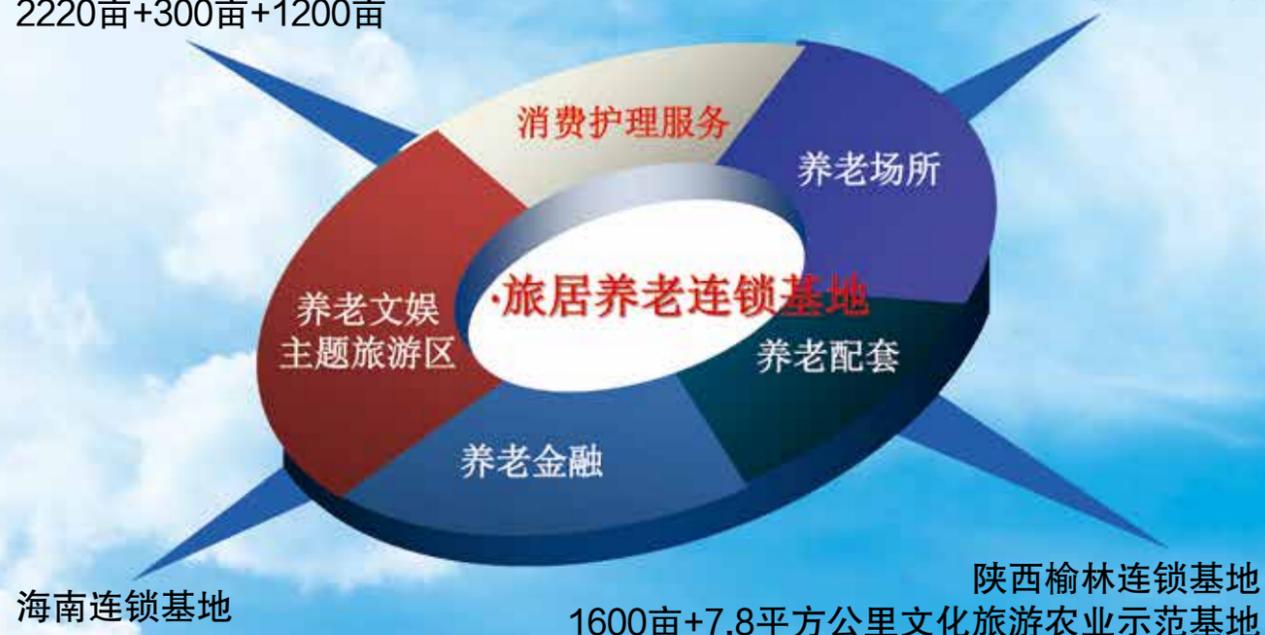


华生同济健康资源产业集团 旅居养老连锁基地

云南昆明丽江连锁基地
2220亩+300亩+1200亩

广州连锁基地
1178亩+8000亩



数据来源于企业内部资料



新型城镇化

二〇一七年七月

总第十二期

NEW URBANIZATION

新型城镇化

2017 7
总第12期

ISSN 2096-2290



国家发展和改革委员会主管 国内统一刊号：CN10-1409/F



国务院批复

《加快推进新型城镇化建设行动方案》

国家信息中心助推数字贵州
新型城镇化与扶贫创新的几点思考
“农地”入市，怎么入？
古路坝小镇引领国际研学风向标



中国有特色节能环保产业发展基地
河北省重点培育园区
环境友好型产业综合平台



京东环保产业园

EAST BEIJING
ENVIRONMENTAL
PROTECTION INDUSTRIAL PARK

绿色低碳园区 生态智慧新城

京东（香河）环保产业园所在地香河县，隶属河北省廊坊市，处于京津冀的核心位置，距离北京市中心45公里，距离天津60公里，是首都经济圈乃至环渤海经济圈颇具活力和发展潜力的黄金板块，是京津冀一体化重点发展区域。园区总规划面积为41.9平方公里，起步核心区7平方公里，是河北省政府批准的省级环保产业聚集园区。



园区招商中心：河北香河环保产业园展示中心
招商热线：0316-7077728 010-85351859

北京市朝阳区国际贸易大厦一期3526室
园区网址：www.jdhbcy.com

充分发挥新型城镇化的 增长引擎作用

在经济发展新常态下,实现新旧动力转换是保持经济平稳健康发展的关键。以人为核心的新型城镇化,能够从供需两侧同时发力,促进经济发展方式转变,全面提高经济发展质量和效益,为新常态下的中国经济发展注入强大的新动力。

促进消费和投资需求增长。消费和投资需求增长,是城镇化拉动经济增长的主要力量来源。由于城乡生产生活方式不同,城市的基础设施密度远远高于农村,加之我国城镇与农村的人均消费水平存在较大差距,城镇人口的增加必然带来消费需求的扩大和基础设施、公共服务设施、住房等生活设施投资需求的增加。在传统城镇化模式下,农业转移人口难以在城镇落户定居,这抑制了消费需求,也制约了投资需求的扩大,因而所能激发的增长动力有限。党的十八大以来,我国大力推进以人为核心的新型城镇化,重物轻人的传统城镇化特征明显改变,围绕人的需求开展的棚户区改造、城市轨道交通建设等加快推进,拓展了新的内需空间,激发了新的增长动力,有力支撑了经济平稳健康发展。

提升人力资本,优化资源配置。以人为核心的新型城镇化鼓励农业转移人口在城镇落户定居,改变了大量劳动力在城乡间钟摆式往复流动的就业模式,既有利于满足企业稳定用工的需求,又能显著优化劳动力和其他生产要素的配置,为实现规模经济和范围经济创造条件。从长期看,新型城镇化还能加快人力资本提升步伐,为经济长期发展提供有效支撑。

通过提高社会资源密度促进创新。创新及技术进步是经济增长的重要动力源泉。城市群、国际大都市等正是基于其多样化、高密度的人口和现代化的基础设施系统,显著提高了社会资源密度,才成为创新的主要发源地和支撑经济发展的关键区域。新型城镇化把人的需求放在首要位置,围绕人的需求配置社会公共资源、基础设施系统、信息和资本等,能够营造更好的创新生态环境,激发创新活力,促进创新行动。

当前,新型城镇化正在加快推进,取得了良好成效。但是,受传统思维惯性和体制机制束缚,新型城镇化蕴藏的新动力还没有充分释放出来。当务之急是彻底改变重物轻人的传统城镇化观念和做法,以促进农业转移人口进城落户为切入点,加快推进以人为核心的新型城镇化。一方面,放松对农业户籍人口进入城镇的限制,大力推进基本公共服务均等化,消除附着在城乡二元户籍之上的差别化待遇,缩小城乡户籍的实质性差异。另一方面,降低农村转移人口进城落户的门槛,全面放开建制镇和小城市落户限制,逐步放宽大中城市落户条件。

促进农业转移人口进城落户,需要深入研究他们的实际需求,围绕关键问题提出解决方案。一是解决城镇户籍供需空间错配问题,化解大城市和特大城市“想落不能落”、中小城市和小城镇“能落不想落”的矛盾。二是紧扣住房保障和子女义务教育两大焦点,建立租售并举、以租为主的住房保障体系,适当加大中央财政在义务教育、基本养老、基本医疗等基本公共服务方面的支出责任,促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。三是建立健全农业转移人口与建设用地、建设资金、转移支付“三挂钩”机制,鼓励城市吸纳农业转移人口落户定居;维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,增强农业转移人口进城落户意愿。

国家发改委国土开发与地区经济研究所所长 史育龙

NEW URBANIZATION
新型城镇化

2017年7月（月刊） 总第12期

主管单位：国家发展和改革委员会
主办单位：国家信息中心 中国城镇化促进会
出版单位：《新型城镇化》编辑部

社 长：陈炎兵
总 编 辑：欧阳鹏
执行社长：孙 然
执行总编：王洪升
副 总 编：张 夏
副 社 长：程兴瑞 林后楚 周明喜
总编室主任：王利光
战略联盟中心主任：宫和良
美 编：石鹏飞

地 址：北京市西城区三里河北街16号三楼
电 话：（010）68518993 68518917（编辑部）
传 真：（010）68518917
E m a i l：xxczhbjb@163.com

出版日期：每月5日
国内统一刊号：CN10-1409/F
国际标准刊号：ISSN2096-2290
广告经营许可证：京西工商广登字20170074号

印 刷：北京博海升彩色印刷有限公司
定 价：20元（人民币）

广告总代理：北京新型城正文化传媒有限公司

版权声明：未经本刊许可，任何单位和个人不得以任何形式使用本刊发表的作品。著作权法另有规定的除外。

本刊所发文稿仅代表作者本人观点。如未能及时联系到作者本人的图文，所涉版权事宜，请联系编辑部。

目录 ·



P18

▲ 国土资源部规划司负责人
解读 2017 年全国土地
利用计划指标

▼ 绍兴刮起“怀旧风”
打好“特色牌”



P20

◀ 新型城镇化与文化产业
集群的互动

▼ 农村土地改革的
成功探索



P36

◀ 集体经营性建设用地
入市改革试点正在
探索中不断推进
“农地”入市，怎么入

▼ 千年渔村将军石
百舸争流千帆竞



P44



P48



P54



P58



P62



P66

▲ “三位一体”
助推金昌资源城市转型

◀ 银川：
新型城镇化工作该咋干？



P72

▲ “酒城”特色小镇的探索

◀ 梓潼生态循环产业
扶贫模式的思考



新型城镇化与扶贫创新的思考



中国农业发展的结构性矛盾及政策转型

目 录

卷首语

- 1 充分发挥新型城镇化的增长引擎作用

政 策

声音观点

- 6 国家发展改革委召开贯彻落实《加快推进新型城镇化建设行动方案》电视电话会
- 8 新型城镇化与扶贫创新的思考——国土资源部原副部长、中国国际城市化发展战略研究会副主任 胡存智

政策解读

- 14 破解城镇化土地与资金瓶颈——天津市副市长李树起分享城镇化建设经验
- 18 国土资源部规划司负责人解读2017年全国土地利用计划指标
- 20 新型城镇化与文化产业集群的互动
- 24 中国农业发展的结构性矛盾及政策转型

实 践

热点追踪

- 28 2017年全国节能宣传周暨全国低碳日活动启动仪式在北京举行
- 30 国际研学融入陕西古路坝唤醒特色小镇的历史记忆——行业产业如何融入新型城镇化建设暨古路坝国际研学小镇圆桌会议召开

经典案例

- 36 集体经营性建设用地入市改革试点正在探索中不断推进 “农地”入市，怎么入
- 40 借势京津冀 塞北唱大风——河北张家口新型城镇化建设风头正劲
- 44 农村土地改革的成功探索
- 48 绍兴刮起“怀旧风” 打好“特色牌”
- 54 “三位一体”助推金昌资源城市转型

智慧城市

- 50 走进MSD 探索节能建筑的小秘密

特色小镇

- 58 千年渔村将军石 百舸争流千帆竞
- 62 “酒城”特色小镇的探索



P40

借势京津冀 塞北唱大风



P80

欧洲特色小镇建设经验

研究

基层回声

- 66 银川：新型城镇化工作该咋干？
- 68 安徽金寨农村宅基地制度改革试点调查

问题研究

- 72 梓潼生态循环产业扶贫模式的思考
- 76 国外农村土地流转的发展状况
- 80 欧洲特色小镇建设经验

海外来风

- 84 巴德克罗钦根的德国风

资讯

部委工作

- 88 国家信息中心与贵州省人民政府签署战略合作协议
- 89 6省份开展农村综合性改革试点试验
- 90 农业部：引导农户依法自愿有序流转土地经营权
- 91 住房和城乡建设部启动首个“文化和自然遗产日”活动

全国动态

- 92 2017年全国新增建设用地指标600万亩
- 93 桐庐：激活沉睡资源 引爆民宿经济
- 94 滁州市深化用地制度改革 力推新型城镇化发展

广告索引

封二：京东环保产业园
 封三：陕汽重卡 德龙新M3000 2017款牵引车
 封底：华生同济健康资源产业集团
 旅居养老连锁基地

政策·声音观点

以优异成绩迎接党的十九大胜利召开系列报道

国家发展改革委召开贯彻落实 《加快推进新型城镇化建设行动方案》 电视电话会

■ 本刊记者 王洪升 王利光



今年是新型城镇建设纵深推进、综合改革政策效应加快呈现的重要一年。国务院最近批复《加快推进新型城镇化建设行动方案》，要求全面落实《行动方案》5大领域25项工作任务。为贯彻落实国务院批复同意的《加快推进新型城镇化建设行动方案》（以下简称《行动方案》）和推进新型城镇化工作部际联席会第四次会议要求，6月15日下午，国家发展改革委召开全国发展改革系统电视电话会，全面部署2017年推进新型城镇化重点任务，广东、浙江、湖北、陕西、吉林5省发展改革委负责同志做了交流发言，国家发展改革委党组成员、副主任胡祖才同志出席会议并作总结讲话。

会议认为，2016年是新型城镇化深入推进之年，各地区各部门深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》要求，全面完成部际联席会议第三次会议确定的30项重点任务，新型城镇化工作取得显著进展。农业转移人口市民化更加便利，全年落户约1600万人；编制实施城市群规划，有序推进美丽特色小（城）镇建设，新增长极和增长点加快形成；城市功能逐步提升，城市可持续发展能力不断增强；新型城镇化综合试点深入推进，示范效应初步显现；积极开展城镇化国际交流，务实合作不断深化。

会议强调，2017年是新型城镇化建设向纵深推进、综合政策效应加快显现的重要一年。要做好今年工作，必须深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，以新发展理念为引领，紧扣供给侧结构性改革主线，推进各项工作取得新进展，全面落实《行动方案》25项工作任务，围绕农业转移人口市民化，扎实推进户籍落地生根和基本公共服务均等化；围绕优化空间布局，扎实推进城市群建设和新生中小城市培育；围绕宜居宜业，扎实推进城



市建设“补短板”和“转方式”；围绕一体化发展，扎实推进城乡联动和新农村建设；围绕释放活力，扎实推进“地”“钱”“权”等综合改革。

会议要求，各地区要增强责任感、使命感、紧迫感，提起精气神常抓不懈、善谋善为，为落实好《行动方案》各项任务提供坚强保障。要统一思想、提高认识，确保各项任务沿正确轨道向前发展；要勇于担当、强化主体责任，切实担负具体落实的责任；要狠抓落实、出台实施办法，确保各项政策落地生根、开花结果；要积极探索、创新路径方法，开创新型城镇化建设新局面，以更加优异的成绩迎接党的十九大胜利召开！

联席会议成员单位司局级联络员，发展改革委有关司局负责同志在主会场参加会议；各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委负责同志，以及各地推新型城镇化工作部际联席会议成员单位对口部门有关同志、国家新型城镇化综合试点地区相关负责人在分会场参加会议。☐

新型城镇化与扶贫创新的思考

■ 国土资源部原副部长、中国国际城市化发展战略研究会副主任 胡存智



近年来，随着我国城镇化的快速推进，特别是，位于社会经济基础薄弱的老少边远地区成为制约我国全面建设小康社会的难点区域和重点区域，城乡间、区域间发展差距日益引起广泛关注。为此，党中央、国务院提出走中国特色的新型城镇化道路，并要求各地科学谋划好“十三五”时期扶贫开发工作，确保贫困人口到2020年如期脱贫。那么，如何完善体制机制以有效对接新型城镇化和扶贫开发两大国家重大战略体系？以下几点看法，与大家交流。

新型城镇化联动扶贫的三大路径

新型城镇化是以人为本，以可持续发展为内涵，以城乡间、工农间的良性互动为特征，以实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化

为内容的城镇化过程，其最终目标是破除城乡二元结构、推动区域经济增长，实现我国经济、社会、环境的协调发展。

我国贫困地区经济社会发展面临资源环境承载力低下、基础设施建设滞后、经济基础薄弱、产业发展缓慢、居民自我谋生能力较差、关键生产要素外流、内生动力不足等突出问题。贫困不仅代表收入不足，而且是一个综合性的生产和生活方式问题，单纯依赖转移支付的补贴政策和孤立的扶贫项目难以奏效。在新型城镇化发展理念指引下，“发挥贫困地区生态环境后发优势”“提升贫困地区产业发展动能”“就地就近实现农业转移人口市民化”等为优化贫困地区发展环境、破解城乡发展转型中乡村衰退问题、提升贫困地区经济社会发展内生动力、实现全面建设小康社会和减贫发展目标提供了现实路径。

发挥贫困地区生态环境后发优势

对贫困地区而言，考虑到现阶段伴随人口大量流失出现的乡村聚落空间布局的分散化和“空心化”现象，以及由此造成的基础设施配置困难、公共资源投资低效、生产要素流动耗在途中等现实困境，在新型城镇化背景下，贫困地区应统筹布局城乡地域空间系统，优化城—镇—村不同层级的空间体系，为贫困地区实现区域经济发展提供空间支撑，为农业转移人口市民化和城乡发展一体化提供有效载体。

在经济转型和生态文明的大背景下，贫困地区再走“先污染、后治理”的传统工业化老路已不可行。实际上，只要跳出传统工业化发展思维，充分利用自身丰富的非物质文化和“绿水青山”等绿色资源优势，贫困地区反而有可能加快发展，探索出一条基于互联网的“跨越式”绿色发展之路。

随着发展理念和互联网等技术条件的变化，加之中国经济实力大幅度提高，贫困地区发展面临的很多传统约束，包括地理偏僻、本地市场狭小、资本缺乏、人口素质差、资源匮乏等，均已被大大突破，而一些新的后发优势则正在出现。

第一，发展理念变化带来的新优势。我国沿海地区经济起飞时，还没有确立绿色发展的理念，经济发展往往以牺牲环境为代价，贫困地区由于“欠发展”，反而幸运地保留了良好的生态环境和地方文化。在绿色发展理念成为主导的今天，贫困地区的绿色优势凸显。

第二，贫困地区不再需要像过去沿海地区那样过于依赖远距离的海外市场，目前国内发达地区已足以为其提供市场、资金、人才等支持。尤其是随着互联网、信息通信技术、电子商务、快速交通和物流等的兴起，贫困地区不仅可以便捷地依托国内市场，而且还可以通过互联网低成本地同发达地区共享教育、医疗、信息服务。

第三，乡村价值被重新认识带来新的资源优势。传统工业化模式下，对乡村资源的认识更多局限于传统“三农”概念，即有形的农产品和劳动力，忽视乡村各种无形的绿色“新”资源，如生态环境、休闲、健康、体育、非物

质文化遗产、景观、体验、情感等。只要跳出传统“三农”概念，乡村就到处都是沉睡的财富。

第四，人类社会正从工业时代进入新的互联网数字时代，从资源的概念到时空概念，从生产、生活、交易的内容与方式到商业模式，都在发生前所未有的变化，贫困地区有可能跃过传统工业化阶段直接发展数字经济。

只要利用好这些新优势，借助互联网等现代技术条件和新兴商业模式，在这些丰富的非物质文化和“绿水青山”等无形绿色资源基础之上，就可以发展出旅游、体验、休闲、健康、体育、会议、特色农业、加工等庞大的绿色产业链条，从而将这些无形的绿色资源转化为有形的财富。

提升贫困地区产业发展动能

人口的聚集、市场的扩容、城镇的扩张、经济辐射功能的发挥均与产业的发展密切相关。如果不能有效地建立具有比较优势的产业，城镇就不可能产生经济要素和市场的聚集效应，从而无法发挥对劳动力的吸纳作用以及解决农业转移人口市民化的后续生计问题，最终无法实现社会结构的现代化转型。当前及过去一段时期，在我国部分地区曾出现单纯依靠行政手段强行推进城镇扩张和城镇建设的现象，其结果是缺乏经济集聚能力的城镇化演化为“有城无市”“有城无人”的“空城”，甚至“鬼城”，造成土地等稀缺资源和资金的严重浪费。实地调研表明，贫困地区普遍存在农户家庭收入水平较低、收入渠道单一、收入来源不稳定等问题，扶贫开发最主要的是解决以产业培育为扶贫攻坚的内生发展动力问题。因此，强化产业帮扶、培育建立开放发达的优势产业体系，既是新型城镇化有效推进的物质基础，也是引导贫困地区居民进行本地就业、增强吸纳就业和居民收入能力、提升内生发展动力的根本保障。当前在我国经济发展面临国际国内经济增速减缓、区域性发展方式转变与产业结构调整等特殊背景下，企业用工量尤其是普通工种用工量减少，外出就业的返乡农民工比例较高，以产业培育为核心重塑经济发展新动力，对于贫困地区返乡农民工再就业意义尤其重大。

特色产业的选择和培育是开发式扶贫的



根本举措。贫困地区产业发展模式的选择应建立在对区域优势和外部市场需求的深入分析基础上，凸显自然资源、人力资本、历史文化等区域优势。现阶段为适应经济新常态下我国消费市场向个性化、多样化转变的需求，产业培育一方面应适度集中发展体现本地特色的农产品加工、生物资源加工、矿产资源综合利用等劳动密集型产业；另一方面，应积极探索养老产业、养生产业、生态旅游产业等现代服务业体系的建设。

部分地区尤其应发挥当地气候、土壤、耕作传统的比较优势，充分利用优质、绿色、有机农产品等巨大的市场需求，重点支持特色农产品良种繁育、产业基地建设、产后加工、市场流通和品牌培育，通过扶持一批产业带动强、发展潜力大的扶贫龙头企业，并统筹相关资金渠道建设一批与龙头企业有效对接的生产基地，建立龙头企业、农民合作社与农户紧密联结的利益机制，将产品生产、加工和销售有机结合，实现农业生产经营的现代化、专业化、标准化和规模化，使其真正成为带动农民增收致富的区域性主导产业。

就地就近实现农业转移人口市民化

城乡关系是最基本的区域关系、经济关系和社会关系。城乡关系割裂，一方面会造成城市资源的过度集聚以及由此引发的“城市病”；另一方面，伴随工业化与城镇化的快速推进，引起农业生产要素高速非农化、农民社会主体过快老弱化、农村建设用地日益空废化、农村水土环境严重污损化等“乡村病”。

为此，《国家新型城镇化规划》提出“推动城乡发展一体化”的战略目标，即“坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，加大统筹城乡发展力度，增强农村发展活力，逐步缩小城乡差距，促进城镇化和新农村建设协调推进”，最终实现基础设施和公共服务的城乡一体化。由于受自然条件、生态环境的影响，贫困地区基础设施薄弱、公共服务供应不足，就医难、上学难、看病难、产业配套不足、企业营运成本高等突出问题，是造成区域性贫困的主要原因。新型城镇化背景下城乡一体化的战略目标对加快贫困地区基础设施和公共服务向农村延伸，促进贫困地区城乡间物质、资金、技术、信息的双向流动提供了基本保障，对推



动城乡教育、医疗卫生、社会保障、文体事业、劳动就业等公共服务均等化意义重大。

城乡要素的平等交换和公共资源的均衡配置是推进城乡一体化的关键环节，而城乡要素的平等交换有赖于统筹城乡发展体制和机制的建立和完善。长期以来，城乡二元制度体制的存在是造成我国城乡关系失调和农村发展滞后的制度根源。创新统筹城乡发展的体制和机制，构建城乡要素平等交换平台，是破除城乡二元结构、促进城乡要素有序流动的基本保障。因此，亟须以整合城乡资源要素、提高资源利用效率为出发点，通过改革城乡分割的户籍制度、土地制度，建立城乡统一的人力资源市场、建设用地市场，为城乡土地、劳动力等生产要素的自由流动、平等交换和城乡资源的高效利用、优化配置提供制度保障，实现对城乡关键资源要素的优化配置和有效管理，不断增强城镇对乡村的带动作用 and 乡村对城镇的促进作用，形成城乡互动共进、融合发展的新格局。

新型城镇化的内涵是“人的城镇化”，农业转移人口市民化是新型城镇化的重要内容之一。由于我国特殊的户籍管理制度，随着农村人口向

城镇“离乡不离籍”的流动，农业户籍人口和乡村常住人口数量的差值持续增加。2013年该差值达2.46亿，占当年城市常住人口的33.70%，占乡村常住人口的39.14%。农业户籍人口和乡村常住人口数量的差值可用于表示农村流入城镇但未实现户籍转变的人口数量。这一数值与当年国家统计局发布的2.69亿农民工数量基本相当。城乡二元的户籍制度以及外出务工人员子女教育、就业、社保等公共服务方面与城镇居民的巨大差异，使农民工不敢转让承包地的经营权，也不愿放弃已经闲置的宅基地使用权，处于“城乡双栖”的不完全城镇化局面，是造成我国贫困地区社会发展主体弱化、土地利用粗放、农业生产资料投入不足、农村土地流转困难、公共基础设施配置不足、农村社会组织弱化等一系列乡村衰退问题的根源。

根据《国家新型城镇化规划》，将“以农业转移人口为重点，兼顾高校和职业院校毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口，逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇”统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化。农业转移人口市民化为打破贫困地区人口“城

乡双栖”局面、破解城乡发展转型过程中出现的乡村衰退问题、构建贫困地区城乡融合发展新模式创造了条件。然而，在当前我国社会保障和救济制度滞后的背景下，由于农民工自身文化素质相对较低、就业能力有限、就业渠道狭窄，抗风险能力相对较弱，需高度警惕农业转移人口市民化可能引起城镇贫困人口增加的现象。为此，应采取措施分类引导人口的城镇化，有序推进农业转移人口市民化，建立和完善进入城镇农民的社会保障体系，确保产业发展、就业培训等相关配套措施及时跟进，有效预防人口过度城镇化可能引发的城镇贫困问题。

对新型城镇化背景下扶贫机制、政策的几点思考与建议

当前，全球经济增长放缓，我国经济正迈入结构调整、经济转型新常态，新型城镇化和扶贫开发成为应对外部形势变化、扩大国内需求的重要抓手，也是调整经济结构、优化城乡关系、缩小区域差异的政策着力点。而新型城镇化战略的有效实施和扶贫开发工作的顺利推进，也直接或间接地涉及户籍、土地、金融、规划等一系列资源配置制度和宏观政策环境的匹配和安排。因此，应赋予贫困地区一些特殊的开放和产业政策。

第一，要加快集体土地制度改革。现行农村土地制度不利于城市资源向乡村流动。要避免

在观念和政策上有意无意地将城市力量视为乡村发展的对立面，只有将城市的人才、资本、管理和知识等吸引到乡村，才能形成真正的城乡要素全面双向流动和市场引导下的“新下乡潮”。要通过农村合作社等形式引导城市力量成为农民共同富裕的推动力。其中，加快探索有效的农村土地制度，是建立城乡要素双向流动机制的关键。

农村土地制度改革首先应以产权制度改革为前提，在农村土地集体所有框架下，从法律上建立集体土地所有权、使用权、收益权三权分置的制度，通过土地确权、明晰集体的层级、集体成员资格的界定等全方位的产权制度改革，为增加贫困农户财产性收入、实现农村土地资源优化配置、促进现代农业发展、有效推进农业转移人口市民化和城乡一体化创造良好的政策环境。考虑到我国“候鸟型”的农村劳动力转移，以及农村集体土地依然承担着农民的基本生活保障和居住需求功能的现实，建议将土地承包权和宅基地使用权的退出机制与相关的配套保障制度相结合，进一步建立健全城乡一体化的户籍制度、教育制度、医疗保险制度和住房保障制度。

第二，要建立绿色发展的考核机制。现有绩效考核制度难以为绿色发展提供足够的激励。如果考核过于重视GDP，则各地就会按熟悉的以工业项目为主的老套路发展经济，绿色发展具有“自我实现”的特点，在没有GDP考核的压力下，地方探索绿色发展的积极性更容易调动，反而会产生意想不到的增长效果。



在中央统一部署下，鼓励贫困地区结合自身特点，重点就农村土地、干部绩效考核、财税、农村金融、生态补偿制度、地区节能减排合作等几大类改革进行大胆探索。

第三，要创新金融扶贫支持政策。“贷款难、贷款贵”一直是制约贫困地区基础设施建设、产业发展的瓶颈。国有银行、民营金融、小额金融、互联网金融、绿色保险等在农村的发展均滞后。应探索通过贫困地区政府和社会资本合作等方式参与城镇化项目建设的有效途径，鼓励社会资本以购买地方政府债券及投资基金、股票等形式，参与城市公共服务、市政公用事业的建设和运营，制定社会资本进入特许经营领域、参与公用基础设施运营的政策。在国家政策层面进一步加大涉农资金的投放力度，引导更多信贷资金和社会资金投向农村，支持银行业金融机构发行专项用于“三农”的金融债券，放宽农村金融的准入政策，通过制定完备和明确的政策法规和条例，使农村商业性金融、政策性金融和民间金融等各种金融成分各归其位。尤其应加大对小微企业、农业规模化生产和集约化经营的信贷支持力度，满足家庭农场、专业大户、农民合作社和扶贫农业产业化龙头企业等新型农业经营主体的金融需求。

第四，深化改革现行税收分享机制。在以增值税等流转税为主体的税制下，地方政府缺少足够的绿色发展激励。因为走“重生产、轻消费”“重工业、轻服务”的传统发展道路，可以为当地产生更多的税收，而以服务经济为主的绿色发展，则较难为当地产生足够的税收。通过将消费税改造为销售税、改革资源税和财产税、建立跨地区生态环境税收分享机制等措施，为地方提供稳定的税源，就可以为地方政府走绿色发展道路提供财税激励。

第五，探索建立健全生态补偿机制。凸显贫困地区生态安全屏障功能，探索建立健全生态补偿机制。贫困地区经济发展与生态保护、国家层面生态需求和地方经济发展诉求。在推进新型城镇化建设中，应转变扶贫理念，凸显贫困地区生态安全屏障功能。即扶贫不仅是从经济角度帮助贫困地区增加投入、改善基础设施，更应站在保障国家生态安全的高度，从促

进贫困地区可持续发展的角度出发，将贫困地区的生态资源、生态环境看作一种稀缺的资源储备，探索建立健全生态补偿机制，有效衔接国家扶贫政策与生态保护，协调国家层面生态保护需求和地方经济发展诉求。

由于没有建立起有效的节能减排地区合作机制，贫困地区的生态碳汇和盈余排放空间难以转化为经济效益。如果按照人均或某一标准给各地区分配碳排放额度，则排放少的贫困地区，就可以通过出卖盈余指标直接获得收入。

贫困地区大多处于生态上游，其提供的各种生态服务（水库、森林、退耕还林等）虽然使下游地区直接受益，但自身却难以得到足够回报。目前的普遍思路，是试图测算下游生态受益的价值以进行补偿。这种做法在政策操作层面上有较大难度，不妨尝试采用简单的“倒推法”，即以社会平均收入水平为参照，对上游生态服务主体进行经济补偿。

探索建立一套市场化的环境补偿机制，并设立专门针对贫困地区的绿色发展引导基金。通过在全国范围内实施严格的环境标准，创造出一个环境补偿市场，设计出不同的环境交易产品。不同地区、企业或个人，无论是为了完成环境补偿任务，还是自愿尽社会责任，均可以购买该基金；而提供生态服务的贫困地区，则按照评估标准，持续地从基金中得到补偿。

第六，推动互联网和信息新技术基础设施建设。将互联网和信息通信技术等基础设施，作为促进贫困地区经济发展的战略性工程，着眼于打造面向未来的数字经济，为其发挥后来居上的优势创造条件。在贫困地区进行互联网基础设施建设，会收到意想不到的效果。

将贫困地区大量沉睡的绿色财富转化为实实在在的发展成果，必须树立新的发展观和资源观，具备相应的软硬件条件，选择若干代表性的贫困地区进行绿色发展综合改革试点。允许这些地区大胆试验，突破绿色发展的各种体制和政策障碍，结合自身条件探索不同的绿色发展模式，然后再进行总结推广。

（本文系胡存智同志于第二十六届中国城市化论坛上作的主题报告，略有删节。）

破解城镇化土地与资金瓶颈

——天津市副市长李树起分享城镇化建设经验

■ 王全宝

缩小城乡区域差距，既是调整经济结构的重点，也是释放发展潜力的关键，要深入推进以人为核心的新型城镇化。全国人大代表、天津市副市长李树起认为推进新型城镇化建设，首先要做好“人”的文章、推进产城融合、强化服务管理等工作。

以宅基地换房 突破资金与土地双重约束

天津是较早推行新型城镇化的城市之一，起初也是摸着石头过河，在一步步的实践探索中，历经坎坷，积累了不少丰富的经验。当时在面临小城镇和村庄规模普遍偏小，村庄人均建设用地大，人口密度低，用地不集约，土地利用率高；各种设施水平低，公共服务设施和基础设施不完善；污水垃圾随处排放与堆放现象普遍，影响投资环境和可持续发展；土地价值难以体现，小城镇建设资金匮乏等问题，面对这些难题，如何加快城市周边农村的城镇化步伐，破解农村城镇化中的土地和资金两大瓶颈，实现工业化和城镇化的相互促进和协调发展，满足广大农民向往城市生活的愿望，成为天津新型城镇化建设的重中之重。

在探索过程中，天津市委、市政府高度重视党中央、国务院关于新型城镇化的决策和部署，坚持从农民的根本利益出发，在全面制定城乡规划和不减少耕地的基础上，结合天津自身特点，顶层设计破解了土地和资金瓶颈问题。陆续开展了以宅基地换房、农村三区联动建设、农村“三改一化”和农村金融改革四个阶段性工作，推行了一系列以人为核心的新型城镇化建设，探索了一条大城市周边农村城镇化的新路子，城镇化发展速度明显加快。

李树起说随着城镇建设进程的加快，天津已逐步形成了具有自身特色的统筹城乡发展路子。可概括为“一个

思路化解城乡二元结构，实施三区建设保障‘四金’农民”。具体是：一个思路“宅基地换房”，化解城乡二元结构，统筹示范工业园区、农业产业园区和农民居住社区“三区”联动，培养拥有股金、薪金、租金、保障金的“四金”农民。

天津市创新路径，采取以宅基地换房的办法，解决小城镇建设的难题，其具体做法为：一是在国家现行政策框架内，坚持承包责任制不变、可耕种土地不减、尊重农民自愿的原则，高水平规划、设计和建设有特色、适于产业聚集的生态宜居新型小城镇。二是按照规定的置换标准，农民以宅基地换取小城镇的住宅，迁入小城镇居住。而农民原有宅基地则进行统一组织复耕，实现耕地占补平衡。另外，在规划建设新型小城镇，除了规划农民还迁住宅小区外，还规划可供市场开发出让的土地，通过土地出让获得收入平衡小城镇的建设资金。

为了调整项目所需建设用地周转指标，化解用地指标的难题，李树起讲道：天津市首先编制土地复耕规划。在规划和建设好新的小城镇的同时，确保把宅基地整理出来，实现耕地总量不减，质量不降，动态平衡的良好局面。其次是严格落实责任主体，明确土地整理复耕的期限和验收标准。但凡不能按期实施土地复耕、偿还土地周转指标的，政府绝不允许再开工新的示范镇村项目，不再安排建设用地指标，并且天津市规定项目所需建设用地周转指标，由市国土房管局负责向国土资源部衔接落实，以原村庄宅基地整理复耕后的土地予以抵还。这些措施有利于保障土地资源能够合理利用，助力新型城镇化建设快速发展。

守住政府底线 不牺牲农民的利益

土地是农民生存的基础，土地问题也是新型城镇化的核心问题，更是决定城镇化成败的关键。针对用地指

标来之不易，在建设过程中，天津要如何集约节约利用土地的难题，李树起介绍新型城镇化应将集约节约利用土地放在首位，一是应做到土地城镇化与人口城镇化的相互统一，将提高产城融合和人口集聚作为新型城镇化的首要条件。坚决杜绝一些城市脱离实际建设大马路、大广场，特别是一些地区开发区、产业园区和新城新区数量过多、面积过大的现象。二要切实保护失地农民利益，保持耕地不减质量不降。坚持城镇空间分布与资源环境承载能力相适应。城镇规模与资源环境承载能力相适应，生态宜居才成为可能。三是在建设上要坚持经济发展和产业布局紧密衔接，宜大则大、宜小则小，统筹大与小、镇与村，协调推进新城、中心镇、一般镇规划建设。特别是水、气、电、路等基础设施，这些新型城镇化质量的“硬指标”必须高标准完成。按照集聚、智能、绿色、低碳原则，高起点规划、高标准建设、高效能管理，加强低碳节能降耗技术开发应用，推广绿色建筑，发展绿色交通，构建绿色生产方式，倡导绿色生活方式和消费模式，建设资源节约型、环境友好型新城镇。

坚守原则 依法行政

近些年，在推进新型城镇化过程中，一些地方政府工作出现了偏差，甚至出现了违反中央政策以及侵害农民利益的现象。而李树起则认为，推进新型城镇化建设要依法依规进行，依法行政。

为此天津市以宅基地换房建设示范小城镇制定了基本原则：一是承包责任制不变，就是在国家确定的家庭联产承包责任制这项基本制度不能改变；二是可耕种土地不减，就是不能踩18亿亩的耕地红线，只使用农村存量建设用地；三是尊重农民自愿，就是农民不同意、不高兴、不满意的事情坚决不做，为把好事办好，确定了95%拥护，5%不反对的硬性指标，未达到的镇不能申请试点；四是以宅基地换房，农民不花钱，就是通过土地置换的办法解决建设的资金问题。

在推进新型城镇化建设之初，该市就划定了底线，不能以牺牲农民的利益求发展。具体来说：一是



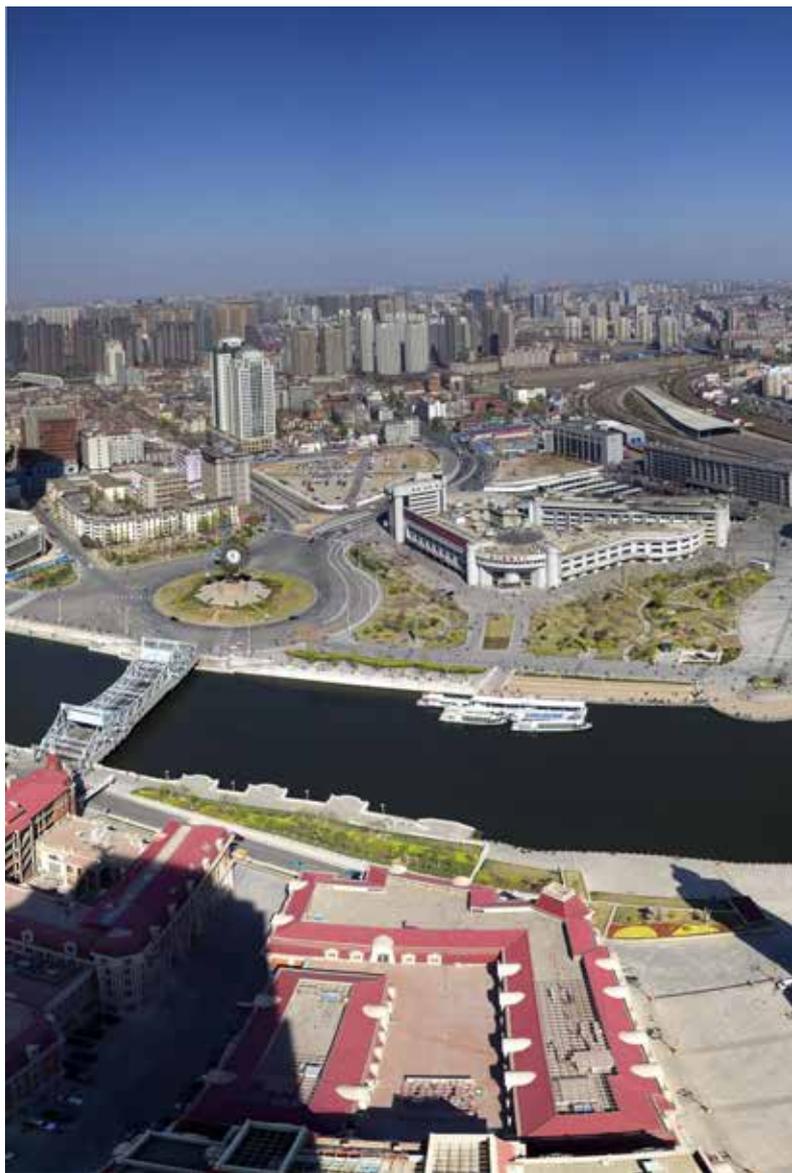
尊重农民意愿。小城镇建设工作是否能搞好，关键的一个问题是能不能尊重农民意愿，要充分调动广大农民的积极性。在试点工作中，该市贯穿了两个自愿的原则：首先是换房，农民自己要申请，要自愿；其次是要自愿整理好自己的宅基地，事先要有法律手续，农民要签协议。区县政府对这个问题都有规范性的办法，区县人大常委会也做出决定，依法办事。二是维护群众权益。农民是小城镇建设的主体。在试点工作中，区县政府主动为群众谋长远、算大账，除了满足群众住房改善、养老保障落实等基本需求外，还考虑到群众住楼后的长久生计、生活开销增大以及教育卫生和交通等问题。坚持教育、卫生、商业服务实行综合配套，同时，在镇村规划中预留部分城镇工业用地，解决群众就业，增加工资性收入，满足公共支出的财政需求，让群众在宅基地换房过程中，真正成为最大的受益者。三是不增加农民负担。从农村的实际出发，农民按标准置换的住房不花钱，用土地出让的收益进行抵补；农民入住小区物业费采用补贴方式逐步过渡，资金来源于市区财政税收返还和集体经济组织收入和积累。通过探索安装太阳能、秸秆气化等途径提供清洁、廉价能源，降低日常生活开支；新建住宅区内商业公建设施一部分不出售，以出租收益回补群众。

挣得了钱 才能留得住人

在新型城镇化建设中，有些地方由于产业基础薄弱、人才资源少，创业、创新能力不足等原因，对人口的聚集能力有限，城镇化的结果可能是建了城，留不住人。而天津市也清楚地认识到这一点，李树起坦言：城镇化不是简单地迁村并点，盖一批房子让农民居住，必须有经济活动，有就业、有财政收入，才能留得住人，才能可持续。

天津市利用宅基地换房节约出来的土地指标和复垦出的土地，建设示范工业园区和农业产业园区，并给予出让金返还、税收优惠等政策支持，使农民居住社区、示范工业园区、农业产业园区“三区”联动发展，促进农业增效、农民增收、农村增实力，实现了农民安居乐业有保障。31个区县示范工业园区，总规划面积超过了400平方千米，至今已累计完成基础设施建设面积200平方千米，累计投入建设资金382亿元，带动大量的农民就地就近就业。

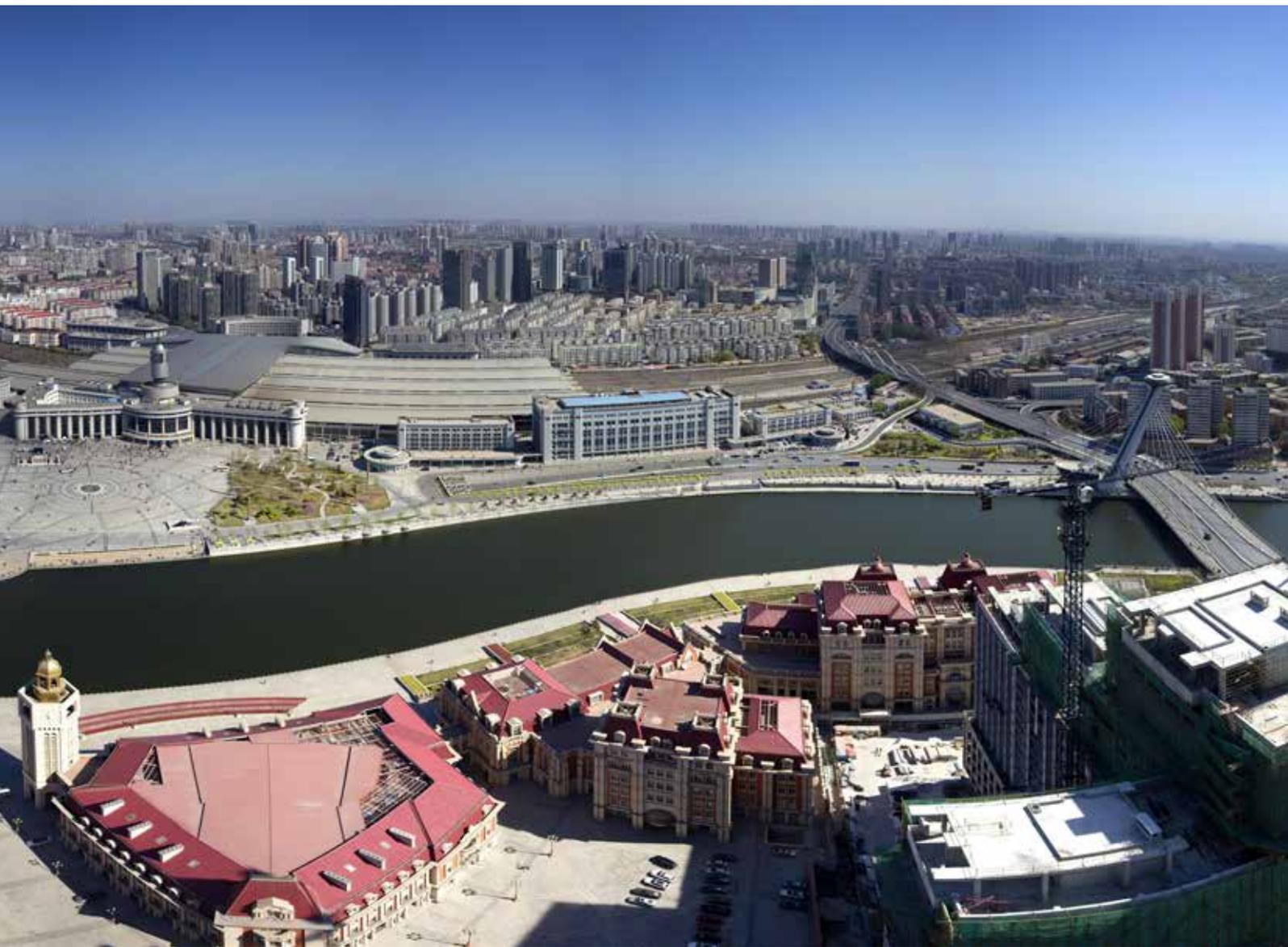
对于产业基础相对薄弱和人口聚集能力有限的城镇，该市主要采取了以下措施：一是制定科学合理的产业发展目标和规划，并给予一定的政策优惠支持，有计划、有重点、有秩序地推进，促进城镇可持续健康发展。二是对城镇基础设施加大财政投入力度，完善文化、教育、医疗卫生等公共服务设施建设，强化综合功能，增强城镇服务能力，提升服务水平。三是引导社会资本参与小城镇建设和开发，鼓励好的教育医疗单位到小城镇设分支机构，带动城镇发展。



经验分享 共同发展

在推进新型城镇化建设过程中，李树起表示要防止“摊大饼”“大城市病”现象的出现，他根据天津市的发展分享实践经验：一是要规划先行。天津立足实际，编制了“双城双港、相向拓展、一轴两带、南北生态”的空间发展战略规划，并依据该规划，确定了“城市主中心和副中心、郊区县 11 个新城、100 个一般镇和 500 个村”组成的四级城镇布局。二是要合理控制城市规模。依据环境容量和城市综合承载能力，科学划定城市开发边界，控制城市开

发强度，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升转变。三是要高水平建设小城镇。高标准推进小城镇和农村基础设施、公共服务设施建设，不断增强综合承载力、集聚力和辐射力，解决好就业、住房、教育、医疗、养老等现实问题，努力打造集约紧凑、绿色低碳、和谐宜居、富有特色的现代化城镇，让居民安心工作生活在当地，缓解天津中心城区压力。四是要创新城镇发展。着力打造城镇产业平台、生活空间和发展空间，稳步推进农业转移人口市民化，农村土地制度、集体产权制度、农业经营体系、金融创新等相关领域改革，激活城镇发展活力。☐



国土资源部规划司负责人 解读 2017 年全国土地利用计划指标

《2017 年全国土地利用计划》近日下达，计划确定今年安排全国新增建设用地总量指标为 600 万亩，较去年的 700 万亩，减少了 100 万亩，为什么会有这样的变化？

国土资源部规划司司长庄少勤表示，一方面是由于经济发展进入新常态，城镇化过了高速发展阶段，需求有所下降；另一方面，则是基于对土地利用现状的评估，考虑了去年各地土地利用计划实际执行情况，更加注重节约集约利用土地资源，以土地利用方式转变促进发展方式转变。

今年的新增建设用地计划分解测算，在规划总规模控制下，充分考虑了各地批而未供土地、闲置土地、耕地后备资源情况，新增建设用地计划安排充分体现了各地土地节约集约水平和补充耕地能力。

“今年土地利用计划一个很大的特点就是以存量定增量，再放活流量。”庄少勤表示，土地利用计划安排要处理好存量、增量和流量的关系。

首先要关注存量，存量用得怎么样直接影响增量的规模和布局，关系到节约集约用地效率。

盘活存量，则要用好流量，通过增减挂钩指标、工矿废弃地复垦等，增加流量的灵活性。

增量则要严格控制，首要保证关系区域发展的重大基础设施建设，统筹城乡区域发展等重要项目。增量要严守底线思维，守住耕地红线和永久基本农田，以及土地利用总体规划的底盘。

“要统筹安排新增建设用地、增减挂钩和工矿废弃地复垦利用，逐步减少增量、适当加大流量建设用地，推动土地利用从规模扩张向结构优化、质量提高转变，促进以人为核心的新型城镇化健康发展。”庄少勤说。

国土资源部规划司副司长周建春表示，今年的土地利用计划加大存量用地盘活利用，新增建设用地计划安排与供地率、城镇低效用地再开发、闲置土地数量等挂钩，倒逼土地节约集约利用，提高土地利用效率；积极稳妥推进增减挂钩、工矿废弃地复垦利用，优化用地结构布局。积极开展土地整治，加大补充耕地力度，切实落实耕地占补平衡。

布局：统筹产业发展、区域发展、城乡发展

用好土地，要顺势而为调整土地利用结构。“我国经济发展进入新常态，要适应、把握、引领新常态，就要以新理念、新思想、新战略为统领，落实好五大发展

理念，这是今年土地利用计划制定的指导思想。”庄少勤表示，今年的土地利用计划从功能保障和空间优化方面进行了布局。

在产业发展的调控方面。今年的土地利用计划明确要重点保障交通、水利、能源等基础设施项目和民生工程建设，增强经济发展后劲；积极支持教育、医疗、文化、体育、养老、旅游、冷链物流、铁路土地综合开发等用地，促进产业协调发展；住宅用地要因城施策，房价上涨压力大的城市要依据规划和居住需求合理增加住宅用地供应，去库存任务重的城市要减少甚至暂停住宅用地供应，促进房地产市场平稳健康发展。

“在优化空间布局上，既要考虑到国家重大战略，优化区域发展布局，又要按照中央一号文件要求，统筹城乡发展，保障农村新产业新业态发展。”庄少勤说。

在区域发展调控方面。今年的土地利用计划明确要落实“一带一路”建设、京津冀协同发展及雄安新区建设、长江经济带发展和区域发展总体战略要求，提高重点地区重要功能平台节约集约用地水平，保障合理用地需求。切实发挥土地利用计划对区域协调发展的调控和引导作用。

在统筹城乡用地方面。今年的土地利用计划要求合理安排农业农村各业用地，将年度新增建设用地计划确定一定比例用于支持新产业新业态发展和新型农业经营主体进行辅助设施建设，促进农村一、二、三产业融合发展；按照“人地挂钩”要求，合理安排大中小城市和小城镇用地计划指标，保障农业转移人口落户城镇建设用地需求。

专项安排脱贫攻坚、保障性安居工程、农民住房等建设用地指标。

“对于贫困地区，首先要有增减挂钩政策的倾斜，除新增建设用地指标正常下达外，还单列下达600亩用于脱贫攻坚，有关脱贫攻坚贫困县，只要是发展用地都‘应保尽保’。此外，对于农民宅基地实行单列保障，充分满足农民的建房需求。”周建春说。

管理：既具刚性，又富弹性、动态监管

《土地管理法》明确规定：“各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实施建设用地总量控制。土地利用年度计划一经审批下达，必须严格执行。”新增建设用地总量具有严格的约束性。

刚性之外，今年的土地利用计划管理更富弹性，“今

年计划执行留给地方足够的区域统筹空间，增强他们的积极性。去年，适应经济社会发展实际，国土资源部改进了土地利用计划编制下达方式，实行3年滚动编制、分年度下达。今年，国土资源部在编制下达时，各地节余的计划指标，在确保当年计划充分执行的前提下，按有关规定报部审核同意后，可纳入当年计划统筹使用。”周建春说。

同时，针对部分地方土地利用计划存在“贫富不均”的情况，今年，各地可在科学评估的基础上，根据实际建设需求，在省（区、市）内合理调剂土地利用计划，确保实现计划效益最大化。

在监管上，庄少勤表示，国土资源部将通过动态管理数据平台，对土地计划安排、供应、使用实行全生命周期管理，定期开展土地计划执行情况检查评估，检测地方指标使用的方向、速度、规模、效果，发现问题及时处置；同时，适时检查评估各地土地利用计划执行情况，并继续作为下一年度土地利用计划安排的重要依据。

“去年地方政府计划执行绩效直接影响今年的指标，希望通过这项措施把地方政府对计划指标的使用引导到更加注重质量、效益的方向。”庄少勤说。

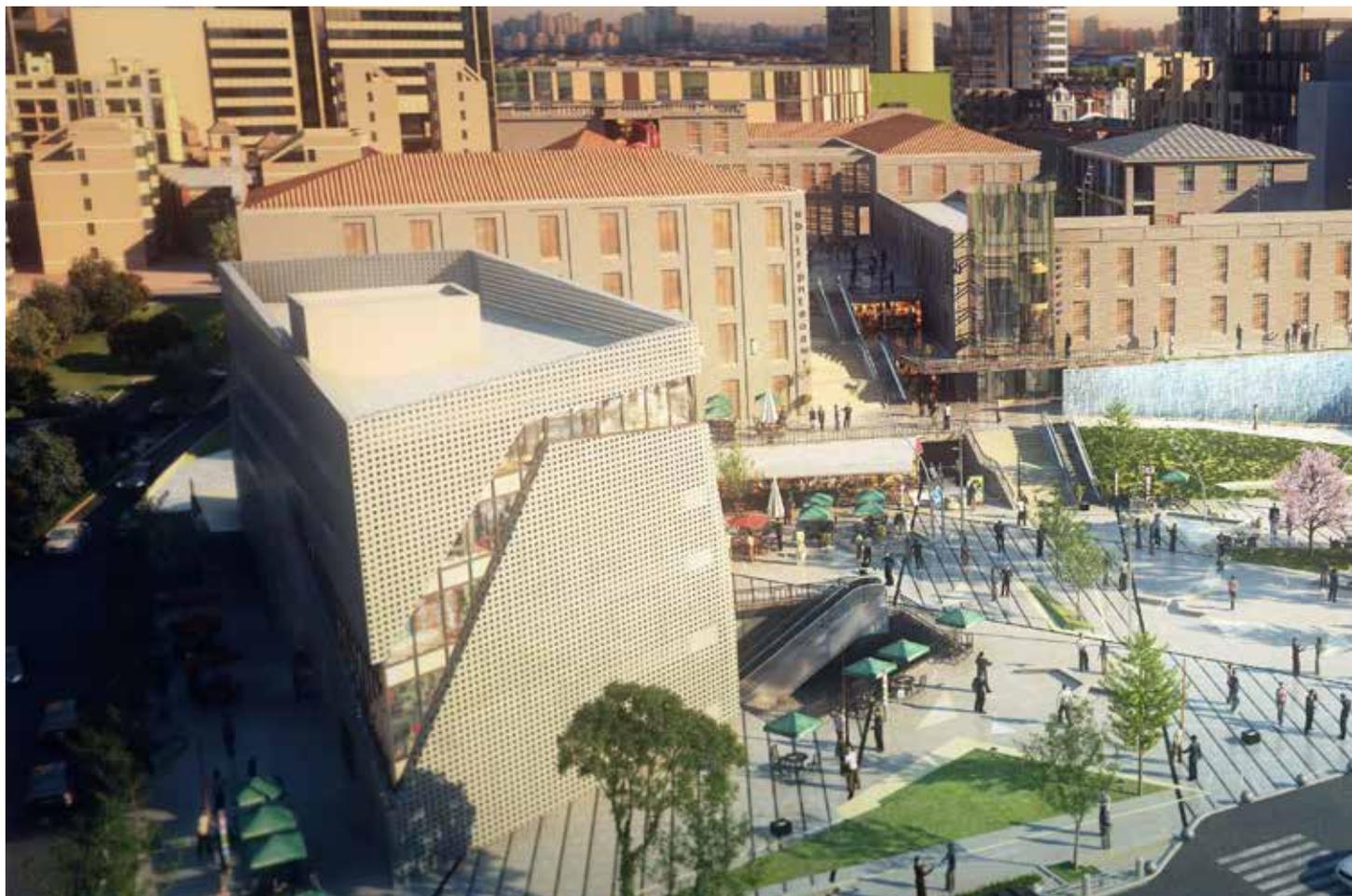


新型城镇化与文化产业集群的互动

■ 崔娟 魏三珊

【摘要】

新型城镇化是经济社会发展的重要表现形式，通过不断提高城镇化品质，能够建设和谐宜居的人居环境。与此同时，新型城镇化建设也离不开文化的支撑，大力构建文化产业集群可彰显城镇化建设的品位，而新型城镇化的发展又为文化产业集群打开了新的发展空间。



新型城镇化是拉动欠发达地区经济增长的新引擎，成为推动经济结构实现战略性调整的新举措。而欠发达地区新型城镇化建设，也需要文化的大力支持，借助文化来提升城镇化建设品质，并注重与文化产业集群互动，开创新型城镇化建设的新局面。

城镇化成为衡量地方经济发展水平的重要指数。欠发达地区与东部沿海经济发达地区相比，处在劣势地位，为此，欠发达地区实现经济社会跨越式发展，必须抓住新型城镇化发展的机遇，借助产业集群优势，辐射周边地区，借助城镇化实现区域经济协调发展。所以，欠发达地区应加快城镇化进程，将其作为提高区域竞争能力，占领经济社会发展制高点的重要手段。

同时，还要看到长期以来形成的城乡二元结构，使农村经济发展明显滞后于城市，城乡

之间的差距拉大，也造成了城乡二元矛盾更为突出，制约经济社会发展。因此，必须将大力开展新型城镇化建设作为推动发展的战略新支点，开创城乡一体协调互动的新格局。

新型城镇化升级了文化产业集群链， 文化产业集群加速了新型城镇化进程

新型城镇化升级了文化产业集群链。新型城镇化的大力推进，优化了文化产业集群的要素、产业及需求结构，实现科学配置，而对消费需求的进一步扩张，又从某种程度上形成了文化产业集群链，拓展了城镇文化产业发展的空间，实现了文化知识价值链基础上的合作与分工，大大节省了文化产业运作成本，提升了文化产业运作效能。与此同时，新型城镇化的大力发展，为文化产业提供大量资源、技术及创新等要素，实现跨界整合，完成了文化要素的高效精准流动，最大限度地发挥文化产业效能，全面升级了文化产业链集群。

文化产业集群加速了新型城镇化进程。文化产业集群本身属于空间经济形态，其分布规律与文化产业要素的流动、集聚相适应，和城镇空间的演进、形成有着密切的关系。在推进新型城镇化进程中，文化产业集群依托区位优势，能吸引相近的企业集聚，带动城镇配套产业的发展及完善，推动城镇空间的合理规范扩张，提高了文化产业集群对社会发展贡献率，加速了新型城镇化进程。

欠发达地区新型城镇化与文化产业集群互动的关键

文化产业集群与新型城镇化的匹配度。一般来讲，文化产业集群和新型城镇化之间的关系极为密切。但是，在加快推进新型城镇化进程中，城区人口密度应与发展建设规模相匹配，如果城镇建设规模大、人口密度小，文化产业集群集中度不高、特征就不明显。再者，城镇化发展的规模结构、空间分布不科学，不能很好适应资源环境的承载度，将导致文化产业发展不平衡，难以创建适应文化市场发展需要的





产业体系。

城乡文化治理与文化产业集群发展。文化价值理念和人们的生活方式密切结合，产生外在的文化治理能力。在推进新型城镇化进程中，文化治理较为薄弱，与市场作用相比，政府发挥了主导作用，使城镇空间布局和资源承载能力之间存在不适应问题，导致文化产业集群在建设中存在重复建设、文化业态发展同质化等问题，易出现无序竞争。再者，文化产业集群空间载体大于内容载体，集群在平台、资源共享上未获得便利，易出现无序竞争。

欠发达地区新型城镇化 与文化产业集群互动的方略

构建新型城镇化与文化产业集群协调机制。为了实现欠发达地区新型城镇化和文化产业集群的良性互动，需要具备顶层设计理念，构建新型城镇化与文化产业集群协调机制。首先，建立区域性协调机构。从欠发达地区新型城镇化所需的文化特色产业集群整合作为切入点，

建立综合性文化产业规划体系，优化文化产业整体布局，建立和谐关系，能从整体上把握推进新型城镇化进程中文化产业集群发展的要求。其次，在推动文化产业集群和新型城镇化互动的过程中，要创建文化产业各主体一同参与的协商制度和规范行为准则。

这有利于文化资源的自由流动，实现跨区域合作，推动文化、经济等一体化发展进程。最后，建立区域文化产业协调运作机制。要按照当地新型城镇化发展的特点、资源条件，构筑与其相匹配的文化产业分工，合理调整区域文化产业结构，优化文化产业发展布局，科学规避重复建设。

提高文化产业集群创新能力和城镇竞争力

提高文化产业集群创新能力和城镇竞争力，有助于实现欠发达地区新型城镇化与文化产业集群的良性互动。首先，建立文化产业技术创新体系。要依托城镇资源优势，抓好产学研之间的交流与合作，建设公共文化产业研发平台，实现文化产业技术转型升级，提高文化产业竞争力，与此同时，要不断完善文化产业创新服务体系，建立产业孵化网络，通过文化成果转让，为文化产业健康发展提供技术支撑。其次，设立文化产业结构创新体系。文化产业结构的完善会提高经济总量，拉动新型城镇化发展，进而有效促进文化产业结构转型升级，实现文化产业之间的和谐发展，推动文化产业结构合理化。最后，制定科学合理的文化产业政策。要从利于文化产业发展和新型城镇化互动出发，实现制度创新，要制定文化产业技术分配政策，实现技术、知识成果的产业转化，鼓励文化产业方面的创新人才入驻文化企业，创建文化产业园区，加快产学研一体化进程，为文化成果进入市场营造好的政策环境。

加强基础设施建设，建立适合的要素市场。基础设施是实现欠发达地区新型城镇化与文化产业集群发展、互动的基础条件，而基础设施的建设水平，从某种程度上影响区域资源聚集

能力。为此，需要加强能源、通信及运输等相关基础设施建设，吸引劳动力、资本及文化等相关要素实现聚集，采用更为灵活的方式、多渠道筹措基础设施建设资金，提高基础设施建设水平。

另外，需要建立适合的要素市场。要打破行政对要素流动的束缚，使区域内的生产要素依托市场机制，实现自由流动，实现资源的优化配置和要素的科学分配。统一要素市场建设需要平衡人才、资金及劳务等多个方面，利于提高市场化建设效能，更利于实现文化产业集群和新型城镇化的互动。

强化城镇文化治理， 提升文化产业集群运作水平

首先，应全面发挥文化在城镇治理进程中的效能，注重新型城镇化建设中综合性文化合力效能，鼓励更多的人融入到文化产业集群发展中，激活文化产业集群发展的内生性动力。其次，应加强城镇治理主体的协同性参与建设，借助机制创新与模式创新，使城镇治理结构实现科学高效运作，实现欠发达地区新型城镇化与文化产业集群发展的有序衔接。



中国农业发展的结构性矛盾及政策转型

■ 中国社会科学院农村发展研究所所长 魏后凯



长期以来，在短缺经济的大环境下，为解决总量不足和“吃不饱”的问题，中国长期把保障农产品尤其是粮食产量增长作为农业发展的一个核心战略目标，各种农业发展政策和改革措施大都围绕“保增产”目标而展开，那些能够刺激产量增长的措施得到极大的推广和应用，化肥和农药的过量使用就是一个典型的例子。

在这种情况下，保障农产品尤其是粮食产量增长是第一位的，而其他目标则难以受到应

有的重视。可以说，在过去较长一段时期内，中国实行的是一种以“保增产”为核心目标的增产导向型农业政策。

从历史的眼光看，面对短缺经济的环境，为尽快破解农产品总量不足的矛盾，当时实行这种增产导向型政策是十分必要的。这种政策有力地刺激了农产品产量增长，保障了农产品供给和国家粮食安全，促进了农业综合生产能力的提高。但是，应该看到，随着发展阶段的

转变和居民消费层次的升级，中国农业发展面临的主要矛盾已经发生了重大变化，在新形势下，过去那种增产导向型政策越来越不适应经济社会发展的需要，日益暴露出诸多方面的弊端。尤其是农业增效、农民增收、农产品质量和安全问题已经成为增产导向型农业政策无法有效破解的三大难题。首先，农业生产成本急剧攀升，降本增效成为紧迫任务；其次，长期过量使用化肥和农药，使农产品和环境安全受到威胁；最后，长期困扰农业发展的“增产不增收”难题难以破解。

当前，中国农业发展的主要矛盾已经由过去的总量不足转变为结构性矛盾。这种结构性矛盾不仅表现在农业发展高度依赖资源消耗、基础设施和技术装备落后、生产经营组织化程度低、部分农产品供求结构性失衡等方面，而且体现在农业发展方式粗放、农产品质量和安全问题凸显、农业国际竞争力不强上。

从部门结构看，主要是农林牧渔业结构变化与居民消费需求变化不相适应，农产品加工业和农业服务业发展滞后，农产品加工深度和增值程度较低；从产品结构看，主要表现为农产品供过于求与生产不足并存的矛盾；从组织结构看，主要表现为农业生产经营的小规模、细碎化、分散化；从技术结构看，主要体现为农业科技投入不足和农产品技术含量低；从外贸结构看，由于国内外价格倒挂导致主要粮食产品产量、进口量、储存量“三量齐增”，形成“国产粮入库、进口粮入市”的局面；从空间结构看，由于广东、浙江等发达地区粮食生产呈萎缩态势，加上粮食生产重心不断向水资源短缺的北方地区转移，导致粮食产销的区域性矛盾日益凸显。

显然，这些结构性矛盾是导致中国农业竞争力较低、效益较差、质量不高以及农民增收困难的根本原因。要从根本上破解这些难题，就必须全面加快农业转型升级的步伐。可以说，当前中国农业发展已经进入全面转型升级的新阶段。所谓“全面”，是指在农业的不同行业、不同领域和不同层面，都存在以提质增效为核心的转型升级问题，这种转型升级是整个农业部门或者大农业的转型升级，而不单纯是农业

某一行业、某一产品、某一领域的事情；所谓“转型”，就是农业发展方式和发展模式的转变，其核心是采用现代科学技术和经营管理方法，促进传统农业加快向现代农业转变；所谓“升级”，就是根据市场需求以及农业增效、农民增收、农村增绿的需要，促进农业产业结构的升级和农业发展层次的提升。在当前新形势下，加快推进农业全面转型升级是一项重大的国家战略。

为促进农业全面转型升级，当前亟须加快农业政策转型的步伐。很明显，过去主要依靠化学农业支撑产量增长的增产导向型农业政策已经走到了尽头，日益暴露出诸多弊端和负面效应，亟待加快向以绿色农业为支撑、追求质量和效率的质效导向型农业政策转变。这种质效导向型政策在所面临的宏观环境、主要矛盾、政策目标、发展模式、改革方式和政策工具等方面，都与过去的增产导向型政策迥然不同。

在政策目标上，质效导向型政策以提质增效而不是单纯的产量增长为核心目标，它不仅要解决居民“吃得好、吃得健康、吃得安全”即农产品质量和安全的问题，还要整合相关要素和资源，着力提高全要素生产率和资源配置效率。在发展模式上，要坚持农业的绿色化方向，尽快改变过去那种主要依靠化肥、农药等农用化学品支撑产量增长的化学农业模式，大力倡导和推动包括有机农业、生态农业在内的绿色农业模式，促进传统农业的绿色化改造和绿色转型。

在改革方式上，必须改变过去那种以“保增产”为目标的供给侧改革方式，着重针对当前的结构性矛盾，从生产端和供给侧入手，采取供给侧结构性改革的办法，减少供给侧资源错配和无效、低效供给，扩大有效供给和中高端供给，着力提高农业供给体系的质量和效率。

在政策工具上，则需要围绕降本、提质、增效，实行整体配套的组合式政策，强化政府涉农资源整合和政策协调配套。

实行质效导向型农业政策，首先要统筹协调好农业增效、农民增收、农村增绿之间的关系。质效导向型农业政策是一种面向“三农”，有利于农业增效、农民增收和农村增绿的“三增”政策。



在农业增效方面，要着力围绕降低成本、优化结构、提高质量，深入推进农业供给侧结构性改革，从根本上改变过去那种主要依靠提高土地产出率的做法，全面激活劳动力、土地、资本、科技创新等要素，不断提高资源利用率、劳动生产率和科技进步率，依靠提高全要素生产率来增强农业国际竞争力，使农业真正成为一个具有较高经济效益和市场竞争力的产业。

在农民增收方面，要着力依靠农业提质增效、农村产业振兴和财富变现，逐步建立一种有利于农民持续稳定增收的长效机制。在当前经济社会转型时期，确保农民持续稳定增收，需要在依靠城镇化大规模减少农民的基础上，尽快改变过去那种高度依赖农民外出打工的工资性收入的城市导向型增收模式，依靠农村产业振兴和各种资源激活，逐步建立一个持续稳定、多渠道的农村导向型农民增收模式。

一方面，要全面振兴农村经济尤其是农村产业，大力发展现代高效农业、农产品加工业和农村新兴服务业，促进农业产业链条的前后向延伸和农村第一、二、三产业的深度融合，为农民持续稳定增收提供坚实的农村产业支撑；另一方面，要依靠深化农村产权制度改革，全面激活农村各种资源，尽快打通“资源变资产，资产变资本”的渠道，实现农村资源的资产化、资本化、财富化，为农民持续稳定增收开辟新的渠道。

在农村增绿方面，要充分挖掘和发挥农业的多重功能，大力发展有机农业、生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业和景观农业，并加大农业面源污染的治理力度，分阶段、分品种、分区域推进化肥、农药使用从零增长逐步向减量使用转变，促进农业的绿色化和绿色转型。要在当前实施的化肥和农药使用量零增

长行动方案的基础上,尽快研究制定并实施化肥和农药使用减量行动计划,并采取总量控制与强度控制相结合的办法,推动化肥、农药使用总量和使用强度实现“双下降”,使之逐步稳定在安全合理的适宜区间。

其次,要正确处理政府与市场的关系。一方面,要全面激活各类主体,推进市场化改革,充分发挥市场在农业资源配置中的决定性作用。政府在推进农业结构调整的过程中,必须尊重农民和新型主体的意愿,充分发挥各类市场主体的作用,并通过规划和政策积极引导市场主体的行为,而不能过度干预甚至大包大揽,试图用政府取代市场,从而扭曲市场对资源的配置。

另一方面,要更好地发挥政府在规划引领、宏观调控、支持保护、市场监管、公共服务等方面的作用,建立符合质效导向的示范引导体系、支持保护体系、技术支撑体系、监督服务体系。

在示范引导体系方面,要以农业科技园区、现代农业示范区、农业可持续发展试验示范区等为载体,积极开展特色农产品标准化生产、地膜清洁生产、农业物联网、田园综合体、农村产业融合发展等多领域的试点(验)示范,建立一批现代农业示范市、示范县、示范乡镇、示范园区,充分发挥其示范、引领和标杆作用,逐步构建一个多类型、多领域、多层次的现代农业示范体系,引导和促进农业全面转型升级。

尤其是要采取分区域梯次推进的办法,鼓励那些有条件的省份率先开展现代农业强省建设,并在资金和政策上给予相应的支持,以加快实现中国由农业大国向农业强国的转变。

在支持保护体系方面,要围绕提质增效和绿色转型,进一步完善农业补贴支持政策,调整农业补贴方式,增强补贴的指向性和精准性,着力加强对粮食主产区、粮食适度规模经营、耕地地力保护、绿色生态农业、农民收入等的补贴力度,切实提高农业补贴的效能。

为适应农业绿色转型的需要,要加快建立农业投入品负面清单管理制度,研究制定化肥、农药减量使用支持政策,并采取财政贴息、奖励补助、税收减免等措施,对采用和推广有机肥替代化肥的行为给予相应支持。

在技术支撑体系方面,要立足于优质高效、绿色安全的目标,加大农业科技资金投入,整合各方面科技创新资源,构建完善的国家农业科技创新体系、现代农业产业技术体系、良种繁育和疫病防治体系、农业技术推广体系,为推动农业全面转型升级提供强大的技术支撑。

在监督服务体系方面,要立足于确保农产品质量和安全,实施国家农业品牌建设工程,进一步加强农业知识产权保护,强化农产品市场监管,建立完善的农业质量标准体系、农产品质量安全监管和全程可追溯体系。



以优异成绩迎接党的十九大胜利召开系列报道

2017年全国节能宣传周暨全国低碳日活动启动仪式在北京举行

■ 本刊记者 王洪升

【编者按】

2017年6月11—17日，是我国第27个全国节能宣传周。为贯彻落实习近平总书记在中外政治局第四十一次集体学习时的重要讲话精神，加快推动形成绿色发展方式和生活方式，倡导推广绿色消费，今年全国节能周期间，国家发展改革委会同有关部门组织开展了系列活动。



为加强生态文明宣传教育，培育和践行节约集约循环利用的资源观，促进绿色低碳发展，国家发展改革委等14个部委联合印发《关于2017年全国节能宣传周和全国低碳日活动的通知》，决定今年6月11—17日为全国节能宣传周，主题是“节能有我，绿色共享”；6月13日为全国低碳日，主题是“工业低碳发展”。今年的宣传周是我国第27个全国节能宣传周，今年的低碳日是我国第5个全国低碳日。

6月11日，国家发展改革委和北京市人民政府联合在北京举办了“2017年全国节能宣传周全国低碳日暨北京市节能宣传周低碳日启动仪式”。国家发展改革委副主任张勇致辞并宣布2017年全国节能宣传周全国低碳日启动。北京市人民政府副市长张工出席启动仪式并致辞。教育部、科技部、工业和信息化部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、商务部、国资委、广电总局、国管局、全国总工会、共青团中央、全国妇联、中央军委后勤保障部、中直管理局等16个部门和单位，北京市有关部门、重点用能单位、节能环保企业代表以及中央、北京市及有关方面新闻媒体代表参加启动仪式。

张勇副主任指出，节约资源、保护环境是我国的基本国策，节约优先是我国长期坚持的能源发展战略。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央做出了加快生态文明建设的战略部署，把生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念。党的十八届五中全会提出实施能耗总量和强度“双控”行动，国家“十三五”规划《纲要》明确，2020年全国单位GDP能耗比2015年下降15%、



单位 GDP 二氧化碳排放下降 17%，到 2020 年全国能源消耗总量控制在 50 亿吨标准煤以内。2016 年，全国单位 GDP 能耗下降 5.0%，单位 GDP 二氧化碳排放下降 6.6%，能源消费总量为 43.6 亿吨标准煤，达到了“十三五”的年度进度要求。张勇副主任强调，要贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，牢固树立绿色发展理念，全面推进能源生产和消费革命，强化节能目标责任评价考核，推动节能低碳全面纳入法制化轨道，健全推进节能低碳的市场化机制，确保实现能耗总量和强度“双控”目标、温室气体控制目标。

张勇强调，节能宣传周、低碳日是全国节能和应对气候变化工作的重要平台。各地方和有关部门要以建设生态文明为主线，围绕宣传主题，以提高全民节能低碳意识、培养全民节能低碳习惯为重点，加大宣传力度，加快推动

形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式。

启动仪式上，学生代表向全社会发出节能低碳倡议，部分企业代表现场签署节能自愿承诺。与会领导为 2017 年全国节能公益广告征集暨展播活动的优秀作品颁发了荣誉证书。北京市有关机构和企业代表与腾讯公司代表共同启动了“我自愿每周再少开一天车”活动。

今年全国节能宣传周和全国低碳日活动期间，各地方和有关部门将围绕“节能有我，绿色共享”“工业低碳发展”的主题，举行公益广告展播、节能进校园进企业进社区、节能技术推广、节能产品进商场、绿色出行、节能有奖知识竞答、发送主题短信，以及促进工业低碳发展、培育绿色低碳发展意识等多种形式的活动，推动形成崇尚节约节能、绿色低碳消费与低碳环保的社会风尚。☐

国际研学融入陕西古路坝 唤醒特色小镇的历史记忆

——行业产业如何融入新型城镇化建设暨古路坝国际研学小镇圆桌会议召开

■ 本刊记者 王洪升 王利光

【编者按】

陕西汉中物华天宝,人杰地灵,素有“汉家发祥地、中华聚宝盆、西北小江南”之美誉;城固县历史悠久、人文荟萃、资源富集、区位优势;古路坝星火相传、底蕴深厚、环境优美,产城融合、研学圣地,小镇天成……



古路坝研学 ——面向国际 的特色小镇



中国城镇化促进会党委书记、副主席兼秘书长 陈炎兵

今年两会，特色小镇首次进入政府工作报告，而备受人们关注和产业热宠。不久前，国务院又刚刚批复《加快推进新型城镇化行动方案》要求各地全面落实《行动方案》5大领域25项工作任务。作为推动供给结构和供需结构相适应、消费升级和有效投资相促进、区域城乡发展相协调的有力举措，新型城镇化建设工作得到了党中央、国务院的高度重视，同时也要求各地要加快建设和推进步伐。

2017年6月30日，本刊和陕西省城固县政府联合主办的行业产业如何融入新型城镇化建设——古路坝国际研学小镇圆桌会议在北京中国科技会堂成功举办。会议旨在贯彻落实国家相关政策和建设要求，主体围绕陕西汉中城固县古路坝国际研学小镇的建设培育以及未来运营和可持续发展模式进行专家研判，并通过对国家政策和地方实践的解读和交流，以期探讨最终实现小镇培育的精准扶持和带动县域经济发展的产业模式。

会上，城固县人民政府胡新利县长介绍，古路坝国际研学小镇是充分领会并按照国家“以人为本、文化引领、产业支撑、政府引导、企业主体、市场运作”的建设理念和精神，结

合陕西省工商联、省扶贫办倡导开展的“万企帮万村”精准扶贫行动。由中国500强企业西安迈科金属国际集团倾情打造研学小镇项目，计划总投资180亿元，其中运营性投资160亿元、基础设施类投资20亿元，规划控制区面积4.5万亩。其中营地建设用地3500亩，计划通过5年时间重点建设西北联大遗址核心区，研学小镇配套服务区及户外拓展体验营地、陕南农时体验营地、秦岭动植物体验营地、仙毫茶文化体验营地等四座研学营地共30多个具体项目，建成后年预计接待游客300万人次。该项目主要依托城固县古路坝西北联大遗址实施打造，紧密结合当前国家研学旅行的宏观政策及市场需求，以弘扬抗战时期西北联大在古路坝艰苦环境中潜心育人、科技报国的“灯火”精神为主题，以“抗战教育圣地”为定位，以西北联大校友怀古、大学生爱国爱校教育、中小學生研学旅行、社会文化人士游学为主要内容，通过深度挖掘历史、文化、生态资源，坚持产教、产旅、产城融合，将其建成集研旅基地、红色旅游、休闲度假为一体的国内一流特色小镇和国际研学目的地。

胡新利详细介绍了城固县的历史、人文、



陕西省汉中市委常委、副市长 谢京帅

区位优势、经济发展和投资环境，并在大会上认真剖析了古路坝国际研学小镇对带动城固县文教、旅游、人文情怀以及县域经济发展的作用和意义。胡新利说，古路坝研学小镇致力精准扶贫，必将为城固脱贫攻坚奔小康培育新动能；研学小镇项目多投资大，必将为城固项目招商创造新机遇；研学小镇坚持产城融合，必将为城固城镇化发展打造新亮点；研学小镇人文资源富集，必将为城固全域旅游发展增添新活力；研学小镇生态环境优美，必将为城固生态文明建设融入新理念。胡新利希望古路坝国际研学小镇能通过多方的共同扶持和自身实践力争成为国家新型城镇化综合试点小镇项目。

汉中市委常委、副市长谢京帅在大会致辞时表示，本次由政府领导、专家学者、行业产业代表和媒体代表参与的圆桌会议，正值全面推进陕西汉中特色小（城）镇建设的攻坚阶段。谢京帅介绍，陕西汉中历史悠久、物华天宝，人杰地灵，素有“汉家发祥地、中华聚宝盆、



国务院参事室交流合作司副司长 唐华东

西北小江南”之美誉，享有国家历史文化名城、中国优秀旅游城市、中国最美十大城镇、中国最美油菜花海，全国首批全域旅游创建示范市等诸多殊荣。近年来，汉中始终坚持创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念，励精图治稳步前行。城固县抢抓汉中开启高铁时代的大好机遇，引领全域旅游先锋，高点定位、科学谋划、招大引强、共建共享，深挖资源优势，倾力建设集研学旅行、传统教育、红色旅游、休闲度假、产业扶贫于一体的国际研学小镇，不仅很好地顺应了研学宏观政策和市场需求，更是对加速推进新型城镇化建设工作的最好实践和探索。

谢京帅希望通过这次会议能够呼吁更多的企业和各方资源参与古路坝国际研学小镇建设，更多地强调研学生活理念，重视研学的可持续发展，以及构筑全新的商业体系和价值体系，为人们展示一幅未来研学产业的远景蓝图，通过古路坝国际研学的开展实现创新升级，打



陕西省旅发委巡视员 徐明正



陕西省教育厅副巡视员 席建中



教育部基础教育司原副司长、国家督学 郑增议



国家开发银行规划局副局长 王文松

造核心竞争力、提高竞争优势，特别是提升中国以及在国际市场的美誉度，成为品牌全球化发展的契机，成就古路坝国际研学品牌的美好未来。

会议由本刊执行社长孙然主持。孙社长谈到，研学文化作为特色小镇传统文化建设的重要组成成分，肩负着传承中华民族优秀传统文化、弘扬先进文化和培育民族精神的重要任务。古路坝国际研学小镇在产业创新方面主要表现在产城融合以及研学文化的打造。如何把古路坝国际研学建设好，加强研学人才培养，研学文化研究，研学文化融合；如何以研学带动地方经济建设的发展，培养实践与理论相结合的人才，以适应中国—古路坝国际研学建设的新形势，是我们当今研讨的一大课题，这就是举办本次圆桌会议的意义与价值期许。

孙社长说，通过各地不同小镇的实施建设、培育路径、整体规划、产业定位、政策扶持、理论支撑，融资方式、资源挖掘、运营管理等多环节案例的研判，最终

为当前在加快推进新型城镇化建设工作大背景下，特别是各地特色小镇建设大潮中，如何凸显产业支撑和行业特色，行业产业如何精准定位和科学融入以及如何打造可持续运营模式等有关问题寻求解决办法，此类圆桌会议会一如既往坚持开展下去。

中国城镇化促进会党委书记、副主席兼秘书长陈炎兵、国务院参事室交流合作司副司长唐华东、国家开发银行规划局副局长王文松、教育部基础教育司原副司长、国家督学郑增议、国家行政学院应急管理培训中心副主任贾群、陕西汉中市委常委、副市长谢京帅、陕西省旅发委巡视员徐明正、陕西省教育厅副巡视员席建中等有关领导出席了本次会议，并分别从古路坝国际研学小镇的培育路径、特色小镇建设如何取得国家开发性金融支持、研学小镇对教育的价值意义、古路坝研学小镇对县域经济发展的利好等方面做了主题发言，并纷纷表示将对此项目的发展一直关注、关心



城固县委副书记、县长 胡新利



《新型城镇化》杂志执行社长 孙然



国家行政学院应急管理培训中心副主任 贾群



上海同济城市规划设计研究院丝绸之路研究中心主任 李毅



西北联大研究专家、西北大学教授 姚远



西安迈科金属国际集团副总裁 姚景芳



首创财富总经理 杨本军



著名职业策划人 卜广胜



信达投资有限公司总监 辛重阳



中国少年儿童发展服务中心军校办主任 陈强



南京大学创意产业研究中心主任 王祥



《新型城镇化》杂志执行总编辑 王洪升

和支持。陕西省发改委、汉中市、城固县等有关单位领导和西北工业大学、西北大学、南京大学、北京师范大学、天津大学的诸多专家学者以及国内知名企业、金融、投资、策划、建设单位和文旅、开发性企业等相关行业领域代表近百人参与了会议讨论，与会领导、专家、学者和企业、机构代表纷纷踊跃发言，从不同行业视角和经营范畴为古路坝国际研学小镇的培育、运营和未来发展问诊把脉，献计献策，同时，西安迈科金属国际集团副总裁姚景芳在发言中表示，西安迈科一定在政府的引导下积极发挥企业市场作用，把古路坝国际研学小镇打造成特色小镇的一面旗帜，并利用小镇的产业切实带动古路坝的精准扶贫。会场互动氛围

良好，会议达到了预期效果并取得了圆满成功。

在作大会总结时，中国城镇化促进会党委书记、副主席兼秘书长陈炎兵充分肯定了本次会议的价值意义，并对古路坝国际研学小镇的未来发展寄予了良好的祝愿。陈炎兵副主席表示，将持续关注古路坝国际研学小镇的培育和建设，在深入落实国家发改委、国家开发银行、中国城镇化促进会等六部门共同发起“千企千镇工程”的实施过程中，可为古路坝国际研学小镇的培育和发展提供必要的智库支撑和资源扶持，并以古路坝国际研学小镇的培育和发展为契机，为城固县、汉中市，乃至陕西省的新型城镇化建设工作起到良好的促进和推动作用。



集体经营性建设用地入市改革试点正在探索中不断推进

“农地”入市，怎么入

■ 人民日报记者 王浩

农村“三块地”改革备受关注。国土资源部牵头的征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地制度三项农村土地制度改革试点已经进入攻坚决战期。作为重要改革内容之一，集体经营性建设用地入市试点做了哪些探索？取得哪些成效？遇到什么问题？记者近日进行了调研。

沉睡的“农地”被唤醒 33个试点共278宗农地入市，土地增效，农民增收

走在浙江德清莫干山的乡间小道上，放眼望去，茂林修竹，流水潺潺。好生态带来好发展，乡村旅游在这里搞得红红火火。

从事酒店行业的赵建龙瞄准商机，谋划在莫干山镇建设高端民宿，然而在土地上卡了壳。“一直找不到合适的地块。有家村办企业倒闭多年，土地一直闲置。但这块地属于集体建设用地，按规定，不能从事非农建设。”赵建龙很无奈。

德清县国土资源局副局长邱芳荣说，当地土地供求矛盾日益尖锐，现有土地规划无法满足经济发展需求，与此同时，大量农村集体经营性建设土地处于“休眠”状态，供需之间隔着制度的藩篱。

苦等两年多，赵建龙迎来转机。2014年底，新一轮农村土地制度改革大幕开启。中央印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，明确提出要完善农村集体经营性建设用地产权制度，赋予农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股权能。作为试点之一，德清县探索集体经营性建设

用地入市，建设城乡统一的土地交易市场。

“改革是为了让集体经营性建设用地和国有土地实现同权同价，形成对土地市场的有益补充，催生农业农村发展的新动能。”国土资源部调控和监测司改革协调处处长王爱民说。

2015年8月，莫干山镇集体以协议的方式将土地出让给赵建龙，用途为商服用地，成交价300多万元，这是全国集体经营性建设用地入市的“第一宗”。目前德清县入市宗地102宗，面积达758.45亩，成交额达1.64亿元，农民和集体收益1亿多元。德清县委副书记敖煜新介绍，德清通过探索，“同权同价、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度，实现了常态化运行。

各地试点探索不断。四川成都郫都区推动入市扩容增效，通过土地整治，激活存量，发展旅游产业，实现农民增收，集体经济壮大；湖南浏阳市把花炮退出和土地入市结合，促进产业转型升级。

国土资源部副部长张德霖说，33个试点集体经营性建设用地入市地块共计278宗，推进力度不断加大，大部分试点地区完成摸底调查，制定规范入市行为的相关制度，进行了入市实践。既盘活农村空闲和低效用地，又为农村新产业新业态发展提供了新空间。

农村土地制度改革要在统筹中向纵深推进。张德霖介绍，最初33个试点采取分类改革的方式。由于农村“三块地”联系紧密，从2016年9月开始，三项试点改革统筹推进。比如德清在入市上建立了成熟的规则，同时在征地制度和宅基地制度上也做了有益尝试。下一步要加大统筹推进力度，增强改革整体性和协调性，让“三块地”改革形成共振效应。



让集体和农民成为入市主体 或成立经济合作社，或由村委会代理入市

“农地”入市，谁来入？这是集体经营性建设用地入市面临的关键问题。

王爱民说，入市主体关系着“谁来分配土地收益”，农村土地制度改革的目的是让农民分享土地增值收益，让他们成为土地的主人，激发管理、开发土地的热情。

作为全国钢琴生产基地，德清县洛舍镇的产品占全国的1/8，但因为用地受限，不少企业生产环境差。“有的厂房是村里以前养蚕用的平房。我们都不敢领客户来考察，怕他们看到简陋的条件，怀疑钢琴质量。”东衡

村一家钢琴厂老板俞旭明说。

众多钢琴厂亟须开拓新空间。东衡村通过集体经营性建设用地入市，建设产业园区。14家钢琴企业成为受让方，平均每亩价格高达21万元。邱芳荣说，“农地”入市后，土地金贵了，因此要合理设置入市主体，把参与权、知情权和决策权赋予集体和农民。

东衡村村支书章顺龙说，村里成立了土地股份合作社，全村3000人全部是股东。刚开始，每股只有500元，通过入市，合作社获得出让金9000万元，每股增厚了60倍。“集体受益后，除固定分红外，其余部分用于扩大再生产，壮大集体经济。”

“为了增加透明度，村里把入市纳入民主管理，对



入市前中后的各项事宜全程公开。”章顺龙说。

邱芳荣介绍,德清县结合浙江省的“三权到人(户),权跟人(户)走”的农村产权制度改革,对所有经营性资产量化入股,全县106个村(社区)成立股份经济合作组织,实行工商注册登记,独立核算,自负盈亏,具有独立法人资格,33万农民成为股东。这些合作社具备市场主体资格,成为入市主体。“村民小组所有的土地入市,可以通过委托村股份合作社等代理入市。”

在入市主体设置上,各试点探索了多种形式。为了解决土地分散在不同所有者之间的问题,北京市大兴区西红

门镇以镇为基本单位,统一规划调整,各个村集体土地统筹入市。成立镇集体联营公司,按照公司法人结构运行,发挥市场主体作用,保证了镇域内各村共享土地收益。

作为欠发达地区,吉林省长春市九台区集体经济组织弱小,当地探索村委会代行集体经济组织职能,与土地使用者签订用地合同,激发村民自治能动性。

王爱民说,入市主体的设置要结合地方实际,尊重农民主体地位,实现让利于民。特别要强化土地入市的民主机制,做到信息公开,决策公正,发挥基层民主作用,保证试点工作稳步推进。

不仅土地生金，更要金生金 平衡国家、集体和个人的利益，实现集体资产保值增值

如何平衡国家、集体和个人的利益，既能实现所有者利益，又能体现社会公平正义，是农村集体经营性建设用地入市试点的重要任务。

如何分好、用好土地收益？在作为改革试点之一的山西省泽州县，北义城镇南义城村有一块9亩多的闲置土地，原为村办煤站。一家能源公司因建设加油站需要，与村委达成协议，获得40年的土地使用年限，成交价为132万多元。泽州县国土资源局负责人介绍，在国家层面，作为入市主体，南义城村委按照总成交价的20%，向政府缴纳土地增值收益调节金。但因村内资金紧张，由能源公司垫付。

在集体和农民层面，这个村以剩余全部地价款作价入股到该企业参与股息分配，公司以每年8%的固定利率，向村委支付股息8万多元，村集体再进行内部分红。

“通过作价入股的方式，村集体能够得到长期收益，土地权益得到充分保障。企业也从一次性缴纳土地款，变为每年分红，缓解了资金压力，双方实现共赢。”这位负责人说。

不仅要土地生金，更要金生金。还有不少试点采

取“分红+自留发展资金”的模式。广东省佛山市南海区在扣除调节金后，把土地款项的60%作为股份分红，40%作为集体自留资金发展生产。贵州湄潭县规定集体经济组织成员分配不得少于净收益的50%。

王爱民说，集体经济组织应该加强资产管理，利用多种途径，实现集体资产的保值增值，壮大集体经济。防止简单化分钱方式，影响农村发展的内生动力。

不同集体内部如何平衡，是试点探索中发现的新问题。王爱民说，有的因为土地规划，产业园区不在集体所辖范围；有的集体建设用地零散，不具备入市条件。

邱芳荣说，德清县探索不同村集体合作入市模式。“东衡村创业园B区就是采用这种方式，相邻村庄通过复垦，其建设用地在东衡村实现入市，所得收益按照一定比例进行分配。”

“我们鼓励偏远欠发达地区的集体经济组织与集中入市区块的集体经济组织合作，资源共享，共同入市，把土地制度改革和脱贫结合起来，带动农民致富。”邱芳荣说。

张德霖说，要把实现国家、集体和个人利益平衡，作为统筹协调推进改革的关键切入点，维护好各方利益，让农民有更多的获得感，进一步增强改革的整体性、系统性。☐



借势京津冀 塞北唱大风

——河北张家口新型城镇化建设风头正劲

■ 冯玫 赵立鹏 高向阳 张泽民

“新型城镇化”是将人、经济、社会、环境、城乡一体化向良好状态动态演进的、体现以人为本、全面协调可持续发展的过程，是与工业化良性互动、和农业现代化相互协调，实现与工业化、信息化、农业现代化同步发展的城镇化。这就要求在新型城镇化建设过程中，要坚持科学规划、合理布局、城乡统筹、节约用地、因地制宜、提高质量。“要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，构建科学合理的城市格局，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。”

近年来，张家口市抢抓京津冀协同发展、北京携手张家口举办2022年冬奥会、国家可再生能源示范区建设三大历史机遇，坚持把转型升级、跨越发展、绿色崛起作为工作主基调，坚守发展、生态和民生三条底线，通过积极培育大生态、大旅游、大数据、大健康和新能源、新技术、高端制造“四大两新一高”主导产业，着力打造水源涵养功能区、绿色产业聚集区、可再生能源示范区、国际休闲运动旅游城市和奥运新城，有力地促进了全市新型城镇化建设的快速发展。



一直以来，由于我国的区域中心城市对周边中小城市发展存在较强的极化作用，使得中小城市的城镇发展缺乏有力支撑，更多地成为承接区域中心城市产业转移、疏解城市功能的载体，无法真正实现科学规划，高质量地建设新型城镇。探索新型城镇化的有效路径已显得非常迫切。

张家口地处首都以西、以北地区，是重要的生态屏障和绿色农副产品保障基地，在疏解首都的中心城镇职能、承接产业转移的同时，还受到更多的生态环境制约。如何打造张家口地区新型城镇化，探求张家口地区在深度融入京津冀协同发展发展中，怎样利用好京津冀协同发展这个契机，提出了富有区域特色的新型城镇化发展策略，从而优化区域空间格局，建设出基于本区域特色的新型城镇化道路，实现了张家口经济的腾飞。

绿色生态引领 城镇建设新出发

张家口地区地处首都圈，它的绿色发展，不仅事关首都地区的经济发展方式的转变，而且事关国家的形象建设。一方面，要规划发展绿色产业，即大量发展无毒、无害、无污染的产业或行业，促进节能，减少排放。尤其要进一步发展战略性新兴产业、现代服务业、现代农业和旅游业，推进这些产业成规模、上水平、提质效。另一方面，要规划发展首都绿色生态，既为生产绿色的农副产品、工业品创造良好的生态环境，又通过张家口的植树造林、涵养水源、净化空气、整治卫生等，为首都地区营造更加宜人的居住环境。

利用产业优势 打造特色精品小镇

经济发展离不开产业的支撑，在发展新型城镇化过程中，张家口很多县走出了自己的路子。不论是围绕打造环首都绿色休闲度假基地和葡萄（酒）品游大区的怀来县，还是着力打造休闲度假、生活娱乐、主题购物的旅游新区的崇礼县，抑或注重凸显民俗文化、古堡文化、生态文化三大文化的蔚县，都将打造环境友好型新兴服务业尤其是培育壮大文化旅游产业，作为建设既有特色又舒适宜居的新型城镇的特色产业基础。

推动县城特色化发展。康保、尚义、沽源、阳原、涿鹿、赤城6县以及察北和塞北管理区，按照因地制宜、突出特色、挖掘内涵、提升品位思路，全面推进县城三年攻坚行动，以县域工业园区为载体着力培育特色优势产业，

以新区开发为重点拉开县城发展空间，全面推进县城扩容提质。充分利用涿鹿三祖文化、阳原泥河湾文化以及张北草原音乐节、沽源草原湿地文化节、赤城温泉滑雪旅游、尚义赛羊会、康保国际风筝节等节庆活动，推动产业向城镇集聚、人口向县城集中，以产兴城、以业聚人，打造特色鲜明、规模适度、专业化发展的“微中心”。

建设精品化特色小城镇。其他建制镇依托交通区位、工商发展和历史文化等基础和优势，按照主要交通节点、旅游目的地、县域副中心、特种产品支撑、强势产业发展等不同类型，倾力打造一批环境优美、功能独特、特色鲜明、宜居宜业的精品小城镇。中心城市组团城镇，加强与中心城市的融合互动，强化商务会展、休闲娱乐、旅游度假等高端服务功能，打造都市卫星城镇群；环京津特色城镇，瞄准京津高端消费需求，高标准打造张北草原天路、崇礼滑雪小镇、蔚县民俗风情、阳原三马坊温泉、沽源闪电湖等一批各具特色的田园景观、家庭旅馆、会议展览、休闲养老、主题小镇、房车越野车营地等精品工程，建设京郊魅力城镇群；奥运特色城镇，重点启动建设国家队运动员特供食品示范基地、医疗体检康复中心、温泉养生综合度假中心、运动健身中心、青少年滑雪培训基地、星级酒店、会议中心、高端公寓等精品工程，建设国际知名奥运城镇群。其他城镇，按照宜工则工、宜商则商、宜文则文、宜游则游的原则，加快打造一批新兴工业强镇、文化旅游名镇、商贸物流节点镇，提升人口产业集聚力和影响力。

营造创业创新氛围，助力新型城镇化

创新是城镇发展的软实力，也是为城镇化各系统提供不竭动力的基础。良好的创新氛围不仅有利于后发地区吸纳高素质的城镇就业人口、促进产业升级，还有利于树立开拓进取的城镇人文精神，进而形成城镇发展的良性循环，提升城镇综合竞争力。

创新的基础是人才，首都都是全国最大的高等教育和人才创业集聚空间之一，其中中心城区不仅容纳了大量存量就业人口，每年还会有大规模的内生及涌入人才。高度紧凑的承载空间已不能很好地满足如此大规模人才的需求。张家口各县应抓住当前机遇，与首都建立长期的人才引进机制，培育人才创业创新基地。通过出台高层次人才创业扶持优惠政策和安居政策，促使首都地区的外溢人才真正本地化，打造创新宜居新城。在引进人才的基础上，更要增强创新的内生驱动力。分批逐步建立





与高校、科研院所的稳定合作机构，形成常规化的创新成果交流和人才培养机制。此外，各县未来还需推进以成果转化和技术转移服务、创新风险投融资服务、高校院所产学研基地建设服务和知识产权保护服务为重点的创新服务体系建设，保障京津冀创新网络节点的支撑力。

推进体制创新，调动参与积极性

新型城镇化核心是人的城镇化，必须尊重人们意愿，保护农民利益，让农民在城镇化进程中最大限度地享受改革成果，让农民与市民获得同样的归属感、幸福感。“小康不小康，关键看老乡”，在城镇化过程中，必须处理好群众利益问题。特别是针对当前普遍存在的征地难、拆迁难等问题，必须推进体制创新。使群众不仅能得到一些政策收入，还能得到包括养老保障在内的一些利益，使之成为新型城镇化进程中最大受益者、积极参与者。

新型城镇化涵盖经济深化发展的方方面面，在张家口城镇化推进过程中，我们必须京津冀协同发展这个大战略中研究探索和谋划，将京津冀人口问题、绿色发展、文化与自然生态保护以及大气污染防治等纳入通盘考虑，从而制订科学的城镇化发展规划，并将规划变为公共政策，在京津冀协同发展中，实现张家口地区新型城镇化建设的实现。

着力构建奥运城市 发挥地区新优势

成功申办冬奥会，对张家口市的城市建设提出了新的更高的要求。为适应奥运城市的需要，张家口市全力加快基础和服务设施建设，不断壮大冰雪体育产业。加快冬奥会场馆建设。高标准、创造性地设计冬奥会室外雪上项目场馆和其他赛会设施。按照场馆建设与地区发展联动开发模式，兼顾奥运需求和后续利用，统筹建设比赛场馆、雪场滑道等体育基础设施和配套项目，做好与城市公共设施的配套衔接。规划建设了奥运广场、奥体中心、文化艺术中心、地质博物馆等标志性建筑，塑造城市特色，提升城市形象和品位。利用怀来一下花园—宣化—崇礼以及中心城区奥运走廊，带动奥运产业发展，努力打造专业经典、体现先进科技的世界顶级冬季室外雪上项目场馆设施群，为后奥运开发和可持续应用奠定基础。同时，将长城文化、泥河湾文化、三祖文化和传统民俗文化等与冬奥元素有机融合，追求人文、建筑环境和谐统一，高水平规划建设奥运村。

建设特色小城镇。每个县都选择确定了1-2个试点城镇，依托交通区位、工商发展和历史文化等基础和优势，按照主要交通节点、旅游目的地、县域副中心、特种产品支撑、强势产业发展等不同类型，倾力打造一批环境优美、功能独特、特色鲜明、宜居宜业的精品小城镇。目前，怀安左卫镇、涿鹿河东镇、张北小二台镇、阳原化稍营镇、蔚县西合营镇已被确定为全省重点培育的特色小城镇，到2020年建成经济发达、环境优美、功能完善、特色鲜明的现代小城镇。□

农村土地改革的成功探索

——榆林市赵家峁村“确权确股不确地”的土地经营模式

■ 鲁明志 王森

赵家峁村是陕西省第一个以资源性资产作为改革重点的集体经济组织，在改革中探索形成了“确权确股不确地”的土地经营模式，成立了榆林市榆阳区赵家峁村股份经济合作社，建立起“归属清晰、权责明确、保护严格、要素流动”的产权关系，实现了资源变股权、资

产变股金、村民变股民的重大转变，有力地壮大了村集体经济，实现了村民共同富裕。3月21日，陕西省农村经营管理暨农村集体产权制度改革工作会议在榆林市召开，赵家峁村的产权制度改革经验，被作为成功案例在大会上作了专题介绍。



3月16日，陕北黄土高原腹地的小山村——榆林市榆阳区赵家峁村异常热闹。这一天，对赵家峁乃至全省农村改革来说，都是可以载入史册的一天：全村630个股民，领到了榆林市榆阳区赵家峁村股份经济合作社“股权证”。

榆林市农业局总农艺师刘艳告诉记者，这是继1956年土改、1981年家庭联产承包责任制之后，在中国中西部农村集体产权制度改革大幕即将拉开的前夜，农村基层改革在榆阳区的一次重大尝试和探索实践，赵家峁村民称之为农村土地的“第三次革命”。

榆阳区农业局负责产权制度改革的工作人员刘红金说：“赵家峁村股份经济合作社，是陕西省成立的第一个以资源性资产作为改革重点的集体经济组织。这是敢为人先、勇于创新的‘小岗精神’在黄土高原的生动实践。这一改革破解了山区土地零散、贫瘠撂荒、资源利用率低下和村集体经济‘空壳’难题，实现了资源变股权、资产变股金、村民变股民，是家庭联产承包责任制实行30多年来农村综合改革的一次重大尝试。”

赵家峁村在推行改革的短短三年时间内，集体资产已逾千万元，农村常住居民可支配收入翻了一番，达到11200元，村里发生了翻天覆地的变化。

榆阳区赵家峁村一排排红瓦白墙的新居，十分显眼；民居旁边，广场园林交错，亭台廊道相连；山岭上，现代化种养殖区依山而建，标准化温室大棚整齐划一；山沟里，休闲游乐景点傍水靠山，各有千秋，一派十足的田园山水韵味。

赵家峁村股份经济合作社理事长赵卫军说：“原来村里可不是这个模样。全村面积7.8平方公里，人均耕地5.4亩、林地4.2亩。4个村民小组户籍登记的171户575人，大部分外出务工。散居着的20来户人家，基本属于‘386199’部队。住房都是老旧窑洞，做饭靠烧柴，吃水也只能是地下水，耕地全部是亩二八分的‘绉绉地’。村民们改善耕地条件、扩大耕地规模、改变生活面貌的愿望很强烈。”

改变始于2013年6月，赵家峁村村民、优秀共产党员、榆林市优秀民营企业家张春平高票当选为该村党支部书记。作为陕西信昌建设工程有限公司董事长，当选当日，张春平主持召开村民大会，民主投票选了13位村民代表，专门成立了一个议事小组，讨论商议村里重要发展事项。他带领村“三委”一班人，整章建制，谋划发展。张春平最初的设想是，“尽快开工修建温室大棚、养殖场区等项目，发展现代农业，打造村里长远

发展的支柱产业，让乡亲们住上好房子，过上好日子。”他个人拿出300多万元，用于村里的建设生产。

但是，项目用地成为制约发展的主要矛盾。建设设施果蔬基地、现代养殖区，修建新民居，需要集中连片的大面积土地。但现实情况是，村里耕地、林地分布零散，土地多半撂荒，经营权又在各家各户手上。如何解决这一问题，张春平本着民主、公开的原则，把这一问题交给支部委员会、党员大会、议事小组和全体村民大会讨论。经过多次讨论、开会，村上初步拿出了以土地折股流转、动员外出创业能人和全体村民自筹资金发展村集体经济的办法。

“一提起建大棚、修养殖场区，有人不同意，因为村里没钱。起步资金从哪里来？合计了一夜，大伙决定以现金入股筹措400万元作为启动资金。”村民赵德华说，“入股自愿，入多少股金自己决定。当时还定下了留守村民优先入股的原则。”

据了解，改革开放以来，赵家峁村里好多人外出搞工程、做生意挣了钱，都想帮助村民共同致富。村支书张春平一带头，大家纷纷响应。“凡是村民想现金入股的，没钱我给大伙担保贷款，挣了钱大家按股分红，赔了由我包底’，张春平当时就是这么给我们承诺的。”村民李青芳说。

这一创新性举措是否可行，是否符合全区的产业发展要求？是否符合国家大政方针？事关重大，张春平和村“三委”一班人决定向上级党委和相关部门请教，试着从全市、全省乃至全国的经济政策、产业发展方向上寻找答案。

这次寻找的结果，大大超出了张春平和他的同事们的预料。时任榆阳区副区长、现任区政协主席雷亚雄了解情况后，多次到赵家峁村调研，结合国家和省、市、区农业政策，深入思考，提出新时期发展村集体经济的指导意见。

2013年9月，时任榆阳区区长、现任区委书记苗丰，带领雷亚雄和全区涉农部门负责人，深入赵家峁村调研。他对赵家峁村的做法给予了肯定：“村党支部要团结带领全村人民，解放思想，转变观念，破解各种制约农村改革发展的‘瓶颈’问题，加快农村土地流转步伐，大力发展现代特色农业。”

其实，早在“十二五”之初，榆阳区委、区政府就超前谋划，果断决策，将加强全区党建工作、发展现代特色农业和文化旅游产业提上重要议事日程，先后两次以“一号文件”的形式，聚焦“三农”工作，放重拳，



出实招，强力推动现代农业快速发展，探索出了“市场主导、产权推动、工业反哺、科技支撑、产业特色、融资多元、生态文明、城乡一体”的现代农业发展“榆阳模式”。在“榆阳模式”推动下，全区土地流转不断加快，高产玉米、脱毒马铃薯、优质小杂粮、设施蔬菜四大特色种植业快速发展，以羊子、生猪为主的养殖业形成规模，建成全省第一养殖大区。2016年，全区粮食作物播种面积91万亩，粮食总产量5亿斤，羊子、生猪饲养量分别达到226万只和109万头，农业总产值50.4亿元，占榆林市12县区的17%。

“做好‘三农’工作最有力有效的抓手，就是抓党建工作。农村要干事，没有一个好带头人，没有一个好的支部班子根本不行。”谈到动员张春平回村任职，时任余兴庄办事处党工委副书记左林飞深有感触。

2013年10月以来，在榆阳区余兴庄办事处党工委的具体指导下，赵家崾村经过村民大会、村民代表大会、党员大会、支部委员会层层讨论，决定成立红雨农业发展有限公司和金润园、丰景两个种养合作社，实施以土地折股流转、全体村民自筹资金发展村集体经济的办法。这一创新性举措，解决了发展用地矛盾和前期建设资金短缺问题。

2014年10月，赵家崾村被确定为陕西省农村集体经济组织产权制度改革试点村。榆阳区主要领导在改革顶层设计上超前谋划，在规划细节实施上严格把关，多次在该村召开常委会、现场会、观摩会、办公会，专题研究问题，推动改革前进。

榆林市委书记胡志强在赵家崾村调研时说：“深化农村改革不能等、不能靠。要科学规划，大胆实践。突破难点，建立利益共享机制，激活农业农村内生发展动力。”

2013年，赵家崾村启动国家京津风沙源二期治理移民搬迁项目；2014年配套实施现代设施农业项目，集中

开展土地开发整理。土地整理后，原有的沟沟峁峁里的小块地变成了集中连片的大块地，面积也明显增加，那新增加的地归谁？原来到户的耕地林怎么办？于是就有了土地确权问题。赵家崾的“确权确股不确地”模式中的“确权”，就是明确土地的所有权属于村民小组集体，农民只有承包经营权。

2015年，赵家崾又启动了休闲度假村项目。投进去的资金怎么办？移民搬迁项目建好了，原来的老房用作游客体验式民居，归属权、经营权怎么算？农民的林木财产怎么办？于是又有了确股。

确股前首先要确定股民。赵家崾村将2015年10月1日定成了基准日，基准日之前核定的人口既是股民也是村民，基准日后的新增人口只是村民，不享受合作社分红，只能通过继承和转让来获得利益。“为了尽可能保障村民利益，我们在2015年3月就定好了这个基准日，留了大半年的时间让大家准备，只要是基准日前户口迁回本村的都是股民。”张春平说。

“确股”，就是把土地、人口、劳动贡献、资金、旧房产等转化为股权（其中，土地股占38%，人口股占22%，劳动贡献股占5%，资金股占23%，旧房产股占12%），并把这些股份量化到人，这样每个农民手里就有了“五个产权”。

“全村村民用了半年的时间，反复开会研究讨论股权配置问题。为了不让农户吃亏，我们把资金股从最初的44%降到了最终的23%，光人口股和土地股就占到了60%。”返乡创业的赵卫军说。

股权量化后，怎样经营？于是就又有了“不确地”。不确地，就是把土地承包经营权转化为股份后，每户人家不再具体经营某一块指定的地，而是由村股份经济合作社集中进行流转经营。

通过“确权确股不确地”，赵家崾村建立起了归属清晰、权责明确、保护严格、要素流动的产权关系，实现了资源变股权、资产变股金、农民变股民的重大转变。

确权、确股、不确地后，村集体经济由谁经营？农民利益如何实现？2016年，赵家崾村又整合了村集体原有的一个农业公司和两个合作社，成立了“赵家崾股份经济合作社”，把量化给农民的股份由村股份经济合作社统一经营，农民按股分红，形成了风险共担、利益共享的合作模式。

“大伙先开始还担心工商资本回流农村会损害农民的利益。事实证明，这不仅没有损害群众的利益，而且有力地推动了农村的发展。社会资本投资农村不是多了，

而是少了。”刘红金说。

如今，赵家崮村的土地流转和产权制度改革已初见成效。截至目前，该村共计流转土地5300亩，现金入股432.5万元。已经形成了两大主导产业：现代特色农业和休闲农业。建成了150亩葡萄种植区、35亩现代养殖小区、33棚设施蔬菜大棚、150亩山地苹果、30亩酥梨；休闲度假村也基本成形，已投入使用，景区内设有空中滑索、森林穿越、水上游乐、河滩烧烤、农家乐体验等娱乐项目，还有1947年开国上将王震将军转战陕北驻扎过的老院子等，都被建成了旅游景点。

目前，榆阳区在总结赵家崮村产权制度改革经验的基础上，因地制宜、分类推进，北部推广集体经营性土地股份合作制模式，南部推广综合经济股份合作制模式，城中村、城郊村推广集体经营性资产股份合作制模式，这“三种模式”成为榆阳农村改革的亮点。

在大力推进产权制度改革的同时，2014年10月，榆阳区南部山区杏树景观被农业部命名为“中国美丽田园”。赵家崮村迅速融入“中国美丽田园”旅游区，发展文化旅游产业。

2015年5月，榆阳区组织韩家梁、赵家崮等杏树旅游景区沿线村相关负责人，赴袁家村、马嵬驿等西安周边旅游名村学习考察。这次考察，张春平一班人对城郊村搞旅游开发有了新的认识，萌生了发展乡村旅游的想法。

参与考察的赵家崮村主任赵双娃对记者说：“可是，我们村好些村民对乡村旅游根本没有概念。为了开阔眼界、转变观念，2015年12月，村党支部又组织全村50名群众代表，专程到袁家村、马嵬驿、茯苓小镇这些景

点考察学习了5天。”

考察回来，村民们搞旅游产业的积极性被充分调动了起来。按照全区发展文化旅游“景点错位特色、产业高度融合、脱贫小康同步、主体多元互补、城乡统筹一体、乡音乡愁长存”的指导思想，赵家崮以“杏花溪谷、崮上人家”“老家记忆、难忘乡愁”为主题，打造集休闲农业、时令水果采摘、水上游玩垂钓、旧农居体验为一体的近郊乡村旅游。

榆阳区人大常委会副主任、包村干部张力勤说：“建设休闲度假村，不仅要让村子美起来，还要让项目有盈利点，最终要让村子富起来。”

“从去年2月份开始修滑索，到7月景区各项目完工正式开放，前后看似没几个月时间，但是这里面的困难说上三天三夜也说不完。”余兴庄办事处党工委书记秦刚说道。

“当时景区项目用地、修建景区主干道用地，涉及30多座村民的祖坟。要让村民搬祖坟，难度可想而知。驻村干部、村里党员挨家挨户给农户作思想工作，设身处地为乡亲们着想，最终解决了搬迁问题。”张春平说，“别说吵得脸红脖子粗，村民们骂也骂过，今天说通明天反悔也是常事。但我是个党员，既然挑起了这个担子，再难我也得干好。”

2016年7月，该村休闲度假项目建成开放。每逢假日周末，驱车奔往赵家崮的游客络绎不绝。据统计，仅去年“十一”黄金周期间，赵家崮村接待游客突破5万人次，单日接待最高峰值达到2万人次，5天时间旅游项目收入7万元，农家乐和特色餐饮等营业收入超过6万元。

产权制度改革带来的“蝶变”效应不断显现。截至2016年底，赵家崮村累计投入资金3500多万元，其中，各级财政涉农资金投入2190万元，群众自筹1010万元，张春平个人投入300多万元。

如今，“回农村老家打工”成为榆阳区的潮流。“90后”村民刘二飞说：“我是干水暖电工作的，一年下来家门口就能挣个五六万元。”

幸福院旁边的村民新居里，赵永张笑着告诉记者，“上下二层144平方米，我们自己才掏了5万块。”像这样的美丽农居，全村一共有112套，住宅区里幼儿园、卫生室、警务室、老年活动中心一应俱全。

张春平手指着远处新修的梯田告诉记者，下一步，赵家崮村规划建设300亩葡萄酒庄基地、1000亩旱作农业试验田、1500亩杏树文化观光区……



绍兴刮起“怀旧风” 打好“特色牌”

■ 浙江日报记者 周楷华

绍兴市柯桥区稽东镇，最近刮起了一阵“怀旧风”。走在该镇全新打造的特色风味步行街上，让人有种恍如穿越的感觉。道路宽敞整洁，空中没有了私拉乱设的“蜘蛛网”，两边的建筑被统一刷成了青灰色，随处可见具有民国特色的广告牌和雕塑小品，街上的一座邮局也被改造成了典型的“民国版”。

特色风味步行街改造，是稽东镇小城镇环境综合整治中的一大亮点。稽东镇地处柯桥南部山区，拥有优质的生态环境，该镇将特色小镇定位为“时光小镇”，旨在彰显山区休闲慢生活，促进乡村旅游业的发展。稽东镇历史悠久，为此特地营造出民国风情，推动集镇景区化。该镇结合特色小镇开展环境整治，已建成了30公里的游步道，大力发展精品民宿。目前，已投入2000多万元，开展了街面立面改造等工程，率先完成了强弱电入地。

柯桥区区域经济实力较强，自然生态环境优良，旅游文化资源丰富，黄酒等历史经典产业优势独特且基础扎实，完全有条件、有能力在全省特色小镇培育建设中干在实处、走在前列。省委书记、省人大常委会主任夏宝龙要以特色小镇建设为契机，持续打好转型升级系列组合拳，坚持传承保护和创新发展并举，坚持市场化发展和供给侧改革结合，做优做精历史经典产业，不断推进经济转型升级。

绍兴市紧跟全省小城镇环境综合整治行动步伐，及时出台了行动实施方案和三年行动计划。制定了打造特色小镇、洁净小城镇、美丽小城镇、活力小城镇、文明小城镇等五大主要任务，以及凸显风貌特色、配套集贸市场等十大工作重点。着力解决规划不合理、设施滞后、特色缺失等问题，大力提升小城镇生产、生活和生态环境质量。

小城镇整治不搞千镇一面，绍兴市尤其注重“特色”二字。特色首先体现在规划引导上。该市编制了《绍兴市小城镇环境综合整治规划编制大纲》，为“一镇一规划”“一镇一方案”提供依据。

目前，108个整治镇乡的个性化规划方案均已出炉，不少镇乡结合了当地的特色小镇建设。诸暨枫桥镇结合“文创小镇”建设，启动了枫桥古镇改造提升工程，计划总投资7.84亿元，力争将枫桥打造成有韵味的空间、有记忆的街区、有故事的小镇。柯桥区王坛镇因势利导打出了“醉梅王坛”的特色小镇符号，投入6600多万元，实施了小城镇环境综合整治八大项目，在集镇立面改造工程上，融入梅元素和梅文化，让整个小镇梅香四溢。

打好小城镇整治“特色牌”，还体现在创新拓展“自选动作”上。全省三年行动计划中提出各地要落实规划设计引领、卫生乡镇创建、“道乱占”治理等六个专项行动，绍兴市在完成这些规定动作的基础上，率先启动了文明集镇创建工作，将文明创建延伸到小城镇。将镇乡分为省级中心镇、一般镇和乡三种类型，分别制定不同的考核标准，并根据考核结果实施奖惩。同时绍兴市将文明集镇创建工作纳入长效机制和责任追究范畴，通过常抓严管，让这项工作成为新型城镇化建设的重要推手，提升群众幸福感、获得感的重要途径。

此外，各县市也根据自身情况制定了各具特色的整治目标。诸暨市在12个一类乡镇率先开展有一个好的镇容镇貌、建一条美丽示范街、有一个小镇客厅、完善一批公共服务设施、建一条生态河道、改造一个高标准入镇口的“六个一”工程；柯桥区提出每个镇街建一个商贸综合体、一条特色风味步行街、一个综合性绿地公园等。这些，都将为绍兴今后涌现出千姿百态的新型小城镇奠定坚实的基础。

在如火如荼推进特色小镇的建设过程中，仍需注意一些问题，小镇要激活经济发展的新引擎。建设特色小镇是该省适应和引领经济新常态的新探索新实践，全面深化改革，特别是推进供给侧结构性改革，加快破除制约发展的体制机制障碍，是特色小镇建设的关键之举和治本之策。虽然柯桥经济发展已经积累了充沛的市场力量和宝贵经验，但在新的经济发展中，政府政策机制还



需更加灵活、市场主体地位还需不断突出。这就要求进一步强化政府服务职能，着力创新特色小镇招商机制、运作机制、财政政策等，以此调动市场主体的积极性，形成政府与企业协调发力的良性循环，破解经济结构转化和动力转换的现实难题。

小镇要塑造科技创新的新典范，小镇建设要以科技创新推动产业创新，使特色小镇更加聚焦高新技术产业和七大产业。以科技创新推动小镇产业迈向中高端，可以加快推进新旧动能转换，避免产业随着自身生命周期的演变而衰退甚至退出市场，使小镇拥有更持久的生命力。因此，要鼓励国家和省级科技企业孵化器结合特色小镇的产业定位和技术需求，在特色小镇设立分孵化器，充分发挥和利用已有的资源和管理经验为特色小镇创新创业提供支撑和服务。

小镇要建成产业集群的新样板。产业集群是推动柯桥区域经济增长、实现区域创新、提升区域竞争力的重要方式，特色小镇的创建和发展完全可视作一个特色产业集群的打造，要让小镇产业集群“活”起来，就要将产业集群思维融入到特色小镇的建设和发展中。例如，湖塘绍兴黄酒小镇一方面将积极引进“古越龙山”等行业龙头企业集聚，加快推进企业总部建设；另一方面，将补充完善黄酒产业链中如料酒等细分领域，引进培育若干家小而特的相关企业。通过“抓大不放小”的原则，以企业独特形式壮大品牌集聚，努力培育对全国乃至全世界有影响力的产业集群，培育真正意义上的“单打冠军”。

小镇要打造绍兴旅游的新品牌。浙江省非常重视特色小镇的环境美，规定所有特色小镇都要建设成为3A级以上景区。这就要求特色小镇要用特有的文化、美好的生态、开放的环境去吸引创建者和游客，要有一定的旅游功能作支撑。而目前许多小镇还只局限于传统的景区旅游，因此应该动脑筋、想办法挖掘开发更加多元化的旅游功能，并加强与区市两级公交系统的沟通协调，使小镇更有吸引力与生命力，成为绍兴旅游的独特品牌。例如，湖塘绍兴黄酒小镇要进一步加快对现有塔牌、会稽山等企业车间的精品化改造，打造若干条集生产、观光、展示功能为一体的绍兴工业旅游示范点。

小镇要重构青山绿水的新画卷。青山绿水就是金山银山，良好的生态环境是小镇最宝贵的资源。如今休闲旅游、生态旅游等在小城镇经济发展中起着越来越大的作用，保护好生态就可以进一步放大小镇在上述领域的发展潜力。因此要把生态文明理念和原则全面融入特色小镇建设的全过程和各领域，走出一条绿色、集约、智能、低碳的特色小镇建设之路，真正实现低碳生活、和谐生产、宜居生态。例如在湖塘黄酒小镇建设过程中，既要始终加强鉴湖水源地保护，又要慎重出台一套既关注环境保护又注重经济效益的合理开发鉴湖的方案，如建成环鉴湖休闲观光带，实现黄酒小镇与柯南资源共享，真正形成独特的“绿色+生态+休闲”的鉴湖生态圈，再现“十里湖塘”如诗如画的美景。📷

走进MSD 探索节能建筑的小秘密

■ 中国经济导报、中国发展网记者 白雪 张婧

不用随手关闭，人来就亮、人走就灭的感应节能灯？要！

利用重力发电的电梯？要！

节能环保、可再循环利用的建筑材料？要！

太阳能光伏发电？要！

垂直光导管可以使地下车库照明系统不需要用电，完全采用自然光照明？要！

会不会想要的太多？当然不会。这些天津泰达发展有限公司开发建造的低碳示范楼里统统都有。大家是不是对这栋楼充满了好奇？近日，中国经济导报记者来到位于天津的MSD（开发区现代服务产业区）内一探究竟。

20项节能技术汇集在低碳示范楼

MSD的概念对于大家来说可能还有点儿陌生，简单来说，就是为响应国家构建多元化、复合型城市，改进中国经济平台的号召，在2008年天津经济技术开发区启动了“开发区现代服务产业区”（MSD）的开发建设。由此正式

使用了MSD的概念，即建设“开发区现代服务产业区”。我们要参观的这栋低碳示范楼就在MSD园区内。

来到低碳示范楼楼下，仰望可以看到整栋楼的全貌，并没有华丽夸张的设计外型，但已经隐隐可以感受到来自于面前这座建筑“低调的奢华”。

MSD园区内的低碳示范楼

果不其然，天津泰达发展有限公司设计部副经理毕传丽告诉中国经济导报记者，“低碳示范楼主要从节能、节水、节材、室外环境品质、室内环境品质等多个方面进行考虑，采用了大大小小的节能环保技术20多项”。

正对记者的大楼的南立面就是一面“会呼吸的幕墙”。采用双层幕墙，可以利用双层幕墙间的通道进行通风，降低能耗，底部和顶部设置百叶风口，可根据季节开启或关闭，从而利用热压进行通风，减少室内负荷。

在楼前的广场设置了6套垂直光导管系统，用于地下车库的部分照明。光导照明系统不需要用电，完全采用自然光，节省电能的消耗。

走进低碳示范楼，立刻感受到了感应节能灯的便利。人走到哪儿，哪儿的灯便会亮起，离开自动熄灭，省去了人工开关的过程，节省了不必要的浪费。

首层大堂的地面、墙面及三四层顶面的小孔吸引了中国经济导报记者的注意，原来这是采用毛细管辐射空调系统。据介绍，毛细管系统具有换热均匀、运行阻力小、运行无噪声等特点，是一种舒适、节能、高效的空调系统。





MSD园区内完善的商业综合配套设施

进入可再生能源的电梯，毕传丽告诉中国经济导报记者，电梯再生技术是在轿箱与对重的重量相差悬殊的情况下，利用重力发电使得电梯重侧下降。“这样的电梯不仅节省建筑整体能耗，减少废热产生，更能够延长设备寿命。”

除了这些看得见的小惊喜，还有一些隐藏在楼中看不见的节能小秘密。比如低碳示范楼整栋建筑，在建筑材料选用上以环保节能、可再循环利用、本地建材为选取原则。大楼整体采用可回收利用的钢材结构，二次填充墙采用含废弃材料的混凝土及再生砖，室内装修采用可回收的铝板、环保木材及地毯等。

还有藏在地下的秘密——地源热泵，这是一种利用浅层地热能源的既可供热又可制冷的高效节能空调冷热源系统。通过地源热泵的能量转移作用，夏季，利用空调把室内的热量取出来，再释放到地能中去储存起来。在冬季，

把储存在地能中的热量取出来，提高空调供水温度后，供给室内采暖，实现能量的循环利用。

入驻低碳示范楼门槛儿高

天津泰达发展有限公司总经理周培军告诉中国经济导报记者，低碳示范楼占地约4800平方米，地上建筑面积1.2万平方米，地上9层，地下2层，为国际甲级写字楼。

低碳示范楼顺利通过了4项国际绿色建筑认证，分别是：中国绿色建筑评价标准，三星认证；日本建筑物环境综合性能评价（CASBEE）S级；英国建筑环境评估BREEAM（VERY GOOD）；美国能源与环境设计先锋奖LEED（GOLD）。

MSD园区一角

据中国经济导报记者了解，这是国内唯一一个同时获得4项认证的建筑。低碳示范楼是天津经济技术开发区（泰达）响应国家低碳

经济号召，以低碳引领区域经济发展，为满足滨海新区、天津市及周边区域的低碳技术需求，而搭建的促进低碳经济技术交流的国际合作平台。对于这栋示范楼，周培军也表达了自己的希望：“作为一个平台，我们期望它成为低碳技术汇集地，引领低碳商务发展的趋势。”

“低碳示范楼的优势就是更节能、更舒适、更低碳。”周培军表示，“我们的咨询顾问做了能耗分析，经过初步计算，结果显示低碳示范楼比国家认证基准节能30%、减碳35%。当然我们的节能并没有降低各功能空间的使用舒适度，反而通过了一系列的技术措施如地板送风、室内空气品质检测、环保建材等措施，进一步提高的室内空气品质，给入驻客户提供了一个健康、舒适、自然的工作环境。”

这样一座高大上的写字楼可不是随便哪家企业都可以入驻的，周培军告诉中国经济导报记者：“只有符合节能环保要求的企业才可以入驻低碳示范楼办公。目前天津泰达低碳经济促进中心在低碳示范楼中办公，还有一些企业和国外的民间组织正在接洽中，他们的入驻意向都很高，我们也希望有更多热衷于环保事业的企业能联系我们。”

有入驻意向的企业是否会有这样的顾虑：这样一座“神奇”的写字楼我们是不是要大价钱才可以入驻？周培军的回答解除了大家的顾虑：“虽然我们在建造成本上比其他写字楼高出20%左右，但是作为一个示范平台，我们并不以经济效益为主，所以在这栋写字楼里，企业可以用普通的价格获得比普通写字楼更舒适的体验。”

作为一座写字楼，最终的服务对象是工作在楼里的人，中国经济导报记者非常好奇，在这里办公，会得到什么不同的体验呢？

“环保与舒适并重，这是我们在设计和建造过程中始终关注的要点，我们的入驻客户在使用的过程中也会深深地感受到。”谈及这一点，周培军表现出更多的自信，“比如我们对于楼梯间的舒适性设计，传统的大楼楼梯间一般放在建筑的核心筒内侧，没有窗户、没有通风，视线跟空气品质都不好。而低碳示范楼的楼梯间则设置大面积采光、并可开启的窗户，能引入

室外新鲜空气，提高空气质量。同时，还增加楼梯宽度，使其更舒适，这样人们也更愿意采用楼梯。在锻炼身体的同时，也减少了电梯的能耗。”

再比如，周培军说，我们在地下车库设置了低排量汽车专用停车位。现在私家车越来越多，在车位数相对紧张的情况下设置低排量汽车车位，意在鼓励人们购买小排量汽车，唤起大众的低碳环保意识。

说到使用者的切身体会，在这里工作的天津泰达低碳经济促进中心的邓培浪笑着告诉中国经济导报记者：“当你知道自己的体重可以反馈给电梯生成电，都不愿意减肥了呢。”当然这只是个玩笑，“低碳示范楼整体的光感和温度都是符合人性化设计的，比如，办公楼的地板送风和毛细管空调给人的感受非常均匀，不像是一般办公楼里中央空调那样的‘高、大、猛’。”

MSD园区体现真正的现代服务

天津泰达发展有限公司想要展示给我们的好像不只是这栋低碳示范楼，还有MSD园区内其他楼宇。这些楼宇虽然没有集中使用全部的节能技术，但其他楼宇也做了一系列节能措施，比如地下室上方的屋顶绿化，不仅美化了环境，更重要的是减少太阳辐射，防止地下室温度过高。据周培军表示，这部分的绿化和养护成本是比较高的，但是带来的价值是值得的。同时，A区B区项目取得了美国LEED认证金奖，也是区域节能建筑的典范。

走在MSD园区内，中国经济导报记者最切身的感受是真正的现代服务产业所带来的便利。楼宇之间的连廊，使我们不需要出门便可在楼宇之间自由穿梭，这在天气不好的时候简直是对工作在这里的人们的极大安慰。

15万平方米在运行的商业综合配套设施完善，超市、饮品店以及满足各类人群味蕾的各式餐厅，正是午饭之时，看到写字楼里的白领三三两两走进中意的食店，内心满满都是羡慕。

不只是这些，邓培浪骄傲地告诉中国经济导报记者：“工作、用餐、娱乐、文化活动我都



不用走出 MSD 呢。”

除了记者感受到的便利之余，邓培浪说，MSD 每年都会举办很多有意思的活动来丰富园区的文化和娱乐，比如夏季文化艺术节、广场音乐会、美食节等。当然，天津泰达低碳中心也会定期组织一些免费的公益培训，邀请相关领域专家组织开发区企业进行能力的提升。

如此令人神往的写字楼，大家是不是都在幻想如果有一天我们也能在这种写字楼里工作的场景呢？其他地区如果也想建造类似的 MSD 的楼宇，需要注意哪些问题呢？

周培军表示，“其实在当前技术都不是问题，设计与运行的统一才是关键。另外就是要因地制宜，节能建筑不是简单地罗列节能技术，还需要与当地的气候、地理、资源环境相匹配。”

“三位一体”助推金昌资源城市转型

■ 甘肃省金昌市发改委 朱从鸿

“中国镍都·西部花城”——甘肃省金昌市，位于丝绸之路经济带河西走廊东段，镍储量位居世界第三、亚洲第一。1966年3月邓小平同志视察金昌时，称之为“祖国的聚宝盆、难得的金娃娃”。金昌市辖一县一区，12个乡镇，138个行政村，33个城市社区，辖区总面积8896平方公里，总人口47万，城镇化率69%。1981年建市以来，城镇化发展经历了“以产兴城”的城镇体系初步形成阶段、“以城带乡”的城镇规模壮大阶段和“产城一体、景城一体、城乡一体”三位一体融合发展的新型城镇化阶段。

近年来，面对经济下行压力不断加大、多重困难矛盾相互交织、改革转型任务日益繁重的严峻形势，金昌市牢固树立和贯彻新发展理念，以国家新型城镇化综合试点为契机，大胆尝试开展体制机制改革创新，大力推进产业转型升级和经济结构战略性调整，从一个典型的资源型工矿城市加速向生态宜居的多元综合型城市转型发展。2016年，金昌市以产城融合发展带动农业转移人口市民化的经验和模式被国家发改委列为全国新型城镇化典型案例。2017年，在大力培育发展战略性新型产业、推动特色优势产业转型升级方面成效明显，受到国办通报表扬。

2015年列入第一批国家新型城镇化综合试点城市以来，甘肃省金昌市坚持以人的城镇化为核心，以提升城镇化质量是关键，以建立农业转移人口市民化成本分担机制、构建多元化可持续的城镇投融资机制、探索行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式、推进体制机制改革创新为重点，着力推进“产城一体、景城一体、城乡一体”规划建设，探索实践了“三

位一体”新型城镇化建设助推资源型城市转型发展的路径和模式。

坚持产城一体融合发展，着力解决人往哪里去、钱从哪里来的问题

一是优布局，完善城镇空间体系和产业体系。积极开展“多规合一”试点，立足区域发展格局、城镇及产业布局特征，规划构建了“一主两副、一带两轴”城镇空间格局和“一区三园、多点支撑”的产业体系，加快建设以文化旅游业为主导的龙首新区和以工业为主导的金水新区两个产城



融合的城市新区，城市综合承载能力不断提升。

二是补短板，构建多元产业支撑。把发展以文化旅游业为龙头的现代服务业和建设国家镍钴新材料高新技术产业基地作为转型发展的切入点，着力打破资源型城市产业结构单一局面，形成了“做优一产、做强二产、做大三产”的三次产业协调发展思路，全市三次产业比例由2013年的6.3：72.7：21调整为2016年的10：51.1：39.9，第三产业比重提高近19个百分点，对GDP增长的贡献率超过40%，拉动经济增长3个百分点。

三是促就业，打造创新创业平台。以平台建设和技能培训为抓手，大力推进“大众创业、万众创新”，增强农业转移人口的就业能力，被确定为省级创新型试点城市，建立3个创业园区和8个创业孵化基地，吸引入驻中小企业1000余家、个体工商户1200多户，带动就业近4万人。四是建机制，建立多元融资渠道。开展了永昌县国家县城基础设施投融资体制改革试点和金川区双湾镇国家建制镇示范点。在充分发挥城市建设投资公司在城市建设

融资功能的基础上，又组建了文化旅游投资公司、交通投资公司、水利投资公司、开发区投资公司，一批城镇污水处理、健康养老PPP项目顺利实施，多元化可持续的投融资机制逐步建立。

金川区双湾镇陈家沟村“文昌园”，是金昌市的首家农民公园，陈家沟村以双湾镇打造香草特色小镇为契机，围绕“文昌园”发展乡村旅游业，配套建设烧烤园、农家乐、运动场所和景观工程，建成乡村综合旅游度假区。

坚持景城一体融合发展，着力解决城镇怎么建、城市怎么经营的问题

一是重生态，绿色循环低碳化。积极创建国家循环经济示范市，循环经济“金昌模式”被确定为全国区域循环经济典型案例；开展国家低碳城市试点，率先实现达峰排放。

二是促转型，生态旅游产业化。加快推进“紫金花城·神秘骊轩”大景区规划建设，着力打造“紫金花城、浪漫金昌”，形成了市民享、游



客赏、慢生活、细阅读的城市功能和人文环境，精心打造形成了“紫金赏花、骊靛揭秘、祁连揽胜、工矿探奇、乡村寻美、沙漠历险”等六大旅游名片，旅游综合收入年均增长46.1%。

三是抓品位，城市建设景观化。把城市当作一个大景区、大项目来谋划、包装、宣传，加快城市地下综合管廊、海绵城市、智慧城市等规划建设，创意开发独具特色的差异化旅游景区，打造“四季有花、处处是景”、符合国际时尚、特色鲜明的景观效果。

四是显特色，休闲旅游全域化。树立景城一体、全域旅游发展理念，突出城镇发展特色，明确城镇发展定位，加快建设美丽乡村，大力发展生态休闲、乡村旅游等产业，注重培育生态旅游等特色城镇，以花为媒，着力打造独具特色的香草小镇、鲜花小镇和花田小镇。永昌县新城子镇油菜花景观被评为“中国美丽田园”。全市建成2个国家生态乡镇、16个省级生态乡镇（村），16个省级美丽乡村示范村。城市整体形象逐步向功能齐全、环境优美、个性鲜明的宜居宜业宜游城市转变。

“四季有花、处处是景”，紫金苑位于金昌市龙首新区，整体规划设计以浪漫、时尚、生态为主线，综合运用现代园林造景手法，打造西北地区旅游、赏花、休闲和婚纱摄影的理想之地。

坚持城乡一体融合发展，着力解决土地怎么用和保障怎么建的问题

一是推户改，破除城乡二元结构。取消城乡户籍差别，率先实行城乡一体的居民户口制度，全面放开落户限制，推进落实居住证制度，基本实现常住人口“同城同待遇”。

二是强保障，推进公共服务均等化。建设全国电子社保试点示范城市，在全省率先实现城乡低保全面并轨和城乡居民养老保险、医疗保险整合并轨，基本养老、基本医疗和工伤保险实现参保人群全覆盖，大病保险覆盖城乡居民，将农民工纳入城镇保障性住房政策范围，在全省率先全面通过义务教育均衡发展国家评估认定，实行农业转移人口“一样就读、一样升学、一样免费”的义务教育政策。全市54%

的城市社区建成日间照料中心，61%的村建成互助老人幸福院。

三是确“三权”，深化农村产权制度改革。完成农村承包土地经营权确权 and 集体林权制度改革。开展金川区农村土地承包经营权抵押贷款试点。建立了市县乡三级土地流转示范点，推广土地互换并地和经营权入股、土地托管等流转方式，60%的土地实现规模化经营。保留农业转移人口在农村的原有权益，解决了农民进城的后顾之忧。

四是抓创新，探索就地城镇化模式。形成了“以地换房产、以地建保障”的城中村改造模式，“产业支撑、功能聚集”的小城镇建设模式，“集中新建、进滩增地”的新型农村社区建设模式，“就地改造、综合整治”的中心村组团建设模式，促进了农村就地城镇化。

五是扩镇权，创新城镇管理模式。永昌县河西堡镇实行市级计划单列，享有县级经济管理权，并与河西堡化工循环经济产业园区实行“区政合一”管理模式；金昌国家级经济技术开发区享有市级经济管理和项目审批权限；积极推进永昌县政府驻地城市管理体制创新。着力降低行政成本，提升服务效能。

“西坡新村”住宅小区是金川区宁远堡镇通过“城中村”改造建设的农民安居工程，通过鼓励农户以地换房产、以地建保障，使农户上楼集中居住，土地入股集约经营，实现了村庄变社区、村民变居民。

规划引领是龙头。推进新型城镇化是一项综合性、科学性和前瞻性要求都很高的重大任务，只有加强顶层设计，牢牢牵好规划这个龙头，才能避免出现土地城镇化快于人口城镇化、产业布局不合理、生态环境不堪重负等问题。金昌市坚持“先进、长远、超前、实用、留白”的城市发展理念，建立了总体规划、专项规划、详细规划相互衔接、互为配套、覆盖城乡的规划体系，率先编制完成了城市色彩规划，以规划为引领推动形成了城市+中心城镇+特色小镇+美丽乡村的城镇化发展新格局。

绿色发展是主题。为积极应对日趋严重的资源环境生态问题，金昌市鲜明提出“发展要为要、质量为先、生态为重、创新为魂、民生为本”理念，



把建设绿色城镇作为化解城镇化与生态环境矛盾的突破口,按照全域旅游和“市容市貌风景化、街区建筑景观化”的思路,成功创建全国文明城市、国家卫生城市、国家园林城市;着力推进低碳城市、循环型城市、森林城市、休闲城市建设,形成了绿色低碳的经济模式和生活方式,提升了城市内在品质,增强了城市综合承载能力,极大地提高了城镇竞争力和可持续发展能力。

产业支撑是关键。长期以来,有色金属产业是金昌市的传统主导产业,作为典型的资源型城市,实现转型发展必须摆脱资源依赖型的增长模式,培育发展接续替代产业,形成有实力、有活力、有潜力的产业经济结构。金昌市没有选择完全替代式的经济转型模式,而是从实际情况出发,立足自身优势,按照“做优一产、做强二产、做大三产”的思路,坚持“多轮驱动”,一方面改造提升存量,做强传统优势产业,着力延伸发展有色金属深加工产业链,大力发展新材料、新能源及装备制造等战略性新兴产业,构筑转型发展的“硬支撑”;另一方面培育壮大增量,以发展壮大文化旅游业为龙头的现代服务业为突破口,加快接续替代产业发展,培育新产业新业态,增加转型发展的“新动能”。

公共服务是保障。新型城镇化的一个显著特

点,就是以城带乡、城乡一体。关键是要打破城乡分割分治的二元结构,形成有利于生产要素自由流动、促进新型城镇化的体制和政策环境。

金昌市以综合配套改革为抓手,抓住国家新型城镇化综合试点契机,创新统筹发展体制机制,着力推进“三个集中”(产业向集中发展区集中、农民向城镇和新型社区集中、土地向适度规模经营集中),实施“六项改革”(户籍制度改革、土地制度改革、劳动就业和社会保障制度改革、公共财政体制改革、行政管理体制改革、规划管理体制改革),建立“九项机制”(三次产业互动发展机制、基本公共服务均等化互促共进机制、金融服务机制、基础设施建设机制、生态建设和环境保护机制、以工促农以城带乡机制、基层组织建设机制、人才管理工作机制、指标考核管理机制),制定完善了户籍、土地、社保、公共财政和社会管理等30多项配套政策,统一城乡养老、医保、就业、培训、住房等制度,进城入镇落户农民与城镇居民同等享受“一元化”公共服务。通过发展新型劳动密集型产业,吸纳农民向城镇集中,加速农民市民化进程;通过发展乡村旅游,吸引城市居民到农村休闲消费,带动农民转变观念、增加收入,促进三次产业互动发展,形成了“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体”的新型城乡关系。

千年渔村将军石 百舸争流千帆竞

——将军石国家运动休闲特色小镇侧记

【编者按】

“特色小镇不是‘镇’，它不是单纯的行政地域划分，而是坚持政府引导，以产业为主体、以项目为载体，生产生活生态等社区功能相融合的特定区域。”

■ 朱才威

10年前，大连瓦房店市西杨乡渤海村还只是一个贫困落后的小渔村，乱石荒滩、污水横流、交通不便、经济滞后，这里的村民大多以出海打鱼为生。2013年9月，渤海村“平地起惊雷”——成功承办第十二届全运会帆船帆板比赛，这个千年小渔村由此发生了“当惊世界殊”的巨变。而今，“将军石运动休闲特色小镇”的宏伟蓝图已然铺开。

2017年6月14日，记者来到将军石小镇，花红柳绿，交通便捷，“全国青少年帆板训练营”正在将军石国家帆船帆板训练基地火热进行……天蓝，海更蓝；游人喜悦，百姓欢心，一切都在表明，如日方升的将军石小镇正魅力四射。未来，这里将打造成以体育产业为引领，以休闲旅游、生态观光、健康养老、蓝色经济、美丽乡村等多产业融合发展为特色的生态宜游宜居小镇。





让独一无二的自然资源 散发惊艳世界的独有魅力

将军石运动休闲特色小镇风景如画——白帆点点、宏伟壮观的帆船帆板基地，成荫绿树间欧式风格的别墅、花园相映成趣，辽东湾畔最好的沙滩保留着原始味道……俯拾皆是的美景令人恍惚置身于欧洲小镇。

“几年前这里可是污水横流，臭气熏天，岸

边盐碱地毫无生机。”坐在红枫树下，远眺大海，渤海村村民老赵黝黑的脸颊上泛起发自内心的微笑，“当年这里杂乱差，现在环境美了，好日子来了。我们当地人要感谢全运会。”

没有全运会，就没有将军石小镇，也没有渤海村的巨变。“2012年4月份‘开挖第一锹’，3500余名工人不分昼夜工作，最终不辱使命。”回想当年岁月，将军石运动休闲特色小镇项目负责人崔绍剑豪情不减，“这既是责任、挑战，

又是机遇、幸运，将军石把握住了。”

以建设全运会帆船帆板比赛场地为契机，将军石小镇及渤海村发生了翻天覆地的变化——换土改造盐碱地，植树种草绿化，污水深度治理，完善交通等基础设施。现在，盐碱地彻底改良，种植植物超百种、树木近万棵、中草药上万亩，海水水质达到国家二类标准……

现在，将军石小镇每年要拿出500万元进行环境治理与维护。地绿了、海蓝了，环境优美了，比这些更重要的是当地百姓生态意识的增强，农区变景区，田园变公园，农房变客房，劳动变运动，产业变商业，更要倍加珍惜呵护。

“绿水青山就是金山银山。我们建运动小镇，归根究底就是为了保护环境，保护将军石独一无二的自然资源，然后用体育的手段，让自然资源升值并带来产值。”崔绍剑指出，山海林田湖是人类赖以生存的五大生命共同体，也是将军石小镇生存发展的生命线。

已是国家4A级景区的将军石小镇，目前正在申报创建“国家体育产业示范基地”“国家体育旅游示范基地”“国家级旅游度假区”。崔绍剑表示，未来的将军石小镇海天更蓝、草木更绿，自然环境、人文环境更加优美，让将军石的自然资源散发惊艳世界的独有魅力。

让精彩纷呈的赛事活动 激发多产业链的聚合效应

目前，来自全国各地的近百名青少年帆板选手，正在将军石中国帆船帆板基地进行集训。国家体育总局水上运动项目管理中心一部副部长陈春新表示，将军石基地的软硬件设施世界一流，国家体育总局水上运动管理中心将把更多的国家级乃至国际级赛事活动交给瓦房店，放在将军石举办。

大型赛事后的场馆利用属于世界性难题。将军石帆船帆板基地则不存在这一问题。今年，将军石将承办各种赛事活动近百场，其中国家级赛事就有6场，除了全国青少年帆板训练营，还有十三运会帆船帆板预赛、国际公路自行车赛、沙滩排球赛、马术比赛、环渤海帆船拉力赛、渤海之窗星海湾 & 将军石国际帆船拉力赛。

大量的赛事活动，不仅解决了将军石基地全运会后的利用问题，还为小镇带来了激发多产业链的聚合效应。

“以赛事为代表的体育产业，对旅游休闲、生态观光和滨海度假等产业的辐射、聚合、拉动效应无限大，这一点早已无须赘述。”崔绍剑介绍，2016年将军石小镇吸引游客60万人次，今年将大幅度突破这一数字。

现在，将军石小镇因地制宜设置了帆船帆板、房车露营、钓鱼、马术、滑雪、越野车、沙排、户外拓展等20多个运动项目。此外，还有海洋温泉、中草药种植、生态农业、健康养老、海产品养殖及加工等产业项目。

未来，将军石小镇将以中国帆船帆板基地为核心，以蓝色海洋经济为引领，以文化体育、旅游休闲、健康养老、教育培训、金融商贸、房地产业等高端服务业及战略性新兴产业为重点，以生态农业、都市型现代农业、农产品深加工、冷链物流等优质产业为基础，建设产业高端、功能完善、环境优美、特色鲜明的滨海新城镇。

“将军石小镇定位明确，以体育产业引领旅游休闲等多产业协同发展。”崔绍剑指出，体育是核心、赛事是关键，将军石要通过体育赛事经济的拓展与聚合效应真正实现小镇的产业融合。

让前程似锦的运动小镇 惠及当地百姓的幸福生活

年近50岁的老赵是渤海村土生土长的渔民，出海打了30年鱼虾，最近两年却舍弃老本行，改行当起了农民，“我在将军石小镇打工，一天种植中草药的收入有200多元，一年几万元，旱涝保收，没有风险。”

像老赵这样，渤海村有一半的村民、近2000人在将军石小镇上班。农民变工人，平均每人年收入4万元，直接脱贫奔小康。老赵说，他们现在有盼头，盼望将军石小镇更好，家乡更美，日子更红火。

西杨乡目前一年税收近1000万元，近一半来自将军石小镇。惠及一方百姓，带动一个产

业，塑造一个品牌，将军石小镇让企业、政府、百姓三方受益。

保护环境资源、造福乡里百姓，将军石小镇需要有产业支撑，更需要赚钱维系健康可持续发展。那么，其当前盈利能力如何？

“从2012年建设全运会帆船帆板赛场算起，我们总投资近30亿元，确实面临着资金的压力、市场的风险，还有政府政策、百姓期望的压力，但我们坚信体育产业前景广阔，也深知做大做强体育产业需要其他产业的衔接、互动、融合。”崔绍剑给记者算了一笔账，“去年海洋温泉实现利润500万元，海洋滑雪场收入100万元，其他产业，如海参养殖利润近5亿元……”

经济效益是基础，将军石小镇更看重的是环境效益和社会效益。崔绍剑认为，随着将军石自然资源、环境资源、人文资源、产业资源力量的不断释放，小镇的盈利模式、盈利能力将逐步增多、逐渐增大。

依据发展规划，将军石小镇未来将带动就业3000人至5000人，实现2000万元财政税收，产业规模达3亿元到5亿元。小镇将不断吸纳新的体育产业项目，特别是具有影响力和高附加值的项目；将吸收更多有实力的体育企业和金融平台来投资兴业；现在小镇涵盖人口近万人，到2025年将预期实现5万人的吸纳力……



“酒城”特色小镇的探索

■ 泸州市发展和改革委员会

泸州市位于四川盆地东南、川滇黔渝四省市结合部、丝绸之路经济带和长江经济带叠合部，全市幅员面积1.2万平方公里，辖三区四县，15个乡镇，108个镇，21个街道办事处，总人口508万人。长江、沱江和赤水河在境内交汇，是长江上游重要的港口城市，拥有四川航运第一大港——泸州港。2016年中心城区建成区面积135.6平方公里、人口135.62万人，全市常住城镇化率为47.5%，户籍人口城镇化率为37.87%。《成渝城市群发展规划》中，将泸州规划为“成渝城市群南部区域中心城市”，到2020年，中心城区建成区面积200平方公里、人口200万人。

探索推进特色小镇建设

泸州拥有着1619口百年以上的窖池，“浓香鼻祖”——泸州老窖和“酱香典范”——郎酒两朵中国名酒之花在泸州竞相开放，堪称我国著名的“酒城”，是联合国粮农组织与教科文组织认定的“地球同纬度上最适合酿造优质纯正蒸馏酒的生态区”，是“中国白酒金三角”区域

内唯一同时酿造浓香、酱香以及浓酱兼香的名优白酒主产区。2016年，泸州市白酒实现产量148.8万千升、主营业务收入分别占全省、全国的37.4%、13%。

近年来，特色小镇作为新型城镇化建设中的重要内容受到各级各部门及社会各界人士的广泛关注。泸州市作为国家首批新型城镇化综合试点城市，立足西部欠发达地区实际，坚持产业“特而专”、功能“聚而合”、形态“小而美”、机制“新而活”的培育思路，积极推进赋有“川南新貌”的特色小镇培育和打造工作，使之成为酒城泸州新型城镇化建设的主战场，经济社会快速发展的助推器。

坚持规划引领，彰显鲜明特色

规划是特色小镇建设的基础和保障，泸州市将规划作为培育和建设特色小镇的排头兵，坚持思路先行、规划先动，防止一拥而上，大干乱建。一是强化顶层设计。编制出台《泸州市新型城镇发展规划（2013—2020年）》、《国





民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《泸州市协调发展规划》，确定泸州市“一主三副多点”的城镇发展体系；分旅游休闲型、观光农业型、商贸物流型、加工制造型、科技教育型及文化创意型等类型，确定全市44个基础良好的重点小（城）镇为特色小镇培育对象，并根据各镇条件进行特色产业定位，确定发展导向，规划特色小镇培育路径。二是编制镇域规划。加快推进全市小（城）镇总规、详规的编制和修编工作，探索以国民经济和社会发展规划为统领，土地利用总体规划、城乡总体规划、生态环境保护规划、基础设施规划为一体的“多规合一”模式。目前，全市108个镇中，已完成总规编制的90个，正在编制的10个（地处主城区和县城所在地的镇已纳入市、县规划，不再单独编制镇域规划）；已完成详规编制的镇有18个，正在编制的6个。列入全市特色小（城）镇培育的重点镇已全面完成总规编制，13个镇完成了详规的编制工作。江阳区分水岭镇、纳溪区大渡口镇、合江县九支镇正在积极探索“多规合一”模式。三是突出重点示范。印发《泸州市加快特色小镇示范镇规划建设实施方案》，确定江阳区分水岭镇、龙马潭区双加镇、纳溪区大渡口镇、泸县

太伏镇、合江县九支镇、叙永县江口镇、古蔺县二郎镇等7个镇为特色小镇示范镇，在规划修订、产业布局、用地指标、资金、项目等配套政策上给予叠加支持。2016年，通过多渠道投入到7个镇的基础设施建设、公共服务设施建设及产业配套资金达6亿元。

加快产业培育，增强人口集聚

产业是特色小镇建设的支撑和动力，也是西部欠发达地区特色小镇培育的难点和短板。泸州市对列入培育规划的各个镇秉承差异定位、错位发展的思路，鼓励发扬“甘当配角谋发展”的精神，支持特色小镇依托现有产业基础、自然禀赋打造各具特色的产业支撑。一是依托产业园区培育配套产业。以市内九大产业园区为基础，按照“一镇一业、一村一品”的产业发展模式，促进产镇融合发展。2016年，全市九大产业园区建成区面积达到78平方公里，主营业务收入达到1950亿元，提供就业岗位15余万个。其中，江阳区黄舣镇依托其中国白酒金三角酒业园区所在地和中国国际酒业博览会永久举办地的优



势，按照“凭借一瓶名酒，构建一个产业集群，建设一个产业园区，发展一批新型城镇，带动一片新型农村”的思路，走出了一条“名酒·名园·名镇·名村”发展道路。2016年，酒业园区实现产值和服务性收入397.1亿元，就业人数达到2.3万人；黄舣镇GDP达31.5亿元，城镇建成区面积3平方公里，城镇常住人口3万人，城镇化率达73%。二是依靠自然禀赋培育特色产业。立足区位条件和交通优势，整合周边资源，建设服务型配套特色小镇。其中，合江县九支镇以其毗邻贵州赤水市的边贸优势和周边20公里范围内拥有1个世界自然遗产——中国丹霞·赤水，1个国家级风景名胜区——赤水风景名胜区，1个千年古刹——法王寺，2个国家森林公园——燕子岩国家森林公园、竹海国家森林公园，5个国家AAAA级旅游景区——尧坝古镇、赤水大瀑布、燕子岩、竹海公园、佛光岩，每年接待旅客超过200万人次的资源优势，发展旅游配套产业，打造乡土田园式旅

游服务特色城镇。目前，该镇已建成宾馆57家、饭店68家、文化娱乐场所近100家。2016年，该镇GDP达到8.8亿元，一般公共财政收入近2000万元，城镇建成区面积达到3平方公里，城镇常住人口3.1万人，城镇化率达60.7%。三是延伸产业链条培育融合产业。整合提升传统产业业态，形成完整产业链，促进三产联动，建设复合型特色小镇。其中，纳溪区大渡口镇以传统白酒产业为引领，整合镇域内传统农业、近郊旅游等小规模产业业态，探索创新国际酒庄模式，推进“中国酒镇·酒庄”建设，促进三产联动，建成了中国第一个白酒庄园——龙洄酒庄，初步形成了中国白酒“波尔多”微庄园产业，构建了集“观光休闲游—白酒主题游—农耕体验游”于一体的旅游产业，走出了一条产镇相融、产村相融的绿色发展路子。2016年，大渡口镇GDP达到26.8亿元，城镇建成区面积3.25平方公里、城镇常住人口2.4万人，城镇化率达60%。

完善配套功能,提升承载能力

城镇基础设施建设和公共服务配套是人口集聚的重要影响因素。泸州市持续加大城镇基础设施和公共服务设施的投入能力,促进城镇面貌的大幅改变。一是强化城镇基础设施建设。2016年,投入22亿元,提升小(城)镇场镇道路、绿化、路灯等基础设施建设。投入126亿元,加快推进路网建设。目前,已有23个特色小(城)镇通高速路,三区(江阳区、龙马潭区、纳溪区)基本实现中心村通公交;2017年年底,泸县将实现中心村通公交,合江、叙永、古蔺3个县将实现中心村通客运。二是提升城镇公共服务水平。投入3643万元,对全市144个乡镇卫生院(社区卫生服务中心)按照“一站一馆三区”的标准打造;投入1.37亿元,为所有乡镇卫生院配置、中心卫生院配备先进的医疗设备;大力实施基层卫生人员“千人培训计划”,建立市级远程医疗平台,加强市、县、乡、村四级医疗卫生人才联动,有效整合医疗资源,提高基层医疗单位服务能力和水平。投入18.3亿元,集中改善乡镇薄弱学校环境,修建乡镇学校教师周转房3000余套,让优秀教师安心留在乡镇工作。目前,泸州市所有乡镇“一园三校”(幼儿园、小学、初中、成人教育)基本全覆盖,江阳区、龙马潭区、泸县已通过国、省均衡教育达标(区)县验收。投入4151万元,建成乡镇(街道)综合文化站123个,实现文化站点乡镇全覆盖;建成拥有173名乡镇文化干部,600余名文化志愿者,大量外聘兼职人员的基层文化活动管理服务团队,创建“醉美泸州·百姓舞台”、“激情广场大家乐”、“幸福酒城·悦读生活”、“五月的花海”、“忠山之秋”、“金秋舞韵”等深受群众欢迎的文化品牌,丰富基层群众的文化活动。

创新管理模式,优化发展环境

管理创新是特色镇培育的内生活力。泸州市以列入国家新型城镇化综合试点城市为契机,结合新型城镇化综合试点任务,开展扩权强镇试点,提升城镇管理水平。一是赋予镇部分县级行政审批权限。各区县已通过直接下放、委托下放、设置派驻点等方式向辖区内的新型城镇化试点镇延伸事权114项,大幅降低了投资者、企业及镇政府本身在办理行政审批事项上的时间成本和精力成本,加快投资落地和建设进程,给镇域经济发展减压、

松绑。二是优化机构配置。在7个新型城镇化试点镇建立基层综合执法队,设立综合执法办公室,在食品药品安全、安全生产、城建监察等方面,开展基层综合行政执法试点,解决镇级政府“看得见,管不着”的问题;设立农业技术推广服务中心,实行“以镇政府为主,县级主管部门为辅”的双重管理模式,破解乡镇一级政府对派驻人员“管不着、用不上”的难题;在纳溪区大渡口镇试点开展“大部制”改革,减少内设机构50%,整合人员统一调配使用,提高行政工作效率。三是打造三级联办服务平台。在合江县九支镇试点成立县、镇、村三级联办社会服务管理中心,入住窗口20个(含县级派驻、镇级和村级),承担县级便民服务事项45项,方便周边五通镇、车辋镇、法王寺镇等镇10多万群众办事,在提高行政服务效率的同时,大幅降低群众办事成本,缩短老百姓办事时间,打通基本公共服务“最后一公里”。形成了在不增设机构、不增加人员编制情况下扩大服务范围和服务内容的县城副中心。

落实保障措施,形成资源整合

资源要素是特色镇培育的基础。泸州市整合各级各部门资源要素,全力保障特色镇建设。一是提供引导资金。积极争取上级配套资金。近两年,泸州市已有31个镇争取到各类专项支持资金12个亿,其中,5镇获得了两个以上的资金叠加支持。同时,鼓励和引导特色镇成立镇级融资平台公司,增强自主融资能力,全力保证特色镇打造的资金需求。目前,我市已成立镇级融资平台公司13家,其中,合江县九支镇整合专项建设基金6500万元与镇政府所属的土地、门市、加油站等优良资产,成立的全市首家乡镇国有独资平台公司已实现投资、融资、建设、经营一体化运营。成立以来,已撬动各类资本2.2亿元投入镇域建设。二是落实用地保障。通过设立试点镇单列建设用地指标、优先安排特色小(城)镇示范项目建设用地等措施,保障特色镇建设的用地需求。目前,已为15个特色镇落实3300亩单列用地指标。三是建立对口联系。建立市委编办、市发展改革委、市财政局、市住房城乡建设局、市城乡规划管理局、市国土局等市级主要部门与示范镇“一对一”联系帮扶机制,及时帮助协调解决示范镇推进中的各种问题。为7个新型城镇化试点镇各增加机构编制1个,行政编制3-5个,以保证基层综合行政执法试点工作的顺利开展。■

银川：新型城镇化工作该咋干？

住房、就业、医疗……银川的政策顾城又顾村。

2016年底，银川市被评为第三批国家新型城镇化综合试点。近日，记者从市规划管理局获悉，为推进这项工作，《银川市2017年新型城镇化工作要点》近日印发，银川亮出了任务清单。银川将从规划管理、农业转移人口市民化、城乡社会管理、新农村建设、改革试点建设五个方面开启新型城镇化综合试点建设，这些内容与我们息息相关。

农业转移人口市民化——提升城乡幸福感

核心：通过户籍制度配套改革、推进就业创业、提高住房保障水平、完善农村产权制度改革，让城乡居民提升幸福感。

举措：今年，银川将制定居住证管理办法实施细则，降低落户门槛，从就业、教育、医疗、养老等公共服务保障农村人口融入城市的利益；农村宅基地使用权和农



村房屋所有权的“两证合一”工作，将完善农村产权制度改革，让农民更有获得感。

数据：到今年年底，被征地农民养老保险的参保率将力争达到80%以上；

银川将力争实现城镇新增就业4万人；

城镇登记失业率在4.5%以内全年政府购买公益性岗位1000个计划开展城乡劳动力培训6000人；

计划改造7021套城镇棚户区通过实行公共租赁住房预分配、限时入住等制度，实现市辖三区入住公租房达到20000套以上。

提升城市管理水平——公共资源向农村倾斜

核心：通过交通网络建设、公共服务设施、城市建设、管理体制、生态环境改善，让公共资源向农村倾斜。

举措：今年，银川将对接收进城务工随迁子女相对集中的地区和学校给予经费支持；在城镇人口集中区，医疗卫生、敬老院、文化体育、科普场馆等公共服务设施将逐渐完善，居民可以享受到便民超市、银行网点、零售药店、家庭服务中心等便捷生活服务；新型城镇化建设将结合智慧城市建设，全面推进城市规划、建设、管理、运营各环节信息化；对银川市第一、二、四、五污水处理厂进行扩建及升级改造工程建设，在10月31日前完成城市黑臭水体的整治工作。

数据：年内全市新建建筑中绿色建筑执行一星面积比重将达到25%。今年将建成10个小微公园。

带动新农村建设——提高农民生活水平

核心：通过培育特色小镇和美丽乡村建设，提高农村人口的整体生活水平。

举措：通过培育建设特色小镇实现产镇深度融合，带动农业现代化和农民就近就地城镇化；美丽小城镇、美丽村庄建设将进一步提高乡村公用设施、公共服务设施、人居环境；农民专业合作社、家庭农场等多元化农村产业融合主体将进村进镇发展；农村物流、县级电商服务中心、乡村一级电商服务终端站建设等农村电商产业，将成为今后一段时间农村产业经济新的增长点。

数据：确定10个特色小镇，明确特色小镇建设实施意见。今年年底，银川将建成6个美丽小城镇、28个美丽村庄。



深化试点改革——保障农民社会权益

核心：通过产城融合、城镇化投融资、房地产调控等开启银川新型城镇化的改革试点。

举措：完善产业园区生活配套设施，新老城区将与各产业园区互动发展；改造人口集中的城市中心商务区、特色街区；借灵武市、永宁县基础设施投融资体制改革试点，出台政策鼓励引导社会资本进入市政基础设施；开展农民工和农民购房贷款贴息补助试点工作，为进城购房农民提供融资便利和购房支持。

规划管理提质提效——引领城乡发展

核心：通过空间规划（多规合一）、“城市双修”、城市设计、城乡环境，让城乡规划管理提质提效。

举措：预计到今年10月，银川将完成空间规划体系和规划管理的信息系统建设，为湖泊水系、绿地空间、永久基本农田守住审批底线；全国第一批城市设计试点城市、全国第二批“城市双修”试点城市申报成功，将有力推进银川新型城镇化建设，计划在12月底基本完善《银川市特色风貌规划》，开展银川东片片区、火车站片区、大团结广场片区等一批重点片区城市设计编制工作；金凤区环卫保洁市场化模式将在乡镇开展环卫市场化试点，城乡面貌将焕然一新，城镇居民生活环境将进一步提高。

数据：今年年底银川将新增200辆新型智能车，城市建成区道路机械化湿扫率将达70%以上，机扫化清扫率95%以上，乡镇道路机扫化清扫率60%以上，机械化清扫将在年底实现全覆盖。

安徽金寨农村宅基地制度改革试点调查

■ 李倩 洪曙光 刘涛

大别山腹地的革命老区安徽省金寨县，望春花似雪，油菜花似金。比春色更亮丽的风景线是，一片片老宅基地复垦成的耕地，一栋栋崭新漂亮的民宅，一张张发自内心的喜悦笑脸，一副副写满民心民意的对联：“乔迁惠民人人享，人民群众心向党”“往年盖房置田昼夜难眠，如今宅改补钱百姓开颜”“宅改政策实在好，闲旧危房变元宝”……

大畈村村中心道路护坡上，红砖砌成的“宅改红利、利促脱贫”八个大字，提醒着人们这个新村庄的来历。作为国家33个农村土地制度改革试点中的唯一国家级贫困县，金寨将宅基地制度改革与扶贫搬迁等政策相结

合，发挥政策叠加效应，力促脱贫攻坚，给当地百姓带来了实实在在的利益。

“宅基地改革+”效应

“宅改叠加各项扶贫政策红利，让金寨农民得到‘一盘肉’。”

现今，走进大湾村，最为引人瞩目的正是占地14亩的扶贫移民安置点。白墙黑瓦的二层小楼规划有序，与周边的秀丽风景相得益彰。过去的一年里，金寨近万户贫困户乔迁了新居。金寨是山区县，老百姓居住分散、



偏僻、安全隐患多。

在六安市委副书记、金寨县委书记潘东旭看来，按照中央关于脱贫“两不愁三保障”的标准，金寨面临的最棘手、最迫切的问题是住房保障。因此，宅基地制度改革试点被赋予了特殊的历史使命——为农民尤其是贫困人口提供更安全、更便利的居住条件。

金寨县集中安置点建成的漂亮民宅

在一些地方看来，移民政策不够优惠、易地扶贫搬迁资金杯水车薪、农村危房改造有缺口。“每项政策是零星分散的一片肉，我们通过与宅基地改革叠加捆绑，激活了各项政策红利，让金寨农民得了‘一盘肉’。”潘东旭打了个形象的比喻。

这位县委书记坦言，过去一年抓了三件事儿：宅改、红色基因传承、脱贫攻坚。事实上，为了让老区人民精准脱贫，金寨县把这三件事儿捆成了一件。《金寨县农村宅基地自愿退出奖励扶持办法》规定，对任何自愿退出合法拥有的农村宅基地或符合宅基地申请条件自愿放弃申请的，除可获得宅基地退出补偿和地上房屋拆迁补偿外，还可享受不同的优惠奖励政策。其中，建档立卡的贫困户可享受2万元/人的资金补助，水库移民可获得1.5万元/人的直补，选择到集镇或县城规划区购买普通商品住房并承诺不再申请农村新宅基地的，给予房屋拆除补偿奖励和购房房票补贴。

金寨县国土资源局局长陈永开告诉记者，截至目前，在政策引导和激励下，全县自愿申请有偿退出宅基地12900多户，其中贫困户和移民户占比80%以上，其余农户住宅也都不同程度地存在地灾隐患大、年久失修或远离城镇、出行不便等困难。这些群众搬迁新居，为精准脱贫写下了宅改红利的生动注脚。

全县腾退复垦宅基地2.3万亩，扣除规划村庄建设自用5000亩，新增耕地1.8万亩。“尽管腾退宅基地面积小且分散，但复垦出来的都是向阳、优质的耕地，将对山区生态保护发挥长期效应。”陈永开说。

通过腾退宅基地推进扶贫搬迁，确是一举多得的好事。可没有足够的资金，好事就是水中月、镜中花，宅改就是无木之本、无水之源。据县长汪冬介绍，试点前期，除了国家层面给予的贫困户、移民户资金补贴，安徽省国土资源厅投入1.15亿元专项资金扶持外，主要靠县乡两级财政投入，对于一个国家级贫困县来说，本已捉襟见肘的地方财政收入实在难以支撑。

“感谢国土部拿出了压箱底的好政策。”潘东旭的感谢溢于言表。2016年10月，国土资源部专门出台政策，支持金寨通过宅基地制度改革探索脱贫攻坚新路径，允许宅基地腾退节余的建设用地指标先行在省域范围内调剂使用。汪冬介绍说，金寨已经以每亩48万元价格成功转让两个批次2814亩指标，有意向性购买的还有8000余亩，全部挂牌成交后将为脱贫攻坚筹集50多亿元资金。

50亿元，意味着什么？这相当于金寨4年的财政收入。意味着，这完全可以承担12900户宅基地有偿退出和各项基础设施投入的45亿元成本。

宅基地改革引发蝴蝶效应，助推了当地供给侧结构性改革和新型城镇化进程。最近，这个山区县因为去房产库存成效显著受到国家有关部委的关注。据统计，一年来全县共引导近5万人口到城镇和规划村庄，消化县城房地产库存近3000套，去化周期由改革前的36个月降为现在的15个月。被问及经验时，潘东旭的回答就是两个字：“宅改。”

宅基地自愿有偿退出的“明白账”

“补偿+奖励”，多种退出形式给农民充分的选择权。

宅基地自愿有偿退出是金寨试点的主线，科学的村庄规划是试点的前提。

退出宅基地，农民搬到哪儿，有笔明白账。据县国土局副局长郑汉涛介绍，为确保农村居民户有所居、有序集中，改革试点之初，金寨实施了“1+X”村庄布点规划，按照每个行政村1个中心村庄、不超过3个保留自然村庄原则，编制村级土地利用规划和村庄布点规划，全县规划183个中心村庄、397个保留自然村庄，引导农民有序向城镇、规划点集中。据统计，全县12900多农户自愿有偿退出宅基地，其中到规划村庄9000余户，进城入镇3000余户。

“规划最重要的是充分听取、尊重群众意见，方便群众生产生活。”郑汉涛说。

在沪汉蓉高速金寨县古碑镇出口三四百米远处，占地55亩的胡畈中心村正在工程扫尾。再过个把月，已经腾退宅基地的93户人家（含贫困户35户、移民户26户）就能入住。这些人家来自余岭村，这个村已腾退复垦宅基地130余亩。

“这块地是靠近镇中心的黄金地块，本来规划为商住用地，如果拍卖，政府少说也能入账两三千万元。”

古碑镇党委委员余成亮告诉记者。

“政府为何能下决心让利于民？”记者问。

余成亮反问道：“宅改不就是为了农民得到最大实惠？”

双河镇大畈村村中心道路护坡上，红砖砌成的“宅改红利、利促脱贫”八个大字，时刻提醒着人们这个新村庄的来历。

燕子河镇大峡谷中心村依山傍水，小桥流水人家，青砖白瓦燕尾墙，典型的皖西特色，是远近闻名的生态示范村。2016年164户农民搬迁到这里，腾退宅基地180余亩。一条水渠将山上的泉水引到村口，“这水，干净着呢。”一位中年妇女正在水渠里清洗蔬菜，一幅静谧的田园生活场景。

退出宅基地，农民能拿多少补偿，也是明白账。参加宅改的家家户户都有一张搬迁奖励政策明白纸：一户一宅或多宅选择其中一宅的农户自愿退出宅基地的，既有补偿，又有奖励。

补偿分为两块：一是地上房屋拆除补偿金额，按不同结构每平方米250~600元计算。宅基地退出补偿金额，已确权发证且符合规定面积标准的，每平方米补偿70元，超出规定面积标准的，每平方米补偿35元；未确权登记发证的，由农村集体经济组织或村民理事会和确权单位共同现场核实，经公示无异议并报乡镇人民政府批准，按房屋占地面积70元/平方米、房屋占地外的宅基地35元/平方米的标准补偿，补偿面积不超过160平方米。农户签订退出协议后6个月内腾退房屋并验收的，补偿标准上浮30%。据测算，这两部分合在一起，退出宅基地的农户平均每户可获得补偿7.8万元。

奖励则分为三种。一是到县城购房的，叠加移民搬迁、易地扶贫搬迁资金补助，房屋拆除补偿标准上浮30%，按购房面积给予800元/平方米房票奖励，最高不超过100平方米。自愿放弃申请宅基地的，再给予2万元/户奖励。金融机构提供每户20万元以下的免抵押安居贷款。二是到集镇购房的，叠加移民搬迁、易地扶贫搬迁资金补助，房屋拆除补偿标准上浮15%，自愿放弃申请宅基地的，再给予1万元/户奖励，按购房面积给予200元/平方米房票奖励，最高不超过100平方米。金融机构提供每户10万元以下的免抵押安居贷款。三是到中心村庄建房的，对于建卡贫困户、有直补人口的移民户、人均建房面积小于30平方米的农户，优先分配宅基地；叠加移民搬迁、易地扶贫搬迁资金补偿，并

整合有关涉农资金配套建设给排水、道路、电力通信、广场绿地等服务设施。

“补偿+奖励”，多种退出形式充分满足了农民的不同需求，给了农民充分的选择权。金寨的实践证明，群众得实惠，改革就能成功。

严格操作确保改革“不走样” 坚持最严格标准，让改革“新生儿”健康成长

金寨的宅改试点，找到了一条宅基地自愿有偿退出制度助力精准扶贫的可行之路。同时在依法公平取得、节约集约利用等方面，也形成了颇具特色的制度性成果。

制定“50+3”有偿使用费阶梯累进收费办法，初步建立了堵疏结合、奖惩并举的农村宅基地管理利用机制。对“一户一宅”超规定面积部分，超过20平方米以下部分，不收取有偿使用费；超出20~70平方米部分，按每年3元/平方米收费；超出规定面积每增加50平方米，收费标准提高3元/平方米。同时，建立宅基地节约集约利用激励机制，对新建住房低于规定标准的，给予100元/平方米奖励；对符合宅基地申请条件自愿放弃的，按每户2万元给予奖励。

有偿使用的目的并不是收费。“有偿使用与有偿退出相结合，一倒逼一激励，两头发力，既解决农民住房保障问题，又促进节约集约利用土地。”副县长朱宽江表示。

创新“120+20n”农村宅基地面积标准，确保宅基地管理有章可循、有制可依。金寨制定了差别化的宅基地面积标准，改传统的单一按户确定为按户和人口综合确定。对每户4人及以下的，宅基地面积原则控制在120平方米以下，每增加1人，可增加20平方米，最高不超过160平方米。

改革宅基地审批权限，破解农民建房审批落地难。对农民建房使用新增耕地的，由县政府审批，省、市备案；使用存量建设用地的，审批权限由县下放至乡镇。

国土资源部有关专家认为，金寨宅基地制度设计的核心是“扶贫攻坚”，即通过宅基地退出奖励补助政策激活其他扶贫政策，并结合规划管控、节约集约和有偿使用、审批管理等方面的制度创新，支持引导易地扶贫搬迁和水库移民搬迁，改善“贫困户、移民户”和居住在“土坯房、砖瓦房、砖木房”中农户的住房条件，同时促进美丽乡村建设、新型城镇化发展和土地利用综合效益的提升。

宅改让金寨发生了翻天覆地的变化，然而，金寨人的头脑一直很冷静：改革要经得起历史的检验、群众的检验。

“改革就像新生婴儿，需要各方精心呵护，如果看护不周落下病根儿，以后再呵护也难健康成长。”潘东旭说，金寨改革之所以取得眼前的成效，很关键的一条是在坚持最严格标准的前提下，用活用好用足国土政策。

最严格的标准，落在每一平方米复垦的耕地上。安徽省国土资源厅下派该县挂职的县长助理刘林告诉记者，第一批省内交易的1009亩宅基地复垦节余指标，涉及3个乡镇的近千个地块，验收时发现有三个地块共计2.86亩质量不合格，其中最小的地块位于铁冲乡，仅有0.06亩。该乡党委书记洪尚全、联系铁冲乡的县领导为此在全县党政干部大会上作检讨，同时对铁冲乡处以开发成本10倍的罚款。

“要说起初不委屈，那是假的。”眼下再提起这件事，洪尚全已经想通了：“县里是杀猴骇鸡，牺牲我一个，教育一大片，这项工作容不得半点瑕疵。”果然，第二批验收的复垦耕地，百分百合格。

在天堂寨乡一处3亩左右的老宅基地复垦点，记者偶遇邻村一位妇女，她来这里是为了瞧瞧跟自家复垦的土质是否有分别。左看右看后，她满意地告诉记者：“没问题，都一样。”记者随手攥起一把表土，松软的土壤中露出几根荞麦秆，原来这块地去年复垦，当年就投入了耕种。耕地中央，一棵桃树已绽开花苞。乡干部笑着说：“总书记叮嘱咱们要少砍树，留住乡愁哩。”

最严格的标准，落在每一份宅基地退出卷宗上。金

寨每一宗退出的宅基地都有一套完整的档案。打开厚厚的卷宗，宅基地退出申请审批表、申请人提交资料（户主身份证、集体建设用地使用证、家庭成员户口簿复印件、财产分割协议）、到规划村庄建房用地申请审批表、自愿放弃宅基地承诺书、房屋照片、宅基地退出询问笔录、腾退宅基地勘测平面图、宅基地补偿明细表等资料一应俱全。

“我们要确保每宗宅基地退出的每个环节都公开、公平、公正，在政策上、事实上站得住脚，形成可追溯的改革成果。”国家土地督察南京局下派该县挂职的县委常委、副县长甘博解释道。

2017年，金寨计划再引导群众自愿有偿退出8000户，复垦宅基地1.7万亩。郑汉涛说：“干了这么多年国土，这件事群众受益最大，国土干部精神头儿最足。”燕子河镇镇长杨林涵忙碌得脚下生风，“多复垦一户宅基地，农民就能得七八万元，乡镇干部再辛苦也值。”

有了宅改的经验，金寨在安徽省第一个提出消灭D类危房。以前，司玮一到汛期就整夜不睡觉，地灾防治的弦儿一点不敢松。她说，也许以后能轻松些了，但转变少部分人故土难离的老观念不容易，还得慢慢来。

宅基地腾退复垦的耕地，按照“宜耕则耕、宜园则园、宜林则林”的原则，交给原土地使用者耕种。蒋启参谋划好了，过些天就在自家复垦的3亩地里种上小黄姜，秋收时能有一笔可观的收入……

离开金寨时，当地人告诉记者，再过些时日，当杜鹃花染红大别山，金寨就迎来一年中最美的时节。是呀，金寨的明天会更好！（国土资源报）



梓潼生态循环产业扶贫模式的思考

■ 梓潼县委党校 雍支康 梁胜朝

精准扶贫，根本在于发展致富产业，发展致富产业，必须首先选准、选好产业。发展生态循环产业则是合理利用资源、保护生态环境、推进农业可持续发展和脱贫攻坚新路径。

梓潼县作为四川全面改革创新试验重点区域——川西北的一个典型农业县，主动融入全面改革创新试验大潮，针对自然资源贫乏，农村贫困人口贫困程度深，脱贫难度大的实际，根据政策导向，积极探索，将创新改革的着力点聚焦到推动绿色产业扶贫上来，把扶贫政策、项目、资金和贫困群众的现有资源资本化、产业化，创新推广股份合作、所有权与经营权分离、利益兜底二次分红等产业发展新机制，充分发挥龙头企业在产业发展中的辐射带动作用，创新探索出了“政府+龙头企业、金融、合作社、农场主和贫困户”的种养殖深度融合结合、

绿色生态循环“1+5”产业扶贫新模式，破解了产业扶贫过程中“资金与市场、技术与环保”等难题，加快了贫困农户持续稳定增收脱贫奔康的步伐。

“1+5”生态循环产业扶贫新路径

梓潼县地处四川盆地西北部，是典型的丘区农业县和革命老区县，全县幅员面积 1442 平方公里，总人口 38.5 万，2016 年地区生产总值 91.78 亿，城镇居民人均可支配收入 26675 元，农村居民人均可支配收入 13029 元。根据国家相关标准，2014 年全县共有 29 个贫困村，精准识别贫困户 6671 户共 19964 人，涉及全县 34 个乡镇 298 个行政村，2014 年实现脱贫 5792 人，2015 年实现脱贫 3571 人，2016 年实现脱贫 3113 人，2017 年计





划脱贫 2469 人。2014 年以来，梓潼县委、县政府作为产业扶贫的统筹组织者，通过科学制定种养规划、搭建互助平台、整合项目资金、落实扶贫政策，做到产业扶贫“靶向明确”精准发力，梓潼县引进了泰国正大集团打造集生猪养殖、饲料、屠宰、深加工为一体的全产业链，其中与农户合作的正大生猪代养模式相对成熟，投资回报率较高、生态效益较好。

梓潼县围绕贫困户如何脱贫、在脱贫后如何不返贫，如何解决生猪养殖产业与环境保护之间的矛盾等问题，结合正大集团生猪代养模式，构建合理利益分配机制，走出了一条产业扶贫的持续发展之路。由龙头企业正大集团制定生猪养殖技术标准和操作手册，提供全过程生产原料和技术服务，回收产品进行深加工，打造生猪全产业链，实现生猪养殖扶贫产业转型升级；金融部门则通过代养合同质押担保，提供 5 万元/户的三年贴息贷款服务，贫困户以此入股，破解了扶贫筹资难题；扶贫专业合作社通过健全合作社章程，构建合理利益分配机制，选择职业经理人经营管理，真正成为产业扶贫的主体；农场主通过依法流转土地，连片种植果园，消纳生猪粪便，成为种养结合、绿色生态循环的关键环节；贫困户用扶贫贷款作股入社，按股分红，实现了“输血”向“造血”的转变。“1+5”产业扶贫模式，把企业、合作社、农场主、贫困户和金融机构等各方主体紧密地串连起来，从而实现利益共享，让贫困农户一步跨入现代种养殖业，收入持续稳定。截至 2016 年底，梓潼已成立扶贫专业合作社 22 个，以梓潼县泉源家庭农场为例，扶贫专业合作社后带动当地 60 户、182 人的精准扶贫对象，修建“1100”生猪代养场二栋，每栋“1100”生猪代养场年纯收入在 30 万元以上，加上种植区和养殖区内需要的大量临时用工，合作社内每户年均增收 8000 元以上，增收致富成效明显。

新理念在精准脱贫工作中的生动实践

梓潼“1+5”产业扶贫模式，把创新放在首位，破解了贫困户普遍存在的发展产业缺信心、缺技术、缺资金、缺劳力和返贫易、巩固难的扶贫难题，探索出了产业扶贫新路子。以股份合作的形式组建扶贫专业合作社，贫困户用扶贫贷款入股，集体经济组织用扶贫周转金入股，合作社依据贫困户多少修建正大“1100”生猪代养场，生猪代养收入由集体经济组织和贫困户按股分成。贫困户每年从合作社按股分红，不仅解决了脱贫致富问题，从根本上有效防止减收返贫，还切实解决了“空壳村”问题。

丘陵地区资源少、财政穷，梓潼的“1+5”产业扶贫模式十分注重协调发展，充分整合县内各类资源向贫困村、贫困户集中投入，握指成拳、聚财聚力，变“大水漫灌”为“精准滴灌”。这种产业扶贫模式特别注重充分发挥政府的主导作用，村两委的主体作用；特别注重充分发挥龙头企业、金融部门、扶贫专业合作社、各类农场主参与扶贫的积极性和主动性；项目跟到贫困村走，贫困群众跟到项目走，特别注重各类项目资金的打捆使用，整体推进、精准发力；代养场建在乡村，推动了乡村水电气路等基础设施的发展，改善了村民的生活环境，做到了城市和乡村协调发展。

遵循绿色发展理念，建立由县农业主管部门牵头，环保、扶贫、农办、国土、水务、林业等部门共同参与的正大“1100”生猪代养场选址专家组，做到统一规划、科学论证、远离城镇人口密集区域、注重环境保护，坚持种植、养殖高度融合，绿色循环生产。明确要求建设一栋正大生猪场必须由农场主通过流转土地发展 200 亩果园与之配套，按照 5 头猪 1 亩地的比例建设生猪养殖场。全县将正大 50 万头生猪和 20 万亩蜜柚基地有机结合、配套发展，不仅粪污处理实现无害化、资源化，改善了过去农民一家一户散养模式对环境的严重污染，还改良了土壤、培育了地力、提高了农产品品质，实现了蜜柚基地带动生猪养殖零排放、生猪粪便为蜜柚种植提供优质有机肥，经济、生态效益双丰收。据初步统计，每头生猪节约粪便处置费用 8-10 元，蜜柚基地每百年均节约化肥折合人民币 400 元。

丘陵地区人民思想保守、观念陈旧是影响制约脱贫攻坚工作的重要因素。梓潼通过引进先进理念、先进技术、先进管理，实现了开放发展。一方面，引进龙头企业，为产业扶贫夯实了产业基础。2012 年以来，梓潼县委、县政府经国内相关科研院所知名专家论证测算，计划 3-5



年发展 5000 头种猪场 5 个，带动发展“1100”代养场 250 栋，达到区域内生态种植、养殖最佳配比，打造集生猪养殖、饲料、屠宰、深加工为一体的全产业链，为产业扶贫引进正大集团作为龙头企业，奠定了产业发展的基础。另一方面，不断引进先进技术，为产业扶贫提供了技术保障。正大集团瞄准生猪养殖国际先进技术，养殖场全部采用美国和丹麦技术与设备，全地暖、温度恒定、自动投喂、智能控制，使梓潼生猪养殖水平达到了世界先进水平。同时广泛引进人才，为产业扶贫提供了人才保障。扶贫专业合作社引进懂技术、会管理、责任心强的职业经理人，按照正大公司的标准、规范和要求从事生猪养殖管理，提升了扶贫专业合作社的经营能力和管理水平。

“1+5”产业扶贫模式，真正体现了共享发展的理念。通过制定合理的扶贫专业合作社章程，健全合理的利益分配机制，探索出了一条产业扶贫新路子。一方面，正

大集团在养殖环节让利于贫困户，集团把赢利点放在饲料生产、肉制品深加工、规模经营等环节，确保每栋“1100”生猪代养场的代养费每年不低于 30 万元。另一方面，扶贫专业合作社的收益除逐年归还贫困户贷款和周转资金外，全部用于贫困户分红和合作社支配，在贷款和周转金未还完前，合作社适当少取。这种产业扶贫模式，入社贫困户可以实现永久脱贫，新的贫困户由乡镇和村两委集体收入解决脱贫问题，使扶贫工作形成了贫困户收入稳定、产业良性循环、有效防止返贫的良好局面。

需要注意的几个问题

发展现代农业，真正实现循环生产、绿色发展，规模化、集约化的小型农庄是发展的大趋势。单家独户各自为政的农业生产方式，其抵抗技术、资金、市场、信息缺失等风险的能力非常弱，就像大海中的小船，随时

都有倾覆的危险。梓潼县在扶贫开发工作中，充分整合政府、金融机构、龙头企业、合作社等资源，“1+5”产业扶贫模式，清楚的利益联结关系，把账算在了明处，农民的工作简单，收益确定。农民和企业都能充分发挥自身优势，实现了行业优势互补和专业化分工。不断植入的先进技术、先进流程，对养殖人员的专业化培训等进一步支撑了养殖业的工厂化、规模化、集约化发展，促进了产业升级。种植、养殖的高度科学融合，促进了绿色生态农业发展和生态环境建设，实现了贫困户脱贫致富、企业做大做强、地方经济发展、生态环境友好，是创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念的生动实践。

但是，梓潼在推广的过程中也存在一些问题值得注意：

其一，养殖场周边成片土地流转遭遇挑战。由于千百年来的封建社会土地所有制度，改革开放土地承包到户后，要让广大农民兄弟把手中的土地较长时间地流转给合作社或种植大户，在他们内心深处仍有深深的担忧，这是严重影响农村土地成功流转的主要原因。另外一方面，社会的转型变革，经济的高速发展，广大农民兄弟的思想意识还跟不上来，开放合作意识不够，自己的土地就是“金不聚，银不换”，无力耕种的土地愿意撂荒，也不愿流转出来统一经营。还有一小部分农民素质不高，见不得别人好，见到土地承包大户效益好就眼

红，从中作梗使坏，使得业主无法正常生产经营，从而导致其他有意投资农业产业的业主缺乏信心敬而远之。而“1+5”产业扶贫模式恰恰需要成片开发、连片发展，土地如果无法成规模顺利流转，将严重影响该模式的推广和运行。这就需要各级领导干部，特别是乡镇、村社基层干部要解放思想，大力向农民朋友宣传现代生态农业发展趋势，通过外出参观、考察、学习方式等拓展农民朋友的思想与眼界，破解土地流转难题。

其二，激发贫困对象脱贫的主观能动性。建立扶贫专业合作社，必须是建档立卡的贫困户，这些人群中有一部分是习惯过去“等、靠、要”的被动扶贫模式，缺乏主动脱贫的动力。本来就穷，再让他们背负一坨债务，拿出身份证、户口本去银行贷款入股，虽然本金和利息都不用贫困户本人偿还，但还是有不少人不理解，不愿意。相反，其他非贫困户愿意加入合作社却被排除在外，这让基层干部推进工作时相当为难。

其三，注意规避和应对市场风险。市场经济大环境中，风险无处不在，处于产业链中间的种养殖业，如何规避市场价格波动而引起的产业链断链风险？笔者认为：不妨在该模式中引入农业保险，这对于龙头企业、种养殖大户、贫困户和金融机构等都能起到一定的利益保障作用，特别是对于政府，可以避免一旦产业链断链而引发的社会问题。☞



国外农村土地流转的发展状况

现今，农村土地流转已成为中国土地制度创新的一项重要任务。土地的流转不但能促进农村农产品的可持续性，更多的是能保障农村土地不被荒废或者是出现有地无人种植的现象。在分析国外大量土地流转资料的基础上，总结国外发展状况与成功经验，并针对国内农村土地流转现状“阐述”，以此来探索经验获得启示，这将有利于指导中国的农村土地适度流转，促进农村经济的可持续发展。

中国土地流转发展趋势呈现出由自发向有组织、小规模向大规模、亲戚间向社会经济组织转变的趋势，土地利用效率得到提高，但因土地产权制度、土地法规、社保等多方面的原因，阻碍了土地流转，然而国外农村土地产权边界明晰，市场调节流转，土地买卖和出租自由，流转方式有租佃制、自寻使用者出租、通过中介出租等，政府还采用法律政策鼓励和引导家庭农场适度扩大经营规模，对正处于创新时期的中国土地制度在实践中还应适当借鉴国外经验，以使农村土地流转工作健康发展。

国外农村土地流转概况

土地产权清晰。英国新制度经济学家指出，农村土地产权清晰是农村土地流转的前提条件。土地产权成为制约土地市场运行的一个重要因素，美国的土地流转制度是以土地私有为基础的家庭农场制度。土地的所有权主要源于购买或政府的无偿赠送，土地产权边界清晰，土地私有受法律保障，土地买卖自由度大，土地流转可依靠市场进行调节。分析地区小规模土地经营状况时，只有提出确定清晰的土地所有权和颁发正式授权的土地证书，才能充分发挥土地市场的功能，由此可见，发达国家土地

产权明晰强化了土地市场功能，而较高的土地市场自由度能推进土地快速流转。

中介服务机构作为土地流转过过程的桥梁和媒介，微观层面上促成农民合作，宏观层面上加快土地流转速度，保证流转成功率和农业生产规模化。20世纪20年代，法国为扩大农场规模，制定了土地改革政策，建立了由国家代表进行监督的土地整治与农村安置公司和土地事务所。日本在1970年《土地法》两次修订后，因取消政府对土地占有和使用的限制，允许土地租借和转让，这便产生了对中介服务机构的需求。因此，日本政府培育和扶持一系列中介机构（如地区农业集团、农业委员会、农业协同组合等）。并对其给予一定政策优惠（如出租和出售土地给合理化法人的农民享有政府给予税收优惠及一次性付租的优惠，政府对合理化法人给予资金支持等）。

土地金融服务。美国是资本主场经济国家，倡导以市场调节资源配置，但因市场调节农业生产的盲目性和市场结构的不完全竞争性，导致美国在20世纪初爆发了农业危机，因此农业信贷体系也应运而生，并成为政府干预农业生产的重要措施之一。经济危机时期，美国共成立12家合作社性质的土地银行，美国联邦土地银行是政府农业信贷体系的主要组成部分，银行通过合作社等中介组织与有信贷需求的农业生产者沟通，为家庭农场提供中长期贷款，调节农业生产。

法律体系。日本与中国农业生产组织结构极为相似，但农业发展水平明显高于中国。这是因为随着工业化和城市化进程的加快，日本政府根据不断变化的经济发展状况，逐步出台一系列法律法规，废除土地流转的相关限制，鼓励小农经济转变为规模经营，完善有关土地流转的配套法律体系，如1993年



在日本《农业经营基盘强化法》放宽对土地生产法人的条件限制，允许与农业相关或支持农业事业的股份制企业获取土地生产法人资格，使土地流转的主体范围扩大到其他相关产业的企业或组织法人。2003年日本政府进一步允许农业生产法人以外的一般企业从市镇村介入土地。

国内外农村土地流转对比及对中国启示

推进土地确权与健全土地市场机制。与美国发达国家相比，中国不能施行土地私有的原因，除意识形态不同外，更重要的是现在农民未获得完整的土地所有权。目前，中国《宪法》中土地产权概念尚不清晰，土地流转的法律法规存在不足，造成集体和农户之间的权利边界处于含混状态，土地所有权主体虚置。如上海市松江区是最早进行农村集体经

济产权制度改革的试点地区，其家庭农场经营者手中的土地权利并不是集中到个人手中，而是同时属于3方。即集体拥有土地所有权，被确权的农民拥有土地承包权，家庭农场主拥有土地经营权。在中国土地市场调节下的土地流转和集中成为制约农业发展的核心问题，很多地区的土地流转信息不对称，这样导致农村土地流转的交易成本高昂，从经济学角度分析土地交易市场，指出土地在公开市场自由交易过程中会发生市场失灵，造成土地利用的动荡。因此，中国要完善和推进土地确权工作，赋予农民长期而有保障的土地产权，此外，政府还应对土地流转市场进行宏观调控，直接干预市场运行，达到健全土地流转市场机制的目的。

大力培育中介机构。日本为促进土地合理流动培育，扶持一系列中介机构，并给予一定的政策优惠，法国设立土地银行，购买土地再



租赁给农民。相比之下，中国只有少数经济发达地区设立了土地流转服务机构，如中国东部地区，因谈判费用较高，多数农民会在流转土地时倾向于中介机构。但多数地区的农村土地

流转服务机构尚不健全，尤其缺乏沟通土地供求方的中介机构，导致土地流转信息受阻，出现土地转出无途径无门路的现象。中国可以借鉴日本和法国的经验，通过培育中介服务机构



来引导土地流转的方向和发展土地规模经营，并结合中国农村发展的实际情况，以乡村集体经济组织为依托，以农村专业协会为主体，建立从县市到乡镇的各级土地流转中介机构。同

时，也应该从立法、政策上为培育了良好的中介机构提供保障和扶持，鼓励和创建中介机构，从而更好的为土地流转服务。

完善土地金融服务。近年来，中国逐步制定以城市经济发展建设为导向的金融政策，但支持农业发展的金融服务尚不完善。因此，有专家学者建设采取两种形式的土地银行，即对土地提供资金贷款的金融机构和调控土地使用权的土地储备机构。同时，中国国土资源管理部门应进一步加强与金融机构的结合，鼓励和促进银行和信托等机构的参与度。

健全土地法律体系。中国目前现行的土地流转法律限制性规定较多，如《农村土地承包法》第37条规定：土地承包经营权采取转让方式流转的，应当经发包方同意。这与日本鼓励农民出售土地、退出土地经营相比，尚不能摆脱土地零碎经营的现状，离土地规模化发展还有一定差距。针对土地经营权抵押贷款，中国试点地区都受到法律政策的影响，中国未来要实现更大规模的规范化土地流转，土地承包经营权抵押贷款的同时，健全和完善包括《宪法》、《土地管理法》、《物权法》、《担保法》在内的一系列法规。

适当引进企业资本。与日本、韩国有限制的准许企业资本下乡相比，中国农村土地流转范围很少涉及农户与企业间流转，原因在于企业资本虽能带来充足的资金、先进的农业技术和规范的生产管理，但也面临风险，因为企业一旦把土地使用与非农业生产，就可能危及国家粮食安全。菲律宾、巴西和阿根廷等国家土地流转失败就是政府没有限制企业资本下乡，土地集中到少数企业资本家手中。农民失业，社会分化严重，引发一系列社会问题。因此，在引进企业资本时，中国要借鉴日本的经验，逐步放开对企业资本下乡的限制，同时坚持“农地农用”限制政策，将适当引进企业资本与依靠科技、人才、劳动者素质提升相结合，发挥企业积极作用，促使中国农村土地流转工作健康发展。

除了在发展农民之间的那种土地流转方式外，应该实践并尝试着发挥在那更多方面的土地流转方式，得以利用土地流转发展农村经济。☞

欧洲特色小镇建设经验

■ 南京市高淳区委党校 张传秀



2016年7月1日，国家发展和改革委员会、财政部和住建部联合发布《关于开展特色小镇培育工作的通知》，明确提出在全国范围内开展特色小镇培育工作，争取到2020年培育1000个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居特色小镇。同年10月，国家发改委发布《关于加快美丽特色小（城）镇建设的指导意见》，指出要打造一批新兴产业集聚、传统产业升级、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美的美丽“特色小（城）镇”，并公布了第一批127个中国特色小镇名单。自这两个文件公布以来，各地都把特色小镇提上了重要日程。

特色小镇是相对独立于市区，具有明确产业定位、文化内涵、旅游功能、社区特征的发展空间载体。它不是行政区划单元的“镇”，而是产业发展载体；不是传统工业园区或旅游功能区的“区”，而是同业企业协同

创新、合作共赢的企业社区；更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、空间边界明确的创新创业空间。特色小镇不仅能帮助大都市实现功能转移，它本身也可以成为区域经济发展中的新增长极。所以，通过学习借鉴国外特色小镇，可以为我国特色小镇建设带来一定的启示。

欧洲国家特色小镇主要类型

1. 现代服务型

欧盟是全球最大的服务贸易经济区，众多中小城市在自身区位优势和产业基础上，发展出了一批拥有特色服务业的小城镇。以德国腓特烈斯哈芬市为例，腓特烈斯哈芬市位于博登湖畔，是一座以现代服务业为主导产业的特色小镇，其特色产业主要有：一是智慧医疗产业。



包括远程诊疗、肿瘤会诊等，涉及领域广、项目多。二是宜居产业。通过现代网络技术提高居家老人的自我服务能力，通过在线幼儿园帮助幼儿园和家长加强联系和管理，通过智能仪表改变家庭能源消费习惯，便捷完善的服务设施与小镇美丽的环境相得益彰。三是会展服务业。当地建有国际展览中心（斯哈芬展览中心），举办的户外运动博览会、欧洲自行车展、国际水上运动展览会、国际塑料加工专业博览会等世界闻名。

2. 文化旅游型

欧洲是人类文明发祥地之一，城邦遗址、古堡、古老教堂随处可见，众多小城镇以这些独特的历史文化资源闻名于世。欧洲还是现代大学的发源地，德国的许多小城市都与著名大学如哥廷根大学、耶拿大学、弗赖堡大学、马尔堡大学、维尔茨堡大学等紧密联系在一起，造就了一批享誉世界的大学城。海德堡就是一座因大学

而知名的小城镇，位于老城区的海德堡大学成立于1386年，如今已成为有近20个学院的综合大学。当地还有许多和大学密切相关的大型科研机构，如分子生物学欧洲实验室、德国癌症研究中心等。海德堡16世纪已成为欧洲文化重镇，来自欧洲各地的学者学生汇聚于此，现在市区有14万人口，其中3万多是大学生。由于其很好地保存了古代城市风貌和传统历史文化，海德堡成为名副其实的文化旅游小镇，平均每年吸引350多万名游客，其中150万名来自德国境外。

3. 特色农业型

欧洲很多国家的农业发达程度令人羡慕，很多农业发达国家的重要特色就是农场专业化，即一个农场以生产一种农产品为主，由此而形成了众多农业特色鲜明的小镇。位于法国东南部南阿尔卑斯山和地中海之间的中世纪小镇格拉斯，就是一个以花卉种植和香水工业为主的特色农业小镇。格拉斯环境优美清幽，气候温和湿润，非常适合茉莉、月下香、玫瑰、水仙、风信子、紫罗兰、康乃馨、薰衣草等众多品种花卉种植。小镇重点发展花卉种植业及香水工业，风靡世界的品牌CHANEL No.5香水就诞生于此，为法国赢得了“香水之国”的美誉。小镇设有国际香水博物馆、弗拉戈纳尔美术馆、弗拉戈纳尔香水工厂、普罗旺斯艺术历史博物馆等著名景点，每年举行国际玫瑰博览会和“茉莉花节”，并在茉莉花节期间举行盛大的文艺活动，吸引了全世界的爱香及旅游的人士。

4. 休闲疗养型

欧洲拥有丰富的度假疗养资源，很多小城镇因为拥有独特的度假疗养资源而成为世界各地游客的向往之地。依云小镇就是一个典型代表。依云镇位于法国上萨瓦省，背靠阿尔卑斯山，面临莱芒湖，小镇依半圆形湖面而建，湖对面是瑞士的洛桑，青山绿水、环境优美，是休闲度假、夏天疗养、冬天滑雪的绝佳场所。小镇的特色是依云矿泉水，并因此而取名依云镇，依云水对一些疾病有显著疗效。1902年，依云水治疗中心成立，主要提供依云天然矿泉水SPA、按摩治疗服务、母婴游泳和母亲产后体型恢复养生服务。大自然的馈赠使依云镇成为以依云水、度假、疗养为主导产业，经济发展和生活水平、居民幸福指数较高，闻名法国乃至全世界的特色小镇。

5. 新兴科技型

欧洲很多国家科技发达，与中国科技型企业主要集中在大城市不同的是，一些欧洲国家的高科技企业一般



分布在中小城市。蒙绍市位于德国西北部北威州，是一个处于德国与荷兰边境群山怀抱之中的小镇，1996年蒙绍市政府在郊区投资创建 HIMO 科技创新中心，以鼓励和帮助有创新思想、有创新能力的年轻人创建自己公司为宗旨，为发展新兴科技创新产业提供生产用办公用房、企业创立和管理咨询、展销及培训、后勤服务等扶持资助。中心重视打造科技型小镇，建筑采用节能、环保等新技术，并应用一系列可再生能源装置，如太阳能集热器、光电装置、风力发电装置、雨水收集处理装置等，为用户提供生活热水、电力、部分饮用水、灌溉用水等资源。目前蒙绍市拥有中小企业 200 多家，经济状况良好、失业率较低，是典型的新兴科技型、就业型特色小镇。

欧洲国家特色小镇规划经验

欧洲国家在推进城市化的过程中，格外重视乡村和小城镇的发展，特色小镇规划建设方面，主要有以下经验可循。

一是坚持在科学规划的基础上完善开发模式。在城

镇体系设计上，从 20 世纪 60 年代开始，比如德国就加强功能分区的整体规划，建设互补共生的区域城市圈，将特色小镇有机地组合进城市圈，建立了 11 个大都市圈的“多中心”格局。城市圈内的各个组成部分功能明确、互相协作，形成城乡统筹、分布合理、均衡发展的独特模式，避免过度发展成单一区域支配性中心城市，在很大程度上避免了人口拥挤、就业困难等一系列“大城市病”，有利于提高生活质量、促进社会和谐。

二是坚持在产业培育的基础上促进经济发展。欧洲国家特色小镇建设特别注重特色小镇的产业培育，产业政策重点均以中小城市和特色小镇为主，包括产业发展重点政策、补贴与税收等财政措施、维护市场秩序的产业政策、促进产业技术进步政策、产业支撑体系的建设政策等。同时加快基础设施建设，完善特色小镇功能，为产业发展搭建良好的发展平台，很多世界 500 强企业都设立在特色小镇。

三是坚持在生态保护的基础上实现文化传承。如德国政府每四年颁布一轮生态建设计划，实行指令性管制，规定任何建设项目都要保证绿地总量平衡。由于历史传统和人文素质，德国国民对生态建设、环境保护的意识

较强,使得特色小镇生态环境十分优美。法国在历史街区保护方面既重视物质形态的保护,也重视对传统生活方式的保护,形成城市中心传统风情和活着的历史画卷,给发展旅游业提供了历史文化素材和休闲度假服务。

四是坚持在基础先行的基础上满足大众需求。欧洲特色小镇建设不仅公共服务设施完备,还富有人性化特点,充分考虑和满足居民的实际需求。在欧洲,住房问题通常被当成社会问题来对待,很多政府都发布了社会住房政策和相关法规,有的社会住房具有多种人性化的社会职能,对低收入人群提供形式多样的保障性住房或住房补贴。交通拥堵问题是全球城市的通病,法德两国通过“公交优先”政策解决小镇与大城市之间的交通接驳问题。教育、医疗、文化等其他基础设施也是特色小镇建设发展过程中重点考虑的问题,处处体现以人为本、基础先行理念。

对我国特色小镇建设启示

特色小镇是产业和城市的承载形式,是居民宜居和就业的重要空间。借鉴欧洲国家在特色小镇规划建设方面的经验做法,我国特色小镇建设可以从以下几个方面规划。

1. 加强顶层设计,实现科学规划。一是不断完善小城镇规划体系。以城市总体规划为指导,结合生态保护、历史文化保护、农地保护要求,加快推进特色小镇总规、控规和修建性详规、新社区规划,以及道路、公共设施、生态绿地、水系利用保护等专项规划编制,强化各类规划衔接,形成层次分明、结构完备的规划体系,做到区域功能定位科学、城乡空间布局合理、公共服务和基础设施均等覆盖。二是建设坚持“先做城市设计,后做项目设计”。通过城市设计,进一步优化明确近期建设地区的建设规模和重点建设项目规划布局。严格按照特色小镇设计进行建设,强化重要节点、景观视廊、开敞空间的设计和控制,注重整体色彩、建筑风格的研究和引导,挖掘自然山水、民间建筑等空间特色资源,营造“精致、雅致、宜居、乐居”的特色小镇。

2. 加强产城融合,突出产业培育。产业支撑是特色小镇建设的关键,每个特色小镇选择一个具有地域特色和比较优势的产业作为主攻方向,使之成为特色小镇未来发展的重要支柱。对新引进的重大项目优先安排到相同产业类型的特色小镇,强化特色小镇的产业特色。优化特色小镇空间布局,将特色小镇建设成为生态园林

式的新型产业社区。鼓励有条件的小镇,按照国家等级景区、度假区等相关标准,打造具有文化和产业特征鲜明的高水平特色小镇。

3. 加强生态保护,塑造特色风格。在特色小镇建设中,始终注重保持小镇独特风格,不搞“大一统”和“一阵风”,力求保持小镇原有的风格和特色,而不是推倒重来,或者以大吞小。在此原则下修补、改造古旧建筑,更新基础设施,凸显历史文化特色、古建特色,打造休闲小镇、生态小镇、旅游观光小镇。坚定生态发展目标,按照生态保护、发展的要求制定特色小镇发展规划,在开发建设中将环境保护作为重要因素优先考虑,不断优化生态环境,把生态优势转化为经济优势,以生态带动经济,坚决杜绝以牺牲环境为代价来发展经济。工业特色小镇工业发展必须引进科技型、环保型、高效益项目,同时注重设施建设与生态环境相协调。

4. 加强基础服务,提升满意水平。“人的城镇化”是城镇发展的核心,群众满意是开展工作的出发点和落脚点。注重“人的城镇化”,是推进特色小镇发展的必然要求,也是建设特色小镇题中应有之义。有序推进农村转移人口市民化,通过加快户籍制度改革,落实放宽城镇落户政策,优先将拥有稳定劳动关系并长期生活在城市的转移人口转为城镇居民,并享有与当地居民同等的权益,让转移人口逐步融入城镇。加大特色小镇基础设施和公共服务网络体系建设,提升公共服务能力,稳步推进包括劳动报酬、劳动保护、子女教育、医疗服务、社会保障等基本公共服务和公共产品逐步由户籍人口向常住人口全覆盖,让转移人口全面共享城镇文明成果,让人们在小镇中更好地生产生活,提升幸福感获得感。

5. 加强政策支持,加快建设进度。一是强化财政扶持。对列入建设名单的特色小镇,连续三年综合评估合格后,规划空间范围内新增财政收入上交市财政统筹部分,前三年全额返还、后两年返还一半给当地财政。设立特色小镇建设专项资金,用于特色小镇重点建设项目贷款贴息,对达到序时进度和建设要求的特色小镇实行以奖代补。现有各类专项资金(有明确用途和性质等限制的除外)应优先向特色小镇倾斜。二是加大金融支持。坚持政府引导、社会参与、市场运作,拓宽特色小镇建设投融资渠道。鼓励社会资本与政府合作,采取PPP等多种方式,参与特色小镇公共服务、资源环境、生态建设、公共基础设施等重点领域建设,积极争取国家和省相关政策支持特色小镇建设。□

巴德克罗钦根的德国风

德国特色小镇之巴德克罗钦根 面向未来的健康产业

现代社会，一方面由于工作压力和日益增加的身体负担，人们对健康的需求不断提高。另一方面，越来越多的人可以担负起此方面的消费，健康养生产业由此逐渐成为现代健康政策中的核心基石。国务院《“健康中国2030”规划纲要》更是把健康推向一个新的高度，提出建设“健康中国”，为健康产业的发展提供了有力支持。然而，如何发展健康产业？疗养地需要具备哪些前提条件？在面对产业衰落时可以采取怎样的应对措施？如何实现健康产业与零售业的协同发展？本文将以德式疗养地的发展模式与经验。

巴德克罗钦根是德国西南部黑森林地区的疗养胜地，位于弗莱堡以南15公里。全市占地面积35.66平方公里，其中绿地约18公顷，生境地2.6公顷，共有6个公园，包括1个总面积约为40公顷的疗养公园，与附近的施陶芬市共同构成首位城市（oberzentrum）弗莱堡南部的次级城市中心（mittelzentrum）。该市总人口数为20292，就业人口数为6400，其中14%从事生产类行业，21.7%为贸易、交通及酒店业，其余61.8%则分布在以健康产业为主的其他服务行业，是典型的以健康产业为主的特色小镇。在就业人口的通勤情况来看，从周边地区前往巴德克罗钦根工作的人员数为4621，而从当地前往周边地区工作的人员数则为4588。市政系统中包括5所小学、4所中学、音乐学校、特殊学校、市民大学以及市立博物馆、图书馆、剧院、老年人关怀中心、邻里帮助咨询站等公共服务机构。

在近代发展史上，弗莱堡至巴塞尔（瑞士）铁路线的开通使巴德克罗钦根成为重要的交通枢纽，由此也促进了工商业的发展。17世纪初，以经营贸易著称的Litschi家族入驻巴德克罗钦根。19世纪，商业贸易的蓬勃发展最终推动了工业的发展，木材加工企业Zimmer、Richtberg等纷纷涌现。与此同时，城市北部形

成了工商产业区。

1911年，温泉的意外发现为巴德克罗钦根发展成为现代温泉疗养地奠定了基石。在经历过最初的小规模发展后，巴德克罗钦根的温泉产业在20世纪20年代首次获得迅猛发展，并于1933年获得“巴德”称号（“巴德”是德文“Bad”的音译，意为沐浴。在德国，经国家认可的温泉疗养地可以在其城市名前冠以“Bad”的称号）。20世纪50年代，巴德克罗钦根的温泉疗养产业不断蓬勃发展，促使当地快速扩建疗养地。

巴德克罗钦根疗养地

疗养地是因适合医学治疗而获得质量认证的城市或城区。根据德国疗养协会规定的准则与质量标准，疗养地主要分为四类：矿物温泉及泥浴浴场、气候疗养地、克奈普疗养浴场及疗养地、海滨（疗养）浴场。巴德克罗钦根疗养地属于矿物温泉疗养地。除当地特有的温泉资源外，其特点还在于国际一流的医疗与康复产品及服务，是名副其实的高价值疗养地。具体来讲，巴德克罗钦根疗养地主要由五部分组成：

1. 温泉养生中心

巴德克罗钦根有着悠久的温泉传统。当地人从1911年起就在健康舒适的矿物温泉中沐浴。该地矿物温泉的平均水温在29~36℃，每升温泉水中矿物质含量超过4000毫克。此外，每升碳酸含量为2180毫克，是欧洲碳酸浓度最高的温泉水。高浓度碳酸矿物温泉水具有让人放松身心、促进新城代谢的功能，是疗养与康复措施中的重要组成部分。现今，温泉养生中心是这座康养小镇的核心。中心包含温泉疗养、桑拿天堂以及养生屋，为客人提供个性化的方案。

2. 医院与诊所

巴德克罗钦根疗养地拥有诸多温泉疗养专业医生、全科医生、专科医院（如黑森林老年专科医院、黑森林神经专科医院、黑森林骨科专科医院、贝克博士外科医院）、理疗诊所、康复医院（共8家，如布莱斯部



骨科与风湿康复医院、拉扎里特豪夫糖尿病专科与康复医院、巴登风湿专科与康复医院等)、睡眠中心(如布莱斯部睡眠中心)、护理院(如黑森林护理院)以及其他相关健康服务机构,可以为客人提供全面的康养服务。

1972年,弗莱堡大学心脏中心的入驻对巴德克罗钦根现代疗养地的发展具有里程碑意义,使其除传统的疗养与康复服务外又增添了特色医疗服务。现今,该心脏中心是欧洲最大的心脏中心之一,汇集了德国优秀的心血管专家团队,代表了欧洲心血管疾病医疗的最高水平。中心拥有1500多名医生、护理人员及其他员工,是当地最大的雇主,每年为约22000名住院患者及43000名

门诊患者提供专业的治疗。2017年,中心与南方医科大学深圳医院合作成立“深圳—德国弗莱堡大学心脏中心”,旨在引进来自德国的心血管医疗专家资源,与南方医科大学专科发展优势结合,进一步推动心血管外科临床和基础研究水平的提升。

布莱斯部睡眠中心成立于1995年,是德国知名的特色睡眠诊疗医院。中心通过多导睡眠图、携带式记录装置等为客人提供全方位的诊疗服务,包括:睡眠感觉障碍、倒时差或夜班等引起的睡眠障碍、打鼾、阻塞性与非阻塞性睡眠呼吸暂停症、猝睡症等。客人既可以选择半住院制服务(可傍晚入住,晚上检查,次日早晨出院),也可在周末进行检查。

3. 疗养公园

疗养公园是德式疗养地的重要组成部分。巴德克罗钦根疗养公园占地约 40 公顷。公园内绿树成荫、鲜花盛开，设有迷你高尔夫球场、健身步道、射箭场等休闲设施。自 2014 年起，公园北部又增添了人工湖，湖边设有咖啡吧、儿童游乐场以及高尔夫练习场地等。疗养公园内建有活动中心，客人既可以在此享受下午茶、烛光晚餐，也可以举办节庆宴席、家庭聚会、企业活动等。公园中不定期举办的露天音乐会、演唱会、灯光节等活动不仅为前来疗养的客人提供休闲娱乐，也让当地人获得文化体验。

4. 酒店与公寓

巴德克罗钦根疗养地内拥有各类星级酒店、公寓、度假屋等，为前来的客人提供长期或短期住宿。无障碍设计是此类住宿设施的重要特征。根据客人的需求，住宿设施内可以配备相关护理服务。

5. 餐饮设施

除当地巴登特色餐饮外，巴德克罗钦根疗养地亦提供品种丰富的特色餐饮，如阿拉伯、亚洲、法国、希腊、意大利、地中海、土耳其等各类风味美食。不同类型的餐馆、啤酒花园、咖啡吧、冰淇淋店、匹萨店、酒吧等为前来疗养的国内外客人提供丰富的选择。

困境中的应对策略

与其他很多产业相似，温泉疗养产业的发展也会经历周期性变化：繁荣、衰退、萧条、复苏。巴德克罗钦根疗养地在 20 世纪中叶经过大规模蓬勃发展后，于 20 世纪末遭遇困境。造成该困境的原因主要是全德医疗改革导致疗养与温泉产业的衰落。1989 年初，为减轻经济负担，德国医疗保险大幅削减开放式温泉疗法（即不含住宿的疗养方案），并引入必须由患者承担的费用。该措施的实施对温泉疗养行业带来巨大影响。仅在一年时间内，公立医保支付的开放式温泉疗法数量从 82 万（1988 年）降至 43.5 万（1989 年），亦即减少近 50%。其中，私人酒店与疗养院受到的打击最大。1997 年，时任联邦卫生部部长泽霍费尔发起新的医疗改革：缩短康复治疗期以及度假天数。该措施导致德国疗养行业在短时间内减少 4 万工作岗位，至 1999 年共有 120 家医院关闭。诸多疗养地又因此面临雪上加霜的境况，不少大型疗养机构出现空铺现象。

由于医疗改革致使医保客户数量急剧下降，巴德克



罗钦根温泉疗养产业无法再依靠此类稳定的客户群体生存。1994 年，年仅 36 岁的洛夫·卢博萨姆临危受命，以高瞻远瞩的视野开始推行巴德克罗钦根疗养地的市场化进程，开发新的客户群体。卢博萨姆通过引入新的市场化运营理念和切实可行的实施方案让巴德克罗钦根疗养地在困境中成功实现了转型。具体来讲，他采取的战略措施主要包括：

（1）确定新的目标群体。在医疗改革对传统医保客户群体的冲击之下，卢博萨姆把私人客户作为新的目标群体。哪些因素会吸引潜在私人客户前往巴德克罗钦根？对此，卢博萨姆主要从两大方面着手：开发疗养地特色产品与服务；创造自然健康的整体环境。

（2）打造清晰而又独特的产品概念。卢博萨姆认为，巴德克罗钦根疗养地要想在健康医疗市场上找到合适的定位，就必须要有清晰的产品概念。趋同性产品无法在市场上立足。鉴于当地特有的温泉资源以及德国康复医疗市场的良好发展态势，卢博萨姆把温泉养生和高水准康复医疗技术相结合作为巴德克罗钦根疗养地的独特产品。在 2003 年至 2009 年期间，他还亲自负责特雷西康复医院的建设与运营工作，开通了该医院通往温泉养生中心的直接通道，康复医院的患者可以便捷舒适地享受温泉疗法。

（3）开发多元产品与服务。20 世纪末巴德克罗钦根温泉养生产业在医疗改革中遇到的困境也在一定程度上反映了产业单一性所带来的风险。另外，健康医疗市场上的潜在客户群体具有不同的需求，单一的温泉养生产品通常不具备足够的吸引力。出于对这两点要素的考虑，卢博萨姆认为巴德克罗钦根的温泉养生及康复产品只有结合其他自然文化休闲项目共同投放市场才能既吸引游客长途出行，也能促进地区短途客人的反复光顾。为此，

卢博萨姆采取的措施主要有：

- 开发近郊自然活动项目(如健行、自行车、徒步等)；
- 举办丰富的文化节庆活动(如露天音乐会、戏剧节、灯光艺术节等)；

- 利用整个上莱茵河地区强大医疗健康资源的整体优势，不断引入专业的预防和康复以及相关教育培训机构，形成并完善疗养区内小健康集群发展地方零售业。

在营销方面，巴德克罗钦根根据市场需求把这些不同的项目与温泉医疗产品结合在一起作为多种套餐投入市场，如：7天沐浴假期套餐产品(包含：温泉、桑拿、绿色餐饮、健行、水上自行车、拉苏尔泥浴、按摩、地区公共交通)、21天全方位健康套餐(包含：温泉、桑拿、医生会谈、按摩、康复操、矿物温泉运动浴、矿物温泉盆浴、地区公共交通)等。

客户停留时间的长短是衡量疗养地发展状况的重要指标。作为南德地区重要的健康疗养地，巴德克罗钦根通过把多种不同的项目综合起来作为套餐投入市场，再加上欧洲顶尖的医疗与康复技术，不仅成功吸引了来自德国本土以及欧洲乃至中东等其他国家与地区的健康游客，也延长了他们的在地停留时间。统计数据显示，2016年巴德克罗钦根健康游客数量总计为9.98万，与上年相比增长12%，其中的6.3万为门诊疗养型游客、度假者、养生游客、商务人士及其他短暂过夜的客人，其余3.6多万则为医院与诊所接待的客人。2016年统计数据显示，游客平均在地停留时间为7.3天，过夜数总计为62.1万，其中约44.2万为医院与诊所中的过夜数。温泉养生中心全年访客量约为56万。房车游客总计约3万。所有这些成效都离不开巴德克罗钦根在陷入困境时采取的积极有效的市场化战略措施。在现今不少德国传统温泉疗养地依然无法找到出路的情况下，巴德克罗钦根疗养地的成功转型具有很好的示范效应。

健康产业与零售业

作为每年能够吸引62.1万过夜游客数的疗养地，巴德克罗钦根的疗养客人具有很大的消费需求。这就意味着当地需要建设完善的零售中心。目前为止，巴德克罗钦根的零售业共有150多家商铺，卖场面积约为2.5万平方米，其中1/3分布在中心城区。鉴于疗养地的不断发展，为促进健康产业与零售业的协调效应，当地政府近年来正在不断提升零售业的发展和品质，如增加商铺类型，引入更多年轻时尚类商品、品牌产品、电子、家

居以及运动设施等，以满足健康游客的不同体验性购物需求。

从空间结构来看，当地零售业目前主要集中在中心城区，而中心城区与疗养区之间存在间隔以及一定的距离，给疗养区内的客户带来了诸多不便。鉴于此，巴德克罗钦根市政府及规划局目前正在制订方案，打通疗养区与零售业中心之间的通道，缩短两者间的距离，以推进两者相互促进、协同发展。

结语

巴德克罗钦根疗养地的发展模式及经验表明，疗养地的发展首先需要具备一定的自然条件，如温泉、气候、海岸线、绿地等。在此基础上设立的疗养基本设施(比如多功能温泉浴池，疗养公园)获得成功，可根据自身和周边资源特色逐步拓展相关设施，如引进特色专业的医疗机构、不断改善疗养地及周边环境和基础设施等。巴德克罗钦根正是在地方传统温泉资源基础上，引入现代医疗与康复机构，发展适合不同人群需求的康养产品和服务。尤其是该镇充分利用周边首位城市弗莱堡大学医院的世界声誉，特别是医院心脏中心的强大实力，与医院合资设立弗莱堡大学-巴德克罗钦根心脏中心，将大量普通心脏手术及术后康复放在疗养区，为小镇带来大量高质量的医疗旅游客源。其次，与其他很多产业相似，温泉疗养产业的发展也会经历周期性变化或政策瓶颈。巴德克罗钦根在20世纪末整个德国温泉疗养行业因政策变更走向衰落时及时采取应对措施，开发针对新目标群体的多样化产品和服务，并通过各类新型、综合性套餐等营销方式赢得市场，也成功实现了自身发展模式的转型。同时，抓住人口老龄化和发达国家居民对健康需求越来越广泛和深远的大势，巴德克罗钦根对疗养地的现代化更新和“供给侧改革”收获了丰厚的回报。再次，从整个城市的角度来看，特色产业与其他产业的融合共生显得愈发重要，健康产业与当地的旅游、医疗、零售、绿色农林等产业的协同共进正是当前巴德克罗钦根在城市更新与优化过程中的重要主题。最后，在德国不管是普通小镇还是特色小镇，首先是一座建制镇，而不是特色产业公园。它的存在必须满足当地居民的多种需求，是集经济、地方政治、文化、社会、教育、休闲娱乐等诸多市政功能为一体的综合体。它的可持续发展和成功运营离不开当地居民的积极参与、良好的地方治理、健康的产业发展等多种因素的整体性合力。

国家信息中心与贵州省人民政府签署战略合作协议



5月25日下午，国家信息中心与贵州省人民政府在贵阳举行大数据发展战略合作签约仪式暨“云上贵州”数据共享交换体系整体接入国家平台启动仪式。

贵州省委常委、常务副省长秦如培出席会议，并就贵州省发展大数据的思路、重点举措、初步成效和未来考虑做了发言，国家信息中心主任程晓波出席会议并致辞。贵州省政府副秘书长马宁宇和国家信息中心副主任周民分别代表贵州省人民政府和国家信息中心签署大数据发展战略合作协议。

程晓波主任指出，这次签约仪式意义重大。运用大数据推动经济发展、完善社会治理、提升政府服务和监管能力已是大势所趋。目前我国互联网、移动互联网用户规模居全球第一，拥有丰富的数据资源和应用市场优势。开展国家电子政务云数据中心试点、电子政务外网数据共享交换平台建设以及国家省地市县五级政府信息资源共享，是贯彻落实习总书记关于积极探索“三融五跨”构建全国一体化国家大数

据中心这一重要指示的具体行动，对于实现政府数据一体化调用、政务数据资源一体化管理、跨部门信息系统一体化应用和政府社会数据资源一体化分析，具有十分重大的推动作用。

程晓波主任表示，国家信息中心与贵州省人民政府开展大数据合作条件已经具备。一方面，国家共享交换平台取得实质性的进展。国家信息中心于2015年初步建成了国家共享交换平台，目前已接入了143个节点，包括3个国家平台、39个中央部门，101个省级前置机节点。近年来，国家信息中心承担的全国信用信息共享平台、投资项目在线审批监管平台、公共资源交易服务平台、12358价格监管平台等都依托共享交换平台实现跨部门共享业务。另一方面，贵州省这些年来深入实施大数据战略行动，强力推进国家大数据综合试验区建设，在政务数据的互联互通和交换共享等领域开展了大量卓有成效的工作。尤其是实施政府数据“聚、通、用”攻坚会战，统筹建设和管理政务数据共

享交换平台，建成统一管理、交换、共享的省级政务数据共享交换平台——“云上贵州”系统平台，并且充分运用大数据理念和手段，积极开展政务数据资源目录梳理，打通各类政务数据资源壁垒，推动政府部门之间数据的整合、共享、交换和应用，这是贵州的成绩，也是全国大数据共享应用建设的样板。

程晓波主任强调，战略合作的效果重在落实。伴随着《促进大数据发展行动纲要》《政务信息资源共享管理暂行办法》《政务信息系统整合共享实施方案》等一系列国务院政策文件的相继发布，各种政策环境已相继成熟，当下正是我们大有作为的良好时机。国家信息中心与贵州省人民政府正式签约是一个很好的开端，未来也一定会取得丰硕的成果！国家信息中心和贵州省都在大数据领域拥有较强的技术实力和丰富的经验积累。此次合作契合我国信息化发展的整体趋势，希望双方狠抓落实，让此次合作早日开花结果，落地生根。

秦如培、程晓波、周民、马宁宇同志共同按下平台接入启动键，“云上贵州”数据共享交换体系正式启动与国家平台的整体对接。

国家信息中心公共技术服务部和信息与网络安全部、贵州省直有关部门和企业相关负责人近百人参加了会议。

签约仪式后，程晓波主任一行赴贵州大数据交易所考察调研，听取了有关负责人关于大数据模型建设以及大数据交易等方面情况的介绍，冰酒大数据归集、流通、应用、安全等方面进行了交流探讨。（国家信息中心）

中国城镇化促进会课题组赴四川调研

(本刊讯) 2017年6月24日至7月1日, 中国城镇化促进会课题组赴四川省眉山市、德阳市、南充市、宜宾市和自贡市调研特色小镇建设情况, 并就特色小镇建设过程中的有关问题进行了广泛交流和探讨。

6月25日, “千企千镇工程”办公室主任, 中国城镇化促进会党委书记、副主席兼秘书长陈炎兵, 中国城镇化促进会文教旅游产业专业委员会副会长兼秘书长梁宝平等, 应邀出席首届青羌止戈文化交流暨止戈和平公园奠基仪式, 并调研青衣江畔止戈和平公园和计划建设的世界和平文化小镇的有关情况。

陈炎兵在止戈和平公园奠基仪式上表示, 四川省洪雅县止戈镇, 因当地各族民众纪念1780年前蜀相诸葛亮与羌帅雍闾以“议和”方式停止战争, 换来和平安宁生活的千秋功业而得名, “化干戈为玉帛”的传统文化精髓代代相传, 已成为中华民族宝贵的文化遗产。面对纷繁复杂的国际政治形势、复苏乏力的世界经济现状, 重新敲响沉寂千年的止戈和平钟声, 发扬光大止戈和平文化, 重塑“世界和平文化策源地”, 打造“世界和平文化第一镇”, 对于促进世界和平、建设人类命运共同体具有急迫的现实意义和重大的历史意义。中国城镇化促进会将支持当地政府和小镇建设企业共同创造条件, 争取策划举办每年一届世界和平文化论坛, 把止戈镇打造为永久会址, 通过文化

产业和旅游产业的开发建设, 通过农业一二三产业融合发展, 逐步实现小镇农民就地就近城镇化, 为止戈和平文化的传承与发展提供坚实的产业支撑。

6月26日, 陈炎兵一行在眉山市发改委郭建华副主任陪同下, 前往洪雅县七里坪镇

调研农民就地就近城镇化情况。调研组同七里坪国际康养度假区管委会副主任、七里坪村支部书记、项目开发建设企业有关负责人做了深入交流。峨眉半山七里坪康养小镇所在地七里坪村, 十年前人均年收入不足两千元, 如今农民人均年收入超过两万元, 人人是股东, 个个是员工, 家家住别墅, 户户有汽车。陈炎兵称赞他们是穷山沟里飞出的金凤凰, 他们同政府和企业的良性互动与密切配合, 使各方都实现了共赢, 较好地

解决了农民就地就近城镇化的难题, 是我国特色小镇建设的先行者和成功典范。

随后, 调研组还赴洪雅县柳江古镇、德阳市中江县苍山古镇、南充市蓬安县相如故城等地进行了调研。

6月27日至7月1日, 调研组还到宜宾市江安县夕佳山镇调研鹭鸟生态康养小镇建设情况; 同宜宾市西南半壁博物馆负责人就策划建设李庄文博小镇进行交流; 同自贡市政府文化旅游产业开发平台自贡市文化旅游投资开发有限公司负责人就特色小镇建设做了沟通。(记者 王利光)



农业部：引导农户依法自愿有序流转土地经营权

日前，在国务院新闻办举行的国务院政策例行吹风会上，农业部副部长余欣荣介绍了《全国农业现代化规划 2016-2020 年》（以下简称《规划》）有关情况。

《规划》强调重点推进体制机制和科技创新，稳定完善农村基本经营制度，引导农户依法自愿有序流转土地经营权，发展多种形式的适度规模经营。

余欣荣介绍，《规划》由农业部、国家发展改革委牵头，会同有关部门编制，主要包括“十三五”农业现代化发展形势、战略要求、指导思想、基本原则、发展目标、发展任务，还包括要实施的重大工程、重大政策和保障性措施。

《规划》要求，“十三五”农业现代化要以提高质量效益和竞争力为中心，以推进供给侧结构性改革为主线，以多种形式的适度规模经营为引领，加快转变农业发展方式，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，保障农产品有效供给、农民持续增收和农业可持续发展，走一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化发展道路。

《规划》明确了“十三五”农业现代化的目标，提出了要通过五年的努力，全国农业现代化取得明显进展，国家粮食安全得到有效保障，农产品供给体系质量和效率有明显提升，农业国际竞争力要进一步增强，农民的生活达到全面小康水平，美丽宜居乡村建设迈上新台阶，东部沿海发达地区、大城市郊区、国有垦区和国家现代农业示范区四个区域要率先基本实现农业现代化。

《规划》全面贯彻新发展理念，提出五方面的重点任务：一是创新



强农，着力推进农业转型升级。重点推进体制机制和科技创新，稳定完善农村基本经营制度，引导农户依法自愿有序流转土地经营权，发展多种形式的适度规模经营；强化技术装备的支撑，提高机械化、信息化水平；加快农业结构调整，增强粮食等重要农产品安全保障能力。

二是协调惠农，着力促进农业均衡发展。重点加强产业融合，提出要推动农村一二三产业融合发展，重点是发展农产品加工业以及电子商务、休闲农业等新业态，促进农民增收；优化区域结构，建立与资源环境承载力相匹配的农业生产布局；培育新型主体和职业农民，推动经营主体协调发展。

三是绿色兴农，着力提升农业可持续发展水平。着眼于资源的节约、环境友好、质量安全，组织实

施绿色兴农重大工程，明确提出要严格化肥、农药、饲料添加剂等制度性管理，推动农业废弃物资源化利用无害化处理，综合防治农业面源污染，强化农产品质量安全监管。

四是开放助农，着力扩大农业对外合作。统筹用好国内国际两个市场、两种资源，优化农业对外合作布局，提升农业合作水平，促进农产品贸易健康发展。

五是共享富农，着力增进民生福祉。重点是推进产业精准脱贫，助力贫困地区脱贫攻坚；强调要加大强农惠农富农力度，健全财政投入稳定增长机制，拓宽社会资本市场化投入渠道，优化农业补贴政策，创新信贷、保险等支农措施；促进农业现代化与新型城镇化相辅相成，为农业现代化创造更为有利的条件。

住房和城乡建设部启动首个“文化和自然遗产日”活动

党中央、国务院十分重视自然遗产保护工作，将其作为生态文明建设的重要组成部分。国务院决定，自2017年起，将每年6月的第二个星期六设立为“文化和自然遗产日”。“文化和自然遗产日”的设立，进一步彰显了中国对人类文化和自然遗产保护的历史担当，体现了中国对壮美自然景观和悠久历史文化保护传承的高度重视。“文化和自然遗产日”的设立，将有利于激发全社会参与保护遗产的热情，更好地推进自然遗产事业发展。

2017年6月10日是中国首个“文化和自然遗产日”，住房和城乡建设部、湖北省人民政府、中国联合国教科文组织全委会在湖北神农架启动首个“文化和自然遗产日”活动，召开中国世界自然遗产推进会。

世界遗产是最具突出价值的自然区域和文化遗存，也是人类应对生态危机和文化危机最具认同感的战略举措。2016年1月联合国第70届大会通过的《2030年可持续发展议程》明确要求，“进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产”。

今年是中国成功申遗30周年，1987年我国首批6个遗产地入选《世界遗产名录》。30年来，中国世界遗产事业不断发展壮大，取得了举世瞩目的成就，现已拥有50项世界遗产，总量位居世界第二，成为名副其实的遗产大国。

30年来，我们坚持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的方针。通过科学规划、统一管理，有效地保护了最具代表性的丹霞、喀斯特、花岗岩、古生物化石等地质遗迹，最优美的山岳、森林、湖泊等自然景观和独特的佛教、道教、



古建、耕作等人文景观，以及大熊猫等珍稀濒危物种，努力实现遗产资源的永续利用。

30年来，我们坚持“请进来”“走出去”。我们与联合国教科文组织、世界自然保护联盟以及多个世界遗产国家建立了紧密联系与合作，促进了文明交流互鉴。中国的世界自然与文化双遗产、文化景观遗产所具有的自然与人文和谐交融，体现着中国“天人合一”的哲学理念，丰富了世界遗产的科学价值和人文内涵。中国特色的自然遗产保护管理模式，丰富了国际遗产保护的理论和实践。

30年来，我们坚持依法保护的原则。构建了以《城乡规划法》《风景名胜区条例》等10余部法律、行政法规为龙头，以30余部地方性法规、世界遗产地和风景名胜区专项法规为基础，以相关配套规范性文件和技术标准为支撑的法制体系，认真履行《世界遗产公约》。

这些成绩的取得，得益于党中央、国务院的正确领导，得益于广大遗产工作者的不懈努力，得益于国内外专家的智慧支持，也得益于新闻媒体朋友们的广泛宣传！

展望未来，下一个30多年，

将是我国实现“中国梦”的第二个百年目标的关键时期。我们的遗产工作将大有可为，更应大有作为，为“中国梦”增光添彩。

我们要认真履行《世界遗产公约》，担当起保护世界自然遗产的历史责任；对已列入《世界遗产名录》的遗产地，要强化履约责任，让世界遗产的名片更加亮丽。对正在申报世界遗产的提名地，要对标提质，加强培育。

我们要认真践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，科学谋划中国遗产事业的发展，使严格保护、永续传承的遗产理念落地生根，转化为全面推进和提升遗产保护管理工作的具体实践，实现保护与利用的双赢，推动中国从“遗产大国”迈向“遗产强国”。

我们要加强宣传引导，通过“文化和自然遗产日”等活动，向社会宣传展示文化和自然遗产资源的珍贵价值，展示我们在保护遗产、服务大众方面所做的努力，引导全社会了解、关心、支持和参与遗产保护工作，营造有利于遗产事业发展的良好氛围，更好地服务生态文明建设。

遗产事业是一项长期而重大的历史任务，一项光荣而神圣的伟大事业，不仅肩负着保护我国珍贵文化和自然遗产资源的重要使命，也是让人类财富世代相传、永续利用的共同利益所在。我们要抓住当前大好时机，勇于改革创新，持续办好“文化和自然遗产日”活动，以更大的决心、更强的力度、更有效的举措，推动遗产事业持续健康发展，为建设生态文明、美丽中国做出应有的贡献。

2017年全国新增建设用地指标600万亩

《2017年全国土地利用计划》已于近日下达，全年安排新增建设用地指标600万亩，与去年相比，总量略有下降。

日前国土资源部印发通知，明确要求各级国土资源主管部门要坚持稳中求进工作总基调，充分发挥土地利用计划助力供给侧结构性改革的调控和引导作用，不断改进完善土地利用计划管理，以土地利用方式转变促进发展质量和效益提高。

2017年土地利用计划通知明确要突出五方面重点、统筹安排土地利用计划：

切实保障农业转移进城落户人口用地。各省(区、市)要根据农业转移人口和土地利用实际状况，单列安排城镇用地计划指标，将农业转移进城落户人口用地落实到具体城镇。土地利用计划向中小城市和城镇倾斜，对超大和特大城市中心城区，除生活用地及公共基础设施用地外，原则上不安排新增土地利用计划。

重点支持基础设施建设。各省(区、市)土地利用计划要重点保障交通、水利、能源等基础设施和军事建设。

单列安排农村一、二、三产业融合发展用地，积极支持农产品冷链物流、加工仓储、休闲采摘、旅游养老等产业发展和新型农业经营主体进行辅助设施建设。

专项安排社会民生用地。加大对教育、养老、医疗、文化、体育、现代服务业和公益设施等民生社会事业项目的支持，专项安排保障性安居工程新增土地利用计划，单列下达农民住房用地计划。

促进房地产市场平稳健康发展。房地产库存压力过大的城镇要减少乃至停止下达住房建设新增建设用地指标。房价上涨压力大的城市要统筹存量和增量建设用地，综合考虑区域人口、就业、公共服务设施建设等因素，优化土地供应结构，相应增加年度住宅用地供应。

2017年，国土资源部大力保

障脱贫攻坚用地，年度新增建设用地计划、增减挂钩计划和工矿废弃地复垦利用计划继续向贫困地区倾斜，脱贫攻坚用地“应保尽保”。同时，落实激励政策措施，2017年对落实国家重大政策措施、土地利用计划执行情况、土地节约集约利用水平好的市、县分别奖励新增建设用地计划5000亩、1000亩。

通知指出，2017年是实施“十三五”规划承上启下的重要一年，安排好年度土地利用计划，对促进“十三五”规划实施、巩固当前经济社会发展良好势头具有重要意义。各地要严格监管，提高土地利用计划使用效率，要科学落实、统筹安排、严格监管。

各省(区、市)国土资源主管部门要及时将新增用地计划安排使用情况和增减挂钩、工矿废弃地复垦利用项目实施情况报送国土资源部在线监管平台；定期开展土地利用计划执行情况检查评估，发现问题及时处置。



桐庐：激活沉睡资源 引爆民宿经济

桐庐县地处浙江省西北部，县域总面积1825平方公里，呈“八山半水分半田”的地貌特征，下辖14个乡镇（街道）、183个行政村，总人口40余万。近年来，桐庐坚持“绿水青山就是金山银山”发展理念，依托秀美山水、美丽乡村和历史人文三大优势，大力发展民宿经济，促进了“三农”转型发展，拓宽了农民的增收渠道。乡村旅游一季度接待106万人次，增长58.8%，经营收入4600万元，增长37%，成为全县经济发展中的一大亮点。

为什么要发展民宿经济

一方面是问题导向。桐庐作为民营快递之乡，农村外出围绕快递创业的总人数达5万人左右，空心化现象日趋严重。随着农村生产生活条件不断改善，尤其是农民下山后就业增收后续问题比较突出，使得村民下山移民的动力逐渐减弱。同时，农民收入增加不快始终是困扰三农发展的瓶颈。

另一方面是机遇所在。大众旅游、全民休闲越来越成为时代的潮流，桐庐下辖于杭州市，毗邻于上海，交通网络发达，“互联网+”时代的到来，自驾游更为便捷。正是基于这样的市场需求和现实基础，桐庐县把民宿产业发展作为供给侧改革的重要载体，统一思想，积极谋划。

怎么样发展民宿经济

在发展民宿的实践过程中，通过“两条腿”走路和“两只手”发

力，推动桐庐民宿全速发展、特色发展。

一方面是“两条腿走路”。

“一条腿”是工商资本助推发展。一是资源流转破难题。创新盘活方式，农民自愿将闲置房屋有偿流转给村集体，然后再统一出租给城里人，实现“空心村”二次创业。目前，已推出农村闲置房2052处，为民宿发展腾出发展空间。二是加大力度引客商。积极引进外来资本和创意人才发展中高端特色民宿，逐步形成品质优良、层次丰富、健康发展的民宿经济。三是加强示范促提升。通过实施“乡乡有民宿经济”三年行动计划，谋划打造了20余个民宿特色村建设进行典型示范，实现了民宿从无到有、从有到优，走进了春天里。

“另一条腿”是草根为主大众创业。一是确权颁证。率先开展农村住房确权登记颁证工作，为权益分配提供清晰的产权依据。二是创新产品。通过农房和林权抵质押贷款，并创新“合家乐”民宿贷等金融产品，积极帮助解决农民创业资金难问题。三是以点促面。大力鼓励本地党团员带头示范，积极引导在外的桐有志青年、劳动力回乡创业就业，真正使农村闲置资源成为壮大集体经济、促进农民增收的“新源泉”。

另一方面是“两只手共促”。

“一只手”是政府有形之手。政府加强规划引导；推行生态保护。强化政策激励；开展广泛的营销宣传；提升民宿经济规范。“另一只手”是市场无形之手。首先农民自愿流转机制；旅行社开展合作经营机制。并推动旅游+融合发展机制。推动

民宿产业与村落景区、农业特色产业、农村电商等“四个有”交融发展，形成“住在一处、玩遍区块”的综合业态。同时还加强旅游产业链互补共进机制。深入探索产业链互补共进模式，推动“民宿+”的生动实践。协会自我管理机制的组建，也有助于健全行业管理规范、建设标准和服务质量星级评价体系，有效促进行业规范管理。

民宿发展的初步成效

桐庐以民宿产业发展为重点在城乡要素流动等改革方面做了一些探索，也在绿水青山中尝到了“金山银山”的甜头和红利。通过发展民宿经济，既盘活农村闲置资源，又促进城乡要素流动，有效促进资金、人才、信息向农村流动。来自大城市的“新村民”，积极参与村庄建设、公益事业、贫困帮扶等活动，将城市文明辐射到农村，更在潜移默化中提升了农民素质，有效激发农村发展活力。同时，既保留了农村韵味，更增加了农民收入。民宿经济不仅改变了农村生产生活方式，而且“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的农村韵味进一步增强。更为农民提供致富增收的平台。

今后，桐庐县将坚守山清水秀的生态环境，坚定不移地发展民宿经济等特色产业，以“乡村让生活更美好”为目标，努力在“绿水青山就是金山银山”发展道路上越走越坚定、越走越宽广，真正实现“既有面子、又有里子，既有颜值、又有气质”的新发展！（浙江省桐庐县县委、县政府李加进）

滁州市深化用地制度改革 力推新型城镇化发展

根据日前发布的《滁州市新型城镇化发展规划(2015—2020年)》,“十三五”期间,安徽省滁州市将牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,以保发展、保资源、保生态、惠民生为根本目标,不断加强体制机制创新,深化土地管理制度改革,全力推进新型城镇化健康发展。

在土地改革方面,滁州市进行了一系列的改革措施:一是推进农村土地制度改革。落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权,加快推动农村土地经营权确权、颁证、登记、流转等工作,建立健全农村土地流转的风险防范和退出机制,强化对流转土地的“准入、监管、退出”管理。开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革试点,探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制。

二是创新建设用地供给机制。通过加大农业人口转移力度,拓展城镇建设使用存量用地空间,提高土地供应和集约利用水平,为城镇化建设提供用地保障。加大耕地后备资源开发复垦力度,推行耕地占补平衡指标市场化调剂。加大闲置、低效用地的处置力度,探索存量建设用地二次开发,推进土地节约集约利用。

三是强化耕地保护制度。严格土地用途管制,统筹耕地数量管控和质量、生态管护,完善耕地占补平衡制度,建立健全耕地保护激励约束机制。落实省对耕地保护责任目标考核的要求,建立健全耕地保护共同责任机制。加强基本农田管理,完善基本农田永久保护长效机制。

四是推进土地集约节约利用。以建立和完善节约集约用地机制为抓手,推进资源要素增量向增效的转变,提高项目土地容积率、工业用地

投资强度和亩均税收额度,加快形成工业集中、产业集聚、土地集约、功能集成的发展新格局。

滁州着力推进新型城镇化和城乡发展一体化。积极推进“多规合一”,城乡统筹提升人居环境。6个县(市)城按照中等城市规模,加快老城改造、新区拓展、园区提升,人居和投资环境日益改善。炉桥、汭河、乌衣、秦栏、大墅等重点镇加快建设,镇容镇貌有了新变化。有序推进农业转移人口市民化,全面实施居住证制度,推进开发园区产城融合发展,开展地下综合管廊建设试点,推进海绵城市建设,不断提高城镇化质量和水平。

对外加速区域融合,积极对接“一带一路”、长江经济带等国家重大战略,深化与长三角一体化发展。深度融入南京都市圈,加速与合肥经济圈一体化进程,促进定远、凤阳、明光等皖北振兴区域加快发展。



投资1453亿元 郑州市公布2017年新型城镇化建设项目

今年,郑州市政府发布《2017年度郑州市新型城镇化建设项目化推进实施方案》,郑州市围绕新型城镇化建设项目化推进方案确定898个重点工程项目,确保年内完成投资1453亿元。

其中,基础设施方面实施20个项目,年度计划完成投资24.44亿元。主要包括:道路大修、市政设施综合整治、热力、供水、污水处理、河道治理、燃气和垃圾处理等工程。

实施金水科教园区、马寨新镇区、郑州市民公共文化服务区、花园口片区、滨河国际新城、白沙组团等综合管廊共计划20个项目(续建8个,新开12个)。

根据实施方案,将按照省级试点城市要求,推进郑州市民公共文化服务区、郑东新区龙湖地区两个试点区域的海绵城市建设。2017年,开展项目384个,完成投资47.62亿元。其中,郑州市民公共文化服务中心开展项目191个,龙湖地区开展项目193个。

重点文化片区建设方面:商都历史文化片区2017年春节前房屋征收工作大头落地,5月底前金岱文苑、商城佳苑安置房项目开工,9月底前商城佳苑、源升金锣湾、郑地美巢安置房项目主体封顶,力争10月起步区文、商、旅项目开工建设。

今年拟开建8条地铁线

2017年,郑州市将发挥交通优势,建设国际性现代化综合立体交通枢纽。其中,要强化郑州机场的区域枢纽功能,力争实现客运吞吐量2250万人次,货运量53万吨的目标。

推进机场至郑州南站,郑州南站至登封、洛阳的城际铁路建设,



打造以高铁、城际铁路、高速公路、快速路为主体的区域交通网络。

以郑州为中心,逐步形成覆盖中原城市群城市的一小时高铁交通圈、三小时高速公路交通圈,覆盖周边省会城市的两小时高铁交通圈,覆盖国内主要城市的两小时航空交通圈,实现与开封、新乡、焦作、许昌的交通一体化。

地铁方面,在加快轨道交通2号线二期、3号线一期、4号线、5号线等6条线路建设的同时,今年要新开工建设3号线二期、6号线一期、6号线二期、7号线一期、8号线一期、9号线二期、10号线、11号线等8条线路,建设里程超过380公里。

公交方面,今年,郑州市要完成5条快速公交、22条常规公交专用道,推进29处公交场站,新增新能源公交车500台以上。

同时,加快市政交通工程建设,今年要实现东三环快速化工程北四环至南四环高架及地面道路主线建成通车,南三环东延二期高架及地面道路建成通车,四环快速化工程全面开工;开工建设中州大道南段(宇通立交至绕城高速)工程、航海路下穿航海广场隧道等16个桥隧工程、机场高速南四环互通立交等6个交通项目。

停车难的问题有望缓解,今年,郑州市将建设公共停车泊位5万个。

“四个中心”明年投用 重点建设18个中心镇

2017年,安置房建设方面,今年要开工安置房项目85个,其中,2015年拆迁的25个项目3月底前必须开工,其余项目6月底前全部开工。

围绕2018年底建成投用的目标,加快推进奥林匹克中心、文博艺术中心、市民活动中心、现代传媒中心“四个中心建设”,目前15个项目全部开工。

在棚户区改造中,要强化社区级便民服务中心的配套建设,为市民群众打造“15分钟便民生活圈”。

对全市确定的18个中心镇,到2020年,5个中心镇要建设成为特色经济发展聚集、体制机制创新、人口规模达到10万人以上的小城市,其余中心镇要达到3~5万人规模。

从今年起,市财政每年拿出1亿元,对中心镇基础设施和公共服务设施建设实施奖补。

深化城乡一体化,推动城镇公共服务向农村延伸。特色小镇要聚焦特色产业和新兴产业,通过3~5年,培育15个左右各具特色、富有活力的休闲旅游、商贸物流、现代制造、教育科技、传统文化、美丽宜居等特色小镇。在财税支持方面,市级特色小镇在3年创建期间及验收命名后2年内,市财政每年安排2亿元作为特色小镇专项扶持基金。

2017年川东北经济区力争44.6万贫困人口脱贫

近日，四川印发《川东北经济区2017年工作要点》(以下简称《工作要点》)，根据《工作要点》，川东北经济区2017年将深入实施《川陕革命老区振兴发展规划》，编制出台四川省川陕革命老区振兴发展规划实施方案。大力实施脱贫攻坚专项方案，确保7个贫困县摘帽、1454个贫困村退出、44.6万贫困人口脱贫，完成16.9万农村建档立卡贫困人口易地扶贫搬迁任务。

统筹推进新型城镇化

根据《工作要点》，川东北经济区2017年将推进南充国家产城融合示范区建设。

扎实推进达州、阆中、南江国家新型城镇化综合试点，积极推进智慧城市、海绵城市及城市地下综合管廊试点建设，加快广安国家住宅产业现代化综合试点、大竹宜居县城试点建设。

加强生态环境保护

根据《工作要点》，川东北经济区2017年将实施绿化全川行动方案，深入实施天然林资源保护、新一轮退耕还林、森林经营、生物多样性保护等重大生态保护与建设工程，加快推进川东北森林城市群建设。加快嘉陵江流域国家生态文明先行示范区、广安国家循环经济示范城市、广元国家低碳试点城市、南充国家餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设，推进广安经开区、达州经开区国家循环化改造试点示范园区建设。

积极推进改革创新

根据《工作要点》，川东北经济区2017年将推进川陕革命老区综合改革试验区建设。深入实施《川陕革命老区振兴发展规划》，编制出台四川省川陕革命老区振兴发展规划实施方案。

推进广安、南部国家中小城市综合改革试点，完成巴中市巴州区全国第二批农村综合改革试点。

加强科技创新保障，积极搭建企业公共研发平台，促进企业自主创新，继续深化院地科技合作和产学研用合作。加快建设南充创新驱动发展试验区，推进西南石油大学(南充)国家大学科技园、西华师范大学省级大学科技园、浙江大学技术转移中心、赛迪工业和信息化研究院广安分院、西南大学广安高端产业技术研究院等创新平台建设。

根据《工作要点》，川东北经济区2017年将深入实施《秦巴山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》，编制出台四川部分实施规划。大力实施脱贫攻坚专项方案，确保7个贫困县摘帽、1454个贫困村退出、44.6万贫困人口脱贫，完成16.9万农村建档立卡贫困人口易地扶贫搬迁任务。(李春雨) 



德龙新M3000 2017款牵引车

荣于心 耀于质

荣耀动力/荣耀随型/荣耀价值/荣耀服务

驾享舒适——四气囊悬架+横向减震器+车门双密封

核心优势

超长 **10** 万公里换油周期

同类产品马力强劲——430/440PS

行业超宽卧铺——840mm

自重低于8.05吨

