

预算过程中的正式政治与非正式政治： A 省一个专项资金的案例分析

刘亚亮 林慕华*

【摘要】 中国政治的一个显著特点就是存在正式政治与非正式政治，并且二者往往相互交织、彼此具有很强的“适应性”。文章以 A 省一个专项资金申请的故事为案例，借用正式政治与非正式政治的理论框架，通过细致、深入的勾画，剖析预算资金申请者如何充分运用正式政治与非正式政治的各种规则、程序、资源和关系，采取相应的行动，最终获得财政部门对其资金申请的支持，从而揭示隐藏在预算背后的复杂机制和微观基础，以此来解读预算世界的现实图景。

【关键词】 正式政治 非正式政治 资金申请

【中图分类号】 F812.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2014) 04-0112-21

1999 年启动的预算改革，在中国建立起了现代公共预算制度的基本框架（马骏、林慕华，2012）。在这一过程中始终存在着两种力量，一方面是预算改革不断强化的正式制度所具有的力量，另一方面则是原本就存在着的非正式制度的力量。在这两股力量的共同作用下，预算过程及预算参与者的行为更为复杂而微妙。近年来，一些学者开始关注我国预算过程中的实际运作，逐渐打开了原本封闭的预算“黑箱”（马骏、侯一麟，2004；Ma，2006；马骏，2007；马骏、於莉，2007；武玉坤，2010）。但是，由于各方面条件的限制，近距离观

* 刘亚亮，中山大学政治与公共事务管理学院，博士研究生；通讯作者：林慕华（muhua99@163.com），广东财经大学公共管理学院，副教授。感谢中山大学马骏教授和匿名评审人的意见。

基金项目：2012 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（12JJD840010），广东省人文社科重点研究基地重大项目（11JDXM81001），广东省哲学社会科学“十二五”规划 2011 年度青年项目（GDHYGID6），2013 年广东省高等学校优秀青年教师培养计划资助项目（Yq2013080）。

察我国政府财政内部运作的过程存在较大困难，现有的文献对于预算过程的研究，更多着眼于宏观分析，而较少从微观层面展开细致描述；更多是着眼于部门整体预算，较少分析各个支出部门如何获取某项资金。对于预算过程中主要行动者的研究，也更多是从程序、规则和角色展开分析，较少对行动者之间如何展开互动，如何运用各种资源采取不同的策略以达到组织目标这些方面进行深入研究。事实上，每一项资金申请的背后，都包含着预算参与者丰富的行动策略和复杂的博弈互动。因此，本文聚焦于：在预算过程中，支出部门的资金申请如何获得财政部门的支持？或者说，财政部门为什么会批准支出部门的某项资金申请？对于这个问题的研究，有些学者侧重于正式层面的宏观描述（马蔡琛，2010；张通，2010；王雍君，2011），有些学者则就非正式因素的影响加以阐述和统计检验（黄继忠，2003；王蓉，2004；马骏、侯一麟，2004；马骏、於莉，2007；杨良松，2013；周振超，2013）。但是，同时注意到正式与非正式两种力量在预算过程中的交互影响与作用机制的研究则不多见。本文以一个省级政治场域中某个部门的一个专项资金的故事为案例，借用正式政治与非正式政治理论框架，尝试描绘这一个过程中各个预算参与者的行为方式及特点，寻找掩藏在预算背后的内在发生机制或微观基础，探讨影响财政资金分配的各种因素，以此来解读预算世界的现实图景。

一、理论框架：正式政治与非正式政治

中国政治的一个显著特点就是存在正式政治与非正式政治，一方面通过国家建设形成了正式科层制组织，构建了正规的体制结构和运作逻辑，另一方面现实政治运作中又存在大量基于非正式关系形成的，具有强烈人格化色彩的非正式政治，如找关系、走门路等，不一而足。这些正式政治与非正式政治相互交融，共同构成了中国政治运作的图景。关于中国正式政治与非正式政治的理论始于20世纪70年代，黎安友在其1973年的一篇研究中国共产党精英政治的文章中，明确区分了正式与非正式组织及规则（Nathan，1973）。狄特玛在此基础上系统构建了分析中国政治过程的“非正式政治”概念与框架，将其界定为由非正式制度组织起来的政治活动（Dittmer，1995）。邹谠在《中国高层政

治——宗派主义还是非正式？均势政治还是全赢博弈？》一文中对非正式政治作了进一步的梳理，指出非正式政治系由具有各种不同非正式关系及关系网的人们之间的政治互动所构成，其纽带和核心是“关系”（Tsou，1995）。在对非正式政治进行梳理的同时，学者们也相对应的对正式政治做了厘清，如黎安友将其称为“格式结构”（Nathan，1973），狄特玛形容其为“门面”（Dittmer，1995）。概而言之，正式政治由等级制金字塔来代表，它产生的是正式权威，发生的是正式政治关系，如下级服从上级，地方服从中央，民主集中制等等。正式政治的作用，除了政治的合法化功能以外，还起到“看门人”的角色，规定着法理层面的“游戏规则”。从现实政治来看，随着中国国家建设、国家治理不断向现代化、制度化迈进，正式政治的运行机制日益完善，但同时这些正式的运行机制和制度规范，又常常被具体的情境所突破，非正式政治仍然发挥着重要作用。公共预算的本质是政治，中国政治的特性必然生动地体现在公共预算过程中。可以说，在中国各级政府的预算过程中，凸显着正式政治与非正式政治的交织，每个预算资金申请的背后，往往都是二者共同作用的结果。

（一）预算过程中的正式政治

随着部门预算改革的全面推进，预算中的正式政治不断加强，预算过程形成了较为完备的预算程序及制度框架。如果没有这些预算制度体系，预算活动就无法有效组织起来。按照对正式政治的理解，预算过程中的正式政治主要是指在正式政治运作架构下，基于预算制度和程序规定，在预算过程中影响预算资金分配和使用的因素及相应的活动。这些因素及活动具有正式合法性，通俗地讲，即在预算过程中能够摆在“桌面上”的正式理由、行动方式及工作渠道。在正式政治框架下，预算参与者往往是基于政治体系的科层组织结构、文牍制度，采用正式和正当的理由，以正式组织程序展开各种预算行动。预算改革以来，随着新的预算制度的实施，预算决策者的决策行为也开始发生变化，并逐渐呈现出规范化的趋势（马骏，2007）。一方面，预算支出部门以正式文本形式向核心预算部门提出申请、解释或者其他方面的请求；另一方面，核心预算部门针对这些申请通过函件、通知等正式交流渠道加以反馈。预算参与者之间的正式沟通，通过文本形式经由正式程序进行。当支出部门将自己的请求置于正式

的组织过程中，这种行为发生在正式的、制度化的、规范化的关系基础上，并且以正式文件形式传递、呈现和保存。

预算作为政府行为的标签，是各级党委政府施政理念和方略的表达。作为核心预算机构的财政部门，必须按照党委和政府决策的意图来编制预算和分配财政资源，集中体现党委和政府的战略部署和工作重点，然后按照部门职能分工，将财政资金分配到各个支出部门。从支出导向的角度看，首先突出的是党委和政府的重大战略部署和意图。在现实政治运作中，党委和政府的战略意图主要通过制定政策和领导表态来体现。在正式政治中，一般而言，凡是涉及经济社会发展的重大决策事项，大多是按照党的民主集中制原则进行集体酝酿讨论再决策，最后形成具有正式文本的政策性文件，这种政策性文件是具有正式约束力的，是党委和政府推进工作、配置各类资源的重要手段。此外，体现党委和政府战略意图的就是党委和政府领导的意见，在党委和政府领导职权范围内的事情，领导的决定实际上就代表了党委和政府的态度。按照下级服从上级的原则，各个部门必须服从，因此，这些党委和政府领导能够对财政资金分配产生正式影响。这一点，在财政部预算司编的《中央部门预算编制指南》中就有明确规定（中华人民共和国财政部预算司，2011：7）：

国务院已研究确定项目，是指国务院已研究确定需由财政预算资金重点保障安排的支出项目。此类项目包括：①党中央、国务院文件中明确规定中央财政预算安排的项目（以文件为依据）；②党和国家领导人明确批示由财政予以安排、保障，且经国务院总理（或分管财政的国务院领导）同意的项目（以批示为依据）。

和国家层面一样，在地方各级政府的预算过程中，各个支出部门在争取财政资源尤其是新增或较大额财政资源时，一方面会积极推动出台能够为本部门争取财政资源的政策文件，这些政策文件大多由部门代本级党委或政府草拟，然后以党委或政府名义进行发布，成为部门争取财政资源的重要依据；另一方面是积极想办法寻找领导的批示，特别是党委书记、行政首脑或分管财政的领导的批示。这些方式实际都是依托正式程序规定，将部门意图上升为党委或政府权威指令，从而为本部门争取更多的财政预算。

综上所述,预算过程中的正式政治一方面是指预算参与者在争取财政资金的过程中依据正式权力、规则和程序所展开的各项活动;另一方面是正式制度层面所涉及的各种因素,例如政策支持、分管领导以及部门绩效等,这些因素都可以作为公开理由在正式程序中帮助部门去向财政部门争取财政资金。在同样的规则和程序下,各个支出部门所拥有的政策支持力度、分管领导的政治地位以及部门绩效管理水平势必影响其资金申请能否获批。

(二) 预算过程中的非正式政治

相对于预算过程中的正式政治,非正式政治主要是指在预算过程中,预算参与者超越正式预算制度、程序和规定,通过非正式的手段、方式或途径,所拥有的影响预算资金分配和使用的各种非正式资源及相应的活动。王蓉(2004)在分析西北三个国家级贫困县的县级政府预算行为时就指出非正式制度因素会对部门获得财政拨款产生影响。马骏、侯一麟(2004)系统分析了省级预算过程中存在的非正式制度以及围绕着这三种横向非正式制度而形成的“以关系为基础”的纵向非正式制度。即使近年来的预算改革使预算决策者的决策行为逐渐呈现出规范化的趋势,但马骏、於莉(2007)的研究发现,私人关系对于预算资金的分配一直起着重要的影响。

预算过程的非正式政治,往往是通过口头沟通或者其他象征性的姿态而不是基于正规程序和正式文本的形式呈现出来,事实上是一种以非正式关系为基础的沟通,甚至包含着利益交换。在现实政治场域中,组织内部和组织间的交往很大程度上通过非正式关系——人缘化及其关系网络——来经营,各级政府官员花大力气经营与上级部门领导、同级同事,以及各个合作部门之间的非正式关系和特殊关系。在预算过程中,影响预算的非正式政治因素是隐性的,其发生路径依托于非正式关系网络而不是正式的工作渠道和程序,是一种不能公开的“默许”。在预算过程中,非正式政治一方面强调了预算参与者在正式规则与程序之外所运用的灵活多样的非正式沟通方式和渠道,另一方面则是突出了官员之间的各种私人关系的影响和作用。

对于支出部门而言,其部门负责人争取财政资源的渠道往往是多个方面的,其自身拥有的资源或关系网络越宽,其获取支持的可能性越大。例如,在省级

预算过程中，由于某些私人因素，一些部门负责人与省委书记、省长的关系是其他人不可比拟的，他们可以经常与书记、省长或分管领导会面沟通，将自己部门的想法或计划及时与他们汇报，并有充分的时间来进行全面、深刻地阐述，甚至直接影响到书记、省长对某个问题的认识和判断。这些人所在的部门，其资金申请通常比其他人更可能得到书记、省长或分管领导的支持，在与财政部门就资金申请进行讨价还价时也往往更占优势。可以说，部门负责人和党政首脑之间“面对面”的时间越长，他们之间的信任就越深，部门负责人在预算分配中占上风的可能性就越大；部门负责人对党政首脑的思想、心理、风格以及偏好越了解，就越有可能在预算资源的竞争中为本部门争取到更多的支持。

（三）预算过程中正式政治与非正式政治的交织

正如现实政治生活中，正式政治与非正式政治总是相互交织一般，在预算过程中，正式政治与非正式政治就如一个“夹心饼干”的两面，是粘合在一起发挥作用，彼此之间相互支持、相互映衬。正式政治是基于金字塔式的等级制科层结构运作的，强调的是正式政治权威，为争取预算提供正式规则、程序和路径，建构起资金申请运作的制度架构，是非正式政治得以发挥作用并扩展影响的格式结构，也是非正式政治存在的先决条件。而非正式政治则是在正式政治构建的金字塔中的蜘蛛网式的网络结构。这些非正式政治因素是隐性的，不对外公开透明的，从另一渠道为争取预算提供支持。对于作为预算申请者的支出部门而言，非正式政治有着多方面的优势：一方面，通过将协商从正式权威背景转移到非正式社会关系场景，诱发了性质不同的互动过程，有利于更好地进行沟通与互动；另一方面，某些特殊利益的请求难以在合法性的基础上提出，但可以通过非正式沟通过程进行协商。

如图1所示，支出部门的资金申请按照两条路径运行，一条是正式政治路径，另一条是非正式政治路径。支出部门为了达到资金申请的目标，往往是综合运用正式政治与非正式政治的各种因素，在正式政治的程序运作过程中融入非正式政治的多种策略，调动各种资源，通过多个维度的互动而相互转化，争取获得满意的结果。正如在日常政治中，大家经常谈论的“如果公对公地办事，什么事情都很难办”，很多事情按照程序来办，最后可能无法达成，但如果还有

一些私人关系，就另当别论了。在日常政治中，在正式程序下都隐藏着很多的非正式沟通，正式文件交上去之后，剩下的就是如何来“做工作”了。“做工作”就是一种动用各种关系资源的手段。预算过程中，在正式层面上，各个部门都积极利用各种正式政治支持来尽快争取预算优先权，上报自己的政策依据、领导批示以及说明本部门的职能如何重要、取得什么样的成绩，如何遵守财经纪律；同时，在非正式层面，各部门也在利用各自拥有的各类“摆不上桌面”的关系网络千方百计地游说财政部门重视部门的资金申请，反复地“做工作”，以推动正式程序的进行并最终实现资金申请的目的。

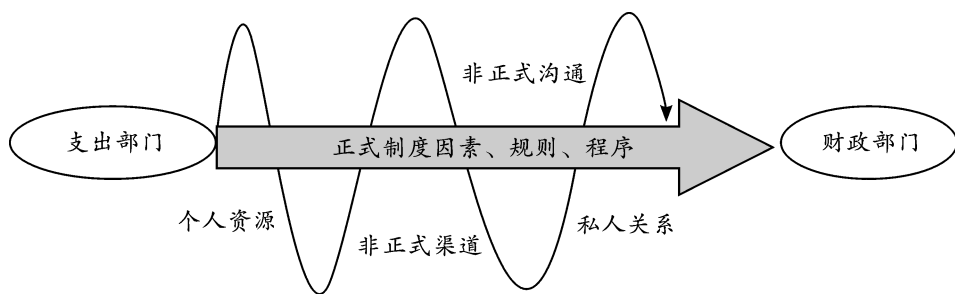


图1 预算过程中正式政治与非正式政治的交织

资料来源：笔者根据实证研究总结绘制。

二、研究方法

鉴于本文所研究问题的特点以及研究者的便利性，笔者综合运用了参与观察法、单案例研究和分析性叙述的方法。

（一）参与观察法

本文运用参与观察法。在现阶段，预算过程仍然具有相当的复杂性和隐蔽性，支出部门的资金申请如何以及为什么能够获得批准，对于绝大多数人而言是相当神秘而模糊的。很多研究者因为无法接近或真正进入研究场域，对这一问题的描述、分析和解释往往停留于表层。运用参与观察法，可以描述发生了什么，所牵涉到的人或物，事发的时间和地点，怎样发生，为什么发生（乔金森，2008）。这一方法特别适用于“人们知之甚少的现象”、“在局外人看来模

糊不清的现象”以及“不为公众所知的现象”。而在中国当前的背景下，财政资金是如何分配的这一问题，恰恰具有上述三个方面的特征。可以说，要打开预算分配的“黑箱”，深入了解支出部门如何获得财政资金的“神秘过程”，采用参与观察是极为适合的方法。本文的研究者之一作为A省的一名在职政府工作人员，又恰恰具有参与观察的便利性，可以通过日常的工作，深入、细致地观察研究场域中发生的每个事件。研究者通过在日常工作中的观察以及与相关“局内人”的深度访谈，聆听了发生在预算过程中的各种“故事”，近距离感触作为行动主体的预算参与者的行为及思想，切实感知各种因素在预算过程中的作用。可以说，参与观察法使笔者能够接近隐藏在现象背后的机制和微观基础，挖掘从原因到结果之间的复杂环节和链条，从而打开预算“黑箱”，使理论建构更具有解释力。

（二）单案例研究

本文采用单案例研究。正如应国瑞（2003：44-46）所言，当“描述性信息本身是揭露性的”，“一个调研者有机会去观察和分析一种从前无法接近的科学调查现象时”，单案例研究是合适的设计。如前文所述，参与观察对于收集案例研究资料提供了一些不寻常的机会，其中之一就是“能够从案例研究‘局内人’的视角来洞悉现实，而不是局外者的身份”，这种视角在产生案例研究现象的“准确”肖像时非常有价值（应国瑞，2003：95）。借助“局内人”的身份便利，笔者掌握了不少预算过程中的真实故事，但对于回答本文所提出的核心研究问题而言，采用单案例研究有助于深入地、细致地描绘支出部门争取资金申请获批的完整图景以及其中牵涉的相关行动主体及其互动模式和作用机制。

本文选择的是A省B局争取一个专项资金的案例。A省是一个中部省份，经济发展和财力状况也都处于全国中等水平。伴随着近年来资本市场的快速发展，省委省政府将加快区域资本市场发展，促进更多企业上市融资，作为推进经济加快发展的重要措施。这项工作主要由B局具体负责。随着市场化改革的不断推进，各级政府越来越认识到资本市场融资的重要性，积极培育、鼓励本地优质企业加快上市。对于各级地方政府而言，加快企业上市，一方面能够帮助企业迅速做大做强，成为拉动本地产业集群发展的龙头企业；另一方面通过

企业的加快发展，也能为本地增加税源，提高财政收入。因此，为充分调动本地企业上市的积极性，引导企业按照上市公司要求规范发展，各级政府往往会拿出部分财政资金设立各类引导性资金给予拟上市企业相应补贴，助推其加快上市进程。这类资金通常被归列到“金融监管等事务支出”。从全国来看，大多数省市均设有此项资金，只是形式不一样。

A省也两次出台专门政策，设立专项经费推进此项工作。一是2008年省政府办公厅出台了《关于鼓励和扶持企业上市的若干政策意见》，提出设立扶持企业上市专项引导资金，省财政从2008年至2010年，每年安排1000万元，设立省扶持企业上市专项引导资金，主要用于列入省重点上市后备企业资源库、有望当年上市的企业的前期费用垫付，对每家企业的支持上限为100万元；二是2010年伴随资本市场的迅速发展，在2008年文件的基础上，省政府又出台了《关于进一步加快发展资本市场的若干意见》，此文件以省政府名义发布，扶持力度进一步加大，规定从2010年至2012年，省财政每年安排3000万元企业上市专项引导资金，用于垫付省重点上市后备企业上市前期费用。企业成功上市后如数归还垫付资金，归还的资金继续用于支持企业上市，以此实现资金的循环使用。根据这两个文件，2008年至2012年省财政共拨付企业上市专项引导资金1.1亿元；同时按照文件规定，2013年省财政将不再拨付该笔资金。但是，2013年出现了新情况。从2012年起资本市场一直非常不景气，该省上市企业大幅减少，归还的资金总量很少，根本无法滚动支持新的企业。因此，B局十分迫切地希望省财政继续比照2010年文件每年给予3000万元的引导资金，并将该笔资金列入部门预算。本文正是透过B局申请该笔资金的全过程，分析影响支出部门获取财政支持的各种因素及其作用机制。

（三）分析性叙述

本文选择分析性叙述的方法。这种方法关注故事和解释，有助于深度探讨和解释（贝斯等，2008）。在下面的行文中，笔者将“力图回到叙述能够提供的丰富、定性和描述性的材料中去”，同时“也力图对我们描述的事件做一个逻辑清楚严密的解释”，通过描述具体的机制，集中探讨行动者的行为选择的决定因素和影响（贝斯等，2008：11）。笔者充分遵循“一个叙述包含一个背景或

环境、一个开始、一个场景的顺序和一个结局”（贝斯等，2008：13）的要求，运用本文所建构的预算过程中的正式政治与非正式政治的理论框架，结合通过参与观察所获得的各种资料，对B局如何争取该笔专项资金的真实故事展开细致的描述、深入的分析和严密的解释。

三、正式政治：基于正式规则和程序的路径

2013年A省B局发起了一场争取扶持企业上市专项引导资金的行动。设立专项引导资金是扶持企业上市的政策中最具操作性和最有效的措施，没有这笔资金，该局就没有实质性扶持手段。此外，作为省政府直属机构，受国家金融管理体制的制约，该局主要职能是金融的协调服务，没有掌握大量的行政审批或项目、资金分配的相关权力。此笔专项资金是该局可以相对自主安排的为数不多的“活钱”。如果没有这笔资金来通过市县金融办补助给企业，很多市县金融办根本不听该局的指导，省局很多政策也难以贯彻到市县。因此，该局非常希望能够继续获得这笔财政资金。从A省预算规则的设计来看，申请预算大额支出，首先需报省政府。若该报告能够获得省政府的同意或支持，就变为省政府的决策，从而成为支出部门进一步要求财政部门落实预算资金的重要依据。尤其是预算改革以来，随着财政部门作为核心预算机构的权力越来越明确，支出部门的预算申请必须经过正式的程序和规则。为此，该局主要从以下几个方面着手。

（一）寻找预算申请的充足理由

要想获得一笔预算资金，首先必须要有一个好的故事，并且这个故事要能打动决策者。B局通过反复研究，提出了继续申请此笔资金的理由。一是原有的政策发挥了比较好的效果。他们对引导资金设立后该省企业上市的数量、融资金额进行了系统的分析，并与相邻省份进行了横向比较，对上市公司为全省经济社会发展作出的贡献进行了归纳，充分说明该项引导资金发挥了很好的效益，起到了重要的作用，因此，有必要延续此项政策。二是通过对近几年资本市场的发展形势分析，归纳了原有资金不能实行滚动发展的现实理由，表明确

实是因为外界条件发生了变化等不可抗拒的原因导致了资金使用的困境，强调了延续资金的合理性。三是广泛收集了其他省份设立类似资金的做法以资参考，提高该项资金申请的科学性。因为在省级政策制定过程中，一个重要的做法就是参照其他省份，如果其他省份都采用此种办法，那么本省也应该可以实施。按照上述考虑，该局起草了一个申请报告——《关于将企业上市专项引导资金列入财政预算的请示》，全面简洁地阐述了申请的理由，提出省政府每年拨出3 000万元作为省企业上市专项引导资金并将其列入该局的部门预算，对企业上市持续给予支持。

（二）按照预算规则走正式程序

申请报告在该局完成内部审核程序后，正式呈送到了省政府办公厅，在经过办公厅内部办文程序后，转至办公厅负责联系B局的处室。由于平时工作联系比较多，办公厅对口处室沟通比较顺利，同时因B局是办公厅该处室的对口单位，该处室为对口联系部门争取更多资金，这也间接地增加了该处室联系的资金。而且日常运作中，各部门对省政府办公厅对口联系处室也特别照顾，对这些处室建议的资金、项目分配意见都很重视。该处室对此项资金申请非常支持，因此其拟办的意见写得很明确：

请×××秘书长阅示，2008年，我省设立企业上市引导专项引导资金以来，为我省企业上市发挥重要引导作用，建议拟同意省B局的意见，请省财政将每年3000万元企业上市专项引导资金列入省财政预算。^①

按照省政府的工作机制，每一位副省长都配备了一个联系他的副秘书长。在省级政治中，副秘书长是一个比较特殊的角色，主要协助分管副省长工作，处于副省长和厅局长之间，负责副省长分管领域具体事项的协调，他的意见对副省长具有重要影响。调研的情况显示，这位副秘书长对设立扶持企业上市引导资金并不持积极支持态度，认为引导资金发放过于分散，但是考虑这笔资金还是属于自己对口联系的范围，因此，没有提出反对意见，“圈阅”后直接呈送

^① 内部文件资料，编码：BGT01。

给了分管的副省长：

请呈××同志阅示。^①

由于在此之前，B局局长已向分管的副省长汇报过多次，副省长对此事已有较为详细的了解，同时能够为分管部门争取资金也是其愿意做的事情。在日常政治中，没有相应的文件或规定界定分管省领导到底对部门拥有哪些法定权力，其工作方式主要取决于领导个人的风格，有些部门负责人形容“领导管得多是重视，管得少是信任”^②。事实上，分管省领导会通过各种办法为他们支持的部门或者项目争取资金（马骏、侯一麟，2004）。分管省领导如果不能影响资金分配，他们就很难在分管领域实现省委或省政府的战略部署目标；如果分管省领导没有影响财政资金分配的权力，也很难获得分管部门的服从，他本人提出的政策目标也很难实现，这也将可能影响他自己下一步的升迁。因此，作为分管省领导有动力为分管部门争取更多资金。同时，分管省领导行政级别在财政厅长之上，他们的意见很大程度上代表了省政府的态度和看法，尤其是在其分管领域，省委书记和省长一般都会尊重他们意见。此外，分管省领导能够升迁到副省级领导岗位，证明他们在党内有较强的政治支持。财政部门一般都会比较尊重分管省领导的意见，不敢得罪于这些政治权威。收到这个文件后，该副省长批示：

请××和××同志研究支持。（这两个人分别是财政厅长S和财政厅对口B局的副厅长L）^③

该批示经办公厅按流程转到财政厅，同时抄送给B局。文件转至财政厅后首先呈送给了财政厅长。财政厅厅长刚从A省某市提拔上来，对这笔资金的具体情况不是很了解，按照惯例，他请分管副厅长和相关业务处室提出意见，因此，他在文件上批示：

① 内部文件资料，编码：BGT01。

② 访谈编码：T-C-20130805。

③ 内部文件资料，编码：BGT01。

请预算处会同金融处认真研究后提出意见，请×××同志（L厅长）具体把关。^①

上述批示中的L厅长，是财政厅对口联系B局的副厅长。从财政厅来看，每个副厅长都分管了相应的领域，对口不同的支出部门。在预算决策过程中，他们具有双重角色，一方面他们代表财政部门对各个支出部门的资金申请进行审查；另一方面在财政资金总体分配过程中，他们又是对口联系部门的“代言人”，在财政厅的资金安排会议上支持自己联系的部门，因为增加对口联系部门的资金实际也是增加自己联系的资金。因此，该副厅长作了一个相对比较积极的批示：

请金融处按照厅长指示抓紧会同预算处认真研究，注意多方面听取意见，特别是要在如何发挥财政资金效益上深入研究，拿出一个妥善的管理办法，使资金能够真正发挥出应有的效益。^②

文件在厅领导层面批示后，转至资金申请的具体审核部门：金融处和预算处。金融处是B局在财政厅的对口处室，这个处室在财政厅的业务处室中属于较为弱势的处室，它只有一个预算对口单位就是B局，整体上它对B局的工作是较为支持的，增加B局的资金也间接地增加了它的影响力。因此，金融处对延续此笔专项资金有较大的积极性，总体上持支持态度。相对而言，预算处是财政厅或者说省级预算过程中最核心的业务处室，具体负责制定全省整个预算支出方案，实现总额控制，各个支出部门和财政厅各业务处室每一笔大额支出都需要经过预算处。与金融处的态度不同，预算处认为目前财政资金十分紧张，企业上市完全是一个市场行为，不一定需要拿出财政资金来直接扶持，而且从投入效益看，企业上市具有很强的不确定性，并且现在融资方式越来越多元化，不一定要走上市的道路，资金效益发挥不理想，拟建议厅里慎重考虑。^③

如图2所示，该专项资金申请报告由B局报送开始，历经省政府办公厅、

① 内部文件资料，编码：BGT02。

② 内部文件资料，编码：BGT02。

③ 访谈编码：B-Z-20130926。

省政府副秘书长、分管副省长，再到省财政厅厅长、分管副厅长，最后落到金融处和预算处。在这一系列环节中，除了预算处，其他相关主体均未对该项申请提出否定意见。但是，由于预算处在整个预算决策过程中扮演着至关重要的角色，因此其意见对整个审批有决定性的影响。B局的资金申请走到这一步，似乎前景不太乐观。如何突破正式政治场域所遇到的瓶颈，争取到该项资金，B局转而寻求非正式政治的资源与路径。

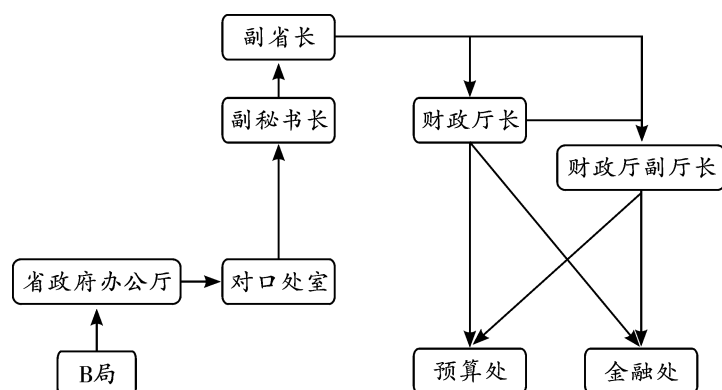


图2 B局专项资金申请的第一次审批路径

资料来源：笔者根据实证研究总结绘制。

四、非正式政治：基于非正式关系与场合的沟通

在按照正式程序推进资金申请的过程中，B局积极动用各种关系、资源，在各个环节“做工作”，从而扭转基于正式规则和程序所遇到的困难局面。

（一）基于个人关系的私下沟通与信息获取

该局负责此项工作的是资本市场处，该处处长Z一直在私下了解申请报告的审批进展及各方面的具体意见。Z处长有这方面的优势，Z处长的爱人是省纪委的领导，不论是省政府办公厅还是财政厅对Z处长都比较“给面子”，特别是财政厅金融处H处长和Z处长的爱人过去还曾共过事，关系较为要好。Z处长平时也十分注重维护与办公厅及财政厅等部门处长之间的关系。在前几年的专

项资金二次分配过程中，Z处长对这些部门的意见很重视，需要关照的对象基本都得到满足。因此，当申请报告送至省政府办公厅后，Z处长就一路加强和各方面的沟通，金融处H处长得知预算处的初步态度后，很快将这一情况透露给了Z处长，请他们尽快想办法，避免预算处将他们的否定意见正式反馈给厅长。因为一旦预算处的意见通过正式程序反馈给厅长后，要改变就更加困难了。Z处长了解这一情况后，马上向该局局长J报告。J局长意识到工作的难度，开始亲自介入运作。

（二）动用个人资源寻求特殊的政治支持

在省级政治中，财政厅对于不同省领导的批示重视程度是不一样的：首先，省委书记和省长的批示是需要重点满足的；其次，在副省级领导中，省委常委的批示份量较之一般副省长更重一些；最后，其他省人大、政协领导则视情况而定。J局长认为，预算处对此笔资金申请未给予支持，一个重要原因是其分管的副省长是一位从外地交流来A省并且时间不长的副省长，该副省长不是省委常委，在A省的根基尚浅。^①因此，该副省长对该笔资金申请的政治支持比较有限，不足以引起财政厅和预算处的重视。和全国大多数财力不宽裕的省份一样，A省也是省长直管财政厅。要争取省长直接批示某项资金并不容易，但是J局长有途径。J局长曾担任过A省原省委副书记的秘书，这位原省委副书记是现任省长的老上级，J局长在省长那里能够说得上话。因此，J局长没有再经过办公厅公文报送程序，直接把申请报告送到了省长手里，进行“体外行文”，并面呈省长详细介绍了这笔资金的意义、使用情况、分管副省长的态度以及前期所做的工作，请求省长给予特殊支持。省长对该局这几年的工作较为满意，对J局长也较为赏识，听完其汇报后直接在报告上批示：

请×××同志（财政厅长）阅处，这事意义重大，有利于拓展多元化融资渠道，促进企业做大做强，关键是要做好规范工作，调动各个方面的积极性。^②

① 访谈编号：B-J-20130930。

② 内部文件资料，编码：BGT03。

从省长的批示看，其态度是表示支持的倾向，这对于该局申请该笔专项资金起到了决定性的影响。但是，由于省长没有批示具体的数额，“给多少，如何给”还是得由财政厅来具体安排，因此，B局拿到省长批示后，还是需要进一步与财政厅进行沟通。

（三）发挥非正式场合的沟通效果

得到省长的批示后，J局长开始找财政厅的领导进行沟通。首先找到了财政厅对口联系该局的L副厅长。L副厅长与J局长同一年分配到省直机关工作，并且是党校同学，平时关系就比较要好，对B局的工作一直积极支持。J局长找到他后，他表示理解和支持，并告诉J局长，财政厅长正在上海学习，建议J局长借这个机会去看望该厅长，联络一下感情表示诚意，并汇报此事。J局长接受了该建议，专门赶到上海找S厅长。J局长与S厅长沟通的情况比较顺利。一方面，J局长作为同级别的干部专程到S厅长学习地方去找他，S厅长很感动，情感上更加亲切，由于不是正式工作场合，J局长很坦诚地把省长的批示和B局的情况以及存在的困难，包括一些“摆不上桌面”的理由都详细向S厅长进行了说明，S厅长表示理解；另一方面，J局长很年轻，政治前景看好，在厅级干部中具有一定的影响力，S厅长也不能太不给他“面子”。在经过沟通之后，S厅长表示会积极支持，同时也表示现在省政府正在进行专项资金的审计，具体情况如何，他还要听听下面同志的意见，因此，在J局长带来的有省长批示的报告上S厅长批示：

金融处和预算处迅速研提意见，时间上要抓紧。^①

这一批示明显比其之前的批示要更为积极，态度更为明确。在得到财政厅长的批示后，J局长指示Z处长要进一步加强和财政厅预算处和金融处的沟通，抓紧进行衔接，尽快取得结果。Z处长打听到财政厅预算处H处长和本局一位副局长K是同乡，关系还很不错，因此，Z处长请求K局长出面给H处长做工作，请H处长支持。通过K局长出面沟通，H处长表示他不提反对意见，但是

^① 内部文件资料，编码：BGT03。

分管他们的常务副厅长 F 对这笔资金持否定意见，建议 B 局好好和 F 副厅长沟通。Z 处长向 J 局长汇报后，J 局长没有直接去办公室找 F 副厅长，而是通过和这位 F 副厅长关系要好的省政府副秘书长约他出来喝茶。借助茶叙的机会，经过反复沟通，这位财政厅的常务副厅长转变了态度，表示不反对。至此，B 局通过一系列的非正式关系和资源的动员，为这笔专项资金申请扫清了关键障碍。如图 3 所示，B 局为了获得每个关键节点关键人物对该专项资金申请予以支持动用了各种非正式的关系和资源。

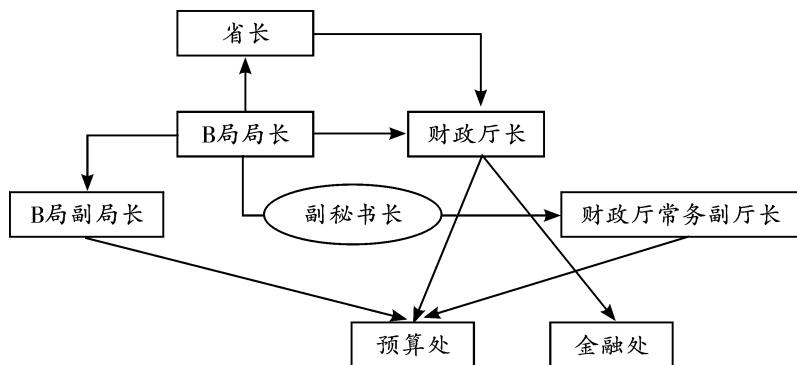


图 3 B 局专项资金申请的非正式关系网络

资料来源：笔者根据实证研究总结绘制。

五、正式政治与非正式政治的融合

B 局的专项资金申请再次回到财政厅预算处和金融处，由二者共同向厅长正式反馈处理意见。他们原则上支持此笔资金支持，但要求该局对过去专项引导资金进行绩效评价，并召开一个相关部门、专业人士和企业座谈会，听取各方面的意见，并进一步完善现有资金管理办法。绩效评价和座谈会是近年来各级政府财政部门加强预算管理较常采用的正式程序，但在实施过程中也存在着诸多的非正式政治的元素。B 局按照财政部门要求聘请了专业会计师事务所对专项资金进行绩效评价。会计师事务所的报告显示，该笔资金得到了很好的使用，为延续资金申请提供了正面支持。B 局对座谈会的组织工作高度重视，与财政厅金融处反复商量确定了参加座谈会的省直部门、专业人士和企业。负责会议

组织的Z处长，选择了平时和该局意见较为一致的证券公司、基金公司和企业代表。因此，整个座谈会氛围较好，大家对于将专项引导资金列入财政预算支持态度。绩效评价报告和座谈会为该局的专项资金申请提供了有力的正式层面的支持，这些都是能够“摆在桌面上”的理由，同时也减少了财政厅面对其他部门质疑的压力，使后者有更充分的理由批准该项资金。

在完成上述程序，走到最后环节时，财政厅提出了一个要求：该专项资金必须由财政厅和B局共管。即该笔资金不列入B局的部门预算，而是在财政设立共管账户，由财政厅和B局来共同决定资金的使用。财政厅之所以提出这个要求，主要是为其今后能够更深程度地介入该专项资金的管理提供了便利，确保了他们在这笔资金上的发言权和影响力。事实上，这也是财政厅一些掌握资金较少的边缘性处室，增强自己在资金分配方面发言权的重要方式。虽然这与B局最初提出的资金申请设想有所出入，但是为了获取财政厅的支持，该局不得不让渡出该项资金的部分管理权。如果说列入了部门预算的资金对部门而言是可支配的完全产权，那么这种共管方式对部门而言则是不完全产权。但是通过让渡部分预算产权来获取财政资金，对部门来说有总比没有好。最后，省财政厅同意继续每年从财政预算中安排3000万元用作扶持企业上市的专项引导资金，由省财政厅和B局共管。

至此，B局争取专项资金的过程降下帷幕。整个资金申请的过程，明显呈现出正式政治与非正式政治共同发挥作用的原生态。正如一位资深财政官员所言：

“在预算过程中正式和非正式层面的东西都很重要，没有正式层面的文件依据、领导批示，财政部门想给钱你也没有理由，我不能把给建设口子上的钱给你科技口子上来用，你有正式层面的东西，我就有了理由。非正式层面的事情也很重要，人都是有感情的，有些部门来往得多，人就熟了。很多事情制度规定得没那么细，我们要调节还是有空间的，关键就看你会不会做工作。很多事情公私很难分开。应该说各个方面的因素都在起作用。”^①

^① 访谈资料，C-L-20131013。

对于这一点，支出部门也非常清楚：

“正常的程序你还得走啊，毕竟现在是越来越规矩了，预算管理也更加精细，但工作同样的做啊，‘公对公’谁有积极性给你办事儿，文件交上去后，还得做好各个层面的沟通协调，文件走到哪一步工作就要做到哪一步，有次为了请一位财政部门的处长吃饭，我甚至请了我自己的亲戚出面来约，呵呵，这也是用私人关系替公家办事吧。”^①

由此可见，在预算过程中，正式政治与非正式政治的各种因素往往共同影响着支出部门的资金申请。一方面，各部门充分运用各种法律和政策依据、领导批示，强调本部门职能的重要性以及财政绩效，在预算过程的各种正式规则和程序中寻求资金申请的正式政治支持；另一方面，各部门也在利用各自拥有的各种“摆不上桌面”的关系网络和资源，反复地“做工作”，以获得财政部门的支持。在预算过程中，这种正式政治与非正式政治相互交织，生动地反映出转型时期中国政治向现代化变迁的双重性：一方面是大量制度规则竞相出台；另一方面这些制度在实际运作中又易于被具体情境所突破，各种非正式政治依然占据着重要地位。在这种情景中，预算参与者们通常追求的是效用主义，或者所谓的“变通”，即以效用为最终目的，手段、方式和方法均服从于效用目的。在预算过程中，预算参与者“变通”地使用各种正式政治和非正式政治的资源、规则和程序，摆平各种关系，实现自身利益的最大化。

六、结论

从这个专项资金申请的故事中我们看到，预算改革推进了预算过程的不断制度化、规范化，为预算参与者搭建了正式政治的行动舞台和路径。一股来自于正式制度的力量已经越来越明显地影响着预算参与者的行为。但是在现阶段，非正式政治因素仍然发挥着相当重要的作用。对于支出部门来说，一方面，如

^① 访谈资料，J-Z-20130925。

果能够拥有更多的正式政治层面的资源，例如政策支持、分管领导的政治优势、部门绩效管理水平、良好的财经纪律形象等，势必能够在资金申请过程中，拥有更多的话语权，可以更容易获得财政部门的支持。另一方面，支出部门如果能够灵活地运用非正式政治的各种资源和关系，通过非正式渠道进行有效的沟通，那么成功说服财政部门批准资金申请的可能性将大大增加。正如马骏（2007）的研究指出，部门预算改革正在使分管领导体制变成“财政部门领导下的分管领导体制”，“领导批条子越来越不如以前那样有效了”。本文的案例也涉及到多个领导的“批条子”，但其对财政部门的影响力却有着明显的差异。作为案例中资金申请部门分管领导的副省长让财政部门“研究支持”的批示并未能替B局争取到该笔资金；而省长“意义重大”的表态性批示才是B局能够获得财政部门支持的“尚方宝剑”。这一方面印证了马骏（2007）的研究发现，另一方面又说明领导批条子还是有效的，但关键要看是“谁”批的以及“怎样”批的。

可以肯定的是，预算改革确实已经使预算参与者的行为变得更加规范。无论是支出部门还是财政部门，无论是政府领导还是部门首脑，都需要依循正式的规则和程序进行。但当正式政治因素的作用不够明确时，例如在资金申请可批可不批的情况下，非正式政治因素的作用就突显出来。可以说，在现实运作中，正式政治与非正式政治相互交织，彼此具有很强的“适应性”，无论正式政治的规则和程序有怎样的改变，非正式政治都能够寻找到与之相适应的突破路径。因此，在更加深入地推进预算改革的过程中，必须充分认识到这一点，不断完善相关的规则和程序，使正式制度更加地细化，从而使预算参与者的行为更加规范，减少非正式政治因素发挥作用的空间，并控制在正式政治所允许的范围之内。

参考文献

- 贝斯等(2008). 分析性叙述. 熊美娟、李颖译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 黄继忠(2003). 省级财政支出制度: 委托代理关系下的分析. 经济社会体制比较, 6:52-59.
- 马蔡琛(2010). 变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察. 北京: 科学出版社.

- 马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度: 一个交易费用理论框架. 经济研究, 10:14-23.
- 马骏(2007). 中国预算改革的政治学: 成就与困惑. 中山大学学报(社会科学版), 3: 67-74.
- 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. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2:17-25.
- 马骏、林慕华(2012). 中国预算改革: 未来的挑战. 中国行政管理, 6:7-12.
- 乔金森(2008). 参与观察法. 龙筱红、张小山译. 重庆: 重庆大学出版社.
- 石慧(2013). 支出竞争理论: 来自公共预算和政治经济学的共同关注. 公共行政评论, 2: 135-156.
- 王蓉(2004). 中国县级政府教育财政预算行为: 一个案例研究. 北京大学教育评论, 2: 50-57.
- 王雍君(2011). 中国公共预算改革: 从年度到中期基础. 北京: 经济科学出版社.
- 武玉坤(2010). “预算政治”转型: 由博弈政治到政策政治. 社会科学家, 5:43-46.
- 杨良松(2013). 中国干部管理体制减少了地方政府教育支出吗? ——来自省级官员的证据. 公共管理学报, 2:41-51.
- 应国瑞(2003). 案例学习研究——设计与方法. 张梦中译. 广州: 中山大学出版社.
- 於莉(2007). 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. 公共管理学报, 1:56-61.
- 张通(2010). 中国公共支出: 管理与改革. 北京: 经济科学出版社.
- 中华人民共和国财政部预算司编(2011). 中央部门预算编制指南(项目支出卷). 北京: 中国财政经济出版社.
- 周振超(2013). 省级政府到底在履行着何种职能——基于财政资金流向的分析. 云南行政学院学报, 1:51-54.
- Dittmer, L. (1995). Chinese Informal Politics. *The China Journal*, 34:1-34.
- Nathan, A. (1973). A Factionalism Model for CCP Politics. *The China Quarterly*, 53:34-66.
- Ma, J. (2006). Zero-based Budgeting in China. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18(4):480-510.
- Tsou, T. (1995). Chinese Politics at the Top: Factionalism or Informal Politics? Balance-of-Power Politics or a Game to Win All? *The China Journal*, 34:95-156.