附件2

浙江省地方标准

《小城市培育指南》

编制说明

标准起草小组

二〇二一年十一月

1. 项目背景（包括行政区域内的产业现状和存在问题、国内现行相关法律法规和政策导向、国内外相关标准情况、拟解决的主要问题等；）

## 背景

我省自2006年实施“中心镇培育工程”以来，涌现出一批人口多、规模大、经济实力强、设施功能全、具有小城市形态的特大镇。由于体制机制因素的制约，这些特大镇的机构设置与城市管理要求不对等，行政审批权限与经济发展要求不对应，财权和事权不对称，严重制约其健康发展。为破解特大镇“成长的烦恼”，更好地发挥其在统筹城乡中的战略节点作用，2010年底省委省政府审时度势，作出了开展小城市培育试点的战略决策，目的是赋予特大镇相应的县级管理权限，按城市标准规划建设，打造成为既能有效承接大中城市辐射、又能有力带动周边乡村发展的区域中心，实现特大镇向小城市转型跨越。

小城市建设是落实国家和省新型城镇化战略、推动大中小城市和小城镇协调发展的重要一环。浙江自2010年12月在全国首创启动小城市培育试点以来，全省上下高度重视、大胆创新、扎实推进，走出了一条具有浙江特色的新型城镇化路子，被誉为“含金量最高、基层最实惠、成效最明显”的改革举措之一。为做好浙江小城市培育试点十年工作经验总结、理论延伸和范式构建，明确新时期小城市培育导向及建设内容，特开展小城市培育指南的研究和编制工作。

|  |
| --- |
| **专栏1 各级领导对小城市培育试点历年批示指示情况一览**  1、2012年10月27日，时任常务副总理李克强在国务院研究中心报送的《浙江小城市培育试点的调查和政策建议》上作出重要批示；  2、2013年11月1日，时任常务副总理张高丽专程赴第一批省级小城市培育试点萧山区瓜沥镇考察；  3、2015年6月2日，时任浙江省常务副省长袁家军主持召开浙江省小城市培育试点工作现场推进会，认为“小城市培育试点走出来一条反映时代特色、符合科学发展要求、具有浙江特色的新型城镇化路子”；  4、2016年7月7日，时任浙江省省委副书记、代省长车俊到嘉善县姚庄镇调研小城市培育试点工作情况；  5、2018年4月2日，时任浙江省常务副省长冯飞对源自第三批省级小城市培育试点嘉兴市南湖区凤桥镇的“无差别全科受理”行政审批服务改革专门作了批示；  6、2020年4月3日，时任浙江省省委书记车俊对省发展改革委报送的《从“镇”到“城”的新跨越—我省小城市培育试点成效和下一步工作建议》作了批示肯定；  7、2020年4月3日，时任浙江省常务副省长冯飞对省发展改革委报送的《从“镇”到“城”的新跨越—我省小城市培育试点成效和下一步工作建议》作了批示，认为“高质量城市化是我省重要战略方向之一，且潜力巨大，小城市发展是题中应有之意”；  8、2020年4月7日，时任浙江省省长袁家军对省发展改革委报送的《从“镇”到“城”的新跨越—我省小城市培育试点成效和下一步工作建议》作了批示肯定。 |

## 意义

**1、有利于分类施策再塑小城市建设“浙江名片”。**本研究将帮助开展小城市培育的全生命周期闭环指导、提出更具针对性的政策建议，分类推动小城市培育试点开展达标行动，引领和支撑小城市培育试点在新时代新形势下实现高质量跨越式发展，重塑浙江小城市建设“金名片”，促进具有浙江特色的大中小城市和小城镇协调发展的新型城镇化道路行稳致远。

**2、有利于与时俱进构建新型“浙江标准”体系。**本研究将回顾总结浙江小城市培育试点的探索实践，进一步明确浙江小城市培育试点建设的总体要求，提出小城市的建设标准，阐明小城市培育各环节流程规范，推动具有浙江特色的新型城镇化标准体系加快形成，进一步丰富和完善新型“浙江标准”体系。

**3、有利于复制推广新型城镇化发展“浙江经验”。**本研究将帮助浙江未来以标准为手段系统性、全面化地总结小城市培育试点建设的先进经验，提炼能够复制推广至全国小城市建设工作的“浙江经验”，并以小城市建设浙江标准的制定为契机进一步扩大浙江小城市建设的影响力和辐射带动力，引领全国小城市建设和新型城镇化发展。

1. 工作简况（立项计划、起草单位、主要工作过程、主要起草人及其所做的工作）
2. 立项计划

任务来源为《浙江省市场监督管理局关于下达2020年第二批浙江省地方标准制修订计划的通知》（浙市监函〔2021〕152号）中的第一个项目《小城市培育指南》。

（二）起草单位

浙江省发展规划研究院、浙江省标准化研究院、店口镇人民政府和佛堂镇人民政府。

## （三）主要工作过程

### 1、成立标准起草小组

根据标准任务，成立了由浙江省发展规划研究院、浙江省标准化研究院、店口镇人民政府和佛堂镇人民政府组成的标准起草小组,共同负责标准的起草工作和相关协调、调度工作。

### 2、材料收集与实地调研，形成《小城市建设浙江标准》课题成果

省发展规划研究院重点收集了与小城市试点建设有关的国家、省、市相关政策、标准、报道及相关学术论文、著作等文字材料，并赴全省小城市试点开展多次实地调研，与各地方发改、经信、农办、住建、旅委、交通等30余个部门进行对接，搜集了百余份相关资料，完成了《小城市建设浙江标准》课题研究。

### 3、进一步调研与讨论，形成《指南》征求意见稿

在课题研究的基础上，与省标准化院一起确定了标准框架，从经济发展、基础设施、公共服务、文体建设、生态环境、基层治理6个方面入手编制，于2021年7月形成讨论稿。在进一步调研和讨论的基础上，对讨论稿进行调整和修改，于2021年8月形成征求意见稿。

### 4、进一步征求社会公众意见

为确保标准的科学性和实用性，广泛征求意见，进一步向全社会公众征求意见建议，拟于10月讲《指南》送审稿向社会公众公示一个月，充分吸收社会公众意见。

### 5、广泛征求意见，形成送审稿

为确保标准的科学性和实用性，广泛征求意见，由省发展改革委组织，于9月1日召开专家咨询会，会上广泛听取与会专家意见建议。于9月18日邀请省委编办、公安厅、经信厅、财政厅等十余部门召开征求意见会，广泛听取各部门意见建议，并相应调整《指南》内容形成送审稿。

1. 编制原则和确定标准主要内容依据
2. 编制原则

### 1、体现内涵，重点突出

系统综合阐述小城市建设的内容和要求，体现以人为本、六位一体、因地制宜等内涵，推进小城市人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约，走特色化发展道路。

### 2、提炼共性，凸显特色

基于标准可复制、可推广的特性，以及今后向全省乃至全国输送浙江样板的目标，标准要有一定的普适性。因此，结合全省情况，将小城市建设的共性内容进行提炼。同时将依据小城市规模大小及所处平原、山区、海岛因地制宜调整建设指标。

### 3、综合方法，注重操作

采用定性要求与定量指标相结合的方法，规范小城市建设的要求和目标指标，就小城市的建设给予方向性指导和目标性引领。

## （二）主要内容与依据

### 1、主要参考文件

指南在编制过程中，重点参考上级的政策文件、指南和发展规划等，以及浙江省核心规划、政策文件、实施方案等，包括省级层面文件6个，引用标准16个（见标准）。具体文件如下：

GB 3095 环境空气质量标准

GB 3096 声环境质量标准

GB 3838 地表水环境质量标准

GB/T 8321.10 农药合理使用准则(十)

GB 15618 土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准

GB 36600 土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准

GB 50445 存在整治技术规范

HJ 588 农业固体废物污染控制技术导则

DB33/T 700 户外广告设施技术规范

GB 50445 村庄整治技术规范

HJ 588 [农业固体废物污染控制技术导则](http://www.baidu.com/link?url=Di42xBo7Q7AnhtvHb7jFH7F_jiqZ97GH9NMDysJGhysR3Zog5lzGCbIduLVPz5wKqBqhhjL0Ek8fibBZQg-XIQc9D8NocQrVP3xdRZ5Qox_)

DB33/T 700 户外广告设施技术规范

GBT 32000-2015美丽乡村建设指南

DB33/T 2159-2018避灾安置场所建设与管理规范

DB33/2169-2018城镇污水处理厂主要水污染物排放标准

GB/T20001.7-2017 标准编写规则 第七部分：指南标准

《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）

《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）

《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》

《浙江省综合交通运输发展“十四五”规划》

《浙江省生态环境保护“十四五”规划》

《浙江省美丽城镇建设评价办法》

### 2、术语和定义

根据《中共浙江省委办公厅 浙江省人民政府办公厅关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》（浙委办〔2010〕115号），小城市指具有较大人口规模和建成区面积，较强经济实力，相对完善的城市基础设施、公共服务、空间形态、治理体系的建制镇或特大行政村，此处小城市是政策性概念，实质为浙江省小城市培育试点，有别于《关于调整城市规模划分标准的通知》（国发〔2014〕51号）明确的城区常住人口50万以下的城市为小城市这一概念。

### 3、总则

贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神以及省委十四届八次全会精神，坚持新发展理念，忠实践行“八八战略”、奋力打造“重要窗口”，立足浙江、服务全国，全面总结回顾浙江小城市培育试点的探索实践，高水平研究制定小城市建设“浙江标准”，以标准化手段指导和推动小城市培育，进一步突出小城市在新型城镇化中的重要节点作用和城乡融合发展中的重要纽带作用，进一步推进小城市人口集中、产业集聚、功能集成、要素集约，走特色化发展道路,把小城市打造成为高质量发展建设共同富裕示范区的城镇样板，为全国小城市培育建设贡献浙江经验、浙江范本。

### 4、培育内容

小城市培育应坚持“经济发展、基础设施、公共服务、文体建设、生态环境、基层治理”六位一体的理念，着重在六个方面完善提升，从而在规模和结构、功能和形态、服务和治理等方面完成从城镇到城市的蜕变。

* 1. 经济发展

明确了小城市培育过程中农业、工业和服务业的发展要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.2 | 经济发展 | 《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》 |

* 1. 基础设施

明确了建设齐全的市政设施和公共服务设施基本要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.3 | 基础设施 | 《国家基本公共服务标准（2021年版）》  《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省综合交通运输发展“十四五”规划》  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》  GBT 32000-2015美丽乡村建设指南  DB33/T 2159-2018避灾安置场所建设与管理规范 |

* 1. 公共服务

明确了教育、医疗、就业、养老、住房等基本公共服务建设要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.4 | 公共服务 | 《国家基本公共服务标准（2021年版）》  《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》  GBT 32000-2015美丽乡村建设指南 |

* 1. 文体建设

明确了公共文化服务和体育服务的发展要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.5 | 文体建设 | 《国家基本公共服务标准（2021年版）》  《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》  GBT 32000-2015美丽乡村建设指南 |

* 1. 生态环境

明确了城市生态保护、环境美化、污染防治的基本要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.6 | 生态环境 | 《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》  GBT 32000-2015美丽乡村建设指南  GB 3095 环境空气质量标准  GB 3096 声环境质量标准  GB 3838 地表水环境质量标准  GB/T 8321.10 农药合理使用准则(十)  GB 15618 土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准  GB 36600 土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准  GB 50445 存在整治技术规范  HJ 588 农业固体废物污染控制技术导则  DB33/T 700 户外广告设施技术规范  GB 50445 村庄整治技术规范  HJ 588 [农业固体废物污染控制技术导则](http://www.baidu.com/link?url=Di42xBo7Q7AnhtvHb7jFH7F_jiqZ97GH9NMDysJGhysR3Zog5lzGCbIduLVPz5wKqBqhhjL0Ek8fibBZQg-XIQc9D8NocQrVP3xdRZ5Qox_) |

* 1. 基层治理

明确了小城市和谐智治的基本要求。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 5.7 | 基层治理 | 《浙江省高质量发展指标体系实施办法》（浙委办发〔2019〕6号）  《浙江省新型城镇化发展十四五规划》（浙发改规划〔2021〕176号）  《浙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二O三五年远景目标纲要》  GBT 32000-2015美丽乡村建设指南 |

### 5、培育管理

主要明确了小城市培育工作以三年为一个周期开展，在整个培育建设过程中，各培育单位应积极配合监测统计并接受督促考核。同时，明确了工作计划制度、统计制度和年度季度监测制度。

主要内容与依据如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 条款号 | 内容 | 依据和来源 |
| 6 | 培育管理 | 《关于做好省级小城市培育试点2020年度考核工作的通知》（浙镇办〔2021〕1号） |

1. 与有关法律、法规、规章的关系以及与相关国家标准、行业标准、地方标准的重复性、协调性分析；

本标准首次制定，与国家标准、本地方现有的其他标准协调配套，没有冲突。

1. 定量、定性技术要求在本行政区域内的验证情况；

2010年底省委省政府审时度势，作出了开展小城市培育试点的战略决策，目的是赋予特大镇相应的县级管理权限，按城市标准规划建设，打造成为既能有效承接大中城市辐射、又能有力带动周边乡村发展的区域中心，实现特大镇向小城市转型跨越。

试点工作实施以来，全省上下高度重视，建立了政策配套、各方联动的推进机制。省政府成立了省中心镇发展改革和小城市培育试点领导小组，领导小组办公室设在省发改委。省财政建立了省小城市培育试点专项资金，每轮“一定三年不变”，2011至2013年每年安排10亿元，2014至2019年每年安排15亿元，用于支持试点小城市基础设施建设、社会事业发展和产业项目落地。到目前为止，试点工作已推进三轮，培育总量共有69个，包括60个省级中心镇和9个重点生态功能区县城。

经过九年培育，试点工作释放了小城市的内生活力、激发了基层干部的创新活力，得到中央领导、社会各界的广泛关注和高度肯定。2012年10月27日，时任常务副总理李克强在国务院研究中心报送的《浙江小城市培育试点的调查与政策建议》上作出重要批示。2013年11月1日，时任常务副总理张高丽专程赴第一批省级小城市培育试点萧山区瓜沥镇考察。历任省委省政府主要领导对试点工作亲自指挥、亲自部署，多次肯定试点成效。2016年7月7日，时任省委副书记、代省长车俊到姚庄调研小城市培育试点工作情况。2015年6月2日，时任常务副省长袁家军主持召开浙江省小城市培育试点工作现场推进会，认为“小城市培育试点走出了一条反映时代特点、符合科学发展要求、具有浙江特色的新型城镇化路子”。2018年4月2日，常务副省长冯飞对源自第三批省级小城市培育试点南湖区凤桥镇的“无差别全科受理”行政审批服务改革专门进行了批示。人民日报、中央电视台、浙江卫视、浙江日报等党政媒体多次报道我省小城市试点成功经验。多个省市专程来我省学习经验，其中山东省青岛市、福建省、陕西省分别于2013年3月、2014年9月、2015年8月启动了各自小城市培育试点工作。

依据2020年各试点镇上报的考核数据，已有30个左右试点已达到或即将达到现有指标体系中的各项建设要求。依据62个试点过去10年的发展情况，预计到2025年，将有接近60个试点达到现有指标体系中的各项建设要求。

1. 重大意见分歧的处理依据和结果；

无重大意见分歧。

1. 预期的社会、经济、生态效益及贯彻实施标准的要求、措施等建议；
2. 预期效益

**1、经济效益**

标准基于特大镇新型城镇化发展的内涵，明确了小城市培育试点建设的重点方向、重点领域和主要目标，为政府财政投入提供了决策参考，有利于将各个部门的资源、公共设施进行整合与综合利用，避免重复投资、多头投资和盲目投资，能有效规避开展试点经验不足和人、财、物浪费等问题，提高政府投资的科学性和合理性，从而提升整个社会的经济效益。

**2、生态效益**

标准强调生态环境和自然资源的保护和合理利用，约束人为活动对环境的影响，注重生态修复和治理。标准的制定和实施，将有利于生态环境的保护与治理，有利于土地资源、水资源等自然资源的保护，有利于树立群众的生态文明意识，有利于形成绿色生活行为习惯，能有效促进人与自然的和谐发展，具有显著的生态效益。

**3、社会效益**

标准坚持“以人为本”，将群众所想、所需、所求贯穿始终，于经济发展、基础设施、公共服务、文体建设、生态环境、基层治理中加以体现。标准的制定和实施，将推动小城市培育试点基础设施的建设，提高群众收入水平，加强公共服务能力，提升社会治理水平，让居民更广泛、更均等地享受教育、养老、文化体育、社会保障等服务，营建和谐、友善的社会氛围，实现居民增收、生活幸福、其乐融融，具有显著的社会效益。

1. 宣贯标准的要求和措施建议

建议省内小城市培育试点采用。

1. 其他应当说明的事项

无其他应当说明的事项。