

新形势下城乡产业统筹战略 管理模式与策略研究

——以陕西省西咸新区为例

● 贾少龙, 张 沛

(西安建筑科技大学, 陕西西安 710055)

内容提要:基于当前新型城镇化和城乡统筹发展的新形势,本文以陕西省西咸新区为研究案例,从新公共管理视角创新提出适宜的城乡等值化战略管理模式,并制定相应的战略管理策略,旨在为我国其他地区的城乡产业统筹提供参考。

关键词:城乡产业统筹;战略管理模式;管理策略;西咸新区

中图分类号:F127.41 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-4161(2013)02-0054-04

引言

城乡差别的消灭是马克思主义对未来社会发展设想的重要内容,是社会主义建设的本质要求。但过去的30多年,传统城市化作为一柄双刃剑,在促进经济社会快速发展的同时,也使得城乡发展严重失调,城乡差距日益扩大,严重阻碍了社会生产关系的进步。在新世纪初,中央提出将城乡统筹作为“五个统筹”的首要内容,以统筹的方式促进城乡社会经济一体化发展。同时,面对国内外经济形势依然严峻复杂,下行压力不断增加的形势又提出了要积极引导城镇化健康发展,并将新型城镇化作为中国经济增长的持久动力和扩大内需的最大潜力。然而,城市化、区域城市化趋势明显,城市或区域在新的发展环境中竞争日益激烈,如何在新型城镇化过程中既要不断促进经济发展,提升综合竞争能力,又要进一步统筹城乡发展,促进社会公平正是学术界和政府部门需要共同解决的难题。统筹城乡产业发展是推动城乡统筹协调发展的重要内容、物质支撑和有效途径,是促进社会和谐的基础和实施科学发展观的一个重要支撑点,公共管理部门必须在城乡产业统筹发展中引入战略管理思想,不断创新战略管理模式,才能处理好效率和公平的关系。

2010年12月,国务院印发《全国主体功能区规划》,提出“推进西安咸阳一体化进程和西咸新区建设”,西咸新区建设上升至国家战略层面。西咸新区的诞生,给西安国际化大都市的建设无疑是增添了一笔浓墨,也是关中—天水经济区腾飞的又一个里程碑。然而目前新区农业生产效率相对较低,工业与农

业之间的差距仍在加剧,城镇与农村居民收入差距相对较大等问题较为突出。因此,西咸新区必须运用战略管理的新理念,建立适宜于自身发展的产业统筹战略管理模式,并制定相应的管理策略。

一、国内外相关文献研究述评

目前,战略管理的研究兴起于20世纪60年代,主要用于企业管理研究,随着新公共管理运动的兴起,20世纪80年代被引入公共部门,90年代初期诞生了公共部门战略管理理论,进入21世纪以后,公共部门战略管理的理论研究与实践探索在中国得到全面展开。国内外学者关于城乡产业统筹发展和公共部门战略管理研究内容主要集中于以下几个方面:

一是城乡产业统筹的研究。城乡产业统筹是目前各地城乡统筹发展实践的热点和难点,研究成果相对较多,包括城乡产业统筹的概念、内涵、模式、方法、路径、技术、发展对策等基础理论以及发展实践案例解读等研究,虽然也涉及城乡产业统筹中政府作用、管理体制等相关内容,但最终没有上升到战略管理的层面,这也是本文着重解决的问题。

二是研究公共部门战略管理的概念、本质、特征与实践检讨。王振艳认为,一般性战略管理包括以环境为依托、以科学化途径、以竞争为情境、以目标为动力四个基本点,围绕这四个基本点,提出公共部门欲有效地实施战略管理应确立的核心理念、核心内容与核心模式^[1]。

三是研究战略管理模式。由于企业始终处于残酷的竞争性

市场环境之中,因此较为完善的战略管理模式大多是企业战略管理模式,如产业链战略管理模式^[2]、战略管理动态模式(也称为“河床模式”)^[3]、CS(Customer Satisfaction)战略管理模式^[4]等等。从哲学意义讲,世界上不存在绝对对立或不相容的事物,具有个性的不同事物之间包含不同层次的共性,而这正是不同事物可以相互仿效或借鉴的根据所在。因此,公共部门管理也充分借鉴企业的一些经典管理模式,逐步形成了公共或区域战略管理模式(也称之为钻石模式)^[5]、城市品牌战略管理模式^[6]、协作性管理模式((Collaborative Public Management, CPM))^[7]等知名的战略管理模式。目前公共部门的战略管理思想已广泛渗入到教育、军事、体育、遗产保护、生态建设等领域,但是在城乡产业统筹方面尚未涉及战略管理的渗入。

从国内外文献来看,我国的战略管理思想及理论已广泛渗透到公共部门管理的多个领域,但是对城乡产业统筹的战略管理研究还相对较为薄弱。体现在:城乡产业统筹发展的研究仍没有上升到战略管理层面,相关文献也非常稀少。鉴于此,本文立足对城乡产业统筹发展的新形势,以西咸新区为实证研究对象,提出了适宜于新区自身发展的城乡产业统筹战略模式,制定相应的管理策略,旨在为我国其他区域城乡统筹战略管理提供一定的参考。

二、西咸新区城乡产业统筹战略管理模式构建

(一) 战略管理模式构建原则

所谓战略管理模式,就是进行战略管理的步骤、程序和结果的一种抽象。西咸新区的产业统筹战略管理模式,应充分参考国内外及发达地区的宝贵经验,从本地出发、突出特色、建立适应本地“亚文化”和政府理念的战略管理模式。公共部门战略管理的本质可总结为:通过对环境的回应,以科学的途径实现民主的价值,在此基础上实现公共部门自身的发展诉求。明确这一本质,是在公共部门实践中有效实施战略管理的前提和基础。总体而言,西咸新区要按照“统筹城乡发展、协调三农建设、衔接三次产业、融合三生功能”的总体理念,构筑政府主导下的市场化开发模式。从而促进政府起到主导、决策、协调和监督的作用,并在符合国家、地方基本政策的前提下,适当突破和灵活处理改造过程中的各项行政措施,勇于试点、积极探索,促进改造的市场动力和工作进程。在构建西咸新区城乡产业统筹战略管理模式,应坚持以下原则:

第一,以为城乡居民创造新生活为主导,积极推进公共服务战略管理。城乡产业统筹发展必须坚持“以人为本”的理念,以积极创造幸福生活为发展导向,必须妥善处理好经济发展与社会发展的关系,不断加大城乡重大基础设施和公共建设的投入,按功能和需求因地制宜配置公共服务设施,使城乡居民合理就近享受教育、文化体育、医疗和住房保障等公共服务。

第二,以社会建设为先导,积极推进城乡公平战略管理。当下,从社会建设的角度研究城镇化建设已经迫在眉睫,新型城镇

化建设应该着眼产城一体、就业引领产业和社会管理一体化等方面,也就是说市民社会是城市的核心。因此城乡产业统筹战略管理要以社会建设和社会创新为先导,积极推进城乡公平战略管理。

第三,以生态建设为基础,积极推进城乡生态战略管理。西咸新区城乡产业战略模式必须基于新区本底资源条件,必须协调处理好人与自然的关系,充分尊重自然和保护自然,保障城市生态系统与区域整体生态环境的稳定性,促进人与自然和谐共处,确保区域生态安全,努力实现生态文明的城镇化、工业化和农业现代化“三化”协调发展。

第四,以为新区打造形象品牌为突破,积极推进城市运营战略管理。城乡产业统筹战略管理必须以积极建设西安国际化大都市的主城功能新区和生态田园新城为目标,以城乡产业发展、产业升级为手段,运用城市运营的理念,积极打造西咸新区的品牌形象,推动城市运营战略管理。

第五,以市场结构为基础,积极推进资本运作战略管理。西咸新区城乡产业统筹必须基于当前的市场结构,依据当前中国资本运行的规律,完成产权重组、产业结构重组、产品结构重组、市场开发结构重组。产权重组以产业重组为导向,产品结构重组以市场开发结构重组为导向,市场开发结构重组以居民消费结构、消费时尚重组为导向。

第六,以空间集聚集约为导向,积极推进产业空间战略管理。为了建设现代田园城市,西咸新区城乡产业战略模式必须统筹考虑产业与空间等发展要素的关系,始终以科学发展观为统领,坚持“试行、试点、示范”的理念,不断创新土地管理模式,探索构建土地节约集约利用新机制,有效集聚产业和人口,强化土地节约集约利用,提高土地节约集约利用水平,竭尽全力将西咸新区建设成为土地节约集约利用的典范。同时加快城镇化进程,提升城镇化质量。坚持集约和节约城乡建设用地,结合农业产业化、现代化发展需要,积极有序推进村庄合理集中发展。

(二) 城乡等值化战略管理模式(URESMM)

由于城乡产业统筹是一项以政府主导的系统工程,因此适用的战略管理模式总体上属于公共部门管理范畴,但同时也兼有企业战略管理的内容,是一种基于城乡健康产业链发展的、动态的、城乡等值的、为塑造良好的区域形象和综合竞争力的复合战略模式。因此,西咸新区战略管理模式选用城乡等值化战略管理模式(Urban-Rural Equivalent Strategic Management Model, URESMM)。城乡等值化战略管理模式是一种导向,是通过城乡产业统筹发展实现城乡居民的收入等值、公共服务等值、社会保障等值和生活便利程度等值的目标导向模式。所谓城乡等值化战略管理模式(URESMM),是指通过城乡产业统筹发展逐渐消除农村在生产、生活质量上与城市的差异,让农民在工作条件、就业机会、收入水平、居住环境、社会待遇等生活质量方面与城市形态不同类但等值,使农民在农村居住仅是环境选择,当农民

只是职业选择。城乡等值化战略管理模式的核心内涵是“不同类但等值”，即在承认城乡在社会形态、生产和生活方式等方面存在差别的前提下，通过投资和财政再分配，全面统筹城乡产业发展，大力发展农村经济，加强农村基础设施和公共服务建设，健全社会保障体系，使城乡居民享有同等水平的生活条件、社会福利和生活质量，共享现代文明的管理模式。

（三）城乡等值化战略管理模式的特征

第一，整体性与动态性。城乡等值化战略管理模式是从城乡共同体的角度出发，突破了单纯以“城”和“市”作为战略管理的狭隘视角，具有研究对象的整体性。城乡整体优化是在确保生产、生态和生活三者平衡的前提下，所进行的一种整体性、系统性的价值创新系统的改善。西咸新区城乡等值化战略管理模式贯彻“事前预测、事中调控、事后评估”的理念。城乡等值化尊重战略管理过程的动态性和不确定性，对农业产业化、工业现代化、现代服务业的发展进行定期监控与评估。是应用科学的理念、方法与技术对公共组织的运转进行设计、规范和控制，力求以最小的投入获得最大的产出。

第二，以社会建设为先导。城乡等值化战略管理模式是以社会建设为先导，以社会建设作为突破口以统领城市建设，并通过产业统筹发展路径促进社会建设的实现。目前西咸新区提出以市民社会构建为核心目标，以社会建设为根本，并以此作为政府战略管理的战略目标和重要原则。

第三，以城乡产业统筹为载体和路径。西咸新区城乡等值化战略管理模式虽以社会建设为先导，但城乡产业统筹是施行城乡等值化战略管理模式的重心和现实路径。城乡产业统筹是为了促进城乡产业和谐发展，包括促进农业产业化经营、城市循环产业体系建设等，是实现社会建设的基础，是实现城乡等值的先决条件。论文选择的战略管理模式从根本上讲是针对促进城乡产业统筹发展的战略模式。

三、西咸新区城乡产业统筹战略管理策略

（一）战略管理体制创新策略

第一，转变政府职能，加强公共服务。随着总体规划的全面实施，省委、省政府目前已将西咸新区管理体制由“省市共建，以市为主”调整为“省市共建、开发建设以省为主”，由主管省委常委、副省长兼任主要负责人。这一变化对转变政府职能，提高管理水平具有重大意义。管理机构在转变职能、加强公共服务方面主要做到：坚持以人为本的执政理念，按照建立公共财政体制要求，对农村公共服务设施和市政基础设施等市场失效的领域加大投入力度，加快推进农村低保和合作医疗制度改革，改善农民生产生活条件。二是建立区域性科技创新中心、生产力促进中心，着力解决产业化的共性问题，努力突破产业链中的薄弱环节，加快产业升级。三是建设好金融服务体系，为农民借贷提供方便，同时建立城乡统一的劳动力市场和就业技能培训中心，搭建起劳动力统筹就业的平台，提高农民整体素质和就业

能力，维护农民工进城就业的合法权益。

第二，加快产权制度改革。企业产权制度改革核心是通过推行股份合作制和租赁、兼并、拍卖等改革措施，达到明晰产权，转换企业经营机制的目的。农业经营体制改革的核心是搞活土地经营机制，在稳定家庭联产承包制的基础上，按照明确所有权、稳定承包权、搞活使用权的原则，建立土地使用权流转机制。允许农户依法有偿转让土地使用权，鼓励以土地使用权入股的办法，兴办股份合作农业产业化龙头企业，促进农业规模经营。

第三，摒除限制城乡要素自由流动的体制性壁垒。统筹城乡产业发展战略管理，作为一个城乡统筹协调机制，要求城乡一体化制度的保障，让城乡之间、城乡产业要素之间充分结合，让城乡这一对矛盾的能量充分释放出来，推动社会的大发展。

（二）产业发展战略管理策略

第一，创新农业产业化组织模式，积极推进都市农业发展。目前，我国农业产业化经营组织模式按照参与主体划分主要有：专业市场+农户、公司+农户、公司+基地+农户、公司+中介组织+农户、公司+农民专业合作经济组织+农户等几种，利益联结机制主要有买断式、合作式（包括股份合作式）、合同式、利润返还等。西咸新区应根据自身资源条件和区位优势对产业化组织模式进行创新，基于改变一家一户小而全的生产方式，引导农户规模生产，本着“风险共担，利益共享”的原则，创新农村经营机制调整各利益主体合作的积极性。以“田在城中、城中有园、城园相融”理念为指导，坚持循环农业、城乡统筹和可持续发展的理论，通过生态引领、景观展示、生产促进、文化连接，将都市与农村、市民与农民、工业与农业、生产与生活、历史与现代有机地结合起来，遵循生态之基、生产之本、文化传承、景观为媒的思路，把西咸新区建设成为关中地区乃至我国都市农业发展的典范。

第二，加大政策扶持力度，促进农村龙头企业发展。在整个农业产业化经营中最为关键的农业产业化龙头企业表现出了强大的辐射带动作用。农业产业化龙头企业发展内外部环境分析及其战略研究将对农业产业化龙头企业的发展产生深远的影响，对我国新农村的建设、农业产业化进程的推进及“三农”问题的解决具有重大的现实意义。

第三，用“循环经济”理念打造现代产业体系。首先，在工业领域全面推行循环型生产方式，促进清洁生产、源头减量，实现能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用、土地节约集约利用。其次，在农业领域推动资源利用节约化、生产过程清洁化、产业链循环化、废物处理资源化，形成农林牧渔多业共生的循环型农业生产方式，改善农村生态环境，提高农业综合效益。最后，构建循环型服务业体系，推进社会层面循环经济发展，完善再生资源 and 垃圾分类回收体系，推行绿色建筑和绿色交通行动。充分发挥服务业在引导树立绿色低碳循环消费理念、转变消费模式方面的作用。

(三) 社会建设战略管理策略

西咸新区以建设现代田园城市为目标,创新城市发展方式,构建点状布局的市镇体系,发展新产业,探索新业态,以社会创新与社会建设为先导,探索城乡一体、产城一体,走新型城市化道路。

第一,提倡社会人文关怀,从思想上消除对农民的偏见,避免市民对农民身份和行为方式的歧视及误解,尽快认可他们的身份;对农村、城市有没有特别明晰的划分,引导并提倡社会关怀和帮扶,时时关注失地农民的生活工作情况。

第二,促进传统的农民向“新型居民”转变,通过一系列社会改造进入城市,并保留一部分继续留在特色乡村。

第三,加强传统农业向现代农业转变,向现代都市农业发展,促进农业劳动生产力或产出水平达到城市其他产业的发展水平。

(四) 城乡产业空间优化策略

城乡空间结构优化是基于区域经济发展和城乡空间生产的视角进行的对空间的转型和优化,是城乡产业空间协调发展,促进城乡产业统筹发展的首要基础,是城乡产业统筹战略管理的重要方面。西咸新区城乡空间结构优化在需要在对城乡空间要素进行科学分析的基础上,参考城市总体规划的相关结论,延续原有绿色生态基底,组团布局城市建设用地,增强区域内部分工协作,有机组织各个功能组团,形成“城市组团+绿色廊道+生态小镇”的城乡空间格局。这种格局是建设国家级田园城市的空间响应,是理想的可持续空间优化和转型模式。按照这种城乡空间优化的模式进一步聚集发展城市核心板块,实行产业集聚配置、资金集约投放、土地集约利用,积极提高聚集规模效益,促使主导部门或有创新能力的企业或行业快速聚集,形成一种资本与技术高度集中、自身增长迅速,有强大辐射、吸引作用的“增长极”。

(五) 城乡财政金融调整策略

第一,构建完善的融资体系。2010—2015年是西咸新区项目建设的启动实施阶段,该阶段要求进行土地更新整合,促进城乡一体化发展,调整产业、人口和空间布局结构,完善基础配套设施建设。从目前的情况看,新区开发建设要求和资金匮乏的矛盾将十分突出。单纯依靠财政资金和贷款难以承担新区建设的使命,因此拓宽融资渠道、革新融资体系成为开发区未来发展的必由之路。按照融资服务体系建设的框架,参照各地经

验,结合新区发展实际,对进一步完善新区融资服务体系。

第二,按照市场化要求积极调控资产价格。长期以来,中国货币政策一直专注于对实体经济的调控,但货币政策能盯住CPI以及消费、投资、增长等实体经济指标的前提是虚拟经济对实体经济没有产生太大的影响。在西咸新区城乡产业统筹战略管理过程中需要建立征地补偿标准动态调整机制,根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况,参照土地的现有市场价格及时对征地补偿标准进行调整。

四、结语

城乡等值化战略管理模式是立足对城乡产业统筹发展的新形势、新目标、新导向,针对陕西省西咸新区提出的城乡产业统筹战略管理模式,并依据该模式制定相应的管理策略,旨在为我国其他区域城乡统筹战略管理提供一定的参考。由于这是一次将城乡产业统筹与战略管理进行耦合研究的尝试,所提出的城乡等值化战略管理模式绩效还需要在城乡产业统筹实践中进一步校核,以检测该模式的实用性。

参考文献:

- [1] 王振艳. 公共部门战略管理的本质探寻与实践提升[J]. 行政论坛, 2007, (4): 25-28.
- [2] 冯海龙. 价值链战略管理模式研究[J]. 企业经营与管理, 2001, (16): 40-45.
- [3] 蓝海林. 企业战略管理: 静态模式与动态模式[J]. 南开管理评论, 2007, 10(5): 31-35.
- [4] 李蔚. CS管理[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
- [5] 代明. 从计划到战略: 政府管理模式的创新与转型[J]. 宏观经济管理, 2006, (9): 55-57.
- [6] 王健, 张克, 初宁. 城市名牌战略管理模式研究[J]. 中国集体经济, 2008, (5): 17-18.
- [7] 秦长江, 胡伟. 协作性公共管理: 创新、局限与启示[J]. 上海行政学院学报, 2012, (5): 17-25.

[作者简介] 贾少龙(1977—), 男, 陕西西安人, 西安建筑科技大学管理学院博士, 研究方向为城市与区域经济; 张沛(1968—), 男, 河南三门峡人, 西安建筑科技大学建筑学院教授, 博导, 研究方向为产业经济、区域经济。

[收稿日期] 2013-03-04

责编: 启方; 校对: 一丁

新形势下城乡产业统筹战略管理模式与策略研究——以陕西省西咸新区为例

作者: [贾少龙, 张沛](#)
作者单位: [西安建筑科技大学, 陕西西安, 710055](#)
刊名: [开发研究](#) PKU | CSSCI
英文刊名: [Research on Development](#)
年, 卷(期): 2013(3)

参考文献(7条)

1. [王振艳](#) [公共部门战略管理的本质探寻与实践提升](#)[期刊论文]-[行政论坛](#) 2007(04)
2. [冯海龙](#) [价值链战略管理模式研究](#) 2001(16)
3. [蓝海林](#) [企业战略管理:静态模式与动态模式](#)[期刊论文]-[南开管理评论](#) 2007(05)
4. [李蔚](#) [CS管理](#) 1998
5. [代明](#) [从计划到战略:政府管理模式的创新与转型](#)[期刊论文]-[宏观经济管理](#) 2006(09)
6. [王健;张克;初宁](#) [城市名牌战略管理模式研究](#)[期刊论文]-[中国集体经济](#) 2008(05)
7. [秦长江;胡伟](#) [协作性公共管理:创新、局限与启示](#)[期刊论文]-[上海行政学院学报](#) 2012(05)

引用本文格式: [贾少龙, 张沛](#) [新形势下城乡产业统筹战略管理模式与策略研究——以陕西省西咸新区为例](#)[期刊论文]-[开发研究](#) 2013(3)