

N 本期特稿

N 高端声音

稳中求进向哪里“进”

深入推进特色小镇建设健康发展

编者按

特色小镇和小城镇相得益彰、互为支撑。建设特色小镇是推进供给侧结构性改革的重要平台，是深入推进新型城镇化的重要抓手，有利于推动经济转型升级和发展动能转换，有利于促进大中小城市和小城镇协调发展，有利于充分发挥城镇化对新农村建设的辐射带动作用。浙江的特色小镇建设捷足先登并富有成效，本文由 10 位浙江省政府参事调研撰写而成，对深入推进特色小镇建设健康发展有所借鉴和启示。

省参事调研组

一、浙江特色小镇建设蓬勃发展成效初显

浙江计划用 3 年时间重点培育和规划建设 100 个左右的省级特色小镇，迄今创建 79 个特色小镇，累计固定资产投资 1101 多亿，集聚各类企业 3.7 万家，引进“双创”人才 1.6 万人。全省特色小镇建设可谓八仙过海、各显神通，逐浪弄潮、独领风骚，方兴未艾、风景正好，成为展示浙江走在前列、勇立潮头的一张名片。

1、特色小镇成为加快新兴产业振兴发展的新推手

特色小镇建设产业是核心，浙江主要聚焦信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造等支撑全省未来发展的七大新兴产业，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。短短两年实践，证明对促进地方立足资源禀赋、区位优势发展特色产业主导产业和延伸产业链、提升价值链、集聚高端要素，使之在构建小镇大产业中提升核心竞争力大有作为。例如，坐落于杭州未来科技城的余杭“梦想小镇”，锁定以互联网产业和现代科技服务业两大产业，聚焦的信息经济、健康医疗、智能制造、科技金融等产业快速壮大，主要指标超常规超预期增长，2015 年仅重点建设区实现技工贸总收入 1539 多亿元，税收 104 多亿元，分别增长 54.4%和 58.9%；计划通过三年培育，形成创业项目 2000 个和资产管理规模达 1000 亿元的世界级互联网高地。又如，坐落于钱塘江畔的西湖“云栖小镇”，是全省首批十个示范特色小镇之一，它是在原传统工业园区基础上经腾笼换鸟建成，在阿里巴巴董事局主席马云等富有创新精神和情怀的创客运作下，致力于创建中国未来创新第一镇，以云计算大数据和智能硬件为核心产业，形成了对经济社会具有全局带动和重大引领作用的高端新兴产业及全新产业生态，在这片不足 4 平方公里的土地上已汇集涉云企业 332 家，并集聚了一批国内云计算等领域顶尖人才为领军者的创新团队，催生了全球最大规模的云计算峰会，建成了国际一流的民办大学—西湖大学。

2、特色小镇成为推动经济转型升级和融合发展的新引擎

浙江特色小镇建设坚持因地制宜、突出特色，善于有效集聚人才、技术、资本等高端要素，实现小空间大集聚、小平台大产业、小载体大创新，有效促进企业提质增效，加速形成新的经济增长点。比如，衢州是一个重化工业产业结构特别明显的地区，利用现有产业基础促进转型升级和融合发展是亟待破解之题，衢州“循环经济小镇”为其解了结、觅了径。这一立足于建成中国首个具有自主循环型节能环保产业的特色小镇，主攻节能环保、新能源、生物医药等战略性新兴产业，依托巨化集团引进国内外高新企业 34 家（包括 23 家外氟硅产业的优质企业），建成了国内产业链最长的锂电池产业基地；还引进国外投资规模最大的、历史上最大外资项目，即总投资 70 亿元的韩国晓星工业园项目。仅一年时间，筹建项目 86 个，总投资 217 亿元，年营

总收入将达 300 亿元，利税 20 亿元，同时可接待游客 55 万人次。又如，力争打造全国乃至全球跨境贸易电子商务创新综合试验区的杭州下城“跨贸小镇”，18 个月就完成固定资产投资近 30 亿元；引进跨境电商相关企业 160 家，累计进出口包裹达 9000 万个、价值 36 亿元人民币；力争通过三至五年努力，引进具有国际影响力和辐射力的新型跨境电商企业 1000 家，实现进出口贸易 200 亿元，年旅游人次 30 万、旅游收入 2 亿元，创造直接和间接就业岗位 3 万个。

3、特色小镇成为集聚“两创”人才的新高地

特色小镇建设顺应了国内“大众创业、万众创新”大潮。为争创小镇人才最优生态，浙江

前无古人的新生事物，必然有成长中的烦恼和困惑，从浙江等地情况来看，有以下需要研究解决的问题：

一是产业基础还不够扎实。一些小城镇入驻企业数量偏少、且规模不大又多为产业链的低端，既缺乏知名度高、带动性好和核心竞争力强的龙头骨干企业，也缺乏科技研发高端型企业。有些小镇工程项目未及到位，导致基础保障薄弱、开发进程缓慢、创新发展乏力 and 吸引招商难等问题。受当前国内外经济态势影响，一些经济实体、尤其是工业企业生产经营状况不佳；有些初创型企业产业化程度低，在短时间难以形成一定经济体量和规模，企业效益普遍低于预期，对投资创业意愿有不同程度的减弱和降温。

二是同质化竞争压力比较大。

三、突出重点精准发力 抓好特色小镇建设

今年以来，中央层面相继出台推进特色小镇发展的指导意见，并多次提到浙江的小镇建设；10 月，住建部公布首批 127 个特色小镇名单，计划到 2020 年培育 1000 个左右各具特色、富有活力的特色小镇，引领带动全国小城镇建设。新形势下，要把加快建设特色小镇作为落实新型城镇化战略和推进供给侧结构性改革的一大抓手，充分释放小城镇蕴藏的发展活力和潜力，让浙江的特色小镇更上层楼并成为未来的创新中心，为全国特色小镇建设当好领头雁、排头兵，为深入推进新型城镇化提供有力支撑。



图为杭州“梦想小镇”一角（新华社 发）

1、特色小镇建设须注重特色活力和人文涵养

特色小镇要在“特”字上做足做好文章。立足产业“特而强”，功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”和“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的“三生融合”的建设理念、须进一步做好整体推进特色小镇建设的顶层设计和规划工作，指导和鼓励各地小镇发展建立在以产业为依托的基础上，根据区域要素禀赋和比较优势，做好本地最有基础、最具潜力、最能成长的特色产业、做精做强主导特色产业，打造具有持续竞争力和可持续发展特征的独特产业生态；努力体现区域差异性，积极提倡形态多样性，不断彰显独特魅力；坚持相对滞后，造成一定的创业易、生活难和生态诱人、环境不尽如人意的状况，进而不利于主打产业的发展壮大、产业功能的充分发挥。

2、特色小镇建设须强化要素支撑和政策扶持

破解发展难题，扶持特色优势，确保特色小镇可持续发展，主要得靠小镇自己创新打造，但也需有政策的强力支持。一、加强智力支撑。人才是第一资源。筑巢难引凤是当前一些小镇一大困惑，高端人才稀缺、专业人才不足导致人才结构性矛盾突出；人才总量与小镇发展要求还不相匹配，不利于自主创新能力的提升和新兴产业核心技术的运用与孵化。尽管各地纷纷出台人才政策，但往往是“撒胡椒面”或是“普通粮票”法，这能吸引一般的年轻创客，难以吸引大师型、特殊型、领袖型人才，难以形成多层次、复合式、高效能的人才“众创空间”。需坚持以人为本、创新机制，以大手笔人

才新政来招才引智，建立健全小镇人才激励机制，大胆让一些离退休的高知和文化人士充任小镇“诸葛亮”，可视情设立特色小镇人才协会和特色小镇建设咨询委或院士专家工作站。二、增强创新驱动。创新发展是第一动力。营造激发企业家活力的创新环境，大力繁育更多创新主体，吸引富有竞争力的高新技术龙头企业或研发中心落户小镇；倡导支持与国内外一流的科研机构 and 院校建立合作关系，多为小镇提供科研技艺和排忧解难服务；着眼厚植双创沃土、助圆创业好梦，协调有关高校院所，增设培养小镇急需人才的专门课程。三、强化要素保障。各地在推进小镇建设上遇到诸如资金、技术、土地等保障问题，尽管已有相关政策，但一些特殊情况尚需特别政策，比如，为解决一些小镇的特殊困难，建议出台特色小镇专项资金补助办法。小镇建设要力争节约集约用地，更多利用低丘缓坡山地、滩涂资源和存量建设用地；但对利用留用地发展新兴产业的项目及其建设主体需有扶持政策，对老园区或老厂房转型升级的改造要鼓励支持，对小镇个性化设计和改造最好列入新型城镇化范畴。四、增添安全满意度。浙江是全国最安全区域之一，鉴于特色小镇大都处于城郊结合部或边远山野，须切实做好小镇建设中的安全防范、特别是创业人员安保防护工作；同时，一些旅游功能强的小镇，其安全生产、工艺保密及游客人身安全须加以重视。

3、特色小镇建设须完善考查机制和有效服务

推进特色小镇建设，需要解放思想、实事求是、知行合一、勇于创新，努力打造体制机制灵活、新兴产业集聚、传统产业升级、人文气息浓厚、生态环境优美并可作全省乃至全国示范引领的美丽特色小镇。一、建立健全特色小镇考核办法。各特色小镇由于原有产业基础不同、创建时间不同，其考核评价的基础不一致，现行考核办法及指标的科学性不够强，似乎“一刀切”。因各小镇产业定位不同，按照同一指标体系进行考核缺乏有效性和公平性，须综合各方意见予以完善，如加大增量经济指标考查的比重，增加当年新入驻企业数、新增融资企业数及融资规模、新增企业税收及增长率等；视不同小镇的所处阶段、产业定位制定个性化的考核标准，对非传统产业门类的小镇增加适用于新兴产业的考核指标；同时，可适当延长小镇建设时间，防止一蹴而就、急于求成。二、简化重点项目建设审批流程。须深化“放管服”改革，进一步简化审批环节，减少行政干预，特别是加大为初创企业和创业者的服务力度。一些小镇建设主体反映，一些需上级审批验收项目耗时过长，特别是涉及指标调整（如留用地项目审批和验收）更如此，当简化相关手续，开辟绿色通道。三、引入第三方服务机构。特色小镇自身的发展能力当很强，同时要在市场竞争中保持优势。按照“政府主导、企业引领、创业者主体”的运作方式，须营造更加公平、开放和宽松的市场营商环境，以“店小二”精神和“菜单式”开展精准服务；为弥补政府监管和服务不足并增强其内生动力、激发潜力，需积极引入独立的第三方，为入驻企业提供诸如要素保障、法律咨询、市场推广、技术孵化、供应链整合等专业化中介服务。四、用好互联网强化市场对接。“互联网是我们这个时代最具发展活力的领域”。如何乘势并借力在乌镇赓续举办的世界互联网大会成果，让互联网科技使特色小镇更智慧，成为小镇创新发展的助推器，需要主管部门加强这方面的统筹和助力。

（执笔：桑士达）

中央经济工作会议指出，2017 年经济工作要坚持稳中求进的总基调，并特别强调稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则。那么如何进，向哪里进呢？国家行政学院决策咨询部副主任王小广指出，稳中求进主要是向以下三大方面“进”“

一是向新理念确定的方向“前进”。我们经常说中国经济发展的主要问题是不平衡、不协调和不可持续即“三不问题”。更具有地说，新常态下的发展最突出的问题是创新能力不足、经济结构不协调、环保污染严重、对外开放的程度和深度有待提高、民生问题突出等，解决这些问题就能引领新常态，保持经济持续健康发展。否则，可能陷入“中等收入陷阱”。党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，这是对人类经济发展理论的重大贡献，为解决新常态下经济发展的方向和动力这些问题指明了前进方向。

二是向经济结构的中高端迈进。新常态的发展过程是经济结构的高级化过程。在这一过程中，既要改造提升传统产业，使其焕发青春，保持较强的竞争力，更要抓住新一轮产业革命机遇，发展新经济、培育新动能。经济结构的高级化包括许多方面，如制造业由中低端升至中高端；服务业比重上升、质量提升，现代服务业快速发展；创新成为第一推动力，高新技术产业成为发展的主要支柱，全要素生产率得到明显提高，更是结构高级化的核心部分；需求结构由投资主导向消费主导转变，城乡、区域结构一体化等都是结构高级化的发展方向。

三是向两个一百年目标迈进。中国发展的一条重要经验就是目标明确而宏大。两个一百年即中国共产党成立 100 年时（2021 年）实现全面建成小康社会的目标、到新中国成立 100 年时（2049 年）建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家，这是中国发展的阶段目标，而“稳中求进”就是要朝这一伟大目标前进。

两项改革将带来新的改革红利

北京大学光华管理学院名誉院长厉以宁教授表示，原有的“红利”消失是经济发展过程中的正常现象，在原有的“红利”消失后，新的“红利”不可能自发涌现，新源泉首先蕴藏于新的体制之中。

近期最需要改革的项目之一，是农村土地确权和农业产业化。这是上世纪 80 年代开始的承包制改革的继续，但最重要的是：当年的承包制没有明确产权，当然也就谈不上农村的合作制和农业的产业化。因此农村土地确权实际上开辟了一个新的环境。

近期最需要改革的另一个项目是供给侧的结构性改革。在企业改革方面，结构性改革是十分迫切的。要形成有活力、有竞争力、产权明确的企业，包括国有企业、国家控股企业、混合所有制企业和民营企业，这样才能涌现新改革红利。正是供给侧的结构性改革，才能完善企业主体，才能降低成本，才能调整结构，才能创新，从而才能有改革红利。

推进财税改革与立法

国税总局科研所原所长刘佐指出，税制改革是税收立法的基础，税收立法也可以促进税制改革。

在改革与立法的步骤方面，可以两者同步实施，逐步推进，比如个人所得税改革实行综合和分类相结合的征收方式可以逐步推进；也可以先试点，逐步推广，比如房地产税改革。在改革与立法的时限方面，税制改革和各税种立法时间紧迫并且任务繁重，要以倒计时思维推进。在改革与立法的准备方面，应进一步发扬民主，做到内容公开，充分征求意见，发挥各领域专家作用；还要求打好基础，厘清相关税法理论，搞清楚相关概念，以事实和法律为依据，做到有可靠数据支撑，实现相关方面的协调。