

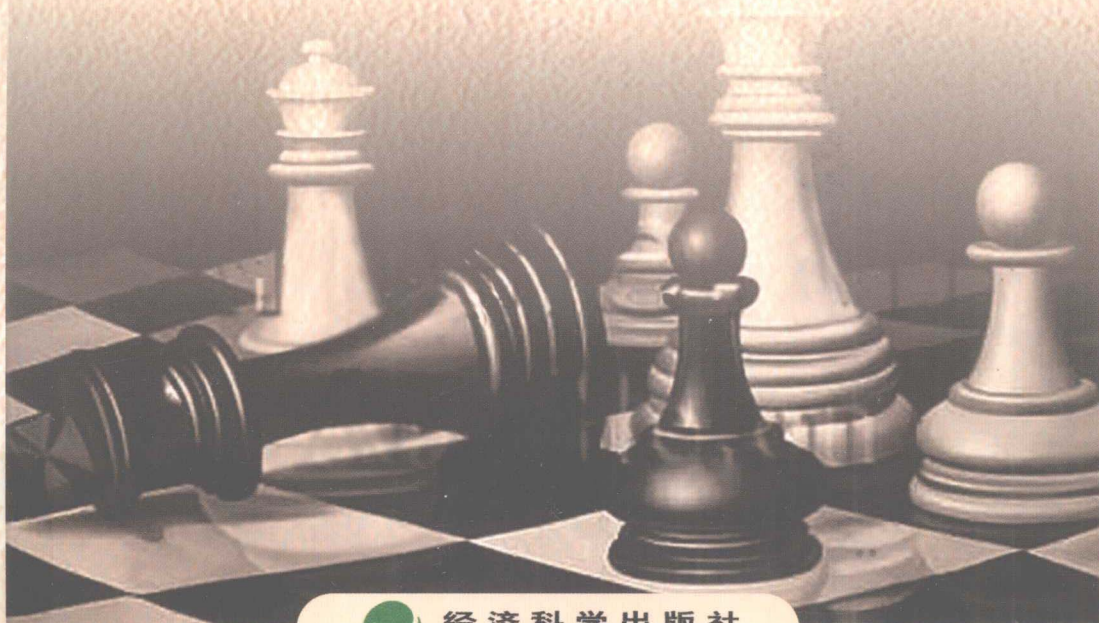
推动管理创新 建设科技财政

财经沙盘

兼地方财政综合管理与决策
支持系统实证研究

FINANCIAL VISUAL MANAGEMENT SYSTEM

申相臣 著



经济科学出版社
Economic Science Press



FINANCIAL VISUAL MANAGEMENT SYSTEM

财经沙盘

——兼地方财政综合管理与决策支持系统实证研究

■ 申相臣 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财经沙盘：兼地方财政综合管理与决策支持系统实证研究 /
申相臣著. —北京：经济科学出版社，2010.10

ISBN 978-7-5058-9872-1

I. ①财… II. ①申… III. ①地方财政 - 财政管理 - 决策
支持系统 - 研究 - 中国 IV. ① F812.7-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 171674 号

责任编辑：卢元孝

责任校对：张长松

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

财经沙盘

——兼地方财政综合管理与决策支持系统实证研究

申相臣 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京联兴盛业印刷股份有限公司印装

787×1092 16 开 18.50 印张 340000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5058-9872-1 定价：43.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序：给财政插上科技的翅膀

计算机和网络技术把人类送入信息时代。由此开始，人类的活动都被烙上了信息的印记。

科技的魅力在于让想象变为现实。无论是生产、生活还是管理，一经科技进入，便会柳暗花明，云起龙骧。

伴随着投资财政向公共财政的转型，财政的信息化建设也同步推进，现代信息技术已成功融入财政管理和改革，财政管理的科学化、精细化水平因之而不断提高，达到了一个前所未有的高度。

然而，受专业限制和传统影响，横向比较，财政依然是技术运用比较初级的领域，应用的广度、深度与其承担的职能相比，不相匹配。从算盘到电脑，只是工具的升级，仅如此，对技术的要求已不是简单的记录和反映。需求产生于实践。“高屋建瓴、统揽全局、决策得当、监督及时”是决策者追求管理绩效的最高境界，达到这一境界的关键是把管理环境由宏观浓缩成微观，由虚无转化为直观。信息技术让这一千年来理想成为可能。焦作财政研制的“财经沙盘”是趋近这一理想的成功尝试。

财经沙盘的成功还仅限于焦作一隅。欣喜的是，申相臣同志立足于信息共享，经过理论—实践—理论的反复，奉献了《财经沙盘》一书。我有幸先睹为快，读完深思，一些概念便萦绕不去：远大的目光，执著的精神，大胆的创新理念，科学的变法实践。

财经沙盘的创建顺应了信息化的潮流，抓住了管理的实质。在建立健全信息资源体系的基础上，集财政信息化建设与应用成果之大成，实现了数据图形化、管理可视化、决策平台化，是财政信息化的具体实践，同时也突破了财政信息化建设的传统理论，开启了财政信息化的未

财经沙盘

2

财政部部长助理

胡松林

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.cn-iron.net/bbs/

前言

改革开放 30 年特别是近 10 年来，焦作财政按照我国市场经济体制和公共财政建设的总体目标，立足实际，改革创新，各项改革取得明显成效，走出了一条符合焦作实际、具有地方特色、深受群众欢迎的公共财政改革发展之路。

焦作财政的特色，一是坚持实事求是，一切从人民群众的根本利益出发，让人民的钱更好地为人民谋利益；二是始终依靠党委、政府的正确领导和人民群众的拥护支持；三是历届班子接力赛，改革创新不停步，不断探索，循序渐进。

“十年磨一剑”，经历了一个百折不挠、惊心动魄、持续前进的关键时期。1999 年，随着我国市场经济的发展，特别是受产业结构调整、增长方式转变、环境保护等因素的影响，焦作社会经济发展遇到了许多矛盾和问题，尤其是“经济秩序混乱、会计信息失真、财政资金流失、贪污腐败多发、群众上访不断、行政成本过高、损失浪费严重”等突出矛盾和问题，都直接或间接地与财务会计相关，对此，财政部门没有回避，更不躲避，而是全面审视，主动出击，按照我国市场经济和公共财政建设的总体要求，经过深入调查研究和反复论证分析，提出了“一揽子”财政改革创新计划和具体建议，受到市委、市政府高度重视并转化为领导决策，出台了一系列政策文件、制度和办法。财政部门趁势而上，积极稳妥，抓好落实，以实行会计委派制为突破口，建立财政综合改革操作平台，先后推进了部门预算、政府采购、国库集中收付、非税收入监管、乡财县管、村财乡监、投资评审、绩效评价、参与式预算、复式预算、预算分权制衡、财税监督、阳光财政、信息公开等一系列公共财政改革，从理论和实践的結合上取得了显著成效，走在了全省乃至

全国的前列，引起广泛关注，受到上级肯定、专家好评。

党的十七大明确提出了“围绕基本公共服务均等化和主体功能区建设，深化公共财政改革”的新要求，焦作财政继往开来，更加努力，深入学习实践科学发展观，加快构建和完善以“科学、民主、绩效”为目标导向的公共财政体系，在关键环节和重大问题上取得了新的进展，为提高公共财政预算和政府绩效管理提供了有益的借鉴。

在焦作财政改革发展的进程中，财政信息化发挥了重要作用。同时，伴随着财政改革创新的历史进程，焦作财政信息化建设也得到长足的发展。从2002年的“金财工程”，到2009年全面推进财政科学化、精细化管理，财政信息化建设在财政改革发展的过程中起到了不可或缺的技术支撑作用，这种作用也随着财政改革的继续推进越显得重要。

2009年，财政部明确提出：“全面推进财政管理科学化、精细化具有重要意义，它是推动科学发展和社会和谐的客观需要，是深化行政管理体制改革的重要内容，是做好新时期财政工作的必然要求。”科学化、精细化管理指的是建立健全管理制度和运行机制，运用现代管理方法和信息技术，提高管理的实效性；精细化管理则是树立精益思想和治理理念，运用信息化、专业化和系统化管理技术，实施针对性的有效管理。科学化管理和精细化管理对信息技术提出新的要求，故继续大力推进财政管理信息化建设，也就成为财政改革发展的题中应有之义。为此，我们创建了财经沙盘，通过整合信息资源，挖掘其应用潜能，形成了“数据图形化、管理可视化、决策平台化”的信息支持系统。

在财政科学化、精细化管理中应运而生的财经沙盘，是财政科学发展和科技兴财的必然要求。一是新时期的改革创新蓄势待发，政府、企业、行业信息化建设不断深入，经济管理、行政决策、综合服务 etc 不断提出新的课题，对焦作财经传统管理模式提出了新的挑战，急需现代化管理手段和信息平台的强力支撑；二是焦作公共财政改革已走过10年艰辛历程，实现了财政理念、管理体制、运行机制、制度创新、改革实践、文明建设等多方面的重大突破，既为进一步改革发展打下坚实基础，也蓄积了继续前进的惯性动力；三是历时8年的金财工程，在基本完成基础网络设施和财政核心业务信息系统建设的同时，也显现某些瓶颈，急需寻求新的突破；四是IT技术迅猛发展，信息已成为左右社会经济发展的重要资源，现代管理者只有全面、准确、及时掌握各种信息及其内在关系，才能准确把握事物发展的方向和规律，提升领导能力。

基于军事沙盘“原景浓缩、原景再现”理论，融合现代财经管理思想和管理模式创建的财经沙盘，是一套全新的财政综合管理与决策支持信息平台和工具系统。其总体构思和系统设计，与焦作财政管理理念、管理模式、组织结构、业务流程、技术条件乃至文化观念等，达成了有效地契合；其“三看三管”的创新理论，“三个中心一个平台”的设计思想，打破了信息化的瓶颈，贯通了信息的脉络，给予了前台系统全方位的支撑，实现了管理手段的突破与创新，财经沙盘为提升决策层谋划全局、把握整体、洞悉本质、掌握规律、系统思考、科学决策、柔性组织、高效执行的全新领导能力，提升财政管理效能，开拓了广阔空间；财经沙盘基本适应各级财政信息化建设应用模式，是对财政领域信息化建设理论和实践的有益探索 and 有效推进。

创新无止境，结果是导向。财经沙盘靠信息技术支撑，财经沙盘的完善也靠信息技术的改进。信息技术的发展与创新没有止境，财经沙盘的发展与创新也没有止境。科技是第一生产力。科学技术已成为生产力解放和发展的重要基础和标志，高新技术更是当代人类在社会生产力上的制高点。在利用现代科技成果、改进和创新信息技术上，我们还有更多的事情要做。

路漫漫其修远兮兮，吾将上下而求索。我们坚信，“公共权力属于人民，公共财政服务人民”，焦作财政改革创新、科学发展的明天会更加美好！焦作财政为民理财、科技兴财的成果会更加辉煌！

作者

2010年8月18日



目 录

第一篇 公共财政管理的技术支撑	1
第一章 “急行军”后的思考	3
一、30年的“急行军”	3
二、面对：市场失灵与监管无力	5
三、应对：危机与挑战	6
第二章 科学发展新时期的要求	9
一、信息时代的来临	9
二、中国特色的网络民意	11
三、信息化时代对政府行政职能的要求	13
四、膨胀的公共财政需要科学化、精细化	15
五、深化财政改革的技术支撑——“金财工程”	16
1. “金财工程”的历史使命	16
2. 地方财政“金财工程”的建设实践	18
3. 成效与不足	20
4. 转型、突破与期待	20
第三章 信息时代的“边缘人”	22
一、数据的“孤岛危机”	22
二、信息时代的“边缘人”	24
三、挥舞着“小镰刀”辛勤工作	27

第四章 公共财政管理的技术支撑——财经沙盘····· 30

- 一、公共财政管理的特点····· 30
- 二、化繁就简的技术支撑····· 31
- 三、财经沙盘的管理内涵····· 33
- 四、应对挑战的管理支撑····· 37
 - 1. 数据仓库, 信息平台····· 37
 - 2. 舆情管理····· 38
 - 3. 绩效管理····· 40
 - 4. 资金监管····· 41
 - 5. 提升执行力····· 43
 - 6. 决策支持····· 45
- 五、财经沙盘的管理意义····· 47

第二篇 财经沙盘体系····· 49

第五章 解放思想, 突破组织管理的惯性思维····· 51

- 一、新时期的“解放思想”····· 51
- 二、科学化管理 PK 经验式管理····· 53
- 三、精细化管理 PK 粗放式管理····· 55
- 四、人本化管理 PK 机械式管理····· 57
- 五、信息化管理 PK 手工式管理····· 59

第六章 管理创新, 突破常规信息化的惯性思维····· 61

- 一、思考: 管理信息化“照着走”与“接着走”····· 61
- 二、借鉴: 西式管理信息化之优势····· 63
- 三、探索: 中国特色财政管理信息化之路····· 65
- 四、实践: 突破管理信息化的惯性思维——财经沙盘····· 67

第七章 财经沙盘的基础理论与知识体系····· 69

- 一、军事管理思想方法····· 69
 - 1. 学习军事沙盘的信息管理体系····· 72
 - 2. 学习军事沙盘的可视化方法····· 72

二、管理理论基础	74
三、业务理论基础	75
四、技术理论基础	76
1. “数据仓库”技术	77
2. 地理信息技术	78
3. 决策支持系统	78
4. 数据挖掘技术	78
第八章 财经沙盘的思想体系	80
一、财经沙盘的管理理念	80
1. 领导者：“三看三管”	80
2. 管理者：“三全员”	83
二、财经沙盘的技术应用	84
1. 以数据体系为基础，以数据仓库为支撑	85
2. 运用 OLAP，筹建联机分析系统	86
3. 用 GIS 系统展示地理财经全貌	87
4. 用图形化的 Web 组件展示数据	89
5. 以目标监管作为管理的主线	89
6. 触摸技术使操作更简单	91
7. 用 BI 2.0 模式支撑决策分析	91
8. WebOffice	91
9. 用语音合成技术轻松“阅读”	92
第九章 可视化管理理念	93
一、可视化技术	93
1. 可视化的来源	93
2. 双重编码理论	94
3. 可视化的作用	95
4. 信息可视化的范例	97
二、可视化管理	101
1. 可视化管理的应用	101
2. 财经沙盘的可视化管理	102
3. 财经沙盘可视化管理的意义	103

第十章 统计分析与决策支持	105
一、决策支持的新模式	105
1. 决策体系的构想	105
2. 财经沙盘决策支持系统的作用和意义	107
3. 财经沙盘决策体系的建立	109
二、统计分析	109
三、决策支持	112
四、决策分析的内容	115

第三篇 财经沙盘的技术及功能	121
----------------	-----

第十一章 财经沙盘技术	123
一、财经沙盘的体系架构	123
二、财经沙盘的技术特性	126
三、财经沙盘的安全性	127
1. 操作安全	128
2. 信息与网络安全	128
3. 数据安全	129
4. 个人桌面安全	130

第十二章 财经沙盘的功能特点	132
一、决策平台：洞察全局、指挥监督、科学决策	132
1. 一指禅：一指指天下，一指知天下	134
2. 可视化：看整体，看动态	135
3. 直通车：快速了解财经指标	139
4. 红绿灯：全面掌控工作变化	139
5. 千里眼：及时了解网络舆情	140
6. 黑包公：铁面无私，高效执行	141
7. 参谋长：全面管理决策支持	142
8. 快速路：信息公开，服务社会	143
二、应用平台：集成高效 应用超前	145
1. 数据报表	146

2. 地理财经	149
3. 统计分析与分析研究	154
4. 动态监控	156
5. 目标绩效管理	157
6. 资金管理	159
三、服务平台：快速通达，服务高效	160

第四篇 财经沙盘的意义及推广

165

第十三章 重塑领导力

167

一、新领导力模式	168
二、“眼亮”：全面地观察	169
三、“脑灵”：科学地决策	171
四、“手准”：精细地执行	172

第十四章 提升软实力

175

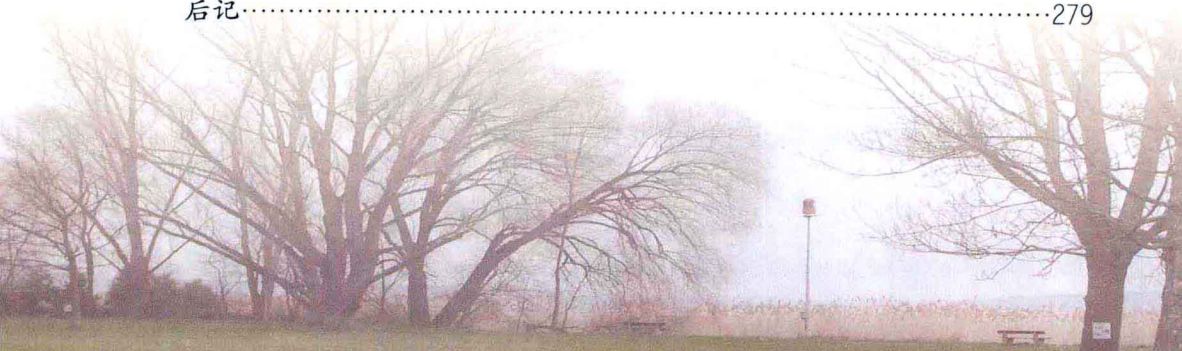
一、对软实力的思考	175
1. 传统中国：重家庭伦理，轻公共事务	177
2. 现代中国：萌发中的公共精神	178
3. 公共财政改革的社会使命	179
二、补齐科学发展的“短板”	180
1. 关注少、方法少	181
2. 补齐公共财政改革的“短板”	182
三、提升软实力	183
1. 化解“孤岛危机”	183
2. 升级管理的“小镰刀”	185
3. 打通政府“信息经络”	185
4. 领导带动职工，管理推动服务	187
5. 从透明财政到阳光政府	189
6. 强化公权的服务性	191

第十五章 高效的拳头：砸断偷懒之路

194

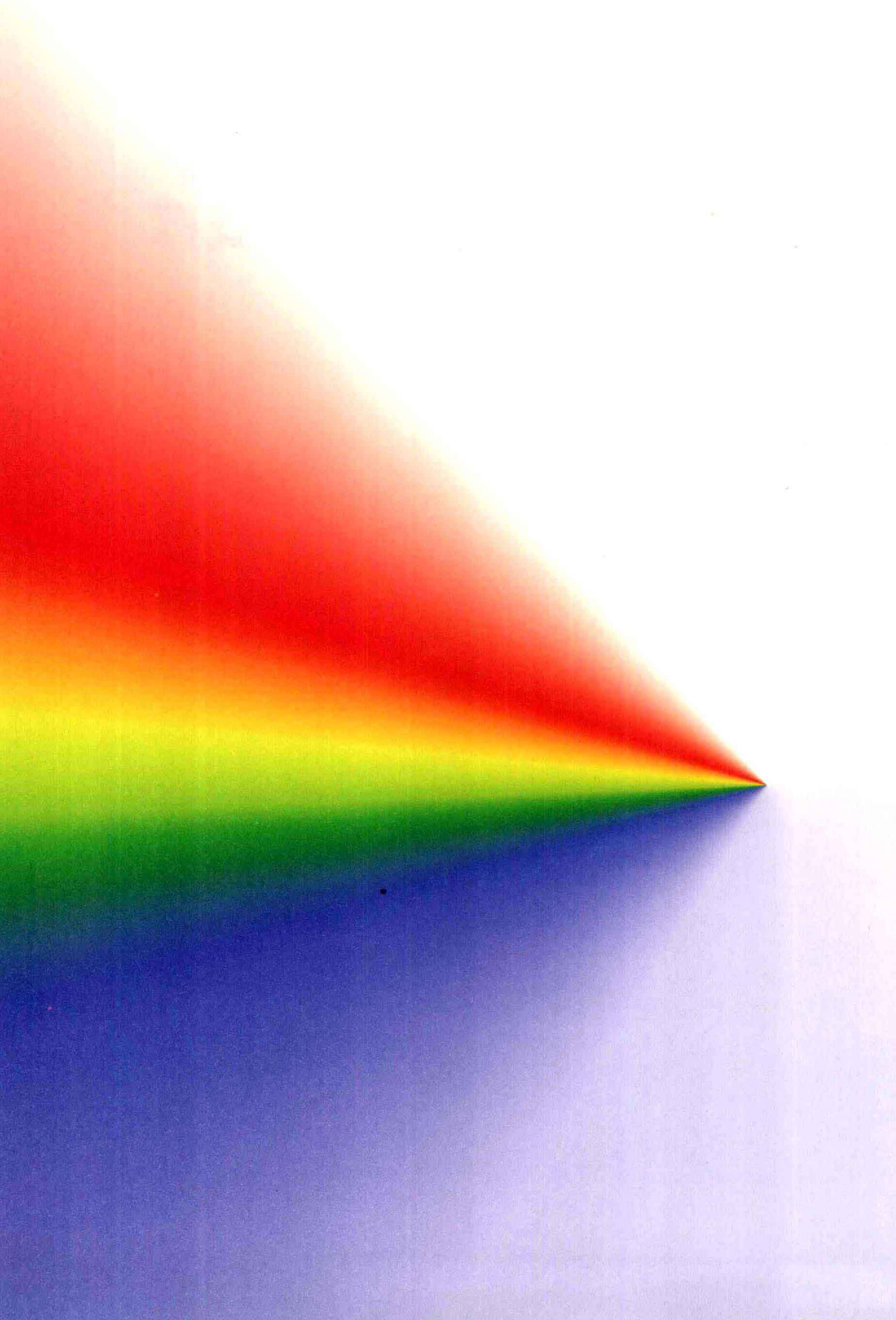
一、构思：财经沙盘的创建	194
--------------------	-----

二、攻关：需求与设计	195
三、成型：高效的拳头	197
第十六章 焦作财政的管理创新实证	200
一、解放思想，实现财政创新理念新跨越	200
二、分权制衡，实现财政管理体制新跨越	206
三、公开民主，实现财政运行机制新跨越	208
四、依法理财，实现财政管理制度新跨越	211
五、积极稳妥，实现财政改革实践新跨越	213
六、树立形象，实现财政文明建设新跨越	215
七、财经沙盘，实现科技兴财战略新跨越	216
第十七章 政府宏观经济运行沙盘	225
一、政府信息化的“四重四轻”	225
1. 重新建，轻整合	226
2. 重硬件，轻软件	226
3. 重管理，轻服务	227
4. 重电子，轻政务	228
二、地方政府信息化建设的普遍现状	228
1. 信息化进程已从建设阶段进入管理应用阶段	228
2. 信息资源的普遍现状	229
3. 应用前景分析	230
三、下通民意，上达领导，贯穿整体的宏观沙盘	231
四、政府信息资产管理	232
附录：天平——焦作市公共财政改革 10 年纪事	234
参考文献	277
后记	279



第一篇 公共财政管理的技术支撑

[illegible]



第一章

“急行军”后的思考

自改革开放以来，仅仅 30 年的时间，中国经济取得了举世瞩目的成就，这不能不说是一次“急行军”式的发展。在各行各业取得喜人成绩的同时，也不可避免地留下了一些“创伤”：市场失灵，政府监管无力，各种危机与“恶性事件”随之而来……作为社会经济发展的领导者和管理者，我们不得不进行深入思考：这种“急行军”式的发展，带给我们的究竟是喜还是忧？

一、30 年的“急行军”

2008 年 12 月 13 日赴日本福岡出席中日韩三国领导人会议的温家宝总理外访不过夜，早上 8 点赴日，午夜 11 点 20 分回到北京。15 个小时的外访“急行军”，让人感受到了国家领导人和政府的高效、务实、亲民作风，更深刻地理解了什么是信心和力量。据了解，专机出国当日往返在国航历史上还是首次。（摘自《人民日报》）

温家宝总理“急行军”式外访活动让人不禁感动，一位年近七旬的老人，却用最饱满的工作热情、最坚韧的毅力和最执著的追求，书写了一个最令人