

中部产业集聚区转型中的政府职能研究——以内黄县陶瓷园区为例

郭春华, 杨晓琳 (南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

摘要 中部地区要大力加快产业集聚区提质转型, 政府职能的充分发挥显得尤其重要。通过对河南省内黄县陶瓷产业园区的实地调查走访发现, 地方政府在履职中存在信息沟通障碍、融资难、创新能力弱、治理环境污染不力等多方面的问题。因此, 政府必须根据社会经济和政策的环境变化转变职能, 提升创新能力, 成功促进地方产业集聚区的转型升级。

关键词 产业集聚区; 转型; 政府职能

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)13-0239-03

Government Functions in Transformation of Industrial Agglomeration Area in Central Region——Taking Neihuang Ceramic Industrial Park as an Example

GUO Chun-hua, YANG Xiao-lin (College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract Central region is vigorously accelerating the quality and transformation of industrial agglomeration area, government functions are particularly important. Through the field investigation in Neihuang ceramic industry park of Henan Province, many problems of local government were found in fulfilling duty, such as information communication obstacle, financing difficulty, weak innovation ability and poor governance in pollution control. Therefore, the government must change the functions according to the socio-economic and policy environment, enhance the ability to innovate, and then promote the transformation and upgrading of local industrial agglomeration area successfully.

Key words Industrial agglomeration area; Transformation; Government functions

当前, 我国经济发展进入新常态, 市场环境和政策环境都发生了很大改变, 持续推进产业结构优化升级成为各省产业发展的重点工作。在贯彻《河南省全面建成小康社会加快现代化建设战略纲要》、加快建设先进制造业大省、培育“百千万”优势产业集群的背景下, 河南省产业集聚区的发展也进入了提质转型的新阶段。2016年4月29日, 河南省政府办公厅印发了《2016年河南省加快产业集聚区建设专项工作方案》(以下简称《方案》), 《方案》提出按照“五规合一、四集一转、产城互动”的基本要求, 以集群、创新、智慧、绿色发展为方向, 大力实施产业集聚区提质转型创新发展工程, 增强产业集聚区的要素集聚和辐射带动能力^[1]。在聚焦经济发展的同时, 如何转变政府职能以适应社会发展是当今行政体制改革的核心问题。习总书记在十八届二中全会第2次全体会议上曾明确指出, 适应经济新常态, 需要在更高层次上实现政府职能转变新常态。因此, 中部地区在大力发展产业集聚区提质转型的同时, 不能忽视政府职能转变对经济社会持续健康发展的重要意义。笔者以河南省内黄县陶瓷产业园区为例, 通过进行实地走访和问卷调查, 了解地方政府在推进产业集聚区转型发展过程中的职能、履行情况及存在的问题, 探究地方政府如何更好地发挥政府职能, 以推进产业集聚区的转型升级。

1 集聚区转型中的政府履职现状

内黄县产业集聚区是河南省“一星级产业集聚区”, 被列入全省重点支持培育的百亿级特色产业集群。陶瓷产业园区位于县产业集聚区的南片区, 规划面积 11 km², 是中部地区最大的新型陶瓷生产基地, 被中国建筑陶瓷卫生协会命名为“中原陶瓷产业基地”。陶瓷产业作为内黄县主导产业之一, 发展势头迅猛, 为县域经济的快速发展作出了突出贡献。

自2009年陶瓷园区规划建设以来, 县政府积极发挥政府职能, 为园区发展提供了强有力的保障。

1.1 完善组织架构, 提升管理能力 内黄县政府于2010年成立了内黄县产业集聚区管理委员会, 专门负责产业集聚区的管理工作, 制定“县级领导分包重点项目”和“联审联批联办”制度, 实行一个项目一名县级领导牵头, 项目手续办理职能部门提前介入、全程代办, 提供高效、便捷、优质、守信的“一站式”服务。县政府在园区专门设立了公安分局、监察室和环保分局, 并成立了“落实企业安全生产主体责任活动”领导小组, 定期与县安监局组织开展企业“安全生产检查”活动, 建立安全生产隐患排查长效机制, 全力维护企业建设、生产秩序。

1.2 加强基础设施建设, 提供公共服务平台 为了推进内黄县陶瓷产业由工业生产向集生产、研发、销售、展览、集散于一体的陶瓷商业市场转型, 县政府规划建设了集产品研发、展示交易、物流配送、质量检测、管理服务为一体的中原陶瓷城。县政府加大资金投入, 完成了园区路网、供排水管网、变电站等基础设施建设, 实现水、电、路、天然气、通讯网络、供排水管网“六通一平”。县供电公司为企业开辟“绿色通道”, 对新办企业推行“契约式”服务, 建立与政府的常态联系机制。陶瓷制品研发试验综合服务中心也进一步提升了园区公共服务平台建设水平。

1.3 促进产业优化升级, 搭建技术创新服务平台 县政府围绕“完善”和“提升”, 抓住“扩大规模、提升档次、丰富品质、延伸链条、建设市场、完善配套”6个重点, 加快产业优化升级, 加大创新型陶瓷企业和知名品牌的引进力度, 鼓励支持现有企业扩大规模、改造升级, 推进产品升级换代, 相继开展了新产品、前瞻性工艺技术、工业结构调整等项目研发。集聚区大力扶持企业开展科技创新和技术改造, 合力打造企业投融资、中介服务、人才引进三大平台, 营造良好的创新环境。鼓励企业与高校院所联合建立产学研基地、研发中心、

校企联盟等紧密型合作机构。

1.4 加强环境整治,提供劳动保障 针对陶瓷企业存在的环境污染问题,县政府联合园区企业加大环保资金投入,截至2015年底,陶瓷园区各企业累计投资1.135亿元,基本完善了环保设施建设。县工商质监局制定了《内黄县工商质监局产业集聚区环境整治方案》,召开专题会议研究部署环境整治工作,加强宣传动员和监管,努力探索齐抓共管的长效机制。为了更好地为集聚区的建设和企业发展提供人才保障,县政府成立了产业集聚区劳动保障服务中心,设立了就业失业登记、农民工培训、农村劳动力转移就业、职业技能鉴定、劳动保障监察等多个窗口,为园区就业者提供信息服务。

2 集聚区转型中政府履职存在的问题

2.1 政府与企业间存在信息沟通障碍 在产业园区建设发展的过程中,良好的信息沟通是至关重要的。它能够保证政策文件精神在园区企业间得到广泛传播,能够将企业面临的难题及时反馈给政府部门,有利于快速解决园区日常工作中遇到的各种问题。但调查结果显示,内黄县陶瓷产业园区建设中政府与企业间存在一定程度的信息沟通障碍。主要表现在企业对园区规划建设的评价与政府可持续发展的建设理念存在一定差距、政府动员整合社会资源支持园区发展的努力并没有得到企业较高度的认可、企业对优惠政策的需求没有得到满足。而这些问题在普通民众看来表现的更为明显。这一系列的问题从根源上来说都是由于信息沟通不畅导致的,信息的阻塞不仅影响园区生产工作的正常运行,长远来看,也将削弱园区可持续发展的动力。

2.2 企业融资渠道少,政府资金支持力度弱 县域经济大力发展工业的同时,多渠道的融资方式和政府强有力的资金支持尤为重要。内黄县是传统的农业县,工业一直很薄弱,县政府在2009年抓住国内陶瓷产业转移的机会,大力引进产业项目,积极承接东部陶瓷产业转移,才有了今天的“中原瓷都”。然而在发展过程中,始终没有解决融资难的问题。调查结果显示,不论是政府部门的工作人员,还是园区企业的员工和普通群众,都对融资渠道问题表现了极大的关注。政府的资金支持能力也确实很有限,在一定程度上影响了中小企业的发展。事实上,很多产业项目都由于融资问题而导致进度受到影响,还有一些企业的厂房建成后迟迟无法开工。这些问题虽已引起政府的重视,但在寻求解决办法的道路上还存在一定的障碍。

2.3 产学研合作程度低,企业自主创新能力弱 创新能力一直是陶瓷园区发展的软肋。从整体调查结果来看,平均得分最低的就是关于“创新”的3个二级指标,其中包括“园区内企业缺乏自主创新能力”“园区缺乏与大学、科研机构之间的合作”“政府不注重创新平台的建设”。从实际情况分析来看,政府最近几年确实开始重视创新,着力搭建技术创新服务平台,聚集人才、技术、设备、资金、管理等创新要素,为企业提供知识产权管理、信息咨询、包装项目等个性化服务。但是这些并没有得到企业和民众的认可,尤其是企业的自主

创新能力没有得到明显提升,说明平台建设与企业创新的紧密联系还没有搭建起来。此外,政府鼓励企业与高校院所建立产学研合作基地、研发中心等合作机构,也有部分企业确实与高校院所建立了“多元合作关系”,但从调查结果来看,“产学研合作”是3项指标中得分最低的,说明目前已建立起来的产学研合作关系存在很多问题,而很多企业仍缺乏主动合作的源动力,政府也没有成为应有的推动力,导致产学研合作流于空想,难以付诸实际。

2.4 环境整治行动收效甚微 自从县政府规划建设陶瓷园区以来,环境污染几乎成为所有民众最关心的问题。作为公认的“高能耗、高污染、高消耗”产业,陶瓷生产过程中的工业“三废”问题始终是生产的最大障碍,也是民众抵制陶瓷园区建设的根本原因。尽管县政府招商引资时一再强调陶瓷产业园区的“规划合理、设施完备”,但这并不能掩盖园区生产污染环境的事实。2013—2014年间,内黄县陶瓷园区的污染问题曾被多家电视台和网络媒体曝光,那些乱排乱放的污染画面令人触目惊心,也给县政府敲响了警钟。在持续加大的环保压力之下,内黄县政府响应河南省蓝天工程实施方案的要求,联合企业累计投入超亿元,加大环保设施建设,开展了一系列环境整治专项行动。调查结果显示,园区企业和民众对政府付出的实际行动给予了充分肯定,但与此同时,环境整治的效果并没有达到民众的心理预期。如何去除民众的“心头病”,探索构建环境治理的长效机制是县政府和园区企业亟需解决的首要问题。

2.5 公民参与意识薄弱,民众对政府存在信任危机 纵观调查问卷整体结果,在5分制的打分表中,民众对政府职能履行的满意度普遍低于政府和企业。抛开政府履职情况来看,这种现象从侧面反映出民众对政府存在严重的信任危机,而造成这种信任危机的原因之一就是民众与政府之间信息的不对等性。公众缺乏对政府工作真实情况的了解,自然就造成了一定程度上的“误解”,而这种“误解”随着时间日益加深,最终造成信任的缺失。调查结果显示,民众参与园区建设的意识并不强烈,且民意表达的途径也很匮乏,政府对社情民意的反馈并不及时,这一系列问题造成沟通不畅的恶性循环,最终导致信任危机。因此,如何消除民众与政府间的信息鸿沟,营造一个沟通顺畅的社会环境,是政府和社会需要共同解决的难题。

2.6 人才引进与人才管理亟待加强 陶瓷园区的建设为解决农民就业问题贡献了很大力量。自2009年以来,内黄县陶瓷产业发展拉动了餐饮、住宿、交通、物流等第三产业的发展,直接用工2.8万人,带动就业10.0万人。农民在家门口就能找到工作,有效缓解了农村劳动力外流现象。但仅靠农民的劳动支持无法实现陶瓷园区的转型升级,高精尖的人才才是支撑产业创新转型的根本动力。调查结果显示,县政府在建立专门的人才市场方面还有待加强,人才引进与培养管理都得到了较低的分。这反映了政府还没有充分意识到人才对于园区发展的重要性,没有采取有效的行动为人才发展提供有力的平台支撑。

3 对策与建议

3.1 建立综合性信息服务平台,解决政企间的沟通障碍

作为河南省百亿级特色产业集群之一,内黄县产业集聚区需要建立起一个集公共信息咨询、技术服务、管理咨询服务、营销服务为一体的综合性信息服务平台。通过借助互联网优势,推进大数据云服务平台的建设,推动县级电子政务发展。平台应着力为园区企业提供法律法规、政策信息、市场动态等方面的公共信息咨询服务,为企业转型创新时遇到的技术难题提供支持帮助,解决企业在战略规划和经营管理方面遇到的问题,为企业打造优势品牌创新营销模式提供咨询服务。通过构建多板块多层次的信息平台,为企业在园区发展提供一站式服务,消除因信息沟通不畅给企业规划建设和生产活动造成的不利影响。同时,注重发挥市场机制的资源配置效率优势,鼓励和引导社会资本参与公共服务供给,逐步形成政府引导、社会参与、市场运作的多元供给格局^[2]。

3.2 创新政策优惠,拓宽企业投融资渠道 政府应当根据国家目前出台的相关产业优惠政策,因地制宜地构建支持区域发展的产业政策体系,综合运用多种融资工具和渠道,构建开放式、多元化的投融资机制,促进地方财政和金融在各司其职的同时加强协调发展,为地区产业结构调整服务^[3]。首先,落实省政府已出台的各种优惠财政政策,整合各类财政专项资金设立集聚区发展“资金池”。综合运用信贷、股权债权、产业发展基金等多种融资工具吸引社会资本,健全集聚区资金保障体系。鼓励行业龙头企业和金融机构共同建立产业链基金支持主导产业发展。其次,提升园区招商引资水平。培养园区企业面向市场融资的意识和能力,吸引社会多方资本的投入。以集聚区为重点有针对性地引进一批标志性的新兴产业项目,如新能源汽车、生物医药、高端装备等,借助“陶博会、康博会、蔬博会”等内黄县参与开展的大型专题招商活动,将活动作为招商引资的突破口,搭建高端招商平台,与发达省市加强战略合作。建立市场化的招商机制,引入专业化招商团队为集聚区发展实行精准招商。再次,推动建设“互联网+”云金融服务平台。鼓励金融机构发展互联网金融业务,支持引导股权众筹融资,探索新型网络借贷模式,强化风险控制,形成特色品牌。

3.3 搭建多元技术服务平台,推动两化融合创新 在“大众创业、万众创新”的社会氛围下,陶瓷园区要加大开放创新力度,成为区域经济创新发展的新引擎。首先,在原有技术服务平台的基础上,搭建联系更为紧密、主体更加多元的协同创新技术服务平台。借助互联网优势发展线上与线下相结合的创新体系,鼓励企业与高等院校、科研机构、高水平研发中心等组建多形式、深层次的科技战略联盟,加强创新载体建设。其次,培育企业自主创新主体意识。鼓励龙头企业争当创新发展的排头兵,支持企业利用外部资源加快科研开放合作,培育自主知识产权,以技术优势占领行业发展制高点,带动园区产业集群共同发展。最后,推进工业化和信息化融合创新,发展互联网制造新模式。加强工业互联网规划建设布局,落实“互联网+”行动方案,推进业态模式创新。鼓励

龙头企业开展智能化改造行动,利用互联网大数据优势开展个性化定制和精准营销,加强示范推广作用,建立开放共赢的融合创新新生态。

3.4 构建环境保护长效机制,强化源头控制 县政府应全面贯彻落实河南省“蓝天”工程和“碧水”工程,探索环境保护的长效机制。首先,要强化环境准入保障。完善产业集聚区规划环评,加强规划环评和项目环评联动机制,合理控制集聚区能源消耗总量和污染物排放总量。其次,大力发展绿色制造、低碳循环的生产方式。对高能耗、高污染的企业进行不定期抽查和重点监管,淘汰落后产能,加快产业结构向绿色转型,鼓励企业发展循环可持续的生产模式,借助信息平台优势推进园区生产全链条、循环一体化的发展趋势,推进废旧资源的循环利用。再次,加强互联网在环境治理中的发展应用。加大环境资源动态监测,推进环境信息的互联互通和数据共享,保障公众对环境情况的知情权和建议权。最后,建立健全环境污染责任追究机制。积极开展环保督查和环境专项检查,严厉打击环境违法行为,定时清理整顿违法违规项目,严肃追究排污单位主体责任和管理部门监管责任。

3.5 重视人才培养和管理,大力引进高技术人才 产业的转型升级需要创新驱动,而创新驱动的实质就是人才驱动。首先,加强人力资源服务平台建设。强化省内人才市场平台间的网络互通互联,整合劳动力市场资源,因地制宜地建立面向内黄县产业集聚区的综合性人才市场,加大服务平台的覆盖范围,促进人力资源有效配置。其次,规划实施人才培养管理计划。加强人才分类管理,推进优秀管理人才、专业技术人才和技能人才的队伍建设。鼓励产学研联合培训,探索校企专业共建、师资共训、基地共享、人才共育^[4]。再次,加快高技术人才引进。通过整体机构引进、产业转移引进、研发平台引进等多种方式聚集高水平人才,做到引资引技引智相结合。政府和企业应努力为优秀人才提供优惠的政策条件,营造有利于其发展的工作平台,加快形成集聚区规范灵活高效的人才引进机制。

3.6 培育公民意识,加强政民互动 良性有序的社会治理离不开政府和社会组织的分工协作,也离不开公民的个体参与。在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”的社会管理体制中,公众参与发挥着保障社会稳定的基础作用。要引导公众合理有序地参与政治生活,培育公民的主体意识、权利意识和参与意识^[5-6]。加强宣传教育力度,增强其依法参与社会管理的自觉性,在良好的政民互动过程中提高公众参与的能力和水平。政府应通过门户网站等一体化综合性的平台强化信息公开的服务意识,不断完善网站信息内容,加强与公众的沟通交流,保障社情民意能够得到及时的表达,并给予及时有效的反馈,鼓励公众的参与热情,避免政民互动流于形式。同时,保障公民对政府工作的监督权利,探索构建健全的政府信息公开评估长效机制。

对于该教学方式,学生积极性较高,大多数学生能通过总论部分学习的知识多方面来开展病例分析讨论,为后面引入相应传染病的教学内容做了很好的铺垫。最后引用执业兽医资格考试案例讨论,学生回答的准确度极高。

方式二:首先课堂讲述传染病的病原、流行病学、发病机理、临床表现与病理变化、诊断与防治等内容。在第2次上课时再进行案例介绍,引导学生思考、分析和回答。同时,在讲述几个类型相关的疾病之后,以历年来执业兽医资格考试涉及相关内容的真题进行检验。

对于该教学方式,由于有上一堂课讲述的内容为基础,学生回答的积极性很高,案例分析的思路和方向准确性远高于第1种教学方式,但是最后以执业兽医考试真题检验时,学生答题准确率略低于第1种教学方式。

3 进一步做好动物传染病学案例教学的思考

3.1 课前收集合适的案例 选择案例应与教学目标一致,要有现实指导意义和代表性。除任课教师收集案例,可以全班分组,收集提供2个以上的案例供期末交流。要求学生最好亲自参与临床实践、提供详细的流行病学资料、症状和病变,诊断的思路及处理的方法等。收集的案例可以多样化,包括文字、照片和视频等,可设置简单案例用于课堂讲解,也需收集复杂的案例用于全班分组讨论,无论是哪种形式的案例,均需注重其真实性、完整性、典型性和综合性,同时将所有案例汇总入库,以建立动物传染病案例库,丰富该课程的教学资源。

3.2 教学进程中合理安排案例 在哈佛案例教学法一般模式中,案例教学所占比例在85%以上^[7],完全以这种教学模式在动物传染病学课程中实行是不现实的。在该课程有限的45个理论学时中,需要完成总论及各论18个常见动物传染病的学习,因此在教学过程中合理组织和应用案例极为重要。正如哈佛商学院院长Donham的观点“案例教学法仅当应用于哪些需要培养学员的分析和综合能力的地方”^[8]。可见有一定的专业基础知识是开展案例法教学的前提,因此可在平时课堂中适当以案例讲解型穿插,在后期可单独留出6个学时左右开展案例讨论,甚至可以加入一些非传染性病例,以打破每堂课讲授单个疾病时学生思维的局限,培养学生综合分析和处理临床疾病的能力。

3.3 案例教学过程中注重培养学生的主观能动性 案例式教学体现的是教育心理学的建构主义学习理念。因此,需树

立学生为主体、教师为主导的理念,培养学生独立思考和解决问题的能力。在实施案例讨论的教学过程中,学生收集的案例,由学生以案例讲解法向全班展示交流,也可扮演畜主、兽医工作人员和实验室检测人员等不同的角色,再现传染病诊治过程。对教师提供的案例实行全班分组讨论和交流,思考和深化案例分析,然后各组代表发表本组对案例的分析及处理意见,其他小组成员可以提问。最后由任课教师总结,指出分析处理相应案例中的关键点。

3.4 课后重视案例分析总结 课后要求学生对所讨论的案例进行总结。任何疾病的发生都是有原因的,更多的是查找与动物有关的所有因素的不同之处。比如影响传染病发生的因素有哪些;这些因素的改变除了引发所讨论案例中的疾病,还可能造成哪些疾病的发生;除了案例中动物疾病的症状和病变特征,临床上还可能有哪些表现,其原因是什么;针对不同类型的疾病所采取的一般性诊治措施和特殊方法有哪些等。同时,将学生的课堂表现和总结报告成绩作为期末成绩的重要组成部分,以突出案例分析总结的重要性,调动学生的积极性和主动性。

4 结语

通过对动物传染病相关案例的收集整理及在教学过程中实践应用,增强了学生的主动性、积极性和综合分析病例的能力,提高了动物传染病学课程的教学效果和质量。在今后的教学过程中,需进一步更新完善传染病案例,建立不同类别疫病的经典案例库,并结合实际情况,不断改进案例教学实施方法和考核方式,切实增强学生在以后工作中分析和解决动物传染病问题的能力。

参考文献

- [1] 姚四新,赵淑秋,郑玉妹,等.《动物传染病学》课程互动式教学模式的探讨[J]. 畜牧与饲料科学,2012,33(8):24-25.
 - [2] 李云云.情景模拟教学在动物传染病学实践教学中的应用[J]. 畜牧兽医科技信息,2013(7):126-127.
 - [3] 张焕容.新时期《动物传染病学》本科教学改革的思考[J]. 教育教学论坛,2016(8):217-218.
 - [4] 周作勇,胡世君,周荣琼.《家畜传染病学》课程教学改革与实践[J]. 中国家禽,2010,32(16):56-57.
 - [5] 刘兴国,任禾,冯学俊,等.我国执业兽医资格考试进展状况与成效分析[J]. 中国动物检疫,2016,33(8):59-62.
 - [6] 孙裴,魏建忠,李郁,等.基于执业兽医资格考试进行兽医传染病学教学改革初探[J]. 河北农业科学,2010,14(1):160-162.
 - [7] 武亚军,孙轶.中国情境下的哈佛案例教学法:多案例比较研究[J]. 管理案例研究与评论,2010,3(1):12-25.
 - [8] DONHAM W B. Business teaching by the case system[J]. The american economic review,1922,12(1):53-65.
- (上接第241页)
- 参考文献**
- [1] 河南省人民政府办公厅.关于印发2016年河南省加快产业集聚区建设专项工作方案的通知[A/OL]. (2016-04-29) [2017-01-12]. <http://www.henan.gov.cn/zwgf/system/2016/05/31/010645461.shtml>.
 - [2] 曾世宏,高亚林.公共服务供给机制创新与对策分析:基于“元治理”理论[J]. 改革与战略,2017(1):53-56.
 - [3] 全玲玲.地方财政与金融发展关系研究:以产业结构调整为背景[J]. 人民论坛,2016(2):71-73.
 - [4] 安阳市人民政府.关于印发安阳市“互联网+”行动实施方案的通知[A/OL]. (2016-01-22) [2017-01-12]. <http://www.anyang.gov.cn/sitegroup/root/html/f8080812b8fc534012b9a7c3b451cc2/20160126162937318.html>.
 - [5] 程昆.社会管理创新视角下的公众参与[J]. 江西社会科学,2013(11):185-188.
 - [6] 马晓燕.中国城市社会管理公众参与的实践分析[J]. 甘肃理论学刊,2013(2):89-92.