

林泽炎◎著

中国进入 风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考

ZHONGGUO JINRU FENGXIAN
SHEHUILEMA?



中华工商联合出版社

林泽炎◎著

中国进入 风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考



中华工商联合出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国进入风险社会了吗：围绕城乡统筹的人本思考 / 林泽炎著. -- 北京：中华工商联合出版社，2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5158 - 0624 - 2

I. 中… II. ①林… III. ①城乡一体化—研究—中国 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 162162 号

中国进入风险社会了吗：围绕城乡统筹的人本思考

作 者：林泽炎

责任编辑：李红霞 李 瑛

封面设计：戚开刚

责任审读：魏鹤冬

责任印制：迈致红

出版发行：中华工商联合出版社有限责任公司

印 刷：三河市华丰印刷厂

版 次：2013 年 10 月第 1 版

印 次：2013 年 10 月第 1 次印刷

开 本：710mm × 1020mm 1/16

字 数：170 千字

印 张：14.5

书 号：ISBN 978 - 7 - 5158 - 0624 - 2

定 价：39.80 元

服务热线：010 - 58301130

销售热线：010 - 58302813

地址邮编：北京市西城区西环广场 A 座
19 - 20 层，100044

http: //www. chgsicbs. cn

E-mail: cicap1202@ sina. com (营销中心)

E-mail: gslzbs@ sina. com (总编室)

工商联版图书

版权所有 侵权必究

凡本社图书出现印装质量问题，请与印务部联系。

联系电话：010 - 58302915

前言

求学与忧患意识

百岁老红军王定国先生曾送晚辈“忧国如家”四字。当晚辈捧得墨迹未干的条幅时，心中不免惶恐，一来深感前辈之期望重若泰山，二来惊讶先生竟如此了解晚辈深藏内心的忧患意识。

小时候看见父母起早贪黑，拼命劳作，就是为了勉强维持生计。

上小学时，除了努力学习，还要下地劳动，上山打柴，一为父母减轻负担，二想挣点零钱，以防因交不起仅仅五毛钱的学费而辍学。

上初中时，我就深深地懂得，如果不努力学习，就没有办法到好一点的高中继续学习，也就无法获得更多的知识。没有知识，又怎么可能做一个对社会有用的人呢。

初中毕业时，尽管我的成绩和表现很不错，但是并没有选择去省里最好的高中学习，而是在老师和家长“早日跳出农门”、“减轻家庭负担”等理由的劝说下，和同校三位学习成绩优异的同学一块儿上了中等师范学校。上中师时，我想到毕业后马上就要走入社会，再也无缘大学，就在坚持锻炼身体、学好各门功课、发展兴趣爱好的同时，拼命地挤时间自学高等数学、普通物理学和大学哲学系课程。

回想起儿时和青少年时期的经历，我有时自己都有点吃惊：那时为什么有那么大的动力？精力为什么那么充沛？毅力为什么那么顽强？究其本质，现在看来就是因为内心有一种强烈的忧患意识——“因为不这么做，就会怎么样”的观念时刻都在刺激、警醒着我。

四年的煤矿工作生活经历，我看到的不仅是为生活奔波的、朴实的煤矿工人，而且经常耳闻目睹发生的生产事故，以及由此造成伤残的矿工。我意识到，工作环境特别是矿井下的工作环境是有危险（或风险）的，我能为他们做点什么呢？能不能采取适当措施将危险降至最低，尽可能减少对工人的伤害呢？工作之余，我在攻读中国科学院心理研究所教育心理学

专业和南开大学法学专业的函授课程时，逐渐明白生产事故的发生其实与工人的心理状态，如安全意识、冒险行为等是有相关关系的，通过严格的制度管理是可以预防一些事故的。

在攻读硕士学位时，我主修的是普通心理学基本理论专业。撰写硕士论文本该研究带有极强的哲学思辨性的心理学基本理论问题，但是，我没有这样做。在征得导师——著名理论心理学家王启康教授同意的情况下，我选择《关于煤矿工人安全意识及其强化的研究》作为我的硕士论文题目。带着一种减少煤矿事故的“忧患意识”，我下到矿井，深入煤矿工人的生活中，希望通过实证研究的方法找到强化煤矿工人安全意识、减少事故的对策。

在攻读博士学位时，我主修的是工业管理心理学专业。当时国内外关于风险的研究及学术交流十分盛行，我的导师——著名工业管理心理学家（学界亦称组织行为学家）、中国科学院心理研究所所长徐联仓研究员，也一直主持关于风险意识、风险认知、风险决策的研究。这实际上为我研究风险、事故与人的心理、行为的关系营造了良好的基础和氛围。因此，我顺理成章地以《矿工冒险行为及其与组织因素的关系研究》作为博士学位论文题目。在阅读大量文献及与国外同行进行交流的过程中，我逐渐明确了这样一个研究逻辑：既然70%~90%的事故都是由人为失误或人的冒险行为造成的，那么到底是哪些人为失误或冒险行为造成了事故的发生呢？是哪些外在和内在的因素导致了人为失误或冒险行为的出现？这些因素与人为失误或冒险行为存在什么样的内在关系？只要找出这些因素与人为失误或冒险行为的内在关系，就可以采取适当的干预措施，达到预防、减少由于人为失误或冒险行为造成的各种事故。

博士毕业后，我有幸分配到劳动部事故调查分析技术中心工作，除了参与有关事故预防、重大危险源辨识评价的研究外，还参与了几十起重大、特大事故的调查分析，血淋淋的事实使我对如何营造安全工作场所的忧患意识更加强烈。

通过在学术研讨会上偶遇的一位来自国务院发展研究中心的专家引荐，我很快被调到国务院发展研究中心从事企业改革与管理、科研院所转制、人力资源管理、人才战略及宏观经济政策等方面的研究咨询工作。在实地调研过程中，经常听到、碰到群众上访、企业倒闭的现象，这进一步

强化了我对企业发展及社会管理的忧患意识。也正是由于这些忧患意识，促使我努力探索如何通过体制机制创新、制度完善、人才开发管理等方法避免企业和经济社会发展风险，确保企业健康发展、人才健康成长、经济平稳较快发展和社会和谐稳定。

我们知道，没有城乡统筹发展，就不可能实现中国的全面现代化和全面建成小康社会的目标。因此，为了深入研究城乡统筹及相关问题，我曾特地申请到“全国城乡统筹综合改革试验区”重庆市去工作。为了使自己在地方的工作更加充实，我不想只是简单地走走看看，我希望有一种外在的压力迫使自己深入研究有关问题。因此，在中国社会科学院时任人事局副局长潘晨光研究员的指引下，拜在著名马克思主义哲学家——中国社会科学院院长王伟光研究员门下，从事中国特色社会主义理论与实践方向的博士后研究工作。在地方工作的过程中，我意识到城乡统筹不是简单的物质基础条件的城乡一体化，而是基于制度创新的一种利益关系的再调整。只要存在利益关系再调整的探索和实践，在不同主体之间就会存在这样那样的不合理、不规范，势必会出现一些可见或潜在的风险。因此，我尝试以《社会风险的人本管理战略与制度设计——围绕城乡统筹的讨论》作为我的博士后出站报告题目，开展相关研究。为了收集大量的一手资料和形成较为深入的理性认识，我在两年多的时间里，利用工作之便和节假日，曾到过39个区县的政府部门、企业或农户家里，主持或参加过100多场（次）相关座谈会。在梳理社会风险、城乡统筹中的社会风险等概念及基本原理的基础上，尝试提出以人为本的城乡统筹风险防范战略思路框架，深入剖析城乡统筹风险，特别是群体性事件的行为发生机理，重点研究留守儿童、农民工等重点人群在城乡统筹中有可能存在的风险及其防范政策措施，并尝试系统提出社会风险防范的国家战略与制度构想，等等。藉此研究，我希望对创新探索人本化的社会风险防范机制，以及对处于转型时期的中国科学推进城乡统筹、防范社会风险、建设和谐社会、实现全面建成小康社会的目标等方面都具有一定的理论意义和实践价值。

从儿时的生计忧患到学生时代的学习进步忧患，从工作时的个人生活发展忧患到关心组织健康、经济发展和社会和谐的忧患，这是典型的从关注自己“小我”逐渐转向关注外在社会“大我”的一种情怀。这不仅是家庭环境及生活经历所致，或许也是读书人“位卑未敢忘忧国”、“居庙堂之

中国进入风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考

高则忧其民，处江湖之远则忧其君”的一种家国情怀。忧患意识是一种动力，总是逼着你去努力学习、努力工作；忧患意识是一种敬畏，总是时刻提醒你要严格要求自己，遵守规则，尊重规律；忧患意识是一种教育，总是引导你不断完善自己的人格品质，尊重他人，塑造自我。

孟子说：“人恒过，然后能改。困于心，衡于虑，而后作。征于色，发于声，而后喻。入则无法家拂士，出则无敌国外患者，国恒亡。然后知生于忧患而死于安乐也。”

愿这种深植骨髓中的忧患意识，能伴我走向更远的人生。

习近平总书记说：“我们也要清醒地看到，当前一些领域消极腐败现象仍然易发多发，一些重大违纪违法案件影响恶劣，反腐败斗争形势依然严峻，人民群众还有许多不满意的地方……腐败是社会毒瘤。如果任凭腐败问题愈演愈烈，最终必然亡党亡国。”^① 如此振聋发聩的警醒之言，实属现实的忧患意识。我坚信：能抱持如此忧患意识的中国共产党必定能带领全国各族人民实现中华民族伟大复兴的中国梦。

林泽炎

2013年6月于北京

^① 习近平，在第十六届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话（节选）（2013年1月22日）。

目 录

前言——求学与忧患意识	1
导论——研究主线与理论框架	1
一、为什么研究社会风险与城乡统筹	1
二、本研究重点关注的几个概念——人、利益、风险和制度	2
三、研究方法思路	7
第一章 社会风险及其管理	10
第一节 关于风险	10
一、风险是什么	11
二、风险类别及特点	11
第二节 风险社会与社会风险	13
一、风险社会的提出与特点	13
二、社会风险是社会福利的损失吗？	15
第三节 社会风险管理	16
一、何谓社会风险管理？	17
二、社会风险管理工具	18
三、治理风险社会需要探索新思路	20
四、建立全球风险责任伦理	22
第二章 城乡统筹的社会风险	25
第一节 城乡统筹：实现全面现代化的核心战略	25
一、现代化的战略目标	26

中国进入风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考

二、城乡差距：制约现代化进程	28
三、城乡统筹：全面现代化的关键	31
第二节 城乡统筹的中国探索	33
一、从城乡分割到城乡统筹的发展战略	33
二、新时期城乡统筹发展着力点	35
第三节 城乡统筹的问题与风险	38
一、城乡统筹探索的共性特征	38
二、城乡统筹的问题与困难	39
延伸阅读一：成都城乡统筹的探索及启示	41
三、城乡统筹风险	45
第三章 城乡统筹风险防范的人本战略与制度	49
第一节 社会风险与人的因素	49
一、社会风险的人为性	50
二、社会风险中的人的因素	53
三、人如何认知社会风险？	56
第二节 以人为中心的城乡统筹风险防范战略	58
一、防范城乡统筹风险应关注人的利益	58
二、建立防范城乡统筹风险的利益均衡机制	60
三、以人为中心的城乡统筹风险防范思路	63
第三节 防范风险的城乡统筹人本战略	65
一、一般性城乡统筹思路评析	65
二、以人为中心的城乡统筹发展战略	69
三、防范风险的城乡统筹发展重点	73
第四节 协调推进城乡统筹发展和新型城镇化	78
一、城镇化应重点关注“人”	78
二、关注“人”需要协同推进城镇化和城乡发展一体化	79
三、“挤压效应”有利于协同推进城镇化与城乡发展一体化	80
四、走大中小城镇建设并举道路	82
延伸阅读二：海龙村科学发展和谐发展的启示	83

第四章 城乡统筹中重点人群风险管理	88
第一节 城乡统筹过程中的重点人群风险分析	88
一、城乡统筹过程中的人口结构变化	88
二、人口结构变化对经济社会的影响	90
三、城乡统筹应重点关注的人群及潜在风险	92
第二节 户籍制度改革：农民工市民化的关键	97
一、我国农民工发展状况	97
二、户籍制度是妨碍农民工市民化的最大障碍	99
三、农民工市民化的系统解决方案	101
第三节 “4+1”模式：留守儿童的关爱与培养	105
一、促进留守儿童身心健康成长的“4+1”培养模式探索	106
二、“4+1”模式对留守儿童心理健康状况的影响	110
三、促进留守儿童健康成长的政策建议	123
第四节 人才自由流动：城乡统筹的基础	126
一、建立人才“全方位自由流动”机制	127
二、人才流动现状及特点分析	128
三、当前急需调整的人才流动政策	131
四、规范人才流动的政策及措施建议	132
第五章 人本导向的群体性事件预防与处置	135
第一节 群体性事件及其发生规律	135
一、对群体性事件的理论解释	136
二、群体性事件发生的基本模型	140
三、群体性事件发生机理分析	142
第二节 参与者行为特征与群体性事件	149
一、群体性事件与经济社会发展、人员素质的关系	149
二、群体性事件与参与者动机的关系	151
三、群体性事件与参与者对特定诱因认知的关系	152
四、群体性事件与参与者决策行为的关系	154
五、群体性事件中的群体行为规律	155

第三节 群体性事件中“关键角色”的作用机理	157
一、“意见领袖”与“关键角色”扮演者	157
二、“关键角色”扮演者的特点及类型	159
三、“关键角色”扮演者的作用发挥机理	162
第四节 群体性事件的人本化预防处置策略	165
一、群体性事件发生新动向	165
二、预防和处置群体性事件的思路与措施	168
三、基于群体性事件参与人员行为特点的预防处置思路	170
四、基于群体性事件案例分析的预防处置思路	173
第六章 社会风险防范与和谐社会建设	177
第一节 中国进入风险社会了吗？	177
一、中国进入“风险社会”的标志	177
二、当前经济社会发展中可能存在的风险	179
三、转型中国社会风险的特点	181
第二节 转型中国的风险源：社会管理滞后于经济发展	185
一、经济体制改革优先战略保障经济高速发展	185
二、经济优先发展的惯性致使社会管理滞后	187
三、社会管理滞后可能带来的后果	190
第三节 防范社会风险需要创新社会管理	193
一、社会管理及其创新提出的背景	194
二、社会管理及其创新的认识	196
三、公平正义是创新社会管理的根本遵循	198
四、社会管理及其创新的基本思路	201
第四节 建设和谐社会的战略思考	206
一、社会建设的历史路径考察	207
二、关于经济社会现实的基本判断	209
三、复合治理机制建设和谐社会	211
四、社会风险防范战略与制度构想	214
主要参考书目	218

导论——研究主线与理论框架

要实现中国的社会主义现代化和全面建成小康社会的目标，就必须破除城乡分割体制，实施城乡统筹，建立城乡经济社会发展一体化新格局。可以说，没有农村的现代化，就没有中国的全面现代化；没有农村的小康，就没有中国的全面小康。这是当下和未来几十年的中国必须选择和实践的发展道路。

一、为什么研究社会风险与城乡统筹

由于长期城乡分割体制的存在，中国城乡之间存在很大差别。就经济社会长期发展而言，我国主要面临两方面的问题^①。一是产业结构能不能持续升级；二是如何调整城市和农村之间的特殊关系。这两个问题在一定程度上相互关联，由于城乡二元分割，中国的城市化长期滞后于工业化，这也必然影响到产业结构的升级。

所谓城乡分割体制，是指采取行政手段将城市居民与农村居民的户籍分开实行封闭固定管理，限制农村居民自由进入城市生活与居住，并对城乡居民在落户、通婚、就业、上学、生活物资供应、公共物品享受、社会保障及医疗等各个方面实行的一种差别待遇的管理体制。在这种体制下，农村居民的经济地位与社会待遇明显低于城市居民，并处于事实上的不平等。因而从本质上讲，这种城乡分割的体制实际是对农村居民的一种差别化歧视，是对历史上城乡差别的一种体制性放大。

我国的城乡分割体制虽然是新中国成立后真正形成的，但有其深刻的历史原因，它与中国历史上长期形成和发展的城乡分离、城乡差别有关。

^① 郭树清：中国经济硬着陆可能性很小，财经国家周刊，2011年8月22日。

中国进入风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考

城市的出现以及城市居民从农村中分离出来本身是社会分工与经济发达的产物，马克思、恩格斯曾深刻指出：“某一民族的内部分工，首先引起工商业劳动和农业劳动的分离，从而也引起城乡的分离和城乡利益的对立。”^①

打破城乡分割体制，实施城乡统筹，建立城乡经济社会发展一体化新格局，不是简单的物质基础条件的城乡一体化，而是基于制度创新的一种利益关系的再调整。城乡分割局面要有实质改变，最根本的是要通过制度创新，打通城乡生产要素的双向流动，这就要涉及要素市场化改革。要素市场化改革涉及更为深刻的针对既定相对固化的利益关系调整。因此，要素市场化改革更为艰难，信息不对称问题更加突出，监管难度也更大，可能的冲击和波动更强。

只要存在利益关系再调整的探索和实践，就会在不同主体之间存在这样那样的不合理、不规范，势必会出现一些可见或潜在的风险。而这种城乡统筹过程中的各种风险是镶嵌在目前中国社会已经进入所谓“风险社会”的发展时期之中的。可以说，风险已经成为我们生产生活的组成部分，它无处不在，无时不在。风险不仅来自我们生活于其中的自然环境和制度环境，也来自我们作为集体或个人作出的每个决定、每种选择以及每次行动。破除城乡分割体制，实施城乡统筹，是当下中国必须选择并且是绕不过去的发展道路。尽管这种发展方式、道路的选择符合人民利益和社会发展趋势，但在实践过程中也会伴随着各种必须并且可以防范的风险。

二、本研究重点关注的几个概念——人、利益、风险和制度

“风险”作为一种不确定性状态，或是某种损失发生的不确定性，或是预期结果与实际结果之间的偏离状态。它与人类的决策和行动后果联系紧密。离开了人的存在，风险就无从谈起。就风险发生及造成的所有后果来看，人既是风险发生的主体，也是风险影响所及的客体。因此，要真正认知风险、防范风险及有效管理风险，就必须坚持“人本化”的以人为中

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：人民出版社，2008（3）：24-28。

心的风险研究思路。如果将城乡统筹视为一种基于制度创新的利益关系再调整过程,就更应该坚持这一以人为中心的城乡统筹风险认知、防范及管理的研究思路。按照人本化思路,围绕城乡统筹的风险问题进行研究,应重点关注四个核心概念,即人、利益、风险和制度。我期望使用这四个核心概念,能有效解释城乡统筹的风险本质、发生机理及其预防处置的战略思路与制度设计。

关于城乡统筹中的人。马克思认为,“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”^①关于人的本质,马克思在《1844年经济学哲学手稿》一书中还有另一个提法,即“一个种的全部特性、种的类特性就在于生命活动的性质,而人的类特性就是自由的自觉的活动。”^②就是说,人的本质是人的劳动,因为人类的基本活动就是人们的生产劳动。这两个提法实质上是一致的。因为人的劳动从来就是一种社会活动,只有在各种社会关系中方能实现。正由于此,现实人的现实的本质,就表现在、或存在于各种社会关系的总和中。在城乡统筹这一社会实践中所涉及的人群主要包括农民工、留守儿童、留在农村的农民(包括老人)和在农村发展的各种人才等,本报告主要研究农民工和留守儿童等群体。

关于城乡统筹中的利益。利益的构成要素有如下三个方面:第一,需要是形成利益的自然基础。第二,社会关系是构成利益的社会基础。社会关系作为利益的社会基础有两层含义:其一是只有在一定的社会关系中,人们才有可能进行社会实践活动,才能解决需要主体与需要对象之间的矛盾;其二是人与人之间的社会关系制约着需要主体与需要对象之间的矛盾。第三,社会实践活动及其成果是形成利益的手段和客观基础。以上是构成利益的三个不可或缺的元素。但是,构成利益的要素并不等于利益,要形成利益还必须把上面三种要素有机地统一起来,而能够把这三个要素统一起来的正是构成利益的社会基础——社会关系^③。改革一切不适合中国社会主义现阶段生产力发展的经济、政治,意识形态等社会体制,已经

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 人民出版社, 2008 (1): 18.

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 人民出版社, 2008 (42): 96.

③ 王伟光. 利益论. 中国社会科学出版社, 2010: 74-76.

中国进入风险社会了吗？

——围绕城乡统筹的人本思考

成为一股不可抗拒的历史潮流。社会主义改革触及了人们社会生活的各个领域、各个方面，改变着人类的社会关系。随着新旧社会体制的逐步转换、社会关系的新的调整，整个社会主义利益关系也必然发生相应的变动，原有的利益结构和利益分配关系将被突破，逐步代之以新的利益结构和利益分配关系。社会主义改革必然触及每一个人的利益，必然改变人们之间的利益关系。社会利益关系的复杂变化，往往会在某种程度上强化或动摇人们对待改革的态度，利益的新调整，往往会在某种程度上增加或削弱人们进行改革的内在动力。在社会主义改革过程中，如何正确认识和处理各方面的利益关系，合理地调整利益结构，尽可能地通过改革增进人们的利益，是关系到社会主义改革成败与否的关键问题^①。列宁有一句话说得很好：“如果你们没有指出哪些阶级的利益，哪些当前的主要利益决定着各政党的本质和它们的政策的本质，那么，事实上你们就是没有运用马克思主义……”^② 根据利益原则，对复杂的经济、政治、文化等社会生活进行利益分析，乃是洞察社会历史奥秘的重要方法。利益支配人类的社会历史活动，这是一条重要的历史唯物主义原则，它揭示了人类社会历史运动所必然遵循的客观规律。所谓利益分析，就是依据利益原则和利益规律，揭示出人们社会活动背后的利益动因，然后从这种利益动因出发，去说明人类社会的各种社会关系和各种历史现象。城乡统筹正是破除旧体制，建立新的社会关系，调整利益关系的过程。我们就是要遵循利益分析的基本规律，规范城乡统筹中各利益主体的利益关系，比如涉及农民工的身份和权益保护，留守儿童的教育培养，各类城乡统筹人才的自由流动及发展等，防范城乡统筹风险的发生。

关于城乡统筹中的风险。风险是一种不确定性或有可能发生各种损失的表征。在风险社会中，风险具有以下几个特点^③。①从根源上讲，风险是内生的，伴随着人类的决策与行为，是各种社会制度，尤其是工业制度、法律制度、技术和应用科学等正常运行的共同结果。而自然“人化”程度的提高，使得风险的内生特点更加明显。②在影响和后果上，风险是

① 王伟光. 利益论. 中国社会科学出版社, 2010: 137.

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 人民出版社, 2008 (15): 375.

③ 杨雪冬. 风险社会理论与和谐社会建设. 国外理论动态, 2009, (6).

延展性的。其空间影响是全球性的，超越了地理边界和社会文化边界的限制，其时间影响是持续的，可以影响到后代。^③在特征上，大部分风险后果严重，但发生的可能性低。因此我们可以说，尽管风险增加了，但并不意味着我们生活的世界更不安全了。^④在应对方法上，现有的风险计算方法、经济补偿方法都难以从根本上解决问题。要通过提高现代性的反思能力来建构应对风险的新机制。贝克曾说：当代中国社会因巨大的变迁正步入风险社会，甚至将有可能进入高风险社会。从西方社会发展的趋势来看，目前中国可能正处于泛城市化发展阶段，表现在城市容纳问题、不均衡发展和社会阶层分裂，以及城乡对比度的持续增高，所有这些都集中表现在风险问题上。随着“城乡统筹”进程向前推进，社会结构调整、社会利益重新分配、社会力量重新分化与整合、社会格局重构，为整个社会的发展与前进埋下未知的风险隐患。这些有可能出现的风险隐患，实际上，就是在打破城乡二元分割的发展格局，推进城市、农村社会均衡、协调发展过程中所蕴藏、隐含的威胁整个城乡统筹发展的不确定因素。这些城乡统筹进程中的“社会风险”，如果疏于防范、控制不当、处理不及时、应对不科学，就会诱发社会危机、引发社会动荡，威胁公共安全。

关于城乡统筹中的制度。从最为一般的意义上说，制度可以被理解为社会中个人遵守的一套行为规则^①，而这一套行为规则又可以理解为制度安排^②。制度安排可以是正式的，也可以是非正式的。正式的制度如宪法、法律和规定等，而价值、意识形态和习惯就是非正式的制度安排。作为人类相互交换的规则，“制度”和“规则”在很多时候是可以互换的。社会中正式的和非正式的制度安排的总和被称为制度结构。由政治制度和经济制度构成的制度结构决定了新制度经济学所说的制度安排；在可以不计制度结构的条件下，即在制度结构基本成熟或不变的条件下，制度安排决定了制度绩效；而在必须考量制度结构的条件下，不但制度安排决定着制度绩效，制度结构本身也直接决定着制度绩效。由此提出了历史发展观的制

① 林毅夫．关于制度变迁的经济学理论：诱导性变迁与强制性变迁，载〔美〕J. R. 科斯等．财产权利与制度变迁，胡庄君等译．上海三联书店，1994：375．

② 〔德〕柯武刚、史漫飞．制度经济学：社会秩序与公共政策，韩朝华译．商务印书馆，2001：35．

度范式（见图1）^①。制度范式中的制度结构强调的是历史和结构；制度安排研究的是制度对人的行为的约束和个体的行为偏好及对制度变迁的影响，同时也包含历史和结构的约束。

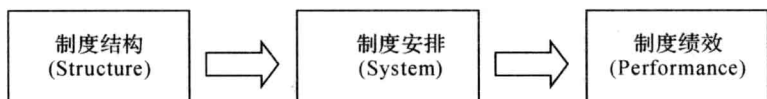


图1 历史发展观的制度范式

实际上，制度结构和制度安排对制度绩效的决定一定不是直接的，而是间接的，是通过对人的影响，也就是通过制度“激活”人或“规范”人，继而达成良好的制度绩效，即国民经济的增长效率和政治的合法性问题，也就是经济绩效和政治绩效^②。城乡分割体制的形成及造成的影响既是对经济社会发展现实的客观反映，也是以户籍制度为代表的各种制度规范的结果。因此，打破城乡分割体制，实施城乡统筹，建立城乡经济社会发展一体化新格局，实际上就是一种促进城乡统筹发展的制度创新及实践。

关于城乡统筹中人、利益、风险和制度之间的关系。建立城乡经济社会发展一体化新格局，可以说是实现我国社会主义现代化和全面建成小康社会目标的必经路径，也是全面发展人的关键举措。在促进城乡统筹发展的过程中，“人”是根本出发点和落脚点，涉及人的利益关系调整是关注点，创新体制机制、完善制度是规范调整各利益主体各种利益关系的保障。若制度不合理、无法让各相关利益方产生公平感，便会导致风险隐患或发生风险，乃至出现各种矛盾冲突，直至发生群体性事件。城乡统筹中出现的各种社会矛盾，其实质是利益关系冲突，需要通过制度或法律去公平正义地加以处理，才有可能避免各种风险的发生。柏拉图认为，“对每一个人是多么需要从他内心的拉力中认识到起初的利益并按此生活；一个国家（它从某位神祇接受了这种利益，或从某一位知道这种利益的人认识到这种利益）何等需要把这种利益制成法律来指导它内部的关系，以及它

^① 杨光斌：《制度的形式与国家的兴衰——比较政治发展的理论与经验研究》，北京大学出版社，2005：16-25。

^② 林泽炎等著：《引爆人才效能的两把“金钥匙”——人才激励和保障方案全攻略》，中华工商联合出版社，2012：104。