

完善街道办事处财政管理体制的探索

<http://www.crifs.org.cn> 2009年9月3日

古语云：郡县治，天下治，而对于北京这样的大城市则是“街道安，城市安”。街道办事处作为区政府的派出机构，在完善城市管理、提供公共服务以及构建和谐社会中发挥着重大的作用。如何进一步完善区与街道办事处之间的财政关系，促进街道和社区和谐发展是当前城市财政工作和城市管理的重点。北京市海淀区结合街道财政的特点，逐步建立起与街道办事处职能及事权相匹配的财政管理体制，实现“费随事走、事随责走、责随权变”。

一、街道财政管理体制改革见成效

海淀区2000年开始对街道实行财政财务综合管理。街道办事处作为一级预算单位，既具有财政管理的职能，又具有行政事业单位财务管理的职能。在管理方式上，要求街道办事处按规定编制预决算，同时为更好地发挥街道财政的职能作用，海淀区对街道实行“保基本需求、分类管理、动态转移支付”的财政体制。

保基本需求，是指保证基本需求的财力。按照高于全区行政单位平均经­费标准的原­则，核定各街道财力基本需求，由区财政进行补助，主要包括政府机关经­费、机关离退休人员经­费、事业单位经­费及其他经­费、机动财力四部分。

分类管理，是指区财政对街道办事处、居委会人员及公用经­费实行“分类定额总控管理”。对街道办事处机关编制内人员经­费实行“人均标准总额控制”，年人均人员经­费开支不得超过当年区财政下达考核控制标准；对区财政补助的民政及城市管理和社区经­费实行“专项资金管理”；机动财力由各街道根据实际情况调剂使用。

动态转移支付，是指在保证街道基本需求财力的前提下，将街道财力水平同全区经­济发展挂钩，通过区街间动态转移支付制度，核定各街道城市管理和社区服务专项经­费。转移支付财力由城市管理和社区服务基本需求财力以及区财政收入增量分成财力组成。转移支付测算因素主要考虑街道面积、辖区人口、是否属城乡结合部、社区性质、自管绿化面积、道路和居住区保洁面积、自管公厕等。

街道体制财力除基本需求财力和转移支付外，还包括结算补助及社区公益事业专项资金两部分。结算补助主要包括当年街道代征房产税奖励返还收入及其他特殊事项的补助，计入下年街道体制财力；社区公益事业专项资金根据市、区关于构建和谐社会、创建和谐社区的精神，落实社区公益事业发展专项资金。

海淀区现行的街道财政体制运行八年来，在保证街道办事处机关正常运行，维持地区稳定，开

展地区建设，构建和谐社会等方面提供了有力的保障。

一是街道办事处体制财力在与地方税收收入脱钩的基础上实现了稳步增长，为街道办事处机关正常运行，集中精力开展城市管理、社区建设以及做好社会公共服务提供了资金保障。自2001年海淀区在全市率先将街道体制财力与辖区税收收入脱钩，根据“保基本需求、分类管理、动态转移支付”的测算原则，参考区级预算收入增长及社会平均工资等多种因素，保证街道体制财力稳步增长。2001年海淀区对街道体制财力补助共计3.1亿元，至2007年街道体制财力已增长为9.3亿元，增幅为199%。区政府对街道办事处实行的财政体制管理方式使街道办事处在预算编制中拥有较大的自主性，可以根据自身体制财力情况安排各项社区建设、环境整治等项目，在一定程度上提高了街道办事处开展城市管理为社会提供公共服务的主动性和积极性。

二是财政资金的投入有助于维护社会稳定。街道体制财力中包含社区专职工作者、社区居委会委员以及综合治理协管员、流动人口协管员等多类人员的经费。截至2007年底，海淀区上述各类协管员及社区工作人员人数已突破1万人。此类人员经费的补助标准每年参考北京市社会平均工资增幅逐年增长，同时还为属于就业性质的协管员核定了应缴纳的社会保险。一方面这部分人员在社区日常服务、社区治安、劳动保障等方面做了大量的辅助性工作，维持了社区的稳定；另一方面这部分人员实现就业并取得社会保险本身也成为社会稳定的因素。

三是通过代征房产税及税源建设奖励调动了街道组织收入的积极性，促进了税源建设工作。街道体制调整以来，街道代征收入奖励返还由2002年的404万元增长到2007年的6709万元，增长1665%，年均增幅为102%；税源建设奖励自2003年设立以来，由450万元增长到2006年最高为3341万元，增长742%，年均增幅为172%。这两项政策充分发挥了街道从事税源建设工作的积极性，也成为街道体制财力的重要补充。

四是因素法测算转移支付，提高了街道办事处开展城市管理及社区建设的积极性。现行的街道财政体制中，转移支付是通过街道辖区内人口、面积、养护绿地、保洁面积及社区性质等因素进行测算。这些因素较为全面地反映了街道办事处在城市管理开展社区建设等情况，将其作为测算因素与街道财力挂钩，不仅使转移支付财力测算较为科学合理，更提高了街道办事处开展城市管理及社区建设等工作的积极性。

五是街道财政管理水平不断提高。在对街道的财政管理中，通过建立街道财政财务单一账户，实行收支两条线管理，将街道纳入国库集中支付改革范围，对其实行财政体制与部门预算相结合的管理方式，使街道预算项目安排及财政财务管理的水平不断提高。

二、街道财政管理体制需进一步完善

随着北京市社会经济的发展以及街道与区政府委办局之间事权的划分调整，现行的街道财政管理体制也暴露出一些问题，有必要进一步调整完善。

一是街道财政资金结余过大。2007年海淀区各街道财政资金结余为7.7亿元，占区财政对街道年度拨款的70%，为全区财政收入的6.7%，各街道平均结余3514.3万元。

二是街道收入地区间差异大。在现行的因素法核定转移支付的框架下，地处城乡结合部的街道受辖区面积、人口等因素制约，转移支付资金增长较为缓慢。同时，受位置影响，这些街道出租房

屋以及商业地产相对较少，税源建设工作存在一定难度，难以组织大额收入，新建街道往往还需要动用体制财力购买或租用办公活动场所。在收入存在较大压力的同时，这些位于城乡结合部的新建街道在城市管理、绿化保洁、道路维修养护以及社区建设方面都存在较大的支出压力；而位于繁华地区的老街道市政基础设施及社区建设相对成熟，不再需要大量的投入。这样就造成了老街道和新街道之间收入支出不相匹配，结余分布不均的问题。

三是街道与政府专业管理部门之间事权、财力划分不清。海淀区根据街道办事处“统筹辖区发展、监督专业管理、组织公共服务、指导社区建设”的职能定位，对街道办事处与政府专业管理部门之间的职能划分进行了调整，将部分工作职能上划到专业职能部门负责。但在实际开展工作过程中，由于街道办事处在处理公共事务的过程中作为区政府的派出机构能够及时沟通社区，各专业职能部门在开展工作时仍需要街道办事处配合或委托街道办事处来做，使得街道承担了大量专业职能部门的工作任务，如果各职能部门不再另行向区财政申请经­费，街道只有依靠体制内的资金来完成委办局布置的工作，因而街道不愿承担委办局布置的一些不下达资金的临时性工作任务。

街道与专业职能部门间事权不清另一方面体现在对各类协­管员的管理上。由于缺乏对协­管员队伍编制、岗位职责、经­费补助标准、工作状况进行统一监督管理的职能部门，各部门都争相配置本系统的协­管人员，目前海淀区各类协­管员总数已达1万余人，人员经­费支出也超过1亿元。从此类人员的工作管理来看，街道办事处的统筹作用没有得到充分发挥，各岗位之间工作存在交叉重叠，分工过于细化，职责不明确。

四是社区建设投入不足。在街道财力增长的同时，大部分街道办事处在市政建设、环境整治等城市维护类项目上的投入要远远大于开展社区活动、老旧小区整治等社区建设类项目的投入。2006年、2007年，海淀区街道系统用于在社区内进行老旧小区改造、居民活动设施建设或开展社区活动等项目总投资投入经­费约为6000万元，仅占2006年、2007年转移支付资金总额的14%，而两年中街道用于地区市政建设、环境整治方面的投入比例为28.8%，为同期社区建设投入的2倍。

三、调整完善街道财政管理体制的思路

一是科学设立专项转移支付资金。将每年转移支付增量设立的专项资金，用于对街道重点建设项目或新建街道的市政基础建设及财力薄弱街道的重点项目的补助，促进街道间均衡发展；在专项转移支付资金的分配上，由区政府职能部门提出意见，财政部门审核拨款；在补助比例的确定上，要参考街道现有资金结余情况，根据街道资金结余的不同确定不同的补助标准，以此促进街道消化自身结余。专项转移支付资金规定了资金的特定用途，能够进一步调动街道争取财政资金的积极性，促进街道间均衡发展，加强主管部门的监督作用，在一定程度上能够缓解财力与事权不匹配的问题，同时也可以消化街道的结余资金。

二是按照街道城市管理实际工作情况进行补助。随着海淀区地理信息系统建设的完成，在对绿化养护、道路及居住区保洁面积准确量化，明晰事权的基础上，对街道管理的道路和绿地养护保洁引入“单位成本控制”理念，参照园林及环卫部门的标准核算成本；发挥市政、园林等主管部门的作用，对绿化养护制定分级分档考核管理办法，按照考核结果确定街道绿地各档次面积，按照不同的档次确定补助标准。

三是限定转移支付资金用于社区建设的投入比例，引入社区建设绩效考核机制。目前海淀区街

道对社区建设、社区公共服务等项目的投入仅占区对街道转移支付总额的14%。因此，应在对街道财政体制中规定街道用于社区建设、社区公共服务等项目支出不得低于当年该街道转移支付资金的18%。此外，在每年预算执行中，引入绩效考核机制，对街道社区建设类项目进行考核评比，对其中资金使用效率、百姓认可度均较高的项目予以资金奖励，奖励资金原则上仍用于该社区内开展建设或公共服务活动等项目支出，以此提高街道及社区居委会共同配合开展此类项目的积极性。

四是统一协管员补助标准，推进协管员队伍整合。为理顺街道办事处与专业职能部门的事权关系，应推进协管员整合进程，进一步统一对街道财政体制协管员的补助标准与“4050人员”的补助标准，促进对各类协管员的统筹管理。

（作者单位：北京市海淀区财政局）

文章来源：节选《中国财政》2009年第3期

（责任编辑： Hlh）