

# 让特色小镇建设发展更规范更健康



【背景】

特色小镇作为一种微型产业集聚区,具有细分高端的鲜明产业特色、产城人文融合的多元功能特征、集约高效的空间利用特点,在推动经济转型升级和新型城镇化建设中具有重要作用。近日,《国务院办公厅转发国家发展改革委关于促进特色小镇规范健康发展意见的通知》(以下简称《意见》)正式印发实施。

《意见》旨在以清晰界定特色小镇概念内涵和发展定位为前提,加强对特色小镇发展的顶层设计,健全激励约束机制和规范管理机制,引导各地区各有关部门和市场主体有力有序有效推进特色小镇高质量发展,为全面做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供抓手,为实施扩大内需战略和新型城镇化战略提供支撑。

近年来,各地特色小镇建设取得一定成效,涌现出一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的精品特色小镇,但也出现了部分特色小镇概念混淆、内涵不清、主导产业薄弱等问题。为加强对特色小镇发展的顶层设计、激励约束和规范管理,现提出以下意见:

## 一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,以准确把握特色小镇发展定位为前提,以培育发展主导产业为重点,促进产城人文融合,突出企业主体地位,健全激励约束机制和规范管理机制,有力有序有效推进特色小镇高质量发展,为扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务提供抓手,为坚定实施扩大内需战略和新型城镇化战略提供支撑。

### (二)基本原则。

——遵循规律、质量第一。立足不同地区经济发展阶段和客观实际,遵循经济规律、城镇化规律和城乡融合发展趋势,不下指标、不搞平衡,控制数量、提高质量,防止一哄而上、一哄而散。

——因地制宜、突出特色。依托不同地区区位条件、资源禀赋、产业基础和比较优势,适合什么发展什么,合理谋划并做精做强特色小镇主导产业,防止重复建设、千镇一面。

——市场主导、政府引导。厘清政府与市场的关系,引导市场主体扩大有效投资,创新投资运营管理方式,更好发挥政府公共设施配套和政策引导等作用,防止政府大包大揽。

——统一管理、奖优惩劣。把握发展与规范的关系,实行正

面激励与负面纠偏“两手抓”,实行部门指导、省负总责、市县落实,强化统筹协调和政策协同,防止政出多门。

## 二、主要任务

(三)准确把握发展定位。准确理解特色小镇概念,以微型产业集聚区为空间单元进行培育发展,不得将行政建制镇和传统产业园区命名为特色小镇。准确把握特色小镇区位布局,主要在城市群、都市圈、城市周边等优势区位或其他有条件区域进行培育发展。准确把握特色小镇发展内涵,发挥要素成本低、生态环境好、体制机制活等优势,打造经济高质量发展的新平台、新型城镇化建设的新空间、城乡融合发展的新支点、传统文化传承保护的新载体。

(四)聚力发展主导产业。聚焦行业细分门类,科学定位特色小镇主导产业,提高主导产业质量效益,切实增强产业核心竞争力。错位发展先进制造类特色小镇,信息、科创、金融、教育、商贸、文化旅游、森林、体育、康养等现代服务类特色小镇,以及农业田园类特色小镇,打造行业“单项冠军”。聚焦高端产业和产业高端环节,吸引先进要素集聚发展,助推产业基础高级化和产业链现代化。

(五)促进产城人文融合。推进特色小镇多元功能聚合,打造宜业宜居宜游的新型空间。叠加现代社区功能,结合教育、医疗、养老整体布局提供优质公共服务,完善社区服务、商业服务和交通站点,建设15分钟便捷生活圈。叠加文化功能,挖掘工业文化等产业衍生文化,促进优秀传统文化与现代生活相互交融,建设展示小镇建设整体图景和文化魅力的公共空间。叠加旅游功能,加强遗产遗迹保护,因地制宜

开展绿化亮化美化,打造彰显地域特征的特色建筑,保护修复生态环境。

(六)突出企业主体地位。推进特色小镇市场化运作,以企业投入为主、以政府有效精准投资为辅,依法依规建立多元主体参与的特色小镇投资运营模式。培育一批特色小镇投资运营优质企业,鼓励有条件有经验的大中型企业独立或牵头发展特色小镇,实行全生命周期的投资建设运营管理,探索可持续发展的投融资模式和盈利模式,带动中小微企业联动发展。

(七)促进创业带动就业。因地制宜培育特色小镇创新创业生态,提高就业吸纳能力。结合主导产业加强创业就业技能培训服务,提高创业者和劳动者技能素质。发展创业孵化器众创空间,强化场地安排、要素对接等服务功能。鼓励中小银行和地方银行分支机构入驻特色小镇或延伸服务,创新科技金融产品和服务模式。引导入驻企业与电商平台深化合作,拓宽新工艺新产品新模式商业渠道。

(八)完善产业配套设施。着眼特色小镇主导产业发展所需,健全公共性、平台性产业配套设施,惠及更多市场主体。完善智能标准生产设施,提供标准厂房和通用基础制造装备,降低投产成本、缩短产品上市周期。健全技术研发转化设施,发展共性技术研发平台和科研成果中试基地。健全仓储集散回收设施,完善电子商务硬件设施及软件系统。

(九)开展改革探索试验。根据特色小镇多数位于城乡结合部的区位特点,推动其先行承接城乡融合发展等相关改革试验,努力探索微型产业集聚区高质量发展的经验和路径。深化“放管服”改革,因地制宜建设便企政务服务设施,有效承接下放的涉企行

政审批事项,完善政务服务功能,优化营商环境。允许特色小镇稳妥探索综合体项目整体立项、子项目灵活布局的可行做法。开展供地用地方式改革,鼓励建设用地多功能复合利用,盘活存量建设用地和低效土地,稳妥探索农村集体经营性建设用地直接入市交易。探索投融资机制改革,谋划与新型城镇化建设项目相匹配、财务可持续的投融资模式。

## 三、规范管理

(十)实行清单管理。各省级人民政府要根据本意见,按照严定标准、严控数量、统一管理、动态调整原则,明确本省份特色小镇清单,择优予以倾斜支持。对前已命名的特色小镇,经审核符合条件的可纳入清单,不符合条件的要及时清理或更名。国务院有关部门和行业协会不命名、不评比特色小镇。国家发展改革委要会同有关部门建立全国特色小镇信息库,加强对各省份特色小镇清单的指导监督和动态管理。

(十一)强化底线约束。地方各级人民政府要加强规划管理,严格节约集约利用土地,单个特色小镇规划面积原则上控制在1—5平方公里(文化旅游、体育、农业田园类特色小镇规划面积上限可适当提高),保持生产生活生态空间合理比例,保持四至范围清晰、空间相对独立,严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。严格控制高耗能、高污染、高排放企业入驻,同步规划建设污水、垃圾处理等市政基础设施和环境卫生设施。严防地方政府债务风险,县级政府债务风险预警地区原则上不得通过政府举债建设特色小镇。严控特色小镇房地产化倾向,在充分论证人口规模基础上合理控制住宅用地在建设用地上所占比重。

严守安全生产底线,加强安全生产监管和重大灾害治理,维护人民生命财产安全。

(十二)加强激励引导。国务院有关部门要组织制定特色小镇发展导则,在规划布局、主导产业发展、产城人文融合和公共设施建设等方面提出普适性操作性指引,引导培育一批示范性特色小镇,总结提炼典型经验,发挥引领带动作用。建立政银企对接长效机制,支持符合条件的特色小镇投资运营企业发行企业债券,鼓励开发性、政策性和商业性金融机构在债务风险可控前提下增加中长期融资支持。加大中央预算内投资对特色小镇建设的支持力度。支持发行地方政府专项债券用于特色小镇有一定收益的产业配套设施、公共服务设施、市政公用设施等项目建设。鼓励地方通过安排相关资金、新增建设用地计划指标等方式,对特色小镇发展予以支持引导。

(十三)及时纠偏纠错。地方各级人民政府要对违法违规的特色小镇予以及时整改或淘汰。对主导产业薄弱的,要加强指导引导,长期不见效的要督促整改。对违法违规占地用地、破坏生态环境的,要及时制止并限期整改。对投资主体缺失、无法进行有效建设运营的,以及以“特色小镇”之名单纯进行大规模房地产开发的,要坚决淘汰除名。

## 四、组织实施

(十四)压实地方责任。各省级人民政府要强化主体责任,统筹制定本省份特色小镇管理制度、政策措施和检查评估机制,做好组织调和监测监管。市县级人民政府要深化认识、把握节奏、强化落实、久久为功,结合本地实际制定细化可操作的工作措施,并科学编制特色小镇规划。

(十五)加强部门指导。(略)