

太阳山

求索

县域经济社会发展调查与思考

皇甫泽华 著

湖南人民出版社

太阳山 求索

县域经济社会发展调查与思考

皇甫泽华 著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

太阳山求索/皇甫泽华著. —长沙:湖南人民出版社,
2006.4

ISBN 7-5438-4304-8

I. 太... II. 皇... III. 地区经济—经济发展—常德市—文集 IV. F127.643-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第038088号

责任编辑:夏 勇

装帧设计:尹文君

太 阳 山 求 索

皇甫泽华 著

x

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙昌龙印刷有限公司印刷

2006年4月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:14.125

字数:290,000

ISBN7-5438-4304-8

F·661 定价:39.80元



作者简介

湖南省北部有个洞庭湖，洞庭湖西岸有个太阳山，生于斯长于斯的我，直到文革后拨乱反正恢复高考才走出这座大山。大学毕业先后在鼎城区（原常德县）委宣传部、广电局、区委办工作，现就职于区人大，任副主任，兼任区总工会主席。叶恋根，人恋土，这是自然法则，走出大山二十多年的我，仍屡屡梦回太阳山。自以为从小在山下恋土啃泥的我对母亲山再熟悉不过了，但每次重访都有陌生和惊喜，都有冲动和沉思，屡屡促使我结合本职工作留墨案头，也曾散见于一些报刊。

内容提要

本书作者以深邃的思想、敏锐的目光直面改革开放和现代化建设，结合自身工作实践，潜心调研，写出了不少见解独到、价值可鉴的调研与纪实文章，本书遴选了其中的一部分，内容包括“三个文明”建设的方方面面，对研究县域经济社会发展具有较高的资料价值和存史价值，对推动县域改革、发展和稳定具有一定的决策参考价值。阅读《太阳山求索》，有如亲历改革与发展探索。

恋土情结 化羽成蝶

(代序)

庞道沐

读罢皇甫泽华同志的调研文集《太阳山求索》初稿，常德二十多年来改革开放的画卷又一次在我脑子里一幅幅展现，常德翻天覆地的巨大变化又一次令我兴奋与欣慰，同时县（区）域经济社会发展过程中面临的一些深层次问题又一次令我深思。

皇甫同志的调研文集内容丰富，涵盖改革开放以来三个文明建设的方方面面。物质文明建设篇涉及工业、农业、城镇“三化”建设的各个领域，包括财税、商贸、旅游、农田水利、农村能源、招商引资等各个方面；精神文明建设篇包括环保与生态、文化与教育、卫生与血防、计划生育以及思想政治工作与文明村镇建设等各个方面；政治文明建设篇包括实践“三个代表”、执法监督、社会保障、职工维权等各个方面。时间跨度有典型意义，所历二十年正是我国改革开放波澜壮阔历史巨变的二十年，是摸着石头过河的二十年，值得很好总结与探索；选题与角度多种多样，大至一个产业，小至一个行业，大至地区性的，小至一个村的，更多的是一个县（区）域的社会发展状况与研究，具有一定的决策参考价值、资料价值。

《太阳山求索》提出了很多有价值的见解与思考，如《走

出雾里看花》有针对性地提出要把预算编详细、把报告附报表、把程序走到位，要改变过去预算过于简单，以致“外行看不懂，内行看不清”的状况，让人大代表更有效地实施监督。《从温饱到环保的绿色追求》通过对常德人江南挣钱江北消费现象的深度分析，理性地提出从温饱到环保是人类本质属性的必然要求，注重环保和生态建设是以人为本执政理念的应有之义。《政务透明——政治文明的一面镜子》对政府政务工作的民主、公开、透明提出了理性要求，有针对性地指出我们的政务工作要进一步加大弘宪的力度、依法的力度、民主的力度、公开的力度等。

二十多年前我就熟识的皇甫同志，对工作仍然是那样敬业、勤奋、务实，对问题勤于思考，往往有独到见解。他为人正直、平和，敢于讲真话，勇于求真理，《太阳山求索》就是他二十多年来深入实际，深入基层，深入群众调查研究，不断求索的结晶。但愿皇甫同志有更多更好的调研精品问世，为经济社会发展与和谐社会建设提供更多有价值的东西。



2005年9月25日

(作者系湖南省人大常委会副主任)

目 录

I 物质文明篇

■走出雾里看花 /3

——对财政预算进行实质性审查监督的思考

■加快鼎城经济发展的几点构想 /10

■集贸桥南 活商兴区 /30

——桥南市场调查与启示

■市场旺 百业兴 /35

——桥南大市场带活鼎城大产业调查

■常年坚持营建命脉工程 /45

——鼎城水利建设调查

■盘点鼎城粮食生产 /51

■三个“谷大王” /61

——冲天湖乡种粮大户走笔

■鼎城植棉看三星 /76

■珍珠是这样闪光的 /82

——常德淡水养珠调查

■还绿于山 利国利民 /90

——鼎城区退耕还林调查

■小山村美化大世界 /97

——石板滩镇毛栗岗村花木生产侧记

■鼎城：两万农户用沼气 /101

——农村能源建设调查与思考

■改出来的活力与效益 /108

——鼎城工业回眸

■二十年招商回头看 /117

——鼎城招商引资思考

■城里人越来越多了 /124

——常德城市化走笔

■我看花岩溪 /136

——浅说花岩溪旅游开发与经营

■太阳山下文明潮 /144

——灌溪镇崛起的报告

■依法治税 和谐聚财 /155

——鼎城区税收执法调查

■减轻 规范 稳定 /164

——鼎城区农村税费改革回顾与建议

II 精神文明篇

■从温饱到环保的绿色追求 /179

——对常德人江南挣钱江北消费现象的理性分析

■可持续发展看生态 /184

——常德市城区环境保护浅议

■三十年少生四十万 /192

——鼎城区计划生育回顾与思考

■独生子女的特异性及其克服 /206

■十年民教一路歌 /214

——常德市鼎城区民办教育走笔

■农村卫生状况亟待改善 /230

■谨防“瘟神”卷土重来 /236

■泥香袭人的洞庭芙蓉 /246

——常德县花鼓戏剧团走笔

■心的合龙 /255

——八官垅郑家湾抗洪堵口纪实

■论共产党员在精神文明建设中的责任 /263

■乡镇企业职工的思想特点及其引导 /271

■建文明村镇 做文明村民 /277

■“烂船洲”里的新故事 /280

——高泗文明村建设纪实

III 政治文明篇

■政务透明——政治文明的一面镜子 /289

- 社会保障 任重道远 /297
——鼎城区社会保障调查与思考
- 弱势群体呼唤救助 /307
——鼎城农村贫困人口调查
- 寓监督于支持之中 /320
——对财政监督的辩证思考
- 关于党委办公室工作的思考 /324
- 办公室工作如何实践“三个代表” 333
- 做广大人民群众利益的忠实实践者 /336
- 文秘工作者必须具备的“五个一”功夫 /340
- 以人为本 全力维权 /347
- 坚持党的群众观 切实维护职工合法权益 /351
- 党性·真实性·针对性 /367
- 知识改变命运 /374
- 谨记近代史 奋力谋发展 /379
- 理论基础不能动摇 /400
- 在先进性教育活动中建立群众评判机制 /418

附 录

- 洞庭湖畔一明珠 /424
*——《八百里洞庭·常德县》电视纪录片解说词
- 后 记 /441

I 物质文明篇

物质文明是人类改造自然界的物质成果，体现人对自然限制的超越与驾驭能力，以及人类对富裕的物质生活的追求，表现为生产工具的改进，技术的进步，社会物质财富的增长和人民物质生活水平的提高。

走出雾里看花

——对财政预算进行实质性审查监督的思考

因受过去计划经济的影响，长期以来，我们各级各地的财政预算决算草案编制过于简单，预决算报告过于笼统，“外行看不懂，内行看不清”，很多人大代表说有如“雾里看花”，审查监督难于进入实质。对此各级人大反复强调要变程序性审查监督为实质性审查监督。但尽管多年来各级人大作了种种努力，如2001年湖南省九届人大常委会第25次会议就通过了《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》（以下简称《条例》），为审查监督作出了操作性很强的具体规定，但《条例》颁布两年来的实际情况如何呢？只

能说有进步，但进步不快，有的甚至仍然停留在程序性阶段，没有进入实质性。由此带来了一系列不尽如人意的地方，比如有的预算编制内容不完整，缺乏必要的透明度；有的预算约束软化，执行中缺乏严肃性；有的预算管理薄弱，违反财经纪律的现象依然存在，尤其是对预算外资金的管理更薄弱，资金使用效益也不理想。对预决算的审查监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职责，是人民行使管理国家权力的重要体现，多年来许多人大工作者和代表们渴望对预算的审查监督走出“雾里看花”，真正进入实质性。那么怎样进入实质性？依照《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）和《条例》等有关法律法规，笔者有一些不成熟的思考：

把预算编详细

众所周知，影响进入实质性的主要症结在于预算编制过于简单。多年来，政府提供人大进行审查的预算草案一直沿用过去计划经济体制下形成的模式，收入和支出都只列到大类，少有下列到款，专项拨款只有总数，没有列到具体的项目。严格地说过去编报的预算草案只能算是一个预算框架或目录，不仅外行看不明白，内行也难看明白，所以往往人大在审议的过程中，只能是政府编什么看什么，说什么听什么，报什么批什么，难以进入实质。很显然，要进入实质性首先必须突破预算编制的简单化，大力改革方式方法，把预算编详细，编严谨。

——全面推行部门预算。部门预算系一个部门一本预算，是财政预算详细化、具体化、明朗化的有效形式。把部门的所

有收入、支出编制成一本完整的预算，既反映预算内收入支出，又反映预算外收入和支出，计划、农水、教育、科技等有二次分配权的部门还要将本部门下属各基层单位不同性质的所有预算资金，综合平衡成统一的部门预算。支出部分，人员经费按实际、公用经费按定额、专项经费按计划，一个部门一次核定，通过人大审批后，财政只对部门一个口子批复预算、拨付资金。这样一个部门一年有多少钱，用到哪里去，公开透明，清清楚楚。有利于各级政府、财政部门对预算资金进行有效分配、管理和监督，有利于各部门统一掌管本部门的预算资金，也有利于人大对政府和部门预算资金的使用情况和效益进行监督。

——继续巩固综合预算、零基预算改革成果。这是已被实践证明规范预算的有效措施。要继续严格实行预算内外统管，坚持“收支两条线”和“集中专户、归口审批”的原则，彻底实行综合预算。要在预算外资金百分之百进财政专户的基础上，严格执行预算外资金决算制度，按照预算外资金开支范围和标准，比照预算内资金统一编制综合预算。要彻底摒弃过去“基数预算”的做法，打破原有基数，实行零基预算法，制定出科学合理的人员定额和公用支出定额，逐一核定各部门各单位的经费开支，这样公正公平透明，便于监督。

——细化预算编制。细化预算是实现实质性审查监督的又一基础性措施，也是《条例》规范的重点。江泽民主席曾说过，凡事要具体，“一具体就深入”，我这里套用一下，预算要具体，一具体就真实。因此，在强调部门预算、综合预算、零基预算的基础上，还要特别强调细化预算。怎么个细化法？

《条例》明确规定，本级预算草案应当列至款项预算科目，逐步列至项级预算科目，经常性支出应当按照各部门编制，建设性支出、基金支出以及对下级的补助支出应当按类别以及若干重大项目编制，这就要求财政部门及各预算单位要加强调查研究，认真做好基础工作，把预算编得更加细致，更加明白，更加严谨。只有提交了较为全面、细化的预决算草案及相关材料，代表们就不再是对几个空洞的大数进行泛泛的审议，审查质量才会提高。更重要的是，较为细化的预算草案经人大批准后，就具有法律效力，财政部门按批准的预算管理，用钱部门按预算支出，审计部门按预算审计，财政的透明度大大提高了，实质性的有效监督也就实现了。不仅项目内容要细化，说明也要细化，所有预算编制要附有较详细的编制说明，为什么拿这个数，要有法规依据、政策依据、事实依据，以说明其合法、合理和公正性。

——建立相对独立的预算编制和预算执行的运行机制。实事求是讲，近几年通过大力加强财政法制建设，各级各部门领导依法理财意识有所增强，但离严格依法、依规办事还有一定差距，有法不依、执法不严、违法不究的现象还不少，比如随意减免缓税、随意调整预算、随意批条子等不规范行为还在一些地方不同程度地存在。因此，很有必要建立一套相对独立的预算编制、预算执行的运行机制，实行国库集中收支制度，以强化预算约束。每一笔钱怎么筹来，怎么收纳、划分、留解，怎么拨付，都要有相对独立的规章制度和运行机制，都要搞得清楚、明白、具体、透明，都要一并接受人大的审查和监督。这样才有利于维护预算的严肃性、统一性和完整性，强化预算