

# 林业资源型城市转型期行政职能重塑研究

高玉娟, 裴乃杭 (东北林业大学, 黑龙江哈尔滨 150040)

**摘要** 依据林业资源型城市在转型过程中所带来的政府职能的变化, 通过分析转型过程中存在的问题提出政府职能建设的必要性, 最终为优化行政职能建设提出意见。

**关键词** 林业资源型城市; 转型期; 政府职能

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)10-311-02

## Study on Reconstruction of Administrative Functions of Forestry Resource-based City in Transition Period

GAO Yu-juan, PEI Nai-hang (Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040)

**Abstract** According to change of government functions brought by transition of forestry resource-based city, through analyzing existing problems in transition period, the necessity of governmental functions construction was proposed, finally, suggestions for optimizing governmental functions were put forward.

**Key words** Forestry resource-based city; Transition period; Government functions

资源型城市是指依据本地区森林、矿产等自然资源的开采和加工为主导产业的城市类型, 其中, 林业资源型城市是指将森林资源作为城市发展的主体, 对其进行有效的资源开发和建设而获得经济受益的城市类型。在我国, 属于资源型城市的有 118 个, 其中, 东北地区有 35 个, 林业资源型城市有 18 个, 在黑龙江省是伊春市和大兴安岭地区<sup>[1]</sup>。

### 1 林业资源型城市转型过程中出现的问题

我国林业资源型城市基于自身资源型特点和发展规律, 以森林资源分布结构特点和产业资源生命周期为考虑因素, 从众多转型模式中选择出适合于自身发展特点的转型机制。同时, 伴随着我国城市化进程的发展, 国内多地已经形成了若干个具有林业资源经济的发展区域, 它们享有高内聚力和强辐射力的垄断优势, 资源型产业的发展正是带动林业资源型城市发展的核心因素。因此, 林业资源型城市转型在多年的转型进程中实现了促进经济发展, 合理调整产业分工, 完善城市软硬环境等成绩。但是, 林业资源型城市转型工作仍面临以下问题。

**1.1 经济问题** 首先表现为城市的产业结构简单化, 非资源型产业力量薄弱。林业资源型城市是依托森林资源发展起来的, 因此城市的主导行业必然是资源型产业, 产业结构简单, 产品加工模式粗放, 城市的产业结构偏向第二产业, 而一、三产业的发展比重较低。然而, 第二产业又以资源的初始加工模式为主导, 实现精细加工并生产出最终产品环节上存在困难。因此, 这样非多元化的产业结构使得行业结构的分散体制不健全, 产业之间无法做到相互补充发展, 这位城市产业转型带来了障碍。

其次表现为城市的主导资源开始减少。林业资源型城市的资源开采量是有限的, 即使是可再生资源存在持续开发

利用性, 若开采能力超过资源则再生能力, 都会导致资源开采经历一段时期后会面临资源枯竭的问题。

**1.2 社会问题** 首先, 城市的社保体系不完善。林业资源型城市的社会保障和救济水平偏低, 运作模式不完善是其突出问题, 由于城市社会救济的基本方式是向城市低收入或者无稳定收入居民提供最低生活保障, 因此, 政府在财政赤字的前提下难以向其提供充足的低保资金支持, 这使得社会保险体制难以正常运行。

其次, 社会问题表现为城市失业率高, 贫困问题严重。以黑龙江省为例, 城市的突出问题表现在群众下岗率高, 失业率高, 人均受教育水平偏低, 对于城市转型发展难以提供必要的人才支持。黑龙江省林业资源型城市中国有企业的数目居多, 第三产业的比重较少。因此, 可吸收大量劳动力的企业偏少, 使得针对人员的岗位供给偏少, 从而导致居民收入低。

**1.3 生态问题** 随着人类对于林业资源无节制的开采开发, 导致林业资源日益枯竭, 资源可再生能力越来越低, 这也为林业资源型城市的发展带来了一定障碍。众所周知, 我国林业资源型城市的产业模式主要以加工初级产品为主, 经济增长模式仍停留在粗放式高消耗资源利用, 城市的发展建立在对于林业资源大量的开采和破坏上, 这无疑会造成环境污染和资源枯竭的问题, 会给林业资源型城市的生产和发展带来潜在危机。

### 2 转型期政府职能建设的必要性分析

**2.1 政府职能建设是林业资源型城市转型的根基** 林业资源型城市转型的方式有两种, 一种是旧模式: 即经济增长依赖于开发自然资源, 进行资本投资并实现劳动力的开发; 另一种是新模式: 即经济增长依赖于在技术进步条件下有效开发人力资本, 并将物质资本的积累纳入发展模式, 在制度的限定下实现城市转型。林业资源型城市的转型应建立在行政管理机制的创新的前提下, 实现经济运行模式的完善, 将技术创新理念引入人才发展战略中, 将技术创新做为实现林业资源型城市转型的前提条件, 而技术创新的根基还要回归到政府职能的建设上来。

**基金项目** 黑龙江省哲学社会科学“五大规划”系列专题项目《生态旅游产业的政府行为研究》(14B21); 黑龙江省社会科学研究规划年度项目《生态文明建设的制度机制研究》(13H003)。

**作者简介** 高玉娟(1969-), 女, 黑龙江庆安人, 教授, 博士, 从事公共人力资源管理和公共环境资源管理研究。

**收稿日期** 2015-02-06

**2.2 林业资源城市转型过程中市场失灵是加强行政职能建设的依据** 由于我国大多数林业资源型城市起始于计划经济时期,国有企业在行业比重中占据优势,因此,林业资源型城市在转型期必然带有计划经济的影子,市场失灵便是这一经济模式下的必然产物。市场失灵环境下要求政府具备以下只能:第一,为有效纠正市场失灵对市场配置进行调节,并有针对性的配以行政政策支持;第二,保持社会福利和社会收入的分配公正性原则,使社会大众均享受到政府福利;第三,有效应对市场失灵带来的诸多问题,如失业率增长,收支失衡,通货膨胀等,以维持市场经济秩序的稳定;第四,努力扮演资源配置者之一的角色,通过政府契约实施对市场的调节<sup>[2]</sup>。

总之,政府的宏观调控职能在这一时期显得非常重要,发挥市场这只看不见的手,将资源配置模式从计划经济模式转向市场经济,将市场作为资源配置的主体,同时,政府为适应城市转型的需要,应该将各项职能模式加以改进完善,以适应林业资源型城市的具体特征和发展特点,政府应充分发挥其资源配置职能,可以通过实现转移支付的方式,偏重林业资源城市,为其转型发展提供必要的资金支持,同时,政府还应通过完善职能实现社会公平分配,有效降低城市失业率<sup>[3]</sup>。

### 3 林业资源型城市转型过程中行政职能建设的对策

**3.1 巩固政府的行政执政能力建设** 林业资源型城市的成功转型要求政府在众多职能中减轻对微观经济的直接管理模式,取而代之的是加强自身对宏观经济的调控力度,提升政府的间接管理力度,特别是要从政府的信息捕捉及反馈,宏观协调以及监督管理上有所改善,与此同时,政府内部各部门还要建立相互协调机制<sup>[4]</sup>。在行政人员的招募和安置环节还要坚持平等,公平,竞争,择优的原则,对公务人员的录取录用实行高标准严要求,力求建立高效化以及现代化的管理团队。

**3.2 创新政府管理职能** 林业资源型城市的转型是针对国家规划建设并依靠资源得以进行的,政府才调控初期的职能性质属于计划经济模式。林业资源型城市的政府结构模式出现职能重叠,权力过于集中,分工过于细致等问题;而在政府职能上还在倾向于微观的直接管理方式。因此,为有效适应林业资源型城市的有效转型,政府需要将占有主导地位的计划经济模式转变为将市场机制作为主导模式,政府只要在政策和制度上对城市建设加以导向,构建公平和谐的市场环境,努力进行基础设施的建设规划,力求为城市转型提供良好的经济和市场环境<sup>[5]</sup>。

**3.3 加强政府的市场监督管理职能** 市场经济的迅猛发展揭露了林业资源型城市发展过程中的诸多问题,市场经济制度不完善,体制不健全,给林业资源型城市的转型发展增添了新的障碍。高效合理的市场监督管理是适应市场经济发

展的必然需求,也是要求政府职能进行改进重建的项目之一。在城市转型过程中,政府要将着重点偏向强化市场监管,重建市场经济体制的轨道上来。首先要将资源配置模式从计划经济手段转向市场经济手段,充分发挥市场经济的客观调节功能。其次要针对市场经济体制中存在的诸多问题进行行政职能的改进,充分发挥行政监管和市场调控职能。转型期的林业资源型城市要求政府在经济管制上依赖于市场,让市场作为主要调控主体。同时,政府职能上还要加强间接调控模式,制定并完善约束市场主体的规制和制度,努力为林业资源型城市转型过渡期营造良好的市场环境,有力推动并高效完成城市的转型。

**3.4 完善政府的公共服务职能体系** 林业资源型城市转型期要求政府在管理原则上坚持树立将管理与现代公共服务职能体系相结合,建立新时期下的服务型政府的理念。建立新型公共服务型政府,首先应考虑的因素是优化公共财政体系,将政府职能转变同公共财政体系相融合。具体来说,要适度调整行政支出的数额和方向,有针对性地提高公共支出的比例,将财政支出的中心偏向公共产品的建设和服务上来。同时,做好相应的社会保障体制的建设问题,以兼顾弱势群体为准则,限制公共服务的最低标准,提高公共服务的范围,确保低收入人群也能享受到公共服务。其次,政府的职能建设上要不断完善行政体制机制的创新,支持并鼓励非公有制经济主体的参与,使公共服务的受益群体进一步扩大。

**3.5 建立新型政府职能模式** 林业资源型城市的成功转型需要政府在职能转变上逐步实现参与式政府和弹性化政府。首先,参与式政府要求行政机关要逐渐摆脱效率低下的官僚层级制度,因为这种制度下导致公务人员对于工作没有责任感和参与感,只是停留在被动服从的阶段,更缺乏对完成工作的成就感和满足感。因此,参与式政府要求公务人员在主人翁意识指导下参与到林业资源型城市的转型发展中来,以提高政府绩效作为目标,优化政府内部参与性职能。其次,林业资源型城市转型过程中要求政府在职能变革上实现弹性化的要求。具体来说,由于转型期的问题居多,要求政府具有应变复杂情况的能力,政府应具备在不同环境下制定应对措施和政策的能力,而不是因循守旧的遵循条条框框的规则和条例。

### 参考文献

- [1] 李尔彬,孙延华. 林业资源型城市经济转型研究[M]. 北京:中国农业出版社,2012.
- [2] 曹闻民. 政府职能论[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [3] 齐建珍. 资源型城市转型学[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [4] 周璞. 资源型城市发展的绿色转型[J]. 中国国土资源经济,2012(2):39-41.
- [5] 王兆君,宏宏图. 林业资源型城市可持续发展的制度创新[J]. 北京林业大学学报,2009(3):100-104.