

农业现代化视角下的西咸新区新型城镇化之路

西咸新区在推进城镇化的进程中，这个村子未被拆掉，而是在村子的其中两面构建了一些新建筑与景观，对外塑造以“茯茶”为主题的旅游小镇形象。同时每家每户在政府支持下改善外立面和院落，并进行一定培训，发展茯茶产业和餐饮业，实现家门口创业。这是西咸新区众多优美小镇的一个。根据规划，未来5年内西咸新区将建成35个优美小镇。作为一种特殊的集聚人口和产业的空間，优美小镇在城乡一体化、新兴产业孵化、优化城市格局等方面，展现了巨大的价值。

西咸新区所提出并实践的优美小镇可谓与全国范围内方兴未艾的特色小镇建设一脉相承，是国家级新区西咸新区“创新城市发展方式”的具体实践之一。不仅是中国“经济发展新常态下发展模式的有益探索”，而且符合城市营造中对地域历史人文价值的空间化、体验化和产业化的诉求，亦是对“望得见山、看得见水、记得住乡愁”这一城镇化理念的践行。当然，在发展过程中，考虑到所涉各方利益的复杂性和长期性，对这一发展模式的效果观察，也需放在一个更长的时间维度下来看。

1、创新城市发展方式的核心任务之一

茯茶镇占地约1300亩，包括茯茶文化产业园、商业展示区、优美小镇及双赵村商业改造四部分。2015年9月前，完成一期158户的提升改造，并对外开放，形成“家家户户有产业”的经营格局，基本形成了茯茶文化、关中民俗文化、关中生活文化为一体的旅游小镇。

茯茶小镇的目标是，成为国内一流的集茯茶、茯茶文化衍生品研发、文化展示、旅游体验和城乡统筹为一体的综合性园区。倘若以旅游的视角来审视茯茶镇，它目前还过于粗糙，和一些已经闻名天下的旅游小镇一比，其面貌和业态尚显初级。但这不妨碍它对西安市民所具有的强大吸引力：2015年国庆，距离开园不到一个月，每日游客量就超过了15万人次。茯茶镇只是西咸新区建成、在规划建设的众多小镇中的一个。

2、一个优美小镇就是一个社区

西咸新区建设的众多优美小镇之中，尽管在类型、产业等角度各有不同，但其特征却是一致的。同时，这些特征也同样适用于全国多数地方大力发展的特色小镇。具体如下：

首先，优美小镇不是建制乡镇。优美小镇是以产业为核心，以项目为载体，将产业、城市、生态人居相融合的一个特定区域。无论是泾河新城茯茶镇这类民俗小镇，还是沣西新城的智慧学镇，抑或是空港新城的花园小镇，虽然在空间形态上具备小镇的模样，但都不是建制镇，不设置乡镇一级政府，更没有镇长的角色。

其次，优美小镇是一个社区。优美小镇不是产业园区，和生态旅游度假区等概念也不同。优美小镇是一个产、城、人一体的空间，符合产城一体、生态宜居的理念。因此，优美小镇本身必须具有一定数量的常住居民，他们一部分在小镇的产业里获得就业，另外一部分则生活在小镇里，但可能工作在其他地方。与此相对应，在管理上，优美小镇未来更有可能的治理模式是社区自治。例如在空港新城的花园小镇，几个村集聚到一个大型的居住社区里，原本农村的村民自治模式，在这个社区里很有可能变成小镇居民自治。

第三，优美小镇是嵌入式发展的。特色小镇应该依托于城市，以其所具有的一种或者多种功能，嵌入到区域或城市的总体发展进程当中。例如，旅游、居住等功能，都要依托城市的人群。其相关的产业，也要嵌入到城市的产业链条之中。

第四，优美小镇具有产业功能，一般需发展或塑造一种或多种主打产业，且以新兴产业为主。在西咸新区四类小镇中，除了政府主导的安置型宜居小镇没有鲜明的产业属性之外（其实它也能发展相应的工商业），其余三类都具有明确的产业属性要求。而在未来5年西咸新区要建设的35个优美小镇中，后三种类型的小镇共有29个，占了绝大比例。例如茯茶镇是以茯茶为核心的加工、销售、展览等为主打产业。

第五，要有特色。优美小镇的“特”可以来自其产业，也可以来自历史人文、非物质文化遗产、河流、建筑，也可以来自入驻的某个企业或机构等等。例如：茯茶之于茯茶镇、城堡之于酒庄小镇、科研之于智慧学镇等。

第六，和城市的公共服务均等化。虽然是小镇，但城市的公共服务应该延伸到小镇，让小镇居民也能享受到城市医疗、教育、养老等公共服务。在空港新城花园小镇，居住小区里设置了社区服务中心、医疗中心、幼儿园、小学、中心广场等基础设施。

3、让点状布局的市镇体系得以实现

西咸新区提出“大开大合”的城市发展理念，即开敞的田园，紧凑的城市。那也意味着，西咸新区的发展就不可能是“摊大饼”式的对外扩散。简单地说，在紧凑城区之外，辅以优美小镇，将分解城市的人口压力，但由于优美小镇的人口量不会很庞大，亦不至于构成交通的压力。

优美小镇利用原有山川河流、大遗址保护区和基本农田构建城市绿色基底，分布在核心板块外围，点缀在开阔的绿色田园生态区，能够彰显田园特色、优美宜居及形成特色产业的市民社区。

4、诠释了“记得住乡愁”的城镇化理念

中国城镇化进程当中，农民利益的保护是一个非常核心的问题。方塘智库在此前的文章里指出中国城镇化存在的两种极端现象：“一种是在农村被城镇化的农民，其土地被征用后成为市民，但失地农民的就业问题没有解决；另一种是在城市中大量的农民工虽然在城市就业，但他们的身份、生活、社保、住房都没有发生根本性的变化，并没有分享到城市发展的成果。”

这种进退失据的困境，简单说就是，进了城当工人的农民，成不了市民；被“上楼”的失地农民，虽然是市民了，但就业没保障。

优美小镇不仅在空间上集聚了人口，促进了土地的集约利用，而且通过发展相关产业，较好地解决失地农民的就业问题，接轨城市的教育、医疗、养老等公共服务，促成就地城镇化。

中国新型城镇化研究课题组点评：近年来，在全国范围之内，特色小镇在产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等由乡到城转变的意义越来越被重视，各地在建设小城镇的探索不断深入，尤其是在特色小镇的人口规模、面积、产业和业态培育、商业布局等层面，进行了具有价值的探索，这便是西咸新区

优美小镇的建设背景之一。虽然在概念上，优美小镇和特色小镇有所不同，就其本质而言，都是在一个小镇的范围内，进行“产、城、人”的集聚。在此基础上，各地又结合自身的发展阶段，赋予特色小镇一些不同的功能或价值。

具体到西咸新区，其优美小镇正是结合其快速城镇化的进程，在功能上更多地体现城乡统筹、解决农民就业、生态宜居等。当然，在一些核心板块上，西咸新区亦布局了以科研等功能为主的智慧学镇。优美小镇的建设是一个综合性的工程，牵涉到社会、产业、金融、农民就业、生态保护等方面。在西咸新区层面，其价值被定义为：田园城市理念的重要体现；“核心板块、优美小镇、自然村落”点状布局市镇体系的关键一环；产城一体、城乡一体的重要载体，和解决农民就业、就地城镇化的重要平台，等等。

在投资开发以及运营上应以市场化为主。西咸新区提出按照“政府引导、社会投资、市场运作、村民自治”的原则来建设优美小镇。这就意味着在优美小镇建设过程中，将鼓励社会企业和资本参与投入，同时，在运营管理过程中也将引进市场化的运营机制，实现小镇治理的社会价值、公共价值和商业价值的融合。

通过各种培训，村民还有机会到附近的商务服务中心、机场和空港酒店里就业。空港新城将这套保障制度总结为“现金+租金+股金+薪金+保障金”的“五金”制度。加之，小镇内部的诸多配套，查光义他们已经能过上一种很接近城市的生活，尽管现在这个花园小镇和以前的老村子相距仅几百米。同样的，泾河新城的茯茶镇发展起来后，原来的农户就可以通过餐饮、住宿、零售等来获得收入机会，很多外出打工的农户回到了家乡创业。西咸新区建设小镇的标准是：是否有利于农民获益；是否有利于节约用地；是否有利于综合体现现代田园城市核心理念；是否形成可复制、可推广的建设模式。这几个标准中，对农民利益的保护摆在第一位。城镇化的过程中，并不意味着城市一定会吃掉农村，也不意味着一定要大拆大建。西咸新区通过对原有村镇的基础设施配套提升、公共环境整治、工商资本注入等，使农村公共服务基本达到城市水平，且不破坏原有社会结构，尽量保留原有乡村风貌和乡村记忆，诠释了“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的理念。