

河南省哲学社会科学“十五”规划项目[2001EJJ006]

河南省贫困地区村级债务典型分析 与对策研究

本 课 题 组

2002 年 7 月 10 日

河南省贫困地区村级债务典型分析与对策研究

课 题 组

目前，我省村级债务问题十分严重。尤其是贫困地区的村级债务，由于客观和历史的原因，在部分地区已经形成不良循环。村级不良债务长期得不到解决，严重地阻碍了农村经济的发展，甚至影响到基层政权的稳定。根据我省农村经济的发展状况，我们以信阳市平桥区为重点，分别从豫北、豫东、豫西、豫南五个贫困县（区）中，各选择一至二个具有代表性的乡，进行村级债务方面的典型调查。调查的重点为村级债务的现状及其危害，村级债务形成的原因，村级债务的化解对策，并对一些相关问题做了探讨。

—

此次调查的县（区）为，濮阳市台前县、商丘市宁陵县、洛阳市洛宁县、驻马店市上蔡县和信阳市平桥区（原信阳县部分）。这五个县（区）均为实施“八七扶贫攻坚计划”前，国家确定的贫困县；除信阳县部分于1998年改为平桥区外，2002年又都是经国务院批准的扶贫开发工作国定重点县。调查的对象是，台前县

打渔陈乡 50 个行政村中的 11 个行政村，夹河乡 40 个行政村中的 9 个行政村；宁陵县程楼乡全部 23 个行政村；洛宁县陈吴乡全部 28 个行政村；上蔡县杨屯乡全部 13 个行政村，平桥区九店乡全部 11 个行政村。以上共计 5 县(区)6 乡 95 个行政村，涉及人口 131230 人。

调查数字显示，以上 95 个行政村共计现有债务 19013693.00 元，平均每个村民负担债务 144.88 元；抵去债权 8317439.00 元，净债务 10696254.00 元，平均每个村民负担 81.50 元。其中，负债总额最高的行政村是九店乡连丰村，达 1653048.00 元；净债务最高的行政村也是连丰村，为 895386.00 元。负债数额最低的行政村为零，在所调查的 95 个行政村中，有 7 个村不负债，夹河乡和陈吴乡各占 3 个，打渔陈乡 1 个。以乡为单位，人均负担债务和净债务数额以多少依次为：

人均负担债务数额			人均负担净债务数额		
1	九店乡	378.74 元/人	1	九店乡	225.05 元/人
2	杨屯乡	208.93 元/人	2	夹河乡	81.13 元/人
3	夹河乡	104.31 元/人	3	打渔陈乡	72.27 元/人
4	打渔陈乡	73.74 元/人	4	杨屯乡	56.00 元/人
5	程楼乡	55.14 元/人	5	程楼乡	48.57 元/人
6	陈吴乡	54.49 元/人	6	陈吴乡	42.51 元/人

人均负债超 100.00 元的行政村有 22 个，占 95 个被调查村的 23.15%。其中，平桥区九店乡 11 个行政村的人均负债全部超过 100.00 元；台前县夹河乡和宁陵县程楼乡各有 3 个行政村，台前县打渔陈乡和洛宁县陈吴乡各有 2 个行政村，上蔡县杨屯乡有 1 个村，人均负债都超过 100.00 元。人均负债额前 5 名均在 400.00

元以上，九店乡占了前 4 位，最高者达 733.48 元；杨屯乡占了 1 位，为 414.09 元。

以上数字充分说明我省贫困地区村级债务问题的严重程度。根据这些数字，我们进一步对 6 个乡的村级债务构成情况进行了调查。鉴于九店乡的村级债务最为沉重，因而被作为调查的重点。九店乡是信阳市最贫困的乡镇之一，位于信阳市平桥区东部，为丘陵地区，总面积 80 平方公里，其中耕地面积 41820 亩。全乡 11 个行政村，农业人口 23231 人，人均土地 1.89 亩。截至 2001 年 12 月，九店乡村级债务总额达 8623884.00 元，债权总额为 3520236.00 元，净债务总额 5103648.00 元。

单位：元

行政村	债 务	债 权	净 债 务	人均债务	人均净债务
连 丰	165.30 万	75.76 万	89.54 万	542.33	293.76
松 岗	114.31 万	34.00 万	80.31 万	733.48	508.29
柿 元	112.87 万	36.00 万	76.87 万	634.14	431.90
王 店	102.67 万	44.85 万	57.82 万	452.69	254.93
闵 庙	72.34 万	33.44 万	38.90 万	358.13	192.55
王 山	66.60 万	52.00 万	14.60 万	300.97	65.91
甘 元	57.50 万	29.50 万	28.00 万	313.52	152.67
大 堰	53.60 万	5.00 万	48.60 万	241.00	218.52
顾 店	49.85 万	1.25 万	48.60 万	161.64	157.58
九 店	34.33 万	17.00 万	17.33 万	193.95	97.90
岗 岑	33.00 万	18.70 万	14.30 万	234.37	101.56
合 计	862.37 万	347.50 万	514.87 万	378.74	225.05

九店乡的村级债务分为两大类。第一类为借、贷公私款项并附带利息，在各行政村占债务总额的 50%至 80%不等。因村务所需，以村集体组织或村干部名义向法人或自然人贷款、借款。债

权方面以金融部门（银行、信用社）为主，还包括基金会、企事业单位和个人。近 3 年以来，由于还贷（借）困难，以村委会乃至村干部个人名义已无法贷（借）款，开始出现以村民个人名义为村集体贷（借）款的现象。第二类为欠缴、欠付的各类公私款项及少量利息，在各行政村占债务总额的 20%至 50%。债权方面包括各种企事业单位和个人、税费征收部门和使用税费的单位与个人，还有一些不合理项目的收费者。债务总额和净债务最高的连丰村，所欠的 165.30 万元债务中，向金融部门贷款 31 万元，欠息 7.68 万元；向个人借款 49 万元，欠息 33 万元。即第一类债务为 120.68 万元，占债务总额的 73%。人均负债额最高的松岗村，所欠的 114.31 万元债务中，向金融部门贷款 25.9 万元，欠息 2.5 万元；向个人借款 38.11 万元，欠息 7.62 万元。即第一类债务为 74.13 万元，占债务总额的 64.8%。

其他 5 个乡的村级债务及债权情况与九店乡不尽一致。

程楼乡各村以各类借贷款为主。债务总额最多，也是人均负债最多的刘古堂村，32.34 万元的债务中，仅向乡农经站借款就有 25 万元。净债务最多，人均负债其次的胡庄村，19 万元的债务中，1985 年向金融部门贷款 8.4 万元，至今利息已达 7.8 万元；另向个人借款 2 万元，欠息 0.8 万元。

杨屯乡各村以各类借贷款为主。债务总额最多的张俭村，91.1 万元的债务中，向金融部门贷款 34 万元，欠息 2 万元；向个人借款 8 万元，欠息 1 万元；借其他公私款项 32 万元，欠息 6.7 万元。

打渔陈乡各村所欠债务多为向个人借贷的本金与利息。在总

额为 71.39 万元的债务中，向金融部门贷款为 10.5 万元，向个人借款为 44.75 万元。

夹河乡的村级债务以拖欠各类款项为主，而向金融部门贷款和各类公私借款较少。该乡被调查的村级债务 36.27 万元中，需向金融部门还贷款仅为 8.7 万元，欠个人借款 6.1 万元，两项合计不到 41%。而大额的债务，主要为应付给乡政府、企事业和个人的欠款。

陈吴乡各村 233.80 万元的债务总额中，各类公私贷款、借款为 90.09 万元，占 38.5%，其余均为应支付的欠款。

贷款、借款的主要用途和较大数额欠款的形成，主要有 7 大类，即设施建设、费税垫缴、干部报酬、无效投资、不合理支出、贷（借）款利息及其他债务。一、设施建设包括建校、修路（桥）、农田基本建设和农电线路改造。这一部分占债务总额的 36%。二、费税垫缴是指未从村民手中收缴而由村委会垫缴和垫支的乡统筹、村提留，以及少量的农业税和农业特产税等。这一部分占债务总额的 14%。三、干部报酬是依照有关规定村干部应获得而未得到的报酬，因履行村务由个人垫支而未报销的费用也有一些。这一部分占债务总额的 9%。四、无效投资是指负债开办项目，但因主客观原因而未产生效益。这一部分占债务总额的 11%。五、不合理支出包括上级实施的不合理收费，违反村级财务管理规定的支出，如强迫以资代劳、各种摊派和达标，屡禁不止的村级招待费和管理漏洞造成的流失。这一部分占债务总额的 7%。六、借贷款利息包括向金融部门贷款利息和各种公私借款利息。这一部

分占债务总额的 11%。七、其他债务约占总额的 12%。

债权的构成相对简单，主要有 4 类，即村民欠缴的各种税费、承包人欠缴的村集体生产资料承包使用款，村民欠缴的以资代劳费用，其他及历史遗留的借欠款。一、村民欠缴的各种税费包括乡统筹、村提留，以及少量的农四税（农业税、农业特产税、耕地占用和契税）与税屠宰税等。其中，乡统筹和农四税部分因村民欠缴，由村委会垫缴，村提留部分也因村民欠缴而由村委会垫支，故而同时形成了债权和债务。这一部分债权占债权总额的 44.5%。二、承包人欠缴村集体生产资料承包使用费，包括本村内外的个人或法人有偿使用村集体的水利、林木、土地、山坡、企业等生产资料和生产工具，应缴而未缴的款项。这一部分债权占债权总额的 10%。三、村民欠缴的以资代劳的费用，包括“两工”以资代劳和上级临时分配的各种修路、建校、建桥任务。其中后者虽是按行政村人口或土地分配任务，但任务并未落实到村民，故债权概念模糊，或部分村民并不认同。这一部分债权占债权总额的 44.5%。四、其他及历史遗留的借欠款，不到债权总额的 1%。需要指出的是，由于 6 个乡各自的村级债务与债权的数额，在所调查的 95 个村级债务总额与债权总额中所占的比重不一，因此各个村甚至各个乡的村级债务与债权的构成，也有所不同。以上债务、债权的构成比例，较多地反映出在总额中占有较大基数的九店、杨屯等乡和村的综合特点。譬如，杨屯乡张俭村负债 91.1 万元，其中仅招待费一项即有 35.7 万元，占了 39%。而在夹河乡和打渔陈乡所调查的 16 个负债村中，有 8 个村不欠招待费。九店乡

的村级债权中，村民欠缴而由村委会垫缴、垫支的税费，占债权总额的 88.5%。而在陈吴乡的陈吴庙村，1.65 万的债权中，村民欠承包费达 1.2 万元，欠统筹提留款仅为 0.45 万元。

村级债务的形成有一个过程。不论是贫困地区还是相对发达地区，90 年代以前的村级债务问题并不十分突出。调查资料显示，90 年代的 10 年间，村级债务有 3 次较大幅度的增长。第一次在 90 年代初期。针对村级组织普遍存在的软弱涣散和集体经济落后等问题，兴办村级企业，调整产业结构，成为当时农村的重要工作。由于对前景的估计过于乐观，乡村两级大量借贷。第二次在 90 年代中期。1993 年前后，随着农产品的大幅度涨价和农民收入的增长，合理与不合理的税费也大幅度增加，机构膨胀和奢华之风开始盛行。3 年后，在农产品价格和乡镇企业效益都开始下滑的同时，中央出台了减轻农民负担的 13 号文件（《中共中央、国务院关于切实做好减轻农民负担工作的决定》中发[1996]13 号）。乡村收入锐减，借债成为普遍采用的缓解财政危机的办法。第三次在 90 年代后期。随着农民负担的日益增加，税费征收的日益困难，村级组织高息借贷上缴，导致利息与借贷的恶性循环，最终形成了目前的严重状况。第一次增长是以向银行和农村信用社等金融机构贷款为主；第二次增长是以向信用社贷款为主，向企事业及个人借款为辅；第三次增长时，金融机构投入的比重就已经很小了。

二

贫困地区村级债务的形成有多种因素，概括起来为两类，即

主观原因和客观原因。客观原因包括自然和历史因素、体制因素等；主观原因包括村务的决策与管理等因素。在被调查的 95 个行政村中，主客观原因在不同的乡村产生了不同程度的影响。但从整体上讲，主观原因包含了共性和个性，而客观原因更具有普遍性。

一，贫困地区落后的自然条件，是村级债务形成的根本原因。被调查的 5 个县区均为国定贫困县和国定扶贫开发工作重点县，所辖的 6 个乡虽包括平原、丘陵和山区等不同地理环境，但都是典型的农业乡，且自然条件十分落后；95 个行政村也存在各种不同的困难。

台前县地处金堤河汇入黄河的狭长地带，全县近 1/3 的土地在黄河滩里。其余土地地势低洼，是焦作、新乡两市的排涝滞洪区。1996 年，由于金堤河流域地区连续降雨，全县涝灾严重，县城里水深达 1 米。近几年来，台前县受气候影响，非旱既涝，灾害不断。台前县为人口密集地区，每平方公里分布 711 人（1998 年统计）。打渔陈乡和夹河乡的滩区行政村，人均耕地不足半亩，且耕地条件极差，受河汛影响很大。涝时一片汪洋，旱时河水断流。由于种粮投入少，损失小，结构调整十分困难，农民生产仅够自己口粮，生活水平大都处于贫困线以下。

洛宁县地处山区，最低海拔 276 米，地貌特征为“七山二塬一分川”。仅有的耕地中，92%完全受天气制约。由于十年九旱，农民人均收入不足千元，县财政年收入不到 4000 万元。陈吴乡 161.7 平方公里，可耕地 3.8 万亩，仅为乡土面积的 16%；而在可

耕地中，山地和塬地又占了 80%以上。产业结构极不合理，乡镇企业不发达，农业仍以种植传统农作物为主，收益很低。基础设施建设非常薄弱：80%以上的人口至今没有解决人畜饮水问题，乡村道路大都是土泥路，个别偏远山村甚至没有通电、通邮、通车、通电话。农民增收十分缓慢，经济发展严重受限。

上蔡县是农业大县，也是人口大县，总人口 132 万，农业人口约占 90%。由于农业基础薄弱和缺少支柱产业，到 2001 年底，全县人均收入不足 2000 元。杨屯乡是一个不足 3 万人的小乡，地理位置偏僻，群众观念落后，相当一部分人仍在贫困线上徘徊。制约当地经济发展的主要因素有，自然资源的严重缺乏，交通设施的严重落后，产业结构的传统单一。农民主要的经济来源是靠外出务工，青壮年外出率高达 60%以上。但由于自身素质的影响，务工者只能从事重体力劳动或收购废品，收入很低。全乡 40 多个自然村的近 5000 户农民，拥有“平台房”的不足 40 户；电视、电话的普及率分别仅为 21%和 7%。

宁陵县地处黄泛区，土地贫瘠，沙质土壤极易干旱。全县人口 58 万，耕地面积 60 余万亩。由于地下无资源，地上无企业，宁陵县是一个典型的农业中等县，工业小县，财政穷县。县域工业基础薄弱，80 年代曾经发展较快的牲畜屠宰业、皮毛加工业、编织业等轻工业和手工业，随着经济形势的变化，90 年代以来大幅度滑坡，导致税源短缺，财政收入困难。程楼乡是宁陵县的特困乡，没有像样的乡办、村办企业。全乡 3.5 万人，3.6 万亩土地，农民人均纯收入很低。近几年来，县、乡在产业结构调整方面有

了一定进展。投入资金的来源，主要是政府和企事业的支持。一是贴息和低息贷款，二是政策和技术、设施等支持，三是转变观念有效利用自身资源。“三个代表”学习教育活动开展以来，程楼乡在驻村工作队的协调和社会各界的支持下，新建了一批温室大棚和养殖场，农民的经济状况和精神面貌开始有所改变。

平桥区原为信阳县部分，虽于 1998 年撤县设区，但自然条件和经济状况无异于一个落后的农业县。全区辖 6 个镇 13 个乡和 1 个管理区、1 个办事处、1 个工业开发小区，总人口 76 万人，农业人口 62 万人，耕地 52366 公顷。由于缺少支柱产业和农业基础设施落后，平桥区的财政入不敷出。近年来，平桥区的缺水状况逐年加重，尤其是东西两端被称为东大岗和西大岗的地区，由于水源缺乏，旱情更加明显。仅 2001 年的大旱当年，就直接导致了 20 多万农民返贫。九店乡位于平桥区东大岗，为丘陵地带。这里水资源十分缺乏，抗灾能力极差。全乡仅有的一座小一类水库、三座小二类水库和各行政村 1800 多口坑塘，几乎都没有水源，实际上只是大小不等的蓄水池。所有的塘都很浅，下雨便溢，天旱便枯，被当地人称为“碟子塘”。由于资金困难，在 2001 年大旱之前，全乡 11 个行政村仅有的 5 眼灌溉机井，是靠对口扶贫和个体投资修建。除了靠近小水库的自然村外，农民都是靠天吃饭。1999 年以来，信阳地区连续 3 年空前大旱。1999 年，九店乡秋粮绝收，政府为群众借了 3 个月的口粮。2001 年，就在我省粮食总产量跃居全国第二，并且创下历史上第二个高产数字的同时，信阳遭受了 60 年未遇的大旱，粮食减产 38.3%，绝收面积达 390 万

亩。九店乡的所有坑塘干涸，水库也已无法抽水，夏秋两季都几乎绝收。农民们不仅颗粒无收，还赔上了种子、化肥和农药；响应政府号召调整种植结构的农民，损失更大。正当全省扭转了1998-2000年农民收入增幅连续3年下降势头之际，政府已在贫困受灾地区大开粮仓，为断粮甚至返贫的农民借粮。

河南是一个农业大省，人口多，底子薄，经济不发达。尤其是在农村，半数以上农民人均纯收入处于平均水平以下。2001年全省农民人均纯收入2097.86元，比上年增长4.9%。但是，“平均数不代表大多数”，我省农民收入的增长率是相对发达地区和非农领域的收入增长托起来的。总体纯收入的增长和贫困地区纯收入的下降，使农村经济发展在贫富地区之间呈现出发展趋异的马太效应。贫困地区的农民和主要从事传统种植业的农民（这两者往往是一体的）收入的下降，是村级财政枯竭的重要因素。就一般的贫困地区农村而言，经济不发达的主要表现，一是基础设施薄弱，二是人口素质不高，三是生产条件落后。除去以上三个综合因素之外，河南农业还具备了一个自然条件的劣势。河南省是一个缺水大省，许多地区的贫困落后与水资源缺乏分不开。我省总土地面积16.7万平方公里，其中山丘区面积7.9万平方公里，约占全省总面积的47%；山丘区人口3000多万，约占全省总人口的1/3。由于我省地处南北气候和从山区到平原的过渡地带，地理位置和气候条件特殊，水旱灾害十分频繁，以至于农村饮水也成为全国最困难的省份之一。九店乡是1975年设立的乡（社），基础条件很差。除了人民公社时代（建社当年）修建的小型一类水

库之外，改革开放 20 多年几乎没有进行过水利建设。九店乡现有的三座小型二类水库，两座是 70 年代修建的，其中一座还未达到要求，实为半座。另外一座 90 年代修建的。由于缺乏资金，本乡在外的私营企业主垫资一部分，才得以完工。水库建成后由该企业承包，所垫资金抵承包费，至今仍未抵完。如此贫脊的资源 and 恶劣的条件，使九店乡的农民几乎完全是“望天收”。风调雨顺的年景，收成可保证自足稍有余。遇到小涝小旱，农民的日子就有些紧张了，更何言连年大旱。灌溉和饮水的困难，严重制约着我省的农村经济发展，也成为贫困地区村级债务严重的一个原因。

二、不能依法缴纳与征收税费，是形成巨额债务的重要原因。至省委、省政府决定 2002 年在河南全省范围内全面推行农村税费改革之前，我省同全国一样，农民的合理负担为三类。一、农业税收，包括农业税、农业特产税和此前不久取消的屠宰税等；二、乡统筹和村提留，不得超过上年农民人均纯收入的 5%。三，农村义务工和劳动积累工，原则上不得以资代劳。上述内容的负担，是政府经过认真核算并在实践中证明是农民能够承受的合理负担。《中华人民共和国农业法》明确，在农业承包经营中承包方享有的权利和义务，强调“农民依法缴纳税款，依法缴纳村集体提留和乡统筹费，依法承担农村义务工和劳动积累工”。在要求农民依法缴纳税费和承担“两工”的同时，政府也对灾区和特困农户实施了有关减免政策。但是调查资料反映，贫困地区的农村普遍存在着欠缴税费和不承担“两工”义务的现象。这一现象虽在不同地区反映的程度不同，但形成的时间和解决的难度却很相似。

尤其是在“三提五统”和“两工”方面，显得更加突出。九店乡11个行政村欠缴税费合计达2087246元，其中能查明的农业税欠缴29743元，农业特产税15368元。欠缴税费占全乡村级债务总额的24%。另外，中央虽对“两工”作出明确规定，“各级各部门都不得向乡村下达以资代劳指标”，但在实际操作中以资代劳十分普遍。上级下达的“两工”任务，有的是异地工程，根本无法实施，只能以资代劳，从而形成债务。

税费无法落实的原因，包括乡村两级的组织领导责任，但更多的在于村民自身。改革开放20多年来，由于客观和主观原因，使同一地区农民的生活水平出现了不同。在不能依法缴纳税费的人中，一些农民确有实际困难，但这只是少数。相对较多的则是那些不愿或不便缴纳税费的农民。一、有钱不愿缴。这类人法制观念淡漠，只讲权利，不讲义务。农村问题复杂，各种矛盾纠缠。一旦个人或局部利益受到影响，便成为不缴税费的理由。九店乡甘元村的一个村民组，对农村电网改造中变压器的设置有误解，哄抢了部分电料器材，虽经解释说明和说服教育，退还了物资，但拒缴当年税费。由于普遍存在的从众心理，少数人的行为如果得不到及时解决，便会影响到更多的人。往往因为一家一户、一村一组的行为，影响到周围的群众。甘元村的这个组也影响到周围三个组的部分村民，增加了税费征收的难度。二、不便缴纳税费。我省每年的农村劳动力外出转移已接近农村劳动力资源的1/3，其中连续外出转移半年以上的已逾千万。贫困地区的农民收入，特别是现金收入主要依靠打工经商。由于长期在外务工，税

费缴纳成了负担。一方面，税费征收一般每年 1 到 2 次。长年在外农民，一般只是春节回家，有的甚至多年未回。季节性外出的农民虽然多在种收时节回家，但当年的税费征收尚未开始。另一方面，主要劳动力外出，在家者多为老幼病弱，自然无法承担“两工”义务，以资代劳又不可避免。九店乡闵庙村的刘湾村民组只有 130 口人，却有 103 人在外打工；其中长年在外者过半。外出者以每亩 50 至 60 元的价格将耕地转包他人，而撂荒耕地更是随处可见。耕地转包都是以村民私下进行的方式，且包方多为外乡外县人，程序上不对当地乡村负责。有的农民早已举家外迁，土地荒芜多年，税费拖欠十多年，累计达数千元。闵庙村委会干部为收税费，专程到西安向在当地收破烂的村民催缴。

税费征收的难度不同，拖欠程度也不同。农民普遍有这样的意识，即农业税是“皇粮国税”，应当缴。对农业特产税和屠宰税等税种的缴纳，积极性就相对差一些。而对乡统筹和村提留等合理性负担，部分农民不加分析地认为是不合理摊派。因而在村民拖欠的税费中，存在问题的程度由重到轻依次为：村提留、乡统筹、“两工”（以资代劳）、屠宰税、农业特产税、农业税。不仅仅是收税费完不成上级任务，不收提留办不成公益事务，许多乡镇为了加大征收力度，甚至按上缴比例奖励或处罚村委会与村干部。由于税费的征缴是以行政村为单位，所以凡未收上的税费，多由村委会垫缴，形成上清下不清。

三，现行的“分灶吃饭”的财政体制，是贫困地区村级债务难以化解的一个因素。“分灶吃饭”原是指一级政府而言，直接关

系到的是乡镇财政收入。然而，由于农村建设需要资金，乡镇政权需要运转，在缺少财政收入的贫困地区，农村建设资金和乡镇财政来源，就主要依靠以农作物耕种为基本经济形式的农民了。

首先，人民公社解体之后，国家对农村基本设施建设的投资减少了。尤其是分级财政之后，贫困地区农村的基本设施建设举步维艰。从某种意义上讲，我省大中城市的发展步伐与贫困地区农村建设的对比，如同东南沿海与西部地区的差距，日益拉大。在基本设施建设方面，突出表现在水利、电力、道路、桥梁、学校的投资与建设。其中，学校和道路建设对农村负担形成的压力最为严重，也最为普遍。在 6 个乡的村级债务总额中，因此形成的债务占了最大的比重，个别乡和村的所占比重更大。台前县打渔陈乡 11 个村因此形成债务 64 万元，占债务总额的 90%；宁陵县程楼乡胡庄村欠债 19 万元，仅修建学校一项就投入 18.4 万元。

1993 年 2 月，中共中央、国务院出台了《中国教育改革和发展纲要》，国家教委与国务院贫困地区经济开发领导小组、财政部也印发了《关于大力改革与发展贫困地区教育，促进经济开发，加快脱贫步伐的意见》，分别提出了“两基”的奋斗目标，即到 20 世纪末基本普及九年制义务教育和基本扫除青年文盲。“九五”期间，“两基”成了教育发展的“重中之重”。由于文件明确了“分级办学，分级管理”的指导思想，便开始以“村办小学、乡办中学、县办高中”三级办学与管理的模式筹集资金。即便是“分级管理”，《〈义务教育法〉实施条例》仍已规定，实施义务教育的学校新建、改建、扩建所需资金，在农村由乡、村负责筹措，县级

人民政府对有困难的乡、村可酌情予以补助。按这个说法，贫困地区农村“普九”的资金来源有三，即政府投入、教育附加、群众集资。事实上，县、乡财政困难，投入无法到位；教育费附加征收上来以后可能挪作他用，或者不能足额征收，或者根本收不上来；群众手中也没有更多的资金。然而，“普九”的任务已经明确，各地也确定了相应的目标。因此，尽管有关文件中明确指出，在“有条件的乡、村要基本普及九年制义务教育”，但“普九”期间，贫困地区出现了“有条件要普，没有条件借钱也要普”的局面。随着“两基”达标的实现，“普九”欠债的问题也开始突出地显现出来。欠债主要包括为教育集资垫缴而欠下的向金融部门的贷款及其他公私借款、工程欠款、仪器设备欠款等。

道路修建成为村级欠债的又一个重要成因。“想致富，先修路”的口号，一个时期在贫困地区十分流行。不仅县、乡要修路，村里也有各种道路要修。然而，想修路，必然要先投入；还没有致富哪里来的资金投入？贫困地区的县、乡两级由于财政困难，投入十分有限。于是乡、村道路的修建，主要依靠群众集资和超出自愿范围的以资代劳。由于村级和群众财力所限，其中的大部都形成了债务，包括借贷款和工程、材料等欠款。上个世纪末，许多地方在实现“村村通公路”的同时，也完成了村村背债务的过程。除去乡村公路之外，一些地方政府为了发展经济，投资兴建公路，并向辖区内的农民征派“两工”。与道路工程并不相干的部分乡、村农民，或由于客观条件所限无法实施“两工”，或认为不合理负担予以抵制。其结果，便是由乡、村两级筹集资金，上缴