

■ 学术前沿: 中国社会转型与经济发展研究

西部民族地区新型城镇化进程中 地方政府职能的转变

孔祥利

(陕西师范大学 政治经济学院, 陕西 西安 710119)

摘 要: 西部民族地区城镇化水平相对滞后,从一定意义上讲,地方政府是城镇化的主导和主要推手。党的“十八大”提出了有中国特色的新型城镇化道路,十八届三中全会对政府与市场的关系进行了新的阐释。在西部民族地区新型城镇化建设中地方政府承担了特殊的职能,而现实中西部民族地区政府职能的履行存在着经济、政治、文化、社会、生态方面的缺失,应该从“五位一体”的系统视角加快西部民族地区地方政府职能转变的步伐。

关键词: 西部民族地区; 新型城镇化; 政府职能

中图分类号: F291.1; D625 文献标识码: A 文章编号: 1672-4283(2014)01-0014-07

收稿日期: 2013-09-12

基金项目: 国家社会科学基金项目(11BSH013)

作者简介: 孔祥利,男,陕西宝鸡人,管理学博士,陕西师范大学政治经济学院、国际商学院教授,博士研究生导师。

2012 年,全国城镇化率达到了 52.57%,但从区域城镇化水平来看,西部地区城镇化率为 44%,比东部地区低约 18 个百分点,城镇化发展水平相对滞后。西部民族地区,由于历史、地域等各种因素的影响,城镇化水平更是低于全国平均水平。2012 年,西部地区少数民族聚集度较高的八省区城镇化率排名除内蒙古(57%)外,广西(44%)、云南(39%)、宁夏(51%)、贵州(35%)、新疆(45%)、青海(47%)、西藏(23%)均在全国平均水平之下,加之其市场本身发育水平低,各类要素市场尚未形成,而地方保护、行业垄断等因素导致市场配置资源的决定性作用弱化,严重影响西部民族地区政府职能的转变。在我国工业化与现代化进程中,城镇化建设的行政色彩比较浓厚,从一定意义上讲,地方政府是城镇化的主导和主要推手。由于西部民族地区经济社会发展相对落后、生态环境脆弱、民生建设欠账较多、民族宗教稳定问题突出,城镇化建设中的地方政府职能具有特殊的差异性和复杂性。党的“十八大”提出了坚持走新型城镇化的战略目标,要实现城镇化与工业化、信息化和农业现代化相互协调、良性互动,把生态文明建设融入新型城镇化之中,走出一条集约、智能、低碳、绿色的新型城镇化道路。本文从经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”的战略总布局出发,阐述了在西部地区走新型城镇化道路的政府职能的特殊性,分析了地方政府职能缺失的表现,提出了西部地区新型城镇化进程中政府转变职能的政策主张。

一、新型城镇化与问题的提出

城镇化作为社会生产力发展和人类文明进步的产物,是任何一个现代化国家都必须经历的历史发展过程。目前,我国的城镇化进程相对于工业化来较为滞后,低于世界各国城镇化平均水平。但是,近一二十年来我国加快了城镇化进程,城镇化率显著提高,每年平均以 1 个百分点的速度增加(见表 1)。我国作为当今世界上最

大的发展中国家 到本世纪中叶基本实现现代化 城镇化的任务还很艰巨。加之 科学技术的进步与资源环境生态的约束 城镇化必须走出一条新路来。尤其在生产力发展水平还比较落后的广大西部民族地区 经济发展与生态保护、资源开发与环境治理、城市扩张与文化遗产的矛盾还比较突出。基此 如何走出一条西部民族地区新型城镇化道路 在处理好政府与市场关系中 有效发挥地方政府的职能至关重要。

表 1 中国城乡人口与城镇化率 单位: 万人

年 份	1953 年	1964 年	1982 年	1990 年	2000 年	2010 年	2011 年	2012 年
城镇化率(%)	13.26	18.30	20.91	26.44	36.22	49.68	51.27	52.57
城镇人口	7 726	12 710	21 082	29 971	45 844	66 557	69 079	71 182
乡村人口	50 534	56 748	79 736	83 397	80 739	67 415	65 656	64 222

注: 表中数据来源于相关年份的《中国统计年鉴》。

对城镇化亦有国外学者称为城市化 按照发展经济学的观点 可以从发展中国家和发达国家两个层面分析研究城镇化或城市化。盖尔·约翰逊在研究发展中国家城镇化过程中政府与市场关系时 认为“政府在农业和农村发展中有限而必不可少的作用 并且提出许多发展中国家都存在把‘一切交给市场’的倾向 忽视政府在提供公共物品方面的作用。政府对产品市场和要素市场的干预 不能以损害农村人口的利益为代价 发展中国家的政府往往做不到这一点。”^[1] 目前关于新型城镇化道路还没有标准的定义。^[2] 学者林峰把新型城镇化总结为六个方面: 一是以新兴战略型产业为支撑的城镇化 二是产城一体化的城镇化 三是就地城镇化 四是城乡统筹的城镇化 五是生态文明的城镇化 六是公共服务公平充足的城镇化。^[3] 我们认为 新型城镇化也可以概括四个协调: 一是城镇化与工业化、农业化和现代化协调发展 二是实现人口、资源、环境等的协调发展 三是实现大、中、小城市与城镇的协调发展 四是实现人口积聚、市民化和公共服务的协调发展。国内学者对城镇化的研究基本分为三个方向 即地理方向、经济方向和环境方向。周复多提出, “应保持适宜的城市化速度和城市化的有序性 衡量城市发展与城市化水平不仅要有经济指标 还要有社会指标 要保护和发城市区域良好的生态环境 走可持续发展的城市化道路的关键是提高人的素质”^[4]。而吴未等人提出, “城市是人类生存和生活的物质载体 为了创造城市可持续发展环境 应转变传统规划思想 承认城市规模极限的存在 实现从功能规划到效能规划的转变”^[5]。本文所探讨的新型城镇化道路就是立足西部民族地区 从生态经济与行政的视角来研究西部民族地区新型城镇化进程中的政府职能 对其特殊性、缺失表现等进行研究 提出职能转变的理论参考与依据。

西部地区由新疆、陕西、甘肃、宁夏、内蒙古、青海、西藏、四川、重庆、云南、贵州、广西 12 个省、自治区、直辖市组成 少数民族众多。我国西部民族地区由于历史因素、地理环境、社会条件等原因 政治、经济、社会、文化、生态发展较为落后。西部民族地区地形以高原、盆地、山地、草原、沙漠等为主 聚居着众多少数民族 由此给西部民族地区新型城镇化建设带来了严峻的挑战。西部地区主要依靠当地丰富的资源进行初级生产 不仅成效低而且环境生态破坏严重; 东部地区则是利用先进的科学技术进行深加工 扩大贸易额和提升产品竞争力。而在第三产业发展方面 西部地区相比于东部地区发达的服务业、教育、金融、文化产业、旅游业发展等来说相对落后。此外 西部民族地区城镇基础设施建设远远落后于东部地区 资源过度开发和环境破坏在城镇化发展中极易造成系统性生态问题。西部地区民族问题敏感易发 内外因素造成的社会环境不稳定 使政府治理的成本和难度加大。这些使西部民族地区地方政府在新型城镇化建设过程中 承担着有别于东部发达地区政府的职能。

二、西部民族地区新型城镇化进程中政府职能的特殊性

1. 保一方平安的政治职能

西部地区政治环境特殊。作为少数民族的聚居地 西部地区拥有全国 80% 以上的少数民族 55 个少数民族中有 48 个少数民族聚居于西部地区。我国西部民族地区总体形势是好的 经济发展、民生改善、社会安定。但也应看到 近年来暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力已成为严重影响和危害西部民族地区社会稳定的潜在的与现实的危险 发生了多起暴力恐怖活动。例如 2008 年 发生在西藏拉萨市的“3·14”抢砸烧重大暴乱事件 有 18 名无辜群众被烧死或砍死 受伤群众达 382 人 其中重伤 58 人 拉萨市直接财产损失达 24 468.789 万元; 近年来 在青海、甘肃、四川、西藏等地 受境内外藏独分子策划与唆使 发生了多起藏人自焚的极端事件; 2009 年 发生在新疆乌鲁木齐市的“7·5”严重暴力犯罪事件 造成上百人死亡 800 多人受伤 集体和百姓财产损失巨大; 2013 年 6 月 26 日 新疆吐鲁番地区鄯善县鲁克沁镇发生暴力恐怖袭击案件 造成 24 人遇害(其中维吾尔族 16 人) 包括公安民警 2 人 另有 21 名民警和群众受伤。西部民族地区

地方政府在城镇化的建设过程中首要职能之一是维护西部地区的稳定,提高危机管控能力。首先,地方政府要将维稳工作作为最重要的常规工作,积极落实党和国家的各项政策和措施,预防暴力恐怖活动。其次,地方政府要建立有效的应急预警机制,在危机发生时能够第一时间采取应急预案,对策划实施暴力恐怖活动的罪犯进行追捕、惩治,对受害群众进行救助和安抚工作。最后,政府要加强民族团结的宣传教育,适当对少数民族实行政策倾斜,以维护国家和地区的稳定。民族问题的出现,原因是多方面的。其中,重要的因素之一,是因为民族地区的经济社会发展相对落后。要解决这一问题,除了党和国家继续重视和加大西部的发展工作,对西部地区提供政策、财政等各个方面的帮助外,西部地区地方政府具有保一方平安、维护安全稳定的首要职责。

2. 克服区位优势的经济职能

由于地形条件和经济社会条件的制约,西部民族地区交通不便、技术落后、资金缺乏,发展较为滞后。目前,西部民族地区经济发展,走的还是一条粗放型经济发展的城镇化道路,以农业和牧业为主,依靠资源优势发展工业,进而推动经济的发展。粗放型的发展方式给西部地区城镇化建设带来了一系列的问题。我国的草场由于过度放牧,得不到休养和恢复,90%的面积老化;沙进人退的状况没有从根本上得到治理,荒漠化面积逐年增加。西部民族地区政府应该转变经济发展方式,走注重生态建设的绿色经济、循环经济发展道路。在具体推进新型城镇化进程中,政府要加大调整产业结构力度,使三大产业协调发展。首先,地方政府应当结合西部各省区自己的特点和优势发展绿色生态农业。例如,新疆可以利用其日照时间充足,种植各类水果、优质棉花等;西南各省区可利用其充沛的热能、水能、光能,种植各类农作物,依靠科技力量发展有机生态农业。其次,西部地区要改变以农业为主导的产业结构,积极发展生态工业。西部地区拥有丰富的矿产资源,资源禀赋独具优势,但西部地区要改变资源依赖型经济增长模式,走出一条生态工业化道路,以推动城镇化的发展。最后,在城镇化的发展道路中政府尤其要注重第三产业的发展。政府要引导城镇通过发展旅游业、房地产业、服务业等第三产业,更好地进行新型城镇化建设。

3. 弥补历史欠账的社会职能

西部地区由于受生产力发展水平的根本性制约,在解决民生问题和公共服务建设方面历史欠账较多。西部地区公共基础设施比较落后,科学技术水平和人力资源禀赋不高,大量农村剩余劳动力需要转移。按照我国新规定的贫困人口标准,全国近9 000万贫困人口中70%—80%集中在西部,西部地方政府社会保障能力和水平有限,公共管理能力有待加强。在集中精力发展经济的基础上,大力发展民生工程,造福一方百姓,就成为西部地区地方政府的重要社会职能。首先,政府应该落实民族地区农村乡镇基础设施的建设,合理利用有限资源进行公共服务硬件条件的改善。基层政府应加强城镇农田水利、交通、电力、居民用水等生活基础设施的建设,保障西部地区城乡居民的基本公共服务设施。其次,西部地区各级政府应大力发展社会事业,重视少数民族地区、偏远山区和革命老区的教育事业,提高义务教育在少数民族地区的普及程度和教学质量。西部民族地区与汉族地区、东部地区相比,教育水平较为落后,有些地区九年义务教育还未普及,辍学问题严重,职业教育发展滞后,高学历专业技术人员匮乏。加大教育投入,实现教育优先发展教育,成为地方政府的重要职责。再次,政府应该重视民族地区农村社会保障体系的建立。西部地区社会矛盾易发复杂,需要完善的社会保障体系进行协调,以维护社会的稳定发展。基层政府要依靠养老、医疗和就业救助等社会保障制度来保证城镇化的持续发展。最后,西部民族地区基层政府要加强其社会管理职能,注意发挥社会组织的功能和作用,处理好政府与社会、政府与市场的关系,履行好社会职能。

4. 传承创新地域与民族特色的文化职能

西部民族地区拥有丰富的文化资源,地方政府应当有效地利用这些资源发展旅游业以促进地区经济发展。西部民族地区拥有冰川、雪山、高原、湖泊、沙漠、草原等多种类型的自然文化资源,还有莫高窟、古长城、大理风光和各族的民俗风情等历史文化资源,也有遵义会议、飞夺泸定桥、红岩精神等众多红色旅游资源。但是,由于西部民族地区城镇化水平低,基础设施落后,交通条件不便,使得旅游业的发展较为落后。西部地区文化资源丰富,悠久的历史文化和多样的民族文化给西部地区城镇文化资源的开发创造了有利条件。地方政府可以利用西部地区独具特色的文化资源,将西部地区传统的民族文化、自然风光、手工艺品等原汁原味地展现出来,进行保护性开发。地方政府可以鼓励乡镇居民发展休闲农牧业文化产业,利用西部民族地区现有的农牧业资源进行文化再造,建立完整的文化产业链,从城镇交通到旅游业、酒店业、餐饮业、文化产品行业等等,通过文化产业体系的建立,提升西部地区城镇化建设的内在品质。

5. 提供生态屏障的环境保护职能

西部地区幅员辽阔,是长江、黄河的发源地和中东部地区重要的生态屏障。长期以来,西部地区城镇化

发展走的是一条粗放型的外延扩张性道路,工业的发展造成严重的环境污染,人口的聚集占用了大量的良田耕地。西部地区地方政府要特别注意改变发展方式,重视城镇生态问题,进行新型城镇化建设。地方政府应当使城镇化发展和生态建设协调发展,在生态环境容量的范围内履行其经济职能和社会职能,遵循经济发展与环境保护相统一的原则。生态建设关键是要提高科学技术在农业生产和经济发展的运用。政府要构建起生态产业集群发展的规划、政策、保障,以环境保护和生态修复为前提,发展现代工业、农业和服务业。通过政策性引导,加强城镇科技普及水平,调整产业结构,促进发展方式的转变。在西部城镇化发展中,要把生态建设和环境保护贯彻始终,担负起绿色、环保、低碳的新型城镇化建设责任。

三、西部民族地区新型城镇化进程中的政府职能缺失表现

1. 政治职能的缺失

西部地区民族矛盾和社会矛盾相对比较突出,地方政府如果不能有效地解决这些矛盾,将会造成一些严重的社会危害。究其原因之一,是因为我国仍然存在着区域发展不平衡的问题。随着城镇化的发展,西部地区的民族问题会以各种形式表现出来,各民族因为宗教信仰、生活习惯的差异使民族矛盾的解决难度增大,各民族成员对本民族的利益诉求也更加突出,而各级地方政府在有效地解决各民族的利益诉求、消除民族矛盾方面,尚显处置应对能力不强。一方面,城镇化过程的大量人口聚集,可能会存在由于汉族居民对少数民族居民的风俗了解不够,而少数民族居民容易将风俗问题看成是政治问题,并上升到民族歧视的层面来看待,容易引发一些过激行为;另一方面,由于西部城镇化建设的资金投入有限,制度不健全,居民的利益诉求得不到充分地实现,就有可能将普通的建设和拆迁问题上升为民族政策的执行问题,导致问题复杂化。也不排除境外势力和民族分裂势力借机滋事,影响安全稳定的大局。因此,西部地区城镇化进程面临着更加多变和复杂的形势,一旦西部民族地区地方政府政治职能缺失,必然会影响到新型城镇化建设的进程。

2. 经济职能的缺失

与全国的发展态势一致,近些年我国西部民族地区城镇化建设逐渐加速,城乡居民生活水平和经济社会发展水平有了显著提高。但是,在发展过程中有些地方没有对土地资源的开发与利用做出合理的规划,引发了一系列问题。由于西北地区自然环境恶劣,适宜人居住的土地较少,而这些土地又与耕地高度重合,因此耕地保护成为了城镇化发展过程中一个很重要的问题。据统计,1997—2007年城镇化建设的面积扩大了7.2%。由于工商业和建筑业等的大力发展,使得占用耕地的现象越来越多,耕地面积大大减少。地方政府征用农村耕地来进行城镇化建设在农村乡镇已经成为一个较为严重的问题。虽然政府会对农民进行一定程度的补贴,但失去赖以生存的土地导致了农民生活无法保障。耕地面积的减少必然会造成粮食问题的紧张,尽管西部民族地区不是我国的粮食主产区,但却是全国畜牧业产品的重要生产供应地,过度的城镇化会因为居住与生产生活方式的改变而削弱民族经济的发展。西部民族地区城镇工业化发展较为落后,市场化指数普遍偏低,第三产业发展严重滞后,对人口向城镇的迁移、实现市民化带来了不小的障碍,使地方政府的经济职能未能很好履行。

3. 社会职能的缺失

我们这里所探讨的城镇化基础设施既包含了硬件的公共基础设施——交通设施、医院、电力、水利系统等,也包含了软件公共基础设施——社会保障制度等。在硬件公共基础设施方面,西部民族地区地方政府致力于建设各种公共基础设施来保障各民族居民的生活生产所需,增加了医院、电力水利系统等公共基础设施,方便了西部民族地区城镇居民的生活。然而,在交通设施的投资建设方面还存在着不少的历史欠账。西南少数民族地区以山地为主,西北地区以高原、荒漠为主,这对于交通设施的建设来说,存在着较大的难度。尽管各级政府不断加强对村镇道路的建设,改善了农村道路的条件。但是同时也出现了道路规划设计不合理、施工质量得不到保障、侵占耕地等诸多问题。居住在偏远、山区的少数民族居民依然存在着出行难的问题,省际、市县、县乡、乡村道路建设规模和通车里程远远落后于东、中部地区。建国以来,尽管国家在西部民族地区也投资建设了诸如刘家峡、青铜峡、怒江等水利枢纽工程,西部大开发中开工建设了广西右江百色水利枢纽工程、宁夏黄河沙坡头水利枢纽工程、内蒙古三座店水利枢纽工程、新疆喀腊塑克水利枢纽工程、四川武都引水二期等工程建设,部分工程已完工并开始发挥效益。但因恶劣的自然条件,不少西部民族地区仍然面临着水患和干旱的威胁。2012年云南、贵州等地冬春干旱少雨,许多民族地区人、畜饮水都成了问题。在软件公共基础设施方面,西部民族地区城乡的教育、就业、医疗、养老等社会保障体系无法对接,二元结构明显。社会保障水平低,中央政府财政转移支付力度不够,缺乏稳定的资金来源。社会保障事业法

制建设滞后, 地方政府部门监督管理不到位, 社会保障各行其是, 养老保障由民政部门管理, 医疗卫生保障由卫生部门管理, 失业保障由劳动部门管理, 政出多门, 地方政府的社会职能缺乏统一标准。

4. 文化职能的缺失

在西部不少民族地区, 地方政府都把发展旅游业确定为支柱产业, 但许多地方政府对于历史文化和自然遗产的开发和保护未能给予重视, 破坏历史文化和自然遗产的现象屡见不鲜。“根据调查资料显示, 青海、西藏有不可移动文物点近 90 00 余处, 涵盖了生物、历史、民族民俗、宗教等内容, 类别有古生物化石点、古遗址、古墓葬、古城址、古建筑、碑刻、壁画、民居、纪念地等。其分布特征是大多数民族文物古迹均分布在山间沟谷、湖岸阶地以及交通沿线和河流台地上。在经济开发过程中, 道路的修建, 城市的改造, 水库电站的建设, 机场及工业园区的配置, 水利和农业综合开发项目的实施, 它们无一例外地都受到影响。”^[6] 西部地区自然风光独特, 民族文化历史悠久, 具有民族地方特色。西部民族地区独特的旅游资源吸引着大批的旅游者, 但是由于西部地区的经济水平不发达, 交通等基础设施不完善, 使得其旅游资源一直没有得到深度有效的开发。甚至某些西部民族地区有一些政府官员将历史古迹和自然风景看成是城镇化发展的障碍, 将这些所谓的“旧城”拆除, 建造新的城区, 他们忽略了这些历史古迹的真正价值, 正是文化职能缺失的表现之一。西部民族地区特别是广大农村地区, 精神文化生活贫乏, 手机使用信号不好, 网络普及率不高, 部分人沉湎于赌博、封建迷信, 同时各种宗教渗透活动有蔓延之势, 地方政府履行文化职能面临着严峻挑战。

5. 生态职能的缺失

工业化的发展以及城镇化进程的加快在给我们带来了繁荣与发展的同时, 也造成了环境与生态的恶化。首先, 城镇的空气污染现象越来越严重, 西部民族地区不少城市处于雾霾天气的数量增加, PM2.5 指数直逼最大值。某些西部民族地区的城镇以煤为主的能源消费结构, 造成了大气污染物的大量排放, 空气质量逐年下降, 形势极为严峻。其次, 固体废弃物的污染给土壤和水体造成了严重的污染, 工业产生的固体废弃物逐渐增多, 占用了大量的土地和耕地面积, 造成了严重的问题。此外西部民族地区城镇垃圾的处理能力有限。目前, 我国城市每年产生的垃圾多达 1.6 亿吨, 占了世界总量的 1/4 以上。而在西部民族农村地区, 随着城镇化的推进, 垃圾处理却又严重滞后于城镇的发展, 原本风景优美的地方现在垃圾随处可见, 这给西部城镇化发展带来了巨大的挑战。最后, 西部地区在城镇化发展过程中自然资源过度开发, 造成了资源的浪费以及不可再生。在能源开发方面, 西部城镇大多还使用着以煤为主的传统能源, 其使用不仅造成了资源的浪费还带来了严重的环境问题。水资源作为西部地区众多资源中最为重要的资源之一, 存在着资源短缺, 污染严重, 开发利用效率低等问题。西北 6 省区由于气候等各方面原因, 宁夏极度缺水, 陕西、甘肃中度缺水, 内蒙古、青海、新疆轻度缺水。在水资源缺乏的同时, 西部地区水污染以及饮用水基础设施落后等问题也亟待解决。在西部民族地区新型城镇化进程中, 生态文明建设的政府职能不可或缺。

四、西部民族地区新型城镇化进程中的政府职能

1. 维护社会稳定: 西部民族地区城镇化进程中地方政府的首要职能

西部地区尤其是西部少数民族地区, 涉藏极端宗教主义和涉疆暴力恐怖势力的现实存在和危险使维护安全稳定成了地方政府的首要政治职能。尽管西部民族地区地方政府也面临着城镇化的艰巨任务, 但是如果如果没有社会的稳定, 城镇化也就成了一句空话。只有实现了社会的稳定才能确保城镇化的有序推进。国家要将维护稳定的工作落实到西部民族地区基层政府, 强化区、市、县、乡、镇及村各级政权和组织的维稳第一职能。西部地区各级政府要加强基层法制建设, 在坚持民族区域自治和党的民族、宗教政策的前提下, 制定适合本地区的地方行政法律法规, 对三股势力保持高压态势, 疏堵结合, 教育与惩治并举, 在法律的范围内, 规范和约束城镇居民的行为。在西部民族地区推进城镇化的过程中, 一方面要注意维护各族人民群众的切身利益, 在人口迁移、房屋拆迁、土地征用、产业布局、城市发展中让老百姓得到城镇化的实惠, 使城镇化与西部地区的社会稳定相向而行。由于城镇化推进过程中的某些矛盾和问题, 甚至可能成为敌对势力滋事的借口与诱因, 西部少数民族地区的城镇化过程情况更复杂、政策性更强, 要特别注意工作节奏和方式方法。另一方面, 在城镇化的过程中, 西部地区大量剩余劳动力会转移到内地, 其中少数民族同胞的数量也不在少数, 他们在打工地工作、生活、发展, 由于语言沟通、生活习惯、宗教信仰、民族文化的差异性, 很有可能使一般的、普通的矛盾、纠纷和冲突演变成具有民族色彩的族群之间的事件, 对这一点不论是少数民族劳动力的输出地政府还是内地少数民族同胞务工地政府, 都要从维护稳定的大局出发, 加强民族团结教育, 及时妥善处理各种事件, 使各民族群众共享城镇化的成果。

2. 发展地方经济: 西部民族地区城镇化进程中地方政府的根本职能

经济基础决定上层建筑, 社会的安全稳定应建立在经济发展、社会繁荣, 人们安居乐业、生活幸福的基础上。这个道理同样适用于西部少数民族地区。因此, 西部民族地区的维稳工作除了坚决打击三股势力外, 还要从根本上发展少数民族地区经济, 解决民族区域发展不平衡的问题, 通过城镇化使老百姓收入增加、住房改善、文化素质提高、保障水平提升。全面小康社会的建成, 汉族与少数民族的共同发展繁荣是维护西部地区社会稳定的根本。在城镇化过程中, 西部地区地方政府履行其经济职能, 要注意以下三点: 其一, 在农业发展方面, 在城镇化建设的进程中, 要坚持保护耕地和牧场的原则, 逐步增加粮食生产量和自给率。地方政府应当严格执行土地利用规划, 每年国土资源局应当制定当年的土地利用计划, 对于新增用地和其用途进行严格控制, 严格执行土地用途管理制度; 实现土地的节约集约利用, 深化土地制度改革, 特别是加快西部农业区与牧业区的土地确权进程, 实行同等条件入市, 同市同价, 保护农牧地依法有序流转; 在保障基本耕地与草场的同时, 要注重耕地与草场的质量, 加大科技力量的投入, 加强对耕地质量的管理。其二, 在工业发展方面, 西部民族地区传统的以工业化促进城镇化走的是一条粗放型发展道路, 即利用西部地区丰富的能源资源进行初级工业生产, 容易造成资源的浪费。在新型城镇化过程中, 西部民族地区地方政府要积极引导工业企业转变发展方式, 利用丰富的资源和科技力量进行产品深加工, 将传统的“资源——产品——废弃物”的生产方式转变为“资源——产品——再生资源——产品”循环发展模式, 走低污染、高利用率的新型工业发展道路, 以工业化带动城镇化发展。其三, 在第三产业发展方面, 西部民族地区地方政府要积极构建第三产业的产业链, 推动城镇房地产业、酒店业、餐饮业、旅游业、金融业的发展, 使城镇化有产业的支撑, 发挥城镇的聚集功能, 以吸引个人和企业关注城镇化建设。同时要合理规划第三产业在城镇的发展, 严格按照土地使用标准进行规划, 使第三产业为西部城镇化建设提供持续推动力。

3. 提升公共服务水平: 西部民族地区城镇化进程中地方政府的基本职能

由于西部民族地区总体社会生产力发展水平的落后, 区域公共基础设施发展的滞后制约了西部新型城镇化的发展。为此, 在硬件公共基础设施方面, 地方政府应当将竞争机制引入公共事业中, 加快事业单位改革步伐, 推行合同制和政府采购, 加强公共基础设施建设的供给能力。地方政府应当改善交通条件, 合理规划和管理城镇交通, 大力发展绿色能源汽车, 形成“绿色低碳”的交通结构。在城镇交通规划时要考虑到西部地区地形和气候的特殊性, 设计适合高原地形和寒冷气候的交通基础设施。西部大中城市要优先发展公共交通, 加快公共交通体系的建设, 以减少大气污染和噪音污染。在城镇化过程中, 注意形成以低污染、低能耗、快捷方便的公共交通网络。在软件公共设施方面, 西部地方政府要建立起完善的社会保障体系, 明确社会保障的对象, 实行普惠性的社会保障, 特别要提高西部少数民族地区的社会保障水平, 构建起医疗、养老、教育等保障网。履行社会职能的关键是要解决资金短缺的问题, 这要求地方政府积极拓宽融资渠道, 建立协调统一的管理机制, 进行社会保障事业统筹。要根据西部民族地区的经济条件和财力状况, 不以 GDP 论英雄, 积极争取中央财政转移支付的支持, 充实社会保障基金、做实账户。西部地区城镇化的重要内容之一, 就是社会保障水平的整体提高。^[7]

4. 传承创新文化: 西部民族地区城镇化进程中地方政府的重要职能

西部地区作为少数民族的聚居地, 拥有各个民族悠久的历史文化, 在城镇化进程中如何保护和传承这些文化, 是一个值得深思的问题。第一, 西部民族地区各级政府应当加强立法工作, 结合地方实际, 参考《历史文化名城、名区、名村保护条例》《城乡规划法》等法律法规, 制定适合当地的历史文化遗产保护的相关法律, 在城镇化过程中把文化保护置于法律的制度框架下。第二, 西部民族地区各级政府应当加大财政支持力度, 拓宽渠道筹集历史文化遗产保护资金, 政府可以建立专项保护社会基金, 鼓励企业、个人和社会团体等捐助资金, 加大对历史文化遗产的保护力度。第三, 西部民族地区各级政府应当落实“以人为本”的理念, 改善西部民族地区历史文化名镇的基础设施条件, 鼓励城镇居民参与到保护工作中去。西部地区拥有众多风景优美的自然风光, 而这些风景名胜资源的开发和建设在很大程度上推动了西部民族地区的经济社会发展, 是城镇化的有力抓手。西部民族地区很多城镇都是依托风景名胜资源发展起来的, 如新疆的布尔津县美丽的喀纳斯湖、云南大理的丽江古镇等。地方政府应当坚持可持续发展的原则, 因地制宜, 制定风景名胜区的保护条例和相关行政法规, 严格控制风景名胜区内内的建设项目, 更新经营理念, 统筹考虑旅游资源开发与城镇化, 实现城镇化建设与风景名胜资源保护和管理的双赢。

5. 保护生态环境: 西部民族地区城镇化进程中地方政府的突出职能

西部地区城镇化道路要坚持“集约、绿色、低碳”的原则, 对于城镇化进程中凸显出的环境生态问题, 地方各级政府要明确责任主体, 建立责任追究机制, 将可持续发展的理念落实在推进城镇化的实际工作中。首

先,地方政府要积极倡导、合理开发和利用资源,实现集约发展。西部民族地区城镇化要特别强调能源开发和水资源利用,西部地区作为我国能源丰富的地区之一,能源的开发和利用推动了城镇的经济发展,但是在能源危机日益严峻的今天,合理开发和利用能源的关键是转变经济增长模式,通过发展集约经济,利用科技的力量实现能源利用方式的转变。这就要求西部地方政府在城镇化过程中,加大科技投入,致力于转变经济增长模式。其次,地方政府要转变能源的消耗结构,降低传统能源消耗,大力开发太阳能、风能、水能等新型可再生能源,如西藏地区有大量的地热资源可以利用,新疆地区有充足的风能可以利用,西南地区有充沛的水资源可以利用。再次,地方政府要加强对环境生态的监督预警工作,坚持谁污染、谁治理,谁受益、谁付费的原则,实行生态补偿制度。我国西部地区幅员辽阔,水资源分布极不平衡,西北地区大部 and 云贵高原地区干旱少雨,因此地方政府在城镇化过程中,要积极建设节水型城镇,实现水资源的循环利用,加强城镇供水和污水处理设施的建设,倡导企业和城镇居民树立节水意识,利用节水设备,保障城市供水用水设施和防洪防旱设施的建设。

[参 考 文 献]

- [1] 于志勇. 对农村城镇化与政府职能定位的聚焦与探究[J]. 农村经济 2012(3) .
- [2] 张利平. 新型城镇化道路如何走[N]. 中国社会报 2013 - 03 - 07(1) .
- [3] 林峰. 新型城镇化“新”在何处[EB/OL]. 旅游运营网 2013 - 03 - 25. http://www.lwcj.com/StudyResut00301_1.html.
- [4] 周复多. 中国城市化道路的必然选择——可持续发展[J]. 城市研究 2000(4) .
- [5] 吴末 郭杰 吴祖宜. 城市生态网络与效能规划[J]. 地域研究与开发 2000(2) .
- [6] 绽小林 徐世和. 青藏地区优化民族文化遗产生态环境的解读[J]. 青海师专学报: 教育科学版, 2008(6) .
- [7] 孔祥利 任艳玲 王君萍. 西部地区非农化进程中的滞阻因素与路径选择[J]. 陕西师范大学学报: 哲学社会科学版 2004(5) .

[责任编辑 蒋万胜]

An Interpretation of the Functions of Local Governments in the Course of New-type Urbanization on Northwestern China

KONG Xiang-li

(College of Politics and Economics , Shaanxi Normal University , Xi' an 710119 , Shaanxi)

Abstract: Since the level of urbanization in northwestern ethnic regions is relatively low , local government acts as the major guide and advocate in urbanization in a certain sense. The Party's "18th Congress" brought forward the goal of taking the road of China-characteristic new-type urbanization. Moreover a new interpretation of the relationship between government and market was introduced at the 3rd session of the congress. To bring the Central Committee's great resolution into reality , local governments in northwestern ethnic regions will shoulder special functions in the construction of new-type urbanization. Since the local governments in these regions show some realistic disadvantages in carrying out their functions in economic , political , cultural , social and ecological fields , they should speed up transformation of functions of local governments from a five-dimension perspective.

Key Words: northwestern ethnic regions; new-type urbanization; governmental function