

TANSUOYUSHIJIAN

探索 与 实践

2006年辽宁财政优秀调研报告集

● 辽宁省财政厅 编

辽宁人民出版社

TANSUOYUSHIJIAN

探索 与 实践

2006年辽宁财政优秀调研报告集

● 辽宁省财政厅 编

辽宁人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

探索与实践：2006 年辽宁财政优秀调研报告集 / 辽宁省财政厅编. —沈阳：辽宁人民出版社，2008.8

ISBN 978-7-205-06420-4

I. 探… II. 辽… III. 地方财政—研究报告—辽宁省—2006 IV. F812.731

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 110066 号

出版发行：辽宁人民出版社

地址：沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编：110003

印 刷：沈阳市北陵印刷厂

幅面尺寸：146mm × 208mm

印 张：16 $\frac{1}{8}$

字 数：400 千字

印 数：1060

出版时间：2008 年 8 月第 1 版

印刷时间：2008 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑：王丽竹

封面设计：杨 勇

版式设计：王珏菲

责任校对：郭大方

书 号：ISBN 978-7-205-06420-4

定 价：30.00 元

序

2006年，在省委、省政府的正确领导下，全省财政部门认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕“振兴老工业基地，构建和谐辽宁”这一主题，团结奋进，开拓创新，较好地履行了各项财政职能。全省地方一般预算收入完成817.7亿元，比上年增长21%，保持了2004年以来连年20%以上高速增长的势头。支出结构逐步优化，全省财政用于“民生工程”的支出明显增加，凸现出公共财政特征。财政收入蛋糕的做大和支出结构的优化，为全省经济社会的全面发展提供了有力保障。

在财政改革的伟大实践中，各级财政部门广泛深入开展调查研究，形成了许多有观点、有内容、可操作的调研报告。在2006年全省财政系统优秀调研报告评比活动中，共有56篇调研成果获奖。我们对获奖作品进行编辑整理（个别作品因政策或数据不宜公开，未收录在报告集中），形成了《探索与实践——2006年辽宁财政优秀调研报告集》，供广大财政干部在工作中学习、借鉴，更好地指导和推动财政工作。

在本书编辑过程中，得到了厅内各单位、各市财政局和辽宁人民出版社的大力支持，在此谨致谢忱。

受时间、经验和水平所限，书中难免有疏漏之处，敬请读者批评指正。

编 者

2008年6月

目 录

序	1
---------	---

一 等 奖

政府采购领域商业贿赂行为的成因及对策研究	3
----------------------------	---

辽宁省财政厅政府采购办公室、行政监察室 金允坤 鄂露葵 杨建人
孙中才 冯振军

财政干部岗位资格问题研究	15
--------------------	----

辽宁省财政厅、福建省财政厅联合课题组 郝志刚 鄂露葵 葛小羽
王连义 吕 光 王 昕
马云峰 郭 瑾 何立春
毛晓东

辽宁省企业技术改造财政贴息资金管理和使用情况的调查 报告	37
---------------------------------------	----

辽宁省财政厅企业处 程 海 葛晓民 王天威

县域经济发展带动新农村建设的对策研究	47
--------------------------	----

辽宁省县区财源建设办公室 张钢军 苏仲义 刘 娟
彭小川

关于改革规范津贴补贴情况的调研报告	62
-------------------------	----

辽宁省财政厅综合法规处 郭宏伟 于京东 史 虹
郑向杰

构建和谐社会财政思路与对策	71
---------------------	----

辽宁省财政科学研究所 王振宇 连家明 张 季

沈阳市行政事业单位国有资产现状及加强管理的设想	86
-------------------------------	----

沈阳市财政局 吴景峰 邱明东 宋 健

现行财政体制及政策影响朝阳市本级财政问题研究	97
------------------------------	----

朝阳市财政局 王涌翔 李文华 王志华

刘广东 周宏杰

二等奖

关于国有农场税费改革情况的调查报告	111
-------------------------	-----

辽宁省税费改革办公室 丁建国 董 昕 刘宝明

关于对部分省市国有资本经营预算制度试行情况的 调查报告	120
--------------------------------------	-----

辽宁省财政厅企业处 吴作章 程 海 王建志

葛晓民

降低行政运行成本 加快建设节约型机关	130
--------------------------	-----

辽宁省财政厅行政政法处 柳晓玲 张跃进 梁 伟

关于原油成品油价格倒挂对辽宁财力影响情况的调研 报告	143
-------------------------------------	-----

辽宁省财政厅预算处 聂少林 杨亚男 李 宁

现行财政体制“缺陷”及其优化	147
----------------------	-----

辽宁省财政科学研究所 王振宇

关于全省市县级财政性资金银行账户管理情况的 调查报告	165
-------------------------------------	-----

辽宁省财政厅国库处(收付中心)	杜 卓 程 林 赵丽霞 赵守明 尹丽萍 谷丽英 杜延玲	
关于省直部分国有重点企业财务会计决算检查的报告		174
辽宁省财政厅企业处	吴作章 王建志 孙 晶	
关于省属高校财务状况调研报告		181
辽宁省财政厅教科文处	王 超 潘巨春 蔡志远	
以强化服务中心的功能为着力点 积极创新机关党建工作		190
辽宁省财政厅机关党委	王建国 白金明 孙 红	
辽宁财政支持新农村建设的政策措施与工作建议		197
辽宁省财政厅农业处	孟光新 郭作坤	
全省新型农村合作医疗试点运行情况的调研报告		205
辽宁省财政厅社会保障处	邹大鹏 黄志强 徐 川	
关于政府采购法律制度实施情况的调查		214
辽宁省财政厅综合法规处、政府采购办公室	周 群 孙中才 于京东 郑向杰 田贵伟	
关于取消农业税对全省农村产生影响情况的报告		223
辽宁省财政厅预算处	聂少林 杨亚男 杨光明 滕 越	
全省土地出让金收支管理情况的调查		231
辽宁省财政厅非税收入管理处	李德海 孙 芑 靳义敏	
辽宁省农业综合开发扶持产业化经营项目情况 与对策研究		238
辽宁省农业综合开发办公室	张景祥 张恩禄 李青柏	
全省中小企业信用担保体系建设情况报告		247
辽宁省中小企业信用担保中心	于连国 刘殿辉	

关于建平县政府资产整合情况的调研报告	252
朝阳市财政局 李文华 王志华 鲍玉生 朱 浩 王海涛 杨育智	
关于辽阳市开展政策性农业保险的调查与建议	261
辽阳市财政局 李本微 班士威	
2005 年沈阳市第三产业税收情况调查报告	268
沈阳市财政局 祁 鸣 邱立全 吴开华 李 赞 魏 新	
铁岭市农村税费改革难点问题及对策研究	281
铁岭市财政局 程晓明	
政府运行成本问题研究	290
丹东市财政局 由 平	

三等奖

辽宁省省属科研院所改革和发展状况的调查报告	301
辽宁省财政厅教科文处 王 超 宋 杰 曲道林	
辽宁省国债转贷资金偿还趋势分析及预测	308
辽宁省财政厅国库收付中心、经济建设处 赵丽霞 赵守明 王桂萍 李 可	
支持社会主义新农村建设的财政对策	316
辽宁省财政科学研究所 钱莲琳 寇明风	
全省农村低保制度建设现状及相关政策建议	325
辽宁省财政厅社会保障处 孙 会 回 军	
关于全省县城工业园区有关情况的调查报告	331

辽宁省财政厅经济建设处 邵跃章 李 可	
辽宁省现代服务业发展现状及对策研究	338
辽宁省财政厅流通处 马树来 黄学利	
辽宁省县级财政管理调研报告	347
辽宁省财政监督检查局 范永恒 夏本立 吴晓梅	
白 涛 任涵涛 解志忠	
杨恩波	
关于棚户区改造项目软贷款资金管理工作情况的调研	
报告	359
辽宁省财政厅债务管理办公室 唐正印 洪中强 王 欣	
关于进一步提高全省财政系统办公室服务水平的调查	
报告	366
辽宁省财政厅办公室 范世权 苏冬一 高铁彬	
周炜皎	
关于对辽宁省行政事业单位资产配置管理的政策建议	373
辽宁省财政厅综合法规处、本溪市财政局联合调研组 周 群	
毕文利 孙桂红 王守佳	
公共财政框架下财政投资评审工作存在的问题与政策	
建议	383
辽宁省投资审核中心 李朝章 梁 楠	
关于改革支农资金管理方式建立责权统一的运行机制的	
调查	388
辽宁省财政厅农业处 孟光新 靳伟强 郭作坤	
关于辽宁省农村义务教育经费保障机制改革政策实施	
情况的调研报告	396
辽宁省财政厅教科文处 王 超 潘巨春 蔡志远	
关于建立就业与社会保障联动机制的政策建议	403

	辽宁省财政厅社会保障处 沈光波	
关于建平县整合政府财力资源的调查报告	415	
	辽宁省县区财源建设办公室 裴杰 曹新珠 那娜	
2005 年沈阳市基本社会保险运行情况分析	423	
	沈阳市财政局 吴玲 刘松涛	
取消农业税对鞍山市农村经济社会发展影响的分析报告	431	
	鞍山市财政局 张世超 林素娟	
控制政府运行成本打造廉价政府	440	
	抚顺市财政局 刘艺敏 董艳	
盘锦市农村税费改革难点问题研究	447	
	盘锦市财政局 孙心新 王素贤	
农村税费改革后村级财务体制建设理论研究	455	
	锦州市农村税费改革领导小组办公室 羿占君 崔凯	
完善现行转移支付制度问题研究	462	
	营口市财政局 郭奎 艾芳茗	
促进抚顺市农民持续增收的对策建议	471	
	抚顺市财政局 王立光 左伟烈	
关于葫芦岛市国库集中支付制度改革的调查	478	
	葫芦岛市财政局 朱红	
关于本溪市推进乡镇财政管理方式改革的调研报告	485	
	本溪市财政局 周凤	
关于阜新市本级经营服务性收费管理情况的调查报告	493	
	阜新市财政局 董维强	
基本公共服务不均等成因及对策	500	
	大连市财政局 王家永	

一等奖

关于改革规范津贴补贴
情况的调研报告

辽宁省规范津贴补贴调研组

郭宏伟 于京东 史虹
郑向杰

改革公务员工资制度和规范公务员收入分配秩序是党中央、国务院作出的重大决策，对于解决当前公务员收入分配领域存在的突出问题，加强公务员队伍建设，提高政府行政效能，推进构建和谐社会具有重要意义。为稳步推进全省的规范津贴补贴工作，及时了解和借鉴相关省份规范工作中好的经验和做法，确保全省规范工作既符合中央政策要求，又与相关省相协调，按照厅党组的部署，2006年8月22~29日，我们选择了东部经济发达地区的江苏、山东、福建及中部地区的湖北、河南、河北等六省，就改革规范公务员津贴补贴工作情况进行了调研，进一步交流了规范津贴补贴工作的思路和意见，为全省制定改革规范津贴补贴政策提供了有益的指导和借鉴。

一、规范津贴补贴工作的主要做法

——东部三省

政府采购领域商业贿赂行为 的成因及对策研究

辽宁省财政厅政府采购办公室、行政监察室

金允坤 鄂露葵 杨建人
孙中才 冯振军

开展治理商业贿赂专项工作，是党中央、国务院在“十一五”规划开局之年作出的一项关系改革发展稳定大局的重大决策。治理政府采购领域商业贿赂是专项治理工作的六个重点领域之一，按照中央的部署和要求，各级财政部门站在落实科学发展观、构建和谐社会、推进党风廉政建设的高度，加强领导，精心组织，明确重点，狠抓落实，扎实有效地推进治理政府采购领域商业贿赂工作，取得了阶段性成效。现结合辽宁省前一阶段工作进展情况，简要分析政府采购领域商业贿赂行为的成因及应对措施。

一、政府采购领域商业贿赂的表现形式及易发环节

所谓商业贿赂，是指在市场交易中，经营者以排斥竞争对手为目的，为使自己在销售或购买商品或提供服务等业务活动中获得利益，而采取给付现金、货物或者其他手段贿赂交易相对人，从而实现交易的不正当竞争行为。表现在政府采购领域，主要是

少数不法供应商为了获取政府采购合同，采用现金、实物回扣、高消费招待、提供出国机会或风景旅游观光，为对方装修住房、提供可盈利的业务项目或其他经济利益等不正当手段，拉拢腐蚀采购单位、采购代理机构、采购评审专家和监督机构工作人员等。这种不正当行为，背离了社会主义市场经济基本原则，损害了国家和社会公共利益，破坏了正常的市场交易秩序，妨碍了政府采购公平有效竞争，加大了政府采购成本，滋生了消极腐败现象，影响了党风廉政建设，不利于社会主义和谐社会的建设与发展。

由于政府采购是公共部门与私营部门接触最广泛和最充分的交易环节，政府采购商业贿赂行为是世界各国最为常见的腐败形式。近年来，我国政府采购制度改革取得了明显成效，政府采购市场秩序日趋规范，集中采购制度在防治腐败方面发挥了明显的作用。但由于我国政府采购制度改革尚处于由初创阶段转向规范发展阶段的关键时期，交易活动中还存在一些采购活动不够规范、恶意串通等违规违纪行为，尤其是个别不法供应商采用商业贿赂等不正当手段，拉拢腐蚀采购单位、采购代理机构、评审专家和监管机构工作人员，损害了国家和社会公共利益，影响了政府采购制度的声誉。这些问题贯穿政府采购活动的全过程，但主要发生在以下八个关键环节：一是确定采购需求环节。采购单位在提出采购需求时带有明显的倾向性和排他性，限制其他潜在供应商，倾向特定供应商和特定产品；采购需求不能反映其真实需求；过早地将不应该透露的采购信息透露给供应商。二是确定采购组织形式和采购方式环节。在实际操作中，采购单位倾向于规避集中采购管理，将纳入集中采购目录或符合集中采购限额标准的采购项目，擅自自行采购或化整为零、分解项目、增加批次等手段分散操作；监管机构在确定采购项目的具体采购方式时，与采购单位、供应商串通，不按照规定适用条件审批采购方式，以时间紧、专业性强为借

口，将属于公开招标的采购项目采取其他方式实施，降低采购活动的公开性和竞争性。三是确定代理机构环节。监管机构对不符合规定资格条件的招标代理机构认定政府采购代理机构资格；采购代理机构以回扣或代理服务费分成等方式取得采购单位的项目委托代理权。四是编制和发布采购文件环节。采购单位或采购代理机构在编制采购文件时，设置带有倾向性的特殊条件或技术性条款，排斥其他潜在的供应商；制定评标办法、评标标准等为特定的供应商量身定做，使特定的供应商在评标时获取不正当的竞争优势；采购信息未按照规定公开发布或发布时限不符合要求，致使采购活动中供应商之间的竞争具有局限性。五是评标和定标环节。供应商为获取成为中标候选供应商资格，利用抽取专家的时间差或运用各种社会关系和信息资源，在政府采购评审前贿赂评审专家，从而使专家评委在评审过程中违反评审规则，作出有违公正的评审结论；参与评标的采购单位代表以倾向性意见诱导或授意专家评委；采购单位不按照规定程序和要求确定中标的供应商。六是签订合同环节。采购单位与供应商串通另行订立背离政府采购合同实质性内容的协议，或是不按招标（采购）文件确定的规格、数量等内容签订合同，降低标准、更改条款，谋求不正当利益。七是合同履行和验收环节。采购单位与供应商串通，不按合同约定的规格、数量等条款进行供货和验收，通过减少数量、以次充好、降低配置或服务标准等手段，或者在项目没有竣工或未达到规定付款条件的情况下提前提出付款要求，谋取不正当利益。八是投诉处理环节。监管机构接受采购单位或特定供应商的贿赂，对参与政府采购的其他供应商的投诉逾期未作出处理或未依法作出公正处理。

二、政府采购领域商业贿赂形成的原因及危害

产生商业贿赂行为的原因是多方面的，政府采购领域商业

贿赂行为的形成也有其内在根源。一是市场体系尚未完善。现阶段,我国生产资料市场、生产要素市场等还不够健全,各类市场发展程度差异大,市场体系结构失衡,多种经济成分并存,大量的市场主体还没有发育成为与社会主义市场经济体制相适应的现代企业。市场主体在结构上的不完整和发育上的不成熟,使其极易在竞争中运用商业贿赂等不正当交易手段争取交易机会和交易条件。二是行政权力相对集中。从经济学的角度分析,公共资金的分配使用和行政权力对市场进行干预等人为因素的存在,必然影响市场对资源配置的基础性作用的发挥,为商业贿赂行为提供了运作的空间。法律赋予采购单位过大的自由裁量权,为供应商提供了寻租的可能。三是法律制度有待健全。我国现有的反商业贿赂法律体系,以《中华人民共和国反不正当竞争法》为核心,由一系列法律、法规和国务院规章及其他规范性文件组成。实践证明这一反商业贿赂法律体系还存在着一些不足,例如法律体系内部一般法与特别法之间存在不衔接甚至相互冲突的问题,没有形成协调统一的有机整体;商业贿赂的界定过于狭窄,法律适用存在缺失地带;主管机关不统一,职权不明确,产生揽权或推诿等问题。政府采购制度建设也相对滞后,依法合理设定和审查供应商特定条件的机制尚未建立,政府采购过程的某些环节也存在漏洞,其结果是为不法分子钻制度缺位的空子造成了可乘之机。四是不当利益趋向结合。经营者和相对人利益趋向相互结合是形成政府采购领域商业贿赂的内在原因。一些经营者为获取不正当的商业利益往往违背市场竞争规则和商业道德,暗中给予相对人物质利益进行贿赂,个别拥有决策权的相对人追求自身利益徇私舞弊,双方都受利益驱动,相互投其所好形成利益共同体,致使商业贿赂行为发生。五是惩治监管有待加强。相关部门受各种因素的影响,履行职责时存在执法不严格、处罚力度小、缺乏威慑力等实际问题,与此同时,一些监管机构各自为政,缺乏相互之间的有效

协作，未能形成惩治商业贿赂的合力作用，使商业贿赂现象渐趋普遍。此外，在过去相当长的时间里，政府部门实行财政资金拨款制，政府采购处于分散采购、分散管理的状态，既未能产生良好的批量和规模效益，也较少采取招标竞价等科学的采购方式。这种习惯性做法，在现行集中采购制度中也一定程度上存在，彻底根除需要一定时间和过程。

发生在政府采购领域的商业贿赂行为，使正常的市场交易竞争秩序被扭曲，商品价格严重偏离实际价值，造成国有资产流失，损害了国家和人民群众的利益。如果发展到一定程度，会对一个国家的市场经济体制、廉政制度、和谐社会建立等产生十分不利的影响。具体来讲，主要有以下几个方面：一是破坏了市场竞争机制。商业贿赂从根本上背离了市场经济对公平竞争的要求，破坏了正常的交易秩序。实施政府采购目的是在比商品质量、比价格、比服务的过程中，通过公平竞争，实现优胜劣汰，从而促进社会经济健康发展。而政府采购商业贿赂的出现，使正常的比质、比价扭曲为比回扣、比私下所得“好处”，构成了对其他诚实经营者的排挤和不公，使在经营中坚持诚信的企业在竞争中处于劣势，影响企业生产技术的进步和产品质量的提高，从而使其他守法经营者对正当竞争丧失信心，并容易造成恶性循环，妨碍了经济发展。二是削弱了公共支出效益。公共资金的分配和使用过程中的商业贿赂，增加了公共资金支出的成本，必然降低公共支出使用效益，损害纳税人的利益。公共资金特别是那些依靠商业贿赂中标的大型公路和市政项目，在不同程度上存在“豆腐渣工程”，使政府公共开支的效益大打折扣。三是损害了消费者利益。商业贿赂使市场资源不合理地倾向于行贿者，使得交易成本增加，行贿费用最终都转嫁给消费者，增加消费者负担，阻碍市场资源利用最优化目标的实现。四是助长了不正之风。商业贿赂虽然发生在经营者的交易活动中，但与一些政府机关及其工作人员滥用职权、以