

地方政府政绩考核的财政思考

2004年底,笔者就基层政府财政困难问题到四川某市进行了专题调研,深感基层政府财政运行状况与我国的政府管理体制特征有着直接因果关系,其中甚为突出和关键的是政绩考核制度对财政运行的影响。

该市位于四川盆地北部边缘,总人口304万,面积1.63万平方公里。2003年实现GDP104亿元,人均3424元,不足全国平均水平的一半,城镇居民人均可支配收入5146元,农村居民人均可支配收入1639元,全市财政收入73290万元,财政支出174134万元,财政供养人口80705人,人均财力12305元,截至2003年末,全市政府债务余额317815万元(含粮食企业亏损挂账70705万元),其中市本级负债占负债总额的比重为22.24%、县(区)级占51.62%、乡镇占26.14%。总体上看,该市经济状况在全省属中下等水平。

四川省目前已建立了相对完善的地方政府政绩考核体系和制度。省委和省政府均设有专职从事目标设计和落实管理工作的目标管理办公室,市级政府相应设立了督办室。四川省的地方政府政绩考核分两个层次:一是本级政府对自己的考核;二是上级政府对下级政府的考核,比如省对市、市对县、县对乡。对地方政府的政绩考核具体来说就是对地方党、政一把手的考核,就是一把手责任制。在具体操作过程中,政府首脑又将考核指标包含的任务和标准分解到下级政府首脑和所辖各部门首脑身上去落实,进一步说,政绩考核的规定任务是由条、块分别落实、协同完成的。

四川省地方政府政绩考核主要包括如下内容:一是目标设置。指某一年度政府应完成的任务,分为综合目标、实事目标、单项目标和重点督办事项四种。2004年省政府下达给该市的综合目标有5个,包括国内生产总值、地方财政收入、农民人均纯收入增加额、人口自然增长率等。实事目标10项,包括两个确保和再就业工作、低保、教育工作等。单项目标9项,包括安全生产工作、全社会固定资产投资、加强电子政务建设等。重点督办事项8项,包括偿付农民工工资、住房公积金清理回收工作等。根据省定目标,市政府又分别给各部门

和各县(区)政府下达目标,其中县(区)目标又具体划分为综合目标、保证目标和实事目标三类。二是指标设置。政绩指标是政绩目标的角度具体化,一般可量化,一个政绩目标可能对应多个政绩指标,比如对外开放目标就对应着外商投资、省外招商引资、外源劳务三个政绩指标。2004年省政府下达给该市政府的考核指标总计68个。这些指标基本上可归纳为经济发展、社会发展和制度创新3大类,分解后由各部门执行,成为部门考核指标。下达给县级政府的考核指标则是这些指标的分解值。三是考评标准。指政绩衡量尺度,包括质和量两方面,前者体现在目标内容完成程度上,后者体现在分值上,分值多少体现的是某一目标在目标体系中的权重,比如在下达给市财政局的目标体系中,全市财政总收入额分值为130分,推进城镇住房分配货币化分值为10分,前者是分值最高指标,后者是分值最低指标。四是考核管理。四川省的政绩考核过程可概括为逐层下管、动态监理、分级落实。政府层级越低,任务越重,受管理越严。

从该市情况看,政绩考核实质上既是落实地方政府经济和社会发展战略的重要手段,也是推动体制创新的重要工具,政绩考核目标已成为左右地方政府首脑和部门首脑执行决策的基本依据。财政是政府的财政,是为政府向全社会提供公共产品而筹措资金、支付成本、根据政府行动纲领分配资金的政府部门。因此,地方政府不可能不受政绩考核的约束。换言之,政绩考核对地方财政运行和财政改革有着多方面影响,具体来说有如下几方面:

1. 政绩考核的目标在很大程度上决定着地方财政支出结构。政绩考核目标规定了政府各部门应力争完成的任务,这些任务既体现了当地的经济和社会发展战略的阶段性重点,同时也被量化在相关投入上。如果把把这些投入要求联接起来,大致就可以看出当地财政支出的基本框架。究其原因,根本在于,政府职能履行和目标实现是要由各部门来具体落实,每一个部门都承担着相应的职能,也就是要提供某种公共产品,而要实现这些

职能必须有相应的财力保障。在该市 2004 年的财政支出结构中,道路建设、农业综合开发、环保、国有企业技术改造等支出项目比重明显抬升,原因就在于省政府重点督办的 10 件实事大部分都涉及这些支出。很显然,判断一个地区的财政支出结构的特点和合理性,逻辑起点应是政绩考核的阶段性重点。

2. 政绩考核给地方政府带来了难以承受的财政支出压力,人为加剧了财政收支矛盾。任何一个国家或地区的政府都有其特定的发展观、政绩观和理财观。其中发展观是基础,有什么样的发展观就有什么样的政绩观。当发展观和政绩观确定之后,理财观也就相应确定下来了。政绩考核本质上是服务于发展观和政绩观的,考核标准要以发展观和政绩观为依据。显然,实施政绩考核本身并没有错,问题在于当发展观连带政绩观出了偏差时,政绩考核也就成了问题的凸显点,接踵而来的自然是理财观的被动性走偏。从对该市的调查情况来看,地方政府的发展观基本上就是“大干快上、齐头并进”的发展观,政绩观相应也就是“高指标落实观”,而理财观被动地就成为“赤字合理、负债有理观”。省政府下达给该市的 2004 年的考核目标要求该市 GDP 增长达到 12%、全社会固定资产投资达到 46 亿元、外贸出口额达 7000 万美元、招商引资 8.75 亿元、水土流失治理面积 180 平方公里、完成癌病预防控制中心建设项目 8 个、建成通乡油路水泥路 360 公里、建成通乡通村公路 180 公里、确保全市低保群体人平日均补差不少于 50 元、结合民用建筑修建防空地下室将人民防空费列入同级财政预算。这些指标值反映出的是一幅经济和社会全面大发展的蓝图。这个蓝图显然要求财政也要“大发展”。根据市财政局的推算,单是落实中央一号文件、建立农村社会保障体系、正常职务晋级、偿还各种债务、落实公安经费保障机制、粮食直补这几项增支因素,全市就要新增支出 1.03 亿,其中公安经费保障方面,为了落实省财政厅《关于建立县级公安机关经费保障机制的意见》全市 2004 年就要新增支出 3317 万元。如果考虑基础建设项目方面的资金缺口,形势则更加严峻,如污水处理厂、垃圾处理厂、广修公路、城市管网改造等都处在等资金保建设的状态之中,另一些项目如高速公路则处于等钱上马的状态,这些在建、待建项目的资金需求可说是无底洞。然而在财政支出需求急剧扩张的背后,则是收入增长的极度有限。宏观调控、出口退税和农业税率下调三个因素将使全市财政减收 1.07 亿元,预算外资金方面,学校收费实行“一费制”一项全市就将减收 1 亿多。据市财政局初步框算,减收增支将使全市财政形成 2.1 亿元的硬缺口。很显然,地方政府是不可能承受

齐头并进、快速增长的发展观和政绩观的。这种矛盾格局最终只能迫使地方政府走上负债度日的道路,(该市的政府性负债已达 43 亿元),而这种负债的不断加剧最终会把矛盾上交给省和中央,形成全国性的财政危机乃至金融危机。

3. 完善省以下财政体制应充分考虑政绩考核的约束作用。完善省以下财政体制面临着三个必须解决的问题:一是如何进行事权划分;二是如何优化财权划分;三是是否减并财政层级。政绩考核对这三方面问题的解决应该说均有约束作用。就第一个问题而言,政绩考核过程实际上就是上级政府对下级政府的事权下派过程,这种事权的下派既包括具体任务、又包括事权履行标准。可见,要细化事权划分,就必须首先调整政绩考核任务下派的指导思想和基本原则。就第二个问题而言,政绩考核在每个财政年度都在加大被考核者的财政支出压力,这和财权划分内在的收支需求相对稳定对应是有着强烈矛盾的。可见,优化财权划分不可能绕开政绩考核指标可能带来的对财权划分的冲击,换言之,确定考核指标应充分考虑财政划分界定的地方财政收入增长空间。就第三个问题而言,目前一些省份正在推行省直管县、乡财县管等减并财政层级的做法,应该说这是一种在现行行政管理体制不变的前提下再造财政体制进而缓解基层财政困难的有益探索。但必须看到,层层下指标型的政绩考核势必会直接决定县级财政的支出结构和支出规模,而这与省管县体制是矛盾的,不可避免地会使省管县体制陷入在财力分配上转死圈。显然,当我们确定省以下财政体制改革方案时,有必要仔细研究政绩考核体制如何与之配套改革。

4. 推行绩效预算可吸收政绩考核的有用之处。绩效预算是以政府绩效考评为依据编制预算、执行预算、审查预算的预算模式。推行绩效预算应是我国预算改革可选择的终极模式。目前我国已开始探索推行绩效预算的可行之路,起点被放在预算评价之上。然而必须看到,由于在评价预算绩效时没有首先建立可行的政府绩效考核体系,这种评价实质上缺乏基本依据。一些省份推行的政绩考核不管内容、形式、目的有多少偏颇,起码说明了在我国这样一个实行统一领导、分级管理的高度集中的行政管理体制的国家里,实行政府绩效考核既有必要性,也有可行性。已有的政绩考核体系本质上就是政府绩效考核体系,所包括的指标体系、评价标准体系、实质管理体系似可转用在绩效预算中的政府绩效评价体系中。

(作者为财政部科研所副所长)