

ZHI KU

智  
库



特色小镇

发展模式

新型城镇化

政策选择

## 新型城镇化背景下广西特色小镇发展模式及政策选择探究

文\_ 黄国勇（广西壮族自治区农业农村厅，经济师，博士）

随着国家和地方层面出台开展特色小镇培育的政策措施，广西特色小镇建设取得了较大的发展。国家层面出台了一系列培育特色小镇的文件并公布了全国特色小镇名单。2016年7月，住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部印发《关于开展特色小镇培育工作的通知》，提出培育特色小镇计划。2016年7月—2019年3月，国家密集出台培育特色小镇的文件共16份。2016年10月，住房城乡建设部公布了第一批127个全国特色小镇名单，柳州市鹿寨县中渡镇、桂林市恭城县莲花镇、北

广西农村金融与农村产权制度改革跟踪调查研究（编号：031721301064062051）研究成果。

海市铁山港区南康镇、贺州市八步区贺街镇等4个小镇上榜。2017年8月，住房城乡建设部公布第二批276个全国特色小镇名单，河池市宜州区刘三姐镇、贵港市港南区桥圩镇、贵港市桂平市木乐镇、南宁市横州市校椅镇、北海市银海区侨港镇、桂林市兴安县溶江镇、崇左市江州区新和镇、贺州市昭平县黄姚镇、梧州市苍梧县六堡镇、钦州市灵山县陆屋镇等10个小镇上榜。广西地方层面也出台了一系列培育特色小镇的文件并公布了广西特色小镇名单。2017年7月，广西政府办公厅印发《关于培育广西特色小镇的实施意见》。2018年4月，广西政府办公厅公布第一批45个广西特色小镇培育名单。2019年12月，自治区住房城乡建设厅、发展改革委、财政厅公布第二批17个广西特色小镇培育名单。

特色小镇快速发展的同时，也伴随着特色小镇发展定位不清、主导产业不强、质量效益不佳等问题。2021年9月，国家发展改革委、国家市场监督管理总局等十个部门联合发布《关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知》，要求2021年11月，广西将50个特色小镇纳入特色小镇清单进行规范管理。

### 一、广西特色小镇发展情况

广西纳入清单管理的特色小镇按地域分：南宁市3个、柳州市5个、桂林市7个、梧州市2个、北海市3个、防城港市3个、钦州市4个、贵港市5个、玉林市6个、百色市3个、贺州市2个、河池市3个、来宾市1个、崇左市3个；按类型分：三产融合类22个、商贸流通类2个、数字经济类1个、先进制造类12个、文化旅游类9个、体育运动类2个、创意设计类2个（见表1、表2）。

#### （一）组织领导机制健全

各特色小镇均建立了由当地党委、政府牵头，发展改革、财政、住房城乡建设、自然资源等部门及小镇参与的组织领导机构下发文件，明确责任，建立问题协调和工作推进机制。例如，在浦北县红椎菌特色小镇的培育中，当地成立了浦北县红椎菌特色小镇建设工作领导小组，组长由县长担任，并制定《浦北县龙门镇红椎菌特色小镇建设实施方案》，大力推动特色小镇项目的建设。

#### （二）投资运营模式灵活

茉莉特色小镇采用“政府+企业”运营模式，小镇与自治区直属科研机构或高等院校共同合作承担自治区、市科技计划项目，建设期内累计完成投资达18.98亿元，社会资金投资为12.97亿元（占总投资比为68.34%）。漓江三花特色小镇采用“企业投资”运营模式，整体策划运营企业为聚光科技（杭州）股份有限公司，旅游板块合作企业为广西灵渠胜地文化旅游投资发展有限公司，主导产业中的三花酒产业生产企业为桂林溶江三花酒业有限公司和桂林三花宏兴酒业有限公司等2家大型米酒企业和30多家小型企业，主导产业中的米粉产业生产企业为东莞坤松实业投资有限公司、桂林谷匠食品有限公司，建设期内累计完成投资达35.26亿元，社会资金投资为29.68亿元（占总投资比为84.17%）。陆川名猪特色小镇采用“协调融资+施工总承包”运营模式，创新投资机制，引入社会资本加大对镇区项目的投资。政府和平台公司提供不低于项目总投资20%资本金（权益性资金），友利金融牵头协调专业融资团队可通过技术解决该项目10%的资本金，剩余10%的资本金由政府平台公司自行筹措；通过授信、贷款或者其他融资渠道获得的投资，占资金总量的三分之一以上。

#### （三）特色产业发展突出

芳香特色小镇围绕生猪养殖业和现代糖业两大产业，小镇入驻高新技术企业2家、国家级龙头企业2家、自治区级龙头企业2家、科技型企业8家，培育广西千亿元产业糖业研发中心、广西良种猪繁育工程技术研究中心和广西糖业集团制糖有限公司技术中心等3个产业孵化平台和2个农业科技信息服务平台，核心区特色产

表1 三产融合、商贸流通、数字经济类特色小镇发展情况表

序号	特色小镇名称	地点	规划用地面积 (km <sup>2</sup> )	建设用地面积 (km <sup>2</sup> )	建设用地中住宅用地占比 (%)	建设用地平均累计投资额 (亿元/km <sup>2</sup> )	特色产业投资占总投资比例 (%)	研发经费投入强度 (%)	建设用地年均缴纳税收额 (亿元/km <sup>2</sup> )	吸纳就业人数 (人)	接待游客人数 (万人次/年)	绿化覆盖率 (%)
1	茉莉	南宁市横州市校椅镇	3	0.37	2.70	9.03	75.16	3.16	0.01	4000	120	76.50
2	芳香	南宁市横州市六景镇	3.51	1.60	20.63	38.40	63.30	1.20	0.18	3192	0.30	35.98
3	螺蛳粉	柳州市柳南区太阳村镇	3.50	0.61	20.39	41.64	35.43	0.45	0.42	93250	60	57
4	莲花	柳州市柳江区百朋镇	2.94	1.90	27	11.55	60	4	0.05	4800	80	43
5	月柿	桂林市恭城瑶族自治县莲花镇	2	0.67	25.20	0.15	23.80	5	0.15	8000	60	42
6	衣架	桂林市荔浦市青山镇	1.02	0.94	20.19	33.02	36.31	3.50	1.75	3500	228	35
7	罗汉果	桂林市永福县苏桥镇	2.98	2.47	13	15.60	44.79	4.50	1.50	2200	55	32
8	漓江三花	桂林市兴安县溶江镇	2.20	1.70	27.18	24.37	80	8	0.99	11000	55	30.67
9	粉业	桂林市全州县才湾镇	1.88	0.35	24.10	35.44	72.50	5	1.85	3000	200	55
10	六堡茶	梧州市苍梧县六堡镇	1.95	1.95	24.28	5.34	42.28	5	0.04	15000	85	30
11	月饼	北海市合浦县廉州镇	3	0.97	11.03	20.72	56.37	2.50	0.64	3213	60	32
12	京族海洋	防城港市东兴市江平镇	3	0.90	8.77	35.57	57.20	5	0.64	2015	2	33
13	金花茶	防城港市防城区华石镇	0.68	0.15	25	0.75	14.35	2.50	1.50	150	30	50
14	红椎菌	钦州市浦北县龙门镇	2.10	0.88	24.43	16.60	3.75	0	0.64	15000	10	6.34
15	荷美	贵港市覃塘区	3.09	0.68	7.40	4.26	67	0.10	3.77	200	80	60
16	中国南药	玉林市玉东新区茂林镇	2.53	0.61	19.83	10.83	73.57	9	0.83	3000	287	38.47
17	陆川名猪	玉林市陆川县乌石镇	4.39	2	12.87	3	80	0.45	0.75	5000	130	14.44
18	壮乡芒果风情	百色市田阳区百育镇	3	1.54	6.50	2.81	57.29	34	0.03	1200	10	24.18
19	丹泉	河池市南丹县城关镇	2.13	1.61	21.50	23.11	46.80	1.20	0.38	13000	50	32.40
20	养生养老	河池市巴马瑶族自治县甲篆镇	4.80	1.66	20.18	33	46.18	3	2.25	6500	611	58
21	甜蜜	崇左市江州区新和镇	3.30	3	19.20	9.75	34.90	2.50	4.50	25500	147.61	32.5
22	东盟水果	崇左市凭祥市夏石镇	3.77	3.26	3.48	5.74	84.22	2.50	1.50	4532	2	35
23	温暖	贵港市港南区桥圩镇	3.43	0.84	3.57	17.58	64.93	1	5.96	10000	3	7.67
24	商贸物流	百色市田东县祥周镇	2.25	0.80	12.44	14.25	87.80	10	3	1680	5	20
25	华为数字	钦州市高新区	1.22	0.55	0	49.50	85.40	8	3.25	2300	0.45	35

表2 先进制造、文旅体、创意设计类特色小镇发展情况表

序号	特色小镇名称	地点	规划用地面积 (km <sup>2</sup> )	建设用地面积 (km <sup>2</sup> )	建设用地中住宅用地占比 (%)	建设用地平均累计投资额 (亿元/km <sup>2</sup> )	特色产业投资占总投资比例 (%)	研发经费投入强度 (%)	建设用地年均缴纳税收额 (亿元/km <sup>2</sup> )	吸纳就业人数 (人)	接待游客人数 (万人次/年)	绿化覆盖率 (%)
1	汽车	柳州市柳东新区雒容镇	3.95	1.16	5	0.69	14	10	1.35	200	100	30
2	丝艺	梧州市蒙山县蒙山镇	1.99	1.99	12.76	7.49	67.99	2.10	0.01	2152	51.72	33.67
3	机电产业	钦州市灵山县陆屋镇	4.99	1	0.48	17.45	68.77	3	0.30	3000	1.80	55.36
4	运动服饰智造	贵港市桂平市木乐镇	3.68	2.54	20.62	11.50	79.45	3	0.05	48000	1.30	31
5	电动车	贵港市港北区	3.32	2.36	6.30	32.09	54.34	3.75	0.56	17813	2.30	2.73
6	陶瓷	玉林市北流市民安镇	1.87	1.25	24	22.91	50.11	6.69	3.78	8000	0.70	39.11
7	中医药	玉林市玉州区仁厚镇	2.41	1.31	29	19.82	90	10	0.84	5000	2	15.72
8	牛仔	玉林市福绵区福绵镇	2.85	2.56	7.10	17.95	64.19	1.58	0.52	11413	0.13	5.86
9	工业	百色市平果市新安镇	2.38	2.12	7.66	38.87	96.50	0.32	1.15	17072	5.63	11.99
10	天丝	河池市宜州区刘三姐镇	1.45	0.40	25.39	13.50	29	20	0.75	20200	88.90	28.55
11	轻工业	来宾市象州县石龙镇	3.50	2.50	3.88	8.80	81.17	4	3	3000	0.20	38
12	木艺	崇左市扶绥县山圩镇	3.16	1.10	13.59	26.06	48.90	3.75	0.11	3000	0.20	35.33
13	喀斯特山水古韵	柳州市鹿寨县中渡镇	2.66	0.16	1.90	0.21	50	2.68	0.02	800	200	76.30
14	柚香	柳州市三江侗族自治县丹洲镇	3.33	0.86	8.60	17.29	62.50	0	0.02	3000	50	67
15	漓水文化	桂林市灵川县大圩镇	3.24	1.20	5.83	33.09	93.56	3.20	1.52	10649	234	35
16	丹霞旅游	桂林市资源县梅溪镇	2.12	1.14	28.88	34.50	52.63	10	7.50	250	10	52.56
17	海洋	北海市银海区侨港镇	1.10	1.10	26.36	9.09	19	5	0.03	25000	350	18
18	浪漫岛	北海市海城区涠洲镇	3.70	0.33	19.16	45	81.95	1.92	0.16	5000	98.47	10.79
19	沙田柚	玉林市容县自良镇	2.29	0.62	7.56	0.90	70	30	0.32	2658	10	66.21
20	黄姚旅游文化	贺州市昭平县黄姚镇	3.65	1.43	19.70	22.96	85	32	0.12	5000	10	88.38
21	贺街宗祠文脉	贺州市八步区贺街镇	3.10	1.55	15.80	14.89	13.86	35	1.53	5300	60	31.80
22	攀岩	南宁市马山县古零镇	3.60	0.50	0	0	35	5	0.01	200	30	70
23	体育	防城港市防城区	4.64	2.25	20	75	74	0.58	7.5	2000	100	51.40
24	坭兴陶	钦州市钦南区沙埠镇	1.76	1.11	5.75	11.22	2.40	3.12	1.65	500	10	55
25	平南节庆装饰品	贵港市平南县大安镇	2.96	2.96	0.84	5.07	100	2	0.03	4500	1.50	20

业投资额 9.98 亿元，主导产业收入 110.79 亿元。壮乡芒果风情特色小镇以芒果种植、采摘、销售和深加工为主，深度融入旅游开发、推动城乡融合发展，核心区特色产业投资额 12.99 亿元，主导产业收入 0.48 亿元。喀斯特山水古韵特色小镇以“旅游+”理念融合农业产业发展，建成柳州市鹿寨县中渡镇长盛村大路屯 200 公顷蜜橘生产基地、福龙村岗瓦屯 80 公顷鹿寨蜜橙基地、大兆村石祥屯 66.67 公顷太空莲基地、潘圩村平岭屯 13.33 公顷无公害双季葡萄基地，形成以长盛村、黄村为代表的水果片区，以大兆村、石墨村为代表的蔬菜片区，以马安村、贝塘村为代表的高产水稻片区，以黄蜡村、寨上村为代表的桑蚕片区，培育了以大兆村石祥屯、大兆村塘藕屯、大村村大桥屯为核心的自治区级都市生态休闲观光农业示范区，以马安村“稻花香里”66.67 公顷粮食生产基地为代表的市级示范园区。

## 二、广西特色小镇发展中存在的问题

### （一）部分特色小镇用地需要调整

《全国特色小镇规范健康发展导则》对特色小镇的用地要求：1 平方千米 $\leq$ 规划用地面积 $\leq$ 5 平方千米、规划用地中的建设用地面积 $\geq$ 0.50 平方千米、建设用地中的住宅用地占比 $\leq$ 30%。广西的特色小镇的建设规划及产业规划编制是在 2021 年出台《全国特色小镇规范健康发展导则》之前完成的，因此存在部分特色小镇用地规模不符合要求的情况。金花茶特色小镇的规划用地面积（0.68 平方千米）低于 1 平方千米。规划用地中的建设用地面积低于 0.50 平方千米的特色小镇有 6 个：茉莉特色小镇（0.37 平方千米）、粉业特色小镇（0.35 平方千米）、金花茶特色小镇（0.15 平方千米）、天丝特色小镇（0.40 平方千米）、喀斯特山水古韵特色小镇（0.16 平方千米）、浪漫岛特色小镇（0.33 平方千米）。建设用地受在编的国土空间规划影响，土地要素保障不足。特色小镇的用地规划中涉及征地拆迁、基本农田、生态保护红线、水源保护等问题。例如，芳香特色小镇生猪健康科技养殖项目涉及生物安全问题，符合选址条件的土地属于基本农田，因难以扩大养殖规模导致主导产业年产值受影响。粉业特色小镇的建设用地紧缺，米粉产业园区大部分用地与长征文化公园用地有冲突，用地向长征文化公园项目倾斜，导致米粉产业园用地面积减少，需继续征地，用地指标和规划需要调整，处于停建状态，项目建设进展缓慢，影响企业进驻。漓水文化特色小镇所在的桂林市灵川县大圩镇属于中国历史文化名镇，大圩镇的总体规划需广西壮族自治区人民政府批复，由于该规划未能批复，导致漓水文化特色小镇的建设无上位规划可以遵循。同时，该小镇计划引进的春风二十里旅游项目因部分用地位于生态红线范围之内，影响项目的推进。金花茶特色小镇的防城港金花茶国际传统医药加工基地工程尚有 2 户拆迁户未领土地补偿款、中国—东盟金花茶产业总部基地尚有 1 处 300 平方米的砖瓦畜禽舍未迁移，金花茶特色小镇的项目用地还涉及二级水源保护区面积 0.22 平方千米。攀岩特色小镇的建设用地涉及基本农田，目前还需要自然资源部门协调解决。

### （二）部分特色小镇投资强度不足

《全国特色小镇规范健康发展导则》对特色小镇的投入水平要求：建设期内建设用地平均累计投资额 $\geq$ 30 亿元/平方千米，特色产业投资占总投资比例 $\geq$ 60%，先进制造、科技创新、创意设计、数字经济类的特色小镇的研发经费投入强度 $\geq$ 2.50%。建设期内建设用地平均累计投资额低于 30 亿元/平方千米的特色小镇有 37 个。尤其是攀岩特色小镇的建设用地由于涉及基本农田，因此建设期内建设用地平均累计投资额为 0。特色产业投资占总投资比例低于 60% 的特色小镇有 24 个。红椎菌特色小镇研发经费投入强度为 0，主要因为红椎菌目前还没有人工培育，目前的经费投入主要用于基础设施。柚香特色小镇研发经费投入强度为 0，主要因为研发还停留在农民合作社的层面，小镇没有开展单独的研发。属于先进制造、创意设计、数字经济类特色小镇研发经



茉莉特色小镇中华茉莉园景区

费投入强度低于 2.50% 的有 4 个：丝艺特色小镇（2.10%）、牛仔特色小镇（1.58%）、工业特色小镇（0.32%）、平南节庆装饰品特色小镇（2%）。木艺特色小镇前期建设资金投入大，产出效益慢，基础设施建设资金尚有 1.50 亿元缺口，影响后续研发经费投入强度。荷美特色小镇规划用地面积 3.09 平方千米，若按轻资产型特色小镇社会投入要求需要 24.72 亿元，但目前仍有 13.07 亿元的资金缺口，项目融资问题亟须解决。

### （三）部分特色小镇产出效益不高

《全国特色小镇规范健康发展导则》对特色小镇的产出效益要求：建设用地年均缴纳税收额 $\geq$ 1.50 亿元/平方千米、吸纳就业人数 $\geq$ 2000 人、文化旅游类特色小镇接待游客人数 $\geq$ 50 万人次/年。建设用地年均缴纳税收额低于 1.50 亿元/平方千米的特色小镇有 32 个。吸纳就业人数低于 2000 人的特色小镇有 9 个：金花茶特色小镇（150 人）、荷美特色小镇（200 人）、壮乡芒果风情特色小镇（1200 人）、汽车特色小镇（200 人）、喀斯特山水古韵特色小镇（800 人）、丹霞旅游特色小镇（250 人）、攀岩特色小镇（200 人）、坭兴陶特色小镇（500 人）、商贸物流特色小镇（1680 人）。文化旅游类特色小镇接待游客人数低于 50 万人次/年的有 3 个：丹霞旅游特色小镇（10 万人次/年）、沙田柚特色小镇（10 万人次/年）、黄姚旅游文化特色小镇（10 万人次/年）。特色小镇产出效益不高的主要原因是主导产业单一，盲目发展引起质量不高。例如，工业特色小镇的建设用地年均缴纳税收额为 1.15 亿元/平方千米，因为工业特色小镇的铝产业仍处于产业链的初级阶段，铝精深加工受制于技术研发等因素发展慢，中铝广西分公司一家独大的局面尚未改变，其他中小企业发展相对滞后；区域同质化竞争严重，与区域内的田东县、德保县、靖西市、那坡县等县（市）在铝产业发展上竞争激烈。

## 三、广西特色小镇发展的政策建议

### （一）调整优化特色小镇用地需求

对于建设用地面积低于 0.50 平方千米的特色小镇，可以考虑适当进行建设用地置换或者相应调整核心区范围，保障特色小镇维持基本功能需要的建设用地需求。对于芳香特色小镇和攀岩特色小镇涉及的基本农田，尽

量调整用地规划不占用基本农田或者采用建设用地置换和土地增减挂钩的方式解决。通过新增建设用地指标，合理满足粉业特色小镇的建设用地需求。以大圩镇总体规划为引领开展漓水文化特色小镇建设，对于涉及生态红线的地块尽快调整规划。金花茶特色小镇建议防城港市防城区政府加快征地拆迁工作和重新调整规划，涉及二级水源保护区的项目用地由防城港市自然资源局负责指导协调项目规划的调整。

### （二）加大特色小镇投资强度

提高资金投入，整合发展改革、交通、住房城乡建设、水利、文化广电旅游体育、农业农村、科技等部门资金。例如，在特色小镇市政配套设施项目建设方面，可以争取住房城乡建设部门在安排乡镇级污水处理厂建设资金方面给予特色小镇污水处理设施一定的资金倾斜。对于符合特色小镇规划的建设项目可以参照列入广西壮族自治区统筹推进的重大项目给予同样的政策支持。特色小镇建设项目计划投资要达到一定强度，轻资产型特色小镇投入达到 8 亿元 / 平方千米以上，重资产型特色小镇投入达到 16 亿元 / 平方千米以上。建立特色小镇发展专项基金，扩大融资渠道，以市场化运作引入建设基金。在基础设施建设方面，采用发债模式、BOT 模式（建设—经营—转让）、城市发展基金模式；产业发展方面采用政府引导基金、企业自筹、银行借贷等模式。给予荷兰特色小镇专项 PPP（政府和社会资本合作）项目融资的支持，用于支持发展小镇的莲藕加工特色主导产业。

### （三）提高特色小镇产出效益

茉莉特色小镇利用中华茉莉园景区和列入自治区非物质文化遗产名录的茉莉花茶制作技艺、横州临江壮歌剧等资源，将茉莉健康产业及文旅度假有机结合，开展各类地域特色文化活动，如举办世界茉莉花大会各类活动、闻香之旅、花田秀、时装秀活动等。加大技术引进和开发，提高特色小镇的纳税实力。加强壮乡芒果风情特色小镇核心区内的广西百色国家农业科技园区与百色学院开展合作，推动小镇特色主导产业的创新研发水平的提升，促进特色产业发展。丹泉特色小镇加快完善产业链，以丹泉酒为主导产业，加快投资建设红高粱基地和肉牛养殖场，形成“粮—酒—糟—牛”的循环经济模式，提升洞天酒海景区等景区景点的游客接待力，探索以工业发展旅游、旅游带动工业、工业促进农业的创新发展之路。养生养老特色小镇加快推进列入广西壮族自治区层面统筹推进重大项目名单的巴马县山茶油扶贫新产业项目、巴马益生菌产品加工基地、广西巴马仁乡洞天福地景区项目，提升巴马县甲篆镇的坡月村、坡纳屯、达勒屯等广西农业旅游示范点价值，设立能人带动产业发展工程示范基地，带动农民工创业就业。文化旅游类特色小镇重点是打造有强烈吸引力的旅游景区，吸引更多的游客。沙田柚特色小镇以乡村风情特色旅游产业为目标，全力打造沙田柚王国 4A 级特色旅游景区、龙镇中国最美休闲乡村、中平蛟湾乡村示范区三个旅游亮点，容县沙田柚产业核心示范区的建设与地域特色文化活动相结合，提升沙田柚博物馆等地域特色文化展览馆，彰显沙田柚皮酿作为自治区级非物质文化遗产的价值和容县采茶戏作为市级非物质文化遗产的价值。 