

重点 调研 篇

关于南山区实行街道办事处“一级财政 两级管理”的调研报告

随着我区经济的不断发展和城区政府职能的转变，街道办事处作为政府的派出机构，其社会服务和社会管理的职能不断强化，基本上发挥着一级政府的作用。今年以来，根据区政府工作的统一部署，为了进一步理顺区和街道两级财政关系，达到财权和事权的相互统一，调动办事处发展辖区经济的积极性，并逐步规范办事处财务管理工作。区财政局会同区委（政府）办公室对我区七个街道办事处的经济状况及现行区街财政体制运作情况进行了认真的调研。从调研的结果和目前区、街现行事权和财权的划分格局来看，调整现有区街财政关系，规范办事处财务管理工作，解决目前基层组织经费困难的问题已势在必行。

一、街道办事处收支总体状况

从 1999 年度我区街道办事处经费收支情况看，经费收入总额为 7100 万元，其中财政拨入经费约 5100 万元，预算外资金收入约 2000 万元（房屋租赁收入 540 万元，罚没收入 60 万元，计划外生育征收费 620 万元，卫生消杀费 120 万元，外来人口管理费 3 万元，公司上

缴利润 606 万元，其他收入 70 万元）。经费支出总额为 7300 万元，其中人头经费开支约 2000 万元（人员工资 1206 万元，奖金福利 470 万元，其他福利 324 万元），占总支出的 27%。包括履行政府职能的各种开支在内的公用经费支出约 5000 万元，占总支出的 69%。从总体看，财政部门拨入的经费主要是满足了人头开支和部分公用支出。各办事处为了养活大量编外人员和临时工，还需下大力气去搞经济、抓收入，以解决经济困难和资金缺口问题。

一九九九年街道办事处收支情况表

单位：万元

	收入				支出				结余
	拨入 经费	预算 外收入	其他 收入	合计	人头 经费	公用 经费	拨出 经费	合计	
南头办事处	657	231	—	888	356	634	420	1410	- 522
南山办事处	1012	173	2	1187	269	725	273	1267	- 80
蛇口办事处	523	617		1140	463	617		1080	60
西丽办事处	1263	353	12	1628	289	851	448	1588	40
招商办事处	678	274	—	952	194	195	340	729	223
粤海办事处	502	195	1	689	211	317	170	689	—
沙河办事处	426	164	—	590	206	305	75	586	4

一九九九年街道办事处预算外收入明细表

单位：万元

	房屋 租赁	罚没 收入	计划外 生育费	卫生 消杀费	公司上 缴利润	其他	合计
南头办事处	76	—	155	—	—	—	231
南山办事处	39	9	69	33	23	—	173
蛇口办事处	79	33	88	29	380	8	617
西丽办事处	67	—	55	—	200	31	353
粤海办事处	98	1	73	—	—	23	195
招商办事处	145	3	126	—	—	—	274
沙河办事处	32	14	54	54	3	6	164
合 计	536	60	620	116	606	68	2007

二、街道财政经济运作中存在的主要问题

(一) 支出的刚性增长是街道财政中存在的主要问题。一是各街道办事处人头经费支出居高不下。因为历史原因及为了完成治安、城管、计生等各项职能，各办事处供养了一大批自筹人员和临时工，致使人头经费支出居高不下，1999 年各办事处用于人员工资、资金补贴、其他福利三项支出合计超过 2000 万元，占整个办事处全年各项支出的比重约在 30% 左右。如：南头办事处 99 年实有人数 99 人，其中财政供养 41 人，自筹资金 58 人，199 年人头经费支出 263 万元，其中财政入 149 万元，自筹 114 万元，分别占总额的

56.7%、47.3%；蛇口办事处 99 年实有人数 71 人，财政供养 41 人，自筹 30 人，1999 年人头经费支出 279 万元，其中财政拨入 138 万元，自筹 141 万元，分别占总额的 49.5%、50.5%。二是非业务性支出较多，1999 年七个办事处仅慰问费（包括慰问辖区驻军、派出所、消防、学校、幼儿园等）一项支出就达 217 万元；三是办事处作为区政府的派出机构，在履行政府职能过程中所承担的经费压力巨大，1999 年全区办事处用于创建文明小区、城管综合治理、民政、计生、武装等项支出 2100 万元。

一九九九年街道办事处专项支出明细表

单位：万元

	慰问支出	文明小区	综合治理	民政	房管	计生	民兵征兵	其他	合计
南头办事处	85	150	70		50	100	20	—	475
南山办事处	28	76	84	10	39	116	10	—	363
蛇口办事处	16	74	38		23	111	6	—	268
西丽办事处	29	111	83		78	121	5		427
粤海办事处	5	71	40			27	15	60	218
招商办事处	26	50	30	5	45	85	1	20	271
沙河办事处	28	113	58	2	13	48	5	11	278
合 计	217	645	403	17	248	608	71	91	2300

（二）预算外减收压力较大。

从各办事处预算外收入的结构看，主要是以收费和罚款收入为主，主要项目有：房屋租赁管理费、罚没收入、计划外生育征收费、卫生消杀费、企业上缴利润等。但随着法制的逐步健全和城市管理的不断规范，以及“费改税”改革的逐步深入，收费、罚款等征收的空间越来越小，企业上缴利润也因企业效益普遍不佳，而得不到保证。因此办事处缺乏经常的、稳固的收入来源，也相应影响了基层组织建设的资金需求。

（三）街道自办企业普遍经营状况不佳，负债经营情况严重。各办事处下属实业公司主要是以银行贷款、财政周转金、政府资金及内部集资等方式筹集资金开展业务，大多规模较小，缺乏有竞争的产品，经营效益普遍欠佳，大部分街道企业只能靠原有物业出租收入维持，不但上缴利润成问题，而且负债经营情况严重，给办事处带来潜在风险，截止 1999 年全区七个街道办事处企业负债总额超过 5 亿元。

一九九九年街道办事处企业资产负债简表

单位：万元

	资 产 类					负债及所有者权益表			
	流动资产	固定 资产	长期 投资	其他 资产	合计	流动 资产	长期 负债	所有者 权益	合计
南头办事处	1386	3507	—	—	4893	2939	80	1874	4893
南山办事处	224	552	495	363	1634	853	—	781	1634
蛇口办事处	18585	9780	8932	1205	38502	26656	784	11062	38502
西丽办事处	1934	6890	—		8824	2854	1000	4970	8824
粤海办事处	2713	939	—	191	3846	3905	305	- 365	3843
招商办事处	165	148	—	—	313	1358	50	- 1093	313
沙河办事处	3264	2331	—	—	5595	3200	92	2303	5595

(四) 各办事处下属机构众多，经费管理也相应分散，无法集中财力保证基层工作需要。从我们这次调研发现，基层部门普遍反映经费困难问题，而实际上区财政为确保基层工作的需要，每年已安排了大量的资金，1999 年区财政安排计划生育经费 550 万元，居委会经费 1640 万元，民兵训练及征兵经费 95 万元，安全文明小区经费 900 万元（含租赁费返拨）。因此，我们认为存在基层组织经费困难的问题一是因为主管部门因多种原因截留了部分经费，二是因为基层机构的设置过于分散，使财力无法集中，不但影响了资金

的使用效益，而且工作协调也十分困难。目前办事处下属主要有居委会、安全文明小区、治安办公室、社区服务中心、文化站等机构。由于多年来各部门之间关系不顺，工作缺乏必要的沟通、协调，一定程度上影响了基层工作的正常运行。如：居委会与安全文明小区之间的关系，在调研中就明显发现存在关系不顺，缺乏沟通的问题。一是由于安全文明小区是由派出所、居委会、物业公司三家联合组建的，但三家单位往往在操作上协调不够，各自为政，甚至有的小区办公室整天无人值班，使很多安全文明小区行同虚设，上级部门配置的电脑等专用设备无专人管理，不能发挥实际作用。二是区财政为确保安全文明小区工作的顺利进行，每年都安排了大量资金，但由于经济利益和物业产权不同，每个安全文明小区实施管理的主体分别有派出所、居委会、物业管理公司等不同的单位，以至于财政每年安排的安全文明小区经费也相应的分散到不同的小区管理部门，缺乏规范的管理，影响了资金的使用效益。三是辖区治安工作由辖区民警和治安办公室负责，而户口登记、逐户核查户口、调解民间纠纷、流动人员计划生育管理等工作，都需要居委会去做，但有关收费却由治安办和安全文明小区办公室等部门收取，影响居委会的工作积极性。因此，如何理顺办事处现有基层组织机构的设置，规范办事处的财务管理工作，提高财政资金的使用效益，也是我们下一步急需解决的问题。

（五）在财务管理方面，大多数办事处存在多头开户和一项资金一本帐的现象。在调研中发现，大多数办事处内部计生、城管等部分业务科室的经费核算独立于办事处财务之外，资金管理相对分散，财政部门难以全面掌握办事处的整体资金使用情况，另外，在经费开支审批上实行多人多头审批，这就不可避免地会出现资金管理不规范的现象。

三、为确保街道办事处财权与事权的统一，调整现行区街财政关系，实现街道办事处“一级财政，两级管理”模式势在必行

在现行的区街财政体制下，街道办事处为了养活大量的编外人员和临时人员去搞经济、抓收入，出现了一些管理和职能淡化的情况，也是不可避免的，但问题在于，随着城市管理的日益规范，依法行政的严格要求以及“费改税”改革的进一步深入，街道靠收费和罚款维持运作的路子已经越走越窄了。省委、省政府早已明确提出了党政机关与直属企业脱钩的要求，企业上缴利润收入显然也是不会长久的。因此我们认为，解决目前街道财政存在的问题，一方面是理顺现行区街两级财政关系，规范专项资金的使用，提高财政资金的使用效益；另一方面是转换现行的街道收入机制，为街道创造一个经常的、稳固的收入来源。也只有这样街道办事处才能从直接的经营创收中脱身出来，把主要精力放在社区服务和社会管理的职能上来。

（一）理顺现行区街财政关系，确保财权与事权的相对统一

一是规范专项资金的使用，确保基层组织经费需求。区财政为确保基层组织工作的需要，每年都安排了大量的资金，这些资金一方面是被主管部门因各种原因截留了部分，另一方面是因为基层机构过于分散而分散，财力无法集中，致使出现了基层组织经费困难的现象针对这种情况，我们认为，应该调整现行的资金分配方式，根据财政部关于细化部门预算的需求，将计生、征兵、城管、安全文明小区等专项经费计划直接下达到基层单位，由主管部门负责资金的监督使用，这样即可以确保基层部门经费能够及时足额到位，也能够提高财政资金的使用效益。

二是本着理顺关系，强化职能，形成合力，加强管理的原则，调整现行街道办事处基层组织机构的设置，成立以居委会为主的社区管委会，将计生、安全文明小区等社区各项职能统一纳入到管委会的管理范畴，各项专项资金的使用由管委会统一安排，这样，即可以解决居委会与辖区相关部门关系不顺的问题，也可以避免财力分散的现象发生

三是提高居委会专职工作人员的待遇。随着社会服务和社会管理职能的进一步下移，居委会干部的工作越来越辛苦，但待遇却较低。为保护他们的工作热情，建议将居委会纳入到事业单位管理范畴，执行我市事业单位现行工资制度，其相应的工资薪级和补贴

标准由区人事部门审定，居委会经费纳入区财政年度预算安排。

四是在各办事处的经费支出结构中，人头经费和公务费支出占支出总额的大头。因此，各办事处要尽快对各种不属于财政供养范围的人员进行精简和分流，以减轻人头经费方面的压力。

（二）为进一步规范办事处财务管理工作，在办事处成立“会计核算中心”十分必要

在调研中我们发现，由于历史原因，办事处长期以来多头开户以及一项资金一本帐的现象非常普遍，且资金管理比较分散，影响了资金的使用效益，也不可避免地出现了资金管理不规范的现象。因此，为确保办事处财务管理工作的进一步规范，按照财政部“两清理，一检查”工作的要求，建议在办事处成立“会计核算中心”，对办事处所有有资金核算的单位和部门实行“集中管理、分户核算”的办法。由会计核算中心按单位独立设帐，分户核算，各单位和部门自求平衡，结余结转下年使用，资金的审批权、使用权保持不变。具体思路如下：

1 街道“会计核算中心”作为办事处唯一的会计核算部门，统管街道预算内外各项收支，街道办事处机关、所辖居委会等列为核算中心的核算单位，这些单位和部门的财务业务集中到核算中心统一管理。另外，会计核算中心还要负责帮助各核算单位编报年度计划及编报年度决算报表的工作核算中心要适当控

制各项支出，不断提高理财水平，为街道办事处履行政府职能，发展辖区经济提供可靠的财力保证

2、撤消原办事处下属单位和部门的财务设置，即取消下属单位和部门原有会计、出纳，原有帐目全部由中心接为代管。

3、撤消原有银行帐户，由中心统一开设专户，原所有帐户存款均纳入专户管理，以后各单位所有财务收支业务都通过专户反映、核算。

4、中心实行按单位单独设帐，分户核算，资金由各单位或部门自求平衡，结余结转下年度使用的核算方式。

5 各单位或部门取消会计出纳后，增设一名报帐员，主要负责本单位的收支业务和向中心办理报帐及结算手续。

（三）加大办事处零散税收代征工作力度，为办事处创造经常的、稳固的收入来源。

在调研中我们发现，由于零散税源涉及面广，较为分散，征管难度很大，且税务部门征管力量不足，致使零散税源漏征现象较为严重

在个体工商税收方面，国税、地税部门分别有 11 人和 13 人负责这项工作，而面对的是辖区内 7250 户个体工商户（其中已办理纳税登记的 5799 户，未办理纳税登记的 1451 户），征管力量严重不足，加之相当部分个体工商户依法纳税观念淡薄，税务部门普遍感觉力不从心。1999 年我区地税部分个体工商税收完成 3432

万元，据初步估处，仅地税部分个体工商税收流失在 2000 万元左右。

在私房出租税收方面，税务部门负责征管的只有 10 人，相对全区近 2 万间出租房，超过 100 万平方米的出租规模而言，人手远远不够。1999 年全区私房出租税收只完成 199 万元，而根据房屋租赁管理部门初步统计已纳入收费管理的私房出租额在 1.5 亿元以上，未纳入收费管理的私房出租金额还有 5000 万元左右。按 18% 的综合税率计算，所产生的税收保守估计也在 3500 万元，而实际征收不足 200 万元。除此之外，大量的家庭装修、私人建房的税收基本上处于完成流失的状态。

针对零散税源大量漏管、流失的现象，税务部门每年也进行“地毯式”清查，所耗费的人力、物力和财力很大，但收效不明显。事实证明，靠突击的办法是行不通的，而在现行情况下，税务部门大量增加征管人员亦不现实，因此我们认为，要想把个体工商户及私房出租流失的税收收上来，必须依靠街道办事处的大力支持。

从已运行的私房出租税收由街道租赁所代征情况看，尽管代征后的形势有所改善，但由于街道投入大量的人力，所得到的仅仅是 5% 的代征手续费，征收积极性并未充分调动起来，查管力度自然也就不足。这就涉及到一个利益激励机制的问题，同时，由于街道在私房出租管理费中分得 80% 的可用财力，对管理费

得征收工作十分重视，多数街道都有一个硬指标下达给租赁所，因此也出现了“重费轻税”的现象

综上所述，零散税源的代征工作，无可避免地出现了责、权、利的划分问题。因此我们认为，要真正调动街道办事处代征税的积极性，必须有财政部门参与，发挥财政杠杆的调节作用。基本思路是：

1 完善代征机构，抓好人员培训工作街道办事处代征机构主要是以现有租赁管理所为基础，培训一批懂政策、懂法律、熟悉业务的代征员队伍，并根据税务部门的要求，完善代征工作的软硬件配备工作，配置费用由区财政负责。

2 建立零散税收代征体系。一是进一步完善现有私房出租税收代征工作，制定统一的收费、征税租金标准，并对全区私房出租情况进行全面调查，确定纳税底册。为确保代征工作的顺利开展，由区财政局、地税分局联合制定“关于委托代征私房出租税收工作实施方案”。二是在完善私房出租税收代征工作的基础上，逐步将个体工商税收、家庭装修和私人建房税收由街道办事处代征，争取在街道形成一个零散税收的代征体系。

3 建立区与街道的利益分配机制。在街道代征的税款中将区级财政所得与街道进行比例分成，以此增加街道财力，调动其加强征管的积极性。按初步估计，如果代征税能够应收尽收的话，单地税部门个体工商税收和私房出租税收就可以完成近 9000 万元，街道代

征手续费按 5% 计算为 450 万元，按市区分税比例，区级税收收入 3960 万元，如果按区街五五分成，街道可分得 1980 万元，加上代征手续费 450 万元，街道可增加财力 2430 万元，占各街道 1999 年当年总收入的 34%。

4、多方支持，加强街道代征工作力度。公安、工商、城管和集体股份公司要大力支持和配合街道代征税工作，由于股份公司目前仍然担负着部分辖区社会管理职能，在居民中有较大的影响力和号召力，开展私房委托代征税工作，必须依靠股份制公司的力量，取得股份公司的支持和配合，委托双方要在区委、区政府的统一领导下，主动与街道办事处、股份公司搞好关系，讲明政策，求得理解，寻求帮助。通过股份公司召开业主代表大会，深入细致的做好群众工作，减少工作中的阻力。公安派出所也要紧密配合，今后凡没有纳税、交费、租赁合同没有经过租赁部门登记的，对求租人员不予办理暂住人员临时户口登记，并按有关规定予以处理。

5、随着零散税收代征体系的完善，街道经费困难问题基本上可以得到解决，街道办事处工作重心要逐步转移到社会管理、社区服务上来，不应该再花过多的精力去搞经营创收，同时，积极创造条件与直属实业公司脱钩，与经济实体间不再发生投资、担保和上缴利润关系，另外，各街道要对各种不属于财政供给范围的人员进行精简和分流，以减轻人头经费方面的压力。

课题组 分管区领导：黄金友副区长

责任单位：区财政局

参加单位：区委（政府）办公室

负责人：高圣元

成员：王殿甲 程红坤 马健珍 覃敬腾

执笔：王殿甲