

云南省人民政府文件

云政发〔2018〕59号

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

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

根据《国家发展和改革委员会 国土资源部 环境保护部 住房和城乡建设部关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》（发改规划〔2017〕2084号）和全省特色小镇创建工作现场推进会精神，结合全省特色小镇创建工作推进实际情况，为进一步精准指导全省各地特色小镇创建工作，现提出以下意见：

一、充分认识特色小镇重大战略意义

（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实施乡村振兴战略，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）特色小镇是建设中国最美丽省份的重要抓手。建设特色小镇有助于厚植美丽云南生态优势，有助于提升全省城乡人居环境，有助于把生态优势转化为资源优势、产业优势和发展优势，助推全省走生态优先、绿色发展的新路子，把我省建设成为生态美、环境美、山水美、城市美、乡村美的中国最美丽省份。

（三）特色小镇是打造健康生活目的地的重要平台。依托我省多彩的民族风情、深厚的历史文化、众多的古城古镇、绝妙的自然景观、良好的生态环境，通过特色小镇这个平台，能够加快促进旅游与康养、养生、养老融合发展，推动大健康产业加快发展，助推我省打造世界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措施。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。2017年底我省还有331.9万建档立卡贫困人口，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、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、高标准高质量推进特色小镇建设

（一）目标定位。瞄准“世界一流、中国唯一”的发展目标，紧扣我省多样的民族文化、众多的古城古镇、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，全省建成一批具有鲜明的云南特色、达到世界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世界级设计大师，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。结合我省实际，打造田园牧歌、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。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。民族风情型特色小镇要依托我省世居少数民族，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，确保每个世居少数民族各建成1个以上特色小镇，充分展示我省多姿多彩的民族风情。历史文化型特色小镇要借助我省众多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我省花卉、茶叶、果蔬、紫陶、民族手工艺等传统特色产业，进一步提升品牌价值和影响力，推动传统产业在新的时代背景下焕发生机。绝妙景观型特色小镇要依托我省独有的自然景观、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8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”这“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。加快特色产业聚集，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。坚持绿色发展，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，为建设中国最美丽省份提供样板。

（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聚集，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、投诉处理平台于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，力争在全省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。

三、加大特色小镇政策支持力度

（一）继续加大财政支持力度。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，规划指标以县、州市为单位调剂平衡，县、州市确实难以保障的，可申请使用省级预留规划指标予以保障。林地方面，对符合使用林地审批条件的，开辟绿色通道，加快林地占用手续的审批办理，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，省发展改革委要开辟绿色通道，指导特色小镇做好企业债券申报、发行等工作。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。云南电网公司要将特色小镇供电设施纳入规划，给予投资支持。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、土地预审等“四项审批”工作由州、市开辟绿色通道予以审批、核准办理，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、1个用地预审意见。

（五）严格控制房地产化倾向。各地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。

四、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州、市、县、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。省人民政府将加大特色小镇创建工作协调力度，每半年召开1次全省特色小镇现场推进会，通过实地观摩、交流学习、相互借鉴，推动全省上下进一步提高特色小镇建设水平；每季度召开1次专题会议，通报创建工作进展，研究解决特色小镇创建工作中存在的问题。省特色小镇发展领导小组办公室要发挥好牵头协调作用，修订完善特色小镇评选办法，做好特色小镇规划审查、指导协调、动态管理、考核评价等工作。

(三) 压实州县责任。州、市、县、区人民政府是特色小镇

创建工作的责任主体，主要领导要亲自抓。建立州、市人民政府领导牵头覆盖每个特色小镇的“一对一”工作机制，明确责任分工、强化工作措施、倒排时间节点，按月进行调度，做好特色小镇规划编制、招商引资、项目建设等工作，做好投资主体推进特色小镇建设的协调服务工作，确保创建工作取得实效。特色小镇所在地的县级政府要高度重视特色小镇创建工作，政府主要领导要亲自挂帅，负责做好每个特色小镇建设的日常推动工作，及时解决好存在的问题。要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，确保到2020年每个特色小镇如期建成。

（四）形成工作合力。省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发展有关工作；省财政厅要及时修订完善特色小镇财税支持政策实施细则，筹集下达省财政奖补资金；省住房城乡建设厅要做好特色小镇修建性详细规划的审查，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；省国土资源厅要做好用地支持政策的指导和落实，在2018年下半年完成土地规划调整审批备案工作；省林业厅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；省环境保护厅要指导好特色小镇生态建设和环境保护有关工作；省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；省农业厅要做好农业类特色小镇建设的指导工作，加大资金和项目支持力度，推动特色小镇创建与打造“绿色食品牌”有机融合；省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；省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，制定好特色小镇民族文化建设的指导意见；省文化厅要指导特色小镇做好历史文化挖掘、传承和保护工作；省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；省科技厅要指导特色小镇做好科技创新工作；省人力资源社会保障厅要做好特色小镇就业指导和培训工作；省商务厅要指导做好电子商务发展及口岸类特色小镇创建工作；省统计局要做好全省特色小镇发展统计监测指标体系的建立工作；省新闻办要牵头做好特色小镇对外宣传工作；云南电网公司要做好特色小镇的电力保障设施建设工作。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，加快推进特色小镇创建。（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。省政府督查室牵头，加大对全省特色小镇创建工作的督查检查力度，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。省重点项目稽察特派员办公室要将特色小镇创建纳入稽察工作范围，加强对特色小镇建设项目的稽察。省统计局会同省直有关部门，于2018年底前建立全省特色小镇发展统计监测指标体系。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，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。

云南省人民政府

2018年10月19日

（此件公开发布）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

云南省人民政府办公厅

2018年10月20日印发

