

关于行政机关 为经济合同 提供担保的 责任承担问题

○孙树明 翟因华 尤延森

行政机关不得为经济合同担保,这在我国法律法规及司法解释中已有明确规定。1988年1月最高人民法院颁发的《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若千问题意见》第106条规定:“保证人应当是具有代偿能力的公民、企业法人以及其他经济组织。……国家机关不能担任担保人。”同年10月最高人民法院在《关于国家机关能否作经济合同的保证人及担保条款无效时经济合同是否有效问题的批复》中进一步重申:“经济合同的保证人应是具有代为履行或者代偿能力的公民、企业法人以及其他经济组织,国家机关不应作为经济合同的保证人。经济合同中以国家机关作为保证人的,其保证条款,应确定为无效。”1984年以来,财政部等有关部门也相继发出通知,要求本系统各级部门不得以机关的名义为经济合同提供担保;已提供担保的,一律无效,并及时纠正。法律法规及有关部门之所以规定行政机关不得为经济合同担保,主要是由于行政机关不具备作为保证人履行保证义务的财产基础。根据《经济合同法》及有关法律的规定,在保证关系中,保证人作为保证当事人一方履行合同的的关系人,当被保证人不履行或不适当履行经济合同义务时,保证人则应用自己的财产、资金承担因被保证人违约引起的违约责任和赔偿责任。行政机关的财产、资金都是由国家预算拨款的方式拨给的,自己并不盈利,如果拿预算拨款作为履行保证义务的财产基础,将会影响行政机关履行自己职责和工作的正常开展,而且拿国库资金作为履行保证义务的财产基础,更是国家法律法规所不允许的。同时,作为合同的

保证人,根据法律的规定不仅要承担赔偿责任,而且要承担代为履行的责任。由于行政机关不具备履行保证义务的财产基础,因此,代为履行也就成为一句空话。总之,行政机关作为经济合同的保证人,不但没有法律依据,而且同样缺乏物质条件。

尽管法律明确规定行政机关不得为经济合同提供担保,但在实际经济生活中,行政机关(尤其是财政机关)为经济合同提供担保的情况在一些地区仍时有发生。而且,当经济合同发生纠纷,被保证人不能履行经济合同时,人民法院判决作为保证人的行政机关承担连带责任的现象也比比皆是。这里就存在这样几个问题:人民法院能否判决作为保证人的行政机关承担连带责任?法院能否通知银行强行划拨国库款项和行政机关预算外资金?以及行政机关以其什么样的财产、资金承担责任?对这些问题,有必要进行研究探讨,并提出合法、适当的处理办法。本文拟结合几个实际案例加以分析说明。

适当的处理办法。本文拟结合几个实际案例加以分析说明。

案例一:1987年10月9日,某市新型皮革厂(以下简称皮革厂)与该市信托投资公司(以下简称信托投资公司)签订了一份贷款合同,合同约定:信托投资公司给皮革厂贷款172万元,利率为9厘6,还款日期为1990年3月末。并由该市郊区财政局为皮革厂进行担保。后实际贷款132万元,余40万元因皮革厂未投入自筹资金终止履行。按合同约定,皮革厂应于1990年3月末前归还信托投资公司132万元贷款及其利息。由于皮革厂生产不景气,效益低,在合同规定的期限内无力偿还。信托投资公司起诉到市中级人民法院,法院判决由皮革厂偿还本息,因皮革厂无偿还能力,判由郊区财政局承担连带责任。法院在皮革厂没有执行法院判决书的情况下,于1990年11月1日强行划拨郊区财政局国库存款158万元。

案例二:1992年1月12日某市市中区财政局有关人员背着单位领导擅自以机关名义为一酒厂的借款合同提供担保,并私盖公章。后因酒厂在执行合同中未履行合同约定的义务,对方当事人起诉到市中级人民法院。法院判决市中区财政局承担连带赔偿责任,并于1992年2月26日将包括财政局预算外帐户里的存款104万元强行冻结、划拨。

案例三:A省洋里乡农工商公司(以下简称农工商公司)与B省三洋贸易公司(以下简称贸易公司)订立

一经济合同,在合同履行过程中发生纠纷。经B省某市中级人民法院判决,由农工商公司偿付贸易公司预收贷款定金6万元。因农工商公司已撤销,由A省某市中级人民法院根据《协助执行通知书》,从洋里乡财政的国库存款帐户中强行划走预算内收入6万元,转到该市中级人民法院执行庭帐户(现2万元已划到B省判决此案的市中级人民法院)。

以上三个案例都具有一定的典型性,而且在案件处理上存在一些问题。为此,笔者逐一作些分析。

(1)强行冻结、划拨国库资金不合法。理由是:其一,国库资金是各级政府为了执行其职能而以国家税收等形式征集的资金,是国家资金,其所有权及使用权都属于国家。《国家金库条例》规定:“各级国库库款的支配权,按照国家财政体制的规定,分别属于同级财政机关”、“各级人民政府应加强对同级国库的领导,监督所属部门、单位不得超越国家规定的范围动用国库库款”。各级财政机关对国库资金只享有支配权(即分配权),而不能以此来承担经济责任或民事责任(即便是应承担法律责任的情况下)。其二,根据银行结算办法的有关规定,银行协助划拨企业单位、机关、团体的银行存款,要按税、贷、货、利顺序进行,以保证国家税收收入。国库资金作为国家已征集入库的税收款项,法院不得因企业之间的经济纠纷而裁决强行划拨地方库款抵还欠款。其三,各级地方国库是国家统一国库机构的组成部分,其所收纳的预算收入为国家资金,不能视同一般单位存款。因此,案例一中某市中级人民法院强行划拨郊区财政局的国库资金和案例二中强行划拨国库资金都是没有法律依据的,是不合法的。

(2)冻结、划拨行政机关的预算外帐户里资金的做法不妥。理由是:其一,预算外资金也是国家财政资金,除管理方式不同外,它同预算内资金没有任何区别。其二,预算外资金的绝大多数项目国家都规定了专门的用途,如农业税附加定向用于农田水利建设,教育费附加定向用于中小学改善办学条件,等等。如果把这些资金冻结、划拨了,将会影响这些事业的建设和发展。因此案例二中,法院冻结、划拨行政机关的预算外资金帐户里资金的做法也是不妥的。

那么,行政机关为经济合同提供担保,其责任问题应当如何确定和处理呢?我们认为,应当分别不同情况而定:

1. 行政机关确实为经济合同提供担保的,应承担相应的责任。对于行政机关作为合同当事人一方的保证人在被保证人不能履行或不适当履行经济合同时,法院判决应由行政机关承担相应责任而不是连带赔偿责任。

这是因为,行政机关这时是以一般的民事主体身份出现的,理应与其他民事主体一样承担相应的法律责任。但是,由于行政机关所提供的担保违反法律规定,所以,首先要认定行政机关提供的担保无效,然后才能根据给对方当事人造成的损失承担相应的责任。这里有必要强调的是,根据《经济合同法》第36条关于“……行政、事业单位应从预算包干的结余经费中开支”以及财政部关于“凡财政机关违反规定为经济合同提供担保而需承担经济责任的,只能从机关行政经费包干结余中解决,不允许动用国库资金和其他国有财产”的规定,行政机关为经济合同提供担保并需承担经济责任时,只能用行政包干经费结余承担经济责任,除此之外,不允许用其他资金来承担责任。

2. 行政机关有关人员以机关的名义为经济合同担保的,应追究行为人的责任。行政机关本身没有为经济合同提供担保,而是由行政机关的有关人员以机关名义为经济合同担保并需承担经济责任的,为保护善意对方当事人合法权益,应由行政机关承担责任;行政机关承担责任后,应追究有关人员的法律责任。至于对方当事人明知行为人不能代表机关提供担保而仍由其担保的,应由对方当事人承担责任,行政机关不承担责任。

3. 对不具备法人资格的乡(镇)集体企业的经济责任,要妥善处理。尤其要注意的,是乡(镇)政府并没有为不具备法人资格的乡(镇)集体企业提供担保的情况下所发生的问题。当这类企业在合同履行过程中与其他企业发生纠纷并要承担经济责任时,必须先由这类企业以其自有的财产承担责任;如不足的,可主要用不影响乡(镇)政府正常工作的财产作抵押;仍不足的,可用乡(镇)财政自筹资金承担经济责任或民事责任。

