

财政供给与国家政权建设

——广州市基层市场管理机构研究(1949-1978)

黄冬娅*

【摘要】本文回顾了1949-1978年期间广州市基层市场管理机构的历史演变。通过档案分析发现,财政供给对于新政权的国家建设产生了重要的影响;这时期,国家并未解决基层国家机构和人员的财政供给问题以及由此带来的基层政权的监控问题。一方面,由于财政经费的缺乏,国家规定基层市场管理机构从其收费和罚没收入中开支,导致了乱收费和人员非正规化的产生。1978年后基层市管机构的乱收费问题并非是与1978年前的断裂,相反,它们正是这个时期的体制遗产;另一方面,同样面对国家政权建设过程中的财政经费不足问题,这时期的国家政权建设诉求于市场管理的群众路线等方式,在一定程度上抑制了财政供给不足可能带来的国家基层机构的逐利导向,是这时期国家政权建设的独特经验。

【关键词】国家政权建设 财政供给 基层市场管理机构

在中国政治研究中,对于1949年后新政权的国家建设,研究者往往强调公有制经济、阶级斗争、群众动员和意识形态约束等独特方式对于国家政权建设的重要影响。在这些研究者看来,1949年后中国国家建设最为突出的特征是它诉求于公有制经济、政治动员、群众路线等方式来推动国家政权建设。一方面,这些国家建设独特的方式帮助国家在一定程度上克服了其实现社会控制和代理人监控中所面对的诸多阻碍,将国家政权前所未有地渗透到基层社会;另一方面,这些方式又带来了国家政权建设难以解决的问题,阻碍了国家政权的制度化建设,理性化的官僚行政体系难以建立和完善。

* 黄冬娅,中山大学政治与公共事务管理学院,讲师。

本文为作者香港中文大学政治与行政学系博士论文一部分。感谢匿名评审人的意见。

首先,在国家社会控制方面,1949年后,革命瓦解了强大的、与国家争夺社会控制的社会势力,使得新政权避免了陷入弱国家、强社会的困境(Migdal, 1988: 270 - 277);在公有制经济基础之上,国家对于社会经济生活的全面干预和控制造就了“全能主义”的政权;并且,国家摧毁各种社会组织,使国家政权渗透到社会生活的方方面面,并造就了社会的原子化(Shue, 1988)。一方面,这些方式使得国家的社会控制能力得到极大的加强,国家可以不受任何人和任何意识形态的制约而侵入到社会中;另一方面,这又使得国家希望达到的控制程度与实际达到的控制程度之间存在事实上的差距,也反过来限制了国家的触角(邹谠, 1994)。其次,在国家代理人监控方面,“阶级净化机制”是新政权加强代理人控制最重要的手段,新政权通过对于基层政权人员反复的“净化”,解决国家政权下延过程中的代理人监控问题(郭圣莉, 2006);同时,政治运动和教育训导成为了国家加强代理人监控的重要方式。Harding (1981)发现,政治运动是新政权遏制官僚系统腐败最重要的手段。林德布罗姆则提出,1978年前的中国,统治依靠的不是传统权威,而是一种“训导”方式。作为与“权威”、“交换”并列的三大控制方式之一,以各种形式的说服、教育为表征的“训导”方式在1949年到1978年间的中国得到前所未有的运用,意识形态约束成为国家控制不断延伸的官僚体制的重要手段(Lindblom, 1997)。在这样的情况下,一方面,国家依靠组织的扩展、意识形态宣传和阶级斗争等方式来推进国家的政权建设,加强国家代理人监控;另一方面,国家政权实际上并没有实现制度化、理性化、常规化的运转(Pye, 1966; Schurmann, 1966)。

与上述观点不同,一些研究者发现,与欧洲国家形成的历史进程相似,财政供给对于中国国家建设发生了同样重要的影响。在对于民国时期华北农村的研究中,杜赞奇深入地分析了民国时期供给不断向基层延伸的国家政权所带来的财政压力如何导致了盈利性经纪人的产生,以及最终如何促成了国家政权内卷化的出现。他认为,民国政府难以以正规的官僚机构取代各种形式的盈利性经纪人,原因在于这时期国家没有足够的财政收入来供给正规的税收人员,而只能依靠包税人等来汲取日益增加的税收。1949年后,新政权通过合作化等方式使得税收源源不断地输入国家财政,解决了政权建设中

由于财政压力可能产生的盈利性经纪人问题,构成了新政权与过去的根本断裂。1978年后,基层政权的逐利导向才又重新出现,各种乱收费、乱摊派等问题才又死灰复燃(Duara, 1988)。在杜赞奇看来,财政供给问题以及由此带来的国家基层政权监控问题,似乎已经不再是影响1949年后新政权国家建设的重要因素,诸如“乱收费”、“乱罚没”等国家基层政权的逐利导向问题是在改革开放后才又重新出现。

基于以上研究,本文将聚焦于以下两个问题:其一,1949年后影响中国国家政权建设的因素:是否影响这时期国家政权建设的因素只是在于公有制经济、群众路线和政治动员等独特的国家建设方式?是否如杜赞奇所发现的,国家已经成功地解决了国家政权和人员下沉过程中的财政供给问题?抑或财政供给问题仍然影响了1949年后国家政权建设的进程?其二,1949年后国家政权建设的成就与局限。从分析财政供给对国家建设影响的角度出发,考察这时期国家建设究竟实现了何种成就,以及还存在哪些局限?这时期中国国家建设的经验与欧洲国家形成中的历史经验又有何异同?

本文以1949-1978年广州市基层市场管理机构的历史变迁为案例。1949年后,国家在市场管理领域有诸多的市场管理目标需要实现。这些市场管理目标并非完全是依靠公有制经济和统购统销这样的经济方式来实现,相反,为着实现这些市场管理目标,国家推动了政权建设,将市场管理机构延伸到基层,通过基层市场管理机构的建立和建设,将国家权力渗透到社会之中。通过对基层市场管理机构演变的历史考察,我们可以较为清晰地看到在实现其社会控制目标过程中国家政权建设的影响因素^①。

①建国后,国家的市场控制并非完全依赖公有制、统购统销等经济方式。在公有制经济和统购统销建立之前,广州拥有庞大的摊贩经济,即便在公有制和统购统销建立以后,国家还多次开放自由市场,允许一定限度的小商贩经济的发展。当国家在公有制和统购统销的全面控制中打开口子,为自由市场和小商贩体制让出些许空间的时候,国家就不得不面对是否能够将市场管理机构延伸到基层以实现其市场管理目标的挑战。此外,在国家收紧市场控制的时候,基层市场管理机构也是国家打击各种市场违法行为和投机倒把的重要依靠力量。

本文偏重于利用档案资料者分析,主要使用广东省档案馆、广州市档案馆、越秀区档案馆、东山区档案馆、海珠区档案馆以及白云区档案馆有关基层市场管理的开放档案(1949-1976)^①。同时,本文也参考了广州市及其各区的工商行政管理志,以及香港中文大学中国研究服务中心的50余部全国各地工商行政管理志^②。

一、基层市场管理机构建立中的经费难题

建国之初,广州留存了相当规模而又分散的摊贩。新政权建立后即着手整理摊贩,规范集贸市场管理,作为其推动社会经济旧貌换新颜的组成部分。然而,这时期,广州市区县级摊贩管理机构仍然缺乏正常的财政经费供给,其人员部分从原抽调单位开支,部分从摊贩税中提取手续费开支。而且,由于经费所限,一些区县并没有按照市委配备的摊管干部编制配足干部(广州市档案馆,97-106:149)。经费的限制使得国家难以再将市场管理的触角向基层延伸。

1949年广州解放后,全市遗留下来的小商小贩4.15万户,占全市商业零售户数的83.6%;从业人员7.03万人,按当时全市150万人口计算,每百个居民就有小商小贩4人;直接或间接依靠小商贩经营收入维持生计的在20万人以上,约占全市人口的16%左右(《广州市工商行政管理志》)。

从1949年到1956年,广州市摊贩数量持续增加。在这种情况下,广州市开始建立摊贩管理机构。1950年广州市成立了市级摊贩整理委员会和区级摊贩管理处,都是非常设机构,其人员由原单位开支经费,1952年撤销(广州市档案馆,97-131:13)。直到1954年摊贩管理科建立之前,摊贩管理的工作处于停滞状态。

①广州市档案馆馆藏广州市级档案、中区(1960年与西区合并为荔湾区)部分档案、黄埔区部分档案(1959年撤销,同年恢复,1963年撤销,1973年恢复)、郊区1962年前档案(1959年设郊区,同年撤销,1962年重设,1987年郊区改称白云区)。

②各地的《工商行政管理志》一般侧重于市场管理职能和政策变迁的纪录,对于工商行政管理机构自身变迁的回顾主要集中于区县级及其以上工商行政管理局,对于基层市场管理机构的历史面貌介绍十分简略。

到1953年,广州市鉴于摊贩发展很快,而且部分已发展到不听劝导,不服从管理,任意经营,走私漏税,投机欺骗相当严重,且有坏分子乘机拉拢挑拨与政府对立,制造骚动,如沙面摊贩包围派出所,甚至公开提出“到派出所开饭”的情况,着手在各区重新成立摊贩科,“拟在全市市场增加200名干部专管摊贩”(广州市档案馆,3-79:72-73)。1954年,广州市人民委员会(简称“人委”)正式配备了200名干部组成各区摊贩管理科,主管摊贩管理工作。

摊贩管理科干部从区工商科、公安分局、税务分局抽调。人员编制仍然属于原单位,统一领导、分工负责、集体办公、互相配合,业务上实行双重领导。摊贩管理总的计划、行政管理、思想教育,对工作的检查等由工商科负责,对违反税法行为的处理由税务部门管理,违反秩序、违警取缔由公安负责,干部政治学习等由区人委主管(广州市档案馆,97-106:149)。在市场管理方式上,摊管科对于市场实行分段管理,每段设立分段长和若干段管员(广州市档案馆,322-348:13)。

在干部配备上,广州市要求各区按照市委分配各区干部数字立即配备起来。这些摊管干部编制一部分是新增编制,一部分是工商、公安以及税务部门原有编制中拨出。因而,在经费上摊管干部供给不一。属于原有编制的摊管干部,年终总结、奖励等等在原单位,工资、办公费用由财政局从干部原单位经费中按人数扣除拨给区政府,区政府统一支付他们的工资和办公费,即“管理摊贩机构之干部,公安局搞摊贩工作的编制之63人,其中13人由公安局行政费开支;税务局搞摊贩工作的编制之48人,其中有28人由税务局行政费开支,区府原有摊贩工作之干部由区府行政费开支”。而对于其他新分配摊贩工作的干部开支,则由税款收入的3%到5%手续费开支”。(广州市档案馆,97-158:63-64)

但是,摊贩管理干部的经费并不稳定。1956年,广州市税务局就下文停止从摊贩税中提取5%用于摊贩管理人员的开支经费,但广州市却又没有足够的财政经费来供给这些摊管干部,他们的经费供给一时无从解决,广州市人委最终还是决定在摊管干部经费有其他解决途径之前,暂时由摊贩税提成解决(广州市档案馆,97-106:149)。但此后摊管科经费体制也未见有新的规定。到1956年左右,

摊贩基本上被纳入公有制经济,区摊管科也随之被撤销。

可以看到,这时期,广州市并没有区县级以下的基层市场管理机构,即便区县级市场管理机构设置也不稳定。在这样的情况下,国家摊管机构几乎不可能再向基层延伸。那么,这时期新政权是怎样管理庞大而分散的摊贩?

二、摊贩联合会和基层市场管理网络的建立

建国初,国家缺乏建立区级摊贩管理机构的财政经费,摊贩管理机构的经费来源得不到保障。在这样的情况下,国家更难以将摊贩管理机构延伸到基层。在这样的情况下,为了管理数目庞大而分散的摊贩,国家推动组建了摊贩组织。摊贩联合会严密的基层组织和草根组织以及国家对于它的控制使得它成为了国家实现市场管理目标的主要依靠对象。

在这时期,财政经费限制使得广州无法将国家市场管理机构延伸到基层。并且,在1956年之前,广州没有对小商贩实行国营经济的归口管理。在这样的情况下,国家成立了摊贩联合会,依靠摊贩组织这种非国家机构来承担国家社会控制的职能,通过群众路线来延伸国家社会控制的触角^①。一方面,摊贩联合会有严密的基层组织和草根组织,将固定摊贩和流动摊贩最广泛地组织起来,这使得它具有较强的组织动员能力;另一方面,国家对摊联会不仅实行政治控制,而且还加强对其完成市场管理任务的监控,以保证其对于市场管理发挥积极的作用而不流于形式。这两个方面因素的同时存在,使得这时期摊联会能够较为有效地协助国家完成工商登记、经营作风整顿、清洁卫生维持和无照摊贩取缔等市场管理任务。

^①建国初,广州市开展了社团整理工作,将旧政权遗留下来的各类工商业同业公会进行整顿改组,重新产生领导人,将所有工商企业全部组织到同业公会中,然后将所有同业公会组织到工商联。参见广州市档案馆(1950). 社团整理工作总结报告. 广州工商, 4:38-39。与这个工商业社团消亡的过程相反,在广州,国家将在旧政权下不允许建立同业公会的摊贩组织起来,成立了摊贩联合会。

建国初,广州市摊贩整理委员会就组织摊贩统一建立了摊贩管理委员会^①。在 1951 年前后,广州市对于摊贩管理委员会进行整顿并结合改组工作,逐步建立和健全摊贩联合会。从 1949 年到 1961 年小商贩联合会恢复组建之间,摊贩组织的发展可以大略分为 5 个阶段。我们可以从表 1 看到它的组织变迁。

表 1 摊贩联合会组织变迁图(1949 - 1961 年)

时期	主管部门	区级组织	基层组织	草根组织	基层办事机构
1949 - 1951	摊贩整理委员会		固定(流动)摊贩管理委员会、市场(集)摊贩管理委员会	按照街道成立小组	办事员
1951 - 1954	区工商科	摊 贩 联 合 会	固定(流动)摊贩联合会、市场(集)摊贩联合会	基层组、行业小组、行业大组或者交卫组、检查组、治保组、物价组、财务组等	办事员
1954 - 1956	区工商联	摊 贩 联 合 会 筹 备 会	固定(流动)摊贩工委、市场(集)摊贩工委	基层组、行业小组、行业大组或者交卫组、检查组、治保组、物价组、财务组等	办事员
1956 - 1959	区工商联	摊 贩 联 合 会	行业工委、市场(集)管委会		工委设办事员(管委会不设)
1959 - 1961	区工商联	小 商 贩 联 合 会	组织瘫痪中		

根据以下资料整理:东山,3-A1-1-016;40-41;广州,135-137;43-45;东山,026-A1-1-004;65-67

广州市摊贩整理委员会成立后,到 1950 年,广州全市在摊贩清理过程中已经建立了市场(集)管委会和固定(流动)管委 101 个。1951 年,区摊联会成立。到 1953 年,广州市共成立了市场(集)摊联

^①由于广州市摊贩整理委员会和摊贩管理委员会的卷宗都没有开放,所以,这里难以对摊贩管理委员会进行分析,以下主要是对于广州市 1951 年左右成立的摊筹会、摊联会进行考察。

会和固定(流动)摊联会 105 个(东山区档案馆,003 - A1 - 1 - 016: 40 - 41)。1954 年,区摊联会改组为区摊筹会,在基层设立市场(集)工委和固(流)工委。到 1955 年底,广州市共有 107 个工委。1956 年,摊筹会改组,在市场设立市场(集)管委会,同时按照行业交叉成立行业工委,其时广州市总共成立工委 97 个(广州市档案馆,135 - 137:43 - 45)。

摊联会的基层组织将摊贩最广泛地组织起来。在基层组织之下还有庞大的草根组织。摊贩管理委员会时期,广州市基层管委会下按照街道编成 3,000 多个小组,选出委员 879 人,大组长 107 人,小组长 2,792 人。1951 年后,各区摊联会设立的草根组织不一。比如,东区在固(流)摊贩联合会下再设立若干基层组,每个基层组设立正副小组长。正组长负责摊贩秩序,卫生以及摊贩增减等工作,副组长负责基层组财务收支工作等;在市场(集)摊联会下设立行业大组和行业小组,行业大组下再设立若干小组(东山区档案馆,003 - A1 - 1 - 016: 40 - 41)。在北区,在基层摊联会下组织了交卫、物价、治保三个组织,选出组长 727 人(越秀区档案馆,3 - A1 - 1 - 22: 18 - 21)^①。海珠区组织摊友编为小组,选出组长,分班执勤(海珠,3 - A1 - 3 - 41:23)。

此外,各个基层组织内设立正、副主任以及若干名委员,依照职责分为财务委员、检查委员、组织委员、福利委员、卫生委员以及候补委员等(广州市工商行政管理局,1950:2 - 3)。这时期,正副主任和委员保有了独立的社会经济身份,即他们从摊贩中产生(东山区档案馆,003 - A1 - 1 - 016: 40 - 41)。这与后来国家逐步把摊贩组织的基层机构纳入政权体系,其人员编制等纳入国家干部编制体系不同。这种独立性使得它并未成为如后来的个协一样完全脱离摊贩的准政府机构。

基层组织还设置专任办事员 1 - 2 人,雇用脱产人员担任。在摊贩管理委员会时期,办事员由各市场(集)场方介绍商得工商局同意

^①1950 年,德宣、小北、西山三个区合并成为越秀区人民政府。1952 年调整为北区人民政府。1960 年,将中区撤销,部分地区并入北区,改名为越秀区人民政府(广州市越秀区工商行政管理局编.1992. 越秀区工商管理志:19)。

后,协助管理委员会主任委员驻会办理摊贩管理委员会日常工作及工商局公安局、区管理处交办事项,他(她)一方面是管理委员会的职员,另一方面又代政府执行工作。管理处则负责培养教育及领导其工作(广州市工商行政管理局,1950:2-3)。到1954年,摊贩联合会改组委摊筹会隶属工商联管理后,干事由工商联派出。他们大部分是摊贩中的积极分子,小部分是民政劳动部门介绍的街坊青年、军属和机关干部介绍的人员,都经过区统一审核才录用(广州市档案馆,135-137:43-45)。1956年,摊贩逐渐被纳入社会主义公有制、摊筹会改组并按照行业成立基层组织后,市场管委会不设立办事员,只在各行业工委会设立办事员(东山区档案馆,026-A1-1-004:65-67)。

在依靠摊贩联合会的同时,国家同时还推动了城市和农村基层市场管理网络的建立,旨在打一场打击投机倒把的群众战争。1956年底,根据国务院颁布的《关于放宽农村市场管理问题的指示》,广州市开放了二十余个自由市场。为了实现“放而不乱”,广州市成立了市、区级市场管理委员会,并广泛地在国民经济各部门和乡镇、街道等基层政权中设置市管人员和市管组织,建立了一个庞大的基层市场管理网络。此后,基层市场管理网络不断发展。比如,1963年,广州海珠区提出,“在商业、行业部门以及小商贩组织中组织了有400多人的群众性组织(市管小组或者称为市管网)”(海珠区档案馆,3A1-15-239:73-76)。并进一步要求,在货栈、信托、寄售、商店、交通运输部门以及各街道、居民委员会、茶楼、旅社、管理部、分公司、各行业小商贩组织中进一步建立和调整基层市场管理组织(同上)。东山区设立地段监督岗66个,建立了商店、单位自扫门前雪的“七户”或“十户”联管制度(东山区档案馆,003-A1-2-68:34-37)。在花县,1964年,全县成立了138个市场管理小组,共有778名市场管理员(广州市花县工商行政管理局,1992:22-23)。越秀区在街道、旅店、茶楼、货栈等组织了461人的兼职市管员队伍,此外,还在小商贩中组织了2,688名义务市管员,平均每天有96人出勤作为整顿路面秩序的力量,从而将市管专门力量与群众力量结合(越秀区档案馆,3-A1-1-47:43-47)。文革时期,这种群众性的基层市场管理网络进一步发展。广州市在城市设立义务市场管理

员、市场管理小组和街道市场管理委员会;在农村建立各级贫下中农市场管理组织,公社设立贫下中农市场管理委员会、生产大队设立贫下中农管理市场小组、生产队设立贫下中农市场管理员(广州市工商行政管理局,1977:121-124)。

在基层市场管理机构尚未建立以及建立之后,摊贩联合会和群众性的基层市场管理网络都发挥了重要的作用。但是,它们也存在难以克服的缺陷。一方面,由于没有常设的基层机构,作为协调和综合领导市场管理工作而建立的市区县级市场(物价)管理委员会,不可能做到经常性地开展工作,而只能通过运动式的综合整治来打击清理市场违法违章行为。虽然市管会反复强调要“运用行政管理力量与群众运动相结合,思想教育与严肃处理相结合,路面的清理扫荡与专案调查处理相结合,平时一般检查与节日前后加强管理相结合”(越秀区档案馆,3-A1-1-3:80-83),但是由于街道市场管理小组等都不是常设机构,经常性的工作往往难以开展;另一方面,国家还发现,当它要依赖这些基层市场管理网络来实现市场控制时,它是不得不赋予它们一定的处罚权,以避免它们变为一潭死水。处罚权的分散必然面对更大的监控难题。此后,国家逐步集中处罚权,将基层市场管理网络明确定位为群众市场管理组织,但是,当国家需要进一步激活这些群众市管组织时,往往还是不得不赋予它们一定的处罚权。这种处罚权集中和分散的难题反映了市场管理群众路线面对激励和监控的困境(东山区档案馆,003-A1-1-016:40-41)。

1956年,广州市绝大部分摊贩被纳入各种形式的公有制^①。摊贩联合会也根据归口管理的原则进行改组,按照行业建立基层工委会。摊联会的改组使得国营经济对各种形式的摊贩合作组织实行归口管理,打碎了摊联会原本严密的基层组织和草根组织体系,也使得摊联会会费收入剧减,摊联会工作逐渐陷入瘫痪。

三、经费供给和基层市场管理机构的建立

可以看到,这时期国家依靠摊贩组织这样的群众团体来实现其

^①比如,经销、代销、初级合作社、高级合作社、联购分销小组等形式。

市场管理的目标。这种治理方式并非完全是出于共产政权意识形态的偏好。相反,它和国家政权下延中的面对的财政经费供给不足有密切的关系。1961年,当国家下放小商贩体制,在一定程度上允许个体小商贩从合作社等各种等级的公有制经济中解脱出来,如何将这些小商贩纳入国家的管理和控制之内的问题重新提出。这时,群众性市场管理组织和各种义务、兼职市场管理员依然是国家实现市场管理目标依靠的重要力量。1961年,广州市重新建立小商贩联合会。但是,小商贩联合会却和摊联会有很大差异。国家加强办事员在工委会中的主导地位,防止小商贩当权;并且,工委会按照行业成立,并缺少草根组织;小商贩联合会追求会费收入的经济导向也不断暴露出来^①。

因而,1961年,在小商贩联合会组织瘫痪和基层市场管理网络难以开展经常性工作的情况下,为了加强下放小商贩体制后的市场管理,广州市的基层市场管理机构才第一次得以建立。这时期,广州市先后成立了街道市场管理委员会、市场管理所和工商行政管理所,作为单独一级的基层市场管理机构,并逐步推进基层市场管理的人员正规化建设、集中处罚权、规范处罚程序。但是这一时期,广州市仍然没有提供基层市管机构稳定的财政经费供给。市场管理费和罚没收入返还成为基层市管机构明文规定的经费来源。这种经费体制对于人员正规化的影响及带来的乱收费问题在这个时期已开始突出。

(一) 基层市场管理机构的建立与经费供给

1961年,广州市成立了街道市场管理委员会,在有条件的街道配备了专职干部。街道市场管理委员会是第一个单独一级的基层市场管理机构。但是,它的干部人员配备远未到位,主要依靠雇用的专业人员展开工作(广州市档案馆,97-173:1-2)。1962年,广州市将街道市场管理委员改为群众性市场管理组织,并在四个市区建立了市场管理所,全面配备正式专职干部,清退临时人员(广州市档案馆,12-186:68-70)。1963年,广东省工商行政管理局成立后,要

^① 由于文章篇幅所限,这里不展开说明。

求各级基层市场管理机构和工商行政管理所一套人马,两块牌子,将工商行政管理所建立起来,作为工商部门的基层机构。由此,工商所承担了集贸市场、个体小商贩管理和打击市场投机违法行为的职责(广东省档案馆,222-2-15:63-65,222-2-16:23,301-1-1:57-59)。

这时期,基层市场管理机构之所以得以建立,在于国家明确允许基层市场管理机构从市场管理费和罚没收入中开支,有的区还规定基层市管机构收取小商贩管理费,也作为基层市管机构经费。

1961年,广州市街道市场管理委员会成立时,广州市明确规定,街道市场管理人员不从地方财政供给,其“工资福利待遇则属于事业费,统一由区市场管理费开支,如确实入不敷出,可报市市场物价管理委员会办公室拨付”(广州市档案馆,97-173:1-2)。1962年,广州市成立市场管理所。在经费上,“市场管理所人员和区市场物价管理委员会干部一样,一律不占国家行政编制,列为市场管理的事业编制,其工资、福利及行政费用,统一在市场管理的收入^①中开支,其不足部分由市市场物价管理委员会调剂解决”(广州市档案馆,2-186:68-70)。1963年市委重申,市场管理所“一律列入地方事业编制,在市场管理费中开支,工资福利按照国家工作人员规定办理”(广州市档案馆,3-297:57)。

此外,广州市有的区还规定对小商贩收取管理费,充作市管所经费。比如,越秀区规定,市管所对未归口的小商贩、家庭副业户按其摆卖地点进行管理,各所成立管理小组,各所雇请专职管理员,在未雇请前则由各所指派人员兼职进行管理。同时按照营业额收取业户管理费。管理小组内一切开支在管理费内支出,管理小组的收支帐务由专职管理员管理,出纳由各所内勤兼管(越秀区档案馆,3-A1-1-58:21-22)。

在市场管理费收支管理上,最初,市管费由基层市场管理机构收取,按一定比例上交区县级市管会或工商局。比如,按照郊区1961年的规定,乡(镇)市场管理委员会征收市场管理费(入场费、手续费、摊位租金),征收除50%上交区市场管理委员会外,其余50%,留

^①收入有:集市管理费、市场交易管理费、市场违法处罚额提取的15%。

下作为市场管理费用,比如清洁卫生、设备维修等等,基建则由区市场管理委员会负责,罚款没收等收入,除按规定奖励检举人外,其余全部上交区市场管理委员会,统一存库(广州市档案馆,318-2:63-66)。

到1964年,中央规定,工商部门对市场管理费、罚没款的使用,以市、县为单位,由市、县工商行政管理部门统一平衡、统筹调剂。由此,市管费由基层市场管理机构收取统一上交区县级工商局。区县级工商局统一掌握市场管理费的开支,编制年度计划送请当地财政部门审核,并报告上一级工商行政管理部门备案。市管费年终有余上交财政,不足则由财政部门从罚没收入中退库补助。平时收入有结余,则工商部门暂存,不敷支出则由当地财政部门暂借。同时,市场管理费收取办法和比例,“根据合情合理,手续从简,费率从低的原则,由各省、自治区、直辖市自行规定”(广东省档案馆,301-1-5:9-10)。

在罚没收入管理上,从档案资料来看,有的文件规定罚没收入由区县级市管会或者工商局统一存库(广州市档案馆,318-320:6-36)。有的文件则规定,罚没收入由县区级工商部门统一掌握。比如,1964年,省财贸委规定:“没收、处罚的现金和没收物资的变价款,应当随时专户存入人民银行,由县级或相当于县级工商行政管理部门统一掌握。按照规定用于必需的开支,任何单位和个人都不准挪用”(广东省档案馆,299-1-92:27)。同年,省工商局规定:罚没款“除上述开支外,有多余的,上缴地方财政,不足开支的,由地方财政补贴”(广东省档案馆,301-1-5:9-10)。

在这种经费管理体制下,一方面,可能存在基层市场管理机构坐支截留市场管理费,以及区县级工商局或市管会坐支截留罚没款的情况。比如,越秀区财政科就发现,全区四五个街道市管会都存在多提留成、短交财政罚没款等问题(越秀区档案馆,3-A1-1-42:47-54);另一方面,区县级工商或市管部门全盘掌握市场管理费的收支,这也提供了追求市场管理费收入的更大激励。

(二) 基层市场管理经费体制改革和乱收费的纠结

基层市管机构从市管费和罚没收入中开支使得国家将市场管理

机构延伸到基层成为可能。但是,这种经费却又带来了国家不想看到的乱收费问题。国家发现,如果它要完全铲除各种乱收费,就必须从根本上改变基层市管机构自给自足的经费体制;而如果它不能够提供基层市管机构稳定的财政经费,它就不得不容忍基层市场管理中的乱收费,国家政策在基层市管机构经费保障与乱收费治理之间纠结发展。

1. 1962 年经费体制改革

1962 年,针对基层市场管理中的乱收费,广东省禁止收取市场管理费,基层市场管理人员经费归口负责。

从市管所建立开始这种经费体制构成的激励机制促发的基层市管机构追求收入增长的经济导向已经显现出来,市场乱收费层出不穷。1962 年,根据广东省财政厅的一份报告,基层市管机构普遍存在乱收市场管理费用问题:“有的地方除市场租外,还收取过秤费、市场清洁费、市场管理费等等;有的地方对在货栈出售的产品也收市场租,对不通过货栈交易的产品也收货栈交易费”;“湛江市郊麻章区委的同志反映,一只猪苗在农贸市场出售,除交税外,还要交 6 种费(市场租 1%、交易手续费 1.5%、市管费 0.5%、检疫费 2 角、注射费 3 角、发票工本费 1 分)”;“除了名目繁多以外,好些地方的收费标准也很高”;“据湛江市郊麻章圩七月八日一墟的统计,共收取各种费用 338.29 元,比这一天征起的全部税款 293.2 元还多 15%”;“而这些钱收起来后,不少都被浪费掉了”(广东省档案馆,295-1-157:115)。

针对这种市场收费的混乱现象,广东省下文禁止收取市场管理费。1962 年 7 月,广东省人委发出了《关于农村贸易市场征收费用若干问题的通知》,规定:“今后在农贸市场,除按政策规定征收国家税收外,只准收取下列费用:市场租(有称市场使用费的应统一改称市场租)、牲畜检疫费(包括防疫工本费),以及国营商业、供销合作社、货栈(农民服务部、交易所)在农贸市场办理信托,代买代卖收取的手续费。收取的标准,必须严格按省的统一规定执行,不得自行调整或提高。今后非经省人委批准,不得随意增加收费项目。”

在禁止收取市场管理费的基础上,《通知》进一步规定了市管人员经费的来源:“原依靠该项收入(注:市场管理费)供给的人员,应

归口负责。属市场管理委员会的,由原派出单位负责;属货栈的,由货栈负责。”(广东省档案馆,295-1-157:125)在《通知》发出后,广东省财政厅贯彻落实,要求各地市管人员经费开支按照《通知》规定执行(广东省档案馆,295-1-157:133)。这样,为了解决市场管理中乱收费的问题,广东省把所有的收费统归为市场租,纳入地方财政,并将基层市管人员的经费推回到归口部门和人员调出单位解决。

2. 经费保障和经费体制改革的失败

1962年的改革并没有得到贯彻。虽然财政厅认为是因为各地漠视省委省人委的规定,但是,基层市场管理经费的缺乏是更为根本的原因。1963年,国家开始推动工商行政管理所普遍建立的过程中,面对财政经费的短缺,在区县级工商局都难以保障经费的情况下,中央和广东省都不得明确允许工商所从市场管理费和罚没收入中开支。

1962年,广东省对于基层市场管理经费的改革并没有根本上解决基层市场管理机构的经费问题。在这样的情况下,市场上各种收费难以得到遏制。1962年,省财政厅的报告就指出,在省人委下达《关于农村贸易市场征收费用若干问题的通知》停止收取市场管理费后,“部分地方竟然对省委、省人委的指示、规定采取漠视的态度,仍然存在乱收费的现象”;“产生上述现象的原因,我们认为主要是:某些地方、某些部门缺乏集中统一的观念,片面地认为农民手中的钱多,只考虑本身的资金需要,便乱立名目、乱定标准多收、滥收。”报告重申,任何地方、任何部门都必须坚决执行省人委《通知》的要求,“市场租和牲畜检疫费分别由财政部门 and 农业(畜牧兽医)部门负责收取,一律专款专用”(广东省档案馆,295-1-157:115)。

当广东省工商行政管理局成立并着手推动全省工商行政管理所建立之时,经费问题显得更加突出。1964年,省工商行政管理局给人委《关于工商行政管理机构、编制问题的报告》反映,有些地区工商行政管理人员的工资、福利、办公费等仍然未得到合理解决。有的发不出工资,经常向地方财政借支。由于经费、待遇得不到及时解决,有些市管干部不安心工作(广东省档案馆,222-2-19:47)。并且,由于经费紧张,许多地方基层工商行政管理所尚未建立,有的也不健全。据统计,当时全省已建立工商行政管理所189个,只约占全

省公社总数的 30% 和全省集市总数的 10%。而且,不少是“有庙无神”。有的只有一个专职干部,有的人是兼职或临时雇用,有的一两个管理人员要管两三个公社的市场,因此,有的市场投机倒把活跃,群众说是“国际市场”(广东省档案馆,222-2-19:47)。财政经费的缺乏使得一些县级工商部门的经费需要从市场管理收费中解决。1963 年,省人委就提出,各级工商行政管理部门“全靠编制内解决如有困难,可从服务费、管理费、交易费中解决一部分。从这些费用中解决的部分干部工资、福利,应与行政费中的供给人员,同等待遇”(广东省档案馆,222-2-15:63-65)。

在这种情况下,广东省明确规定工商所从市场管理费和罚没收入中开支。1963 年 9 月,省工商局在全省工商行政工作会议上提出:“基层市管员作用很大,不能撤销。与财政局研究,将服务费、交易费解决人员开支。”(广东省档案馆,301-1-1:57-59) 1964 年,广东省工商局再次提出:“县以下基层工商行政管理所干部和市场管理人员一律列企业编制,由市场管理费(包括市场租、交易费、服务费)和罚没款等收入中开支,并列入地方劳动工资计划”;“市场雇佣的交易员、服务员,最好是不脱产或半脱产,他们的工资、福利等费用,也由市场管理费、罚没款等收入中开支”;“市场管理费、罚没款等收入,除上述开支外,有多余的,上缴地方财政,不足开支的,由地方财政补贴”;同时,“各级工商行政管理机构成立后,各级市场管理委员会不应撤销,可以合署办公,统一领导。市场管理委员会原由有关部门抽调来继续保留的管理人员,其工资、福利等费用,也由市场管理费、罚没款等收入中开支”(广东省档案馆,222-2-19:47)。

在广州,城市经济规模较大,因而,相对来说,市场管理费经费规模较大,基层市场管理机构比较健全。但是,广州市不仅郊区基层市管机构也同样面对经费不足的问题,就是在城区市管费规模随着国家经济政策而变动,经费也难以得到保障。1964 年,国家强调对于自由市场加强管理,许多市场关闭,在这样的情况下,市场管理费收入减少。在广州,依靠市场管理费、交易服务费、农村集市的市場租来解决市场管理人员的开支已经收不敷出,到 1964 年 3 月,已经将全部结余用完,靠借款维持。当时,广州市一年市场管理费大约在

10万元左右,罚没款在40万元左右,而一年的市场管理费支出在60万元左右。为了解决市管经费亏空,广州市财政局建议参照《中央工商行政管理通报》的1963年第24期所介绍江苏省的办法:即市场管理部门的交易服务费、市场管理费罚没收入等,全部上缴财政纳入其他收入预算,市场管理工作所需的经费包括人员工资福利等,由财政其他财政退库解决(广州市档案馆,97-214:154)。但是,从此后的文件中,广州的市管所的经费仍然是从市管费和罚没款中供给^①。

3. 乱收费的持续存在

当国家为了保障基层市场管理机构经费供给重新回到原有的经费体制后,乱收费问题又变得难以遏制。虽然1962年广东省人委已经两次下令整顿市场收费,但到1965年,广东省委发现,某些地区仍然存在许多乱收费问题,“主要表现在:手续环节多,收费项目多,附加费用多,经纪插手多等。”(广东省档案馆,222-2-21:23-25)所谓经纪插手多,也就是基层市管机构将收费转包给市场交易经纪人,由他们负责市管费的收取。这种现象说明当时收费问题日益严重。

针对这种情况,1965年广东省又开展了两次市场规费的整顿。1965年,广东省人委发出《关于整顿市场规费的通知》,要求各地只准征收一种市场管理费,取消市场租、服务费、公称费、发票手续费等名目繁多的市场规费。“市场管理费的使用,必须按照‘取于市场,用于市场’的原则,精打细算,节约开支,把收起来的钱管好用好。”此后,各地先后开展了整顿工作,但也有些地区还没有认真进行整顿。因而,1966年,省人委重申整顿市场规费(广东省档案馆,295-1-219:71-75)。

但是,这两个整顿规费的文件并未得到很好的执行。到1966年4月底,省工商局对60个县(市)和广州郊区市场收费情况进行调查,仍然发现有收费标准普遍偏高、收费项目繁多的现象。一些地方甚至收市场管理费仍像过去征收市场租一样,作为地方财政收入,由财政部门下达任务,而且指标偏高;有的县财政收取市场租,工商行

^①由于没有查到广东省人委对于广州市的这个请示的批复,不能知道广东省人委的立场,但1963年后广东省人委和广东省工商行政管理局的几个文件仍然规定了基层市场管理人员的经费从市场管理费和罚没款中开支。

政管理部门收取市场管理费;有的县除按规定征收市场管理费外,另代收开发票费、生猪防疫费、手工业部门的管理费等等(广东省地方史志委员会,1997:94)。

4. 文革期间的工商所经费改革

文革初期,工商行政管理机关陷入瘫痪。1970年后,广州市恢复建立基层市场管理机构,并统一为工商行政管理所。这时期,工商所体制上处于频繁变动中。更重要的是,国家推动了工商所改革,将工商所人员纳入国家行政编制,经费开支纳入财政预算。但是,工商所依然收取市场管理费,工商部门从罚没款中提取30%作为业务费。这种经费体制一直延承到1978年后。

1970年10月,商业部、财政部下发《关于将市场管理人员列入国家行政编制的联合通知》,规定:“市场人员一律列入国家行政编制”,“市场管理人员的工资、福利和办公费等按行政机关标准,纳入财政预算”。同时,罚没款全部缴作财政收入,市管费不纳入财政预算,列入市场建设和开票员工资支出,有余则交财政(广州市工商行政管理局,1980:116-117)。

1974年,广东省工商行政管理局和省财政局对市场管理人员经费开支问题发出联合通知,规定:“公社(镇)工商行政管理所凡是按照省革委规定的范围内所配备的市管人员,其工资、福利和办公费,应按行政机关标准,由当地纳入财政预算。”此外,对于罚没款,《通知》明确规定工商部门可以从罚没款中提取一定比例作为办案业务费:“关于各地打击投机倒把活动需要支出的业务费用,即调查案件的旅差费、邮电费、对检举揭发有功人员必要的奖励费以及市场管理的宣传费,可按罚没款收入中按百分之三十的比例,由县(市)工商行政管理局统一提取,本着节约的原则,统一使用,按实报销。年终如有结余,应如数上缴财政部门,列入其他收入项目处理。如果确实不够开支,在年终以前报县财政局审查后适当多提取一些”(广州市工商行政管理局,1980:116-117)。

广州市在市管人员纳入国家行政编制以后,对于罚没款管理的具体规定是:将罚没收入缴交财政,由财政局在收入中提取30%交工商局使用。罚没款返还只限用于以下三方面:(1)对检举和协助破案有功的群众的一案一奖;(2)各区街道临时协助管理市场人员

的生活补贴(每街平均两人,重点街道可以多些,每人每月补贴控制在6至10元左右);(3)各区召开表彰市场管理积极分子大会的经费(广州市工商行政管理局,1980:116-117)。

虽然这时期国家将工商所经费纳入了财政预算,但是,它并没有完全解决工商所经费保障问题。首先,在实际运作中,广州市的工商所依然使用一些事业编制干部,这些干部从市场管理费中开支经费(东山区档案馆,052-A1-1-004:33-38);其次,1980年代,随着工商所机构和人员的快速增加,工商所的经费保障又成为突出问题,国家就明确规定了部分工商所人员从市场管理费和个体工商户管理费中开支;再次,更重要的是,在国家允许工商所收取市场管理费作为预算外资金并从罚没收入提成的情况下,由于地方财政部门对于工商部门这部分经费的监控,因而,地方财政部门往往不愿意拨付工商所充足的财政经费,而实行某种实际上的差额拨款,要求工商部门从预算外资金和罚没收入返还中补足工商所经费。这从根本上侵蚀了工商所的正常财政经费基础。最后,作为预算外资金的市场管理费仍由工商部门收取和使用,罚没款实行返还政策,这并未从根本上改变工商所的激励机制,1976年,东山区的工商局就认为,工商所对于街道个体户的管理,只注意收取管理费,其他基本放任自流。因而,导致了街道个体户中普遍地存在市场违法行为(东山区档案馆,052-A1-1-004:1-6)。这种经费管理体制一直延续到1990年代,带来了更为严重的监控问题。

四、讨 论

在国家政权建设的过程中,如何供给不断向基层渗透的国家机构和人员是影响国家政权建设成败的重要因素。在现有文献中,研究者从多个角度揭示了财政供给以及与其相联系的税收对于国家政权建设的影响:国家是否能够成功地汲取足够的财政收入,直接影响到民族国家的存活及其在世界体系中的强弱与兴衰;财政收入的不同需求规模和形式,影响到国家行政体系的规模 and 不同发展程度;财政收入的不同形式还影响到国家政权的性质,即究竟是发展成为绝对主义抑或是宪政国家。

此外,研究者还发现,在一定社会经济条件下,统治者财政收入汲取的不同策略或者说理性选择,还影响了国家行政体系的不同形式。所谓行政体系的形式,这里主要是指统治者为了推动国家权力的触角延伸,推动国家权力向基层渗透所采取的方式。在欧洲国家形成的研究中,研究者主要关注的是税收和财政供给如何影响了官僚式和世袭式(*patrimonial*)两种不同行政体系的形成。

首先,财政供给方式的不同是世袭式和官僚式两种行政体系的根本区别之处。在《经济与社会》中,韦伯追溯了欧洲国家形成的历史进程,在不同财政供给方式的基础上,区分了世袭式(*patrimonial*)和官僚式(*bureaucratic*)两种不同的行政体系。

世袭式行政体系是建立在家长制(*patriarchalism*)以及家(*oikos*)之上的世袭制统治的基础,它在家长权力向政治权力发展的过程中产生。这里,家长权力是指主人(*master*)对于其家族的支配权力,而政治权力是指一个主人对于不受其家长权力支配的其他家族主人的支配权力,主要包括司法权力和军事权力。起初,这种政治权力是有限的,但随着统治者对于对非本族支配权力要求的扩大,这种对于非本族的政治权力日渐发展成如同对本族的家长权力一样毫无限制。在这个过程中,统治者及其家族不能够完成日益复杂和庞大的行政任务,一个初步的行政体系开始建立,世袭式的行政体系开始出现。一方面,在欧洲国家形成的过程中,统治者通过世袭制的行政体系在一定程度上克服了将国家机构和国家权力向基层渗透的过程中经费和人力的缺乏,取得了更广泛的社会服从;另一方面,世袭制行政体系建立在私人忠诚和行政职能承包的基础之上,这带来了严重的代理人监控问题。

世袭式行政体系有可能发展出包括职位和权威层级的复杂化等在内的官僚体制的种种特点。但是,世袭制行政体系却与官僚制根本不同,这种不同在于,世袭制行政体系下,官员没有稳定的、经常性的薪水,他们只能从他们占有的行政管理物资中获取行政管理的费用,即便是军队也是依靠本身资源的攫取来装备自己。实物俸禄、酬金以及土地俸禄等是世袭制行政体系经费的主要来源。这种体制产生了诸多陋弊,政府官员对于职位权力往往享有垄断性的占有,包税人和其他各种承担了国家职能并利用这种职能来牟取私利的私商广

泛存在,对于俸禄的攫取和交易往往超出了统治者控制的范围(Weber, 1968: 1028 - 1032)。在这种世袭制行政体系中,统治者往往采取出巡和对于管辖权的分割等来防止官员对于公职的独占,但是,世袭制的行政体系的最终变化来源于贸易和货币经济的发展。贸易和货币经济的发展使得统治者可以通过追求利润导向的垄断主义来满足其经济需要。在税收收入大幅度增加的基础上提供行政官员稳定的薪水和相连带的职务晋升,从而避免了职位垄断和买卖官职(Weber, 1968: 1042 - 1043)。正是在财政理性化的过程中,世袭制逐渐地演变为理性官僚制行政体系,推动了国家政权建设(Weber, 1968: 1041)。

其次,在一定社会经济条件下,统治者为了追求财政收入最大化而做出的理性选择是导致不同形式行政体系的根源。在统治者汲取财政的过程中,不同的社会经济条件限制了统治者财政汲取的策略,根据这些不同的社会经济条件,统治者做出理性的选择塑造不同的国家行政体系,世袭制和官僚制两种不同的行政体系都是统治者追求可能的财政收入最大化的有效制度安排。

在绝对主义国家形成的初期,君主主要将其统治触角延伸,就不得不花钱购买人员以组成行政体系和军队。在这个过程中,一些国家没有足够的财政收入来支持这些行政体系向基层的延伸。因而,统治者利用官职买卖以及雇佣军来克服建立官僚机构和军队过程中的经费不足,这使得国家体系成为可能。但是,这两者都会带来无法克服的监控难题,毋庸置疑地侵蚀国王原本就有限的权力,可能产生的是国家的收入被转移到这个腐败的官僚系统日益增加的薪俸上,雇佣军也背离国王的目标而追求自我利益。这造成了恶性循环:日益膨胀的官僚体系不断消耗财政收入并带来了国家的负债,从而又导致国家更加庞大的财政需求(Wallerstein, 1974: 133 - 162)。

Ardant(1975: 174 - 193)就认为,生产的不足,发育不充分的市场和税收征收的困难,在前工业社会税收负担分配和税收评估的困难等社会经济条件的限制,决定了统治者征收的税种以及征收方式。世袭制的行政体系正是在社会经济条件和统治者对于税收汲取不协调的情况下采取的以求税收最大化的方式。正是由于世袭制行政体系下那些看似无效率的因素,比如,高昂的征收成本、特权和包税人

等才使得国王能够征收到足够的税收。Edgar(1994: 187 - 204) 也认为,世袭式行政体系的产生就在于统治者无法监控其代理人,从而只有通过包税人等方式来实现统治对于社会的渗透。在监控无法实现的情况下,包税人等制度安排可以减少监控成本,从而是一种有效的制度。

Levi 用交易成本分析国家基础权力演变,她的观点尤其充分体现了这种认为国家基础权力的演变是统治者在一定交易成本下理性选择的结果的研究路径(Levi, 1988: 113 - 117)。Levi 的核心论点是:统治者的目标是追求税收收入,但是统治者并不能随心所欲。她系统地考察了统治者在税收最大化过程中受到的各种制约,包括讨价还价能力、交易成本和贴现率。她认为,在统治者追求税收最大化的过程中,包括国家代理人和社会成员相对于统治者的不同讨价还价能力以及不同的税收测量、监控、谈判和代理等交易成本的存在,使得不同国家的统治者根据不同的税收产出系统的交易成本作出了理性的选择,构建了不同的国家行政体系,以实现税收最大化的目标。她认为,英国成功地建立了一个理性的官僚机构而法国建立了世袭制行政体系的根源就在于法国领土辽阔、税种复杂,对于国家代理人的监控成本更高。

在本文的案例研究中,虽然国家建设的历史背景存在相当差异,我们仍然可以看到,财政供给问题同样是影响中国国家政权建设的重要因素。在国家政权建设过程中,国家同样不得不面对如何供给基层政权的问题。并且,与欧洲国家形成的经验相似,国家似乎同样通过基层政权自给自足的经费体制来克服政权延伸中的经费不足;但同时,面对同样的财政供给的不足,这时期的中国国家政权建设却有不同的解决方案和独特的经验。

第一、国家政权下延过程中,财政供给的不足是影响国家实现其社会控制目标方式的重要因素,由此,也是影响国家政权建设的不同形式的重要因素。

通过档案资料分析,在 1949 到 1978 年间,促进或者阻碍国家政权建设的因素并不能够全部归结于阶级斗争、政治运动或者市场管理的群众路线。在广州基层市场管理机构发展的考察中,市场管理群众路线带来了激励和约束双重问题,在文革时期产生了恶劣的后

果,但是,我们不能将阻碍国家建立制度化、正规化的基层市场管理机构的原因完全归结于此。在国家建设过程中面对的经费难题是限制国家基础权力发展的关键因素。在一定程度上来说,正是由于国家建设面临经费难题,才使得国家不得不诉求于市场管理群众路线来实现国家市场控制的目标。

在推动国家政权向基层延伸,以求进一步实现其社会控制目标的过程中,财政经费的不足不仅阻碍了五六十年代国家市场管理机构的下延,而且根源于财政经费不足而确立的工商所自给自足或者“吃杂粮”的经费体制还激化了工商所的逐利导向,带来了严重的代理人监控问题,从而扭曲了工商所的制度目标,阻碍了国家市场管理目标的实现。由于财政经费缺乏,广州市在1949年后相当长一段时期内都不得不依靠摊贩组织和基层市场管理网络来管理市场。直到1961年,广州市才第一次建立了基层市场管理机构,而且,还没有能够为它提供稳定的财政经费保障,而规定它从市场管理相关收入中开支。在这种经费体制下,工商所逐利导向已经表现出来。在财政经费不足的情况下,国家政策在治理基层市管机构乱收费和工商所经费保障中徘徊。

第二、1978年前国家政权建设的成就和局限。从财政供给的角度考察这时期国家政权建设的影响因素可以使我们从另一个侧面把握1949年后国家政权建设的局限和成就。

一方面,这时期,新政权并未能够建立拥有稳定财政经费供给的基层国家机构,并未从根本上遏制基层政权的赢利性倾向。与杜赞奇的判断不同,本文发现,1949年后新政权并没有能够为其基层国家机构提供稳定的财政经费供给,消除其赢利性倾向,从根本上实现人员的正规化。作为正规的基层市场管理机构,工商所的经费仍然是依靠市场管理费和罚没收入返还供给。在这种经费体制下,基层市管人员正规化难以推进,基层市管机构的赢利性导向并未得到根除。相反,国家三令五申也依然难以遏制乱收费。因而,1978年后基层市管机构出现的严重乱收费和协管员人数迅猛增长等问题并非是与这时期的断裂,并非是以经济为中心的政策导向的新鲜产物,相反,它们正是1978年前的体制遗产。

另一方面,新政权又有其独特的国家建设经验,展现了1949年

后新政权国家政权建设的成就。同样面对经费的局限,欧洲国家形成过程中,统治者往往依靠世袭制来解决经费的难题,通过将行政职责承包出去,让这些中间人在承担行政职责的同时从行政职责的相关收入中开支;在依靠这些中间人实现统治者社会控制目标的同时,带来了严重的代理人监控问题。在中国,1949年后,在经费限制和对基层市管机构财政供给不足的情况下,国家并不是将市场管理的职责交与民国时期即已经广泛存在的市场经纪人,在节约行政成本和带来诸多代理人监控问题的同时,实现国家社会控制的目标;与欧洲国家和民国时期不同,这时期,国家通过市场管理的群众路线来延伸国家市场控制的触角,实现国家社会控制的目标;并通过意识形态约束、阶级清理和政治运动等来加强这种经费体制下可能产生的严重的代理人监控问题。因而,在基层市场管理机构建立以后,虽然它的经费体制和世袭制的经费体制有相似之处,即它们都没有稳定的财政经费供给,而从自身承担的行政职能收入中承担经费开支。但是,与世袭制相比较,基层市管机构的这种经费体制虽然带来了乱收费和人员非正规化等问题,但是,它却没有出现世袭制下的职权的私人化、垄断化等更为严重的问题。从国家建设的角度来考察,共产体制下的群众路线、政治运动和意识形态教育训导等更显出其独特性。

在本文的案例研究中,财政供给对于1949年后国家政权建设产生了重要影响;并且,我们可以看到1978年后国家基层市管机构逐利导向的膨胀正是这种财政供给体制的难产。进而,也正是从财政供给与国家政权建设关系的研究视角,我们可以进一步看到在20世纪90年代中后期,国家财政经费体制改革对于国家政权建设的积极促进作用。在财政理性化的过程中,国家的制度化建设得以逐步推进。

(责任编辑:陈那波)

参考文献

- 东山区档案馆(1952).十月份摊贩改组计划.东山区工商科,003-A1-1-016:40-41.
- 东山区档案馆.一九六四年第二季度工作总结.东山区市场管理委员会办公室,003-A1-2-68:34-37.
- 东山区档案馆(1959).批复改组工作方案报告.区人委,026-A1-1-004:65-67.

东山区档案馆(1976).关于街道个体户违法情况的报告.区工商局党委,052-A1-1-004:1-6.

东山区档案馆(1976).关于贯彻市委有关开展市场“群管”工作指示的报告.东山区工商行政管理局,052-A1-1-004:33-38.

广东省地方史志委员会编纂(1997),广东省志·工商行政管理志.广州:广东人民出版社.

广东省档案馆(1963).省人委批转办公厅“关于各级工商行政管理机构设置和工作问题的报告”的通知(办字331号).222-2-15:63-65.

广东省档案馆(1963).关于成立广东省工商行政管理局的通知(办字445号).省人委,222-2-16:23.

广东省档案馆(1964).关于工商行政管理机构、编制问题的报告.广东省工商行政管理局,222-2-19:47.

广东省档案馆(1965).关于整顿市场规费的通知(财委字211号).省人委,222-2-21:23-25.

广东省档案馆(1962).关于严禁在农贸市场乱收各种费用问题的报告(财预字第125号).广东省财政厅,295-1-157:115.

广东省档案馆(1962).关于农村贸易市场征收费用若干问题的通知(财字416号).广东省人民委员会,295-1-157:125.

广东省档案馆(1962).关于市管会人员经费供给问题的批复(财字第168号).广东省财政厅,295-1-157:133.

广东省档案馆(1966).关于重申整顿市场规费的通知(财委字92号).省人委,295-1-219:1-75.

广东省档案馆(1964).转发省财贸委员会对省社“关于市场管理工作明确由工商行政部门统一领导管理的请示报告”的批复(粤供合字第46号).广东省供销合作社,299-1-92:27.

广东省档案馆(1963).全省工商行政工作会议总结.301-1-1:57-59.

广东省档案馆(1964).关于市场管理费、市场罚没款收支管理规定的联合通知(财预综字第506号、工商市字第550号).中华人民共和国财政部、中央工商行政管理局,301-1-5:9-10.

郭圣莉(2006).城市社会重构与国家政权建设——建国初期上海国家政权建设分析.天津:天津人民出版社.

广州市档案馆(1953).关于整顿目前摊贩工作的指示.中共广州市委文件,3-79:72-73.

广州市档案馆(1963).关于进一步充实和加强市场管理基层机构的通知.中共广州市委文件,3-297:57.

广州市档案馆(1962). 关于调整和加强市场管理基层机构的通知(市委字第153号). 12-186; 68-70.

广州市档案馆(1952). 关于摊贩管理处合并工商局的指示. 97-31; 13.

广州市档案馆. 关于市区成立管理摊贩机构问题的具体通知(府商知字第36号). 97-158; 63-64.

广州市档案馆. 关于现行各区摊贩管理人员经费开支问题的通知(会贸字第112号). 广州市人委, 97-106; 149.

广州市档案馆. (1961)市委、市人委关于加强当前市场管理工作的指示(市委字第232号). 广州市委、广州市人委, 97-173; 1-2.

广州市档案馆(1964). 关于市场管理人员经费开支解决办法的请示(会财办字第218号). 广州市人民委员会(向省人委), 97-214; 154.

广州市档案馆(1956). 关于摊筹会问题的报告(摊综字第1015号). 广州市工商行政管理局, 135-137; 43-45.

广州市档案馆(1958). 市场管理工作规划. 郊区人委, 318-320; 6-36.

广州市档案馆(1955). 摊管科工作总结. 中区人委摊管科, 322-348; 13.

广州市工商行政管理局编纂委员会. 广州市志·工商行政管理志. 广州市地方志网站: www.gzsdfz.org.cn.

广州市越秀区工商局编(1992). 越秀区工商行政管理志(内部出版).

广州市花县工商行政管理局编(1992). 花县工商行政管理志(内部出版).

广州市工商行政管理局(1950). 社团整理工作总结报告. 广州工商, 4.

广州市工商行政管理局(1950). 整理摊贩初步工作总结. 广州工商, 1.

广州市工商行政管理局编(1977). 工商行政管理工作手册(内部出版): 121-124. 广东省工商行政管理局关于印发《贫下中农管理市场试行办法》的通知(粤工发字第11号).

广州市工商行政管理局编(1977). 工商行政管理工作手册(内部出版): 116-117. 广东省工商行政管理局、广东省财政局关于市场管理人员经费开支问题的联合通知(粤工发字第2号、粤财行字第50号).

广州市工商行政管理局编(1977). 工商行政管理工作手册(内部出版): 118. 广州市工商行政管理局革命委员会关于贯彻“市场罚没收入中提奖问题”的通知(工商革发字第10号).

海珠区档案馆(1952). 区摊贩联合会第一次会议决定. 3-A1-3-41; 23.

海珠区档案馆(1963). 关于进一步加强市场管理所、广泛建立市场管理小组和市管网的请示报告. 海珠区市场管理委员会, 3-A1-15-239; 73-76.

越秀区档案馆(1959). 北区人委工商科1959年工作总结. 3-A1-1-3; 80-83.

越秀区档案馆(1957). 北区肉菜市场工作总结. 3 - A1 - 1 - 22; 18 - 21.

越秀区档案馆(1962). 越秀区人委财政科一九六二年工作总结. 3 - A1 - 1 - 42; 47 - 54.

越秀区档案馆(1963). 六三年工作总结. 市管会, 3 - A1 - 1 - 47; 43 - 47.

越秀区档案馆(1964). 越秀区队未归口小商贩家庭副业户管理试行办法. 3 - A1 - 1 - 58; 21 - 22.

邹谠(2004). 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看. 香港: 牛津大学出版社.

Ardant, G. (1975). Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations. In Tilly, C. Ed. *The Formation of Nation - State in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Duara, P. (1988). *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900 - 1942*. Stanford: Stanford University Press.

Edgar, K. & Joachim, S. (1994). Bureaucracy and Efficiency: An Analysis of Taxation in Early Modern Prussia. *American Sociological Review*, 59(2): 187 - 204.

Harding, H. (1981). *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949 - 1976*. Stanford: Stanford University Press.

Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: the World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Pye, L. (1981). *The Dynamics of Chinese Politics*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Shue, V. (1988). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford: Stanford University Press.

Wallerstein, I. (1974). *The Modern World - System (I)*. New York: Academic Press.

Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology (III)*. New York: Bedminster Press.