

doi: 12 3969/j issn 1672-0598 2009. 06. 017

行政学视野下乡镇债务问题的根源探析

文 宏

(吉林大学 行政学院, 吉林 长春 130012)

[摘要] 近年来,乡镇债务呈现出不断新增且加速的态势,对农村基层政权建设产生了严重的负面影响,因此探析其产生的根源是研究化解对策的重要前提。由于乡镇债务是我国社会经济转型期产生的一种特殊现象,其形成的原因是多方面的,也远非某一学科所能剖析完全,因此选取行政学的研究视角为切入点,将乡镇债务的产生机理与现实体制联系起来考量,有利于跳出财政收支视野,探究乡镇债务产生的体制成因,从而寻求更为广阔的解决之道。

[关键词] 乡镇债务;行政体制;行政学

[中图分类号] J D422.7 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)06-0097-04

乡镇债务是我国社会经济转型期产生的一种特殊现象,也是目前最为困扰我们的“三农问题”的重要组成部分。^[1]自我国农村推进税费改革,特别是农业税和农业特产税免征以来,我国开始进入真正意义上的后农税时代,乡镇债务问题的严峻性暴露得更加明显,已成为我国农村现代化建设进程中的重要障碍。据国务院发改委宏观经济研究院课题组提供的研究报告:1999年,全国乡村两级债务余额已达3259亿元;农村推行税费改革、特别是免征农业税之后,乡村债务问题更加暴露出来。六年之后,据新华社报道,截至2006年,全国乡村债务总规模已经高达5355亿元,乡、村两级公共债务平均每个县高达2.55亿元。^[2]

乡镇债务的实质是乡镇在履行职能的过程中,由于预算内外资金收不抵支等各种原因,以自身名义向社会各方举债而形成的资金偿还义务。^[3]形成乡镇债务的原因是多方面的,也是不可能为某一学科而剖析完全的,本文侧重于从行政管理学科的视角从行政体制、政府架构方面探究其产生的根源,即弄清乡镇债务问题的产生与乡镇相关体制之间的相互关联,这是弄清楚乡镇债务的产生机理与形成症结的关键所在,也是提出针对性对策的前提基础。当前我国正处于经济转型时期,与乡镇相关

的财政体制、金融体制、投融资体制以及企业管理体制等方面,都还存在相当大的体制性缺陷,旧体制已经完全打破,新体制还尚未完善,新旧体制之间的衔接期间暴露出我国乡镇诸多方面的欠缺,出现了较高的体制转轨的摩擦成本,其中的一部分以乡镇债务的形式呈现出来,是我国现阶段乡镇包袱沉重的重要根源之一,将乡镇债务的产生机理与现实体制联系起来考量,可以跳出财政收支论债务,寻求更为广阔的解决之道。

一、“压力型”行政体制的现实表现

乡镇政府作为最底层的政府机构,处于压力型行政体制的最末端。上级政府的具体政策和指令,对乡镇财政的影响也是相当大的。在政府的运作过程中,存在“上级请客、下级埋单”的情况。各式各样的考核、名目繁多的“达标”,是当前上级推动基层工作的重要手段,这种考核达标活动往往采取行政命令的方式下达,通常并没有相关的财政拨款与之匹配,且与乡镇领导的工作业绩直接挂钩。再加上乡镇干部任期短,调动频繁,这使得乡镇干部拥有大搞“政绩工程”、“面子工程”、“形象工程”的内在动力。由于当前相关制度的不完善,上级政

* [收稿日期] 2009-06-10

[基金项目] 国家社科基金规划项目(06CZZ007)“取消农业税后我国乡镇债务与基层政权建设研究”;吉林大学研究生创新基金资助项目(20093001)“后农税时代乡镇债务与基层执政能力建设”;吉林大学“研究生985工程”创新计划重点项目(20081104)“全球化背景下中国农村公共品供给制度创新”

[作者简介] 文宏(1981-),男,湖南张家界人,博士研究生,吉林大学行政学院。

府对乡镇领导人的考核基本停留在“看得见、摸得着”的表面成绩上。为了政绩,某些乡镇领导可以不顾乡镇财力,大兴土木,但往往由于乡镇资源及管理水平的限制,致使这些项目大多难以达到先期预计目标,最终形成债务。此外,上级在给乡镇拨付专项补助时,经常硬性规定下级财政部门必须给予相应的配套资金,否则取消补助。乡镇为了得到补助,只得千方百计地筹措资金,甚至不惜举债。日积月累,层出不穷的达标活动和“钓鱼”执法等,也是巨额的乡镇债务形成的原因之一。进入 20 世纪 90 年代之后,来自上级的各种检查评比和名目繁多的“达标工程”更是此起彼伏,普九达标验收、扫盲验收、以劳养武验收、社会治安综合治理验收、安全生产检查、扶贫工作检查等等,以及乡镇法庭派出所达标、文化活动室达标、计划生育达标、乡村工作达标等等,这些达标、验收、检查活动在推动上级政策目标实现的同时,也促使乡镇在财政捉襟见肘的状况下,超越财政承受能力,寅吃卯粮,利用政府借债强行上马各式各样的“达标项目”、“检查项目”,有些乡镇为了实现“财政不断上新台阶”的目的,更是直接采用数字浮夸,虚报乡镇产值和财政收入,利用买税垫税,造成财政空转,最终形成乡镇债务。

二、财政体制未完善的剪刀差

从原有的“国家财政制度”向着“公共财政制度”转变是我国财政体制改革的目标,在财政制度的公共化改革过程中,地方特别是乡镇一级的财政体制并未完成这一转变,随着税利分流等措施的推行,我国乡镇财政收入占政府收入的比重在不断下降,但乡镇职能并未及时做出调整,乡镇支出在许多方面仍然处于饱和状态,这就导致了乡镇的财政收支缺口越来越大。再加上国家层面上的财政制度的改革,尤其是 1994 年的分税制财政体制的改革,中央财政集中了大部分的财力,留给地方政府的财力相当有限;而在地方各级政府中,财力也是相对向上级政府集中的,于是就形成了这么一种状况:越到基层,地方政府的财力就越困难,财政体制安排所决定的财力紧张程度乃至收支缺口幅度就越大。当前我国的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,对乡镇的财税收入按一定比例不断增加,不顾乡镇财政实际增收情况一味要求年年增收,这就进一步加剧了乡镇的困难和举债的压力。有些地方在确保乡镇足额上缴县级财政的基础上,县乡财政实行分灶吃饭,乡镇支出包干。然而,现在中央和

省一级政府都将部分应由上级财政负担的财政支出全部或部分下放给下级政府,县乡财政支出责任不断加大,财政收入不平衡问题在财政体系内不断下移,最后便停留在最基层的乡镇一级政府身上,在乡镇财权大大缩小的情况下,包括人员经费、实施本地经济发展和维护社会稳定的乡镇支出则不断增加。据有关方面的调查测算,2001 年,我国地方一般预算赤字县共计 731 个,赤字面达到 35.6%。有的省赤字县覆盖面达到了 50% - 60%,个别省区这一比重甚至高达 80% 以上。^[4]在财政体制未完善的背景下,为了维持自身的正常运转,乡镇普遍加大了举债的力度,可以说乡镇财政困难是乡镇债务大幅度膨胀的直接原因。

三、政府倚重“经济主导”管理体制的负面体现

改革开放的过程同时也是政府不断推动市场化改革的过程,其实质也就是我国政府中心任务和工作重心转到经济建设上来。为此,作为一级政府,发展经济成为乡镇的第一要务。各地乡镇都以各种方式去尽可能的增大本地区资本投入,直接间接地运用债务形式加大本地区的投入,就极为自然了,这外显为地方发展经济的欲望强烈、投资饥渴症状非常严重,这与我国经济增长在很大程度上仍靠政府投资来推动有关,许多乡镇财政的负债明细表显示,乡镇的巨额负债是从 1993 年以后逐渐累积起来的,其中大办乡镇企业是其中的重要原因,一些乡镇官员为了突显其任职期间的政绩,好大喜功、盲目超前,不从本地实际情况出发,不顾地方经济基础和财力限制,片面追求对外形象和规模扩张,采取行政命令和“一刀切”的方式,兴办了很多乡镇企业,兴办企业的资金往往是银行等金融机构的贷款或单位、个人的高息借款,匆匆上马的这些项目往往缺乏论证,导致市场竞争力不强,特别是近年来,随着宏观经济环境趋紧和买方市场的形成,乡镇企业产权不清、机制僵化、管理粗放、人才缺乏、产品档次不高等问题逐渐显现出来,乡镇企业普遍陷入困境,很多企业亏损倒闭。这样,乡镇债务,不管是直接债务、隐性债务、或有债务还是其他债务,规模的迅速膨胀就不可避免了。

四、税收制度调整的权限制约

功能完善的分税制财政体制,要求政府间的财政资金分配安排,采取税种划分方法。当前我国实行的是中央、省、市、县、乡五级政府层级架构,是世界上主要国家中政府层级最多的国家。而我国现

行税种有 29 个(包括未开征的遗产税、燃油税、社会保障税和证券交易税以及暂停征收的固定资产投资方向调节税和屠宰税),实际开征的有 23 种。^[5]1994 年,我国进行分税制改革之时,面临着 23 种税收要在 5 级政府之间划分,这是世界上其他国家未曾遇到的难题。因此,在此种尴尬的局面下,我国的分税制改革也就采取了变通的方式,实行的是一种不彻底的分税制度:将省市县乡看作一级政府,税收收入只在中央政府和省级政府之间划分,省级以下的分税制实施办法并没有做出规定,具体划分方法是,将我国税收分为中央政府固定收入、地方政府固定收入和中央与地方政府共享收入三部分。中央政府固定收入包括消费税、车辆购置税、关税、船舶吨税和海关代征的增值税。地方政府固定收入包括土地使用税、房产税、耕地占用税、土地增值税、车船使用税、车船使用牌照税、契税、屠宰税(农村税费改革后已取消)、筵席税、农业税、牧业税及附加,其他税种实行中央政府和地方政府按一定比例分享。这种做法回避了矛盾,但将难题推给了地方政府。因此,实际操作中的两级政府的分税制和现实中的五级政府的架构,使得我国出现了分税制与包税制共存的奇怪格局:从政府层级看,越往上分税制色彩越浓,越往下包税制色彩越浓,最上一层中央与省之间是典型的分税制,最下一层县与乡之间是典型的包税制。^[6]总而言之,这样的制度实施加重了税收征管过程中的行政色彩,具有一定的随意性,由于各级政府财政普遍困难,各级政府为争夺有限的财政资源进行了博弈就成为了一种必然存在,在这个博弈过程中,谁拥有的公共权力资源丰富,谁就处于有利的位置,乡镇作为中国最底层、公共权力资源最贫瘠的一级政权,自然就成为输家。事实上正是如此,乡镇作为一级政权,没有一级财政,正是这种博弈的结果。在笔者实际调研中,发现我国县乡大多数实行的是“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,这样,上级政府可以规避乡镇因各种原因减收的风险,做到了旱涝保收,这实质上是将乡镇的财政建立在可以持续增长的前提下,这样的税收政策最终会诱发乡镇债务的激增。

五、农村金融管理体制改革的曲折探索

近年来,我国农村金融管理体制经历了一系列的改革,期间出现了一些问题,制度建设存在缺陷,付出了一些代价。其中存在的问题主要表现在约束软化、风险意识淡薄、内控机制不健全,以及资金运作的不规范等方面,其主要原因是当前我国大多

数乡镇并没有形成真正意义上的多元监控格局,乡镇在金融管理活动中,还扮演着相当重要的角色。即使是一些所谓的“市场投资行为”,也包含了相当大的政府干预成分。这样,一旦投资出现问题,乡镇将不得不承担干预活动所带来的风险和责任。其首要表现在 20 世纪 90 年代曾风靡一时的农村合作基金会上,当时为了满足农村经济发展的资金需求,在政府扶持下成立了农村合作基金会,然而农村合作基金会名义上是合作性质,其本义是以入股的形式吸收集体的公积金、公益金及农户手中的闲散资金,然后再投放给入股的农户或集体用于发展农牧业生产,然而基金会在具体经营过程中却违背了自己的初衷,很大程度异化为行政组织。在实际操作中,农村基金会往往采取高出银行同期一倍到几倍的高息、给予高额回扣、提前支取未到期利息等方式,大量向社会吸收企事业单位存款和居民储蓄,在会计核算制度不健全的情况下,大笔地向企业和未入股的农户,甚至跨区域向外市和外县发放贷款,违法经营储蓄信贷业务。甚至直接演化为不少乡镇的“第二财政”,由此形成大量不良资产,给基金会留下了大量的隐性债务的隐患,大大加重了基金会运行的风险,最终导致国家着手清理农村合作基金会,加快了农村合作基金会破产的进程,并于 1997 年被清盘。然而,政府清盘后基金会欠农民的股金和利息以及不良资产,是很难靠自身的力量去全部消化的,其中相当大一部分最终将由乡镇财政来承担。

六、债务监督管理体制的无效化

按照《预算法》的要求,乡镇财政必须要有严格的预决算管理制度,在预算的执行过程中不得出现赤字,但在实践中财政监督存在缺位,我国大多数乡镇的财政预算,都不能按时向乡镇人大汇报并审议,造成预算监督严重流于形式,存在着“以权代法”的现象,在一些乡镇,以行政决议来确定收支框架,财政预算形同虚设,缺乏对支出的约束力。不少乡镇没有制定切实可行的财政、财务管理制度,多头审批,随意性很大,不合理的支出名目繁多,乱收滥支现象严重,有些乡镇财政非常困难,但通讯设施、交通工具、招待费用等开支却居高不下,出现债务比例过高、融资主体与偿债主体相分离等情形。对于已出现的乡镇债务缺乏统一、规范的管理。很多乡镇债务资金的运作,从资金的筹集投入,到运营和产出,没有一个专门机构对债务资金的运营状况进行监督管理以及对用款项目进行必要的监控措施,没有防范债务资金在运营中的风

险。目前,各地除了对中央转贷给地方的各种专业项目贷款和国债专贷实施了一些管理之外,其他大量的债务融资活动分散在众多的职能部门及其所属的企事业单位,由其自行管理。正因为乡镇债务融资的这种多部门分散管理的局面,致使乡镇债务融资在总体上缺乏科学合理的规划。没有统一的管理,就根本无法对新增乡镇债务融资以及债务总规模进行必要的控制。对具体的债务融资项目没有严格的论证和管理,将直接导致债务资金使用的效率低下以及债务资金的自身偿债能力的下降,加重乡镇债务的负担。与此同时,我国对各地各种不合法的债务融资的处罚力度明显不够,这也在客观上实际助长了债务融资行为的泛滥。

七、乡镇职能转变体制的进程受阻

由于计划经济体制的惯性作用,乡镇政府在实际工作中,总是习惯沿用计划经济条件下的行政手段进行管理,在规范化的市场经济体制下,乡镇政府活动的范围应基本局限在市场失效的范围内,但我国目前仍处于转轨时期,政府职能具体范围的界定还不明确,并且缺乏相应的约束和监督机制,来限制政府活动的范围,政府活动“越位”的现象还相当多。这类状况,在我国基层政权还普遍存在。首先表现在财政并不宽松甚至严重困难的背景下,各地乡镇仍然将举债所得的资金投入到经营性竞争性领域,由乡镇垫付相关的先期投入。典型的例子就是乡镇借入的财政周转金大部分被用于兴办乡镇企业,扶持企业的生产和技术改造。在乡镇债务资金的投向来看,企业占用的资金占有较大的比例,但由于多方面的原因,经营性竞争性领域内的乡镇企业的效益普遍较差,偿债能力明显偏低,现实中投到竞争性经营性领域的债务项目的偿债能力非常低下,其中一部分最后将由乡镇埋单。其次

表现在招商引资的过程中,承诺给投资商固定的或不低于某一数目的投资回报,这种做法实际上把市场风险全部揽到基层政权身上,这也是违反市场基本法则的,而一旦项目建成之后的运行状况无法兑现承诺的条件,就将由乡镇来支付,形成乡镇债务。最后表现在乡镇盲目担保等违规行为上,尽管我国法律规定政府部门不得对外提供担保,反担保,但一些地方乡镇政府仍然以“承诺函”、“保证函”等形式,为所属乡镇企业的经营活动提供不同程度的担保。有的地方乡镇以担保为手段,通过企业的活动以补充预算资金的不足,或者为项目工程的支出融资。虽然违规担保给乡镇带来的经济责任,只是理论上的或有债务,但从我国目前的经济形势来看,或有债务转化为乡镇直接显性债务的可能性却相当大。

[参考文献]

- [1] 张秀英,刘金玲.中国西部地区乡镇债务问题研究[M].北京:人民出版社,2004:1.
- [2] 秦大军等.数千亿县乡财政赤字成中国新农村建设“绊脚石”[EB/OL].新华网,http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/04/content_4255625.htm.
- [3] 文宏,叶勇.后农税时代乡镇债务问题的出路[J].绥化学院学报,2006(6).
- [4] 中央党校“财政政策与财税体制改革研究”课题组.如何化解县乡财政困难[N].中国经济时报,2003-09-30.
- [5] 刘佐.中国税制概览[M].北京:经济科学出版社,2002:10.
- [6] 张欣.危机与变革:中国乡镇公共管理制度缺陷及纠错对策研究[G].全国首届公共管理硕士优秀论文选编,2006-05-18.

(责任编辑:杨 睿)

Analysis of the root of the debt of villages and towns under the view of administration science

WEN Hong

(School of Administration, Jilin University, Jilin Changchun 130012, China)

Abstract: In recent years, the debt of villages and towns is increasing and accelerated increase, which has severe negative influence on rural grassroot government construction, thus, analysis of the reasons for the emergence of the debt is an important premise to produce countemeasures. Because the debt is a special phenomenon in China's economic transitional period, the reasons are multiple and can not be completely analyzed by a science, so, using administration science as the starting point and examining the debt by combining the producing mechanism of the debt with its realizing system are helpful to discuss the debt without considering financial revenue and to explore the systematic reason for the debt so as to obtain more solutions.

Key words: debt of villages and towns; administrative system; administrative science