

研究論文

中國準計畫行政體制：鄉鎮政府從企業經營到土地收租的軟預算財政

劉雅靈

劉雅靈 政治大學社會系副教授 (ylliou@nccu.edu.tw)。作者感謝國科會提供的研究補助 (NSC93-2412-H-004-008; NSC95-2420-H-004-050-MY3)。作者感謝徐斯勤、吳介民、黃樹仁等教授提供的寶貴意見，並感謝學刊主編、編委會與匿名評審人對本文提出的建設性建議。本文部分內容曾發表於美國亞洲研究年會 (The Annual Meeting for the Association for Asian Studies [San Francisco, CA USA, 2006])。作者一併感謝大陸田野期間的安排者與受訪者，並感謝本研究案助理黃騏弘的田野、文獻資料蒐集與表格製作。

收稿日期：2009/6/12，接受刊登：2010/8/24。

中文摘要

本文主要從「中國準計畫行政體制」的概念架構出發，探索溫州、無錫、建始三地農村基層政府從企業家轉型為收租者的過程。本文強調「中國準計畫行政體制」中「幹部目標責任制、上級政府財政支出責任下移、社會主義父權制」的制度安排，不僅降低國家科層體制的監督能力，而且敗壞基層財政紀律。「中國準計畫行政體制」進一步形塑幹部個人理性思維與行動選項，壓縮鄉鎮基層與上級政府在財稅分配中的議價空間、降低鄉鎮負債的交易成本、提高幹部任期的政治折扣率，因而促使基層幹部只顧追求個人短期政績而犧牲地方長遠發展的理性抉擇，並使農村基層幹部從企業家走向資源掠奪的土地收租者，甚至負債，從而導致中國農村基層政府陷入赤字預算與債務的軟預算病態。

關鍵詞：準計畫行政體制、軟預算弊病、收租者、幹部目標責任制、社會主義父權制

The Making of a Chinese Semi-Planned Administration: Soft Budget Constraints and Local Transition from Entrepreneur to Rentier

Yia-Ling Liu

Department of Sociology, National Chengchi University

Abstract

The author constructs the concept of a Chinese semi-planned administration to explore the grassroots transition from entrepreneur to rentier in Wenzhou, Wuxi, and Jianshi, and to analyze the pathology of local soft budget constraints throughout rural China. The argument is made that the combination of the target responsibility system, cost-shifting strategy, and state paternalism crippled the capacity of the state's hierarchical supervision system, and corrupted local fiscal discipline. The Chinese semi-planned administration has shaped the rational thinking and patterned behaviors of township cadres, resulting in (a) squeezed spaces for township government leaders to negotiate with their superiors, (b) lower transaction costs for townships to carry debt, and (c) higher discount rates for township cadres. All of these factors have forced township cadres to pursue short-term goals in order to earn promotions, rather than long-term development goals that can benefit their localities. In addition to supporting the transitioning of township governments from entrepreneurs to rentiers, these actions also soften local budget constraints.

Keywords: semi-planned administration, soft budget constraints, rentier, target responsibility system, state paternalism

一、前言

中國歷經30餘年市場經濟轉型巨變，不僅產業所有權結構已從國有與集體逐步邁向私有化，¹ 中國更成爲全球經濟分工體系中的世界工廠，透過國際貿易和投資與全球資本主義體系緊密擁抱。中國經濟發展的動力始於1980s年代的地方分權，中央政府不僅採取有利地方財政收入的財稅承包制度（fiscal contracting system），同時將經濟治理權下放地方基層（Whiting 2001; Zhang 1999; Oi 1992），藉此提高地方發展經濟與增收財稅的動機，因而創造中國農村在1980s年代的經濟奇蹟。然而分權治理採取的包稅制不利於中央政府財政收入，反而促使地方財稅實力增強，造成中央財稅收入佔國內經濟總產值（GDP）比重在80年代逐漸下滑，從1978年的47%下降到1993年的13%（Jin and Zou 2003），以致中央財政入不敷出，無法在全國不同區域之間做有效的財稅再分配，中國政府遂在1994年採行分稅制改革，重新劃分中央與地方的財稅收入，糾正過去偏袒地方財稅收入的包稅制，使財稅收入再度集中於中央政府（Zheng 2004; Yang 2004）。中央政府採行分稅制之後，中央財稅佔國內經濟總產值的比重的確有所上升。

然而就在中央財政收入改善之際，中國農村基層財政卻逐漸惡化，尤其鄉鎮政府財政赤字與債務逐漸加重，不僅內陸省分貧窮農村入不敷出，借債度日，中國沿海富裕省分的農村也背負龐大財政赤字與債務，甚至愈富裕的沿海農村地區，財政赤字愈嚴重（段應碧、宋洪遠 2006: 5）。中國農村基層財政赤字到底有多嚴重？因爲缺乏官方統計數字，無從得知。但根據中國財政部的推算，中國農村基層債務規模總額在

¹ 2005年中國非公有制企業佔全國GDP比重爲65%。

2004年達到6,000億至1兆人民幣之間（財政部財科所 2004）。² 為何在新世紀之初中國經濟快速發展與成長之際，中國農村財政卻積累如此高額赤字與債務？放眼東歐後社會主義國家，基層政府財政赤字主要來自東歐各國劇烈的社會變遷、民主轉型、經濟生產衰退、市場制度建構與社會福利改革（Campbell 1996; Haggard and Kaufman 2001; Haggard, Kaufman, and Shugart 2001; Tanzi 2001; Wetzel and Papp 2003），但中國相對缺少政治動亂，經濟又快速成長，社會福利改革才剛起步，而且中國市場經濟轉型相對成功，在這些有利條件下，如何解釋中國農村基層政府近20年的嚴重財政赤字與債務？

研究中國地方財政的學者，認為1980s年代地方政府大力推動的農村鄉鎮企業發展、2001年中央政府推行的農村稅費改革與2006年的農業稅取消，均造成鄉鎮財政赤字（Kennedy 2007；段應碧、宋洪遠 2006；朱鋼、譚秋成、張軍 2006: 1）。鄉鎮企業雖曾造就中國農村經濟奇蹟，但在80年代末即不敵新興私營與外資企業的經營競爭，不僅虧損累累，而且負債經營。為避免鄉鎮企業破產倒閉，鄉鎮政府要求地方銀行與信用合作社對鄉鎮企業做財務紓困，導致地方金融機構背負大筆呆帳。為減輕鄉鎮債務，鄉鎮企業遂不可避免走向私有化，當企業全盤私有化，利潤不再上繳鄉鎮政府，鄉鎮財政收入逐漸惡化。中央政府又於2001年推行稅費改革，取消農民所有費用繳交，嚴重擠壓農村預算外收入。

² 由於中國政府缺乏農村財政赤字與負債的統計數據，各機構與學者所採用的農村負債數字呈現分歧。例如段應碧、宋洪遠認為中國鄉村兩級債務總額在2004年為5,500億到8,000億元之間（2006: 2），而朱鋼、譚秋成、張軍引用自中國財政部財科所，認為農村基層債務規模在6,000億到1兆元之間（2006: 2）。若將中國農村債務擴大到縣市級政府，根據台灣中國時報引用大陸的報導，地方政府債務至今已達7兆人民幣（中國時報 2010/6/4, p. A20）。本文則取其中，引用中國財政部的估算。

2006年中央政府進一步廢除農業稅，雖使農民從稅費禁錮中得到完全解脫，但更加惡化農村財政收入。雖然這些改革均造成中國鄉鎮基層近20年的財務困窘，但是稅費改革與農業稅取消於21世紀之後才開始實施，遠在這之前，中國農村基層就已出現嚴重的財政赤字，而且發展鄉鎮企業衍生的債務，也難以解釋中國農村鄉鎮政府普遍的財政赤字與債務，因為許多沒有發展鄉鎮集體企業的沿海與內陸農村也陷於財政困窘，例如溫州與湖北山區。

如何解釋中國農村近20年的財政困窘？雖然西方學者提出地方政府公司法人論述（local state corporatism）與軟預算約制觀點（soft budget constraints）來討論農村基層財政問題，但他們都忽略在中國行政體制中造成鄉鎮財政赤字與債務的「中國準計畫行政體系」的制度安排。本文的主要解釋變項為「中國準計畫行政體制」的制度設計，³ 中國雖早已遠離計畫經濟年代，並走出計畫經濟的陰影，但本文認為農村基層政府受制於「準計畫行政體系」中「幹部目標責任制」（target responsibility system）、「上級政府支出責任下移」（cost shifting）、「國家父權主義」（state paternalism）的制度約束，導致農村幹部為如期完成上級下達的年度政策指標，不惜犧牲財政紀律與背負債務，追求個人政績與晉升的利益最大化。「中國準計畫行政體系」結合1994年的分稅制改革，不僅壓縮基層幹部與上級政府在財稅分配中的議價權力，壓低農村基層背負債務的交易成本，而且在政治折扣率升高之際，基層幹部的理性抉擇為窮盡地方資源、追求政策完成與官位晉升，不僅犧牲

³ 作者認為有效解釋中國農村鄉鎮財政赤字與債務的主要原因，除「中國準計畫行政體制」的制度安排外，就是中國政府於1994年推行的分稅制。因已有諸多中外財政學者討論分稅制造成地方財政困窘，本文則集中於「中國準計畫行政體制」的討論。

地方長遠發展與稅源培養，而且迫使地方基層政府轉變為資源掠奪的收租者（rentier），甚至成為負債者。唯有在地方政府面臨財政危機破產之際，社會主義的國家父權制才會伸出援手，進行財務紓困，從而惡化與複製農村基層財政軟預算弊病。

本文考察溫州、無錫、湖北建始三地農村基層財政，透過田野調查蒐集資料以驗證本文之論述。作者於2004年至2009年的寒、暑假輪流到溫州與無錫做訪問，並於2008年的夏季考察湖北建始縣的經濟發展。溫州是中國農村私營經濟最發達的地區之一，無錫是以地方政府力量推動經濟發展的典型代表，而建始是湖北西南部山區的貧困農村，透過三地基層財政比較，不論地區富裕或貧窮，均發現共同的財政赤字與負債，並進而驗證在「中國準計畫行政體系」的制度安排下，農村基層幹部的行為模式已從企業家轉變為收租者，甚至不惜以財政赤字及債務，追求幹部個人利益最大化。

作者田野調查範圍以縣屬下級的鄉鎮為主，訪問對象包括村民、村幹部、鄉鎮書記與幹部、鄉鎮財政局、國土資源所等幹部、縣市政府幹部、縣市財政局、國土局、規劃局、農業局等官員以及地方企業等。為保護所有受訪者，本文中的鄉鎮名稱皆取其漢語拼音的第一字母，唯有當各鄉鎮名稱第一字母相同時，才使用中文名稱中第一字的漢語拼音，而村落則全部使用中文名稱第一字的拼音。在解釋「中國準計畫行政」的制度安排如何促使鄉鎮政府從企業家轉變為收租者，並陷入財政軟預算約制陷阱之前，讓我們先瞭解中國農村近20年的財政危機。

二、中國農村基層的財政赤字與負債

從古至今，不論古代帝國或現代國家，統治者均追求國家收入最大

化，不僅以國家財富建立直接受統治者指揮的常備軍隊，來保衛國土安全與維護國內秩序，更用財稅提供公共建設與服務，滿足人民生活所需，以增加國家統治的正當性（Mann 1988; Skocpol 1979; Tilly 1975）。因此統治者被視為財稅徵收最大化的掠奪者（Levi 1988）。在現代民主國家，統治者的政績表現必須以國家財稅作為後盾，從事各項基礎建設與推行社會政策，因此現代國家必須具備強大汲稅能力，增強國家財富，作為施政基礎（Block 1987）。在討論現代國家治理能力時，許多學者均視國家稅收佔一國經濟總值（GDP）的比重來衡量國家汲取財稅能力的高低（Migdal 1988; Wang 1995）。姑且不論此一比重是否為測量國家汲取能力強弱的有效指標（Hood 2003），中國政府在1980s年代中央與地方財稅分配中採取分權讓利的包稅制度，造成中央政府稅收佔GDP比重逐年下滑，導致中央政府財政赤字，難以進行全國財稅的統籌分配（Wang 1995；王紹光、胡鞍鋼 1994）。

包稅制原是傳統中國使用的一種落後徵稅方法，中央政府無力測知地方經濟實力與財富收入，無法按實際財富予以課稅，只能下達地方固定稅收配額，地方只要繳足配額，其餘財稅全歸地方所有（Huang 1974）。由於包稅制不是按照實際財富課徵，結果往往是「肥了地方，瘦了中央」。中國政府用包稅制作為促進地方經濟發展的政策工具，此一制度誘因促使地方興辦鄉鎮與村辦集體企業，以政府企業家角色推動地方經濟發展，不僅創造中國農村80年代的經濟奇蹟，表現地方治理績效，而且包稅制提高地方財稅自主權，使地方經濟發展的成果以財稅形式留在地方，繼續推動地方建設與發展。故財稅承包制促使地方政府扮演企業家角色，振興地方經濟（Oi 1992, 1999）。

然而為扭轉中央財政赤字，改正包稅制的惡果，中國政府遂於1994年做財稅改革，採行現代國家使用的分稅制，再度將稅收集中於中央政

府，企圖提升中央稅收佔全國GDP比重。分稅制首次將中國全國財稅劃分為中央稅、地方稅、中央與地方共享稅，並在財稅分配中明顯偏袒中央政府，將重要稅收與稅種集中於中央，次要劃歸地方，因而犧牲地方財稅收入。分稅制並重整全國稅收行政體系，由國稅部門徵收中央稅與共享稅，地稅部門負責地方稅，以確保中央政府財政收入的穩定（World Bank 2002；王紹光、胡鞍鋼 1994）。2002年中央政府進一步將個人與企業所得稅從地方稅改變為中央與地方共享稅，再度擴張與增強中央汲稅能力（Yang 2004: 89）。分稅制的改革果然提高中央政府稅收佔GDP的比重，從1995年的10.74%提高到2002年的18.5%，並且增加中央政府轉移支付的能力（Yang 2004: 73）。表1是中國歷年中央與地方財稅分配概況，其中明白顯示1994年實行的分稅制確實改善中央政府財政赤字。

值得注意的是，分稅制是中央與省的財稅分配制度，但省與下級縣市及鄉鎮之間的財稅分配則相當分歧，各地不一。有採分稅制者，但也有沿襲舊有財稅承包制（Jin and Zou 2003; World Bank 2002）。但不論採行哪一種財稅分配制度，每一級政府均仿效中央財稅集中作法，省與縣市均只考量自己的財稅需要，而犧牲下級財政的收支平衡。由於每一級政府均變成財稅掠奪者，並未考量下級政府的財政需要，導致基層政府財政赤字嚴重，必須尋找預算外收入與自籌資金，甚至負債，才可能維持正常運轉。本文研究重心放在鄉鎮，到底中國鄉鎮政府財政赤字與債務有多嚴重？由於中國缺乏官方正式統計數據，我們很難瞭解鄉鎮政府所背負的實際債務。縱使有個別鄉鎮政府公佈年度財政債務，但通常為低估（Lin 2003）。前已述及，根據中國財政部估算，全國農村到2004年已累積負債6,000億至1兆人民幣之間，而且中國農村債務已佔全國GDP比重的5%到10%之間（朱鋼等 2006: 185），不僅內陸各省農村

表1⁴ 中央與地方政府(省)預算收入與支出：1953-2009

(單位：百萬元人民幣)

年度	收入		支出		收支平衡	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方
1953	17.702	3.622	16.205	5.716	1.497	-2.094
1960	14.280	42.949	27.863	36.505	-13.583	6.444
1978	17.577	95.649	53.212	58.997	-35.635	36.652
1979	23.134	91.504	65.508	62.671	-42.374	28.833
1980	28.445	87.548	66.681	56.202	-38.236	31.346
1981	31.107	86.472	62.565	51.276	-31.458	35.196
1982	34.684	86.549	65.181	57.817	-30.497	28.732
1983	49.001	87.694	75.960	64.992	-26.959	22.702
1984	66.547	97.739	89.333	80.769	-22.786	16.970
1985	76.963	123.519	79.525	120.900	-2.562	2.619
1986	77.842	134.359	83.636	136.855	-5.794	-2.496
1987	73.629	146.306	84.563	141.655	-10.934	4.651
1988	77.476	158.248	84.504	164.617	-7.028	-6.369
1989	82.252	184.238	88.877	193.501	-6.625	-9.263
1990	99.242	194.468	100.447	207.912	-1.205	-13.444
1991	93.825	221.123	109.081	229.581	-15.256	-8.458
1992	97.951	250.386	117.044	257.176	-19.093	-6.790
1993	95.751	339.144	131.206	333.024	-35.455	6.120
1994	290.650	231.160	175.443	403.819	115.207	-172.659
1995	325.662	298.558	199.539	482.833	126.123	-184.275
1996	366.107	374.692	215.127	578.628	150.980	-203.936
1997	422.692	442.422	253.250	670.106	169.442	-227.684
1998	489.200	498.395	312.560	767.258	176.640	-268.863
1999	584.921	559.487	415.233	903.534	169.688	-344.047
2000	698.917	640.606	551.985	1036.665	146.932	-396.059
2001	858.274	780.330	576.802	1313.456	281.472	-533.126
2002	1038.864	851.500	677.170	1528.145	361.694	-676.645
2003	1186.527	984.998	742.010	1722.985	444.517	-737.987
2004	1450.310	1189.337	789.408	2059.281	660.902	-869.944
2005	1654.853	1510.076	877.597	2515.431	777.256	-1005.355
2006	2045.662	1830.358	999.140	3043.133	1046.522	-1212.775
2007	2774.916	2357.262	1144.206	3833.929	1630.710	-1476.667
2008	3268.056	2864.979	1334.417	4924.849	1933.639	-2059.870
2009	3589.614	3258.074	1527.984	6059.380	2061.630	-2801.306

資料來源：中國財政年鑑（2009）。

⁴ 表1數據的意義，一方面中央支出部分並未包括對地方的稅收返還和轉移支付，另一方面地方收入並未包含這兩項，因此自1994年實行分稅制之後，就帳面觀察，中央收入大於地方支出，呈現收支平衡。

出現財務赤字，沿海富裕農村累積債務更為嚴重。例如無錫農村鄉鎮2004年平均負債人民幣1.34億元，折合美金1,700萬元（無錫市統計局2005），遠超過同年台灣平均鄉鎮負債的四倍。2004年台灣平均鄉鎮負債為1.33億元台幣，折合美金420萬元。⁵ 由於財稅收入嚴重不足，中國鄉鎮政府只有依賴預算外收入，或巧令名目，對農民與企業集資攤派，或亂收費用與罰款，廣增農民稅費負擔。除分稅制外，如何解釋中國農村基層負債嚴重之現象，迫使鄉鎮基層政府從創造稅收的企業家走向土地資源掠奪的收租者？

三、文獻回顧

當代研究中國財政的學者，雖少見將地方政府當做資源掠奪者看待，但許多學者均已認識到近20年來中國農村鄉鎮財政赤字與債務的嚴重性（朱鋼等 2006；段應碧、宋洪遠 2006；方寧 2004；宋洪遠等著 2004）。為何鄉鎮政府自80年代末以來陷於財政困境，必須背負債務才能解決行政開支與政策執行？**地方政府公司法人**論述雖然強調地方政府強大的行政能力，以企業家角色在1980s年代成功推動地方經濟發展與稅收成長（Oi 1992, 1999），但此一論述也認識到近來鄉鎮治理中的財政失控與赤字負債，並將原因歸諸於鄉鎮幹部毫無保留的忠貞奉獻於地方治理，不惜陷於債務也要完成政治任務，以表現政治忠誠（Oi and Zhao 2007）。然而**地方政府公司法人**觀點忽視追究造成地方幹部力求政治忠貞表現的制度因素，並將其視為理所當然。本文認為，除分稅制

⁵ 根據台灣審計部，2004年全台灣20%的鄉鎮呈現財政赤字與負債，平均每個鄉鎮負債台幣1.33億元（折合美金420萬元）。見審計部網站。<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/60/20060929142513103nJvt.pdf>（2010/08/29）。

影響外，「中國準計畫行政體系」制度安排中的「幹部目標責任制」與「上級逃避支出責任」所形成的財政兩難，是迫使鄉鎮幹部犧牲地方財政紀律，追求政策目標以實現個人短期晉升利益的罪魁禍首。地方政府公司法人觀點忽視幹部的政治忠貞表現是「準計畫行政體制」下的理性抉擇使然。

軟預算約束理論⁶ 觀點從市場紀律（market discipline）以及科層體制的層級監督（hierarchical supervision）機制，相當有效解釋地方政府為何出現債務堆砌、財政赤字與缺乏支出責任而成為債務積欠者。**軟預算約束理論**認為一個國家不論是否具有財稅自主性，均依賴市場紀律與層級監督這兩種機制去規訓與硬化地方財政預算（harden the budget constraints）（Rodden and Eskeland 2003b）。哪一種機制較能發揮功效端視一個國家的財政與政治制度而定。例如市場機制在享有高度財政自主的民主國家運作較佳，例如美國州政府與加拿大省政府；而層級監督機制在挪威與匈牙利發揮較佳功效去硬化地方財政。而中國這兩種機制功效均差，以致地方基層遍布軟預算約束（Rodden and Eskeland 2003a）。

為何市場紀律與層級監督機制在中國均無法發揮功效？就市場紀律言，中國地方政府不具徵稅自主性，在地方財政入不敷出時又被禁止向

⁶ 軟預算約束概念最早由匈牙利經濟學者Kornai（1998）提出，描述社會主義體制下的國營企業，缺乏經營效益，不時虧損。而社會主義國家為追求全民就業與社會平等，不時對經營虧損的企業挹注資金，提供補貼與稅收優惠，進行拯救，造成企業的軟預算約制，這和資本主義體制下企業經營不善即倒閉的硬預算約束截然不同。Kornai視企業軟預算行為是一種病態（pathology）表徵，必須以資本主義體制下私營企業的硬預算行為做表率進行改革。Kornai雖未有軟預算弊病的專有名詞，但從他對企業無懼於虧損倒閉以及缺乏經營效益的討論，可以充分瞭解企業軟預算行為是一種弊病（1986），因此本文以軟預算約制與弊病交互使用。

銀行借貸（Lin 2003），當地方政府陷於財政困境時，中國農民又無法像美國人民在民主體制下可用選票罷黜債務堆砌與破產的地方政府，並以信用與證券市場監督地方財政，顯然市場紀律約束機制根本不存在於中國。就層級監督機制言，**軟預算約束理論**指出省級政府人事任命的行政自主權以及省以下實行分稅／包稅的雙軌制，共同削弱了中央政府對省級財政的層級監督（Jin and Zou 2003）。然而**軟預算約束理論**的觀察焦點只鎖定在中央與省級政府間的財稅分配，不僅缺乏討論農村基層縣與鄉鎮之間的財政監督，更未能從國家「**準計畫行政體制**」產生的財政兩難，解釋層級監督機制的失靈。雖有少數研究討論農村鄉鎮基層的財政軟預算現象（黃騏弘 2005），但並未觸及層級監督機制的失效問題。

四、「中國準計畫行政體系」的制度安排

軟預算約束理論相當適切的描述中國地方政府不負責任與散漫的財政紀律，也提出層級監督機制在中央與省之間弱化的原因。但本文認為唯有「**中國準計畫行政體制**」的概念建構，才能有效解釋中國農村鄉鎮基層的財政赤字與負債，以及行政體系中層級監督機制在農村基層失效的原因。「**中國準計畫行政體制**」脫胎於大陸學者建構的「**中國分權式壓力型體制**」概念（榮敬本、崔之元、王拴正、高新軍、何增科、楊雪冬 1998: 28-35），本文結合制度論與行動者理性選擇，說明中國農村基層政府在「**準計畫行政體制**」約束下不僅從企業經營走向收租者，並且逐漸向負債者靠攏。

「**中國準計畫行政體系**」的制度設計帶有社會主義計畫經濟色彩，上級政府為確保地方貫徹中央政策，遂將政策任務在行政體系中層層分解，並以量化指標下達，以便下級政府執行並完成政策任務（榮敬本等

1998)。尤其在80年代中國實行地方分權後，雖然中央政府逐步放棄計畫經濟，但為確保中央政策在地方落實，計畫式的政策目標分配與實踐逐漸增強。例如為落實人口與計畫生育政策目標，中央政府控制全國人口增漲幅度規模，責令各省訂定生育政策目標。在農村基層則由各縣實際操作計畫制定與責任落實，之後再將政策目標分解到各鄉鎮，指令鄉鎮政府如期完成縣下達的政策任務，並接受縣政府的年度政績考核。雖然計畫行政體系中的政策指標設定並未像計畫經濟生產任務那樣精確，但同樣強調計畫落實的強制性，甚至使用政績考核來獎懲幹部是否達到政策目標的要求。這種上級政府下達政策指標，責令下級如期完成，並嚴格執行政績考核的作法，雖無計畫行政之名，但已經具有計畫行政之實，因此本文將這種制度安排稱之為「準計畫行政體制」。

「中國準計畫行政體制」中的制度建構之一是「幹部目標責任制」（Edin 2003; Tsui and Wang 2004；榮敬本等 1998），使用幹部政績考核強制完成政策任務。例如鄉鎮必須完成縣政府下達的計畫生育、稅收成長、外資引進、經濟發展、農村基礎教育普及等具體政策指標，為確保政策目標與任務的達成，上級政府要求基層幹部必須與之簽訂契約，在簽訂契約時就先將基層幹部的部分薪資挪出作為獎金，若在一定期限內完成任務，幹部領回扣押的薪水作為獎金，若幹部無法如期完成任務，則沒收扣押的薪水作為懲罰（Edin 2003；榮敬本等 1998）。此外，幹部的政績考核還受政策任務完成的優先順序影響，例如有些政策任務列為首要優先，一定要完成，如稅收任務、計畫生育、經濟成長等。有些任務則歸類為硬性或軟性，在優先任務沒有完成下，不論其他硬性與軟性指標表現再好，幹部考績則一筆勾消，即是「一票否決制」，中央政府用此政治壓力貫徹國家意志（Tsui and Wang 2004; Edin 2003；榮敬本等 1998）。

「中國準計畫行政體制」的制度建構之二是「財政支出責任下移」。與計畫經濟不同之處，在「準計畫行政體制」之下，各地縣級政府並未提供基層政策執行所需的財政經費，而且鄉鎮基層預算內收入有限，通常只能維持基本人事與行政開支，難以應付上級下達的政策性任務。縱使有時上級政府提供部分補助，但遠不符實際所需，地方政府必須自籌經費提出配合款項，導致鄉鎮基層只得向地方農民和企業集資與攤派，或向個人與金融機構借款，追求預算外收入才得以完成政策任務（朱鋼等 2006；段應碧、宋洪遠 2006；宋洪遠 2004；World Bank 2002；榮敬本等 1998: 40-48）。這種上級政府向下轉移財政支出的作法，使基層政府陷於財政困窘，因此「準計畫行政體制」只問政策落實而輕忽支出責任，因而擴大地方財政壓力。上級政府逃避政策執行的財政支出責任，其來有自。在過去毛統治年代，農村基層政策的落實皆仰賴地方經費自籌，因此中國農民向來必須與國家爭奪糧食剩餘，以便讓較多糧食留在農村，支付農村自公社以降的行政支出、幹部薪資、地方服務與建設費用等（Oi 1989）。在80年代實行財稅承包制時，由於中央財政長期赤字，遂將財政支出責任下移，省級政府上行下效，也將支出責任層層下移，最典型代表是80年代推行的農村九年基礎教育普及政策。在上級未提供相應之教育經費前提下，各地農村被迫支付校舍建築與教師薪資，因而累積大筆債務（趙鈺芬 2006）。顯然中國政府習於將中央政策落實的經濟重擔交由地方負責，不僅形成地方預算外經費自籌的路徑依賴（path dependency），也是基層財政入不敷出、債務積累的主要原因。

「中國準計畫行政體制」的制度建構之三，是社會主義體制其來有

自的父權主義照顧。⁷ 中國自80年代末實行的「準計畫行政體制」，雖迫使農村基層在政績考核壓力下完成政策目標，但上級輕忽其財政責任，意想不到的後果卻是基層財政赤字與負債。為彌補鄉鎮財稅之不足，農民稅費負擔日漸繁重，鄉鎮政府進而掠奪土地資源，不僅拍賣土地，而且做土地商品化開發與坐收土地租金，使之成為鄉鎮預算外收入最大來源。然而鄉鎮預算外收入遠不及日趨繁重的政策任務所需，負債成為不可避免。類似過去計畫經濟時代國營企業無懼於財務虧損的軟預算弊病，「中國準計畫行政體制」下的基層政府無懼於財政赤字與債務，因為社會主義國家的父權主義，絕不會坐視基層政府破產倒閉而不救援。上級政府財務紓困與債務勾消的父權照顧，正是最近幾年中國政府對農村債務消解的最佳寫照。⁸

本文認為「準計畫行政體制」比「壓力型體制」，在概念上更清楚呈現中國政府透過準計畫式的行政制度安排，確保地方落實中央政策，並凸顯地方為完成政策目標的財政困窘。尤其「中國準計畫行政體制」的制度安排——幹部目標責任制、上級財政支出責任下移、國家父權主義——形塑並影響基層幹部的理性選擇與行為，促使幹部從企業經營走向土地資源掠奪的收租者，並無懼於負債。

⁷ 匈牙利經濟學者Kornai，認為計畫經濟體制下的社會主義國家，以照顧子女的父母方式經營企業，每當企業發生虧損與困難，政府就做急難救助，免除企業破產倒閉的危機。一方面企業虧損責任不在企業，因為企業承擔太多與經營無關的政治任務與員工福利照顧。另一方面，社會主義國家為達到全民就業，也不允許企業倒閉，以免工人失業，因此國家必須救助企業，形成社會主義的國家父權制，也造成企業的軟預算行為（1992: 55-57, 144-145）。

⁸ 作者於2008年在溫州與建始農村的田野調查，許多負債嚴重的鄉鎮皆獲得上級政府的財政紓困，勾消債務。

五、「中國準計畫行政體制」下的幹部理性抉擇

本文採用政治學者Levi的理性選擇觀點，從幹部與上級談判稅收分配的議價能力（bargaining power）、資源掠奪與背負債務的交易成本（transition cost）、個人政治折扣率（discount rates）的考量出發（1988），討論在「中國準計畫行政體系」的制度結構下，形塑基層幹部的理性思維，不僅促使鄉鎮政府坐收地租，並以債務積欠完成上級政策任務，實現幹部個人利益最大化。

雖然在「準計畫行政體制」的「上級財政支出責任下移」壓力下，基層幹部寄望以政策落實為由，能獲得上級較多財力支持，增加鄉鎮預算內收入。但分稅制壓縮基層幹部在財稅分配上的議價空間，各級政府均仿照中央，犧牲下級，優先滿足自身財政需要。縣鄉之間的財稅分配，不論兩者間採取固定比例分成、遞增分成，或財政補貼，鄉鎮幹部的議價能力均視鄉鎮與縣的關係好壞與談判結果而定。但不論鄉鎮與縣的關係如何，通常預算內收入只能滿足鄉鎮編制內人事費用，而鄉鎮額外行政開支、編制外人事經費、鄉鎮政策執行與建設經費，則需靠預算外收入與自籌經費來完成，⁹ 因而分稅制削弱鄉鎮幹部在財稅分配上的談判能力。

在2001年以前，中國基層農民的稅費負擔除繳交村提留與鄉統籌外，¹⁰ 還需繳交農業稅與農業特產稅，這些均為農村基層預算內收入。

⁹ 作者2004、2005年訪問溫州與無錫鄉鎮財政局。

¹⁰ 中國農民在稅費改革前，除要繳交農業稅之外，主要稅費負擔就是繳交三提留與五統籌，也就是村提留與鄉統籌，包括公積金（水利、水壩等建設費用）、公益金（造橋、貧困戶）、管理費（村主任、會計等幹部薪資、客人招待費等）為三提，而鄉統籌包括教育費附加（村辦教育）、計畫生育費、民兵訓練費、民政優撫費、民辦交通費為五統。但在稅費改革後，「三提五統」的繳交已終止。

但為落實政策目標或追求政績工程表現時，鄉鎮政府在預算內收入不足的前提下，必須向農民強行集資與攤派。隨「準計畫行政體制」的確立，地方政策任務日漸繁多，地方財政愈趨捉襟見肘，鄉鎮政府巧令名目的苛捐雜稅，讓無以為繼的農民更為不滿，雖然上級政府會透過轉移支付，補助鄉鎮基層以落實中央政策，但通常補助有限。農民稅費負擔日漸加重，許多地方農民每年被迫繳交攤派費用高達7、80種，¹¹ 引發抗爭非法收費的集體行動增加（Bernstein and Lu 2003），幹部稅費增收的交易成本因而擴大。

為維護地方安寧與社會秩序，並防止農村暴動，中央政府嚴厲禁止農村幹部非法收費，於本世紀初先後做稅費改革與取消農業稅，解除農民所有稅費負擔。但為解決上級轉移支付不足與支出責任下移的問題，農村土地開發遂成為鄉鎮預算外收入的主要來源。尤其城鎮擴張與開發區建設都亟需用地，農村土地供不應求，造成地價暴漲，鄉鎮政府便視土地為財政收入的金母雞，巧令名目變更農地使用，進行土地拍賣、出租與商業用途，農村基層政府遂成為最大地主，長期坐收租金。然而當土地租金不足支付政策執行成本時，欠債成為必要。社會主義的父權照顧，不僅降低鄉鎮負債成本，而且使基層無懼於倒閉破產，幹部深信上級終會伸出財政援手，勾消基層政府的債務積累，使之繼續正常運作。

從鄉鎮幹部任期長短的理性考量出發，¹² 若在時間上幹部衡量未來

¹¹ 自80年代末中央政府為平息農民不滿，曾規定鄉鎮政府向農民收費時，不得超過農民前一年平均收入的5%，但很少有地方能遵守此一規定，地方收費超過此一上限是常態，農民不滿與怨言增加。

¹² 根據Levi，時間在理性選擇理論中具有重要角色，導致統治者在政策選擇上視不同的政治折扣率而定。若統治者視未來價值高於眼前利益，則政治折扣率低，因此統治者選擇未來稅源培養勝於目前的資源掠奪。若統治者政治折扣率高，表示未來對統治者不具意義，也就不會考慮發展的政策選擇，因而選擇短期資源掠奪（1988: 13）。

的回報對眼前利益不具增值效果（Levi 1988: 32-33），也就是幹部認為未來的地方發展對個人目前的政治晉升幫助不大，幹部的政治折扣率升高，這會鼓勵幹部積極尋求短期政績表現，忽視地方長遠經濟發展與稅源培養。若幹部的政治折扣率降低，表示幹部會選擇未來稅源培養勝於目前的資源掠奪。由於中國農村鄉鎮幹部的短期任職，每三或五年在地方上輪調一次，未來發展的回報無助於幹部的短期升官，這促使幹部採行急功近利的短視手段，不惜犧牲農民權益，以資源掠奪或負債方式來實現個人晉升利益最大化，遂使地方財政紀律趨近崩潰，陷於財政軟預算弊病。

本文強調在「中國準計畫行政體系」的制度架構下，上級政府以政策落實考核地方治理績效，並迫使鄉鎮政府自行消化政策執行成本。此一制度設計進而形塑幹部的理性考量，選擇在鄉鎮企業私有化之後走向坐收地租與負債經營，無懼於破產倒閉，因而瓦解中國農村基層的財政

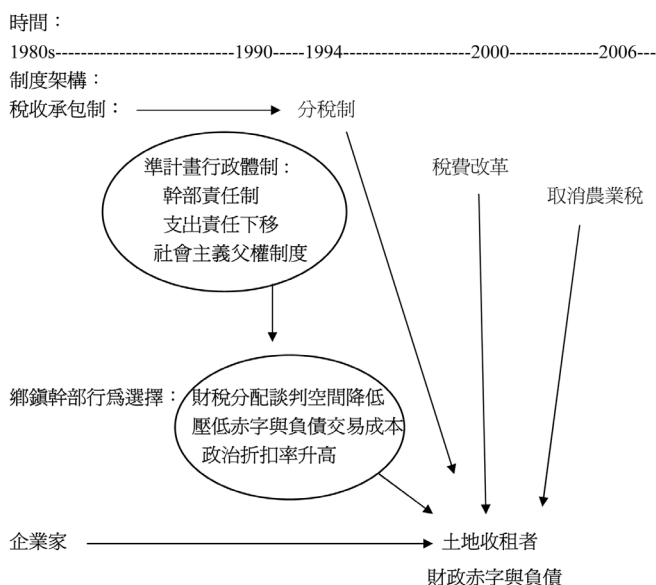


圖1 中國準計畫行政體制影響地方政府行為選項的因果關係分析

紀律。本文的因果架構分析以圖1顯示。本文認為中央政府的分稅制、稅費改革、取消農業稅均惡化中國農村基層財政，並已被中西學者充分討論，本文則側重「中國準計畫行政體制」對幹部理性選擇的影響，從企業家走向土地收租。

本文比較浙江溫州、江蘇無錫與湖北建始的農村財政，說明「中國準計畫行政」的制度架構形塑溫州、無錫與建始農村幹部的行為模式，從企業家走向收取租金的地主，甚至以債務積累實現個人利益最大化。

六、「中國準計畫行政體制」下溫州、無錫、建始農村的土地租金與債務積累

(一) 鄉鎮政府的土地徵用、債務積欠、軟預算財政

浙江溫州與江蘇無錫均為中國行政體系中的地級市，¹³ 管轄的行政區域包括地級市中的市區、周圍的縣、與縣平行的縣級市，以及鄉鎮。本文田野調查的對象以鄉鎮為主，訪談地點包括溫州市¹⁴ 下轄的瑞安市（縣級市）、平陽縣、甌海區與龍灣區的鄉鎮。無錫市¹⁵ 由於早就兼併面積廣大的無錫縣農村，因此將原本無錫單一老市區擴大為七個。作者

¹³ 中國行政區域劃分為直轄市（如北京市、上海市等）、省（省級市）、地級市、縣（縣級市）、鄉鎮、村。所以地級市管轄之下的行政單位包括市區、縣（縣級市）、鄉鎮、村。

¹⁴ 溫州為浙江省地級市，下轄三個區（鹿城、龍灣、甌海行政區），二個縣級市（樂清、瑞安），與蒼南、平陽、泰順、文成、永嘉五縣。

¹⁵ 無錫為江蘇省地級市，下轄二個縣級市，即江陰市與宜興市，以及七個市區（崇安、錫山、惠山、北塘、南長、新區、濱湖）。這七個市區，除原有崇安是老市區外，其餘六個包含廣大農村地區。

在無錫市的田野地點包括北塘區、新區、惠山區、南長區、濱湖區下轄的鄉鎮。此外，建始縣位於湖北省西南部山區，是少數民族土家族聚居之處，隸屬恩施州（等同於地級市）自治區管轄。作者在此區的調查地點僅侷限於建始縣內的各鄉鎮。¹⁶

溫州與無錫均為中國沿海省分最富裕地區，自80年代初期就因善用地方資源秉賦與比較優勢，分別以農村私營經濟與鄉鎮集體企業，創造地方經濟奇蹟。建始縣與溫州、無錫的富裕不同，地處山區邊陲，長期對外交通不便，欠缺工商業活動，經濟以雜糧作物為主，農民生活困苦，收入偏低，被列為全國貧窮縣，長期接受上級政府財政補助。溫州、無錫、建始（恩施）在2000到2008年間城鎮與農村人均所得見表2。

縱使溫州與無錫的發展路徑完全不同，兩地農村基層債務自90年代末則日益嚴重。前已述及，無錫農村鄉鎮2004年平均負債1.34億人民幣，遠超過同期台灣鄉鎮負債。溫州市政府並沒有鄉鎮負債的統計數字，只能從作者田野調查中零星得知，例如平陽縣K鎮在2004年累積債務1.4億人民幣，甌海縣G鎮在2005年的隱性與顯性債務共計570萬人民幣，瑞安市F鎮在2003年債務為1,517萬人民幣，同市的C鎮在2005年累積290萬人民幣債務等。¹⁷而建始縣在2008年累積債務超過3億元，下轄的Hua鄉積欠近200萬元債務，Ye鎮170多萬元債務，而San鄉債務超過

¹⁶ 湖北建始縣處於群山之中，下轄九個鄉鎮，公共交通不便。建始田野調查在2008年與政治大學國際關係研究中心第四所的學者以及東亞所研究生助理共同組成研究團隊，在中國社會科學院社會所引荐下前往。

¹⁷ 在作者連續多年的溫州田野調查中，除單獨或有時與助理及研究生共同調查外，只有2005年春季，作者委託研究生黃驥弘二赴溫州，繼續鄉鎮財政的訪問，因此只有2005年溫州的訪問資料是作者與助理共享。

表2 溫州、無錫、恩施、建始城鎮、農村人均所得，2000-2008

(單位：人民幣)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
溫州市									
城鎮人均收入	12,051	13,200	14,591	16,035	17,727	19,805	21,716	24,002	26,172
農村人均收入	4,298	4,683	5,091	5,548	6,202	6,845	7,543	8,519	9,469
無錫市									
城鎮人均收入	8,603	9,454	9,988	11,647	13,588	16,005	18,189	20,898	23,605
農村人均收入	5,262	5,524	5,860	6,329	7,230	8,004	8,880	10,026	11,280
恩施州									
城鎮人均收入	4,792	5,775	—	6,492	6,600	7,063	7,592	8,274	9,446
農村人均收入	1,560	1,476	1,465	1,498	1,593	1,643	1,848	2,143	2,519
建始縣									
城鎮人均收入	3,912	5,197	5,287	5,604	6,146	7,250	7,394	8,085	9,165
農村人均收入	1,447	1,407	1,416	1,448	1,556	1,616	1,823	2,102	2,490
全國									
城鎮人均收入	6,280	6,860	7,720	8,472	9,442	10,493	11,759	13,786	15,781
農村人均收入	2,253	2,366	2,476	2,622	2,936	3,255	3,587	4,140	4,761

資料來源：《2000-2008年溫州市國民經濟與社會發展統計公報》；《無錫市經濟與社會發展統計報告2000-2008》；《關於恩施州2000-2008年國民經濟與社會發展統計公報》；《2008年建始縣國民經濟與社會發展統計公報》；《中國統計年鑑2009》。

200萬元。¹⁸

溫州與無錫工商業較發達的農村，自2001年農村稅費改革後，地方農民就免除「三提五統」的費用繳交，完全由鄉鎮預算外收入與自籌資金支付鄉鎮行政開支與公共建設經費。然而位於偏遠山區的貧困農村，因欠缺工商業發展，農村預算外收入很少，就必須靠村幹部向縣市的扶貧辦公室以及各部門申請經費補助，此時村與縣市政府的人際關係成爲獲得補助的重要關鍵。¹⁹

¹⁸ 作者2008年訪問建始縣財政局、Hua鄉、Ye鎮與San鄉財經所幹部。

¹⁹ 作者2004年訪問溫州瑞安市C鎮下轄的Wan村書記。

1. 幹部目標責任制與上級財政支出責任下移

在「中國準計畫行政體制」確立後，下達農村的政策指標日趨增加，但始終缺乏政策執行的配合經費。農村幹部為實現優先指標，並追求政績表現，債務堆砌成爲必然。根據溫州平陽縣幹部：²⁰

目前鄉鎮的行政與建設工作全由上級下達，由縣轉交鄉鎮完成，並且經費支出全由鄉鎮負責。例如平陽縣要求每個鄉鎮要建養老院，供養鎮上老人；鄉鎮還要建救助站收容流浪漢與乞丐，這些建設經費都必須來自鄉鎮自籌。此外，平陽縣爲贏得全省教育先進縣的榮譽，全縣必須要有三分之二鄉鎮是教育強鎮。而作爲教育強鎮，必須在鎮中心至少要建有小學、中學與職技學校。這些建設經費都必須由鄉鎮自行設法，故舉債成爲鄉鎮基層幹部政績表現的必要手段。

又根據溫州瑞安市C鎮幹部：²¹

C鎮是半山區的貧窮鎮，我們每年從上級得到財政撥款70萬元，這就是預算內收入，全部用於發放幹部薪資。我們有預算外收入，包括社會撫養費與城市建設配套費。社會撫養費就是計畫生育罰款，城市建設配套是農村建新房舍時按建築面積收取的費用。²² 但我們需執行的政策任務多，財政入不敷出，目

²⁰ 2005年田野調查，訪問溫州平陽縣幹部。

²¹ 作者2004年訪問溫州瑞安市C鎮鎮委書記。

²² 城市配套設施費，是農村建新房時，鎮會收取一筆按建築面積大小課徵的費用，若一平方公尺收取20元，則一棟100平方米面積的住房就必須繳交2,000元城市配套設施費。

前C鎮已負債290萬元。

由於社會扶養費曾是C鎮重要預算外收入來源之一，故C鎮並不熱心執行計畫生育工作，以便可以徵收超生罰款。但若上級政府將計畫生育當作優先完成的政策任務，鄉鎮勢必要積極推動，但因此預算外收入就減少，不利於鄉鎮財政。在「中國準計畫行政體制」下，上級政府一方面要求落實政策任務與政績考核，另一方面又要地方自籌執行政策的經費資源，顯現兩者間的財政矛盾。然而在農村稅費改革之後，被視為優先政策的計畫生育經費，目前已由上級政府撥款補助，不再由鄉鎮自籌，以減少鄉鎮財政負債。²³ 有時鄉鎮幹部為追求片面政績表現，例如爭取評鑑為「文明強鎮」，則需要建設道路與橋樑等基礎設施，但經費從何而來？根據溫州瑞安市F鎮財政局幹部：²⁴

基礎設施中的道路建設通常可以申請到上級政府提供的專項補助，但鄉鎮必須拿出部分配合款。例如為籌措道路建設配合款1,000萬，我們向上級借款部分，向農民集資部分，鎮自籌部分。我們目前已累積1,517萬元的財政赤字，另有應付未付的隱藏赤字1,889萬元，以及尾欠未付的工程款項。

雖然鄉鎮提出的基礎建設計畫可獲得上級政府經費補助，但遠不及鄉鎮所需，不足部分必須自籌。顯然幹部片面追求政績表現的工程建設，犧牲鄉鎮財政，用赤字與債務堆砌邀功，求得個人政治晉升的利益

²³ 建始縣為貧困縣，計畫生育的推動經費來自上級的轉移支付。

²⁴ 2005年訪問溫州瑞安市F鎮財政局幹部。

最大化。

由於地方財稅短缺，許多預算外收入管道又被稅費改革所圍堵，農村土地已變成許多鄉鎮主要收入來源，根據溫州平陽縣K鎮財稅局幹部：²⁵

每年從上級下撥到鎮的經費主要用於吃飯的人事費，若要做其他建設則必須自籌，土地則是本鎮最主要的預算外收入來源。2003年我們賣地獲利1.52億元，但在分配此一利潤之前，縣國土局先拿走20%。農民獲得每畝6.6萬元的補償，剩下則由縣與鎮財政局各以三和七比例分成。

為彌補預算內收入之不足，溫州鄉鎮必須靠賣地籌措經費，落實上級下達的政策目標。在上述案例中，農民並未拿到一畝6.6萬元的失地補償，往往村政府先扣除一定比例作為行政經費，剩餘才分給農民。而且在土地拍賣的利潤分配中，鎮獲得總利潤的大部分，剩下由縣財政局與國土局分享。²⁶ 在溫州農村土地拍賣中，獲利最大的是鄉鎮政府，而農民是最大輸家。

相較之下，無錫農村債務，除部分來自過去鄉鎮集體企業的虧損與經營不善外，農村債務的迅速積累，來自上級指派的社會保障政策任務。無錫農村於1992年在上級政府政策要求下開始時做養老保險，但當時出於農民自願而非強制參加，而且農村養老保險訂定的標準很低，農民自己繳交部分保費，村鎮支付大部分費用，退休之後老農每月可

²⁵ 2005年訪問溫州平陽縣K鎮財政局幹部。

²⁶ 2005年訪問溫州平陽縣K鎮財政局幹部。

領取67-70元養老金，但目前村財政支助下，此項目已增加到每月315元。²⁷ 由於農村社會保障體系的財政負擔完全由農村基層自理，沒有上級政府與中央財政補助，農村財政負擔加劇，這是全世界少見的。

無錫城郊農村於2003年併入市區，城郊農民順理成章轉變為城市居民，為保障這些新興城市居民的生活，原有村集體必須為他們辦理城市社會保障，以便銜接與城市居民相同的養老待遇。為使一個尚未退休的農民加入無錫市養老保險體系，以便他日後可以每月領取與城市居民相同的800多元養老金，農民必須一次性支付53,000元，補足與城市養老費的差額，²⁸ 但這項費用卻由村支付絕大部分，根據無錫Liu村幹部：²⁹

我們村在併入無錫市之後，雖有失地農民的社會保障，但村仍須為240名尚未退休的村民購買養老保險，以便使他們在退休後可以銜接與城市居民相同的養老待遇。為此，尚未退休的村民必須每人補繳53,000元，其中村為他/她支付90%，即47,700元，而村民自己支付剩餘的10%，為5,300元。此外，我們還要照顧已退休的農民，提高他們每月的養老金從60元到315元。縱使如此，他們仍然不滿，跑到鎮政府去上訪抗議。在上級政策要求下，我們還要為全村村民辦理醫療保險。我們村每年光支付社保就需要500多萬元，作為村支書，我去哪裡籌這麼多錢？

²⁷ 作者2005年訪問無錫市土地資源局與社保中心幹部。

²⁸ 作者2005年訪問無錫市土地資源局幹部。

²⁹ 作者2005年訪問無錫Liu村書記。無錫「土地換社保」的政策始於2003年，可是Liu村並未因此政策獲利，反而村民與無錫市養老保險的銜接全由村來支付。

在政策指標要求下，Liu村在2005年已完成180位村民的城市養老保障銜接。縱使財政困窘，村仍然必須完成政策任務。幸虧Liu村擁有許多土地資產，每年坐收大筆土地租金，支付龐大的社會福利開支，但是村書記仍感力不從心，認為村經濟合作社即將入不敷出，產生債務。

無錫H鎮與Liu村類似，依靠拍賣土地與收租作為自籌資金，應付上級支出要求。根據H鎮幹部：³⁰

我們鎮過去一直依靠鎮辦企業的利潤上繳作為主要收入，但在企業全盤私有化之後，我們則仰賴土地拍賣作為收入來源。自2003年我們併入無錫市轉變為H街道，土地拍賣出讓金全被無錫市佔有，我們就停止拍賣土地，轉而出租土地給企業與工廠，並建商品房與店舖出租，收取租金，以此作為養老與健保基金。

無錫Yiu村也靠與土地經營相關的租賃收入維持村務運作。根據Yiu村幹部：³¹

我們村的財政收入過去靠村辦企業上繳利潤，現在靠收取租金。第一、所有村辦企業必須每月繳交土地租賃費。第二、我們建商店與市場攤位出租，每月收取固定租金。第三、我們與建商合作蓋商品房出售或出租。

³⁰ 作者2005年訪問無錫H鎮幹部。

³¹ 作者2004年訪問無錫Yiu村副書記。

除養老外，無錫農村被上級政府要求落實小康社會的政策目標，必須提供村民醫療保險與失業培訓，更形加重農村財務重擔。尤其無錫城鎮與工業發展迅速，徵地日多，失地農民缺乏就業技能，農村失業率很高。為此上級政府下達失業救濟與縮減失業人口的政策指標，村與鎮必須提供農民職業訓練，幫助解決失業問題，但前提是村與鎮必須支付職業訓練與失業救助經費。由於農村預算外收入與自籌資金日減，而「**準計畫行政體制**」下的政策任務並未減少，造成無錫農村鄉鎮債務在2004年平均高達1億以上。

建始縣各鄉鎮的債務幾乎全由政策任務造成，例如普及九年義務教育的經費積欠、農村修路的工程費用拖欠等。³² 建始縣亟欲脫離貧困，想用發展工商業來振興地方經濟與增加收入。尤其當前東部沿海各省企業向內地轉移之際，建始必須建立工業園區，做好基礎建設，吸引外地與外資企業。但建始縣如何籌措經費做工業區建設？仿效東部沿海城鎮的作法，建始縣首先在縣城周邊農村徵地，繼之成立壟斷性的城市建設公司，以建設公司之名將拍賣土地所得之暴利投資於工業開發區，做基礎建設。建始縣將土地拍賣所得，全歸縣財政所有，剝奪鄉鎮與村的分享。根據建始縣財政局幹部：³³

目前縣政府徵用農地，一畝賠償農民5萬元，村政府留用其中33%，用於還債與公益費，其餘67%才分配給失地農民。另外縣政府額外補償一畝2.5萬元，交給縣養老保險局，作為日後農民養老金與就業培訓之用。政府將徵用地轉為國有土地之後拍

³² 作者2008年訪問建始縣Ye, Hua, San鄉鎮財經所幹部。

³³ 作者2008年訪問建始縣財政局幹部。

賣，工業區一畝地可賣到30多萬元，³⁴ 農民徵地賠償無法與此相比，縱使心生不滿也沒用。城市建設公司不僅投資本縣工業區的建設，也將國有土地賣給本地少數與政府關係好的房地產公司，做壟斷性商品房建設，故本地商品房貴得不得了。

建始為山區貧困縣，失地農民的職業訓練費用完全由縣政府承擔，但在無錫卻由村財政支付，難怪愈富裕的農村地區，政策性支出責任愈重，易於造成財政負債。另一方面，中國土地法規定農村土地為集體所有，但建始縣政府如同地方上權勢最大的地主，透過城鎮規劃做農地徵用，在土地所有權轉變為國有之後，壟斷土地增值利益，排除村與鎮的分享。與無錫相同，建始縣透過城市建設公司強行徵用與拍賣土地，籌措縣城與開發區建設經費來發展地方工業。這種土地掠奪的無本生意與地租壟斷，使鄉鎮與村一無所獲。³⁵

2. 社會主義體制下財政紓困的父權主義

「中國準計畫行政體制」要求農村基層自籌經費以落實上級政策目標，導致溫州、無錫、建始各鄉鎮均陷於財政赤字與債務，但鄉鎮幹部似乎對財政困窘與欠債並未產生太多焦慮。一方面各地農村均有債務，分擔本鄉鎮積欠債務的缺陷。另一方面，鄉鎮幹部深信上級政府最終一定會伸出救援之手，化解鄉鎮債務。因為鄉鎮債務之形成，在於落實上級政策，上級政府絕不會坐視鄉鎮破產而不救助。溫州瑞安各鄉鎮的債

³⁴ 根據建始縣清江工業區的幹部，園區內一畝地價格賣給外來投資工廠是11萬元，此與縣財政部官員說法有出入。

³⁵ 建始縣下轄鄉鎮對縣政府壟斷地價上漲的收益十分不滿，因為徵地所在的鄉鎮與農村皆未分享獲利。作者2008年訪問建始縣Ye、Hua等鎮的財經局幹部。

務已在2008年化解，同年建始縣各鄉鎮債務也由上級政府紓困解決，顯然「準計畫行政體制」下的國家父權主義已對各級鄉鎮伸出財政援手，消彌其債務。³⁶ 自此上級政府已三令五申，各鄉鎮在消解債務後不得再出現赤字與負債，並嚴格要求誰欠誰還，用此加強財政紀律，但此要求是否有效，仍待後續觀察。

綜觀中國農村，不論富裕或貧窮，「中國準計畫行政體系」的制度特色——幹部目標責任制、上級政府支出責任下移、社會主義國家父權主義——共同形塑影響溫州、無錫與建始三地的鄉鎮、縣、市政府，從企業經營走向坐收土地租金的地主，仰賴地租的預算外收入，來完成上級下達的政策指標，並無懼於成為負債者。社會主義的父權照顧持續軟化農村基層的財政紀律。

（二）從企業家到土地收租與債務堆砌：農村幹部的理性選擇

「中國準計畫行政體系」的制度安排，如何影響鄉鎮幹部的理性抉擇？當中央政府為爭取農民政治信任與支持，採取稅費改革、取消農業稅、嚴格管制農地等政策來保障農民生計，減緩鄉鎮政府財稅掠奪角色之際，鄉鎮政府自然要求在財稅分配中能得到縣的財政照顧，以免出現財政赤字。但縣級政府通常比照分稅制中上級政府財稅集中的作法，犧牲鄉鎮財政以滿足自己財稅收入，導致鄉鎮政府利用與縣級政府的人際關係，來爭取財稅分配的議價空間。

³⁶ 作者2008年分別在溫州與建始農村調查，得知各鄉鎮債務已由上級政府分年勾消。

1. 鄉鎮幹部稅收議價權力的壓縮

溫州各鄉鎮與上級縣市的財稅分配方式呈現多元不一，有類似中央與省之間的分稅制，也有沿用過去的包稅制，超過定額者按固定或遞增比例分成。溫州平陽縣K鎮與上級縣政府的財稅分配即採固定比例分成。從表3溫州K鎮在2004年的鎮總預算收入觀察（25,895萬元），由於國稅（A）的收入全數上繳中央政府，³⁷ 它不算在K鎮的實質收入內，K鎮只能就地稅（B）與上級政府分成。

表3 溫州平陽縣K鎮2004年總收入 (單位：萬元人民幣)

預算內收入	3351.67
鎮分享稅收	3056.74
固定分成收入	2861.84 (20%)
政府之間轉移支付	194.9
特殊收費分享	168.83
城市建設維護費	59.64
教育附加費（企業徵收）	109.19
統籌	126.1
教育費附加（農戶收取）	59.1
其他政府補貼	67
預算外收入與自籌資金	4616.3
土地買賣利潤	4379.8
城市基礎建設費	192.7
利息與其他收入	43.8
鎮總實質收入	7965.6
鎮總預算收入	25895
國稅 (A)	7283
地稅 (B)	14160
其他 (C)	4452

資料來源：K鎮財政局（2005）。

註：K鎮收入並未包括稅收返還，因K鎮與平陽縣之間的財稅分配是財稅包幹制，而非1994年採行的分稅制。

³⁷ 企業的增值稅等屬於國稅，由地方國稅局徵收，全數繳交中央政府。但中央政府會返還25%給地方，省及其以下各級地方政府則按不同比例分享稅收返還。

表3中K鎮的實質總收入，計有預算內收入、預算外收入與自籌資金三項。其中預算內收入包含固定分成收入、上級轉移支付、城市維護費、教育附加費（向企業徵收）、教育費附加（向農戶徵收）、其他政府補貼等。由於2001年中國已開始農村稅費改革，各種附加費用應該取消，但它仍保留在K鎮2004年的鎮財政收入中，表示中央政策並未在地方落實，各地執行的彈性很大（Li 2006）。而K鎮預算外收入與自籌資金包括土地出售利潤、城市基礎建設費、利息與其他收入。

由於1994分稅制改革促使稅收層層向上級政府集中，K鎮2004年稅收中固定分成收入只佔地方稅20%左右（ $0.202=2861.84/14160$ 〔A〕），表示80%的地方稅被上級縣政府拿走，滿足縣的財政需要。根據K鎮財政局長，不論K鎮每年上繳稅收額度多寡，K鎮預算內收入一年只維持在3,000多萬元上下（在表3中是3,351.67萬元），僅能用於鎮幹部的工資發放，³⁸ 故鄉鎮只能靠預算外收入、自籌資金或上級政府轉移支付去完成上級下達的政策指標取得政績。

表4顯示K鎮預算外收入與自籌資金佔全鎮總收入一半以上，比例逐年變動，從2001年的78.58%到2004年的57.95%，而且其中賣地收入佔預算外與自籌資金比重最高，在2003與2004兩年均超過95%，故K鎮的行政開支與政績建設全靠土地徵收後的賣地收入。前已述及，在溫州農村土地拍賣的利潤分配中，鄉鎮是最大贏家，而在無錫則為地級市政府。此外，K鎮每年還有上級下達必須完成的稅收增長指標。稅收增長指標在中國農村地區被視為優先政策任務，故與上級議價的空間很小。

在分稅制之下有些鄉鎮被財務困窘逼迫，會截留下屬村級補助款，優先滿足自己財政開支需要。根據溫州瑞安市C鎮下屬Wan村支部書記：³⁹

³⁸ 2005年訪問溫州平陽縣K鎮財政局幹部。

³⁹ 作者2004年訪問溫州瑞安市C鎮Wan村支部書記。

表4 溫州平陽縣K鎮預算外收入與自籌資金⁴⁰ (單位：百萬元人民幣)

	2001	2002	2003	2004
預算內收入	16.78	21.062	37.37	33.493
預算外收入與自籌資金	61.5532	24.5708	82.58	46.163
1. 土地買賣利潤	53.3419	20.5	79.77	43.798
	(86%)	(83%)	(96.7%)	(95%)
2. 城市建設維護費	1.3909	0.3818	2.62	1.927
3. 教育附加費 ¹	5.0732	3.2957	—	—
4. 戶改費 ²	1.2249	—	—	—
5. 利息與其他收入	0.5223	0.3933	0.19	0.438
總收入	78.3332	45.6328	119.95	79.656
預算外收入與自籌資金 / 總收入 (%)	78.58%	53.84%	68.85%	57.95%

資料來源：K鎮財政局（2005）。

註：¹ 費改稅實施前，「教育附加費」屬於「鄉統籌」，是中央政府規定可徵收的預算外收入。費改稅實施後，鄉統籌取消，不過該鎮把教育附加費改列預算內收入。表4的預算內收入數字與表3略有出入。

² 「戶改費」是指農村戶口更改為城鎮戶口時所收取的費用。

我們村屬於半山區的貧困村落，幾乎完全沒有村集體經濟收入，在稅費改革取消三提五統之後，我們已無法支付村幹部薪資、行政開支、與社會服務的提供。作為村支書，幸虧我與市政府一些官員關係好，便利用個人關係向市政府不同部門輪流說項，獲得及時補助款。但問題在於這些補助款皆經過鎮政府，才抵達村裡。鎮政府就經常截留市裡撥給我們的補助款項，上一次我到鎮裡與鎮委書記拍桌子大吵，才要回被鎮截留的補助款。到目前為止，鎮還積欠我們1萬元。

由此可知，自分稅制實施之後，不論縣與鄉鎮採行何種財稅分配制度，均使稅收集中於上級政府，優先滿足縣與鄉鎮政府的支出需要，甚

⁴⁰ 參考黃騏弘碩士論文（2005: 27）。

至侵佔村級政府的財稅收入與補助款，這已嚴重壓縮基層政府在財稅分配上的談判空間。

無錫市郊惠山區的S鎮鄉鎮企業極為發達，集體資產非常豐富，財政收入也相對充裕。⁴¹ 根據S鎮鎮長，S鎮在2003年預算內收入（5,200萬元）只佔上繳總稅收（4億元）的13%，比上述溫州K鎮（20%）還低，可見分稅制的確使稅收集中於上級政府。S鎮當年可用收入計1.72億元，其中1.02億是預算外收入，預算外收入佔S鎮總收入的60%。⁴² 在經濟發達的農村地區，預算外收入明顯高出預算內收入。正因為如此，溫州與無錫經濟發達的鄉鎮，在稅收繳交方面與上級政府的議價空間被壓縮。

湖北建始縣因貧窮落後，鄉鎮經濟有欠發達，預算外收入幾乎為零，故財政收入全部來自上級政府撥款與轉移支付。除了申請上級濟貧補助之外，建始縣鄉鎮與縣政府在財政分配上的議價空間不大，但上下級政府幹部間的人情熟識有時會影響補助款的申請。根據建始縣San鄉的Shi村書記：⁴³

我們村向縣建設局申請示範村建設項目資金，經費共20萬元，可以用來做路燈、設置垃圾桶、興建村運動場等。這筆錢來自省裡，用做貧窮縣建設。縣政府原先要將這筆錢撥給鄰近Pan村的，但我們積極爭取申請，後來就給了我們。除了我們是少數民族村外，我們村一向長期接受新農村建設與扶貧救助的資

⁴¹ 無錫市在2004年做城市總體規劃，重組行政空間與縮減鄉鎮數目，以減輕農民稅費負擔。惠山區以行政命令促使S鎮與周圍兩鎮合併，作為無錫市郊周圍的衛星城鎮之一。作者2005年訪問無錫市規劃設計院幹部。

⁴² 作者2004年訪問無錫惠山區S鎮鎮長。

⁴³ 作者2008年訪問湖北建始縣San鄉的Shi村書記。

金，與縣政府各部門接觸機會較多，熟識度也大，而Pan村就沒有了。

由此可知，人情關係在農村基層申請救助資金與補助款上仍有稍許作用，但對上下級政府之間的財稅分配談判上已失去效用。尤其分稅制之後，溫州、無錫、建始的鄉鎮財稅分配議價權力已被嚴重壓縮。

2. 鄉鎮負債的低交易成本

中央政府為鞏固農村的政治支持，平息農民稅費抗爭，不僅在世紀之初做稅費改革，而且進一步取消農業稅，壓縮農村幹部的財稅掠奪角色。在經濟較為發達的溫州與無錫農村，農民在最近幾年不僅不必繳交任何費用，甚至還享受村集體資產經營的分紅與福利待遇（劉雅靈 2009）。尤其城鎮擴張中獲得增值的農村土地，已成爲基層主要財稅（預算外）收入來源，鄉鎮政府不僅用此做農村基礎建設，而且提供村民社會福利。但在偏遠貧窮農村，土地生財利益有限，只能靠上級政府的轉移支付補助農村基層行政開支。縱使如此，偏遠地區的農村仍想盡辦法增加土地的附加價值，使土地成爲預算外收入來源。根據溫州瑞安偏遠C鎮副鎮長：⁴⁴

我們鎮北邊靠山區有許多古老房子，有的已有好幾百年歷史，如果我們鎮能徵收買下，與建設開發公司合作（許多開發公司是退休老幹部搞的），重新蓋別墅再賣出去，這種房地產生意可以賺許多錢。但若我們鎮因爲這些古老房子被瑞安市定爲文化古鎮，這就失去商機不能開發了。目前不少開發公司來找我

⁴⁴ 作者2004年訪問溫州瑞安市C鎮副鎮長。

探消息，想要開發北邊山區的古老房子，認為有賣點，但我們要先做規劃才行。在申報瑞安市文化古蹟時，我會將一些老房子申報為古蹟，當然不會全部都申報，剩下一些老房子可以拆遷建新房，這樣就可以為鎮賺到錢。

一般言，地處偏遠的農村鄉鎮，因欠缺工商業發展與土地生財機會，造成預算外收入薄弱，基層政府只能負債經營。縱使如此，C鎮仍想辦法，想靠文化古蹟發財，促使土地增值，增加鎮預算外收入。

溫州平陽縣的K鎮，雖然工商業發達，但追求政績的工程很多，財政赤字嚴重，積欠龐大債務，根據K鎮財政局幹部：⁴⁵

我們鎮工商業發達，雖然稅收可達好幾億元，但與縣分成之後，只有3,000萬元預算內收入，連發放現任幹部與教師薪資、退休人員的養老薪俸，以及環境衛生、城市管理工人的薪資都不夠，更遑論行政開支與建設經費。目前我們靠賣土地籌措經費，但是各級政府部門都分享賣地利潤，當預算外收入不足時，鎮就只好靠借錢來周轉。我們一年需要融資2,000到3,000萬元，都是靠企業做擔保向銀行借錢，當然也因為我與銀行行長是同學及朋友關係，彼此熟識，銀行才敢借錢給我們。目前鎮財政在帳面上有銀行借款7,000萬元，若再加上工程欠款，我們累積債務大約3億元左右。

中國政府明令禁止地方政府向銀行貸款以支持地方財政支出，K鎮

⁴⁵ 2005年訪問溫州平陽縣K鎮財政局。但根據K鎮鎮長，K鎮的財政赤字是1.4億元，與財政局數字有出入。

財政局成立空殼的鎮投資開發公司，用其名義向銀行借貸，再將款項轉給鎮政府使用。表5是K鎮從2001到2004之間的借貸記錄，以鎮投資開發公司或鎮政府等名義向不同銀行、農村信用合作社、縣政府土地局、縣財政局、企業等借貸。

表5 溫州平陽縣K鎮借貸款項 2001-2004⁴⁶ (單位：萬元)

債權者	債務者	擔保者與抵押品	借貸總額	借期	月利	年利
農業銀行	鎮投資開發公司	X成衣公司	500	2003/07/31-2004/07/15	2.655	31.86
	鎮投資開發公司	土地	450	2004/04/01-2004/11/10	2.3895	28.674
	鎮投資開發公司	土地	500	2004/04/14-2004/11/20	2.655	31.86
	鎮投資開發公司	土地	500	2004/05/17-2004/11/30	2.655	31.86
	鎮投資開發公司	土地	500	2004/06/10-2004/12/10	2.655	31.86
	鎮投資開發公司	土地	500	2004/06/28-2004/12/31	2.655	31.86
建設銀行	鎮投資開發公司	X皮具公司	500	2003/12/19-2004/12/18	2.675	32.1
	鎮投資開發公司	E成衣公司	1,000	2004/01/17-2005/01/16	5.79	71.64
中國招商銀行	鎮工業園區	---	900	2004/01/18-2005/01/18	3.9825	47.79
	鎮投資開發公司	B成衣公司	2,000	2004/01/17-2005/01/17	8.85	106.2
農村信用合作社	鎮工業園區	D開發公司	300	2004/06/01-2005/05/15	1.9912	23.895
	鎮投資開發公司	D開發公司	300	2004/05/02-2005/04/05	1.9912	23.895
縣土地局	鎮政府	---	700	2001/12/31-逾期	4.095	49.14
	鎮政府	---	2,000	2003/01/27-2004/01/26	7.965	95.58
縣財政局	鎮政府	---	1,000	2004/02/06	---	---
	鎮政府	---	350	2004/03/20	---	---
	鎮政府	---	1,000	2004/04/07	---	---
X皮革公司	鎮政府	---	170	2002/02/10-逾期	0.9945	11.934
Total			12,670		54.1789	650.15

資料來源：K鎮財政局（2005）。

透過類似K鎮的借貸方式，中國許多鄉鎮已成為地方銀行最大債務人。從債務供給面談，因地方政府或者享有地方銀行人事任命權，或地方政府提供銀行人事的福利待遇，以致銀行往往服從地方政府行政指

⁴⁶ 參考黃驥弘碩士論文（2005: 35）。

令，貸款支助其下轄的國營、集體，甚至鄉鎮企業，導致國有銀行在80年代積欠大筆無法回收的呆帳。又由於中國各大銀行均為國營，與一般私營銀行不同，不為貸款風險負責，不論銀行積欠債務高低，中國政府不會讓銀行關門倒閉，導致銀行軟預算弊病，不為經營虧損負責。因此鄉鎮政府遇到財政赤字入不敷出時，便以各種名目向銀行借債。正因為鄉鎮政府負債的交易成本被銀行軟預算弊病壓低，導致他們無懼於欠債，因而當鄉鎮政府的資源掠奪角色被中央政府稅費改革擠壓時，很快便轉變為負債者。

從債務需求面談，地方政府陷於財政困境，往往不是地方政府幹部個人造成。各級政府都很清楚，「**中國準計畫行政體制**」在不提供經費前提下要求地方完成政策指標，並用此考核地方幹部治理績效。幹部為追求個人政績表現，面對預算外收入縮減之壓力，鄉鎮幹部為完成政策任務只得四處借貸。一方面銀行有國家撐腰絕不會倒閉，另方面上級政府也瞭解鄉鎮債務並不是現任幹部的責任，往往是前任政府積壓產生，因此不能將債務責任完全推給現任政府。

不論從債務供給或需求面談，鄉鎮政府負債的交易成本均被壓低，這就落入軟預算約制的陷阱，造成鄉鎮政府普遍的財政赤字與債務，故上級政府對鄉鎮財政平衡的考核非常寬鬆。根據溫州瑞安市F鎮財政局幹部：⁴⁷

溫州市政府非常清楚農村基層的財政困難，在考核農村鄉鎮幹部政治表現時，通常對財政平衡考核給予很低的比例，在考核總分1,000分當中只佔50分（5%），這對幹部考核成績沒什麼影響，所以鄉鎮財政是否達到收支平衡在政績考量中並不重

⁴⁷ 2005年訪問溫州瑞安市F鎮財政局長。

要。

相較之下，無錫惠山區S鎮雖然經濟發達，但也背負債務。一方面是鄉鎮企業過去欠款的累積，另一方面是S鎮的銀行貸款。此外，S鎮有發展農村社會福利的政策任務，導致財政緊縮。根據S鎮幹部：⁴⁸

我們鎮支出大項中包括農村教育、地方建設、農民社會保障等。目前鎮的財政收入不足以完全支付這些項目。為補足財政缺口，我們首先要做土地徵收，用土地換社保；其次S鎮要發展商業與服務業等第三產業，帶動市場經濟。為農民辦理社保，是無錫市的重大政策。我們鎮目前有70%的企業為農民做低水平的社會保障，這在無錫已屬超前。然而惠山區有超過10萬農民需要做社保，至少需要30億元的資金。資金來源將是大問題。

正因為無錫農村集體經濟實力較為雄厚，遂被江蘇省要求開辦農村社會保險，至少包括養老與醫療保險。對無錫郊區農村言，農村能獨自承擔低水準的養老保險，已經不容易，更何況要與城市的養老津貼看齊。無錫許多農村在過去80年代就為鄉鎮企業積欠不少債務，尚待償清。現又為追求上級政府下達的社會保障政策目標，陷於財政困窘，債臺高築的局面。但與溫州相同，無錫鄉鎮的債務普及似乎並未造成基層幹部的焦慮緊張。

建始農村貧窮落後，預算外收入原本就少，更無力負擔上級要求的政策任務，積欠債務成爲必然。近年建始農村推動的社會福利，包括養

⁴⁸ 作者2005年訪問無錫惠山區S鎮鎮長。

老保險與合作醫療，由上級政府提供80%的經費補助。⁴⁹ 建始農村的債務積累已由上級恩施州一筆勾銷，可見社會主義的父權照顧與財務紓困，降低基層負債的交易成本。

3.鄉鎮幹部的高政治折扣率

中國農村基層幹部任期時間的長短，會影響幹部在資源掠奪與追求長遠發展之間做選擇。由於農村幹部任職短暫，三、五年便輪調外地，以致幹部認為未來地方長遠發展對個人目前的政治晉升幫助不大，因此，在高政治折扣率之下，幹部只顧追求個人短期任內政績最大化表現，忽視地方長期發展與稅基培養。基層幹部選擇資源掠奪式的賣地，甚至背負債務，求得個人在權力體系中爬升。又因為鄉鎮基層負債的交易成本被國家父權主義壓低，軟預算約束變相鼓勵地方政府負債度日，或以債養債，用B銀行貸款歸還A銀行的到期債務。鄉鎮幹部任滿後他調，積累的債務便由新任幹部接手。幹部不必為任期內的債務負責，就算被追究個人責任，也是為達到上級政策指標的公共責任，而非個人私利。換言之，鄉鎮政府債務積累是「準計畫行政體系」的制度安排所致，使個人得以逃脫責任，而且上級政府對鄉鎮債務積累的考核要求不高，造成幹部對地方未來發展的關切降低，反倒是幹部個人短期內的政績考量與晉升最為重要。根據溫州平陽縣K鎮幹部：⁵⁰

為什麼鎮領導如此熱衷工程建設？當然一方面為顯示政績，另一方面有利可圖。很簡單，鎮若有工程建設，到縣裡做工作報

⁴⁹ 作者2008年訪問湖北建始縣財政局幹部。

⁵⁰ 2005年訪問溫州市平陽縣K鎮財政局幹部。

告時才會有內容，沒有一些工程的話你拿什麼去報告？而且當了三年領導如果連個工程都沒有，上面也會認為你當什麼領導？稅收也一樣，如果連這些稅收指標都辦不到，那你當什麼稅務局長？財政也一樣，連錢都借不到，領導會覺得你當什麼局長，下面的人也會罵你，怎麼都不給錢，薪水都發不出，這樣日子就很難過了。

無錫城郊鄉鎮的重要政績考核，偏重在稅收上繳、城鎮居民就業率、農民安置房建設、城鎮綠化、農村集體資產的股份化等項目。⁵¹ 根據無錫市南長區Y街道幹部：⁵²

我們鎮改為街道後，政績考核中增加城市建設改造、農村拆遷、安置農民工作、經濟增長等。城市中的農村改造，尤其拆遷工作困難，消耗精力時間，若農民變成釘子戶，我們就使用司法手段強行拆屋。

顯然在高政治折扣率之下，溫州鄉鎮幹部不顧鄉鎮財政能力，無錫幹部不惜以強制手腕對付認定補償不公的農民，都只為追求個人短期政績表現。

以上得知，中國鄉鎮基層幹部在「準計畫行政體制」的制度安排下，已從幹部企業家轉變為資源掠奪的土地收租者，更進一步邁向負債者。這種行為模式在現實情境中未必以理念型出現，很可能是各種角色

⁵¹ 作者2009年訪問無錫市濱湖區的He鄉鎮，現已改為街道。

⁵² 作者2009年訪問無錫市南長區原為鄉鎮的Y街道。

的混合，以致幹部既做土地資源掠奪又背負債務。由於「準計畫行政體制」缺乏提供鄉鎮基層充裕財政，分稅制又使各級政府只顧自己財稅需要，不僅壓縮鄉鎮在財稅分配上的談判空間，而且忽視對下級的財政支出責任，這就導致基層為落實政策目標而嚴重負債。然而社會主義的父權照顧與銀行的軟預算弊病均壓低基層負債的交易成本，使基層幹部無懼於欠債。鄉鎮幹部在高政治折扣率之下，只為追求短期政治晉升，不僅做資源掠奪經營，而且犧牲地方長遠發展。因此中國地方治理績效是以債務堆砌呈現，形成中國農村鄉鎮自90年代以來債務普及現象。

七、結論

本文探索中國在經濟高度成長階段為何農村基層卻出現嚴重財政赤字與負債。雖然**地方政府公司法人**理論與**軟預算約制**理論均認為中央政府對基層政策落實的強制力已逐漸增強，但卻無法有效解釋威權政府的層級監督機制為何在農村基層失靈，不僅無法強化基層政府的財政紀律，而且從資源掠奪走向負債。本文提出「**中國準計畫行政體制**」的觀點，強調「幹部目標責任制、上級政府財政支出責任下移、社會主義父權照顧」的制度安排，形塑幹部個人理性思維與行動選項，造成鄉鎮基層與上級政府在財稅分配中議價能力的削弱、降低鄉鎮負債的交易成本，以及提高幹部任期的政治折扣率，這些均促使基層幹部只顧追求個人短期政績而犧牲地方長遠發展的理性抉擇，並使農村基層幹部從企業家走向資源掠奪的土地收租者，甚至負債。中國各級政府已於2007年開始伸出財政援手，拯救農村基層財政，逐步勾銷鄉鎮與村政府累積的債務，社會主義父權制度已使基層政府免於破產危機。雖然中國威權體制已加強層級監督機制，勒令在債務取消後不會容忍基層政府再度負債，

但農村基層幹部的軟預算心態已經形成。假若「中國準計畫行政體制」不變，繼續拒絕提供基層政策執行的經費資源，而且政府間轉移支付又缺乏制度化的透明，當上級政府財務解救已成為基層之預期，財政軟預算弊病將持續複製，基層財政紀律勢必惡化，地方政府陷於長期債務成為不可避免。

作者簡介

劉雅靈，國立政治大學社會系副教授。研究興趣為後社會主義國家轉型，以及開發中國家政治經濟發展。近期研究包括中國區域經濟轉型、財政與土地制度等。

參考書目

一、中文書目

- 方寧，2004，《中部地區鄉鎮財政研究》。北京：清華大學出版社。
- 王紹光、胡鞍綱，1994，《中國國家能力報告》。香港：牛津大學出版社。
- 朱鋼、譚秋成、張軍，2006，《鄉村債務》。北京：社會科學文獻出版社。
- 宋洪遠等，2004，《中國鄉村財政與公共管理研究》。北京：中國財政經濟出版社。
- 段應碧、宋洪遠，2006，《中國鄉村債務問題研究》。北京：中國財政經濟出版社。
- 財政部財科所，2004，〈鄉村政府債務化解對策研究〉。《財政論壇》，2004年第4期。
- 黃騏弘，2005，《中國大陸地方財政之研究：以鄉鎮政府為例》。台北：政治大學政治學研究所碩士論文。
- 無錫市統計局，2005，〈無錫市鄉鎮財政運轉趨緊〉。《江蘇農村調查》24期。
- 榮敬本、崔之元、王拴正、高新軍、何增科、楊雪冬等，1998，《從壓力型體制向民主合作體制的轉變：縣鄉兩級政治體制改革》。北京：中央編譯出版社。
- 趙鈺芬，2006，《中國農村基層教育的階層化：偏遠地區教育資源分配的不均等》。台北：政治大學東亞研究所碩士論文。
- 劉雅靈，2009，〈中國都市化過程中「農民收租階級」的興起：溫州與無錫城中村的轉型路徑與福利政策〉。《台灣社會學》18(12):

5-41。

二、統計與報刊資料

台灣中國時報，2010，《地方債劇增，恐升至7兆人民幣》。中國時報，p. A20，6月4日。

中華民國審計部，2010，《民國93年度鄉鎮縣轄市財務審計綜合報告：丁、財政情形分析》，<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/60/20060929142513103nJvvt.pdf>，取用日期：2010年8月29日。

中華人民共和國財政部，2009，《中國財政年鑑 2009》。北京：中國財政雜誌社。

中華人民共和國國家統計局，2009，《中國統計年鑑 2009》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>，取用日期：2010年8月29日。

無錫市統計局，2010，《無錫市國民經濟與社會發展統計公報 2000-2008》，<http://www.wxtj.gov.cn/tjxx/tigb/118073.shtml>，取用日期：2010年8月29日。

溫州市政府，2010，《2000-2008年溫州市國民經濟與社會發展統計公報》，<http://www.wenzhou.gov.cn/co13583/index.html>，取用日期：2010年8月29日。

恩施自治州發展和改革委員會，2010，《關於恩施州2000-2008年國民經濟與社會發展統計公報》，http://www.esfg.gov.cn/html/guihua_juhua，取用日期：2010年8月29日。

湖北省統計局，2010，《2008年建始縣國民經濟與社會發展統計公報》，http://www.stats-hb.gov.cn/structure/xxgk/tjgb/xjtigbzw_31234_1.htm，取用日期：2010年8月29日。

三、英文書目

- Block, Fred, 1987, "The Ruling Class Does Not Rule." Pp. 51-68 in *Revising State Theory*. Philadelphia: Temple University Press.
- Bernstein, Thomas P. and Lu Xiaobo, 2003, *Taxation Without Presentation in Contemporary Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, John L., 1996, "An Institutional Analysis of Fiscal Reform in Post-communist Europe." *Theory and Society* 25: 45-84.
- Edin, Maria, 2003, "State Capacity and Local Government Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective." *The China Quarterly* Vol. 173(March): 35-52.
- Haggard, Stephan, and Robert R. Kaufman, 2001, "Introduction." Pp. 1-22 in *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, edited by Janos Kornai, Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan, Robert R. Kaufman and Matthew S. Shugart, 2001, "Politics, Institutions, and Macroeconomic Adjustment: Hungarian Fiscal Policy Making in Comparative Perspective." Pp. 75-110 in *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, edited by Janos Kornai, Stephan Haggard and Robert R. Kaufman. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher, 2003, "The Tax State in the Information Age." Pp. 213-233 in *The Nation-State in Question*, edited by T.V. Paul, G. John Ikenberry and John A. Hall. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Huang, Ray, 1974, *Taxation and Governmental Finance in Sixteenth-Century Ming China*. New York: Cambridge University Press.
- Jin, Jing and Heng-fu Zou, 2003, "Soft-Budget Constraint on Local

- Governments in China.” Pp. 289-324 in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, edited by Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Boston, MA: MIT Press.
- Kennedy, John James, 2007, “From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agriculture Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China.” *The China Quarterly* Vol. 189(March): 43-59.
- Kornai, Janos, 1986, *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge: MIT Press.
- Kornai, Janos, 1992, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kornai, Janos, 1998, “The Place of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economy Theory.” *Journal of Comparative Economics* Vol. 26, Issue.1.
- Levi, Margaret, 1988, *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Li, Linda Chelan, 2006, “Differentiated Actors: Central-Local Politics in China’s Rural Tax Reforms.” *Modern Asian Studies* Vol. 40, No. 1(Feb.): 151-174..
- Lin, Shuanglin, 2003, “China’s Government Debt: How Serious?” *China: An International Journal* Vol. 1, No. 1(March): 73-98.
- Mann, Michael, 1988, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results.” Pp. 1-32 in *States, War and Capitalism*. Oxford, UK: Blackwell.
- Migdal, Joel S., 1988, *Strong Societies and Weak State: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Oi, Jean C., 1989, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Oi, Jean C., 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* Vol.45, no.1(October): 99-126.
- Oi, Jean C., 1999, *Rural China Takes Off*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Oi, Jean C. and Zhao, Shukai, 2007, "Fiscal Crisis in China's Townships: Causes and Consequences." Pp. 75-96 in *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, edited by Elizabeth J. Perry and Merle Goldman. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodden, Jonathan A. and Gunnar S. Eskeland, 2003a, "Introduction and Overview." Pp. 3-31 in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, edited by Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Boston, MA: MIT Press.
- Rodden, Jonathan A. and Gunnar S. Eskeland, 2003b, "Lessons and Conclusions." Pp. 431-465 in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, edited by Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Boston, MA: MIT Press.
- Skocpol, Theda, 1979, *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito, 2001, "Creating Effective Tax Administrations: The Experience of Russia and Georgia." Pp. 53-74 in *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, edited by Janos Kornai,

- Stephan Haggard and Robert R. Kaufman. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles, 1975, "Reflections on the history of European State-Making," Pp. 1-85 in *The Formation of National States in Western Europe*, edited by Charles Tilly. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Tsui, Kai-yuen and Wang, Youqiang, 2004, "Between Separate Stove and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *The China Quarterly* Vol. 177(March): 71-90.
- Wang, Shaoguang, 1995, "The Rise of the Regions: Fiscal Reform and the Decline of Central State Capacity in China." Pp. 7-113 in *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, edited by Andrew G. Walder. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wetzell, Deborah and Anita Rapp, 2003, "Strengthening Hard Budget Constraints in Hungary." Pp. 393-428 in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, edited by Jonathan A. Roadden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack. Boston, MA: MIT Press.
- Whiting, Susan H., 2001, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank, 2002, *China: National Development and Sub-National Finance, A Review of Provincial Expenditures*, World Bank Report Number 22591-CHA. Washington D.C.: World Bank.
- Yang, Dali L., 2004, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University

Press.

Zhang, Le-Yin, 1999, "Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation." *The China Quarterly* Vol. 157(March): 115-141.

Zheng, Yongnian, 2004, *Globalization and State Transformation in China*. Cambridge: Cambridge University Press.