

国家行政学院 决策咨询成果选 (2009年)

魏礼群 主编

国家行政学院出版社 ●

国家行政学院决策咨询成果选

(2009 年)

魏礼群 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家行政学院决策咨询成果选. 2009 年/魏礼群主编.

—北京: 国家行政学院出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-80140-913-3

I. ①国… II. ①魏… III. ①方针政策—研究—中国 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 148458 号

书 名 国家行政学院决策咨询成果选 (2009 年)

作 者 魏礼群 主编

责任编辑 李皖南

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928875

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2010 年 9 月北京第 1 版

印 次 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本 680 毫米×960 毫米 16 开

印 张 30.5

字 数 439 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-913-3/D·476

定 价 68.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

《国家行政学院决策咨询成果选（2009年）》编委会

主 编：魏礼群

副 主 编：韩 康

编 委：慕海平 陈炳才 丁元竹

宋玉山 许耀桐 薄贵利

王 健 王宝明 刘 峰

龚维斌

编辑人员：田 青 王小广 陈安国

范迪军 刘晓春

加强决策咨询研究工作

(序言)

魏礼群

2008年下半年以来,人类社会经历了百年不遇的国际金融危机,我国经济受到严重冲击。面对错综复杂的国际国内形势,全国各族人民在党中央、国务院正确领导下,坚定信心,迎难而上,奋力拼搏,有力、有效地应对国际金融危机冲击,改革开放和现代化建设取得新的重大成就。在这个过程中,各类咨询研究机构深入实际调查研究,积极提供决策咨询服务,为成功应对国际金融危机冲击做出了贡献。

国家行政学院是国务院直属单位,是培训高中级公务员、培养高层次管理人才和政策研究人才的重要机构,也是开展哲学社会科学研究和决策咨询研究的重要机构。一年多来,学院坚持围绕中心、服务大局的办院方向,认真履行教学培训、科学研究和决策咨询“三位一体”的职能和使命,在坚持做好教学培训和科学研究工作的同时,全面加强了决策咨询工作。我们把为党中央、国务院的中心工作服务作为决策咨询工作的首要任务,引导、鼓励和支持院内外专家学者和广大学员发挥聪明才智,紧紧围绕经济社会发展中的战略性、全局性问题和热点、重点、难点问题,特别是应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展,深化行政体制改革,推进政

府管理创新,加强政府自身改革和建设,广泛开展调查研究,积极建言献策,取得了一批有份量、有价值的重要成果,不少成果得到了党中央、国务院领导的重视,为中央决策提供了重要参考,对推动实际工作发挥了积极作用。为了更好地发挥这些决策咨询成果的作用,现将国家行政学院一年多来形成的部分决策咨询研究报告汇编成册,公开出版,以期与广大读者交流。

借此机会,我想就做好决策咨询研究工作谈一些看法。

一、充分认识做好决策咨询研究工作的重要性

加强决策咨询研究工作,是顺应时代发展的需要。当今世界正处在大发展、大变革、大调整时期,世界多极化、经济全球化深入发展,科技创新和技术创新孕育着重大突破,国际经济竞争更趋激烈,对我国的影响日益加深。当代中国正发生广泛而深刻的变革,改革发展处在关键时期,中国特色社会主义事业蓬勃发展,新事物、新知识、新经验层出不穷,新情况、新矛盾、新问题不断出现。当前和今后一个时期,我国仍处于大有作为的重要战略机遇期,同时又面临不少风险和严峻挑战。国内外形势的变化,要求党和政府不断提高科学决策的能力和水平。加强决策咨询研究工作,提出有针对性、指导性、可操作性的对策建议,为领导决策服务,是决策咨询研究机构和科研人员义不容辞的责任。

加强决策咨询研究工作,是保证实现正确领导的需要。决策正确与否,对于党和国家事业发展具有决定性作用。决策正确,我们的事业就能顺利发展;决策不正确或者失误,我们的事业就会遇到困难甚至发生严重挫折。当今社会,信息化、市场化、国际化不断发展,经济社会事物更加复杂多变,利益关系日趋多元化,各种思想相互交织、交融、交锋,做出正确决策的难度加大。制定政策需要处理好的关系和信息、需要考虑好的方面和因素、需要把握好的时机和力度,都比以往任何时候更加重要。要保证决策的正确性,必须科学地分析影响决策的诸多因素和条件,准确地判断决策和政策可能产生的效果和影响,这对于领导决策,也对决策咨询研究工作提出了新的更高要求。

加强决策咨询研究工作,是实行科学决策、民主决策、依法决策的需

要。要做到科学决策,就必须采取科学的态度,运用现代科学知识、方法和手段,对需要决策的问题做出符合实际和客观规律的正确判断,提出具有科学理论基础和事实依据的决策。要做到民主决策,就必须充分听取各方面的意见,实事求是地分析各种不同观点和不同利益诉求,准确地反映民意,充分地集中民智,形成具有广泛群众基础的决策。要做到依法决策,就必须树立法制观念,严格执行法律程序和法律规定,使决策具有法律依据和法制保障。这些都需要加强决策咨询工作,加强对重大问题的前瞻性、战略性、对策性研究,听取各方面的意见和建议,认真开展咨询论证。

在党的十七届四中全会通过的《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》中,把加强和改进决策工作、完善决策机制,作为一项重要任务,强调指出:“提高科学决策、民主决策、依法决策水平,加强党委决策咨询工作,做好重大问题前瞻性、对策性研究,广泛听取党员、群众、基层干部意见和建议,发挥咨询研究机构、专家学者、社会听证在决策过程中的作用。”这为我们加强和改进决策咨询服务工作进一步指明了方向,也提供了强大动力。

二、加强决策咨询研究是行政学院的重要使命

早在1996年国家行政学院成立之初,国务院就明文规定,国家行政学院具有教学培训、科学研究、决策咨询“三位一体”的职能,学院也一直将决策咨询服务作为重要职责。在2009年12月国务院颁布的《行政学院工作条例》和《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》中,进一步强调了行政学院教学培训、科学研究和决策咨询“三位一体”的职能和办院特色,进一步明确规定了决策咨询工作在学院发展格局中的重要地位和作用。行政学院加强决策咨询工作意义重大。

一年多来,国家行政学院从组织上、制度上、运作方式上采取了一系列措施,开创了决策咨询服务工作的新局面。学院内建立了有利于决策咨询研究工作的机构、体制机制。经中央编委批准,专门成立了决策咨询

中心,充实和选调了一批有决策咨询研究能力的人员,建立了一套工作制度。研究制定《关于加强决策咨询工作的意见》,建立联络员信息沟通机制和决策咨询选题研究会议制度,积极探索教学、科研、咨询一体化的有效实现形式。我们创办《送阅件》,开辟了学院向党中央、国务院建言献策的“直通车”。我们重视发挥教研人员和学员参与决策咨询研究服务工作两个方面的积极性。经常组织教研人员深入基层,深入实际,有针对性地开展调查研究。重视发挥学员来源广、层次高和有理论、有实践经验的优势,鼓励学员参与决策咨询研究活动。结合教学培训工作多次召开座谈会,直接听取学员对经济社会热点、难点问题的意见和建议,形成了一些有较高使用价值的政策咨询研究成果。一年多的实践,成效显著。学院决策咨询研究工作在党和国家事业发展大局中发挥的作用和影响越来越大。回顾一年多走过的路子,我们对决策咨询服务工作也有了更加深刻的体会。

第一,必须把加强决策咨询研究工作作为建设有特色高水平行政学院的重要支撑。教学培训、科学研究、决策咨询三位一体是学院发展的显著特点,三个方面密切联系、相互促进。教学培训是中心任务,各项工作都要围绕这个中心。基于学院的特殊职能定位和特定的培养对象,国家行政学院的教学培训不是简单的你讲我听,你教我学,而是在教与学之间形成广泛和深入的交流、沟通和互动,具有更多的研究性和政策性。国家行政学院贴近政府,贴近实际,能够及时直接了解和反映决策需求。搞好决策咨询工作,有利于教学培训和科学研究任务的完成,既是丰富教学内容、提高教学质量的重要环节,也是为党和政府进行正确决策服务、发挥思想库作用的内在要求。通过多种形式,让广大教研人员和学员积极参与决策咨询研究,促进优秀决策咨询研究成果转化为教学培训的内容,转化为服务政府决策的成果。这是行政学院区别于一般培训机构的重要标志。

第二,必须把加强决策咨询研究工作作为充分发挥学院优势的必然选择。国家行政学院除了有“三位一体”的职能特色之外,学科优势和特色也非常明显。国务院明确规定:行政学院“要紧紧围绕国家事业发展需

要,不断加强学科建设。要突出重点学科,强化优势学科,拓展相关学科,坚持以公共管理为重点,着重建设公共行政学、行政法学、政府经济学、政策学、领导科学、社会管理学、应用管理学等学科体系。”学院为开展多学科交叉研究和咨询服务提供了重要学科支撑和人才支撑。学院对上有为党中央、国务院提供决策咨询服务的正式渠道,对下有全国行政学院系统的正常联系网络,能够及时了解和掌握经济社会发展的相关信息,以及党和政府政策制定与实施的情况,为学院开展决策咨询工作提供了信息搜集、调查研究和意见反映的重要保证。学员资源更是学院开展决策咨询工作的宝库,他们来源广、层次高,有理论水平和实践经验,对于贯彻党的路线、方针和政策有感受、有体会、有认识,能够反映经济社会发展中的深层次问题和矛盾,这些对于开展决策咨询研究工作都是非常有利的条件。学院实行开门办学,与国际和国内教学研究机构都有广泛联系,形成了高层次的院外兼职教师队伍,建立了一批多种形式、贴近实际的教学科研基地。只要把学院的优势发挥出来,把特色彰显起来,就一定能够做好决策咨询研究工作,提升学院的综合实力和竞争力。

第三,必须把加强决策咨询研究工作作为创建国际的一流行政学院的重要举措。坚持高标准、严要求,更加突出特色,创建国际的一流行政学院,是国家行政学院的奋斗目标,也是全面提升学院综合实力和办院水平的过程。创建国际一流行政学院,既要在教学培训和科学研究方面提高水平,也要创造有份量和重要价值的决策咨询成果。当今世界高水平的各类教育培训机构和行政学院,都把决策咨询服务作为自身发展重要任务。要建设国际一流行政学院,必须不断加强决策咨询工作。这样,才能提高学院的发展水平和影响力。要着力建设有特色、高水平的决策咨询服务体系,力争使国家行政学院成为具有重大影响力的政府决策咨询研究机构,成为广纳善言、建言献策的重要平台,特别要成为行政服务领域具有领先水平的咨询研究中心,更好发挥政府思想库的作用。

三、努力提高决策咨询研究工作水平

胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调,要“推进决策科学化、民主

化,完善决策信息和智力支持系统”。这为我们更好地开展决策咨询工作指明了方向。当前,提高决策咨询研究工作水平需要把握好以下几个重要方面。

一是坚持服务大局。这是决策咨询研究工作必须坚持的正确方向。要紧紧围绕党和政府的中心任务和工作部署,及时跟踪和发现政策实施过程中出现的新情况、新问题,把咨询研究与决策需要更加紧密地结合起来。决策咨询研究工作必须突出重点,着重研究经济社会发展的全局性、战略性、前瞻性问题和人民群众关心的热点、难点、重点问题,积极为政府决策提供咨询服务。决策咨询工作还要注重突出自身特点,发挥优势。对国家行政学院来说,要着力开展深化行政体制改革和政府管理创新的决策咨询研究,推进政府自身改革和建设,提高政府行政能力、公信力和服务水平。

二是准确把握选题。决策咨询研究是服务决策的活动,必须准确把握决策者的需要,选准课题是满足决策需要的关键环节。要在总体上把握好咨询服务方向的同时,还必须在选题的及时性、准确性上下工夫。选题不仅要吃透决策的需要,还必须吃透决策需要解决问题的关键所在。通过准确选题,将决策的目的性和实际情况更好地结合起来。决策咨询选题与一般科研选题不同,决策咨询服务是有时限的,因为决策必须把握时机,过早或过迟都可能影响决策的正确性和效果,决策咨询如果不能把握好时机,则提出的政策建议或者不能够引起决策者的重视,或者因为时过境迁而失去效果。决策咨询工作需要科学理论作支撑,但通常不是一般原理的阐述,而是运用理论提出解决问题的思路 and 办法。决策咨询的选题要注意解决问题和制定政策的针对性,这样提出的研究成果才能有效服务于决策。

三是注重调查研究。调查研究是辩证唯物主义和历史唯物主义认识论的根本方法,也是做好决策咨询工作必须坚持的科学方法。没有调查研究,就没有发言权。做好决策咨询工作,必须积极开展深入的调查研究,掌握真实情况和第一手资料,全面、准确把握情况,在科学分析的基础上形成决策建议。要充分发挥行政学院系统和教学科研基地的作用,加

强与实际部门和地方的联系,拓宽调查研究的渠道和形式。

四是树立良好文风。努力克服不良文风,积极弘扬优良文风,是党的十七届四中全会提出的一项重要任务。改进文风,力戒长、空、假,做到短、实、新。一要短。力求简短精炼、直截了当,要言不烦,意尽言止,观点鲜明,重点突出。内容决定形式,宜短则短,宜长则长。二要实。讲符合实际的话,不讲脱离实际的话;讲管用的话,不讲虚话;讲反映自己判断的话,不讲照本宣科的话。三要新。在研究新情况、解决新问题上有新思路、新举措、新语言,力求思想深刻、富有新意。撰写好研究报告是做好决策咨询服务的重要环节,努力使每一份报告做到主题鲜明、主线突出、结构合理。文字表达做到准确、鲜明、生动。决策咨询成果特别要注意用词规范、文风朴实、表达准确。

五是创新工作机制。决策咨询工作是一种能够广泛调动和集中信息与智慧的活动。做好决策咨询工作要建立研究项目管理机制,实行项目负责人制和目标管理,以项目为纽带,优化资源配置。要健全决策咨询工作激励机制和约束机制,完善绩效考核办法,把开展决策咨询研究工作的成效作为业绩考核和职称评定、岗位竞聘的重要依据,对做出突出成绩的人员给予奖励,鼓励多出优秀成果。要推进决策咨询组织机制创新,积极培育团队精神,搭建决策咨询研究平台,开展多种形式的学术交流与合作,活跃研究氛围。要完善决策咨询成果的反映、推介机制和渠道,努力形成品牌,促进咨询成果应用。

2010年7月

目 录

CONTENTS

加强决策咨询研究工作(序言)	魏礼群(1)
----------------------	--------

经济形势与对策

对当前宏观经济形势和对策的

一些看法	王健 张占斌 张孝德(3)
------------	---------------

2009 年下半年经济走势分析及

对策建议	韩康 王健 张青 张孝德(9)
------------	-----------------

市长对当前经济形势的判断和政策建议

——“扩大内需,促进增长”专题研讨班

问卷调查	张占斌 张孝德 李江涛 樊继达(15)
------------	---------------------

当前经济运行几个突出问题及其

政策建议	韩康 王健 董小君 时红秀 张占斌(20)
------------	-----------------------

抓住机遇,加快实现我国经济发展战略的转型

周绍朋(25)

产能过剩、结构调整难的原因和

政策建议	陈炳才 王小广 郑慧(30)
------------	----------------

促进八大新兴产业发展,推动产业结构战略转型

张孝德(36)

- 关于振兴中国民间手工业发展的建议 张孝德(40)
- 改变合同内容和方式解决煤电企业价格谈判之争 陈炳才(44)
- 当前企业节能减排工作中需要研究的问题和建议
- “加强能源资源节约和生态环境保护”专题
- 研讨班学员座谈会综述 张占斌 时红秀 周志龙(47)
- 加快推进建筑节能认证工作的政策建议 陈安国(53)
- 关于普通公路可持续发展的
- 政策建议 王伟 皎燕 蔡小平 谢菊 郭玲玲(58)
- 储备“非常规性策略”应对全球贸易保护主义爆发 董小君(63)
- 当前外贸扶持政策执行中的问题与建议
- 江苏、福建对外贸易情况调研
- 报告 王小广 陈安国 郑慧(69)
- 韩国经济不景气对我国经济社会的影响及其启示 丁元竹(73)
- 妥善处理扩大投资需求中项目建设和项目运营
- 的关系 丁元竹(78)
- 对未来 10 年西部大开发思路 and 政策的若干建议 田青(82)
- 充分开发“金三角”地区资源为国内发展服务
- 研究报告之一 曹玉书 戴桂英 田青(90)
- “走出去”开发“金三角”地区资源的基本构想和政策建议
- 研究报告之二 曹玉书 戴桂英 田青(97)

金融发展与改革

- 把握美元变动规律,调整国家金融战略 董小君(105)
- 警惕金融危机向实体经济蔓延,要充分做好防止
- 经济大幅下滑准备 韩康 董小君(111)
- 平衡“通胀”与“通缩”之对策 董小君(116)
- 美国救助方式转变,适当调整应对策略 陈炳才(122)

以全新观念认识和运用外汇储备	陈炳才(129)
推动国际金融(货币)体系改革	陈炳才(140)
从单边推进走向多边推进——《跨境贸易人民币结算 试点管理办法》的改进路径	陈炳才 田青 郑慧 刘晓春(146)
海外收购:做好两项规划,等待机遇	陈炳才(152)
海外并购面临的主要问题与应对策略	郑慧(158)
在基层感受和理解国际金融危机的冲击	丁元竹(165)
地方对应对国际金融危机冲击 的看法	乔仁毅 张占斌 丁元竹 顾平安(170)
来自应对金融危机第一线的经验与启示	周绍朋(176)
财税政策应多渠道支持农村金融	徐杰(182)
建立健全支持中小企业发展的税收体系	刘晓春(186)
国际金融危机对中小银行的影响与应对建议 ——在国家行政学院举办的国家金融 安全专题研讨班学员问卷调查	王健 张占斌 张青 马小芳(191)
救股市是民生工程——以股市回升促进投资和消费及 稳定房市	王健(197)
深化国有大型骨干企业改革,提高国有 资本运营效率	周绍朋(202)
从制度建设上解决中小企业融资难	陈炳才 田青 郑慧(206)
杭州市西湖区以集合债的方式帮助小企业 解决融资难的做法值得推广	郭晓来(212)

农村发展与改革

应高度关注当前三大农村政策实施中的 问题和风险	蒲实 等(217)
----------------------------------	-----------

- 关于完善“以旧换新”政策的建议 蒲实(222)
- 当前土地承包经营权流转中存在的
 突出问题及对策建议 刘锐(227)
- 农村信用社面临的问题和对策 ... 王健 张青 马小芳 都本伟(231)
- 江苏省农信社的经验值得重视 王健 徐杰(238)
- 加快农村连锁超市发展,促进农村消费
 和农民就业 周绍朋 蔡春红(243)
- 我国农民专业合作社中存在的问题与对策建议 陈安国(249)

社会保障与公共服务

- 在应对国际金融危机中加快完善社会保障
 体系的建议 魏礼群 龚维斌 丁元竹(257)
- 着力解决基层在完善社会保障体系工作中
 服务能力不足的问题
 ——浙江、湖南、贵州三省调研
 报告 丁元竹 郑慧 李华斗 陈彦勋(263)
- 建立制度上全覆盖、经办上面向基层、服务
 上多层次的养老保障体系
 ——浙江省德清县完善养老保障体系的
 实践与启示 丁元竹 郁建兴 等(270)
- 建立促进城乡经济社会发展一体化制度
 需要研究解决的问题及其建议
 ——国家行政学院第三期县(市)长进修班学员
 座谈会综述 刘峰 孙毓荣 王毅 张萃萍(277)
- 关于“十二五”期间推进基本公共服务均等化
 的建议 刘峰 邱需恩(281)
- 关于残疾人均等享有公共服务问题的思考 李丹芳(286)

加大公共产品供给力度是民族地区发展稳定的关键 … 樊继达	(292)
探索和建立可持续的民生事业发展方式 …………… 丁元竹	(298)
努力扩大困难地区居民的有效需求 …………… 丁元竹	(302)
灾后板房处置及其占地复耕问题的调查与建议 …………… 蒲实	(307)
建议实施就业优先的国家发展战略 …………… 张占斌	(312)
开展公民服务,缓解就业压力 …………… 丁元竹	(316)

教科文卫与可持续发展

当前高校毕业生思想状况和政策需求的调查

与建议 …………… 罗杰 杨勤 罗彪	(323)
高校大学毕业生就业思想动态调查分析 …………… 陈安国	(329)
教育在美国历次化解危机中的经验及启示 …………… 许正中	(337)
关于解决代课教师问题的建议 …………… 龚绍岳	(341)
欧盟应对甲型 H1N1 流感的经验及其 对我国的启示 …………… 钟开斌	(348)
主要发达国家应对气候变化的策略 …………… 陈炳才	(354)
中国应对国际“碳”压的国家战略 …………… 董小君	(361)
大力推广环保信托模式,探索西部地区生态环境 保护新思路 …………… 田青	(368)
关于三江源生态移民工程存在的问题 与对策建议 …………… 张孝德 时红秀 马洪波	(373)

政府自身建设与改革

着力提高行政能力、公信力和服务水平

——关于在应对国际金融危机中加强政府自身改革和

建设的若干建议	魏礼群 韩康等(381)
提高政府公信力和执行力的建议	薄贵利(394)
扩大县级管理权限需要研究解决的问题及其建议	
——国家行政学院第二期县(市)长进修班学员	
座谈会综述	范文 杜正艾 王满传 宋世明 董小君(401)
关于改进我国政府绩效管理制度	
的建议	刘旭涛 邱霈恩(406)
国外公务员伦理,法中关于财产申报	
的规定	王伟 蔡小平 王燕弓 姒鹭(412)
研究制定中国公务员伦理法,适时实行公职人员	
财产申报制度	王伟 蔡小平 王燕弓 姒鹭(418)
关于加强公务员伦理法制建设	
的建议	王伟 王燕弓 蔡小平 姒鹭(423)
地方政府融资平台风险与建议	陈炳才 田青(429)
进一步加强我国应急管理能力建设的若干建议	
——省部级领导干部“突发事件应急管理”专题研讨班	
学员建议综述	周志龙(436)
在应对全球金融危机冲击中完善危机管理体制	
机制	乔仁毅 汪玉凯 马庆钰 丁元竹 马宝成(441)
加强反垄断工作的政策建议	周志龙 王燕(448)
加强网络媒体管理,防范信息社会危机	邱霈恩(455)
加强宗教事务管理,发挥宗教在促进社会和谐稳	
定中的积极作用	朱岚(461)
扩大住房公积金用途的法律问题需要认真研究	杨小军(467)
后 记	(470)