

新型城镇化背景下乡镇政府职能转变研究

李长根, 廖井莲*, 魏林霞 (浙江师范大学, 浙江金华 321004)

摘要 在对新型城镇化的解读的基础上, 分析了我国乡镇政府在行使政府职能上的偏差及影响, 分析了新型城镇化对乡镇政府提出的要求, 最后就如何促进乡镇政府职能转变提出了建议。

关键词 新型城镇化; 乡镇政府; 职能转变

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)03-317-03

On the Function Change of Town Government under the Background of New Urbanization

LI Chang-gen, LIAO Jing-lian*, WEI Lin-xia (Zhejiang Normal University, Jinhua, Zhejiang 321004)

Abstract Based on the interpretation of new urbanization, the bias and effects of China's township government on the exercise of governmental functions were analyzed, then the requirements of new urbanization on township government were elaborated, finally several suggestions for promoting township government functions transformation were put forward.

Key words New urbanization; Town government; Functions transformation

诺贝尔经济学奖获得者、前世界银行副行长斯蒂格利茨曾经说过, 我国的城镇化与美国的高科技发展将是影响 21 世纪人类社会发展的两件大事。“城镇化是我国现代化进程中一个基本问题, 是一个大战略、大问题。特别是国际经济环境发生深刻变化、我国进入中等收入国家行列以及面临经济下行压力的新形势下, 我们要按照贯彻落实科学发展观的要求, 深入探讨城镇化科学发展的问題, 这很必要, 意义重大^[1]。”“过去改革开放三十年来, 我国的城镇化取得了瞩目的成就, 1978 年我国的城镇化率只有 17.9%, 到 2013 年达到了 53.37%。根据诺色姆“S”曲线, 我国的城镇化水平处于中期(城市化水平在 30%~70%)的起步阶段, 但从总体上看, 我国城镇化水平正在进入加速发展阶段^[2]。”政府在城镇化建设中起着主导作用, 乡镇政府是基层政府, 为建设新型城镇化制定政策, 又为新型城镇化的政策实施创造良好的环境。然而, 乡镇政府官员在行使其职能时容易出现偏差, 出现定位不清、职责不明的现象, 根据新型城镇化对乡镇政府提出的要求, 乡镇政府职能应如何转变是当前的大问题。

1 新型城镇化的内涵与特征

1.1 新型城镇化的内涵与实质 新型城镇化的内涵目前尚无一致的界定, 但不同学者和地方有着大致相似的认识。“一般来说, 新型城镇化是以科学发展观为指导, 遵循城镇化的基本规律, 以全面提升城镇化质量和水平为目标, 坚持以人为本, 强调城乡统筹、社会和谐、环境友好、集约发展、规模结构合理的城镇化模式。与传统城镇化模式相区别, 新型城镇化更加注重城乡统筹, 更加注重城镇发展的集约性, 更加注重城镇化的社会性, 更加注重城镇化的区域性, 更加注重城镇化的协调性, 更加注重城镇化质量内涵的提升^[3]。”

新型城镇化的内涵十分丰富的。首先, 新型城镇化强调以人为本, 关注人心和人性, 体现人文关怀。在乡镇农村地

区, 政府官员要树立服务意识, 全心全意为人民服务, 急农民之所急, 提供民众需要高质量的公共产品和服务。其次, 新型城镇化的动力机制主要来自信息化、新型产业和服务业。区别于依赖工业化驱动的城镇化, 新型城镇化与新型工业化、农业现代化、信息化互为基础, 相互促进。再次, 建设新型城镇化的主体多元化。传统的城镇化主要由政府主导, 新型城镇化要求参加主体多元, 多方参与, 尤其是企业和社会组织, 调动他们的力量。

1.2 推进新型城镇化的意义 新型城镇化, 是对传统城镇化的扬弃。推进新型城镇化战略, 是全面建设小康社会的一项重要任务, 是统筹城乡经济协调发展的必然要求, 是工业化发展的必然结果。实施新型城镇化战略, 要注重城镇化的发展规律, 发展集约化与生态化的发展模式, 注重城镇化的综合效应, 正确处理城镇化建设中的各种的关系与问题, 破解我国经济社会发展过程中的难题, 促进我国经济社会全面、协调、可持续发展。新型城镇化建设在农村意义显得更加不可忽视, 农民占国家人口的一半以上, 只有让农民在很大程度上变为市民, 享有市民待遇, 国家才能实现的真正意义上的城镇化。因此, 笔者将从基层政府入手分析其在城镇化进程中的乡镇城镇化的建设中的问题以及建议。

2 新型城镇化背景下乡镇政府职能存在的偏差和影响

2.1 服务的理念认识不足 改革开放 30 年以来, 社会主义国家取得了前所未有的发展和进步, 人们在计划经济时期的思想观念也随着市场经济的推进各个方面都发生了重大变化。但是, 在新的历史条件下, 一些原有体制下的思想观念仍有残留, 尤其涉及到重大问题时, 乡镇职能没有发生根本性的改变, 影响深远。

构建服务型政府是党在十六届三中全会上明确提出的旨在构建社会主义和谐社会, 强化社会管理和公共服务职能。我国公共管理学家早在 1998 年提出了服务型政府的概念, 概念指出, 服务型政府应该是一个公正、透明、高效的能为社会提供优质公共产品和服务的政府, 全心全意为人民服务。要求政府树立公共服务意识, 转变管理理念, 转变政府职能, 从根本上改变管理方式。从基层政府来说, 就是要

作者简介 李长根(1964-), 男, 浙江绍兴人, 副教授, 硕士, 从事地方政府、行政管理研究。* 通讯作者, 硕士研究生, 研究方向: 地方政府管理, 行政管理。

收稿日期 2014-11-25

向当地乡镇以及农村提供所需的公共服务和公共产品。实际上,许多乡镇政府受计划经济体制的影响,政府大包大揽,既掌舵也划船,对经济过多干预一些已经习惯的工作方法没有改变过来,仍然采用原有管理的方法管理当地经济、社会、市场,而不是服务于群众。一些政府工作人员对自己的工作认识还停留在管理层面而不是服务。这样一来,始终将自己凌驾于人民之上,对农民指手画脚,不知道政府的权力来自于人民,是人民赋予了政府的行政权力,政府是人民的政府,应为人民服务。对服务意识认识不足,乡镇政府工作人员会将工作重心放在追求经济增长速度上,片面追求GDP,忽视与农民的生活质量相关的社会事业发展上,农民的迫切需要没能得到满足。

2.2 原有乡镇体制的固化

2.2.1 “全能型政府”管理体制。“适应和发展的需要,及时地调整和转变行政职能,是搞好行政管理的重要前提^[4]。”但从当前的政府的行政特征看,政府职能还带有计划经济时期的因素。突出表现在,政府分不清自己的角色,是“船长”还是“水手”,结果是政府该管的事情没有管好,管了许多不应管,管不了也管不好的事。既削弱了政府的行政职能,也压抑了“水手”的积极性和自身创造力。政府表现出来的是所谓的“全能政府”,这种做法并非强化了政府的权力,却在相对意义上弱化了政府的职能,原因在于政府精力分散,导致行政效率低下。乡镇政府的行为乃动力所向,政绩考核关系到的官员的升迁,这就使得官员更加注重的是自身的利益,而少有真正注意到的农民的需求,进而提供公共服务。另一方面,乡镇政府也承受着提供公共产品的压力,长期以来政府注重向城市提供公共产品,农村和乡镇很少有,使得农民习惯了这种供给模式,缺乏表达公共产品的欲望。缺少来自农民的适当压力和上级的合理激励,导致乡镇,特别是农村公共产品供给不足。

2.2.2 传统的考核机制。行为主体的行为方式受考核方式的影响。现行对乡镇政府的考核主要是根据《国家公务员暂行条例》和《国家公务员考核暂行规定》,“条例”和“规定”从德、能、勤、绩4个方面对乡镇政府做出了要求。这4个方面的界定只是确定了考核的四大方向,缺乏细致化的内容,缺乏针对性。其次,考核机制缺乏激励性。乡镇一般采用定性考核,考核情况分为“不称职,称职,优秀”,而一般的考核结果都是称职或称职以上很少有“不称职”现象,除非有重大过错。因此,乡镇公务员大都存在不求有功但求无过的心态,不关心考核结果的好坏。另一方面,考核结果的好坏对于加薪或晋升影响很小。乡镇政府作为科级单位内部提升空间十分有限,而凭借考核结果提升到上级政府单位工作的机会很少。

2.2.3 缺乏财力保障。一些地方乡镇政府为发展当地的经济,建设新型城镇,不顾乡镇财政的承受能力,盲目地向金融机构、事业单位以及企业法人举债,导致乡镇难以承受财政债务之重;有些乡镇过多干预经济,大包大揽,大量以政府签字的形式或担保的方式为企业找项目、找资金;乡镇政府还

存在挪用农村合作社基金用于非生产性建设,加剧乡镇的财政赤字和财政风险,使得乡镇财权运转不灵,从而影响上一级政府的财政。随着经济的逐年猛进增长,乡镇财政日益增强,但新型城镇化对城镇提出了更高的要求,如以人为本、改善农民的生活环境、提升城镇化的内涵等等。因此,乡镇在新的要求下,需要更大的资金来源。然而,上一级财政下拨是有限的,因此,需要乡镇充分利用发达的市场经济,创新融资渠道,力争创新,为新型城镇化建设提供源源不断的资金来源。

3 新型城镇化对乡镇政府职能提出的要求

3.1 要求树立新的管理理念 西方国家在20世纪80年代掀起一股强大的行政改革浪潮,出现了一新型的社会管理模式——公共管理。我国的行政管理改革深受其影响。如今,当新型城镇化在我国如火如荼进行的时候,乡镇政府所处的社会环境更加复杂,在这种情况下,乡镇政府应该按照中央建设新型城镇化的要求,以现代公共管理的思维模式为理念进行管理理念的创新。乡镇政府要树立“以人为本”的思想。“以人为本”回答的是政府的一切管理活动的指向问题,涉及政府管理的根本价值选择和终极目标。具体到新型城镇化建设过程中,乡镇政府应该树立“以人为本”的管理思想,真正从农民的切身利益出发,落实并维护好农民的权益,即“要求公共部门视公众为顾客,以顾客为导向、回应广大民众的反应,满足其需要^[5]。”其次,乡镇政府树立服务理念。“在传统的政治学和公共行政文献中,普遍认为公共行政是政府机构对国家和社会公共事务进行的垄断性和强制性的管理活动,在这种理论的指导下,政府扮演了更多的生产者、监督者和控制者的角色,为社会和民众提供服务的职能和角色被淡化^[6]。”“公共管理的根本目的是社会公共利益,政府没有自己单独的利益,以实现社会公共利益为出发点和归宿^[7]。”因此,要加强乡镇政府在新型城镇化建设过程中的公共服务职能的理念,实现由注重管理到注重服务的转变。

3.2 要求开拓新的发展思路 建设新型城镇化,应观念先行,在正确发展理念的指导下,转变工作思路,新型城镇化建设才会达到预定的效果。这就要求乡镇政府开拓新思路。首先,在发展乡镇经济方面应该有新的思路。在发展农村经济方面,乡镇政府的角色主要是按照中央的政策提供资金和政策支持,并引导农民发展经济,鼓励农民创业。其次,要有全面的眼光看待新型城镇化建设。新型城镇化建设是一项复杂的工程,涉及面广、时间长。因此,传统城镇化只片面强调发展经济,把经济放在首位的发展思路已经不适应新的城镇化发展要求,新型城镇化建设应该把乡镇的社会发展与经济发展协调起来。乡镇政府应协调各方面的力量共同投入到新型城镇化建设中。

3.3 要求创新社会管理方式 新型城镇化建设背景下,现阶段乡镇政府在社会管理方面所存在的诸多问题,同长期以来我国传统政府管理体制及计划经济的影响有很大关系。受这种体制和计划经济的影响,“我国逐步形成了一种高度集中的计划经济体制、高度集权的政治体制与严密的意识形

态控制机制三位一体的社会整合模式”^[8]。目前的这种社会管理方式不适应新型城镇化建设,因此就要求乡镇政府在进行社会管理方式的创新。比如,对社会出现的问题反映要及时处理、积极扶持和发展非政府乡镇组织、加大乡镇政务公开度,扩大乡镇政府的透明度等。

4 新型城镇化背景下乡镇政府职能转变的建议 根据乡镇政府职能转变在城镇化过程中出现的障碍性因素:服务理念浅薄、社会管理模式落后、财力保障薄弱等现象,结合新型城镇化理念对乡镇政府职能提出的新要求,将从以下几个方面提出建议。

4.1 转变行政管理观念,树立服务型政府理念 随着农村经济综合配套改革的逐步深化,农民的生产经营活动,业务范围不断扩大,过去传统的管理模式已经难以适应农村经济发展的需要,这迫切要求乡镇政府职能转变。

建设服务型乡镇政府,一是乡镇政府要为社会提供更丰富的公共产品和服务,把更多的资源投向基础设施建设,如文化、体育、基础教育和就业等方面。为此,乡镇政府的政策指令应向由浅入深,以丰富多样的服务转型,同时提高他们的服务质量,承担起组织和协调服务的责任,积极探索全方位的涉农服务,科技实体辐射服务、中介组织专项服务、龙头企业牵引服务等多渠道多角度的新途径。为农民提供产前、产中、产后全程服务,提供产、供、销一站式全面的服务。需要抓住的农民迫切解决的问题,提供信息、技术、资金以及产品销售后续问题。二是从疏离群众向亲近群众加强互动转变。乡政府必须摆正自己的角色定位,根据市场需求,确定农民需要服务项目;发扬民主,广泛征求群众意见,让群众参与,让群众决定,让群众决策,实现干部和群众之间的良性互动。三是从无限职能向有限职能转变。应由市场提供的服务,就让市场来提供,政府将重点集中在市场上不能提供,也提供不了的事情上,让政府由服务无限转变为有限服务。加快建立社会化公共服务体系,大力培育壮大经纪人队伍,兴办农村服务组织,发展科技服务,延伸乡镇服务的深度和长度,放大有限的服务能力,进而满足农民各种各样服务需求。四是从行政指令向加强政策引导转变。在提供服务的过程中,要考虑到不同的市场主体需求不同,不包办、不强迫,让农民充分履行他的权利,自由选择,让农民自己决定,通过培养得力干部,发挥他们典型示范作用,积极进行引导性服务。

4.2 准确定位政府职能,重点关注公共服务 科学合理恰当定位乡镇政府职能,实现乡镇政府职能的转变,是建设社会主义新农村,全面建设小康社会的先决条件。党的十六大把政府的职能归结为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”四个方面。党的十七大进一步强调“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”。党的十八大又明确提出“加快政府职能转变步伐,继续深化行政体制改革”,这都为乡镇政府职能的定位和路径选择指明了方向。

乡镇政府工作重点是发展农村经济,发展农村的重点在

建设农村基础设施。农村基础设施建设是解决“三农”问题的具体的工作措施。为了提高农村经济的发展,农业的水平,增加农民收入的增长,农业基础设施建设一定要进行改善。发展现代农业,必须以农业基础设施和良好的客观条件为依据。当地乡镇政府要根据当地农民的需要发展农村经济,围绕重点项目为抓手,找准工作目标和方向,不断完善农业基础设施建设。针对农业灌溉面积更大的需求,主要修水利设施;对森林绿化面积较少的地方,必须加强植树造林工作;在荒漠地区,做好水土保持减少沙尘暴发生;在交通不便的地区,要加大公路建设。由于目前较大的缺口在农村基础设施上,农村金融和短期可用财力难以解决所有的配套不足的问题,因此要突出工作重点,要使用有限的财政资源用在最需要解决问题。要着力提高农村科技教育水平,加快推进新的农业生产技术的推广、提高交通基础设施质量,促进农业基础设施的建设。乡镇政府要积极推进农业事业发展,积极统筹规划,继续营造更好的农业生产环境,提高农民生活质量,为实现农村全面小康目标尽职尽责。

4.3 重乡镇综合治理,维护城乡安全与稳定 随着经济的发展,宽松的户籍限制,增加了人口的在地区间的流动,开始出现在社会管理方面的一些严重的安全问题。渐渐的城乡一体化,使得治安问题在农村地区也日益突出。在农村地区的安全与稳定问题,是农村文化的一个重要方面。良好的安全环境,同时也是农村经济高效率发展前提基础。因此,乡镇政府必须协助农村相关的安全治安团队来维持农村的秩序,推进各个村庄的社会治安管理。根据以预防为主,防守结合的原则,对各种非法行为进行有效打击。社会治安特混乱的区域,可以增加打击力度,增加公务人员,打击各种犯罪活动。政府在努力维护法律秩序的同时,要注重是调动劳动人民群众,使广大人民群众参与到建设安全稳定和谐的农村环境当中。另一方面,政府应加大相关法律知识的宣传,普及普通法律的内容,使农民知法懂法更会用法,当自己的合法权益受到伤害时能用法律武器保护自己。从加强基层治安队伍的建设到加强农民自身的法律意识内外两个方面切实做到保卫一方,为该地区经济建设和文化建设做出坚实基础。

参考文献

- [1] 李克强. 协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J]. 行政管理改革, 2012(11): 4-10.
- [2] 国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所课题组. 改革开放以来中国特色城镇化的发展路径[J]. 改革, 2008(7): 5-7.
- [3] 盛光耀. 新型城镇化理论初探[J]. 学习与实践, 2013(2): 13-18.
- [4] 周志忍. 我国行政体制改革的回顾与前瞻[J]. 新视野, 1996(4): 41-44.
- [5] 许才明. 经营: 政府管理的新理念[J]. 求实, 2003(6): 44-45.
- [6] 聂超鹏, 李川. 新公共管理视野中政府管理的理念创新和模式优化[J]. 南京政治学院学报, 2004(2): 65-66.
- [7] 贾凌民. 21 世纪的公共管理: 政府管理理念转变与创新[J]. 中国行政管理, 2004(6): 17.
- [8] 李洁芳. 地方政府社会管理模式创新初探[J]. 浙江社会科学, 2006(3): 47.