

资源型城市转型过程中政府职能转型研究

孙雅静

(渤海大学经济与社会发展研究中心·锦州 121000)

摘要:资源型城市转型是资源型城市未来发展的必然选择。由于资源型城市形成、发展、衰退的特殊发展历程,决定了政府职能转型在我国资源型城市转型过程中的基础性和重要性。本文运用公共经济学的理论,通过对政府职能转型重要意义以及原因的研究,分析探讨了我国资源型城市政府职能转型的特点、目标、意义。

关键词:资源型城市转型 政府职能转型 市场失灵

中图分类号: F421.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2007)05-0010-03

RESEARCH ON TRANSFORMATION OF GOVERNMENT FUNCTION IN THE COURSE OF TRANS- FORMATION OF RESOURCES CITIES

Sun Yajing

(Research Center for Social and Economic Development, Bohai University · Jinzhou 121000)

Abstract: Transformation of resources cities was the necessary choice in the development of resources cities. Unusual course of the form, growth and recession of resources cities determined the essentiality and fundamentality of transformation of government function in the course of transformation of resources cities of China. The paper analyzed the characteristics, objectives and significance of transformation of government function of the resources cities of China by using the theories of Public Economics and researching the causes and significance of transformation of government function.

Key words: Transformation of resources cities Transformation of government function Market failure

1 资源型城市转型依赖于政府职能转型

资源型城市转型应该包括两个方面,一个是产业转型,另外是城市功能转型。而这两个方面的转型,政府都发挥着十分重要的作用。因此,本文将探讨资源型城市转型过程中政府职能转型,以使政府作用得以最大限度的发挥。

1.1 政府职能转型是资源型城市转型的基础

资源型城市经济增长模式,经历了新旧两种模式的转换。旧模式:经济增长=资源+投资+劳动力;随着影响经济增长的因素发生变化,新模式:经济增长=人力资本的积累+资本+技术进步+物质资本的积累(+各地区经济的相互影响+规模经济+结构变化)+制度因素。

因此,资源型城市的转型应该通过经济运行机制与管理体制的创新,完善人才创新环境最终实现

技术创新,通过技术创新实现资源型城市跨越式发展。而这一系列的创新的前提,是政府功能的转变。

1.2 资源型城市转型过程中市场失灵是政府作用增强的主要原因

我国资源型城市大多形成于计划经济时期,95%以上的规模以上企业是国有企业,因而资源型城市带有浓厚的计划经济特色。在其转型过程中,必然伴随许多市场失灵的情况存在,因而在资源型城市转型过程中,政府具有非常重要的作用。

1.2.1 理论依据

依据公共经济学的理论:市场失灵,是指那些为取得有效的市场解决办法所需要的条件不存在,或者以这样或那样的方式互相抵触。市场失灵的本质在于人们没能合作行动,合作则可能达到帕累托效率的结果。

公共经济学在研究导致市场失灵时考虑了如下原因:①公共产品和外部性产品的存在;②不完全

竞争,诸如自然垄断情况下的成本递减和规模收益递增;③不完全信息;④不确定性。以上大多数情况中,市场失灵的根源在于交易成本这一概念。含市场交换在内的交易的实现,并非不需要成本。交易成本包括决策成本、信息成本、讨价还价以及签定契约所需的法律成本。比如说,消费者要分别了解最终产品的质量和他们购买的生产要素的质量,这些都意味着大量的成本。要获得不可预测的未来事态发展方向的信息,同样也价格不菲。根据要求设立期货市场的成本,通常也大得惊人,以至于这些市场无法存在。

由于市场存在上述失灵的原因,赋予了政府如下职能:①干预市场的配置职能,从而纠正市场失灵或采用政策弥补其效果。②支持收入和福利的分配公平性,或社会公正性的分配职能。③解决通货膨胀、失业、缺乏实际增长、收支平衡等问题的困扰的稳定职能。④政府还履行着作为资源配置职能的一部分,政府干预并实施各种契约。这就是可以确保市场贸易和个人之间的交换顺利进行调节的职能。

1.2.2 资源型城市转型市场失灵的原因

资源型城市转型过程中,尤其是资源枯竭型城市的转型起步阶段,政府发挥着不可替代的作用。原因就在于市场的失灵。

为什么在资源型城市转型过程中,市场会失灵呢?原因有三:其一,我国资源型城市形成并不是市场竞争的结果,是国家计划的产物,因而它自身不具备对市场经济的适应性。其二,我国资源型城市在其发展过程中,并没有遵循市场规律,遵循效用最大化的原则,而是根据国家整体对能源与资源的需要,因而资源型城市错失了转型的最佳时期;其三,目前资源型城市的现状,也决定了市场失灵。

1.2.3 资源型城市转型过程中市场失灵的特征

资源型城市转型过程中的市场失灵,与公共经济学的市场失灵产生的原因不同。公共经济学里面讲的市场失灵的原因,是由于公共产品和外部性产品的存在;不完全竞争,诸如自然垄断情况下的成本递减和规模收益递增;不完全信息;不确定性。以上大多数情况中,市场失灵的根源在于交易成本。而我国资源型城市转型市场失灵,应该说是一种极端的情况:市场完全不存在。少有私人肯进行交易,少有私人肯支付计划经济体制遗留下来的巨大成本。因而,在转型的初期,政府必须履行自己的职能。也只有政府才能承担这份责任。政府在资

源型城市转型过程中,应充分发挥其资源配置职能,政府可以通过转移支付等形式,向资源型城市倾斜,为资源型城市转型提供所需的资金支持;资源型城市拥有大量的失业人口,许多下岗职工的生活处在贫困线之下,因而必须通过政府的调节分配职能,来实现社会分配的公平。我国拥有资源型城镇426座,覆盖人口3.1亿,政府必须发挥其的稳定功能。由此可见,政府在资源型城市的转型起步阶段,起着至关重要的作用。

2 政府职能转变的特征

政府功能的改变是世界发展的大趋势。20世纪70年代以来,西方发达国家兴起了政府功能改革的浪潮。发起了“重塑政府”、“再造公共部门”的新公共管理运动。在资源型城市转型过程中,政府转变职能变得尤为重要。

2.1 政府功能转型:从经营企业向经营城市转型

资源型城市政府转型应该分三个层次:一是由政府直接经营企业到政府提供城市公共物品;二是使外部效应内部化,克服信息不对称,提出适宜资源型城市转型的公共政策规范,提升城市价值和城市吸引力;三是为资源型城市转型提供制度支持,增进城市的竞争优势和吸引力。

2.2 政府视野的转变:从内向型向外向型转变

资源型城市应充分发挥劳动力充裕、价格低廉等优势,利用国家税收政策等方面的优势,推出融资与融资组合策略。将视野从内向型向外向型转变,这就要求政府树立国际思维和全球眼光。资源型城市的发展必须瞄准国际市场,从全球的视角来考虑发展问题;政府不仅要处理城市内部的事物,而且能够善于协调各种利益相关者的活动。最为重要的是,城市政府通过城市形象的设计、城市营销等方式,把城市推销给跨国公司和其他城市利益相关者。

2.3 政府理念转变:由不计成本向低成本运营转变

转变政府运营成本,由高成本向低成本转变。由层层行政审批转向顾客满意。政府成本包括直接成本和间接成本。直接成本包括政府雇员的薪酬、办公材料和费用等;间接成本,即政府(包括政府运行、政府制度等)引起的城市交易成本的增加。高昂的政府管理成本是我国城市政府的突出特征,层层审批就是成本和效率的最大浪费。在间接成本上,政府部门林立机构臃肿、互相推诿也导致交易费用的增加等等。因此,降低政府成本尤其必要和紧迫。资源型城市财政完全靠国家财政补贴,

因此应该引进企业管理方式,引进政府管理的效益观念,在政府减员增效方面,切实走出一条创新之路。可以申请区级政府试点,实行政府企业化管理。

服务型政府,应该是低成本、高效率的。目前,资源型城市面临的困境和巨大的竞争与生存压力,使资源型城市政府不仅有降低成本的需要,而且有提高效率的激励。

2.4 城市组织的转型:从官僚型组织向核心、竞争、学习型组织转变

城市政府应该建立学习型组织。资源型城市的政府转型,应该率先完成。温州的崛起是改革开放之初突破制度藩篱而迅速发展的范例,资源型城市的转型将实现政府功能的根本突破,要实现转型的成功,必须在经济体制和运行机制创新上走在全国前列,才有可能占领政策洼地,形成聚积效应,吸引人才、技术,形成新一轮的经济增长级。

3 资源型城市转型中政府职能转型问题、特点、目标

3.1 政府职能转变面临的问题

资源型城市转型政府转型的任务极为艰巨。首先是因为我国政府职能转型滞后于政府机构改革,因此会增加转型成本,政府机构改革面临新一轮再改革的问题;第二,我国资源型城市在由计划经济向市场经济转轨过程中,虽然市场经济的总体框架初步建立,但是社会主义市场经济制度还远不完善;第三,加入世贸组织后市场的快速开放,将不可避免的带来短期冲击,资源型城市完善社会保障体系,结构性调整等问题将更加突出;第四,政府职能转变是体制改革中难度最大的部分。

3.2 资源型城市转型中政府的作用发挥

(1) 政府在资源型城市转型过程中的作用与计划经济时期的作用不同,是通过宏观调控,通过财政和税收政策来实现的。而不同于计划经济体制下的政府直接参与。

(2) 政府主导作用具有过渡性质。尽管资源型城市转型初期,政府的作用很重要,但政府重要

作用的前提是市场失灵,因而政府在资源型城市转型过程中的主导作用具有过渡性质。

一旦资源型城市转型进入正常发展阶段,政府的主导功能就会让渡给市场,这是我国社会主义市场经济发展的必然趋势。

3.3 政府职能转型的目标

(1) 市场化政府:就是按企业运做方式实施政府行政;

(2) 参与式政府:政府缺乏效率的主要根源在于官僚阶层制,政府成员没有参与感;对其所从事的工作产生距离感,缺乏责任感、成就感,效率就低,参与式政府应该是让大量有思想有素质的公务员参与资源型城市的转型决策过程,政府的业绩就会更好。

(3) 弹性化政府:政府应该具有应变能力,要能够有效地回应来自社会新的挑战。资源型城市转型的工作千头万绪,政府行政机关要有能力根据不断变化的客观环境制定相应的对策,而不是用僵化的、固定的模式回应新的挑战。

(4) 解制型政府:政府行政之所以缺乏效率,是因为公共部门潜在的能力和创造力没有发挥出来,而正是一些约束公共部门的条条框框和限制政府部门的清规戒律,导致了政府行政无效的局面。创新的方式,就是要解除这些条条框框,使公共部门的想象力和创造力发挥出来。

参考文献

- [1] [日]青木昌彦. 比较制度分析[M]. 上海远东出版社, 2001.
- [2] 王俊豪. 政府管制经济学导论——基本理论及其在政府管制实践中的应用[M]. 商务印书馆.
- [3] 谢庆奎等. 中国政府体制分析[M]. 中国广播电视出版社, 1995: 91.
- [4] 邓大才. 制度变迁的类型及转换规律[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2001.
- [5] 周立群, 白雪洁. 地方政府行为研究述评[J]. 学习与探索, 1996(3): 16-20.
- [6] 王强, 陈易难编写. 学习型政府[M]. 中国人民大学出版社, 2003.