

# 牧区城镇化进程中的地方政府职能转变

白维军

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古·呼和浩特 010070)

**摘要:** 牧区城镇化是国家新型城镇化战略的重要组成部分, 与农区城镇化相比, 牧区城镇化面临着特殊的社会环境、人文环境与制度环境。以纵向上政府层级和政府各部门的关系划分, 横向上政府与市场、社会的关系划分以及牧区政府特殊的治理需求为理论依据, 牧区政府需在经济、社会、行政、法治方面做出适时的职能转变, 以形成具有牧区特色的新型城镇化道路, 推动牧区城镇化的健康发展。

**关键词:** 牧区城镇化; 地方政府; 职能转变

中图分类号: D63-3 文献标识码: A 文章编号: 1002-6959 (2014) 012-0024-05

## Function Transformation of Local Government in the Process of Pastureland Urbanization

BAI Wei-jun

(School of Public Administration, Inner Mongolia University, Hohhot, Inner Mongolia 010070, China)

**Abstract:** Pastureland urbanization is an important part of new -type urbanization strategy, compared with rural urbanization, pastureland urbanization faces with special social environment, cultural environment and systemic environment. Based on the relationship between government hierarchy and government department, market and society also the special governance requirements of pastureland government, pastureland government should give function transformation in the economic, society, administration and law to form a pastureland characteristic urbanization road and promoting the development of pastureland urbanization.

**Key words:** Pastureland Urbanization, Local Government, Function Transformation

在国家治理现代化的宏大图景下, 城镇化已成为我国社会转型、经济发展的重要战略选择。2014年, 十二届全国人大二次会议指出“城镇化是现代化的必由之路, 是破除城乡二元结构的重要依托”。而在社会经济发展较为落后的牧区开展城镇化建设, 不仅可以提高整个民族地区的城镇化率, 更能改善牧民的生存状况和发展环境, 具有积极的现实意义。但是, 当前关于城镇化的研究多集中于农耕地区, 对牧区城镇化的特殊性与路径选择, 民族地区地方政府在牧区城镇化中面临的特殊任务和需要发挥的特殊职能研究甚少, 理论认识的不足一定程度上影响了牧区城镇化的发展。

牧区城镇化的特殊性, 形成了对民族地区地方政府职能的特殊要求。在我国, 地方政府是指与中央人民政府相对的各级人民政府, 包括省(自治区、直辖市)、市(地级市、自治州)、县(县级市、市辖区、旗)、乡(镇)四级政府, 地方政府在推动基层社会建设方面具有极其重要的作用。<sup>[1]</sup>我国的牧区大多位于民族自治地方, 与普通的地方政府相比, 牧区政府在自治法和自治条例框架下, 拥有较大的自

收稿日期: 2014-11-01

基金项目: 国家社科基金项目“边疆民族地区农村流动型社会保障服务研究”(编号: 14XSH019); 教育部人文社会科学研究一般项目“民族地区新型农村社会养老保障体系建设研究——以内蒙古为例”(编号: 13YJA810001)。

[作者] 白维军(1978-), 男, 陕西神木人, 管理学博士, 内蒙古大学公共管理学院副教授、硕士研究生导师, 研究方向: 民族地区社会保障。

主权，但也面临着更为复杂的治理环境，需要在变化着的新形势下及时转变政府职能，针对牧区城镇化的特殊性，因地制宜地采取更加灵活有效的措施，努力推进牧区城镇化建设。

基于此，本文就牧区城镇化的特殊性，牧区地方政府职能转变的理论依据与路径选择等问题展开研究，以准确定位牧区城镇化中地方政府的特殊职能与政策取向，实现牧区以人为本的城镇化和健康城镇化。

### 一、牧区城镇化的特殊性

牧区城镇化是我国整个城镇化战略的重要组成部分，与农区相比，牧区在人文、社会、制度环境方面存在较大差异，并形成了对牧区城镇化的特殊要求。这些特殊性在很大程度上增加了牧区城镇化的难度，使其一直处于较低的发展水平，并且说明牧区城镇化不能简单套用农区的模式，而要尊重个性差异，因地制宜地走一条具有牧区特色的城镇化道路。

#### （一）牧区城镇化特殊的社会环境

牧区城镇化在地理区位、人口分布、基础设施等方面有着与农区完全不同的社会环境，成为城镇化进程中难以克服的不利因素。具体表现为：一是生存环境的特殊性。从地域看，我国牧区主要分布在西部及西北部边疆地区，以高原、山地和丘陵为主，生存环境较为恶劣，复杂多变的地形，又使得牧区交通网络建设极为困难，对外交流十分不便。各种矿产农牧资源无法输出，众多拥有优秀旅游资源的牧区也因地处偏远很难吸引到游客，从而限制了各种产业的发展，使得牧区很难发挥自身的资源优势，走上快速的城镇化道路。二是公共服务递送的特殊性。<sup>[2]</sup> 牧区人口稀少且居住分散，基础条件建设较差，导致牧区的公共服务半径大、难度高，政府的一些惠民举措和服务项目很难及时递送到牧区，无法用一种常规的公共服务提供方式，让牧区居民享受到城镇化的便利与好处。牧区特殊的社会环境，为城镇化增加了难度，也提高了城镇化的代价与成本。

#### （二）牧区城镇化特殊的人文环境

在牧区，少数民族人口占绝大多数，他们有着不同的宗教信仰与人文理念，使城镇化这种现代性的社会发展模式遭遇严重的民族传统和“地方性知识”挑战，阻碍了牧区城镇化进程。这种特殊性主要表现在两个方面：一是文化理念与风俗习惯的挑战。牧区主要是少数民族聚居区，在人文理念、宗教信仰、生活习俗和沟通交流上与汉族有较大差别。这就要求在牧区城镇化过程中要充分考虑民族差异性，要尊重少数民族文化习俗，不能因城镇化而引发民族矛盾。要打消少数民族群众对城镇化的误解与疑虑，充分保护和传承民族文化，不能因推行城镇化而破坏、消除民族文化，争取少数民族群众对城镇化的理解与支持。二是思想观念转变的挑战。长期自由的游牧生活，使牧民在价值观上比较排斥这种固定的进城入住，与语言不通、生活习俗不同、人际关系复杂和竞争压力较大的城镇生活相比，他们更愿意在自由自在、简单而无竞争压力的牧区生活，从而在主观上排斥城镇化。再加之，城镇化未能很好地解决牧民的就业和持续生计等发展问题，部分牧民会因城镇化而失去稳定可靠的生活来源，导致他们对城镇化缺乏主动性。

#### （三）牧区城镇化特殊的制度环境

在我国，牧区主要分布在内蒙古、新疆、西藏、宁夏等少数民族自治区以及青海、四川、甘肃等地的民族自治州和自治县，<sup>[3]</sup> 这些分布在西部、西北、北部及东北12个省区的264个旗县牧区，总面积达415.99平方公里，占国土总面积的43.3%，并实行少数民族区域自治制度和《中华人民共和国民族区域自治法》。民族区域自治制度和民族区域自治法为上述地区赋予了较大的自由裁量权，它们可以根据本民族、本地区的特殊情况，采取一些特殊的政策措施，进行灵活的地方行政管理。《中华人民共和国民族区域自治法》赋予了自治地方政治、经济、文化、财政、人口流动、计划生育和生态环境等自治权，在很大程度上保护了自治地方的经济、社会发展权。这一特殊的制度环境，使得自治法范围内的牧区在城镇化建设中能获得比其他地区更多的自主权和灵活性，可以实行一些推动城镇化的特殊社会政策，从而加速牧区城镇化的建设步伐。当然，如果对这一自治权限使用不当或未能充分利用，也会对牧区城镇化造成不利的影响，阻碍城镇化发展。

#### (四) 牧区城镇化自身的特殊性

牧区城镇化是一个集社会政策和经济政策于一身的复杂过程,对牧区政府施政能力有特殊的要求。因此,与农区城镇化相比,牧区城镇化本身就具有一定的特殊性。首先,对政府财政投入的严重依赖。在牧区实行城镇化无异于新建一座城镇,需要巨大的财政投入,而这些身处欠发达地区的地方政府是很难满足这一财政支付要求的。地方政府自身财力有限,再加上牧区人口稀少,消费能力不足,交通不便,基础设施建设差,很难吸引企业来牧区投资建厂,使得社会融资能力大大受限。所以,牧区城镇化所需的大量资金从何而来,财政上的投融资困难,使其成为一个显著的不利特征。其次,对地方政府执政能力的考验异常强大。位于民族地区的牧区是一个治理难度较高的特殊区域,牧区社会治理对民族团结和社会稳定有特殊的要求,这就要求在牧区推行城镇化建设,必须兼顾经济和社会效益。这一要求对地方政府形成了极大的压力,他们甚至会因之而固步不前,以牺牲城镇化来换取社会的稳定。此外,牧区城镇化还面临着民族人才短缺等问题,这些独特性都增加了城镇化的难度。

#### 二、牧区城镇化进程中地方政府职能转变的理论依据

民族地区脆弱的社会经济基础,决定了地方政府必须在牧区城镇化中起主导作用,但是,为适应新型城镇化的要求,地方政府必须结合牧区的特殊性和社会治理的特殊要求,遵循十八届三中全会提出的:“切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式”理念,依据宪法和民族区域自治法,积极转变政府职能,实现牧区的健康城镇化。牧区城镇化中地方政府职能转变的依据可以从纵向的政府层级和部门间关系划分,横向的政府与市场、社会关系划分以及牧区地方政府自身的治理职能和要求三个维度来探讨。

##### (一) 纵向上政府层级和政府部门间的关系划分

在我国,宪法已经对中央与地方政府的职能进行了详细划分,中央政府主要负责一些宏观上关系国计民生、国家安全等大政方针的政策制定,地方政府则承担具体的社会管理职能,负责对国家政策的贯彻执行与反馈。这种职能划分的目的就是要打破“职责同构”和“职能错位”,明确中央政府与地方政府的职能分工以及地方政府间纵向的职责划分。<sup>[4]</sup>但是,在实际操作中,中央与地方同职同构现象比较严重,地方政府职能与中央政府职能趋同,机构统一,职权划分模糊,给地方政府职能定位造成了困惑。因此,应严格依据宪法界定各级政府职能,中央政府主要负责宏观调控,协调地区发展,调整经济结构以及外交、国防等全局性战略规划;地方政府则主要负责本地区的经济建设、社会管理、市场监管、公共服务等社会事业。同时,在政府部门内部则要协调好各部门之间的职能关系,提高部门办事效率,防止出现扯皮推诿现象。

牧区政府在推进城镇化建设中,除了要严格遵循上述政府建制原则与运行机理外,更需从牧区城镇化的特殊环境和特殊要求出发,在国家治理现代化的全新要求下,在宪法和自治法框架内,理顺各级政府间和政府部门内部各部门的责权、事权、财权关系。基于此,应强化牧区政府的责任意识,积极转变政府职能,使其在牧区城镇化中起到关键性主导作用。

##### (二) 横向上政府与市场和社会的关系划分

现代治理体系下,地方政府职能转变横向上要求合理划分政府与市场和社会的关系。在政府与市场的关系划分上,十八届三中全会提出要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”,为政府和市场的定位划出了明确界限。在具体实施中,一方面,在处理政府和市场关系时,政府不能缺位,在市场监管、公共服务、社会保障、法律法规和宏观调控等事项上,政府要积极履行自身职责。另一方面,政府又不能越位,要主动从微观经济中分离出来,除公共产品外减少政府投资,把投资交给市场,充分发挥市场的决定性作用,做到政企分开,让市场在经济活动中享有更多的自主权。在政府与社会组织的关系划分上,政府应重视社会组织在经济运行和社会管理中的积极作用,减少对社会组织的控制,促进组织的健康发展,发挥组织的主动性和创造性,做到政社分开。

适应变化着的新形势,在牧区城镇化中,民族地区地方政府同样需要理清政府与市场和社会的关系,在欠发达的民族地区合理行使政府权限,积极培育市场和社会力量,重建一些具有优良传统和民族

感召力的非政府组织，动员和引导多方力量参与到牧区城镇化中来，进行积极的地方政府职能转变。

### （三）牧区政府的特殊职能与要求

牧区处在一个特殊的治理环境中，牧区政府也因此承担了更多特殊的行政职能。在新型城镇化进程中，牧区政府更面临着新的挑战与要求，需要及时转变政府职能，通过一些创新性做法，推进牧区城镇化的健康发展。

牧区城镇化对地方政府特殊的职能要求首先体现在财政投入上，牧区大多位于经济欠发达地区，地方政府的财政来源主要靠中央财政拨款和税收返还，而城镇化是一个需要大量资金投入的综合工程。因此，牧区城镇化对地方政府的筹融资能力有着更高的要求，需要政府及时转变行政理念与职能，提高筹融资能力，吸引更多的社会资金和资本力量参与到牧区城镇化建设中来。其次，对维护社会稳定能力的特殊要求。牧区资源丰富、民族杂居、文化差异大，因此，涉及的利益主体和利益关系也较为复杂，城镇化中对任何一方利益处置不当都可能造成民族冲突、群体性事件等严重后果，危及牧区的社会稳定。因此，需要地方政府因地制宜、因时制宜地采取灵活措施，转变治理方式，提高维护社会稳定的能力。最后，对保护和传承民族文化的特殊要求。牧区居民在人文理念和风俗习惯方面有着鲜明的民族特色，城镇化所造成的民族文化破坏和民族信仰流失，会对民族群众心理产生一定的冲击，他们会因此而抵制或消极对待城镇化，阻碍城镇化的顺利发展。

### 三、牧区城镇化进程中地方政府职能转变的路径选择

牧区脆弱的社会经济基础，要求牧区政府在城镇化浪潮中必须因应时代变化，从民族自治地方特殊的治理环境和城镇化的特殊要求出发，在政府主导的前提下，充分发挥市场和社会的功能，在经济、政治、社会等领域适时转变政府职能，做出正确的路径选择，推动牧区城镇化健康发展。

#### （一）牧区政府经济职能的转变

牧区经济基础薄弱，这就要求政府必须发挥经济建设的主导作用，依靠政府直接的财政投入推动城镇化发展。但是，政府的力量毕竟是有限的，随着市场机制的健全和市场力量的发展，政府应逐渐从直接投资建厂、强行配置资源转向让市场在城镇化建设中发挥积极作用，变直接投资为招商引资，吸引市场和社会资本参与城镇化建设，通过经济职能转变夯实牧区城镇化的经济基础。

牧区城镇化中地方政府经济职能的转变，首先，应转变经济领域行政审批职能。只有简政放权，减少不必要的行政审批事项，减少对市场的干预，才会有利于市场经济的发展，吸引优秀企业来牧区投资建厂，带动牧区经济和城镇化的发展。其次，吸引社会资本，鼓励、引导牧区金融机构发展，为牧区城镇化提供资金支持。城镇化资金短缺导致基础设施建设落后，牧民无法获得足够的资金支持购买住房，无法在城市定居。所以，牧区政府必须改变完全由政府提供资金支持的传统做法，更多地通过市场和社会筹措城镇化的所需资金。最后，与东部地区相比，西部牧区企业较少，创造财富的能力也较弱。因此，地方政府应公平地对待国有企业和私营企业，创造公平的竞争环境，为企业创造良好的投资环境。鼓励各种资本类企业的发展，尤其是发挥牧区独特的乳企、肉企和旅游资源优势，千方百计发展牧区经济，为牧区城镇化提供坚实的资金保障。

#### （二）牧区政府社会职能的转变

在牧区城镇化进程中，地方政府应将社会职能从原来的社会管理转向社会服务，积极培育和发动社会组织为城镇化提供更多的公共服务。在牧区政府社会职能转变中，首先，应把住房和就业服务摆在优先位置。因为，住房和就业是决定牧民能否在城镇定居的首要原因。为此，牧区政府应加大保障性住房建设，或鼓励金融机构为牧民购房贷款提供优惠政策，从而保证牧民的住房需求。在就业方面，则可通过政府的经济职能转变吸引更多企业来投资建厂，并大力发展服务业，从而提供大量就业机会。其次，应大力发展牧区交通。只有交通体系发达才能使人口自由流动起来，为牧区城镇化提供足够的人力资源，并为城镇化提供诸多便利。最后，要积极发展牧区的医疗、教育、养老等社会保障服务。牧区政府应转变过去去重经济保障而轻服务保障的做法，努力提供社会保障服务，提高牧民应对社会风险的能力，解决他们对城镇化的后顾之忧。另外，鉴于社会组织在公共服务提供中的独特优势，政府应减少对该类

社会组织控制和干预,重新组建曾经有影响的民族性社会组织,让其在牧区城镇化中继续发挥作用。大量的事实表明,少数民族地区发展需要社会组织,它不仅是政府职能实现的支持者,也是社会治理的重要的主体。<sup>[5]</sup>

### (三) 牧区政府行政职能的转变

从政府职能的结构来看,牧区城镇化进程中的地方政府行政职能转变至少应包括如下几个方面:首先,地方政府与中央政府事权与财权的合理划分与履行。在牧区城镇化进程中,地方政府更贴近牧区基层,能够因时、因地制宜制定和调整城镇化策略,所以,应承担更多的微观战略,而宏观调控则可交给中央政府。随着事权的扩大,需相应扩大牧区政府的财权,合理划分中央和地方的财政责任,使财权与事权相匹配,为牧区城镇化提供资金保证。其次,制定科学合理的监管体系。现实情况表明,由于宪法和民族区域自治法为民族地区政府赋予了较多的自主权,导致自治地方政府出现了一些滥用权力现象,破坏了牧区城镇化的正常秩序。因此,要充分发挥党政机构、媒体、社会组织和人民群众的监督作用,防止出现地方政府寻租腐败、滥用职权等危害城镇化进程的现象。最后,正确处理牧区政府与牧民之间的关系。牧区政府应从传统的“官”、“民”思维中转变过来,以服务群众、创造公平为宗旨,通过提供养老、医疗、教育、住房等社会服务,创造和谐的干群关系,解决牧民的城镇化后顾之忧,为牧区城镇化扫除思想障碍。

### (四) 牧区政府法治职能的转变

牧区政府应充分发挥自治法所赋予的特殊法律权力,在依法行政的基础上,转变其对民族区域自治法的理解与应用,将民族区域自治法所赋予地方政府的权力最大化,变被动的法律条文遵守者和执行者为主动的法律条文理解者和实施者,学会利用自治法来进行社会管理和社会服务创新,发挥牧区政府特殊的法治功能,为牧区城镇化提供有力的法律保障。我们看到,在民族区域自治地区,很多优惠政策是包含在民族区域自治法里的,但地方政府并未能对自治法予以充分利用,限制了其保护和推动经济社会发展功能的发挥。正如乌兰夫同志曾说过的:“我们这么多年争取了一个民族区域自治法,可是你们不用,不会用呀。”<sup>[6]</sup>因此,在牧区城镇化进程中,地方政府要积极、充分、主动地利用自治法中所赋予的各项自主权力,结合牧区的特殊情况灵活处理、弹性应对一些因城镇化而导致的社会问题。同时,地方政府要充当起民族区域自治法的使用者、维护者、普及者和捍卫者,积极宣传民族区域自治法,提高牧民的法律意识,使其在自身利益受到侵害时能依法维权,塑造一个和谐、稳定的城镇化环境。

牧区城镇化是我国城镇化的重要组成部分,在经济社会发展中具有重要的战略地位。牧区城镇化特殊的人文、社会、制度环境,不仅要求地方政府在城镇化中起主导作用,而且还需因地制宜地采取一些特殊政策与之相协同。在十八届三中全会提出地方政府职能转变的宏大图景下,牧区政府更需从牧区城镇化的特殊要求出发,对经济、社会、行政、法治职能做出及时调整与转变,走出一条以人为本的、健康的牧区新型城镇化道路。

### 参考文献:

- [1] 陈广胜. 走向善治:中国地方政府的模式创新[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2007. 10.
- [2] 白维军. 流动公共服务视角下的民族地区养老保障服务创新[J]. 内蒙古社会科学, 2014, (2).
- [3] 郭书田. 中国农村经济:发展研究[M]. 北京:新华出版社, 1995.392.
- [4] 任维德. 地方政府职能转变论纲[J]. 内蒙古大学学报, 2014, (2).
- [5] 李俊清, 陈旭清. 我国少数民族地区社会组织发展及社会功能研究[J]. 国家行政学院学报, 2010, (6).
- [6] 费孝通. 中国城镇化道路[M]. 呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2010: 216.

(责任编辑:周真刚)

(责任校对:何必)