

中國大陸鄉鎮政府債務的形成： 中央—地方關係之分析方法*

曹 海 濤

(亞洲大學國際企業學系副教授)

劉 柏 定

(中華經濟研究院大陸經濟所助理研究員)

摘 要

本研究由中央—地方關係的分析途徑探討中國大陸鄉鎮債務的形成。透過一個概念性的解釋架構，本文指出，斷裂式的政府間財政體系、壓力型的基層政府治理機制和政策實施模式，構成鄉鎮債務形成的制度基礎。準此，面對財政收支失衡和政策實施的壓力，舉債成為基層鄉鎮政府一系列策略行動的必然結果。

關鍵詞：中國大陸、鄉鎮政府債務、斷裂式的財政體系、壓力型政府治理機制

* * *

壹、前 言

2011年6月27日，中國大陸國家審計署發佈公告指出，截至2010年底，全大陸省、市、縣三級政府債務餘額為10.72萬億元人民幣，比2008年增加一倍。^①2013年6月10日，審計署又公佈2012年11月至2013年2月針對36個地方政府的債務「抽查」結果：截至2012年底，這些地方之債務餘額為3.85萬億元，比2010年增加4409.81億元，兩年來成長12.94%。^②中國大陸地方政府債務的迅速膨脹引起媒體、國

* 作者衷心感謝二位匿名審稿人富有建設性的意見及編輯委員會辛勞。同時，第一作者也感謝科技部的研究資助(NSC1022401H468011)。

註① 數據來源：「全國地方政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>。

註② 數據來源：「36個地方政府本級政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>。

際投資機構和學界的廣泛關注，各界擔心以土地財政為基礎之舉債方式的永續性，以及若地方政府或相關機構（如地方政府設立的投融資平台公司）違約所帶來的財政與金融風險。^③

然而，近年對中國大陸地方債的討論中，忽略了基層鄉鎮政府的負債情況。直到最近，審計署才在報告中披露部分鄉鎮政府債務數據。^④事實上，從上世紀 90 年代迄今，中國大陸的鄉鎮政府債務累積已達 3~4 萬億人民幣。^⑤某種程度上，鄉鎮政府債務帶來的潛在問題可能更嚴重。首先，這些債務通常沒有反映在政府的正式預算收支中，屬於隱性債務。其次，作為五級政府結構的最底層，鄉鎮政府掌握的資源有限，尤其是經濟發展相對遲緩的中西部農業區鄉鎮，其債務的消解若非不可能，也是成本巨大。第三，鄉村債務的債權人結構複雜，債務問題破壞了社會信用體系，造成社會資本損耗和資金運作中斷，可能進一步阻礙農村發展。最後，鄉鎮債務與眾多民衆利益息息相關，債務困擾對鄉鎮政府治理和基層社區穩定影響重大。^⑥

本研究之目的，是藉由中央—地方關係的分析途徑，探討中國大陸鄉鎮政府債務之成因。我們提出一個概念性解釋框架，將鄉鎮政府債務的內生因素與外生因素加以區分，並特別強調外生的制度基礎（institutional foundations）之影響。本文指出，斷裂式的財政分權體系、壓力型的基層政府治理機制及政策實施模式，是鄉鎮債務形成之制度基礎。斷裂式的財政體系導致了收支失衡和自我融資的鄉鎮財政體制；壓力型的治理機制與政策實施產生政績導向的行政體制。準此，增加非稅收入、追求短期利益和擴充機構組織，便成為基層鄉鎮政府的理性選擇。鄉鎮債務不斷累加，是這些策略行動的必然結果。

長久以來，中國大陸鄉鎮債務狀況缺乏精確統計，本研究的完成主要依賴次級資

註③ 相關討論請見 Lili Liu, "Creating a Regulatory Framework for Managing Subnational Borrowing," in Jiwei Lou and Shulin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D. C.: World Bank, 2008), pp. 171~190; 霍侃、王長勇，「探查地方債黑洞」，新世紀週刊，<http://magazine.caing.com/2011/cwcs440/index.html>；何楊、滿燕雲，「地方融資平台債務：規模、風險與治理」，財政研究（北京），2012 年第 2 期，頁 34~37；Simon Rabinovitch, "China Local Authority Debt 'Out of Control'," *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/adb07bbe-a655-11e2-8bd2-00144feabdc0.html#axzz2YkUAVenF>.

註④ 「全國政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/n3432077.files/n3432112.pdf>。

註⑤ 楊興雲、陳安慶、曹丹，「壓壓鄉鎮：隱性債務 3 萬億」，經濟觀察報，<http://www.eeo.com.cn/2011/1112/215613.shtml>；Lynette Ong, *Prosper or Perish: Credit and Fiscal Systems in Rural China* (New York: Cornell University Press, 2012)。

註⑥ 需要說明的是，儘管鄉鎮債務累積對中國大陸的農村社會經濟發展造成影響，但其不利後果不是不可控制的。一方面，由國際比較來看，中國大陸的政府債務占國內生產總值（GDP）的比例仍遠低於國際警戒線：例如，中國的政府債務餘額占 GDP 比例從 2005 年的 37% 上升到 2011 年的 42%，同期 OECD 國家的該比例從 2007 年的 72% 上升到 2011 年的 101%，2011 年除中國之外的金磚四國此比例為 48%。另一方面，中國大陸的中央政府擁有雄厚財力，而且政府稅收也持續成長。故中央政府可以有效應對地方債務問題，地方債務仍處於可控範圍內。數據來源：徐建國，「論地方債折射的中國財政金融體制問題」，中國市場（北京），2013 年第 33 期，頁 52~55。

料。在收集和整理鄉鎮債務數據時，我們遵循以下原則。第一，注重來自權威性公部門（如財政部、國家統計局）或中央級的財經傳媒（如中國經濟週刊）發表之報告；這些單位擁有較多資源和專業調查團隊，由而能獲得更真實的資料。第二，彙總發表在研究基層財政和農村問題的專業期刊上之文章（如財政研究、調研世界、中國農村經濟等）；這些文章之作者大多是長期追蹤基層農村發展的學者，他們所用之數據資料有一定的公信力。第三，重視正在或曾經在地方財政部門、統計單位工作的作者之著作；由於工作性質和行政職權的原因，這些作者比一般學者有更多機會接近基層鄉鎮，也有更好的資源和能力取得資料，故能提供較準確數據。最後，查找優秀碩博士論文；這些著作羅列之數據較豐富。^⑦

在本文中，地方政府意指中央以下省、市、縣和鄉鎮政府；除非特別說明，本文所有的貨幣單位皆為人民幣元。於前言後，文章的內容安排如下：第二部分是文獻回顧；第三部分是鄉鎮政府債務的現況描述；第四部分以中央—地方關係的角度研討鄉鎮政府債務產生之原因；最後是結論。

貳、文獻回顧

探討中國大陸鄉鎮政府債務形成原因的觀點，可以歸納為以下幾方面：

一、鄉鎮負債是多種因素綜合的結果

一些文獻認為，鄉鎮財政收支失衡、基層機構組織膨脹、農村經濟發展遲緩、幹部考核機制等綜合因素，是造成鄉鎮政府負債累累的主因。例如，基於稅費改革後五省 50 個鄉鎮的調查，學者總結鄉鎮債務發生的體制因素為三點：1. 分稅制改革不徹底，配套的轉移支付不足，導致鄉鎮財政收入偏低；2. 政績考核體制不合理，致使許多鄉鎮政府盲目追求經濟發展速度、不切實際地增加公共支出；3. 鄉鎮財政管理體制不完善，軟預算約束和離任審計不嚴等。^⑧相類似，有文獻將鄉村債務成因總結為：政府直接干預經濟發展和企業運作造成過度負債；在財政嚴重不足條件下發展農村社會公共事業而負債；鄉鎮政府事權界定與財權高度不對稱迫使鄉鎮政府舉債等。^⑨

註⑦ 感謝匿名審查人提示作者對資料數據加以進一步說明。

註⑧ 續競秦、張林秀、羅仁福，「鄉鎮債務的現狀、體制成因及其治理」，現代經濟探討（南京），2010 年第 1 期，頁 63。相似文獻請見吳淼，「財政困境下的鄉鎮政府行為選擇」，調研世界（北京），2003 年第 2 期，頁 20~23；周飛舟、趙陽，「剖析農村公共財政：鄉鎮財政的困境和成因——對中西部地區鄉鎮財政的案例研究」，中國農村觀察（北京），2003 年第 4 期，頁 25~37；國家發改委宏觀經濟研究院課題組，「我國公共服務供給中各級政府事權財權配置改革研究」，經濟研究參考（北京），2005 年第 25 期，頁 2~30；取消農業稅後甘肅省鄉鎮財政問題研究課題組，「取消農業稅後甘肅省鄉鎮財政問題研究」，經濟研究參考（北京），2006 年第 84 期，頁 41~48；張軍，「西北貧困地區鄉村債務結構及成因分析」，中國發展（北京），2006 年第 3 期，頁 63~69；文先明，「鄉村債務的成因及治理」，中國農村觀察（北京），2003 年第 4 期，頁 45~49。

註⑨ 財政部科研所課題組，「鄉村政府債務化解對策研究」，財經論叢（杭州），2004 年第 4 期，頁 5~6。

綜合論觀點的主要問題，是在分析鄉鎮債務成因時，將直接因素和間接因素混為一談。或者說，眾多文獻沒能將鄉鎮債務議題中的內生變數（endogenous variables）（即基層鄉鎮政府的策略性反應）和外生變數（exogenous variables）（即中央的制度安排或政策機制）加以區別。如此，我們就無法真正了解，鄉鎮債務的生成，是制度性因素、還是鄉鎮官員的追求私利之結果。

二、發展鄉鎮企業之結果

有些文獻將分析焦點集中於鄉鎮政府、鄉鎮企業和基層金融機構三者的關係上，指出鄉鎮政府債務發生的機制是：在中央—地方財政分權的背景下，鄉鎮政府利用自身的影響力或者直接擔保，從基層金融機構（包括正式的農村信用合作社與非正式的農村合作基金）取得貸款，投資於鄉鎮企業，再透過鄉鎮企業上繳利潤和稅收，獲得財政收入。準此，鄉鎮企業融資成為基層當局獲得財政收入的迂迴（roundabout）方式。當 1990 年代中期後，企業治理機制的失效和總體經濟環境匹變導致大量鄉鎮企業倒閉時，先前的許多貸款便成為鄉鎮政府債務。^⑩

發展鄉鎮企業的確是許多基層政府背負債務的主要原因之一，但是這一論點過於單一。鄉鎮負債是中國大陸普遍存在的現象，許多沒有鄉鎮企業的基層單位也負債累累。此觀點忽略了鄉鎮負債的結構性因素（例如財政體制）。

三、財政體制與農村稅費改革之影響

有研究認為，1994 年的分稅制改革，上收地方政府財權但保持支出責任未變，導致地方政府收支失衡；鄉鎮政府作為最低政府層級，沒有下級政府吸收財政虧損或貢獻收入，只能壓榨農民或舉債。2000 年開始實施的農村稅費改革（於 2003 年在中國大陸推廣），廢除了「三提五統」等鄉鎮政府的制度外收入，使自我融資的鄉鎮政府收入銳減。在財政轉移支付制度不完全甚至反均等化（counter-equalizing）情況下，稅費改革惡化了鄉鎮財政，債務問題由此顯現。^⑪同樣強調財政體制是鄉鎮債務的根源，有論者認為鄉鎮政府事權與財權高度不對稱、財政支出決策權過度集中且缺乏實行規則、轉移支付制度不完善、監管機制存在缺陷等因素是問題的主因。^⑫

財政體制變遷是導致基層政府財政失衡及負債累加的重要原因，但政府治理機制及其政策實施，也是影響鄉鎮負債的主要因素（例如行政管理費的巨額支出）。財政體制論的觀點沒有對此展開討論。

註⑩ Lynette Ong, "The Political Economy of Township Government Debt, Township Enterprises and Rural Financial Institutions in China," *The China Quarterly*, No. 186 (June 2006), pp. 377-400.

註⑪ An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," *Modern China*, Vol. 34, No. 3 (July 2008), pp. 303-343.

註⑫ 黃伯勇，「從財政體制的角度分析我國鄉鎮債務問題」，*社會科學研究*（成都），2008 年第 2 期，頁 86-88；陳本鳳，「鄉鎮債務制度成因及其化解」，*農村經濟*（成都），2006 年第 1 期，頁 122-124。

四、組織機構膨脹之結果

有研究認為行政管理費（包括工資支出、報刊費、車輛費等）耗資巨大，是鄉鎮負債重要來源。因此，控制鄉鎮政府的「吃飯財政」（即財政收入僅能用來發工資），就可以遏制債務的擴大。^⑬相同地，在分析農民非正式稅收負擔的制度來源時，論者指出鄉村債務的產生是官僚組織（人員）膨脹，以及目標和績效評估體制扭曲官員行為而產生的結果。^⑭

這一論點忽略了財政改革導致的財政收支失衡對鄉鎮財政之影響。另一方面，此觀點隱含認為，機構組織膨脹造成的鄉鎮負債，是中央的監督不足。但正如研究指出，中央監督約束鄉鎮幹部的能力並沒有減弱，新的幹部管理體系反而加強了這種能力。^⑮問題是，若沒有龐雜的政策性任務，基層政府何須建立眾多機構，而政策實施過程中的資訊不對稱（information asymmetry），自然會誘使基層官員安排人事、圖利自己。在相關文獻中，政府治理機制、政策實施過程與鄉鎮負債之間的關聯，沒有得到深入的論述。

參、鄉鎮政府債務狀況之簡述

一、鄉鎮政府債務概況

中國大陸鄉鎮政府債務的顯性化可大致分為兩個階段。首先，經過十餘年發展，到 1990 年代中期，曾經輝煌一時的鄉鎮企業紛紛倒閉或轉制。^⑯鄉鎮企業的衰落，使得與其關係密切的鄉鎮政府背負眾多債務。其次，本世紀初期實施的農村稅費改革以及 2006 年全面廢除農業稅，導致鄉鎮政府財力緊張的狀況更加凸顯，使鄉鎮政府債務隨之曝露。^⑰

註⑬ 趙樹凱，「困局中的鄉鎮財政」，*決策諮詢*（北京），2004 年第 10 期，頁 21~23；陳永正、陳家澤、屈錫華、余陽、汪歡歡、呂萌萌，「鄉級財政：擴張衝動與自籌制度」，*經濟學家*（成都），2004 年第 4 期，頁 104~108。

註⑭ Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2003), p. 109；崔潮，「鄉村債務危機的實質與治本方略」，*鄭州大學學報*（鄭州），第 43 卷第 4 期（2010 年 7 月），頁 141~145。

註⑮ Maria Edin, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective," *The China Quarterly*, No. 173 (March 2003), pp. 35~52.

註⑯ 相關討論請見 Yuanzheng Cao, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style," *The Economics of Transition*, Vol. 7, No. 1 (March 1999), pp. 103~131; L. Brandt, J. Roberts and H. Li, "Banks and Enterprise Privatization in China," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 21, No. 2 (October 2005), pp. 524~546.

註⑰ 吳理財、李芝藍，「鄉鎮財政及其改革初探—洪鎮調查」，*中國農村經濟*（北京），2003 年第 4 期，頁 22。

表 1 鄉鎮政府債務的總體概況

年份	地區	負債總額 (億)	平均負債 (萬)	負債率	說明	數據資料來源
1998	全大陸	3259	298	----	負債總額包含村級債務	田新鋒 (2007)
1999	全大陸81縣	----	1098.6	----	平均淨負債708.4萬元	劉喜堂 (2000)
2000	全大陸	2000-2200	400	84%		章敬平、章青松 (2001) 李鳳等 (2002) 傅道忠 (2005)
2001	全大陸	2150	500	----		田發、周琛影 (2007)
2003	10省20鄉鎮	0.56	280	----	僅4個鄉鎮沒有債務	趙樹凱 (2004)
2005	全大陸	6000-10000	1700-2800	65%	負債總額包含村級債務 ：占GDP的5-10%；占 政府財政收入的30-50%	財政部科研所課題組 (2004) 陳靜、何與貴 (2007)
2008	5省25縣50鄉鎮	4.3	902.2	96%		續競秦等 (2009)
2011	全大陸	30000	----	----		楊興雲等 (2012)
2013	全大陸 33091個鄉鎮	3647.25	----	----	2013年8-9月調查	國家審計局 (2013)

說明：----表示無法取得數據。

資料來源：田新鋒，「稅改後鄉鎮債務問題探討」，*理論觀察*（齊齊哈爾），2007年第6期，頁110~111；楊興雲、陳安慶、曹丹，「債壓鄉鎮：隱性債務3萬億」，前引文；續競秦、張林秀、羅仁福，「鄉鎮債務的現狀、體制成因及其治理」，頁60~63；趙樹凱，「困局中的鄉鎮財政」，頁21~23；財政部科研所課題組，「鄉村政府債務化解對策研究」，頁1~8；陳靜、何與貴，「透過鄉鎮財政壓力析我國鄉鎮財政管理體制創新」，*改革與戰略*（南寧），第23卷第8期（2007年8月），頁79~81；章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，*中國經濟週刊*（北京），2001年第22期，頁20~22；田發、周琛影，「基層財政解困：一個財政體制變遷的分析框架」，*經濟學家*（成都），2007年第1期，頁111~117；劉喜堂，「關於鄉級民主發展的調查與思考」，*經濟社會體制比較*（北京），2002年第2期，頁72~76；李鳳、李新影、鄒曉琪、馮英革、朱曉義，「地方鄉鎮級財政負債的風險規避」，*財政研究*（北京），2002年第12期，頁56~59；傅道忠，「地方政府債務問題探析」，*揚州大學稅務學院學報*（揚州），第10卷第2期（2005年6月），頁12~14；「全國政府性債務審計結果」，前引文。

表1與表2彙總了1990年代期迄今的鄉鎮政府債務資訊。因缺乏完整及精確的統計，表1中全國性的數據均是推估而得。表2的數據出自國家級研究機構、農村研究學者和地方稅務部門人員，具有一定之可信性；同時，這些數據涵蓋中國大陸東、中、西部省區，基本上能反映出鄉鎮政府債務的狀況與實際發展。

表1和表2之債務資料，大多由研究者或調查單位根據政府財政帳戶統計得出。實際上，許多鄉村債務因沒有正式票據，無法反映在統計報告中。譬如，眾多應付款項，包括拖欠公務費、員工薪資、設備購置費、業務招待費等，並無嚴格的統計。另外，許多政府財政報告中的鄉鎮債務，也不包括鄉鎮政府下屬企事業單位和村集體所積欠債務。^⑧所以，鄉鎮政府的實際債務將比本文呈現的更為嚴重。

註⑧ 章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，頁21~22；謝子平、王豔敏，「鄉村公共負債水平與債權結構分析：以江西省G縣和C縣為例」，頁39。

表 2 不同地區的鄉鎮政府債務狀況

年份	地區	負債總額 (億)	平均負債 (萬)	負債率	說明	數據資料來源
1997	安徽	36	160			「鄉鎮財政赤字與債務研究」課題組 (2002)
1998	安徽	59.23	303.91	80%	村級負債51.17億，平均每村負債16.91萬元	孫自鐸 (2001)； 祝保平 (2001)； 章敬平，章青松 (2001)
	陝西	17.7	87.6	----	負債總額包括村級負債	朱鋼 (2002)
	江西G縣 28鄉鎮	0.6026	215.2		負債最高者為506.6萬元，該鄉鎮財力的5倍	謝子平，王豔敏 (2003)
1999	湖南	85.4	----	88.2%	2千餘個鄉鎮	章敬平，章青松 (2001)； 「鄉鎮財政赤字與債務研究」課題組 (2002)
	浙江省	36.4	----	----	不包括鄉鎮政府下屬企業事業單位和農村集體組織所欠債務	章敬平，章青松 (2001)
	福建	64.9	----	----	共1016個鄉鎮；村負債48.2億；另有鄉、村兩級擔保債務8.7億	姜安榮 (2001)
	黑龍江省 哈爾濱市	3.4	140	----		「鄉鎮財政赤字與債務研究」課題組 (2002)
	浙江麗水市 161鄉鎮		----	90%		章敬平，章青松 (2001)； 財政部科研所課題組 (2004)
	湖南10縣 20鄉鎮	12.33	277	95%	12.33億	邱運斌 (2001)
	安徽宿州市 甬橋區29鄉鎮			86%	25個鄉鎮負債	孫自鐸 (2001)
	安徽黃山市 祁門縣25鄉鎮			100%	全部負債	孫自鐸 (2001)
2000	雲南	38.2	331.4	----		「鄉鎮財政赤字與債務研究」課題組 (2002)； 財政部科研所課題組 (2004)
	青海	1.6	58.8	----		
	吉林	13.1	145.4	----		
	黑龍江	14.13	120.77	----		李鳳等 (2002)
	湖北監利縣		800		90%鄉鎮有赤字，平均赤字不少於400萬元	章敬平，章青松 (2001)
	江西C縣 29鄉鎮	0.4114	141.86		負債最高者為630.4萬元，該鄉鎮財力的4倍	謝子平，王豔敏 (2003)
	江西泰和縣 26鄉鎮	0.3641	140	80%	364個村，債務總額為1731萬元，平均每村4.8萬元	財政部科研所課題組 (2004)
	安徽太和縣	3.6		----	其中一半為拖欠公職人員薪資	葛如江，王正忠 (2002)

年份	地區	負債總額 (億)	平均負債 (萬)	負債率	說明	數據資料來源
2000	四川仁壽縣 110鄉鎮	2.9178	265	----	1997-1999債務年平均 成長率27.2%；同期之 財政平均成長率是 4.3%	四川省農村社會經濟調查 隊(2001)
	河南鄆陵縣 12鄉鎮	0.7592	632	80%	386個村，負債4781萬 元，平均每村負債12.4 萬元	財政部科研所課題組 (2004)
2001	甘肅	16.72	109	----	負債相當於當年鄉鎮一 般預算收入的1.4倍	傅平(2008)
	湖北襄陽	4.1	2411	96%	鎮村兩級負債總額，平 均每鎮在8千萬以上	財政部科研所課題組 (2004)
	四川德陽市	30	2000	----	負債總額相當於鄉鎮財 政收入的5倍	王德軍(2004)
2003	湖南常德 211鄉鎮	3.86	183			財政部科研所課題組 (2004)
	河南安陽 92鄉鎮	5.7	596.6	63%	最高者負債2708萬元； 3300個行政村中有 77.4%負債	財政部科研所課題組 (2004)
2004	湖南	168.19	678	----	當年鄉鎮財政收入僅為 58.37億元	陳文勝(2006) 高宏德(2009)
	安徽		753	----		田新鋒(2007) 高宏德(2009)
	河南	95	489	96%	2236個鄉鎮，負債者有 2148個；近200個鄉鎮 負債千萬	張建新(2007)
	湖南桃源縣 40鄉鎮	11.49	2900			譚秋成(2004)
	湖北麻城，湖 南桃源，河南 汝州6鄉鎮	2.269	3781.6	----	相當於6個鄉鎮平均財 政收入的9.54倍	譚秋成(2004)
2005	四川	251.9	535.4	----	超過當年鄉鎮財政收入 48.6億元的5.2倍	高宏德(2009)
	江蘇南通 125鄉鎮	26.4	211.2	----	僅4個鄉鎮沒有負債	江蘇省統計局(2006)
	山東省17縣 245鄉	47.35	1359.4			焦元森，焦元玉(2006)
2006	新疆伊犁州 99鄉鎮	5.9371	599.7	----	其中，村級債務 37125.4萬元，占51%	張軍，李友山(2009)
2008	湖南省N縣 33鄉鎮	5.2193	1581.6	100%	負債最高者達7696.45 萬元，該縣為湖南經濟 強縣	彭海華(2010)
2010	浙江慈溪市 20鄉鎮	10.5	----		同比增幅10.6%；只有 2個鄉鎮未負債	楊興雲等(2011)
	河南省 30個鄉鎮	2.9	963	----	借款與拖欠產生的債務 分別為1.6億1.2億	劉溢海(2010)

年份	地區	負債總額 (億)	平均負債 (萬)	負債率	說明	數據資料來源
2011	廣東雲浮市 20鄉鎮	10	5430	---	債務最高者25949萬元，最少者486萬元	楊興雲等（2011）

說明：---表示無法取得數據。

資料來源：鄉鎮財政赤字與債務研究課題組，「鄉鎮財政赤字與債務研究報告」，*經濟研究參考*（北京），2002年第78期，頁2~11；孫自鐸，「鄉村債務何時了？—對安徽鄉村債務的分析」，*調研世界*（北京），2001年第3期，頁33~35；祝保平，「農村稅費改革試點進展、難點與思考」，頁12~16；章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，頁20~22；朱鋼，「農村稅費改革與鄉鎮財政缺口」，*中國農村觀察*（北京），2002年第2期，頁13~20；姜安榮，「福建省鄉村債務分析與對策措施」，*農村合作經濟經營管理*（北京），2001年第2期，頁9~10；財政部科研所課題組，「鄉村政府債務化解對策研究」，頁1~8；邱運斌，「消赤減債刻不容緩—對鄉村負債的調查與思考」，*調研世界*（北京），2001年第9期，頁25~26；李鳳、李新影、鄒曉琪、馮英革、朱曉義，「地方鄉鎮級財政負債的風險規避」，頁56~59；謝子平、王豔敏，「鄉村公共負債水平與債權結構分析：以江西省G縣和C縣為例」，*中國農村觀察*（北京），2003年第4期，頁38~44；葛如江、王正忠，「安徽太和破解鄉鎮債務：億元債務是怎樣消化的」，*中華網*，http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20020616/11274359.html；四川省農村社會經濟調查隊，「鄉鎮債務狀況及其治理」，*調研世界*（北京），2001年第11期，頁11~13；傅平，「西北貧困地區鄉鎮債務化解的政策供給研究」，西北師範大學區域經濟學研究所碩士論文（2008年），頁18；王德軍，「中國鄉村債務問題普遍且日益嚴重」，*中國網* <http://www.china.com.cn/chinese/2004/Nov/715362.htm>；陳文勝，「警惕鄉村債務影響社會穩定」，*中國發展觀察*（北京），2006年第7期，頁48~49；高宏德，「統籌城鄉發展與化解我國鄉鎮債務問題研究—以四川省成都市統籌城鄉綜合配套改革實驗為例」，*南方經濟*（廣州），第9卷第4期（2009年8月），頁30~33；田新鋒，「稅改後鄉鎮債務問題探討」，頁110~111；張建新，「河南省2100個鄉鎮九成有負債平均債489萬元」，*大河網*，http://www.dahe.cn/hnxw/yw/t20070129_826344.htm；譚秋成，「財政考核、制度租金榨取與鄉鎮債務」，*中國農村觀察*（北京），2004年第6期，頁2~22；「南通市鄉鎮財政狀況的分析與思考」，*江蘇省統計局*，http://www.jssb.gov.cn/jstj/fxxx/sxfx/200609/t20060926_74720.htm；焦元森、焦元玉，「鄉村巨額負債考驗農村稅費改革」，*中國農村研究網*，http://www.ccrs.org.cn/article_view.asp?id=1975；張軍、李友山，「對鄉鎮負債狀況的調查與思考」，*中共伊犁州黨委黨校學報*（伊犁），2009年第1期，頁49~51；彭海華，「鄉鎮債務成因及其化解對策研究—以湘中N縣鄉鎮債務為例」，中南大學公共管理研究所碩士論文（2010年），頁12；楊興雲、陳安慶、曹丹，「債壓鄉鎮：隱性債務3萬億」，前引文；劉溢海，「河南省鄉村債務形成原因與化解對策」，*中國集體經濟*（北京），2010年第1期，頁23~25。

二、鄉鎮債務之債權結構

以債務種類來看，鄉鎮債務的債權結構很複雜，主要的債權人包括：

（一）金融機構

鄉鎮政府積欠中國農業銀行、農村信用合作社的款項，以及償還農業合作基金的欠款。

（二）上級財政單位

鄉鎮政府向上級政府單位（如縣級財政）的借款。

（三）公職人員

鄉鎮政府拖欠公職人員的薪資，包括拖欠教師和政府工作人員的工資。

(四) 私人或其他單位

積欠施工企業、餐飲業者或個人款項。

(五) 國際組織

基層政府單位對世界銀行 (World Bank) 的欠款。

肆、鄉鎮政府債務形成之原因：中央—地方關係的分析架構

本節提出中央—地方關係的分析架構 (如圖 1 所示)，用以解釋大陸鄉鎮債務形成的原因。在此分析架構中，鄉鎮政府 (官員) 是主要行動者；作為理性人，其考量的是，如何在外生因素 (財政改革和治理機制轉變) 改變時，調整和選擇策略行動，追求自身最大利益。

首先，對鄉鎮政府而言，現行的財政體制與治理機制是給定的 (given)。中國轉型過程中的主要特徵之一，是中央政府持續保有強有力的政治集權。^{①⑨}縣鄉等低層級政府在與中央的互動中，通常沒有議價能力；^{②⑩}制度改革或政策實施 (如分稅制改革) 屬於中央的強制性政策，因而是外生的。其次，財政體制和治理機制導致鄉鎮政府必須面對的政治經濟結果。一方面，財政改革形成的斷裂式財政體制，使鄉鎮財政收支失衡和公共服務的自我融資。另一方面，壓力型的治理機制誘致鄉鎮政府追求短期政績，而政策實施過程中必然產生資訊不對稱。第三，面對前述政治經濟結果，鄉鎮政府會進行策略性選擇，包括：在財政上，擴大非稅收入，以支應日益增多的支出需求；在行政上，追求政績和形象工程，以完成各種政策任務並快速升遷；由於上級不可能知曉每一項政策實施過程中的資金、人力、物力，因此鄉鎮政府有誘因持續擴充組織機構、增加人員及圖利自己。最後，當鄉鎮政府的各種收入不足以支應支出時，舉債是自然的結果。

一、斷裂式的政府間財政體制及其結果

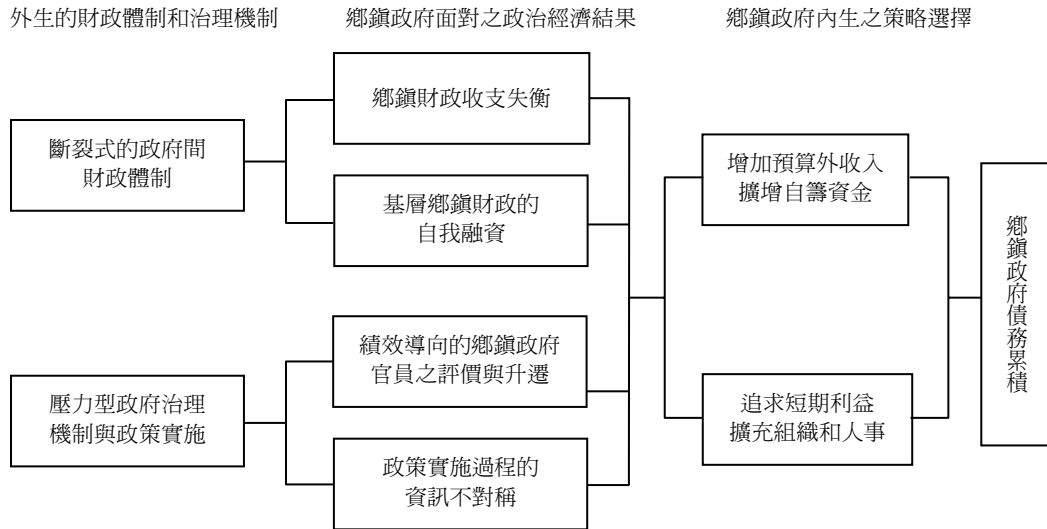
改革開放後中國大陸政府間財政體制的發展，導致地方的正式財政體制「斷裂」。^{②⑪}

註 ①⑨ 詳細論證請見 Olivier Blanchard and Andrei Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 4 (Winter 2001), pp. 171~179; Dali L. Yang, "Economic Transformation and State Rebuilding in China," in Barry Naughton and Dali L. Yang eds., *Holding China Together* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 120~145.

註 ②⑩ World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures* (Washington, D.C.: World Bank, 2002), pp. 27~49.

註 ②⑪ Christine P. W. Wong, "Can Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao," in Vivienne Shue and Christine P. W. Wong eds., *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality* (London: Routledge, 2007), pp. 12~28.

圖 1 鄉鎮債務之形成：中央－地方關係的分析架構



資料來源：作者繪製。

地方的收入與支出責任分離，正式預算體系不再能夠支持其對國家政策的實施，地方政府必須為支出責任進行自我融資。以下簡述這種體制的形成及其對鄉鎮財政的影響。

（一）財政分權背景下之地方財政

1. 財政包乾制及其影響

計畫經濟時代的中國大陸財政體制高度集權，政府收入主要來源於國有工業企業，稅制簡單，稅負主體只有國有企業。^②改革開放後，為適應經濟發展和增強地方政府誘因，舊體制開始調整，並在 1980 年代的形成「財政包乾制」的財政體制。財政包乾制重訂了中央與地方財政關係，地方政府開始擁有獨立的預算與收入。在此制度下，地方企業的利潤完全歸地方政府所有，地方企業繳納的工商稅收由地方與中央分享。^③

財政包乾制對中央財政產生深遠影響。首先，秉承自計畫經濟的國有獨占工業結構和相應的價格體系，因進入障礙降低而逐漸解體；各種形式的地方企業開始大量進入先前由中央獨占的工業領域，並與傳統國企爭奪各種資源與產品市場，嚴重衝擊國企的營收，致其上交利稅大幅下滑。例如，1978 年國有工業企業上交給政府預算之利潤占國民生產總值（GNP）的 15.4%，此比率到 1989 年僅餘下 1.7%。^④其次，財政包

註 ② World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures*, p. 7.

註 ③ 詳細討論請見 Michel Oksenberg and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *The China Quarterly*, No. 125 (March 1991), pp. 1~25.

註 ④ Barry Naughton, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," *Modern China*, Vol. 18, No. 1 (January 1992), p. 21.

乾制規定了中央與地方的稅收分享方案，但中央常不遵守承諾。譬如，無視契約數年不變的承諾，頻繁修改分成協議；不斷向地方政府借錢；實施新稅種；宣佈對盈利企業的所有權等。因此，地方政府往往沒有誘因去收稅，許多地方政府只將財稅徵集到剛好達到契約規定的上繳數額，並對企業減免稅收，以便蓄財於企業作為地方收入。^⑤ 國有工業利潤大幅滑落和地方的自利行為，導致中央收入銳減。其中，財政收入占 GNP 之比例在 1978 年約為 35%，這一比例到 1995 年下降至 11.1%；財政收入中，中央所占比例由 1984 年的 42%降為 1993 年的 22%。^⑥

2. 分稅制改革及其對地方財政之影響

為加強中央對稅收來源的控制和宏觀調控能力、提高地方政府徵稅的誘因、防止前述「兩個比例」的進一步下滑。被稱為分稅制改革的新財政管理體制在 1994 年起全面實施。

分稅制改革的主要內容包括：（1）中央和地方明確劃分各自的事權和財政支出；（2）中央和地方明確劃定各自財政收入範圍；（3）建立中央對地方的轉移支付制度；（4）重整稅種。另外，新的財政體制改革還加強了對地方預算外資金之管理，也取消或減少了大量的地方政府收費專案等，國企的利潤與稅收也納入正式財政體系。^⑦

分稅制改革對地方財政影響巨大。首先，分稅制改變了地方政府和企業的關係。改革加強了對地方預算外資金之管理，地方國企的「利潤留成」從地方政府的預算外收入中分離，納入正式財政體系。^⑧其次，分稅制改變了中央與地方的收支劃分。以稅收為例，原來占地方稅收舉足輕重的產品稅，大部分被歸類為中央與地方共享的增值稅，並由中央占 75%之比例。菸酒等特殊消費品的產品稅，被劃為中央獨占的消費稅。分稅制初期留給地方的一些稅收，如證券交易印花稅、個人所得稅、企業所得稅，在之後數年間亦逐漸被中央重新拿去。準此，地方正式稅收來源發生顯著變化，其收入占總財政收入之比重，由分稅制改革前平均 73%降為 1994~1999 年間的 49%。2000~2010 年，該比例進一步下降為 47%。^⑨

3. 分稅制改革後的地方政府支出責任

中國大陸改革開放後的政府間財政體制基本上沿著「放權讓利」路徑發展。中央透過分權改革使地方政府獲得財力的同時，也移交了大量支出責任。結果，地方預算

註⑤ 黃佩華，「中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭？」，*改革*（北京），1994 年第 1 期，頁 74；Jun Ma, "Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China," *World Bank Policy Research Working Paper Series*, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1408>.

註⑥ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transition and Growth* (Cambridge: The MIT Press, 2007), p. 431; Christine P. W. Wong and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 437.

註⑦ 賈康、趙全厚，*中國財稅體制改革 30 年回顧與展望*（北京：人民出版社，2008 年），頁 69~71。

註⑧ 周飛舟，「大興土木：土地財政與地方政府行為」，*經濟社會體制比較*（北京），2010 年第 3 期，頁 79。

註⑨ 「中央和地方財政收入及比重」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>。

支出占政府總預算支出之比例，由 1978 年的 53.4% 上升到 1988 年的 64.3%，1990 年代初期更增至 70% 以上。^⑩分稅制改革對中央—地方的收入加以改革，但未對事權安排相應調整。由而，中央收入增加支出下降，地方收入減少支出增加。表 3 呈現了中央與地方 1978-2011 年間財政收支的變化。明顯地，分稅制改革後地方財政支出占總支出比重不斷攀升。

分稅制改革後地方支出責任的加重，主要是因為承擔了重要且必需的社會公共支出。不同層級政府承擔的重要支出責任有所不同，市級政府主要負責社會保障支出，包括養老、失業保險等。縣級政府除了負責養老金、失業保險和其他福利項目的支出外，還與下屬鄉鎮政府負責提供農村基礎教育和公共醫療支出。分稅制改革後，縣鄉兩級政府大約了負擔全國 70% 以上的基礎教育支出和 55~60% 的公衛支出。^⑪

表 3 中國大陸中央與地方財政收入、支出及比重

年份	財政收入 (億元)			比重 (%)		財政支出 (億元)			比重 (%)		地方財政收支淨額
	全國	中央	地方	中央	地方	全國	中央	地方	中央	地方	
1978	1132.26	175.77	956.49	15.5	84.5	1122.09	532.12	589.97	47.4	52.6	+366.52
1980	1159.93	284.45	875.48	24.5	75.5	1228.83	666.81	562.02	54.3	45.7	+313.46
1985	2004.82	769.63	1235.19	38.4	61.6	2004.25	795.25	1209.00	39.7	60.3	+26.19
1990	2937.10	992.42	1944.68	33.8	66.2	3083.59	1004.47	2079.12	32.6	67.4	-134.44
1991	3149.48	938.25	2211.23	29.8	70.2	3386.62	1090.81	2295.81	32.2	67.8	-84.58
1992	3483.37	979.51	2503.86	28.1	71.9	3742.20	1170.44	2571.76	31.3	68.7	-67.90
1993	4348.95	957.51	3391.44	22.0	78.0	4642.30	1312.06	3330.24	28.3	71.7	+61.20
1994	5218.10	2906.50	2311.60	55.7	44.3	5792.62	1754.43	4038.19	30.3	69.7	-1726.59
1995	6242.20	3256.62	2985.58	52.2	47.8	6823.72	1995.39	4828.33	29.2	70.8	-1842.75
1996	7407.99	3661.07	3746.92	49.4	50.6	7937.55	2151.27	5786.28	27.1	72.9	-2039.36
1997	8651.14	4226.92	4424.22	48.9	51.1	9233.56	2532.50	6701.06	27.4	72.6	-2276.84
1998	9875.95	4892.00	4983.95	49.5	50.5	10798.18	3125.60	7672.58	28.9	71.1	-2688.63
1999	11444.08	5849.21	5594.87	51.1	48.9	13187.67	4152.33	9035.34	31.5	68.5	-3440.47
2000	13395.23	6989.17	6406.06	52.2	47.8	15886.50	5519.85	10366.65	34.7	65.3	-3960.59
2001	16386.04	8582.74	7803.30	52.4	47.6	18902.58	5768.02	13134.56	30.5	69.5	-5331.26
2002	18903.64	10388.64	8515.00	55.0	45.0	22053.15	6771.70	15281.45	30.7	69.3	-6766.45
2003	21715.25	11865.27	9849.98	54.6	45.4	24649.95	7420.10	17229.85	30.1	69.9	-7379.87
2004	26396.47	14503.10	11893.37	54.9	45.1	28486.89	7894.08	20592.81	27.7	72.3	-8699.44
2005	31649.29	16548.53	15100.76	52.3	47.7	33930.28	8775.97	25154.31	25.9	74.1	-10053.55
2006	38760.20	20456.62	18303.58	52.8	47.2	40422.73	9991.40	30431.33	24.7	75.3	-12127.78
2007	51321.78	27749.16	23572.62	54.1	45.9	49781.35	11442.06	38339.29	23.0	77.0	-14766.67
2008	61330.05	32680.56	28649.79	53.3	46.7	62592.66	13344.17	49248.49	21.3	78.7	-20598.70
2009	68518.30	35915.71	32602.59	52.4	47.6	76299.93	15255.79	61044.14	20.0	80.0	-28441.55
2010	83101.51	42488.47	40613.04	51.1	48.9	89874.16	15989.73	73884.43	17.8	82.2	-33271.39
2011	103874.43	51327.32	52547.11	49.4	50.6	109247.79	16514.11	92733.68	15.1	84.9	-40186.57

說明：最後一欄之數據為作者計算所得。

資料來源：「預算外資金分項目收入」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>。

註 ⑩ Christine P. W. Wong, "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," *The China Quarterly*, No. 200 (December 2009), p. 933; World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures*, p. 9.

註 ⑪ Athar Hussain and Nicholas Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2008), p. 21.

由於在權力和資源掌控上的差異，財政負擔加重及相應的收支失衡，更多地由低層級的縣鄉政府承受。^⑳表 4 顯示了 1993~2007 年各級政府的財政收支變化。其間，中央和省級政府收入占財政總收入的比重從 35% 上升到 66%，其財政支出占總支出比例則從 45% 下降到 41%。相對照，縣級財政收入占全國之比例從 19% 降為 14%，支出占全國之比例由 16% 劇增為 32%。表 5 則具體呈現了 1993-2005 年間縣鄉兩級政府財政收支狀況。明顯看出，縣鄉政府的財政赤字在分稅制實施後日益擴大。若考量基層政府的預算外和其他制度外支出，實際財政缺口會更大。^㉑

表 4 的數據似乎沒有凸顯鄉鎮財政收支失衡，表 5 也沒有單獨呈現鄉鎮的收支狀況。但是，從一些調查研究大致可以判斷，鄉鎮政府承擔著與其自身財力極不相稱的支出責任。例如，1997 年全中國大陸鄉鎮財政支出為 1415.98 億元，相較 1986 年的 156 億元增加了 9 倍，每年平均成長 22.4%。這一增速，比同時期全國和地方財政支出的平均增速分別高出 8.5 和 6.9 個百分點，也比同期鄉鎮財政收入的平均成長率多出 4.2 個百分點。^㉒另外，1986 年鄉鎮財政支出為 156 億元，到 1996 年增為 1415.98 億元，每年平均成長 22.8%；比同期全國和地方財政支出的平均增速 12.6% 和 15.5%，分別高出 10.2 和 7.3 個百分點。^㉓

考量具體的支出項目，鄉鎮財政財權事權不對等的狀況更為顯著。2004 年對農村教育支出的調查發現，鄉鎮政府負擔了 78% 的小學教育成本，其餘 22% 的費用則由其他四級政府支付。其中，縣市 9%、省 11%，中央僅負擔了 2%。^㉔至 2007 年，鄉鎮仍負擔全國農村 61% 的小學教育支出、55% 的醫療支出、以及 41% 的失業與社會福利支出。^㉕

註 ㉑ World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures*, pp. 27-49.

註 ㉒ 盧洪友，「非稅財政收入研究」，*經濟研究*（北京），1998 年第 6 期，頁 55-61。在最近的一篇探討預算外財政研究中，作者用省級資料進行實證分析，反駁財政收支失衡導致地方政府熱衷預算外財政的主流觀點。然而，作者的分析與本文並不衝突，甚至間接支持本研究有關基層鄉村財政負擔重的論點。例如，作者指出，鄉村部門大、農業人口多的地區，地方預算外收入及地方對其依賴性也越大。請見 Jing Vivian Zhan, "Strategy for Fiscal Survival? Analysis of Local Extra-Budgetary Finance in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 80 (March 2013), p. 199. 感謝匿名審查人提醒作者對相關論點的注意。

註 ㉓ 張軍，「農村財政建設與農村公共服務」，朱鋼、張元紅、張軍主編，*聚焦中國農村財政一格局、機理與政策選擇*（太原：山西經濟出版社，2000 年），頁 82。

註 ㉔ 伊利軍，「我國鄉村財政支出原則和績效評價指標體系的设计」，廈門大學經濟學院博士論文（2007 年），頁 57。

註 ㉕ Athar Hussain and Nicholas Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020," p. 22.

註 ㉖ Christine P. W. Wong, "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," in Edwin Lim and Michael Spence eds., *Thoughts and Suggestions for China's 21st Five-Year-Plan from an International Perspective* (Beijing: Cairncross Economic Research Foundation, 2010), p. 624.

表 4 中國大陸各層級政府的財政收支變化

	1993	1998	2002	2007
支出 (%)				
中央政府	34	29	31	23
省級政府	11	19	20	18
市級政府	29	24	21	22
縣級政府	16	20	22	32
鄉級政府	11	8	7	5
收入 (%)				
中央政府	22	50	55	54
省級政府	13	10	12	12
市級政府	34	20	16	15
縣級政府	19	11	11	14
鄉級政府	13	9	6	5

說明：教師薪資自 2001 年後改由縣財政負責，故縣級財政政府支出自 2002 年以來增幅最大。

資料來源：Christine P. W. Wong, "Can China Change Development Paradigm for the 21st Century?," *German Institute for International and Security Affairs Working Paper FG 7*, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2115.

表 5 1993-2005 縣鄉兩級政府財政收支

單位：億元

年份	財政收入	財政支出	淨收入
1993	1372	1459	-87
1994	967	1703	-736
1995	1261	2042	-781
1996	1585	2481	-896
1997	1773	2732	-959
1998	2000	3044	-1044
1999	2426	3734	-1308
2000	2636	4199	-1563
2001	3096	5253	-2157
2002	3225	6313	-3088
2003	3794	7362	-3568
2004	4458	8929	-4471
2005	5752	11056	-5304

資料來源：江慶，「中國省、市、縣鄉級縱向財政不平衡的實證研究」，*安徽大學學報（合肥）*，2009 年第 3 期，頁 135。

（二）縣與鄉的財政關係

表 4 和表 5 無法呈現的鄉鎮財政困境，也可由縣－鄉財政關係加以發掘。由下文

分析可知，鄉鎮財政困境主要導因於縣－鄉關係中各種不利於鄉鎮財政運作的制度安排。

1. 鄉鎮財政缺乏獨立性

無論是財政包乾制時期還是分稅制改革後，鄉鎮財政都難以自立。在一些地區，鄉鎮財政甚至不能和縣財政分開，鄉鎮的稅務部門名義上是鄉鎮政府的下屬單位，實際上被縣稅務局控制。縣稅務局主導鄉鎮財政人員及其薪資，並決定鄉鎮應該徵收多少稅及如何與縣分享。由於自身財政緊張，縣政府往往利用自己對鄉鎮財政的控制，採取以自身利益為優先、保縣緊鄉的政策。^③

分稅制改革進一步惡化鄉鎮財政的不利地位。改革的實質是中央上收財權，並大幅度提高自己在稅收分配中的份額。分配規則的改變，導致各級政府對剩餘財稅資源展開爭奪。鄉鎮政府處在政府科層的最底部，沒有下級政府可以轉移支出責任，最終成為稅收爭奪戰的犧牲者。正如學者所指出，

…稅制改革後，各省級政府試圖模仿中央「以我為主」的財政安排，來處理省與下屬政府的財政關係。各下屬政府則群起仿效，從更下屬的政府那裡進行財政搜刮以彌補自己的稅收損失，並向它們轉嫁本應由自己承擔的支出負擔。行政層次越低，稅收流失越多。^④

2. 鄉鎮在縣－鄉稅收安排中的弱勢

中國大陸省以下地方政府間的稅收安排缺乏規則，這種不規則性在縣－鄉的稅收分配上特別明顯。首先，鄉鎮地方稅的徵收呈現多重安排，包括，（1）由鄉鎮稅務部門負責；（2）鄉鎮只徵收農業稅，其他稅種由縣稅務局徵收；（3）所有地方稅種都由縣稅務局徵收，鄉鎮沒有稅務部門。國稅局、縣稅務局和鄉鎮稅務部門三種徵收機構的並存，極大地削弱鄉鎮的稅款徵收能力及操縱稅收的能力。^⑤其次，稅收下限完全由縣決定。縣政府不僅規定每個鄉鎮繳納的稅收總量，且規定每一稅種的具體徵收數額。^⑥第三，在鄉與縣的稅收分配方面，鄉鎮被分為三種類型：有財政盈餘、可讓上級分享的鄉鎮，勉強能自給自足鄉鎮，需要上級補貼的鄉鎮。準此，大致形成兩種主要的縣鄉財政收入分配模式：一是鄉鎮稅收總額按 3:7 或 4:6 在縣與鄉之間分成；二是依照不同稅種、不同比率分配稅收。^⑦重要的是，這些分配規則不是固定的，可以依縣的意志而改變。

3. 現行財政轉移支付制度難以真正解決鄉鎮財政問題

地方政府財政失衡可以透過中央的財政轉移支付得以緩和。中國大陸現行財政的

註 ③ An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," p. 315.

註 ④ An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," p. 312.

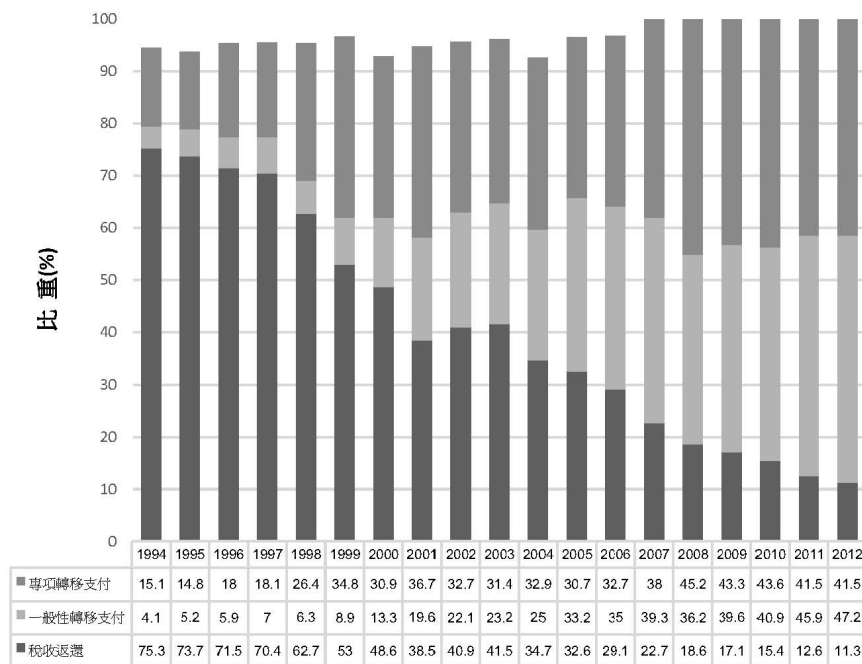
註 ⑤ 任寶玉，「財政視角下的鄉村治理」，徐勇主編，中國農村研究（北京：中國社會科學出版社 2002 年），頁 20-45；An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," p. 318.

註 ⑥ 吳理財、李芝藍，「鄉鎮財政及其改革初探－洪鎮調查」，頁 13-24。

註 ⑦ An Chen, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," pp. 319-320.

轉移支付主要包括稅收返還、專項轉移、一般性轉移三部分。這樣的制度設計，更多地反映了中央—地方的博弈，注重的是中央與地方的妥協及中央對宏觀經濟的管理，財政轉移支付的均等化目標被忽略。^④圖 2 詳細羅列了分稅制改革以來轉移支付的構成。因稅收返還與專項轉移比例過大、一般性轉移比重太小，轉移支付對基層政府財政溢注有限。^④

圖 2 各項財政轉移支付（1994-2012）



資料來源：中國財政雜誌社，中國財政年鑑（北京：中國財政雜誌社，2013 年）；李萍、許宏才編，中國政府間財政關係圖解（北京：中國財政經濟出版社，2006 年），第 51 頁；「2008 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表」，中國發展門戶網，www.chinagate.cn；「2012 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表」，中華人民共和國財政部，http://yss.mof.gov.cn/2012qhcjzs/201307/t20130715_966184.html；Jorge Martinez-Vazquez, Baoyun Qian, Shuilin Wang and Heng-Fu Zou, "Local Public Finance in China: Intergovernmental Transfers," *EconPapers*, <http://down.aefweb.net/WorkingPapers/w552.pdf>.

其中，占轉移支付比重極高的稅收返還（1994-2006 年占比平均超過 40%），是按照來源地原則實施，它將轉移支付與徵稅連結，而返還的稅收以增值稅和消費稅為主。經濟發達地區能產生更多的增值稅和消費稅，自然獲得更多退稅；相反，落後地

註④ Dali L. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 81~83；鄭永年，朱鎔基新政—中國改革的新模式（台北：八方文化企業公司，1999 年），頁 135。

註④ Christine P. W. Wong, "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," pp. 929~952.

區生產事業少，工商業發展滯後，得以返還的相關稅收較少。實際上，獲得稅收返還最多的地區，均為經濟發達地區；貴州、陝西、江西、安徽等欠發達地區得到的退稅最少。^④

專項轉移支付之比重自 1999 年始迅速增加，2008 年已達 45%。專項轉移是中央為實現特定發展目標而設立之轉移支付。它能夠更好地體現中央政府的意圖，促進相關政策的落實，且便於監管。但是，中國大陸目前的專項轉移支付缺乏透明度和規則。每年由中央各部會掌控的數以百計之專項轉移，都是建立在特定的（ad hoc）、討價還價的基礎上。而且，大部分專項轉移支付都用於解決特殊的短期問題，回應政府要處理的重大緊急事件，對基層財政幫助不大。^⑤同時，專項轉移要求地方提供相應的配套資金，但基層鄉鎮能提供之資金有限，使其在專項轉移支付的競爭中處於不利地位。^⑥

與專項轉移支付有所不同，一般性轉移支付能夠發揮地方政府瞭解民衆公共服務實際需求的優勢，有利於地方因地制宜統籌安排財政支出和落實管理責任。然而，一般性轉移支付份額在現行財政轉移支付中的比重相對較小。圖 2 顯示，1994-2004 的十餘年間，由於稅收返還和專項轉移主導了中央的財政轉移，一般性轉移支付比例直到 2005 年才超過 30%，其對財政均等化的幫助有限。以 2002 年為例，作為直接給大部分地方民衆提供公共服務的縣鄉政府，其財政收入占全國財政收入的 17%，僅比地級市（地級市有 332 個）收入高出一個百分點。^⑦縣鄉兩級政府承擔包括基礎教育、醫療等龐大而重要的公共服務，但只獲得不到一半的財政轉移。^⑧

（三）非稅資金在鄉鎮財政中的作用

鄉鎮財政收入一直處於缺乏穩定來源和缺乏正式制度規範的現實，使非稅收入成

註④ Anwar Shah and Chunli Shen, "Fine-Tuning the Intergovernmental Transfer System to Create a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D. C.: The World Bank, 2008), pp. 131-133.

註⑤ Ehtisham Ahmad, Raju Sing and Mario Fortuna, "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China," *IMF Working Paper*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf>.

註⑥ Lily Lee Tsai, "Strategies of Rule or Ruin? Governance and Public Good Provisions in Rural China," presented for the International Symposium on Villager Self-Government and Rural Social Development in China (Beijing: Ministry of Civil Affairs and the Carter Center, September 2-5, 2001), pp. 53-65; 時秀紅，「基層政府負債的原因考察——以對四川、遼寧若干基層財政負債狀況的調查為例」，*中國社會科學院研究生院學報*（北京），2004 年第 3 期，頁 12。

註⑦ 中華人民共和國財政部預算司，2002 年全國地市縣財政統計資料（北京：中國財政經濟出版社，2003 年），頁 3。

註⑧ 中國基層政府財政改革課題組，「推進中國基層財政體制改革」，*財貿經濟*（北京），2006 年第 8 期，頁 32；楊之剛，「中國分稅財政體制：問題成因和改革建議」，*財貿經濟*（北京），2004 年第 10 期，頁 61。

為鄉鎮財政收入的重要來源。^⑤表 6 給出了 1986-2005 中國大陸鄉鎮財政收支的全國性資料。可以發現，預算外收入和自籌資金在鄉鎮財政中的地位十分重要。分稅制實施後，鄉鎮預算內收支開始失衡且赤字不斷擴大，鄉鎮政府對非稅收入的依賴也日益加深。

表 6 中國大陸鄉鎮財政收支（1986-2000）

單位：億元

年份	財政收入				財政支出				淨收入	
	合 計	預算內	預算外	自籌資金	合 計	預算內	預算外	自籌資金	預算內	合併後
1986	233.28	194.31	11.64	27.33	156	120.85	9.92	25.23	73.46	77.28
1987	257.05	212.63	11.99	32.43	173.94	133.16	10.67	30.11	79.47	83.11
1988	337.51	270.03	18.93	48.55	245.25	182.22	17.25	45.78	87.81	92.26
1989	439.41	333.45	26.33	79.63	324.95	225.36	23.52	76.07	108.09	114.46
1990	484.61	361.36	31.05	92.20	376.26	259.70	27.85	88.71	101.66	108.35
1991	553.62	398.87	38.07	116.68	438.78	290.99	33.96	113.83	107.88	114.84
1992	660.47	471.95	46.69	141.83	530.53	349.78	40.39	140.36	122.17	129.94
1993	878.33	647.85	57.09	174.27	682.46	460.66	47.77	173.34	187.19	195.87
1994	786.90	496.50	81.36	209.04	846.96	567.70	181.32	97.94	-71.2	-60.06
1995	1021.00	639.50	135.07	246.43	1020.00	659.30	237.86	122.84	-19.8	1.00
1996	1430.81	717.91	440.00	272.90	1137.72	718.66	282.67	136.39	-0.75	293.09
1997	1576.25	810.23	470.24	295.78	1415.98	810.32	316.97	288.69	-0.09	160.27
1998	1756.42	869.90	549.21	337.31	1721.36	890.90	495.20	335.26	-21	35.06
1999	1965.85	1051.72	555.27	358.86	2029.03	1150.00	528.69	350.34	-98.28	-63.18
2000	2233.67	1158.68	671.65	403.34	2343.61	1311.25	644.97	387.39	-152.57	-109.94
2001	--	--	--	410.00	--	1398.05	--	404.45	--	--
2002	--	--	--	272.00	--	1493.13	--	268.71	--	--
2003	--	--	--	293.14	--	1581.21	--	283.11	--	--
2004	--	--	--	213.09	--	1750.11	--	205.09	--	--
2005	--	--	--	192.94	--	2006.48	--	198.18	--	--

說明：--表示數據無法取得。

資料來源：劉倫，「鄉鎮財政體制問題分析」，中國農業大學經濟管理研究所博士論文（2004 年），頁 48；伊利軍，「我國鄉村財政支出原則和績效評價指標體系的設計」，頁 57；「預算外資金分項目收入」，前引文；國家統計局經濟綜合統計司，新中國 60 年統計資料彙編（北京：中國統計出版社，2008 年）。

以自籌資金為例，它主要來自「三提五統」和灰色收入。所謂「三提五統」，指的是農民向村集體組織和鄉鎮政府繳納的各種費用。「三提」即為「村提留」，包括公積

註⑤ 孫潭鎮、朱鋼，「我國鄉鎮制度外財政分析」，經濟研究（北京），1993 年第 9 期，頁 35~41；樊綱，「論公共收支新規範——我國鄉鎮『非規範收入』若干個案的研究與思考」，經濟研究（北京），1995 年第 6 期，頁 34~43；Andrew Wedeman, "Budgets, Extra-Budgets, and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 25 (November 2000), pp. 489~511; Jing Vivian Zhan, "Strategy for Fiscal Survival? Analysis of Local Extra-Budgetary Finance in China," pp. 185~203.

金、公益金、管理費；它是鄉鎮和村莊組織從本組織成員的生產經營收入中提取，用於維持社區擴大再生產、興辦公益事業和管理的費用。「五統」意指「鄉統籌」，其功能主要是為農村公共財及鄉鎮一級的行政業務提供資金；包括用於中小學教育、計畫生育、修建道路等費用。^{⑤①}

在農村稅費改革前，鄉鎮政府以自籌資金負擔了大部分的公共投資，包括社區基礎設施、農村教育、社會保障支出等。鄉鎮財政亦承擔了部分應由中央承擔的事務，如屬於全國性公共財性質的民兵訓練、軍人撫恤、計畫生育等。同時，鄉鎮財政在與上級或中央政府合作提供公共服務時，也承擔著較大的份額，如農村基礎教育、部分交通建設等。某些應收取部分費用的社會福利項目（如醫療、文化等），也完全由鄉鎮財政負擔。^{⑤②}

二、壓力型政府治理機制和政策實施體系及其對鄉鎮政府之影響

中國大陸基層鄉鎮政府的治理機制可歸結為壓力型體制。學者榮敬本曾如此描述這種體制的內涵：

所謂壓力型體制，指的是一級政治組織（縣、鄉）為了實現經濟趕超，完成上級下達的各項指標，採取的數量化任務分解的管理方式和物質化的評價體系。…該級政治組織（以黨委和政府為核心）把這些任務和指標，層層量化分解，下派給下級組織和個人，責令其在規定的時間內完成。然後根據完成的情況進行政治和經濟方面的獎懲。由於這些任務和指標中一些主要部分採取的評價方式是「一票否決」制（即一旦某項任務沒達標，就視其全年工作成績為零，不得給予各種先進稱號和獎勵），所以各級組織實際上是在這種評價體系的壓力下運行的。^{⑤③}

壓力型體制在兩方面對鄉鎮政府負債造成衝擊：一是該體制下的評估與升遷制度使官員過度追求短期利益；另者，資訊不對稱問題導致官員藉口完成任務，而追求財政預算最大化並圖利自己，使機構膨脹、冗員充斥及貪污盛行。

註⑤① Justin Yifu Lin, Ran Tao, Mingxing Liu and Qi Zhang, "Rural Direct Taxation and Government Regulation: Economic Analysis and Policy Implications," *CCER Working Paper*, <http://jlin.ccer.edu.cn/article/download.asp?id=163&url=1>.

註⑤② 吳理財，「農村稅費改革對鄉鎮財政的影響及其後果」，21 世紀（香港），2002 年第 5 期，頁 1~15；譚秋成，「地方分權與鄉鎮財政職能」，中國農村觀察（北京），2002 年第 2 期，頁 10；譚秋成，「當前鄉鎮財政研究若干問題綜述」，社會科學管理與評論（北京），2006 年第 1 期，頁 70~78。

註⑤③ 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，董鬱玉、施濱海主編，政治中國：面向新體制選擇的時代（北京：今日中國出版社，1998 年），頁 324~325。

（一）壓力型體制下鄉鎮政府官員的評價與升遷

鄉鎮政府是壓力型體制運作中最重要的部分。根據中國大陸現行法令，鄉鎮政府職能被規定為，「執行本級人民代表大會的決議和上級國家行政機關的決定和命令，發佈決定和命令」，且須「辦理上級政府交辦的其他事項」。^{⑤④}在這種體制下，鄉鎮黨政主要幹部由上級任命，且有任期較短（一般為 3 年），鄉鎮政府在行使權力和完成事務方面對上級政府是服從關係。所以，鄉鎮政府是以上級政府而不是轄區內民衆利益為主，社區民衆缺乏參與公共事務的實際權利。

壓力型體制下的各種任務和指標，以數量化的形式確定和派發給下級政府單位。指標和任務的完成則依靠「爭資金、上項目、鋪攤子…」，資金越多，項目就會立得越多，攤子也會鋪得越大…。^{⑤⑤}壓力型體制下的官員績效評價標準是項目數目、資金數量以及各種社會經濟指標的成長幅度。獎勵方式與單位或個人的實質利益直接相關，包括升遷、加薪和獎勵金等。所以，鄉鎮政府官員會想方設法（如舉債）完成各種上級下達的指標任務，而不必考量太多後果。在研究鄉村道路建設「達標」的個案時，學者曾詳細討論了基層鄉村的債務形成過程。^{⑤⑥}

（二）壓力型體制下政策實施過程的資訊不對稱

壓力型體制的形成，與傳統計畫經濟制度有重要關聯。改革開放後，在「漸進式」、「雙軌制」改革策略下，以壓力型體制實施一些管制政策是維繫傳統國有經濟運行、保持政權穩定的重要因素。^{⑤⑦}然而，在政策實施過程中，由於資訊不對稱，中央或上級政府無法確切了解下級政府為執行政策所需之資源和方法，故不可能為地方政府提供適當經費來實施這些管制政策。「這裡的資訊不對稱，是指給定一個上級、特別是中央政府的政策措施，其在基層的具體執行成本難以觀測，因此上級政府無法確切知道下級政府完成這些任務需要多少人手、多少預算，更不知道下級政府在執行過程中將會使用什麼方法來完成任務。」^{⑤⑧}而鄉鎮政府在政策任務必須完成的行政硬約束下，透過行政權力向農民徵收稅費、擴充編制、赤字舉債，必然利用其執行中央政策的名義才具有合法性依據。也是由於高監督成本，基層政府有充分的理由擴大管制政策的實施範圍和執行強度，並巧立名目從中漁利。^{⑤⑨}在此情形下，農民負擔不但日益加重，亦造成地方政府規模不斷擴張以及債務不斷累積。

註⑤④ 「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府法」，百度百科，<http://baike.baidu.com/view/105100.htm>。

註⑤⑤ 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，頁 327。

註⑤⑥ Xueguang Zhou, "The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision," *Modern China*, Vol. 38, No. 3 (May 2012), pp. 271~307.

註⑤⑦ 章奇、劉明興、單偉，「政府管制、法律軟約束與農村基層民主」，*經濟研究*（北京），2004 年第 6 期，頁 59~68。

註⑤⑧ 陶然、劉明興、章奇，「農民負擔、政府管制與財政體制改革」，*經濟研究*（北京），2003 年第 4 期，頁 6。

註⑤⑨ Ran Tao, Justin Yifu Lin, Mingxing Liu and Qi Zhang, "The Problem of Taxing Farmers in China," *Agricultural Economics*, Vol. 31, No. 2-3 (April 2004), pp. 161~168.

壓力型治理體制的本質是依靠行政手段推動社會經濟發展，這種發展方式在實踐中演變成各種「升級達標」活動的推行。相關活動包括「雙基」達標（雙基係指基本普及九年義務教育和基本掃除青少年文盲）、派出所法庭達標、黨建達標、鄉村公路達標、農村電力達標、改廁改水、計畫生育達標、綜合治理達標等等。在中國大陸多層級的政權體系內，政府任務會逐級增多，到底層級的鄉鎮時，政府任務和目標幾乎以幾何級數增加。^⑩

這些指標任務與官員的政治經濟利益相關聯。為了自身利益，地方政府官員必須完成、甚至超額完成這些指標方能顯示政績，從而有誘因不顧當地條件，強行推動各種工業或建設一些以基礎設施為主體的「形象」或「面子」工程，甚至虛報和作假。^⑪這些行為往往使地方政府積累大量債務。由於資訊不對稱和高監督成本，基層官員也有誘因不斷擴充機構、安排人事，導致機構臃腫、人員膨脹，消耗大量財政資源。

三、鄉鎮政府的策略選擇及鄉鎮的債務形成

面對前述各種社會經濟結果，鄉鎮政府通常採取以下幾種操作手段，以追求自身最大利益；這些內生的策略行動，構成了鄉鎮政府債務形成的直接原因。

（一）擴充組織結構和人員

1. 鄉鎮政府結構龐雜

為因應各種政策之實施，鄉鎮政府建立了龐雜的組織架構。事實上，鄉鎮政府雖屬最低層級政府，其機構設置則完全比照上級政府。而且，在中國大陸傳統「條塊」分割的行政體制下，鄉鎮除自身的機關外，還駐有許多直屬縣級政府的行政事業單位。圖 3 是湖北省某鄉政府組織圖，可以看出各種機構一應俱全。

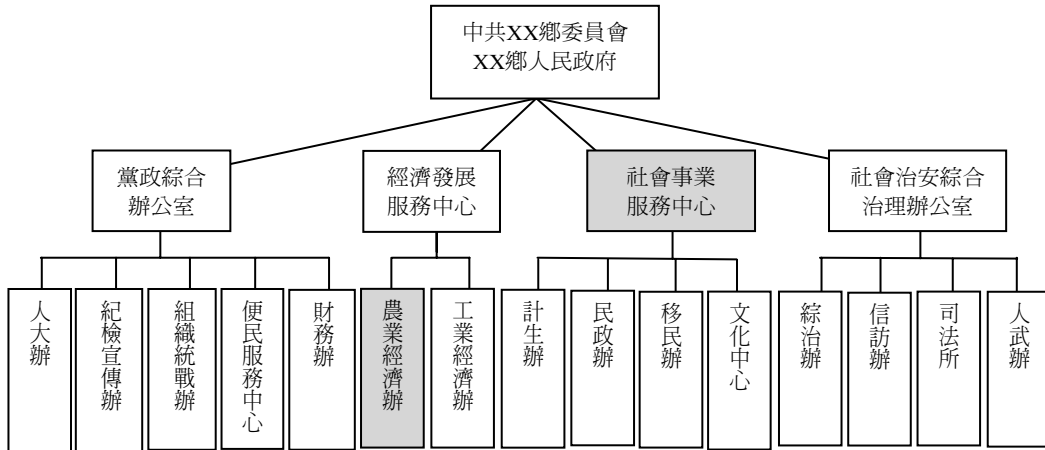
一般來說，鄉鎮機構設置大致分為四種情形：一是由鄉鎮黨委政府（即「塊塊」）主管行政事務，而上級政府中的派出部門（即「條條」）垂直管理業務活動，相關機構包括財政所、計畫生育辦公室、環境衛生所、國土站等；二是人員、財務、物資歸「條條」管理，但鄉鎮政府管理黨團組織活動和政治學習活動，相關機構包括信用社、派出所、工商管理所、郵政所、電信所等；三是所有人員、財務、物資及活動全部歸「條條」管控，如稅務所、農機站、農技站等；四是完全由鄉鎮政府「塊塊」管理的機構，包括黨委機構、民政辦公室等。^⑫在東部沿海地區，鄉鎮機構的設置往往更為複雜。

註⑩ 陳桂隸、春桃，〈中國農民調查〉（北京：人民文學出版社，2004 年），頁 201。更為甚者，曾有一個鄉，簽訂目標責任書的上級任務就多達 2 百多項，請見徐勇，〈現代國家的建構與農業財政的終結〉，〈華南師範大學學報（社會科學版）〉（廣州），2006 年第 2 期，頁 23。

註⑪ 趙現波，〈崩潰的邊緣——中國農村的基層債務危機〉，〈經濟管理文摘〉（北京），2004 年第 24 期，頁 45-49。

註⑫ 李棟，〈鄉鎮政府〉，熊景明主編，〈進入 21 世紀的中國農村〉（北京：光明日報出版社，2000 年），頁 31-37。

圖 3 湖北省某鄉之政府結構圖



資料來源：本研究整理。

2.鄉鎮的「吃飯財政」

與鄉鎮政府龐雜的機構相對應的是大量「吃皇糧」的公職人員。表 7 是中國大陸鄉鎮政府公職人員在經濟改革改開放後的變化狀況。1992 年，鄉鎮政府編制內人員就已達 816 萬人。2000 年對全國 1020 個代表性鄉鎮的抽樣調查顯示，平均每個鄉鎮黨政機構為 16 個，其人員平均為 158 人；平均每個鄉鎮下屬單位為 19 人，其人員達 290 餘人；這些行政人事，均超過正常編制的 2-3 倍。到 2002 年底，全國鄉鎮行政編制為 115 萬人，鄉鎮事業編制為 841 萬人（含教師編制近 593 萬人），每鄉鎮財政供養的人員平均達 230 人。

表 7 鄉鎮公職人員變化 1979-1992

單位：千人

	1979	1989	1992
國家黨政機關	370	1370	1520
土地房屋公用事業等	130	1510	1660
健康與社會福利	1170	1320	1440
教育、文化、廣電	3620	3060	3080
財務	110	210	253
總計	5430	7650	8160

資料來源：Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, p. 102.

具體到地方，江蘇省某市的調查顯示，全市鄉鎮 1998 年僅「人頭費」即達 20,636 萬元，占財政預算的 63%。^③ 2001 年機構改革之前，湖北省襄樊市鄉鎮財政供養人員為 6.8 萬人，每個鄉鎮高達 486 人。^④ 2002 年一項對雲南、青海、湖南、吉林、哈爾

註 ③ 李燕華，「我國鄉鎮政府負債的成因」，統計與決策（武漢），2003 年第 8 期，頁 35。

註 ④ 章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，統計與決策（武漢），2003 年第 8 期，頁 21。

濱四省一市的調查發現，平均每鄉鎮財政供養人員達 2 百人。其中一個僅有 3 千餘人的小鄉鎮，有近百名公職人員，平均十個居民就要養活一個公職人員（全大陸的平均比例是 30:1）。^⑥財力匱乏的鄉級財政以占全國 7% 左右的財政收入，供養占公職人員總數的 20%。結果，大部分鄉級財政收入消耗於人事支出。^⑦由於「吃飯財政」已占到鄉鎮財政支出（預算內和預算外）的絕大部分，剩餘之經費，僅用於維持鄉鎮日常運作，許多鄉鎮政府只能舉債度日。

3. 行政效率低下

政府機構龐雜臃腫和沉重的行政支出負擔，帶來低行政效率。無論由文獻還是實地了解中國大陸的基層鄉鎮機構，政府行政效率低是普遍現象。這是因為，（一）機構重疊、職責不明；（二）人浮於事、互相推諉；（三）許多機關沒有實質功能仍沒有整併。^⑧貧困地區的工商業不發達，就業機會少，在政府機關工作變成最好的職業選擇（薪水高、福利好）。結果，越是貧困地區，鄉鎮政府機構冗員越多。

例如，在吉林省，24 個貧窮縣的鄉鎮公職員比例比其他縣高出 8%；青海省的鄉鎮政府行政人員與一般人口之比例是 1:30，但在貧困縣，這一比例為 1:13。在最貧困省份甘肅，79% 的財政收入被行政成本「吃掉」了，行政人員薪水占 1993 年財政支出的 42%；1989 年河南近七成的預算用於行政成本。依靠關係或「後門」進入政府機構工作是貧困地區的普遍現象，但人員的增加並沒有對組織效率有所助益。^⑨

（二）追求短期利益：各種「達標」活動的實施

鄉鎮政府為便利招商引資和完成上級的考核任務而不斷實施的各種「達標」活動，都要編列造冊（內容多達數十項甚至上百項），以便層層檢查和驗收。這些任務往往由上級提倡，但上級政府卻沒有給予相應的財政支持，在鄉鎮政府財力不足的情況下，舉債完成各項建設就成為基層政府的策略選擇。

一些調查資料反映了鄉鎮政府舉債完成上級任務的實況。河南省南樂縣梁村鄉是一個無法全額發放公職人員薪資的貧窮鄉鎮，自 2000 年開始，為實現村村通電話、平原綠化、建一流派出所等達標活動，負債 6 百餘萬，為該鄉 1999 年財政收入的 11 倍。山東省夏津縣在 1997-1999 年，進行四項達標活動，支出 5 千多萬元，遠超過全縣鄉鎮 3,067 萬元的財政收入總額。1998 湖南郴州市某縣的各鄉用於教育、道路、水利等達標活動形成的負債達高達 3,149.34 萬元，占全縣鄉鎮負債額的 78%。^⑩以教育

註⑥ 鄉鎮財政赤字與債務研究課題組，「鄉鎮財政赤字與債務研究報告」，頁 6。

註⑦ 湯菲，「鄉村債務清理問題研究」，*理論探索*（太原），2009 年第 2 期，頁 78；陳永正、陳家澤，「論中國鄉級財政」，*中國農村觀察*（北京），2004 年第 5 期，頁 62。

註⑧ 馬善記，「減人增效：解決基層財政困難的一條重要途徑」，*湖北財稅*（武漢），2002 年第 8 期，頁 39。

註⑨ Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, pp. 96-105.

註⑩ 李燕華，「我國鄉鎮政府負債的成因」，頁 34-35。

達標為例，除少量上級政府撥款外，教育經費主要由鄉鎮財政以及通過向農民徵收教育附加費解決。教育附加費只是用於學校教學，爲了達標而大量新建擴建學校的投資，多是舉債完成。^⑩

（三）擴充預算外收入和自籌資金

1. 預算外收入與鄉鎮企業發展

鄉鎮企業的發展與基層鄉鎮政府預算外收入有密切關係。^⑪在地方政府的支持下，鄉鎮企業（特別是沿海地區的鄉鎮企業）迅速成長，企業數目由 1978 年的 150 萬個增至 1991 年的 1910 萬個，就業人數從 2830 萬增加到 9610 萬。1981-1990 年間，鄉鎮企業生產總值平均每年成長 29.1%，其中工業總產值平均每年成長 28.1%，遠高於同期全大陸的平均值 13%；在 1986-1990 年間，其產品出口總值每年平均成長率更高達 65.6%；至 1991 年，鄉鎮企業已占中國大陸社會總產值近三分之一。^⑫在成爲中國經濟成長的主要推動力量的同時，鄉鎮企業的稅收和利潤也對基層政府財政收入、社區公共服務等方面貢獻巨大，引發各地政府紛紛投入鄉鎮企業建設。

進入 1990 年代後，因總體經濟環境改變、市場競爭加劇，鄉鎮企業發展放慢。圖 4 呈現了 1991-1998 年間鄉鎮企業生產總值成長率。明顯地，至 90 年代中後期，鄉鎮企業的發展開始衰退。準此，鄉鎮政府因扶持鄉鎮企業而背負的債務開始顯現。這方面的債務主要形成於 1990 年代中後期以前。以安徽省為例，至 1999 年底各鄉鎮因興辦企業舉債 20.6 億元，占當年債務存量的 34.8%。^⑬

2. 自籌資金的變化

中國大陸政府於 2000 年實施的農村稅費改革和 2006 年全面廢除農業稅，取消了鄉鎮政府針對農戶的多項稅費。其中，「三提五統」的大部分、共同生產事業費、以資代勞等稅費均被廢止，強制性糧棉收購等政策任務也因稅費改革大幅降低。由表 5 可看出，稅費改革使 2000 年後的鄉鎮自籌收入顯著下降。稅費改革在農民負擔減輕的同時，導致鄉鎮財政收支失衡更爲加劇。在一些省份（如安徽、河南、湖北等），改革

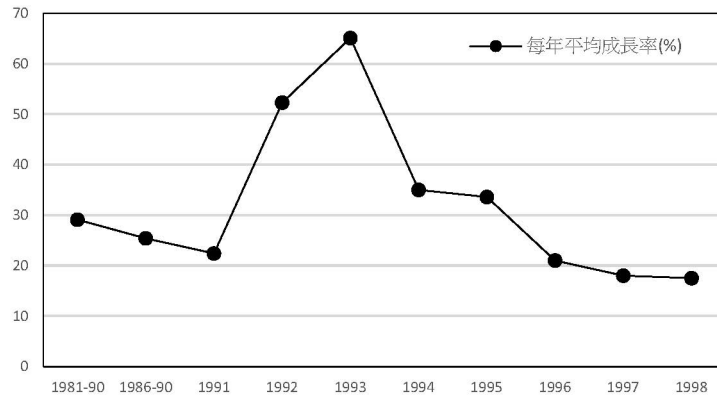
註⑩ 李梁、許桐瑋，「中國免費義務教育的百年艱辛路」，新浪網，<http://news.sina.com.cn/c/2005-11-24/14418393277.shtml>。

註⑪ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999), pp. 17~57; Andrew Walder, "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (September 1995), pp. 263~301; Victor Nee, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (March 1992), pp. 1~28.

註⑫ Yingyi Qian and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2 (June 1993), pp. 135~170.

註⑬ 宋文獻、羅劍朝，「論鄉鎮政府負債的成因」，洛陽師範學院學報（洛陽），第 21 卷第 6 期（2002 年 6 月），頁 54~57；章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，頁 23。

圖 4 鄉鎮企業生產總值的成長率：1981-1998



資料來源：Yingyi Qian and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," pp. 135~170；許正中、吳亮、石紅，「我國鄉鎮財政困難的成因及對策」，*農業經濟問題*（北京），2004 年第 2 期，頁 44~47。

使鄉鎮財政收入降幅超過 10%。^⑭於財政轉移支付不足的情況下，地方工商企業不發達或以農業為主要所得來源的基層鄉鎮，財政收入陷入困頓。^⑮

3. 公共建設資金與債務累積

很多情況下，中國大陸的正規國家預算只能部分覆蓋鄉鎮政府的人事支出。大多數鄉鎮行政人員（特別是編制外人員）的薪資，是由非稅收入或預算外收入支應，這在中西部地區鄉鎮已是普遍現象。^⑯學者對代表性鄉鎮的財政運作研究後發現：

用於吃飯的錢占總支出的 75%，鄉鎮財政還有 25% 的錢可以用來辦事，還不能算作完完全全的吃飯財政。但這只是從帳面劃分上算出來的結果，在實際的運作過程中，鄉鎮財政吃飯的錢根本不夠，還必須把一部分大盤子裡辦事的錢用來吃飯。…如果我們現在再來算吃飯和辦事財政的比重，這個比重就變成了 86%：14%，用於發工資的吃飯錢占掉了接近 90% 的鄉鎮財政總支出。…另外值得說明的是，剩下的 14% 的辦事的開支只是維持日常運作，並不是興辦公共事業…稱作開門費用更為合適，真正辦事要花的錢則沒有著

註⑭ Achim Fock and Christine P. W. Wong, "Financing Rural Development for a Harmonious Society in China: Recent Reforms in Public Finance and Their Prospects," *World Bank Policy Research Working Paper*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2008/08/14/000158349_20080814090712/Rendered/PDF/WPS4693.pdf.

註⑮ 林萬龍、劉仙娟，「稅費改革後農村公共產品供給機制創新：基於交易成本角度的探討」，*農業經濟問題*（北京），2006 年第 4 期，頁 30~34；周飛舟，「從汲取型政權到懸浮型政權」，*社會學研究*（北京），2006 年第 3 期，頁 1~38。

註⑯ 周業安，「縣鄉財政支出管理體制改革的理論與對策」，*管理世界*（北京），2000 年第 5 期，頁 122~132。

落。…談不上有什麼公共財政，因為鄉鎮財政基本沒有公共品建設的開支。…由於鄉鎮財政基本全部用於吃飯，要辦事和進行公共建設，除了從農民手裡收錢之外，就要舉債。^⑦

由於大部分鄉鎮財政資金用於人事和行政開銷，基礎設施、公益設施和產業發展等資金不足，鄉鎮政府為保持經濟穩定與協調發展，只能增加非稅收入外和大量舉債。在農村稅費改革及全面廢除農業稅以前，鄉村公共建設之資金主要向農民抽取；稅費改革後，農民不再繳納農業稅和「三提五統」等資金，鄉村公共建設費用始由上級撥付（通常是中央的專項轉移支付）。這部分資金無法完全支持鄉村公共建設的原因在於，一是層層下撥過程中，上級政府或部門會截留資金；二是鄉鎮須有配套資金。因此，舉債成為眾多鄉鎮的必由之路。^⑧

伍、結 論

近年針對中國大陸地方債議題的討論中，大都忽略了基層鄉鎮政府的負債情況。事實上，從上世紀 90 年代迄今，中國大陸的鄉鎮政府債務已累積超過 3 萬億人民幣。鄉鎮政府債務問題對農村經濟發展、基層治理和社區穩定影響重大，值得深入探討。

本研究以中央—地方關係的分析方法，解析中國大陸鄉鎮政府債務成因。藉由一個概念性分析架構的提出，我們指出，斷裂式的政府間財政體系、壓力型的基層政府治理機制與政策實行方式，是中國大陸鄉鎮政府債務形成制度基礎。斷裂式的財政體系導致收支失衡和自我融資的鄉鎮財政體制；壓力型的治理機制與政策實施產生政績導向的官僚行為。準此，增加非稅收入、追求短期利益和擴充機構組織，便成為基層鄉鎮政府的理性選擇。而鄉鎮政府債務不斷累加，則是這些策略行動的必然結果。所以，除非有效改革現行體制，否則鄉鎮政府債務將是中國大陸轉型與發展過程的長期困擾。

在研究限制方面，本文集中於鄉鎮政府債務的分析，沒有考察村級債務，這是未來研究方向。由於缺乏系統的數據資料，深入的田野調查有助於對鄉鎮債務更深入的認知。同時，整合與對接次級資料，進行實證研究也是未來的研究選項。另外，根據本文的討論，鄉鎮債務的形成導因於體制性因素。其實，作為較低層級之政府機構，縣與鄉面臨相似的財政困境，縣級政府也面臨同樣的外生因素結構——在收入與支出方面都是如此。因此，本文的邏輯基本可適用於縣級政府之分析。再者，為解決基層政

註⑦ 周飛舟、趙陽，「剖析農村公共財政：鄉鎮財政的困境和成因」，頁 29~30。

註⑧ 呂春建、蘇繼良，「恩施州財政供養人員結構狀況與特徵分析」，*湖北財稅（武漢）*，2003 年第 7 期，頁 31；陳東平、宋單單，「村級債務新出現的幾個不同」，*江蘇農村經濟（南京）*，2014 年第 5 期，頁 48~49；Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China*, p. 101.

府的債務困局，如何改革這些體制因素？是局部改革還是整體改革？有那些具體的改革方法和策略、可行性又如何？這些重要的議題本文並沒有涉及，有待未來深入研究。

*

*

*

(收件：102 年 8 月 22 日，接受：104 年 9 月 23 日)

The Institutional Foundations of Township Government Debts in China: An Analytical Approach to Central-Local Relations

Hai-Tao Tsao

Associate Professor
Department of International Business
Asia University

Po-Ting Liu

Assistant Research Fellow
Mainland China Division
Chunghua Institution for Economic Research

Abstract

The purpose of this paper is to shed light on township government debts in China's reform era by exploring its institutional infrastructure through central-local dynamics. According to our analyses, a broken intergovernmental fiscal system, as well as pressure-based grassroots governance mechanisms and policy implementation models, are the institutional foundations for township debt formation. If these existing institutional arrangements were left unchecked, township government debt will become a plague in China's social and economic development.

Keywords: China, Township Government Debt, Broken Fiscal System, Pressure-based Grassroots Governance

參考文獻

- 「2008 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表」，中國發展門戶網，www.chinagate.cn。
- 「2012 年中央對地方稅收返還和轉移支付決算表」，中華人民共和國財政部，http://yss.mof.gov.cn/2012qhczjs/201307/t20130715_966184.html。
- 「36 個地方政府本級政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>。
- 「全國地方政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>。
- 「全國政府性債務審計結果」，中華人民共和國審計署，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/n3432077.files/n3432112.pdf>。
- 「中央和地方財政收入及比重」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm>。
- 「中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府法」，百度百科，<http://baike.baidu.com/view/105100.htm>。
- 「預算外資金分項目收入」，中華人民共和國國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>。
- 中國財政雜誌社，**中國財政年鑑**（北京：中國財政雜誌社，2013 年）。
- 中華人民共和國財政部預算司，**2002 年全國地市縣財政統計資料**（北京：中國財政經濟出版社，2003 年）。
- 中國基層政府財政改革課題組，「推進中國基層財政體制改革」，**財貿經濟**（北京），2006 年第 8 期，頁 30~35。
- 王德軍，「中國鄉村債務問題普遍且日益嚴重」，**中國網** <http://www.china.com.cn/chinese/2004/Nov/715362.htm>。
- 文先明，「鄉村債務的成因及治理」，**中國農村觀察**（北京），2003 年第 4 期，頁 45~49。
- 田新鋒，「稅改後鄉鎮債務問題探討」，**理論觀察**（齊齊哈爾），2007 年第 6 期，頁 110~111。
- 田發、周琛影，「基層財政解困：一個財政體制變遷的分析框架」，**經濟學家**（成都），2007 年第 1 期，頁 111~117。
- 四川省農村社會經濟調查隊，「鄉鎮債務狀況及其治理」，**調研世界**（北京），2001 年第 11 期，頁 11~13。
- 朱鋼，「農村稅費改革與鄉鎮財政缺口」，**中國農村觀察**（北京），2002 年第 2 期，頁 13~20。
- 江慶，「中國省、市、縣鄉級縱向財政不平衡的實證研究」，**安徽大學學報**（合肥），2009 年第 3 期，頁 134~140。

- 「南通市鄉鎮財政狀況的分析與思考」，江蘇省統計局，http://www.jssb.gov.cn/jstj/fxxx/sxfx/200609/t20060926_74720.htm。
- 任寶玉，「財政視角下的鄉村治理」，徐勇主編，**中國農村研究**（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁20~45。
- 伊利軍，「我國鄉村財政支出原則和績效評價指標體系的設計」，廈門大學經濟學院博士論文（2007年）。
- 呂春建、蘇繼良，「恩施州財政供養人員結構狀況與特徵分析」，**湖北財稅**（武漢），2003年第7期，頁30~32。
- 吳淼，「財政困境下的鄉鎮政府行為選擇」，**調研世界**（北京），2003年第2期，頁20~23。
- 吳理財，「農村稅費改革對鄉鎮財政的影響及其後果」，**21世紀**（香港），2002年第5期，頁1~15。
- 吳理財、李芝藍，「鄉鎮財政及其改革初探—洪鎮調查」，**中國農村經濟**（北京），2003年第4期，頁13~24。
- 李慷，「鄉鎮政府」，熊景明主編，**進入21世紀的中國農村**（北京：光明日報出版社，2000年），頁31~37。
- 李梁、許桐瑋，「中國免費義務教育的百年艱辛路」，**新浪網**，[tp://news.sina.com.cn/c/2005-11-24/14418393277.shtml](http://news.sina.com.cn/c/2005-11-24/14418393277.shtml)。
- 李燕華，「我國鄉鎮政府負債的成因」，**統計與決策**（武漢），2003年第8期，頁34~35。
- 李鳳、李新影、鄒曉琪、馮英革、朱曉義，「地方鄉鎮級財政負債的風險規避」，**財政研究**（北京），2002年第12期，頁56~59。
- 李萍、許宏才編，**中國政府間財政關係圖解**（北京：中國財政經濟出版社，2006年）。
- 何楊、滿燕雲，「地方融資平台債務：規模、風險與治理」，**財政研究**（北京），2012年第2期，頁34~37。
- 宋文獻、羅劍朝，「論鄉鎮政府負債的成因」，**洛陽師範學院學報**（洛陽），第21卷第6期（2002年6月），頁54~57。
- 林萬龍、劉仙娟，「稅費改革後農村公共產品供給機制創新：基於交易成本角度的探討」，**農業經濟問題**（北京），2006年第4期，頁30~34。
- 邱運斌，「消赤減債刻不容緩—對鄉村負債的調查與思考」，**調研世界**（北京），2001年第9期，頁25~26。
- 取消農業稅後甘肅省鄉鎮財政問題研究課題組，「取消農業稅後甘肅省鄉鎮財政問題研究」，**經濟研究參考**（北京），2006年第84期，頁41~48。
- 周業安，「縣鄉財政支出管理體制改革的理論與對策」，**管理世界**（北京），2000年第5期，頁122~132。
- 周飛舟，「從汲取型政權到懸浮型政權」，**社會學研究**（北京），2006年第3期，頁

1~38。

周飛舟，「大興土木：土地財政與地方政府行為」，*經濟社會體制比較*（北京），2010 年第 3 期，頁 77~89。

周飛舟、趙陽，「剖析農村公共財政：鄉鎮財政的困境和成因——對中西部地區鄉鎮財政的案例研究」，*中國農村觀察*（北京），2003 年第 4 期，頁 25~37。

馬善記，「減人增效：解決基層財政困難的一條重要途徑」，*湖北財稅*（武漢），2002 年第 8 期，頁 39~40。

祝保平，「農村稅費改革試點進展、難點與思考」，*中國農村經濟*（北京），2001 年第 2 期，頁 12~16。

姜安榮，「福建省鄉村債務分析與對策措施」，*農村合作經濟經營管理*（北京），2001 年第 2 期，頁 9~10。

時秀紅，「基層政府負債的原因考察——以對四川、遼寧若干基層財政負債狀況的調查為例」，*中國社會科學院研究生院學報*（北京），2004 年第 3 期，頁 8~12。

高宏德，「統籌城鄉發展與化解我國鄉鎮債務問題研究——以四川省成都市統籌城鄉綜合配套改革實驗為例」，*南方經濟*（廣州），第 9 卷第 4 期（2009 年 8 月），頁 30~33。

徐勇，「現代國家的建構與農業財政的終結」，*華南師範大學學報*（社會科學版）（廣州），2006 年第 2 期，頁 20~24。

徐建國，「論地方債折射的中國財政金融體制問題」，*中國市場*（北京），2012 年第 33 期，頁 52~55。

許正中、吳亮、石紅，「我國鄉鎮財政困難的成因及對策」，*農業經濟問題*（北京），2004 年第 2 期，頁 44~47。

財政部科研所課題組，「鄉村政府債務化解對策研究」，*財經論叢*（杭州），2004 年第 4 期，頁 1~8。

國家統計局民經濟綜合統計司，*新中國 60 年統計資料彙編*（北京：中國統計出版社，2008 年）。

國家發改委宏觀經濟研究院課題組，「我國公共服務供給中各級政府事權財權配置改革研究」，*經濟研究參考*（北京），2005 年第 25 期，頁 2~30。

湯菲，「鄉村債務清理問題研究」，*理論探索*（太原），2009 年第 2 期，頁 77~80。

葛如江、王正忠，「安徽太和破解鄉鎮債務：億元債務是怎樣消化的」，*中華網*，http://news.china.com/zh_cn/domestic/945/20020616/11274359.html。

孫自鐸，「鄉村債務何時了？——對安徽鄉村債務的分析」，*調研世界*（北京），2001 年第 3 期，頁 33~35。

孫潭鎮、朱鋼，「我國鄉鎮制度外財政分析」，*經濟研究*（北京），1993 年第 9 期，頁 35~41。

張軍，「農村財政建設與農村公共服務」，朱鋼、張元紅、張軍主編，*聚焦中國農村財政——格局、機理與政策選擇*（太原：山西經濟出版社，2000 年），頁 75~90。

- 張軍，「西北貧困地區鄉村債務結構及成因分析」，**中國發展**（北京），2006 年第 3 期，頁 63~69。
- 張軍、李友山，「對鄉鎮負債狀況的調查與思考」，**中共伊犁州黨委黨校學報**（伊犁），2009 年第 1 期，頁 49~51。
- 張建新，「河南省 2100 個鄉鎮九成有負債平均債 489 萬元」，**大河網**，http://www.dahe.cn/hnxw/yw/t20070129_826344.htm。
- 崔潮，「鄉村債務危機的實質與治本方略」，**鄭州大學學報**（鄭州），第 43 卷第 4 期（2010 年 7 月），頁 141~145。
- 陳文勝，「警惕鄉村債務影響社會穩定」，**中國發展觀察**（北京），2006 年第 7 期，頁 48~49。
- 陳本鳳，「鄉鎮債務制度成因及其化解」，**農村經濟**（成都），2006 年第 1 期，頁 122~124。
- 陳靜、何與貴，「透過鄉鎮財政壓力析我國鄉鎮財政管理體制創新」，**改革與戰略**（南寧），第 23 卷第 8 期（2007 年 8 月），頁 79~81。
- 陳東平、宋單單，「村級債務新出現的幾個不同」，**江蘇農村經濟**（南京），2014 年第 5 期，頁 48~49。
- 陳永正、陳家澤，「論中國鄉級財政」，**中國農村觀察**（北京），2004 年第 5 期，頁 60~68。
- 陳永正、陳家澤、屈錫華、余陽、汪歡歡、呂萌萌，「鄉級財政：擴張衝動與自籌制度」，**經濟學家**（成都），2004 年第 4 期，頁 104~108。
- 陳桂隸、春桃，**中國農民調查**（北京：人民文學出版社，2004 年）。
- 傅平，「西北貧困地區鄉鎮債務化解的政策供給研究」，西北師範大學區域經濟研究所碩士論文（2008 年）。
- 傅道忠，「地方政府債務問題探析」，**揚州大學稅務學院學報**（揚州），第 10 卷第 2 期（2005 年 6 月），頁 12~14。
- 章奇、劉明興、單偉，「政府管制、法律軟約束與農村基層民主」，**經濟研究**（北京），2004 年第 6 期，頁 59~68。
- 章敬平、章青松，「兩千億債務『圍困』中國鄉鎮」，**中國經濟週刊**（北京），2001 年第 22 期，頁 20~23。
- 黃伯勇，「從財政體制的角度分析我國鄉鎮債務問題」，**社會科學研究**（成都），2008 年第 2 期，頁 86~88。
- 黃佩華，「中國經濟的漸進式改革之路是否走到了盡頭？」**改革**（北京），1994 年第 1 期，頁 71~78。
- 焦元森、焦元玉，「鄉村巨額負債考驗農村稅費改革」，**中國農村研究網**，http://www.ccrs.org.cn/article_view.asp?id=1975。
- 陶然、劉明興、章奇，「農民負擔、政府管制與財政體制改革」，**經濟研究**（北京），2003 年第 4 期，頁 3~12。

- 賈康、趙全厚，**中國財稅體制改革 30 年回顧與展望**（北京：人民出版社，2008 年）。
- 彭海華，「鄉鎮債務成因及其化解對策研究－以湘中 N 縣鄉鎮債務為例」，中南大學公共管理研究所碩士論文（2010 年）。
- 楊之剛，「中國分稅財政體制：問題成因和改革建議」，**財貿經濟**（北京），2004 年第 10 期，頁 60~65。
- 楊興雲、陳安慶、曹丹，「債壓鄉鎮：隱性債務 3 萬億」，**經濟觀察報**，<http://www.eeo.com.cn/2011/1112/215613.shtml>。
- 趙現波，「崩潰的邊緣－中國農村的基層債務危機」，**經濟管理文摘**（北京），2004 年第 24 期，頁 45~49。
- 趙樹凱，「困局中的鄉鎮財政」，**決策諮詢**（北京），2004 年第 10 期，頁 21~23。
- 鄉鎮財政赤字與債務研究課題組，「鄉鎮財政赤字與債務研究報告」，**經濟研究參考**（北京），2002 年第 78 期，頁 2~11。
- 榮敬本，「如何建立民主合作的新體制－關於縣鄉兩級政治體制改革的研究報告」，董鬱玉、施濱海主編，**政治中國：面向新體制選擇的時代**（北京：今日中國出版社，1998 年），頁 314~351。
- 樊綱，「論公共收支新規範－我國鄉鎮『非規範收入』若干個案的研究與思考」，**經濟研究**（北京），1995 年第 6 期，頁 34~43。
- 盧洪友，「非稅財政收入研究」，**經濟研究**（北京），1998 年第 6 期，頁 55~61。
- 霍侃、王長勇，「探查地方債黑洞」，**新世紀週刊**，<http://magazine.caing.com/2011/cwcs440/index.html>。
- 謝子平、王豔敏，「鄉村公共負債水平與債權結構分析：以江西省 G 縣和 C 縣為例」，**中國農村觀察**（北京），2003 年第 4 期，頁 38~44。
- 譚秋成，「地方分權與鄉鎮財政職能」，**中國農村觀察**（北京），2002 年第 2 期，頁 2~12。
- 譚秋成，「財政考核、制度租金榨取與鄉鎮債務」，**中國農村觀察**（北京），2004 年第 6 期，頁 2~22。
- 譚秋成，「當前鄉鎮財政研究若干問題綜述」，**社會科學管理與評論**（北京），2006 年第 1 期，頁 70~78。
- 續競秦、張林秀、羅仁福，「鄉鎮債務的現狀、體制成因及其治理」，**現代經濟探討**（南京），2010 年第 1 期，頁 60~63。
- 劉倫，「鄉鎮財政體制問題分析」，中國農業大學經濟管理研究所博士論文（2004 年）。
- 劉喜堂，「關於鄉級民主發展的調查與思考」，**經濟社會體制比較**（北京），2002 年第 2 期，頁 72~76。
- 劉溢海，「河南省鄉村債務形成原因與化解對策」，**中國集體經濟**（北京），2010 年第 1 期，頁 23~25。
- 鄭永年，**朱鎔基新政－中國改革的新模式**（台北：八方文化企業公司，1999 年）。

- Ahmad, Ehtisham, Raju Sing and Mario Fortuna, "Toward More Effective Redistribution: Reform Options for Intergovernmental Transfers in China," *IMF Working Paper*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0498.pdf>.
- Bernstein, Thomas P. and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2003).
- Blanchard, Olivier and Andrei Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia," *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 4 (Winter 2001) pp. 171~179.
- Brandt, L., J. Roberts and H. Li, "Banks and Enterprise Privatization in China," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 21, No. 2 (October 2005), pp. 524~546.
- Cao, Yuanzheng, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style," *The Economics of Transition*, Vol. 7, No. 1 (March 1999), pp. 103~131.
- Chen, An, "The 1994 Tax Reform and Its Impact on China's Rural Structure," *Modern China*, Vol. 34, No. 3 (July 2008), pp. 303~343.
- Edin, Maria, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective," *The China Quarterly*, No. 173 (March 2003), pp. 35~52.
- Fock, Achim and Christine P. W. Wong, "Financing Rural Development for a Harmonious Society in China: Recent Reforms in Public Finance and Their Prospects," *World Bank Policy Research Working Paper*, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/14/000158349_20080814090712/Rendered/PDF/WPS4693.pdf.
- Hussain, Athar and Nicholas Stern, "Public Finances, the Role of the State, and Economic Transformation, 1978-2020," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2008), pp. 13~38.
- Lin, Justin Yifu, Ran Tao, Mingxing Liu and Qi Zhang, "Rural Direct Taxation and Government Regulation: Economic Analysis and Policy Implications," *CCER Working Paper*, <http://jlin.ccer.edu.cn/article/downloadloc.ASP?id=163&url=1>.
- Liu, Lili, "Creating a Regulatory Framework for Managing Subnational Borrowing," in Jiwei Lou and Shulin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D. C.: World Bank, 2008), pp. 171~190.
- Ma, Jun, "Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China," *World Bank Policy Research Working Paper Series*, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1408>.
- Martinez-Vazquez, Jorge, Baoyun Qian, Shuilin Wang and Heng-Fu Zou, "Local Public Finance in China: Intergovernmental Transfers," *EconPapers*, <http://down.aefweb.net/WorkingPapers/w552.pdf>.

- Naughton, Barry, "Implications of the State Monopoly over Industry and Its Relaxation," *Modern China*, Vol. 18, No. 1 (January 1992), pp. 14~41.
- Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transition and Growth* (Cambridge: The MIT Press, 2007).
- Nee, Victor, "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (March 1992), pp. 1~28.
- Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkely: University of California Press, 1999).
- Oksenberg, Michel and James Tong, "The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971-1984: The Formal System," *The China Quarterly*, No. 125 (March 1991), pp. 1~25.
- Ong, Lynette, "The Political Economy of Township Government Debt, Township Enterprises and Rural Financial Institutions in China," *The China Quarterly*, No. 186 (June 2006), pp. 377~400.
- Ong, Lynette, *Prosper or Perish: Credit and Fiscal Systems in Rural China* (New York: Cornell University Press, 2012).
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector," *The Economics of Transition*, Vol. 1, No. 2 (June 1993), pp. 135~170.
- Rabinovitch, Simon, "China Local Authority Debt 'Out of Control'," *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/0/adb07bbe-a655-11e2-8bd2-00144feabdc0.html#axzz2YkUAVenF>.
- Shah, Anwar and Chunli Shen, "Fine-Tuning the Intergovernmental Transfer System to Create a Harmonious Society and a Level Playing Field for Regional Development," in Jiwei Lou and Shuilin Wang eds., *Public Finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society* (Washington, D. C.: The World Bank, 2008), pp. 129~154.
- Tsai, Lily Lee, "Strategies of Rule or Ruin? Governance and Public Good Provisions in Rural China," presented for the International Symposium on Villager Self-Government and Rural Social Development in China (Beijing: Ministry of Civil Affairs and the Carter Center, September 2-5, 2001).
- Tao, Ran, Justin Yifu Lin, Mingxing Liu, and Qi Zhang, "The Problem of Taxing Farmers in China," *Agricultural Economics*, Vol. 31, No. 2-3 (April 2004), pp. 161~168.
- Walder, Andrew, "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (September 1995), pp. 263~301.
- Wedeman, Andrew, "Budgets, Extra-Budgets, and Small Treasuries: Illegal Monies and Local Autonomy in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 25 (November 2000),

- pp. 489~511.
- Wong, Christine P. W., "Can Retreat from Equality Be Reversed? An Assessment of Redistributive Fiscal Policies from Deng Xiaoping to Wen Jiabao," in Vivienne Shue and Christine P. W. Wong eds., *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality* (London: Routledge, 2007), pp. 12~28.
- Wong, Christine P. W., "Can China Change Development Paradigm for the 21st Century?," *German Institute for International and Security Affairs Working Paper FG 7*, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2115.
- Wong, Christine P. W., "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?," *The China Quarterly*, No. 200 (December 2009), pp. 929~952.
- Wong, Christine P. W., "Public Sector Reforms toward Building the Harmonious Society in China," in Edwin Lim and Michael Spence eds., *Thoughts and Suggestions for China's 21st Five-Year-Plan from an International Perspective* (Beijing: Cairncross Economic Research Foundation, 2010), pp. 616~654.
- Wong, Christine P. W. and Richard M. Bird, "China's Fiscal System: A Work in Progress," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 429~466.
- World Bank, *China: National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures* (Washington, D.C.: World Bank, 2002).
- Yang, Dali L., "Economic Transformation and State Rebuilding in China," in Barry Naughton and Dali L. Yang eds., *Holding China Together* (New York: Cambridge University Press, 2004), pp. 120~145.
- Yang, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004).
- Zhan, Jing Vivian, "Strategy for Fiscal Survival? Analysis of Local Extra-Budgetary Finance in China," *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 80 (March 2013), pp. 185~203.
- Zhou, Xueguang, "The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision," *Modern China*, Vol. 38, No. 3 (May 2012), pp. 271~307.

