

湖北省村级债务调查

村级举债曾经在一定时期内为村级经济和公益事业发展起到过积极的促进作用,但是由于缺乏严格的监管,其债务已经对村级组织的正常运转和各项事业的发展产生了不利的经济、社会影响,化解村级债务已成为当务之急。为此,湖北省财政与发展研究中心组成“湖北省村级债务现状及解决对策”课题组,就此问题进行了专题调研。

一、村级债务的特点

课题组选择的调研地区位于湖北省东部的大别山南麓,人均GDP处于湖北省低下水平,农业人口占全部人口的81%,属于典型农业经济模式。该地区村级债务具有以下特征:

(一) 村级债务规模存在风险性。截至2007年底,所调查的村合计债务规模为3710.27万元,村平均负债规模72.75万元,而同期村平均资产总额为120.4万元,从账面上反映出来的资产负债比例已经达到60.42%。按照这样的基本状况,湖北省合并村组后现有约2.86万个村,则可以估算出湖北全省的村级债务应该在208亿元左右,该规模与湖北省有关部门2003年核实公布的村级债务数据200.85亿元基本一致。

(二) 村级债务结构存在不合理性。首先,从债务偿还期分析,近期需要偿还的短期债务所占比例极高。流动负债

已经占到债务总额的88%,长期负债仅占债务总额的12%,流动债务的绝对比重太高说明即期偿付压力太大,这对于政府正常运转造成很大的影响。其次,在债务资金来源中,向农户个人借款比例高达66.67%,远远超过向银行(4.05%)、信用社(49.14%)、政府(6.7%)、企业(3.3%)等主体的借款,在这种情况下,极易引发农户与村委会之间的纠纷。第三,在债务结构上,不需要付息的债务占到72.55%,需要付息的债务占27.45%。产生这种情况的主要原因是农村债务资金主要来自农户个人。表面上,好像村级债务资金付息压力比较小,但实际上这是村级债务的无奈之举。原先进行举债时,不可能没有利息的约定,由于后期无法履行付息的责任,才修改了约定,只还本不付息,农户个人作为债权人更多只能作为政策调整的接受者。

(三) 村级债务存在长期性。村级债务大多数形成于20世纪80年代后期到90年代中期。而且这样的情况与财政体制的变化存在紧密的关联。如调研地区的大多数村在1990年之前几乎没有债务存量的,从1995年之后,村级债务出现了突然增长的态势,正好对应了1989年湖北省开始实施的“定收定支,收支包干,超支不补,结余留用,一定三年”财政体制和1994年的分税制。而随之发生的所有改革因为没有在根

本上解决财政体制问题,所以也没有在根本上解决村级债务问题。由于存续时间长,许多原村办企业的债务因经营主体更迭、行政区划调整等因素的影响已找不到偿债主体,不得不由政府兜底。而且,越到现在没有解决的债务,就越难处理。调查中,村级债务逾期达99%,其中逾期1年内的债务占1%;逾期1至3年的债务占22%;逾期3年以上的债务占76%。

(四) 村级债务与债权存在不对称性。在调查中发现,几乎所有村级组织在负担巨大债务的同时,也拥有一定数量的债权,调查的51个自然村全部都拥有债权,村平均债权18.90万元,最高的有141.95万元,最少也有1.3万元。在某些村,债权规模甚至远远高于债务规模,如某村账面上的债权有110万元,远大于其债务的62万元。但是,债务与债权具有明显的不对称性,即债务负担的“强化”与债权收益的“弱化”并存。无论时间长短,债务负担仍然存在,但是债权收益获取的可能性会越来越小,大多数债权收益只是具有账面意义,而无实际经济意义。

(五) 债务偿还是无序性与急迫性。长期以来,由于村级借贷利率复杂多样,即使同一债权债务不同时期借贷利率也不相同,随意性较大,从而导致债务偿还时也存在一定随意性。目前,村级债务90%为银行贷款和民间

借款,大多进入还款期。负债村年还本付息,造成当年收不抵支,少数村级收入甚至不够付息,在安排每年偿债计划时,通常采取“有钱就还,无钱就拖,先还银行,再还个人,银行拖本息,个人赖利息”的做法。

二、村级债务困境的原因分析

(一)经济方面的原因。在调查中发现,村级债务比较大的地区通常都是财政收入中农业税收比重大的县市。究其原因,农村经济主要以种植、养殖为主,由于市场化程度低,产业规模化程度低,农产品加工尚属初级阶段,难以形成高附加值、高税收的农产品生产、加工骨干企业,缺乏明显的财源。虽然在调查中发现,无论村级经济发展水平情况如何,均存在债务问题,但是,经济发展差的地区债务压力更加明显。同时,出于发展经济的考虑,在乡村的建设历史上,均出现过由基层政府牵头兴办企业的情况。这些企业中的大多数因为技术、市场、管理、资金、资源等方面的制约,最终陷于困境甚至破产,

在企业的发展过程中,凭借村组织信用追加经营性投入是形成村级债务的一个主要原因。

(二)财政体制方面的原因。我国现行的分税制本身是集权型的财政管理体制,财权向上集中与事权向下转移的制度偏好是基层财政困境的根本原因。伴随着农村经济发展的需要,广大农民群众日益增长的对乡村公共品和社会服务的需求与不断萎缩的乡村财政供给能力之间的矛盾日益突出。乡村组织承担了义务教育、卫生、交通、水利等部分公共建设职能,但却未获得相应的财力保障,不得不借款满足事业发展的需要。一些事权及债务的不合理转移也最终沉淀为乡、村债务,包括因教育“两基”达标、农村“两会一部”清理划转等形成的债务。在这种情况下,乡村债务的存在和状况的恶化则是必然的。而作为基层财政制度创新的“乡财县管”,因为并没有从根本上解决乡村财政资源的供给,在实际运用中对于乡村债务的化解成效有限。

(三)行政管理方面的原因。从1999年以来进行了几轮行政管理体制

改革,但减人、减事、减支的效果不十分明显,财政支出压力较大,财政负担沉重,连工资的发放有时都难以保证。在推行乡镇体制改革中为了确保改革的顺利推进,许多地方曾出现过通过举债用于安置事业单位“两转”、“两换”人员的情况。调查的全部债务中,由于县乡要求配套实施的债务达到82.86%,而真正村级组织自治实施的仅为17.14%。

(四)债务监督管理方面的原因。由于乡镇规模调整,同时不少基层组织或财政部门岗位职责不清,监督机制不健全,监管人员素质较低,财务管理松散,支出缺乏约束,随意性强。

三、村级债务的解决思路

针对村级债务的特点及现状,化解村级债务应该在运用行政和法律手段清理的同时,着力进行制度创新,增强村级组织的活力,增强偿债能力,并积极采取措施预防新增债务。

(一)发展地方经济。坚持“发展是硬道理”的思想,大力发展乡村经济,增加乡村综合实力,力求通过经济的增长偿还债务。要以市场为导向,充分发挥本地资源,大力调整农业结构,促进农业产业化。积极招商引资,改善投资环境,以符合市场经济规则的方式发展经济,发展非公有制经济,促进二、三产业发展。通过县域经济的发展,壮大乡镇实力和集体经济,积极开辟财政收入增长和集体经济增收的新渠道,为化解村级债务提供充足的资金保障。

(二)完善财政管理体制。应在现有分税制财政体制的基础上,进一步核定中央和地方政府、地方上级和下级政府之间的财权与事权,科学划分上级和下级财政之间的收入与支出。加大上级财政或中央财政转移支付力度,确定



合理的财政转移规模和方向,切实保障基层政权正常运转和村干部工资按期发放到位。对贫困乡村和遭受不可抗拒灾害的地区实行特殊的专项转移支付。对涉及乡村基础设施建设和农业综合开发项目,上级财政应足额安排资金。进一步深化“乡财县管”改革,直接增加乡村财政资源供给。

(三) 推动乡村行政管理改革。一是严格控制基层财政供养人员规模。将目前财政供养人员工资收归省统一管理,新增人员必须由省统一组织招考,从根本上杜绝人员膨胀问题。同时,推行行政并村工作,依据按小村并大村、弱村靠强村的原则,合并人口过少、有效耕地较少的村,节约农村社会管理成本。二是改变政绩评定标准。把农村经济结构调整、农村经济的发展、农

民收入水平的提高以及乡村消赤减债、生态环境保护等作为考核乡镇干部政绩的重要指标,以改变政绩考核只注重短期效益的诱导。三是实行债务责任追究制。把债务问题作为考核乡镇领导干部和村干部政绩的主要内容,实行“一票否决制”,对脱离实际,违反政策规定,举债营造“政绩”的干部,既不能提拔重用,更不得让其留下债务异地任职。四是推行村级政务公开制度。在积极推进村民自治的同时,严格贯彻“一事一议”的民主管理政策,尤其是要加强对有关资金收支方面的监督与控制。

(四) 健全村级债务监督管理制度。一是推进村级资金账务乡镇代管改革。规范乡级财务收支,村集体财务由乡镇农村会计服务中心统一管理,特别是规范支出行为,提高资金使用效率,将

节俭的财力用于化解债务。二是强化村级转移支付资金管理。实行严格的部门预算和国库集中收付制度,对于村干部薪金、费用支出以及民政优抚资金,通过国库集中支付,直接发到村干部与农户账户,而对公益事业等项目资金,则直达项目对象账户。三是优化债务管理。对村级债务进行彻底清理,确定统一分类标准,然后按照统一标准进行分类,再根据债务类别有计划地采取相应的化解对策。四是建立日常监督检查制度。由县财政、纪检、监察等部门组成乡村日常财务收支的监督部门,每年定期检查。

(作者:湖北财政与发展研究中心“湖北省村级债务现状及解决对策”课题组 执笔人:薛钢)

责任编辑 陈素娥

PHOTO NEWS

图片新闻



财政政策应对金融危机 国际研讨班在京举行

11月13日至14日,财政政策应对金融危机国际研讨班在北京举办。财政部副部长丁学东出席了此次研讨班并作主旨发言。他指出,财政部门扎扎实实实施积极的财政政策,目前已经取得积极成效,有力促进了经济平稳较快的发展。

(本刊记者 摄影报道)