

化解乡村债务的有益尝试

秋 硕

乡村债务数额大、涉及面广、成因复杂、化解难度大，已成为困扰农村经济社会稳定发展的重大隐患。乡村债务与农民和基层政府利益密切相关，处理不好将影响基层政权组织的正常运转，影响农村综合改革的顺利推进，影响农村的社会稳定和和谐。因此，各级党委、政府给予了高度重视，认真研究对策，妥善加以处理。

乡村债务的构成和成因

乡村债务的构成较为复杂，按来源可划分为：银行、信用社等金融机构贷款；基金会等非金融机构贷款；个人借款；单位借款；国际金融组织借款；上级财政借款；农业综合开发借款等。按用途可划分为：兴办企业；发展公益事业；乡镇政权建设；代缴各项税费；生产性支出；“普六、普九”支出；日常管理开支；合作基金会；其它支出等。乡村债务形成的时间长、数额大、种类多，既

有政策上的因素，又有管理上的因素。

1. **城乡失衡的公共品供给制度导致基层被迫举债。**长期以来乡镇财力较弱，而国家赋予了农村教育、卫生、兴修水利、道路建设等事权，与其承受能力不相称，其结果必然导致负债。村级组织为解决本村建校、修路、植树、建设文明村等方面的资金需要，要么向农民伸手、加重农户负担，要么举债形成村级债务。农村教育“普六、普九”形成的债务是乡村两级债务的重要组成部分。一些地方乡村经济基础薄弱，农村税费改革后，尽管上级财政加大了转移支付力度，但乡村财力仍然紧张，不得不负债运行。

2. **基层政权组织行为不规范导致负债。**一些乡镇政府和村级组织不顾自身资源和财力限制，贷款投资上项目或为企业进行担保，一旦企业亏损倒闭就形成负债。一些乡镇为发展特色经济作物，采取行政手段调整产业

结构，结果事与愿违，先期投入无法收回，致使乡镇政府背上债务包袱。各种达标升级活动层出不穷也导致乡村债务大量增加。

3. **为完成上级任务，借款垫交税费。**农业税取消以前，为落实财政收入任务，一些乡镇在税源不足的情况下，不惜采取虚收空入、借款的办法，使乡镇收入和债务同步增加。村级组织借款为农户垫交税费，税费“上清下不清”问题普遍存在，导致债务增加。

4. **乡镇机构改革滞后，乡村财务管理不规范形成债务。**一些乡镇规模小，但乡镇机构庞大，供养人员过多，可用财力难以发放机关事业单位工资，往往挤占挪用专项资金或借债发放工资。一些乡镇和村级财务管理混乱，支出随意性较大。一些乡镇和村干部擅自将财政和集体资金借给企业或个人搞经营活动，大部分欠款已无法归还。有的乡村招待费严重超支，也形成大量欠账。

止发生新的乡村债务摆上重要议事日程，建立领导责任制和部门分工负责制，主要领导要亲自抓、负总责。要综合运用法律、经济和行政手段，把制止发生新债的工作与加强农村基层组织建设和推进农村基层民主以及实行政务公开、村务公开尤其是村级财务公开结合起来，制订方案，综合治理，确保不再出现新的乡村债务。要建立乡镇债务监测体系和债务警戒线，及时掌握乡镇债务动态，监控和评估乡镇负债及其风险。乡镇政府债务管理以财政部门为主，村级组织债务管理以

农业部门为主，金融、税务、审计、人事、组织、监察等有关方面要密切配合，各司其职，各负其责。

中央对妥善处理农业税尾欠提出了哪些要求？

农业税取消后，农业税尾欠应尽快有个“了断”。农业税尾欠账面数额虽然不大，但“上清下不清”数额较大，且与乡村债务交织在一起，与农民和基层干部利益密切相关，需要慎重处理。对此，中央只提原则性要求，不做统一规定。2006年10月，国务院下发《关

于做好农村综合改革工作有关问题的通知》，要求妥善处理历年农业税尾欠，是否清收由省级政府自主决策。决定清收的地区，要明确政策界限，严格清收程序，实行张榜公示，坚决防止借机侵犯农民利益，确保社会稳定。2007年中央1号文件要求，各地要妥善处理历年农业税尾欠，在严格把握政策和加强审核的前提下，该减免的要坚决减免，能豁免的应予以豁免。

（国务院农村综合改革工作小组办公室供稿）

责任编辑 方震海

5. 政策性原因引发债务。一是清理农村合作基金会转移债务。为解决合作基金会危机,绝大部分省份将中央借款分解到市、县,保障了存款户的利益,但各乡镇政府也承担了不少债务。二是银行老债务利息处理不当形成债务。由于乡镇债务的资金来源大部分是商业银行、信用社以及个人高息贷款,利息负担较重。个别地区金融机构还将当年到期贷款利息和本金合并,作为新的贷款本金,使贷款本息像滚雪球一样越滚越大,导致部分乡镇债台高筑。三是一些部门采取配套投入的政策对乡镇投入提出硬性要求,乡镇为争取上级资金或项目,形成新的债务。

6. 不顾客观条件招商引资形成债务。一些地方为加大招商引资力度,不顾经济条件、投资环境和招商成本,将招商任务层层分解到单位和个人,由此形成大量债务。

清理和化解乡村债务的有益经验

近年来,各地十分重视清理和化解乡村债务工作,将其纳入党委和政府的重要工作日程。各有关部门紧密配合,齐抓共管,综合治理,乡村债务化解工作取得了初步成效。

1. 加强领导,清查核实。如湖北省制定了化解债务的十条政策性意见,党政主要领导亲自抓化解乡村债务工作,并按照“清查、公示、核定、锁定”的程序和步骤,核实债权人,落实债务人,挤掉水分,基本摸清了村级债权债务底数。安徽省合肥市通过清理乡镇财务,发现7亿元白条,核销近3亿元不实债务。江苏省姜堰市通过清查,核销债务979万元,并按照“谁用款谁还债,谁受益谁负担”的原则,剥离乡镇政府债务4705万元。宁夏成立了由纪检、组织、监察、财政、农牧、审计等部门组成的化解乡镇债务领导小组,对全区各县市的乡镇债务进行全面审计,剔除不实债务1.3亿元,锁定乡镇债务9.9亿元。

2. 建立偿债专项资金和化债激励机制。如重庆市在县市两级建立偿债专项资金,从每年新增收入中确定一定比例专门用于还债,对“普六”、“普

九”负债按经济发展水平实行三类补助办法。江苏省在鼓励县乡立足自身充分挖掘潜力、积极化解乡村债务的同时,省级按照一类一策、突出重点的要求,在分清责任的基础上,对县乡化解政策性、体制性因素形成的乡镇债务、涉及农户的村级债务给予必要的支持。宁夏计划在2007至2009年三年,安排2亿元对市县化解乡镇债务进行补助和奖励。陕西省建立了化解乡村债务的激励约束机制,对各县市化解乡村债务实行“一奖、一补、一罚”的办法。

3. 回收债权减债。如吉林省前郭县对债权的回收区分不同情况采取不同的办法:债务人确实生活困难,无能力一次还清的,可制定还款计划,按计划还款;债务人有能力偿还但拒不偿还的,必须依法清欠;债务人一次性还清欠款的,可减免一年利息。两年时间,该县清收乡级债权200多万元、村级债权600多万元,并用于偿还债务。江苏省通州市通过清理债权共回收资金2375万元,用于还债。

4. 降息减债和豁免减债。为解决高利贷问题,一些地方在制止新的高息借款的同时,采取有效措施将现有借款利息降低到银行同期贷款利息水平,对已按高息结算的抵顶欠款本金,减少债务基数。村办企业向银行、信用社贷款形成的不良债务,可按照国家有关法律、法规的规定,向有关金融机构申请办理停息挂账或核销。银行、信用社按照有关政策规定,积极帮助村级组织化解。村级借用的财政周转金,确无能力偿还的,按有关规定申请豁免。2004年以来,黑龙江省采取豁免财政周转金的办法化解乡级债务1.4亿元。江苏省通州市对村级组织的高息借款,对照同期银行利率,重新核定债务利率,采取先还本后付息的措施解决。

5. 节约开支偿债。如重庆市通过调整行政区划和村社建制,减少乡镇249个,减少村3011个,精简乡镇人员28551人,减少村社干部29579人,并实行了村级财务委托代理制;同时,加强对村集体经济的监督管理,实行订阅报刊“限额制”,将节约下来的支

出主要用于偿还债务。陕西省丹凤县制定措施,控制支出,3年共节约资金360万元,全部用于偿还乡村债务。

6. 盘活资产化债。通过对长期闲置和经营不善的资产开发利用、租赁拍卖和发展经济偿还债务。如吉林省前郭县通过拍卖资源性资产的使用权偿还债务2000多万元,拍卖生产性资产偿还债务1000多万元。该县长龙乡将村里的机电井、果园公开拍卖、竞价承包,所得收入143万元全部用于偿还债务。重庆市九龙坡区华岩镇石堰村将灰粉厂等企业转卖后所得的近2000万元用于偿还债务。江苏省通州市对村集体闲置资产进行清理评估后,通过转让、租赁或拍卖等形式变现收入,2006年以资抵债共145万元。

7. 从源头和机制上制止新债。如黑龙江省为严格防止乡镇新债发生,制定了“十不准”制度。湖北省在全省范围内推行村级资金、账户委托乡镇“双代管”制度,从体制上堵住了新增债务的漏洞。湖南省将债务增减情况列入干部政绩考核范围,对不按规定决策、脱离实际、盲目举债的乡镇干部,严肃追究责任。宁夏规定,县级审计、农经等部门要组织好对乡镇政府、村级组织债务的专项审计工作,对违反规定造成新债的乡村,纪检、监察部门必须追究主要负责人的责任。河南省把乡村债务增减变动情况作为离任审计的重要内容,对乡村干部严格进行离任审计,凡举债搞建设或为经济活动提供担保造成乡镇债务增加的,追究乡镇主要领导责任。重庆市确定荣昌、九龙坡、云阳三个区作为乡村债务监测试点区县,实行定期(按季度)报表和重大问题随时报告制度,及时掌握不良债务变化情况和原因,探索防范和化解债务的对策措施。江苏省通州市建立了村级收支预决算管理制度、新增债务申报审批制度、债务预警制度和审计考核制度,不断探索建立制止乡村新债的长效机制。●

(作者单位:国务院农村综合改革工作小组办公室)

责任编辑 方震海