

贵州省财政科学研究所 编
贵阳市云岩区财政局

城市街道 财政的理论与实践

城市街道财政的理论与实践

贵州省财政科学研究所 编
贵阳市云岩区财政局

中国财政经济出版社

城市街道财政的理论与实践

贵州省财政科学研究所 编
贵阳市云岩区财政局

※

中国财政经济出版社 出版发行
(北京东城大佛寺东街8号)

贵州新华印刷厂印刷

※

850×1168毫米 32开本 7.125印张 179千字
1991年8月第1版 1991年8月贵阳第1次印刷
印数：1——5,000 定价：3.80元
ISBN 7-5005-1489-6/F·1405

前 言

《城市街道财政的理论与实践》这本书，经过一年多的努力，终于与读者见面了。

城市街道财政，是在改革开放的大环境中出现的新生事物，它本身就是改革的产物。1984年冬贵州省贵阳市云岩区首建城市街道财政后，迅速在全国许多城市中推广和发展，是有其客观依据和历史必然性的。但是，城市街道财政是一个新生事物，只有短短几年的实践，所以，它又是幼小的、不成熟的、有待进一步完善和发展。因此，从理论概括和经验总结两个方面探讨城市街道财政建立、完善、发展中的若干问题，是十分有益的 和 必要的，于是，有本书的编写。本书共分三部分。第一部分是理论探讨，主要是根据云岩区建立城市街道财政以来的实践，从理论上进行初步概括，虽未分章节，但已自成体系。第二部分是实践经验，包括北京、西安、南京、成都、重庆、昆明、济南等城市和云岩区关于建立和发展城市街道财政的具体作法、经验总结和取得初步成效的文章。第三部分是附录，主要收录了云岩区建立和发展城市街道财政的办法、制度、规定；同时汇集了云岩区城市街道财政的有关数字资料，使读者能够从中看到城市街道财政的发展概况，得出自己的结论。

本书由孙国强担任主编，吴德溥、林道如、朱舜耕担任副主编；参加编辑的有张朝本、王哲远；撰稿人依次为孙国强、雷家驹、张朝本、陈昌华、何伊经、张小平、周诗若、王哲远、乐宏、邵景森和吴德溥；参加资料收集整理的有程军生、陈兴凤和

云岩区财政局有关科室。

本书在编写过程中得到贵州省财政厅、贵阳市财政局、中共云岩区区委、云岩区政府领导的大力支持。贵州省财政厅厅长赵子一，共青团贵州省委书记、原中共云岩区委书记王三运特为本书作序。财政部科研所李海研究员、中国财政学会副秘书长梁尚敏教授应邀亲临指导，参加了审稿会议，提供了许多宝贵的意见，并为本书写了序言。中国财经出版社的同志们对城市街道财政这一新生事物给予了必要的关注和支持。我们在此，谨致谢意。

由于城市街道财政建立以来，只有6年多时间，其发展中的许多问题尚未完全展现出来，加以编者水平的限制，所以本书只是城市街道财政研究的起步。我们相信，随着城市街道财政的完善和发展，对城市街道财政的研究，必将进一步深化，这就是我们编写这本书的宗旨。当然，书中不确或错误之处在所难免，尚请读者多多指正。

编 者

1991年5月

目 录

序一.....	李海 梁尚敏 (1)
序二.....	赵子一 (3)
序三.....	王三运 (6)

理 论 探 索

城市街道职能的扩大和街道财政产生的必然性.....	(12)
城市街道财政的建立与发展.....	(23)
城市街道财政的基本任务.....	(33)
城市街道财政收入.....	(44)
城市街道财政支出.....	(51)
城市街道财政信用.....	(58)
城市街道财政与街道企业的发展.....	(65)
城市街道财政与街道事业的发展.....	(72)
城市街道财政与市、区财政平衡的关系.....	(77)
城市街道财政体制.....	(84)
城市街道财政的管理.....	(96)
城市街道财政的完善与发展	(109)

实 践 经 验

在城市经济体制改革中成长的街道财政	(122)
建立街道财政的初步探索	(131)

建立街道财政的基本做法和初步效果	(136)
对街道办事处实行财政收入递增包干	(142)
建立街道财政, 促进改革深化	(145)
建立街道财政, 搞活街道经济	(148)
建立街道财政, 增强基层经济发展的活力	(152)
建立街道财政, 经济实力增强, 社会效益显著	(159)
关于街道财政现状问题的几点思考	(163)
我们是怎样开展街道财政工作的	(168)
改革街道财政, 发展“十小厂店”, 促进基层工作	(177)
创建街道财政, 增强街道实力, 为群众办好事、 办实事	(181)
城市财政的改革与发展	(185)

附 录

贵州省贵阳市云岩区概况	(190)
贵阳市云岩区街道财政的管理办法汇编	(195)
贵阳市云岩区关于下放财权建立黔灵、延中、 中西、黔东四个财政所的方案	(195)
贵阳市云岩区城市街道财政所管理暂行办法	(197)
贵阳市云岩区关于在全区普遍建立街道财政所 的意见	(199)
贵阳市云岩区关于修改城市街道财政所的管理 办法	(200)
贵阳市云岩区关于改进城市街道财政所管理办 法的意见	(202)
贵阳市云岩区关于在街道(乡)试行财政收支 挂钩的办法	(205)
贵阳市云岩区关于对街道财政所工作人员实行	

由区财政局和街道办事处（乡）双重领导的暂行规 定	(206)
贵阳市云岩区关于调整完善1990年街道（乡）财政 体制的通知	(207)
贵阳市云岩区经济及街道财政资料	(210)
表 1 贵阳市云岩区经济情况统计表	(210)
表 2 贵阳市云岩区街道财政占全区财政收支比 重表	(212)
表 3 贵阳市云岩区街道财政历年支出情况表	(213)
表 4 贵阳市云岩区街道财政历年收入情况表	(214)
表 5 贵阳市云岩区街道财政超收分成使用情况表 ...	(216)
表 6 贵阳市云岩区街道财政支持生产资金使用效益 统计表	(217)
表 7 贵阳市云岩区街道兴办社会公益事业统计表 ...	(218)

序 一

街道财政的兴起，是我国实行改革开放以来，社会经济迅速发展的客观需要，是城市综合体制改革的产物，也是我国推进城市财政建设的一种创造。

1978年，中国共产党十一届三中全会纠正“左倾”，拨乱反正，制定了一系列的方针政策。在城市，实行了全民所有制为基础的多种经济成分并存的体制，集体所有制企业和个体经济等得到了很大发展，活跃了城市的生产、流通、社会服务等各个领域。它们为社会创造财富，提供就业机会，繁荣城市市场，为人民生活服务，起了很好的作用。随着这些城市社会经济生活的变化，作为城市区级政权派出机构的街道办事处的作用，显得日益重要。它不仅要维持社会治安、保护环境和开展精神文明建设，而且还要负责组织街道范围内的经济活动、市场管理，举办各种公益事业，实际已经或正在起一级政权的作用，并日益显示出它的生命力。与此相适应，街道财政也就应运而生，而且在改革中不断的发展和完善。它的主要特点是按照有计划商品经济发展的要求，组织街道范围内的财政收支。特别是把那些零星小额收入都收上来，制止财政资金的流失，为发展街道企业积累资金，为开展街道社会公益活动提供财力，减轻了市、区财政的负担。这对于完善市、区财政体制建设，增强街道管理的功能，发挥城市街道在国家经济建设中的作用，都是一种有力的保证。

贵州省贵阳市云岩区，在街道财政创建中，经过几年的努力，积累了丰富的经验。他们和全国许多城市的街道财政建设一

样，从小到大，从粗到细，逐步摸索出一条自力更生，勤俭办企业事业，活跃经济生活，加强街道社会经济管理的不路不。他们提出了“开源堵漏，保上活下”的街道财政的指导思想，建立了调动区、街道两个积极性的财政分配管理体制，实行了筹集资金支持街道企业事业发展的办法，坚持了保证财政收入上交和增强街道财力的作法等，为缓解城市财政困难，扩大街道财政的功能，作了有益的探索，积累了新的经验。与此同时，城市街道财政的理论，也就逐步提到总结研究的日程上来了。

1989年贵州省财政学会和贵州省财政科学研究所贵阳市云岩区召开以街道财政经验为中心的有全国大中城市参加的城市财政理论讨论会，进一步从理论和实践结合上展开了讨论。《城市街道财政的理论与实践》这本书，就是在这一基础上，经过两年的继续探索，由有丰富实践经验的实际工作者共同撰写成的。这是我国财政研究，面对新情况，研究新问题，回答城市街道财政建设的第一本值得一读的新书。它比较系统地探讨了城市街道财政产生的必然性及其基本任务，同时也对街道财政的内容和具体作法，作了比较详尽全面的介绍。因此，它对城市财政建设，特别是城市街道财政建设，将起很大的推进作用。

城市街道在改革中前进，城市街道财政也正在全国各大中城市推行和发展，并将在实践中进一步充实和完善。我们预期，城市街道财政在面向21世纪的新时期中，在完成国民经济和社会发展十年规划和“八五计划”的任务中，必将取得更大的成就和发展。

李 海 梁尚敏

1991年4月25日于北京

序 二

贵州省财政科学研究所与贵阳市云岩区财政局合编《城市街道财政的理论与实践》一书，是一件值得赞扬的事情。我有幸先于广大读者通读该书稿，感到内容丰富，材料翔实，语言朴实，文字简炼。同时该书在编写上也颇具特色，由理论探索、实践经验及附录三部分构成。理论探索部分，系由12篇文章组成，虽不同于其他同类书籍以篇、章、节为体系，然而文章上下联系紧密，形成一个严谨完整的理论体系。从城市街道职能的扩大和街道财政产生的必然性，到街道财政的收入、支出、财政信用，街道财政与街道企业、事业的发展，街道财政与市区财政平衡的关系，街道财政体制，街道财政的管理，街道财政的完善和发展等，我们可以看出这组文章，比较系统地探讨和回答了街道财政产生的客观必然性及其基本任务和具体内容。实践经验部分，除介绍贵阳市云岩区和街道办事处有关街道财政的作法经验外，还收集了参加1989年由我省财政学会与省财政科研所在贵阳市云岩区召开的城市财政研讨会上各省、市的有关街道财政的部分经验材料，它表明了街道财政在贵阳市云岩区诞生后，短短几年已在全国部分城市开花、结果。附录介绍了贵阳市云岩区的基本概况、有关建立街道财政的文件、规定、制度、管理办法及数字资料。所以本书既可供理论工作者和教学工作者阅读，也可供实际业务工作者参考。

在党的改革开放政策指引下，11年来贵州省财政工作也和其他战线一样取得显著成效。全省财政收入由1980年的6.69亿元，

增加到1990年的35.37亿元，翻了两番多；财政支出由1980年的12.66亿元，增加到1990年的47.87亿元，增长了2.78倍，财政自给率则由1980年的52.82%，提高到1990年的73.88%，上升21.06个百分点。这不仅由于1980年以来，我们实行了省、地州市、县三级“分灶吃饭”的财政预算管理体制，极大地调动了各级财政部门理财的积极性，更重要的是我们十分注意加强基层财政建设，因为这是财政工作的基础。对全省各县财政工作，我们根据各县自然资源状况、经济发展水平，采取分类指导原则，实行灵活政策，发展县级经济增强县级财力。今年我们一手抓财政收入5000万元以上的县，促进其经济发展再上一个台阶；一手抓经济发展条件较差、财政困难较大的贫困县，帮助其尽快脱贫早日达到财政收支自求平衡。1990年贵州省县级财政组织的收入19.43亿元，占全省财政收入的54.94%。财政定额补贴县由1985年的64个减少到1990年的56个，与此同时，我们从1981年起，就进行了区、乡财政的试点、推广工作。到1990年全省的区已全部建立财政所，已建乡财政所4106个，占92.52%，绝大部分县对区、乡财政也实行“收支挂钩，超收分成”的包干体制。调动区、乡生财、聚财、用财积极性，有利于稳定增加县级财政收入和分担县级财政增加的支出。而贵阳市云岩区街道财政，就是在街道经济发展、街道职能扩大，收入跑、冒、滴、漏严重的情况下，受区、乡财政建设的启迪，于1984年在该区三个不同条件的街道办事处建立财政所试点。这一作法得到了省财政厅领导的积极支持。通过试点的成功，第二年就在全区全面推开建立财政所，并在各街道办事处相应建立了税务所、工商所。从该区建立街道财政所6年多的实践看，确实在“开源堵漏、保上活下”方面起到了很大作用，显示了街道财政这一新事物的无限生命力。贵州省政府对街道财政也很重视，1990年春节，王朝文省长，1989年春节副省长张树魁同志，看望了街道财政所的工作人员，听取了他们的汇报，并立即同意解决该区街道财政所的机构编制问题。

当然，新事物总是有一个发生、成长、完善过程。同样，街道财政也有一个建立、发展、完善的过程。《城市街道财政的理论与实践》一书仅是将这一新事物的发生、发展如实纪录下来，而今后街道财政的理论发展和实践，还有待于财政理论和实际工作者以及广大读者进一步研究和实践。这算我对这本书的出版的一点祈望。

赵子一

1991年5月

序 三

邓小平同志指出：“马克思主义的理论从来不是教条，而是行动的指南。它要求人们根据它的基本原则和基本方法，不断结合变化着的实际，探索解决新问题的答案，从而也发展马克思主义理论本身。”^①我认为，这是我们这本《城市街道财政的理论与实践》一书得以形成的理论基础依据和实践的原动力。我们知道，任何一种理论的成立、建设和创新，都离不开实践。实践是我们认识客观世界的基础和检验真理的唯一标准，无论是先进的科学或是先进的理论，永远都是在实践的基础上产生的，并随着实践的发展而发展。《城市街道财政的理论与实践》这本书，客观真实地反映了我们在新的历史条件下，积极探索街道新的财政体制的基本思路和创建历程，可谓凝聚了云岩区广大干部群众的智慧和汗水，是我们基层勇于实践、大胆创新、开拓进取的产物。

我曾有幸于1987年下半年到1990年下半年间主持中共贵阳市云岩区委工作（任区委书记）。在城市创建街道财政，事实上是上届主持工作的老书记——张永康同志主持工作期间，在改革大潮的背景下提出并付之实践的，我个人只不过在进一步巩固、完善和深化的问题上作了一些应作的工作。党的十一届三中全会后的第三年（1983年）下半年，云岩区委、区政府根据蓬勃发展的区、街经济状况，从调动街道生财、聚财、理财的积极性这一实际出发，在大量调查研究的基础上，参照农村建立乡一级财政体制的经验，大胆地提出了在城市街道建立财政的设思。这个设想当时得

^①邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本），第126—127页。

到了贵州省财政厅、省财政科研所、贵阳市财政局的首肯，并在他们的大力支持下，于1984年10月首先在云岩区下辖的3个不同情况的街道办事处进行了试点。获得成功后，于1985年在全区全面铺开。经过1985—1986年的发展实践，证明新体制运行正常，效果明显，其所具有的积极作用和生命力愈加显露，有力地推动了街道的两个文明建设。当时贯穿这一阶段（1983—1986年）的指导思想是“解放思想、简政放权”。第一阶段的成功实践，为街道财政的扩展奠定了坚实的基础。为了进一步激发和稳定基层增产创收的积极性，不断完善、深化这一阶段，区委在总结经验的基础上，于1987年提出了“简政放权，保上富下”的指导思想。第二阶段（1987—1989年）由于财政体制实行“超收全留，一定三年不变”，使街道积极性得到充分发挥，街道财政收入大幅度增长，平均每年以26.47%的速度递增。有相当数量的街道办事处财政收入成几倍增长，有一两个办事处率先当上了“百万富翁”。但是，在喜人的形势后面，我们又发现在“富下”的同时“保上”没有得到充分体现，区财政由于同市的体制没有变，加上对下的体制其基数递增没有拉开档次，既不利于区财政实力的增强，也不利于保护街道的创收积极性，以致形成了“鞭打快牛”的情况。区委在经过认真总结分析后，于1989年4月把深化城市街道财政体制的指导思想概括为8个字，即“开源堵漏，保上活下”。并根据这一指导思想，就街道财政体制进行了修订完善，根据各街道不同的财源、基数等情况，拉开了街道基数逐年递增的不同比例。这样既保护了基层创收的积极性，也保证了区财力的同步增长。新的指导思想的提出和财政体制的逐步完善，较为全面正确地反映和表达了街道财政的地位、作用和任务，从而为城市街道财政体制的健康发展和不断深化指出了方向。1989年以来，按照这一体制。不仅街道收入没有减少，而且均较上年有较大幅度的增长。全区财政收入实现了5000多万元，为云岩区历史最好水平。

城市街道财政的产生和发展，适应了社会主义商品经济的环境条件，是城市商品经济发展、城市财源结构变化、城市经济体制改革和城市基层组织功能要求的综合性产物。这一新生事物的诞生、巩固和发展是云岩区财政体制改革的重大突破。它不仅改变了街道办事处多年来财权与事权的分离状况，而且强化了基层学习经济、管理经济、发展经济的职能。虽然区辖街道这级财政（由于迄今街道还不是一级独立政权机构）不同于市辖区财政是建立在一级政权基础之上的，但是就客观现实而论，城市街道是城市实行分级管理的最基础层次，作为管理者的街道办事处则是区政府的派出机构，目前其工作职责和任务都远远突破了50年代的“纯民政型”管理体制，其性质、地位、职能、作用都已发生了根本性的变化，现已成为我国城市管理中一个极其重要的具有区域性、综合性、社会性的基础管理层次。因此，在城市街道建立财政是符合“一级政权建立一级财政”的理论内涵的。当然，目前对街道是否应该建立一级财政管理体制，在认识上还不完全一致。但是，只要我们承认任何真理的形成与发展都来源于实践，来源于对客观新事物的认识、提高、概括和科学的总结，那么城市街道财政的建立和发展，正是历史在现阶段发展的必然反映，是完全符合我国国情的。

根据亲身体会，我认为贵阳市云岩区创建城市街道财政最大的成功在于实现了“五个力”；即增强了基层生财的动力，加大了基层聚财的压力，激发了基层理财的活力，挖掘了基层增收的潜力，加强了基层办事的实力。云岩区的广大干部，特别是街道基层干部，他们对此“五力”的感触颇深，因为他们经历过、实践过、受益过。

在《城市街道财政的理论与实践》一书即将出版之前，我作为促成这一新事物生长发育的参与者之一，感到由衷的欣慰。当我通读完全部书稿时，心里充满了喜悦和激动之情，难忘在基层工作时既布满焦虑但又异常充实的岁月，更难忘默默无闻、兢兢

业业地在基层辛勤劳作的广大街道干部和群众。借此机会，我谨代表个人和与我一道工作过的广大基层实际工作者，向扶持、爱护、支持和促进这一新事物发展的各界有识之士致以诚挚的敬礼。

王 三 运

1991年4月