

贵州省新时期小城镇发展趋势及发展战略

唐书健

世界各国的城市发展经验表明，工业化和城市化是一个相互影响、相互推动的发展过程。对中国而言，在发展模式、城乡差距、收入水平的悬殊、形成城乡分离、“城乡二元化”结构。加之城乡发展在完成产业结构转变时，却未完成就业结构、空间结构和生存方式的转变。1979年改革开放以来，小城镇得到了迅速的恢复和发展。80年代小城镇数量增加，规模扩大，社会功能趋于完善，对周围社区的辐射力、吸引力和综合服务能力显著提高。宏观布局方面有的地区形成比较合理的小城镇体系，一批明星城镇脱颖而出，为小城镇的发展开拓了一条崭新的道路。但是，中国现有的小城镇绝大多数都是历史上自发形成的，虽有某种自然的合理性，同时也存在一定的盲目性和不平衡性。小城镇的建设又缺乏科学规划和管理产生一系列问题，诸如，小城镇的数量较多，规模较小，多数小城镇发展水平较低，功能不够完善，许多地区小城镇的分布不均衡，结构不合理等等。此外，资金不足，人才奇缺，土地浪费，环境污染，体制不合理，管理不完善等等，都严重地阻碍着小城镇的健康发展。

近年来，我省正强力推动 100 个示范小城镇建设，以改革为动力、以项目为载体、以产业为支撑、以绿色为观点，全力打造城乡统筹的融合点，示范小城镇已成为我省小城镇改革的先锋队、建设的主阵地、发展的领头羊。2014 年，全省 100 个示范小城镇各项工作超额完成年度目标，完成项目投资 365 亿元，新增城镇人口 8.5 万人，新增企业 2850 家，分别占年度目标任务的 122%、106%、143%，完成投资同比增长 30%。在这个发展背景下，我们有必要、有责任重新思考、认识贵州省小城镇建设的理论和实践，为 100 个示范小城镇建设提供决策参考和理论指导。

一、新时期小城镇发展趋势

（一）智慧城市建设成为主基调

当“互联网+”概念迅速走热，当智慧概念再度充斥人们视线，如何把握机遇，推进智慧城市建设发展，将是未来要深入思考的重要课题之一。2015 年，中国智慧城市建设在国家政策的强力推动下有了长足发展，涵盖中国制造 2025、智慧医疗、智慧交通、大数据、云计算，等等。随着各类智慧城市参与者的积极涌入，以及政府数据的不断开放，我国的智慧城市将取得进一步发展。可以推断，智慧城市发展将呈现出以下五大趋势：

1. 互联网企业参与到智慧城市建设数量扩容。互联网企业将会以行业应用和云计算为切入点，通过开放的合作模式推动智慧城市的建设。同时，国家层面将通过财政改革、购买服务和政府引导等多种模式推动企业参与智慧城市的发展。目前，中国智慧城市建设呈现合作大于竞争的特点。智慧城市的建设是一个非常庞大的工程，其中涉及多个层面，需要生态系统中的各类厂商共同合作，才能做好智慧城市，需要通过建设模式的创新促进生态系统的衍变。

2. 政企协同为主渐渐替代政府投资为主。智慧城市是城市信息化的高级形态，是包含全新要素和内容的城镇化发展模式。政府若既抓管理又管运营，将极易导致城市发展财政不足、可持续发展能力低、管理效率低下等诸多问题。而借助民间资本的力量，将市场机制和经营理念引入城市管理，则可既拓展城市管理的综合资源，又提升城市管理的能力和质量。事实已经证明，政企协同比政府投资为主的方式更有利于智慧城市建设实施，因此 2016 年这种趋势将更明显。

3. 智慧社区将成为智慧城市入口的争夺点。智慧社区作为智慧城市的重要组成部分，是城市智慧落地的触点，是城市管理、政务服务和市场服务的载体。随着智慧城市的推广以及新一代技术的普及，智慧社区的项目必将迎来新一轮的快速发展。2016 年智慧社区将成为企业业务落地的承载点，智慧社区行业将实现快速拓展。据预计，智慧社区建设将在 2016 年取得快速发展，

各企业将会加快在智慧社区行业的布局。智慧社区入口的争夺，将会随着模式创新、技术推广和数据沉淀而日趋激烈。

4. 大数据发掘将提升智慧城市体验。随着云技术的逐步成熟，各地的智慧城市数据中心建设均加入了云计算的概念，通过数据中心的云化建设，更大化地提升数据中心海量数据的支撑能力。除此之外，一些智慧城市产业链的成员，如 IBM、银江股份等均开始在大数据方面加大投资，同时也将智慧城市平台作为大数据获取的来源。2015 年，在整合智慧城市平台建设中，通过大数据发掘等方式实现智慧城市体验提升和商业变现的成功案例明显增多。

5. 信息安全将成为智慧城市建设的战略重点。在智慧城市的建设过程中，基础设施和信息资源是智慧城市的重要组成部分，其建设的成效将会直接影响智慧城市的体现。而信息安全作为辅助支撑体系，是智慧城市建设的重中之重。如何建设信息安全综合监控平台，如何强化信息安全风险评估体系，将成为智慧城市建设的战略重点。据预计，未来智慧城市的建设将更加关注信息安全。政府方面应该着力将基础设施分级分类，继续深化在网络基础设施及信息资源方面的安全防护；企业方面应该加强产业合作，形成合力，推动中国安全信息产业的发展。

（二）大小城市联动发展模式

城镇是城镇化的载体，中国的城镇包括了县及县级以上城市和农村性质的小城镇，我国目前共有近 2 万个建制镇。过去 30 多年，中国一直鼓励的是中小城镇化模式，但是此政策并未取得预期效果，今天人们看到的小城镇多数属于农村集镇性质，行政级别低，所获得的资源很少，聚集效益差，转移农村人口作用有限，不利于真正实现城镇化。相比较而言，大城市吸纳就业的能力最强，因而发展小城镇并非城镇化的理想路径选择，未来我国将实行大小城市联动发展的城镇化发展模式，兼顾大中小城市合理分工、协调发展。

（三）实现农村集体土地流转制度改革

我国未来将逐步实现农村集体土地流转制度改革，首先，将加快推进集体建设用地所有权及使用权的确权、登记、颁证工作，为集体建设用地流转奠定基础；其次，将不断创新农村集体经济组织形式，探索将农村集体经济组织改造为股份制经济组织等形式，以有效保障农民作为集体经济组织成员的权益；与此同时，将严格宅基地审批，对新增宅基地实行有偿使用制度，对符合规划和规定面积的宅基地，建立市场化的流转和退出机制；建立科学合理的集体建设用地流转收益分配制度，建立健全相关税费制度，有效保证集体土地流转的依法运行，实现农村集体土地收益。

（四）以体制改革为核心推进新型城镇化

体制问题是城镇化最大的障碍。未来一段时期内，我国将逐步废除现行户籍管理制度，建立城乡居民自由迁移的人口管理制度。建立城乡统一、城乡居民可以自由选择居住地的人口登记制度，不再按人口登记地制定就业、社会保障、住房、教育、医疗等方面的差别化政策。从“土地城镇化”逐步过渡为“人口城镇化”，由过去片面注重追求城市规模扩大、空间扩张，改变为以提升城市文化、人文保障、公共服务等内涵为中心，实现人民能够公平自由的享受社会公共福利，城镇成为具有较高品质的适宜人居之所的新型城镇化。

二、发展战略

（一）强力推进 100 个示范小城镇建设

近年来，贵州省 100 个示范小城镇以改革为动力、以项目为载体、以产业为支撑、以绿色为靓点，全力打造城乡统筹的融合点，示范小城镇已成为全省小城镇改革的先锋队、建设的主阵地、发展的领头羊。2014 年，全省 100 个示范小城镇各项工作

超额完成年度目标，完成投资 365 亿元，新增城镇人口 8.5 万人，新增企业 2850 家，分别占年度目标任务的 122%、106%、143%，完成投资同比增长 30%。贵州省小城镇建设多项工作纳入全国重点任务。89 个示范小城镇列入全国重点镇名单，占示范小城镇总数的 78%，旧州镇、昌明镇列入全国 62 个建制镇试点名单，青岩镇、肇兴镇列入全国 45 个宜居小镇名单。

1. 狠抓关键领域，全面深化改革实现新开局。各地、各部门围绕《贵州省关于加快 100 个示范小城镇改革发展的十条意见》，全面深入推进 10 大改革事项，41 项任务清单。同时，围绕《十条意见》，省委组织部、省编委办等部门出台了 29 个配套落实的具体操作文件，“1+N”政策体系基本建立。改革创新成为释放小城镇活力的重要抓手。

2. 资金，是推进小城镇建设的重要保障。省住建厅创新政银合作，与工行贵州省分行等 7 家金融机构共同搭建政银合作平台，进一步加大对示范小城镇“8+X”项目、经济社会发展、城乡一体建设等方面的支持力度。与国开行省分行、农行省分行等 9 家金融机构互派干部挂职工作，有计划、有组织地深度推进金融机构与示范小城镇建设项目化合作，实实在在推动各家银行加大对小城镇的金融支持。

3. 全面统筹城乡发展，狠抓谋篇布局。启动 1 个示范小城镇带动多个“美丽乡村”建设的“1+N”联动发展，形成了 114 个示范小城镇和 281 个美丽乡村统筹发展，从村庄规划入手，分别在基础设施和公共服务设施延伸、乡村人居环境改善、镇村产业融合等方面精心演绎城乡统筹发展二重唱，逐步形成乡村与城镇各美其美、美美与共的发展格局。

4. 狠抓实体经济，产业发展成为增强小城镇活力的重要内容。让小城镇的美内外兼顾。按照宜工则工、宜商则商、宜游则游的原则，大力扶持示范小城镇实体经济。



（二）坚定不移走山地特色城镇化道路

鉴于贵州区域的差异性，在城镇化战略步骤上采取区域城市化模式是适宜的。所谓区域城市化，即点状区域和轴带优先开发模式在城市化与城市体系布局上的体现和运用。它包括两种含义：一是极点开发一点轴开发一网络开发，时间上继起，空间上并存。即选择区位条件好，交通便利，位于区位中心，具有一定基础的城镇进行重点培植；选择重要交通干线作为重点开发轴线，将增长极点（城镇）连带成群，即形成城镇带（群）；选择新的交通线作为新的重点开发轴线，并与原有的重点开发轴

线联结而成一个有机的经济网络整体，全面实现城镇化。二是城乡一体化。即发展区域内城镇之间的横向联系，进行广泛而密切的分工和协作，通过各种经济网络而连结成一个整体，以带动区域经济的发展，缩小城乡本质差别。根据贵州“十三五”计划和远景目标所提出的经济社会发展战略，遵循以上城镇化道路及模式，加快城镇化步伐，形成以川黔—黔桂沿线为主干，株六沿线为两翼，其他铁路和高等级公路沿线纵横交叉，点线面结合，合理分工，协调发展的城镇体系。三是走山地特色城镇化建设道路。坚持以人为本、道法自然，不走“摊大饼”老路，做足“蒸小笼”功夫，规划先行、新旧并重、管建并举，走出一条以城带乡、园城共建、景城互融、城乡一体的山地特色新型城镇化道路，演绎城乡统筹发展“二重唱”。建设一批交通枢纽型、旅游景点型、绿色产业型、工矿园区型、商贸集散型、移民安置型等特色小城镇，加大政策引导和项目扶持力度，尽快把县城街道办事处建成县域中心，把建成同城化城镇县域次中心，打造一批乡镇为区域中心集镇，依托特色民族文化及特色功能区建成与县城联动发展的民族文化名镇。

（三）广辟投融资渠道加快小城镇建设

从当前情况看，资金的“稀缺性”一直是制约我省小城镇快速发展的瓶颈。针对我省小城镇建设面临的资金问题，目前确实可行的投融资思路是：广辟投融资渠道，建立小城镇建设投融资新体制，形成投资主体多元化格局。打破过去单靠政府投资的一元投融资体制，打破区域、行业 and 所有制界限，建立起以政府为主导，企业与农民为主体，社会广泛参与的多元投融资体制。

1. 财政资金。这是城市基础设施建设投资的主渠道。具体构思如下：一是我省每年统筹的城市维护税，可考虑专项用于小城镇和村镇规划建设的补助经费，投放重点小城镇建设；二是可以考虑适当通过提高城市维护建设税税率，增开城市道路使用税，提高城市水价以及开征一些与城市公共设施建设有关的税种等措施，逐步提高财政性投资占城市基础设施建设总投资的比重；三是建立小城镇建设发展基金，建议省里能一次性拨出专款，或者分五年，逐年投放小城镇建设发展基金，通过开发和有偿使用的办法，按市场经济的要求和效益原则，匹配投放，滚动使用，限期回收，适当增加国家和各级政府对小城镇的引导性投入；四是建制镇按有关规定征收城镇市政公用设施配套费原则上反还各建制镇集中用于城镇市政公用设施建设；五是工商部门、交通部门、通讯部门、文化部门、改水办等部门对小城的配套资金要与小城镇规划建设结合起来，充分发挥资金的使用效益。

2. 信贷资金。一是可以发行国家或有关小城镇政府的城市基础设施建设债券；二是金融机构要合理规范投资，建立良好安全的信贷机制，加大信贷支持力度，可采取试点，允许集体或企业以某项基础设施作为抵押进行贷款，支持重点小城镇的基础和公用设施的建设。另外，对农民进城，金融机构可向其提供住房贷款、消费贷款等最终达到刺激小城镇经济发展的目的。再次是动员民间资金推动小城镇建设的进程，在小城镇基础建设包括有关公益性产业的领域中，应进一步扩大民间资金的市场准入范围。一要本着“谁投资、谁受益”的原则，鼓励集体与私营部门投入小城镇建设，充分调动民间资本。二要盘活小城镇的无形资产和存量资产，将可经营的基础设施投向市场，以公交线路的营运权、公共停车场、街道桥梁冠名权、广告权等引进竞争机制，运用资本营运手段调动民间资金投入小城镇建设。第四要对经营性土地使用权，必须采用招标、拍卖等方式出让、严禁以权谋私，出让土地使用权，要结合所在小城镇的区位优势，社会经济发展状况等因素综合评价，不同地段采用不同的价格，变现级差地租。土地收益主要集中于城镇基础设施建设及其土地开发。

（四）明确小城镇发展取向和主导产业

小城镇的发展最终依赖于经济发展的状况，小城镇必须有自身优势产业作为支撑，这也是贵州省小城镇建设的目标。如：遵义的茅台、安顺的黄果树，就是因为有“酒”和“旅游”为主导产业，其镇才得以长久延续并闻名天下。我省各地由于自然资源、地理位置、交通条件、历史文化、生态环境、行政区划等因素条件各异。一是农业产业化主导型。这种模式的特征是：以农业产业化为催化剂，汇集了人流、物流、信息流、资金流、兴起了农产品加工业，推动了农村工业化。这种模式的发展思路是：以市场经济为出发点，引导农民进入大市场，进一步提高农产品的商品化程度；以农业资源的深层次开发为前提，以乡镇企业为依托，使农业走上产业化，市场化、科学化和集约化的道路；以农业产业为途径，在农业发展的组织体系上推广“公

司+农户”和订单农业，实行种养一条龙，贸工一体化，充分利用农业资源优势，建成一系列高产、高效的农业。二是现代工业主导型。这一模式的特征是：其产业结构以工业为主。其工业以加工业为主，有的为大中城市工业进行配套加工，有的也形成自己独立的拳头产品，伴随着工业化进程，小城镇建设带来了人口的聚集。人口的聚集又进一步推动了交通、信息、金融、餐饮等服务行业和相关产业的发展、促进了生产资料市场、商品市场和技术信息市场的兴起和繁荣。三是旅游开发型。这种模式的特征是：这类小城镇地处风景旅游所在地，或小城镇本身即是风景旅游区的有机组成部分，有丰富的旅游资源，大打“旅游牌”吸引了四方来客，其经济依托旅游开发而发展。据有关专家测算，旅游业每直接增加一个就业人员，社会就能增加 5 个就业机会；旅游收入每增加 1 个单位，当地 GDP 相应增加 4 个单位。四是商贸市场带动型。这一模式的特征是：小城镇以商业经济为主导经济。这样的小城镇多是当地乃至更大范围内的商品、物资交换地。多数分布在二、三个县交界处，前身就是传统的农副产品集散中心，而今发展成为在中型的工农业商品集散地——市场。五是交通枢纽型。这种模式的特点是：小城镇分布于水路与陆路，铁路与公路等交汇之地的地区，交通的发达带来了集市贸易的活跃和经济繁荣。我省各地发展小城镇的历史，条件与进程不尽相同，发展的道路与模式也千姿百态，除了以上介绍的五种模式以外，另外还有城郊型、城市辐射型、文化促进型、矿区经济型、综合型等小城镇建设模式可供选择。

（五）深化小城镇的体制改革

当前我省小城镇深化体制改革应着重解决以下 4 个问题：一是改善城镇户籍管理制度，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡地区间的有序流动。对在县级市市区、县人民政府驻地镇及县以下城镇有合法固定住所，稳定职业或生活来源的农民，均可根据本人意愿转为城镇户口，并在子女入学、参军、就业等方面享有与城镇居民同等待遇。对在小城镇落户的农民，各单位、各部门不得收取城镇增容费或其他

类似费用。二是改革完善城镇用地制度，调整土地利用结构，盘活土地存量，妥善解决城镇建设用地。一方面，坚持小城镇建设要统一规划，集中用地，做到节约用地和保护耕地；另一方面要通过挖潜，改造旧镇区，积极开展迁村并点、土地整理、开发利用荒地和废弃地，解决小城镇的建设用地。另外对重点小城镇的建设用地指标，由省级土地管理部门优先安排。三是建立有贵州特色的社会保障制度。小城镇应从我省省情出发，按照社会主义市场经济发展的客观要求，逐步建立起比较完善的保障资金来源，以个人账户为主、多渠道，保障方式全覆盖、多层次，保障水准有差别、权利与义务相对应，保障服务以家庭为基础、社区化，保障管理专业化、现代化。当前的重点是认真落实城镇居民生活最低保障制度。四是遵循小政府大社会的原则，在新建小城镇实行新的行政管理体制和管理模式，大力精简人员，把小城镇建设成职能明确、结构合理、精干高效的政府。避免“麻雀虽小，五脏俱全”。尽快形成符合市场经济体制和城镇化要求的行政管理体制。

三、下一步小城镇发展对策

在新型城镇化背景下，小城镇建设应更加注重发挥市场机制作用，正确处理小城镇建设与新型城镇化、新农村建设的不关系，着力推进小城镇行政管理体制、财政制度、土地制度等改革，推动以城带乡、以工促农、城乡一体，努力实现新型城镇化和新农村建设双赢。贵州特色小城镇建设要把推进山地特色新型城镇化作为加快转型升级，建设美丽幸福家园为重要抓手，积极探索绿色、智慧、包容、人本的城镇化发展道路，形成城乡经济社会发展一体化新格局。以建设西部对外开放合作示范区为城镇发展定位，坚持工业化和城镇化相协调、城镇化速度和质量相统一、城镇化和社会主义新农村相结合，按照统筹兼顾、循序渐进、集约发展、突出特色、以人为本的原则，加快中心城区建设，推进城乡一体化进程。

（一）强化镇级经济社会管理权限

坚持“权责一致、依法放权、能放则放、按需下放”的原则，采取委托、授权等形式，下放与示范小城镇发展需要相适应的审批和执法权限。在规划建设、产业发展、项目投资、社会治安、民生事业等方面赋予示范小城镇部分县级经济社会审批权限。2012 年财政收入上亿元的示范小城镇，原则上按省规定的审批权限目录下放；其他示范小城镇根据发展需要，报县级政府

研究后，可在省规定的审批权限目录内选择下放。逐步把规划、建设、土地、环保等执法权限下放到示范小城镇，在镇域范围内依法统一行使相应行政处罚权。在示范小城镇设有产业园区或经济开发区的，实行“镇园合一”的管理体制，交叉任职。加强公共服务平台建设，强化群众服务“窗口”服务职能，积极推进“一站式”服务；鼓励推行政府购买服务。省级示范小城镇经申请，可设立独立的财税机构和镇级金库，具体办理镇财政收支业务，镇域内的各项收入统一管理、统一预决算。不属中央和省委、省政府规定的“一票否决”事项一律取消。

（二）明确小城镇在城镇化体系中的地位和作用

虽然我国城镇化发展战略强调实行大中小城市和小城镇协调发展，但实质上，小城镇在城镇体系中的定位并没有真正明确。鉴于我国不同行政级别的城市公共服务水平差距较大、城市规模越大投资收益越高等特点，应明确小城镇在城镇化体系中的辅助地位。当前和今后一个时期，我国小城镇的发展趋势是，虽然规模不断扩大、质量不断提升，一些小城镇甚至升格为小城市，但大中小城市的发展更为迅速，小城镇发展反而相对缓慢。随着大中城市“城市病”的加重，以及基本公共服务均等化的推进，小城镇才会真正进入长足发展时期，到那时，大中城市居民、农村居民都会愿意定居小城镇。由于小城镇资源环境成本低、城市化成本低、进城门槛低，应将小城镇作为农民工市民化的首选地。

（三）把握好小城镇建设速度和内容

一是小城镇建设并不是简单将农民集中居住，绝不是简单地提高城镇化率，而是指提高居民生活质量。特别值得注意的是，在小城镇建设中应尊重农民意愿。对侵占农民土地、逼迫农民上楼居住的行为，应进行严厉惩处。二是加强基础设施和公共服务建设。强化基础设施向下延伸。加快推进示范小城镇供排水、污水、垃圾处理设施建设，实现建成区供水管网、污水管网、垃圾收运系统全覆盖；鼓励示范小城镇实施电力、通信线路入地工程。美丽乡村建设行动计划项目向示范小城镇倾斜，优先覆盖示范小城镇。强化公共服务向下延伸。加快示范小城镇中小学、幼儿园布局调整，完善寄宿制学校办学条件；积极推进市、县中小学和示范小城镇中小学联合办学；参照县城标准，优先安排项目和资金支持示范小城镇中小学、幼儿园基础设施建设。加强村卫生室建设，推行县乡医疗卫生服务一体化管理。加快推进文化体育设施建设，县文化馆、图书馆要在示范小城镇建馆；加快完成中小型全民健身中心和灯光球场建设，合理配置全民健身活动设施。三是加强综合配套支持。推动周边村庄整合、归并，优化行政区划和空间布局，集聚发展要素。示范小城镇基础设施建设和公益性项目，经立项审批后，可直接进入施工图设计阶段。

（四）规划先行，锁定发展方向

科学制定规划，彰显特色小城镇建设的个性特色。规划是蓝图、是引领、是重要的公共政策之一。高水平的规划指导方可建出高品质的城镇个性特色。规划的节约是最大的节约，同样规划的浪费是最大的浪费。因此，各级政府在规划编制上，一是要转变观念、开明开放，舍得和善于在规划上花钱，请高水平的规划队伍，真正编制出高水平的规划。二是高标准科学规划。

（五）积极探索建立多渠道、多元化的投入机制

一是政府加大投入，专款专用实行“以奖代补”，执行土地出让净收益和基础设施配套费全额返还政策，以地生财、以财建镇、以镇兴业、以业活镇，形成滚动开发的良性循环。二是市场运作，鼓励企业和个人投资小城镇建设按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则，大力招商引资，引导社会资金参与小城镇住宅开发和基础设施的建设、管理和经营，投资文化、教育、卫生等社会事业。三是积极争取银行贷款在资金来源不足的形势下，急需县、镇政府加大改革力度，建立和完善农村金融服务机制，在保障资金安全的前提下，加强对农业的信贷支持，两县金融部门增加对小城镇基础设施、园区建设和项目建设贷款的投入。四是狠抓项目整合，提升示范创建“保障力”。把项目建设作为创建工作的根本动力和保障，在项目争取和整合上下功夫，推动示范创建持续推进。

（六）统筹城乡一体化发展

小城镇建设应依托大中小城市、融入城镇体系，从而发挥城市对农村的带动作用。在美国，小城镇和大中城市一起构成城市群共同发展，这不仅抑制了大城市规模过分膨胀，而且形成了功能互补的城镇体系。因此，应统筹处理好与大中小城市发展的关系。既考虑小城镇自身建设，更考虑与周边大中小城市实现“同城化”，努力做到产业、基础设施等同步规划、同步实施，做到互联互通。产业发展要形成分工，引导一些产业到小城镇落户，防止大中城市人口规模过大。加强小城镇交通建设，方便小城镇与大中小城市的沟通交流。加强小城镇规划建设，实行县域统筹，突破原有城镇行政区划，在全县范围内合理布局，实现行政意义和经济意义上的小城镇相统一，推动产城融合。对于小城镇自身无法解决、但又对当地长远发展有利的事情，可纳入城市发展规划大盘子。

（七）推动农村土地要素流转

合理确定征地范围，对于符合土地利用总体规划、镇村规划的农村集体土地，可安排给符合使用集体建设用地条件的非公益性建设项目，涉及集体农用地的不办理土地征收审批，只办理转用手续。经批准，允许利用流转的农村集体建设用地和宅基地修建公益性项目、公共基础设施及公共租赁住房。进入示范小城镇的扶贫生态移民搬迁工程，优先安排使用增减挂钩建新留用区土地。年度用地计划优先保障示范小城镇“8+X”及相关基础设施和公益性项目建设用地。加快明晰集体建设用地使用权和房屋产权，加快完成农村集体土地所有权、集体建设用地使用权和农村宅基地，加快完成农村土地承包经营权等农村土地的登记、确权、颁证。



（八）积极探索发挥优势、突出特色的产业发展机制

如何发展特色产业，是支撑小城镇建设的关键。一是注重产业特色。小城镇立足自身资源优势，注重自然景观特色、建筑风格特色、民族民俗风情特色等地方“个性”，充分发挥了比较优势。二是注重主导产业带动。把小城镇建设与促进产业结构调整相结合，特别是重点镇应因势利导，发挥优势，及时把规划项目化，把城镇规划落实到项目之中，通过项目建设实施城镇规划。三是大力支持创业特区产业发展。把 100 个示范小城镇作为创业特区进行扶持，积极推动全民创业。有条件的示范小城镇，要建设产业园区、农民工创业园或标准厂房，引导企业、农民工聚集发展。

（九）积极探索建立高标准、高起点、高质量的公共服务建设机制

在基础设施建设中，一是高品位改造。注重完善各项配套服务网络，健全医疗、养老、就业等社会保障制度和救助体系，

积极发展现代服务业，为进城农民提供适宜的人居环境，为产业发展提供必要的基础条件；注重提升城镇品位，积极探索城市地下综合管廊建设，建成并开通移动通讯基站，完成集镇输电线网、供水管网、闭路电视网改造；注重集镇路灯安装、水厂升级、输水管网、输电线路改造；注重绿化建设，给集镇增添色彩。二是高起点建设。借鉴先进经验，坚持“先地下后地上”的原则，成立村管、城管、水利、电信、供电、林业、交通等单位负责人为成员的城镇规划管理委员会，凡是建筑工程，首先拿出规划建设方案，报城规委审批后方能实施，在建筑施工前，首先实施水、电、路、通信、闭路电视、绿化等基础设施建设，否则，城规委不会拍板通过。三是高质量要求。从理念上逐步树立精品意识，对从业的工匠进行培训，未取得工匠证的施工人员不允许施工，做到从动工到竣工的每个环节，全程跟踪服务、责任到人，用规划保证建设品位的提升。这些都需要我们在指导思想和战略层面上充分认识并正确处理城镇化进程中的各种关系，做到经济发展与城镇化协调推进，社会整合与城镇化协调推进，公共服务与城镇化协调推进，基础设施建设与城镇化协调推进。

（十）积极探索寓服务于管理、严格日常管理的机制

强化实施“双开”、“双控”、“双管”，完善县城及乡村规划区农民建房和集体土地征地拆迁安置办法，充分运用市场手段、法制手段、经济手段经营管理城镇，坚决打击“两违”建筑，切实美化乡村环境，实现可控、良性、持续开发。巩固创卫成果，深入开展多彩贵州文明行动，营造整洁优美、文明有序的人居环境。西秀区旧州镇通过创新管理，确保小城镇建设有序推进。一是牢牢守住发展和生态两条底线，本着在保护中开发的理念，以做强绿色产业链为目标。不断探索，大胆创新社会管理，以省“十条”意见为支撑，大胆尝试将原有的办、站、所整合为“一办五中心”，构建了便于调度、职能综合、落实高效的科学管理机制。二是每个项目都组建一个工作小组负责，由班子成员任组长，设现场代表等，达到职权明确。同时，采取倒排工期、定期召开调度会等形式确保项目按时完工。三是加大项目督查力度，确保项目建设质量和进度。由镇党政督查室对项目不定期进行检查，督促项目施工进度，对进度缓慢的项目进行约谈、通报批评等，并组织施工方查找进度缓慢的原因。