

治理者说

## 建特色小镇一哄而上可不行

■城镇化发展的推动力也不再是当年“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业，低成本、高消耗、高排放的城镇化快速发展模式已经难以为继，城镇化进入了由速度型向质量型转型的新阶段

■在特色小镇建设中，政府应重新定义在中小城市建设经营管理中的职能，不再“大包大揽”，而是主动“瘦身”，将城市具体建设经营交由专业化企业，多数公共服务也通过购买服务来实现

□陈亚军 林火灿

近年来，随着我国城镇化进程不断加快，一大批形式各异特色小镇和小城镇纷纷涌现。为了避免特色小镇建设盲目刮风、遍地开花以及“小城镇病”的产生，有关专家建议，发展特色小镇和小城镇，必须创新思路、创新方法、创新机制，同时探索政府引导、市场主导、多元化主体参与特色小镇建设运行管理的新模式。

旅游小镇、科技小镇、金融小镇、文化小镇……近年来，随着我国城镇化进程不断加快，一大批形式各异特色小镇和小城镇也纷纷涌现，呈现蓬勃发展趋势。特别是随着2016年7月《关于开展特色小镇培育工作的通知》的出台，“特色小镇”的概念更火了。

但在这红火的建设热潮中，也要防止“小城镇病”。由于小城镇量大面广，规模不经济的局限性，集聚产业和人口功能弱，如果“遍地开花、一哄而上”，对水土资源的消耗、对生态环境的破坏，处理起来可能比“大城市病”更难。

在培育发展特色小镇和小城镇的过程中，如何做到既积极稳妥，又扎实有序，避免特色小镇建设盲目刮风、遍地开花，留下败笔和遗憾？

## 避免“穿新鞋走老路”

近年来，我国许多地方在特色小镇建设方面进行了许多探索。例如，浙江省创造了一个非镇非区的特色小镇概念，核心是聚焦传统经

典产业和战略性新兴产业，“螺蛳壳里做道场”“产城人文”融合做文章，打造“双创”新平台。其他地区也进行了形态各异的探索，积累了一些经验，但多数限于行政建制镇的范畴。

当前，我国城镇化要解决的核心问题仍然是人的问题。不过，城镇化面临的时代背景和内外外部环境已经发生了根本变化，城镇化发展的推动力也不再是当年“村村点火、户户冒烟”的乡镇企业，低成本、高消耗、高排放的城镇化快速发展模式已经难以为继，城镇化进入了由速度型向质量型转型的新阶段。

在城镇化转型的大背景下，发展特色小镇和小城镇，必须创新思路、创新方法、创新机制，防止“穿新鞋走老路”。

首先要坚持因地制宜、分类施策，切忌“东施效颦”、一哄而上。小城镇要有重点地发展，总的要求就是要“控制数量、提高质量，节约用地、体现特色”。在建设特色小镇过程中，要针对不同类型的小城镇分类施策。对于大城市周边的重点镇，要加强与城市发展的统筹规划与功能配套，逐步发展成为卫星城；对于具有特色资源、区位优势的小城镇，要培育成为休闲旅游、商贸物流、智能制造、科技教育、民俗文化传播的专业特色小镇；对于远离中心城市的小城镇，要完善基础设施和公共服务，发展成为服务农村、带动周边的综合性小城镇。

防止走老路，也要坚持特色立镇，特别是特色产业建镇、强镇、富镇。国家发展和改革委员会副主任胡祖才表示，在建设特色小镇过程中，要重点引导企业聚焦城镇产业发展，培育壮大休闲旅游、商贸物流、信息产业、装备制造、科技教育、民俗文化传播等特色优势产业，坚决防止变相搞房地产开发。

应通过立足资源禀赋、区位优势、历史文化、产业集聚等特色，构建特色优势主导产业，延伸产业链、提升价值链，在差异定位和领域细分中构建小城镇大产业的格局；通过发挥小城镇创业创新成本低、进入门槛低、各项束缚少、生态环境好的优势，打造“双创”的有效平台和载体，提升特色小镇和小城镇的竞争力和吸引力，集聚更多的产业和人口，实现可持续发展。

此外，还要围绕人的城镇化，统筹生产、生活、生态空间布局，完善城镇功能，补齐城镇基础设施、公共服务、生态环境短板，打造宜居宜业环境，提高人民群众获得感和幸福感，避免形成“空镇”“鬼镇”。

## 处理好政府和市场的关系

为助力特色小镇发展，2016年，国家发改委与国家开发银行、中国光大银行、中国企业联合会、中国光大银行、中国企业联合会、中国企业家协会、中国城镇化促进会联合实施“千企千镇工程”，旨在引导社会资本参与美丽特色小镇建设，促进镇企融合发展、共同成长。

开展“千企千镇工程”，被认为是政府引导、市场主导、多元化主体

参与特色小镇建设运行管理模式的新探索。实施“千企千镇工程”，关键是要坚持自主自愿、互利互惠，不搞“拉郎配”，不盲目追求数量，通过搭建平台、提供服务，更多依靠市场主体参与特色小镇建设。

推进特色小镇和小城镇建设，最重要的是要处理好政府和市场的关系。自上世纪90年代始，在“经营城市”的理念引导下，政府既担当城市管理者的角色，又充当城市经营者的角色。这种集经营与管理于一体的模式，尽管在一定时期取得了巨大成效，但“重建轻管理”等问题也越来越凸显。尤其是随着经济发展进入新常态，政府在城市经营中的局限性越来越大，已经影响到城市建设和可持续发展。

在特色小镇建设中，政府应重新定义在中小城市建设经营管理中的职能，不再“大包大揽”，而是主动“瘦身”，将城市具体建设经营交由专业化企业，多数公共服务供给也通过购买服务来实现，政府主要担当好城市管理者、监督者的角色。将城市经营和管理分开的模式，有利于充分发挥企业在资本融资、产业招商和城市经营方面的优势，解决政府融资渠道有限、经营城市效率不高等问题，实现政府管理服务、企业专业化经营、市场主体价值创造的有机统一，是一种共赢、多赢、可持续的模式。

“千企千镇工程”实质上也是上述思路在特色小镇建设中的借鉴和运用。开展“千企千镇工程”，主要目的就是厘清政府和市场的关系，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，充分调动市场主体的积极性，避免政府“大包大揽”；同时也引导社会资本参与美丽特色小镇建设，促进镇企融合发展、共同成长。

## 奶粉全链条监管方可称“最严”



□胡印斌

据媒体报道，国务院食安办主任、国家食药监总局局长毕井泉不久前表示，婴幼儿配方乳粉功能声称必须经过科学实验的证实，禁止明示或者暗示诸如“益智”“增强免疫力”等虚假宣传。他指出，婴幼儿配方乳粉质量安全问题始终是监管重中之重，从源头、生产、出厂到销售都要实行全过程严格监管。

作为婴幼儿的“单一食品”，婴幼儿奶粉的质量安全问题一向为公众所瞩目。此番监管部门明确婴幼儿配方乳粉功能声称不得随意宣传，显然具有很强的现实指向。关于“益智”“增强免疫力”等虚假宣传的禁令，也触及部分婴幼儿奶粉的命门。

此前，国家食药监总局发布《婴幼儿配方乳粉产品配方注册标签规范技术指导原则（试行）（征求意见稿）》，向社会公开征求意见，也提及婴幼儿配方乳粉产品名称不应包含“金装”“升级”等虚假、夸大词语，也不应包含“益智”“益生菌”等明示或暗示具有益智、增加抵抗力或免疫力等功能性表述。监管越是细密、禁令越是具体，就越有可能封堵住企业的虚假宣传，帮消费者擦亮眼睛，确保婴幼儿的健康安全。

当然，仅靠封堵虚假宣传并不能完全保证婴幼儿奶粉的安全，销售阶段的监管只是监管责任体现的一个方面。若想真正对婴幼儿奶粉实施“最严监管”，一是要实现从奶源、生产过程、出厂及销售的全链条监管，每一环都应该切实落实监管责任，不得以任何理由、借口有所轻视。如轻率地赋予个别企业产品“免检”。

此番监管部门表示要“落实原辅料进厂批批检验的责任”，这一“批批检验”，就是一个明确的宣示，如果真的能够落实，相信会大大提升产品的质量。但仅有原辅料的“批批检验”，仍嫌不足，接下来应该对产品实施全覆盖检验，变“抽检”为“批批检验”，即便一时难以做到“批批检验”，也应通过强化抽检发现问题的惩罚以规范企业行为。

再就是要综合整治。相关监管部门都应该认真履责，各司其职，齐抓共管。要建立并完善政府监管失信惩戒体系，完善监管责任系统、企业经营失信惩戒机制、公众信息披露和传播虚假信息惩戒机制等，尽最大努力构筑起严密的制度体系。这其中，要格外警惕以往屡屡出现的“以罚代管”现象，避免出现为了部门利益而损害整个公共利益的行为。

婴幼儿乳粉质量安全事故体大，也是近年来我国食品安全领域波及面最广、影响最深、破坏力最强的事件。地方政府、监管部门首先应该看到其对民众健康的伤害、对公共利益的损害，而不能只是从产业发展的层面看问题。这是监管的使命，也是社会和消费者的最后一道安全保障线。

现象评说

## 让乡村梧桐吸引“凤凰”回归

■人才“空心化”是农村未来最大的隐忧，应拿出更强有力的措施来“引智”：把工作生活的软硬件铺好、把创业门槛拆掉、把鼓励政策定妥，吸引年轻人回来担当乡村发展的“头雁”

□斐渔

笔者一位朋友在贵州的一个乡村长大，是村里第一个大学生，从北京名牌大学毕业便回家乡任教。因为觉得他配得上“更好的平台”，亲友们一度感慨“可惜了好前程”。

此次见面后得知，几年来他把新的教育理念带回家乡，获得了同行的肯定；他多次走访山乡，让好多辍学的孩子重回课堂，改变了他们的命运；他义务给村子里孩子辅导功课，好几个考上大学……“大城市人才济济，多我一个不多；留在北京，或许我也成了这么回事。现在能在基层的岗位上开出一片天地，很满足。”这是他的肺腑之言。

求学、留城，再拉扯亲友子侄们重复同样的路……这是笔者身边多数在乡村、小城镇长大，留在大城市的朋友们的成长轨迹。不过，在城市生活越久，对这群人来说，物质生活条件改善带来的存在感、幸福感，越会被精神上的孤独感、失落感所侵蚀——大城市

拔地而起、日新月异，映衬得小县城和乡村越发陈旧与沉默；梦里的老桥年久失修，日益破败与拥堵；铺子里的山寨货、假货还在亲人们手边流转；村头小广场虽然亮起了霓虹灯，但老人更老、年轻人更少；除了春节那几天，平时四邻八野暮气沉沉。归家的“城里人”感觉：“这种痛，无声无息却深入骨髓”。

不可否认，改革开放以来，农村面貌焕然一新，农民人均收入增速多年来持续超过城镇居民。但相较于收入的提速，在现代文明传播、社会秩序建设等方面，近年来农村一些地方与城市相比是在减速甚至“失速”。这其中很重要的原因在：一些受过较好教育的年轻人离开了农村。发展的关键在人，对农村尤其如此。抽离了“人”的积极因素，农村的发展将缺乏内生动力。

30余年城镇化发展的经验和教训已经说明，如果城乡发展呈现割裂态势，不仅阻滞经济社会的发展进步，也会让回不去故乡的中国人，承受精神情感的迷茫。不能任由人才“空心化”的问题持续放大，

要想办法把人才输送到基层去、吸引回农村来。

当然，眼下大城市生活条件好、发展机会多，留下来同样能为社会作贡献。加之人力资源市场本身也具有价值发现功能，农村娃娃毕业后理应去留随意。可如果全部靠市场之手来配置，农村这种“经济洼地”，恐怕很难在短时间内吸引人才，这就需要政府管理部门给出更强有力的举措来“筑巢引凤”。

关键岗位要提高福利待遇。比如，针对很多师范学校毕业生宁可得业也不愿回村的难题，这几年一些省份制定了较高的补助标准，安徽金寨县、四川马边县等地每月的最高补助标准超过1000元甚至达到2000元，乡村教师的职业吸引力显著增强，出现了城镇教师争相到乡村学校任教的可喜局面。

不过，对年轻人来说，大城市的吸引力除了收入更高，还有更好的生活设施、创业环境、社交与文化氛围等。如何增加这些软硬件的吸引力？在经济较发达的江浙一带，互联网的发展，已经很大程

度上满足了年轻人创新创业、生活消费、社会交往等多层次的需求。用无形的路，连接起乡村与外界。年轻人即使“宅”在村中也不闭塞、不落后。更何况，青山绿水、竹林茅店，有着城里的“加湿器”“净化器”给不了的舒适贴帖。

但在不发达地区农村，就有一个“养鸡、生蛋”从何处入手的难题——是先下“血本”把路网、水网、互联网等软硬件搞好、把创业门槛拆掉、把鼓励政策定妥，迎接年轻人回来担当乡村发展的“头雁”？还是依旧老样子，坐等少数几个像我朋友那样有情怀的年轻人顶住压力回乡艰难起步？当然是前者的规模效应更明显。

前些年，很多地方制定了招商引资政策。征地、盖厂，解决地方财政难题，为GDP增光添彩。但这样的增长，并没有让乡村同步受益。面对乡村人才“空心化”的隐忧，地方政府需要克服困难，拿出比当初“引资”更有决心和魄力的政策来“引智”。

城里人编排了很多段子，嘲笑融不进城市文化心态的农村娃是“凤凰男”。要知道“凤凰男”们也是眷恋故土，希望家乡能多些“梧桐树”，他们更愿意在热爱的土地上，振翅腾飞。