

街道财政：

城市经济发展的 新课题

○ 本刊记者 王旭

1983年贵阳市云岩区率先试办街道财政，此后陕西省在西安市、北京市在东城区也相继试办。据不完全统计，到目前为止，全国5000多个街道办事处中，已有1600多个建立了财政机构，有人员9000名左右。到1995年底，街道财政收入总额为54亿元，支出总额为36亿元。财政收入超千万元的街道有30个左右。十几年来，街道财政在城市经济发展中发挥着越来越重要的作用。

从法律上讲街道办事处还不是一级政权，但为什么一些大中城市的街道财政却逐步建立起来并获得蓬勃发展呢？正如财政部地方司高英副司长所说，街道财政的建立，是大中城市街区经济发展到一定规模和

一定水平的一种内在要求，是客观的产物，是自发产生的。

首先，城市街道经济的发展，一方面为街道财政的建立提供了可供分配的物质对象；另一方面也迫切需要街道财政参与管理。城市作为多功能的经济综合体，具有生产聚集能力高，生产扩散力强，经济联系广泛的特点，是商品生产和交换的集中场所。城市经济经过十多年的改革发展，无论从水平上看还是从规模上看，都有一个历史性飞跃。伴随城市经济的发展，街道集体、私营和个体经济也有较大发展，从单一的加工配套业和小型零售商业逐步发展成以工业、商业和其他第三产业并存的局面，使街道经济成为城市经济发展不

可缺少的组成部分。街道经济的发展，为建立和发展街道财政提供了必要的物质基础和分配对象。同时，街道经济发展过程中，多种所有制经济成分并存，经营方式多样化，以及相当一部分企业基础薄弱、管理水平低下的状况，迫切需要建立街道财政来规范分配，加强财务管理和监督，促进街区经济更加健康地发展。

其次，街道办事处作为一级准政权组织，在十多年的改革开放过程中，它的性质、职能和作用也发生了明显的变化，在客观上提出了建立街道财政的要求。1954年国务院颁布的《城市街道办事处组织条例》规定，设立街道办事处的目的是“为了加强城市的居民工作，密切政府和居民的联系”；性质是市辖区或不设区的市的派出机构；基本任务是办理市辖区的人民委员会有关居民工作的交办事项，指导居民委员会工作，反映居民意见和要求。但随着城市 and 街道经济的快速发展，辖区内工厂、商店、机关、学校、医院及人口越来越多，街道构成了城市社会中的基层小社会，成为宏观管理和微观管理的结合点，居民和单位对城市的综合管理和社会服务的要求已经越来越高。为适应这一要求，街道办事处逐步由“纯民政型”的职能向基层政权的综合管理和社会服务的职能扩展。目前，街道办事处的机构设置约有16个方面的工作班子，经常性工作约有87项，市、区政府各职能部门都延伸到街道办事处，部分管理职权已经开始向街道办事处转移。街道办事处基本担负着宪法所规定的一级政府的职责，已由原来的单纯民政组织向行使政治、经济和社会管理、协调、指导、服务和监督等政府职能的一级政权演变。街道办事处事权的不断扩大，客观上要求取得相应的财权，拥有相应的财力，实现事权与财权相结合。于是街道财政应运而生。

从许多地方的实践看,街道财政在城市政权建设、经济发展和社会进步等方面发挥着重要作用。

第一,街道财政的建立,使街道办事处职能更加完善,增强了街道办事处为民办实事、办好事的能力,推动了街道各项社会事业的发展,促进了街道两个文明建设。随着经济的发展和社会的进步,街道办事处功能日趋复杂化和扩大化,许多事情想办却缺乏财力,市、区财政满足不了需求;同时,市、区给街道下达的任务,布置的工作,由于财力的原因,也往往不能很好地完成。建立街道财政后,街道财政收入有了保障,财力明显增强,街道办事处可根据自身的财力情况安排各项事业的发展,提高居民物质文化生活水平,如修建老年活动中心、养老院、文化站、社区道路等。重庆市渝中区菜元坝街道财政所筹集8万元资金,将废弃的防空洞改建成群众文化站,丰富了群众的文化生活,受到了群众的欢迎。

第二,更好地发挥了财政的分配和监督职能,强化了税收征管,减少了收入流失,节约了支出。原来街道税收增加多少与街道自身利益不直接、不紧密,在支出方面也没有管理积极性,“用钱伸手要,用好用坏无关紧要”。街道财政建立以后,街道办事处开始关心辖区内财源,充分发挥信息灵敏、情况熟悉的优势,积极与税务部门配合,共同做好区内税收征管工作,促进了财政收入的足额入库、稳定增长。如北京八里庄街道对辖区内个人出租房进行清查,1995年10月就征收营业税10多万元。在支出方面,街道办事处由原来的报帐单位变成收支挂钩单位,当家理财的积极性被调动起来,能够做到严格预算管理,对支出严格把关,发挥了财政监督作用。如重庆市渝中区、武汉市江汉区和湘潭市岳塘区等地的街道都专门制定了一些管理规定,将

街道预算内、外资金和自筹资金全部纳入街道财政管理范围之内,实行规范管理。

第三,街道财政的建立,调动了街道办事处培植财源,精心理财的积极性和创造性,促进了街道和城市经济的快速发展。由于组织财政收入和街道办事处的利益紧密相关,因此,办事处更加关心辖区内企业的兴衰,并通过利益的分配和再分配改善企业的投资结构,促进街道经济向符合国家产业、产品政策的方向发展。同时集中原来零星分散的收入形成一定规模的财力,为企业提供资金支持,培植街道财源,发展街道经济。如河南许昌市魏都区五一街道财政利用本地区大中型企业密集的优势,采取多种形式创办街道企业,近年来,为新办企业筹措资金150多万元,扶持街道企业10多个,安排从业人员300多人,1995年这些企业完成工业产值3200万元,利税200多万元。湖南湘潭市雨湖区和岳塘区积极筹措资金支持高科技产品开发和商业网点建设,以此增加财政收入。

为了总结交流街道财政建设的经验,进一步研究、探讨街道财政的发展方向,不久前,财政部地方司召集了一次城市街道财政理论与实践研讨会。从会上交流的情况看,各地

在建立和发展街道财政的实践中都摸索了一些适合本地情况的操作办法。这些办法主要是,普遍成立了机构,配备了专职或兼职人员;制定了不同类型的财政体制,向街道下放财权;重视和加强街道财政支出管理和企事业财务管理;根据本地的经济运行特点和区位优势,开展各具特色的街道财源建设活动;强化财务管理,发挥财政监督作用,改变了过去“预算内资金管不好,预算外资金管不了,自筹资金不敢管”的状况,等等。同时,在街道财政的建立与发展过程中还有一些需要探索和解决的问题,如街道办事处的法律地位,是否建立国库,街道财政管理资金的范围,街道财政预算决算的审批等等。

如何看待街道财政的发展,街道财政究竟应走向何方?对此,高英副司长认为,虽然街道财政的建立与发展在城市经济发展中起着一定作用,取得了一些成果,但是目前普遍建立和发展街道财政的条件还不成熟。建立街道财政不能一哄而上,需要以城市街道经济发展的规模和水平为基础和前提,要以支持街道办事处履行和完善管理服务职能为前提,以大力促进城市街道社区经济和科技文化各项事业的健康、快速发展为指导思想,要贯彻积极、稳妥、有效、健康的原则。

(上接40页)

万吨,苹果将成为铜川大有潜力的地方财源。

铜川地处关中与陕北之要冲,资源丰富交通便利,经济发展具有很大潜力。虽然由于历史的和自身的种种原因,地方经济发展和财源建设遇到困难,但是,在国家致力于经济建设战略西移和缩小东西部差距的今天,振兴铜川财政经济的机遇也即在

眼前。最近,铜川市委、市政府动员全市各部门、各行业认真研究经济发展中的具体问题,并邀请国家体改委、财政部科研所以及中南财经大学的专家学者前往,为铜川经济发展和财源建设问诊号脉、出谋划策。我们衷心期望铜川能够抓住机遇,找到适合本地区的发展模式,使这颗黄土高原上的昔日明珠再度闪现耀眼光芒。