

规范健康发展,13项指标划定底线

# 特色小镇 控数量提质量

本报记者 陆娅楠

## 政策解读

国家发改委、自然资源部、生态环境部等10部委日前联合对外发布《全国特色小镇规范健康发展导则》(以下简称《导则》),突出规范管理导向和要求,围绕空间布局、质量效益等方面,对全国特色小镇发展提出了13项具体指标。

“《导则》细化提出了特色小镇的建设标准、规范管理措施和底线红线要求,旨在推动特色小镇在规范健康发展的道路上稳步前行。”国家发改委规划司有关负责人说。

## 盲目发展得到扭转

浙江湖州,德清地理信息特色小镇汇集约400家行业顶尖企业及科研机构,聚焦卫星导航、智慧出行等大项目;福建宁德,锂电新能源特色小镇依托龙头企业,引导上下游产业不断集聚;四川成都,温江“三医”研发特色小镇吸引62个医疗医药医械类研发项目落地……

近年来,我国涌现出一批精品特色小镇,促进了经济转型升级和新型城镇化建设。“不少精品特色小镇成为经济高质量发展的新平台、新型城镇化建设的新载体、城乡融合发展的新支点。”国家发改委规划司有关负责人介绍,各省份现有特色小镇约1600个,共吸纳约440万人就业。

然而,一些地区在建设发展过程中,出现了概念混淆、内涵不清、主导产业薄弱等问题。国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任史育龙介绍,近年来,国家发改委会同有关部门持续推动特色小镇规范纠偏,提出规范性管理措施,清理虚假虚拟“特色小镇”。经过纠偏,各地区特色小镇清单管理机制初步建立,目前在31个省份中,19个省份清单内的数量少于50个,盲目发展现象得到扭转。

《导则》明确了若干规范性控制性要求、普适性操作性指引,有利于巩固上一阶段清理纠偏成果,正确引导特色小镇规范健康发展。

## 量化指标明确建设要求

《导则》明确,特色小镇是现代经济发展到一定阶段产生的新兴产业布局形态,是规划用地面积一般为几平方公里的微型产业集聚区,既非行政建制镇,也非传统产业园区。应坚持少而精、少而专方向,在确实具备客观

实际基础条件的前提下确立主导产业,宜工则工、宜商则商、宜农则农、宜游则游,找准优势、凸显特色。

“特色小镇发展过程中出现的偏差和问题主要集中在两个方面,一是空间选址、范围和布局失准失当,二是产业发展所体现的特色、质效和活力不足,产业发展问题又往往与空间问题紧密相关。”浙江大学公共管理学院教授张蔚文表示,《导则》主要从这两个方面提出13项具体指标。

空间方面主要有8项指标。即规划用地面积下限原则上不少于1平方公里,规划用地面积上限原则上不多于5平方公里,规划用地中建设用地面积原则上不少于1/2平方公里,建设用地中住宅用地占比原则上不超过30%、鼓励控制在25%以下,绿化覆盖率原则上不低于30%。

质效方面主要有8项指标。即特色产业投资占总投资比例原则上不低于60%,建设期内建设用地亩均累计投资额原则上不低于200万元/亩,全员劳动生产率原则上不低于20万元/人,单个特色小镇吸纳就业人数原则上不少于2000人,建设用地亩均缴纳税收额原则上不低于10万元/年,“三新”经济增加值占生产总值比重原则上不低于20%,先进制造、科技创新、创意设计、数字经济等特色小镇研发投入强度原则上不低于2.5%,文化旅游类特色小镇接待游客人数原则上不少于50万人次/年。

“提出特色小镇建设用地面积下限,是保障特色产业、功能和形态的空间基础。”史育龙说,特色小镇是微型产业集聚区,需要一定规模的建设用地作为支撑。国家发改委数据显示,现有的特色小镇,每个建设用地面积都超过了1/2平方公里,平均值约0.9平方公里。

明确建设用地面积下限,也是清理虚假“特色小镇”的重要依据。调研发现,虚假“特色小镇”主要是单体项目和行政建制镇,一些地方把用地几十亩甚至几百亩的项目命名为“特色小镇”,或者把几十平方公里的行政建制镇命名为“特色小镇”,都偏离了特色小镇本质和核心内涵。

## 严防房地产化倾向

“各地区普遍反映,希望国家层面明确特色小镇建设用地中住宅用地占比的量化要求。否则,各地区既无法严防特色小镇房地产化倾向,又可能出现各自解读、标准不一、走样变形等乱象。”国家发改委规划司有关负责人说。

指标是基于实际需求的科学设定。特色小镇内建设用地主要用于发展特色产业,其中的住宅用地主要用于满足就业人员自住需求和职住平衡要求。各省份绝大部分特色小镇的住宅用地占比低于30%,参考2019年全国城镇的住宅用地占比比例约38%的数值,按照从严从紧原则,将特色小镇的住宅用地占比设置为原则上不超过30%,是比较合理的选择。

“特色小镇确实需要一定比例的居住空间,但住宅用地比例过高,往往会挤占产业空间,影响特色小镇吸引集聚先进要素、承载细分高端产业和集约高效利用空间,甚至导致房地产化。”国家发改委规划司有关负责人说,《导则》提出特色小镇建设用地的面积下限和住宅用地比例上限,是防止特色小镇走样变形的重要举措。

国家发改委规划司有关负责人指出,30%的控制性数值是最高值,而不是平均值。

## 落实清单管理制度

根据《导则》,特色小镇发展要严守合规用地底线,严格落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线;要严守生态环保底线,严禁违法违规占地,严禁挖湖造景、破坏自然生态;严守债务防控底线,县级政府法定债务风险预警地区不得通过政府举债建设;严守房住不炒底线,严守安全生产底线,健全规划、选址、建设、运维全过程安全风险管控制度。

张蔚文说,对特色小镇实行统一管理有利于统一政策、规范发展,防止走偏。《导则》进一步明确特色小镇将建立全生命周期管理机制,各地应建立本省份特色小镇清单,人均GDP少于1万美元省份的清单内特色小镇原则上不多于50个,鼓励控制在30个以内。

国家发改委规划司有关负责人表示,对已建立清单且特色小镇数量合理的省份,国家发改委将继续指导其开展动态调整、优胜劣汰;对已建立清单但特色小镇数量较多的几个省份,协调引导其减少数量、提高质量;对清单尚未经省级政府审核后印发的,督促其抓紧履行报批程序,尽快确定清单。未纳入各省份特色小镇清单的,各单位各机构不得自行冠名“特色小镇”或自行开工建设。对行政建制镇错误命名的虚假“特色小镇”、单纯房地产开发等项目自我冠名的“某某小镇”,以及停留在纸面上、并未开工建设的虚拟“特色小镇”,地方各级政府要推动立即除名、撤除宣传内容。

(上接第一版)截至目前,我国现行有效的法律有286部,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系日趋完善,为推动形成既生机勃勃又井然有序的良好社会局面提供了有力法律支撑。

## 法治政府建设步履坚实

“该管的事一定要管好、管到位,该放的权一定要放足、放到位”

习近平总书记强调,法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破,用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。要推进严格规范公正文明执法,提高司法公信力。

各级政府依宪施政、依法行政,法治政府建设的步履越来越坚实。深化放管服改革,政务服务更优化。走进宁夏回族自治区银川市的市民大厅,迎面的玻璃展柜里密密麻麻放着69枚公章,外面贴着一张封条。这永久封存69枚公章,见证着银川市推行“一枚印章管审批”的改革历史。如今,原来分散在全市不同地点的30多家单位的987个政务服务和便民服务项目都整合到了市民大厅,群众推开一扇门,即可办成一揽子事。

告知承诺制是取消证明过程中的一个重要创新措施。3月4日,山西太原的杨先生到中国银行太原市杏花岭支行办理了已故存款人(杨先生父亲)小额存款提取业务。杨先生通过提交个人承诺书取代部分证明材料,通过审核后很快办理完成了该业务。

“过去,已故存款人存款查询和提取均要求公证,手续很繁琐。尤其在存款金额较小的情况下,继承人承担了不合理的时间成本和公证费用。”银保监会相关负责人介绍,经抽样数据测算,对1万元以内的存款免除公证要求后,能够惠及约85%的继承人。

聚焦企业和群众办事创业的堵点、痛点,对不直接涉及国家安全、公共安全、人身健康等证明事项,大力推行告知承诺制。特别是在户籍管理、市场主体准营等与群众生产生活关系密切、使用频率比较高的领域,告知承诺制正抓紧落实。

不要证明要承诺。一系列与群众生产生活密切相关的事项,不用再提交“证明”,而是通过签署“书面承诺”办理,群众和企业办事创业更为方便,获得感和幸福感进一步增强。

权力关进笼子里,行政执法更规范。各地各部门牢牢把握严格规范公正文明执法这一执法工作生命线,做到执法要求与执法形式相统一,执法效果与社会效果相统一,不断提高执法公信力。

今年5月1日,广东省深圳市公安局“局长信箱,接诉即办”正式实施,市民可通过网络平台随时向公安机关反映情况、表达诉求。

今年7月,史先生向深圳市公安局龙岗分局一派派出所报警,却遭到了推诿。多个派出所之间来回跑,史先生很是委屈,便将此情况进行了投诉。也正是这封投诉信,引出了深圳市公安局出台针对接警推诿的专门规定。执法监督中心联合政治部、法制处等多部门研究制定了《接处警受立案推诿扯皮查处操作规程》,对出现的推诿扯皮行为进行执法过错调查认定,并根据认定结果追究过错责任,同时根据过错程度采取包括调整职务、责令辞职等刚性措施。

“以公开的意见问题,倒逼警队不断提升执法素养和服务水平,持续推进标准化、规范化、精细化建设。”深圳市公安局相关负责人说。

执法不仅要有力,还要有温度。今年7月15日,修订后的行政处罚法施行,新法强化处罚与教育相结合原则,增加首违可以不罚,明确初次违法且危害后果轻微并及时改正的,可以不予行政处罚。各地方各部门在坚持依法行政、严格执法的同时,坚持处罚与教育相结合,让行政执法相对人感受到执法温度。

加大督察力度,推动依法履职。走访、暗访各类一线执法服务部门;与领导干部、执法办案人员谈话,访谈律师、民营企业家、群众……下沉一线、真抓实干;以督促改、以督抓落实。2018年中央依法治国办成立以来,以法治督察为有力抓手,推动各地方各部门依法履职。

“重中型货车保持车容整洁,违者处罚。”督察组在某地暗访时,发现了11块写着宣传标语的警告标牌。督察组在走访后了解到,当地以大货车车容不整为由对车辆进行罚款,以大气污染为由禁止大货车在国道上通行。

这样处罚是否合法?经过核查,督察组确认,这些处罚、限制完全没有法律依据,属于越权执法。督察组将这一问题明确写进了问题清单,并责令当地立行立改。

最终,督察组不仅促成当地政府将11块警告标牌全部拆除,对全市范围内的相关情况进一步排查,完善了货运车辆过境通行方案,科学调整了现有路网,同时也促成当地积极开展行政执法行为规范化整顿,确保问题得到切实整改。

记者了解到,中央依法治国办开展法治督察以来,已向21个省份分别反馈了详细问题清单,并分门别类提出具体

整改建议,以对账销号的硬措施,督促相关地方狠抓问题整改,有力推动各地方各部门不断加快法治政府建设的步伐。

## 公正司法守护合法权益

“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”

习近平总书记指出,要深化司法体制改革,健全社会公平正义法治保障制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

司法机关以各种创新举措,积极回应人民群众对公平正义的期待。

——着眼破解诉讼难,提供多样化纠纷解决方案。一大早,安徽某律师事务所王律师就来到芜湖市中级人民法院诉讼服务中心律师调解工作室,通过音视频调解系统,对一起合同纠纷案进行诉前调解。打开人民法院调解平台网页,当事人输入纠纷信息,很快便有专人接受咨询、进行评估,指导当事人选择解纷方式。

“诉前调解成功案件越来越多,更多的纠纷尚未进入诉讼程序就得以化解,大量诉前调解成功案件自动履行,矛盾纠纷在基层得到有效化解,大大减轻了人民群众的诉累,有力促进了社会和谐稳定。”最高法立案庭相关负责人表示。

近年来,全国法院构建起中国特色一站式多元纠纷解决和诉讼服务机制,为群众解决民商事纠纷提供菜单式、集约式、一站式服务,提供多样化纠纷解决方案和权利救济渠道,促进矛盾纠纷公正、高效、实质性化解。

——着眼群众关心关切,推进检察公益诉讼。

“现在拿到一份外卖,都习惯性地先仔细看看包装。”辽宁省沈阳市人民检察院检察官王中丽笑着说,“刚办完外卖包装不合格影响食品安全的公益诉讼案件,我得仔细看看他们是不是整改到位了。”

“外卖未进行独立包装的餐具直接放置在未封闭的包装袋内,食品未进行封闭包装接触到了其他物品……”此前,沈阳市沈河区人民检察院收到相关线索。

随后检察机关立即调取外卖包装等证据,经沈阳市、沈河区两级检察机关依法履行立案、审查、审批程序后,一份份诉前检察建议送达沈河区市场监督管理局。沈河区市场监督管理局就此开展了专项整治活动,检查餐饮服务单位1017户,对13户责令改正,给予警告。

目前公益诉讼检察工作全面实施已步入了第五个年头。检察机关将食品安全、个人信息保护和老百姓生活息息相关的领域作为公益诉讼的重点,以司法之力,切实保护公众权益。

——着眼人权司法保障,推进刑事辩护全覆盖。

今年4月30日,北京市隆安律师事务所律师王薇接到北京市朝阳区法律援助中心指派,为郑某涉嫌放火罪、盗窃罪一案提供法律援助。

王薇经过查阅案卷发现,郑某的案件较为复杂,部分罪名可能存在证据不足的情形。于是,她多次会见郑某,反复阅卷,并去现场调查。经过援助律师的努力,最终法院认定郑某不构成盗窃罪。

当前,刑事案件律师辩护全覆盖试点工作深入推进,更多的人获得了法律援助。截至目前,我国共有2660个县级以上区域开展了刑辩全覆盖试点工作。其中,北京等25个省市实现县级以上区域试点全覆盖。

更值得欣慰的是,这一举措,已被立法机关以法律形式确定下来。今年8月通过的法律援助法,对刑事案件律师辩护全覆盖工作提供了法律支撑,更好地尊重和保障人权。

——扎实推进政法队伍教育整顿,锻造忠诚干净担当的政法铁军。

教育整顿是锻造政法铁军的重要一环。今年2月底以来,全国政法队伍教育整顿在各地集中开展,300余万名政法干警参加。各地各部门闻令而动,掀起了一场刮骨疗毒的自我革命。动真碰硬,力度空前。“违规违法”“减假暂”“有案不立、压案不查、有罪不究”等,群众反映强烈的问题就是教育整顿的聚焦点。

一张数据成绩单,最能让人真切感受到教育整顿的力度和成效:截至7月31日,全国排查认定顽瘴痼疾问题66.4万件,已整改63.6万件,基本实现市县两级政法机关顽瘴痼疾清仓见底,解决了一批执法不公不正、司法不廉洁、遇事不担当问题。

直面顽瘴痼疾,清除害群之马,对群众急难愁盼的问题进行整治和改善,全国政法队伍教育整顿净化了思想、纯洁了肌体、完善了制度,也让更高水平的平安中国、法治中国更加可感可期。

## 法治信仰日渐深入人心

“使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求”

习近平总书记强调,普法工作要在

针对性和实效性上下功夫,特别是要加强青少年法治教育,不断提升全体公民法治意识和法治素养。

全民普法持续开展,“谁执法谁普法”普法责任制全面落实,法治乡村建设有序推进,社会主义法治文化繁荣发展,全民法治素养不断提升。

普法文化街、“一街一室一园”普法文化圈……行走在北京西长安街,展示法治漫画和法律小故事的法治文化墙随处可见。用通俗易懂、寓教于乐的形式向居民阐述法律知识,让人们逐步形成了办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的新思维。

接地气、润人心,这是全国普法工作的一个缩影。今年上半年,《中央宣传部、司法部关于开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》出台,全国人大常委会关于开展第八个五年法治宣传教育的决议通过,各地各部门积极采取措施,以创新手段开展普法工作,力求让法治信仰浸润人心,为法治社会建设创造良好环境。

明法于心,守法于行。2021年,中国普法微信公众号组织开展了习近平法治思想学习宣传专题答题活动,参与答题总数达1.6亿人次;适逢民法典实施,中宣部、司法部会同全国人大常委会办公厅等8部门及时部署安排民法典学习宣传工作,开展“美好生活·民法典相伴”主题宣传……目前,全国共设立法治文化主题公园3500多个、广场1.2万个、长廊3.4万个,群众在休闲中接受法治熏陶。

坚持抓住领导干部这个“关键少数”,是实现全面依法治国目标任务的关键所在。“2020年,本人切实履行推进法治建设第一责任人职责,坚持依法行政,全面推进法治城管建设,推动各项工作逐步迈向法治化和规范化……”这是宁夏灵武市综合执法局局长的年终述职。

今年2月,中央全面依法治国委员会印发《关于党政主要负责人员履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容的意见》,强调县级以上地方党委和政府的主要负责人年终述职要进行述法,报告年度履行推进法治建设第一责任人履职情况,进一步发挥述职述法对于加强监督、推进法治建设的制度功能。

年终述法、常委会会前学法、线上线下法律培训……各地各部门不断建立健全领导干部学法制度,牢牢法办事的理论基础和知识基础,通过多种形式提升领导干部法治水平,以“关键少数”带动全社会形成尊法学法守法用法氛围。

“宅基地、自留地、自留山是否属于公民个人所有?”“赵某家里被盗,去公安局报警,公安局拒绝立案,赵某是否可以申请行政复议?”……在北京市怀柔区杨宋镇政府3楼会议室,一场法律知识摸底考试正在进行,现场80余名杨宋镇各村居新一届两委干部参加考试。在任期内,日常学法和年度测评将是他们的必修课。

怀柔区在全市搭建起了首个领导干部和国家工作人员学法普法平台,全面推行“日常学法、年度测评、提职考法”制度,将学法、测法、考法结果作为年度考核和提职晋升的实指标、硬杠杠。

“重要的是树立和提升领导干部这一‘关键少数’的法治意识和法治思维,在工作中遇到棘手的问题,或遇到百姓求助,能第一时间想到遇事靠法、依法办事。”怀柔区司法局副局长孟伟说。

“法不阿贵,绳不挠曲。”只要诉求合理合法,都能诉诸法律得到公道。随着普法工作的不断推进,亿万人民的法治信仰日益坚定,“遇事讲法、遇事找法”逐步成为普遍共识。

“干部帮我们调解矛盾,摆事实、讲道理,我们心服口服。”面对调解中心的干部,浙江省诸暨市枫桥镇枫源村村民宣永富由衷地说。

原来前不久,邻居盖围墙占了宣永富家的宅基地,气得他举起榔头准备砸掉围墙。村干部上前拦住了他,把他和邻居请到了村调解中心。经过调解人员的耐心劝说,双方都理解了各自行为的不妥,很快握手言和,达成了和解协议。

如今,人民群众法治意识不断提升,为创造一个和谐、稳定的社会提供了良好的环境。在此基础上,各地纷纷探索多元化纠纷解决机制,将社会矛盾及时、就地化解。

2020年1月至2021年6月,全国人民调解组织开展矛盾纠纷排查1221万次,调解矛盾纠纷708.4万件。上海、江苏等地推进市、县(市、区)人民调解中心建设,打造综合性、一站式矛盾纠纷调解工作平台,目前,各地共建立人民调解中心950余个。

群众法治意识不断提升,就地解决矛盾机制日益完善,覆盖城乡的公共法律服务网络平台已初步建成……一系列强有力的举措和成效,让法治信仰日益深入人心,法治氛围日益浓厚,法治社会的基础日益稳固,一个更高水平的法治中国正在向我们走来!

(本报记者黄庆畅、魏哲哲、金歆)



11月9日,内蒙古赤峰,铁路职工清理列车上的积雪和冰块。受持续强冷空气影响,内蒙古大部分地区出现大风降雪天气。为保障运输畅通,铁路部门组织人员抢险清雪。唐哲摄(影像中国)

## 煤炭最高日产量创近年新高

# 能源保供稳价取得新成效

本报北京11月9日电(记者陆娅楠)记者从国家发改委获悉:10月份以来,各地区、各有关部门和煤炭企业大力推进煤炭保供稳价,全国煤炭产量和市场供应量持续增加,煤炭最高日产量达1193万吨,创近年新高,电厂供煤持续大于耗煤,为煤炭期现货价格大幅回落提供了有力支撑,为确保能源安全保供和人民群众温暖过

冬奠定良好基础。

随着煤矿核增产能释放、建设煤矿逐步投产、临时停产煤矿复产,10月份以来煤炭产量持续保持增长态势,11月1日—5日煤炭日均调度产量达到1166万吨,较9月底增加超过120万吨。

发电供热企业煤源全面落实,中长期合同签订率基本实现全覆盖。先后

两次组织发电供热企业补签四季度煤炭中长期合同,协调产煤大省落实煤源1.5亿吨。截至11月6日,各省市发电供热企业煤炭中长期合同覆盖率已超过90%,其中24个省份达到100%。

电煤供应持续增加,电厂存煤加快回升。电煤铁路装车保持在6万吨以上的历史高位,11月份以来电煤装车同比增长超过35%。电厂11月份以来日均供煤达到774万吨,库存日均增加160万吨,11月6日电厂存煤超过1.17亿吨,较9月底增加4000万吨左右。港口存煤水平稳步提升,11月7日秦皇岛港煤炭场存达到539万吨,较9月底提升近150万吨。