

上海市浦东新区街道公共 财政保障机制研究

上海市浦东新区财政局 于政华

摘要:本文在回顾“十一五”期间街道财政体制的基础上,立足于“十二五”规划和上海浦东综合配套改革试点以及市、区有关加强社区建设与管理的要求,就“十二五”期间完善街道的公共财政保障机制进行研究,提出相关对策和建议,以进一步提高社区建设与管理的财政保障度,进一步促进街道职能转变,满足新形势下街道社区工作的要求。

关键词:“十二五”;浦东新区;街道;财政保障

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3151(2014)15-0046-05

一、“十一五”期间街道公共财政保障情况

“十一五”时期,是极不寻常的五年,一系列重大事件的发生使浦东新区站在了二次创业的新起点,一是国家批准浦东成为首个综合配套改革实验区,赋予浦东先行先试新使命;二是国家批准南汇行政区域并入浦东,给予浦东发展空间新拓展;三是世博会主场馆选址浦东,迪斯尼和大飞机项目落户,为浦东产业发展和城市建设注入新动力;四是金融危机使宏观环境发生剧烈波动,对浦东转变经济发展方式提出新挑战。

2006年,新区在浦兴路、东明路街道实行试点,开始将街道纳入部门预算。2007年,在试点基础上,对全区12个街道全面实行“提高公共财政保障,强化功能区域统筹,实施部门预算管理”的模式,支持街道职能转变,这一改革当时在全市和全国引起了较大的反响,当时多家媒体争相报道。南汇划入浦东以后,为适应浦东新一轮发

展和大区域管理的要求,2010年,新区撤销了原“六大功能区域”的管理模式,形成了“7+1”开发区管理模式。随之财政管理体制也作了相应调整,新的体制要求管理重心下移、财力下沉。按照新的管理办法,新区财政承接了原由功能区域负责的街道部门预算管理、政府采购管理等工作,为街道社区建设和管理的健康、稳定、持续发展起着保驾护航的作用。

(一)财政投入总量分析。

“十一五”期间,新区财政安排街道公共保障支出98.95亿元,从2006年的15.99亿元上升到2010年的23.86亿元,增长49%,年均增长12%。

(二)财政投入结构分析。

新区财政安排的街道支出主要包括基本支出、管理服务项目、社保就业项目、安商稳商项目、实事项目等五大项目。以2009年为例,共安排街道支出23.81亿元,其中基本支出5.07亿元,占21%;管理服务项目5.56亿元,占23%;

社保就业项目 3.83 亿元,占 16%;安商稳商项目 0.61 亿元,占 4%;实项目 8.74 亿元,占 36%。

(三) 财政投入的特点分析。

1. 为街道正常工作的开展提供充足的财力保障,确保街道人员经费等刚性支出需求。要使街道发挥好组织领导、综合协调、监督检查的职能,做好本辖区内的城市管理、社区服务、经济发展、社会治安等各方面工作,就必须给予街道充足的正常财力保障。“十一五”期间,除了安排上述基本支出、管理服务项目、社保就业项目、安商稳商项目、实项目街道支出外,还安排了街道条线工作经费,以保障街道各项工作的顺利开展。

2. 压缩竞争性、经营性领域支出,将有限财力向民生领域倾斜。按照公共财政的要求,在财力有限的情况下,财政投入逐步从竞争性、经营性领域退出,而将更多的财力向非经营性的民生领域倾斜,确保了街道民生、社会保障等方面的需求。

3. 开展绩效评价,体现财政资金的投入效益。2008 年,新区财政要求各街道委托第三方,开展对公共保障资金的绩效评价。根据专家组意见,不断调整完善绩效评价指标体系,采用分类座谈、问卷调查、实地踏勘、自查抽查等方式进行考评,正确评价财政投入的经济效益和社会效益,提高财政资金的使用效率。

(四) 街道财政体制改革的成效。

1. 促进了街道工作重心转移,社区公共保障水平明显提高。一方面,通过改革,街道工作重心向社区建设与管理有效集聚,为民办实事、解决老百姓急难愁问题的自发性、主动性和积极性进一步增强。如东明路街道为解决社区居民出行难问题,率先开通了社区巴士环线,受到普遍好评,中央电视台《新闻联播》栏目还对此进行了专题报道,同时首创了“五星助老网”和独居老人“五星平安报告制度”,实施了社区事务受理中心、标准化农贸市场和敬老院等实事项

目。另一方面,改革后按照以事定财原则保障街道事权支出,进一步提高了社区公共财政保障度,一些群众反映强烈、矛盾突出但因财力不足而无法解决的历史遗留问题在较短时间内得到有效解决。如浦兴路街道完成了 5 个居民小区住宅综合整新工程,受益居民达 7320 户;全面完成 22 座变频泵房改造计划,消除居民用水隐患;推进了凌河路美化一条街和 18 个居民小区空调滴水管工程。东明路街道也集中精力完成了 10 个居民小区的上水管改造、19 个居民小区的空调滴水管安装、6 个居民小区污水管整治工作,大大改善了社区居民的居住环境质量和生活质量。

2. 强化了功能区域统筹管理,街道财经管理意识明显提高。街道实行部门预算管理模式下,由自行安排使用财力转为功能区域根据社区工作实际统筹安排,增强了功能区域在街道社区工作方面的管理力度。通过改革,街道支出更加突出公共性,按照有保有压原则,基本支出突出了“合理、必须、节约”,项目支出坚持了“以事定财、量力而行”,资金安排使用更加注重社区工作成效。改革后,东明路街道社区管理与服务支出比重从改革前的 45% 提升到 64%,浦兴路街道从 64% 提升到 72%,街道支出结构进一步优化,充分体现了功能区域统筹保障后对社区工作管理力度的加强。

同时,街道顺应改革要求,更加注重自身预算管理水平,建立健全了内控制度和审批程序,严格预算执行管理,强化预算约束,进一步提高了街道财务精细化管理水平。如东明路街道实施改革后,成立了财务管理中心,对下属事业单位、居委会实施统一财务核算和账户管理;浦兴路街道制定了新的财务管理办法和经费报销制度,从制度上保证预算执行和资金管理的规范有序。

3. 实现了街道经济较快增长,招商引资整体效应明显提高。功能区域统筹管理经济职能

后,积极整合各种资源,充分调动各方积极性,招商引资整体合力和管理效应明显提高。如三林功能区域成立了投资促进管理中心(招商引资平台),金桥功能区域建立了“一个品牌,几个分中心”的构架,对外统一开展招商和企业服务工作,夯实财源基础,经济和税收保持了稳定增长的良好势头。2006年,浦兴路、东明路街道税收增幅分别达到83.2%和22.4%,高于2005年58.4%和4.3个百分点,其中浦兴路街道居12个街道之首;三林功能区域税收增幅达到33.1%,居6个功能区域之首。

二、当前街道公共财政保障工作存在的问题

(一)预算管理机制仍需规范提高。

从街道自身情况看,财力保障度得到了较大提高,但街道间在开支范围、预算编制口径等方面仍然存在不尽统一的问题;街道由自求平衡转变为以事定财保障机制后,预算决策、监督、执行机制有待强化;与一般区级部门相比,街道部门预算管理有其特殊性,在预算安排和执行的灵活性方面,既要有所考虑,又要把握好度。

(二)街道一级的部分财权和事权不相匹配。

首先,街道有些事权不是很明确,按照“以事定财”原则,则无法给予财力保障,比如一些非市政道路的维护,会同其他部门进行联合执法等这些工作,很多街道都必须做,但没有明确的事权界定,财权保障也无从谈起。其次,上级条线部门经常有工作需要街道完成,街道却无法保障所有工作的财力供给。街道作为区政府的派出机构,履行着管理社区事务等职能,正所谓“上面千条线,下面一根穿”,街道为了完成条线布置的各项工作,在没有相应财力保障的情况下,往往拆东墙,补西墙,挤占年初部门预算已安排的其他专项资金,影响了部门预算编制的严肃性和科学性,也不利于各项工作的开展。

(三)街道聘用人员数量和经费还没有统一的标准。

为了履行管理社区事务等职能,各个街道都在编制外聘用了一些人员,组织了协管员等各类聘派人员队伍,但街道由于历史沿用、地区差异、社区管理工作要求不同等原因对聘用人员的数量和经费标准基本都由街道自行决定,影响了预算执行的科学性和精确性。

三、“十二五”期间新区进一步推进街道公共财政保障机制改革的形势分析

(一)市委市政府高度重视社区建设和管理工作,为街道公共财政保障指明方向。

“十二五”时期,是全市加快推进“四个率先”,加快建设“四个中心”和社会主义国际大都市的重要时期,也是浦东新区努力发挥好示范带动和核心功能“两个作用”,坚持科学发展,推进二次创业,实现浦东开发开放第二次历史性跨越的关键时期。同时,作为2010年世博会举办和国务院“两个中心”文件发布、南汇并入浦东之后制定的第一个五年规划,改善民生成为社会建设重点,“十二五”时期,我国将坚持协调发展,民生优先,加快社会建设的整体性推进,实现经济发展与社会和谐的有机统一。可以预计,在未来的时间内,社区建设和管理工作依然将成为各级政府的重点工作之一,这为新区未来街道公共财政保障工作指明了方向。

(二)两区合并对社区建设和管理工作既是机遇,又有挑战。

2009年浦东新区和南汇区行政上正式合并,这对社区建设和管理工作既带来一定的好处,但也带来不少的挑战。两区合并后,行政区域面积增大,人口增加,有利于提高社区建设的层次,扩大社会管理的范围。但是由于原先两区经济发展水平和居民生活水平存在一定的差异,因此,在一些以区县统筹为主或由区县具体实施

的项目中,两区存在具体政策和待遇标准上的差距。如何统筹兼顾、既尊重历史又注重现实,做好吸收、继承、整合、优化工作,稳妥推进两区社区建设和管理制度的一体化,是我们面临的艰巨任务和挑战。

(三)从浦东综合配套改革的要求来看,完善街道财政保障机制是促进经济社会和谐发展的重要举措。

通过完善街道社区公共财政保障机制,能有效推动街道职能进一步向加强社区管理与服务集聚,有利于进一步促进政府职能转变,更好地体现财政的公共性,促进社区公共服务均衡化;有利于进一步转变经济增长方式、突出区域功能一体化发展;有利于加强经济管理、规范经济秩序;也有利于新区进一步探索职能交叉互补的行政管理架构,增强“7+1”开发区管理模式的统筹管理效能。

四、“十二五”时期财政支持街道社区建设和管理的建议

(一)理顺街道财权和事权的关系,真正做到街道财权和事权相匹配。首先要厘清政府事权,划分政府与市场的边界,政府应当有“所为”有“所不为”,主要职责是提供公共产品和公共服务,而竞争性和排他性比较强的工作和服务则交由市场去完成。其次,上级条线部门在安排工作的时候,应切实考虑到街道实际财力状况,多与财政部门进行沟通,以免出现事权下沉而财权不下沉的结果。最后,提高部门预算编制的科学性,财政部门、街道以及各上级条线部门应当建立起职责明确、目标统一、协调高效的管理机制。

(二)强化部门预算约束,提高预算管理水平和

坚持依法理财的原则,增强部门预算执行刚性和可预见性,对因特殊情况确实需要调整和追加预算的,要严格按照法定程序审定。进一步深化街道部门预算改革,不断细化预算项目、强化部门预算管理,增强预算执行效果,强化财政预算管

理,不断提高财政资金运作效能。按照《预算法》等规定,制定和完善功能区域、街镇财政预算管理制度,加强制度建设和基础管理,建立健全体制运行保障机制。预算管理坚持量入为出、统筹兼顾、突出重点的原则,优化支出结构,加强资金监管,不断提高财政资金效益,实现区域内自主发展和自求平衡,维护预算的严肃性和约束力。

(三)进一步完善街道财政管理规范体系。

制定出一套适合街道实际情况的会计核算制度、财务管理制度,使街道财政管理实现“三个统一”:统一核算方法、统一核算内容、统一财务管理;以公共服务能力的均等化为目标,通过建立规范标准收入、标准支出人均保障,在建立“三个统一”的基础上构建合理的支出标准和财力评价体系;不断深化预算和财会信用等级评定,探索绩效预算管理,加强财政监管,完善财政检查工作机制。

(四)统一街道聘用人员的数量和经费标准。

财政部门应会同劳动人事等部门,结合街道地域面积、人口数量、工作强度等因素,对街道聘用人员数量和经费标准核定一个科学的合理定额,解决街道聘用人员“三定”问题,以便科学、细致地编排此类经费。

(五)继续完善街道保障资金的绩效评价制度,充分发挥资金使用效率。

总结以前年度开展绩效评价工作的经验,建立完善以资金预算、监督管理、社会效益为主体的绩效评价指标体系,增强主管单位的绩效观念,构建就业资金的追踪问效机制,提高财政资金的管理效能和使用效益。

(六)统筹安排安商稳商经费,并根据执行情况给予适当奖励。

为了更好的安商稳商,维护和促进辖区内经济的发展,在街道部门预算中已安排了安商稳商经费,不少街道反映各个街道企业户管的数量以及这些企业的税收贡献数都不尽相同,服务成本

差异大。我们建议结合各街道户管企业数量和企业的税收贡献数等因素,对安商稳商经费进行统筹分配,合理体现差别政策,另外为了更好地调动街道积极性,年终可以根据街道实际预算执行情况,给予一定比例的奖励。

(七)加强财会人员培训,提高预算编制工作的科学性和准确性。

在编排部门预算及财务核算上,各个街道的会计人员水平不尽相同,有的对新的政策和业务

要求把握不够,有的对政府收支分类科目,会计科目的运用不够准确,各街道之间的口径不一致影响了预算编排、执行及财务管理的质量和效果。各街道应配备专业的财务会计人员,财会人员自身应转变观念,不断更新业务知识。财政部门要加大对街道财会人员的培训力度,定期组织各类专题培训,宣传各项政策法规,使之能更好完成部门预算编制任务。■

参考文献(略)

(上接第40页)

出以下启示:一是权力运行不规范、不透明,容易导致廉政风险。二是廉政风险防控的实质是靠健全而完善的制度来有效约束权力,以细致严密、设计科学的制约制度和机制来不断压缩自由裁量权。三是廉政风险防控是一项系统工程,需要通过事前预防、事中监控和事后处置等各个环节,需要从教育、制度、监督、改革、惩处等方面全方位推进。四是严格的惩处是制度执行力的保障,没有执行力,制度和监督都等于零,廉政风险防控更无从谈起。对于进一步防控财政廉政风险,提出以下建议:

1. 深化改革、健全制度,用完善的制度和严密的程序防控廉政风险。进一步推进财政改革与制度创新规范财政权力运行,从源头上铲除腐败滋生的温床。继续完善财政管理工作制度和机制,严格工作程序,明确工作纪律,减少财政工作中的自由裁量空间,做到权责明确、监督到位。积极建立完善防止利益冲突制度,为廉政风险防控管理取得实效提供重要制度保障。切实提高制度执行力。

2. 完善内控、加强监督,以有效的监督制约来防控财政权力行使中的廉政风险。进一步完

善财政内控机制,力争做到每一个内设部门工作的运行,在横向上必须受到内部和其他部门的监督和制约,在纵向上必须经过若干规定的严谨程序和步骤。进一步健全监督机制。继续深化干部人事制度改革,确保用好的制度和作风选人,选作风好的人。大力推进以预算公开为重点的财政政务公开。将现代科技手段引入廉政风险防控过程,在财政管理的一些关键环节,尝试建立廉政风险预警处置系统,用制度和科技制约权力,使监督具备刚性,防止权力的乱作为或不作为。

3. 加强教育、增强实效,以拒腐防变的思想道德基础来抵御廉政风险。坚持不懈地开展理想信念和核心价值观教育,深入开展廉洁从政和廉洁自律教育,注重增强教育的实效,培养和提高干部接受监督的自觉性。

4. 加强问责、严格惩处,以震慑作用来防控廉政风险。严格落实问责制,将问责制贯穿于财政权力运行的全过程。进一步完善相关惩处制度,完善和细化相关惩处制度的内容及措施,增强针对性和可操作性。加大查处违纪违法行为的力度,旗帜鲜明地坚决查处财政领域腐败的行为,充分发挥惩处的震慑作用。■

上海市浦东新区街道公共财政保障机制研究

作者: [于政华](#)
作者单位: [上海市浦东新区财政局](#)
刊名: [经济研究参考](#) PKU
英文刊名: [Review of Economic Research](#)
年, 卷(期): 2014(15)

引用本文格式: [于政华](#) [上海市浦东新区街道公共财政保障机制研究](#)[期刊论文]-[经济研究参考](#) 2014(15)