



国家治理
研究丛书

华中科技大学国家治理研究院
总主编 ■ 欧阳康

省级治理现代化

欧阳康 ■ 主编

中国社会科学出版社



国家治理
研究丛书

华中科技大学国家治理研究院
总主编 ■ 欧阳康

省级治理现代化

欧阳康 ■ 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

省级治理现代化 / 欧阳康主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 5

(国家治理研究丛书)

ISBN 978-7-5161-8169-0

I. ①省… II. ①欧… III. ①省—地方政府—行政管理—研究—中国

IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 095813 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻苗
责任校对 朱妍洁
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版次 2016 年 5 月第 1 版
印次 2016 年 5 月第 1 次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 24.75
插页 2
字数 368 千字
定价 88.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

总 序

促进国家治理研究的视界扩展与视域融合

欧阳康^①

党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，标志着中国共产党治国理政的新境界。响应中央领导关于建设中国特色新型智库的号召，在教育部和湖北省省委领导的关心支持下，华中科技大学国家治理研究院于2014年2月成立，致力于国家治理的理论研究和实践探索，并编辑出版《国家治理研究系列丛书》。

华中科技大学国家治理研究院将立足中国现实，借鉴国际经验，按照“国家急需、世界一流、制度先进、贡献重大”的要求，以“服务国家需求，聚焦重大问题”为宗旨，致力于研究中国国家治理和中国未来发展的重大问题，探索中国和平崛起的科学发展道路，为完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策咨询。研究院还将面向世界积极宣传中国和平发展战略，积极参与全球问题探索和全球治理，以更加宽广的视野观察世界、思考中国，在深度参与国际对话中提升话语权，让世界更加全面、客观地了解中国，为世界和平发展和人类文明进步贡献中国智慧。

国家治理是个总体性概念，需要面对当代中国的现实世情、国情、社情和党情。国家治理体系与社会价值状态之间具有双重的关系，一方面是国家治理体系的构建必须依据和顺应社会价值多元化的现实状态，具有客观性和科学性；另一方面是要通过正当和有效

^① 欧阳康，华中科技大学国家治理研究院院长，哲学系教授。

的国家治理来引领和规范社会价值状态，使之趋于合理化和健康化。从宏观上看，当代中国最为突出的现实是价值多样性和多元化，而“善治”作为国家治理的根本目标，一方面要因应中国社会多元化的现实来制定使各方面都能适应的社会总体治理体系，让各方面各层次各群体都能各居其位、各司其职、各尽所能、各得其所；另一方面要强化社会价值的合理性，引领社会向着更加健康的方向转型和发展。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”依法治国是当代中国国家治理的根本特征和基本方向，“良法善治”引领社会价值多元化发展的根本途径。

一方面，要努力以良法汇聚社会共识。良法依据于中国的国情，最大限度地体现和反映人民利益和意志，体现着社会主义核心价值观，为不同方面、不同阶层和不同人群的价值与利益提供必要的空间，规制其合理范围和有效程度，实现权利公平、机会公平、规则公平，因此既是法治的价值标准，也是社会的理想追求，有可能获得多数民众的信仰和遵从，成为社会的最大公约数，规制和引领社会的价值发展方向。

另一方面，要努力以“善治”推行良法。善治是最佳的法治运作模式和实现方式，它依据于良法，要求最大限度的正当性、公开性、公平性、公正性，呼唤最高的责任、互动与效率，在最大的范围内实现人民当家做主。“良法”与“善治”的有机结合，构成了现代法治，尤其是社会主义法治的精神和精髓，也是国家治理最为根本的依据和实现方式。

从研究者的角度看，则要努力推进国家治理设计与研究中的“视界扩展”和“视域融合”。国家治理是一种高度自觉的主体性行为，需要极为自觉的顶层设计，科学决策，实现多元主体的价值追求，为此要努力打破施治者、被治者和研究者之间的价值诉求、身份隔离和角色眼界，推动他们各自的视界拓展，促成他们之间的视界融合，形成最大限度的共识，把治理变成自理，通过制度化、规范化、程序化，让所有成员各知所需、各居其位、各司其职、各尽其能、各得其所，发挥出最大的潜能和创造性，从而化治理于无

形，这就是“善治”。“善治”的最高境界可以说是无为而治，这是中国治理思想和实践的最高境界，也是提高国家治理能力现代化的崇高目标。

《国家治理研究系列丛书》将以开放的心态，引进评介全球治理和国家治理的先进经验和优秀案例，深入探讨中国国家治理的理论与价值，反思中国国家治理体系与政策，探讨国家治理的评估体系及其实施方案，构建国家治理的信息采集与数据处理，探讨国家治理的决策支持系统等，并在此基础上就当代中国国家治理的重大问题提出决策咨询与对策建议。

我们期盼着来自各方面的指导与赐稿！诚挚欢迎大家的批评与指教！

前 言

省级治理的定位与使命 ——在国家治理与基层治理之间

欧阳康

开展省级治理研究是当前国家治理研究的重要领域和必要层次。迄今为止，国内关于治理问题的研究，大都从全球治理、国家治理入手，然后直接进入社会治理、企业治理、城市治理、乡村治理等，很少有人专题研究省域治理。相应地，在省级治理研究方面有影响的成果也非常少，这给该领域的研究增加了难度，也带来了困惑。而在中国的实践中，省级治理是国家治理中由中央到地方下移的非常重要的层次，也是地方治理的高端层面。没有正确和有利的省级治理，国家治理无法落实，地方治理失去统摄，其他各方面的治理都无法实际和有效地展开。从这个意义上来说，推进省级治理现代化对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有极为重要的意义，也正是由此，开展省级治理研究对于当代中国治理问题研究具有极为重要的理论和实践意义。

一 关于省级治理的定位

国家治理有狭义和广义之分，各自有不同的内涵与覆盖面。广义的国家治理指整个国家空间和权力范围内的所有层次和方面的治理，包含社会治理、企业治理、城市治理、乡村治理等，狭义的指

国家层面的治理，甚或就是中央治理，指以国家为单位的顶层设计和宏观治理问题。无论是从广义还是从狭义，只要一涉及国家治理的层级问题，省级治理的地位就鲜明地凸显出来了。尤其是在中国的治理体系中，以中央为主体的国家治理要落实和延伸到三十多个省市自治区的行政区划，而全国的经济、政治、社会、文化与生态都要通过省、市、自治区的行政区划与自然地理空间来加以组织、协调、统计和实施。在中国，中央的国家治理在很大的成分和程度上是通过省域治理和省级治理来实现的。这里的省域概念也许更多地侧重于由行政区划而确定的自然地理和空间地域，省级概念则也许更多地强调省级党政领导和权力级别问题，又区别于省级以下的地市县乡各级政府。本书中，省级治理是以省级党政领导为主体的省域治理体系的总和，它作为中央政府在地方的最高派出机构，要忠实有效地贯彻落实中央的国家治理意图、理念、法律、政策；又要创造性地组织省域行政区划内的所有事务，承担着极为重要的国家治理责任，是中国国家治理体系的极为重要的内在有机组成部分。在不同的国家，中央与地方的关系有所不同。与西方地方治理相比，中国的省级治理处于国家治理与基层治理之间，发挥着极为重要的作用，具有鲜明的中国特色。

二 当前中国省级治理的分类

省级治理的分类可以从不同角度来考察，最直接的是与各国省市的行政区划相关。与中国地方行政区划和权力授予相关，当前中国的省级治理具有多种复杂类型：第一类是直辖市与相关的直辖市治理。当前中国的北京、上海、天津和重庆四个直辖市直属中央，与中央联系更加密切，与其他省市自治区相比，直接享受更多的国家权力赋予和政策支持，承担更多的国家责任，普遍发展较快较好。第二类是少数民族区域自治区与相关的民族区域自治。我国是一个多民族国家，历来重视和支持少数民族保存和发展少数民族文化，自新中国成立以来即在部分少数民族较多的地区实行民族区域

自治，先后成立了广西壮族自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、西藏自治区、内蒙古自治区等，他们在干部配置和民族行政赋权上享有特殊权力，承担着民族管理和民族文化建设的更多责任。第三类是其他的省份，有相似的行政建制和权力配置，这些省份分布在祖国的四面八方，各有自己的自然资源、经济社会状况和历史文化特点，需要分别研究，因地治理。第四类是特别行政区和特区治理。目前中国的香港特别行政区和澳门特别行政区，在《基本法》的统摄下实行的港人治港，澳人治澳，高度自治。第五类是宝岛台湾，处于更加复杂的政治关系之中。以上不同类型的省域治理之间既存在很多共同之处，也存在较大差异，需要分门别类地加以研究。

三 省级治理的特殊使命

省级治理既是中央治理的继续和延伸，又应当是其在特殊地域和环境条件下的创造性展开，承担着多位一体的复杂使命。

第一，严格贯彻落实中央对国家治理的宏观战略和总体布局。省级治理作为中央治理的必然延伸和国家治理的权力传递，必须在思想上、政治上、组织上、行动上与中央治理和国家治理保持高度一致，自觉地成为其内在的组成部分。省级党政组织在这方面必须保持高度的政治敏感性和组织服从性。而国家治理也必须最充分调动所有省域治理的主动性和积极性，方能得到最佳落实和最全面实现。

第二，最大限度地创造性地运用中央和人民的赋权，做好省级治理。各级各类省级治理不应是中央治理的简单逻辑延伸和被动权力传递，而应是其在特殊地域和环境条件下的创造性实践和开拓性建设，应在国家法律和中央党政授权许可的最大范围内和最大程度上创造性地运用好中央和人民的赋权，做好省级治理。这里有很多工作可以做：首先，要认真研究省级权力体系与中央权力体系的合理对口与有机衔接问题，保证从中央到地方的指示与政令畅通，从

地方到中央的需求与信息通畅；其次，要研究省级治理体系的科学性和合理化问题，例如，省级党委政府、人大、政协的权力分布和融合如何进一步科学化，以达最佳效能？省级各类职能管理部门如何科学设置、相互协调、合理运行达到功能最佳？政府、市场、社会这多元治理主体之间如何实现良性、健康的互补互动？如何从政府治理到民众自治？再次，要研究从省级治理到地市治理、县域治理、乡镇治理直到村社治理之间的内在贯通性和相对独立性，各级治理的党政合理赋权与创造性实现机制；又次，要研究省域范围内经济、政治、社会、文化、生态和党建等各方面治理的内在协调，等等；还次，要研究省域治理及其绩效的评估体系，使不同省市自治区的治理体系和能力优劣通过客观科学合理的指标体系直观地反映出来，并为其改进提供可供把握的对策建议。

第三，充分运用省级人大的立法权，为省级治理提供最充分的法律保障。依法治国必须落实到依法治省、治市、治区。良法是善治的前提。各省市自治区均享有一定的立法权，应当在国家宪法和总体法律体系允许的范围内，制订最贴近地方实际和人民需求的地方法律法规，为省级治理提供最科学完备、最切实有效的法律法规体系。所谓良法，从根本上来说不是一个笼统看来合法和正确的东西，而是要更加科学具体和可行的。根据依法治国的要求，目前有两个对官员与民众的看来似乎背反的要求：一是对于官员来说，法无授权不可为；法律授权必须为。那么，法律法规给官员们授了什么权？哪些事必须为？哪些事不能为？这直接涉及法律清单清晰不清晰？负面清单到底有多大？二是对于老百姓来说，法不禁止即可为。那么法律禁止什么，不禁止什么，禁止得是否全面、准确、科学？百姓是否知道？途径是否有效？如果这方面的法律法规不完善，要么是不可能的万能政府，要么是不可靠的无能政府；要么是无所事事的不作为官员，要么是胡作非为的盲动官员；要么是压抑无助的社会民众，要么是为所欲为的刁民。中央领导多次指出，自中央八项规定出台以来，有部分官员不见面，不吃饭，不送礼，但是也不干活了。这部分官员已经成为阻碍中国未来社会经济发展的重大障碍。这里涉及的重要前提性问题就是法律法规政策是否清晰明确和

科学合理，这对于法律法规本身也是极大挑战。

由此可以看到，推进省级治理体系和治理能力现代化在当代中国具有极为重要的意义。优秀的省级治理不仅可以造福一方民众，也可以为国家宏观治理提供先行先试的宝贵借鉴和先进个案，塑造优秀政治家，丰富国家治理体系，提升国家治理能力，甚至引领国家治理和改革发展方向。

目 录

绪 论	(1)
一 研究背景与过程	(1)
二 研究的总体构想	(2)
三 后续研究构想	(4)

理论篇

第一章 国家治理基础理论	(9)
一 治理的概念及含义	(9)
二 国家治理的概念及含义	(12)
1. 国家治理的概念	(12)
2. 国家治理主体和客体	(13)
3. 国家治理体系、国家治理能力和国家治理绩效	(15)
三 中国国家治理的概念及含义	(16)
1. 关于中国国家治理的定义的多维思考	(16)
2. 中国国家治理的系统性内涵	(19)
四 中国国家治理综合评估体系	(21)
1. 国内外治理评估研究	(21)
2. 中国国家治理综合评估指标体系	(25)
第二章 省级治理基础理论	(28)
一 省级治理的概念及内涵	(28)
二 省级治理的结构	(31)

三 省级治理的原则与方法	(34)
1. 善治的一般原则	(34)
2. 省级治理的基本原则	(36)
3. 省级治理的基本方法	(38)
第三章 省级治理体系及其现代化	(41)
一 省级治理体系的概念和内涵	(41)
1. 省级治理体系的概念	(41)
2. 省级治理体系的内涵	(42)
二 省级治理体系的基本内容	(43)
1. 省级治理的主体	(43)
2. 省级治理体系的组成要素	(44)
三 省级治理体系现代化	(51)
1. 公权力运行的现代化	(51)
2. 省级制度体系建设的现代化	(53)
3. 省级法制（政策）执行的现代化	(54)
四 省级治理体系的优化方案	(57)
1. 健全风险评估机制促进省府决策科学化	(57)
2. 建立法治保障体系加强地方制度供给	(59)
3. 激发社会活力重塑省府治理模式	(64)
第四章 省级治理能力及其现代化	(67)
一 国家治理能力的概念与类型	(67)
1. 国家治理能力的概念	(67)
2. 国家治理能力的类型	(68)
二 影响国家治理能力的因素	(70)
1. 民主与国家治理能力	(70)
2. 法治与国家治理能力	(72)
3. 科学技术对国家治理能力的影响	(72)
4. 政党对国家治理能力的影响	(73)
5. 宗教对国家治理能力的影响	(74)

6. 国家权力结构对国家治理能力的影响	(75)
三 国家治理能力的内涵	(77)
1. 国家基础能力	(77)
2. 政府主体能力	(82)
3. 市场主体能力	(88)
4. 社会主体能力	(98)
第五章 省级治理的特殊性及合理化方案	(104)
一 省级治理的特殊性	(105)
1. 省级治理在国家治理中的特殊地位	(105)
2. 省级治理在国家治理中的特殊功能	(107)
3. 省级治理的结构特殊性	(110)
4. 省级治理的机制特殊性	(113)
5. 省级治理的类型特殊性	(117)
6. 省级治理的国际比较	(121)
二 省级治理的合理化方案设计	(132)
1. 当前省级治理存在的一些不足	(132)
2. 优化当前省级治理的政策建议	(137)

实践篇

第六章 湖北治理的历史经验与时代理念	(145)
一 区域治理与湖北治理	(145)
1. 区域治理	(145)
2. 湖北治理	(147)
二 古典时期湖北的治理文化与文化治理	(148)
1. 从“荆楚”到“湖北”：区域概念的形成	(148)
2. 作为治理文化的荆楚文化	(151)
三 湖北治理史上的治理主体——“国家”	(156)
1. 作为治理主体的国家与政府	(157)
2. 督抚政治与区域治理	(159)

3. 张之洞督鄂与湖北治理	(160)
四 湖北治理历史上的治理主体——“市场”	(163)
1. 城市的兴起与市场的形成	(164)
2. 作为商业都会的汉口的兴起	(165)
3. 民国后湖北商会与市场治理的发展	(167)
五 湖北治理史上的治理主体——“社会”	(169)
1. 作为治理主体与公共空间的“社会”	(170)
2. 公共治理空间的重建	(171)
3. 公共设施的建设、维护与公共服务产品的供给	(173)
六 当代湖北治理的经验	(179)
1. 计划经济时代年来湖北治理经验的历史回顾	(180)
2. 改革开放后湖北治理经验	(184)
3. 未来湖北治理的转型：“建成支点、走在前列”	(187)
七 湖北治理理念的概括与总结	(190)
1. 湖北治理理念提升的思想前提	(190)
2. 湖北治理理念提升的目标定位	(195)
3. 湖北治理理念更新的实现路径	(201)
第七章 湖北治理中的协商民主	(207)
一 协商民主理论综述	(207)
1. 协商民主的概念与内涵	(207)
2. 协商民主在中国的实践	(211)
3. 协商民主的意义与作用	(213)
二 协商民主与国家治理的内在关联与互动建构	(215)
1. 协商民主与国家治理的内在关联	(215)
2. 国家治理驱动下的协商民主制度的完善	(219)
3. 协商民主对国家治理现代化的重要推动作用	(223)
三 协商民主在湖北省级治理中的发展现状	(226)
1. 湖北省政协努力发展社会主义协商民主的 重要举措	(227)
2. 湖北省级治理中协商民主发展的问题及不足	(229)

四 推动湖北省治理中协商民主发展的对策建议	(230)
1. 宏观把握与微观落实相结合, 推动协商民主在湖北 “建成支点、走在前列”进程中有所作为	(230)
2. 积极推进湖北协商民主广泛多层制度化 发展的具体建议	(233)
第八章 湖北经济创新能力提升和产业转型升级研究	(238)
一 湖北创新能力提升和产业转型升级的 重要性与必要性	(238)
1. 新工业革命背景下湖北经济创新能力整体不足	(238)
2. “新常态”下湖北产业转型升级迫在眉睫	(239)
3. “两化”深度融合与新型城镇化释放湖北创新 发展的强大动力	(241)
二 经济创新与结构转型的理论分析	(241)
1. 驱动经济发展的动力机制	(241)
2. 创新驱动与结构转型的相互关系	(244)
3. 创新促进产业转型升级的途径与路径	(245)
三 产业发展驱动力的测评与研判	(247)
1. 产业发展驱动力的测度方法	(247)
2. 实证结果与分析	(254)
3. 湖北实施创新驱动发展战略的有利条件	(257)
四 创新驱动战略下湖北产业转型升级的利弊分析	(260)
1. 创新驱动战略下湖北产业转型升级的有利因素	(260)
2. 创新驱动战略下湖北产业转型升级的不利因素	(264)
3. 创新驱动战略下湖北产业转型升级的路径安排	(266)
五 湖北经济创新能力提升与产业转型升级的 战略选择	(270)
1. 抓住第四次工业革命机遇, 深化“两化” 融合迈向“工业 4.0”	(270)
2. 深入工业化进程, 积极制定湖北制造业应对策略	(271)

3. 抓住长江经济带建设与“一带一路”开发的历史机遇 加快产业集聚发展	(272)
4. 将引进和培育领军型创新人才作为产业 转型升级的突破口	(274)
5. 实施创新驱动战略推进湖北产业转型升级的 具体建议措施	(275)
第九章 湖北农地制度改革及新型农业经营主体培育	(277)
一 农地制度改革及问题	(277)
1. 农地职能及农地现状	(278)
2. 农地制度改革的总体目标	(281)
3. 农地制度的改革及问题	(282)
4. 农地承包经营权流转市场体系建设	(292)
二 新型农业经营主体的培育及存在的问题	(294)
1. 农业生产的根本特征	(295)
2. 农业生产经营方式改革的目标	(297)
3. 新型农业经营主体培育的现状及其问题	(298)
三 政策建议	(306)
1. 关于农地制度改革的政策建议	(306)
2. 关于新型农业经营主体培育的政策建议	(308)
3. 总的政策建议	(309)
第十章 湖北省新型城镇化问题研究	(311)
一 新型城镇化道路与农民工迁移意愿	(311)
1. 何谓“新型城镇化战略”?	(311)
2. 不同社会发展阶段的城镇化与作为城镇化 重要主体的农民工	(313)
3. 与发达国家城镇化的对比：以美国为例	(316)
4. 农民工迁移意愿对新型城镇化道路的 理论与实践启发	(318)