

调研·决策·服务

2007. NINGBOSHI DANGZHENG XITONG YOUXIU DIAOYAN CHENG GUO HUI BIAN

—— 宁波市党政系统优秀调研成果汇编

主编 王剑波 宋越舜 <<<

宁波出版社

2007. 调研·决策·服务
NINGBOSHI DANGZHENG XITONG YOUXIU DIAOYAN CHENG GUO HUI BIAN
—— 宁波市党政系统优秀调研成果汇编

主 编 王剑波 宋越舜
执行主编 王建社



宁波出版社

图书在版编目(CIP)数据

调研·决策·服务:2007年宁波市党政系统优秀调研成果汇编/王剑波,宋越舜主编. —宁波:宁波出版社, 2008.7

ISBN 978-7-80743-267-8

I. 调… II. ①王…②宋… III. ①地区经济—经济发展—研究报告—宁波市②社会发展—研究报告—宁波市
IV. F127.553

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第097621号

调研·决策·服务

——2007年度宁波市党政系统

优秀调研成果汇编

主 编 王剑波 宋越舜

执行主编 王建社

出版发行 宁波出版社(宁波市苍水街79号)

责任编辑 沈建国

封面设计 杨 亮

印 刷 宁波市海曙德利印刷有限公司

开 本 787×1092毫米 1/16

印 张 28

字 数 380千

版 次 2008年7月第1版

2008年7月第1次印刷

标准书号 ISBN 978-7-80743-267-8

定 价 68.00

编辑指导委员会

主	任	王剑波	宋越舜	
委	员	郁伟年	陈仲朝	王建社
		张可	阎勤	张长俊
		谢永康		

主	编	王剑波	宋越舜	
执	行主	编	王建社	
执	行副主	编	林巧红	
编	辑	袁裕华	施容娇	方琳
		陆劲松	杨亮	

序

调查研究是谋事之基、成事之道，是领导干部科学民主决策的基石。市委、市政府历来十分重视调查研究，把调查研究作为推动科学民主决策和各项工作落实的基础性工作来抓。近年来，市委、市政府坚持以调查研究作为各项工作的开局，每年确定一批重大调研课题，由市委常委、副市长主持，组织有关部门开展调查研究。全市各地各部门认真贯彻落实《关于进一步加强调查研究工作的若干意见》（甬党办〔2007〕22号）精神，把调查研究与科学决策紧密结合起来，推进调查研究工作的经常化、规范化和制度化。过去的一年，全市上下以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，按照全面落实科学发展观，加快构建社会主义和谐社会，贯彻省委“创业富民，创新强省”总战略，深入推进“六大联动”、努力实现“六大提升”的总体要求，以服务决策、推动工作为主线，以吃透实情、提高实效为着力点，把握方向，创新方法，围绕中心，深入基层，开展了一系列调查研究，形成了一批高质量的调研成果，有力地推动了各项工作的展开。

为大力促进各地各部门加强和改进调查研究，提高全市调查研究工作的整体水平，推进决策科学化、民主化，经市委、市政府领导同意，今年首次开展了全市党政系统优秀调研成果评选活动。经各地各部门初评，两轮专家评审，评审委员会审核，评审委员会办公室组织公示，报市委、市政府领导审定，共评出63篇优秀调研成果，其中一等奖3篇，二等奖10篇，三等奖20篇，优秀奖30篇。根据市委、市政府办公厅的

通知精神，我们把获三等奖以上的优秀调研成果汇编成册，并以《调研·决策·服务》为书名出版发行。

目前，我市正处在经济社会转型升级、加快建设惠及全市人民的小康社会的关键时期，经济运行中出现了许多新情况新问题，经济发展中的不确定因素也在增加。为此，我们要进一步解放思想，积极推进理念创新、体制创新和方法创新，以改革创新的精神破解发展难题、提升发展水平；要积极探索新时期调查研究的特点和规律，努力在提高调查研究的广泛性、针对性、科学性和有效性上下功夫，真正使调查研究成为联系群众的过程，了解情况的过程，推动工作的过程和自我学习提高的过程，多出成果，多出精品，为党委和政府的科学民主决策提供客观、真实、有效的依据。

今年是贯彻落实十七大精神的开局之年，希望《调研·决策·服务》一书的付梓出版，能为各级领导干部提供有益的启示和借鉴，并借此促进调查研究的深入开展，以调查研究的丰硕成果推动全市经济社会又好又快发展。

宁波市党政系统优秀调研成果评审委员会

2008年6月

目 录

序.....	(1)
--------	-----

一 等 奖

关于开展廉情预警机制建设的实践与思考.....	镇海区纪委(1)
宁波建设国家重要的资源配置中心的战略构想···	市政府发展研究中心(13)
跨境异常资金流入监管指标体系的建设与思考	人民银行市中心支行(28)

二 等 奖

关于我市全面实行城乡按相同人口比例选举人大代表的调查报告	市人大常委会办公厅(37)
北仑区民营企业上市现状、趋势及对策分析	北仑区发改局(51)
关于我市行政处罚自由裁量权行使情况的调研报告···	市政府法制办(61)
筑牢维权四道防线 促进劳动关系和谐 ——慈溪创建劳动关系全程化维权体系的实践与思考	慈溪市劳动和社会保障局(70)
长江三角洲区域港口协调规划发展研究.....	市政府发展研究中心(81)

政府实现公共服务的新模式

- 宁波市海曙区“81890”的调查与思考……………海曙区纪委(94)
- 北仑区农村经济合作社股份制改革调研报告
……………北仑区人大常委会城建环保工委(106)
- 对宁波市出租车管理及运营情况的调研与思考
……………市审计局(119)
- 宁波市社会和谐度分析……………市发改委(126)
- 宁波市农村电影市场调查报告……………市文广新闻出版局(140)

三 等 奖

- 关于境外投资与金融支持问题的思考……………人民银行市中心支行(154)
- 加强我市国内招商引资工作的若干建议
……………市政府国内经济合作办公室(162)
- 宁波公民道德建设的实践与探索……………市委宣传部(170)
- 中国共产党同民主党派政治协商状况调查研究
——浙江省宁波市加强和完善政治协商工作探索…市委统战部(182)
- 宁波市外来务工人员文化生活现状及对策研究
……………市文广新闻出版局(202)
- 完善转移支付制度促进区域和谐发展
——宁波市本级财政专项转移支付资金调研报告……市审计局(216)
- 促进宁波节能降耗减排的对策研究……………市发改委(225)
- 当前社会矛盾状况分析及其应对之策……………市委政法委(241)
- 县(市)区委换届后新的领导体制和运行机制研究……市委组织部(256)
- 宁波紧缺人才指数体系研究……………市人事局(270)
- 宁波市建设长三角南翼体育赛事中心城市的研究……………市体育局(276)
- 重大建设项目源头治腐的实践调查与对策研究……………奉化市纪委(290)

宁波发展服务外包初析·····	市外经贸局(304)
多管齐下 多策并举 整体推进农村养老事业	
——从东溪村看当前老年农民养老保障问题·····	余姚市委(319)
提高自主创新能力 建设创新型鄞州	
——鄞州区建设创新型城区的思路研究·····	鄞州区人民政府(327)
宁波和谐社会建设统计监测指标体系研究·····	市统计局(343)
我市文艺精品创作生产现状与对策·····	市委宣传部(377)
进一步提升宁波农业竞争力的对策思考·····	市委农办(390)
宁波市食品安全源头可控战略:大宗食品安全购销“路线图”绘制思路	
·····	市食品药品监督管理局(401)
我市流动人口子女学校调查报告·····	市教育局(421)
附:2007年度宁波市党政系统优秀调研成果优秀奖名单·····	(438)



关于开展廉情预警机制建设的 实践与思考

为及时准确地掌握党风廉政建设方面存在的苗头性、倾向性问题，做到早发现、早提醒、早预防、早纠正，我区在构建惩防体系基本框架的过程中，坚持继承与发展并举，经过广泛深入的调研，于2007年初着手探索并积极构建反腐倡廉预防性工作载体——廉情预警机制。实践证明，廉情预警机制的构建和运用对腐败风险和状况可以进行有效评估和监控，对在新形势下推进我区反腐倡廉建设具有重要意义。

一、廉情预警机制建设的背景分析

历史唯物主义告诉我们：任何事物的产生都有其特定的社会历史条件。廉情预警机制作为防范腐败领域的一个有效载体，其产生和发展具有一定的社会历史条件和现实基础。

（一）国际层面：建立反腐倡廉预防性机制是国际社会达成的新共识

当今世界大多数国家和地区均认为，仅仅依靠法律的惩治不能遏制腐败现象的滋生蔓延，因此，在加大惩治力度的同时，必须加强事前防范^①。随着经济全球化的迅猛发展，各国各地区之间的经济联系、人员往来越发密切，腐败活动也逐渐越出国界，成为一个全球性的问题。由此，国际社会一系列反腐败公约、决议和声明应运而生。特别是2003年10月31日联合国大会通过的《联合国反腐败公约》（以下简称《公约》），是迄今为止关于治理腐败犯罪最完整、全面而又具有广泛适用性、创新性的国际法律文件^②。我国政府于2003年12月10日签署了

^①2006年10月23日召开的国际反贪局联合会第一次年会上，中国、英国等八个国家领导人达成共识，认为“预防胜过治疗”，多数发展中国家甚至已将预防腐败当作根本的发展战略。载：<http://www.caijing.com.cn/newcn/2007lh/bktg/2007-03-13/16844.shtml>

^②参见夏赞忠主编：《中国廉政法律制度研究》，中国方正出版社2007年第1版，第189页。



该公约，并于2005年10月27日，经第十届全国人大常委会第十八次会议决定，批准通过了该公约。《公约》将预防和控制腐败摆到了重要位置，在第一章总则之后把“预防措施”专列为第二章，明确了包括预防机制在内的国际反腐败五项机制^③。同时，《公约》第五条第三款规定，“各缔约国均应当努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败”；第六十一条第三款规定，“各缔约国均应当考虑对其反腐败政策和措施进行监测，并评估其效力和效率”。

（二）国内层面：建立反腐倡廉预防性机制是我国反腐倡廉建设的新实践

在我国，中国共产党作为执政党，其宗旨、性质以及我国人民民主专政的社会主义国家的本质，决定了我们党和国家必须实行廉洁政治，国家机关及其公职人员必须廉洁从政。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体奠定了我们党和国家廉洁执政的基础。依靠法制反腐败，加强党风廉政建设，是以邓小平同志为核心的中央第二代领导集体的一贯思想，也是廉政建设历史经验的科学总结。2000年12月，江泽民同志在中纪委第五次全会上明确指出：“治标和治本，是反腐败斗争相辅相成、相互促进的两个方面。治标，严惩各种腐败行为，把腐败分子的猖獗活动抑制下去，才能为反腐败治本创造前提条件。治本，从源头上预防和治理腐败现象，才能巩固和发展反腐败已经取得的成果，从根本上解决腐败问题。”这是我党首次在重要文件中对反腐败斗争的治本工作与治标工作进行理论分析，标志着我党对腐败和反腐败的认识已经达到相当的理论自觉的高度^④。2003年10月，胡锦涛总书记在党的十六届三中全会中提出，要建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。2005年1月中共中央印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》第二十一条明确规定，要“建立测评机制，搞好科学分析，使反腐败工作更有预见性”。2007年9月我国新成立的国家预防腐败局，其重要职能之一就是通过组织评估改革措施的廉政风险，推动建立“腐败预警机

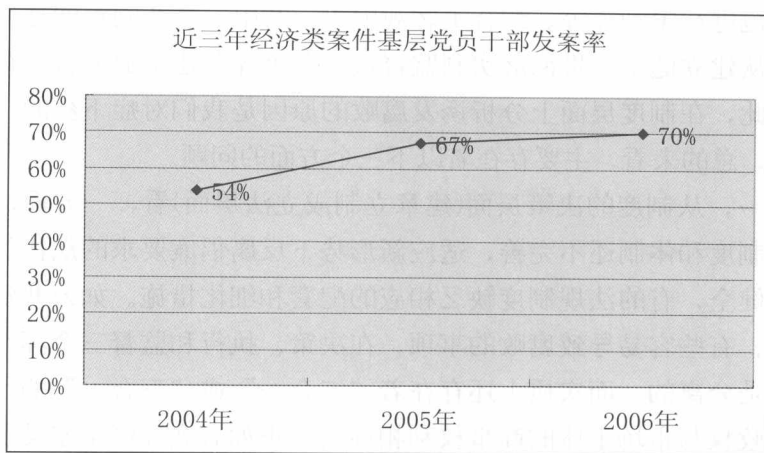
^③这五项机制是预防机制、刑事定罪执法机制、国际合作机制、资产追回机制和履约监督机制。（参见“加入《联合国反腐败公约》既是中国的需要也是对国际反腐败事业的支持——监察部负责人就我国批准《联合国反腐败公约》答记者问”，载《国际反腐败法律文献大典》，中国检察出版社2006年第1版，第32页。）

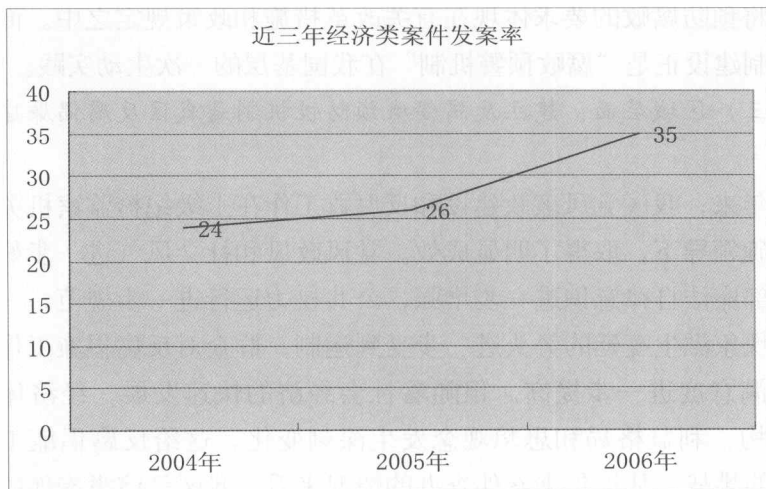
^④夏赞忠主编：《中国廉政法律制度研究》，中国方正出版社2007年第1版，第34页。

制”，将预防腐败的要求体现在有关改革措施和政策规定之中。而廉情预警机制建设正是“腐败预警机制”在我国基层的一次生动实践。

（三）区域层面：建立反腐倡廉预防性机制是我区反腐倡廉建设的新探索

近年来，我区党风廉政建设和反腐败工作在上级纪检监察机关和区委的正确领导下，取得了明显成效。党风政风和社会风气进一步好转，领导干部廉洁自律意识进一步增强，公共权力运行进一步规范，一些领域腐败现象滋生蔓延的势头进一步受到遏制，群众对反腐倡廉工作的认可度、满意度进一步提高。但随着社会经济的快速发展，经济体制、社会结构、利益格局和思想观念发生深刻变化，这给反腐倡廉工作提出了新的挑战。从近年来案件查办的情况来看，我区经济类案件的数量以及占案件总数的比重仍维持在一定的水平。从2004年到2006年，经济类案件占案件总数的比例有逐年上升迹象，2004、2005、2006年分别是24%、26%和35%；其中基层党员干部的发案率相对较高，2004、2005、2006年分别占54%、67%和70%，如下图所示。





深入分析此类案件发生和扩大的原因，我们发现，现阶段腐败的滋生乃是主客观因素相互交织、共同作用的结果。如主观方面表现为少数领导干部廉洁自律意识还不够强、思想作风还不够正、民主法治意识还比较淡薄等等；客观方面表现为少数领导干部利用行政权力对市场活动的干预进行牟利、利用转轨时期财产关系的调整进行牟利、利用市场的不规范进行牟利等等。综合主客观因素，其中一个共同点就是反腐倡廉制度从建立健全、贯彻落实到监督检查各个环节还不够完善，存在缺陷。因此，在制度层面上分析诱发腐败的原因是我们对症下药的一个重要步骤。总的来看，主要存在着以下三个方面的问题。

第一，从制度的决策层面(建章立制或立法层面)看，一方面，一些领域中制度和体制还不完善，适应新形势下反腐倡廉要求的法律法规体系还不健全，有的法规制度缺乏相应的配套和细化措施。如公共资源交易领域，有些容易导致腐败的事项，在决策、执行和监督三个环节上，形式上是分离的，而实质上还存在着“二合一”或“三合一”的现象，导致行政权与市场主体的商事权利相混淆，正如著名经济学家吴敬琏先生所说的，经济机制与权力机制扭结在一起。^⑤如此一来，就为行政权

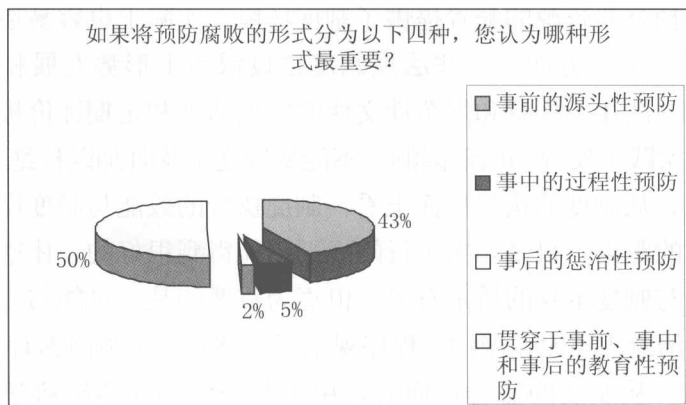
^⑤ 吴敬琏：“腐败与反腐败的经济学思考”，载《中国监察》2002年第17期，第10页。

力直接干预公共资源的配置提供了制度环境，实际上也容易造成变相的行政垄断。另一方面，一些法规制度建设跟不上形势发展和变化的需要，制度、法律、规章和规范性文件的定期清理和定期评价机制尚未形成，有些实践中发现的腐败漏洞，不能从制度上及时加以杜绝。

第二，从制度的执行层面上看，制度执行的效能与制度设计的初衷还有一定的距离，很多切实可行的规则不能得到很好的一体遵行。这一方面可能与制度本身的质量有关，但更为重要的是，可能与少数党员领导干部法治意识还比较淡泊、程序观念还不够强等主观因素有关。

第三，从制度的监督层面看，由于监督体制还不够科学，监督缺位或不到位的现象仍然存在，导致某些领域的权力运行在很大程度上还依赖于领导干部的个人觉悟。不少制度规定停留于内部文件或者红头文件，甚至于领导的报告和讲话中，导致某些领域的潜规则不时显现，极个别领导干部甚至堂而皇之地滥用解释权搞暗箱操作，搞权钱交易，正式公布的法律法规规定的程序反倒成了这些违法“交易”者的“漂白剂”。

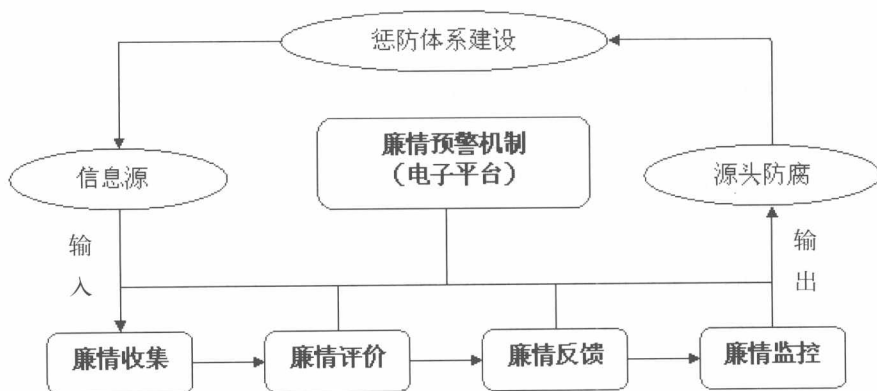
根据对近年来各类腐败案件的分析，特别是制度建设层面的深层剖析，我们认为，从源头上降低腐败案件的发生率，特别是降低基层党员干部腐败案件的发生率，是我们在反腐倡廉工作中必须予以高度重视，并努力加以解决的一个问题。而建立一项切实有效的机制，旨在通过这项机制加强对有关问题的定期评估，提出有针对性的预防措施、建议和意见，已迫在眉睫。同时，我们的分析也与基层群众的看法基本一致。在2007年8月《镇海区廉情预警机制问卷调查》（以下简称《问卷调查》）中，共有来自各镇、街道和园区的1332名党员群众参与了调查。结果显示，在预防腐败的四种形式中（如下图所示），有50%的人认为贯穿于事前、事中和事后的教育性预防最重要，43%的人认为事前的源头性预防最重要，而只有2%和5%的人分别认为事中、事后预防最重要。可见，源头预防已深入人心。



2007年年初，市委副书记、市纪委书记唐一军就3月27日《浙江日报》《镇海版“清廉指数”调查》一文做出指示，要求我区在总结经验的基础上，进一步加强创新，深化源头预防工作，努力推进惩防体系向纵深发展。区纪委以此为契机，高度重视此项工作，多次召开常委会进行专题研究，专门成立调研组开展工作调研，征求基层和有关部门的意见建议，邀请反腐专家召开论证会，研究分析廉情预警机制的总体建设方案、运作流程、推进步骤、廉情评价细则、组织实施办法等，由此拉开了我区廉情预警机制建设的序幕。

二、我区廉情预警机制的现状透视

我区廉情预警机制的运作流程如下图：



（一）建立多方参与的工作机制，推进基层试点

在区委的正确领导和重视下，在构建廉情预警机制的实践中，我区已初步形成了由区纪委统一组织协调，审计、财政、统计等有关部门积极配合，人民群众广泛参与的工作机制。鉴于廉情预警机制涉及面广、工作新的特点，按照稳步推进的原则，同时考虑到基层党员干部的发案概率相对较高的特点，先在镇（街道、园区）、行政村（社区）、基层站所开展“三位一体”廉情预警机制建设，并进行指数测评。

（二）整合多种途径的信息资源，强化廉情“进口”

在行政村、社区、相关企业设立30个廉情监测站，整合、组建、完善廉政监督员、廉情巡视员、廉情信息员、委派会计4支队伍，聘请52名廉情监测员及时收集、反映各地各单位的廉情信息。强化领导干部下访、接访、约访，96178廉政投诉中心、信访举报、区长值班电话、区长信箱、市民服务热线的廉情反映功能，运用网络论坛的廉情反映渠道，做好各类预警信息的收集和整理工作。

（三）构筑多层综合的机制体系，强化廉情“加工”

一是开展控制性评价。主要对重点领域容易滋生腐败的环节进行工作指引和风险提示，突出事前和事中预警，促进预警对象对职责履行进行自我控制，使相互牵制的程序得以正常运行。控制性评价内容每年可根据工作重点及存在的突出问题进行调整，并以《廉情预警机制指数测评表》的形式公布。二是开展主体性评价。主要由社会各阶层包括特定的监督部门对腐败风险和状况进行评价，突出廉情预警机制的社会参与度。通过主体性评价，及时掌握一些尚未涉及违纪违法、但可能产生腐败问题的不规范、苗头性、倾向性的行为和动向。三是开展激励性评价。主要对在惩治和预防腐败方面作出努力并取得成效的工作进行加分，促进惩防体系激励机制建设。四是开展廉勤性评价。综合考虑违纪或违法的主体、情节、空间、时间等因素，对受到党政纪处分、刑事责任追究和其他行政监察追究的行为分别予以扣分，反映可能产生腐败问题的趋势。

（四）实现机制成果的转化运用，强化廉情“出口”

一是建立廉情信息管理平台 and 展示平台。区纪委职能室实时收集、记录、上报廉情信息，加强信息的归类和管理，动态显示廉情，及时下发《预警告知书》。二是动态显示廉情。在信息管理平台，每季度用“红、橙、绿”三色动态显示廉情。三是运用预警结果。廉情测评结果按照分级管理的原则加以运用。被评为A级（绿色）的，可参与党风廉政建设责任制优秀班子评定。被评为C级（红色）预警的，采取相应措施加以督促整改。

三、我区廉情预警机制建设的初步成效

通过廉情预警机制建设，我区已初步构建起覆盖基层的预防腐败机制。据2007年第三季度的测评结果显示，在198个被测评单位中，出现绿色预警49个、红色预警9个，其余为橙色预警，共发出《预警告知书》32份，解决程序不到位、制度不落实等苗头性、倾向性问题26个。《问卷调查》结果同时显示，有98%（34%+64%）的人认为廉情预警机制建设的做法是富有意义的。这在一定程度上说明了基层群众对这项工作是可以认可的、赞同的。概括起来，廉情预警机制建设的初步成效主要体现在以下三个方面。

