

# 贯彻落实十九大精神 规范推进特色小镇和小城镇建设



■ 陈炎兵

党的十九大对新型城镇化建设和城乡融合发展做出了重大决策部署。特色小镇和特色小镇建设是深入推进新型城镇化的重要抓手,是推动城乡融合发展和乡村振兴的强大动力。当前的特色小镇和特色小镇建设过程中出现了概念不清、定位不准、急于求成、盲目发展以及市场化不足等问题,有些地区甚至存在政府债务风险加剧和房地产化的苗头。为此,国家发改委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部专门出台了《关于规范推进特色小镇和特色小镇建设的若干意见》。以党的十九大精神为指引,贯彻落实《意见》的具体要求,规范推进特色小镇和特色小镇建设,是解决上述问题的当务之急。

## 严格遵循特色小镇发展基本规律

特色小镇、特色小镇发展有其内在的基本规律。当前的特色小镇和特色小镇建设过程中出现的许多问题,都是不遵循发展规律的结果。根据国内外近年来城镇化发展过程中的经验和教训,特色小镇、特色小镇发展要遵循以下基本规律:

一是遵循市场经济基本规律。在特色小镇、特色小镇建设中注重引入市场机制,充分发挥市场在资源配置中的决定作用。搭建特色小镇、特色小镇与企业主体有效对接平台。以企业为特色小镇和小城镇建设主力军,激发企业家创造力和群众消费需求。鼓励大中型企业独立或牵头打造特色小镇。政府要注重规划引导、营造制度环境、提供设施服务,不要过度干预。探索利用财政资金联合社会资本,共同发起特色小镇建设基金。

二是遵循城镇化发展基本规律。坚持前瞻性、统筹性,做好长远和整体规划,科学推进特色小镇和小城镇建设布局,走少而特、少而精、少而专的发展之路,避免盲目发展、过度追求数量目标和投资规模。挖掘当地内在优势,注重内生型和自发型特色小镇、特色小镇创建和培育,顺势而为,因势利导。

三是坚持实事求是和循序渐进。我国各地区之间发展很不平衡,产业基础、资源禀赋、发展阶段和发展水平参差不齐,要坚持实事求是、循序渐进,不能不顾实际、急于求成,急于推进特色小镇、特色小镇

城镇建设项目。许多地方的特色小镇建设失败案例便是不遵循发展规律而急于求成的结果。

## 切实坚持特色小镇建设基本原则

根据《关于规范推进特色小镇和特色小镇建设的若干意见》,特色小镇、特色小镇建设应坚持以下基本原则:

一是坚持创新探索。创新工作思路、方法和机制,着力培育供给侧小镇经济,努力走出一条特色鲜明、产城融合、惠及群众的新路子,防止“新瓶装旧酒”“穿新鞋走老路”。创新治理方式,探索政府、企业、社会组织等主体共同治理的治理模式。

二是坚持因地制宜。各个地区的特色小镇和特色小镇建设要从实际出发,因地制宜,不能照抄照搬别的地方的经验。例如,浙江特色小镇是经济发展到一定阶段的产物,具备相应的发展要素和产业禀赋,其他地方如果不顾当地实际复制很可能失败。各个地方要量力而行、控制数量、提高质量,体现区域差异性,提倡形态多样性,不搞区域平衡、产业平衡、数量要求和政绩考核,防止盲目发展、一哄而上。

三是坚持产业建镇。立足各地区要素禀赋和比较优势,挖掘最有基础、最具潜力、最能成长的特色产业,做精做强主导特色产业,打造具有核心竞争力和可持续发展特征的独特产业生态,防止“千镇一面”和房地产化。要把特色小镇和特色小镇打造为传统产业优化升级的载体和创新创业基地,以及知识型、技能型、创新型劳动者的奋斗热土。各地区可结合产业空间布局优化和产城融合,循序渐进发展“市郊镇”“市中镇”“园中镇”“镇中镇”等不同类型特色产业小镇。

四是坚持以人为本。坚持以人民为中心的发展思想,坚持以人的城镇化为核心的城镇化发展理念。围绕人的城镇化,统筹生产生活生态空间布局,提升服务功能、环境质量、文化内涵和发展品质,打造宜居宜业环境,提高人民获得感和幸福感,防止政绩工程和形象工程。

五是坚持市场主导。发挥市场机制的作用,按照政府引导、企业主体、市场化运作的要求,创新建设模式、管理方式和服务手段,推动政府、企业、社会组织等多元化主体共建共享。发挥政府规划引导、搭建平台、提供基础设施服务等作用,防

止政府大包大揽和加剧债务风险。

## 切实采取推进特色小镇建设有力措施

根据党的十九大精神和《关于规范推进特色小镇和特色小镇建设的若干意见》的具体要求,要切实采取以下有力措施,推进特色小镇、特色小镇健康可持续发展。

一是实行创建达标制度。特色小镇、特色小镇重在创建和培育。要通过搭建镇企银社合作平台,强化引导和服务,创建、培育特色小镇。在创建和培育过程中,要控制特色小镇和小城镇建设数量,避免分解指标、层层加码。统一实行宽进严定、动态淘汰的创建达标制度,取消一次性命名制,避免各地区只管前期申报、不管后期发展。要对特色小镇建设分阶段、分类别、分需求指导。针对不同发展阶段、不同产业类别、不同个性化需求的特色小镇,采取不同的指导、培育模式和措施。

二是严防政府债务风险。要注重引入央企、国企和大中型民企等作为特色小镇主要投资运营商,尽可能避免政府举债建设进而加重债务包袱。县级政府综合债务风险预警地区,不得通过融资平台公司变相举债立项建设。统筹考虑综合债务率、现有财力、资金筹措和还款来源,稳妥把握配套设施建设节奏。

三是严控房地产化倾向。各地区要综合考虑特色小镇和小城镇吸纳就业和常住人口规模,从严控制房地产开发,合理确定住宅用地比例。科学论证企业创建特色小镇规划,对产业内容、盈利模式和后期运营方案进行重点把关,防范“假小镇真地产”项目。

四是严格解约集约用地。各地区要落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下,划定特色小镇和小城镇发展边界,避免另起炉灶、大拆大建。

五是严守生态保护红线。严禁以特色小镇和小城镇建设名义破坏生态,严格保护自然保护区、文化自然遗产、风景名胜、森林公园和地质公园等区域,严禁挖山填湖、破坏山水田园。严把特色小镇和小城镇产业准入关,防止引入高污染高耗能产业,加强环境治理设施建设。

(本文根据中国城镇化促进会党委书记、副主席兼理事长陈炎兵演讲整理)

# 各地特色小镇借力“好山水” 专家表示优质水源地将胜出

■ 本报记者 范颖华

2018年2月4日,中国环境科学学会、中科院生态环境研究中心环境水质学国家重点实验室、环保部华南环境科学研究所等单位在北京发布了《“寻找中国好水”优质水源生态环境保护与管理评估研究报告》和第二批入选“中国好水”水源地。

其中,有着阳明温泉小镇、霍山石斛小镇、贵州茅台酒旅游小镇等特色小镇的江西阳明湖、安徽佛子岭水库、贵州赤水河、青海三江源、湖南澧水河等各地水源地入选。专家表示,未来一段时间,有着优质水源地、高森林覆盖率、负氧离子含量的“好山水”地区将在特色小镇、文旅开发中抢占先机并胜出。

## 地方政府被激励更加关注水源地

环保部原总工程师万本太在会议上指出,中国是缺水国家,水形势不容乐观,目前我国人均水资源量是世界平均水平的28%,有近400座城市缺水,全年缺水500亿立方米,而每年又排放废水730亿立方米,如果能把70%的污水处理回用,将可解决水资源短缺问题。

万本太强调,党的十九大报告提出要“加快水污染防治,实施流域环境和近岸海域综合治理”。“十三五”期间,将着力做好坚持山水林田湖草是生命共同体的理念,统筹规划综合治理等方面工作。

环保部华南环境科学研究所副所长刘晓文表示,作为此次活动的技术支持单位,环保部华南环境科学研究所负责“寻找中国好水”活动技术评估体系的构建及水源地的生态环境保护与管理评估。

据刘晓文介绍,此次入选水源地的共性是“四好”:水质好、资源好、生态好、保护好,具有典型性和代表性。而随着优质水源地的保护、推选和创建,上述地区的旅游发展、新型城镇化建设等发展均享受到了资源红利。

贵州省环境监察局局长田获在接受《中国企业家》记者采访时介绍说,随着沿岸污水处理等赤水河流域水资源环境保护的深入,沿岸地区已经享受到了保护和发展之间良性互动的成果。

依托赤水河好水、美酒,贵州赤水河岸边的遵义仁怀市茅台镇2016年入选全国127个第一批中国特色小镇行列。在接受《中国企业家》记者采访时,仁怀市副市长

陈晋朝表示,随着仁怀赤水河两岸生态环境保护的加强,沿线农村环境得到有效治理,目前,仁怀市正在着力打造茅台酒文化、盐运文化、红色文化特色的旅游小镇,赤水河岸边已经变身成为旅游景观公路。

## 各优质水源地特色小镇受到青睐

作为入选县市代表,崇义县委副书记、副县长王明良介绍,江西崇义县的县名便是明代思想家、政治家王阳明在当年赣南平乱之后奏请设立,延续至今。近年来,崇义县先后荣获“全国百佳深呼吸小城”、全球重要农业文化遗产上堡客家梯田等诸多荣誉。崇义县水质优良率达100%;据中国科学院测定,阳明山国家森林公园内空气负氧离子含量平均值达到每立方厘米96万个,兰溪瀑布处高达每立方厘米19万个,被上海大世界基尼斯总部授予“空气负氧离子浓度值最高的风景旅游区”。

位于崇义县横水镇新坑村,目前正在打造的阳明温泉小镇自然景观优美。经勘察,温泉日出水量1500吨,水温达到58至60℃,水质类型属低矿化重碳酸钠型热水,对治疗人体皮肤病和关节炎有较好的成效,适合打造集温泉疗养、水上运动、餐饮、娱乐于一体的高品质度假小镇。

崇义县委副书记朱志勇在接受《中国企业家》记者采访时介绍,随着全县环境质量特别是水环境质量得到不断改善,人民群众对生态环境的获得感不断增强。凭借优质水源地等自然资源,崇义特色小镇、旅游开发将步入快车道。

在接受《中国企业家》记者采访中,安徽省霍山县副县长李志刚介绍说,霍山县位于安徽大别山腹地,是一个山区县、库区县和革命老区县。霍山生态环境优美,森林覆盖率达75.1%,是石斛等药材之乡。近年来,霍山坚定不移强力推进生态立县,先后荣获国家生态县、全国绿化模范县等荣誉。作为此前的国家扶贫重点县,霍山县在大别山区扶贫攻坚片区36个县中率先“摘帽”。

正是在绿色发展,霍山县全力加快城镇化等发展进程,综合县力跃居大别山区县市前列。据了解,在安徽省公布的第一批特色小镇名单中,便有依托优质地理资源开发建设的霍山县石斛小镇。