

- 十五重大社会公益性项目
- 科研院所社会公益研究专项项目(项目编号:2005DIA2J005-7)
- 中国绩效预算管理模式设计分课题

天津经济技术开发区

“规范化内控管理型”绩效预算模式

张孝德 张锐钢◎主编

十五重大社会公益性项目

科研院所社会公益研究专项项目

(项目编号: 2005DIA2J005 - 7)

中国绩效预算管理模式设计分课题

天津经济技术开发区 “规范化内控管理型” 绩效预算模式

张孝德 张锐钢 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

天津经济技术开发区“规范化内控管理型”绩效预算模式/张孝德, 张锐钢主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2008.8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0600 - 4

I . 天… II . ①张…②张… III . 经济开发区 - 财政支出 - 财政管理 - 天津市 IV . F127.21 F812.721

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 043907 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13 印张 187 000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0600 - 4/F·0492

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序：从绩效的视角审视中国公共财政建设



随着经济持续快速发展和工业化、城镇化、市场化、国际化进程加快，中国政府职能转变、行政体制改革越来越向纵深推进。中共十六大以来，为贯彻落实科学发展观，建设社会主义政治文明，公共财政建设步伐加快。在这一背景下，政府绩效预算问题也越来越受到我国理论界乃至决策部门的关注。如何进行预算改革，由传统的投入任务模式向绩效目标模式转换，需要我们从理论认识、方案设计、实施步骤和前景预测各方面进行深入的研究。

一个国家执政者是通过财政预算实现其政纲的。作为财政预算的实施者，政府组织的效能必须具有可观测性。绩效预算意味着对政府财政收支活动与政府职能实现状况进行评价。这种评价不再以投入的完成情况为依据，而是在既定的投入水平上，以预先设定的绩效目标完成情况为依据，并由此判断如何改进政府效率。可见，绩效预算不仅是财政预算部门工作方法的改革，而且在提高党和政府执政能力方面也具有重大意义。

绩效预算从概念提出到具体实践半个多世纪以来，已经越来越受到各国的重视。究其原因，在于工业化、城市化、市场化和国际化对人类如何组织管理自己的公共生活带来了挑战。相比起数千年的农业文明，人类工业化、城市化只有短短 200 多年的历史。1800 年，全球仅有 3% 的人口生活于城市工业社会里。在农业社会和封建国家，政府以统治有效性为主要目标，行政权力集中、权力行使随意，政府职能模糊、机构缺乏分工。19 世纪末 20 世纪初，当今西方发达国家工业化趋于完成。这其中发生的社会变革，使得传统治理方式与新的工业文明格格不入，公共行政学理论由





此产生。政治学特别是韦伯（官僚体制）理论和威尔逊、古德诺等人（政治与行政二分法）理论要求，在一个科层制的政府体系内，依靠官员的标准化行为，运用设定的行政程序实现既定的政府目标。与此同时，古典经济学也提出了自己的政府职能和政府治理理论：既然国民财富来源于劳动分工的深化，而市场是对人类分工进行有效协调的手段，那么就on应该让这只“无形之手”充分发挥作用，政府权力则越小越好。这就是古典经济学中“守夜人”和廉价政府理论。但事实上，到19世纪70年代，瓦格纳定律所反映的政府规模不断增长趋势越来越明显。到20世纪30年代凯恩斯主义政府干预产生之前，工业化早期的政府体制长期运行，表现出来的负面效果越来越明显：公共部门和政策僵化与迟钝；官员寻租和预算最大化倾向明显；行政成本高、效率低，等等。

第二次世界大战后，政府干预范围比此前更加广泛。人们甚至发现，市场半径越大，人类所遇到的市场失灵机会也越多。一个运行良好的市场恰恰是需要广泛而严格的政府干预的。但是政府的干预本身也引起越来越大的成本。这是因为随着政府内部分工链条的加长，每个管理环节的行为与政府总体目标之间的距离越来越遥远，以至于这些环节存在本身就可能成了目的，社会无以分别对它们的行为效果进行判断。到了20世纪七、八十年代，西方国家普遍面临一方面经济增长停滞、失业严重，另一方面政府部门工作效率低下，财政收支紧张的局面。同时，公众价值观念多元化、需求多样化，民众参政意愿和能力增强，公众要求公共决策必须透明，参与者必须具有广泛代表性，政府运行必须灵活、高效，及时反映社会需求。在这种情况下，现代政治学、现代经济学、现代公共管理学逐渐引入人们对政府和财政体制的研究，旨在提高政府预算透明度、提高公共产品质量和效率的改革不断推出。进入21世纪以来，公共普遍服务又被提出。至此，政府的目标和职能，政府实现职能的方式、考核体系，乃至政府组织结构本身等，与工业化完成之初的20世纪初期相比，发生了深刻的变革。而这种变化，最终都体现在政府的财政制度和预算模式中。第二次世界大战后，美国联邦政府曾进行过一系列预算改革，如绩效预算、计划项目预算、目标预算、零基预算等，都是在这种形势下的探索。到21世纪初，全世界已经有50多个国家不同程度地实施了绩效预算。

中国工业化、城市化的历史更短。1900年，中国的城市人口还不到全国人口的10%，一直到改革开放开始的1978年，中国人口的83%生活

在农村。我们的政府管理模式正是在这样一个农业社会基础上发展起来的。不仅如此，与其他工业化国家不同，我国的政府管理和财政预算还实践了 30 多年的计划经济体制。在这种体制下，国家财政与国有企业财务活动几乎为一体，城市人口的生计也高度依赖政府，造成了政府管理和财政预算不堪负担。国家财力高度集中于政府，财政预算也高度集中于中央。政府的财政行为表现为千方百计筹集收入以加大投入，财政投入本身就成为了评价预算效果的依据。在这种体制下，农业、农民和农村不得不排除在政府服务的重心之外。国家工业化进程不仅陷于停滞，城乡社会的二元差别反而越来越大。

改革开放以后，中国人逐渐认识到，作为协调人们生产生活的方式之一，市场机制是人类文明的组成部分，完全可以用于建设中国的社会主义和工业化。在市场经济中，政府摆脱对微观经济活动的包揽之累，把主要职能定位在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四个方面。这样，财政预算就是覆盖全社会的，因而成为真正的公共财政。全球范围内的工业化把全球一半以上的人口转移到了城市，也使中国出现了人类历史上规模最大的口迁徙潮：在不到 30 年时间内，城市人口净增 4 个亿！到了 21 世纪之初，中国 GDP 的 70%、税收的 80% 都来自城市，城市对中国国民经济的发展起着越来越重要的作用。未来 50 年，中国城市化率将从现在 43% 提高到 75% 以上，赶上目前欧美国家的城市化程度。届时城市对整个国民经济的贡献率也将达到 95% 以上。从 2006 年起快速推进的新农村建设，就是为了实现城乡均衡发展，让中国 7.4 亿农村人口分享工业化城市化的收益。出自农业大国和计划经济体制历史的公共管理如何适应城市大工业和市场经济需要，是摆在我们面前的大任务。

全球化大大推动了工业化在各国的进程。正是因为主动地融入，中国才广泛地参与到国际分工体系中，成为全球产品供应链的重要组成部分。产业工人队伍的壮大、城镇的扩张、东部沿海地区的巨变，说明中国从全球化进程中受益巨大。此外，经济全球化不仅意味着国家间可以进行公共治理水平的比较，而且政府效率还决定了国家间竞争的成败。20 世纪 80 年代后，随着全球化的发展，鉴于国家经济竞争力下降，美国公众批评政府不负责任，要求政府进行改革、对美国的未来负责。1993 年，美国国会通过《政府绩效与结果法案》。这个法案明确指出，绩效预算将增进美国人民对政府的信心。从实施效果看，绩效预算改革遏制了在此之前政府





支出不断扩张的趋势。2000年美国联邦支出降到GDP的19%，达到1970年以来的最低水平；联邦职员减少了36.5万人，占全国雇员比例降到1933年以来的最低水平；联邦财政从1998年起连续3年盈余。2003年度联邦预算中社会保障、卫生和健康、环境和资源、住房、科技和教育等公共支出高达66%，而管理支出仅占0.8%。可以说，美国预算改革支持了20世纪90年代以来长时段的经济的发展。

当前，我国公共经济领域中存在许多亟待解决的问题：一些政府职能交叉、权责脱节、机构重叠、效率不高、考核体系不健全；有些地方盲目投资、低水平重复建设；要素市场发育缓慢且不规范；收入分配和社会保障改革滞后；公共资源配置效率不高；公共产品和服务供给不足，等等。这说明，我们的政府职能、行政体制、财政体制和预算模式，还远远不适应工业化、城市化、市场化和国际化的形势。这些问题首先反映在各级政府的财政预算过程中，要解决这些问题，也必须从可观测、可量化的财政预算入手。

推行绩效预算在我国目前已经进入理论准备和调研可行性阶段。在这里，就一些理论方法问题提出几点看法，供大家讨论。

1. 研究绩效预算的理论工具。正如本课题研究所体现出来的，一些跨学科的理论工具引入某一个问题的研究，往往会取得较好的效果。在本课题中，新公共管理学中管理上适度分权、责任机制、结果为本、顾客导向和市场机制，政治学中的理性计划和渐进调整决策等，都较好地地在研究中结合使用。如何减少委托代理关系和制度交易成本、如何使利益主体之间博弈形成激励相容、如何通过产权激励提高公共物品的效率等，都为公共政策和政府经济行为的研究提供了有价值的思考方法。因此，经济学中博弈论与信息经济学、委托代理理论、机制设计理论、公共选择理论、政府竞争等理论，在本课题研究中发挥了不可替代的作用。当然，不同学科观察和解释事物的视角不同，一些表面上相同的概念内涵和外延也不一样，因此在使用多学科理论工具时，应该避免语义的混用，也要注意逻辑一致性。

2. 研究绩效预算的国际视角。国际化意味着，面临日益加深的经济全球化，民族国家之间如何处理既合作又竞争的关系。正是因为绩效预算有效地改变了瓦格纳的“政府规模不断增长”定律，深刻地改变了政府的行为方式并提高了整个国家的竞争力量，这一预算模式才超越了政府财政



管理的技术工具而为世界上 50 多个国家仿效。按照经济学解释，统治者之间的有效竞争，足以限制权力在某一固定的政治辖区内为所欲为。随着要素的流动、信息的传导，各国纳税人权利意识的提高，面对国家间竞争和国内社会推动，公共部门的效率越来越具有可比性。我们加入 WTO，积极融入经济全球化，也就是希望利用国际通行规则提高自身的竞争力，分享全球化带来的收益。我国对绩效预算从概念的引入到制度的借鉴，都是如此。

3. 研究绩效预算的历史视角。尽管绩效预算是一个现代事务，但历史上前人的国家治理经验教训应该为我们总结和汲取。例如，中国 2000 多年的公共治理就是一个值得挖掘的宝库。虽然在长期封建王朝政治下，政府预算和皇家预算不分，天下财富专供帝王之私，且官吏贪剥百姓，但是首先，历史的教训不只一次说明，一个不受约束的财政过程将带来什么样的后果。其次，在君主一群臣委托代理关系中，毕竟委托方激励足够强大，因此古代国家财政系统内部，通过机构和官吏之间的交错制约，中央与地方财政权限的划分，“番库”的设置与管理，钱粮的“解交”与“奏销”，以至于基层辖区规模和范围的设置等都有一套严密的稽核和考评机制，其中有不少值得总结的经验。或许正因为如此，中国历史上虽分分合合，但国家规模总是由小到大地发展着。尤其在近代，面对西方列强的冲击和瓜分，在失去了相当于 6 个法国的土地之后，中国仍作为一个幅员在世界上占前列的国家而保存下来。不能不说，历史形成的公共治理方面的组织资源和经验知识，是中国在全球化的当代作为一个民族国家稳固而复兴的前提条件之一。温格斯特（2003）曾经通过对英国光荣革命中英格兰君主债务的研究，发现当年英国君主与议会围绕公债和税收的预算争夺，奠定了后来作为政府理财机构的中央银行和议会预算监督制度。^①霍夫曼和罗森塔尔（1995）用一个近代欧洲国家战争—征税模型，揭示了政府筹集经费和战争赔款分配中的预算权力斗争，实质地决定了国家政治体制甚至市场制度的形成。^②

当前我国正在进行的行政体制改革，目标是建立行为规范、运转协

^① 巴里·R. 温格斯特：“有限政府的政治基础：17~18 世纪英格兰的议会和君主债务”，《新制度经济学前沿》，经济科学出版社 2003 年版，第 253~293 页。

^② 菲利普·T. 霍夫曼和让-劳伦特·罗森塔尔：“近代早期欧洲战争和税收的政治经济学：经济发展的历史教训”，《新制度经济学前沿》，经济科学出版社 2003 年版，第 42~71 页。



调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。其中建立和完善公共财政体制，保证公平高效提供公共产品和有效履行政府职能是一个重要方面。在绩效预算中，财政资源的分配是由政府服务的目标决定的，而且这种分配必须按公共服务中可以明确列示的项目详细地加以实施。这就保证了政府预算真正做到科学化、规范化、透明化，使政府部门职责和任务边界清晰，对公共物品的提供真正负责。在明确的规则要求下，行政机构根据服务目标决定项目及预算水平，那么政府的行为就建立在可审查、公共项目建立在可评价的基础之上。这种预算模式使得政府职能的调整、政府机构的改革和公职人员岗位设置有了依据，也为我国正在进行的完善问责制、决策失误追究制等行政体制改革，提高行政效率提供了可操作的工具。

绩效预算的意义不仅局限在政府的财政管理部门。一个绩效预算从编制到执行要得到良好的运行，政府各部门必须与议会及时沟通，使审查监督部门熟悉政策和计划的合理性，以便于审议和监督。这样，在我国推行绩效预算，不仅有利于政府职能转变、行政效率提高，还有利于在党的领导下民主监督和依法治国方略的实现，为适应我国工业化、城市化、市场化和国际化打下良好的制度基础。正是在这个意义上，所有像本课题一样的研究都应该得到大力支持。

是为序。

许正中

2008年7月16日

目 录

导 论	(1)
一、“促发展、保安全、重绩效”：开发区财政绩效管理模式的概述	(1)
二、建立市场导向的公共财政：为绩效预算提供体制基础	(5)
三、构建规范化内控机制：绩效管理科学化的制度保证	(8)
四、构建 GRP 管理系统：为绩效预算提供信息化平台	(11)
五、坚持依法理财：营造了绩效预算的法治环境	(14)
六、保安全、促发展：建立了多重目标绩效管理体系	(17)
附件 1 21 世纪现代化国际工业新城区——天津经济技术开发区	(23)
第一章 绩效导向的预算管理	(27)
一、天津经济开发区预算管理的变革	(27)
二、天津经济技术开发区预算管理的基本特征	(33)
三、绩效预算视野下的天津经济技术开发区预算管理模式	(42)
第二章 规范化、模块化、制度化的财务管理中心	(50)
一、财务中心的历史沿革	(50)
二、财务中心运行机制的成效	(60)
三、目前财务中心在管理上存在的问题与对策	(65)
第三章 “集中收付、资产共享、相互制衡”的行财支出绩效管理 模式	(67)
一、行财支出绩效管理模式的特征	(67)





二、行财支出绩效管理的理念·····	(71)
三、建立行政支出绩效模式的做法·····	(75)
四、整合、提升行财绩效管理模式的建议·····	(81)
附件 2 关于 2006 年部门预算三家试点单位专项支出的绩效评价 报告·····	(85)
 第四章 “资金大循环”：乘数效应显著的财政基建投资模式·····	(90)
一、“资金大循环”：投资绩效管理模式的形成与演变·····	(90)
二、“资金大循环”绩效管理模式的机制与特征·····	(94)
三、“资金大循环”绩效管理模式的效应分析·····	(95)
四、完善基建投资绩效管理模式的构想·····	(98)
附件 3 天津经济技术开发区基建项目支出绩效评价方案·····	(102)
附件 4 基本建设支出绩效评价通用指标·····	(106)
附件 5 天津经济技术开发区基本建设绩效评价工作总结·····	(108)
 第五章 政府采购流程的规范与绩效管理·····	(112)
一、政府采购业务概述·····	(112)
二、公正、公开、公平的政府采购流程的绩效管理·····	(114)
三、完善评估招标体系，细化政府采购流程，提升采购绩效 ·····	(121)
附件 6 公安消防局开发支队第三消防站开办所需物品购置项目 政府采购绩效评价报告·····	(127)
附件 7 开发区政府采购绩效评价试行方案·····	(129)
 第六章 财政补贴绩效评价·····	(131)
一、天津开发区财政补贴基本情况与业务现状·····	(131)
二、财政补贴从单纯追求增量向追踪问效的绩效预算阶段过 渡·····	(136)
三、财政补贴的产业促进政策的运行效应·····	(140)
四、财政补贴绩效评价指标体系与评估方法·····	(159)
附件 8 天津经济技术开发区财政扶持资金项目支出绩效评价的 方案·····	(168)

第七章 制度约束与监督控制相结合的绩效监督体制·····	(171)
一、开发区监督体制的沿革·····	(171)
二、制度约束与监督控制相结合的财政绩效监督体制的特征 和运行机制·····	(173)
三、关于建立以绩效监督为主导的监督体系的建议·····	(178)
第八章 深化绩效预算改革：实现从内制型绩效管理向全流程绩 效型管理转变·····	(186)
一、用绩效预算的理念覆盖预算的全过程·····	(186)
二、建立绩效预算领导小组和管理办公室，加强对绩效预算 工作的领导·····	(188)
三、构建全流程的绩效评价体系·····	(189)
四、升级和优化 GRP 系统，为全流程管理提供技术支持 ·····	(192)
后 记·····	(193)



导

论



天津经济技术开发区 (Tianjin Economic - technological Development Area, TEDA), 简称“泰达”, 是于 1984 年 12 月 6 日经国务院批准成立, 致力于吸引国内外投资, 发展以高新技术产业为主的现代化工业的首批国家级沿海经济技术开发区之一。

根据商务部公布的国家级开发区投资环境评价结果, 天津开发区 14 项经济指标连续 10 年居全国开发区之冠。2005 年天津开发区以指数分值 758.9 分继续位居榜首, 赢得商务部自开展该项评比以来的“10 连冠”。天津经济技术开发区持续成为全国投资环境和收益最好的开发区的原因是多方面的, 其中, 天津市开发区财政局, 经过多年的探索, 坚持以市场为导向、发展为目标, 以 GRP 为平台, 建立起“促发展、保安全、重绩效”的财政管理模式, 对开发区的发展起到重要的作用。天津开发区财政从诞生之日起就是以市场为导向, 利用开发区作为试验区的优势, 在我国国家财政向公共财政转型的大背景下, 紧紧围绕开发区中心目标而大胆进行制度创新, 所建立的财政管理模式, 是一个值得从多视角进行研究的模式。



一、“促发展、保安全、重绩效”: 开发区 财政绩效管理模式概述

(一) 开发区绩效管理定位: 初步建立了绩效导向的财政预算管理框架

20 世纪 70 年代以石油危机为诱因, 围绕解决财政赤字困境而兴起财政绩效预算, 是目前最具有前沿性的公共管理与财政管理模式。它在管理

理念上有：目标导向的管理理念、成本—收益分析理念、评估纠错持续改进理念。

从操作的层面上看，规范、系统绩效预算由五个系统构成，如图 0-1 所示。

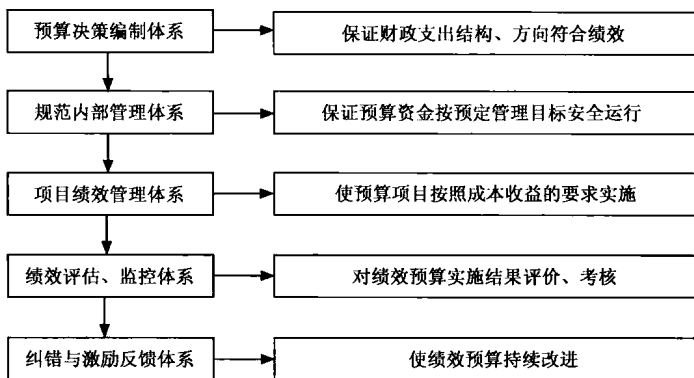


图 0-1

由于我国的财政管理尚处在从计划体制遗留下来的分配财政向公共财政转变时期，与目前西方已从公共财政发展到绩效财政相比，落后了一个阶段。如果按照西方绩效管理标准看，我国尚不具备实施绩效管理的条件。但是，由于天津开发区财政局，从一开始就没有受到传统计划体制的束缚，所以同传统体制的财政管理体制相比较，可以跳过从计划财政向公共财政转型的阶段，较早地进入到公共财政建设阶段。在这样一种特殊的环境中，天津开发区财政局适应市场竞争和开发区发展的需要，不仅较早地启动了公共财政的建设，而且也较早地将绩效管理理念导入财政管理中，从 20 世纪 90 年代在财政资金短缺压力下形成的对支出绩效的重视，到进入 21 世纪以来有意识地推行绩效管理，经过一段时期的探索和创新，到目前初步建立了具有开发区特色的财政绩效的管理框架。

天津开发区建立的“促发展、保安全、重绩效”的财政管理模式，尽管还处于初级阶段，特别是在项目绩效的评估定量化管理、公共预算决策的透明度方面还有很大差距，但是在 GRP 信息管理平台建设，规范化、精细化内部管理流程再造，公共财政建设等方面，都为绩效预算提供了有力的技术、制度与管理支撑。

（二）开发区初级绩效预算管理模式的结构与机制

从图 0-2 可以看出,在综合创新中,开发区建立的“促发展、保安全、重绩效”的财政绩效管理模式,由四个系统构成:

第一,公共财政管理系统,这是绩效预算管理的实施前提。从天津开发区绩效管理的实践看,公共财政体制在预算绩效管理中至少发挥三个方面的作用:一是公共财政严格规范了政府职能范围,从制度上约束了政府对市场无效干预行为;二是公共财政为财政资金安全管理提供了制度前提;三是公共财政在严格规范政府与市场分工的前提下,也从制度上限制了政府替代市场进行低效率投资行为。

第二,规范化、精细化内控管理系统,这是保证财政资金安全、高效运作的制度保证。天津开发区财政局建立的内控管理体系,具有三大特点:一是在导入 ISO9000 质量管理体系下,实行了预算管理制度化和规范化;二是在自主开发的 GRP 平台上,推进业务流程控制和管理信息化;三是将法制管理与科学管理相结合,实现了对预算管理过程和制度化监督。

第三,以 GRP 为平台的信息管理系统,这是绩效预算管理的技术基础。GRP 信息管理平台,在整个绩效预算管理中,承担了资源整合、流程再造、效率提升的作用。开发区财政局建立的资源共享的行政预算支出的管理体系,统一、高效的无纸化办公的财务支付、核算业务流程系统,刚性约束的规范、精细的资金管理系统的运行与管理,都是在 GRP 信息管理平台上进行的。GRP 信息化管理平台是财政预算管理、资金管理、绩效管理现代化、高效化的技术前提。

第四,多重目标的绩效管理体系,是天津开发区绩效预算管理的特色。天津开发区从 1984 年 12 月成立之日起,是从零财政收入开始的。正是在这样一种压力下,注重财政支出绩效,便成为开发区财政理财的核心理念。一笔预算资金要实现预定的绩效目标,需要在经过的一系列管理流程中,都能够得到有效的管理才能实现。虽然绩效管理体现在最终结果上,但它却是由一系列的管理绩效链构成的。

概而言之,天津开发区建立的绩效预算管理模式具有四个特征(见图 0-2):预算管理制度化,绩效预算管理前提;业务流程规范化,资金高效安全运行的保证;管理手段信息化,统一、规范、精细管理基础;绩效管理链条化,目标导向过程控制的要求。



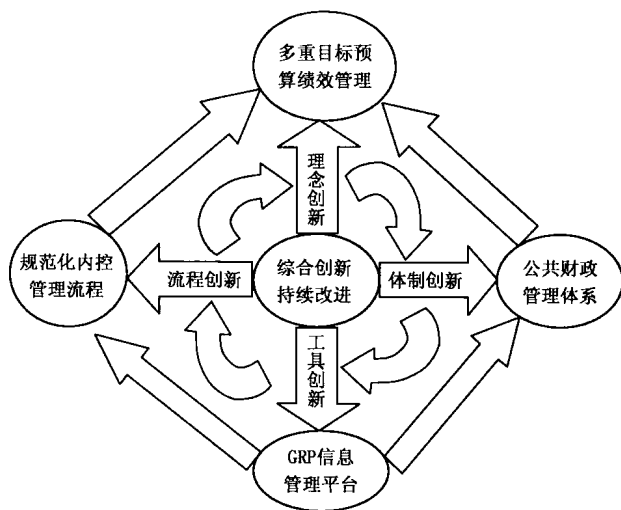


图 0-2 天津市开发区财政绩效管理模式的示意图

（三）天津开发区绩效管理中导入理论与理念

绩效预算管理是公共预算与新公共管理结合的产物。天津开发区财政局在探索建立绩效预算管理的过程中，以理念创新为先导，导入了以下新公共管理的理念：

结果导向的绩效管理理念。传统的财政预算管理是一个重分配，轻支出结果的管理。绩效预算在管理理念上最具有变革突破的，就是在公共预算管理中导入现代企业管理中的结果导向的管理理念。所谓结果导向，是以满足市场或公共服务的需求为导向，进行预算管理和流程控制。

ISO9000 的规范管理理念。质量管理体系标准是经典和现代科学管理方法中最基本的、系统性、科学性、普适性最强的科学管理方法。ISO9000 质量管理体系是一个全员参与、全面控制、持续改进的质量管理体系，它使体系内各环节相扣，互相督查，互相促进。天津开发区财政局在财政管理系统导入的不仅是 ISO9000 质量认证体系，而且在整个绩效预算改革中植入一种规范化、制度化的管理理念。

流程再造系统整合理念。流程再造是 20 世纪 80 年代以来发达国家企业管理和公共管理改革潮流中提出的理念。基于现代信息技术流程再造对传统管理最大冲击，就是将原来以纵向部门为核心进行资源和业务分工的管理，变成面向满足客户和市场需要进行横向的资源、业务的管理流程的



整合和再造。流程再造在公共管理中的应用,对于打破部门利益、实施结果导向的绩效管理是非常重要的。天津开发区财政局所建立的“集中收付、资产共享、相互制衡”的行财支出绩效管理系统,以 GRP 为平台的规范化、模块化的内部管理流程,都体现了流程再造的理念。

成本—收益分析理念。成本—收益分析的道理很简单,但却是整个经济学中的一个核心原理。但这个简单的原理,对于因预算软约束造成的不计成本的政府投资行为而言,并不是一个被普遍接受的理念。成本—收益分析理念的导入与政府的绩效管理密切联系,只要关注财政预算的绩效,就必然需要成本—收益分析的理念。

信息化管理理念。信息技术所具有的信息资源的高效率处理、大空间整合的功能,可以为现代财政业务流程提供有效的技术支撑。信息技术对数据处理的不可修改性、规范性可以对财政支出起到硬性约束作用,可以强化集中监控和促进数据的共享和运用,可以提高财政管理效能,是现代财政预算管理不可缺少的管理工具。

二、建立市场导向的公共财政： 为绩效预算提供体制基础



市场经济是效率导向的经济,与市场经济相适应的公共财政也必然是注重绩效的财政。我国的财政模式伴随着计划经济向市场经济的转型走向了公共财政,财政绩效理念逐渐走进公众视野,财政支出活动的绩效越来越成为人们关注的重点,可以说,市场经济以及与其相适应的公共财政为绩效预算的实施提供了必要的体制保障。天津开发区创建于我国市场化改革的改革过程中,开发区本身既是市场化改革的产物,又是促进市场化改革的重要手段。作为体制创新和制度创新的试验区和先行者,其“小政府、大服务”政府的构建充分体现了与市场经济的相容性,开发区的成功实践大大促进了我国市场化改革进程。因此,开发区市场化改革的实践和公共财政的构建为绩效预算的实施构建了必要的体制基础。

(一) 市场导向的公共财政

构建与市场经济体制相适应的公共财政,关键是要处理好政府与市场