

浅谈县乡工资拖欠问题

张承东
相德伟

县乡拖欠工资问题，是一个关系经济社会发展的大问题。解决县乡工资拖欠，既是一项经济工作，又是一项严肃的、敏感的政治任务。从党中央、国务院到各级地方党委、政府，对工资发放问题都十分关注，并采取了不少措施办法，但历经多年至今仍未根本消除。主要在于其涉及面广，情况复杂。笔者结合河北省的实际，对从根本上解决县乡工资发放问题提出自己的看法。

一、注意并解决好三个问题

1. 澄清一个概念性问题——即哪些工资的欠发才算拖欠，也就是拖欠工资范畴的界定。之所以要首先澄清这一问题，原因在于我国工资制度相当复杂，表现在不但有基础工资项目，还有众多的津补贴项目；不但有中央统一工资政策，还有名目繁多的地方性津补贴；既有新制定出台的工资政策，也有许多很长时间以前制定现已废止或仍未废止的工资政策。即使人事部门主管工资政策的同志，也很难一下说清。不同地方工资项目和标准也各不相同。这也是为什么有的地方实际工资水平已经达到或超出了国家所有工资政策规定应达到标准，但还存在工资拖欠的原因。2002年，为了确保中央统一工资政策的及时落实，国家制发了关于统一确保机关事业单位职工工资发放项目（亦即必保工资项目）的通知（人发[2002]7号），明确统一了工资发放政策口径。同时，中央多次要求拖欠工资地方取消违反国家规定出台的地方津补贴项目，并不得于擅自出台地方津补贴。以人发[2002]7号为标准，此范围之内的工资出现拖欠才算是拖欠工资，之外工资拖欠不予承认，转移支付上不予照顾，不按规定取消地方津补贴的拖欠工资地方还要追究相关责任人的责任。

2. 确定两个工资标准，即工资发放的国家政策标准和实际执行标准。由于各地经济发展水平不一样、财力水平高低不同、物价与消费水平都

不尽一致，因此各地工资发放能力和实际发放水平也大相径庭。本着实事求是、积极妥善的原则，确定政策标准和实际发放两个不同的工资发放口径与标准十分必要。所谓政策标准，即人发[2002]7号所明确的必保工资项目及其后国家新出台工资政策所规定的应发工资水平；所谓实际发放标准，即根据不同地方财力情况，所确定的各地不同的工资实际发放水平，这一标准既可能低于国家政策标准，也可能高于国家政策标准，对于拖欠工资地方而言，则应低于国家政策标准。各地安排工资标准，要综合考虑国家政策规定和各自财力实际，不能不顾财力可能安排高工资标准、出台增资政策，形成工资新欠；不得擅自出台地方津补贴项目，已经出台的要认真清理，转入国家规定必保工资项目；同时，要兼顾工资与政权机关运转方面需要，既要尽最大可能落实国家统一工资政策的出台，又要保证必要的办公经费需要，维持政权机关基本运转。

3. 建立各级权责明确、协同推进的良性机制。在县乡拖欠工资问题上，地方各级间基本上是省级最操心、最着急，市（地区）级次之，调度资金，督导检查，核实底数，忙得不亦乐乎，但到了真正拖欠工资的县乡级，却不急不慌，由于自身经济落后、财政基础差，加之上级不断加大转移支付力度，而干脆将希望寄托到上级补助身上，稳坐钓鱼台。自己不去发展经济，增收乏力，加之盲目进入，上级有多少钱也堵不起这个窟窿，况且欠发达地方财政总体上都不是很富裕，省市两级也都是紧紧张张过日子，既拿不起，实际上许多钱也不应该拿。分税制改革以来，分财分事方向更加明确，各级各有自己的财权事权，都有各级要管的事情。从这个角度上讲，解决工资拖欠，首先是县乡自身的责任，因此，首先必须建立起一个好的机制，使省市县乡各级工作积极性都调动起来，营造一个上下协同联动、齐抓共管、协力推进的良好工作局面，特别是要能够充分调动起县乡的主观能动性。该省市做的工作省市来做，不该省市做的工作省

市不能代做；该县乡做的工作务必交由县乡去做，省市不能越俎代庖。省市级财政根据实际情况核定对县乡工资性专项补助数额，剩下的就是县乡责任，拖欠工资县乡要发挥工作主动性，发展经济，增收节支，加强管理，控编减员，调整县乡财政体制，上下齐心，协力解决。按照权责对等、分级管理、分级负责的原则要求，强化责任，严格考核。省补助后，如因控编减员等因素继续出现工资拖欠的，追究县乡领导责任。

二、解决县乡工资拖欠的主要措施

拖欠工资的根本原因在经济。经济不发展，财政状况没有好转，工资拖欠不可能得到根本解决，即使由于上级加大转移支付力度而有所缓解，这种缓解也是极不稳固的。因此，首先需要做的，就是一如既往地坚持“发展是硬道理”，加快经济结构调整步伐和新的经济增长点的培育，努力扭转县域经济发展颓势，以经济发展解决财力不足问题。但经济的发展需要一个相对较长的过程，因此，当前还应在以下几个方面下好功夫：

一是切实加强人事编制管理，为财政供养队伍“消肿”。结合正在进行的县乡机构改革，根据政策规定并统筹考虑财力可能制定改革方案，将

财政供养人员切实压减下来。同时，针对人事编制工资管理工作脱节问题，引入先进的计算机与信息技术，协调和加强人事编制与工资管理工作，实现三者有机衔接，共享信息数据，为工资发放提供详实准确的基础依据。

二是深化财政支出管理。大力倡导勤俭节约，反对铺张浪费，勤俭办一切事业，在目前有着极强的针对性和现实意义。要切实按照“一要吃饭，二要建设”的支出原则安排预算，首先打足个人部分支出和必要的办公经费。对于工资和必要的办公经费之外的支出要严格审批、严格控制，拖欠工资县乡严禁购买小汽车、修建楼堂馆所。

三是严格工资专户管理办法。未建专户的要按要求尽快建立专户，建立专户而管理不力的要进一步加强管理，切实发挥作用。该进专户的财政性资金要坚决进专户；专户资金要严格按照规定专款专用，不得动支其他支出项目；强化专户资金动支的审批制度，抓好财政资金动支的源头控制；上级财政的各项工资发放专项补助直接进专户，不得户外循环，建立县乡机关事业单位职工工资发放资金保障机制。

四是强练内功，认真消化虚收，提高财政收入质量。要对虚收问题继续予以高度重视，深刻认识虚收的严

重危害性，制定切实可行的消化虚收入工作计划和具体措施，力争在尽可能短的时间内消化虚收，使财政收入成为实实在在的可以拿来用的“钱”，一方面可以据实安排工资性支出，另一方面减少财政运行风险，提高财政运行质量。

五是妥善处理债务问题。对于地方政府和财政背负的债务负担，要分清情况，分类处理。对于借入上级债务，包括县乡借入中央和省债务，上级要考虑实际情况，以豁免、存本付息等形式减缓基层还款压力。对于负债地方从商业银行的自行借款，也要主动协调争取缓还，同时组织力量，摸清底数，研究办法，明确筹款渠道和还款计划，争取早日消化债务。同时，在今后一个时期内非特殊情况不能再举借新债。

六是进一步调整完善财政体制，通过改革合理调配财力，促进公共支出均等化。一个好的财政体制，应该能够在一定区域内实现调整收入分配、协调地区差距、弥合公共支出水平不均。因此，中央和地方都要着眼拓展地方收入空间，增强地方财政收入水平，平衡地区间公共保障能力与支出水平，实现公共支出均等化为目标，进一步调整和完善财政体制，通过财政体制协调收入分配差距，促进拖欠工资问题的解决。

（作者单位：河北省财政厅）



今年60岁的财政干部郑德富，是湖北省枣阳市有名的水果种植“土专家”。他不但有近40年的果树管理经验，而且30多年如一日地奔走在支农服务第一线，帮助农民调整种植结构、传授果树栽培技术，使一大批农民靠水果脱贫走上了致富路。图为郑德富（左一）为果农讲授桃树管理技术和分发技术资料的情景。

张必国 唐培林 摄