规范运作 实现乡镇工资统一发放

○ 于德成 刘润东 王际旭

实施乡镇工资统一发放是解决部分乡镇工资拖欠问题的重要措施,但由于各方面矛盾的积聚,实践中面临较大的难度。主要是乡镇财源不足、收入增长乏力,难以满足日益增长的刚性支出需要,难以维持正常的财政运转;财政收入进度与工资发放在时间上不对称,加大了财政资金调度的压力;市乡两级责、权、利不相统一;由于区域差别,难以做到所有公职人员享受同等的收入和福利水平等。

面对困难和矛盾,山东省胶南市在实施工资统发过程中,按照建立公共财政的要求,结合县乡财政实际,认真贯彻落实“一要吃饭、二要建设”的原则,坚持市乡共同努力,坚持综合配套改革,积极稳妥,分步到位,严密制度,规范运作,实现工资正常发放和县乡财政正常运转的有机统一。

(一)完善财政体制,加大对困难乡镇的扶持力度,实现两级财政积极性的有机统一。保证乡镇工资正常发放和政府履行职能的基本需要,是设计、调整市乡财政体制的一个重要原则和目标。在部分乡镇工资发放面临困难的情况下,必须尽力加大对乡镇转移支付的力度。为此,胶南市在乡镇工资统发之前即调整了市乡财政体制。一是重新核定了各乡镇的收支基数。二是扩大了乡镇收入范围,将原属市乡共享收入的增值税地方留成部分、农业税、黄烟特产税全部做为乡镇收入,原全部作为市级收入的资源税中属乡镇部分下放到乡镇管理。三是对支出基数大于收入基数的乡镇,按其差额部分的75%确定定额补助基数,每年实行定额补助。新的财政体制实施后,市财政调剂3000多万元用于补助困难乡镇,对于促进乡镇经济发展和财政状况的改善发挥了重要作用,为乡镇工资的正常发放奠定了基础。实行工资统发后,乡镇工资发放资金按现行财政体制由乡镇分担、筹措,市财政按月拨付,年底通过体制决算,从而做到了市财政扶持而不包揽,充分发挥了两级财政的积极性。

(二)坚持从实际出发,合理确定工资统发标准,实现乡镇自主决策、自主理财与市级财政合理调控的有机统一。针对乡镇财政状况参差不齐的状况,胶南市从现实出发,在确保省出台的必保工资项目、乡镇教师与其他行政事业人员工资同项目、同标准的基础上,适当留有余地,逐步实现乡镇工资发放标准的统一,在发放标准上不搞一刀切。具体操作中,实行“乡镇提报、财政审查、市政府批准”的办法,各乡镇根据自身财力情况,拟订工资发放项目、标准;财政部门根据乡镇财力情况进行审查,主要审查乡镇是否达到必保工资标准,是否超财力发放工资,教师工资是否与行政人员工资发放同项目同标准,同等财政状况的乡镇之间工资差距是否拉得过大,财政部门在严格审查的基础上报市政府最后确定。

(三)加快推进财政制度创新,加大财政调控空间,为乡镇工资正常发放提

供有力保证。乡镇工资统发能否顺利实施是对财政工作的全面考验,对加快财政管理制度创新以及提高收入的均衡性提出了新的更高的要求。为此,胶南市在实施乡镇工资统发的同时,采取了一系列综合配套措施。一是在组织收入工作中进一步突出均衡入库的主题,加强财政收入的调度、分析、预测,加大对各级、各有关部门的考核力度,使收入的均衡性有了较大提高。二是全面推进部门预算制度改革。自2002年起在市本级实施部门预算,通过细化预算编制,实施综合财政预算,财政预算的科学性、规范性有了较大提高;加快推进财政集中支付改革,2002年全市财政集中支付总额将达到2亿元;将政府采购纳入财政预算,涵盖整个财政性采购领域。通过推行上述改革,在压缩一般性支出、提高财政支出效益的同时,提高了财政资金调度的计划性,增强了工作的可预见性。三是充分利用城市资源,做活城市经营的文章,拓宽城建资金筹集渠道,减少财政保工资的压力。四是为增强财政调控能力,确保乡镇工资按时发放,市乡两级财政逐步建立工资保障基金,用于当年财力不能保证工资正常发放时的支出。

(四)部门之间密切协作,完善管理监督机制。在实施乡镇工资统发过程中,各有关部门合理分工、各尽其责。其中,编制部门负责审核纳入统一发放范围内的单位性质和人员编制;人事部门负责编制乡镇工资发放明细表,按国家规定审核纳入统一发放范围内的人员和工资标准,建立人员和工资数据库,并负责日常维护;财政部门负责制定统一发放工资管理制度,设置、管理、监督工资专户,按乡镇财力情况审核乡镇工资发放标准,负责财政资金调度与拨付。同时,为确保工资性支出专款专用,市财政在各乡镇设立乡镇工资专户,专项用于核算乡镇财政统一发放工资支出。乡镇除统发工资外,不得再发放工资、补贴。乡镇工资专户由市财政管理,各代发银行协助监督管理,从而彻底解决了乡镇挪用工资资金问题。

(作者单位:山东省胶南市财政局)