

政治学

公平的中国农村公共服务之路

——农村集体债务的来源及其化解

马福云 张林江

(国家行政学院社会和文化教研部 北京 100089)

〔摘要〕近年来,新农村建设、以民生为重点的社会建设在农村的推进都有可能增加村集体债务。借助于有关地方政府部门的统计数据,通过实地调研,文章提出在村集体增收困难,政府财政投入有限的制约下,农村基础设施建设、公益事业和社会服务的提升可能会形成新的集体债务。对此,需要在摸清底数的基础上,促进村集体经济发展,建立农村管理与服务的财政支持保障机制,防止无条件的达标与考核,以防止村集体化解旧债的同时再增新债。

〔关键词〕农村研究;村集体债务;社区建设

〔中图分类号〕D6

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1008-2689(2014)01-0090-05

农村集体债务一直是影响农村建设与发展的关键问题之一。20世纪90年代的税费改革前因其涉及面广、数额巨大而引起政府和社会的广泛关注。很多学者在研究乡村债务成因时都提出,村集体债务主要来源于三个方面:一是村集体为发展生产借债,为兴办集体企业、搞农村产业开发等从银行借贷,在企业破产或开发失败后形成债务。二是村集体为缴纳税费借债,为了缴纳村民拖欠的税费,以村集体或村干部个人名义借贷形成债务。三是村集体为公益事业建设借债,道路、桥梁、水利、学校等设施需要修建,难以在村民内筹资,只能借债兴建。在税费改革,尤其是在取消农业税,并给予农民粮食等补贴之后,对农村集体债务的关注度开始下降。进入21世纪,2010年代左右,一些地方政府也在采取措施化解村集体的陈年债务,似乎此问题研究也逐渐沉寂下来。

但是,我们在农村调研中发现,农村集体债务的增长趋势始终未得到根本扼制,有的村庄在化解旧债的同时还在借新债。论文的创新之处就是提出村集体债务可能会再次增加的观点,并对其深层次原因进行探讨。从根源上说,村集体的增收依然不多,但是村集体的公共服务需求却在多种压力下提升,为了满足政府以及村民需求,村集体只能去借债。笔者于2012年

10月、12月在江苏省、山西省一些县级市的调查发现,近年来,农村集体债务因为农村公益事业建设、民生保障投入等“刚性”支出而再次趋于高发,学界有必要予以高度关注,并切实采取措施予以防止。本文以上述两个县市有关部门所提供的统计调查资料以及笔者在市、乡镇和村庄的实地调研资料为基础,对近年来村集体债务的成因进行分析,在此基础上提出化解债务的政策建议。

一、村集体债务的基本情况

由于缺乏全国性的权威统计数据,我们仅以地方性的调研为例说明。据江苏省农村集体财务、资产与农经统计年报的数据资料,2009年,仅江苏一省,村集体负债的总额为346.9亿元,2010年末村级负债为406亿元,2010年与2009年相比增加了17%。从江苏省2010年末村级负债情况看,村级债务有353.1亿元为农村集体负债,约占欠款金额87%;农户个人欠款52.9亿元,月占欠款金额13%左右。1年负债偿还期140.9亿元,占总负债的34.7%;偿还期在1~3年的债务131.8亿元,占总负债的32.5%;3年以上133.3亿元,占

〔收稿时间〕2013-11-25

〔作者简介〕马福云(1969-)男,国家行政学院社会和文化教研部副教授。

张林江(1970-)男,国家行政学院社会和文化教研部副研究员。

32.8%(王永作 2012)。根据我们在江苏省某市的调查,到2012年上半年,该市村集体债务共计5750万元,241个村的村均负债额约24万。其中偿还期在1年以内的债务为2371万元,占全部债务的41%;偿还期在1-3年的债务为2573万元,占全部债务的45%;偿还期在3年以上的债务为805万,占全部债务的14%。根据债务的来源划分,数量最多的为其他应付款项,达到2199万,占债务总额的38%;个人无息借款为2050万,所占比例为占36%;单位无息借款1156万,占20%,其他为少量的有息贷款。

在山西省某市的调查结果基本与此相仿。一个主要区别是,此地的村级债务偿还期3年以上的更多,占到全部村级债务20%左右。尽管我们调研的江苏与山西省两市的经济发展程度较好,但是大部分村庄依然在短期内基本没有偿还能力,相当部分集体债务可能已成为多年未解的呆账、悬账,如何予以化解依然是摆在政府面前的一道难题。一些披露的资料也说明了近期我国农村村级债务的严重性。2012年9月29日《环球时报》转引香港《南华早报》的报道提出,2010年底,中国地方政府债务达到10.7万亿元人民币,相当于中国国内生产总值(GDP)的27%左右。而中国财政部研究员白景明估计,2009年中国村镇所欠债务已经相当于国家GDP的10%。即便是经历近30年惊人经济增长的东莞,也因农村债务飙升而面临破产。根据中山大学研究人员的调查结果,东莞高达60%左右的村债台高筑,急需上级县市财政的救助。

从2007年开始,国务院部署开展农村义务教育债务化解试点以来,到2011年底,农村义务教育负债已清偿921亿元,完成化债工作目标的96%,为此中央财政累计拨付化债补助资金384.7亿元。此后,清理化解其他公益性乡村债务试点工作开始在全国推行,以清理乡村垫交税费形成的债务、基层医疗卫生机构长期负债、地方政法机关基础设施建设债务等(谢旭人 2012)。但是,在化解原有乡村债务的同时,新的农村集体债务又在社会建设过程中酝酿增长。

二、近年村集体债务形成的主要原因

我国农村村集体债务曾出现过两次形成发展高

潮。20世纪90年代初全国各地大力兴办村集体企业,形成农村集体债务的首次高潮。从1995年后期到2006年前后,垫交各类税费、普及义务教育等因素影响形成了农村集体债务的第二次高潮。2009年以来,在民生为主的社会建设中,各地大规模提升农村基础设施、集体公益事业、社会服务等水平,这很有可能会形成农村集体债务发展的第三个新高潮,我们必须对此保持警醒。而且在这次债务高潮中,经济越发达的地区农村债务趋于更加严重,因为这些地方的政府建设农村基础设施、兴办村集体公益事业和提升社会服务的积极性更加强烈,各项标准和要求也更高。村集体新债务形成的基本原因依然是村集体入不敷出,无力应对集体开支的增长。

首先,近年来农村集体支出依然呈刚性增长趋势。

农业税的取消后,农村集体公益事业发展只能依靠“一事一议”的收费来解决。受种种因素制约,农村集体公益事业收费过程中的“事难议、费难收”的瓶颈一直难以突破。但是,在很多村庄,村集体的支出并未因此缩减,反而呈现了支出刚性增长的趋势,这一趋势在近年来尤其表现突出。

根据我们的调查,农村公共设施及公益事业建设是造成村集体债务增长的主要因素。这主要包括农村建设桥梁、硬化道路、中小学校园改建、村村通电话、有线电视安装以及其他各类晋升达标项目工程等所造成村集体经济负债。各地政府拨付农村公共设施建设和公益事业发展的项目资金时都要求地方资金配套。为了获取和使用这些项目资金,很多村集体不得不借款。在山西省某市,兴办村庄公益事业是农村债务形成的最重要原因,大约占到村集体债务的近80%,其中农村道路(包括桥梁等)的修建费用大约占到村级债务的40%以上。而在江苏全省,兴办公共设施、公益事业所造成负债金额达到93.3亿元,其中因为农村道路修建负债42亿元(王永作 2012)。除了农村道路维护,农村绿化亮化工程、村庄垃圾统一收集处理等与农村公共服务相关的费用已经成为农村集体的日常支出。特别是近几年农村群众生活质量不断提高,对道路、村容村貌、水电服务的要求也不断提高,这部分支出必要性变得也越来越强。

农村公共设施、公益事业发展成为村集体债务形成一个新的重要动向。这是因为在加强创新社会管

此处所引用的数据来源于笔者在江苏省某市调研时,该市农委和农村工作办公室在2012年6月底所进行的村集体负债情况统计资料。笔者根据此数据到其中的部分村委会进行了实地调查,对其村集体负债情况及其由来进行了深入访谈。

此处所引用的数字来源于笔者在山西省某市调研时,对其下属村集体负债情况及其来源进行抽样调查所得到的数据资料计算而得。

理、提升政府公共服务的背景下,一些地区和部门要求建设农村社区公共服务中心、医疗卫生服务中心、农村警务站等硬件设施,这些做法迅速作为“经验”在全国农村铺开,并且作为重点工作不断提高要求,层层进行验收考核,从而使得村集体投入不断加大,集体债务再次增长。例如,江苏省某市要求每个村委会都要建设400平方米面积以上的村公共服务中心,容纳行政办公、民政服务、文体活动、村民教育、医疗卫生服务、商贸服务等六大服务中心,使之成为村级公共服务以及村民自我管理的主阵地。其下属某镇区则要求各社区公共服务中心具备“六室三站两栏一校一厅一场所”。其中六室是指党组织、村委会、社区公共服务站办公室、警务室、多功能活动室(党员活动、居民代表议事室)、图书阅览室、矛盾纠纷调解室、资料档案室;三站是指综治工作站、居家养老服务站、卫生服务站;两栏是指党务、村务等公开栏和宣传栏;一校是指村民学校;一厅是指公共服务大厅;一场所是指健身娱乐活动场所(健身活动室、棋牌室、室外活动场地),要集“两委、养老、健身、娱乐、医疗、阅读、培训”等功能于一体,有统一的标识、统一的外观、统一的功能,建筑面积不低于400平方米,要具备社会保障、便民服务、社会经济三大功能。另外,有关部门还对农村社区工作人员的配备、培训、资格等提出了要求,要求各社区确保有民警或协警、民政协管员、专职保安、专职调解员、就业指导员等社区专职工作人员。根据笔者调查,在江苏省农村建设这样的服务中心至少需要35万元以上,而工作人员的配备和使用也是一笔不菲的费用。尽管有关政府部门会承担一些费用,但是村集体依然要承担部分福利费用。江苏省还要求在农村建设农村社区卫生服务站,并提出业务办公用房不得低于80平米、3-5名人员配备等一系列要求,这对村集体而言至少需要10万元以上的初次置办成本。

除此而外,近年来农村的改水改电改厕、村办学校或校车、农村居民社保医保、甚至订报纸办广播、名目繁多的各项评比达标等,都实行对农村干部的考核制,导致公益事业建设、维护运行费用,为村民代垫费用等都不断攀升。各级政府的一些鼓励、引导性项目,往往采用农村集体出资加上相关部门补助补贴的办法。很多村集体经济收入十分有限,一些村则根本没有收入,连村干部工资报酬都没有办法支付。但是,在上级领导要求完成工作任务,以及农村群众要求改善生产生活条件的双重压力下,村集体的支出区

域刚性增长,农村干部不得不出种种办法甚至不惜欠债借贷予以应对,从而带来了债务高涨。

其次,村集体仍然缺乏制度化的收入及增收渠道。

与农村集体支出呈现刚性增长形成鲜明对比的是,村集体收入来源在萎缩,增收渠道不多。在20世纪90年代,农村集体乡镇企业一度成为村集体收入的主要来源。而伴随90年代中期的集体企业改制,村集体从中获取的收入不复存在了。进入21世纪后,伴随村集体开支的增长,一些地方又在探索村集体经济发展,但是,这却是一个探索多年但没有得到破解的难题。

近年来,工商企业普遍向城市、集镇集中,当年“一阵风”地大办乡镇企业、推广经济植(动)物引发的矛盾仍未完全消散,青壮年农民特别是农村精英外出务工成为普遍现象,农村集体经济再次启动面临更多的实际困难。一些离城镇或开发区较近的农村,在征地拆迁过程中农村集体能够取得部分补偿款或农村集体资产出租收入,但这类农村只占全部农村的15%左右,不具有普遍性。一些农村公益事业建设即便符合村民意愿,但是,受到人口外流影响,农村“一事一议”筹资筹劳面临村民议事参与程度低、向村民收费困难等因素制约而很难落到实处。特别需要注意的是,2006年普遍取消农业税,停止向农民收入税费后,有关政策禁止农村集体向村民收取历年陈欠形成的负面效应,也导致农民以种种借口拒绝筹资筹劳。另外,由于种子、化肥、粮补等各种涉农补贴都直接补助给农民,由财政通过银行打入农民银行卡,而农村集体又缺乏对村民的制约手段,所以,农村集体即使想扣款也缺乏应有的措施和途径。

在江苏、山西省的两个市,一个村庄的日常运作开支一般每年需要30万元左右。但是,从调查来看,多数农村收入的主要渠道是农村水面、集体房产出租和向相关部门申请项目补助两大类。其中,农村集体资源资产出租收入的多少,取决于本村原有资源资产实际状况及所处地理位置,其收入具有不稳定性。向镇、市相关部门(最主要的是交通、农业、教育)等部门申请项目补助,由于申请单位竞争激烈,往往需要村干部具有一定社会影响和能力,有时还需要送礼、请客、给“回扣”等,也具有很大的不确定性。在江苏省,一些村庄连村干部工资报酬都没有办法支付,一些税费款又要垫交等,村集体没有收入或者收不敷出,只

此处所引用的数字来源于笔者在浙江、山西省两市调研时,对其下属村集体负债情况及其来源进行抽样调查所得到的资料计算而得。

能借钱办事导致村集体负债。全省近维护村级行政正常运转的负债就达到27.3亿元(王永作,2012)。

当然,村集体债务是由于收入与支持之间差距的扩大而逐步积累形成的,造成集体负债的因素有多方面。但是,当前,村集体债务再次面临增加的主要因素已不再是此前的产业结构调整及兴办非农产业项目,也不再是交纳各种税费,而是农村基础设施及公益事业建设。上级政府要求修建桥梁道路、硬化村庄路面、改建中小学校、村村通电话、安装有线电视等各类晋升达标项目工程等,大大超出村集体的实际承受能力,很多经济实力差的村集体只能靠举债度日,村集体的债务包袱越背越沉重。

三、化解村集体债务的政策建议

村集体债务问题由来已久,形成时间长,根源复杂。但是,村集体负债日趋严重,不可避免地会挤占农村建设资金,恶化农村发展环境,妨碍农村经济社会发展增长。这就需要我们更加关注,并加以妥善处理予以化解,防止其负面影响的扩展。

(一)加强村集体债务清查,尽快摸清底数

对村集体债务情况的透彻了解和把握是化解清理的基础。1999年、2006年国办先后两次发文,要求做好清理化解乡村债务工作,并相应进行了农村债务底数的摸查。目前,农村面临着新的经济社会形势,村集体债务又出现了新的增长。为了解村集体债务的实际情况,需要通过适当措施及时了解农村债务真实情况,彻底清理村级财务账目,妥善处理村集体的各种呆账、悬账和历史遗留账目,切实将那些经清查不实不良的债务、虚假债务以及违反规定增加农民负担形成的债权债务通过相关程序从村级债权债务中剔除,对债权单位或债权人已撤销或主动放弃的按规定程序予以核销。清查村集体债务的真实情况,摸清底数后才能对症下药,避免农村集体债务不断扩大,影响基层治理。

(二)清理陈旧债务债权,防止新债形成

完成村集体债务清查、摸清底数后,要清理此前形成的债权债务,清收债权还债。对征地补偿或相关部门应付款,可采取经济、行政和法律等综合措施清收,对村民历年所欠税费,有偿还能力的,应当清收,相关部门应支持村集体合理清收;对单位及个人长期占用集体资金谋取私利的,可依法追责并追缴本息。对时间久远清欠无望的债权,应经过必要程序核销。

在清理陈债同时,要控制新债务的形成,避免农村债务本息越滚越大。另一方面,对于农村公益事业、公共服务等相关支出,可从村庄实际情况出发,以量入为出、收支平衡的原则以适当方式来实现。例如,村公共服务中心的建设,可租用或利用长期流动在外村民的闲置房屋、村集体旧有房屋等进行,而阅读室、卫生室、健身活动场所等也可采用出资、补助等方式,分散在农村居民点或热心村民院内,从而大大降低建设、管理和保养费用,更加方便地服务于村民。

(三)建立农村管理与服务的财政支持保障机制

从农村基层管理的实践来看,村民自治虽然是村民的自我管理服务,但是村委会承担或协办大量公共管理和公共服务职能,其中很多都具有政府事权的性质,为此,应当从财政上确保这些事权具有相应的政府财政保障。长期以来,我国政府承担城市的公共管理和公共服务职能,并承担相应的财政经费,而农村基础设施、公益事业以及公共管理和公共服务却由农民自己来负担。在国家转向以工补农、城乡统筹发展的背景下,政府统筹考虑城乡基础设施建设,加大农村公共管理投入,建立对农村公益事业和社会公共服务事项的转移支付制度,各级政府要提供公平的农村公共服务,不向或少向农村集资,减轻农村社会经济负担的包袱。当前,一些公益事业补贴补助项目,应当减少对村集体配套资金要求,并通过招标、公告等方式,确保资金利用效率。同时,严格转移支付和使用验收工作,避免有关部门的截留和挪用。当然,要同时完善农村财务管理制度,规范村级财务活动,降低村级管理成本,堵住村集体乱开支形成新债。

(四)促进村集体经济发展,防止无条件的达标与考核。

即便政府采取以事权定财权原则,承担部分农村社会管理、公共服务的经费,农村集体依然需要资金来保障集体公共事务、村民社会福利等的开支。这就需要村集体具备一定的经济基础,而这只能通过发挥本地资源优势,发展非农特色产业,壮大集体经济实力的途径解决。另外,各级政府需要明确的是村干部不是公务员,不能将其视为下属干部,要求其完成相关工作,以考核奖惩等方式“逼”着其借债也要为村民服务。以达标、考核评比强制村干部借债是形成村集体新债务的直接因素,例如,“普九”百分比,“新农合”、“新农保”的参保率等都是硬指标,政府不能只下达任务,不承担工作经费,造成村干部为完任务而借债、垫资的现象。只有集体经济发展了,村集体经济实力了,村集体化解债务能力才能提高。而只有取消

对村干部的不合理考评,才可能消解农村债务形成动力。

[参考文献]

- [1] 王永作、张莉青. 农村债权债务成因调查与分析[N]. 中国县域经济报, 2012-6-25(3).
- [2] 夏洛特·苏. 农村“失守”令东莞面临考验[N/OL]. 卢昊译. 南华早报, 2012-9-29 [2013-09-01]. <http://oversea.huanqiu.com/economy/2012-09/3157401.htm>.
- [3] 谢旭人. 务实进取努力开创农村综合改革新局面 [J]. 中国财政, 2012(18): 08-13.
- [4] 周飞舟. 从“汲取型”政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响 [J]. 社会学研究, 2006(3): 1-39.
- [5] 段应碧, 宋洪远. 中国乡村债务问题研究[M]. 北京: 中国财政出版社, 2006.
- [6] 赵树凯. 乡村治理与政府制度化[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.

(责任编辑: 北纬)

Ways to the Fair Public Service in Rural China ——On the Origin of Collective Debt in Rural Areas and Its Solution

MA Fu-yun, ZHANG Lin-jiang
(China National School of Administration, Beijing 100089, China)

Abstract: In recent years, the new rural construction, people's livelihood and social construction in rural areas are likely to add to the village collective debt. With the statistical data from the relevant local government departments, and through investigation, this paper puts forward in the village collective income difficulties, under the constraints of financial input of government, the construction of rural infrastructure, public welfare and social service promotion may form a new collective debt. In this regard, it is needed to feel out the base number of debt, promote the development of the village collective economy, establish the financial support mechanism of rural management and service, and prevent the unconditional assessment, so the village collective debt will be resolved, and at the same time some new debt will be prevented.

Key words: rural studies; the village collective debt; community construction