第 一 章　导 论

《我国西部贫困地区乡镇负债问题研究》是 2002 年度全国哲学社会科学规划领导小组批准立项的国家哲学社会科学基金项目，批准号为：O2BJL014。2004 年 5 月正式通过验收，现以《中国西部地区乡镇负债问题研究》的书名出版。下面将该课题的研究目的、研究思路、基本框架、理论创新、主要观点和政策建议分述如下：

一、本课题的研究思路与理论依据

（一）本课题的研究意义与研究方法

乡镇负债是我国社会经济转型期产生的一种特殊现象，也是目前最为困扰我们的三农问题的重要组成部分。特别是我国农村推进税费改革以来，乡镇大面积负债的问题暴露得更加明显，理论界也对此进行了大量的研究。但我们注意到，在这些研究成果中尽管对本课题所涉及的问题做了许多有价值的探讨，但多限于从一般层面进行分析和描述，这就更需要从制度层面上深入分析和探讨乡镇负债形成的成因及治理对策。

本课题研究的意义在于：①鉴于我国乡镇特别是西部地区乡镇大面积负债的严峻现实，如果不采取切实有力的举措加以遏制，任其继续恶化，不仅严重影响我国农村经济体制改革的深入和农村经济的可持续发展，不利于农村基层政权的正常运行和农

需要全本请访问 www.ertongbook.com

村社会的稳定，而且也直接影响党中央西部大开发战略的实施以及整个国民经济持续、健康和快速发展。它不仅是一个经济问题，更是一个事关全局、影响发展和稳定的重大政治问题和社会问题。在研究过程中，我们不满足仅仅从一般意义上揭示乡镇负债产生的原因，进而提出一些泛泛的治理措施，而是更侧重于从制度安排的层面揭示乡镇负债产生的深层次根源，并提出“釜底抽薪”式的根本性治理对策。通过对该课题的研究，一方面为促进该领域的理论发展和创新做出贡献，同时也为决策层提供一些从制度设计的高度解决西部地区乃至全国乡镇负债问题的具有较强操作性的对策和措施。②乡镇负债是一个重要的经济现象，但在这个现象背后，隐藏着非常深刻的制度原因，乡镇负债本身就是目前日渐突出的三农问题的重要表现形式，乡镇负债的最终化解，将取决于我们是否对于三农问题的认识和解决能取得一个突破性进展。因此，该课题研究最重要的意义在于：以对乡镇负债的研究作为突破口，探索出一条从根本上解决三农问题的现实途径。

本课题研究主要以西部十二个省市区为范围，包括广西、云南、贵州、重庆、四川、西藏、青海、甘肃、陕西、新疆、宁夏、内蒙古，以西北五省特别是对甘肃省的研究为主。当然我们也有选择地研究了东部一些地区的乡镇负债状况，目的是为了和西部地区的乡镇负债做对比分析。

本课题的研究采取了从具体到抽象、特殊到一般的方法，定量分析和定性分析相结合、规范研究和实证分析相统一、系统分析和多层面的比较研究相结合的方法。根据本课题应用性和实践性较强的特点，我们还采用多层次、多角度和多样化的社会调查方法，力求在对本课题所涉猎的内容进行大量而富有成效的分析与探讨的基础上，使该课题的研究能达到较高的水平。

（二）本课题研究的基本思路

乡镇负债是一个在全国范围内普遍存在的现象。理论界在对乡镇负债的研究中，对乡镇负债产生的过程、来源、构成及一般原因的论述较多，但从总体上来讲，基本拘泥于“就债务论债务”分析思路。在现实生活中，从我们对乡镇负债进行大量调研的过程中发现，很多乡镇干部对目前存在的大量负债基本处于一种“听天由命”的态度，特别是农村税费改革以后，乡镇财政更加捉襟见肘，巨额债务的偿还几乎无从谈起，这是目前最为困扰农村基层干部的重要问题之一。

为了从根本上化解乡镇负债，就必须从制度创新入手，而且这种创新在相当大的程度上带有“强制性制度变迁”的性质，必然带来权力结构的重新调整与利益关系的重新分配。为此，我们研究的总体思路是：以乡镇负债这一最常见、最普遍的现象为切入点，以造成乡镇负债最根本的制度原因——二元社会结构作为贯穿始终的研究主线，以保障农民的各项权益和增加农民收入为目的，以公共财政的理论为依据，以完善分税制、健全财政管理体制相配套，以农村市场化改革为目标的制度创新和以转变政府职能、减少政府层次等为主要内容的政治体制改革为动力，以统筹城乡经济社会发展的战略为导向，以城乡一体化的各项宏观经济政策为扶持，尽可能从制度安排的层面上揭示我国三农问题及乡镇负债形成的成因，并从制度设计和体制创新的高度探讨最终解决三农问题和彻底消除乡镇债务的对策选择。在研究的过程中，我们逐渐形成了这样一个明确的认识：乡镇负债的问题不仅在乡镇，三农问题的症结也不仅在农业和农村本身，更在于与农业和农村经济紧密相关的政治经济体制和国家的宏观政策导向。为此，必须深化改革，从制度创新入手，改变二元社会结构，调整国民收入分配的格局，构建具有战略性和可操作性的国家宏观

政策框架，才能找到化解乡镇负债并最终解决三农问题的根本途径。该课题研究的具体思路主要有：①改变城乡分割的二元社会结构，坚持统筹城乡经济社会协调发展战略，落实对农村、农业和农民的国民待遇，保护农民的各项权益，特别是建立城乡一体化的公共产品供给机制，给农村、农民提供平等的发展机会。②建立民主化、法制化的公共财政体制，改革财权和事权不对称的分税制财政管理体制，使城乡居民可以享受到大致相同的公共服务。③加快各级政府政治体制改革的步伐，推进政府职能的转变，实施以“公共服务型政府”为目标的政府改革，铲除各种“政绩工程”和“达标活动”产生的制度基础；减少政府的层次，精简机构，裁减冗员，较大幅度地减少财政供养人口。④改革干部的管理与考核制度，从树立科学发展观和政绩观的要求出发，建立科学、完备的干部任用、选拔和考核机制，完善行政负责人的经济责任审计和追究制度，通过推进政府决策的科学化和民主化，促进政府行为的合理化。⑤加快农村市场化改革的步伐，保护农民作为市场主体所拥有的各项权利，消除来自于各个方面对农民权益的伤害，最大限度地排除农民进入市场的壁垒。⑥制定统筹城乡经济社会协调发展的宏观经济政策，特别是财政政策与金融政策，加大对农业和农村经济发展的扶持与保护力度。 ⑦从整个国民经济协调发展和经济全球化的大背景下研究三农问题以及由此导致的乡镇负债。乡镇负债不仅仅是乡镇的债务问题，三农问题也不仅仅是农业、农村和农民本身的问题。在市场需求约束强化、体制转轨和结构调整加速及国际竞争日趋激烈的条件下，研究和探讨三农问题必须同整个国家的宏观经济状况相结合，同城市化进程、工业化发展相结合，同结构调整、体制转轨相结合，同加快对外开放、增强农业的国际竞争力相结合，从改革和发展的全局探讨解决三农问题、化解乡镇负债的思路与途径。⑧选择西部地区乡镇负债问题作为研究的切入点，是因为和

全国其他地区相比较，西部地区此类问题表现得更为严重，造成此类现象的体制性原因也较其他地区更为明显，因而解决这个问题更具有紧迫性。它直接关系到我国地区经济的协调发展、扶贫攻坚战略的实施，关系到农村基层政权的正常运转、民族团结和社会稳定，关系到党中央西部大开发战略目标的实现程度。⑨负债问题首先是一个财政问题，是财政收支不平衡的问题，因此，发展经济、培植财源也很重要。要通过深化农地产权制度改革、农村经营制度改革、农村金融制度改革、乡镇企业产权制度改革以及农产品流通体制改革等多种手段，促进农业产业化、农村工业化、城市化和现代化的良性循环，推进农村经济结构调整、剩余劳动力转移和乡镇企业“二次创业”的成功，最大限度地增加农民收入，培植财源，富裕农村。⑩研究西部，不局限于西部；研究乡镇负债，不局限于乡镇负债。乡镇负债仅仅是研究的切入点，然后层层剖析，步步深入，通过对制度创新的探讨与分析，探索从根本上消除乡镇负债并最终解决三农问题的有效途径。

（三）新制度经济学的基本理论及其启示

我们在本课题的研究过程中，参阅了马克思主义和西方新制度经济学的若干理论，着重探讨了通过制度创新解决三农问题、化解乡镇负债的根本性途径。其实制度分析也是马克思主义经济学的重要传统之一，马克思主义经济学框架就是在继承了前人如亚当·斯密、大卫·李嘉图等人对制度问题精彩分析的基础上才最终得以形成。但在西方古典经济学那里，制度则被作为经济学家分析问题的既定条件而存在，他们的分析仅仅注重于经济发展的结果，而忽视了经济发展过程及原因的研究。直到 20 世纪 50 年代以后新制度经济学派的出现，制度分析才成为经济学家常用的分析工具甚至是研究的目标，在经济学的研究与创新中占有重要地位。西方制度经济学理论中最主要的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

代表人物一是美籍奥地利经济学家约瑟夫·阿罗斯·熊彼特，其代表作为 1921 年所著的《经济发展理论》；二是 R. H. 科斯的产权经济学理论。

简单地讲，新制度经济学理论的主要内容有：

1. 制度及制度的功能

在西方制度经济学的文献中，“制度”的含义非常丰富，既包括宏观层次的社会制度和体制结构，也包括微观层次的各种规则、约束，甚至还包括意识形态层次的行为规范及其准则。制度有正式制度和非正式制度之分，正式制度由法律规定形成，非正式制度则由社会习俗、惯例等构成。正式制度的优势在于它具有强制性，比非正式制度更有利于降低交易成本。非正式制度则可以和正式制度实行互补，它的存在和作用有利于降低正式制度的运行成本。制度安排是支配各个经济主体之间可能合作和竞争的方式的安排，是制度的具体化。在现代社会中，制度表现为一种“公共品”，它既是一种公共规则，又是一种稀缺的资源。制度经济学认为，制度对经济增长至关重要，是决定其经济绩效的主要因素。制度本身虽不能增加资源禀赋，但却可以通过制度的改进和创新，协调利益关系，降低交易成本；可以调动市场主体的积极性，改变生产要素配置的环境和相对价格，影响经济发展的方向、速度和效益。简单地讲，制度的功能有：一是降低交易成本，使复杂的人际交流过程变得更易理解和更可预见，从而个人之间的协调也就易于发生。在一个制度低效甚至制度失败的国家里，可靠的约定就无法做出，人们可能相互沦为他人机会主义行为的囚徒而难以自拔。二是保护各种个人自主的领域，特别是形成对个人产权的保护机制，使其免受外部的不恰当干预。三是提供良好的激励。道格拉斯·诺思认为：有效率的经济组织是经济增长的关键，西方世界兴起的原因就在于发展了一种有效率的组织。为此，就需要

建立制度化的设施，并确立财产所有权，把个人的经济努力不断引向社会性的活动。能促使个人不断努力、不断创新的制度就是有效的制度、最好的制度，因为它能给这个组织中的每个人提供持续而有效的激励，进而促进经济增长。

2. 制度变迁和制度创新

新制度经济学一般把制度变迁和制度创新视为同一内涵的概念。制度创新主要研究两个问题：一是如何从旧的制度安排过渡到新的制度安排；二是新的制度安排如何产生。制度创新可以理解为一种新的效益更高的制度对另一种现存制度的替代过程。制度经济学认为，制度之所以会产生变迁或被创新，是因为有诸多外在性变化促成了利润的形成。但是，又由于对规模经济的要求、将外部性内在化的困难、厌恶风险、市场失败等原因，使这些潜在的外部利润无法在现存的制度安排结构内实现，而在原有制度安排下的某些人为了获取潜在利润，就会率先起来克服这些障碍，从而导致一种新制度安排的形成。“如果预期的净收益超过预期的成本，一项制度安排就会被创新。”①

3. 制度供给与制度需求

制度创新是一个复杂而成本昂贵的过程，它可以依据“需求一供给”这一古典经济学的经典理论框架进行分析。制度创新需求是指经济为谋求在现行制度下得不到的利益而产生的制度变迁需求所引发制度的重新安排，即经济总是力图在给定的约束条件下谋求确定预期对自己最为有利的制度安排，只要发生了制度的非均衡，就产生了对新的制度服务的需求以及新的制度安排的潜在供给，而不管它是否能变成实际供给而使制度需求得到满足。制度供给一般指制度决定者的供给，尽管制度决定者有多方

① ［美］ R. 科思等著：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店 1991 年版，第 274 页。

面的含义，但从实践中看制度创新多是在政府设计的制度安排的基本框架内有秩序、有步骤实行的。虽然受制度需求的影响，但更受制于政府在既定的政治经济秩序下提供的新制度安排的能力与意愿，这种由组织和推动改革的政府做出的新制度安排被称为制度创新供给。

4. 制度均衡与“帕累托最优”

制度创新是对制度非均衡的一种反映，从非均衡到均衡的制度结构演变过程就是制度变迁的过程。所谓制度均衡是人们对既定的制度安排和制度结构的一种满意和满足的状态。反之，如果人们对于现存的制度安排和制度结构产生一种不满足和不满意的状态，就会萌生一种变革现存制度的需求，进而出现制度供求的不均衡。简言之，制度均衡指制度供求相适应的一种状态，而非均衡则是制度供求不一致的一种状态。新制度经济学认为，制度均衡有两个衡量标准：一是制度的净收益大于零；二是在制度集合中，由于制度的惟一性特征，必须选择净收益最大的制度，即制度达到了“帕累托最优”就是制度均衡。所谓“帕累托最优”是指此时所考察的经济已不可能通过改变产品和资源的配置，在其他人的效用水平至少不下降的情况下，使任何别人的效率水平都能有所提高。换一句话说，现存的制度安排已经达到了理想的境地，再没有任何调整的必要了。这当然是人们追求的一种理想化的目标，制度变迁在一定的程度上讲，其实是一个帕累托改进的过程。

5. 制度变迁的两种方式

制度变迁是对制度不均衡的反映，而制度需求和制度供给的变化决定了一项制度是否均衡。当人们发现某一潜在制度安排带来的收益会大于现行制度下的收益时，就会对现行制度不满，进而产生改变它的意愿，这种对新制度的需求如能最终转化为正式的安排，便形成了制度变迁。制度经济学认为，制度

变迁虽源于制度的供给和需求出现的不均衡，但制度的非均衡状态仅仅表明制度是不稳定的，并不是说就一定会发生制度变迁。要使制度变迁真正实现，还有待于原有制度安排中的否定因素逐步加强或壮大。同时，从某种制度安排转变到另一种制度安排的过程，是一个费用昂贵的过程；除非转变到新制度安排的个人净收益超过制度变迁的费用，否则就不会发生自发的制度变迁。制度变迁有两种基本方式，即诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁是指由现行制度安排的变更或更替，或者是新制度安排的创造，它是由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织或实行的。诱致性制度变迁的许多特征都与其制度变迁的主体有关，它是否发生，主要取决于个别创新者的预期收益与成本的比较。诱致性制度变迁的特点可以概括为：一是盈利性。只有当制度变迁的预期收益大于预期成本时，有关群体才会推动制度变迁。二是自发性。诱致性制度变迁是有关群体对制度不均衡的一种自发性反应，自发性反应的原因是外在利润的存在。三是渐进性。诱致性制度变迁是一种自下而上、从局部到整体的制度变迁过程。强制性制度变迁指由政府法律和命令引起的变迁，这种制度变迁的主体只能是国家，国家的基本功能是提供法律和秩序，并保护产权。根据新制度经济学的有关分析，制度供给是国家的基本功能，而制度又是一种公共产品，公共产品一般是由政府提供的，政府提供公共产品比私人生产公共品更有效，可以产生很大的规模效益，可以用低得多的费用提供一定的制度性服务，也可以凭借其强制力、政策和法律等优势减少或遏制“搭便车”的现象，降低制度变迁的成本。当然，强制性制度变迁的有效性受许多因素的制约，如统治者的偏好与有限理性、意识形态刚性、统治集团之间的利益冲突和社会环境的限制等。在实际社会生活中，这两种方式是很难严格区分开的，它们相互联系、相互制

约，共同推动着社会和经济的制度变迁。①

6. 新制度经济学的国家理论

按照新制度经济学的定义，国家首先是一种组织，是某个特定地区内对合法使用强制性手段具有垄断权的制度安排。新制度经济学认为，社会之所以需要国家及其附属的管理机构，是因为它们是人们进行社会交往、处理各种问题以及维持公共安全最节约成本的组织形式。同时，他们还认为，国家本身存在其内在矛盾，即政府既可能促成一国经济长期增长，也可能使一国经济长期陷于停滞。当管制过多，权力过多地存在于社会生活中，甚至延伸到组织和个人生产生活的方方面面时，就为权力的滥用提供了可能，即“国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”，这就是著名的“诺斯悖论”。新制度经济学是把国家置于一种“矛盾状态”下来分析国家在制度变迁及社会经济发展中的作用的。

7.“熊彼特—希克斯—诺斯命题”

这种理论的含义简单地说就是指财政压力决定改革的起因和路径。其理由在于，在边界稳定的社会中，随着时间的推移，国家的合法性将逐渐下降，为了维持已有的合法性水平，国家就不得不不断提高财政支出。而财政支出持续增加的后果是引起财政收支缺口的不断扩大，财政支出的增长率超过国民经济的增长率，最终，出现财政压力。财政压力使得国家无法再依靠原有的政策维持合法性水平不变，或者说，财政压力反过来会导致国家合法性的进一步下降。为了打破这一恶性循环，国家开始寻求改革，于是，财政压力引起了制度变迁。② 简言之，制度上的任何

①卢现祥：《西方新制度经济学》，中国发展出版社 1996年版，第 112～116页。

② 参见徐增阳、黄辉祥：《财政压力与行政变迁》，载《中国农村经济》 2002年第 9期。

变革都可以从财政上找到原因，以至于有些学者直接把财政制度归结为政治制度的一个子制度，认为财政制度本身就是政治制度的一个组成部分。

根据新制度经济学的理论来分析我国农村改革和发展的实际，我国从 20世纪 80年代开始的以家庭承包经营为先导的一系列改革带有鲜明的“诱致性制度变迁”的特征，它极大地促进了农村商品市场的形成，使市场机制配置农村资源的基础性作用得到了充分发挥。但是随着改革的逐步推进和市场环境的变化，这些制度安排或者其积极效应已释放殆尽，或者某些制度本来就存在缺陷，其不完善的方面已经严重地制约着我国农业和农村经济的发展，由此导致了我国特有的三农问题以及与之相关的农村基层政府的债务问题越来越严重。

回顾我国二十多年农村改革的历程，凡是对农业和农村经济起过巨大推动作用的改革举措，如农民自上而下实行的家庭承包责任制、乡镇企业异军突起、农业产业化的发展等，都是和市场化改革的要求相适应的；凡是不利于农村改革发展的政策措施，如政府用行政手段干预乡镇企业经营、用行政手段强制农民进行结构调整、用行政手段垄断粮食市场、用行政手段限制农民进城等，既和市场化发展的方向背道而驰，又在实践中造成了严重后果。目前三农问题及乡镇负债又提出了我国农村新一轮制度变迁和创新的需求，即要从根本上突破影响农村经济发展的体制束缚，继续推进市场化改革，发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。要破除计划经济体制下政府习惯于代替农民做主和城乡分割、行业分割的思维定势，尊重农民作为公民、作为市场主体的各项权利，为农业和农村经济发展创造公平竞争的市场条件。农村的制度创新和安排在经济上要达到两大目标：一是能提供一种影响法律和制度变迁的机制，依法保护农民的各种权利，并创立一种农民能合法、公平地参与市场竞争的方式；二是保障农民在

需要全本请访问 www.ertongbook.com

传统产业之外能获得收入。正如国务院发展研究中心陈锡文所指出：“现在最大的问题并不是缺钱，关键是要看制度怎么倾斜。只有政府真正从‘管农民’转变成‘为农民’服务，农业中的许多问题才可能更有效地得到解决。”

总之，我国农村严重存在的乡镇负债以及由此引发的一系列问题，与我们在农村改革取得巨大成绩以后，就在很大程度上忽视了对农村继续进行制度创新的探讨与研究，导致我国农村的改革与发展中制度供给严重不足有极大的关系。因为再先进、再有效的制度也有一个周期，不可能一劳永逸地解决所有的问题；同时，在现实生活中，制度供给总是赶不上不断产生的需求，因此对制度创新的探讨就成为理论界和决策层永恒的任务。和改革开放以来农村的历次制度变迁不同，新一轮农村制度创新将在很大程度上带有“强制性制度变迁”的性质，它直接涉及权力格局的调整和利益关系的分配，必须借助于政府的推动作用和服务作用才能实现。要靠政府这只“看得见的手”的力量发挥宏观调控职能，造就一个全社会公民和法人单位发展机会均等的社会环境。所以，对本课题的研究，必须以马克思主义和新制度经济学的基本理论为依据，把重点放在如何通过制度创新与制度完善，增加新制度的有效供给上，才是解决三农问题及乡镇负债的治本之策。

二、本课题研究的主要内容和观点

乡镇负债是我国经济转型期产生的一种特殊现象。农村特别是西部地区的农村生产力发展落后，经济发展水平低，城市化发展滞后，是导致乡镇财源薄弱、乡镇负债产生的基础原因；城乡分割的二元社会结构是乡镇负债产生的重要制度根源；公共财政改革滞后，分税制财政体制不完善，乡镇政府承担的公共事务过

多，事权大于财权，是乡镇负债产生的财政体制根源；农村行政体制改革滞后，乡镇机构庞大、人浮于事，乡镇政府职能转变滞后，政府职能经常“越位”和“缺位”，是乡镇负债产生的行政体制根源。化解乡镇负债的主要思路有：要在统筹城乡经济社会发展新的战略思路下，通过深化财政体制改革、乡镇体制改革以及整个国家行政管理体制改革，从根本上消除乡镇负债产生的制度性基础；要加快农村市场化改革的步伐，通过深化农村土地产权制度改革、农村经营制度改革、农村金融体制改革、乡镇企业产权制度改革以及农产品流通体制改革，推动农村工业化、城市化及农业产业化发展，以带动农村经济结构的优化和升级；大力发展非公有制经济，促进经济增长，多方面培育财源，增加基层政府的财力。

本课题研究的主要观点有：①要跳出“就债务论债务”的传统思路，把乡镇负债放在整个三农问题的大背景中来研究。②二元社会结构是乡镇负债和三农问题产生的重要制度性根源，也是该课题研究的主线。③解决三农问题要贯彻以人为本的思想，依法保护农民作为共和国公民的各项政治、经济和社会权益，国有资产的收益要属于包括农民在内的全体人民。④要把增加农民就业和提高农民收入作为政府宏观经济调控的重要目标。⑤各级政府要树立科学的发展观和正确的政绩观，其政绩考核的标准应和单纯的经济增长指标脱钩。⑥打破政府对于公共服务领域的垄断，培育社会中介组织，减轻包括财政压力在内的各级政府的压力，提高整个社会的治理水平。⑦乡镇负债化解和三农问题解决的根本出路在于制度创新，制度创新是一个巨大的工程，它表现为一个制度创新体系，主要包括以下十个方面的内容：打破二元社会结构，统筹城乡经济社会发展，消除乡镇负债产生的制度基础；深化财政体制改革，消除乡镇负债产生的财政体制基础；加快乡镇体制改革的步伐，消除乡镇负债产生的行政体制基础；建

立城乡一体化的新税制，为农业、农村创造公平竞争的税收环境；深化农地产权制度改革，塑造农村市场经济的微观主体；深化农村经营制度改革，提高农民的组织化程度；加快乡镇企业体制创新的步伐，推动乡企“二次创业”的成功；加快农村金融体制改革，解决农业和农村发展中的资金瓶颈问题；深化农产品流通体制改革，完善农产品市场体系；深化农业管理体制改革，适应经济市场化、全球化的要求。

三、本课题研究的创新与难点

本课题的主要建树与创新有：①开启了乡镇负债研究的新视角。该课题研究突破了“就债务论债务”的窠臼，把乡镇负债提到整个三农问题研究的高度，大大拓宽了该课题的研究范围，加强了该领域理论研究的重要程度和理论广度。②探索了乡镇负债研究的新思路。该课题运用马克思主义和新制度经济学的基本理论，从体制和制度安排的层面揭示了乡镇负债产生的根源，并侧重从制度设计和制度创新的高度来探讨化解并最终消除乡镇负债的对策措施。③开拓了乡镇负债研究的新视野。本课题试图把乡镇负债置于整个宏观经济运行大背景下研究，认为必须通过深化改革，从制度创新入手，构建具有战略性和可操作性的国家宏观政策框架，才能最终找到解决乡镇负债和三农问题的根本途径。

该课题的学术价值主要有：为社会主义制度经济学的发展和创新提供一种可供借鉴的思路；探索和完善了与社会主义市场经济相适应的公共财政理论；通过探索财政管理体制进一步改革的路径，创新和完善了分税制的理论；从对乡镇体制改革的探讨入手，探索我国行政体系构建的模式，完善了我国行政体制改革的理论；通过对我国农业税制的研究与探讨，完善了

税制改革的理论；通过对我国农村市场化改革各个方面的探索，在一定程度上创新了土地产权理论、乡镇企业法人治理结构理论、合作经济理论、区域经济理论、城市化理论及农村金融体制改革的理论。

该课题应用价值主要有：①揭示了一个事关我国农村稳定、农村经济可持续发展以及整个宏观经济协调发展大局的农村乡镇负债问题，并进行了大量卓有成效的理论和实证研究。②通过对乡镇负债的全方位和多角度研究，探索和寻求不仅对于化解西部贫困地区的乡镇负债，而且对于化解全国范围内的乡镇负债；不仅能够化解乡镇一级负债，而且能够化解包括县乡村在内的整个农村基层政府债务的切实有效的举措。③研究成果中旨在化解乡镇负债和解决三农问题的一系列制度创新与宏观政策措施，将对增加农民收入、减轻农民负担及农村经济的可持续发展产生积极的作用。④通过乡镇体制改革路径的探讨，对于探索我国行政体系构架的模式，减少政府层次与政府机构，精简冗员，降低整个社会的管理成本，推进以转变政府职能为中心的行政体制改革，都将会产生积极的影响。

由于研究的范围广泛，涉及的问题很多，本课题难度很大，需要继续深入研究。从现实中看，关于巨额的乡镇负债化解问题、乡镇体制改革的路径选择问题、农村基层政府职能转变问题、机构精简导致大量人员的安置问题、农民收入问题、农民负担问题、农村市场化改革如何深入进行下去的问题等，没有一个是轻松的话题。三农问题的解决和乡镇负债的化解要取得突破性的进展，既受制于我国人多地少的特殊国情、市场需求的过紧约束、体制转轨的特殊背景，更受制于我国目前制度供给不足的严峻现实。因此，继续从制度创新的角度对该问题进行更加深入的研究，任务非常艰巨。

四、主要政策建议

（一）高度认识乡镇负债问题的严重性

日益严重的乡镇负债，越来越成为一个令决策层和社会各界高度关注的问题。为了堵“财政窟窿”，只有不断加重对农民与乡镇企业的收费，地方经济越卡越死，财源日趋萎缩，形成恶性循环。日益加剧的财政困难，成为企业和农民负担沉重的一个内在原因，若不及时有效地化解，危害极大。

课题组在调研中发现，越是贫困地区，就业机会越少，而财政供养的人口则越多，乡镇政府如此，县级政府也如此。乡镇的全部财力用于养人还不够，借款和挪用其他资金发工资成为一种普遍现象。很多乡镇本级可支配收入加上上级政府的转移支付根本不够支付工资，除了借款以外，还大量地挪用专项资金。众所周知，西部地区的落后，主要是基础设施的落后。国家这些年也给西部地区分配了一定的建设资金，但是很多资金没有用到应该用的地方，投资变成了养人。调查中还发现，西部地区的一些省份截留、挪用支农项目资金的现象严重，很多地方政府争取国家财政资金的直接目的就是为了弥补地方财政的缺口。据人民网2004年7月5日报道，从2003年年底开始，审计署对全国50个县2001～2002年财政支农资金的投入、管理、使用情况进行了审计调查。审计发现，财政支农资金不到位以及被挤占挪用情况非常严重。50个县挤占挪用财政支农资金4.95亿元，主要用于平衡财政预算、弥补经费、建房、买车等，占财政支农资金投入总额的10%。云南省马龙县财政局2002年12月初将1000万元烤烟专项资金拨到各相关乡镇和单位后，当月底划回用于平衡财政预算。我们认为，如果不进行根本的改革，乡镇特别是西部地区乡镇的困境只能越来越严重，国家再多的投入也会落入“养

人”无底洞中，西部地区将无法摆脱贫困落后的局面。

乡镇负债问题只是我国目前越来越严重的政府债务问题的组成部分，事实上我国各级政府的债务问题都相当严重，到 2000 年年底，内债余额达 13000 亿元人民币，外债余额 1500 亿美元，国家内外债相加的总和已经超过了 25000 亿元。[①] 据世界银行估计，包括社会保障基金的支付缺口、国有商业银行的不良贷款、国有粮食经营亏损挂账和欠发工资等隐性债务，中国政府债务在 20 世纪末就已经接近 GDP 的 100%。地方财政比中央财政更困难，其中最困难的是县乡村三级。有专家估计，我国全国县乡村三级债务大约是 1 万亿元，根据我们的调查与推断，实际债务要大于这个数额。全国 2074 个县级单位，60% 以上是赤字，西部地区这个比重更高，甘肃省县级财政的赤字率超过了 80%。四川省三台县累计赤字 6123 万元，全县债务总计 11 亿元（5 倍于 2002 年县财政收入）。另据新华网 2004 年 6 月 25 日报道：2002 年，审计署组织对中西部 10 个省、市的 49 个县（市）财政收支状况进行了审计调查发现，截至 2001 年年底，累计债务达 163 亿元，平均达到 3.32 亿元。按照这次审计情况估计，全国近 3000 个县（市），平均每个县（市）的债务按 2 亿～3 亿元计算，全国农村债务大约在 6000 亿～9000 亿元之间，农村人口约 9 亿，人均负债约 700～1000 元。而且，县乡村的债务还在以每年 1000 亿的速度增加。同时县乡村级财政困难最终还会通过各种收费落在农民头上，加重农民的负担，导致农村税费改革乃至于整个农业税制改革半途而废，不能达到预期的目标。

（二）正确认识乡镇负债和整个三农问题的关系

乡镇负债，越来越成为目前学术界、决策层和社会各界关注

①杨继绳：《中国财政：令人困扰的难题》，载《群言》2002 年第 1 期。

需要全本请访问 www.ertongbook.com