

# 第二届全国优秀 MPA 学位论文

分类号 \_\_\_\_\_

学号 MP0405192

U D C \_\_\_\_\_

密级 \_\_\_\_\_

公共管理硕士（MPA）学位论文

# “后农业税时代”化解乡镇债务问题研究

——以湖南省长沙市为例

硕士生姓名 李雪龙

学科专业 公共管理

研究方向 公共管理理论与实践

指导教师 陈英武教授

国防科学技术大学研究生院  
二〇〇六年五月

『后农业税时代』化解乡镇债务问题研究

国防科学技术大学研究生院

**Study on Resolving the Township Debt Issue  
in "the Age without Agricultural Tax"  
——Based on Surveys in Changsha Municipality of  
Hunan Province**

**Candidate: Lixuelong**

**Advisor: Chenyingwu**

**A thesis**

**Submitted in partial fulfillment of the requirements**

**for the professional degree of MPA**

**Graduate School of National University of Defense**

**Technology**

**Changsha, Hunan, P.R.China**

**(May, 2006)**

## 目 录

摘要	I
ABSTRACT	II
第一章 绪论	1
§ 1.1 问题的提出	1
§ 1.2 国内研究现状及发展趋势	1
§ 1.3 课题研究的主要内容和创新点	3
第二章 乡镇债务理论概述	4
§ 2.1 乡镇债务及相关概念	5
§ 2.2 乡镇债务的分类和特征	7
§ 2.3 乡镇债务规模	9
第三章 长沙市乡镇债务现状分析	15
§ 3.1 我国乡镇债务总体现状	15
§ 3.2 长沙市乡镇债务的结构、特点及变化趋势	18
§ 3.3 乡镇债务对长沙市农村经济社会发展的影响分析	23
第四章 “后农业税时代”长沙市乡镇债务规模的实证分析	26
§ 4.1 样本数据来源及相关背景	26
§ 4.2 样本乡镇债务规模和财政收入变化分析	26
§ 4.3 样本乡镇债务规模的定量分析	29
§ 4.4 样本乡镇债务规模的对比分析	32
§ 4.5 结论	34
第五章 乡镇过度负债的形成机理	36
§ 5.1 经济原因	36
§ 5.2 政策原因	37
§ 5.3 管理原因	39
§ 5.4 制度原因	41
§ 5.5 体制原因	45
第六章 “后农业税时代”化解乡镇债务的对策建议	49
§ 6.1 全国各地化解乡镇债务的模式和评价	49
§ 6.2 取消农业税前后乡镇偿债方式的对比分析	55
§ 6.3 “后农业税时代”化解乡镇债务的对策建议	57
结束语	66
致 谢	67
注 释	68
参考文献	69

## 图 目 录

图 2-1 乡镇债务需求量与供给量均衡模型·····	10
图 2-2 乡镇适度债务规模 MR=MC 模型 ·····	11

## 表 目 录

表 2-1 衡量乡镇债务适度规模的指标体系·····	13
表 3-1 长沙市 2004 年乡镇债务的债务主体结构·····	19
表 3-2 长沙市 2004 年乡镇债务的职能结构·····	19
表 3-3 长沙市 2004 年乡镇债务的来源结构·····	20
表 3-4 长沙市 2004 年乡镇债务的用途结构·····	21
表 4-1 样本乡镇历年债务余额·····	27
表 4-2 样本乡镇历年债务结构·····	27
表 4-3 样本乡镇历年财政收入·····	28
表 4-4 样本乡镇历年债务负担率·····	29
表 4-5 样本乡镇历年新增债务率·····	30
表 4-6 样本乡镇历年债务依存度·····	31
表 4-7 样本乡镇历年债务应偿还率 ·····	31
表 4-8 样本乡镇历年财政赤字率·····	32
表 4-9 样本乡镇 2005 年度债务规模分析指标单项排名·····	33
表 4-10 样本乡镇 2005 年度债务规模分析指标综合排名·····	34

## 摘 要

乡镇债务问题是我国社会经济转型时期产生的一种特殊现象，也是我国“三农”问题的重要组成部分。自上世纪90年代中后期开始大量出现，进入新世纪，随着“后农业税时代”的到来，乡镇过度负债问题越来越严重，并由此引发了一系列问题，成为影响构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的重要因素。

本文首先对乡镇债务理论进行了综述。提出了乡镇债务的内涵和外延；按四种不同的标准对乡镇债务进行了分类，概括了乡镇债务的基本特征；对乡镇债务适度规模进行了定性分析和定量分析，从风险控制角度构建了衡量乡镇债务适度规模的指标体系及其控制线，给出了评价方法。

本文对我国乡镇债务总体现状和长沙市乡镇债务现状进行了具体分析。得出了我国乡镇债务带有普遍性和中西部地区较东部地区乡镇债务危机更为严重的基本判断；对长沙市乡镇债务的结构、特点和变化趋势进行了具体分析，得出了长沙市乡镇债务负债额高、负债面广、债务增长快和不良债务比例大的结论，对长沙市乡镇债务增长速度、债权人结构和债务用途进行了定性预测；分析了乡镇适度负债的积极作用和过度负债的危害。为掌握“后农业税时代”长沙市乡镇债务规模是否适度以及债务变化的新特点，本文运用乡镇债务适度规模指标体系，对8个样本乡镇“后农业税时代”债务规模进行实证研究。

作为对上述理论研究、现状分析和实证分析的进一步概括，本文从经济、政策、管理、制度、体制等方面，多角度、多视野对乡镇债务的形成机理进行了系统地分析。

分析问题是为解决问题，本文最后一章对“后农业税时代”化解乡镇债务提出了一系列对策建议。首先，总结了化解乡镇债务的8种主要模式，并对化解乡镇债务实践进行了总结和评价。其次，对取消农业税前后乡镇偿债方式进行了对比分析。最后，提出了“后农业税时代”化解乡镇债务的总体要求、基本原则和8大具体措施，一是强化责任，建立目标责任制和责任追究制度；二是全面清理乡镇政府债权债务，确定需要化解的乡镇债务规模；三是健全债务控制机制，严格制止发生新的乡镇不良债务；四是充分挖掘传统偿债方式潜力，积极创新偿债新方式；五是改革县乡财政管理体制，构建偿债新体系；六是建立乡镇债务风险预警机制，严格乡镇债务风险管理；七是建立科学的干部考核任免制度，积极推进基层民主政治建设；八是统筹城乡经济社会发展，加快农村经济发展步伐。

**关键词：** 乡镇债务    适度规模    指标体系    体制创新

## Abstract

Township debt issue is a special phenomenon arising in the social and economic change period of our country and also a key component in the issues of "agriculture, villages and peasants" of our country. This issue has been massively arising since the middle and late 1990s. With the arrival of the new century and "the age without agricultural tax", the township over-debt issue has become more and more serious. This issue has caused a series of problems and has become an important factor impacting the construction of socialist harmonious society and socialist new village.

After making a comprehensive explication of the theory on the township debt issue of our country, this thesis puts forward the connotation and denotation of township debt; classifies township debt according to four different standards and summarizes the basic features of township debt; makes qualitative analysis and quantitative analysis of the proper scale of township debt; sets up the index system and control line for measuring proper scale of township debt from the angle of risk control and gives the evaluation method.

While making a concrete analysis of the general present state of the township debt of the whole country and the special present state of the township debt of Changsha City, this thesis draws the basic judgement that China's township debt has a universality and the township debt crisis of the central-west part is more serious than that of the east part; makes a concrete analysis of the structure, characteristics and change trend of the township debt of Changsha City; draws a conclusion that in Changsha City the township debt amount is high, the debt rang is large, the debt growth is rapid and the bad debt proportion is big; makes a qualitative analysis of Changsha City's township debt growth speed, structure of creditors and use of debts; analyzes the active effect of proper township debt and the harm of over-debt. In order to grasp whether the township debt scale of Changsha City is proper in "the age without agricultural tax" and the new characteristics of debt exchange, this thesis applies the index system measuring proper scale of township debt to make an actual-case research of the township debt scale of the eight sample towns in "the age without agricultural tax".

As a further summarization of the above-mentioned theory, analysis of present state and actual-case analysis, this thesis makes a systematic analysis of the mechanism forming township debt from various angles and views of economy, policy, management, system and regime.

Analyzing the issue if for the purpose of resolving the issue, this thesis in the last chapter puts forward a serious tactics and proposals for resolving the township debt issue in "the age without agricultural tax". At first, the author summarizes the eight main ways for resolving the township debt issue and gives summarization and evaluation to the practice of resolving the township debt issue. Next, the author makes a comparison analysis of the township debt repayment between the ages before and after the agricultural tax was called off. At last, the author puts forward the general

requirements, basic principles and eight concrete measures for resolving the township debt issue in "the age without agricultural tax": (1) strengthen the responsibilities by setting up target responsibility system and responsibility ascertaining system; (2) make an overall clearance of township government obligatory rights and debts and determine the scale of township debt to be resolved; (3) improve the debt control mechanism and strictly prevent new township debt rising; (4) completely tap the potentials of traditional debt repayment ways and actively seek new debt repayment ways; (5) reform the county-township financial management system and set up new debt repayment system; (6) set up township debt risk early-warning mechanism and strengthen township financial risk management; (7) set up scientific management for assessing, evaluating, appointing and removing officials, actively promote the construction of basic-level democratic politics; (8) make overall plans of the urban and rural social and economic development, quicken the rural economic development.

**Key words:** township debt, proper scale, index system, system innovation

## 第一章 绪 论

### § 1.1 问题的提出

党的十一届三中全会以后,随着人民公社体制的解体和乡镇政府的建立,乡镇财政体制逐步建立。1994年实行分税制改革以前,乡镇财政基本上实行县级统收统支体制,乡镇政府基本没有债务。实行分税制以后,乡镇政府在收不抵支和不能向农民大量转嫁负担的情况下,为保障乡镇政府活动的顺利进行和农村公益事业的发展,开始通过各种手段举债,逐渐形成了乡镇债务。进入新世纪,我国农村先后经历了农村税费改革试点、逐步降低农业税税率、免征农业税等发展过程,特别是从2006年起我国农村经济发展进入了以全面取消农业税为主要特征的“后农业税时代”,从政策上和体制上减轻了农民负担,但也给乡镇政府的正常运转提出了新课题,减轻农民负担的规模相应体现为乡镇收入的减少,使乡镇债务问题逐步显性化。

日益严重的乡镇债务问题,逐步引起了各级党委和政府的高度重视,1999年国务院办公厅印发了《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》(国办发〔1999〕40号);2005年,国务院办公厅又下发了《关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》(国办发〔2005〕39号)。但是,由于缺乏理论支持和体制上的突破,乡镇债务仍呈增长态势。在2004年2月27日于华中师范大学召开的“中国乡镇体制改革研讨会”上,来自北京的农业专家开列了这样一组数据:中国乡镇政府的财政债务每年以200多亿元的速度递增,预计当前的乡镇基层债务额超过5000亿元。

乡镇债务问题是我国社会经济转型期产生的一种特殊现象,也是我国“三农”问题的重要组成部分。乡镇债务问题越来越严重,成为影响农村经济社会发展、构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的重要因素。有研究者认为,包括乡镇债务在内的地方政府债务风险实际上已经超过了金融风险,成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号杀手<sup>[1]</sup>。因此,有必要对乡镇债务的内涵和外延、债务规模、形成机理进行理论探索,对化解乡镇债务进行政策研讨,为有效化解乡镇债务提出新思路、新观念和新策略。

### § 1.2 国内外研究现状与发展趋势

乡镇债务问题逐渐引起了我国理论工作者和政策工作者的高度关注,但由于研究时间不长,再加上各地化解乡镇不良债务的实践成果不丰富,理论研究成果还不很系统和全面。

1. 关于乡镇债务的内涵和外延。张秀英、刘金玲认为,乡镇债务是乡镇政府在履行其职能的过程中,因各种原因所发生的各种债务的总和。它不包括乡镇政府下属的乡镇企业和其他集体经济组织的借款,但如果后者的借款是由乡镇政府作担保的,就应该视同乡镇政府的负债<sup>[2]</sup>。张育英则从法律的角度,将乡镇债务

定义为乡镇政府作为债务人要按照协议或合同的约定或者依照法律的规定向债权人承担资金的偿付义务，既包括通过信用手段取得的财政收入，某些欠款，乡镇政府担保的部分债务和乡镇企业难以偿还的债务<sup>[3]</sup>。

2. 关于乡镇债务的分类。财政部课题组按债务的隐蔽程度把乡镇债务分为显性债务和隐性债务。显性债务有银行贷款、农发基金会或其他基金贷款、统筹中借款和其他；隐性债务一般有欠发工资、欠发公务费、欠付楼堂馆所等基建基金、欠付修路修桥等公益基础上资金、财政担保和其他方面可能形成的债务<sup>[4]</sup>。张秀英等按债务发生是否需要特定的条件，将乡镇债务分为直接债务和间接债务（或有债务）<sup>[5]</sup>。

3. 关于乡镇债务形成原因。绝大多数研究者从财政收入和财政支出的角度进行分析，认为乡镇债务表现为收入不足和支出失控。从收入不足的角度，主要有以下分析：一是经济发展水平低是乡镇负债的基础原因；二是分税制不完善，乡镇成为层层集中财力的对象，使乡镇财政缺乏稳定的收入来源；三是缺乏规范、透明的转移支付制度；四是税收管理体制缺陷加重了乡镇财政困难。从支出失控的角度，主要有以下分析：一是乡镇机构膨胀，财政供养人员过多，工资刚性增长；二是乡镇政府包揽过多经济管理职能；三是支出下移，乡镇财政承担的公共支出责任加大；四是搞“政绩工程”、“形象工程”，完成上级下达的各项达标升级活动；五是实施清理整顿农村经济秩序等政策的后遗症；六是乡镇财务管理混乱，缺乏监督机制。也有一些学者从体制上和制度上进行了分析，韩俊认为，中央和地方之间的职能划分没有真正做到明晰、合理，财政资源在城乡之间的分配也存在着明显的不公平<sup>[6]</sup>。赵树凯认为，乡镇债务实质上是一个政府运作体制问题，根本原因在于，政府仍然用人民公社的运作模式治理农村，用行政控制色彩和群众运动的方式领导农民<sup>[7]</sup>。

4. 关于化解乡镇债务的措施。财政部课题组认为，总体思路应该是针对其发生的原因而采取标本兼治方式进行，属于运作问题的通过加强管理解决，属于政策问题的通知加强民主决策、提高决策效率来解决，属于制度问题的则通过改进和完善制度设计来解决，并强调，乡镇债务的化解不能只靠乡镇政府“孤军奋战”，上级政府和相关部门给予必要的支持是极为重要的<sup>[8]</sup>。我国“三农”问题专家温铁军在今年向全国人大的议案中认为，解决乡村公共负债的基本原则，应该是“谁的孩子谁抱走”，即，哪个方面造成的债务由哪个方面承担责任，对上级下达的没有足够经费的“硬任务”，应该由各级党政组织核定应该承担的债务，并保证今后不再下达任务；对政府宏观政府历次改变在基层造成的损失，应该由决策部门负责解决，或者直接由中央财政部门逐年予以核销；对乡村组织自身“不正之风”形成的债务，把债务分解到造成该项具体负债的每个责任人<sup>[9]</sup>。

由于国外的政治体制不同于我国的政治体制，一些西方国家的法律赋予了乡镇政府发行公债和开设乡镇税种的权利，美国的费雪在《州和地方收支》中论及了乡镇债务问题，而我国的乡镇既没有发行公债的权利，更没有开设乡镇税种的权利，我国《预算法》明文规定地方政府的预决算必须保持平衡，因此决定了我国乡镇债务在本质上与西方国家不同，这就决定了我们不能照搬西方乡镇债务理

论来研究我国的乡镇债务问题。

### § 1.3 课题研究的主要内容和创新点

本课题研究在前人研究的基础上，从乡镇债务的理论研究入手，试图通过对乡镇适度债务规模的定性定量分析，以期对乡镇债务的现状、形成机理有全面的了解，并根据目前乡镇债务的发展趋势，设计出一套具有可操作性的化解乡镇债务的措施办法。

1. 本课题研究提出了研究乡镇债务问题的新视角。突破了“就债务论债务”的局限，将乡镇债务放到整个国家经济社会发展大局和推进社会主义新农村建设的大背景下，提到统筹城乡经济社会发展和正确处理城乡关系、工农关系的高度来研究，拓宽了乡镇债务研究的广度，丰富了统筹城乡发展理论。

2. 本课题研究丰富和发展了乡镇债务理论。通过对乡镇债务的内涵、外延和类型的界定，提供了乡镇债务的计算统计口径依据；通过对乡镇债务规模的定量分析，提出了衡量乡镇债务适度规模的指标体系，为核定乡镇不良债务的规模、构建乡镇债务风险预警机制和考核化解乡镇债务成效提供了依据和方法。

3. 本课题研究揭示了“后农业税时代”乡镇债务的严重性及危害性，为把化解乡镇债务问题提到各级党委、政府的议事日程提供了决策参考。综合运用理论与实践相结合、定性与定量相结合、实证分析、统计分析和调查研究相结合等多种方法，对“后农业税时代”乡镇债务规模、乡镇债务变化的新特点和传统偿债方式效用进行了研究，得出了“后农业税时代”乡镇债务总体呈增长态势、债务风险逐步显性化、传统偿债方式效用递减甚至完全失效、化解乡镇债务问题进入最艰难的攻坚阶段的结论。

4. 本课题研究认真探讨了乡镇债务的形成机理。综合运用公共财政理论、新制度经济学理论、新公共运动理论、公共选择理论、博弈论等理论，从经济、政策、管理、制度、体制等方面，多角度、多视野对乡镇债务的形成机理进行了系统地分析。

5. 本课题研究立足于制度创新和体制创新，提出了化解乡镇债务的若干政策建议，对各地化解乡镇债务具有一定的参考借鉴意义。探讨了构建控制和化解乡镇债务长效机制、积极稳妥推进乡镇机构改革、改革县乡财政管理体制、重构农村公共产品供给机制、建立科学的干部考核任免制度、统筹城乡经济社会发展等问题。

本课题研究可能有以下创新点：①以乡镇债务的用途为标准对乡镇债务进行分类，为分清各级政府在化解乡镇债务中所承担的责任提供了依据。②提出了衡量乡镇债务适度规模的指标体系，为核定乡镇不良债务规模、加强乡镇债务风险管理和考核化解债务工作成效提供了依据。

## 第二章 乡镇债务理论概述

### § 2.1 乡镇债务及相关概念

乡镇债务的出现也有 10 多年了, 1999 年国务院办公厅《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》下发以来, 各地对乡镇债务进行了多次清理核实工作, 但是时至今日, 在所有官方公开的统计公报上查找不到相关数据, 也没有哪一个权威部门能提供出全国乡镇债务的准确数据, 最多只能推断出一个大致的数量范围。究其原因, 最根本的是因为乡镇债务的概念界定不清, 导致统计口径不一, 统计内容不详, 统计标准不同。因此, 研究化解乡镇债务问题首先必须界定债务、乡镇债务、乡镇净负债和乡镇不良债务等概念。

#### 2.1.1 债务

现有文献中关于债务的定义很多, 在文献和日常生活中, 人们通常将债务又称为负债。美国 FASB 对负债做出的定义是: “负债是某一特定主体由于过去的交易或事项产生的, 在现在承担或将来向其他主体交付资产或提供劳务的义务, 这种义务将导致预期的经济利益的未来牺牲。”我国 2001 年 1 月 1 日实施的《企业会计制度》将负债定义为: “负债是指过去的交易、事项形成的现实义务, 履行该义务预期会导致经济效益流出企业。”国家为了规范债务行为和债务关系, 就产生了债务的法学概念和相应的法律制度。我国《民法通则》第 84 条是这样表述的: “按照合同的约定或依照法律的规定, 在当事人之间产生的特定的权利和义务关系。”

综上所述, 笔者认为, 债务是某一特定主体依法对其他主体在一定期限内所应履行的某种义务关系。这种关系具有以下三个基本特征: ①既是一种经济关系或经济行为, 也是一种法律关系或法律行为。经济关系表现为, 债权人让渡价值, 约定归还期; 债务人获得价值, 并承诺到期必须归还。法律关系表现为, 这种义务必须符合法律的有关规定, 不能显失公允。②是强制性义务关系。这种强制性通常来源于法律、合同或契约等文件的要求, 当债务人到期不能履行义务时, 债权人有权要求仲裁机关或司法机关强制债务人履行义务。③是有偿性义务关系。债务是能用货币计量的和有偿归还期规定的, 债务到期必须偿还, 对债务人来说偿还债务将导致经济利益的牺牲。

#### 2.1.2 乡镇债务

##### 1. 乡镇债务的外延

从我国学术界目前对乡镇债务研究的现状来看, 对乡镇债务的外延有广义和狭义两种不同的理解: ①广义的理解。少数人认为, 乡镇债务是一个非常宽泛的

经济范畴，应包括乡镇政府、农户、乡村集体经济组织及其他经济组织之间发生经济关系所形成的债务，也包括上述经济组织与国家、金融机构、国有企业等单位发生经济关系所形成的各种债务<sup>[10]</sup>。这种理解，主要是将乡镇债务中的“乡镇”理解为一种地域概念，债务主体包括乡镇范围内的所有组织和个人。②狭义的理解。多数人认为，乡镇债务是指乡镇政府与上级政府、村组、各种经济组织和个人等发生经济关系所形成的各种债务的总和。这种理解，主要是将乡镇债务中的“乡镇”理解为“乡镇政府”的简称，债务主体特指乡镇政府。也还有人认为，乡镇债务是乡镇政府及其所属企事业单位的各种债务的总和。笔者认为，从公共管理的角度，对乡镇债务的外延应限制为乡镇政府的各种债务的总和，这比较符合在实际工作中人们通常将“乡镇政府债务”简称为“乡镇债务”的习惯。

## 2. 乡镇债务的内涵

笔者认为，乡镇债务是指乡镇政府作为债务人按照协议、合同的约定或者依照法律、政策的规定在一定期限内必须以乡镇财政收入向债权人承担的资金偿还义务。这一概念界定包含了三层统计学涵义：

①乡镇债务的举借主体是乡镇政府。换句话说，只要不是乡镇政府举借或担保的债务就不能算作是乡镇债务。我国正处于经济转轨时期，乡镇政府“政企不分”的现象由来已久，至今在一些地方还一定存在。而对乡镇政府所属企事业单位的债务是否纳入乡镇债务统计还要作具体分析。对所属事业单位在未进行法人单位登记之前形成的债务，应进行债务划转，不应纳入统计；但是因各种原因不能进行划转的，应纳入统计。对于乡镇政府在开办乡镇企业时以乡镇集体经济组织名义的借款，所办企业已经解体的，应纳入统计；所办企业还存在的，应进行债务划转，不应纳入统计，划转不了的，应纳入统计。

②乡镇债务是帐面债务和帐外债务的总和。按照“一级政府、一级财政”的原则，乡镇债务实际上就是乡镇财政债务。《中华人民共和国预算法》规定，地方各级预算要按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。当乡镇财政年度决算中支出大于收入的缺口，在具体会计处理时，就体现为赤字。乡镇作为我国最基层一级的政府，既不能发行货币，也不能发行国债，乡镇赤字主要是通过举借债务或拖欠来弥补，此时乡镇财政赤字就转化为借款和各种应付款，形成了乡镇帐面债务。同时，因所属企事业单位改革改制、国家政策调整、工作任务压力、项目工程完工未决算、欠款未清算等原因，乡镇政府不得不去清偿的债务，尽管暂时还未在乡镇财政决算表中体现出来，这实际上就是帐外债务。

③乡镇债务既包括乡镇政府信用借款，也包括乡镇政府的拖欠款，还包括乡镇政府担保的债务。乡镇政府通过信用手段向金融机构、企事业单位、个人取得的借款，是按照协议、合同的约定必须偿还的义务，理应属于乡镇债务。乡镇政府欠发财政供养人员的工资以及拖欠由乡镇政府投资兴建的各种公益事业的工程款，根据乡镇债务的定义，这些欠发的工资和拖欠款理应成为乡镇债务。由乡镇政府担保的各种借款，并不必然形成乡镇债务，但如果被担保单位能够按时履行偿还义务，乡镇政府就可以免除担保责任，否则乡镇政府就要履行偿还义务，从

而形成乡镇债务。从风险管理的角度，乡镇政府担保的债务在没有偿还之前应纳入乡镇债务进行管理。

### 2.1.3 乡镇净负债

有的研究者借用企业债务理论，在分析乡镇债务时还出现了乡镇净负债的概念。所谓乡镇净负债，就是乡镇债务减去乡镇债权和可处置资产的余额。计算公式为：乡镇净负债=乡镇总债务—乡镇债权（各种应收款）—可处置资产（土地、房屋和其他资产）。许多实际工作者在乡镇债务管理和统计工作中，也采用了乡镇净负债的概念和计算方法。由于众多原因，乡镇政府应收款绝大部分是不可收回的无效债权，有的债务主体甚至已经消亡，无从收回；土地、房屋等可处置资产的变现能力很差，流动性也不强，特别是一些乡镇政府所办乡镇企业的机器设备和厂房等不动产自然损失贬值和市场贬值很快，价值被人为高估的可能性很大。如果以乡镇净负债统计来代替乡镇债务统计，容易对乡镇债务统计造成偏差；如果简单以乡镇净负债规模来衡量乡镇债务水平，容易忽视乡镇债务实际规模所造成的财政风险；如果用净负债占总债务的比重指标来评价乡镇债务风险，容易低估乡镇债务风险。从根本上来说，乡镇政府是一级行政组织，和企业等生产经营单位有本质区别，也不同于村级集体经济组织，既不能简单借用企业债务理论，也不能简单套用“负债=资产-所有者权益”的计算公式。因此，笔者认为，计算乡镇净负债只能在一定程度上反映乡镇债务水平，使用这一概念要十分慎重。

### 2.1.4 乡镇不良债务

1999年国务院办公厅《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》，第一次在文件中出现“乡村不良债务”的概念。但是文件没有对不良债务这个概念进行界定，只是对乡村不良债务产生作了如下表述：“近年来，一些地方的乡村两级（乡镇政府、村委会和乡村集体经济组织）不顾农村经济实际状况，超过自身承受能力，盲目向单位、个人举债，主要用于非生产性支出，甚至挥霍浪费，使乡村两级不良债务大量增加，债务包袱沉重。”从这以后，“不良债务”字眼便大量出现在各种文章和媒体中，但是没人给出过具体的概念界定和认定标准，也没人对不良债务进行过定量分析，多数人都将乡镇债务不加分析地认定为不良债务，内含了乡镇政府不能举债的假设。也有些基层干部认为，乡镇政府的直接负债不管规模有多大，都是良性债务，而将乡镇政府的间接负债简单地认定为不良债务。

从国务院办公厅《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》的表述中可以看出，乡村不良债务至少有两个基本特点：一是超过了乡村两级的自身承受能力，也就是偿债能力；二是举债的用途主要用于非生产性支出，甚至挥霍浪费。笔者认为，乡镇不良债务是指乡镇政府违反正常举债程序、超过原定还款期且没有偿还能力的各种债务。具体来说，凡属以下情况之一者，属不良债务：一是举债程序无效和不规范的；二是向银行等金融机构以外的高息借款；三是逾期债务。

## § 2.2 乡镇债务的分类和特征

### 2.2.1 乡镇债务的分类

研究化解乡镇债务问题，还必须分清乡镇债务的类别和特点。笔者从有利于分类处理乡镇债务问题出发，将乡镇债务按四种不同的标准划分如下：

1. 从乡镇政府承担责任的直接程度角度划分，可分为直接债务和或有（间接）债务两大类。

直接债务的举债主体和清偿主体都是乡镇政府，在任何情况下乡镇政府都需要承担偿债责任，比较典型的如乡镇政府拖欠公务员的工资，向银行、企业和个人的合同借款等。或有（间接）债务是在特定条件下乡镇政府必须承担的偿债责任。比较典型的如乡镇政府为所属企事业单位提供的担保贷款，乡镇政府不是举债主体，但负连带责任，具有一定的偿债责任。从债务最终归宿角度看，这两类债务没有根本差别。考虑到乡镇所属企事业单位的极度脆弱性和政企不分还将在一定时期存在，或有债务转化为直接债务的几率相当大。

这种分类的现实政策意义在于有利于界定政府偿还债务的责任大小和先后顺序。一般来说，乡镇政府对直接债务的责任大，应优先偿还，对或有债务负有连带责任，在偿还债务的顺序上滞后于直接债务。

2. 从政府职能履行角度划分，可分为职能履行债务和非职能履行债务两大类。

职能履行债务，是指乡镇政府为履行基本的公共管理职能而承担的债务，如因修建公路、兴修水利、改造教育设施而负债。非职能履行职务，是乡镇政府超越公共职能行事而承担的债务，比如为抓经济介入竞争性项目、开办开发区等所形成的债务。尽管这种参与的结果可能会带来政府收入的增加而提高乡镇政府提供公共物品的能力，但是从新公共运动来考察，参与竞争性项目超越了现代政府的公共职能。

这种分类的现实政策意义在于有利于规范政府的举债范围。一般来说，乡镇政府可以为履行公共职能而适度负债，但要绝对禁止乡镇政府非履行职能负债。

3. 从债务资金的来源渠道角度划分，可分为政府财政债务、金融机构债务和民间债务三大类。

政府财政债务，是指乡镇政府从县级以上政府财政部门借款而形成的债务。金融机构债务，是乡镇政府从国家批准设立的金融机构取得贷款而形成的债务。民间债务，是乡镇政府从非金融机构和个人借款而形成的债务。

这种分类，既能体现乡镇政府债务与财政资金、金融机构和社会资金之间的联系，说明了偿还乡镇债务的社会意义，又能评价乡镇债务的复杂程度，为国家通过政策调整化解乡镇债务提供依据。

4. 从债务资金具体使用方向角度划分，可分为经营型债务、行政型债务、任务型债务、政策型债务、混合型债务等五大类。

经营型债务，是乡镇政府以乡镇财政作担保，通过获取金融机构等的贷款来满足乡镇企业发展和农业生产结构调整等生产经营活动需要所产生的债务。行政

型债务，是乡镇政府为保证机关正常运转和提供必需的农村公共产品所产生的债务，包括乡镇政府拖欠机关工作人员的工资和福利费、拖欠的招待费和交通费、从上级财政部门借入的财政周转金、乡镇办公楼工程欠款、兴办农村基础设施、教育、医疗卫生等各种公益事业产生的债务等。任务型债务，是乡镇政府为完成上级下达的没有配套经费或者没有足够经费的“硬任务”而产生的债务，包括各级党报党刊订阅、各种活动场所的达标升级、各种工作任务的达标验收、为完成税费任务而“买税”和“垫税”形成的债务等。政策型债务，是由于国家宏观政策变动造成的巨大损失，按政策规定由乡镇政府承担的债务，如国家下令强行关闭农村合作基金会和农民互助储金会，因需要兑付入会农户本息金而由乡镇政府向上级财政举借形成的债务；中央提出关闭“十五小”企业，乡镇因执行这一政策而由乡镇企业转嫁来的债务。混合型债务，是使用方向为两个或两个以上的乡镇债务。如普及九年制农村义务教育债务，既属于行政型债务，也属于任务型债务；上世纪九十年代初大办乡镇企业形成的债务，既属于经营型债务，也属于任务型债务，还属于政策型债务。

这种分类，有利于分清各级在化解乡镇债务中的责任。从理论上讲，生产型债务是乡镇政府超越公共管理职能而形成的债务，应由乡镇政府来还，但因关闭“十五小”乡镇企业而转嫁来的债务，有一部分是属于政策型负债，国家没有象关闭国有企业那样建立社会保障或由政府负责安置干部职工，国家也应承担一部分责任。行政型债务，是乡镇政府的主动负债，责任在乡镇政府，应由乡镇政府承担清偿责任。任务型债务和政策型债务，是乡镇政府的被动负债，应合理划分乡镇和县以上政府的分担比例。至于混合型债务，则要具体情况具体分析。

此外，还可以从负债时期长短角度，划分为短期债务、中期债务和长期债务；还可以从债权人与乡镇政府的关系角度，划分为政府机关内部债务（内债）和政府机关外部债务（外债）；还可以从债务是否列入帐目的角度，划分为帐面债务和帐外债务，等等。

### 2.2.2 乡镇债务的特征

乡镇债务作为我国社会经济转型时期产生的一种特殊现象，成为现阶段制约我国农村经济社会发展的重要因素，决定了我国的乡镇债务具有独特的特征。

①有偿性。乡镇债务凭借的是政府信用而不是政府的行政权力，债务资金的获取不同于强制性的税收和规费征收，也不同于自愿性的捐助。同时，乡镇政府作为我国五级政府构架中的最基层政府，无法象企业一样宣布破产。因此，乡镇政府必须为举借债务按时还本付息，债务负担特别是对社会负债的清偿责任不能免除。

②复杂性。表现为乡镇债务的债权人结构复杂，几乎涉及社会各个方面，既包括各级政府、企事业单位和金融机构，又包括政府公务员、民间机构和个人。同时还表现为乡镇债务的形成和发展受农村政策和体制影响较大，形成原因非常复杂，解决起来非常棘手，往往与减轻农民负担、农村税费改革、统筹城乡发展、

乡镇干部任用制度改革等复杂问题交织在一起。

③非规范性。由于管理制度上的缺失，乡镇举借债务缺乏规范性的操作程序。有的举借不经过集体讨论决定，个人说了算，随意性很大；在金融机构禁止向政府提供贷款的规定出台前，乡镇政府凭借行政命令向金融机构特别是乡镇农村合作基金会贷款，相关规定出台后，乡镇政府就更多地转向民间机构和个人举债，甚至还借高利贷；有的随意为企事业单位提供贷款担保；有的随意承诺，将乡镇企业负债转为政府负债；有的举债不出具手续，也不入帐，以致在清理债务过程中越清越多，至今可能还有债权人没有登记的。

## § 2.3 乡镇债务规模

从理论上讲，在资金缺乏一直是制约我国农村经济社会发展的重要因素的情况下，乡镇负债是乡镇政府调控农村经济社会生活和确保乡镇政府正常运转的一个重要辅助手段，乡镇适度负债对于弥补农村投入的不足，促进农村经济社会发展，维护乡镇机关正常运转，保持农村基层政权稳定有一定的积极意义。但是，现有不少关于乡镇债务问题的研究都内含了乡镇债务都是不良债务的假设，把乡镇负债行为不加分析地予以否定。笔者认为，这种观点值得商榷。至于国务院关于“坚决制止发生新的乡村债务”的要求，主要是在目前乡村债务规模过大的情况下，针对一些地方旧债尚未化解，新的乡村债务又大量增加的特殊现象而提出来的，并不完全否定乡镇负债的合理性。因此，关键的问题不是乡镇政府不能举债，而是乡镇债务必须保持适度规模。

### 2.3.1 乡镇债务适度规模的基本涵义

乡镇债务规模有其最高数量界限。笔者认为，这个最高数量界限就是乡镇负债的警戒线，超过最高数量界限，就称过度负债；只要不超过最高数量界限，就叫适度负债。因此，乡镇债务适度规模是指在现有乡镇经济发展水平下，乡镇负债最高数量界限范围内的举债数量。乡镇债务规模包含两层意思：一是历年乡镇债务累积余额，即乡镇通过举债筹集资金以来历年举债之和扣除已偿还金额之后的数额，是乡镇尚未偿还的债务余额；二是当年乡镇债务发生额，是指某一财政年度，乡镇通过举债筹集资金的发生额。所以，乡镇债务适度规模也包含两层含义：既是乡镇债务累积余额适度，又是当年乡镇债务发生额适度。

### 2.3.2 乡镇债务适度规模的定性分析

适度债务规模的确定，目前有两类办法，一类是以债务的需求量与供给量的均衡点，亦即以偿债能力来确定，一类是以债务的边际收益等于边际成本原则来确定。

#### 1. 确定适度债务规模的 QD=QS 模型

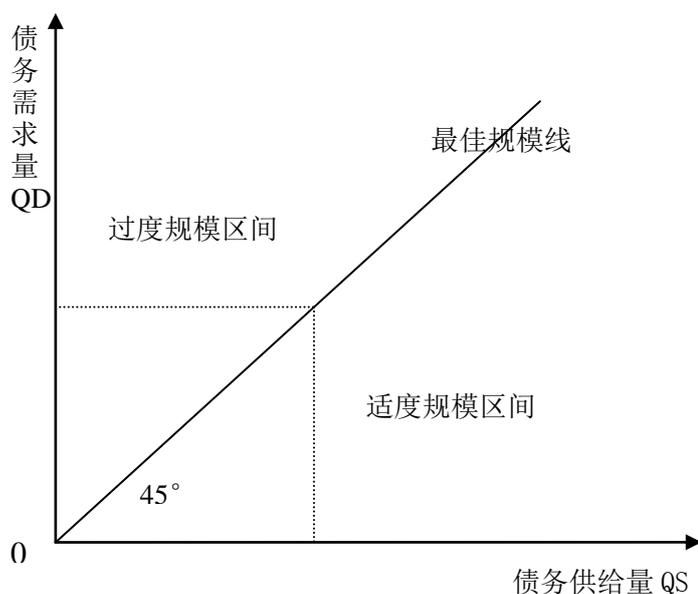


图 2-1 乡镇债务需求量与供给量均衡模型

该模型认为，乡镇政府的债务规模数量是由债务的需求量和债务供给量的均衡点决定的<sup>[11]</sup>。乡镇债务的需求量（QD），取决于当年财政经常性赤字和建设性赤字的大小。经常性财政赤字的需求是刚性的，有多少赤字就得有相应的债务资金来弥补，建设性财政赤字的需求则是有弹性的，需要多少债务要视具体的客观经济条件而定，特别是上级政府的任务要求和农民的实际需求。乡镇债务的供给量（QS），取决于社会的应债能力和乡镇政府的预期偿债能力。由于乡镇举债的范围往往超过本乡镇甚至本县的行政区域范围，相对于乡镇债务的规模来讲，社会的应债能力是巨大的。因此，笔者认为乡镇债务的供给量关键取决于乡镇政府的预期偿债能力。乡镇政府的预期偿债能力为未来一定时期内乡镇财政所能筹集到的用于偿债的资金。

见图 2-1。当乡镇债务“需求量<供给量”时，说明乡镇举债完全有偿还能力，乡镇还有继续举债的空间；当乡镇债务“需求量>供给量”时，说明乡镇举债规模超过了偿还能力，无力承担债务；当债务“需求量=供给量”，即债务需求量与债务供给量达到均衡时，乡镇债务达到了最佳规模，此时的债务规模就是乡镇举债的最高数量界限。

## 2. 确定适度债务规模的 MR=MC 模型<sup>[12]</sup>

该模型假设债务是一种生产要素，同样具有边际收益（MR）递减性质和边际成本（MC）递增性质。边际收益（MR）是乡镇政府每增加一个单位债务资金投资所增加的收益，边际成本（MC）是乡镇政府每增加一个单位债务资金所增加的成本，直接等于债务的利息支出。

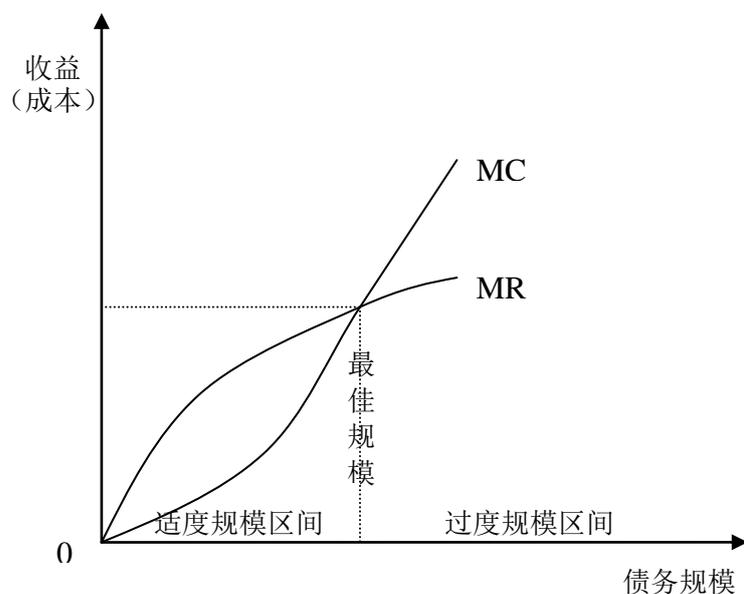


图 2-2 乡镇适度债务规模 MR=MC 模型

见图 2-2。当  $MR > MC$ ，乡镇政府增加举债是合理的，当  $MR < MC$ ，乡镇政府继续举债违背了经济常理，只有当  $MR = MC$  时，由此确定的乡镇债务规模才是最佳的，此时的债务规模就是乡镇举债的最高数量界限。

需要说明的是，该模型套用厂商要素投入理论来分析政府适度债务规模有一定的合理性，但是由于乡镇债务绝大部分是用于弥补经常性财政赤字和农村公共产品的投入，其经济收益是很低的，而社会效益很难评估，直接用于生产性投资不符合现代公共运动的要求。因此，实际确定不同规模债务的 MR 和要求乡镇政府按  $MR = MC$  模型来确定适度债务规模，似乎过于抽象，存在着大量难以克服的困难，根本无法有效地指导乡镇政府对债务规模的控制，而只能是理论上的一个解释。

### 2.3.3 乡镇债务适度规模的定量分析

乡镇债务规模主要受两个方面的制约：一是地方经济发展水平。地方经济总量越大，则乡镇债务规模可以越大。二是乡镇政府偿债能力的制约。衡量政府偿债能力主要有两个因素：地区生产总值和地方可支配财力的大小。一般来说，政府债务规模与地方经济总量成正比；政府偿债支出量与政府可支配财力成正比。由于目前还没有专门用于衡量地方政府债务适度规模的通用指标体系。现有的研究多数是借用国债风险分析指标来衡量债务规模是否适度，若乡镇债务规模超越了警戒线，就意味着乡镇债务规模已使得债务风险超过了其可能带来的效应价值，选取的指标主要有债务负担率、债务依存度、偿债率<sup>[13]</sup>。

#### 1. 乡镇债务适度规模定量分析的角度选择

目前研究政府债务规模主要有两个角度：一是风险控制角度。主要从政府债

务的偿还能力与债务负担对比进行研究。当偿还能力<债务负担时,就可能出现债务危机。因此,政府的最大偿还能力就是债务规模的最大数量界限。二是规模效应角度。主要从债务资金使用的方向和结构进行研究。债务全部或绝大部分用于经济建设,以弥补国家财政投资或市场主体投资不足,无论其数量的绝对规模有多大,它始终可以通过债务使用收益作为偿还资金的源泉,因此,合理的债务使用及其产生的良好效益是债务规模承受能力的支持,是保持债务适度规模的关键所在。也正因为如此,政府债务特别是国债,成为政府实施宏观调控的重要手段。笔者认为,乡镇政府作为最基层的一级政府,主要职责是提供公共管理和公共服务,而不承载国家宏观调控功能,并且乡镇政府既没有税收立法权,也没有公债发行权,所以,研究乡镇债务规模要更多地从风险控制角度进行研究,而不能简单套用国债研究理论。

### 2. 政府债务适度规模定量研究方法综述

目前,关于政府债务适度规模定量研究方法主要有加权平均测算法、指标法和模型法。加权平均测算法,主要通过对一国主要宏观经济指标增长速度、金融或证券市场的运行状况,或其他国家的经验指标的加权平均,来确定一国国债的增长速度。这种方法只适合于国债的分析,对于地方政府债务,由于某些指标很难取得,很难得出分析结果。指标法,一般是通过分析一国(一地方)的主要宏观经济指标、财政收支指标、国债指标数据,与国际公认的警戒线进行对比,来确定一国国债(一地方政府债务)的适度规模。这种方法适合分析国债和地方政府债务,但是由于指标选择的不同,再加上警戒线的确定具有主观性的特点,有时分析结论容易互相矛盾。模型法,是用统计方法建立模型对国债(地方政府债务)进行研究,主要有一元回归预测模型、自回归模型、时间序列模型等。这种方法适合分析国债和地方政府债务,但是最大的毛病是,它是基于现有的债务规模都是合理的基本前提,特别是对债务风险很大的地方政府债务规模的定量分析往往会得出与现实相反的结论。

### 3. 衡量乡镇债务适度规模的指标体系

笔者认为,从风险控制角度对乡镇债务规模进行定量分析,应采用指标法。但由于国债与乡镇债务有很多不同,衡量乡镇债务适度规模的指标选择不能简单借用国债规模分析指标、计算方法和警戒线标准,而要结合我国乡镇的实际,进行必要的补充、修正和改进(见表 2-1)。

第一类:反映乡镇财政应债能力的指标。

①债务负担率  $X_1$ 。国际上将其定义为国债余额占当年 GDP 的比率,反映了国民经济应债能力和国债干预经济的程度,国际警戒线是 60%。西方发达国家财政收入一般占 GDP 的 35-45%,国债余额相对于国家财政收入的比率警戒线就是 150% (60%/40%)。笔者将债务负担率  $X_1$  定义为历年乡镇债务余额占当年乡镇财政可支配财力的比率,即  $X_1 = \text{历年乡镇债务余额} / \text{当年乡镇财政可支配财力}$ ,其中当年乡镇财政可支配财力 = 乡镇地方财政收入 + 上级财政转移支付收入 - 体制上解上级支出 - 补助下级转移支付支出,警戒线为 100%。之所以这样确定,主要基于两点考虑:一是我国乡镇一级不核算 GDP。二是我国实行分税制财政体制,乡镇能够用

于偿债的既不是财政总收入，也不是地方财政收入，而是乡镇财政收入与县以上财政进行再分配以后的可支配财力。

②新增债务率 X2。国际上将其定义为当年国债发行额占当年 GDP 的比率，反映了当年 GDP 对当年国债增量的利用程度，西方发达国家尽量维持在 10%左右，由于西方发达国家财政收入一般占 GDP 的 35-45%，国债发行额相对于国家财政收入的比率控制线就是 25%（10%/40%）。也因为我国乡镇一级不核算 GDP 的原因，笔者将 X2 定义为当年乡镇债务发生额占当年乡镇财政可支配财力的比率，即  $X2 = \text{当年乡镇新增债务额} / \text{当年乡镇财政可支配财力}$ ，结合我国乡镇实际，笔者定义的 X4 的控制线应严格控制在 15%以内。

表 2-1 衡量乡镇债务适度规模的指标体系

指标类别	指标名称	计算公式	控制线
偿债能力	债务负担率 X1	历年乡镇债务余额/当年乡镇财政可支配财力	100%
	新增债务率 X2	当年乡镇新增债务额/当年乡镇财政可支配财力	15%
应债能力	债务依存度 X3	当年乡镇债务发生额/当年乡镇财政支出	10%
	债务偿还率 X4	当年应偿还乡镇债务还本付息额/当年乡镇财政可支配财力	10%
财政状况	财政赤字率 X5	乡镇当年财政赤字/当年乡镇财政总收入	5%

指标解释：①乡镇财政总收入=上划中央“两税”+乡镇地方财政收入；

②乡镇财政可支配财力=（乡镇地方财政收入+上级财政转移支付收入-体制上解上级支出-补助下级转移支付支出）

第二类：反映乡镇财政偿债能力的指标。

③债务依存度 X3。国际上将其定义为当年债务收入占当年财政支出的比率，反映了财政支出对国债收入的依赖程度，国际公认的控制标准为 20%。笔者也借鉴此定义，即  $X3 = \text{当年乡镇债务发生额} / \text{当年乡镇财政支出}$ ，结合我国乡镇实际，从严格控制乡镇债务发生的角度考虑，控制标准应为 10%。

④债务偿债率 X4。国际上将其定义为当年应偿还债务还本付息额占当年财政收入的比重，反映了债务期限安排是否合理，通常认为应控制在 10%以内。笔者将债务偿债率 X4 定义为当年应偿还乡镇债务应还本付息额占当年乡镇财政可支配收入的比重，即  $X4 = \text{当年应偿还乡镇债务还本付息额} / \text{当年乡镇财政可支配财力}$ ，也应控制在 10%以内。

第三类：反映乡镇年度财政收支状况和财政管理水平的指标。

⑤财政赤字率 X5。国际上将其定义为当年财政赤字占当年 GDP 的比率，这是反映财政年度收支状况的指标，国际警戒线为 3%。西方发达国家财政收入一般占 GDP 的 35-45%，财政赤字相对于国家财政收入的比率警戒线就是 7.5% (3%/40%)。由于我国乡镇一级不核算 GDP，能在一定程度上反映乡镇经济总量的指标为乡镇财政总收入，因此，笔者将乡镇财政赤字率 X5 定义为当年乡镇财政赤字占当年乡镇财政总收入的比率，即  $X5 = \text{乡镇当年财政赤字} / \text{当年乡镇财政总收入}$ ，其中乡镇财政赤字 = 乡镇可支配财力 - 财政支出，乡镇财政总收入 = 上划中央“两税” + 乡镇地方财政收入，由于我们乡镇财政总收入一般占 GDP 不足 10%，笔者定义的 X5 的警戒线应从严控制在 5% 以内。

#### 4. 单个乡镇债务规模是否适度的评价方法

依据上述三大类 5 项指标，分别计算出单个乡镇的 5 项指标值，将指标值与控制线作对比，再结合乡镇经济发展水平作具体分析。之所以强调不能简单将指标值与控制线作对比，还要结合乡镇经济发展水平作具体分析，主要原因有二：一是由于国际“公认”的警戒线都有科学依据不足毛病，因此笔者依据警戒线推算的控制线也同样存在依据不足的问题。二是考虑到乡镇不核算 GDP 的实际情况，笔者给出的 5 项指标主要是从财政角度研究乡镇债务规模适度问题，并不是不考虑乡镇经济发展水平对乡镇债务规模的影响。但是，有一个明确的控制线对于限制乡镇债务规模急剧膨胀提供了一个数量方面的界限，还是很有实际意义的。

#### 5. 某一地区所有乡镇的债务规模的对比评价方法

在实际工作中往往需要对某一地区（比如某县）所有乡镇的债务规模进行对比评价。由于乡镇经济发展水平不同、乡镇财政收支状况和乡镇可用财力水平也不一样，如果简单以乡镇债务总额的具体数值来进行评价，往往得不出科学的结论，对化解乡镇债务工作极为不利。依据笔者给出的 5 项指标，再运用排名评价法，能为某一地区所有乡镇债务规模作对比评价提供一种方法。

第一步，计算出所有乡镇的 5 个评价指标，按由小到大顺序排序，分别得出各乡镇 5 个指标的排名。第二步，按照各个指标对乡镇债务规模的不同代表性和影响力给定一定权重，再将单项排名乘以不同权数，按各个乡镇 5 项指标的总分数进行综合排序。第三步，根据各乡镇的综合排序，即可直观地作出乡镇债务规模的对比评价（小、较小、一般、较大、大）。

### 第三章 长沙市乡镇债务现状分析

#### § 3.1 我国乡镇债务总体现状

##### 3.1.1 关于乡镇债务总额的判断

到目前为止,我国对乡镇债务尚未有完整的统计体系和统计结论,加之近年来相关财政统计已不汇总乡镇一级,信息来源渠道不完善,我国乡镇债务规模也难以翔实,各方面关于乡镇债务总额的判断都带有较强的推断性。据人民网 2001 年 6 月 21 日报道,截止 1999 年底,全国乡镇财政负债保守估计也在 2000 亿—2200 亿元左右,平均每个乡镇 400 万元以上。2004 年 2 月 27 日在华中师范大学召开的“中国乡镇体制改革研讨会”上,北京的农业问题专家开列了这样一组数字:中国乡镇政府的财政债务每年以 200 多亿元的速度递增,预计当前的乡镇基层债务额超过 5000 亿元,其中乡镇机构净负债超过 2300 亿元,乡均负债 500 万元。但有专家学者认为远不止这个数,全国应突破 1 万亿元。

根据笔者掌握的材料,现有乡镇债务总额的判断多数还停留在 2000 年左右的水平,最新的推断还没有。进入新世纪,党中央、国务院将解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,先后出台了一系列惠农支农政策,全国农村形势发生了深刻变化。从 2001 年起进行农村税费改革试点,至 2006 年取消农业税,我国农村发展进入了“后农业税时代”。取消农业税,一方面切实减轻了农民负担,极大地调动了农民生产积极性,保障了国家粮食安全,提高了农业综合生产能力,增加了农民收入;另一方面也使乡镇财政收入减少,财政收支矛盾更加突出,部分乡镇特别是农业乡镇新增债务。同时,考虑到由于对乡镇债务概念理解上的差异、原来帐外债务逐步纳入统计范围、以及近年来乡镇企业改制、关停转嫁到乡镇政府的债务不断增加的实际,可以得出一个基本结论,2000 年以来全国乡镇债务总额总体上呈较快增长态势。正如《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》(国办发[2005]39 号)所说:“一些地方旧债尚未化解,新的乡村债务又大量增加”、“当前新的乡村债务不断出现且增长速度较快,一些乡镇为了解决财政收支矛盾,以行政办法招商引资或举债弥补收支缺口。”根据 2004 年财政部财政科学研究所课题组《乡村政府债务化解对策研究》报告中的数据,目前,乡村债务总计达 6000 亿—10000 亿元,相当于中国 GDP 的 5%—10%,相当于中国财政收入的 30%—50%,乡村债务总额实际上已超过长期建设国债总额<sup>[14]</sup>。从以上分析可以看出,尽管各种推断的绝对额差距较大,但是有一点是一致的,那就是:我国乡镇债务总额相当庞大,情况较为严重。有关专家认为,总体上来说,中国乡镇债务呈现“全国适度、局部过度”的特点<sup>[15]</sup>。

##### 3.1.2 我国乡镇债务的区域分布

下面分别从我国四大经济板块有关省市的调查统计资料看全国乡镇债务的区域分布情况。

东部地区——浙江省是我国农村经济发展比较快的地区，相对于别的省区，乡镇债务数额较小，据人民网 2001 年 6 月 21 日报道，2001 年底该省乡镇政府负债达到 36.4 亿元。福建省是农村经济较为发达地区之一，据新华社新闻信息中心 2002 年 1 月 9 日报道，2001 年底福建省每个乡镇平均负债 540.2 万元，负债面 95.9%。

东北老工业基地——吉林省全省乡镇累计负债在 2001 年已达 13 亿元，约 80% 的乡镇债务缠身，平均每年乡镇负债 150 万。黑龙江省截至 2003 年底，全省乡镇债务达 44.3 亿元，平均每个乡镇负债 469 万元，乡镇负债面达 90%，值得注意的是农村税费改革以来乡镇新增债务近亿元<sup>[16]</sup>。

中部地区——湖南省是我国农业大省，2001 年底全省乡镇债务总额已达 59.3 亿元，负债乡镇比例高达 88.4%<sup>[17]</sup>。中国农村研究网 2003 年 11 月 12 日报道，据河南省财政部门统计，河南省乡镇总负债 95 亿元，平均每个乡镇负债 489 万元，全省 90% 以上的乡镇都有负债。安徽省截至 2000 年乡镇债务总额约 59 亿元，平均每个乡镇财政负债约 300 多万，另据《中国财经报》2004 年 8 月 19 日报道，截至 2003 年底，安徽省乡镇负债 132 亿元，乡均负债 753 万元。

西部地区——重庆市财政局局长马千真 2005 年 6 月 15 日在重庆市乡镇财政管理专题座谈会上称，到 2004 年底，全市乡镇财政负债达 64.7 亿元，是其财政收入的 2.4 倍，平均每个乡镇负债高达 574.4 万元。新闻周报 2004 年 4 月 20 日报道，四川省政府研究室的资料显示，2003 年四川省乡镇债务总额达 279.73 亿元，平均每个乡镇负债 552 万元。甘肃省，截至 2003 年 6 月底，全省乡镇负债 16.18 亿元，平均每个乡镇 120 万元。据陕西省财政科学实验研究所调查，至 1998 年为止，全省乡镇债务 24 亿元，平均每个乡镇净负债 87.6 万元。云南省 2000 年全省乡镇债务为 38.2 亿元，平均乡镇负债 331.4 万元。

上述资料基本反映了我国乡镇债务的分布情况，从总体上看，我国乡镇债务并没有呈现出明显的区域性特征，而是带有普遍性；从区域分布来看，中西部地区较东部地区乡镇债务危机更为严重，不仅表现为负债面广、负债额高，而且表现为偿债能力较弱，债务总额增长较快，逾期债务数量巨大。

### 3.1.3 我国乡镇债务的演变过程

从我国乡镇债务产生及增长的演变过程来看，可以分为以下四个阶段：

1. 重建乡镇政府之前（1949-1984）。1949 年 10 月新中国成立后，随即建立了包括乡级政府在内的多级次政府体系。在农村，由于政权不健全、经济发展水平较低，建立乡一级财政尚不具备条件，仍沿用根据地的作法，乡政府不设专门的财政机构，只设一名财粮助理员，负责农业税征收和乡政府行政事业经费开支等管理工作。农村社会主义改造完成后，实行“三级所有、队为基础”的人民公社制度，乡政府和公社合二为一组成人民公社，乡镇政府的职能由人民公社所取

代。对人民公社先后实行了“财政包干”和“统收统支”的管理办法，除农业税附加给人民公社一定的分成外，人民公社收入全部上缴县财政，人民公社支出也全部向县财政领报。此阶段，乡镇政府的收支权力十分有限，乡镇财政收支平衡始终被上级政府强制性地保持着，没有可以形成乡镇财政赤字和乡镇债务的任何空间。所以，此阶段乡镇政府不可能出现债务问题。

2. 重建乡镇政府至小平南方谈话(1984-1992)。1983年10月中共中央、国务院发出《关于政社分开建立乡政府的通知》，决定实行政社分开，重建乡政府，并随之建立乡一级财政。截至1984年底，全国基本上完成了乡政府的组建工作。此阶段，乡镇财政实行了包干制财政体制，扩大了乡镇政府的收支自主权，增强了乡镇政府增收的积极性。随着农村实行家庭联产承包制，农业连年丰收，农民收入持续增长，一些乡镇在大办乡镇企业浪潮中开始小规模举债，但此时举债主要是用于生产性项目，一般收益较好，债务偿还能力较强，债务发展的速度也比较缓慢，基本不存在乡镇财政赤字和乡镇债务问题。

3. 小平南方谈话至农村税费改革试点前(1992-2000)。邓小平南方谈话开启了我国改革开放的新阶段。各级政府“大干快上”的积极性空前高涨，农村各种达标升级活动急剧增加，乡镇政府机构与人员膨胀加剧，乡镇财政支出压力增大。1994年我国推行以分税制为基础的分级财政体制，中央和地方各级政府大大提高了财力集中度，而乡镇政府在与上级政府的财权和事权划分博弈中始终处于不利地位，造成乡镇财政收入增长缓慢，乡镇政府履行事权所需财力与其可用财力高度不一致，乡镇财政收支矛盾突出。同期，随着市场经济体制的逐步建立和完善，国内市场环境发生根本性改变，全国由卖方市场向买方市场转变，国有企业改革逐步深化，现代企业制度逐步建立，使乡镇企业原有生产经营机制方面的优势逐步丧失，而天生的人才、资金、产品质量等劣势使乡镇企业在激烈的市场竞争中处于不利地位，乡镇企业生产经营活动举步维艰，乡镇政府收取企业上交税利空间逐步缩小，相反，企业“关、停、并、转”却给乡镇财政增加了许多或有（间接）债务。此阶段，乡镇政府不断举债，债务规模越来越大，主要是由于乡镇政府有向农民转嫁债务风险的制度安排——收取农村“三提五统”。尽管国家有5%的最高限定标准，但乡镇政府预期偿债资金仍呈增长趋势。

4. 农村税费改革试点至今(2001-今)。2000年初，中共中央、国务院决定在安徽省进行农村税费改革全面试点，标志着全国农村税费改革试点工作正式启动。2001年全国其他省份大都选择了部分县市进行局部试点。2002年，中央将试点范围进一步扩大到16个省份。2003年，全国范围内推开此项改革。2004年，中央事隔18年以后又发出了关于农业农村工作的一号文件，一些先进发达地方率先宣布免征农业税，在粮食主产区省份降低农业税3个百分点，其余地区降低1个百分点，国务院计划五年内取消农业税。2005年，全国先后有20个省份宣布免征农业税。2005年12月29日日第十届全国人民代表大会常务委员会第十九次次表决通过了废止《中华人民共和国农业税条例》的决定，从2006年起中国农村经济社会发展进入了以取消农业税为主要特征的“后农业税时代”。但是，“后农业税时代”也给本来就较为困难的乡镇财政带来具体困难，一方面，乡镇财政承担了

部分农村税费改革的成本，斩断了乡镇政府原来设计的偿债资金筹集来源。取消农业税所造成的乡镇财政收入减少，主要通过增加中央财政转移支付的办法解决，省、市、县三级相应增加的财政转移支付不足，相对于税费改革前的收入来讲，资金缺口最终落到了乡镇财政头上。按照农业部 2000 年的统计和全国农村税费改革办公室多年的统计，税改前全国农业税和搭在其上的其他一切收费总额起码在 1600-1800 亿元左右，而中央只是按农业税改时的 600 亿元农业税安排转移支付，只相当于税改前的 1/3，其余 2/3 左右的资金就没有着落了<sup>[18]</sup>。另一方面，乡镇财政支出并没有相应减少，支出缺口由乡镇财政自行消化。农村税费改革后，乡镇相应的支出项目并没有因收入的减少而取消，而是改由县乡两级财政负担。农村义务教育财政投入主要是“以县为主”，民兵训练支出由县级财政预算安排，计划生育、优抚支出由乡级财政预算安排，乡村道路和维护费用不再固定向农民收取，而由村内“一事一议”制度协商解决。财政收入的减少并没有使支出减少，加剧了原本财力并不充足的乡镇财政的压力。综上所述，农村进入“后农业税时代”以来，乡镇财政赤字进一步增加，乡镇债务规模继续扩大。如，重庆市 2004 年有 21 个区县（自治县、市）的乡镇出现新增债务，新增债务达 8.9 亿元。

从以上乡镇债务演变过程可以看出，乡镇债务问题出现于上世纪 90 年代初期，并伴随着我国由计划经济向市场经济转轨过程而大面积出现，并随着乡镇财政体制改革和乡镇机构人员膨胀而不断增长，本世纪初农村税费改革特别是免征、取消农业税，在减轻农民负担的同时，增加了乡镇财政收支矛盾，取消了乡镇政府原有筹措偿债资金来源渠道的制度安排，乡镇债务继续保持增长态势。

### § 3.2 长沙市乡镇债务的结构、特点及变化趋势

下面，依据长沙市财政局农税局提供的《湖南省长沙市 2004 年乡镇负债情况统计表》、近年来有关部门关于长沙市消赤减债的调研报告和笔者在工作中对乡村债务问题进行的调研情况，对长沙市乡镇债务现状作如下分析：

#### 3.2.1 债务结构

1. 债务主体结构（见表 3-1）：从乡镇政府承担债务的直接程度划分，2004 年长沙市乡镇债务总额 270989 万元中，乡镇直接债务 106835 万元，占债务总额的 39.4%，其中帐面数为 76479 万元，占直接债务的 71.6%，帐外数（主要为乡镇机关建设、小城镇开发基础设施建设、县乡公路改造、乡镇工业园区建设等方面的建设项目没有与乡镇财政结清帐的部分）30356 万元，占直接债务的 28.4%；乡镇或有（间接）债务（主要是企业改制转入、关停企业转入、农村“两会”清理债务转入）164154 万元，占债务总额的 60.6%，其中帐面数为 136927 万元，占或有债务的 83.4%，帐外数 27227 万元，占或有债务的 16.6%。帐面数合计为 213406 万元，占债务总额的 78.8%，帐外数为 57583 万元，占债务总额的 21.2%。

表 3-1 长沙市 2004 年乡镇债务的债务主体结构

单位:万元

	直接债务		间接债务		合计	
	金额	%	金额	%	金额	%
帐面数	76479	71.6	136927	83.4	213406	78.8
帐外数	30356	28.4	27227	16.6	57583	21.2
合计	106835	39.4	164154	60.6	270989	100

资料来源:《湖南省长沙市 2004 年乡镇负债情况统计表》

从区域分布看,在乡镇直接债务中,望城、浏阳、宁乡三县(市)就达 91453 万元,占直接债务总额的 85.6%,而长沙县和芙蓉、天心、岳麓、开福、雨花五区只占 14.4%;在乡镇间接债务中,长沙、宁乡两县就达 124573 万元,占间接债务总额的 75.9%。这说明,长沙市化解乡镇直接债务的重点是望城、浏阳、宁乡三县(市),化解间接债务的重点是长沙县和宁乡县。这也反映了长沙市九个区县(市)化解乡镇债务的重点应各有所不同:宁乡县的重点既有直接债务,也有间接债务,情况较为复杂;浏阳市、望城县的重点是化解直接债务;长沙县的重点是化解间接债务;五区由于债务规模不大,加之经济条件较好,重点是控制债务规模继续增长。

2. 债务职能结构(见表 3-2):从政府职能履行角度划分,2004 年长沙市乡镇债务总额 270989 万元中,职能履行债务(包括兴办教育、农村基础设施建设、政府机关建设、公路建设、医疗卫生事业、“两会”债务等)125533 万元,占 46.3%;非职能履行债务(主要是直接举债办企业或为企业提供财政担保转入的债务)145456 万元,占 53.7%。

表 3-2 长沙市 2004 年乡镇债务的职能结构

单位:万元

合计	职能履行债务		非职能履行债务	
	金额	%	金额	%
270989	145456	53.7	125533	46.3

资料来源:依据《湖南省长沙市 2004 年乡镇负债情况统计表》整理

从债务职能结构来看,长沙市乡镇债务有一半多是由上世纪 90 年代大办乡镇企业时乡镇政府直接举债办企业和为企业提供财政担保而形成的非职能履行债

务。进入新世纪以来,乡镇非职能履行债务本金基本没有增长,主要是债务利息的增长,这充分表明乡镇债务问题的出现是在我国经济转型时期的特有现象,是乡镇政府直接介入竞争性经营性项目的结果。这也为今后控制乡镇债务规模继续增长提供了一条非常宝贵的经验,那就是要绝对禁止乡镇举债办企业或为企业生产经营活动贷款提供财政担保。

3. 债务来源结构(见表3-3):从债务资金的来源渠道划分,2004年长沙市乡镇债务总额270989万元中,政府财政债务(包括为企业从上级财政部门争取资金支持、为保证“两会”关停而从上级财政部门的借款、为保证机关运转从上级财政部门借用的财政周转金等)48005万元,占17.7%;金融机构债务(包括从国有商业银行、农村信用合作社和其他金融机构的贷款等)129905万元,占47.9%(其中信用社贷款98990万元,占金融机构债务的76.2%,占总债务的36.5%);民间债务(包括个人集资、从其他单位和个人的借款、拖欠单位和个人的应付款等)93078万元,占34.4%。

表3-3 长沙市2004年乡镇债务的来源结构

单位:万元

合计	政府财政债务		金融机构债务				民间债务	
	金额	%	金额	%	其中		金额	%
					信用社	%		
270989	48005	17.7	129905	47.9	98990	76.2	93078	34.4

资料来源:依据《湖南省长沙市2004年乡镇负债情况统计表》整理

从债务来源结构来看,长沙市乡镇债务的来源非常复杂,但主要集中在农村信用社和民间债务(两项共占70.9%)。信用社贷款过多,造成全市农村信用社的经营风险,为农村信用社体制改革提供了障碍;民间债务比例过高,这既增加了化解乡镇债务的难度,又加大了乡镇债务的风险,一旦大面积的民间债务不能如期偿还,容易造成社会信用链的断裂,将危及长沙市农村金融秩序和农村社会稳定。

4. 债务用途结构(见表3-4):《长沙市乡镇负债统计表》中乡镇直接负债是按机关正常运转、兴办教育、农村基础设施建设、政府机关基建、小城镇建设、公路建设、医疗卫生事业、其他等8个方面债务用途进行统计的,乡镇间接债务是按改制企业转入债务、关停企业债务、“两会”债务等3个方面债务用途进行统计的。笔者结合县以上政府和乡镇政府在提供农村公共产品的责任划分以及乡镇债务形成的特定历史背景,对统计表中的债务用途作如下分割:机关正常运转和政府机关基建属行政型债务,兴办教育和医疗卫生事业按20%划入行政型债务、80%划入任务型债务,农村基础设施建设和公路建设按30%划入行政型债务、70%

划入任务型债务，小城镇建设按 40%划入经营型债务（主要考虑小城镇建设能提高乡镇的土地出让金收入）、30%划入任务型债务、30%划入行政型债务，其他划入混合型债务，企业改制转入债务 80%划入经营型债务、20%划入任务型债务，关停企业债务按 50%划入经营型债务、50%划入政策型债务，“两会”债务划入政策型债务。计算结果如下，2004 年长沙市乡镇债务总额 270989 万元中，经营型债务 108362 万元，占 40.0%；行政型债务 47637 万元，占 17.6%；任务型债务 57537 万元，占 21.2%；政策型债务 42157 万元，占 15.6%；混合型债务 15296 万元，占 5.6%。

表 3-4 长沙市 2004 年乡镇债务的用途结构

单位：万元

合计	经营型债务		行政型债务		任务型债务		政策型债务		混合型债务	
	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%	金额	%
270989	108362	40.0	47637	17.6	57537	21.2	42157	15.6	15296	5.6

资料来源：依据《湖南省长沙市 2004 年乡镇负债情况统计表》整理

### 3.2.2 债务特点

从统计情况及乡镇债务调查情况看，长沙市乡镇债务主要有以下几个特点：

1. 负债额高。截至 2004 年底，长沙市乡镇债务总额为 270989 万元，平均每个乡镇负债 2296 万元，相当于全市当年乡镇平均地方财政收入的 3-4 倍，相当于当年乡镇平均可用财力的 6-7 倍。负债最多的是长沙县黄花镇，达 18165 万元，其次是宁乡县东湖塘镇，达到 12792 万元。

2. 负债面广。全市 118 个乡镇，乡乡负债，负债面达 100%，而且负债额超亿元的乡镇有 2 个，超 5000 万元的有 11 个，过 1000 万元的有 84 个，占总数的 71.2%。而负债 500 万元以下的乡镇仅 8 个，仅占 6.8%。

3. 债务增长快。据市财政局 2004 年 6 月《长沙市乡（镇）村债务情况调查报告》显示，1998 年全市乡镇赤字负债（间接负债未纳入统计）63298 万元。从 2002 年起，长沙市财政局农税局开展了乡镇负债情况统计工作，2002 年底全市 117006 万元，2003 年底达到 264215 万元，2004 年达到 270989 万元。2003 年乡镇债务统计数比 2002 年净增 147209 万元，如果剔除 2002 年未将帐外负债 60956 万元统计上来，实际净增 86253 万元。2004 年比 2003 年全市乡镇债务净增 6774 万元，除长沙县、浏阳市和五区化解了部分乡镇债务外，望城县新增乡镇债务 11515 万元，宁乡县新增乡镇债务 10692 万元。如果按乡镇直接负债同口径比较，1998 年至 2004 年 6 年间，乡镇直接债务年均增长 7256 万元，年递增率为 9.1%。

4. 不良债务比例大。逾期债务和呆帐越来越多，特别是过去乡镇政府为兴办乡镇企业举债和担保贷款、其他公益事业贷款等，目前大都超过了还款期，进

入了“本生利、利生本”不断扩张债务规模的危险期，乡镇不良债务的比重越来越大。由于长沙市财政局未对不良债务进行界定和统计，因此无法得出全市乡镇不良债务所占的比重。但据2004年4月26日长沙县财政局《长沙县乡镇负债情况统计表填报分析》中反映，2003年长沙县乡镇不良债务比例高达87.8%。2004年4月22日望城县财政局《望城县乡镇消赤减债工作汇报》中反映，2003年全县乡镇不良债务超过85%。由此，我们推断全市乡镇不良债务比例至少在80%以上。

### 3.2.3 债务变化趋势

对长沙市乡镇债务的走势做预测是一项非常困难的工作。首先由于数据不足，特别是乡镇债务的统计口径不一、统计方法不规范，不同历史年份乡镇债务的数量规模缺乏可比性，很难运用时间序列法等方法作定量分析；其次进入“后农业税时代”以后，农村经济形势发生了深刻变化，农村综合配套改革特别是乡镇机构改革和乡镇财政体制改革步伐加快，各级对化解乡镇债务工作逐步重视，必将对乡镇财政收支状况产生深远影响，但具有很大的不确定性。这里，我们只能在现有制度框架下，依据农村经济社会发展和深化农村改革的走势，定性地得出乡镇债务将继续保持增长趋势的基本判断，并对乡镇债务增长速度、债权人结构、债务用途等作一些肤浅的分析。

从乡镇债务增长速度来看，主要取决于乡镇财政的收支缺口。相对来说，乡镇财政收入增长速度受经济发展水平和财政体制的影响具有相对稳定性，收入支出缺口主要取决于乡镇财政支出的增长速度。在目前的体制下，乡镇财政支出缺口将主要受三个因素的影响：一是乡镇机关工资增长速度。目前，长沙市部分县市乡镇机关工资低于县、市两级机关，乡镇机关工资水平向县市两级机关逐步靠拢的趋势不可逆转、财政供养人员继续增长以及2006年实施《国家公务员法》进行工资套改等多种因素影响，乡镇机关工资刚性支出将继续增长。二是小城镇建设投资速度加快。在目前税收收入增长乏力的情况下，一些区位优势比较明显的乡镇纷纷成立小城镇建设投资开发公司，以期通过举债来增加小城镇建设投入，改善投资环境，吸引更多的客商投资来获取土地出让金收入，以弥补乡镇一般预算收入的不足。由于县级政府调整土地出让金收取政策，投资开发公司原来的投资回报将大大减少，必将新增一批债务。这些债务虽然现在没有在乡镇财政体现，但最终转嫁为乡镇债务的可能性极大。三是推进社会主义新农村建设。近年来，在中央一号文件精神鼓励下，县以上财政采取以奖代投或定额补助的办法增加了县乡公路建设、农村卫生院改造、农村寄宿制学校建设等农村基础设施建设方面的投入，需要乡镇政府弥补上级投入与实际需要之间的缺口，成为近年来乡镇新增债务的重要原因。党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村的重大历史任务，必将进一步加大农村基础设施建设力度。由于县以上财政投入不能完全满足实际需要，乡镇政府在“为官一任、造福一方”的使命感驱使下，还得弥补资金缺口。以上三个方面因素，将极有可能刺激乡镇政府特别是一些经济基础薄弱的乡镇继续举债，导致债务规模不断膨胀。

从债权人结构来看, 由于乡镇存在大量的逾期债务, 想继续向银行举债受到政策和信用程度的双重影响已不太成为可能, 想继续向单位和社会个人举债也不太可能, 只能寻求新的债权人主体——乡镇机关干部。乡镇机关干部为了保证“饭碗”, 以个人名义向银行贷款, 再交给乡镇机关使用, 已成为大部分乡镇举债的一种权宜之计。或者滞留、挪用对村组织的补助资金、上级对项目的补助资金, 形成对村级和二级单位的内部债务。或者通过成立小城镇建设投资开发公司, 通过公司举债, 乡镇政府再平调使用。

从债务用途来看, 由于乡镇经济管理行为逐步规范, 国家明令禁止乡镇政府为企业贷款提供担保或抵押, 不得采取由施工企业垫支等手段上项目等, 短期内乡镇债务结构不会发生根本变化。一些经济基础薄弱乡镇的负债将主要以保证工资发放、机关正常运转和必要的农村基础设施建设为主, 而一些经济发展较快的乡镇将主要以小城镇(或工业园区)建设和农村基础设施建设为主。

### § 3.3 乡镇债务对长沙市农村经济社会发展的影响

#### 3.3.1 乡镇适度负债的积极作用

从理论上讲, 在国家投入农村的资金严重不足的情况下, 乡镇适度负债是获得地方经济社会发展的重要手段, 对于促进财政收支平衡和保持社会稳定具有一定的意义和作用。

1. 弥补农村投入的不足, 促进了农村经济社会发展。长期以来, 我国实行城乡分割的二元经济社会体制, 农村投入严重不足, 农村基础设施落后, 农民收入增长缓慢, 农村社会事业发展滞后。在这种体制下, “农民是农村投入的主体”这一观念“深入人心”, “农村事情农民办”的思维定势“根深蒂固”, 强化了乡镇政府作为农村公共产品提供者角色的责任。乡镇政府在“为官一任, 造福一方”和必须完成上级政府布置工作任务的双重压力下, 在自身财力先天不足和不能过多加重农民负担的情况下, 只能通过举债来增加农村投入。比如, 九十年代以来, 县级以上政府在增加对农村学校、农村水利、乡村公路、农村电网、农村卫生院等基础设施建设投入时, 无一例外地都要求乡镇政府提供相应的配套资金, 乡镇债务资金有相当部分用于了这方面的投入, 在一定程度上弥补了农村投入的不足, 改善了农村生产生活条件, 促进了农村经济社会发展。

2. 维护农村基层组织正常运转, 保持了基层政权稳定。目前, 我国县乡财政管理多数实行的是“基数包干、逐年递增、超收分成、短收不补”的体制, 对乡镇的财税任务连年增加。乡镇既要按分配的财税任务给县财政上缴, 又要保证乡镇政府工作人员的工资福利和乡镇政府机关的正常运转。乡镇财政收入徘徊不前与财政支出刚性增长的巨大反差, 加大了乡镇财政收支平衡的难度, 部分乡镇出现了经常性财政赤字, 形成了乡镇债务。乡镇债务资金有一部分用于保证乡镇机关正常运转, 留住了基层公务员队伍, 保持了基层政府政权稳定。

### 3.3.2 乡镇过度负债的危害

乡镇政府过度负债,无力偿还债务的本金和利息,对乡镇政权建设和农村经济社会发展带来了许多负面影响。

1. 乡镇过度负债影响了党的方针政策在农村的贯彻执行,不利于社会主义新农村建设。过度负债,使乡镇无力对生产发展所需资金进行必要的投入,特别是必需的基础设施建设无法顺利进行,一些与农村经济发展息息相关的、人民群众热切盼望的工程和项目得不到落实,农村经济发展的外部环境无法改善,农民的生活质量得不到提高,导致乡镇经济发展缺乏后劲,使乡镇经济长期处于低层次低水平状态之中。税改前,乡镇偿还债务的普遍做法是挤占乡统筹资金,甚至挪用村提留款,这些资金属于集体性质资金,使一些本该用于农村基础设施建设的资金很难发挥作用。税改后,各级政府加大了对农村的支持力度,财政投入逐步向农村倾斜,启动了一批农村建设项目,个别乡镇出现挪用专项资金的现象,影响了项目资金的使用效益,影响社会主义新农村建设的进程。

2. 乡镇过度负债影响了乡镇机关的正常运转,危及农村基层政权的稳定和巩固。乡镇党委、政府是党在农村政权的基础。过度负债必须导致乡镇财政收支矛盾突出,乡镇政府机关正常运转所需经费得不到保证,乡镇不得不压缩经费开支,正常的公务活动经费受到挤占,少数乡镇甚至达到“汽车停开、电话停打、食堂停办”的地步;拖欠乡镇干部工资现象时有发生,干部职工的工作积极性受到挫伤,人心不稳,工作得过且过,使乡镇政府处于瘫痪或半瘫痪状态,“该办的事情无钱办,该办的事情无人干”;沉重的乡镇负债还使乡镇干部对化解债务失去信心,使乡镇党委、政府行为异化,发工资、保运转成了乡镇领导的首要职责,成为乡镇的中心工作,而所承担的公共管理职能和社会保障职能却变得淡漠起来,在群众中的威信和形象受到影响,基层政权的地位受到威胁。

3. 乡镇过度负债降低了基层政府的公信力和威信力,影响构建和谐农村。乡镇过度负债,特别是逾期债务大量增加,使政府诚信受到影响,恶化社会信用环境,增加了农村社会的不稳定因素。乡镇政府作为法律履行者,不承担公共责任,却赖帐不还,扰乱社会经济秩序。一个不承担责任的政府不会得到民众的信任,一个不讲诚信,不履行债务偿还义务的政府不会受到民众的拥戴,一个超越法律之上,凭借公权力损坏债权人利益的政府只会得到民众的蔑视。过度负债,还容易恶化乡镇政权组织与债权人的关系,乡镇所欠金融机构债务极易形成金融机构的呆帐、死帐,容易导致局部范围的农村金融危机;乡镇所欠企业和个人的债务,极易引起债权人采取非理性的追债行为,有的债权人甚至雇请社会的黑恶势力来向乡镇干部逼债,殴打、羁押、扣留乡镇干部的事时有发生,容易引发社会矛盾。过度负债使农村的干群关系和农村政治生态进一步恶化,农村的政治文明建设受到影响,成为构建和谐农村的最大障碍。

4. 乡镇过度负债还会进一步加重农民负担,影响农村税费改革的成效。在现行财政体制下,由于乡镇财政偿还能力很低,形成负债的因素依然存在,在没有上级财政的支持下,一些乡镇为了维持正常开支,弥补财政赤字,便在农民头

上打主意，巧立名目向群众摊派，超标准、超范围乱收费，截留、挪用、抵扣上级财政对农民的各种补贴资金，在一些地方农民负担反弹现象严重。近年来，各级政府对减轻农民负担工作非常重视，建立了领导责任制，对因农民负担引起群体性事件的处罚也非常严厉，但乡镇政府向农民转嫁债务风险的冲动并没有因此而降低，而是加重农民负担的手段更加隐蔽，减轻农民负担工作任重而道远。从近几年长沙市查处的涉负案件来看，教育乱收费、农民建房乱收费、农民用电超标准收费、截留挪用种粮补贴和良种补贴资金等加重农民负担的现象在一些地方还存在，农村税费改革给减轻农民负担带来的成效大打折扣，调动农民生产积极性的成果很难持久。

## 第四章 “后农业税时代” 乡镇债务规模的实证分析

上一章主要是对乡镇债务现状进行了总体分析,但由于缺乏相应的乡镇经济发展水平和乡镇政府偿债能力方面的资料,无法掌握“后农业税时代”乡镇债务变化的新特点、无法判断乡镇债务规模是否适度。本章依据笔者实地调查资料,运用乡镇债务规模定量分析指标体系,对长沙市“后农业税时代”乡镇债务规模进行实证研究。

### § 4.1 样本数据来源及相关背景

本章所使用的资料来源于2005年12月笔者对长沙市所辖四县市(长沙县、望城县、浏阳市、宁乡县)部分乡镇所作的调查。12月初以长沙市农办名义向四县市农办下发了《关于开展乡镇债务情况调研的通知》,调研内容包括三个方面:近三年乡镇负债和乡镇财政收支状况、近三年消赤减债或新增债务情况、进一步化解乡镇债务的设想和建议,请四县市选择经济条件好、中、差各1个乡镇开展调研,并填写“长沙市乡镇负债情况调查表”。随后,笔者率市农办综合调研处的同志选择了6个乡镇进行重点调研。本次调研共收回调查表及相关分析材料共13份。笔者从中选择了8个数据填写较完整的乡镇作为实证分析的样本,其中属于综合发展型经济(以工业和商业为主导)的样本4个,属于农业主导型经济(以农业为主导)的样本4个;经济发展水平处于长沙市上等水平(年财政总收入5000万元以上)的2个、中等水平(年财政总收入1000-5000万元)2个、下等(年财政总收入1000万元以下)4个。以下分析均按财政总收入即经济发展水平进行排序,乡镇名称以字母代替。

有两个重要的背景需要交代:一是按农村税费改革试点的总体安排,2003年长沙市进行了农村税费改革试点工作;2004年3月,湖南省委、省政府决定在长沙县进行免征农业税试点及包括化解乡镇债务在内的农村综合配套改革试点,9月长沙市召开了化解乡镇债务工作会议,提出了5年基本化解乡镇不良债务的目标,并纳入了当年的目标管理考核;2005年长沙市所辖区县市全部免征农业税,进入了“后农业税时代”。二是四县市对乡镇都实行“核定基数、超收分层、超支不补、一定三年不变”的财政管理体制,上一个三年到2004年结束,2005年起实行了被乡镇干部称为“劫富济贫”的新财政管理体制,重新划分了收支范围、核定了收支基数。

### § 4.2 样本乡镇债务规模和财政收入变化分析

#### 4.2.1 样本乡镇历年债务余额及结构变化分析

表 4-1 样本乡镇历年债务余额

单位:万元

年份	LYWJ	CSLL	LYYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	1000	1774	1911	1424	2500	11084	442	1048
2004	1200	1654	1752	1433	2618	12792	411	1050
2005	967	1654	1548	1532	2780	12862	802	1007
年均±	-1.7%	-3.4%	-10%	+3.7%	5.5%	7.7%	34.7%	-2.0%

资料来源:根据实地调查资料整理

从表 4-1 可以看出,近三年来,8 个乡镇有 4 个乡镇的债务余额总体有所下降,其中 3 个是经济条件处于前三位的乡镇,1 个是经济条件最差的乡镇,但这个乡镇处于化解债务工作力度最大的长沙县;有 4 个乡镇的债务余额有所增加,均是经济条件处于中等和下等水平的乡镇。但这 8 个乡镇的债务余额由 2003 年底的 21183 万元增加到 2005 年底的 23152 万元,年均增长 4.5%,到 2005 年底平均债务余额达到 2894 万元,约高于全市平均乡镇负债水平。

表 4-2 样本乡镇历年债务结构

单位:万元

单位	2003 年		2004 年		2004 年	
	直接债务	间接债务	直接债务	间接债务	直接债务	间接债务
LYWJ	670	330	870	330	642	325
CSLL	97	1677	0	1654	0	1654
LYYA	1047	864	888	864	684	864
WCLF	941	483	950	483	1049	483
NXHS	1125	1375	1243	1375	1405	1375
NXDH	2424	8660	4132	8660	4202	8660
LYXH	404	38	373	38	764	38
CSBS	379	669	371	679	331	676
合计	7087	14096	8827	14083	9077	14075

资料来源:根据实地调查资料整理

从表 4-2 可以看出,近三年样本乡镇的直接债务总体呈增长态势,共增长 1990 万元,年均增长 13.2%,其中有 4 个乡镇共化解直接债务 536 万元,有 4 个乡镇共增加直接债务 2526 万元;间接债务总体上呈下降态势,但下降的幅度很小,只下降 21 万元,年均降低 0.07%,说明长沙市乡镇企业改制任务基本完成,也说明乡镇政府转变了经济职能,不再直接从事经营活动。一些经济基础较好的乡镇,在偿债顺序的选择上,首选直接债务,因为这部分债务是乡镇政府直接举借的,LYWJ 镇近两年共偿还新建政府办公大楼等直接债务 409 万元,但同时因为公路建设和小城镇建设而增加直接负债 381 万元,CSLL 镇 2004 年已经化解了全部直接债务;其次才是间接债务,特别是个人欠款,8 个乡镇化解的间接债务 21 万元基本上个人债务。而对于经济发展水平处于中等以下水平的乡镇来说,根本没有能力化解间接债务,相反直接债务却呈增长态势,主要是农村基础设施建设债务,LYXH 乡 2005 年因农村道路建设和集镇建设,新增直接债务 384 万元,WCLF 镇 2005 年因弥补通村公路硬化改造项目资金缺口而新增直接债务 99 万元。

#### 4.2.2 样本乡镇历年财政收入变化分析

表 4-3 样本乡镇历年财政收入

单位:万元

单位	财政总收入			地方财政收入			可支配财力		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
LYWJ	5143	6197	9000	1053	1293	1600	464	492	550
CSLL	5413	6428	8000	1747	2180	2400	406	710	350
LYYA	2632	2929	4290	1450	1618	2045	368	426	398
WCLF	1824	2587	3000	1701	2194	2700	457	682	800
NXHS	1012	1017	907	540	528	420	360	350	300
NXDH	680	551	629	372	416	516	214	219	270
LYXH	342	416	458	163	125	134	238	206	215
CSBS	826	686	446	695	408	300	382	347	353
合计	17872	20811	26730	7721	8762	10115	2889	3432	3236

资料来源:根据实地调查资料整理

从表 4-3 可以看出, 近两年样本乡镇财政总收入、地方财政收入总体上呈增长态势, 分别年均递增 22.3%、14.5%, 其中 4 个综合发展型乡镇由于有一定的非农产业基础, 财政总收入、地方财政收入均有较大幅度增长, 4 个农业主导型乡镇因农村税费改革和免征农业税政策的影响, 分别有 3 个乡镇的财政总收入、地方财政收入有所下降。乡镇可支配财力 2004 年增幅达 18.7%, 高于财政总收入和地方财政收入增长幅度, 但 2005 年由于受新财政管理体制的影响, 有 3 个样本乡镇的可支配财力下降了, 有 5 个略有增长, 在财政总收入和地方财政收入分别增长 28.4%、15.5% 的情况下, 相反可支配财力却整体下降了 5.7 个百分点。乡镇可支配财力占财政总收入、地方财政收入的比重很低并呈逐年下降态势, 分别由 2003 年的 16.2% 下降为 2005 年的 12.1%、由 2003 年的 37.4% 下降为 2005 年的 32.0%, 表明城乡分割的二元社会经济结构还没有从根本上改变, 统筹城乡发展的格局还没有形成, 从农村吸取建设资金的状况还没有从根本上扭转。

### § 4.3 样本乡镇债务规模的定量分析

本节运用 2.2.3 笔者构建的衡量乡镇债务适度规模的指标体系, 对样本乡镇近三年的债务规模进行定量分析。

#### 4.3.1 债务负担率

表 4-4 样本乡镇历年债务负担率

单位:%

年份	LYWJ	CSLL	LYYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	216	437	519	312	694	51794	186	274
2004	244	233	411	210	748	58411	199	303
2005	176	473	389	192	927	47637	373	285

资料来源:根据实地调查资料整理

从债务负担率指标来看, 近三年样本乡镇均超过了 100% 的警戒线, 指标越高, 说明乡镇财政的还债压力越大。

4 个综合发展型乡镇的情况是: LYWJ 和 LYYA 镇由于经济基础较好, 近三年债务负担率相对较低, 且总体呈下降趋势, 有很强的债务清偿能力。CSLL 镇前 2 年债务负担率相对较低, 且总体呈下降趋势, 但 2005 年由于受新财政管理体制的影响, 乡镇可支配财力减少, 造成债务负担率上升, 但债务余额全部是间接债务, 暂时还没有转嫁到镇政府, 可以判断该镇暂时没有债务风险。WCLF 镇债务负担率

呈下降趋势，说明可支配财力增加，债务清偿能力增强。

4个农业主导型乡镇的情况是：NXHS和NXDH镇债务负担率呈逐年上升趋势，乡镇可支配财力却逐年减少，刚性支出大大超过可支配财力，靠举债度日，属于根本没有能力偿还债务的乡镇。特别是NXDH镇，如果以该镇可支配财力全部用于偿还债务的话，也至少需要50年时间；如果县财政对该镇实行地方财政收入全部留成的政策，近三年地方财政收入是1304万元，而同期刚性支出是1061万元，平均每年能够用于还债的资金是 $(1304-1061)/3=81$ 万元，则至少需要 $12862/81=158.8$ 年。LYXH和CSBS乡，由于经济基础较差，尽管债务余额和债务负担率都相对较低，但由于能够真正用于偿还债务的资金有限（主要是可支配收入除去刚性支出后的余额），债务规模已经过度。如LYXH乡2005年能够用于偿债的资金=可支配财力215万元—刚性支出156万元=59万元，按此能力计算，要偿还全部802万元债务至少需要 $802/59=13.6$ 年；CSBS乡2005年能够用于偿债的资金=可支配财力353万元—刚性支出316万元=37万元，按此能力计算，要偿还全部1007万元债务至少需要 $1007/37=27$ 年。

#### 4.3.2 新增债务率

表 4-5 样本乡镇历年新增债务率

单位：%

年份	LYWJ	CSLL	LYYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	43.1	-23.9	-32.3	3.5	75.0	70.0	-6.7	17.8
2004	40.7	0	-37.3	1.3	62.8	780.0	-15.0	0.6
2005	-42.4	0	-51.3	12.3	43.3	25.9	181.9	-12.2

资料来源：根据实地调查资料整理

表4-5中，“-”表示债务余额呈下降态势，“+”号表示新增债务，“0”表示债务保持稳定。从新增债务率来看，有2个乡镇债务一直处于下降态势；有3个乡镇个别年份呈下降态势，LYWJ镇有2个年份、LYXH和CSBS镇各有1个年份债务增长超过了警戒线；有3个乡镇处于逐年增长态势，其中有2个乡镇三年均超过了15%的警戒线，特别是NXDH镇2004年新增债务利息1708万元，使新增债务率高达780%，WCLF镇有1个年份超过了警戒线。从总体上可以判断，样本乡镇的债务控制随意性很大，没有建立严格的债务风险管理体系。

#### 4.3.3 债务依存度

表 4-6 样本乡镇历年债务依存度

单位:%

年份	LYWJ	CSLL	LYYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	24.1	-	-	9.6	25.0	28.2	16.1	31.4
2004	-	-	-	2.6	25.5	19.3	19.0	35.7
2005	-	-	-	15	38.3	12.0	66.9	19.6

资料来源:根据实地调查资料整理

从表 4-6 可以看出,有 2 个综合发展型乡镇财政收支状况较好,每年有结余,能偿还部分历年债务;有 1 个综合发展型乡镇(LYWJ)2003 年债务依存度超过了警戒线,后 2 年没借新债,乡镇债务规模逐年下降;1 个综合发展型乡镇(WCLF)每年都借债,但有一个年度超过了警戒线;4 个农业主导型乡镇近三年都借债,债务依存度均超过了警戒线,特别是 LYXH 乡 2005 年的债务依存度高达 66.9%,表明这些乡镇的财政自我保障能力差,意味着这些乡镇基本上依靠举债。从总体上看,经济发展水平低、财政收入差的乡镇比经济发展水平高、财政收入好的乡镇债务依存度高。

#### 4.3.4 债务应偿还率

表 4-7 样本乡镇历年债务应偿还率

单位:%

年份	LYWJ	CSLL	LYYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	40.5	23.9	6.8	81.0	22.2	1035	16.8	99.2
2004	35.8	0	14.3	54.5	28.6	1168	20.4	106.9
2005	32.0	0	15.6	46.8	106.7	1190	28.8	93.8

资料来源:根据实地调查资料整理

从债务应偿还率指标来看,近三年 8 个乡镇整体上均超过了 10%的警戒线,指标越高,表明债务偿还越集中,说明乡镇债务的期限结构很不合理。

4 个综合发展型乡镇的情况是:CSLL 镇,2003 年偿还了所有直接债务,近两年也没有新增直接债务,尽管有 1654 万元的间接债务,主要是有 1 家镇办企业没

有完成改制任务，企业所欠银行借款纳入了间接债务统计，暂时还没有转嫁到镇政府，所以近 2 年没有债务偿还压力，可以判断该镇暂时没有债务风险。LYWJ 和 LYA 镇由于原来所借债务的偿还期限安排很不合理，尽管近 2 年分别偿还了 414 万元、373 万元债务，还是有一部分到期债务不能按时偿还，预期财政收入状况较好，可以判断这 2 个镇的债务风险很小。WCLF 镇债务偿还比较集中而且全部是信用社贷款，镇政府主要采取了“每年结清贷款利息、一年一签贷款合同”的方式进行债务管理，但无力偿还本金，可以判断该镇债务风险比较大。

4 个农业主导型乡镇的情况是：债务应偿还率远远高于警戒线，既表明债务期限结构极不合理，也表明债务偿还能力极差。特别是 NXDH 镇，由于债务余额超过 12000 万元，每年需要偿还的债务本息过大，债务应偿还率高于警戒线 100 多倍，表明该镇完全没有偿债能力，已经发生了债务危机。

#### 4.3.5 财政赤字率

表 4-8 样本乡镇历年财政赤字率

单位：%

年份	LYWJ	CSLL	LYA	WCLF	NXHS	NXDH	LYXH	CSBS
2003	2.2	-	-	2.4	11.9	22.1	7.0	14.5
2004	-	-	-	0.7	11.8	18.1	8.7	18.1
2005	-	-	-	4	14.3	11.1	83.8	15.5

资料来源：根据实地调查资料整理

我国《预算法》规定地方各级财政不列赤字，在《乡镇财政收支决算表》中财政收入和财政支出是相等的，但是赤字却客观存在，财政赤字体现在暂付款总科目中的待列支支出科目中。从表 4-8 可以看出，4 个综合发展型乡镇近三年的财政赤字率均未超过 5% 的警戒线，其中有 2 个乡镇还有财政结余；而 4 个农业主导型乡镇近三年的财政赤字率均超过了 5% 的警戒线，其中 LYXH 乡 2005 年因农村道路建设和集镇建设新增直接债务 384 万元，大大地超过了当地的经济水平。因此，从财政赤字率来看，乡镇债务监控的重点是农业主导型乡镇。

#### § 4.4 样本乡镇债务规模的对比分析

依据笔者第二章给出的某一地区乡镇债务规模的排名评价法，依据 2005 年 8 个样本乡镇的 5 个评价指标，对样本乡镇的债务规模作出对比分析。

第一步：5 个指标由小到大排序，计算各乡镇 5 个指标的排名。

第二步：按照各个指标对乡镇债务规模的不同代表性和影响力给定一定权重，再将单项排名乘以不同权数，按各个乡镇 5 项指标的总分数进行综合排序。从债务风险控制的角度来看，债务负担率直接反映财政对债务的承受能力、这个指标控制不好极易发生债务风险，对债务风险影响最大，笔者给予 4 的权重；新增债务率反映债务规模的变化、债务应偿还率反映债务期限结构安排对债务风险的影响，这两个指标对债务风险影响次之，笔者分别给予 2 的权重；债务依存度反映财政支出对债务的依赖程度，财政赤字率反映了债务发生的可能性，对债务风险影响更次之，笔者分别给予 1 的权重。

表 4-9 样本乡镇 2005 年度债务规模分析指标单项排名

单位	债务负担率		新增债务率		债务依存度		债务应偿还率		财政赤字率	
	数值	排名	数值	排名	数值	排名	数值	排名	数值	排名
LYWJ	176	1	-42.4	2	-	1	32.0	4	-	1
CSLL	473	6	0	4	-	1	0	1	-	1
LYYA	389	5	-51.3	1	-	1	15.6	2	-	1
WCLF	192	3	12.3	5	15	5	46.8	5	4	4
NXHS	927	6	54	7	38.3	7	106.7	7	14.3	6
NXDH	47637	8	25.9	6	12.0	4	1190	8	11.1	5
LYXH	373	4	181.9	8	66.9	8	28.8	3	83.8	8
CSBS	181.9	2	-12.2	3	19.6	6	93.8	6	15.5	7

资料来源：根据实地调查资料整理

第三步：根据各乡镇的综合排序，作出对比评价结论。从表 4-10 的综合排名情况可以作出如下评价：LYWJ 和 LYYA 的债务规模小，实际情况是这两个乡镇近三年均化解的部分债务，债务风险逐步下降；CSLL 和 CSBS 的债务规模较小，实际情况是 CSLL 尽管没有直接债务且间接债务还没有转嫁到乡镇政府，但如果承担间接债务偿还责任，该镇的债务风险将大增，CSBS 近三年化解了部分债务，债务风险有所下降；WCLF 和 LYXH 的债务规模较大，实际情况是这两个镇的债务规模呈逐年上升趋势；NXDH 和 NXHS 的债务规模大，实际情况是 NXDH 的债务余额远远高于 NXHS，但因为 NXDH 相对于 NXHS，2005 年新增债务较少，这两个乡镇债务负担率和债务应偿还率均处于最后两位，两个指标排序忽视了他们之间的巨大差距，造成排名相同。

表 4-10 样本乡镇 2005 年度债务规模分析指标综合排名

单位	债务负担率 4	新增债务率 2	债务依存度 1	债务应偿还率 2	财政赤字率 1	总得分	综合排名
LYWJ	4	4	1	8	1	18	1
CSLL	24	8	1	2	1	36	3
LYYA	20	2	1	4	1	28	2
WCLF	12	10	5	10	4	41	5
NXHS	28	14	7	14	6	69	7
NXDH	32	12	4	16	5	69	7
LYXH	16	16	8	6	8	54	6
CSBS	8	6	6	12	7	39	4

#### § 4.5 结论

通过以上的综合分析，笔者认为可以对“后农业税时代”乡镇债务得出以下几点结论：

1. 乡镇债务规模过度，债务风险逐步显性化。除 CSLL 镇没有直接债务且间接债务还没有转嫁到乡镇政府，可以认为基本没有债务风险外，其余 7 个样本乡镇的债务规模均过度。由于债务期限安排不合理，目前已进入债务偿还高峰期，债务潜在风险逐步显性化。

2. “后农业税时代”乡镇债务规模总体上呈增长态势。经济条件较好和化解乡镇不良债务工作力度较大的乡镇，债务余额有缓慢下降，但这只是局部现象。对于大多数农业主导型乡镇来说，债务余额却呈较快增长态势。局部缓慢下降和大多数较快增长的综合结果，是较大区域内（比如一个地级市、一个省）乡镇债务规模总体上呈增长态势。

3. “后农业税时代”乡镇债务变化的新特点是，直接债务有所增加，间接债务基本保持稳定，农村基础设施建设是乡镇直接债务增加的主要原因。免征、取农业税后，加剧了乡镇财政收支矛盾，乡镇财政的自我保障能力较差，但乡镇政府转变职能步伐有所加快，不再直接投资兴办企业，还承担了过多的农村公共产品供给特别是农村基础设施建设责任，造成乡镇直接债务有所增加。

4. 乡镇可支配财力直接受财政管理体制的影响。现行乡镇财政管理体制的设计，主要目的还是“保县紧乡”，还没有走出城乡二元社会经济结构形成的对农村的挤压困境。要化解乡镇债务，既要求县以上政府在安排农村基础设施建设项目时要打足预算，不留缺口，更不能要求乡镇政府配套，否则就会形成新的乡镇债

务，同时要求县级以上政府要按照统筹城乡发展方略的要求，通过财政体制调整增加乡镇可支配财力，增强乡镇财政的自我保障能力，提高乡镇政府提供公共服务水平。

5. 化解乡镇债务要分类指导。依据债务负担率，可以对 8 个乡镇进行三种类型划分：一是完全有能力偿还所欠债务的乡镇，如 LYWJ、CSLL、LYYA、WCLF 尽管债务量大，但是财政收入状况较好，可以安排偿债资金，化解工作的重点是要强化还债责任；二是根本没有能力偿还债务的乡镇，如 NXHS、NXDF，债务量大，每年还依靠举债度日，根本不可能安排偿债资金，化解工作的重点是防止新增债务、改革财政管理体制、控制刚性支出；三是有部分偿债能力的乡镇，如 LYXH、CWBS，债务量不大，但是财政收支状况较差，能够偿还部分债务，化解工作的重点是调整和优化财政支出结构、控制刚性支出、防止新增债务。

## 第五章 乡镇过度负债的形成机理

乡镇债务的形成和发展，直至不良债务大量出现，造成乡镇过度负债，并将呈持续增长态势，直观地看主要是乡镇政府为弥补乡镇财政赤字而形成的，是一个经济问题；也有部分债务是因为国家政策的调整形成的，是一个政策问题；还有“新官不理旧事”，不愿意替前任偿还债务，是一个管理问题。再作深入研究，需要寻找这些原因后面的制度和体制根源。本章以长沙市乡镇债务为例，从经济、政策、管理、制度、体制等方面，多角度、多视野对乡镇债务的形成机理进行分析。

### §5.1 经济原因

#### 5.1.1 农村经济发展缓慢导致乡镇政府财源先天不足

我国乡镇经济大体可以分为三种类型：一是商品经济较发达的综合发展型经济；二是有某种资源优势的资源开发型经济；三是传统的农业主导型经济。目前，我国乡镇中传统农业主导型经济占绝大多数，农村经济发展缓慢导致乡镇政府财源先天不足，不仅财源结构单一，而且财源规模较小、增长乏力，乡镇财政自我保障能力脆弱。从农业的发展看，由于受市场和资源的双重约束，农业结构调整步伐不快，农业产业化经营水平不高，加之国家对农村投入不足，农村基础设施落后，农业综合生产能力很低，农业经济发展十分缓慢，农业税税源极不稳定；从非农产业的发展来看，乡镇企业发展相对滞后，多数还属于国家限制发展的产业，发展潜力不大，个体私营经济发展一直很薄弱，农村二、三产业发展缓慢，对乡镇财政收入增长的贡献不大。农村税费改革前，乡镇财政收入主要是农业四税为主，工商税收所占比重很小，乡镇税收规模不大。“后农业税时代”农业生产对乡镇财政收入基本没有贡献，乡镇财政收入主要来源于非农产业，主要以工商税收为主，乡镇税收规模更小。财政部课题组调查表明，凡是乡镇财政赤字和负债严重的地区，大多以农业经济为主，乡镇财政对农业税的依赖程度很大<sup>[19]</sup>。宁乡县 35 个乡镇中有 29 个乡镇属传统农业主导型经济，财政收入总量少、税源不足、增收乏力，2003 年这 29 个乡镇的地方财政收入只占到全县乡镇地方财政收入的 43.9%。

#### 5.1.2 县域经济薄弱加剧了乡镇政府财源不足的矛盾

县域经济是指以县城为中心，以集镇为纽带、以乡镇为网络、以农村为腹地，在全县范围内优化资源配置而形成的区域经济。我国县域经济发展普遍滞后，特别是中西部地区县域经济发展尤其落后，绝大多数仍属于农业主导型经济，缺乏优势产业和特色产品，城镇化水平低，二三产业发展滞后，县级财政财源不足，

财力薄弱。2004年，长沙市所属四县（市）地方财政收入只占全市的25.7%。县域经济薄弱，使县级政府在和乡镇划分税源时，一是肢解乡镇税源。对乡镇政府取之过多，有的直接将乡镇政府财源直接划归县里，加剧了乡镇政府财源不足的矛盾。二是迫使乡镇举债。下达税收任务过重，不依据乡镇税源情况。如果据实征税，实际征收额与上级规定的任务有缺口，迫使乡镇政府“杀鸡取卵”，收“过头税”，不利于乡镇培植税源。如果税收收不上来，乡镇政府为了保证完成上解任务求得体制分成收入，就得举债“垫税”。2003年，宁乡县乡镇政府垫付农业税600万元左右，平均每个乡镇因此负债17万元。如果缺口仍然不能弥补，就得花费巨额成本“买税”、“引税”，税收成本就沉淀为乡镇债务。据宁乡县财政局调查，有的乡镇政府税收任务的30—40%为“买税”、“引税”所得，成本一般在15—30%不等；税费改革以后，乡镇政府在征收农业税时要付出15%左右的成本，2003年全县5250万元农业税正税就意味着乡镇要增加780万元成本，这780万元成本就转化为乡镇新的债务。

## §5.2 政策原因

### 5.2.1 达标升级活动加剧了乡镇债务膨胀

上世纪90年代，各级地方政府竞相开展了许多超过乡镇政府财力的一系列名目繁多的达标升级活动，如教育“双基”达标、计划生育卫生室达标、乡村公路达标、村活动室达标等等，层出不穷，花样繁多。这些活动都是上级下达的没有配套经费、或者没有足够经费的“硬任务”，需要乡镇政府、村级组织和农民进行资金配套。如果单就某一项达标升级活动而言，基层配套一部分资金是有承受能力的，这也正是有些部门搞达标升级活动的真实想法，当时最流行的一句话就是“人民××人民办，办好××为人民”，最“时髦”的资金筹集办法就是“上级财政出一点、乡镇政府出一点、村级组织和农民自筹一点、社会再捐助一点”。但是名目繁多的达标升级活动聚集在一起，“乡镇政府出一点”就大大超过了乡镇政府的承受能力。为了完成这些“硬任务”，乡镇政府只能举债搞建设，加剧了乡镇债务膨胀。农民有一句形象的话，“这达标、那达标，还不是要农民掏腰包”，说明，乡镇政府之所以敢举债搞建设，最终可以通过“三提五统”这个制度设计从农民那里得到补偿，其中有一部分达标升级活动形成的债务的确是通过这个途径逐步偿还的。这些达标升级活动中尤以教育“双基”达标活动影响最大，乡镇几乎为此增加了几十万甚至上百万元的债务。至2004年底，长沙市乡镇因兴办教育负债还有13282万元。浏阳市教育“双基”达标总负债1.35亿元，通过近几年的化解，至2004年底仍有3726万元，浏阳市淮川街道办事处（主要是农村）因建设浏阳河中学负债2400万元。最近，有些地方在贯彻党中央、国务院《关于发展农村教育的决定》时，出台了农村“两基”教育达标升级活动中原本由学校承担的债务要全部剥离到政府的政策，乡镇政府还要为教育“两基”达标升级活动承担更多的债务偿还责任。

### 5.2.2 国家宏观经济政府调整所造成的巨大损失转化为乡镇债务

对乡镇债务形成影响最大的主要有两项政策：

一是关闭“十五小”企业。中央从建设资源节约型社会出发，做出关闭“十五小”企业的决策是正确的，但是这些小企业曾经在历史上受到过中央政策鼓励，而且主要集中在由乡村两级投资兴建的乡镇企业。对下令关闭这些乡镇企业，国家既没有按照行政许可的思路给投资者以补偿，更没有像城市关闭这些小国有企业那样建立相应的社会保障或由政府负责安置乡镇企业干部职工。2004年，长沙市乡镇政府乡镇企业转嫁债务 145456 万元中，至少有 30%是因实行关闭“十五小”政策而形成的。

二是关闭“农村合作基金会”和“农村互助基金会”（简称“两会”）。20世纪90年代初，为了满足农村经济发展的资金需求，在政府政策扶持下各乡镇均成立了“两会”。“两会”在实际运作过程中的确存在许多违背办会宗旨的违规行为，如违法经营储蓄信贷业务、超范围提供贷款、乡镇政府将“两会”作为“第二财政”等，给农村金融秩序留下了隐患。1999年，中央政府从整顿金融秩序出发着手清理“两会”，清盘后“两会”所欠农民的股本金和利息就全部成为乡镇政府的债务，而县以上政府却没有承担一点债务。2004年底，长沙市因清理“两会”形成的乡镇债务还有 18696 万元；浏阳市至今仍有 27 个乡镇因此还有不同程度的负债，负债总额为 3041 万元，负债最多的赤马镇至今仍负债 456 万元，占该镇债务总额的 47.4%。

### 5.2.3 增资政策和社会保障政策加大了乡镇财政的收支矛盾

1. 增资政策。近年来，国家为了拉动内需、扩大消费、刺激经济增长，实行了积极财政政策，连年出台了一系列党政机关工作人员增资政策。近十年时间，党政机关工作人员工资翻了近两番，乡镇政府人员工资和机关正常运转经费等刚性支出占乡镇财政支出的比重逐年提高，目前多数乡镇占到了 80%以上，有的乡镇全部财力还不够发工资。一方面，对于“上面开口子、下面拿票子”的有些调资政策，乡镇政府因财力限制而不敢执行，影响了乡镇机关工作人员的积极性；另一方面，必须执行的调资政策（如正常晋升职务工资和职级工资）又没有财力作保证，只能借款发工资或拖欠人员工资，形成了乡镇债务。

2. 社会保障政策。近年来，国家出台的党政机关社会保障改革政策都需要各级财政予以支持。对于乡镇政府来说，乡镇机关工作人员的社会保障经费并未全部纳入县级财政核定的体制分成预算支出范围，不足部分需要乡镇政府自筹资金予以解决。

### 5.2.4 农村税费改革政策使乡镇债务显现化

乡镇债务问题由来已久，不是农村税费改革带来的，但农村税费改革减少了乡镇收入，切断了乡镇政府最重要的筹资还债渠道，制度的重新安排使还没有偿还的债务就沉淀下来，使乡镇债务逐步显现化。首先，乡镇政府承担了部分改革

成本，加剧了乡镇财政收支矛盾。从理论上分析，由于我国农村实行土地集体所有制和土地家庭承包经营制度，应当由集体经济组织自主决策是否收取、怎样收取、该收多少土地承包费。然而，国家出于减轻农民负担而进行农村税费改革，改革成本理应全部由国家通过转移支付来承担，但实际情况是乡镇因此承担了部分改革成本。如望城县 2002 年因实行农村税费改革政策而相对于原来收取“三提五统”，乡镇政府减少收入 3800 万元，而上级转移支付只弥补了 1800 多万元改革成本，乡镇政府因此承担了改革成本 1900 多万元。2005 年全县免征农业税后，乡镇财政没有因此而减少收入，但县级财政因上级转移支付不足而承担了部分改革成本。其次，农村税费改革切断了乡镇政府筹资还债渠道。税改前，“税不够，费来补”是乡镇政府解决经费不足的主要途径，许多乡镇收入的绝大部分来源于向农民收取的“三提五统”。尽管中央有 5% 的最高比例限制，但随着农民人均纯收入的逐年提高，即使乡镇政府在不违规的情况，收取的“三提五统”仍有正常增加的机制。正因为有如此的制度安排，乡镇政府才敢举债搞建设。而农村税费改革后，上级财政转移支付数额是固定的，缺乏正常增加机制，再加上财政支出逐年增加，乡镇政府最重要的筹资还债渠道被切断了，这对于乡镇政府来说才是最致命的。

## §5.3 管理原因

### 5.3.1 “政绩工程”和“形象工程”助长了乡镇债务膨胀

乡镇干部在“为官一任造福一方”的强大压力逼迫下和创造“政绩”的内在冲动驱使下，为了得到好的“口碑”，进而取到升迁的机会，常常不顾本地条件，超越乡镇财政承受能力，搞一些所谓“看得见、摸得着”的“政绩工程”和“形象工程”。上世纪 90 年代比较热衷于搞经营性项目，结果大多项目，因为项目选择不准，投资打了“水漂”，由于管理不善交了“学费”，因为国家宏观政策调整付出“代价”，留给乡镇的只能是一大堆债务。2004 年底，长沙市乡镇政府因所办乡镇企业转嫁债务就达 145456 万元，占乡镇债务总额的 53.7%。进入新世纪，随着政府职能的转换，直接兴办乡镇企业和为乡镇企业提供担保的教训叫人不致重蹈覆辙，这时的乡镇干部比较热衷于搞农村基础设施建设，比如硬化几条路、建几条街道、新建办公大楼等，结果是继续把乡镇政府拖入过度负债的泥潭。2004 年，宁乡县乡镇政府仅因修建农村公路就新增债务 1028 万元，占当年新增债务总额的 27.3%。在目前的干部考核制度下，这种寅吃卯粮，大兴土木，不惜靠举债来搞建设的做法，不但没有得到批评，反而成为一些人升迁的“阶梯”。有一部分区位优势比较明显的乡镇，纷纷成立城镇建设投资开发公司，大办各种工业园区和开发区，举债投入基础设施建设，寄希望通过改善投资环境来招商引资，结果是引来的企业不多、不大。由于实施税收优惠，短期内引来企业对增加乡镇财政收入贡献不大，但乡镇政府“乐此不疲”，主要是招商引资能带来制度外收入——土地出让收入，这对增加乡镇可支配收入有“立竿见影”的效果，同时也能获得个人升迁的“政绩”。一旦招商引资效果不明显，收取的土地出让金

收入不足以弥补基础设施建设投入的成本，城镇建设投资开发公司将出现债务危机，乡镇政府将承担公司的潜在间接债务风险。

### 5.3.2 债务管理不规范使乡镇债务恶性膨胀

乡镇政府在债务管理方面比较松懈，没有建立科学严格债务约束机制，使乡镇债务恶性膨胀。

1. 举债程序不规范。由于乡镇政府权力过分集中于乡镇党委书记和乡镇长手中，再加上乡镇财政预算约束力不强，对于是否举债、举多少债等问题往往不经过领导班子集体讨论，由少数人甚至个人说了算；县级政府也没有建立举债审批制度，乡镇政府也不主动报县级政府相关部门审批，举债程序完全处于无序化，导致乡镇政府随意举债。

2. 缺乏债务清偿风险意识。我国现阶段的乡镇举债是按照本乡镇的资金现实需要来进行的，相当部分乡镇在举债时根本就没有考虑债务清偿的风险，也未考虑举债规模与自身承受能力之间的关系，甚至个别乡镇还出现了没有打算偿还或在没有清偿能力条件下的恶性举债，导致部分乡镇债务规模超过其偿还能力，致使到期债务不能偿还。

3. 债务资金使用制度不健全。乡镇政府在举债办公共事业时，往往片面追求社会效益，缺乏经济效益意识，既不做可行性研究，也不做效益评估，建设项目的盲目性、随意性很大，投资效益不高，实际上是超过乡镇财力承受能力的超前兴办公共事业，给乡镇政府带来沉重的债务负担。

4. 债务成本控制不严。我国政策规定，乡镇政府无权发行债券，也不能以任何名义向金融机构申请贷款弥补收支缺口，导致乡镇举债渠道单一，在向上级财政借款这条唯一合法渠道不畅通的情况下，乡镇政府就转向民间借贷，而民间借贷往往是高息借款，甚至是高利贷，利息大大高于同期银行利率；缺乏乡镇债务成本核算，乡镇举债缺乏科学依据，主要是按需举债，根本不考虑债务成本，“只要借到钱，谁就有本事”。

5. 部分乡镇财政收支管理混乱。乡镇财政体制的制约，使乡镇财政预决算制度流于形式，乡镇人大监督起不到约束作用。一些乡镇没有制定严格的财务管理制度，多头审批，随意性很大，不合理的支出较大，乱收滥支现象突出。有些乡镇财政困难，但接待费和机关运行开支居高不下。少数乡镇领导干部讲排场、摆阔气，财政再穷，车照坐，高档宾馆照进，高消费照搞。这些管理上的混乱，人为加重了乡镇财政负担，也使乡镇债务增加成为可能。

### 5.3.3 清偿责任主体不明，“新官”不理“旧债”

从理论上讲，乡镇债务都是以乡镇政府和乡镇财政的名义对外举借的，只要乡镇政府不“破产”，乡镇政府就有偿还债务的法律义务。但是，由于乡镇领导干部都有一定任期，工作的流动性与偿还债务的义务性之间的矛盾，再加上债务

偿还都有一定期限，使乡镇债务举债主体和偿债主体相分离，导致乡镇债务清偿责任主体不明。过去，由于乡镇债务管理不规范，没有建立“谁签字、谁负责”和“谁举债、谁偿还”的责任制和干部离任债务审计制度，部分干部因举债搞建设而得到升迁或异地任职。继任者认为替别人偿还债务有失公平，不愿担当偿还历史债务的角色。即使乡镇财政有多余的财力，在化解乡镇债务压力不够足够大时，也能“理性”地多搞点建设、多出点“政绩”而不愿偿还债务，对“旧债”不理不睬。而自己为了多出政绩，又按照前任的“为官之道”而继续举债，因为债务也不需要自己偿还，如此反复循环，一届一届都按这一“官场潜规则”运作，有些能够及时偿还的债务也得不到清偿，造成乡镇债务大量沉淀。对于有些继任者来说，能每年想办法将债务利息偿还了，不因“利转本”而新增债务，就算是对前几届乡镇领导干部讲了一点“官德”，但要替别人偿还本金无论从哪方面讲都是不“理性”的。

## §5.4 制度原因

### 5.4.1 乡镇行政管理职能不适应市场经济体制要求

从我国乡镇政府的行政构架上来看，乡镇政府建立之前，是政社合一的人民公社，它既是生产的组织者又是县政府的派出机构。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，乡镇行政管理职能逐步显现出与经济基础不相适应的地方。

1. 乡镇政府包揽过多经济管理职能。社会主义市场经济条件下，乡镇政府的主要职能是提供公共产品和加强公共管理。在经济社会转轨时期，乡镇政府出于发展经济、壮大财力的良好愿意，按照上级政府的要求，政府直接投资兴办企业，盲目举债上经营项目，但由于人才、信息、技术、管理、销售、市场变化等原因，乡镇政府因乡镇企业亏损和破产而背上了债务包袱。

2. 乡镇政府承担过多的农村公共产品供给责任。由于我国各级政府之间事权边界模糊，上级政府依据行政权力将本应该自己负担提供农村公共产品的责任推给了乡镇政府；将本该由自己承担的政策变化成本也推给乡镇政府；人们称这种现象为“上级请客，下级买单”。

3. 乡镇政府干预农民生产经营活动。上世纪末，我国农业发展进入新阶段后，农业结构调整和增加农民收入成为农村工作的主线和中心任务。乡镇政府试图通过结构调整来寻求农村经济发展的突破口，压缩粮食种植面积，扩大经济作物种植面积，以达到增加乡镇税源的目的，在引导农民的过程中，自觉不自觉地沿用计划经济时代的行政手段推进结构调整，出台了一些农业结构调整的激励政策，垫支了农民进行结构调整的部分成本，发展了一些“订单”农业，给乡镇财政增加了负担。

4. 财政供养人员失控。乡镇作为一级政府，有配备全套机构的内在冲动，再加上上级有关部门强烈要求乡镇机构设置上下对口，导致乡镇机构臃肿，财政供养人口庞大。经济不发达地区，由于就业机会少，收入普遍较低，进入政府机关成为人们就业的首选，安置转业军人成为政治任务，迫于上级的压力和出于解决

机关干部子女就业的良好愿望，人员超编现象有增无减。改革开放以来，我国进行过三次乡镇机构改革，其目的都在于精简人员、转变职能，但是这三次改革都未取得完全成功，主要原因是乡镇政府职能转移不到位，机构臃肿、人员庞杂的问题没有得到根本解决。农村税费改革以后，农民对乡镇干部的信任危机依然存在，乡镇干部对自己应该干什么、怎么干感到盲然，但是依然很忙，主要还是忙于完成上级交办的任务。

#### 5.4.2 乡镇财税制度缺陷加剧了乡镇财政困境

乡镇财税制度，是影响乡镇财政可支配财力和债务偿还能力的最直接、最核心的制度安排。由于财税制度安排的不同，即使在财源不断增长的情况下，乡镇财政可支配财力也可能出现逐步降低的情况，不能分享发展经济的成果，乡镇预期可支配财力和预期债务偿还能力具有极大的不确定性，加剧了乡镇债务风险。

1. 分税制不完善使乡镇财政缺乏稳定的收入来源。1994年我国开始实行中央与省级财政的分税制财政管理体制，以后由省级向下逐步推开，但时至今日我国省以下“分税制”体系并未完全到位。这种分税制的内在机理是一种权力主导型的分税制，在划分税种和分享比例中，均由上级政府单方决定，省（市）在中央集中的基础上，又对共享收入和地方固定收入进行了再分成，财权一级一级向上转移，使县级财政处于最不利地位。县级财政在这种情况下，不得不实行“保县紧乡”财税政策，对乡镇政府普遍实行了“核定基数、超收分层、超支不补、一定三年不变”的体制。这种基数法财政体制变相成为“包税制”，乡镇政府培植税源积极性不大，固定的基数与乡镇不稳定的财源之间的矛盾较大，乡镇财政为了保基数、保分层、保补助就可能通过非正当途径增加收入，许多乡镇财政因分配关系不明确而缺乏稳定的收入增长机制。每年县级政府根据县级财政支出计划，向乡镇财政下达财政收入硬任务，完不成财政收入则实行“一票否决”，给乡镇政府造成很大压力。对于绝大多数乡镇来说，在本地税源难以完成税收上解任务时，便通过“买税”、“引税”去挖其他地方的“墙脚”，既花费了一定成本，又在一定程度上造成国家税收秩序的混乱，在“买税”和“引税”还不能完成任务时，个别乡镇还通过举债先完成上解任务。在这种财政制度安排下，乡镇政府为了争得体制内的利益，在与县级政府的博弈中采取了不同的策略。对经济基础较好、税源比较多的乡镇来说，便人为压低收入规模和增长速度，以期在下一个三年中基数不要定得过高，给完成任务造成过大的压力。对贫困乡镇来说，便人为扩大财政支出基数，同时也压低财政收入增长速度，以期在下一个三年中收入基数不要定得过高，而支出基数定得更高。长沙县朗梨镇，地处城郊结合部，工业基础较好。2004年实现财政总收入6100万元，其中地方一般预算收入2004万元，与县财政体制分成获得收入700多万元，当年财政收支结余250余万元。2005年实现财政总收入7000万元，地方一般预算收入达2400万元，比上年增加近400万元，如果按2004年的财政体制可以分得900多万元，但县政府2005年实行了“划分收支范围、核定收支基数、收入全额上解、统拨基本支出、超收倾斜乡镇、

分类引导发展”的乡镇财政管理新体制，体制内分成收入就只有 300 多万元，比上年减少了近 400 万元，而 2005 年财政支出达 460 万元，如果不是有上年结余，乡镇财政会因此背上至少 150 万元的直接债务，极大地挫伤了乡镇培植财源、发展经济的积极性。

2. 财政转移支付制度不规范。建立中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的转移支付制度，发挥财政在均衡地区间发展差距的功能，是分税制体制的重要内容。但是，目前我国各级财政的转移支付制度正在探索和建设之中。按照均衡化的目标和规范化的要求，对乡镇财政来说，大多还缺乏规范、透明的转移支付办法。一部分转移支付是通过县级财政下发到乡镇，而乡镇财政管理体制多是沿用传统的“基数法”，乡镇对自己每年应得到的转移支付不清楚。也还有相当一部分转移支付是通过专项补助形式进行的，而补助量的多少没有明确和严格的事权为依据，尚未形成规范的分配制度，存在一定程度的暗箱操作现象，不可避免地造成拨款的随意性。转移支付的项目繁多，过于复杂，不易操作，转移支付的规模过小，缺乏科学的比例和有效的增长机制，最终导致一些乡镇政府将过多的精力放在跑关系要钱方面，谁跑得勤、叫得响，谁就可能得到更多的资金，而另一些乡镇则抱怨转移支付不公平，严重影响了转移支付的规范运作效果。

3. 税收征管制度的缺陷，割裂了乡镇财政收支的统一性。目前在乡镇一级，国、地两税均由条条统管，分别负责国税、地税的征收，农村税费改革前乡镇财政还负责农业四税和相关收入的征收，这在客观上形成了条块矛盾，造成了一些扯皮现象。县级政府下达的税收征收任务是对乡镇政府下达的，乡镇政府又管不了具有税收征管权限的国、地两税务所。乡镇政府为了完成税收任务，在税务部门与乡镇政府讨价还价过程中，一般对税务所都制定了相应的奖励政策，加大了税收成本，在一定程度上降低了乡镇可支配财力。有的乡镇党政干部自嘲地说，“我们是为税务所打工的”。也有一些区域性的税务所，还违规将所征税收按人情关系划归别的乡镇，更有甚者将本应属于该乡镇的税收还“卖”给该乡镇，乡镇还得付出“买税”成本。此外，由于我国税收立法权的高度集中统一，地方税的立法权依然在中央，地方政府无法根据本地的特殊情况对税目和税率进行调整，更无权根据实际情况自行开征新的税种，在一定程度上制约了乡镇政府组织收入的能力。

#### 5.4.3 农村公共产品供给制度不合理使乡镇政府承担了过多责任

从理论上讲，乡镇政府作为最基层的一级政府，它所供给的是地方性公共产品，但现行农村公共产品供给制度实质上是人民公社体制下供给制度的延续和发展，存在许多不合理性。

一是乡镇政府承担了过多的公共产品成本。乡镇政府除了要承担乡镇所提供的公共产品成本外，还要分担一部分全国性和地方性公共产品成本。比如农村义务教育、计划生育、农村环境保护等本应属于国家承担的纯公共产品。

二是现行分税制形成了收入上移和支出下移的矛盾。由于现行的分税制不是

在事权管理清晰划分的基础上来确定财权的，这就诱致了各级政府在财权逐步上移的同时，逐步向下转移事权，以改进自身绩效。这种传导机制的最终结果是，乡镇政府事权过多，财权过少，事权与财权严重脱节，陷于有事权而无财权境地。乡镇政府同样具有经济理性，在事权无法转移的情况下，在农村税费改革前，使向农民伸手，加重农民负担来应对不合理的事权。将本应属于国家财政职能事权范围内的农村义务教育、计划生育等国家纯公共产品，转移到农民头上。农村税费改革以后，因为实行了禁止向农民伸手的制度安排，乡镇政府要么就减少农村公共产品的供给来降低财政支出的压力，要么就举债保证公共产品供给。

三是农村公共产品的供给决策操纵在上级政府手中。农村公共产品的供给沿用旧有的“自上而下”的决策程序，农民没有表达需求的合理渠道，乡镇组织内部也没有建立起农民表达需求的合理制度安排。上级政府在农村公共产品的供给中处于绝对垄断地位，供给什么、供给多少、什么时候供给、怎样供给、成本怎样分摊，全由县级以上政府说了算，乡镇政府完全没有讨价还价的余地，在信息不充分和不对称的情况下，导致农村公共产品“供给不足”和“供给无效”状况并存。农民真正急需的一些公共产品，如农村医疗、最低生活保障、生态环境保护等却投入很少，而决策失误造成的公共产品无效供给却大量存在，如教育“普九”达标时要求村村办小学，根本没有考虑农村人口出生减少和农民外出务工增加的趋势，造成现在部分农村小学校舍闲置、资源浪费，现在又来重新建设农村寄宿制学校。

#### 5.4.4 干部考核选拔制度弱化了债务偿还责任

一些乡镇的债务规模呈逐年增长态势，并不是乡镇政府没有债务偿还能力，而是不愿意偿还债务，更有甚者，还沿着前任的道路继续举债，造成债务越积越多，越滚越大。

从借债的收益来分析，举债可以在短期内取得“政绩”，得到提拔重用的机会就大；可以完成或超额完成上级下达的各项任务，给有关领导留下好印象，为寻求个人升迁打下了基础；还可以利用管理的漏洞寻租，为“朋友”和“亲戚”寻求物质好处；在信息不对称的情况下，短期内还可以获得好的口碑，为“群众公认”获得支持票数。从借债的成本来分析，预算法规定各级地方政府预算不列赤字的法律成本基本为零；对借债者来说，举债是以乡镇政府名义借的，自己都有任期，完全可以不承担债务偿还成本；对继任者来说，债不是我借的，我没有债务偿还责任；权力过分集中，借债决策成本相对较低；如果人家借债取得“政绩”而得到升迁，自己“犯傻”不借债而得不到提拔重用，不借债的机会成本就很大，只有借债搞政绩，机会成本才会降低。当然，借债也有潜在风险，预期是否因借债而影响自己升迁还很不明朗。总的来说，由于借债的收益大于成本，继续借债是一种理性行为，而替别人还债就成为愚蠢行为。在乡镇债务逐步引起上级高度关注的情况下，继续借债的规模有所降低。

从还债的收益来分析，替别人还债基本不能取得什么收益，最多是替已经得

到提拔的前任还债还能获得前任领导的赞许，为自己升迁获得“法码”，但如果有的前任根本不领你这个情，还以为你“犯傻”，不懂官场规则，那就得不偿失。相反，从成本来分析，却要付出巨大的代价。首先是“政绩”不突出的代价，替别人还债，就意味着自己搞“政绩”失去财力保证；其次是“口碑”不好的代价，想办法还债就会压缩开支，给人比较吝啬的印象，也比较容易得罪人，“口碑”自然不好，群众支持率也会下降；再次是破坏“潜规则”的代价，借债搞“政绩”成为官场的“潜规则”，而你反其道而行之，破坏了“潜规则”，有点大逆不道，引起其他不想还债人的不满，这对自己以后升迁也是极为不利的。由于还债的成本远远大于收益，不还债是一种理性行为。对于一些有偿还能力的乡镇来说，不还债，只还利息，保证不新增债务，成为最明智的选择。

之所以会出现借债收益大于成本、还债收益小于成本的情况，关键是干部考核选拔制度的不科学、不合理，将乡镇领导干部的个人理性行为引入整个乡镇的非理性行为，使广大乡镇隐入过度负债的泥沼。一是干部政绩考核缺乏科学的指标体系，客观性和公正性不强，侧重于以干部个人谈话来评价干部，容易被个人恩怨所左右。二是只注重政绩的结果，而不考察取得政绩的过程以及政绩对社会经济造成的利弊影响，没有树立“还债也是政绩”的考核思想。三是干部选拔任用制度改革步伐不快，仍然存在少数人在少数人中选人和凭领导者个人好恶选人的问题，选拔任用干部的视野不宽。四是片面理解群众公认原则，简单以票数取舍干部，“民意”会因信息不充分、不对称而大打折扣。

## §5.5 体制原因

### 5.5.1 城乡分割二元经济社会体制是造成乡镇过度负债的根本体制根源

建国初期，为了尽早实现工业化，国家选择了赶超型经济发展战略，采取了城乡分治的体制策略，实行了城乡分割的二元经济社会体制。这种体制的显著特征就是：国家对城市和农村、工业和农业、市民和农民实行不同的经济政策，国家的资源配置和收入分配，长期向城市、工业、市民倾斜，农业、农村、农民的发展要服从于工业、城市、市民的发展。改革开放以来，随着市场机制的引入，城乡联系显著增强，但是，城乡分割的二元经济社会体制尚未从根本上改变，城乡经济仍未步入良性循环轨道。在二元经济社会体制下，农业只能维持简单再生产，农村经济和县域经济发展缓慢，乡镇财政税源严重不足；乡村和农民承担过多事权责任，各种达标升级活动盛行，给乡镇造成负担；国家实行不利于农村的财税制度，影响乡镇政府财力水平的提高。因此，城乡分割二元经济社会体制，是造成乡镇过度负债的根本体制根源。

1. 国家从农村吸取大量建设资金，削弱了农村的自我发展能力。尽管不同时期吸取农业剩余的方式和程度有所不同，但城乡资金流动长期趋势是向城市倾斜。据有关专家测算，1953—1989年工业化初期阶段，国家主要通过工农产品价格“剪刀差”和税收，从农村吸取资金7000多亿元（扣除国家支农资金），约占农业新创造价值的1/5，超过当时国有工业企业固定资产原值。1990年进入工业化

中期阶段以后,仅1990—1998年间,国家通过财政税收渠道、工农产品价格“剪刀差”和农村金融机构渠道,又从农村汲取资金19222亿元。最近20多年,国家利用垄断农业用地征用手段,通过获得土地出让价格与征用补偿费的差价,从农民手里拿走土地资产收益2万多亿元。新中国成立以来,我国农民为国家工业化和城市发展提供资金积累(即农村资金净流出)达4万多亿元,极大地削弱了农村经济的发展能力,严重阻碍了农村经济的发展。

2. 国家对农村的投入严重不足,导致农村经济和县域经济发展缓慢。改革开放以来,国家用于农村基础设施建设、减轻农民负担和扶贫工程等方面资金有所增加,但是财政支农资金波动不稳和比例下降的情况并无改变,还没有真正建立财政支农资金稳定增长机制,导致农村经济和县域经济发展缓慢。历史资料显示,改革开放以来,尽管国家支农资金规模不断扩大,特别是近年来有所大幅度增加,但占财政支出的比例却总体上呈下降趋势,超过10%的只有4个年份,(1978年13.43%、1980年12.2%、1991年10.26%和1998年10.69%),其余年份均在10%以下,1993—1997年同比逐年下降,1999—2000年又降到7%—8%左右,成为1986年以来的最低点。即使是对农村投入最多的2005年,尽管总投入达到3000亿元,但占财政支出的比重仍不足10%。我国对农业科技投入一直微不足道,1979年为0.3%,1980—1986年在0.19%—0.27%之间,现在为0.23%左右,不及世界平均的五分之一,我国对农业推广的投入更是少得不成比例,仅相当于农业科研投入的1/3。由于投入不足,我国农业科技总体水平与世界先进水平的差距至少15—20年,一些高新技术的研究水平至少相差3—5年。

3. 剥夺了农民平等发展的权利,城乡差距越来越大。通过城乡分割的户籍制度,人为地造成城乡居民身份的不平等,限制了农村劳动力的流动,剥夺了农民平等发展的权利,农民没有充分享受到工业化和城市建设带来的成果,城乡经济差距很大,城乡居民收入过分悬殊。我国工业化程度已经达到世界中等发达国家水平,但城市化程度只达到37.7%,比2000年世界平均城市化水平还低10.3%。2001年,我国农业GDP份额已经下降到15.2%,而农业就业比例仍高达50%,大量的农村劳动力被限制在极其有限的农村土地上,导致农业劳动生产率过低。2001年,我国城乡居民收入差距为2.9:1,2002年为3.1:1,如果再加上城市居民享有的医疗、住房等补贴因素,实际上城乡居民收入差距将达到5:1,严重阻碍我国经济持续快速健康发展,影响社会的稳定。

4. 城市和农村公共产品供给不平等,农村社会事业发展严重滞后。虽然同为我国公民,但城市居民和农村居民的待遇却大不相同。城市居民享受着优越的市政设施条件、公共服务和社会保障而付费很少,农村居民几乎享受不到公共物品消费,而农村公共服务成本却要乡镇政府、村级组织和农民负担,显失社会公平。近年来,国家增加农村公共服务的投入本应是应尽职责,却说成是支持农村的发展;政府理应给农民平等发展的机会,却说成是要善待农民工;国家理应建立农村社会保障制度,却强调农村社会保障以农民自我保障为主,凡此种种,明显地带在歧视农村、农业、农民的倾向,把“三农”排斥在制度安排以外,还深深地带有二元社会经济结构的烙印。

### 5.5.2 集权行政官僚体制是造成乡镇过度负债的重要体制根源

我国作为一个后发展中国家，政府在现代化过程中始终起着主导作用。计划经济时代，政府表现为“任务导向型”政府，行政官僚体制表现为“动员型的体制”。改革开放以后，地方政府分权有所加强，但从整体上看仍是集权式行政官僚体制。这种行政体制产生的压力形成了对乡镇政府的挤压，导致乡镇财政困难，举债发展成为乡镇政府的一种必然选择。

1. 集权行政官僚体制有一种自我膨胀的内在动力。在集权行政官僚体制下，乡镇政府有不断追逐更大权力和更多利益的自我扩张性。乡镇政府财政支出压力，不仅来源于农村发展的需要，也来源于乡镇政府自身利益的膨胀和扩张。上世纪90年代，农村基层群众对乡镇政府公共服务需求随着整个国家现代化进程的推进而不断增大，全国各地先后兴起了乡镇企业热、开发区热、小城镇热、达标升级热，使乡镇政府的财政需求不断增长。同时，为了获得生存和发展，乡镇政府各部门都试图证明本部门的重要性，以争取更多的预算和费用，造成乡镇政府机构膨胀和财政赤字扩大。机构膨胀和人员增加，反过来又影响了乡镇职能的转换，过多地介入市场，造成巨大的财政负担。在发展需求和工资需求都大量增加的双重压力下，乡镇财政入不敷出成为一种经常现象，形成债务就在所难免。

2. 政治上的集权必然要以经济上的集权作保证。经济上的分权容易产生本位利益，可能出现政令不畅、指挥不灵的现象，形成了对集权体制的巨大压力。上级政府既要增强对下级政府的控制力，保证上级政府的权威，又要下级政府承担一定的事权责任，发挥地方政府的积极性，就要在财税政策等制度安排上实现经济上的集权，以充分保证政治集权的实现。现行的分税制财政制度从收入和支出两个方面强化了这种集权行政官僚体制，首先，从收入角度来讲，确定财税制度，划分税种和分享比例，划分财权范围和事权范围，强化税收征管垂直管理，均由上级政府单方面决定，下级政府没有博弈的可能，特别是税收立法权高度集中于中央政府，强化了经济上的集权。其实，从支出角度来讲，明确投资方向、确定建设项目和分担比例、选择投资地区，也由上级政府单方面决定，同样也强化了经济上的集权。结果是乡镇财政成为各级财政集中的对象，而国家财政投入又很难下到乡镇，乡镇政府作为最末一级政府就成为最大的事权责任承担者，在上级分派任务很多的情况下，不得不承担很多超过自身财力的职责，形成乡镇债务。

3. 集权行政官僚体制必然形成自上而下的干部考核选拔制度。在集权体制下，为了保证对下级政府官员的控制，达到快速实现现代化的目的，上级政府，一方面通过建立目标任务考核制度，加强对下级政府官员的管理，并以此作为干部升迁、任免及考核的依据。另一方面，通过对下级政府官员升迁的绝对控制，保证目标任务的完成。在这种体制下，地方政府官员的利益不仅和地方经济社会发展有关，更和上级政府的任命有关，容易形成只对上负责，而不对下负责，乡镇政府的支出方向和数额，完全凭决策者的偏好和判断力，乡镇财政预算的约束力不强，容易出现公共产品供给不足或过度现象。在信息不充分、不对称的情况

下，乡镇政府官员还会利用集权行政官僚体制为个人寻租提供方便，不顾本地经济条件大搞“政绩工程”和“形象工程”，加大了乡镇财政收支的矛盾。

## 第六章 “后农业税时代”化解乡镇债务的对策建议

日益严重的乡镇债务问题，已经成为影响农村经济发展和社会稳定的一个重大隐患，引起了各级党委、政府的高度重视，将其列为农村综合配套改革的重要内容之一。本章在对各地近年来化解乡镇债务进行实证分析和对农村税费改革前后乡镇偿债方式进行对比分析的基础上，对“后农业税时代”化解乡镇债务工作提出一系列对策建议。

### § 6.1 全国各地化解乡镇债务实践的模式和评价

#### 6.1.1 几种主要的模式

1999年国务院办公厅《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》（国办发〔1999〕40号）下发以来，特别是农村税费改革以来，全国各地纷纷开展了包括乡镇债务在内的乡村两级债务的清理和化解工作。有的地方在实践中还取得了比较好的成效，为其他地方化解乡镇债务提供了宝贵的实践经验。本人从见诸报刊和网络的有关报道中选择了比较有代表性的8种模式，其中前6种模式，是对过去工作的经验总结，并在一定范围内引起了重大反响，在多篇报道中都有所提及，后2种模式，是对未来工作的安排部署。

##### 1. 黔江区“县级财政补偿”模式

综合多家报道，重庆市黔江区地处武陵山区，至2000年新区建立时，乡镇拖欠社会性债务总额高达6311万元，全区27个乡镇全部负债。通过几年的努力，至2004年9月底，全区乡镇政府所欠债务还剩下3468万元，预计2010年前，全区乡镇将偿清所有历史债务。具体操作过程分为“三步走”：

第一步，锁定债务、鉴定债务，了解债务规模、债务项目。

第二步，确定偿债顺序和比例。首选保证归还社会性债务，加大上级财政的返还力度。乡镇由此增加的财力，50%用于偿债、30%用于发展生产、20%用于自主分配。

第三步，规定乡镇偿还金融机构债务，区财政按1:1的比例进行补偿；偿还其他社会债务，按1:0.5的比例进行补偿。其中2006年前为鼓励消债时期，执行区级财政配套扶持消债政策；2007年至2008年为消债过渡期限，扶持政策减半执行；2009年取消扶持政策，对不能按期偿债的乡镇给予惩罚。

##### 2. 铜梁县“构筑还债体系”模式

据《经济参考报》2005年4月28日报道，2000年底重庆市铜梁县乡镇累计

负债 7.4 亿元，是当年乡镇地方财政收入的 5 倍多，个别乡镇的债务靠自身财力甚至 100 年也还不清。铜梁县通过建立偿债目标责任制、降低行政成本以及对乡镇下放财权、上收事权等，构筑还债体系，4 年多还债 4.2 亿元，预计剩余的乡镇债务，到 2009 年能全部还清。

建立还债的奖励机制和目标责任制。针对乡镇干部普遍存在的“还债又苦又累难出政绩”的想法，建立了还债的奖励机制和目标责任制，主要措施有：1. 县财政建立了偿债配套基金，乡镇偿还债务，县财政按 1:0.3 的比例给予配套补助；2. 对偿债好的乡镇提高分配转移支付资金、奖励现金；3. 实行减债行政首长负责制，将各乡镇每年减债目标任务完成情况纳入政绩考核；4. 建立债务报告制度，凡有负债的乡镇，每年必须向同级人民代表大会报告减债工作，把减债作为政务公开的重要内容，定期公布；5. 对新举债项目实行登记制和审批制，必须报县政府审批，对盲目举债营造“政绩工程”者，视为违纪处理，防止新债发生。在这些措施的鼓励下，乡镇还债积极性大增，各乡镇对 900 多名自聘人员、临时人员大规模清退，仅此一项每年节支 600 多万元。

创新财政管理模式，建立“上下联动，综合配套”的还债体制。还债政绩考核机制运行一段时间后，许多乡镇财政潜力挖尽了，难以继续还债。县政府对乡镇下放财权，上收事权。上收事权方面，由县财政统发乡镇干部、教师工资和村社干部误工补助，将全县乡镇中学和乡镇卫生院上划给县级管理。下放财权方面，除保留 8 户企业和金融、邮电两个行业外，其余企业税收按属地县、乡分成，其余收入全部下划乡镇作为固定收入。这“一收一放”，使乡镇财权和事权基本相称了。

### 3. 遂宁市“深化农村改革”模式

据《人民日报》2002 年 10 月 23 日报道，四川省遂宁市（地级市）地处四川盆地中部丘陵地区，2001 年底全市乡镇负债总额为 9 亿多元，全市 105 个乡镇全部负债，乡镇平均债务高达 900 万元。2002 年，四川省把全省化解乡镇债务的试点探路任务交给了该市。遂宁市通过走好农村改革“四步棋”，取得明显成效，至 2002 年 9 月底，全市共化解乡镇债务 1.9 亿元，占乡镇总负债的 23%。

首先，深化乡镇财政体制改革。加强了乡镇财政资金的“零户统管”，实行预算内外资金综合预算，集中财力用于还债。乡镇领导干部带头树立“为政之要在于理超凡入圣”、“过紧日子”的理财思想，切实增强预算意识和执行预算的力度，增强了乡镇财政的调控能力。

其次，深化产权制度改革。通过盘活乡镇闲置资产和资源等方式筹集资金用于还债。加快了乡镇企业改制，促进民营化进程；公开出售公有住房及供销社、农村合作基金会资产、转让政府直接投资兴办的供水、供气、集贸市场等公益服务性事业的股权。

第三，加快推进社会事业改革，努力减少财政供养人员。推行了卫生事业改革，变现国有集体资产，解除部分人员的财政供养关系。各部门勤俭节约，大量

压缩会议，精简文件，减少招待费，节支还债，减少会议费、招待费支出达 30% 以上。

第四，深化小城镇开发体制改革。用全新的思路抓小城镇建设，改变过去依靠行政手段大包大揽搞城镇建设的体制，由政府控制土地一级市场，通过招商引资、业主开发等多种形式，促进小城镇建设，将所赚资金用于还债。

#### 4. 通江县“清账化债定规减人”模式

据《经济日报》2005 年 6 月 4 日报道，四川省通江县是一个集“老、边、山、穷”于一体的国家贫困县。2002 年底全县乡级债务达 5.32 亿元，是当年全县一般预算收入的 13 倍。通江县在化解乡镇债务中有“四招”。

第一招：清帐。确立了“理清财务，核准债务，适度划转，规范管理”的工作思路，全县抽调 300 多名业务骨干组成工作组进驻 74 个乡镇，采取封账盘库、合并账套、追根溯源、逐一清核的办法，锁定乡级债务总额为 3.83 亿元，比清理前降低 28.1%，锁定债权 1.34 亿元，降低 44.8%。

第二招：化债。采取了五种办法，一是减息化债。按照有关规定，对民间贷款的利率标准进行了统一，超标准支付的利息一律抵减本金，利息转入本金部分的一律不计息，共砍减民间借款本金 5731 万元。二是冲转化债。对三角债、多角债，采取“个人自愿，各方到场，干部带头，当面转帐，完善手续”的办法，冲转抵债 1.52 亿元。三是剥离化债。按照“谁举债、谁偿还”，“谁受益、谁负担”原则，重新核定债务承担主体，剥离不该由乡镇政府承担的债务 1452 万元，转由教育、卫生、广播、交通、电信等主管部门承担。四是清收化债。共查处违纪违法行为 300 件，清出违规资金 1011 万元，现场退赔 5.2 万元，征收个人所得税 181 万元，全部用于还债。五是挤“水”化债。砍减未经乡镇党委、政府集体研究由领导干部个人随意表态承诺或虚增的政府性债务，政府机关及其他行政事业单位违反规定超财力举债，发放津补贴、奖金形成的债务等，共计 2007 万元。

第三招：定规。从创新管理体制入手，防止乡村产生新债。一是对乡镇财政实行乡财县管。对乡镇债权债务进行锁定，规范文书档案，统一纳入县财政局微机控管，撤销了乡镇财政所和乡镇会计核算中心，分片区设立区域性财政所和会计核算中心，对乡镇财政实行集中统一管理和监督。二是严把项目、财务审批关和行政收费关。对未经县委、县政府批准，擅自举债新上项目，按“谁批准、谁负责、谁举债、谁偿还”的原则追究责任。

第四招：减人。进行乡镇撤并，全县乡镇由 74 个减少到 49 个，减少领导干部职数，分流一般人员 87 人，除去改革成本，每年可减少财政支出 1229 万元。

#### 5. 鄱阳“以债化债、管理化债、发展化债”模式

据江西农业信息网 2005 年 2 月 22 日报道，鄱阳县是江西省第一人口大县和国定扶贫开发重点县，按照一乡一策、分类指导、确保稳定的原则，采取以债化

债、管理化债、发展化债等切实可行的做法，走出了一条化解乡镇债务的新路子。2004年，全县共化解乡镇债务6000万元。

在深入调研的基础上，制定了一个“界定性质、明确分类、长短结合、多管齐下”的综合化债实施方案。针对乡村既是债主大户、又是债权大户的实际，该县首先重点拉平“三角债”，通过协调转让让债权抵债的同时，通过清收债权抵债，对历年的农户欠款有针对性地采取消、免、减、清、缓、诉等办法清收。在债务管理方面，首先对所有债务重新确定利率，即按银行同期利率计息，对已领取高出银行同期利率的债权人予以核减本金重新换据，对一些债务较重、还款能力差的只还本不付息。注重清欠与发展相统一，大力整合盘活集体资产化债。通过经营、租赁、拍卖、入股等方式，把各地闲置的荒山、坡耕地、河滩、移民老宅基地等充分利用起来，许多乡村还通过拍卖闲置资产、转让水面经营权、拍卖果园及松脂采集权等措施盘活集体资产。

## 6. 宿迁“综合治理”模式

据新华网江苏频道南京2005年7月29日报道，江苏省宿迁市采取多种措施，积极化解乡镇债务，截至7月上旬，该市已化解乡镇债务10.79亿元，占债务总额的70.9%。

宿迁市委、市政府把化解乡镇债务作为农村工作的重中之重。根据各乡镇债务的不同性质、不同成因，结合乡镇资源、资产等实际情况，积极探索化解债务的新路子。一是运用行政、经济、法律等手段，有计划、有步骤地清收债权，把回收的所有资金专用于清偿债务。二是采取变卖、抵押、拍卖、转让等试，千方百计盘活现有资产。三是大力发展乡村经济，培植新兴财源，以增加收入来增强还债能力。四是完善乡镇财务管理制度。严格控制乡镇财务支出，对赤字和净负债超过一年可用财力的乡镇，在债务未化解前，不准更换、购买小汽车，不得盖办公楼。五是强化个人责任，建立乡镇主要干部债务终身责任追究制，坚持不审计不走人，先审计后任用。

## 7. 安徽省“长效机制”模式

据《中国经济时报》2005年9月30日报道，为积极稳妥地化解乡镇不良债务，探索建立乡镇债务管理的长效机制，安徽在全省范围内选择10个县作为化解政府债务工作试点的首批试点县。

在坚持化解县乡政府债务及加强债务管理的责任在县乡政府的原则下，围绕健全试点工作机制、健全政府债务管理机制下，安徽省化解乡镇债务的目标是确保政府债务信息真实可靠，确保政府新增债务得到有效控制，确保政府现有不良债务得到有效化解。试点工作的主要内容有以下几个方面：

第一，全面清理核实县乡政府债务，彻底摸清政府债务底数，并在科学分类的基础上，建立完整齐全的政府债务管理档案和台帐。

第二，健全债务控制机制，严格控制发生新的县乡政府债务。对乡镇一级政府，从源头上坚决控制发生新的债务。

第三，采取有效措施，积极化解已有县乡政府债务。通过清理债权、收欠还债，清理高息、降息减债，盘活资产、拍卖偿债，增收节支、筹资还债，以及核销减债、抵冲消债、划转债务、债转股、依法冲销、打包处理、申请豁免等多种途径和办法，综合运用行政、法律等手段，区别情况，分类处置。试点县在调整财政支出结构安排必要财力消化政府不良债务的同时，安徽省政府将安排落实政府偿债准备金，建立政府债务的正常偿还机制。

第四，建立健全县乡政府债务管理机制。着力加强各个环节的制度建设，完善政府债务管理体制，建立政府债务管理的长效机制。

## 8. 甘肃省“八不准”模式

据《农民日报》2005年7月6日报道，甘肃省为巩固农村税费改革成果，全面深化农村改革，对乡镇政府化解历史债务和防止新债产生提出了“八个不准”：不准截留、挪用村级补助资金；不准以任何名义为企业提供贷款担保和抵押；不准采取预付、垫支等手段上项目；不准超越财力兴建各类工程；不准举债发工资和各类津贴补贴；不准铺张浪费和随意增加非经常性支出；不准距区域买税卖税、虚增财政收入。凡违反“八不准”形成新债务的，按照“谁签字、谁负责”，由签字人和政府主要领导负责偿还。建立新债责任追究和干部离任债务审计制度，新的债务化解之前，乡镇党政主要负责人不得提拔重用，不准异地任职。

### 6.1.2 各地化解乡镇债务实践的总结和评价

综合分析各地实践，目前，各地化解乡镇债务主要采取了以下措施：一是全面清理核查债务。通过统一统计口径、确定统一分类方法、编制统一的乡村负债表等方法，彻底查清乡镇债务情况，挤掉债务统计中的水分，确定偿债顺序，以此作为考核化解乡镇债务工作的依据。二是建立考核责任制。明确化解乡镇债务的责任主要在县乡两级政府，通过制定切实可行的工作目标和方案，建立化解乡镇债务的目标管理责任制，强化“还债也是政绩”意识，增强各级领导的还债责任。三是严格控制新债发生。采取的办法主要有：规范举债程序和办法，实行举债项目论证和审批制度；控制财政开支，如实行“乡财县管”、撤并乡镇、人员分流、加强财务管理等；制定“八不准”规定；调整乡镇财税制度，县级政府上收一部分事权，下放一部分财权。四是清收债权，收欠还债。有计划、有步骤地清收债权，把回收的所有资金专用于清偿债务。五是特殊手段还债。主要有降息减债，盘活资产偿债，核销减债，抵冲消债，划转债务，债转股，申请豁免等途径和办法。六是建立偿债基金。主要从乡镇财政增收中提取一定比例，用于还债。七是县级财政承担部分责任，通过建立相应的配套基金，激励基层还债。八是加强债务管理，建立向人代会报告减债工作制度、债务公开制度、债务离任审计制

度。

笔者认为，各地化解乡镇债务的实践成果还很不丰富，主要存在以下问题：

一是化解乡镇债务主要是自下而上的行为，省以上的支持力度不大。应当说，近年来化解乡镇债务工作逐渐引起了各地的高度关注。国务院办公厅先后下发了两个《通知》，一个强调的是清理不良债务，一个强调的是制止发生新的债务，而对于化解乡镇债务的措施和办法提得不多。中央在部署农村税费改革试点工作中，将化解乡村债务列入了综合配套改革的重要内容，但也只是提了一些原则性的要求。在中央相关政策不明朗的情况下，除少数省（市）提出了具体的工作目标和措施以外，绝大多数省（市）只是出台了指导性文件，基本出发点是强调化解乡镇债务的主要责任在县、乡两级政府，试图通过行政命令方式化解乡镇债务。这些指导性文件的最大问题就是操作性不强，特别是基层政府希望得到的财政支持、金融政策支持、财税政策支持等方面没有提出具体的解决方案。从报道的“成功案例”来看，主要集中在市、县、乡三级，有的地方之所以取得明显成效，主要是市、县两级政府给予了大量的财政支持（由于市级以下政府层级过低，金融政策方面根本没有解决的制度安排），在“多予、少取”方面力所能及地出台了激励政策，激发了基层化解债务的积极性。从乡镇一级来看，除少数经济比较发达的乡镇外，多数乡镇只是取得了“短暂成效”，在短期内缓解了债务增长，债务负担仍然十分沉重。由于乡镇政府不可能消除形成乡镇债务的政策、制度和体制方面根源，在短暂过后乡镇债务仍呈继续增长态势，有的甚至已经超过了过去的水平，达到历史“新高”。

二是存在多重博弈，影响了化解乡镇债务的进程。由于乡镇债务大部分是由政策性、制度性和体制性原因造成的，各级政府应承担相应的偿还责任。这种观点已经成为分清乡镇债务偿还责任的主流思想。由于乡镇政府是我国政府体系构架中的最低层级政府，中央政府对乡镇债务危机具有不可推卸的最终化解责任，中央在与省级以上政府的博弈中处于最优地位，最优策略就是不提供或少提供财政支持，主要通过强化基层责任，将债务危机控制在一定范围。从目前的情况来看，中央政府完全不承担责任已经不行，但是承担多少责任、怎样承担责任还面临操作上的具体问题，机制创新和体制创新还有一个过程，短期内不会有结果。尽管财政部长金人庆在提交全国人代会审议的 2005 年度政府预算草案中指出，2005 年中央财政将拿出 150 亿元来对地方实施“三奖一补”，力争用三年左右时间，使县乡财政困难状况有明显缓解，但由于奖励和补贴政策没与化解乡镇债务挂钩，对化解乡镇债务的效果究竟怎样，还有待进一步观察。在中央政策不明朗的情况下，作为省级政府特别是中西部省份，担心一旦中央作出通过转移支付办法帮助基层化解部分债务，自己主动化解部分债务将相应减少中央支持的力度。历史上的国有粮食企业挂帐亏损弥补、农村信用合作社改革的坏帐损失弥补等都存在这样的情况，一些主动弥补的地方因此丧失了中央补助的机会，“教训深刻”。对省级政府来说，最优策略就是不主动提供省级财政支持，将偿债责任部分转移给中央政府，同时通过行政命令等办法力保不新增债务。在市与省、县与市、乡与县的多重博弈中，同样存在省与中央博弈的情况，大家都怀有同样的最优策

略，最终陷入了整体不优的“囚徒困境”，影响了化解乡镇债务的进程。因此，化解乡镇债务，不是“不能”的问题，而是“不愿为”的问题。

三是传统消赤减债办法只能暂时化解一部分债务，化债工作进入了最困难的攻坚阶段。各地在实践中探索出的“乡财县管”、撤并乡镇、人员分流、“八不准”规定、清收债权、降息减债、盘活资产、核销减债、抵冲消债、划转债务、债转股、申请豁免等途径和办法，从本质上讲只能是一种权宜之计，而不是治本之策，只能暂时化解部分乡镇债务，随着时间推移，继续使用将出现效用递减甚至完全失效的问题，一些地方出现了乡镇债务边“化”边“增”现象，化解乡镇债务工作进入了最困难的攻坚阶段。建立偿债基金和配套基金等办法，由于多数县级财政本身就很难，建立偿债基金力不从心，相关的配套基金也很难落实，“两基金”的数量规模不足以对化解庞大的乡镇债务提供保证，借鉴意义不大。至于清理核查债务、建立考核责任制、增强还债责任、严格控制新债发生、建立债务管理相关制度等办法，具有比较普遍的借鉴意义，但是也还存在一个操作方面的问题。由于行政管理体制不完善，新增债务未实现事后监督向事前监督的前移，干部离任审计也多是离任后审计，相关责任人的责任难以追究，再加上乡镇财政收支矛盾本来就十分突出，乡镇政府为保机关正常运转和必需的农村公共产品供给，被迫举债，控制新债发生的相关制度效应大打折扣。

## § 6.2 取消农业税前后乡镇偿债方式的对比分析

### 6.2.1 取消农业税前乡镇的主要偿债方式

取消农业税前，乡镇可支配财力分为三大块，一是预算内资金，主要来源是农业税、农业特产税及工商税收等税收收入；二是预算外资金，主要来源是收费；三是自筹资金，主要来源是乡镇企业上交利润和管理费、村提留、乡统筹、各种集资收入及各种罚没收入。其中前两块资金归乡镇财政所管理和支出，后一块资金归乡镇农经站和一些职能部门管理和支出。在当时的财政体制下，乡镇财政所和农经站都归乡镇政府直接领导，乡镇政府能够方便地将预算外收入及自筹资金调入预算内充当财政收入。尽管乡镇财政预算内资金缺口较大，但缺口可以通过“三提五统”和“三乱”转移到农民身上，乡镇财政基本能维持正常运转。乡镇债务的偿债方式主要是通过收取农民负担来偿还，这是乡镇政府敢大量举债搞建设的根本原因，也是部分建设单位敢带资搞项目的原因，最终因为取消农业税堵死了债务偿还资金来源，导致乡镇政府拖欠工程款，自己也被拖入了乡镇债务的“泥潭”，有的建设单位也因此而倒闭关门。

1999年国务院办公厅《关于彻底清理乡村两级不良债务的通知》（国办发〔1999〕40号）下发以后，各地采取一些特殊方式集中偿还了部分债务，如债权偿还法、降息减债法、资产拍卖法、债权债务置换法、责任化解法、核销冲减法、债转股法、申请豁免法、折扣优先法等。1999-2000年，长沙市运用这些特殊方式，集中化解了乡镇债务13063万元，在随后的几年中，由于进行农村税费改革，乡镇企业经营滑坡，乡镇企业改制改革步伐加快，再加上能够收回的债权、能够

变现的资产已基本使用，除少部分乡镇化解了部分债务以外，绝大多数乡镇债务呈增长态势，全市乡镇债务总规模不降反升，至 2004 年底达到 270989 万元。

## 6.2.2 取消农业税后乡镇传统偿债方式的效用分析

取消农业税以后，乡镇预算内收入增长缓慢，乡镇政府向农民转嫁债务风险的渠道被堵死了，乡镇财政预算外收入及自筹资金大幅度减少，乡镇可支配财力主要来源于工商税收和上级转移支付，乡镇财政普遍出现了困境，突出表现在人员工资和保机关正常运转等刚性支出费用占乡镇可支配财力比重居高不下，有的甚至还不能保证刚性支出。乡镇债务的偿债资金来源主要依赖于乡镇可支配财力减去刚性支出后的余额，乡镇债务的化解难度进一步增大。而资产拍卖等特殊偿债方式，随着使用次数的增加将出现效用递减甚至完全失效现象，偿债功能大大降低。经过上一轮集中化解以后，能够化解的债务已基本化解了，剩下的债务都是一些缺乏资金来源、化解难度较大的不良债务，化解乡镇债务进入了最艰难的攻坚阶段。长沙县 2004 年化解乡镇债务 6160 万元，减少 6.4%，主要是通过通过对个别改制企业和关停企业按照破产程序破产，由法院出面化解债务 5644 万元，而利用传统偿债方式偿还的债务所占比重不大。下面，对几种常用的传统偿债方式的效用进行具体分析。

1. 债权偿还法。债权经过几次追收以后，能够追收的债权基本上已经追收回来了，剩下的债权因债务主体的死亡、外迁、具体困难等原因，多数为呆死帐，变成了无效债权。对农村税费改革前发生的税费尾欠，国家的政策规定是：实行先挂帐，待农民承受能力明显增强后再作处理。这部分尾欠基本上不能清收了。对农村税费改革后直至免征农业税前的农业税尾欠，国家的政策规定是：要依法按程序清收，但不搞突击清欠，影响社会稳定。不搞突击清欠，意味着这部分尾欠也不能清收了。

2. 资产拍租法。在前段采用此方法偿还部分债务后，继续采用此方法将受到三个方面的限制：一是可供处置的资产越来越少。有限的资源处理完后，债务就成了“硬骨头”。有的乡镇甚至将乡镇政府办公大楼这笔最后的资产都处理了，还是还不清债务。二是现存少量的资产变现能力差。能够变现也变现得差不多了，剩下的基本是无人要资产。三是下一轮资产拍卖“远水难解近渴”。过去为了获得最多的偿债资金，对资产的拍租期一般为 30-50 年，等期限满后再拍租很不现实。但对于近几年由于乡镇企业关闭而转嫁来的新增债务，仍可能通过此方法偿还部分债务。据长沙市财政局统计，2004 年底全市乡镇政府还可盘活或者用来抵债的资产资源折价为 2.7 亿元，即使这些资产资源全部变现并用来偿债，也只能偿还 10% 的乡镇债务。

3. 降息减债法和债权债务置换法。在上一轮乡镇债务清理过程中，各级政府按照国家规定，已经将超过国家法定利率的债务降为了国家法定利率，完全没有继续使用的空间了。债权债务置换法的操作空间本来就小，能够通过做思想工作置换的债务也基本置换了，要想通过置换来大幅度减少债务规模不太现实。

4. 核销划转债务法。对因关闭乡镇企业和乡镇企业改制转嫁来的债务，要想重新从乡镇政府债务中剥离出去，要么是没有债务承担主体，要么缺乏法律依据。倒是债权人主动放弃、依法无需履行偿还责任以及债权人不明确的债务，会随着时间推移或乡镇政府的工作而有所增加，还有极小的核销处理余地。

5. 申请豁免法。对乡镇财政欠县以上财政的周转金等而形成的债务，在上一轮化解中，有极少部分得到了豁免。近年来，县以上财政通过抵扣的办法，已经收回了部分债权，县级财政要完全豁免乡镇债务有一定难度，但是通过国家政策调整，豁免一部分债务存在可能，但这种方法的操作权不在乡镇政府。

6. 节支减债法。由于农村税费改革后，乡镇财政收支矛盾本来很突出，通过精减人员、压缩办公开支、削减提供公共产品规模等办法来节支，主要还是立足于不新增债务，节支并不等于增收，并不意味着可以用节支的资金来偿还债务。但对于控制不发生新债，节支减债法仍然适用。

## § 6.3 “后农业税时代”化解乡镇债务的对策建议

### 6.3.1 总体要求

认真落实科学发展观，按照统筹城乡经济社会发展战略的要求，坚持“多予、少取、放活”方针，遵循“控制新债、摸清底数、明确责任、分类处理、逐步化解”的思路，以体制创新和机制创新为动力，切实转变政府职能，深化农村综合配套改革和县乡财政体制改革，加大对乡镇的转移支付力度，健全债务管理制度和措施，逐步建立“举债有度、清偿有源、管理有序、监控有力”的债务风险管理新机制，构建控制和化解乡镇债务长效机制，实现乡镇财政状况的根本好转和良性发展，为构建和谐社会和建设社会主义新农村提供保证。

### 6.3.2 基本原则

1. 先行试点，典型引路。进入后农业税时代，传统的偿债方式面临效用递减和失效的问题，而乡镇债务增长的制度性和体制性根源没有消除。在这种情况下，如何通过体制创新和机制创新，进一步化解乡镇债务、推进乡镇债务管理机制、探索建立化解乡镇债务的长效机制，没有现成的经验可循，需要选择不同类型的县乡进行化解乡镇债务工作的试点，进行一些体制创新和机制创新的探索，为全面开展化解乡镇债务工作积累经验。

2. 上下联动，整体推进。乡镇债务问题出现在乡镇，但有不少债务是各级政府的政策造成的。化解乡镇债务必须走出“谁借谁还”的误区，各级政府都应承担相应的清偿责任。如果继续沿用上一轮通过强化县乡政府的责任来化解债务，而县以上政府不提供相应的财政政策和金融政策方面的支持，不从根本上消除城乡二元经济社会体制和集权行政官僚体制，既不可能化解乡镇债务，也不可能消除乡镇债务产生的制度性和体制性根源，还会重蹈乡镇债务“边化边增”的覆辙。因此，必须五级政府联动，共同推进化解乡镇债务工作。当前，最重要的是，中

央要尽快出台化解乡镇债务的方案（而不是指导意见），明确各级政府的责任，出台相应的支持政策和措施，以消除多重博弈的负面影响，整体推进化解乡镇债务工作。

3. 体制创新，统筹发展。上一轮化解工作只是取得了短暂的成效，随后乡镇债务继续保持了增长态势。从目前全国乡镇债务的情况来看，乡镇债务数额巨大而且负债面广，已经构成了强大的财政风险。在 2004 年召开的中央经济工作会议上，胡锦涛总书记指出：我国总体上已经到了以工促农、以城带乡的发展阶段。化解乡镇债务工作，要顺应这一趋势，坚持“多予、少取、放活”的方针，着眼于通过体制创新和机制创新，积极推进城乡统筹，消除乡镇债务产生的制度性和体制性根源，促进乡镇财政状况的根本好转，建立控制和化解乡镇债务的长效机制。

4. 分类处理，逐步化解。乡镇债务非常复杂，既表现为债权人结构和形成原因非常复杂，又表现为与统筹城乡发展、深化农村改革等复杂问题交织在一起，再加上各地债务规模、经济发展水平和偿债能力存在差异，不能简单采用同一模式、同一种方法进行化解，需要对乡镇债务进行分类处理，对不同地区化解乡镇债务工作进行分类指导。同时，由于乡镇债务规模过大，而且大多属于逾期且没有偿还能力的不良债务，解决起来非常棘手，难度很大，在今后较长一段时间内各级财政特别是县乡财政要面临加快发展和偿还债务的双重压力，真正要化解乡镇债务，将乡镇债务总规模控制在适度范围还需要一个较长的过程，那种寄希望在短时期内就完成化解任务的想法的确不太现实。笔者认为，就全国绝大多数地方而言，至少需要 10 年以上的时间才能基本化解乡镇债务。

### 6.3.3 具体措施

#### 1. 强化责任，建立目标责任制和责任追究制度

树立“减债也是政绩”的理念。领导重视是解决问题的前提，观念转变是解决问题的基础。各级领导特别是县乡领导要树立“减债也是政绩”的理念，彻底摒弃“新官不理旧债”的错误思想，强化化解乡镇债务的责任，把化解乡镇债务工作列入各级党委、政府的重要议事日程，作为统筹城乡发展、建设社会主义新农村和建设和谐社会的重要内容，制定具体的总体实施方案和年度实施计划，有步骤地整体推进。

建立化解乡镇债务目标责任制。要把化解乡镇债务完成情况作为考核各级党政班子及其主要负责人工作实绩和任期目标的重要内容，并纳入综合目标管理考核，将化解债务工作落到实处。。

严格执行乡镇主要领导干部离任审计制度。变任后审计为审后任命，重点审计是否为企业提供担保、是否举债搞建设、是否滥发资金和补贴、是否按计划化解了乡镇债务。对制造化解债务虚假政绩的领导干部要追究责任，严肃查处。

#### 2. 全面清理乡镇政府债权债务，确定需要化解的乡镇债务规模

全面清理乡镇政府债权债务。建立全国统一的乡镇债务统计口径和分类处理标准，彻底清查债务的数量、种类、用途及形成的原因，逐笔登记造册，尤其是要如实填报长期未入帐的债权和债务，防止出现漏报、虚报、瞒报问题，彻底摸清债权债务的底数。要充分利用计算机网络技术手段，建立乡镇债权债务数据库，积极开发乡镇债务管理软件，建立乡镇债务信息监测管理系统，实现对乡镇债务信息的实时、动态和全程监控。

确定需要化解的乡镇债务规模。乡镇政府并不是不能举债，而是债务规模必须保持适度。真正需要化解的是乡镇不良债务亦即过度负债，而乡镇适度负债因为有偿还能力作保证，只需要建立正常的偿还保证机制，保证按期偿还就会大大降低债务风险。在全面清理乡镇政府债权债务的基础上，要确定需要化解的乡镇不良债务规模，以此作为建立化解乡镇债务目标管理责任制的依据。要明确乡镇不良债务的概念和计算方法。笔者认为，乡镇不良债务是指乡镇政府违反正常举债程序、超过原定还款期且没有偿还能力的各种债务。其计算公式为，乡镇不良债务=举债程序无效和不规范的债务+向银行等金融机构以外的高息借款+逾期债务。对未到期债务要作具体分析，如果乡镇政府已有逾期债务，说明乡镇政府债务规模已经过度，则未到期债务应全部算作不良债务；如果乡镇政府没有逾期债务，则债务规模扣除当年乡镇可支配财力之后的余额才应算作不良债务。近年来，许多乡镇政府对所欠金融机构债务主要采取“一年一结息，一年一签合同”方式管理，偿还债务本金已经发生困难。笔者在第二章提出的乡镇债务负担率的控制线是 100%，因此，笔者给出不良债务的一种简便算法，即乡镇不良债务=乡镇债务总额—当年乡镇可支配财力。应当说明的是，计算乡镇不良债务时扣除了当年乡镇可支配财力，并不是说乡镇债务规模只要小于当年可支配财力，就能在一年内清偿，因为乡镇可支配财力中真正能用于偿还债务的资金，是扣出人员工资和机关正常运转费用等刚性支出之后的余额，往往也需要几年时间才能逐步还清。

明确偿债责任。根据乡镇债务的性质，划清国家、地方政府和乡镇政府各自应对债务承担的份额。如果按照债务资金具体使用方向角度划分的五种类型来看：应完全由乡镇政府承担清偿责任的是行政型债务，因为这是乡镇政府的主动负债；应完全由县级以上政府承担清偿责任的是任务型债务和政策型债务，因为这是乡镇政府的被动负债；由中央、地方、乡镇政府共同承担清偿责任的是经营性债务和混合型债务。从笔者第三章长沙市乡镇债务用途结构的分析结果来看，由乡镇政府单独承担清偿债务的行政型债务占 17.6%，由县以上政府承担清偿债务的任务型债务和政策型债务占 36.8%，由中央、地方、乡镇政府共同承担清偿债务的经营性债务和混合型债务占 45.6%。其中，任务型债务和政策型债务按中央 40%、省 20%、市 20%、县 20%的分担比例进行分割，经营性债务和混合型债务按中央、地方、乡镇各三分之一的比例（其中省、市、县各九分之一）进行分割，那么，各级政府承担的清偿比例的计算结果如下：中央政府分担的比例 =  $36.8\% \times 40\% + 45.6\% \times 1/3 = 29.92\%$ ；省、市、县三级政府各分担的比例 =  $36.8\% \times 20\% + 45.6\% \times 1/9 = 12.47\%$ ；乡镇政府分担的比例 =  $17.6\% + 45.6\% \times 1/3 = 32.8\%$ 。上述计算结果表明，乡镇债务可以按中央、地方、乡

镇“三三制”原则来清偿，地方政府的三分之一，再按照省、市、县三级各承担三分之一的比例来分担。如果按照 10 年完成化解全国乡镇债务任务（6000 亿元），中央政府每年只需承担 200 亿元，这相对于 2005 年中央财政已经用于缓解县乡财政困难的 150 亿元“三奖一补”资金来讲，只需每年增加 50 亿元，具有一定的可行性。由于东部地区各级财政状况较好，化解乡镇债务难度相对较小，中央只需对中西部和东北老工业基地承担责任的话，则中央财政只需保持现有 150 亿元的转移支付规模即可。

确定偿债顺序。为维护社会稳定，承担起化解乡镇债务的社会责任，可以按债务资金的来源渠道角度划分的三种类型，确定先后偿债顺序，首先要保证偿还当年债务利息，利息不能及时偿还就会形成“利转本”，增加债务总规模；其次是偿还民间债务，特别是要优先偿还个人债权和所欠干部职工的工资；再次是金融机构债务；最后是政府财政债务。

### 3. 健全债务控制机制，严格制止发生新的乡镇不良债务

纠正乡镇经济管理中不规范行为。乡镇政府要切实转变职能，乡镇政府不得介入企业的具体经营行为，不得直接举办经营性项目，坚决执行国务院办公厅《关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》（国办发[2005]39 号）的“八不得”规定，从源头上防止新的乡镇债务发生。一是不得以任何名义向金融机构申请贷款弥补收支缺口；二是不得为企业贷款提供担保或抵押；三是不得采取由施工企业垫支等手段上项目；四是不得举债兴建工程；五是不得滞留、挪用对村级组织的补助资金；六是不得举债发放职工工资、津贴、补贴及解决办公经费不足；七是不得铺张浪费或随意增加非经常性支出；八是不得“买税卖税”、虚增或隐瞒财政收入。

积极稳妥推进乡镇机构改革。目前，对于乡镇机构改革的思路主要有撤销乡镇建制、改为县政府的派出机构，乡镇自治两种主流说法。这两种主流思路的核心都是弱化乡镇体制，实施成本较大，也容易引起基层和社会的动荡，笔者主张保持现有政府构架，积极稳妥地推进乡镇机构改革。乡镇机构改革的目标是转变政府职能，精简机构人员，整合事业站所，提高社会管理和公共服务水平，加快建立“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的乡镇行政管理体制和运行机制。首先，要合理撤并乡镇。随着交通、通讯等条件的改善，乡镇规模小、数量多、结构不合理的问题已成为影响农村区域经济发展的一个突出问题。要在推进并村合组工作的基础上，将规模较小的乡镇进行适度撤并。其次，要科学界定“后农业税时代”乡镇政府职能，努力建设服务型 and 法制型政府。根据取消农业税后的新情况，科学界定乡镇政府职能，转变乡镇政府的工作重点和工作方式，把工作重点从直接抓生产经营、催种催收等具体事务转到对农户和各类经济主体进行示范引导、提供政府服务以及营造发展环境上来。具体来讲，“后农业税时代”乡镇政府主要承担以下职能：执行政策法规；推动经济发展；搞好社会管理；强化公共服务；维护和谐稳定。第三，精简办事机构和人员，推进乡镇机关机构改革。要严格控制乡镇编制。根据乡镇规模大小，合理划分乡镇类型，一般设置 3-4

个综合性内设机构；实行兼职和党政交叉任职等方法减少乡镇领导职数，一般干部实行一人多岗；从严核定和从紧控制乡镇机构和人员编制，以 2004 年底的实有人数为基数，按照不低于 10% 的比例精简；规范上级派统一乡镇机构，其党组织关系实行属地管理，人事任免等重要事项必须按有关规定征得乡镇党委同意。重新定编后，由省实行总量管理，确保 5 年内乡镇财政供养人员只减不增。第四，要改革和整合事业站所。合理划分公共性职能和经营性职能，公益性的，要强化服务功能，经费由财政保障，经营性的，要强化自我发展能力，逐步推向市场，今后乡镇一律不设自收自支事业单位；整合事业站所，综合设置事业站所；精简事业站所人员编制，原则上按与行政编制 1:1 的比例配备。第五，妥善安置分流人员，确保社会稳定。彻底清退非在编人员；分流人员要与机关事业单位完全脱钩；结合当地收入水平，对分流人员给予一定的经济补偿；对分流人员自谋职业的，提供税收收入、办证等优惠政策，妥善解决他们的实际问题。

规范举债程序。对确需新增债务的，必须充分考虑偿债能力，落实明确可行的还款渠道和还款来源，严格按照国家法律法规和政策规范举债主体，切实履行乡镇党委、政府集体决策程序，并报乡镇人民代表通过。对乡镇政府负债建设项目，县级财政部门重点对建设规模、筹资渠道、成本收益和偿债资金来源等进行评审论证，并通过社会听证、公示等形式，充分征求多方意见，坚决杜绝盲目、违规举债，未经县级财政部门审批的乡镇政府负债建设项目，任何投资审批主管部门不得批准立项；政府负债建设项目的贷款及配套资金等使用情况，县级财政部门应会同有关部门加强检查监督，实行全程控制，严防突破计划规模；项目完成后，财政等部门要对项目的社会效益、功能作用以及债务偿还能力等进行全面的绩效评价，并监督乡镇政府按原偿债资金来源及时归还到期债务。

县级以上政府要切实减轻乡镇负担。县级以上政府安排涉及农村基础设施建设和农业生产开发项目，必须足额安排资金，不得留有缺口，原则上不得要求乡镇政府安排项目配套资金；不得开展要求乡镇政府出钱出物的达标升级和检查评比验收活动；不得对乡镇下达不切实际的财政收入指令性计划；不得对乡镇下达招商引资的指标；不得将以上内容列入乡镇目标管理考核内容。

建立举债责任终身追究制度。对违反规定发生新债的乡镇，必须追究主要负责人的责任，视情节轻重和数额大小，给予相应的纪律处分，并依法追究其经济和行政责任。在新债未化解之前，乡镇主要负责人不得被提拔重用，也不得异地任职。对未按规定程序，擅自举债或以个人名义借款的，按照“谁签字、谁负责”的原则，不论负责人是否提拔或交流，一律暂免职务，由其负责归还债务，并追究当事人的责任。对以举债为名从中牟利的乡镇干部，要责令其将所得款项全部退回，并视情节轻重给予相应的纪律处分，构成犯罪的，移送司法机关处理。

#### 4. 充分挖掘传统偿债方式潜力，积极创新偿债新方式

充分挖掘传统偿债方式潜力。乡镇政府要结合当地实际，因地制宜地制订分类处置方式。充分挖掘清理清权、收欠还债，清理高息、降息减债，盘活资产、拍卖偿债，增收节支、筹资还债，以及核销减债、抵冲消债、划转债务、债转股、

依法冲销、打包处理、申请豁免等多种途径和办法，综合运用行政、法律等手段，区别情况，分类处置，多管齐下，确保短期内化解乡镇债务工作取得明显进展。

积极创新偿债新方式。①允许乡镇企业依法破产。国家应依照国有企业破产的办法和程序，允许乡镇企业进行依法破产，盘活企业资产，减轻乡镇政府因企业亏损和改制转嫁而来的间接债务负担。②推进农村公益事业的市场化运作。充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，推进农村小型水利设施、农村敬老院等具有一定盈利性的农村公益事业产权制度改革，通过拍卖经营权等方式，将其收入主要用于偿债。这不仅可以充分发挥农村公益事业的效益，开辟乡镇偿债资金新来源，而且可以解决农村公益事业的管理和维护问题，减少乡镇财政支出的压力。③做好经营小城镇这篇大文章。经营小城镇，就是充分运用市场经济手段，对小城镇所有资产集聚、重组、营运，谋求小城镇的自我积累和自我发展，乡镇财政可获是较高的土地收益，筹集部分偿债资金。科学规划小城镇建设，要选准定位，因地制宜，突出特色，合理布局，正确选择发展模式，搞好功能划分，坚持走产业兴镇、开放活镇、市场富镇的发展道路。运作土地资产，土地是乡镇政府掌握的最大的小城镇资产。要加强对土地一级市场的垄断，国有土地必须掌握在政府手中，通过完善基础设施，优化开发环境，然后以拍卖的方式出该国有土地使用权；要根据市场供求关系，有步骤地分期分批地出让土地；要营造特色，打造品牌，提升档次，以此制造商机，集聚人气，不断提高小城镇的吸引力和凝聚力，带动土地升值。有偿转让公用行业的无形资产，通过出让公益设施冠名权和经营权，有偿转让给社会经营主体，激活民间投资，促进要素聚合。

#### 5. 改革县乡财政管理体制，构建偿债新体系

完善分税制体制，建立农村公共财政体系。一是改革乡镇财政现行的管理方式，实行“乡财乡用县管”办法。根据“预算管理权不变、资产所有权和使用权不变、财政审批权不变”的原则，实行“预算共编、帐户统设、集中收付、采购统办、票据统管”的财务管理方式，由县级财政主管部门直接管理并监督乡镇财政收支。二是明确划分县乡政府的事权和财权，合理确定县财政与乡镇财政的固定收入和共享收入。事权的界定是划分财政收支范围和收入范围的基础，而事权的界定必须以财政职能为前提。根据“后农业税时代”乡镇财政职能，乡镇财政的事权主要有：乡镇政权建设；基础教育、科技、文化、卫生、计划生育等社会公益事业；农村公共设施和公共建设；农业科技进步。原来由“三提五统”承担的农村社会事业经费要纳入县级财政，打足预算，不留缺口，将农村义务教育、乡镇道路建设、农村最低生活保障等列入县级以上财政支出范围，适当提高乡镇财政的分成比例，确保乡镇有比较稳定的收入来源，建立健全科学的、稳定的乡镇财政预算管理体制。凡属县级以上政府承担的财政支出责任，各级财政要积极筹措予以保证，不得以任何形式转嫁给乡镇政府。三是明确乡镇财政的主体税收。针对“后农业税时代”国家取消农业税的实际情况，根据地方税设置原则以及乡镇政府的基本职能，笔者认为，应逐步建立以个人所得税、营业税和房产税为主体税种的乡镇财政收入。

建立规范的财政转移支付制度。坚持“多予、少取、放活”方针，以纵向平衡和均等化为目标，建立和完善县以上政府对乡镇政府的财政转移支付制度。要选择正确的转移支付模式，建立以一般性转移支付制度为主、专项补助为辅的转移支付模式；要合理确定转移支付规模，确保农村公共产品的供给和乡镇财政收支状况的根本好转；要改进专项转移支付办法，适当合并专项拨款科目，相对固定的并入体制基数。国家财政转移支付在现有解决村干部误工补助、农村最低生活保障的基础上，对农村基础设施建设、农村社会事业等应全部或大部分纳入国家统一财政预算，确保乡村基本公共品的需求。

建立乡镇债务偿债风险基金和化解乡镇债务配套基金。县乡两级政府设立“乡镇债务偿债风险基金”，按可用财力和乡镇政府债务余额的一定比例提取，由县级财政部门实行专户管理，专项用于防范和处理乡镇债务风险的发生。建立偿债绿色通道，县财政按照确认后的偿债额直接偿还到债权人。财政审计部门要加强审计，确保偿债基金专款专用。中央、省、市三级政府都要按偿债责任建立化解乡镇债务配套基金。其资金来源可在农村教育附加分成、财政收入体制超收分成、出地出让金收益等收入中筹集。

#### 6. 建立乡镇债务风险预警机制，严格乡镇债务风险管理

构建乡镇债务风险预警和评价指标体系，将乡镇债务规模控制在适度范围内。要牢固树立财政风险意识，坚持“量入为出、量力而行”的理财原则，保持债务数量的增长速度小于或等于乡镇可支配财力增长速度，合理安排债务的偿还期限，使每年的还本付息额比较均衡，符合财政收入增长的规律性，缓急债务风险。要以债务负担率（历年乡镇债务余额/当年乡镇财政可支配财力）、新增债务率（当年乡镇新增债务额/当年乡镇财政可支配财力）、债务依存度（当年乡镇债务发生额/当年乡镇财政支出）、债务偿还率（当年乡镇债务还本付息额/当年乡镇财政可支配财力）、财政赤字率（乡镇当年财政赤字/当年乡镇财政总收入）为重点，对乡镇债务的规模、结构和安全性进行动态监测和评估。结合乡镇实际，笔者认识，债务负担率不得超过 100%，新增债务率不得超过 15%，债务依存度不得超过 10%，债务偿还率不得超过 10%，财政赤字率不得超过 5%，一旦发现乡镇有某一个指标超过警戒线，由县级财政局或审计局宣布其进入“预警名单”，并对该乡镇财政进行监控。如果发现该乡镇财政状况进一步恶化，则将其从“预警名单”移至“危机名单”，由县政府成立一个专门工作组来监督和控制乡镇政府的财政管理，启动督办程序，制定化解计划，采取综合措施，直至各项指标降到警戒线以下。

逐步推行乡镇财政综合预算和零基预算，增强预算的科学性和约束力。按照“先维护、后发展”、“先吃饭、后建设”的原则编制乡镇综合预算，财政预算内拨款必须坚持以收定支、量入为出的原则，真正做到有多少钱办多少事，力保财政预算收支平衡。

对乡镇所属事业单位统一纳入财政管理，努力扭转多头举债、权责不清、调控不力的局面。对以乡镇政府名义开办的各类政府性投资开发公司或乡镇企业服

务中心必须统一纳入乡镇财政监督管理范围，防止这些公司的经营风险转嫁为乡镇政府的间接债务风险。各级财政部门负责政府性负债建设项目的资金审核，承担债务监督管理的具体职责。

#### 7. 建立科学的干部考核任免制度，积极推进基层民主政治建设

建立科学的干部考核任免制度。衡量乡镇政府政绩，应主要看党和国家的方针政策是否得到贯彻落实，当地社会是否保持稳定，农村服务是否到位，农民合法权益是否得到维护。对建设项目类政绩，要重点考察项目资金来源及项目资金使用情况，对不顾当地经济社会条件，盲目举债搞“政绩工程”和“形象工程”的干部要给予通报批评。要树立不借新债、减少旧债也是政绩的观念，把制止新债、化解旧债作为考核乡镇干部任期目标和工作实绩的重要内容。保持乡镇领导干部任期内的基本稳定，除特殊情况，乡镇主要领导干部至少要任满一届（5年）。

建立和完善科学民主决策机制，推进乡镇政务公开制度。打破农村公共产品供给长期由行政官僚主宰把持的局面，建立由乡镇人民代表大会决定公共产品供给的新机制。在广泛征求群众意见的基础上，编制乡镇公共产品供给年度计划及筹资报告，经乡镇党委、政府集体决策后，交由乡镇人民代表大会讨论通过，然后由乡镇人民政府严格按年度计划执行。推行乡镇财政收支季度公开制度，乡镇债务半年公开制度，接受人民群众和乡镇干部的监督。充分发挥乡镇人民代表大会的监督作用。乡镇人民代表大会要加强对乡镇财政预算及执行情况的监督，乡镇财政至少每年要向乡镇人大主席团汇报一次预算执行情况。

#### 8. 统筹城乡经济社会发展，加快农村经济发展步伐

我国总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段。要顺应这一趋势，坚持“多予、少取、放活”的方针，遵循在政治上尊重农民的民主权利，在经济上保障农民的物质利益的基本准则，更多地关注农村，关心农民，支持农业，把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置，积极统筹城乡发展，推进城乡一体化进程，建立工业反哺农业、城市支持农村的长效机制。

统筹城乡规划，加快构建城乡一体化的区域性城市发展蓝图。充分考虑城乡空间布局，立足于城乡经济、社会、人口、资源和环境的整体性，制定城乡体系完备、城乡产业融合、社会事业和基础设施一体化的发展规划，形成分工明确、梯度有序、开放互通的城乡空间结构体系。当前，要围绕社会主义新农村建设目标，重点同步规划城乡基础设施建设，使现代交通、通讯、电力、信息网络、教育、卫生等更好地向农村延伸覆盖，提高农村基础设施配套水平。

统筹城乡生产力布局，促进城乡产业整合。要打破所有制和城乡界限，合理分工城市产业和农村非农产业，形成城市带动农村一体化发展机制。要进一步明确农村工业的发展方向，逐步向农村转移劳动密集型、资源密集型的产业，把农产品加工业和运销业作为农村工业发展的重点；要大力发展农村服务业，完善农村社会化服务体系，推进农村现代物流业的发展，积极发展休闲农业等新型服务

业；要加大农村工业布局的调整力度，引导乡镇企业向重点城镇合理聚集，规划建设一批以农产品加工业为主的乡镇工业园区。

统筹城乡投入，加大对农业和农村的支持保护力度。要加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，进一步完善各级财政的农业投入政策，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，形成财政支农资金的稳定增长机制，建立以工促农、以城带乡的长效机制。要改进政府农业投资管理方法，由各级政府为基层和农户提供配套，充分调动农民参与社会主义新农村建设的积极性，提高财政农业投入资金的使用效益。

统筹城乡就业，建立城乡平等的就业环境。将农民就业问题纳入社会就业体系。取消对农民进城务工的各种不合理限制和歧视性政策，为农民创新更多的就业机会，形成城乡劳动者平等就业制度。切实保障农民工的合法权益，重点解决拖欠工资和农民子女入学等突出问题。加强对农村劳动力转移职业技能培训，搞大“阳光工程”的规模，适当提高补助标准，改善信息服务，引导农民工合理流动。加大户籍制度改革步伐，消除城乡户籍壁垒，完善流动人口管理办法，让农民真正享有自由进城和自由迁徙的权利。

统筹城乡社保，探索建立农村新型社会养老保障制度。加大公共财政对农村基础教育和公共服务等社会事业的转移支付，调整农村义务教育的管理机制和投入机制，将农村义务教育的责任从乡镇和农民转移到县级以上政府，加快建立农村公共卫生服务体系。积极构建城乡统一的社会保障制度，对农民工和乡镇企业职工要逐步实行和城市企业职工相统一的社会保障制度，将最低生活保障和大病统筹设计为全民共享项目。当前，要积极推行新型农村合作医疗制度，加快建立农村最低生活保障制度，完善农村五保户社会赡养制度。

## 结 束 语

乡镇过度负债问题，已经成为影响构建社会主义和谐社会和建设社会主义新农村的重要因素。农村发展进入“后农业税时代”以后，乡镇债务规模总体上呈增长态势，债务风险逐步显性化，化解乡镇债务工作进入了最艰难的攻坚阶段，已经引起了各级党委和政府的高度重视。自 2005 年国务院办公厅下发《关于坚决制止发生新的乡镇债务有关问题的通知》（国办发[2005]39 号）以来，一些地方开始了新一轮化解乡镇债务的试点工作，如安徽省选择了全省 10 个县、江苏省选择了 4 个县、哈尔滨市选择了 30 个乡镇开展控制和化解乡镇债务试点工作。长沙市在长沙县黄花镇进行了化解乡镇债务试点工作，取得了一定成效。国家财政部制订了化解县乡债务报告，已经提交国务院并获批复，中央允许地方进行债务化解的制度创新。财政部各项具体措施即将逐步出台，债务化解的各项政策也将逐步明朗。我们相信，只要各级党委政府从建设社会主义新农村的高度出发，认真落实科学发展观，坚持统筹城乡发展方略和以城带乡、以工促农方针，积极开辟新的债务清偿渠道，拓展新的偿债途径，创新债务清偿方式，构筑债务清偿体系，乡镇过度负债的问题就一定能够得到有效解决。

## 致 谢

本人能够顺利完成国防科学技术大学公共管理专业(MPA)硕士学位课程的学习和论文的写作,得益于多方面的关心、支持和鼓励。在此,衷心感谢中共长沙市委组织部组织考前辅导和学习期间的关心。感谢国防科大信息系统与管理学院的领导和任课老师传授公共管理的专业知识和技能,特别是我的导师陈英武教授,对论文的写作给予了精心的指导。感谢为本文答辩、评审付出辛勤劳动的院内外专家、老师和朋友。感谢本人工作单位长沙市农办的领导和同志们,提供我学习的机会和学习期间多方面的帮助。感谢长沙市农村经营管理局、四县市农办和市农办综合调研处的同志们,提供论文写作的相关资料,协助进行专题调研。最后,感谢我的妻子和女儿多年来对我学习的支持和鼓励。

## 注 释

- [1]魏加宁. 地方政府债务风险大于金融危机威胁. 商务周刊, 2004(5)
- [2][5][13]张秀英, 刘金玲. 中国西部地区乡镇负债问题研究. 人民出版社, 2004
- [3]张育英. 经济转型时期乡镇财政债务问题研究. 华中科技大学硕士学位论文
- [4][8][17][19]课题组. 乡镇财政赤字与债务研究报告. 经济研究资料, 2002(78)
- [6]韩俊. 中国县乡公共财政危机: 表现、成因、影响与治理. 农村公共财政国际会议报告
- [7]赵树凯. 乡镇债务源于政府体制——10 省区 20 乡镇调查. 中国经济时报, 2004, 9, 23
- [9]温铁军. “谁的孩子谁抱走”化解乡村债务——关于化解乡村基层债务的代表提案. 三农中国 (<http://www.snzg.net>) 2005. 4. 25
- [10]牛竹梅. 乡村债务现状、负面影响及消减对策. 山东经济, 2002(1)
- [11]周国良. 分税制下的我国乡镇财政债务问题探析. 兰州商学院学报, 2003(5)
- [12]张志超. 适度债务规模理论. 天津社会科学, 1992(5)
- [14]课题组. 乡村政府债务化解对策研究. 财经论丛, 2004(4)
- [15]廖洪乐, 宋洪远. 中国农村税费改革与乡村财政问题学术研讨会观点综述. 中国农村经济, 2005(11)
- [16]王振东. 乡村债务——暗礁浮出水面. 中国财经报, 2004, 06, 08
- [18]李茂生, 陈昌盛. 中国: 农民减负、县乡财政解困的财政对策. 财贸经济, 2004(1)

## 参考文献

- [1]张秀英, 刘金玲. 中国西部地区乡镇负债问题研究. 人民出版社, 2004
- [2]张金艳. 农村财政体制与乡镇负债研究. 浙江大学博士学位论文, 2005
- [3]张育英. 经济转型时期乡镇财政债务问题研究. 华中科技大学硕士学位论文, 2004
- [4]李秀艳. 中国乡镇财政赤字与负债问题研究. 吉林大学硕士学位论文, 2004
- [5]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. 国办发[2005]39
- [6]国务院办公厅. 关于彻底清理乡村两级不良债务的通知. 国办发[1999]40
- [7]安徽省财政厅. 关于开展化解全省县乡政府债务工作的通知. 安徽财政信息网, 2005, 06, 08
- [8]魏加宁. 地方政府债务风险大于金融危机威胁. 商务周刊, 2004(5)
- [9]课题组. 乡镇财政赤字与债务研究报告. 经济研究资料, 2002(78)
- [10]韩俊. 中国县乡公共财政危机: 表现、成因、影响与治理. 农村公共财政国际会议报告
- [11]赵树凯. 乡镇债务源于政府体制——10省区20乡镇调查. 中国经济时报, 2004, 9, 23
- [12]课题组. 改革、健全省以下分税制的探讨. 财政研究, 1997(8)
- [13]邓谨. 债务问题: 乡镇机构改革绕不过的坎. 南方周末, 2005, 04, 07
- [14]温铁军. “谁的孩子谁抱走”化解乡村债务——关于化解乡村基层债务的代表提案. 三农中国 (<http://www.snzg.net>), 2005, 4, 25
- [15]温铁军. “三农”问题的世纪反思. 经济管理文摘, 1999(19)
- [16]陈锡文. 统筹城乡发展解决三农问题. 人民网, 2003, 01, 12
- [17]课题组. 乡镇财政: 制度框架与政策改革. 中国农村经济, 2002(4)
- [18]孙长杰, 赵全厚. 求解乡镇财政困境. 中国经济快讯周刊, 2002(29)
- [19]牛竹梅. 乡村债务现状、负面影响及消减对策. 山东经济, 2002(1)
- [20]贾康, 白景明. 县乡财政解困与财政体制创新. 经济研究, 2002(2)
- [21]贾康, 赵全厚. 国债适度规模与我国国债的现实规模. 经济研究, 2002(10)
- [22]马海涛, 吕强. 地方政府债务风险问题研究. 财贸经济, 2004(2)
- [23]宋洪远, 谢子平, 张海阳等. 乡村债务的规模、结构、风险及效应分析. 农业经济问题, 2004(6)
- [24]周国良. 分税制下的我国乡镇财政债务问题探析. 兰州商学院学报, 2003(5)
- [25]谢小平, 王艳敏. 乡村公共负债水平与债权结构分析. 中国农村观察, 2003(4)
- [26]祝学文. 化解乡村债务的前提分析. 湖北社会科学, 2003(5)
- [27]张志超. 适度债务规模理论. 天津社会科学, 1992(5)
- [28]于天义. 财政风险分析. 经济研究参考, 2000(73)
- [29]廖洪乐, 宋洪远. 中国农村税费改革与乡村财政问题学术研讨会观点综述. 中

国农村经济, 2005(11)

[30]王振东. 乡村债务——暗礁浮出水面. 中国财经报, 2004, 06, 08

[31]李茂生, 陈昌盛. 中国: 农民减负、县乡财政解困的财政对策. 财贸经济, 2004(1)

[32]邓大才. 论乡镇财政危机的转嫁与教训论. 农村财政与财务, 2003(9)

[33]吴垠, 刘燕. 转轨时期乡镇财政债务链的博弈分析. 中国经济评论, 2004(4)

[34]课题组. 公共财政覆盖农村问题研究. 农业经济问题, 2004(7)

[35]郭晓东. 乡镇债务危机的形成机理、症结及治理. 南京经济学院学报, 2003(1)

[36]许正红, 吴亮, 石红. 我国乡镇财政困难的成因及对策. 农业经济问题, 2004(1)

[37]周飞舟, 赵阳. 剖析农村公共财政: 乡镇财政的困境和成因. 中国农村观察, 2003(4)

[38]李峰. 乡镇债务的制度分析及化债思路. 中国农村研究网, 2004, 01, 09

[39]陆跃新. 完善风险预警机制, 积极化解乡镇债务. 江苏经济报, 2005, 05, 16

[40]陈永正, 陈家泽. 论中国乡级财政. 中国农村观察, 2004(5)

[41]谭秋成. 财政考核、制度租金榨取与乡镇债务. 中国农村观察, 2004(6)

[42]唐云峰. 公共选择理论视角下地方债务的成因分析. 财经论丛, 2005(1)

[43]杨卫军. 取消农业税对农村基层政府的影响研究. 宏观经济研究, 2005(5)

[44]陈锡文, 韩俊, 赵阳. 我国农村公共财政制度研究. 宏观经济研究, 2005(5)

[45]陈强, 黄薇. 后税费时代的农村公共产品供给. 贵州财经学院学院, 2005(4)

[46][德]柯武刚, 史漫飞著. 韩朝华译. 制度经济学. 商务印书馆, 2000

[47][美]丹尼斯·C·缪勒著. 杨春学等译. 中国社会科学出版社, 1999