

[文章编号] 1009-3729(2015)04-0034-05

新型城镇化过程中的政府职能优化

——基于结构功能主义分析

王文彬

(西南政法大学 政治与公共管理学院, 重庆 401120)

[摘要] 利用结构功能主义理论分析新型城镇化可知,新型城镇化的结构性要求决定着新型城镇化的功能性诉求,而新型城镇化的功能性诉求又影响着政府职能的定位与优化。当前政府职能不能满足新型城镇化的功能性诉求,其表现有:在资源配置中,一些地方政府微观上管得过多,在维护社会主义市场经济秩序等方面履职不到位,不利于市场作用的发挥;在城镇化发展过程中,政府官员过于重视城镇化率,而忽略了城镇化的本质,没做到以人为本;对社会组织力量关注不够,不利于整合各方力量共同建设新型城镇;在公共服务提供领域,政府严重缺位等。因此,政府应对城镇经济发展进行宏观调控和有效监管,应尊重市场规律以保障市场在社会资源配置中切实起到决定性作用;应明确新型城镇化的内涵,对新型城镇化的建设进行科学规划;应采用网络化治理等新型社会管理方式,明确在社会共同体系统建设中政府的有限引导作用;应积极推进城镇居民享受的公共服务均等化,主导城镇文化建设。

[关键词] 新型城镇化;政府职能优化;结构功能主义

[中图分类号] D630.1 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.04.007

2014年3月,我国发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出:我国正处于城镇化深入发展的关键时期,其中也蕴含着重大的发展机遇^[1]。新型城镇化的发展已经上升为国家的重要战略。从整体上看,一方面,我国的城镇化水平从1978年的17.9%提升到2013年的53.7%,城镇常住人口从1.7亿人增加到7.3亿人,这意味着我国的城镇化建设取得了较大的进展;另一方面,我们也必须清楚地认识到,被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属,并不能享受与城镇居民相同的社会公共服务,市民化进程缓慢。^[2]从城镇化人口迁出地农村来看,留守儿童、留守老人和人口空心化问题日益严重,极大地影响了社会主义新农村建设^[3]。在这样的现状下,作为社会治理主体的政府,必须积极作为,充分发挥其职能。新型城镇化战

略的提出,正是我国政府积极发挥其职能的重要表现。新型城镇化是相对于传统城镇化而言的,是“以人为本”的城镇化,其内涵是:以科学发展观为统领,以新型产业和信息化为推动力,实现人口、经济、社会、资源、环境等的协调发展的城乡一体化的城镇化发展道路^[4]。当前学界对于新型城镇化过程中政府职能定位的研究较多,如吴晓燕等^[5]在分析城镇化困境和政府职能偏差后,指出了政府应在突破城镇化困境中实现职能再构;丛雨^[6]针对新型城镇化过程中政府角色越位和缺位,提出了政府角色转变的内容。但这些研究只是针对具体问题而做的分析,缺乏对于城镇化的整体分析和统筹考虑,结论趋同现象较普遍。本文拟采用结构功能主义理论,分析新型城镇化过程中政府职能优化问题,以期提供一些新的认识。

[收稿日期] 2015-03-27

[作者简介] 王文彬(1991—),男,山西省运城市人,西南政法大学硕士研究生,主要研究方向:行政管理。

一、结构功能主义理论视角下的新型城镇化

结构功能主义是社会学研究的主流理论之一,它形成于1930年代,鼎盛于1960年代。其代表人物是美国社会学家塔尔科特·帕森斯,他提出的AGIL分析框架,对社会学的发展极其重要。^[7]帕森斯指出,任何行动系统都必须满足四个最基本的功能要求,即适应、目标达成、整合和潜在模式维持。在社会系统中,经济系统执行着适应功能,通过资源配置实现社会系统存在的力量供给;政治系统执行着目标达成功能,通过确定社会系统的发展方向,调动社会系统的力量,实现社会系统的目标;社会共同体系统承担着整合功能,通过整合资源和力量,实现整个社会系统的协调发展;文化模式托管系统承担着模式维持功能,通过将社会系统发展理念和文化广泛教化,实现社会系统的维持。用AGIL分析框架来观察和分析新型城镇化,可以把握新型城镇化的结构性要求和功能性诉求。

1. 新型城镇化的结构性要求

新型城镇化是一个极其复杂的社会运行系统,新型城镇化过程其实就是城镇社会系统的重塑,因此必须构建适应发展需求的社会系统结构。新型城镇化有着较为明确的结构性要求(见图1)。按照社会系统的AGIL分析框架,新型城镇化建设可以分为经济系统、政治系统、社会共同体系统和文化模式托管系统。在经济系统建设中,应摒弃陈旧的经济发展模式,停止城市对农村的不合理索取,城镇发展不能以牺牲乡村为代价,要注重培养经济系统的新型发展能力。在实现资源合理配置过程中,既要充分发挥市场作用,政府也要进行必要的引导。在政治系统建设中,应明确新型城镇化与传统城镇化的区别,新型城镇化是以人为本的城镇化,而不再是简单的土地城镇化、建筑城镇化和个别考核指标的城

镇化。在社会共同体系统建设中,应广泛利用各种社会力量,有效引导社会组织和私人部门共同参与新型城镇化建设,实现整个社会系统力量的有机整合。在文化模式托管系统建设中,新型城镇化应做的工作主要有两点:一是市民化和市民化待遇普及,主要指社会公共服务的均等化配置,尤其是要在新建小城镇和原有城镇之间,以及农村人口转为城镇人口时,认真落实均等化的公共服务;二是城镇文化塑造,发挥文化的凝聚和维持功能。

2. 新型城镇化的功能性诉求

新型城镇化的发展,就是为了整个社会系统更加和谐,满足社会和公众对经济、政治、文化和生态的要求,因此新型城镇化有着十分清晰的功能性诉求。按照结构功能主义理论,结合新型城镇化的结构性要求,我们可以得出新型城镇化的功能性诉求:资源的合理配置;以人为本,理念更新;多中心治理,管理创新;公共服务均等化,文化引导(见图2)。

综合图1、图2,我们可以看出:其一,新型城镇化建设中的适应功能,要求经济系统建设良好。在当前的经济建设中,关键的问题在于资源的合理配置。传统的城镇化是政府主导资源配置,人为地促使大量资源集聚,虽然促进了城镇化的发展,但也造成了较多的问题,如城市的过度发展,很多城市出现了严重的城市病^[8]。因此,在新型城镇化建设过程中,经济系统的建设应尊重社会主义市场经济规律,实现资源的合理配置。其二,新型城镇化建设中的目标达成功能,要求进行更加明确的以人为本的城镇化。新型城镇化建设的中心是人,而不是土地和住宅。城镇化建设要做到以人为本,就应制定更加科学的城镇发展规划,协调大城市和中小城镇的共同发展,彻底打破旧有的城镇化观念,实现理念更新。其三,新型城镇化建设中的整合功能,要求实现多中心合作治理,广泛采用网络化治理等管理创新方式,整合各种社会力量,共同建设新城镇,并进行

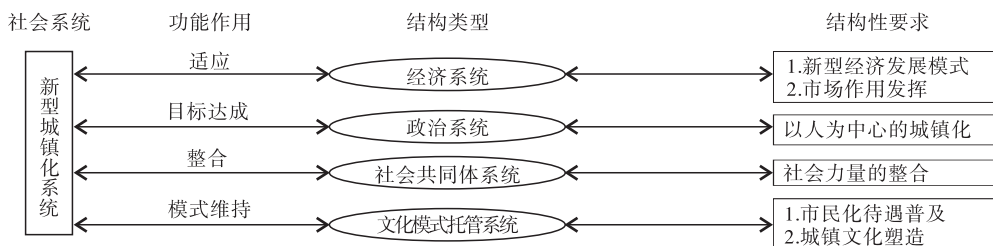


图1 新型城镇化的结构性要求

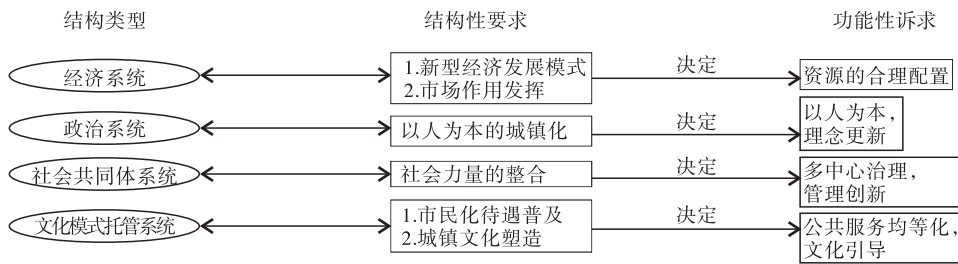


图2 新型城镇化的功能性诉求

有效的协调,使新型城镇化得到城乡居民的共同认可和支持,以获取源源不断的建设力量。其四,新型城镇化建设中的模式维持功能,要求实现新型城镇化的可持续发展,建设更加高效的文化模式托管系统。具体说来,应建设得到城镇居民认可和支持的城镇文化,从而影响城镇居民的行为,共同建设美好的城镇,同时要让更多城镇居民共享城镇发展的巨大成果,实现教育、医疗等公共服务的均等化配置。

二、新型城镇化功能性诉求下的政府职能定位

在传统城镇化过程中,政府起着全面主导的作用,随着新型城镇化的提出,有学者提出政府职能应由全面主导变为有效引导^[9],即对政府职能进行合理优化,而优化的前提是对政府职能进行清晰定位。新型城镇化的功能性诉求可以帮助我们清晰地定位政府的职能,即新型城镇化的功能性诉求决定着政府的职能,同时政府职能的发挥影响着新型城镇化建设的功能性诉求。因此,从新型城镇化的功能性

诉求入手可以明确政府的职能(见图3)。

新型城镇化建设中的经济系统的功能性诉求是资源的合理配置。中共十八届三中全会指出,市场应在资源配置中起决定性作用,改变了以往对于市场基础性作用的定位^[10],更清楚地厘清了政府与市场的关系,便于充分发挥市场在经济发展中的作用。在新型城镇化发展过程中,我们应正确处理政府与市场的关系,进行科学的宏观调控和经济监管是政府在经济发展中的职能所在。只有这样,才符合市场经济发展规律,才能更好地推动新型城镇化的经济发展。

以人为本的新型城镇化,就是要求政府要改变传统的城镇化理念,贯彻落实科学发展观,以人为本,统筹城乡经济发展,推动大型城市和中小城镇的共同发展。不能以追求城镇化率而牺牲社会和公众的利益,不能仅仅为了城镇化而使农民等弱势群体进入城市,必须积极创造城镇化的条件,以人为本,进行科学的城镇发展规划和城镇化建设,实现全方位的新型城镇化目标。

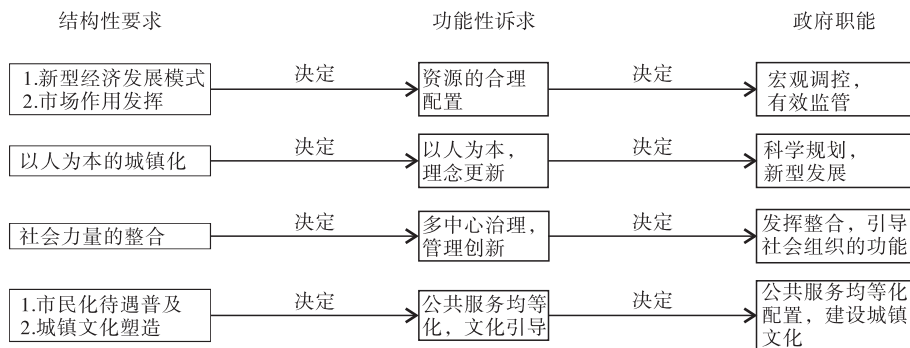


图3 新型城镇化功能性诉求下的政府职能

新型城镇化的发展要求多元参与,政府不能全面包办,而应积极建设社会共同体系统,整合各种社会力量,共同建设新型城镇。随着社会组织的发展和成熟,这些组织能够承担起部分城镇化的任务,政

府应对其加强引导。同时由于体制和资源限制等原因,政府在某些领域的作为没有效率和效能,也应积极整合和利用社会组织的力量,共同建设新型城镇化。

新型城镇化的模式维持,在于基本公共服务的均等化配置和城镇文化建设。在公共服务的普遍享有和发展成果共享上,政府也应积极作为,协调相关力量,确保公共服务的均等化配置,让所有城镇居民享有同等待遇。政府需要在城镇文化建设中进行较多的引导,与社会组织一起制定城镇发展规划和文明公约,塑造符合当地实际的特色城镇文化,影响和规范城镇居民的行为。只有这样,新型城镇化才会得到社会的广泛支持与参与,从而推进新型城镇化的建设和发展。

三、当前政府职能不能满足新型城镇化功能性诉求的状况

在城镇化发展过程中,一些地方政府存在着职能扩展太宽和职能履行不到位,即“越位”和“缺位”的问题^[11]。根据城镇化功能性诉求要求的政府职能,同时结合实际情况,对政府职能不能满足新型城镇化功能性诉求的现状进行分析,有利于有针对性地提出优化政府职能的政策建议。

在资源配置过程中,一些地方政府存在着严重的理念偏差,囿于计划经济的旧思维和政府一家独大的错误心态,对于资源配置管得过多、管得过死,没有实现政府职能从微观干预到宏观监控的转变,不能为市场中的竞争者创造公平的竞争环境,在维护社会主义市场经济秩序等方面履职不到位,这十分不利于市场作用的发挥。

在城镇化发展过程中,政府官员过于重视城镇化率,而忽略了城镇化的本质,没有做到以人为本,单纯地强调土地城镇化、住宅城镇化,导致城镇的配套设施建设不完善,以至于有些地方出现了产城不统筹等恶果^[12]。错误理念指导下的城镇化,超过了社会正常发展的承载力,与经济发展和社会文化建设相脱节,影响了社会的正常发展。

一些地方政府对私人部门和民间组织不信任,甚至害怕社会力量的壮大。社会组织力量的被漠视和不合理使用,使社会共同建设新型城镇化的力量未能实现有效的整合。此外,新型城镇化涉及到整个社会的各个方面,政府不能基于单一标准或发展方向进行城镇化。当前的城镇化过程中,政府对于社会和社会组织关于新型城镇化的诉求了解太少,这也十分不利于新型城镇化的建设。

在当前的城镇化率测算中,所计量的城镇人口包含了大量在城镇临时生活的人口,这部分人口并没有真正享受到与城镇人口同等待遇的公共服务,出现了半城镇化现象,这是政府履职不到位的一种表现。据有关专家测算,如果考虑到能否享受均等化公共服务的因素,即按城镇户籍人口统计,我国的实际城镇化率只有35%左右^[13]。

四、新型城镇化功能性诉求下的政府职能优化路径

在对当前政府职能不能满足新型城镇化功能性诉求状况进行分析的基础上,结合新型城镇化功能性诉求的要求,笔者提出以下政府职能优化路径。

1. 经济系统建设中的政府职能优化

第一,政府对城镇经济发展应进行宏观调控,实行有效监管。在经济发展的微观之处,政府应主动退出,只进行宏观调控。凡是市场能自主解决和优化的,应大胆地交给市场去做;凡是社会组织能够协商完成的,应交给社会组织自主协商决定。但是,对于涉及公共利益或者存在极大外部性的经济行为,政府应加强有效监管,确保公共利益和公众个人利益的实现、确保城镇经济的健康发展。

第二,政府应尊重市场规律,保障市场在社会资源配置中切实起到决定性作用。应通过市场作用的发挥,进一步激活城镇经济发展的活力,创造公平竞争的市场环境,支持市场主体的发展;应处理好政府与市场的关系,同时利用好“无形的手”和“有形的手”,以实现城镇经济的繁荣,只有这样才能保证新型城镇化的可持续发展。

2. 政治系统建设中的政府职能优化

第一,政府应明确新型城镇化的内涵所在。新型城镇化是以人为本的城镇化,因此应统筹产城发展、统筹城乡一体化发展。城镇化是经济和工业化发展到一定程度的自然结果,绝不能拔苗助长。政府应使新型城镇化后,城镇居民的基本权益能得到有效保障,工作上能有业可从,生活上有足够的配套生活设施、足够的均等化公共服务。新型城镇化绝不是简单的土地城镇化,也不是简单的住宅城镇化,更不是对于城镇化率的片面追逐,政府必须树立符合科学发展观要求的新型城镇化理念。

第二,政府对于新型城镇化的建设应进行科学规划。新型城镇化包含产业发展、生活和谐和生态保护良好等各方面的内容,必须进行全面的规划设计。要坚决避免“有城无市、有城无业、有城无人”“农民被城市化”和“造城运动”等伪城镇化现象的出现,努力实现全方位的新型城镇化。

3. 社会共同体系统建设中的政府职能优化

第一,政府应采用网络化治理等新型社会管理方式。在新型城镇化建设中,有关城镇发展的相关政策都应积极征询社会公众的意见,并吸收较多的社会组织参与政策制定。使用网络化治理等新型管理方式时,政府要努力与各种社会组织建立信任机制、协调机制和整合机制,从而凝聚社会组织的力量,共同推进新型城镇化的发展。

第二,政府应明确在社会共同体系统建设中的有限引导作用。社会共同体系统的建设,就是要整合各社会组织的力量,促进新型城镇化的发展。为此,政府一方面要注意发挥自身引导作用,激活社会组织的活力和积极性;另一方面要抛弃“全面主导”(实为包办)的陈旧理念,学会正确引导社会组织的行为,确保这些组织的力量和行为能推动新型城镇化的发展。

4. 文化模式托管系统建设中的政府职能优化

第一,政府应积极推进城镇居民享受的公共服务均等化。在城市居住的大量农村转移人口,由于户籍制度等体制性因素所限,无法享受与城镇原居民同等的公共服务,在市民化和城镇化过程中陷入了迷茫,这个问题如不解决,真正意义上的新型城镇化便不可能实现。在推进公共服务均等化上,政府职能严重缺位的现象必须尽快扭转,这事关新型城镇化的可持续发展。

第二,政府应主导城镇文化建设。农村转移人口离开农村后,其原有的乡规民约可能会与城镇文化出现冲突,城镇原居民和农村转移人口需要进行长期的文化调适,以形成共同遵行的新型城镇文化。在这方面,需要政府的积极引导,以有效维持新型城镇化建设。

综上,利用结构功能主义理论对新型城镇化进

行全面分析,可以把握新型城镇化的结构性要求,由结构决定功能可以推出新型城镇化的功能性诉求。而政府的职能正是为了满足新型城镇化建设的各种要求,因此从新型城镇化的功能性诉求中可以得出政府职能的定位,分析政府现有职能发挥作用的不到位,从而明确政府职能的优化路径。希望这一思路能对新型城镇化建设及其理论丰富有所帮助。

[参 考 文 献]

- [1] 新华网. 国家新型城镇化规划(2014—2020年)[EB/OL]. (2013-03-17)[2015-02-01]. http://news.xinhuanet.com/city/2014-03/17/c_126276532.htm.
- [2] 中国社会科学网. 以人为本与新型城镇化[EB/OL]. (2014-04-01)[2015-02-01]. http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_sh/201404/t20140401_1053957.shtml.
- [3] 周祝平. 中国农村人口空心化及其挑战[J]. 人口研究, 2008(2): 45.
- [4] 吴江, 王斌, 申丽娟. 中国新型城镇化进程中的地方政府行为研究[J]. 中国行政管理, 2009(3): 88.
- [5] 吴晓燕, 赵普兵. 城镇化背景下政府职能再构[J]. 西华师范大学学报: 哲学社会科学版, 2014(5): 1.
- [6] 丛雨. 论新型城镇化背景下政府角色的转变[J]. 辽宁行政学院学报, 2014(9): 5.
- [7] 涂晓芳, 魏葱葱. 结构功能主义视角下地方政府治理创新路径研究——以青岛市政府为例[J]. 国家行政学院学报, 2013(1): 95.
- [8] 范云芳. 基于国外城镇化发展的中国城镇化战略选择[J]. 中国发展, 2014(1): 45.
- [9] 茶洪旺. 论新型城镇化发展中的政府有限主导[J]. 中州学刊, 2013(11): 26.
- [10] 张玉磊. 新型城镇化进程中市场与政府关系调适: 一个新的分析框架[J]. 社会主义研究, 2014(4): 103.
- [11] 钱再见. 新型城镇化进程中的政府职能转变——基于空间权力视角的分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2013(5): 15.
- [12] 王征. 透视新型城镇化过程中的产城统筹问题[J]. 现代城市, 2014(2): 31.
- [13] 孙春芳. 35% - 36%: 我国真实城镇化率[EB/OL]. (2013-5-27)[2014-12-01]. <http://finance.people.com.cn/n/2013/0527/c364438-21630761.html>.