

乡镇债务形成的原因及对策

○ 张广秋

近年来，乡镇债务总额有不断上升趋势，成为制约农村经济发展和影响社会稳定的严重问题，在一定程度上也滋生了社会不安定因素。因此，应认真分析其形成的原因并研究解决的对策。

一、乡镇债务形成的主要原因：

(一) 乱上项目形成的债务。前几年，一些乡镇政府为了追求短期效益，一窝蜂似的上了一些乡镇企业。由于乡镇经济基础薄弱，缺少上项目的资金，而大笔向金融机构举债，有些乡镇甚至不惜以高额利息相许向企业和个人借款，有的违反金融纪律大搞民间融资。由于企业盲目上马，又缺乏严格的管理，技术力量相对薄弱，结果在几年时间里，企业纷纷垮台，由此而导致的大量借款无法偿还，使乡政府背上了沉重的债务包袱。

(二) 农村合作基金会违规经营形成的债务。农村合作基金会以入股的形式吸收村集体的公积金、公益金及农户手中的闲散资金，然后再投放给入股的农户或村队用于发展农牧业生产。然而，基金会在具体的经营中违背自己的宗旨：一是在未经人民银行批准的情况下，违法经营储蓄信贷业务。基金会不仅大量向社会吸收企事业单位存款和居民储蓄，还大笔向企业和农户发放贷款，有的跨区域向外县市外市发放贷款，致使大量的资金无法收回。二是违规高息揽储，扰乱了金融市场秩序。有的以高出银行同期一倍至几倍的存款利息进行高息揽储；有的给予高额回扣；有的提前支取到

期利息。这种采取“利息倒挂”、“提前取息”的方法无疑为杀鸡取卵，已经形成了严重的隐性债务。三是违反金融企业核算制度。基金会不但不缴纳税金，连呆账准备金、应付未付利息也不计提，从而使账面盈余大为可观。这种经营方式和核算方法只能加速基金会的破产，提前导致了政府的信用危机。

(三) 人员的急剧增加形成的债务。1985年乡镇政府成立时，中等规模乡镇机构人员在30人左右，大型乡镇人员也不过60人，而到了乡镇撤并前的2000年底，中等规模的乡镇机构人员已达200人左右，规模较大的乡镇人员也在500人上下，15年的时间人员膨胀了近10倍。为了“保工资、保稳定、保法定支出”，有的乡镇不惜靠借贷度日。

(四) 政府提供贷款担保衍生的债务。一是一些乡镇贷款上了一些不应该上的项目，银行出于对资金安全的考虑，要求乡镇政府提供担保，当企业贷款不能按期归还时，银行则利用乡财政在银行开户的便利条件强行扣除。这样，本应由企业承担的债务被转嫁到财政身上。二是乡镇的个别领导人在未经集体研究讨论的情况下，私自以政府的名义向企业或个人提供担保，在企业或个人无偿债能力的情况下，政府被追究担保责任。三是乡镇政府的公章疏于管理，个别公章管理人员或出于私利或出于亲情，不经领导批准擅自向单位或个人出具担保。

(五) 公款私借形成的间接债务。一些乡镇主要领导干部，因为缺少有效的监督机制，严重违反财经纪律，未经集体讨论，擅自将财政资金

借给企业或个人搞盈利活动，而一旦出现经营风险，大部分欠款便要无着，有的借款人甚至弃债逃跑，使有限的政府资金无法收回，不能发挥应有的效益，由此形成了间接债务。

(六) 新官不理旧账形成的累积债务。近几年，乡镇班子变动较为频繁，在债务问题上，一定程度助长了政府的短期行为，本届欠债留给下届还，下任不理上任的账，对上任遗留的债务推诿扯皮，有的认账但不认还，有的既不认账也不认还，这样，届复一届，积累了数量可观的债务。

(七) 由陈欠贷款派生出来的债务。乡镇政府因种种原因积累下来的

历年借款，因无能力偿还形成陈欠，而金融机构又追求年底盈利，年年索要贷款本息，乡镇政府出于无奈，只好重新立据将本息转为新的贷款，这样本应挂账的利息又被转为本金，年复一年，债务就象滚雪球一样，越滚越大。

(八) 为达到财政平衡形成的债务。有的乡镇为了达到当年收支平衡，人为地虚列收入，有的将预算外资金调入预算内；有的将村提留纳入乡统筹，变相增加财政收入；有的甚至为求平衡而举债；有的将已经发生了的支出项目转入“暂付款”或“其他应付款”，隐匿不报，长期不进行账务处理，给政府造成了严重的债务隐患。

二、消化乡镇债务的对策

(一) 强化领导，制定规划。沉重的债务负担不仅是个经济问题，也是一个严肃的政治问题，已经影响了基层政权的正常运转。因此要把消债工作纳入党委、政府的任期责任目标。财政部门应做好调查研究，制订出具体实施细则，将债务量化分解，按年分期制订消债规划，把消债工作同党委、政府的任期目标挂起钩来。

(二) 查清底数，分清责任。要将所有借款逐笔逐项全部查清，将借款时间、期限、用途、责任人、本金、利息等列出清单，本着“谁借款、谁归还、谁收益、谁还款”的原则，落实偿债责任。同时，分清哪些是政府举债，哪些是非政府举债，不能把债务都笼统地揽到财政身上。对于那些假借政府举债之名，行自己借款之实的非政府举债，要会同债权部门（或司法部门）限期进行责任剥离。对于乡镇政府原先提供担保的借款，应根据人民银行新颁布的《借款合同管理办法》中的有关规定依法取消担保责任。部分能用资产或债权划转的债务，可采取债随物走、债随人走的办法，减轻政府的债务负担。对已经查清责任的“三角债”，可试行债务划转的办法，以达到减轻

政府债务的目的。

(三) 严肃纪律，追究责任。随着财政逐步退出竞争领域，财政不再为企业贷款提供担保，今后凡属竞争性、生产性建设项目，由生产单位直接与信贷机构发生借贷关系。对于那些以政府名义或以财政提供担保的方式大笔举债乱上项目为自己制造“政绩”，而不惜“为官一任、欠债一堆、屁股一拍、抬腿走人”的责任人，要实行债务责任离任追究制度。对政府举债建设的公益性项目，也要落实项目资金和工程质量终身追究制度，实行跟踪审计，并依法追究违法违纪者的经济、法律责任。

(四) 盘活资产，拍卖债权。一是搞好清产核资，尤其是查清因举债而形成的固定资产，要将资产分门别类，本着“剥离有效资产、处置呆滞资产、盘活存量资产、优化资源配置”的原则，对富余闲置的资产进行拍卖，将拍卖资金用于还债。二是建议借鉴资产经营公司的做法，对确实无法收回的呆账进行债权拍卖，用其所得归还债务。

(五) 挂账停息，严禁本息转贷。对于本息转贷行为，要坚决禁止。应坚持“利随本清”和“本利和”的还款计息方法。乡政府和债权人协商，对原先的陈欠借款实行挂账停息或先还本后还息的办法，尽量压缩利息支出，杜绝本息转贷和变相计算复利的做法。

(六) 公款私借，加收利息。公款私借现象严重的乡镇，要成立讨债小组，在追究借款责任的同时，要将责任人的工资及福利待遇同清收欠款挂起钩来。另外，根据最高人民法院1991年颁布的《最高人民法院关于人民法院民间借贷纠纷的若干意见》规定，乡镇对搞营利活动的私人借款可比照民间借贷的关系，对借款人加收同期银行贷款利率4倍的利息。

(七) 建立偿债基金，用于专项还债。一是乡镇要按照地方一般预算收入比上年增长的一定比例，提取偿债基金，年初纳入预算，专项用于还债。二是乡镇的预算外资金，在扣除上解支出和本级必要支出后的结余，

可全部转于偿债基金户用于专项还债，也可直接从预算外资金中划出一定的比例用于偿债。

(八) 严格监督检查，确保财政收入真实合法。近年来，个别乡镇为了追求财政收入的高速增长，不是在增收节支上下功夫，而是在数字上做文章，虚列收支，弄虚作假，使财政收入的水分不断加大，有的乡镇政府甚至实行“空转”。这种现象应引起高度重视，制定预算要切合实际，在确保应收尽收的同时，要规范财、税、库之间的网络连接，切实掌握入库的真实情况，加强收入入库监督检查和财政决算审查，严格依法治税，推行办税公开和预决算结算公开制度，严肃查处预征预借，借款垫税，买税卖税等违规违纪行为，确保财政收入的真实性。

(九) 结合机构改革，做好消债工作。一是本着“减员增效”的原则，做好机构撤并和人员的分流工作，对有条件的事业单位实行财政“断奶”，进一步规范财政供给范围，减轻债务负担。二是强化预算约束，优化支出结构，坚持对行政单位实行“零基预算”，对事业单位按照“公益型”、“混合型”不同类型的差别政策。同时要严格“人、车、会、话”以及基建等项目的管理和审批。三是加强预算外资金管理，进一步落实“罚缴分离”和“收支两条线”制度，对预算外资金采取超收分成的办法，增强政府调控财力的能力，缓解债务压力。

(十) 建立债务预警体系，防止新的债务发生。县乡政府和财政部门应切实增强乡镇债务风险防范和财政运行危机意识。首先要加强和完善制度建设，从制度上作出规范，防止发生新债，有效防止不良举债行为。其次建立财、税、库、银相连接的财政运行信息监测、反馈系统，科学确立监控指标体系和分析方法，使政府和财政部门能准确及时掌握收入征管和资金调度动态，发现苗头及时采取防范措施，预防新的债务发生。

(作者单位：山东省沂水县财政局)