

# 特色小镇分类考核评价研究

## 一、问题的提出

自2016年2月国务院印发《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》中强调要“加快培育中小城市和特色小镇”以来，由浙江走向全国的特色小镇建设在如火如荼地进行，不断为新型城镇化提供新样板，文化小镇、旅游小镇、科技小镇、工业小镇、商业小镇、金融小镇等形态纷纷呈现。全国掀起了建设特色小镇的热潮，多点布局，别具特色，产城融合的特色小镇建设已呈现燎原之势。

需要说明的是，浙江版特色小镇是“非镇非区”概念的小镇，与建制镇类型的特色小镇有本质区别。“非镇非区”概念小镇并不是行政区划单元上的一个镇，也不是产业园区的一个区，而是按照创新、绿色、开放、共享发展理念，融合产业、文化、旅游、社区功能的创新创业发展平台。而建制镇概念特色小镇则是指经省、自治区、直辖市人民政府批准设立具有行政级别的镇，为了区分两类小镇，目前官方及媒体普遍称后者为特色小城镇。本文所述特色小镇是“非镇非区”概念的小镇。

为了加强特色小镇建设的监督检查、指导引导工作，确保小镇建设不偏离方向，提升小镇产业、人居、文旅集聚功能，朝着规划建设目标健康发展，有必要对小镇建设实施全方位考察、考核和综合评价，并以此评判各小镇建设成效的优劣，鼓励先进，鞭策后进，在建设过程中及时纠偏纠错，避免造成更大资源浪费。而特色小镇的类别多样性、地区差异性和建设进度的不一致性，使得其考核评价标准不能千篇一律，不能一刀切，不能只用一把尺子。本文旨在

对特色小镇分类考核评价作些有益的探索，抛砖引玉。

## **二、综合评价的简单分类**

### **(一) 按评价目标可分为立项评价、考核（验收）评价和综合评价。**

1、立项评价的目标是对特色小镇规划的可行性、合理性等进行评估，界定是否符合创建标准。

2、考核（验收）评价是对特色小镇建设做阶段性的考核，判断其建设是否按预期进行，评价当前已取得的成果，以此为下阶段的发展战略提供参考。

3、综合评价是在特色小镇建设一个固定周期后，对其建设结果进行综合评价，可通过对全国特色小镇进行排名，并按小镇类型进行分类，依据不同的评价标准进行分析，评价特色小镇建设成效。

### **(二) 按评价所处时间阶段可分为事先评价、中期评价和事后（总结）评价。**

1、事先评价。应用于对特色小镇项目方案、规划、标书、申报书等材料的科学性、可行性、完整性、前瞻性等方面作出全面评价与比较，评价结论可以作为立项或筛选的依据。

2、事中评价。是指特色小镇建设进程中，对其进度、质量等各方面的情况是否符合计划、规范、标准、目标要求作出检查评价，确保其进展正常、合规、顺利。

3、事后评价。即在特色小镇阶段性建设结束以后，组织人员对工作绩效、项目成果、总体完成情况等按既定的评价方法进行全面考核和综合评价，计算出合格率、达标率、优秀率等，并可对特色小镇建设成就按考核结果进行排名。

### **(三) 按评价对象产业属性不同可分为多种特色产业评价**

不同产业的评价差异性主要表现在评价指标上有所不同，指标的权重及分值

有所区别。根据特色小镇创建工作的规则和制度设计，特色小镇创建要经历严格的申报、评审、通过或退出等环节。更重要的是，走差异化、个性化发展路径的特色小镇，需要一整套共性指标和特性指标相结合的综合评价来分析影响特色小镇产业发展的关键性因素，并在对特色小镇产业不同发展阶段的不同特征研究中，探索特色小镇发展的新的规律。

### **三、特色小镇分类评价的必要性**

#### **(一) 特色小镇特色的多样性**

特色小镇具有其独有的地域特色、产业特色、文化特色、经营特色、民族特色，不同的地域或民族会有各自的特色文化，且先天资源不尽相同，不同的小镇甚至有不同特色建筑。

#### **(二) 特色小镇立项标准的特殊性**

不同类别的特色小镇，有不同的立项标准和要求，例如在规划设计时，文化旅游类小镇对景区等级要求更高，对投资的要求可能低于其他类别小镇。

#### **(三) 特色小镇建设目标的差异性**

由于特色小镇“特色”不尽相同，其建设目标自然也有差异，例如文化旅游类小镇的建设更注重生态环境和人文气息，目的在于吸引游客，而产业类小镇主要在于企业入驻和产值增加。因此，对特色小镇的考核评价必须因地制宜、差别化对待，使评价结果更加切合实际情况，更加客观公正。我们提出以产业特色为主，结合地区差异的分类设想。

按产业性质，即根据小镇产业各主体从事的主营业务类别、对社会的贡献等划分为制造产业类、新兴科技类、文化旅游类、商贸时尚类、金融基金类、农业田园类、运动休闲类等。不同产业类型的小镇适用不同类型的评价指标体系。浙

江省特色小镇考评体系采用了公共指标与特色指标相结合的做法,设计出了七套指标体系,分类考核,分类评价。因为不同类别特色小镇的发展存在明显差异,不具可比性。例如浙江玉皇山南基金小镇和云南普洱茶小镇,根据其实际情况分别划归金融类小镇和农业田园类小镇,如果与制造业和科技类小镇用同一套指标考核评价,在建设面积、入驻企业数、游客人数等方面就很难考量与对比。

#### **四、考核评价原则**

综合评价体系首先需要确立以下理念:一是短期见效,即资金和政策有了,短期内从城镇形态、产业发展方面必须见到成效;二是长期有用,即符合供给侧结构性改革、新型城镇化、发展新理念;三是分类考核,基于每个小镇产业支撑不同、文化传统不同,定位也就必然有差异,所以发展路径和考评也必须有所区别;四是对接融入,特色小镇毕竟是一个相对有限的发展空间,其区域带动力、人口承载力有限,所以我们的评价体系倡导特色小镇应该与其他小镇对接,应该融入中心城市的发展战略,在对接融入中发挥特色小镇的最大效用。

开展考核评价,是特色小镇建设规范、指导工作的有机组成部分,必须做到公正公开、科学合理、统筹兼顾,导向明确,应遵循以下六项基本原则:

1、内容全面。考核评价的具体内容需涵盖特色小镇建设的各个方面,且评价指标体系设置应包含所有能反映评价对象现状的测度内容。

2、口径统一。构建统一标准的考核评价体系,指标统计口径保持稳定和一致,保证指标及指标体系的横向纵向可比性。

3、重点突出。考核评价需突出特色产业特色性、特色小镇宜居性和运营体制创新性等重点内容,有针对性地设定相应指标及权重,从而有效发挥考核评价的作用。

4、指标定量。考核评价以定量为主，采用可量化指标，最终形成量化考核评价结果，提高考核评价的准确性和可操作性。

5、适度差异。在考核评价及设定指标的过程中，需充分考虑特色小镇类型及各地区生态环境、经济、文化、民生等方面的复杂多样性，在使用指标及分析考核结果时允许有适度差异，科学合理反映、评价各地区小镇建设的实际情况。

6、注重动态。考核评价主要采用增量指标来表现特色小镇建设动态发展情况，注重建设进度和建设成效。横向比较时也要关注各指标的动态变化情况。

## **五、分类评价方法**

### **(一) 达标评价法**

事先确定考核验收标准，可以是定性的标准，也可以是定量的标准，采用赋分或其他方式，对照标准或规划指标进行评价，判评考核对象是否达到既定标准或测量出达标程度。

### **(二) 指数化综合评价法**

建立分类评价指标体系，采用功效系数法将指标值通过指数变换，加权计算出综合指数，对综合指数进行类内排名比较，评价其绩效的优劣。进而可以进行类与类之间的无量纲对比，得出特色小镇综合排名。

特色小镇指数化综合评价法可包含静态达标和动态发展两个方面，用以全面反映和评价特色小镇建设情况。特色小镇由于产业定位、建设空间、投入资金、建设内涵、功能定位、运行方式、建设进度、综合效益等均具有一定差异，因此需要建立“共性指标+特色指标”的综合评价体系。对于当前全国各个特色小镇的建设基本情况的评价，可采用静态排名方式。动态发展指数则可以简明扼要地反映特色小镇的计划执行进度与发展趋势，能够长期积累数据、持续动态跟踪观

察小镇发展。通过全国特色小镇动态发展排名，开展特色小镇建设情况的纵向比较和评价分析，可以为主管部门和地方政府加强特色小镇建设的监测、指导工作提供科学依据，提高对特色小镇发展趋势的预见性和决策科学性，促进全国特色小镇建设的健康发展。

## **六、分类评价注意事项**

(一) 小镇分类要精准。在对特色小镇进行分类时，要抓住小镇的主导产业，例如海南英州互联网种业小镇，利用互联网推动现代农业的发展，应该归属于农业类，而不是科技类小镇，只有在精确分类的基础上，才能使评价结果更具科学性。

(二) 评价指标体系要科学。各类小镇的评价指标体系既要满足小镇考核评价的统一要求和评价目的，又要适合所属类别小镇的具体情况。一是要多用相对指标，便于横向比较和最后的并类评价；二是要合理分配指标权重，统一指标在不同类别小镇评价指标体系中可能会赋予不同的权重。

(三) 评价方法要先进。对特色小镇的分类评价宜采用指数化综合评价法，一方面要参照、借鉴国际先进评价方法，另一方面要根据特色小镇考核评价需要及各类小镇的实际差别对技术方法作合理调整或改进。