

试论乡村过度负债的根源和转嫁方式
On the Origin of the Excessive Village Debt and Its Transfer

邓大才
(中共常德市委办公室综合调研室 常德 415000)

中央三令五申要求减轻农民的负担，化解乡村的债务，可是农民的负担越减越重，乡村债务也水涨船高，越化越多；而当前有些舆论部门几乎把所有的责任都归咎于乡村社区。不可否认，乡村社区对乡村过度负债和农民沉重负担有不可推卸的责任，但所有的责任都由乡村社区负责，则有失公允。其实，农民负担和乡村债务问题不是一个简单的由谁负责的问题，关键是要弄清楚谁是始作俑者。笔者认为，农村体制改革滞后是乡村社区过度负债的根源，而乡村过度负债又是农民负担沉重的重要原因。

一、体制改革滞后是乡村过度负债的根源

当前的财税体制、农村经营体制、农村公共产品筹集体制、行政管理体制和干部任期与考核体制都是根据行政主导型农业所设计的，而目前农民的生产经营已基本上实现了市场化。滞后的、不适应的农村各种体制产生的最大后果是乡村社区债务的增加和农民负担的直线上升。

1. 财权、事权、人权分离的财税体制诱致了乡村负债。其一，以分税制为基础的国民收入再分配

表 11 1988~1997 年西方七国集团国家
在技术方面的收入和支出数(单位:100 万英镑)

年份	收支	英国	德国	法国	意大利	日本	加拿大	美国
1988	收入	966	1 899	751	353	695	391	6 792
	支出	1 054	2 246	944	652	882	377	1 488
	收支顺差	- 88	- 347	- 193	- 299	- 186	14	5 304
1989	收入	1 152	2 313	873	303	977	396	8 160
	支出	1 064	2 951	1 053	611	978	417	1 493
	收支顺差	- 88	- 637	- 179	- 308	- 2	- 21	6 667
1990	收入	1 162	2 953	940	358	1 047	456	10 019
	支出	1 536	3 236	1 243	623	1 147	457	1 888
	收支顺差	- 374	- 283	- 303	- 264	- 100	0	8 130
1991	收入	1 323	3 163	959	760	1 219	524	11 500
	支出	1 305	4 017	1 349	1 274	1 298	523	2 562
	收支顺差	18	- 845	- 390	- 515	- 79	0	8 938
1992	收入	1 799	3 396	1 022	689	1 238	533	12 152
	支出	1 663	4 709	1 418	1 251	1 356	496	3 127
	收支顺差	136	- 1 313	- 396	- 562	- 119	37	9 024
1993	收入	1 972	3 625	997	614	1 384	642	12 953
	支出	1 767	5 155	1 400	1 073	1 255	557	3 037
	收支顺差	205	- 1 530	- 403	- 459	129	86	9 916
1994	收入	2 437	4 144	1 008	695	1 651		14 378
	支出	2 075	5 189	1 376	1 207	1 324		3 562
	收支顺差	362	- 1 045	- 368	- 511	327		10 816
1995	收入	2 673	4 951	1 097	829	2 145	937	18 062
	支出	2 237	6 201	1 510	1 073	1 495	735	4 230
	收支顺差	436	- 1 250	- 413	- 244	650	202	13 832
1996	收入	1 861	5 347	1 260		2 776		
	支出	2 302	7 118	1 669		1 781		
	收支顺差	- 441	- 1 772	- 409		994		
1997	收入		6 767					
	支出		7 963					
	收支顺差		- 1 196					

表 10 1997 年西方七国集团国家政府资助
R & D 经费在各社会经济领域的投入百分比

有关领域	英国	德国	法国	意大利*	日本**	加拿大	美国
农林渔	4.6	2.6	3.6	2.3	3.4	14.9	2.4
工业发展	1.7	12.9	5.2	9.1	6.6	16.8	0.6
能源	0.7	3.5	4.8	4.0	20.2	8.5	3.2
基础设施	1.7	1.6	0.6	0.4	2.7	5.5	2.6
环境保护	2.3	3.7	2.0	2.5	0.6	4.4	0.7
医疗健康	14.4	3.4	5.3	8.5	4.0	11.9	18.3
社会发展和服务	1.9	2.4	0.9	4.5	0.9	4.8	0.9
地球和大气	1.4	2.0	0.7	1.4	1.3	6.6	1.1
知识进步	28.9	53.5	35.7	59.6	48.2	8.4	4.2
民用空间技术	2.8	4.8	11.0	4.0	6.3	7.9	11.0
国防	39.2	9.6	27.7	3.5	5.8	6.5	55.0
其他	0.4		2.4			4.0	
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注: * 意大利的有关数据为 1995 年数; ** 日本的有关数据为 OECD 估计数)

从表 11 可以清楚地看到,美国巨额的科技投入也使它得到了丰厚的报偿,在西方七国中,它一直是最大的技术输出国。日本从 90 年代以来,已逐步由技术输入国转变为技术输出国,但与美国还有相当大的差距。英国也曾经扭转了技术方面的收支逆差而保持了连续五年的顺差,但最终在技术方面的收支上却又出现了赤字。而德国、法国和意大利三国,从 80 年代后期以来,购买技术的费用实际上一直多于出售技术的收入。加拿大虽然在技术方面的收支上基本保持顺差,但数额毕竟十分有限。

(资料来源: <http://www.dti.gov.uk/ost/setstats/data/>)
(责任编辑 王宏章)

体制应先划分事权,然后再根据事权确定支出,最后确定各级政府应得的收入。而我国现行的分税制则先划分中央与地方的收入,在事权的划分上,中央与地方及地方各级政府之间管理体制仍很混乱,造成了事权与财权的分离,尤其是农村基层政府及农民自治组织,往往有事权,而无财权,只好举债运作或摊派。其二,与分税制相联系的财政收入的多预算渠道造成了国民收入再分配的扭曲格局,违背了公共财政完善、统一、分开的原则。地方政府特别是乡政府和自治组织的乡统筹、村提留只能满足“吃饭”,还有一些地方连行政事业费、“人头费”等项开支也难满足。为解决“吃饭”和完成上级交办的各项任务,只好举借外债或摊派。其三,分税制立法权的统一性制约了地方的收入不能随经济的发展和需要而逐步递增。税制改革以后,农业税划归为地方税种,虽然刺激了地方政府对农业税的征收工作的积极性,但税种的划分中,地方税立法权依然在中央,地方财政即使再困难也不得自行开征新的税种。地方政府的收入不能随着农业发展和财政需要而增强,这造成了财政开支困难,特别是不能满足农村公共产品支出的需要,无奈之计只好举债解决。因此,只要财权、人权、事权不统一,就做不到有多少钱,办多少事,养多少人,乡村只能是过度负债。

2. 主体缺位的农村产权制度导致了乡村社区过度负债。由于我国农村产权制度改革只涉及了经营体制的改变,没有触动农村产权的核心——土地制度,集体所有权依然虚化,缺乏人格化的代表。虽然土地承包明确了集体资产在国家、地方、社区和农户之间的对应关系,但是并没有建立相应的分配制度。目前所遵循的“交足国家的、留足集体的、剩下的全是自己的”原则,并没有完全落实。“交足国家的”在“钉子户”面前依然软化,而“留足集体的”缺少法律效力的量化尺度。当“交不足国家的”、“留不足集体的”时,集体只好举债弥补刚性支出缺口,或者由其他农民来平均负担。

3. 按需收税(费)的农村再分配体制导致了乡村社区过度负债和农民负担过重。地方政府是“麻雀虽小”,但是肝胆俱全,有事权没有财权的地方政府要保证政府运作和促进社会发展,必须有一定的财力保障。无财权的地方政府只好“搭便车”收费,加大合理负担的比例,按需收费或按支收费;年初按需要匡算各个乡村的税费总额实行包税制,不管有无税源均作为一项政治任务,强制征收。

4. 主体错位的农村公共产品筹集体制导致乡村过度负债和农民负担过重。筹集并占有一定数量的公共产品是乡村基层政权推动社区经济和社会发展的前提。根据《农业法》,农村公共产品筹集应是中央、地方和农民个人三方共同负担,但是

中央财力有限,支农支出长期不到位。1985年国家对农业的投资占基建投资的6%，“七五”期间间接计划只占4%，“八五”期间只有5.5%，1998年全国财政支农三项支出也只占财政支出总额的6.3%，投资主体错位对导致的支出不到位的责任应当说是“当之无愧”。

5. 上下对口的行政体制导致乡村过度负债和农民负担重。现行的行政管理体制坚持业务上条条管理,许多业务主管部门往往以控发拨款和物质相威胁,要求下级政府设置对应的机构,连乡镇都与中央“一线牵”、“七站八所”一一俱全,导致了机构林立、人员臃肿,少的乡70~80人,多的达200人。站所“吃饭问题”,除了向农民伸手外,另一重要渠道就是过度举债,而且由于国有企业效益不好,“千军万马”挤“独木桥”的势头有增无减。“条块交叉”管理和机构“上下对应设置”的行政管理体制不改革,乡村的过度负债难以改变。

6. 轮换为官的干部任期制和缺乏客观依据的干部考核体制亦是导致乡村社区过度负债和农民负担过重的根源之一。在现行的干部考核制度下,地方政府的负责人追求任期内的轰动效应,不顾地方长期规划和发展的连续性,不按经济规律办事,打着“人民事业人民办”的幌子,超越地方财力大办“面子工程”、“可视工程”,这种情况往往导致同一地点、同一项目搞“张书记开横沟,李书记开直沟”的多次“重起炉灶”的行为。而这些超负荷投资最后都落到了乡村社区。乡村社区只好一方面举债“撑面子”、“堆政绩”;另一方面以集资等方式向农民收取。

二、乡村社区过度负债又是农民负担沉重的重要原因

1. 乡村社区是体制诱致债务的“中转站”。上述七种体制诱致的乡村社区的债务,在乡村集体经济不发达和收入入不敷出的情况下,乡村社区的债务只是暂时存在账面上,最终还得源源不断地向下转嫁,由农民来消化。因此,当前乡村社区成了体制债务的“中转站”。

2. 农民是“春征”贷款利息的承接者。由于农业税是地方政府的主要财源,如果农业税等秋收后再征收,则上半年政府无法运转。因此,当前许多地方都实行“春征”。但是在春季,农户正是需要生产资金时节,无多余的资金纳税,乡村社区便向金融机构或基金会贷款,待向农民征收后还款,其贷款和还款差额(即利息),长年累月便成了乡村的一大笔债务,这些债务也只是暂时挂在账上,最终也会转嫁给农民。

3. 农民是统筹提留缺口的最终承担者。统筹提

留款是保证乡村正常运作的刚性支出,但是统筹提留款并非完全能收齐。其一,为了保证乡统筹的需要,为了争先进,乡村社区只好贷款交统筹。其二,“钉子户”和无力交纳农户的资金缺口,其贷款本息只能由村负担,而村级自治组织既无财力,又无财源,最终也转嫁给了农民。其三,在乡统筹提不足,即正常的工作经费不足时,村也上行下效,贷款运作,其本息同样通过“搭便车”转嫁给农民。

4. 农民是乡村集体经济亏损的最终承担者。当前集体经济由于产业、产品结构不合理,资产负债率较高,缺乏市场竞争力,亏损严重,基本靠举债维持。集体经济组织是农民的合作组织,农民对其经营亏损和负债负连带责任,乡村社区也就把集体经济的亏损或负债顺理成章地转嫁给了农民。但是集体有盈余时却由乡村社区或集体企业留用。

三、体制、债务和负担的内在关系、责任分析及化解原则、程序

1. 体制、债务和负担的内在关系。通过上述分析,可以看出,体制是导致乡村债务和农民负担过重的根源,而乡村过度负债又是农民负担过重的重要原因,但是乡村社区又不是债务和负担的最终承受者,只有农民才是真正的负担者。农民沉重的负担,又促使乡村债务沉淀和积累而无法化解,乡村债务的积累在一定程度上又使农民边际负担率递增,从而又更加固化了体制弊端。

2. 负债和负担的责任分析。体制是农民负担的始作俑者,应对当前的乡村负债和农民的负担承担主要责任;地方政府是体制设计的“搭便车者”,是部分体制负担、债务的始作俑者;乡村社区是农民负担的变本加利者和部分负债的直接责任者,对决策失误和追求政绩形成的债务承担主要责任;农民是负担的被动承接者和最终的承担者。

3. 乡村债务的化解原则和程序。乡村负债是当前农村中比较突出的矛盾,应直面现实,任何回避、拖延只会使矛盾层层积累,总有一天要爆发。因此必须采取措施果断地加以解决,“早解决、早主动”。笔者认为,乡村过度负债问题要“疏”“堵”并举,“破”“立”兼用,所谓“疏”“堵”并举就是采取措施“堵”住债务连环上升的趋势,疏导、化解既存的债务,所谓“破”“立”兼用就是要切断债务增加的不正当渠道,建立新的融资体系。

化解债务的原则 解决乡村债务问题,是一项破旧立新、正本清源的浩大工程,任重而道远,但并非无药可救。乡村债务与国有企业债务有异曲同工之妙,因此,国有企业化解债务的方式可以借鉴。但是,乡村债务也有自己的特殊性,要结合农村实际综合解决。特别要注意的是乡村债务不能再向下转

嫁给农民,形成新一轮债务负担的恶性循环。

化解债务的程序 在程序上,首先要根据债务的性质,划清国家、地方政府、社区各自对债务承担的份额。对此要逐一审计当前乡村财务,用倒计排除法计算债务的各自比例。一是挥霍浪费的由当事人支付。二是乡村经营举债由乡村社区负责偿还。三是因拖欠提留的举债由乡村负责向农民催收。四是因地方政府转嫁负担而举债的由地方政府负责。五是农村公共产品筹集资金的举债,按项目性质定,属全国性的工程由国家财政负担;属区域间的工程由国家、地方共同负担;属区域内的工程由地方、社区、个人按比例分摊。六是剩下的是由体制问题造成的,由国家负责。

四、彻底解决乡村过度负债和农民负担过重的政策思考

减轻农民的负担与乡村债务化解及防止再度膨胀要综合起来解决,不能搞成此消彼长,关键要从体制着手,使其与现代市场农业相适应。

(一)就体制而言

1. 改革财税体制,适当给地方以财权,使事权、人权和财权相统一。首先逆转事权和财权的划分程序,要明确划分中央与地方的事权及地方各级政府的事权,在划分事权后,根据事权确定支出,再划分各级政府的收入,这就会促使地方政府,特别是农村基层政府、农民自治组织“量体裁衣”、“量入为出”,消除乡村事权、人权分离而过度举债的口实。其次,应给予地方政府以适当的地方税种的立法权,但地方新税种立法必须向全国人大呈报,不允许地方政府因事权而向下乱开口子,引发新一轮债务膨胀。

2. 改革农村税费征收制度,“明税除费”。现行农业税收制度不完善、缺乏法律依据,是诱致乡村过度负债的重要原因,农业税费改革应以“明税除费”、增强税收的适应性和独立性为目标,促进征管工作的专业化和法制化。比较理想的方案是取消目前相互脱节的农业各税种和繁杂的收费,代之以统一的农村“土地增值税+产品税”形式。应以税的形式强化农民的税收责任和义务意识,使农民认识到交税是天经地义的事,即使再有拖欠情况,也可以诉诸于法律,从而确保“交足国家的,留足集体的,剩下是自己的”。有了各自可靠的收入,也就减少了乡村过度举债的客观诱因。

3. 改革农村公共产品资金筹集制度,实行投资主体多元化,减少乡村过度举债的客观动因。筹集主体要多元化,区域的基础工程要国家、地方共同负担,不能由地方甚至乡村单独负担;区域性的小型水利设施,地方政府、乡村社区和农民共同负担;

同时,积极引进外资,按照“谁引进,谁收费”、“谁投资,谁受益”的原则,大力兴办农村公共产品,通过公共产品投资主体的多元化,减轻乡村社区兴办水利设施等基本建设的压力,从而消除乡村社区过度举债的客观动因。

4. 改革农村经营体制,实行“政社分开”、“政集体分开”,切断乡村过度负债的根由。应把现在“混合型”的,或“二合一型”的村委员会“一分为二”,一部分为集体经营组织,为一级法人,为土地所有者,坚持自负盈亏、自主经营、自我发展的原则,与农民同为平等的市场主体,对村集体资产具有保值增值的责任,可以以资产作抵押贷款;村自治组织为纯粹的自治机构,只负责社区的日常事务,不准贷款(当然也没有贷款资格)。乡镇“政社”、“政企”分开,政府只起“守夜人”的作用,不再干涉乡镇企业或集体经济组织的经营行为,禁止政府以乡镇企业或集体经济组织名义贷款。乡镇企业或集体经济组织是法人,有权拒绝政府以企业名义贷款的无理要求,从而切断乡政府过度负债的不正当途径。

5. 理顺乡村融资体制,拓宽乡村融资渠道。理顺乡村融资体制,首先要摆正工农业的关系,二者没有先后之分。特别是在工业化中期,农业不能向工业倾斜。为此要理顺乡村融资体制,拓宽融资渠道。一是加大商业银行支农力度;二是成立专为农业服务的政策性银行,低息为农业生产、农村公共产品的建设提供贷款;三是加大农业、农村对外开放的力度,引导外资投向农业、农村,杜绝非生产性借款。

6. 改革干部人事考核制度,实行离任审计,减少乡村过度举债的主观动因。现行的乡村干部人事考核指标注重于“可视工程”,从而导致乡村干部在任期内“好大喜功”,不量入为出,举债大兴土木,追求任期内“轰动效应”的短期建设行为。因此,要改变只凭工程的多少、产值的高低、税收的多少等表面形式来评价“政绩”的方法;要强化调任审计,对经济效益、生态效益、社会效益等农业可持续发展指标进行统一综合评估,从而彻底消除过度举债“大兴土木”的主观动因。

7. 抓住第七次机构改革的机遇,精简机构、裁减冗员,从源头上消除过度负债的客观动因。要消灭乡村债务,必须从根本上控制需求、精简机构、压缩经费、裁减超编人员、减少“吃皇粮”的干部人数、改变人浮于事的状态,同时规范政府的行为,做到权力与金钱、部门利益彻底分离;在加强机构改革的同时,结合财税体制、干部政绩考核制度、农村产权制度、农村经营体制改革等,重建农村财产和分配关系,使乡村财权、事权、人权统一。

(二)就机制而言

1. 切断向下转嫁负担和债务的连环机制。必须

明确划分各级政府的事权,上级的赤字不能转嫁给下级,负担只能由本级财政负担,不能负担的从行政经费中扣除,更不准截留中央政府的转移支付,或者乘转移之际,“捎带”转嫁负担给下级。

2. 建立乡村债务的预警机制。乡村社区不是不能负债,而是债务必须有法人实体承担,债务额必须有“度”的制约。今后不许乡政府、村自治组织和村委会贷款,贷款主体只能是集体经济法人。但是其资产负债率必须以国际标准来衡量,再综合全社区经济状况建立预警机制,超过了预警最高界限,就必须采取必要的财务措施。

3. 完善农民负担的监督机制。建立乡村债务和农民负担的监督机制,必须有一批独立于政府、处于超然的地位、与农民利益相连的压力集团。否则,其机制必然失灵。在体制理顺后,主要是根据体制的要求,用法律监督,并依靠群众和社会媒介,让舆论自动起作用,做到负债和负担能够上通下达,并有量可“度”。

4. 建立乡村债务的化解机制。乡村债务的化解必须走出“谁借谁还”的误区。不可否认,乡村债务的直接责任者为乡村社区,但如果全部责任都由乡村社区负担未免有失公允。因为就当前乡村债务形成机理而言,乡村社区有许多不可控因素,要采取切实可行的办法建立债务化解机制,加以化解。

国家造成的乡村债务 体制原因导致的乡村债务挂帐停息和中央政府转嫁负担而导致的乡村债务,由中央政府每年注入一定的资金偿还。国家应设立“乡村债务化解基金”,主要是用于化解国家体制导致的债务。

地方政府负责的乡村债务 一是地方政府也可开征“乡村债务化解基金”,每年从“以工补农”、“以工建农”资金中提取一部分;从农业税中提取一部分;开征土地增值税和交易税,以此为基础征收附加税,作为“乡村债务化解基金”的主要来源。二是“春征”所造成的债务利息由地方政府负责偿还。地方政府只能从当年经费中按10年期限逐年偿还,不能再向下摊派,以免形成新一轮举债恶性循环;部门检查、评比和“人头经费”不足向乡村摊派而导致的债务,由部门负责偿还。三是地方政府攀比、追求政绩导致的乡村债务由地方政府从“乡村债务化解基金”偿还。地方政府转嫁负担导致的乡村债务由地方政府从当年经费逐年扣除。

乡村社区负责的债务 挥霍浪费形成的债务由当事人退赔;管理不善形成的债务,如小车购置、使用费,租车费,送礼应酬费等由乡村社区以后的盈余偿还,不享受优惠政策;集体经济贫弱和兴办必要的社区事业的债务,可以挂帐停息,由乡村社区用以后的积累偿还。

(责任编辑 王宏章)