

特色小镇应避免五大误区

■ 本报记者 范颖华

日前,北京市发改委等部门联合下发了《关于进一步促进和规范功能性特色小镇发展有关问题的通知》,明确提出,“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”。从强化功能管控、产业管控等多个方面对特色小镇过热、一哄而上、盲目发展“泼了冷水”。从业内反响来看,业内专家呼吁,特色小镇应避免几个误区,以免重蹈前些年园区发展的覆辙。

误区一:特色小镇无产业

在很多地方,特色小镇申报很积极,但小镇的特色产业还是空白项。多地均出现一个怪异现象,就是特色小镇规划完了,特色产业还没找到。

国家发改委副主任胡祖才在去年中财办、国家发改委、住建部召开的浙江杭州特色小镇建设经验交流会上指出,要坚持产业建镇,加快发展特色优势产业,促进城镇经济转型升级,防止千镇一面。要坚持因地制宜,提倡

形态多样性,鼓励各地发展符合实际、特色鲜明、宜居宜业的新型小城镇,防止一哄而上。

误区二:以旅游规划代替小镇规划

特色小镇火了以后,有业内人士笑称,过去搞旅游规划的现在又一窝蜂涌向特色小镇。不管三七二十一,几轴几带几中心,几大组团先搞了起来。而虚火之后,后患无穷。

在接受《中国企业报》记者采访时,中国创意研究院副院长、中青美景国际旅游投资管理公司总裁屠长风表示,特色小镇不能拍脑袋,在建设规划之初就要先“戴帽子”(运营思维前置),“填格子”(招商落地),然后引入PPP模式等手段。如果没有运营前置思维,景区造了,商业街有了,几年之后还是一片“鬼城”。

误区三:没有企业力量参与

无论是国家部委层面,还是各省市地方特色小镇,特色小镇建设中均要求坚持市场主导,尊重市场规律,提高政府管理和服



随着杭州基金小镇、北京基金小镇的兴起,其他各地也开始跟风基金小镇。

务的能力水平,防止政府大包大揽。

北京市《关于进一步促进和规范功能性特色小镇发展有关问题的通知》强调,要更好地吸引国企、科研企业、社会资本等参与功能性特色小镇建设。

无论是“双十双百”,还是“千企千镇”工程,都是在鼓励企业力量、企业主体的参与。

日前,由20家民营企业共同发起的湖北省首家特色小镇联合

投资公司成立,重点瞄准新一代信息技术、互联网经济、高端装备制造、新材料、节能环保、文化创意、体育健康、养生养老、休闲旅游等产业,打造特色产业小镇。

误区四:涉嫌违法拿地、用地

在现有农村土地政策的前提下,特色小镇用地问题的确一直困扰着各地特色小镇的发展。但

有些地方为了特色小镇早上马,为了地方特色小镇发展,有涉嫌违法拿地、用地的嫌疑,而此举无疑是饮鸩止渴,为特色小镇日后的发展埋下祸根。

北京市《关于进一步促进和规范功能性特色小镇发展有关问题的通知》强调,功能性特色小镇开发建设必须履行必要的决策程序,区级要加强管控,市级要加强统筹。原则上采用竞争方式确定项目开发主体,国有经营性用地要严格落实土地招拍挂制度,集体产业用地试点探索联营联建等利用方式。区域重点发展的产业项目,可将产业发展要求等作为用地供应前置条件,防止无序竞争,引导特色产业发展。

误区五:特色小镇“房地产化”

特色小镇以产城融合为目标,在新型城镇化发展的背景下,当然会有大量众创空间、配套设施等基础设施的建设。但政府已要求杜绝特色小镇“房地产化”。可以想见,前几年产业园区“鬼城”、“空城”的前车之鉴还在,企图打着特色小镇名义纯粹开发“房地产”的想法是一定会落空的。

观点

特色小镇土地支持政策梳理及建议

■ 余池明

特色小镇在产业发展和市政道路、自来水厂、污水处理厂等一大批基础设施建设方面,都需要大量的用地指标。假如按照浙江特色小镇规划面积3平方公里,建设面积1平方公里计算,“十三五”期间,1000个国家特色小镇就需要新增建设用地1000平方公里。因此,特色小镇发展的土地要素保障问题亟待破解。

大多数特色小镇面临用地指标缺乏的困难

第一批127个全国特色小镇建成区面积呈现出较为明显的两个极端现象,东部沿海地区的小城镇建成区规模普遍较大,而内陆地区的小镇建成区规模普遍偏小。建成区规模最大的是天津市滨海新区中塘镇(56平方公里),最小的是北京市密云区古北口镇(24公顷)。平均建成区规模为6.68平方公里。127个镇(5个数据缺失)人均建设用地面积243.75平方米。据2014年统计,91.0%建制镇的镇区人口在2万人以内,80.93%建制镇的建成区面积在3平方公里以内。(县城平均9.8万人,12.6平方公里)

可以看出,第一批特色小镇是全国建制镇中的佼佼者,平均建成区面积是80%的镇的两倍,是

县城建成区平均面积的一半强。即使如此,在遇到的困难方面,入选的特色小镇普遍反映建设用地指标是制约城镇建设发展的最主要问题。

中央关于特色小镇用地支持政策

在关于特色小镇的部委指导文件中并没有对特色小镇的土地支持政策做具体的规定,但是特色小镇培育属于深入推进新型城镇化工作的组成部分,因此我们可以从《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》(国发[2016]8号)中看出特色小镇用地政策的空间。

《若干意见》第六条“完善土地利用机制”为解决特色小镇用地问题指出四个方向:一是规范推进城乡建设用地增减挂钩。也就是说从城乡建设用地增减挂钩所获得的用地指标是特色小镇用地来源之一。二是建立城镇低效用地再开发激励机制。允许存量土地使用权人在不违反法律法规、符合相关规划的前提下,按照有关规定经批准后进行再开发。这是提高原有用地效率的方式。三是因地制宜推进低丘缓坡地开发。这种方式可新增用地。四是完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。这里面含有两块,一块是流转,取得一定年限

的使用权,另一块是农民有偿自愿退出,退出后减少的乡村用地指标可以通过第一种方式转化为增加的城市建设用地指标。

各省关于特色小镇的用地支持政策是在宏观的新型城镇化土地利用机制的进一步具体化。

各省市解决特色小镇用地的做法

梳理各省、自治区、直辖市关于特色小镇(示范镇、重点镇)的用地政策,主要包括以下几种措施:

- 1、在建设用地计划中保证或优先安排,如重庆市专项下达特色小镇示范点建设用地计划指标。福建省国土厅对每个特色小镇各安排100亩用地指标。
- 2、奖励和惩罚用地指标。天津对如期完成年度规划目标任务的,市里给予一定土地利用年度计划指标奖励。浙江对如期完成年度规划目标任务的,省里按实际使用指标的50%给予配套奖励,其中信息经济、环保、高端装备制造等产业类特色小镇按60%给予配套奖励;对3年内未达到规划目标任务的,加倍倒扣省奖励的用地指标。
- 3、城乡建设用地增减挂钩指标:湖北省2017年起单列下达每个特色小(城)镇500亩增减挂钩指标。陕西省政府为每个重点示

范镇提供1000亩土地增减挂钩指标。

4、利用低丘缓坡、滩涂资源和存量建设用地。

5、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发。

6、过渡期按原用途使用土地。如福建省和湖北省的新业态可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。

7、农村集体土地流转和租赁。如内蒙古自治区鼓励农村牧区集体经济组织和农牧民以土地入股,集体建设用地使用权转让、租赁等方式有序地进行农家乐、牧家乐、家庭旅馆、农庄旅游等旅游开发项目试点。

各省、自治区、直辖市的特色小镇用地政策都是在《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》原则性意见基础上的细化。

解决特色小镇建设用地问题政策建议

解决特色小镇建设用地的基本思路是存量土地挖潜提高效率,增量用地在土地使用计划中保证或者城乡建设用地增减挂钩解决,结合农村集体建设用地改革让集体建设用地通过入股、流转参与特色小镇建设。

1、坚持发展实业,防止打着特色小镇名义,违法违规搞圈地

开发。在考核固定资产投资规模时不含商品住宅和商业综合体项目投资。对养老地产、旅游地产等房地产开发项目从严审批。

2、坚持产城融合原则,以城镇为基础,承载产业发展;以产业为保障,建设基础设施,完善公共服务,吸引更多农业转移人口。依托建制镇建成区拓展,避免离开建制镇新开辟特色小镇规划和建设区,从而避免占用更多耕地。

3、坚持集约节约用地原则,着力提高现有土地使用效率。127个镇(5个数据缺失)人均建设用地面积243.75平方米,指标偏高。一些开发区、工业园区土地使用效率低,特色小镇用地应与提高既有园区土地使用效率相结合。

4、坚持城乡一体,村镇联动严则,鼓励集体建设用地以入股或租赁等形式参与特色小镇项目,分享特色小镇发展收益,保护农民的合法权益。鼓励地方开展资源变资产、资金变股金、农民变股东等改革。

5、坚持激励和约束并举的原则,建立用地长效机制。借鉴浙江创建制镇的做法,对完成规划目标的小镇进行奖励,对未完成规划目标的小镇进行惩罚,有利于实现用地目标,提高用地效率。

[作者系全国市长研修学院(住房和城乡建设部干部学院)城市发展研究所所长]