

街道(镇)财政管理

《街道(镇)财政管理》编委会 编



上海财经大学出版社

街道(镇)财政管理

《街道(镇)财政管理》编委会 编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

街道(镇)财政管理/《街道(镇)财政管理》编委会编. —上海:
上海财经大学出版社, 2004. 11

ISBN 7-81098-261-3/F · 227

I. 街… II. 街… III. 城市-基层组织-财政管理-研究-上海
市 IV. 812.751.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 108807 号

责任编辑 王永长

封面设计 周卫民

JieDao(Zheng)CaiZheng Guanli

街道(镇)财政管理

《街道(镇)财政管理》编委会 编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海财经大学印刷厂印刷

上海商印装订厂装订

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 6.5 印张 135 千字

印数: 0 001—1 200 定价: 16.00 元

二〇〇四年九月

周国雄

推进社区建设发展
加强街镇财政管理

《街道(镇)财政管理》编委会成员

编委会顾问:陆永新

编委会主任:崔世昌

副主任:管彩华 朱为群 潘丽倩

委员:包永进 徐建超 潘 黎

编写小组组长:朱为群

副组长:潘丽倩 包永进

徐建超 潘 黎

成员:谈贤明 沈献叶 唐海宁

黄惠珠 范永霖 张翠萍

刘慧芬 验 谊 朱 丹

刘 涓

序

自从 1996 年上海市委、市政府召开城区工作会议以来,普陀区区委、区政府始终把加强社区工作作为一项带有战略性和根本性的大事来抓,认真贯彻“两级政府,三级管理,四级网络”新体制,从普陀区的实际出发,解放思想,实事求是,积极探索具有时代特征、上海特点和普陀特色的加强社区建设和管理的思路与方法,并在实践中不断丰富和完善。如今,街道(镇)在上海作为特大型城市的一个社区,其地位和作用得到提升与发挥,社区的功能不断拓展,社区的任务日益繁重,社区的作用更显突出,加强社区建设和管理已成为实施“全面建设新普陀”战略目标的重要基础。

与此同时,普陀区区委、区政府积极支持街道(镇)开展集体企业改制、转制,街道(镇)不再直接投资办企业,而是注重于发挥“服务是普陀第一资源”的优势,努力营造良好的投资环境,大力开展招商引资,社区经济实现了持续、健康、快速发展,街道(镇)的可支配财力逐年增加,

成为推进社区建设和管理的重要物质保证。

在街道(镇)层面积极探索“构筑公共财政框架,加强对财政资金的管理”是一个新的课题。由地区办、财政局组织长期从事街道(镇)财政管理工作的同志和上海财经大学的学者、研究生共同合作编写的《街道(镇)财政管理》一书,对街道(镇)财政管理的各项内容作了全面的梳理和阐述。它既是对我区多年来街道(镇)财政管理实践的一个较为全面的总结,同时对进一步规范和加强我区街道(镇)的财政管理具有十分重要的现实意义,有助于街道(镇)更自觉地管好、用好财政资金,更好地为推进社区建设和管理服务。

社区建设,任重而道远。街道(镇)作为社区建设和管理的重要主体,要认真实践“三个代表”的重要思想,按照建设“服务政府、责任政府、法治政府”的要求,加快政府职能的转变,实现政府职能的强化、弱化和转化。要树立科学的发展观,积极探索和实践网络化、实体化的社区建设与管理的新方式、新载体,推动社区经济、社区各项社会事业及社区生态环境实现全面、协调、可持续发展。要努力为人民群众办实事,花大力气解决好人民群众的急、难、愁问题,真正把社区建设成为和谐的人民群众安居乐业的温馨家园。

胡幸忠

2004年8月18日

前

言

街道(镇)是我国城市管理的基层单位,它不仅是城市基层政府的自然延伸地域,也是天然的居民社区。街道(镇)办事处也因此既承担了类似于一级政府的管理和服务职能,同时也是居民实行社区自治管理的主要机构。长期以来,街道(镇)办事处的功能受到较大限制。随着城市地理规模和人口规模的扩大,街道(镇)办事处为了适应建立社会主义市场经济体制对于城市特别是特大型城市管理的要求,在城市管理中的地位和作用有了很大的提升。街道(镇)办事处作为“准政府”的功能也得到了强化,它不仅要完成派出政府在本辖区内的基本任务,而且要根据自身的特点,采取灵活多样的措施,积极发展本区域的经济,从而造福“一方百姓”。

街道(镇)的财政管理工作对于本区域的经济的发展,本区域公共服务水平的改进和公共服务质量的提升,以

及推进整个城市管理水平的提高,都具有重要的积极作用。认真研究街道(镇)财政管理的理论和现实问题,不断总结实际工作的经验和教训,对于改进街道(镇)的财政管理水平就显得尤为重要。

普陀区是上海市率先对街道(镇)财政实行规范管理的地区,早在1996年就正式制定和实施了《普陀区街道财政管理办法》,其实践中的诸多做法已经得到越来越多邻近城区政府财政管理部门的认可和推广。本书就是总结普陀区政府多年以来街道(镇)财政管理实践的一个成果。

本书从街道(镇)财政建设的基本理论问题谈起,结合多年来普陀区街道(镇)财政管理的实践,对街道(镇)财政收入和财政支出管理、街道(镇)的资产、负债和净资产管理,街道(镇)财政管理的基本制度,以及街道(镇)的财政监督管理等重要问题进行认真总结和阐述。本书结构合理,内容充实,论述清晰,特别适合街道(镇)领导和实际从事街道(镇)财政管理的人员阅读。本书的篇幅虽然不长,但因其专门论述街道(镇)财政管理,还是具有特殊意义的。

本书的作者既有长期从事街道(镇)财政管理工作的领导和直接管理操作者,也有高校学者的积极参与和通力合作,可以说,本书也是上海财经大学和普陀区政府的相关部门和人员合作的结晶。这样的合作不仅体现了理论与实践相结合的基本宗旨,也是政府管理和教学科研相结合的一个重要的发展方向,应该大力提倡和不断推

进。

本书在编写中,得到普陀区委、区政府领导的关心和大力支持。区委书记周国雄为本书题词,区长胡秉忠为本书作序,副区长陆永新对本书编写提出了具体要求并多次给予指导,在此一并致谢。

由于时间和水平的限制,本书难免存在不足乃至错误,希望得到有识之士的批评和指正。

本书编委会
2004年8月16日

目 录

序/1

前言/1

第一章 街道(镇)财政管理概述/1

第一节 街道(镇)财政的理论探讨/1

一、街道(镇)财政建立的必要性/1

二、街道(镇)财政建设的指导思想和基本原则/3

三、街道(镇)财政管理体制/4

第二节 普陀区街道(镇)财政管理体制/7

一、普陀区街道(镇)财政管理概况/7

二、普陀区街道(镇)财政管理体制的内容/9

第三节 街道(镇)财政管理的工作原则/13

一、明确方向、服务公众/13

二、量入为出、妥善安排/15

三、财务公开、接受监督/16

四、加强核算、服务基层/16

第二章 街道(镇)财政管理的基本制度/18

第一节 单位预算管理制度/18

一、单位预算的概念和内容/18

二、单位预算的编制与调整/19

三、单位预算的执行与监督/22

第二节 单位决算制度和财务会计报表/23

一、街道(镇)单位决算制度/24

二、街道(镇)财务会计报表/25

第三节 街道(镇)财政基础管理制度/27

一、会计凭证管理制度/28

二、收据管理制度/32

三、银行票据管理制度/35

四、印鉴管理制度/37

第三章 街道(镇)财政收入管理/39

第一节 街道(镇)财政收入概述/39

一、街道(镇)财政收入的特点及管理的重要性/39

二、街道(镇)财政收入的分类体系/42

三、街道(镇)财政收入管理的原则/44

第二节 街道(镇)行政单位的收入管理/46

一、拨入经费/46

二、预算外资金收入/47

三、其他收入/49

第三节 街道(镇)事业单位的收入管理/51

一、事业收入/51

二、财政补助收入/52

三、上级补助收入/52

四、附属单位缴款/53

五、经营收入/54

六、拨入专款/55

七、其他收入/55

第四章 街道(镇)财政支出管理/57

第一节 街道(镇)财政支出管理概述/57

一、街道(镇)财政支出管理的重要性/57

二、街道(镇)财政支出的分类体系/58

三、街道(镇)财政支出管理的原则/60

第二节 街道(镇)行政单位财政支出管理/62

一、街道(镇)行政单位财政支出的内容/62

二、街道(镇)行政单位财政支出的核算基本要求/68

三、财政直接支付行政人员工资的处理办法/69

四、专项支出的管理/71

第三节 街道(镇)事业单位财政支出管理/76

一、事业支出/76

二、上缴上级支出/77

三、销售税金/77

第五章 街道(镇)资产、负债与净资产管理/79

第一节 街道(镇)资产管理/79

一、资产的概念和分类/79

二、流动资产管理/83

三、固定资产管理/89

四、对外投资管理/93

五、配套公益设施管理/94

六、政府采购管理/95

第二节 街道(镇)负债管理/97

一、负债的概念及分类/97

二、应缴款项管理/99

三、暂存款项管理/101

四、借入款项管理/101

五、应付款项管理/102

第三节 街道(镇)净资产的管理/103

一、净资产的概念和分类/103

二、事业基金管理/105

三、固定基金管理/106

四、专用资金管理/107

五、结余管理/109

第六章 街道(镇)财政监督管理/112

第一节 财政公开制度/112

一、财政公开的指导思想/112

二、财政公开工作的基本要求/113

三、财政公开的形式、时间和责任人/114

四、财政公开的主要内容/116

第二节 内部审计制度/118

一、内部审计概述/119

二、内审人员法则/119

三、内审机构的主要职权/120

四、内审监督的主要任务/121

五、内部审计程序/121

第三节 内部控制制度/123

一、岗位分工/123

二、授权批准/123

三、现金、银行存款的管理/124

四、票据及有关印章的管理/125

五、财务人员岗位责任制/125

六、账务处理程序/128

七、财务稽核制度/130

八、资产清查/130

附录一 普陀区人民政府办公室关于印发《普陀区街道财政管理办法》的通知/132

附录二 普陀区预算外资金实行财政专户收支两条线管理的实施意见/141

附录三 关于《普陀区预算外资金实行财政专户收支两条线管理的实施意见》的补充意见/143

附录四 普陀区人民政府办公室转发区财政局《关于对

- 街道(镇)财政资金试行重点支出比例控制办法
的实施意见》的通知/145
- 附录五 普陀区人民政府关于印发《普陀区政府采购管理
暂行办法》的通知/149
- 附录六 普陀区人民政府办公室关于转发《普陀区街道、
镇奖金发放管理暂行办法》的通知/157
- 附录七 普陀区街道预算编制暂行办法/161
- 附录八 普陀区人民政府办公室关于转发《普陀区行政
事业单位专项资金使用管理办法》的通知/167
- 附录九 中共上海市普陀区委办公室、上海市普陀区人
民政府办公室关于转发区纪委、区监委、区财政
局、区国资办《关于本区机关、事业单位财经工
作纪律若干规定(试行)》的通知/170
- 附录十 中共上海市普陀区纪律检查委员会、上海市普
陀区监察委员会、上海市普陀区财政局《关于加
强街道、镇财经管理和实施财务公开的意见
》/178
- 附录十一 审计署关于内部审计工作的规定/183

第一章 街道(镇)财政管理概述

自 1984 年贵州省贵阳市云岩区创建街道财政以来,我国的街道(镇)财政已在全国 20 多个省、自治区、直辖市悄然发展了 20 载,全国业已建立街道(镇)财政管理机构数千个,街道(镇)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(镇)财政建设问题已日益引起财政理论界的广泛关注。

第一节 街道(镇)财政的理论探讨

一、街道(镇)财政建立的必要性

街道(镇)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(镇)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(镇)财政产生和发展的障碍。理论必须面对现实。现实中的街道(镇)办事处已由 1954 年按《街道(镇)办事处组织条例》设置的单纯民政