CHANCHENG RONGHE SHIJIAO XIA TESE XIAOZHEN CHUANGJIAN LUJING TANXI

产城融合视角下特色小镇创建路径探析
——以北海市南康镇为例

文_北海市住房和城乡建设局



编辑_黄婉婵 | 设计_邱勇哲







杭州西湖区龙坞茶镇是浙江省首批特色产业小镇之一，也是唯一一个茶产业省级特色小镇。

2016年7月1日，《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》出台，决定在全国范围开展特色小镇培育工作，“特色小镇”这个概念引起广泛关注和研究。其实，浙江省早在几年前就提出了“特色小镇”这个概念，该省的特色小镇建设走在全国前列。一直以来，广西对小城镇建设工作非常重视，近几年，更是侧重于小城镇的特色和示范性建设，简称“特色小城镇建设”。特色小城镇，是指城乡地域中地理位置重要、资源优势独特、经济规模较大、产业相对集中、建筑特色明显、地域特征突出、历史文化保存相对完整的乡镇。它介于城乡之间，地位特殊，特色鲜明。特色小城镇的建设是加快新型城镇化的有效路径，同时也是搭建城乡发展一体化基本平台的有效举措。其实，特色小城镇和现在提的特色小镇大同小异，内涵都是发展“产、城、人、文”有机结合的重要镇区平台，是推进新型城镇化进程、提升城镇化建设质量的重要抓手。

一、广西特色小镇建设情况

近几年，广西对特色小城镇建设风生水起，实施了广西特色名镇名村、百镇建设示范、美丽宜居小镇、特色小镇和“五个一”重点工程建设，逐渐建成风貌优美、商业繁华、文化繁荣、政通人和的一批特色小城镇，带动周边区域发展，进一步统筹城乡发展，提升小城镇综合实力。广西自2009年开始在全区实施城乡风貌改造工程，通过自治区补助、市财政配套、县区自筹和企业出资的形式，由最初的外立面改造为主，拓展延伸到村屯综合整治，进而提升深化到特色名镇名村建设，最终提质转型为乡土特色建设，一步步走向成熟稳定。广西城乡风貌改造工程、百镇建设示范工程都是跨年度建设工程，重点开展房屋外立面改造、

基础设施和公共服务设施建设、特色名镇名村建设等，惠及广西大部分特色小镇和村庄，宣传推广了特色风貌建设、产业发展的建设理念，激发了地方政府与当地群众的建设热潮和参与积极性。

为贯彻落实国家三部委关于特色小镇培育工作精神，结合广西实际，2016年，自治区研究制定《关于创建特色小镇的实施方案》，正式启动省级特色小镇建设工作。通过制定一系列组织领导、财政奖补、金融支持等政策措施，进一步增强小城镇发展活力，促进全区小城镇的健康持续发展。

下面，笔者以北海市铁山港区南康镇为例，探索研究南康镇特色小镇建设工作思路，借此提出一些特色小镇创建工作建议。



南康镇位于北部湾畔、广西北海市东部、铁山港西岸，历有“北部湾经济区中心枢纽”“铁山港区后花园”的美称。





（邱勇哲/摄）



南康镇万亩虾塘。

农业科技创新 + 农产品生产加工 + 休闲观光 ▶ 农业核心示范区

农玩游乐 + 科普教育 + 拓展训练 ▶ “美丽北海”乡村建设示范

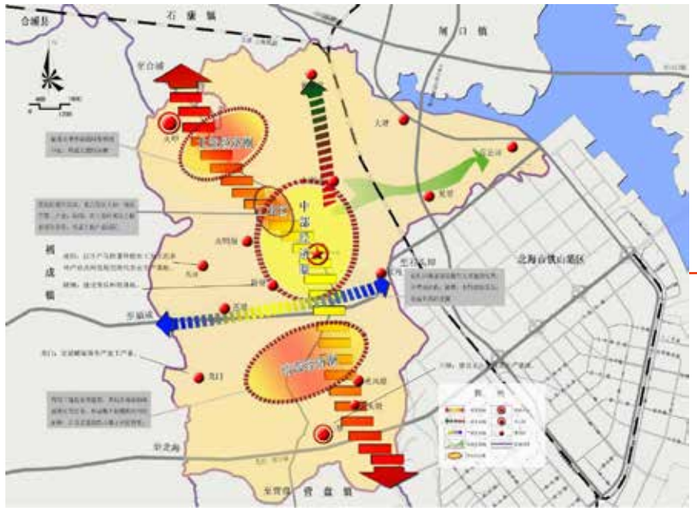
二、南康镇的特色小镇建设

南康镇位于北部湾畔、广西北海市东部、铁山港西岸，镇境东通玉林至铁山港铁路、玉林至铁山港高速公路，南通北海至铁山港一级公路，镇区中心往东与玉林至铁山港高速公路互通、亦通合浦至石头埠港三级公路，往东南为南康至铁山港工业区三级公路，往南为浦北至营盘二级公路，往西为南康至北海三级公路，往北与合浦至山口三级公路、合浦至湛江高速公路互通，历有“北部湾经济区中心枢纽”“铁山港区后花园”的美称。

南康镇抢抓机遇、顺势而为，结合自有资源，通过因地制宜、全面认识地域与资源条件，分类指导，有的放矢的使用资源，使特色小镇建设走上可持续发展的道路，努力将自身打造成为集农业科技创新、农产品加工、农玩游乐、休闲观光、科普教育、工业转型升级的新型城镇化示范区。

（一）打造休闲农业示范区

以高田、三塘、陂塘等农业生产基地为基础，推广大棚种植现代农业核心示范建设，提升农产品生产加工发展水平。西瓜、对虾、豆角、无公害蔬菜、香蕉、芦笋、豇豆、种猪、速生丰产林和紫薇等十大农林牧渔品种引领现代农业加快发展。依托农产品加工企业和农民合作社，通过直接投资、参股经营、签订长期合同等方式，带动建设标准化、专业化、规模化的农产品加工原料生产基地，做优产业，如中粮糖业、明南淀粉厂、螺旋藻厂、木片厂等企业不断做大做强，拓展延伸蔗糖、淀粉等农产品生产加工产业链。一些产业基地发展以观光、体验、休闲、生态为主的现代都市农业，培育集聚科技与人才的农业研发中心，结合田园娱乐与时尚休闲的生态体验中心、集科普教育、运动健康的青少年农科实践中心，实施农旅结合休闲农业进村行动，创建了铁山港区南康镇高田村甘蔗产业村等一批休闲农业旅游示范点和示范基地。实施电子商务进村行动，通过“互联网+”农产品，建设一批电子商务服务点，使农民转变为农业工人和新市民，破解“三农”问题，实现就地就近城镇化，南康镇正逐步发展为北海的特色农业示范区域。



南康镇镇区至今尚存北海乃至广西保护最为完好的法式骑楼商业街区。





（二）突出产业项目，做优做强传统工业和新兴产业

南康镇依托旧城区改造，发展以工业、物流等为主的中部经济圈，加大力度发展房地产、交通运输仓储和金融保险、邮电通信业等服务业，建成了海珠小区、金宸花园、南珠小区、滨海小区等一批房地产楼盘；建成了铁山港区人民医院综合大楼、万国活石村、福利中心等一批社会服务设施，社区服务、教育培训、信息咨询、文化休闲等新兴服务业也加快发展。南康镇南片新区依托新区开发建设，重点培育商贸物流、跨境电商、健康产业、互联网等新型产业集聚区，建设开放式的创新创业“双创”生态系统，搭建产学研对接合作平台，作为铁山港区工业区连接桥梁，为工业园区建设提供服务，为中石化、新材料等千亿产业项目和工业园区建设提供服务大规模开展，工程服务、建材供应和发包租赁迅猛发展，涌现了义洋矿业等一批亿元企业，带动货物运输和机械维修实现跨越式发展，房屋和场地等发包租赁欣欣向荣。农产品贸易、百货集散等为主的商贸中心繁华，又引资建成乡镇超市、星港酒店，并成功打造全市农村乡镇级规模最大的大米、建材等专业市场和摩托车、电动车销售专业街区， 续而有力打造和刷新“伟宇无公害对虾养殖”“南康虾饼”“叶氏米糕”等全市乃至全广西首屈一指的知名品牌，进而有力促进第三产业全面繁荣。

（三）突出文化韵味，打造宜居城区

南康镇历史文化底蕴深厚，独具地域特色。南康镇史载最早见于公元前223年，为广西最古老的临海商埠之一，早已发展成为方圆几十公里、辐射近10个乡镇的商贸中心。南康镇镇区至今尚存北海乃至广西保护最为完好的法式骑楼商业街区，镇南海域也是世界顶级珍珠——南珠的原产地，南康特色小吃水粄等声名在外。当地政府注重传承保护发展历史文化，较好修复了解放路法式骑楼商业街区，提升文化价值水平。镇区内将军楼、三帝庙、三婆庙、冼太庙和天波府等众多庙宇，形成独特的特色文化旅游亮点，辅以南珠、水粄等特色文化和小吃，推进手工艺作坊区、特色美食区、曲艺展示区、宜居度假区、高端休旅区等谋划建设，建成广西第一家乡镇3D影城——南滨影城，同时面向发展全域旅游，推进南康江沿江风情旅游带和简屋社会主义新农村等一批生态美丽乡村建设，使南康镇成为休闲旅游、旅居、农家乐的新区域，特色文化与产业经济相互融合，带动当地经济发展。







南康中学的前身为清嘉庆二十二年（公元1817年）创办的『珠场社学』，至今已经有199年的历史，是北海最老的学校。

三、存在问题和困难

（一）建设思路不明确

特色小镇建设期为3年，但由于原领导推进建设一两年还未完工的时候，就换届新领导，新任领导对项目思路不同，需要变更原项目，一定程度影响项目进度。

（二）金融性贷款手续烦琐

国家政策银行、金融机构支持小城镇建设还在探索研究阶段，部分程序和手续较为烦琐，贷款资金拨付慢，影响了工程顺利开展。

（三）规划编制层次不高，建设成效不突出

乡镇规划建设管理人才紧缺，专家参与有限，小城镇建设和规划水平有待提高。一些规划是几年前获批的，存在规划编制层次不高、深度不够、控制性详细规划难以细化、没有特色和不符合现今发展实际等问题，影响建设项目布局和风貌塑造。部分特色小镇建设项目存在边建设边规划、建设牵着规划走的情况。

（四）地方财力有限，融资渠道不畅，项目建设和运营维护资金投入不足

财政补助是特色小镇建设的资金来源渠道之一，浙江对一个特色小镇的财政补助达数亿元，而广西财力有限，对特色小镇的财政投入是浙江等发达地区投入的十分之一。基础设施后期管理维护费用占地方财政支出比例大，一些基础设施和市政设施项目建成后市场化运作不充分，尚依靠政府投资扶持。





南康三帝庙占地面积680平方米，正大门是一幅雕刻油漆的牌匾，雕刻着金光闪闪的『三帝庙』三个大字。三帝庙前20多米处有一口青龙井，青龙井是南康老街四大古井之一。井壁长满蕨类植物，井水清冽。据说，井水有口甘生津、清凉解毒之效。

四、对策建议

（一）加强组织领导

当前，广西特色小镇建设主要由单一职能部门主导，统筹协调力度有待提升。而浙江的特色小镇建设，主要由地方政府农业和农村工作领导小组办公室这种专业统筹协调机构开展。各级政府要建立特色小镇建设成效与地方政府领导政绩考核挂钩的奖惩机制。进一步完善特色小镇培育管理机构，成立由市级政府主要领导挂帅，发改、财政、规划、旅游等职能部门组成的工作领导小组，充实人员力量。通过建立领导小组专项会议制度、牵头单位协调会议制度、信息通报制度，加强成员单位之间的工作联系。

（二）编制市域范围特色小镇规划发展体系规划

特色小镇不是一个独立个体，只有与周边小城镇协调发展，才能更好发挥活力和生命力。建议由规划部门牵头，旅游、文化、发改、国土等部门配合，编制市县特色小镇规划发展体系规划，根据地理区位、资源禀赋、历史文化、经济基础等条件，划定每个小镇的功能定位、产业特色和发展方向，规划打造一批产业集群。在体系规划中强调项目建设规划，建立特色小镇规划建设项目数据平台，将有关特色小镇的建设项目申报入库，进行数字化管理。在规划上，北海市南康镇特色小镇是历史文化名镇，同时也是铁山港区经济发展中心枢纽，与营盘镇乡土特色旅游、兴港镇石油化工主导产业是相辅相成的。

（三）加大资金投入，拓宽筹措渠道

积极争取上级财政资金支持，充分发挥公共财政的杠杆撬动作用，拉动地方产业和经济发展。同时，积极整合各级各部门对乡镇的城建、交通、水利、环保、民政、商贸、旅游等相关补助资金，重点向特色小镇、示范镇倾斜。要扩宽筹资思路，充分利用银行贷款和民间资金，加大社会引资力度，积极发动群众参与，形成多元化的筹集资金模式。



洗太庙是北海市唯一一间祀奉南北朝至隋时期民族巾帼英雄洗夫人的庙宇。



（秦钟明/摄）

（四）突出特色风貌，避免千镇一面

特色小镇规划设计方案、项目策划方案要经过严格论证，广泛征求文化、旅游、规划、建设等专家学者和当地群众意见，确保规划可行性、科学性和合理性。建设与特色小镇、重点镇经济社会发展相适应的城市基础设施，与周边特色小镇、示范镇共建共享。在保护好当地山岭、河流、海域、林地等自然景观和古建筑、老街巷、特色民居等人文景观基础上，发掘和弘扬当地民居建筑风格，突出小城镇地域文化特色，保护传承文化遗产。精心设计建设或改造核心街区、重要建筑群、重点建筑物，打造一批建筑精品。鼓励特色小镇、重点镇推广应用“新技术、新材料、新能源、新工艺”，营造风貌特色突出、绿色低碳、持续发展的城镇环境。如桂林市恭城县莲花镇在房屋风貌设计、管控上，按照“历史真实性、风貌完整性、生活延续性”要求，注重保留村落原有建筑风格，在建筑风格上融入“坡屋顶、小青瓦、白粉墙、吊脚楼、木格窗”等瑶族元素，全镇面貌焕然一新，民族风貌凸显，生态特色鲜明。

（五）搭建镇企合作平台，深化镇企合作

加大招商引资力度，引导大型央企、优质民企等市场主体参与小城镇建设。采取政府采购、PPP等模式，鼓励企业参与完善基础设施、公共服务等设施建设，培育壮大休闲旅游、信息产业、商贸物流、科技教育、民俗文化传承等特色产业，比如乌镇的互联网小镇、湖北省龙泉镇的白酒小镇等。通过企业参与投资，既能缓解政府资金不足的问题，又引入产业，扩大就业，集聚人口，进而推动“产、城、人、文”融合发展，带动小城镇下游相关产业的发展。

（六）加强信贷支持

出台国有银行、村镇银行、农村信用社、小额贷款公司、融资性担保公司等通过专项贷款开展小城镇建设的政策措施。对纳入小城镇建设项目储备库、符合条件的规划建设项目制定项目优惠政策，引导银行等民间金融机构发放不定期专项贷款，由政府分贷统还，推动项目落地。目前广西农业发展银行的改善农村人居环境100亿专项贷款已逐步投放到位，国家开展银行、中国建设银行对特色小镇建设金融支持的政策措施也启动，解决特色小镇建设融资难问题。

（七）建立健全基层干部考核机制，形成良好的用人导向和制度环境

村镇建设工作任务繁重、涉及方面广，每年在村镇战线上涌现许多有技术、能吃苦、肯干实事的优秀干部，希望相关部门制定完善村镇战线的人才管理、考核机制，将村镇建设工作成效作为干部选拔任用、管理监督、激励奖惩的重要依据，建立小城镇建设人才引用和培育的导向机制。