予重点支持;贵州强调争取国家金融支持的同时,启动“险资入黔”战略;四川强调建立城镇发展基金及资产证券化手段,并率先出台特色小镇十三五规划。当前,特色小镇建设仍然存在管理主体多元,责任不清、各部委竞相推出特色小镇,缺乏统一标准、政策共性有余,地方个性不足等问题。可以尝试建立从中央到地方的“特色小镇管理委员会”三级管理体系、建立特色小镇实施主体的正负双面清单以及地方政策创新的特色清单,加强特色小镇的风险防范和内涵建设。

关键词:特色小镇;政策;区域比较

【中图分类号】F590-05

【文献标识码】A

【文章编号】1672-867X(2019)02-0104-13

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.2019.02.017

一、引言

特色小镇是我国新型城镇战略的深化与拓展,是就地城镇化的成功构架,是产-城-乡一体化的创新发展模式,是新常态下全面建成小康社会的内在需要。2015年底,习近平总书记作出重要批示:“从浙江和其他一些地方的探索实践看,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。”李克强总理要求各地学习浙江经验,重视特色小镇和小城镇的建设发展,着眼供给侧培育小镇经济,走出新型的小城镇之路。^①2016年2月25日,国家发改委发布《十三五规划纲要》,提出“加快发展中小城市和特色小镇,因地制宜发展特色鲜明、产城融合、充满魅力的小城镇”。2016年10月8日,国家发改委第2125号文件首次提出特色小镇的类型、建设原则和指导意见。2016年10月11日,住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部三部门(建村[2016]147号)联合发文公布了第一批中国特色

小镇名单,至此,我国特色小镇建设正式成为国家战略。近两年来,全国特色小镇掀起了建设高潮,各地区跃跃欲试,但发展中也暴露出诸多问题,如企业跑马圈地,小镇主题不明,定位不清,产业不特,管理不善,业态单一等等。基于此,国家发改委等部门接连出台了《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》(2017年12月),《国家发展改革委办公厅关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》(2018年8月)等文件,提出了“严格遵循发展规律、严控房地产化倾向、严防政府债务风险”,“纠偏机制、典型引路、支撑机制”等指导性意见。特色小镇建设源于实践,成于制度,活于创新,其中政策是重要变量。政策选择与实施对特色小镇建设中土地流转、资金流动、人才流向起到了重要引导作用;政策强弱度直接影响各地特色小镇建设速度和效率;政策差异化决定了各地特色小镇建设的多样性和发展格局。据统计,自2016年以来,国家层面出台的有关特色小镇建设的政策文件多达10余项,涉及的

【作者简介】熊正贤,长江师范学院重庆市人文社科重点研究基地武陵山区特色资源开发与利用研究中心主任、武陵山片区绿色发展协同创新中心副主任,教授,博士。

【基金项目】国家社会科学规划项目“云贵川特色小镇同质化问题调查与差异化策略研究”(17BMZ099)阶段成果。

^① 中国城镇化促进会《中国特色小(城)镇发展报告》,2017年版,第23~24页。

部委有国家发改委、财政部、农业部、住房城乡建设部、国家体育总局、国家旅游局、国家林业局、国家工业和信息化部、国家中医药管理局、国家民委等多个。这些政策文件中，有些从建设原则和发展目标上提出了指导性意见；有些从资本、土地、人口流动等要素集聚方面提出了规范遵循；有些从进入准则、考核评估等方面提出具体要求。在此基础上，各省（市）纷纷提出了特色小镇建设的实施方案和政策支持体系。从第一批、第二批国家特色小镇建设的实践来看，浙江等东部地区的特色小镇基本形成了“市场主导，企业主体”的发展模式，市场机制在资源配置过程中起到了基础性作用，但西部地区的特色小镇建设受政府和政策的影响仍然是主导性的。云贵川地区特色小镇资源富集，三省已经立项的第一批和第二批国家级特色小镇共计48个，已建、在建和拟建的省级特色小镇达数百个。这种雨后春笋般的建设热潮既是地方新型城镇化建设的内在需求，也是乡村振兴、城乡统筹、产镇融合发展的重大机遇，但同时也面临诸多风险，地方政府的政策创新至关重要。如何科学地制定差异化的政策体系、合理地确定政策支持强度，将对云贵川地区特色小镇健康有序、百花齐放的发展起着决定性的作用。

学术界对小城镇的研究由来已久，但以“特色小镇”为题的研究还不多，尤其是特色小镇的政策研究比较少见。国外有关特色小镇的研究主要有田园城市论和卫星城市论。埃比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard, 1989）的“田园城市”提出“三磁体”理论，即城乡之间存在城市磁体、乡村磁体和城乡磁体。^①1919年，英国田园城市和城市规划协会与霍华德协商，对田园城市下了一个定义：田园城市是为安排健康的生活和工业而设计的城镇，其规模要有可能满足各种社会生活，但不能太大，被乡村带包围，全部土地归公众或托人代为管理。彼得·霍尔（Peter Hall, 2016）非常重视田园城市发展中政府与私企的角色问题，它认为政

府扮演两个重要角色，第一个角色是确保政府结构组织有力，制定远景规划和顺利实施规划，符合国家和地方的长远利益。第二个角色是构建一个大框架，让企业充满信心来投资。^②杰克·舒尔茨（John M. Schultz, 2008）归纳了特色小城镇发展的八大秘诀，即肯干的态度、远见卓识、利用资源禀赋、强有力的领导人、企业家精神、保持地方控制、建立品牌、跷跷板效应。^③巴里·卡林沃斯（Barry Cullingworth, 2018），罗杰·凯夫斯（Roger W. Caves, 2018）从政策组合角度研究了美国城镇规划与公共政策问题，土地利用控制与政府系统的关联问题，城市经济发展、基础设施供给与住房需求问题。^④卫星城概念第一次出现在美国学者Graham Taylor（G. 泰勒, 1915）所著的《卫星城镇》一书中，他认为在大城市周围和郊区建立小城镇，这类似于宇宙中的小卫星，把工厂和人口从大城市搬迁到那里去，可以解决大城市人口过密的问题。伊利尔·沙里宁（Eliel Saarinen, 1917）提出有机疏散理论，并在1943年出版《城市：它的发展、衰败和未来》，系统阐述了其理论体系。卫星城市理论建立以后，西方国家的卫星城建设经历了人口郊区化、产业郊区化、完全独立的卫星城、多中心开放式城市等实践阶段。国内对特色小镇的研究还处在起步阶段。刘沛林，杨立国认为特色城镇建设重在“特色”的打造，要把资源特色、地域特色、环境特色、经济特色和产业特色挖掘出来，彰显出来，形成城镇独特品牌和竞争力。^⑤林峰认为特色小镇本质上是一种产业园居住社区综合体，类似于“产业园区综合体”和“文旅体康养综合体”。产业形态上坚持产业“特色+旅游”，功能定位上形成“生产+服务”，空间形态上实现独特“风格+风貌”，机制上形成“政府主导+企业主体+社会参与”。但小镇的开发运营不能由政府大包大揽，应遵循市场规律。^⑥周红认为建设特色小镇除了有合理的规划和设计之外，还需解决两

① [英] 埃比尼泽·霍华德 《明日的田园城市》，金经元译，商务印书馆，2016年版。

② [英] 彼得·霍尔，[英] 科林·沃德 《社会城市：再造21世纪花园城市》，吴家琦译，华中科技大学出版社，2016年版。

③ [美] 杰克·舒尔茨 《美国的兴旺之城——小城镇成功的8个秘诀》，谢永琴译，中国建筑工业出版社，2016年版。

④ [美] 巴里·卡林沃斯，[美] 罗杰·凯夫斯 《美国城市规划政策、问题与过程》，吴建新，杨至德译，华中科技大学出版社，2016年版。

⑤ 刘沛林，杨立国等 《留住乡愁——特色旅游小镇与新型城镇化建设》，湖南大学出版社，2016年版。

⑥ 林峰 《特色小镇孵化器：特色小镇全产业链全程服务解决》，中国旅游出版社，2017年版。

个重要问题,第一是特色小镇的特色如何鉴定问题,第二是特色小镇的建设资金从哪里来的问题。^① 陈根认为特色小镇的内涵有六个方面,是“产、文、人、商、旅、居”六位一体融合发展的“复合生态系统”。^②

综上所述,不论是各地特色小镇实践的需要,还是学术界理论研究的现状,特色小镇政策研究与创新是一项迫切而重要的课题。本文在系统梳理国家特色小镇宏观政策的基础上,深度对比云贵川地区在支持特色小镇发展的土地、财

税、金融、人口流动等方面的政策,并提出优化建议,以期对地方政府和国家相关部门的决策提供参考。

二、云贵川特色小镇建设概况

国家第一批和第二批特色小镇名单共计403个,云南、贵州、四川三省共计48个特色小镇入选,占比11.9%,其中四川20个,贵州15个,云南13个,具体情况如下表1。此外,未来3年,云贵川地区将打造500余个省级以上特色小镇。

表1 云贵川地区国家特色小镇名单

地区	国家第一批特色小镇	国家第二批特色小镇	总数
四川	1. 成都市郫县德源镇、2. 成都市大邑县安仁镇、3. 攀枝花市盐边县红格镇、4. 泸州市纳溪区大渡口镇、5. 南充市西充县多扶镇、6. 宜宾市翠屏区李庄镇、7. 达州市宣汉县南坝镇。	1. 雅安市雨城区多营镇、2. 阿坝州汶川县水磨镇、3. 遂宁市安居区拦江镇、4. 德阳市罗江县金山镇、5. 资阳市安岳县龙台镇、6. 巴中市平昌县驷马镇、7. 成都市郫都区三道堰镇、8. 广元市昭化区昭化镇、9. 成都市龙泉驿区洛带镇、10. 自贡市自流井区仲权镇、11. 眉山市洪雅县柳江镇、12. 甘孜州稻城县香格里拉镇、13. 绵阳市江油市青莲镇。	20
贵州	1. 贵阳市花溪区青岩镇、2. 六盘水市六枝特区郎岱镇、3. 遵义市仁怀市茅台镇、4. 安顺市西秀区旧州镇、5. 黔东南州雷山县西江镇。	1. 铜仁市万山区万山镇、2. 贵阳市开阳县龙岗镇、3. 遵义市播州区鸭溪镇、4. 遵义市湄潭县永兴镇、5. 黔南州瓮安县猴场镇、6. 黔西南州贞丰县者相镇、7. 黔东南州黎平县肇兴镇、8. 贵安新区高峰镇、9. 六盘水市水城县玉舍镇、10. 安顺市镇宁县黄果树镇。	15
云南	1. 红河州建水县西庄镇、2. 德宏州瑞丽市畹町镇、3. 大理州大理市喜洲镇	1. 西双版纳州勐腊县勐仑镇、2. 保山市隆阳区潞江镇、3. 临沧市双江县勐库镇、4. 昭通市彝良县小草坝镇、5. 保山市腾冲市和顺镇、6. 昆明市嵩明县杨林镇、7. 普洱市孟连县勐马镇、8. 楚雄州姚安县光禄镇、9. 大理州剑川县沙溪镇、10. 王溪市新平县戛洒镇	13

注:根据官方公布的第一批、第二批国家特色小镇名单整理。

四川省从2013年开始就启动了“百镇建设行动”。2016年,在全国特色小镇建设热潮来临之时,四川省已经形成省级重点镇和试点示范镇示范引领的发展格局。2017年,《四川省“十三五”特色小镇发展规划》提出在2016-2020年规划期内,要培育发展200个省级特色小镇,促进和引领全省小城镇发展。《规划》提出了因地制宜,突出特色;和谐宜居,绿色发展;产镇融合,城乡统筹;市场主导,政府引导;深化改革,探索创新等五大原则。并从产业特色、人居环境、设施服务、体制机制等四方面提出了具体目标。重点打造旅游

休闲型特色小镇47个、商贸物流型特色小镇31个、现代农业型特色小城镇45个、文化创意型特色小城镇32个、加工制造型特色小城镇30个、科技教育型15个,共计200个。^③ 全省特色小镇建设和规划格局基本形成。

贵州省2012年印发了《中共贵州省委 贵州省人民政府关于加快推进小城镇建设的意见》,提出在2015年以前建设绿色产业型、旅游景观型、移民安置等特色小城镇100个。2016年,贵州省第五届全省小城镇建设发展大会上提出,“十三五”期间,全省将以世界知名特色小镇(10个)、全国

① 周红 《特色小镇投融资模式与实务》,北京:中信出版社,2017年版。

② 陈根 《特色小镇创建指南》,北京:电子工业出版社,2017年版。

③ 四川省发展与改革委员会 《四川省“十三五”特色小镇发展规划》,2016年第12期。

一流特色小镇（100个）为引领，推动全省1000个以上特色小镇全面小康。此外，贵州省以镇为单位，将特色小镇建设与全面小康融合一体，颁发了《贵州省100个示范小城镇全面小康统计监测工作实施办法》，极大地促进了示范小城镇全面小康的进程。

云南省在《云南省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》的基础上，2017年全面启动全省特色小镇创建工作，对原有较好基础的特色小镇提升改造，鼓励州、市、县、区各级主体切合实际培育发展特色小镇，力争到2019年，全国一流的特色小镇建成20个左右，全省一流的特色小镇建成80个左右，每个世居少数民族各建成1个以上特色小镇，共计25个，到2020年，全省建成210个特色小镇。

三、宏观政策及云贵川三省政策的比较

1. 土地政策

土地是特色小镇建设的核心要素，土地政策对特色小镇建设有重要的引导和约束作用。

（1）国家层面的土地政策

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出新型城镇化要实行最严格的土地集约节约制度和

耕地保护制度，并提出“管总量、控增量、活存量”、“创新制度、优化结构、提高效率、满足需求”的土地利用原则。特色小镇建设的若干文件指出，在土地总量平衡的情况下，给予特色小镇建设重点支持和倾斜。城乡建设用地增减挂钩，新增建设用地使用方向向特色小镇倾斜，并与农业转移人口数量挂钩。并严禁挖山填湖、破坏水系、破坏生态环境。要求土地节约集约利用，防治房地产化倾向，坚持严格的耕地保护政策，在土地利用规划和城乡规划的约束下，禁止大拆大建和另起炉灶，对特色小镇发展边界和四至范围进行定量规定，即特色小镇规划用地面积控制在3平方公里左右，建设用地面积控制在1平方公里左右，体育、旅游、农业类特色小镇可适当放宽。归纳起来，国家宏观土地政策具有以下特点：一是特色小镇的建设用地仍然要执行最严格的土地节约利用政策；二是特色小镇的建设用地与人口落户数量挂钩，合理增加用地指标，但严禁以特色小镇建设之名圈地，大搞房地产；三是特色小镇建设用地主要来自于“存转增”，通过存量低效土地再利用、低丘缓坡荒芜土地的再开发来获得；四是特色小镇建设用地有严格的数据指标规定，除了旅游、农业和体育类特色小镇外，其他类型原则上不得越线。

表2 国家特色小镇土地政策

政策类型	主要内容	文件出处
土地政策	一是规范推进城乡建设用地增减挂钩。通过城乡建设用地增减挂钩所获得的建设用地可用于特色小镇建设。二是建立城镇低效用地再开发激励机制。允许存量土地使用权人在不违反法律法规、符合相关规划的前提下，按照有关规定经批准背后对土地进行再开发，用于特色小镇的建设。三是因地制宜推进低丘缓坡地开发，充分利用土地。四是完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。	《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》国发〔2016〕8号
	合理安排土地利用计划。以大中小城市和小城镇协调发展为目标，新增建设用地计划向中小城市和特色小镇倾斜，向发展潜力大、吸纳人口多的县城和重点镇倾斜。除生活用地及公共基础设施用地外，对超大和特大城市中心城区原则上不安排新增建设用地。建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，坚持以人定地、地随人走原则，会同有关部门，依据上一年度进城落户人口数量和新增用地标准，合理确定城镇建设用地增加规模，保障农村转移进城落户人员的用地需求，促进土地城镇化与人口城镇化相协调。	《国土资源部关于进一步做好新型城镇化建设土地服务保障工作的通知》（国土资规〔2016〕4号）
	盘活存量土地，建立低效用地再开发激励机制。建立健全土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权自愿有偿流转和退出机制。	《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》，国家发改委2016年10月8日。
	顺应地形地貌，小镇规划要与地形地貌有机结合，融入山水林田湖等自然要素，彰显优美的山水格局和高低错落的天际线。严禁挖山填湖、破坏水系、破坏生态环境。	《关于保持和彰显特色小镇特色若干问题的通知》，住房城乡建设部2017年7月7日。

政策类型	主要内容	文件出处
土地政策	一是严控房地产化倾向。各地区要综合考虑特色小镇和小城镇吸纳就业和常住人口规模,从严控制房地产开发,合理确定住宅用地比例,并结合所在市县商品住房库存消化周期确定供应时序。适度提高产业及商业用地比例,鼓励优先发展产业。科学论证企业创建特色小镇规划,对产业内容、盈利模式和后期运营方案进行重点把关,防范“假小镇真地产”项目。二是严格节约集约用地。各地区要落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下,划定特色小镇和小城镇发展边界,避免另起炉灶、大拆大建。三是鼓励盘活存量和低效建设用地,严控新增建设用地规模,全面实行建设用地增减挂钩政策,不得占用永久基本农田。合理控制特色小镇四至范围,规划用地面积控制在3平方公里左右,其中建设用地面积控制在1平方公里左右,旅游、体育和农业类特色小镇可适当放宽。	《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》。国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部2017年12月4日。

(2) 云贵川特色小镇建设的土地政策比较

云贵川三省在支持特色小镇建设的土地政策方面既有差异,也有相同之处。一是宏观尺度相似,但用词有别。如三省都强调严格把控城镇建设用地,在土地利用总体规划、城镇总体规划、生态环境保护总体规划、产业发展总体规划“多规合一”的背景下统筹安排特色小镇建设用地。三省都明确提出城乡建设用地增减挂钩政策、城镇低效用地再开发激励机制、低丘缓坡地开发政策、土地经营权和宅基地使用权流转机制。但用词上有差别,四川和贵州提出“规范推进城乡建设用地增减挂钩”,云南省提出“全面推行城乡建设用地增减挂钩政策”,可见三省在实施该政策的步调没有完全一

致;云南、贵州两省提出“因地制宜推进低丘缓坡地开发”、四川提出“推进低丘缓坡地和地下空间开发试点”。二是政策力度都较大,但关注角度有差别。云南、四川两省都提出了具体支持特色小镇建设的土地政策,贵州省主要从扶贫、农民权益角度考虑,没有具体的土地政策实施细则。如云南省单列下达特色小镇建设用地3万亩用于2017-2019年的特色小镇建设,四川省提出“千亿公共设施建设和“千亿特色产业提升”工程项目用地计划,贵州省在制定《贵州省100个示范小城镇全面小康统计监测工作实施办法》中提出了以镇为单位,全面小康统计监测指标体系,其中涉及土地利用问题。

表3 云贵川特色小镇建设的土地政策比较

地区	主要内容	文件出处
云南	全面推行城乡建设用地增减挂钩政策;建立城镇低效用地再开发激励机制;因地制宜推进低丘缓坡地开发;完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。2017-2019年,省级单列下达特色小镇建设用地3万亩。在符合有关规划的前提下,经县、市、区人民政府批准,利用现有房屋和土地兴办文化创意、健康养老、众创空间、“互联网+”等新业态的,可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策,过渡期为5年,过渡期满后需按新用途办理用地手续,符合划拨用地目录的可依法划拨供地。在符合有关规划和不改变现有工业用地用途的前提下,对工矿厂房、仓储用房进行改建及利用地下空间,提高容积率的,可不再补缴土地价款差额。在符合有关规划和用途管制前提下,在特色小镇规划区范围内,探索集体经营性建设用地入市,允许以出租、合作等方式盘活利用宅基地,允许通过村民自愿整合、采取一事一议,在现有宅基地基础上进行统一集中规划建设。	《云南省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》国发(2016)8号《云南省人民政府关于加快特色小镇发展的意见》,云政发(2017)20号。
四川	规范推进城乡建设用地增减挂钩;建立城镇低效用地再开发激励机制;推进低丘缓坡地和地下空间开发试点;完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。对试点城镇建设所需用地指标,各地要在土地利用年度计划中予以统筹安排,并进行单列管理,保障用地。鼓励试点镇因地制宜盘活利用存量土地,用好城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等试点政策,并在增减挂钩周转指标、工矿废弃地复垦利用指标分配方面予以倾斜支持。对试点镇符合条件的“千亿公共设施建设”和“千亿特色产业提升”工程项目用地,优先保障用地。	《四川省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》,川府发(2016)59号《中共四川省委、四川省人民政府关于深化拓展“百镇建设行动”培育创建特色小镇的意见》,川委发(2017)22号。

地区	主要内容	文件出处
贵州	规范推进城乡建设用地增减挂钩；建立城镇低效用地再开发激励机制；因地制宜推进低丘缓坡地开发；完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。全面落实城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策。深化完善全省城镇建设用地增加规模同农业转移人口落户数量挂钩机制，制定配套实施细则，保障农业转移人口在城镇落户的合理用地需求和基础设施建设需要。结合年度农业转移人口落户情况，合理分解下达下年度土地利用新增建设用地计划指标。各地不得强行要求进城落户农民退出在农村的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，或将其作为进城落户的条件，解除农民进城后顾之忧。在完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作基础上，逐步建立健全农村产权流转交易市场，探索进城落户农民在农村的相关权利退出机制，积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益。	《省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》（黔府发〔2016〕14号）；《省人民政府办公厅关于印发贵州省加快推进山地特色新型城镇化建设实施方案的通知》，黔府办发〔2017〕76号。

2. 人口流动政策

没有人气就没有发展活力，没有人才就没有发展潜力，人的因素是特色小镇兴旺的根本性因素，特色小镇建设能否有成效，有多大成效，取决于各级各类人才能否在特色小镇汇集，而人才的集聚离不开人口流动政策的引导。

（1）国家层面的人口流动政策

国家针对特色小镇人口流动和人才引进方面没有出台专门的文件，但在国家新型城镇建设和特色小镇建设的若干指导意见中提出了三条原则。一是提出放

宽落户条件，鼓励各类人才落户小城镇。二是鼓励外出农民工返乡创业定居。三是强化产、学、研、用一体的就业技能培训基地建设，营造吸引各类人才、激发企业家活力的创新环境，为创业者提供便利和服务。此外，国家开发银行提出了贫困地区干部培训计划，为特色小镇引智、引技和引商注入了原动力。

总体上，国家在特色小镇的人口流动与人才政策方面着眼于宏观把握，以鼓励性和引导性的政策为主，从人才进入环境、创业环境方面给予指导性的意见。见下表 4。

表 4 国家特色小镇人才流动政策

政策类型	人才政策主要内容	文件出处
人才流动政策	鼓励各地区进一步放宽落户条件，除极少数超大城市外，允许农业转移人口在就业地落户，优先解决农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户问题，全面放开对高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员的落户限制，加快制定公开透明的落户标准和切实可行的落户目标。除超大城市和特大城市外，其他城市不得采取要求购买房屋、投资纳税、积分制等方式设置落户限制。	《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8 号）
	一是鼓励外出农民工回乡创业定居。强化校企合作、产研融合、产教融合，积极依托职业院校、成人教育学院、继续教育学院等院校建设就业技能培训基地，培育特色产业所需各类人才。二是营造吸引各类人才、激发企业家活力的创新环境，为初创期、中小微企业和创业者提供便利、完善的“双创”服务。	《国家发展改革委关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》，发改规划〔2016〕2125 号
	强化人才支撑。加大对贫困地区特色小（城）镇建设的智力支持力度，开发银行扶贫金融专员要把特色小（城）镇作为金融服务的重要内容，帮助驻地（市、州）以及对口贫困县区域内的特色小（城）镇引智、引商、引技、引资，着力解决缺人才、缺技术、缺资金等突出问题。以“开发性金融支持脱贫攻坚地方干部培训班”为平台，为贫困地区干部开展特色小（城）镇专题培训，帮助正确把握政策内涵，增强运用开发性金融手段推动特色小（城）镇建设、促进脱贫攻坚的能力。	《国家发展改革委 国家开发银行关于开发性金融支持特色小（城）镇建设促进脱贫攻坚的意见》，发改规划〔2017〕102 号。

（2）云贵川特色小镇建设人口流动政策比较

云贵川三省在特色小镇建设方面的人口流动政策主要集中在户籍制度改革、居住证制度、基本公共服务全覆盖制度、农业转移人口市民化激励机制四个方面。三省都提出放开落户限制政策，云南省

取消了高工和高校毕业生落户除昆明外的其他所有地方的限制，贵州全省取消落户限制，并积极完善落户实施方案，四川省除成都外全面放开了落户限制。云南和四川两省提出了全面实行居住证制度，不断提高持证人的公共服务水平，缩小与户籍人口

的差距。三省都强调基本公共服务全覆盖制度,云南省尤其重视社会养老服务体系的政策。贵州从住房保障、创业担保贷款及贴息、职业技能鉴定补贴、争议调解和仲裁服务等方面对农业转移人口给予重点支持。四川省重视新市民培训计划,提出每年培训60万人以上,推动农民工稳定有序融入城镇。

在转移人口市民化激励机制方面,云南省提出“两挂钩一倾斜”政策,即财政转移支付与市民化人口数量挂钩、用地增量与落户人口数量挂钩、预算投资增量向落实人数多的城镇倾斜。四川省提出

户口变动与宅基地使用权、集体收益分配权、土地承包权脱钩政策,充分尊重农民意愿。贵州省提出两挂钩机制,即用地规模增量与落户人数挂钩机制、基建资金安排与落户人数挂钩机制。此外,2013年,贵州省专门出台了《贵州省高层次人才引进绿色通道实施办法(试行)》,对特色小镇建设起到重要推动作用。2017年,云南省人民政府办公厅公布了《云南省推动农业转移人口和其他常住人口在城镇落户方案》,全面放开放宽包括具备一定学历或技能的人才、升学或毕业进入城镇的学生等重点群体的落户限制,见表5。

表5 云贵川特色小镇建设的人才流动政策比较

地区	人才流动政策主要内容	文件出处
云南	全面深化户籍制度改革。除昆明市主城区以外,全面放开落户限制。全省取消对高校毕业生和中高级技工落户限制。发挥小城镇在吸纳农业转移人口中的重要作用,鼓励有条件的建制镇成建制转户。实行来去自由的返农村原籍地落户政策。全面实行居住证制度。推进居住证制度全覆盖未落户城镇常住人口,以居住证为载体,建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,并作为申请登记居住地常住户口的重要依据。不断扩大对居住证持有人的公共服务范围并提高服务标准,缩小与户籍人口基本公共服务的差距。营造吸引各类人才、激发企业家活力的创新环境,为初创期、中小微企业和创业者提供便利、完善的“双创”服务。	《云南省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》2016年7月14日。云南省人民政府。《云南省人民政府关于加快特色小镇发展的意见》,云南省人民政府,2017年3月30日。
贵州	围绕加快提高户籍人口城镇化率,深化户籍制度改革,强化地方政府推动农业转移人口市民化主体责任,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。全面放宽全省城镇落户限制。在全省城镇有合法稳定住所(含租赁)的人员,本人及其共同居住生活的配偶、未成年子女、父母等,可以在当地申请登记常住户口。在全省城镇合法稳定就业创业的高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、技工院校毕业生、留学回国人员及符合《贵州省高层次人才引进绿色通道实施办法(试行)》规定条件的人员,可以在当地申请登记常住户口,加快推进农业转移人口和其他常住人口落户城镇。以居住证为主要依据,依法保障进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。	《省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见(黔府发〔2016〕14号)》,《省人民政府办公厅关于印发贵州省加快推进山地特色新型城镇化建设实施方案的通知。黔府办发〔2017〕76号》,2018年1月2日。
四川	围绕加快提高户籍人口城镇化水平,深化户籍制度改革,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民享有同等权利、履行同等义务。除成都外,全面放开大中小城市和建制镇落户限制。各地应根据政府的承受力、城镇资源承载能力和发展潜力,制定具体的落户标准和办法。用3年时间,优先解决农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业居住5年以上和举家迁徙的农业转移人口以及新生代农民工落户问题。全面放开对高校、职业院校毕业生、留学回国人员和技术工人的落户限制,制定可操作的落户标准和落户目标。培养引进人才。打破身份、地域限制,把优秀专业管理人才和领导人才选派到试点镇党政领导岗位,鼓励政府职能部门、高等学校、国有企业干部及专业人才到试点镇任职、挂职或兼职。通过购买社会服务和专业技术院校下乡服务等措施,积极推行乡村规划师制度,多渠道加强专业技术岗位力量,逐步实现300个镇乡村规划师全覆盖。积极开展多层次的城镇规划建设管理培训,提高专业管理队伍的整体素质。全面落实居住证制度。推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口,保障居住证持有人在居住地享有国家规定的义务教育等六项基本权利和换领补领居民身份证等七项便利。鼓励各地不断扩大对居住证持有人的公共服务和便民服务范围并提高服务标准,缩小与户籍人口的差距。把居住证持有人纳入城镇住房保障体系。	《四川省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见,川府发〔2016〕59号》,2016年12月23日。《中共四川省委 四川省人民政府关于深化拓展“百镇建设行动”、培育创建特色小镇的意见,川委发〔2017〕22号》,2017年8月18日。

不难看出，云贵川三省对农村人口落户城镇、高层次人才落户城镇方面都比较重视，但针对特色小镇建设的人才引进和人口流动政策没有单独设计，只是在新型城镇化规划中加以说明。

3. 财税政策

财税政策是特色小镇建设的重要推动器，对特色小镇建设效率和推进速度产生重要影响。

(1) 国家层面财税政策

改革开放以来，国家出台过不少支持小城镇发展的政策文件，但实质性的财税支持很少。国家住房和城乡建设部和财政部曾在“十二五”时期针对绿色低碳小城镇有过实质性的资金支持，此外，实质性的资金支持政策少见。目前，在特色小镇建设方面，国家的财税支持主要有两种方式，一是通过设

立专项建设资金对符合条件的特色小镇进行支持。二是针对建设效果较好的特色小镇，给予适当奖励，但是没有出台具体实施办法。此外，2017 年，国家发改委、住房和城乡建设部、国土资源部和环境保护部联合发文提出，特色小镇建设要严防政府债务风险。尽量避免政府举债建设特色小镇而加重债务包袱，明确规定县级政府超过 100% 的债务率风险预警线之后，不得变相举债融资立项建设，由此可见，国家在特色小镇建设方面保持谨慎的财税政策，主要是通过鼓励性和引导性政策，规范地方特色小镇建设健康运行，以特色小镇专项建设资金和项目支持方式重点扶持运行较好的特色小镇，但没有出台普惠性的财政支持和税收减免政策，见表 6。

表 6 国家特色小镇的财税政策

政策类型	主要内容	文件出处
财税政策	国家发展改革委等有关部门支持符合条件的特色小镇建设项目申请专项建设基金，中央财政对工作开展较好的特色小镇给予适当奖励。	《住房城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于开展特色小镇培育工作的通知》，建村[2016] 147 号
	一是严防政府债务风险。各地区要注重引入央企、国企和大中型民企等作为特色小镇主要投资运营商，尽可能避免政府举债建设进而加重债务包袱。县级政府综合债务率超过 100% 的风险预警地区，不得通过融资平台公司变相举债立项建设。二是统筹考虑综合债务率、现有财力、资金筹措和还款来源，稳妥把握配套设施建设节奏。	《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部 2017. 12。

(2) 云贵川特色小镇财税政策比较

在云贵川三省中，云南省在支持特色小镇建设的财税政策力度最大。一方面云南省给每个创建单位 1000 万的启动资金，考核合格之后最多给予 1 亿元的奖励性资金用于项目贷款贴息。另一方面，对特色小镇内的新建企业，给予税收减免政策。并且提出 2017—2019 年期间，由省发展改革委每年以重点项目投资基金的方式筹集不低于 300 亿元作为资本金专项支持特色小镇建设。贵州和四川省没有出台专门的财税支持政策，但都明确提出地方政府债券资金和政府举债使用方向要向新型城镇化倾斜。贵州提出积极争取国家专项建设基金支持城镇基础设施和公共服务设施建设、特色小城镇功能提升等。四川提出积极争取中央财政资金支持，加大省级财政资金支持力度，鼓励利用财政资金撬动社会资本，缓解小城镇建设资金瓶颈问题，见表 7。从三省的财税政策支持特色小镇建设的对比来看，云南省重视程度高、支持政策实、对特色小镇建设的推动力强。贵州和四川两省主要是

努力争取中央有关新型城镇化的财税政策，专门为特色小镇“量身定做”的相关政策缺乏。

4. 金融政策

金融支持政策是特色小镇建设的重要推手，影响特色小镇建设的质量和可持续性。

(1) 国家层面的金融政策

2016 年，国家发改委出台文件，提出创新融资模式支持特色小镇建设。鼓励通过财政资金撬动方式，推进政府与社会资金合作，支持以建设基金方式推动地方特色小镇建设发展。鼓励国家开发银行等银行体系以及其他金融机构扶持特色小镇建设，加大金融支持。鼓励有条件的地方政府通过债券发行等方式拓宽融资渠道。2017 年，国家发改委和国家开发银行联合出台文件，将脱贫攻坚与特色小镇结合起来，提出针对试点单位，优先安排贷款规模、优先编制融资规划、优先给予资金支持。针对政府购买服务、特许经营等方式的信贷，开发银行加大支持力度，尤其是支持 PPP 创新模式引

入社会资本等方式。2017年,国家农业部针对农业特色互联网特色小镇,鼓励银行加大支持力度,鼓励财政资金调动社会资金,鼓励资金投入、项目孵化和金融服务的市场化机制创新。此外,中国建设银行、中国农业发展银行、中国工商银行、中国

农业银行等都提出了金融支持特色小镇建设的具体政策和条款。2017年5月,住建部与光大集团签订《共同推进小城镇建设战略合作框架协议》,光大集团除了信贷投放,还通过旗下基金、产业等多种方式参与特色小镇培育建设,见下表8。

表7 云贵川特色小镇建设的财税政策比较

地区	财税政策主要内容	文件出处
云南	凡纳入创建名单的特色小镇,2017年,省财政每个安排1000万元启动资金,重点用于规划编制和项目前期工作。2018年底考核合格,创建全国一流、全省一流特色小镇的,省财政每个分别给予1亿元、500万元奖励资金,重点用于项目贷款贴息。2019年底验收合格,创建全国一流、全省一流特色小镇的,省财政每个分别给予9000万元、500万元奖励资金,重点用于项目贷款贴息。特色小镇规划建设区域内的新建企业,从项目实施之日起,其缴纳的各种新增税收省、州市分享收入,前3年全额返还、后2年减半返还给特色小镇所在地的县、市、区人民政府,专项用于特色小镇产业培育和扶持企业发展支出。2017-2019年,由省发展改革委每年从省重点项目投资基金中筹集不低于300亿元作为资本金专项支持特色小镇建设,实现资本金全覆盖,并向贫困地区、边境地区、世居少数民族地区和投资规模大的特色小镇倾斜。	《云南省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》,云南省人民政府,2016年7月14日。《云南省人民政府关于加快特色小镇发展的意见》,云南省人民政府,2017.3。
贵州	根据城镇化建设工作推进改革需要,统筹城镇化建设发展资金,对确需保障的项目进行重点投入、优先保障。政府举债使用方向要向新型城镇化倾斜。强化财政资金对新型城镇化发展的引导作用。积极争取国家专项建设基金支持我省城镇基础设施和公共服务设施建设、特色小镇功能提升等。各级政府应加强新型城镇化相关资金的统筹和整合,对确需保障的项目进行重点投入、优先保障。对政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施PPP模式,以运营补贴作为政府资金投入的主要方式。	《省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》,黔府发〔2016〕14号,2016年5月30日。《省人民政府办公厅关于印发贵州省加快推进山地特色新型城镇化建设实施方案的通知》,黔府办发〔2017〕76号,2018.1。
四川	深化政府和社会资本合作。放宽准入条件,健全政府补贴、监管机制和价格调整机制,广泛吸引社会资本参与城镇基础设施和市政公用设施建设和运营。根据经营性、准经营性和非经营性项目的不同特点,采取相对应的金融资本融合方案,加强政府对社会资本的引导,加快城镇基础设施和公共服务设施建设。加大政府投入力度。省政府转贷的地方政府债券资金使用要向新型城镇化倾斜。积极争取中央财政资金支持,加大省级财政资金支持力度,鼓励利用财政资金撬动社会资金,支持有条件的小城镇通过债券等方式拓宽融资渠道,缓解小城镇建设资金瓶颈问题。	《四川省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》,川府发〔2016〕59号,2016.12。《四川省“十三五”特色小镇发展规划》,四川省发展和改革委员会,2016.12。

表8 国家特色小镇的金融政策

政策类型	主要内容	文件出处
金融政策	一是创新特色小(城)镇建设投融资机制,大力推进政府和社会资本合作,鼓励利用财政资金撬动社会资金,共同发起设立美丽特色小(城)镇建设基金。研究设立国家新型城镇化建设基金,倾斜支持美丽特色小(城)镇开发建设。鼓励开发银行、农业发展银行、农业银行和其他金融机构加大金融支持力度。鼓励有条件的小城镇通过发行债券等多种方式拓宽融资渠道。二是鼓励国开行、农发行、农业银行等金融机构加大金融支持力度。鼓励有条件的小城镇发行债券融资。	《关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》,国家发改委2016.10。
	开发银行各分行积极参与特色小(城)镇规划编制工作,统筹考虑财税、金融、市场资金等方面因素,做好系统性融资规划和融资顾问工作,明确支持重点、融资方案和融资渠道,推动规划落地实施。对试点单位优先编制融资规划,优先安排贷款规模,优先给予政策、资金等方面的支持。开发银行加大对特许经营、政府购买服务等模式的信贷支持力度,特别是通过探索多种类型的PPP模式,引入大型企业参与投资,引导社会资本广泛参与。发挥开发银行“投资、贷款、债券、租赁、证券、基金”综合服务功能和作用,在设立基金、发行债券、资产证券化等方面提供财务顾问服务。发挥资本市场在脱贫攻坚中的积极作用,盘活贫困地区特色资产资源,为特色小(城)镇建设提供多元化金融支持。各级发展改革部门和开发银行各分行要共同推动地方政府完善担保体系,建立风险补偿机制,改善当地金融生态环境。	《国家发展改革委国家开发银行关于开发性金融支持特色小(城)镇建设促进脱贫攻坚的意见》(发改规划〔2017〕102号)

政策类型	主要内容	文件出处
金融政策	一是创新投融资机制，拓展融资渠道，鼓励利用财政资金撬动社会资本，鼓励银行和其他金融机构加大金融支持力度。二是深化便利投资、商事仲裁、负面清单管理等改革创新，构建项目选择、项目孵化、资金投入和金融服务的市场化机制。	《农业部办公厅关于开展农业特色互联网小镇建设试点的指导意见》，（农办市〔2017〕27号，农业部办公厅）

由此可见，金融机构对我国特色小镇的建设开启了“绿灯模式”，不但发起成立特色小镇建设基金，同时在贷款额度、贷款效率方面给予“优先”支持。各大银行跃跃欲试，促进了各地特色小镇建设的进程。

（2）云贵川三省支持特色小镇的金融政策比较

云贵川三省都重视特色小镇的融资渠道问题，并进行融资模式的探索。贵州省比较重视国家政策性银行和开发性金融机构的支持，同时针对社会资本，提出“险资入黔”模式。该模式提出促进更多保险资金运用债权和股权方式，投资具有稳定收益的城镇基础设施项目建设和运营。云南

省的特色小镇融资，一是主张由政府财政和社会资金共同组建城镇化发展基金，二是组建基建投融资公司，以资源换开发，以打捆式开发以及PPP模式等拓宽融资渠道。四川提出针对新型城镇化项目设计差别化融资模式与偿债机制。一是支持财政和社会资本合作成立发展基金，鼓励保险资金、公共基金参与到具有稳定性收益的基建项目建设与运营之中去；二是整合设立城镇化投资平台，推行基建与租赁房资产证券化；三是根据特色小镇的金融需求特点，引导金融机构创新金融产品，加大信贷支持力度；四是提出支持有条件的小城镇通过债券等方式拓宽融资渠道，缓解小城镇建设资金瓶颈问题，见表9。

表9 云贵川特色小镇建设的金融政策比较

地区	财税政策主要内容	文件出处
云南	鼓励开发银行、农业发展银行创新信贷模式和产品，针对新型城镇化项目设计差别化融资模式与偿债机制。鼓励州、市利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金，整合政府投资平台设立城镇化投资平台。进一步完善政府引导、市场运作的多元化投融资体制，建立透明规范的城市建设投融资机制，通过采取组建地方性基础设施建设投融资公司、银行贷款、委托贷款、公私合营（PPP）、打捆式开发、资源转换式开发等方式，拓宽城市建设融资渠道。通过财政资金引导、企业和社会资本投入、政策性银行和保险资金项目贷款以及特色小镇居民参与等多种渠道筹措项目建设资金。积极支持具备条件的特色小镇建设开发企业发行企业债进行融资。支持各州、市利用财政资金和社会资金设立特色小镇发展基金。	《云南省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》，云南省人民政府，2016年7月14日。《云南省人民政府关于加快特色小镇发展的意见》，云南省人民政府，2017.3。
贵州	充分发挥国家政策性金融机构和开发性金融机构中长期大额资金优势和综合金融服务优势，创新投融资机制，加大新型城镇化建设投入。积极发挥商业银行融资主渠道作用，大力支持各商业银行争取上级行对我省新型城镇化建设设定优惠贷款条件，降低准入门槛，放宽增信要求，灵活授信管理，在差别化定价业务授权、创新型产品运用等方面给予倾斜。积极推进“险资入黔”工作，促进更多保险资金运用债权和股权方式，投资具有稳定收益的城镇基础设施项目建设和运营。鼓励各地优化政府资金使用方向，通过设立城镇化基金等方式，拓宽投融资渠道。对具有一定盈利性的城镇化建设项目，推动资金变基金，实现基金专业化管理。支持我省符合条件的企业发行企业债、公司债、非金融机构债务融资工具、中小企业私募债，用于棚户区改造以及地下综合管廊、城镇给排水、城镇停车场等基础设施项目建设。	《省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见（黔府发〔2016〕14号）》，《省人民政府办公厅关于印发贵州省加快推进山地特色新型城镇化建设实施方案的通知。黔府办发〔2017〕76号》，2018年1月2日。

地区	财税政策主要内容	文件出处
四川	积极争取国家专项建设基金的支持。鼓励国家开发银行、农业发展银行创新信贷模式和产品,针对新型城镇化项目设计差别化融资模式与偿债机制。鼓励商业银行创新面向新型城镇化的金融服务,设计开发面向新型城镇化的产品。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益的城镇基础设施项目建设和运营。支持鼓励各地利用财政资金和社会资金设立城镇化发展基金,鼓励各地整合政府投资平台设立城镇化投资平台。支持推行基础设施和租赁房资产证券化,加大城市基础设施项目直接融资比例。支持有条件的小城镇通过债券等方式拓宽融资渠道,缓解小城镇建设资金瓶颈问题。	《四川省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见》,川府发〔2016〕59号,2016.12。《四川省“十三五”特色小城镇发展规划》,四川省发展和改革委员会,2016.12。

从三省支持特色小镇建设的金融政策方面来看,贵州更加重视国家层面金融性机构的支持,提出“险资入黔”融资战略。云南和四川两省更加重视城镇化发展基金的建立,并从金融创新方面提出多种融资模式。总体而言,三省都意识到特色小镇的金融扶持政策的重要性,但创新性设计和针对性设计略显不足。

四、存在的问题与建议

(一) 政策设计与实施存在的问题

中央对特色小镇建设寄予厚望,并从政策供给、目标引导、实施方案等方面出台了多个文件,相关部委从不同角度颁发了支持政策和指导意见。云贵川三省根据各自特色小镇发展的实际情况,都以省人民政府发文的形式制订了特色小镇的支撑政策。虽然三省的政策在时间、力度、角度上有所差异,但三省特色小镇政策的总体定位以及指导精神基本符合中央的要求,也做出颇有成效的积极探索,这说明云贵川三省对国家新型城镇化和特色小镇建设的意图贯彻得较为彻底。但特色小镇建设还属于新鲜事物,至今还不到3年的实践时间,无论是国家政策,还是云贵川的地方政策,制度供给都还存在较大的“帕累托”改进。

1. 管理主体多元,责任不清。国家住房和城乡建设部以建村〔2016〕221号和建村〔2017〕178号两个文件公布了我国第一批和第二批国家特色小镇名单,是特色小镇实施部门和管理部门,但从政策制定和颁布的参与部门来看,呈现多元主体特征。据统计,从2016年至2018年9月,国家层面有关特色小镇的直接性政策文件共14个,其中多部门联合发文的文件7次,住建部、发改委、财政部联合发文1次,发改委发文1次,住建部与中国农业银行联合发文1次,发改委与国家开发银行联合发文1次,住建部与国家开发银行联合发文1次,住建部与中国建设银行联合发文1次,国家发

展改革委、国土资源部、环境保护部、住建部四部门联合发文2次。云贵川三省的新型城镇化和特色小镇建设文件以省人民政府发文为主,除了贵州省明确了具体事务的牵头单位和责任单位之外,云南和四川两省均以宏观把握为主。从制度经济学角度来讲,“人人有责即人人无责”、“多政府即无政府”,多部门参与管理容易导致权责不清,任务不明,管理混乱。

2. 各部委竞相推出特色小镇,缺乏统一标准。2017年以来,国家体育总局、国家农业部、国家林业局等部委竞相推出特色小镇试点工作名单。如2017年5月9日,体育总局办公厅下发《关于推动运动休闲特色小镇建设工作的通知》(体群字〔2017〕73号),公布了第一批运动休闲特色小镇试点项目名单96个。2017年6月9日,国家农业部下发了《关于组织开展农业特色互联网小镇建设试点工作的通知》,提出力争在2020年前建成100个农业特色互联网小镇。2017年7月7日,国家林业局下发了《国家林业局办公室关于开展森林特色小镇建设试点工作的通知》(办场字〔2017〕110号)。多项支持政策重叠容易导致以下问题:一是某些特色小镇接连入选多个国家部委的特色小镇名单,而另外一些基础稍差的特色小镇得不到任何资源和政策倾斜,容易形成两级分化和“马太效应”,由此导致了地方政府申报特色小镇时“一碗饭敬多个菩萨”,造成国家资源的浪费。二是入选多份名录的特色小镇受多部门的监督、管理、检查、考察、评估,频繁的非常规工作加重了特色小镇的日常事务,有些基层单位疲于奔命,严重影响特色小镇本身的内涵建设。三是各部委推出的特色小镇名单并未形成统一的评价标准,导致特色小镇层次不齐,甚至“泛滥成灾”,误导地方政府花费巨大精力在去争“名分”,入“目录”,交易成本极高,资源浪费严重。

3. 政策共性有余,地方性特征不足。云贵川

三省的土地政策、人口流动政策、财税政策、金融政策等更多是宏观指导性的，“贯彻”多于“创新”，“共性”大于“个性”，但这并不是中央出台指导性政策的本意。云贵川地区有共性，但在地域、民族、产业、文化等方面还是存在明显差异。如贵州是全国唯一没有平原的省份，地形只有高原、山地、丘陵和盆地四种类型，有“八山一水一分田”之说。少数民族人口占全省总人口的39%，主要有汉族、布依、侗、苗、土家、彝、仡佬、白、瑶、壮、满、蒙古、畲、毛南、仫佬、羌等18个世居民族。乡镇特色产业主要以山地丘陵农业、休闲度假旅游业为主，有“多彩贵州”之称。云南属山地高原地形，山地面积占全省国土总面积的84%，高原面积占10%，盆地面积占6.0%。少数民族人口占总人口的33.4%，其中人口超过100万的少数民族有彝族、白族、哈尼族、傣族、壮族、苗族等6个，此外回族、傈僳族、拉祜族、佤族、纳西族等人口也比较多，乡镇特色产业主要以文化旅游与山地种养殖业为主，有“七彩云南”之称。四川省具有高原、山地、丘陵、平原4种地貌类型，分别占全省面积的7.3%、74.2%、10.3%、8.2%。少数民族人口占到全省总人口的6.1%，藏、彝、羌、回、蒙古、苗、满、纳西、土家、傈僳、白、壮、布依、傣等为世居少数民族，乡镇特色产业以适度规模特色农业、农家乐休闲旅游为主。此外，三省所处的文化板块也存在差异性，四川属于巴蜀文化板块，以历史文化见长，贵州和云南属于滇黔桂文化板块和山地农耕文化板块，以民族文化见长^①。而现有特色小镇建设的支持政策没有区别这种差异，共性有余，个性不足。

（二）对策建议

1. 建立“特色小镇管理委员会”的三级管理体系，统一标准，动态管理

特色小镇的建设是一项系统工程，涉及产业发展、乡镇规划、绿色环保、人口流动等多方面的工作，也涉及多部门的配合和参与，如果管理体制不顺，容易导致“管建设的脱离了规划、管环保的管不了山林、管景区的管不了景点”的尴尬局面。因此，特色小镇的建设管理宜采用特区管理模式，整合国家各部委特色小镇的政策和功能，统一标准、

统一部署、统一管理。比如国家层面可以设立“特色小镇建设委员会”，挂靠发改委，或住建部，成员从各相关部委、研究机构、特色小镇成功地区选取，治权独立，专门管理国家级特色小镇，事权下放给各特色小镇。各省设立省级“特色小镇建设委员会”，挂靠省发改委，专门针对省级特色小镇进行管理、监督和验收。地厅可以再设立第三级“特色小镇建设委员会”，最终形成国家、省级、地厅三级管理体系，逐级推荐入选名单。这样可以避免多头管理，真正做到权责明确，监督到位。此外，国家各部委、各省级、各厅局已经设立的不同类型的特色小镇应统一纳入“特色小镇建设委员会”体系进行管理，采用统一的指标体系进行再次审核遴选，三年一次动态调整，优胜劣汰。

2. 建立实施主体的正负双面清单，加强特色小镇的内涵建设

特色小镇的建设还处在“摸石头过河”时期，不论是建设、规划、还是管理都存在一定的隐患和风险。而支持政策的优劣，短时间难以评价，但是可以通过正负两面清单的方式，将各种可能的风险一一列出来，并制定有效的奖惩措施。正面清单上列明特色小镇建设主体哪些工作该鼓励开展，哪些工作可以开展，并设计加分项目的指标体系，比如经济发展方面的正面清单可以包括特色小镇经济增长速度、拉动地方居民就业人数、扶贫贡献度、城乡居民收入增长幅度等；环境发展正面清单方面包括森林覆盖率、空气质量指数的改善等；文化传承方面可以包括省部级以上非物质文化遗产的申请和立项数、民族民间文化活动举办次数等。负面清单列明不能进行的活动类型，并用扣分和一票否决的方式进行惩罚。比如设计政府综合债务率比例警戒线指标、房地产开发警戒线指标、环境污染指数、就业脱贫底线指数、模仿抄袭度指标等等。通过负面清单的设计与实施，可以有效避免“重申请，轻建设”的弊端，尤其是通过一票否决方式杜绝特色小镇重大风险的出现。而正面清单的设计和实施可以有效促进特色小镇的内涵建设，在生产、生活、生态、社区治理、扶贫富民等多方面起到重大推动作用。

3. 探索地方政策创新的特色清单，彰显地域特征

^① 熊正贤 《西部地区文化资源的分布特征、利用原则和开发秩序研究》，《西南民族大学学报（人文社科版）》2013年第7期。

云贵川在地形、产业、历史、文化等方面存在较多差异,特色小镇建设的模式和路径也不尽相同。因此,各省在制定政策时,在不违背国家法律和政策的条件下,应体现地方性和创新性。一是三省应加快出台有效的且有针对性的特色小镇土地使用政策,规避跑马圈地的房地产化趋势。国家政策规定了特色小镇规划和建设用地的四至范围,即3平方公里和1平方公里。但也明确提出旅游、体育和农业类特色小镇可适当放宽。当前,云贵川三省处于特色小镇建设的快速发展期,各地的投资者和企业蠢蠢欲动,鱼龙混杂,涌入云贵川地区。地方政府应尽快制定“地域性”鲜明的土地使用政策,将跑马圈地的“伪投资商”拦在门外,将有社会责任感、能促进特色小镇和企业双赢发展的投资商引进来,尤其要规避土地使用风险。二是出台特色小镇专项规划,制定具体实施办法。目前三省中只有四川出台了特色小镇建设专题规划,云南和贵州

在新型城镇规划中提及了特色小镇建设思路和指导意见。特色小镇的建设是一项系统工程,离不开系统性的规划、建设和管理程序。三省应加强特色小镇的统一规划管理,并制定具体实施办法,遵循科学规律和市场规律,避免“规划高大上,项目假大空”的情况出现,切忌盲信盲听“高、远、大”(级别高、距离远、大腕)团队的规划设计,应高度重视熟悉地方区情的创新人才和团队参与规划设计之中。三是加强信息沟通,避免三省特色小镇同质化建设。云贵川三省目前有500多个拟建和在建的省部级以上的特色小镇,如果不进行专项规划和管理,必然会出现一哄而上、相互模仿、同质竞争等系列问题。因此,三省的相关部门可以以官方、半官方等方式组织特色小镇研讨会和碰面会,加强已建、在建、拟建特色小镇及特色项目的研判和讨论,及时沟通信息,了解有无,并调整各省特色小镇建设的定位,避免同质化问题出现。

Regional comparison and optimization of the policy for towns with specific features:

A case study in Yunnan, Guizhou and Sichuan provinces

ZHENG Xian-xiong^{1 2}

- (1. Center of the Development and Exploitation of Special Resources in Wuling Mountains,
Yangtze Normal University, Chongqing 408100, China;
2. Center for Innovation and Coordinate Green Development in Wuling Mountains,
Yangtze Normal University, Chongqing 408100, China)

Abstract: The construction of towns with specific features is a significant innovation of urbanization in China, and also an important promoter of the rural revitalization strategy. This paper systematically summarizes the national policies of land use, financing model, fiscal support and population mobility in the construction of towns with specific features. It compares the differences in the relevant policies in Yunnan, Guizhou and Sichuan provinces and discusses their own characteristics in the process of implementing the national policies. Yunnan gives these towns top priority in the aspects of project finance, loan discounts and tax relief; Guizhou emphasizes the strategy of “venture capital into Guizhou” while striving for more national financial support. Sichuan gives top priority to the obtainment of urban development funds and the efficient means of asset securitization, and issues its 13th Five-Year Plan for the development of towns with specific features. At present, the following problems still exist in the construction of towns with specific features: the diversification of the main management institutions, unclear responsibilities and criteria, a lack of local policies though there are similar government policies implemented by different government departments. This paper proposes to establish a three-level management system by the town management committee composed of the members from the Central Government and the local governments, clarifies the duties and responsibilities of the main management institutions, and works out the timetable for the policy innovation while taking effective measures for risk prevention and intrinsic improvement of the towns with specific features.

Key words: towns with specific features; policy; regional comparison

(责任编辑 俞茹)