

TOWNSHIP
DEBTS

乡村 债务

朱 钢 谭秋成 张 军 ● 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

乡村 债务

朱 钢 谭秋成 张 军 ● 著

**TOWNSHIP
DEBTS**



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村债务/朱钢, 谭秋成, 张军著. - 北京: 社会科学文献出版社, 2006. 11

ISBN 7-80230-282-X

I. 乡... II. ①朱... ②谭... ③张... 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 125268 号

乡村债务

著 者 / 朱 钢 谭秋成 张 军

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 张景增

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

张 / 9.75

字 数 / 151 千字

版 次 / 2006 年 11 月第 1 版

印 次 / 2006 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80230-282-X/F·063

定 价 / 25.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,

请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

前 言

乡村政府和组织自 1990 年代以来出现了严重的债务问题。由于大多数负债的乡村财力有限，沉重的债务可能进一步加重农民负担，恶化政府和村级组织与农民之间的关系，威胁乡村社会的稳定。我们认为，巨额的乡村债务不仅反映出乡镇财政体制存在的问题，而且也暴露出中国行政体制的弊端。由于乡村干部对债务很少承担责任，乡村财政出现了预算软约束，乡村债务问题日趋严重也就成了必然。目前，中央政府尚没有出台解决乡村债务问题的具体政策，乡村债务问题仍有恶化的可能。乡村债务带来的问题以及今后的解决方式，都关系到政府与农民之间关系的调整和中国农村政治的变化。鉴此，我们选择了“乡村债务与乡镇财政体制关系研究”这一课题，目的在于分析

乡村债务水平、债务来源和债务用途等；探讨乡镇财政体制和政治体制对乡村债务的影响；提出如何解决乡村债务问题的政策建议。我们在研究中试图解释乡村债务中一个非常重要的难题，即乡村政府和组织为什么有激励大规模地举债？

本项研究所得出的大量结论都是基于我们对我国中部地区的湖北、湖南和河南 3 个县（市）、6 个乡镇和 12 个村，西部地区的甘肃和陕西 2 个县、5 个乡镇和 9 个村的案例调查。5 个被调查县（市）分别为湖北省麻城市、湖南省桃源县、河南省汝州市、甘肃省安定区和陕西省绥德县，11 个被调查乡镇分别为麻城市龟山乡、福田河镇，桃源县漆河镇、木塘垸乡，汝州市小屯镇、温泉镇，安定区李家堡镇、内官营镇，绥德县四十堡镇、崔家湾镇和石家湾乡。21 个被调查村分别是龟山乡新屋垸村、矮桥村，福田河镇张店村、三节街村，漆河镇镇龙村、封火溶村，木塘垸乡大溪村、桂州村，小屯镇东村、季寨村，温泉镇翟楼村、丁庄村，李家堡镇李家堡村、麻子川村，内官营镇锦屏村、永丰村，四十铺镇雷家岔村、白家渠村，崔家湾镇西川村、纸房沟村，石家湾乡塔上村。

本书所指的乡村债务是指乡镇政府和村级组织自身直接

承担的债务，不包括其采取担保等方式所承担的间接债务。如无特别说明，本书中的数据和资料均来自课题组的实地调查。由于乡村债务在年度间分布很不均衡，年际间变化很难有规律可循，因此，本书侧重于对乡村债务问题的静态分析和结构分析。中部地区3个县（市）分析的数据以2002年为主，西部地区2个县分析的数据以2003年和2004年为主。

本书共分7章和4个附录。

第一章描述和分析了乡村债务规模和债务风险。分析结果表明，目前的乡村债务规模和债务风险都已经达到了比较高的程度，假定乡村政府和组织得不到中央政府和上级政府的转移支付以及其他途径的支持，仅仅依靠乡村政府和组织自身是难以偿还债务的。如果乡村债务最终转嫁给农民，则会导致十分沉重的农民负担。

第二章描述和分析了乡村债务的各种构成，包括债务来源构成、债务用途构成和债权构成，并对乡镇本级与村级之间、中部地区与西部地区之间在债务来源、债务用途以及债权构成上的差别和特点进行了比较分析。

第三章分析了乡村债务与乡镇财政体制以及行政管理体制之间的关系。作者认为，乡村债务产生和恶化的制度因素包括政府职责不清（政府职能“越位”，直接和间接参与经

济活动)、政府层级间的领导与被领导关系(乡村政府和组织必须努力完成上级政府的各项指令和任务)、政绩考核制度不完善(政府和政府官员自身利益最大化与上级政府和官员偏好相吻合)、领导人任命制(一致行动失败)以及问责机制不健全(乡村政府和组织可以不负责任地举债)。

第四章研究了财政考核制度与乡镇债务之间的关系,重点考察和分析了乡镇债务产生的制度原因。作者认为,乡镇之所以负债累累是因为乡镇政府大量投资高风险项目。这种冒险的投资动机源于乡镇政府迎合上级政府的财政考核。乡镇政府希望从自己控制的项目中索取租金,以此作为官位晋升或保住职位的赌注。上级政府设置财政考核这一让乡镇政府铤而走险的机制是为了最大限度地榨取制度租金。乡镇政府受上级政府管理和控制,乡镇主要负责人由上级政府考察任命,乡镇财政收支的基数和范围由上级财政确定,故此,乡镇政府必须服从上级政府的意志。

第五章讨论和分析了乡村债务引发的问题以及对目前解决乡村债务问题途径的效果进行评价。作者认为,虽然一些地方在积极探索化解乡村债务的途径和办法,但总体上看,化解的难度较大,实际化解的效果并不理想,在化解的过程中可能产生新的问题和矛盾。

第六章提出了作者对目前乡村债务问题的基本判断以及一些解决乡村债务问题的政策建议。作者对目前乡村债务问题的基本判断包括：村级债务以及乡村政府和组织与个人之间的债权债务关系是解决乡村债务的关键，地方政府和官员存在着夸大乡村债务问题严重性的倾向，防止新债务的产生比化解老债务更为重要，必须从制度方面进行改革才能从根本上杜绝乡村不良债务产生的基础。

第七章为乡村债务问题讨论的文献评述。

附录一收录了中部地区 6 个被调查乡镇的部分调查数据。

附录二收录了中部地区 12 个被调查村的部分调查数据。

附录三收录了西部地区 5 个被调查乡镇的部分调查数据。

附录四收录了西部地区 9 个被调查村的部分调查数据。

本书各章节的撰写者是：第一章、第二章，朱钢；第三章，朱钢、谭秋成；第四章，谭秋成；第五章、第六章、朱钢；第七章，张军；附录一至附录四由朱钢整理。

本项研究得到了国家社会科学基金和福特基金会的财务支持，我们对上述机构表示诚挚的谢意。

我们要感谢在调查过程中给予大力帮助的下列人士：赵

阳研究员、崔红志博士、包宗顺研究员以及麻城市、桃源县、汝州市、安定区和绥德县的有关领导。

在2004年8月举行的“乡村债务与乡村治理”研究会上，中央财经领导小组办公室副主任陈锡文、中国社会科学院农村发展研究所所长张晓山、财政部财政科学研究所所长贾康、中国社会科学院财政与贸易研究所副所长高培勇、农业部政策法规司巡视员张红宇等对我们的研究提出了宝贵的建议，福特基金会的华安德教授和沙琳女士也对我们的研究提出了许多建设性建议，我们在此表示诚挚的感谢。

本书的顺利出版得到了社会科学文献出版社的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢，并向为此书出版付出了辛勤劳动的周丽和编辑人员表示诚挚的谢意。

作 者

2006年6月

目 录

前 言	/ 1
-----------	-----

第一章 乡村债务规模与债务风险	/ 1
-----------------------	-----

一 乡村债务规模	/ 2
----------------	-----

二 乡村债务风险	/ 16
----------------	------

第二章 乡村债务构成	/ 30
------------------	------

一 债务来源及构成	/ 30
-----------------	------

二 债务用途及构成	/ 49
-----------------	------

三 债权及构成	/ 68
---------------	------

第三章 乡村债务与乡镇财政体制	/ 76
-----------------------	------

一 乡镇财政体制的特征	/ 77
-------------------	------

二 乡村债务与乡镇财政体制	/ 82
三 乡村债务与行政管理体制	/ 90

第四章 财政考核、制度租金榨取与乡镇

债务	/ 105
一 乡镇为什么负债累累	/ 105
二 乡镇政府的性质	/ 108
三 模 型	/ 114
四 制度租金榨取与乡镇负债	/ 124
五 结论性评论	/ 135

第五章 乡村债务引发的问题、目前解决途径及

评价	/ 140
一 乡村债务引发的问题	/ 140
二 目前化解乡村债务的主要途径、效果及 评价	/ 151

第六章 对目前乡村债务问题的基本判断与政策

建议	/ 165
一 对目前乡村债务问题的基本判断	/ 165

二 政策建议	169
 第七章 关于政府债务及乡村债务问题的	
讨论	175
一 有关政府债务的若干理论问题	175
二 乡村债务规模、特点与成因分析	181
三 乡村债务化解思路	197
 附录一 中部地区被调查乡镇调查资料汇总	208
 附录二 中部地区被调查村调查资料汇总	226
 附录三 西部地区被调查乡镇调查资料汇总	254
 附录四 西部地区被调查村调查资料汇总	264
 参考文献	287

Contents

Preface	/ 1
---------	-----

Chapter 1	Scale and Risks of Debts of the Township Government and the Village Committee	/ 1
-----------	---	-----

1	Debt Scale of the Township Government and the Village Committee	/ 2
---	---	-----

2	Debt Risks of the Township Government and the Village Committee	/ 16
---	---	------

Chapter 2	Debt Structure of the Township Government and the Village Committee	/ 30
-----------	---	------

1	Source of Debts	/ 30
2	Use of Debts	/ 49
3	Obligatory Rights	/ 68

Chapter 3 The Relationship between Debts of the Township Government and the Village Committee and the Township Fiscal System		/ 76
1	Characteristics of the Township Fiscal System	/ 77
2	The Relationship between Debts of the Township Government and the Village Committee and the Township Fiscal System	/ 82
3	The Relationship between Debts of the Township Government and the Village Committee and the Administrative System	/ 90

Chapter 4 Fiscal Check, Institutional Rents

Squeeze and the Debt of the

Township Government / 105

- | | | |
|---|---|-------|
| 1 | Why the Township Governments Are
heavily in Debt | / 105 |
| 2 | The Nature of the Township Government | / 108 |
| 3 | The Model | / 114 |
| 4 | Institutional Rents Squeeze and the
Debt of the Township Governments | / 124 |
| 5 | Concluding Remarks | / 135 |

Chapter 5 Problems Caused by Debts of the

Township Government and the

Village Committee, Ways to solve

the Debts, and Evaluation on

These Ways / 140

- 1 Problems Caused by Debts of the
Township Government and the Village
Committee / 140
- 2 Ways to solve the Debts, their Effects,
and Evaluation on these Ways / 151

**Chapter 6 Basic Judgments on Debts of the
Township Government and the Village
Committee at Present and Policy
Suggestions / 165**

- 1 Basic Judgments on Debts of the
Township Government and the Village
Committee at Present / 165
- 2 Policy Suggestions / 169

**Chapter 7 Discussions on Government Debt and
Debts of the Township Government
and the Village Committee / 175**

1	Some Theoretical Issues on Government debt	/ 175
2	Analysis on Scale, Features and Causes of Debts of the Township Government and the Village Committee	/ 181
3	Ideas of the Solution for Debts of the Township Government and the Village Committee	/ 197
Appendix 1	Itemized Data about Debts of the Surveyed Township Governments in Middle Part of China	/ 208
Appendix 2	Itemized Data about Debts of the Surveyed Village Committees in Middle Part of China	/ 226
Appendix 3	Itemized Data about Debts of the Surveyed Township Governments in Western Part of China	/ 254