

特色小镇发展过程中的标准化问题探讨

刘春卉^{1*} 李志强² 王守业² 李昆² 薛惠文³ 李林轩³

(1.中国标准化研究院; 2.山西省市场监督管理局; 3.中北大学)

摘要:特色小镇是经济高质量发展的新平台、新型城镇化建设的新空间、城乡融合发展的新支点、传统文化传承保护的新载体。本文首先梳理了特色小镇的发展历程,将产业集聚周期分为形成期、成长期、稳定期和衰退期,并提出了不同时期的建设重点及发展路径,然后分析了标准化现状与问题,阐述了标准需求,建立了标准指标体系,最后提出了相应的政策建议,期望能为特色小镇建设工作提供参考。

关键词:特色小镇,发展过程,标准,标准化

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.08.005

Discussion on Standardization Issues in the Development Process of Small Characteristic Towns

LIU Chun-hui^{1*} LI Zhi-qiang² WANG Shou-ye² LI Kun² XUE Hui-wen³ LI Lin-xuan³

(1. China National Institute of Standardization; 2. Shanxi Provincial Administration for Market Regulation;
3. North University of China)

Abstract: Small characteristic towns are a new platform for high-quality economic development, a new space for new urbanization construction, a new fulcrum for urban-rural integration development, and a new carrier for the inheritance and protection of traditional culture. This article first reviews the development process of characteristic towns, divides the industrial agglomeration cycle into formation period, growth period, stability period, and decline period, and proposes construction priorities and development paths for different periods. It analyzes the current situation and problems of standardization, elaborates on standard requirements, establishes a standard indicator system, and proposes corresponding policy suggestions, hoping to provide reference for the construction of characteristic towns.

Keywords: small characteristic towns, development process, standard, standardization

0 引言

特色小镇最早的提出者是时任浙江省省长李强在《用改革创新精神推进特色小镇建设》署名文章中的描述,“特色小镇是具有明确产业定位、文

化内涵、旅游功能、社区特征的空间载体”,并进一步强调了特色小镇的非行政单元属性,是产业发展的创新载体;但又不是产业园区,强调是同一行业内的企业协同合作的企业社区和创新创业空间;强调应以企业为特色小镇的建设主体,进行市

基金项目: 本文受山西省市场监督管理局委托项目“2022年度支撑山西省高质量转型发展标准化专项”资助。

作者简介: 刘春卉,通信作者,研究馆员,博士,研究方向为标准国际化、标准信息管理、标准知识服务。

场化运作,而不是由政府主导推进^[1]。近年来,各地特色小镇建设取得一定成效,涌现出一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的精品特色小镇^[2],但也出现了部分特色小镇概念混淆、内涵不清、主导产业薄弱等问题^[3]。因此,分析研究特色小镇的发展历程,建立相应的指标体系是必要的。本文围绕特色小镇的发展历程、标准化现状与问题、标准需求进行分析研究,从标准化视角形成一套指标体系用于指导标准体系建设,力求利用标准化工具为特色小镇的高质量发展提供政策建议。

1 特色小镇的发展路径

根据特色小镇的特色与属性,将特色小镇的产业集聚周期分为形成期、成长期、稳定期和衰退期,并提出了不同时期特色小镇的建设重点及发展路径^[4-8]。

1.1 形成期

特色小镇形成期的发展路径主要通过特色产业和龙头企业形成产业集聚的基础。特色小镇在前期建设过程中需要投入大量的基础设施;需要吸引大量的企业与人才。

在对待人才方面,需加大产业建设力度,以产业吸引人才;要与相关高校合作,引入对口人才;应建设配套设施,满足人才生活需求。

在对待企业方面,应进行财政补贴,设立专项资金;应给予税收优惠,减轻小镇企业的税收压力;要简化企业入驻手续,缩短企业入驻小镇时间;要引进金融信贷,便于小镇企业募集资金。

1.2 成长期

特色小镇成长期的发展路径主要包括纵横两方面。横向主要指产业链、生活链、生态链的三链协同发展,纵向主要指制度机制、竞争机制、文化机制等的完善发展。

横向方面,特色小镇发展的核心是要构建生产、生活、生态融合的三维立体空间。产业链是小镇的核心竞争力,生活链直接影响着小镇居民的幸福指数,生态链决定着小镇的层次品位。纵向方

面,特色小镇的主体包括企业、政府、居民、研发机构、教育培训机构、公共服务机构等。在成长期,特色小镇中的多个行为主体间开始产生一定的合作、交流,制度机制、竞争机制、文化机制得以完善。

成长期内,政府应重视小镇发展的中长期规划是否符合“三生”融合理念;产业竞争力的不断提升才能使企业从中受益,竞争机制的内涵得到深化;小镇的文化基因不仅体现为外在的物化形态,而且逐渐成为小镇发展的内在精神内核。

1.3 稳定期

特色小镇稳定期的发展路径表现为网状融合发展。

首先,特色小镇是一个开放的系统,企业为了获得外部经济纷纷向小镇集聚,需要原料、技术、人才与资金的支持,不同类型的小镇吸引不同类型的人才集聚,稳定期宜居的生活配套、生活环境、成熟的特色小镇文化已经具备。

其次,大量的企业及其相关机构进入小镇,并逐渐形成弹性专精的专业化分工,企业间既有竞争也有合作,而这种协同关系推动特色小镇始终保持活力,不断演进。

最后,通过小镇的技术创新、学习机制和产业结构的调整、治理结构的改善以及政府政策的变化等,小镇的格局产生新的变化,从而使小镇保持持续的竞争优势和创新活力。

1.4 衰退期

特色小镇衰退期的发展路径即特色产业的转型或创新。

特色小镇之所以会从稳定期迈入衰退期,主要的原因是特色产业缺乏内在动力,利润下跌出现亏损,龙头企业开始外迁,企业数量不断减少,高素质人才大量外流,使企业组织学习能力弱化,特色小镇创新活力不足。

政府应引导企业进行战略调整,协助特色产业转型或创新。产业转型与升级离不开人的参与,所以在这一过程中,要让相关人员做好产业转型升级的思想准备,为相关人员提供专业知识培训。

2 特色小镇的标准化现状

2.1 多机构牵头部分政策规范不统一，导致未形成与特色小镇政策体系相适应的标准体系

特色小镇创建伊始，由于缺乏经验，问题随之出现，尤其表现为不同部门所发文件内容上相互冲突。例如：关于特色小镇的类型和定位的表述，住房城乡建设部、国家发展改革委、财政部的建村〔2016〕147号，国家发展改革委的发改规划〔2016〕2125号，住房城乡建设部的建办村函〔2017〕357号这3份文件中，在对特色小镇主导产业的表述、对特色小镇发展类型的列举方面相互冲突，从而引发了误解，致使第一批、第二批入选的特色小镇多是休闲旅游类型，而一些战略新兴产业、传统产业及具有其他特色资源优势和发展潜力的小镇无法入选。这3份文件对旅游项目在特色小镇建设中的地位、作用界定不清。建村〔2016〕147号、建办村函〔2017〕357号、建村〔2016〕220号、发改规划〔2017〕102号4份文件中，关于特色小镇的镇域范围确定、专项资金支持等方面的指导上存在矛盾。目前，尽管这些文件已经废止，均被《国家发展改革委等十部委关于印发全国特色小镇规范健康发展导则的通知》（发改规划〔2021〕1383号）代替，但小镇建设过程中的经验尚未提炼形成与新的政策相适应的标准体系。特色小镇的国家标准仅发布了1项，为GB/T 41410—2022《特色小镇发展水平评价指标体系》。

2.2 产业集聚和高质量发展的标准不充分

近几年我国特色小镇建设过程中出现诸多乱象，如：滥用概念、名不副实，什么项目都往“特色小镇”里装，甚至有的借特色小镇创建大搞房地产开发，房地产化倾向严重等等。这些乱象使得特色小镇建设变形走样，引发了大量的社会负面舆论，损害了特色小镇的品牌形象。在一些地方为了发展城镇经济，规划建设了一些工业区，为追求招商引资数量而吸纳了一些“低小散”企业，导致超过地域和环境承载力，加上企业自身竞争力下降，导致企业发展势头不好。有些地方的企业甚至以低质、低价、压榨劳动者、污染环境等方式来开展竞争，破坏投资环境，引发环境公害，比如一些名声在外的“假货村”“垃圾村”。同时也造成公共产品的

供给不足，创新活力不足，城镇区划内人均公共绿地面积、每万人学校数、卫生机构数量、公共交通出行分担率、废水垃圾处理率等指标滞后，更导致环境污染修复治理的困难加大，与绿色发展背道而驰。

2.3 产业发展速度和城镇建设发展速度不一致，缺乏调适两者速度关系的标准

一些城镇在工业发展过程中集聚了大量的人口和企业，久而久之，也在工业区周边形成了自发性生活区。由于缺乏先期的科学规划，生产区和生活区犬牙交错，降低了城镇居民的生活品质，影响了镇容镇貌，加大了城镇管理的难度。人口、厂房和建筑的迅速膨胀，导致交通通信、水电气污等公共基础设施超负荷运行，城镇功能发挥所必须的生产性服务业和生活性服务业未能同时设计、同时建设、同时运营，同步扩容，无法跟上人口增长的速度和产业发展的需要，带来公共产品稀缺困境^[9]。

2.4 与产业相配套的服务业标准数量少

新崛起的城镇都是改革开放之后的产物，而非历史的布局。与历史较久远的老城区相比，这些新城镇在某些方面有明显的劣势，比如：缺乏大中型商业场所、缺乏优质的教育、医疗资源。城镇建筑虽新，生产效率虽高，但生活便利程度普遍不高、优质服务供给能力相对不足，民众的生活获得感不强，城镇的吸引力不优厚。与传统城镇相比，工业独大，住居功能受限；只宜业，不宜居；厂房内喧哗，街道上冷清，导致有产无城。

2.5 生态环境标准还需进一步细化

当前，一些发展速度快，产值高的小城镇面临共同的问题，即严峻的生态形势，高难度的环境治理任务，一些地方全流域断面的水质长期恶劣，无法达标。有些地区工业排放导致的灰霾污染常年不断。一些高耗能企业拉高了所在地区的单位产值能耗，很难完成节能减排指标。一些高污染、高排放企业使周边的居民谈房色变，避之不及，影响了本区域的招商引资和房地产业健康发展。

2.6 特色小镇科学管理的标准必不可少

从地方政府层面出台的一系列特色小镇管理标准，包括对产业特色、小镇功能、生态环境、相

关政策机制等方面的规定。一方面将促使特色小镇投资运营主体在标准框架内投资运营，对标对表，科学管理。另一方面，将使特色小镇宽进严定、动态淘汰的创建制度有据可依，落到实处。因此可以认为，从国家层面出台的一系列特色小镇标准，是对特色小镇进行科学宏观、中观、微观管理的一项基础设施，是建立特色小镇科学管理机制必不可少的组成部分^[10-11]。

3 标准制定现状

特色小镇相关国家标准仅发布了1项，为GB/T 41410-2022《特色小镇发展水平评价指标体系》。贵州、四川、安徽、河北、浙江、海南、江西、北京、辽宁、广东、福建宁德等省市发布实施地方标准20项（见表1）。针对认定、评定、服务的标准占比最大。经对20项地方标准比对分析形成了特色小镇的标准指标体系（如图1所示）。其中建设设计规划、交通设施、安全设施、环境卫生设施、标志及导向系统、旅游服务设施、信息化设施、餐饮设施、住宿设施、购物设施、其他设施等11项标准指标属于基础指标。资源禀赋、文化融合、生态保护、社会参与等4项标准指标属于指导性指标。游览服务、餐饮服务、住宿服务、服务人员等4项标准指标属于服务类指标。安全管理、投诉管理、卫生管理等3项标准指标属于管理类指标。

4 结论及建议

全国开始大规模建设特色小镇的时间不长，特色小镇的标准化建设处在探索尝试阶段，特色小镇的发展定位、空间布局、质量效益、管理方式和底线约束等各个方面的标准化实践经验较少，标准化也还处于普适性的基本指引，有待进一步强化。作者将针对本文成果进一步优化提升，目的是为特色小镇建设提供有效的标准引擎，从标准化角度引领推动特色小镇高质量发展。具体建议如下。

（1）推动建立特色小镇标准体系。标准体系是特色小镇标准化建设的顶层文件，具有指导性操

表1 特色小镇地方标准清单				
序号	标准号	标准名称	省份	状态
1	DB52/T 1640-2021	体育特色小镇评定规范	贵州	现行
2	DB51/T 2831-2021	四川特色气候小镇评价指标	四川	现行
3	DB34/T 3874-2021	康养旅游健康小镇旅游建设指南	安徽	现行
4	DB13/T 5032-2019	旅游小镇设施与服务规范	河北	现行
5	DB3509/T 001-2019	宁德市旅游小镇等级划分与评定	宁德	现行
6	DB33/T 2089-2017	特色小镇评定规范	浙江	现行
7	DB46/T 450-2017	旅游小镇认定	海南	现行
8	DB36/T 976.1-2017	干净小镇建设指南第1部分：干净集镇建设指南	江西	现行
9	DB36/T 976.2-2017	干净小镇建设指南第2部分：干净单位建设指南	江西	现行
10	DB36/T 976.3-2017	干净小镇建设指南第3部分：干净村庄建设指南	江西	现行
11	DB36/T 976.4-2017	干净小镇建设指南第4部分：干净农户建设指南	江西	现行
12	DB36/T 976.5-2017	干净小镇建设指南第5部分：干净河段管护指南	江西	现行
13	DB11/T 1465-2017	旅游特色小镇设施与服务规范	北京	现行
14	DB34/T 2764-2016	旅游小镇评定规程	安徽	现行
15	DB21/T 2458-2015	温泉旅游小镇评定规范	辽宁	现行
16	DB21/T 2459-2015	生态旅游小镇评定规范	辽宁	现行
17	DB44/2262.1-2020	专业镇建设规范第1部分：总则	广东	现行
18	DB44/2262.2-2020	专业镇建设规范第2部分：要求	广东	现行
19	DB44/2262.3-2020	专业镇建设规范第3部分：考核评价	广东	现行
20	DB44/2262.4-2020	专业镇建设规范第4部分：创新指数	广东	现行

作性作用。标准体系发布实施能够统筹相关部门、机构及企业主导或参与特色小镇相关标准制定，落实工作任务计划，加快后续标准的制定与实施应用工作。



图1 特色小镇标准指标体系聚类树

(2) 开展体系内标准的制定工作。扩大标准研制队伍、汇聚研究资源、集聚更多的机构、企业参与标准制定工作,对文本中的关键技术内容开展系统研究,共同推动相关标准研制,有效支撑特色小镇建设工作。

(3) 切实解放思想,奋勇争先,加快联合多部门针对特色小镇主导产业企业和相关组织机构开展标准宣贯,提升企业和相关组织机构标准化意

识以及标准化工作能力。梯次培育一批产业集聚度高、专业化分工协作程度高、产业辐射带动能力强、品牌优势突出、就业富民效应明显的国家级或省级标准化试点项目,进一步提炼特色小镇标准化经验,丰富特色小镇标准化供给,加快引领特色小镇“小而特”,保障特色小镇“小而美”的标准研制,充分发挥标准化示范引领作用,促进特色小镇全方位高质量发展。

参考文献

- [1] 李强.用改革创新精神推进特色小镇建设[J].今日浙江,2015(13):10-12.
- [2] 刘国斌,高英杰,王福林.中国特色小镇发展现状及未来发展路径研究[J].哈尔滨商业大学学报(社会科学版),2017(06):98-107.
- [3] 姜锴.中国特色小镇发展现状及未来发展路径研究[J].智慧城市,2019(18):50-51.
- [4] 张吉福.特色小镇建设路径与模式——以山西省大同市为例[J].中国农业资源与区划,2017(1).
- [5] 刘永芳,张益祥.山西省特色小镇发展现状与培育路径研究[J].山西农经,2021(09):1-5+29.
- [6] 张信得,张云彬,陈浩.多振兴背景下旅游资源型特色小镇发展路径研究——以果湖半汤温泉小镇为例[J].江苏农业学报,2020(01):22-223.
- [7] 吉仲翔.特色小镇属地政府职能研究[D].南京:南京师范大学,2021.
- [8] 余浩,季琼嵒.历史文化特色小镇建设路径研究——以浙江省龙泉青瓷小镇为例[J].建筑与文化,2022(01):166-168.
- [9] 何佳,李红,王岳枫,等.推进特色小镇高质量发展的工作标准体系探索——以《湖北省特色小镇创建导则和验收办法》为例[C].面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究).中国城市规划学会,2021:1101-1109.
- [10] 高科佳,赵静,赵永青.乡村振兴背景下特色小镇发展战略研究[J].农业经济,2022(02):61-63.
- [11] 于飞,俞璐,陈劲.城市互联网在中国发展的典型模式:智慧型特色小镇iTOWN的内涵及智慧架构标准[J].城市发展研究,2018,25(11):65-72.