

省会城市预算过程中党政首长的作用与影响—基于三个省会城市的研究

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月12日 於莉

摘要：以我国三个省会城市为例来试图回答这样一个问题：在省会城市预算过程中，党政首长究竟发挥着怎样的作用，他们是如何影响着预算过程和预算改革的？研究发现，这三个省会城市预算改革后，预算权力结构并未从根本上改变。其核心仍然是市委书记和市长，他们仍然是地方预算过程中实际的财政资源申请的审批者或最终资源配置者。这主要体现在，预算改革后，市委领导下的“行政预算”体制的继续，市政府领导高层预算分配权力的相对集中，和市长对部门关系以及部门利益的决定性影响。研究还指出，要准确地表达地方党政首长在预算过程中的权力，需要将其放在一种“关系”的维度来具体化。此外，对预算环境的讨论也是必要的，尤其是政治环境，对于党政首长而言，预算过程中的不确定性通常都是和政治环境相联系的。

关键词：预算过程；省会城市；党政首长

从1999年开始，中央政府和部分地方政府开始了部门预算改革，此后两年间，在积极借鉴中央和试点省份部门预算编制所取得的经验基础上，全国大部分地方政府开始结合本地实际实施预算改革。由地方党委和政府构成的“行政预算体系”仍然是地方预算过程中实际的财政资源申请的审批者或最终资源配置者。而作为地方党委和政府的领导者，地方党委书记和行政首长（如省长、市长、县长）就理所当然地成为了地方预算权力的核心所在。没有任何一个参与者能够像他们那样完全有能力去影响预算过程的议程、决策以及参与者之间的关系。但是，在我国，对于预算过程中地方政府党政首长的角色、作用及行为的研究并不多。而针对省会城市的就更少了。因此，一个非常值得研究的问题是，在省会城市预算过程中，党政首长究竟发挥着怎样的作用，他们是如何影响着预算过程和预算改革的？

本文将采取案例研究的方法，以我国三个省会城市（以下称为A、B、C市）为例来试图回答这一问题。由于研究问题是关于“如何”的问题，且研究问题属于“当代事件”“调查者对于事件不能控制”，因而适宜采用案例研究方法。此外，由于本研究是以描述作为主要目标的，因此，本研究方法更具体来说是描述性案例研究方法。采用这样一种研究方法以及微观视角，应该说也是对当前中国公共预算研究反思的结果。有关真实世界的预算过程“是什么”和“如何”的问题是不可能通过“应该是什么”的讨论而获得解答的。后者既不能够代替前者，更不应该代替前者。在我们没有建立更为充分的有关预算过程的一般描述性理论之前，对预算理论的构建都有可能是建立在相当不充分的理解基础上的。

在中国的特定研究背景下，本研究问题较为敏感，为了能够进入政府部门调查并建立信任关系，本文的研究者主要利用熟人关系进行调查，并在访谈之前或结束前向被访者承诺了不透露调查省份或城市的名称和被访者的姓名。根据研究设计，2005年6月至7月，以及2006年7月至8月，本文

的研究者对这三个省会城市进行了相关工作。其中包括了对相关部门的负责人或相关人员较为深入的访谈。除访谈以外，本研究还辅之以另一种收集资料的方法——实物分析。本研究中所能搜集到的“实物”主要是与研究问题有关的文字资料，且均是正式官方类资料。

## 1 省会城市：预算权力结构的零碎化与否？

1978年经济改革以后，执政党开始在政策制定和立法领域下放权力，在地方政府，尤其是在省一级，一种零碎化的威权体制逐渐发展起来。政府已经发展成为一个相对独立的政策制定者，且人大在立法和政策制定领域的影响也开始越来越大。在政府内部，各个部门不再像以前那样是严格执行领导人意志与政策的工具，部门自身的利益逐渐形成。这导致在政府内部出现权力结构的零碎化。此外，在最近一项关于省级政府预算过程的研究中发现，在政府领导高层中也出现了权力结构的零碎化。它表现为，党政首长和副首长均享有对预算资金的分配权，且后者在其分管领域内拥有几乎排他的权力。

但是在省会城市，从对A、B、C市的调研来看，预算权力结构并未呈现明显的零碎化。尽管预算改革后，三市人大均开始积极介入预算过程，但是并未从根本上改变预算权力结构，预算过程仍然保持原有的由市委、市政府构成的“行政预算”特征，“市委领导下的市政府”仍然是实质上的财政资源申请审批者或最终资源配置者；其次，在政府领导高层，副市长对预算资金分配权的决定力量有限，预算分配权更多是集中于市长之手；再者，尽管存在部门利益，但市长仍然是预算过程中左右各部门作用以及部门间关系的决定性力量，尤其是对那些管理风格强硬，有“自我实现”需求的市长而言，更是如此。

### 1.1 市委领导下的行政预算

从某些方面而言，中国地方政府预算过程可以被称为“行政预算”模式，即由地方政府行政首长，在财政部门等相关政府部门的辅助下来向本级人民代表大会提交预算案；但在另一方面，由于预算草案形成后，报人大讨论审议前，还必须先经过地方党委常委会的研究审定——尽管，对此并没有任何成文的规定。因此，地方预算过程所呈现出的这种“行政预算”特征还必须将地方党委包括进来，换言之，是一种“党领导下的行政预算”。事实上，从地方行政首长一般会兼任地方党委副书记的角度来说，这一惯例也几乎无需推敲。作为地方各项事业的领导核心，地方党委将通过政府对党组的领导，包括通过法定程序将党委的意见转化为政策、政令并付诸实施，通过向政府党组和政府推荐、委派领导干部，以及对政府重大事情的讨论等，来发挥“总揽全局、协调各方”的作用。作为具有政治性本质的预算过程也理所当然应该在这一作用之下。

尽管在现代公共预算中，代议机构应该是财政资源申请的审批者和资源保护者，尽管中国的宪法和预算法均明确赋予了人大预算分配和监督权能，尽管部门预算改革后各地人大都开始通过审查部门预算来逐步落实宪法和预算法赋予人大的预算权力。但是，长期以来人大在预算过程中的角色和作用并没有通过预算改革得到根本上的转变，在大多数地方如此，在A、B、C市亦无例外。三市人大对预算过程的影响力还是十分有限。无论是在人大作为预算改革的发起者的C市，还是被媒体称为“人大监督动真格”的B市，所有被问及人大作用的被访者均委婉地表达了人大实际无力左右预算过程的观点。例如在C市，年初市人代会才通过政府新一年度预算案，不到一个月，市长就在新年工作部署中将财政收入提高了100多个亿。显然“制定法律”的“权力机构”，既没有通过法律来改变既有的游戏规则，也无法在预算过程中掌握真正足以“制衡”的权力。对此，一些人大官员似

乎也认为“理所当然”“无可非议”。更重要的是这无碍于人大“在大前提下积极开展工作”。这里所谓的大前提是指服从党的领导，对市委、市政府意图的贯彻和执行。

虽然市委书记对预算过程能够产生的影响力看似位于市长之上，但从实际的调研来看，市长还是在大多数情况下掌握着预算过程的“自主权”。而通过法定程序将党委的意见转化为政策、政令并付诸实施以及对政府重大事情的讨论，则更多是市委书记影响预算过程所采用的方式，并且这一方式也不会去突破“不成文惯例”的边界。正如A市一位财政局原预算官员所言：（市委）常委会没有意见，他不能闹出什么意见来，它只能说我们同意这个，市委常委会也没有做决议，但是市委说你们可以上人大了。（报到人大），也没有说是经市委研究，他也不说这个话。（如果）人家（市委）有意见，有什么项目，还是可以给，给了还是政府的，还不是人家市委的，市委没有说哪次会议上我跟你通过了，哪次会议上通过什么决议了。（YAR2005-06-27 访谈）除此以外，市委书记个人也很少直接介入预算活动。按照A市那位财政官员的回忆，他在任时经历过三任市委书记，而每位书记都只向财政局长提出过一次支出要求。

尽管如此，如果出现市委书记强势，而市长弱势，则“行政预算”也很容易成为市委书记在党委会上实行“民主集中制”的“战利品”。例如在B市，由于市委书记强势，年度预算的项目优先顺序在很大程度上就是根据市委书记的“理想规划”来确定的，并且有些项目还是跨年度的“重大项目”。可见其对预算过程之影响力。

## 1.2 政府领导高层预算分配权的集中化

在政府领导高层，预算分配权还是相对集中在市长手中，副市长对预算资金分配权的决定力量有限，从某种意义上而言，也可以说，他们没有享有实质上的预算分配权。从A、B、C市来看，存在两种模式：（1）市长直接主管财政工作，其他副市长对预算资金分配权的决定力量有限；（2）由常务副市长主管财政工作，但市长还是在实质上掌握对预算资金分配的最终和最高决定权，其他副市长对预算资金分配权的决定力量有限。C市曾于1997—2001年的那一届政府期间采用过第一种模式，该市的预算改革也正是在那一届政府任期中拉开序幕的，但是，目前三市都是第二种模式。以A市为例。在A市政府网页上有关市领导分工的说明中，市长的分工主要是主持市政府全面工作，主管监察、审计工作，且明确赋予了常务副市长负责财政管理职责，但在部门访谈的过程中，受访者无一例外地表示，A市财政其实是由市长直接主管的，分管财经的常务副市长实际上只是协助市长管理财政，其他的副市长权力就更有限了。例如：当我们试探地问某支出部门有否通过分管他们的副市长来获得更多的支出预算时，该部门的预算官员的回答似乎很干脆：分管市长也不行，作为一个城市，问题主要是在财政局，主要是在市长。就是分管财政的（副市长）也不行，财政还主要是市长管，既然没有权，他（分管财经的常务副市长）就不插嘴，说了话不算还不如不说。（YAJ2005-06-28 访谈）副市长有限的预算分配权力不仅使其无法成为部门利益的代表来争取更多的预算资金，甚至在有的时候，连自己分管部门内的预算资金也会难以保证。例如在B市，如果市长要调整某个副市长所分管部门的预算资金时，他甚至可以不用征得其同意。对此，该市教育局的一位预算官员是这样解释的：

中国这个体制，永远是主官说了算。你想想，如果说副市长说减，一把手说不减，这个事情肯定不减。如果一把手他一开始就说要减，这个副手肯定说减得好。他肯定是拥护不会反对。（YBJ2006-07-19 访谈）正是出于此原因，B市部门的预算准备是无需经过分管副市长审核的，而对于预算资金的实际支出和调整情况，分管的副市长也可能不太清楚。对于副市长而言，可能最有

发言权的就是预算中专门为副市长们准备的“预备金”，但是其数量也是相当有限的。

在C市，情况可能更为特殊，之前分管财政的副市长因受贿而被撤职后，后来该市一直是由市长助理来分管财政工作的。但按照一般的理解是，市长助理虽然在行政级别上享有和副市长同等的待遇，但却是个“虚职”，从某方面而言其工作就类似于走上领导岗位之前的实习。因此，在C市政府高层，有关预算的最终和最高决策者更是非市长莫属。

### 1.3 并非不可控制的部门利益

尽管存在部门利益，但是，他们能否成为市长行动的限制，最终还将取决于市长想要以及他确实要得到的东西为何。在预算过程中，部门的作用以及部门间的关系从根本上都有赖于市长的管理风格以及他们对自己的追求。

在这方面A市一个有趣的例子即可说明。在城市建设这块预算分配上，A市的财政局、建委和发改委一直矛盾重重，按照该市发改委的一位官员所讲，年年为此争吵不断。但后来随着新市长的上任，这样的情形就再也没有出现过了：被访官员：这块以前反正就是互相吵，市长就给你在那儿和稀泥，以前就是这，每年吵。访谈者：什么时候不吵了？被访官员：就是换了“主”就不吵了。也是看领导们的性格，这两三年就不吵了。这个市长他自己都拍了板，不用你们吵，我（市长）说给你多少钱就多少钱，你们也不用吵了。（YAF2005-06-28访谈）所有的部门都明白，也必须明白，在政府里，市长是处于可以最先和最后，甚至在任何必要的时候，采取行动、做出最后决定的这样一个地位。尽管有的市长作风温和，但对于绝大多数部门首长来说，不去领会市长的意图以及洞察市长对逆其意图而行所能容忍的最大限度，将是对自己职业生涯的一次最大冒险。与此同时，这样于部门利益而言也是不利的，尤其是在政府职能并未完全厘清的情况下，任何一次失误或绩效不佳都有可能使同样对自己职业生涯充满期望的市长毫不留情地就将部门的一部分职能或一些预算份额划给其他的部门。正如上述A市发改委的官员所说：如果现在这届市长对你工作不满意，你的资金没有给人家（市长）花好，没有按照人家市长意图把好多事情实现了，也可能你这块资金就会越来越少。市长也说过，建委也能管，计委也能管，没有说已经规定由计委来管，谁都能干。看你搞的怎么样了。（YAF2005-06-28访谈）

也正是如此，使得财政部门能在预算改革中触动原有部门利益格局的情况下几乎处于无往不利的形势。因为对于财政部门而言，只需要直接对市长负责。如果市长同时也对财政局长表示“信任”（一般来说，例外的情况会很少），那么财政局长就有可能成为市长的“自己人”，进一步的结果往往就是局长的“权力”增加，这种“权力”的增加比较微妙的体现在局长能够顶得住来自其他部门首长的压力，甚至是来自权大一级的副市长们的压力。A市一位原预算官员的经验之谈就表明了这一点：

被访官员：财政局长听两个人的话，一个是书记，一个市长。其他的都不听，不管你说什么，如果我不能满足，我都（不听）。财政局长和副市长打官司，财政局长赢的时候多。访谈者：为什么？被访官员：因为你所操的心是给市长操的。（YAR2005-06-27访谈）

## 2 变革的动力

### 2.1 作为变革的动力

在A、B、C市启动改革的那几年，中央政府并没有出台任何一份正式文件来强制性的要求各地要展开预算改革，但是，预算改革还是很快就在各地展开。其中一个重要原因就是地方党政首长的支持和推动。例如在B市，按照该市一位官员的说法，就是因为市长，改革才能启动并快速推进：所以说预算改革也好，还是这句话，一定要自上而下。只有正市长才能动。当时市长的行政权很大，他很硬，所以B市推得比较快。（YBJ2006-07-19访谈）在C市，预算改革的启动则借助了市委书记。虽然最初，启动改革的构想来自于人大，但是，按照人大的说法，改革需要先“营造一个气氛”，形成“共识”。于是C市的市委书记就成为了能使大家形成共识的关键人物。C市预算改革也在市委书记的改革动员大会讲话之后拉开了序幕。甚至从某种意义上来说，C市市委书记及其领导下的市委也是预算改革能否得以展开的决定性因素，正如C市人大的一位官员所言：这个东西（预算改革）光你搞还不行啊，还必须市委同意，这个东西是中国的特色。中国共产党是领导我们事业的核心，是吧，如果它不同意你，你什么事情都搞不成。人大也属于党的领导，是吧，对于政府工作进行监督，所以这个环节你摆不定，你就搞不成的。我跟你明说。（YCR2006-08-08访谈）在这一方面，或许A市可以提供一个反面的例子。2001年，该市财政局就选择了九个部门想做预算改革的试点，但按照财政局一位预算官员的话来说，其结果是“几乎就没有搞成”。直到后来编2002年预算时，由于市政府明确的提出了要求，改革也就在真正意义上开始了。而从上文已经提到的该市财政工作由市长主管来看，这显然可以合理地被视作是市长对预算改革的明确要求。

## 2.2 解释变革的动力

如果将预算和财政管理视作市委书记、市长的传统影响范围，至少在经济改革以后至今，那么就很难去证明，是由于预算改革能够确实的增强党政首长的权力从而吸引他们成为改革的号召者。因而在这个意义上，对于预算改革动机的分析，可能就会有如其他任何地方改革一样，可以从“上行下效”的中国政治文化传统与现有的干部激励机制中寻找答案。

中国政治文化传统中历来注重上行下效。从某种意义上它是权力的实施所产生的“潜规则”。“下”之所以愿意接受“上”的引导，其原因在于那样将会使自己的行为边界更加贴近上层权力运作的轨迹，从而降低由于错误猜测上层意图而可能招致的危险。这种“上行下效”鼓励了一种特定的权力运作规律的产生——自上而下，阻力最小的路径。尤其对于可能要改变既有利益格局的改革来说，更需要从中寻求支持。三个市的预算改革在很大程度上都是依“中央预算改革或试点省市的预算改革”的“葫芦”来“画自己的瓢”。这导致改革在一开始的阶段呈现出很大的相似性，从改革的指导思想，改革的主要内容，甚至相关的改革文件、运作指南皆是大同小异。仅有的一些创新之处也都主要集中在预算技术方面，如国库集中收付系统的完善。

但是“上行下效”，在某种程度上，仅仅只是预算改革的一个很小动力所在。对于地方党政首长而言，更重要或更具决定性的力量来自于现有的干部晋升制度。由于现行的干部晋升制度是典型的“淘汰制”，即如果不能如期在“短期”内实现晋升，就会从此失去进一步发展的机会，因此那些年富力强的地方党政首长们一般都会热心于追求短期政绩，只关注站台式的阶段性目标[6]。而对于这些地方党政首长而言，变革似乎也同政绩工程一样具有成为短期政绩的特质。因为一项改革的实际成本或后果可能会需要超过一届任期的时间来证明。而无论改革的结果如何，改革决定本身就已经能够作为地方党政首长向其上级展示作为改革者的睿智和胆识之用了。况且在“上行下效”的前提下，改革结果超出党政首长所能承受之政治风险的范围的可能性也是微乎其微的。

如果这两点成立，那么说“预算改革仅仅是手段”就有了别样意味。改革所产生的改变在很大

程度上是因为改革不能无所改变。对于党政首长而言，改革的重大意义在于“要改革”。而对于“要改革什么”或“不改革什么”则可能是那些希望通过改革获得什么或不希望改革夺去什么的参与者主要考虑的问题。在这个意义上，党政首长更像一个仲裁者，甚或仅仅就是一个“平衡器”，只要改变不涉及他们自身。

### 3 权力、控制和结果

有关预算过程的描述或解释总是离不开“权力”“、控制”的问题。对预算改革后财政部门的讨论即是一个很好的例子。对于党政首长们的“控制权”，人们更多的是视其为当然。其结果是使对预算过程中“权力”的理解越来越绝对化，并进而错误的理解和运用控制。

#### 3.1 不存在没有关系的权力，也没有纯粹意义上的单边控制

不存在没有关系的权力，预算过程亦不例外。要准确的表达党政首长在预算过程中的权力，需要将其放在一种“关系”的维度来具体化，以避免那些泛泛而言、无视预算也是一种社会关系。

从“关系”的维度来理解预算过程中的权力，要求人们首先能够认识到，预算过程中的权力其实包含了两个相互关联但绝非等同的方面：行动权和控制权。从丹尼斯·朗那里借用来的这两个概念，或许可以更好地将预算过程的权力结构完整地表达出来。控制权，体现了在预算过程中各参与者为达成各自的目标所能调动资源的不对称性。例如，A、B 两市的官员对市委书记和市长为何能在预算过程中发挥决定性的作用的解释——他们管着大家的“乌纱帽”。而行动权，则体现了预算过程中各参与者所拥有的相对自主性，它既是参与者过去讨价还价的结果，也是未来依然能够并且也需要讨价还价的原因所在。行动权暗示了预算过程中各参与者为达成共同的目标所必须经历的讨价还价以及交换过程，或者更确切地说，暗示了预算过程作为一种“人类交互作用的策略性本质”。只有明确了这一点，才有可能真正理解“讨论策略是谈论权力的另一种方式”，也才有可能真正的避免将控制简单的理解为上级对其下属施加的单方面影响。只有按照这一思路继续下去才有可能从根本上接受这样一个观点，预算过程是被“建构”起来的。虽然这是一个有关财政资源配置的重复性实践，但却从来都不是永恒和必然的结合。尽管，预算过程始终是依存于先期存在的结构、规则，但其中卷入了各种参与主体，他们有着不同目标和利益，并凭借着其智慧不断发现并创造那些基于现有结构和规则的新资源与新策略，从而不断地、在很大程度上是潜移默化地“建构”着预算过程。

很显然，对于党政首长而言，认识到权力和控制的这些特点是非常必要的。无论其管理风格多么强硬，他们都必须知道，在大多数时候，权力实施的目的并非权力本身，而在于使其他参与者能够与之合作并顺利的实施计划，进而达到其所期望的目标。否则，他们将可能会面对一种“根深蒂固”的阻碍。尤其是对那些在政府中“摸爬滚打”多年的“资深”官员，如果党政首长试图在一届任期内或几年中就改变他们所熟悉的“游戏规则”或他们的“信条”，那么党政首长可能会对自己的“工作”有“新”的认识。在预算过程中，乃至整个政府运作中大量出现的“上有政策，下有对策”的现象多少从一个方面为此提供了一些证据。一个比较极端的例子，是A市一位局长“对抗”市长的故事。由于该局长现所在部门的法定支出几年都未达法定标准，2003年该局长上任伊始便展开了“斗争”：我（被访的局长）一来，我就嚷着调预算，你市长不高兴，你不高兴，我天天给你打报告，我都不给你嘴说，我全是书面的，盖上章，我全部把这个程序走到，让好多人、该知道的人都知道，然后我自己跑到人大去讲，汇报工作，主动汇报工作。所以搞的市长压力

很大，去年到年底一下子给我增加1 000 多万。（YAK2005- 06- 29 访谈）

### 3.2 作为结果的控制：关注不可控制

对省会城市预算过程中党政首长所具有的“控制权”的讨论，还需要进一步扩大到对省会城市预算过程的“不确定性”的讨论。这种不确定性有时候来自于预算过程内部，但是更多的时候它可能与预算环境有关。这里预算环境包括了经济环境、政治环境以及社会环境、自然环境。其中政治环境尤为需要关注。因为，对于党政首长而言，预算过程中的不确定性通常都是和它相联系。

究其根源，政治环境中的不确定性，主要是中央和地方财权事权尚未厘清，以及纵向层面上预算过程与政策过程分离的结果。对于地方政府而言，地方预算并不具有完全意义上的“地方性”，很多时候，市级预算都必须围绕中央或省政府的政策来“转”。尤其是在预算执行过程中，上级政府临时出台的政策往往不得不使一些新支出发生。

而对于和省政府同处一市的省会城市政府领导来说，更需谨慎。在A市，市委书记和市长就曾经几次遇到这方面的棘手问题。但其最终结果都是“妥协”。

事件1：省级高速公路建设费，大约涉及资金500 万

“抗争”：他（市委书记）跟市长，跟省里闹矛盾，省里面说弄一块钱，五百万，（市委书记说）不能给，结果市长告诉我（财政局长），我们（市委书记和市长）一致意见不给，省里面下了文件来也不给。“妥协”：最后省委书记把他（市委书记）批（评）得不行，他说给给，书记回来后立即找我（财政局长），我赶快找市长（资金随后即付）。

事件2：省属企业附属中小学改制，大约涉及资金6 000 万/ 年

“抗争”：它（省政府）命令下来让你接受（这些企办校转为市办校），接受（了）怎么办，不干顶了好久。“妥协”：最后顶不住，人家省里面把市长叫去，市长也得罪不起它啊。后来顶不住没办法，怎么办，（接受）三三制，企业负担1/3，市政府负担1/3，省里负担1/3，过渡三年，市里全管。（YAR2005- 06- 27 访谈）

除了政治环境，其他如经济环境，例如经济的增长或衰退；社会环境，例如市民对社会公平问题的日益关注；和自然环境，例如飓风、洪水来袭后的防范与救灾。这些都有可能打乱党政首长对预算过程的控制节奏，甚至在某些时刻使控制流于形式。

## 4 结论

对“A、B、C”三个省会城市的研究发现，三市的预算权力结构并未呈现明显的零碎化。地方党政首长是地方预算过程中实际的财政资源申请的审批者或最终资源配置者。尽管预算改革后，三市人大均开始积极介入预算过程，但是并未从根本上改变既有的市委领导下的“行政预算”体制。与此同时，在政府领导高层，预算分配权力相对集中，副市长几乎无力左右预算资金分配。此外，尽管存在部门利益，但市长仍然是预算过程中左右各部门作用以及部门间关系的决定性力量，尤其是对那些管理风格强硬，有“自我实现”需求的市长而言，更是如此。虽然在三个省会城市，市委书记和市长参与预算过程的方式以及影响并不一样，但可以肯定的是，在地方政府层面上，没有任何

一个参与者能够像他们那样完全有能力去影响预算过程、决策、参与者间的关系甚至改革。然而，要准确地表达党政首长在预算过程中的权力，需要将其放在一种“关系”的维度来具体化，以避免那些泛泛而言的“支配”或“控制”论。因为预算过程中，既不存在没有关系的权力，也不存在纯粹的单边控制。对于党政首长而言，认识到这一点并巧妙地应对，可能和做出决定时的坚持、坚定一样重要。谁有权力控制预算并没有告诉我们预算是否在控制之下。对省会城市预算过程中具有最高控制权的党政首长而言，作为结果的控制并不完全等同于作为权力的控制，它由中国特殊的预算环境，尤其是预算的政治环境所决定。

#### 参考文献：

- [ 1] 应国瑞. 案例学习研究——设计与方法(第2版)[M]. 广州:中山大学出版社, 2003.
- [ 2] 马骏, 於莉. 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, 2005(2): 108- 116.
- [ 3] LIEBERTHAL K G, LAMPTON D M. Bureaucracy, Politics, and Decision- making in Post- Mao China[ C]. Berkeley: University of California Press, 1992.
- [ 4] 马骏, 侯一麟. 中国省级预算中的非正式制度: 一个交易费用理论框架[J]. 经济研究, 2004(10): 14- 23.
- [ 5] 江泽民. 江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话[ EB/OL]. [ 2001- 07- 01]. <http://www.china.org.cn/ch-80years/zhongyao/9.htm>.
- [ 6] 周雪光“. 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, 2005(2): 132- 143.
- [ 7] 埃哈尔·费埃德伯格. 权力与规则——组织行动的动力[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [ 8] WILDAVSKY A, CAIDEN N. The New Politics of The Budgetary Process( Fourth Edition) [ M]. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 2001.
- [ 9] 丹尼斯·朗. 权力论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [ 10] WILDAVSKY A. Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process( Revised Edition)[ M]. New York: Transaction Publishers, 1986/1997.

文章来源: 公共管理学报 (责任编辑: XL)

