

□ 崔世昌 朱为群

城市街道财政建设若干问题探讨

城市街道财政自1984年创建于贵州省贵阳市云岩区以来,已在全国二十多个省、自治区、直辖市悄然发展了12载,全国业已建立街道财政管理机构数千个,街道财政收入的规模日益扩大,它在所在区财政总收入中的比重逐年提高。街道财政建设问题已日益引起财政理论界的广泛关注。本文将对街道财政建立的必要性、街道财政管理体制、街道财政建设的指导思想和基本原则、街道财源建设、街道财政支出管理以及街道财政监督机制等问题进行探讨。

一、街道财政建立的必要性

街道办事处是区人民政府的派出机关,不是一级政权机构,因此,按照“一级政权,建立一级财政”的理论,建立街道财政似乎缺乏充足的理论根据。应该承认,这种理论有其合理的内容,但无法指导已经变化了的实际,甚至已成为影响街道财政产生和发展的障碍。理论必须面对现实。现实中的街道办事处已由1954年按《城市街道办事处组织条例》设置的单纯民政性组织,演变成了集行政管理、经济建设、综合协调、检查指导、宣传服务等多种职能于一身的准政权组织,而且这一准政权组织已经成为一个有着独特行为方式的利益主体。街道办事处在扮演政府角色的同时又扮演着企业集团的角色。这可以从街道的经济行为中考察其双重角色的特殊身份。随着城市经济建设和社会发展的迅速变化,城市管理的一部分事权逐渐向街道下放和转移,已成为一种不可逆转的趋势。事实上,在一些城市,如上海,城区管理职权的下放力度正在日益增大。事权范围的扩大,必然要求取得相应的财权。财权将伴随着事权的转移而相应下放,这就意味着街道将掌握着日益扩大的财力资源。不仅如此,街道已经成为一个有着自身利益的经济主体,它正以崭新的姿态直接参与经济建设,通过创办街道独资企业、合资、合作企业以及采用种种灵活的政策手段吸引越来越多的经济实体等方式,以壮大其财源,获得更多可直接支配的财力。它还通过向辖区居民提供多种多样的有偿服务项目,直接参与社区服务。街道的经济行为可以概括为两种不同性质的方式:一种是受命于上的行为,即按照市、区人民政府的指令而照章办事。这种行为方式所追求的是市、区的全局利益最大化目标,代表的是市、区全体人民的愿望和要求;另一种是独立自主的行为,这种行为方式所追求的是局部利益最大化目标,体现着街道辖区自身的利益要求。街道的自主行为是街道经济行为的本能行为,它在许多场合和领域都会以种种方式顽强地表现出来。建立街道财政的理论依据,不应该在本本、条条中寻找,而应从街道经济行为的轨迹中去发掘。街道经济行为的独立自主性表明,街道已不再是一个受命于区政府的纯被动的办事机构,而已经成为一个有着独立权利的经济主体。从

这个意义上说,建立街道财政已具备了客观物质经济条件,不是任何单位或个人的纯主观愿望。

现实情况同时还表明,随着街道事权范围的扩大和参与经济建设、社会发展力度的加大,街道掌握的财力呈大幅度上升趋势,其总量也已达到相当规模。从笔者所在的上海市普陀区来看,街道掌握的各种财力约占全区财政总收入的1/10以上,而且还有进一步扩大的趋势。街道所掌握的那部分财力,从其性质看,基本上属于财政资金。由于缺乏必要的管理基础条件和明确的规范,街道财政资金管理上存在着比较突出的问题,亟待加以改进。因此,从加强财政资金管理的实际出发,建立街道财政也已经成为刻不容缓的事情。

二、街道财政建设的指导思想和基本原则

虽然街道财政建设已具备了客观基础,但街道毕竟不是一级政府,照搬现行一级政府的财政管理模式,未必可行。因此,如何建设街道财政,仍然有许多问题值得探讨和摸索。首先需要探讨的是建设街道财政的指导思想和基本原则。这个问题不明确,街道财政建设的实践可能会出现一些不必要的波折。

我们认为,街道财政建设的指导思想是:以强化收支管理为核心,以规范街道收支行为为抓手,有力促进街道经济的健康发展,积极支持街道开展社会主义精神文明建设,努力保障街道社区管理和社区服务工作的顺利开展。

街道财政建设的基本原则主要有两条。一条是扩充街道可用财力。这一原则要求增强街道自我生财的压力和自觉性,而不是依赖区级财政的经费供应。另一条是规范街道收支行为。这一原则要求街道一方面在生财、聚财时要有章可循、合理合法、取之有度;另一方面在用财时要统筹安排、确保重点、兼顾一般;还要用到明处、用在实处、便于监督;更要讲求节约、反对浪费、提高支出使用效益。这两条原则是有机联系、互为补充的一个整体,不可割裂运用,失之偏废。总之,在收入上,要提高街道聚财的积极性;在支出上,要规范和引导其投向,监督其使用效益。

三、街道财政建设的基本内容

街道财政建设面临的课题很多,但最基本的内容有以下四个方面:

(一)街道财政管理体制

街道财政管理体制的确立,涉及到对街道财政地位的认识。如果把街道办事处视作一个单纯的只听命于区政府的派出机关,那么街道财政的建立既不会提上议事日程,更无从谈起街道财政管理体制问题。当街道被作为一级准政权看待时,它应该是处于区人民政府的下属一级的位置,就如同区人民政府下属的乡或镇一样。现实是,街道既有被动的一面,又有积极主动的另一面。街道财政的建立不仅必要,而且其地位必须明确并加以保护。根据这个认识,确立街道财政管理体制,关键是要理顺区与街道在财政管理权限、职责方面的关系,并在组织上保证这一体制的贯彻实施。

1. 街道财政管理的职责和权限。在目前情况下,街道应拥有以下一些权力:(1)征收权。街道的收入征收权可根据不同地区的实际情况来确定,对于街道财政管理基础较好的地区,可将一部分地方税收的征收权下放给街道,但中央税或中央与地方共享税不宜下放;对于街道财政管理基础较差的地区,不宜将税收征收权下放,但可以授权或委托其行使对某些规费收入或处

罚收入的征收。(2)预决算编制执行权。街道可以参照国家预决算法律、规章的要求,独立编制街道年度财政收支的预算或决算,并依照集体讨论决定的年度预算方案执行。由于街道还没有相应的权力机构,因此,原则上街道预决算的审批,可以由街道所在地区的社区管理委员会审议,或者由区财政部门审核。从目前来看,预决算的审批机构,很难有一个统一模式,但只要把握实行预决算公开这个原则就行。(3)支出使用权。街道在预算确定的支出总量和结构中,可以决定支出的具体用途和数额。(4)预算调整权。遇有特殊情况时,街道可以动用预先留用的后备基金或对预算进行追加或追减。(5)内部财务管理规章制订权。街道可以根据实际情况,建立健全内部财产管理、资金往来等具体操作规程。

街道应当履行财政管理的职责,具体包括:(1)依法照章行事。街道在行使以上财政管理权限时,应该遵循法律、法规和规章的要求,减少直至消除在财政管理方面的随意性,使街道财政逐步纳入规范化的法治轨道。(2)建立街道财政管理机构,配备合适人员。街道必须建立专职的财政管理机构,配备符合条件的机构负责人和主管会计等工作人员。(3)加强内部监控。街道应该建立、健全内部财政监督机制,确保财政收支的合法化、合理化和制度化。

2. 区相关政府部门的职责和权限。与街道财政建设相关的同级政府工作部门有财政部门、审计部门、国有资产管理等部门等综合经济部门。其中,财政部门是街道财政工作的业务主管部门,审计部门负责街道财政管理工作的监督检查,国有资产管理等部门负责对街道国有资产实施监督管理。

3. 街道财政管理体制的模式。街道财政管理体制的模式,在实践中表现出多样性,根据目前情况,很难统一。归纳起来,大致有以下几种类型:(1)收支挂钩,总额分成。(2)收支挂钩,超收或增收分成。(3)收支挂钩,全额返回。(4)包干制。(5)分税制。我们认为,街道财政管理体制的具体形式,不必强求统一,但不宜搞过去那种统收统支的集中模式。理想的模式当推分税制,但目前似乎还不具备条件。此外,街道财政管理体制的形式应当考虑到街道间不均衡发展情况,可由区财政通过转移支付制度来促进街道间的共同发展。

(二)街道财政收支管理

街道的财政收支具有渠道广、名目繁、形式多等特点,必须按照其性质进行梳理,实行分类管理。同时,由于街道财政收支分散在各个下属职能科室,无法从总体上反映和把握街道财政收支格局,因此,对街道财政收支必须实行统一管理。

1. 收支分类管理。根据目前上海城市街道财政收入的具体情况,可按收入的性质,将街道财政收入划分为:(1)财政拨款收入,指来自政府部门的财政拨款;(2)服务收入,指因提供劳务而收取的各种管理性、服务性收入;(3)罚没收入,指因按照法律、法规的规定以及受有关执法部门的委托行使行政处罚权时而收取的罚没收入和罚没款返回收入;(4)投资净收益,指街道以实物、货币等对外投资而取得的投资净货币收益;(5)其他收入,包括下级上缴的管理费收入、外来的捐赠赞助收入、利息收入和其他杂项收入。街道财政支出大致可分为:(1)经费支出,指街道为保证机关正常运转所需开支的经常性费用,包括人员经费和公用经费;(2)基本建设支出,指新建、改建、扩建办公用房及社区设施,单位工程金额在规定标准以上的支出;(3)预备费支出,指按规定比例提取并已列支的预备费,主要用于应付临时性或突发性需要的项目;(4)其他支出,包括向有关单位支付的利息支出、上缴上级支出、捐赠支出、赔偿支出和其他杂项支出。

2. 收支统一管理。街道应在正确划分和如实反映各类收入实际收取数的基础上,实行收

入集中统一管理。街道下属职能科室、部门应将所收取的收入全额上交街道财政管理机构,不得截留,不得私自在金融机构开立结算帐户。街道各项财政支出的拨付,原则上应由街道办事处分管主任实行“一支笔审批”。街道下属职能科室、部门需要使用资金用于有关项目开支的,原则上也应集中街道财政管理机构统一审批并统一办理资金拨付。对于资金审批和拨付过于频繁需要简化手续的,可以采用备用金制度。街道应将财政资金主要用于街道经济发展和社区精神文明建设,按照“勤俭办事”的原则严格控制人员开支和其他消费性支出,节约使用财政资金,提高财政资金的使用效益。

(三)街道财政监督机制

街道财政监督包括内部监督和外部监督两个部分。内部监督主要依赖于建立和健全内部控制制度,如会计人员岗位责任制、内部稽核制度、内部牵制制度和内部审计制度,同时还依赖于街道财政管理人员依照财政法律、法规、规章对本单位经济所实行的经常性的财务会计管理。街道财政的外部监督主要依赖于区财政局、审计局和国有资产管理部門的监督。街道分管主任和街道财政管理机构负责人离任时,应当接受离任审计。

(四)街道财政建设的若干基础工作

在实际工作中,街道财政建设基础工作的好坏,将直接影响街道财政经济工作的全局,乃至区级政府其他方面的工作。因此,搞好街道财政基础工作,成为街道财政建设的当务之急。

1. 建立机构,配备人员。街道财政管理机构的设置、机构负责人和其他财会人员的配备和业务培训是首当其冲的一项基础工作。必须尽快建立街道财政管理机构,按照财政部颁发的《会计基础工作规范》的要求,任用或聘用作作风正、业务精、能力强、身体好的财会专业人员。

2. 票据管理。针对街道普遍存在着名目繁多的收费项目和执罚收入这一实际状况,应在认真清理的基础上,对合理合法的收费项目和执罚项目通过加强票据管理这一源头,规范街道的收入行为,坚决杜绝乱收费、滥罚款的现象。同时对罚没收入实行收支分离的管理方式,以保证行政处罚的公正性。

3. 资产管理。街道所拥有的资产,无论是货币资产,还是实物资产,都属于公共财产,因此,必须加强管理。公共资产管理的基本目标是:确保资产的安全和完整,防止资产的流失。不仅要加强对资产增加的登记、保管,还要加强日常的财产清查盘点,更要注意加强对资产发出、毁损、报废等的审核。由于资产管理的环节较多,必须建立、健全资产管理的岗位责任制。

4. 费用控制管理。街道的支出应主要满足街道履行其职能的需要。应该逐步建立费用的开支标准和定额,并加强对费用的审核控制,防止任何形式的浪费现象,特别是要加强对外投资、对外捐赠等活动的审核控制。

现实表明,我国城市街道财政工作正处在探索阶段,不仅需要实际工作者的大胆尝试,也需要理论界的深入调查和研究,更需要各级政府部门的支持和推动。我们相信,以积极主动和认真务实的态度去研究城市街道财政这一全新的现实课题,必将开创城市财政工作的新局面,推动城市经济和各项社会事业的进一步发展。

(崔世昌系上海市普陀区财政局局长,单位邮编为 200063;

朱为群系上海财经大学财政系副教授,单位邮编为 200433)