

包头市建设特色小镇的阶段性发展分析

□ 崔晓惠

[摘要] 本文通过对包头市特色小镇建设发展现状的研究分析，建立特色小镇评价体系，用以对包头市特色小镇的建设现状进行科学评价，并针对评级体系得出的结论提出具有针对性的发展思路和对策建议。

[关键词] 特色小镇；评价体系；对策建议

特色小镇建设作为一项重要的国家政策在推动我国城镇化进程与乡村振兴战略实施中发挥着重要作用，其推出的土地、资金、税收等多方面优惠扶持政策，对于推动基层经济、社会等各项事业发展起到重要作用。为了适应党和政府关于特色小镇建设的具体指示精神，包头市各旗县区积极行动，立足本土实际，纷纷将特色小镇建设作为未来的工作重点，并形成一批筹建、在建的特色小镇项目。例如：东河区老包头记忆小镇、青山区军事小镇、九原区黄河文化特色小镇、石拐区五当召科技教育型小镇、土右旗双龙光伏小镇、固阳县万胜壕文旅小镇等，逐步构建形成包头市特色小镇的建设框架与雏形。其中，石拐区五当召镇被列为国家发展改革委《西部大开发“十三五”规划》中西部地区集中打造的百座特色小城镇之一，土右旗沟门镇被列为首批内蒙古自治区本级特色小镇（全自治区共20个）。

1 特色小镇创建的评价体系构建

特色小镇创建本身是一项系统工程，包括特色资源选择、特色要素引入、特色产业链完善、特色运营模式、特色目标市场等诸多子系统。对于特色小镇的评价亦需要从上述角度进行科学评定。为此，经过多方调研，结合全国各地特色小镇发展现状与问题，以国家发展改革委《关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知》（以下简称《通知》）具体要求为蓝本，探索建立如下特色小镇评价体系，用以对包头市特色小镇的建设现状进行科学评价。

本评价体系包含6个主题层、18个评价指标以及若干评价细节。

(1) 意愿评价层。包含战略意愿及配套准备两个评价指标，即考量地方政府规划是否涉及特色小镇建设以及是否配备特色小镇申报的各项制度与配套政策。

(2) 资源评价层。包含资源的稀缺性、必要性、可行性三个评价指标。重点考量本地区的中国驰名商标、中华老字号、国家地理标志产品；特色资源现有分布状况、产值情况；特色资源的资本转化难易程度。

(3) 要素评价层。包含市场要素、资本要素、项目要素三个评价指标。主要考量特色小镇与市场消费偏好的符合程度、市场现有项目的饱和度以及项目新建的技术难易程度；资本的来源渠道、资本方的数量与责权关系，建设资本、运营资本、服务资本分配比例和资本有无长期运作构想；项目投资者的知名度和项目落地的可行性^[1]。

(4) 产业评价层。包含产业纵深、延展、集聚、配套四个评价指标，以衡量包头市特色资源深加工现状与能力、特色资源产业链延展可能性、辖区内产业园区集聚状况以及地区与产业配套的硬件基础设施水平。

(5) 模式评价层。包含运营模式、文化融入、技术使用、人才吸引四个具体指标，以分析对标项目有无创新；创意与地方文化的结合度、与消费文化的结合度；科技技术的使用规模、方式；人才招揽与管理方式等方面。

(6) 需求评价层。包含消费意愿和消费方式，以衡量本地区资源的市场需求状况及市场的消费形态^[2]。

2 包头市特色小镇现阶段建设评价

根据调研结果，在《通知》的指导下，结合“包头市特色小镇创建评价体系”，发现包头市的特色小镇创建工作主要呈现为如下几个特征。

2.1 意愿评价：政府意愿较为强烈，具体措施明显滞后

关于特色小镇的创建工作，包头市各级政府的熱情比较高涨，纷纷制定了各自的特色小镇发展规划，足

见从组织管理层面政府对于特色小镇创建工作的重视程度。然而包头市各级政府对于特色小镇的扶持大多也仅限于专项文件的颁布，在实际创建工作指导方面却明显滞后。一是缺乏市一级对于特色小镇创建的统筹计划；二是对特色小镇创建所提供的各类支持有限。

2.2 资源评价：资源选择基本合理，筛选条件仍待规范

《通知》强调特色小镇建设的出发点必须立足于本土实际自然、人文、产业等相关资源，资源禀赋本身是特色小镇创建的基本出发点。包头市特色小镇的创建规划工作也积极考虑了相关因素，大多选择贴近本土实际的特色资源作为特色小镇创建工作的基础，某些资源（如青山兵工小镇）甚至具备了独特性与稀缺性条件。然而需要注意的是，由于包头市的特殊地理位置，地方政府在特色小镇资源的选择与定位方面仍需要进一步规范。一是从人文历史与自然条件角度看，包头市的资源禀赋与周边市县同质性强，有重复建设与内耗之嫌；二是少数地方政府过分迷信技术手段，通过引进外来技术资源打造本土特色小镇，脱离本土文化资源实际；三是在某些特色资源的设定方面，政府往往只注重资源的稀缺性，却忽视了资源本身的开发难度；四是一些稀缺资源因产业层次较低或者与政府特色小镇创建思路相左而被人遗忘^[3]。

2.3 要素评价：要素意识逐步形成，要素体系较为单一

《通知》强调要素对于特色小镇创建工作的重大意义。特色小镇建设的主要生产要素，除了原材料外还包括资本、技术、市场、项目等内容。这也是包头市特色小镇创建工作所关注的焦点问题。然而这种意识仍处于萌发阶段，包头市特色小镇创建过程中对于市场要素的研究工作仍需要进一步加强。一是在市场分析过程中过于重视需求研究，对于供给研究明显不足；二是过分强调资本要素在特色小镇创建过程中的作用；三是在项目评估过程中，对北京、上海等外来团队的过分青睐，而对本土项目团队的工作能力常持怀疑态度。

2.4 产业评价：核心产业基本确立，产业配套仍需加强

《通知》明确规定，创新型产业是特色小镇创建的核心，强调通过产业链的延伸带动地方经济、社会的全面发展。特色小镇建设注重的不仅是单点爆发，更在于产业体系的纵向延伸。包头市各地区在特色小镇创建过程中都强调了产业的重要性，但是由于对产业链本身认

知的偏差导致包头市特色小镇在产业设计方面仍需进一步加强。一是产业选择方面出现严重偏差，过分偏重文旅行业；二是过分重视产业延展能力，缺乏对于产业纵深能力的合理评估；三是没有明确园区对于产业集聚本身的重要性，对于园区内企业的合作模式缺乏有效探索^[4]。

2.5 模式评价：运营模式权重较低，模仿复制痕迹重

在当前诸多特色小镇建设失败案例中，除了资金链断裂外，还存在运营方式模式化现象明显、运营本身无特色的现象。特色小镇创建除了需要大量基础设施建设外，更需要在经营管理模式方面有所突破。主要表现为：一是特色小镇运营模式大多以模仿东南沿海特色小镇经营模式为主，在对标项目的基础上并无过多创新；二是过分的技术依赖，将特色片面等同于高科技；三是忽略特色小镇建设的人才培养与氛围渲染。

2.6 需求评价：总体需求导向正确，缺乏分众需求细化

《通知》指出，特色小镇的建设落脚点在于通过拉动地区经济、社会、文化的发展推动地区城镇化进程与人民生活水平的提升。因此在特色小镇的利益评估时不应仅仅将受益局限于小镇本身产生的经济价值，更应该注重其潜在的连带效应。而实际操作中特色小镇构建出现如下偏差：一是在消费导向方面缺乏对于消费市场的分众与细化；第二，忽略特色小镇的产业带动效应。

3 包头市特色小镇创建的未来走向

通过对包头市特色小镇发展类型的综合评价不难看出，各级政府对于特色小镇创建工作足够重视，然而在实际操作中却困难重重，其中既包括产业、资源、资本等客观因素的限制，又与特色小镇设计本身的定位、建设、运营等具体环节的规划偏差有着紧密联系。为此，从政府角度看，包头市特色小镇要着重从以下5个方面加以突破。

3.1 “特”资源是特色小镇创建的出发点

特色小镇的关键词在于“特”，而“特”之本质在于本地资源的稀缺性、必要性与可操作性。从自然条件看，包头市与周边地域特征相似、历史人文资源相近，若采取同一资源开发模式则必将陷入内耗式的同类产业竞争，这既不符合特色小镇对于“特”资源的要求，也不利于地域间的协调发展。因此差异化的资源选择成包头市在特色小镇创建中首先需要明确的要素。差异化的资源表现为同质资源环境下的产品资源、人文资源与周边的异质性，这是选择特色小镇创建内容的起点。

[作者简介] 崔晓惠，中共包头市委党校，讲师，硕士。

3.2 “特”要素是特色小镇创建的支撑点

包头市特色小镇创建是一套完整的体系工程，在每个具体环节都需要获得大量要素的强力支撑，这里除强调政府为主的行政扶助，更需要考虑市场在特色要素配置方面的重要作用。主要涉及市场支撑、资本支撑、项目支撑等多重支撑体系。

3.3 “特”产业是特色小镇创建的关键点

产业是特色小镇的“体”，也是特色小镇长期运营的核心，包头市特色小镇的设计初衷应立足当地特色资源确立特色产业内容（点），并实现与上下端产业链条的有效联动（线），最终建立一套完整的特色产业体系（面）。这就要求：确立特色核心产业，摸索特色外围产业；连接特色相关产业。

3.4 “特”创意是特色小镇创建的引爆点

文化是特色小镇的“魂”，也是特色小镇设计过程中必须考虑的重要因素。当前特色小镇创建出现种种困境的一个关键因素在于模式照搬与景观复制造成的审美疲劳。包头市特色小镇的创建本身必须依靠特色创新手段吸引各方眼球，建立符合市场需求的特色小镇新模式。这要求我们从模式创新、文化创意、科技创造、大众创业等角度下大力气，以五大发展理念引领特色小镇

创建工作。

3.5 “特”需求是特色小镇创建的落脚点

特色小镇创建工作的初衷与新时代中国特色社会主义建设息息相关。包头市特色小镇的建设除了按照市场经济规则运营外，更需要考虑其对于人民的真实价值。必须以“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展”这一新的主要矛盾为行动指南，这是中国人民实现“城市化”转变的重要环节，更是人民提升物质生活质量的重要途径。特色小镇的创建本身必须时刻体现人民的根本利益，在考虑其经济效益时必须重视其潜在的社会影响力。

[参考文献]

- [1]国家发展改革委.关于建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制的通知[EB/OL].(2018-09-28)[2021-5-10].http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/28/content_5326338.htm.
- [2]姚尚建.城乡一体中的治理合流——基于“特色小镇”的政策议题[J].社会科学研究,2017(1):45-50.
- [3]苏斯彬,张旭亮.浙江特色小镇在新型城镇化中的实践模式探析[J].宏观经济管理,2016(10):73-75+80.
- [4]王伟强,丁国胜.中国乡村建设实验演变及其特征考察[J].城市规划学刊,2010(2):79-85.