

# 部门内财权集中控制中的权力关系与责任分配

## ——来自某地级市工商局的调查

庄文嘉 余 琴\*

作者:

庄文嘉

中山大学政治与公共事务管理学院研究生

广州市新港新路 135 号中山大学 351 栋 535 号房, 510275

电话: 13512784604 (mobile)

邮箱: [vinja3049@163.com](mailto:vinja3049@163.com)

余 琴

中山大学政治与公共事务管理学院研究生

广州市新港新路 135 号中山大学 364 栋 978 号房, 510275

电话: 13560164193 (mobile)

邮箱: 715160663@qq.com

**【摘要】**1999 年中国的预算改革实际上是要建立一种“控制取向”的现代公共预算体制,推动财政收支的集中统一和预算监督。但是,目前许多预算外资金虽然已进行收支两条线管理,却仍然收支挂钩。这一改革过程涉及到财政部门、征收部门和次一级征收单位三者之间的权力关系与责任分配。对此,既有研究并没有提供较好的解释。为了填补这一空白,笔者从 2007 年 7 月到 8 月在我国东部某地级市的工商行政管理局进行了实地调研。研究发现,该工商局于 2004 年进行了一场财务改革,不仅实现了部门范围内的财权集中控制,也有助于财政部门建立起对收费收入的控制取向。但在财权集中的同时,组织间的责任关系并没有得到相应的调整。权力关系与责任分配相分离,使得改革并不能实现预期目标。

**【关键词】**收费收入 财务改革 工商局

### 一、问题提出

2001 年,财政部深化收支两条线改革,将部分预算外非税收入纳入部门预算。但目前,很多非税收入仍然是收支挂钩,使其作为财政性资金的性质无从体现(任建成,2005:9-12)。其中,政府收费作为非税收入的主体,是根据政府行政权力征收,具有准税收的性质(潘明星、匡萍,2005:39-42)。现行收费体制是谁收费、谁使用,收费主体支配收费资金,即收支挂钩。由于大多收费收入分散在各个部门管理,财政资金长期体外循环,游离于监督之外,

---

\* 收稿日期: 2009-3-30

作者简介:庄文嘉(1985-),男,汉族,广东人,中山大学政治与公共事务管理学院政治学理论硕士研究生;余琴(1985-),女,汉族,广东人,中山大学政治与公共事务管理学院行政管理硕士研究生。

造成政府难以从整体上把握财政资金的收入信息,无法统筹其在各部门中的使用(贾康、刘军民,2005:28)。对此,不少学者认为部门利益人格化和财权分割是主要原因,应该在深化“收支两条线”改革的方向上实现收支脱钩(董娅,2007:19-23;钱锋,2005:29-30)。然而,这一过程却是充满阻力的。因为各个征收部门可能并非集中、统一地控制着本部门内的收费收入。但是,目前却少有研究者深入到征收部门内部去了解收费收入的真实运作情况。究竟,当前征收部门内部对收费收入的控制情况是什么样的?部门范围内又是如何进行集中控制的?这便成为亟需填补的理论空白,也是本文所要研究的问题。为了对这一问题有更真实的理解,本文的研究者选取了个案研究的方法,从2007年7月到8月在我国东部某地级市的工商行政管理局(以下简称“工商局”)进行实地调研,重点调查该工商局收费收入的运作情况。

本文的第二部分将对既有研究中的两大分析路径进行梳理,并提出一个修正的分析框架。第三部分将简单介绍本项研究的方法与过程。第四部分将讲述个案研究中的发现,尤其关注财政部门和各层级的工商局(包括其派出机构——工商所)在财务改革中的互动。最后是讨论与结论,探讨这一新的分析框架的有效性,以及它所突出的中国预算改革问题。

## 二、文献评估

对中国预算外非税收入的研究,大致有两种路径:财政社会学和组织社会学。第一种是从财政类型与现代国家构建的角度出发,研究财政转型在国家转型中的影响,刘守刚将这一研究路径称为“财政社会学”<sup>①</sup>(2008)。采用这一理论模式的学者有王绍光、马骏和侯一麟等。这些学者主要是借用莫(Moore)和蒂利(Tilly)等西方学者的理论框架来解释中国现实,认为财政转型可以在很大程度上引导国家治理制度转型(马骏,2005;王绍光、马骏,2008;李洺、侯一麟2008)。在他们看来,1999年启动预算改革后,中国开始迈向“预算国家”(王绍光、马骏,2008)。“预算国家”,是采用现代预算制度来组织和管理财政收支的国家,以财政集中和预算监督为主要特征。马骏认为,1999年中国的三大预算改革(部门预算改革、国库集中收付体制改革和政府采购改革)实际上是要建立一种“控制取向”的现代公共预算体制,是在推动财政收支的集中统一和预算监督,标志着中国财政开始进入“预算时代”(2005)。其重点是在政府内部建立集中的行政控制,即建立一种以财政部门为核心的集中的行政控制体系,通过部门预算改革将资金的分配权力逐渐集中到财政部门(马骏、於莉,2007)。但是,尽管各个部门拥有的预算外资金纳入预算管理或者收支两条线的力度正在逐步加大,绝大部分资金仍主要是由负责征收的部门继续使用,现在只不过是把这些资金集中到财政部门控制的国库账户中,部门需要“编制”预算来使用这些资金(马骏、牛美丽,2007)。对此,李洺和侯一麟根据程序和实体两个性质极,将中国近10年来的地方财政改革分为两类:第一类是预算程序性、技术性改革,包括预算编制方法等服务于预算过程的基础性改革;第二类是政府各部门间、不同层级政府间预算收支的实体性、权力性改革,包括部门预算、国库集中收付、政府采购制度三项改革和收支两条线改革(2008)。他们认为目前地方的财政预算改革主要是行政性、技术性改革。其中一个主要原因是,整个预算分配格局高度稳定,地方财政预算选择权有限。这种有限性体现为两个方面,一是财政预算各类主要收入项目很难被纳入地方政府的自主决策过程,二是预算经费支出具有很强的刚性,原有基数的存量很难进行调整。由于预算过程是在既有制度和非正式规则惯性下进行的,在缺乏制度变迁的前提下,任何个人力量和权威都难以改变这种状态。财政社会学的研究实际上是采用了一种以财政制度为中心的视角,他们关注的是财政部门与其他征收部门之间的互动关系,以及这种互动所处的正式的与非正式的制度环境。

<sup>①</sup> 马骏等人并没使用“财政社会学”这一说法,他把公共预算研究看作是中国政治学和公共行政学中非常重要、也是亟待加强的研究领域(马骏、於莉,2005)。

第二种是来自组织社会学的研究，采用以官僚组织为中心的视角（薛澜、陈玲，2005；周雪光，2005；刘能，2008）。他们主要以尼斯坎南(Niskanen)和敦利威(Dunleavy)等人的官僚制理论或组织理论为依托。尼斯坎南在1971年的《官僚机构与代议制政府》一书中提出了预算最大化模型，认为官僚并非服务于政治家们，而是服务于他们自己，并且最大化他们个人的效用。为了实现这一目标，或者说在实现这一目标过程中，他们将会寻求最大化他们所在机构的预算（2004）。不过这一理论受到英国著名的政治学家和公共管理学家敦利威的挑战，后者提出并发展了官僚机构塑造模型，认为不同类型的机构会有不同的利益结构和行为取向(2004)。借助这些丰富的理论资源，学者们围绕中国政府组织制度环境、组织决策过程和激励机制诸方面展开细致的观察。其中，最具代表性的当属周雪光的《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》(2005)。周用“逆向软预算约束”概念概括基层政府自上而下地向所管辖区域中的下属组织和个人索取资源的行为，并从组织分析角度探讨这类现象产生的渊源：在微观层次上，干部晋升制度的机制和信息不对称导致了基层政府官员追求短期利益，为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的政府行为提供了激励；在宏观层次上，组织制度自上而下的约束机制由于上下级政府官员的共同利益联合而难以有效运行，权、责、利三位一体在实际运行中的分离导致责任目标制度的失败，宏观组织制度难以对政府官员的行为实行有效约束。不过，与周的研究相似，这些研究的对象主要是地方一级政府，尤其是乡镇行政(县、乡镇或者执行政策的村委会)，而非具体的职能部门，而且也只是笼统地对非税收入(包括企业上缴利润、各类收费、附着于税收的附加费等)进行讨论。如刘能的《北镇的个案研究》(2008)，就将乡镇行政置于等级制和社会网络的双重视角来分析，强调基层政府和官员的利益和期望：他们最担心什么，最喜欢什么，重点分析各种行为背后的利益和约束机制。

事实上，不管是财政社会学还是组织社会学的研究，都带有新制度主义的色彩，既关注制度化的结构，也关注行动者的利益和行为取向，并从制度与行动者之间的互动关系中寻找解释现实的原因，只不过分析的焦点有所区分：前者关注的是财政制度，后者关注的是官僚组织的利益结构和行为取向。但是，财政社会学的研究更多的是强调财政部门和其他非税收入征收部门之间的互动关系，却没有看到征收部门内部的真实情况。组织社会学的细致观察恰恰填补了这一空白，他们强调预算外非税收入作为某些部门履行特定职能所需资金的重要来源之一，其征收与控制会受到机构类型、工作性质和业务量、征收手段、支出结构和官员的期望等诸多因素的影响。但是，这一路径的研究却忽略了财政部门与征收部门之间的财权分配和责任关系。为了更好地理解预算外资金集中控制过程中财政部门与征收部门之间、征收部门内部的权力关系与责任分配，本文将结合两种研究路径进行分析(见图1)，既要看到征收部门内部的运作，也要关注财政部门和征收部门之间的互动。

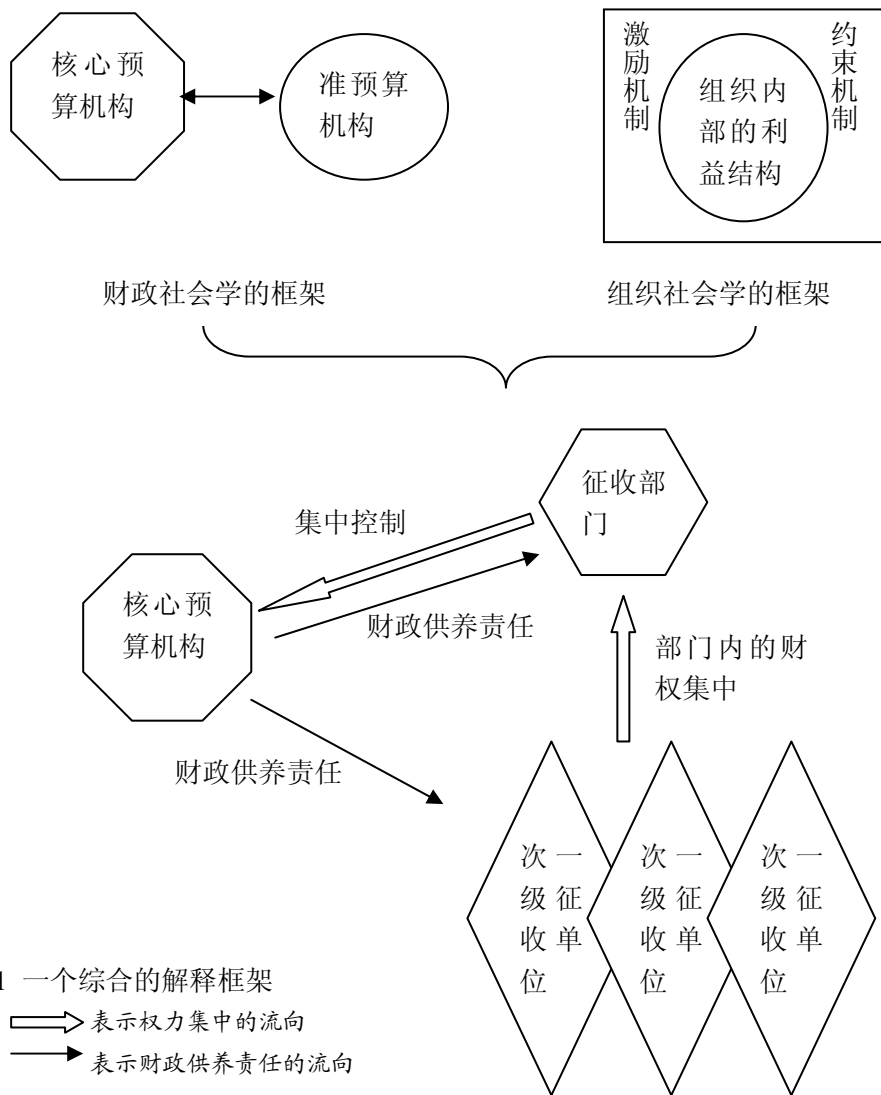


图1 一个综合的解释框架

注：⇨ 表示权力集中的流向  
 → 表示财政供养责任的流向

财政社会学的研究强调是核心预算机构与准预算机构之间对预算分配权的竞争（马骏、於莉、2007：18），但是他们所研究的权力关系并未延伸到准预算机构内部。组织社会学的研究试图在制度逻辑中寻找组织产生逆向行为的原因；这些原因可能存在于不同组织间复杂的责任关系及其衍生出来的利益结构是否兼容的问题（周雪光，2008：12）。如何整合这两种路径？笔者集中思考的问题是：（1）征收部门内部是否存在类似于核心预算机构（财政部门）与准预算机构<sup>①</sup>（其他征收部门）之间的关系？（2）如果有，征收部门内部的“核心财务机构”<sup>②</sup>在多大程度上控制着财权？（3）在财权不断地往核心预算机构集中的过程中，核心预算机构、征收部门以及次一级征收单位三者之间的责任分配会发生什么样的变化？前两个问题关注的是核心预算机构、征收部门和次一级征收单位之间的权力关系，后一个问题关注的是三者之间的（财政）责任分配。事实上，既有的研究无一例外地预设了，征收部门是集中地、有力地控制着部门内部的财权。但是，部门内部的财权也可能是分散在各个负责具体征收工作的次一级征收单位和官员手中，后者可以自主地调整征收的努力程度。只要财

<sup>①</sup> 财政社会学的研究者认为，财政部门正逐步成为核心预算机构，但是还存在其他的准预算机构，两者围绕预算分配权展开激烈的竞争。这里的准预算机构是指那些除财政部门以外在预算过程中对一定数量的财政资金拥有分配权的部门，如发展与改革委员会（原计划委员会）、科技局等（马骏、於莉，2007:18）。

<sup>②</sup> 借鉴财政社会学的研究，我们可以将这种围绕部门内财权分配的竞争关系界定为核心财务机构和准财务机构之间的竞争关系。

政部门严格执行“收支两条线”管理,对这一部分收入动“硬刀子”,就会降低这些机构和官员的征收积极性,进而减少财政收入。如果收费收入减少,财政部门又如何承担起这些部门刚性的经费支出(财政供养责任)?既有文献并没有对这三者(“核心预算机构—征收部门—次一级征收单位”)之间的两层关系(权力关系与责任分配)提出良好的解释。本文试图整合既有的两大研究路径来解释这些问题。

### 三、研究方法

本文采用个案研究方法。为了保证个案研究具有较大的“可外推性”,就必须选择具有典型性的个案(王宁,2002:123—125)。为此,本文的研究者于2007年5月先进行了探索性研究。通过初步的访谈和文献整理,研究者发现,工商部门主要依赖于收费收入进行运作,较好地满足本文的研究目的。而且,研究者调研所在地的工商局(以下简称市局)于2004年在省工商系统中率先推行了一次重大的财务改革,取消各个次一级单位——县(区)级工商行政管理分局(以下简称分局)的收费收入控制权,从而将财权集中到市局手中。这次改革实际上是在部门范围内对收费收入实行集中控制,改革前后的权力关系调整直接映射出我国部门预算后非税收入征收部门内部各行为主体的行为变化和种种不适。这些发现也鼓励了本文的研究者继续深入了解这一改革过程,重点调查此次财务改革前后的部门财务收支状况和部门范围内对收费收入的真实控制情况。另外,在探索性研究中,本文的研究者也发现,既有文献中的两大分析路径并不能很好地解释部门内财权集中控制中的权力关系与责任分配。因此,研究者希望能够在个案研究的基础上修正既有的分析框架,进而探讨对非税收入进一步控制的可能性和可行性。

从2007年7月到8月,本文的研究者开始在该地级市的工商行政管理局进行实地调研。研究者通过利用各种私人关系进行访谈和材料收集,并承诺不透露调查单位名称和被访谈者的姓名,在该市工商局访谈了4位官员,分别是市工商局局长、A分局局长、B分局某股股长和某工商所前任所长(参见表1)。在访谈中,为了获得官员们的真实态度和决策意图,本文的研究者对其隐瞒了本研究的真实目的,只是从谈论关于“收费收入”的聊天中套取真实材料。除了上述5次正式访谈,笔者还以实习者的身份进入A区工商分局进行了一个月的参与式观察,与各股室的多位官员进行直接的接触和非正式的访谈,并且搜集与财务改革有关的书面材料。这些珍贵的一手材料修正了研究者进入现场之前的不少假设,也为本文的论证提供了良好的依据。为了分析改革对收费收入征收的影响,本文还列出了该工商局从2002年至2006年的收费收入数据进行对比。最后,本文的研究者将访谈记录、参与式观察的体会以及调研中所搜集到的内部材料进行整理,发现了不少有趣的事实。

表1 访谈记录表

访谈编号	被访谈者的职位	访谈时间
I	市工商局局长	2007年7月15日晚上
II	A区工商分局局长	2007年7月17日上午
III	A区某工商所前任所长(从2002年至2005年担任所长)	2007年7月20日晚上
IV	市工商局局长(第二次访谈)	2007年7月23日晚上
V	B区工商分局某股股长	2007年7月23日上午

注:根据被访谈者的要求,隐藏了调查的单位和被访谈者的姓名。

### 四、个案研究:来自某地级市工商局的调查

笔者所调研的地级市工商局受省工商局的垂直管理,每年预算汇总到省工商局后再报送省财政厅,而不用经过市财政局和市级人大。该市工商局下设五个县、区分局,各个分局又下设若干个派出机构——工商所。这三级机构运作所依赖的资金来源于两部分:一是省财政

厅的财政拨款收入，另一部分是市工商局自己的行政性收费收入，包括工商管理费、罚款没收收入等。第二部分属于预算内非税收入，理论上按收支两条线管理，实际上收支并未脱钩。因为这部分收入全额上缴省工商局后，省工商局根据各地级市工商局的收费收入数额，会返还一部分给市工商局，即“以收定支”。按照李雪芹的划分，目前收费资金收支挂钩大致有两种形式：一是差额返还。收费单位将收费资金实行专户储存之后，财政部门扣除一定比例，分批返还给收费主体，收得越多，返还的越多；二是全额返还。财政部门根据收费单位编制用款计划将专户储存的全部收费资金分批拨付给收费主体（李雪芹, 2006：19—20）。本个案中工商局的“以收定支”，应当属于前者。

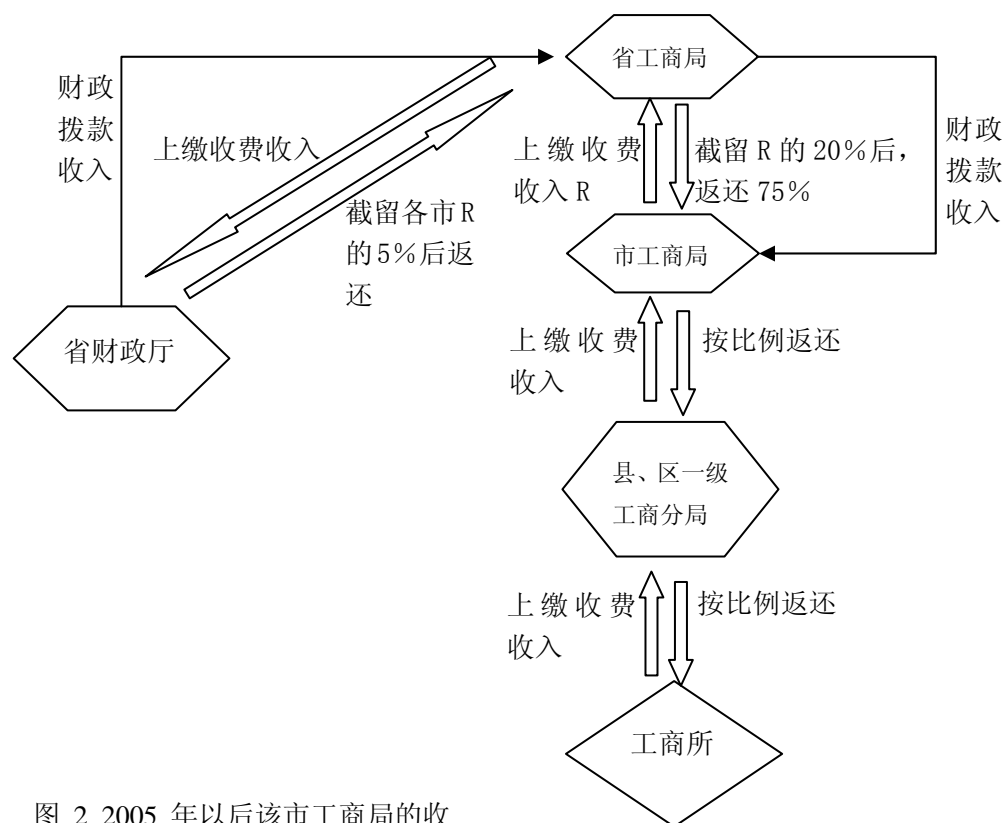


图 2 2005 年以后该市工商局的收支运作情况

注：⇨ 表示收费收入的流向  
 → 表示财政拨款收入的流向

以 2006 年为例（见图 2），市工商局的预算收入大约为 6000 万元，其中有 1600 万是来自省财政厅的财政拨款收入，另外 4400 万是来自该局自己的收费收入。但是，这 4400 万仅占该市工商局全年收费收入的 75%，其余 20% 留给省工商局，只有 5% 左右真正交给省财政厅。而这 5% 的非税收入，是从 2005 年才开始真正交给省财政厅统筹使用的。当时省财政厅以省级财政紧张为名，要求省工商局每年划出 5 亿的非税收入交由省财政厅统筹使用，而省工商局却未从本级收入中划出该部分钱，而是规定各个市工商局每年返还比例减少 5%，转交给省财政使用。该市局局长认为，“省财政厅实际上是想先将预算外资金拉近‘笼子’后再慢慢地‘动刀子’，但是省工商局却将‘刀子’直接引到各个市局身上。”（I）于是，从 2005 年以后，该市工商局的收费收入便形成“自留 75%，省局 20%，省厅 5%”的格局。在支出构成方面，仍以 2006 年为例，该市工商局的固定基本支出大约为 5500 万元，专项支出约 500 万元。

## （一）改革意图

在该市工商系统中，各个分局主要靠自己的行政性收费收入来维持运作。尤其是在 2004 年之前，该市工商局行政性收费收入的支出并非由市局统一安排，而是采用“以收定支”的分散化财务管理模式，即各区、县分局将收入全额交给市局后，市局根据各个分局收入情况（而不是支出需要），返还给各个分局。换言之，各个分局收得越多，可以支出的资金也就越多。各个分局“各自为政”，拥有非常大的自主权，从而带来许多问题，这也正是该市局局长推行财务管理改革的根本原因。因此，该市工商局在 2004 年的财务改革实际上是对全市工商系统行政性收费收入的收支控制权与分配权进行重新调整。通过对推动改革的领导进行访谈，笔者发现，市局积极推行财务管理改革，加强市局对行政性收费收入的调控能力，主要意图有三：1，克服各分局之间的“贫富”差距，避免浪费和腐败；2，培养财政纪律，确保专项经费的使用；3，集中财力偿还以前遗留下来的债务。

首先，由于实行“以收定支”，不同分局之间的“贫富”差距较大。以 2003 年市工商局各分局的人均规费收入（即人均收费收入，等于一个分局全年收费收入除以该分局的编制人数）为例，较“富”的 B 分局超过 12 万元，而较“穷”的 D 局只有 1.36 万元，相差将近 10 倍，由此带来浪费和腐败两大问题。浪费问题主要发生在较“富”的分局，它们收费收入总额较大，人员少，除了上缴上级一部分资金，剩下的就交由分局领导自主支配。因此，在这些分局中常常出现自立项目和自定标准、随意发放福利补贴、以及对支出项目控制不严等问题。根据“较富”的 B 分局的一位老干部介绍，以前单位花钱都是“大手大脚”，而且类似的情况也存在于其他城市的工商分局，“有的城市，工商局甚至建了自己的培训机构，被上级抓为典型”。（V）而腐败问题则主要出现在较“穷”的单位，尤其体现在“跑官”问题上。市局局长指出，“以前工商内人事方面的腐败很多都是因为单位的贫富（差距）引起的”。“由于‘贫富’差距，好单位钱多事少，差的单位则钱少事多，没有人想被调去穷的分局，因此有‘关系’的、懂得‘提前活动’的干部就能留在好单位”（I）。这严重影响了干部轮岗。另一方面，也导致基层人员争入机关。因为市局收入待遇优于分局，分局（机关）待遇又优于基层（派出机构，即工商所），因此基层人员都希望离开工商所，而分局人员又想挤进市局。单位间的贫富差距导致“跑官”、“拉关系”频繁发生，而没有“关系”的人员则因不满于留在较差的单位而丧失工作积极性，工作投入程度普遍较低。

其次，各个分局对于自己的行政性收费拥有较大的自主权，市局也较少过问分局的详细信息使用情况，结果便导致财政纪律松弛，预算执行力低下。尤其是经济条件较差的分局，经费拙襟见肘，人员补贴常常发放不到位。因此，基本支出挤占项目支出、年中追加预算等情况常常发生。而其他分局在支出项目上也同样控制不严，常常是收了多少就花了多少，而不考虑预算支出的执行进度。

最后，财政纪律松弛直接导致了另外一个问题，一些分局领导在专项经费使用上控制不严，常常把用于购置汽车、电脑、空调、房屋等大宗固定资产的专项支出提前花完，年年如是，导致拖欠私人企业（主要是建设方）不少资金。经济条件差的单位一直无力偿还，而经济条件好的单位则习惯于将钱花完，没有偿还债务的考虑和规划，常常使用新一年度的钱偿还上一年度的债务，新债换旧债。截至 2004 年底，全市工商系统总共累积将近 600 万的债务。

## （二）改革过程

为了克服上述三大问题，该市工商局领导决定从 2004 年 1 月起推行财务管理改革，对全市工商系统的资金进行统筹管理。

改革的第一步就是要强化市局的资金调控能力。改革后，该工商局取消了对各个分局“以收定支”的做法，逐步转向“以需定支”，即根据各个分局的规模和运作情况来确定“支出基数”。“支出基数”包括人员经费和公用经费两部分。在人员经费方面，改革前各个分局执

行的是所在县、区政府所规定的补贴项目和人均标准。改革后，全市工商系统的人员经费按统一标准发放。同时，市局开始全面清理和取消原来各分局自定的不合理的补贴项目。在公用经费方面，则根据各个分局的收费收入水平和人员数量，分三个档次发放。较“富”的B分局人员数量少，人均规费收入超过10万元，因此每年的人均公用经费定为2.6万元，属于第一档；A分局和C分局属于中等水平，人均规费收入约为7—8万元，人员数量较多，因此每年人均公用经费定为2.1万元，属于第二档；D分局最“穷”，人均规费收入不足2万元，人员却是最多的，因此每年人均公用经费1.5万元，属于第三档。因此，各个分局的年度支出基数大概可以如此计算：分局年度“支出基数”=（不同档次的人均公用经费+统一标准的人员经费）×分局人数。每年编制预算时，市局根据上一年度各分局的收费收入状况和对新一年收费收入数额的预测，给每一个分局下达一个收费指标，称为“任务数”，要求分局至少要完成这个收费指标。如果分局刚好完成指标，就按“支出基数”包干使用；如果完成不了指标，就按比例削减“支出基数”；如果超额完成收费指标，市局将增拨超额部分的50%给分局，用以补充公用经费。

另一方面，该市工商局通过建立集中核算制度来强化对专项经费的调控和统一管理。集中核算作为财务改革的核心部分，集中地体现了市局和分局之间在财权方面的调整。改革后，大宗固定资产地购置和建设项目只能由市局确定，统一设计、统一施工、统一送交财政部门审核和统一支付建设资金。最为典型的是全市工商系统的收费窗口建设工作。改革前，经济条件差的分局，在收费窗口建设上十分不规范，办公设备十分破旧落后却缺乏资金进行更新。经济条件好的分局，却投入大量的资金用于建设收费窗口，按一位分局领导的话说，“门面弄得漂亮点，领导看了会觉得这里的精神面貌好”（II）。对此，市局局长提出“麦当劳式”的改革理念，即“让人们去工商局缴费跟去麦当劳一样，所有‘店面’都一个样”（I）。改革后，如果市局、各分局、各工商所的收费窗口要重新建设，都必须根据省工商局制定的标准，由市局集中建设、统一配套设备，使全市工商系统的收费窗口设置统一、规范。

最后，针对分局自主权过高所带来的腐败和浪费问题，财务改革的另一个重点就是加强对支出的监督，主要包括程序上和技术上的改革。程序上的改革主要指对各个分局财务的审计，从过去的“离任审计”转变为“任中审计”。举例而言，改革之前，各个分局的局长一般连任两个任期（10年），等到调离岗位时才由市工商局财务科对其所在分局进行一次财务审计。正如市局局长所说，“10年累积下来的事情现在才发现有何意义。找不准问题在哪，况且也改变不了。”（I）改革后，工商局建立起“任中审计”，即市级领导在分局局长任期中随时进行不定次数的审计，希望能够及时发现和纠正问题。根据市局局长介绍，该市局从2007年起还推行了年度审计，希望能够及时查出问题并在下一年度中解决问题，也便于与预算年度接轨。同时，局长还希望接下来能够从内部审计转向外部审计，即聘请会计师事务所进行审计，主要目的是要解决市局财权集中后财务科工作量过大，编制人员不足的困境；其次，也是为了保证审计者的独立性，“因为市局与分局的干部都是同事关系，抬头不见低头见，谁也不想得罪人……就像当了运动员又当裁判员”（IV）。而技术上的改革主要指引入网络化的实时财务管理。各个分局在财务方面的所有原始凭证都要扫描、录入图片库，形成电子帐套，并实时传输到市局财务科的数据库（图片库）中，由市局财务科通过内部网络系统对各个分局的记帐凭证和原始凭证进行审核。电子帐套经审核合格才能生效，审核后的记帐凭证也不能更改，由市局根据数据库的信息统一记帐，形成实体帐套。通过网络化实时管理，市局能够对分局的凭证是否合法、手续是否完备、科目归集是否合理进行集中审核，也对各项支出的用途、去向以及用款进度进行实时监控，保证支出的严格与规范，更重要的是保证支出额度控制在预算计划之内，支出进度也控制在财务安排之中。

### （三）改革结果

2004年该市局财务改革后，省工商局领导认为已经“具备部门预算的雏形，为工商行



政管理机关实行真正意义上的部门预算走出颇有成效的一步。”(I) 改革后市局在全市工商系统内部对财权的控制和集中程度大大加强,旧有问题得到一定程度上的缓解。

首先,改革缩小了不同分局之间的待遇差距,在很大程度上消除了腐败。一位股长表示:“以前为了一个月多挣几百块工资,无论职务高低,不管有(私人)关系没(私人)关系,都要去领导家坐坐……这种情况很普遍”,而改革后“干部们安心很多,因为去哪个分局工作待遇都差不多。”(IV)

其次,市局财务科成为全市工商系统的“核心财务机构”,能够从全市工商系统层面进行调控,提高资金分配效率。因为财务科能够掌握各个分局和工商所的收支数据,逐渐积累预算信息并培养预算分析能力。在此基础上,市局的调控能力大大增强,能够把较“富”分局的收费收入转移到给较“穷”的分局,把可能浪费掉的钱转移到急需用钱的地方。在调研中,市局局长讲述了两个具有代表性的故事:一是2004年改革后,市局从其他分局中转移了400多万元的经费“扶持”最为贫困的D分局,用于D分局的电脑设备更新和收费窗口建设;另一个故事是,从2004年起,市局采取逐步“消化”的办法,统一控制专项资金的使用,在1年半内偿还了863万元的债务,更重要的是,它从根本上避免了各个分局再度形成债务的可能(I)。

再者,财务改革有利于培养财经纪律,也有利于提升预算编制的可行性和预算执行的严肃性,落实法治原则。正如马骏所指出,“财经纪律松弛、法治原则仍未确立,难以落实结果责任。无论何种类型的预算责任,它的落实都需要一个财经纪律约束力强、法治原则确立的预算环境。在财经纪律松弛、法治原则尚未确立的预算环境中,部门管理者遵守预算承诺以及各种正式制度的动机是非常弱的”(马骏,2005:6)。从“以收定支”到接近“以需定支”,市局可以在预算编制环节对分局之间进行统筹分配,提高预算的可执行性。而财务网络实时管理、审计改革等又在预算执行环节上加大监控力度,保证资金的使用方向和进度,避免挤占专项、形成债务的可能。从整体上看,取消分局对资金自主权有利于市局对下属各级单位的控制,克服下属单位的财政机会主义(浪费、腐败等),有助于培养财经纪律以及在预算领域落实法治原则。

最后,财务改革也有利于与我国推行的“控制取向”的预算改革相结合。局长表示,“2005年全省工商系统推行部门预算时,我们(市)工商(局)马上就接轨了,其他市工商(改革)还很艰难。”(IV)这是因为改革后,市局财务科成为该市的工商系统的“核心财务机构”,便于当地政府财政局建立联系和控制。例如,改革后,凡是市局集中支付购置的汽车、电脑、空调、房屋等大宗固定资产,全部由市政府采购中心进行公开招标,而不再像以前那样由分局领导自己安排。据调查,市工商局信息数据中心的网络设备、C区分局办公楼、执法车辆等项目的购置,都通过市政府采购中心采购。同时,市工商系统的基本建设项目投资超过5万元的,由各个分局报送市局集中审核,然后再送当地财政投资审核中心进行二次审核。这些程序上的细节变化反映出,市局财务科成为全市工商系统的“核心财务机构”,有利于与市政府的“核心预算机构”(市财政局)建立起的直接联系,并进一步形成财政部门对行政性收费收入的集中控制。由此可见,市工商局通过这一场财务改革,对全市工商系统非税收入的控制权和分配权进行重新调整,不仅形成了市局对全市工商系统收费收入的集中控制,塑造了市局财务科的“核心”地位,也建立起财政部门对收费收入的控制取向。

但是,“一种控制取向的预算模式可能很难同时兼顾支出的绩效,也可能会制约各个部门的创造性和灵活性”(马骏,2005:3)。调查结果也反映出,市局财权集中的一个直接结果便是全市工商系统收费积极性的下降,导致市局财政十分拮据。因为各个分局认为钱收了也不是自己的,能花多少大致都已经定下来。一位曾任A分局下属某工商所所长的官员指出,在改革前,分局局长经常开会向各个工商所施加压力,每年由分局下达的收费任务也很繁重,“似乎要开采完整个区域的收费潜力”;但是改革后,“市局领导下达了‘任务数’,

分局领导就根据这个数直接按比例派给工商所。（分配）过后，除了季度汇报，分局领导也不再过问，不再催了。”尽管分局超额完成收费任务可以得到超额部分的50%，但是，“每年A分局得到的基数被拿掉了一大半，超额的50%根本算不了什么。……而且收多了，明年‘任务数’肯定提高，‘基数’却基本不变。”（III）显然，新的财权分配难以对征收行为产生积极的激励效果。

通过2002年到2006年的收费收入数据（见表2），我们可以清楚的看到，改革后全局在2004年的收费收入增长率下降了3个百分点，在2005年更是下降6个百分点。在2004年，五个分局的收费收入增长率全部下降，其中B分局下降幅度最大，约41个百分点。从总体上看，改革后收费收入的增长率呈全面下滑的趋势。对此，推行改革的局长也承认，改革后虽然每年市局下达的任务都完成了，但是“原本可以开发的收费潜力也没了”。（IV）数据也反映出，2005年收费收入增长率下滑幅度比2004年更明显，笔者认为这种变化的滞后性应归因于分局领导的“观望心理”。正如市局局长所说：“第一年改革，他们（分局）不信会这么彻底，以为钱到最后还是会以其他形式拨回分局……但过了零四年，他们发现不是这样，才相信真的改革了。”（IV）当然，收费收入增长率的变化不完全是由财务改革引起的，城市发展、经济变化等因素同样对工商系统的收费收入产生影响，本文出于分析需要暂时忽略这些变量。

**表2 2002-2006年全市工商系统行政性收费收入及其增长率<sup>①</sup>（收入单位：万元）**

年度	市局		A分局		B分局		C分局		D分局		E分局	
	总收入	增长率	收入	增长率	收入	增长率	收入	增长率	收入	增长率	收入	增长率
2002	4400	NA	1460	NA	540	NA	360	NA	1500	NA	540	NA
2003	4900	11.36%	1500	2.74%	800	48.15%	400	11.11%	1600	6.66%	600	11.11%
2004	5300	8.16%	1650	1.00%	860	7.50%	430	7.50%	1700	6.25%	660	10.00%
2005	5420	2.26%	1700	3.03%	880	2.33%	450	4.65%	1710	0.59%	680	3.03%
2006	5570	2.77%	1750	2.94%	900	2.27%	500	11.11%	1720	0.58%	700	2.94%

注：表中收入的单位为“万元”，增长率的单位为“%”。

改革的另一直接影响是，分局财务科只承担少量的、程序性工作，冗员增加；而市局财务工作量却大幅度增加，每年编制预算时市局财务科要集中处理大量预算信息，编制过后还要处理日常大量的审核工作和监控工作，因此市局财务人员的工作量十分繁重。倘若要对人员机构进行调整，将分局财务人员调入市局工作，又会涉及人员编制、财政负担等问题，因而难以进一步完善。

## 五、讨论与结论

显然，在这一个案研究中，次一级征收单位（各县、区工商分局和工商所）的运作依赖于行政性收费收入，而且这些单位及其官员在很大程度上决定着收费收入的征收努力程度。要对行政性收费收入进行集中控制和统筹使用，次一级征收单位的利益结构和行为取向是不能忽视的。这就推翻了既有研究中的一个简单的判断，误以为收费收入征收部门是集中地掌握着财权的。事实上，已纳入预算内的收费收入并非从一开始就集中控制在征收部门手中，而是分散于各个次一级征收单位。据该市局长表示，目前全国工商系统还有很多市一级工商局仍采用“以收定支”，更别说其他部门。只要“以收定支”存在，次一级征收单位就能掌握相对自主的财权。

但关键问题是，次一级征收单位为什么要抵制改革？笔者尝试构建一个较为全面的理论框架来进行解释，即用核心预算机构与准预算机构间关系模式来解释收费收入征收部门内部的财权分配问题。这意味着，中国的预算改革过程，是核心预算机构、准预算机构（及其内

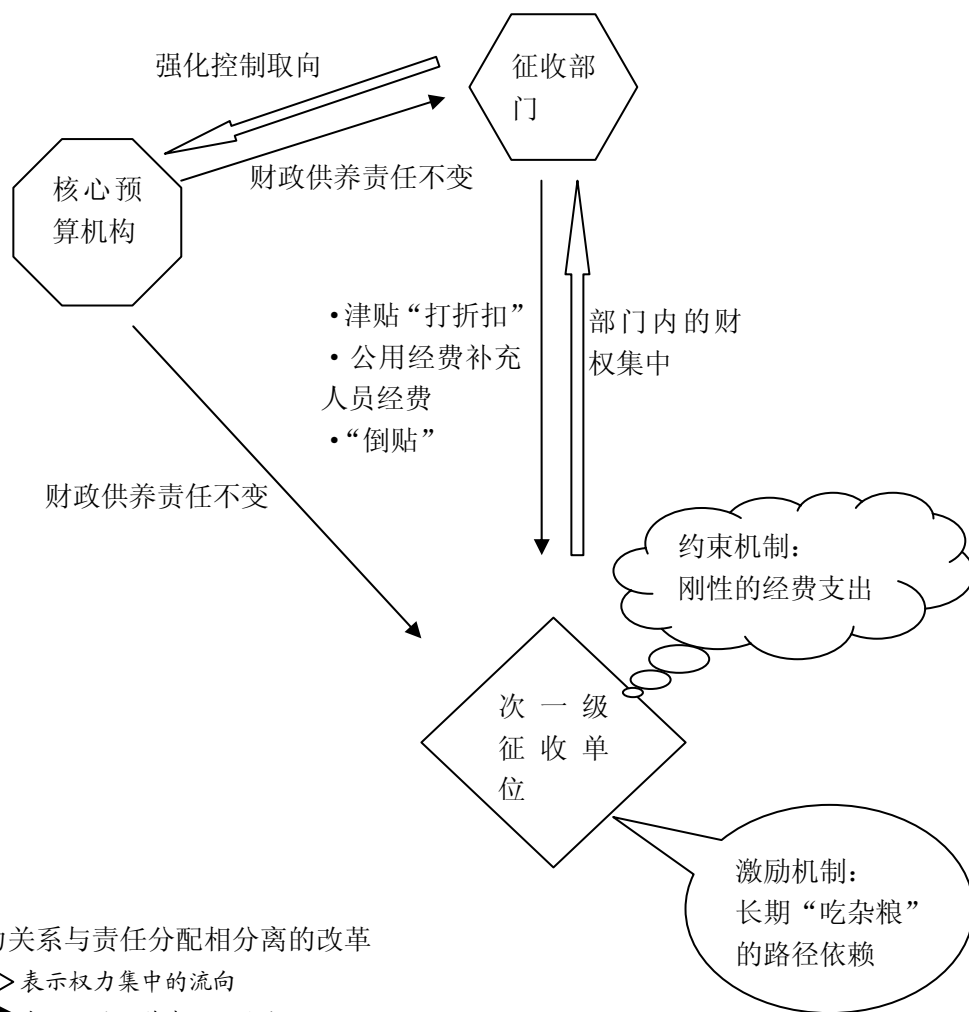
<sup>①</sup>数据来源：某省工商行政管理局，《某市工商行政管理局2004年财务改革报告》，内部文件，2007年。应被调研官员的要求，数据只精确到10万位数。

部的核心财务机构)和次一级征收单位等行动者围绕财权展开的竞争过程。后一个行动者的加入,更进一步地增加了这一政治过程中的不确定性。由于任何一个既得利益者都不会轻易放弃自己的权力,预算改革举步艰难,这也解释了为什么中国的预算改革更多的是体现在技术性层面而非实质性层面。

在这一新的理论框架下,有一层关系是值得我们思考的,那就是核心预算机构与次一级征收单位之间的责任关系。一旦核心财务机构实现了部门内部的财权集中控制,征收单位的积极性必然会削弱,部门的收费收入必将减少。对于工商部门这类长期以来习惯“吃杂粮”<sup>①</sup>的部门而言,行政性收费收入是其赖以运作的基础,如果没有其他财政拨款作为补充,部门运作和人员支出将会受到很大影响。用李洺和侯一麟的话来说,即预算经费支出是刚性的(2008)。预算支出一般包括人员经费、公用经费和专项经费,其中人员经费刚性最大,因为它是根据人员编制、工资标准等因素确定,与政府刚性的用人制度有关,原有基数的存量很难调整。而公用经费也存在制度刚性和年度稳定性,专项经费多属于常年性、跨年度延续项目,这种路径依赖给年度调整带来巨大的难度。刚性的经费安排背后反映的是公共财政与公共行政部门(及其人员)之间的责任关系,即财权集中控制后,公共财政至少也要像以前一样,为公共行政部门的基本运作配备足够的资金。但是,笔者在调研中发现,在权力关系发生变化之后,财政部门并没有同步调整自己与这些征收机构和官员的责任关系。早在2005年,省财政厅对全省工商系统已纳入部门预算的非税收入“动刀子”,省工商局就将“刀子”移到市工商局身上。随后,财政部门却没有逐步增加财政拨款来补充市工商局的经费支出,导致该市工商局十分拮据。在2004年财务改革后,由于次一级征收单位的征收积极性降低,该市工商局的财务变得更加紧张,一些岗位津贴只能以“打折扣”的方式来发放。而且,市局每年都要从公用经费中抽出500—600万元用于补充人员经费。实际上,局长表示,省财政厅早已知道削弱征收积极性的问题,“以前之所以让各市工商局采用‘以收定支’的做法,就是为了保证征收单位有激励,否则很多费收不上来,财政也没那么多钱来养工商(部门)”(IV)。除此之外,对行政性收费收入进行统筹,意味着在财权上移的同时,业务和责任也随之上移,进而要求部门架构和人员编制进行相应的调整。但是,所有调整都是有成本的。那么,调整的成本应当由谁来承担?在案例中,改革成本显然超出了市工商局所能承受的范围。因为财权上移后分局征收的努力程度大大降低,已经直接减少了市工商局的收入;改革后,分局出现冗员,市局工作量大大增加,人员编制和财政拨款收入却限制了市局与分局之间进行机构调整与责任关系重构的可能性。此时,利益结构与改革目标是不兼容的,它无法引导组织实现改革所设立的制度目标,反过来使得改革难以达到预期效果。推动财务改革的市局局长向笔者坦言,改革招来一些基层官员的不满,甚至导致自己在一次部门内部民意测评中支持票数大大减少(I)。

事实上,该个案中,财政部门的做法是混淆了支出预算中财政资金的性质(张成博、王宏、于遛洋,2006)。受地方财政压力的影响,通过编制综合预算而集中起来的各项资金,在“拼盘预算”执行和统筹安排支出过程中,很容易混淆财政收入资金性质,却也忽略了一个问题——部分收入是有成本的,如个案中工商部门的营业执照制作成本等。财权集中控制后,收费单位的业务支出如得不到及时、充分的补充,甚至发生“倒贴”,将严重损害征收单位配合改革的积极性。另一方面,对行政性收费收入进行集中控制后,财政部门也应当给予适当的支持,用财政拨款来补充改革所带来的部门设置和人员编制的调整成本。

<sup>①</sup> 工商行政管理部门的官员倾向于用“吃杂粮”来形容该部门长期依赖收费收入的经费管理体制(黄冬娅,2007:197—218)。



换句话说，与预算改革中的权力关系变化相伴随的，是责任分配的重构。倘若权力关系发生变化，责任分配却没有作出相应的调整，那么新的权力结构必将是不稳定的（见图3）。因为在这种新的格局下，利益结构与制度目标是不兼容的。而且，权力关系与责任分配不对称的结构，绝不会为改革的标的群体设立起积极的行为预期和激励。换言之，权力关系与责任分配相分离的预算改革，必然是充满阻力的。在这个意义上讲，预算改革本质上是高度政治性的（鲁宾，2001）。政治问题的解决，需要有一定的政治智慧，博弈最终必然要达成均衡，均衡的实现需要达成共识的妥协意识，更多的妥协与共识，将更有利于化解中国预算改革的重重阻力。

最后，需要说明的是，本个案研究也存在局限性。一方面，以工商行政管理部门作为研究对象，在进行“个案外推”时是否具有足够的代表性仍是值得深入思考的。对于其他职能部门和其他类型的非税收入而言，本研究的解释框架是否适用，还需要进一步进行检验。另一方面，本文的研究对象是一个经济并不十分发达的地级市的工商局，当地的工商业并非十分发达，该工商局的经费也一直十分拮据，或许在较为发达地区，同类的改革遭遇的阻力会较小。因此，本文所得出的结论，还需要更多相似的个案来进行检验。笔者希望下一步的研究可以在一个经济发达地区开展，并以同样在非税收入方面尚未完全收支脱钩的其他职能部门为个案，以便进行比较。而且，在接下来的研究中，还应当更多地关注财政部门官员的态度与意图，尤其是要了解他们对预算改革中权力关系与责任分配相分离这一问题的看法。总而言之，

更多个案的积累，将有助于我们更全面地理解这一问题。

## 参考文献

- [美]爱伦·鲁宾著(2001).叶娟丽 马骏等译. 公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡. 北京: 中国人民大学出版社.
- 董 娅(2007). 预算外收入纳入政府收入分类体系现实约束分析[J]. 财经论丛, 2.
- 黄冬娅(2007). 转变中的工商所: 1949年后国家基础能力的演变及其逻辑(博士论文). 香港中文大学.
- 贾 康、刘军民(2005). 非税收入规范化管理研究[J]. 税务研究, 4.
- 李 滔、侯一麟(2008). 我国地方财政预算权及其决策过程分析[J]. 中国行政管理, 7.
- 刘 能(2008). 等级制和社会网络视野下的乡镇行政: 北镇的个案研究. 北京: 社会科学文献出版社.
- 李雪芹(2006). 中国政府非税收入管理研究(硕士论文). 暨南大学.
- 刘守刚(2008). 财政类型与现代国家构建——一项基于文献的研究[J]. 公共行政评论, 1.
- 马 骏(2005). 中国公共预算改革的目标选择: 近期目标与远期目标[J]. 中央财经大学学报(财政税收), 10.
- 马 骏、牛美丽(2007). 重构中国公共预算体制: 权力与关系[J]. 中国发展观察, 2.
- 马 骏、於 莉(2005). 公共预算研究: 中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J]. 政治学研究, 2.
- 马 骏、於 莉(2007). 中国的核心预算机构研究——以中部某省会城市为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2.
- 某省工商行政管理局(2007). 某市工商行政管理局2004年财务改革报告. 内部文件.
- [美]威廉姆·A·尼斯坎南(2004). 官僚制与公共经济学[M]. 王浦劬等译. 中国青年出版社.
- 潘明星、匡 萍(2005). 创新非税收入管理方式的思考[J]. 中国行政管理, 2.
- [英]帕特里克·敦利威(2004). 民主、官僚与公共选择[M]. 张庆东译. 中国青年出版社.
- 钱 锋(2005). 非税收入“银行代收”的征管实践[J]. 中国财政, 2.
- 任建成(2005). 实行收支彻底脱钩, 强化非税收入管理[J]. 经济研究参考, 60.
- 王 宁(2002). 代表性还是典型性?——一个案的属性与个案研究方法的逻辑基础[J]. 社会学研究, 5.
- 王绍光、马 骏(2008). 走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论, 1.
- 薛 澜、陈 玲(2005). 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示[J]. 中国行政管理, 7.
- 张成博、王宏、于邀洋(2006). 财政压力下的地方预算行为研究[J]. 财政研究, 10.
- 周雪光(2005). “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学, 2.
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6.

## **Power Relationship and Responsibility Allocation in the process of**

### **Concentration of Financial Power inside the Department**

#### **--an investigation from a Municipal-level Industry and Commerce**

#### **Bureau**

Men Ga Chong      Qin Yu

(School of Government, Sun Yat Sen University, Guangzhou , Guangdong 510275)

**Abstract:** The budgetary reform in 1999 was to create an control-oriented budgeting system within the

government in China so as to promote the centralized revenue and expenditure monitoring. However, although a lot of extra-budgetary funds have carry out the separation between revenue and expenditure, the two separated parts are still linked. That process involves power relationship and responsibility allocation among the financial sector, the collection department and sub-units of collection department. The existing literatures do not provide a full explanation. In order to fill this blank, the author carried out an empirical study on a municipal-level Industry and Commerce Bureau in Eastern China from July to August in 2007. Base on case study, we found out that a financial reform carried out in this bureau in 2004 not only set up an centralized control of financial power within the department, but also contributed to creating an administrative control on fees revenue for the financial sector. But at the same time of centralizing the financial power, the inter-organizational responsibility relationship has not been adjusted accordingly. The separation between the power relationship and the responsibility allocation makes it difficult for the reform to achieve its expected goal.

**Key words:** Fee Revenue; financial reform; Industry and Commerce Bureau

