

发展型社会政策视角下统筹经济社会协调发展

——以伊春市为例

陈晓东 徐 照

(沈阳化工大学 人文与艺术学院 辽宁 沈阳 110142)

【摘要】黑龙江省是我国位置最东、最北的省份，由于经济、气候等原因，也是全国人口流失最严重的省份之一，其中伊春市人口流失程度排名全省倒数。年轻人是城市建设的“主力军”，也是城市活力的象征，而伊春60岁及以上人口的比重大幅上升，说明伊春流失人口中，年轻人占大多数。随着年轻人的持续减少，新生儿也将会减少，这对城市的经济发展来说显然是极为不利的。尤其在全球化转型发展的背景下，贯彻国家“绿水青山”“封山育林”等政策方针，无法依托原有的森林资源发展经济，对于如何统筹经济社会协调发展，调整产业布局，促进经济转型，激发经济活力是当前值得思考的问题之一。

【关键词】发展型社会政策；人口资源；经济转型

1 绪论

1.1 研究背景

黑龙江省伊春市目前不仅面临资源枯竭，还面临着严重的人才外流现象，这也导致了伊春市的经济长期难以快速发展，地区经济总体水平滞后止步不前。地处小兴安岭林区一带，作为开发最早的木材加工地，失去了原有的森林资源优势，再加之面临突如其来的灾难冲击，使得旅游业、餐饮业等服务行业损失巨大，难以复岗复工，大量劳动力在家待业；医药、煤炭、物流等第二产业由于受到隔离，长久无法开工致使供应链断裂，面临着冲击和巨大压力。在出现一系列复杂的社会问题及风云多变的全球化形势背景下，政府通过制度化的干预体现着贯彻发展理念的原则。将发展的维度嵌入到社会政策之中，由此使得发展型社会政策越来越受瞩目。以发展为导向的社会政策不仅重视人民社会福祉的提高，而且强调对经济增长的投资回报。本文希望通过解析发展型社会政策在振兴经济中的应用分析，助力推动黑龙江省伊春市统筹灾难防控和经济发展双赢局面。

1.2 研究意义与价值

1.2.1 理论研究意义

经济转型、产业转型升级等研究无论在经济学领域还是社会研究领域已成为重点关注的问题和研究热点。虽然国内对城市经济转型的研究已经存在很多，但研究多集中在对收缩或资源枯竭型城市发展历程、衰退过程、生态资源因素、环境因素等方面，较少有研究关注在新型冠状病毒成为“常驻病毒”的态势下，对于经济发展的考验以及在社会政策层面对产业向积极态势发展、总体经济布局科学化方面的持续性研究。本文强调从发展型社会政策的视角来解释伊春市经济发展问题，强化国家社会政策层面的理论认识，抓住政策机遇，助力伊春林区经济发展。

1.2.2 实践研究意义

本文响应了习近平总书记在十九届六中全会中在高质量发展中推动共同富裕的要求，将中国特色社会主义赋予新的内涵要求的倡导，即全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。顺应政府对关注人民民生福祉，处理好政府、企业、社会三方关系，强调直面东北地区经济滞后现状，对伊春城市进行研究可以给当地政府发展规划委员会相关部门提供政策制定参考，将社会政策嵌入并落实实际经济发展布局中，担任“助推剂”的角色，唤醒经济社会的活力，助力伊春地区经济发展实现新的跨越。

1.3 研究方法

1.3.1 文献研究法

通过在知网查阅已有文献，省级期刊、学报文章、SCI论文等获得丰富的资料，阅读伊春市史志书籍。汲取想法，

提炼观点，从中发掘不同的角度，结合当下时事情况提出自己的观点。

1.3.2 个案研究法

本文通过选取东北三省典型的经济转型城市伊春市为例，研究其作为我国开发最早、最重要的国有林区木材生产基地，到现在经济领域主导产业的调整和转移的趋势变化。顺应客观生态及经济环境的要求，如何更好的应对，促进城市地区经济发展，运用个案研究方法以点带面，统筹东三省经济稳定向前发展。

2 发展型社会政策概述

2.1 发展型社会政策含义

为解决社会运行发展过程中产生大量的社会问题、社会矛盾，国家会采取干预的手段介入调控，保障社会总体发展方向稳定，社会关系和谐，由此制定了社会政策，其根本目的是为了保证社会良性运行和协调发展，政治、经济、文化、思想各个方面因素交叉影响，规避社会风险。发展型社会政策由发展型社会福利一词演化而来，即在社会政策中注入“发展”的元素，使得社会政策的制定以发展为导向，也被称为“积极的社会政策”。其核心理论是以对人力资本的投资为核心内容，如对现在和未来的劳动力人口进行投资，以满足当地辖区范围内人才补缺，激发地区经济活力，促进地区经济社会长效发展。

2.2 发展型社会政策基本理念

2.2.1 积极发展理念

积极发展理念从经济公民、积极政府和积极社会三个维度体现发展型社会政策的积极性。积极公民强调作为社会生活中的一份子，每一个公民都有为社会作出贡献的能力。因此，从个人角度来说，应当注重对个人能力素质的提升，包括在社会化的过程中应当扮演哪些角色，承担哪些义务，履行哪些责任，通过社会化的学习和能力知识素质的培养，提升个人对自我认知能力、社会参与能力、社会融入能力的健全和完善，从最初的强制承担到自觉承担，发挥每个公民的主体作用；从社会角度来说，扩大社会政策的覆盖范围，从制度型社会政策到普惠型社会政策的转变，从事后补救到事前预防的转变，从个人责任到社会责任的转变，无一不体现着积极社会的参与机制。发挥积极社会在资源和福利传输中的主体地位，形成多元供给的方式，建构边界清晰的社会网络环境，营造积极的社会心态和社会信任。

2.2.2 投资发展理念

发展型社会政策的根本是一种社会投资行为，以可持续的眼光注重中长期战略的投资，其实践逻辑即对人力资本、社区资本和社会资本的投资。人力资本既强调学龄前儿童的早期教育，义务教育阶段的教育行为以及毕业后入职前的职

业教育,同时也强调在社会生活中人力资源的能力提升,体现在社会政策对个人和家庭的支持方面,以补缺填充劳动力市场职业技能不足、职业适应度不匹配等问题。社区投资即在一定地域(社区)内,对公民实行全面的投资支持行为。社会投资即强调把“消费型”社会开支转变为“投资型”社会开支,改变传统消费模式下产出型方式,提倡产出+回报式发展理念。

2.2.3 包容发展理念

发展型社会政策的包容性包括自由与发展目标的包容、经济与社会目标的包容理念。

3 伊春市经济转型发展的必要性研究

3.1 伊春市发展概况

3.1.1 基础条件

被称为“祖国林都”城市-伊春,四面环山,有松花江、黑龙江等多条水系河流流经,空气清新环境优美。有丰富的森林资源,森林覆盖率达70%以上;有珍贵的湿地生态系统,包括多个国家级自然保护区和森林公园;负有“天然氧吧”、“绿色明珠”之称,具有优良的环境基础。

3.1.2 经济发展

目前,除了传统的种植业、养殖业、加工制造业等产业类型外,经过多年探索发展,新兴的产业有森林生态旅游、生态畜牧业、北药业、特色农林产品加工、绿色食品等。除此之外,木艺、根雕等文化附加产业也在逐步发展。

3.2 伊春市经济发展瓶颈

3.2.1 封山育林致使人才外流

由于长期过度采伐,致使伊春市森林资源枯竭,生态功能逐渐衰弱。2011年,伊春市发布的十二五规划中把生态作为伊春的根和魂,突出强调了生态建设的重要性。在伊春林区内全面停止了砍伐措施,缩减林场数量,每年进行森林抚育和更新造林,符合国家整理发展要求-建设资源节约型、环境友好型城市。在这一举措实施下,关闭了大量的林场、木材加工厂,造成了大批职工下岗、转业问题,这一问题的延续也影响了伊春市居民就业压力大,人口外流,外出寻求工作机会,世代在外安家。近年来,由于经济落后、基础设施不健全、人才发展政策落实不到位,致使毕业返乡的大学生、专业技术人员才少之又少,局限了当地经济的发展。

3.2.2 伊春市经济转型困难

2019年突发的灾难严重影响了中国的经济走势,对于经济基础薄弱、区位优势不明显、主导产业不突出的伊春市带来了严重创击。尽管伊春市内没有出现直接病例,但受地理位置及政府防控影响,在学生寒暑假、元旦春节等期间多次关闭人口密集场所,如餐饮饭店、网吧、歌厅等,除此之外,90%的旅游景点长期关闭,百姓自我封闭,线下休闲娱乐活动基本取消转为线上。这些现象致使东北经济增长明显乏力,在2020年东三省GDP报告中,黑龙江省经济增速为-8.3%,其中伊春市GDP水平又在全省平均水平之下。

3.2.3 政策落实困难,老龄化问题凸显

人口长期均衡发展对经济社会有着巨大的推动作用。由于伊春地区村庄形成较晚,宗族观念不深,最早进入工业化,社会组织化程度高,城镇化水平偏高,20世纪90年代以来贯彻执行计划生育政策,新生儿出生率低,老龄化问题非常严重。即使国家已全面开放三胎政策,但随着居民的思想观念开放并不会改善低迷的生育率。在伊春范围内俨然成了一座典型的老年型养老城市,严重老龄化不仅影响城市的消费观念、医疗水平,还影响着生产力发展水平。缓解老龄化社会进程,促进经济社会发展是当前需迫切解决的问题之一。

4 发展型社会政策视角下统筹伊春市经济发展的思考

发展型社会政策注重中长期发展战略规划,因此,结合伊春市发展情况及发展瓶颈下,扎实抓好常态化防控,推动

伊春市经济社会发展取得新成效。

4.1 精细化完善社会政策支持体系,注重对人力资本的投资

从发展型社会政策人力资本投资的角度来说,改善人口老龄化,提高生育率是为未来劳动力做储备。虽然法律上对于生育政策的方针已经确立,但我国三胎生育政策尚未普及落实,为全民接受。影响居民生育率低因素之一在于对家庭生育政策的支持力度不足。一方面,国家应当保障育龄妇女在职场和社会生活中的性别平等的制度环境,育龄女性职工岗位保留、女性及配偶的产假育儿假等,减缓女性生育焦虑;同时,子女出生后国家给予的社会福利政策的普及,在婴幼儿托育、青少年阶段的教育公平、户籍制度以及成年之后的购房购车等方面避免“内卷化”、“因娃返贫”现象,提高家庭生育意愿。对于大学毕业生的人才引进政策更要落到实处,搭建人才发展平台,为优秀人才相应的生活及工作待遇的政策,凝聚强大人才红利。因此,全社会应从政策层面倡导终身学习,不能一味把老年人群作为负担,带动无欲望群体参与社会建设。可以从兴趣爱好着手,调动低龄老年人参与学习技能,如育儿知识、健康带娃,课业辅导,不仅可以帮助年轻人减负,而且能够延缓衰老周期,保持社会活力和经济发展动力。

4.2 地域文化带动区域经济发展

发展型社会政策强调积极的发展理念,发挥地域文化的积极作用带动经济的发展是具有可行性的。伊春地区地处我国北部,地理位置封闭,地势特征造就了马蹄形的空间地理结构。同时,小农经济自给自足,地广人稀,生活压力小,造就了人们豪爽、率真、大气的性格。在七十多年的开发建设中,也形成了独有的艰苦奋斗,勇于开拓,顾全大局,无私奉献的“北大荒精神”。解除传统的思想禁锢,利用地域文化的开放性和自由性加强区域文化创新行业的培育,形成具有伊春市特色的地域文化产业。

4.3 建构综合性社会支持,形成多元合力

发展型社会政策强调立足于整体视角的包容性发展,能够落实政策有效实施的关键同样也在于形成以政府为主体,多方机构组织协同发展的长效共赢机制。很多情况下,各级政府为落实中央战略部署,一味的追求结果而忽视过程,只追求短期效益而忽视长远效益。因此,要保证中央和各级政府之间公共服务能力和财务能力相匹配,调动多方组织参与社会政策的实施过程。如为补齐社区基层服务短板,贯彻国家政策制度,2021年完成在全省市社会工作服务站全覆盖工作,利用社会工作专业理念、方法和技巧,提供专业社会工作服务;协助乡镇(街道)、村(社区)开展社会工作人才培养;发挥社会工作专业优势和职业特点,推进社会工作参与城乡社区治理。

参考文献:

- [1] 杨雨晴, 万志芳. 黑龙江省发展林下经济影响因素分析[J]. 林业资源管理, 2016(6): 17-21.
- [2] 林卡, 赵怀娟. 论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意[J]. 社会保障研究, 2009(1): 15-26.
- [3] 姚瑶. 振兴东北老工业基地的金融支持政策研究[J]. 中国新技术新产品, 2009(17): 213.
- [4] 高舒琦. 收缩城市的现象、概念与研究溯源[J]. 国际城市规划, 2017, 32(3): 50-58.
- [5] 朱岩. 疫情下的数字经济与产业转型新机遇[N]. 中国建设报, 2020-3-18(002).
- [6] 方薇. 发展型社会政策: 理论、渊源、实践及启示[J]. 广东工业大学学报: 社会科学版, 2013, 13(1): 5-12.
- [7] 王磊. 从福利国家到社会投资国家: 发展型社会政策生成机理及其运行逻辑[J]. 东岳论丛, 2020年第3期.