

YINZHOUQU YOUXIU DIAOYAN CHENGGUO XUAN

2007年度

鄞州区优秀调研 成果选



宁波市鄞州区委区政府政策研究室 编

鄞州区优秀调研成果选

2007年度

宁波市鄞州区委区政府政策研究室 编

成事之道

谋事之基

目 录

1、完善公共财政体系 增强公共产品供给能力	
——区委办、区财政局	1
2、提高自主创新能力 建设创新型鄞州	
——区政府办	12
3、关于我区公共文化服务体系建设情况的调查与思考	
——区委宣传部	29
4、构建走在前列的执行力长效保障机制	
——区委区政府政研室	43
5、鄞州区临空经济发展思路	
——区发展和改革局	56
6、创新创优求发展,引才育才促和谐 对鄞州区提升人才支撑保障力的思考	
——区人事局	68
7、创新流动人口计划生育社会管理和公共服务机制	
——区人口计生局	82
8、鄞州区产业梯度转移的初步实践与思考	
——区委区政府政研室 区经济发展局	98
9、关于推进我区幼儿教育健康发展的建议	
——区政协办	108

10、构建公开体系的实践与思考	
——区纪委	116
11、关于私营企业主任村党组织书记现象的几点思考	
——区委组织部	128
12、关于加强全区民间信仰活动场所管理的调查与思考	
——区委统战部 区民宗局	138
13、关于鄞州区农村土地承包经营权流转的调查与思考	
——区农办	145
14、透视经济强区中的外来流动就业人口——鄞州区外来流动就业人口生存发展状况报告	
——区委党校	153
15、沿海发达地区村干部执政生态研究——以宁波市鄞州区为例	
——区委党校	173
16、2008年工业投入趋势分析及应对措施	
——区经济发展局	193
17、以产业扶持为抓手大力发展我区先进装备制造业	
——区经济发展局	200
18、支持积极就业的财政政策选择	
——区财政局	210
19、鄞州区领军和拔尖人才开发与趋势	
——区人事局	221
20、发展源头农业 打造种苗强区 进一步做大做强我区种子种苗产业	
——区农林局	236
21、抢抓机遇,迎难而上,推进我区外贸进出口又好又快发展	

——区外经贸局	245
22、增值税转型在宁波地区推广的效应分析及具体方案	
——区国税局	257
23、试点福利企业税收优惠政策对我区企业所得税的影响及应对措施	
——区地税局	273
24、围绕五项制度,积极探索村级后备干部选拔、培养、使用新途径	
——横溪镇	280
25、姜山镇探索发展现代农业的调研报告	
——姜山镇	286
26、鄞州区企业人才队伍建设现状分析及对策研究	
——古林镇	299
附件:2007年度鄞州区调研工作先进集体和优秀调研报告名单...	304

完善公共财政体系 增强公共产品供给能力

区委办 区财政局

公共财政是推进发展成果共享、促进社会和谐的重要手段。近年来，鄞州区按照贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求，认真落实省委“创业富民、创新强省”和市委“六大联动”、“六大提升”战略部署，在经济快速发展的基础上，依托公共财政的实施，率先出台了一系列惠民政策，有力提升了公共产品供给能力。面对十七大关于“加快推进以改善民生为重点的社会建设”新要求，面对人民群众提高共享水平的新期待，鄞州将进一步完善公共财政体系，增强公共产品供给能力。

一、率先确立公共财政理念，公共产品供给成效显著

公共财政的基本职能是提供公共产品，以弥补市场缺陷。如果公共财政缺位，公共产品供给就会不足，党委政府协调利益关系、促进社会和谐的职能就会削弱。近年来，鄞州在构建公共财政体系、增加公共产品供给、促进社会和谐发展方面进行了有益的探索，并取得显著成效。

（一）公共财政理念全面确立。早在 2005 年区委就明确提出实施公共财政的要求，“宁可少造一幢楼，也要多办几件惠民实事”成了全区上下的共识。区委“十一五”规划建议、区文化强区建设工作会议、区第十二次党代会等一列重要会议和文件精神都充分体现了公共财政的理念。在实践中，区委、区政府着力构建公共财政体系，围绕解决民生问题优化财政支出结构，确定财政政策的取向，教育、卫生、文化、社保等

民生事业的投入力度不断加大,农村群众、困难群体普遍享受到了看得见、摸得着的实惠。过去五年区财政共投入民生支出 150 亿元,年均增长 32.6%;民生支出占财政总支出的比例由 2002 年的 51% 提高到今年的 62%,有力促进了各项社会事业协调发展。

(二)公共财政举措率先出台。近年来区委、区政府找准群众最关心、最直接、最现实问题,加大民生事业投入,在全国率先出台了一系列惠民政策,受到群众广泛拥护和各方一致好评。针对养老问题,去年 1 月起,对没有享受社会养老保障的 6 万多农村老年人,给予每月 80 元至 120 元的生活补助(五年内逐年提高 10 元),区财政为此每年至少安排 8000 万元,今年 1 月又建立起老年人养老保障制度。针对教育问题,去年 2 月起,区财政每年出资 3700 万元,让户籍在鄞州的 6 万多名城乡义务段学生享受免费教育,并每年投入 2000 万元用于解决外来民工子女就学问题;去年秋季起,每年投入 4000 万元实施职业高中免学费政策。针对“看病难、看病贵”问题,去年 8 月率先推进农村卫生事业改革,强化政府提供医疗卫生服务的主导职能。针对困难残疾人群体,今年 1 月起区财政每年安排 1500 万元让他们按月享受 60 至 200 元的生活补助。

(三)群众共享水平稳步提高。公共财政举措的率先出台和有效实施,让全区最广大的群众共沐了公共财政的阳光。老年人员养老保险、被征地农民养老保险、低标准养老保险和城镇职工养老保险共同构建了全面覆盖的养老保险体系,特别是农村老年人的晚年生活得到了根本保障。加上教育、卫生、文化等公共事业和农村人居设施建设的全面推进,预计今年全区农村居民人均纯收入将突破 1 万元,同时,老年人、残疾人的生活补助,义务段和职高学生的免费教育,住院 42% 和门诊病人 15% 的费用补偿等实惠,使鄞州的百姓提前享受到了“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的和谐盛景。

二、把握形势要求，不断完善公共财政体系

尽管鄞州实施公共财政已进行了有益探索，但公共财政作为与社会主义市场经济相适应的一种财政制度安排，仍需要随着经济社会发展要求的变化而不断完善。这种要求主要来自三个方面：

(一)发展规律决定。根据世界经济发展的一般规律，当人均 GDP 达到 3000 美元之后，人们的消费结构将发生重大变化，对私人产品的需求基本得到满足，对公共产品的需求迅速增加。鄞州人均 GDP 今年将超过 8000 美元，消费结构正从基本生活型向现代生活型转变，体现发展与享受需求的教育、医疗、社会保障、文化、安全等消费大幅上升，这种消费结构的转型迫切需要大幅度增加公共产品的供给。公共产品需求的全面快速增长所引起的供求矛盾，由此也成为鄞州经济社会发展过程中不能回避的矛盾。

(二)群众需求期盼。随着改革发展的深入推进和社会结构的加速转型，群众对公共产品的需求不断增加，并呈现出三个特点：一是城镇居民对于公共产品的需求“从有到优”。随着城市化进程快速推进，大量人口由农村向城镇城区转移，并伴随着收入水平的快速增长，使城镇居民既对交通、环保、治安等公共产品的需求急剧增加，更对教育、医疗、社会保障、精神文化等收入弹性较大的公共产品有更高的期望。二是农村居民对于公共产品的需求“从少到多”。近几年鄞州着力推进城市建设向农村延伸、公共服务向农村倾斜、社会保障向农村覆盖、现代文明向农村辐射，但农民对公共产品的需求增长得更快，城乡二元结构仍未根本扭转。农村公共产品供给不足将直接导致农村自我发展乏力，并成为城乡协调发展的主要障碍。三是外来流动人口对公共产品的需求“从无到有”。外来人口对公共产品需求规模大、增长速度快、并且存在需求不稳定性的特点，既给地方财政带来了很大的压力，也对公共产品供给内容和方式提出了新的要求。外来人群的基本公共产品需求如果不能有效满足，本地人群与外来人群的二元发展将日益成为影响社

会和谐的基本矛盾。

(三)执政使命要求。坚持以人为本,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,是科学发展观的核心要求,也是我们执政使命之所在。近年来,我区紧紧把握发展机遇,加快推进新型城市化和工业化,综合实力跃居全国第11位,财力持续快速增长,财政一般预算收入在过去五年翻两番的基础上,去年前10个月首次突破100亿元。随着竞争力提升、新农村建设、和谐区创建“三大行动纲领”的深入实施,预计今后较长时期内鄞州的经济的发展仍将保持高速增长态势。我们有必要也有条件加快从重经济发展转向在经济发展的基础上,推进社会全面进步;从重经济体制改革转向在完善市场经济体制的基础上,完善公共财政体系,从而不断提高公共产品供给能力,让更广大的人民群众共享改革发展成果、同沐公共财政阳光。

作为区级层面的公共财政,具有面对公共产品需求的直接性、行使公共财政职能的直接性和调控公共财政政策效果的直接性等特点,在推进公共产品均等化过程中尤其要处理好两方面关系:一是共享水平全面提高与关键领域重点突破的关系。全面提高群众共享水平是我们的根本目标,但不同阶段、不同群体对公共产品的需求不同,公共财政政策的实施,要按阶段确定主要目标和工作重点,把相关公共产品提供给最需要的群体。二是群众需求满足程度与公共财力承受程度的关系。面对群众日益增长的公共产品需求,要做好公共产品的需求结构分析,针对纯公共产品和准公共产品的特点,制定相应的公共财政政策;要做好公共财政政策制定的绩效分析,充分考虑刚性支出的财力可承受程度和群众需求的可满足程度,使有限的公共财政资金发挥最大的社会效益。

三、优化财政支出结构,推进公共产品均等化优质化

党的十七大报告指出,要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功

能区建设,完善公共财政体系”。作为经济社会率先发展的鄞州,贯彻落实好这一要求,完善公共财政体系,增强公共产品供给能力,要按照以下总体思路:围绕提高公共产品供给度、提高发展成果共享度“两个目标”,坚持解决群众急需、政策适度超前、稳步协调推进“三项原则”,优化财政支出结构,向农村地区、向社会事业、向民生工程“三大领域倾斜”,着力推进卫生服务、社会保障、教育服务、公共文化、公共安全“五个均等化优质化”,加快构建一个群众看得见、摸得到、共同享受的和谐社会。

(一)着力推进卫生服务均等化优质化。健康是人全面发展的基础,关系千家万户的幸福。要把发展农村卫生事业作为今后五年的工作重点,认真落实区委、区政府《关于加快农村(社区)卫生事业发展的实施意见》,按照“及时就医、安全用药、合理负担、平等享受”要求,大力发展农村卫生事业,切实缓解看病难、看病贵问题,让人人享有基本医疗卫生服务。具体做到“三个让”:一是让群众“看得好病”。坚持便民、便捷原则,构建区、镇、村三级全覆盖的新型医疗卫生服务体系。按照“新建一批、规范一批、提升一批”滚动建设要求,推进乡镇(社区)卫生服务中心、村卫生服务站标准化建设,根据区财政每年投入2.1亿元的安排,加大乡镇财政配套,争取明年年底完成13个乡镇(社区)卫生服务中心、217家村卫生室标准化建设,2009年内全部完成改造任务。实施卫技人员素质提升工程,启动实施三年引进计划,每年招聘250名大中专毕业生,定向充实到镇、村卫生服务机构,确保村村拥有1名以上具有正规学历的全科医生,并通过学历培训、对口帮扶等,整体提升医护人员业务素质。二是让群众“看得起病”。建立医疗费用负担控制机制,区财政每年安排2200万元用于“两免两减半”和“药品限价”,对到农村社区卫生服务机构就诊的“参合”农民,实行免挂号费、诊疗费和减半收取住院床位费、住院护理费政策,建立基本用药目录和价格管理办法,推行门诊处方限额管理,实行农村卫生服务机构零售价格不高于区级医

疗机构同类药品零售价制度。区财政同时每年继续安排不少于 1000 万元的大病救助基金。三是让群众“少生病”。健全公共卫生服务体系,强化健康教育、日常体检、疾病预防等,普及健康知识、卫生常识。加大重大传染病的预防管理和综合控制,加快区疾控中心、急救中心及分站建设。全面实施农民健康工程,继续开展三年一次的“参合”农民免费体检。

(二)着力推进社会保障均等化优质化。社会保障是民生所需,是解决群众后顾之忧的基础。坚持政府、个人、企业、社会“四方联动”,不断完善与群众需求相适应、与经济社会发展水平相协调的社会保障体系,提高老有所养、病有所医、弱有所靠、困有所帮水平。具体做好“四篇文章”:一是“新建”,适时构建新型社会保障制度。针对外来人员社会保障水平低的现状,坚持低标准起步、保障重点突出、各方利益兼顾的原则,以降低缴费基数、缴费比例等手段,以工伤、大病为主体险种,采取低标准缴费、低标准享受的方式逐步推进“五大保险”向外来人口覆盖。同时,按照十七大精神,探索建立农村养老保险制度,推进老年人生活补助政策与城镇老年人养老保险制度并轨。二是“提标”,逐步提高补偿标准。重点是医疗保障、老年人员生活补助。完善新型农村合作医疗制度,明年将住院医疗保险补偿水平提高到 50%,将到农村定点医疗机构就诊的参保农民的门诊有效医疗费用补偿提高到 20%(2009 年至 30%)。同时按照五年内每年递增 10 元标准,继续提高老年人员生活补助水平。同时,推进各类保障体系的衔接,增强保障水平的公平性。三是“扩面”,扩大社会保障覆盖面。扩大城镇居民“五大保险”覆盖面,明年重点实施城镇居民医疗保险扩面,在市区非农户籍人口中,将未参加医保的老年居民、非从业人员、婴幼儿及其他未成年人及市区范围内在册就读的学生全部纳入参保对象。四是“救助”,完善社会救助体系。在强化政府救助的同时,着力健全以慈善事业、商业保险为补充的社会救助体系。继续做好未就业和无社会保障的残疾人财政补助

金发放工作,重点建立以大病、大灾为重点的救助制度,解决因病返贫、因灾返贫问题。

(三)着力推进教育服务均等化优质化。教育是民族振兴的基石,教育公平是社会公平的重要基础。要坚持优质化发展、全阶段拓展,着力提高各阶段教育水平,实现从“有书读”到“读好书”、全日制教育向开放式终身化现代大教育的“两大跨越”。具体做到“三个化”:一是以公共化为方向,大力加强学前教育。坚持学前教育的公共性质,出台《关于进一步推进学前教育事业发展的若干意见》,强化政府办学责任和投入,鼓励并规范社会力量多元办学。明年区财政安排资金 1000 万元,并每年递增 30%,到 2010 年财政性学前教育经费占教育事业经费比重达 5% 以上。到 2010 年全区省、市级示范性幼儿园分别达到 8 所、20 所,所有镇乡(街道)中心幼儿园成为市级农村示范性幼儿园,75% 以上专任教师达到大专以上学历,15% 以上专任教师达到本科以上学历。二是以均衡化为原则,着力优化义务教育。强化“义务教育、免费享受”理念,深化以经费保障机制改革为重点的义务教育改革,出台关于实施义务教育经费保障机制改革的意见,确保人人享受九年制免费义务教育。2009 年起全部免收义务段中小学生的住宿费,实现学杂费全免,并对家庭经济困难学生给予资助。完善财政保障机制,将义务段学校生均公用经费标准提高到小学 460 元/年、初中 600 元/年,并将农村义务段学校校舍维修改造列入区级教育预算。稳步提高农村中小学教师福利待遇,将义务段学校的奖金福利标准由人均月 2500 元提高到 3000 元。三是以优质化为目标,不断提升高中教育。探索实施免费普高教育,尽快做好经费测算和政策效应评估,适时制订免费普高教育实施方案。加快发展职业高中教育,加大财政扶持力度,在区财政每年投入 4000 万元用于免学费职业高中教育的基础上,每年再安排 1000 万元的学生实习实训专项资金;培育重点职高和优势专业,到 2010 年拥有 3 所国家级重点职高、2 所省一级重点职高,建成国家级示范专业 2 个、省重点专

业达到6个,建成2个国家级、2个省级实习实训示范基地,每年培养技能型人才1.5万人左右。另外,要继续加大成人教育和农民培训投入力度。

(四)着力推进公共文化均等化优质化。文化是一个地区凝聚力和创造力的重要源泉,丰富精神文化生活越来越成为广大群众的热切期盼。要着眼提高先进文化的普及度、提升鄞州的软实力,以城镇明珠工程、村落星光工程“两大工程”为载体,深化“三项建设”:一是深化文化设施建设。在区级层面,加快标志性文化设施建设,投资1.7亿元在2009年6月基本建成体育活动中心二期工程,明年10月建成投资2.5亿元的宁波(鄞州)博物馆,尽快开工建设投资1.1亿元的区综合活动中心,做好服装博物馆开工前期工作;在乡镇层面,加快广覆盖的村级文化设施建设,明年全面完成星光工程创建,争取创建省市级村落文化宫30家。二是深化文化普及载体建设。创作文艺精品,排演原创剧目《恩爱村》,做好新编越剧《富贵荣华》省“五个一工程”申报,编写第二期“唱响新农村”的戏剧、曲艺作品。举办重大活动,办好08WCBA鄞州主场赛和中俄国际象棋对抗赛;筹办“区群众音乐、舞蹈、戏曲大赛”、“千人腰鼓迎奥运”等活动,开展一月一次的全区文艺演出活动;办好第二届“王应麟读书节”活动,继续举办“明州大讲堂”讲座。开展“文化进百村”、“千场戏剧进农村”等活动,基本实现“一村一月一场电影”目标。三是深化基层文化队伍建设。在提升区级文化专业人员创作能力、业务水平的同时,重点培育基层文化队伍,建成15-20支有相当规模和艺术质量的文艺业余团队。

(五)着力推进公共安全均等化优质化。安全、稳定的社会环境是人民群众幸福生活的基本前提,也是广大群众的共同心愿。要着眼于营造“两大环境”,大力加强公共安全等领域的各项建设,为广大群众提供安全、安定、和谐的生存发展环境。一方面,强化社会管理,营造有序的社会环境。完善打防控一体化网络建设,区财政安排2000万元对新

城区重点区域、重点地段、重点路口安装视频监控系统,完善治安地理信息系统;针对警力配备仅占实有人口万分之四点五的现状,加强警力科学调度和合理配备,并按每 500 人左右一名专管员的比例扩大外来人口协管员队伍。完善矛盾上下协同调处化解机制,严格信访稳定责任制和属地管理,强化协同和配合,做好不稳定因素排查化解工作;推进矛盾的制度化化解,对群众反映集中、涉及面较大的问题,调研出台相关政策源头化解。另一方面,建设生态文明,营造安全的生态环境。推进源头防治,按照产业发展导向目录,严格项目准入,淘汰落后产能和污染项目,强化节能减排、强制性清洁生产;深化农业面源治理,完成 182 家畜牧企业搬迁;完善企业排污约束机制,提高企业排污收费标准,探索排污权交易制度。推进综合整治,加快建设投资 18 亿元覆盖全区的污水处理系统,明年建成滨海污水处理厂,争取开工建设鄞西、明州污水处理厂,并启动建设鄞西排污主干管。完善垃圾回收体系建设,重点做好餐饮垃圾、生活垃圾的集中处理工作。深化农村环境整治,建立各类长效机制。

四、优化保障机制,提高公共财政的政策效果

公共财政的有效实施,离不开必要的财政管理体制和公共产品决策体制作为保障。在优化财政支出结构、推进公共产品均等化优质化的同时,要优化可用财力稳步增长、公共财政支出同步扩大、财政资金有效监管和公共产品诉求分析“四大保障机制”。

(一)优化可用财力稳定增长的促进机制。建立完整统一的公共财政收入管理体系,确保财政收入增长与经济增长相协调、可用财力增长与全部财力增长相协调。一要强化“增收”。建立完整统一的财政收入管理体系,加强预算外收入政府统筹力度;强化税收征管,建立健全税源管理、征收管理、稽查管理相互协调配合的税收征管体系;优化财源结构,激励引导现代服务业发展,并健全财税收入增长监测分析机制,

及时准确监测财源变化和收入增长趋势,加强对重点税源的跟踪检查,从而争取今后较长时期内可用财力每年以不低于 20% 的幅度稳步增长。二要强化“节流”。完善预算定额体系,强化项目预算管理,深化部门预算改革,加强部门结余资金管理,减少资金沉淀;推进国库集中支付制度改革,扩大专项资金纳入国库支付的范围;控制部门经费支出,由区政府牵头对行政单位与事业单位进行一次梳理,根据经济社会发展需要减少职能削弱的行政事业单位人员,增加对职能扩展的行政事业单位的经费拨付和人员编制。

(二)优化公共财政支出同步扩大的保障机制。在做大财政收入“蛋糕”的基础上,调整财政支出结构,做到有保有压、有促有控,确保新增财力 2/3 以上用于公共产品提供。一方面,扩大公共产品类支出比重。财政对政府必须保障的纯公益事项要按照政策予以保障,对带有一定经营性质的公益事项要给予必要的补助,对一般竞争性的事项要进一步减少直接投入直至完全退出,从而集中财力不断加大对重点民生工程支出项目的保障力度,真正做到向农村倾斜、向社会事业发展的薄弱环节倾斜。另一方面,加大转移支付力度。在调整新一轮镇乡财政管理体制过程中,进一步考虑山区半山区乡镇利益,将教育、卫生等长期性的项目列入体制补助与结算范围,增加一般性转移支付规模,逐步缩小镇乡间财力差距;加大财政对新一轮“欠发达村奔小康工程”的扶持力度,促进村级集体经济协调发展。与此同时,要发挥财政资金“四两拨千斤”的示范、杠杆作用,采取“财政贴息、税收优惠、民办公助、以奖代补、先建后补”等激励方式,引导社会资金投向基础设施、教文卫事业等公共产品和慈善捐助等公益事业,缓解公共财政的压力。例如今后几年重点建设的污水处理系统资金需求量大,可探索采用 BOT 等方式。

(三)优化公共财政资金有效使用的监管机制。加强公共财政资金的监管,确保公共财政资金真正惠及广大群众。一要完善财政支出绩效评价办法。推动各主管部门和项目单位开展自评,逐步完善绩效评

价指标体系,加快绩效评价结果的应用和研究,提高财政资金使用效益。还要探索将事后的绩效评价转向事前的财政预算资金评审,由第三方机构的专家组对各部门预算进行事先评审,以项目的合规性、必要性、实用性、真实性为原则,评价申请立项项目的轻重缓急程度,并据此安排资金,事后对项目的绩效进行评价。二要完善政府采购制度。扩大政府采购范围和规模,增加服务型政府采购项目,充分发挥政府采购的政策功能,提升公共产品采购质量和效率。三要完善财政监督管理体系。围绕公共产品项目支出,建立和完善预算监督机制,开展预算合规性审核,充实审核内容,从程序性审核过渡到实质性审核,并使之融入部门预算编审过程;建立和完善财政内部监督机制,对财政业务机构履行职能情况进行再监督,切实将财政管理与财政监督有机结合起来;完善和扩大监督网络,加强人大、纪检监察、审计、社会舆论等对公共财政资金使用的监督。

(四)优化公共产品诉求分析机制。面对城乡群众日益多样化的公共产品需求,党委政府对提供什么样的公共产品、如何提供公共产品要及时作出科学的判断和决策。一要健全经常性的民意收集机制。加大领导干部、职能部门深入基层、深入群众调研的工作力度,充分发挥党代表、人大代表、政协委员广泛联系群众的优势,及时了解群众真实需求。同时要创新民情收集渠道,完善区长热线电话、区长信箱,并利用报纸、网络、听证会、座谈会等多种形式广泛征求老百姓意见。二要健全针对性的民意反馈机制。对出台的每一项民生政策,在政策的制定过程中都要及时广泛征求社会各界意见,让最广泛的群众了解和支持各项惠民举措的实施。