

# 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》编委会成员

编委会顾问 陆永新

编委会主任 崔世昌

摇摇副主任 管彩华摇朱为群摇潘丽倩

摇摇摇委员 包永进摇徐建超摇潘摇黎

编写小组组长 朱为群

摇摇摇副组长 潘丽倩摇包永进

徐建超摇潘摇黎

摇摇摇摇成员 谈贤明摇沈献叶摇唐海宁

黄惠珠摇范永霖摇张翠萍

刘慧芬摇喻摇谊摇朱摇丹

刘摇涓



增加,成为推进社区建设和管理的重要物质保证。

摇摇在街道(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。

摇摇社区建设,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。

播



圆年 愿月 员日

# 前 言

摇摇街道(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”。

摇摇街道(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



推进。

摇摇本书在编写中 ,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。

摇摇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

圆园年 愿月 员日

# 目 录

## 序 轶

## 前言 轶

## 第一章 街道(镇)财政管理概述 轶

### 第一节 街道(镇)财政的理论探讨 轶

- 一、街道(镇)财政建立的必要性 轶
- 二、街道(镇)财政建设的指导思想和基本原则 轶
- 三、街道(镇)财政管理体制 轶

### 第二节 普陀区街道(镇)财政管理体制 轶

- 一、普陀区街道(镇)财政管理概况 轶
- 二、普陀区街道(镇)财政管理体制的内容 轶

### 第三节 街道(镇)财政管理的工作原则 轶

- 一、明确方向、服务公众 轶

- 二、量入为出、妥善安排 轵5
- 三、财务公开、接受监督 轵6
- 四、加强核算、服务基层 轵6

## 第二章 街道(镇)财政管理的基本制度 轵8

### 第一节 单位预算管理制度 轵8

- 一、单位预算的概念和内容 轵8
- 二、单位预算的编制与调整 轵9
- 三、单位预算的执行与监督 轵2

### 第二节 单位决算制度和财务会计报表 轵3

- 一、街道(镇)单位决算制度 轵4
- 二、街道(镇)财务会计报表 轵5

### 第三节 街道(镇)财政基础管理制度 轵7

- 一、会计凭证管理制度 轵8
- 二、收据管理制度 轵2
- 三、银行票据管理制度 轵5
- 四、印鉴管理制度 轵4

## 第三章 街道(镇)财政收入管理 轵9

### 第一节 街道(镇)财政收入概述 轵9

- 一、街道(镇)财政收入的特点及管理的重要性 轵9
- 二、街道(镇)财政收入的分类体系 轵2
- 三、街道(镇)财政收入管理的原则 轵4

### 第二节 街道(镇)行政单位的收入管理 轵6

- 一、拨入经费 轵6

二、预算外资金收入 轵7

三、其他收入 轵9

### 第三节 街道(镇)事业单位的收入管理 轵1

一、事业收入 轵1

二、财政补助收入 轵2

三、上级补助收入 轵2

四、附属单位缴款 轵3

五、经营收入 轵4

六、拨入专款 轵5

七、其他收入 轵5

## 第四章 街道(镇)财政支出管理 轵7

### 第一节 街道(镇)财政支出管理概述 轵7

一、街道(镇)财政支出管理的重要性 轵7

二、街道(镇)财政支出的分类体系 轵8

三、街道(镇)财政支出管理的原则 轵9

### 第二节 街道(镇)行政单位财政支出管理 轵2

一、街道(镇)行政单位财政支出的内容 轵2

二、街道(镇)行政单位财政支出的核算基本要求 轵

68

三、财政直接支付行政人员工资的处理办法 轵9

四、专项支出的管理 轵1

### 第三节 街道(镇)事业单位财政支出管理 轵6

一、事业支出 轵6

二、上缴上级支出 轵7

### 三、销售税金 轱7

## 第五章 街道(镇)资产、负债与净资产管理 轱9

### 第一节 街道(镇)资产管理 轱9

#### 一、资产的概念和分类 轱9

#### 二、流动资产管理 轱3

#### 三、固定资产管理 轱9

#### 四、对外投资管理 轱3

#### 五、配套公益设施管理 轱4

#### 六、政府采购管理 轱5

### 第二节 街道(镇)负债管理 轱7

#### 一、负债的概念及分类 轱7

#### 二、应缴款项管理 轱9

#### 三、暂存款项管理 轱1

#### 四、借入款项管理 轱1

#### 五、应付款项管理 轱2

### 第三节 街道(镇)净资产的管理 轱3

#### 一、净资产的概念和分类 轱3

#### 二、事业基金管理 轱5

#### 三、固定基金管理 轱6

#### 四、专用资金管理 轱7

#### 五、结余管理 轱9

## 第六章 街道(镇)财政监督管理 轱12

### 第一节 财政公开制度 轱12

#### 一、财政公开的指导思想 轱12

- 二、财政公开工作的基本要求 轱13
- 三、财政公开的形式、时间和责任人 轱14
- 四、财政公开的主要内容 轱16

## 第二节 内部审计制度 轱18

- 一、内部审计概述 轱19
- 二、内审人员法则 轱19
- 三、内审机构的主要职权 轱20
- 四、内审监督的主要任务 轱21
- 五、内部审计程序 轱21

## 第三节 内部控制制度 轱23

- 一、岗位分工 轱23
- 二、授权批准 轱23
- 三、现金、银行存款的管理 轱24
- 四、票据及有关印章的管理 轱25
- 五、财务人员岗位责任制 轱25
- 六、账务处理程序 轱28
- 七、财务稽核制度 轱30
- 八、资产清查 轱30

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 轱32

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 轱41

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 轱43

- 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 轶45
- 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 轶49
- 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 轶57
- 附录七 普陀区街道预算编制暂行办法 轶61
- 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 轶67
- 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 轶70
- 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》 轶78
- 附录十一 审计署关于内部审计工作的规定 轶83

## 第一章 摇摇街道(镇)财政管理概述

摇摇自 1985 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 10 多个省、自治区、直辖市悄然发展了 10 年,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 摇摇街道(镇)财政的理论探讨

#### 一、街道(镇)财政建立的必要性

摇摇街道(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 1985 年按《街道(镇)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。

摇摇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(镇)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(镇)将掌握着日益扩大的财力资源。

摇摇不仅如此,街道(镇)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,通过采用种种灵活的政策手段吸引越来越多的经济实体,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。

摇摇街道(镇)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(镇)辖区自身的利益要求。街道(镇)的自主行为是街道(镇)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。

摇摇建立街道(镇)财政的理论依据,不应该在本本、条条中去寻找,而应从街道(镇)经济行为的轨迹中去发掘。街道(镇)经济行为的独立自主性表明,街道(镇)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责权利的经济主体。从这个意义上说,建立街道(镇)财政已具备了客观物质经济条件,而不是任何单位或个人的纯主观愿望。

摇摇现实情况同时还表明,随着街道(镇)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(镇)掌握的财力呈大幅度上升趋势,其总量也已达到相当规模。街道(镇)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(镇)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(镇)财政也已经成为刻不容缓的事情。

## 二、街道(镇)财政建设的指导思想和基本原则

摇摇虽然街道(镇)财政建设已具备了客观基础,但街道(镇)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(镇)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(镇)财政的指导思想和基本原则。这个问题不明确,街道(镇)财政建设的实践就可能会出现障碍。

摇摇笔者认为,街道(镇)财政建设的指导思想是:以强