

2008

下 册

河南发展研究报告

HENAN FAZHAN YANJIU BAOGAO

介 新 主 编



河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

河南发展研究报告. (上、下册)/ 介新主编. —郑州:
河南人发出版社, 2008.11

ISBN 978 - 7 - 215 - 06311 - 2

I. 河… II. 介… III. ①地区经济 - 经济发展 - 研究报告 - 河南省②社会发展 - 研究报告 - 河南省 IV. F127.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 125033 号

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路 66 号 邮政编码: 450002 电话: 65723341)

新华书店经销 郑州文华印务有限公司印刷

开本 787毫米×1092毫米 1/16 印张 49

字数 770千字

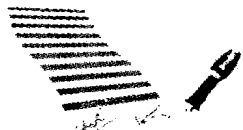
2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

定价(上、下册): 150.00元

前 言

根据《河南省人民政府省长办公会议纪要》([2006]120号)和《河南省发展研究奖评审办法》，河南省发展研究奖评审工作委员会于今年9月，精心组织了2008年度的河南省发展研究奖的评审工作，共评选出获奖成果95项，其中一等奖5项、二等奖30项、三等奖60项。这些成果都是近两年来我省有关决策研究人员和理论工作者完成的优秀研究成果，具有一定的理论性、创新性和应用性。为充分发挥优秀成果的作用，促进我省经济社会切实转入科学发展的轨道，河南省人民政府研究室将部分获奖成果汇集成册，以供有关决策部门和理论工作者参考。

决策是政府工作的核心，贯穿政府管理的全过程，具有基础性、战略性、引领性作用，事关全局，影响重大。提高决策科学化水平，是各级党委、政府树立和落实科学发展观，不断提高领导水平与执政能力的重要保障。随着经济发展和社会不断进步，现代社会面临的决策问题与传统社会迥然不同，尤其在当前体制转型时期，在经济全球化趋势加快的背景下，各类新情况、新问题层出不穷，社会关系、利益矛盾十分复杂，决策时需要考虑的因素从来没有像现在这么纷繁复杂。在这种情况下作决策，仅靠决策者自身的知识、信息、谋略去判断和决策已远远不够，必须使各级政



府在不断提高驾驭复杂局面和综合决策能力的同时,高度重视决策研究工作,充分依靠“智囊团”这样的“外脑”,广泛集中各部门、各领域专家学者的智慧,才能确保决策的正确性和科学性。

河南的决策研究是对河南发展的现实和规律的再认识过程,必须坚持科学发展观。坚持科学发展观,就要把人民利益作为发展研究的出发点和落脚点,把注意力放在不断满足人们多方面需求、促进人们全面发展上;坚持科学发展观,就要研究我省在保持经济快速发展的同时,如何加快政治建设、文化建设和社会建设,形成物质文明和精神文明相互促进、共同发展的格局;坚持科学发展观,就要针对河南区域发展不平衡、城镇化起点低等特点,探索统筹城乡协调发展、统筹区域协调发展、统筹经济社会协调发展、统筹省内发展和对外开放的途径;坚持科学发展观,就要立足河南人口多、人均资源拥有量偏少的省情,处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系,推动人与自然的和谐发展;坚持科学发展观,就要在加快中原崛起过程中注重结构的调整及效益和质量的提高,力争“好”中求“快”,走又好又快的发展道路。

目前,河南全省上下正在党的十七大精神指引下,全面贯彻落实科学发展观,为推动科学发展,加快中原崛起而努力奋斗。广大决策研究人员和理论工作者要面对新形势新任务,以更加奋发有为的精神状态,继续解放思想,加强发展战略和重大问题的研究,进一步提高研究成果的超前性和可操作性,为省委、省政府科学决策提供新的高质量研究成果,为实现中原崛起、努力建设社会主义和谐社会、推动经济社会又好又快发展作出新的贡献。

2008年10月

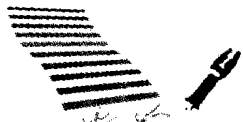
目 录

财 经 篇

建设郑州区域性金融中心战略研究	(363)
非税收入规范化管理研究	(369)
财政支农资金效益评价方法研究	(380)
构建我省“区域产权(股权)市场”的战略与政策研究	(389)
河南民营企业利用资本市场融资问题研究	(395)
税源管理创新研究	(404)
银行业风险防范模式研究报告	(415)
信息时代下的网上税务局建设与实施	(424)
河南省干线路网贷款能力评价模式研究	(434)
完善省以下财政管理体制研究	(441)

科 教 篇

教育信息化若干重大问题研究	(453)
河南省城市技术创新能力比较研究	(463)



“创新型河南”与高等教育的战略转型	(474)
河南高校无形资产开发保护现状及 VI(视觉识别)	
战略研究	(483)
现代远程开放教育人才培养模式毕业生追踪调研与分析	(492)
新建本科高校发展战略研究	(502)
中部地区“三位一体”的高职人才培养策略研究	(512)
漯河职业技术学院开展“订单式”人才培养模式综合改革的	
研究与实践	(523)
用科学发展观促进教育现代化发展	(532)
科技创新与知识产权保护研究	(539)
河南省高等职业教育发展对策研究	(547)
构建和谐教育的思路与对策	(558)

文化卫生篇

中国广电产业合作竞争研究	(571)
中部区域旅游合作背景下的河南旅游产品结构调整研究	(581)
关于加快河南中医药事业发展的若干思考	(591)
河南省公立医院激励机制研究	(601)
河南省新型农村合作医疗统筹补偿方案研究	(611)
区域生态环境承载能力理论与实践	(621)

法 律 篇

我国弱势群体法律保障机制研究	(633)
社会转型中农村法律服务问题研究	(643)
涉法上访问题研究	(652)
以社会主义生态文明观为指导,科学构建生态犯罪防控 体系研究	(661)
坚持与时俱进 推进监狱人民警察队伍正规化建设	(669)
中国基础领域反垄断问题研究	(676)

社 会 篇

关于我省进城务工人员权益保障问题的调研报告	(683)
统筹解决人口问题战略研究	(693)
河南省城市居民幸福指数评价体系研究	(702)
农民工劳动权益保护问题研究	(715)
农民工加入工会问题研究	(726)
纠风治理与和谐社会构建研究	(735)
当前我省各阶层社会心态变化与构建和谐中原研究	(742)
河南省创建民族团结长效机制经验研究	(751)
信息生态系统的理论与实践研究	(760)

财 经 篇

建设郑州区域性金融中心战略研究

郑州区域金融中心建设要紧紧围绕加快中原崛起暨中部崛起,实现跨越发展,提高郑州区域中心城市的首位度和龙头带动能力,确立“金融立市”总战略,以增强集聚和辐射能力推进金融结构转型升级为主线,以体制改革、对外开放和金融创新为动力,以优化整合为抓手,以强化监管为保障、以优化金融生态环境为基础,通过“完善体系,构建平台,营造环境,和谐发展”,使郑州成为国内外金融机构的聚集区,金融市场交易的密集区,金融产品的创新区,金融服务的高效区,业务运行的安全区,市场行为的规范区,信用良好的放心区,可持续发展的和谐区。

一、完善郑州区域金融中心建设的推进机制

“以政府推进模式”的依据是“供给引导”理论。根据国际国内经验,后发展起来的金融中心都采用了一个普遍的规律,就是充分发挥政府主导的能动作用,形成后发优势。我省应以政府为主导参与到区域金融中心的竞争之中,形成地方政府、监管部门、金融机构、企业之间的良性协调互动机制。(1)确立新的行政领导体制。建议省政府成立“郑州区域金融中心建设领导小组或联席办公会制度”,成立“河南省人民政府金融服务办公室”。郑州市也应成立相应的机构。主要任务是制定战略规划和配套政策措施,组织、动员和协调各方力量,合力推动郑州区域性金融中心建设。(2)确立新的“金融立市”战略。把建设郑州区域金融中心升级为河南省和郑州市经济社会发展的重大战略。郑州市应确立“金融立市”战略。郑州市“全国重要区域中心城市”战略定位的内容应调整为“全国重要的区域制造业中心、金融中心、商贸中心、物流中心”。(3)确立新的协调机制。

充分发挥中央驻豫金融监督和管理机构的能动作用。争取在郑州建立区域性金融行业协会,请中央在豫金融监督和管理部门等就金融中心建设的重大事项及时进行沟通、推进和指导,加强区域和国际金融合作。建立地方政府、监管部门与金融机构之间的经常性沟通协调机制,及时解决金融业发展过程中出现的新情况、新问题,搭建银企合作平台,推进银企互动,促进经济与金融共同发展。

二、强力推进金融业的对外开放

我国在地域和人民币业务上已对外资金融机构全面开放,我们要以此为契机,加快金融的对内对外开放和交流与合作,以增强金融的实力和活力,推动郑州区域金融中心的建设。(1)积极吸引“外地、外资金融机构”落户郑州。积极争取全国性的金融机构在郑州设立跨省域的区域机构。郑州金融中心建设要增强外资银行聚集功能,这样才能调集境外资本流入,才能吸引国外跨国公司进入,才能提供各种国际金融服务,这也是区域金融中心建设的重要内容和标志。(2)制定配套的优惠政策,增强吸引力和盈聚力。应积极创造条件,营造良好的发展环境,大力推进政策创新,在政策、资金、制度等方面进行优惠政策倾斜,吸引省外及国外金融机构的尽快入驻和金融专业人才特别是高级金融管理人才来郑州发展。(3)加强郑州金融中心与其它金融中心的合作。加强与周边地区和国内其它金融中心的合作,实现优势互补。加强与北京等地的合作,积极寻求机会,使更多的金融机构落户郑州。与上海金融中心合作,寻求机会,联合开发新品种、新市场,并在资源上实现优势互补。加强与香港、日本、新加坡和欧美等国的金融中心合作,实现资本的国际流通和全方位对外开放,借助外力加快郑州区域性金融中心的建设。

三、强力推进体制改革和金融创新

加快金融机构体制改革。(1)积极创造条件,组建“河南省农村商业银行”或“河南省农村合作银行”,吸引外资或民间资金介入,免除营业税和所得税,提高可持续发展能力,使之真正成为服务农民、农业和农村经济的社区性地方金融机构,成为支持农村经济发展的主力军。(2)加快推动城商行、城信社改革发展的步伐,吸引战略投资者多地方性金融机构进行资本重组,提高发展活力和竞争力。(3)加快中原证券、中原信托、百瑞信托等非银行金融法人机构改革,按照国际惯例建立现代企业制度,吸引战

略投资者,加大重组力度,树立品牌,扩张实力,扩大市场占有份额。(4)率先发展各类产业基金,在完善市场运作手段和控制风险条件下,进行企业债券和短期融资券发行制度的创新和改革试验,争取在我省开展资产证券化业务改革试点。(5)加快企业上市步伐,鼓励企业通过资本市场进行资本运营和融资;利用多层次资本市场为我省科技型企业提供金融支持;加快发展中小企业创业与风险投资,通过积极拓展中小企业板块、发展创业与风险投资基金等多种手段,解决中小民营企业,尤其是高科技民营企业的资金难题。

四、做大做强郑州商品交易所,放大品牌效应

郑州商品交易所是全国第一所商品期货交易所,交易量最大、品种最多,规范程度最高,是我国中西部地区唯一的商品期货交易所,是郑州区域金融中心的一张名片,应充分发挥其“窗口示范、先行先试、辐射带动、品牌效应”。(1)提高认识,突出地位. 要建设郑州区域性金融中心,我们首先必须对郑州商品交易所在我省经济发展中的重要作用有深刻的认识,并对其发展中所存在的突出问题给予足够的重视,使郑州商品交易所成为郑州区域性金融中心建设的重要依托。应坚决倾斜支持郑州期货市场进一步发展壮大,积极推动郑州商品交易所实现新的跨越式发展,充分发挥期货市场的功能,使郑州商品交易所成为郑州区域性金融中心建设的增长极。(2)倾斜扶持,打响品牌. 建议省市政府给处于弱势的郑州商品交易所创造同上海、大连一样甚至更优惠一些的优惠政策环境,比如,在加快郑州区域金融中心规划建设中,把支持郑州商品交易所发展作为重中之重,在郑州商品交易所搬迁郑东新区方面给予更多支持等。(3)先行先试,确立行业龙头地位. 以积极向中央申请“先行先试”的权限,加大倾斜扶持力度,加大改革开放力度,以创新领先发展,进一步确立行业领先的龙头地位。(4)产品多元,创新领先. 以农产品期货交易为特色,进一步向能源原材料领域扩张,与中央提出“建设能源原材料基地”的中部崛起战略相适应,逐步发展成为特色鲜明、重点突出、功能完善的综合性商品期货交易所。(5)开放促发展,实现国际化. 加快与国际接轨的步伐,在制度、体制、规则、品种、市场等方面,全方位与国际接轨,实现国际化。

五、建立中西部地区重要的区域产权交易中心

产权交易市场是社会主义市场经济体系的重要组成部分,也是我国多层次



资本市场体系的重要组成部分。鉴于我国多层次资本市场建设已到了关键时刻,为把握这一重大机遇,确立我省的区域竞争优势,建议:(1)积极支持我省申报区域股权交易市场试点工作。成立由省政府主要领导牵头、有关部门领导和产权交易机构主要业务人员参加的“中西部地区区域股权交易市场试点”申报工作小组。跟踪有关政策动态,对试点申报工作进行统一组织、领导和协调。积极主动向国家有关部门汇报河南探索建立股权交易市场的情况,争取国家将河南股权交易市场纳入到多层次资本市场体系建设试点。(2)加快研究出台《河南省股权登记托管转让管理暂行办法》。通过地方法规的形式,将我省股权交易市场多年来积累的成熟经验肯定下来,将股权交易市场建设纳入法制化的轨道,保证股权交易市场规范、健康发展,为申报区域股权交易市场试点奠定重要基础。(3)积极支持河南股权市场及区域股权市场联盟的建设。给予河南股权交易市场建设必要的财政资金支持,加快市场建设步伐,进一步提升河南市场对周边省市的辐射力、带动力,成为中部地区最具影响力、最重要的资本市场。

六、建立“郑州中央金融商务区”

从国际国内的发展经验看,金融业发展到一定程度,必然会出现聚集共生的现象。建设金融商务聚集区,吸引、整合和聚集相关的金融机构,将产生巨大的聚集效应和促进其向更高层次发展。由政府主导(规划指导、政策引导),市场驱动,以“中央金融商务区”为载体,推动金融中心建设,这是目前国内和国际普遍采取的方式。例如:上海在浦东建立国际金融商务区,北京、沈阳、天津等城市均开辟黄金区域设立中央金融商务区,有力地推动了金融中心建设。郑东新区经过多年的开发已经初具规模,日趋完善,软硬件环境无比优越,完全可以与上海浦东比美,正在成为郑州市、河南省乃至中西部地区的中央商务区,在此规划建设“郑州中央金融商务区”将是最佳的选择。这也是推动郑州区域性金融中心建设的重要的操作平台。要结合郑州市规划和郑东新区的发展,拿出最好的黄金地段,高起点规划和建设金融商务聚集区。同时要制定出台专门的优惠扶持政策,采取资产置换、买断、用地优惠、政府补贴等政策措施,鼓励和引导全省和全国的金融机构向中央金融商务区集中;加强对外招商宣传力度,加大政府财政的补贴和奖励力度,大力引进海外金融军团,建成全省和中西部地区金融机构的聚集区、金融创新的示范区、金融服务的优质区和金融运行的安全区,打造特色鲜明的金融中心标志性工程。

七、组建“中原发展银行”

商业银行股份制改革在理论界已基本达成共识。从世界范围看,以股权多元化为基础的股份公司已成为现代商业银行的主要组织形式,全球1000家大银行基本上都是股份制银行,说明商业银行股份制具有很大的科学性和旺盛的生命力。为适应经济和现代金融发展格局重大而深刻的变革,国内各地纷纷将城市商业银行重组为地方性商业银行或将部分城市商业银行并入全国性股份制商业银行。如浙商银行、徽商银行已经运营。山西在酝酿成立“晋商银行”,江西已拿出组建“江西发展银行”的方案。发展和壮大地方商业银行,形成网络优势,扩大业务规模,努力把地方商业银行建成具有较强竞争力的现代金融企业,从而推动地方经济快速持续健康发展。随着改革开放的深入,我省各城市商业银行在发展的过程中将会遇到外资银行、中外合资银行、国有四大银行及全国性股份制银行的挑战,也不得不与其同城竞争,导致其运营费用和信贷交易成本增加。无论从政府支持角度来看,还是从银行本身运营能力来看,我省城市商业银行都不免处于竞争的弱势地位。为了做大做强我省金融业和构建郑州金融中心的强大金融组织支撑,迫切需要抓住国家实施中部地区崛起战略的历史机遇,组建总部设在郑州的全国性股份制商业银行——中原发展银行。组建中原发展银行,应以郑州市商业银行为主体,整合省内其它地方金融机构,通过资本重组、增资扩股等方式,按照“政府推动、市场运作、依法合规”的原则,吸引各种优势资源,以资金为纽带,以资本运作和业务发展潜力为核心,按照效率原则和贴近市场原则,形成布局合理的经营网络,扩大业务规模,并逐步使之成为具有河南品牌,业务范围遍及全国的全国性股份制商业银行。为此,建议中央政府及有关部门给予倾斜支持。

八、积极争取国家中部崛起的金融政策向郑州倾斜

(1)支持郑州金融中心走在中部崛起的前列。中央要求河南省应在中部崛起战略中走在前列,金融业的发展更应走在前列,建设郑州区域金融中心是实现上述目标的重要保证。由于金融产业是一个高度集权和高度市场化的特殊产业,郑州金融中心建设离不开中央政府的倾斜支持。

(2)在金融产业的布局上倾斜郑州。建议国家及其有关部门出台支持中部地区崛起的具体金融政策,推动金融产业化发展。在这个过程中,除了要注重支持中部地区培育多元化金融产业主体、建立健全完善的金融市场



体系、创造良好的金融产业生态环境、完善金融支持服务体系之外,还要着力构建和优化中部地区合理的金融产业布局。在中部金融产业区域布局中,应充分发挥郑州的综合优势,倾斜支持,把郑州发展成服务和辐射中西部的区域性金融中心,有力承接、传递东部发达省市经济龙头的扩散效应,成为突起中部发展的金融平台。(3)把郑州列为中部崛起战略的金融综合改革试验区。为了促进中部地区经济的全面崛起和支持郑州区域性金融中心建设,建议国家及其有关部门尽快出台具体的金融支持政策措施。作为农村金融改革的试点,制定落实支持“三农”的金融政策措施和加快进行政策性农业保险、农村竞争性金融市场建设等改革试点。作为地方金融机构改革的试点,批准和支持成立总部设在郑州的全国性股份制商业银行——中原发展银行。作为建立多层次资本市场的试点,支持把郑州建成中西部重要的产权交易中心。作为金融业对外开放的试点,支持加快扩大郑州金融业的对外开放。作为民间资本信贷改革的试点,以鼓励民间资本投资金融业,发展民营资本占主体的民营银行和各种民间借贷合作组织,鼓励民间资本合股组建支持地方产业发展的财团。率先在郑州进行其它有关金融方面的综合改革试点。

课题主持人:方瑜垠(河南省政府研究室)

课题参加人:张合林 刘战国 陈曙莲

张 齐 何 磊 李炳军

非税收入规范化管理研究

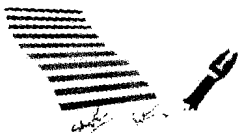
非税收入是财政收入的重要组成部分,已成为与税收收入并驾齐驱的财力资源,但其无序超常规增长带来的弊端也日益显现。如何切实规范和加强非税收入管理是当前各级财政部门迫切需要解决的重要课题。

一、非税收入概述

从广义上说,非税收入是指除税收以外,由各级政府、国家机关、事业单位、代行政府职能的社会团体及其他组织依法利用政府权力、政府信誉、国家资源、国家资产或提供特定公共服务、准公共服务取得并用于满足社会公共需要或准公共需要的财政资金,是财政收入的重要组成部分,是政府参与国民收入分配和再分配的一种形式。具体包括:行政事业性收费、政府基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及财政资金产生的利息收入等。

非税收入能高效率地为人们提供公共产品和服务。在现实社会的很多领域会,要使社会福利水平及资源配置达到最优,必须要依靠政府干预,以提供丰富的公共产品和服务。依据公共产品理论,政府可以采用“税收-公共支出”机制提供纯公共产品,而对于具有一定排他性的产品或服务,政府可以按照“谁收益谁付费”的原则分摊成本,即以收取非税收入的方式进行补偿和调节。

非税收入削弱了“外部不经济”的影响,优化社会资源配置。“生产的外部不经济”和“消费的外部不经济”的本质特点是其行为活动所付出的私人成本小于该行为活动造成的社会成本。为了校正这种外部不经济行为,政府可以通过惩罚性、补偿性的收费和罚款等非税收入的形式,使得私



人成本和利益与社会成本和利益趋于一致。

凭借要素所有权或占有权获取收益是非税收入的组成部分。在社会主义市场经济条件下,国有生产要素也应该参与分配。例如,政府部门、国有经济和集体经济等单位的国有资产所有权或占有权,出租或让渡土地、矿山、企业等所得的地租、租金等收益,向企业投资入股、购买债券、把货币存入银行等所得的股利、债息、利息等收益,凭自己占有的有利的设备、生产资源等生产条件取得的级差收益等。

非税收入是政府凭借国家权力,依法获取的、除税收以外的一切收入。非税收入存在的理论依据,既说明了它是国家财政资金的属性,是政府财政收入的重要组成部分,又表明了规范非税收入管理的必要性和意义。

二、我省非税收入管理现状、存在的问题及原因分析

(一) 我省非税收入管理现状及成效

近年来,结合部门预算及国库集中支付等重大财政改革的不断推进与深化,我省非税收入管理工作水平不断得到提高。

非税收入管理改革不断深入。1999年以来,河南省稳步推进“票款分离”工作,建立了“凭证购票,验旧领新,定期限量”的票据发放、核销程序;开发了票据管理软件,加大了“以票控费”的力度。2001年按照“三分离”(即收缴分离、罚缴分离、票款分离)和“三不准”(即不准设立小金库、不准多头开户、不准坐支)原则,对执收执罚单位的银行账户进行了清理,设立了统一的“预算外资金财政专户”,实行“单位开票、银行代收、财政监督”制度。2002年以来,将省工商局等5个部门22项行政事业性收费全部纳入预算,对省直31个部门185项收费收入实行了收支脱钩管理,对这些部门和单位编制了财政综合预算。2003年起,推行了国库集中收付改革,有效地提高了财政资金使用效率,增强了财政监管力度和政府宏观调控能力,促进了“收支两条线”工作的进一步开展。2003年11月,《河南省政府非税收入管理办法》的出台,进一步规范了以行政性事业收费和罚没收入为主的非税收入管理。

管理体系初步建立。建立了从非税收入的政策执行监督、日常征收管理、资金收缴与核算,到参与预算编制管理、政策执行和统计反馈、收入监督与稽查等较为完整的非税收入管理体系。

监管进一步加强。近年来,随着“收支脱钩”和综合财政预算的实施,部门和单位利用缴费决定权,随意减免非税收入、“应收不收”问题突出。为此,许多市县财政部门创新征管模式,将财政监督的领域从资金收支,延