

Selected Outstanding Research Findings Compiled by the Research
Bureau of the State Council

国务院研究室 优秀研究成果选

(2006—2008)

国务院研究室◎编

中国言实出版社

国务院研究室优秀研究成果选

(2006 ~ 2008)

国务院研究室 编

主 编:谢伏瞻

副主编:江小涓 李炳坤

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国务院研究室优秀研究成果选. 2006 ~ 2008 / 国务院研究室编.

- 北京: 中国言实出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 80250 - 281 - 9

I. 国…

II. 国…

III. ①方针政策 - 调查报告 - 中国 - 2006~2008

②体制改革 - 调查报告 - 中国 - 2006~2008

③对外开放 - 调查报告 - 中国 - 2006~2008

IV. D601 D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 176669 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: 64924716(发行部) 64963101(邮 购)

64924880(总编室) 64963107(一编部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市东方印刷厂

版 次 2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

规 格 700 毫米 × 1000 毫米 1/16 19.5 印张

字 数 240 千字

定 价 43.00 元 ISBN 978 - 7 - 80250 - 281 - 9/D · 342

深入开展调查研究工作 努力提高决策咨询服务水平(序)

谢 伏 瞻

为国务院提供决策咨询服务,是国务院研究室的主要职责。做好决策咨询服务工作,高质量的调查研究是一个重要前提。毛泽东同志指出,“系统的周密的调查,是决定政策的基础”,“正确的策略只能从实践经验中产生,只能来源于调查研究”。深入开展调查研究是科学决策的重要基础,也是做好决策咨询服务工作的基本要求和首要任务。在新的发展阶段和新的形势下,决策咨询服务将面临更多挑战。我国经济社会发展正处于关键时期,工业化、城镇化、国际化、市场化、信息化进程加快推进,社会结构和各种利益关系深刻调整,利益取向日趋多元化,各种思潮相互激荡,国内外新情况、新问题层出不穷,任何一项重要的决策都将产生正面或负面的社会影响,必须慎之又慎。更重要的是,经济社会发展和人民群众对科学决策的要求越来越高,决策的难度大大增加。如果调查研究工作不深入、不细致、不真实,提出的意见和建议没分量,甚至出错,就会直接导致决策失误,乃至影响改革开放和现代化伟业的顺利推进。我们必须充分认识做好调查研究工作的紧迫性和重要性,深入生活、深入实际认真开展调查研究工作,强化精品意识,多出精品力作,努力为国务院中心工作提供高水平的服务。

温家宝总理今年初在国务院研究室 2008 年工作总结和 2009 年工作初步安排上作出重要批示:“今年国家经济、社会发展各项工作极为复杂和艰巨,研究室一定要加强国内外经济形势的跟踪研究,为应对各种困难和挑战、保持经济平稳较快发展,及时提出政策建议。特别要加强对前瞻性、战略性重大问题的研究,把解决当前突出矛盾同保持经济社会长期科学可持续发展结合起来,努力提高

调研水平。”温总理的批示为我们的工作指明了努力方向和目标，提出了更高的标准和要求。深刻领会和认真贯彻总理批示精神，一个重要方面就是必须切实加强和改进调查研究工作，重点从“真”、“深”、“实”、“快”、“精”等方面狠下工夫。

“真”，就是指调查研究要客观、真实、准确，符合调研工作的客观性、真实性原则。“问渠哪得清如许，为有源头活水来”。真实是调查研究的生命之源。科学决策必须建立在真实的塔基之上。一是必须深入生活、深入实际、深入群众。调查研究不能走马观花、蜻蜓点水，而要下马观花，一竿子插到底。要学会召开各种座谈会、研讨会，以及个别走访、集体谈话等调研工作的方式方法，获得真实而鲜活的素材，取得“真经”。二是要善于摸索规律。大千世界的情况是复杂的、充满变化的，既要做到不偏不倚、客观公正地看待所了解的情况和信息，又不回避现实矛盾和问题，善于从不同的角度观察分析，进行取舍。三要反复验证所了解情况的准确性，尤其要对掌握的数据反复验算和核查，不能因为一时疏忽而影响整体调研质量。

“深”，就是指调查研究要善于总结、归纳、提炼，分析有深度，看问题具有大局意识和长远眼光。一个好的调研报告往往取决于发现问题、分析问题和提出解决问题的方法是否有深度。首先，要善于总结归纳。这是调研工作的一项重要基本功。掌握了大量的第一手材料，甚至海量信息，如果不经过去粗取精、去伪存真地筛选和处理，形成的调查报告就可能成为一本流水账，就没有鲜明的观点，反映的问题就不能真正体现调研的意图。其次，要善于加工提炼。在对调研报告进行初步的总结归纳之后，还要对其进行深加工和浓缩提炼，进一步斩掉枝蔓，升华立意。人们常说：“好文章是改出来的。”因此，在报告形成过程中要不厌其烦地反复琢磨、反复修改，直至逻辑严密、言简意赅、清新明快，臻为上品。其三，要善于用长远眼光思考和看问题。既立足当前，又着眼长远。这是有深度调研报告的标准和要求。要注重提高理论水平和政策水平，透过当前事物运动情况发现长期变化的方向，避免看问题短视，要寻找事物发展变化的趋势，从而提出具有全局性和战略性的政策主张和建议，以体现政策措施的前瞻性。

“实”,就是指调查研究成果要实用、适用、管用,符合国情、民情、民情,提出的意见和建议具有较强的针对性和可操作性。这是决策咨询服务职责本身对调查研究工作提出的要求。第一,调查研究工作要与时俱进。围绕中心、服务大局,提高决策咨询服务工作的质量和水平,要求必须按照中央的决策和部署,去发现新情况,研究新问题,去验证出台的决策和所采取的政策措施是否符合经济社会发展的实际,乃至提出不同的意见和看法。第二,要“吃透”两头。不仅要搞清楚下面的客观情况,也要看懂上头的政策意图,做到有的放矢,避免盲目性,提高工作效率。第三,提出的意见和政策建议要切实可行。有的调研报告洋洋万言,下了很大工夫,写作也属上乘,但就是好看不中用。问题是提出的政策主张和建议脱离实际,与现实工作的情况相去甚远,对实际工作缺乏指导性和操作性,必须力求避免。

“快”,就是指调查研究报告要及时、高效,用当其时。现代社会已经步入信息时代,工作节奏大大加快,针对经济社会发展中的新情况新问题进行决策的时效性大为增强,因此对决策参考中的调研环节也提出了更好更快的要求。一是要增强敏感性。要做“有心人”,善于观察经济社会发展变化情况,增强政治灵敏度,提高发现问题的前瞻性和反映问题的敏锐性。这样才能在调查研究中体现出决策咨询服务的预见性。二是要注重对一些问题的长期跟踪分析和研究。“台上一分钟,台下十年功。”要寻找事物运动变化的规律性和解决问题的好办法,仅仅做一时一地一次调查研究是不够的,平常就要善于积累。尤其是对自己的专门研究领域,必须认真做好资料、观点和调研手段的准备工作,一旦有新发现和领导有需要,就能迅速拿出符合领导要求和有说服力的调研报告。三是要增强时效性。在我们的工作中,有的调研报告各个方面质量都很高,往往由于出手慢而错过领导参考的最佳时点,不能发挥其应有作用。做好决策咨询服务工作,不仅要迅速摸清情况、准确分析存在的问题,对症下药,提出政策建议还要及时、高效,以避免贻误时机。

“精”,就是指调查研究要有精品意识,力争使调研报告成为精品。调查研究成果效用最大化,体现在决策咨询服务中能否发挥作

用。着力提高调研的质量和水平,首先要树立精品意识。调研的每一个步骤都关系到最终成果的水准,要从调研准备、调研实施、撰写报告的各个环节狠下工夫,不能仅仅浮在表面,浅尝辄止,满足于一般。二要勤于学习和借鉴。既要加强党的路线方针政策方面的政治理论学习,也要学习经济社会发展相关的业务知识;不仅要注重传统文化精华的吸收,也要不断更新知识结构和学习现代知识。要善于从大家名家的精品中学习调查研究的方式方法,丰富知识结构,拓展全球视野,为出精品奠定扎实的基础。三要善于打造精品。不论是带着任务调研,还是自己选题调研,能否成为精品,主要体现在调查报告上。古人“吟安一个字,捻断数茎须”的精神,值得我们认真学习。好的调研报告必须符合主题鲜明、结构合理、重点突出、语言简明的要求,而要达到这样的标准,撰写报告就必须千锤百炼,精益求精。

“千淘万漉虽辛苦,吹尽狂沙始到金。”调查研究是一项艰苦的工作,需要付出艰辛和汗水,才能结出硕果。我们必须以对党和国家高度负责的使命感和责任感,积极投身到丰富而生动的社会实践中去,深入开展调查研究工作,推出更多优秀调研成果,充分发挥参谋助手作用,进一步提高决策咨询服务水平,为党和国家的事业贡献更多的聪明才智。

为了鼓励调查研究多出精品力作,自2003年起我室每年都要进行优秀研究成果评选活动,分别评出一、二、三等奖若干篇。这些优秀成果紧紧围绕党中央、国务院的工作大局和中心任务,针对我国经济社会生活中的一些重要问题和突出矛盾,作出较深入的分析研究,提出的对策建议大都得到国务院领导同志的批示,在决策中起到重要参考作用,对推动实际工作产生了积极影响。这本《国务院研究室优秀研究成果选》,选编了2006年至2008年的部分获奖研究成果,相信会对读者有所裨益。

2009年7月14日



深入开展调查研究工作 努力提高决策咨询服务水平(序)

..... 谢伏瞻(1)

2006

当前土地调控中的突出问题及政策建议 郭克莎 张红晨(3)

退耕还林情况的实地调查和完善政策建议 李希荣(7)

农村义务教育经费保障机制改革中的一些问题应引起重视
..... 张大平(11)

对宁夏四川乡镇运转和机构改革情况的调查
..... 农村经济研究司调研组(16)

取消农业税后村级组织运转困难问题凸显
..... 农村经济研究司调研组(20)

当前房地产领域的突出问题及政策建议 郭克莎 张红晨(25)

部分城市解决农民工社会保障问题调查报告 宋大伟 王飞(29)

劳动力成本上涨的利弊影响和政策建议 陈全生 王检贵(36)

当前的粮食价格及供求形势	孙梅君(42)
当前高校毕业生就业存在的问题和几点建议	王 飞 郭立仕(47)
固定资产投资增长资金来源的分析及建议	陈全生 卫新华 王 新(51)
近十年我国投资结构分析	王 敏(57)
新机制下农村义务教育亟待解决的困难和问题 ——遵义县实行“两免一补”后农村义务教育经费及运转情况调查	向 东(65)
北京市实施廉租房制度调查及政策建议	王汉章 李 萌 林向阳等(73)
落实最低工资标准存在的问题和建议	宋大伟 刘应杰(77)
关于按照“三大一特”思路加快能源结构调整和布局优化的建议	唐 元 张军立(83)
切实控制货币信贷过快增长保持经济金融平稳发展	沈晓晖 肖炎舜 邵智宾(88)
应当加强对农村义务教育资源整合的规范和指导	张大平 邓文奎 王汉章(92)
实行节能发电调度方式的建议	范 必(96)

2007

关于高度重视和防止严重通货膨胀的建议	宏观经济研究司(101)
各地推进节能减排工作的主要做法及经验	唐 元(108)
节能减排工作中存在的突出问题和建议	唐 元(112)

提高油品质量确保“国三”机动车尾气排放标准顺利实施	唐 元(115)
进一步做好电力节能减排工作的建议	范 必(119)
部分省区新型农村合作医疗试点扩大情况调查	李 萌 刘文海 王汉章(123)
农村低保与扶贫开发都应当抓好 ——云南农村调查及建议	农村经济研究司调研组(127)
当前粮食方面值得关注和研究的几个问题	农村经济研究司课题组(132)
影响和谐社区建设的主要问题及成因 ——和谐社区建设问题调研报告之一	“和谐社区建设问题”课题组(136)
积极稳妥地推进城市社区管理体制改 ——和谐社区建设问题调研报告之二	“和谐社区建设问题”课题组(140)
关于依法清理移交社区办公和公益用房的建议 ——和谐社区建设问题调研报告之三	“和谐社区建设问题”课题组(146)
物业纠纷问题及对策建议 ——和谐社区建设问题调研报告之四	“和谐社区建设问题”课题组(150)
高度关注和加强研究解决农民工二代问题 ——和谐社区建设问题调研报告之五	“和谐社区建设问题”课题组(155)
遏制政府部门利益扩张的建议	向 东 张昌彩(162)
部分省区农村义务教育经费保障机制改革情况调查	李 萌 刘文海 王汉章(168)

“投资总规模仍然偏大”的原因分析和政策建议

..... 陈全生 卫新华 王 新(172)

农民工返乡创业是一个新事物

——三省五县农民工返乡创业调查及建议

..... 农村经济研究司
综 合 研 究 司 联合调查组(179)

关于钢铁工业结构调整的调研情况及政策建议

..... 陈全生 刘健生 卫新华(186)

美国综合运输管理体制的基本情况和特点

——美国综合运输管理体制调研报告之一

..... 国务院研究室赴美考察组(191)

美国综合运输管理经验给我们的启示

——美国综合运输管理体制调研报告之二

..... 国务院研究室赴美考察组(195)

面向“三农”推进农业银行改革和发展问题的初步研究

..... 宏观经济研究司
农村经济研究司 (198)

应把支持发展青贮饲料作为促进奶业持续健康发展的重要措施

..... 农村经济研究司调研组(203)

我国保理业发展面临的突出问题及建议 王检贵 马传景(207)

2008

关于加大粮食和农业发展政策支持力度的建议

..... 黄守宏 孙梅君(215)

解决食品药品安全问题刻不容缓 陈文玲 李金菊 赵 霖(219)

当前我国房地产市场情况分析 & 政策建议	胡哲一 郭克莎 肖炎舜等(226)
外贸企业订单急剧下降 保持出口稳定增长急需组合拳	王检贵(232)
应高度重视并妥善解决农民工回流问题	孙梅君(236)
农村“普九”债务化解和教师津补贴问题调研报告	刘文海 王汉章(239)
我国工业改革发展应重点抓好的几项工作	马传景 张军立 张泰等(244)
调整电价和成品油价刻不容缓	唐元(251)
部分地方免除城市义务教育阶段学杂费政策实施情况的调查报告	李萌 邓文奎 刘文海等(257)
邯郸市行政权力公开透明运行改革试点的新进展及几点建议	李萌 向东 张昌彩等(262)
关于电力、成品油价格调整时机选择的建议	胡哲一 肖炎舜 匡小红等(267)
推进粤港澳紧密合作,提升改革开放水平 ——新形势下珠三角地区深化改革开放研究总报告	国务院研究室课题组(271)
肉牛生产要防止重蹈生猪波动的覆辙	郭玮(284)
把地震灾区对口支援工作尽快落到实处	邓文奎(287)
对股市“大小非”等限售股份问题的看法和建议	匡小红 肖炎舜 胡哲一(290)
应对当前世界经济变局的政策建议	熊贤良(295)
后 记	(300)

2006

当前土地调控中的突出问题及政策建议*

郭克莎 张红晨

最近,我们就土地调控问题在国土资源部、发改委、统计局等有关部门和专家学者中进行了一些调研。从我们了解到的情况看,近两年中央加强土地调控的政策取得了积极成效,但地方认识和行动不一致的问题尚未根本解决,同时出现了一些新情况、新问题。土地管理和调控政策没有真正落实到位,是固定资产投资持续扩张的一个主要原因。因此,高度重视和进一步把好土地闸门,对于当前搞好宏观调控特别是固定资产投资调控,至关重要。

一、主要问题及原因

近几年每年投资建设的实际用地量都远远超过批地量。目前实际用地数的统计不够规范和准确,各地少报和瞒报的现象较多。很多地方的土地闸门没有真正把严管好,是今年以来固定资产投资出现反弹苗头的重要原因。

这除了土地利用总体规划和年度计划约束性不强等原有情况外,还出现了一些严重影响土地调控的新问题。

(一)土地供应行政审批制度不健全。报批地项目存在逐级审批把关不严、责任上交的问题。一些地方以工程项目捆绑了大量的拆迁还建用地、生产性安置留用地,挤占了国家农用地转用指标。很多地方的建设用地出现未批先用、边报边用、不报就用。

(二)土地调控政策没有落到实处。有些地方政府对中央新的土地调控政策有抵触倾向。今年4月份国家放缓批地节奏以来,有些地区认

* 此文获得国务院研究室2006年度优秀研究成果一等奖。

为自身发展滞后,建设用地来源主要靠新增,不愿意放缓土地审批进度;有些地区强调承接东部地区产业转移,用地需求量不断增加,控制批地节奏形势严峻。

(三)一些县(市)级政府成为违规用地的主体。一些地方政府特别是县级政府以发展经济为由,大面积违规用地,甚至大量占用基本农田,同时支持、默许企业的土地违法行为。一些地区县、乡(镇)换届后,新上任的一批干部没有经过土地法律政策培训,土地的法律意识差,仍以土地开发为获得资金的手段,加剧了土地违法现象。

(四)“以租代征”土地违法问题相当突出。在中央加强土地调控、放缓批地节奏的条件下,很多地方以这种方式安排新上项目。有些地区“以租代征”包括先租后征、只租不征、以租待征等形式。“以租代征”规避了土地依法审批,规避了履行占补平衡义务和土地用途管制,规避了依法补偿安置和缴纳法定规费;加剧了耕地过度占用,造成了土地市场和管理秩序混乱。

“以租代征”之所以成为当前违法用地的主要形式,主要是由于它适应了多方面的需要。一是符合一些农民和村集体的意愿。租地可以得到长期稳定的租金回报,且租金大大高于种粮食的纯收益。二是受到一些业主的欢迎。企业可以节约资金减少成本,先租赁试办企业,办不下去了就关门退地。三是得到一些基层政府的默许甚至鼓励,为一些不符合国家产业政策和调控目标的小项目、小企业上马提供了便利。一些地方政府因财力不足,采取租用集体土地的方式进行基础设施建设。

同时,一些地区出现以建设新农村名义私拆乱建、圈占土地等违法用地苗头。

产生以上问题的根源,是很多地方片面追求经济增长速度,投资过度扩张,土地粗放使用,用地需求十分强烈,供需矛盾突出。直接原因是:土地税收制度存在缺陷,助长了土地过度占用;土地准入门槛过低,土地利用存在投机性需求,工业用地的投机性需求更加突出;对土地违法案件的查处不力,一些地方大量存在对土地违法查案不力、查案不严甚至有案不查的现象。

二、政策措施建议

总的要进一步落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,采取切实有力的政策措施,有针对性地解决存在的突出问题,加强和改善土

地调控的工作。

1. 继续适度放缓土地审批进度,严把土地供应闸门。严格控制一些省级政府的过度批地倾向,近期可考虑适度提高国务院的批地比例,严格核减违背国家调控目标和产业政策的土地供应。一是对使用年度计划指标进度超常的地方提出预警和适当干预。二是适当限制或短期内冻结批次农地转用。三是从严控制建设用地申请,可以考虑一年内停止为各地追加土地利用计划指标。四是从严执行开发区管理的有关规定,暂缓省级开发区新设、扩区和升格的审批。五是对单独选址项目用地审查增加环节,严格把关。对确需建设的项目,按照“先补后占”原则报批用地。

2. 严格项目用地的准入门槛,完善供地用地标准。继续完善从严从紧的建设用地供地标准。尽快下发《限制供地项目目录》和《禁止供地项目目录》,按照节约、集约用地的要求,从紧修订各行业土地使用标准,规范各类建设项目用地。在项目审查上要建立健全国家发改委、国土资源部等部门协调机制。对重大项目审批要建立听证制度。加快完善土地税收制度和政策,推进土地价格形成机制改革,提高新增建设用地使用成本,促进盘活存量土地、闲置土地。

3. 加快土地审批制度改革,加强项目用地批后监管。从审批权限、程序、内容、形式等方面完善土地审批制度。强化用地前期预审和批后监管,将监管与处罚相结合,避免审批流于形式。加强对土地利用年度计划执行情况的检查。通过采取土地变更调查、土地利用遥感监测等手段,及时掌握土地利用趋势,加强项目用地的日常监督检查。对批多用少、占而不用的土地,坚决依法收回。加强合同管理,严格执行建设用地备案审查制度。同时,尽快研究出台集体建设用地审批管理办法,遏制新农村建设中大量占地的势头。

4. 加大执法监察力度,坚决遏制违法违规用地势头。一是重点查处《决定》实施后发生的违反国家调控政策和土地利用规划非法占用土地、破坏基本农田、侵害群众利益的案件,特别要全面清理和查处“以租代征”等新的土地违法现象,依法追究主要领导人的行政和法律责任。二是完善动态巡查制度,建立违法违规批地用地公布制度。对重点违法地区加强遥感监测和分析。三是尽快建立重大土地违法案件政府主要领导责任追究制度。加大对县级政府违法用地行为的查处力度,并通过有力措施狠抓落实。四是建立国土资源部门与公安、司法等部门相互衔接的工作程序和制度,加强横向协调配合,着力解决查处难、难查处的问题。