

# 中共西安市委文件

市发〔2017〕11号

## 中共西安市委 西安市人民政府 关于印发《西安市加快推进特色小镇 建设指导意见》的通知

各区、县委，各区、县人民政府，市委和市级国家机关各部门，各人民团体：

现将《西安市加快推进特色小镇建设指导意见》印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。

中共西安市委  
西安市人民政府

2017年4月19日

# **西安市加快推进特色小镇建设指导意见**

为深入贯彻落实中央、国务院关于推进供给侧结构性改革，加快建设特色小镇的重要指示精神，力促西安经济转型升级和城乡统筹发展，加快培育经济增长新引擎和城市发展新动能，努力实现“追赶超越”和“聚焦‘三六九’，振兴大西安”的战略目标，尽快在我市建设一批具有可持续发展的特色小镇，现提出如下意见。

## **一、指导思想**

牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享理念，按照市第十三次党代会提出的“打造特色小镇平台，发展特色经济”的战略部署，坚持“政府引导、市场主导、因地制宜、分类推进、凸显特色、持续发展”的思路和“业态、形态、文态、生态”四态融合的要求，在全市范围内加快培育创建和科学布局一批具有产业发展“特而强”、功能集成“聚而合”、建设形态“精而美”、运作机制“活而新”等鲜明特征的特色小镇，为实现追赶超越目标和建设国家中心城市提供强有力支撑。

## **二、建设原则**

特色小镇主要指相对独立于市区，聚焦特色产业和新兴产业，聚集高端资源和创新要素，具有一定规模和较强竞争

力，具备可持续发展特征的“非镇非区”创新创业平台，也包括在主城区建立和形成的符合特色小镇特质和内涵的特色街坊和街区。结合区域经济社会发展基础和条件，从西安实际出发，按功能特征和产业定位，特色小镇可以划分为信息经济类、商贸物流类、金融基金类、先进制造类、航空航天类、科技创新类、旅游文化类、健康养生类、现代农业类、历史经典类等。

特色小镇培育和创建要坚持 5 个原则：

(一) 坚持因地制宜。立足本区域要素禀赋和比较优势，突出质量和特色，创新思路、方法、机制和管理，打造创业创新新平台，着力主攻最有基础、最有优势的产业，打造具有持续竞争力的独特业态，防止“千镇一面”“百镇一业”。在充分运用本区域自然风貌及产业人文的基础上，强化建筑风格设计，彰显小镇独特魅力，建设“高颜值”小镇。

(二) 坚持分类施策。在突出特色小镇规划前瞻性和协调性的基础上，统筹考虑人口布局、产业布局、国土空间利用和生态环境保护。特色小镇建设要根据功能定位、产业类别、所处区域不同区别对待，实施“一镇一策”，实行分类指导。特色小镇要依托现有特色产业集聚载体，突出龙头项目带动，集聚高端要素，培育一批有竞争力、有影响力的细分产业和龙头企业。要充分挖掘已有的历史文化资源和特色产业，对现有区域进行特征提炼、改造提升，逐步完善功能、

提升形象，努力打造聚集效应显著、文化内涵丰富、建筑风格鲜明的发展平台。

(三) 坚持以人为本。要把服务生产生活，服务人的发展作为特色小镇建设的出发点和落脚点，高起点、高标准规划建设特色小镇。统筹生产、生活、生态空间布局，完善特色小镇基础设施和公共服务功能，提供“五星级服务”，提高人的获得感和幸福感，吸引更多创新创业人才向特色小镇聚集。

(四) 坚持市场主体。按照政府引导、企业主体、市场化运作原则，鼓励以社会资本为主投资建设，探索产业基金、股权众筹、PPP 等融资路径，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。每个特色小镇要明确投资建设主体，引入龙头企业，充分发挥龙头企业在规划建设中的主体作用，单个特色小镇的详细规划由开发主体按城乡相关专项规划和《西安市特色小镇创建导则》编制、报审和实施。政府负责做好全域内特色小镇的规划布局和统筹协调、项目红线外的基础设施配套以及投资服务环境、生态宜居环境和生活品质环境“三个环境”打造。

(五) 坚持集约高效。充分发挥土地利用总体规划的管控作用，按照节约集约用地要求，实施动态管理和用地指标调整，统筹安排特色小镇建设用地，保障合理用地空间，优化建设用地布局，着力提升节地水平和土地资源配置效率，

防止借机“圈地造城”。

### 三、建设目标

特色小镇实行创建制，按照“宽进严定、分类分批”的原则统筹推进，力争通过5年努力，分批培育和创建50个左右“产业特色鲜明、建筑风格独特、人文气息浓厚、生态环境优美、体制机制创新、多种功能集成、宜业宜居宜游”的特色小镇；形成“引领示范一批、创建认定一批、培育预备一批”的机制，力争建成10个左右在全省乃至全国具有一定影响力的特色示范小镇；有2—3个特色小镇的产业能级达到1000亿级；6—8个特色小镇的产业能级达到500亿级；10个以上特色小镇的产业能级达到100亿级。

### 四、创建要求

(一) 规划要求。在符合各项上位专项规划的基础上，立足特色小镇的区位优势、资源禀赋、文化底蕴、产业基础等，坚持“系统规划、科学布局、有序打造、统筹推进、凸显特色、做靓品牌”的思路，按照多规融合及《西安市特色小镇创建导则》的要求，统筹规范特色小镇的布局建设、标志标识、风格塑造、建筑风貌等。鼓励特色小镇在符合其产业特征和产业发展趋向的小城镇布局，以加速推动产城融合。特色小镇规划面积一般控制在3平方公里左右，核心区建设面积一般控制在1平方公里左右，布局在主城区的占地面积达到500亩以上，或者承载特色产业的建筑面积超过20万平

方米以上。所有特色小镇原则上要按照 3A 级景区标准建设或改造提升，旅游产业类特色小镇原则上要按 5A 级景区标准建设或改造提升。

(二) 产业要求。结合我市现代产业发展方向，突出产业为核心的特质，在不与全市现有开发区（含西咸新区，下同）及专业园区细分领域雷同的情况下，聚焦我市特色小镇十大产业类别，选择最有基础、最有优势、最有潜力的产业作为主攻方向，差异定位、细分领域、错位发展。每个细分产业原则上全市只规划建设一个特色小镇(旅游文化类除外)，全市新引进的符合进入特色小镇的项目应优先布局到对应的特色小镇，增强特色产业集聚度，避免同质化竞争。支持各区县、各开发区以特色小镇理念改造提升已有的特色街区和产业集聚区（园区）。

(三) 项目要求。坚持高强度投入和高效益产出，小镇项目用地要符合全市产业投资用地供应相关标准。每个特色小镇原则上 3 年内要完成固定资产投资 30 亿元以上(商业住宅项目和商业综合体项目除外)，其中特色产业投资占比不低于 70%；户县、蓝田县、周至县三个区县和金融基金、科技创新、旅游文化、健康养生、现代农业、历史经典等领域的特色小镇可放宽到 5 年。改造提升类特色小镇项目原则上 3 年内投资额应达到 10 亿元以上(商业住宅项目和商业综合体项目除外)。

(四)功能要求。在有条件的特色小镇要推进公共 WIFI 和数字化管理全覆盖，要尽快布局建设一批高层次的公共技术研发服务平台，培育和聚集专业化、市场化、国际化的技术转移、知识产权、投融资、咨询、人力资源、财务、法律等方面的服务机构，聚集创新资源要素，完善创新服务体系。按照适度超前、综合配套、智慧共享、集约利用的原则，加强特色小镇水、电、路、气、垃圾收运、信息等基础设施和商业、旅游、体育、卫生等公共配套服务建设。聚焦“小镇居民”日常需求，构建便捷“生活圈”、完善“服务圈”、繁荣“商业圈”和共享“旅游圈”，实现“产、城、人、文”四位一体。所有特色小镇项目四至范围内的基础设施配套由投资主体负责。

## 五、创建程序

(一)自主申报。各区县政府和开发区管委会要做好特色小镇示范点的储备和初选工作，按照中、省、市特色小镇建设发展的要求，结合实际，提出本区域内拟培育的市级特色小镇名单，组织编制特色小镇创建方案和概念规划，明确四至范围和产业定位、落实投资主体和投资项目、分解三年（或五年）建设计划。由各区县政府和开发区管委会向市特色小镇建设工作办公室（以下简称市特色小镇办）报送创建特色小镇书面材料。市特色小镇办也可组织专家给予必要指导。各级发改（经发）部门要对特色小镇的名称进行审核，

防止不尊重历史、违背现实情况、以偏概全、以假乱真、张冠李戴、贪大求洋等情况的发生。

(二) 分批审核。对各区县、各开发区申报创建特色小镇数额不搞平均分配，凡符合相关规划及特色小镇内涵和质量要求的，均可申报市重点创建类特色小镇。市特色小镇办要制定市级特色小镇评审流程，并组织市级有关部门及专业评审机构对全市特色小镇按创建阶段分别提出创建类和培育类名单，报市特色小镇建设工作领导小组审定后公布。凡申报创建中省特色小镇的，由市特色小镇办从市级创建名单中择优推荐。

(三) 年度考核。市级特色小镇年度建设任务纳入全市目标考核体系，突出动态考核、分类考核的原则，由市特色小镇办会同市考核办制定考核办法。对超额完成年度建设计划的特色小镇下年度优先安排土地指标；对没有完成年度建设进度的特色小镇，按比例扣减下年度用地指标；对连续两年没有完成建设进度的特色小镇，实行退出机制，倒扣所在区县的新增建设用地指标，下一年度起不再享受市级特色小镇扶持政策。市级相关主管部门要按照产业类别，分别制定特色小镇动态监测办法。

(四) 验收命名。通过3—5年的创建期，对实现规划建设目标、达到特色小镇标准要求的，由市特色小镇办组织市级相关部门进行评估验收，验收合格的报市特色小镇领导小组

组同意后，可命名为西安市特色小镇。

## 六、支持政策

(一) 加强规划和用地保障。加快推进“三规合一”，第五轮城市规划修编要充分考虑特色小镇规划建设需求。特色小镇建设要按照节约集约用地的要求，充分利用存量建设用地、塬地、缓坡等。新增建设用地计划要按照特色小镇的层次予以不同程度的倾斜，并执行动态监测和动态供地计划。

(二) 加强财政扶持。统筹现有财政专项资金，利用政府合作发展基金等多种筹资模式支持区县特色小镇融资和配套设施建设。开发区财政也要加大对本区域内特色小镇的建设和支持。市级特色小镇在创建期间及验收命名后，其规划空间范围内的新增税收收入市、区县（开发区）两级留成部分，前3年100%、后2年50%用于支持特色小镇建设。

(三) 加强人才建设。树立人才是特色小镇建设发展第一资源的理念，加大人才引进力度。在特色小镇创业、创新、就业的，可优先享受我市人才引进和创业创新等一系列优惠政策，对特色小镇亟需的领军人才、特殊人才，实行“一人一议”“一人一策”。加强特色小镇相关基础设施和公共服务设施建设，为小镇“居民”提供优质服务保障。

(四) 加强品牌扶持。特色小镇被新列为国家级、省级、市级示范或认定的，被新评定为国家5A、4A、3A级旅游景区的，可给予一定的奖励。

(五)完善机制体制。列入市级创建名单的特色小镇，允许先行先试符合法律法规要求的改革。优先上报国家、省相关改革试点，优先实施我市先行先试相关改革试点政策。力争在特色小镇体制机制创新方面推出典型案例，形成可复制、可推广的经验。各区县、各开发区，市级各相关部门要结合本区域、本领域实际，探索创新特色小镇建设的推进机制和模式，制订专项支持特色小镇建设的政策措施，高质量推动特色小镇建设。

## 七、保障措施

(一)建立推进机制。成立西安市特色小镇规划建设工作领导小组，由市委书记和市长担任组长，市委副书记、常务副市长、市委秘书长、相关副市长担任副组长，市政府秘书长，市委、市政府相关副秘书长，市委宣传部、市发改委、市工信委、市科技局、市财政局、市国土局、市建委、市规划局、市商务局、市文广新局、市统计局、市旅游局、市金融办、市农林委、市秦岭办等部门主要负责同志，各区县政府、各开发区管委会主要负责同志为成员，负责对特色小镇建设工作的组织领导和统筹协调。领导小组下设办公室（简称市特色小镇办），办公室设在市发改委。

(二)推进责任落实。各区县政府、各开发区管委会是特色小镇培育创建的责任主体。要建立推进工作机制，明确特色小镇工作机构和人员，加强组织协调，确保特色小镇示

范点建设有序推进。特色小镇实行“2对1”包抓机制，即1名市级领导、1名局级领导包抓1个市级特色小镇，市特色小镇办负责制定特色小镇“2对1”领导包抓任务表，纳入特色小镇考核。每年市政府要和区县、开发区签订年度目标责任书，并将此项工作纳入全市追赶超越“擂台赛”，比一比，赛一赛，及时总结示范经验，稳步推进区域内特色小镇建设。

（三）加强动态监测。各区县、各开发区要按季度向市特色小镇办报送特色小镇创建工作进展和形象进度情况。市特色小镇办要及时总结、评估特色小镇建设成果和有效做法，树立一批产业鲜明、主题突出的特色小镇，发挥好典型示范带动作用。要加强对特色小镇建设的日常监测考核工作，并定期通报结果。

（四）加大宣传推广。发挥舆论导向作用，充分利用传统媒体和微博、微信等新兴媒体，加大对我市特色小镇建设的宣传力度，及时对典型经验和做法进行认真总结和归纳提炼，形成示范带动效应，凝聚社会共识，营造良好社会环境和舆论氛围。

中共西安市委办公厅

2017年4月21日印发