

特色小（城）镇规划建设的方向与途径

导读：2017年6月6日在广州组织举办的广东省城乡规划设计管理培训班和广东省城市更新政策培训班上，广东省城乡规划设计研究院副院长、中国城市科学学会城市更新专业委员会副主任委员、中国城市规划学会小城镇规划学术委员会副主任委员温春阳作为广东省城乡规划设计管理培训班的首位授课专家，为参会学员作题为“特色小（城）镇规划建设的方向与途径”的报告。首先，他结合相关政策文件解读了特色小（城）镇的发展历程；介绍了相关的城镇空间理论和产业集群理论。进而，从产业、环境、区域、交通等方面解析了国外不同类型特色小（城）镇的发展经验；并总结了现阶段我国特色小（城）镇在规划、建设、管理等方面存在的问题，以及规划工作需要加以识别考虑的内容。最后，通过对国内优秀案例的介绍以及结合个人的规划工作实践的具体事例和体会，进一步加强学员对特色小（城）镇规划的理解。

特色小镇，或者是特色小（城）镇是目前规划建设行业，以及全国的一个风潮，现在正处在潮头的时候。我个人觉得特色小镇的概念延续可能不会持久，但是小城镇规划建设一定是我们目前以及未来一段时间关注的重点。目前为止，不论是中央还是地方政府，或是学术界，对于小城镇建设都还没有一个清晰的思路。中国幅员广大，每个地方的小城镇建设，需要突出的重点、特点和实施的途径都有很

大的区别。

一、特色小（城）镇相关政策

1、特色小镇、特色小城镇等概念解析

对于特色小镇、特色小城镇等的概念，国家发改委、浙江、广东等发达省份在出台的相关政策文件中分别进行了界定。**国家发展改革委**在《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》提出特色小（城）镇包括特色小镇、小城镇两种形态。其中，**特色小镇**是指聚焦特色产业和新兴产业，集聚发展要素，不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。**特色小城镇**是指以传统行政区划为单元，特色产业鲜明、具有一定人口和经济规模的建制镇。此外，文件还提出了特色经济强镇的概念是指建制镇中人口集聚多、经济规模大、特色经济优势突出、社区功能完善的经济发达镇。



浙江省在《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》中提出特色小镇是具有明确产业定位、文化内涵、旅游和一定社

区功能的发展空间平台。广东省在《广东省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》中提出特色小镇是指在小城镇或城市新区等的特定区域，以特色产业集聚发展 as 特征，融合产业、文化、旅游、生活等功能的重要发展平台，是“宜创、宜业、宜居、宜游”的新型发展空间。

同时，对于特色小镇、特色小城镇的理解，需要区别与建制镇、中心镇、重点镇、专业镇、新区、产业园区等相关概念在内容界定和实际范围上的不同。

表 相关概念及范畴汇总

名称	概念	范围
特色小镇	指聚焦特色产业和新兴产业，集聚发展要素， 不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台	特定区域
特色小城镇	指以传统行政区划为单元，特色产业鲜明、具有一定人口和经济规模的建制镇	全镇域
建制镇	指经省、自治区、直辖市人民政府批准设立的镇	全镇域
中心镇	经各地级以上市批准，并报广东省建设厅备案及公布，具有较好区位优势、较强经济实力、较好基础设施、较大发展潜力、对周边地区具有一定辐射力的区域重点镇	全镇域
重点镇	当地县域经济的中心	全镇域

专业镇	以镇（区）为基本地理单元、主导产业相对集中、经济规模较大、专业化配套协作程度较高的新型经济形态，是集群经济在广东的基本形式。	全镇域
新区	指经国务院、省政府批准同意设立的综合性功能区，是特定的有限空间内享受优惠政策和探索体制机制创新的政策性地区。	特定区域
产业园区	指由政府或企业为实现产业发展目标而创立的特殊区位环境。	特定区域

2、特色小（城）镇的发展历程

中国城镇化的历史进程经历了两个“30年”，分别是改革开放以前的计划经济时代，以及改革开放以后的市场经济时代。小城镇的发展历程和不同时期所处的经济社会环境以及国家对小城镇所赋予的职能有很大的关系。通过总结梳理，可以将小城镇的发展过程大致划分为五个阶段：

第一阶段（1978年以前），建制镇主要是县域和少量的区公所。受当时自然灾害、大跃进、文化大革命等的影响，该阶段小城镇建设基本没有发展。

第二阶段（1980年代），开启以小城镇为突破口的改革。1980年代初期市场经济开始萌芽。当时温州等地的私营企业快速发展，但是地方政府和民营、私营企业之间存在很多冲突。1984年，小城镇开始改革探索，也得到了突飞猛进的发展。其中，建制镇标准的降低

和审批权的下放使得建制镇数量迅速激增。1982年底至1990年底，建制镇的数量由2660个猛增到12084个，增长近5倍。此外，突破城乡二元格局，调整和充实乡镇企业政策，乡镇企业“异军突起”

1960年前后，出现一个人口急剧下滑的阶段，现在叫做三年困难时期，这是一个很特殊的时期。在改革开放初期1980年前后是一个突飞猛涨的时期，城市人口突然增加，这个阶段开始，农村人口集聚地涌向城市，城市的户籍人口不断地平稳增长，但是城市里面的流动人口，暂住人口出现了一个高度和快速的增加，从90年后期到现在，城市人口和城市化的增长率、城市化水平属于一个比较健康的生长模式。两种政策因素的叠加对于整个的小城镇建设和城市化影响很大，整个小城镇发展的过程，其实跟小城镇所处的经济社会环境有关，也和国家对于小城镇所赋予的职能有很大的关系。

1980年开始有市场经济了，这个时候乡镇企业是最有发展的时期，当然刚刚开始的时候还有多的问题，包括温州的五金、机械，当时即使在温州这种私营企业快速发展的时候，地方政府和民营和私营企业之间都还有多的冲突，还不知道未来的路应该怎么走。这个时候，小城镇的建设突飞猛进的时候，因为有了乡镇企业的。乡镇企业的**迅猛**发展，引发了乡镇企业把很多的大量农村人口一下子收到了向小城镇的集聚。镇里面去，当时也就只有南方的大城市吸引了流动人口，当时盲流，很多农村人口涌向这里，但是在珠三角，在长三角，在京津冀地区，北京和上海对于外来人口的控制还是极度严格的。

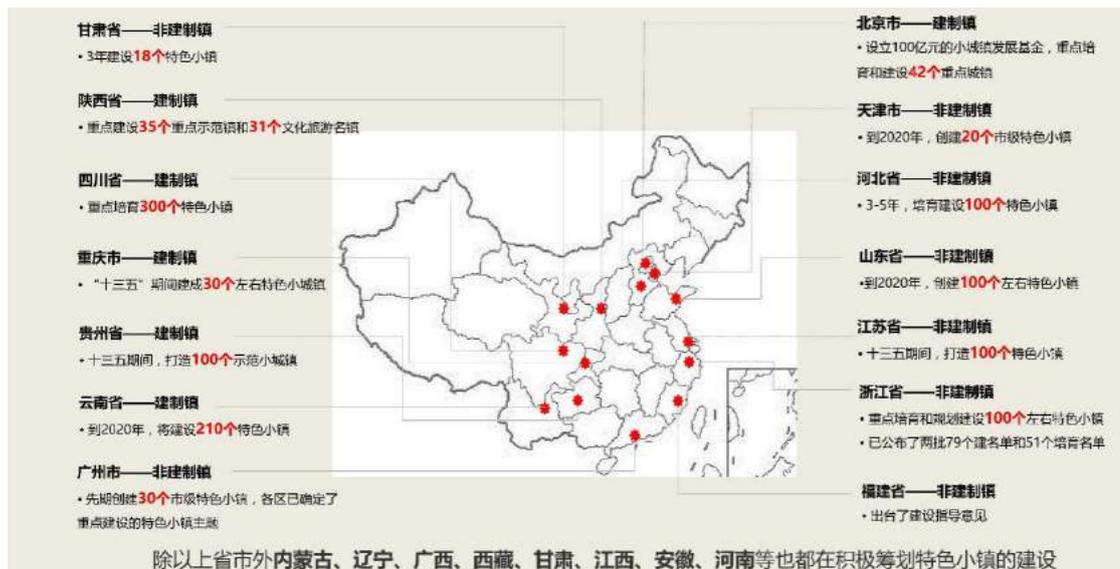
第三阶段（1990年代），小城镇发展的转折时期。1989-1992年

受国际环境影响，中国经济发展停滞不前，紧缩调整和治理整顿的政策影响乡镇企业发展，乡镇企业开始走平缓发展和下坡路。一方面，国家仍旧积极扶持乡镇企业的发展。1990年国务院颁布实施了《中华人民共和国乡村集体所有制企业条例》，从法规上保障了集体企业的发展。1993年十四届三中全会提出乡镇企业要“发展股份合作制，进行产权制度和经营方式的创新”，同时扶持乡镇企业发展外向型经济。自此，乡镇企业开始产权制度改革和转变发展方式。另一方面，地方政府大力发展城市的热潮使得90年代后期乡镇企业发展速度放缓。1993年国家分税制改革，加大了地方政府对“土地出让”的热情和对“土地财政”的依赖。城市开发相伴随的一系列改革促进了城市的大发展，间接导致乡镇发展变得不那么重要，人口也开始向珠三角、长三角、京津冀的核心地区移动。

第四阶段（2001-2014年），小城镇的衰落时期。2001年，中国加入WTO，全面融入国际劳动分工。2005年以来，乡镇企业继续发展，但势头减缓。2004年以来，农村和三农问题重新一直备受国家关注，2010年开始则上升到了新的高度。

第五阶段（2015年至今），小城镇重新发展的机遇期，特色小镇出现。2014年特色小镇出现在杭州、绍兴等地。2015年底中共中央总书记习近平、国务院总理李克强、副总理张高丽同志先后对特色小镇和小城镇建设作出重要批示，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。由此，特色小镇和小城镇发展进入黄金期。各地相继开始

培育小镇经济，20 余个省市均在积极推动特色小镇的建设。大型城市的功能及产业对外转移，人口逆城市化流动趋势的出现，国家政策资金向欠发达区域倾斜。可以说，借力特色小镇这个创新平台，国家和地方政府工作的重心、思路、关注点开始重新关注小城镇。



到了 80 年代的时候，当时对于人口的集聚还是很紧张的。所以当时的人口不像现在都往大城市，北上广集聚，当时农村人口基本上都往小城镇集聚，所以那个时候城镇化水平高，都集中在了小城镇，小城镇为什么能够吸引这么多的人？就是因为有乡镇企业，那个时候是中国乡镇企业的一个高峰期，当时城市化水平，人口主要是集中在小城镇。

小城镇 1900 年以后，中国的乡镇企业开始走到平缓发展和下坡路的，到现在为止，乡镇企业基本上在我们的视野里面已经消失了，这个时候其实有很多的原因，当然有政治经济的原因，包括加大国有企业的发展，然后跟一些传统的行业，包括这种普通的行业里面，普通的传统中小企业很难生存。

90年代中后期开始，农村人口在小城镇已经找不到好工作的时候，只能是往北上广，往珠江三角洲，长江三角洲，以及京津冀的核心地区移动，所以这个时候一线城市不地快速往上涨，小城镇开始衰落，开始走向了一个下坡路，所以这个时候，再回到特色小镇，其实中央讲特色小镇，不是说一定要做一个创新平台，因为这个创新平台不是所有的地方可以做的，不是所有的城市都可以做创新平台，但是希望把工作的重心、思路、关注点开始关注小城镇。

2005年以来，乡镇企业继续发展，但势头减缓。农村和三农问题重新上升到了新的高度。2015年底中共中央总书记习近平、国务院总理李克强、副总理张高丽同志先后对特色小镇和小城镇建设作出重要批示，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。由此，特色小镇和小城镇发展进入黄金期。大型城市的功能及产业对外转移。人口逆城市化流动趋势的出现。国家政策资金向欠发达区域倾斜。

3、特色小（城）镇政策要求

（1）为了加快推进特色小（城）镇的发展，国家和各省市相继出台了系列政策要求。

（2）国家层面，2016年以来，国家密集出台政策，从发展特色产业、强化规划指引、完善基础设施、打造宜居环境、创新体制机制、强化金融支持等方面提出了具体要求，全面推动特色小镇的建设。并提出到2020年培育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的培

育目标，引领带动全国小城镇建设，不断提高建设水平和发展质量。



(3)

(4) 表 国家关于特色小（城）镇发展的具体政策要求

	具体要求（政策核心词）
发展特色产业	国家特色小镇为七类：休闲旅游、商贸物流、现代制造（先进制造）、信息产业、教育科技、传统文化、美丽宜居。
强化规划指引	简化特色小镇规划体系和规划审批手续，根据“多规融合、产城融合”的要求，高起点、高标准、高质量编制特色小镇发展建设规划。
完善基础设施	提升特色小镇交通、信息、环保等基础设施建设水平，建设公交都市、智慧城市和海绵城市。
打造宜居环境	统筹规划生产、生活、生态空间，建立多层次生态系统。
创新体制机制	鼓励特色小镇根据国家和省的有关部署先行先试、积极探索，依法推进各项改革试点工作。
强化金融支持	充分发挥开发性金融作用，推动金融扶贫与产业扶贫紧密衔接，夯实城镇产业基础，完善城镇服务功能，推动城乡一体化发展，通过

特色小(城)镇建设带动区域性脱贫。

(5)

浙江省，作为特色小镇发展的先行者，在促进特色小镇建设发展方面制定了一系列的政策方针。浙江省所属的各地级市也纷纷出台了加快特色小镇培育建设的指导意见，政策侧重点不同，涵盖组织协调、土地、财政、金融、人才、项目支持、行政审批等七大方面的政策支持。梳理总结浙江省的政策特点，1) 政策供给过硬，成立了由常务副省长担任召集人的省特色小镇规划建设联席会议制度；2) 支持性政策多；3) 制度供给全面，形成一套自上而下的组织和政策体系。特别是省政府通过制定完善的申报、创建、培育和挂牌奖惩政策，为社会各类投资主体自下而上参与特色小镇建设创造实质性渠道。

序号	发布时间	文件名称	主要政策	发布部门
1	2015.04	《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》浙政发[2015]8号	组织保障、土地政策、财政政策	浙江省人民政府
2	2015.06	浙特镇办[2015]2号文件（第一批省级特色小镇创建名单正式公布）	——	浙江省特色小镇规划建设联席会议办公室
3	2015.06	《关于推进电子商务特色小镇创建工作的通知》浙电商办[2015]6号	工商支持	浙江省电子商务工作领导小组
4	2015.09	《关于加快推进特色小镇建设规划工作的指导意见》浙建规[2015]83号	组织保障	浙江省住房和城乡建设厅
5	2015.07	《浙江省工商局关于发挥职能作用支持升级特色小镇加快建设的若干意见》（浙工商企[2015]8号）	工商支持、八项措施	浙江省工商局

6	2015.09	《关于开展第二批省级特色小镇创建名单申报工作的通知》浙特镇办[2015]6号	——	浙江省特色小镇规划建设 工作联席会议办 公室
7	2015.09	《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	统计监测、监 管调整	浙江省特色小 镇规划建设工 作联席会议办 公室
8	2015.10	《浙江省特色小镇创建导则》浙特镇办[2015]9号	监管调整	浙江省特色小 镇规划建设工 作联席会议办 公室
9	2015.10	《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	金融六大项 政策、十六条 措施	中国人民银 行 杭州中心支行 浙江省特色小 镇规划建设工 作联席会议办 公室
10	2015.12	《浙江省特色小镇建成旅游景区的指导意见》浙旅政法[2015]216号	旅游发展、景 区建设支持	浙江省旅游局 浙江省发展和 改革委员会
11	2016.02	《浙江省经信委关于支持特色小镇加快发展的指导意见》（浙经信委政研[2016]31号）	经济与信息 支持七大措 施	浙江省经信委
12	2016.03	《关于高质量加快推进特色小镇建设的通知》浙政办发[2016]30号	组织保障、土 地政策、财政 政策	浙江省人民政 府办公厅
13	2016.03	《关于加快推进特色小镇文化建设的若干意见》	文化支持、七 项措施	浙江省文化厅
14	2016.05	《浙江省科学技术厅关于发挥科技创新作用推进浙江特色小镇建设的意见》（浙科发高[2016]90号）	科技支持、八 项措施	浙江省科学技 术厅

广东省，作为我国专业镇发展最为突出的省份之一，充分利用已有产业基础优势，推进特色小镇规划建设，各地积极开展特色小镇创建示范工作，也陆续出台了一系列指导特色小镇培育建设的政策。梳

理总结广东省的政策特点，1) 明确了特色小镇培育和建设类型，鼓励发展智能制造、新能源、新材料、节能环保、信息经济、文化创意护和设计服务、金融服务、生物医药、健康养老、旅游休闲等主导产业，着力提升服装、珠宝加工等经典产业；2) 明确了特色小镇培育和建设要求，特色小镇建设不求大但求专、不求多但求精、不求全但求特；要注重产城人融合，并将小镇建设与城市更新、土地、物业高效利用（珠三角城市），精准扶贫、精准施政（粤东西北地区）等相结合；3) 明确了特色小镇的规划编制要求，特色小镇规划既要“精”、又要“特”；4) 因地制宜出台引导、扶持和激励性政策。

其他省市，继浙江之后也纷纷出台指导意见或印发建设工作方案，以推进并指导特色小镇培育建设工作。总结其他省市的政策特点，1) 各地都有界定特色小镇的定义，都有提出鼓励发展的特色产业方向，都对特色小镇建设规模、创建程序、政策措施（要素保障、资金支持、人才扶持等）等培育与建设工作提出了具体的要求。2) 一些省市在具体的政策制定方面有所创新与突破。

序号	省市名称	发布时间	文件名称	内容要点
1	海南省	2015. 10. 19	《海南省人民政府关于印发全省百个特色产业小镇建设工作方案的通知》（琼府〔2015〕88号）	在“多规合一”中先行选择100个特色产业小镇进行规划建设。特色产业小镇是相对独立于市区（县城），具明确产业定位、文化内涵和一定社区功能的发展空间平台，可区别于行政区划单元规划。规划以热带特色高效农业、旅游、互联网、医疗健康、渔业、民族文化等产业为发展重点。

2	福建省	2016. 06. 08	《福建省人民政府关于开展特色小镇规划建设的指导意见》	明确通过 3-5 年的培育创建，建成一批特色小镇。 强化要素保障，加大资金支持力度，给予资金支持力度，给予人才扶持，鼓励改革创新。
3	甘肃省	2016. 07. 27	甘肃省人民政府办公厅《关于推进特色小镇建设的指导意见》	1) 用 3 年时间重点建设 18 个特色小镇，特色小镇均要建设成为 3A 级以上旅游景区，其中旅游产业类特色小镇要按 5A 级旅游景区标准建设。2) 支持各地以特色小镇理念改造提升产业集聚区和各类开发区（园区）的特色产业。3) 省级财政采取整合部门资金的办法对特色小镇建设给予支持，并采取“以奖代补”的方式，对按期完成任务、通过考评验收的特色小镇给予一定奖补资金。
4	河北省	2016. 08	河北省委、省人民政府《关于建设特色小镇的指导意见》	力争通过 3 至 5 年的努力，培育建设 100 个特色小镇。
5	山东省	2016. 09. 06	《山东省创建特色小镇实施方案》	明确特色小镇是区别于行政区划单元和产业园区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游特色和一定社区功能的发展空间平台，成为创新创业高地、产业投资洼地、休闲养生福地、观光旅游胜地。
6	天津市	2016. 12. 06	《天津市特色小镇规划建设推动方案》	到 2020 年，天津市将创建 10 个市级实力小镇、20 个市级特色小镇，在现代产业、民俗文化、生态旅游、商业贸易、自主创新等方面竞相展现特色，建设成一镇一韵、一镇一品、一镇一特色的实力小镇、特色小镇、花园小镇。

政策总结，通过梳理国家及各地特色小镇政策尤其是浙江省的特色小镇政策，其政策设计的重点与启示包括：**从政策根本导向上看**，是要走创新与绿色的发展道路。**从政策组合的方式上看**，是要有完整周密的政策体系。**从政策支持的前提条件看**，是要“看得见”与“行得通”。**从政策实施策略上看**，是要执行严格的后评估，倒逼创建过

程。从政策支持的主要对象来看，是各类型的企业，尤其是中小型企业。从政策支持的突破口上看，就是先行先试、大胆改革。从政策支持的延展上来看，是要持续地进行制度供给。

二、相关理论与实践

1、相关理论

有关特色小（城）镇发展的理论主要涉及城镇空间理论和产业集群理论。其中城镇空间理论主要包括田园城市、卫星城、灰色区域、新城镇运动、分享空间等理论。产业集群理论主要包括分工协作、规模经济、产业区位、增长极、技术创新等理论。

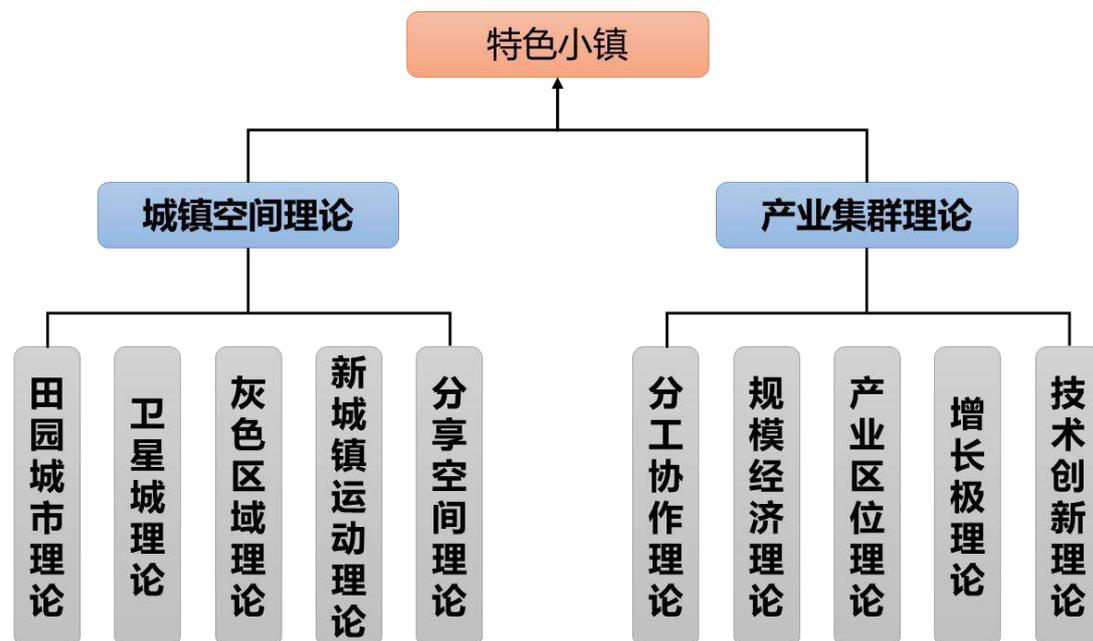


表 特色小（城）镇发展相关理论

理论分类	理论名称	理论简介
城镇空间理论	田园城市	用公园和大道将城市分区，控制用地规模和人口规模；城镇的增长依靠在其周围乡村另建一座新城镇；城镇的周围应永久保留一定的绿地。
	卫星	在大城市外围建立卫星城镇，以疏散人口控制大城市人口规

	城	模；卫星城的发展经历了3代：第一代，从属于母城的卧城；第二代，半独立城镇；第三代：独立新城。
	新城运动	须考虑新镇人口的上限规模；新镇由新镇开发公司统一规划实施建立；布局不宜采用低密度，开发到一定程度，必须兴建新的城镇，必须编制新镇群规划；居住和工作自给自足。
产业集群理论	分工协作	英国人亚当·斯密于18世纪在《国富论》中首先提出。论系统分析了劳动分工对提高劳动生产率和增进国民财富的巨大作用。
	规模经济	英国人亚当·斯密于18世纪在《国富论》中首先提出，但真正意义上的规模经济理论起源于20世纪初的美国。规模经济对城镇发展的影响被认为包括3个方面：规模经济对城市化的影响主要在于：通过要素聚集保障城市化的物质基础；通过引导城市经济增长促使城市发展水平的提高；通过优化城市经济结构保障城市发展的稳定和持续。
	产业区位论	又称经济区位论，是生产厂家或经营商为获取最大利润和降低成本所选择经济活动位置的理论。主要包括：杜能的农业区位论、韦伯的工业区位论、克里斯泰勒的中心地理论和廖什的市场区位论。
	增长极理论	由法国经济学家佩鲁在1950年首次提出。该理论认为认为：一个国家要实现平衡发展只是一种理想，在现实中是不可能的，经济增长通常是从一个或数个“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导。因此，应选择特定的地理空间作为增长极，以带动经济发展。
	技术创新	由熊彼特在《经济发展理论》系统的提出。技术创新理论的主要观点包括：第一，创新是生产过程中内生的。第二，创新是一种“革命性”变化。第三，创新同时意味着毁灭。第四，创新必须能够创造出新的价值。第五，创新是经济发展的本质规定。第六，创新的主体是“企业家”。

值得指出的是，浙江特色小镇的发展属于产业集聚的3.0版本。产业集聚1.0版本为“生产基地”，是改革开放初期，浙江各地以传统特色产业为基础形成的块状经济。产业集聚2.0版本为“生产基地+专业市场”，是传统特色产业在区域范围内按市场机制分工协作后形成的传统产业集群。产业集聚2.0版本，出现了以特色小镇为代表的特色产业发展平台，创新成为核心要素，拥有全方位、立体化的特色产业系统。

2、国外特色小镇实践

国外特色小镇主要类型有农业观光型、文化旅游型、金融商务型、产业驱动型、事件驱动型、主题策划型、工业共生型、体育旅游型。

小镇类型	典型地区	主要特色
农业观光型	美国纳帕谷	“葡萄酒+”的产业体系
文化旅游型	瑞士达沃斯	温泉度假、世界经济论坛、医学会议、运动度假
	法国普罗旺斯	文化底蕴、薰衣草之乡
	英国七橡树镇	社会精英聚居、发展顶尖产业
	德国海德堡	传统文化和现代文化的优良结合
	英国温莎	“王城”所在地、保留大量中世纪风格建筑
金融商务型	美国格林威治	对冲基金和金融服务公司的大本营
产业驱动型	美国山景城	良好的产业传统，多元化的生产生活设施
事件驱动型	法国戛纳	戛纳国际电影节
主题策划型	加拿大倩美纳斯	壁画小镇
	日本北荣町	动漫小镇
	法国格拉斯	香水小镇
工业共生型	丹麦卡伦堡	产业资源循环利用
体育旅游型	新西兰皇后镇	聚焦户外专业运动，发展综合性运动旅游
	法国沙木尼	现代登山运动发源地，体育旅游服务设施完善

总结国外特色小镇的特点，**产业方面**，强调特色，突出特点。

区域联系方面，属于区域城市网络的组成部分。



交通建设方面，是区域交通或区域通道的节点。



三、我国特色小（城）镇发展现阶段存在的问题

1、规划过程中存在的问题

(1) 规划编制缺乏整体性，未能从总体规划到实施方案一条龙。

如一些地方在编制特色小镇规划时，存在规划系统性不够，缺乏控规无法保证规划有效管控；缺少项目使得建设没有抓手；规划成果中定位、特色、空间、产业、风貌、文化、旅游等关键内容缺失等问题。

(2) 缺乏精准定位，类型和发展方向不明确， 在建设中不能精

准定位小镇的最原汁原味的最具竞争力的特色，尤其是在可选资源和余地有限的情况下，部分小镇建设往往本着“捡到篮子就是菜”的想法，没有对城镇发展进行长远的整体谋划，甚至缺乏必要的规划，为了“特色”而“特色”。

(3) 缺少必要的专题研究，现有规划评估缺失，存在多规冲突

情况。现有总规、控规等相关规划的评估论证工作不到位；各乡镇虽有各部门联席会议，协调解决多个规划之间的相关问题，但在规划内容中不明确，“多规合一”的推进工作有待加强。

(4) 小城镇特色挖掘不足，产业缺乏主导支撑，风貌缺乏美学

设计。整体上缺乏系统考虑，乡镇各项风貌建设未融入到乡镇总体布局中，造成建设无序，更无法体现鲜明特色，或是把建筑立面改造当作风貌建设的全部内容；模式上照搬照抄，把“仿古”、“复古”或者仿西亚建筑当作是风貌建设，甚至过度形式主义，拖累功能，喧宾夺主。风貌设计简单化，把乡镇新区的开发建设等同于风貌建设，简单地认为座座新房、条条大道就是新型小城镇风貌。

2、建设过程中存在的问题

(1) “一哄而上”，“房地产化”，缺乏文化底蕴，难以长期

生存。如，截止目前为止，碧桂园已经成功布局了 5 个科技小镇；华侨城提出未来将构建 100 座具有中国传统民俗文化特色的小镇；时代地产则宣布 5 年内将投资 9000 亿元布局 30 个“未来小镇”项目。

(2) “千镇一面”，建设中大拆大建，发展中破坏生态。为追求建设速度，盲目进行开发规划，大拆大建，将老建筑全部推倒重来，反映本地历史文化和地域特色的建筑物、传统民居老街巷及自然风貌被破坏，导致乡镇特色风貌和历史文化、地域文化价值丧失。在乡镇发展中缺乏对地形地貌的整体思考，缺乏对自然的尊重与合理利用，以牺牲生态环境为代价，片面追求经济效益，引进有污染的企业，过度开采资源，导致山体、植被、水滨等大量自然景观被破坏，使得乡镇风貌缺失了最宝贵的环境和基础，严重影响了乡镇特色风貌建设。



“千镇一面”，到处是马头墙和白墙灰瓦的徽派建筑小镇

3、管理过程中存在的问题

(1) 制度设计缺乏系统规划和有效集成，顶层设计待加强。特色小城镇建设是一项长期的复杂系统工程，需要加强顶层设计与科学指导。目前包括很多被命名的特色小镇在内普遍缺乏整体上的规划及与之相关的技术方法体系的确立。

(2) 投融资渠道不够畅通，管理运营存在困境。在投融资方面，当前特色小城镇建设资金缺乏；融资种类上，金融工具繁多而且常常需要组合使用，但当前我国金融业仍处于分业经营，相关人才缺乏；

目前的市场开放度不高，体制、机制性的障碍还比较严重，融资渠道狭窄、方式单一。在管理运营方面，发展条件好的地方大家抢着干，发展基础差的地方没有资金愿意进入；政府资金无法发挥“小马拉大车”的作用，政府有限资金成为“半拉子”工程，或者建成之后疏于管理和运营；示范工程成为“盆景”和形象工程，造成公共资金分配的事实不公；政府优惠政策恶性竞争，或政府优惠政策没有触动痛点。

四、对我国特色小（城）镇规划建议

当前在我国特色小（城）镇的规划建设管理上存在的问题涉及行政体制、规划体系、投融资等多个方面，需要政府、企业、集体、技术单位等多元主体携手来共同探索解决。在此，简要提出两点在特色小（城）镇规划工作需要识别注意的内容。

一是要识别“小城镇”和“大城市”不同的规划特点。

小城镇:

更接近自然、更畏传统
尺度较小、布局灵活
职住较近、便捷宜居
以慢行、慢性交通为主导
慢节奏、慢生活，熟人社会
“小而特”的产业特色

.....

大城市:

疏离自然，改造自然，崇尚现代
尺度较大，规模经济
工居分离，集约高效
以机动车、快速交通为主导
快节奏生活方式，契约社会
“大而全”的产业体系

.....

VS

二是要识别不同类型小城镇的发展环境和条件。包括所处的城乡网络等级（中心城市带动型、自组织发展型、引导发展型）；所处的区位（大都市边缘型、地域中心型、孤立型）；发展的动力和职能类型（农贸型、工业生产型、交通服务型、工矿旅游型、安居型、综合

型等) ……

五、国内特色小（城）镇规划建设案例借鉴

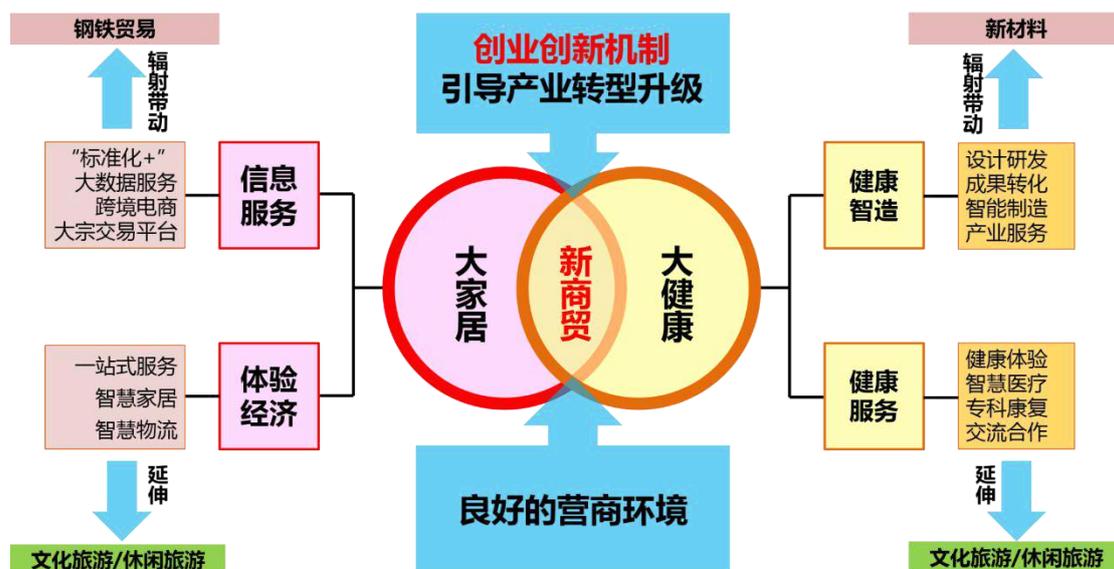
1、佛山乐商小镇

创建基础及培养现状：乐从镇隶属广东省佛山市顺德区，是佛山新城所在地，是广东省重大对外合作发展平台——中德工业服务区、中欧城镇化合作示范区以及顺德先行发展片区——顺德北部片区的核心组成，荣获“中国家具商贸之都”、“中国钢铁专业市场示范区”、“中国塑料商贸之都”、“国家卫生镇”、“广东省教育强镇”、“广东省文明镇”、“广东省专业镇”等称号，连续多年入选全国百强镇，2016年位列由广东省社会科学院与广东省专业镇发展促进会联合发布《广东省专业镇创新指数》服务业专业镇第一名。

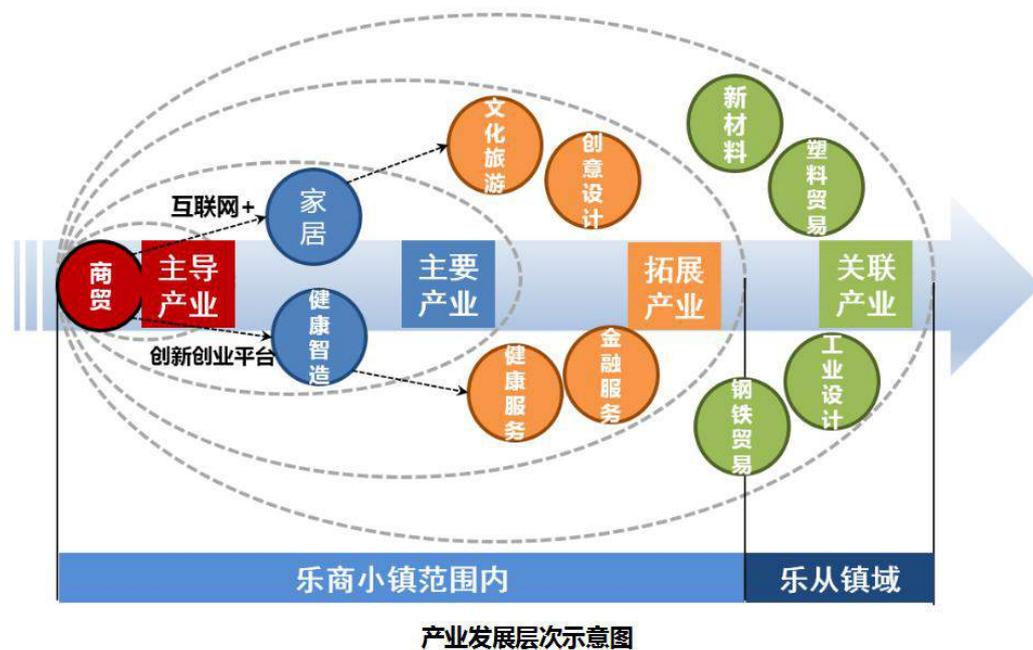
乐商小镇的商贸特色显著，区位优势条件便利、文化底蕴深厚、生态环境优美、设施服务便捷、营商环境良好，具备成为产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“精而美”、“体制活而新”的特色小镇创建工作示范点的基础条件。



创建要点 1：打造新商贸为核、“大家居”+“大健康”两翼齐飞的特色产业体系。围绕“商贸+”网络，促进大家居、大健康、文化旅游等特色产业链条延伸发展。



“一核两翼”产业发展示意图



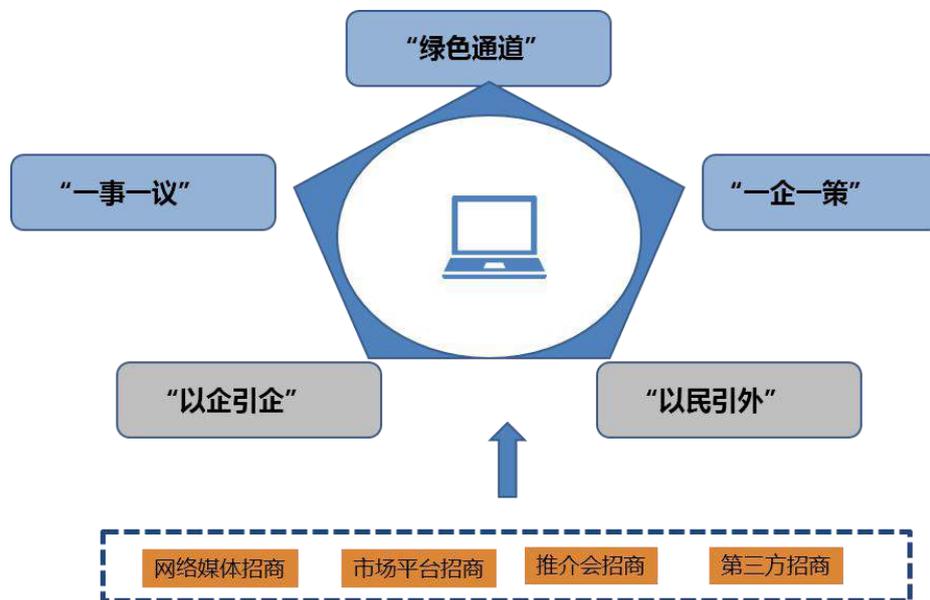
创建要点 2: 优化空间载体建设，布局一核两翼，打造三类特色产业平台。规划形成“一核两翼”空间布局，“一核”指乐商小镇核心区，“两翼”包括综合家居产业片和生命健康产业片。

创建要点 3: 完善综合交通、公共服务、市政基础设施等各项配套建设，营造宜居宜游的优质环境。构建公交优先绿色低碳的综合交通体系。

创建要点 4：探索体制机制创新。建立健全特色小镇建设的工作组织管理和协调机制；创新投融资及金融管理机制创新特色小镇的平台运营管理机制；创新政府服务体制；加强人才队伍支撑机制；创新土地管理机制；创新考核监督机制。



特色小镇的投融资架构示意图



特色小镇的招商引资机制示意图

创建要点 5：项目投资和建设计划。乐商小镇将以政府引导、市场驱动为开发原则，组织推进重点项目建设，形成政策、资金、技术、

人才强强联合，合作共赢、灵活多变的发展模式。特色小镇范围内规划产业发展类、创新创业类、基础设施类、公共服务类项目共计 28 项，所需资金 177 亿元。

2、韶关中古坑健康小镇

中古坑健康小镇位于韶关，定位为依托环丹（霞）旅游圈，面向粤湘赣，辐射国内国际旅游市场，集康疗养生、户外运动、乡土体验、集散服务等功能于一体的粤北客家健康小镇。

着重树立特色。功能上融入客家文化的“全流程健康服务”功能构建，融入活力山水的“颐养慢生活体验”功能构建。**空间上**营造“低生态影响开发”的健康环境。**评判自身资源**，项目区生态资源种类较多，涉及六大类，空气环境质量优越，为健康小镇发展提供了较好的“资源核”。**审视客群需求**，针对中国粤北健康小镇定位以粤北和韶关市客源为主导，辐射广深城市圈。中端家庭度假为核心，高端康养体验为特色，户外运动专项客群和乡土体验大众游客为补充。



功能分区导向

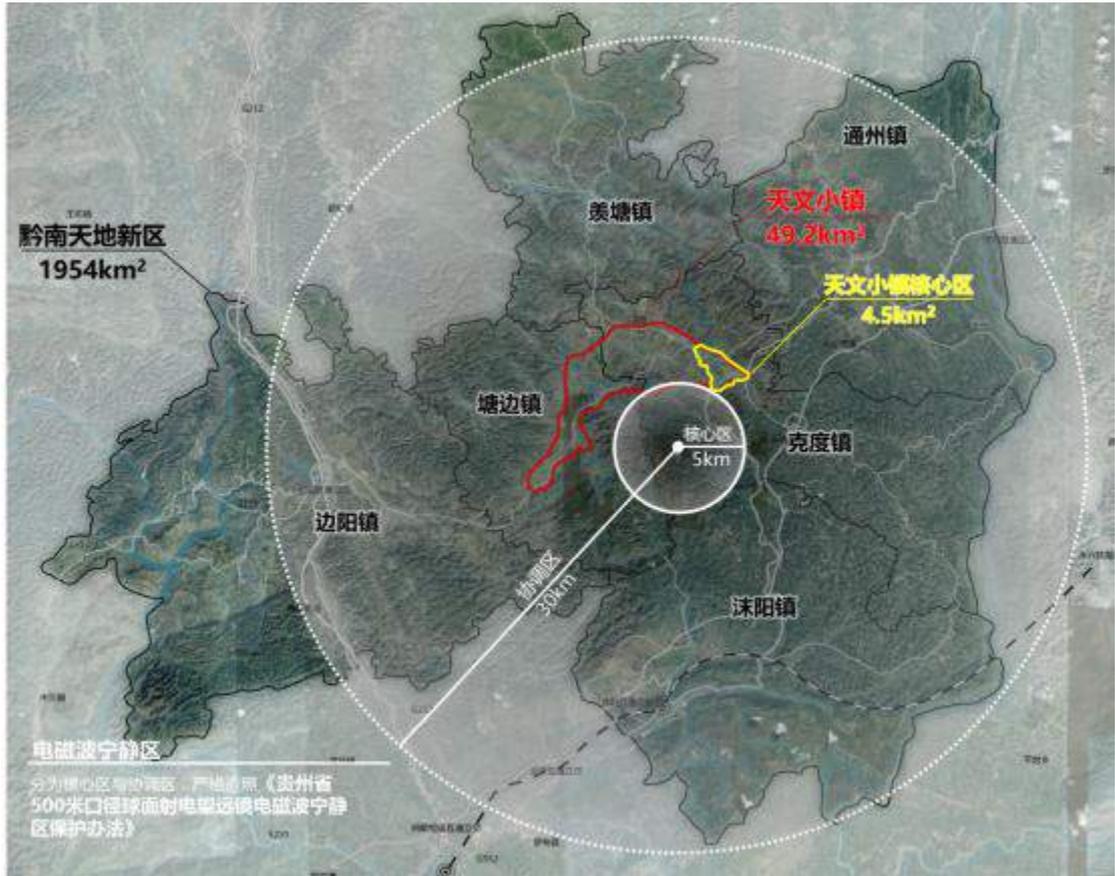
健全空间结构和核心产品。一廊，依托主要交通型道路，作为旅游服务廊道，串联各功能区及开发组团，带动项目区整体联动发展；双心，集散服务中心，健康小镇中心；两带，两条具有溪畔竹林独特魅力，水绿交融的景观廊道；四区，秘林悦境——林下经济产业；康美乐园——温泉主题的医疗养老产业；绿动山丘——节事举办、户外运动产业；农耕裕谷——地域文化体验产业。强化生态环境魅力，尊重地域特色山水脉络，坚持低环境影响的开发模式，坚持突显地形地景魅力的空间布局。

注重落地实施。实施近、中、远分期开发计划，确定不同阶段建设重点；制定投资计划，从土地开发、前期工程费用、基础设施建设、建筑安装工程等方面开展投资估算，明确近、中、远期的投资规模；

分版块提出招商引资建议。如游客服务中心版块，拟引入国内外知名旅游服务运营机构；健康养生版块近期重点引入广东省内知名医疗机构合作开发，中远期结合市场情况朝高端发展引入国内外知名医疗机构。

3、贵州天文小镇

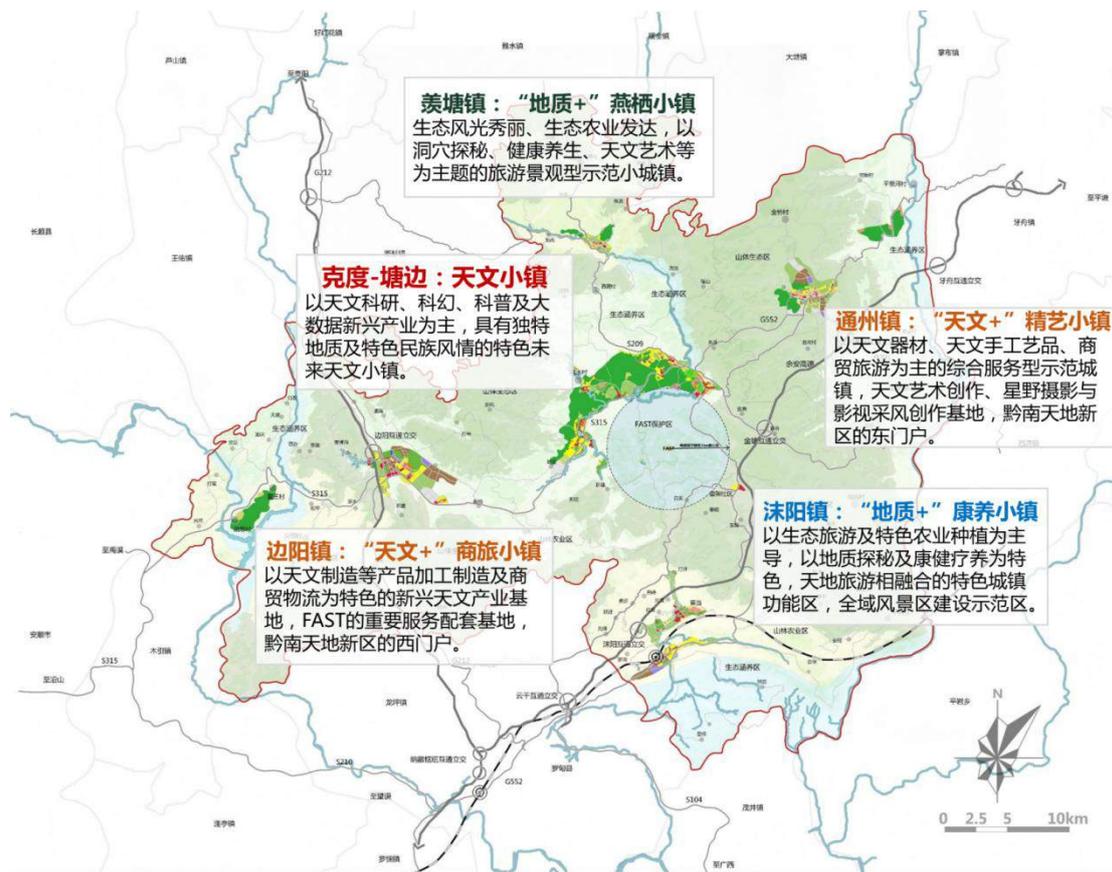
为了更好地发挥 FAST（全称“500 米口径球面射电望远镜，Five-hundred-meter Aperture Spherical radio Telescope”，也称为中国“天眼”）对黔南州及贵州省经济、科技、旅游发展的带动作用，需在宏观层面加强发展战略研究和空间资源统筹，中观层面明确发展规模和功能布局，科学有序地推进天文小镇的高起点、高标准建设。确定将三县六镇初步命名为“贵州黔南天文地质特色经济新区”，简称“黔南天地新区”；将克度、塘边镇区整体作为天文小镇范围；将航龙片区作为天文小镇核心区范围。



工作思路，一体化联动推进系列规划编制。四个层次的规划逐层深入，有序传递，从区域发展规划的“定功能、定战略”，到总体规划的“定规模、定布局”，到控制性详细规划的“定强度、定指标”，再到修建性详细规划的“定形态、定项目”，充分满足不同空间层面的发展需要，形成上下一体、紧密联动的“一张蓝图”的空间规划体系。



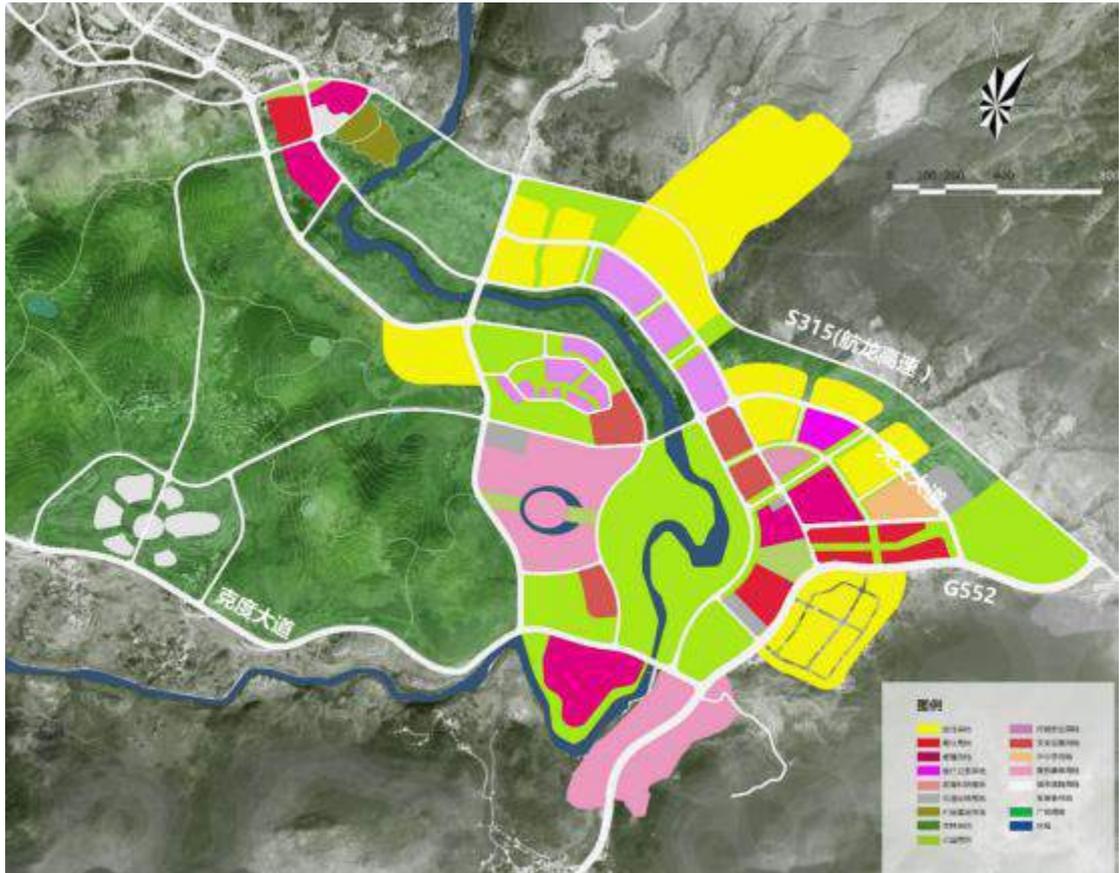
区域发展规划，构建“天地主题+地方特色”特色小镇集群。克度-塘边共同打造天文小镇，外围四镇根据各镇特色，形成“天文地质+”特色小镇。结合三县六镇的发展需求及各镇的功能定位，明确2035年各镇的人口与建设用地规模及用地布局，培育综合服务型、旅游服务型、产业培育型、生态保育型等四类城镇。



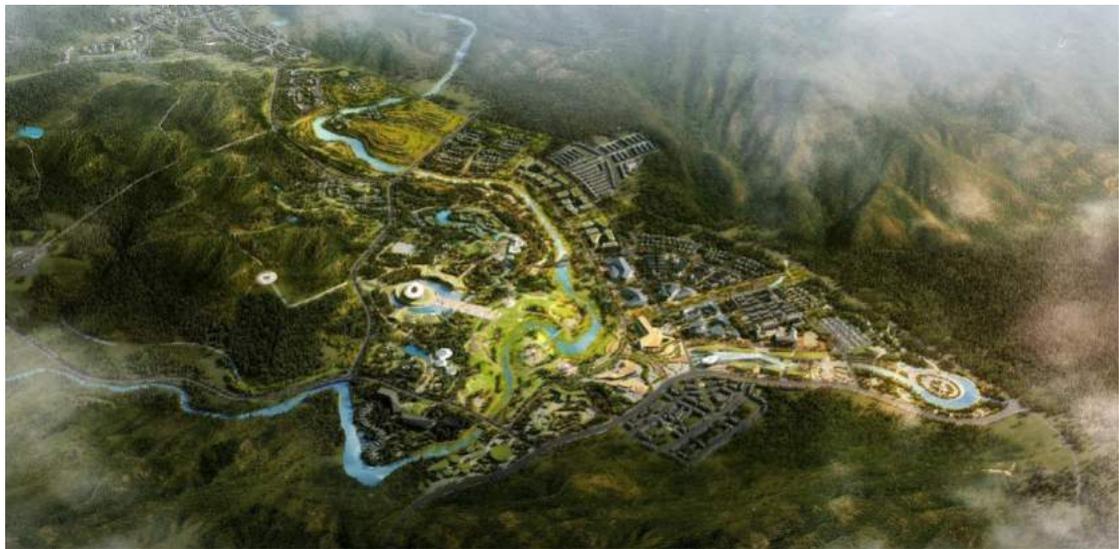
总体规划，细化天文小镇的规划内容，同时对原先四镇总体规划进行优化提升。



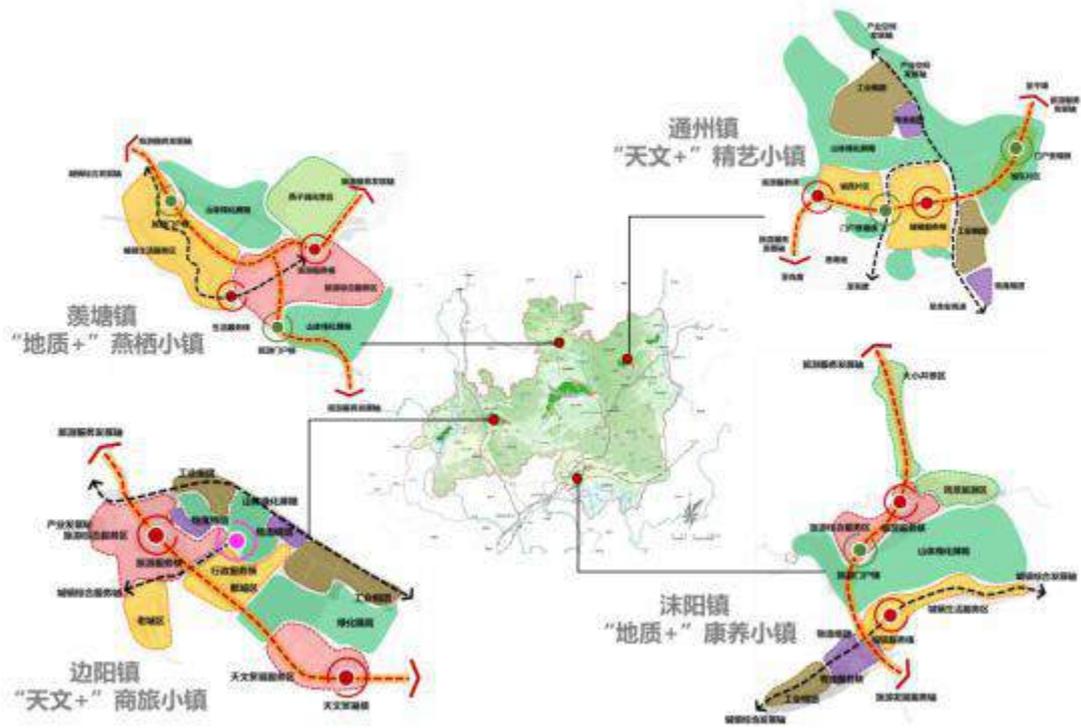
天文小镇规划结构：魅力三环+活力三区+乐活双镇



天文小镇土地利用规划



天文小镇城市设计效果图



对周边四镇规划的优化提升