四部委联合发文规范特色小镇发展正当其时

特色小镇无“产”不立

经济日报·中国经济网记者 林火灿

经纬

> 特色化是小城镇创新发展的重要方向。面对特色小镇发展的火热态势，适时适度地“降温”才能明晰小城镇建设的发展方向，不再为“特”而“特”，不要背离特色小镇建设的初衷

作为新型城镇化的创新尝试，特色小镇培育创建自被提出就获得了极大关注。在各地如火如荼建设特色小镇的同时，也出现一些地方对特色小镇概念不清、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。

正是在这样的背景下，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部于2017年12月联合印发《关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确，把特色小镇和小城镇建设作为供给侧结构性改革的重要平台。

有关专家在接受经济日报记者采访时表示，特色化是小城镇创新发展的重要方向。未来，在特色小镇的建设中，应该规范有序地推进，把好特色小城镇建设管理“度”，才能使特色小镇在推动地方经济转型升级、新型城镇化和新农村建设中发挥更大的作用。

游客在草莓小镇大棚内采摘品尝草莓。近日，位于浙江省建德市杨村桥镇的草莓小镇大棚种植草莓迎来丰收，吸引游客前来游玩采摘。 新华社记者 申 宏摄

坚决治理“小镇乱象”

> 缺乏产业支撑、空地造镇、政府主导、跟风攀比等现象已经背离了特色小镇建设初衷，造成了政策资源的浪费

培育特色小镇既是着眼供给侧培育小镇经济的生动实践，也是助推区域经济繁荣兴旺的重要抓手，更是走出城镇化新路、推动区域协调发展的有效路径。

近年来，在中央和各省市积极推动下，我国特色小镇建设呈现出多部门、多省市、多机构参与的火热场面。目前，全国特色小镇总计划数量已超过1500个，加上住房和城乡建设部此前公布的403个特色小镇，今后全国将会出现近2000个特色小镇。国家发展改革委有关负责人表示，总的来看，各地从实际出发，创新理念、思路、路径和方式，不固守一种模式，呈现出多样化特征，但总的方向都是推动小城镇发展与疏解大城市中心城区功能、特色产业发展和服务“三农”相结合，真正在特色镇实现要素聚集、产业支撑、服务提升、城镇发展的有机统一。

特色小镇蓬勃发展的背后，也存在不少乱象。“不少地方的特色小镇缺乏产业支撑、空地造镇、政府主导、跟风攀比等现象已经背离了特色小镇建设初衷，造成了政策资源的浪费。”国家发展和改革委员会城市和小城镇中心产业所所长荣西武指出，从调研了解的情况看，当前很多入围国家或省级名单的特色小镇都处于规划设计阶段，真正开始建设的少，基本谈不上对就业、城乡协调发展和新型城镇化的贡献；不少进入国家级名单的“建制镇”模式的特色小镇发展思路不清晰，缺乏有针对性的特色培育规划，一些地方即便是编制了规划，质量也不高。

与此同时，不少地方存在一定程度的“空地造镇”现象，还有些地方由于缺乏特色产业支撑，当地只能依托生态旅游、文化资源、特色农业等来打造，特色不“特”或者不知道如何做“特”的现象较为突出，以至于或者形成同质化的文旅型小镇，或者成为徒有其名的特色小镇。

“一些地方为了迎合特色小镇建设的指标考核要求，简单把产业园区戴帽为特色小镇，内涵和外壳依然是产业园区，营造的发展环境也是园区发展生态，有的特色小镇甚至连一个居民都没有，完全颠覆了我们对传统小镇概念的理解。”国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心主任徐林说。

四部委联合印发的《意见》正是在这样的小镇建设发展背景下及时出台的。

防止“穿新鞋走老路”

> 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”

《意见》明确指出，未来特色小镇建设的着力点要发展供给侧小镇经济，并将小镇与现代化经济体系和改革结合起来，意味着政策层面对特色小镇发展仍然寄予厚望。

针对在特色小镇认知上存在的一些问题，《意见》进一步明确了特色小镇和特色小城镇的概念。中国城镇化促进会党委书记、副主席兼理事长陈炎兵认为，从特色小镇的内涵特质看，一方面，推进特色小镇建设，要立足产业“特而强”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”，推动创新性供给与个性化需求有效对接，打造创新创业发展平台和新型城镇化有效载体。另一方面，“不能把特色小镇当成筐、什么都往里装”，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”。

在荣西武看来，《意见》进一步强调了“产业建镇”思路，明确要求各地区必须立足自身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，打造具有核心竞争力和可持续发展特征的独特产业生态，这有利于防止“千镇一面”和房地产化。针对以往特色小镇建设过程中存在的“特色不特”“硬性贴靠”“空地造镇”等现象，进一步强调了“产业建镇”思路，要求各地区要以特色产业为核心。这有助于引导各地区找准特色、凸显特色、放大特色，防止内容重复、形态雷同、特色不鲜明和同质化竞争。

《意见》明确提出特色小镇建设要立足各地区实际，不搞区域平衡、产业平衡。“不是所有产业都适合打造特色小镇，要在适合以特色小镇形态发展的产业中，有选择地打造一批产业小镇。不是所有的地区都有条件或必须有特色小镇，要尊重经济发展规律，立足地区发展阶段，因地制宜、循序渐进。”荣西武说，要尽量避免以往各省市间名额分配时的区域平衡、产业平衡的考虑，也严禁各省市以推出的小镇数量作为政绩考核的指标。

规范发展并非“踩刹车”

> 在建设中，既要坚持从严，又要适度从宽，做到宽进严出，不能放任不管；既要重质量控数量，又不能扼杀市场热情，不能将小镇发展一棍子打死

特色化是小城镇创新发展的重要方向。尽管当前我国特色小镇建设中还存在着不少问题，不过，《意见》出台的初衷在于规范有序推进特色小镇建设，绝不是“踩刹车”，未来在推进特色小镇工作过程中，必须把好特色小城镇建设管理“度”。

“有了这份《意见》，意味着在建设特色小镇中，既要坚持从严，又要适度从宽，做到宽进严出，不能放任不管；既要重质量控数量，又不能扼杀市场热情，不能将小镇发展一棍子打死，要鼓励小镇发展。”荣西武说。

荣西武建议，尽快制定和完善特色小镇培育制度性文件。一方面尽快完善特色小镇创建达标管理制度，制定特色小镇考评指标体系，督查考核及淘汰退出机制等。另一方面要尽快编制特色小镇规划导则规程，以更好地指导各地特色小镇规划编制，做到发展规划、土地利用规划、建设规划、环境保护规划在特色小镇空间上的“多规合一”，生产、生活、生态“三生融合”，严格落实空间规划管控要求，严守永久基本农田保护和生态保护红线约束。

同时，探索实施分类指导的特色小镇政策。东、中、西部地区小镇产业基础、民间资本、人才资源、市场活跃度等方面存在较大差异，政策制定应本着实事求是、量力而行的态度，坚持因地制宜，模式上不局限于建制镇或“非镇非区”模式，数量上不宜搞区域平衡。

陈炎兵认为，当前的特色小镇和特色小城镇建设过程中出现的问题，都是不遵循发展规律的结果。因此，在今后的特色小镇建设中，要遵循市场经济基本规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；要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；坚持实事求是和循序渐进，不能不顾实际，急于求成，急于推进特色小镇、特色小城镇建设项目。

用小镇模式激活实体经济

本报记者 周明阳

日前在北京举行的全联房地产商会特色小镇分会首届年会上，专家表示，特色小镇是产业、空间、金融、政策结合的新模式，要做一篇“用小镇模式激活实体经济”的大文章。

特色小镇是产城融合的新型发展模式，更是打造新产业的重要载体，有望带来科技含量高、附加值高、生态环保的新产业增量，创造面向未来的新产业生态和成长空间。

多位与会专家表示，特色小镇的核心在于产业，必须有特色产业做支撑。全联房地产商会特色小镇分会秘书长匡洪广认为，特色小镇核心在“特”字，强调因地制宜、彰显特色，提倡差异发展、错位竞争，功能定位要具备独特性、唯一性和排他性，突出小镇的产业特色。“特色小镇将破除一直以来困扰区域发展的两大难题，即‘产业同构’和‘千城一面’。”匡洪广说。

匡洪广表示，现代农业、消费品产业、现代服务业等产业都非常适合特色小镇模式，尤其是以人才为核心要素的新兴产业，比如互联网、人工智能、软件动漫、大数据、云计算、物联网、智能制造等。这些新兴产业原来散落在中心城区的写字楼里，没有集聚效应也形成不了产业生态，通过打造小镇可以提供适合新兴产业发展的物理空间、产业生态和政策环境。此外，应着力集聚一批创新创业的代表人物，通过高端人才引进改变产业面貌。

特色小镇始创于浙江杭州的云栖小镇。云栖小镇以云计算产业为特色，2014年首次被提及并加以推广。杭州云栖小镇管委会主任吕钢锋介绍，云栖小镇本是工业园区。随着杭州城市化的推进，资源要素成本越来越高，环境容量越来越差，传统的工业形态无法生存。云栖小镇抓住了云计算这个新兴产业，以小镇的形态承载产业发展，更好地服务产业人群。通过近几年的建设，云栖小镇逐渐成为传统工业园区发展的典范和特色小镇建设的样板，探索出了一条以产业集聚为先导的创新发展之路。

特色小镇不仅是产业小镇，更是富有人文底蕴和生态禀赋的生态小镇、生活小镇。“特色小镇是产业、旅游、文化三位一体，生产、生态、生活‘三生融合’的形态。产业、旅游、文化都很重要，如果只有产业或者产业本身，它的形态可能又回到原来的高新园区上去。”吕钢锋介绍，云栖小镇现在是国家3A级景区，即将申报国家4A级景区，旅游和文化是小镇发展的亮点。

多位专家表示，小镇建设过程中应通过多元化的资金渠道和专业化的资金运作，保证小镇交付后服务体系的正常运转。同时，通过建立健全商业服务模式，形成完善的小镇商业服务配套体系，为小镇居民提供多姿多彩的生活。

大城小事

给城市骑行者更多呵护

□ 周慧虹

当前，许多城市注重加强交通基础设施建设，为改善人们的出行提供更好的条件。然而，据笔者观察，有些城市在城市化过程中过多地注重“以车为本”，一定程度上冲击了“以人为本”，突出表现为自行车道过于狭窄，有的城市道路干脆取消了自行车道，骑行人只能在汽车夹缝中穿行。还有一些城市的主干道旁和高楼大厦前，只给汽车建设停车位，很少考虑给自行车留出停放空间。

作为一种传统的绿色交通工具，自行车简便、灵活，既具备步行无法奢望的速度优势，所需的道路空间又远远小于汽车，适宜在人口稠密、空间紧凑、人员活动频繁的区域行驶。不仅如此，自行车作为城市公交系统的重要接驳工具，还可以配合公交及地铁系统，满足城市出行者的不同需求，解决市民出行“最后一公里”问题。因此，自行车交通不应该被边缘化。

笔者了解到，世界上不少国家的城市管理者对于自行车交通颇为重视。在丹麦的哥本哈根，自行车已成为一种城市文化的象征，各种交通工具中自行车的受重视程度居首。在英国，道路规划中优先考虑自行车出行，街区的发展规划对不同出行方式按照步行、自行车、公交、特殊公共服务交通出行（警车、救护车和垃圾清运车等）、其他机动车的顺序由先到后予以考虑。美国纽约的城市建设尽量适应自行车出行，修建了自行车道，城区内安装了大量自行车停车架，还对主要十字路口进行了改造，重新设置交通灯时间，这些举措使得自行车骑行人数直线增长。

目前，我国一些城市正在积极探索改善自行车交通。比如，北京市规划在五环内形成3200公里自行车专用道，上海要建成慢行交通成网的健康型城市，厦门则建成了我国首条空中自行车道，等等。类似举措可圈可点，其他城市的管理者可以从中获得启发，进一步提高对自行车交通重要性的认识，并为改善自行车交通现状付诸实践。

改进自行车交通，给骑行者以平等的“路权”，并非仅仅为自行车留出道路那么简单。2016年，住房和城乡建设部在总结国内外绿道建设实践经验的基础上，组织专家编制了《绿道规划设计导则》，为全面推广绿道规划建设提供了可操作性的技术支持。各个城市应以此为指导，结合当地实际，建设起串连社区、城乡，融绿色出行、休闲健身、生态环保、旅游等为一体，供人们步行、自行车骑行的相应绿道，让绿道在改善城市交通和生态环境的同时，提高市民生活质量。

城市生活

北京探索三种方式给老楼装电梯

老楼加装电梯有办法

本报记者 杨学聪

随着人口老龄化加剧，在老旧小区加装电梯成为现实需求。然而，老楼装电梯虽倡导多年，却迟迟未见效果，其中既有资金筹措难，也有业主沟通难。但对住在楼房高层的老人来说，要想过得舒心，一部电梯必不可少。如今，北京积极探索“代建租用”、产权单位或集体出资加装、业主自筹自建3种方式攻克老楼加装电梯的资金瓶颈。

“一层住户少掏点，二层以上住户多掏点，楼层越高掏得越多。”在北京市丰台区莲花池西里6号院，4栋多层住宅楼加装13部电梯的工作正紧锣密鼓地进行，电梯有望春节前投入试运行。

莲花池西里6号院是上世纪90年代中期建成的住宅小区。受当年建设条件限制，小区里4栋多层住宅楼没有电梯。随着居住者年龄的增长，老人们对电梯的需求越来越迫切。“我们楼6层住着两位70多岁的老人，每次上下楼都十分费力。”7号楼居民丁晓明也已76岁，他坦言“盼了电梯好多年”。

“这4栋楼里住着156户，其中112户的户主是老人，年龄最小的71岁，最大的89岁，每天上下楼成了大问题。”莲花池军休所管理委员会主任焦光国说：“老人们盼着安装电梯好多年了，总是因为各种问题没法实施。”

2017年，丰台区通过业主共同筹资、产权单位或集体组织出资、租赁等方式在莲花池西里6号院、张仪村丰仪家园等地的老旧小区加装电梯，大大方便了当地群众出行。

据北京市住建委统计，目前全市老楼加装电梯开工459部，其中市属产权280部，央产和驻京部队产权179部，运行274部，还有21个单元安装了爬楼代步器。

在增设电梯过程中，北京各区有关单位积极探索，逐步形成了3种方式：一是“代建租用”模式，由业主委托第三方作为实施主体，负责出资增设电梯和后续维护，业主按月或按年缴纳使用费，解决了居民初次安装费用高的问题。二是产权单位或集体出资加装模式。三是业主自筹自建模式，业主自筹资金，委托第三方实施安装和后续维护，费用由业主约定分摊。

为推动加装电梯工作顺利实施，北京不断简化电梯安装审批流程，不用办理立项、用地、规划和施工许可等手续，只需办理施工图审查和电梯报装、验收即可。市质监部门进一步压缩电梯报装和验收工作时限，采取多种措施有力推进了增设电梯工作的开展。此外，北京市还明确了增设电梯的财政补贴政策，对电梯购置及安装费用按照每台24万元补贴，对因安装电梯产生的管线改移费用根据实际情况给予补贴。

在市级政策的大力支持下，街道（乡镇）政府及基层社区党组织和调解组织积极做好群众工作，给居民算清账、讲好处、解疑虑，提高了群众加装电梯的积极性和主动性。

未来，北京将继续加大增设电梯力度，用好3种方式，先易后难，逐步解决。2018年，基本确立了开工400部以上、完成200部以上的目标，力争2020年当年实现增设电梯1000部以上。

北京市丰台区东高地街道梅源里社区两栋楼外挂电梯试运行当天，工作人员为小区居民示范操作电梯。 本报记者 赵 晶摄

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com