

林业资源型城市转型问题浅析

刘剑平¹, 吴跃红², 陈松岭¹

(1. 中南大学 地学与环境工程学院, 湖南 长沙 410083; 2. 河北省任县农业局, 河北 任县 055150)

摘要: 根据行业统计与文献调研结果, 借鉴国内外资源型城市转型相关理论与经验, 对我国林业资源型城市现存问题及转型必要性进行了分析。运用系统工程思想, 对林业资源型城市转型的内容体系、关键问题及对策措施进行了研究。表明我国林业资源型城市转型是经济、社会、资源和生态环境等各子系统的顺利转型及各子系统的协调统一, 转型应着重于4个方面: 基于城市比较优势基础之上的竞争优势培育; 新兴主导产业选择为核心的经济转型; 政府为主导地位的城市转型体系; 林权制度改革作为转型的突破口。在此基础上提出建设城市创新体系, 完善与调整法规政策等是林业资源型城市顺利转型的有力手段与措施。图1 参12

关键词: 林业经济学; 林业资源型城市; 城市转型; 林权; 创新体系

中图分类号: S-09; F307.2

文献标志码: A

1 资源型城市研究综述

资源型城市是一个世界性的难题, 对它最早的研究始于加拿大著名经济史学家和经济地理学家伊内斯(Innis)。国外对资源型城市的研究是20世纪30年代以后开始的, 在研究过程中运用的理论比较丰富。早期主要是以传统的社会心理学、经济地理学、城市规划学和区域发展理论为主。20世纪70年代末到80年代中期, 资本积累与国际化理论和依附理论被引入到资源型城市研究之中。80年代中期以后, 经济结构调整和劳动力市场分割理论、可持续发展理论及科斯的交易成本理论逐步得到了应用。城市转型的具体实践有德国的鲁尔、法国的洛林、美国的休斯顿和日本的九州等矿衰城兴比较成功的模式, 也出现了矿竭城衰的“巴库效应”^[1-3]。国外城市转型经验为我国资源型城市转型提供了参考与指导。我国资源型城市存在由来已久, 其研究可分为3个阶段: 1949-1978年, 主要研究平衡布局与区域分工阶段。主要是围绕如何布局和选址、建设规模、建设时序等问题展开, 但理论研究只作为城市地理的一个专题, 重点集中在劳动力地域分工和人口迁移。1978年至20世纪90年代中期, 这一阶段的研究主要是以资源型城市, 特别是以煤炭城市的某些专题研究为主。20世纪90年代后期至目前, 是资源型城市转型及可持续发展研究阶段^[4-5]。国内在理论研究的同时, 也在相关城市进行了转型实践, 如2001年辽宁阜新, 2005年黑龙江伊春和大庆, 2006年吉林白山和辽源等先后被列为国家资源型城市转型试点, 并取得了一些阶段性成果。由于资源型城市转型是一个涉及社会、经济、环境和资源等各个方面的巨系统, 其转型需要理论与实践案例的有力支持与引导才能取得成功, 而现

收稿日期: 2007-01-18; 修回日期: 2007-05-25

基金项目: 广东省科学技术重点资助项目(20030175)

作者简介: 刘剑平, 博士, 从事资源经济研究。E-mail: l-j-p138@163.com

阶段我国还没形成统一的理论体系，实践方面也面临着一系列深层次的问题，故资源型城市转型研究成了当前研究的热点。

2 林业资源型城市存在问题及转型必要性

就资源型城市概念的界定与本质内容而言，森工城市并不属于严格意义上的资源型城市，但考虑到林业建设周期较长，生态环境及植被恢复较慢，从其资源更新性方面的长期性才将它界定为资源型城市。目前国内对林业资源型城市理论与论述很少，但现实中存在的林业资源型城市、资源型林区、生态保护型林区等却是不争的事实。特别是东北大兴安岭林区最为突出，其中黑龙江省伊春市和吉林省白山市最为典型。同大多数资源型城市一样，经过长期超负荷承担国家木材生产和上缴任务，对森林资源的高强度掠夺式开发，林业资源型城市已暴露出诸多问题。一是经济方面：主要表现为经济结构单一，所有制结构单一，产业结构严重畸形，规模企业很少。二是社会方面：主要表现为政企合一，体制严重刚性，下岗失业严重，社会不稳定因素增加。如伊春市森工企业富余职工比例达到了42%，尚有4.9万人需要转岗安置，一些职工生活处于贫困线以下。三是环境资源方面：由于森林资源的过度消耗，森林生态功能减弱，局部地区生态环境严重恶化。

面对经济、社会、环境和资源等方面的诸多问题，林业资源型城市走转型之路是其必然途径与选择。其理由有：①国外资源型城市研究为林业资源型城市转型提供了经验与借鉴范例。国外资源型城市研究经验表明，资源型城市的出路只有2种选择：一是顺其自然发展，出现矿衰城亡景象；二是按照经济发展规律进行转型，实现矿衰城兴。林业资源型城市若不想重蹈覆辙，转型就成了其发展的唯一选择。②林业资源型城市自身特殊性 & 国家宏观政策决定它们必须转型。受国家长期的指令性计划及生产力布局等的引导，森工城市森林资源已濒枯竭，可用资源非常有限，林业资源产业地位下降，经营成本上升，森工企业亏损严重等问题凸现；同时林业资源型城市地处偏远，投融资环境恶劣，森林资源更新周期长等自身固有的不利因素；再加上近年来国家实施相关的天然林保护、退耕还林(草)等重大林业保护工程，大大减少了森林的采伐量，在一定程度上减少了林业资源型城市的经济来源，使得林业资源型城市必须寻找新的发展出路，转型思路为其发展提供了解决“痼疾”的“良方”。③林业资源型城市转型是实现可持续发展的客观要求。可持续发展已成为全人类的共识，也是林业资源型城市发展的终极目标。科学发展观是新形势下我国对可持续发展理论的深化，它对林业资源型城市提出了新的发展思路与要求。林业资源型城市走转型之路，对构建和谐社会，促进区域协调发展，维护社会公平与稳定，提高经济效益、社会效益与生态环境效益，共同发展，最终实现可持续发展具有十分重要的现实意义。

3 林业资源型城市转型研究

3.1 林业资源型城市转型的内容体系

林业资源型城市是因林业资源产业而兴，而可能因林业资源产业而衰，是城市与林业资源的协调统一体。故其转型的内容包括社会转型与经济转型两大主体，涉及到经济、社会和资源和生态环境等诸多方面的内容。从某种角度上讲，林业资源型城市转型是一个城市再造、社会功能再造、多系统协调复合的过程。林业资源型城市转型与发展是资源、环境、社会和经济等多个方面的协调作用的结果。其转型的运行机制、目标及内容可用概念模型 $Y = F[(E_c, S, R, E_n), H]$ 来表示。其中： Y 代表林业资源型城市转型与可持续发展能力水平，说明林业资源型城市转型的目标是促进社会进步、经济发展和资源有效利用及环境改善，最终确保林业资源型城市顺利转型并实现可持续发展。 E_c 代表林业资源型城市经济转型，包括体制转型和结构转型2个方面。前者是指从高度集中的计划经济体制向市场经济体制转型，后者是指经济结构特别是产业结构的调整。 S 代表林业资源型城市社会转型，包括城市功能主体地位确定，城市管理体制机制改革，国有森工企业改革，林区劳动就业与社会保障，社会资源道德伦理培养，文化素养提升等方面内容。 R 代表林业资源型城市资源利用与开发状况。涉及林业产权制度改革，林业资源税费及价格改革，林业资源的深层次利用及高新技术的应用等

方面。 E_n 代表林业资源型城市生态环境指数, 包括污染源治理和林产品回收利用等。 H 代表林业资源型城市的社会、经济、环境和资源等方面转型与发展的集成与协调程度。综上所述, 就是要以科学发展观的思想来指导林业资源型城市转型, 努力调整林业资源型城市产业结构, 实现经济的持续快速发展, 同时要协调社会、生态环境和资源的良性运行, 最终走可持续发展之路。

3.2 林业资源型城市转型的几个关键问题

由以上分析可知, 林业资源型城市转型是一项复杂的系统工程, 要顺利实施转型首先必须立足于林业资源型城市现状, 充分发挥其比较优势, 并形成竞争优势。其次要逐步建立起一套系统的转型理论和政策体系来指导其转型, 并需要集中力量在几个关键问题上取得突破, 才能形成一种优势与合力, 引导和破解这层“坚冰”。据国内外其他类型资源型城市转型经验, 林业资源型城市转型必须着力于以下几个方面。

3.2.1 转型的定位问题 定位问题是林业资源型城市转型的最基本也是最重要的问题, 关系到城市以后的发展方向与思路。根据李嘉图比较优势理论与波特教授的竞争优势理论及我国国情^[6,7], 林业资源型城市的发展首先要立足自身的比较优势, 做大做强, 发展成竞争优势, 形成竞争力强的优势产业, 这是发展的根本。林业资源型城市虽然森林资源大量消耗, 但相对其他城市仍具有其独特的比较优势。表现在: 一是森林资源总量优势。如白山市, 尽管国家实施天然林保护工程, 木材采伐量逐年减少, 但仍然具有其他地区不可比拟的资源优势: 全市森林覆盖率83%, 活立木蓄积量达1.8 亿 m^3 , 占吉林省21%。这是一笔巨大的资源优势, 所形成的专业性资源市场仍具有较强的竞争力。二是森工资源技术优势。林业资源型城市森工资源产品生产的专业化具有强大的技术优势, 如伊春市已形成了规模宏大、经济实力雄厚的包括营林、采运、深加工一条龙完整的工业体系, 人造板设备技术、操作手段均已达国际先进水平。三是政策优势。为了实现林业资源型城市转型, 国家为资源型城市的发展提供了大量的特殊的政策体系, 这些政策体系对外商投资具有很大的吸引力。如伊春市2005 年、白山市2006 年先后被国家定为资源型转型城市试点, 提供了很多的税费、资金、财政、融投资等方面的优惠政策。四是人力资源优势。林业资源型城市人力资源充足, 民风纯朴, 能吃苦耐劳, 适合投资劳动密集型的产业。五是其他优势。林业资源型城市具有生态旅游资源这一得天独厚资源优势, “天然氧吧”成为现代都市人回归自然的一大吸引力。如白山市先后被国家林业局、绿色食品协会、国家科技部命名为全国首家全幅员森林旅游区、中国绿色食品城和国家可持续发展实验区。

3.2.2 转型的核心 根据马克思政治经济学理论, 经济是社会发展的第一要素, 故经济转型是林业资源型城市转型的核心。就林业资源型城市经济转型方面来说, 由于过度依赖的森林采伐业与简单加工业, 已形成了经济结构比较单一、产业结构严重畸形的局面。目前最重要的是林业资源主导产业的转型, 努力寻找不依赖于林业资源的新兴主导产业并提高增强城市经济水平与抗风险能力是林业资源型城市经济转型的关键; 据区域经济学与产业经济学相关理论及面临知识经济的挑战, 在选择林业资源型城市新兴主导产业时要充分遵循产业关联、优势利用、技术先进和综合效益等原则, 按照林业资源型城市的具体需求选择相应基准^[8], 对城市新兴主导产业进行全面的评估并进行优化选择与培育, 注重新技术和新方法的应用, 同时从依赖于资本要素、人力数量要素等硬性资源的累积效应向信息、知识、智力等软性资源的方向转变, 从而摆脱林业资源型城市长期对森林资源依赖的被动局面。

3.2.3 转型的主导模式选择 转型主体的选择是林业资源型城市转型是否成功的基石与前提, 只有正确确定转型的主体, 协调不同功能主体的作用, 才能最大程度达到转型的目的。林业资源型城市是计划经济的产物, 而目前我国经济体制正经历着由计划经济向市场经济的转型与完善阶段, 社会进步、经济发展、环境改善都体现着政府与市场这两大主体在社会事务中功能的互换与联结。以政府“有形的手”与市场“无形的手”作为林业资源型城市运行的2 个主导轴, 通过其社会、经济功能调控及发挥作用的强弱来划分林业资源型城市转型的运行模式。据一般城市转型过程中政府与市场作用的强弱对比与匹配, 形成4 个转型模式(图1)。林业资源型城市政府功能与市场功能都不突出, 故在转型的初始阶段应选择政府主导弱型+ 市场主导弱型的主导转型模式。就目前林业资源型城市来说, 由于市场调节与控制功能还没有很好地完善, 故政府将起主导作用。随着市场功能的不断完善, 其相

应的主导主体应作相应调整。

3.2.4 转型的突破口 由于林业资源型城市林业长期产权归属不清, 权利责任不明, 经营机制不活, 利益分配失调, 林农负担过重, 林业经营的主体地位和发展林业的主动性、积极性没有得到充分体现, 林业生产力发展受到严重制约。故应把林权制度改革作为转型的突破口, 坚持分类经营和“远封近分”的原则, 在不改变林地所有权和用途, 不削弱森林生态功能, 总体保持国有森工主体地位不变的基础上, 管死管住重点生态公益林, 放开放活商品林经营权^[9], 并设置新的权能, 如使用权的续展权、林业发展权、公益林必要的生产活动权利及公益林的流转权等^[10]。在商品林区域内, 引入民营机制和民间资本, 对国有森工企业经营或管理不善的将林地使用权及森林、林木所有权、经营权实行有偿流转, 最大限度提高林地生产力。这项工作浙江、福建、辽宁、江西等省已展开, 并取得了较好的效果。林业资源型城市也应尽早实施这一改革, 为城市转型提供生机与活力, 打开一条转型的出路。

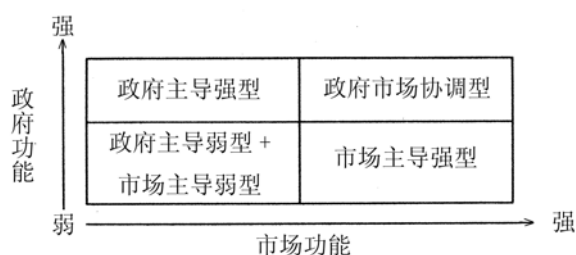


图1 资源型城市转型主导模式选择

Figure 1 Choice of leading models of resource-based cities transition

4 林业资源型城市转型的对策与措施

林业资源型城市由于存在社会、经济、生态环境及资源等方面问题, 涉及到国家经济运行体制、国家政策法规和社会宏观调控等深层次问题, 其困难的解决应是一个长期的系统工程, 运用的方法手段也应是多重的, 其中最重要的措施与机制是创建创新体系与制订并完善林业资源型城市的相关政策法规体系。

4.1 建设城市创新体系

国内外经验表明, 创新是可持续发展的根本动力, 创新的目的在于产生一种高效变换的非线性机制, 它能使林业资源型城市在与外界交换物质、能量和信息的过程中, 以较小的投入获得较大的产出。由于林业资源型城市可持续发展的复杂性, 故不能仅仅依靠单一的某一方面的创新来解决林业资源型城市的转型和发展问题, 而要求一种集成创新来解决现存的各种问题。这要求: 首先, 要建立以创新主体、创新资源、创新环境和创新功能等为基本要素的创新体系^[11]; 其次, 要最大限度地调整与协调各创新要素, 使在最大程度上理清并解决林业资源型城市的发展瓶颈问题, 为林业资源型城市提供源源不断的发展动力, 促进林业资源型城市转型。

4.2 完善与调整法规政策体系

由于受传统思想与体制的影响, 林业资源型城市出现了林业资源税费及价格体系长期没有得到理顺, 林权体制僵化等问题, 没能很好地体现林业经营主体的法律地位与林业的基础地位。这要求一方面要健全现有的林业法律法规, 特别是对林业资源资产管理体制、林权制度、产权流转建设等方面作出明确规定^[12]。另一方面, 由国家出台一系列新的配套政策措施来保障。针对林业资源型城市过度的开采, 国家应提供资源开发补偿机制和衰退产业扶持机制, 通过相应的财政金融政策、价格机制、税收政策、社会保障政策等来解决林业资源型城市的历史遗留问题与现存问题, 以引导林业资源型城市可持续发展。

5 结语

林业资源型城市为国家的经济建设提供了大量的基础资源并作出了巨大的经济贡献, 由于长期的过度采伐其资源已趋于枯竭。如何促进其实现可持续发展成为社会和谐协调发展的重要任务。在借鉴一般的资源型城市转型理论的基础上, 对林业资源型城市存在问题、转型必要性及关键问题的突破与政策措施等方面进行了探讨, 要求应用系统工程的思想, 以科学发展观作为指导, 立足资源型城市自

身比较优势,培育新兴主导产业,推进林业资源型城市的社会、经济、资源及生态环境转型,最终促进林业资源型城市实现可持续发展。

参考文献:

- [1] BRADBURY J H. Towards an alternative theory of resource-based town development [J]. *Econ Geogr*, 1981, **55** (2): 147 – 150.
- [2] 孙雅静. 资源型城市转型与发展出路 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 9 – 15.
- [3] 辽宁省人民政府发展研究中心课题组. 资源型城市转型学概论[J]. 资源产业, 2003, **5** (6): 64 – 65.
- [4] 赵景海. 我国资源型城市发展研究进展综述[J]. 城市发展研究, 2006 (3): 86 – 87.
- [5] 赵天石. 我国资源型城市经济转型研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2006.
- [6] 卢旭东. 从比较优势理论看我国的产业政策导向[J]. 商业经济文荟, 2006 (2): 104 – 105.
- [7] 邓睿. 在比较优势基础上培养竞争优势[J]. 沿海企业与科技, 2006 (2): 176 – 177.
- [8] 陈慧义, 张敏. 区域主导产业分析方法研究综述[J]. 山东轻工业学院学报, 2006, **20** (1): 45 – 46.
- [9] 刘玉杰, 宛利, 林阿南, 等. 林业资源型城市伊春实现经济转型的思考[J]. 黑龙江金融, 2005 (7): 20 – 21.
- [10] 徐秀英, 尹润富, 王峥嵘. 南方集体林区林权明晰化研究[J]. 浙江林学院学报, 2006, **23** (1): 1 – 6.
- [11] 陈广胜, 许小忠, 徐燕椿. 区域创新体系的内涵特征与主要类型文献综述[J]. 浙江社会科学, 2006 (5): 24 – 25.
- [12] 葛文宁. 浙江省国有森林资源产权变动问题探析[J]. 浙江林学院学报, 2006, **23** (3): 338 – 341.

Discussion on transformation of forestry resource-based cities

LIU Jian-ping¹, WU Yue-hong², CHEN Song-ling¹

(1. School of Geosciences and Environmental Engineering, Central South University, Changsha 410083, Hunan, China; 2. Agricultural Enterprise of Renxian County, Renxian 055150, Hebei, China)

Abstract: On the basis of statistics and literature and with the reference to relevant theories and experience of resource-based cities' transformation, the paper analyzed the current status and necessity of transforming forestry resource-based cities. With the logic of system engineering, the paper studied the contents, key issues and solutions of forestry resource-based cities' transformation. The results showed that forestry resource-based cities' transformation was based on the smooth transformation of various sub-systems such as economics, society, resource and ecological environment. The transformation should focus on four aspects, namely, cultivation of competitive advantages, economics transition oriented by new leading industries, government dominant cities' transition system and breakthrough in forest rights reform. The paper also put forward some measures to construct the cities' innovation systems, improve laws and regulations for the smooth transition of forestry resource-based cities. [Ch, 1 fig, 12 ref.]

Key words: forest economics; forestry resource-based cities; transformation; forest rights; innovation system