

府仅可本着“谁投资谁受益”的原则获得相应的投资收益。美国著名经济学家萨缪尔逊认为“市场经济主体最基本的特征是自负盈亏，只要分清了企业的所有权和管理权，实现真正的自负盈亏，就可以形成一个正常的市场主体，而与所有制性质无直接关系”。政府可在WTO允许的范围内实施对特殊企业的保护，如实施包括反倾销、反补贴、国际收支平衡、保护幼稚产业、紧急保护以及一般豁免等允许临时中止履行义务的保障措施条款和包括一般例外、国家安全以及关税重新谈判的一般义务的永久例外条款等。显然，国有企业从所有制上讲是国有的，但不必是国营的。国有企业不能从政府获得比其它企业优先的任何特权，无论何种企业，应遵循共同的市场规则，面临共同的市场竞争，规则是透明的，竞争是公平的。

其四财政政策调整的重要保证：建立和完善财政风险的监督与防范机制。市场经济无论对政府还是对企业来讲都是有风险的，经济全球化对国家财政主权客观上形成了一定的冲击。财政风险主要涵盖两个方面：一是体制风险，二是管理风险。体制风险主要是由传统体制向市场经济体制转轨过程中引发的体制不完善、不规范或体制真空造成的，如政企关系改革过程中国有企业的不良债务、金融企业改革过程中存在的大量不良资产的处理以及由于体制不健全导致的税收流失和政府财力分散等等；管理风险主要是由财政运行过程由于管理不到位所引发的风险，如财政资金分配过程的非透明和随意性（缺乏相互制约）、缺乏财政支出效益评估机制加上监督手段弱化造成资金使用的低效和浪费等等。顺应市场经济和经济全球化的要求，建立和完善财政风险的监督与防范机制已成为构建强大、稳固、平衡财政不可或缺的重要内容之一。

（作者单位：财政部行政政法司）

妥善解决公教人员工资发放问题的对策

最近笔者对河北省一部分欠发工资的县乡进行了调查，发现近年来拖欠县乡公教人员工资有加重趋势。公教人员工资的正常发放，关系着国家工作人员的基本生活保障和国家机关的正常运转。因此解决长期形成的欠发公教人员工资问题，是当前地方财政的当务之急。各级、各部门党政领导一定要从讲政治的高度，从维护社会政治稳定的高度，妥善解决好公教人员工资发放问题。

第一，改革支出管理，调整支出结构。预算安排要把保工资放在第一位，预算安排要打足，工资支出不能留缺口。预算编制上严格按支出改革的要求，确定支出顺序，一要保工资发放和政权运转，二要保社会保障支出，三要尽力安排农业、教育等法定支出需要，有余力再安排事业发展资金。严禁一方面办事，另一方面工资留硬缺口。各级人大常委会和上级财政部门要切实负起责任，加强对下级财政预算安排的审查监督。

第二，改革工资发放管理办法。（1）硬化工资专户。财政困难县和曾经欠发过工资的县，县本级和乡镇两级财政都要建立“工资储存专户”。各县（乡）组织的财政收入由国库首先划入工资专户，并核定最低储存限额，入不到最低限额的不能入其他户，限额以内的财政资金只能用于发工资，同级国库对此负有监督责任。要研究利用网络化手段，实现上级财政对下级财政、同级国库对同级财政，在库款情况、工资限额情况、工资发放情况等方面的及时监控，真正硬化工资专户。（2）推行国库集中支付制度。县级要积极推行国库单一账户，建立财务核算中心，在保持

○ 姚绍学 刘新军

财政资金分配使用权和财务收支自主权不变的前提下，将全县所有行政事业单位的财政性资金全部归集到财务核算中心，实行一个账户，集中收付、集中核算、集中管理，这样既可以保证工资发放，又可以防止违纪行为的发生。（3）推广工资发放银行化。这项改革需要编委、人事部门密切配合。编委核定编制，人事部门核定工资标准，财政按预算拨款，银行代发。各县在对单位编制、人员构成、工资结构等进行全面清理和审核的基础上，由代理银行将工资存入个人账户，财政为单位提供每名职工的工资条，由单位发到职工手中。这样，在册人员有工资，不在册的没有工资，可以有效解决吃大锅饭问题，从经费上控制人员的膨胀。（4）进行市统管或乡筹县管的试点工作。为增强市县统筹能力，调动各方面的积极性，工资发放可进行市统管或乡筹县管的试点工作，总结经验不断完善，可行的全面推开。

第三，工资发放实行分级负责制，县乡公教人员工资发放工作实行下管一级的办法。市级成立专门小组，监管县乡工资发放情况。县级预算在报人大审查前，要报市级财政部门进行审查，对于预算安排不合规、留有工资硬缺口的，要责成县级财政部门改正，对确因财力不足、经控编减员仍有工资缺口的，市里要帮

助解决。专门小组同时对工资专户的建立、资金入户、资金支出程序、支出用途等情况进行全过程监控。对特别困难的县要适当支持，及时帮助调度资金。市级政府在安排年初预算时，要根据上年下级各地欠发工资情况，安排工资性转移支付补助资金。对由于不认真执行有关要求，工作不力，造成县、乡欠发工资的，不但要追究县、乡领导的责任，而且要追究上级领导的责任。对县、乡政府公教人员工资发放情况的考核，纳入对上一级政府工作实绩考核的内容。

第四，统筹财力，弥补预算资金的不足。积极推行综合预算、零基预算，广开财路，细化支出管理，使政府性资金全部纳入政府财政管理，并使有限的资金产生出最大的效益。欠发县要积极推行综合预算改革，将预算内外资金统筹调度使用，真正实现预算内外资金统筹，增强保工资发放的能力。同时，还要摸清本级各部门基本情况，按照零基预算的原则编制本级的部门预算，一方面可以清理财政供养的家底，减少不必要的开支，另一方面便于对财政性资金的监督和管理，杜绝工资拖欠与铺张浪费并存的现象，提高财政资金使用效益。

第五，切实搞好控编减员工作。（1）结合机构改革和事业单位体制改革，对财政开支人员实行编制、财力双向控制，切实将财政供养人员占

总人口的比例降下来。各县乡实行编制总量控制，对财政实际开支人员根据财力情况重新核定，有多少财力就养多少人，能养多少人就到位多少编制。（2）坚决清理混岗人员、清退临时工。县乡要抓住清理清退乡镇不在编人员这一有利时机，规范乡级支出管理，彻底解决乡级吃大锅饭的问题。同时鼓励行政事业单位人员办企业、经商、务农，积极为机构改革作准备。（3）努力解决农村中小学教师问题。根据财力情况确定合理的师生比，教师与行政后勤人员比，逐校核定机构设置、领导职数和人员编制的标准。按照核定的人员标准，公办教师实行聘用制，竞争上岗，竞争不上的教师顶替清退的乡村代课教师，实行教师轮岗制度。调减师专、中师、县师数量（首先控制招生），合理规划中小学布局，发展民办学校。

第六，按照公共财政模式，清理财政供给范围。各级财政都要认真清理本级财政资金供给的范围，要逐步退出目前市场能够办得到的领域，交由市场机制调节。要尽快将除教育等极少数单位外的其他事业单位逐步推向市场。县乡事业单位除国办中小学外，一般都应推向市场，使之更好地为经济发展服务，减轻财政负担。

（作者单位：河北省财政厅科研所）

