

乡村政府债务化解对策研究

财政部科研所课题组

【我要评论】 【该文章阅读量: 509】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

「作者简介」 课题顾问: 贾康; 课题主持人: 白景明、张小虹、刘德维、刘静武、李兰芝、纪燕渠、肖鹏; 执笔人: 白景明。财政部科研所

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的基础和“底座”, 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。乡村两级债务转轨时期逐步已积累成为一个沉重的、影响到国家财政安全和乡村社会稳定的包袱。怎样分步卸掉这个包袱目前已成为社会各界和决策部门普遍关注的难题。本报告尝试在解决这一难题方面提出相对完整的分析思路。

一、乡村政府债务现状

(一) 关于乡村政府债务总额的判断

从20世纪90年代中期开始, 我国政府和学术界就已认识到乡村债务规模过大问题的严重性。早在1999年, 国务院办公厅就发出通知, 要求各省、自治区、直辖市人民政府在年内对1998年底以前乡村两级自身的各种债务、债权和担保形成的各种债务进行一次彻底清查。

对乡村两级债务总额目前尚未有完整的统计体系和统计结论, 但关于乡村债务总额, 社会上有以下几种估计: 农业部1998年的统计表明, 全国乡村两级债务共计3259亿元, 平均每个乡镇298万元, 每个村20万元。另有官员统计, 中国乡镇将近5万个, 平均每个乡镇负债400余万元, 计2200亿元左右。还有基层干部推算, 全国近3000个县(市), 如平均每个县(市)的债务按2~3个亿计算, 全国农村债务大约在6000~9000亿之间。但有专家学者认为远不止这个数。

根据我们掌握的材料看, 由于没有统一的统计口径, 加之信息来源渠道不完善, 各方面关于乡村两级债务总额的认识都带有较强的推断性, 尽管这些推断得出的绝对额差距较大, 但有一点是一致的, 即: 我国乡村债务总额过大, 令人担忧。

从理论角度看, 推断乡村债务必须首先界定清楚统计的原则。由于我们是从政府财政角度研究乡村债务, 乡村债务的口径应为乡镇政府和乡镇集体经济组织以及村委会或村集体经济组织在管理公共事务、发展经济过程中形成的各种公共管理债务和经营性债务, 把农村集体经济组织的债务列入统计范围, 理由有两点: 一是我国乡村集体经济组织和乡村政府在经济上有着相辅相成关系; 二是乡村集体经济组织有时会直接行使行政职能。

从总体上看, 我国乡村负债总额增长并没有呈现出明显的区域结构性特征, 各地普遍呈快速增长态势。从我们掌握的材料看, 在我国除台湾和两个特别行政区以外的31个省级行政单位中, 乡村债务总额有的达279亿, 有的省的乡村债务总额超过了这一规模。因此, 如果在推断全国乡村债务总额采用取中间值法则的话, 全国乡村债务总额不会低于6000亿元, 如果采用高值推断, 全国应突破1万亿元。由此可见, 乡村债务占我国GDP的比重在5~10%之间, 占我国财政收入的比重在30%~50%之间, 乡村债务总额负担实际上已超过长期建设国债负担。

(二) 乡村政府债务的分布



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研讨
会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

从区域角度看，乡镇债务覆盖面最广的是中西部地区，在这一区域内60%以上的乡镇负债。其中以农业为主的乡镇几乎没有不欠债的。湖北襄阳县是全国百强县，但截至2000年底普查，村镇两级债务达12.5亿元，平均每镇7352万元，平均每村200万元。江汉平原的监利县村级债务5.5亿元，乡级债务（含管理区）3亿元，县级债务1.5亿元，三级债务10亿元。

湖南常德全市211个乡镇，到去年底债务总额为3.86亿元，平均负债183万多元，其中鼎城区的乡镇负债平均达到360万元。统计数字表明：常德市村级负债总额达8.8亿元，村平均21万元；负债村3480个，占总村数的83.4%。河南省安阳市财政局的统计表明：全市乡镇财政负债高达5.7亿元，平均每个乡镇负债596.6万元，最高的一个竟达2206万元。丽水是浙江经济最为落后的地区。审计部门对其194个乡镇赤字情况进行审计时发现，有赤字的乡镇多达161个，覆盖面近90%。国务院发展研究中心农村经济研究部对于湖北省襄阳，河南省鄢陵、江西省泰和三个县的案例分析反映出了如下问题：1. 负债面宽，多数乡村债务沉重。三县共有55个乡镇，每个乡镇都负债，共有1373个村，村的负债面，襄阳县为96%，鄢陵、泰和为80%以上。地区间乡村负债不平衡，三县比较起来，襄阳县最为严重，鄢陵次之，泰和较轻。债务较轻的泰和县，26个乡镇，债务总额3641万元，平均每乡镇负债140万元，364个村，债务总额为1731万元，村均4.8万元。债务中等的鄢陵县，12个乡镇共负债7592万元，平均每个乡镇负债632万元。386个村，村级负债4781万元，村均负债12.4万元。襄阳县乡村债务惊人，1998年底乡村债务为8.34亿元，2000年清查是12.5亿元，其中镇级负债3.3亿元，村级负债9.2亿元。2001年6月普查为14.1亿元，其中镇级负债4.1亿，村组负债10亿元。若按98万农村人口平摊，全县农村人均负债1435元，户均五六千元。全县17个镇都负债，镇级平均每镇负债2411万元。全县623个行政村，有598个负债，村级平均负债1602万元。镇村两级负债总额，平均每镇在8000万元以上。

2. 账外隐性债务不容忽视。按照农业部在布置全国性调查时对乡村债务所定的范围，乡村两级债务主要是指乡镇政府和乡镇集体经济组织、村集体经济组织所发生的各种债务，不包括乡镇办和村办企业经营性债务。实际上，以行政方式办起来的乡办村办企业，在倒闭后，其债务自然落在乡村身上，无法排除在外。鄢陵县大马乡经济较弱的岳寨村，村级账面债务9万元，但实际上另有村办企业负债17万元，村办企业是在七八年前村领导班子决定办的，开办两年多就垮了，债务只能由村承担。但在统计时未报村级债务，也未作为担保款项上报。泰和县冠朝镇政府机关债务35.5万元，镇办企业债务320.1万元，负债的5家企业，目前仅一个厂还在，其他负债企业早就不复存在，而大部分债务是镇财政担保。

3. 实际净债务高于账面净债务。襄阳县镇村两级合计净债务为6.9亿元，债务14.1亿元减债权7.2亿元。实际净债务高于账面净债务。襄阳县镇村合计，净债务估计为10.2亿元，7亿元多债权中可收回款3.9亿元，可回收率54%，比账面净债务高47.8%。全县村级集体资产总额5.7亿元，村级集体经济组织已经资不抵债。这种乡村债权的很大一部分不可收回的情况，在全国是比较普遍的。根据农业部组织的全国乡村两级债权债务清查的情况，在乡村两级2789亿元的债权中，一是乡村集体企业和单位的欠款占47.4%，其欠款的80%以上已成坏账；二是个人欠款及其他欠款占48.7%，约40%是坏账；三是农村合作基金会的欠款占3.9%，共计1109.2亿元，其欠款的90%要用于抵偿亏损和保证个人兑付。因此，全国约有60%的乡村债权无法收回。

另据有关机构调查，云南、青海、吉林和哈尔滨等省市的乡镇赤字与债务规模也相当庞大，已成为拖累当地经济发展并影响政府形象的一个重大问题，这些调查反映的情况主要有如下几方面：云南省全省有乡镇1590个，建立乡镇财政机构的有1578个。2000年全省乡镇赤字4.8亿元，隐性赤字为9.3亿元，乡镇债务为38.2亿元，平均乡镇负债331.4万元（按1578个乡镇计算）。根据近年来的资料统计，云南省乡镇赤字与债务的特点是：（1）硬性赤字逐年扩大；（2）隐性赤字比硬性赤字大得多；（3）债务拖欠越来越严重。乡镇赤字与债务的构成是：向上级财政借的周转金和上级财政的资金调度；向银行贷款；向部门和个体私营老板借款。在资金调度中，有的县级财政挤占专项资金，致使专项拨款欠拨。乡镇隐性赤字的资金来源，一部分是借贷和挤占公用经费，一部分因无资金来源采取挂账欠付的办法。债务资金主要用于基础设施，如农田水利、乡村公路、中小学校舍、“普六”、“普九”的教育工程及乡镇企业的建设；硬赤字主要用于人员工资及补贴、机构运转、改善办公条件等方面；隐性赤字主要反映在拖欠职工的医疗费、差旅费，拖欠单位的水电费、电话费，汽车燃料修理费，接待费，工程款等方面。

青海省共有439个乡镇，其中272个乡镇建立了财政所，占全省乡镇总数的62%。1999年青海省乡镇负债总额达4219万元，乡镇平均15.5万元。这些债务的构成是：银行贷款3394万元，农发基金会或其他基金贷款85万元，统筹中借款25万元，其他借款715万元。债务用途是：政府建房269万元，学校建房113万元，补助经费140万元，办乡镇企业1971万元，基础设施建设1375万元，其他351万元。除了这些明显的赤字与债务外，还存在着大量隐性债务，如欠交水电费、拖欠工资等。2000年青海省建立财政所的272个乡镇中，有131个出现赤字，当年账面赤字总额达1072万元。这还没有涵盖这些乡镇的全部实际赤字，因为一方面许多乡镇与县的财政分配体制并没有划分明确，有些赤字没有在乡镇本级体现，而是反映在县级财政，甚至省级财政中。目前，青海省县乡两级财政赤字高达2亿元左右。据调查，截至2000年底，乡镇财政形成的缺口累计达1.6亿元，平均每个乡镇达58.8万元；此外，省对州（地、市）、县可用财力的补助已超过中央对省转移支付补助，总额近8亿元。

吉林省有乡镇901个，乡镇财政机构901个。赤字乡镇186个，赤字金额1亿元，负债总额8.2亿元，隐性负债总额6.1亿元，债权总额1.2亿元。债务、债权相抵，负债13.1亿元。至2001年3月底，乡镇欠发工资4660万元，占全省当期欠发工资总额51.8%。哈尔滨市辖下的265个乡镇都建立了财政所，1999年末全市乡镇账面负债3.4亿元，乡镇平均140万元，负债最多的乡镇达3988万元。负债的构成是：银行贷款1.2亿元，占36.3%；欠个人贷款（含集资）0.5亿元，占15%；基建和设备购置欠款0.8亿元，占22.5%；财政系统内欠款0.5亿元，占15%；其他往来欠款0.3亿元，占8.5%。此外，还有乡镇为企业担保贷款0.6亿元，由于企业无力偿还，也可能成为乡镇政府的负债。与此同时，乡镇赤字也逐年增加，工资拖欠现象也相当严重。全市70%的乡镇存在隐性赤字，赤字总额达5382万元，隐性赤字最多的乡镇达到570万元。隐性赤字主要是“为保平衡已列未决的挂账部分”；全市194个乡镇拖欠职工工资，占乡镇总数的79.8%。1999年末全市拖欠职工工资总额14724万元，拖欠最多的乡镇达352万元。工资拖欠，一方面是拖欠表上的工资（即正常工资）9435万元，另一方面是拖欠近年来出台的工资增加项目，即因财力不足不能兑现的工资，达5289万元。

（三）几点统计结论

上述材料涉及到了我国中西部、西南部和东北部的情况。这些典型材料基本上反映出了乡村负债的全貌，同时也表现出了乡村负债的如下几点统计特征：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，这一条款几乎是句空话。在经济落后地区，一个乡镇的负债达到上亿元，出现了制度失效格局，全国从南到北，从东到西几乎镇镇负债，应该说是出现了全方位失控格局。

2.经济相对落后地区比经济发达地区债务危机更严重。前述材料表明，经济落后地区比经济发达地区具有更强烈的负债冲动和“积极性”，从而出现了落后地区和发达地区乡村负债率趋同格局。这实际上意味着落后地区的债务危机远大于发达地区。因为：在债务率趋同时，偿债能力上落后地区远低于发达地区，最后可能的出路就是向本地居民和中央财政转嫁债务负担，这反而会进一步加剧全国和区域性的财政乃至金融风险。

3.乡村债务债权人结构复杂，社会影响甚大。前述材料表明：乡村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快速加大。

二、乡村债务的分类和特点

前文资料表明，我国的乡村负债已超过了制度控制且造成了难以短期消化的负担。显然问题已到了必须解决的地步。然而必须认识到，化解如此大规模的负债必须首先分清债务类别和特点，这是确定分类处理债务对策的前提条件。

（一）乡村债务的分类

对我国乡村债务的分类可从多个角度进行。从不同角度得出的分类本质上反映的是债务效应涉及的点面。

从政府与债权人关系角度划分，可把乡村负债区分为直接负债和或有负债两大类。前者的负债

主体直接就是政府，后者的负债主体是国有机构，但政府负连带责任。因此，从债务最终归宿角度看，这两类债务没有根本差别。如果我们把乡村企业的极度脆弱性考虑进来的话，可以说或有负债转化为直接负债的概率是相当大的。但必须指出：把乡村债务区分为直接负债和或有负债两类的现实政策意义在于有利于界定政府偿付债务的先后顺序安排和责任大小。

从政府职能履行角度划分，可把乡村负债区分为职能履行负债和非职能履行负债两大类。前者是指乡村政府机构为履行基本的职能而承担的债务，如修路、发工资、教育设施建设负债等。后者是指乡村政府机构超越基本职能行事而承担的债务，突出点是为抓手经济介入竞争性项目所形成的银行债务、企业贷款担保等。有必要说明的是，我们对后者的界定是在债务的形成超出了政府履行基本职能（提供地方公共物品）的需要的意义上所言的。因为：政府机构参与竞争性领域并非提供地方公共物品，尽管参与结果可能会带来政府收入从而强化政府的公共物品提供能力。

从债权人性质角度可把乡村负债分为政府间债务和政府对社会的负债两大类。政府间债务包括乡村政府对上级政府和横向区域政府的负债。政府对社会的负债包括乡村政府对个人、企业、公益机构等的负债。这种分类本质上要体现的是乡村政府负债与社会资金之间的联系，从而体现出了乡村负债偿还的社会意义。

（二）乡镇政府债务的特点

基层政府负债在国际上属于普遍现象，但作为一个转轨国家，我国的乡村负债有自己的特点。首先，债权人结构复杂。乡村负债的债权人几乎涉及社会各个方面，其中既包括政府工作人员、农民和个体工商户，还包括各级政府、企业、事业单位，同时又包括国外金融机构和各类外商。其次，债务利息高。乡村两级债务很大一部分属于有偿借款，其中除了部分按国家规定的金融利率借款外，还有大量的集资借款，其借贷利率一般都在15%以上，有的甚至高达20%~30%，远远高于国家正常利率。再其次，债务累积时间长且呈逐年上升趋势。乡村债务时间跨度大，累积时间长，到目前为止，很多期限长的乡村债务都未归还完毕。

三、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的体制性和非体制性成因。分类归纳，分析这些成因是我们认识乡村债务、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作出的应急选择，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，由此可以看出我国的乡村负债主要有如下几方面成因：

（一）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。无论是从理论上讲，还是从政府行政管理职能角度看，干预经济都是政府的份内之事。但问题的关键是在市场经济条件下，各级政府对经济的干预都只能是创造经济发展条件、平抑经济波动。然而对各级政府来讲，这又都是一件难以把握好分寸的事，特别是当各级政府都要成为强有力、多项全能的政府时，越位就更加容易自然生成。

和其他层级政府相比，乡村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村政府对群众的“领导”极易演化为直接组织活动，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，乡村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，文化素质的相对落后和市场信息获取能力的低下使得广大农民对这种政府行为并不反感，认为是一条致富之路。这样，乡村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村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。既然乡村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，而债权人反过来又是从政府机构角度理解这种负债行为难免助长乡村政府负债的“积极性”。显然，乡村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双重基础。

（二）在百废待兴、财政投资严重不足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。这里我们还暂且抛开教育、公共卫生等公共福利上的差距不谈。正是受这种思想认识上偏差的影响，政府对农村的投资大多集中在生产性基础设施和粮食生产上，在农业水利基础设施投资不断增长、粮食生产补贴规模扩大的同时，其他各类农村非生产性事业投资增长缓慢。因此，乡村政府在社会公众的公共物品需求不断扩张压力下，只得走自力更生的道路。既然上级政府投资排不上位置，而事关农村居民生活稳定、安全、丰富的非生产性设施建设投资所需资金起点相对又高、乡村政府自有财政性资金和经济组织收入远不可能满足支出需求，乡村政府就只能举债。当这种举债没有外在强劲约束时，规模自然难免失控。

（三）乡镇政府事权界定与财权高度不对称迫使乡镇政府举债

各级政府负责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。然而有两个问题却未做深入的分析：一是事权属地化原则本身所需要的资金多少。从理论上讲，由制度界定所明确的各项事权的资金对应额度是大不相同的。任何一个国家的政府职能都会具体化为数十种大小事权，履行这些事权有不同的资金成本。因此，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作详细分析。这使得一些层级的政府只能在资金不足背景下履行事权。乡镇政府在这方面最为典型。作为最基层政府，乡镇要把很多国策（教育、计划生育）落到实处，要提供治安、区内道路、公共卫生、社会保障等多种公共物品。有时甚至还要兼顾上级政府的各项事权（如国防）。但对履行这么多事权，究竟需要多少资金，人们既没有从标准化角度进行计算，也没有从一事一议的角度进行推算。二是事权属地化原则的落实和本级政府的收入筹集能力的对应关系。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。因为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，原因很清楚，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。从逻辑上讲，解决问题的出路有两条：一是尽可能把收入多地划给乡镇；二是上级政府给予充分的转移支付。遗憾的是，这两条都没有做到。

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。

（四）乡村负债几乎无人控制

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，忽略了分权自然难免引发举债的分权这一国际经验。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。我国乡村负债的程度应该说已陷入无人控制困境，其中根源之一是上级政府把乡村政府的举债行为看作是一般性经济行为，认为这是乡村政府自我调节财力的可行手段，上级政府今后不会负多少责任。正是上级政府对乡村负债的漠视，导致了乡村负债的无度和欠债不还。

（五）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形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、科技水平相对落后因而尚未摆脱粗放型货币供给扩张助推类经济增长模式的国家。财政支出规模与人口规模有着内在正比关系，因为必须由政府提供的义务教育、公共卫生、社会治安等公共物品的数量与人口规模有着正比关系，财政支出规模与经济发展同样有着正比关系，因为经济发展客观地要求道路、环境保护、社会保障等公共物品的数量相应超前或事后补正性同比

增长。

和财政收入区域分布格局恰恰相反，财政支出压力更多的是分布在农村而不是城市，我国2亿需要接受义务教育的人大部分集中在农村，基本生活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，乡村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，乡村两级政府难免靠负债来度过难关，也就是说，当今政府要花后届政府的钱来办今天的事。

四、化解乡村债务的对策思路

从国际经验角度看，地方政府负债是一种普遍现象，即便是经济发达国家也不例外。美国二战之后地方政府负债总体上呈上升趋势，个别地方政府财政甚至濒临破产境地，很多地方政府财政的债务支出都已成为一项重要内容。很显然，经济总量大、财政收入多的国家并不是不存在地方财政困难。然而问题在于没有任何一个国家像我国这样轻视地方政府债务管理。西方国家很早就从理论、政策、法律三方面应对地方债务增长，因而时至今日未出现大的问题。我国的乡村负债由于前期的长时间失控，现在已构成了强大的财政风险。之所以这样说，直接的依据就是几乎大部分县乡内的乡村负债总额都已超过年地方收入，有的甚至数倍，如果把县本级的负债也加总进来，情况更为惊人。从理论角度讲，如果债务总额超过年财政收入，就意味着至少要10年才能偿清，因为在财政经常性收支矛盾异常尖锐的条件下，每年的还债支出空间不可能大于10%。这也就是说我国今后地方财政较长时间内要在债务支出和经常性支出相互挤压、平衡的状态下运行。这是一种不可避免地会削弱财政职能、却又无法超越的矛盾选择。

显然，化解乡村债务已成为当务之急。由于乡村负债扩张是多种因素综合作用的结果，化解乡村债务理应多管齐下、综合治理，我们有必要采取逐步分类化解存量、尽可能消除增量的基本思路。具体可从如下几方面入手：

（一）进一步理清乡村负债

进一步理清乡村负债的规模、种类、分布是化解乡村负债的基础条件。目前在摸清乡村负债数量状况方面很多地方尚未做到位。进一步理清乡村负债必须解决四个问题：一是明确乡村负债的统一统计口径；二是确定统一的乡村负债分类方法；三是编制统一的乡村负债表；四是聘用专家团对乡村债务进行系统的经济分析和统计分析，分析内容可包括债务人结构、债权人结构、债务期限结构、债务区域结构、债务币种结构等。

（二）分类化解乡村债务存量

从工作操作角度可把乡村债务分为政府间债务、对机构债务、对个人债务三类逐步进行化解。在政府间债务化解方面，有必要在重新界定政府间事权和财权的基础上理清债权、债务责任，进而确定财力可承受的乡村债务核销范围和乡镇财政资金拨付分期调减幅度。具体来说，对经济相对落后的乡镇的周转金欠款和国债项目配套资金借款应酌情核销。在化解乡村政府对机构负债方面，应在进一步细分负债类别的前提下采用不同的对策。以乡村政府名义担保的企业债务理应取消担保。乡村政府直接介入竞争性领域而欠下的企业债务可通过镇办企业和村办企业来逐步偿还，偿还方式可多样化。乡村政府因履行职能形成的对个人的负债应首先考虑清欠。清欠过程中，鉴于乡村政府财力回旋余地极为有限，上级政府似应划拨专款应急。乡村政府为兴办企业而形成的集资欠款，应由乡村政府自行组织收入偿还。

（三）进一步细化乡镇政府事权划分，转变乡镇政府职能

一个国家的事权划分取决于行政管理体制特征、政府辖区经济发展水平、收入划分模式和政府辖区面积大小四个因素。我国是一个政府层级多、人口多、税收规模相对偏小的国家。因此，作为最低级次政府的乡镇政府，独立运用本地收入来履行事权根本不可能，如果再把职能扩展到介入竞争性经济活动，运转就更困难，显然，不细化事权划分，不转变政府职能，乡村负债今后难免再增长。为此，有必要进一步细化乡镇政府事权划分。从各项主要事权所需财力状况看，今后教育、污水处理、跨村道路建设等应由上级政府和乡镇政府共同负担。另一方面，乡镇政府理应退出竞争性

领域，不再直接投资建厂办店、为企业负债担保，同时坚决打破政府和企业两块牌子一套人马的组织体系，政府就是政府，乡镇干部不能同时兼职企业领导，他们的惟一职能是提供公共服务。否则，各类负债不可避免再现。

（四）结合深化改革举措，探索将乡镇政府转为县级政府派出机构

有必要指出：从今后行政管理体制改革深化角度看，乡镇政府似应逐步转化为县政府的派出机构，从而最终形成由县政府统筹安排乡村财力使用的格局。乡镇政府性质转化过程中，“乡财县管乡用”可作为一种过渡模式来处理乡镇财政与县级财政之间关系。把乡镇政府改变为县政府派出机构并不意味着原乡村政府功能的大幅度削弱，相反，正可以在精简机构转变作风提高效能方面迈出实质性步伐，改革后乡村干部依然要承担起管理公共事务的职责，只是行为模式和本地政策确定要以县级政府的统一意志为准。这种改革应当说是消除乡村过度负债的根本性制度措施。

（五）构建完整的农村经济社会化服务体系

乡村负债非一日之寒。因而偿还过程也必然是一个耗时较长的系统工程。乡村政府负债的化解需要本地经济持续健康发展带来政府收入的稳步增长。这要求基层政府创造一定的条件，农村是我国市场经济的原发点，最先步入市场的是农民。然而，分散经营的广大农民受多种因素（如素质、通讯、道路）的制约难以获得完备的市场信息和科技服务。这是农民经营失败和受益不稳定的重要原因。为此，今后乡村政府应强化农村经济的信息服务和科技服务职能，进而推动农村经济步入规模化、稳定发展格局。因此，今后各级财政应调整农业支出结构，加大对农村经济社会化服务体系建设的投入，特别是省、县两级财政，似应把农业技术推广支出列为农业支出的重点。

来源：《财经论丛》2004年第4期 来源日期：2005-5-23 本站发布时间：2005-5-23

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

相关链接

用户名:	<input type="text" value="游客"/>	密码:	<input type="password"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题:	<input type="text" value="回复: 乡村政府债务化解对策研究"/>				
内容:	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 100px; width: 100%;"></div>				
<input type="button" value="提交"/>					

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。