

特色小镇如何冲出房地产包围圈

吕文博, 王祎枫, 陈思哲

随着众多房地产商大举进军, 特色小镇的本来面目逐渐模糊。坚守产业运营、捍卫绿水青山、造福一方百姓是每一级政府、每一个特色小镇“操盘手”不应忘却的初衷。

近年来, 特色小镇在中国的发展之势有如星火燎原。从中央到地方多项政策密集出台, 鼓励特色小镇的发展。各级地方政府正寻求渠道, 试图创新建设理念, 转变发展方式, 探索小城镇的健康发展之路。在政策鼓励下, 不少房地产企业将开发特色小镇作为重点业务发展之一, 参与特色小镇建设的计划或项目也纷纷出炉或在各地布局。然而, 当前许多特色小镇的发展似乎偏离了初衷。大部分或流于形象工程、表面光鲜但却没有带动产业发展、农民致富; 更有甚者沦为穿着“特色小镇”马甲的房地产项目, 成为房地产商新的金矿。

本文指出和分析了目前特色小镇的发展主要面临的两大问题。一是地产模式过度依赖; 二是土地政策支持不足。然后提出特色小镇产业发展的三种模式, 即龙头带动模式、平台驱动模式和功能联动模式。

特色小镇面临的两大问题

问题一：地产模式过度依赖

特色小镇建设中出现了一哄而上、定位雷同等现象。其根源在于对房地产模式路径过度依赖, 其商业模式甚至是“以特色小镇之名, 行住宅开发之实”。特色小镇需要聚焦于可以支撑当地经济长远发展、有竞争优势的特色产业, 如医康养、旅游、金融、高端装备等, 以此促进产业转型升级, 进而成为经济发展支柱。

目前特色小镇多以房地产开发为主，“房地产化”非常突出，土地成本被节节拉高，特色产业则难以实现，农民利益无法保障。为遏制房地产模式的泛滥，各地政府纷纷出招。比如北京市政府明确表示，以功能产业和人口合理确定建设规模，严禁打着特色小镇名义违法违规搞圈地开发，严禁整体镇域开发，严禁搞大规模的商品住宅开发。

诚然，过度的“房地产化”绝非正确发展方向，但我们也应认识到，在合理范围内对住宅用地松绑，能有效激发社会资本活力，促进特色小镇的发展。因此过度的房地产化应坚决杜绝，而合理的商住配套应酌情支持。但随之产生的问题是土地政策能否提供支持？

问题二：土地政策支持不足

特色小镇的建设必然会出现与土地相关的问题。特色小镇土地性质复杂，既有国有建设用地，也有集体建设用地和农用地。如何妥善处理各种性质土地之间的关系，提高利用效率，解决特色小镇新增用地需求大、存量土地利用率低、土地结构不合理等矛盾对特色小镇的开发至关重要，因此，有效处理好集体土地的流转问题、实现集体土地的合理利用也是土地集约发展、推进特色小镇培育工作的重点。

现有的土地政策仍旧存在不少限制，导致农村土地市场具有较大的限制性和不确定性，无法真正推进其流转和置换，降低了企业参与特色小镇建设的积极性。因此，如果能在法律法规制度上有所创新，对特色小镇的培育有重要的推动作用。其中，重庆“地票”模式，给统筹城乡用地的制度创新带来了不少启示。将农村闲置的宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、公共设施用地等集体建设用地复垦为耕地，能盘活农村建设用地存量，增加耕地数量。按照我国土地用途管制制度和城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡的要求，增加的耕地数量可作为国家建设用地新增的指标。重庆新增指标的节余部分（优先保障农村建设发展后的节余指标）就形成了地票。按照增减挂钩政策，地票与国家下达的年度新增建设用地指标具有相同功能。通过交易，获得地票者就可以在重庆市域内，申请将符合城乡总体规划和土地利用规划的农用地，征转为国有建设用地。

诚然，农村土地制度改革是一项系统性、全局性、政策性极强的复杂工

程，关乎亿万农民生存根本，关乎城乡统筹发展，也涉及土地管理法、物权法、担保法等法律法规的适时修订。各地政府在小镇建设的过程中，可积极寻求制度创新，统筹城乡发展，激发企业参与特色小镇的积极性。

特色小镇产业发展的三种模式

特色小镇的生命力在于产业，在人口规模不足、产业动力不足的情况下，即使再好的规划，也没有办法实现。地方政府可考虑龙头带动、平台驱动或功能联动三种模式，真正打造出特色小镇的产业之魂。

龙头带动模式：在选择特色小镇的开发合作伙伴时，很重要的标准是能否带来龙头企业，或者与当地龙头企业合作，以产业资源形成集群效应。从而形成主题产业生态体系。这个模式的典型代表是杭州云栖小镇。在这个模式中，如何给予龙头企业充分的激励使其成为小镇发展的主角而非被招商的对象，如何让整个生态体系中的利益相关方——龙头企业、产业生态体系相关企业、开发商、当地政府等等，发挥各自的价值并获得合理的回报是两个根本性问题。

平台驱动模式：如果一时难以有龙头企业，那么打造培训未来龙头的各类平台就尤为重要，如研发、商贸物流、金融、IT服务类等平台，形成产业集聚。服务类的平台属于第三产业，对建设用地的需求相对较低，污染小，且能带来同类型企业的集聚，对特色小镇的产业有很强的促进作用。

功能联动模式：如果当地有很好的资源禀赋、区位环境、历史文化等，那么可以将多种功能有机组合、充分挖掘。比如通过“旅游+农业”、“旅游+文化”、“旅游+康养”等做足、做强、做出特色产业链，覆盖“居、职、娱、教”功能。随着城市化进程的发展，居民对农业（包括观光和科技）、文旅和康养的需求越来越高，若能挖掘当地特色，在城市周边布局，形成功能联动，也会培育以大消费为特色的产业集群。



特色小镇建设对推进新型城镇化、推动经济转型升级和发展动能转换具有重大意义。特色小镇应以鲜明的特色产业为基底，让真正有产业资源的企业扮演主角，通过制度创新为小镇建设保驾护航，使特色小镇真正促进地方经济转型升级，推动新型城镇化和新农村建设。④

作者向同事林斯佳对本文的贡献表示感谢。

吕文博为麦肯锡全球董事合伙人，大中华区公共部门咨询业务负责人、区域经济和产业规划领域领导人，常驻上海分公司；

王祎枫为麦肯锡全球副董事合伙人，大中华区公共部门咨询业务、区域经济和产业规划联合领导人，常驻上海分公司；

陈思哲为麦肯锡项目经理，大中华区公共部门咨询业务核心成员，常驻上海分公司。

麦肯锡公司版权所有©2017年。未经许可，不得做任何形式的转载和出版。本文经麦肯锡中国公司授权出版。