

The background of the cover is an aerial photograph of a mountainous region. The upper portion shows steep, terraced hillsides with rows of agricultural fields. The lower portion shows a village with traditional buildings and a small pond in the foreground.

# 中国乡村 债务问题研究

ZHONGGUO XIANGCUN ZHAIWU  
WENTI YANJIU

段应碧 宋洪远 主编

 中国财政经济出版社

中国乡村  
债务问题研究

段应碧 宋洪远 主编

中国财政经济出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国乡村债务问题研究/段应碧, 宋洪远主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.11

ISBN 7-5005-9409-7

I. 中… II. ①段…②宋… III. 农村-债务-研究-中国  
IV. F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 118172 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

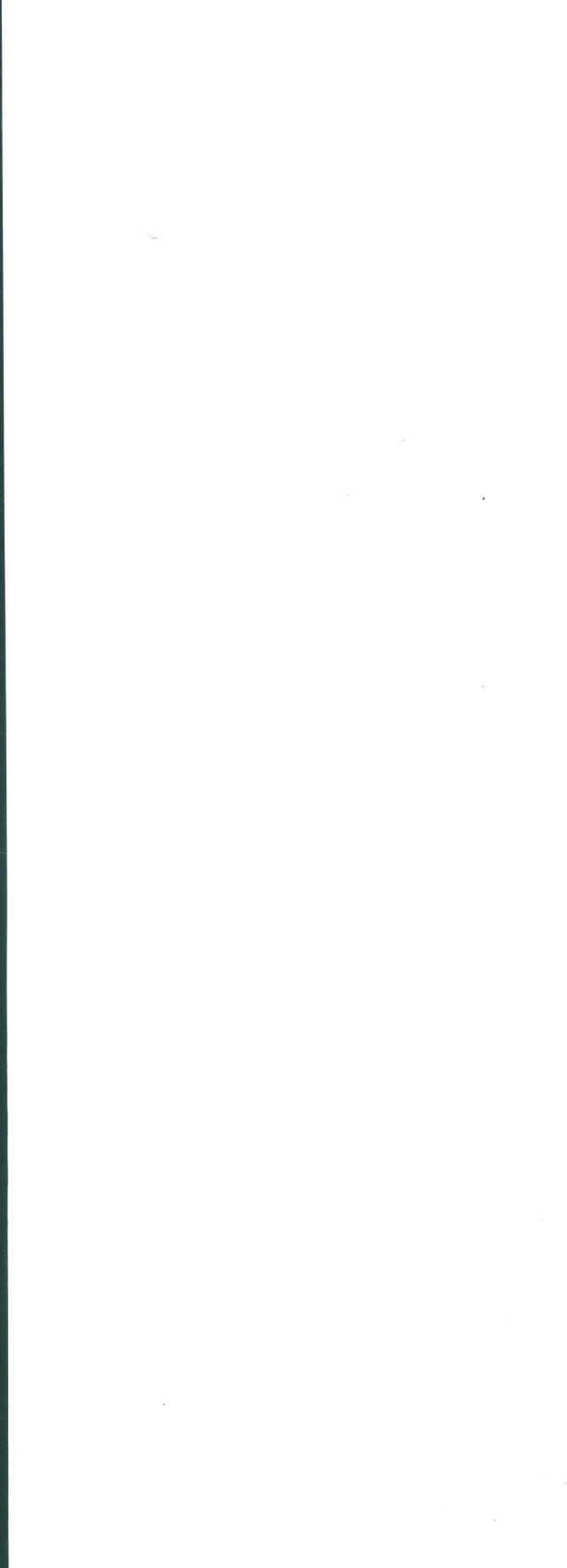
787×960 毫米 16 开 18.5 印张 280 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-9409-7/F·8164

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



## 农业部软科学委员会重点委托项目

课题主持人：段应碧 宋洪远

课题组成员：唐仁健 祝卫东

贺军伟 孙邦群

张海阳 张 征

卢向虎 刘 锐

# 前 言

本书是由段应碧、宋洪远主持的农业部软科学重点课题“中国乡村债务问题研究”的总报告和部分调研报告的汇编。

乡村债务是我国农村经济社会发展过程中逐步显现的一个突出问题。尽快地解决这一问题，对于农村的社会稳定和经济发展乃至整个国家的长治久安有着极为重要的意义。

为了准确地把握我国乡村债务的状况及发展趋势，我们组织中国农业大学经济管理学院40余位同学，利用2005年暑假到10个省，重点针对我国农村税费改革以来的乡村债务变化情况开展调查。这10个省包括：吉林、河北、山东、河南、陕西、安徽、湖南、湖北、江西、四川等，其中除了山东省，其他均为中西部省份。在这10个省选择了31个县市的41个乡镇和65个行政村，调查员到乡镇的相关部门搜集有关数据，并与乡村组织的负责人进行座谈，获得了宝贵翔实的第一手资料，包括2000—2004年乡村债务的来源、用途、利息、债权及构成，以及乡村干部与群众关于乡村债务的看法和建议，涉及乡村管理制度、财税制度、转移支付制度、税费改革等对乡村债务的影响。

本书在梳理已有研究成果的基础上，利用实地调查资料分析了乡村债务的规模、来源及使用结构，研究了乡村两级债务的形成原因及运行机理，并对乡村债务的化解思路与实施方案进行了探索。

本书的研究成果和结论主要有以下几个方面：

第一，比较全面地把握了乡村债务的特点和总体规模。目前，乡村债务呈现“负债面较广、负债规模较大、局部地区债务状况恶化”的特点。从地区分布看，乡村债务呈现“东高西低”的态势；但从偿债能力看，经济欠发达地区的债务负担沉重程度远远大于经济发达地区。相对而言，中

部地区债务问题最为突出，因债务引发的干群矛盾和案件也最多。目前，西部地区部分省市的乡村债务情况还在不断恶化。本书从三个途径对乡村债务的规模进行分析和判断，估计我国 2004 年乡村两级债务总额在 5500 亿—8000 亿元之间，乡村两级净债务总额在 3000 亿—5000 亿元之间。

第二，乡村两级债务在债权人结构和用途结构上存在差异。调查结果显示，乡村两级债务的来源和用途既有相同之处，也有不同的地方。在来源渠道方面，乡级债务主要来源于金融机构，村级组织债务主要来源于个人。在支出结构上，乡村两级债务都是主要用于公益性支出。值得注意的是，缴纳税费和债务利息形成的债务已占到村级债务的 1/3，已经逐渐成为村级债务发生的一个重要原因。而乡级债务中“其他”用途引起的债务比重过高，接近乡级债务的 1/4，因发放干部工资和招待费而引起的乡级债务远远高于村级债务。通过对东、中、西部地区代表乡村债务结构的分析发现，不同地区债务的来源结构虽大体相同，但使用结构存在较大差异。无论东部、中部，还是西部，正规金融机构贷款都是乡级债务的一个主要来源，但乡级债务用途的差异较大。发达地区乡级债务更多地用于公益性支出和开办企业。欠发达地区更多地用于公益性开支和上缴税费，而其中的西部落后地区由于乡级财政困难甚至借款发放干部工资。东、中、西部地区村级债务的主要来源较为一致，即个人借款。村级债务都是主要用于公益性支出和缴纳税费，其中欠发达地区公益性支出所占比重往往高于经济发达地区。

第三，政策性负债、诱导性负债、制度性负债、公益性负债和金融性负债基本可以涵盖乡村债务的类型。我们对乡村债务产生的主要原因分类如下：达标工程、普及义务教育、借债上缴税费等属于政策性（任务性）负债；乡镇企业的普遍兴办、各类农业开发项目等属于诱导性负债；机构人员膨胀及运行支出属于制度性（体制性）负债；乡村基础设施建设负债较为复杂，可以分为公益性、任务性和诱导性三类；而旧债利息产生的新债属于金融性负债。政策性（任务性）负债的形成从制度层面看，与农村基层的行政管理体制、人事任免制度、分税制度密切相关。乡镇企业的倒闭与产权不清、“集体”概念定位模糊的结合，以及“钓鱼工程”与乡村干部的“政绩观”结合，造就了乡村的大量诱导性债务。公益性负债属于乡村发展的正常负债，它是由目前我国乡村自治运行过程中出现的结构性问题与乡村社区发展所需支出的刚性共同导致的。行政机构的人员膨胀、

工资补贴的刚性增长与预算内财政赤字的矛盾导致乡镇的体制性负债。弱化的金融支农政策、畸形的民间借贷市场等因素导致了乡村金融性债务的增长。在债务增长的同时，乡村组织有大量的债权不断累积且很难收回，这也是乡村债务风险程度上升的一大原因。

第四，农村税费改革对乡村债务有复杂的影响。尽管乡村债务不是农村税费改革的结果，但是农村税费改革对乡村债务问题的发展和演变有着复杂的影响。一方面，税费改革的进行加剧了乡村债务问题的严峻性，主要体现在以下几个方面：一是税费改革减少了乡村组织的可支配收入，进一步突出了乡村债务问题，使得乡村两级长期形成的沉重债务难以消化；二是税费改革后乡村两级收入减少而支出不变甚至还有所增加，使得基层组织运转面临着困难，这又给乡村债务的增长埋下了隐患；三是税费改革后农村公共物品的供给出现严重缺位，这也可能导致乡村发生新的债务；四是农村税费改革缺乏相关配套改革的有力支撑，使得其在改革进程中沒有牢固的制度基础，行政管理支出的刚性增长也可能导致新债的发生。另一方面，税费改革又有可能在一定程度上缓解债务问题，它对于乡村债务的增长也有一定的抑制作用。农业税全部取消后可以消除垫交税费并产生新债的可能。同时，农村税费改革以来，乡村组织由于收入来源减少和收入水平下降而发生偿债危机，这降低了乡村组织筹措新债的动机和能力，因此，也有利于抑制新债的发生。不过，总体上来说，第一个方面的影响可能更为主要。

农村税费改革以来，乡村债务的变化有几个特点：（1）乡村债务仍在继续增加；（2）乡镇债务增长速度一般快于村级债务增长速度；（3）从乡镇债务增长趋势的地区分布来看，东部最快，中部次之，西部最慢；（4）从村级债务增长趋势的地区分布来看，地区之间增速差别较小，西部相对快一点。从已有的调查和研究结果来看，我们认为，乡村债务在未来较短时期内将呈现如下走势：（1）乡村债务总额将继续增加；（2）乡村债务增长速度可能下降；（3）乡级债务的增加将大于村级债务的增加；（4）在既有债务中，私人债务可能会减少，而金融机构贷款余额可能继续增加；（5）用于公益事业建设和公共服务的乡村债务可能继续增长。

第五，乡村债务对农村经济社会发展的影响是复杂的，很难简单地定论。客观地讲，乡村债务对农村经济发展和社会进步还是有一定积极意义



的，比如用于修建学校、修建道路、水利设施建设等发生的债务，对于改善农业生产和农民生活条件起了重要的作用。所以，对债务问题要一分为二地看待，既要看到其积极的一面，更要看到其消极的一面。乡村债务的负面影响大致可以归纳为四点：一是直接影响基层正常运转和政权稳定，削弱了党在农村的执政能力；二是成为加重农民负担的隐患，可能腐蚀农村税费改革的成果；三是导致公共资产流失，影响农村公共品供给和公益事业发展；四是恶化了干群关系，影响农村社会的和谐与安定。债务本身不一定可怕，现在的主要问题是乡村债务产生了偿债危机，而不论这些债务曾经用在了哪些方面。乡村偿债危机不但已经出现，而且还有加重的趋势，无论是东南沿海，还是中西部地区，乡村债务的风险都在增加。

第六，乡村债务的化解是一个比较复杂的问题，涉及到不同群体的利益关系，不可能一蹴而就，要有一个总体的思路 and 方案。在总结实践中化解乡村债务的经验和教训，归纳各方面专家关于化解乡村债务的看法和建议的同时，我们认为，有必要把化解乡村债务作为关系农村发展和稳定的一件大事，果断决策，全面部署。防范和化解乡村不良债务必须做到：加强组织领导，明确统计口径，摸清债务底数，坚决遏制新债，实行分类处理，保护农民利益，统筹设计安排，完善激励机制。

在这里，我们要衷心地感谢农业部软科学委员会和财政部农业司的大力支持，感谢中国农业大学经济管理学院师生的努力参与，感谢各调查地的领导、干部和群众的积极协助。出于对乡村债务这一关系全局的紧迫问题的共同关切，我们走到一起，齐心协力，顺利地完成了调研的各项任务。

本书中总报告初稿的写作分工如下：卢向虎：第一、二部分；张征：第三部分；张海阳：第四、五部分；刘锐：第六、七部分；祝卫东：第八部分。张海阳对总报告进行了初步的编辑和修改。段应碧和宋洪远承担了总报告的统稿工作。调研报告是从30多个调查访谈分析报告中挑选出来的，各篇调研报告的执笔人附在报告末尾处。

限于我们的学识和水平，本书的错误之处可能是难免的，敬请读者批评指正。

编者

2006年8月

# 目 录

## 总 报 告

<b>第一部分 我国乡村债务规模</b> .....	( 3 )
一、分地区有关省份乡村债务基本情况.....	( 4 )
二、近几年我国乡村债务规模变动状况.....	( 9 )
三、对我国乡村债务规模的基本判断.....	( 14 )
<b>第二部分 我国乡村债务结构</b> .....	( 17 )
一、案例调查乡村的债务结构.....	( 17 )
二、分地区乡村债务结构分析.....	( 20 )
<b>第三部分 乡村债务形成原因及运行机理</b> .....	( 23 )
一、乡村债务形成的原因.....	( 23 )
二、乡村债务产生的机理.....	( 45 )
三、主要观点和分析结论.....	( 49 )
<b>第四部分 乡村债务发展趋势</b> .....	( 50 )
一、农村税费改革以来乡村债务的变化情况.....	( 50 )
二、未来一段时期内乡村债务的发展趋势.....	( 51 )
<b>第五部分 乡村债务产生的影响</b> .....	( 56 )
一、偿债危机直接影响基层的正常运转和政权稳定，削弱了党的执政能力.....	( 56 )

二、乡村债务成为加重农民负担的隐患，可能腐蚀农村税费改革的成果·····	( 58 )
三、乡村债务导致公共资产流失，影响农村公共品供给和公益事业发展·····	( 59 )
四、乡村债务恶化了干群关系，影响农村社会的和谐与安定·····	( 60 )
<b>第六部分 各地化解乡村债务的思路和做法·····</b>	<b>( 62 )</b>
一、化解乡村债务的指导思想·····	( 62 )
二、各级和各地的主要做法·····	( 63 )
<b>第七部分 专家学者的看法和主张·····</b>	<b>( 71 )</b>
一、关于乡村债务的成因·····	( 71 )
二、化解乡村债务的思路·····	( 72 )
三、化解乡村债务的政策考虑·····	( 73 )
<b>第八部分 解决乡村债务问题的一揽子方案·····</b>	<b>( 76 )</b>
一、把化解乡村债务作为关系农村发展和稳定的一件大事，果断决策，全面部署·····	( 76 )
二、化解乡村债务必须坚持以县为主，分级负责，形成合力·····	( 78 )
三、明确乡村债务口径，切实摸清债务底数·····	( 78 )
四、锁定债务总量，坚决遏制新债·····	( 79 )
五、实行分类处理，多渠道化解债务·····	( 80 )
六、保护农民利益为先，杜绝摊派·····	( 81 )
七、总体设计，统筹安排，分步实施·····	( 82 )
<b>主要参考文献·····</b>	<b>( 84 )</b>

## 调 研 报 告

- 河北省东北部贫困地区乡村债务情况调研报告…………… ( 89 )
- 吉林省乡村债务问题调研报告…………… (127)
- 山东省莱阳市山前镇乡村债务问题调研报告…………… (137)
- 百足之虫，缘何“死”而不僵
- 山东省莱阳市相关乡镇的乡村债务问题调研报告…………… (152)
- 湖北省英山县新屋咀村债务状况探析…………… (163)
- 乡村债务的概况、原因、影响及其化解
- 官塘驿与汀泗桥两镇乡村债务调研报告…………… (171)
- 如何保障债务型基层组织的服务功能
- 湖南省临湘市白云镇乡村债务调研报告…………… (182)
- 陕西省户县余下镇债务问题调查…………… (191)
- 乡村债务问题初探
- 对河南省永城市龙岗乡的调研报告…………… (201)
- 我国中部地区乡村债务问题调研报告…………… (206)
- 安徽省蚌埠市秦集乡乡村债务调研报告…………… (215)
- 安徽省阜阳市颍东区乡村债务问题调研报告…………… (225)
- 乡村债务的成因及影响
- 基于四川省岳池县九龙镇乡村两级的调研报告…………… (236)
- 令人堪忧的“乡村债务”
- 来自四川省巴中市巴州区化成镇乡村债务的调研报告
- …………… (244)
- 乡村债务如何解？
- 来自四川省峨眉山市普兴乡的调研报告…………… (254)
- 关于江西省永丰县沿陂镇乡村债务的调研报告…………… (263)
- 江西省东乡县邓家乡乡村债务债权调研报告…………… (270)
- 相关链接：已经出版的有关中国农村发展与政策研究的部分**
- 图书…………… (279)**

# 总报告

近几年，乡村债务一直是影响农村基层运转、社会稳定和经济发展的一个重要问题。随着农业税全面取消，基层组织财力来源更加单一，乡村两级债务问题更加凸显，化解乡村债务显得更为迫切。虽然有关乡村债务的调查研究材料汗牛充栋，但是较为系统和全面的研究成果并不多见。为了更准确地把握乡村债务的状况及其变化趋势，并为解决这一问题提出一个大的方略和基本思路，在农业部软科学委员会办公室和财政部农业司的支持下，由中央财经领导小组办公室原副主任段应碧牵头，组成一个由农业部经管司、农业部农研中心、中国农业大学经济管理学院等方面人员参加的课题组，在分析实地调查资料并梳理已有研究结果的基础上，对乡村债务的规模和结构、成因与机制、趋势与影响、化解思路与实施步骤进行了研究，形成本报告。



## 第一部分 我国乡村债务规模

为摸清乡村两级债务的情况，1999年国务院办公厅发布《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》，要求各地对乡村债务进行一次集中的清查。根据这次清查，截至1998年底，全国乡村两级会计账面的债务总额为4007.8亿元，债权总额为2789亿元，净债务总额为1218.8亿元。另据同期进行的典型调查推算，当时乡村两级统计的债权中有1700亿元是难以收回的坏账，还有一批倒闭企业的340亿元经营性债务转嫁给了乡村集体经济组织，乡村两级承担的实际净债务在3259亿元以上（尚不包括乡、村办企业的经营性债务）。其中，乡级1776亿元，乡均408万元；村级1483亿元，村均21万元。全国农民人均负债374元。

1999年以来，乡村两级债务总量继续增加。据农业部全国农村经济情况统计资料显示，仅村级债务1999年就比上年增长了17.5%，2000年比上年又增长了11%（乡级债务没有统计）。按此推算，2000年乡村两级净债务至少达3600亿元以上（农业部经管司，2001）。

然而，到目前为止全国乡村债务的规模到底有多大？乡村债务在东部、中部、西部地区的具体分布如何？由于近期没有对乡村债务做过全国性的统一清查，对乡村两级债务的总额并没有一个准确、完整的结论。

本报告在对一些省份的有关资料和调研成果进行梳理和分析的基础上，试图对目前全国乡村债务的规模做出一个大致的判断。

## 一、分地区有关省份乡村 债务基本情况

### (一) 东部地区主要省份的乡村债务概况

东部部分省份乡村债务调查结果如表 1-1 所示。

表 1-1 东部部分省份乡村债务调查结果

省 份		广东省	江苏省	福建省	浙江省	山东省
截至日期		1998 年	2000 年 3 月	2001 年底	2001 年	2002 年 6 月
乡村债务总额	亿元	841.63	427.47	na	na	344.6
1. 乡级						
(1) 乡级债务	亿元	431.12	238.45	na	36.4	102.3
乡均债务	万元	2543.48	1227.2	na	na	457.2
(2) 乡级净负债	亿元	214.03	50.9	na	na	na
乡均净负债	万元	1262.71	262	na	na	na
2. 村级						
(1) 村级债务	亿元	410.51	189.02	53.2	na	242.3
村均债务	万元	183.31	54.2	35.5	na	17.3
(2) 村级净负债	亿元	52.67	29.2	na	na	na
村均净负债	万元	23.52	8.37	na	na	na

注：(1) 资料来自有关省份的调查报告；

(2) 山东省调查结果中不包含青岛市。

将表 1-1 和相关调查资料结合起来分析，我们可以看到，东部地区乡村债务问题的形势较为严峻，主要有以下几点：

1. 乡村债务数额较大，负债覆盖面广。截至 1998 年，广东省乡村两级总负债 842 亿元；到 2000 年 3 月，江苏省乡村债务达到 427 亿元；截至 2002 年 6 月，山东省乡村债务达到 345 亿元。从负债面看，江苏省绝大多数乡、村存在着数量不等的债务，如苏州市 156 个乡镇、3146 个村中有 155 个镇、3094 个村都不同程度地存在着债务，负债面分别达到



99.4%和98.3%。

2. 兴办企业、公益事业是形成债务的重要原因。乡村两级担保债务是广东省乡村债务中最主要的部分。目前,全省乡村两级担保债务333.03亿元,占乡村债务总额的39.6%。其中,镇级235.18亿元,镇均担保债务1387.49万元;村级97.85亿元,村均担保债务43.69万元。在担保债务总额中,逾期未归还的债务117.26亿元,占35.2%。据调查,镇村兴办企业所需要资金多数靠镇政府、镇村集体经济组织担保贷款或向外拆借,借款人是乡村两级组织的负责人,资金由企业使用。农村公益建设是拉动福建省村级债务的主要原因。1999—2001年,福建省村级新增债务中因公益建设负债4.8亿元,占新增债务总额的26.4%;建设工程尾欠款2.1亿元,占新增债务总额的11.2%。二者构成新增债务的37.6%。

3. 不良债务比例高。江苏省乡均逾期债务817.24万元,约占乡均债务总额的66.59%,其中逾期3年以上的达到30%。村均逾期债务28.26万元,约占村均债务总额的52.14%,其中逾期3年以上的达到23.6%。

4. 地区负债规模差异大。从负债绝对额来看,经济发达地区的乡、村负债额远远大于经济欠发达地区。从广东省来看,珠江三角洲乡村负债706.68亿元,占广东省乡村债务总额的84%;粤东地区36.29亿元,占4.3%;粤北山区32.03亿元,占3.8%;粤西66.34亿元,占7.9%。江苏省13个市中,乡均负债最多和村均负债最多的都是无锡、苏州两市。苏州和无锡两市乡级负债分别为5003.5万元、4939.6万元,村级负债分别为134万元、203.4万元,而淮阴、宿迁两市乡级负债分别为469.46万元、563.43万元,村级债务分别为23.23万元和21.3万元。从福建省村级债务的分布看,沿海地区村均负债水平高于山区。福建省内陆山区除南平市村均债务略高于沿海发达地区的莆田、泉州两市外,其他内陆山区村级债务均低于沿海发达地区。2001年底,福建省沿海5市村均债务50.8万元,而内陆山区村均负债21.9万元,前者比后者高出132%。村级债务最高的为厦门市,村均177.2万元;最低的为宁德市,村均债务8.7万元;二者相差20多倍。

5. 债务负担的轻重程度差异也比较大。从江苏省情况看,经济欠发达地区虽然债务额比经济发达地区小,但由于集体资产数额小,其债务负