

# 城乡统筹发展中的政府职能转变探析\*

蒋家胜<sup>1</sup>, 易果平<sup>2</sup>

(1. 成都职业技术学院 思政教学部, 四川 成都 610041; 2. 中南林业科技大学 党办校办, 湖南 长沙 410004)

**摘要** 在城乡统筹发展中, 政府具有至关重要的作用。从城乡统筹中政府职能角色定位出发, 论证了加快政府职能转变的主要意义, 并针对政府在城乡统筹发展中存在的问题, 提出了政府职能转变的路径, 主张创新政府职责体系、约束激励机制、公共服务机制和行政运行机制, 建立“有限、责任、服务、高效”的政府, 有效解决政府在统筹城乡发展过程中出现的“错位”“缺位”“越位”现象, 提高行政管理效率, 促进城乡统筹发展。

**关键词** 城乡统筹; 政府职能转变; 政府角色

**中图分类号:** F20      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3456(2010)04-0057-05

统筹城乡发展就是要消除城乡二元结构, 逐渐实现城乡均衡协调的发展。城乡统筹发展是一个复杂的系统工程, 涉及到方方面面的问题, 其中一个关键因素是政府角色的合理定位和政府职能的转变。在促进城乡统筹发展的进程中, 政府应遵循市场经济发展规律和城乡协调发展的需要, 合理定位, 切实转变职能, 从而实现城乡经济和社会的全面协调发展。

## 一、城乡统筹发展中的政府职能角色定位分析

### 1. 政府角色的含义

在社会主义市场经济体制下, 该如何定位政府角色、如何转变政府职能, 才能促进城乡统筹发展, 逐渐消除城乡二元结构? “政府角色, 是指政府在整个社会中起什么样的作用, 即政府在什么范围内并以什么方式行使行政权力”<sup>[1]</sup>, 它涉及到政府的权力界限、功能范围等。政府职能是指政府在国家和社会生活中所担负的职责和功能, 依法在国家的政治、经济、文化和其他社会事务的管理中所应履行的职责及其功能。其核心是政府应该管什么、管到什么程度和怎么管, 而不至于出现管理“错位”、“越位”和“缺位”的现象。

### 2. 统筹城乡发展中的政府职能

统筹城乡发展的目的是要消除城乡二元结构, 实现一体化发展。尽管在古典经济学里, “市场能主

动消除城乡二元经济结构”这一论断有足够的理论依据, 但从世界经济史的实践看, 市场并没有有效消除城乡二元经济结构, 而是与古典经济学的理论论证存在一定的背离。市场机制在中长期对城乡二元经济结构转换、促进城乡一体发展过程中的确起到了积极的推动作用, 但在短期中则可能会强化二元经济结构, 弱化城乡统筹的发展。由于市场失灵的存在, 统筹城乡发展需要政府的干预。政府如何干预经济, 如何统筹城乡发展, 关键要看一个国家推进城市化、现代化进程的基础条件。诸如英国、美国等一些发达国家, 由于商品经济和工业基础较好, 农业发展、工业化、城市化形成了互动关系, 强调市场机制这“看不见的手”的调节作用, 采取“不干预主义”的自由放任政策, 实现农村人口向城市大规模转移, 通过“无为而治”使经济和二元经济结构自动走向均衡, 实现城乡均衡发展, 收到了较好的效果。但大多数发展中国家面临着城乡经济发展基础差、工业化、城市化发展水平低的客观现实, 如果妄图单纯依靠市场这只“看不见的手”, 通过加速商品化、工业化和城市化, 来推动城乡二元经济结构的转换, 不仅不能实现城乡统筹发展的目标, 反而导致了农业发展停滞、诱发严重“城市病”, 加剧城乡收入差距, 加剧城乡的对立和分割。中国既是一个发展中的大国, 又处于经济转型的阶段, 政府在城乡统筹发展过程中, 扮演着不可或缺的角色。中国在采用“自上而下”推进市场化、城市化改革进程中, 采用二元产业政策、

收稿日期: 2009-11-12

\* 成都职业技术学院科研项目“城乡二元经济结构转换研究——以成都统筹城乡综合配套改革试验区为例”(CZYKY2009015); 2010年成都市哲学社会科学规划研究项目“以科学发展为指导, 统筹城乡二元经济结构转换研究”(10CDZ05)。

作者简介: 蒋家胜(1971-), 男, 副教授。研究方向: 思想政治教育、经济学。E-mail: jiangjs1949@126.com

二元户籍政策、二元财政金融政策、二元税费政策、二元社会保障政策,加速了城市化的进程,但却使我们的“城市像欧洲,农村像非洲”,造成了城乡的分割与对立。按照卢梭的观点,政府“就是在臣民与主权者之间建立一个中间体,以使两者得以互相适应。”<sup>[2]</sup>按照传统政治学的观点,政府既是国家利益的代表者,又是人民利益的发言者,具有很强的资源配置能力,是最主要的制度供给主体,在城乡统筹发展过程中发挥着重要的推动作用。在社会主义市场经济条件下,推动城乡统筹发展,政府作为公共利益的保证人和代言人,其角色作用是在保证市场对资源起基础性作用的前提下,弥补市场经济的不足。与政府角色相应的政府职能是调节经济、监管市场、管理社会公共事务和公共服务。在社会主义市场经济条件下,推进城乡综合配套改革,实现城乡均衡发展,要充分发挥市场机制和政府宏观调控这“两只手”的作用。但要充分发挥政府在统筹城乡发展中的作用,必须认真研究政府的角色定位,明确界定政府职权边界,转变政府职能,探索政府运行机制的创新。

## 二、城乡统筹发展中政府职能转变的重要意义

政府职能是由政府角色决定的,反映了政府活动的主要任务和基本方向。随着社会的变迁,国家和民族面临着不同的历史任务,政府的执政环境也不一样,政府职能也就具有动态性,其职能范围、内容、对象和执政方式也会发生相应的变化。在城乡差别日益扩大,面临着全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的历史任务的背景下,如何发挥政府作用,转变政府职能,切实推动城乡统筹发展就显得尤其重要。

### 1. 转变政府职能,有利于规范政府在城乡统筹发展中的权力配置

在社会主义市场经济条件下,政府作为社会福利和公共利益的代言人,其作用应该是弥补市场经济的不足,减少市场经济的滞后性,增加农村公共产品的供给。但现实生活中,政府的决策和作用并没有增加社会福利,缩小城乡差距。以美国著名经济学家布坎南为代表的公共选择理论,注重运用经济学方法来研究政府的管理活动及各个领域公共政策的制定和执行。认为政府官员和消费者一样,也是具有私利的“经济人”,同样具有自己的欲望和偏好,

同样会考虑自己在政治生活中的成本和收益,在交易过程中同样会追求自己的利益最大化,在政治市场上会对不同的决策、规则和制度作出最有利于自己的反映,而不能实现对社会的善治<sup>[3]</sup>。有的地方政府奉行“上有政策,下有对策”的主张,打着“从实际出发”的旗号,在执行中央政策的过程中,扭曲、变异中央政策,使政策代表公众利益的价值取向大打折扣,促进城乡统筹发展的目标诉求也无法实现,使农民失地、失业又没有社会保障,成为城市贫民;由于我国处于经济转型时期,现代政府制度尚未完全建立,政府权力运行规则缺失、权力运行程序不透明,导致有些官员权力寻租,滋生腐败行为。在城乡统筹发展过程中,比如农地征收、失地农民补偿、农村医疗保障、富余农民的转移等领域由于制度供给不足、政策不明、职责不清,部分政府官员成为某些利益集团的代言人,导致农民利益受损。而要解决制度供给不足、政策不明、职责不清所带来的问题,最根本的就是科学定位政府角色,转变政府职能。每一级政府、每一个政府机关无论拥有什么权力、拥有多大权力、如何行使权力,都应当以法律制度的方式明确下来。转变政府职能,有利于调整原有权力配置模式,完善权力运行规则,规范权力运行程序,明确政府职责定位,加强对政府机关在决策、执行行政权力各环节的制约、监督和威慑,增加权力寻租的机会成本,预防和遏制腐败现象。

### 2. 转变政府职能,有利于提高政府在城乡统筹发展中的工作效率

改革开放以来,我国多次对国家行政机构和管理体制进行改革,政府管理和服务经济、社会建设的职能逐步转变。随着中国特色社会主义市场经济体系的基本建立,以间接管理手段为主的宏观调控框架也初步形成,政府的工作效率得到提高,但依然存在诸多问题,如机构设置不尽科学,机构重叠、交叉,在城乡统筹发展中的行政审批环节多,链条长,且部门之间责任边界不清,部门利益冲突严重,机构臃肿、人员编制过多,协调不力,管理方式落后,效率不高;政府职能转变不充分不到位,政府职能转变与社会需求不对等,在城乡统筹发展过程中,有些事项很多部门都要管理,而有的事项又无人管理,管理“错位”、“越位”、“缺位”现象并存。在城乡统筹发展过程中,必然伴随着土地流转制度、新农村建设的财政金融支持、农村富余人口的流动、农村人口的社会保障等制度的创新,需要政府与时俱进、高效科学地给

予制度供给的支持,但部门主导的政府公共政策制定成本高、周期长,在为农民谋福利、办实事中相互扯皮、推诿,影响工作效率。要切实加快统筹城乡发展、缩小城乡差别,必须从根源上对政府角色进行科学定位,对政府职能进行系统的梳理和重构,对政府权力运行程序进行流程再造,切实转变政府职能,构建现代行政管理体制,从而提高政府工作效率,降低政府运作成本,服务城乡统筹,提高区域经济社会协调发展的能力。

### 3. 转变政府职能,有利于提高政府在城乡统筹发展中的管理水平

在社会主义市场经济制度下推进城乡统筹发展,“命令式”的传统管理模式已经不能适应多元化社会需求的社会网络结构,政府的管理和服务应该以顾客或者市场为导向,促进经济和社会的协调发展。政府不应该是凌驾于社会之上的官僚机构,政府不应该是国家唯一的权力中心,应该在公共管理中广泛引入竞争机制,取消公共服务供给的垄断性。转变政府职能,就是政府要“有所为”,也应该“有所不为”,使政府从一些领域主动退出,把一些具体性、技术性的事务交还给社会中介组织和企业来承担,而强化政府的经济调控、市场监管、公共服务和社会管理的职能,使政府从全能政府转向有限政府,从管制行政转向服务行政。在政府监督、管理下,政府要积极引导民间资本、社会中介组织等社会力量参与统筹城乡发展的公共物品的提供。政府把有限的资源更多地投入教育、环保、社会保障、医疗卫生等公共服务领域,最大化的改变农村公共物品供给不足的现状,提高政府在城乡统筹发展中的社会管理水平和公共服务的能力。

## 三、统筹城乡发展中政府职能转变的现状存在问题

随着社会主义新农村建设和构建社会主义和谐社会的目标诉求的提出,要求建立适应社会主义市场经济体制的城乡统筹发展的现代政府体制。经济转型和城乡统筹发展所带来的社会变革对我国行政管理体制提出了新的要求,要求政府职能能够逐渐转变。中共十七大报告指出:“行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革的总体方案,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”这是当前我国政

府职能转变的根本方向和行政管理体制改革的行动指南。但目前我国政府职能转变依然不到位,许多深层次的问题依然尚待解决。

### 1. 管理“越位”,政企、政事分开改革不到位

政府自身改革和政府职能转变滞后,仍然过分强调政府在资源配置上的主导作用,没有充分发挥市场配置资源的基础性作用,没有构建起以政府为主导,各种社会组织共同参与的多元主体的管理格局。政府还没有从根本上改变原有的管理模式,政府与企业、政府与事业单位、政府与市场中介组织分开不到位,政府仍然广泛参与微观经济领域的经济活动,过分强调政府干预作用,而忽视市场自身的导向功能,本应由企业、市场中介组织承担的责任,仍然由政府承担,行政审批事项过多,管理“越位”、“错位”,而对市场监管、维护市场秩序方面又管理不到位,问题突出,效果欠佳。

### 2. 管理“缺位”,社会管理和公共服务职能弱化

在城乡统筹发展过程中,政府目前的主要精力仍然放在经济管理领域,触及部分基层政治生活的管理与改革(如部分地区公推直选社区党支部书记、主任以及乡党委书记、乡长),但对社会管理与公共服务职能依然比较薄弱。尤其在城乡事业均衡发展、失地农民的可持续发展、城乡公共服务与公共产品的供给机制的公平正义、促进就业与医疗养老等社会保障系统的完善等方面亟待加强,关系群众切身利益的问题没有得到根本解决,有的地方仍然存在“无土地、无工作、无社保”等“三无”农民,存在着上不起学、看不起病、买不起房、就不了业的情况,文化设施缺乏、文化生活单调,农民到市民的素质转变进程缓慢,民生问题突出。据《成都统筹城乡综合配套改革研究重大理论和支撑体系研究》课题组的调查结果显示,93.8%的人主张政府要增强公共服务职能,84.4%的人主张政府要增强社会管理职能<sup>[4]</sup>。

### 3. 部门职能交叉,协调不力,政府宏观调控失灵

在城乡统筹发展过程中,各级政府部门之间、同级政府各部门之间存在严重的部门利益倾向,权力部门化、部门利益化、利益法定化现象突出。部门职能交叉、职责不清,责任边界模糊,协调成本高,组织绩效低,行政资源配置不合理,决策权、调控权、规划权集中不够,服务、监管重心下移不够,存在多头管理、多头建设等现象突出。在政绩导向的考核制度下,地方政府往往充当了发展主体角色,而不愿意充当为发展提供公共服务平台的角色。行政官员基于

自利的动因,往往和开发商“合谋”,开展“圈地运动”,利用土地资源谋取财政收入,并发展与土地相关的房地产业以获得任期内 GDP 的增长。为此,地方政府为获得更多的农用地用于非农用途,不惜欺上瞒下,提供错误信息,歪曲中央政策,使中央政策最终沦为地方政府谋利的工具,导致政府宏观调控失灵。

## 四、城乡统筹发展中政府职能转变的路径

社会主义市场经济的发展是统筹城乡发展的重要基础,而政府的调控能力则是统筹城乡发展的重要保障。我国城市化、现代化的历史进程表明,政府在统筹城乡发展中扮演着至关重要的角色,但并不意味着要用政府代替市场,而是要发挥政府在统筹城乡发展中制度等要素供给和协调城乡经济社会关系方面的重要作用。为此,要加快政府职能转变,构建统筹城乡发展的行政管理体制,不断提高政府统筹城乡综合发展的水平和能力。

### 1. 创新政府职责体系,建立“有限政府”

市场经济在某种意义上讲就是法治经济,强调公平正义。“‘法治’作为一种社会状态,要求运用法律约束国家和政府,合理分配利益,确保社会个体以及公共利益不受侵犯”<sup>[4]</sup>。这意味着政府应当由“全能政府”转向“有限政府”,即政府在权力、职能和行为方式等方面受法律有效制约。政府应该加强经济社会发展规划、制度建设、转移支付和公共产品供给等方面的建设,而不应该代替市场。比如成都市为推进农地流转,对农村宅基地、承包地确权、颁证,并建立了全国第一个区域土地流转中心,政府给城乡统筹发展提供一个制度框架和交易平台,而农用地、宅基地等的具体流转,则根据“依法、有偿、自愿”的原则,通过法律所规定的土地流转所必须经历的程序,农户和企业通过市场中介交易,促进农地依法有序流转。在“有所为有所不为”的“有限政府”转换中,政府对城乡统筹发展的引导和推动,不应该和市场机制发生冲突,在政府与社会其他部门之间必须边界清晰,不“越位”、不“错位”,政府的归政府,市场的归市场,切实做到政府与企业、政府与其他事业单位、政府与市场中介组织权责分开。只有这样,才能更好地服务于城乡统筹,造福于民众。一旦政府进入不适当的领域,既当裁判,又当选手,政府排他性权力必然损害个人经济自由和社会的公平正义。比

如政府直接插手农用地转为非农用地领域时,可能与开发企业“合谋”,影响土地的合理定价。另外,地方政府应该实施组织再造,理清地方政府纵向层级之间与横向部门之间的权责边界,形成权责明晰、无缝管理的政府职责体系,为城乡统筹发展提供组织保障。

### 2. 创新约束激励机制,建立“责任政府”

要促进统筹城乡发展,必须解决约束激励机制问题。党的十七大报告提出,要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构运行机制。”而要构建权力结构运行机制,就必须建立决策权、执行权和监督权的职责体系和相应的地方政府的绩效评估系统,落实行政问责机制,做到既问“下级”政府的责也问“上级”政府的责,形成“权责一致、监督到位、执行有力、奖惩有效”的约束激励机制,建立“责任政府”,明确各级政府及职能管理部门在统筹城乡发展过程中的责任,确保职责明确不“错位”。比如成都市政府积极推进“三个集中”,考核下级政府的行政管理绩效,建构科学发展指数,不仅考核 GDP 的增长,而且综合考核经济、政治、文化、社会建设四位一体的综合发展程度,并给予适当的奖惩。

### 3. 创新公共服务机制,建立“服务政府”

随着改革的深化,城乡居民日益增长的公共服务需求与公共服务总体供给不足、质量低下的矛盾逐渐突出,要求加快转变政府职能,建立城乡统筹的公共服务体系,确保城乡居民享受平等的公民权利、均等化的公共服务。在统筹城乡发展中,建立现代政府制度,科学定位政府角色,加快转变政府职能,必须弱化传统的微观经济和社会管理的传统职能,强化现代政府的经济调控、市场监管、社会管理和公共服务职能。在统筹城乡发展中,政府应该建立健全公共财政体制,构建公共服务型财政,加大农村教育培训、社会保障、公共安全、公共卫生、基础设施等公共产品的投入,改善城乡公共服务条件。树立服务意识,实施“阳光公共服务”制度,建立“城乡统筹、利益协调、成果共享”的公共服务体系,把行政服务中心建成综合公共服务平台,为社会经济、政治、社会发展和城乡居民的物质文化活动提供保障。

### 4. 创新行政运行机制,建立“高效政府”

政府作为资源配置的最重要的主体之一,改善政府行政运行效率是提升政府在统筹城乡发展中的

能力的重要途径,而以信息化和项目化为载体推进工作流程再造是创新行政运行机制的重要抓手。实现政府管理信息化,加强政府各级机关和各级部门之间的信息沟通,减少信息不对称和信息失真现象,形成“立体化、信息化、网络状”的公共服务联动机制,提高行政管理效率。精简和规范各类议事机构和办事机构,以建设项目流程联动为突破口,建立动态化、部门集成化、电子化的工作方式,确保政府纵向不同层级的组织间和横向各部门之间的工作衔接畅通无阻和组织内部决策、执行、监督的互动协调,保证行政权力运作流程和工作流程的通畅,使行政管理更准确、快捷地实现互动,形成“行为规范、公正透明、廉洁高效、协调联动”的行政运行机制,降低行政管理成本,提高行政管理效率,不断提高政府统筹城乡经济社会发展的水平与能力。

总之,在统筹城乡发展中,合理定位政府角色,加快转变政府职能,有效解决政府在统筹城乡发展过程中出现的“错位”“缺位”“越位”现象,提高政府行政管理效能,为社会主义和谐社会的构建和统筹城乡发展提供强有力的制度保障和组织支持。

### 参 考 文 献

- [1] 刘宗劲. 政府角色: 中国征地困境的内在逻辑及其化解[J]. 经济体制改革, 2009(1): 17-18, 18-19.
- [2] 让·雅克, 卢梭. 社会契约论[M]. 西安: 陕西人民出版社, 2004: 154-155.
- [3] 布坎南, 马斯格雷夫. 公共财政与公共选择两种截然对立的国家观[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000: 134-136.
- [4] 刘从政, 阎星. 成都统筹城乡综合配套改革重大理论和支撑体系研究[M]. 成都: 四川人民出版社, 2007: 144-145.

## Transformation of Government Function in Balancing Urban and Rural Development

JIANG Jia-sheng<sup>1</sup>, YI Guo-ping<sup>2</sup>

(1. Department of Ideology and Politics Teaching, Chengdu Vocational & Technical College, Chengdu, Sichuan, 610041;

2. Office of Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan, 410004)

**Abstract** Governments are playing the crucial role in the process of balancing urban and rural development. Starting from the position of government role in balancing the city and countryside, this paper illustrates the significance of quickening the transformation of government functions. Based on the problems caused by governments in balancing urban and rural development, this paper puts forward the path for the governments to transform their functions and advocates some ways to innovate the system of government role, public service system and administrative operation system and establishes the “limited, responsible, service and high-efficient” government in order to work out the “dislocate, offside and defaulted” phenomenon by the governments in the process of balancing urban and rural development with the final purpose of improving administrative efficiency and promoting the balanced urban-rural development.

**Key words** balance the city and rural areas; transformation of government function; government role