

# 江苏省人民政府办公厅转发省发展改革委等部门 关于规范推进特色小镇和特色小城镇 建设实施意见的通知

苏政办发〔2018〕74号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的实施意见》已经省人民政府同意,现转发给你们,请认真贯彻落实。

江苏省人民政府办公厅

2018年10月4日

## 关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的实施意见

省发展改革委、省国土资源厅、省环保厅、省住房城乡建设厅

特色小镇和特色小城镇是新型城镇化与乡村振兴的重要结合点,也是促进经济高质量发展的重要平台。特色小镇是集聚特色产业、生产生活生态空间相融合、不同于行政建制镇和产业园区的创新创业平台。特色小城镇是拥有几十平方公里以上土地和一定人口经济规模、特色产业鲜明的行政建制镇。

近年来,我省各地各有关部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府要求,积极稳妥推进特色小镇和特色小城镇建设,取得了一些进展和经验,涌现出一批特色鲜明、要素集聚、宜居宜业、富有活力的特色小镇和特色小城镇。但在推进过程中,也出现了概念不清、定位不准、急于求成以及市场

化不足等问题。为落实 2018 年中央经济工作会议和省委、省政府“引导特色小镇健康发展”要求,根据国家发展改革委、原国土资源部、原环境保护部、住房城乡建设部《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》(发改规划[2017]2084 号),现就规范推进特色小镇和特色小城镇建设提出如下意见。

### 一、总体要求

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精神,坚持以人民为中心,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,把特色小镇和特色小城镇建设作为我省新型城镇化和乡村振兴工作的重要抓手,以高质量发展为鲜明导向,以引导特色产业发展为核心,以严格遵循发展规律、严控房地产化倾向、严防政府性债务风险为底线,创新建设模式、管理方式和服务手段,推动多元化主体共建共享,加快建设我省特色小镇和特色小城镇高质量发展机制,发展产业特色鲜明、服务便捷高效、文化浓郁深厚、环境美丽宜人、体制机制灵活的特色小镇和特色小城镇,不断释放我省城乡融合发展和内需增长新空间,促进我省高质量发展走在前列。

### 二、重点任务

(一)准确把握特色小镇内涵要义。各地各有关部门要准确把握特色小镇的内涵要义,不能盲目把产业园区、旅游景区、体育基地、美丽乡村、田园综合体以及行政建制镇戴上特色小镇“帽子”。特色小镇不是行政区划单元,而是产业发展载体;不是产业园区,而是关联企业协同创新、合作共赢的企业社区;不是政府大包大揽的行政平台,而是企业为主体、市场化运作、空间边界明晰的创新创业空间。各地区可结合产业空间布局优化和产城融合,立足产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”,循序渐进发展“市郊镇”“园中镇”“镇中镇”等不同类型特色小镇。依托大城市周边的重点镇培育发展卫星城,依托有特色资源的重点镇培育发展专业特色小城镇。

(二)遵循发展规律做强特色产业。立足各地区发展阶段,遵循经济规律和

城镇化规律,实事求是、因地制宜、量力而行地发展特色小镇。产业是特色小镇的核心,特色产业的选择决定着小镇的未来。各地区要立足区位条件、资源禀赋、产业基础和地域特征,选取当地最有基础、最具潜力、最能成长的特色优势产业,全面优化营商环境,引导企业扩大有效投资,延伸产业链、提升价值链、创新供应链,吸引人才、技术、资金等高端要素集聚。产业定位上,要突出独特,避免同质竞争,增强特色产业集聚度,提升小镇在细分产业内的影响力;产业布局上,要突出高端,引进创新能力强的领军型团队和成长型企业,加快提档升级转型,提升小镇产业发展层次;项目投资上,要突出有效,与实体经济紧密结合,推动产业内协同创新,提升产业转型与创新的含金量,顺势而为,培育一批单打冠军,做强一批特色产业。

(三)以人为本有效推进“三生融合”。特色小镇要以人为本,注重产城文旅智功能的融合。科学规划特色小镇生产、生活、生态空间,营造宜业宜居环境,提高集聚人口能力和人民群众获得感。保持小镇宜居尺度,不盲目盖高楼,不盲目拆老街区,下细致功夫打造小镇特色空间形态。增强生活服务功能,不断完善医疗、教育和休闲设施,着力实现“公共服务不出小镇”。注重挖掘小镇文化内涵,尊重小镇现有生产生活方式,形成“人无我有”的小镇特色文化。注重旅游功能嵌入和生态环境美化,打造既聚集市场主体,激发创新创业激情,又满足人们在优美环境中诗意生活追求的新型社区。每个小镇要借助新一代信息技术,形成产业大数据、建设小镇“云客厅”,提升小镇智慧化管理水平。

(四)以市场为主体推进改革创新。各地区必须以改革创新的精神全面推进特色小镇建设,厘清政府与市场边界,做到市场主体不缺位、政府引导不越位,让企业成为特色小镇建设主力军。引导企业有效投资、对标一流、扩大高端供给,激发企业家创造力,不断以专业化水平推动高质量发展。发挥政府在强化规划引导、营造制度环境、提供设施服务等方面作用。特色小镇建设是正确处理政府与市场、社会等各方关系的改革实践,建设的成败关键在于企业是否有动力,市场是否有热情,百姓是否得实惠。

(五)实行创建达标制度。各地区要控制特色小镇和特色小城镇建设数量,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。省发展改革委负责研究制定江苏特色小镇年度考核标准和验收认定标准,形成特色小镇高质量建设的标准体系,加强统计监测预警和动态调整,在全省推出一批模式先进、成效突出、经验普适的高质量特色小镇,形成示范带动效应。

(六)严防政府债务风险。各地区要在依法保障市场公平准入的前提下引入央企、国企和大中型民企等作为特色小镇主要投资运营商。严防政府违法违规举债建设加大地方政府债务风险,不得通过融资平台公司变相违规举债立项建设。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。

(七)严控房地产化倾向。各地区要综合考虑特色小镇和特色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,并结合所在市县商品住房库存消化周期确定供应时序。适度提高产业及商业用地比例,鼓励优先发展产业。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。

(八)严格节约集约用地。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,划定特色小镇和特色小城镇发展边界,避免另起炉灶、大拆大建。鼓励盘活存量和低效建设用地,严控新增建设用地规模,全面实行建设用地增减挂钩政策,不得占用永久基本农田。合理控制特色小镇四至范围,规划用地面积控制在3平方公里左右,其中建设用地面积控制在1平方公里左右。

(九)严守生态保护红线。各地区要按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》要求,依据应划尽划、应保尽保原则完成生态保护红线划定工作。严禁以特色小镇和特色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、风景名胜区、森林公园和地质公园等区域,严禁挖山填湖、破坏山水田

园。严把特色小镇和特色小城镇产业准入关,防止引入高污染高耗能产业。对破坏生态环境问题突出的小镇,坚决从现有省级特色小镇和特色小城镇创建名单中淘汰。

(十)加强环保基础设施建设。要完善特色小镇、特色小城镇雨污分流和污水收集管网的配套建设,建立污水处理设施运行保障机制,提高污水收集率、提升处理能力,基本实现全收集、全处理。要按照城乡统筹生活垃圾处理的要求,积极开展生活垃圾分类工作,建立生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理体系。要注重生态环境修复,注重乡土物种保护,提升人居环境质量。

### 三、组织实施

(一)提高思想认识。各地各有关部门要深刻认识特色小镇和特色小城镇建设的重要意义,将其作为深入推进供给侧结构性改革的重要平台,推进经济转型升级和城乡融合发展的重要抓手,推进区域协调发展的重要载体,准确把握特色小镇、特色小城镇的内涵特质和规范建设要求,及时规范纠偏,切实抓好组织实施。

(二)明确责任主体。县(市、区)人民政府要强化主体责任意识,按照本意见要求,根据区域要素禀赋和比较优势,从实际出发,调整优化实施方案、创建数量和配套政策,不得降低相关标准和要求,鼓励全面优化营商环境,加强指导、优化服务、开放资源,创新财政资金支持方式,优化要素保障模式,合理配套公共服务,加强统计监测,高质量推动全省特色小镇和特色小城镇建设。

(三)加强部门统筹。省发展改革委要切实发挥牵头部门作用,会同省财政厅、国土资源厅、环保厅、住房城乡建设厅、文化厅、旅游局、体育局等部门,调整优化省特色小镇培育创建工作的实施方案和工作机制,对已公布的各类特色小镇创建对象开展定期测评和优胜劣汰,防止一成不变、跑偏走样和盲目发展。省住房城乡建设厅会同省发展改革委、国土资源厅、环保厅等部门共同推进特色小城镇建设工作。

(四)优化政策支持。省国土资源厅、财政厅要落实好《关于培育创建江苏特色小镇的实施方案》(苏发改经改发[2017]201号)明确的相关扶持政策,制定完善具体实施办法,确保政策落地。根据实际情况,适时优化政策扶持方案,探索运用多种方式适当加大对示范性、标杆性特色小镇的支持力度。

(五)做好宣传引导。逐年组织现场经验交流活动,指导有关方面开展培训,引导社会各界学习标杆、防范风险。发挥主流媒体舆论宣传作用,采取多种形式解读最新政策,持续跟踪报道小镇建设进展,总结好的案例和经验,树立江苏特色小镇品牌形象,形成良好发展氛围。