

中国民主建国会辽宁省委员会 编

诤言集

参政议政成果选编



辽宁教育出版社

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政，是我国政党制度的显著特征。参政议政是民主党派的一项重要职能，也是民主党派发挥自身作用、树立社会形象的一个重要渠道。多年来，民建辽宁省委高度重视参政议政工作，始终把这项工作作为一项长期的工作任务来抓。在我们的精心组织和不懈努力下，近年来民建辽宁省委的参政议政质量和水平有了显著的提高。在工作实践中，我们注重发挥本会的整体功能和群体优势，围绕党和政府的中心工作，就我省经济与社会发展中的重大问题提出了大量具有针对性和可操作性的意见和建议，得到了中共辽宁省委、省政府领导及有关部门的高度重视和肯定，许多意见和建议被吸纳到决策当中，对推进辽宁改革开放和现代化建设，推进物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，起到了十分重要的作用。将这些文章编辑起来，并做以经验总结，对于我们今后进一步发挥参政议政的职能和作用将具有深远的历史意义和现实意义。

岁月飞驰，今年适逢中国民主建国会建会 60 周年。值此喜庆时刻，我们精选了近年来民建辽宁省委及在省政协担任副主席、

常委、委员的民建会员向省政协全会和常委会以民建辽宁省委名义和个人名义提交的大会发言和提案，在中共辽宁省委、省政府召开的协商会、座谈会等会议上的重要发言和一些经验体会文章，从一个侧面反映民建辽宁省委多年来履行参政议政职能的概况，并以此向民建成立 60 周年献礼。由于受版面所限，还有一些质量较好的提案和大会发言没有被选人，请予见谅。

中共十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，实施振兴东北老工业基地战略的号角也已经吹响，前不久中共中央又颁发了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，对民主党派提出了新的更高的要求，同时也为民主党派更好地履行职能、发挥作用提供了更加广阔的舞台。在新的形势下，各级领导要带头亲力亲为，广大会员要增强责任感和使命感，充分发挥民主党派参政议政的职能和作用，为编制并实施好我省的“十一五”规划献计出力，为振兴辽宁老工业基地、建设和谐辽宁做出新贡献。

目 录

序

参政议政篇

如何加快辽宁城市基础设施投资与运营体制市场化改革 /1

加强政府外债管理 防范债务风险 /8

大力发展高新技术园区,加快孵化高新技术产业,适应 WTO 新形势 /12

积极探索东北老工业基地改造与振兴的市场化道路 /16

对辽宁走新型工业化道路的几点建议 /20

老工业基地发展面临的重大问题及重振途径 /24

高新技术及其产业化发展必须摆在“十五”时期产业发展的首位 /29

关于优化大连东北亚国际航运中心软环境的建议 /33

完善我省食品安全保障体系的建议 /38

货去哪里 钱来多少——辽宁经济加快发展的两大症结 /45

关于我省出版物发行连锁经营发展的几点思考 /50	
加快发展我省文化旅游产业之我见 /56	
振兴老工业基地 打造“沈铁经济共同体” /61	
加速企业国有资产管理体制改革 建立市场化国有资产管理体制 /65	
我们要搞好安置下岗职工再就业工程 /71	
抓住时机调整政策取向 促进大型国有企业集团改革与发展 /76	
如何优化辽宁国有资本行业结构 /79	
关于我省国企改制过程中应注意的几个问题 /83	
加快农村劳动力转移 切实增加农民收入 /87	
如何深化农村产业结构调整 /92	
农业发展是解决“三农”问题的根本出路 /98	
关于农民增收的几点思考 /103	
增加农民收入中有关财税政策方面的几点建议 /108	
如何在土地征用中维护农民合法权益 /117	
拓宽国退民进思路 推进辽宁民营经济跨越发展 /122	
集中布局 促进大城市个私经济快速发展 /126	
关于辽宁非公有制经济发展战略的几点思考 /130	
浅议我省民营企业集团的健康发展 /136	
树立科学发展观 推动民营经济发展 /141	
民营企业发展需要和谐社会环境 /146	
关于政府职能与机构改革的思考和建议 /151	
转变政府职能, 完善投资环境 /157	

降低行政成本 提高行政效率 /161

加快辽宁金融体系建设 构筑辽宁金融支撑体系 /166

发展辽宁的创业投资产业 /171

建立社会信用体系 打造“信用中国” /175

规范我国营运及特种工程作业车辆税收的管理 /180

在中小学生中普及财商教育之我见 /187

谏言献策篇

进一步加快市场化进程 促进辽宁老工业基地振兴 /191

党的建设成绩卓著 今后工作任重道远 /196

振兴老工业基地 加速我省经济发展 /204

建设和谐辽宁 实现全面振兴 /213

实施“工业立市”战略 走新型工业化道路 /223

抢抓机遇 全力推进朝阳高新区快速发展的几点建议 /227

会议讲话篇

弘扬民建优良传统 为促进中国共产党领导的多党合作的发展而团结奋斗——在纪念中国民主建国会成立 55 周年大会上的讲话 /233

辉煌的历程 成功的实践 伟大的创举

——纪念人民政协诞辰 55 周年 /241

用伟大理论指导现代化建设的伟大实践

——在纪念邓小平同志诞辰 100 周年座谈会上的发言 /248

自身建设篇

继往开来 建设适应新世纪要求的参政党 /255

要进一步搞好民建支部建设 /261

加强领导集体建设 发挥班子整体功能 /267

关于做好举荐本会会员担任政府领导职务工作的情况和建议 /275

推动民建成员加快进入市场经济轨道 为辽宁第二次创业学习献策 /284

搞好政治交接 加强班子建设 开创多党合作事业新局面 /288

民主党派参政议政要与时俱进 /297

如何建设适应新世纪要求的民建基层组织 /300

加大民建提案工作力度 提高参政能力建设 /306

参政议政大有可为 /310

篇后附录

参议政政篇

如何加快辽宁城市基础设施投资与运营体制市场化改革

民建辽宁省委员会

为了加快辽宁城市化发展的步伐,提高城市基础设施投资与运营效率,加大投资对地区经济发展的拉动作用,改善辽宁的投资环境和提高居民生活质量,必须加快对城市基础设施建设和运营体制进行改革。

一、取消进入限制。

实现投资和产权主体多元化

1. 经营性公共产品的投资多元化

在城市发展中,对新建的轨道、公交等经营性公共产品的供给,要打破政府的垄断,取消进入限制,允许和鼓励社会投资者投资,并大力开拓为其服务的融资渠道。根据城市建设用地有偿使用的原则,利用级差地租,把城市土地增值转化为城市建设资金。采取多种形式转让基础设施的产权和经营权,拓宽城市基础设施融资渠道。项目融资是当前城市基础设施融资的一种有效方

式，鼓励中小型城市基础设施采用项目融资的方式筹集资金，积极利用民间资本和外资。要面向国际，进行金融创新，开拓城市经营性公共产品新的投资方式和融资渠道，有条件的地方政府可以发行城市建设债券，也可以设立信托基金；投资大的项目要利用国际上行之有效的 BOT（建设—经营—移交）、BOO（建设—经营—享有）和 TOT（建设—移交—经营）等方式吸引国际资本。

2. 准经营性公共产品的投资合理优惠化

对城市供水、污水处理、垃圾处理、供热、道路、供气、桥梁等准经营性公共产品的需求会随着城市的发展和居民生活质量的提高而不断扩大，单靠政府之力很难满足这些需求，必须调动社会资本的力量，尽快增加这些产品的供给。为了保证社会资本对准经营性公共产品的一定投资收益，政府要在考虑居民利益和政府财力的基础上为其提供一个合理的价格水平，并且确保这一价格可以随着供求条件的变化而变化。制定鼓励多种所有制经济参与城市基础设施投资和运营的优惠政策。加快城市污水处理、垃圾处理的产业化进程，建立规范的污水处理和垃圾处理收费制度，为城市污水处理和垃圾处理的产业化发展创造必要的条件。各级政府要安排财政性投资对污水、垃圾处理产业化项目给予适当支持，在土地使用权、运输车辆收费、生产用电和抵押贷款等方面给予一定的优惠政策。

3. 非经营性公共产品的投资补偿化

对于新建城区的道路、排水、环保、环卫、园林、绿化等非经营性公共产品的供给，也可以创造条件，以公平、公开、公正为原则，吸引社会资本来投资。这首先要做好规划，在出让土地审批建设方案时一并考虑，政府可以为其对非经营性公共产品的

投资提供优先审批、土地占用、特许经营等非货币补偿。

4. 经营性公共产品资产和企业产权的市场化

经营性公共产品供给体制的改革可以从两方面入手，一是可以转让相对独立的经营性公共资产如高速公路、桥梁等的经营权，既以贴现的未来收益用于新的建设项目，加快了国有资本流动，又扩大了社会资本投资领域，使全社会资源配置更加合理；二是可以将经营性公共产品企业的产权市场化，如净水厂、污水处理厂、自来水公司、公交公司、煤气公司、供暖公司等，能够整体出售的就整体出售，能合资的就合资，能上市的就上市。

对经营性公共产品供给体制改革的前提是界定经营性公共资产的产权关系，明确出资人及其代表人，可以以城市为单位，将国有经营性公共资产集中起来，并重新评估建立资产管理投资公司，代表政府行使所有者职能，既要运营好存量资产，又要盘活存量资产，盘活的资金要勇于开发新的建设项目。

3

二、加快政企分离，实现运营主体市场化

1. 公共产品供给的企业化

一是经营性和准营性公共企业要实现政企的彻底分离，实现实际上的独立经营、自负盈亏，成为真正的企业。非经营性公共产品供给单位也要分类对待，能改制为公司的就改制为公司，能独立核算的独立核算，不能独立核算的也要实行企业化管理，扩大单位的自主权，改革用工制度和分配制度，改善运营管理，加强成本核算，核定开支，不能再吃财政的大锅饭。

2. 公共产品供给的民营化

在计划经济体制下，公共产品的供给是由国家包揽，到了非国有经济日益强大的今天，再由国家包揽公共产品的供给已不必要，也不利于城市基础设施的建设。应对现行公共产品供给体制进行民营化改革，除若干大型、关系国计民生的城市基础设施外，其余能民营化的可以民营化。民营化的形式可以多种多样，宜股则股，宜租则租，宜卖则卖，宜包则包，等等。当然，因为公共产品的特殊性质，国家还要制定法律对其运营进行规制。

在民营化的过程中，首先要统一和集中权力，明确城市基础设施产权主体；其次要对城市基础设施产权市场价值进行客观和科学的评估。既不要因怕国有资产流失而高估，也不要为甩包袱而低估；再次民营化的程序要规范和公开，防止暗箱和灰箱操作。

3. 公共产品供给方式的多样化

为了加快对现行公共产品供给体制的改革，以满足城市居民日益增长的对公共产品的需要和提高公共产品的质量，我们可以借鉴国际上一些成功的经验，使公共产品供给和经营方式多样化。

(1) 招标采购。针对某项独立的公共产品或服务，政府可以核定支付的费用和明确要求，面向社会招标供给者。

(2) 运营业绩协议。适用于事业单位和国有公共企业内部的管理，明确责任和奖罚。

(3) 管理合同。适用于政府与法人和自然人发生的、较明确的业务关系。

(4) 服务承包合同。对一些大项目中的子项目可以分包给其他市场主体承包经营。

(5) 项目租赁。政府以收取一定费用为前提，将一些公用设施或经营权交由其他市场主体运营。

(6) 特许经营。政府将一些无形的公用设施的经营权授权给其他市场主体运营。要从最大效率出发，因地、因项目、因阶段采取不同的运营方式。

4. 公共事业和企业单位职能的合理化

对现行公共产品供给体制进行市场化改革，实现政企分离，必须精简人员，降低费用。政府和社会应该承担公共事业和企业单位分离出来的人员和相应的费用，这是改革必须支付的成本，也是改革的前提，国有工业企业改革的实践已经充分证明了这一点。

三、转变政府职能，

建立市场化的管理制度

1. 完善政府收费和定价制度

改革公用事业收费制度，确立收费的立法依据，建立城市基础设施建设资金补偿机制，为城市基础设施建设和维护建立稳定的资金渠道。在规范和调整现有收费标准和收费办法的同时，根据省政府《关于调整水资源费、污水处理费征收标准和省直水库价格有关事宜的通知》，出台新的收费政策，全面开征污水处理费，实行城市垃圾收费制度，为污水处理和垃圾处理的产业化经营奠定基础。收费标准要依据由有资格的中介机构评估的设施运营成本 and 合理的投资收益率确定。

在价格制定上，要给企业和公众参与基础设施服务定价的权

利，对于经营性项目，采取“企业报价、政府核价、公众议价”办法，形成有偿使用、合理负担、保本微利、保障运营的服务价格体系。合理确定城市污水、垃圾处理的价格，加快城市污水和垃圾处理的产业化进程。对于非经营性项目，要通过政府补贴政策或其他政策，弥补资金缺口。随着经济发展和地方财力增强，要在财政预算中增加城市基础设施维护资金，并将预算内外有关城市基础设施收入统一和集中起来，设立专户基金，用于城市基础设施投资和投资补贴。改革政府城市基础设施拨款和补贴办法，提高财政拨款及补贴的透明度和对企业的预算约束。

2. 完善政府监督和规制制度

转变政府职能，是城市基础设施与运营体制市场化改革的核心环节。随着各类所有制经济参与城市基础设施投资与经营，政府资金要从一些经营性项目中退出，更多地投向公益性的非经营项目。按照政企分离、政事分离的改革思路，政府要在法制的基础上建立城市基础设施建设与维护资金的稳定渠道，并在政府投资过程中引入市场竞争机制，实施公开的招标制度和项目法人制度，通过政府采购制度进行市场化的投资。

政府要由计划体制下的直接组织生产转向对基础设施投资与运营的监督和规制。把市场机制引入城市基础设施投资与运营后，必须强化政府的监督和控制能力，提高政府的监督管理水平。一是要搞好城市基础设施建设规划，避免重复建设和资源浪费，保护自然资源的有序利用；二是要对城市基础设施建设立法，加强法制化管理和法律对城市基础设施建设与运营的规范和调节作用；三是对城市基础设施产品和服务的质量标准、收费水平和建设经营特许制度进行管理和监督。建立专业性监督机构，并设立消费者便捷的投诉通道。

提高政府对基础设施建设的管理效率。要通过改革和调整,打破条块分割,按照公共产品的性质,重新划分管理权限,改变由于公共部门之间管理权力划分过细和协调机制不健全所造成的低效率状况,逐步实现政府管理手段的现代化和信息化,在制度和技术两个方面为提高政府管理效率提供保证。

3. 完善政府公共收费和支付系统

当社会资本介入公共产品的投资和运营时,便有成本补偿和创造利润的问题。由于公共产品的特殊性,经营性和准经营性产品可以收费,但定价权在国家,其水平也不能太高,并且有的产品收费还需要借助政府行政手段;非经营性产品则不能收费。因此,为了确保社会资本对公共产品投资和运营的一定收益,政府要形成一个统一的公共产品收费和支付系统。由政府借助行政手段向经营性和准经营性公共产品使用者收费,然后支付给经营性和准经营性公共产品的供给者。这一系统要精干、有力,并借助信息技术,既实现系统内网络化,又要与财政、银行、税务、社会征信等系统联网。

4. 完善相关法律和法规体系

为了规范公共产品供给,形成公平竞争环境,提高政府办事效率,必须完善城市基础设施投资和运营立法体系,确保有法可依,依法办事。已形成法律的,要制定实施细则;对不完善的法律要进行修改。既要有实体法,又要有程序法。国家没有立法的,地方具备条件可以先行立法。首先要制定《城市基础设施建设和管理法》,明确城市基础设施建设和管理的基本原则和方向,然后要制定《城市基础设施使用收费条例》《环境保护收费条例》等操作性法规。

加强政府外债管理 防范债务风险

民建辽宁省委员会

随着我国加入 WTO, 我国同世界各国的经济往来更加频繁, 国际经济合作进一步加强。抓住时机积极引进外资, 对我国经济改革具有积极作用。目前引进外资的主要渠道有三种: 一是“三资”企业方式; 二是境外商业贷款; 三是政府举借外债。其中政府举债占相当大的比重。由于计划经济体制的传统习惯, 政府债务债出多门, 以及部分领导干部的短期行为造成了政府外债的使用者淡漠还贷、借贷无序, 导致管理失控, 引起了放贷容易收贷难的现象频繁发生。这种现象既不利于对已有项目进行管

一、目前政府外债借入和管理上

存在的主要弊端

1. 借债窗口过多, 缺乏统一管理

在归口财政部之前借债窗口过多, 缺乏统一的外债管理机构, 产生许多不良后果: 债出多门、职责不清、统计口径不一, 政府难以全面、准确地掌握债务的整体运行情况, 不利于对债务实施有效的管理和消化。

2. 短期行为造成整体规模失控

由于个别领导的短期行为和形象工程, 一些部门和企业扩张举债规模, 片面追求举债的增长速度, 造成整体规模失控, 加重财政负担。

3. 没有集中的权威机构协调, 容易增加债务负担

没有确定一个集中的权威机构来统筹协调各部门所借外债的期限分布、币种构成、利率结构和举借债务的方式, 容易形成债务风险, 加大举债成本, 增加债务负担。

二、鉴于以上情况, 特提出如下建议

1. 提高认识, 明确职责, 建立健全管理机构

举借和使用政府外债, 其债务主体是政府, 因此属于财政分配职能。合理、有效利用外债资金, 发展经济建设是财政部门的

重要工作，由财政部门归口管理是改善外债管理状态、提高使用效益、维护国家信誉的必要条件，因此，必须建立健全管理机制、理顺关系、明确职责，避免形成大家都管、大家都不管的混乱局面，保证债务管理工作的顺利开展。

2. 宏观控制外债项目的举借方式、规模总量、外债结构和使用方向，统筹安排，合理举债

(1) 不能为短期效应超负荷举债、集中举债，其后果是容易造成特定时期偿还债务负担过重，政府抽不出资金搞经济建设，更无法开辟财源，增加政府收入，使经济发展出现停滞以致倒退，给今后的经济发展埋下隐患。

(2) 建立合理的政府外债结构，根据贷款的利息成本高低、汇率风险大小、偿债期限的长短、货币的“软、硬”状况，合理确定政府外债结构，控制汇率风险，降低利息成本，减轻财政负担，稳定经济发展。

(3) 尽可能多地采用 BOT 方式融资。BOT 方式是国际上新兴的一种利用外资方式，本着资方和我方共同受益的原则，由资方先投资建设、经营，在一定时间将整个项目移交我方。

(4) 本着“先吃饭，后建设”的原则，根据国民经济发展和社会发展的实际需要以及政府财政的承受能力，制定举借外债的宏观政策和中长期计划。

3. 从源头抓起，重视项目的申报工作

目前，贷款项目的可研、立项和贷款的审批分别由计委和财政两个部门管理，由于分属独立的两个行政部门，所以无法掌握和控制计划总量，无法合理优化债务结构，同时还有可能造成竞相举债的严重后果，因此，可以考虑贷款项目的可研和立项在报