

• 关注新实践 • 谋划新思路 • 促进新发展

GAI GE YU CHUANG XIN

改革与创新

仲 波 朱亚文 主编

GAI GE YU CHUANG XIN

中共党史出版社

改革与创新

仲 波 朱亚文 主编

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革与创新/仲 波,朱亚文主编;中共淮安市委办公室
中共淮安市委研究室编. —北京:中共党史出版社,2008.4
ISBN 978—7—80199—942—9

I. 改… II. ①仲…②朱…③中… III. ①地区经济—经济
发展—调查研究—淮安市—文集②社会发展—调查研究—
淮安市—文集 IV. F127.533—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029394 号

书 名:改革与创新

主 编:仲 波 朱亚文

编 者:中共淮安市委办公室 中共淮安市委研究室

责任编辑:高秀清 余 涛

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

经 销:新华书店

印 刷:淮安日报社印刷厂

开 本:1000mm×1400mm 1/32

字 数:372千字

印 张:12.75

印 数:1—3000册

版 次:2008年4月第1版

印 次:2008年4月第1次印刷

ISBN 978—7—80199—942—9

定 价:22.00

《改革与创新》编审委员会

主 任	陈洪玉			
副主任	仲 波	应 群	朱亚文	
	贾 哲			
委 员	陈洪玉	仲 波	应 群	
	朱亚文	贾 哲	单康明	
	宗前平	刘天培	周 青	
	吴 苏	刘凤平	江 山	
	许 炯			
主 编	仲 波	朱亚文		
编 辑	谢善智	吉文爱	梁同景	
	吴洪宝	郎跃明		

序

市委常委、秘书长 陈洪玉

调查研究是谋事之基、成事之道。实践经验表明,各种问题的解决取决于正确的决策,而正确的决策来源于对客观实际的调查与研究。我们党历来注重调查研究,坚持在调查研究的基础上把马克思主义基本原理同中国具体实践相结合,制定正确的路线、方针、政策,领导全国人民不断夺取革命与建设的新胜利。以毛泽东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代领导集体身体力行,带头开展调查研究,为我们积累了丰富的经验,树立了光辉的典范。在全面建设小康社会的新形势下,以胡锦涛为总书记的党中央,更加重视调查研究工作,要求各级领导干部大兴调查研究之风。

近年来,淮安经济总量快速增长,发展质量稳步提高,生态建设成效显著,群众生活不断改善,城乡面貌日新月异,各项改革稳步推进,党的建设、精神文明建设、社会建设等各项工作亮点纷呈。这些成绩的取得,既是省委、省政府正确领导的结果,也是市委、市政府重视调查研究、善于科学决策的结果,其中也凝聚着市委办公室、市委研究室全体同志的智慧和汗水。在服务市委工作中心、服务基层、服务群众过程中,市委办公室、市委研究室坚持把服务领导决策作为重点,紧紧围绕市委、市政府各个时期的中心工作,牢牢抓住淮安经济社会发展的重大问题,选择具有全局性、战略性、前瞻性的重要课题,深入扎实地开展调查研究,取得了一大批调研成果,在各级领导机关的决策中发挥了重要作用,对指导和推动工作产生了积极影响。

锦绣文章,字里行间展才智;笔墨人生,呕心沥血见精神。本书精选了

市委办公室、研究室同志近三年撰写的优秀调研报告 41 篇,分为改革创新篇、工业强市篇、农业农村篇、社会建设篇、综合实践篇等 5 个部分,这些调研报告选题好、视角新、质量高,得到了市委、市政府领导的高度重视和充分肯定,提出的许多建议都进入了市委的决策视野,转化为推动淮安科学发展、跨越发展的具体工作部署,成为各级各部门创新创优的重要参考。相信本书的出版,必将推动全市各级干部大兴调查研究之风,努力在调查研究中确立新思路、开创新局面,同时也为办公室同志开展交流,提高调研水平,更好地服务领导决策提供有益的参考。

开展大调研 当好大参谋

仲 波

近年来,我们紧扣市委中心工作,谋全局、议大事,当好“事前诸葛亮”,在政治、经济、社会等领域开展了大量调查研究,撰写了一批有质量、有影响、有价值的调研报告。报告中90%以上的意见、建议被市委主要领导采纳,成为市委市政府决策的重要依据,有的转化为政策性文件和规定得到落实。目前,主动调研、深入调研、全员调研的氛围在办公室日渐浓厚,初步形成了具有淮安市委办公室特色的调研思路与做法,受到市委主要领导、省委研究室的充分肯定。

一、用活“三支力量”,推动全员调研

针对办公室专职调研人员少,调研任务重的情况,我们着眼于发挥全办人员调研的积极性、创造性,用活“三支力量”,发挥整体优势,着力构建“上下联动、左右互动、齐抓共管”的大调研格局。

1. 强化组织领导,班子成员带头调研。市委领导高度重视调研工作,市委书记丁解民多次带领办公室同志深入基层调研,经常听取我们调研情况汇报。陈洪玉秘书长亲自给办公室同志传授调查研究的方法、经验和技巧,交任务、压担子。办公室领导班子秉承市委领导求真务实的作风,将调查研究作为不断提升办公室政务服务水平的突破口,作为促进办公室同志深入基层、了解实情、拓宽视野、提高能力的重要手段,作为衡量办公室同志政治思想是否成熟、工作作风是否扎实、工作方法是否科学的标志。办公室、研究室定期召开专题会议,围绕市委工作全局研究调研选题,组织力

量攻关,就一些共性问题展开研讨。实行传帮带,班子成员带头深入基层,亲自动手撰写调研报告,亲自修改各处室的调研报告,对年轻同志悉心指导,对分管处室调研工作精心谋划、全力支持,为办公室调研工作上台阶、出成果提供了有力保证。

2. 发挥整体优势,激发全员主动调研。为克服单纯为调研而调研、被动调研的传统做法,我们确立了“工作调研化、调研工作化”的新理念,把调查研究贯穿于办公室各项工作之中,做到在工作中调研,在调研中工作,激活全办人员的聪明才智。树立“精品”意识,强化目标管理,把调研任务量化到处室和每个工作人员,做到人人有任务、月月有重点,年初抓布置、年中抓推动、年末抓检查、平时抓督促、随时要成果。为将调研工作推向深入,我们将调研情况作为处室月度工作交流的重点内容之一,开展优秀调研报告评选活动,对获奖调研报告予以表彰奖励,对发表的调研报告、理论文章根据刊物级别给予稿酬1—3倍的奖励,在干部提拔任用过程中加大对任职者调研能力考察的力度,努力营造调研有为、调研有位的气氛。目前,市委办公室已初步形成了“人人有压力,个个争调研”的大调研格局,年轻同志的活动组织能力、综合文字能力也在深入调研中得到了普遍提高。

3. 汇聚各方智慧,借助外力联合调研。在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势下,面对层出不穷的新问题、新矛盾、新要求,仅仅依靠办公室自身的研究力量是远远不够的,必须借助多个领域、多个层面研究人员的智慧。为此,我们建立了“条块结合、横向延伸”的协作攻关机制,发挥办公室抓调研的主导作用,广泛设立调研联系点,成立专家咨询库,延伸工作手臂。对专业性很强的调研项目,以课题为纽带,采取委托调研、协作调研、邀约调研等形式,与有关部门、科研院所共同攻关。对涉及全市面上工作的专题调研活动,成立由办公室牵头、市级部门、县(区)熟悉情况的实践者、研究者参与的课题调研组,借基层和部门研究者的力量,提升调研水平。

二、抓住“三个重点”,突出决策调研

调查研究要求调研者不是领导者,但要有领导者的谋略;不是决策者,但要有决策者的眼光;不是指挥者,但要有指挥者的意识。因此,我们坚持

参在先,谋在前,把决策调研作为发挥参谋助手作用的重中之重。着力抓好“三个重点”:

1. 围绕中心抓调研。市委中心工作是全市各项工作的灵魂,引领着其它工作的开展。我们一方面切实做好市委中心工作的决策调研。如围绕工业强市战略,我们形成了《淮安工业产业竞争力提升的优势、制约因素及对策——关于提升淮安工业产业竞争力的调查和思考》、《淮安市企业技术中心发展现状、存在问题及对策建议》等一批有较高实用价值的调研报告;针对招工难、融资难、利用外资难等工业发展瓶颈问题,我们完成了破解“招工难”、“融资难”、“利用外资难”等课题的对策研究,为市委市政府制定相应的政策举措提供了决策依据。另一方面,我们着眼于推动落实展开调研。如为加快我市IT千亿元产业的形成,我们会同市台办完成了《以富士康为龙头全力打造千亿元产业——对淮安IT产业发展的调查与思考》的调研报告;针对市委领导信访批示件办理中的问题,我们形成了《2006年度市委丁书记批示件办理情况分析》的调研报告,据此出台了《市委办公室关于规范市委主要领导同志信访件办理工作的意见》,有力地促进了全市信访稳定工作……

2. 捕捉亮点抓调研。在党的路线、方针、政策和省委、市委重大决策落实过程中,领导需要的是成功的实践,是具有推广意义的“亮点”。因此,对经济社会发展中具有典型意义的新情况、新事物,我们及时捕捉,总结推广。如因经济快速发展带来的被征地农民生活保障问题是各级政府面对的一个重大课题,市经济开发区通过富民合作社解决这一问题的做法引起了市委主要领导的关注,我们及时进行专题调研,形成了《创新保障安置工作着力构建和谐社区——关于淮安经济开发区实施被征地农民保障安置、发展富民合作社的调查与思考》的调研报告,市委主要领导专门作了批示,市委市政府在市经济开发区召开了全市被征地农民保障安置工作现场会,推广富民合作社的经验。在对市地税局等部门成功导入ISO9000质量管理体系的做法进行深入调研的基础上,我们形成了《关于我市政府部门导入ISO9000质量管理体系试点工作的调查和建议》的调研报告,受到市委主要领导重视,市委市政府很快召开了全市导入ISO9000质量管理体系大会,对我市导入ISO9000质量管理体系工作进行全面部署。淮阴区丁集镇发展高

效农业的做法受到省委、市委主要领导的肯定,我们通过调研形成了《发展高效农业大有可为——淮阴区丁集镇发展日光温室蔬菜的经验与启示》的调研报告,市委主要领导批示“在全市推广丁集的经验”。不久,市委市政府在丁集镇召开了全市高效农业现场会,有力地促进了全市农业产业化进程。

3. 跟踪热点抓调研。社会热点、难点问题群众非常关注的敏感问题,这些问题解决得好坏直接影响社会的稳定,影响党和政府在群众中的威信,影响经济社会发展。因此,对群众反映强烈的难点、热点问题,我们及时捕捉,深入调查,摸清情况,分析原因,提出化解矛盾的意见和建议。如针对银行排长队问题,我们会同市人民银行形成了《关于我市银行“排长队”问题的成因及对策》的调研报告,市委主要领导批示:“调查工作做得很深入、很细致,原因找得很准,建议提得也很好”。分管市领导随即进行了专题会办,使该问题得到较好解决,受到群众的普遍称赞。针对“看病贵、看病难”问题,我们形成了《关于做好市区城镇居民医保扩面工作的调查与思考》的调研报告,市委主要领导批示有关部门全力做好这项惠民工程。为满足百姓愿望,凝聚人心,在调研的基础上,我们形成了《关于征集评选淮安市歌的建议》,得到市委主要领导肯定。针对市属企业改制后出现的问题,我们形成了《产权改革成效明显改善管理任重道远——市属企业改制后发展情况的调查》的调研报告,市委主要领导予以肯定,要求有关部门帮助改制企业深化、巩固改革成果。

三、借助“三大平台”,加快成果转化

调研成果只有转化为领导决策,或对实际工作产生推动、指导作用,才能实现其真正价值。为此,我们坚持把提高调研成果转化率为调研工作的关键环节来抓。着力用好“三大转化平台”:

1. 利用起草政策文件实现转化。为市委起草政策文件是办公室的重要职能之一,也是实现调研成果转化的重要平台之一。我们充分利用这一平台,把调研成果转化为推动实际工作的决策意见。如在起草《中共淮安市委关于构建社会主义和谐社会的实施意见》、《中共淮安市委关于进一步规范和完善淮安市党政领导干部下访活动的意见》、《中共淮安市委关于目标考评的

意见》等文件过程中,我们将关于信访稳定、目标管理等调研成果中得到市委领导认可和肯定的建议及做法转化到文件中去,化为市委的决策。

2. 利用撰写领导文稿实现转化。文稿起草是办公室以文辅政的重要途径,也是实现调研成果转化的捷径。文稿起草同志通过领导讲话等形式将平时调研成果中的意见、建议转化为相关工作部署。如为撰写市委书记丁解民在市委五届五次全会上的报告和学习山东经验大会上的讲话,文稿起草人员随市委领导赴山东、苏北四市调研,形成的调研成果融合在报告、讲话中,详实的数据、典型的事例,既增加了报告、讲话的感染力和说服力,又增强了报告、讲话的针对性和指导性。

3. 利用各种报刊杂志实现转化。报纸、杂志、内参等是实现调研成果转化的又一重要平台,具有面广、量大、指导面宽等特点。为此,我们一方面充分发挥市委办内部刊物《淮安内参》的作用,使其成为为领导提供决策咨询的有效载体,根据市委主要领导的批示及时将调研成果在《淮安内参》上刊发,供市四套班子领导、各地各部门领导同志参阅。另一方面,对一些便于公开、具有普遍指导意义的调研报告鼓励作者向报纸、杂志投稿,使调研成果在更广、更高的范围内发挥指导效用。如《区域经济跨越发展的必由之路——我市民营企业集群发展情况的调查与思考》、《机关效能的成功实践——淮安市地税局开展“三项改革”情况的调查与思考》等一批调研报告分别被《淮安日报》、《新华月报》、人民网、省委办公厅《江苏通讯》、《情况与建议》、省委研究室《调查与研究》等刊物采用,产生了良好的社会反响。

目 录

改革创新篇

关于淮安市党代会常任制的探索与思考	陈洪玉(1)
创新,齐鲁企业裂变之源	
——赴山东五市考察印象	陈洪玉(8)
关于浙江市场发展情况的考察与思考	陈洪玉(14)
行政管理改革的新突破	
——淮安市国税局实施税务流程再造情况调查	仲 波 谢善智 梁同景(20)
产权改革成效明显 改善管理任重道远	
——市属企业改制后发展情况的调查	仲 波 张和生 童以年(26)
全力打造加快发展的“第一增长极”	
——淮安市推动全民创业、发展民营经济的实践和思考	仲 波 梁同景(36)
机关效能建设的成功实践	
——淮安市地税局开展“三项改革”情况的调查与思考	朱亚文 谢善智 张和生(42)
深化行政审批制度改革的有益探索	
——市地税局取消涉税审批权改革的调查与思考	朱亚文 周岭峰(50)

关于破解“融资难”问题的思考..... 宗前平 曾业桃(58)

关于构建计划生育利益导向机制的调研与思考

..... 王亚华 张汉中 林 松 吴洪宝(67)

工业强市篇

淮安工业产业竞争力提升的优势、制约因素及对策

——关于提升淮安工业产业竞争力的调查与思考

..... 仲 波 宗前平 吉文爱(73)

区域经济跨越发展的必由之路

——淮安民营企业集群发展情况的调查与思考

..... 仲 波 宗前平 吉文爱(80)

把“小板块”做成“大产业”

——楚州区毛巾针织产业发展的调查与建议

..... 仲 波 谢善智 梁同景(89)

以富士康为龙头全力打造千亿元产业

——对淮安 IT 产业发展的调查与思考

..... 朱亚文 郝亚江 朱 超 周岭峰 王义勇(98)

关于我市经济开发区企业用工情况的调查和思考

..... 朱亚文 周岭峰(113)

淮安市企业技术中心发展现状、存在问题及对策建议

..... 郝增全 李金平 郎跃明(121)

关于全市经济开发区项目建设情况的调查报告

..... 宗前平 张安雷 吉文爱(131)

我市企业招工难成因及其对策研究 周 青 时 勇 曾业桃(140)

农业农村篇

发展高效农业大有可为

——淮阴区丁集镇发展日光温室蔬菜的经验与启示

..... 仲 波 谢善智 吴洪宝(147)

创新保障安置工作 着力构建和谐社会

- 关于淮安经济开发区实施被征地农民保障安置、发展富民
合作社的调查与思考 朱亚文 周岭峰 梁同景(153)

帮扶经济薄弱村的创新之举

- 金湖县兴建标准厂房帮扶经济薄弱村发展集体经济的
调查与思考 ... 朱亚文 江 山 周岭峰 梁同景 王义勇(165)

农村劳动力剩余状况的分析

- 基于两个乡镇的重点调查与比较 朱亚文 张和生(170)

关于推广使用“信用一证通”情况的调研报告

- 周 青 时 勇 张延峰 朱海啸(182)

关于大力发展我市生物质能的思考和建议 叶晓峰(190)

社会建设篇

关于征地拆迁类信访问题的调查报告 ... 仲 波 李金平 郎跃明(195)

淮安实施环保优先发展战略的实践与思考

- 朱亚文 谢善智 张汉中 吴洪宝(203)

领导重视抓落实 居民医保全覆盖

- 对涟水县城镇居民基本医疗保险实施情况的调查和思考
..... 朱亚文 梁同景 王义勇(209)

突破瓶颈,造福百姓

- 关于做好市区域镇居民医保护面工作的调查与思考
..... 江 山 刘 军 曹启元 沈正义 汪元建(216)

关于我市银行“排长队”问题的成因及对策

- 江 山 刘 军 何 纲(221)

关于我市改制企业生活大院管理情况的调研报告

- 张和生 赵洪涛 赵 凯 王 璐(226)

关于江苏上水创业园征地拆迁的调查与思考

- 李金平 郎跃明 陈华飞(233)

综合实践篇

淮安市城市竞争力报告

——基于苏北五市的比较分析 仲 波 张和生(239)

学习山东先进经验 全力推动跨越发展

——赴山东五市学习考察报告

..... 仲 波 周 青 时 勇 张延峰 朱海啸 曾业桃(289)

加快发展现代物流业,构建苏北区域物流中心

——淮安市发展现代物流业研究报告 仲 波 张和生(308)

关于苏北区域协调发展的思考 朱亚文 王义勇(326)

关于我市突破县域利用外资的对策与思考

..... 周 青 时 勇 张延峰 朱海啸(335)

淮安市县域经济发展情况调研报告

..... 周 青 时 勇 张延峰 朱海啸(348)

当前淮安利用外资面临的困难及主要对策

..... 江 山 刘 军 沈正义 汪元建(360)

关于淮安市政府部门导入 ISO9000 质量管理体系试点

工作的调查和建议 叶晓峰 徐晓虎 韩永娟(367)

关于淮安市民营经济发展情况的调查和建议 徐晓虎 陆 军(374)

关于淮安市党代会常任制的探索与思考

陈洪玉

实行党代会常任制是发展党内民主、推进民主政治建设的一项重大举措,也是加强党的执政能力建设的基本要求。淮安从2004年开始率先进行了党代会常任制的探索和实践,积累了一些经验,取得了显著成效。本文详细介绍了我市实行党代会常任制的主要做法,深刻剖析探索过程中遇到的一些问题,既有实践经验,又有理论探讨,为进一步完善党代会常任制提供了有益的参考。本文发表在省委研究室2008年第10期《调查与研究》。

党的十七大报告指出:完善党的代表大会制度,实行党的代表大会代表任期制,选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制。这是党中央以改革创新的精神,总结基层创造的经验,学习借鉴国外兄弟党的做法,大力推进党内民主的一项重大举措。淮安市从2004年以来率先进行了党代会常任制的探索和实践,积累了一些经验,取得了显著成效。但由于是探索和试验,在实践中也发现一些不足或问题,需要在制度设计层面或程序操作方面进一步创新和改革。

(一)

党的十六大明确提出:“要扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。要积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。”按照马克思主义党建学说和党的十六大精神,淮安市大胆展开了党代会常任制的试点工作。

实行年会制,确立党代表大会的最高权力机关地位。《党章》规定,各

级党的代表大会是各级党组织的最高权力机关。实践中,如何确立其地位,发挥其作用,履行其决策权、监督权?淮安市实行党代表大会年会制,即每年召开一次党代会。党代会年会的主要职责:一是听取并审议市委、市纪委工作报告;二是讨论确定下一年度全市经济、政治、文化、社会、生态建设以及党的建设等方面的重大目标任务、重要工作部署;三是审议市委关于本年度工作情况的报告以及常务委员会委员述职报告(有时也进行测评、评议);四是提出建议、议案。这样做,一方面探索了党代会、全委会、常委会的三者关系,产生了党内权力运行的闭合作用。按照目前的党内选举程序和有关规定,全委会由党代会选举,常委会由全委会选举。这就是说,全委会由党代会授权,常委会由全委会授权。被授权的机关理所当然地要对其授权机关负责,并接受它的监督。这样就理顺了“内三会”党内权力授受关系和相互监督关系,实现了党内权力的科学配置,突出了党代会的地位和作用。另一方面探索了党代会、人代会、政协会的相互关系,提高了党代会的运行效率。淮安市的党代会年会一般在年底召开,也就是说在人代会、政协会之前召开,讨论确定下一年度的重大事项、重要决策。而人代会、政协会则把党代会的决定、决议通过人代会来体现和贯彻落实,通过政协会召集各界人士来参政议政、相互监督、共商大计,形成共识。这就充分奠定了党代会在“外三会”中的核心作用。

实行党代表常任制,保证党代表在闭会期间的行权。目前,党代会每五年召开一次,也就是说党代表只有在开会期间行使一次权力。那么,党代表在闭会期间怎样行使权力?淮安市在实行党代表常任制方面做了有益的探索。一是职责明确化。党代表除了党代会期间的职责以外,还赋予其检查、视察、质询等职权。二是联系制度化。每个市委常委联系10个以上代表,每个党代表联系10个以上党员,每个党员再联系若干群众。三是代表小组化。按照区域、专业、类型等原则,将代表划分成若干小组,便于交流和开展工作。四是活动经常化。或以代表团、或以代表小组、或与相关代表经常开展活动,如学习讨论、调查研究、检查视察等。五是监督程序化。每年度领导干部的述学、述职、述廉都规定一定比例的党代表参加,领导干部晋升测评也邀请一定数量的党代表参加投票;每次党代会,市委、市纪委工作报告初稿形成以后都会广泛征求党代表意见。这样做,从制度