

源道

第二卷



周发源 著

湘潭大学出版社

源道

第二卷



周发源 著

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

源道：全4册 / 周发源著. —湘潭：湘潭大学出版社, 2016.7

ISBN 978-7-81128-330-3

I. ①源… II. ①周… III. ①社会科学—文集 IV. ①C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 072812 号

YUANDAO

源 道

周发源 著

责任编辑：吕 花

装帧设计：李时春

出版发行：湘潭大学出版社

社 址：湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真)：0731-58298966 邮编：411105

网 址：<http://press.xtu.edu.cn>

印 刷：长沙超峰印刷有限公司

经 销：湖南省新华书店

开 本：787×1092 1/16

印 张：70.75

字 数：871 千字

版 次：2016 年 7 月第 1 版

印 次：2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-81128-330-3

定 价：169.00 元(全书共四卷)

(版权所有 严禁翻印)

前 言

一个人呱呱问世来到人间，时间是绵延不断的，如果把一年作为“逗号”，那么若干“逗号”便构成人的一生。但这样似乎不够科学，因为作为个体的人的一生中，总有某些年份更重要，在生命的轨迹中留下的痕迹更深、影响更大，成为人生的“节点”，相比其他年份而言，用“分号”“问号”“感叹号”等表示应该更准确。我从事文字写作三十多年，作品既有抒情叙事的，也有分析说理的，既有个人独撰的，也有合作共著的，至2015年印刷出版的文字约有几百万字。这些文字好坏优劣客观存在，功过是非由人评说，但都是当时的所思所想所见所感。俗话说，敝帚自珍，在朋友们的鼓励支持下，选取其中部分文稿汇编成册，既有回眸总结过去之意，也是放下再启未来之想。诚如哲人所言：老年思既往，少年思将来。唯思既往也，故生留恋心；唯思将来也，故生希望心。出这套书，就是想把“留恋”固化，把“希望”续起。

文章千古事。中华传统的优点之一是崇读、崇思、崇写。文化人、“笔杆子”是受人敬重的。“耕读持家”源远流长，述而不作总有遗憾。也许是受这种文化传统的熏染，我虽不是出身诗书世家，正规上学也少，但从小对读书写作却分外喜爱。

读古今中外经典名著，虽囫圇吞枣、一知半解，但如饥似渴、兴味盎然，为书中的人物、故事、情感、哲理、文采、方法所折服，经常摘录、背诵、模仿名家的文字，幻想成为诗人、作家，写下了一些稚嫩而充满梦想的诗歌和文章。至今清晰地记得，当第一篇公开发表的文章《黄狮寨看日出》在《旅游天地》面世时，那种激动的心情和欢呼雀跃的情景。“记得当年骑竹马，看看又是白头翁”，回首往事，真切地体会到梦想比金钱地位更重要。当人具有梦想并为之奋斗时，当向梦想迈进哪怕是一分一寸时，那是何等的幸福！缘于此，在选编文章时，虽然尽量减少篇幅，但还是把年轻时写的几篇未发表的文章留下，就是想记住历史、记住梦想、记住青春、记住激情。

1985年，我考上了中共湖南省委党校理论班，开启了理论学习和研究的航程，思维方式也逐渐从注重形象情感向注重抽象理性转变，对理论问题的兴趣日趋浓厚。理论的力量、逻辑的力量就像巨型磁石，我不由自主地被它吸引。从马克思主义的伟作到资产阶级学者的名著，从文史哲到经政管各种经典，真理的力量激起了我如饥似渴的阅读欲、求知欲。与各方面“高人”对话后醍醐灌顶的愉悦感，引发了我强烈的问题意识、真理意识和“打破砂锅问到底”的思维习惯。回想当年与老师、同学围绕“是什么”“为什么”“怎么办”的各种讨论、辩论、争论，那种胸怀坦荡、意气风发、唯真唯实的学术氛围，引发了多少思想的漪澜。那两年，我陆续写了几篇习作，毕业论文《十七年反官僚主义斗争的历史反思》在文汇报社主办的《理论探讨》刊发，获得常德地区首届社会科学优秀成果二等奖（一等奖缺）。成功的激励是巨大的，从那时起，我对官僚

主义的研究时断时续，发表了十多篇文章，写出了学术著作的提纲和初稿，终于完成专著《直击官僚主义》，2013年由湖南人民出版社出版。

“文章合为时而著”。论文是时代的产物，也必然留下时代的痕迹。风云际会的改革开放大潮，持续快速的经济的发展，日新月异的科技创新，急风骤雨的社会转型，纷繁复杂的观念碰撞，为思考者提供了丰富养料和宽广平台。为什么要进行改革开放？改革开放后的方针政策是怎样形成的？这就不能不研究中共几代领导集体的理论与实践，特别是主要领导人的思想轨迹和特征。1995年，我执笔撰写了《邓小平决策思想的基本特征》一文，在《求是》杂志刊发后引起热议，获得中共中央宣传部评选的精神文明建设“五个一工程”奖。此后，我围绕邓小平决策思想主题开展了多方面多视角的研究，发表了十多篇论文，最后形成专著《邓小平决策思想研究》，1999年由湖南人民出版社出版。回头来看，1985年进入社会科学领域后所写的理论文章，大多是围绕着当时的大问题大事件展开的，留下了或深或浅的时代痕迹和作者的探索思考。

理论在实践中升华。理论既要好听可信，还要好用管用。经世致用是湖湘文化的品格之一。服务社会、服务人民、服务决策是时代对学人的呼唤。进入21世纪以后，由于工作岗位需要，也是受湖湘学人传统影响，开展实地调研、解决现实问题成为我研究的主要方向。主持和参与重要课题研究几十项，在当时产生了积极影响。选择热点难点、紧扣实际实践、深入探讨分析、提出政策建议成为调查研究和撰写报告的基本思路。古人说，读万卷书，行万里路。如果说，以前的研究主要是沉

浸在书本里的思考，那么，这一时期更多的是求教于大地和群众。理论是经验的总结，包括总结正确与错误、历史与现实、他人与自己的经验，这就需要进行深入的调查研究。2005年，全国各地纷纷取消农业税，这是中国几千年来的大变革，对农村经济社会必将产生重大影响。免去“皇粮国税”后农村如何改革发展？我主持了“取消农业税后农村改革问题研究”课题，主编了《新农村之路丛书》，分析回答了当时农村改革发展的一系列重点难点问题，受到国家和省领导的重视并影响决策。国务院领导和中共湖南省委、省人大、省政府多位领导做出肯定批示，并安排课题组成员直接参与指导湖南农村改革试点——沅江市的改革试点工作。人民日报社《内部参阅》《湖南社会科学》等媒体予以推介。2008年，针对民营经济快速发展中党的建设相对滞后的现状，我主持了“民营企业党的建设问题研究”课题，撰写的以《让党旗高高飘扬在“民企”这个阵地上》为主体的系列调研报告，分析回答了当时民营企业党的建设若干问题，受到中央领导、中央组织部和中共湖南省委领导的重视，他们分别做出肯定批示，对推进民营企业党建工作产生了积极影响。《求是》、人民日报社《内部参阅》《党建研究内参》等媒体对课题成果予以推介。

2009年7月，中共湖南省委任命我担任湖南省社科联党组书记，这就必须对如何推动全省社科事业繁荣发展进行思考和谋划。思考形成观念，观念引领行动，讲话则是传导思想观念的重要方式。在这六年多主持工作的过程中，我在不同场合，对不同问题、不同人群讲了许多话，其中既有“普通话”，也有“专业话”；既有上级精神，也有个人心得；既有虚，也有

实；既有宏观的，也有具体的；既有对事的，也有对人的。我时时告诫自己：要“多讲真话，少讲空话，不讲假话”，努力讲少、讲好、讲新、讲管用的，但限于种种原因，难免存在冗长、重复和老套的情况。况且工作就是那些，思路做法大同小异，“常说常新、常做常新”往往说易做难。把部分讲稿汇编成册，只是记下所思所说所做，保留历史，记住“曾经”。为了避免重复呆板，节约篇幅文字，对原稿做了一些删减整理。

“人是社会关系的总和”。长期从事社科理论工作，经常与学者打交道，“谈笑有鸿儒，往来无白丁”是生活常态。以文会友、以学交友是常情，座谈交流、笔谈交锋是常事，在“会”与“谈”的过程中，有赞赏、有沟通、有争论、有质疑、有发现，也有“顿悟”，欲吐后快，便形成了随笔、书评、序言、短论等文字，涉及经济、政治、文化、社会、生态诸多领域，碰触学问、学风、学人、学术诸多方面，长短随意，有感而发，文短情长，留下了许多美好的故事和情感，让人“不需要想起，也不会忘记”。几十年来社科界和社科联机关许多朋友真诚无私的关心、关爱和帮助，永驻我心中。

甲子一轮回。耳顺之年是人生中的重要节点。当我离开湖南省社科联主要领导岗位之后，便来个“秋后算账”，把留下的文字汇编成书，记下走过的路、做过的事、说过的话、发过的文，取名《源道》。第一卷是理论文章，从100多篇已刊发的文章中选取26篇，约23万字；第二卷是调研报告，从近30个调研报告中选取10个，约24万字；第三卷是讲话发言，从200多次讲话发言中选取42篇，有些重复的还做了删减合并，约20万字；第四卷是随笔短文，包括散文、随笔、书评、书

序、短论等共72篇，约19万字。这样选编，是为了减少篇幅，便于阅读；也是为了记下“可记”的文字，鞭策自己。人是要有点精神的。不管岗位、年龄如何变化，只要一息尚存，就应有所追求、有所奉献、有所作为，为国家、为人民、为自己。“老骥伏枥，志在千里；烈士暮年，壮心不已。”一位86岁的老领导、老专家告诉我，他退休后独著、主编、参编著作几十部，真是厚积薄发、雄才老成。我愿向他们学习，以甲子轮回为新起点，发挥老的优势，学不止、思不怠、研不懈、写不停，不负“第二春”。

感谢汤建军、刘平、陈远、黄云志、黄渊基、章敏、彭培根、李建国、王泽应等同志对编辑本书付出的辛劳，感谢章育良、吕花等同志的大力支持，感谢席志强同志题写书名，感谢多年来教诲、帮助、支持我的领导、师长、同事、同学、朋友和同志，感谢我的亲人长期的支持、鼓励和鞭策。尤其要感谢妻子彭慧和女儿周觅，她们长期默默付出，承担了繁杂琐碎的家务，给予我工作上的支持，赋予我家庭的温暖温馨，特别是女婿周琳凯和小外孙周又周的到来，使亲情更加快乐、浓郁和持久。常言道，人生有“一得”足矣，何况我还收获了这么多的亲情和友情？一棵树成长的年轮里，一定积淀着阳光雨露和土壤水肥的营养。我愿是一棵树，根在大地，心向蓝天，不负营养，回报绿蕴。

周发源

2016年6月于三敬斋

目 录

以乡镇机构改革为切入点 推进农村综合配套改革	(1)
附件 1 取消农业税后农村的现状及其问题分析	(21)
附件 2 乡镇事业单位和派驻机构的分离改制建议	(40)
附件 3 乡镇政府和村级组织的机构改革建议	(45)
附件 4 化解乡村两级债务对策建议	(52)
发展农民专业合作社的调查与建议	(56)
附件 1 湖南农民专业合作社调查问卷分析报告	(70)
附件 2 影响农民专业合作社发展的六大障碍	(78)
附件 3 浙江、山东两省农民专业合作社考察报告	(83)
让党旗高高飘扬在“民企”这个阵地上	(95)
附件 1 “民营企业党建研究”调查问卷分析	(115)
附件 2 让党的建设在民营企业生根开花结果 ——对三一集团的调查与思考	(133)
湖南人才环境建设调研报告	(141)
附件 人才是科学跨越、富民强省的首要推力 ——湖南省第九次党代会以来人才工作的特色与启示	(164)

整合资源创优势 服务大局做贡献

——加强湖南省社科联工作的调查报告 (173)

湖南人才发展研究报告 (188)

附件 惟楚有才谱新篇

——2004 年以来湖南人才工作蓬勃发展纪实..... (203)

创先争优与做好新形势下群众工作研究 (213)

关于提请制订《湖南省社会科学普及条例》的议案 (225)

附件 湖南省社会科学普及条例 (233)

关于优化发展环境的调查与思考 (238)

湖南省创新驱动发展面临的困难、潜力和建议 (250)

后记 (258)

以乡镇机构改革为切入点 推进农村综合配套改革*

2005年6月1日

摘 要：为全面了解取消农业税后农村面临的新情况、新问题，为党和政府提供决策建议，课题组经过深入调研，发现现在农村呈现出四大喜人形势：一是农民收入增幅较大，农民负担显著减轻；二是农民种田种地的积极性空前高涨；三是农业投入增长较快；四是干群关系明显改善。但是，当前农村也存在如下问题：乡村行政管理理念和职能转变滞后，乡村财政收支矛盾突出，债务包袱沉重；农村基础设施建设和公共产品供给不足；农业经济组织化、市场化、集约化程度较低；农业生产资料价格上涨过快；农村土地承包纠纷增多；农村基础教育和社会保障经费困难等。课题组认为，农村综合配套改革必须以党的十六大精神和科学发展观为指导，按照发展社会主义市场经济的要求，把行政体制、经济体制和社会管理体制改革有机结合起来，以制度创新和提高市场化水平为基本取向，坚持立足当前、着眼长远，统一政策、因地制宜，上下配合、自主互动，以工哺农、尊重市场的原则，在试点的基础

* 本课题系“取消农业税后农村改革问题研究”课题组承担的湖南省社会科学成果评审委员会 2004—2005 年度委托项目，立项编号：05050802，结题编号：20051105050802034。课题主持人：周发源，主要研究人员：汤建军、胡武贤、章喜为、黄云志。

上出台全国性和全省性的改革方案，以县为单位，派驻工作组到乡村进行“一对一”的全程蹲点促改，确保改革有序推进，为充分发挥农业的经济、政治、文化等综合功能，促进农村经济社会发展，构建社会主义和谐农村注入活力。

取消农业税是农村税费改革的重大举措，也为深化农村改革提供了契机。为全面了解当前农村的新情况、新问题，为党和政府提供决策建议，湖南省社会科学界联合会、湖南省省情与对策研究中心、湖南农业大学和湖南文理学院等几家单位联合组成了“取消农业税后农村改革问题研究”课题组，从2005年4月至5月，先后在常德市澧县，郴州市苏仙区，衡阳市蒸湘区、耒阳市、衡南县，永州市东安县以及湖北武汉市、松滋市等地进行了2个月的调研，共召开市、县（区）、乡（镇）、村等不同层次的座谈会13次，收回基层干部的问卷99份，收回农民抽样调查问卷6041份，实地考察农村改革典型2个，比较全面地掌握了当前农村出现的新情况、新问题。

调查中我们看到，现在农村呈现出四大喜人形势：一是农民收入增幅较大，负担显著减轻。在党和政府增收减负刚性政策的保障下，农民得到了实实在在的利益。农民衷心称赞党和政府好，这极大地巩固了党在农村的执政基础。二是农民种田种地的积极性空前高涨。不仅彻底解决了以往出现的“抛荒”现象，而且田地复种指数大大增加，国家的粮食等主要农产品安全得到保障。三是农业投入增长较快。国家、市场、农民三方积极性都得到发挥，改变了农业投入长期低迷徘徊的局面。

四是干群关系明显改善。乡村干部从过去的向农民“收钱收粮”转变为给农民“送钱”上门服务，干部进村入户普遍受到农民的欢迎和信任，提高了乡村干部化解协调社会矛盾的威信。

但是，在大好形势下，当前农村也存在不少困难和问题，主要是：乡村行政管理观念和职能转变滞后，乡村财政收支矛盾突出，债务包袱沉重；农村基础设施建设和公共产品供给不足；农业经济组织化、市场化、集约化程度低；农业生产资料价格上涨过快；农村土地承包纠纷增多；农村基础教育和社会保障经费困难等。这些问题，是长期积累下的深层次矛盾的凸显，只能通过深化改革、促进发展逐步解决。我们认为，以乡镇机构改革为切入点，推进农村综合配套改革，现在是良好时机。各级政府应抓住这一时机，统筹规划，突出重点，积极稳妥地推进农村改革。

一、推进乡镇机构改革，转变政府职能， 提高行政效率，着力建设“有限、服务、 责任、法制”型政府

取消农业税，标志着“以农养政”体制的结束，这不仅使乡镇财政收支结构发生了根本性转变，也使乡村干部摆脱了收粮收款等具体事务，为乡镇政府实行职能转变提供了有利条件。同时农村市场经济的进一步发展，也迫切要求乡镇政府从直接抓招商引资、建企办厂、催种催收中脱离出来，集中精力

为农村经济社会发展提供良好的服务、管理和环境。因此，当前推进乡镇机构改革的条件已经成熟，应该尽快启动。

（一）科学界定职能，实现管理转型

从我国农村实际需要和发达国家的经验看，乡镇政府机构改革的取向应该是从“全能、管制、命令、人治”型政府向“有限、服务、责任、法治”型政府转变，使政府工作有所为有所不为，达到以责行政、依法行政、搞好服务的目的。其主要职能应该是“引导经济发展，提供公共服务，优化社会管理，保证政令畅通”。具体而言，就是贯彻落实党的理论、路线、方针、政策和各项工作，保证政令畅通、依法治乡；营造良好的市场环境和政策环境，引导经济发展；鼓励兴办各类合作组织和中介组织，提高农民的自我组织管理能力；引导农民进行科学化、市场化的农业生产，增加农民收入；组织引导农村劳动力转移和就业；优化农村社会管理，维护社会稳定，建设和谐农村；发展农村社会公共事业和公益事业，为农民提供公共服务；规划、建设和管理小城镇和村庄；做好防灾减灾救灾工作，应对突发事件等。

为实现这样的职能转变，就要明晰上下职能，推行机构改革。一方面，把部分管理职能上移县级政府，如公安、司法、工商、税务、国土、交通、林业等机构，由县政府垂直管理，乡镇只对这些延伸机构的党务进行管理，不干预其行政事务；对本应由村级组织民主管理的事项，要退回给村民自治。在分离职能过程中，应实行“事权与财权统一”“钱随事走”，同时加大转移支付力度，帮助县乡缓解财政困难。在有条件的地方，可以试行“省直管县”和“乡财县管乡用”的公共财政

体制，达到逐步减少政府级次，减轻纳税人负担的目的。另一方面，把部分经济和社会职能剥离出去，引导乡镇直属事业单位转换机制，走企业化、市场化、社会化的路子，除公益性事业单位经费主要由财政保障外，其他经营性事业单位要逐步转为自主经营、自负盈亏的企业或中介服务组织。转换职能后的乡镇政府，要强化服务职能，主要运用法律、市场手段进行管理，把长期形成的以管制、监督、收取税费为主的模式转变为全程式、系列化、社会化服务的模式，把工作重点放在提供优质公共服务上。

（二）合乡并村，精兵简政，降低行政成本

效率是产出与投入之比。降低成本是提高效率的重要环节。从降低乡村行政成本的途径看，主要是两个方面：

一是适度扩大乡村行政管理覆盖面，降低行政支出在经济社会总支出中的比重。根据管理学原理，多少人口、多少面积设置一个行政管理机构最有效率是有一定规律的，也是随着经济社会、科技文化发展的变化可以而且应该调整变化的。调整的标准就是有利于加强管理和优化服务，同时要尊重历史和自然状况。近几年来，农村的交通、通信条件有了很大改善，农业的市场化程度有了一定提高，这都为扩大乡村治理幅度，减少乡村数量提供了条件。乡镇作为国家最基层的政治、经济、文化中心，它的贴身半径和覆盖人口要适中，过低或过高都会降低服务效率。根据湖南的省情和农村经济发展水平，通过调查分析，对丘陵区 and 山区来说，以 5 公里左右为一个乡镇的辐射半径较适宜；对平原和湖区，辐射半径可增至 8 公里左右。依此推算，全省大约共设乡镇 1470 个左右，每个乡镇辐射半

径约为6公里，人口约3.1万人。对于合乡并村，一定要从实际出发，因地制宜，尊重群众意见，坚持民主自愿原则，积极而又稳妥地推进，切不可一刀切，一哄而起。

二是精简机构和人员，减少行政性公务开支和公务员工资、津贴等开支。应本着“小政府，大服务”和精简效能的原则，大刀阔斧地进行机构改革，缩小政府规模，减少行政人员。据我们调查，湖北松滋市乡镇机构和村级组织的改革是比较成功的，乡镇和村级组织的机构与干部数量有了大幅度的减少。改革后，乡镇领导干部职数由改革前的240人下降到改革后的138人，减少了42.5%；乡镇政府机关干部由改革前的777人下降到改革后的630人，减少了18.9%。同时，对乡镇事业单位进行改革，有的进行精简合并，有的退出事业编制，大大减少了财政供养人数。同时，按照平均每900名村民配备1位村干部的标准，村级组织行管人员经费开支压缩了50%以上。我们认为，湖北松滋市的改革方案具有一定的借鉴意义。我们结合湖南的实际，提出了一个乡镇政府和村级组织机构设置改革方案的初步设想。

（三）把握关键，加强乡村干部队伍建设

转变政府职能，提高行政效率，关键在于干部素质的提高。实践证明，在加强教育培训的基础上，引入选人用人竞争机制，加强对任职干部的有效监督，是加强乡村干部队伍建设的有效措施。从各地的经验看，在乡村两级实行的“民主推荐、公开竞选、组织考察、有效任期”是行之有效的模式之一。目前，一些地区正在进行探索，把村民代表大会做实，赋予村代会选举和罢免村干部的权利，重大事项也要由村代会表