

# 经济问题 研究

李文学 著

当代中国出版社

# 经济问题研究

李文学 著

当代中国出版社

(京)新登字183号

**图书在版编目(CIP)数据**

经济问题研究/李文学著. —北京:当代中国出版社,1994.8  
ISBN 7-80092-292-8

I. 经… II. 李… III. 社会主义经济-研究-中国-文集  
IV. F120.2-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (94) 第05269号

当代中国出版社出版发行

社址:北京地安门西大街旌勇里8号 邮政编码:100009

地质印刷厂印刷 新华书店北京发行所经销

850×1168毫米 32开本 6.5印张 155千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷

印数:1—2200册

定价:7.50元

# 适应改革开放和经济发展的需要， 把政策研究工作提高到一个新水平

(代 序)

政策研究工作是领导机关和领导者的一项基本工作，是做好各项工作的基础，是马克思主义政党的一项基本工作方法。无论是工作指导方针的制定、战略措施的确立，还是各项工作的实施，都离不开政策研究。在建设有中国特色社会主义的新的历史时期，加强和改善政策研究工作，尤其具有重大的现实意义和适用价值。只有在深入群众、深入实践的基础上，开展卓有成效的政策研究，不断总结新经验、解决新问题，才能做到工作部署和工作方法的科学合理，从而不断地把党的事业推向前进。

## 一、政策研究工作面临的形势和任务

在苏联和东欧社会主义国家都已经解体的情况下，我们中国共产党人如何发扬开拓精神，不断把革命导师开创的科学社会主义事业推向前进，走出具有中国特色的道路，肩负着重大的历史使命。完成这个历史使命，各级党委负有重大责任，同时，也给政策研究工作提出了新的要求。现在，有了十四大精神，有了十四大的既定方针，新的任务和目标都已经明确了。但是，如何把新的任务和目标付诸于实践，真正成为亿万人民群众的自觉行动，还有待于进行深入的对策研究。按照党的十四大所确定的战

略方针，今后政研工作的努力方向应该是，紧紧围绕实现第二步战略目标，围绕国民经济和社会发展都要迈上一个新台阶的伟大任务而出主意、想对策，为各级党委的科学决策提供富有成效的服务。

第一，应紧紧把握为建设有中国特色社会主义服务的方向。建设有中国特色的社会主义，是全党和全国各族人民共同的奋斗目标，为这个大目标服务，是政策研究工作的总的方向。党的十四大，对建设有中国特色社会主义理论的主要内容从九个方面进行了高度概括。这既是我们党对40多年、特别是最近10多年进行社会主义建设经验的总结，也是实现第二步战略目标的行动指南，理所当然地成为指导政策研究的理论基础。政策研究工作，只有紧紧地围绕建设有中国特色的社会主义，遵循十四大所提出的九条理论内容，才不致于偏离大方向。不论是选题，还是立论，都要符合建设有中国特色社会主义理论要求。换句话说，就是一定要把政策研究建立在这个理论基础之上。在这方面，我们已经取得了很大的成绩，积累了一些经验。比如，以解放生产力为基本目的，来研究经济体制改革的目标和模式；依据我国正处在社会主义初级阶段的理论，从这个基本国情出发，来研究和制定一系列的具体方针和政策；在坚持四项基本原则的前提下，来研究改革开放和经济发展问题，等等。在建设有中国特色社会主义这个大方向上，不得有半点含糊，一定要同党中央保持高度的一致。应清醒地认识到，党委的政策研究部门同一般学术研究机构不一样。理论界在讨论问题时，有什么看法都可以讲，那是学术讨论。政研室研究问题，必须按照中央已有的大政方针和基本思路来考虑，来寻求解决问题的办法。这是个原则问题，不可放任自流。

第二，应紧紧把握以经济建设为中心这个主题。江泽民同志在十四大报告中指出：“我们要在90年代把有中国特色的社会主义

的伟大事业推向前进，最根本的是坚持党的基本路线，加快改革开放，集中精力把经济建设搞上去。同时，要围绕经济建设这个中心，加快社会主义民主法制和精神文明建设，促进社会全面进步。”政策研究为实现这个大目标服务，工作是多方面的。但关键的、第一位的是要在指导思想上和实际工作中，紧紧地把握经济建设这个中心，竭尽全力地服从于、服务于经济建设这个中心。政策研究只有紧紧地抓住这个中心，才能更好地发挥其作用，一旦偏离经济建设这个中心，政策研究工作就会失去生命力。据此，今后应加大对经济建设方面的问题及其对策研究的份量。投入力量研究建立社会主义市场经济体制问题；研究国民经济在保持一个较快的增长速度的同时，要研究如何提高经济效益、总体素质和发展后劲问题；研究经济结构调整和产业布局问题；研究国民收入的分配和再分配问题，等等。过去的实践已经证明，经济领域大有政策研究的用武之地。

当然，我们共产党人是两点论者，要精神文明建设和物质文明建设两手抓，两手都要硬。在工作安排上，既应抓住经济建设方面的主要矛盾、主要问题进行深入的调查研究，同时也要加强党的建设、民主法制建设、精神文明建设以及教育科学文化等领域中问题的研究。但是，无论研究什么问题，都要有利于社会主义社会生产力的发展；都要有利于社会主义国家综合国力的增强，都要有利于人民生活水平的提高。达到了这三条标准，就可以说政研工作真正抓住了经济建设这个中心。

第三，应紧紧地围绕改革和发展中的热点难点问题进行研究。现在，我国社会主义现代化建设已经进入了一个新的发展阶段。随着改革的不断深入、开放领域的不断拓宽和经济的快速发展，客观情况每时每刻都发生着变化，新事物、新问题层出不穷，各种矛盾交织，情况复杂，有许多热点难点问题亟待我们去探索，去研究。比如，怎样从国情出发运用好市场机制，使之与

社会主义制度结合起来，建立起一种崭新的经济体制，有一系列的理论问题和政策问题亟需进一步研究。与此相关的是，国有企业怎样通过深化改革增强活力、提高效益、走向市场、发挥主导作用，并保证资产增值；怎样完善个体、私营、三资企业的有关政策；不同地区怎样结合各自的特点发展社会主义市场经济，并处理好地区间经济发展不平衡问题；如何进一步加强农业的基础地位，完善农村经营体制；在建立和发展社会主义市场经济的条件下怎样加强和改善党的领导，等等。解决这些热点难点问题，马克思主义经典著作中没有现成的答案，国际上也没有可资借鉴的先例，出路就在于大胆探索，勇于实践。把这些热点难点问题解决了，我们的事业就会前进；对这些问题如果没有一个符合客观实际的对策，改革就会停滞不前，经济也不可能保持持续、稳定、协调发展，我们的事业就要受到损失。

搞政策研究，是一项为领导决策直接服务的特殊工作，应主动取得领导的指导，跟踪领导的思路。多年的经验说明，领导头脑中思索的问题，往往是一个时期的重点工作和热点难点问题。捕捉领导的思路，在领导的直接指导下搞调研，这样的研究成果才有价值，可供决策的意见和建议才有被采纳的客观条件。在这方面，广东、山东、江苏、江西和京、津、沪等省市政研室积累了一些经验。广东省委政研室去年出了80多项调研成果，其中转化为领导决策的成果就达20多项。江西省委政研室去年在12项重大研究成果中，就有10项进入决策。一些研究室由于注意捕捉领导的思路，争取在领导的直接指导下搞调研，从而赢得了领导的好评。有的领导说，政研室是“离不得，丢不得，松不得，散不得”。

## 二、提高政策研究工作水平

做政策研究工作，都希望多出成果，快出成果，出好成果，

使其进入党委的决策和有助于决策在实践中的丰富和完善。然而，在任何时候任何情况下，工作都不会十全十美，客观情况总是要求随着形势的变化和发展，不断改进工作。只有不断提高工作水平，才能更好地发挥职能作用。

提高政策研究水平的途径和措施是多方面的，但从主观上说，应该努力做到以下四点。

第一，要创新。政策研究工作同综合、秘书工作的一个显著区别就在于它具有较强的超前性，要求每一位调研人员必须具有开拓进取、大胆探索、勇于创新的气质，做到努力刻意求新。最忌讳的是重复别人的劳动，或人云亦云。

创新，首先是思想上的创新。什么是新思想？就是前人没有发现的能够揭示事物本质和内部规律，反映事物发展方向的新思想，说出大家都想说而又都没说出来的东西，在解决理论或实践问题的过程中给人以启迪，这种思想具有推动事物发展和进步的作用。特别是应在调研实践中注意理出能够冲破过时观念的新思想；能够据理给人答疑解惑的新思想；能够对事物的发展方向提出准确预测的新思想。二是研究形式的创新。应借助现代科学手段和调研工具来采撷基础材料，用新的方式方法来研究问题，注意不断拓宽研究问题的领域和对象，尽可能地增大信息的吸收量。应把调查了解本地的实际情况、同收集掌握外地乃至外国的相关信息融通起来，在更广泛的范围内考察社会现象。三是文字加工工作的创新。一份有份量、能够吸引人的研究报告，不但选题要准，研究问题有深度，而且行文要讲究，文字要精练，表现手段要新颖，具有较强的可读性。

要创新，就必须解放思想，不解放思想，就无法创新。我们是在改革开放和经济快速发展的新形势下来研究政策，一些过时的观念已不适应新形势的需要，一些老办法已解决不了现实问题。所以，必须解放思想，树立起敢为人先、敢担风险、敢于探

索的意识，勇于研究新情况，提出新措施，解决新问题。否则，就难以提出符合改革开放要求、符合建设有中国特色社会主义思路的决策意见和建议。做政策研究工作的同志，在解放思想上应有所建树，应做解放思想的开路先锋。当然，我们所说的解放思想，是在坚持四项基本原则前提下的解放思想，是与实事求是相统一的解放思想，离开四项基本原则和党的实事求是的思想路线去解放思想，那就会走向另一方面，是很危险的。

第二，要求深。事物的本质藏在现象的背后，是深层次的东西。所以，政策研究必须求深，不能浅尝辄止。求深，首要的条件是深入下去，到生产建设的第一线中去，到广大工农群众中去，了解真实情况，占有第一手材料。深入下去，有利于透过复杂的社会现象，把握住事物的本质，作出正确的判断，得出科学的结论。其次，要善于进行科学的综合和分析。光占有了大量的基础材料，那只是调查研究工作的一个良好的开端，还有一个重要环节，就是运用马克思主义的认识论和方法论，对大量的基础材料进行科学的分析、综合和加工。这里既要有定性分析，也不可缺少定量分析。分析和综合的过程，就是毛主席所说的“去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里”的加工制作过程。由此及彼，就是横向的比较和综合；由表及里，就是纵向的比较和综合。通过纵横的比较和综合，把研究对象放在一个整体和系统之中，从内在的矛盾运动、变化和发展及其相互间的联系中进行考察，就可以透过现象看到本质，使思想认识得到升华，从而得出有一定深度和较高价值的结论。

能不能站到领导的高度上来理解党的路线、方针和政策，能不能站到领导的高度上来认识问题和思考问题？往往也影响到研究成果的深度。我们所研究的课题，大多是关系到全局的重大问题。这就要求从事这项工作的同志，要摆脱部门利益的束缚，站在决策者的高度上，掌握全面情况，协调左右意见，观顾全局，

从整体上、宏观上提出可供决策的意见和建议。做到这一点，就可以在一定程度上避免研究问题的肤浅和决策建议的偏颇。对重大的方针政策问题，不仅要进行决策前的调查研究，而且要做好决策实施过程中的跟踪调研，注意反馈信息，力求作出系列文章。

第三，要唯实。以实事求是为核心内容的党的思想路线，是马克思主义的精髓，也是从事政策研究工作不可须臾离开的座右铭。老一辈无产阶级革命家对调查研究要唯实，有许多精辟的论述。毛泽东同志有两句名言，一句讲实事求是就是从客观实际出发，去探求事物内部固有的而不是臆造的规律性；一句讲调查就是解决问题。邓小平同志说：“我们办事情，做工作，必须深入调查研究，联系本单位的实际解决问题。”陈云同志指出：“不唯书，不唯上，只唯实。”江泽民同志在1992年中央政研室全体人员春节茶话会上讲到：“调查研究不能带着主观的框框下去，要坚持从实际出发，实事求是。要客观地倾听各方面的意见，用马克思主义的世界观和方法论去分析问题。”这些精辟的论述，说清了搞政策研究的基本目的，也揭示了取得高质量调研成果的一个至关重要的问题。政策研究怎么唯实？就是坚持实践第一的观点，把可供领导决策的意见和建议建立在充分的调查研究基础之上，把调查研究建立在实事求是的基础之上。脱离实际，是政策研究的一大忌。一般说来，决策的意见和建议出现偏颇，多是由于对下情了解不够，出现以偏概全，或者没能反映实情所致。不符合客观实际的决策意见和建议，一旦提供给领导，就很可能产生失误，后患无穷。有时稍有纰漏，就会“差之厘毫，谬之千里”，党的事业就会蒙受不应有的损失。所以，反映情况、提决策意见和建议一定要准确，有一说一，有二说二，有喜报喜，有忧报忧，不可感情用事，不可随波逐流，要讲实话，办实事，求实效。

唯实，另一方面就是要注意在实践中检验真理和发展真理。

做政策研究工作，“本本主义”的路是行不通的。马克思主义最基本的、长期起作用的是辩证唯物主义和历史唯物主义科学的 worldview、方法论。我们坚持马克思主义，主要是坚持它的立场、观点和方法。马克思主义没有穷尽真理，而是不断开辟认识真理的道路，在实践中丰富和发展。在实践中抽象出来，并被实践证明正确的理论才是真理。实践在发展，马克思主义也随着实践的发展而发展。研究成果，也需要不断地在实践中修正和完善。让广大调研人员人人都做唯实的模范，也有一个基本条件，那就是应创造一种民主、宽松的环境和气氛，鼓励不同意见的争论，支持大家提出符合客观实际的、具有开拓性的主意和意见。这样做，有利于集思广益，能够从多种侧面、多种角度来研究问题，使调研成果更切合实际。同时，这种办法也有利于提高研究人员的政策水平和业务能力，有利于研究人员的进步和成长，做到既出成果，也出人才。

第四，要协作。党委政研室系统，是一批精良的决策组织资源。如何把这批资源组织好、引导好、利用好，使之形成合力，最大限度地发挥职能作用，是提高政策研究水平的又一个有效措施。现在，从事调查研究工作的部门不少，力量很强，成果也很多。但是，力量比较分散，联系也不够紧密，多数是各自为战，缺乏强有力的协调和组织，这实质是调研组织资源的一种浪费。提高政策研究水平，需要在现有的调研队伍中挖掘潜力，在现有组织的利用上下点功夫，使这个系统形成整体合力。组织联合起来，协调运作，可以集中力量进行高水平攻关，避免顾此失彼和重复劳动。党委政研室在组织、联络、协调方面负有责任，在这方面应有所作为。应加强本地区内纵横之间的联合和协作，加强地区之间和上下之间的联系。无论上下之间，还是左右之间，都应当更开放些，更主动些，逐步形成团结合作、高度灵通和适应各级领导决策需要的政策研究网络。有些课题，可以根据不同情

况，委托下面政研室或其他研究机构去搞，对一些重大课题，应组织有关单位进行联合攻关，更好地发挥群体优势，不断提高研究质量。

### 三、加强政研队伍建设

党的十三届四中全会以来，在中央政策研究室召开的两次政研室主任会议上，江泽民同志两次讲话都强调要加强队伍建设，要求选拔一些政治、业务都比较强的同志到政研室来工作；要求各级党组织要充分发挥政研室的作用。

落实江泽民同志的讲话精神，重要的是要把提高政研室工作质量切实建立在全面提高干部素质的基础上。现在，党委政研室系统已经形成了一支较大的队伍，并且有自己的一些长处。一是政治上比较强，能坚持党的基本路线，同党中央保持高度的一致；二是有一定的马列主义、毛泽东思想理论功底，并且能密切联系实际；三是能站在党委的角度，超越部门的局部利益，从宏观上考虑问题；四是有一定的研究和表述能力。多年来，这支队伍围绕党委的中心工作进行深入的调查研究，为领导决策服务，做了大量工作，取得了可喜的成绩，为两个文明建设做出了贡献。但是，从形势与任务的要求看，又确有不足之处。今后应不断加强自身建设，争取取得更大的成绩。

政策研究工作属于知识高度密集性的生产劳动，是探索未知世界的脑力劳动。它的任务是用输出智力成果的方式为领导决策提供有价值的依据，促进决策的民主化、科学化，最终目的是保证决策符合党和人民的利益，促进国民经济的发展、改革的深化和整个社会的进步。政策研究工作极其重要，自然对工作者的要求就更高。高质量的调研成果，在很大程度上取决于研究人员的素质。研究人员必须具备良好的政治素质、思想素质和业务素质。政策研究工作直接反映党的路线、方针和政策，对工作人员

的要求，第一位的是政治素质。这主要有两个方面：一是牢固地掌握马克思主义的世界观和方法论，能够比较自觉地用马克思主义的观点和方法分析问题、研究问题；二是能够站在领导的高度上来理解党的路线、方针和政策，并能同本地区的实践结合起来，使自己在工作中时时、处处自觉地与党中央保持高度的一致。所谓思想素质，就是说政策研究工作是机关中比较清苦的幕后工作，时间紧、任务重、要求高，经常加班熬夜，连续作战，没有一种奉献精神和一个良好的精神状态，是难以胜任工作的。所谓业务素质，就是要求政策研究人员具有比较扎实的理论修养，比较丰富的实践经验和比较广博的知识面，具有敏锐的观察能力，较强的分析能力和文字表达能力。

加强队伍的自身建设，首要的是加强学习。加强学习，是政策研究人员的毕生任务，在新的形势下尤其要重视学习。我们所从事的是前无古人的事业，每时每刻都在探索中前进。这既需要理论的武装，用以指导实践，又要经过深入实践，不断丰富和发展理论。每个研究人员都要充分认识到，知识是力量和本领的源泉，要使工作不断有所成就，非加强学习不可。学什么？首先是学习马列主义、毛泽东思想，真正学会用马克思主义的立场、观点、方法指导政策研究实践。当务之急是学好邓小平同志关于建设有中国特色社会主义的理论，在此基础上，学习专业知识和有关政策研究的基本知识，不断吸收营养，使这支队伍更加成熟起来。

政研室主动取得党委的重视，充分利用党委的重视，是加强自身建设的一个重要环节。应学会利用有利条件，善于借助党委的重视和关心来发展自己。应给调研人员提供学习、深造和知识更新的机会，给他们创造进步的条件。应把政研室作为培养和输送优秀干部的基地，选派一些有发展潜力的干部到政研室工作，帮助他们开阔视野，提高他们从全局和宏观的角度思考问题、把

握政策的能力；同时，从政研室选拔一些优秀干部参与不同层次的领导工作，锻炼他们的实际工作能力。应关心和关怀调研人员，注意改善他们的工作和生活条件，有计划地帮助他们解决一些实际困难，使他们感到组织的温暖，进一步调动大家的积极性，努力把政研工作提高到一个新水平，再上一个新台阶。

（1993年7月）

## 目 录

---

### 适应改革开放和经济发展的需要，把政策研究工作提

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 高到一个新水平（代序） .....          | （1）   |
| 土地经营政策法规讲话 .....           | （1）   |
| 关于农民负担问题的研究报告 .....        | （33）  |
| 有关深化农村改革的几个问题 .....        | （51）  |
| 要完整准确地把握深化农村改革的重点 .....    | （68）  |
| 在治理整顿中深化农村改革和发展经济 .....    | （70）  |
| 构造公平竞争的产业政策 .....          | （77）  |
| 在以公有制和按劳分配为主的前提下，发挥多种经济    |       |
| 成分和多种分配形式的补充作用 .....       | （80）  |
| 社会主义市场经济理论的哲学思考 .....      | （88）  |
| 珍惜和发展经济运行的良好走势 .....       | （96）  |
| 农村社会主义思想教育要以经济建设为中心 .....  | （102） |
| 关于吉林省扶贫工作的研究报告 .....       | （106） |
| 推进农业技术进步的几点建议 .....        | （118） |
| 依靠科技兴农 .....               | （122） |
| 守摊吃饭企业山穷水尽 艰苦创业工厂起步振兴      |       |
| ——对榆树县油脂化工厂的调查 .....       | （127） |
| 稳定和完善以家庭联产承包为主的生产责任制 ..... | （131） |
| 经济形势与经济体制改革 .....          | （147） |
| 对起草《中共中央关于加强农业和农村工作的决定》的   |       |
| 几点建议 .....                 | （155） |

农民是中国革命和建设的主体力量

——读《中国共产党的七十年》 .....(169)

组织引导先富带未富 促进共同富裕.....(176)

后记.....(186)

# 土地经营政策法规讲话

土地是不可再生的资源，是人类赖以生存的物质基础。土地的开发和利用，对于推动经济建设和社会进步，起着至关重要的作用，是人类永恒的主题。研究土地问题，既要考虑分配的公平，又要兼顾使用的效率，这是土地经济学中的一条基本原则。土地经济理论的实践，就是应用马克思主义的地租理论，探索土地开发使用的科学的有效途径，也就是要追求土地资源配置的科学性合理性。在现阶段，研究土地资源配置的法定程序、地权的收益、使用权的合理流动，是土地制度建设中更具有现实意义的选择。目前，我国土地的开发经营正方兴未艾，新情况、新问题层出不穷，亟须政策的指导和法规的规范。近几年，适应形势的需要，国家陆续出台了一些有关土地管理的政策法规，对开发经营土地的实践，起到了有效的规范和法律保障作用。下面，就围绕理解已经实施的土地政策法规，讲十个方面的问题。

## 一、关于土地管理和使用方面的主要法律、法规和政策

中国共产党于1978年12月召开的十一届三中全会，在实事求是思想路线的指导下，重新审视了近40年来经济发展的指导思想，拉开了经济体制改革的序幕。改革开放的大潮，首先冲击的是中国引用苏联的高度集中下的土地制度。农村中家庭联产承包责任制的大面积铺开，也在城市引起了强烈的反响，给国土管理制度的改革，提供了一条全新的思路。于是，在深圳、珠海、海