

Research on Government Function Performing in Characteristic Town Construction

Qian Zhao

Soochow University, Suzhou Jiangsu
Email: 982649378@qq.com

Received: May 16th, 2018; accepted: May 30th, 2018; published: Jun. 7th, 2018

Abstract

In October 2014, Li Qiang, the governor of Zhejiang Province, made the first time when visiting Yunxi Town: "Make a beautiful town in Hangzhou, and create a few more 'colorful clouds' in the sky." Once the concept of the featured town was proposed, the development and construction models of various characteristic towns in China were introduced. However, in the process of the construction of characteristics towns in China, the authority of the government has not yet been clarified, leading to deviations in the construction of characteristic towns in the specific implementation process. With the promotion of market economy, characteristic towns have become "real estate". This paper studies the connotation, construction mode and government functions of domestic characteristic towns, and hopes to put forward some unripe suggestions on the behavior of the government in the specific practice of the featured towns in the future, in the hope of providing reference for planning blueprints of featured towns in the future.

Keywords

Characteristic Towns, Construction, The Government, Function Fulfillment

特色小镇建设中 政府职能履行研究

赵倩

苏州大学, 江苏 苏州
Email: 982649378@qq.com

收稿日期: 2018年5月16日; 录用日期: 2018年5月30日; 发布日期: 2018年6月7日

摘要

2014年10月,浙江省省长李强在参观云栖小镇时首次提出:“让杭州多一个美丽的小镇,天上多飘几朵创新‘彩云’”。特色小镇的概念一提出,我国各类特色小镇的规划、开发和建设模式推陈出新。然而,目前我国特色小镇在建设的过程中,尚未明晰政府的职权,导致特色小镇建设在具体的实施过程中出现偏差,市场经济的推动下使得特色小镇出现“房地产”倾向化。本文通过对国内特色小镇的内涵、建设模式及政府职能研究,希望对今后特色小镇的具体实践中政府的行为提出一些不太成熟的建议,以期能为今后特色小镇的规划蓝图提供借鉴意义。

关键词

特色小镇, 建设, 政府, 职能履行

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 特色小镇的内涵

中国城市规划学会小城镇规划学术委员会秘书长张立认为特色小城镇与特色小镇仅仅只有一字的差别,但是在我国 2015 年之前,特色小城镇与特色小镇并没有本质上的区别,完全可以把特色小镇认为是特色小城镇的简称,张立认为不必过于计较特色小镇和特色小城镇之间的细微差别,这两者在具体的规划建设实践中实质上辩证统一的,其根本目的都是为了促进当地社会与经济的发展,改善城镇人民的人居环境[1]。

随着浙江省省长李强提出“特色小镇”概念,两者概念之间出现区分。特色小镇在我国发展态势如火如荼,首先应当要明确特色小镇的内涵,大多数学者对特色小镇的理解,基于浙江省特色小镇的实践为参照,认为特色小镇是在大城市周边,或者是农村集聚区,以建制镇或现有的乡村为基础,初步形成一种以特色产业为核心的小镇。与特色小镇一并而提的特色小城镇,它们都承认产业、文化、旅游、社区、生态等功能的重要性,重视特色产业以及创新平台,但特色小城镇与特色小镇之间存在差异,它们两者之间的主要区别在于,空间属性的不同,黄静晗、黄卫剑等人认为特色小城镇是一个传统行政区划为单位的建制镇概念,而特色小镇则不同,它非区非镇,其规划面积一般而言为 3 万平方公里,不以行政区为边界,主要依托核心产业的区位选择,是一个产业发展的空间载体[2]。在中央以及各级政府颁布的各种政策文件中,对于特色小镇的内涵根据各地发展要求而有所变化,因此对于特色小镇的定义不尽相同。在特色小镇的规划建设的具体实践中,也吸引了学术界的广泛关注,专家学者们对特色小镇的理解也有着各自的理解。通过归纳总结,可以简练地概述特色小镇,认为特色小镇涵盖的内容是丰富多元的,但是建设的核心和灵魂在于发展产业和体现文化上,即特色小镇的内涵具体体现在产业和文化上。

2. 特色小镇的建设模式

特色小镇的概念一提出,特色小镇发展态势如火如荼,特色小镇博览会、论坛林林总总,遍地开花,我国各类特色小镇的规划、开发和建设模式推陈出新。

城镇化视角下分析特色小镇建设:如苏斯彬、张旭亮在城镇化视角下,结合浙江省特色小镇的具体

实例,提出了“自上而下”的顶层设计与“自下而上”的基层探索的新路径;曾江、慈锋认为特色小镇是城镇化建设的新型载体与发展模式,建设特色小镇需要因地制宜,实现系统管控,才能实现产城融合发展[3][4]。

文化旅游视角下分析特色小镇建设:如张钰琳在文化旅游视角下,结合苏州苏绣小镇研究文化旅游视域下特色小镇的具体发展路径;胡可人从苏州特色小镇中的文化因素出发,认为苏州文化发底蕴富足,提出应当把旅游开发、绿色发展的理念融合其中[5][6]。

产业发展视角下分析特色小镇建设:如盛世豪、张伟明试图把特色小镇作为一种产业空间组织的形式,具体来阐述特色小镇的新内涵、特征、意义、以及作为一种产业空间组织的特色小镇应当如何建设和发展;闫文秀、张倩则从浙江省特色小镇的传统经典产业的具体开发战略中总结浙江省特色小镇产业开发的经验,吸取教训,为山东省特色小镇核心产业的确定提供启示[7][8]。

“PPP+”视角下分析特色小镇发展:马光德、王腾辉和郑生钦对特色小镇运用“PPP+”模式进行可行性分析,并就此构建“PPP+”模式下特色小镇的组织结构、运作流程;张临婧、李娟、张燕结合江西特色小镇的具体实践,分析“PPP+”模式在江西特色小镇的应用具体情况,从顶层设计、融资能力、平衡风险方面提出具体的发展建议[9][10]。

3. 特色小镇建设中政府职能履行的必要性

改革开放以后,各界专家学者对政府职能的研究更是取得了丰硕的成果,通过归纳得出,笔者认为政府职能是政府职责与政府功能的统一体,同时政府必须依据积极发展的现实情况,合理定位,扮演好自身的角色,确立好履行职能的范围和边界,才能够很好地客服市场失灵,避免政府失败。

1) 特色小镇公共服务的提供是政府公共服务职能履行的强大动力

特色小镇的建设过程中,小镇交通服务、小镇基础设施服务、小镇信息能力服务、小镇公共资源的提供以及政策的支持无疑离不开政府的支持。比如苏州的苏绣小镇,每年出口的高质量刺绣精品,除了需要绣工精湛的刺绣技艺,还需要有要质量上乘的蚕丝,而蚕丝的获取,除了需要苏州适宜桑树成长的良好气候条件,还需要政府大力对桑农们种植桑树的政策支持以及土地资源的提供。因此政府加快基础设施建设,为特色小镇的建设提供政策支持,有利于特色小镇的进一步培育和发展。

2) 特色小镇建设乱象问题是政府监管职能履行的使命

特色小镇在建设的过程中,一味追求经济效益,而忽略社会效益,不可避免地会出现特色小镇建设乱象问题,这就要求政府能够履行监管职能,对特色小镇的规划过程、建设过程、以及建设完成后运行的过程都需要进行监管,这样才可能有效地避免特色小镇建设过程中的违法违规行为,能够使特色小镇建设的目标顺利实现。

3) 特色小镇可持续发展建设是政府文化职能履行的最终要义

十九大报告指出,严禁以特色小镇建设为由,围湖造田,破坏自然生态,而应当把特色小镇建设成为人们的“第二居所”,实现特色小镇的可持续发展为目标。可持续发展的特色小镇需要政府充分发挥文化职能,增强社会公众对特色小镇建设的认识,加强特色小镇服务人员的思想道德教育以及职业技能方面的培训。这些努力需要政府不断进行公共宣传,履行文化职能。

4. 特色小镇建设中政府职能履行存在的问题

1) 特色小镇规划定位不准确,建设与规划滞后的矛盾

特色小镇的建设是多样的,有的以创意产业建设为主,有的以旅游业发展为主,而我国特色小镇在建设的过程中存在着规划定位不准确的问题,在缺乏科学的规划体系以及资金支持下,盲目进行特色小

镇的建设,使得特色小镇的特色产业不突出;特色小镇的规划不准确,使得特色小镇在接下来的建设过程中没有准确的规划为蓝图参考,特色小镇的建设和规划存在矛盾,从而影响了特色小镇整体功能的发挥[11]。

2) 特色小镇缺乏特色产业支撑, 发展动力不足

我国自 2015 年来特色小镇建设模式林林总总,特色小镇论坛、世博会遍地开花,虽然特色小镇的建设势头很猛烈,但是我国特色小镇的建设中,仍然有很多特色小镇惨遭淘汰,这其中有诸多方面的原因,特色小镇的建设过程中有诸多方面的误区,比如说:特色小镇=新城镇建设;特色小镇=园区建设;特色小镇=旅游小镇……其中最不容忽视的就是特色小镇的特色产业不突出,缺乏产业支撑的特色小镇,后续发展的动力不足,只能在建设过程中被淘汰,甚至存在特色小镇建设乱象的存在。

3) 特色小镇融资能力不够, 后续发展陷入瓶颈

特色小镇的建设发展离不开充足资金的保障,特色小镇的发展如果仅仅依靠地方政府资金以及国家资金政策的支持,势必会陷入发展的瓶颈,影响特色小镇进一步的培育和建设。一方面,特色小镇的建设工程周期长,并非是一朝一夕就可以完成的,建设周期内对于资金的投入规模提出了较高的要求;另一方面,特色小镇的配套基础设施建设,比如交通建设前期投入大,回报周期长,社会收益又比较小,这些都使得特色小镇对资金有巨大的需求,但是特色小镇的融资手段比较单一,融资渠道不畅通,这一系列的困境限制了特色小镇的后续发展。

4) 特色小镇追求政绩, 出现房地产倾向

特色小镇的概念一经提出,各地政府为了追求政绩,并未考虑到地方实情,与房地产行业携手盲目打造“政绩小镇”,使得有些特色小镇建设成为房地产大批量建造住宅的商机,“房地产化”明显。比如说有些房地产商会借助“科技小镇”以及“康复休闲养老小镇”的概念[12],期望能以较低的价格从政府手中获得土地,政府为其提供土地资源支持。这些都使得特色小镇难以实现自身的长足发展,最后会演变为房地产行业在当地一业独大,造成特色小镇成为“空城”,即带来大量的小镇房产库存。

5. 特色小镇建设中政府职能履行优化设计

1) 科学规划, 重视特色小镇规划体系的修编工作

科学而合理的“顶层设计”,突出特色小镇的特色,是特色小镇建设的龙头。特色小镇的建设一定要以人为本、科学规划,因此必须要高度重视特色小镇规划的修编完善相关工作,确保特色小镇规划修编质量,确保规划的严肃性。另一方面,规划应当分阶段进行设计,比如可以指定近五年计划、后十年计划、未来二十年计划,在此基础上,分阶段建设实施,政府在此过程中履行监管职能,对没有按规划建设特色小镇进行处罚,对建设乱象的特色小镇叫停,停整修正。同时特色小镇的建设与当地的经济、政策方向,当地发展的总体规划并不是割裂开来,应当要在科学规划的基础上,随着当地宏观发展情况进行适度相宜的调整。

2) 明确特色产业, 重视特色小镇功能的“聚而合”

各地政府在建设特色之初,应当依据当地的现有产业,在其基础上科学规划,定位特色产业,实现“一镇一产业”。明确特色小镇的特色产业的基础之上,一定要将特色小镇的文化、旅游、社区、产业等功能仅仅聚集,要实现特色小镇功能的融合发展,而不是离散地发展建设,如果特色小镇仅仅只是上述四个功能的简单相加,重叠,那么特色小镇也不能称之为“特色”,只是有“特色”之名。因此政府应当要重视特色小镇特色产业的定位,并实现文化、社区、产业、旅游功能的“聚合”。

3) 创新融资方式, 引入特色小镇企业准入机制

由于特色小镇的建设过程中,公共物品与公共服务的投入比较多,因此实现特色小镇市场化运作相对而言比较困难,因此需要特色小镇创新融资方式,实现多渠道方式融资。比如说引入特色小镇企业准

入机制，在政企合作模式下建设特色小镇，可以有效地吸引社会资本的投入，也可以获得金融机构的资金支持。具体的做法有：可以建立一些融资机构，让社会上专业的金融机构和金融人才制定科学合理的融资计划；另一方面，地方政府还可以针对特色小镇建设中的某些具体项目发行债券的方式来吸引民间资本投入到特色小镇的建设中。

4) 加强“顶层设计”，凸显特色小镇的特色

特色小镇建设虽然确实需要适度地建设一些房地产项目，但如果以房地产为主就会演变为特色小镇的“特色”千篇一律。因此，对于习惯了“房地产思维”的开发企业而言，进军特色小镇前需要做好一系列的准备工作。特色小镇的规划初期，应当明确特色小镇的特色产业，围绕特色产业展开，加强“顶层设计”，能够凸显特色小镇建设的灵魂，进而避免特色小镇的同质化以及千镇一面的现象。

6. 结语

通过对特色小镇政府职能研究，因地制宜地绘制规划蓝图，有利于提高当地“产、城、人、文”的进一步融合，从而明确当地的主导产业、带动当地社区功能的完善，带动周边旅游发展水平的提高，并不断满足人们对休闲旅游日益增长的需求，从而促进当地经济的进一步发展。

参考文献

- [1] 张立. 转型时期中部地区的城镇化发展环境、机制和调控[C]//中国城市规划学会. 城市时代, 协同规划——2013中国城市规划年会论文集(10-区域规划与城市经济). 中国城市规划学会, 2013: 16.
- [2] 黄静晗, 路宁. 国内特色小镇研究综述: 进展与展望[J/OL]. 当代经济管理: 1-6. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20180108.1129.002.html>, 2018-04-07.
- [3] 苏斯彬, 张旭亮. 浙江特色小镇在新型城镇化中的实践模式探析[J]. 宏观经济管理, 2016(10): 73-75+80.
- [4] 曾江, 慈锋. 新型城镇化背景下特色小镇建设[J]. 宏观经济管理, 2016(12): 51-56.
- [5] 张钰琳. 文化旅游视角下特色小镇的建设研究——以苏绣小镇为例[J]. 知识经济, 2018(4): 51-52.
- [6] 胡可人. 苏州特色小镇生态、旅游、文化的融合发展[J]. 中外企业家, 2017(17): 38.
- [7] 盛世豪, 张伟明. 特色小镇: 一种产业空间组织形式[J]. 浙江社会科学, 2016(3): 36-38.
- [8] 闫文秀, 张倩. 浙江省传统经典产业特色小镇的建设发展与经验借鉴[J]. 上海城市管理, 2017, 26(6): 55-60.
- [9] 马光德, 王腾辉, 郑生钦. PPP模式在特色小镇项目的应用研究[J]. 建筑经济, 2017, 38(8): 55-58.
- [10] 章临婧, 李娟, 张燕. PPP模式在江西特色小镇建设中的应用探讨[J]. 老区建设, 2017(20): 33-38.
- [11] 张雯. 新型城镇化背景下长三角地区特色小镇建设研究综述[J]. 纳税, 2017(24): 110-111.
- [12] 周鑫, 蒙维洋, 李平. 浙江省特色小镇发展现状和对策的文献综述[J]. 现代商贸工业, 2017(16): 21-22.

知网检索的两种方式:

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2160-7311, 即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入, 输入文章标题, 即可查询

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>
期刊邮箱: mm@hanspub.org