

Policy Study and
Policy Decision Reference

2004

政策研究与决策咨询

——国务院研究室调研成果选

魏礼群 主编

中国言实出版社

政策研究与决策咨询

——国务院研究室调研成果选

(2004)

魏礼群 主编

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(2004)/魏礼群主编.
—北京:中国言实出版社,2004.9

ISBN 7-80128-575-1

I. 政…

II. 魏…

III. ①经济发展—研究报告—中国—2004

②社会发展—研究报告—中国—2004

IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 076275 号

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:64924761 64924716

网址:www.zgyscbs.cn

E-mail:zgyscbs@263.net

经	销	新华书店
印	刷	北京振兴华印刷有限公司
版	次	2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷
规	格	680×960 毫米 1/16 48.75 印张
字	数	620 千字
印	数	1—5000 册
定	价	90.00 元

提高调查研究水平 做好决策咨询工作

(代前言)

魏礼群

2003年是我国发展进程中重要而非同寻常的一年。面对复杂多变的国际形势、突如其来的非典疫情和频繁发生的自然灾害,在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,全国人民同心协力,顽强拼搏,取得了举世瞩目的重大成就。各级政府研究部门作为承担综合性政策研究和决策咨询服务的办事机构,无疑是这一非凡历程的重要参与者并做出了积极贡献。

调查研究是政府研究部门的基本职责。去年,各级政府研究部门紧紧围绕全国工作大局和本级政府的中心任务,针对经济社会生活中存在的重要问题和突出矛盾,深入调查研究,取得了丰硕成果。许多调研成果不仅质量上乘,而且有很强的使用价值,不少成果受到各级领导同志重视并在决策中起到重要作用;有些直接应用于起草领导讲话及其他文稿,从而对指导和推动工作产生了重要影响。为使这些调研成果能够发挥更广泛的作用,现在从国务院研究室和各省、自治区、直辖市以及计划单列市政府研究部门的内部调研报告中选出一部分,汇编成册,公开出版。我相信,广大读者从中肯定会有所裨益,既可以更深刻地认识我们面临的诸多复杂问题和现实矛盾,也可以了解到各级政府作出有关决策的许多背景情况和慎重抉择过程。

这里,我就进一步做好政府研究部门的调查研究工作谈一些看法,与大家共勉。

一、充分认识调查研究工作的极端重要性

重视和坚持调查研究,是辩证唯物主义和历史唯物主义认识论的根本所在,是贯彻党的解放思想、实事求是思想路线和从群众中来、到群众中去群众路线的必然要求,也是保证科学决策与实现正确领导的基本前提。我们党历来十分重视调查研究工作。毛泽东同志提出了“没有调查就没有发言权”的著名论断。他说:“我的经验历来如此,凡是忧愁没有办法的时候,就去调查研究,一经调查研究,办法就出来了,问题就解决了。”他形象地说:“调查就像‘十月怀胎’,解决问题就像‘一朝分娩’。调查就是解决问题。”邓小平同志指出,离开了调查研究,任何天才的领导者也不可能进行正确领导。江泽民同志强调:“坚持做好调查研究这篇文章,是我们的谋事之基,成事之道。”陈云同志也曾指出:“领导机关制定政策,要用百分之九十以上时间作调查研究工作,最后讨论作决定用不到百分之十的时间就够了。”回顾建党八十多年的历史,什么时候重视调查研究,坚持理论和实际的统一,党的事业就顺利发展;什么时候忽视调查研究,就会导致主观与客观相脱离,造成工作失误,给党的事业带来损失。

在全面建设小康社会的新的历史时期,调查研究工作更加重要。当前,国际形势错综复杂,经济全球化深入发展,科学技术日新月异,综合国力竞争日趋激烈。从国内看,经济市场化程度不断提高,对外经济联系不断扩大,社会经济结构发生着广泛而深刻的变化。经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配形式等日益多样化、复杂化,改革开放和现代化

建设中的各种矛盾相互交织,国内外各种思想文化相互激荡,新事物、新情况层出不穷。我们既面临着加快发展和现代化进程的历史机遇,也面临着一系列前所未有的难题和挑战。与过去相比,影响决策的因素增多了,决策的时效性增强了,决策的风险性增大了,决策所需的信息量也增加了。这些无疑对调查研究工作提出了更高要求,同时也赋予了政策研究和咨询机构更为重要的使命。

政府研究部门是直接为领导机关决策服务的机构,岗位重要,责任重大。我们的工作主要包括两个方面,一是起草领导讲话及其他重要文稿,二是为领导决策提供情况和建议,而这些都必须建立在大量调查研究基础之上。只有认真调查研究,才能全面深刻地认识客观存在的实际情况,真正把握事物的本质和发展规律;才能对千头万绪的现实生活做出科学分析,对纷繁复杂的社会经济发展形势做出准确判断;才能及时发现问题,掌握新的苗头和动向,抓住关键矛盾;才能充分体察社情,真实了解民意,广泛集中民智;才能发现好的典型,总结好的经验,理出好的思路,想出好的办法。惟有如此,以丰富的调研成果为基础,政府研究部门才能提出观点正确、分析深刻和切实可行的咨询建议;才会起草出符合客观实际、反映时代脉搏和群众愿望的各种文稿;才能真正成为各级政府的眼睛、耳朵和外脑,发挥好参谋助手作用。如果不了解实际情况,不懂得社情民意,无论起草文稿还是其他工作,都难以提高水平。完全可以说,调查研究是政府研究部门的基本功和生命线;它我们的工作须臾不可分离。离开了调查研究这个关键和基础环节,政府研究部门的工作就会成为无源之水、无本之木。要提高我们的综合性政策研究和决策咨询服务水平,就必须加强和改进调查研究工作。

二、政府研究部门调查研究工作的主要特点

各行各业都需要调查研究,但具体情况却各不相同。基于工作性质和基本职能的内在要求,政府研究部门的调查研究工作有以下一些重要特点。

一是政策性。政策和策略是党的生命。作为政府的政策研究和决策咨询部门,我们开展调查研究,根本目的就是要为领导作出正确的决策提供服务。与此相联系,衡量政府研究部门调查研究工作质量的高低,关键要看有多少调研成果进入了决策,变成了具体政策,以及这些决策和政策在实际工作中发挥了什么样的作用。可以说,政策性是政府研究部门调研工作的最基本特征。

二是针对性。各级政府的工作千头万绪,有数不尽的问题需要研究探讨,我们的调查研究要围绕中心工作,考虑决策需要,关注重点热点问题,做到有的放矢。实践表明,政府研究部门的调查研究工作,只有忙在点子上,谋在关键处,才能富有成效,事半功倍。如果脱离中心工作,远离决策需要,其调研效果必然会大打折扣。

三是应用性。政府研究部门的调研工作,既不是纯粹的理论研究,也区别于具体的工作部署,而多是一种理论与实践相结合的对策性应用研究。它离不开正确的理论指导和深刻的理论思维,具有更强烈的实践性特征,尤其强调“研以致用”。具体说,调研选题必须紧扣现实工作需要,出发点是为政府工作提供急需有效的对策建议;调研成果必须有实用价值,落脚点是解决社会经济生活中的具体问题。古人云:“文可载道,以用为贵。”我们的调研成果只有被领导者作决策所采纳,直接或间接用于改革开放和现代化建设的实践,才能真正称为

上乘之作。

四是超前性。政府的许多决策与未来发展趋势密切相关,特别是一些重大决策更是如此,作出这样的决策首先要预知未来。为此,调查研究必须有战略眼光,既要立足当前,又要面向未来,注意瞻前顾后。这是为决策服务的一个重要方面。只有把视野放得更宽一些,眼光看得更远一些,既能预见潮流所在和大势所趋,又能看到苗头性倾向性问题,才能提出有真知灼见的建议。

五是操作性。政府研究部门提出的对策建议不能笼统含糊和空发议论,务必做到符合实际,思路正确,措施具体。社会经济生活极其复杂,有些对策建议,看似很正确,却因无实际操作办法,只能成为书柜之物。一项好的建议,必须兼顾需要和可能,应有切实可行的具体措施。

六是时效性。对急迫问题以及领导机关关注的重要问题,必须集中力量,及时调查,快速反映,适时提供情况和建议,才能适应和满足决策者的需要。“文当其时,一字千金。”倘若时过境迁,工作重心转移,才慢腾腾拿出调研成果,即使写得全面、正确、深刻,也为时已晚,难有大用。事实上,对多数调研成果而言,时机因素至为重要,“生逢其时”才能“谋当其用”。

毫无疑问,深刻认识和正确把握政府研究部门调查研究工作的特点,从中总结出一些带有规律性的东西,对于我们提高调研成果质量是非常重要的。

三、着力提高调查研究工作水平

提高政府研究部门的调研工作水平,涉及诸多因素,需要多方面努力,特别要做到以下几点。

(一)努力提高政治理论和政策水平。这是提高调研工作水平的根本前提。政府研究部门的调查研究,一般都和制定和实施政策措施相关。必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的路线、方针和政策。这就需要刻苦学习理论,熟悉党的方针政策和国家法律法规,从而提高认识和鉴别事物的能力。这样,也才能提高调研成果的政策水平。创新是社会进步的不竭源泉,也是调查研究工作者的可贵品质和必须遵循的重要准则。缺乏起码的理论功底,不知晓党的路线方针政策,没有创新思维能力,就难以搞好调查研究,也难以提出有分量、有重要价值的调研成果。

(二)紧紧围绕工作大局和中心任务。政府研究部门的调研工作是直接为领导机关决策服务的。如同企业生产必须符合市场需求一样,我们的调研工作也必须适应政府中心工作需要和领导决策需求,做到急政府之所急、想政府之所想、求政府之所求。为此,一定要把握全国的中心任务,了解政府的工作部署,掌握领导同志的工作意图;同时,还要敏于观察形势,勤于思考问题,善于见微知著。只有这样,才能自觉地使我们的调查研究同决策需要紧密联系起来;才能把握好调研工作的重点任务,为决策多出主意、出好主意。总的来说,政府研究部门的调查研究,要想大事、议大事,着重研究解决事关改革、发展、稳定大局的突出问题,着重研究解决全局性、战略性的重大问题,着重研究解决人民群众关心的热点、难点和重点问题。对有关问题要尽量提供决策前、决策中和决策后的全方位咨询服务。对于那些一叶昭秋、似小实大、微而见重的倾向性问题和代表性事物,要敏锐观察,抓住不放。在我们的调查研究工作中,既要领会领导者意图,千方百计为领导机

关和领导同志服好务,也要坚决防止不顾客观实际和科学规律而一味迎合、投领导者所好的庸俗行为和错误做法。

(三)务必在全面、深入、求实上下功夫。要捕捉领导机关难以听到、不易看到和意想不到的新情况,要找出解决问题的新视角、新思路和新对策,就必须深入地开展调查研究。调查研究必须走出去,沉下去,钻进去;必须深入实际,深入基层,深入群众;必须认真思考,深刻分析,精心研究。具体来说,搞好调查研究,一要全面把握。努力做到脚勤、眼勤、口勤、脑勤、手勤,多层次、多方位、多渠道地了解情况。既要调查机关,又要调查基层;既要调查干部,又要调查群众;既要看到事物的正面,又要看到事物的反面;既要解剖典型,又要了解全局;既要到工作局面好和先进的地方去总结经验,更要到困难较多、情况复杂、矛盾尖锐的地方去研究问题。同时,还要搜集和阅读大量的相关材料。二要深入研究。无论是深入调查,还是潜心研究,一定要有不获实情不收兵、不得真理不甘心的毅力和追求。在调查中,应本着求深、求细、求准的原则,“一竿子插到底”,深入到问题的所在地和矛盾的结症处,溯本求源,真正掌握第一手材料,深刻了解事物本来面目。要综合运用归纳与演绎、分析与综合、具体与抽象以及比较、分类、统计、想象等手段,对调查中掌握的材料进行一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的深入思考和研究,透过现象把握本质,找出规律性和普遍性的东西,找到解决问题的有效办法。三要注重求实。搞好调查研究,必须坚持实事求是的原则,树立求真务实的作风,具有追求真理的勇气和无私无畏的精神。要全面了解客观情况,善于听取各种意见,勇于反映真实情况。搞调查研究,不能预设框框,先入为主;不能只看好的,不看差的;不能只报喜,不报忧;不能只总结经验,不反映

教训。对调查了解到的真实情况和各种问题,要敢于“较真”和“碰硬”,不粉饰太平、不掩盖矛盾、不怕得罪人,有一说一、有二说二,“不唯书、不唯上、只唯实”,做到说老实话、办老实事、当老实人。唯科学是从,唯国运顿首。敢不敢把自己通过深入调研得到的、而与领导者意见不一致甚至相反的观点,秉笔直书,不仅是个水平与胆量的问题,而且是个品德与党性的问题。实质上,只有客观反映情况,尤其将那些具有倾向性的问题和矛盾,以及民间疾苦、群众意见如实反映到领导机关,才有助于作出正确的决策、制定出有力的政策,使有关问题得到及时解决。如果一味迎合领导者意见,回避矛盾,隐瞒问题,夸喜遮忧,则必然会误导判断,引致决策失误,给国家和人民造成损失。这是需要极力加以避免的。

(四)广泛听取群众意见。“群众是真正的英雄。”人民群众的社会实践,是我们获得正确认识的不竭源泉,也是检验和深化认识的根本所在。我们调查研究成果的质量如何,形成的意见正确与否,最终都要由人民群众的实践来检验。因此,搞好调查研究工作,必须放下架子,扑下身子,深入田间地头和厂矿车间,拜群众为师,和群众交友,“问问家长里短事,听听鸡毛蒜皮言”,同群众一起讨论大家关心的问题,倾听他们的呼声,体察他们的情绪,感受他们的疾苦,总结他们的经验,集中他们的智慧。既要了解群众盼什么,也要了解群众怨什么;既要听群众的顺耳话,也要听群众的逆耳言;既要让群众反映情况,也要请群众提出意见。尤其对群众最盼、最急、最忧、最怨的热点、难点和重点问题,更要主动调研,抓住不放。只有这样的调查研究,才能够真正听到实话、察到实情、获得真知、收到实效。

(五)创新调研工作方法。在实践中,我们积累了许多行

之有效的调研方法,如召开调查会、研讨会、走访调查、蹲点调查、典型调查、实地考察等等。这些方法具有感受直接、体验深刻、互动性强、人情味重等优点,应继续坚持。但必须在此基础上,适应社会经济发展变化的新情况,拓展调研渠道,创新调研方式。要积极使用统计调查、问卷调查、抽样调查、网络调查等现代方法,提高调查的效率和质量。要充分利用现代信息技术和手段进行资料的收集、整理和加工,为调研乃至决策提供快捷、全面、翔实的信息资料。要综合运用经济学、社会学、信息论、系统论、控制论,以及规划与优选、预测与评价、计算机仿真等方法,对已掌握的调查材料进行多层面、多角度的系统研究。只有把传统调研方法和现代调研手段结合起来,才能增强调查研究的科学性和时效性,提高调研工作效率和调研成果质量。此外,调查研究既是科学,更是艺术。搞好调研工作,必须在实践中做有心人,不断积累经验、丰富技巧、提高能力。比如,调查的提问方式就有多种,或开门见山,直来直去;或投石问路,先做试探;或竹笋剥皮,层层深入;或枯井打水,一竿到底;或耐心开导,循循善诱;或旁敲侧击,弦外听音。究竟采用何种方式,必须因情而定,随机应变。

(六)精心写好调研报告。撰写报告是调查研究的重要环节,调查再全面,研究再深刻,文章写不好仍达不到预期目的,甚至会前功尽弃。写文章是一门很大的学问,涉及的因素很多,一般说来,需要注意几个方面。一是把握主题,突出主线,抓住重点,善于画龙点睛,给人以启迪。二是文字表达要准确、鲜明、生动。写调研文章不应过多雕饰、过于华丽,不要用词生僻、晦涩难懂,也不要过于平淡或官话套话连篇,而要准确、鲜明、生动、朴实。即使讲道理也要寓理于事实之中,不能搞纯粹的理论推理。要让人看得懂,愿意看,引人入胜,看了

以后还津津乐道、回味无穷。三是表现形式要多样化。写文章也要从实际出发,讲究多样性,切忌公式化,不能千人一面。有些文章,形式死板,毫无个性,如同“八股”,给人以似曾相识之感,领导见了烦,读者见了厌。四是从内容上讲,言之要有物,资料要翔实,论证要有力;从形式上讲,结构要严谨,条理要分明,布局要合理。五是要提倡写短文章。领导同志和决策机关日理万机,很难有时间读长篇大作。调研报告要力求短小精悍、言简意赅,应意到言到、意尽言止,千万不要冗长乏味,动辄洋洋万言,让人到沙堆中淘金捡宝。

(七)全面提高自身素质,练好基本功。调查研究是运用科学的理论去探索未知,认识事物发展,寻求解决问题方法的一种复杂的脑力劳动,是一项高度依赖调研人员素质的工作。提高调研工作水平必须提高调研人员的思想、业务和写作素质。政府研究部门调研工作的重要性对人员素质提出了极高的要求。概括起来说,要有较高的马克思主义理论水平和全面准确把握党的路线方针政策的本领,要有较高的政治洞察能力和鉴别能力,要有解放思想和敢于创新的意思,要有实事求是的精神和严格的科学态度,要有较强的分析研究和文字表达功底,要有比较广博的政治、经济、法律、历史和科技等各种知识,要有较好的电脑、网络等现代化办公技能。调查研究工作者一定要博学厚积,自强不息,秉要执本,常勤精进,做到站得高、看得远、想得深、写得好,努力使自己成为政治合格、业务精良、作风过硬、善打硬仗的高素质全面发展人才,不断提高调查研究工作水平,以更好地适应党和国家事业发展的需要。

2004年7月5日

目 录

提高调查研究水平 做好决策咨询工作(代前言) 魏礼群(1)

宏观经济调控

对实现今后 20 年经济发展目标的分析 王 敏(3)

非典疫情对我国经济影响的初步分析及建议 宏观经济司(10)

相关行业优惠政策执行的效果、问题

及建议 丛 明 侯万军(18)

对今年经济形势和明年财政货币政策的

初步看法 胡哲一 丛 明 侯万军(24)

1998—2002 年实施积极财政政策的基本情况

..... 丛 明 向 东(31)

非典税收减免政策知多少

——来自受非典影响之纳税人的心声 丛 明(39)

企业经营者对非典影响的分析与建议 张 泰(43)

部分省取消农业特产税的做法及建议 叶兴庆(47)

坚持人民币汇率稳定的基本政策

——积极应对美元贬值对我国经济的影响

..... 宋 宁 沈晓晖 向 东(52)

关于人民币升值问题的看法和对策	胡哲一 (58)
着力调整信贷投放结构 适度控制货币信贷增长	沈晓晖 (67)
对当前投资结构的分析与建议	王 敏 (71)
关于今年以来的物价形势及其展望	陈志理 (77)
稳定市场价格 防范通货膨胀	宁吉喆 (83)
市场粮价下跌的原因、后果及建议	叶兴庆 (86)
近期国内市场粮价上涨的情况及建议	农村经济司 (90)
近期几种主要农产品价格上涨的情况及建议	农村经济司 (95)
我国电力供给不足的特点及应对措施	
..... 周孝信 唐 元 胡兆光	(100)
钢铁行业生产能力快速扩张应引起注意	张 泰 (103)
当前房地产市场存在“过热”苗头	沈晓晖 (107)

工业经济与老工业基地改造

关于加快发展我国核电的建议	唐 元 (111)
巨野煤田分散开发的状况亟待改变	
..... 唐 元 吴 吟 严天科	(115)
关于解决“四矿”问题的几点建议	唐 元 辛国斌 (118)
关于支持具有我国自主知识产权的第三代移动	
通信技术产业化和市场化的建议	宋 宁 (121)
关于我国软件产业发展的思考和建议	宋大伟 (126)
西方国家与中国老工业基地振兴的比较与借鉴	陈永杰 (135)
如何妥善解决东北老工业基地厂办大集体问题	陈永杰 (139)
关于振兴老工业基地的几点建议	唐 元 (144)
关于振兴东北老工业基地的思考	宋大伟 (147)

关于东北老工业基地进一步扩大同日韩俄三国

- 合作的建议 宋大伟 (155)
- 关于优先发展东北区装备制造业的建议 宋大伟 (161)
- 关于东北区资源型城市经济转型的建议 宋大伟 (169)

农业、农村和农民问题

- 农业节本论 韩长赋 (177)
- 本世纪头 20 年农村小康建设目标的初步设想
- 农村小康问题研究之一 李炳坤 (182)
- 全面建设小康社会的重点和难点在农村
- 农村小康问题研究之二 李炳坤 (189)
- 加快农村小康建设的基本思路
- 农村小康问题研究之三 李炳坤 (195)
- 关于当前农业和农村经济形势的初步分析 李炳坤 郭 玮 (201)
- 当前农业和农村经济发展中应注意的几个问题
- 农村经济司 (208)
- 进一步加强和改进农业综合开发 黄守宏 李炳坤 (214)
- 我国耕地总量减少的趋势应引起高度重视 朱幼稼 (221)
- 关于加强耕地保护的几点建议 李 萌 (225)
- 一些地方盲目兴建开发区违法违规占用大量耕地 王 敏 (229)
- 关于我国粮食生产波动的思考及建议 尹成杰 (232)
- 主产区粮食补贴方式改革的分析及建议 叶兴庆 (252)
- 当前主产区粮改进展情况、问题及建议 叶兴庆 (259)
- 湖北省粮食滑坡问题值得关注 农村经济司 (264)
- 粮食压库促销要注意的几个问题 郭 玮 (268)

关于我国大豆产业发展的若干问题和建议

- 农村经济司大豆调研组 (272)
- 青海小蚕豆能做大文章 李福荣 黄守宏 (292)
- 东西合作发展西部地区马铃薯特色产业链 李福荣 (296)
- 关于对农民直接补贴的几个问题 郭 玮 (301)
- 非典疫情对农民收入的影响及建议 叶兴庆 (306)
- 关于开展牧区基本草场建设的建议 农村经济司 (312)

体制改革与对外开放

积极推行公有制的多种有效实现形式 魏礼群 (317)

我国非公有制经济发展的历程与特点

——我国非公有制经济发展研究报告之一 王 飞 (327)

目前非公有制经济发展中存在的主要障碍和问题

——我国非公有制经济发展研究报告之二 王 飞 (334)

继续大力发展非公有制经济势在必行

——我国非公有制经济发展研究报告之三 杨书兵 (341)

推进非公有制经济发展的思路和建议

——我国非公有制经济发展研究报告之四 陈文玲 (346)

社会发展的生命力在于创造

——浙江省非公有制经济发展调研报告之一 陈文玲 王 飞 (355)

“两个毫不动摇”的成功实践

——浙江省非公有制经济发展调研报告之二 陈文玲 王 飞 (365)