

## 关于农村村级负担与财力问题的研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年10月8日 芮黎明

现行农村体制状况下，一方面，村级在现代化新农村建设中承担了大量工作，广大老百姓因此得到很多实惠，也带来了村级支出的大幅度增加；另一方面，因各种因素村级集体经济发展途径变狭，许多村的可用财力增长无力且呈减少趋势，支出增长与收入萎缩的矛盾相对突出，负担与财力难以平衡，本文试就这一问题作些探讨。

### 一、村级负担开支增加

#### 1. 村级原有的负担开支增加

历史上，无锡市需要村级开支的项目比较多，村级负担一直很重，主要包括：乡村道路建设、农田水利建设、农村危桥改造、五保户供养、烈军属优抚、计划生育费用、村干部报酬、办公和差旅费用、书报订阅、各种迎来送往、向镇级上交、各种村民福利、教师奖金、联防治安费等等。一个村一年没有几十万就不能正常开张。一般是靠近城市经济发达的村要多一点，离城市远经济薄弱的村要少一点。在改革开放的前二十年，苏南集体经济实力不菲，许多原本由农民负担的项目(如农业税)也由村集体代缴了。

如今，村级集体经济运作体制发生了很大变化，农村集体乡镇企业产权制度改革基本到位和农业税取消，村级集体收入大抽血，但原有村级的负担开支，项目没有减少，总额还在增加。一是村干部报酬总额增加。进行行政村合并的初衷之一，是想通过合并减少村干部的总数和报酬总额。事实上许多行政村合并后，除少数年轻的通过货币安置分流和年龄大的退养外，其他的原村干部，都以编外的形式依然从事着原来的工作；在报酬福利上，则因为“就高不就低”、“能上不能下”的潜规则作用，总额反而比合并前不同程度增加。二是农业基础设施投入增加。由于城市化工业化的快速推进，各种基本建设的大量推进，农业生产的基础条件，尤其是水利设施损坏很大，同时上世纪70、80年代修建的农业基础设施本身也到了修缮和重建阶段，村集体对农业的生产性安全性投入大大增加。三是社会福利开支增加。由于全社会生活水平的提高，村级集体原来支付的各种优抚和福利标准也均有了较大幅度的增加。此外教师节节日的慰问和奖金、联防治安费等的支出，也都是刚性增加支出。

#### 2. 村级新增负担开支增加

由于发展经济，改善环境，和谐社会和提高农民生活水平的实际需要，近年来农村村级集体又新增一批负担开支项目。一是社会保障支出。建立覆盖全市城乡的社会保障体系，各村都不同程度地承担了老年农民的生活补贴、失地农民基本生活保障、纯农户养老保障、新型合作医疗和大病医疗统筹等等费用。在这些社会保障的交费上，由于硬性考核，由于一些农民或者经济上有困难，或

者思想认识不到位,一些原本应该由农民个人负担的交费,由村集体代缴了;又因为一些说不清、道不明的因素作用,一些原来应由市(区)、镇两级缴纳的部分也由村里支付了。三是城市化、工业化新农村建设过程中的刚性支出。在城市化、工业化遭遇的拆迁中,一些地方政府转嫁负担,由村级集体支付拆迁费用。新农村建设中开展的创建省级卫生村、创建环境优美乡镇、创建省级文明镇,推进农田、工业和农民住宅“三个集中”,发展特色现代农业,绿化造林,培训农民等等的工作,都需要大量资金。旧村改造、河道整治和村容村貌整治,除了大量一次性投入,还需要长期卫生保洁、维修维护费用;农民集中安居的新村中,相当一部分也是由村集体承担着物业管理等费用。四是历年推行的各类农村“实事”工程,也需要村集体支付相应费用。新老支出合在一块,使得村级集体的正常开支变成了一个庞大的数字。

## 二、村级可用财力增加困难

### 1. 原有的收入来源被截流

农村集体乡镇企业产权制度改革基本到位和取消农业税后,村级可用财力的主要来源,失去了村办集体企业的上缴利润和农业税的分成,主要由企业上缴的规费分成,集体土地、厂房等不动产的租金收益和电力增容设施使用费等组成。就是这部分收入近年来又不断减少:一是企业上缴的规费分成不再享受。2005年,无锡市政府大幅度降低企业规费,村级集体便不再从企业上缴的规费中得到原有分成,村级可用财力减少一大块。村域经济的发展与村级集体增收不仅无关,还要影响到村级集体的增收:招商引资既要花费村干部的大量精力,还要花费村里大量的财力,不然就没有吸引力;占用土地要村集体花费大量的人力财力去搞征土拆迁;大量用工外来人口增加,管理和服 务也要花费村集体大量的精力和财力。二是其他原有收入体部分减少。房屋、土地租金收入和电力设施配套使用费,是一般村级集体收入的主要来源。在城市建设、工业开发区的发展中,在城镇道路建设和环境改造中,村级集体原有的厂房、商业店面房等不动产常常被大量拆除,不仅导致村级集体经营性净资产和村级租赁收入减少,而且补偿不到位,有的甚至还没有补偿。各村集体投资营造的电力配套设施,绝大部分被无偿收归国有电力公司所有,村集体不能再从自己投资的电力配套设施中获得收益。三是政策制约的减收功能凸现。各地为保护自然资源和生态环境,相继出台了一系列保护政策,采石矿、砖瓦厂等破坏自然资源的项目和企业被强制性地关停,所涉及村的村级收入随之大幅度减少。这些村地处丘陵山区,地理位置较为偏僻,实属“存量”萎缩“增量”无空间,村级经济收入增长难度相对较大。

### 2. 新的增收途径若隐若现

原有收入来源和途径不断减少,新的增收空间在哪里?一是依赖外援。财政转移支付和有关单位的支持,已成了一些村,特别是经济薄弱村增加收入,平衡收支的重要手段。但这类收入只是临时性的收入很难形成村级经济持久增收的有效机制。二是抓机遇拓展空间。有些村利用独特的区位优势拓展财源。无锡市滨湖区滨湖街道的大浮村,凭借独特的自然山水资源,利用中央影视景区已经形成的发展优势,采取投资建造和入股等形式,按照发展特色果品、旅游服务等行业的思路,结合漆塘农贸市场和水浒城停车场的改造,投资新建了3700平方米的商业用房,在有效改善景区环境中不断增加了村级可用财力,2006年村级可用财力超过了1000万。还有一些依托工业集中区的开发与建设,建造供外来人员租用的小户型套房、供企业租用的标准厂房和农贸市场,增加村级集体收入;利用地理位置优势,建造了农贸市场、商业用房等,增加村集体经营性净资产。这类收入的地理环境制约局限性很大,非大部分村集体可用的生财之道。表现一:乡镇企业改制以后,绝大多数村已经

没有村属集体企业，村级收入与兴办在村内的各类企业销售的增长没有必然联系，只跟企业占用的土地、房产、设施等有关系，部分村还有电力设施租金。站在村的层面上看问题，只有把更多的企业引到自己的土地上来，才能通过收取租金增收（这种做法显然不利于土地的节约集约利用，也不利于资本密集型和技术密集型企业的引进，因为土地占用越多的企业才对村级收入增长更有意义）。而经济薄弱村的地理位置相对比较偏僻，不具备吸引新企业和项目的相关条件，自然无法取得土地租金和房屋租金，村级收入增长近乎不可能。无锡农村广泛实施的“三集中”，使得原本散落在乡间的乡镇企业不断向工业园区集中，一定程度上又减少了某些村级收入。村级经济的不平衡成了必然现象。表现二：有些村地理位置不利于发展工业，却是高效农业发展比较合适的地方，高效农业为农民带来了高收入，村集体并不能同时致富。如江阴市青阳镇的邓阳村和惠山区阳山镇的洪桥村，就是这种情况。这两个村的农民都是依靠特色高效农业增收，邓阳村738户农民中有619户从事蔬菜种植，80%以上的耕地种植蔬菜，农民人均纯收入中来自蔬菜种植的比例超过80%。洪桥村320户农民家家种植水蜜桃，面积超过900亩，亩均收入超万元。而这两个村的村级集体收入，邓阳村79万元，洪桥村69万元，不仅低于全市平均水平，还低于无锡市其他103个薄弱村的平均水平。

### 3. 村级财力对村民福利的影响

一是对村民的福利补贴心有余而力不足。经济实力强的村企业比较多，本村农民的非农就业机会多、工资性收入多，占总收入的比重高；村级收入高，村里给农民的福利好，转移性收入多，村民收入更是水涨船高。无锡市78个示范村中，农民从村里得到的各类补贴收入人均超过500元的不在少数，江阴市周庄镇宗言村人均1050元，惠山区前洲镇谢村村人均2200多元。经济薄弱村则是新农村建设中规定给农民的相关保障也无力承担。从这个角度看，村级经济薄弱还是影响了农民的富裕程度及相关福利。

二是基础设施建设、文化体育事业、农村环境整治、保障体系建设、基层民主管理等事业，都会因为村级经济薄弱而受到影响。从1990年开始，无锡在全市农村先后开展了六轮扶持集体经济薄弱村的工作，除了少量的直接面对农民的扶贫帮困以外，主要工作都是集中在一些公共事业的建设上。虽然通过扶贫可以比较快地取得一些明显成效，例如：修好一条路，建一个活动室等等，但毕竟很难形成村级经济持久增收的有效机制，也无法保证诸如贫困农民的社会保障等公共产品的长期正常提供。

### 三、平衡村级负担与可用财力的建议

#### 1. 落实政策增加可用财力

发展村级集体经济，增加村级可用财力，关键是要认真落实好中央提出的“多予、少取、放活”的方针。一是认真落实各级政府关于增加村级可用财力的各项政策。例如：关于城市化进程中，被征地村的村级留用地政策，村集体资产被征用拆迁的足额补偿政策，村集体非农用地上市流转政策，农业税免征后国家对村级财政转移支付的政策等等。在非农用地方面，对村级的发展可实行提前征用，优先预留、优先规划、优先地段、先留后征的优惠，避免集体土地被征、集体厂房被拆后，村级集体经济没有再发展的后劲。允许村级集体在服从总体规划的前提下，发展各种物业经济、地产经济、道路经济和服务业经济。对村级经济征收的地租房租税，属地方税种，可采用“先征后退”的办法予以优惠，尤其是对经济薄弱村，要实行减免优惠。纠正各种违反国家法律和党的农村政策的行为，归还被平调的村级集体资产，恢复那些村和股份合作社的正常运转。努力扩大增加村

级可用财力的支撑体系。二是按照建立公共财政的要求，继续加大各级财力对村级经济社会发展的财政转移支付，不断发挥各级财政对村级集体经济发展，增加村级可用财力的支撑和引领作用。中央和各级已明确的对村级的财政转移支付，要及时足额到位。原本要由市(区)、镇(街道)财政支付的有关费用，现在由村里代缴的，要按有关规定改变过来。对行政村的干部工资、行政管理和社会管理费用，应比照城市社区居委的同等待遇，由财政给予一定的补贴。农村的社会事业发展和基础设施建设，应与城市一样纳入市县财政预算。

## 2. 明确职责梳理分流负担

按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定，村委会的主要任务是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，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议等属于村务范畴的事务。这里包含两个问题：一未明确公共事务和公益事业的具体内容，二未规定其办理公共事务和公益事业所需相应经费的来源。如前所述，近年来政策体系变化，市场主体模式变化，村集体的收入来源不断狭窄，对于绝大多数没有非农产业的村来说，村集体投入公共事业建设则更是无米之炊，经济薄弱村、经济欠发达地区这类问题会更具有普遍性。而就目前农村公共事业的主要内容看，无论是农村基础设施建设(道路、电力、饮水、电讯、电视网路)社会事业(基础教育、社会保障、卫生设施)，还是农业基础设施(田间道路、水利工程、中低产田改造)、政府农业服务(农业科研和推广、动植物重大疫病防治、农产品质量安全体系、农产品市场信息)，或是扶贫济困救灾工作等等，如果由村级经济来承担既不公平，也不客观，既超出了“村”的义务范围，也超出了“村”的财力水平。因此，笔者认为，村级组织的主要工作应该是“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、要求和提出建议等属于村务范畴的事务”，其“办理本村的公共事务和公益事业”的职责，应该根据新的形势尽快建立新的公共物品供给机制，以解决中央政府、地方政府和农民在公共物品供给中的费用承担问题。

建立政府决策和农民自主决策相结合的农村公共物品建设体制，涉及到宏观的、外部性强的公共产品，主要由政府决策；对于外部性不是很强的准公共产品和俱乐部产品，应建立消费者参与机制，让农村社区居民参与公共物品供给的决策和管理，以提高公共物品的供给和使用效率。不同类型公共产品的供给，与其有效的供给主体相对应。目前可把农村公共产品划分为两大类型：第一类是以公共决策为主的公共产品。这类产品大体上相当于“纯公共产品”，由于具有很强的“非排他性”和“非竞争性”，必须由乡镇以上政府才能有效提供。主要有医疗保障及改善农村医疗卫生条件、生产技术指导和培训、养老或社会救济、市场信息服务、大规模病虫害防治、文化设施及服务、广播电视网络、义务教育、计划生育、农用电改造、文化设施及服务等多项。第二类是以农户决策为主的公共产品。这类产品大体上相当于“准公共产品”或者是“俱乐部产品”，由乡镇政府或者村经济组织在适当的规划下带领农民进行投资。乡镇财政状况良好，村级经济发达，这类公共产品由乡镇和村两级组织提供；经济薄弱村则由乡镇规划并适当补贴，同时引导农民成立农民合作经济组织，以合作的方式解决公共产品供给问题。这类公共产品主要是饮用水改造、农田建设、田间道路和乡村道路的建设、生活垃圾处理等。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved  
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430