

# 西咸新区优美小镇建设调研报告

西咸研究院

西咸新区开发建设三年多来，按照“核心板块支撑、快速交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”的核心理念，创新城市发展方式，走新型城镇化道路，建设现代田园城市，因地制宜，构建点状布局的市镇体系，规划建设各具特色的优美小镇，目前部分优美小镇雏形初现。近日，按照管委会领导意见，研究院对新区优美小镇建设情况进行调研，报告如下。

## 一、基本情况

### （一）规划情况

按照《西咸新区总体规划（2010-2020年）》，新区构建核心板块、田园城区、优美小镇三级市镇体系。在核心板块外围依托都市农业，以低层建筑为主，规划建设特色主题型优美小镇，实现产业、文化、生活一体化的人居环境。每个优美小镇面积0.2--1平方公里，人口0.2--1万人。区内总体规划建设特色优美小镇33个。在实际建设中，各新城根据自身情况，在总体规划基础上制定专项规划，空港新城规划建设太平湖文化健康小镇、花园小镇等优美小镇；沣东新城规划建设沣滨小镇、西周小镇等优美小镇；秦汉新城规划建设酒庄小镇、周礼文化小镇等优美小镇；沣西新城规划建设交大智慧学镇、丝路风情城等优美小镇；泾河新城规划建设崇文重点镇、茯茶小镇等优美小镇以及若干新农村新社

区。

## **（二）建设情况**

按照现阶段区内优美小镇建设进度，部分已开工建设的优美小镇形象初现，部分正在建设中，还有部分尚处规划设计阶段。

### **1、形象初现的优美小镇**

已有部分居民居住，配套设施基本完善，部分产业开始运营的小镇。如空港花园小镇、沔东启航佳苑、秦汉酒庄小镇、泾河崇文重点镇和茯茶小镇等优美小镇部分形象初现。其中，空港新城花园小镇首批回迁居民于2014年底入住新居，共计246户1083人。秦汉酒庄小镇于2014年6月开业运营。泾河崇文重点镇已建成，茯茶小镇正在开展原村改造及茯茶生产园区前期建设工作。

### **2、正在建设中的优美小镇**

已完成规划、投资主体明确、项目落地开工的小镇。如空港阳光里一期、幸福里一期二期均已封顶、太平湖国际文化健康小镇已完成核心区土地流转，进入前期基础设施建设；秦汉周礼文化小镇五大板块已开工建设；沔西智慧学镇目前正在开展征地拆迁工作；泾河兰泰庄园一期已建成花卉苗木繁育生产示范基地、花李田园小镇正在进行一期丝路水街改造、瀛洲新苑已完成施工招标。

### **3、规划设计中的优美小镇**

规划尚未完成、建设模式尚不清晰、建设主体尚未确定、用地指标未落实的小镇。如沔东沔滨小镇、西周小镇、中丰

店小镇，秦汉刘家沟民俗文化村，沔西丝绸之路风情城，泾河陕商小镇、崇文文化旅游小镇等十多个小镇。

## 二、建设模式与经营模式

### （一）建设模式

根据优美小镇建设过程中投资主体的不同，优美小镇建设模式可分为“管委会投资、社会资本独资、混合所有制合作投资、村集体自筹资金”。

**1、管委会投资。**由管委会作为出资方对原有行政村进行拆迁改造并配套公共服务设施，按照分区规划就地或在周边区域投资建设优美小镇。空港花园小镇、阳光里小镇、幸福里小镇，沔东沔滨小镇，泾河崇文重点镇、瀛洲新苑及西咸庄园小镇等均属此类。

**2、社会资本独资。**管委会通过招商引资吸引社会资本投资开发建设的优美小镇。如沔东西周小镇、中丰店小镇，秦汉周礼文化小镇，泾河卢卡小镇、香榭庄园、秦龙小镇、天心庄园、荣华小镇、宏海长乐庄园等均属此类。

**3、混合所有制合作投资。**以合作制为基础，采取股份制的做法，由管委会、当地政府、企业、农民共同出资组建公司改造建设的小镇。通过引导广大农民围绕特定产业发展经济，通过“一村一品、一户一业”形式，市场化运作，在“家门口”进行自主商业经营。秦汉酒庄小镇，沔西智慧学镇、丝绸之路风情城，泾河茯茶小镇等均属此类。以茯茶小镇为例，引入民营企业咸阳泾渭茯茶有限公司、陕西怡泽茯茶有限公司，由泾河新城文旅集团出资 51%、当地政府和两

家民营企业共同出资 49%，三方合资成立西咸新区泾新茯茶文化产业发展有限公司，开发建设茯茶小镇。

**4、村集体自筹资金。**由管委会引导，村集体自筹资金，对村落进行整体改造建设。如泾河花李田园小镇，在管委会指导下对原有集体经济进行股份制改造，以村委会和各村民小组为单位，按照村民自愿的原则，通过土地入股的形式，将集体资产折股量化，五个村民小组 1600 余名村民成为企业股东，成立锦绣花李建设发展有限公司、高家置业有限公司、枣东置业有限公司等 12 家股份制企业，出资改造原有村落，打造丝绸之路旅游小镇。

## **（二）经营模式**

根据小镇的地理位置、历史文化、传统习俗以及周边产业分布的实际情况，形成各具特色的产业发展经营模式。

**1、都市农业型：**主要发展现代农业示范、加工、特色种植、农业休闲等，如泾河秦龙小镇、崇文庄园小镇、兰泰庄园和宏海长乐庄园等。

**2、商业贸易型：**主要依托地理位置靠近机场、高速公路等的交通便利条件，重点发展商业贸易、物流服务、高新技术服务等。如空港花园小镇建设商业贸易中心；空港幸福里小镇建设写字楼办公场地，服务入区企业；空港阳光里小镇建设标准厂房，发展仓储、运输、租赁等物流服务产业。

**3、工业旅游型：**主要发展生产、研发、体验、文化展示及旅游等一体化产业链条，带动周边村镇经济及旅游业发展。如秦汉酒庄小镇发展葡萄种植、鲜食葡萄采摘、高档葡

葡萄酒生产、储存、销售等，泾河茯茶小镇发展茯茶生产、销售、文化展示、体验等。

**4、文化旅游型：**主要依托当地历史文化资源，打造集观光旅游、农事民俗体验和文化演艺为一体的文化旅游小镇。如秦汉周礼文化小镇发掘展示周文化，建设商业配套、休闲旅游为一体的复合型小镇；泾河陕商小镇以明清陕西商帮文化为主题，建设商业文化旅游综合区域。

**5、文化教育型：**依托本地教育资源优势，打造文化教育资源集聚的学镇。如国际文教园区依托集聚国际知名大学、职业教育和高端培训为核心，发展国际文化、教育、医养、科研产业的文化教育新市镇。

**6、房地产经营型：**依托便利的交通、良好的生态环境及产业集聚的优势，打造现代化的宜居小镇。如沔东启航佳苑、巨威大秦郡、沔科花园等主要是通过城改模式实施农村城市化改造的新型居住小镇。泾河新城香榭庄园、枫丹白露小镇、荣华优美小镇和卢卡小镇等利用周边的良好的生态环境，建设现代化生态宜居小镇。

### 三、存在问题

#### （一）对优美小镇的认识尚不清晰

优美小镇作为西咸新区点状布局市镇体系的层级之一，是现代田园城市建设的关键。但从全区情况来看，仅从规划层面布局了一些优美小镇，在实际建设过程中，究竟什么是优美小镇？如何建设优美小镇？建成什么样的优美小镇？存在不少困惑，对优美小镇的内涵和外延研究不深、认识不

清，缺乏指导性意见。

## **（二）优美小镇建设资金匮乏**

从已开发建设优美小镇的四种建设模式来看，管委会投资占多数，融资模式单一。这是因为，其一，规划的优美小镇基本远离中心城区，大部分区域属于原有的偏远农村地区，土地地租级差效益低，投资回报率较低，依靠土地开发实现资金平衡困难重重，社会资本参与积极性不高；其二，现有的大部分村集体经济组织依然比较薄弱，无力自我改造；其三，优美小镇建设尚未安排专项配套资金和政策支持。

## **（三）优美小镇建设用地指标不足**

优美小镇建设的规划布局大多不符合西咸新区土地利用总体规划，大部分优美小镇规划在新区规划的建设用地范围以外，目前，已规划建设的美丽小镇，有的没有用地指标，有的还需区内调剂用地指标，制约了优美小镇发展。

## **（四）优美小镇建设缺乏产业支撑**

现规划优美小镇的区域大多是种植小麦、玉米的传统农业区域，经济发展落后，产业发展薄弱。新区的产业园区大多处在招商引资和开发建设阶段，还没有形成具有辐射带动作用的成熟业态，也无法为优美小镇发展产业提供条件和就业机会。

## **（五）规划调整影响优美小镇建设**

在优美小镇的推进建设中由于涉及片区城市规划、遗址保护规划和项目规划等调整，影响了优美小镇建设进度。如沔东斗门水库片区规划多次调整，沔东西周小镇、秦汉刘家

沟民俗文化村等涉及文物遗址保护规划调整，都影响到优美小镇建设。

#### **（六）现行管理体制的制约**

建设优美小镇涉及整合现有农村资源、归并和改造辖区原始自然村落，这些与新区现行管理体制不匹配，新区整体统筹协调能力不足，工作阻力大，建设成本高。部分建成的优美小镇必然涉及到社会治理工作，新区现行管理体制也难以解决。

### **四、建议**

#### **（一）加强对优美小镇研究**

建设优美小镇是个新事物，需要不断在实践中摸索总结经验加深认识，逐步推进。要统一认识，界定优美小镇的内涵和外延，深入开展优美小镇形态、建设和运营模式等方面研究，明确工作规范和标准，出台相关的指导意见和支持政策，按照经济发展的内在规律，扎实有序推进优美小镇建设。

#### **（二）拓宽融资渠道，形成多元化的投资模式**

综合利用政府财政资金，积极争取中省专项配套资金，通过金融贷款等多种渠道，鼓励各类企业、村集体和村民等参与优美小镇建设，形成“政府引导、龙头企业带动、村集体组织和广泛农户参与、市场化运作”的多元化投融资模式，为优美小镇建设提供持续的资金保障。

#### **（三）统筹解决优美小镇用地问题**

按照高效、集约、节约用地模式，根据开发建设实际，通过对土地的利用空间优化布局调整，将分散的用地指标，

集中起来建设优美小镇，进一步盘活整合农村现有土地资源，保障优美小镇开发建设。

#### **（四）积极培育和大力发展特色产业**

建设优美小镇要结合辖区地理区位、农业发展基础、文物遗址以及河流生态资源等比较优势，错位布局产业，挖掘、培育和扶持特色产业，提升产业品牌优势，加强优美小镇的产业支撑。同时，还要加强与“核心板块”招商引资、项目建设的配套衔接，满足当地居民的就业需求，提升优美小镇产业劳动力的吸纳能力。

#### **（五）理顺管理体制，为优美小镇提供体制保障**

根据新区管理体制现状，进一步完善新区社会管理职能，理顺社会管理体制，为整合现有农村资源，归并改造自然村落，降低建设成本，顺利推进建设工作以及后期社会治理提供体制保障。