

化解

乡村债务风险的

对策

○ 晏金平

当前我国乡村债务具有普遍性, 负债规模较大, 财政运行相当困难。据农业部统计, 2001 年我国乡村两级净债务为 3259 亿元, 其中乡级债务 1776 亿元, 平均每个乡镇负债 400 万元; 村级债务 1483 亿元, 平均每个村负债 20 万元。乡村债务风险的不断扩大, 影响基层政府的正常运转, 妨碍农村公共品的有效供给的增加, 影响农村社会的稳定。乡村债务之所以积累成如此巨大规模, 有多方面的原因:

1. 农村基层政府职能界定不清, 过多地介入社会经济生活, 决策失误或经营不善导致政府债务的形成。一是政府直接介入生产性、竞争性领域, 投资失败承担了大量本应是市场承担的风险。一些县乡基层政府和村级组织急于建设属于自己的稳定财源, 不注重市场调查和可行性论证, 大办乡镇企业和村级企业, 盲目投资的结果造成企业倒闭, 资金无法收回而形成债务。二是农村政府以政府信用的形式进行担保或承诺, 为所属企业、单位对外借款, 由于借款人无力偿还而承担的债务。例如, 在经济转轨过程中, 各地政府为解决资金不足、融资渠道不畅等问题, 曾经成立了不少政府所属的经济开发公司、农业开发公司、财务公司、信托投资公司等, 以财政提供担保、贴息等变相融资、间接贷款。由于项目决策失误, 经济形势变化以及管理上的种种问题, 这些项目大多数成了“交学费”工程。三是债务管理和使用不当造成政府负债, 包括地方使用的外国政府贷款的转贷和担保、国债转贷资金, 以及地方企业公开发行的债券等。

2. 地方政府片面追求“政绩速成”, 为提高本地基础设施建设或树立形象而大搞建设形成政府债务。我国农村在基础设施建设和公

共服务设施方面长期处于相对落后的状态, 很多地方政府官员都希望能“为官一任、造福一方”, 为了在任期内突显政绩, 不顾地方经济基础和实力, 片面追求规模扩张, 通过举债来大搞“形象工程”和“政绩工程”, 给地方财政背上了沉重的债务包袱。

3. 由于分税制后的财政体制存在财力向上集中的机制, 基层政府财政困难, 而人员和事权增多, 收支缺口加大, 财政债务不断加重。近年来, 中央财力集中的程度显著提高, 并且, 省、市两级也在进行财力集中, 必然会造成基层财政困难重重。但在财力集中的同时, 事权和支出责任却不断下放, 县乡财政只能借债度日。基层政府职能转变滞后, 机构膨胀, 人员臃肿, 财政管理水平低, 加重了财政负担, 增加了财政债务。此外, 财经纪律松弛, 财政管理制度和方法上的落后也是导致基层财政陷于债务陷阱的原因之一。一边大举借债, 一边大吃大喝、铺张浪费的现象并不少见。

4. 政府部门通过各种途径多头举债, 财政监督乏力, 债务规模失控。地方政府的举债主体并非一家, 不仅政府在借债, 其所属的财政、经委等政府部门也在借, 甚至还通过其所属的投融资机构, 如信托投资公司、财务发展公司和国债服务部、投资开发公司、交通投资公司等去借。地方国有企业借款也往往要求政府出面担保或直接借债。而地方政府又没有统一管理政府债务的机构, 管理监控缺位, 家底不清, 规模失控, 等发现债务问题时已经相当严重, 并有可能引发地方财政危机。

化解乡村债务风险, 应从维护农村社会稳定、促进农村经济发展的战略高度, 区别性质, 认真对

待，妥善解决。

第一，应进行债务登记调查，编制地方资产负债表；区别不同类型债务，分清楚债务的责任和轻重缓急。只有摸清债务底数，才能采取有效措施，遏制住地方债务的恶性膨胀。

第二，在先行试点的基础上，建立健全乡村债务及其风险的统计和预警体系。应逐步建立规范的农村财政风险披露制度，科学确立防范和控制农村财政风险的重点，探索或有负债显性化、隐性负债直接化的转化规律，为加强对农村财政风险的防范和控制提供依据，并结合试点工作，逐步建立防范农村财政风险准备金制度，加强对农村政府负债项目的全程风险评估和控制。

第三，加快完善转移支付制度，加大对农村欠发达地区的财政支持。在当前地方财政困难，负债严重，风险不断蓄积的背景下，完善财政转移支付制度要突出重点，适当增加按因素法确定的一般性转移支付资金的数量和比重，借此加

大对农村欠发达地区的财政支持，弥补基层农村财政收支缺口，缓解农村财政负债风险问题。同时，审慎评估包括取消农业税在内的各项新政策对农村财政的影响，实施配套性的部分或全额转移支付措施，避免因此而增加农村财政负担，增加新的债务。

第四，农村基层政府要以科学的发展观统领财政工作，加强执政能力建设。要着力做大地方收入“蛋糕”，提升财政促进地方经济发展的能力；突出加强薄弱环节，提升地方财政公共服务的能力；努力消赤减债，提升地方财政抗风险的能力；努力推进财政制度和管理创新，提升地方财政管理能力和管理水平。

第五，树立财政风险意识和审慎理财原则，加强制度建设和民主财政监督，努力化解地方政府债务。一方面，对于基层政府既有负债和新增负债在财政部门实行分账管理，从严控制新增债务；另一方面，以拍卖、租赁等方式盘活资产、资源；通过债权债务置换、乡

镇企业的改组转制、破产、资产重组，消化部分债务。建立地方政府偿债基金，适当给予各地债务化解的空间，提高地方政府化解债务的积极性。对因上级政府转嫁负担、或因“上级出政策、下级出资金”而形成的债务，上级财政应给予必要的资金援助。同时采取定期审计、离任审计、随机审计相结合的方式，加强对农村财政债务和财政风险的审计监督工作。根据政府显性的直接负债和或有负债的状况，建立对相关政府部门、领导人及相关责任人的责任追究制度，区分债务的风险责任、偿还责任和连带责任。同时，建立健全民主理财制度，从制度上保证公众对政府活动的知情权，有效监督政府正确使用公共资金，参与评判政府活动的社会和经济效益。只有这样，才能促进政府职能的转变和政府改革，使政府真正成为有限政府、透明政府、责任政府和绩效政府，从根本上解决地方政府债务泛滥的问题。

（作者单位：湖南财经高等专科学校）

财经资讯

丽水市向财政性投资项目 派驻财务总监

日前，由浙江省丽水市财政局委派的5位财务总监正式进驻该市公安大楼、检察院综合楼、法院综合楼等基建项目，今后他们将对受派项目基建资金使用、项目管理、物资采购等方面进行全程监督。

丽水市从2001年开始向市直国资营运机构和国有企业委派财务总监。为进一步加强对财政性投资项目资金管理，充分发挥财务总监委派制的成果，2005年丽水市财政局向市公安大楼、检察院综合楼、法院综合楼、国土大楼、财税大楼等1000万元以上的财政性投资项目委派了财务总监。财务总监将督促项目业主单位建立健全建设项目财务管理和会计核算制度，完善内部监督机制；监督检查建设资金的使用情况，保证建设资金专款专用，防止挪用和变相挪用；加强建设项目概算、预算和竣工财务决算的监督，检查建设单位工程合同管理、招投标制执行情况，督促建设单位合理控制工程建设成本，从项目前期介入，加强事中控制，确保财政性投资项目规范运作。

（江潮）