



乡村债务化解对策研究

○ 白景明 张立承

乡镇政府是我国现行五级政府的基础环节，村级行政管理机构是我国行政管理体系的基础，虽然管理人数少、管理半径小，但事关政府事权履行是否顺畅。随着农村税费改革的逐步深入，乡村两级债务凸现，成为一个影响国家财政安全和乡村社会稳定的隐患。一方面巨额债务本息负担使得乡村难以为继，另一方面乡村不得不靠借新债还旧债维持运转，对债务收入的依赖性越来越强。越积越多的乡村债务危及政府的信用基础，财政内部的运行风险逐步渗透到多个领域。如何化解乡村债务已成为社会各界和决策部门普遍关注的热点和难点问题。

乡村负债运行的现状

1999年有关部门曾对全国近5万个乡镇负债状况进行过一次全面清查，结果表明，截至1998年底全国乡村

两级会计账面的债务总额为4007.8亿元，债权总额为2789亿元，净债务总额为1218.8亿元。但是，据典型调查和各省的分析资料，乡村两级的债权有1700亿元是无法收回的坏账，再加上转嫁到乡村集体的一批倒闭企业的340亿元经营性债务，实际承担的净债务远远大于账面净债务，为3259亿元，其中乡均408万元；村级1483亿元，村均21万元。

此后虽没有全国范围的调查统计，但是有关研究对四川、湖南等省份的案例调研显示乡村债务在近年呈现明显的上升态势。根据对四川德阳的调研，截至2001年底，德阳全市乡村两级的负债总额为33亿元，其中乡级债务总额接近30亿，相当于乡镇年财政收入的5倍，乡均负债近2000万元，村均负债23万元。湖南省桃源县2003年底全县40个乡镇累计负债11.49亿元，乡均2872万元；全县有835个村有债务，占全县总村数的99.5%，其中负债100万元以上的16个，最高的村负债164万元。

理的一项重要工作，也是我国财政支出管理的一项新工作。根据2004年中央行政经费项目支出绩效考评试点的结果，我们将进一步完善考评办法，逐步推开。各单位要重视此项工作，结合本单位的实际情况，制定具体的考评指标和办法，为扎实做好此项工作，早做准备。

（五）加强行政单位资产管理工作。一是加强制度建设。今年，财政部在调查研究的基础上起草了《行政单位国有资产管理暂行办法》，目前正在向有关部门征求意见，争取在年内出台，同时财政部还将研究制定资产配置、处置等一系列配套制度。二是理顺管理体制。借鉴国外经验做法，结合我国国情，进一步加

强财政部门管理行政单位国有资产的职责，明确“财政部门统一领导、各部门和单位分工负责”的体制。三是开展清产核资。财政部计划近期开展中央级行政单位清产核资工作，以掌握各部门资产底数，为进一步做好资产管理打好基础。四是加强资产的配置、使用、处置的管理。强化资产配备管理，建立健全资产配置标准，提高资产配备的科学性，把住资产形成的入口关；加强资产使用管理，建立资产使用管理责任制，抓好常规性、基础性的账卡管理、实物管理等，保证资产的完整性和提高资产利用效率；加强资产处置管理，建立资产调剂机制，防止资产流失和浪费。

（作者为财政部副部长）

乡村举债的范围越来越广，从过去单纯进行公益事业建设逐步扩展到维持乡村机构正常运转。乡村负债已经成为基层运转的常态。经济相对落后地区比经济发达地区债务危机更严重。乡村债务债权主体结构日趋复杂，从政府机构到企业乃至各类社会群体无所不包。这说明许多乡村对于负债已经发展到“饥不择食”的程度。

乡村债务的成因

转轨时期我国乡村债务的不断膨胀有其特定制度成因。分类归纳、分析这些成因是我们认识和化解乡村债务的前提条件。判断我国乡村债务的成因既要立足于转轨时期的经济和社会特征，又要充分考虑市场经济和行政管理两者变动的一般规律。因为，政府机构债务的形成往往首先是基于种种外在压力做出的应急选择，当一定的制度条件提供了宽松环境时，这种负债就会快速扩张，甚至走到失控地步，由此出发，可以看出我国的乡村负债主要有如下几方面成因：

1. 把政府经济职能具体化为直接组织经济势必造成过度负债。乡镇是我国最低级次、具有宪法地位的政府。和其他层级政府相比，乡镇政府机关直接面对百姓，为人民提供公共服务，恰恰是这一特点使得乡镇政府对群众的“领导”极易演化为直接组织经济活动，让百姓跟着官员“干事业”。因此，当经济工作成为全党、各级政府的中心工作时，乡镇政府机构自然要带领大家发展经济，而这种发展又顺势转变为政府机构直接组织本地经济。这样，乡镇政府机构本身就具有了双重性质：一方面是公共事务管理者，另一方面则是经济实体。中国农村从上世纪80年代开始就出现的很多乡镇政府摇身一变成为农工商联合总公司就是这种双重性的突出表现。既然乡镇政府具有了经济实体性质，那么，这些政府机构对外承担竞争性经济活动债务就具有了逻辑上的必然性，而债权人又是从政府机构角度理解这种负债行为的，从而难免助长乡镇政府负债的“积极性”。显然，乡镇政府纯经济负债过度膨胀具备了债务人资格合理性和债权人信任感的双重基础。

2. 在财政资金短缺的条件下发展农村社会事业难免走上高负债道路。城乡差距是我国的一个重大政治经济问题。然而，值得指出的是，人们对城乡差距的理解往往聚焦在经济收入和私人物品消费上。实际上中国城乡差距的另一重要内容是公共产品享用上的差距。当人们关注城市的公用事业、道路建设、文化设施建设、环境保护等社会事业时，却自觉不自觉地忽略了占人口大多数的农村居民也需要同类的公共物品。正是受这种思想

认识上的偏差的影响，政府对农村为数不多的投资大多集中在生产性基础设施和粮食生产上，其他各类农村非生产性事业投资增长缓慢。在农村社会经济快速发展的背景下，农村公共产品需求压力不断扩张，摆在乡镇政府和村级组织面前的选择有两个：要么没钱就不办事，穷日子穷过；要么借钱负债兴办公益事业。在追求政绩的激励作用下，乡村领导更倾向于通过举债实现本辖区居民公共福利水平的提高。当这种举债没有外在强劲约束时，规模自然难免失控。

3. 乡镇政府事权界定与财权高度不对称迫使乡镇政府举债。各级政府负债提供辖区内的地方公共物品是我国政府间划分事权的基本原则。然而履行这些事权有不同的资金成本，在划分各级政府事权时，首先要相对完整、准确地计算事权履行成本。但在我国特别是省以下政府在划分事权时恰恰在这方面未做详细分析。这使得一些层级的政府只能在资金不足的背景下履行事权。基层政府在这方面最为典型，要提供治安、区内道路、公共卫生、社会保障等多种公共产品。其次事权属地化原则的落实和本级政府的收入筹集能力应是一种对应关系。从理论上讲，政府间事权划分可以带有更多的主观性，但各级政府的收入筹集能力却具有强烈的客观性。也就是说一个国家可以根据行政管理效力最大化的原则去设定各级政府事权，却没有能力设定各级政府能够筹集多少收入，行政区划内的经济状况可以派生出的税收是不依政府意志而定的，除非政府无限制地课税。具体到乡镇一级政府来讲，该层政府被设定要完成的事权杂乱、耗资大，然而辖区内的经济状况可派生的税收又最少。这样，就出现了事权属地与属地收入高度不对称状态。很显然，在这种事权与财权不对称的条件下履行事权，乡镇政府只能想方设法举债。这样做可以一举两得：一是长期不还债，最终把事权事实上推给上级政府；二是负债后可迫使上级加大转移支付。

4. 特定国情构成的强劲财政支出压力使乡村负债在一定程度上成为历史必然。我国是一个处在经济型态和体制安排双重转轨的国家，同时又是一个人口与资源矛盾异常尖锐、经济基础薄弱、科技水平相对落后的国家。人口规模的不断扩大，必然要求政府提供的义务教育、公共卫生、社会保障和社会治安等公共物品的数量与人口规模成正相关增长；发展经济必然要求道路交通等投资性公共物品的数量相应超前增长。这种财政支出压力在城乡是同时存在的，但和财政收入区域分布格局相反，支出压力更多的是分布在农村而不是城市。我国需要接受义务教育的人大部分集中在农村，基本生活用公用设施欠账集中在农村而不是城市，生产性基础设施

与经济发展要求最不对称的地方也是农村，工业化和城镇化推进过程中形成的低收入阶层也主要分布在农村。很显然，乡镇政府要同时应对这些问题难免步履艰难，事实上也做不到。为此，乡镇政府和村级组织难免靠负债来度过难关，也就是说，当今政府要花后边政府的钱来办今天的事。

此外，乡村负债尚无有效约束机制和乡镇政府做大政绩的冲动，也是乡村债务的重要成因。

化解乡村债务的对策思路

化解乡村债务成为深化农村税费改革的当务之急。由于乡村负债扩张是多种因素综合作用的结果，化解乡村债务应多管齐下、综合治理。

1. 分类化解乡村债务存量。对于历史欠债，乡镇财政和村级组织应该首先清理核实，完善债务登记制度，摸清债务底数，剔除不良债务和虚假债务，然后本着“明确责任，分类处理，逐年消化”的原则妥善化解。对于基层财政向民间高息借款形成的存量负债，实行本息分离，不准利息转本金。对于农户拖欠税费由财政借款代交而形成的负债，需要区别对待：无能力还款的困难户，实行减、免、缓的政策；一次性还清有困难的农户，经村民大会讨论可以分期偿还；欠款大户，可以给予优惠政策鼓励其积极还款；有能力而拒不偿还的农户，需要采取诉讼程序，依法清欠。对向银行、信用社贷款形成的债务实行停息挂账。基层财政不仅仅有债务，还有相当规模的债权，盘活债权化解存量债务不失为基层财政“轻装上阵”的可行之策。对于那些拖欠个人的到期债务，在全面清理乡镇、村所有资产的基础上，采取转让部分公共设施的所有权和经营权等方式，千方百计盘活现有资产回收资金清偿债务。乡镇撤并后闲置的土地、房屋等资产，在公开、公平、公正的原则下，通过变卖抵押回收资金偿还债务。

2. 建立制止发生乡村新债的有效机制。乡村债务并非一朝一夕形成的，是一个逐步累积的过程，治理起来也不会较短时期产生立竿见影的政策效果，其运行会有一定的惯性。所以严格控制债务的增量在乡村债务治理中就显得十分重要了。一是乡镇政府举办公益事业，必须坚持量入为出的原则，不得以任何名义向金融机构借款弥补收支缺口。二是按照政企分开的原则严格规范基层政府行为，禁止以任何名义为企业贷款提供担保和抵押。三是从离任审计和法律规范两个方面约束乡村领导的经济行为，特别是防范乡村新增债务。凡违反规定担保形成的新债，实行“谁签字、谁负责”，由签字人

和政府主要领导负责偿还。

推行以村级会计委托代理为核心的村级财务管理规范化工作，在所有权、使用权不变的前提下，以乡为单位实施。坚持村级统一财务制度、统一票据、统一审核记账、统一公开、统一建档为核心的村级会计委托代理制度，通过村级财务制度的完善杜绝村级债务的恶性膨胀。

3. 改革省以下财政管理体制。解决乡村负债需要立足于加快县域经济发展，同时要积极改革和创新省以下财政管理体制。一是具备条件的地区，可以推广“省直管县”和“乡财乡用县管”的改革试点。实行省直管县的财政体制，一方面可以理顺和规范省以下财政分配关系，减少财力性转移支付和专项资金自上而下流动过程中的“漏出”，提高财政资金的使用效率，调动各级政府加快发展的积极性，另一方面也便于省直接掌握县乡财政运行真实状况，有利于省、市财政共同加大对县乡财政的支持力度解决运行困难。通过“预算共编”、“账户统设”、“集中支付”等“乡财县管乡用”的具体措施使县级财政部门直接管理和监督乡镇财政收支，规范乡镇的财政收支行为，强化乡镇依法组织收入、合理安排支出，严格控制乡镇财政供养人员的不合理膨胀。二是中央财政通过奖励和补助的措施，引导省、市两级财政在财力分配上向财政困难的基层财政倾斜，增强基层财政实力。根据财权与事权相统一的原则，协调好县(市)与乡镇的财政管理体制，确保乡镇正常经费支出需要。

4. 通过约束激励机制消减乡村负债。消减乡村债务，任务十分艰巨，加大中央、省级和市级财政对乡镇财政的转移支付是解决乡村负债的重要因素。但是，单纯依赖上级财政的转移支付来解决基层负债并不现实，容易产生“道德风险”，难于控制乡村债务的恶性膨胀。需要建立享受上级财力性转移支付与基层债务消减的自身努力程度相挂钩的约束激励机制，实现我国财政体系内部五个财政层级的齐动。这种模式可以首先考虑应用到乡村欠上级财政债务的清欠。例如对经济相对落后的乡镇的国家农业综合开发项目有偿使用部分欠款和国债项目配套资金借款应根据乡镇自身债务存量削减情况酌情核销。通过上级财政对基层财政自身缓解困难(赤字和负债方面)工作做得好的地方给予补助的形式调动乡村自身消债的积极性，用激励型的政策导向引导基层财政转变运行理念，精简机构和人员，实现良性运作的发展轨道。

(作者单位：财政部财政科学研究所)