



特色小镇建设要立足做好体量规模的“减法”“除法”和功效效率的“加法”“乘法”。其关键是构建小政府催生大服务，重点是建设小城镇带动大供给，核心是搭建小平台形成大吸力，基础是运用小杠杆解育大功率，要义是放大小景观培植大经济。

□ 邵泽义

特色小镇在本质上是一个独立的经济单元。建设特色小镇是聚集生产要素、培育经济发展新动能的重要“切入点”和“发力点”。特色小镇建设的基础是资源禀赋的独特性和唯一性，因而其规划、设计和建设不能“千篇一律”、万众一“芯”。在实践中，特色小镇在主体方面应该做足“减法”和“除法”，而在功能方面则应该做足“加法”和“除法”。具体而言，就是要理清五个方面的思路，正确处理好“大”和“小”的关系，形成特色小镇建设的“聚合力”和“向心力”。

“小政府、大服务”：深化体制改革，激发建设活力

释放特色小镇内生动力的关键要素是深化体制机制改革和创新，防止机构臃肿和“机关病”的出现。一是推进行政管理体制变革，实行“大部制”。依靠现有力量，加大资源整合力度，提高行政效率。深入推进特色小镇扩权，强化事权、财权和人事权制度改革。深入推进简政放权，实行行政审批“一个窗口”受理承办并联审批模式，降低行政成本。成立特色小镇专门服务机构，实现服务班子高配、权力下放、封闭运行和自主管理。二是推进户籍制度改革，开放落户限制。全面开放特色小镇落户限制，落实居住证制度。着力加大对投资者、管理者、技术人员、创业人员、高端人才和留学归国人员的落户制度改革力度，积极探索以稳定职业、稳定住所、参加社会保险年限、连续居住年限等为依据，合理确定落户条件。制定出台居住证持有人享有基本公共服务和便利的清单，扩大对居住证持有人的

公共服务范围并提高服务标准。三是推进产权制度改革，实行“弹性”收益制度。积极盘活存量土地，建立低效使用土地再开发激励机制。建立健全农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权自愿有偿流转和退出机制。四是推进投融资机制改革，拓宽融资渠道。大力推进政府和社会资本合作，利用财政资金撬动社会资金。建立特色小镇建设基金和产业投资基金，积极申请国家专项建设资金。发行企业债券、项目收益债券和专项债券。支持小微企业设立融资风险补偿资金池。大力推行PPP等融资模式。

“小城镇、大供给”：提升发展质量，盘活带动能力

高水平的公共服务供给能力特别是高质量的教育医疗资源供给，是特色小镇聚集发展能力的重要因素。以较小的特色小镇服务实体，实现“大供给”能力，是特色小镇提升发展质量、盘活带动能力的关键路径选择之一。一是提高公共基础设施供给能力。按照公共服务资源均等化的原则统筹布局建设学校、医疗卫生机构、文化体育场所等公共服务基础设施。合理布局特色小镇“功能区”，加大公园、绿地、休闲娱乐、开放式住宅小区等的建设力度。二是提高公共服务供给能力。着力提升公共服务质量和水平，保障特色小镇内各类人员享受高质量的教育、更优质的医疗和高品位的居住资源。着力聚焦各类人员的日常生活、工作需求，大力提升社区服务功能。构建便捷的“生活圈”、完善的“服务圈”和繁荣的“商业圈”。三是提高民生服务供给能力。大力实施医疗卫生服务能力提升计划，加大硬件设施建设力度，提升诊疗水平。推进义务教育学校标准化建设，推动市县知名学校和城镇学校联合办学，扩大优质教育资源的覆盖面。大力实施吸引本土人才回乡就业和创业计划，鼓励和引导专业技术人员、创业人员和农民工回乡定居。大力实施聚力富民计划，不断提升群众人均收入水平，让群众切实富起来。

“小平台、大吸力”：推动要素聚合，培育整合动力

产业要素集聚是特色小镇生存和发展的生命力所在。通过搭建各类平台，

特色小镇建设中的“五小五大”

发挥平台的吸引效应和聚合效应，加大要素聚合力度，是培育和整合特色小镇发展动力的重要途径。一是搭建政策平台，提升制度吸引能力。建立人才引进和使用制度，确保人才“引进来、用得好、留得住”。完善农用地转用、征收制度，加大对现有工业用地追加投资和转型改造，充分利用地上、地下空间和存量土地。建立行政审批和财政资金引导制度，深化涉企税费改革，盘活主体活力。二是搭建保障平台，提升服务吸引能力。搭建面向大众、服务小微企业的低成本、便利化、开放式服务平台，构建立体有效的“服务网络”。建立初创期、中小企业和创业者提供便利完善的“双创”服务制度。构建有利于创新创业的营商平台，推动投资便利化、商事仲裁、负面清单管理等改革和创新。三是搭建创新平台，提升要素吸引能力。搭建创新创业平台和载体，鼓励大众创业、万众创新。构建富有活力的创新创业生态圈，集聚创业者、风投资本、孵化器的高端要素，促进产业链、创新链和人才链的耦合。依托互联网拓展市场资源、社会需求与创新创业对接通道，推进专业空间、网络平台和企业内部众创，推动新技术、新产业、新业态蓬勃发展。搭建企业家创新平台，吸引和集聚高端要素、新产业、新技术、新业态和现代服务业。搭建产学研互动平台，推动校企合作、产研融合、产教融合，与高等院校和科研院所共建技术孵化基地、科技创新基地和人才培养基地。

“小杠杆、大功率”：完善配套措施，催生发展拉力

便捷完善的基础设施是特色小镇产业集聚的基础条件，应该按照适度超前、综合配套、集约利用的原则大力加强特色小镇基础设施建设。一是大力加强城镇基础设施建设，发挥杠杆效应。根据特色小镇的整体规划和顶层设计，大力加强道路、供水、供电、通信、污水垃圾处理、物流、健身休闲、体育锻炼、绿化景观、公园、公共停车场等基础设施建设，增强特色小镇基础设施的便利性和舒适性，发挥杠杆效应，吸引产业、资本和人才。二是大力加强信息基础设施建设，发挥外溢效应。大力实施信息惠民计划，充分让小镇的各类组织和个人分享信息建设红利。实施信息

网络基础设施建设工程，大力推动网络提速降费，提高宽带普及率，加速实现WIFI全覆盖。加快光纤“进企入户”进程，建设“智慧小镇”。三是大力加强交通基础设施，发挥辐射效应。实施交通衔接工程，加强与交通干线、交通枢纽城市的连接，提高高速公路等级和通行能力。建设立体交通网络，大力建设或衔接市区铁路、高速公路，建设交通延长线，形成多层次交通骨干网络，促进互联互通。加强步行和自行车等慢行交通设施建设，做好慢行交通系统和公共交通系统的衔接。

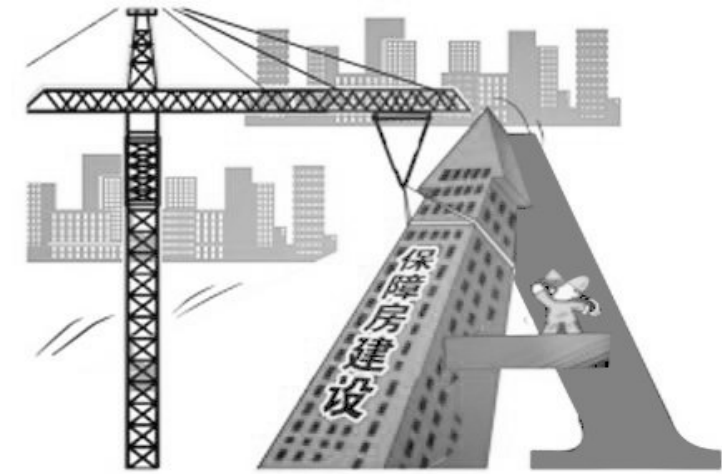
“小景观、大经济”：保护生态环境，挖掘经济潜力

优美宜居的生态环境是特色小镇底蕴。按照突出“功能叠加”、宜居宜业宜游，注重文化植入的原则，保护特色小镇景观资源、生态资源和历史文化资源，充分运用“小景观”，做好“大经济”。一是构建生态网络，做大“绿色经济”。加大自然生态、湿地资源等的生态养护力度，突出本地生态环境特色。实施生态环境修复工程，加大水、大气、环境保护和修复力度，确保天蓝水清、环境优美。大力在海绵城市、景观绿化、绿色建筑、地下管廊等领域开展研究创新，将绿色资源转化为“绿色经济”。二是强化环境治理，做大“美丽经济”。大力开展大气污染、水污染治理、土壤污染治理力度，利用溯源倒逼、系统治理的办法，带动特色小镇环境质量全面改善。大力推动湿地、温泉、绿地、河湖、林地、耕地等资源与旅游业有机结合。遵循风情小镇、景区小镇的要求规划建设特色旅游景区。大力实施“彩化工程”，在小镇主干道或周边种植景观树种和珍贵树种，将美丽资源转化为“美丽经济”。三是保护文化遗产，做大“旅游经济”。按照“修旧如旧”的原则对历史文化遗存、古村古镇、文物古迹、民俗风情等的保护力度，深入挖掘历史文化的深刻内涵，重点突出历史记忆和乡愁特色，打造历史文化彰显、地域风貌明显、地方特色突出的特色小镇。着力把历史文化资源和观光旅游业、现代服务业集合起来，做强“旅游经济”。

社会聚焦

以住房保障助推农村精准扶贫

□ 吴鹏辉



《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》提出，到2020年我国扶贫开发针对扶贫对象的总体目标是：“稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房”，简称“两不愁、三保障”。其中“不愁吃、不愁穿和保障其义务教育和基本医疗”的相关制度体系已经基本完善，已落实农村低保、农村养老金发放、农村免费义务教育和农村合作医疗等制度和措施，取得了较好成效，基本做到贫困人口“不愁吃、不愁穿，义务教育和基本医疗有保障”。然而“保障其住房”则成为农村扶贫工作中的重点和难点，成为农村实现全面小康的拦路虎和硬骨头。因此，加强农村保障性住房的建设，必将成为实现“精准扶贫”的重要环节，成为促进农村长期、全面、可持续脱贫的重要保障。

确保精准扶贫见长效，客观上需要基层政府拥有适量的廉租房或类廉租房，以确保新生的无房户、危房户和贫困农户能够得到及时、有效的救助或保障。农村贫困人口的产生原因多种多样，或因病致贫，或因灾致贫，或因祸致贫，或因自然环境致贫，等等，其中很多原因是固有的，不可改变或不易改变的，有些原因虽一时可以改变，但还会经常发生，比如因病致贫、因灾致贫、因祸致贫等，这些病、灾、祸几乎每天都在发生着，因此客观上贫困农户也是每天都在产生着，如何及时救济和保障这些新增贫困户的住房需求，这就必然要求基层政府必须拥有适量的廉租房或类廉租房，才能确保新增贫困户能够得到及时的救济和保障，才能保证精准扶贫的长期良好效果。

确保精准扶贫见长效，要从保障无房户、危房户和贫困农户的住房需求入手，加强农村保障性住房建设。农村住房保障应首先从廉租房或类廉租房入手，主要用于保障无房户、危房户和贫困农户的住房需求，由于廉租房或类廉租房保障主要体现政府的社会保障职能和精准扶贫举措，因此应由政府出资建设，由政府长期持有，以免费或类免费的方式出租给符合条件的贫困农户使用。对中低收入农户的住房需求可进行区别保障，通过政府支持、鼓励甚至补贴的方式，集中规划、统一建设、区别保障加强类经济适用房建设，也可鼓励农村集体内二手房屋交易，充分利用老旧房屋，多形式、多渠道、多层次满足农村中低收入群体的住房需求，预防和减少因房致贫现象的发生。

确保精准扶贫见长效，要鼓励和推动农村跨行政村房屋、宅基地和土地置换，形成全方位、多主体的“移民搬迁”式致富渠道。为促进农村经济的健康持续发展，可以在自然条件较好的中心村镇建设新农村住宅，引导和鼓励富裕农户通过土地置换方式购买中心村镇住宅，向中心村镇落户集中；可以在中心村镇建设类似经济适用房，鼓励中等收入农户通过土地置换方式购买类似经济适用房到中心村落户集中；基层政府可将置换出的较好房屋再置换给住房困难户，并将贫困户的危房等进行整理复耕，从而推动农业人口跨行政村流动，推动农村宅基地跨行政村置换，推动农村闲置宅基地复垦和整理工作，推动农村贫困人口脱贫致

基层治理

加强老龄社会治理亟须提上日程

□ 高成运

推进国家治理体系和治理能力现代化，我国广大老年人是重要的参与主体之一。老龄社会的治理水平将影响国家治理体系和治理能力现代化的进程。因此，加强和创新老龄社会治理体制，激发老龄社会发展活力，已经迫在眉睫，必须摆上重要日程。

对老龄社会和老年人要有正确认识和看待。老年人是仍然可以有作为的重要人生阶段。按照我国法律规定，60周岁及以上即为老年人，但实际上，60至70周岁这一阶段的低龄健康老年人，其技术、业务专长，人生的经验优势和威望优势仍然不可小觑。当前有必要结合我国国情，对我国老年人的年龄标准进行研究，适时调整。要加强老年人力资源的开发利用，打破政策藩篱，为老年人才再就业、再创业提供便利条件，引导低龄健康老年人老有所为、作出新贡献。

要引导老年人有序进行社会参与。大量的老年人60岁以后变成名副其实的“社会人”，即便机关、企事业单位退休的老年人还有一定的组织生活，但也不是老年人生活的重要渠道选择。如果想要通过城乡社区老年协会把老年人再组织起来，进行自我教育、自我管理、自我服务，有组织地开展文体娱乐活动，丰富老年人的精神文化生活，有针对性地做好老年人的思想工作，就要

高度重视城乡社区老年协会建设，通过政府购买服务、转移职能等方式，提高其发展能力，使其在化解老年人家庭纠纷、反映老年人合理诉求、组织老年人互助服务等方面发挥积极作用，成为老年人真正的服务组织。

要把老年宜居环境建设纳入国家经济发展战略。现在的城乡规划及公共设施规划、城乡公共环境和社区居住环境不是按照老龄社会的需求来设计的，从根本上说难以满足老龄社会的需求，随着人口老龄化持续发展，这个矛盾还将凸显。为此，未来的城乡规划要注重老年宜居环境建设的理念和要求，要在新型城镇化建设中将无障碍建设纳入其中，大力推动老旧住房的适老化改造，重视社区养老服务设施的配建，积极开展公共文化、公共体育、公园绿地等公共环境的适老性建设，努力提高各类公共建筑、空间和设施的适老化水平。

要建立加强老龄社会治理的综合协调机制。老龄社会治理必须坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理思维，实行党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的方针。老龄社会治理涉及各行各业、方方面面，远不是某一个部门所能承担或主导的，要通过高层次的跨部门沟通合作机制，促进资源统筹、协同治理，共担责任。这样的综合协调机制一旦建立，就要做好政策统筹、方案统筹和力量统筹，要有任务分解、有工作载体、有督导落实，确保高

效开展老龄社会治理行动。

要丰富和创新老龄法规政策供给。从切实增强老年人获得感、幸福感、存在感的角度出发，按照从无到有、从易到难、从窄到宽、从低到高的方向，逐步推进老龄社会领域的立法和政策创新工作。要及时修订与老龄社会发展不适应的法律法规，就老龄社会治理中的一

些法律缺项作出统筹规划和安排，着力推进。要倡导将老龄融入所有政策的理念，相关公共政策都应进行老龄社会治理效益的评估和论证，推动老龄法规政策衔接配套，为老龄社会治理提供强大支撑。

观察台

