

乡村债务问题 研究

杜 爽 \ 著

河南人民出版社

乡村债务问题研究

杜 爽 \ 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡村债务问题研究/杜爽著. - 郑州:河南人民出版社,
2008. 12

ISBN 978 - 7 - 215 - 06646 - 5

I. 乡… II. 杜… III. 农村 - 债务 - 研究 - 中国 IV.
F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146412 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 黄委会设计院印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 9.875

字数 250 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

前 言

党的十七大报告指出:解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。解决“三农”问题,又必须处理好乡村债务问题。当前,乡村债务问题已成为制约我国农村经济发展、危及农村社会稳定、影响政府形象和农村干群关系的一个突出问题。解决好乡村债务问题,对构建和谐社会和搞好新农村建设具有重要的现实意义。

事实上,近年来党和政府一直非常重视乡村债务问题。有关部门曾多次下发文件并采取一系列措施化解乡村债务。广大理论工作者和从事实际工作的同志更是进行了大量的调查研究,并提出了不少好的建议和对策。然而,时至今日,乡村债务问题非但没有得到很好地解决,在一些地区反而有愈演愈烈之势。这说明,传统的化债思路和途径已不能有效地解决这一问题,迫切需要我们以新的视角去探讨乡村债务的化解之道。正是从这一点出发,作者在充分吸收和借鉴近年来有关专家学者不同观点的基础上,通过深入地调查研究,提出了要对乡村存量债务进行重组和维持乡村适度规模的观点。期望作者的观点对推进各地乡村债务的化解工作能够有所帮助和启发。

作 者
2008 年 8 月

目 录

主体报告

绪论	(3)
一、本书的写作背景及意义	(3)
二、研究的基本思路 and 主要观点	(5)
三、本书的主要特色及创新点	(8)
四、本书在研究过程中采用的主要方法	(9)
五、有关本书写作过程中需要说明的一些问题	(10)
第一章 近年来有关乡村债务问题的研究成果综述	(11)
一、关于乡村债务的概念、现状及特征	(11)
二、关于乡村债务的形成原因	(17)
三、关于乡村债务的危害、风险及变化趋势分析	(23)
四、关于乡村债务的治理措施	(25)
第二章 目前我国乡镇债务的现状与特征	(29)
一、目前乡镇债务的具体情况	(29)
二、乡镇债务的来源及结构	(34)
三、乡镇债务的特点	(38)
第三章 目前我国村级债务的现状与特征	(42)

一、村级债权债务的现状 & 构成情况	(42)
二、村级债权债务的主要特点	(49)
第四章 我国乡村债务产生的原因及运行机理分析	(57)
一、乡村债务的产生原因	(57)
二、乡村债务产生的阶段性特点和运行的机理	(64)
第五章 乡村债务造成的不良影响和危害	(76)
一、影响基层政府和组织日常工作的开展, 弱化其服务功能	(76)
二、影响农村公益事业的发展, 使农村经济恶性循环	(78)
三、影响农村税费改革, 有可能导致农民负担反弹	(78)
四、影响政府形象, 使政府失去权威和公信力	(80)
五、影响乡村干部工作积极性, 导致人才流失	(81)
六、造成干群关系紧张, 影响社会稳定	(82)
七、影响了农村金融的健康发展	(84)
八、影响新农村建设事业的顺利开展	(85)
第六章 债务重组: 乡村存量债务化解的有效方式	(87)
一、乡村存量债务重组的概念及意义	(87)
二、乡村债务重组的具体方式	(89)
三、乡村债务重组的实证分析	(91)
第七章 对乡村新增债务及乡村债务适度规模问题的探讨 ..	(110)
一、新形势下乡村新增债务不可避免的原因分析	(110)
二、乡村新增债务的影响因素及影响程度实证分析	(119)
三、新形势下维持乡村债务适度规模的必要性	(124)
四、维持适度的乡村债务规模需要采取的措施	(126)
第八章 乡村债务规模和风险的评估	(130)
一、评估的目的和意义	(130)
二、评估的基本思路和方法	(131)
三、评估指标设置应遵循的基本原则	(133)

四、乡村债务规模评价指标的设置	(134)
五、乡镇(本级)债务规模和风险的评估	(137)
第九章 农业税费尾欠政策的完善与补充	(151)
一、目前各地农业税费尾欠的状况	(152)
二、暂缓征收农业税费尾欠政策带来的不利影响	(155)
三、完善农业税费尾欠清收政策的对策与建议	(160)
第十章 解决农户日常债务问题的路径探讨	(165)
一、目前我国农户负债的基本情况和特点	(165)
二、农户负债的原因分析	(168)
三、农户债务问题带来的不良后果	(173)
四、解决农民债务问题的对策和建议	(175)
第十一章 关于乡村债务问题的研究结论及展望	(177)
一、研究结论	(177)
二、研究展望:后农业税时代的我国乡村债务问题	(181)

专题调研报告

第十二章 河南省部分地区乡村债务情况调研报告	(189)
鄢陵县(豫中)村级财务及债权债务调查报告	(189)
光山县(豫南)乡村债务调查分析报告	(200)
叶县(豫西南)乡村债务情况调查报告	(205)
淇县西岗乡(豫北)乡村债务调研报告	(210)
第十三章 其他省市部分地区乡村债权债务情况调研报告	(214)
四川省蓬溪县乡村两级不良债权债务调查报告	(214)
山西省运城市盐湖区上王乡乡村债务情况调查报告	(221)
江苏省灌云县乡村债务化解情况调查报告	(227)
北京市怀柔区乡村债务情况调研报告	(230)
江西省弋阳县村级债务债权调查报告	(235)
江苏省徐州市村级债务调查报告	(237)

各地典型化债经验介绍

江夏区化解村级债务的实践及经验	(243)
通江县化解乡村债务的实践与启示	(253)
官员还债纳入政绩考核形成“铜梁模式”	(258)
来安县新旧并举化解村级债务	(261)
竹山县多措并举化解村级债务近三千万元	(264)
敦煌市和崆峒区化债试点经验总结	(269)
新甸镇化债经验及启示	(273)
宝丰镇化解村级债务的经验与成效	(279)
聂家河镇解决乡村债务问题有良方	(284)

附录:部分样本县、乡、村债权债务基本情况原始数据表

一、河南方×县 2005 年乡镇村级新增债务基本情况	(289)
二、样本乡截至 2005 年 12 月 31 日债务基本情况	(293)
三、样本村截至 2005 年 12 月 31 日债权债务基本情况	(299)
后记	(307)

主体报告

绪 论

一、本书的写作背景及意义

(一) 本书的写作背景

乡村债务问题是当前我国农村经济发展中的一个突出问题。早在1999年,国务院办公厅就曾专门发文要求对乡村不良债务进行统计清理(1999年《国务院办公厅关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》,国办发[1999]40号)。2000年,国务院纠风办、农业部、财政部、中国人民银行、审计署、国家税务总局联合发出《关于进一步做好乡村两级不良债务清理工作的意见》,要求对乡村债务问题进行妥善处理。2006年,国务院办公厅专门部署了化解乡村债务的试点工作(《国务院办公厅关于做好清理化解乡村债务工作的意见》,国办发[2006]86号)。2007年,中央一号文件又提出了解决乡村债务问题的一些基本原则。与此同时,许多专家和学者更是做了大量的调查研究工作,并就如何解决乡村债务问题提出了不少建议。这说明,无论是政府部门还是专家学者,都充分地认识到了乡村债务问题的严重性以及解决这一问题的必要性和紧迫性。

然而,纵观近年来有关解决乡村债务问题的政策、措施和建议,大多把视角放在了如何对待和解决乡村存量债务的问题上。而且,无论

是政府部门的有关文件还是专家学者,都提出了要坚决避免乡村新增债务的观点和看法。对此,我们是不认同的。诚然,不解决乡村存量债务问题,不充分释放乡村存量债务中不良债务的风险,必然会对农村经济的发展带来一定的负面作用。但是,如果不能正确地认识 and 处理好乡村新增债务问题,同样会对今后农村经济的发展尤其是对正在推进的新农村建设带来极大的负面影响。正是基于这种认识,我们在本书中不但以新的视角探讨了乡村存量债务的化解方式和途径问题,而且更着重研究了如何正确地认识 and 处理好乡村新增债务的问题。

(二) 研究乡村债务问题的现实意义

在新的形势和历史条件下,理清解决乡村债务问题的基本思路,探讨化解乡村债务的正确途径和措施,意义非常重大,具体来说:

1. 有助于促进新农村建设。

新农村建设是当前各级政府的一项重大政治任务。进行新农村建设,需要大量的建设资金。在政府资金投入严重不足的情况下,如何解决新农村建设所需资金的来源,是一个必须认真研究的问题。在解决好乡村存量债务的基础上,探讨如何继续科学合理地利用负债手段来缓解财政支农资金不足的现实,对新农村建设将会起到很大的促进作用。

2. 有助于构建和谐社会,维护农村社会稳定。

当前,乡村债务问题已成为影响农村地区社会稳定的一个重要因素。不良债务沉重的地方,乡村干部的很大一部分精力要用来应付债权人的逼债、告状、上访和打官司,致使乡村两级政府和组织的日常工作都无法开展。积极探讨解决乡村债务问题的有效途径和措施,对构建和谐社会和维护农村社会稳定具有很大的现实意义。

3. 有助于促进我国的法制建设和维护政府信用。

乡村债务问题实际上也是一个法律问题。如果乡村债务问题久拖不决,不但会使政府的信用和形象受到严重损坏,而且也与我国依法治国的理念不相符合。因此,从这个意义上来讲,也要求我们必须采取有

效的措施尽快地解决这一问题。

4. 有助于各级政府树立科学的发展观。

乡村不良债务之所以会产生,是与前一个时期一些地方政府片面地追求所谓“政绩”、不切实际地搞一些形象工程有很大关系的。处理好乡村存量的、增量的以及存量中良性的、不良的债务问题,有助于促使各级政府树立科学的发展观,转变经济增长的方式。

5. 有助于防范债务风险,促进乡村经济的可持续发展。

乡村债务问题的久拖不决和日积月累,其规模就会越来越大,就有可能产生很大的债务风险,就会给乡村经济的发展带来严重的不良影响。如果我们能够探讨出正确的化债思路和途径,未雨绸缪,将未来可能爆发的债务风险遏制在萌芽状态,无疑会对促进乡村经济的可持续发展起到很大的推动作用。

二、研究的基本思路 and 主要观点

研究乡村债务问题首先要弄清乡村债务的含义并予以科学的分类。准确地界定乡村债务的内涵和外延是研究乡村债务的前提。乡村债务的内涵与外延是否清楚,直接关系到乡村债务的主体与涵盖面、关系到乡村债务统计的范围、数量及统计结果的有效性与真实性,关系到所寻求的乡村债务的化解对策是否适用。

我们认为,乡村债务的真实含义应该是指乡村两级政府和组织在过去开展各种活动和交往中产生一种现实义务,履行这项义务将会导致其经济利益和资源的减少。乡村债务实质是乡村两级政府和组织作为债务人与债权人之间客观存在的一种法律关系。无论是乡镇债务还是村级债务,从动态上来看都包括存量债务和增量债务;从静态上来说,既包括公开账面上的显性债务,也包括账面之外的隐性债务;从性质上来看,既包括良性债务,也包括不良债务。既然乡村债务包括存量债务和增量债务两个部分,解决这一问题也要从存量和增量两个方面入手。

首先,从乡村存量债务方面来看,化解乡村债务必须做好两个方面的工作:

一是应严格地区分乡村存量债务中的良性债务与不良债务。良性债务是调节经济运行、促进经济发展不可或缺的重要手段,不良债务则对经济发展具有很大的负面作用。因此,化解乡村债务必须正确地地区分两类不同性质的债务。对不同性质的债务应采取不同的对策和措施。特别需要指出的是,乡村不良债务应包括隐性债务。在实际工作中,许多人不重视隐性债务问题。事实上,原来不少地方以行政方式办起来的乡办、村办企业倒闭后,其债务承担者自然属于乡村两级政府和组织。这些属于账外的隐性债务,同样具有很大的潜在风险,必须采取有效的措施对其进行认真的清查和处理。

二是各地应从实际出发,积极探讨化解乡村不良债务的新方法、新途径。关于化解乡村存量债务的具体方式,许多专家学者都提出了不少好的建议,例如:以温铁军为代表的“谁的孩子谁抱走”,即“哪个方面造成的债务由哪个方面承担责任”的建议;以韩俊为代表的“由各级政府分担责任,多管齐下,综合治理”的建议;由于建嵘提出的“由国家买单”的建议;等等。这些建议对指导实际工作具有很大的参考价值,并且,在实践中也已经取得了一定的效果。但是,在继续挖掘这些化债方式潜力的同时,亦应积极拓展新的化债途径。笔者认为,积极探索并实施对乡村存量债务进行债务重组的方式是科学而且适用的。这种乡村存量债务化解方式的效果,已经为一些地区的实践所证实。

其次,从增量债务方面来看,目前首先要解决的是应如何正确地认识和对待乡村新增债务的问题。近年来,不少关于解决乡村债务问题的政策和措施大都是建立在“乡村负债都是不良债务”的假设前提之上的,许多人把乡村负债看做是一种导致乡村经济环境恶化而必须加以禁止的现象。我们认为,这种认识和做法是不妥当的。在市场经济条件下,负债经营是一种优化资源配置的有效手段。乡村不良债务的出现和产生,并不能完全否认良性债务在市场经济发展中的积极作用。

因此,发展农村经济,关键的问题不是能不能举债,而是债务尤其是良性债务是否规模适度的问题。况且,在目前的条件下,由于多种多样的原因,乡村债务也根本就不可能完全消除。所以说,在对乡村现有不良债务采取有效措施予以化解的基础上,在一定的前提下,为了促进农村经济发展,允许乡村继续适度地负担一些良性债务不仅是必要的,而且是可能的。

基于上述认识,我们认为,在化解乡村债务的实践中必须做到以下几点:

1. 解决乡村债务问题应遵循正确的原则。乡村债务形成的原因很多,解决这一问题应该坚持区别对待、分类处理的基本原则。其中,最关键的是要严格区分债务的承担主体,按照“谁受益,谁负担”原则来处理。对那些本应由中央政府和上级政府承担的公共产品建设如“普九”形成的债务,应由各级政府负责解决;对因政策原因如关闭农村合作基金会等形成的债务应由国家财政予以承担;对那些基层政府和组织自身原因(如大搞形象工程而盲目借贷)形成的债务则要根据不同情况来解决。总之,要具体问题具体分析,不能搞“一刀切”。

2. 要严格地区分现有债务中的良性债务与不良债务。所谓良性债务是指为解决农村经济发展资金的不足问题而必须适度筹措的债务;不良债务则是指一些地方为了搞形象工程而盲目借贷、买税完成上交任务甚至为了挥霍浪费而不必要或者不应该负担的债务。解决乡村债务问题,关键是如何尽快化解现有存量债务中的不良债务。

3. 要做好对乡村隐性债务的清查和处理。隐性债务是不良债务的重要组成部分,化解乡村债务不能忽视隐性债务带来的潜在风险。为此,必须加大对乡村隐性债务的清查处理力度。否则,就不能充分释放乡村不良债务的风险。

4. 要科学地利用债务重组的方式化解存量债务风险。这里所谓的债务重组是指通过进行债务主体置换、债务划转、修改其他负债条件等多种措施来化解乡村债务风险的方式。不少地方的实践证明,通过对

乡村存量债权债务进行有效重组,可以化解相当一部分乡村不良债务的风险。

5. 要建立科学的评价体系,使乡村新增债务维持适度的规模 and 水平。在如何对待新增债务问题上,我们必须转变旧观念。要正确地认识到适度负债对优化资源配置、推动农村经济发展的重要作用。发展农村经济,必要时可以适当举债,但必须采取一定的措施使债务尤其是良性债务保持在适度规模和范围内。

6. 要对乡村债务规模的动态变化情况进行有效的监控。从目前形势来看,发达地区基础设施建设的势头很猛,中西部地区基层政府为提高招商引资的竞争力,也在进行大规模的经济建设。这必然会导致在相当长一个时期内乡村债务规模的刚性增长趋势。为此,我们必须强化预警监测工作,密切关注乡村债务的动态变化情况,采取切实有效的措施,坚决将其规模压缩在合理的范围内,防止乡村债务尤其是不良债务规模不断过度膨胀而带来新的问题。

三、本书的主要特色及创新点

本书在研究过程中始终坚持了理论联系实际、一切从实际出发的基本原则。为了实事求是地说明和反映目前我国乡村债务的真实情况,笔者曾先后赴山西、陕西、山东、黑龙江、云南、浙江、四川、广东以及河南各地进行了大量的调研,搜集了大量的数据资料。在论证过程中,笔者积极吸收和借鉴同行已有的研究成果,但又不拘泥于传统观点而人云亦云。通过运用大量的数据和案例充分地论证了自己所提出的观点。特别是笔者根据各地实践经验总结出的乡村存量债务重组的若干方式以及经过深思熟虑提出的“新时期必须维持适度的乡村债务规模”的观点,突出反映了笔者敢于标新立异、大胆创新的特点。具体来说,本书在以下几个方面有所创新:

1. 打破了长期以来不少人头脑中所固有的“乡村负债都是不良债务”的旧观念。明确提出了化解乡村债务必须正确区分良性债务和不

良债务的观点。对于如何化解不良债务,笔者提出了通过债务重组方式进行化解的新思路。

2. 纠正了有关文件和部分学者提出的“要坚决避免新增债务”这种不切合实际的观点和看法。进行新农村建设,在政府资金投入严重不足的情况下,完全不借债是不现实的。从发展农村经济的实际需要出发,笔者首次提出了不但要允许乡村新增债务,而且要维持乡村债务适度规模的观点。

3. 为了防止和避免乡村债务规模过度而引发债务风险,笔者在借鉴有关学者部分前期研究成果的基础上,设计了一套更加科学和完善的债务风险预警指标,并进一步探讨了部分指标的合理比值。

4. 拓宽了研究领域。纵观近年有关乡村债务问题的研究成果,很少有针对性对农业税尾欠问题及农户日常债务问题进行专门研究的。笔者在这方面进行了延伸研究,丰富和补充了乡村债务问题的研究对象和内容。

四、本书在研究过程中采用的主要方法

为了避免书中提出的解决乡村债务问题的一些想法和做法不切实际,笔者并没有仅限于一般的空谈议论,而是在通过深入调查研究、配合有关部门开展试点的基础上去寻求解决问题的对策和建议。在研究过程中采取的主要做法是:

1. 利用笔者所在党校培训各级领导干部的便利条件,通过走访和发放调查问卷的方式,了解基层干部对乡村债务问题的真实看法和他们在实际工作中化解乡村债务的具体做法。

2. 通过参加学术研讨会并借助于互联网,搜集相关专家和学者的前期研究成果,以便于研究中进行比较、鉴别和借鉴。

3. 通过取得政府有关部门的支持和配合,在河南部分乡村(如原阳县冯村、方城县徐岗村、淇县西岗村等)进行了实地调研,并搞了一批试点,对我们所设想的有关化解乡村债务思路的可行性进行了验证,