

13项指标提质效，5条底线防风险——

推动特色小镇规范健康发展

本报记者 邱海峰

以大中型客车制造为主，福建厦门集美汽车小镇集聚100多家汽车零部件生产企业；立足盛唐文化和丝路文化旅游，陕西西安大唐西市小镇每年旅游收入达10多亿元；建设技术研发转化中心、智能标准厂房，河南洛阳新材料及智能装备科创小镇吸引大量高新企业入驻……近年来，全国各地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。

成效显著，但也存在问题，特别是部分特色小镇概念混淆、内涵不清、主导产业薄弱等问题引起多方关注。如何规范管理？怎样实现更好发展？国家发展改革委等10部委近日联合发布《全国特色小镇规范健康发展导则》（以下简称《导则》），围绕特色小镇空间布局、质量效益等方面，明确13项具体指标，划定5条底线，提出了普适性操作性的基本指引。

“少而精”建设特色小镇

——到今年上半年，全国清单内特色小镇减少至约1600个，预计还将有所减少

最近，国家发改委官网挂出这样一则通报：经与有关方面核实，发现盐边县红格镇和兰陵县“装备智造小镇”是虚假“特色小镇”，对特色小镇建设秩序产生一定不良影响。

咋回事？仔细翻看，通报给出了详细解释：盐边县红格镇，是一个行政建制镇，不是特色小镇，未纳入所在省份特色小镇清单，但以“红格阳光温泉康养旅游小镇”之名，从事对外宣传等行为，违反了“不得将行政建制镇命名为‘特色小镇’”的明确要求。兰陵县“装备智造小镇”，是一个传统工业园区，不是特色小镇，未纳入所在省份特色小镇清单，但一直以“特色小镇”之名，从事项目立项审批、招商引资、对外宣传等行为，违反了“不得将传统产业园区命名为‘特色小镇’”的明确要求。

“近年来，国家发改委会同有关方面针对特色小镇发展中的问题，持续深化规范纠偏工作，推动出台相关文件，同时也推广一批先进典型经验，通报曝光负面案例，组建调研组开展现场核查。”国家发改委推进城镇化工作办公室综合组组长吴越涛介绍，经过各部门各地方共同努力，特色小镇发展总体上进入了规范发展轨道。

根据国家发展改革委数据，2017年底，对外宣称“特色小镇”的数量较多，其中存在大量虚假虚拟“特色小镇”。截至2021年上半年，全国各省份清单内特色小镇减少至1600个左右，其中一半位于东部发达地区。按照各省份动态调整、优胜劣汰的工作计划，预计数量还将进一步减少。同时，特色小镇清单“少而精”导向初步树立，目前19个省份清单内的小镇数量少于50个。

发展更规范，作用更突出。国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任史育龙表示，近年来涌现出一批精品特色小镇，其中不少已成为各地常态化推进经济转型升级和新型城镇化建设的重要平台和抓手。从各省份现有的1600个左右特色小镇看，共吸纳约440万人就业、近几年累计完成投资约3.5万亿元、年缴纳税收约2800亿元，平均每个特色小镇累计完成投资约21亿元、吸纳就业人数平均约2700人、缴纳税收每年平均约1.7亿元。



▲近日，山东省青岛市西海岸新区张家楼街道千亩枫林披挂“红妆”，进入最佳赏叶期，吸引众多游人慕名而来打卡赏景。西海岸新区将农林生产与文旅休闲相结合，打造出多个乡村旅游特色小镇，在促进生态保护的同时带动了当地乡村振兴与发展。图为游客在张家楼村枫林赏景游玩。

新华社记者 李紫恒摄

▲云南省红河哈尼族彝族自治州弥勒市西三镇可邑特色小镇浓厚的民族文化和绿水青山生态环境吸引了大量游客。图为小镇热闹景象。

普佳勇摄（人民视觉）

合理布局，提高质量

——规划用地中建设用地区面积原则上不少于0.5平方公里，特色产业投资占总投资比例原则上不低于60%

自2016年起在全国快速推开以来，特色小镇建设已走过5年多，接下来如何进一步促进其规范健康发展？此次10部委发布的《导则》围绕特色小镇发展定位、空间布局、质量效益、管理方式等方面提出了若干具体要求。其中，发展定位被摆在第一条。

《导则》明确，特色小镇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。特色小镇重在培育发展主导产业，吸引人才、技术、资金等先进要素集聚，具有细分鲜明的特色产业、产城人文融合的多元功能特征、集约高效的空间利用特点，是产业特而强、功能聚而合、形态小而美、机制新而活的新型发展空间。

具体该如何把握？《导则》提出了13项指标。

在面积方面，明确特色小镇规划用地面积下限原则上不少于1平方公里，上限原则

上不多于5平方公里，规划用地中建设用地区面积原则上不少于0.5平方公里。

谈及上述指标的确定，国家发改委规划司有关负责人介绍，从各省份现状看，每个特色小镇已使用建设用地区面积都超过了0.5平方公里，平均值约0.9平方公里。此外，提出这一指标有利于清理虚假“特色小镇”。一些地区存在将用地几十亩甚至仅有几亩的单体项目命名为“特色小镇”以及将拥有几十平方公里的行政建制镇命名为“特色小镇”的现象，这违背了特色小镇概念内涵，产生了误导和不良影响。

此外，在风貌形态方面，提出了特色小镇绿化覆盖率原则上不低于30%。在投入强

度方面，特色产业投资占总投资比例原则上不低于60%，建设期内建设用地区亩均累计投资额原则上不低于200万元/亩。在质效水平方面，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，建设用地区亩均缴纳税收原则上不低于10万元/年，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。在创新活力方面，“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、数字经济类特色小镇研发经费投入强度原则上不低于2.5%。

“从定量角度出发，《导则》提出了具体指标，既体现控制数量、提高质量的导向，又立足近几年地方实践，体现实事求是、积极稳妥的导向。”吴越涛说。

深化清单统一管理

——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

部分地区特色小镇建设过程中，存在房地化倾向。中国社科院农村发展研究所所长魏后凯认为，特色小镇要以产业为支撑，但近年来一些地方特色小镇建设变了味，房地产用地过多，产业和配套用地明显不足，应引起重视。

吴越涛说，此次发布的《导则》明确提出“房住不炒”底线，严防房地化倾向，特色小镇建设用地主要用于发展特色产业，其中住宅用地主要用于满足特色小镇内就业人员自住需求和职住平衡要求。除原有传统民居外，特色小镇建设用地区中住宅用地占比原则上不超过30%，鼓励控制在25%以下。

“明确特色小镇建设用地区中住宅用地占比的量化要求，有利于为各地区开展规范纠偏工作提供依据，有效防控房地化倾向，防止出现各自解读、标准不统一等现象。”国家发改委规划司有关负责人说，从各省份现状看，绝大部分特色小镇的住宅用地占比低于30%。参考2019年全国城镇的建设用地区中住宅用地占比约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。为防止个别方面反向操作、将30%作为追求目标，同时提出了鼓励控制在25%以下，以引导控制在更低水平。

除了“房住不炒”底线，《导则》还提出合规用地、生态环保、债务防控、安全生产等底线。明确对违反以上五条底线的行为要限期整改，对性质严重的要抓紧清理；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”，要立即除名。

“为更好推动特色小镇高质量发展，必须抓住关键问题、解决突出矛盾。”史育龙认为，既要提升中央层面统筹层次，也要强化省级层面责任。

吴越涛介绍，《导则》深化细化了特色小镇清单统一管理，全国特色小镇必须纳入各省份清单，未纳入的必须及时清理或更名。各省份将全面建成特色小镇清单，纳入清单的应具备《导则》提出的基础条件，建成后应达到《导则》明确的各项指标要求。从数量来看，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。

“下一步，国家发改委将继续会同各地区各有关部门，切实推动《导则》落地落地，对近年来的规范纠偏工作开展‘回头看’行动，进一步规范特色小镇建设秩序，提升全国特色小镇发展的质量和水平。”吴越涛说。

国家发改委等十部门印发方案——

未来五年，全面推行清洁生产

本报记者 孔德晨

“十四五”时期，如何加快实现绿色低碳？近日，国家发改委等十部门印发《“十四五”全国清洁生产推行方案》，全面部署推行清洁生产的总体要求、主要任务和保障措施，为“十四五”时期清洁生产指明了推行路径。

农膜回收率要达85%以上

清洁生产有助于推动减污降碳协同增效、实现碳达峰碳中和。国家发改委有关负责人介绍，《方案》在充分考虑现有清洁生产工作基础上，提出了一系列总体目标：清洁生产推行制度体系基本建立，工业领域清洁生产全面推行，农业、服务业、建筑业、交通运输业等领域清洁生产进一步深化，清洁生产整体水平大幅提升，能源资源利用效率显著提高等。同时，也提出了具体目标，如化学需氧量、氨氮、氮氧化物、挥发性有机物（VOCs）排放总量比2020年分别下降8%、8%、10%、10%以上，新增高效节水灌溉面积6000万亩，全国农膜回收率达85%以上，秸秆综合利用率稳定在86%以上等。

“《方案》提出了加快推行清洁生产的总体要求，是‘十四五’我国推行清洁生产、部署相关工作、制定相关政策的重要依据和行动指引。”中国宏观经济研究院能源研究所主任熊华文说。

推动“一行一策”绿色转型升级

熊华文表示，《方案》提出要突出抓好工业清洁生产，加快推进农业清洁生产，积极推动建筑业、服务业、交通运输业等领域清洁生产，充分体现了全面推进、重点突破的原则。在工业领域，重点是抓源头、抓替代、抓改造。《方案》

明确，重点做好加强高耗能高排放建设项目清洁生产评价、推行工业产品绿色设计等任务，提高非化石能源利用比重、减少有毒有害物质的使用。在改造方面，以全面开展清洁生产审核和评价认证为抓手，推动重点行业“一行一策”绿色转型升级，实施系统性清洁生产改造。

在农业领域，重点是抓投入品减量、抓过程清洁化、抓废弃物资源化。《方案》提出，在投入品减量方面，要加强农业投入品各环节监督管理，科学、高效使用农业投入品；在过程清洁化方面，聚焦水、肥、药等要素，推动农业节水、高效施肥、兽药减量；在废弃物资源化方面，推动秸秆、农膜、畜禽粪污等综合利用、资源化利用和回收处理。

加强科技创新引领

“创新是引领高质量发展的第一动力，全面推行清洁生产、持续提升清洁生产水平离不开科技创新支撑、模式创新驱动和产业培育壮大。”熊华文说。

国家发改委有关负责人介绍，《方案》明确加强清洁生产技术创新和产业培育，做好加强科技创新引领、推动清洁生产装备产业化、大力发展清洁生产服务业等重点任务；深化清洁生产推行模式创新，创新清洁生产审核管理模式、探索清洁生产区域协同推进等。

此外，《方案》还提出加强组织实施、完善法律法规标准、强化政策激励、加强基础能力建设等组织保障，为重点任务、重点工程、重大举措的顺利实施奠定坚实基础。“相信在《方案》的指导和推动下，到2025年我国一定能形成清洁生产产业高质量发展新格局，有力促进实现碳达峰、碳中和目标，全面助力美丽中国建设。”熊华文说。



大规模新能源分布式调相机群落地青海

本报西宁电（记者刘雨瑞）近日，11台新能源分布式调相机在青海省海南藏族自治州千万千瓦级新能源基地投入使用，这是目前世界上规模最大的新能源分布式调相机群，可带动当地新能源消纳能力提升185万千瓦。

青海电网是全国新能源装机占比最高的省城电网。针对青海海南地区新能源装机规模大、占比高，常规电源装机规模较小、电压支撑能力相对薄弱的现实状况，为进一步探索和解决制约新能源大规模开发利用的技术难题，2019年国家电网组织开展专项攻关，国家电力调度控制中心会同规划设计部门、国网西北分部、国网青海电力、有关科研院所、新能源场站业主及厂家，反复开展技术研讨论证，提出了在青海海南地区昕阳、夏阳、旭明、珠玉4个新能源汇集站安装21

台分布式调相机的解决方案，在确保电网安全稳定运行的前提下，大幅提升新能源送出水平。

分布式调相机具有故障瞬间电压支撑能力强、暂态响应速度快等优点，可作为电力系统电源侧的稳定器，未来将是高比例新能源电力系统的重要组成部分。国家电力调度控制中心张怡博士介绍：“这也是世界上首次探索在电源侧大规模安装分布式调相机，对于推动新能源大规模开发利用、构建清洁低碳安全高效的能源体系具有重要的示范引领价值。”

按照建设方案，2021年底，21台分布式调相机将全部投产，届时可提高青海海南地区新能源送出能力350万千瓦，预计年均增发新能源电量70.2亿千瓦时，相当于减少燃煤318.9万吨，减排二氧化碳574.2万吨，具有显著的节能减排效应。

▲青海省海南藏族自治州共和县境内的大唐青海公司新能源分公司光伏电站一角（无人机照片）。张宏祥摄

新华社记者 张宏祥摄