

陕西新增村级债务现状·影响及化解对策

付磊 吕德宏 (西北农林科技大学经管学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 村级债务已成为制约陕西省农村社会经济发展的一个突出问题, 2003 年国家提出制止产生新的乡村债务后, 陕西农村仍产生了相当规模的村级债务, 并对陕西省的新农村建设带来较大的影响。基于这一背景, 对陕西关中 Y 区农村进行了调查, 采集了大量详实的统计数据和调查资料, 在对“新增村级债务”进行概念界定的基础上, 采取个案分析法和比较分析法, 通过分析调查数据和资料的规律特征, 总结新增村级债务的现状并揭示其对农村社会经济发展的影响, 结合新增村级债务的特征和陕西省农村的特点, 提出化解新增村级债务的对策建议。

关键词 陕西; 新增村级债务; 影响; 对策

中图分类号 F321 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2009) 12 - 05596 - 03

Present Situation, Effects and Solutions of New Added Village Debt in Shaanxi

FU Lei et al (Northwest Agriculture & Forestry University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract After the state council forbid new village debt in 2003, villages in Shaanxi province has added lots of new debt, which takes some big effects on the New Rural Construction of Shaanxi. This study investigates Y town of Guanzhong region in Shaanxi province, and then analyses the data in order to find out the present situation and effects of the new added village debt of Y town. Based on this, considering the characteristics of Shaanxi province, it puts forward some solutions to solve the new added village debt problems.

Key words Shaanxi; New added village debt; Effects; Solutions

2003 年国务院下发国办发 22 号文件和国办发 85 号文件, 明确提出“要坚决防止发生新的乡村债务”、“严防形成新的不良乡村债务”, 但是实际上在此后 2 年内陕西农村仍然产生了新的村级负债。因此, 笔者将 2003 年之后产生的村级债务称为“新增村级债务”, 而在此之前的债务称为“历史债务”。所调查的 Y 区位于陕西省关中中部地区, 拥有人口 16 万, 其中农业人口 8.5 万, 分为 3 个乡 1 个镇, 共有 71 个行政村, 该区村级负债历史存量多, 新增规模大, 因此, 对该区新增村级债务问题的研究具有重要的现实意义。

1 陕西新增村级债务现状分析

1.1 新增村级债务规模大、负债面广 通过调查发现, 2004 和 2005 年陕西省 Y 区新增村级债务规模较为庞大, 从 Y 区 2 个乡的情况来看: D 乡共有 13 个村, 2 年共新增村级债务 101.476 6 万元, 平均每个村新增负债 7.81 万元; L 乡拥有 14 个村, 2 年共新增村级债务 209.577 5 万元, 除去 2005 年通过非现金方式化解的 18.967 4 万元, 该乡实际新增村级债务

190.610 1 万元, 平均每个村 13.62 万元。Y 区这 2 个乡 2 年共新增村级债务 292.086 7 万元, 平均每个村新增债务 10.82 万元, 规模相当庞大。

另一方面, Y 区新增村级债务的负债面广泛。例如, D 乡 13 个村当中, 2004 和 2005 年 2 年未产生新增负债的仅有 1 个村, 其余 12 个村皆有不同程度的债务, 负债量最多的村达 36.3 万元, 最少的 7 500 元, 该乡的负债面达 92%; L 乡 14 个村中有 8 个村产生新增债务, 负债面为 57.1%, 负债最多的村达 150 余万元, 最少的村也有 1 万元。

1.2 新增村级债务用于非生产性支出比重大 从新增村级债务的用途上来看, Y 区非生产性支出的比重远大于生产性支出, 其中最主要的用途就是村道路交通建设和村容村貌建设。D 乡新增的 101 余万元债务中, 道路建设支出 57.954 9 万元, 管理费用支出 4.291 2 万元, 教育支出 2.68 万元, 计生支出 0.1 万元, 村委会建设支出 1.83 万元, 村容村貌建设支出 22.305 万元, 农田水利建设支出 12.315 5 万元(图 1)。

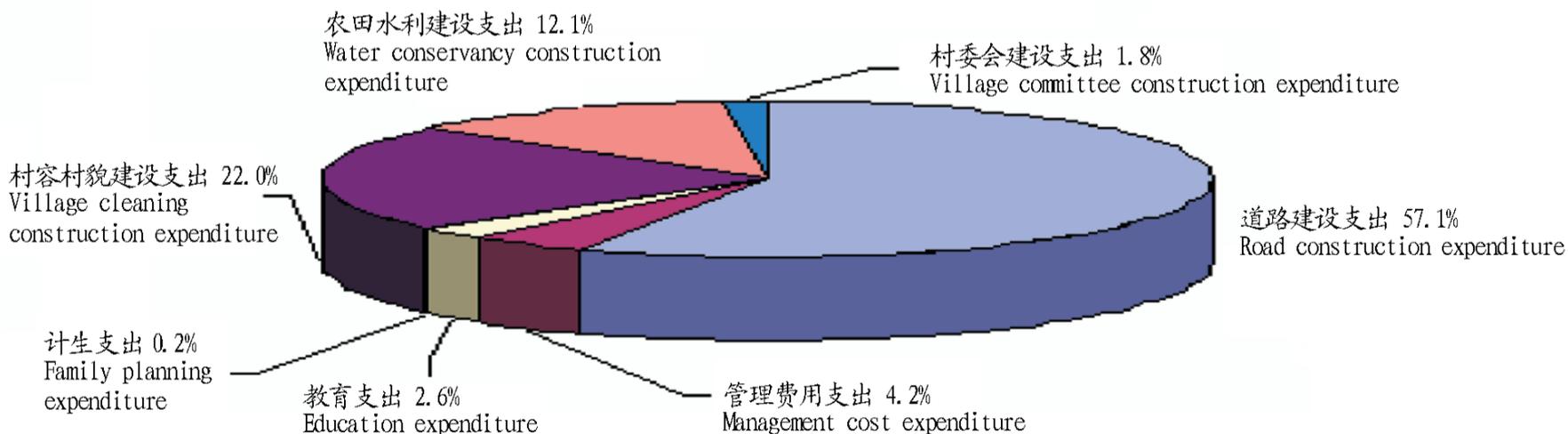


图 1 D 乡新增村级债务用途构成

Fig.1 The constitution of new added village debt usage of D village

相比较而言, L 乡新增债务规模大且用途更广, 但是其

债务用途结构与 D 乡类似, 新增负债也主要用于道路建设和村容村貌建设, 两项支出分别为 78.316 3 万和 32.895 8 万元, 分别占债务总额的 37.4% 和 15.7%; 农田水利建设支出 67.914 5 万元, 占 32.4%; 兴办企业投资负债 9.09 万元, 仅占到债务总额的 9.1%(图 2)。

1.3 新增村级债务偿还期缩短 2002 年底 Y 区的 1 228.76

基金项目 陕西省软科学研究项目(2007 KR40)。

作者简介 付磊(1984 -), 男, 贵州毕节人, 硕士研究生, 研究方向: 金融业务经营与管理。

收稿日期 2009-02-06

万元历史债务余额中,偿还期1年以下的债务仅占债务总额的4.3%,偿还期1年以上3年以下的债务占13.7%,而偿还期3年以上的债务占31.5%,剩余的50.5%的债务余额基本成为逾期借款。但是该区的新增村级债务中,26.9%的偿还期限在1年以下,剩余73.1%的偿还期限在3年以内(表1)。

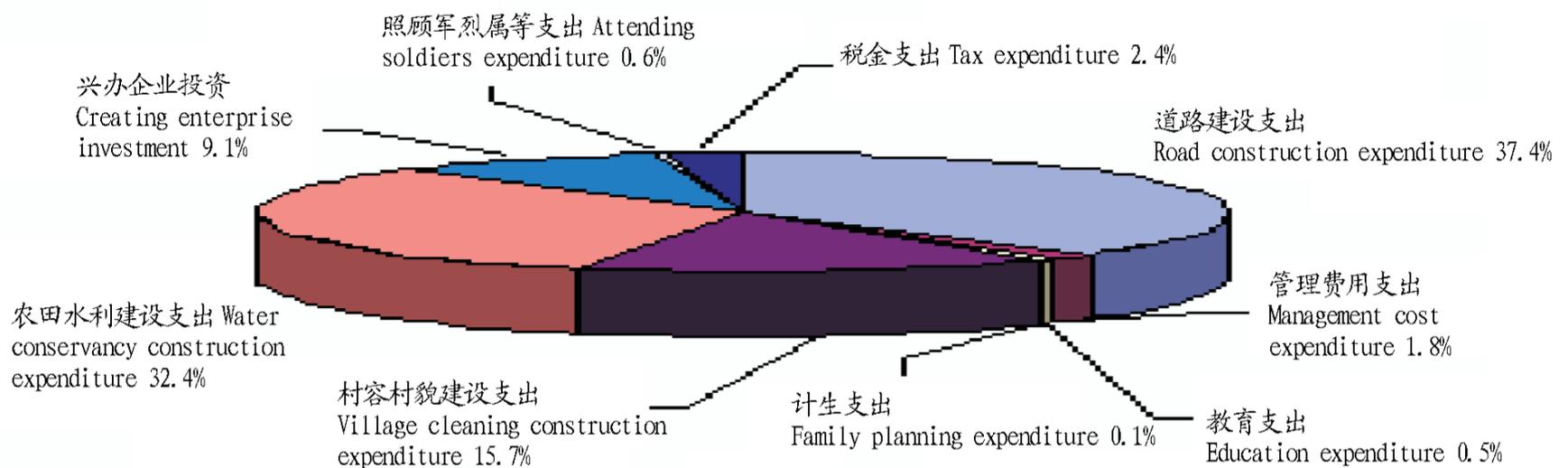


图2 L乡新增村级债务用途构成

Fig.2 The constitution diagram of new added village debt usage of L village

表1 历史债务和新增债务偿还期限比较

Table 1 Comparisons between repayment period of history and new added village debt

| 偿还期 Repayment period | 占债务总额的比例 % Percentage of total debt | |
|-------------------------|--|------------------------------------|
| | 2002 年底 The end of 2002 | 2004 ~2005 年 During 2004 - 2005 |
| | 1 年以下 | 4.3 |
| 1 年以上3 年以下 | 13.7 | 73.1 |
| 3 年以上 | 31.5 | 0 |
| 已逾期债务 | 50.5 | 0 |

1.4 新增村级债务来源渠道单一化 调查表明,新增村级债务来源渠道呈现单一化趋势。2002 年底 Y 区的历史债务中尚有 14.4% 的负债来源于银行贷款,3.0% 来源于信用社贷款,2.4% 来源于农村合作基金,另外还有多种多样的挂账、记账形式的债务。但是到 2005 年底,村级债务来源只剩下个人借款和单位借款 2 个渠道,已经没有向正规金融机构所借款项。其中 D 乡由于村集体经济逐步破产转制,整体经济发展缓慢,其新增村级债务 100% 来源于个人借款;L 乡经济条件好于 D 乡,由于地域优势所辖区域内企业发展较好,因此有 79.5% 的债务来自于单位借款,20.5% 属个人借款。

1.5 新增债务总额远大于集体收支盈余 农村集体收入低、支出大、收支盈余少,成为陕西农村乃至广大西部农村的一个共同特点。2004 年 L 乡集体总收入 85.192 8 万元,集体总支出 71.904 3 万元,盈余 13.288 5 万元,债务总额 145.438 3 万元,无债权,差额为 132.149 8 万元;2005 年 L 乡集体总收入 124.812 1 万元,集体总支出 117.240 6 万元,盈余 7.571 5 万元,债务总额 64.139 2 万元,无债权,差额为 56.567 7 万元。集体收支盈余少,债务量大,必然带来债务的偿还风险隐患。

2 陕西新增村级债务对农村社会经济发展的影响

2.1 造成村级债务的惯性增长 陕西新增村级债务有 3 个特征:一是新增村级债务的规模庞大且负债面广;二是村集

由此可见,随着国家政策和农村融资环境、经济环境的变化,以及高比例的历史逾期债务的影响,债权人缩短了放款期限,债务人只能获得短期性质的借款,从而使新增村级债务的偿还期逐渐缩短。

体收入低、开销大,支盈余少,还债能力弱;三是新增债务偿还期普遍缩短,债务来源渠道单一化^[1]。这些特征表明陕西新增村级债务已经具备一定程度的还债风险隐患,很可能出现到期无力偿还债务的现象。为了维护村级组织自身的信誉和未来借款的需求,借钱还债就会成为一个普遍的选择,这会带来村级组织借新债还旧债、旧债诱发新债的问题,即出现村级债务的惯性增长。而债务的惯性增长又会使得债务的规模保持甚至扩大,并对债务的偿还期限、来源渠道以及农村的还债能力造成影响,使得新增村级债务陷入恶性循环。

2.2 严重阻碍农村经济的发展 首先,新增债务会加大农村的信贷风险,使农村经济社会发展失去更多的资金供给者。由于信贷风险加大,正规金融会更进一步收缩在农村的网点和减少对农村的信贷支持,使农村融资更加困难。其次,融资困难会制约农村集体企业的发展。资金匮乏和债务加重,会直接影响到农村集体企业的改革和发展,不利于农村集体经济实力的提高。再者,农村资金实力和经济实力减弱,会带来农业和农村抗风险能力薄弱,一旦出现自然灾害,农业和农村的发展必然受到极大影响。总之,新增债务问题如果得不到及时有效的解决,必然会严重阻碍陕西农村经济的发展。

2.3 影响新农村建设的长效性 社会主义新农村建设是一项系统性、长期性的历史任务,建立长效机制是新农村建设的关键环节,然而沉重的村级债务负担必将对新农村建设的长效性带来影响。新农村建设提出“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,实际上,陕西 Y 区农村进行的道路交通建设和村容村貌建设同“村容整洁”的内在要求是一致的,但仅为完成这 2 项任务就在短短 2 年内产生了规模庞大的债务。随着新农村建设的不断深入,农村难免再次产生新增债务,由此可见新增村级债务对新农村建设长效机制的建立具有不可忽视的影响。

2.4 影响农村基层民主建设 村级组织是农村基层民主建设的主体,同时它又是村级债务的承担者,历史经验表明债

务危机带来的信用危机会对村级组织的地位和威信带来威胁。调查中发现,陕西新增村级债务全部来自于个人借款或者单位借款,而向商业银行、信用社等金融机构借款的比例为零。如果这些债务的偿还出现任何问题,不仅对村干部的诚信和政府的公信力会造成损害,而且会导致村干部与群众之间关系的紧张,会对农村基层民主建设带来负面影响。

3 陕西新增村级债务化解的对策建议

3.1 加大对农业和农村的财政投入力度,为新增村级债务的化解提供资金支持^[2] 据村干部反映,新增村级债务主要由于道路交通和村容村貌等基础设施建设而形成,国家和地方上级政府虽然都有财政拨款和相应的专项资金补助,但是拨付金额与实际花费差别较大,不得不依靠借债来完成各项任务。另外,相比较于中央财政对工业的投入,中央财政对农业的投入太低,根据《中国统计年鉴2007》的数据资料显示,2000~2006年7年间中央财政用于农业的支出占财政总支出的比重,除去2004年的9.67%外,其余6年一直维持在7.12%~7.85%的水平。因此,对新增村级债务的化解需要国家和地方给予足够的资金支持,防止新增村级债务的规模进一步扩大,并对部分业已形成的不良债务予以冲销。不仅如此,还应考虑农村的现实条件,加大投入以减轻农村社会经济发展的债务包袱,为农村化解债务和发展经济提供前提和驱动力。

3.2 对现有行政和财政体制进行调整和改革,平衡农村村级组织的财权和事权 调查发现,村级组织实际上是农村中各项事务的直接组织者,承担着大量事权。然而,1994年分税制改革以及后来进行的乡村税费改革,使得农村现有的财务收入极为有限,多数农村的财务状况入不敷出。这一现象被公认为村级组织事权与财权的不对等现象,是村级债务问题产生的一个重要原因。因此,必须对现有的行政体制、财政体制进行适当调整和改革,在不增加农民负担的同时,适当考虑村级组织的应得利益,保障村级组织的财税收入,平衡村级组织的财权与事权,避免新增村级债务的进一步

产生。

3.3 建立新农村建设的长效投入机制,完善各种监督制约机制 新农村建设需要农村从经济建设、环境建设、精神文明建设和民主建设多方面共同努力,需要的人力、物力和财力的投入巨大,而以农村现有的实力无法独自承担这一系列的建设任务。国家必须建立新农村建设长效的投入机制,保障各项任务指标资金供给充足,并且要避免出现历史发展过程中任务指标式的发展模式,防止再次出现村级债务增长高峰。同时,要完善各种监督和制约机制,保证国家的财政拨付安全高效地投入到新农村建设任务当中。

3.4 改革完善农村金融体系,建立多渠道的资金供给机制 农村缺乏正规金融机构的支持,同时非正规金融普遍存在却受到政策的压制,这是陕西农村金融体系的一个重要特征。在我国现有条件下,仅仅依靠中央和地方的财政拨款难以满足农村化解债务和发展经济的全面需求,必须要建立多渠道的资金供给机制,改革完善农村现有的金融体系。首先要引导正规金融机构重新回到农村,发挥其金融杠杆调节作用和资源配置作用来保障农村资金高效运行;另一方面,要结合农村实际,充分发挥民间金融等非正规金融的优势和作用,推动非正规金融参与农村的债务化解和经济建设^[3]。

3.5 尝试建立适宜的负债发展模式,推动农村经济发展 农村经济发展水平低、增速慢,不仅是村级债务的产生根源,而且会成为我国新农村建设和和谐社会建设的一个重要制约因素。要从根本上解决村级债务的增长问题,就要促进农村经济健康快速发展,这是化解新增村级债务问题的根本之道。另外,在农村经济的发展过程中,可以尝试建立适宜本地农村特色的负债发展模式,使农村的负债规模和债务结构合理、可控,保障农村经济健康运行。

参考文献

- [1] 杨瑚. 新农村建设中的村级债务问题研究[D]. 兰州: 兰州大学, 2007.
- [2] 刘静. 陕西农村村级债务问题研究——以L县为例[D]. 西安: 西北大学, 2007.
- [3] 陈东平, 褚保金. 我国村级债务成因辨析[J]. 农业经济问题, 2004(2): 40-43.

(上接第5507页)

长速度加快,再加上刈割有利于黑麦草的生长,故同是留茬6 cm, 30和40 cm第二次刈割比50和60 cm第一次刈割处理的体外干物质消化量还要略大。该研究表明,在黑麦草高度为30~40 cm且留茬高度为6 cm左右时刈割,能取得较高的干物质产量和较好的营养。

参考文献

- [1] 龙伟, 周君, 陈勇, 等. 云南黑麦草-水稻草田轮作研究进展[J]. 草业与畜牧, 2007(2): 1-3.
- [2] 陈勇. 多花黑麦草和王草种植技术及优化利用的研究[D]. 昆明: 云南农业大学, 2004: 7-8.
- [3] 李玉元, 张贵容. 草地农业效益研究——以黑麦草-水稻草田轮作为

例[J]. 广西农业生物科学, 2000, 19(1): 59-63.

- [4] 周寿荣, 毛凯. 亚热带低山丘陵区混播冬性牧草-水稻短期草田轮作系统的研究[J]. 生态农业研究, 1996, 4(4): 17-20.
- [5] 陈勇, 甄莉, 罗富成, 等. 春播多花黑麦草产量和营养价值变化规律的研究[J]. 黑龙江畜牧兽医, 2007(2): 56-58.
- [6] 李文建, 韩国栋. 草地刈割及其对草地生态系统影响的研究[J]. 内蒙古草业, 1991(4): 1-3.
- [7] TILLEY T J R. A two stage technique for the in vitro digestion of forage crops[J]. Journal of the British Grassland Society, 1963, 18: 104-111.
- [8] COTOI, MINSO D. Prediction of the dry matter digestibility of tropical grasses using a pepsin-cellulase assay[J]. Animal Feed Science and Technology, 1997, 67(2): 247-253.
- [9] MCNEIL M. Structure and function of the primary cell walls of plants[J]. Ann Rev Biochem, 1984, 53: 625-633.
- [10] 王清吉, 张志群, 刘永举, 等. 饲用-葡聚糖酶体外评判体系的研究[J]. 饲料研究, 1999(9): 9-10.