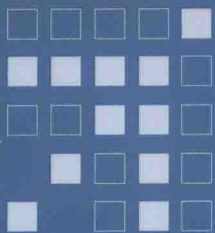


 传统农区工业化与社会转型丛书

丛书主编/耿明斋



地方治理体系 现代化探索

河南省市县并立体制研究

中原发展研究院课题组 ◇ 著

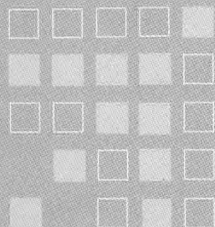
Exploration on Modernization of
Local Governance System



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



地方治理体系 现代化探索

河南省市县并立体制研究

中原发展研究院课题组 ◇ 著

Exploration on Modernization of
Local Governance System



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

图书在版编目(CIP)数据

地方治理体系现代化探索: 河南省市县并立体制研究/中原
发展研究院课题组著. —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 - 7574 - 5

I. ①地… II. ①中… III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 -
河南省 IV. ①D625. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 117433 号



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: 197 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 - 7574 - 5

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

本项研究及著作的撰写出版得到了河南大学校长基金、中原发展研究基金会、新型城镇化与中原经济区建设河南省协同创新中心、河南省高等学校人文社会科学重点研究基地中原发展研究院，以及河南省发改委与财政厅政府购买服务项目等的经费支持。

课题组成员

课题总负责人 娄源功

本项目负责人 耿明斋

成 员 (以写作顺序为序)

刘素姣 李有学 刘 涛 陈少克

谢周亮 马翠军 崔会敏 张建秋

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“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环境和知识积累的认识。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

社会治理体系现代化与 省直管县体制改革 (代序)

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。什么是社会治理体系，其本质或目标是什么，关键环节或难点在哪里，如何看待社会治理体系的演化，怎样从社会治理体系现代化的角度来看待省直管县改革？这一系列问题都值得思考或探索。

一 什么是社会治理体系？

社会是人的集合，由众多个体构成的社会必定会产生不同于个体事务的公共事务，处理这些公共事务需要有一些原则、规则和组织，这些原则、规则 and 组织的集合，就是社会治理体系。

比如，社会稳定存在的前提是组成社会的个体之间在行为方式上不相互冲撞，避免个体之间日常行为的相互冲撞就

是首先要处理的公共事务。处理此类公共事务需要社会成员个体对可能影响他人的一些基本行为有共同的认知，即所谓有一套绝大多数社会成员公认的是非标准或价值判断，以实现自我约束和相互约束，达到社会稳定有序的目的。例如，“尊老爱幼”“买卖公平”“己所不欲，勿施于人”“滴水之恩，当涌泉相报”等，就是中国社会共同的是非标准和价值判断，是中国社会文化的内核与个体行为自我约束及相互约束的基本原则，也是社会治理体系的重要组成部分。

进一步说，依靠共同的是非标准和价值判断达到自我约束和相互约束的目的，适用于绝大多数人，但无法适用于所有人，总有少数人破坏这些基本原则。如“不许偷盗”是共识，但总有人偷盗；“不许杀人”是共识，总有人杀人。针对这些违背基本原则的少数个体，要制定成文的规则和相应的惩治处罚措施。还有，随着社会进步、人口聚集，社会复杂程度越来越高，出现了越来越多并不涉及“好坏”“是非”价值判断，却对社会有序运行十分重要的需要规范的行为，如“红灯停，绿灯行”及“靠左”或“靠右”行等就属于这一类。再有，处理公共事务既需要人力，也需要物力，因而需要相应的公共支出。为应付这些公共支出，就需要从社会成员处获取公共收入，即需要社会成员纳税。谁来纳税，纳多少税，按什么标准纳税，涉及社会成员之间利益关系的处理，需要一套严格而复杂的规则体系加以规范。除了涉及社会成员之间关系的内部公共事务，还有涉及与其他社会群

体之间关系的外部事务，如防范外部侵犯的国防和处理正常外部关系以维护本社会群体利益的外交等，也需要制定相应的成文规则体系。随着社会的现代化和公共事务的增多，规范社会成员个人及各类社会主体行为的规则体系越来越多，这些规则体系一般以各种法律法规的形式存在，其最高形式是国家宪法。

社会治理不仅需要不成文的是非标准和价值判断（与新制度经济学家诺斯所说的非正式规则类似）所形成的基本原则，以及以法律法规形式存在的成文规则体系（与诺斯所说的正式规则类似），而且需要保证原则和规则实施、推动社会正常运转的相应组织架构，如政府组织和非政府组织等。

基于上述认识，社会治理体系可以表述为：出于处理公共事务的需要，以规范社会成员个体及其他各类社会主体行为、保证社会稳定有序运行、维护社会成员共同利益为目的，由在特定是非标准和价值标准基础上形成的基本原则、规范各种利益关系和行为的成文规则体系，以及保障规则执行的组织架构构成的意识形态、经济基础和上层建筑体系。

二 社会治理的终极目标与实现条件

社会治理的终极目标不外乎两个：一是社会秩序的持续稳定；二是发展和社会成员福利的持续增进。要实现这两个目标，需要一系列前提和条件。

首先要有共同的是非标准与价值判断，从而能够使绝大

多数社会成员的行为通过自我规范和相互规范，相向而不是相对，保持合作而不是冲突。社会秩序紊乱的常态表现是社会成员或社会群体之间的冲突，最容易引起持续冲突的因素是是非标准和价值判断的差异，这种差异又往往以族群差异和宗教差异的形式表现出来。因此，世界上族群和宗教差异最大、数量最多又最错综复杂的地区，往往是最容易引起冲突、社会秩序最不容易稳定的地区，比如曾经的巴尔干半岛和当下的中东地区。秩序持续紊乱的社会当然也就谈不上发展和社会成员福利的持续增进了。

其次要有完善、合理且持续稳定的成文规则体系。完善意味着足够的覆盖面，没有遗漏或较少遗漏，从而不会因为某个领域没有规则而导致紊乱。这对快速发展和日益复杂的现代社会尤为重要。合理意味着符合由人性决定的价值判断和普遍认可的行为规范。比如追求利益最大化是绝大多数人的基本行为方式，成文规则体系应该顺应而不是逆该种行为方式来制定。再比如，生而平等是绝大多数人的价值判断和共同追求，成文规则体系应该体现对这种基本权利的保障。持续稳定意味着连续性和基本规则的长期不变。如前所述，成文规则的数量会随着社会发展而不断增多，成文规则体系的规模会不断膨胀，但其蕴含的基本精神或起决定性作用的基本规则不能经常改变。基本规则如果经常变，就一定会招致社会的紊乱。放眼世界，凡是较为稳定的社会，都是体现基本规则的宪法和主要法律法规很少改变的社会；凡是不稳

定的社会，往往是体现基本规则的宪法和法律法规频繁改变的社会。完善、合理、稳定的成文规则体系是社会长期稳定的保障，也是发展和社会成员福利持续增进的条件。

最后要有稳定的组织体系。组织是规则的践行者，也是规则得以执行的保障。没有稳定的社会组织，也就不可能有稳定的社会以及持续的发展和社会成员福利的增进。组织稳定的条件，一是组织要由规则产生，而不是组织产生规则；二是履行组织功能的代理人更替要依规有序。一般来说，合理的规则体系是建立在社会广泛共识基础上的，由此类规则体系产生的组织，其职责就是遵循规则并保证规则得到贯彻。反过来，组织若不是由合理规则产生的，那么它就不会自觉遵循规则，且一定会按自己的意愿制定规则。由组织制定的规则一定是优先维护和服务于组织自身利益的，并且在很多情况下会违背社会共识和有害于社会绝大多数成员的利益。这样的社会不可能持续稳定发展。同样道理，组织代理人不依规有序产生和更替，而自行产生或自定更替规则，社会也不可能持续稳定发展。我们看到，当今世界凡是持续稳定发展的社会，组织几乎都是由规则产生而不是制定规则，组织职能代理人更替也是依规有序进行的；反之，凡是组织自行产生和自定规则、组织职能代理人按自设规则更替的社会，动乱并中断发展进程的危机总是频繁发生。

三 社会治理的关键环节与难点

如上所述，共同的价值观、合理的规则体系及相应的组