

2016中国经济社会发展

形势与对策

——国务院研究室调研成果选

黄守宏◎主编

2016中国经济社会发展
形势与对策
——国务院研究室调研成果选

黄守宏 主编

图书在版编目(CIP)数据

2016 中国经济社会发展形势与对策：国务院研究室调研成果
选 / 黄守宏主编. -- 北京：中国言实出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5171-2115-2

I . ① 2… II . ① 黄… III . ① 中国经济—经济发展—调查研究—
2016 ② 社会发展—调查研究—中国—2016 IV . ① F124 ② D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 310866 号

出 版 人：王昕朋

责任编辑：肖 彭

文字编辑：张 强

封面设计：杨 启

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

编辑部：北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编：100088

电 话：64924853（总编室） 64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷

版 次 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 40 印张

字 数 448 千字

定 价 88.00 元 ISBN 978-7-5171-2115-2

《2016 中国经济社会发展形势与对策
——国务院研究室调研成果选》

编 委 会

主 任：黄守宏

副主任：韩文秀 石 刚 杨书兵

郭 玮 陈祖新

编 委：（以下按姓氏笔画排序）

王昕朋 王锦栋 乔尚奎

刘应杰 孙国君 肖炎舜

张军立 陈爱清 侯万军

做好调查研究工作应注意把握的若干问题

（代序）

黄守宏

调查研究是人们认识世界的基本途径，是党和政府准确把握形势、进行科学决策的前提和基础。中央历来高度重视调查研究，历代党和国家领导人对调查研究都有深刻阐述和精辟论断。习近平总书记指出，调查研究不仅是一种工作方法，而且是关系党和人民事业得失成败的大问题。李克强总理强调，要加强重大问题调查研究，做到实事求是、尽力而为、量力而行。这些都为我们做好调研工作指明了方向。国务院研究室是国务院的综合政策研究和决策咨询部门，承担着建言献策、撰写文稿等重要职责。要完成好这些任务，首先要做好调查研究。欲寻安邦策，须行万里路。只有在深入调研的基础上，才能提出符合实际、切实可行的决策建议，也才能凝聚各方面的智慧和掌握群众的鲜活语言，起草出思想深刻、鲜明生动的文稿。我们每一位同志都要紧紧围绕党中央、国务院的中心工作，既仰望星空又脚踏实地，深入实际调查研究，珍惜和用好手中的笔杆子，以文辅政、以文报国，履行好自己的职责，为推进决策的科学化、民主化贡献力量。

一、做好调查研究非易事，须根底扎实立场正确

做好调查研究工作，关键要在求真务实上下功夫，即调查要求真、研究要务实。所谓调查要求真，就是要通过深入的调查和科学

的分析，全面了解经济社会发展的真实情况，准确把握面临的突出矛盾和问题，深刻认识经济社会的变化趋势和阶段性特征。所谓研究要务实，就是提出的政策建议要可用、能用、管用，即符合实际，有针对性、可操作性。简言之，调查研究要求实情、讲实话，出实招、务实效。

求真务实说起来容易，做起来难。一方面，我们所要认知的经济社会纷繁复杂，各地情况千差万别、千变万化；另一方面，我们自身的能力和水平存在着局限性，调研过程中往往还会受到各种因素的制约和干扰。哪一个环节出了问题，都不会走向真理。毛泽东同志曾讲过：“认识世界，不是一件容易的事。马克思、恩格斯努力终生，做了许多调查研究工作，才完成科学的社会主义。”

调查研究要做到求真务实，需要坚持以下几点。一是要有求真务实之“心”。态度决定一切。调研者只有发自内心想求真务实，才会克服各种困难，千方百计去了解真实情况，聚精会神研究问题。倘若不是这样，面对复杂问题就会绕道而行，遇到某种干扰就会犹豫不决，碰到些许困难就会浅尝辄止。二是要有求真务实之“勇”。在利益关系多元化、各方面认识不尽一致的情况下，调查和反映真实情况、提出自己的意见和建议，可能会与一些领导的看法、重要部门的看法不同甚至相左，有时甚至还要付出一定的代价，这就需要调研者有无私无畏的勇气和坚韧不拔的毅力。三是要有求真务实之“法”。这就要解决好“桥”和“船”的关系，即调研方法的问题。只有方式方法得当，才可事半功倍，否则就会事倍功半甚至劳而无功。四是要有求真务实之“能”。调查研究能否成功与调研者的素质密切相关。我们要在全面提高自身素质上下一番大功夫、真功夫、苦功夫，切实打好一些基本根底，包括打好政治方向和基本理论的根底，打好国家政策和法律法规根底，打好各领域业务知识的根底，打好基本调查研究方法的根底，打好思想素质和品格的根底，打好辞章和文字的根底。

做调查研究工作，立场问题至关重要。同样的问题，站在不同

立场会有不同的看法和结论。总体来说，我们要立足于党和国家战略全局，从广大人民群众의长远和根本利益出发来分析和观察问题，提出意见和建议。由于我国城乡、区域发展不平衡，社会出现了群体分化现象，不同群体在思想观念、利益诉求等方面存在很大的差异甚至有时候截然相反。在现实生活中，不同群体的话语权和影响力是不同的。一些群体在利用大众传播渠道特别是互联网表达诉求、维护利益方面的声音强、社会影响力大，而普通群众特别是一些弱势群体表达自身诉求和维护权益的能力弱、社会影响力也小。比如，在农产品价格问题上，社会上往往只听到城市消费者的呼声，听不到农民的哭声。在这种情况下，作为政策研究人员，确实需要统筹考虑各方面的诉求，但更多要站在普通群众立场来思考问题，从维护他们利益的角度来提出建议。这样做，实际上就是秉持公平正义的立场，是对党和人民事业最大的负责。

二、着眼决策需要，选准调研题目

选题是调查研究的起点，选题是否恰当，往往决定调查研究的成败。这就如同开矿，地方选准了，可以相对轻松地开掘出丰富的矿藏；选不准，就可能劳而无功，一无所获。党政机关做调研，有别于学术研究单位，目的是为了服务决策、推动解决问题，属于对策性调研。文可载道，以用为贵。只有选准选好调研题目，有的放矢，才能进入决策者视野，发挥应有的作用。现在需要研究和解决的问题很多，必须突出重点、把握关键。我体会，应围绕以下几个方面来选题：领导同志近期比较关心的问题，改革开放和经济社会发展中的重点和难点问题，社会上关注的热点问题，群众反映强烈的问题，各方面争议比较大的问题，带苗头性、倾向性和趋势性的问题，重大部署、重大政策出台前各方面的反映、实施中应注意的问题以及出台后的落实情况等。以上这些，一般都是党和政府关注的重点，从中选择和确定调研的具体主题，就比较容易引起决策层的重视并予以采纳，从而收到比较好的效果。从调研的切入点看，有时可以“大

题小做”，有时也可以“小题大做”。所谓“大题小做”，就是把一个很大的问题，通过选择有代表性的个案，或者选择其中的一个侧面来开展调研，以小见大，一叶知秋。所谓“小题大做”，就是抓住某个方面或局部的问题做调研，进而延伸阐发，从中提炼出对宏观大局的建议。

三、切实掌握实际情况，精心研究提出对策

调研题目确定之后，就要着手进行调查研究。调查研究大体上可分为设计、调查和研究三个阶段，但这三个阶段密不可分、相辅相成，有着有机的、逻辑的内在统一性。设计阶段要围绕调研主题，对整个调研工作进行粗线条的勾画，包括采取什么样的调查方式方法、了解哪些方面的情况以及可能的结论；调查阶段要根据研究需要了解情况、搜集相关材料，还要做初步的分析研究工作、考虑对策建议；研究阶段往往需要补充材料、进行延伸调查。只有整体考虑、环环相扣、前后照应，才能很好地完成从具体到抽象、再由抽象到具体的逻辑思维全过程和调查研究的工作任务。

第一，做好调研设计。正如建高楼大厦要先有设计一样，搞调研也得有设计、有充分的准备，才能有的放矢、有序进行。否则，就可能使该调研的问题没调查清楚，该收集的素材没有收集到，该挖掘的问题没有达到应有的深度，以致到撰写调研报告时不得不东拼西凑、陷入被动。具体要注意以下几点：一是尽可能收集已有相关调研成果。我们国家研究经济社会发展问题的机构很多，几乎所有的重大问题，都有人研究过。充分了解和掌握别人已有的调研成果，可以从中了解很多情况，避免从头开始、重复劳动、浪费时间和精力，而且只有了解别人的观点、得失及可供拓展的空间，才有可能提出具有突破性和创新性的观点。二是初步梳理调研主题中存在的重点和难点问题。只有心中有数，带着问题去调研，才能使调查更加深入、直击要害，而不致流于表面、止于现象，才能使搜集到的材料有用、管用，避免做大量无用功。三是可以预先做一些假

设。学术性研究一般都要先有假设，然后进行检验和求证，以证实或证伪假设，即所谓的大胆假设、小心求证。搞对策研究也可如此。通过平时掌握的情况和已有材料的分析，形成一些初步观点，然后通过实地调查去印证哪些观点是符合实际的，哪些是需要修正和完善的，哪些是根本行不通的。但决不能把假设作为定论，按图索骥，搞“论证式”调研，材料合之则用、不合则弃，这就违背了调研工作的初衷，是极为有害的。所有观点的定夺应以实际调查情况为依归，避免主观主义和形而上学。正如毛泽东同志所说的：“一切结论产生于调查研究的末尾，而不是它的先头。”

第二，深入进行调查。调查搞得好不好，主要取决于态度和方式方法。调查方式方法有多种多样，应根据调研主题来选择，有时可能要使用多种方式方法相互印证。这些年，我搞调查的基本方式是，先选择具有典型性和代表性的若干地方的农村、企业等基层单位，待上几天“解剖麻雀”，全面了解情况，掌握第一手资料，然后再听取县、市、省有关同志的意见，回京后再与有关部委同志进行商讨。通过多层次、多方位、多渠道、立体式调查，可以最大限度地全面、客观了解真实情况，减少片面性。我感到，其中最为重要的是“解剖麻雀”。过去老一代领导人常用这种方式调研，有的在一个村庄、一个企业等基层单位住很长时间。现在人们慢慢地用得少了，而代之以其他调查方式。其实“解剖麻雀”式的调查感受直接、体验深刻、互动性强，这是其他调查方式难以替代的。只有面对面与基层干部群众交流，“问问家长里短事，听听鸡毛蒜皮言”，实地察看情况，才会有切身的体会和感受。这种感性认识在判断形势、研究政策时往往起着很重要的作用。调查时要有一种“打破砂锅问到底”的精神，对感觉有用的信息和材料要认真核对，对一些认为有价值的线索要把来龙去脉搞清楚，不能浅尝辄止、听风就是雨。搞调查免不了要提问，方式和技巧很重要。要因情而定，随机应变，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。总之，要营造轻松的氛围，打消群众的顾虑，使他们能够畅所欲言，否则就听不到实话、真话。

第三，用科学方法进行研究。通过调查取得了丰富的第一手材料，对如何解决问题也有了初步的意见，在“研究”这一环节就要运用科学方法，对材料进行分析概括和逻辑加工，在此基础上提出政策建议。要看到，我们调查的毕竟是部分地方，不一定代表全国；看到的毕竟是局部的情况，不一定代表一般；听到的毕竟是部分人的观点，不一定代表大多数；初步的意见毕竟是粗线条的，不一定具有可行性与操作性。这就需要进行一番“去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里的改造制作功夫”，对材料进行分类、归纳、综合，以透过现象把握本质，对观点和建议进行推敲、提炼、完善，使之具有可行性和操作性，从而实现从感性认识到理性认识的飞跃。对发现的情况和问题要“区别性质”，辨识出是局部性的还是全国性的、是偶发性的还是趋势性的、是偏离还是符合发展方向的，等等。研究解决问题的建议时要“居高临下”，立足经济社会发展全局来分析思考，准确判断潮流所在和大势所趋，既要考虑其必要性，也要考虑现实可行性，还要进行国际比较，看看外国面对类似问题是怎么做的。有时还要考虑如果不采取措施会有什么后果。上述过程往往不是一次就能完成的，而是需要进行多次交换、比较、反复，才能达到观点和材料的统一、归纳和演绎的统一、依据和判断的统一、典型和一般的统一。

还要指出的是，在分析研究和提出建议时，必须坚持实事求是的思想路线，像陈云同志所倡导的“不唯上、不唯书、只唯实”。从我自己的体会来说，还要做到两点。一是不唯众。要勇于独立思考，不要随大流或人云亦云，不为多数人不符合客观实际的想法所左右。二是不唯己。不囿于个人成见，敢于否定自己不切实际的观点。要解放思想，更新观念，以新的思维方式、用新的研究手段、从新的角度研究问题，提出解决问题的新思路和新办法。

四、认真撰写调研报告，努力发挥应有作用

调研成果最终体现在调研报告上。报告写得如何，直接决定调研成果的成效。如果调研报告写得不好，即使调查再全面、研究再深入，也可能打动不了领导，也就发挥不了应有作用，甚至前功尽弃。领导关注什么样的报告？大体是领导原来不了解或者了解不多的重要情况，通过你的报告全面了解了；领导正在思考研究一些重大问题时，你的报告及时提出了可行的办法。这就要求我们努力做个高明的厨师，站在全局和领导者的角度考虑问题，想领导者之所想与未想。

要写好调研报告，必须在内容和形式上都下功夫，把握主题、突出主线、抓住重点，做到“凤头”“熊腰”“豹尾”。“凤头”就是要开门见山，引人入胜。“熊腰”就是内容要充实丰满，结构要严谨，条理要清晰。“豹尾”就是政策建议要切实可行、能用管用。一般说来，需要注意以下几个方面：

第一，突出一个主题。调研时可能涉及面很广，但写作时不一定要这样做。一个报告最好是围绕一个主题来展开。否则报告内容庞杂、面面俱到，容易失之于肤浅。在这种情况下，可以考虑写成系列报告，每一个报告突出一个方面的问题。

第二，是优化结构布局。根据表达调研主题的需求，选择合适的文体和结构，统筹好材料和观点。既可以写成论证性的，围绕一些观点和建议来层层展开，也可以写成纪实性的，寓观点和建议于生动的事实之中。报告的结构可以不拘一格。最常见的是三段式：基本情况、存在的问题及原因、政策建议。这种结构的好处是条理清晰、整体感强，但把观点和材料、论点与论据前后分开，不容易直接看出其内在逻辑和因果关系，往往会给人公式化、“八股”文的感觉。那么，也可以采用另外一种结构，即分成若干部分，每一部分都有情况、有分析、有建议。

第三，是精心选择例证。调研的材料很丰富，不能也不必都写

进报告，要注意取舍。一要有用，不管材料多么生动，如果与主题关系不大，就应舍弃，决不可因偏爱材料而损害了主题。二要真实，不能使用未经核实的甚至虚假的材料。三要新颖，用新事例、新材料、新数据、新语言、新概括，让人看了耳目一新。四要典型，具有代表性，可以一当十，用尽可能少的材料说明问题。

第四，反复推敲文字。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，也不能过于平淡或空话套话连篇，而要准确、鲜明、生动、朴实，特别要注意运用群众的鲜活语言。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，看了以后还津津乐道、回味无穷。其中，要注意斟酌标题。俗话说，“文章要好，标题要巧”“看人先看眼，看文先看题”。对于调研报告来说，如果大小标题贴切、新颖、生动、简洁，就如同画龙点睛，一下子就能抓住领导的注意力。

第五，是提倡写短报告。领导同志日理万机，很难有时间读长篇大论。调研报告要惜墨如金，力求短小精悍、简明扼要、简洁明快，意到言到、意尽言止，千万不要空泛议论、冗长乏味，动辄洋洋万言，让人到沙堆中淘金捡宝。我们报送给国务院领导的调研材料多在两三千字左右，有的甚至只有几百字。

第六，是要讲求时效性。我们搞调研不是为了发表文章，而是为领导决策服务，因此时效性非常重要。情况在不断变化，领导的注意力也在不断变化。如果在领导关注、研究某些问题的时候，及时拿出报告、反映信息、提出建议，就会发挥很大的作用；否则，写得再精彩、再深刻，用处也不大，等于放了“马后炮”。在调研过程中，若发现重大问题、重要信息需要反映的，就及时反映，不必等全部工作完成后再上报。

调查研究既是科学，也是艺术。我们要在实践中积极探索，及时总结经验教训，不断提高调研水平，为党和政府决策多出主意、出好主意，更好地发挥“智囊团”“参谋部”和“思想库”的作用。

| 目录 | CONTENTS

做好调查研究工作应注意把握的若干问题（代序） / 黄守宏 1

| 一、稳定和完善宏观经济政策 保持经济运行在合理区间 |

近年来我国宏观调控理论和实践创新以及

进一步完善宏观调控的几点建议 / 肖炎舜 高振宇 3

经济增速换挡中面临的主要困难、原因分析和政策建议

/ 肖炎舜 潘国俊 李江冰 11

地方对上半年经济形势和下半年经济工作的看法与建议

——当前经济形势分析座谈会观点综述（上）

/ 张昌彩 黄文川 曾 辉 18

有关部门对上半年经济形势和下半年经济工作的看法与建议

——当前经济形势分析座谈会观点综述（下）

/ 党小卉 张红晨 李宏军 26

地方对稳定经济发展的十点建议 / 张昌彩 刘武通 黄文川 34

关于当前经济形势的分析和建议 / 肖炎舜 高振宇 39

投资增速下行压力较大 稳投资政策需继续发力 / 高振宇 45

增值税改革的物价效应分析 / 刘柏惠 李宏军 53

官方和民间 PMI 指标背离的原因和启示 / 钱谱丰 57

进一步深化商事制度改革 应当突出八个“注重”

——商事制度改革调研报告

/ 张 泰 李 钊 袁喜禄 郑冠兰 64

围绕城乡统筹加快推进村庄环境综合整治 / 张顺喜 王昕朋 72

二、加快发展现代农业 促进农民持续增收

应高度关注粮食产量重心北移问题

/ 翟俊武 刘彦随 王介勇 李裕瑞 郭丽英 79

建立综合开发园区 推动现代农业发展 / 张昌彩 李康弘 85

南水北调中线水源地水质保护问题和建议

/ 陈爱清 翟俊武 方松海 全 刚 王丹誉 91

乳制品进口增加是不是自贸协定“惹的祸”？

——奶业发展问题调研之一 / 贺达水 李攀辉 97

如何看待乳制品进口大幅增加？

——奶业发展问题调研之二 / 贺达水 李攀辉 100

把“奶杯子”牢牢端在自己手里

——奶业发展问题调研之三 / 贺达水 李攀辉 104

加快发展油茶产业大有可为

——关于我国油茶产业的发展情况和建议 / 张定龙 108

下调玉米临储价格各方反应积极 种粮农民支持力度仍需加大

/ 方 华 114

关于加强基层农技推广人才队伍建设的建议

/ 王 涛 朱光明 方 华 118

我国海水养殖业发展存在的主要问题 / 方松海 卢 昆 123

促进我国海水养殖业健康发展的几点建议 / 方松海 卢 昆 127

易地搬迁扶贫应重视盘活农村闲置住房 / 贺达水 陈传波 131

三、以改革促发展

坚决打好国有企业提质增效攻坚战

加快我国智慧交通发展正当其时 / 张 泰 徐成光 舒 驰 139

西方发达国家智慧交通发展的做法与经验

/ 张 泰 徐成光 舒 驰 146

加快发展先进制造业的几点建议 / 张军立 张 泰 胡 成

邢建武 李 钊 李攀辉 吴思康 王西星 151

抓住有利时机 加快提档升级

——光伏产业发展调研报告 / 唐 元 162

尽快破除二手车流通政策障碍 为扩消费、稳增长提供有力支撑

/ 汪连海 169

我国道路交通安全问题突出

——道路交通安全研究报告（上） / 唐 元 176

提升我国道路交通安全水平的建议

——道路交通安全研究报告（下） / 唐 元 182

推动直购电政策尽快落地 缓解电解铝行业困境

/ 鹿生伟 王昕朋 187

对我国核电“走出去”的几点建议

/ 范 必 193

关于网约车发展的分析和建议

/ 唐 元 199

关于加快我国电网重大工程建设的建议

/ 向 东 郭道锋 王 巍 204

我国油气体制改革思路与建议

/ 范 必 214

四、切实保障改善民生
加强社会建设

加快构建康复服务体系的建议

——康复问题系列研究之一

/ 乔尚奎 孙慧峰 李 坤 231

我国医疗康复发展情况及建议

——康复问题系列研究之二

/ 孙慧峰 李 坤 237

我国工伤康复面临的主要问题及建议

——康复问题系列研究之三

/ 李 坤 孙慧峰 242

国外康复工作值得借鉴的几点经验

——康复问题系列研究之四

/ 李 坤 孙慧峰 248

部分省市区分级诊疗制度建设调查

/ 王汉章 252

关于推进分级诊疗制度建设的建议

/ 王汉章 262

加强延安革命遗址整体性保护建设的调查与思考

/ 忽培元 艾庆伟 268

融法于戏 施教以乐

/ 忽培元 275

长株潭城市群绿色发展的经验和启示

/ 范 必 李 忠 卢 伟 滕 飞 281

人口老龄化对就业的影响分析

/ 胡 成 286

应进一步挖掘和释放教育消费的潜力

/ 范绪锋 周海涛 李 虔 292

构建留守儿童关爱服务体系需要顶层制度设计

和搭建服务平台“两手用力” / 乔尚奎 李 坤 孙慧峰 299

补齐儿童福利“制度性短板”刻不容缓

——我国儿童福利制度改革问题研究之一

/ 范绪锋 王深远 成海军 310

大力推进儿童福利法治建设

——我国儿童福利制度改革问题研究之二

/ 范绪锋 王深远 成海军 314

“婴儿安全岛”的现状、问题与政策建议

——我国儿童福利制度改革问题研究之三

/ 范绪锋 成海军 318

五、发挥大众创业、万众创新和“互联网+”集众智汇众力的乘数效应

优化我国研究生教育学科结构的政策建议

/ 黄海军 327