

The ICAO in Transition

The change of the state infrastructure power since 1949

本书追溯广州市工商所发展的历史以及现实的运作。以此为切入点考察1949年后中国所谓“国家基础权力”的发展。从一个侧面和角度来把握1949年后中国政治变迁的轨迹。全书聚焦于以下三个问题：第一，1949年后中国国家基础权力究竟发生了什么种演变？第二，1949年后影响国家基础权力发展的因素是什么？第三，国家基础权力如何影响了国家与社会关系的展开？

黄冬娅 / 著

中山大学政治学丛书 ⑩



转变中的工商所

1949年后国家基础权力的演变及其逻辑



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

黄冬娅 / 著

1949年后国家基础权力的演变及其逻辑
转变中的工商所

The ICAO In Transition

中山大学政治学丛书 ⑩



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

转变中的工商所:1949年后国家基础权力的演变及其逻辑/黄冬娅著.

—北京:中央编译出版社,2009.8

(中山大学政治学丛书)

ISBN 978-7-80211-999-4

I. 转...

II. 黄...

III. 工商行政管理-国家机构-权力-研究-中国-现代

IV. F203.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第139290号

转变中的工商所:1949年后国家基础权力的演变及其逻辑

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 280千字

印 张 21.5

版 次 2009年8月第1版第1次印刷

定 价 48.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总序

如果把编撰、出版这套中山大学政治学系列丛书视为我们的一种学术志业选择，那么，激励我们进行这一选择的理由有三：

其一，接续中山大学政治学、行政学的学科传统。

作为一门学科，政治学、行政学在中山大学具有悠久的历史传统。1924年孙中山先生手创广东大学（后改名中山大学）时，即将1905年广东开办的法政学堂纳入其中，并设立政治学系，这一学科建制直至1952年全国院系调整才告中断。从30年代到40年代，在中大担任教职的不仅有著名政治学家萨孟武、邓初民和著名政治哲学家、宪法学家张君勱先生等人，而且有不少默默耕耘的政治学、行政学教授。在一份由中山大学校史资料室提供的1932年至1935年国立中山大学教职员名录的资料上，我们就发现了一些政治学、行政学前辈的名字，让我们以崇敬的心情胪列其中几位：

——邓孝思，政治学系主任、教授，毕业于日本京都帝国大学政治经济科，主要研究领域为现代政治学说、政治学史。

——詹显哲，政治学系教授，毕业于德国法兰克福大学政治科兼政治经济科，主要从事国家学、国际政治、政治史的研究。

——刘永南，日本东京高等师范学院毕业，日本早稻田大学政治经济部毕业，主要从事各国政党论、地方自治的研究。

——邱昌渭，美国哥伦比亚大学硕士、政治学博士，主要从事比较宪法、地方自治的研究，著有《议会制度》、《地方自治》等。

——范扬，东京帝国大学法学部毕业，主要从事宪法、行政法的

研究。

——梁贞，法国国立第戎（Dijon）大学法学博士，主要从事宪政学、行政学、民族运动史的研究。

——胡汉瑞，美国哥伦比亚大学政治学博士，主要从事地方自治、中国法制史的研究。

——梁朝威，国立清华大学毕业，美国约翰·霍布金斯大学政治学博士，主要从事社会心理学、现代政治思潮的研究。

——蒋竹林，美国密歇根大学市政管理学硕士、政治学博士，主要从事现代各国政治制度以及行政学的研究。

以上只是从一份简略的档案资料上获取的信息。不过，由此我们已有充分的理由相信，如果进行仔细的收集、发掘和整理，一定可以再现出一个中山大学政治学、行政学的学科传统，那将是一个浸透了前辈学子心血的历史传统。可惜，这一传统因1952年全国院系调整而随风飘散。直到20世纪80年代，在老一辈著名政治学与行政学家夏书章教授的直接指导下，在王乐夫教授的领导与努力之下，中山大学政治学、行政学学科才得以获得恢复、重建，并获得较大的发展。

在走向21世纪的今天，如何在先前学者努力的基础上，延续学科的历史传统，承接前辈学人的学术风范，是值得后生学子不断思考与实践的大问题。本系列丛书的编撰、出版可以视为我们对此问题交出的一份远远没有结束的答卷。

其二，推进政治学的知识积累和知识增长。

政治是人类社会生活中的一种重要现象，也是人类经验的一个重要方面。在人类对政治漫长的经验和长期的思索中，逐步形成了一门被称之为“政治学”的知识系统或者说一门科学：“在‘科学’一词的广义上，政治学是一门科学。它掌握和组织的信息和理论是知识。这种知识既是真实的又是有用的。这种知识也是积累而成的。”（见〔美〕格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册》（上卷），竺乾威等译，商务印书馆，1996年，第141页）

正视或者面对政治科学知识的累积性，我们确实需要反对以下三种观点：其一，古人对它无所不知，我们只能借助和吸取他们的智慧；其二，政治学要成为一门科学的惟一方法是摆脱过去的羁绊；其三，政治学只是一种地域性的知识，它纯粹是本土经验积累的产物。这三种观点之所以不能接受，原因在于：第一种观点封杀了政治科学知识增长和知识创新的必要性，意味着政治科学知识之树上再也不结新果；第二种观点破坏了政治科学知识的累积性和连续性，其结果是政治科学知识之树的根被彻底挖断；第三种观点否定了政治科学知识跨国界交流的合理性与正当性，使政治科学知识之果沦落为不能进行国际交流的“土特产”，从而最终失去知识的价值和品格。毫无疑问，对政治科学知识系统的发展而言，这三种局面都是灾难性的。

因此，如何借助全球化背景下的国际学术活动和知识交流，建立起政治学科的国际标准和全球视野，同时，通过对中国本土经验的实证研究和理论总结，推动政治科学知识的积累与增长，使政治科学这棵知识之树在中国的学术园林中根深叶茂、硕果累累，是从事政治学教学与研究的学者们义不容辞的责任。本系列丛书的编撰、出版即是希望为此贡献我们一点微薄的力量。

其三，为中国政治趋向法治民主的转型和社会主义政治文明的建设提供政治学的支持。

100多年前，目睹19世纪时代巨变的法国著名政治学家托克维尔在其不朽的经典之作《论美国的民主》上卷的绪论中断言：“一场伟大的民主革命正在我们中间进行。”他确信，这将导致一个全新的社会、一个民主的社会。面对这一变革，他提出领导社会的人肩负的首要任务是对民主加以引导。然而，托克维尔忧虑的是：“我们却很少这样想过。我们被投于一条大江的急流，冒出头来望着岸上依稀可见的残垣破壁，但惊涛又把我们卷进了运河，推回深渊。”在托克维尔看来，走出这种深渊，需要一种政治知识系统的支持和帮助。为此，他呼吁：“一个全新的社会，要有一门新的政治科学。”（以上引文见[美]托

克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆，1991年，第4、8、9页）

显然，如果把这一呼吁运用于当代中国，那是非常恰当的，因为始于20世纪80年代的改革正在把我们带入一个全新的社会，或者说引向一种新的政治文明。而全新的社会或者新的政治文明需要一种新的政治科学，这种政治科学不仅为我们奉献一种法治、宪政、民主、共和的政治理论，而且为中国政治实现向法治民主的转型、走向社会主义政治文明提供智慧资源和操作技术。确立这样一门政治科学无疑是从从事政治学教学、研究的学者们一种历史性的使命，而完成这一使命可能需要许多代人持久而坚韧的努力。编撰、出版这一套政治学丛书正是我们作为这种努力的第一步，虽然是极小的一步。

基于上述理由，我们不把本丛书的编撰、出版视为一种短期行为，而是定位为一个长期努力的过程。因此，在整体布局上，本丛书将由三个部分构成：一是论著系列，具体包括学术论文集、政治学评论和学术专著；二是教材系列；三是译著系列。在操作方式上，我们将采取渐次推进、积少成多的策略，以期通过长期的努力实现规模效益。

我们渴望同行专家的批评。

我们期待读者朋友的指正。

我们企盼得到大家的呵护与支持。

中山大学政治学系列丛书编辑委员会

2006年5月

目 录

Contents

总序	1
第一章 概论	1
一、研究问题和研究目的	1
二、研究对象	4
三、时间纬度	14
四、相关概念	15
五、研究资料和研究方法	19
六、研究局限	21
七、本书框架	22
第二章 文献综述：国家基础权力与中国政治变迁的图景	25
一、1949 年以后中国政治变迁的图景	26
二、“国家基础权力”：概念及其演变	42
三、国家基础权力与国家市场管理目标的实现	65
四、本章小结：国家基础权力视角下的中国政治变迁	73
第三章 广州的工商所（1949—1978）：财政供给与国家政权建设	77
一、国家市场管理目标的特征（1949—1978）	79

二、国家市场管理机构下延中的经费难题	83
三、1949—1961年：财政供给缺乏下的市场管理	87
四、1961—1966年：财政供给与基层市场管理机构建设	112
五、1967—1979年：工商所和基层市场管理网络的并行 发展	147
六、本章小结：新政权国家建设的成就与局限	158
第四章 工商所转变的宏观图景（1978—）：国家基础权力发展的 路径依赖	164
一、国家市场管理目标的转变：对象、范围、方式与能力 ..	166
二、改革前的工商所：“吃杂粮”与工商所逐利导向的膨胀 ..	170
三、工商所改革：制度建设的路径依赖	191
四、本章小结：国家基础权力的延承与变迁	218
第五章 广州A工商所的案例：国家基础权力与国家行为的 逻辑	222
一、A工商所概况	223
二、工商所的市场管理规范	225
三、工商所行为的逻辑：为什么“选择性”行政执法？	229
四、作为社会控制手段的个私协	269
五、本章小结：国家基础权力的发展与局限	278
第六章 结论	283
一、1949年后国家基础权力的演变图景	284
二、影响因素：财政供给与国家基础权力演进	288
三、国家基础权力与国家和社会关系的展开	296
参考文献	299

附 录	315
附录一 各国（地区）市场准入程序的数量和分类	316
附录二 广州市工商行政管理局前置许可目录（节录）	322
附录三 全国工商部门行政复议、行政诉讼情况	325
附录四 广州市工商局某分局工商所绩效考评评分标准 （部分）	327
附录五 A 工商所参与的综合整治和专项整治 （2006年6—8月）	329
附录六 广州市某区私协基层分会规范化建设达标评分表 ...	331
附录七 2006年广东省某个私协会费支出预算	333

图表目录

图 2—1	市场准入程序和腐败	69
图 4—1	1993—2004 年工商行政管理行政性收费和罚没收入表	198
图 4—2	基层工商管理机构经费实际支出和财政拨款数 (2000—2004 年)	199
图 5—1	全国个私协机构和工作人员数量变化图 (1987—1999)	270
表 2—1	18 世纪欧洲国家的分类	44
表 3—1	广州市中区 1955 年 5 月查处摊贩违法情况表	87
表 3—2	摊贩联合会组织变迁图 (1949—1961 年)	89
表 3—3	1956 年底到 1957 年广州市场管理人员情况表 (1957 年 12 月 24 日统计)	107

表 3—4	广州市自由市场管理费用收支情况表（节录）	109
表 3—5	1964 年 1 月广州市东山区市管会市场违法案件情况统计表（摘录）	117
表 3—6	广州市工商所机构编制情况（1961—1979 年）	135
表 3—7	广州市市场基层市场管理机构演变图（1949—1978 年）	159
表 4—1	1996 年工商所核定编制	207
表 4—2	1990—2002 年全国工商所人员变迁图	210
表 5—1	广州市工商局 A 分局工商所查处经济违法案件统计表（2006 年第 2 季度）	232
表 5—2	广州市工商局 A 分局 2000 年 1—10 月财政拨款情况表	235
表 5—3	广州市工商局 A 分局 2001 年 1—6 月上缴财政及财政返还情况表	236
表 5—4	广州市工商局 A 分局 12315 申诉举报（2006 年 7 月 17—30 日）	262

第一章 概 论

一、研究问题和研究目的

在中国政治研究中，研究者常常同时面临两个问题，即如何在变迁中寻找历史的延承、分析种种层出不穷的变化是否只不过是虚幻的表象，以及在缺乏根本性变革的政治体系中寻找潜在的断裂、捕捉各种在现有理论探讨和经验分析中可能被忽略的变化。

当我们以 1978 年作为时间坐标来考察中国政治的演变时，不可避免要面对的问题是它们之间有着何种延承和断裂。在对于历史延承和断裂的探讨中，不同的研究者采取不同的衡量标尺，会发现历史不同的演变图景。历史本身的丰富性需要我们努力从多个侧面揭示这些不同的图景，以求能够尽可能地接近历史的真实。

1949 年以后，新政权的重要特征无疑是权威主义体制和以公有制经济、政治动员、意识形态约束和群众路线等为特征的社会主义体制因素。追溯权威主义体制或者社会主义体制在这两个时期的变迁可以使得我们深入地把握 1949 年以后政权演变的脉搏。但是，当我们以社会主义国家或者权威主义政权来标签 1949 年以后中国国家的性质，并以这两者的变迁来衡量中国政治在这两个时期的变化和延承时，存在的问题是我们可能忽略其他同样重要的政治变迁的潜流。

对于国家基础权力演变的考察使得将国家建设的研究与民主转型、共产体制转型的研究在一定程度上剥离开来成为可能，可以使我们进一步探寻在以民主转型和社会主义体制改革为变化衡量标准的研究中可能被遗漏的变化或者延承，并在此基础上从另一个侧面把握中国政治变迁的脉搏。

在比较政治学中，对于“国家基础权力”的探讨建立在它可以成为一种相对独立的分析纬度基础之上。“国家基础权力”概念本身就建立在它相对于“国家绝断权力”的相对独立性基础上。对于国家绝断权力和基础权力的区分并不说明这两种国家权力不存在任何相互关联，而是意味着对两者关系的讨论以两者的独立性为分析前提。将这两种往往被等同的权力区分开来，使得我们可以真正地对两者的关系加以探讨。进而，对于国家基础权力演变的影响因素，研究者虽然不否认政权类型在其中所扮演的重要角色，然而，他们往往将国家基础权力的演变放入具体的历史场景中去，通过历史分析具体考察在政权类型之外影响国家基础权力演变的因素。

在关于政治变迁的研究中，如果我们将国家的基础权力与国家的绝断权力完全不加区分，将国家建设与民主化作为合一的历史进程，就可能将民主化作为所有变革的关键，而忽视在民主化转型之后政治制度和政治运作可能依然停留在旧有的轨迹之上，最高权力的民主化并不一定能够使得统治者国家建设的目标能够贯彻下去，有效地监控其代理人，成功地将国家权力深入渗透到社会，实现其社会控制的目标。在实行民主化的第三世界国家中，虚弱的国家或者失败国家屡见不鲜，民主化并不被认为是决定制度建设成功与否的最为重要的因素，相反，研究者强调一个有效国家对于民主化的重要性。^① 国家建设被认

^① Shaoguang Wang, "The Problem of State Weakness," *Journal of Democracy*, Vol. 14, Iss. 1 (Jan., 2003), pp. 36-42.

为是新兴民主政权走向巩固的关键因素之一。^①

并且，国家基础权力的增强并不意味着对于市民社会的压制，在国家与社会互强的研究中，这种互强之所以成为可能也正是建立在国家基础权力与国家绝断权力的区分之上：市民社会的发育推动的不是国家绝断权力而是国家基础权力的发展。同时，国家基础权力的发展也可能促进市民社会的成长。^② 在国家与社会的协作（state-society synergy）研究中，国家能力与市民社会的成长一样对于国家与社会关系的良性互动起着十分关键的作用。^③ 研究者还认为，在国家与社会的关系中，强大的国家官僚能力（bureaucratic capacity）是国家对于社会专断统治的缓冲剂和纠正器。国家官僚能力的强大，容易发展出一种对抗性小而趋于合作的国家与社会关系，而在国家官僚能力虚弱的地方，往往使得强制力成为主要的控制手段，从而激化国家与社会的矛盾，凸显国家的绝断权力。^④

此外，对于国家基础权力的考察还可以让我们以“国家”为中心来考察国家与社会关系的展开。通过把国家基础权力纳入国家与社会

① Robert I. Rotberg ed., *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Cambridge, Mass.: World Peace Foundation; Washington, D. C.: Brookings Institution Press, c2003); Foreign Policy & the Fund for Peace, "The Failed State Index," http://www.foreignpolicy.com/story/cmc.php?story_id=3098.

② Atul Kohli and Vivienne Shue, "State Power and Social Forces: On Political Contention and Accommodation in the Third World," in *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, eds. Joel S. Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue (Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1994.), pp. 293-326; Xu Wang, "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanism, and Limits," *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2 (Jan., 1999), pp. 231-249.

③ World Bank working paper No. 30, *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, 2004, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524131/297010PAPER0State1society0synergy.pdf>. 它将国家能力分为四个部分：制度能力（Institutional Capacity），技术能力（Technical Capacity），行政能力（Administrative Capacity），政治能力（Political Capacity）。

④ Yanzhong Huang and Dali L. Yang, "Bureaucratic Capacity and State-Society Relations in China," 《“转型中的中国政治与政治学发展”国际学术研讨会论文集》（内部出版），中国人民大学国际关系学院，2002年，第85—112页。

关系的分析之中，我们不将国家当成单一行动者，不管是专制的压迫者还是理性的公共政策制定者和执行者，而将国家分解为国家（统治者）和国家代理人两个行动者，从而，不以国家本质上的压迫性或者国家履行公共职能的理性选择作为特定国家行为的解释。由此，考察以国家社会控制能力和代理人监控能力为核心的国家基础权力，如何规导了国家与社会交往中的国家行为的逻辑以及社会的行动策略，从而影响了国家与社会关系的实际展开。

由此，本书以广州市的工商行政管理所（以下简称为“工商所”）为案例研究，追溯广州市工商所发展的历史以及现实的运作，以此为切入点考察1949年以后中国所谓“国家基础权力”的发展，以求从一个侧面把握1949年以后中国政治变迁的轨迹。本书通过历史的和比较的分析，将聚焦于以下三个问题：第一，1949年以后中国国家基础权力究竟发生了何种演变？第二，1949年以后影响国家基础权力发展的因素是什么？第三，国家基础权力如何影响了国家与社会关系的展开？

二、研究对象

本书关注国家在市场管理领域社会控制目标的实现，以工商所为研究对象。工商所是工商行政管理部门的基层机构，它是国家为了实现对市场的有效控制而将国家政权延伸到基层的产物，是国家市场管理机构最末端的触角，也是国家实现其市场管理目标依靠的重要力量。

为什么选择工商所

对于为什么选择工商所来作为案例研究的对象，本书有以下几个考虑：

第一，现实关注。本书以工商所作为案例研究，一个很重要的原

因是由于长久以来对于工商所市场执法中产生问题的关注。在传统媒体和网络上，我们都可以看到大量集中而猛烈的对于工商所存在问题的批评；同样，工商内部人员对于工商所市场执法也评价甚低，在由工商部门内部人员开创的各地“红盾论坛”上，我们可以看到工商内部人员对于各种内部问题的激烈抨击。

比如，对于工商所追求收费和罚没收入，根据媒体曝光，2003年安徽淮南市工商局大通分局出台了《关于调整各单位任务及提成比例的通知》（淮工商〔2003〕5号），通知规定了各工商所的收费任务和罚没任务，各下属单位在行政性收费及罚没款任务完成后，可分别提成14%至30%不等，而大通分局机关工作人员的奖金也与当月收入挂钩，提成比例为2%。如年终超额完成任务，其超额部分按照市局返还部分的10%奖励各部门。^①2006年2月，“焦点访谈”还曝光了之前因推行“四方定费”、“阳光收费”而成为全国模范的湖南省桃源县工商局给工商所下达收费任务的问题。2005年1月，桃源县工商局以红头文件的形式，向全局各基层单位下达收费罚款的目标责任任务，并要求各基层单位把任务分解到组到段，各组、各段分解到每个工作人员身上，如果完不成收费罚款任务，就按没完成工作量的20%扣发个人工资。^②据河南省企业环境办公室在2002年5月调查数据，财政部门为减少压力，在预算时把支出与收付款挂钩，当时河南省工商系统80%的经费依然靠收取罚款来解决。^③

此外，媒体还曝光了大量工商所协管员收费产生的问题。比如，在武汉，某工商所人员私自聘请协管员，以“个私协会理事”的身份收取管理费。该协管员共收取了6850元管理费，其中5000元有定额发

① 《淮南一工商所“生财有道”，红头文件分配罚款任务》，载《新安晚报》，2009年6月19日。

② 《湖南桃源工商局下红头文件强收“保护费”》，载《新京报》，2006年2月21日。

③ 《河南力困走出妖魔化阴影》，载《瞭望东方周刊》，2005年12月23日。