

B

八桂作家文库
AGUI ZUOJIA WENKU

实践与探求

SHIJIAN YU TANQIU SHIJIAN YU TANQIU SHIJIA



覃凤珍 著

中国文联出版社

八桂作家文库

BaGui
Zuojia
Wenku

实践与探求

【覃凤珍 著】

中国文联出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

实践与探求/覃凤珍著. —北京: 中国文联出版社, 2010.10

(八桂作家文库·1-10/罗传洲主编)

ISBN 978-7-5059-6921-6

I. ①实… II. ①覃… III. ①中国人民政治协商会议—工作—文集 IV. ①D 627-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第192613号

书 名	八桂作家文库 (1-10)
主 编	罗传洲
出 版	中国文联出版社
发 行	中国文联出版社 发行部 (010-65389150)
地 址	北京农展馆南里10号(100125)
经 销	全国新华书店
责任编辑	袁 靖 张云龙
责任印制	陈 晨 袁 靖
印 刷	南宁市桂川印务有限公司
开 本	889×1194 1/32
印 张	88.5
版 次	2010年10月第1版第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-5059-6921-6
总 定 价	188.00元

您若想详细了解我社的出版物

请登陆我们出版社的网站<http://www.cflacp.com>

序

林国强

覃凤珍同志所著《实践与探求》一书即将出版，因她长期在自治区政协民族和宗教委员会工作，而我又分管这方面工作，故请我为此书作序。我将书稿浏览一遍，为她的成绩感到十分高兴，乃欣然应承。

凤珍同志一直是搞实际工作的，特别是从教师队伍转到政协工作以来，从事民族和宗教工作达20年之久。她经常深入实际，勤于学习和探求，所以能理论联系实际，写出一些很有深度的调查报告及论文。如《实施民族区域自治法 促进地方经济社会发展》、《从百色看广西少数民族教育现状及对策》、《崇左、来宾两市民族文化资源开发利用和保护》等。调查深入，符合实际，所提建议也颇为中肯。我想这是因为她工作性质的关系，加上工作勤奋，细心观察，勤于思考，善于研究，所以虽然不是专业理论工作者，也能在社会调查中做出出色的成绩，可喜可贺。

覃凤珍同志这些论文视野开阔，思考缜密，理论精辟，使人大开眼界，获益良多。如《民族区域自治在广西》一文，资料丰富翔实，论述全面，分析深刻透彻，对我区民族区域自治的实践作了详彻的论述，并用大量的实事证实了实施民族区域自治是符

合我区区情，符合中国国情。广西全区人口去年已超过5000万，少数民族总人口有1898万。一直以来，在党中央、自治区党委的正确领导下，广西各民族团结安定，是全国最平稳和谐的省（区）之一，是全国民族团结进步先进的典范。凤珍同志此文对我区实施民族区域自治的实践，作出理论分析，提出今后工作的建议，是理论联系实际结合得很好的论文。《贫困地区新农村建设路径研究》一文，是研究贫困地区在建设社会主义新农村中的走向问题，分析也颇深刻。而《试论基层党组织建设与新农村建设》一文，实质上是阐述了关于党组织在新农村建设中起的堡垒作用。其中许多论述观点是结合自己在实际工作中所接触的实际问题，论述深刻透彻。《社会主义市场经济条件下政协民族工作的实践与思考》一文，更是对自己亲身经历的实践工作有感而发，论述与研究也有相当的深度。对做好政协民族工作有很好的借鉴作用。《广西库区移民遗留问题的思考与对策》一文，是她在在大化瑶族自治县任县委副书记，担任扶贫工作队队长时，考察调研后有感而发的文章，写得翔实感人。《消除贫困 共同富裕》一文更是令人感动。凤珍同志在艰苦的地方工作，急群众之所急，帮助当地百姓，办了许多实事，作为一位女同志实在很不容易。总的来说，对凤珍同志勤奋的工作，开阔的研究视野和钻研精神很是钦佩。我想，这也许就是实际工作者与专家的不同之处。实际工作者没有专业的局限，没有条条框框，视野比较开阔。希望凤珍同志再接再厉，努力实践与探求，为政协理论工作作出新的更大的贡献。

（作者为广西政协常务副主席）

2009年8月

● 目录

- 001 序
- 001 构建和谐社会方法研究
- 010 推进小额信用贷款 解决农民贷款难题
- 018 试论中国—东盟博览会的意义与实践
- 031 社会主义市场经济条件下政协民族工作的实践与思考
- 039 贫困地区新农村建设路径研究
- 051 试论基层党组织建设与新农村建设
- 059 崇左、来宾两市民族文化资源的开发利用和保护
- 072 从玉林、钦州、防城港三市看落实宗教房产政策
- 077 恭城、北流农村生态能源建设的启示与思考
- 088 三江、龙胜、富川三自治县县域经济的现状与发展
- 100 内蒙古、山西、陕西三省（区）民族宗教工作经验值得借鉴
- 107 甘、宁、青、新四省（区）民族和宗教工作综述
- 114 恭城、武鸣、浦北建设新农村的经验以及广西民族地区建设新农村的对策
- 119 从百色看广西少数民族教育现状及对策
- 126 实施民族区域自治 促进地方经济社会发展
- 135 河池、来宾两市整村推进扶贫开发工作经验及存在问题
- 142 宾阳县民营经济发展的启示

- 152 横县农业产业化模式值得推广
- 161 广西县域经济发展的现状与对策
——以武鸣、平果、北流县市为例
- 172 学习河南省构建和谐社会的经验
- 179 切实解决“水路”难题 促进城乡发展一体化
- 186 广西库区移民遗留问题的思考与对策
——以河池市大化、巴马、东兰县为例
- 194 推进广西农村土地承包经营权合理流转
- 204 消除贫困 共同富裕
——参加广西大化扶贫工作的体会与思考
- 216 农村养老保险的现状与对策
- 223 开启兴林富民之门
——推进集体广西林权制度改革的现状与思考
- 231 学习借鉴澳新两国的环保经验
- 238 创新理念 选准路子
——考察湖南、江西两省发展县域经济的启示
- 244 后记

构建和谐社会方法研究

2006年10月党的十六届六中全会作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。《决定》指出，和谐社会是中国特色社会主义本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。……体现了全党全国各族人民的共同愿望。2006年11月广西第九次党代会提出《建设富裕、文明、和谐新广西》。两个月内党中央和地方党的重大会议都把“和谐社会”建设列入头等大事研究和部署。这是把握了国际国内局势，联系实际程度最高的战略决策，是对全局性事业发展最具有指导意义的行动纲领。在政治经济文化等方面都有重大创新价值。国际舆论都在高度评价中国提倡构建和谐社会乃至“和谐世界”的时代意义。连美国总统布什先生也惊讶地问胡锦涛主席：为什么提“和谐”，而不是“和平”。是的“和谐”与“和平”涵义有不同。这在中文和英文里都可以理解。

“和”者，在中国辞海中指的是“相安、和好、平静、温和”。“和谐”指的是“配合得适当，互动关系协调，亦庄亦谐。”“和平”指的是“没有战争的状态”。意指不同、状态不同。

和谐社会有两种含义：一是广义和谐社会。是指社会科学意义上的社会和谐。包含政治、经济、社会等。二是狭义和谐社会。是指社会学意义上的社会和谐。包含教育、文化、就业社会保障等等。两者密不可分，但毕竟不是一回事，要有分有合的把

握。过去我们在政治层面上把握的强一些（如政府管理），而在社会层面上把握的弱一些（如社会管理）。马克思主义的政府职能理论认为，政府职能包含政治统治职能和社会管理职能。构建社会主义和谐社会必须在行政（政府）管理和社会管理同时把握好，避免在发展社会主义市场经济和推进社会进步过程中出现“政府失灵”。所谓“政府失灵”是指新的政治经济理论说的政府在履行经济管理职能中，干预和调控经济发展时出现两个弊端：一是在干预中形成了部门垄断，限制了竞争，限制了市场调节的正常功能；二是企业管理中缺乏适当的刺激和监管，既不能有效地发挥职工的积极性，也不能有效地发挥管理者的积极性，带来了两个后果：一是“高投入”，二是“低产出”。造成资源浪费，效率低下。而且出现一种金钱——权力取向的冲动。使政治问题越有经济色彩，经济问题越来越有政治色彩。最终偏离政府管理经济的目标——推进经济持续又好又快的发展和社会的全面进步。

和谐社会在于加强制度建设

和谐社会不是没矛盾的社会；和谐社会也是多元化的社会；是允许多元文化和多元价值观共存的社会；是各个群体互动的和谐与繁荣的社会。因此，在构建社会主义和谐社会进程中制度建设十分重要，因为，构建和谐社会必须有一个强势的政府这样的政治力量来进行统筹与协调，这是广义说的。狭义说的和谐社会还要依靠社会上的各种组织力量来构建。这就要用加强制度建设来加以规范。政府没有必要，也不可能包办代替所有社会事务。政府要转变职能，要放手让一部分事情由社会组织来操办。当然今天的政府职能已不是亚当·斯密的《国富论》所说的，只是“看门人”。政府要当“球场裁判”似的监护和维护国家利益和社会各方利益。保障社会的公平正义。因此，执政党的思路是有决定性意义的。我们常说，执政与兴国。就是把执政党建设与和谐

社会建设结合起来，治国理政，国家才会兴旺发达。

加强制度建设是因为社会乃人的集合而为社会，社会需要组织和良好的治理，于是便有公权的产生和规范公权之必要，这就需建立制度来约束。制度因人的自然权、人际关系和公共权利的存在而存在。没有制度则“无主无规”，或“有规无效”，“乱象横生”。古典政治学曾提到“霍布斯丛林”。所谓“霍布斯丛林”指的是社会上的人际关系如“狼际关系”，没有规范，互相争斗。同理，没有制度的规范，社会和人就没有有效规则约束，势必争斗不休。现代经济学曾提到“公共地悲剧”。所谓“公共地悲剧”指的正是没有制度约束，私权蚕食公权，机会主义等等。上述这些比喻所表达的是关于人如何才能与自然，与他人，与社会的方方面面和谐相处的价值判断和制度追求。卢梭曾说过，政府作为政治力量应做好两件事：一是将社会治理得很有秩序；二是让公民过上体面的生活。共产主义的价值理想，在马克思、恩格斯《共产党宣言》中提出“消灭‘三大差别’”，其中包含的消灭阶级压迫与剥削。就是让每个人都有自由发展的愿望。也表达了对社会最优秩序的追求。我们党的长期艰苦卓绝的奋斗，为的也正是为建立这样的社会和谐秩序而创造必要的物质基础、政治基础和精神基础。因此，构建和谐社会的实现，需要相应的制度的建立、支持和保障。

制度建设含有三个方面：第一，行政管理制度的建设，用制度管理国家行政机关，提高行政能力和行政效率，降低行政成本，防止越权寻租，以权谋私；第二，社会事业制度建设，包括教育、文化、卫生、社会保障、就业、社会治安等方面的制度建设。改革开放以来，我国国内生产总值（GDP）高速增长，而公共财政对社会事业的投入不足，社会事业的发展与经济发展不相适应，需要有制度来规范；第三，社会管理制度的建设。改革开放以来，基层社区开始发育与成长，社会组织开始发展，但如何规范和管理社会组织，促进社会组织发挥应有的作用还缺乏手

段，包括工青妇农协会等群团组织和民间社团组织在内的自主性发挥对社会的管理作用还缺少经验，在整个社会还缺少骨干力量和社会运作机制。《决定》提出“要加强党领导社会的能力。”意味着党要从社会生活中获得更多力量源泉。发挥社会组织对社会生活的管理作用。加强制度建设，使之成为在党中央领导下的各级党组织、行政组织和社会组织合理协作、有效运作。成为“三驾马车”拉动现代国家前进的治理格局。

制度建设如何直面社会利益差异呢？这是政治建设的新命题。和谐社会的提出也是直面社会方方面面利益差异问题的回应。只有建构起科学合理的制度，社会的公平正义和整个社会的和谐才有望实现。至于如何确保所构建的制度是科学合理并获得社会公众的主观认同呢？出路只有一条：那就是把制度建设纳入法制的轨道。即在宪法与法律的框架内进行制度建设，避免一些行政部门和群体利益集团，把制度变成维护本身利益，损害公众利益的法宝，从而最大限度地实现社会公平正义，实现社会和谐。

和谐社会在于加快缩小差别

马克思、恩格斯《共产党宣言》中提出，消灭城乡差别。今天，我国城乡收入差距、城乡差别问题，已上升到我国社会政策调整的重要目标。据2004年中科院经济所经过数年的跟踪调查做出的一份调查报告显示，我国城乡收入差距还在不断拉大。报告指出，如果把医疗、卫生、教育、失业保障等非货币因素考虑进去，估计城乡收入差距可能达4—5倍甚至6倍。英国《金融时报》2007年1月3日报道的杰夫·代尔文章指出，中国的10%的贫困人口与20%的高收入人口，收入差距达18倍，以财产计算则更相差达70倍。西部地区25%的贫困家庭一年的医疗费用竟超过他们一年的收入。中科院的研究也表明，我国人民的收入分配的基尼系数已达0.496。基尼系数是统计学上衡量收入分配的重要指

标，其中“0”代表最平等，“1”则代表最不平等。相比之下，美国的基尼系数是0.41，印度的基尼系数是0.33。

我们如何在收入差距仍然较大的情况下于2020年初步建成和谐社会呢？笔者认为：

首先，寻求一条让公民们分担问题，共享保障的纽带。这就要健全制度，让我国经济高速发展的奇迹，使公民们享受到成果，感受到“同属中华民族，能够共享国家发达梦想的成果”。

其次，加快城市化。城市化发展是现代化国家的必然。城市化发展可以转移农村、吸纳农业多余劳动力，从而提高农业生产率，提高农民收入，缩小城乡差别。统计资料显示，2005年我国的城市化率为43.0%（广西为34.0%）。再进一步通过加强制度建设，消除阻碍城市化发展的各种障碍因素，到2020年的15年间我国城市化率可以提高到53%以上，城乡收入差距可能缩小到基尼系数在0.4以内。

再次，大力推进工业反哺农业，城市反哺农村。我国农民是非常诚实的阶层。长期以来，农民为中国革命与建设，为城市人民生活作出了巨大的贡献。但是，长期受到不公正待遇，农产品价格低，与工业品价格和服务业价格相比，形成“剪刀差”，加上没有什么社会保障，与城市人比不仅仅收入差距，还有教育差别、医疗差别、就业差别、文化差别、消费差别等等。笔者看到中国古代《千字文》中有两句话：“鸦有反哺之义，羊有跪乳之恩。”而感慨乌鸦、山羊尚能如此，何况现代中国人。今天中共中央提出，树立“荣辱观”，开展“八荣八耻”教育，通过这些活动使全国人民形成“仁和之心”，“报恩之情”。可以牵动加快工业反哺农业，城市反哺农村。不是以“杀富济贫”的办法，而是以“导富治贫”措施进行反哺。现在，我国工业发展已经有一定的基础，大公司、大企业在世界都享有声誉，有实力了。进出口贸易也大大发展，外汇储备迅速增加，超过1万亿美元了。应该引导到农村投资，发展农村经济，扩大农村消费，一些在贫困

地区建设的大企业，如水电站、矿产业更应把利润多留在当地，扶持当地经济发展，改变当地农村面貌。这是国家长期兴盛的长久之计。大公司、大企业今天应该利用赚世界的钱来扶持中国农村的发展，这样将来一旦外贸进出口受阻受困的时候，中国农民仍将发挥巨大作用。

建设社会主义新农村，既是农民为主体，同时也是城市人民参与共建的主场。组织引导城市人到农村消费，并用制度保障农民收入。可以通过开展文明旅游形式，引导城市人民双休日到农村旅游消费。也可以组织城市部门帮扶乡村建设旅游景点，开展旅游度假，也可以引导新科技到农村开发新型农业，提高农产品产量和质量。总而言之，把城市资源、资金、技术引导到农村，形成全社会支持新农村建设，进一步缩小城乡差距，融合城乡人民感情，和谐社会自然容易建成。

和谐社会在于搞好“三型”基层政权建设

每个时代都有它的主题。战略的选择和政策的制定取决于把握时代主题的正确程度和准确程度。当今我国面临这样的一个主题：构建和谐社会。这是我们党“代表大多人民最根本利益”这一理论的新发展。

我们面对的是一个多样化的人口众多的社会。孔子曾提出的“和而不同”的儒家思想，看来更适合于我们现在的社会结构。如何使社会各阶层的人们都奏出不同的音符，组成美妙的和谐的社会旋律，形成和谐的社会节奏。这是政府管理的重要问题。

从社会治理的角度看，现今构建和谐社会的关键因素之一是“三型基层政权建设”。即建设“引导型”、“服务型”、“法制型”的基层政权。“三型”政权是提供均等化的社会服务，实现社会公平、正义的重要环节。现今我国基层政权拥有“三重”角色：第一是政策的贯彻者；第二是资源的扩充者和汲取者；第三是基

层共同利益代表者和构建者。调查发现，基层社会的“和谐度”取决于基层政权将上述“三重角色”融为一体的程度，其中最后一个“角色”是决定性。也就是推进基层政权成为共同利益的代表者和构建者，要在“脱官僚化”的过程中，实现社会的共融共治，实现从官僚化政府向服务型政府的转型。在提供指导性服务，引导性服务和支持性服务的过程中，构建人人安居乐业，老有所养，少有所教的和谐社会。在基层政权转型中，制度因素和人的因素同等重要。基层管理者的信念、修养和智慧有时会起决定性作用。调查发现，在基层往往因为管理者素质不同而产生不同的效果。往往由于基层管理者素质差而导致矛盾冲突激化，造成社会不和谐。所以，基层政权转型要建立在加强培训和组织法制型政府的基础上。基层管理者要善于引导社会群体依法利用资源，保护环境，美化家园的同时又依法保护社会各个群体的切身利益，尤其是要善待弱势群体的权利，大家才和谐共存。

和谐社会在于巩固党的建设

六中全会《决定》明确提出，“构建和谐社会关键在党。”这就是要求在新时期要建设好党的组织，在党组织的正确领导下破解和谐社会的议题。从宏观和微观的层面上思考和指挥构建和谐社会。

和谐社会是多元化社会，也是民主法制的社会。执政党如何领导是关键。党在构建和谐社会的进程中，始终要处理好“三对”关系：一是党自身的和谐；二是党与社会的和谐；三是党与政府的和谐。目前，有很多“不和谐因素”存在，作为执政党要有能力去协调处理和化解党内和社会各方面的矛盾和利益冲突。比如，党章规定党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队。但目前党员中有不少已是企业家，如何缓和调节而不影响工人阶级先锋队的先进性，我们党的自身和谐历来

是依靠党内自己解决的，党的85年历史实践是如此，将来也是如此，解决了党自身的和谐，就容易破解社会和谐。为巩固党的建设，提高执政能力，党应构建更完美、科学、民主、法制的决策机制。

从宏观上说，构建和谐社会是一项伟大的系统工程，时间跨度长，是一次新的“长征”。同时也是一个政治过程，中间必然出现很多问题，关键是党要敢于面对并解决问题。

从微观层面上说，党如何建立机制，如何吸纳人才。建立让人才脱颖而出的机制，以人才立国；党要打造和谐文化观、价值观，统筹社会发展；同时建立公众参与的民主机制。

总而言之，构建和谐社会关键在于要建立以党的领导为核心、政府为主导社会组织参与的多元社会的治理格局。

首先，要加强不同社会群体进行利益诉求能力，不同群体特别是弱势群体的话语权。

其次，要最大化的代表公共利益和实现公共利益，大力推动社会群体的公共表达意见。公共参与和决策，有助于形成相对比较完整的社会判断，提高公共政策的公正性和准确度。至于半公共成品的政权供给放给市场，党主要是着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的重大问题。

和谐社会在于强化清政廉洁

社会和谐的实现，经济发达是基础。历史和现实表明，哪个国家拥有强大的经济，该国就在国际社会享有举足轻重的地位，就在国际事务中拥有发言权，对内人民享有福祉，执政党及其政府就在人民中享有崇高威望。因此，发展经济始终是构建和谐社会的政府重要职能。然而，政府在发展经济中，由于市场经济条件下，存在着不可克服的内在矛盾，集中体现在管理者自身利益的最大化和公众利益的最大化的冲突，加上社会上一些利益集团懂得通过影响政府的政策得到利润外的其他好处，认为与其

在市场打拼不如搞好与政府部门的关系更有利，“收买政界人物”比“收买顾客更容易取得利润”。因而利用权力谋利，造成权力“寻租”，因而往往有不清政廉洁的现象出现，这是当前政府管理与发展经济的一对矛盾。而且造成行政效率降低，增加行政成本，引起公众的不满。致使矛盾激化、冲突，引起社会的不和谐，这是需要防止的。

如何保障清政廉洁，实现社会真正的和谐？从政治经济角度看：

一是道德教育。在行政机关中强化推行中国传统道德教育，指出“贪婪”是人生最危险境地。要树立良好道德观。树起为人民服务的旗帜，行使为社会奉献的善良行为。

二是建立健全制度。为了防止权力寻租，权钱交易。要健全制度，以制度规范管理，纪律约束行政行为。铲除滋生腐败的温床。制度建设要创新经常围绕管理提升、战略升级考虑决策。

三是实行党政分开，政企分开。经济活动让市场去运作，政府部门重在宏观调控、调节，当好“球场裁判”。维护国家、公众利益和各阶层的利益。作为党政领导更不应该参与土地资源征用审批。历史和现实证明，凡此现象大多导致腐败出现，也害了官员自己。影响政府在人民心目中的清廉形象。

四是倡导全社会廉洁，全社会共同节约资源。政府部门严控资源的利用和制止资源浪费现象，制止破坏环境现象产生；社会上各种群体人们都要弘扬厉行节约资源之风，包含节约土地资源等公共资源……共建节约型的和谐社会，共创美好的明天家园。

和谐社会的构建已经展开大幕。行政管理工作和社会科学工作都应发挥智慧，激发创造力，走出深院，投入实践，深入民间，挖掘传统，走进现代，迈向未来。用慧眼发现矛盾，用双手解决问题，用心灵感受民主，用创新升华理论，为和谐社会构建奉献力量。

（原刊于2005年4月《广西行政学会学刊》（与覃卓凡合作），在“行政管理与构建和谐社会论坛”中，获一等奖。）

推进小额信用贷款 解决农民贷款难题

资金投入是“三农”发展的血脉，长期以来资本的逐利性使得资金不断从农村流向城市，农村金融在抵押担保的传统禁锢中步履维艰。近年来，以农民信用评估为基础的普惠型农民小额信用贷款，摒弃了农民贷款必需抵押担保的传统模式，在一定程度上解决了农户贷款难和难贷款的问题。然而，目前小额信用贷款依然存在不少有待于完善的地方，在新的形势下，如何更加完善小额信用贷款的发放，促使农户得到更大的效益，从根本上解决农民贷款难问题，实现“三农”发展和金融机构共赢，依然是社会各界必须面对和解决的课题。

广西农村信用社联合社勇挑重担

小额信用贷款是农村信用社为解决山区农户贷款难和难贷款问题，支持农民因地制宜发展种植业、养殖业而推行的一项惠民措施，广西农村信用社在农村推行小额贷款已多年。最早主要考虑到大部分农户居住在边远山区，交通不便，距离农村信用社营业机构较远，办理贷款业务非常不方便，有的农户急需贷款，但又得不到信用社的及时支持，影响农业生产和农民的经济收入。为解决这一问题，起初农户只能贷款几百元，后来扩大到1000元、3000元以下，直至现在的最高额度50000元。