

背负沉重债务的乡镇政府

因为拖欠工资，一位乡长去开出租车以养家糊口，这在中国并不罕见。更令人惊讶的是，作为中国基层政权的乡镇，正背负着2000亿元庞大的债务。这不仅影响到中国乡镇经济的发展和基层政权的建设，也严重威胁着国家的安全。专家指出，根本解决之道，还在于体制上的改革。

背负沉重债务的乡镇政府

粗略计算，中国乡镇在上个世纪末留下了高达 2000 亿元的债务窟窿。

沉重的债务，把很多乡镇负责人“逼迫”得情绪低落，疲惫不堪。有一位无奈地自嘲，“比旧时代的杨白劳还苦”。

一、2000 亿债务“围困”中国乡镇

“河南四通镇除了党委书记和镇长，其他所有干部都罢工了，镇政府已经瘫痪。”5 月末，一位读者致电。

在这个地处中原腹地的小镇，镇党委书记雷伟否定了“罢工”的说法。他的说法是：请假的人在增加。为此，镇党委不得不打乱原有的工资结构，实施“基本生活费+出勤工资制”，规定请假一天，扣除 10~15 元工资。雷说，这是为了鼓励工作人员出全勤。

“不过我们已经整整半年没有发过工资了，一共拖欠 125 万元。”雷伟说：“四通镇还有 500 多万外债。”

设立于 1987 年的四通镇也曾有过辉煌的历史。这里交通便利，1995 年，河南周口市委决定将四通列为“特别实验区”，不少企业来此考察投资。但在 1998 年前后，受多种因素影响，四通开发区的企业生产大幅度滑坡。看到该地区停滞不前，周口市委撤消了四通的“特别实验区”资格。从此，四通走人低谷，也为今日的“财政危机”埋下伏笔。

雷伟说，这些银行和私人各占一半的外债就像石头一样压在他身上，让人情绪低落，无心去发展。

乡官：比杨白劳还苦

坊间喜用两个未经证实的故事，来形容债务缠身的乡镇官员们的苦，安徽一位乡长不堪债务重压，跑到上海打工去了；河南一位乡长迫于债务难以跟“上面”交代，借了个出租车在开。

中国社会科学院一些专家宁愿相信这两个事例的真实性，他们的理由是：湖南省个别乡镇 1999 年就“吃”完了 2003 年的财政预算，如果上级让你去主政这样的乡镇，不许借债，不得换岗，你不出去打工，不开出租车，一家老小吃什么？

债务发展史

农村问题专家、中国社会科学院研究员陆学艺近年来一直在跟踪调查 14 个省、区乡镇政府负债情况。他在概括中国乡镇政府负债整体状况时,用了四个字 普遍现象。

一些省份的官员证实了他的论断。

1999 年上半年,湖南在全省范围内对乡镇负债进行了一次“普查”,结果让官员们大跌眼镜 全省 2000 多个乡镇,负债面高达 88.2%。

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惊讶地发现:有赤字的乡镇多达 161 个,覆盖面将近 90%。

据陆学艺的调查,乡镇债务覆盖面最广的是中西部地区,60% 以上的乡镇负债。以农业为主的乡镇几乎没有不欠债的。

乡镇债务主要形成于 1994 年前后,此后呈逐年增长趋势。湖北省监利县的乡镇负债史比较清晰地诠释了这一趋势。1995 年,该县 30% 的乡镇负债或收支平衡。到 2000 年,90% 的乡镇财政有赤字,平均赤字不少于 400 万元。平均负债不少于 800 万元。

对一些乡镇而言,差不多是天文数字的债务,都是从哪里借来的?

一位不愿透露姓名的中部省份农委的官员,提供的一份调查资料清晰地显示了该省乡镇政府的债务来源:银行本息贷款 12.76 亿元,占总额的 21.6% 信用社贷款本息 5.52 亿元,占 9.3%,合作基金会贷款本息 8354.8 万元,占 1.4% 单位贷款本息 17.71 亿元,占 29.9%,个人本息贷款本息 4.26 亿元,占 7.2%,其他应付款 18.14 亿元,占 30.6%。

一位乡镇干部用“三个阶段”概括他所在乡镇的负债发展史:

第一阶段跟银行信用社合作基金会借,刚开始想到的当然是银行,借多了,银行惜贷,再找信用社,信用社差不多是‘自己’的吗。信用社抗不住了,就打合作基金会的点子。这一阶段占总债务的三分

调查表明,乡镇债务覆盖面最广的是中西部地区,60% 以上的乡镇负债。以农业为主的乡镇几乎没有不欠债的。

之一。

第二阶段跟单位借，银行等金融单位的路子死了，就靠面子找其他单位，或者是好的厂矿公司，或者是县里的其他日子好过的部门，这一阶段的借款占总额也有三分之一。

第三阶段，跟老百姓借，跟私人借。走到这一步委实是不得已，眼看我们的偿还能力萎缩为零，连单位都不借了，只好打起民间资本的主意。我们许诺的利息很高。中国的老百姓，尤其是没见过世面的农民，起初特别相信镇政府，又说是高利息借钱，他们忙不迭地送钱到政府，有的还托人找关系借钱给政府。这个阶段和其他乱七八糟的欠债合在一起，占总额的三分之一。

隐性债务

2001 年 1 月 15 日，春节前夕，黄山脚下的屯溪区黎阳镇给干部职工人均发放了 1000 元的奖金。消息传出，闻者无不动容，特别是在乡镇政府‘混饭’的人。

1000 元奖金的轰动，基于这样的背景：中国乡镇普遍拖欠工资，对乡镇干部来说，最大的福音莫过于按时按量领取工资，哪敢奢想什么奖金。

“拖欠工资，也是乡镇政府的欠债。”中国社会科学院学术委员会一位专家强调说：“乡镇政府的债主，不仅是和他们有借贷欠款关系的银行单位或者个人，还有向它们领取工资的干部、职工、中小学教师。只不过前者是‘外债’，后者是‘内债’。”

据悉，一些部门在统计债务时，经常有意无意地忽略这一块。

有关人士透露，河南省 90% 的乡镇拖欠干部职工工资，有的拖欠一年以上。湖南中部一乡镇 2000 年只发了 3 个月的基本工资。

机构改革之前，湖北襄樊市乡镇财政供养人员达 6.8 万人，每年乡镇平均达 486 人。如果按人均年经费 8000 元算账，河南省和湖南省少数乡镇，一年下来，欠干部职工的‘工钱’，将近 400 万元。

一些地区的乡镇政府，拖欠的中小学教师的‘工钱’，大大超过干部职工。一个人口三四万的乡镇，教师人数往往是干部职工的三四

中国乡镇普遍拖欠工资，对乡镇干部来说，最大的福音莫过于按时按量领取工资，根本不敢奢想什么奖金。

倍。这个数字来源于一位全国人大代表,他说 发不出教员工资的乡镇达到 60% ~ 70% 。

1994 年开始,乡镇教师的工资改由乡镇财政解决。自那时起,拖欠教师工资就成了中国一些传媒上经常可以看到的新闻。2000 年教师节,一条“表扬新闻”曲折地暴露出拖欠教员工资已是何等严重:苏北一个县拖欠教师工资 2500 多万。为了老师们能在他们的节日里有一点安慰,该县拍卖了部分乡镇的小轿车。

总债务 2000 亿左右?

中国乡镇政府到底欠多少债务?

1999 年,经国务院同意,国务院办公厅发出通知,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。

清查结果目前尚不得而知。但从权威途径获悉了三个省份的数字:

湖南省乡镇负债总额为 85.4 亿元;

浙江省乡镇政府负责 36.4 亿元。这个数字并不包括乡镇政府下属的企事业单位和农村集体经济组织所欠下的债务。

安徽省乡镇债务总额为 59.23 亿元。

专家说,剔除 2000 年以来的债务增长,按照湖南、浙江、安徽三省截至 1999 年底的负债总额进行匡算,平均每个省 60 亿元。

以此推算中国乡镇政府负债总额,与农业部已经离休的司长郭书田透露的数字大体相当 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。

这个数字反映的是 1999 年前的数字。目前的负债总额具体多少,还是个未知数。国务院办公厅的文件下达后,一些县市作了消赤减债的努力,虽然效果不大,但应该可以削减一些债务。

颇具此消彼长意味的是,1999 年后很多乡镇的负债数字还在增加,因为银行利息和民间的高利贷并没有停止它们的“滚雪球”运动。譬如湖北省棋盘乡,债务月利率高达 15‰ 乡级负债每年增加的数

权威人士透露:中国乡镇将近 5 万个,平均每个乡镇负债 400 余万元,乡镇总债务约为 2200 亿元。

字是 150 万元左右。

一增一减,专家估计,当前的保守数字在 2000 亿元。

二、2000 亿债务：埋单手法不乏腐败

1998 年,攻取北京大学管理学硕士学位的李厚德,回到中部一个旅游城市的郊区乡镇当“一把手”。摆在他面前的是前任以及前任的前任们丢下的 700 万元债务的审计报告。

30 岁的李厚德说:“当时心头一凉。我的专业背景告诉我,不顾民力、财力和经济发展条件盲目上项目是债务的源头。我对大家说,我要政绩,但决不为政绩而政绩。”

举债换政绩

履新之后,他发现自己承诺太幼稚。“上面”对乡镇干部调动非常频繁,如果他这个书记没有“政绩”,随时可换掉。为保“乌纱帽”,李厚德一次次“空降”北京,找自己的老师同学朋友,引进项目,圈地盖房。

钱从哪里来?

借。到底是皇城根下中国最负盛名的学府的硕士,支脉纵横的关系网络,很快让李厚德得到一笔笔借贷。

李有些惴惴不安:“有的项目太冒进了,一旦砸锅,就给后任埋下了‘地雷’。”

一些地方官员指出,今天的乡镇,举债换来的“地雷”太多。湖南有一个乡镇投资搞一项工程,乡财政要出 12 万元,但这个乡一年的财政收入只有 8 万元,最后不得不以贷款的方式筹措资金。郴州市某县 1998 年各乡镇用于教育、城建、道路、水利等建设形成的负债高达 3159.34 万元,占全县乡镇财政赤字和负债额的 78%。

对于一些乡镇大搞形象工程,郴州市委书记李大伦说:“我个人认为,问题当然是在下面,但是责任应该在上面”。

来自华东地区一个农业大省农委的分析说:“一些部门过多过滥

中国乡镇形成的 2000 亿债务,其中有官员们为官一任为富一方良好愿望下的“好心坏事”,但这不是巨额债务窟窿形成的最终托词。

的达标升级活动导致乡镇举债。如教育达标建校舍，公路达标修建柏油路，治安达标建公安派出所，司法达标建法庭。计划生育达标建服务站，城镇规划达标搞整齐划一。为了应付达标升级活动的检查考核，乡镇和村只好四处借债搞建设，以便通过验收。

中央党校教授王贵秀将这段官方文字解读为：乡镇换届周期短，领导变化频繁，现行乡镇干部体制膨胀了部分乡镇领导干部“出政绩、创业绩”的心理，举债上项目换政绩。

“龙种”变“跳蚤”

锈迹斑斑的机器，野草丛生的圈地，一个个闲置的厂房，一笔笔高额的债务。

整齐对仗的句式，出自一位农业官员之口。他用这样的句式来形容中西部地区一些倒闭的乡镇企业。

对于很穷的中国乡镇来说，办企业被干部们视为思变的最好办法。

淮南市中级法院在一份调研中指出：90年代初，受市场经济大潮的裹挟下，许多乡镇从发展经济的美好愿望出发，不允许出现企业“空白点”，一些乡镇四处借贷、集资、联合办厂，大办乡镇企业。但由于缺乏资金技术，产品没有市场，经营管理又不善，企业未见效益即倒闭，或者因为效益不佳而无法清偿债务。

播下“龙种”，收获“跳蚤”。这是对凤台县丁集乡、潘集区泥河镇办砸企业的形象注脚。两乡镇所欠千万元以上的债务，与四个当初剪彩时振奋人心的企业息息相关：丁集乡洗衣粉厂，泥河镇麻纺厂、硫酸厂、磷肥厂。一位在乡镇管理部门工作多年的官员说，一些乡镇对有些项目未经充分论证，就匆匆举债上马，岂能不倒？

有些“跳蚤”之大，大得惊人。如东县洋口镇南港渔网厂前几年投资兴办三信公司搞鳊鱼养殖，结果本利无收，背上沉重债务，资不抵债 3241 万元。

依旧是华东地区那个农业大省，来自该省农委的统计显示：截至 1999 年底，为发展地方经济，全省乡镇为兴办企业举债 20.6 亿

乡镇企业曾被
称为中国新的经济
增长点，但大部分
乡镇企业却因经营
不善等各种原因而
纷纷倒闭。播下
“龙种”，收获“跳
蚤”是对部分乡镇
企业的生动写照。

元，占全省乡镇负债总额的 34.8%。

僧多粥少

一位高官认为机构臃肿、人员过多是乡级财政赤字负债居高不下的一个重要原因。

“一锅粥本来 8 个人吃刚好,现在却来了 10 多个人,结果大家都得饿肚子”。湖南郴州市长龙定鼎感叹;机构臃肿,人员过多是乡级财政赤字负债居高不下的一个重要原因”。

龙算了一笔账 裁员前,郴州市乡镇机关事业单位实际在职人员 12708 人,超员 3201 人,财政安排给乡镇人员包干经费人均 5000 元,实际人均超过 1 万元。这就意味着:仅乡镇机关事业单位“人头费”形成的预算内赤字就达 7.86 亿元。

2000 年初,黑龙江依安县实施大规模的‘减人’改革,全面清理乡镇超编人员和私招滥用人员。“拆庙减人”的效果是:乡镇债务当年减少 104 万元。

民政部《乡镇论坛》载权威人士文章称,机构改革还没有完成的乡镇,机构一般都在 20 个左右,机关人员都在百人以上。河南新县 1999 年财政收入比上年增长 153% , 但仅新分配的大中专毕业生等新增人员的工资就化去 180 万元左右,新增人员吃完新增财政收入还不够。

来自安徽省的统计说:乡镇用于支付人员工资的债务为 5.21 亿元。在乡镇欠债总额中的比重为 8.8% 。如果加上因为人多而导致的管理费用的欠债,比重立即上升为 13.7%。

专家认为,这个比重应该能代表中国乡镇负债省份的平均水平。

腐败债

“腐败败了明星镇。”

在湖南省,此话指的是益阳市赫山区沧水铺镇。“沧水铺”原是“全国乡镇 500 强”的明星镇。在原党委书记和镇长的带领下,不到两年的时间,沧水铺镇以各种名义滥发奖金 144 万元。镇干部吃喝成风,吃喝招待费高达 183 万元。吃喝花费最多的一天,按当地物价标准可摆 20 多桌。

不少乡镇领导花钱大手大脚，挥霍无度。据张家界市人大常委会财经工委调查，1998 年，该市乡镇开支招待费 512.25 万元，每个乡镇平均为 5.12 万元。一些乡镇还违规修建宿舍楼，超额发放各种名目的奖金、津贴、补助，不顾财力地购买小车，超额报销医疗费、差旅费等。

腐败给乡镇造成的债务，在一些省市的乡镇债务统计中，被称作“非生产性支出”或者“其他原因”。

一个中部省份在一份材料中说，在乡村债务中，属于其他原因负债，乡级 12.65 亿元，占 21.4%，主要是非生产性支出过大造成的。

这份材料对“其他原因”的分析少了一点贪占。农业部政策法规司前司长郭书田说，乡镇干部贪占财物，是乡镇债务不可或缺的要素。2000 年 11 月，泉水乡党委书记万治林被六合县检察院起诉。为了他的情妇，万一次次从镇财政中“拿”钱，如同伸手掏自己的口袋。事发后，有人发现，乡财政已负债 3000 多万元！有人悲愤地编了句顺口溜：“曹操倒霉遇蒋干，泉水倒霉遇小万”。

奢侈浪费，挥霍无度给乡镇造成的债务，在一些省市的乡镇债务统计中竟被称作“非生产性支出”或者“其他原因”。

三、乡镇负债 政权受害

2001 年 2 月，四川省“两会”期间，人大代表就像事先约好似的，一齐把话题聚焦到乡镇债务危机。推动乡镇债务成为“两会”热点问题的大多是来自基层的代表，包括很多县长县委书记。会上说得最多的一句：“乡镇债务不解决，危害无穷。”

偏瘫政府

湖北监利县棋盘乡党委书记李昌平，给国务院总理朱镕基亲自抓方基写信说：乡镇财政赤字一年比一年大。我们棋盘乡不搞任何建设，只交上面的税费，发干部的工资，支付借款利息，每年还净亏 1000 万元。这样下去，基层组织和政府怎么运转？

四川省眉山市东坡区区长胡年勇在四川省“两会”上表达了同样的忧虑：“我们东坡区因乡镇超前建设负债已达 1 亿多。基层被债务

所困扰,工作无法开展。”

债务如一条巨蟒缠得乡镇政府无法正常运转。山西省一位县长介绍说,债务面前,很多乡镇为保工资、保吃饭而东拉西扯、疲于应付,乡镇经济建设无钱投入,该办的事不能办,已办的不得不停办或缓办,一些明显有效益的项目也无法上马。

在湖南,有的乡镇出现了“工资停发、发票停报、汽车停开、电话停打、食堂停餐”的“五停”现象。有的处境尴尬得令人难以置信,沅江市一乡党委书记在台上作报告,竟被逼债者叫下台来骂。

由于欠债不还,还不起,乡镇政府被告上法庭的比比皆是。在一些乡镇流传着这样的顺口溜:乡(镇)政府,真胡闹,三天两头成被告。河南省灵宝市豫灵镇负债 900 万元,近两年来,每年上门讨债的债主 800 多户,去年收到各地法院传票 120 多份。

一位连续两次坐到被告席的镇长抱怨:“我跟区委讲,不把我调走,我就不干了。几个月打两次官司,我怎么工作,镇政府机关怎么办公?”

费难改税

安徽省是农村“费改税”的试点地区。2001 年 3 月 7 日,朱镕基总理对安徽代表说:“你们做的是开天辟地的工作,你们将功德无量,你们将青史留名。”

代表们很激动,但青史留名的工作并不好做。一位长期在安徽工作的中央新闻单位资深记者说,“当乡镇债务包袱越来越重,费改税将越来越困难。”

因为费改税后,本来就负债累累的乡镇的收入,将锐减到和他们的债务差不多的程度。

安徽省政府参事,有“农村税费改革第一人”之誉的何开荫算了一笔账:1998 年,安徽农村税收 33.7 亿元,乡镇统筹 17.5 亿元,国家集体的总收入 77.6 亿元。这是统计表上的数字,除此之外,“三乱”收费总数估计还有 40 亿元。2000 年,农业税制改革,安徽农民负担减少 20 亿元,加上不在账面上的 40 亿元,共减少 60 多亿元。去掉

债务如一条巨蟒,缠得乡镇政府无法正常运转。由于欠债不还,还不起,乡镇政府被告上法庭的比比皆是。

很多乡镇干部对即将到来的费改税充满了忧虑,不是怀疑这项改革的正确和它的伟大意义,而是它将进一步使得乡镇债务雪上加霜。

中央给的 12 亿元财政转移支付,还少 50 亿元,这 50 个亿元谁给补? 平均每个县要少收入五六千万,每个乡镇要少收入 250 万元,已经负债累累的乡镇的日子怎么过?

很多乡镇干部对即将到来的费改税充满了忧虑,不是怀疑这项改革的正确和它的伟大意义,而是它将进一步使得乡镇债务雪上加霜。一位乡长无可奈何地说,“减轻农民的负担,我们的债务包袱就会加重,怎么办? 国务院办公厅又下文不许我们借新债。难以想象靠那么一点转移支付,能将费改税进行到底。”

官民冲突

一个乡镇的合作基金会有 1600 万元的股金不能兑现,乡政府多次作出承诺,但都难以完全到位。春节前,一个大规模的集体上访事件终于发生了。

这是嵇春梅在一家权威媒体上撰文时举的一个例子。她说:不少乡镇集资款和股金不能按时兑现,伤害了群众的感情,造成干群关系紧张。

据悉,因债务而导致的恶性循环多次诱发官民冲突。河南南招县一些乡镇长期贷款发工资,被金融单位亮了“黄牌”,不得已,乡镇政府跟民间借了月息二分的高利贷。这些久拖不还的民间借贷,很多都是农民的“血汗钱”。一位亲自到农村调研的专家忧心忡忡:“每一笔借债都是一枚炸弹。有一天爆炸起来,怎么得了?”

精英出走

2000 年底,李昌平给朱镕基总理含泪上书,急呼“农民真苦,农业真危险”。就在朱镕基总理作了动情的长篇批示不久,这位硕士书记辞职南下了。促动李挂官出走的一个重要的原因就是沉重的乡镇债务。

此前,山东东营市近 20 名乡镇干部辞职去了私营企业黄河集团。消息甫出,山西、江西、江苏等省市一些乡镇长主动与黄河集团联系,表达辞职奔“黄河”而去的决心。

乡镇政府负债严重伤害了群众的感情,造成干群关系十分紧张。

沉重的乡镇债务使许多乡镇干部纷纷挂官而去。许多传媒将之称为“乡官辞职现象”。

乡镇干部陆续辞官出走,被一些传媒称之为“乡官辞职现象”。有识之士呼吁警惕,并防止这种现象的蔓延。

惊人之语不是故意装腔作势喊出的,“蔓延”的可能是存在的。权威部门在湖南省常德市的调查表明:21.4%的乡镇干部不安心乡镇工作。个别人甚至只在单位挂个名;真身早跑到外面创收去了。在皖北的一个乡镇,这样的人员一度有十儿人。为避免他人仿效,镇里只好‘奖励’他们名正言顺地停薪留职。

乡镇干部人心浮动,倒不是‘官本位’在中国影响的削弱。催动他们扔下乌纱帽的是乡镇债台高筑,工资难发的窘境。

看起来,乡镇干部的纷纷出走,有利于机构改革,是大大地好事。“事实不是这样,辞职外出的绝大多数都是精英分子,他们的离去绝对是损失。”黄山市屯溪区委书记汪建设说。

辞职去私营企业打工的原垦利县政府办公室主任李奇坦言:“我相信,正常的机构改革,不会‘革’掉我的。”

不该走的走了,腾出了位子,该走的却没走。同时兼任中国社会学会会长的陆学艺说,这样的状态,对乡镇政府消除债务,再图发展,大为不利。

怪事频频

记者警告,乡镇财政负担和赤字过大过重已不是简单的经济问题,而是一个严重的社会问题,它不仅扰乱了正常的财政收入秩序,而且加重了农民负担,严重影响着基层政权和广大农村的稳定。

安徽省西南部的望江县,历史上是‘雷池’所在地,墨守陈规出了名,成语‘不敢越雷池一步’就源于此。2000年11月,该县沈冲乡却出现一件‘敢越雷池’的新鲜事,部分国有学校试行民办,承包给了个人。

1998年以前,一个教师每月有七八百元的收入,既稳定体面又令人尊敬。但1998年以后,由于几家乡镇企业倒闭,乡里负债800多万元,教师工资被拖欠的现象也严重起来。2000年以后,这里仅给教师发了两个月工资的70%。教师情绪不稳,部分青年教师外出打工,教育事业面临巨大的困境。

乡政府表示,我们也知道此举可能有违《义务教育法》,这是没办法的办法。

这方面的政策有问题,这方面的体制有问题。

3月上旬,在今天的“两会”上,作为全国人大代表的陆学艺在大会上发言,一针见血地指出乡镇负债,与财税体制不合理有关。

1994年1月,中央实行财政、金融、税收、外汇和外贸体制的重大改革。这次财税体制的目标是:增加财税收入占GDP中的比重,在财政收入中增加中央级财政的比重,以便增强国家宏观经济调控能力。

陆学艺说,实践证明这是正确的。最近几年,整个经济调整过来了,还保持了经济稳定健康快速增长,抵制了亚洲金融风暴。改革的大方向是正确的。但是,中央在处理好中央和省级财政关系之后,没有同时处理安排好省和地、地和县、县和乡镇的财政关系。这几年执行的结果是凡是好的多的财源,中央和上面都拿走了,而凡是包袱则都往下推了。造成事权和财权不相称。

“这是乡镇债务的根源所在。”陆学艺说,“我不否认乡镇干部的贪占,或者其他方面的原因是乡镇债务的原因,但根本在这里。”

他说了一句在安徽采集的顺口溜:中央财政蒸蒸日上,省级财政搭车沾光,地级财政只能喝汤,县级财政两手空空,乡级财政都是窟窿。

一个乡镇三四万人,要发300~400名教师的工资,没有500~600万元过不去。没有乡镇企业或者办不好二、三产业的乡镇,只好借债,拖欠工资,或者跟农民摊派。

要从根本上解决乡镇负债,防止乡镇负新债,陆学艺说,“改变现在的财政向上倾斜,向富裕地区倾斜的现状,调整财政的收支安排。”

目前乡镇财政体制基本上是过渡式、渐进式和“双轨”型的财政体制。这种体制,反映在收入上:增值税75%,消费税全部划为中央收入,农业税和地方工商各税留给地方。由于农业税实行的是基本稳定的政策,地方工商各税零星分散、征收成本大,增长幅度也十分有限。

如此一来,很多乡镇的财政收入偏小,可用财力更小。湖北一个地级市以农业为主,经济运行的质量较差,产值虽大,财政收入却小

要从根本上解决乡镇负债,防止乡镇负新债,根本的出路就是要改变现在的财政向上倾斜、向富裕地区倾斜的现状,调整财政的收支安排。

如果说沈冲乡的做法因为牵涉‘改革’，合理与否还值得探讨，下面一些越过‘雷池’的怪事，就肯定被打上‘否’的标记了：

给财政收入掺入‘水分’。有的空转财政收入，将自筹资金、统筹资金、代管资金、银行贷款或从其他单位借的款以税务的名义缴入国库，然后通过财政拨款列支的方式归还垫付税款所借入的款项；有的则买税或叫引进税收。

向农民乱伸手要钱。据悉，在一些税收来源不足的乡镇，不论农户是否养猪或养猪多少，是否种植应税农业特产品或种植多少，一律摊派屠宰税、农业特产税。有的乡镇给各村下达生猪出栏头数、农业特产品种植面积，对完不成任务的进行罚款，并以屠宰税、农业特产税的名义缴入国库。

记者采访时经常听到这样的声音：乡镇财政负担和赤字过大过重已不是简单的经济问题，而是一个严重的社会问题。它不仅扰乱了正常的财政收入秩序，而且加重了农民负担，严重影响着基层政权和广大农村的稳定。不正视其危害，就可能病变为灾难。

四、财税体制病灶 乡镇债务根源

今年春节，中国社会科学院研究员陆学艺接到一个乡镇干部的拜年电话。电话那端说，过年发了三个月的工资，只发到 2000 年 9 月份，还欠四个月。他问起草中央农业文件的陆学艺：2000 年中央财政增收 2000 多亿元，为什么我们的 2000 元工资发不了呢？

陆学艺说：“我一时难以回答他，不是我回答不了，我怕他接受不了。”

这是一个普遍问题。陆学艺走了 9 个省市，发现 70% 的乡镇不能正常发工资。1994 年后，中西部地区 60% 的乡镇普遍负债，平均每个乡镇 400 多万元。

50 年的实践告诉他，一种经济社会问题，一旦不是某一乡、某一县、某一省特有的，而是普遍化的，不是一年、两年，而是较长时间解决不了的，这就不是一般的工作问题，也不是某个领导的问题，而是

消解乡镇债务
的良方，从中央到
地方开出一张又一
张。在曾参与起草
中央农业文件农村
问题专家陆学艺眼
里，都是权宜之计。
要计长远，就得对
“病灶”开刀。

的可怜。1999 年，全市乡镇财政收入占乡镇总产值的比重仅为 2.69%。

在陆学艺看来，这样的乡镇怎么可以用财政给教师发工资呢？乡镇中小学教师的工资，应该由县以上的财政解决。

郴州市在某县做调研时发现，该县 1998 年各乡镇用于教育、城建、道路、水利等建设形成的负债高达 3159.34 万元，占全县乡镇财政赤字和负债额的 78%。

这些债务当中，究竟有多少应该由乡镇负担 陆学艺觉得，需要具体分析。要完善乡镇财政职能，明确乡镇的财权和事权，减少目前部分事权交叉和错位的现象，对适宜于上级财政的事权要果断上收，不应采取与地方共担或变相让地方负担的办法。同时，要完善县以下的转移支付制度，对贫困乡镇和因不可抗力影响而受灾的乡镇实行特殊的转移支付制度。

陆学艺的理由很充足，一句颇为感性的结尾是：一个连公务员的工资都发不了的政府，怎么能指望它执政公平，怎么能为公众服务？

五、安徽平圩镇政府：“衙门”抵债

安徽平圩镇不但拖欠职工和教师的工资，还拖欠吃喝债，这只是中国众多乡镇的一个缩影。

有着 4 万人口的平圩镇，是安徽省煤炭工业城市淮南市的一个郊区镇。和众多负债的乡镇一样，该镇也拖欠职工和教师的工资。所不同的是，他们还拖欠吃喝债。为此，从淮南到省会合肥，镇长接连做被告。办公的‘衙门’已经被切除了一角，如今，债主们连镇政府门前的几亩地也瞄上了。有人问：当尚未起诉他们的酒家走上法庭，镇长还有什么可以拿来抵债？

要‘衙门’，还是要土地？

2001 年 2 月 28 日，王贵松差一点喜极而泣。

这一天，他拿到平圩镇政府还给他的第一笔钱：2 万元。尽管还款协议上写的是‘2001 年 3 月 1 日前还款 5 万元’，他和他的家人仍然感到兴奋。镇政府负债累累，天天有人讨钱，我们能要回一点，很

不容易。”

平圩镇政府共欠王贵松 23.24 万元的债务,这是安徽省高院作出的终审判决。判决书的要求是‘立即执行,一次性付清’,但镇政府实在无力偿还。2001 年 2 月 9 日,在省高院‘立即执行’的要求被拖延 80 多天之后,无可奈何的王贵松不得不接受调解,在‘1 年内分 3 次付清欠款’的协议上签了字。

王贵松的债主资格,从 10 年前开始具备。

1992 年,王贵松的‘贵嵩酒家’开张。由于频频光顾的多为平圩镇党政机关的干部,王贵松把酒店从供销社迁移到镇政府综合楼二楼北大厅。王贵松说:“我的顾客 70% 是镇政府的干部。”

干部们吃喝很豪爽,不斤斤计较,虽说经常欠账,但从赖账,王贵松替他们写好欠条,领头的看一眼,就签字了。

两年下来,平圩镇欠王贵松好几万元。王贵松也不着急。“他们是镇政府,还会没钱还账?”

今天,王贵松承认自己失算了,“他们真的没有钱还。”到 1997 年,平圩镇政府欠王贵松的吃喝债多达 25 万元。没有镇政府的还款,王贵松连开饭店的鱼肉都买不起,不得不四处赊账,用高利贷去民间筹款,维持饭店运转。

他一次次去镇政府催要欠款,无奈,债台高筑的镇政府有心还债,无力筹钱。

1997 年 4 月 18 日,时任平圩镇镇长的陈和平调往它处履新。王贵松慌了,他要陈和平离任时把钱还了。坊间描述当时的王贵松,有的说他‘声泪俱下’,有的说他‘声色俱厉’。总之,为了讨债,王贵松什么手段都用了。未了,实在还不起的陈和平在 15.7558 万元与他有关联的欠款凭据上写下‘同意报销’,签上自己的名字,并盖上平圩镇政府‘已审’印章。

2000 年 10 月,同样被债主们‘逼’得‘走投无路’的王贵松一怒之下,走法院。

2000 年 12 月 21 日,安徽省高院作出终审判决,平圩镇政府欠王贵松饭款 25.3284 万元,扣除曾经送给王贵松用以抵付欠款的 28 万

乡镇政府无钱
还债,债权人怎么
办?告!

块灰砖以及王贵松欠镇政府 2 万元房租，平圩镇政府必须偿还王贵松饭款 18.7228 万元以及利息 45214.15 元。

王贵松高兴了。他指望判决书的力量能让他讨回欠款，还清债务，过个没有债主上门逼债的春节。

农历大年到了，王贵松没有拿到一分钱。他跑到淮南市中院执行局申请强制执行。“我知道镇政府没钱，就把镇政府门前的几亩地判给我，实在不行，我就要它那栋不顶用的破旧办公楼。”他气急败坏地给执行法官张俊新支招。

张俊新说：“我真的不愿意出现那样的结局，镇政府的办公楼已经有 10 间不属于他们抵债了。”

切除“衙门”一角

张俊新所言的是另一桩并不久远的官司。平圩镇政府还不起‘淮上酒家’吃喝债，办公楼一楼 10 间房产被法院裁定抵偿给债权人。

2001 年 3 月 14 日，记者在一个低档的桑拿洗浴中心找到了 39 岁的苏多信。房子是镇政府抵押给他的，洗浴中心是表哥开的，他既是房东，又是打工仔。

与‘贵嵩酒家’一样，他的主顾也都是镇政府的干部。他的酒店，差不多是镇政府各部门的招待酒店。

苏多信说：“开始不多，一年下来，也就万把块钱。”

1994 年以后，欠款呈几何级数上升。当年欠下 12 万元。1995 年欠了 18 万元。

催要，没有。再催要，还是没有。

1997 年，苏多信欠外面的牛肉钱酒钱等等高达 30 万元。他说：“光利息就把我折腾得要死。”这一年秋天，‘淮上酒家’笑张了。

1998 年 6 月 28 日，苏多信把镇政府告到淮南市中院。法院一审判决镇政府欠苏多信款 38.3474 万元，加上利息共计 41.4852 万元。

判决生效后第 11 天，苏多信就开始失望了。按照法律，平圩镇政府必须在 10 天内一次性付清欠款。

1999 年 1 月 19 日，淮南市中院作出民事裁定，将所扣押的镇政

怪事！乡镇政府的一层办公楼为了还债抵押给了债权人。