

基于战略管理引领的新型城市化研究

——清河新区发展案例实证分析

肖本明

(中共淮安市清河区委 江苏 淮安 223001)

摘 要 新型城市化是解决城市化问题和探索城市发展模式的有效手段。如何运用城市发展战略引领新型城市化建设,是当代城市建设必须面对的一项重要战略课题。通过研究战略管理在清河新区发展中的设计与选择、执行与实施,阐述了战略管理在清河新区跨越式发展历程中的重要作用,展示了清河新区建设所取得的丰硕成果。

关键词 城市建设 清河新区 差异化发展战略

中图分类号:F291.1

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)01-0054-04

举世瞩目的上海世博会以“城市,让生活更美好”为主题,充分表达了人们对新型城市化的孜孜追求和美好愿景。城市化作为中国现代化的主旋律,是中国现代化进程和经济持续增长中的核心命题,正在成为区域发展的动力和源泉。诺贝尔经济奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨说过:“中国的城市化与美国的高科技发展将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大课题^[1]。近年来,许多城市纷纷采取另建新城的发展模式,以适应高速工业化的要求。但受城市化认识不到位、城市发展战略思想不当等因素影响,许多地区在城市化进程中,出现了“千城一面”、“同质竞争”、“城市空心化”等问题^[2]。如何破解这些矛盾,找到一条符合区域实际的新型城市化之路,实现城市的可持续发展,成为新型城市化过程中必须面对的课题。

淮安市清河区地处发达省份的后发展地区,属于三线城市的主城区,面积约 31.4 km²,2005 年,全区地区生产总值 22.48 亿元(人均 GDP 2.26 万元),全社会固定资产投资 15.1 亿元,财政收入 2.5 亿元,经济总量小、发展空间窄是当时最大的区情。在规划建设清河新区时,立足区域发展实际,充分借鉴和吸取国内外新城建设中的经验和教训,遵循城市发展的内在规律,创造性地运用波特五力模型理论中的差异化发展战略于新区的规划建设中,化“比较优势”为“竞争优势”,化“后发优势”为“发展优势”,走出一条具有清河特色的新型城市化发展道路。

一、战略在清河新区建设中的设计与选择

超额利润的资源基础模型认为:组织是资源与能力的独特组合,在决定战略行动时,资源和能力等公司内部环境比外部环境更重要^[3]。清河新区位于主城区东郊,紧临京沪高速、宁连一级公路、新长铁路,距离市中心 5 km,区位优势、交通便捷,可以直接利用中心城市的基础设施、社会设施以及科研院所、高校的人才和智力资源;同时清河新区是淮安经济开发区的重要组成部分,享有省级开发区的各项优惠政策。清河新区充分挖掘内部资源优势,不断强化自身核心竞争力。

1. 坚持以先进的理念、一流的规划引领清河新区发展

城市竞争力和城市品位很大程度上取决于城市建设水平,而城市规划在城市建设中具有基础性作用。因此,必须坚持规划先行,把规划作为城市建设的纲领、管理的依据、竞争的资本。清河新区在深入研究集中主义城市发展模式中的新城市主义、精明增长模式理念和分散城市发展模式中的田园城市理论的基础上,确立了新城新园新产业的发展思路,高标准编制新城控制性详规和部分地段修建性规划,强调功能混合以及符合人性尺度的设计和宽敞空间,将居住与工业、商业环境融合。坚持以城融乡、依乡建城,积极利用和保护原有村庄民居、地形地貌、自然植被,充分挖掘自然生态价值,因地制宜

地进行生态修复和生态景观建设,打造生态优良、绿量充足、植物多样、景观优美、独具特色的生态型园林城区。坚持在把现代城市文明向新区加速渗透的基础上,充分挖掘古淮河文化、江淮农耕文化、淮扬美食文化等区域文化资源,打造文化品牌,提升城市品位,让历史楔入现代,文化融入城建,既传承历史记忆,又体现新区文化内涵,建设具有时代气息、地方特色的文化新城。事实证明,清河新区理念先进的规划已成为新区建设的重要战略资源,有效吸引和集聚了各类高端资源。《新华日报》曾以“淮安清河区:一张图纸换来一座新城”为题进行了专题报道⁴¹。

2. 坚持以人为本的思想,推进新型城市化进程

科学发展观的核心是以人为本,城市建设同样必须直指市民福祉。长期以来,城市建设在资本运作推动下,过度注重经济的发展,将“空间”作为实现资本价值的工具,忽略了对社会底层、边缘和弱势群体的社会公正,直接或间接造成了大城市相对普遍的内城区贫困和社区隔离,激化和衍生了持续的社会问题。清河新区在“城为人建、发展为民”指导思想引领下,努力让发展成果普惠于民,统筹解决好群众眼前利益和长远利益,创造安居乐业的环境。坚持将亲情关怀、人文关怀、教育关怀融入人居环境的规划建设中,科学构建公共交流的平台和城市生活的机理,用有效的城市管理和社区教育,提升人的素质,培育新型邻里关系,增强居民间的亲和力,形成和睦相处的和谐氛围。坚持从便民、利民的角度,嵌入“配套的城市功能,在空间布局上科学布设工业区、物流区、住宅区、金融服务区、文教体卫新片区等专业功能区,不断完善便捷的交通网络,构建“一刻钟居民生活圈”,从城市功能的配套、基础设施的完善、公共服务的均衡到都市型工业的发展,全方位满足人的生活、工作、休闲需要,让人成为城市发展的主角。

3. 坚持以市场化为手段,实现效率效益效果的统一

市场化运作是解决城市建设资金短缺的重要手段和有效方式,同时还可以有效避免因政府单一投入带来的高额负债和财政风险。据科学测算,清河新区仅拆迁安置、征地以及基础设施建设等3项先期投入就近18亿元,而全区2005年可用财力仅为1.5亿元。因此,必须打破依靠财政搞建设的思维定势,从新区建设的每个环节入手,以最富效率的市场化机制,筹措资金。本着适度负债、科学规划、超前建设、跨越发展的工作思路,充分调动全社会参与城市建设的积极性,对适合按市场经济法则运行的行业和项目,坚持以政府投入为引导,以市场筹资为

手段,广泛集聚民间资本,吸引政府以外的各种投资主体参与商业开发,努力让有限的资金发挥最大的效益,实现经济效益和社会效果的有机统一。新区启动4年多来,牢固树立“只求所在,不求所有”、“谁投资、谁受益、谁所有”的新思维,将经营城市的理念融合到新区规划、建设和管理之中,综合运用土地、地域空间和其他经济要素,实现资源配置在容量、结构和秩序上的最大化和最优化,以10多亿元政府引导资金吸引了近100亿元的民间资本投向新区。同时,遵循城市发展的内在规律,既注重效率、更关注效益,对新区经济、社会发展和环境保护等进行统筹规划、合理安排、全面考虑,不因眼前的利益损害城市长久的繁荣,力求最佳的经济效益、社会效应和环境效益,确保城市发展总体效果最优化。

4. 坚持以创新的智慧推动清河新区跨越式的发展

胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“提高自主创新能力、建设创新型国家”是国家发展战略的核心、提高综合国力的关键,并将其放在促进国民经济又好又快发展的8个着力点之首。面对人均GDP、人均财力相对较低的现状,如何科学的开发好新区,使之成为清河新型城市化建设的特色和发展的一个重要增长极,成为摆在清河人面前的一项重要课题。通过持之以恒地“走出去、请进来”,持续不断地推动思想解放、观念更新,学习借鉴国内外的先进理念,努力将思维的创新、手段的创新、机制的创新、组织模式的创新贯穿于新区规划建设的全过程,激发新区跨越式发展的智慧和活力,推动新区建设一个人与自然和谐共生的现代化生态新城、产业新城、文化新城、人本新城。

二、战略在清河新区建设中的执行与实施

遵循差异化的发展战略,清河新区坚持经典规划、精致建设、精细管理理念,突出在基础设施建设、生态文明建设、培育主导产业、丰富城市文化内涵、提高群众生活质量等方面下足工夫,保证了既定战略有力有序有效地执行与实施,取得了新区建设的阶段性成果。

1. 坚持把加强基础设施建设作为促进新区健康快速发展的重要前提

基础设施是保证城市运转、持续发展的支撑体系,是国民经济和社会发展的基本要素。通过建设适度超前、配套完善的基础设施促进城市的发展,是欧美发达国家的通行做法。目前,我国城市基础设施整体水平比较落后,已成为制约经济发展的“瓶颈”。清河新区按照基础设施先行的要求,全面拉开

了“六纵六横”21条主干道的总体框架,路灯、强电、弱电、供气、供热等配套同步完成,高标准的道路等“九通一平”基础设施基本建成。同时注重把信息化管理运用到新区建设与管理的全过程,在全市率先建成了“数字新区”城市管理系统,实现了主干道电子监控的全覆盖,大大提升了新区现代化管理水平。

2. 坚持把强化生态文明建设作为推动新区可持续发展的重要动力

工业化阶段,人口急剧膨胀、环境严重污染、居民生活质量下降等“城市病”严重制约了城市功能的发挥,阻碍了城市的进一步健康发展^[5]。生态文明理念为城市发展指明了新的方向。清河新区树立生态文明理念和环保意识,聚集国内一流的规划设计资源,高水平设计绿水生态景观,做到城在园中、路在树中、人在绿中,以绿水生态彰显城市魅力。在财力有限的情况,坚持先做环境、先做生态。新区第一个项目就是“无中生有”的把原来5个窑厂取土后留下的深坑,依托区域树木葱郁、白鹭栖息、野趣天成的自然环境,巧夺天工地做成20hm²的白鹭湖生态公园。围绕建设“水新区、绿新区、夜新区、景新区”,依托古淮河1800m的原生态景观长廊,强化绿水生态景观设计,做足古淮河、白鹭湖、青龙湖、清涟湖“三湖一河”的水文章,建设占地333.3hm²的古淮河文化生态景区,打造新区巨大的“天然生态绿肺”,形成了以滨河、沿路的绿地为轴线的“三核、多轴”的绿地系统构架。

3. 坚持把培育主导产业作为增强新区核心竞争力的重要内容

产业是城市发展的基础^[6]。新区坚持边建设、边招商,实现了由招单体项目转变为招产业链;由承接传统工业转变为承接高新技术产业;由发展工业转变为二、三产业相配套的产业发展思路。目前,新区食品、纺织、机械、汽车贸易、现代物流、包装印刷、动漫创意等7大产业已具规模,成为先进制造业和现代服务业的发展高地。新区围绕打造成产业“内核”的要求,加快发展以红星美凯龙、精品灯具城为重点的现代家居业、以中高档楼盘为重点的房地产业和以国际汽车博览城为重点的汽车贸易业,着力发展以文化创意、动漫游戏为重点的文化产业和以婚庆旅游为重点的旅游产业,推动旺旺食品、百隆色纺、金象减速机等都市型工业龙头企业不断做大做强,加快构建具有新区特色的现代产业体系。

4. 坚持把丰富城市文化内涵作为提升新区建设品位的重要举措

城市是历史文化和现代文化的载体,城市文化是城市建设最重要的内容之一^[7]。在一定程度上

说,城市的文化积淀越深厚,就越具有吸引力和竞争力。清河新区充分发挥地处淮扬美食之乡主城区的优势,建成了全国最大的集学术性、知识性、休闲性、参与性于一体的淮扬菜文化博物馆,被授予“江苏淮安·中国淮扬菜文化研究基地”。成功举办中国淮安白鹭湖首届国际婚庆旅游文化节,建成了全国最大的婚庆主题公园。在弘扬中华优秀传统文化、淮扬美食文化的同时,促进了婚庆文化产业以及旅游、餐饮等上下游产业的发展。与上海长三角文化传播公司合作建设楚天极目动漫科技产业基地,建成全市首家省级科技产业园,为新区注入了新的文化内涵。充分依托淮安作为“创意之父”吴承恩故乡、“游戏之神”《西游记》诞生地的资源优势,顺应产业发展规律,建成中国西游记博览馆,举办2010中国淮安西游记动漫高峰论坛,招商引智、扩大开放,更大力度提高动漫游戏、文化创意等产业的集聚度,建设创意新区。

5. 坚持把提高群众生活质量作为构建和谐新区的重要目标

城市发展的最终目标就是为了人们生活更美好。美国等西方发达国家在城市建设中特别注重民主性、共性、继承性,处处体现“公共资源的第一享受者是公众”的时代理念^[8]。清河新区启动建设之初就郑重承诺:“发展为了群众、发展依靠群众”,让开发建设成果惠及新区每一个居民,绝不以牺牲、侵占老百姓利益降低开发成本。通过健全就业服务体系,对被征地农民开展“以工代赈”、“四免”培训,并由政府出资购买保安、保绿、保姆、保洁等岗位,促进新区被征地农民充分就业,提高群众收入水平。积极搭建创业平台,推行村级集体产权制度股份制改革,不断提升新区群众的经营性、资产性收入。实施以“土地换社保”为主要内容的征地补偿及相关配套政策,以高于省、市标准对新区被征地农民实施基本生活保障,建立了最低生活保障、城镇医疗保险、养老保险等城乡一体化的保障体系,解决失地农民的后顾之忧。选择最好地段建设5期50万m²的农民公寓,对新区被征地农民实行就地安置。新区在提升新区经济社会发展水平的同时,大力加强对失地农民的教育、培训,引导新区群众逐步改变思想观念,增强就业、创业能力,提升综合素质和文明程度,实现农民向市民的转变,更好地融入现代都市文明。

三、战略在清河新区建设中的应用 取得了丰硕成果

清河新区的建设与发展,与战略管理密切相关,研究战略管理在清河新区新型城市化建设过程中的

设计与选择、执行与实施,对提升清河新区的新型城市化水平产生了极为重要的推动作用。4年多来,随着清河新区发展战略的顺利实施,取得了十分显著的成就,实现了预期的战略效果。昔日发展水平落后、贡献份额微乎其微的经济洼地,已成为清河发展的重要增长板块。累计完成全社会固定资产投资70亿元,占全区的23.1%,实施亿元以上项目45个,占全区的22%。2009年实现财政收入1.95亿元,占全区财政总收入的14.9%。昔日农耕之地、被边缘化的发展地区,已成为先进制造业和现代服务业集聚的产业新城。建设了旺旺食品工业园、百隆色纺工业园、红星美凯龙、淮安国际汽车博览城、金象减速机等一批重特大产业项目,古淮河文化产业园成为全市首家省级文化产业园,动漫科技产业基地命名为全省首批“省级科技产业园”,生态美食城、白鹭湖山庄、清淮农家乐休闲街区、青龙湖健身会所等一批特色餐饮、休闲娱乐项目先后建成运营,形成了独具特色的新区现代产业体系,为清河新一轮发展提供了强劲的产业支撑。昔日交通闭塞、设施落后的近郊农村,已成为特色城市化的成功实践。“九通一平”的道路等基础设施,高标准拉开了城市发展框架;白鹭湖、青龙湖、古淮河公园等一批生态景观,彰显了生态的特质;中国淮扬菜文化博物馆、清河文化馆、图书馆、城市展览馆、长荣大剧院等公共文化服务项目,首届国际婚庆旅游文化节、中国淮扬菜美食文化节的成功举办,丰富了新区的文化

内涵,新区教育文化体育社区、师院附小新区实验学校、清河开明中学、市一院新区分院等一批社会事业项目,让新区拥有了一流的功能配套。昔日日出而作、日落而息的传统农民,已成为拥有与城市居民相媲美的生产生活条件的新市民。建设了花园式的农民安置公寓,实行了“土地换社保”的社会保障,实现了清河城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业、社会保障等“六个一体化”,清河新区已成为清河人的民心工程、德政工程、幸福工程。

参考文献:

- [1] 吴良镛,吴唯佳,武廷海.从世界城市化大趋势看中国城市化发展[J].科学新闻,2003(17):10-13.
- [2] 张良.城市空心化:我国特大城市该警觉了[J].中国国情国力,2003(10):13-14.
- [3] 迈克尔·波特.竞争战略[M].陈小悦,译.北京:华夏出版社,2006:85.
- [4] 彭广余,陈炳山.大地作证:淮安清河新区之路[M].南京:江苏人民出版社,2009:136.
- [5] 埃比尼泽·霍华德.明日的田园城市[M].金经元,译.北京:商务印书馆,2000:56.
- [6] 陈柳钦.产业发展:城市化健康推进的持续动力[J].上海城市管理,2010(1):38-42.
- [7] 常延聚.城市文化的空间载体[C]//中国城市规划学会.规划50年:2006中国城市规划年会论文集:下册,2006.
- [8] 李培文.让公共资源真正为公众服务[N].宁夏日报,2007-04-06(6).

《水利经济》征订启事

中国科技核心期刊 RCCSE 中国核心学术期刊
全国水利系统优秀期刊 全国农业系统优秀期刊

(邮发代号 28-252, CN32-1165/F, 双月刊)

《水利经济》是由河海大学与中国水利经济研究会共同主办的以技术性为主、兼顾学术性和管理性的科技期刊。《水利经济》于1983年创刊,是全国唯一的水利经济研究方面的专业性期刊。主要刊登内容:水经济学理论;水权、水市场与水价研究;水利工程建设中的经济效益、社会效益和环境效益评价与分析;水利工程经济评价和财务评价;水利工程资本运作与费用分摊研究;水利工程管理研究以及水利事业和水利建设的管理体制改革研究;水库移民经济研究;水利旅游;农业经济与管理研究;生态与环境经济研究;生态建设领域中的水资源可持续发展研究等。主要读者对象:从事水经济、水利水电技术、经济管理、生态、环境、农业经济与管理工作的技术人员、科研人员、管理人员以及高等院校师生。

订阅办法:读者可通过邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。每期定价6元,全年6期共计36元。

编辑部地址:南京市西康路1号 河海大学《水利经济》编辑部 邮政编码 210098。

电话/传真 025-83786350, E-mail: jk@hhu.edu.cn, 网址: http://kjb.hhu.edu.cn