

ZHENGCEYANJIU
YUJUECEZIXUN

■ 魏礼群 主编

政策研究与决策咨询

国务院研究室调研成果选(上)

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(上)

魏礼群 主编

中国言实出版社

北 京

政策研究与决策咨询

——国务院研究室调研成果选(下)

魏礼群 主编

中国言实出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

政策研究与决策咨询/魏礼群主编.

—北京:中国言实出版社,2003.1

ISBN 7-80128-434-8

I. 政…

II. 魏…

III. ①经济发展—研究报告—中国—1998~2002

②社会发展—研究报告—中国—1998~2002

IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 004913 号

中国言实出版社出版发行

(北京市西城区府右街 2 号 邮政编码 100017)

<http://www.zgyscbs.com>

电话:64924716 64924761

新华书店经销

北方工业大学印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开 39 印张 974 千字

2003 年 1 月第一版 2003 年 1 月第一次印刷

印数 1-5000

定价:80.00 元(上、下册)

(如印装质量不合格 请与出版社联系调换)

本书编委会

顾 问 桂世鏞

主 编 魏礼群

副主编 尹成杰 李 伟 侯云春

编 委(按姓氏笔画排序)

马传景	田少龙	丛 明	朱幼棣
李炳坤	宋大伟	宋 宁	杨书兵
陈文玲	陈全生	张定龙	赵世洪
郭 玮	拱 桥	胡哲一	鹿生伟
黄 黔			

努力提高政策研究与决策咨询工作水平

(代前言)

魏礼群

从1998年到2002年的五年,我国改革开放和现代化建设进程波澜壮阔,绚丽多彩。这几年,国际局势发生深刻变化,外部经济环境相当严峻;国内各种矛盾重叠交织,市场需求不足,多年积累的体制性、结构性矛盾突出;1998、1999年连续两年发生特大洪涝灾害。在这种情况下,以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体驾驭全局,审时度势,指挥若定,果断作出一系列重大决策,率领全国各族人民克服艰难险阻,取得了举世瞩目的伟大成就。我们国家空前繁荣,各项事业蒸蒸日上。这是全国各个方面共同努力的结果。

国务院研究室作为承担综合性政策研究和决策咨询服务的办事机构,五年来紧紧围绕全党全国工作大局和国务院中心工作,围绕改革开放和现代化建设中需要解决的问题,开展调查研究,撰写了一大批具有较高实践价值的调研成果。许多调研成果和建议受到国务院领导同志和有关方面的高度重视,对决策形成和政策制定起到了重要参考作用,为推动改革开放和现代化建设

尽了微薄之力。“文以用为贵。”调研成果被决策所采纳,直接或间接运用于实践,贡献于社会,发挥积极作用,应当视为上乘之作。由于不少发挥过重要作用的调研成果当时主要是通过内部刊物或白头文稿直接报送国务院有关领导同志,没有公开发表。现在应一些同志的要求,将部分调研成果汇编成册,与广大读者见面,这无疑是件很有意义的事情。

收入本书的调研成果,是国务院研究室工作人员在近五年撰写的,涉及内容十分广泛,几乎涵盖改革开放和社会经济发展的各个领域。鉴于国务院研究室的职能要求和工作性质,这些调研成果具有以下一些特点:

其一,有很强的针对性。这些调研成果,都是围绕党中央、国务院的中心任务和社会经济生活中出现的突出问题撰写的。有些是为国务院领导同志思考问题和决策提出建议;有些是为党中央、国务院召开重要会议、起草重要文件做准备;有些还是国务院领导同志直接交办的任务。

其二,有较高的实用性。这些调研成果大都经过深入实际调查研究,尽可能掌握第一手材料,事实确凿,资料翔实,分析深透,对策明确,有较强的使用价值和可操作性。

其三,有鲜明的宏观性。这些调研成果,无论是部门、地区问题的研究,还是对农村、厂矿企业、学校、医院等基层单位问题的剖析,都十分注意从国家全局和宏观角度思考,尽量避免部门、地区观点的局限,力求找出

宏观与微观相统一的正确对策。许多调研成果都是在综合多方面意见基础上形成的。

这些调研成果还有一些其他特点,诸如观点明确、条理清晰、文风质朴、语言简练等。

从这些调研成果中,既可以看到亚洲金融危机以来我们国家发展的不凡历程,也可以了解党中央、国务院高瞻远瞩,运筹帷幄,采取一些正确决策的背景情况;既可以深刻认识前进中遇到的许多复杂矛盾,也可以直接折射出中央解决一些问题的决策过程。

政策研究和决策咨询是一项十分重要的工作。我们正在进行的改革开放和现代化建设事业,既空前伟大,又无比艰巨。我们面临的国内外环境,既充满无限机遇,又存在巨大挑战。要使党和国家的事业在复杂的环境中不断推向前进,党和政府就必须及时作出正确决策,制定符合实际的方针、政策和措施,避免决策和政策的失误。然而,这绝非是一件轻而易举的事情,需要多方面的努力。无数事实表明,科学的决策和政策必须对客观情况作出全面、真实的了解,并进行深入、透彻的研究分析。离开调查研究,就难以正确的决策和制定出政策。

完全可以说,多年来我们国家之所以能够取得举世公认的巨大成就,各级各类政策研究和决策咨询机构作出的努力功不可没。对此,党和政府也给予了公允的评价。

具有重大历史意义的党的十六大,在全面分析国际

国内形势的基础上,确定了我国在新世纪新阶段的奋斗目标。面对新形势和新任务,政策研究和决策咨询工作肩负历史重任。完善社会主义市场经济体制的改革,仍有不少深层矛盾亟待攻坚;随着我国加入世贸组织,对外开放将进一步扩大,既有机遇,也有挑战;经济建设处在产业结构加快调整和增长方式转变的关键时期。这种情况对政策研究和决策咨询工作者提出了更高的要求,也为大家施展才华提供了广阔的实践舞台。我们一定要珍惜机会,再接再厉,“百尺竿头,更进一步”,努力做出新的更大贡献。这既是历史的重托,时代的召唤,也是国家和人民的殷切期望。

总结多年的经验,做好政策研究和决策咨询工作,需要注意把握好以下几点。

首先,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,全面贯彻“三个代表”重要思想。这是搞好政策研究和决策咨询工作的根本前提。毫无疑问,政策研究工作必须坚持从实际出发,反对人为设置框框和禁区,积极鼓励开拓创新。同时,必须坚持以党的基本理论、基本路线和基本纲领为指针,这样才能有正确的方向,调研成果才能为决策服务。这与解放思想、实事求是、与时俱进的要求毫无矛盾。不然,我们的政策研究和咨询工作非但起不到应有的作用,反而可能会对决策造成干扰和破坏。

第二,紧紧围绕中心任务,及时把握决策需求。政府机构的政策研究工作是直接为领导者决策服务的。

这种服务是否到位,在很大程度上取决于我们对党中央、国务院以及本地区、本部门工作部署、决策需求的贴近距离和把握情况。如同发展经济必须研究市场需求一样,搞好政策研究和决策咨询服务,也必须研究中心工作的需要和决策者的需求,并作为调研工作的出发点、着力点和落脚点。为此,从事政策研究工作的同志,都要敏于观察形势,勤于思考问题,不断增强敏锐性和鉴别力,做到准确把握大局,透彻分析形势,明确鉴别是非,善于见微知著,能够举一反三。只有这样,才能及时发现问题,选准研究任务,正确开展研究咨询工作。为了更好地服务于决策需求,在实际工作中还需注意,既要吃透“上情”,也要摸准“下情”。中央决定精神和工作部署是研究咨询工作的重要导向,但同时也要高度关注实际情况变化和社情民意动向,必须将领导同志关注的重点问题,广大群众反映强烈的热点问题,各方面工作中遇到的难点问题,作为研究咨询工作的主攻方向。既要想大事、抓大事,深入研究重大问题,也要注意研究具体政策措施问题。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,不能视而不见,而要小题大作,彻底搞清弄透。此外,既要把握领导意图,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一味迎合、投决策者所好的庸俗行为和错误做法。

第三,深入实际调查研究,实事求是反映问题。没有调查研究就没有发言权。调查研究是领导机关和领

导干部的“谋事之基”、“成事之道”。既要认真调查,更要注重研究。某些基础理论性研究也许可以在书斋里进行,但政策研究工作却必须扎根于现实生活的土壤之中。毫无疑问,要捕捉领导机关难以听到、不易看到和意想不到的新情况、新苗头,要找出解决问题的新视角、新思路和新对策,要拿出情况真实、分析深刻、见解独到的高质量调研成果,就必须走出去、沉下去、钻进去,深入实际、深入基层、深入群众。深入实际要不怕吃苦、不摆架子,真正贴近群众、倾听真话、察看实情,切忌心浮气躁,不能走马观花和道听途说。同时,深入实际也必须全面系统了解情况,切忌偏听偏信,不能以点代面和一叶障目。坚持实事求是,既是马克思主义的理论精髓和我们党的优良传统,也是政策研究和咨询工作必须遵循的基本原则。反映情况时,要讲真话,报实情;既报喜,也报忧。实质上,只有客观地反映实际情况,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,才有助于正确的决策和制定出适宜的政策,并使有关问题得到及时解决。如果回避矛盾、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。应当承认,目前在许多下情上达工作中还存在着报喜易、报忧难的问题,有些对领导机关分析形势、作出决策产生了负面影响。必须深刻认识其危害性,切实加以克服。

第四,增强政策研究和决策咨询工作的前瞻性,争取较快地拿出调研成果。做好任何一项工作,都有一个

审时度势、抓住机会的问题,搞政策研究和决策咨询工作当然也不例外。较好地抓住时机,适时提出政策建议,使许多问题及时得到解决,就会事半功倍,否则就会事倍功半,甚至使一些问题久拖不决。如果对于领导者和广大群众在一段时间里普遍关心的问题,及时调查,认真研究,很快拿出较好的政策建议,便能较快地进入决策系统;如果人们关心的焦点转移了,你才慢腾腾地拿出调研报告,即使写得再好,在实际中起的作用也会大打折扣。这样说,并非主张急功近利;而是说,必须有预见地研究问题,并要及时反映研究成果,尽快提出建议或主张,不能迟疑不决、拖拖拉拉。这也是有些同志调查研究成果较多,并能变成决策参考依据的重要经验。

第五,精心写作,改进文风,努力提高文字表达能力。通过调查研究,写出来的东西,既要准确,又要生动。好的调研报告,固然要有独到的见解,但文字表达不好也不行。有些调研成果,用了不少人们不熟悉的概念、名词,又不作必要的解释,效果肯定不会好。我们的调研成果,首先是给领导同志看的,只有吸引人,打动人,才能更好地被采纳,发挥应有的作用。因此,每一篇文稿都要冥思苦想,精心写作。从内容上讲,观点要鲜明,重点要突出,论证要有力;从形式上讲,结构要严谨,条理要分明,语言要生动,善于画龙点睛。写文章也要从实际出发,讲究多样化,切忌公式化,不能千人一面。怎么写,都要让人看得懂,愿意看,引人入胜,看了以后

还回味无穷。这样才能取得好的效果。此外,报送给领导同志的调研成果,务求短小精悍,言简意赅。

时代在发展,社会在前进。政策研究和决策咨询工作者要适应形势需要,胜任本职工作,就必须不断加强学习,不断拓宽知识领域,不断提高思想水平。既要志向高远,执著追求,又要不畏艰难,肯下苦功。正是:历尽天华成此景,人间万事出艰辛。

在《政策研究与决策咨询》一书面世之际,谨写下以上感言,作为代前言,与读者共勉。

二〇〇二年十二月

目 录

(上册)

努力提高政策研究与决策咨询工作水平(代前言)	魏礼群(1)
------------------------------	--------

宏观经济调控

当前经济形势分析和建议	宏观经济司(1)
国际经济金融形势的新动向以及对我国的影响	
和因应对策建议	宏观经济司(9)
实施更加积极的财政政策	丛 明(18)
关于积极财政政策实施过程中存在的问题	
和几点建议	陈志理(23)
防范财政风险与财政可持续发展	丛 明 胡哲一(27)
应适时降低银行利率	沈晓晖(41)
降低人民币利率势在必行	赵世洪(44)
实现7%还需进一步扩大有效需求	胡哲一(48)
当前扩大内需的重点是促进投资增长	陈祖新(53)
培育国内消费需求的主要思路	陈文玲(61)
呼唤“个人消费信贷”	李 伟(65)
发展消费信贷 促进经济增长	朱浩文(68)
建议兑现“年终发放一次性奖金”的政策	鹿生伟(75)
我国钢材消费知多少	李德水(78)

紧急安排食糖进口 避免出现市场恐慌

- 关于本榨季食糖供求、价格分析及调控建议…… 胡和立(85)
- 关于虚拟经济问题的几点思考 …………… 李德水(90)
- 关于全面建设小康社会的主要目标与阶段构想 …… 王 敏(99)

经济结构调整

- 经济结构调整要有新思路…………… 宏观经济司(105)
- 我国经济面临着实现跨越性发展的重大机遇…………… 杨书兵(114)
- 调整经济结构 扩大国内需求…………… 陈祖新(126)
- 全面加快产业升级的紧迫性
- 全面加快产业升级、提高国际竞争力研究报告之一
- …………… 王 敏(134)
- 全面加快产业升级的主要目标与重点
- 全面加快产业升级、提高国际竞争力研究报告之二
- …………… 王 敏(142)
- 推进农业和农村经济结构战略性调整的
- 几点设想…………… 农村经济司课题组(154)
- 关于农业产业化经营的研究报告…………… 尹成杰(167)
- 农业产业化经营目的在于使农民
- 真正得利…………… 农村经济司课题组(181)
- 关于调整粮食的区域种植结构的建议…………… 杨雍哲(191)
- 农业生产布局现状变化趋势和存在的问题
- 区域农业发展和生产力布局研究报告之一
- …………… 农村经济司课题组(193)
- 区域农业发展的主导产品和支柱产业
- 区域农业发展和生产力布局研究报告之二
- …………… 农村经济司课题组(203)

区域农产品的供给与需求平衡	
——区域农业发展和生产力布局研究报告之三	
..... 农村经济司课题组	(228)
各地区农业和农村经济发展的目标和任务	
——区域农业发展和生产力布局研究报告之四	
..... 农村经济司课题组	(250)
促进全国农业生产合理布局 and 区域农业持续	
均衡协调发展的政策建议	
——区域农业发展和生产力布局研究报告之五	
..... 农村经济司课题组	(263)
湖北农业结构调整中的问题与思考	郭 玮(269)
发展特色经济 推行产业化经营	
——通化市农业发展调查	李炳坤 张海文(273)
发展特色产业 壮大县域经济	
——保定市的调查	田少龙 王炳林等(277)
国有工业结构战略调整研究	陈永杰(284)
关于解决“四矿”问题的几点建议	
——在全国政协“四矿”问题研讨会上的发言	侯云春(299)
当前调整工业结构、关闭“五小”企业情况	
与建议	卢中原 张 泰(304)
关闭整顿小煤矿的情况和建议	唐 元 安国森 刘 波(308)
我国第三产业的发展状况及对策建议	陈文玲(314)
怎样使住宅业成为新的经济增长点	
——邯郸、厦门、徐州三市加快住房建设和	
改革情况的调研报告	陈文玲(322)
房地产开发投资高速增长存在隐忧	王 敏(334)
海尔现代物流创造的奇迹	
——对发展我国物流产业的调查与思考之一	陈文玲(338)

我国发展现代物流产业的潜力和前景

——对发展我国物流产业的调查与思考之二…… 陈文玲(343)

加快发展我国现代物流产业的对策建议

——对发展我国物流产业的调查与思考之三…… 陈文玲(349)

打好西出祁山第一仗

——西部大开发调研报告…………… 黄 黔(357)

建设山清水秀富裕安康的大西南

——实施西南岩溶地区现代草业和奶业行动计划的建议

…………… 黄 黔(366)

农业、农村和农民问题

关于当前农村经济形势的分析与对策建议…… 农村经济司(373)

关于当前农业和农村经济发展若干重大问题的建议

…………… 黄守宏(381)

关于订单农业发展的形式、作用及建议 …… 农村经济司课题组(387)

当前农民收入变化特征与增收对策建议…… 农村经济司(405)

关于当前农民收入增长情况和对策建议 …… 黄守宏 张海文(417)

山西省农民增收问题的调查和建议…… 农村经济司调查组(424)

海南农民收入的实地考察与对策建议 …… 农村经济司调查组(431)

开拓农村市场的潜力、问题及建议 …………… 叶兴庆(440)

关于扩大农村市场需求的几点建议…………… 郭 玮(446)

把增加农民收入作为开拓农村市场的启动点

——山东开拓农村市场调查之一…………… 陈文玲(450)

把生产适销对路的产品作为开拓农村市场的切入点

——山东开拓农村市场调查之二…………… 陈文玲(455)

把搞活流通作为开拓农村市场的关结点

——山东开拓农村市场调查之三…………… 陈文玲(460)