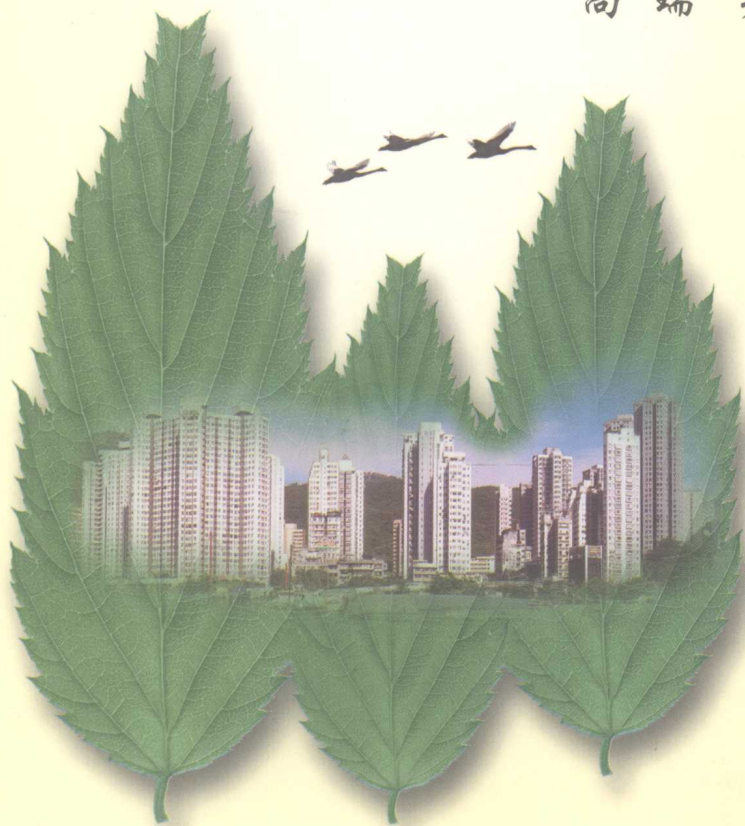


林业资源型城市转型 机制研究

尚瑞 著

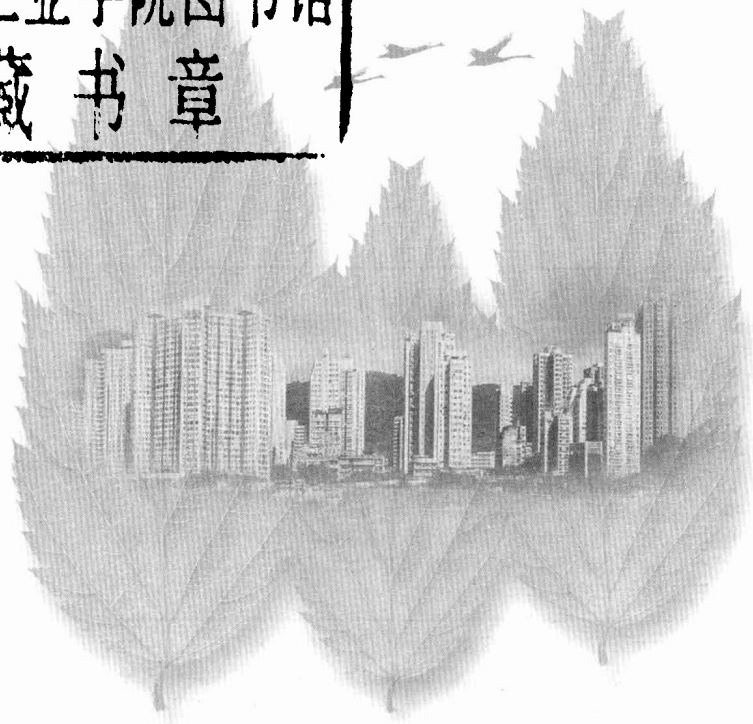


黑龙江人民出版社

林业资源型城市转型 的制控研究

尚瑞 著

江苏工业学院图书馆
藏书章



黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

林业资源型城市转型的制度研究/尚瑞著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 207 - 07925 - 1

I. 林… II. 尚… III. 城市经济—经济发展—研究—中国 IV. F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 131551 号

责任编辑:崔佳斌

封面设计:赵 禹

封面题字:尚铁贵

林业资源型城市转型的制度研究

Linye Ziyuanxing Chengshi Zhuanxing De Zhidu Yanjiu

尚 瑞 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net

网 址 www.longpress.com

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 8.625

字 数 210 千

版 次 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 07925 - 1/F · 1320

定 价 23.00 元

(如发现本书有印刷质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

序

记得是在东北林业大学博士论文答辩通过的那一天,我曾对尚瑞说:“你的论文既然专家评价那么高,又对资源型城市转型很有借鉴意义,你应该把它编辑成书出版会更有价值。”也许是我的提醒,也许是她早已胸有成竹,出书的事已成定局。令我意想不到的是她执意邀我为这本书写序,这的确给我出了个难题。一是没写过,二又不是资深学者,三也不是名人。但又盛情难却,只能找点牵强的理由,也许是同为一个导师,比较了解;也许是在地方政府工作时间较长,对经济工作有一点常识;或许是其他什么原因,总之既然推不掉,只好恭敬不如从命了。

为了慎重,我又翻阅了辞典,其中对序言的含义是这样描述的:“自序多说明宗旨和经过,别人写的序文,多介绍或评论本书的内容”。按照辞典中的概念,我就定位在多介绍,把评论留给读者和专家,正是作了这样的定位才略有些心安,才敢冒然执笔。

在东北林业大学经济管理学院2005级博士研究生中,从年龄结构上看,从1960年代初到1980年代初跨度较大,她既是年轻一族,又是佼佼者;从构成成分看,大专院教师占2/3多一些,突出特点是理论功底深,外语水平高。在这样一个高素质、高智商的群体中,她能够在一年内就脱颖而出成为优秀学员,也绝非偶然,靠的是聪颖和勤奋,靠的是智慧和执著,靠的是实力和乐于助人的优秀品格。可以这样概括她:

在学习上,不仅必修课拿高分,选修课也成绩不俗,特别是在外语方面更显示出其深厚的功底和语言天赋;工作上,不仅适合做学问,又是一名出色的复合型人才,且有管理者的组织协调能力,又有下海经商小获成功的阅历,能在法律方面有所研究(经常发表这方面的论文),又是一名优秀的教育工作者;生活中,她是一个好妻子(默默支持着她的丈夫,一位优秀公安干警)、一个好女儿(在繁忙的学习和工作中不忘为父亲的疾病而奔波)、一个好母亲(非常时期不忽视胎教、不忘下一代的培养),又是一个业余生活中比较专业的文体爱好者。恰恰是这诸多优异的因素才造就她成功的今天,也改变了我和很多人多年对书呆子式博士研究生的传统印象。我常常暗自感叹,我们国家的素质教育在潜移默化中发生了深刻的变化。

这本书出版的背景缘于她的博士论文,题目是“林业资源型城市转型的制度研究”。好题目毋庸置疑,这个课题的研究不仅对林业资源型城市转型和可持续发展有指导意义,对其他资源型城市转型也有借鉴的价值,但是当时让导师和专家们担心的是这个题目太大,很难完成,甚至有人劝她放弃,另选题目;况且那时她又处于妊娠这样一个特殊的时期,面对这样的困境,她没有丝毫退却,硬是靠惊人的毅力和坚韧不拔的精神走出了一条艰辛、漫长、曲折而又通向成功的路。当这部十多万字浓缩她心血和汗水的博士论文得以通过并得到专家们高度评价时,很多了解内幕的人对她肃然起敬,甚至让人惊叹不已。而立之年只是人生事业的开始,她却似乎早就完成了这个阶段,正以新的姿态跨入新的更高起点。相信已经羽翼丰满的她会把今后人生的路越走越好,越走越精彩。

谷振春

2008年6月18日

目 录

1 绪论	(1)
1.1 选题背景	(1)
1.2 研究的目的及意义	(4)
1.2.1 研究的目的	(4)
1.2.2 研究的意义	(5)
1.3 资源型城市转型国内外研究现状及述评	(7)
1.3.1 资源型城市转型国外研究现状	(7)
1.3.2 资源型城市转型国内研究现状	(13)
1.3.3 国内外研究现状述评	(20)
1.4 研究的内容、技术路线及结构框架	(21)
1.4.1 主要内容	(21)
1.4.2 研究方法	(22)
1.4.3 技术路线	(22)
2 林业资源型城市转型制度研究相关理论	(25)
2.1 林业资源型城市转型基本理论	(25)
2.1.1 林业资源型城市相关概念的界定	(25)
2.1.2 资源型城市转型基本理论	(38)
2.2 可持续发展理论	(41)
2.2.1 可持续发展的概念	(41)

2.2.2 资源型城市可持续发展	(43)
2.2.3 可持续发展的制度保障	(45)
2.3 制度与制度变迁相关理论	(47)
2.3.1 制度的定义及分类	(47)
2.3.2 制度变迁及分类	(52)
2.3.3 制度供给	(54)
2.4 本章小结	(56)
3 资源型城市转型制度比较研究	(57)
3.1 典型资源型城市转型比较	(57)
3.1.1 国外资源型城市转型	(57)
3.1.2 国内资源型城市转型	(69)
3.2 世界各国资源型城市转型对比分析	(78)
3.2.1 转型基础条件对比分析	(78)
3.2.2 转型制度对比分析	(79)
3.2.3 转型中政府主导作用的对比分析	(80)
3.3 世界各国资源型城市转型的启示	(81)
3.3.1 世界各国资源型城市转型的经验总结	(81)
3.3.2 中国林业资源型城市发展演化的特殊性	(82)
3.3.3 我国林业资源型城市转型的国际经验借鉴	(85)
3.4 本章小结	(88)
4 林业资源型城市转型制度框架构建	(89)
4.1 制度在林业资源型城市转型过程中的重要作用	(89)
4.1.1 制度因素对林业资源型城市转型的影响	(89)
4.1.2 资源型城市转型制度功能与转型制度选择	(91)
4.2 林业资源型城市转型制度构建的目标及原则	(94)
4.2.1 林业资源型城市转型制度构建的目标取向	(94)
4.2.2 林业资源型城市转型制度构建的原则	(97)
4.3 林业资源型城市制度需求的驱动力模型	(101)
4.3.1 评价指标体系建立原则	(102)

目 录

4.3.2 评价方法	(103)
4.3.3 伊春林业资源型城市制度变化驱动力综合分析与 整体评价	(105)
4.4 林业资源型城市转型制度框架的基本内容	(115)
4.4.1 制度体系的内容	(115)
4.4.2 各制度在体系中的地位及其耦合关系	(116)
4.5 本章小结	(118)
5 林业资源型城市转型的产业制度	(119)
5.1 产业的制度安排	(119)
5.1.1 林业资源型城市产业的性质对制度的规定	(119)
5.1.2 产业制度的特点及制度的产业偏好	(121)
5.2 林业资源型城市转型产业结构制度	(122)
5.2.1 影响林业资源型城市产业结构调整的因素	(122)
5.2.2 林业资源型城市产业结构中的增加值结构分析	(124)
5.2.3 林业资源型城市产业结构调整制度	(128)
5.3 林业资源型城市转型产业组织政策	(132)
5.3.1 资源型城市产业组织结构特征	(132)
5.3.2 林业资源型城市产业组织结构发展制度	(135)
5.4 本章小结	(136)
6 林业资源型城市转型产权制度创新	(137)
6.1 林业资源型城市产权制度的障碍及经济学分析	(137)
6.1.1 林业资源型城市国有森林资源产权制度的障碍	(137)
6.1.2 林业资源型城市产权制度的障碍经济学分析	(141)
6.2 国有森林资源产权制度创新的总体思路和基本原则	(147)
6.2.1 总体思路	(147)
6.2.2 基本原则	(148)

6.3 国有森林资源产权制度改革主要内容	(152)
6.3.1 优化森林资源产权结构,建立明晰的多层次的森林资源产权	(153)
6.3.2 制定森林资源产权交易制度,完善森林资源产权交易体系	(154)
6.3.3 明确森林生态效益补偿制度,开征森林资源资产生态税	(155)
6.3.4 制定完善的森林资源产权法规,建立森林行政许可制度	(155)
6.4 林权制度改革的配套措施	(156)
6.4.1 国家尽快出台林业资源流转实施办法	(156)
6.4.2 放宽造林地标准	(156)
6.4.3 林地承包经营的收益管理	(157)
6.5 本章小结	(158)
7 林业资源型城市转型的管理体制	(160)
7.1 林业管理体制在林业资源型城市转型中的重要作用	(160)
7.1.1 有利于确保政府宏观调控职能的充分实现	(160)
7.1.2 有利于发挥各层次组织、群众的积极性	(161)
7.1.3 有利于林业生产经营活动取得最佳效益	(161)
7.2 林业资源型城市转型的体制性障碍	(161)
7.3 林业资源型城市转型管理体制创新的目标	(164)
7.4 林业资源型城市转型管理体制的3T-tion创新模式	(164)
7.4.1 行政职能重心的转移	(165)
7.4.2 行政方式的转换	(167)
7.4.3 行政关系的转变	(168)
7.5 本章小结	(171)
8 林业资源型城市转型人力资源制度改革	(172)
8.1 人力资源制度改革在林业资源型城市转型中的	

目 录

重要作用	(172)
8.1.1 人力资源与区域经济增长的理论模型	(173)
8.1.2 人力资源与林业资源型城市转型的实证研究	(175)
8.2 林业资源型城市现行人力资源状况	(178)
8.2.1 人力资源质量不高	(178)
8.2.2 人力资源保障不足	(179)
8.2.3 人力资源结构失衡	(180)
8.2.4 人力资源保护不力	(180)
8.2.5 人力资源管理不善	(182)
8.3 完善林业资源型城市转型的人力资源管理机制	(183)
8.3.1 林业资源型城市人力资源培养制度	(183)
8.3.2 林业资源型城市就业扶持制度	(186)
8.3.3 林业资源型城市人力资源使用制度	(188)
8.3.4 林业资源型城市人力资源流动制度	(189)
8.3.5 建立有效的激励机制和约束机制	(191)
8.4 本章小结	(194)
9 林业资源型城市转型的相关政府规制	(195)
9.1 林业资源型城市转型的金融政策	(195)
9.1.1 加大金融支持经济转型的力度	(195)
9.1.2 营造良好的金融生态环境	(199)
9.1.3 防范和化解金融风险	(202)
9.2 财税政策的支持	(203)
9.2.1 调整税赋,改革税收制度	(203)
9.2.2 建立健全各种资源税,增加税源	(208)
9.2.3 建立健全各种生态环境税	(209)
9.2.4 返还资源型城市税收	(212)
9.3 制定促进林业资源型城市转型的投融资政策	(212)
9.3.1 发展资本市场,加大融资能力	(212)
9.3.2 设立专项资金,支持转型项目	(213)

林业资源型城市转型的制度研究

9.3.3 倾斜信贷政策,设立转型平台	(213)
9.3.4 改善投资环境,加大引资力度	(214)
9.4 建立适应林业资源型城市转型的转移支付制度	(215)
9.5 林业资源型城市转型的社会保障制度	(216)
9.5.1 资源型城市转型中社会保障制度的重要作用	(217)
9.5.2 林业资源型城市建立和完善社会保障制度的措施	(218)
9.6 法律保障制度	(224)
9.6.1 加强资源型城市转型的立法工作	(224)
9.6.2 强化配套制度建设和标准化工作	(228)
9.6.3 强化全社会的公共监督制度和法制化管理制度	(229)
9.6.4 完善监督制度保障	(230)
9.7 本章小结	(231)
结论	(233)
参考文献	(235)
附录	(250)
后记	(264)

1 绪 论

1.1 选题背景

林业资源型城市,是指依托天赋森林资源开发而兴建起来并以依赖林业资源禀赋的采掘业和林木初级加工业为主导产业的城市。林业资源型城市转型,是指林业资源型城市经济社会发展由传统的依赖森林资源、经济结构单一的发展模式转变为经济增长多元化的发展模式,使资源优势向经济优势转变、传统社会结构向现代社会结构转变。

林业资源型城市为建立我国完整的工业体系和国民经济体系,促进国民经济发展和现代化建设发挥了无可替代的作用,为国家做出了重大贡献。在计划经济体制下,自然资源无价或低价,财政由国家补贴,从事资源开发的工人收入高于其他行业。随着向社会主义市场经济体制的转变,资源归国家所有、资源有偿使用及需求量的下降,林区地方政府和职工就要承担经济转轨的“成本”。林业资源型城市由于长期超负荷承担国家木材生产和上缴任务,缺乏有效的补偿制度和大力发展接续产业的措施,从 20 世纪 80 年代中后期开始,国有森工林区

逐步陷入了资源危机、经济危困,资源性、体制性、结构性、社会性矛盾日益突出,严重制约了经济社会发展。资源型城市转型问题已成为世界各国城市化进程中不得不面对的重大问题。

以伊春为代表的林业资源型城市转型面临的普遍问题有:一是可采林木资源枯竭,环境破坏严重,生态功能退化。如伊春林区的过度开发导致了资源有效储量的衰减。伊春的森林蓄积和可采成过熟林蓄积由开发初期 4.28 亿 m^3 和 3.2 亿 m^3 下降到目前 1.94 亿 m^3 和 363.5 万 m^3 。^[1]所属 17 个林业局已有 13 个无林可采。森林生态功能逐渐减退,过伐带来的环境问题也是资源型城市转型所面临的重要问题。二是产业结构畸形,经济结构单一,经济发展制约严重。林业资源型城市的产业结构是畸形发展的:三次产业比例严重失调,资源型产业在整个城市产业结构中占据支柱产业地位,而资源型产业又以木材的采伐及其配套产业为主,产业链条很短,对资源具有高度的依赖性,产业纵向水平低,横向协调性差,传统林业经济依然比重过大,非林和高新技术产业比重很小而且发展水平普遍较低。产品技术含量低、附加值低。产业组织单调,全民所有制居多,形成单一木材生产、单一林业经济、单一全民所有制的畸形经济格局。三是历史包袱沉重,政企合一造成“政企两难”。林业资源型城市的“二元”体制问题、管理职能错位严重阻碍了林业资源型城市企业与城市的发展,政府主管部门直接干预企业内部事务,企业承担本应由政府承担的社会服务职能,造成企业不堪重负,历史欠账严重。林业资源型城市的这种城市与林管局政企合一的行政体制,不仅林业企业无法从“办社会”的负担中解脱出来,政府也被拖入林业企业内部经营困难之中,无力统筹社会综合发展和宏观经济规划,陷入“两难”之中——林业企业经济效益低下直接导致地方

政府财力不足,地方政府资金短缺则无力建设和改善投资环境,没有良好的投资环境接替产业发展举步维艰。四是城市功能低下,基础设施、公共服务落后。林业资源型城市既承担一般城市经济社会的综合服务功能,又承担发展工业的产业支柱功能,以致没有形成完整的城市功能圈,发展受到严重制约。如伊春市住房、道路、给排水及供暖等欠账严重,现有危房面积占职工住房面积的30%,中心城区集中供热住宅只占63%,自来水进户率只有38.5%。五是社会保障体系欠缺,就业、再就业形势严峻。如伊春市职工月平均工资620元,林业职工月工资为379.8元,仅为黑龙江省平均水平的40%左右。森工企业富余职工比例达42%,尚有4.9万人待转岗就业、混岗顶岗集体职工11.6万人需安置。林业资源型城市转型,大量林业工人面临“转业”,同时基本养老保险、医疗保险等社会保障资金缺口达2.5亿元。^[1]就业及社会保障问题已经成为事关林业资源型城市能否成功实现转型、经济社会能否稳定发展的重要问题。六是转型资金短缺,政策支持力度不够。国家和资源型城市本身都相继做出了产业结构调整的相关政策,但由于在产业结构调整过程中资金方面的困境,转型的进程比较缓慢,经济形势没有明显改善。七是人才资源匮乏,城市发展后劲不足。人才的匮乏同样困扰着林业资源型城市,虽然拥有大量的富余人员,但林业从业人员大多受教育程度较低,技能单一,中高级人才严重短缺,即使是科技、管理人员也存在知识结构不合理的现象。教育基础薄弱,教育经费紧张,师资力量不足,难以培养大批高层次人才,满足不了城市发展及城市转型的需要。财力的不足不仅难以吸引外来人才,本地人才外流的现象也比较严重。

为了建立和谐社会和实现全面小康目标,林业资源型城市亟须实

施经济转型。鉴于在发展过程中形成的众多制约城市转型的障碍,林业资源型城市更需要建立稳定可行的转型制度来保障转型的成功进行与实现。保护生态环境与发展经济之间不可避免地存在着一定的矛盾,这意味着林业资源型城市在实现自身的转型脱困的同时,还要承担保护生态环境、提供公共品的责任,要为生态环境的恢复和保护放弃一定的经济利益,因此林业资源型城市和林业亟须也应该得到其他曾经和现在包括以后都将受益的地区和行业的反哺,林业资源型城市转型及发展亟须也应该得到国家的支持和补偿。所以说资源型城市转型的“瓶颈”问题就是转型的制度安排,如转型资金的筹措制度、富余人员的再就业制度等等。林业资源型城市转型过程中,仅仅方向正确或目标明确还远远不够,这种转型更需要科学的政府行为、可操作性强的政策支持和制度保障。也就是说,资源型城市转型的路径选择和制度设计以及转型时期在立足市场原则的同时,实施适度的政府宏观调控是决定林业资源型城市转型成败的关键。

1.2 研究的目 的及意义

1.2.1 研究的目的

本文以可持续发展理论、区域经济学、制度经济学为依据,在分析林业资源型城市经济转型现状的基础上,总结归纳出制度因素是影响林业资源型城市经济转型的重要因素,通过对资源型城市经济转型经验的总结,拟建立一套有利于林业资源型转型的经济制度体系,以促进林业资源型城市尽快地实现经济转型,实现经济可持续发展,促进城市

内部经济、社会和生态环境的协调发展。

1.2.2 研究的意义

论文在对世界具有代表性国家的资源型城市转型制度比较研究的基础上,借鉴国内外资源城市发展的成功经验和教训,梳理我国林业资源型城市的制度变迁,运用制度变迁和可持续发展等相关理论,分析林业资源型城市制度变迁的影响因素和制度需求的态势,从而提出切合林业资源性城市转型实际的制度构想,为林业资源型城市发展提供理论支撑和实践指导。这项研究具有重要的理论价值和实践意义。

1.2.2.1 研究的理论意义

(1) 充实和完善资源型城市转型理论

目前的资源型城市转型研究中,将林业资源型城市作为专门对象进行的寥寥无几,森林资源由于生长周期很长,被许多学者等同不可再生资源来进行研究,忽略了林业资源型城市作为资源型城市的特殊性。

(2) 拓宽林业资源性城市转型的研究思路

从可持续发展的角度看,林业资源型城市的森林资源已经濒临枯竭,面临着必须全面转型的局面,自然资源优势正在迅速弱化,论文基于林业资源型城市优势再造的角度重新定位林业资源型城市转型的目标。构建合理的林业资源开发、保护和利用体系,森林资源不仅是产业资源,更应该是生态资源。未来城市发展的趋势是生态城市,而林业资源型城市则要借助其自然资源禀赋,不仅要完成自身转型还应承担起“地球之肺”的功能,转型为可持续发展的生态功能型城市(Sustainable-ecological-function City),发挥其生态功能,在生态建设、生态产业方面大有可为。

(3) 可为林业资源型城市转型制度建设实践提供理论依据

能否使林业资源型城市走出困境,实现经济的快速发展,制度建设是关键。论文的研究将从林业资源型城市的转型制度出发,为林业资源型城市转型制度框架的构建提供理论基础,以实现城市的转型与可持续发展,为林业资源型城市的振兴注入新的动力。

1.2.2.2 研究的现实意义

(1) 有利于林业资源型城市顺利转型,实现可持续发展

林业资源型城市大都处于衰退时期,从根本上看,资源型城市还未摆脱单一资源型产业结构的特点,城市的发展也很难走出目前的困境。论文的研究将立足林业资源型城市的比较优势,构建能够体现林业资源型城市特点的转型制度,从而达到资源型城市经济快速发展的目标,将林业资源型城市逐步发展为“可持续发展的生态功能型城市”。

(2) 有利于社会主义新林区建设

“十一五”时期是深入贯彻落实科学发展观、构建和谐社会、全面建设小康社会的重要时期。林区是一项兼有生态、经济、社会三大效益,集多种产业为一体的基础产业和社会公益事业,是国民经济重要组成部分。在十一五规划实施中,建设社会主义新林区越来越成为社会瞩目的事业。林业资源型城市转型能够促进国有林区接续产业的发展,可以为社会主义新林区建设提供物质保障。论文的研究为新林区制度建设提供可行的建议。

(3) 有利于森林资源的可持续发展

森林资源的发展与林业资源型城市的发展是相得益彰的,森林资源的可持续发展为林业资源型城市转型与发展提供最强有力的支持,将使林区的经济发展摆脱对森林资源的依赖,使森林资源得以休养生