

地方财政改革 实践与探索

IV

嘉定财政改革调研文集

周上游◎主编



上海社会科学院出版社

地方财政改革 实践与探索

浙江财政改革研究报告

浙江财经大学编

地方财政改革 实践与探索

IV

嘉定财政改革调研文集

周上游◎主编



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政改革实践与探索Ⅳ/上海市嘉定区财政局编.
—上海:上海社会科学院出版社,2013
ISBN 978-7-5520-0412-0

I. ①地... II. ①上... III. ①地方财政—财政改革—
研究—嘉定区—2009~2012 IV. ①F812.751.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 225741 号

地方财政改革实践与探索Ⅳ

主 编:周上游

责任编辑:赵玉琴

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

排 版:南京展望文化发展有限公司

印 刷:上海颀辉印刷厂

开 本:890×1240 毫米 1/32 开

印 张:18.75

插 页:4

字 数:504 千字

版 次:2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0412-0/F·200

定价:55.00 元

版权所有 翻印必究

《地方财政改革实践与探索 IV》

编委会

名誉主编：孙 伟

主 编：周上游

副 主 编：卢 伟 张 枫 刘菊英 张永熙 夏伟芳

编 委：（按姓氏笔画顺序）

毛文明 冯 钧 朱德兴 余 伟 张 帆

苏贤良 陆民杰 陆 峰 陈 瑶 周诗军

姚爱华 诸亚颖 钱丽蓉 钱明珠 龚纪文

潘静龙



时任嘉定区区长马春雷来财政局调研



区级财政信息公开会议



街镇财政性资金监管平台建设工作汇报会



嘉定区项目绩效评价会



轻轨 11 号线南
翔站



嘉定图书馆



“千米一湖、百米一
林、河湖相串、荷香
满城”的嘉定新城



瑞金医院北院

上海华二初级中学



哈密瓜棚



农村新貌

前 言

近年来,是嘉定加快经济发展方式转变,优化产业结构,推进城市化进程,提升城市综合竞争力的关键时期,也是财政继续深化体制机制改革、加快公共财政体系建设的关键时期。嘉定财政坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,围绕公共财政体系的构建,积极发挥财政职能,创新理财思路,不断优化支出结构,建立保障和改善民生的长效机制,切实落实各项“稳增长、调结构、促转型、惠民生”的政策措施;进一步深化财政体制机制改革,不断提高财政运行的质量和效率,财政改革和发展取得了新的进展和新的突破。

调查研究是谋事之基、成事之道。为适应财政改革和发展的需要,我局紧紧围绕财政工作实际,坚持理论联系实际,针对工作中出现的新情况、新问题,深入广泛开展调研,加强财政管理改革的实证研究,探求财政改革发展的对策思路,找准财政管理的职责定位。每年制订计划、落实责任、组织调研,撰写课题、编辑成集,开展评审,调研工作有序开展。调查研究为财政改革发展注入了源头活水,带来了勃勃生机,提高了财政干部理论水平、工作水平和管理水平,在深化财政改革、加强和完善财政管理中发挥了积极作用。

《地方财政改革实践与探索Ⅳ》是继《地方财政改革实践与探索Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ》后,我局组织编写的第4本调研文集,汇集了近4年来我局课题调研成果。这些调研报告从不同侧面和视角,对财政管理、改革发展进行了认真思考,有现状的分析、问题的思考,也有对策见解,更有改革的不断探索。可喜的是,调研报告的内容有的已转化成制度措施、实施方案,有的引起了区委、区政府领导和相关职能部门的重视,为领导决策提供了依据和参考,调研报告的应用价值在实践中不断得到显现。

潮平两岸阔,风正一帆悬。嘉定经济的持续快速发展,为财政事业营造了宽阔的空间,财政发展又站在一个新的起点上;与此同时,财政改革发展中的各种困难、挑战也接踵而至,广大财政干部置身其中,为之思考,为之求索。这么多年,我们坚持不懈地撰写调研课题,编辑调研文集的初衷,就是希望调研报告能对财政实际工作有所借鉴、有所启发,并在全局上下营造勤于思考、勇于探索、精益求精的良好氛围,不断推动财政改革发展,更好地为区域经济和社会发展服务。

嘉定区财政局局长 周工淦

2013年10月

目 录

综合研究

社区卫生服务中心收支两条线管理成效和完善	3
规范财政扶持资金管理的思考	13
“镇保”资金财政负担压力与对策分析	20
加强经济薄弱村财政扶持资金管理的几点思考	27
融资模式多样性的探索	32
嘉定区财政改革和发展第十二个五年规划纲要	38
关于本区街镇财政资金管理的调研报告	55
以财政视角推进公共服务均等化的思考	65
关于进一步优化和完善本市中小企业财务会计服务 体系的若干问题研究	80
进一步推进完善全市一体化政府采购信息平台制度 建设若干问题的研究	99
进一步加强和完善财政扶持资金的思考	120
优化公共财政支出结构 健全民生支出保障机制	129

预算管理

本区街道预算归并区本级预算的设想	145
关于提高农业资金使用效益的思考	151

探索本区机关、事业单位公用经费管理新模式	157
本区建立一般财政转移支付制度的设想	164
加强本区行政事业单位国有资产管理的思考	174
继续加大资金投入 不断完善卫生投入机制	180
建立决算批复制度的思考	188
教育经费财政统筹管理成效及完善	193
项目支出预算编审实践与探索	207
关于加强部门预算执行的思考	216
浅析本区公立医院财政补助机制	221
浅析预算信息公开对部门预算编制的要求	227
科学编制教育部门预算的几点思考	248
推进财政支出绩效评价 构建预算绩效管理机制	259
绩效考评指标体系模式探讨	266
完善部门决算编审的思考	286

改革探索

管采分离后政府采购运行机制研究	295
关于建立科学合理的物业费支出标准体系的探索	301
关于土地储备成本核算中的问题及措施	307
关于本区中小企业融资担保工作的若干思考	313
建立国库单一账户体系的研究	321
国库单一账户实施模式研究	331
乡财县管后镇级政府采购的探索与实践	339
公司融资建设公益性项目财政回购的思考	346
进一步规范分散采购的设想	352

财政监督

关于加强政府投融资资金监督管理的研究	361
--------------------------	-----

完善内部工作流程,提高工作效率的研究	367
关于加强镇(街道)财政资金内控制度的探索	374
进一步加强契税征收管理的设想	382
浅析建立会计信息质量检查机制	388
试析加强契税计税依据管理	393
进一步加强对代理记账机构管理的思考	398
强化财政监督成果运用的几点思考	404

其 他

关于加强我局保密工作的思考	411
加强财政系统政风行风建设的探索与实践	417
关于进一步完善会计人员继续教育的思考	426
建立和健全信息化管理机制的设想	432
建设嘉定财政标准化 IT 服务管理体系的设想	437
进一步推进嘉定区财政局政府信息公开的设想	444
让财政事业因文化而更强大——嘉定区财政局财政文化 建设的实践与思考	449
关于财政部门开展廉政风险防控工作的思考	457
以文明创建工作推进创先争优活动有序展开的思考	468

2009~2012 年有关财政工作文件选编

上海市嘉定区人民政府批转区财政局《关于转发〈嘉定 区区级政府投融资项目及资金管理暂行办法〉的请 示》的通知	475
上海市嘉定区人民政府批转区财政局《关于嘉定区推 行公务卡制度改革方案的请示》的通知	480
上海市嘉定区人民政府批转区财政局关于《嘉定区乡 财县管工作实施方案(试行)的请示》的通知	487

上海市嘉定区人民政府批转区财政局、区汽车城管委 办关于《上海国际汽车城核心区建设发展基金实施 细则(试行)》的通知	491
上海市嘉定区人民政府印发关于进一步加强政府性债 务资金监督管理的若干规定的通知	498
上海市嘉定区人民政府关于批转《嘉定老城区改造专项 资金管理办法(暂行)》的通知	501
上海市嘉定区人民政府批转区财政局等六部门《关于进 一步规范本区政府采购工作的若干意见》的通知	504
上海市嘉定区人民政府关于批转《关于嘉定区贯彻落 实城乡建设用地增减挂钩政策扶持推进农民宅基地 置换和集体建设用地流转工作的实施办法(试行)》 的通知	507
上海市嘉定区人民政府关于印发《嘉定区人才发展资 金使用管理办法》的通知	513
上海市嘉定区人民政府关于批转区国资委、区财政局 关于嘉定区政府项目融资周转资金使用的若干规定 的通知	516
上海市嘉定区人民政府印发关于进一步规范和完善本 区财政扶持政策的意见的通知	518
上海市嘉定区人民政府关于印发进一步规范和加强本 区街镇财政性资金管理的若干意见的通知	527
上海市嘉定区人民政府关于开展新型农村社会养老保 险试点的实施办法	533
上海市嘉定区人民政府批转区财政局《关于区与镇财政体 制的补充意见》的通知	541
上海市嘉定区人民政府办公室印发《关于推行街镇政 府采购统办工作的实施意见》的通知	543
上海市嘉定区人民政府关于扶持农业地区集体经济欠 发达村的若干意见	551

上海市嘉定区人民政府关于批转《关于进一步完善新型农村合作医疗制度的实施意见》的通知	555
上海市嘉定区人民政府批转区财政局关于《嘉定区财政信息公开管理办法(试行)》的通知	558
上海市嘉定区人民政府批转区财政局《关于进一步加强财政支出绩效评价管理的意见》的通知	563
上海市嘉定区人民政府批转区财政局、区监察局、区审计局关于《嘉定区深化国库单一账户制度改革方案》的通知	578
上海市嘉定区人民政府批转区建交委、区财政局《关于进一步加强乡村公路养护资金使用管理的实施意见》的通知	583
上海市嘉定区人民政府办公室批转《关于加大嘉定区“十二五”时期科普专项经费投入的请示》的通知	585

社区卫生服务中心收支 两条线管理成效和完善

综合研究

2007年,上海市率先在全国推行社区卫生服务机构实行收支两条线管理,市委、区政府印发了《上海市人民政府办公厅转发市卫生局等部门<上海市社区卫生服务机构收支两条线管理暂行办法>的通知》(沪府发〔2008〕34号)精神,在市区两级医疗卫生系统(社区卫生服务中心为主)试行综合改革,整合社区卫生服务中心改革,对全市范围内社区卫生服务中心实施“收支两条线”管理。“收支两条线”管理实施两年多,通过区镇两级政府财政资金的直接投入,强化了社区卫生服务中心的服务力,规范了社区卫生服务中心的核算机制,有效切断了社区卫生服务机构和医务人员与医药、药品收入的不合理利益链联系,规范了医务人员的行为规范,社区卫生服务中心的公益性更加明显,切实减轻了群众就医负担,满足广大群众最基本的医疗卫生服务需求。

一、“收支两条线”改革前社区卫生服务中心收支情况

“收支两条线”改革前,我区共有15家街道社区卫生中心(其中南汇镇、新华镇社区卫生中心未独立运行),其主要业务职能是向辖区居民提供基本公共卫生服务和基本医疗业务,即通常所说的“六位一体”服务内容,即预防、保健、医疗、康复、健康教育、计划生育。其收入来源主要是政府补助、药品收入、检查收入、化验收入、治疗收入、材料收入、其他收入等。