

从乡镇负债析政府财政预算法治化

<http://www.crifs.org.cn> 2008年11月4日 颜静

摘要：乡镇负债不仅影响了政府的诚信度的政府提供公共产品和公共服务的能力，而且引发了部分地区激烈的社会矛盾。通过预算法治化将政府权力置于法律约束之下，使政府财权在一个民主框架下形成，有利于降低去权力运行的无序化和随意性，为权力的运行设定一个合理边界，提高政府资金利用效益，防止乡镇政府新债的发生，进而逐步化解乡镇财政危机。

关键词：乡镇负债 预算 法治化

二十世纪九十年代以来，政府财政问题一直是我国学术界和实践部门的热门话题，我国对财政问题的研究日益深入，但总体还处于起步阶段，尤其对最基础一级的乡镇财政问题。关注不够。事实上，自分税制改革后特别是取消农业税后，乡镇财政就出现了很多问题，随着我国农村义务教育以及社会保障制度、医疗保障制度的推进，使得乡镇财政面临着前所未有的危机，乡镇财政风险已越来越突出，矛盾越来越显现。乡镇负债不仅影响了政府的威信和诚信度，影响了政府提供公共产品和公共服务的能力，而且引发了部分地区激烈的社会矛盾，控制乡镇负债规模刻不容缓。

一、我国乡镇负债现状及危害

（一）我国乡镇负债现状

关于我国乡镇负债规模，目前尚没有一个权威的统一数据，这一方面是由于我国乡镇政府数量众多，统计起来非常困难。另一方面，我国《预算法》第28条明确规定“地方各级预算按量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”乡镇政府举债直接违反《预算法》等相关法律规定，属于非法或违规行为，因此在举债的问题上大都巧借名目，遮遮掩掩，再加上缺乏必要信息披露机制，难以确定债务规模究竟有多大。

根据有关部门的初步统计，全国财政赤字县比例在2001年达到50%左右，赤字乡比例则更高，在某些省区甚至达到了90%。全国乡镇政府财政的净债务额中，属于乡镇本级政府的为1770亿元，平均400万元。属于村级单位的为1483亿元，平均20万元，相当一部分乡镇政府要靠举债维持。据专家估计，目前全国乡镇一级负债可能已增至6000-8000亿元甚至更多。

（二）乡镇负债的危害

1. 乡镇负债严重影响了基层政权的正常运转

乡镇财政是具有财政运行能力的最低一级财政，它在整个财政体制中既是财政收入的第一级入

口，也是财政支出的最后一个出口，对上是整个财政体制稳定运行的基础，对下直接面对社会公众，最贴近于社会生活。乡镇政府负债严重影响了基层政权的正常运转，越来越大的乡镇债务已经严重弱化了本级政府的财政汲取能力，导致乡镇政府缺乏履行其职能的最基本的手段与能力。

2. 乡镇负债制约了地方经济和社会事业的发展

乡镇财政困难，必然影响县级财政收入，因为县级财政大多是农业财政，从1994年实行分税制以来，伴随着农业税的取消，乡镇财源极大萎缩，财政困难必然影响经济发展和环境的改善，影响区域经济发展，进而影响整个宏观经济运行，导致经济状况进一步恶化，失业率进一步上升，形成经济和社会恶性循环。

3. 乡镇负债引发了严重的社会危机

乡镇政府负债损害了政府的威信和诚信度，降低基层政权的权威，在某些地区已经引发了激烈的农村社会矛盾。长此以往，乡镇政府存在的价值就会被质疑，其合法性就会大打折扣，当乡镇风险积累到一定程度就会自下而上、由局部向全国波及全局，影响整个国家的财政安全和社会稳定。

二、预算法治化程度不高是乡镇负债产生的根本原因

（一）对预算法治化的理解

法治是现代民主社会的基本原则之一，法治的含义是：人民依法行为，政府依法行政，国家在民主形成的法律框架下有序运行。法治是民主政治和市场经济的基本诉求，法治的实质是依法对政府进行治理。政府是法治的客体，公民和社会是法治的主体。法治的要义和精髓就在于作为法治主体的人民以法治权，即人民依据正义和公意，并通过民主政治制度和宪法法律来制约政府权力。政府预算市场经济体制下用来规范、约束、监督政府行为的，这就决定了政府预算制度也必须具有法治性的特征。预算审批必须由立法机关做出；预算一旦通过便成为法律，不允许任何行政机关违背法律程序自行调整；预算执行必须接受独立审计和监督；凡是违反预算规定的责任者必须受到惩治，等等。总之有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法治精神应当始终渗透在政府预算管理的各个环节里。

（二）预算法治化程度不高是乡镇负债产生的根本原因

乡镇政府负债的原因是多方面的，其中不乏一些地方官员的“政绩工程”，“面子工程”，乡镇政府人员冗多，人浮于事，行政成本高、开支大，县级财政对乡镇财政的挤压等等。然而，从根本上来说，从依法治国的角度来看，我国预算制度法治化程度不高，《预算法》未能充分贯彻落实无疑是导致乡镇债务膨胀的根本原因。

1. 乡镇人大对政府预算监督不到位

我国《预算法》第13条规定“设立预算的乡、民族乡、镇的人民代表大会审查和批准本级预算和本级预算执行情况的报告；监督本级预算的执行”。而现实中，由于该法条对乡镇人大监督预算的规定过于原则，对权力的具体行使规范，如乡镇人大预算监督权的范围、主要内容、实施程序和操作方法等都没有专项的相关规定，致使乡镇人大预算监督权的行使没有直接的依据，许多乡镇只

有决算而无预算，对人大搞“先斩后奏”。另一方面，人代会时间短、议程多，加之政府提交人代会审查的报告过于笼统，预算草案按功能大类罗列一串数字，代表们难以对预算草案进行深入审查。同时，作为民意代表的乡镇人大代表资质参差不齐，缺乏足够的监督意识，也缺乏足够的监督能力，更缺乏相匹配的监督手段，无法担当对预算进行监督的领袖角色。因此，乡镇人大监督常常流于形式。

2. 违反《预算法》的相关责任追究太轻

我国预算法对责任的规定严重缺乏，《中华人民共和国预算法》只有三条责任规定，而且多属行政责任，很多违反预算法的行为得不到相应的处罚，其他相关法律对责任的规定也很原则和模糊，操作性不强，或者处罚力度不够。现实中乡镇干部特别是一把手因为违反《预算法》而受到处分的寥寥无几，即使受到处分也比较轻微。对违法者未处以“罪刑相当”的处罚，处罚过轻，不能提高违法者的违法成本，在利益权衡下，违法者会选择成本小、获益大的违法行为，这样法律监督就起不到应有的作用。

3. 对乡镇政府预决算审计缺位

由于财政预算拨款下去之后，审计一般只对资金使用结果进行清算，而对资金使用的过程缺乏有效的跟踪监督，钱不能处于监督者的监督视线范围内。目前，对乡镇预决算的审计实际上是一片空白。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定乡镇人大“审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告”。而在审计缺位的情况下，乡镇政府基本上是报喜不报忧。另外目前乡镇人大代表的文化素质总体还比较低，能够看懂政府预决算报告的不多，乡镇人民代表大会通常一年才开一次，会期只有一两天，多数代表对实际财政收支状况一无所知，更无论要在短短的几天时间里从中看出什么问题。面对着一堆空洞模糊的数据，只能是懵懵懂懂，举手了事。这使得乡镇预算年年收支平衡，债务日积月累。

4. 预算外资金管理不规范，过度依赖预算外资金

1994年的分税制改革在将“财权上移”的同时，却将“事权下移”。这样一来，地方政府要做的事越来越多，但手中可支配的财力相对越来越少。乡镇政府机构臃肿，人员冗多，财政开支大，在预算内资金不能满足其开支的时候，许多乡镇政府开始转而依靠出卖土地获取预算外资金。国务院发展研究中心“中国土地政策改革”课题组2007年的报告指出：2007年全国土地出让总价款为9130亿元以上，而全国的财政收入为3.2万亿元，从而土地出让收入占财政收入的比重为28.53%。土地出让占地方财政预算外收入60%以上，个别市县达90%左右。而如此庞大的资金却不进入预算，属于体制外循环，导致在实际使用过程中违法、腐败现象频生，既破坏了乡镇预算的统一性，又损害了政府预算的公正性。

三、完善预算制度，遏制乡镇债务

通过预算法治化将政府权力置于法律约束之下，使政府财权在一个民主框架下形成，有利于降低去权力运行的无序化和随意性，为权力的运行设定一个合理边界，提高政府资金利用效益，防止乡镇政府新债的发生，进而逐步化解乡镇财政危机。

（一）加强乡镇人大对预算的监督

预算的本质是为人民服务，预算是纳税人和市场通过代议制机构对政府权力的约束和限制，是政府必须接受的立法机构对其未来年度内的行政行为所作出的预先的授权和委托，要树立乡镇人大对预算的监督权威：第一，必须明确乡镇人大通过的预算的权威性，人大并不是被动的就政府提出的预算草案做出通过与否的反应，而是可以修改甚至否决，这是对乡镇政府提出粗略预算草案敷衍了事的最好的制约；第二，适当延长预算审议时间，或者调整预算审议程序，可以先由专业会计机构对预算草案进行预审，提出修改意见，再拿到人代会上审议，从而确保预算审议真正起到约束和监督政府行为的作用；第三，长期以来由于预算的政策性、专业性较强，有些乡镇代表看不懂读不懂预算报告，让他们无法有效行使其监督权。“明白才能有效监督”，应该全面推广乡镇人大代表政府预算报告解读的知识普及，提高乡镇代表的专业素质。

（二）加大对违反《预算法》行为的处罚力度

我国的预算法律权威性严重不足，乡镇政府在预算执行中不按规定办事，随意调整变更预算资金的现象时有发生，而迄今为止还没有一位官员因违反预算规定而受到惩罚。政府是供职于其中的个人所组成的实体，政府责任必须落实到个人，否则责任就成为虚设，没有约束力，也没有实际意义。对违法和违规者进行处罚，某种程度上加大对“破坏规则”者的处罚，提高其违法成本，不仅可以落实“违法必究”的原则，还可以起到一定震慑作用，减少违法现象的出现。

（三）增强乡镇政府依法理财、严格执行预算的意识

乡镇政府应当科学编制乡镇财政预算，对传统的预算编制方法进行改革，按照公共财政要求编制乡镇财政预算，并建立预算中的绩效评估制度，增加预算的透明度实行预算执行中的政府“一把手”负责制，最大程度提高预算的公平、公开、公正程度，切实解决财政支出中的“缺位”或“越位”，防止预算分配的随意性，使预算编制逐步走上科学化、制度化和规范化轨道。增强预算的严肃性，硬化预算约束。以法律约束力严格执行预算，预算支出限制与预算金额和内容相符，对违反预算的行为要依相关法规惩罚。经审议批准的预算不能“批改”，如特殊情况需要对原预算调整，必须严格按照有关法律程序进行。

（四）加强乡镇政府预算全程监管，硬化预算约束

完善乡镇财政支出预算执行中的控制监督，建立起多部门多层次的控制监督体系和监督制度，增强政府预算的透明度，加强人民群众对政府行为的监督，提高资金使用效益。发挥同级审计在监督预算执行中的用。要加强对乡镇政府决算的审计，逐步推行部门决算审签制度，即在政府向人大常委会提交决算草案前，各部门决算都要经过审计部门审计和由审计部门负责人签署意见。从而有效遏制各种违法违纪问题的发生，确保预算得以严格执行。

（五）规范预算外资金管理

《预算法》第76条规定“各级政府、各部门、各单位应当加强对预算外资金的管理。”“各级人民代表大会要加强对预算外资金使用的监督。”这些规定对完善预算外资金管理起到了原则性的指导作用，在具体的实践中，应当尽快将大量的预算外资金纳入预算管理，建立统一的乡镇政府预算，在此基础上，形成一个覆盖政府所有收支、不存在任何游离于预算之外的政府收支项目、完整统一的政府预算体系。

参考文献:

- [1]刘剑文主编. 民主视野下的财政法治. 北京:北京大学出版社. 2006.
- [2]刘剑文主编. 财税法论丛(第八卷). 北京:法律出版社. 2006.
- [3]章锐夫. 财政改革发展的理论与实践. 北京:中国财政经济出版社. 2003.
- [4]黄佩华, 迪帕克等. 中国:国家发展与地方财政. 北京:中信出版社. 2003.
- [5]唐霏. 加强预算监督实现法治财政. 时代经贸. 2007 年2 月第五卷.
- [6]胡克刚. 美国现代预算制度建设对我国预算制度改革的启示. 理论导刊. 2002 年7 月.

文章来源: 法制与社会 (责任编辑: XL)