

曲靖市人民政府文件

曲政发〔2019〕8号

曲靖市人民政府关于加快推进 特色小镇创建工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，曲靖经济技术开发区管委会，市直有关部门：

为切实加快推进全市特色小镇创建工作，根据《云南省人民政府关于加快推进全省特色小镇创建工作的指导意见》（云政发〔2018〕59号）、《云南省人民政府办公厅关于印发云南省示范特色小镇评选办法（试行）的通知》（云政办发〔2018〕97号）和全市特色小镇建设推进会议精神，提出如下实施意见。

一、充分认识特色小镇建设重大意义

（一）特色小镇是实施乡村振兴战略的重要途径。党的十九

大报告明确提出把实施乡村振兴战略作为解决我国农业、农村、农民问题的根本举措。特色小镇一头连着城市，一头连着农村，是实施乡村振兴战略最佳结合点，建设特色小镇有助于促进城乡融合发展，有助于破解城乡二元结构、缩小城乡差距，推动乡村实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕。

（二）特色小镇是建设美丽曲靖的重要抓手。建设特色小镇有助于厚植美丽曲靖生态优势，有助于提升全市城乡人居环境，有助于把生态优势转化为资源优势、产业优势和发展优势，助推全市走生态优先、绿色发展的新路子，把全市建设成为生态美、环境美、山水美、城市美、乡村美的“美丽曲靖”。

（三）特色小镇是打造健康生活目的地的重要平台。依托全市绝妙的自然景观、良好的生态环境、多彩的民族风情、深厚的历史文化、独特的古城古镇，通过特色小镇这个平台，能够加快促进特色产业与生产生活融合、旅游与康养融合发展，推动大健康产业加快发展，推动文化旅游产业转型升级，助推全市打造全国一流的健康生活目的地。

（四）特色小镇是打赢脱贫攻坚战的重要举措。坚决打赢脱贫攻坚战是党中央向全国人民和全世界作出的庄严承诺，2020年必须如期实现。目前，全市还有26.6万建档立卡贫困人口，占全省的14.7%，脱贫任务十分艰巨。通过特色小镇建设这个载体，就近就地吸纳贫困人口就业，带动贫困地区农业、旅游、文

化、民族特色手工艺等产业加快发展，既能提高贫困人口的收入水平，也能改变当地群众的思想观念、生产方式和生活习惯，有助于精准扶贫、精准脱贫。

二、加大特色小镇创建力度

（一）创建任务。充分发挥曲靖得天独厚的气候、资源、民族、文化等优势，对照全省创建标准和管理办法，深度挖掘发展潜力，在当前5个特色小镇创建的基础上，每个县（市、区）每年至少谋划创建1特色小镇，2019年新创建特色小镇必须于2019年上半年内实质性开工建设，争取尽快打造一批全国一流、全省知名的特色小镇。

（二）包装策划。在特色小镇的前期谋划阶段，要切实加强特色小镇的包装策划，引入国际、国内一流包装策划团队，做好小镇的深度策划，从小镇特色的唯一性、产业发展的可持续性、功能的完善和互补性、生态环境的优美性、投资运营管理的可操作性等全方位进行挖掘，解决好定位、产业、投资、融资、建设、管理、运营等核心问题，谋划好特色小镇的发展方向和重点，并形成每个小镇独一无二的地理身份标识。

（三）创建程序。本实施意见出台后，全市范围内新申报创建的特色小镇均按以下程序进行申报创建。

1.创建申报。各县（市、区）人民政府、曲靖经开区管委会向市特色小镇建设领导小组办公室（以下简称市领导小组办公室

室)报送特色小镇创建方案,明确每个特色小镇的特色内涵、四至范围、产业选择、投资建设运营主体、投资规模、资金来源、建设进度、综合效益及与大型企业主体合作思路等。

2.方案审查。由市领导小组办公室牵头,组织专家和有关领导,对各县(市、区)报送的特色小镇创建方案进行初审并提出市级特色小镇创建名单,报市特色小镇建设领导小组(以下简称市领导小组)审定批复后纳入市级创建并参与全省考核评选。

3.规划审查。纳入市级创建的特色小镇,总体规划、修建性详细规划经所在地县(市、区)人民政府结合相关技术标准组织初审并提出审查意见后,报市领导小组办公室会同市直有关部门和专家进行联合审查。所有特色小镇必须严格按照批准的规划进行建设,不得随意变更规划。建设项目竣工后,实施规划核实。

4.项目建设。特色小镇所在地的县(市、区)人民政府,要以产业发展和特色小镇功能提升为重点,按照审查通过的规划,加快推进特色小镇项目建设。对于推进成效较好的,市级统筹给予适当项目补助。每个特色小镇要统筹安排项目建设时序进度,确保小镇按期建成。

5.考核评价。纳入全省创建名单的特色小镇,由省特色小镇发展领导小组办公室组织考核评价,经考核评价淘汰退出省级创建名单的特色小镇,一律收回已支持的省财政奖补资金。未纳入全省创建名单的小镇,要严格对照《云南省示范特色小镇评选办

法（试行）》的评选标准和要求，高标准、高质量推进创建工作，并积极申请参加全省考核评选，努力争取省级奖补资金支持。

三、高标准高质量推进特色小镇建设

（一）目标定位。瞄准“全国一流、全省知名”的发展目标，紧扣全市多样的民族文化、优美的自然风光、良好的生态环境、鲜明的特色产业等元素，紧紧围绕旅游文化产业发展这条灵魂和主线，守住不触碰生态红线、不占用永久基本农田、不通过政府违规举债来建设、不搞变相房地产开发 4 条底线，聚焦特色、产业、生态、易达、宜居、智慧、成网 7 大要素，到 2020 年，全市建成一批具有鲜明的曲靖特色、达到全国一流水平的特色小镇。

（二）规划引领。坚持规划先行，高起点、高标准编制特色小镇规划。在特色小镇发展理念和思路上、在发展方向和定位上、在用地功能布局上、在具体建设项目策划和建筑设计等方面，进一步提高规划设计质量和水平。投资建设运营主体已经明确的，投资主体要深度参与特色小镇规划编制工作，要引进国内外优秀设计团队和设计大师，在原有总体规划和修建性详细规划的基础上，以国际先进理念进一步修改完善特色小镇规划，用世界一流的规划设计引领特色小镇建设。

（三）企业主体。坚持“政府引导、企业主体、群众参与、市场化运作”，积极引入有情怀、有实力的国内外一流投资主体，避免政府大包大揽。已落实投资主体的特色小镇，要加快推进项

目建设，继续引进国内外有实力的企业参与。协调处理好新投资主体和原有投资主体的关系，新投资主体可以通过合资合股、收购原有主体股权等方式参与特色小镇建设，也可在原有投资主体未涉及的领域独立开展有关项目建设。尚未落实投资主体的，要加大招商引资力度，引进国内外一流的投资主体。鼓励多元化投资主体参与特色小镇建设，大力吸引社会资本和当地群众参与特色小镇建设。按照“小政府、大服务”工作思路，建立以市场化为主的运营模式，超前考虑特色小镇今后长期的运营和管理，采取投资主体自身参与运营、实行政企合作，以及引入理念新、实力强、专业化的运营商等多种模式，推动特色小镇建成后的高效运营和可持续发展。

（四）突出特色。打造在全国乃至世界范围内独一无二、不可复制的特色，避免盲目模仿、千镇一面。结合全市实际，打造旅游集散、田园牧歌、健康医养、民族风情、历史文化、特色产业、绝妙景观等不同类型的特色小镇。旅游集散型特色小镇要依托优越的地理区位和独特的“爨”文化元素，充分发挥好旅游集散地功能，打响曲靖“爨”旅游品牌。田园牧歌型特色小镇要传承好农耕文化、保留好田园景观，切忌大兴土木。健康医养型特色小镇要依托全市良好的宜居型气候、丰富的医疗资源，打造“健康生活目的地”。民族风情型特色小镇要依托全市世居少数民族，保护传承和深度挖掘民族优秀传统文化，修缮恢复具有代表性的

传统民居建筑，充分展示全市多姿多彩的民族风情。历史文化型特色小镇要借助全市独特的古城古镇和古村落、古村寨，对历史建筑加强保护，修旧如旧，避免拆真建假，传承好历史文脉。产业型特色小镇要依托全市果蔬、花卉、中药材、核桃等传统特色产业，进一步提升品牌价值和影响力，推动传统产业在新时代背景下焕发生机。绝妙景观型特色小镇要依托全市独有的自然景观、优美的生态环境，打造独具魅力和吸引力的特色小镇。

（五）产业建镇。聚焦六大重点产业和打造世界一流的绿色能源、绿色食品、健康生活目的地“三张牌”，瞄准产业发展新前沿，顺应消费升级新变化，紧跟科技进步新趋势，细分产业领域、错位竞争，发展“特而强”产业，促进一二三产业融合发展，实现以产立镇、以产强镇、以产富镇。加快特色产业集聚，以企业为主体，建链、补链、强链，延长产业链。瞄准特色产业有关的高端人才、高端资源和高端产品，千方百计引进高端要素，用特色小镇来聚集高端要素，推动新技术、新业态、新经济在特色小镇蓬勃发展，把特色小镇建成特色产业高地。

（六）生态优美。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线管控要求，顺应自然、巧借山水，科学合理规划布局特色小镇的生产、生活、生态空间，打造优美宜人的生态环境。发扬“工匠精神”，精雕细琢、精益求精，把特色小镇打造成为经典之作、传世之作，建

设成为世人向往之地。以绿色低碳的理念建设特色小镇，积极推广绿色节能建筑、海绵城市技术等，倡导绿色低碳生活，鼓励特色小镇居民使用节能、环保、高效的产品，为打造美丽宜居曲靖提供样板。

（七）交通易达。立足特色小镇现有区位和交通条件，因地制宜，加快推进特色小镇与外界连接的公路、铁路、航空、水运等交通基础设施建设，打通“最后一公里”，提高特色小镇对外交通联系通达性和便捷性，组织好特色小镇内部交通，确保特色小镇交通易达、内连外通，“游客进得来、产品出得去”。

（八）宜居宜业。坚持以人为本，完善城镇功能，补齐特色小镇道路、供水、供电、污水、生活垃圾等公共基础设施和教育医疗、商业娱乐、文化体育等公共服务设施方面短板，完善防火、防汛、防涝、抗震等安防设施，建设精品酒店、民宿、特色餐饮等综合配套服务设施，打造宜居宜业的生活环境。留存好原住居民生活空间，防止将原住居民整体迁出，促进人口在特色小镇集聚，提升特色小镇居民的幸福感和获得感。

（九）智能智慧。按照智慧城镇建设理念推进特色小镇建设，促进云计算、大数据、物联网、移动互联网、人工智能、区块链等新一代信息技术与特色小镇的深度融合。特色小镇要全部接入“一部手机游云南”平台，推动特色小镇中名景、名店、名馆、名品等资源全要素上线，实现直播、导游导览、一码通等在特色

小镇的全覆盖，加强人脸识别闸机入园、AI 识景等功能的推广，推进智慧厕所、景区景点解说、智慧停车等智慧旅游信息化基础设施建设和数字化平台建设，实现免费公共 WIFI 全覆盖，并提高网速。建设集宣传平台、导游导览平台、诚信平台、购物平台、投诉处理平台为一体的特色小镇智慧化综合性服务平台。

（十）成网一体。从更大区域范围，以更宽广视野，统筹考虑特色小镇与周边特色小镇、周边景区景点、周边城镇的互联互通、产业选择和功能定位等问题，坚持错位竞争、差异发展，避免产业趋同、同质化竞争，力争在全市范围内构建形成定位清晰、功能互补、有机联系、成网一体的特色小镇发展格局。

四、加大特色小镇政策支持力度

（一）继续加大财政支持力度。省人民政府按照“大干大支持、不干不支持”的工作思路，从 2018 年开始至 2020 年，在全省范围内，每年评选出 15 个创建成效显著的特色小镇，省财政每个给予 1.5 亿元以奖代补资金支持，项目建成后，授予“云南省示范特色小镇”荣誉称号。对以云南世居少数民族，尤其是人口较少民族和“直过民族”为特色创建的特色小镇给予倾斜支持。经考核评价淘汰退出省级创建名单的特色小镇一律收回已支持的省财政奖补资金。财政奖补资金必须用于特色小镇规划编制、特色小镇规划范围内的项目前期工作、公共基础设施、公共服务体系、产业发展培育等项目建设，严禁用于房地产开发项目。

（二）保障土地林地要素供给。土地方面，遵循“小而精”的创建思路，坚持节约集约用地原则，结合实际，实事求是，科学划定特色小镇的规划建设区域，不简单套用特色小镇建设面积1平方公里、规划面积3平方公里的用地标准。在特色小镇创建过程中，避免借特色小镇创建之名无限扩大规划建设区域或变相进行“圈地”。在不占用永久基本农田、尽量不占或少占耕地的前提下，开辟绿色通道，对涉及规划调整的特色小镇按照程序开展土地利用规划调整，优先使用城乡建设用地增减挂钩节余指标，规划指标先以县（市、区）为单位调剂平衡，县（市、区）确实难以保障的，统一上报市人民政府进行调剂，市级难以保障的再向省级申请预留规划指标予以解决。林地方面，对符合使用林地审批条件的，积极申报办理林地占用手续，予以林地指标保障。

（三）多渠道筹措项目建设资金。通过财政资金引导、企业和社会资本投入、金融机构贷款以及当地居民参与等多种渠道筹措资金。特色小镇投资主体和社会资本方应加大投入，履行好特色小镇建设的投资主体责任。积极支持具备条件的特色小镇投资主体包装好项目和资产，通过发行企业债券进行融资。可以政府购买服务的项目，采取单列项目方式向全社会招募建设投资者。鼓励各类金融机构加大对特色小镇信贷支持力度，与各级财政资金、基金、项目业主投入资金形成联动。特色小镇投资项目符合国家、省支持方向的棚改、联络道路、社会公益项目要积极争取

上级给予支持。曲靖供电局要将特色小镇供电设施纳入规划，给予建设支持。涉及产权为属地居民的，要采取政府补贴和群众自筹相结合的方式，调动属地居民参与特色小镇建设的积极性。

（四）精准确定特色小镇投资规模。从特色小镇建设的实际出发，进一步梳理特色小镇的投资规模，在每个特色小镇的可研报告批复中予以明确，不受原定30亿元和10亿元投资标准限制。创建期的总投资规模以基本建成为标准确定执行，并将创建期的总投资规模作为特色小镇年度考核和最终验收考核的依据。特色小镇创建工作中要避免为达到投资规模简单拼凑项目，注重提高投资的有效性和精准性。特色小镇建设的规划选址、项目可研、项目环评等审批工作由县（市、区）开辟绿色通道予以办理，1个特色小镇1个选址意见书、1个可研报告、1个环评报告。

（五）严格控制房地产化倾向。各县（市、区）要综合考虑特色小镇吸纳就业、常住人口和农业转移人口聚集规模，完善配套商住功能，合理确定住宅和商业用房比例，控制房地产开发规模，防范“假特色小镇真地产项目”。每个特色小镇房地产开发的建筑面积不得超过特色小镇总建筑面积的30%，政府土地出让收益主要用于特色小镇建设，鼓励企业将房地产开发收益用于特色小镇建设。

五、强化特色小镇各项保障措施

（一）更新思想观念。打破“一亩三分地”思维，牢固树立

“不发展是最大的吃亏、不发展是最大的风险”理念，转变观念、敞开胸怀，下大力气做好特色小镇招商引资工作。不能只算小账、短期账，要算好大账、产业账、长远账，积极探索用土地换投资、用景点换产业，实现企业有利润、地方能发展、群众得实惠。各特色小镇所在地的县（市、区）人民政府主要领导要亲自带队，围绕特色小镇发展方向和定位，有目标、有重点地上门招商、精准招商，提高招商引资工作的针对性和成功率。

（二）加强组织领导。市人民政府将加大特色小镇创建工作协调力度，主要领导每季度、分管领导每月研究调度特色小镇创建工作，每个月通报一次工作进度，每个季度对工作推进缓慢的县（市、区）政府主要领导进行约谈，适时召开全市特色小镇现场推进会，通过实地观摩、交流学习、相互借鉴，推动全市上下进一步提高特色小镇建设水平。建立市级领导“一对一”挂钩联系特色小镇工作机制，市级挂钩联系领导每个月至少召开一次协调推进会，及时协调解决项目推进过程中的困难问题。市直牵头部门负责做好特色小镇建设综合协调、产业发展、项目推进督促指导和市级领导挂钩组的联系服务工作。市特色小镇建设领导小组办公室要做好特色小镇建设的综合协调、审查创建方案和规划、动态管理、考核评价、监督检查等工作。

（三）压实主体责任。各县（市、区）人民政府、曲靖经开区管委会是特色小镇创建工作的责任主体，要高度重视特色小镇

创建工作，政府主要领导要亲自挂帅、亲自抓，负责做好每个特色小镇建设的规划编制、招商引资、项目建设等日常推动工作，对特色小镇所有建设项目按月排出建设进度，按月进行工作调度，及时解决好存在的问题，确保按时间节点、工作要求扎实推进特色小镇建设。建立县级领导挂钩联系特色小镇建设工作长效机制，采取现场办公会、协调推进会等方式，狠抓工作落实和项目推进。严格落实全市特色小镇创建工作月报制度，按月向市领导小组办公室报送特色小镇创建推进情况。

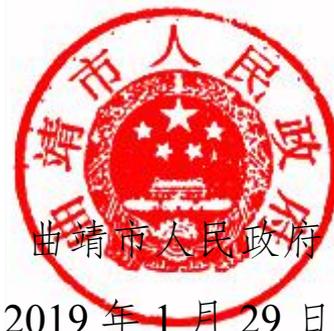
（四）形成工作合力。市发展改革委具体承担领导小组办公室的日常工作，做好协调推进特色小镇建设有关工作；市财政局要及时兑现落实特色小镇财税支持政策；市住房城乡建设局要指导好特色小镇的建设工作，并做好历史文化名城、名镇的保护和监督管理工作；市规划局要指导好特色小镇规划选址和修建性详细规划的编制工作，参与方案审查；市国土资源局要做好用地支持政策的指导和落实，及时对接做好土地规划调整、用地报批等工作，做好特色小镇建设用地保障工作；市林业局要做好林地支持政策的兑现落实，做好特色小镇建设林地指标保障工作；市环境保护局要指导好特色小镇生态建设和环境保护有关工作；市文产办要指导做好文化产业类特色小镇建设工作；市旅游发展委要将特色小镇全部接入“一部手机游云南”平台，指导特色小镇做好旅游功能提升和特色小镇景区标准化建设，指导做好旅游类特

色小镇建设工作；市农业局要做好农业类特色小镇建设的指导工作，加大资金和项目争取支持力度，推动特色小镇创建与打造“绿色食品牌”有机融合；市招商合作局要把特色小镇招商引资工作放在更加重要的位置，牵头组织做好招商引资工作；市民族宗教委要指导特色小镇做好民族文化保护传承和弘扬工作；市文化体育局要指导特色小镇做好历史文化挖掘、传承和保护工作；市工业和信息化委要指导做好特色小镇工业转型升级和信息化建设工作；市科技局要指导特色小镇做好科技创新工作；市人力资源社会保障局要做好特色小镇就业指导和培训工作；市商务局要指导做好电子商务发展及对外贸易类特色小镇创建工作；市统计局要配合省做好全市特色小镇发展统计监测有关工作；市政府新闻办要牵头做好特色小镇对外宣传工作；曲靖供电局要做好特色小镇的电力保障设施建设工作；各金融机构要加大对特色小镇的信贷支持力度。领导小组其他成员单位要按照职能职责，加强协调配合，加大部门政策、资金和项目的倾斜支持力度，形成合力，加快推进特色小镇建设。（党政机构改革后由承接相应职能部门负责）

（五）加强督查检查。市政府督查室牵头，每月对特色小镇创建工作进行督查，加大对全市特色小镇创建工作的督查检查力度，每个季度对领导不力、工作不实、行动迟缓、推诿扯皮的单位和个人进行通报或约谈。各地各部门要紧紧围绕目标任务，细

化实化政策措施，加强督办督查，及时掌握工作进展情况，发现和解决工作推进中存在的困难和问题。

(六)加大宣传力度。充分利用互联网和新媒体等宣传手段，发挥好舆论引导作用，采取新闻发布、专题报道、项目推介、经验交流等多种方式，大力宣传特色小镇创建工作的重要意义、政策措施及成功经验，提高特色小镇的吸引力、知名度和影响力，营造有利于加快推进特色小镇创建的良好社会环境和舆论氛围。



抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委。

曲靖市人民政府办公室

2019年1月29日印发
