

F812.773

2-C

调研研讨

内部刊物

坚定不移 坚持不懈

——六盘水市廉政建设情况调查.....陈策贵 韦昌明 (1)

• 研究与探讨 •

对城市街道财政若干问题的探讨.....吴德涛 (4)

• 廉政工作 •

继续深入推进廉政建设.....贵阳市廉政办 (9)

检查总结 巩固提高.....毕节县廉政办 (12)

• 专题调查 •

依靠群众办好企业.....谭光明 饶光宪 (13)

• 省外党委研究室情况 •

广西区党委政研室调研工作情况..... (15)

• 考察报告 •

柳州巨变及其启示.....吴祖平 (17)

• 资料 •

安顺市情况简介..... (19)

书 讯..... (21)

(本期编辑 符晓钢 徐振洪)

5
1990

调

查

研

讨

中共贵州省委城市政策研究室编

F812.773

2-C

调研研讨

内部刊物

坚定不移 坚持不懈

——六盘水市廉政建设情况调查.....陈策贵 韦昌明 (1)

• 研究与探讨 •

对城市街道财政若干问题的探讨.....吴德涛 (4)

• 廉政工作 •

继续深入推进廉政建设.....贵阳市廉政办 (9)

检查总结 巩固提高.....毕节县廉政办 (12)

• 专题调查 •

依靠群众办好企业.....谭光明 饶光宪 (13)

• 省外党委研究室情况 •

广西区党委政研室调研工作情况..... (15)

• 考察报告 •

柳州巨变及其启示.....吴祖平 (17)

• 资料 •

安顺市情况简介..... (19)

书 讯..... (21)

(本期编辑 符晓钢 徐振洪)

对城市街道财政若干问题的探讨

吴 德 溥

城市街道财政，是改革深入发展中涌现的新事物。因此，对街道财政从理论到实践进行探讨，是非常必要的。贵阳市云岩区是街道财政的创建地，本文拟以云岩区街道财政的建立和发展的情况为依据，进行分析研究，进而探讨街道财政发展中的若干问题。

一、建立城市街道财政的理论问题

财政是一种分配关系，是为了保证国家职能的实现以国家权力强制参与的一种特殊分配关系。因此，财政机构的建立，是与政权建设相适应的。一般来说，有一级政权就设一级财政。城市街道办事处不是一级独立的政权，而是区政府的派出机构，应否建立一级财政，至今仍是理论界争论中的问题。理论来源于实践，是对实践的科学的概括和总结。首创街道财政的贵阳市云岩区在建立和发展街道财政的实践中，提供了许多有益的经验，值得思考。

第一，自改革以来，城市街道办事处的职能逐渐扩大，已由过去单纯的民政型向管理服务型转变。据统计，目前街道办事处，实际承担着城市管理、民政福利、经济发展、劳动就业、文化娱乐、社会治安、财政税务、市容卫生、计划生育、人民武装、群众团体和居委会建设等12个方面的74项工作。街道办事处既是城市的细胞组织，也是大量实际工作的承担者，如无相应的自主权和一定的财力，就不能增强其细胞活力，也不能充分发挥其功能作用。建立城市街道财政，则有利于街道办事处因地制宜地安排辖区内的经济、政治、文化和社会福利事业，使其细胞功能得到充分发挥。

第二，改革以来，城市商品经济发展迅速，街道企业应运而生，区、街经济结构和财源结构均发生很大变化。1984年云岩区街道企业已发展到435户（其中，工业236户，第三产业139户），街道工业的产值达到3684万元，年利润200多万元，职工近3万人。街道经济的发展，相应提出了加强财务管理和征收管理的问题，也提出了协调及建立各种经济联系的要求。财政是经济的综合管理部门之一，是商品经济发展的重要经济杠杆，只有进行必要的改革，才能适应社会主义商品经济发展的客观要求。而街道财政的建立，正是对这方面进行的有益尝试。

第三，经济体制改革的一个重要方面，就是改变过去高度集中统一的格局，在计划管理、财政分配等方面，适当放权，以扩大基层包括财权在内的一些权力。街道财政就是适应这一改革而产生和发展起来的。

第四，城市作为我国财政收入的主要来源地，在其财政分配中，除满足本身财政支出

的需要外，还有上缴的任务。同时随着城市的发展，城市经济建设、基础设施及社会福利事业的任务越来越重，需要更多的资金来保证其实现。然而市、区两级财力有限，难以完全承担这一繁重的任务。现行财政只设到区一级，管理跨度大，难以掌握具体财源，收入中“跑、冒、滴、漏”严重；同时，街道经济和各项事业的发展也受到制约。建立街道财政，可利用其处于服务、管理、监督第一线的有利条件，促进街道经济的发展，不断开辟新财源，并加强征收管理，减少“跑、冒、滴、漏”，增加财政收入；另外，城市街道财政还可根据其财力的大小，除用于街道经济发展，也用于街道各项事业的发展，以减少市、区财政在这方面的支出压力。

可见，由于街道经济的发展，办事处职能的扩大，我们完全有理由把街道办事处视为一级政权。虽然，政治体制改革还未达到这一步，法律上也还未确定其一级政权的地位。事实上，我们在实践中也未完全按照“一级政权设一级财政”的理论去做。例如，我省地区行署是省政府的派出机构，县以下的区是县政府的派出机构，但他们实际上行使了一级政权的职能，均相应设置了一级财政，城市中街道办事处的情況也是如此。再者，理论也是可以在实践中突破的，云岩区街道财政的产生和发展的实践，以其促进生产、增加收入和发展各项事业的具体事例，证明了街道财政具有的生命力，并为财政理论的发展提供了现实的依据。同时，街道财政在云岩区创建后，迅速得到全国其他城市的响应，不少城市派人前来考察学习，现在全国许多城市都建立了街道财政，并取得明显成效，有的在理论和实践上还有所发展。同时也应看到，城市街道财政还有许多不足之处，需要在今后的实践中不断加以改进和完善，使之更加成熟，成为名副其实的一级财政，为我国社会主义现代化建设作出更大的贡献。

二、城市街道财政的实践问题

城市街道财政的建立一般需要经历探索、试点、发展和完善等阶段。1984年10月云岩区3个街道办事处试点建立财政所以前，国内还没有先例。因而，许多实际问题是在实践中逐步探索和解决的。

关于建立街道财政的指导思想。云岩区在建立街道财政时，只是从调动街道理财的积极性出发，根据区委、区政府提出的“解放思想，简政放权”的要求，在整个经济财政体制改革的推动下，参照农村区乡财政建立和发展的经验，提出了建立街道财政的设想。在得到上级有关部门的支持后，于1984年10月进行试点。经过1985年全面铺开和1986年的发展，街道财政的作用逐渐发挥出来。1986年与1985年比较：全区财政收入增加156万元，增长6.6%；街道财政收入增加201万元，增长34%；街道财政分成收入增加111万元，增长1.2倍。街道财政分成收入中用于经济发展的资金达141万元，占分成总数的70.4%，比上年增长2.5倍；用于公益事业的为28万元，占分成总数的13.9%，比上年增长27.3%。这些数字说明了3个问题：一是街道财政收入的增长保证了全区财政收入的增长；二是随着街道财政收入的增加，街道财政分成收入大幅度增长；三是街道财政分成收入增加后，用于街道经济发展和公益事业的资金也相应增加。云岩区在总结这一阶段的实践时认为，街道

财政的建立，对于繁荣城市经济，搞活街道、藏富基层，培养财源、增加国家财政收入，以及发展社会公益事业，增强城市两个文明建设等，都起到了积极和重要的作用。因此，¹1987年区委、区政府又提出了“简政放权、保上富下”的指导思想。这一提法中的“简政放权”，只是改革中提出来的一个普遍要求，并不能反映财政的特点；而“保上富下”作为建立一级财政的指导思想，则必然偏向于收入方面，同时“保上”和“富下”的关系也不好处理。1989年全区财政收入比1987年增长40.5%，同期街道财政收入增长74.8%，街道财政分成收入增长2.7倍。这说明区、街两级财力都得到增强，但也不可否认，财力的分配较多地向“富下”倾斜。1989年4月，云岩区经过认真总结，又进一步把建立街道财政的指导思想修改为“开源堵漏、保上活下”，这就正确地表达了街道财政的地位和职能作用。以“活下”来“保上”，在“保上”的原则下“活下”，较科学地反映了上下级之间，宏观与微观之间的关系。

关于城市街道财政的体制。街道财政的建立，必然涉及到体制问题，其核心就在于处理好各方面的利益分配关系，以调动区、街两级理财的积极性。云岩区的实践表明，街道财政的体制是逐步发展完善的。1984年试点时，确定的体制是：定收入基数，超收分成，支出包干下拨，结余留用，一年一定。实行的是收支两条线，收入下放较多，包括街道企业的工商税、所得税和其他收入；支出只对行政经费实行包干，其余均未下放街道财政管理。这一体制沿袭到1986年。1987年为进一步调动街道增产增收的积极性，在体制上作了两点改进，一是改超收分成为按上年实绩和增长因素确定收入基数，逐年递增10%后，超收部分全留；二是改“一年一定”为“一定三年”。1988年扩大了街道财政的收支范围。收入增加了个体工商所得税、房产税、屠宰税、牲畜交易税、车船使用税和集市交易税等；支出下放了基建支出、城市维护费、支持集体企业生产支出（有偿）、社会救济费和计划生育经费等。但仍是收支两条线，收入全额上交，支出包干下拨。在新下放的支出中，前3项主要由街道分成收入安排，后2项及原下放的行政经费由区掌握，结余可以留用，超支仍由区解决，但并未真正地做到“定支”。这一时期，街道财力有了很大增强，一些支出可由街道自行解决，同时街道财政所的人员素质也有了提高。所以，1989年又作了改进：一是对下放的支出项目，实行核定基数，超支不补，结余留用；二是凡属零星开支，均由街道财政负担（如会议费、修缮费、购置费、汽车燃料及维修费等）；三是新增支出，由街道财政负担，对个别有困难的办事处，区里给予适当补助。同时规定街道财政统管街道财务，并健全完善了街道财政管理制度。这些改进，进一步推动了街道努力增收节支，提高资金效益；完善和充实了街道财政的功能，有利于街道财力的综合平衡，使街道财政的分成收入在使用上有章可循，有利于促进街道经济和其他事业的发展。

关于配套改革。财政是综合部门，对财政体制的改革必然要求其他方面与之配套进行。从机构上说，首先要求税务部门与之配套，因为财政收入主要来自税收。基层税务所机构的设置，一般不按行政区划，而按经济区域建立，是一个税务所负责几个办事处的税收。城市街道财政建立后，税务所的税收不能准确地划分出各街道应得的收入，给清算工作带来困难，一些城市还出现了街道争相给所属税务所好处，以争取多划一点收入的弊端。

云岩区在实践中果断地解决了这一问题，由区政府与市税务局协商，在建立街道财政的同时，按街道建立了税务所。税务所的收入全部为所属街道财政的收入，克服了清算中的困难，避免了许多扯皮的事。街道财政既负责对街道企业的财务管理，与工商部门、物价部门的关系亦较密切，云岩区又在此基础上，逐步建立了街道工商所和物价所。为适应街道职能扩大的需要，还于1989年在黔灵东路办事处进行综合改革试点，按区属机构的范围，相应设置了办事处的机构。这样，街道办事处从实质上讲已起到一级政权的作用。从形式上看，已具备一级政权的框架。为进一步发展和完善街道财政创造了条件。

关于街道财政的分成及使用。云岩区自建立街道财政以来，极大地调动了街道理财的积极性，财政收入逐年增加，其分成也逐年增加。街道财政收入由1985年的519万元增加到1989年的1634万元，增长2.15倍，分成由1985年的29万元增加到1989年的754万元，增长25倍。街道分成收入的增长大大超过财政收入的增长幅度。这有体制上的因素，特别是1987年起，街道财政按上年收入递增10%以后，超收全留，街道的分成收入大幅度提高。云岩区街道财政自建立以来，到1989年底，累计超预算收入1721万元，其中上交123万元，街道分成收入1598万元，这是问题的一面。另一面是街道财政收入在递增10%以后还有多大的增长余地，云岩区的情况对此作了肯定的回答。经济决定财政，街道财政收入及其分成的增长与街道经济的发展有关；街道经济的发展，又与街道财政的分成使用相联系。据云岩区财政局提供的数字，几年来街道财政分成收入为1598万元，其中用于经济发展的占74.1%，为1184万元；街道新办工业企业420户，第三产业615户；新增利润共计1599万元，新增税收共计698万元。由此看到经济和财政的循环关系：街道经济发展——→增加街道财政收入——→增加街道分成收入——→增加街道经济发展的投入——→促进街道经济进一步发展……。这不是一种简单的循环，而是每一循环都在更高的层次上展开，使经济发展和财政收入同步增长，也就是我们常说的良性循环。应该指出的是，云岩区在建立和发展街道财政的过程中，加强了对街道财政的指导和管理。明确规定了街道财政收入分成的使用范围和比例，强调首先要保证扶持企业生产资金。具体规定是，分成在20万元以上的，60%用于扶持企业生产，20%用于公益事业，20%作为机动财力；分成在20万元以下的，50%用于扶持企业生产，20%用于公益事业，30%作为机动财力。

三、城市街道财政的发展和完善问题

街道财政自1984年在云岩区创建以来，全国许多城市都相继建立了街道财政。在机构上日趋正规化，在制度管理上日益完善，在职能上越来越发挥其当家理财的作用。从其发展趋势看，必将形成一级独立的财政实体。然而，要达到这一目的，并非易事，就拿建立街道财政最早、发展较快的云岩区来说，也还有许多工作要做。

作为一级独立的财政，它的基础是经济发展的程度，是否已达到要建立一级财政的阶段。1984年云岩区在试点建立街道财政时，其街道经济已有很大发展，与1980年比较，街道工业产值增长67.8%，销售收入增长89.1%，企业利润增长2.1倍，客观上提出了建立

一级财政的要求。我省其他一些城市，街道财政没有建立起来，或虽已建立而作用并不显著，除主观上重视与否这一因素外，客观上不能不受到经济发展的制约。

独立的机构和一定的人员编制是建立一级财政的必备条件。云岩区的街道财政在建立之初，机构是不健全的，财政所长均由办事处一名副主任兼任，每所配备工作人员3名，但没有固定编制。以后，随着业务的扩大和发展，人员相应增加，内部分工也逐步明确，指定了一名组长负责所内的行政管理和财政业务工作。但编制问题仍未解决，直到1990年初，省政府根据省财政厅的报告，在明确农村区、乡财政所人员编制时，一同批准了我省城市街道财政所的编制（每所3—5人）。看来，这有利于街道财政所工作人员的稳定和业务素质的提高，也有利于街道财政所机构的健全和完善。

按照国家规定享有安排本级预算的权力，具有与此相适应的财力，并在此基础上有健全的预决算报告制度，是衡量是否一级独立的财政实体的最明显的标准。当前，街道财政所普遍未建立预决算报告制度。有的同志认为，街道办事处不是一级政权，没有人民代表大会，预决算向谁报告？由谁批准？因此，不重视也不要求街道财政所编制预决算报告。这个问题，还与街道财政不能安排本级预算有关。对此，云岩区的规定是：财政所具体收支指标，由区财政局统一下达，财政的年、季财务计划，机动财力的安排使用，均应报区财政局批准。超收分成的使用，应征得上级财政部门的同意，并要报告使用效果，不能视为自有资金，任意支配。可见，街道财政是没有安排本级预算的权力的，当然也就用不着编制预决算报告了。事实上街道财政是掌握一定财力的：一是区局核定的支出基数，二是超收分成，三是上年的支出结余留用部分。但是，支出控制在区，超收分成的使用要经区批准，只有建议权而无决定权。以上诸问题中，“向谁报告”较好解决，可比照地区一级办理，预决算报同级党政机关（这里指街道党委和办事处）审查批准。“享有安排本级预算的权力”则较为复杂，既涉及到权力和利益的分配，又涉及到干部素质能否胜任这一工作。这一问题处理得当，可进一步促进经济发展，增加财政收入，反之，就会使国家和人民遭受损失。当然，我们不能因此而缩手缩脚，止步不前，但要逐步创造条件，促其实现，这也是街道财政进一步发展的要求。

设立独立的金库，是一级财政所必需具备的条件。云岩区在建立街道财政时曾明文规定：财政所不设金库，财政收入必须上交区财政局金库，预算支出由区财政局核拨。可见，当时的指导思想就没有把街道财政视为一级财政，只当作区财政局的派出机构。创建之初，这一作法是可以理解的，因为当时既无经验又还看不准。经过近6年的实践，已充分证明了街道财政的积极作用及其旺盛的生命力，已可预见其向一级独立的财政实体发展的趋势。云岩区的同志已感到建立街道财政金库的必要性。这一问题的顺利解决，对于街道财政安排本级预算，实行预决算报告，将起促进作用。不过，这一问题涉及到银行与财政改革的配套和条块关系，尚需有关方面予以协调，才能促其实现。

（作者单位 贵州省财政科学研究所）