

乡村振兴背景下安顺市旧州特色小镇 高质量发展对策研究

蒋潞 赵小玥¹

(安顺学院经济与管理学院, 贵州 安顺 561000)

【摘要】: 特色小镇作为城乡人文融合的新兴载体,是实现经济高质量发展的重要平台。安顺市旧州特色小镇建设取得了一定实效,但仍然存在缺乏可持续发展机制、小镇内生发展活力不足、逐渐房地产化等现实困境。对此,应从乡村振兴战略“二十字方针”出发,以产业带动经济可持续发展、靠人才振兴激发内生活力,以规划指导与贯彻落实政策进行有效衔接,以此实现特色小镇的高质量发展。

【关键词】: 旧州特色小镇 高质量发展 对策

【中图分类号】 F327 **【文献标识码】** A

“十四五”时期,遍地开花的特色小镇发展由单一的经济效益追求转变为内涵式、可持续性的发展模式,进入高质量发展阶段^[1]。以国家特色小镇建设样板安顺市旧州特色小镇作为研究对象,以期实现旧州特色小镇的高质量发展,并为西部特色小镇的可持续发展探索可行之道。

1 特色小镇概况

特色小镇是指依托地域、文化、产业、自然环境等资源,旨在打造具有明确产业定位、文化内涵、旅游特征和一定社区功能的综合开发体系。特色小镇不是传统意义上的建制镇,也不是某一景点或产业园区,而是产业聚集区、综合旅游景区、新型城镇化发展区三区合一、功能多元化,以实现城乡一体化的新型城镇化模式^[2]。“特色小镇”这一提法最早出现在2014年中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划》中,随后在浙江展开了系统性的建设实践,其中浙江云栖小镇已成为国内特色小镇的建设样板。2016年住建部、发改委、财政部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》,《通知》指出到2020年前,我国将培育1000个各具特色、富有活力的特色小镇。并于同年10月,住建部公布了我国首批127个中国特色小镇。继《住房城乡建设部办公厅关于做好第二批全国特色小镇推荐工作的通知》后,于2021年住建部公布我国第二批276个特色小镇名单。

从目前我国特色小镇建设数量地域分布来看,特色小镇建设数量较多的集中于江苏、浙江、山东、广东、四川等省,就地域分布来看,华东、华南、华中数量居前三,其中沿海发达地区数量偏多,但放眼全国各省市均有分布。自我国开展特色小镇建设以来,镇域特色带动区域经济的发展成为了乡村可持续发展的新动力来源。一是实现就地就业,带动产业发展。第一、二批特色小镇共计403个,在建设期间共计解决10万余人就业问题,平均每个特色小镇带动扩增就业岗位数达800多个,经济辐射区域的农村就业人口年均收入明显高于全国农村人口年均收入水平。二是推进特色小镇建设的同时,农村基础设施建设得到进一步完善。目前多数特色小镇都建立了文化广场,实现了自来水全域供应,生活农业垃圾分类处理,宽带网络全域覆盖,设立了快递

¹作者简介:蒋潞(1994—),女,贵州安顺人,助教,硕士,研究方向:农村区域经济发展、乡村旅游。

基金项目:2021年安顺学院《旧州特色小镇高质量发展对策研究》校级项目阶段性成果

驿站等，满足居民日常生活所需。万州区武陵镇以“一村一特色，一处一景观”为建设原则，通过完善基础设施，改善人居环境，城镇及周边居民满意度高达98%。三是乡土文化得到传承和发扬。在400余个特色小镇当中，约有65%的小镇为历史文化型特色小镇，而85%的特色小镇拥有省级以上非物质文化遗产。四是特色小镇建设模式不断创新。过半的特色小镇都采取了“PPP”模式建设或购买市场化服务项目，形成了从规划建设到日常监督管理的一体化、一站式综合服务管理模式。油岭生态旅游特色小镇由电力建设集团有限公司与清远市连南县签署PPP战略合作项目，由电力建设集团公司负责提供金融投资、项目建设、日常维护管理等工作。随着乡村振兴战略的提出，特色小镇提质增效也在加速。

2 贵州省安顺旧州特色小镇实现高质量发展的现实难题

贵州省安顺市旧州特色小镇位于我国西南地区，于2016年入选国家第一批特色小镇名单，作为特色小镇建设示范样板，其得到了强有力的政策支持，极具代表意义。旧州特色小镇镇域面积达11695hm²，2017年旧州镇居民人均总收入已达到1.2万余元，古镇格局依据八阵图（一说八卦图）所建，呈现“葫芦”形态，镇区内规划采用“一核、两轴、四区”的空间结构，产业空间布局为“一个中心三个片区”。该镇曾荣获中国历史文化名镇、全国文明乡镇等称号，是贵州重要的旅游服务城镇，黔中山水田园绿色示范城镇。这里风景秀丽、民族风情浓厚，具有悠久的土司文化。近年，在国家大力提倡特色小镇建设下，旧州镇利用先发优势和自然资源禀赋优势，加快特色小镇建设步伐，取得明显成效但也存在一些问题。

2.1 产业业态单一，三产融合度不高

针对旧州特色小镇的产业发展现状，笔者进行了实地调查走访。从旧州镇产业总体建设规划布局看，业态定位是“一体两验”。即一体是指美食，两验是指饮食+体验和民风+体验。其业态宣传口号为“旧州美味、贵州食堂，旧州赶场，明代时光。”在业态规划上，按照旧州镇小城镇规划布局、民风民俗、历史文化、饮食文化、民间手工艺艺术、特色产品以及东南西北“四条街”的街区优势和现有业态培育的实际状况，将旧州镇区按功能分区布局为“六个街区”进行业态培育，虽然在业态培育上旧州特色小镇业态发展呈现多元化态势，但产业链条短，民俗体验活动未形成标准化、规模化，当地民俗文化产品附加值较低。并且当地的辣子鸡多为家庭式手工作坊经营，难以实现规模效益；发展动能不足，小作坊经营主体面临成本和区域竞争双重压力；政策扶持力度不够，发展最多的食品加工作坊数量上占优势，但当地政府政策扶持大都向当地龙头企业倾斜，因此对相关经营主体政策配套支持欠佳，导致小镇业态培育工作实施不畅，各个街区的业态发展难以落到实处^[3]。

2.2 高精尖人才少，外引内培能力差

针对旧州特色小镇在笔者实地走访与当地政府人员、当地居民调查访问中，了解到在旧州镇政府目前的人员设置和编制制订上，仅针对性地设置有一个岗位用于特色小镇的开发与管理，除此之外每年新进人员在专业上多数是公共管理专业。在旧州镇政府的人员学历结构中，多数为本科生学历，研究生学历仅有一人，人才结构中高层次人才数量稀少，大多数领导干部基层经验丰富，但在学历提升以及对特色小镇发展相关理论上学习略微欠佳。不仅是专业人才欠缺，在农耕生产上，也欠缺青壮年劳动力，在当地农业生产以及家庭食品加工作坊大多数为女性主导，家中的青壮年男性还是选择外出务工填补家用，再加上农技传授途径的受限，导致小镇农耕生产技术现代化程度低，机械化水平不高。在教育资源上，旧州镇设有一所旧州小学，且在与当地村名的交谈中，当地居民大多都是初高中毕业，极少数接受过高等教育，而类似于农民讲习所、农技宣讲会等再教育知识提升途径不畅通。因此，可以看出小镇当地人才知识层次提升困难，外引尖端人才又缺乏资金与平台。

2.3 总体规划欠缺，长期规划不明晰

乡村要振兴，就要先下好规划一盘棋。在小镇现行规划当中，对于产业业态的规划有清晰的布局，以街区为划分进行功能定位，发布了产业业态布局图，体现了一、二、三产业的融合发展；在生态上规划上，旧州特色小镇以绿色低碳为建设原则，于2013年开始对旧州特色小镇投入资金进行镇域修复，实现基础服务设施覆盖全面化，全面实现水通、路通、网通，还设置了快递驿站

便利居民生活。镇域内两河区域绿地率高达 80%，针对镇域生活生产用水当地政府进行水网系统二次升级，保障居民日常用水健康。小镇规划上分类明确，但是据笔者在走访中了解到，居民对于小镇的规划参与程度不高、了解不够，在镇域面貌统一规划中仅外街区域进行了统一规划，镇域内街房屋在外观上依然参差不齐。通过翻阅相关资料，旧州特色小镇镇域规划由旧州镇政府撰写于 2015 年，且并未进行规划的更新。乡村振兴战略始提于 2017 年，因此小镇的总体规划在今天某些方面已经不适用，急需更新。

2.4 基层动力不强，缺乏基层性组织

2015 年习近平总书记在遵义市花茂村一户村民家召开院坝会议，引起了社会的广大反响，院坝会能够让基层干部深入村民、贴近村民、了解村民，更好地展开谈心谈话，推进工作的有效形式得到推崇。旧州特色小镇在基层治理上，也采用了院坝会的形式，与 2017 年开始就召开村民会、“院子会”，由包干的领导干部定时走访群众，面对面地讲民生政策、心交心地听生活难题、实打实地为民谋福。此外，旧州镇还成立了老年自愿者服务小队，由旧州镇小学已退休的校长担任队长，定期到镇域内进行走访，宣传生态文化、文明建设等相关知识，旨在提高镇域生态文明水平，营造宜居宜业的良好环境。但在与老年资源服务小队的队长交谈中，笔者发现小镇乡村基层治理体系不完善，缺乏权威性，村民参与度不高甚至并不知道老年服务小队的存在。并且由于老年服务小队不具有执法权力及行政权力，因此对村民的教化作用非常不理想。在意识上，当地村民还是秉持着老观念即“守好门前一亩三分地”的思想，只有与个人利益息息相关时才会参与到小镇的建设中来，其余时候都是“事不关己高高挂起”的消极心态。这会导致镇域工作推进困难，不利于构建三治融合即法治、德治、自治的基层社会治理机制。

2.5 政策联动不够，衔接的程度不强

笔者在网络搜索引擎上针对“旧州”这个词语进行搜索，发现贵州省黄平县也有一个旧州镇，并专设网页，进入网页后还有“走进黄平旧州”专栏，专栏中针对当地的旅游发展、政策发布、产业政策进行了专题介绍。但是反观西秀区旧州特色小镇在门户网站建设上几乎是空白，在网络上搜索不到旧州特色小镇在建设规划上的相关信息，只有古镇简介，本研究所得相关政策文件均为笔者当地考察走访所得^[4]。

在实现脱贫摘帽后，旧州特色小镇在镇域产业发展政策规划上，沿用的依然是 2015 年的产业业态发展规划，并未进行更新，尤其是在经历新冠疫情过后，像旧州镇域内未成规模化的食品业家庭作坊以及部分手工业受到一定程度的打击，导致产业发展迟缓、居民收入下降；在生态宜居政策规划上除了在 2018 年以前对旧州镇域内进行基础设施完善以及水域网升级，建立村民生活文化广场后，并未再进行过更新，且在实际生活中小镇基础设施利用率较低，在镇域居民区内还存在停用荒废的水井，生活文化广场人流较少，镇域街道卫生较差。旧州特色小镇在“十四五”新时期要求下实现可持续发展缺乏长远规划和科学设计。

3 贵州省安顺市旧州特色小镇实现高质量发展的对策

3.1 以产业兴旺为主导，推动产业衔接

要实现特色小镇的高质量发展不仅是需要依靠脱贫攻坚实现摘帽，更重要的是要找寻一条道路让农民能够自力更生，实现农民增收致富，增强产业发展对经济腾飞的内生孵化动力，并做好下一步产业发展规划工作。2018 年贵州省提出要开展一场振兴农村的深刻的产业革命。旧州特色小镇整合基础农业生产资源及自然风光资源，发展了林下养鸡业、渔业、辣椒种植业、民宿旅游业、农特产品加工业等多元化业态，在一定程度上延展了旧州产业发展的产业链条。针对旧州的业态培育，一是要根据“四个街区”所打造的业态实际情况，进行铺面门头牌匾装修风格统一设计规划，入驻商贩必须按照政府设计风格进行装修，设立的广告要有创意，要体现旧州的风土文化，经验收合格后方可开张营业，杜绝各自为政，五花八门，打造具有旧州本土特色的店铺牌匾，自成一一道风景。二是要在路口增加指路标牌和导游图，更多地展示出旧州的特色饮食、历史文化、自然风光。三是要求四个街区分别成立历史街区协会、美食一条街协会、湿地景观街区协会、农耕街区协会四个街区协会，设立专业队伍、制订管理措

施，定期对商贩进行管理，防止出现违规行为损害旧州市场经济的秩序。四是要求客商必须向行业协会和政府作出承诺，遵守市场规则，服从管理，并将承诺制成牌匾悬挂在商铺外面，接受群众监督，吸引游客好奇和观赏兴趣，从而增加游客游玩的时间和购买欲望。五是要张贴公告，让前来租房或购房的商贩到村委会、国土、村建等部门核实房产的合法性，得到办理租赁和购买房屋相关手续合法性的帮助，同时，把政府打造业态的想法、优惠政策等在镇区公布，并通过报刊、互联网等媒体宣传出去，吸引更多的客商前来投资。六是要实行商贩环境卫生“门前三包”责任制。对于影响观瞻的城墙、摆放的垃圾桶要增加文化元素，形成风景。七是对街边经营的商贩设立的摊位及流动餐车进行标准化定制，比如用木条编制，再融入旧州的文化元素，从而形成一条活动的风景线。八是政府对入驻金街的商贩，给予一定的经济扶持，并通过各种渠道免费为商家所经营的饮食文化进行宣传。

3.2 以振兴人才为目标，推动人才衔接

以“人才强镇”的理念，加强综合性和专业性人才培养。以人才来统筹规划、落地实施，发挥人才聚合效应，建立一支服务基层的乡村振兴专业人才队伍。针对旧州特色小镇人才缺乏问题，可以从两方面入手来解决。第一，在外引上，加强政策扶持，注重与贵州省内知名高校以及科研机构的沟通合作，借助此类科研机构服务农业高质量发展，让基层专业技术人才、大学生村官、大学生三支一扶等专业人才队伍流向乡村基层一线，吸引有技术、有市场、有项目的专业人员走向农村。第二，在内培上，建立健全人才作用发挥机制，借助政策引领，引导小镇当地的种植、养殖大户，金融投资者，职业农民等人才下沉，示范引领一批；要加强基层干部培训，通过选派基层干部挂职研修，筑牢基层振兴乡村人才队伍；实施乡村实用人才培育工程，培育农业生产技术型人才，提升创业创新能力^[5]。

3.3 以路径研发为导向，推动规划衔接

在现有小镇开发路径上，要以乡村振兴二十字方针为引领，探索小镇实现高质量建设的有效体制机制。目前，旧州特色小镇建设取得一定成效，小镇实现高质量发展将是“十四五”的重点工作。面对新形势和新要求，首先要在顶层设计上进行完善和创新，按照贵州省提出“一开始就要比较科学”的指导思想，以贵州省印发的《关于加快100个示范小城镇改革发展的十条意见》为建设导向，因地制宜、分类指导、统筹推进。立足旧州镇当地资源，通过探索创新体制机制促进高质量发展。同时，在小镇建设上首先要抓住中心，无论是脱贫攻坚、乡村振兴还是小镇高质量发展，都要抓住以人为本的核心发展思想，以实现全面小康为发展目标。其次在政策规划上，要做好前期规划，避免陷入小镇发展同质化、无特色、千篇一律的困境，以旧州特色小镇的土司文化为底蕴、以少数民族人文风情为生动展示、以加快融入大屯堡区文化建设圈为特色，高质量地谋划小镇未来。

3.4 以加强治理为基石，推动组织衔接

从旧州特色小镇现有基层组织体系来看，其基层治理体系与实现高质量发展之间仍存在不协调性。为强化基层自主治理权限，便利居民，我国政府实行简政放权、基层权力下放，扩大基层发展自主权限。建立具有一定权威性质的基层自治组织，有利于将一般矛盾化解在基层，降低问题解决成本，提高治理效率。巩固基层组织建设，有效提高小镇基层组织的建设能力与建设水平，关键在于提高组织力，在现有影响力下，扩大群众会议、院子会等基层组织自主活动的影响范围和覆盖面，发挥基层党员模范带头作用，加强党内带头人队伍建设和基层组织人才队伍建设。乡村要实现高效自治，关键还是在人。因此加强小镇治理人才队伍建设是解决“人”的有效途径。要积极引流特色小镇治理高素质人才，建立多元治理的乡村基层治理结构，在现行人才政策下，调整人才引进政策，拓展职业发展空间，畅通乡村人才考核晋升通道。以乡村振兴为抓手，吸引回乡人才，打造一支“爱农村、懂农业、懂农民”的基层乡村人才队伍。

3.5 以健全政策为指向，推动政策衔接

中共十八大提出脱贫攻坚与乡村振兴协调推进，这是对目前我国发展新形势的精准把控，具有重要战略意义。要实现高质量发展就要实现政策的科学有效衔接，旧州特色小镇在2018年完成脱贫攻坚任务，为实现可持续发展，要防止“顽固性”返贫。

要巩固脱贫攻坚成效，就要加快补齐“三农”短板、加快推进农业供给侧结构性改革，将具有推动作用的临时性、应急性政策转化为常态化体制机制，扩大政策的覆盖范围及普惠效应。要加强政策联动度、政策的衔接性、加强政策扶持力度，确保在过渡期内不麻痹松懈。要做好规划统筹工作，及时更新镇域规划，以小镇发展需求为导向，对攻坚时期内的易地扶贫搬迁、“五个一批”、产业扶贫等相关政策进行查缺补漏。在意识上要提高站位，高度重视。乡村振兴作为我国今后一段时间的重点工作，小镇上到政府下到村民都要高度关注小镇建设，积极做好政策衔接工作，确保小镇建设顺利推进；在政策制订上，要立足小镇特色，避免出现小镇规划同质化、特色不鲜明等问题。

参考文献：

- [1]邹辉. 特色小镇高质量发展策略研究[J]. 农业经济, 2020(11): 123-124.
- [2]余德彪, 束文琦. 浙江特色小镇高质量发展之路[J]. 中国工业和信息化, 2019(12): 82-87.
- [3]董军, 闫世强, 郝晓艳. 推动山西特色小镇高质量发展的对策研究[J]. 中共山西省委党校学报, 2021(2): 49-53.
- [4]张兴华. 特色小镇高质量发展对策研究[J]. 环球市场, 2020(22): 286.
- [5]高鑫, 戎岩. 乡村振兴战略视阈下陕西特色小镇高质量发展对策研究[J]. 农村经济与科技, 2020(5): 266-267.