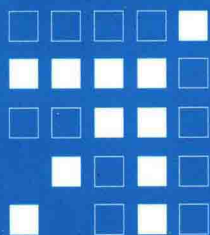


 传统农区工业化与社会转型丛书

丛书主编/耿明斋



河南省十大民生工程 政策评估报告

耿明斋 王雪云 ◇ 主编

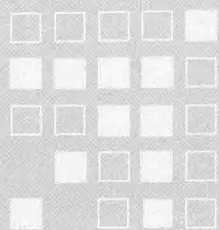
Report on the Policy Evaluation of
the Henan Provincial Government's
10 Livelihood Projects



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 传统农区工业化与社会转型丛书

丛书主编 / 耿明斋



河南省十大民生 工程政策评估报告

耿明斋 王雪云◇主编

Report on the Policy Evaluation
of the Henan Provincial Government's 10
Livelihood Projects



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

河南省十大民生工程政策评估报告/耿明斋,王雪云
主编. —北京:社会科学文献出版社, 2015. 8

(传统农区工业化与社会转型丛书)

ISBN 978-7-5097-7575-2

I. ①河… II. ①耿… ②王… III. ①社会保障-福利
政策-评估-河南省 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第117421号

·传统农区工业化与社会转型丛书·

河南省十大民生工程政策评估报告

主 编 / 耿明斋 王雪云

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 帅

责任编辑 / 陈 帅

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.25 字 数: 200千字

版 次 / 2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7575-2

定 价 / 79.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

传统农区工业化与社会转型丛书



课题组成员

主 编 耿明斋 王雪云

副主编 崔 潮 朱世欣

成 员 (以写作顺序为序)

侯朝濮 朱世欣 马建辉 韩良良

李 娜 李 理 李 凯 文小才

李婷婷 李 瑛 崔 潮

如果不考虑以渔猎、采集为生的蒙昧状态，人类社会以 18 世纪下半叶英国产业革命为界，明显地可分为前后两个截然不同的阶段，即传统的农耕与乡村文明社会、现代的工业与城市文明社会。自那时起，由前一阶段向后一阶段的转换，或者说社会的现代化转型，已成为不可逆转的历史潮流。全世界几乎所有的国家和地区都曾经历或正在经历从传统农耕与乡村文明社会向现代工业与城市文明社会转型的过程。中国社会的现代化转型可以追溯到 19 世纪下半叶的洋务运动，然而，随后近百年的社会动荡严重阻滞了中国社会全面的现代化转型进程。

中国真正大规模和全面的社会转型以改革开放为起点，

农区工业化潮流是最强大的推动力。正是珠三角、长三角广大农村地区工业的蓬勃发展，才将越来越广大的地区和越来越多的人口纳入工业和城市文明发展的轨道，并成就了中国“世界工厂”的美名。然而，农耕历史最久、农耕文化及社会结构积淀最深、地域面积最大、农村人口最集中的传统平原农区，却又是工业化发展和社会转型最滞后的地区。显然，如果此类区域的工业化和社会转型问题不解决，整个中国的现代化转型就不可能完成。因此，传统平原农区的工业化及社会转型问题无疑是当前中国最迫切需要研究解决的重大问题之一。

使我们对传统农区工业化与社会转型问题产生巨大兴趣并促使我们将该问题锁定为长期研究对象的主要因素，有如下三点。

一是关于工业化和社会发展的认识。记得五年前，我们为申请教育部人文社科重点研究基地而准备一个有关农区工业化的课题论证时，一位权威专家就对农区工业化的提法提出了异议，说“农区就是要搞农业，农区的任务是锁定种植业的产业结构并实现农业的现代化，农区工业化是个悖论”。两年前我们组织博士论文开题论证时，又有专家提出了同样的问题。其实对这样的问题，我们自己早就专门著文讨论过，但是，一再提出的疑问还是迫使我们对此问题做更深入的思考。事实上，如前所述，从社会转型的源头上说，最初的工业都是从农业中长出来的，所以，最初的工业化都是农区工

业化，包括 18 世纪英国的产业革命，这是其一。其二，中国 20 世纪 80 年代初开始的大规模工业化就是从农区开始的，所谓的苏南模式、温州模式不都是农区工业发展的模式么？现在已成珠三角核心工业区的东莞市 30 年前还是典型的农业大县，为什么现在尚未实现工业化的农区就不能搞工业化了呢？其三，也是最重要的，工业化是一个社会现代化的过程，而社会的核心是人，所以工业化的核心问题是人的现代化，一个区域只有经过工业化的洗礼，这个区域的人才能由传统向现代转化，你不允许传统农区搞工业化，那不就意味着你不允许此类地区的人进入现代人的序列么？这无论如何也是说不过去的。当然，我们也知道，那些反对农区搞工业化的专家是从产业的区域分工格局来讨论问题的，但是要知道，这样的区域分工格局要经过工业化的洗礼才会形成，而不能通过阻止某一区域的工业化而人为地将其固化为某一特定产业区域类型。其四，反对农区工业化的人往往曲解了农区工业化的丰富内涵，似乎农区工业化就是在农田里建工厂。其实，农区工业化即使包含着在农区建工厂的内容，那也是指在更广大的农区的某些空间点上建工厂，并不意味着所有农田都要变成工厂，也就是说，农区工业化并不意味着一定会损害乃至替代农业的发展。农区工业化最重要的意义是将占人口比例最大的农民卷入社会主义现代化潮流。不能将传统农区农民这一占人口比例最大的群体排除在中国社会的现代化进程之外，这是我们关于工业化和社会发展的基本认识，也是

我们高度重视传统农区工业化问题的基本原因之一。

二是对工业化发生及文明转换原因和秩序的认识。从全球的角度看，现代工业和社会转型的起点在英国。过去我们有一种主流的、被不断强化的认识，即中国社会历史发展的逻辑进程与其他地方——比如说欧洲应该是一样的，也要由封建社会进入资本主义社会，虽然某一社会发展阶段的时间起点不一定完全一致。于是就有了资本主义萌芽说，即中国早在明清乃至宋代就有了资本主义萌芽，且迟早要长出资本主义的大树。这种观点用另一种语言来表述就是：即使没有欧洲的影响，中国也会爆发产业革命，发展出现代工业体系。近年来，随着对该问题研究的深入，提出并试图回答类似“李约瑟之谜”的下述问题越来越让人们感兴趣，即在现代化开启之前的 1000 多年中，中国科学技术都走在世界前列，为什么现代化开启以来的最近 500 年，中国却远远落在了西方的后面？与工业革命联系起来，这个问题自然就转换为：为什么产业革命爆发于欧洲而不是中国？虽然讨论仍如火如荼，然而一个无可争议的事实是：中国的确没有爆发产业革命，中国的现代工业是由西方输入的，或者说是从西方学的。这一事实决定了中国工业化的空间秩序必然从受西方工业文明影响最早的沿海地区逐渐向内陆地区推进，不管是 19 世纪下半叶洋务运动开启的旧的工业化，还是 20 世纪 80 年代开启的新一轮工业化，都不例外。现代工业诞生的基础和工业化在中国演变的这一空间秩序，意味着外来的现代工业生产方式和与此相应

的经济社会结构在替代中国固有的传统农业生产方式和相应的经济社会结构的过程中，一定包含着前者对后者的改造和剧烈的冲突。而传统农耕文明历史最久、经济社会乃至文化结构积淀最深的传统农区，一定也是现代工业化难度最大、遇到障碍最多的区域。所以，将传统农区工业化进程作为研究对象，或许更容易发现两种不同文明结构的差异及冲突、改造、替代的本质和规律，从而使得该项研究更具理论和思想价值。

三是对我们所处的研究工作和知识积累的认识。我们中的很多人都来自农民家庭，我自己甚至有一段当农民的经历，我们工作的河南省又是全国第一人口大省和第一农民大省，截至 2008 年末，其城市化率也才不到 40%，也就是说，在将近 1 亿人口中，有近 7000 万人是农民，所以，我们对农民、农业、农村的情况非常熟悉，研究农区问题，我们最容易获得第一手资料。同时，我们这些土生土长的农区人，对该区域的现代化进程最为关注，也有着最为强烈的社会责任感，因此，研究农区问题我们最有动力。还有，在众多的不断变化的热点经济社会问题吸引相当多有抱负的经济学人的情况下，对事关整个中国现代化进程的传统农区工业化和社会转型问题进行一些深入思考可能是我们的比较优势。

我个人将研究兴趣聚焦到农区工业化上来始于 20 世纪 90 年代中期，进入 21 世纪以来，该项研究占了我越来越多的精力和时间。随着实地调查机会的增多，进入视野的令人感兴趣的问题也越来越多。与该项研究相关的国家社科基金

重点项目、一般项目以及教育部基地重大项目的相继立项，使研究的压力也越来越大。值得欣慰的是，该项研究的意义越来越为更多的学者和博士生及博士后研究人员所认可，研究队伍也越来越大，展开的面也越来越宽，研究的问题也越来越深入和具体。尤其值得一提的是日本大学的村上直树教授，他以其丰厚的学识和先进的研究方法，将中国中原地区的工业化作为自己重要的研究方向，且已经取得了重要进展，并打算与我们长期合作，这给了我们很大的鼓舞。

总之，研究对象与研究领域已经初步锁定，研究队伍已聚集起来，课题研究平台在不断拓展，若干研究也有了相应的进展。今后，我们要做的是对相关的研究方向和研究课题做进一步的提炼，对研究队伍进行优化整合，对文献进行更系统的批判和梳理，做更多的实地调查，力争从多角度来回答若干重要问题，比如：在传统农业基础上工业化发生、发育的基础和条件是什么？工业化究竟能不能在传统农业的基础上内生？外部的因素对传统农区工业化的推进究竟起着什么样的作用？从创业者和企业的行为方式看，工业企业成长和空间演进的轨迹是怎样的？在工业化背景下，农户的行为方式会发生怎样的变化，这种变化对工业化进程又会产生怎样的影响？县、乡等基层政府在工业化进程中究竟应该扮演何种角色？人口流动的方向、方式和人口居住空间结构调整演进的基本趋势是什么？这是一系列颇具争议但又很有研讨价值的问题。我们将尝试弄清楚随着工业化的推进，传统农

业和乡村文明的经济社会结构逐步被破坏、被改造、被替代，以及与现代工业和城市文明相适应的经济社会结构逐步形成的整个过程。

按照目前的打算，今后相当长一个时期内，我们的研究都不可能离开传统农区工业化与社会转型这一领域，我们也期望近期在若干主要专题上能有所突破，并取得相应的研究成果。为了将所有相关成果聚集到一起，以便让读者了解到我们所研究问题的全貌，我们决定编辑出版“传统农区工业化与社会转型丛书”。我们希望，随着研究的推进，每年能拿出三到五本书的相关成果，经过3~5年，能形成十几乃至二十本书的丛书规模。

感谢原社会科学文献出版社总编辑邹东涛教授，感谢该社皮书出版分社的邓泳红，以及所有参与编辑该套丛书的人员，是他们敏锐的洞察力、强烈的社会责任感、极大的工作热情和一丝不苟的敬业精神，促成了该套丛书的迅速立项，并使出版工作得以顺利推进。

耿明斋

2009年6月14日

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，要实现社会治理体系和治理能力的现代化。现代社会治理涉及诸多方面，但核心问题或者说难题恐怕就是公共产品的供给方式和分享范围。^①

社会是人的集合，因此必然产生不同于个人事务的公共事务，通俗地说，社会财富中被用于处理公共事务的支出就

① 搜索百度百科“公共产品”条目，其给出的解释是：公共产品（public good）是私人产品的对称，是指具有消费或使用上的非竞争性 and 受益上的非排他性的产品。经济学用语中亦称“公共财货”“公共物品”，指能为绝大多数人共同消费或享用的产品或服务，如国防、公安、司法等方面所具有的财物和劳务，以及义务教育、公共福利事业等。其特点是一些人对这一产品的消费不会影响另一些人对它的消费，具有非竞争性；某些人对这一产品的利用，不会排斥另一些人对它的利用，具有非排他性。公共产品一般由政府或社会团体提供。

构成了公共产品。从理论上说，由单一级别、单一区域单元或单一人群构成的社会，公共产品的供给和分享应该都不是问题。但现代由多级、多区域单元构成的社会，公共产品的供给和分享就变得相当复杂，解决起来也困难重重。

首先是公共事务的分类和公共产品供给责任主体的界定。一些涉外的事务和由此形成的公共产品，比如外交和国防等，供给责任自然在中央政府，不会产生争议。但是，大部分涉及内部的公共事务，存在如何在中央政府和地方政府以及地方不同层级政府之间划分供给责任的难题。比如，跨区域的河流治理和铁路、公路等交通基础设施建设与管理，虽然属于中央政府统筹的范畴，但往往因需要地方配合或为地方带来利益而需要地方承担相应的责任，中央和地方责任如何划分往往会有不同利益的博弈。再比如，许多涉及民生的事务，既可以由中央政府提供，也可以由地方政府提供，中央与地方的责任如何分割往往也会产生很多纠葛。这方面最典型的是教育，尤其是高等教育，中央政府在办，地方政府也在办，但中央政府办什么样的大学以及办在哪里，中央政府掌控的高等教育资源如何在不同区域之间均衡配置，以及如何让不同区域的人群公平地分享，都是不易解决的问题。

其次是与供给责任相适应的财力分割方式。完成了公共事务在不同层级政府之间分割和相应的公共产品供给责任界定，并不意味着万事大吉，而是意味着新的问题开始，即必须要依据责任义务和权利利益相一致的原则，在不同层级政

府之间合理地分割财力。政府用于管理公共事务和供给公共产品的财力，源于财富创造者（个人和企业）、消费者和存量财富拥有者的贡献，即纳税。这既涉及政府与纳税人的关系，也涉及政府体系内部不同层级之间的关系。就前者来说，要解决设置哪些税种、税率如何定、向谁征收等问题。就后者来说，要解决不同层级政府的财力是按总量比例切割，还是通过税种划分来分割，抑或是既分税种，又分比例等问题。如何根据公共事务多少和公共产品供给责任大小来测算不同层级政府之间的财力大小和比例多少，是复杂和不易解决的问题。

第三是均衡不同区域单元之间公共产品供给水平差异的转移支付方式选择和数量测算。在公共事务分类及公共产品分别由不同层级政府承担供给责任的条件下，不同区域单元之间由于资源禀赋和经济社会发展水平的差异，公共产品的供给与分享水平肯定会存在差异。而对一些涉及基本民生需求的公共产品，比如教育、医疗等，在一个国家范围内存在供给与分享均等化的要求。这既是公平的要求，也是社会稳定发展的要求。但是，究竟哪些公共产品在一个国家的不同地域单元之间的供给和分享应该是均等的，在什么程度上均等？要实现均等，必须既测算那些资源禀赋条件差、经济社会发展水平低的地域单元自我供给的水平，又测算全国范围内需要均衡供给的那些公共产品的均衡水平，以确定中央政府为均衡供给需要向供给水平低的地域单元转移支付的数量。

这些同样是复杂和不易解决的问题。

当前，以欧美、日本为代表的发达地区，自然有一套规范的公共事务分类和较为明确的公共产品供给责任界定，以及与供给责任相适应的财力分割方式，也有较为完善的均衡不同区域单元之间公共产品供给水平差异的转移支付方式及量化标准。尽管如此，它们也还会由于各种各样的原因，经常产生源于不同层级和不同地域单元之间公共产品供给方式和分享水平的冲突与摩擦，比如日本的养老金问题和美国的医保问题等，都是长期争论和难以解决的公共产品供给问题。

我国计划经济时期实行统收统支政策，理论上所有可供消费的社会财富统统被纳入中央的统一核算，几乎所有公共服务和公共产品的分享方式与分享水平均是全国一个标准，绝无地域单元差异。比如，工人劳动报酬全国按八级工资制支付，差别仅考虑了工种及地域之间的生活成本和生活环境；再比如，很多生活必需品均按人头凭票供给，等等。但这种不同层级政府之间无责任分工、不同地域之间无差异化的公共产品供给方式，也抹杀了不同地域之间资源禀赋的差异，扼杀了基层地域单元创造财富、提高公共服务供给水平的积极性，结果是全国的财富创造和公共服务供给长期在低水平徘徊。

改革开放首先解决的是单个经济活动主体和基层地域单元创造财富的积极性问题。承认单个经济活动主体之间和基层地域单元之间资源禀赋与财富创造能力的差异，并通过利

润分成、利改税、分税制和财政分灶吃饭、按贡献分配、允许和鼓励财产收益等措施，使得具有较强财富创造能力的主体和基层地域单元能够为自己留下更多，从而能够获得较高的收入和较高水平的公共产品供给。这也使不同地域单元之间由于可支配财力的差异而导致公共产品供给水平有较大差异。从社会治理体系现代化的角度来说，不是要绝对熨平不同地域单元之间的收入水平和公共产品供给水平的差异，而是要明确界定到底哪些公共产品的分享应该在不同地域单元之间是无差异的，并以规范转移支付的方式实现这种无差异。要做到这一点，当然需要综合解决公共服务分类及公共产品供给责任界定、与责任相适应的财力保障，以及为均衡地域之间基本公共服务差异而采取的转移支付制度等方面的问题，搭建现代社会治理体系的框架。

在这些问题没有解决和现代社会治理框架体系没有搭建起来之前，需要尝试推出一些与不同层级公共产品供给责任，以及均衡地域单元之间公共产品供给水平相关的措施。这或许就是各地推出“十大民生工程”或“十大实事”的深层背景，也是我们以河南为案例梳理研究“十大民生工程”的内在价值。

河南省十大民生工程于 2005 年开始实施，至 2014 年恰好 10 年。本书另一主编，河南财政税务高等专科学校党委书记王雪云同志有长期在财政部门任职的经历，又是科班出身（中央财经大学硕士），有问题意识和学术眼光。她建议就此