

我国村级债务的变迁及区域差异

——基于全国 5 省 101 个村两期跟踪调查

白云丽¹ 易红梅^{1,2} 张林秀¹

(1.中国科学院 北京 100101; 2.北京大学 北京 100037)

内容提要 村级债务问题发端于 20 世纪 90 年代,并在税费改革后逐渐成为制约农村地区发展的重要因素之一。本文运用 2005 年、2012 年,在全国范围内随机抽样调查的 101 个村两期的面板数据,从负债面、债务规模、负债率以及债权人构成和债务来源方面,对我国村级债务在农村综合改革前后的变化情况及其差异进行了研究。结果表明,农村综合改革后我国村级债务负债面有所下降,债务规模迅速减小,负债率不断下降,村民成为村级债务最主要的债权人,同时村级债务可能会向更高层级的政府转移,和富裕地区相比,贫困地区债务问题更加严重,但偿债能力十分有限,是今后债务化解工作中需重点关注的区域。

关键词 村级债务 债务化解 区域差异

中图分类号 F812.8 **文献标识码** A **文章编号** 1672-9544(2016)06-0079-06

进入 21 世纪以来,国家出台了一系列的惠农政策,加之村级组织长期致力于农村经济建设,我国农村经济面貌发生了翻天覆地的变化,取得了举世瞩目的成就。但与此同时,我国村级债务问题日趋严重,并在税费改革后表现得更加突出,成为影响农村地区发展的重要因素。税费改革后,村集体原来从农民手中收取的农业税、乡统筹和村提留等逐步被取消,导致村级总财力下降,可能恶化原有的村级债务问题(杨震林等 2004;续竟秦等 2009)。大量研究指出我国农村集体负债表现出面广、规模大的特征(宋宏远等 2004;贺军伟 2005;史耀疆等, 2013)。大规模的村级债务制约了农村社会经济的进一步发展(贺雪峰等 2002;陈洁等 2006;胡文海,

2007),并成为诱发农民负担反弹的严重隐患(黄维健 2007)。

鉴于此,在进入农村综合改革阶段后,国家有计划、分步骤的进行乡村债务化解。优先化解农村义务教育、基础设施建设和社会公益事业发展等方面的债务,然后扩大到其他公益性乡村债务,在 2010 年又扩大了清理化解其他公益性乡村债务的试点范围。在这些政策背景下,村级债务发生了怎样的变化?在接下来的债务化解工作中,优先化解哪些债务?着重解决哪些地区的债务问题?已有文献在回答上述问题时存在以下两方面的不足:首先,缺少运用微观调查数据进行的定量分析,尤其是对农村综合改革后村级债务状况的定量研究甚

[收稿日期]2015-11-24

[作者简介]白云丽,中国科学院地理科学与资源研究所,中国科学院大学在读博士生,研究方向为农村公共物品供给和基层治理;易红梅,北京大学现代农学院副教授,中国科学院地理科学与资源研究所副研究员,研究方向为农村公共物品供给、卫生政策研究和教育政策研究;张林秀,中国科学院地理科学与资源研究所研究员、博士生导师,研究方向为贫困与农村发展研究。

[基金项目]国家自然科学基金“新型农村合作医疗对农民和基层医疗机构的动态影响研究”(71103171),中国科学院地理科学与资源研究所优秀青年人才基金“新型农村合作医疗政策演进及其影响评估”(2013RC204)。

少;其次,采用横截面而不是面板数据,无法准确刻画村级债务的动态发展过程。因此,本文试图利用长期面板数据厘清农村综合改革前后十多年间村级债务变化情况,更为重要的是,本研究归纳了村级债务变化的特征,分析了村级债务的区域差异等一系列问题。

一、数据来源

本研究所用的数据来源于2005年4月和2012年4月笔者所在课题组进行的农村社会经济长期跟踪调查,其中村基本情况及财务状况是调查的重要组成部分。以村为调查单元,课题组设计了抽样程序和调查表。最终在全国有代表性地抽取了5省(江苏、四川、陕西、吉林和河北)25县50乡镇101个村进行调查,每一个样本省、县、乡镇和村都是随机选取的。

2005年第一次调查时,课题组向每个样本省派出一个调查小组,每个调查小组在他们所调查的省使用相同的程序进行抽样。具体步骤如下:首先将省内各县人均工业总产值排序结果等分为5组,每组随机选取1个样本县,每个省共随机选5个样本县;其次将每个县的所有乡镇根据人均工业总产值分为高收入组和低收入组,在每个组内随机抽取1个样本乡镇;最后,和随机选取样本乡镇的方法一样,在每个乡镇内随机抽取2个样本村,最后共抽取了101个样本村。在2012年对101个样本村进行了跟踪调查,因此,形成了2004年和2011年两期的面板数据。

有关村级财务的调查主要是通过访谈村主任(书记)和村会计完成的。在村主任(书记)回答完村的经济、社会、人口和地理区位条件、是否有债务等问题后,调查员请村会计回答村财务基本情况的一些问题,包括村财务收支情况和村级债务等几个模块。特别地,在村级债务模块收集了村债务总额、债权人构成及债务成因等方面的信息。在结束对村会计的访谈后,调查员还要负责将获得的信息和村会计账本中的账目进行核对,确保村财务数据真实

①吉林省的一个样本村最初是由2个村合并而成,后来又分成两个样本村,但由于陕西省的一个样本村债务规模非常庞大,为了避免影响研究结果,在分析时只用了100个样本村的信息。

性。为了使不同年份数据具有可比性,文中用到的财务数据在分析时以1999年为基期,使用相应的价格指数进行调整,以剔除价格因素带来的影响。

二、村级债务的变化趋势

为了准确清晰描述村级债务的变化趋势,本文采用了负债面、债务规模和负债率这三个关键指标进行分析。负债面是指负债样本村在总样本村中的比例,用来刻画村级债务的广度。债务规模是指某一年度末样本村账面债务余额,用来衡量村级债务的大小。负债率,即一定时期内样本村债务余额相对于财务收入的比例,是用来衡量村级债务偿还压力的一个重要指标(宋宏远等,2004;陈东平,2012),本文中负债率=债务规模/村集体收入。

调查结果显示,农村综合改革后我国村级负债面和债务规模呈缩小的趋势。在调查的100个村中,2004年负债的村有86个,负债面高达86%,2011年负债面比2004年下降了11%。尽管在农村综合改革后样本村负债面有所下降,但目前我国仍有超过3/4的样本村都是举债运转,并在近10年的时间内,这种状况未得到明显改善,同时,和已有研究结果相比,村级负债面仍然较高(陈洁等,2006)。另外,调查数据显示,2004年样本村人均村级负债175.3元,到2011年人均债务规模快速下降到133.7元,减幅高达35%。这说明,农村综合改革实施后,总体上我国村集体债务正在减少,债务规模得到了有效控制。

伴随着债务规模的快速减小,调查期间样本村负债率也明显下降,但是偿债压力仍远超出村集体收入水平的承受能力。2004年村级负债率是242%,到2011年村级负债率下降到了180%,减小了25%。这说明,2004年-2011年期间,村集体债务负担显著降低,村级财务状况得到明显改善,但是由

表1 样本村债务基本情况

债务特征	2004年	2011年
负债面(%)	86	75
债务规模(元/人)	175.3	133.7
村集体收入(元/人)	72.3	72.1
负债率(%)	242	180

资料来源:作者调查。

于债务基数较大,和村集体收入相比较,村级债务负担依然十分沉重。一定比例的负债有益于村级组织发展经济和维持运转,但样本村长期以来负债率维持高位水平,导致村集体还款压力倍增,可能会妨碍村组织行使正常职能。由此可见,村级债务问题仍然需要进一步解决。

是什么原因导致了大规模的村集体负债?如此庞大的债务,村集体又是从哪些渠道借款的?不同时期债务成因和借款渠道又会发生哪些变化?根据表2的描述统计结果显示,公共投资及配套资金、拖欠税费款和维持日常运转是导致村级债务形成的三大主要原因。公共投资及配套资金导致村庄欠债的样本村个数从2004年的43个增加到2011年的58个;拖欠税费款形成债务的样本村比例在农村综合改革前后一直维持22%左右。此外,因维持日常运转而举债的样本村个数从2004年的18个减少到2011年的12个;进入农村综合改革阶段后,上级补助的不断增加使得村集体有充足的资源维持日常开支,因日常运转欠债的样本村数量下降了1/3。早在2003年国家就提出公共财政覆盖农村的口号,并将建立覆盖城乡的公共财政体系作为农村综合改革的重要内容,同时出台了一系列化解乡村债务的政策。但就公共投资配套和拖欠税费款形成的债务而言,并没有更多的样本村从根本上解决这一问题。

农村综合改革前后,银行、工矿企业和村民一直是村集体债务最主要的三个债权人,但在此期间这三个债权人的主次发生了变化,而且村级债务在多个债权人之间的分布更加均匀(表3)。2004年村集体向银行借款规模高达72.8元/人,占总债务规模的39.1%,是最主要的借款渠道;其次是向村民借

表2 村级债务的主要成因及其分布

欠债主要原因	2004年	2011年
公共投资及配套资金	43	58
生产性投资失败	4	3
村办企业欠款	10	2
维持日常运转	18	12
拖欠税费款	23	22

资料来源:作者调查。

表3 村级债务来源结构

借款渠道	2004年		2011年	
	债务规模 (元/人)	占比 (%)	债务规模 (元/人)	占比 (%)
村级总债务	186.4	100	133.7	100
其中:上级政府	16.8	9.0	20.0	15.0
银行	72.8	39.1	24.8	18.5
工矿企业	20.8	11.2	22.2	16.6
人员工资	16.8	9.0	16.2	12.1
个体工商户	16.0	8.6	11.6	8.7
村民	27.8	14.9	34.1	25.5
其他	15.4	8.2	4.8	3.6

资料来源:作者调查。

款,占总债务的14.9%,排第三的是拖欠工矿企业款项,占总债务的11.2%。2011年向村民借款的比例显著上升(25.5%),成为村级借款最主要来源,银行借款的比例明显下降(18.5%),次于向村民借款成为村级债务第二主要来源,排在第三位的是拖欠工矿企业造成的债务,占总债务的16.6%。随着税费改革以及取消农业税的实施,村集体自营收入不断减少,信用水平持续下降;与此同时,我国银行业实行了紧缩的信贷政策,如存款准备金率从2004年的7%左右上升到2011年的17%左右(中国金融年鉴,2005-2012),导致信贷规模大幅萎缩,在此背景下村集体向银行借款所占比重也逐渐下降。

目前,村民成为村级债务最主要的债权人,如果村集体没有足够的能力按时偿还债务,村民也将承受利益损失的巨大压力;由于很多借贷行为不规范,村民的利益得不到法律保护,这可能会影响干群关系,诱发社会冲突。因此,在解决村级债务问题的同时要注意保护村民利益,谨防村级债务成为农民负担反弹、基层社会不稳定的诱因。除了上述最主要的债务来源外,我们也发现拖欠人员工资形成的债务在总债务中的比例逐渐上升,村级债务有可能会影响村干部的工作积极性。此外,向上级政府借款形成的债务在总债务中的比重逐渐上升,村级债务很有可能向更高层级的政府转移。对比2011年与2004年的债务构成,可以看出,不同债权人之间借款规模的差异逐渐缩小,说明村集体正在努力拓宽借款渠道,想尽一切办法筹措资金。

三、村级债务的区域差异

鉴于收入水平不同,样本村债务及其变化可能存在差异,笔者按照2004年的人均收入水平将样本村平均分为5组,比较2004年和2011年最贫穷20%的样本村(以下称“贫困样本村”)和最富裕20%的样本村(以下称“富裕样本村”)之间债务的变化情况。

贫困样本村负债面高于富裕样本村,而且村级负债面的变化速度在两组样本村之间有明显差异(表4,第1行)。2004年贫困样本村负债面是95%,比富裕样本村的负债面高出9%,两组样本之间的差异并不显著,但到2011年,贫困样本村的负债面是85%,高于富裕样本村负债面23%,而且在10%的检验水平下,二者的差异在统计上是显著的。从变化情况来看,两组样本村负债面一直呈下降的趋势,但是下降的速度不同。贫困样本村负债面从2004年的95%下降到2011年的85%,而与此同时,富裕样本村的负债面从2004年的86%迅速下降到2011年的62%。由此可见,即使贫困样本村的负债面一直下降,但是由于村集体经济实力有限,负债面仍然较高,解决债务问题还需借助其他外部渠道;富裕样本村由于收入高,可以而且确实有能力彻底清偿债务。

从债务规模的角度看,贫困样本村的债务规模较小,但下降速度远低于富裕样本村(表4,第2行)。2004年贫困样本村债务规模为109.6元/人,不及同时期富裕样本村债务规模的1/3,在5%的检验水平下,二者存在显著差异;2011年贫困样本村债务规模下降到85.6元/人,仍低于同时期富裕样本村的债务规模(176.1元/人),在10%的检验水平下,二者差异显著。从两组样本村债务规模变化的角度看,贫困样本村的债务规模下降较缓慢,从2004年

的109.6元/人,下降到农村综合改革期间的85.6元/人,减幅约为22%;而富裕样本村债务规模从2004年的342.2元/人大幅降到2011年的176.1元/人,下降了近50%。结合负债面和债务规模来看,贫困样本村的债务总量似乎更少一些,但若分析村集体对债务的承受能力,我们还需从负债率的角度考虑。

从负债率来看,贫困样本村明显高于富裕样本村,而且两组样本村负债率的变化差异也很显著(表4,第3行)。2004年贫困样本村负债率是480%,是同时期富裕样本村负债率的2倍多;2011年贫困样本村负债率是370%,而此时富裕样本村负债率仅有120%。在5%的检验水平下,两组样本村负债率在2004、2011年均存在统计上的显著差异。从负债率变化的角度看,贫困样本村负债率下降速度较慢,从2004年的480%下降到2011年的370%;富裕样本村负债率从2004年的220%下降到2011年的120%。这也进一步说明了,农村综合改革期间,贫困样本村和富裕样本村负债率均有所减小,但是贫困样本村的减幅仍比较有限。此外,贫困样本村虽然债务规模较小,但是村集体收入更加薄弱,村级组织面临的债务压力更大;而富裕样本村虽然债务规模较大,但是由于村集体收入也比较高,收入和债务二者基本上呈良性循环的态势,对村级财务健康的影响较小。

样本村的经济发达程度不同,村集体开展的活动也有差异,可能会导致村集体因不同的原因欠债,因此,我们有必要比较贫困、富裕样本村的债务成因,为治理村级债务提供更加精确的参考。从表5可以看出,贫困样本村主要是由于公共投资及配套资金、维持正常运转和拖欠税费款导致了债务产生,而富裕样本村欠债的主要原因是公共投资及配套资金、村办企业欠款和维持正常运转;同时两组样本村导致债务产生的主要原因在调查期间也存在不同的变化。对于贫困样本村,农村综合改革前后债务产生的原因没有发生变化,但是随着国家对贫困农村地区转移支付力度的不断增加,因维持正常运转借债的样本村个数大幅减少。对于富裕样本村,农村综合改革前村办企业欠款是一个导致债务产生的主要原因,而取消农业税并实施综合改革

表4 不同收入组村级债务基本情况

债务特征	贫困样本村		富裕样本村	
	2004年	2011年	2004年	2011年
负债面(%)	95	85	86	62
债务规模(元/人)	109.6	85.6	342.2	176.1
村集体收入(元/人)	22.8	23.1	155.5	146.8
负债率(%)	480	370	220	120

资料来源:作者调查。

表5 不同收入组村级债务的主要成因

单位:个

欠债主要原因	贫困样本村		富裕样本村	
	2004	2011	2004	2011
公共投资及配套资金	11	14	10	9
生产性投资失败	0	0	1	0
村办企业欠款	0	0	5	3
日常运转	11	4	5	4
拖欠税费款	5	4	1	5
其他原因	0	0	0	0

资料来源:作者调查。

后,拖欠税费款成为债务产生的主要原因之一。可见,今后治理村级债务时也要充分考虑村庄收入水平,根据村庄收入差异,制定更有针对性的债务治理顺序。

样本村收入能力代表其借贷时的信用水平,这可能会影响村集体借款的渠道,进而形成主次不同的债权人。因此,本文将比较不同收入水平下,村集体债权人的构成及变化情况。从表6可以看出,不同时期,贫困样本村和富裕样本村的主要债权人不同,且在调查期间这些主要债权人的主次变化也不相同。2004年贫困样本村三种最主要的借贷来源依次分别是工矿企业(24.5%)、人员工资(22.4%)和银行(18.8%);而富裕样本村最主要的三个债权人是银行(59.7%)、村民(13.2%)和工矿企业(10.1%)。2011年贫困样本村主要的借款来源依次分别是村民(46.3%)、工矿企业(19%)和银行(18.1%);富裕样本村主要的债权人依次分别是村民(38.7%)、工矿企业(20.2%)和银行(15.9%)。

从借贷主要来源可以看出,2004年农村综合改

表6 不同收入组村级债务的债权人结构

单位:元/人、%

借款渠道	贫困样本村		富裕样本村	
	2004年	2011年	2004年	2011年
村级总债务	109.6	85.6	342.2	176.1
其中:上级政府占比	7.7	1.8	5.0	7.8
银行占比	18.8	18.1	59.7	15.9
工矿企业占比	24.5	19.0	10.1	20.2
人员工资占比	22.4	10.4	3.7	8.6
个体工商户占比	13.1	4.3	8.2	7.1
村民占比	12.9	46.3	13.2	38.7
其他占比	0.6	0.1	0.1	1.7

资料来源:作者调查。

革之前,贫困样本村主要通过赊欠工矿企业和工作人员工资来筹措资金,这些借贷渠道更多依靠村干部个人的人际关系;而富裕样本村,一半以上的借款是通过正规的金融渠道获得,这主要凭借村集体的经济实力。2011年农村综合改革实施几年后,由于国家补助的增加以及村干部工资由上级发放等一系列举措的推行,拖欠人员工资已不是贫困样本村主要的借款渠道,取而代之的是向村民借款。富裕样本村借款的三大主要渠道没有发生变化,但是向村民借款的比例明显提高,一跃成为最主要的借贷来源;而伴随着农村集体收入的减少,以及金融机构的惜贷行为,向银行借款的比例锐减。除了这些主要借贷途径外,农村综合改革后贫困样本村向上级政府、个体工商户借款金额在总债务中的比例大幅下降,而富裕样本村向上级借款的比重有所提升,向个体工商户借款的比例略有下降。

四、结论和建议

本文运用具有全国代表性的101个样本村两期面板数据对我国村级债务情况在农村综合改革前后的变化及其区域差异进行了研究。结果发现,从2004年到2011年我国村级债务负债面有所下降,债务规模快速减小,负债率不断下降,但是由于原有债务问题非常严重,导致我国村级债务依然呈现出负债面宽、债务规模大、负债率高的特点。贫困地区的村级负债面更广,偿债压力更大,同时贫困地区和富裕地区的债务成因及来源结构也有所不同。本文认为,进一步解决村级债务问题,还需要从以下几方面着手:

第一,进一步明晰债务化解的主体,加强债务化解政策的实施力度。参照目前村集体的收入水平,仅依靠村集体自身力量,在短期内是无法偿还清大规模的村级债务,村级债务的化解在更大程度上还有赖于更高层级的政府财政力量。因此,需要明确中央、省、市、县、乡各级政府化解债务的责任和范围,并将债务化解的各项政策规定落到实处。

第二,合理制定村级债务的偿还顺序。鉴于公共投资及配套资金是导致富裕地区村级债务产生的首要原因,需进一步加大公共财政对农村地区覆盖的深度,消除村级债务产生的体制根源;其次,农

业税已取消多年,但拖欠税费款仍是村集体债务形成的主要原因,需加大对该部分债务的减免力度,尽快解决历史遗留的债务问题。

第三,区别轻重缓急,着力解决与农民利益最相关的债务。向村民借款是村级债务的主要组成部分,这些债务直接关系到农民的利益和基层干群关系的和谐,因此,在化解村级债务时要重点解决向村民借款形成的这部分债务。

第四,重点解决贫困地区的村级债务问题。富裕地区的村级债务基本是在村级收入的承受范围内,但贫困地区村级财务问题极其严重,而且偿债能力又十分有限,因此,债务化解政策应向贫困地区倾斜,重点推动这些地区债务问题的解决。

参考文献

- [1] 陈东平,潘军昌,王海员.村级债务治理:研究现状与一个分析框架.农业经济与管理,2012年第2期.
- [2] 陈洁,赵冬媛,齐顾波等.村级债务的现状、体制成因及其化解——对223个行政村及3个样本县(市)的调查.管理世界,2006年第5期.
- [3] 贺军伟,王润雷.村级债务——676个村的调查.中国发展观察,2005年创刊号.
- [4] 贺雪峰,王习明.村级债务的成因与危害——湖北J市调查.管理世界,2002年第3期.
- [5] 胡文海.崛起背景下的中部地区农业发展研究.农业经济问题,2007年第9期.
- [6] 黄维健.关于农村综合改革若干问题的思考.农村财政与财务,2007年第1期.
- [7] 史耀疆,杨小磊.乡村债务现状、成因及对策——基于全国5省101个村的调查.江苏财经大学学报,2013年第1期.
- [8] 宋洪远,谢子平,张海阳.乡村债务的规模、结构、风险及效应分析.农业经济问题,2004年第6期.
- [9] 苏雪燕,刘明兴.乡村非正式关系与村级债务的增长.中国农村观察,2006年第6期.
- [10] 温铁军,彭辉,范培暉,郑风田.中央支农资金配套制度对中国乡村负债的影响:一个初步估算——以中西部地区贫困县为例.中国农村经济,2009年第2期.
- [11] 续竟燕,罗仁福,张林秀.税费改革对村级财务状况的影响——对全国100个村的跟踪调查.中国软科学,2009年第11期.
- [12] 杨震林,吴毅.税费改革中乡村利益张力下的村级财务困境——对中部某省T乡的观察.华中师范大学学报(人文社会科学版),2004年第4期.
- [13] 张海阳,宋洪远.村级组织债务问题研究.管理世界,2004年第9期.
- [14] 张鹏飞,刘明兴,徐志刚.中国农村税费尾欠与村庄筹资能力问题分析.浙江社会科学,2010年第3期.
- [15] 中国人民银行.中国金融年鉴.中国金融出版社,2005年.
- [16] 中国人民银行.中国金融年鉴.中国金融出版社,2005年.

【责任编辑 寇明风】

(上接第78页)

参考文献:

- [1] 徐昕.迈向社会和谐纠纷解决[M].北京:中国检察出版社,2008.
- [2] 蒋惠岭主编.域外ADR制度、规则、技能[M].北京:中国法制出版社,2012.
- [3] 邹荣,贾茵.论我国行政诉讼调解的正当性构建[J].行政法学研究,2012,2.
- [4] 史学成.税收行政争议解决机制研究[D].重庆:西南财经大学,2009.
- [5] 北野弘久.税法学原论[M].北京:中国检察出版社,2001.
- [6] 刘剑文,熊伟.税法基础理论[M].北京:北京大学出版社,2004.
- [7] [美]休·奥尔特,[加]布赖恩·阿诺德著,丁一,崔威译.比较所得税法——结构性分析,北京:北京大学出版社,2013.
- [8] [美]J.弗尔博格著,李志译.美国ADR及其对中国调解制度的启示[J].山东法学,1994,4.
- [9] Simon Whitehead.The Tax Disputes and Litigation Review[M].Law Business Research Ltd,2015.
- [10] Camilla E.Watson,Brooks D.Billman,Jr.Federal Tax Practice and Procedure[M].U.S.A:West,2012.
- [11] Richard A.Westin,Beverly Moran,Herwig Schlunk,Basic Federal Income Taxation of Individuals,United states:Vandeplas Publishing,LLC,2013.
- [12] Akihiro Hironaka,Michito Kitamura,Masaki Nada,Yuriko Ito.Japan[J].The Tax Disputes & Litigation Review,2013,3.

【责任编辑 郭艳娇】