

“新村级债务”:形成机制与社会后果

朱战辉,褚明浩,孙 敏

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



摘要 不同于税费时期的“老村级债务”,“新村级债务”是在取消农业税以后,国家公共财政资源以项目制为主要形式向农村输送的背景下产生的村级债务,项目制是新村级债务产生的基础。新村级债务具有普遍性、差异性、私人性、隐蔽性等特点。村庄发展导向、村干部经营项目是村级债务产生的内在原因,项目的资金配套制度和地方政府的自利逻辑是村级债务形成的外因。新村级债务对乡村社会的影响是全面的,造成了村级权力固化、村庄主体性丧失、乡村关系扭曲以及村庄间分化加剧等严重后果。随着新村级债务的不断膨胀,容易造成新的债务危机,应当高度警惕。

关键词 新村级债务;项目制;乡村治理;村庄建设

中图分类号:C 911 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2017)06-0103-07

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.06.013

2006年,国家全面取消了农业税。自此以后,绝大多数农村基层组织失去了内生的收入来源,只能依靠国家财政转移支付维持基本运转并发挥职能。与此同时,国家实施了“新农村建设”战略,利用政府财政的杠杆作用,推动城市反哺农村,工业反哺农业。此后,随着国家财政收入的不断增加,以及政府高层和社会各界对于三农问题的高度关注,国家对农村进行财政转移支付的力度和规模也越来越大。为了提高这些公共财政资源的使用效率,“项目制”成为各级政府(尤其是中央政府)向农村输入财政资源的主要方式。

取消农业税以后,“项目下乡”成为普遍现象。项目不仅成为村庄建设与发展的主要依靠,而且也深刻影响了农村基层组织的行为逻辑和治理模式。然而,笔者在广东、浙江、山东、湖北、陕西等多地农村调查发现,在项目制的背景下,各地农村均出现了比较普遍的村级债务。由于这些村级债务大多在项目申报或项目建设过程中产生,因此属于“新村级债务”。从各地村级债务产生的背景、原因和具体实践来看,新村级债务主要有如下几个特点:第一,新村级债务具有一定的普遍性。新村级债务基本涵盖了东部农村和西部农村、北部农村和南部农村、经济发达地区农村和经济欠发达地区农村。第二,新村级债务规模具有差异性。不同地区的村级债务规模不等,即便是同一地区的村级债务也多少不一,村庄与村庄之间的债务规模差别普遍较大。第三,新村级债务的形成与基层政府的自利性有关。越是政府重点打造的“中心村”、“典型村”或“明星村”,其村级债务往往就越高。第四,村级债务债权人具有“私人性”。新村级债务的债权人一般是村干部或村庄内外的经济能人,如工程队老板、建筑材料老板、高利贷等等,而不是银行或信用社等所谓的公家单位。第五,村级债务的发生具有隐蔽性。由于村级债务的发生一般都是以村干部(尤其是村书记或村主任)私人垫资,或者凭借其个人关系资源向村庄内外的经济精英借款等方式产生的,债权人与债务人的财务往来关系十分复杂,村干部的资金使用过程也很不规范。再加上村务公开流于形式、村民对于村庄公共事务漠不关心等客观因素,使新村级债务成了少数几个村干部的“私人帐”。

收稿日期:2017-01-18

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JJD030);教育部人文社会科学研究青年基金项目“精准扶贫中的国家治理现代化实践机制研究”(16YJC710010)。

作者简介:朱战辉(1989-),男,博士研究生;研究方向:农村社会学、乡村治理。

2005年,国务院出台的《关于坚决制止发生新的乡村债务有关问题的通知》(国办发[2005]39号)文件,明确提出了制止农村新债的“三个不准”和“两项制度”,并特别指出:在社会主义新农村建设过程中,不能盲目举债搞建设以形成新一轮的乡村债务。此后,中央政府和各级地方政府在最近十年的新农村建设过程中,也根据具体情况形成了一系列的预防村级债务的政策文件和制度安排。然而,自上而下的政策与制度安排与不断突显和膨胀的“新村级债务”形成了鲜明的对照。这些新村级债务是如何形成的?它与项目制度有什么关系?又会对乡村社会产生怎样的影响?这些问题均值得探讨。

一、文献综述

“老村级债务”主要是指农业税费取消之前,村集体形成的债务。王润雷认为,村级债务大体经历了三个高速增长阶段:第一阶段是1990—1993年,第二阶段是1994—1997年,第三阶段是1998—2001年;三个阶段债务形成的主要原因分别是村级举债兴办集体企业、借债应付达标升级活动和借款完成税费上缴任务^[1]。学术界主要从宏观结构和微观过程两个方面对村级债务进行了分析。宏观方面,陈锡文和周飞舟指出,1994年分税制财政体制改革后,中央将财权上移,各地对乡村两级的财力支持明显减弱,地方财力更趋紧张,但地方政府又承担过重的任务,各级政府不断向下转移压力。为了维持一些建设性、公益性甚至日常支出,以及为完成上级下达的财政收入任务,基层政府不得不举债,从而造成乡村债务呈现出迅猛增长的态势^[2-3]。微观方面,贺雪峰等认为,围绕着农业税费的征缴产生的“乡村利益共同体”是产生村级债务的核心动力,而农村社会结构则是制约乡村利益共同体的重要力量,村级债务的状况不仅与央地财政关系有关,而且也与农村社会结构状况有密切的关系,村级债务状况呈现出区域差异:即在宗族主导型地区,村级债务一般较少;而在小亲族主导型地区,村级债务一般较多;在原子化地区则村级债务最多^[4]。

“新村级债务”是在取消农业税以后,国家公共财政资源以项目制为主要形式向农村输送的背景下产生的村级债务。因此,项目制是新村级债务产生的制度背景。周飞舟指出,在政府间(中央政府向地方政府、上级政府向下级政府)的转移资金中,有相当大的一部分被政府部门指定了专门用途、戴上了各种“项目”的帽子,以期严格体现资金拨付部门的意志,因此是一种“专项化”了或“项目化”了的财政资金^[5]。折晓叶等也认为,“项目”是一种国家财政资金再分配的方式^[6]。渠敬东进而认为,这种作为国家财政再分配方式的“项目”之所以具备“项目制”的意义,主要是因为这些项目在具体执行的过程中,从项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程看,已经超出了单个项目所具有的渐进明细的事本主义特性,转而成了一种使整个国家社会体制联动运行的机制^[7]。折晓叶等提出了项目制的“分级运作机制”,即国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和村庄的“抓包”机制,在项目分级运作的过程中,存在着控制与反控制的逻辑,从而有可能造成项目制的实践偏离其预期的目标^[6]。新村级债务正是这种偏离的结果之一。

在资源下乡背景下,项目进村和村庄建设成为新村级债务的重要诱发因素。少数学者的研究已经对新村级债务的形成及影响进行了初步分析。周雪光等通过对北方某农业镇“村村通”工程的研究,详细讲述当地集体债务从形成到扩展再到最终解决的整个故事流程,并揭示了集体债务演变过程中的政府组织与社会制度^[8]。渠敬东认为,在项目制的分级治理和配套资金的规则下,基层社会的项目运作中引发了集体债务的意外后果,成为基层社会所面临的巨大风险^[7]。孔卫拿把新村级债务称为“项目内卷化负债”,并揭示这种新村级债务的生成与扩张机理及其后果^[9]。尹利民等发现,在以项目为主要方式的新农村建设中,那些本来旨在惠民的项目工程往往因项目需要资金配套而产生了农村集体债务,进而转嫁给村民,成了新时期农民负担的主要来源^[10]。以上的研究都注意到了项目制与新村级债务的关系,并且也关注到了新村级债务对乡村治理的影响。但学术界对于新村级债务的研究毕竟太少,而且大都是基于个案分析,对项目进村的运作机制研究不足,因此很难体现出当前新村级债务的内在运作机制。

二、新村级债务的形成机制

当前,新村级债务的形成原因可以分为内因和外因两个部分。其中,内因包括村庄的发展导向和村干部的个人动力,而外因则包括项目的资金配套制度和地方政府的自利逻辑。

1.“发展导向”:新村级债务的村庄基础

后税费时期,在国家资源下乡和服务型村级组织建设过程中,村级政权“行政化”的趋势十分明显。村干部角色也变得“双重边缘化”,其治理功能和回应村庄发展的功能都呈现出弱化的趋势。村民对村庄发展的需求与村干部仅靠村庄力量难以发展的现实之间形成了巨大张力。因此,在村庄政治中,村民对税费时期的老式干部难以推动村庄发展的状况越来越不满,迫切需要“新的代理人”来带领村庄发展。这种发展导向逻辑在村庄选举中有明显的体现。

案例 1:关中豆村村权力结构一直比较稳定,税费时期的老干部“一当就是好多年”。但从 90 年代开始,村庄发展止步不前,村容村貌没有多大改善,难以满足老百姓对现代便利生活的需求,村民对村干部意见比较大。2008 年村庄选举,老的班子还要继续连任,有意见的村民把桌子都掀翻了,希望选出能够带领村庄发展的新班子。税费时期做过村干部,后来在外做生意,身家千万的齐某回到村庄竞选,提出的“一年打基础,两年上台阶,三年大变化”的竞选口号得到了村民的热烈欢迎,并顺利当选了新一届班子领导,带领村庄走上了发展之路。同样的发展导向逻辑,在山东乐村、浙江山里村等村庄选举中也纷纷上演。

与群众对村庄发展的强烈需求相对应的是村庄自身发展能力的不足。这一方面体现在经过分田到户和税费改革等农村制度变革以后,村集体缺乏足够的集体资源,集体经济普遍十分薄弱;另一方面则体现在村集体筹资能力的严重弱化——此前向农户提取资源(比如,公益金和公积金等)解决村庄公共需求的制度因农村税费取消而取消了,剩下的“一事一议”制度往往也是会难开、事难议、钱难收。农民会问:“国家都给发钱,你还收钱?”,村干部也认为,对农民是“给钱容易收钱难”。村民对村庄公共建设参与的积极性弱化,村庄发展成了村干部和国家的事情。显然,村集体既没有集体经济收入,也缺乏向群众筹集资金的能力,这就使得资金问题成为阻碍村庄发展的第一大难题。村庄要发展就需要资金,“不动不欠债,一动就欠债”,老百姓对于村庄发展有期待,但欠债不欠债他们并不关心——“反正花的是国家的钱”,只要不向群众收钱就行。这种以发展为基本导向的村庄氛围,以及村庄薄弱的经济基础和村民低度的参与自觉,成了村庄发展中村级债务形成的村庄基础。

2.“经营项目”:村干部的动力机制

在新村级债务的形成过程中,村干部是最为积极、活跃的因素。调研发现,那些通过许诺带领村庄发展而上台的村干部,往往都有很强的动力为村庄争取外部资源搞村庄建设。有些村干部不仅放弃自己当村干部的工资,甚至还放弃了自己在外办厂或开店的丰厚收入。与此同时,也正是这些村干部在向外积极争取项目的过程中,逐渐产生了以村干部为主要关系节点的新村级债务。那么,村干部何以有如此大的动力来推动村庄发展,以至于让村庄以及自己背负起巨额的村级债务也仍不动摇呢?调查显示,村干部通过经营项目,能够从中获得利益是村干部积极作为的重要原因。具体来说,主要包括以下几种方式:

首先是项目招标过程中的政策变通与“利益互惠”。在项目制的制度设计中,虽然已经有比较明确和完善的项目招投标制度规定,但是对于基层来说,这些制度是比较“费钱费事”的。有些小型项目一旦走正式招投标程序,费时不说,仅仅费用开支就会占去项目资金的较大部分。因此,针对一些村级小型项目,地方政府一般都有相应的政策变通,在形式上走招投标的程序,实际要求却没那么严格。比如,山东 B 县对 50 万元以下的项目可以进行“简易招投标”,关中 H 镇对 30 万元以下的项目建议招投标也可以村庄自主实施。这些项目招投标的变通政策为乡村干部的谋利创造了空间。在项目基层运作的“简易招投标”中,“左口袋进右口袋”的利益互惠是乡村干部牟利的重要方式,也是很多村干部积极争取项目资源的内在动力。在村庄实施的大多都是小型项目,对招投标没有十分严格的规定,

往往只是走招投标形式,乡村干部就有较大的操作空间。通过把承接的项目招标给亲朋好友等方式,乡村干部就能够和项目承包方达成利益互惠,并且从中牟利。争取来项目资源就能够在项目实施运作中得到私人利益,争取的项目越多获利空间也就越大。因此村干部会不遗余力地努力争取项目资源,甚至私人垫资“跑项目”。至于项目实施可能造成的债务,村干部并不会过于关注,反正是集体欠下的钱,又不需要自己还——这也推动了集体债务的扩张。

其次是项目实施中的“入干股”或“项目交换”。早先,很多村干部自己就是工程队的老板或老板家属,因此他们往往直接承包村里的工程项目;后来,因为国家严格禁止村干部及其亲属承包本村的工程项目,于是村干部参与项目工程的方式便愈加隐蔽,出现了“入干股”和“项目交换”等方式。

案例 2:在湖北的 Q 镇和 Z 镇,全镇的乡村小型项目的招标施工基本上都被当地的地方势力成立的公司所垄断了,但为了获得当地村干部的支持,这些公司往往都会给有项目的村的村干部相应的“股份”——这种股份并没有村干部实际的资金投入和有效凭证,但却可以参与公司的利润分配,当地人称之为“入干股”。另一种模式是“项目交换”。在项目工程的招投标过程中,尽管国家要求实施“回避原则”——即村干部及其家属不允许承包本村项目工程,但在乡村关系网络中,可以通过乡村利益合谋,在地域范围内进行利益整合。一般表现在如 Q 镇那样,A 村的项目工程由 B 村的村干部或亲戚朋友来牵头承包,而 B 村的工程则由 A 村的村干部或亲戚朋友来承包,这种项目交换不仅规避了政策,而且也保证了村干部的利益。

再次是村干部“收回扣”。由于很多村级项目由村庄自主实施,并不需要严格地按照招标程序,因此,村集体往往成了项目组织施工的主体。村里的项目一般都会由村庄自己购买工程材料,自主雇请施工队进行施工。作为项目工程的组织者和监督者,村干部掌握着项目的主导权。关中豆村、山东乐村承接的大量村级项目都是由村集体组织施工,其中所用的材料都由村干部向市场主体进行购买或者赊欠,工程施工方也是由村干部雇请。在材料赊购及工程队选择中,村干部往往会获得一定的资金回扣。而目前水泥、砖瓦等建材市场总体上的过剩,厂商之间的激烈竞争是使得村干部有回扣可收的外在原因。

显然,村庄“新代理人”之所以具有为村庄“争资跑项”的积极性,是因为在项目实施的过程中,他们可以通过项目招标利益互惠、入干股、项目交换、拿回扣等多种方式谋取私人利益。利益构成了他们宁愿冒着产生村级债务的压力也要极力争取项目的内在动力。

3.“钓鱼与反钓鱼”:新村级债务与项目配套制度

项目制度对于下级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。为了调动积极性,国家项目基本上都要求地方政府给予一定数量的配套资金。不仅申报项目时需要地方财政或计划部门出具配套资金的证明,而且项目的前期投入和启动阶段也需要地方的投入。村庄发展离不开项目资金,但村庄本身又没有资源配套,于是为了获得项目,村庄只能“举债发展”。显然,从国家的角度来看,项目制度中要求的配套,实际上是用国家资金动员村庄资源,即所谓的“钓鱼工程”;但从村庄来看,由于村集体没有资源,而向农民筹资又非常困难,于是就通过暂时借债的方式获取国家财政资金,即成了“反钓鱼工程”。新村级债务就是在国家“钓鱼”与村庄“反钓鱼”的利益博弈中产生并膨胀起来。

后税费时代,“项目式供给”成为村庄公共品供给的普遍模式。项目资源本身是稀缺的,基层政府在项目运作中出于效益的考虑,往往不会采取“撒胡椒面”式的普惠式项目资源分配办法,而是对项目进行“打包”整合之后,再在辖区范围内下乡进行“发包”。作为项目承接主体的村庄,为了获得项目资源以促进村庄发展,就必须去积极地竞争项目。项目竞争一方面需要村级组织进行一定的资金配套,同时也有很多项目的申请都是要求先做后奖补,这就需要村集体先行垫资把事情做了以后才能获得项目支持。项目配套资金以及先做事后申请奖补的制度设计,使村干部不得不通过其他方式搞村庄建设,以获得项目资金的支持。由于缺乏集体资源,只能在政策允许范围内通过“一事一议”的方式获

得群众同意后向村民筹资。但由于群众对需要出资的项目并没有积极性,村庄只能“尽量不向群众开口,村里先借钱垫上,先把项目拿到再说”。在项目配套、资源竞争的逻辑下,村庄走向了负债发展之路。

案例3:山东乐村为改善村民出行难题,需要修通村道路,同时要架桥。但是修路建桥面临着巨大的资金困难,建桥就需要170万元,资金量太大,老百姓都觉得不是闹着玩的事情,群众有需求但是现实资金困难也减弱了群众的热情。有资金困难就积极想办法动员资金,首先争取到国家60万元的改变出行难项目资金的支持,同时省里有50万元的帮扶资金,但是这些项目资金并不够建桥费用。针对资金困难状况,村里学会了化缘,积极动员社会资金和群众捐款,向各单位、企业及村民募集捐款30多万元。同时剩余的资金缺口可以赊欠建筑材料,及暂时拖欠部分工程款。通过多种渠道的资金动员,解决了造桥资金的困难,修桥修路工程得以推进。但是整个项目耗资220万,除了项目资金的110万元,加上筹集的捐款30万元,村里还形成了80万元的债务,2009年工程完工,但是修桥债务至今还没有还清。

4.“自利性”：新村级债务与地方政府的逻辑

国家为了防止出现村级债务,出台了一系列的制度文件,比如“村财乡管”等制度。但是,目前全国普遍出现且愈演愈烈的新村级债务说明:这些制度并没有起到非常有效的作用。那么,这些制度究竟是如何失效的呢?乡镇政府作为监管者,客观上对于村级债务的状况心知肚明。实际上,乡镇政府乃至县级政府的默许,也是村级债务产生的重要原因。从县乡政府的角度看,新村级债务在很大程度上是政府只算政治账不算经济账的产物。即县、乡两级政府为了落实相关政策,将这些项目建设纳入地方政府的中心工作,由此形成了一股强大的自上而下的行政压力,迫使村干部即使是举债也必须“行动起来”:

案例4:关中X县的A村位于国道附近,地理位置和交通便利的优势使其成为当地政府进行“环境综合整治运动”中的典型村。据B村书记反映,某日县领导坐车经过,发现该村路边的垃圾没有及时清理,该领导便认为该村书记在环境卫生方面没有引起足够重视,于是直接电话质问乡镇书记,乡镇书记直接质问村书记,给了村书记很大的压力。于是B村书记感慨道:现在都是给上级领导当村书记。上面要求必须做的事情,你村干部尤其是作为一把手的村书记不努力配合,不创造一切条件达成上级目标,你这个村书记的位置也就坐不长久。

上述案例显示,一旦村庄范围内的某些建设成为地方政府的“中心工作”,村干部便没有了自主选择的空间。在一个自上而下的行政考核体系下,由县委书记或乡镇党委书记牵头,作为中心工作的环境综合整治工作便成为了政治任务,并成为每级官僚系统最重要的工作。随着基层政权的正规化和行政化,基层村书记更倾向于“国家代理人”的角色,成为行政官僚体系中最低端的一环,自上而下的政治压力通过党政系统直接传输到村书记。因而,基层主职村干部要保持自己的政治身份,村书记必须想尽一切办法达到上级对村庄相关项目建设的最低标准。此时,政治因素的考虑压倒了经济因素的考虑,债务问题变成了次要问题。

中心工作最大的特点是官僚系统的行政动员。作为基层的乡、村两级干部,在中心工作的压力下,首先是完成具体的考核目标,而这些目标是否符合村民的需求、是否与村级财力相匹配成为次要问题,因而出现了村庄建设项目预算约束的普遍软化。村干部为了顺利完成中心工作,在村级资源不足的情况下,必然通过私人借债来完成任务,从而形成新的村级债务。而作为主管单位的乡镇政府,同样也是为了完成政治任务,便对村级债务的产生和膨胀持默许态度。此时,在项目实践过程有利于村干部谋取私人利益的情况下,新村级债务只会在软化的约束中越来越水涨船高。

三、新村级债务的村庄社会影响

资源下乡背景下,伴随着村庄承接外部项目资源,在村庄内外因共同作用下,产生了大量村级债务。新村级债务的形成已经成为普遍现象,对村庄社会造成多方面的严重影响。

1.新村级债务造成村级权力的固化

从村庄政治层面上说,新村级债务将造成村级权力的固化。新村级债务的增长与项目资源下乡的规模往往是成比例的。与老村级债务不同的是,新村级债务往往表现为私人债务。村级债务的产生与村干部个人的社会关系资源密不可分。没有村干部的个人面子、经济实力或当地威信作为担保,村集体往往也很难借到资金,进而就不可能获得项目,也就更不可能谋求发展。因此,从这个层面上说,新村级债务表面上是村集体与具体债权人的关系,实际上却是以村干部为重要节点的,体现为村集体债务与村干部个人以及村干部个人与具体债权人的双重关系。

新村级债务是与具体的村干部捆绑在一起的,这种债务关系结构使得村庄和债权人均离不开能跑项目的村干部,而这些村干部也不能离开干部岗位,造成村级权力结构的固化。新村级债务的私人化表达是村级发展应对复杂制度约束的规避策略的结果,村账乡管、专款专用等项目、财务管理制度,限制了村庄举债发展的制度渠道,为了规避当前的复杂制度约束,村干部往往动用个人的关系资源,这样形成的村级债务就具有私人性和隐蔽性的特征。巨额村级债务的形成限制了村级民主的发展,当上村干部意味着要面临偿还村级债务的压力,因此村级债务较重的村,村干部的更替缓慢,没人愿当村干部。由于这些资源主要依靠村干部的个人努力,既不需要农民付出,也不需要乡镇政府干部努力,还可以满足地方政府打造亮点的政绩诉求。因此,为了村庄发展和村级债务的化解,不管是村民还是乡镇干部,都倾向于让这样的人持续当村干部,甚至默许村干部的一些违规行为。

2.新村级债务造成村庄主体性的丧失

村级权力固化,村干部垄断村庄权力,村级民主空间受到压缩,也造成了村集体资源的进一步侵蚀。为了尽快偿还新村级债务,农村原有的集体土地、水面、池塘、荒地等公共资源往往成为变卖的对象,甚至把集体财产抵押给债权人。由于村庄内部没有了集体经济或集体资源,村庄建设与发展便进一步丧失了内生的物质基础,进而使村庄建设的经济成本更加高昂。更重要的是,由于村庄没有了集体资源,村庄对于农民来说便没有了向心力和凝聚力,农民一盘散沙,对于集体漠不关心,从而更不可能一致行动。村庄失去了集体行动的能力,也就失去了解决自己问题的基本能力,直到村庄主体性的全面丧失。由于村庄没有了解决自己问题的基本能力和物质资源,因此只能举债发展,更加依靠外来的项目资源解决自己的问题,遵循项目发包方的意图,套取国家项目资源在村级债务高的村庄较为普遍。而无法回应村民需求偏好的项目进村,进一步损害了村民协商的渠道,村民参与村庄公共事务的积极性下降,村庄发展就更是村干部和外部项目的事情,村庄发展主体集体隐退。

3.新村级债务扭曲了“乡村关系”

自从“村民自治制度”实施以来,乡村关系由原来行政“领导与被领导”的关系变成了“指导与被指导”的关系,乡村关系进入了一个新的阶段。但是,取消农业税以后,尤其是在项目下乡的背景下,乡村两级组织都在为争取项目而不断努力。在乡镇政府自身财力有限的情况下,项目资源往往也是乡镇政府落实上级政策、实现发展意图、增加个人晋升资本的重要资源。新村级债务的产生,归根到底是在乡镇政府默许甚至支持村干部谋私利的情况下产生的。而乡镇政府之所以默许村干部“制造”村级债务,主要是为了调动村干部争资跑项的积极性,从而间接实现乡镇政府及其领导干部的意图和利益。因此,在一定程度上,乡镇政府与村干部之间形成了实质性的利益交换关系,结成了“新的乡村利益共同体”。

4.新村级债务加剧了村庄之间的分化

理论上说,国家的财政转移支付制度有助于缩小城乡之间的经济差距。但由于国家公共财政采取项目制的方式向农村地区输送,而项目制本身的竞争性特征又极易造成那些少量的条件好的村获得了更多的项目资源,数量占绝大多数的一般村则因为没有特色而难以获得项目资源,因此,在城乡

差距缩小的同时却有可能造成村庄之间差距的拉大——尤其是造成村与村之间的经济分化。一般来说,项目资源投入得越多,村级债务也往往越多;而村级债务越多的村,往往是明星村——按照政治的逻辑,这些村往往也更容易获得更多的项目资源。在这样的不断循环的逻辑链条之下,使公共财政资源的投入绩效与公平性均严重不足。

显然,新村级债务不仅仅是经济问题。它还会搅动村庄的所有因素,连带着搅动乡镇行为。新村级债务不仅对乡村治理产生了深远影响,而且也对乡村经济、社会和组织层面产生影响。它如同一个巨大的漩涡,不断侵蚀着乡村两级的治理基础,因此应予以高度重视。

四、结 语

基于全国多点农村调查发现,取消农业税后,随着国家财政资源开始向农村进行大规模的转移支付,各地农村普遍出现了或多或少的新村级债务。项目与新村级债务密切相关。在项目下乡的背景下,本文从内因和外因两个层面分析了新村级债务的形成机制。在内因方面,村庄强烈的发展预期和自身发展能力不足之间的矛盾是村级债务产生的村庄基础;而村干部个人的谋利动机则是造成村级债务出现、并不断膨胀的积极力量,村干部主要通过利益互惠、入干股、项目交换或收回扣等方式获得私人利益。在外因方面,项目制度要求基层进行资金配套——而基金组织普遍早已是空壳的,是造成新村级债务的产生直接原因;而作为监管者的乡镇政府对村干部积极制造新村级债务持默许乃至支持的态度,是造成新村级不断膨胀的主要原因。其中,乡镇政府之所以持默许乃至支持的态度,主要是为了调动村干部的积极性,从而在后者的争资跑项中,实现乡镇政府的意图和利益。因此,在这样的背景下,乡村两级产生了基本的默契和共识,形成了新时期的乡村利益共同体。

村庄负债发展,一定程度上推动了村庄基础设施的建设,实现了村庄跨越式发展,但是新村级债务对乡村社会的影响是全面的。从政治上说,新村级债务固化了村级权力结构,扭曲了乡村关系。从经济上说,新村级债务恶化了集体经济的物质基础,造成了村庄主体性的进一步丧失。从社会上说,新村级债务加大了村庄之间的经济分化。随着新村级债务的不断膨胀,政府和村集体将面临越来越大的财务压力。当这种债务危机一旦爆发,将不仅影响基层组织的基本运转,而且还会使政府与基层组织陷入严重的信任危机^[11],因此应高度警惕。

参 考 文 献

- [1] 王润雷.全国村级债务形成的几个阶段及成因[J].中国农业会计,2004(4):32-35.
- [2] 陈锡文.中国县乡财政与农民增收问题研究[M].太原:山西经济出版社,2003.
- [3] 周飞舟.分税制十年:制度及其影响[J].中国社会科学,2006(6):100-115.
- [4] 贺雪峰.论村级负债的区域差异——农民行动单位的视角[J].管理世界,2005(11):82-100.
- [5] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”[J].社会,2012(1):1-37.
- [6] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.
- [7] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.
- [8] 周雪光,程宇.通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共品供给[J].公共行政评论,2012(1):46-77.
- [9] 孔卫拿.乡村建设过程中的项目内卷化负债——基于安徽G县的调研与思考[J].甘肃行政学院学报,2014(4):49-64.
- [10] 尹利民,全文婷.项目进村、集体债务与新时期的农民负担——基于赣北D村的个案分析[J].东华理工大学学报(社会科学版),2014(1):53-57.
- [11] 唐任伍,马宁.在全球性债务危机大背景下解读我国地方政府的债务风险[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016(4):68-72.

(责任编辑:金会平)