



## 浅探复合转型期政府预算绩效管理机制

天津财经大学 李兰英(教授)

政府预算管理是政府公共管理的核心。近代社会的政府治理模式是以德国的马克斯·韦伯提出的科层制(官僚制)为基础的。这种官僚体制的政府治理结构存在着由信息垄断、抵制变革所导致的政府无能、腐败、行为低效等问题。随着信息时代的到来,政府公共治理模式发生了重大变革,其核心内容是实现组织结构扁平网络化即建立效能型政府。为适应这种政府治理模式的复合转型要求,政府预算管理也应随之转变——由投入预算转为产出预算,绩效预算则是产出预算的基本实现形式。

复合转型期政府预算绩效管理机制研究是在分析判断复合转型期政府预算管理理念及其管理模式是否适时转换的基础上,揭示实施预算绩效管理的客观必然趋势,围绕预算绩效管理需要,以增加财政透明度、提高公共资源的配置效率为导向,对政府预算管理流程即预算编制决策、预算执行控制和预算监督从绩效管理角度进行再造,设计出基于产出效益导向的预算绩效评价指标体系,用以检测公共资源的配置效率和使用效率,以制度的科学性和完善性来保证政府支出效益的实现。

### 一、复合转型期政府预算绩效管理机制研究的主要内容

**1.复合转型期的相关内容。**其主要包括:何为复合转型;复合转型的内涵揭示;复合转型的判断等。

**2.政府预算管理改革的客观必然性。**其主要包括:政府治理模式由立体科层管理向扁平网络化管理转化的需要;优化公共资源配置、提高预算资金分配使用效率的需要;增加财政透明度、实现财政受托责任的需要;提高公民监督意识、加强法制建设的需要;构建一个法治、高效的政府预算管理机制的需要等。

**3.政府预算绩效管理的理论支撑及市场经济国家预算绩效管理的比较与借鉴。**其主要包括:公共选择理论、委托代理理论、结果导向管理理论对政府预算管理改革的指导;市场经济国家预算绩效管理的比较与借鉴,可选择美国模式、澳大利亚模式等进行分析和借鉴。

**4.政府预算编制与审批的绩效管理。**其主要包括:预算年度选择的绩效效应影响;主要参与者的职责界定问题;预算准备过程绩效指标确定;提升预算编制透明度的管理手段及措施;预算审批过程与结果的法制保障,即预算编制合法、合规的决策机制等。

**5.预算执行控制的绩效管理。**其主要包括:预算执行机构的职责范围界定;确立预算执行的首长负责制及“追踪问效”机制;执行与支出相关的控制制度,如建立现代国库制度、完

善政府采购制度、推进政府会计制度改革、建立政府财务报告制度;建立基于产出效益导向的预算调整规范等。

**6.预算监督的绩效管理。**其主要是对预算监督管理链条的剖析。

**7.预算绩效考评指标体系的设计和应用。**其主要包括:明确绩效考评的范围,对预算支出按照不同性质进行多级层次的分类;建立预算绩效考评体系战略框架;预算绩效考评体系指标设计及方法选择;预算绩效考评实证分析等。

### 二、复合转型期政府预算绩效管理机制研究的现实意义和理论意义

政府预算绩效管理机制的研究核心是如何将“以最小费用获取最大收益”这一效率原则运用到政府支出的决策中去,从预算管理角度切入,提供一种具有可操作性的管理手段、政策框架和运行机制,以便更有效地使用政府资金,即提高政府支出效益。

近年来,我国政府支出规模不断扩大,政府支出效益受到社会的广泛关注。目前,我国政府支出效益不高,这与我国政府预算管理过程中存在的决策不够透明、执行不够严格、监督力度不够等有直接的关系。因此,立足国情来研究政府预算绩效管理问题,规范政府支出管理、提高政府支出效益具有现实紧迫性和必要性。这有助于对政府预算运行中的一些重大问题进行分析、全面的分析和判断,有助于实现公民权利,有助于加快为政府财政立宪的进程,对中央提出的完善公共财政体制、建设社会主义政治文明的任务的完成具有现实的促进作用。

政府预算是通过政治程序来完成对政府稀缺资源的配置,政府预算收入来自于公众,预算安排必然涉及公众的切身利益,政府支出效益问题又是社会较为关注的话题。因此,从预算绩效管理视角围绕政府支出效益问题进行较为系统的理论研究,是一项比较新颖而又有益的探索,弥补了我国在这方面理论研究的不足,健全了我国政府预算理论研究体系。同时,有关政府支出效益理论的研究成果,对我国公共管理改革具有一定的理论指导意义。

复合转型期政府预算绩效管理机制研究从政治学、行政学、经济学、组织行为学和管理学等多视角对政府预算绩效管理进行深入而系统的研究,建立政府支出效益与预算管理之间的内在必然联系的框架,从而拓宽政府支出效益理论研究的视野,丰富相关学科的内容。政府预算绩效考评机制的建立和完善,有助于完善公共财政受托责任理论,形成有中国特色的政府预算绩效管理理论。



# 管理层收购风险的防范与化解

河南科技大学经济管理学院 李秋茹

管理层收购(MBO)作为风险较高的资本运作方式,其成功的案例可谓是凤毛麟角。而导致众多MBO“夭折”的一个关键因素则是风险防范与化解不当。按照MBO的不同环节,MBO风险可以分为以下三种:收购环节的风险、融资环节的风险以及收购后整合环节的风险。按不同的控制主体来区分,又可以分别从内部、外部考虑MBO风险的控制。

## 一、收购环节的风险防范与化解

MBO是一种创新的制度安排,如果缺乏市场基础和监控机制,那么管理者和参与收购的其他机构很可能利用非市场的手段获取利益。单从我国实施MBO的企业所制定的股权转让价格来看,80%以上低于其最近的每股净资产,普遍采取折价转让。因此,在收购环节主要是避免国有资产流失的风险,杜绝管理层自买自卖或者把企业作亏后再贱卖的可能。

1.MBO方案制定权的分配。2003年12月,国务院国有资产监督管理委员会发布了《关于规范国有企业改制工作的意

见》(以下简称《意见》)。《意见》要求,MBO的实施方案必须由出资人组织制定,中介机构必须由出资人聘请,而管理层不能像此前那样自己聘请中介机构,对具体方案也没有发言权。此外,管理层必须回避整个收购过程的所有环节,若该企业在改制前几年经营业绩连续下滑,且是因管理层经营管理不善而导致的,那么该管理层没有资格参与企业的收购。

2.完善定价机制——发挥产权交易市场的作用。化解MBO中国有资产流失的风险,在很大程度上取决于MBO定价机制的完善性。而定价问题需要通过产权交易市场来解决。自2004年2月1日起施行的《企业国有产权转让管理暂行办法》规定,国有产权转让应当在依法设立的产权交易机构中公开进行,转让方应当广泛征集受让方。但在实际操作中,国有产权转让并未完全按照这两个“应当”行事,“广泛征集受让方”并没有落到实处,标的资产的拍卖、招标并未大范围展开,而只有少量的相关人员参加。从以上角度分析,MBO定价问题上

## 三、复合转型期政府预算绩效管理机制研究的基本方法

复合转型期政府预算绩效管理机制研究应以政府履行公共财政受托责任为主线,揭示复合转型期政府预算绩效管理的特征,通过一系列制度安排(如中长期预算管理筹划、年度部门预算制度框架、政府集中采购制度、国库管理制度构架等)和实施机制(如预算编制和准备、预算执行控制和预算监督制衡等),实现对政府预算绩效管理的全过程监控。其中,要突出政府支出效益是通过政治程序、运用预算手段对政府稀缺资源的配置效率的表现结果的描述,并引入政府预算流程决策与实现支出效益之间的必然联系的理念,对公共偏好如何体现、公共目标与公共利益如何维护等问题给以理论上的阐释,并且构建政府预算绩效考评指标体系,对政府预算绩效报告的编制提出建议。

1.实证分析与规范分析相结合。规范分析方法可以为政府支出效益研究确立判断标准,使实际工作者可以据以进行预算决策和制度安排;实证分析方法主要进行客观的动态描述和分析研究业已存在的现象,主要解决有关实施意义的问题。二者从不同角度研究同一问题,进而形成互为补充的研究范式。复合转型期政府预算绩效管理机制研究应在规范分析政府预算绩效管理机制的基础上,将中外政府支出效益背景差异纳入研究视野,在仔细分析我国国情的前提下,阐释政府支出效益实现的制度安排。

2.定性分析与定量分析相结合。定性分析是指从事物的本质属性上来认识、把握该事物;定量分析则是从事物的规模

上来认识、把握该事物。复合转型期政府预算绩效管理机制研究应在定性分析的基础上,结合运用定量分析方法研究政府支出效益考评问题,构建政府支出效益考评指标体系。

3.制度分析与博弈分析方法。制度约束了人的行为选择,人的行为方式是制度的函数。笔者认为,应从制度的角度分析政府预算机制的运行,进而提出以制度创新来实现政府支出效益。博弈分析方法是研究决策者在某种竞争过程中,当最终的结果无法由自己来控制而主要由其他参与人选择的策略而定时,个人为了取得最佳结果而应采取何种策略的数学理论和方法。委托代理理论是非对称信息下的博弈分析方法。复合转型期政府预算绩效管理机制研究在对政府预算运行决策的分析中,应运用博弈分析方法来研究政府支出机构之间、政府支出结构与预算部门之间以及中央政府与地方政府之间展开的非合作博弈,期望为解决非合作冲突提供一套制度安排,以规范其行为。同时,运用委托代理理论来分析公众与政府之间的委托代理关系,期望通过构建一种监督制衡机制来解决委托代理问题,提高政府支出效益,更好地维护公共利益。

4.国外研究成果和我国国情相结合的分析方法。他山之石,可以攻玉。复合转型期政府预算绩效管理机制研究应在认识国外研究成果局限性和我国国情的基础上,对国外在政府支出效益研究方面的一些成果(如一些基本的理论分析和分析框架、一些定量分析研究方法以及一些实际运作的模式等)科学地加以借鉴和利用。☐