

上海市浦东新区人民政府

浦府〔2017〕10号

浦东新区人民政府关于印发《浦东新区公共财政改革发展“十三五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各开发区管委会，各直属公司，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区公共财政改革发展“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。



抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区法院、区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2017年1月20日印发

（共印140份）

浦东新区公共财政改革发展“十三五”规划

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，是上海基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市的决定性阶段，是浦东推进二次创业、转型发展的关键阶段。为全面贯彻落实区委、区政府的决策部署，进一步明确“十三五”时期浦东财政改革发展的基本思路、目标任务和主要举措，努力在服从服务大局中实现浦东财政改革发展的新突破，更好地发挥财政的职能作用，根据新区经济社会发展“十三五”规划和上海市财政改革与发展“十三五”规划的精神，结合新区财政改革发展实际，特制定本规划。

一、浦东新区“十二五”时期财政改革与发展取得的成效

“十二五”以来，新区财政围绕新区中心工作，解放思想，先行先试，全力支持自贸试验区建设和科技创新中心建设，有效保障重点支出，不断提高资金效益，较好地服务了新区稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险大局。

（一）财政收入平稳健康增长，财政保障能力进一步增强

收入规模连续迈上新台阶。新区财政总收入从 2010 年 2046.17 亿元增长到 2015 年的 3089.88 亿元，年均增速达到 8.59%。新区一般公共预算收入从 2010 年的 428.82 亿元增长到 2015 年的 788.19 亿，年均增速达到 12.95%。2015 年

新区一般公共预算收入占全市比重为 14.3%。收入结构进一步优化。通过对税种分享比例等调整，强化了财政政策对产业发展的导向作用，收入稳步增长，产业税收结构趋于合理。2015 年，新区生产总值中三产占比 71.4%，比 2010 年提高 15.3 个百分点；新区一般公共预算收入中三产占比 81.2%，比 2010 年提高 3.3 个百分点；来源于现代服务业和先进制造业的增、营、城等流转税，2015 年占区级地方税收比重将近 50%。开发区、镇进一步协调发展。新区“十二五”体制理顺并明确了开发区和镇的不同定位，区域经济和财政收入增长的协调性进一步增强。“十二五”期间开发区、镇地方税收分别年均增长 13.3%、10.0%，两者地方税收占全区比重稳定保持在 80%。

（二）财政支出结构持续优化，公共服务保障水平进一步提高

民生保障水平不断提高。加大对教育、医疗卫生、就业、社会保障、公共安全、公共文化、新农村建设、公共交通等投入，着力改善民生，推进社会建设。支持经济发展力度进一步增强。推进转型升级，支持重点区域建设和发展，进一步落实“十二五”财政政策，继续抓好“营改增”试点政策落实等工作。支持基础设施建设持续推进。统筹各类财力，推进重大基础设施项目建设，妥善应对政府债务偿还高峰。重点增支得到合理保障。加强资金综合统筹，合理保障预算执行中涉及改革发展稳定的重点增支因素，促进了新区相关工作的开展和落实。

（三）财政支出方式明显转变，服务浦东开发大局成果显著

自贸试验区建设。按照新的管理架构，明确 5 个区域局和 3 个职能局的预算保障模式。设立自贸试验区专项发展资金，加强使用和管理，支持自贸试验区提升综合管理能力、促进贸易便利化、培育新产业和新业态以及拓展服务和贸易平台功能。**科创中心建设。**优化整合财政科技专项，统筹联动改革财政科技资金管理，完善资金投入方式，促进科技与金融融合，充分发挥财政政策引导效应。**创新社会治理加强基层建设。**进一步完善大型居住社区财力保障机制，加大对居委会工作经费及村级组织基本运作经费保障力度。**产业结构调整 and 土地减量化。**积极发挥财政政策作用，推动土地减量化和以产业升级促进人口调控工作。在清理整合规范专项资金的基础上，设立支持产业结构调整专项资金。落实畜禽退养奖补政策。**环境综合整治。**保障合庆地区环境综合整治资金及“4+11+X”重点区域的环境综合治理资金，确保完成新区环境综合整治任务目标。**双创示范基地创建。**设立小微企业成长基金，发挥财政资金对社会资金的引导和杠杆作用，加大对小微企业创业创新的支持力度，建立具有浦东特色的小微企业创业创新环境和长效工作机制。**支持美丽乡村建设。**在五年村庄改造基本完成的基础上，设立奖补资金支持浦东美丽乡村建设。

（四）区以下财政体制逐渐完善，开发区和街镇积极性得到进一步调动

区对镇。做好“十二五”及两区合并后镇财政体制衔接。完善镇转移支付管理，建立一般性转移支付增长机制，积极推进城乡发展一体化发展和基本公共服务均等化。2015年镇级财力达到127.5亿元，比2010年增长51.1%，“十二五”期间年均增长8.6%。镇级财力占全区比重从2010年16.1%提高至2015年17.6%。**区对开发区。**根据重点开发区功能定位和管理职责，实行“4+3”开发区财政支持办法，重新核定开发区地方税收收入基数和经济发展专项经费基数，调整完善开发区增量分成比例。2015年各开发区完成区级地方税收469.06亿元，占全区比重60%，比2010年（238.9亿元）增长96.3%，“十二五”期间年均增长13.3%。**临港双特机制。**进一步完善临港地区财力分配机制，实行企业属地核算、区级地方税收全留的结算体制。实施临港地区招商统筹后，进一步完善财力保障机制，促进临港地区和周边四镇联动发展。**管镇联动改革试点。**积极推进张江、金桥地区“管镇联动”改革试点，建立开发区和镇联动发展的财力保障模式，着力完善开发区与周边镇联动发展、利益共享、责任明确的体制机制。**街道财力保障。**落实强镇优街战略，对街道突出“以事定财”原则，进一步规范街道项目支出，进一步加强街道财政财务管理。

（五）财政政策体系不断健全，财政政策效能进一步强化

“十二五”以来，为有效发挥财政扶持政策对经济社会发展的导向作用，研究制定了“1+X+1”的新一轮财政扶持

政策框架。具体政策涵盖金融业、航运发展、商贸业、总部经济、高新技术产业、新兴服务产业、文化创意产业及“一事一议”等一系列财政扶持政策。进一步规范和完善新区财政扶持的实施管理工作，加强财政扶持资金的事中事后监管。积极落实“营改增”财政扶持政策，进一步拓展和充分发挥“营改增”试点的先发效应、示范效应和联动效应。

（六）财政各项改革继续走在全市前列，财政预算管理制度进一步完善

政府购买服务率先推进。制定政府购买服务实施暂行办法，试编 2015 年政府购买服务预算，并逐步扩大政府购买服务范围。**中期财政规划管理稳步推进。**首次建立跨年度预算平衡机制，首次试编 2016 年-2018 年新区政府中期财政规划。**预算“会前初审”先行探索。**配合区人大开展“会前初审”改革，并逐步扩大试点范围。**完整的政府预算体系初步建立。**正式编制国有资本经营预算并纳入政府预算，首次实现“三本预算”联合报区人代会审议。**盘活财政存量资金工作走在全市前列。**盘活的财政存量资金主要用于偿还债务、安排重大文化类功能性项目和解决涉及民生的历史遗留问题等。**专项资金管理长效机制基本建立。**开展专项资金清理整合，区级财政专项资金从 75 项减少为 36 项，整合比例达到 52%；加强制度规范，建立专项资金管理长效机制。**预算绩效管理改革明显深化。**强化项目绩效目标管理，不断提高项目绩效目标编报的资金比例。推进绩效跟踪管理，强化支出绩效评价结果运用，扩大项目绩效预算编制的覆盖面。国

库集中支付制度改革全面推进。782 家区级预算单位和 24 个镇全面推行国库集中支付制度改革，全区预算单位全部推行公务卡制度改革。债务管理体制模式创新有序推进。开展政府存量债务的清理甄别，政府债务纳入预算管理，开展投融资创新机制探索，建立政府债务风险防范机制。政府综合财务报告完成试编。试编完成区级权责发生制政府综合财务报告，并指导部分镇试编镇级政府综合财务报告。财政信息公开加快推进。实现除涉密部门外的区级部门全部公开预决算信息，实现“三本预算”联动公开。

（七）财政管理水平稳步提升，财政基础进一步夯实

财政检查力度不断加大。开展贯彻执行中央八项规定严肃财经纪律和“小金库”专项治理，进一步规范新区招商引资相关资金的使用和管理。行政事业单位国有资产管理水平稳步提高。加强制度建设，组织开展事业单位国有资产产权登记与发证工作，开展房屋资产核查清理。区级部门预算管理工作考核逐步完善。制订完善考核办法，开展区级部门预算管理工作考核，进一步增强部门预算责任主体意识。政府采购管理进一步规范。对 17 大类货物实行电子集市采购，逐步扩大电子集市采购项目。到 2015 年底，新区政府采购项目全部实现“线上”采购。会计管理服务持续优化。开展小微企业购买代理记账服务，截止 2015 年底，为区内符合条件的 822 家小微企业购买代理记账服务。严格落实厉行勤俭节约要求。认真贯彻中央八项规定精神，按照厉行节约反对浪费要求，严格控制一般性支出和“三公经费”，建立厉

行节约长效机制。财政管理信息化建设加快推进。持续推进新区金财工程建设，不断完善财政核心业务应用系统，大力推进财政管理信息系统一体化建设。

在看到成绩的同时，我们也要清醒地认识到财政工作中还存在一些短板和不足。在公共财政建设方面，财政公共性有待加强，财政均等化水平还不高。一定程度上影响了基本公共服务均等化战略、政策实施效果和治理现代化进程，迫切需要进行整体性、适应性改革。在财政体制改革方面，镇域之间财力和公共服务不均衡矛盾依然存在，管镇联动试点推广将逐步进入深水区等，这些都是需要进一步研究解决的问题。在扶持政策方面，缺乏统筹机制，扶持方式相对单一，政策针对性有待提高，政策资金监管有待进一步加强，产业快速发展变化与政策相对稳定的矛盾等有待解决。在预算管理方面，一些部门仍然存在预算编制不够精细、预算刚性约束不严格，事中事后监管的意识有待转变，财政监管水平和依法理财能力还需进一步提高，财政信息化水平还不能完全适应财政改革和发展的新形势新变化。此外，在队伍建设方面，基层力量有待加强，专业化水平亟需提高。对此，需要坚持问题导向，进一步解放思想，深化改革，切实采取有效措施，在“十三五”的发展和工作中努力加以解决。

二、浦东新区“十三五”时期财政改革与发展的综合环境、指导思想、基本原则和主要目标

（一）综合环境

“十三五”时期，浦东新区经济社会发展将面临新的复

杂环境。在新的发展背景下，浦东财政发展要准确把握内外部环境出现的新趋势和新特点，敏锐洞察未来发展面临的新机遇和新挑战，力争实现未来发展的新跨越和新突破。

从机遇看，一是，全球治理体系深刻变革，经济全球化深入发展，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，国际投资贸易规则体制加快重构，人民币国际化进程加快推进，“一带一路”国家战略全面实施，中国经济与世界经济深度融合发展，为浦东新一轮开发建设和财政改革发展带来重大历史机遇。二是，我国经济发展进入新常态，经济增长由高速增长转为中高速增长，增长动力从要素驱动、投资驱动转向创新驱动，生产结构、支出结构和收入分配结构不断优化，经济发展蕴含巨大的潜力和韧性；国内深化供给侧结构性改革，以去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板为重点，提升全要素生产率、扩大新产品新服务供给，通过供给创新着力创造新的需求，加快形成引领经济新常态的体制机制和发展方式，为财政改革创新和快速发展提供了坚实的基础。三是，浦东开发开放以来，秉承我国全面深化改革开放的核心精神，积极打造与国际惯例接轨的市场化发展环境，先后成为国家综合配套改革试验区、自贸试验区和上海建设具有全球影响力的科技创新中心等一系列重大改革的核心试验田，并拥有“一轴四带”空间布局、“4+4”重大区域开发建设等重大发展机遇，这些机遇将为浦东“十三五”期间财税持续健康发展提供良好的支撑条件。

从挑战看，一是经济增长下行压力依然存在。受到国内

外大环境低迷的影响，新区外贸、投资、工业、消费等增速较低，经济增长主要依靠金融和房地产市场的拉动（金融贡献率超过 60%），实体经济发展相对低迷，总体经济运行风险依然存在。二是仍有许多领域需要加快补短板。虽然浦东二次创业取得了显著的成绩，但是发展不平衡、不协调和不可持续的问题仍然突出。教育、卫生、文化、养老等公共服务资源总量不足、配置不均；土地、环境等要素资源的承载力日益紧张，商务和生活成本居高不下；创新生态不完善，产业竞争力不强；人口、空间、产业结构不匹配，公共服务供给滞后于需求变化，城乡二元结构尚未妥善解决；城市管理、公共安全、社会治理、环境整治等方面的任务依然十分繁重。

从财政自身来看，也面临新形势新要求：

一是财政改革迎来良好的环境。党的十八届三中全会把财税体制改革作为全面深化改革的重点之一，强调“财政是国家治理的基础和重要支柱”，首次提出要“建立现代财政制度”。根据中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》，2016 年基本完成深化财税体制改革的重点工作和任务，2020 年基本建立现代财政制度。一方面，必须按照深化财税体制改革的总体部署，加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度；合理划分政府间事权和支出责任，完善相关转移支付制度；创新公共服务供给方式，有效动员社会力量参与，健全多渠道筹措资金的投入机制。另一方面，要协同推进政府其它各项改革，着力解决制约发展的体制性、机

制性问题，为促进浦东经济社会发展提供体制机制保障。

二是财政监管更加规范。在新的发展阶段，随着我国财政改革的不断深入，财政信息公开深入推进，人大、纪委、审计监督更加严格，绩效问责越来越严厉，社会各界民主监督意识不断增强，对财政资金使用管理的要求将越来越高。这些都倒逼财政部门加快改革、规范管理、依法理财，提高财政资金使用效益，发挥好财政监管在加强财政管理和严肃财经纪律中的重要作用，建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监管机制，将财政监管理念贯穿财政工作全过程。

三是收入稳定增长存在不确定性。一方面，经济步入新常态，经济面临较大下行压力。随着经济增长速度逐渐放缓，财政收入增长势必受到影响。另一方面，减税清费仍是主基调，营改增等税制改革对收入冲击较大。“十三五”期间，财政收入走势如何，还存在很大的不确定性。

四是支出刚性不断攀升。支出结构固化、能增不能减的问题仍然突出，民生政策提标扩面资金需求不断增加，各种改革性成本支出有增无减。在地方收入增长放缓、盘活存量资金空间不断缩小的大背景下，中长期收支平衡压力较大。特别是，在收支矛盾加剧、举借债务只能采取发行地方政府债券的方式、不得采取其他方式筹措的形势下，浦东建设发展与资金保障间的矛盾也将更加突出。

（二）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精

神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持“四个全面”的战略布局，按照当好改革开放排头兵中的排头兵、创新发展先行者中的先行者的新要求；围绕建立现代财政制度目标，把创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的要求贯穿落实到财政改革与发展的全过程和各方面，实施更加精准的财政政策，大力推动供给侧结构性改革；充分发挥财政体制机制效能，全力推进自贸试验区建设和科技创新中心建设，着力转方式、补短板、防风险、促开发，为建设开放、创新、高品质的浦东和具有标志性的全球城市核心功能区，提供更加有效的财税体制保障、政策支持和财力支撑。

（三）基本原则

1、**坚持公共性。**划清政府与市场的作用边界，做到既不缺位，又不越位。同时，注意区分公共性的层次，合理划分基本公共服务和非基本公共服务，相应创新公共服务提供方式，把更好发挥政府作用和积极发挥市场机制作用有机结合起来。

2、**突出创新性。**以自贸试验区和科创中心建设为契机，加快推进落实各项财税体制改革措施，深化财政体制机制和政策、制度创新，促进政府职能转变，充分发挥财政在全面深化改革和强化政府治理中的职能作用。

3、**体现导向性。**强化财政在供给侧结构性改革中的基础性、引导性作用，充分发挥财政政策的导向功能，支持产

业结构调整和经济转型升级。

4、强化统筹性。积极推进政府预算体系、跨年度预算、财政存量资金等财政资金统筹使用，避免资金使用“碎片化”，把“零钱”化为“整钱”，统筹用于发展急需的重点领域和优先保障民生支出。

5、树立绩效性。把握现代国家治理要求和公共管理发展趋势，坚持加大投入与加强管理、提高绩效相结合，将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理之中，加快建立全过程绩效管理机制，注重对重大投入政策的战略性评估，不断提升财政管理水平。

6、注重法治性。强化依法理财的观念，并内化为日常工作制度和流程，将财政活动全面纳入法制化运行轨道，将全面规范、公开透明贯穿财政改革和管理全过程，促进建设阳光政府、法治政府和责任政府。

（四）主要目标

“十三五”期间，新区各项财政改革基本到位，率先在全市建立具有浦东特色的现代财政制度。

一是基本建立可持续的财政收支平衡机制。全面推进财源建设，一般公共预算收入保持与经济同步增长。进一步强化三、二、一产业融合发展对财政收入的拉动和支撑作用，财政可持续发展能力进一步增强；跨年度预算平衡机制基本建立；财政支出的公共性进一步突出，社会民生投入与财政支出同口径增长；规范化的地方政府举债融资机制进一步完善，财政职能的“越位”、“缺位”和“错位”问题得到有

效解决。

二是基本建立财政事权与支出责任相适应的区以下财政体制。按照分类指导原则，进一步完善和优化镇财政体制及开发区财政支持办法。不同类型镇和开发区的财政事权与支出责任基本理顺，转移支付分配机制明显健全，管镇联动等体制改革纵深推进，财政对促进区域经济转型升级、社会治理创新、城乡一体化发展的体制保障功能得到有效加强。

三是适应浦东二次创业的财政政策功能进一步增强。财政政策体系进一步完善，支持方式进一步优化，财政政策与其他宏观经济政策的协调性和组合效应进一步增强。财政对服务自贸试验区建设、科创中心建设和产业转型的聚焦支持力度进一步加大，财政政策在推动建设开放、创新、高品质的浦东和具有标志性的全球城市核心功能区中的功能作用明显提升。

四是基本建立符合自贸试验区建设要求的现代预算管理制度。运用自贸试验区理念，按照完整一级地方政府的要求，推进财政制度创新。政府预算体系进一步健全，跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理制度逐步建立，政府债务管控机制不断创新；基本公共服务均等化和城乡发展一体化进程进一步加快，科学高效的现代财政制度基本建立。

五是基本建立有利于促进科创中心建设的财政投入机制。改革财政科技资金管理，转变财政科技投入方式，为科创中心核心功能区建设提供强大财政保障。财政科技资金统筹使用机制更加成熟，财政科技资金配置更加优化；财政科

技投入支持方式进一步优化，财政政策在推动科创中心建设的功能作用明显提升。

六是财政运行法治化水平进一步提高。财政运行全面纳入法治化轨道，依法理财、民主理财的能力和水平进一步提高；对各类财政违规违纪行为的责任追究和问责机制进一步健全；将绩效观念和绩效要求贯穿于财政管理之中，加快建立全过程监督管理机制；落实中央八项规定精神的长效机制进一步完善，公务支出管理的科学化、规范化、透明化水平进一步提升；财政信息公开的范围和内容进一步扩大、细化，财政信息公开的时效性和影响力进一步增强。

三、浦东新区“十三五”时期财政改革与发展的主要任务

按照国家和本市对浦东的战略定位以及加快推进自贸试验区、科创中心建设的总体要求，围绕更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，全力保障新区各项重点工作，不断加大财政改革攻坚和制度创新力度，加快建立具有浦东特色的现代财政制度。

（一）全面深化财政事权与支出责任划分改革，建立完善区以下财政体制

1、深化区镇财政体制改革，建立完善财政事权和支出责任相适应的制度。在中央与地方、市与区收入划分的基础上，研究完善区镇收入划分，总体保持财力结构基本稳定，收入划分规范统一。在财政事权和支出责任划分上，坚持和

体现受益范围、效率和信息对称性等基本原则。按照受益范围原则，若某项公共服务的受益范围限于某一区域的，则由镇政府负责；若受益范围是跨区域的、外部性较强的，则由区政府负责。按照效率原则，若由镇政府管理某项公共服务的效率更高，则将该项事务归属镇政府；反之，则由区政府负责。按照信息对称性原则，信息处理越复杂、越有可能造成信息不对称的事项，越应让镇政府管理；反之，应由区政府负责。与上述财政事权划分相适应，区级专有事权由区级承担支出责任，镇专有事权由镇承担支出责任，区与镇共同事权由区与镇共同分担支出责任，并明确具体分担办法或分担比例。探索将镇划分为纯农业镇、一般镇、管镇联动镇和大镇四类，实施分类指导，合理划分不同类型镇的财政事权和支出责任，如社保类、建设类事权分工等。对受益范围跨区域、外部性强、涉及全区统一标准等公共支出事项，加大区级统筹力度；如因事权划分改革等特殊情况确需委托镇的，以转移支付形式及“费随事转”原则增加对镇体制补贴，并相应调减对委办局的资金安排。

2、深化完善财政保障管理机制，提高镇基本公共服务均等化保障水平。继续加大对经济薄弱镇尤其纯农业镇的财力保障，在完善区镇财政体制的基础上，优化一般性转移支付办法，加大转移支付力度，强化一般性转移支付的财力均等化效果。按照事权与支出责任划分的一般性原则，逐步理清区与镇的事权和支出责任，逐步减少区镇共担责任项目，提高区级或镇级的专属事权项目比例，完善、优化共担事权

的分担机制，推进新区各镇公共服务供给的均衡化和城乡发展一体化。

3、梳理开发区和镇财政事权关系，建立新型镇财政保障机制。根据新区管镇联动改革部署，按照开发区管委会统筹经济发展和镇统筹社会管理的职能定位，加快形成开发区管委会与镇责任清晰、各尽优势、各司其责、利益共享的联动发展机制。对开发区管委会，要实施分类指导，进一步优化财政保障机制，充分发挥开发区管委会推动新区经济转型发展的职能作用。对镇，要加强统筹，切实提高其基本公共服务保障能力。探索符合新区实际的人口集中导入大型居住社区的财力保障长效机制，落实市财政对大居的补贴资金，支持有关镇加大对镇管社区的经费保障力度。建立健全村级组织基本运转经费保障机制，明确村级办公经费、基本公共服务管理经费。要将村级经济转型与土地减量化、产业结构调整等工作统筹起来；以镇为主、区镇结合，实行“区补贴、镇托底”的经费保障机制，加大村级财力支持力度；保障村干部合理合法收入，研究解决好其社会保障问题，争取逐步做到村干部收入全镇统筹；加快研究“村经镇管”，镇下管一级经济，推动村级经济转型升级。

4、进一步完善区对开发区管委会的财政保障机制，充分发挥开发区管委会的职能作用。围绕新区“十三五”生产力布局和“4+4”开发区功能定位，探索将开发区划分为法定机构开发区、一般开发区和特定功能开发区等，实施分类指导。根据不同类型的开发区，研究差异化的保障模式，对

企业化运作的法定机构开发区管委会，采取“政府购买+委托管理”的模式；对一般开发区管委会，继续采取“部门预算+增量分成”的模式；对特定功能区开发区管委会，根据其管理体制要求采取相应的保障模式。在中央与地方、市与区收入划分的基础上，研究有利于调动开发区管委会积极性的财政支持办法。

（二）按照预算管理制度改革的要求，深化完善财政预算管理机制

1、健全全口径预算管理机制。建立健全全口径预算管理机制。进一步明确和厘清政府“三本预算”的收支范围，建立和完善定位清晰、分工明确的政府预算体系，将政府的收入和支出全部纳入预算管理。在“十二五”已将一般债务、专项债务收支纳入预算管理的基础上，将确需依法代偿或转化的或有债务，按照程序纳入预算管理或转化为政府债务。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度，逐步扩大国有资本经营预算的收益收缴范围，将符合条件的国有企业全部纳入预算管理范围，提高国资收益收缴比例，到 2020 年达到 30%。

2、完善财政资金统筹使用机制。按照财政部和市财政局要求，落实政府性基金预算资金与一般公共预算的转列、调入工作；对政府性基金预算结转资金规模超过该项基金当年收入 30% 的部分，调入一般公共预算统筹安排。逐步加大国有资本经营预算调入一般公共预算的推进力度。落实国家从 2016 年起，三年内逐步取消一般公共预算中专项收入以

收定支有关规定的精神和要求，逐步加大专项收入统筹使用力度。加大财政存量资金盘活力度，完善财政存量资金定期报告机制，强化结转结余资金定期清理机制，发挥财政管理与审计监督联动机制，严格按政策收回和统筹各级各类结余资金。

3、实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。根据经济形势发展变化和财政政策逆周期调节的需要，建立跨年度预算平衡机制和实行中期财政规划管理。中期财政规划涵盖一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算，按照三年滚动方式编制，合理确定规划期内重大改革、重要政策和重大项目的财政收支预算安排，并根据经济社会发展情况建立动态调整机制。在认真总结新区中期财政规划编制的基础上，重点探索相对简化的收入预测模型和动态收支平衡机制；支持部门研究建立中长期重大事项科学论证机制；逐步实施财政支出项目库管理，做实项目库，充实项目储备，列入预算安排的项目必须从项目库中选取，夯实预算管理基础，逐步实现跨年度预算平衡，不断增强财政预算的前瞻性和财政发展的可持续性。

4、规范政府举债机制。按照《预算法》及相关法规，将政府债务全面纳入预算管理，进一步优化债务预算的编制方式，将政府债务限额的确定及举借和使用情况等全面纳入区人大监督范围。修订完善政府债务管理办法，进一步规范政府性债务管理。编制中期财政规划，科学合理确定债务规模。梳理政府债务对应资产，确保政府资产完整。加强对或

有债务的管理，防范财政风险。同时，积极推进 PPP 模式，重点关注城市供水、供气、污水和垃圾处理、道路养护等城市基础设施及公共服务领域；优先选择收费定价机制透明，能够产生稳定现金流的项目。浦东政府负有偿还责任债务的债务率控制在 100% 的警戒线以下。

5、深入推进权责发生制政府综合财务报告制度的建立。从 2016 年起进一步将试编范围从部分镇延伸扩大到全区所有镇，在全区范围内建立起权责发生制政府综合财务报告制度基本框架。建立健全政府财务报告审计和公开机制。建立与政府会计准则相适应的政府财务报告审计制度，通过购买社会服务，逐步扩大审计范围，适时公开经审计后的政府综合财务报告和政府部门财务报告并按规定向人大常委会备案。建立健全政府财务报告分析应用体系。逐步将改革的重心从“试编”转向“使用”，充分利用政府财务报告反映的信息，进一步拓展和发挥政府综合财务报告在预算管理、政府债务管理和政府绩效考核等一些重点领域的应用，促进政府及其部门加强预算管理、资产负债管理和绩效管理，并为政府绩效评价和中长期风险预测提供依据。

6、推进行政事业单位资产管理改革。对现有的行政事业单位资产管理规章制度进行梳理和完善，加强顶层设计，逐步完善涵盖资产配置、使用、处置等各个环节的管理办法和清查核实、产权登记、资产绩效评价、监督检查等全方位管理制度体系。探索建立行政事业单位资产共享共用机制，探索开展“公物仓”管理，充分发挥“公物仓”集中管理、

调剂使用功能，避免资产重复配置、闲置浪费。按照“政府管理的公共基础设施、政府储备资产、自然资源资产等经管资产纳入资产管理”的要求，做好新区行政事业单位经管资产情况的调查研究，规范和加强政府经管资产的管理。

7、深化政府采购管理改革。以采购信息公开透明、操作规范为重点，全力推进规范化管理，强化与市政府采购信息管理平台的对接和运用。坚持多元化政府采购方式，进一步规范使用公开招标、竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购、询价、电子集市采购等多种采购方式，提高政府采购效率。增强预算单位的政府采购意识和各项政府采购制度的执行力，对预算单位不按规定及时进入采购程序，年内未完成的采购项目，推行收回预算指标，不再结转下年度采购的新办法。

（三）深化财政支出管理改革，进一步提高财政支出效能

1、构建预算支出标准体系。进一步完善基本支出预算定额标准体系。结合健全完善落实中央八项规定长效机制，按照市有关要求，适时修订已出台的有关会议、差旅、培训、因公临时出国、外宾接待等经费支出标准，着力完善公务支出标准体系；指导和督促预算单位加强内部管理，健全相关制度，控制设备购置、行政经费和“三公经费”支出切实控制和降低行政管理成本。调整优化相关经费的支出标准，合理有效保障新区经济社会发展等方面的支出需求。统筹推进政府“三本预算”项目支出定额标准体系建设，坚持急用先

行，优先聚焦难以通过市场发现支出标准的支出项目，对难度较大的则先行对其中容易实行量化管理的部分制定标准，逐步提高按项目支出标准编制预算的比例，至“十三五”末实现 80%以上适合实行标准化管理的项目都有标准可依、按标准核定。

2、强化预算执行刚性。按照财政部、市财政局的要求，研究制定相应考核办法，完善部门预算考核制度。加大通报和考核力度，进一步严格预算执行，强化各类财政资金的统筹使用力度和部门结转结余资金盘活工作。对上年度预算执行较好、又符合投资方向的支出，继续加大支持力度；对年度预算执行进度慢、年内被动态收回预算指标、以及年末财政存量资金规模较大的部门，实施预算从紧甚至扣减及加大存量资金统筹力度等措施，切实提高财政资金的使用效益和效率。

3、增强预算的均衡性和稳定性。抓早下达各类部门预算指标，严控部门预算项目支出调整，确保年度预算平稳运行。实行“分类管理，突出重点”的支出进度考核机制，加快财政支出执行进度。将各部门、各镇预算执行进度作为一项重要指标，纳入区政府对各部门、各镇的年度绩效考核。同时建立和完善区支出考核、绩效考核与财政资金安排“三挂钩”办法以及通报约谈机制和预算指标动态收回机制，推动部门加快支出进度，有效提高预算的均衡性和时效性。

4、推进预算评审制度改革。按照“分层设立、分级管理”的原则和要求，设立财政支出项目库，将符合条件的项

目逐步纳入项目库管理。列入预算安排的项目必须从项目库中选取，对未列入项目库的项目一般不得安排预算，建立健全预算评审实质性嵌入预算管理流程的运行机制，加快建立和形成“未经评审不纳入项目库、未纳入项目库不安排预算”的预算评审管理新机制，促进形成结构合理、管理规范、运转高效的项目支出预算管理新模式。同时，实行专项类项目预算审价机制，扩大专项类工程项目预算审价范围，制定专项类工程项目预算审价（评审）管理办法，进一步建立健全财政专项资金评审机制。

5、深化国库管理制度改革。优化完善国库集中支付系统，将国库集中支付电子化管理的实施范围，从区级预算单位专用资金逐步拓展到镇政府全部预算单位的所有财政资金；进一步优化完善预算执行动态监控体系，对预算单位的大笔现金提取进行动态监控，将所有行政事业单位的所有资金全部纳入监控范围，加快建立完善的财政资金预警监控机制。建立公务卡及现金使用管理考核机制，完善公务卡强制结算目录制度，实现单位公务支出以使用公务卡和银行转账为原则、使用现金为例外，最大程度地减少单位现金提取和使用。建立规范的用款计划调整机制和大额资金支付报备制度，规范和加强财政库款和专户管理，健全财政库底余额目标管理机制，逐步扩大国库现金管理规模总量，努力实现国库现金管理投资收益最大化，不断强化财政的筹资、理财功能。

（四）按照自贸试验区理念，加快推进政府职能转变

1、**推进政府购买服务。**结合政府职能转变要求，进一步完善政府购买服务管理办法及政府购买服务项目目录，把应实行政府购买服务的预算支出事项全部纳入目录，加大政府购买服务力度，使之逐步成为职能部门、街道、镇提供公共服务的重要方式。在教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育、残疾人服务等基本公共服务领域，积极推进政府购买服务，引入市场竞争机制，逐步增加政府购买服务的资金规模和比例，切实降低公共服务成本。探索建立机构编制管理与政府购买服务的统筹协调机制，对凡能通过政府购买服务方式提供服务的，原则上不再增设机构或增加人员编制。鼓励社会组织跨区域承接政府购买服务项目，引导推动更多采用项目方式实施购买服务。推进政府购买服务统一平台建设，健全政府购买服务信息公开机制，明确部门职责，进一步完善政府购买服务项目的审核机制，建立健全对社会组织参与政府购买服务项目的资格认定标准。建立公共服务的评价指标体系，引入多元化评估机制，将基本公共服务绩效管理与资金分配、政府责任目标考核等工作机制相联系，促进提供服务的机构按市场机制理念运作，避免其机关化的倾向，切实提高政府购买基本公共服务的效益。

2、**深化自贸试验区会计管理服务。**进一步拓展浦东综合改革会计服务示范基地和小微企业财务会计培训咨询基地功能，充分发挥其对外服务窗口作用，在已形成培训、咨询服务机制的基础上，做深做细，以问题为导向，通过政府购买服务方式，成立各专业服务专家队伍，为自贸试验区企

业提供更高层次的会计服务。进一步深化与上海国家会计学院的长期合作关系，建立完善会计服务网站，提供财会、金融、税收等方面的基础性免费课程，以及相关政策的免费查询、咨询，为区内企业提供基础和公益性会计服务。按照市和新区“证照分离”改革试点的要求，推进会计行政审批改革，推行代理记账执业资格和会计从业资格网上审批制度，完善行政审批环节和流程，提高审批效率。

3、保障新区政府改革。创新陆家嘴金融城法定机构经费保障机制，通过采取政府购买服务方式，实施公共管理服务职能，支持陆家嘴金融城体制创新改革试点。制订相应的经费保障办法，支持新区群团、司法体制、公务用车等改革，推进政务云、网上政务大厅建设。支持新区行业协会商会与行政机关脱钩改革，做好相关经费支持方式改革。推进街道财力保障机制改革，建立符合街道工作特点的财政资金使用机制，推动街道工作重心切实转移到公共服务、公共管理和公共安全等社会治理工作上来。

（五）按照科创中心建设要求，探索创新财政科技投入机制

1、聚焦张江核心区，全力以赴推进张江科学城建设。制定切实有效的财政扶持政策，集中力量把体现国家战略的大科学装置、大科学研究中心、各类公共服务平台和各方面创新资源聚焦到张江，建设能够代表国家水平参与国际竞争与合作的国家实验室，积极配合市相关部门探索建立国家科学中心的管理新体制，迅速把国家科学中心做实做强、做出

影响。建立张江科学城专项资金，全方位地集聚各类资源，把各方面资金集中起来，借全市之力建设国家科学中心。加大财政投入，以建设张江科学城为目标，加快完善区域规划、城市设计，补齐公共设施的短板，特别是居住、交通、文化、体育、生活服务等配套设施，营造更适宜科研人员的工作、生活和学习环境。

2、整合科技专项，改革财政科技资金管理。一是加大财政科技投入力度。“十三五”期间新区财政科技专项投入在“十二五”基础上保持两位数增长。二是完善财政科技投入管理。建立健全部门科技投入联动协同机制、重大科技投入统筹聚焦机制、以及政府科技计划动态调整机制。建设全区统一的科技管理信息系统。加强事中事后监管。三是优化整合财政科技专项。对原区级财政科技专项资金实行跨部门整合，结合新区实际，分别将区级财政科技专项资金归并为科技创新支撑类、技术创新引导类、科技人才和环境类等三大类。聚焦张江，配合市相关部门研究建立张江国家科学中心专项资金，支持创新创业环境建设、企业和人才发展、创新功能平台以及重大科技基础设施建设运行等。

3、尊重创新规律，完善财政资金投入方式。一是探索引导性财政支持方式。设立新区天使投资引导基金、新区产业投资引导基金，切实发挥新区小微企业成长基金对科技型小微企业的引导作用。二是优化新区融资担保服务体系。设立新区小微企业增信基金，与市设立的政策性融资担保基金有效互补。创新、完善新区中小微企业担保风险补偿机制。

4、促进要素集聚，发挥财税政策引导效应。一是落实国家和市支持科技创新的财税政策。试点实施支持个人将科技成果、知识产权等无形资产入股和转让的政策。贯彻国家关于高新技术和科技型中小企业科研人员通过科技成果转化取得股权奖励收入时，可在5年内分期缴纳个人所得税的税收优惠政策。积极争取国家、市税务部门支持，在股权激励、高新技术企业税收优惠、研发费用加计扣除等税收政策方面取得突破。积极配合市财政部门研究建立“科技创新型企业”综合评价指标体系。二是构建新区“十三五”支持科技创新的财政政策。制定实施高新技术项目产业化、高新技术成果转化、推进重大科技基础设施项目、促进科技型中小企业发展等一系列财政扶持措施。积极支持企业上市，促进企业兼并收购。鼓励科研院所与企业合作。三是支持各类创新创业空间载体的运营发展。支持综合性创新创业社区建设，支持连锁化创业空间发展，支持创业基地、“四新”经济基地发展。对众创空间建设中发生的孵化用房改造费、创业孵化基础服务设施购置费等，给予一定补贴。对连锁化创业空间根据发展规模等给予补贴，对各类创业基地根据发展能级给予补贴。积极利用境外资源为浦东创业创新服务，鼓励创业创新国际合作项目建设。鼓励新区企业“走出去”，鼓励境外创业创新机构来浦东发展。

5、优化科技服务，培育良好创业创新环境。一是贯彻实施创新产品政府首购和订购政策。实施创新产品和服务的政府首购、订购政策，促进创新产品规模化应用。二是提供

科技型小微企业创业创新会计服务。制定新区促进科技型小微企业发展的财政购买代理记账服务实施办法，为科技型小微企业提供两年免费的代理记账服务。

（六）创新财政政策模式，建立健全新型财政扶持体系

按照供给侧结构性改革的要求，围绕浦东空间布局和产业发展目标，积极探索“投贷保奖补”相结合的多元化财政扶持方式，形成“1+4”财政扶持政策体系，即一个总体指导意见，四个重点政策支持领域，包括聚焦重点产业发展政策、科创中心建设政策、支持小微双创政策和人才高地建设等板块，同时，进一步建立完善政策执行管理体系，充分发挥市场对创新资源配置的决定性作用以及政府对创业创新的引导作用。

在支持领域上，对“十二五”财政扶持政策支持领域“有进有退有整合”，在充分听取各开发区、镇意见建议的基础上，根据新区产业发展“十三五”规划和“十三五”七大优势产业重点领域发展方向，同时兼顾增量和存量发展，研究确定“十三五”财政扶持政策的重点支持领域。聚焦金融、航运、贸易、文化、信息，以及健康、装备、汽车等产业板块；大力支持总部经济、新兴金融、电子商务、旅游会展、高端研发、物联网与下一代通信、智能制造、民用航空、新材料、新能源等重点领域；鼓励产业结构调整，支持镇级产业园区转型升级。

在支持方式上，根据政策目标功能的不同，采取不同扶持方式，采取“投贷保奖补”多元化扶持方式，逐步降低无

偿补贴扶持方式的比重。其中：财政补贴主要用于国家、市扶持政策的配套、对新区重点产业和企业的扶持、以及对部分功能类项目的支持；以引导基金为代表的投资类方式主要用于高科技产业的各个环节，通过财政资金的功能导向作用，弥补科技创新链条中存在的市场失灵，通过构建融资服务平台，专门解决中小创新企业融资难等问题；通过担保、奖励等方式降低间接融资门槛，鼓励企业直接融资，在防范金融风险的前提下，有效缓解企业融资难度。“十三五”财政扶持政策主要以设立专项资金、投资基金和财政金融产品为主，形成更加完善的支持经济发展的财政资金投入模式。

在资金规模上，提高政策执行效率，减少与扶持资金交叉的部门专项资金，逐步整合到相应的扶持政策中；结合多元化财政支持方式的实施，逐步缩减各层面与企业税收挂钩方式补贴的比例；结合新区财政收入增幅及“十二五”财政扶持政策力度实施情况，每年经济发展专项资金占财政总支出的比重原则上控制在 20%左右；根据各区域发展重点和情况，完善预算管理机制，形成布局合理、功能清晰、绩效导向的财政扶持投入管理体系。

在管理机制上，建立统筹协调机制，着力加强统筹协调和顶层设计，力争形成统一规范的财政扶持政策管理体系，一方面统筹协调好存在业务交叉的各部门之间的政策制定关系，另一方面处理好统筹政策资源与发挥区域主体积极性的关系。积极落实好国发〔2015〕25 号文精神，区以下不再制定财政扶持政策。区级政策制定要充分考虑到不同区域发

展重点，体现政策的整体性、协调性和精准性。

在政策执行上，进一步完善“十二五”时期的管理操作模式，逐步按照“一个管理主体，一个申报平台，分片受理、按责实施，权责明确”的总体思路执行政策；完善基于政务云的财政扶持信息系统，方便企业知晓及申报政策，有利于各部门协同服务；利用新区事中事后监管平台，整合资源，同时引入第三方评估及监管等机制，确保财政扶持资金安全、高效发挥作用。

（七）完善财政监督体系，着力形成财政“大监督”格局

1、**深化预算绩效管理。**逐步将政府预算绩效管理的重点从一般公共预算扩大到政府性基金预算，并积极推进国有资本经营预算绩效管理试点。将预算绩效目标的编报范围从部分重点项目逐步扩大到所有财政支出项目，区级各部门编报项目绩效目标到 2017 年基本实现全覆盖；逐步扩大项目绩效预算编制范围。将绩效评价的范围从财政支出扩大到重大财政政策执行、重点财政改革措施实施、重大财政制度落实，以及“资产、资源、资金”的综合管理和统筹安排使用等方面；将财政项目支出绩效评价的重点从当年度支出项目逐步扩大到跨年度的中期财政规划项目，并加大对政府购买服务项目的绩效评价力度；将部门整体支出绩效评价试点范围从部分预算部门扩大到主要预算部门和主要预算单位；将财政支出管理绩效综合评价的试点范围从区级扩大到全区所有的镇和街道。进一步建立和完善绩效评价结果应用制度

和机制，探索建立绩效激励机制，推进绩效评价结果的全方位应用，将绩效评价结果作为政府决策、财政预算安排、支出结构优化、财政政策完善和加强制度建设、实施管理监督的重要依据，将预算绩效管理作为财政工作考核的重要内容。

2、强化财政监管职能。体制制度方面，对内通过财政预算监督机制的完善，对外通过财政监督检查机制的健全，形成内外结合、运行高效的财政监督体制制度安排；在外部营造监管氛围，建立长效管理机制，形成规范化、常态化的工作流程，在内部形成预算、执行、监督相互制衡、相互协调的财政运行机制。强化事中事后监管，继续探索专项资金委托第三方机构监管，将财政监督融入财政管理全过程，加快财政综合监管信息系统的建设步伐，加快构建以制度+科技手段为支撑的财政监管体系。构建新型财政监督工作推进机制，将重大财政政策和财政资金投入作为监督重点，建立政策覆盖全面、数据信息集中的跨部门财政监督新模式，促进财政监督与财政主体业务的深度融合；完善财政监督工作流程，注重整体规划、科学选案、检查方法、查前调研分析、检查实施方案的制定、过程质量等控制等各个环节。进一步提升财政监督专业能力。健全财政监督整改跟踪回访制度，保证监督结果运用的准确性和严肃性，督促被查单位整改不留死角。建立完善的财政监督检查结果公开和报送制度，提高监管效率，扩大财政监督社会影响，增强财政监督的威慑力。

3、深化财政信息公开。围绕建设阳光政府、法治政府和责任政府，将全面规范、公开透明贯穿财政改革和管理全过程，建立健全以透明预算为重点的财政信息公开机制。将政府预决算调整情况的公开范围从一般公共预算、政府性基金预算扩大到国资预算；将部门预决算的公开范围从各级预算主管部门扩大到各级预算主管部门及所属的各预算单位；不断健全重大财政政策信息发布机制，将对涉及面广和社会关注度高的重大财政政策法规公开，从重政策发布转变为更加注重政策发布、政策解读、回应关注“三同步”。到2020年，基本建立全面规范的财政信息公开制度。

（八）进一步提升保障民生能力，全力推进浦东基本公共服务均等化和城乡发展一体化进程

坚持为民惠民理念，优化支出结构，加大民生投入，增强民生工作的针对性、实效性和可持续性，全力支持城乡发展一体化建设，不断提高公共服务和社会保障水平，努力让改革发展成果更多、更公平地惠及人民群众。

1、促进教育事业发展。保障财政性教育经费投入，完善各级各类教育生均经费标准动态调整机制，精心打造“均衡优质、开放融合、特色创新”的浦东教育品牌，实现“教育强区”的战略目标。面对浦东教育国际化、多元化发展需求，积极探索集团化、学区化合作办学，公办学校委托管理，政府购买民办学校服务等财政保障模式，促进新区整体教育水平均衡优质发展。

2、促进医疗卫生事业发展。完善医疗保险制度，加快

城乡统筹，根据本市相关政策安排，归并居民医保和新农合，实行市级统筹，健全城乡居民医保制度。支持推进社区卫生服务中心综合改革，以收支两条线管理和绩效考核为抓手，合理确定医务人员的标化工作量以及社区卫生服务中心的标化工作总量，实施社区卫生服务中心综合预算管理，建立社区卫生服务与基本项目、标化工作量、服务质量、服务效率相匹配的财政补偿方式。探索建立公立医院综合预算管理，强化财政补助与医院绩效考核结果挂钩，进一步完善区属公立医院政府投入补偿机制。

3、促进文化和体育事业发展。继续加大对公共文化建设投入，支持一环、一带、一面三个层面的公共文化设施网络体系建设；进一步完善文物和非物质文化遗产保护的财政支持和保障机制，加强新区历史文化遗产保护和合理利用。持续加大资金投入，采取贷款贴息、项目补贴、政府重点采购和奖励等方式，引导体育产业功能集聚区建设，培育浦东自主特色的体育品牌赛事，支持体育创新产业发展和体育服务标准化建设，促进为体育产业发展而开展的招商引资、市场推广、人才培育、评审论证等项目实施，完善公共体育场馆运行管理模式。

4、促进就业和鼓励创业。加快实施更加积极的就业政策。用足用好新区促进就业专项资金，合理分配使用地方教育附加资金，完善财政补贴机制。积极实施市民创业行动计划，完善并落实鼓励劳动者创业的小额担保贷款、贷款贴息、资金补贴、场地安排等扶持政策，促进创业带动就业；贴近

新区产业结构调整格局，支持中高级职业技能培训；执行针对不同困难群体的促进就业政策，引导扶持“生活困难、就业困难”的“双困”人员上岗就业；完善市、区、镇三级促进就业资金投入机制，引导各方力量创建充分就业社区。

5、促进养老服务业发展。完善养老服务财政扶持政策，加大养老基本公共服务保障对象的财政扶持力度，力争实现“应保尽保”。建立多层次、梯度化的养老服务财政扶持补贴制度，优化财政政策的扶持结构，大力支持养老床位、老年助餐点、老年日间照料中心等政府实事项目的建设。加大居家社区养老服务的政策倾斜力度，重点推进社区嵌入式、小规模、专业化、家庭辐射的养老服务发展模式，促进居家、社区、机构养老服务相互依托、资源共享的融合发展。探索老年护理保障制度，坚持医养结合，建立老年护理需求评估体系，综合评价老人的护理需求，初步形成与基本医疗制度相衔接、覆盖各类参保人群的长期护理保险制度。推进政府与社会资本合作（PPP）模式，引导、鼓励、吸引企业、公益慈善组织及其他社会力量，参与投资建设、运营管理养老机构和社区为老服务等基本设施。制定优惠政策，整合行业资源，吸引龙头企业以“连锁加盟”形式发展居家社区养老服务产业。

6、促进保障性住房体系建设。进一步加大政府资金投入力度，加快推进旧区、城乡危房和“城中村”改造，完善大型居住社区外围市政配套设施；进一步加大旧住房特别是老旧危险房屋以及严重损害房屋的修缮改造力度，并对农村

低收入户的危旧房改造予以补助；加大对城市棚户区改造征地拆迁服务和安置住房筹集、公益性基础设施建设等方面的政府购买服务力度，鼓励和支持社会主体参与旧区改造，支持和引导金融机构加大信贷支持力度。

7、促进城乡发展一体化。健全农村基础设施投入长效机制，加大农村基础设施建设投入力度，将村内道路的养护管理纳入镇级统筹范围，进一步完善农村公路网，改善农村公路出行条件。完善城乡发展一体的基本公共服务资源配置标准和预算支出标准，以服务半径、服务人口为主要依据，加快推进教育、卫生、文化等领域基本公共服务设施补点建设，并适度加强市级统筹力度，促进实现城乡基本公共服务的均等化。进一步加大对承担农业生产、生态建设、耕地保护、土壤修复等重要功能的纯农地区的财政转移支付力度，加快构建合理高效的财政支农政策统筹整合长效机制；支持以转变农业生产方式带动农村生活方式转变，进一步促进产业向园区集中、土地向适度规模经营集中、农民向城镇和新型社区集中。

8、支持提升城市建设和管理水平。推进城市管理标准体系建设，逐步提高城市养护标准，加大城市管理和维护资金投入力度，促进实现城市综合管理的精细化和全覆盖；促进完善区、街镇权责明确、分工合理的城市综合管理体制，为城市综合执法资源整合和重心下移提供有力有效的财力保障；促进完善城市设施维护管理体制机制，推进维护作业市场化改革，加大城市管理和维护资金投入，提高运行维护

水平和效率。

9、支持生态浦东、美丽浦东建设。根据新区未来人口、产业布局、土地利用和城镇化格局，对禁止开发区、限制开发区、优化开发提升区、优化开发协调区和优化开发拓展区，建立相应的财力保障机制。加大财政投入，支持畜禽退养工作，建立健全畜禽退养补贴机制。聚焦重点项目和重点区域，在绿化、垃圾处理、水和大气治理方面，加大生态环保的投入力度，推动连片治理，促进整体转型。完善财政政策体制机制，探索减排市场机制，通过减排交易、绿色信贷、环境保险、节能减排的补偿性和约束性税收政策等实现减排的良性循环。逐步建立社会化环境管理体系，研究推进环境污染第三方治理，向社会购买服务特别是环境监测社会化。

四、浦东新区财政改革与发展“十三五”规划的保障措施

（一）全面加快法治财政建设

围绕基本建成法治政府的目标要求，深入贯彻新《预算法》等法律法规，加快法治财政建设，积极研究政府采购、财政监督等重点领域的法律法规和规章，形成符合新区实际情况的操作规程。深入推进简政放权和财政行政审批标准化建设，建立健全以公众参与、专家论证、风险评估等为重点的重大行政决策程序，全面落实行政执法责任制，科学严格地明晰和确定执法人员的执法责任和责任追究机制。大力推进基层财政治理法治化，进一步健全普法宣传教育机制，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法

的良好法治环境。

（二）大力推进财政信息化

按照财政部《关于地方财政信息化建设的指导意见》的要求，以“金财工程”为总抓手，依托现代信息技术，加大财政信息系统整合力度，加快构建覆盖财政运行全过程、财政业务各方面的财政综合管理新系统，实现信息化对财政业务的全方位覆盖与支撑。加强标准规范体系建设，配合推进市与区财政预算核心业务管理系统一体化建设。深化推进“互联网+财政”，全力参与“政务云”系统建设，依托“政务云”及新区事中事后综合监管平台，建立健全新区财政数据信息的开放、共享和社会化综合利用机制。

（三）建立健全规划实施机制

建立健全财政规划重点任务的分解落实机制，各部门、各开发区、各街镇要分类分项细化落实责任目标，明确责任主体，确保规划任务的顺利实施；完善财政规划的动态衔接机制，将财政规划与各类行动计划、中期财政规划和年度预算紧密结合起来；建立健全财政规划的分析评估、动态调整、指标考核和问责追究机制，动态掌握规划实施效果，及时修订完善，并将规划的目标、指标纳入各部门绩效考核体系，充分发挥财政规划的战略性和宏观性和指导性作用。

（四）完善优化财政内部管理制度

按照财政部和市财政局要求，结合浦东实际，建立健全财政内部管理制度和运行机制，切实加强财政内控制度建设。突出关键，重点聚焦财政政策制定、预算管理等财政重

点领域和重要环节，针对重要流程和控制节点实施有效的内部控制；突出制衡，在财政预算管理、资金分配等核心业务流程建立决策、执行、监督的相互制约和相互协调的财政权力约束机制；突出权责对等，建立与财政业务及管理相适应的授权管理体系、科学分配权力，审慎确定权限，确保各岗位人员行使的权力要与承担的责任相一致，不断提高财政公共服务效能和内部治理水平。

（五）着力打造现代财政干部队伍

按照建立现代财政制度的要求，加大综合培养和选拔干部力度。建立财政干部素质提升体系，积极打造多维度、立体化的培训体系。建立财政干部培养使用体系，完善干部队伍梯队建设，坚持递进式培养锻炼，多向度地提升干部推动财政改革发展的能力。建立财政干部轮岗交流体系，丰富干部的工作履历和经验，不断拓宽财政干部成长成才的空间。稳步推进财政文化建设，围绕“精财善政、厚德务实、开拓创新”的价值理念，构建同心多层的文化影响力圈层，以财政文化建设促进财政干部队伍建设，为全面完成财政目标任务夯实人才基础。