

控制公共资源向单位内部利益转化的对策研究

■ 王延杰 陈虹

公共资源向单位内部利益的不合理转化行为,是当前我国社会经济运行中存在的一个突出问题,不仅损害了社会公共利益,也违背了经济公平与社会公平原则,是造成社会成员间的权利、义务关系不对等,竞争机会不均等和收入分配不公平的重要因素。解决我国收入分配不公和由此引发的种种社会问题,构建我国和谐的利益分配机制,必须控制公共资源向单位内部利益的不合理转化,从有效维护社会公共利益出发,通过明确公共产权与私人产权关系,建立起能够明确产权关系、维护公共产权和社会公共利益的监督管理体系和相应的保障机制。

(一) 控制行政领域公共资源向单位内部利益转化的保障措施

为了防止行政领域的公共资源向单位及职工利益转化,我国应该在新一轮公务员收入分配制度改革的基础上,结合行政部门的特点,进一步完善与公务员收入分配制度改革相配套的一系列措施。

一是对公务员收入实行规范化标准控制。在对公务员收入分配实现制度透明化、制度统一性和结构规范化的基础上,还必须对包括职务工资、级别工资和地方附加补贴在内的行政

领域的公务员平均收入水平实行总量控制,应该使各地公务员的平均收入水平与当地城镇居民的平均收入水平保持适当的比例关系,国家应在控制上限标准的基础上,对于达不到低限标准的地方,通过安排必要的转移支付资金给予地方相应的财力支持,帮助其达到公务员收入分配的低限标准。

二是平衡垂直与非垂直部门间收入分配关系。在对公务员统一职务工资、级别工资的基础上,在确定地区附加补贴方面,不仅需要消除同一地区不同部门间的差异,还需要处理好同一地区的垂直管理单位与非垂直管理单位的公务员收入分配关系。由于我国许多地方都存在一些由上级行政部门实行垂直管理的单位,按照同一地区不同部门间的公务员应该享受同等补贴的原则,应该按照单位所在地原则,使同一地区的垂直管理单位与非垂直管理单位的公务员享受同等的地方性补贴。

三是进一步加强对政府各项非税收入的预算管理。从近年来一些地方和部门乱发津贴、补贴、奖金现象来看,其资金来源主要是各部门以各种名目形成的所谓“创收收入”、服务型和管理型收费收入等。如果不能从根本

上截断其收入来源,这种乱发津贴、补贴、奖金现象很有可能处于禁而不断或只能禁于一时的状态。有鉴于此,必须将各行政部门形成的“政府非税收入”纳入财政预算统一管理,统一支配和使用,这既是整合公共财力资源的需要,也有利于截断各部门乱发福利的资金来源,从根本上保证公务员收入分配的规范化。

四是严格控制公用经费使用中的职务消费现象。规范公务员收入分配制度,必须同时制止“公车私用、公款私待、公款旅游”等公共资源向单位以及职工利益转化。因此,公务员收入分配制度改革,不仅是对行政领域人员经费的有效控制,还涉及到对行政领域公用经费的控制与管理问题,否则,以规范化为前提的公务员收入分配制度改革就不可能取得真正成功。因此,通过提高公用经费开支使用的透明度,严格财经纪律和加强审计监督,控制公用经费使用中的职务消费现象,不仅应该成为公务员收入分配制度改革的配套内容,也是实现行政领域公共资源同单位及职工利益脱钩的重要保障条件。

(二) 控制事业领域公共资源向单位内部利益转化的保障措施

为了防止公共兴办和公办民助的

事业单位领域的公共资源向单位及职工利益转化,我国必须在新一轮事业单位职工收入分配制度改革的基础上,结合事业单位的自身特点,进一步完善与事业单位职工收入分配制度改革相配套的一系列措施。

一是对事业单位职工收入实行规范化标准控制。在严禁发放工资外福利、逐步规范事业单位职工收入分配制度的基础上,对于国家必须保证的准公共型事业单位如义务教育等,应该按照不低于公务员工资待遇标准实行托低与限高的总量控制标准,即必须将这类事业单位职工包括岗位工资、薪级工资、绩效工资、津贴补贴在内的平均收入水平控制在当地城镇居民的平均收入水平相适应的幅度范围内,使各地事业单位职工的平均收入水平与当地城镇居民的平均收入水平保持适当的比例关系。

二是根据按劳分配原则,发挥绩效工资激励作用。在国家已经统一了全国事业单位的岗位工资、薪级工资的基础上,在事业单位的职工收入分配结构中加大绩效工资在收入总量中所占的比重,通过制定科学的能够反映职工工作绩效的定量化考核标准,并以此为依据,按照职工的不同工作绩效情况,实行以定量化工作绩效决定事业单位职工绩效工资的分配制度,在适当拉开职工绩效工资水平的同时,发挥绩效工资对职工劳动的激励和鞭策作用。

三是严格公用经费管理,提高资源利用效率。规范事业单位职工收入分配制度,不仅要对公共兴办和公办民助的事业单位的人员经费进行总量控制和结构调节,还必须严格控制公用经费使用情况。通过实行严格的定额管理、定向管理和提高事业单位公用经费开支使用的透明度,提高事业单位中的公共资源利用效率。

四是有效控制事业单位各项收费标准。从实践上看,近年来我国事业单位公共资源向单位及职工利益转化现象的资金来源有两个:一是财政拨付的公共财力资源,二是凭借政府公共授权形成的各项收费收入。在国家对事业单位的人员经费、公用经费、基建费用等成本开支项目和标准进行有效控制的基础上,还必须根据事业单位可控性的运转成本需要,严格控制事业单位各项收费标准。

(三)控制垄断企业公共资源向单位内部利益转化的保障措施

垄断企业特别是自然垄断企业凭借公共权力和财政出资,利用公共资源开展其经营活动。为了防止产生公共资源向单位及职工利益转化,必须对依靠财政出资的垄断企业的公共资源利用状况进行有效控制,以维护社会公共利益需要。

一是提高利益分配透明度,规范收入分配制度。从我国现实来看,垄断企业的公共资源向单位及职工利益转化,主要是凭借非透明、不规范的收入分配实现的。所以,首先必须尽快实现垄断企业收入分配规范化,提高垄断企业利益分配透明度,坚决制止各种以非货币形态乱发福利的现象,将垄断企业发放的诸如超标准的住房公积金、企业年金等各种实际收入和变相收入全部纳入职工收入总量作为控制对象。

二是对垄断企业职工收入实行规范化标准控制。在对垄断企业或带有垄断性质的企业规范收入分配制度的基础上,必须按照收入分配“限高”政策的要求,对垄断企业职工平均收入水平进行“总量控制”。国家发改委已经提出了将垄断企业职工平均收入限制在当地城镇居民平均收入1.2倍以下的限制标准,从各类企业公平竞争过程中必须体现劳动报酬与劳动贡献

相一致的原则考虑,可以将其作为对垄断企业职工收入实行规范化标准控制的一个基本依据。

三是适当控制垄断企业领导层过高的收入水平。在垄断企业收入分配结构方面,垄断企业领导层收入过高是一个非常突出的问题。从外部对比角度看,垄断企业领导层收入通常是同级行政官员收入的8~10倍,在承担责任方面形成了明显的收入倒挂现象。从内部对比角度看,垄断企业领导层收入过高也引起了内部职工的不满。有鉴于此,在我国公务员收入分配改革的基础上,应该按照垄断企业领导层收入原则上不得超过同级政府行政领导收入1.5倍的标准进行上限控制,并在此基础上按照有利于调动企业职工积极性和有利于企业发展的原则,制定企业内部职工收入分配制度。

四是对垄断产品收费价格实行必要的终端控制。垄断企业凭借垄断产品高收费和独享垄断利润,是造成垄断企业领域公共资源向单位及职工利益转化的根源。为了预防和控制公共资源向单位及职工利益转化,必须在完善相关法律、法规的基础上,对所有涉及民生、关系人民群众切身利益的垄断产品,在收费价格的变更和调整方面,实行规范的听证制度。同时,鉴于垄断企业凭借对公共资源的垄断地位独享垄断利润及由此产生的提高垄断产品价格和垄断利润向单位职工利益转化等派生问题,为了有效遏制这种利益动机,有必要将其凭借公共垄断地位形成的垄断利润纳入国有资本预算,由国家统一支配和使用。

(作者单位:河北大学经济学院
河北省财政厅)

责任编辑 李艳芝