

对农村税费改革后乡村债务的思考

中南财经政法大学财政税务学院 周 波 杜颜榕

农村税费改革已经进行了4年,改革不仅使农民负担减轻,更进一步看,改革的成效还表现在以下几个方面:一是初步规范了农民与国家、集体之间的分配关系,改革提高了农民合理负担的透明度,有利于遏制农村“三乱”,有利于增强基层干部依法行政和农民依法纳税的意识。二是促进基层政府职能转变和机构精简,农村税费改革进一步规范了乡镇政府和村级组织的工作职能和事权范围,推进了“三定”工作,精简了机构和人员,也削减了经费开支。三是密切干群关系,一定程度上缓解了农村干群矛盾。四是在探索农村税费改革上取得了一定的经验,各级干部得到了锻炼。但是也出现了不少的问题,其中乡村债务问题显得尤为突出,这一问题能否解决关系到改革能否顺利进行。中国若想跳出“黄宗羲定律”就必须切实解决好乡村债务的问题,防止农民负担反弹。

一、乡村债务形成的原因

当前,各地乡、村不良债务负担十分沉重,如陕西省乡、村两级不良债务达41.3亿元,平均每个乡镇87.6万元,每个村5.6万元。这些不良债务形成的原因十分复杂。乡镇财政赤字与负债形成主要有3个方面的原因:一是经济不发达及财税体制缺陷;二是政府职能转轨不到位,乡镇财政缺乏有效的制约和监督机制;三是机构臃肿、财政供养人口失控。而村级债务形成主要有6个方面原因:一是过高地估计农民的富裕程度;二是职能部门达标升级;三是名目繁多的集资摊派;四是村办企业投资失误或管理不善;五是农户上缴尾欠过大;六是非生产性开支膨胀。

二、乡村债务的危害

庞大的乡村债务规模造成了诸多负面影响。

1. 乡村负债积重难返,增加了农村税费改革的难度。在农村税费改革以前,乡村负债可以通过农民上缴的村提留和乡统筹来消化,也可以通过开辟名目繁多的税费向农民收取。但即便如此,乡村负

债问题仍然越来越重。农业部1997年对10个省的一项调查显示,乡级和村级的平均负债规模,已经分别达到近400万元和20万元。乡村负债积重难返,不仅是增加农民负担、导致农村税费收取难的重要原因,也成为乡村干部的精神包袱,牵扯了他们很大一部分精力,影响其从事乡村公益事业、促进乡村发展的积极性,包括从事农村税费改革的积极性。

2. 税费改革往往导致乡村可用财力进一步减少,乡村组织的运转困难明显增大。乡村收益增加,往往是增加农民负担行为的直接结果之一。农村税费改革,如果要真正高举减轻农民负担的大旗,就几乎必然会导致乡村可用财力的进一步减少,至少长期情况是这样。谢仁生等(2000)对江西宜春地区的调查资料显示,农村税费改革后,乡村实际收入大幅度下降,导致农村公益事业难以为继,形势不容乐观。2000年9月对安徽农村税费改革试点的专项调查表明,至少从近期的总体情况来看,安徽试点导致了乡村可用财力减少,其程度是明显的,其中村级可用财力的减少幅度更大。鉴于乡村机构臃肿、运行费用大的问题短期内难以根本解决,由农村税费改革所导致的乡村可用财力迅速减少,必将进一步演化为乡村组织的运转困难。在那些收入主要来源于农业的乡村,问题更为严重。

3. 乡村可用财力的减少,乡村运转困难的增加,可能会影响农村税费改革的顺利推进。减轻农民负担,进行税费改革,是党和政府的一贯政策,也是广大农民的强烈要求。但是,这种政策与其他政策一样,最终都需要乡村组织和乡村干部去落实。因此,乡村组织的正常运转,乡村干部的积极工作,是保证税费改革顺利推进的基础。而乡村可用财力的减少,乡村组织运转困难的增大,会不会导致这一基础发生动摇?会不会引起乡村组织“从对自身利益的关心上”去抵制这项改革?会不会从需求上拉动农民负担的增长,抵消农村税费改革的

成果?对于这些问题,简单地回答“不会”,可能是过于乐观了。

4. 农民的过重负担影响了党和政府与群众的关系。乡镇赤字与负债问题,乍看起来只是一般性的经济问题,但它的负面影响远远超出了经济范畴。在许多地方,由此引起的社会问题日益严重,造成乡镇政权和社会不稳定因素的增加。据调查,凡是赤字、负债过重的乡镇,干群关系都比较紧张,干部威信普遍下降,基层政权各项工作阻力重重。在各种媒体报道中不难看到一些地方因为干部强行向农民收费致使矛盾激化的事例。

三、解决乡村债务的政策建议

1. 搞好乡村两级减机构、减事和减人、减支出的改革。当前,我国乡政府和村级组织机构膨胀,冗员过多,职能混乱,这是农民负担沉重的一大根源。据统计,全国县乡财政供养人员从1994年到2000年增加了708万人,总人数达到2 959万人,再加上73.5万个村民委员会的300多万基层干部,这些都要农民直接和间接负担。如果乡村机构和冗员减不下来,农村税费改革的成果就很难保得住。必须尽快改革乡镇政府,取消乡镇级政府机构,取消乡镇级财政设置,压缩编制,裁减工作人员,让其改称乡镇公所,使其成为县级的派出机构。村级基层组织也要改革,思路是能合并村的就合并,不能合并的要压缩村委会成员,这样可以减少管理环节,节约财政成本,并能从体制上避免基层政府向农民加重各种税费负担。

2. 积极解决乡村9年制义务教育经费问题,让农民也能享受到与城市居民同样的待遇。目前,在全国大多数县及乡级财政支出中,中小学教育经费支出占到50%以上,无论是从理论上还是从法律上讲,农村中小学教育属于国家规定的义务教育,就像城市的9年制义务教育一样,应该完全由国家来负担。这样既可切断大部分农民负担的源头,又消除了乡村债务压力。

3. 建立领导责任制,遏制乡镇赤字与债务。各级政府,特别是县、乡镇政府,要对乡镇的财政赤字与负债的危害引起高度重视,积极研究问题形成的具体原因和相应的对策措施,使困扰农村经济、政治发展的财政赤字与负债问题得到根本性解决。要树立“增收是政绩、消赤字还债也是政绩”的观念,切实防止“新官不理旧事”的历史痼疾,有必

要建立一种有效的领导责任制来予以保证。

4. 采取切实有效的措施消化现存债务。目前一些地方,乡镇赤字与债务的化解措施是值得借鉴的。如湖南省常德市的做法是:(1)以拍卖、租赁等方式盘活资产、资源,解决部分债务;(2)通过债权债务转换消除债务;(3)搞好乡镇企业的改组转制,转移偿债义务,即一方面把公办企业转变为民营企业,转移偿债义务,另一方面对资不抵债的企业,实行破产改制、资产重组,培植新的经济增长点;(4)加大清欠力度,想方设法收回“老欠”; (5)落实降息、减息政策,一方面出台文件规范利率标准,对已经拿到利息超过本金的借款实行“停息挂账”,尚未支付的借款利息一律降至6%以下,以消除债务压力。实际上,许多地方都进行了类似的尝试,取得了较好的业绩。如湖北监利县对乡镇超编小车举办拍卖会,拍卖当日成交11辆,金额达66万多元。至今,已收缴超编小车近40辆,拍卖所得将全部用于乡镇还债或由县财政统筹。总的来说,在消除乡镇债务与赤字方面,应该适当给予各地不同的债务化解空间,以提高基层政府消赤减债的积极性。

5. 推行综合预算,把乡镇的各项预算收入,各部门收入的各项行政事业性收费、乡镇收取的各项管理费、乡镇政府的自筹资金和统筹资金以及其他未纳入预算管理的财政性资金统一纳入乡镇综合财政预算管理范围,采取统一支出标准、统一核算口径、统一安排资金的方法,管好预算内外资金,解决“三权”归属问题;同时,把实施乡镇综合财政预算管理与实施县级财政综合改革、县乡财政“收入上台阶工程”和“自立工程”结合起来,提高改革的综合效益。综合财政预算管理延伸到乡级应该是规范壮大乡镇财政的重要举措。

6. 转变观念,为发展乡镇经济搞好服务。发展农村经济是乡镇财政走向良性循环的基础。乡镇企业在农村经济发展和农村财源建设中,发挥了重要的作用,但也造成了大量的乡镇“负累”。今后,乡镇政府不应该再自办乡镇企业,但可以为乡镇经济的发展创造便利条件(如信息技术支持、财政贴息等手段),突破经济成份的界限,放手发展个体私营经济,充分发挥其市场优势,多业并举,促进农村产业结构的转变和均衡协调发展。

(收稿日期:2005-03-17 武汉 430073)