

警惕：乡镇政府负债风险不可忽视

——基于泰州市姜堰区俞垛、张甸、白米三镇政府负债情况的实证分析

[张树俊]

乡镇政府债务通常是由财政赤字转化而成,是乡镇政府财政收支矛盾的集中反映,也是政治和经济活动共同作用的结果。从发展的需要角度看,乡镇政府负债本很正常,但过度负债将引发乡镇财政支付危机。这种危机会影响基层政府形象和农村经济发展以及社会稳定。目前乡镇政府负债情况如何,如何化解政府负债风险?带着这一问题,近期我们在泰州市姜堰区俞垛镇、张甸镇、白米镇进行了调研,发现乡镇负债风险较大,需要高度重视并采取有效措施进行风险化解。

一、乡镇负债的基本情况

俞垛镇是一般农村镇,位于苏中里下河地区,镇域面积82平方公里,4.8万人。张甸镇是革命老区,位于姜堰区西南10公里,镇域面积92平方公里,人口9万人。白米镇(姜堰区高新技术装备产业园)是工业相对发达地区,也是泰州市镇园一体化建设试点乡镇,位于姜堰区和南通市海安县交界处,总面积51平方公里,4.5万人。三个镇作为样本基本上可以代表乡镇三类

型。从调研的情况看,一些乡镇政府所负各种债务的总体规模较大,有的乡镇财政已经超负荷运转,债务负担已经到了债务危机的边缘。

1. 政府资金入不敷出,债务数额较大。据调查,目前俞垛镇实际债务余额3439.04万元,占2014年镇一般预算收入4389万元的78%,占2014年镇分成财力的170%,占财政总支出的62%,占2014年俞垛国内生产总值的1.18%。如果加上2014年底欠区财政往来款4630万元,整个债务

超过8000万。而在这些债务中,上级核准俞垛镇上报的债务只有1939万元,比实际债务少1500万,占全部债务的43%。之所以出现上述情况,是因为俞垛镇债务大多属于工程债务,与债权人之间无规范的续借续还合同,或未经上级审查批准,所以得不到上级的全部承认。张甸镇近年来随着经济发展步伐不断加快,财政收入得到持续稳步增长,2014年实现财政总收入1.22亿元,公共财政预算收入6036万元,较2011年增长52%,但收入的增长仍不及支出需求的膨胀,人员经费、民生资金、公益事业等硬性支出增长幅度远远超出了镇级财政的承受能力,已经变成了新的镇级债务源,镇级债务似滚雪球般越滚越大,截止2014年12月止张甸镇债务规模已达7975万元。白米镇(泰州市高新技术装备产业园区)截止2015年7月底,债务余额5.6亿元。以上三镇所欠债务仅靠其自身力量已经无法偿还。

2. 负债领域各有不同,举债范围较广。据调查,由于乡镇历史基础与发展差异,政府负债领域不尽相同。如俞垛镇的主要负债是区域供水工程等工程欠款2039.04万元,占债务总额的59%;因解决振昌公司环保问题贴补何野村民搬迁补偿而借入1000万元,占债务总额的29%;为保吃饭、保运转、保稳定借入400万元,占债务总额的11.63%。张甸镇的主要负债是农民土地征用本金3030万元,其中328国道1045万元、集镇及工业集中区1985万元;标准厂房村投资614万元;预收企业及个人土地出让金1200万元,其中殷俊正450万元、华煜公司700万元、东顺温控50万元;兑付供销社社员股金借款185万元,其中中国投150万元、国信典当35万元;社会公益事业建设欠款1750万元,其中危桥改造和农村公路建

设1215万元、镇文广中心185万元、镇中心幼儿园350万元;欠区财政预算内往来款1196万元。白米镇园区所属融资平台公司直接贷款3.2亿元、借户贷款1.8亿、其他渠道借(欠)款0.6亿元。三镇负债情况不同,俞垛、张甸两镇主要是保运转与公益建设型负债,白米镇主要是投资建设型负债。

3. “三保”负债有扩大趋势,债务增长较快。由于乡镇财政收入不足及支出的加大,保吃饭、保运转、保稳定方面的债务有扩大之势。如俞垛镇目前“三保”方面借入的债务就达400万元,占债务总额的11.6%。再如张甸镇2014年实现财政收入12200万元,镇级可用财力3121万元。剔除民生资金配套1437万元,可用财力仅剩1684万元,而人员经费就需2318万元(工资医保公积金1392万元、兽医站300万元、民政经费450万元、年终绩效年休假176万元),这一块刚性支出就形成了硬性缺口634万元。还有如白米全镇每年刚性支出6122万元,其中全镇每年正常人员经费支出需2680万元;机关运转经费700万元;民生支出2742万元。随着社保制度的改革,社保基金缺口越来越大,乡镇债务包袱将越来越重。

二、乡镇政府负债形成的主要原因

乡镇财政收入与支出不协调产生的原因是多方面的,一方面,由于长期受计划经济的影响,另一方面受乡镇政府职能以及和县(区)政策因素的影响。当然,由于各乡镇发展基础不同,发展模式不同,形成政府负债的因素也不同。但有些因素是共性的。比如,乡镇财政收入下滑、基础设施建设投入加大、负债管理不善、化解措施不力等等。

1. 乡镇财政增长困难。一是2008年以后受国际金融危机的影响,经济下行趋势没有得到扭转,财政收入增长率一直处于下降阶段。事实上,国际金融危机后,各种经济受到冲击,财政开始负债,而运转经费及民生支出不断增长,拖欠工程款等隐性债务增加。二是税收分成不尽合理。税收分成财力是乡镇财力的主要来源,分税制改革之后,乡镇政府可用财力比重逐步下降,使得乡镇财政平衡十分困难。以白米镇为例,2010年白米镇完成财政收入2.02亿元,税收分成财力344万元;2011年完成财政收入2.71亿元,税收分成财力为963万元;2012年年完成财政收入2.76亿,税收分成财力701万元;2013年完成财政收入3.15亿,税收分成财力2327万元。三是由于国家、省相继出台了取消或降低行政事业性收费政策,企业产权制度改革后,除了税收分成财力和向部分企业收取土地使用费外,无其他收入来源。四是为了切实缓解基层政权的经济困难以及财政面临的压力,从中央到地方都出台了“三奖一补”政策,刺激财政困难的地方发展经济,切实缓解地方财政困难,但“三奖一补”对于多数乡镇高额的债务来说只是杯水车薪,难以从根本上解决增收问题。

2. 债务管理集中度不高。目前,有的乡镇在债务问题上账实、账表还不完全相符,产生这一现象的原因主要是管理集中度不高。一方面在固定资产购置、使用、流转、处置等方面还存在重购轻管、重钱轻物现象。另一方面财政各种报表没有全部真实地反映政府债务情况。比如,政府隐性债务既不在账上反映,又未在报表附注中说明。此外,各乡镇目前对于乡镇政府的负债欠账项目均缺乏统一的统计数

据,甚至连统一的统计口径都没有。由于缺乏具体的统计数据,不仅各级乡镇政府负债的真实规模无法统计,而且负债率、偿债率等监控指标也无法运用,因而也无法建立债务预警机制。还有,目前对于乡镇债务管理缺乏统一的机构,也没有找到科学的管理办法,所以乡镇债务还处于“一盘散沙”之中。由于对乡镇政府债务管理不力,致使一些乡镇政府举债不受约束,从而形成“滚雪球效应”。

3. 强农惠民配套资金数额较大。近年来上级出台的强农惠民政策可以说是从无到有,补助力度逐年加大,镇级财政配套资金也是水涨船高。比如2014年俞垛镇各项民生性配套资金达1283万元,其中新农合配套资金427万元,农村养老保险配套资金425万元,均占债务总额的12%。再如,张甸镇2014年镇级民生配套资金总额就达1437万元,其中城乡居民养老保险453万元,较2011年增加167万元;低保五保307万元,较2011年增加201万元;新农合284万元,较2011年增加46万元;尊老金从无到有99万元,水稻小麦油菜保险54万元、公共卫生服务37万元。强行配套给政府增加了极大的资金压力,有时为了项目实施,不得不大量举债。

4. 强行推动项目增多。近年来,上级在乡镇强行推动的民生工程如改水、绿化等项目增多,但项目资金来源很不充分,与乡镇财政承受能力不相适应,增加了乡镇政府债务。事实上,在调查中发现,三镇的民生工程债务占了债务总额的大头。如俞垛镇区域供水工程等工程欠款2039.04万元,占债务总额的59%。为解决振昌公司环保问题,镇政府负债1000万元,贴补何野村村民搬迁补偿,占债务总额的29%。再如,

张甸镇大力推进实施农村公路建设和农村危桥改造,明显改善农村的生产生活条件,但也增加了镇级财政的负担,张甸镇农村公路建设区镇负担比例大致为四比六,危桥改造负担比例大致为六比四。上述危桥改造和农村公路建设镇级财政负债 1215 万元。

5. 往年负债没有得到有效化解。乡镇财政可用财力主要系由预算内分成财力和乡镇非税收入组成,而非税收入主要是上级相关奖补资金,而奖补资金可以说少之又少,根本不能解决负债存量问题。有的乡镇历年来政府债务缠身,没有偿还能力。有时候为了化解矛盾,只能是拆东墙补西墙。消除一块矛盾,新增一块矛盾。比如张甸镇 2001 年左右上级要求对合作基金会和供销社社员股金进行专项清理,乡镇财政通过再贷款的方式先行兑付社员股金,上级财政再通过年终结算逐年予以扣还,也就是说张甸镇 2014 年末的 1196 万元往来帐中包含合作基金会再贷款 550 万元、供销社股金再借款 150 多万元。此项债务实际没有得到化解,从张甸镇现实财力看,也无法化解。

三、乡镇政府负债的风险化解

随着工业化、城市化进程的加快及 30 多年来经济高速增长,地方政府债务规模也随之不断扩大,偿债压力大,财政运行困难等问题较为突出。就目前看来,债务急剧扩大的势头不减反增。如果再不“踩刹车”必将带来一系列财政金融风险。为此要强化负债风险控制,使政府负债率保持在安全界限之内。

1. 增收节支。在增收方面。一是合理划分县(区)与乡镇间的税收分配。建议调

整财税体制,增加增值税、企业所得税、营业税、个人所得税等主体税种的乡镇分成比例,以保障乡镇民生等刚性支出有足够的财力支撑。二是以发展增强乡镇财力。一方面是推进全民创业,加大招商引资力度,通过发展经济来扩大财政收入来源;另一方面是加大技改投入,促进产品转型升级,增强镇级经济发展后劲,提升化解债务风险的能力。三是注意挖掘闲置、老旧资产包括基础设施的变现潜力。同时要清理结算账面往来款项,加强债权清收,增加偿债资金来源。在节支方面。一是转变投资方向。由于部分乡镇对政府职能转变的认识不足,加之不合理的行政管理体制和不合理的乡镇绩效考评制度,乡镇财力有时投了不该投的地方,所以要调整方向,减少不必要的支出。二是以控制进入、控制用车费用、控制会议支出为重点,严控各项一般性支出,努力压缩三公经费,保证政府将有限的财政资金用于必须由政府来做的公用事业。三是规范乡镇事权,减轻乡镇压力。比如凡要求镇政府实施的为民办实事项目,不要强行要求镇级政府配套,再如从乡镇义务教育阶段的受益范围来看,义务教育不应成为镇级政府事权。以俞垛镇为例,如果取消义务教育事权,仅此一项,财政每年可减少 600 万元的支出。四是创新投资模式。主要是创新公益性项目投资运营模式,推广采用乡镇政府与社会资本合作模式,鼓励社会资本参与乡镇基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。

2. 严控债务。一是乡镇政府预算应当坚持量入为出、收支平衡的原则。要避免脱离实际的政绩工程、形象工程的发生。要实行规模控制,对一般债务和专项债务都要纳入限额管理。二是要科学编制政府

债务收支计划和建立偿还机制。乡镇政府在编制年度财政收支预算的同时,要编制统一的乡镇政府性债务收支计划,明确政府性负债建设项目、投资规模和偿还本息等计划。三是要建立政府债务的上限控制标准,控制债务规模。对超标准的债务及时发出预警信号,做到既保证政府正常运转和民生支出需求,又有效防范财政风险。四是规范举债程序。乡镇政府举债需要完善审批制度,对举债的必要性要进行充分论证,使举债符合政府履行公共服务职能的要求,符合解决公益事业和民生问题的主体任务要求。五是要消除“暗箱操作”隐患。探求乡镇债务问题的解决之道,必须要明晰化解乡镇债务与乡镇财政透明度的关系,为最终化解乡镇债务奠定良好的体制基础。政府债务不得通过企业举借,企业债务也不得推给政府偿还。同时要完善担保机制。除法律规定外,乡镇不得以政府或个人为企业等提供债务担保,避免间接形成政府债务。

3. 强化管理。要统筹债务管理。一是要强化财务管理。将乡镇财政总预算会计、政府会计、单位会计账上反映的需要偿还的债务统计汇总,实时监测债务收支情况,并做到账实相符、账表相符。二是强化审计问责机制。要通过加强制度建设,切实改变因缺乏问责机制所导致的乡镇政府领导无视举债规模、风险的现状。在领导干部经济责任审计中,要提高乡镇政府举债行为的评价力度,将乡镇债务的相关指标,风险状况、化解旧债情况等纳入乡镇领导干部经济责任审计的指标体系。三是建立“借用还”与“权责利”相统一的债务管理体制,使责任、权利、义务相互统一。四是强化债务资金使用管理。要提高债务资金

使用效益,对所涉及工程建设资金加强审计监督,深入做好全过程跟踪审计,切实加强工程拆迁审计和竣工决算审计,严肃查处项目建设中高估冒算、挪用侵占资金、挤占建设成本和损失浪费等行为,努力提高投资效益。

4. 平台建设。平台建设是多方面的,这里主要就融资平台而言。由于现行财政体制和金融政策对财政赤字和乡镇债务行为的政策约束,搭建融资平台公司是乡镇政府扩大支出规模的理想出路。各乡镇可根据乡镇经济发展的基本要求和完成各项法定增长等支出任务,通过组建投融资平台公司举债等渠道增加可支配资金来源。一方面规避了《预算法》不允许乡镇政府举债的法律风险;另一方面,将部分短期难以消化的支出事项滞留在平台公司,既实现了支出的增加,又没有增加财政赤字,保持了良好的政府性财政收支业绩。但有一点必须注意,在建设融资平台的同时,要加快建立规范的政府举债融资机制,严格限定政府举债程序和资金用途,坚决制止违法违规举债。此外乡镇政府设立的投融资平台要去除行政色彩。投融资平台的经营决策要更多地体现市场导向,注重投融资职能的发挥。

总之,乡镇政府债务是乡镇政府财政收支矛盾的集中反映,乡镇政府负债应该有一定的度,并有效地控制在一定范围之内,否则引发乡镇财政支付危机,既影响乡镇政府形象,也影响农村经济发展和社会稳定。目前乡镇负债风险较大,需要引起各级政府的高度的关注,并采取切实有效措施,从多方面加以解决。

(作者单位:中共泰州市委党校 225300)