



70万个村庄 欠了9000亿 “小村大债”之困

几十年前的旧债

周向前是中部某省份的一位村副书记，在村子里工作接近15年。在他的记忆中，村子一直都有负债。2020年下半年，农业农村部印发《关于开展全国村级债务摸底调查的通知》，要求各地切实摸清村级债务情况。根据周向前所在村的统计，其村级债务超过200万元。

在该村超过200万元的债务中，有几十万元是“旧债”，也就是1990年代至2006年全面取消农业税之间村集体形成的债务，这被学界称为“传统村级债务”或“旧村级债务”。

“原来农业税费任务重，不少农户无法上缴税费，只能是村集体为农户垫付税费，借款完成税费上缴任务。”周向前告诉记者，几十年来，有一些农户经济状况好了，就把钱还给了村集体，抵了债务，还有一些农户直到现在还没有还上，因此债务延续至今。

旧村级债务在农村是普遍存在的。武汉大学社会学院教授、中国乡村治理研究中心研究员吕德文曾到多地农村调研村级债务，他对记者说，目前村级债务总额中，有相当一部分是税费改革前形成的旧村级债务。

旧村级债务中，除了因收缴税费导致的债务，还有一部分是村集体为完成上级的经济考核任务而举债兴办集体企业形成的。

华南理工大学公共管理学院教授黄岩在2019年曾到湖北省某村进行了为期20天的田野调查，据他了解，该村1990年代接到上级要求，必须兴办桑树基地等三个产业，但在投入大量资金后，三个项目仅持续1年时间就在1996年全部破产，并留下了21万余元的村级债务。

旧村级债务的债权人构成较为复杂，吕德文说，村集体除了会向银行、农村信用社以及民间金融机构借贷，也会以较高的利息向村干部和村民借款。

根据武汉大学社会学院教授桂华所著《村级债务的“堵”与“疏”》一文，农村税费改革前，全国村级债务规模约为3600亿元。当时，学界一度将村级债务视为基层治理中的最大难题之一。

税费改革后，旧村级债务被“锁定”，债务利息不再增长，留着逐年化解。一些村子的债务在税费改革后的十余年内已逐渐还清，但在吕德文调研的村子里，有些村直到现在还在偿还二三十年前的旧债。

建设性债务是主要来源

在周向前所在的村子，村级债务更多还是来源于2006年全面取消农业税之后形成的新村级债务。

走进村口的仿古门廊，道路两旁绿树成荫，曾经杂草丛生的堰塘，经过整治已经成为点缀村庄的风景，新建的村民广场也是全镇最大的。而在整洁的村容和崭新的楼房背后，是多年累积的村级债务。

多位专家对记者表达了类似的观点——因村庄建设导致的建设性

债务是新村级债务的主要来源，项目制则是新村级债务产生的制度背景。

取消农业税后，国家公共财政资源是以项目制为主要形式向农村输送的。黄岩指出，中央政府为了保障专项转移支付体现政策目标，往往要求地方提供30%~60%比例不等的配套资金，村庄在承接项目时也需要一定资金投入，其目的之一在于对基层政府或地方社会产生激励作用。但是，很多村子没有能力筹集相应的配套资金，只能采取借债、欠款等方式，因而形成村级债务。

以周向前所在的村子为例，该村从2006年到2018年陆续实施了通村公路硬化项目，目前硬化公路总公里数接近19公里，总投资额达到600万元左右。周向前说，前些年，按照3.5米宽的乡村公路建设标准，上级补助资金为每公里10万元，2018年补助资金标准上调至每公里20万元，总体计算下来，该村的通村公路硬化项目约有一半资金是村里配套的，因此形成了一定的村级债务。

还有一些村庄建设的项目是在项目验收之后，通过“以奖代补”的形式获得资金，前期需要村里垫资。浙江省丽水市缙云县的黄碧街村在2019年开展了小城镇环境综合整治，丽水市农业农村局工作人员吴玉平对记者说，该村的小城镇环境综合整治项目先后投入基础设施建设资金3024.24万元，其中“以奖代补”的财政资金支持204万元，占比仅6.7%，其余的资金由村级向村民筹建，导致大量债务产生。

在建设性债务之外，新村级债务中还有一种因集体经营项目产生的经营性债务。

经营性债务主要是向当地农商行、信用社的贷款，还有一些是向“先富起来的村级精英”的借款，往往是有息债务。

经营性债务可能会比建设性债务更棘手。吕德文指出，建设性债务形成后其实就锁定了，不会增长，但经营性债务可能会造成一系列连锁反应，当地为了盘活经营性项目有可能持续投入，使得债务越滚越大。

“资源下乡的一种异化结果”

在黄岩看来，如果说旧村级负债是一种资源挤压型负债，新村级负债则是一种资源输入型负债，形成于21世纪以来国家大规模自上而下向农村输入资源的过程中，是资源下乡的一种异化结果，“产生巨额新村级债务的原因当然不在于资源本身，而是在于资源落地的操作方式”。

项目制对于配套资金的硬性要求往往是导致新村级债务产生的直接原因，但新村级债务形成的根源并不能完全归结于此。

吕德文在调研中发现，一些历史上是“好村”的村庄，后来反而成了“差村”，是因为他们承担了地方的示范任务，包括美丽乡村建设、旅游开发、人居环境整治等，他们必须要推进政策硬性要求的建设项目。这其中，有很多工程是不那么必要的，“我调研的村子里，债务比较庞大的，都是因为搞形式主义工程欠了债”。

黄岩曾经调研的湖北省某村是一座传统的农业村庄，共有村民

1476人，约一半村民常年外出务工，空心化严重，该村所属镇在县域GDP排名倒数第二。在这样一座村庄，截至2019年底的负债高达270万元，最主要的原因是村办公大楼建设及其周边环境整治。黄岩说，该村的整治工程从一进村庄就可看到的“村办公大楼”开始，因为它不仅承载着公共办公职能，而且在一定程度上是看得见的“亮点”，是“需要的成绩”。

黄岩指出，政绩工程下的利益合谋，是新村级债务形成的内在动机。“资源在下乡工程中，不单单要发挥供给农村公共品的作用，它同样承载着各个行为主体多种意图。工程就是一块‘肥肉’，是各种利益主体参与到这些项目的建设，上级政府要政绩，村集体要面子，村干部要利益。”

南京师范大学法学院副教授、中国法治现代化研究院研究员王丽惠说，堰塘、道路等基础设施建设关乎村民对村干部的评价，关乎村干部是否能够连任，也是村干部在任期间有所作为的体现，因而，即使借债某些村干部也必须推进。另外，王丽惠发现，在项目工程建设上，某些村干部多抱着“要么不建，要建就要建好”的想法去建设，所以支出常超出预算。

需要指出的是，造成新村级债务的基础设施建设中也有相当一部分并非不合理的“面子工程”，而是必要的村庄建设。

周向前说，这些年来，他所在的村子对于争取各项项目很积极，因为包括开挖清洗堰塘、维修整治渠道等在内的工程是农户真正需要的，“改善了农户的生活环境，也提升了他们的生活幸福感”，所以虽然这些建设带来了负债，但周向前认为，利益大于负担。

“新村级债务形成的另一个根源，就是村级‘造血’能力薄弱，而农村的基础设施欠账太多。”黄岩说，1990年代，村里可能有一条土路就够了，但现在农村需要更好的基础设施，村集体只能硬着头皮建设。

新村级债务对村庄社会带来的影响是多方面的。

周向前直言，这几年因为村子有债务，在开展各项工作时总是放不开，顾虑很多。吕德文也认为，债务对村级组织影响很大，相当于村干部的主要任务不再是搞建设和服务群众，整天为怎么化解债务焦头烂额，“债务不化解掉，等于整个村就僵死在这里了，几乎不可能把村庄发展好”。

经过在湖北某村的调研，黄岩发现，新村级债务困局还会造成基层权力僵化和固化，多数村民和村干部不愿意接替巨额村级债务的“烂摊子”。

化解之难

如今，对于存在村级欠债的村庄，化解债务已经成为头等大事。

但在村集体经济收入较低的村庄，化解债务并不容易。根据农业农村部数据，截至2019年底，浙江省已全面消除集体经济年收入低于10万元、经营性收入低于5万元的薄弱村。但是王丽惠指出，排除江浙沪、珠三角的省份，全国很多村子的集体年收入仍不超过10万元，甚至在她调研的村子里，绝大多数的村集体年收入在5万元左右。

周向前说，其所在村子的村集体年收入就不超过10万元，对于偿还村级债务作用轻微。前几年，该村有一大部分债务得到化解，主要靠地方政府征收该村集体土地得到的收入。

很多村子都像周向前所在的村子一样，通过寻找外部资金化解村级债务。王丽惠举例说，比如通过土地增减挂钩，“在土地上找钱”，她还调研过一些村子，会通过接受水库移民、获取移民扶持资金的方式化解村级债务。

周向前提到了一个词语，“化缘”，当村集体经济很难增收，村干部只能到对口帮扶单位去多沟通，或者去找一些有能力的人，先“化缘”一些资金渡过难关。

为了化解债务，周向前所在的村子还在继续“跑项目”。吕德文说，这是很多村子的选择，因为这些村庄没有能力赚钱化解债务，只能通过不断跑新项目，用新项目的资金去还旧项目的债。而申请越多，就意味着村子要配套的资金越多，于是陷入一个怪圈：往往是国家投入得越多，专项资金下得越多，村级债务就会越多。

“其实就是拆东墙补西墙”，王丽惠发现，当村庄以“跑项目”作为填补债务的主渠道，往往会造成“滚雪球”困局，这中间会充满了关系运作，产生资源损耗和权力寻租。

“小村大债”的化解难题已经引起了各方关注。民盟中央在今年两会期间提交的提案中提出了一种倒逼机制，建议建立和落实“第一责任人”制度，明确各镇（街）镇长（主任）和各村民委员会主任是化解村级债务的第一责任人，把村级债务的回收率、债务偿还率、资产增长率和是否出现新增债务作为镇村干部工作考核的重要内容，同时把考核结果与干部的报酬、评优、提拔等挂钩。

目前，已经有一些地方在推进村级债务化解时引入类似机制。2023年1月，中共丽水市委组织部和丽水市农业农村局印发了《村级债务化解工作指引（试行）》，其中指出对负债100万元以上的村，由县处级领导包村化解债务，逐村制定方案。

除了探索化解已有村级债务，如何从源头防范新增村级债务，也是亟待探索的。周向前说，其在村庄上上级政府从2021年强调不允许举债搞建设，所有项目在动工之前要由乡镇一级把关资金筹措情况，“卡得很严”，如果想新增债务，几乎不会通过审批。

上述丽水市的《村级债务化解工作指引（试行）》也强调要从源头上遏制债务，包括要建立新增债务负面清单和加强新增债务审批管理。

除此之外，多位专家提到，村一级项目施工的方式还可以优化，以避免村级债务的产生。

吕德文在北京平谷区罗营镇调研时发现，该地正在探索村民自施项目，部分工程从项目前期工作、项目建设、竣工验收到建成维护，全程由村民共同参与，相较于找施工队，工程成本显著降低。

当然，更重要的是减少不必要的项目。吕德文指出，“形式主义的工程就不要再搞了，经营性的项目，村级组织也尽量少介入。要是能做到，可以大大减轻村子的负担，减少债务”。（应采访对象要求，文中周向前为化名） 据《中国新闻周刊》