

贵州省哲学社会科学规划

课题研究成果选编

2008



贵州省哲学社会科学规划办公室

贵州省哲学社会科学 规划课题研究成果选编

(2008 年)

贵州省哲学社会科学规划办公室

目 录

01	贵州省党政领导班子建设规划研究.....	1
02	贵州省后备干部培养选拔工作研究.....	6
03	贵州“欠发达、欠开发”省情与经济社会发展的 历史性跨越研究	29
04	贵州实施大中城市带动战略研究	74
05	贵州推进政府制度创新和管理创新研究.....	126
06	“贵广快速通道”与贵州发展研究	152
07	贵州人才需求与教育发展研究.....	191
08	贵州省国有企业改革的主要问题和对策究.....	220
09	贵州发展现代农业研究.....	241
10	贵州省级新农村建设试点经验、问题与对策研究 ...	271
11	贵州县域经济发展对策研究.....	294
12	贵州农民增收对策研究.....	336
13	贵州建立农村基本生活保障制度研究.....	361
14	贵州推行新型农村合作医疗制度研究.....	390

15 贵州省物价水平高与经济发展水平低的原因分析	403
16 贵州民族文化资源保护与开发问题研究	426
附录:一. 2008 年国家社科基金项目申报、立项情况	455
二. 2008 年贵州省社科规划课题立项情况	457
三. 2008 年贵州省结项国家社科基金项目成果简介	459
四. 2008 年贵州省社科规划重大招标课题成果简介	487
编记	503

贵州省党政领导班子 建设规划研究

(成果简介)

推进经济社会科学发展,加强党的执政能力建设和先进性建设,关键在党,关键在人,关键在各级领导班子。加强党政领导班子建设,事关重大。课题对我省近年来党政领导班子建设的主要做法和成效进行了全面的总结。系统分析了存在的突出问题及成因,探索加强党政领导班子建设的战略思想、战略目标、主要思路、重要政策和重大举措。通过深入研究,提出了对策措施和政策建议。

课题从领导班子的年龄结构、学历和专业结构、性别结构、民族结构、党派结构等方面,分析了我省党政领导班子和领导干部队伍现状。总结了我省党政领导班子和领导干部队伍建设五个方面的主要做法:

一是以理论武装为重点,大力加强领导班子和领导干部思想政治建设;二是以强化干部教育培训为着力点,着力增强各级领导班子领导科学发展的本领;三是以提高领导水平和执政能力为出发点,不断增强领导班子的整体功能;四是以提高干部选拔任用的科学化、民主化和制度化为支撑点,积极推进干部人事制度改革;五是严格选拔程序,突出培养锻炼,进一步加强后备干部队伍建设。

归纳了我省党政领导班子和领导干部队伍建设五个方面的主要特点：

一是更加注重提升知识素养；二是更加注重强化基层导向；三是更加注重培养年轻干部；四是更加注重解放思想；五是更加注重增强班子整体功能。

提炼了我省党政领导班子和领导干部队伍建设工作积累的五条基本经验：

一是始终坚持党管干部原则，牢牢把握党政领导班子建设的正确政治方向；二是始终坚持围绕中心、服务大局，紧紧围绕为实现贵州经济社会发展历史性跨越提供组织保证来加强党政领导班子建设；三是始终坚持科学发展，不断探索建立体现科学发展观要求的党政领导班子和领导干部实绩考核评价体系；四是始终坚持与时俱进，以改革创新精神不断深化干部人事制度改革；五是始终坚持贯彻执行民主集中制，不断增强领导班子的团结和活力。

课题分析了我省党政领导班子建设工作中存在的六个方面的突出问题：

一是解放思想还不够，改革创新意识不够强；二是责任意识、忧患意识不够强；三是领导水平和执政能力还需进一步提高；四是党政领导班子结构还不尽合理，整体功能有待进一步增强；五是干部选拔任用和监督管理机制有待进一步完善；六是领导班子民主集中制建设有待改进和加强。

从八个方面，深刻分析了存在问题的原因：

一是党所处的历史方位和执政环境发生根本变化，给党政领导班子建设带来了新的挑战。二是市场经济的发展对人们思想观念和行为方式的冲击，领导干部教育监督管理面临新的情况。三是思想政治教育的形式和内容还不适应价值观

念多元化的时代特点。四是干部能力生成渠道还比较单一。五是选人用人机制还不能很好地适应推进科学发展的现实要求。六是考核评价和激励机制还不够完善。七是干部监督管理方式还不够适应形势的需要。八是领导班子和领导班子队伍建设制度统筹和创新力度需要进一步加大。

课题针对存在的突出问题和成因,结合工作实际和思考,提出了2009-2013年我省党政领导班子和领导干部队伍建设的指导思想、战略任务、基本目标和政策措施建议。基本目标方面,着重从政治更加成熟、能力更加出色、结构更加优化、作风更加过硬、制度更加完备五个方面提出了对策措施和建议:

1. 提高党政领导班子和领导干部的思想政治素质和领导科学发展的能力

一是要坚持用中国特色社会主义理论体系武装头脑,坚定理想信念和贯彻落实科学发展观的自觉性。二是要推动领导干部不断解放思想、锐意进取。适应深化改革、实现科学发展的新要求。三是要坚持讲党性、重品行、作表率,提高领导干部党性修养和道德修养。四是要加强教育培训,使领导干部的知识能力水平始终与时代要求相适应。五是要加强实践锻炼,提高领导干部的领导水平和执政能力。

2. 大力培养选拔高素质领导干部

一是要坚持正确的用人导向;二是要改革完善干部选拔任用制度;三是要选好配强党政正职领导干部;四是要大力培养锻炼优秀年轻干部。

3. 不断优化领导班子结构,增强班子整体功能

一是要形成党政领导班子年龄结构合理的梯次配备;二是要改善领导班子的知识、专业结构;三是要合理配备女干

部、少数民族干部和非中共党员干部；四是要积极推进干部交流。

4. 加强民主集中制建设,促使党政领导班子科学、规范、高效运行

一是要建立健全科学的领导体制；二是要完善地方党委工作运行机制；三是要改进和完善民主生活会制度。

5. 进一步改进领导班子和领导干部的作风

一是要强化宗旨意识,密切同人民群众的联系；二是要大兴求真务实之风,防止和克服形式主义、官僚主义；三是要加强监督管理,促使党政领导干部清正廉洁。

(注:该课题组以省委常委、组织部部长张少农同志为组长,省委组织部常务副部长陈华祥同志、部务委员郑德川同志为副组长,省委组织部干部一处有关同志为成员的课题组。课题组采取委托调研、实地调研、专家学者座谈和问卷调查等方法,开展课题研究工作。在实地调研中共派出4个调研组,先后深入到全省9个市(州、地)、10个县(市、区)和5个省直单位进行调研。共召开座谈会23个,参加人员达219人,其中地厅级干部5人,县处级干部140人,乡科级干部74人;个别访谈111人,其中地厅级干部61人,县处级干部44人,乡科级干部6人。共征集到各方面的意见建议910条。面向各市(州、地)、县(市、区、特区)、省直单位有关领导班子成员和省委党校主体班次学员发放“党政领导班子和领导干部队伍建设”调查问卷842份,收回788份,有效问卷754份,委托省统计局社情民意调查中心进行了统计分析,形成了专题报告。

课题组坚持立足当前,着眼长远,把如何大力培养选拔高素质领导干部、增强班子整体功能作为重点,结合我省近年来

党政领导班子和领导干部队伍建设工作的实践,就工作中的相关问题进行深入研究。一是对全省党政领导班子和领导干部队伍现状进行分析,对近年来全省党政领导班子和领导干部队伍建设工作的主要做法、特点和经验进行总结、评估。二是结合当前党政领导班子和领导干部队伍建设面临的新形势、新任务、新情况,认真分析存在的突出问题及原因,需要研究解决的重点、难点问题等。三是贯彻落实党的十七大、十七届三中全会、全国组织工作会议和省第十次党代会、省委十届二次、三次、四次全会精神,以改革创新精神加强和改进党政领导班子和领导干部队伍建设,就今后五年全省党政领导班子建设的指导思想、基本目标和主要任务提出思路、措施及意见建议,力图为编制好我省今后五年党政领导班子建设规划,进一步提高党政领导班子和领导干部的领导水平和执政能力提供有益的借鉴。

该研究报告及子报告全文共约 11 万字,对做好当前和今后一个时期党政领导班子建设工作具有重要借鉴意义,为编制《2009—2013 年贵州省党政领导班子建设规划》奠定了良好基础。)

课题组负责人:张少农

课题组成员:陈华祥 郑德川 刘俊 刘明学
兰顺锋 高红 杨通筑 毕昌忠
刘德忠 李隆朝 杨维莉 杨健

贵州省后备干部培养 选拔工作研究

后备干部队伍建设,是干部工作的一项重要内容,也是选拔培养优秀年轻干部的重要方法,对建设高素质的干部队伍具有重要意义。加强后备干部的培养教育,建立起一支适应新形势新任务需要的后备干部队伍,是抓好领导班子建设的一项基础性工作,是建设高素质领导干部队伍,为全面建设小康社会提供坚强有力组织保证的重要举措。随着干部人事制度改革的不深入,近年来,全国各地后备干部培养选拔工作取得了很大成绩,积累了一定经验。但面对世情、国情、党情正在发生的日益深刻的发展变化,着眼于今后十年、二十年乃至更长一段时期全省各级领导班子和干部队伍建设长远目标,进一步健全工作机制,完善工作制度,制定工作规划,切实抓好后备干部培养选拔工作,是当前后备干部工作的重点。

一、贵州省后备干部工作的主要做法

贵州省各级党委(党组)及其组织(人事)部门历来高度重视后备干部工作,认真贯彻落实中央、省委关于努力建设高素质干部队伍、抓紧培养选拔优秀年轻干部的精神,严格按照《党政领导班子后备干部工作规定》的要求,切实采取措施,加大工作力度,扎实抓好后备干部培养锻炼和选拔使用工作,取得了一定成绩,为加强我省各级领导班子和干部队伍建设,促进经济社会发展实现历史性跨越提供了坚强的组织保证和

人才支持。

(一)坚持标准,“选”准后备干部

近年来,各地各部门紧紧抓住推荐、考察、研究认定等几个重要环节,注重从源头上把好后备干部“入口关”。

1. 坚持选拔标准,准确把握人选数量、结构要求。在选拔后备干部时,各地各部门切实做到“五个注重”:一是注重看干部的思想政治素质,把思想政治素质作为选拔后备干部的首要标准;二是注重看干部的作风,选拔脚踏实地、公道正派、廉洁奉公、艰苦奋斗的干部;三是注重看干部的工作实绩;四是注重看群众的公认程度,多数群众不拥护的干部,不能作为后备干部;五是注重看干部的发展潜力,将是否有发展潜力,能否承担更重要的职责,作为选拔后备干部必须考虑的关键因素。同时,对后备干部人选的基本条件、数量和结构等方面都提出了明确要求,并在民主推荐上报建议人选名单、差额考察和研究认定后备干部等各个环节进行了严格把关。

2. 探索民主推荐新途径,实行“两推一测”。各地积极探索,不断创新后备干部民主推荐新途径,积累了一些经验。贵阳市在集中调整补充副县级后备干部时,探索采取“两推一测”(群众推荐与组织推荐、基本素质测试)方式,选拔后备干部初步人选,报市委研究认定。

3. 规范考察程序,严格考察。对地厅级副职后备干部人选,坚持由各市(州、地)党委和省直有关部门(单位)党组(党委)在民主推荐的基础上,结合民主推荐情况和班子建设需要,集体研究提出考察对象人选名单,报省委组织部进行差额考察后,报省委批准。考察中,普遍采取个别谈话听取意见、查阅有关资料等方式,对考察对象进行考察,全面了解考察对象的德、能、勤、绩、廉情况。

（二）注重实效，“育”好后备干部

省委组织部制定了《贵州省地厅级副职后备干部培养规划》，有针对性地抓好后备干部的培养锻炼。

1. 强化理论武装。全省各级组织部门普遍采取选送后备干部到党校、行政学院和高等院校学习深造等方式，对后备干部进行系统的中国特色社会主义理论体系培训，着力提高后备干部党性修养和理论水平。省委组织部通过举办后备干部调训班、党外后备干部培训班、领导干部现代公共管理高级研修班等方式，抽调了地厅级副职后备干部参加培训。各地各单位采取有效措施，有计划、有目的、有步骤地选送县处级后备干部参加学习培训。在全面完成第一轮大规模培训干部任务基础上，迅速启动了第二轮大规模培训干部工作。

2. 强化业务培训。首先，突出培训内容。为适应时代和事业发展的要求，注重对后备干部新知识、新技能的教育培训，增加宏观经济管理、财税金融、行政法规等相关知识技能的教育培训内容，满足干部提高自身素质和能力的需要。其次，创新培训方式。一方面，分类指导、因人而异，采用模块化、菜单式、选修制等方式，进行个性化、差异化的培训，提高培训的针对性。另一方面，培训方式灵活多样，采取选送到高等院校学习深造、组织到经济相对发达地区学习考察、选派到国外（境外）培训等形式，进行培养提高。

3. 强化实践锻炼。首先，对缺乏处理复杂问题和没有基层领导工作经历的后备干部，安排他们到艰苦贫困地区挂职、参加党建扶贫等工作锻炼，从省直单位选派了28名地厅级后备干部到县（市、区、特区）挂职锻炼，让他们在条件艰苦的环境中或完成急难险重任务中经受考验。其次，对长期在基层工作的后备干部，选派到上级党政机关、经济相对发达地区挂

职锻炼。2003年以来,每年都有计划、有重点地选派后备干部到中直机关、经济相对发达地区和对口帮扶城市挂职锻炼,着力提高后备干部综合素质和能力。再次,对长期在机关工作的后备干部,安排他们参与保持共产党员先进性教育、深入学习实践科学发展观等活动,选派到信访岗位锻炼,接受严格的党内政治生活锻炼,增强政治意识、大局意识和服务意识。

(三)严格监督,“管”严后备干部

1. 加强跟踪管理。通过挂职锻炼考察、年终考核等方法,对后备干部各个时期的工作表现进行跟踪了解,及时指出不足和努力方向。

2. 坚持党性锻炼制度。各地对后备干部坚持实行民主生活会、双重组织生活会、重大事项报告等制度,注重加强理想信念、党性锻炼和道德修养教育,不断提高后备干部的道德修养水平,坚定正确的理想信念和政治方向。

3. 坚持谈心谈话制度。注意对后备干部思想动态进行定期分析,坚持在工作调动、岗位调整时定期谈话制度,把他们置于党组织的经常监督之中。通过经常性地开展谈心谈话活动,深入了解他们的思想动态、工作、学习等情况。坚持诫勉谈话,对后备干部出现群众意见大、本人又缺乏认识的,严肃批评,促其改正。

4. 坚持述职述廉制度。在对后备干部进行考察、年度考核、领导班子换届、年度工作满意度测评等工作中,要求他们在一定范围内进行述职述廉,接受干部群众的监督,强化对后备干部的日常监督管理。

(四)动态管理,“用”活后备干部

各地各部门坚持备用结合、动态管理的原则,结合公开选拔、竞争上岗、领导班子调整等情况,把那些经过考试、考核进

入前列,但因职数限制未能使用的优秀年轻干部,纳入到后备干部队伍中来。注意在抗洪抢险、抗灾救灾、重点工程等重大斗争和完成急难险重任务中发现优秀人才,并从中挑选后备干部。同时,对不符合条件的地厅级副职后备干部,经省委组织部研究、报省委同意后,及时调整出后备干部名单。

二、我省后备干部工作取得的主要成效

通过调研了解,近年来,我省各地各部门结合实际,不断采取有效措施,后备干部工作取得了明显成效。

(一)素质更加优良

一是理想信念进一步坚定。通过不断加强对后备干部的理论培训,提高了后备干部党性修养和理论素养,坚定了共产主义理想信念。二是能力素质进一步提升。通过采取各种培养措施,努力提高后备干部领导科学发展能力、开拓创新能力、驾驭复杂局面能力和做好群众工作能力,做出了经得起实践、群众和历史检验的工作实绩。三是作风进一步改进。通过教育培训,后备干部树立了全心全意为人民服务的宗旨观念,坚持实事求是和民主集中制,牢记“两个务必”,始终做到为民、务实、清廉。四是道德修养进一步加强。后备干部自觉践行共产党人的道德观和社会主义荣辱观,树立马克思主义的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观。

(二)数量更加充足

我省各级后备干部的数量,一般都是按照党政领导班子职数正职1:2和副职1:1的比例确定。为保证后备干部队伍素质,各地各部门按照多于党政领导班子副职职数一定的比例上报副职后备干部建议人选名单,集中调整补充后,各级后备干部的数量更加充足。

(三)结构更加合理

一是年龄结构。集中调整补充后,地厅级副职后备干部45岁左右的占了70%以上,40岁左右的年轻干部各市(州、地)都达到了5名以上。县(市、区、特区)后备干部形成以50岁以下、45岁以下为主的格局,35岁左右的达到了一定数量。二是类别结构。各地各部门按照近期、中长期的不同需求,分类建立了后备干部队伍名单。后备干部队伍中,条件比较成熟、近期可提拔使用的人选,各地各部门一般都按不少于同级后备干部总数的三分之一掌握。三是专业知识结构。各地各部门把熟悉意识形态和政法工作的优秀干部作为培养选拔的重点。同时,积极应对工作实际需要,注意培养选拔熟悉财政金融、城市规划、环境保护、社会管理、“三农”工作等方面的优秀干部。四是工作经历。后备干部中大多数都具有基层工作经历,特别是各市(州、地)、县(市、区、特区)后备干部队伍中,基本上都具有基层工作经历。五是班子建设的其它结构。后备干部队伍中女干部的比例,在市(州、地)、县(市、区、特区)和党政机关各工作部门占了一定数量。各级后备干部队伍中都配备了少数民族干部,特别是民族自治州、民族自治县后备干部队伍中,都有一定数量的少数民族干部。同时,各地各部门还根据工作需要,选拔了一定数量的非中共党员干部进入后备干部队伍名单。

(四)重点更加突出

突出抓好正职后备干部队伍建设。各地各部门以党政正职后备干部队伍建设为重点,切实抓好正职后备干部选拔培养和教育管理,县(市、区、特区)党政正职选拔培养工作取得了明显成效。

三、后备干部工作中存在的突出问题及成因分析

组织工作是服从党的政治路线,为党的中心工作服务的。

干部队伍的新老交替合作是一个动态的历史过程,即使一段时间这项工作抓得有成效,但随着时间的推移和形势的变化,又呈现出新的不适应。近年来,虽然各级党委(党组)都非常重视后备干部工作,力度不断加大,取得了一定成绩,但总体来说,用改革创新精神推进后备干部工作不够,离中央的要求和群众的期待还有一定差距,工作中还存在对后备干部工作定位不清、选拔机制不健全、培养锻炼措施不具体、后备干部队伍整体素质不够高等问题。

(一)后备干部工作定位问题

有的地方对后备干部工作认识不到位,工作主动性、创造性不够,责任机制不够健全,对后备干部工作是否是干部选拔任用的必经程序认识不一致。

分析这些问题存在的原因,主要有:

一是有的地方对后备干部工作重要性认识不够,没有从加强党的执政能力建设和先进性建设的战略高度、没有用宽阔眼界、宽阔思路、宽阔胸襟认识和思考后备干部工作,一定程度上存在“说起来重要、做起来次要、忙起来忘掉”现象。

二是长期以来,我国的人才管理机制是集中管理,由此在选人用人观念上产生种种障碍。一些单位在后备干部工作中,不同程度地存在求全责备、本位主义等观念,阻碍了优秀年轻干部的健康成长,后备干部工作观念不够新。问卷调查显示,“论资排辈”、“平衡照顾”等观念仍然是目前后备干部工作的主要思想障碍。

三是有的认为后备干部工作就只是建立后备干部名单,到提拔使用时还要按规定程序进行重新推荐考察,有随便应付的思想。

四是少数单位主要领导对本系统内后备干部工作缺乏主

动性,认为只要配合组织部门,把后备干部名单建立起来就算完成任务,没有主动思考这项工作,也没有纳入本单位的工作目标和岗位职责范围,平时不闻不问,建立的后备干部名单形同虚设。

五是后备干部工作责任机制有待完善。在个别地方和单位,培养选拔后备干部成为可有可无、可多可少、可紧可松的一项工作,后备干部工作没有形成定期报告制度,没有把后备干部工作纳入党委(党组)特别是“一把手”的任期目标,作为考核领导班子和领导干部的重要内容,没有真正形成一级抓一级、下级对上级负责、一把手负总责的责任机制。

(二)后备干部选拔机制方面的问题

从近年来我省各地选拔后备干部情况看,长期以来,单位推荐、组织考察确定是后备干部产生的主要方式,离干部工作扩大民主这一基本要求还有一定差距,不利于建立充满生机与活力的选人用人机制,一定程度上存在选拔周期较长、程序过于复杂、选拔视野不宽等问题。

分析这些问题存在的原因,主要是:

一是后备干部选拔群众参与度不够。传统的后备干部选拔,一般都是采取民主推荐、考察认定方式进行,党员群众参与民主推荐和考察的范围较窄,深度不够,落实干部群众“四权”不够。

二是后备干部选拔一般在党政机关进行,但工矿企业、科研院所、高等学校、基层一线的优秀人才,往往不能被引起足够的重视,选拔视野不宽。这样关起门来选人,就难以在更大范围内发现所需要的优秀人才。同时,一些条条框框限制了优秀人才的涌现,如人才所在单位的“所有制”问题,人才区域问题,以及台阶、学历、资历等问题使许多优秀人才被拒之