



論大陸的「三亂」與「反三亂」

董瑞麒
(本中心經濟組召集人)

摘要

亂收費、亂罰款、亂集資攤派的「三亂」，雖經中共三令五申地禁止，卻屢禁不止，愈演愈烈。一九九二年後又加上了亂集資、亂拆借、亂辦經濟實體的新「三亂」，遂迫使中共不得不同時進行金融緊縮和「反三亂」、反腐敗的鬥爭。惟「反三亂」、反腐敗的措施仍沿襲過去行政禁止方式，而非建立獨立監督制衡機構，此一措施勢必像過去一樣「雷聲大、雨點小」而落幕。中共若欲有效阻遏「三亂」所衍生的腐敗，短期應開放新聞自由和實施直接選舉各級「人大」代表，長期應逐步推行本文所列六項「治本」措施。

自從一九八〇年中共調整中央與地方財稅分配之後，各地普遍出現「三亂」現象。所謂「三亂」是指亂收費、亂罰款、亂集資攤派。各級政府部門、各類公共服務事業以及各種民間社會團體，往往根據本身認定的「紅頭文件」、會議發言、領導講話、經驗介紹等等，逕自向企業或個人（尤其是農民）強行課徵「國務院」所規定稅款以外的財物，而用之於集體或單位的開發和建設，或轉為幹部私囊，形成了幹部不正之風。

早在一九八三年七月中共中央紀委就下令禁止「三亂」^①，然而「三亂」卻屢禁不止，愈演愈烈。每當大陸經濟波動循環由復甦進入擴張時期，往往採行寬鬆財金政策、推動新一輪的經濟改革、開放新行業的經營權，「三亂」便隨著幹部經商熱潮而達到高峰。最近十四年，第一次幹部下海經商熱潮發生於一九八三至一九八四年期間；第二次在一九八六至一九八七年間；

^① 人民日報（國內版）（北京），一九八三年七月七日，第一版。

第三次始於一九九二年鄧小平「南巡」講話。惟第三次因房地產、股市和期貨市場應運而生，「三亂」隨之出現新形式，集中表現為「亂集資、亂拆借、亂辦經濟實體」。本文擬分析「三亂」的成因和現況、新「三亂」的蔓延和影響、以及中共最近如何整頓「三亂」。最後作者提出整治「三亂」的治本與治標之道。

一、「三亂」的成因

「三亂」是計畫經濟轉換為市場經濟過程中，中國大陸所發生的特殊現象。它的發生原因錯綜複雜，直接原因約有下列十項：

(一) 探行討價還價的行政性分權模式

一九八〇年中共打破統支統收的財政分配制、實行財政包乾制，由「一灶吃飯」改為「分灶吃飯」。新的財政承包制並未採用畫一的安排。京、滬、津三市實行「總額分成」；江蘇省採用「比例包乾」；閩粵實行定額上繳和定額補貼；八個邊遠省分實行特殊補貼；其餘十五省則採用「畫分收支、分級包乾」制^②。同樣地，各省、市、區又分別對下級政府實行更複雜的包乾辦法。至於「國家」和企業的財政分配也在一九八七年全面推行多種形式的企業承包制。

承包制最重要的特色是具有嚴重的隨意性，缺乏統一的規範來制定承包基數，只有通過一對一的討價還價來解決。因為中央不能充分地把自己的財政轉移支付進行分類、歸納以總結出一套規律用來明確畫分中央與地方的預算支出，結果造成中央和地方的預算彼此扯不清。地方為了本地區利益，在一對一的討價還價中要求中央讓步，導致中央財政收入連年下降。而中央則利用名目繁多的硬性貸款和攤派回收一部分資金，或者乾脆向地方「借款」。這種中央和地方相互侵權、互挖互擠、包而不乾的現象，在各級政府上下之間都普遍存在著^③，因而造成級級向下挖擠和攤派。中央和各省省政府既然是「三亂」的始作俑者，則在法理上很難要求下級單位杜絕「三亂」。大多數情況則是上下相互包庇、互蒙其利。

② 左春台、宋新中編，*中國社會主義財政簡史*（北京：中國財政經濟出版社，一九八八年四月），頁四五—四五八；鄧力群、馬洪、武衡編，*當代中國財政*（北京：中國社會科學院出版社，一九八八年），頁一五八—一六六、二九一—二九九、三二二—三二六。

③ 周小川、楊之剛，*中國財稅體制的問題與出路*（天津：天津人民出版社，一九九二年十二月），頁一〇—一一；Susan L. Shirk, "Playing to the Provinces: Dang Xiaoping's Political Strategy of Economic Reform," *Studies in Comparative Communism* (Los Angeles: Autumn/Winter 1990), vol. xxiii, no. 3/4, pp. 227—228; Suisheng Zhao, "From Coercion to Negotiation: The Changing Central-Local Economic Relationship in China," *Issues and Studies* (Taipei), vol. 28, no. 10 (October 1992), pp. 17—22.

(二) 國民所得向個人傾斜造成財政連年赤字

上述二個包乾（地方向中央財政包乾和企業向政府包乾）使所得分配中「國家」所得的比例連年下降，尤其是企業承包制的影響尤為重大。因為承包制的實施，一般是包肥包不瘦，對完成承包任務企業的超收部分，當年由財政予以返還；而未完成的企業則掛帳，甚至要由「財政部」給予減免，以保證工資、獎金和福利的照常發放。一九七八年至一九九一年期間，「國家」收入年平均只增長百分之七，而集體和個人收入則分別增加百分之一五·三和百分之一六·四^④。結果，國家收入佔國民生產總值的比例由一九七八年的百分之三一·六下降至一九九一年的百分之一四（參閱表一）。

在財政收入成長緩慢而支出卻不斷膨脹下（特別是政府人事費、社會集團

消費和補貼），造成財政赤字不斷擴大。改革開放後，大陸黨政機構雖經二次縮編^⑤，但行政和事業人員每年仍以百萬人數擴增，由一九九一年三千萬人增加至一九九二年的三千四百萬人^⑥。行政事業費支出已佔財政總支出的四成，加上財政補貼國營企業虧損（一九九一年補貼五百億元，並注入一百億元提高其效益^⑦）。使改革開放十四年中除了一九八五年外，年年均有財政赤字，且一年比一年多。一九九二年財政赤字二三六億元，若加上內外債，則高達八百多億元。同時，地方財政也出現三十億元赤字^⑧。一九九一年財政赤字縣一、二一六個，佔大陸總縣數的百分之五五·七。縣級財政支出人事費約佔百分之八〇，而用於經濟建設一九九〇年只佔財政支出的百分之一六·九^⑨。財政拮据的縣甚至連價格補貼、教師薪資也無力承擔，只好要求各單位自行解決，許多單位只好被迫巧立名目搞「三亂」。

④ 文匯報（香港），一九九三年六月二十三日，第六版。

⑤ 第一次機構改革在一九八二至一九八三年進行，第二次在一九八八年。

⑥ 舒剛，「為什麼兩次機構改革均不成功」，內部文稿（北京），第三期（一九九三年二月十日），頁二一。

⑦ 大公報（香港），一九九三年一月二十七日，第四版。

⑧ 大公報，一九九三年八月三日，第四版。

⑨ 文匯報（香港），一九九二年十二月十日，第三十五版。

表一：大陸國民生產總值的分配

單位：%

	國家收入	集體收入	個人收入
1978	31.6	17.9	50.5
1990	16.2	21.8	62.0
1991	14.0	20.6	65.4
1992	14.7		

資料來源：文匯報（香港），一九九三年六月二十三日，第六版；聯合報（台北），民國八十年十月七日，第九版；中國統計（北京），第三期（一九九三年三月十七日），頁七；文匯報，一九九三年八月二十七日，第六版。

(三) 行政管理的分工不明確

大陸長期在人治統治下，行政管理機關分工界限不明、業務交叉問題相當嚴重。改革開放後，提出中央和省兩級調控的構想。但那一級政府該管什麼，具有那些權力以及這些權力的大小，在許多領域並未畫分清楚。在此狀況下，職能配置、機構設置和人員配置也難作合理地釐清，出現了幾級政府機構上下一般粗的「同構」現象^⑩。同時，上級單位也要求下級設置「對口」單位或配置「對口」人員，造成各級機構臃腫和彼此事權的重疊。這種權力交叉和政出多門，足以說明湖南煤炭從生產到銷售要支付三十多種費用，僅管理費一項就有礦管辦、煤炭局、鄉鎮企業局、鄉鎮政府、村（鎮）等六家收取^⑪。

(四) 編外機構與人員自籌經費

經濟改革和社會經濟進一步的發展，產生了許多了多新生事物，需要設立新機構加以管理，而新機構又要求下面各級設立對口單位。但中央有的部門因為經費困難，只給編制而不給經費；還有的乾脆既不給編制，又不給經費，於是提出「以公路養公路」、「人民事業人民辦」等口號。這樣未經批准的收費便成為該新生事物發展與繼續維持的主要資金來源。

(五) 稅費分徵

大陸稅務管理制度的缺陷也是產生「三亂」另一深層原因。目前實行稅費分徵制：稅務機關向納稅人徵稅，而行政機關或事業單位向企業和個人收費。費的收取雖然規定要政府批准，或省以上物價、財政部門審定，但每一部門提出一項收費，都有自己的理由和依據，往往定而不審^⑫，上級也莫奈他何。其次，收費單位所收取的費用均自行管理，並未納入財政統一管理，造成自收自支，於是在經濟利益驅使下便巧立名目搞「三亂」。此外，稅收主要由地方徵稅，然後再上繳中央。但地方政府為了本地發展，往往採取「藏富於民」的政策，少對企業徵稅，給企業多留一點利潤。等到地方需要錢時，再向企業攤派^⑬。

(六) 稅輕費重

^⑩ 蕭平，「機構改革會不會重蹈覆轍？」，內部文稿，第十九期（一九九二年十月十日），頁四。

^⑪ 田夫，「發生『三亂』的原因及其治理對策」，經濟問題（太原），第六期（一九九三年六月二十五日），頁六四。

^⑫ 同前註。

^⑬ 周小川、楊之剛，前揭書，頁五六。

大陸稅制尚屬草創階段，距離「以法治稅」的理想仍遠，地方當局和部門越權減稅屢禁不止^⑭。由於尚未建立徵、管、查分立的稅務管理制度，給予偷漏抗稅或欠稅者有趁之機，加於各地執法差異甚大，所以名義稅率雖高，而實際稅率卻低，這種實際稅率過低的現象在農村尤為嚴重。農業稅自一九五〇年代以來一直不變，「國務院」規定最高不得超過當年農產量的百分之二五。全大陸平均稅率為百分之一五·五，惟實際稅率只有百分之二至百分之三，人均約十元左右^⑮。政府通過稅收得到的財政收入不能維持為納稅人服務的經費開支，尤其是經改後農村實行聯產承包制，行政管理從集體公社轉為個體農戶，行政管理轉趨繁瑣、費用大增。在這種情況下，地方政府部門為了完成上級任務，不得不搞「三亂」以補充財政不足。

(七) 分解職務、變相創收

許多政府部門或單位，打著「改革」或「轉變職能」的旗幟，將本單位分內工作層層分解出來，交給所屬單位或自辦的新經濟實體代為辦理，將原無償服務變為有償服務。譬如城建部門把編制基建概預算、審查年終財務等工作交給所屬的協會或學會辦理，藉以收費用；郵電局將送電報業務交給其創辦的勞動服務公司辦理，以有償服務名義收取電報費^⑯；「計委」辦物資公司、交警大隊辦汽車修理廠^⑰；支農單位辦經濟實體亦如法泡製，都是為本部門的私利而進行有償活動^⑱。

(八) 急於求成進行相互攀比

加快發展是今日中國大陸的主旋律。各地方、各行各業的幹部為了顯示自己的政績突出，認為只要為了建設而不投入自己的腰包，向農民或企業伸手要錢有理。往往不顧本地經濟能力，違背群眾的意願，大辦建設項目或公益事業，在沒有財政支持下亂搞「升級」、「達標」、「上水平」的活動，這一切經費都轉嫁給農民或企業。

(九) 滿足幹部的私慾

在長期沒有言論自由的一黨專政統治下，中共官僚體系可恣意妄為而不受任何監督和制衡。他們搞「三亂」收取財物，除了部分用於從事經濟建設和公益事業外，大部分用來滿足幹部的私慾，例如用來修建超標準住房、購買轎車、摩托車和吃

⑭ 經濟日報（北京），一九九〇年八月三十一日，第一版。

⑮ 王佩苓，國家稅收（大連：東北財經大學出版社，一九八七年七月），頁二二四；人民日報（國內版），一九九三年六月九日，第二版。

⑯ 田夫，前引文。

⑰ 中國時報（台北），民國八十一年十二月四日，第四版。

⑱ 白清才，「採取斷然措施，減輕農民負擔」，人民日報（國內版），一九九三年四月十四日，第五版。

喝送禮，甚至農村也普遍設立公款吃喝的「飯點」，出現了「領導來了陪著吃、行業來人卡著吃、站所人員湊著吃、家屬親朋跟著吃」的現象，光是吉林便設有一〇、三〇四個村的伙食點，每年吃喝三千萬元¹⁹。據「監察部」一九九三年五月二十一日提交中央書記處的報告，統計一九九二年二十五個省市自治區公款吃喝旅遊的款項高達一、二〇〇億元²⁰。

(十)法制不健全

大陸正從「權力本位」的法律制度過渡到「權利本位」的法律制度，尚未建立私法上或民法上的民事權利，因而形成二個新舊體制並存而無法協調的局面。目前迄未確定足以代表國家行使財產權的機構，結果任何政府機構都自認可以代表國家行使財產權²¹，得以侵犯企業和農民的權益。中央和地方政府各部門都自認可隨意自訂收費和罰款的項目，造成了重複收費、重複罰款。這種現象屢見不鮮，成爲「三亂」產生的最重要的源頭²²。另外，在查禁「三亂」方面，對違紀行爲只是沒收非法收入或罰款，而對單位和責任人沒有更有效的法治手段，以致屢查屢犯，或者放任自流。

二、「三亂」的現況

(一)城鎮的「三亂」

城鎮企業所承擔的收費、罰款和攤派除了涉及市政建設、能源開發、環境保護、教育衛生、社會治安、交通郵電、工商物價、新聞出版等有關單位外，還涉及非行政部門諸如民間團體、協會、學會、居民委員會、學校等等。只要手中握有一點小權力，便可用來宰割企業和個人，施與「三亂」。譬如小小的街道辦事處是搞攤派最凶的部門。西安市第一印刷廠在一九九年動工興建三棟職工住宅，卻被當地街道辦事處硬性攤派每噸二點五元的建築垃圾管理費。該印刷廠因已向有關當局繳納垃圾管理費而加以拒絕，後者便封鎖工地，硬拉走了運砂石的手推車²³。可見幾乎各級地方政府或單位都可擅自設置「國務院」禁止的收費和攤派項目。因此「三亂」出現的型式不僅各地不同，而且也易時而易，不易加以統計和歸類。

¹⁹ 全國政，「行業不正之風、損害農民利益」，經濟日報，一九九三年七月二十九日，第七版。

²⁰ 良明，「黨的肚皮年吃公款千億」，爭鳴（香港），第七期（一九九三年七月一日），頁三三。

²¹ 周小明，「權力與權利的結構分化」，法學（上海），第三期（一九九三年三月十日），頁三一五。

²² 田夫，前引文，頁六五。

²³ 中共廣播輯要（台北），民國八十二年七月二十七日，頁一五。

在「亂收費」方面，以一九九〇年為例，福建省「亂收費」項目高達六千多項（收費金額近七億元）^{②4}；山西省被調查的十三個縣共有社會負擔二二八項，涉及七十六個部門；廣東省收費的行政部門達四十多個，收費的項目五百多個^{②5}，企業每年約接到四四〇份收費通知單^{②6}；湖南省湘潭市一九九二年有關收費文件一、二九〇個，符合規定審批程序的只有八四四個，部門和縣市政府越權制定的四四六個^{②7}。可見從中央和省級的標準來衡量，縣市級的「亂收費」項目約四、五百個，而縣以下的區鄉政府越權的「亂收費」就更加繁多了。

以下是已知比較普遍的收費項目：城市建設費或市政建設費、工商管理費、保安費或治安聯防費、防洪費、保險費、道路交通費、計畫生育費、環保費、植樹費、育林費、市容建設綠化費、街道委員會徵收的精神文明建設費、排污費、衛生費、垃

表二：大陸西南地區的鐵路運雜費

項 目	單 位	費 用
1.運費	元/噸公里	0.065
2.鐵路分流費	元/噸公里	0.01
3.鐵路建設基金	元/噸公里	0.01
4.鐵路包運基金	元/噸	0.20
5.取送車作業費	元/噸	0.40
6.鐵路治安費	元/噸	0.20
7.鐵路運輸印花稅	元/噸	0.007
8.鐵路延伸服務費	元/噸	1.50
9.鐵路聯運協作費	元/噸	0.10
10.火車裝車費	元/噸	2.58
11.鐵路運輸計畫服務費	元/噸	1.45
12.鐵路電力附加費	元/噸公里	0.004
13.保運協作費	元/噸	0.10
14.鐵路過磅費	元/噸	1.00
15.鐵路運輸勞務協作費	元/噸	2.50
16.鐵路運輸諮詢服務費	元/噸	0.04
17.自備車例檢費	元/車	60
18.計畫外限制口費	元/車	2000

資料來源：中共廣播輯要（台北），民國八十二年七月十八日，頁二十七、二十八。

表三：深圳地區對外商提高收費項目

收費項目	收費單位	收費情況
滅鼠費	衛生消毒殺蟲服務中心	每年人民幣1500元
水費	自來水公司	由每度0.6元漲到1.35元
電費	供電所	一律改收港幣
煤氣	煤氣供應站	超出一桶煤氣則大幅提高收費
查櫃費	海關檢查站	隨意收費
暫住證保險費治安費	勞動局	由每位工人62元調高為144元
台灣人員就業證費		每人每年港幣3600元
環保費	環保局	每平方米20元
城市建設費	建設局	每平方米40元
市政設施費		每平方米180元
土地使用費		每平方米360元

資料來源：聯合報（台北），民國八十二年八月八日，第十版。

- ②4 黃傑，「台商在大陸投資的煩惱」，百姓（香港），第二三五期（一九九一年三月一日），頁三二。
- ②5 田夫，前引文，頁六三。
- ②6 明報（香港），一九九〇年六月十四日，第五十七版。
- ②7 田夫，前引文，頁六三。

圾費、移堆費、滅鼠費、排水增容費、煤氣開發費、支農費、建田費、墾復費、過橋費、過路費、消防費、水資源費、衛生檢查費、門前三包費、諮詢費等等。

此外，每一個公共服務單位還都有更繁雜的收費和攤派項目。譬如西南地區一家礦廠必須支付十八項鐵路運雜費（參閱表二），運費只佔每噸運雜費四一·一元的極少部分；電力部門徵收擴容費、電力超荷費、用電安裝費、集中供電等費；通信部門收取電話拉線費、入網費、檢測費等，不勝枚舉。

外商或出口企業還必須繳納外經服務費、地方口岸管理費、查櫃費、海關監管費、加速通關費、產品質量檢查費、稅收覆核費等。

上述費用是否「三亂」端視上是否違反「國務院」和各部會所公布的條例、管理辦法、決定、細則、規定和通知；2. 擴大收費範圍和提高收費標準是否經中央或省級單位的審批。即使違反上述二個標準，中央或省級部門列為「三亂」，但地方政府基於「利益均霑」和「公平收入」原則，仍默許單位自尋財路。這就是為什麼企業和人民對郵政單位收取平信附加費和兌付匯票附加費都感到莫可奈何²⁸。這同時也說明為什麼深圳地區從一九九三年七月一日起對未取得房產證的外商提高各項收費標準，有些項目提高二、三倍（詳閱表三），震驚了「國務院」。三萬平方米的工廠須年繳一千五百萬元以上，迫得台商只有向「國務院對台辦」提出訴願²⁹。

至於「亂罰款」方面，據廣東、陝西、河北、江西等十個省市的統計，一九九一年清理出的罰款一萬三千多項，屬於亂罰款之列的就有一千二百項。其中以公路交通部門的亂罰款最為突出，各地方為了本身利益都在公路上設立關卡，對路過的外地貨物重複地課徵稅賦和任意罰款。表四顯示山東省蒼山縣至北京八百多公里路程，設立十五、六處檢查站，菜販車少則被罰數百元，多則上千元。譬如蒼山縣裝蒜車一九九二年元月十五日總共被罰款三二〇元；最令人不解的是即使不在當地生產或銷售，各地都可對路過的貨物徵收營業稅、教育附加、城市建設稅、工商管理費和檢疫費（參閱表四）。公安部門的罰款也為人詬病，在處理治安案件中以罰代拘、以罰代教，甚至以罰代刑的現象極為普遍。罰款不開收據，人情款、議價款、態度款名目無數。浙江省某市派出所九名警察，罰款四十九萬元，私自存入銀行，作為派出所的小金庫³⁰。

（二）農村的「三亂」

②8 中共廣播輯要，民國八十二年八月十九日，頁六。

②9 聯合報（台北），民國八十二年八月八日，第十版。

③0 明報，一九九一年九月二十一日，第六版。

表四：山東省蒼山縣至北京路線關卡實況

日期	關卡名稱	收取罰款 稅收單位	被徵收車輛	徵罰名稱	徵罰人員 開口金額 (元)	實際收 取金額 (元)	收據載 明金額 (元)	是否開 立收據
元月15日	費縣	交通警察	山東蒼山縣裝蒜車	超寬罰款	10	10	-	未交代
元月15日	平邑	交通警察	山東蒼山縣裝蒜車	超寬罰款	10	10	-	未交代
元月15日	泗水縣苗館	工商管理部門	山東蒼山縣裝蒜車	工商管理費	500	270	-	否
元月15日	陵縣	交通警察	山東蒼山縣裝蒜車	不明	20	10	-	否
元月15日	景縣	交通警察	山東蒼山縣裝蒜車	不明	50	20	10	是
元月13日	黃河大橋	稅務單位	山東蒼山縣裝蒜車	營業稅	200	200	-	未交代
元月13日	黃河大橋	稅務單位	山東蒼山縣裝蒜車	教育附加	4	4	-	未交代
元月13日	黃河大橋	稅務單位	山東蒼山縣裝蒜車	城市建設稅	14	14	-	未交代
元月13日	泗水縣泉林	工商管理部門	萊蕪市賈緒文販菜車	工商管理費	400	180	-	未交代
元月15日	泗水縣苗館	交通警察	萊蕪市賈友和販菜車	交通局把140型車 誤寫為141型	100	100	-	未交代
元月15日	陵縣	交通警察	萊蕪市賈友和販菜車	交通局把140型車 誤寫為141型	200	60	-	否
元月15日	黃河大橋	檢查站	萊蕪市賈友和販菜車	交通局把140型車 誤寫為141型	50	20	-	否
元月15日	泗水縣苗館	工商管理部門	河北清河縣華勝畜產 品公司載羊毛車	檢疫費	150	150	-	未交代

資料來源：人民日報（國內版），一九九二年一月三十日，第二版。

按照中共規定，農民合理負擔包括三項：1.繳納農業稅和農林特產稅；2.上繳集體的提留，包括用於辦學、計畫生育、修路等公共建設的「鄉統籌費」，以及用於農田水利基本建設、植樹造林、興辦集體企業和福利事業的「村提留款」，集體提留不得超過上一年農民人均純收入的百分之五；3.勞動積累工和義務工。其他不在此三項範圍或任意提高集體提留和義務工，均屬不合理的農村「三亂」。

惟自一九八六年以來，農村「三亂」為禍之烈不下於城鎮。縣、鄉、村、組四級單位一齊向農民伸手要錢。福建省政府直屬部門涉及農民負擔的單位高達四十四個^①。通常地方收費單位包括審計所、環保組、衛生所、保健所、普法教育站、滅鼠站、打狗站、防疫站、掃盲教育所、計畫生育輔導站、綠化組、防暴隊、電影隊等機構。

農村「三亂」到底有多少？因地域差異各地不同，惟通常農民負擔項目約一五〇項左右。福建省清理出一三一一個收費、集

表五：中共「國務院」審定的農村合法稅捐

A. 可以繼續執行的二十九項：

1. 居民身分證費（公安部）；
2. 戶籍管理證件工本費（公安部）；
3. 出海船舶戶口簿、船民證費（公安部）；
4. 公安交通管理收費（公安部）；
5. 重大和特大交通事故處理費（公安部）；
6. 鄉鎮法律服務費（司法部）；
7. 勞動合同鑒證費（勞動部）；
8. 勞動爭議仲裁費（勞動部）；
9. 職業安全衛生檢驗費（勞動部）；
10. 礦山安全衛生檢驗費（勞動部）；
11. 鄉鎮煤礦礦井安全生產條件合格證費（勞動部）；
12. 水路運輸管理費（交通部）；
13. 河道採砂管理費（水利部）；
14. 水利工程水費（水利部）；
15. 水土流失防治費（農業部）；
16. 國內植物檢疫費（農業部）；
17. 漁業船舶登記費（農業部）；
18. 海洋漁業船舶船員考試發證費（農業部）；
19. 農作物種子檢驗費和許可證費（農業部）；
20. 海事調解費（農業部）；
21. 森林植物檢疫費（林業部）；
22. 林地補償費（林業部）；
23. 育林基金（林業部）；
24. 林業管理證件費（林業部）；
25. 民辦醫療機構管理費（衛生部）；
26. 衛生監督防疫收費（衛生部）；
27. 狂犬防疫費（衛生部）；
28. 超標排污費（國家環境保護局）；
29. 排污費（國家環境保護局）。

B. 暫緩執行二項：

1. 水資源費；
2. 河道工程修建維護管理費。

註：暫緩執行兩個項目緩收五年，緩收期滿後，由主管部門向「農業部」、「國家計委」、「財政部」提出申請，經審核批准後，方能執行。

資料來源：人民日報（國內版），一九九三年七月二十五日，第一版。

表六：中共中央明令取消的「三亂」項目

三十七項亂收費和亂集資	四十三項亂攤派的達標升級活動
<ol style="list-style-type: none"> 1. 農村宅基地有償使用收費； 2. 農村宅基地超佔費； 3. 土地登記費在農村收取的部分； 4. 治安聯防費在農村收取的部分； 5. 中華女子學院在農村的集資； 6. 農民群眾看電影集資； 7. 農村改水集資； 8. 農村改廁集資； 9. 農村鼠防集資； 10. 血吸蟲病防治集資； 11. 鄉村醫療衛生機構建設集資； 12. 農村辦電集資； 13. 農村水電建設基金； 14. 縣鄉兩級農村水利建設發展基金； 15. 基本農田建設集資； 16. 農村教育集資； 17. 村鎮規畫建設管理費； 18. 鄉鎮船舶管理費； 19. 鄉鎮級管電組織維護管理費； 20. 農機管理費； 21. 漁船漁港管理費； 22. 林政管理費； 23. 林區管理建設費； 24. 鄉鎮集體和個體礦管費； 25. 水利工程修建維護管理費； 26. 建設規畫用地許可證費在農村收取的部分； 27. 房屋所有權登記費在農村收取的部分； 28. 長江幹線航道養護費； 29. 內河航道養護費； 30. 森林資源更新費； 31. 綠化費在農村收取的部分； 32. 鄉村醫生補助； 33. 農廣校學員誤工補貼； 34. 農村集體電話桿線設備更新費； 35. 鄉鎮以下廣播網絡維護費； 36. 鄉鎮文化站經費由集體和農民交納的部分； 37. 農民集資辦的電視差轉台頻率佔用費。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民兵訓練基地建設達標； 2. 農村中小學校舍及環境建設達標； 3. 教育先進縣達標； 4. 教育先進鄉鎮達標； 5. 農科教中心建設達標； 6. 戶證管理規範化建設達標； 7. 農村社會治安達標； 8. 派出所建設達標； 9. 敬老院建設達標； 10. 骨灰堂建設達標； 11. 雙擁模範縣達標； 12. 民政勞動保險達標； 13. 文明村（五好家庭）建設達標； 14. 法庭建設達標； 15. 司法所建設達標； 16. 財政所建設達標； 17. 村鎮建設達標； 18. 農電站建設達標； 19. 農村辦電達標； 20. 標準配電臺區建設達標； 21. 中型水庫建設、泵站管理、堤防建設達標； 22. 節能節柴灶達標； 23. 沼氣池達標； 24. 基層農業服務體系建設達標； 25. 鐵牛杯、興牧杯競賽達標； 26. 平原綠化先進縣達標； 27. 鄉村文化站（館、室）建設達標； 28. 鄉村廣播站建設達標； 29. 初級衛生保健達標； 30. 衛生先進縣達標； 31. 滅鼠達標； 32. 農村改水、改廁達標； 33. 合作醫療衛生建設達標； 34. 計畫生育服務站建設達標； 35. 鄉鎮土地管理所建設達標； 36. 鄉鎮統計工作規範化建設達標； 37. 保險先進縣達標； 38. 體育先進縣達標； 39. 鄉鎮黨校建設達標； 40. 村級黨支部建設達標； 41. 村級共青團建設達標； 42. 婦女工作達標； 43. 報刊徵訂達標。

資料來源：人民日報（國內版），一九九三年七月二十五日，第一版。

資、基金項目以及九個達標項目³²。上述每一項都可能被有關單位層層加碼而成爲「三亂」。四川省綦江縣是「三亂」嚴重地區，農民負擔項目高達一六〇項，全縣共有十六個單位，下發三十一個文件，向農民收費一三八項，其中有一個鄉更高達二四二項，有八十八項沒有任何文件依據³³。

一九九三年七月二十二日「國務院」列出農村苛捐雜稅總共一四二項，只保留其中二十九項繼續執行，並暫緩執行二項（參閱表五）；明令取消三十七項亂收費和亂集資以及四十三項亂攤派的達標升級活動（參閱表六）；修改十七項收費並糾正十

表七：中共「國務院」命令要修改和糾正的費用

A.需要修改的十七項：

1. 婚姻登記費（民政部）；
2. 公路養路費（交通部）；
3. 漁業船舶檢驗費（農業部）；
4. 農機監理規費（農業部）；
5. 鄉鎮企業管理費（農業部）；
6. 土地管理費或稱徵地管理費（國家土地管理局）；
7. 公路運輸管理費（交通部）；
8. 集市貿易市場管理費（國家工商行政管理局）；
9. 個體工商戶管理費（國家工商行政管理局）；
10. 個體工商戶登記費（國家工商行政管理局）；
11. 無線電管理費（國家無線電管理委員會）；
12. 漁業資源增殖保護費（農業部）；
13. 黃渤海、東海、南海區漁業資源增殖保護費（農業部）；
14. 黃渤海對蝦資源保護增殖基金（農業部）；
15. 畜禽及畜禽產品防疫費（農業部）；
16. 畜禽及畜禽產品檢疫費（農業部）；
17. 計畫外生育費（國家計畫生育委員會）。

B.需要糾正有強制攤派和搭車收費行爲的十四項：

a. 要求基於自願原則：

1. 社會養老保險和其他各類保險；
2. 報刊發行；
3. 農村承包合同公證；
4. 糧食購銷合同公證；
5. 水文專業有償服務；
6. 氣象專業服務；
7. 土壤肥料測試；
8. 希望工程募捐。

b. 禁止強制攤派行爲或搭車收費行爲：

1. 畜禽防疫收費；
2. 婚姻登記費；
3. 中小學雜費；
4. 農村戶籍管理；
5. 個體工商登記；
6. 車輛通行費（只限於在貸款和集資修建的路段和橋樑收取）。

資料來源：人民日報（國內版），一九九三年七月二十五日，第一版。

33 32

同前註。

經濟日報，一九九三年六月二十九日，第一版。

四項有強制攤派和搭車收費行爲（參閱表七）。換言之，「國務院」認爲其中一一一項係屬於不同程度的「三亂」。

一九八五年以後，農民的統籌、提留、勞務以及「三亂」負擔日益加重，然而農民收入卻出現低增長，尤其是一九八九年至一九九一年期間，大陸農民人均年純收入實際年平均只增加百分之〇·七，一九九二年增長百分之五左右。中央及各省雖規定農民負擔不得超過上一年純收入的百分之五，但據「農業部」調查，一九九二年每戶農民負擔佔純收入百分之二三³⁴，個別鄉村達到純收入的三分之一或四分之一。這主要是因爲各個鄉村都採用不同方法來規避百分之五的規定。最普遍的方法是實行兩本帳，上報農民負擔不超過百分之五，而實際上各項費用層層加碼。譬如四川某村人均收入不足四百元，上報村提留和鄉統籌費僅一四·八七元，而人均稅外負擔一四五元，竟佔上年人均收入百分之三五³⁵。另一方法是將「三亂」列在「農業生產雙向承包合同書」內的「其他」欄上，如表八顯示江蘇省新沂市時集鄉風雲村的三個合同書，「其他」費用均超過農民上繳總金額的一半以上。

農民負擔日益沉重而收入增長有限，農民負擔已超過其實際負擔能力的極限。以四川省爲例，一九九一年農民名義純收入只增加百分之五·八³⁶，而農民「三亂」負擔卻增加百分之三二·五（人均負擔十三·三三元），一九九二年上半年更高達百分之四九·四（參閱表九）。這種農民在重擔下無法喘息的現象不止在四川省，全大陸各省市區都普遍存在。

事實上，農民最大負擔是不列入承包合同內的臨時性有償服務費和強制搭車式的攤派，尤其是表七B部分所列的十四項。譬如中小學收費越來越高，一九八五年以前，中共每年按人頭，撥給農村小學生二十二·五元，中學生三十一·五元的教育經費；但若干地方從一九八六年開始停撥教育經費，轉由農民負擔³⁷。有些省按上年人均純收入百分之二的比例，提取民辦教育

³⁴ 大公報，一九九三年七月四日，第一版。

³⁵ 人民日報（國內版），一九九三年六月六日，第二版。

³⁶ 中共「國家統計局」編，中國統計年鑑一九九二年（北京：中國統計出版社，一九九二年八月），頁三〇八。

³⁷ 星島日報（香港），一九九三年五月三十日，第二版。

表八：江蘇省「農業生產雙向承包合同書」的稅費帳目

	甲 戶	乙 戶	丙 戶
1. 農業稅	14.43	21.46	9.75
2. 村提留和鄉統籌費	89.83	142.74	94.17
a. 公積金	33.30	50.07	24.48
b. 村提公益金	22.32	37.20	29.76
c. 鄉籌公益金	25.56	42.60	34.08
d. 管理費	8.65	12.87	5.85
3. 預交生產代辦費	27.77	41.34	18.79
a. 水利工程水費	3.84	5.73	2.61
b. 灌溉費	23.93	35.61	16.18
4. 其他	221.58	210.31	140.58
5. 累計	353.61	415.85	263.29
6. 兩工			
a. 勞動積累工		29.89個	31.92個
b. 義務工		12.81個	13.68個

資料來源：人民日報（國內版），一九九三年六月二日，第二版。

事業費；更多地方向學生收取雜費，有檔案費、班費、實驗費、圖書資料費、書費、試卷費、閱卷費、水電費、勤工儉學費、取暖費、自行車保管費等三十幾種之多。有的地方課桌押金高達四十五元。據「國務院」檢査組對一九九村的調查，目前小學每學期收費五十至九十元，高的達一百多元；初中一百至一八〇元；高中一五〇至三百元，高的達四百元³⁸。

甚至建校費也由農民負擔，湖南某鄉一九九一年建校投資九十萬元，其中六十萬元貸款和利息全部攤到農民身上，人均五十元³⁸。另一鄉將建校借貸每學期由中小學生分別分攤十二元和七元³⁹。湖南省湘鄉市新研鄉向韶村一九九二年五月向村民收取小學修建費和計畫生育連環費，農婦潘群英因無力繳納上述二項費用三一九元，被迫跳水塘自殺而亡⁴⁰。

此外，一些單位或個人利用行業特權，以服務為幌子行壓榨之實。譬如江蘇一個多種經營管理局強行推銷農民不需要的蠶種（農民需要秋蠶種卻賣給春蠶種），並在每張蠶種中強行收下一年蠶種費十八元、農村特產稅八元、防疫費五元；四川某縣電力部門每年檢查一次電表，每個電表收檢查費五·五元，不繳就停電⁴¹。此等以服務為名而壓榨農民的現象不一而足。

³⁸ 蕭鳳英，「農民在喘息」，當代月刊（香港），第八期（一九九三年八月十五日），頁四五、四六。

³⁹ 周大平，「中小學高收費的調查與思考」，瞭望（國內版）（北京），第三十五期（一九九三年八月三十日），頁三四。

⁴⁰ 蕭鳳英，前引文，頁四四。
⁴¹ 同前註，頁四八。

表九：四川省農民人均負擔「三亂」金額

項 目	金 額		絕 對 增 加 金 額		比 上 年 同 期 增 長 率	
	(元)		(元)		(%)	
	1991年	1992年 上半年	1991年	1992年 上半年	1991年	1992年 上半年
1. 亂收費	6.64	3.25	1.68	0.62	33.9	23.6
a. 行政事業性收費	2.03	0.93	0.94	0.33	86.2	55.0
b. 生產性、公益性、管理性的收費	4.61	2.32	0.74	0.29	19.1	14.3
2. 各種保證金	0.53	0.21	0.46	0.11	657.0	110.0
3. 亂集資	2.01	3.75	0.32	2.84	18.9	312.0
a. 社會福利募捐	0.17	0.15	0.06	0.10	54.5	200.0
b. 蓋橋修路集資	0.10	0.28	0.05	0.23	100.0	460.0
c. 建街道集資	0.28	0.40	0.12	0.27	75.0	208.0
d. 其他集資	0.35	0.22	0.19	0.10	119.0	83.3
4. 亂罰款	4.15	0.86	0.81		24.3	
a. 超計畫生育罰款	3.55	0.79	0.56		19.2	
b. 不按規程種植罰款	0.32	0.03	0.14		77.8	
c. 其他罰款	0.15	0.05	0.05		50.0	
合 計	13.33	8.07	3.27	2.67	32.5	49.4

資料來源：陳柏松、張斌，「農民負擔現狀、成因及對策」，農業經濟問題（北京），第三期（一九九三年三月二十三日），頁三九。

另有利用行業特權巧佔農民便宜，譬如農民出錢架電線後，農業電力所將按月收電費改為年初預繳全部電費，把預收的錢存入銀行「吃」利息^{④2}；種子公司從農民手中每公斤壓價六分，收購種子六十七萬公斤，共少付給農民四十萬元，然後該公司出售種子時，又將這六分錢計入成本銷售，從其他農民身上獲利四十萬元，這一收一銷，賺取非法差價八十萬元^{④3}。

最令農民不能忍受的是幹部利用特權對農民任意予取予求。湖南某鄉把幹部退休工資、植保員工資、戶證費、幼教費、廣播修理費、紙張帳表款等全部列為農民承諾款收取^{④4}；北方某村村民委員會蓋章一律收取五十元；某村黨支部書記為了讓兒子到高考錄取分數較低的外省去上大學，花了二、九〇〇元到幾個省市去考察，回來後到鄉鎮企業報銷^{④5}；吉林省長嶺縣山明鄉鄉長蓋房的人工費二、一八元由該鄉東河村核銷^{④6}。幹部這樣壓榨剝削農民，無怪乎「人大」常委會委員長萬里擔心會出現「陳勝、吳廣」。

三、新「三亂」的蔓延及其影響

一九九二年春鄧小平「南巡」講話，在各地掀起「經濟快上」的熱潮。同時在政策上也開始重視第三產業的發展，逐步放寬對股票、債券、期貨、房地產等服務業的投資。同時中共準備進行機構改革，擬利用轉變職能的辦法，將各單位人員分流出去創辦經濟，把經濟進一步帶動起來。一九九二年二月二十八日「國務院」總理李鵬聽完了湖南華容、深圳寶安、四川邛崃、甘肅定西、內蒙古卓資、山西隰縣自一九八四年以來進行機構改革的實驗匯報，對於將大批機關幹部分流出去辦經濟實體的實驗加以肯定^{④7}。隨後若干省份明文規定黨政機關可以辦經濟實體，遂掀起大陸第三次幹部經商熱潮。於是中國大陸在亂收費、亂集資、亂罰款的舊「三亂」未除的情況下，從一九九二年下半年又發生亂集資、亂拆借、亂辦經濟實體的新「三亂」。

(一) 亂集資

新近亂集資與過去亂集資在手法上有顯著的不同。新的亂集資主要方式約有下列四種：

1. 企業擅自向內部職工募股、發行債券或超範圍超比例發行內部職工股。未經「國務院」批准而發行的股票有五十多億

④2 星島日報，一九九三年五月三十日，第二版。
④3 全國政，前引文。

④4 蕭鳳英，前引文，頁四八。

④5 明報，一九九三年七月二十六日，第八版。

④6 人民日報（國內版），一九九三年六月十八日，第二版。

④7 藍陽，「實體經商須與政府脫鉤」，文匯報（香港），一九九三年一月二十八日，第二十六版。

元⁴⁸。一些經濟效益較好的企業將內部股票送給黨政機關、工商、稅務、銀行等部門的幹部作為乾股，使發行者與這些部門結成利益共同體，從而使不該減免的稅款得以減免，不該發放的貸款得以發放⁴⁹。

2. 各部門或單位設立信用社、財務公司、租賃公司、投資公司，農村則成立非銀行系統的基金會⁵⁰，這些非銀行機構以百分之二十至百分之三五的高利率向城鎮居民和農民吸收資金。

3. 機關、事業單位或社會團體向內部職工或社會大眾，舉辦還本付息或支付股息、紅利的有償集資活動。此項集資最典型的是長城公司非法集資案件。從一九九二年六月起，長城公司以簽訂「技術開發合同」的名義和年息百分之二四的高利率，在半年內向十萬多人和若干單位募集十億元⁵¹。

4. 地方政府將城鎮戶口賣給農民來集資，將農村戶口轉為城鎮戶口，即所謂「農轉非」的集資。此一做法最先是從安徽滁縣地區的來安縣和全椒縣開始的，兩縣以每辦一個城鎮戶口集資五千元的標準公開標售，短短幾天兩縣各收三百多萬元。這種擅自行動雖受到紀律處分，一九九二年上半年卻風行全大陸，共出售一百多萬非農業戶口。各地的價碼互有差異，按平均單價推算，地級市多在一萬元以上，縣級市在五千元至一萬元之間，縣城以下的集鎮不足五千元⁵²。以此標準計算，「農轉非」集資約一千億元左右。

前三項集資都是以高銀行利息為餌，一九九二年總共集資二千億元，一九九三年第一季再集資五百億元⁵³。若加上「農轉非」集資，則社會集資總共將近三、四千億元，其中大部分投入股票、房地產、期貨、外匯、黃金等投機性行業。據人民大學教授魏杰估計，投機性投資吸納三千億元資金⁵⁴。其中房地產開發投資高達二千億元⁵⁵，房地產公司由一九九一年三千多家驟增至一九九二年的近萬家⁵⁶。

④8 大公報，一九九三年八月四日，第二版。

④9 李平、高亞文，「對社會集資應加強引導與管理」，經濟問題，第一期（一九九三年一月二十五日），頁四三。

⑤0 倪小林、趙憶寧，「關於金融改革的思考」，瞭望（國內版），第三十期（一九九三年七月二十六日），頁六。

⑤1 明報，一九九三年六月二十三日，第八版；六月二十六日，第六版；六月十九日，第六版；九月四日，A十二版。

⑤2 陳鄉益，「戶籍管理問題面臨的困境與選擇」，求是內部文稿，第九期（一九九三年五月十日），頁八。

⑤3 工商日報（台北），一九九三年七月一日，第二版。

⑤4 倪小林、趙憶寧，前引文。

⑤5 中共廣播摘要，一九九三年九月二十日，頁二一。

⑤6 中共廣播摘要，一九九三年九月二十三日，頁三二。

(二) 亂拆借

更嚴重的是專業銀行也投入這一投機熱潮，自辦各類集資公司和經濟實體，並對之違章拆借。截至一九九三年四月，亂拆借高達一千億元，其中福建亂拆借十四億元⁵⁷。此外，各金融機構未經授權即擅自放出的貸款共二、一八〇億元⁵⁸。由於亂拆借的盛行，銀行自然減少正常的信貸，導致正常信貸資金緊俏，企業爲了獲得貸款，遂被迫答應給銀行百分之一至百分之五的利潤分成，一旦談妥，不論企業是賠是賺都要按事先簽訂的所謂合同，付給銀行利潤款⁵⁹。

(三) 亂辦經濟實體

一九八五年下半年中共展開清理和整頓行政公司⁶⁰，然而仍容許黨政機關和幹部用公款去辦後勤服務企業（諸如小賣部、洗衣房、理髮室、浴池、招待所、禮堂、印刷廠等）和勞動服務公司，以解決職工子女就業問題⁶¹。嗣後逐步允許科技人員和幹部興辦鄉鎮企業、科技開發企業、扶貧型企業，貴州甚至允許經濟實體承擔項目建設，由各級領導兼任董事長⁶²。在三年治理整頓期間，下海經商熱漸冷。一九九二年春鄧小平「南巡」講話，鼓勵發展社會主義市場經濟，五月底發布的「中發四號文件」允許各部門（公安部門除外）和幹部兼營商業活動⁶³，六月「國務院」發出「關於發展第三產業的通知」鼓勵機關人員分流出來創辦服務業。於是興辦經濟實體的熱潮再度升溫。山西、貴州、河北、江蘇等省分允許經濟實體逐步創造條件，三年後才和原單位完全脫鉤。惟山東、安徽等省明確要求濟實體必須「政企分開，依法經營」。六月七日「國務院」秘書長羅幹在北京主持召開會議上，仍然重申黨政機關和黨政幹部不能經商的規定⁶⁴。

在經商政策模稜兩可下，創辦經濟實體之風迅速蔓延全大陸。一九九二年公司登記數激增至四八·七萬戶，比上年底淨增二十二·九萬戶，增長百分之八八·八⁶⁵，其中多數係各單位興辦的經濟實體。光是內地六省市官員創辦的逾七萬個，遼寧一

⁵⁷ 文匯報（香港），一九九三年七月二十九日，第二版。

⁵⁸ 聯合報，一九九三年九月十三日，第十版。

⁵⁹ 中共廣播輯要，一九九三年九月十二日，頁四五。

⁶⁰ 大公報，一九八五年十二月二十七日，第三版。

⁶¹ 大公報，一九八六年三月三十一日，第三版。

⁶² 星島日報，一九九二年五月二十九日，第二版。

⁶³ 中央日報（台北），一九九二年七月十七日，第二版。

⁶⁴ 藍陽，前引文。

⁶⁵ 經濟日報，一九九三年三月四日，第五版。

年內就有四萬官員下海經商⁶⁶。據中共「國家統計局」調查：一三九萬專業技術人員從事第二職業，其中在職兼職的佔百分之七一·九三⁶⁷。上述多數兼職者多在實體兼差，兩頭享受待遇。至於登記所需資金，多數由原單位假撥款，或由外單位調借，註冊登記後歸還。如此名為經濟實體，實為經濟「虛」體⁶⁸。

（四）新「三亂」之影響

上述亂集資、亂拆借、亂辦經濟實體的歪風，從一九九二年開始至一九九三年上半年，幾乎席捲了整個大陸，對經濟正常運行產生了極大的破壞作用。

1. 亂集資和亂拆借的歪風，抽走了銀行鉅額儲蓄存款。一九九三年六月儲蓄存款比去年同期約下降百分之三〇至百分之四〇⁶⁹，結果銀行幾乎成爲空殼銀行，無法維持正常營運。社會上遂出現各色條子滿天飛舞，有銀行發出延期領款的「黃條子」；企業之間代替現金往來的「紅條子」；郵局無款付給收匯者以「綠條子」替代；農民銀行缺款收購農產品打「白條子」給農民。這種金融混亂造成人民幣劇貶（一九九三年六月一美元調劑匯價突破十一元人民幣），正常工農活動無法進行。

2. 新「三亂」歪風不僅吹遍所有城鎮，而且席捲整個農村。據農業銀行對二十六個省市的不完全統計，僅一九九三年第一季便有五二八億元農村資金流向城鎮和工業⁷⁰。因農村資金流失而無法收購農副產品和發放棉糧預購定金，一九九三年勢必多打「白條子」，而夏、秋糧的收購將分別需要五百億和八百億元⁷¹，何況一九九二年打「白條子」三百億元，尚有二七〇億元迄未兌現，已引發十一省農民的抗議暴動。若農民進一步減少現金收入，不僅將減少農業投資，而且也無力購買工業產品，勢將造成工農業的萎縮，影響農村的社會穩定。

3. 在集資熱的狂潮中，幹部最熱衷於從事房地產和開發區，尤其是華南地區和香港的房地產。光是海南省便吸走了西北三十億元的扶貧基金⁷²。而各種開發區的發展更集工、商、旅遊、房地產的大成。從一九九二年六月的八千多個激增至年底的九

⑥⑥ 王曉暉，「中國官員臨『海』徬徨」，文匯報（香港），一九九三年二月二十三日，第二版。

⑥⑦ 晨晁辰，「中國大陸地下經濟面面觀」，當代月刊，第七期（一九九三年七月十五日），頁六六。

⑥⑧ 朱漢清、房春根，「亟需引導『機關辦實體』健康發展」，經濟管理（北京），第六期（一九九三年六月五日），頁三八。

⑥⑨ 夏陽，「中國大力整頓金融的背景」，信報（香港），一九九三年七月十三日，第二十二版。

⑦⑦ 人民日報（國內版），一九九三年六月二十二日，第二版。

⑦⑧ 中共廣播輯要，一九九三年八月二十四日，頁二四。

⑦⑨ 魯豫杉，「鄧小平要建立『江朱體系』」，當代月刊，第八期（一九九三年八月十五日），頁七。

千多個開發區^⑦。在開發熱潮刺激下，去年全社會固定資產投資增長百分之三七·六，今年上半年又猛增百分之六一，引發了生產資料與建材價格飆漲。其中鋼材上漲百分之一〇〇。結果，去年通貨膨脹高達百分之八·六，今年上半年又激增百分之一〇·五，而三十五個大中城市生活費用價格更高達百分之一九，使中共面臨嚴重通貨膨脹的危機（參閱表十）。

4. 最嚴重的是舊「三亂」所衍發的幹部貪汙腐化已為大陸人民深惡痛絕。而新「三亂」允許黨政機關辦經濟實體，無異讓「權力經商」合法化，使腐化不正之風達到有史以來的最高點。若不再阻止，勢將嚴重地侵蝕中共政權存在的基礎。基於這種危機意識，中共高層不得不「反三亂」，大張旗鼓地展開反腐敗鬥爭。

四、整頓「三亂」

自一九七九年改革開放以來，中共採取經濟緊縮政策，無不同時展開肅貪行動。朱鎔基在今年七月二日取代李貴鮮成為「人民銀行」行長後，迅速開展整頓金融秩序，來遏阻新「三亂」所造成的投機領域的膨脹。七

⑦ 陳錫文，「當前農村經濟的若干新情況」，經濟社會體制比較（北京），第二期（一九九三年），頁二二—二五，取自農業經濟（北京），第六期（一九九三年），頁三二；潘熙寧，「開發區熱評析」，經濟問題，第五期（一九九三年五月二十五日），頁六。

表十：大陸經濟增長指標

單位：%

	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年 1-3月	1993年 上半年	1993年 (預估)
國民生產總值	10.9	11.3	4.4	4.1	7.7	12.8	14.1	13.9	13
農業產值	4.7	2.5	3.1	7.3	2.4	3.7			4.0
工業產值	13.7	14.5	3.8	3.2	12.6	20.8	22.4	25.1	22-23
服務業	12.9	13.6	6.7	2.1	5.8	9.0			
零售物價總指數	7.3	18.5	17.8	2.1	2.9	5.4	8.6	10.5	12
銀行貸款新增總額	18.9	16.8	20.4	47.5	15.8	20.0			
全社會固定資產投資(名義增長率)	20.5	23.5	-8.0	7.5	23.8	37.6		61	45
社會商品零售總價(名義增長率)	17.6	27.8	8.8	2.4	13.1	15.7	15.0	21.6	20
貨幣淨投放(億人民幣)	236	680	210	330	533	1158			
外貿總額(億美元)	826	1028	1116	1154	1357	1656	333.5	778	
出口(億美元)	394	475	525	620	719	850	160.9	371.5	
進口(億美元)	432	552	591	533	637	806	172.6	406.9	
外匯存底(億美元)	152	175	170	285	426	483			

註：一九八七年至一九九一年GNP、工、農、服務業產值係依據一九九〇年為一百來計算。

資料來源：中國統計年鑑一九九二年（北京：中國統計出版社，一九九二年八月）；一九九二年與一九九三年第一季資料係依據中共「國家統計局」發布資料；經濟日報（北京），一九九三年六月二十日，第一版。

月三日發布「中央六號文件」，實施十六條宏觀調控措施⁷⁴。七月中旬中央政法委員會和中央紀檢委向中央政治局匯報社會治安和腐敗的嚴重性後⁷⁵，江澤民遂召集各省市區和各部、委、辦等負責紀檢監察的省部級領導舉行會議，決定從八月二十日起在全大陸全黨範圍內展開反腐敗鬥爭⁷⁶。八月二十五日中央紀律檢查委員會第二次全體會議要求黨政機關（處）級以上幹部自覺地帶頭做到五「不」：(1)不准經商辦企業，不准從事有償的中介活動，不准利用職權為配偶、子女和親友經商辦企業提供任何優惠條件；(2)不准在各類經濟實體中兼職（包括名譽職務），個別經批准兼職的，不得領取任何報酬，不准到下屬單位和其他企業事業單位報銷應由個人支付的各種費用；(3)不准買賣股票；(4)不准在公務活動中接受禮金和各種有價證券，不准接受下屬單位和其他企業事業單位贈送的信用卡，也不准把本單位用公款辦理的信用卡歸個人使用；(5)不准用公款獲取各種形式的俱樂部會員資格，也不准用公款參加高消費的娛樂活動⁷⁷。

此次「反三亂」、反腐敗的主要措施有下列七項：

(一) 整頓財金混亂秩序

1. 八月十五日以前銀行應收回違章拆借。惟該期限到時，只收回七十二億元，中共不得不再將期限延後二、三個月⁷⁸。
2. 八月十五日前各地應完成三百億國庫券的認購任務。同時在七月十一日將五年期國庫券利率調高至百分之一五·八六，並實行保值。還規定不完成認購任務者不能組織經批准的其他集資，以及任何集資利率不得高於同期國庫券的利率。

3. 全面清理稅收減免優惠，今（一九九三）年內不再推出新減免措施⁷⁹；全面清理開發區和建設用地，凡未依法審批的開發區及出讓土地，或出讓土地未在規定期限內領取建設用地規畫許可證的，其佔用的土地一律由政府收回；全面檢查註冊會計事務所執業情況⁸⁰；提前二個月在八月開始進行稅收財務物價大檢查；公布「定向募集股份有限公司內部職工持股管理規定」⁸¹，由企業自行依此規定在八月底前加以清理，否則不得恢復募股⁸²，內部職工股票三年內不得轉讓，三年後也只能在內部轉讓⁸³；企業持有外匯額度，三個月內不使用，將以官價收購。深圳全面展開外匯大檢查，對倒賣調劑外匯單位，停止參與本

⁷⁴ 聯合報，一九九三年七月六日，第十版。

⁷⁵ 文匯報（香港），一九九三年八月十四日，第二版。

⁷⁶ 科技日報（北京），一九九三年八月二十一日，第一版。

⁷⁷ 科技日報，一九九三年八月二十六日，第一版。

⁷⁸ 文匯報（香港），一九九三年八月二十八日，第二版；信報，一九九三年八月三十一日，第二版。

⁷⁹ 人民日報（國內版），一九九三年八月六日，第一版。

⁸⁰ 人民日報（國內版），一九九三年八月四日，第一版。

⁸¹ 科技日報，一九九三年七月三十日，第二版。

⁸² 人民日報（國內版），一九九三年七月二十九日，第一版。

⁸³ 明報，一九九三年八月二十一日，A十一版。

年度的外匯調劑，並要求企業買入的外匯原則上應在二個月內使用⁸⁴。

(二)黨政機關與所屬經濟實體脫鉤

1. 十月二十三日中共中央和「國務院」發出通知，縣及縣以上黨政機關、「人大」機關、審判、檢查、公安、監察、司法、審計、稅務、工商管理、土地管理、海關、技術監督、商檢等部門及辦事機構，均不得組建任何類型的經濟實體；現有隸屬上述單位的經濟實體，一律限期在明年六月轉出，儘可能畫轉到大型企業集團或大型綜合性公司。

2. 上述部門外的國家機關，為適應機構改革、轉變職能和分流人員等需要，經批准可組建經濟實體，但必須同時在職能、財務、人員、名稱四方面與機關澈底脫鉤，已經設立但未脫鉤者，也須在今年年底前脫鉤。

3. 黨政機關在職幹部一律不得兼有機關幹部和企業職工雙重身分，亦不得在經濟實體中兼職。凡有兼職者在十月底前確定其辭去一職務⁸⁵。

4. 目前「人民銀行」、「財政部」、「經貿委」業已公布與自辦經濟實體脫鉤的規定，其中「人民銀行」總行擬九月底脫鉤⁸⁶，上海則首先僅要求公安、司法部門與所屬經濟實體在今年年底前脫鉤⁸⁷。

(三)清理農村「三亂」

1. 「三亂」加重農民負擔引起中共高層極大的關注。今年三月十九日中共中央緊急通知指出，農民負擔沉重的問題，根子在中央和省級機關的文件。遂要求中央各部門在六月底前把涉及農民負擔的文件清理完畢，省、市、區最遲在七月十日以前完成清理工作⁸⁸。

2. 五月二十六日「農業部」率先取消四十三項農村達標升級活動，並糾正十項錯誤的收費和管理方法（參閱表六）⁸⁹；六月二十日又取消三十七項亂集資和亂收費（參閱表六）；七月二十二日「國務院」只允許二十九項收費繼續收取（參閱表五）。

3. 同時各省也相繼清理和廢止「三亂」項目，四川和安徽分別取消了一七〇項和一三二項⁹⁰。若干省設置「農民負擔監督管理辦公室」來綜理整頓農村「三亂」。譬如福建省規定：未經省級財政、物價和農民負擔監督管理辦公室共同審核並報省政

⁸⁴ 文匯報（香港），一九九三年八月二十八日，第三十九版。

⁸⁵ 聯合報，一九九三年十月二十四日，第十版。

⁸⁶ 大公報，一九九三年九月九日，第十三版。

⁸⁷ 大公報，一九九三年九月十二日，第二版。

⁸⁸ 人民日報（國內版），一九九三年三月二十三日，第四版；六月二十一日，第一版。

⁸⁹ 人民日報（國內版），一九九三年五月二十七日，第一版。

⁹⁰ 文匯報（香港），一九九三年七月十四日，第三版；文匯報（上海），一九九三年七月十二日，第二版。

府批准的有關農民負擔的文件和項目，一律無效。並取消省級以下自行出台的文件和項目。凡擅自出台的，除退回新收費外，還要從嚴查處有關單位領導和當事人的責任⁹¹。

(四) 採行部門分工制和限期責任制

1. 中紀委和中組部負責監督檢查各領導機關和幹部的廉潔自律；「財政部」和「國家計委」等部門負責查處以權謀私的不正之風；由「經貿委」等有關部門負責查辦黨政機關的經濟實體。
2. 今年九月底以前完成亂收費項目的清理，於十月底和十一月底分二次公布清理亂收費項目的清單。
3. 十月底前完成縣（處）級以上幹部的自查自糾工作，凡在公務活動中收取的禮金、有價證券者應於期內上繳，否則視為非法獲利，要予追究；中央已在十月十九日派出檢查工作組，到二十個部、委、辦和各省、市、區，全面檢查反腐敗的情況，並擬向社會公布查處結果⁹²。
4. 十二月底前，中央、「國務院」機關和省部級機關，要對本部門或本地區的反腐敗情況作出階段性總結，並對明年的反腐敗作出具體安排⁹³。

(五) 由上而下清理和糾正亂收費

1. 中共擬利用九月初「人大」通過的「經濟合同法」和「反不當競爭法」來制止官商結合的不正當行爲。十月六日「國務院」要求各級政府及其所屬各部門，應自上而下地清理和糾正亂收費。凡去年元旦以後出台的行政事業性收費項目，除經中央和省級財政部門會同計畫（物價）部門批准的外，一律先停後清。確需保留的收費項目，其收費標準按隸屬關係分別報中央和省級計畫（物價）部門會同財政部門批准。要一級抓一級，使亂收費和公款變相出國旅遊的不正之風在今年內基本煞住⁹⁴。

2. 十月二十四日又公布「關於治理亂收費的規定」以及「關於對行政性收費、罰沒收入實行預算管理的規定」。前者規定今年內將不再推出新的行政事業性收費項目，今後按規定程序的行政事業性收費，要分開收費項目、範圍、標準，建立健全收費許可證、收費票據和年度檢驗、票據、稽查制度。後者要求各級執收、執罰部門和單位所收取的收費、罰沒收入，在三日

⁹¹ 同註³¹。

⁹² 文匯報（香港），一九九三年六月六日，第二版。

⁹³ 文匯報（香港），一九九三年九月九日，第十版。

⁹⁴ 中共廣播摘要，一九九三年十月二十三日，頁一二。

內上繳國庫。對零星收入，經本級財政部門同意，可每十五日上繳一次。任何單位和個人都不得拖欠、截留、挪用和私分⁹⁵。

3. 目前公安、司法、鐵路、民航、財稅、民政等部門已發出要求制止「三亂」的緊急通知，並開始取消一些不合理的收費項目。譬如「公安部」在九月二十五日取消特種行業、文化娛樂場所的審查費和開業費、刑事和治安案件的辦案費、治安拘留人員會見費、探親訪友查詢等十六項亂收費⁹⁶。天津、山西、陝西、四川、江西、安徽、湖南、福建、吉林等省開始清理並取消一些亂收費⁹⁷。

(六) 重點查處一批以權謀私的大案要案

1. 「最高人民檢察院」成立了貪污賄賂罪案偵察指揮中心，以加強對跨省的經濟犯罪要案的統一指揮和協作。

2. 各省、市、區要查辦一批百萬元以上的貪污受賄大案要案。截至十月查辦的大案有：九月二十七日查辦海南薛根和等四起特大案；原惠州市公安局局長洪永林受賄三百多萬元被處死刑⁹⁸；通報福州市中聯產業投資綜合開發有限公司，推出金融大樓產權持分單元五年對本的騙局⁹⁹；以及將天津大邱莊樣板禹作敏送加法辦。

(七) 敲勵群眾揭發檢舉

1. 八月三十一日中共公布了「控告申訴條例」，並宣布了中央紀委、「監察部」及「最高人民檢察院」的舉報電話。

2. 陝西等省設立熱線電話、天津市各區、縣、局公布群眾舉報熱線電話，並設置舉報箱¹⁰⁰。

五、結 語

過去四十多年中共每隔一陣子都三令五申地強調反腐敗的重要。早在一九五〇年代即發動「三反」、「五反」運動。「三反」的第一反是「反貪污」；「五反」的第一反是「反行賄」。改革開放後，一九八三年便開始「反三亂」，中央紀委就

① 中國時報，民國八十二年十月二十五日，第十一版。

② 中共廣播輯要，一九九三年九月二十六日，頁一一。

③ 大公報，一九九三年九月十二日，第二版。

④ 同前註。

⑤ 經濟日報，一九九三年六月五日，第一版。

⑥ 大公報，一九九二年七月二十五日，第四版；文匯報（香港），一九九三年九月九日，第十版；中共廣播輯要，一九九三年十月十七日

，頁一六。

要求各地方和各單位要制止亂漲生產資料價格和亂攤派^⑩。一九八四以後中共也不斷要求各地切實減輕農民負擔。但是實際執行的結果，卻是「三亂」有增無減，年年整頓，年年依舊，且越整越亂，越整越多，「按下葫蘆浮起瓢」。

「三亂」為何久禁不絕？腐敗現象為何難於根除呢？本文第四節所分析當前中共「反三亂」、反腐败的措施卻只能治「標」而不能治「本」。何況目前中共高層似乎尚未下最大決心來整頓腐敗。雖然中央紀檢委副書記王德瑛撰文警告：「對腐敗問題決不能存僥倖，如果不充分利用有利條件和時機，深化反腐败鬥爭，等到腐敗數量越來越大，由量變引起質變，那時再來收拾局面就為時晚矣，跨起來就可能一夜之間」^⑪，中共目前仍止於「打蒼蠅不敢打老虎」的階段，只拿基層開刀，對省級以上幹部不敢動一根汗毛。譬如「國家科委」副主任李效時因涉及長城案被捕，但該案又涉及「人大」常委會副委員長王丙乾，故該案遲遲未宣判。廣東今年雖受理一、七〇〇件貪污案，立案偵查的只有七百件^⑫，調查率偏低。可見「反三亂」、反腐败的行動將如過去一樣「雷聲大、雨點小」，最後無疾而終。

中共若欲根除「三亂」和腐敗，必須採取「治本」之道，否則反腐败鬥爭，即使短期收效，運動過後仍會春風吹又生。下列是從體制上掃除「三亂」和腐敗現象的治本之道：

(一)理順中央、地方和企業（農戶）的分配：實施中央與地方分稅制，取消財政包乾制和企業承包制。如此才能逐步解決中央和地方財政困難，杜絕機關自尋財路搞「三亂」的行為，儘量做到單位一切費用都來自行政撥款，此外，應建立收費收支的預算制度，把行政事業單位的收費納入監督管理體系。

(二)打破民主集中制：實行行政、立法、司法分權制，避免權力集中於行政部門，尤其是中央政治局。將「人大」、「政協」由目前的間接選舉改為直接選舉，逐漸擴大「人大」的制衡權力。

(三)建立獨立的監督機構：目前「國務院」屬下的「監察部」還是一個人微言輕的小衙門。就連中央紀委在陳雲擔任第一書記期間也一樣無所作為。因此，有必要成立一個在人、財、物均獨立的監察機構，如香港的廉政公署。

(四)強化法制觀念：中共向來「黨紀」凌駕「國法」之上。幹部貪污往往只給予「黨紀」處分，而不追究「違法」的刑事責任。譬如黨組給予貪污犯警告、記過、或開除黨籍處分，故能逍遙法外，幾乎刑不上黨員。中共必須以黨員帶頭逐漸樹立法制傳統，對黨員搞「三亂」貪污行為給予「違法」而非「違紀」的處置。黨員與庶民都適用一條鞭的法制，而非目前的雙軌制。

(五)建立完善的市場經濟：市場經濟不健全是「三亂」腐敗現象產生的溫床。中共應加速以市場力量取代行政管理權力、縮

⑩ 人民日報（國內版），一九八三年七月七日，第一版。

⑪ 王德瑛，「要堅定不移地深入開展反腐败鬥爭」，人民日報（國內版），一九九三年八月十六日，第五版。

⑫ South China Morning Post (Hong Kong), August 31, 1993, p. 9.

小官員的權力。

(六)實行工資改革建立高薪養廉的公務員制度：社會收入不公，使機關人員對比生怨，因而希望利用手中既有的權力進行報復性的補償。在此種情況下，應爭取在五內年精簡機構人員二成，建立高薪公務員制度，才能阻止公務人員鋌而走險。

以上六項都是「反三亂」、反腐敗的長期措施，絕不可能一蹴而成。但這並不意謂著短期中共不必有所作為，也不意謂著當前中共採行的措施將可發揮有效的遏阻作用。

由於大陸正從計畫經濟過渡到市場經濟，在新架構尚未形成，法律尚欠完善的階段，在政策和管理上存在了許多漏洞，大小機構競相利用這些漏洞，以手中握有的權力換取金錢。而這些權錢交易目前已形成了各種政治的、區域的、行業的、血緣的權力網。在同一個集團網絡內，彼此利益均霑，自然官官相護，搞「三亂」貪污有恃無恐，終使企業或農民申訴無門。這是當前「反三亂」的最大政治阻力。

其他政治阻力來自二方面：(1)地方既得利益集團以「搞活經濟」為由，反對大力開展反腐敗、「反三亂」的鬥爭；(2)保守派將「三亂」腐敗現象歸咎於不當地實施市場經濟，主張大張旗鼓地開展「反三亂」、反腐敗的鬥爭，因而阻礙進一步改革開放。

在這三大政治阻力下，當前中共要靠行政力量來遏阻「三亂」的可能性愈來愈小，加以中共中央的權威越來越弱，因此中共目前宜藉助非行政力量，考慮在近期逐步開放新聞自由（讓民間辦報或有選擇性地讓港台報紙在大陸公開銷售）和真正直接選舉各級「人大」代表，俾利大眾媒體和民意代表有效地監督各級幹部的施政。這可能比現行的「反三亂」、反腐敗措施更具成效，而所付出的社會成本也較低。中共也只有採行這二項制衡措施，才能表現反腐敗的決心。