

東北大學



NORTHEASTERN
UNIVERSITY

硕士学位论文

THESIS FOR MASTER'S DEGREE

论文题目 村级组织债务问题研究
——以盘山县村级组织债务为例

作者 刘志成

学院 文法学院

专业 公共管理

指导教师 刘武 教授 林国军 副厅长

备注

2005 年 7 月 日

分类号_____

密级 公 开

U D C _____

东 北 大 学

学 位 论 文

村级组织债务问题研究

——以盘山县村级组织债务为例

作 者 姓 名 刘志成

理论导师姓名（职称）刘武 教授

理论导师单位 东北大学文法学院

实践导师姓名（职务）林国军 副厅长

实践导师单位 辽宁省人事厅

申请学位级别 硕士 学科类别 管理学

学科专业名称 公共管理

论文提交日期 2005. 06. 20 论文答辩日期 2005. 07. 28

学位授予日期 _____ 答辩委员会主席 李 坚

评 阅 人 _____

东 北 大 学

2005 年 7 月

A Dissertation in Public Administration

**Research On the Organization's
Debt at Village Level :The Case of
Panshan County**

by LIU Zhi-Cheng

Supervisor: Professor LIU Wu

Northeastern University

June 2005

独创性声明

本人声明所呈交的学位论文是在导师的指导下完成的。论文中取得的研究成果除加以标注和致谢的地方外，不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包括本人为获得其他学位而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：

日 期：

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者和指导教师完全了解东北大学有关保留、使用学位论文的规定：即学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人同意东北大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索、交流。

学位论文作者签名：

日 期：

另外，如作者和导师不同意网上交流，请在下方签名；否则视为同意。

学位论文作者签名：

导师签名：

签字日期：

签字日期：

村级组织债务问题研究

——以盘山县村级组织债务为例

摘 要

目前,在全国开展的农村税费改革,是党中央、国务院在新世纪农业发展的新阶段,为解决好“三农”问题,采取的重大举措。随着税费改革的推进和全国范围内的免征农业税的逐步试行,也凸显出农村的一个既有问题:村级组织债务。普遍而沉重的村级组织债务,给农村经济发展、干群关系改善、基层组织正常运转和农村社会稳定造成严重危害,损害了农民的根本利益。特别是农业税取消后,村级组织债务已取代农民负担成为目前农村最突出的问题。因此,正确认识村级组织债务的现状、成因、探索村级组织债务形成内在机理,进而深入研究化解的策略和方法,对于巩固改革成果、促进农村经济发展和社会稳定,具有十分重要的现实和理论指导意义。

村级组织债务的形成除投资失误、达标升级、代垫税费、高息借债、非生产性开支过大等直接原因以及干部弄虚作假和贪污腐败等隐性原因外,还有不少体制和机制上的原因,为确立稳妥的化解村级组织债务的对策,有必要对村级组织债务进行深入的实证分析和形成机理分析,进而从多角度采用综合论证、分类化解的思路去解决问题。

本文结合盘锦市盘山县实际,以具体的村级组织债务实例分析为前提,通过对村级组织债权、债务结构进行系统分析,探求农村公共物品供给体制与村级组织负债的内在联系,综合分析村级组织债务形成的内在机理。并从多角度分析近期和长期村级组织债务化解的目标、原则,提出具有针对性和可操作性的相关对策,为寻求完善的村级组织债务化解对策提供思路。村级组织债务的近期化解思路是按债务形成的不同原因、统一组织、分类化解。村级组织债务化解的长远策略主要包括:减少过度举债的行政和经济激励因素;搭建化解债务操作平台;切断村级组织债务的形成途径;以工哺农大力发展新型农村经济。

关键词:村级组织债务;机理;策略

Research On the Organization's Debt at Village Level :The Case of Panshan County

ABSTRACT

At present, the rural reform of taxation expenses that is launched in the whole country is great action adopted by the Central Party Committee and the State Council at the new stage of agricultural development in the new century in order to settle the problem of "three agriculture". With the promotion of reform of taxation expenses and gradual implementation of exempt from agricultural tax in the whole country, the problem that the countryside has already had is protruding: organization's debt problem at village level. General but serious problem of organization's debt at village level has damaged the rural economy development, improvement of the relation between the cadres and the masses, normal operation of grassroots organization, rural social stability and peasants' fundamental interests. Especially after the agricultural tax is cancelled, organization's debt at village level has already replaced peasants' burden and becomes the most outstanding problem in the countryside at present. Therefore, correct to know about the current situation of organization's debt at village level, explore original cause and inherent mechanism of its formation, and then further investigate the tactics and method to solve the problem have very important directive significance in reality and theory to consolidate the reform achievement and promote rural economy development and social stability.

The formation of organization's debt at village level has many reasons of system and mechanism except the immediate causes such as investment fault, up to standard to upgrade, advancing the expenses of taxation, high interest loan and the non-productive expenditures oversized and the recessive causes such as cadre's practicing fraud and corruption. It is necessary to carry on deep positive analysis and formation mechanism analysis to organization's debt at village level in order to establish the safe countermeasure that dissolves organization's debt at village level, and then use the methods of the synthesis proof, the classification from the multipleperspectives to solve the problem.

This article links to the Panjin Panshan County reality, takes the concrete

example analysis of organization's debt at village level as the premise, analyzes the village level organization creditor's rights and debt structure, seeks the inner link between supply system of countryside public goods and the village level organization debt, synthetically analyzes the intrinsic mechanism of formation of organization's debt at village level and assays the goal and principle of dissolving organization's debt at village level recently and for a long time from the multiple perspectives, puts forward pointed and effective relevant countermeasures and offers the method for seeking the tactics to solve organization's debt at village level. The short-term countermeasure dissolving organization's debt at village level includes: adopting different tactics to different debt type, different creditor and different debt use. The long-term countermeasure dissolving organization's debt at village level mainly includes: reducing the economical and administrative drive factors of borrowing money excessively, building the operation platform of melting the debt, shutting off the formation way of organization's debt at village level, nursing agriculture by industry to develop the new rural economy.

Keywords: Organization's debt at village level; Mechanism; Tactics

目 录

声 明	I
摘 要	II
ABSTRACT	III
目 录	V
引 言	1
第一章 概 述	3
1.1 研究目的和意义	3
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 研究现状	3
1.2.2 以往研究的不足	4
1.3 研究的内容和方法	5
1.3.1 研究内容	5
1.3.2 研究方法	6
第二章 村级组织债务的界定	7
2.1 村级组织的界定	7
2.1.1 村制的渊源	7
2.1.2 村级组织内涵	8
2.2 债务的概念	9
2.3.2 村级组织债务的特征	10
2.3.3 我国村级组织债务的演变	11
第三章 村级组织债务实证分析	13
3.1 盘山县村级债权债务规模	13
3.2 盘山县村级债权债务结构分析	15
3.2.1 债权结构分析	15
3.2.2 债务结构分析	15
3.3 村级组织债务对农村社会发展的负面影响	18
3.3.1 债务变化趋势	18
3.3.2 债务的负面影响	19
3.3.3 债务化解面临的问题	20
3.4 村级组织债务的特点	21

第四章 村级组织债务形成机理.....	25
4.1 村级组织债务形成的直接原因	25
4.1.1 企业破产	25
4.1.2 个人欠款	26
4.1.3 超前兴办公益事业	27
4.1.4 高息支出, 老债衍生新债	27
4.1.5 达标升级, 助长“寻租”现象	28
4.1.6 非生产性开支过大	28
4.2 村级组织债务形成的深层原因	29
4.2.1 我国农村公共物品供给现状	29
4.2.2 农村公共物品供需不平衡	30
4.3 村级组织债务形成的综合分析	32
4.3.1 行政体制分析	33
4.3.2 经济制度分析	34
4.3.3 文化背景分析	37
第五章 村级组织债务化解对策	39
5.1 村级组织债务的化解思路 and 原则	39
5.1.1 化债总体思路和基本途径	39
5.1.2 化解原则	40
5.2 近期对策建议	41
5.2.1 村级组织债务清偿的近期目标模式	41
5.2.2 近期具体思路	41
5.3 长远对策建议	44
5.3.1 中国村级组织债务消减清偿的远期目标模式	44
5.3.2 长远对策建议	45
结 论	56
参考文献	57
致 谢	61
作者简介	62
攻读学位期间发表论著及获奖情况	63

引 言

农业是国民经济基础,村级组织是农村工作基础。改革开放以来,我国农业和农村工作取得了举世瞩目的成就,但进入 20 世纪 90 年代后农村经济发展速度放慢,农村出现了一些不容回避的问题,如农民收入低、负担重等,其中村级组织债务已成为乡村治理中最大难题。

化解村级组织债务,不是农业和农村工作的大题目,但从农业和农村经济发展的现状看,尤其是从农村经济管理角度上看,又是一个不容忽视的重要题目。由于村级无一级财政,本身无力化解,村级组织债务向下传递形成农民负担,向上传递又成为乡镇的债务负担,最终形成县域经济发展的沉重包袱。村级组织债务是反映村级政治、经济和社会稳定的晴雨表。村级组织债务的多少,反映着村集体组织的综合经济状况,关系到农村基本经济制度的稳固和完善。当前,乡村组织债务负担沉重,已成为制约农村经济发展、影响农村社会稳定的重大问题。据 1999 年清查结果,1998 年底全国村级组织净债务达 1483 亿元,村均 21 万元。据全国农村经济情况统计资料显示,1999 年村级组织债务比上年增长 17.5%,2000 年比上年增长 11%,2001 年比上年又增长 10%。据此推算,2001 年村级净债务至少达 2128 亿元以上^①。在此背景下,近年来村级组织债务问题引起了广泛关注。从我省看,1999 年末,辽宁省村级不良债务总额达 116 亿元,村均负债 76 万元,远远高于全国平均水平。2002 年末,全省村级不良债务总额为 106 亿元,村均负债仍高达 69 万元^②。2004 年 10 月,辽宁省开展清理村级不良债务试点工作,全省各市县相继建立方案,化解不良债务。

盘锦市盘山县农村集体经济组织有 87 个村,截止 2002 年末资产总额 107,740 万元,平均每村 204 万元;负债总额 9,926 万元,平均每村 115 万元;资产负债率 56.3%;净权益 7,744 万元,净负债 2,842.6 万元^②。从盘山县农村的情况看:凡债务沉重的村,党的基层组织就软弱涣散,缺乏应有的吸引力、凝聚力和战斗力;干部的威信就低,难以发挥团结、组织和联系群众的桥梁和纽带作用;干部说话不灵,干事不行,甚至损害党在农村的“三个代表”形象;凡是债务沉重的村,农民群众上访告状就多、干群关系就紧张,农经管理问题

^① 背景部分所有数据均来自农业部经管司课题组:乡村债务的成因、现状与治理对策,2001 年。

^② 盘山县化解村级组织债务办公室提供数据料。

也比较多。特别是，在普遍负债的背景下，村级组织债务仍然在滚雪球，呈现出债务规模日益扩大，越穷债务负担越多，越到村级压力越大和隐性债务重于显性债务的四大特点。今年全国“两会”明确提出 2006 底年全国范围内免征农业税^①，这使得乡村两级的收入渠道变窄了，特别是村级只有上级转移支付的单一资金来源，维持运转都很艰难。昔日多种原因形成的历史债务将凸显出来，如同“紧箍咒”一样制约着村级组织，成为影响改革和未来发展的最大障碍，化解村级组织债务亟待破题。

^① 参见国务院总理温家宝同志 2005 年 3 月 5 日在十届全国人大三次会议上作的《政府工作报告》。

第一章 概述

1.1 研究目的和意义

乡村债务问题是全国农村税费改革绕不过的坎，是减轻农民负担的关键所在。进一步而言，还是构建和谐社会、全面建设小康社会的障碍，是农村社会稳定、政府权威、国家财政安全的一大隐患。抑制和化解乡村债务已迫在眉睫，具有十分重大的现实意义和深远的历史意义。

本文的研究目的是通过村级组织债务实证分析和相关理论研究以及体制、机制分析，来挖掘村级组织债务与农村公共物品供给体制的内在联系，认识村级组织债务现象，揭示村级组织负债的本质，寻求近期和长远，治标和治本，疏堵和清源相结合的防范和化解村级组织债务的思路和途径，探索新形势下村级组织化解的基本策略和方法。为促进农村税费改革的全面成功，求解“三农”问题，构建与市场经济体制相匹配的农村公共物品供需体制提供依据。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 研究现状

改革开放以前，把村级组织债务问题作为农村经济发展过程中一个相对独立的课题来进行研究的报道还不多。随着我国农村改革开放的深入，乡镇企业的发展，村级组织债务问题也逐步成为影响我国农村基层政权稳定、制约农村经济发展的一个重要因素，引起了我国有关专家、学者的高度重视，并已取得了一系列的研究成果。

国外关于国家、地方政府债务的研究，主要是在债务资金的筹集渠道、方式、适度范围方面，这些研究成果可以为中国村级组织债务研究提供经验、开阔思路，但是中国村级组织债务毕竟与国外地方政府公债不同，一是国情不同；二是债务主体不同；三是债务形成原因不同，故不能照搬、照抄国外的研究成果。在企业债务方面，国外也有所研究，如债转股、债务重组，仅可借鉴，不能直接利用。

从目前国内部分学者如白景明（2004）、贺雪峰（2002）等人的研究来看，村级组织债务问题在我国绝大多数农村不但存在，而且看起来越来越严重。总

的来看,学者对当前村级组织债务的成因归纳为以下几类:(1)因发展集体经济失败造成的;(2)因“普九”达标造成的;(3)村级组织设置不合理,非生产性开支过大;(4)村级财务管理混乱;(5)因农民负担太重无力交纳税费,村级组织代缴造成的;(6)因债务利息而形成的;(7)上级各部门摊派造成的,等等。对村级组织债务的危害性,学者们的观点比较一致。一般认为,村级组织债务问题已使基层组织的运转遇到困难和障碍,不利于农村各项工作的开展,影响社会稳定,对农村负面作用很大^[2]。

关于如何治理村级组织债务,学者们也提出了不少观点,值得借鉴。

邓大才(2004)提出资本经营偿还债务的重要途径,包括:资源资本化偿债、资产资本化偿债、产权资本化偿债、人力资源资本化偿债^[3]。

潘运义(2002)从村级组织债务的全面统计和重点调查入手,分析了村级组织债务构成情况及形成原因,指出要化解村级组织债务,必须要大力发展生产力,增加集体积累^[4]。

贺雪峰、王习明(2002),主张从政治层面改乡镇政府为派出机构,改变以政绩为主行政考评制度,减轻农民负担,强化村庄建设等方面解决村级组织债务问题^[5]。

韩喜平(2000)认为我国农村村级组织负债的形成原因是体制、管理等综合因素的结果,建议进行体制改革,化解乡村债务^[6]。

曹宗平、扬卫军、王永莲等(2004)主张通过精简机构,完善村民自治,村级“政企分开”,国家提供农村建设资金来促进农村经济社会发展,化解村级组织债务^[7]。

江观伙(2001)主张从深层次把村级组织债务的宏观体制诱因和微观体制动机,客观需求和主观驱动结合起来,把体制、管理和农业生产等因素综合考虑,做到“开源”又“节流”,彻底根除村级组织债务膨胀的隐患^[8]。

朱鼎强、缪强(2002)从减少非生产性支出、减轻农村负担、加强财务管理、整顿金融秩序、发展农村经济等方面提出削减债务的实务性策略^[9]。

1.2.2 以往研究的不足

从国内学者对村级组织债务研究的已有成果来看,已提出的观点中不乏真知灼见,但某些理论和对策也存在着稍显空泛的问题。

1、研究对策与实际联系不够紧密,要么宽泛谈理论,要么就停留在负债数额的统计调查的初级阶段,还很少有人把对某个个案分析和经济理论结合,进而系统、全面、深入地研究债务形成的内在机理,并提出更全面、更系统、更科学的化解村级债务的思路和对策。

2、目前,已有的研究多是从导致借款的支出项目出发对村级组织负债直接原因进行概括,如投资失误、达标升级、借贷缴税、高息借债、非生产性开支过大,等等。尽管从借款支出项目上解释负债原因能够产生一目了然的效果,但这种解释总有不够深入之嫌。没有从公共物品供给角度将经济制度、行政体制和文化背景等因素综合起来,阐述村级债务产生的根源和内在机理。

3、此外,已有研究大多侧重于对乡村两级进行综合模糊研究,忽略乡镇政府和村级组织之间债务形成主体和化解主体的区别,因而单独对村级组织债务分阶段的、具体的化解目标和对策建议还少有研究。

1.3 研究的内容和方法

1.3.1 研究内容

本研究针对村级组织债务的现状及存在的问题,在前人研究的基础上,从基层乡镇工作者的视角,以盘锦市盘山县村级组织债务为例,对该县村级组织债务的成因、特点等进行系统分析和研究,以农村公共物品供给需求理论、委托代理人理论等理论为指导,研究探讨村级组织债务形成的内在机理和根源,并提出符合当前实际、可操作性强的村级组织债务化解目标、近期策略和长远建议。

1. 通过实证性研究,探讨村级组织债务的构成、特点,债务总量的分布状况及年度变化趋势;

2. 从农村公共物品供给和需求入手,分析村级组织债务形成的内在机理,以及从政治、经济和文化多方面分析现行的体制和机制缺陷对村级组织债务形成的重要影响;

3. 结合实际验证的结果和理论的系统分析,提出村级组织债务分类、分阶段化解的相应目标及策略和建议。

1.3.2 研究方法

本研究将以实证研究和理论分析为主，并结合前人的研究成果，采用以下几种方法：

(1) 理论联系实际分析法。研究村级组织债务既从理论层面探讨负债内在机理，又把这一研究同具体案例结合，经过理论分析，提出化解和抑制债务的近期和远期目标、及相应对策。

(2) 定性和定量分析法。鉴于以往对乡村债务研究多偏重于定性分析，习惯于文字表述，仅对现象的一种描叙，本文在重视定性分析的同时，更注重加强研究中的定量分析，即较多地采用图表数据做实证性描述，以从整体上提高本文的实证性和应用性。

(3) 横向和纵向的比较分析法。在实证分析的基础上，即对负债的过去和现在进行比较分析，又在不同类型负债村互相之间进行比较分析，以多视角和动态的眼光探讨村级组织债务产生的机理及化解对策。

第二章 村级组织债务的界定

2.1 村级组织的界定

2.1.1 村制的渊源

从秦朝统一到清朝的 2000 多年时间中,除了少数时期外,中央政府一般不在村一级设置政府的行政管理机关,农村的治理主要依靠以乡绅为领导主体的农村乡里制度来实现^[10]。村作为乡里组织的单位之一,是在魏晋南北朝时出现的。《南齐书》卷 5 记载:废帝海陵王于延兴元年下诏“诸县使村长路都防城直县,为剧尤深,亦宜禁断。”一些专家分析,村之所以在这一时期产生,与其战乱动荡、百姓背井离乡有关。乡里废弃后,新的区域的出现,就产生了村的名称。村级制度得以确立的是唐朝。“大唐令,在邑为坊,别置正一人,同坊正。其村居(不)满十家者,隶属大村,不须别置村正”^[11]。唐朝不仅设有村正之职,而且在法律上对村正员额也有具体规定,一般是依村之大小有所变化。金代“村社三百户以上则设主首四人,二百户以上三人,五十户以上二人,以下一人,以佐里正禁察非违。”元代“每乡所辖都分不等,其中为里、为村、为坊、为保,皆依其土俗之所呼以书”。明代也有村级组织。^①清代实行保甲制,规定“村庄虽小,即数家亦可为一甲”。民国时期实行乡村教育和自治,村制的内容是:教育、基础设施、种植、水利、改良民住、风俗、义务练等。后期,国民党政府在农村设立了村公所,村公所作为政府的派出性行政管理机构第一次进驻农村基层社会^[12]。

新中国成立后,村制经历三个阶段:一是建国初期,部分省存在村级政权,村政权的经费来源是正规的国家税收。二是合作化和人民公社时期,政社合一的人民公社在村级的管理组织分两个层次。在行政村是生产队,在自然村是生产小队。三是 1984 年以后,村级实行村民自治制度。在行政村,生产队改为村民委员会。在自然村部分地方成立了村民小组。1998 年 11 月 4 日九届人大常委会五次会议修订通过的《村民委员会组织法》规定村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,反映村民意见等^[13]。

^① 参见《金史》卷 16、《至顺镇江志》卷 2、《清会典》卷 138。

2.1.2 村级组织内涵

随着新中国的建立,农村组织在很长一段时间内以一种全能型的政府组织形式出现。改革开放后,随着市场经济的蓬勃发展,农村基本格局发生了深刻的变化,尤其是村民委员会的建立以及村委会直选的实践,不仅是农村基层民主建设的起始,更使得日益萎缩的农村组织活力得到复苏。与此同时,其他的具有经济功能和社会文化功能的农村组织也获得了迅速的发展;大体形成了农村政治组织即村一级的村民委员会和村民代表会议、农村基层党组织等,及农村经济组织和农村文化组织。

据统计,截止 2003 年底我国有 66.3 万个村民委员会和 519.2 万个村民小组,村主要干部约 319.1 万人^①。按组织法规定,村民委员会由主任、副主任和委员共 3—7 人组成。涉及村民利益的事项,如税费改革前的乡统筹、村提留的收缴和使用;享受误工补贴及标准、村级公益事业开支,税费改革后的税费收缴、村内公益事业建设等,由村民委员会讨论决定。

村民委员会的运转主要靠两类财产。一类是拥有自己的工、农、商各类企业,享有剩余索取权,以各类非土地收入为组织经费来源;第二类是没有各类产业,基本上依靠乡政府授予的政府权力,税费改革前靠村民的村提留(公积金、公益金、管理费),五项乡统筹(教育费附加费、计划生育费、优抚费、民兵训练费、修建乡村道路费)作为经费来源,不足部分,通过各种土地承包费收取^[14];税费改革后村级收入主要依靠上级政府“三项资金”^②。

关于村级组织的界定,从已有研究来看没有歧义。我国村集体经济组织和村民委员会在机构上合二为一,因此就约定俗成地将二者通称为村级组织。本文将村级组织单独作为一种类型的债务主体进行研究,是因为其独特的性质。村级经济组织,即村集体经济组织,其经济活动的目的,是促进本村生产发展,增强村集体经济实力,获得更多的盈余,提高本村农民生活水平。村民自治组织,即村民委员会,是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众组织。村民自治从 80 年代初起,在 1987 年 11 月六届全国人大常委会第 23 次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》之后开始逐步推行,到 1998 年 11 月九届全国人大五次会议通过正式《中华人民共和国村民委员会组织法》后正式全面推向全国。按照国家有关法律的规定,村民委员会的职能主要是办

^① 参见 2004 年 5 月,民政部公布的 2003 年民政事业发展统计报告。

^② 即农业税附加、村级转移支付和农业税正税的 10% 部分。

理本村公共事务与公益事业, 调解民间纠纷, 协助维护社会治安, 向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会本身虽不是基层政权, 但要接受乡镇政府的工作指导, 协助政府开展工作, 组织村民完成乡镇政府布置的各项任务。因此, 村民委员会不仅是代表群众利益、联系村民与政府的桥梁, 而且具有基层政权的部分职能。从全国各地的实践来看, 村级经济组织与村民委员会一般在机构上合二为一, 本文称其为村级组织。

2.2 债务的概念

债务是债务人依法对债权人所应履行的某种义务。美国财务会计准则委员会 The Financial Accounting Standards Board (FASB) 在其颁布的 Concept 6 中, 对负债做出了大多数人所接受的定义: “负债是某一特定主体由过去的交易或事项产生的, 在现在承担或将来向其他主体交付资产或提供劳务的义务, 这种义务将导致预期的经济利益的未来牺牲^[15]。”国际会计准则委员会 International Accounting Standard Committee (IASC) 则把上述定义修改为:

“负债是以往事项发生的企业的现有义务, 这种义务的履行将会引起含有经济利益的企业资源的外流^[16]。”我国 2001 年 1 月 1 日实施的《企业会计制度》将负债定义为: “负债是指过去的交易、事项形成的现实义务, 履行该义务预期会导致经济利益流出企业。”根据《中华人民共和国民法通则》84 条, 债是指按合同的约定或依照法律的规定, 在当事人之间产生的特定的权利和义务, 享有权利的是债权人, 负有义务的人是债务人。综上, 债务是指在债的关系中一方 (债务人) 按约定的条件向另一方 (债权人) 承担为或不为一定行为的义务。

从会计学的角度来看, 形成的负债具有以下几个方面的特性: 第一, 负债必须是现有的义务, 是过去的交易或事项而形成的。第二, 负债必须是一项强制性义务, 将来不能或很少可能回避经济利益的牺牲, 这种强制性通常源于法律, 合同或其他类似文件的要求。第三, 负债是能用货币计量的, 每笔债务都有确定的偿还金额, 或接近正确的估计数额。第四, 负债一般有确切的偿还期, 设定日期一般在合同契约中有所规定或者按照法规及商业惯例确定^[17]。

2.3 村级组织债务

2.3.1 村级组织债务内涵

在村级组织债务问题上,许多研究都是笼统言之,并没有对村级组织债务的内涵给出明确的规定和交待,这样就容易引起歧义。有些研究将村级组织债务的内涵界定为整个村域范围内各类主体承担的所有债务,这种界定过于宽泛;而一般的研究则将村级组织债务界定为村级政治组织承担的村级集体负债。这样,村级组织债务的内涵就应理解为:村委会代表村集体经济组织作为债务人依法履行还债的义务。也就是村级组织负债在将来某个时间向另一方支付现金(包括存款)或劳务的义务,就其本质而言,是一种经济行为或经济关系。这种经济行为表现为,债权人单方面让渡价值,约定归还期;债务人承诺到期必须还现金、商品或劳务。从债务人的角度看,是一种到期偿还的义务或是债务人必须完成的一种责任,因此,我们称其为债务或负债。关于村级组织负债,1997年开始实施的《财政部关于印发〈村合作经济组织财务制度(试行)〉、〈村合作经济组织会计制度(试行)〉的通知》明确村合作经济组织的负债包括流动负债和长期负债,流动负债指偿还期在1年以内的债务,包括短期借款、应付款项等,长期负债指偿还期超出过1年以上的债务,包括长期借款及应付款项等。这就为衡量村级组织以债务的数量确定了框架。

2.3.2 村级组织债务的特征

国家为了规范债权人与债务人之间的经济行为或经济关系,便通过法律形式用一定规则予以确认,这就产生了债的法学概念及相应的法律制度。因此,村级组织债务既是一种经济行为或经济关系。也是一种法律行为或法律关系。这种行为或关系具有以下特征:①相对性。有两个含义:其一,村级组织债权人和债务人都是特定的,债权人的权力是由特定的债务人履行了债务才能得到实现。其二,债权人要求债务人为一定行为或不为一定行为是有一定范围的,必须符合法律的有关规定,不得限制或干预债务人履行正常的职能。②强制性。就是指债权人有权要求债务人履行债务,而当债务人不履行债务时,有权要求仲裁机关或司法机关强制债务人履行债务。这是国家依法保护债权的重要法律手段。③有偿性。村级组织债务到期必须清偿,这是由财产所有权和各个经济单位的地位所决定。债是由经济交往产生的,而经济交往必须建立在平等、自愿、等价交换的基础之上,这是贯彻责、权、利相结合的原则,健全法人地位和保证私人财产不受侵犯的重要前提^[18]。

2.3.3 我国村级组织债务的演变

我国的乡(镇)、村债务问题是近几年才逐渐暴露、日显严重的,其存在已决非一日半载,从一定意义上看,乡(镇)、村债务问题的出现既有其历史必然性,也有其客观必然性,只是在实际工作中必须有一个度的把握,具体来说,我国农村乡(镇)、村债务问题的发展大致可以分为四个阶段:

第一阶段:1978年以前,主要是“三级所有,队为基础”的人民公社体制阶段。这一阶段由于以土地为核心的一切生产资料都归集体所有,农民生活贫困,许多乡(镇)、村通过向银行贷款购买种子、农药、耕牛等必备的生产资料(也有个别地方兴办集体小厂),随着农作物的收割,一切收入都归集体组织,首先用以偿还银行贷款,基本无拖欠款现象,没有出现债务过度问题。

第二阶段:1978年~1991年底,这一阶段乡(镇)、村债务现象不明显,负债数量也不算很大。党的十一届三中全会召开以后,在全国普遍建立了以家庭经营为主,统分结合的双层经营体制,极大地促进了农村生产力的发展,农业连年增产增收。这一阶段乡(镇)、村举债的用途主要局限于生产项目或与生产直接相关联的项目,且增长速度比较缓慢。

第三阶段:1992年~1999年初,这一阶段乡(镇)、村债务逐年攀升,债务问题日益严重,并产生了一定的负面影响,但没有引起高度重视。1992年初邓小平南巡讲话后,中国的改革开放进入了历史性的新阶段,但是有些地方片面理解执行党的方针政策,不顾当地乡(镇)、村的实际情况,农业、工业、教育、交通、集镇、卫生、文化建设一起上,使得乡(镇)、村负债面和负债项目不断扩大,负债逐渐成为普遍现象。对此,党中央、国务院自1993年曾连续发出相关文件,对乡(镇)村债务问题的化解起到了积极作用,但仍未从根本上解决。

第四阶段:1999年初至今,这一阶段乡(镇)、村债务问题更为突出,主要原因是各种达标活动和机构膨胀加剧,居高不下的负债给农村各项工作的开展带来了很大的负面影响,成为进入21世纪以来制约我国农村经济发展的重大障碍之一^[19]。

我国村级债务在不同的时期有着不同的时代特征。如最初的村级债务主要是由为发展生产而起,因此这一阶段村举债的用途主要局限于生产项目或与生产直接相关联的项目,且增长速度比较缓慢。第二阶段的债务则是村级组织在经济主体不明和我国乡村公共物品供给主体不明的情况下为发展本地的社会公共事业。乡村经济的正规和非正规债务更多地表现了其金融性和社会性。尽管

如此，村级债务由来已久，伴随着村组织的产生而产生，它伴随着村组织与其他主体的交往增多而日趋复杂，其产生的原因也必然是十分复杂的^[20]。为了对村级债务产生的原因及内在机理作进一步的研究，必须采用定性分析与定量分析相结合及相互比较的方法，对村级组织债务进行实证分析。

第三章 村级组织债务实证分析

盘山县位于辽宁省西南部,幅员 2145 平方公里,人口 28 万,耕地 75 万亩,辖 6 个乡镇、87 个行政村、7 个国营农场,主要农作物以水稻为主,水产品以河蟹为主,是典型的农业生产大县。2004 年,盘山县地区生产总值完成 43.88 亿元,全社会固定资产投资额完成 12 亿元,各项税收累计完成 1.905 亿元,地方财政一般预算收入完成 1.27 亿元,农民人均纯收入实现 4611 元^①。近年来,随着各项改革不断深化,盘山村级组织债务问题也逐渐显现,成为影响改革和未来发展的一大障碍。

3.1 盘山县村级债权债务规模

2003 年底,盘山县参加税费改革的农村集体经济组织 87 个村,资产总额 17241 万元,平均每村 198.17 万元;负债总额 9867.13 万元,平均每村 113.42 万元;资产负债率 57.23%。净权益 7808.33 万元。有负债村 35 个,净负债 2058.80 万元,其中有 11 个资不抵债的“空壳村”,权益亏 803.3 万元。农户欠款 4212.24 万元,平均每村 48.42 万元;全县村级组织抬款^②、贷款累计 1782.43 万元,平均每村 20.49 万元。除国有农场外,村级负债数最多的乡镇为陈家乡 2614.22 万元,负债少的是古城子镇 720.36 万元^③。

负债最多的陈家乡为市区东部交通闭塞的一个农业乡,全乡共有 16 个行政村,77 个村民小组。通过实地走访调查发现该村的村办企业起步较早,规模较大,数量较多,破产数量也较多;同时也了解到该乡代垫生产费用也是导致乡债务较高的一个重要原因。负债最少的古城子镇共有 13 个行政村,63 个村民组,工业较为发达,盘山县利税大户盘锦昂油股份有限公司就坐落在该镇,同时,该镇农业产业化发展较快,有规模龙头企业、基地和种养技术带头人,是全县的肉鸡饲养、蔬菜和菌类套种生产基地。实地调查发现,该镇农民收入水平较高,村办工业较少,破产企业也少,这可能是该镇村级组织债务较少的重要原因之一(全县村级组织债务在六乡镇分布情况详见下图)。

^① 根据盘山县县志和县政府二〇〇四年工作报告整理。

^② 数额较大、利息较高的一种民间借款,一般有中间人做担保。

^③ 资料来源 盘山县清产投资及化解村级组织债务汇总表。

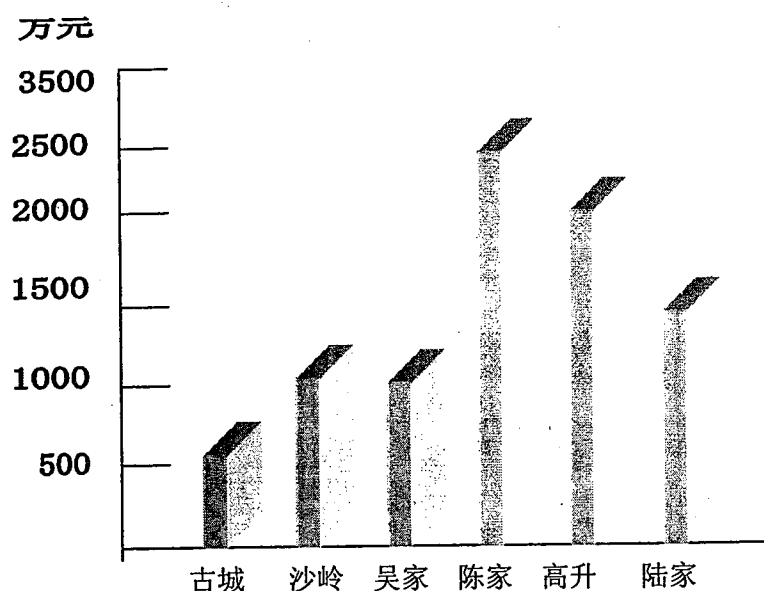


图 3.1 2003 年盘山县村级组织债务分布情况

盘山县村级组织债务最高的村是陆家乡友谊村。负债最少的陈家乡小刘家村。通过了解，前者在上世纪 80、90 年代大规模发展乡镇工业，而后相继破产形成大量债务，而后者则是自给自足小农经济，农民收入水平不高但负债也不多。如下表所示，在 87 个行政村中，村平均债务最高的乡镇为陆家乡，258.63 万元，村平均最少的乡镇为古城子镇，55.41 万元。

表 3.1 盘山县各乡镇村级组织债务平均情况^①

乡 镇	债务 (万元)	村数 (个)	村均 (万元)
古城子	720.36	13	55.41
沙 岭	1386.30	23	60.30
吴 家	1282.71	8	160.34
陈 家	2614.22	16	163.39
高 升	2311.78	21	110.08
陆 家	1551.75	6	258.63

^① 数据源于对盘山县村级组织债务 2003 年底汇总表的统计整理。

3.2 盘山县村级债权债务结构分析

3.2.1 债权结构分析

截止 2003 年 12 月, 盘山县所辖 6 个乡镇 (除国营农场外) 87 个行政村的债权总额为 7808.33 万元。债权主要由内部往来和应收款两部分组成。内部往来 4212.24 万元, 占债权总额 53.95%。可见群众生产生活税费拖欠占绝大多数, 这些债权现在大部分回收困难, 无效债权居多。应收款 3596.09 万元, 占债权总额的 46.05% (盘山县村级组织各项具体债权项目所占债权总额比例见图 3.2)。分析中不难看出, 债权总额中群众拖欠生产、生活费、提留、统筹款, 企业拖欠及其它应收款构成了村级债权的 75.57%。这些债权形成的主要原因有: 一是农村税费改革前, 农民上交各种税费集资较多, 农户负担过重, 不愿交; 二是有的村领导班子力量单薄或处于瘫痪状态, 收不上来; 三是部分村组存在“钉子户”、“难缠户”, 对交“提留统筹”^①存在侥幸心理, 拒不交款; 四是乡村企业发展不景气, 关停、倒闭的企业所占比重大, 回收欠款难度较大; 五是村级财务管理漏洞大。

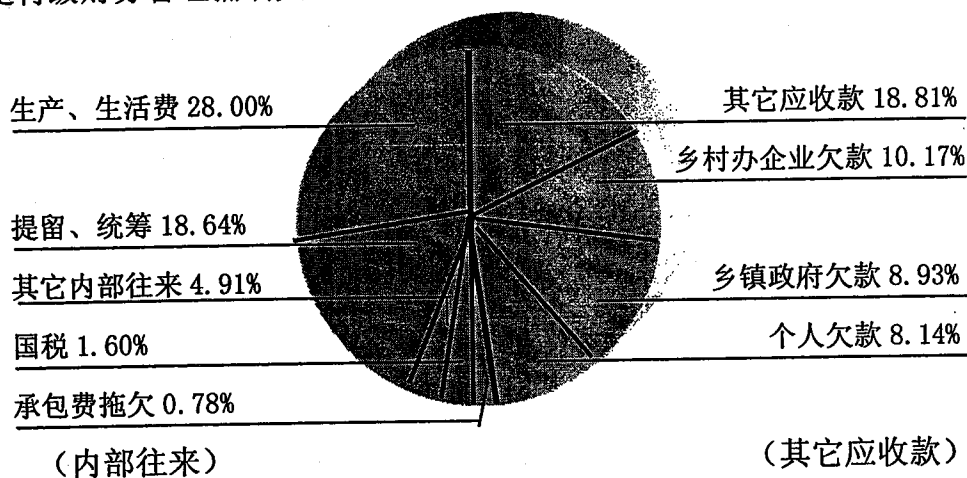


图 3.2 村级债权构成情况

3.2.2 债务结构分析

盘山县村级组织共有债务 9867.13 万元, 债务的来源、用途和期限各有不

^①即“村提留”与“乡统筹”的统称。村提留, 又称村级三项提留, 是村级集体经济组织按照规定从农民生产收入中提取, 用于村一级维持或扩大再生产, 兴办公益性事业和日常管理分支费用的总称。乡统筹, 又称为乡镇五项统筹, 是由乡镇政府向农民和所属单位收取的用于乡镇一级的乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、乡村道路建设等民办公助事业的款项。

同的结构。

3.2.2.1 债务的来源结构

村级债务结构具有多元性,既有金融部门贷款,又有民间高息抬款;既有为完成税费提留任务在农民未交情况下借贷抵交,又有迫于行政压力不切实际兴办公益事业的借贷;既有兴办企业贷款,又有挥霍浪费背债;既有村内结算无力支付的债务,如欠村干部工资、补助等,又有对外支付而欠下的债务等等,五花八门,名目繁多。在全县村级组织债务来源上,村级组织债务的债权主体主要包括农业银行、农村信用社等正规金融机构、单位和私人(包括个体工商户、乡村干部、农户)等,以及一些应付款项。据 2003 年统计,欠银行、信用社贷款本息 1698.80 万元,占 17.22%;单位借款本金是 273.21 万元,占 2.77%,个人借款本息 1566.19,占 15.87%;村组干部工资 28.24 万元,占 0.29%;应付外单位款 1268.65 万元,占 12.86%;应付乡镇政府款项 1334.11 万元,占 13.52%。盘山县各村其他应付款总计 3037.86 万元,占 30.79%,这是形成村级债务的一个大项,其他应付款包括:村组干部工资、教师工资、学校水利交通等基建工程款、项目配套资金、国家税收等等(2003 年底村级债务来源结构见图 3.3)。

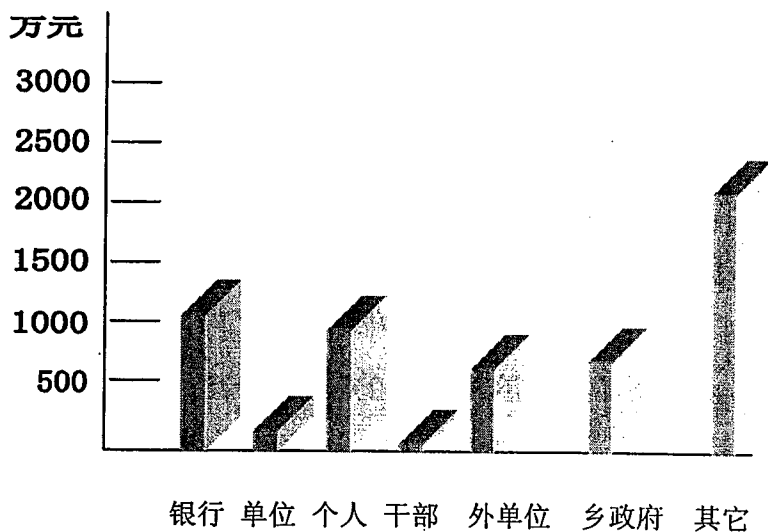


图 3.3 村级组织债务来源结构

3.2.2.2 债务的用途结构

村级组织借款主要用于兴办村办集体企业、进行农业综合开发、从事村内公共基础设施建设和办公设施建设,发工资、垫缴税费任务及其它支出。其它支出除自然灾害、意外事件等支出外,另一个原因,是在统计时村组干部趋向于把一些非正常支出也列入“其它”支出项(图 3.4 为 2003 年底累计发生债务的用途结构)。

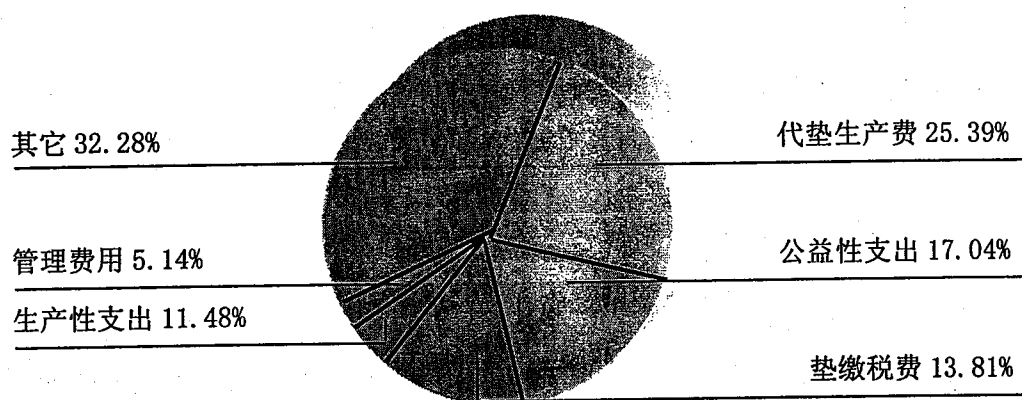


图 3.4 村级组织债务的用途结构

生产性支出 1132.47 万元,占 11.48%,主要是兴办企业投资和村交通经营支出。公益性支出 1681.55 万元,占 17.04%,包括普九、普六等达标升级活动支出;发放民办教师工资支出;道路修建支出;计生优抚支出;五保户、特困户支出;村内公益事业支出。管理费用 507.10 万元支出,占 5.14%;垫缴税费 1362.55,占 13.81%(国家税收 87.08 万元,乡统筹费 970.03 万元),代垫生产费 2505.74 万元,占 25.39%;其他 3184.81 万元,占 32.28%。公益性支出和代垫税费增大是构成村级组织债务的一个重要因素。

3.2.2.3 债务的期限结构

负债的债权人及其用途决定了债务的期限和利率。由于村级借款很大一部分来自非正规渠道,因而利率水平也呈现多样化,且非正规渠道借款的利率高于正规金融机构的贷款利率。单位和私人的借款绝大多数具有应急性质,如用于完成税费任务等。从期限来看,基本上属于短期借贷,一般利率比较高。借款期限短则一个星期、半个月,长期 6 个月,这是因为大部分乡镇的村组织的拖欠都是短期性质的,能够周转过来就会结清。工程欠款拖欠时间一般都比较

长，一般都在 3 年以上，长的达 7 年之久。7 年以上债务多是兴办乡村企业形成（详见下表）。

表 3.2 村级组织债务期限结构^①

时 限	债 务 额（万元）	比 例
1 年以下短期	1149.32	11.65%
1—3 年债务	2199.05	22.29%
3—7 年债务	2851.82	28.90%
7 年以上债务	3666.93	37.16%

3.3 村级组织债务对农村社会发展的负面影响

盘山县从 2003 年 9 月开始至 10 月底结束开展了历时一个多月的清产核资和化解村级不良债务工作，经过迅速封帐、资产清查、产权界定、不良债务化解等几个阶段，采取减息减债、核销减债、盘活资产减债等方法进行化债。共化解债务 274 万元，其中：停息减息 9 万元，核减不良债务 244 万元，以帐冲抵 21 万元。共核销帐 766 万元，其中：内部往来 90 万元，应收款 146 万元，固定资产及库存物资 375 万元，其他呆死帐 155 万元。由于农业生产的季节性，村级组织债务形成原因错综复杂，这次清产化债工作时间紧迫，所以化解不良债务工作效果不十分明显。

清产化债后，盘山县村级集体经济资产总额为 15002 万元，负债总额为 9135 万元，所有者权益总额为 5867 万元。资产负债率为 60.89%，比清产化债前降低了两个百分点^②。

3.3.1 债务变化趋势

对债务的走势做预测是一项非常困难的工作。总的看依然是增长趋势，但由于不确定因素多，很难运用统计方法，比如时间序列分析法做出定量分析。这里只是在现有制度框架下，依据宏观经济走势，定性地对负债增长速度，债权人结构以及用途做一些分析。

^① 资料来源 2003 年底盘山县清产核资及化解村级组织债务汇总表二。

^② 来源于盘山县清产核资和化解村级组织债务工作总结。

村级组织债务增长速度取决于支出增长的速度。随着农业税的全面取消,村级组织的职能由收税转变到加强村务管理和发展村内经济上来。从负债的用途来看,由于税收负担的消除,债务结构应有所变化,债务增长速度总体应趋缓。从债权人来看,由于国家支农力量的加强,以及农村金融体制的改革,乡村的资金将越来越依赖正规渠道。村级组织债务的债权人主体将以银行等金融机构为主,以私人资本为辅,债务的发展将纳入正常化轨道。

3.3.2 债务的负面影响

按照经济学的观点,一个乡镇、一个部门、一个组织适当举债,花明天的钱用于今天的建设上,是可行的,也是通行的。问题是举债目的是否在于发展,是否促进本乡镇、本部门经济社会不断发展,是否在还本付息增加新的资本。就目前村级组织债务状况而言,很大一部分属于不良债务,乡村难以筹出足够的资金予以偿还,严重影响了乡村经济社会事业的发展,严重阻碍了乡村干部工作的开展,也严重影响了党和政府在农村的威望。剖析其债务存在的危害性,主要有以下几点:

1、制约了农村经济的发展

农民问题仍然是我国最主要的问题,农村工作仍然是党和政府首要的工作,发展农村经济是农村工作的重中之重。大量的债务对农村经济的发展产生了较大的阻力。一是信用危机。由于村级组织债务长期得不到化解,欠下金融部门的贷款不能按期偿还,形成金融部门不良贷款,甚至成为呆帐,势必使金融部门对农村放贷形成信用危机,不愿也不敢向农村放贷。二是投入不足。欠债还钱,天经地义。村组织多方筹措资金首要地是偿还债务,根本谈不上对农业的投入。投入是经济发展的真正动力,没有投入,农村经济只会退不会进,后果堪忧。三是经济恐慌。而对信用危机,投入乏力的局面,部分干部群众对农村经济发展前景产生悲观心理,情绪低沉,存在一种恐慌心理,不知路在何方^[22]。这对农村经济发展是不利的。

2、加重了农民负担

目前,我国农村免除农业税的税费改革,对于减轻农民负担,调动广大农民的积极性,促进农业生产的发展都具有重要意义。但是,沉重的村级组织债务是加重农民负担的一大症结。有些乡村为降低集体债务采取平摊债务的办法,直接加重农民负担,有的通过不规范的政府行为等多种形式转移债务,归根到

底, 农民成了各种负担转嫁的直接承受者^[23]。

3、恶化了党群、干群关系

由于债务年年增加, 造成农村基层干部有压力, 群众有情绪, 使党在农村的各项政策得不到贯彻落实, 就会使政府在农民中的威望受损, 有些农民甚至把集体负债的原因直接归结为是农村党员干部腐败造成的, 认为每年收取的各项费用都被干部吃了、喝了、玩了、贪了, 干群之间缺乏理解和沟通, 互不信任。结果农村干群、党群关系不再“鱼水”情深, “手足”不能合作, “唇齿”难以相依, “裂痕”越来越大。欠缴积累的群众越来越多, 加已有的农村基层干部在催缴税费过程中不注意工作方法, 使本来紧张的干群关系、党群关系更加激化, 甚至出现了严重的对立。

4、动摇了基层政权

农村工作要靠农村干部去开展, 农村经济发展要靠农村干部去组织实施。巨额的负债长期得不到化解, 使农村各项正常工作缺乏必要的物质基础和经济保障, 导致干部工资难兑现, 社会公益事业难办, 群众不满意, 不少地方基层干部说话无力, 办事不灵, 班子凝聚力、战斗力明显削弱。高额负债乡村亦出现“弃官”现象, 不想干、不愿干, 不想长干, 干部难选, 有“将”难求, 严重地影响了基层政权建设。在去年盘山县某村委会换届选举中, 就由于村级债务沉重, 出现无人参选的被动局面。

5、影响了农村社会的稳定

乡村债务沉重, 群众意见大, 在合同承包款和历年欠款回收中, 有的农户明拖暗抗, 有的东躲西藏, 部分群众对基层干部采取的态度是, “有田有地不求你, 有吃有穿不靠你, 合同结帐不给你, 欠交积累不怕你, 有了麻烦要找你, 解决不好要揍你”。同时, 由于有些村级组织债务是集体欠农民的钱, 如向农民高息集资、借贷款, 到期无法偿还给农民。加之一些地方因村务公开, 乡镇债务年年增加, 自行分摊债务造成农民负担过重等多种因素, 导致群众聚众闹事, 集体上访, 甚至发生围堵地方政府的恶性事件, 严重地影响了农村社会的稳定^[24]。

3.3.3 债务化解面临的问题

近几年, 盘山县虽然对农村财务清理和化解村级组织债务做了一定的工作,

还探索了一些化债的措施,但同时也有许多实际问题亟待解决,主要表现在:

一是清理工作难。一些乡村领导对债务采取“新官不理旧债”,化解债务是为前任“擦屁股”的消极态度。对消减债务信心不足,讲困难多,想办法少,普遍存在等待、观望思想。尽管上级多次要求化解乡村债务,但目前除个别地方以外,大多数乡村还停留在调查摸底上。乡村有债务并不可怕,可怕的是被债务压得喘不过气来,破罐破摔,“债多了不愁,虱多了不痒”,甚至认为债是前任欠下的,与我何干,奉行“认帐加赖帐”的策略^[28]。这样,债务只会越积越多。

二是债权确定难。有的农户举家外出打工,给换据工作造成困难;有的农户由于长期不与村组结帐、算帐,提出过去若干年经济上的疑问,不给予解决不签字;有农户以水利条件差、居住环境差、交通运输差等种种原因,要求减免以往的税赋,否则不签字、不认帐。

三是债务偿还难。税费改革后,村集体经济无收入来源,转移支付资金仅能维持正常运转,谈不上筹钱还债。同时,政策规定农户欠款暂不清收,而村欠农户的款项,农户却要以债抵税。这既为免征农税设置了障碍,也给债务偿还带来了困难。

四是集体经济发展难。发展集体经济是村级化债的治本之策。但在当前,村集体经济发展极为困难,主要因为村级班子战斗力普遍不强,大多数缺乏发展资源优势,而且发展项目稀少,启动资金短缺,技术人才贫乏,集体经济难以盘活。

3.4 村级组织债务的特点

通过对盘山县村级组织债务进行初步分析,并结合相关资料可以得出村级组织债务主要有以下一些特点:

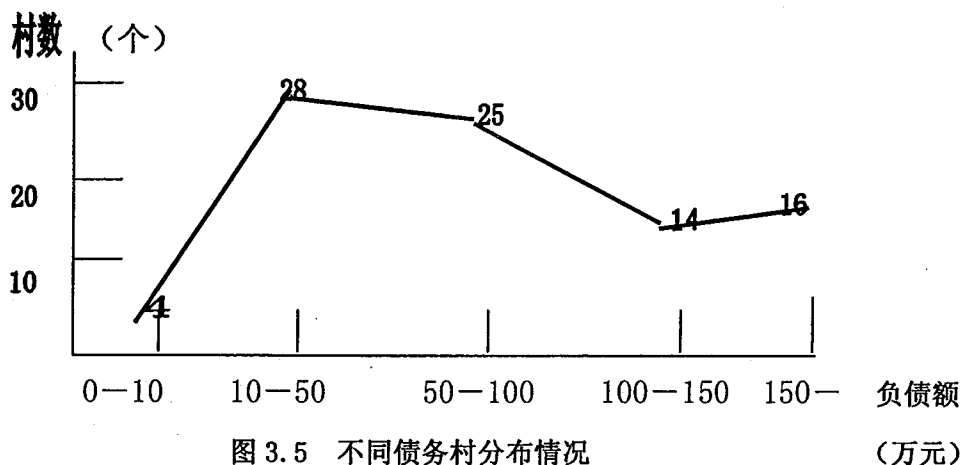
1、面广量大

截止 2003 年末盘山县村级组织债务总额 9867.13 万元,村均债务 113.42 万元,少数村负债额高达 1000 多万元;村级债权为 7808.33 万元,村均 89.75 万元,债权债务对冲,帐面净债务为 2058.80 万元,村均 23.66 万元。全县 6 个乡镇的 87 个村,几乎村村都有负债,村级债务普遍存在,负债面宽。资不抵债的“空壳村”就有 11 个,多数村债务沉重,债权难收,债务难脱,村组干部

压力越来越大。

2、不平衡性突出

村级组织债务在村与村之间、乡与乡之间差距较大，且经济总量越大的乡镇，其村级负债额呈现出越高的趋势，对债务按总额分组，负债 1—10 万元的村 4 个，10—50 万元的村 28 个，50—100 万元村 25 个，100—150 万元村 14 个，150 万元以上村 16 个。



3、呈逐年递增趋势

一方面，无论是民间借款还是金融机构贷款，支付的利息和筹资费用都较高，部分集资借款借贷资金年利率高达 2%—3%。另一方面债务时间跨度大，累积时间长，很多债务不能按时归还，息转本、本加息，致使农村债务呈逐年递增趋势。根据调查，截止 2003 年底，在盘山县 9867.1 万元的村级组织债务中，1996 年以前的占 35.69%，1997—2000 年间形成的债务占 38.02%，2001—2003 年所形成的债务就占整个债务的 26.29%。近七年来，村级组织债务以年均 906.55 万元速度递增，年均增幅为 12.86%^①。村级组织债务总的发展趋势是逐年递增，但增幅难以确定（债务变化大致趋势见下图）。

^① 数据资料由盘山县农委提供。

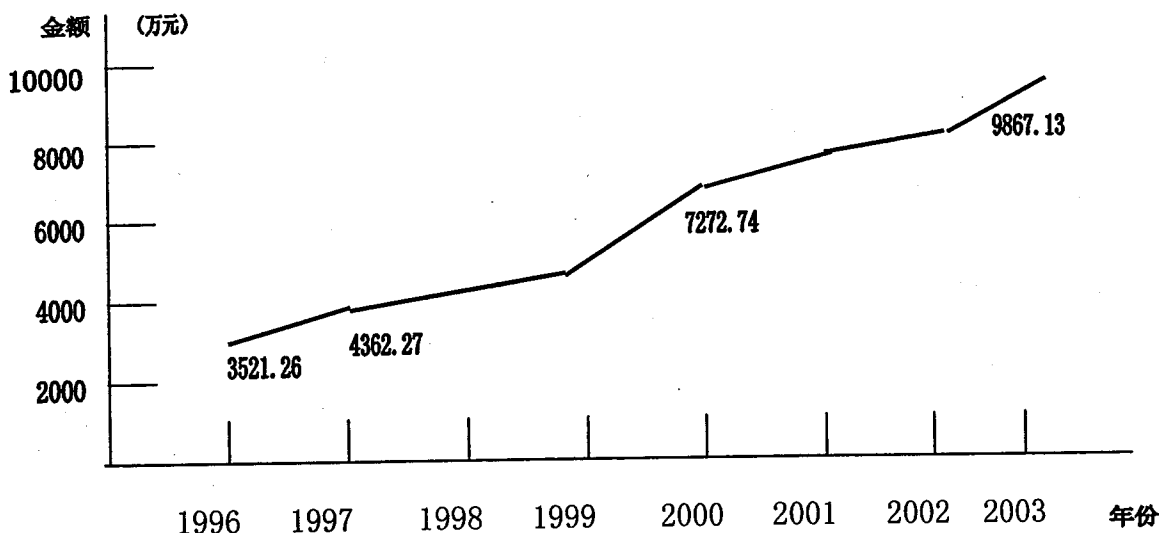


图 3.6 1996—2003 年盘山县村级组织债务情况

4、无效债权和帐外隐性债务不容忽视

在村级 7808.33 万元债权总额中，无效债权大体包含两部分，即无法收回的村内外个人欠款和无法收回的企业、单位欠款。一是村集体企业和单位的欠款占债权总额的 10.17%，其欠款的 80%以上已成坏帐；无法收回的企业、单位欠款主要是由于企业或单位已不存在，或存在但根本无偿还能力造成。二是个人欠款及其他欠款占债权总额的 26.95%，约 40%是坏帐^①。其中乡村办企业欠款和个人欠款数量大，且不良债权比例高。以盘山县陆家乡为例，该乡 6 个村债权总额 520.82 万元，农户欠款 393.63 万元，占款权的 75.57%；无效债权 102.43 万元，占债权总额的 19.67%。

同期相比，农村民间借贷利率不统一，从年利率 3%至 3%高低不同，即使同一债权债务人不同时期借贷利率也不相同。加之无人管理，无法律法规标准衡量，导致农村债务偿还无章可循，无法可依。不管是村村之间，还是同一村内部，有白条抵款的、有现金交易的、有行政干预的、有人情还债的、随意性较大，尚有一些债务游离于帐外，成为隐性债务。由于无效债权和隐性债务并没有纳入账面，一减一增，形成实际债权的减少和实际债务的增加。因此，全县实际净债务要高于帐面净债务。

^① 来源于盘山县清产核资和化解村级组织债务工作总结。

表 3.3 陆家乡 2004 年末 6 个村农户债权构成 (单位, 万元) ^①

项 村	东洼村	赵家村	任家村	友谊村	陆家村	新农村	合 计
债权总额	39.51	117.18	91.73	104.08	83.30	85.02	520.82
农户欠款	25.45	88.81	84.11	83.26	81.77	30.23	393.63
欠款比例	64.41%	75.79%	91.69%	80.00%	98.16%	35.56%	75.57%
无效债权	1.00	14.04	11.66	46.50	15.13	14.10	102.43
所占比例	2.53%	11.98%	12.71%	44.68%	18.16%	16.58%	19.67%

上述特点基本上反映了盘山县的村级组织债务的全貌, 同时也表现出了村级组织债务的如下共性:

1、前期乡村举债几乎到了无人约束的程度。我国《预算法》明确规定地方政府无权举债。但从乡村举债的实际情况看, 这一条款几乎是空话。不仅乡镇举债, 村级组织也在举债, 出现了制度失效格局^[21]。

2、乡村债务债权人结构复杂, 社会影响甚大。前述材料表明: 村级组织债务的债权人从政府机构到企业乃至各类社会群体无所不包。从国际上看, 这可说是债务失控背景下形成的“中国特色”。由此可推断, 一旦偿债风险加大, 农村社会稳定成本会加速加大。

3、经济相对落后村比经济发达村债务危机更严重。因为在债务率趋同时, 偿债能力上落后村级组织远低于经济发达村级组织, 最后可能的出路就是向本地农民和乡财政转嫁债务负担, 这反而会进一步加剧该地区的财政乃至金融风险。

^① 表中数据源于对 2004 年末陆家乡债务债权清查报表整理汇总。

第四章 村级组织债务形成机理

盘山县村级组织债务的现状在我国农村,尤其是以农业为主的地区有一定的代表性。从盘山县提供的债务统计数据和农业部门抽样乡村债务的调查结果都可以看出:村级组织呈现出负债额大、不断上升、影响坏、化解困难、成因多样化和存在较大风险特点。结合盘山县的债务构成,村级债务按成因大致可归为以下几类:(1)村级组织借款为农户垫资缴税费负债;(2)盲目兴办企业和农业基地负债;(3)为完成各项升级达标活动而负债;(4)利息支出形成的负债;(5)村务管理混乱负债(6)其它负债^① [26]。村级债务作为普遍存在、逐年增加的问题,除了上述表面原因外,还有深层次的内在形成机理。从理论上分析村级债务的上述因素受制于公共物品供给这一根本因素。这就需要从现行的农村公共物品供给体制入手,探讨这一体制与村级债务的形成在现实中的表现形式,综合分析,深入揭示村级组织债务形成的内在机理。

4.1 村级组织债务形成的直接原因

4.1.1 企业破产

村干部借贷办企业和调整产业结构,是为了培植税源。在盘山这样的农业总产值占国民生产总值比例高的农业地区,一方面工商业不发达,另一方面由于农业产品在 1990 年前后价格较高,农民温饱已经解决,相对于西部和贫困地区来说,还是较富裕的,不可能得到中央和省财政转移支付,县乡两级财政只能依靠本地资源,要么提高农业税收,加重农民负担,要么办企业和调整产业结构,培植新的税源。在中央三令五申减轻农民负担、农业税一定三年不变、向农民收税越来越难的情况下,必然优先选择后者,试图发展能够带来高税收的种养业和非农产业来增加税收。但由于技术和市场的原因,借钱或集资兴办的企业大多倒闭,所挖的渔池和所开发的林果基地效益还不如种水稻等普通作物,从而形成了债务。

^①盘山在上述方面负债总额 3184.81 万元,占债务总额 32.28%。主要包括:供养的村级干部、教师、及其它领补贴的人员过多、工资支出过大,村组行政经费超支,上级各种摊派支出过大等形成的债务,此外自然灾害、意外事件等其它支出也是村级债务的较大部分。

从全国来看,在 20 世纪 80—90 年代,计划经济向市场经济转型时期,乡镇工业刚刚兴起,由于政策导向和利益驱动,各地大力兴办乡镇企业和经济实体,对促进农村经济的发展起到一定作用。但是由于过高的估计基层经济实力,盲目追求企业数量和产值,盲目地从银行贷款或者以私人的名义到处高息借款、集资、负债经营、盲目上项目,再加上缺乏技术管理人才和产品营销保障等因素,结果是办的多,盈的少,投资多,收益少,甚至于血本无归,投入资金无法收回,给村里留下了一大笔债务^[27]。在盘山县,据 2003 年底全县村级因投资兴办企业而负债 1132.47 万元,占债务总额的 11.48%,个别村甚至占到债务总额的 80% 以上。在福建,1999 年全省因直接兴办企业以及为企业担保贷款形成的债务平均每个村有 6.1 万元。事实上,村办企业破产倒闭是导致村级债务增大的一个主要原因。

4.1.2 个人欠款

个人欠款其实是群众历年尾欠。无论是税费改革前的“三提五统”还是改革后的农业税附加,在征收上都采取“户交存结”即按每年完成情况与村干部的工资待遇挂钩。实际上各村每年都有很多农户因各种原因完不成任务,由此导致每年都有相当多的村集体不得不“借债垫税”这种上交费税“上清下不清”现象,至使部分行政村债务形成“下雨天背稻草,越背越重”之势^[28]。盘山县部分乡镇制定了按时完成任务给予奖励,完不成任务给予经济处罚(如扣工资等),甚至撤销职务的措施,在这种上逼下欠的情况下,一些村干部为完成任务,无奈借款垫缴,有的村干部不惜借高利贷上缴。农民手里钱少,是农民欠交或拒交税费最重要的原因。全县村级债 9867.13 万元,农户往来欠款 4212.24 万元,占 42.68%。个别的村达到 70% 以上。通过调查发现,造成农户上缴尾欠过大的原因主要有:

(1) 遗留问题没有得到及时解决而拒缴。如陆家乡东洼村三组大部分农户因辽河油田打井占地产生的矛盾没有得到及时解决而不肯上缴,累计欠款 6 万多元。

(2) 村干部工作方法简单,处理问题欠公允造成尾欠。如在陈乡后么村由于村干部运用权利徇私情,处理群众交税问题上尺度不一致,引起农户不满而拖欠税费。据工作中实际体验,该村有 1/5 户借此而不交或少交农业税费,致使村里需要代垫形成债务。

(3) 因病致贫。以陆家乡陆家村苏某家为例,该户一家三口,父亲为轻微智障,母亲体弱多病,孩子尚小,属于困难户,累计欠税费 3000 余元,无力上缴。据抽样调查,类似农户约占 4%。

(4) “难缠户”的存在。少数农户依法缴纳税费意识淡薄,存在相互比靠思想,有能力而拒不完缴税费任务。在当地有约 10%左右的所谓“难缠户”多年不上缴。尤其是自中央(96)13号文件规定“十不准”之后,由于不允许组织小分队登门强制征收,村组干部一时也没有其他好的办法,只好听之任之,导致欠款农户数额越来越多,少则几百元,多则上万元,乡村两级对所谓的“难缠户”也束手无策,而且还大有蔓延扩大的趋势。

(5) 人口老龄化。由于种种原因,目前,在农村人口老龄化速度逐年加快,农村单身老人增多,同时由于乡镇财力有限,不能及时安排“五保”,老人们自劳自吃,承包地不愿意上缴有关税费,“准五保”增多。

(6) 自然灾害。农业是一项弱势产业,农民是一个弱势群体。目前,农业产出在很大程度上还在“望天收”,只要遇到自然灾害,农民是“庄稼一季不收当年穷”,在自己温保问题还没有解决的情况下,你让农民去上缴有关税费,这是很难想象的。受这些欠款农户的影响,其他部分农户自觉交款的积极性无形中受到了极大的伤害,其负面影响是显而易见的。

(7) 外出打工、土地抛荒户,占总户数 3%,每年上交税费无从着落。

4.1.3 超前兴办公益事业

改革后,农村的教育、卫生、道路、水利、电力等公共设施建设事业主要由乡、村自身承担,国家原有的拨款相对减少,至少是相对于农村建设实际需要是十分少的。办公益事业本身是利国利民的好事,如修路、装电话、办广播电视等,这些事情多数是应该办的,但有个时机和资金的问题。一些村办了不该过急办的事情,办了不该有村集体承担的事情。一些村不经村民代表会议讨论,在资金没有落实的情况下,高息借款兴办这些公益事业,结果形成乡村两级经济的较大负债^[29]。尤其是在实行财政包干后,上级财政不愿向下面多拨款,且在建设中多要求配套资金,乡村为了获得项目和资金,举债办事成为必然,搞“钓鱼工程”,也是惟一的选择,结果因超越了自身的承受能力而背上沉重的债务包袱。盘山县张家村因铺路到目前为止还尚欠施工款 5 万元。新农村 1995 年因架设有线电视、铺设自来水管等,手头缺乏必要资金,却要硬着头皮上,只得向银行借款或向个人高息集资来完成,一年就借高利贷 20 多万元,由于不能及时偿还,利滚利,目前已达 40 多万元,导致集体债务的不断增加。据统计,盘山县用于公益事业开支在 1652.22 万元,占债务总额的 16.7 %。

4.1.4 高息支出,老债衍生新债

提起村级组织债务,人们往往把其看作是近 10 多年以来我国农村经济中所

出现的特有现象,事实上,改革开放之前或之初就已出现,只不过在当时没有今天数额这么大,后果这么严重罢了。农民欠款收不起来,国家任务要完成,办企业要投资,“普九”达标要投入,公务招待还要开支,这些钱从哪来?各村只好向银行、信用社借贷款,向私人高息借款,过后又不能及时偿还,日积月累形成利息负担,呈几何级数增长。根据盘山县 2003 年统计报表,全县贷款利息 506 万元,占债务总额的 5%。

此外还有一些高贷款没有入帐。从某乡友谊村一千余万元的债务,每年 50 万元利息就可以看出,盘山县统计数据并不能反映全貌。就这样,利滚利、息转本、债生债,导致债务恶性膨胀,根本无法偿还,乡村债务越滚越大。

4.1.5 达标升级,助长“寻租”现象

名目繁多的各种达标升级活动也是增加村级组织债务的主要原因。改革开放以来,农村经济虽然有了一定程度地发展,农民收入也有了一定程度地增长,但总体上说仍处于低水平状态,真正能用于农村发展建设的资金十分有限。而一些部门和干部却脱离农村这一现实,为了部门利益和多出“政绩”,迫使乡村干部为了要资金、上项目、争救济,采取“舍小得大”的方法苦心“寻租”。近几年,为引导农业调整农业产业结构,发展支柱产业,盘山县不少村都采取补贴、奖励等措施,结果在群众受益的同时,村集体却增加了债务负担。如近几年,全县相继开展“大禹杯”农田竞赛、“生态文明村建设”、农村“四进院”活动等,都在不同程度加大村级负担。据不完全统计,村级每年花费在达标活动上的各项费用开支都在 10000 元左右。此外,各种摊派名目繁多,如书报费大村 1500 元、小村 1000 元,五好家庭户牌每村不少于 1000 元,防疫疫苗费每村 200 元,计生、妇联宣传画,每村 150 元,反邪教、防疫病宣传画每村 120 元,这些加起来便是不小的支出。

4.1.6 非生产性开支过大

农村财务管理混乱,一些村由于民主理财制度不健全,“人权一把抓、用钱一笔划”,少数村无视国家有关规定,只是根据开销的需要,随意花钱。尽管近年来盘山县为扭转村级财务混乱状况采取了不少措施,实行了“村财乡管”,但农村财务管理仍存在不少问题:一是财务管理手续不全,记帐不及时,白条变相入帐多。二是公款吃喝、请客送礼等现象普遍,如某村三年吃喝招待费达 15 万元。三是民主理财小组形同虚设,没有真正发挥作用。四是村干部侵占挪用公款的现象依然存在。五是乡镇干部为调动村干部“积极性”,对村务管理“睁一只眼,闭一只眼”监管不利。这些混乱现象的存在,造成了村集体经济严重

亏空,对本来已惨淡经营的集体经济更是雪上加霜。2004年,盘山县在全县实行了“村帐乡管”办法,取消村级招待费,实际情况是,明里在村帐面上没有招待费,暗里村里该用的生活招待费一分也没有少。通过暗中走访发现,某乡6个村,2004年生活招待费最少的也8000元,多的二三万元。这些费用只能通过增加农民负担来解决,在减轻农民负担的总形势下,农户那里难解决,又只有通过借贷来补充,使本就虚弱的村集体经济窟窿越来越大,农民及村集体负担越来越重。

4.2 村级组织债务形成的深层原因

通过对上述村级组织债务形成的直接原因分析中可以看出,无论是村办企业、兴办公益事业,还是达标升级、代垫税费,以及管理费用支出,村级组织债务的形成都与农村的公共物品供给有直接或间接的联系,要深入分析村级组织债务形成的深层原因,就必须对我国农村的公共物品供给体制进行深入分析,从而在理论上界定债务的形成。

4.2.1 我国农村公共物品供给现状

如第二章所述,在我国现行行政管理体制下,村民委员会不是一个完全意义上的群众自治组织,而更多的是乡镇一级政府职能的延伸,承担乡镇政府委托供给公共物品职能,因而领导本村的经济、文体和各项社会事业建设,做好公安、民政、司法、文教卫生、计划生育等工作的乡镇职能也自然地延伸到了村级组织身上^[30]。从理论上讲,它供给的应是地方性公共产品,或者说具有公共产品的性质。

公共物品是指具有消费的非竞争性和非排他性、自然垄断性以及收费困难等特征的物品。公共物品一般由政府或其他公共部门提供^[31]。村级组织在公共物品供给过程中实质上是受乡以上政府委托代理行使公共物品供给职能。按赖特模式^[32],中国各级政府之间关系是下位包含模式,这实质上是层层委托/代理关系。根据委托人/代理人理论,运用于公共部门则存在责任偏差问题^[33]。在政府委托—代理关系中,由于特殊的政治体制使得作为乡镇居民代理人的乡镇政府及各上级政府在生产或提供农村公共物品时,不仅乡镇政府产生的代理成本以乡镇支出的形式表现出来,而且各上级政府产生的代理成本通过各上级政府形成与乡镇政府激励相容的格局而层层转嫁给乡镇组织,乡镇组织有着将上级政府所转嫁的代理成本进一步以村级支出的形式表现出来的激励,从而加

大了村级支出,形成村级组织负债。因此,村级组织债务与农村公共产品的提供是密不可分,甚至可以认为,如果没有农村公共物品,村级组织债务也没有产生的理由。尽管被提供的公共物品未必合格,但农民仍要为此提供收入来源。造成国家本应该是农村公共物品的提供者,而转变为农民是事实上农村公共物品的提供者^[34]。长期以来,在城乡分割的二元经济结构和城乡分隔的二元户籍制度下,我国形成了城乡分离的二元公共物品供给制度:城镇实行的是由政府供给为主导的公共物品供给制度;农村实行的是以农民“自我供给”为主导的公共物品供给制度^[35]。

4.2.2 农村公共物品供需不平衡

从公共物品供给角度分析,村级组织债务是村级组织直接或间接的收支逆差。它指农民提供的公共物品供给(成本)不足补偿由村级承担的乡级及乡级以上部门公共物品支出需求和村级全部公共物品支出需求,即村级组织债务=村级承担的乡级及乡级以上部门公共物品支出需求+村级全部公共物品支出需求-农村实际提供的公共物品供给(成本)^[36]。村级组织债务形成过程中,体现为农村公共物品供给供需的不平衡:

1、公共物品的需求过度膨胀

(1)农村公共物品需求巨大。由于国家推进工业化战略而长期实行的城乡“二元分割”,国家对农村吸取过多,投入过少,对农村公共物品供给的所欠陈年老帐又太多,农村公用基础设施普遍落后,工农“剪刀差”逐年加大,农民生产生活条件急待改善。随着农村经济发展,国家全面建设小康社会战略的实施和全面推进,农村公共物品需求量必将进一步急速上升。乡村政府在农村公共物品需求不断扩张压力下,只得走自力更生的道路,当自有收入远不可能满足支出需求,举债就成为必然。

(2)农村公共物品需求由行政官僚主宰把持。现阶段,由于在乡村组织结构中没有村民充分表达选择需要的制度安排,没有让村民积极参与选择的有效机制,村民需要什么,需要多少公共物品的真实意图不能表现出来,受官僚制的传统影响,公共物品的需求完全由行政官僚来主宰表达^[37]。

(3)农村公共物品的需求有扩大化的倾向。由于乡村组织也是经济人,有其内部性和追求利益与效用最大化的诱因,他们把持公共物品需求,通过公共物品需求的扩大化来实现公共物品供给预算的最大化,利用在公共物品供给中

垄断地位来掠夺公共物品供给剩余,以满足自身利益的需求。在农村公共物品需求中,由于行政官僚的主宰把持,公共物品需求呈扩大化倾向。

2、公共物品供给严重短缺

(1) 农村公共物品供给成本基本上是由农民自己负担。除了少量的国家扶贫资金、救济金、以工代赈资金(只限于贫困地区)能投入村级改善农户生产生活条件外(绝大部分资金被各级政府截留,没有到位),农民不但要分摊乡村两级所提供的公共物品成本,还要分摊部分乡村以外的全国性、地区性的公共物品成本,如民兵集训、计划生育和义务教育等。

(2) 农村公共物品的供给决策由乡村行政官僚强制做出。我国现行的农村公共物品供给机制实质上是人民公社体制下农村公共物品供给机制的延续,公共物品的供给沿用旧的“自上而下”的决策程序。农户没有表达对公共物品需求的合理通道,乡村组织内部没有建立起让农民自己充分表达对公共物品供给的合理机制,也没有让农民自己充分表达对公共物品供给的合理制度安排^[38]。农民抗议成本又太高,退出又有户籍制度的障碍,因而只能由乡村行政官僚“自上而下”的强制。

(3) 农村公共物品供给由政府垄断进行,缺乏竞争机制。由于农村组织化程度低,乡村政权组织在农村社会中处于绝对优势的统治地位,供给公共物品的决策又受行政官僚的强制性制约,因而在农村,公共物品供给完全由政府垄断进行,供给什么,供给多少,怎样供给,供给成本由农户如何分摊,全由乡村政府说了算。由于上述供给体制的存在,导致了农村地公共物品供给大量无效和失衡,其所有成本又全部由农民均摊,农民自己只剩下选择性交纳、逃避或拒交的份了,从而导致了大量村级组织债务的形成。

3、建立一个理论模型

通过上述分析,可以建立一个村级组织债务形成的理论模型,这个模型用不等式表示就是:农村公共物品需求的膨胀(需求最大化)引致产生公共物品供给预算最大化>农村公共物品实际供给量,见图 4.1。

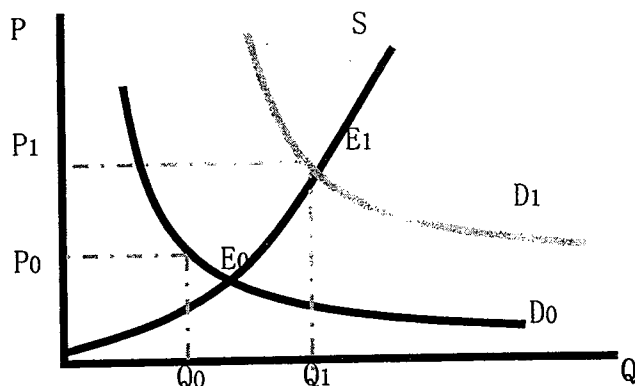


图 4.1 某项公共物品供给需求变化曲线

用文字表述为：

(1) 农村公共物品供给成本基本上由农户分摊，需求曲线 D_0 和供给曲线 S 交点 E_0 为农村公共物品供需平衡点，价格为 P_0 ；

(2) 农村公共物品供给和需求由乡村政府垄断把持，决策者与实际的需求和供给者(成本分摊者)是分离的。

(3) 行政官僚通过追求农村公共物品支出需求最大化来实现自身利益，根据需求变动定理需求曲线向上平移，形成新的价格 P_1 。

(4) 乡村组织通过扩大公共物品支出需求而引致公共物品供给预算水平的提高超过了农户的实际供给能力， $P_1 - P_0$ 产生了乡村债务。

4.3 村级组织债务形成的综合分析

村级组织债务问题，从理论分析是我国农村公共物品供需关系不平衡问题，其表现形式上是我国农村现行政治、经济和文化管理体制共同作用的结果。村级组织债务从根源上说，是由于村级组织介于政府与市场之间的特殊地位，处于计划向市场过渡的特殊时期，而萌发于中国传统农业思维占主导的乡村自治组织内部的特殊产物。因此，村级组织债务首先是一个公共管理学问题，同时也是一个社会学、政治学、经济学问题，是微观与宏观领域体制与制度缺陷，计划和市场冲突引发的公共物品供给需求矛盾造成的。

4.3.1 行政体制分析

1、乡镇政府及村级组织职能“错位”“越位”导致公共物品支出需求过度,形成债务。1987年撤销人民公社,建立乡一级政府和推行村民自治后,原有“政社合一”体制被否定,但因诸多原因,至今没有建立起与社会主义市场经济相适应的乡村治理模式,乡镇政府及相关部门依然代替原人民公社,村委会依然代替原生产队执行农民集体经济所有者职能。乡村两级组织具有双重身份:即是经济、社会、行政管理者,又是农民集体经济所有者职能的执行主体。这样在日常活动中,所有者行为和管理者行为边界模糊,使得所有者利益与社会管理者利益混淆^[39]。按照我国行政法,作为行政主体,乡镇政府具有管理和协调职能,其能否作为投资主体进行投资、经营活动值得商榷^[40]。乡村组织的职能错位,导致其行为的失范,表现为代替市场主体和农户、企业等进行决策,参与私人产品的提供和介入竞争性领域活动,超越自身能力提供公共物品,承担了不该履行的事务等,以最大化自己的财政收入。我国农村乡镇政府职能和村级组织职能“错位”“越位”,农村经营体制“政企”、“政集”不分,往往是“以政代企”、“以政代集”,把过多的行政、社会职能开支强加给乡(镇)企业或村集体经济组织,造成企业抽血过度,经营不善,亏损负债,这些债务就变成了村级组织债务^[41]。盘山县高升镇边西村,1994年投资三千多万元上石化加工项目,企业发展生产的同时还承担着村小学部分教育开支和村干部无法处理费用的支出任务,最终由于市场定位不准和经营不善等多重原因导致亏损停产,所借银行和私人两千多万债务,全部转为村级组织债务。

2、村级组织功能的行政化促使社区组织难以发挥应有的提供公共物品和服务作用。自1987年《村民委员会组织法(试行)》颁布实施乃至1998年底正式通过《村民委员会组织法》以来,村民自治并未走上坦途,村级组织作为乡镇党委和政府下级组织的角色并未根本改变,由于中国村民委员会没有依法实现真正意义上的自治,乡镇往往出于自身工作压力,干预、控制村民委员会选举,并通过任命村党支部书记控制村级事务,导致乡村公共物品供需决策内部主体(村民)的缺位,决策由外部行政官僚(乡村干部)做出^[42]。在这种传统压力型体制下,村级干部习惯于对上负责而不对下负责,这样,出于自身和集团利益的考虑,他们的决策必然会造成乡村公共物品供需的失衡^[43]。由于村委会失去自治权利,必须无条件地接受上级政府的领导,村干部出于自身利益的考虑,并不能代表村民的利益,村民对公共物品的供需意图不能得到真实的体现,农户对乡村

公共物品的供给也就失去了选择权利和监督权利,这样,乡村公共物品供给就完全操纵在乡村行政官僚手中,他们通过实现公共物品需求的最大化来谋取自身利益的最大化,从而形成公共物品需求量总是大于农户的实际供给能力,所产生的缺口,就演变为乡村债务。其外在表现形式有:乡村组织随意确定的超出实际需求的各种集资、摊派、罚款、办公费、招待费、差旅费等行政事业费。

3、政府监督机制对公共物品的筹集或使用都无疑起不到应有的作用。当前村级组织债务问题恰恰与缺乏这种机制密切相关。特别是监督信息的不对称、不完全使得对官员的监督徒有虚名。实践中,我国有关农业行政收费的监督机构是农业主管部门和上级政府。农业主管部门在人事上、经济上受控于本级政府,整个部门也不过是政府的一个分支而已,在组织上根本无法独立,在法律上也未赋予足够的权力。这种监督无异于制度内或部门内的衍生,效果显然欠佳。而上一级政府对基层的行为并不负有完全责任。这种带有“局外监督”性质的机制和农民承担的制度外公共物品支出下降,没有直接利益联动,无益于村级组织债务的杜绝。一是导致干部行为无约束,铺张浪费现象严重;二是决策随意,盲目上马项目,办事业。如一些地方政府不按经济规律办事,打着“人民事业人民办”的幌子,超越地方财力大搞“面子工程”、“形象工程”,而这些超负荷投资最后落到了乡村社区或向农民转嫁,形成村级负债。这点在盘山县村级组织债务实证分析中,全县各村用于公益事业负债 1681.55 万元,占占债务总额的 17.04%,可以验证乡村负债的无约束性。

4.3.2 经济制度分析

1、集体所有权主体缺位而诱致公共物品支出供给不足,形成债务。由于我国农村经济体制改革只涉及经营体制的改变,没有触动农村产权制度的核心——土地制度,集体所有权依然虚化,缺乏人格化代表。村级组织“统”的功能机制退化诱致集体公共物品供给短缺。实行家庭承包责任制后,村级“统”的功能带有先天的局限,一是村级绝大部分土地和集体公共资产都进行了承包;二是所有农民都需要承包,这样“统”既失去了统的对象,也不存在经营主体,因而“统”更多的是一种虚授功能^[44]。实际上,欠发达地区实行家庭承包责任制后,缺乏规模的村集体企业大都以承包租赁形式变成农户经营,村级集体经济的功能很快退化,只不过集体经济萎缩导致负债的滞后效应在一段时期后才开始显现。而这个“集体”又所指不明,如在《宪法》中被笼统规定为“集体

所有”，在《民法通则》中被界定为乡（镇）、村两级集体，而在《农业法》和《土地管理法》中则是乡（镇）、村或村内农业集体经济组织^[45]。这就影响农民对土地的经营热情和农业收入。很长一段时期，农民耕种土地收入不高甚至不耕种土地，自然不愿意上缴各种税费。虽然土地承包明确了集体资产在国家、地方和农户三者之间的对应关系，但并没有建立相应的分配制度。所遵循的“交足国家的、留够集体的、剩下全是自己”的原则，并没有完全落实。“交足国家的”原则在“难缠户”、“钉子户”面前依然软化，而“留够集体的”原则缺乏法律效力的量化尺度。这就使得集体组织依靠土地等主要资料所有权来收取各项税费的权利和权威受到冲击，对农户形成了软约束，农户拖欠税费成风，造成村级公共物品供给成本不足。为了弥补公共刚性支出缺口，村集体只有借款、贷款或由其它农民来平均负担，最终演变为村级组织债务^[46]。

沿袭已久的我国农业税收制度，在农业生产条件、经济发展状况都发生很大变化的情况下，实际运行出现了“行为扭曲”。一是农业税制的长期“固化”满足不了地方政府收入弹性化需求；二是农业的轻税政策在无法满足农村公共物品支出的前提下，地方基层组织为谋求有利于自身效用最大化的制度安排，或“改头换面”理解和实施政策规定，或通过“缝隙”渠道打通“关节”使上级默许其自发的创新活动；三是农业税征管程序不是从下到上实际测定，而是以任务分摊代替依法征收，并且这种任务的确定是对税收扭曲的行为，在很大程度上诱发了地方政府在农业税制的边界上所作的边际调整，致使地方政府和村级组织“搭便车”收费，加大合理负担比例，按需收费或按支收费，而这种调整轨迹就是地方主动创租并直接增加农民的公共物品支出的过程^[47]。一些乡镇在每年的税费收缴中违反规定私自提高水费来用于乡镇水管站人员开支和管理费用，已是“正常”行为。

2、不规范的农村公共物品供给体制是导致乡村过度负债主要原因。首先，公共物品需求的决策程序自上而下。开办各项公共事业不是由乡、村、社农民的内部需求决定，而是由各级政府部门根据自己的需求做出的，这样，在绝大多数情况下就偏离了农民实际需求。其次，公共物品的供给管理制度滞后。改革后，随着农村经济的发展，对公共物品需求不断增加。这样导致公共物品供给制度的变迁，出现了除政府（无偿）供给外的一些新的供给方式，如混合供给（民建公助、公办民建）和市场供给（企业帮办、个人承担）等。这些方式的出现，在一定程度上缓解了农村公共物品的供求矛盾，但由于政府对公共物品供给的

管理体制滞后,使公共资金被挪用^[48]。在公共物品需求膨胀、供给效率低下的双重推动下,基层组织或社区农民成为超负荷的供给载体。根据《农业法》,农村公共物品筹集应是中央、地方和农民个人三方共同负担,但是中央财力有限,支农支出长期不到位,1985 年国家对农业的投资占基建投资的 6%,“七五”期间间接计划只占 4%，“八五”期间只有 5.5%，1998 年全国财政支农三项支出也只占财政支出总额的 6.3%，而用于农产品生产基地、动植物良种工程、防疫体系、田间基础设施等农业生产资金不足当年国债资金的 5%^[49]。在这种情况下,许多本应国家负担的支出只好压给地方政府,而地方政府只好以同样的方式压给村级社区,村级组织只好高息举债。相关统计表明,这段时期也正是村级组织债务增长的主要时期。比如,盘山县友谊村借款修建教学楼,烟里村借款进行土地开发整理,等等。这些无一不具有较强的正外部性,同时也无一不需要巨额投入。对于以农业收入为主的村而言,根本没有这种财力,于是只好借贷。

3、村级组织财权、事权不对称导致农村公共物品严重供给不足。其一,以分税制为基础的国民收入再分配体制应先划分事权,然后再根据事权确定支出,最后确定各级政府应得的收入。而我国现行的分税制则称划分中央与地方的收入,在事权的划分上,中央与地方及地方各级政府之间管理体制仍很混乱,造成了事权与财权的分离,尤其是农村基层政府及农民自治组织,往往有事权,而无财权,只好举债运作或摊派。其二,与分税制相联系的财政收入多种预算渠道造成了国民收入再分配的扭曲格局,违背了公共财政完整、统一、分开的原则。地方政府特别是乡政府和自治组织的乡统筹、村提留只能满足“吃饭”,还有一些地方边行政事业费、“人头费”等项开支也难满足。为解决“吃饭”和完成上级交办的各项任务,只好举债或摊派。其三,分税制立法权的统一性制约了地方的收入不能随经济的发展和需要而逐步递增。税制改革以后,农业税划归为地方税种,虽然刺激了地方政府对农业税的征收工作的积极性,但税种的划分中,地方税立法权依然在中央,地方财政即使再困难也不得自行开征新的税种。地方政府的收入不能随着农业发展和财政需要而增加,这是造成财政开支困难,特别是不能满足农村公共物品支出的需要,无奈之下只好举债解决^[50]。由于现行的分税制不是在事权管理清晰划分的基础上来确定财权的,这就诱致了各级政府在财权既定的情况下,分层次向下转移事权,以改进自身绩效。这种传导机制的最终结果是:乡村组织事权过多,财权过少,事权与财权脱节,

陷于有事权而无财权境地^[61]。相应地,农村基层政府和村级组织同样具有经济理性,在事权无法继续转移的前提下,向农民伸手,收取不合理的收入以应对不合理的事权。比如,盘山县农村基础教育本应是地方政府财政支出的基本职能,历史上很长一段时期,实际上有很大一部分却来自农民的教育集资。因此,农民承担公共物品支出快速膨胀也就在所难免,一旦超过农民可支配的实际能力,自然演变为村级组织债务。因此,只要财权、人权、事权不统一,做不到有多少钱,办多少事,养多少人,乡村过度负债就不可避免。

4.3.3 文化背景分析

中国农村文化是在特定的农村生产方式基础上,以农民为主体,建立在农村社区的文化。这种文化是农民文化素质、价值观、交往方式、生活方式等深层心理结构的反映。从村的渊源可以看出,农村文化发展的过程是以家庭文化为依托的乡绅领导为主体的传统文化与以政治组织为依托的行政领导为主体的现代文化的相互融合过程。这个过程也就是从乡里制度到村公所、人民公社再到村民自治的过程。这种文化具有乡土性、封闭性、相对静态性和多样性的特点。复杂的乡村文化背景在中国农村形成一种隐性的力量和一种历史的惯性。这也使得现阶段村民自治呈现出不完全性和依赖性。表现在,一方面村组织对乡镇政府的过渡依赖,另一方面,乡镇政府习惯于对村级组织的行政干涉。这是村级组织债务产生的隐性原因。

从村级干部的特殊角色分析,即他们在代理政府事务的活动中,不仅以政府的目标为目标,也以自己的利益目标为目标,即代理的过程也是代理者寻求自我利益的过程。进一步说,村干部和乡镇政府的关系,演变为一种现代意义上的“经纪关系”,一些村干部已经演变为一种新型的“经纪人”^[62]。这种经纪模式,在一定程度上可以说是传统中国社会政府和乡村士绅经纪关系的嬗变。主要有三种形式,一是直接的制度化补助以外的经济回报,如发各种名目奖金;二是上下级干部之间的工作关系,成为村干部个人重要的社会关系资源,这种关系资源对于村干部个人家庭直至亲友带来种种方便;三是乡镇干部默许村干部一定程度的以权谋私,用正面的话说叫做“保护村干部的工作积极性”,他们不得不在一定程度上容忍村干部在村务管理活动中的以权谋私行为、具体工作方法上的不规范行为。债务产生具体有以下四种隐性根源:一是虚假借款骗取高息。由于村级财务管理混乱,财务不公开,有的村干部直接用白条虚编借款,无中生有骗取高息。据调查,近几年村组基本上是向私人高息借贷,高息借贷相当一部分是村干部和亲属、甚至是乡镇干部、县里的干部到村里去放的债。还有就是将村干部、教师被拖欠的报酬也转成了高息借贷。有些村月息达三分,

一万元借款，一年可以收回 3600 元利息，够一个村干部一年的报酬。于是，村干部便将自己的积蓄借给村里，且将每年的报酬也存在村里取高息。二是贪污挪用引起借债。有的村干部贪污挪用了农民上交的税费，就用借款来填补窟窿。还债有渠道，又可以得到好处，所以村干部敢不断高息借债。这是农村债务恶性膨胀的助推器，也是农村债务难以化解的“拦路虎”。三是收实物两头得利。一些唯利是图的村干部借口上级的要求，去办那些明知不会产生收益却可以为自己带来好处甚至索贿机会的企业或工程，甚至有的村干部仅仅为了拿回扣而积极举债“创业”。有的村干部收的实物明明是低进高出，赚了钱私分，却以劳力费、运输费、损耗费等名义做成亏损，形成借债得高息。某乡某村搞换届选举，就在新村长上任前一个月，原村长便突击开出几万元的白条，又由于无法考证，只能最终变为村债。四是以生活招待费为名胡开乱支，到处赊账欠债。虽然早就规定取消村级招待费，但有的村干部却我行我素，照样吃喝。还有摩托车、手机话费、请客送礼等村级财务无法开支的费用，都记在村里的生活招待费帐上，没钱就赊帐。而不少村干部却以“其他开支”的名义从村里偷偷取回自己借出去的钱，利息依然挂在村里的帐上^[63]。这些都与中国传统的“官本位”文化和农民的小农意识有很大关系，文化背景对村级组织债务形成起到了无形的隐性作用。

第五章 村级组织债务化解对策

通过上述分析,可以看出,农村公共物品供给体制是导致乡村债务和农民负担过重的主要根源,而乡村过度负债又是农民负担过重的重要原因,但是乡村社区又不是债务和负担的最终承受者,只有农民才是真正的负担者。农民沉重的负担,又促使乡村债务沉淀和积累而无法化解,乡村债务的积累在一定程度上又使农民边际负担率递增,从而又更加固化了体制弊端。

乡村负债是当前农村中比较突出的矛盾,应直面现实,任何回避、拖延只会使矛盾层层积累,总有一天要爆发。因此必须采取措施果断地加以解决,“早解决、早主动”。由于村级组织债务是多种因素综合作用的结果,化解村级组织债务理应多管齐下、综合治理,有必要采取分类化解存量,尽可能消除增量的基本思路。笔者认为,乡村过度负债问题要“疏”“堵”并举,“破”“立”兼用,所谓“疏”“堵”并举就是采取措施“堵”住债务连环上升趋势,疏导、化解既存的债务,所谓“破”“立”兼用就是要切断债务增加的不正当渠道,建立新的债务防范体系。

5.1 村级组织债务的化解思路 and 原则

5.1.1 化债总体思路和基本途径

乡村债务日益成为影响农村经济社会有序发展的重大问题。鉴于乡村债务规模越来越大,债务风险不断增加,负面影响不断扩大,控制和化解债务具有紧迫性。特别是村级组织债务问题由来已久,涉及面广,债权债务关系复杂,要有效地予以化解更不可能一蹴而就。防范和化解村级组织债务的总体思路,可以是“总量控制,分类处理,统一部署,逐步实施”^[54]。

1、核实债务,总量控制。盘山县自2003年清查至今,村级组织债务又有了新的发展,有些地方的化解工作取得了一定进展,而有些地方的债务规模仍继续扩大。因此,必须再次对全国村级组织债务进行深入的调查摸底,核销虚假和不良债务,对债务规模和结构有一个全面准确的把握,严格控制不良债务的产生。

2、区别情况,分类处理。村级组织债务的构造非常复杂,既有借款,又有应付款;既有金融机构贷款,又有单位和私人借款;既有正规金融机构贷款,

又有非正规金融机构贷款；既有合法借款，又有非法融资。所以，在处理村级组织债务问题时，要区分不同类型和性质的债务，采取不同的方式；对于不同类型的债务人，也要采取不同的办法。

3、统一部署，逐步推进。处理村级组织债务是一项复杂的系统工程，必须在一个机构的统一组织和协调下，由各相关部门共同参与，协调一致，在全国范围内统一部署，此项工作才能取得预期的效果。在化解债务时可将债务问题分出轻重缓急，按照先易后难、先短期后长期的原则，制定分阶段化解的目标与步骤，逐步减轻债务负担。

4、着眼长远、标本兼治。村级组织债务扩张是多种综合作用的结果，化解村级组织债务应多管齐下、综合治理、标本兼治。一方面要采取积极措施化解目前债务，另一方面要从公共物品供给和需求关系着手，从体制和机制方面建立制止债务产生的长远对策。

5.1.2 化解原则

1、合法性原则。我国《民法通则》第九十条规定：合法的借贷关系受法律保护。在清理村级组织债务的具体操作过程中，要遵照《国务院办公厅关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》（1999年5月6日，国办发[1999]40号），无论是民间贷款、商业银行贷款还是其他途径的债务，均应该严格掌握政策界限，按照法律程序来办事；在制定化解措施和方法时，就与现行政策、法规相衔接，切实维护农民和债权人的合法权益；不能因为政府清欠而草率行事，违法行事，损害债权人及其他人的合法权益^[65]。

2、促进稳定的原则。村级组织债务的形成原因是多方面的，村级组织债务的构成十分复杂，涉及的当事人比较多，债务时间比较长，所以，化解乡村债务是一个系统性的工作，村级债务化解工作做得好坏直接关系到广大农村地区的社会治安和整个国家的稳定大局。而稳定是我国当前形势下的第一要务，化解乡村债务是为了农村地区的稳定，在稳定中化解乡村债务，二者相辅相成，不能为了化解而化解，更应以人为本，着眼于构建和谐社会，考虑农村地区的社会承受力，考虑政策实施所产生的社会效应。

3、公开、公正、公平的原则。在实际操作过程中，例如清查债权债务、制定具体化解乡村债务的方案，以及确认审核结果等，要广泛发动群众参与、有条件的地方，应对所得结果进行张榜公布，主动接受群众监督，真正做到公开、

公正、公平。

4、促进发展的原则。我国是个农业大国,但同时也是一个农业弱国,长期以来,由于工农剪刀差等原因,农村地区一直处于落后的状态,这与我们国家日益增强的综合国力很不协调。党的十六大报告指出,全国建设小康社会,必须统筹城乡经济发展,更多地关注农村,关心农民,支持农业,把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重。因此,村级债务的有效化解,要着眼于进一步理顺农村生产关系,推动相关配套改革,化解相关矛盾,使农村地区得到健康、有序的发展。

5.2 近期对策建议

5.2.1 村级组织债务清偿的近期目标模式

根据我国现阶段乡村经济发展状况,为实现消减与清偿村级过度负债,应在1—3年时间内完成以下任务:

1、提高各级政府特别是县乡主要领导对村级组织债务问题严重性的认识,规定期限,查清债务情况,明确清偿责任。相当部分县乡存在“重乡镇债务、轻村级债务村”,对乡级的负债情况缺乏全面的了解,是笔糊涂帐,这不利于乡村债务的消减与清偿。因此,乡村应在3—5个月的时间内,将村级债务形成的原因,债务资金来源、期限,利息高低,是否逾期等情况查明,将清偿责任划分明确,为债务清偿做好准备。

2、加强领导,成立各级政府村级债务清查工作组。就中央政府而言,可成立国务院乡村债务工作领导小组,下设国务院乡村债务工作办公室,由财政部、农业部和金融等部门抽调人员组成。在省级、市级和县级均成立相应机构,受同级政府和上一级乡村债务工作办公室的双重领导,形成统筹协调化解村级债务的单独机构和工作机制。

3、统一布署开展债务化解工作。明确村级组织债务的统一统计口径,确定统一的村级组织债务分类方法,编制统一的村级组织负债表,制定方案,针对形成的原因不同,采取不同化解的办法。

5.2.2 近期具体思路

5.2.2.1 按照不同债务类型区别对待

1、对发达乡镇的村级组织债务,不作为工作重点,但要加强监测。发达乡

镇的村级组织自我积累和自我发展的能力强,经济实力强,因而其债务负担不是太大问题。而且一定程度的负债是引入发展的资本。对这些地方的村级组织债务,可以暂时不列入化解工作的重点。但要不断健全各项制度,并建立债务监测体系。

2、对欠发达乡镇的乡村债务,要作为工作重点,并采取有力措施予以防范和化解。村级组织债务问题主要是欠发达乡镇农村的债务问题。欠发达乡镇由于经济实力差,更容易出现负担层层转嫁现象,这种转嫁的最终结果就是乡村两级债务激增。化解村级组织债务,一是要坚决杜绝新债,二是要明确乡村公共事业的范围,上级政府要切实履行自己的义务和职能,减掉本不该乡村两级承担的负担。

3、对同一乡镇不同类型债务主体的债务采取相应的化解办法。依据偿债能力,可以把乡村债务分为根本无力偿还债务、可以偿还部分债务、完全有能力偿还债务等三种类型。根本无力偿还债务的村,应当成为防范和化解债务工作的重点,通过财政转移支付等方式,帮助化解债务;对于可以偿还部分债务的村,一方面可以通过适当的减免措施,降低其债务规模,另一方面,明确其自身的偿债责任,充分挖掘自身潜力,通过拍卖集体资产、资产置换、抵帐、收回债权、加强税收征管等方式偿还部分债务;对于完全有能力偿还债务的乡村,暂时可以不予考虑,让它们按照合同约定或者依照法律规定,履行相关义务。

5.2.2.2 针对不同债权人采取不同的化解办法

1、私人借款。乡村组织,主要是欠发达乡镇的村组织,其债务中私人借款的比重不断上升,并且利率更高,许多私人高利贷也趁机活跃起来,私人借款的利率一般都高于正规金融机构的利率。《合同法》规定,任何借贷利率均不得违反国家有关限制借款利率的规定。对于放私人高利贷者,其超额利息本身就不受法律保护。村级组织在负债沉重的情况下,其自身积累和发展能力已经减弱,对于私人借款可能是一直拖欠,或者最后只能归还本金。这样,对债权人而言,拖欠必然使得自己遭受损失,而早点收回债权哪怕是只收回本金,都可以减少损失。因此,在解决村级组织债务问题的过程中,私人债权人和债务人双方要从实际出发,采取务实态度,协商解决借款的归还问题。途径可以有几种:(1)降息或停息,可以按照同期银行贷款利率重新计息,或者以更低的利率计息,并规定一个停息期限;(2)对债务额按一定的折扣率予以处理;(3)

用村集体对个人的债权冲抵对个人的债务。

2. 银行、信用社贷款。正规金融机构贷款在发放时都有比较正规的手续,比如抵押、质押、担保人等,这可以在一定程度上保证贷款的安全。乡村组织的正规金融机构借款如果发生偿付危机,金融机构可以视情况采取不同的措施以减少损失。(1) 对于发生暂时性偿付困难的乡村,由于其有发展前景,在远期有偿还贷款的能力,可以采取降低利率和延期偿还的办法,使得村级组织有继续发展的资本。(2) 对于实在无力偿还的,可以停息挂帐,或者协商削减,例如让村组织以一定的折扣率购回债务。这里有供借鉴的国际经验,在 20 世纪 80 年代国际债务危机中,一些债权银行为了尽快从拉美债务国的“泥潭”中脱身,与债务国达成协议,允许债务国以一定的折扣率购回债务。(3) 由上级政府职能转嫁导致乡村负债的,则由相应政府承担还贷任务。(4) 乡村政治贷款而实际给个人使用的,则由相应政府承担还贷任务。(5) 乡村组织为企业担保形成的债务要在与出借方协商的基础上完善借贷手续,免除担保责任,由企业或资金使用者负责偿还。(6) 乡镇企业的贷款,可视情况将企业转制后由企业还贷或者实行债转股或者延期偿还。银行债权的债转股,在国际债务处理过程中是极为有效的做法^[56]。我国国有企业改革过程中实施的债转股,增强了企业的活力,改善了银行的资产结构。对乡镇企业特别是大一些的乡镇企业,也可以结合企业改制探索债转股的可行方案。

3. 农村合作基金会贷款。从调查的情况看,乡村组织的农村合作基金会贷款从 1999 年基金会取缔以后就没有继续计算利息,但在此之前由于基金会贷款利率偏高,许多乡村因此而加重了债务负担。为了减轻乡村组织基金会贷款负担,应该对原来的利息重新计算,可以实行降息或免息。为了减轻乡村偿还债务的压力,建议适当延长还款期限。

4. 财政周转金借款。财政周转金借款是为了完成一些具有公益性质的项目而发放的,是没有利息的。从实际情况看,乡村的财政周转金借款早已发生偿付危机,无限期的挂帐行为对政府而言是无意义的。为处理财政周转金呆帐问题,财政部关于印发《财政周转金呆帐处理规定》的通知规定,对三种情况下不能收回的财政周转金列入呆帐处理:一是借款人依法宣告破产,以其财产清偿后未能还清的财政周转金;二是借款人因遭受重大自然灾害或意外事故等不可抗力的影响,不能获得保险补偿,或在保险补偿、抵押财产变价后,仍无力归还的全部或部分财政周转金;三是受国家宏观经济政策调整等因素的影响,

逾期未还须专案报经批准处理的财政周转金。经批准列入呆帐的财政周转金,除直接核销外,可根据国家法律、法规和有关政策、并结合实际情况,采取转作国家资本金等方式进行处理^[67]。从调查情况来看,许多乡村可能无法按上述规定将其财政周转金借款列入呆帐处理,故而一直挂帐。所以,有必要将像这些无力归还的乡村的财政周转金列入呆帐,寻求一个处理办法。处理政府的债权也有较为丰富的国际经验可以借鉴,在 20 世纪 80 年代,巴黎俱乐部通过谈判,工业国和债务国之间达成了减免债务国债务负担的一揽子方案,如减免利息、官方发展援助豁免、增加赠款、延期偿还等。于是对于还款无望的村级组织财政周转金借款,可予以全部或部分免除,由中央财政和地方财政共同分担。

5.2.2.3 对于不同用途的债务采取相应的化解措施

1、对兴办乡镇企业导致的债务。除了前文所述的结合企业改制,将债务按权属关系进行划转,以及“债转股”以外,还可以采取另外两种办法:(1)盘活闲置的固定资产,归还企业债务;(2)破产消债,有一定规模的乡镇企业,确因市场等原因而倒闭的,应按照《破产法》依法破产,消除债务。

2、对于达标升级导致的债务。(1)对税改前开展多种达标升级活动所形成的乡村债务,本着“谁要求达标谁支援”的原则,积极要求主管部门或单位伸出援助之手,帮助乡村消债;(2)对由于建校所欠的乡村债务,建议中央及省、市政府酌情予以补偿,县级财政应从现有的教育危房改造资金中,拨出专门资金用于补助乡村偿还建校债务;(3)村里为农业综合开发,打井灌溉、铺路修桥及铺设自来水管等公益事业欠下的债务,除向有关扶贫单位争取一部分资金外,剩下的应由农民自己承担。但必须加强宣传教育,推行村务公开,向农民筹措资金之前,必须召开村民议事会或村民代表会,实行一事一议,争得群众代表同意。

5.3 长远对策建议

5.3.1 中国村级组织债务消减清偿的远期目标模式

村级组织债务加重农民负担,加重村级组织运转成本,加重县乡财政风险,是影响中国农村经济社会政治发展的重要因素,做好近期债务化解工作,同时必须从制度上防止新的债务产生即控制增量。长远目标就是要规范政府行为,建立科学的经济体制和完善的政治体制、乡村债务清偿机制和科学的公共物品

供给机制,发挥市场、政府、自治组织的作用,发展农村经济,从根本上形成有效遏制不良债务产生的渠道。

5.3.2 长远对策建议

5.3.2.1 减弱乡村过度举债的行政制度激励因素

政府及政府改革总是在一定的制度环境之中存在和运行的。制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配的政治、社会和法律基础的规则之和。制度创新的动因,大致可以分为诱致性因素的牵动和强制性因素的推动^[58]。目前,村级组织债务的化解和农业税的取消便是促使政府改革和创新的诱致性因素和强制性因素。因此,防范和化解村级组织债务,必须着眼于当前的农村税费改革和农村经济社会发展的实际,积极推进行政制度创新。进一步深化政治体制改革,精简机构,改革干部人事任用、考核、监督制度,减少乡村过度举债的主观动因。

1、配合农村税费改革,推进村级组织改革。农村税费改革,减轻了乡村两级的工作压力。但随着农业税的取消,如何解决乡村组织正常运转和化解已有债务成为一个不容回避的问题。面对这个事关党在农村执政基础的大问题,应统筹谋划,配套联动,扩大行政村规模,减少村干部职数和村级支出,加大财政补贴力度,确保村级组织正常运转。一是改革村级组织设置,实行“联村自治”^[59]。税费改革使村级组织功能发生了很大变化,村干部不再像过去那样催要粮款,因而工作量相应减少,特别是一些小村、经济弱村,这种现象更加明显。为此,要积极引导各地因地制宜,大胆创新,探索改革村级组织设置,按照“优势互补、互惠互利、村民自愿、方便管理、依法有章”的原则,在不改变原村庄债权、债务、合同和生产资料、资源使用权等各方利益格局,不撤村并庄的情况下,由几个村联合组建一套班子,实行“联村自治”,积极探索“减村、减人、减负”的路子。二是因地制宜调整村级组织规模,优化生产要素配置。本着“各方自愿,互惠互利,优势互补,共同发展”的原则,根据实际,鼓励和支持经济强村依法兼并弱村、小村,扩大村级规模,减少村干部职数。三是大力提倡村“两委”成员交叉任职,从严控制村定额补贴干部的人数和补贴标准。1000 人以下的村,“两委”成员一般不超过 3 人;1000 人至 2000 人的村,一般不超过 4 人,2000 人以上的村,一般不超过 5 人。其他享受误工补贴的人员,不超过每村总人口的 2%。每个村原则上只设支部书记、村主任和村会计三

个享受固定补贴的岗位。享受误工补贴的人员全部实行误工记工, 年底累计工时, 由村里结算补贴数额^[60]。

2、推进乡镇综合配套改革。我国的政治体制改革已进行了多年。但是, 乡镇政府至今未能真正从根本上转变职能是现阶段我国部分农村地区村级组织过度负债的重要原因。近几年来, 随着政府体制改革的推进, 各级政府机关纷纷精简机构, 转变政府职能。从乡镇政府这一级情况来看, 机构确实得到一定程度的精简, 但是, 还没有从根本上改变机构臃肿的现状。从盘山县的乡镇来看, 吃财政饭的人员每个乡镇仍有 80—160 人(不包括教师)。乡镇政府机构所以不能精简的原因在于政府职能没有真正转变, 即干部职能“越位”、“没到位”。“越位”是乡镇政府不该管的事管得太多, 政府相当多的精力还是用于投资抓农业生产、干预农民农业生产自由, 结果是农民不满意, 干部没少出力, 乡镇政府为此背上了沉重的债务负担。“没到位”是指乡镇政府该管的事没管好, 由于过多的财力和精力用于农业生产, 影响了市场经济条件下政府服务等职能的真正实施, 由于“越位”导致职能范围扩大, 财政支出过多, 负债增加的局面^[61]。因此, 加强乡村债务管理, 首先要从根本上转变政府职能。必须抓住全国即将全面取消农业税的契机, 从根本上控制需求, 加快推进乡镇综合配套改革。改革主要内容有八个方面: 一是按地域特点和人口数量撤并乡镇; 二是按统一设立“三办一所”(党政综合办公室、经济发展办公室、社会事务办公室和财政所)要求规范机构设置; 三是按 7 至 9 名限额设置乡镇党委委员, 精减乡镇领导指数; 四是按地域面积、人口和财政收入等因素科学确定乡镇编制; 五是引导除农村中小学、卫生院、乡镇财政所外的乡镇直属事业单位面向市场转换机制, 成立服务中心, 走向市场; 六是采取发放基本生活费、进行经济补偿等方式, 建立社会养老保险等社会保障制度; 七是推进乡镇领导干部职务消费货币化改革; 八是改革乡镇财政管理体制。通过推进乡镇综合配套改革, 遏制因政府行为而导致的乡村生产性债务迅速增加的局面。

3、推进县乡行政体制改革。“上面千条线, 下面一条针”要解除村级债务危机, 必须对县乡行政体制进行根本性改革。从今后行政管理体制改革深化角度看, 许多学者提出乡镇政府似应逐步转化为县政府的派出机构, 实行县政、乡派、村治^[62], 推行乡镇长直选^[63], 从而最终形成由县政府统筹安排形成公共物品供给的格局。但这种从根本上改变了现行的农村管理体制与现行宪法规定相违背, 目前推广存在着风险。比较稳妥和现实的办法是, 在乡镇政府转化过

程中,把“乡财县管乡用”可作为一种过渡模式^[64]。安徽省从 2004 年 7 月份开始全面推行“乡财县管乡用”改革,实行县、乡财政“预算共编、帐户统设、票据统管、采购统办、集中收付”的财政管理模式,遏制了乡村债务加重的趋势^[65]。因此,在市场经济条件下,乡一级不应再沿袭以前的思路建立一级完全的政府,在经济上本着“强县弱乡”、在机构设置上本着“实县虚乡”的原则,将乡镇主要的职能定位在调解民事纠纷、宣传落实国家的政策和承办县委、县政府的委托事宜等。同时建议在全国推行吉林省今年 7 月 1 日实行的“省管县”财政体制,在财政收支划分、转移支付、专项拨款、预算资金调度、政府债务管理等方面省直接对县,促进县域经济发展和提高县级政府自主化解村级组织债务的能力^[66]。这种改革应当是消除村级组织作为的根本性制度措施。

4、完善行政监督机制。行政监督的核心问题,是确立和确保行政责任的问题,是保证工作监督和提高工作效率的问题。狭义上说就是责、权一致^[67]。今后应改变乡村组织达标升级的冲动和只凭工程的多少、产值的高低、税收的多少等表现形式来评价“政绩”的方法,将压力型体制转过来,要对经济效益、社会效益、生态效益等农业持续发展指标进行统一综合评价,强化离任审计。要把村级组织债务的增减作为考核乡镇干部任期目标和工作实绩的重要内容。对不按规定程序决策、脱离实际、盲目大量举债营造所谓“政绩”的乡镇干部,既不得提拔重用,也不得让其留下债务异地做官。实行村主要干部在调离、卸任之前,由县农委、乡镇农经站与有关站所组织审计小组,对其任期内财务收支情况、村级组织债务化解目标责任落实情况、个人经济往来情况进行审计,如发现有经济问题的,要按相关程序追究其相应责任。

5.3.2.2 减弱过度举债的经济制度激励因素

1、加快乡村财政体制改革和财政政策的调整。考虑到取消农业税后,农村公共物品的供给与县乡财政的关系,笔者认为必须对地方财政体制进行改革,减少乡镇政府对村级组织的负债压力。(1)合理划分财权与事权,分清偿债责任。我国财政的改革方向是建立公共财政模式。按照公共财政理论,将涉及省级资源配置和区域范围受益的公共物品,如地区性交通、基础教育、对地区经济发展的支持等等划归为省级政府,并根据省、市、县、乡的分级体制,实行层次化管理^[68]。对具有跨地区“外部效应”的公共项目和工程,上级政府应该介入。依据收益原则和效率原则,扩大县乡财政的自有税种,增加省以下政府

的分享税种、扩大县乡政府在分享税种中的分享比例,保证县乡政府有稳定的收入来源。(2) 建立完善的转移支付制度。农民曾经为我国经济建设做出了重大牺牲,而与此同时政府的投资又严得偏向城市,投向农村的明显不足,留下了较大缺口。取消农业税后,要保证乡镇政府正常运转,必须加大对我国部分财政困难农村地区的财政转移支付,保证广大农村地区各种法律保障下的公共物品的提供。此外,中央、省、县各级财政中尤其是中央和省级财政,应当参照国际上通行的做法,在 WTO 的“绿箱政策”和“黄箱政策”允许的范围内,建立对不发达、欠发达地区的转移支付制度^[69]。要改革城市以政府为主导的公共物品供给而农村以农民为主的“自给自足”型公共物品供给的二元制度,调整国家公共支出政策,加大政府对农业的投资力度,扩大财政支农资金规模,加大农村地区的基础设施建设,加大中央财政对基础教育投入的力度,使乡村从沉重的债务中尽快地解脱出来。

2、改革农村公共物品供需筹集方式,实行投资主体多元化。要重新界定乡镇政府的职能,减轻乡村一级公共物品的供给责任,才能较好地消除向村级组织转嫁债务危机的隐患。在社会安全类公共物品的供应、宏观调控、收入再分配等政府职能开支由各级政府共同负担的同时,应积极推进乡村公共物品供给主体多元化,区域间的基础工程要国家、地方共同负担,不能由乡镇政府甚至乡村单独负担;区域性小型水利设施等应由地方政府、乡村社区和农民共同负担。同时,积极引进资金,按照“谁引进、谁收费”、“谁投资、谁受益”的原则,大力兴办农村公共物品。如农村小型泵站、塘堰和水库可放开由农户投资经营,政府给与适当的资金补偿,实行有偿服务。积极推进乡村公共服务民营化,打破乡村组织垄断公共物品供给的局面,让农户有更多的选择机会,引入竞争机制,以降低公共物品供给的成本,提高供给的质量,减少村级组织债务。如放开化肥农药等生产资料及种子经营权,植树造林、荒山绿化以及农田水利建设对外承包,都可以使村集体和农户收益。通过公共物品投资主体的多元化,减轻乡村社区兴办公设设施的压力,统筹城乡经济社会发展,推进城乡一体化,从而消除乡村过度举债客观动因。

3、改革农村公共物品供需决策制度。打破农村公共物品供需长期由乡村行政把持的局面,实现决策程序“由上而下”向“自下而上”转变,完善乡村村民参与、专家论证、政府决策相结合的科学决策机制。通过在乡村组织中设立村民参与对公共物品需求的表达制度和传导机制,构筑村党支部、村委会、村

民代表大会相互分权与制约的机制,建立多种形式的决策咨询和信息支持系统,遵循经济发展规律及各项社会事业发展规律,使决策真正做到民主化、科学化,使多数村民的需求意愿得以真实体现,从根本上杜绝因公共物品供给决策的非理性和需求的恶性膨胀而造成的村级组织债务^①。如:建立村民议事、理财和监督小组,定期公布村级财务,自觉接受村民监督等。在盘山县的农村新一轮税费改革中,村级兴办公益事业普遍推行的“一事一议”制度,经实践证明是一项切合农村的公共物品供需决策的好制度,这种村级公益事业由全体村民大会或村民代表大会人同商议协定,并规定每人年公益事业集资费最多不超过 20 元的制度规定,不仅充分体现了农户自己决定农村公共物品的意志,自己的事自己说了算,而且也兼顾了农户的经济承受能力,有利于减轻农民负担。

5.3.2.3 搭建化解村级组织债务的操作平台

建立村级组织债务风险管理体系及预警、督监和化解机制,加强农村制度设计,搭建化解村级组织债务的法律和制度操作平台。

1、建立预警监督机制。(1)乡村债务的预警机制。乡村社区不是不能负债,而是债务必须有法人实体承担,债务额必须有“度”的制约。今后不许乡政府、和村委会贷款。贷款主体只能是集体经营法人,但是其资产负债率必须以国际标准来衡量,再综合全社区经济状况建立预警机制,超过了预警最高界限,就必须采取必要的财务措施,予以降低。(2)完善农民负担得起监督机制。建立乡村债务和农民负担的监督机制,必须有一批独立于政府,处于超然地位并与农民利益相连的压力集团。否则,其机制必然失灵。可参照安徽芜湖市的“政策卡片”办法,把农户应该承担的义务和维护合法权益的政策依据交给农民合作组织,让农民合作组织成为监督主体。在体制理顺后,主要是根据体制的要求,用法律监督,依靠群众和社会媒介,让舆论自动起作用,做到负债和负担能够上通下达,并有量可“度”。(3)消除向下转嫁负担和债务的连环机制。必须明确划分各级政府的事务,上级的赤字不能转嫁给下级,负担只能由本级财政负担,不能负担的从行政经费中扣除,更不准截留中央政府的转移支付,或者乘转移之际,“捎带”负担给下级。当前,迫切需要贯彻《村民委员会组织法》,尊重群众意志和首创精神,完善从选举到决策、管理、监督一整套程序并会付诸实施,发扬民主,公开治理村务,杜绝村集体经济的黑洞,减少因管理行为

^① 参见 2005 年 5 月 12 日,国务院总理温家宝在国务院经济形势座谈会上的讲话。

引发村级负债的可能性^[70]。

2、建立乡村债务的化解机制。乡村债务的化解必须走出“谁借谁还”的误区，不可否认，乡村债务主要责任者为乡村社区，但是如果全部责任都由乡村社区负担未免有失公允。因为就当前乡村债务形成机理而言，乡村社区有许多不可控因素，要采取切实可行的办法，建立债务化解机制，加以化解。（1）建立国家债务清偿机制。因体制问题导致的乡村债务，要通过国家债务清偿机制给予清偿，国家应设立乡村债务准备金，并纳入财政预算，用于清偿国家应当承担的部分乡村债务。其来源有三个方面：一是国家通过转移支付拿出一部分作为偿债准备金；二是属于国家商业银行的贷款，可以挂帐停息，利息由国家偿债准备金支付；三是国家从农业支持保护经费中提取一定的经费充实准备金；这种筹资方式既不影响中央财政的运转，又能帮助乡村化解债务危机。（2）建立地方政府偿债机制。地方政府也要按照中央政府的模式建立乡村偿债准备金，纳入地方财政预算。地方政府主要是指省级政府和地（市）级政府，不是指县级政府。因为负债乡村所在的县基本上是农业财政，如果让县级政府偿还，“羊毛出在羊身上”，最后还会落在乡村的头上。其收入来源主要有以下几个方面：一是从财政收入中提取一部分；二是从支农资金中提取一部分；三是从扶贫资金中开支一部分；四是从其他途径筹集一部分。

3、搭建法制平台。债权债务关系本身就是一个法律关系（民法上债的关系的一种），因而必须从法律上角度考虑乡村的债务问题。解决村级组织债务，最根本的措施是靠健全法制。农村改革已进行了二十余年，宪法确定了依法治国的基本方略，面对加入 WTO 的机遇和挑战，国家应尽快出台农村基层组织的法律法规和配套政策，给农村以城市的同等待遇，给农民以平等的国民待遇，给农村基层经济管理提供详实的制度保障，具体的措施有：（1）参照国有企业解困的办法出台政策法规强制将村级欠银行、信用社贷款负债本息剥离、挂帐停息以控制利息再生。（2）出台村级组织财务管理法规、健全村级财务制度，切实推行“村帐乡管”、财务公开和干部离任审计制度，有效防止不良债务产生。（3）法律应该明确乡（镇），尤其是对村级组织的债务确定性，具体规定乡（镇）政府和村集体经济组织的行为，对违反法律规定造成的债务，要追究直接责任人和单位负责人的责任；（4）出台新的法律法规，规范村级组织和村干部行为以化债，强化依法管理，把农民负担管理工作完全纳入法制化的轨道，为取消农业税后乡（镇）、村债务问题的解决铺平道路。

5.3.2.4 截断村级组织不合理债务的形成链条

1987 年第六届全国人大常委会制定颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》拉开了农村基层民主化进程的帷幕,但乡镇政府行为与村民自治如何协调,一直没有找到妥善的办法。此外,村委会对村级经济组织也存在直接的行政的控制。传统的村务管理体制在村民自治的背景下仍然顽强地发挥作用,村级组织债务产生、膨胀只不过是这一旧的管理体制必然滋生的苦果之一,只是这一苦果表现得格外引人注目而已。无疑,旧的村务管理体制是孕育债务等问题,并难以彻底治理的根源,因此,治理村级组织债务,既需要扬汤止沸,更需要釜底抽薪,对传统的行政强控制体制进行根本性改革,以建立起新型的合理的法制的村务管理新体制。

1、应尽快出台有关政策,规范乡镇政府与村集体经济组织的行政行为,真正做到政企分开,将行政事权与企业的经营活动分开。把现在“混合型”的,或“二合一型”的村民委员会“一分为二”:一部分为集体经营组织,为一级法人,为土地所有者,坚持自负盈亏、自主经营、自我发展的原则,与农民同为平等的市场主体,对村集体资产具有保值增值的责任,可以资产作抵押贷款。这样一是使发展村级集体经济与建立现代企业制度接轨,更好地进入市场;二是有利于使村级集体经济成为真正的法人主体;三是剥离了村干部的具体经济职责和行为,实行经济市场化,干部专职化,减少因村干部利益的混乱导致的经济混乱。村办企业按股份制要求进行产权制度改革,成为独立的法人实体,摆脱村行政组织附庸的地位,切断村行政组织对村经济组织直接的、行政的强控制纽带。另一部分村自治组织为纯粹的自治机构,只负责社区的日常事务,不准贷款(当然也没有贷款资格)。乡镇“政社”、“政企”分开,只起“守夜人”的作用,不再干涉乡镇企业或集体经济组织的经营行为,禁止以乡镇企业或集体经济组织名义贷款,乡镇企业或集体经济组织是法人,有权拒绝政府以企业的名义贷款的无理要求,从而切断乡基层政府过度负债的不正当途径。

2、创新乡村债务筹集方式。虽然我国《预算法》明确规定地方政府无权举债,但实际上是谁都可以变相举债。其中重要的原因是我们在实行经济决策和财政决策分权化的过程中,忽略了分权自然引发举债的这一国际经验。世界上实行分级财政的不少国家都明令允许地方举债(中央政府大多严格管理),主导性的意图就在于与其说是“财政联邦”制下难以控制地方举债,莫不如让地方把事情端到桌面上,允许地方负债,同时也就可以有针对性地管理^[71]。从盘山

村级组织债务分析可以看出, 村级组织债务中贷款比重大, 期限短, 利息高, 导致债务成本较高。债券作为一种成本低的资金筹集方式可以解决这一问题。政府部门的经常性支出应由税收筹资, 而资本性支出可以部分有公债筹资^[72]。我国乡镇政府和村级组织在现阶段提供公共物品的压力是现实存在的。但因其收入低, 现实偿债能力受到影响, 制约了其公共物品提供能力。如果给予地方政府一定发行公债的权利, 乡村可以通过市县地方政府发行债券筹集部分公共物品生产资金, 又可优化债务资金结构, 还可降低债务资金筹集成本, 是一种较好的债务资金筹集方式。因此, 按照市场经济体制与分税制的客观要求, 尽快建立“地方公债法”, 在中央政府严格审批和监管制度的前提下, 逐步建立规范的地方政府公债制度, 允许地方政府发行统一的债券筹集地方公用事业发展资金, 是规范地方政府债务融资行为和减轻村级组织负债压力的长远之计。

3、拓宽乡村融资渠道。目前, 我国农业信贷供给主体多元化格局中的趋利化倾向是造成农村信贷需求紧张的关键因素, 尤其是农业政策性银行的这种倾向与国家组建的初衷十分矛盾。为此, 应加大农村金融体制改革力度, 搞好农业发展银行、农业银行和农村信用社的体制创新, 疏通农村正常融资渠道。农业发展银行逐步把业务重点由一般性生产经营贷款转向农业基础性投入上。在保证主要农副产品收购和储备资金到位的同时, 逐步增加农业基本建设、农业综合开发和扶贫贷款额度, 支持农民低成本融资, 减少农民基础性投入的支付风险。农业银行是商业性银行, 它一般不愿向难以收回本息分散小农户提供贷款, 必须找到农业银行和农户贷款的衔接中介。根据近年的探索, 利用“公司+合作组织+农户”的模式较好地解决了农户贷款的风险性与农行经营盈利性的矛盾。在这种模式中, 公司一手向农行集中贷款, 一手向农户分散提供资金, 其信用基础是农户生产和经营收益, 风险分散, 偿还保障, 农业银行也乐于接受。农村信用社应加大信贷资金支农力度, 探索成立农村商业银行, 坚持为社员服务的合作金融方向, 遵循“农户贷款优先、农业贷款优先”的原则, 首先保证农业生产和农民生活贷款的需要。同时, 应严格执行国家利率政策, 并尽可能少上浮或不上浮, 纠正违规经营, 真正体现“取之于民、用之于民”的办社宗旨。通过金融体制改革, 不断提高农村金融机构农业信贷在融资中的比重, 使农村金融组织真正成为农民融资的主渠道, 这既有利于减少农民融资成本, 更能有效地防止民间高息借贷的滋生蔓延。

5.3.2.5 以工哺农大力发展新型农村经济

目前“三农”问题突出,农民收入低,农村消费市场难以启动,以致于影响了国民经济的发展。我国已加入了 WTO,在吸引私人资金的优势方面,农村不如城市等因素。因此,一方面,各级政府应该摒弃歧视农村、农民、农业的政策,消除旧经济体制中形成的对待农村、农民、农业的思维惯性,还农民国民待遇,充分利用市场经济机制解决农村问题;另一方面,各级政府要实行一定倾斜政策,加大生产或提供农村公共品力度,从而为改善农民的生产和生活环境,为提高农村社会 and 经济发展水平提供基础性条件。这不仅仅是体现了政府的责任和义务,也同国际上的通常做法相吻合,更重要的是对解决困扰我国社会和经济发展的“三农”问题具有十分重大的现实意义。

1、以工促农、以城带乡。我国在 2003 年,已经达到了人均 GDP1000 美元的水平,工业化水平也已经达到工业化中后期的阶段,城乡二元结构系数已经平均高达 1:30 以上,城乡差异和区域差异都处于较高的数值,因此,我国城市化战略进程进入了第二个转折期^①,即必须把统筹城乡发展,城市反哺农村,工业支援农业,形成区域经济一体化,作为今后时期我国经济社会发展的主流^[73]。国家将从政策导向、物资扶持、资金倾向、项目带动等对农村实施全方位的反哺。

当前,就是要贯彻党的十六届四中全会精神,抓住国家高度重视“三农”工作的有利契机,以工促农、以城带乡,统筹城乡经济社会发展,壮大乡村集体经济。从政策制定层面有以下十项政策建议:(1)完善财政支农资金的增长机制;(2)加快农业税减免进程;(3)完善直接补贴机制;(4)完善最低收购价格制度;(5)加强农业科研、农计推广和农民培训;(6)加强基础设施建设和生态保护建设;(7)加强政府职能;(8)改革农村基础教育投入机制;(9)加强农村卫生和社会保障制度建设;(10)加快农村劳动力转移与城市化进程。从具体操作层面可借鉴韩国“一社一村”经验^[74],即一家公司企业自愿与一个村建立交流关系,对其进行“一帮一”的支援,通过构建企业支农机制性管道,为缓解“农业和农村债务危机”做出贡献。山东省东营市采取的由政府组织,企业参与的“对口帮扶”机制,促进乡村经济社会发展的办法。自 1998 年以来,先后带动 21 个乡镇脱贫解困,是一条实践证明了的化解乡村债务,促进发展的可行之举。全国各地借鉴并可结合本地情况走一条符合各自实际的以工促农,发展农村经济的新路子。

^① 第一个转折期是指农村支持城市、农业支持工业的城市化初期。

2、以我为主、自主发展。取消农村税费后,村级收入的主要来源只有上级的转移支付的途径。在这种情况下,要想消化债务,只有增强村级财力,发展村级集体经济,用发展的办法消除债务。同时,一定的集体收入可以使公共物品的提供更有效率,防止产生新的债务。因此,发展经济与化解债务并不矛盾,农村债务的最终化解,最根本的还是要靠农村集体经济自身的发展。

发展村级经济要充分考虑村级的资源现状,充分尊重经济规律,依靠市场推动农村经济发展,避免走回过去“村村点火、家家冒烟”盲目发展经济的老路。笔者认为,在乡村目前不再适宜大力发展工业。因为,当前市场经济逐渐成熟,创办企业的资金、技术、人才进入工业发展的门槛较卖方经济时代已经大大抬高,对于负债累累的村级组织而言,已失去发展乡镇工业的最佳时机。如,在上世纪 80-90 年代,南方一些乡村就抓住当时经济转轨时期发展乡镇企业的机遇,大力发展劳动密集型轻工业,并不断充实人财资本,改革运行机制,成功的进入工业经济时代。而广大中西部地区由于缺乏资金、技术、人才、市场、体制、观念等要素,不但没有促进经济发展,反而形成乡村债务,制约了经济发展。目前,这种发展工业的机遇优势已不复存在,农村经济发展陷入了“二难困境”:一方面如果没有集体经济,村级公共物品就没有收入来源,这会使村级组织出于要么不提供、要么借债来提供公共物品的窘境;另一方面,要有收入来源就要发展集体经济,要发展集体经济又困难重重。这也不是说农村经济就丧失机遇无所作为了。不同时期有不同的发展机遇。目前农村经济发展面临中国加入 WTO 后,国家高度重视“三农”工作,全面取消农业税、加大农村转移支付和农业补贴、“以工促农、以城带乡”工业反哺农业的重要发展时期。因此,农村经济发展还要依托农村土地、人力资源,以“工业思维”大力发展现代农业经济。可参照南方的“股田制”对于村集体经济体制进行改革。或发展“准股田制”,即采取过渡形式,发展“公司+村合作组织+农户”的新型经济模式,加强村级集体经济“统”的功能和“独”的功能,通过政府引导、招商引资,发展规模经济、生态经济、工厂农业经济等,走一条新的发展道路。如,盘山近年来形成的以新加坡独资的盘锦利是米业为龙头,太平农场为基地,农户为基础的有机米生产,带动 5 万户农民,发展 30 万亩有机米水稻生产,实现粮食增产、农民增收、集体经济实力增强和农村社区稳定的目标。因此,要积极调整产业结构,充分利用当地经济条件和自然资源,积极寻求新的增长点,发展农业产业化经营;同时,鼓励、引导农户组成各种专业合作经济

组织,提高农户进入市场能力和风险抵御能力,使农户增加收入提高偿债能力,靠内生力量的逐步发展壮大集体经济实力最终走出村级组织债务的困境,是在一定时期内缓解负债压力并最终解决债务问题的根本途径。

结 论

本文参考和借鉴已有研究成果的基础上,以具体的村级组织债务实例分析为前提,分析得出村级公共物品制度供给缺陷是村级组织债务形成的内在机理这一结论,从多角度分析近期和长期村级组织债务化解的目标、原则,并提出具有针对性和可操作性的相关对策。同时,在研究中受客观因素影响也存在着一些不足:其一,村级组织债务是一个较为敏感的问题,各级领导和同志顾虑较多。这给获取准确的资料造成难度。本文村级组织债务的统计是基于债务人报告的资料,难免以偏概全,甚至有可能低估了村级组织的债务规模。其二,虽然提出了乡镇债务与村级组织债务、农民负担之间的关系,以及对县乡财政体制的分析,但没有进行全面系统的分析,这有待于以后的努力。其三,研究的对象,没有涵盖盘锦原国营农场的债务问题;研究方法,较多利用总量指标,比率指标利用的少。

尽管对村级组织债务的认识和化解工作存在着诸多困难,但只要全社会共同努力,深入村级组织债务来了解村级组织债务,跳出村级组织债务来化解村级组织债务,从近期和长远,治标和治本,外部表象和内部机制着手,制定切实可行的方案、对策并坚决贯彻执行,村级组织债务问题的解决就会有一个明确的时间表。一旦这个沉重包袱卸下,村级经济必将有更为快速的发展,农民收入必将有更大的提高。

参考文献

- [1] 王瑞. 我省村级不良债务现状、成因与化债对策[J]. 财政税收, 2004, (8).
- [2] 杨卫军, 韦苇. 化解村级组织债务的对策研究[J]. 安徽大学学报, 2004, (4): 112.
- [3] 邓大才. 盘活资产、资源化解乡村债务[J]. 农村财政与财务, 2002, (12): 38-40.
- [4] 潘运义. 村级组织债务成因探析及对策[J]. 安徽农业大学学报. 2002, (1): 12-14.
- [5] 贺雪峰、王习明. 村级债务的成因与危害—湖北 J 市调查[J]. 管理世界, 2002, (3): 80-89.
- [6] 韩喜平. 村级组织债务分析[J]. 长白学刊, 2000, (5): 65-66.
- [7] 曹宗平, 杨卫军, 王永莲. 化解村级组织债务的实证分析与理论透析[J]. 西安电子科技大学学报, 2004, (2): 22-26.
- [8] 江观伙. 村级债务形成机理体制症结及其完善[J]. 经济研究参考, 2001, (43).
- [9] 朱鼎强, 缪强. 化解乡村债务的有益尝试[J]. 农村经济问题, 2002, (2): 55-57.
- [10] 张鸣. 传统乡村社会的民间组织及其政治功能[J]. 中国农村研究网, (2003-4-6) [2004-11-5]. <http://www.ccrs.org.cn>.
- [11] 杜佑著.《通典》卷 3. 唐德宗贞元十七年 (801 年) [DB/OL]. (2004-3-4) [2005-2-13]<http://www.xiangyata.net/history/books/td.exe>.
- [12] 闻钧天著. 中国保甲制度[M]. 商务印书馆, 1935.
- [13] 傅光明. 村级组织运行与村级财政问题[J/OL]. 中国农村研究网. (2003-4-28) [2004-11-5]. <http://www.ccrs.org.cn>.
- [14] 刘毫兴主编. 农村社会学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 2.
- [15] The Financial Accounting Standards Board. Elements of Financial Statements[K]. (a replacement of FASB Concepts Statement No.3-incorporating an amendment of FASB Concepts Statement No.2) [K], 1985, 12.
- [16] International Accounting Standards Committee. International

- Accounting Standards[K]. 2000.
- [17] 李小玉. 两极债权债务现状及化解对策[J]. 西北农林科技大学学报, 2004, (7).
- [18] 牛竹梅. 中国乡村债务问题研究[D]. 山东农业大学, 2002.
- [19] 金丽馥, 周德军, 黄雪丽. 乡镇村债务问题透视. 经济体制改革[J]. 2002, (3): 87-88.
- [20] 陈东平, 褚保金. 我国村级组织债务成因辨析[J]. 农业经济问题, 2004, (2): 40.
- [21] 王刚. 化解乡村债务是当前农村工作当务之急[J]. 理论前沿, 2003, (3): 44-45.
- [22] 李成森. 谁让村级债务包袱如此之重[J]. 瞭望新闻周刊, 2000, (37): 26.
- [23] 牛竹梅. 乡村债务现状、负面影响及消减对策[J]. 山东经济, 2002, (1): 41.
- [24] 项兆伦, 金文成. 化解村级组织债务要慎重处理农户欠款[J]. 农业经济问题, 2003, (7): 35.
- [25] 财政部科研所课题组. 乡村政府债务化解对策研究[J]. 财经论丛, 2004, (4): 1-8.
- [26] 余葵. 乡村债务的成因与治理[J]. 中国农业会计, 2003, (4): 26.
- [27] 丁德章. 我国乡(镇)村负责问题的成因及其化解[J]. 经济研究参考, 2003, (72): 40-41.
- [28] 杨祖云. 对农村实行税费改革后一些问题的思考[J]. 安徽商贸职业技术学院学报, 2003, (9).
- [29] 尚杰洪. 辽阳市化解乡村两级不良债务的措施[J]. 中国农村小康科技, 1999, (10): 4.
- [30] 李峰. 乡村债务的制度分析及化债思路[J/OL]. (2004-1-9) [2005-2-5]
<http://www.ccrs.org.cn>.
- [31] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, (10): 6-7.
- [32] Deil s.wright, Understanging Intergovernment Relation, in Jay M. Shsfritz, Albert C. Hyder, Classic of Public Administration [M]. HarcourtBrue Collage Pulishers, 1996: 578-594.
- [33] 欧文. E. 休斯著. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [34] 王磊、钟景志. 对取消农业税后农村公共产品供给的思考[J]. 新疆农垦经济, 2004, (4): 13.

- [35] 张金艳. 农村财政体制与乡镇负债研究[D]. 浙江大学, 2003, (12): 24-25.
- [36] 李峰. 乡村债务的制度分析及化债思路[J/OL]. (2004-1-9) [2005-2-5]
http://www.ccrs.org.cn.
- [37] Caiden, Gerald E. Administrative Reform Comes of Age[M]. Berlin and
New York:Walter de Gruyter, 1991.
- [38] 李峰. 乡村债务的制度分析及化债思路[J/OL]. (2004-1-9) [2005-2-5]
http://www.ccrs.org.cn.
- [39] 宋文献, 罗剑朝. 论乡镇政府负债的成因[J]. 洛阳师范学院学报, 2002,
(6): 54-57.
- [40] 文先明. 乡村作为的成因及治理[J]. 中国农村观察, 2003, (4).
- [41] 江观伙. 村级债务形成机理体制症结及其完善[J]. 经济研究参考, 2001,
(43).
- [42] 张海阳, 宋洪远. 村级组织债务问题研究[J]. 管理世界, 2004, (9): 103.
- [43] 黄凯斌. 财政压力下的村级权力变异[J]. 湖北社会科学, 2002, (4): 49-50.
- [44] 孙自铎. 乡、村债务分析及治理的对策研究[J]. 经济研究参考, 2000, (8).
- [45] 祝学文. 化解乡村债务的前提分析[J]. 湖北社会科学, 2003, (5): 90.
- [46] 李峰. 乡村债务的制度分析及化债思路[J/OL]. (2004-1-9) [2005-2-5]
http://www.ccrs.org.cn.
- [47] 江观伙. 村级债务形成机理体制症结及其完善[J]. 经济研究参考, 2001,
(43).
- [48] 邓大才. 试论乡村过度负债的根源及矫治策略[J]. 乡镇经济, 2000, (3):
8.
- [49] 金丽馥, 周德军, 黄雪丽. 乡镇村债务问题透视. 经济体制改革[J]. 2002,
(3): 87-88.
- [50] 邓大才. 试论乡村过度负债的根源及矫治策略[J]. 乡镇经济, 2000, (3):
8.
- [51] 邓大才. 试论乡村过度负债的根源和转嫁方式[J]. Science and
Technology Review, 2000, (7): 40-41.
- [52] 赵树凯. 组织与规范—关于一些地方村务管理危机的分析[J/OL]. 中国农
村研究网, (2003-5-3) [2005-5-21]http://www.ccrs.org.cn.
- [53] 李敏. 妥善化解村级债务、切实保护农民权益[J/OL]. 中国农村研究网,

- (2003-7-31) [2005-6-7] <http://www.ccrs.org.cn>.
- [54] 宋洪远、张海阳. 防范与化解乡村债务的路径选择[J]. 决策, 2004 (9): 9-11.
- [55] 李文俊、周颖、吴上进. 关于化解村级债务的法学思考[J]. 经济于社会发展, 2004, (9): 89.
- [56] 张海阳, 宋洪远. 村级组织债务问题研究[J]. 管理世界, 2004, (9): 103.
- [57] 财政部. 《财政周转金呆帐处理规定》(财预字[1998]86号) [R]. 1998, 3.
- [58] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁和强制性变迁[M]. 上海: 上海三联书店、上海人民出版社, 1996: 374.
- [59] 经济日报记者. 山东精简 13.6 万村干部[N]. 经济日报, 2005 6 6.
- [60] 杨卫军, 韦苇. 化解村级组织债务的对策研究[J]. 安徽大学学报, 2004, (4): 113-114.
- [61] 徐勇. 县政、乡派、村治: 乡村治理的结构性转换[J]. 世纪中国, 200, (3): 12-15.
- [62] 程晓农. 被忘却了的农村改革[J]. 经济管理文摘, 2001, (19).
- [63] 杨卫军, 韦苇. 化解村级组织债务的对策研究[J]. 安徽大学学报, 2004, (4): 112.
- [64] 林嵬, 周立民, 黄冠. 乡财县管: 安徽试验的半年总结[N]. 新华日报, 2005 1 7 (2).
- [65] 阎红玉. 吉林省扩大县(市)管理权限[N]. 农民日报, 2005 6 30 (8).
- [66] 牛竹梅. 中国乡村债务问题研究[D]. 山东农业大学, 2002.
- [67] 张国庆主编. 行政管理学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 402-406.
- [68] Belverd E. Needles, Jr. Financial accounting[M]. Boston: Houghton Mifflin Company.
- [69] 张金艳. 农村财政体制与乡镇负债研究[D]. 浙江大学, 2003, (12): 24-25.
- [70] 彭安玉. 村务管理体制与村级组织债务的根治[J]. 经济学与经济改革, 2002, (8).
- [71] K. v. hai, Structural Budget Deficit in The Federal Government[M]. University Press of America, 1987.
- [72] 谢秋朝, 侯菁菁. 公共财政学[M]. 北京: 中国国际广播出版社, 2002: 473.
- [73] 向清凯. 城市化: 新一轮财富充分涌流的载体[N]. 经济日报, 2005 (10).
- [74] 曹世功. 韩国“一社一村”反哺农业[N]. 经济日报, 2005 (7).

致 谢

洋洋洒洒 5 万字的论文付梓。有很多人为此做出了贡献。

论文选题、结构设计、初稿修改、最终定稿无不凝聚着刘武教授的智慧 and 汗水。同时,老师严谨的学风、渊博的学识及宽厚正直的品格都是我学习的榜样,老师的人格魅力深深的感染着我,其人生理念也潜移默化的影响着我,这是 MPA 专业课程学习之外而获得的宝贵财富。在此对老师表示深切的敬意和谢意!

在东大学习期间,我还得到了姜成武教授、张雷教授、孙萍教授、李坚教授、魏书艳教授等老师的指导,同时被他们对学术和事业执著的精神所鼓励。东大图书馆多媒体阅览室的同志为我查找资料创造了便利条件。在此表示衷心的感谢!

在本文实证资料的获取过程中,我得到了盘山县农委及相关乡镇经审站同志的大力支持,对他们给予的热情帮助表示感谢!

在本文写作过程中,我还得到了王彤、薛起富、徐小军、倪宏、夏铮、韩刚、王春利、李伟等同朋好友的关心和指点。妻子唱莉为论文前期打印做了大量工作。对所有在学习、论文写作中帮助过我的人们,在此一并表示谢意,谢谢你们!

作者简介

刘志成（1974- ），男，辽宁盘锦人；1996 年毕业于东北大学，获管理学学士学位；Tel：0427-2812643，E-mail：lzc1541@sina.com；盘锦市委政策研究室；邮政编码：124010。