

2012

政策研究与决策咨询

国务院研究室调研成果选

谢伏瞻○主编

POLICY
STUDY AND
POLICY
DECISION
REFERENCE



中国发展出版社

2012

政策研究与决策咨询

国务院研究室调研成果选

谢伏瞻○主编

POLICY
STUDY AND
POLICY
DECISION
REFERENCE

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策研究与决策咨询:国务院研究室调研成果选. 2012/谢伏瞻主编.
—北京:中国言实出版社,2012. 12
ISBN 978-7-5171-0023-2

I. ①政… II. ①谢… III. ①方针政策-调查报告-中国-2012
②体制改革-调查报告-中国-2012 ③对外开放-调查报告-中国-2012
IV. ①G632.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 269243 号

责任编辑 张红晨 郭江妮

出版发行 中国言实出版社

地 址 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编 100101

电 话·64966714(发行部) 51147960(邮 购)

64924853(总编室) 64963105(二编部)

网 址·www.zgyschs.cn

E-mail·zgyschs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	河北省三河市祥达印装厂
版 次	2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷
规 格	787 毫米×1092 毫米 1/16 24.5 印张
字 数	390 千字
定 价	70.00 元 ISBN 978-7-5171-0023-2

序

| 努力做好新形势下的调查研究工作 |

谢 伏 瞻

国务院研究室是国务院的政策研究和决策咨询部门。本书选编的调研报告,是我室同志 2011 年的部分优秀调研成果。其中,不少调研成果得到了国务院领导同志的重视和批示,为国家经济社会发展政策的制定和实施发挥了重要参考作用。

2011 年是我国改革开放和现代化建设取得重要成就的一年,实现了“十二五”良好开局。面对复杂严峻的国内外形势,党中央、国务院正确决策、沉着应对,经济社会发展呈现出经济增长较快、价格趋稳、效益较好、民生改善的良好态势。围绕国务院的中心工作,我们及时跟踪和发现国民经济运行和社会发展中的热点、难点问题,深入开展调查研究,努力提出具有针对性、操作性的政策建议,为推动科学民主决策贡献了力量。

我们正处在一个急速变革的时代。世界多极化、经济全球化还在发展,科技革命方兴未艾,和平与发展仍是世界的主题,国际金融危机的发展和演变正在改变世界政治经济格局,国与国之间经济上相互依存、相互影响在加深,竞争更加激烈,合作也在深化。我们面临的机遇前所未有,挑战也前所未有。我国仍然处在重要的战略机遇期,经济社会发展存在不少有利条件和积极因素,同时,经济体制不完善、收入差距拉大、社会变迁加快、资源环境压力加大等新问题在增加,这些都对我们做好调查研究和决策咨询工作提出了新的更高的要求。这里,我就做好新形势下的调查研究

和决策咨询服务工作,谈几点看法。

第一,求真务实,对人民和历史负责。调查研究和决策咨询服务工作关系党和国家的事业,干系紧要,责任重大。人民的利益高于一切,我们在一切工作和实践中都要自觉践行立党为公、执政为民的宗旨,想群众之所想、急群众之所急、忧群众之所忧,最大限度地实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。公共政策无小事。郑板桥诗云:“衙斋卧听萧萧竹,疑是民间疾苦声。”我们所提出的每一项政策建议,涉及的动辄是成千上万甚至数以亿计百姓及其家庭的切身利益,往往是差之毫厘,谬以千里,不能不用心体察、慎之又慎。我们既要向上级机关和领导同志高度负责,更要对国家和人民负责,调研成果一定要经得起实践和历史的检验。为了达到这个目标,我们首先要做到出以公心,把公平正义作为我们心中的最高标杆。孔子说过:“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”(《论语·颜渊篇》)我们看问题、提建议,一定要站在最广大人民群众的立场上,摒弃局部利益和个人偏见。同时,要做到求真务实,就是“不唯上,不唯书,只为实”。古希腊思想家、哲学家亚里士多德说过,“吾爱吾师,吾更爱真理”。作为决策咨询机构的工作人员,我们要学会在纷繁复杂的经济社会事务中抽丝剥茧、去伪存真,提出真知灼见,为决策服务。

第二,文以载道,把政策性作为调研报告的第一要义。文章是用来说明道理的,自古皆然。调研报告作为一种特定类型文稿,主要是为决策服务的,其精要可以概括为:发现问题、分析问题、解决问题。好的调研报告,其真实性、政策性和可操作性永远是第一位的。如何凸显调研报告的政策性?首先要善于深入基层、深入实际,把第一手的真实情况和突出问题反映出来,反对闭门造车,不建空中楼阁。要善于抓主要矛盾。现实中的经济社会管理事务往往错综复杂、问题叠出,要拎出主流、要害和全局性问题来,不能管中窥豹,更不能眉毛胡子一把抓,把事情说得“剪不断、理还乱”。还要善于提出建设性意见。马克思讲过:“哲学家在解释世界,而重要的在于改造世界。”一般说来,看到问题、批评现状是相对容

易的,难的是要找出问题症结,有针对性地提出解决问题的办法。

第三,文无定法,要解放思想、破除陈规。古语讲,兵无常势,水无常形。邓小平同志在改革开放初期指出:“一个党,一个国家,一个民族,如果一切从本本出发,思想僵化,迷信盛行,那它就不能前进,它的生机就停止了,就要亡党亡国。”我国30多年改革开放的伟大实践证明,思想大解放才能带动改革大突破、事业大发展。干事业、搞建设是如此,写文章、做决策也是如此。古人提倡,人在身体洗涤和精神净化上都要做到“苟日新,日日新,又日新”。又讲,“苟利于民,不必法古;苟周于事,不必循旧”。搞调查研究的过程,也是一个创新思维的过程。我们搞调研、提建议,最终是为领导同志决策服务。如果过分拘泥于所谓的格式套路、条条框框,人云亦云,不但文章的可读性、冲击性不强,其思想性也会大打折扣。特别是领导同志日理万机,需要阅读的文稿很多,如何能在成山案牍中脱颖而出,要求我们的文稿在内容和形式上求新求变。只有锐意进取、开拓创新,真正拿出建设性的意见建议,我们的调研工作才能发挥更大的作用。

第四,深思熟虑,全面辩证地看问题。古希腊哲学家赫拉克利特说过:“一切皆流,一切皆变,无物常住,人不能两次踏进同一条河流。”我国宋代大文豪苏轼写庐山之景时,有名句“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”。这都体现的是辩证唯物主义观点。治国理政是一个十分复杂的系统工程,必须学会用系统的、辩证的思维来观察事物、分析和解决问题,眼界要开阔,思路要明了。在实际工作中,面对错综复杂的经济社会生活,人们很容易陷入一叶障目不见泰山的泥淖。有些问题从某个角度看是问题,但换个角度看也许就不是问题;有些观点眼下看是正确的,但放到一个较长时期看也许就不正确;有些政策的确可能解决某些问题,但也可能产生更大的问题。毛泽东同志讲,要学会十个指头弹钢琴。我们提出每项政策建议,都要反复琢磨、“瞻前顾后”,只有切实体现全局性、战略性、预见性,才能更好地服务国家、造福人民。

第五,活水源头,要勤于学习、善于思考。宋代理学家、思想家

朱熹在《观书有感》中有诗句,“问渠哪得清如许,为有源头活水来”。一个人要想说服别人,首先要说服自己;想让别人明白,自己首先要明白。要做好调研和决策咨询工作,必须不断了解新信息、补充新知识、掌握新情况。在国家机关工作,往往是身居深宅大院,加之公务事务繁忙,时间久了很容易出现知识老化、思想僵化的问题,很容易犯教条主义和经验主义的错误。解决这个问题的根本出路是学习,不仅要向书本学习,还要向实践学习,向人民学习。既要勤于学习,也要勤于思考。孔子说:“学而不思则罔,思而不学则殆。”只有把学习与思考结合起来,才能达到举一反三、事半功倍的效果。

| 目录 | CONTENTS

| 一、保持宏观经济政策的 连续性和稳定性,进 一步扩大内需特别是 居民消费需求

对今年经济形势和明年经济工作的看法与建议

——有关部门司局负责人和部分专家座谈会综述 / 信息研究司整理 3

关于我国外汇储备投资策略的建议 / 王 敏 金 李 潘功胜 9

对近期人民币汇率变化情况的看法和政策建议 / 宏观经济研究司 13

关于应对物价上涨趋势的思路和政策建议 / 郭克莎 19

本轮价格上涨的原因、机理与对策 / 王 敏 29

正确认识和应对本轮农产品价格上涨 / 叶兴庆 43

近期农资价格上涨情况、影响及建议 / 张顺喜 49

努力提高消费率的思路和建议 / 郭克莎 52

关于引导社会资金进入资本市场的思路和建议 / 郭克莎 62

二、巩固和加强农业 基础地位

- 持续释放农业劳动力的思考和建议 / 叶兴庆 69
- 从玉米看粮食生产和市场变化 / 郭 玮 方松海 75
- 促进棉花产业稳定发展的分析和建议 / 郭 玮 鹿生伟 80
- 关于加快完善农村公路安保设施的建议 / 向 东 唐 元 李 敢 85
- 城镇人口过半后的“三农”政策取向 / 孙梅君 89
- 加快推进农村金融改革发展,破解农村中小企业和农户贷款难问题 / 刘应杰 95

三、加快推进经济结构 战略性调整

- 我国汽车工业发展基本情况及若干重要问题的分析建议 / 工交贸易研究司 101
- 关于进一步加强技术改造工作的建议 / 工交贸易研究司 107
- 关于加强和改进我国工业标准化工作的建议 / 张军立 卫新华 113
- 采取果断措施确保核电安全发展的建议 / 范必 唐 元 王天龙 张焕波 刘向东 119
- 进一步促进中小企业发展应重点解决的六个关键问题 / 张军立 张 泰 124
- 中国应推动建立全球大宗能源资源市场稳定机制 / 范 必等 130
- 我国物流成本过高的原因及政策建议 / 李 伟 张昌彩 140
- 应高度重视援疆建设中的大办钢铁问题 / 张昌彩 党小卉 145
- 促进农民工融入城镇的有关建议 / 马传景 胡 成 148
- 关于开展产业化治沙的建议 / 范 必 王 飞 徐占忱 马庆斌 153

四、大力实施科教兴国 战略和人才强国战略

- 以分类管理为突破口加快推进民办教育综合改革
——关于民办学校分类管理改革试点的思考与建议 / 范绪锋 王 烽 161

人大附中是如何开展素质教育的

——人大附中素质教育调研报告之一 / 袁振国 杨润勇 李 萌 刘 畅 166

人大附中是如何保障素质教育实施的

——人大附中素质教育调研报告之二 / 袁振国 杨润勇 李 萌 刘 畅 173

人大附中素质教育的探索给我们的启示

——人大附中素质教育调研报告之三 / 袁振国 杨润勇 李 萌 刘 畅 177

从美国科技创新政策看如何

突破我国科技成果产业化瓶颈 / 苑衍刚 卫新华 180

五、加强社会建设和 保障改善民生

从“民工荒”到“刘易斯拐点”的思考和对策 / 刘应杰 187

劳动报酬比重下降和宏观税负偏重的判断依据

——国家企业个人收入分配格局研究之一 / 俞肖云 192

调整收入分配关系提高劳动报酬比重的政策方向

——国家企业个人收入分配格局研究之二 / 俞肖云 199

建立可比性工资制度

——工资制度改革研究 / 邓文奎 205

合理调整收入分配关系 / 邓文奎 刘文海 乔尚奎 俞肖云 孙慧峰 216

推进基础养老金全国统筹的初步考虑 / 胡 成 222

加大对农村残疾人扶贫开发的政策支持力度 / 乔尚奎 227

完成今年保障性住房建设任务关键在抓落实 / 张定龙 王昕朋 233

关于大力发展住房合作社的建议 / 刘文海 240

关于住房租赁市场的分析及建议 / 郭克莎 高振宇 245

全面改革我国房地产税制体系的政策建议 / 潘国俊 王检贵 肖炎舜 256

借鉴国际经验完善我国住房保障制度的政策建议

/ 肖炎舜 高振宇 汪文祥 262

创新征地补偿安置机制的成功实践

——海南省陵水县征地补偿安置的做法与启示 / 王昕朋 268

对征地制度改革的想法和建议 / 叶兴庆 274

医疗卫生服务重点是强化基层

——美国、墨西哥、古巴医疗制度考察报告

/ 邓文奎 陈爱清 王汉章 李 辉 285

煤矿照样能够实现安全生产

——关于神华集团安全生产情况的调查 / 杨书兵 张昌彩 魏晓东 294
需重视解决建设领域拖欠工程款问题 / 孙慧峰 300

六、大力加强文化建设

促进网络购物健康发展的几点建议 / 冯晓岚 307

互联网与传统媒体的异同

——网络媒体相关问题研究之一

/ 李 萌 侯万军 范绪锋 袁振国 张宁娟 311

国外互联网管理体制的主要特点

——网络媒体相关问题研究之二

/ 侯万军 范绪锋 刘 畅 马晓强 刘大伟 315

国外互联网管理的政策趋向

——网络媒体相关问题研究之三 / 范绪锋 林秋朔 刘大伟 罗 李 319

考古发掘工作亟需提升科技支撑能力 / 侯万军 范绪锋 岳志勇 321

日本开展足球运动的主要做法与启示 / 侯万军 张 剑 来 民 326

成都市促进外来人口文化适应与社会融合调查报告

/ 李 萌 李中印 俞海星 李福利 坚 参 334

七、深入推进重点领域改革， 进一步提高对外开放水平

进一步推进政府预算、决算公开的研究与建议 / 潘国俊 345

促进民间借贷规范化发展的若干建议 / 李江冰 351

当前加工贸易面临的新形势和新挑战

——加工贸易转型升级专题研究之一 / 王检贵 李江冰 359

推进加工贸易转型升级的主要思路

——加工贸易转型升级专题研究之二 / 王检贵 李江冰 363

关于稳步调整加工贸易保税政策的建议

——加工贸易转型升级专题研究之三 / 王检贵 李江冰 367

入世十周年背景下提高对外开放水平的思考和建议

/ 朱艳华 胡 成 张汉林 373

一、保持宏观经济政策的连续性和稳定性,进一步扩大内需特别是居民消费需求

对今年经济形势和 明年经济工作的看法与建议

——有关部门司局负责人和部分专家座谈会综述

信息研究司整理

9月20日,国务院研究室召开经济形势座谈会,邀请国家发改委、财政部、商务部、住房和城乡建设部、人民银行、统计局等部委有关司局负责人和部分专家,就今年经济形势与明年宏观经济政策取向等问题进行座谈。现将主要观点综述如下。

一、关于今年经济形势的总体判断

与会部门和专家一致认为,今年以来,面对严峻复杂的国际经济形势,党中央、国务院实施积极的财政政策和稳健的货币政策,较好地处理了发展经济、调整结构和稳定物价的关系,物价同比涨幅高位回落,经济运行继续朝着宏观调控预期方向发展,保持了经济平稳较快发展的势头。发改委、统计局的同志认为,在世界经济复苏乏力、全球通胀压力增大、主权债务危机加深的背景下,取得这样的成绩,来之不易。尽管部分经济指标略为放缓,在很大程度上也是主动调控的结果。初步预计,全年GDP增速将达到9.3%~9.4%,CPI控制在5.3%~5.5%,城镇新增就业1200万人左右,贸易顺差在1500亿~1600亿美元。

与会同志对当前和明年经济走势的看法基本一致。主要观点是:我国经济发展面临的国内外环境仍然非常复杂,发达国家特别是欧洲主权债务

危机进一步恶化,失业率居高不下,经济增长内生动力不足,甚至可能出现负增长。国内物价上涨压力依然较大,中小企业生产经营困难增多,结构调整和节能降耗任务艰巨,宏观调控难度进一步加大。大家认为,明年我国经济增速可能呈回落走势,主要风险来自外部,下一步必须高度关注外需减弱、全球流动性过剩和通胀风险上升、贸易摩擦增多、人民币汇率升值压力等对我国经济的影响,增强宏观调控的针对性、灵活性、前瞻性,把主要精力放在扩大内需、加快转变发展方式、调整优化结构和着力改善民生上,努力保持经济平稳较快发展,避免出现大的起落。

二、关于明年经济发展目标和宏观调控政策取向

与会同志认为,明年我国经济发展的外部环境不确定性加大。考虑到国内经济增长的基本面依然向好,经济增长的内生动力逐渐增强,各方面发展的积极性很高,我国经济仍有可能保持一个较快的增速。多数与会同志认为,受世界经济增速放缓和国内调控政策的影响,明年我国出口和投资增速都可能放慢,经济增速将有所回落,同时物价涨幅也将明显下降。预计明年经济增速在8%~9%之间,物价总水平在3%~4%之间。多数专家提出,明年经济增长预期目标可定在7%~8%之间,物价总水平控制在4%左右。主要考虑是:适度降低增长目标,可以表明中央加快结构调整和转变发展方式的决心,可以缓解对投资的过度依赖,也有利于抑制通胀。在全球经济增速出现较大不确定性的情况下,中国经济增长目标定得过高,必然需要较大的政策刺激配套,这会造成增长成本过高。同时,这个目标也在“十二五”规划确定的平均速度之上,是合理的,也是可能实现的。明年物价上涨预期目标确定在4%左右。这留有一定余地,也有利于稳定通胀预期。如果通胀目标过低,势必需要加大总需求紧缩力度,增加人们对明年经济增长速度下滑的担忧。

与会同志认为,明年要保持宏观调控政策取向的基本稳定,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,提高政策因应形势变化的灵活性和有效性,把握好调控的力度、节奏和重点。也有专家建议实施双稳健的财政货币政策。多数部门和专家认为,明年要继续实施积极的财政政策,特别要进一步优化财政支出结构。主要考虑是:明年全球经济增长进一步放缓可能性

很大,外需可能会有较大下降,必须努力扩大内需,防止因外需下降而导致经济波动。同时在推动结构调整、改善民生和发展社会事业等方面,也可以充分发挥财税政策的重要作用,加快推进建设型财政向公共财政转变,将政策重点从支持项目投资转向增加消费支出。大家认为,明年要继续实施稳健的货币政策,着力优化信贷结构。主要考虑是,目前物价水平仍较高,明年物价上涨压力也很大,货币政策不应明显放松;发达经济体采取量化宽松货币政策,一些新兴经济体也因此改变策略,中国货币政策也不宜过紧,紧缩力度大很可能导致经济增长回落过快。专家建议,要坚持目前的政策取向和力度,引导货币信贷适度增长,规范管理银行的表外业务,保持合理的社会融资规模。同时,着力优化信贷结构,加大对中小企业特别是小微企业的融资支持。部分专家提出,地方融资平台的大量贷款在明年开始进入还本付息的高峰期,其流动性和偿债能力面临风险,必须给予高度关注。但处理地方融资平台问题也不宜操之过急,不能搞“一刀切”,应分类分批处理,防止因处理过急诱发风险。一些部门和专家建议,必须加快外汇储备战略性、多元化运用,严堵热钱流入。国家应尽快成立有关机构,瞄准中国经济发展所需要的各种物资与资源,共同谋划外汇资金的用途,减少纯金融资产的运用比例。同时,大力支持有条件的非政策金融机构、企业,甚至个人购汇。这在减少外汇储备的同时,也可降低基础货币投放,减轻国内通胀压力。有的专家建议,由于欧洲主权债务危机仍在蔓延,许多银行为维持自身的流动性,可能出售部分金融资产,中国可以利用外储多的优势,择机进入欧洲市场,收购和参股一些欧洲银行。针对外汇储备继续增加所面临的保值增值压力,要加快研究推出外汇储备使用的系统解决方案。

三、关于物价走势和通货膨胀问题

与会同志认为,由于各项调控政策和措施到位,目前物价同比涨幅高位回落,今年四季度价格上涨将逐月趋缓,但仍要高度关注一些推动价格上涨的因素。一些部门和专家认为,从走势看,稳定物价的有利因素逐渐增多,货币供应量增速明显减慢,翘尾影响趋于减弱,粮食实现“八连增”,价格上涨将逐步趋缓,年底月同比有可能回落到4%左右。多数部门同志和专家认为,当前一些推动价格上涨的因素虽然得到初步控制,但没有根本消除。主

要有:(1)在食品价格较快上涨的同时,非食品类商品价格均有不同程度上涨。其根源是前期货币信贷投放过多,消化大量流动性仍需一个过程。(2)在翘尾因素影响逐步减弱的同时,新涨价因素影响不断上升。8月份新涨价因素已达3.5个百分点。(3)成本推动压力。土地和劳动力等要素价格不断上涨,节约资源、保护环境也使一些要素成本上升,这些推动物价上涨的因素将长期存在。(4)国际传导因素。目前全球流动性过剩,主要发达国家都实行宽松货币政策,国际大宗商品价格高位波动,我国输入型通胀压力短期内甚至有可能加大。

与会同志认为,基于上述原因,明年物价上涨幅度虽有所回落,但压力依然较大,仍需要管理好通胀预期。一些部门认为,目前经济和物价形势主要是政策调控的结果,一旦政策松动,物价就有反弹可能。因此,仍应保持必要的政策力度,进一步巩固调控成果。多数部门同志和专家建议,要采取积极措施管理好通胀预期。(1)把降低物流成本作为稳物价的一项重点任务来抓。加快农产品流通体系建设,降低农产品流通成本,统筹解决农民“卖难”和市民“买贵”的问题。(2)完善主要农产品补贴制度与收储机制,进一步健全粮食主产区利益补偿机制,落实好扶持生猪生产的政策措施。(3)建立完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,切实保障低收入群体的基本生活。(4)利用明年物价涨幅回落的有利时机,加快推进能源资源性产品价格改革。也有专家认为,从影响物价走势的宏观因素来看,今年货币供应量增速下降和明年经济增速放缓,将缓解未来两年的通胀压力。根据一些机构测算,未来两年物价水平总体可控,年CPI均值在2.8%~4%区间可能性较大。若假设本轮价格下降拐点在今年三季度,则2013年年初或是新一轮物价上涨周期的开始。

四、关于房地产市场调控问题

大家认为,房地产市场调控成效逐步显现,房价涨幅总体呈回落态势,但供求关系紧张尚未根本改变,房价反弹压力依然较大。主要情况是:(1)市场预期发生转变,投机性需求得到抑制。北京市购买第二套及以上住房套数所占比重由去年最高的16%下降至今年8月的11%。北京等40个城市的新建商品住房成交面积同比下降,上海等62个城市二手住房成交面积同比