

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 1999年5月6日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

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。乡村两级不良债务大量增加的原因是多方面的。有些乡镇政企不分，权责不清，盲目兴办企业举债，使乡村集体经济组织背上了沉重的债务包袱；有的地方搞“达标”，讲“政绩”，迫使乡村集体经济组织举债；还有的地方乡级机构庞杂，支出过大，被迫大量借债等等。这已引起农民群众的强烈不满，成为制约农村经济发展、影响农村社会稳定的一个严重问题。如任其蔓延，不仅会拖垮乡村集体经济组织，加重乡镇财政及农民负担，而且会

扰乱农村经济秩序，影响农村基层政权巩固。对此，各地区、各部门必须高度重视，采取果断措施，对乡村两级不良债务进行彻底清理，化解老债务，有效制止新的不良债务继续增加，为农村经济健康发展创造良好的环境。为此，经国务院同意，现就有关问题通知如下：

一、全面清查乡村两级债务

为了摸清乡村两级债务状况，明确债权债务关系，为消化解决业已形成的债务、遏制不良债务的增加奠定基础，各地要在今年内对1998年底以前乡村两级自身的各种债务、债权和担保形成的各种债务进行一次彻底清查。乡（镇）办和村办企业经营性债务、债权暂不列入清查范围。

地方各级人民政府要从当地实际情况出发，制定切实可行的清查方案，有领导、有计划地进行。清

查以乡(镇)村自查为主,县级农业、财政、金融、税务、审计等有关部门要加强协调和指导,并联合进行抽查。为保证清查工作有条不紊地进行,应把清查和处理分开,采取先清查、后处理的办法。

清查工作结束后,要按农业部设计的表格将乡村负债的有关情况进行统一汇总,并逐级上报到农业部。

二、坚决制止新的不良债务继续增加

今后,乡村两级集体经济组织一般只宜向金融机构借款,向非金融单位、个人借款必须十分慎重。凡违反规定、擅自借款发生的债务,要按照谁决定借款、谁负责还债的原则处理。

乡(镇)村举办公益事业,必须坚持量入为出的原则,有多少钱办多少事。乡村集体经济组织兴办生产、经营项目,一定要适应市场需求,讲求经济效益,进行充分的市场调研和市场预测,做好可行性研究,实行科学决策;借(贷)款兴办生产、经营项目,乡镇要经领导班子成员集体研究决定;村要经村民大会或村民代表大会讨论通过。绝不能盲目举债乱铺摊子,形成新的不良债务。项目建设和财务情况,包括借(贷)款使用情况应当公布,接受群众监督。

要严格按照政企分开的原则规范乡镇政府行为。乡镇政府一律不准直接办企业,不准为企业贷款提供担保和抵押,也不准挤占和挪用集体资金,更不准迫使乡村集体经济组织借(贷)款上缴税费。乡村集体经济组织所属企业都应实行独立核算,成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体,不准把所形成的债务向农民转嫁或摊派。

乡镇政府要坚决精简超编人员,清退自行招聘人员,下决心减少开支。从严控制村定额补贴干部的人数和补贴标准,村干部可实行交叉兼职。严格控制乡(镇)村管理费和招待费开支,禁止大吃大喝。

要结合整顿农村金融秩序,坚决打击农村非法金融活动。对违反国家规定高息借贷的行为,国家不予保护。所有干部一律不得参与高利贷活动。乡村两级要把1996年以来的高利借(贷)款逐笔登记。对放高利贷从中牟利的单位、个人,要逐一排查,按国家有关规定予以处理。

严格执行税收政策,规范税收征管。农业税、农业特产税、屠宰税要明确纳税人,据实征收,不得由乡村集体经济组织借(贷)款代缴,更不得以“奖励”、“回扣”等手段鼓励借(贷)款代缴。凡凭借(贷)款缴税获得的“奖励”、“回扣”,必须全额退缴。乡村两级也不得为完成交费和推派任务而借债、垫款。

三、妥善处理已形成的债权债务

对已形成的乡村债务,要在清查的基础上,分类进行处理,采取以下主要途径逐步消化解决:一是收欠还债。各地要运用法律手段和行政手段催收单位和个人所欠乡村的款项,用收回的欠款偿还债务。二是核销减债。对于债权单位已撤消或债权人主动放

弃追债要求的债务,可按规定程序予以核销。三是拍卖还债。以乡村名义为企业借(贷)款,企业已关、停的,要拍卖其财产,用于抵债。四是划转债务。以乡村名义为企业借(贷)款形成的债务,一律划转给企业由其负责偿还,企业已合并、转制的,由接收企业负责偿还。

化解乡村债务要依法办事,严格掌握政策界限,维护农民群众和债权人利益。在偿还债务时,不得将乡镇政府和乡村集体经济组织所欠债务向农民摊派,也不得借机向农民乱收税费,加重农民负担。对以集体名义借(贷)款用于代缴税费的,要向应缴纳税费的单位和个人催收,限期缴齐,专项用于归还代缴税费的借(贷)款。对农民群众欠缴乡村集体经济组织的款项,要区别对待,其中合理的,应当帮助群众发展生产,制订计划,逐步催缴;不合理的,要坚决取消,不再催缴。

四、严肃查处违法违纪行为

要把乡村两级债务的增减作为考核乡(镇)村干部任期目标和工作实绩的重要内容。对不按规定程序决策、脱离实际、盲目大量举债营造所谓“政绩”的干部,既不得提拔重用,也不得让其留下债务异地做官。凡造成经济损失的,要追究责任。

对以集体名义举债,个人从中牟利的乡(镇)村干部,要令其将所得款项全部退回用于还债,并视情节轻重给予相应的纪律处分;对挪用借(贷)款进行奢侈消费的,要令其将花费的费用退回用于还债,并追究直接责任人和单位负责人的责任。县级审计、农业部门要分别组织好对乡镇财政、乡村集体经济组织债务的专项审计工作,严格执行乡(镇)村干部任期、离任审计制度。

五、加强领导,把各项工作落到实处

当前乡村两级负债数量大,涉及面广,增长速度快,并且还在蔓延。地方各级人民政府要充分认识到这个问题的严重性和危害性,把清查、处理不良债务,制止不良债务增加作为1999年农业和农村工作的一项重要内容,摆上议事日程,主要领导同志要亲自抓。要以农业部门为主,财政、金融、税务、审计等有关部门密切配合,加强对这项工作的协调和指导。要把制止乡村两级不良债务增加的工作与整顿农村金融秩序、防范金融风险工作结合起来,与农村集体资产清产核资工作结合起来,与加强农村基层组织建设,推进农村基层民主,实行政务公开、村务公开结合起来,统筹安排,综合治理。

乡村两级债务的清查、处理和制止不良债务增加的工作,涉及到国家、集体、个人的利益,事关重大。各地要在保持农村稳定的前提下,从实际出发,积极稳妥地进行,使这项工作取得实效。

各省、自治区、直辖市人民政府要在今年年底前,将乡村两级债务的清查、处理和制止不良债务增加的有关情况,向国务院报告。