

在小政府观察中国大问题


乡村债务的 危机管理

◎陈文胜 著

自改革开放以来，一方面，乡村财政收入大幅度增加，而另一方面，乡村财政上缴任务和支出缺口却不断攀升；一方面，农村公共投入严重不足，而另一方面，农村公共需求日益增长；一方面，乡村组织的收入来源日益缩小，而另一方面，乡村社会管理成本越来越高；实质上就是农村公共产品和公共服务的需求全面、快速增长与公共产品和公共服务的供应严重不足之间的矛盾。

如果乡村债务得不到化解，一旦推进乡镇体制改革，债务难题就会成为一道难以跨越的坎，就可能使所有的矛盾集中爆发，不但影响乡村组织自身的变革和新生，而且还会危及整个社会的公共安全，新农村建设无疑就会落空，和谐社会的理想蓝图将无法实现。

在乡村债务的危机还没有爆发以前，要迅速采取对策，防患于未然。如果继续等待观望而犹豫不决，“革命和改革在赛跑”，也许时间就不在“改革”这一边，从而坐失良机。希望全社会能够对此引起高度警惕，使我们艰难前行的民族尽可能少一点波折和苦难！

 湖南人民出版社

——在小政府观察中国大问题——

乡村债务的 危机管理

◎陈文胜 著

 湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

在小政府观察中国大问题 / 陈文胜著. —长沙: 湖南人民出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5438-4907-5

I. 在... II. 陈... III. 农村经济政策-研究-中国
IV. F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 100303 号

在小政府观察中国大问题

作 者: 陈文胜

责任编辑: 陈 敬

装帧设计:  + 张栋梁

出 版: 湖南人民出版社

地 址: 长沙市营盘东路 3 号

网 址: <http://www.hnppp.com>

邮 编: 410005

制 作: 湖南潇湘出版文化传播有限公司

电 话: 0731-2229693 2229692

印 刷: 长沙科地印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

版 次: 2007 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 16

字 数: 360,000

书 号: ISBN 978-7-5438-4907-5

全套定价: 40.00 元

序

张晓山

乡村债务作为税费改革以后首当其冲的农村热点和难点问题，引起了国内外学者的广泛关注和探讨。本书作者陈文胜同志以乡村债务的形成根源为主线，以预防社会的公共危机为重点，观察农村公共产品和社会服务的供给与决策机制，考察乡村债务背景下的农村社会的政治生态和乡村组织的生存状况，把乡村债务问题的解决放在统筹城乡发展与建设和谐社会的方略中来考虑，提出了通过制度创新来构建治理乡村债务危机长效机制的政策建议。

乡村债务危机已经日益成为农村经济社会生活中存在的一个严重问题，其实质是乡村治理结构方面存在的一些深层次矛盾的反映。如果将治理理解为制度规则的制订及其执行，可以说，乡村债务危机就是现行的乡村治理结构所存在的制度性缺陷的有力印证。所说的制度性缺陷大致可以从两个层面分析：

第一，由于宏观经济体制和行政管理体制的改革滞后，国民收入分配格局扭曲的局面尚未根本改观。

当前，国民收入分配格局扭曲的状况尚未根本扭转，“条条”与“块块”的关系、中央与地方、地方的上级层次与基层之间的利益格局严重失衡，突出表现为税收的分享结

构严重向城市、向政府的上级层次倾斜。中央与地方的财政收入的划分比例,1990年约为34:62,2000年上升为52:48,2004年已经上升到55:45。这种格局在一定程度上造成地方各级的财权和事权划分的扭曲,总的态势是财权上收,事权下放,基层的财权和事权严重不对称。就目前的财政体制看,已不能被称作真正意义上的分税制。有增长潜力的所得税先是被划为共享税,现在共享的比例又进一步向县以上调整。县级政府除了营业税、城市建设维护税外,几乎是一些没有什么发展潜力、税基窄小的税种。县及县以下的财力减少,但要保障的方面、要完成的任务却越来越多。

行政管理体制的改革与宏观经济体制的改革紧密相连。从全国来看,行政管理体制的改革同样滞后,部门既得利益固化的局面没有得到改观反而有所加强。中央各部门集中了过多的财力,但在向地方和基层转移时又存在许多弊端,突出表现在专项资金的数额和发放方式上。

据从有关部门了解,中国2004年财政转移支付总额约1万亿元多一点,其中税收返还占40%,实际转移支付约6000亿元。在这6000亿元当中,专项转移支付占57%,财力性转移支付仅占43%;在财力性转移支付中,一般性转移支付不到750亿元,占财力性转移支付的29%,仅占实际转移支付的12%。财力性转移支付的其余部分用于调整工资补贴,农村税费改革,以及县乡财政补贴、民族地区补贴等。国家审计署李金华署长2006年6月在一

次发言中曾指出，“中央转移支付中，一般转移支付占的比例太少，大量是专项转移支付，可现在到底有多少专项转移支付、有多少项目，在中国，没有一个人搞得清楚”。专项转移支付的支配权掌握在中央各部门手中，一些部、委、办掌握着大量的专项资金，拥有资源的配置权，而且支配资源的权力越来越大。中央政府的部委处于社会利益管理和分配的重要环节上，在改革开放和市场经济条件下，由于财富和利益的大量涌现，除去党政干部中出现的消极腐败现象外，本应该代表社会公共利益的某些政府部门也出现了政府权力部门化、部门权力利益化的倾向。

宏观经济体制和行政管理体制存在的问题就必然导致作者在书中揭示的广大农民群众日益增长的对乡村公共品和社会服务的需求与不断萎缩的乡村财政供给能力之间的矛盾。作者指出，农村经济社会发展有赖于农村公共财政、公共交通、通信网络、农田水利主干网络、基础教育、公共安全、社会保障、环境等公共产品供给体系的建构与完善。为加速工业化进程，长期以来我们选择了以满足最低公共产品需要为目标和重城市轻农村的公共产品城乡二元供给政策。农村地域宽广、人口众多，不仅城乡收入差距大，而且农村公共产品供给水平更大大低于城市。乡村组织承担了义务教育、卫生、交通、水利等部分公共建设职能，但却未获得相应的财力保障，不得不借款满足事业发展的需要。一些事权及债务的不合理转移也最终沉淀为乡、村债务，包括因教育“两基”达标、农村“两会一部”

清理划转等形成的债务。在这种情况下，乡村债务的存在和状况的恶化则是必然的。

第二，政府职能和管理模式尚未根本转变，传统的管理模式和干部考核机制尚未退出历史舞台。

由于垂直体系的强大影响力，在农村，基层政府的职能和管理模式很难转变。全面取消农业税后，乡镇和村级组织应由统治型转为服务型的管理模式，可是当前在许多地区传统的管理模式和干部考核机制仍占据主导地位。追求政绩，以搞运动的方式，定指标，下任务，指标层层分解，打分，一票否决。对上负责而不是对下负责的体制还没有退出历史舞台。目前很多事情是自上而下布置下来，而在很大程度上，通过垂直系统插到底也是部门利益的需要。对于下面部门来说，没有明确的分税体系，基层的财权与事权严重不对称，专项资金、项目等都由上级部门控制，他们也只好跟着上面的指挥棒转。一些地方进行农村综合改革，减人、减事、减支，转换职能，“花钱买服务，养事不养人”，但上边一直统下来的垂直体系不变，这些典型经验往往不具有推广性和可复制性。

由于条条专政，各个垂直部门自己立法自己执法，官僚主义严重，没有有效的监督机制，这已成为阻碍农村社会发展的极大障碍，也是多年以来无法真正实现乡镇机构精简的主要原因。基层的问题大多都是由于各个条条和上级单位的原因形成的，但是上级部门却采取行政强制性的手段要基层解决问题，使得基层政府忙于应付上级的各

种报表检查，形成巨大的基层政府运行成本，但是都不能解决问题，这些成本最终还是要老百姓负担。温家宝同志曾指出，“上级部门要大力支持基层改革，不得以机构‘上下对口’，或用项目安排、资金分配、年终考核等手段，干预乡镇机构设置和人员配备，为基层改革创造好的环境”。但真正做到这点，在现实中有一定的难度。

这也就引发了作者所指出的第二对矛盾：乡村组织的收入来源（注：似乎也应包括管理权限）日益缩小与乡村社会管理成本日益上升之间的矛盾。书中写道，在委任制下，乡镇政府必须执行上级政府的意志和承担上级政府委派的事宜而非以辖区内的农民意志为主。由于存在着从上到下的考核制度，上级政府给下级政府的压力，也就会出现乡村领导干部不顾群众利益、不顾经济长远发展的各种短期行为，乡村债务也就成为了近期目标和长远目标、群众利益和干部官员利益、显绩和隐绩等众多冲突与矛盾之下的必然产物。

为了解决这些深层次的矛盾，作者提出了要推进三项改革：改革公共品供给和服务的城乡二元财政体制，建立乡村民众民主参与的公共品供给和服务的决策制度；合理划分事权与财权，明确县乡政府之间的权力边界；科学定位乡村组织职能，推进乡镇机构改革步伐。我个人认为这三项改革也可以归结为两个层面的改革：

第一，深化宏观经济体制的改革和行政管理体制的改革，要更自觉地调整国民收入分配结构，协调“条条”与“块

块”的关系，中央与地方以及地方的上级层次与基层之间的利益关系，建立一个更为公平的国民收入再分配体系，为构建农村和谐社会提供经济体制和机制的保障，这也是化解乡村债务危机的治本之策。

第二，改进和完善乡村的治理结构，真正落实农村基层民主制度。温家宝同志曾指出，“没有村民自治，就不可能建成社会主义新农村。没有基层民主，就不可能有社会主义民主政治”。农民群众是农村集体的主人，是农村集体财产（包括土地）的所有者，是“老板”。但在许多情况下，“老板”不能当家作主，而村干部或基层政府替“老板”当家，广大农民群众对于集体事务或集体财产的处置不仅没有决策权、参与权，有时甚至连知情权都没有，这是导致农村发生冲突、矛盾，出现不和谐现象的重要因素，也是引发乡村债务危机的一个重要因素。在农村基层民主政治建设中，民主选举取得的成绩最为突出，而民主决策、民主管理和民主监督却处于被忽视和较低的水准。其实，与民主选举相比，后三个民主的实现更为重要也更为困难。因为民主政治的发展，不仅要有选举制度实现官由民选，而且还要有民主决策、民主管理和民主监督制度作保障，实现广大群众对基层事务的知情权、参与权和监督权。后“三个民主”发展的状况，往往决定基层民主的质量和水平。应通过改革和完善乡村治理结构，探索在乡村两级建立起一种有效的民主制衡机制。这样才能真正做到作者所提出的乡镇政府职能的转化，即把乡镇政府职能从包揽一

切转变为只提供核心公共产品,从行政管制转变为公共服务,从直接管理转变为间接管理,按照市场化、民营化、自治化的原则重塑乡镇政府。

作者的这部学术专著提出和研究了农村现实经济社会生活中的一个重大问题。综观全书,作者以乡村债务产生的制度性根源作为研究的突破点,来研究解决乡村债务问题的对策,视角独特,有助于拓展乡村债务问题研究的广度和深度;以化解社会公共危机作为研究的出发点,目的明确,重点突出,特色鲜明;以建立乡村债务危机的防范体系作为研究的着眼点,以构建治理乡村债务的长效机制作为研究的落脚点,在制度创新的层面上探讨治理乡村债务问题的指导思想、基本思路、基本原则、战略目标等,具有较强的前瞻性。总之,这部书在理论上提供了新的视角,在操作层面上用综合性的研究方法提出具体的政策建议,具有较强的理论价值。

我本人与陈文胜同志并不十分熟识,通过书稿和有关材料得知,陈文胜同志长期从事乡镇基层工作,从乡镇一般工作人员到乡镇党政班子的正副职务,他见证了人民公社撤销后农村的一系列变化,对农业、农村、农民问题积累了大量的第一手农村资料。为了分析取消农业税后湖南农村的乡村债务状况,从2005年10月开始,他采取实地和问卷两种调查方式对全省129个乡镇,进行了深入的调查。在广泛的乡村实地调查的基础上,他将定性分析与定量分析相结合,理论分析与实证分析相结合,从乡村债务

层面,多方位描述国家政策在农村执行的效果和存在的症结;对农村公共财政体制的建立、乡镇职能的定位、公共产品的供给、乡镇机构的改革、基层民主政治的建设等问题,进行了自己的理论阐述和实证分析。在创新制度层面上,他以自己的亲身感受和乡村的视角,分析党在农村的执政基础,观察法律、政策的预期与乡村组织在农村执行的实际成本与现实效果,考察新时期农村社会的政治生态;在党中央全面推进社会主义新农村建设的大战略中,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,通过对乡村债务各因素之间的联系和发展趋向的现状进行分析,完成了这部乡村债务问题专著,并为乡村债务问题的解决提供了他自己的理论框架、方法论和实际操作体系。

读完陈文胜同志的书稿,感到他是从农村基层走出来的一位勤于学习、善于思考、勇于探索的研究工作者。读他的书,我们可以追寻他思考的轨迹,分享他思想的火花,感受他真情的流露。在建设社会主义新农村的伟大历史征程中,我们需要更多的像陈文胜同志这样的了解基层情况又能将理论与实践紧密结合的研究者,我们需要更多的像呈现在读者面前这部书稿一样的能揭示问题、剖析问题并寻求解决问题的方法和途径的著作。

2007年6月23日于荷兰

(作者系中国社会科学院学部委员、农村发展研究所所长)

目 录

第一章	概论	(1)
	一、乡村债务问题的研究思路	(1)
	二、乡村债务问题的主要结论	(6)
	三、化解乡村债务的战略对策	(8)
第二章	乡村债务的基本现状	(11)
	一、债务现状触目惊心	(11)
	二、债务雪球越滚越大	(18)
	三、债务发动机继续加速	(20)
	四、乡村组织岌岌可危	(28)
第三章	乡村债务的形成机制	(37)
	一、乡村债务形成的浅表原因	(37)
	二、乡村债务形成的现实因素	(45)
	三、乡村债务形成的体制症结	(53)
第四章	乡村债务的危机分析	(64)
	一、乡村债务的财政危机	(64)
	二、乡村债务的政治危机	(68)
	三、乡村债务的信任危机	(71)
	四、乡村债务的经济危机	(74)
	五、乡村债务的法律危机	(76)

	六、乡村债务的社会危机	(78)
	七、乡村债务的危机焦点	(82)
第五章	税费尾欠与乡村治理生态	(89)
	一、尾欠税费的现状	(89)
	二、尾欠税费的构成	(93)
	三、已交税费的特点	(95)
	四、乡村治理生态的恶化	(100)
	五、妥善处理尾欠税费	(106)
第六章	乡村债务的化解思路	(109)
	一、乡村债务的化解目标	(109)
	二、乡村债务的化解原则	(110)
	三、乡村债务的化解步骤	(114)
	四、乡村债务的化解办法	(119)
第七章	乡村债务的治理措施	(129)
	一、建立乡村债务的约束机制	(129)
	二、建立乡村债务专项的偿债基金	(136)
	三、改革农村公共产品的供给制度	(142)
第八章	乡村债务的预警机制	(149)
	一、乡村债务预警机制的现实意义	(149)
	二、乡村债务预警机制的管理目标	(151)
	三、乡村债务预警机制的管理原则	(153)
	四、乡村债务预警机制的系统层次	(154)
	五、乡村债务预警机制的基本框架	(156)
	六、乡村债务预警机制的实施进程	(162)
第九章	建立公开透明的阳光财政	(167)
	一、现行财政体制的问题分析	(167)

二、财政包干的制度缺陷	(178)
三、新农村建设呼唤财政制度改革	(186)
第十章 重新定位乡镇政府职能	(193)
一、乡镇政府职能的历史背景	(193)
二、乡镇政府职能的现实状况	(194)
三、乡镇政府存在的现实需要	(196)
四、乡镇政府职能的定位思路	(200)
五、乡镇政府职能的制度保障	(211)
【附录一】一位前湖南乡镇党委书记的乡村债务调查报告	(227)
【附录二】国务院办公厅关于做好清理化解乡镇债务工作的意见	(235)
后 记	(240)

第一章 概 论

乡村债务问题的严重性早已为政界和学界所共知,国务院办公厅早在 1999 年发出通知,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。国务院办公厅又在 2005 年下发了《国务院办公厅关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》的 39 号文件,省、市、县各级也在数年内多次下发了各种相应文件,而债务危机却日益深重。本世纪中央连续出台了四个以农业、农村和农民为主题的“1 号文件”,在推进农业现代化建设、构建新型工农城乡关系的关键时期,也是在农村税费改革不断深入的背景下,日益凸显出来的乡村债务问题能否得到根本解决,不仅关系到税费改革成果的能否巩固,关系到新农村建设战略目标能否实现,更关系到千家万户农民的切身利益。因此,乡村债务问题不仅是理论和实践关注的热点与难点,也是全社会关注的焦点。

一、乡村债务问题的研究思路

在党中央全面推进社会主义新农村建设的大战略中,按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,以乡村债务的形成根源为主线,以预防社会的公共危机为重点,观察农村公共产品和服务的供给与决策机制,考察乡村债务背景下的农村社会的政治生态和乡村

组织的生存状况,把乡村债务问题的解决放在统筹城乡发展的方略与和谐社会的构建中,以制度创新来构建治理乡村债务危机的长效机制。

1. 多角度中审视乡村债务问题的现状

从债务结构角度,分析债权人结构、债务用途结构、债务期限、利率水平,观察乡村债务的整体状况。

从债务性质角度,分析公共产品债务,如义务教育和水电等公益事业建设;政策性债务,如基金会、村办企业债务等;运转性债务,如欠发工资和日常办公经费等;财政体制性债务,如垫交税费的债务等;招待费债务,如公款接待费用等;在此基础上,分析民间债务和银行债务,预测乡村债务未来的发展趋势。

从债务的成因角度,对历史原因、人为因素、客观环境、政策和制度缺陷进行综合分析,在面向未来的基础上研究当前的问题,揭示问题存在的深层次根源;尤其是对公共财政重城轻乡、管理体制严重脱节等问题进行全面分析,来揭示乡村债务形成的体制性根源。

从债务的环境角度,对无税历史困境、乡村资源困境、行政体制困境、偿债动力困境、机构改革困境、社会稳定困境、责任主体困境、考核机制困境进行系统分析,研究存在的深层次矛盾,发现解决问题的有利条件。

2. 多层面上观察乡村债务问题的变化趋势

既分析乡村债务问题自身的变化趋势,又分析外部环境的变化趋势,主要是:从增长速度的层面,看发生时期和债权结构变化;从工业反哺农业的宏观政策层面,看农村公共财政投入所带来债务用途的变化;从农村税费改革的

层面,看农村公共产品和服务供给机制所带来乡村财政收支状况的变化;从乡村民主政治的层面,看乡镇机构改革和村民自治所带来财政管理和财政效率的变化。

3. 大目标下分析乡村债务的社会公共危机

在构建和谐社会的大目标下,分析乡村债务所引发的各种危机。(1)政治危机。日益增长的乡村公共品和服务的需求与不断萎缩的乡村财政供给能力之间的矛盾,决定着如果不能满足农民基本的公共需求,乡村组织的存在就失去价值。这种合法性危机将会冲击整个乡村组织的政治权威,从而使乡村组织走向崩溃。(2)信任危机。由于巨额债务长期悬而不还,使乡村组织信用和权威陷入了前所未有的低谷。乡村组织无力还债,失信于民,也直接影响到党和政府在人民群众中的形象。从长远来看,乡村债务造成的乡村组织公信力和权威的降低,将使得农村的政治生态更加恶化,造成农民对任何干部和任何组织都不相信。(3)法律危机。债务问题从本质上看也是一个法律问题,基层政权欠债不还本身就是对法律的挑战,这种行为将损害基层组织执行国家法律政策的权威;另一方面,农业税和“三提五统”未被改革和取消之前,均是当时法律和法规所规定的,有国务院的农民负担条例、农业税条例,在当时法律的情况下都是合法的,从现在开始取消了,只能说取消之后不再有效,取消之前的法律效力并没有消失。但现在明确规定农村税费尾欠挂账停止征收,出现了政策和法律“打架”的怪象。(4)社会危机。乡村债务已经把很多乡村干部和农民的利益捆绑在一起,这种利益捆绑为农村群体事件的引发提供了一个十分危险的动力机制