

走向财政民主

化解乡村债务长效机制研究

ZOUXIANG CAIZHENG MINZHU

HUAJIE XIANGCUN ZHAIWU
CHANGXIAO JIZHI YANJIU

范毅◎著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系国家社科基金项目（项目编号：09BJY059）

本书获南京财经大学、南京财经大学法学院学术著作出版基金

走向财政民主

化解乡村债务长效机制研究

ZOUXIANG CAIZHENG MINZHU

HUAJIE XIANGCUN ZHAIWU

CHANGXIAO JIZHI YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

走向财政民主:化解乡村债务长效机制研究 / 范毅
著. —北京:法律出版社,2013.6
ISBN 978-7-5118-5107-9

I. ①走… II. ①范… III. ①农村—债务—研究—中国 IV. ①F832.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 148941 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮	装帧设计/李 瞻
出版/法律出版社	编辑统筹/财税出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司	责任印制/吕亚莉
开本/A5	印张/10.25 字数/252 千
版本/2013 年 8 月第 1 版	印次/2013 年 8 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908	
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995	
书号:ISBN 978-7-5118-5107-9	定价:32.00 元

缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

乡村债务化解 路在何方？ (代前言)

当前中国的乡村债务研究,面临的主要有两大问题。一个是乡村债务及其化解的现实考量问题;另一个是乡村债务及其化解的理论思考问题。

说起中国“三农”领域爆发的全国性乡村债务危机,人们至今记忆犹新。乡村债务,作为20世纪90年代首当其冲的全国农村热点难点问题,曾经引起国内外社会各界的广泛关注和国内外专家学者的多方探讨。

然而,10余年之后的今天,乡村债务问题已经既不再是各级政府热衷的议题,也不再是各种媒体策划的选题;既不再是各位专家学者青睐的课题,也不再是社会各界关注的话题。一些曾经以大声疾呼乡村债务危机而闻名的“三农”领域的专家学者,早已远离乡村债务研究而言他;即使是在“三农”领域颇有影响的全国“县乡干部论坛”,在连续五届的“县乡干部论坛综述”之中,也难以找到有关乡村债务问题的只言片语。仿佛一夜之间,曾经肆虐于20世纪90年代的乡村债务,已经在21世

纪广袤的中国乡村社会消失殆尽。

是乡村债务真的已经远离了今天的乡村政府和组织?还是今天的乡村政府和组织确实已经有效化解了乡村债务?抑或这只是一种表面现象,而背后另有隐情?如果这只是表面现象,那表象背后隐藏着的又是一种什么样的真相、事实或隐情呢?

事实上,中国的乡村债务并未在税费改革以及全面取消农业税之后迅速远离乡村政府和组织而去,而是在新的条件和背景下,以新的形式在不断地积累并演变着。其化解方式则囿于技术性化解和政策性化解短期有效与局部有效的限制而进入深水区,持续地陷入相对徘徊和停滞阶段,并与乡村债务的增长形成对峙、拉锯、胶着和僵持的局面。换句话说,今天的乡村债务及其化解问题已经远离了政府议题、媒体选题、学者课题和社会话题的表象,并不意味着乡村债务已经远离乡村政府和组织而去,更并不意味着乡村政府和组织已经有效化解了乡村债务。而是犹如江河湖海一样,表层的风平浪静,往往潜藏着深层的暗流汹涌。

2011年11月11日,经济观察报(微博)一篇以《广东都杨镇欠债2亿需还400年,乡镇债成定时炸弹》^①为题的文章,给近年来表面上波澜不惊的“三农”领域扔下了一颗有关乡村债务的重磅炸弹,无情地撕去了社会各界眼中关于乡村债务及其化解的梦幻般的表象,重新激起社会各界对乡村债务及其化解的现实考量和深刻反思。

根据经济观察报记者的实地调查,云浮市都杨镇以其超过2亿元的债务,而成为研究广东乡镇负债的一个难得的样本,同时也成为研究全国乡镇负债的一个难得的案例。之所以难得,是因为这一案例出现在财政收支较好的中国经济第一大省广东。一直以中国东部地区第一经济大省形象著称的广东,竟然还出现了乡镇负债2亿元以上的个案,相比曾经炒得沸沸扬扬的中西部地区的乡镇负债,它应该具有

^① 杨兴云、陈安庆、曹丹:“广东都杨镇欠债2亿需还400年,乡镇债成定时炸弹”,载 <http://www.sina.com.cn>。

更为重要的意义。

广东省云浮市都杨镇位于广东省西部地区,总人口 5.1 万,面积 249 平方公里,2003 年由都骑镇和杨柳镇两镇合并而成,与此同时,也继承了两镇合并前欠下的所有债务——20910 万元,其中本金 11585 万元,利息 9325 万元。欠款基本上都是以都杨镇在 20 世纪 80 年代成立的经济发展平台——都杨镇经济发展总公司的名义欠下,而现有的大部分债务主要也是由 20 世纪八九十年代推进普及义务教育工作和基础设施建设造成。按照当地有关部门提供的数字,在 20910 万元的负债中,大致可以分为以下几类:一是公路类债务共 2302 万元,其中本金 1784 万元,利息 518 万元;二是建筑工程类债务共 1168 万元,其中本金 668 万元,利息 500 万元;三是学校类债务共 527 万元,本金 505 万元,利息 22 万元;四是公司贷款发展乡镇企业、农田水利建设等债务 16913 万元,其中本金 8628 万元,利息 8285 万元。^①

现在的都杨镇一年的税收在 2000 多万元,原则上除了正常的运转资金以外,一年下来大概还有 50 万元的剩余资金可以用于还债。都杨的镇领导坦言,“欠债还钱,天经地义”,但对于一个每年只能有 50 万元左右的财政收入用于还债的乡镇来说,要偿还两亿元还多的欠款,即便不考虑利息因素,也需要 400 年的时间,“更何况利息一刻也不会停止增长”(人们不难发现,都杨镇发展乡镇企业和农田水利建设的近 17000 万元债务中,本金与利息已相差无几)。谈到还债的方式,都杨镇的领导无奈地承认,每天必须面对从几大银行到 60 多个个体老板组成的庞大债主的围追堵截,压力很大。一般情况下,镇里逢年过节都会向所有债主还款,比如中秋节、春节等节日,每个债主从几千元到几万元不等。如果有小孩上学或者家里有病人需要用钱的就优先考虑。“某个债主催得急了,镇里就象征性拿出一点钱打发一下。”“目前,都杨镇经济发展总公司对到期债务一时没能还清的,均与债权

① 按照现行的说法,本金属于旧债的范畴,而利息则属于由旧债本金衍生出的新债的范畴。

人协商、签订了分期还债协议。”

但债主们对此并不满意。一些债主表示,对于都杨政府的还款问题,实在是不好说。一位100多万元债务被拖欠了10余年的债主陈先生表示,每年仅只逢年过节象征性地还一点,利息都不够。原肇庆市端州西江土石方工程公司负责人苏政华对经济观察报记者说,都杨镇政府对于还款都有协议,但并未完全执行。而且,剩余的355万元,按照现在每个季度只还1万元的速度,不算利息,要近100年才能还完。苏政华称,向政府追债难度很大,“每次只还5000元或者10000元,且须经都杨镇委书记签字方可”。据记者了解,在都杨镇的债主里,除银行等大债主之外,还有包括苏政华在内的60多名个体老板。

然而,作为研究乡镇负债的一个难得的样本,都杨镇负债这一个案的真正价值,并不在于这一个案本身,而是这一个案之外与该个案类似的普遍存在——所有的乡镇负债。云浮市有关负责人一再向记者强调,都杨镇负债情况在整个云浮并非独有的问题,而是一个带有普遍性或者说是共性的问题。据广东省省情研究中心发布的一份对云浮市20个乡镇(街)进行调研后的报告,云浮市乡镇经济基础差,发展缓慢,缺乏财政收入来源,“可用财力不足,收支严重失衡”,主要靠上级的财政转移支付解决,是“吃饭财政”,甚至是“讨饭财政”。在调研到的20个镇(街)中,2004年经费来源共9135万元,其中由上级财政转移支付4709万元,占52%,有些镇财政转移收入占到八成,基本上是用于支付在编人员的工资。

在广东省省情研究中心调查涉及的20个乡镇中,政府欠债总额就超过10亿元,其中债务最多的镇达25949万元(比都杨镇负债还多5039万元),最少的镇也有486万元,平均每个镇5430万元。报告认为,“乡镇债务如此之庞大,已超过实际偿还能力”。

实际上,这样的情况不仅在云浮,即使在整个广东,也是一个较为常态的现象。广东省社科院珠三角区域经济研究中心主任成建三表示,根据所调研获得的情况,广东乡镇一级的负债问题“非常严重”,在很多地区,一般乡镇负债几千万都是“很平常的事例”,可以说比比皆

是。不少乡镇领导为了躲避讨债,甚至逢年过节都不敢待在家里。

而更大的问题在于,对于乡镇债务的数字,一直以来并没有一个明确的说法。在成建三看来,现在乡镇的欠债基本上都属于隐性的债务。由于目前中国财政属于分灶吃饭,下面乡镇一级的数据并不向上汇报,所以即使是广东省财政厅也难以具体掌握全省乡镇负债的数字。而之所以难以得到乡镇债务的真实数据,原因在于:面对调研者,掌握真实情况的乡镇干部往往会首先猜测调研者的目的。如果是将要以数据问责的,那就尽量缩小数据;而如果将此作为上级解决乡镇债务问题的基数,又肯定会将上述数字大为扩大。

乡镇债务的巨量增长和隐性化特点,给乡镇财政带来巨大的债务风险。广东省省情研究中心的调研报告指出,税费改革之前,本来乡镇财政风险就已经存在,但那时乡镇可以通过向农民摊派以向下转嫁风险,通过多方借债以向外转移风险,通过寅吃卯粮以向后转移风险。而在税费改革之后,由于上级财政预算安排农村税费改革专项资金不能满足基层的需要,乡镇可用财力大大减少,为保证运作再度举债,形成旧债未还又背新债的沉重债务包袱,财政债务风险进一步加大。事实上,类似都杨这样的乡镇债务,不仅在广东,即便在中国也成为一个问题,以致有分析人士据此将其称为威胁中国经济的一个“隐性深水炸弹”。

广东当代经济研究中心主任杨正浒则对广东个别县市的偿债能力表示了忧虑。他表示,在个别市县,地方政府的债务率已超过100%,部分已经超过了200%,远超警戒线;个别市县地方政府的负债率也已经超过了10%这一警戒线,严重的已经超过20%;还有一些政府融资平台公司的资产负债率超过了60%,有的甚至超过90%。“一旦发生债务风险,地方财政将不得不为这些债务兜底。”“而如果出现经济增长和财政收入增长放缓,也有可能诱发地方偿债风险。”在成建三看来,正由于很多债务都是隐性的,难以掌握具体的数字,加上债务本身的巨大,因此,目前在中国,即便是广东这样的经济大省,也没有能力解决乡镇欠债问题。

广东省社科院区域与竞争力研究中心主任丁力认为,云浮市都杨镇政府负债具有样本价值的另一个理由是,虽然我国现行的法律法规明确规定地方政府不能举债,但事实上,中国各地区、各层级的地方政府大都在不同程度上举债度日或负债经营。由于财政资金偿债能力不足,很多地方政府通过借新债还旧债、拆东墙补西墙的现象非常严重。根据广东省审计厅2011年11月28日向省人大常委会关于广东省省本级、21个地级市和121个县(市、区)三级政府性债务的审计报告,截至2010年年底,全省地方性债务余额为7502.96亿元,其中政府负有偿还责任的债务余额为5891.76亿元,占78.93%;负有担保责任的债务余额897.76亿元,占11.96%;其他相关的债务余额713.44亿元,占9.51%。

从举借债务的区域分布看,省本级和珠三角9市的政府性债务余额6550.24亿元,占87.30%;东西两翼及粤北山区12市的政府性债务余额952.72亿元,占12.70%。从债务来源看,来源于银行贷款6314.89亿元,占84.17%;来源于其他单位和个人借款584.05亿元,占7.78%;来源于发行债券382.90亿元,占5.10%;来源于上级财政贷款221.12亿元,占2.95%。从债务风险看,省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率,即政府负有偿还责任的债务年末余额与本级综合财力的比率为55.73%,加上地方政府负有担保责任的或有债务后债务率为64.22%,低于多数国家确定的100%的控制标准,全省债务风险总体可控。但部分地区偿债能力弱,存在风险隐患,有7个市本级和5个县(市、区)政府,负有偿还责任的债务率已高于多数国家确定的100%的控制标准,即政府举债量已超过了本级财力。这还未计入政府负有担保责任的债务。同时部分地区的债务偿还对土地出让收入依赖较大。有20个市级政府和57个县级政府合计1802.12亿元的债务余额,承诺用土地出让收入作为偿债来源。这个数额占到了

广东三级地方政府债务的 24% 左右。^① 从偿债期限看,未来 5 年已进入还债高峰期,2011 年至 2015 年到期债务占债务余额的六成,其中 2011 年到期应偿还 1467.61 亿元。2016 年以后到期应偿还 3064.41 亿元。

广东省地方政府负有偿还责任的债务最早发生在 1980 年,至 1996 年年底,广东省本级、21 个地级以上市和 113 个县(市、区)全部举借了政府性债务。^② 根据财新记者汇总,在公布了债务情况的 17 个省份中,广东省的地方政府性债务总额居第一位。^③

就全国的地方政府性债务来说,根据 2011 年 6 月 27 日国家审计署审计长刘家义在十一届全国人大常委会第二十一次会议上所作的审计报告,截至 2010 年年底,全国省、市、县三级地方政府性债务余额共 107174.91 亿元。其中,政府负有偿还责任的债务 67109.51 亿元,占 62.62%;政府负有担保责任的或有债务 23369.74 亿元,占 21.80%。从债务规模看,至 2010 年年底,省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为 52.25%。如果按照地方政府负有担保责任的债务全部转化为政府偿债责任计算,债务率为 70.45%。分地区看,东部 11 个省(直辖市)和 5 个计划单列市政府性债务余额 53208.39 亿元,占 49.65%;中部 8 个省政府性债务余额为 24716.35 亿元,占 23.06%;西部 12 个省(自治区、直辖市)政府性债务余额为 29250.17 亿元,占 27.29%。而独立研究机构 FOST(福盛德)认为,审计署报告明显低估了地方政府的债务规模,并认为这一低估主要表现为:一是四级地方政府仅统计了三级,而乡镇政府债务问题突出;二是地方政府融资平台公司的数目偏低;三是地方政府债务中的银行贷款数可能被低估。

① “广东三级地方政府负债 7502 亿,7 市 5 县负债高于 100%”,载金羊网—新快报 2011 年 11 月 29 日。

② 2011 年广东省审计厅的审计报告显示广东省地方性债务余额逾 7500 亿元,载 <http://www.sina.com.cn>。

③ “广东政府性债务逾八成来自银行贷款”,载财新网 2011 年 11 月 28 日。

FOST 报告测算,如果计算上乡镇政府,四级地方政府的债务是 13.5 万亿元,比审计署的统计多出 3 万亿元,也就是乡镇一级政府至少存在 3 万亿元的隐性债务。

至于村级负债情况,由于村级治理机制不健全,村级债务管理不规范,外界对于村级财务的运转状况了解得还不是非常清楚。从收入来看,由于村级集体经济组织的收入来源不规范,一些收入并没有如实地反映出来。即使是在村委会,也并不是每个成员都清楚村级的真实收入情况。从支出来看,支出数量和真实的支出结构也不是十分清楚。与之相应,村级的真实债务规模也很难反映出来。^①

目前,有关全国村级债务规模较权威的数据有三个:第一个是农业部 1998 年的统计数据 and 2006 ~ 2009 年的监测统计数据;第二个是国家发展和改革委员会 2005 年对 15 个省(自治区、直辖市)28 个市县的调查数据;第三个是财政部课题组 2005 年对 10 个省(直辖市)的调查数据。据农业部 1998 年的统计,全国村级债务已达 1483 亿元,村均负债 20 万元。又据农业部对 100 个县、600 个村的监测统计,截至 2006 年年底,村均债务额 35.46 万元,比上年减少 1.76 万元,但新增债务有明显增长态势,村级组织的负担加重。^②截至 2007 年年底,监测村中债务余额大于 0 的有 409 个,负债面高达 68.17%,仅比上年下降 2.28 个百分点,村均债务额 36.92 万元,比上年增加 1 万余元,“化解村级债务的任务仍很艰巨”。^③截至 2008 年年底,监测村的村均债务 41.2 万元,同比减少 4.7%。据监测统计,在提供有效债务数据的 414 个村中,完全化解的村仅占 3.9%;45.2% 的村化解了部分债务,村均化债 11.4 万元;30.2% 的村有新增债务,村均新增债务 10.4 万元。

① 陈洁、齐顾波、罗丹著:《中国村级债务调查》,上海远东出版社 2009 年版,第 3 页。

② 农业部:“村级组织支出和新债双增——2006 年全国农民负担监测情况分析”,载《农村管理》2007 年第 5 期。

③ 农业部:“农民承担费用有所增加——2007 年全国农民负担监测情况分析”,载 <http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=33666>。

“村级债务总体形势不容乐观”。^① 尽管从总量上,全国村级债务余额与 FOST 评估得出的全国乡镇政府债务余额相差较大,但数千亿元的村级债务余额是肯定存在的。加上 3 万亿元的乡镇隐性债务,全国乡村政府和组织的债务余额,即全国乡村债务的总量,至少在 3 万亿~4 万亿元之间。

而“目前规模巨大的乡镇债务之所以没有对经济发展构成威胁,原因在于没有集中爆发”,也与近些年中国经济增长的相对持续不无关系。成建三认为,一般情况下,乡镇及其上级政府都会对突出问题采取一些化解的措施,比如,针对私人欠债部分采取一些逐步偿还措施,或者是借新债还旧账等方式,控制矛盾不至于失控。但归根结底,这都属于一些权宜之计,而不是解决乡镇债务的治本之策。要知道,“任何一个经济体都不可能毫无间歇地长期繁荣下去。在发展到一定阶段时,由于各种不可预见的内部和外部约束条件的变动,更由于经济体日益国际化所导致的不确定性的增加,结构性的不合理必然会通过停滞甚至大萧条释放出来。我们或许无法预期它何时发生,但我们可以肯定地说,它总有发生的一天”。^② 如果不从根本上解决问题,而任其债务不断增加,任其矛盾不断积累,那么,总有这么一天:当经济增长放慢,财政收入增长放缓,各种负面因素综合起来,达到一个难以把握的关节点之时,由于某个偶然的因素触发,乡镇债务(加上村级债务)这一威胁中国经济的“隐性深水炸弹”,就很可能在各种复杂因素的碰撞下骤然引爆。国务院发展研究中心资源与环境研究所副所长李佐军更是在 2011 年的一次小范围报告中直言,中国经济危机很可能在 2013 年爆发,引爆线不是房地产泡沫破灭就是地方债务危机,其表现就是部分中小企业破产,部分银行破产,部分地方政府破产。^③

① 农业部:“村级开支增加 债务化解艰难——2008 年全国农民负担村级监测情况分析”,载 <http://www.fzxj.cn/view.asp?id=56566>。

② [澳]布伦南、[美]布坎南著:《宪政经济学》,马克利等译,中国社会科学出版社 2004 年版,第 7~8 页。

③ 冯禹丁:“推进改革,中国经济的天就晴了”,载《南方周末》2012 年 1 月 12 日。

如果说,乡村债务及其化解的现实考量问题是迫在眉睫,那么,乡村债务及其化解的理论思考问题则是势在必行。这是因为,“无论从哪里出发,研究问题的人都必须重视证据,因为他要用事实证明问题的存在,而要让资料的价值得到充分的体现,就必须同时关心理论问题”。^①所谓乡村债务及其化解的理论思考问题,是指对乡村债务及其化解的理性认识,应该、需要和可能在现有基础上进一步加以提升,尤其是从制度安排的角度对乡村债务及其化解进一步加以反思。

笔者通过对自己尽可能找到的十余年来关于乡村债务及其化解的诸多论著的拜读,发现有以下共同的特点。

第一,从论著的研究结构看:大部分作者大体上都是按照“现状—成因—对策”三大部分为结构来撰写乡村债务的论著。“现状”部分,关于乡村债务状况的时间跨度多集中在1998~2002年间;“成因”部分,则多从分税制改革、“三提五统”、“乱摊派、乱集资、乱收费”、基层政府、基层干部等方面找原因,从机制、体制上找原因要少一些,即使讲到机制体制,也多集中于财政体制改革,涉及行政体制改革的较少一些,涉及政治体制改革尤其是宪政体制建设的就更是凤毛麟角;而“对策”部分,则主要集中在降息、债权债务相互冲抵、盘活集体资产、“四荒”拍卖、清收债权、节支等技术性化解方面;关于政策性化解,则集中在希望国家像废除国有企业的不良债务一样,给予包揽、免除或核销、减免;谈机制性化解的对策有,但不是很多;至于体制性化解方面,就更少一些。

第二,从论著研究的思路或方法来说:许多论著都是比较重视实证研究的研究报告,实证研究中又比较重视个案调查和抽样调查,然后在调查的基础上进行分析。其中,调查与分析结合得比较紧密且具有较大影响的论著,以专著为例,有朱钢、谭秋成、张军的《乡村债务》,段应碧、宋洪远的《中国乡村债务问题研究》,朱钢、贾康的《中国农村财政理论与实践》,牛竹梅的《中国乡村债务问题研究》,陈文胜的《乡

① 张静著:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版,第9页。

村债务的危机管理》,等等。相当一部分论著在调查的基础上注重数据统计、图表设计和公式推演,最后得出基本结论,并常常将调查统计的数据附在文后。还有一些论著,本身就是以调查统计数据为主要内容,如《中国县乡财政调查》、^①《中国村级债务调查》^②等,这些调查“通过做大量的数据收集和整理工作,为今后进一步研究该问题作了很好的铺垫,也为其他学者开展研究工作提供了极为重要的参考资料”。^③

第三,从论著研究的视野来看:对某一区域或某些区域,如中部或西部或中西部的乡村债务分别加以研究的较多,而对包括东、中、西部在内的全区域乡村债务研究的理性关注,除了个别作者如贺雪峰等外,不是很多。在中、西部区域中,又偏重于中部区域。至于东部区域,则涉及较少。这是就空间视野而言。如果就时间视野而言,对近期的、短期的乡村债务及其化解关注较多,而对中长期的、尤其是乡村债务长期演变及其化解的总趋势和总过程,则关注较少,尤其是对于各种技术性化解、政策性化解、机制性化解和体制性化解之间的有机统一、相互作用和演化变迁的研究,则更是难得一见。

第四,从论著研究的视角来看:论著中面面俱到、点到为止的多,但专题深入的少。例如,不少论著关于化解乡村债务的对策、政策、体制、机制、包括长效机制等,凡是能想到的都讲到了,但由于各种原因,每一点都没能深入展开并进一步发掘,仅仅是点到为止,影响了论著的深化、专题化、系统化和理论化。由于视角问题导致思维模式的同质化,也使得这一阶段的乡村债务问题研究,出现了论著虽多但参差不齐、分类思维较多而综合思维不足、实证研究较多而规范研究较少、调查材料较多而理论思考不足的现象。

关于学术界对这一阶段乡村债务问题研究的评价,我们认为朱

① 罗丹、陈洁等著:《中国县乡财政调查》,上海远东出版社 2008 年版。

② 陈洁、齐顾波、罗丹等著:《中国村级债务调查》,上海远东出版社 2009 年版。

③ 转引自罗丹、陈洁等著:《中国县乡财政调查》,上海远东出版社 2008 年版,第 3 页。

钢、谭秋成、张军的《乡村债务》一书结尾中有一段话很有启发性:“通过以上我们对乡村债务及化解观点的评述,我们可以清楚地看到,对乡村负债的研究和讨论,已经从对负债成因的讨论,延伸到对体制和政策的讨论;从对乡村两级政府职能与分工的讨论,延伸到对各级政府职能与分工的讨论;从对债务总量的讨论,延伸到对债务结构的讨论;从对一般乡村政府和组织的讨论,延伸到对不同地区的乡村政府和组织的讨论;从乡村政府和组织的一般债务关系的讨论,延伸到对乡村政府和组织对政府、对机构和对个人的债务关系的讨论;从对债务政策的讨论,延伸到对财政政策的讨论。研究和讨论在不断地深入。应该说,这些研究和讨论,对于抑制乡村债务增量,化解债务存量起到了积极的作用。但是,随着研究和讨论的深入,一些不足和问题也逐渐暴露出来。最突出的就是,研究和讨论的最终结果和提出的政策建议,仍然是局部和针对个案的政策建议,缺少一个更加宏观,即包括金融、财政、税收、行政管理体制和机构改革、法律框架等在内的一揽子改革与政策建议方案。乡村负债不是一个孤立现象,因此,单一的政策和方案不能根本解决负债问题。这就需要我们z把研究和讨论继续进行下去,要以更高的视角,以综合性的诊治来寻找解决乡村负债的良药。”

而问题是,这个“更高的视角”是什么?它是否存在?又能否解决这一难题?笔者认为,这个“更高的视角”是存在的。它不是政策,也不是文件,不是政府,也不是市场,而是制度、规则。但它又不是一般的制度、一般的规则,而是人类社会最基本的制度、最基本的规则——宪法法律制度及其实施。因为它对包括经济在内的社会生活将有着最为深刻而巨大的影响,对于揭示和探讨中国乡村债务产生、存在和演变背后的机制、体制案制度、规则因素,具有重要意义。从这个意义上说,财政危机是我们了解乡村债务的一个视角,财政民主是我们破解乡村债务的深层成因,财政立宪是我们治理乡村债务的根本出路。

然而,对乡村债务的宪法解读,仅仅是认识乡村债务的起点,化解乡村债务,才是解决乡村债务的最终目标。同时,在现实世界中,无论

是从宪法实施到乡村债务化解,还是从乡村债务化解到宪法实施,都是在归根结底的意义上说的,中间还有一系列的逻辑环节,其中有三个关键性的环节:一是宪法实施从宪法到法律、行政法规和规章,再到地方性法规和规章的层层具体化;二是乡村债务化解从技术性化解、政策性化解、机制性化解再到体制性化解的层层深入;三是体制性改革从财政体制改革到行政体制改革再到宪法实施的层层升华。这些逻辑环节的存在告诉我们,乡村债务的存在是一个长期的现象,乡村债务的化解也必定是一个长期的任务,因而化解乡村债务必须要建立长效机制。由于乡村债务的化解目前已进入深水区,技术性化解已无化解的空间,政策性化解又空间有限,而体制性化解,因其成本较高、风险较大等诸多原因,目前相对滞后。因此,现实中最好的思路是,由机制性化解的角度切入,建立起化解乡村债务的长效机制,对上,可以进一步打开体制性化解的空间;对下,又可以和政策性化解形成很好的互动(技术性化解已无化解空间),从而综合起来形成三个层面的良性互动,从整体上推进乡村债务的化解。

由于政策性化解、机制性化解、体制性化解三者之间是一个有机联系的统一整体,不可分割。所以,对化解乡村债务长效机制的研究,必然建立在对机制性化解与政策性化解、机制性化解与体制性化解三者之间关系进行综合分析、整体把握的基础上。但是,对政策性化解、机制性化解和体制性化解三者之间有机统一关系的综合分析和整体把握,最终还是要回到对机制性化解的更深刻的认识,即对化解乡村债务长效机制的再认识和再思考。这是一个肯定、否定、否定之否定的研究思路。

对化解乡村债务长效机制的思考,是对乡村债务进入深水区后的思考,是对10余年来乡村债务研究再认识的思考,是对乡村债务及其化解处于新的社会背景下的思考,也是对乡村债务制度性化解的系统性思考,因此,它必然是理性的思考,必然要有理论性的提升。通过对《化解乡村债务长效机制研究》这一国家社科基金课题的研究,笔者认为,本书的理论思考主要应该立足于:一是理性回答以下几个问题:什

么是化解乡村债务的长效机制?为什么要建立化解乡村债务的长效机制?怎样构建化解乡村债务的长效机制?二是详细分析化解乡村债务的总趋势和总过程,包括技术性化解、政策性化解、机制性化解、体制性化解等诸化解思路之间的有机统一和动态演化;三是深刻反思乡村债务及其化解的制度变革,如财政管理体制变革、行政管理体制改革、宪法法律体制建设和法制保障及其相互关系。

本书,是我们几年来对乡村债务问题研究的一点思考,也是一个起步,但绝不是研究和探讨的终结。相对于前些年乡村债务及其化解的研究多以抽样调查、个案调查、数据统计等实证研究为主的取向,今后的乡村债务研究更需要直面现实问题、破解化解难题的系统理论思考,需要我们在注重实证研究的基础上提升规范研究的新视野和新境界,并在先进的价值理性引领下,在社会发展规律的指导下,去解决实践理性的问题,以理论创新为先导,推进乡村债务及其化解的制度创新。还是朱钢、谭秋成、张军在《乡村债务》中说得好:“单一的政策和方案不能根本解决负债问题”,它需要我们每一个关心乡村债务及其化解的学者,都积极地参与进来,“把研究和讨论继续下去”,“要以更高的视角,以综合性的诊治来寻找解决乡村负债的良药”。

路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。