

用,一些地方明确要求实行“存折发放”,这种“硬性”规定,不利于基层开展工作。因为存折发放虽然比较安全、保险,但其缺点也比较明显,一是成本过高、效益较低,据调查反映,银行部门制作一个存折需要0.5—1元成本,而粮食直补资金基本上是随存随取,资金在银行停留时间很短,银行根本无利可图;再者,一个银行储蓄点,正常情况下每天只能制作150个左右存折,即使加班加点,也只能制作300多个,难以保证直补资金及时发放到农户手中,二是部分农户也认为不方便,特别是一些种田较少的农户,得到的补贴往往只有几元钱或10多元钱,大多不可能为这点钱往返10多里或更远的路程取款。而现金发放虽然在资金安全性上存在一定的风险,但灵活、高效、直接的特点,多数群众都愿意接受。因此,建议在粮食直补资金发放形式上,宜遵循“方便、有利”的原则,不拘一格,在认真落实“财政专户管理、财政专入发放”的基础上,因地制宜采取存折和现金发放相结合的办法,保证粮食直补资金及时“直达”农户。另外,粮食直补资金发放时间应相应集中,每年春耕播种时期,实行一次性发放,减少工作量和发放成本,同时,使粮食直接补贴资金的效益通过集中放大,并切实解决农民用钱之急而真正体现出来。

粮食直补资金发放没有充分兼顾农村实际,需要进一步理顺落实惠农政策与加强税收征管之间的关系。目前,在落实粮食直补资金兑付政策上,实行的是“收补两条线”的办法,有的地方规定不允许用粮食直接补贴资金抵顶农业税款。这一规定,与农村实际工作明显不符。毋庸置疑,随着我国物质文明和精神文明建设步伐的不断加快,群众的纳税意识普遍增强,但也应该看到,受各方面因素影响,税收意识在农村仍是一个“软肋”,很多农民纳税意识相当薄弱,农业税征收困难已成为一个不争的事实。因此,在落实粮食直接补贴过程中,要充分考虑农村工作实际,按照纳税者“权力与义务”对等的原则,对缴税比较积极的农户,及时将补贴资金发放到户,对一贯拖欠农业税款的农户,要主动做好政策宣传,沟通思想,允许用补贴资金抵缴税款。

粮食直补资金发放成本较大,需要研究解决。鉴于粮食直补资金政策性较强,各地在发放过程中都十分重视各个环节的管理,其中包括“一本三卡”填制,各种报表的登记造册以及资金发放的凭证传递与记载等,这些工作集中起来,形成的直接和间接成本费用都较高。以仙桃市为例,全市现有农户23万户,仅以“一本三卡”及报表凭证等费用2元/户计算,就需成本50万元左右,加上资金发放中的交通费用、人员误餐费用及宣传资料等费用,支出费用就更大,作为一个财力相对薄弱的县市,这一数额已非常之大。因此,中央和省级财政要充分考虑各县市在粮食直补资金发放过程中的成本费用,积极通过转移支付或其它形式,解决地方专项支出压力。

(作者单位:湖北省仙桃市财政局)

绩效信息:

绩效预算与

20世纪90年代以来,西方公共管理兴起绩效革命,公共支出已由传统投入式的线性预算向现代产出式的绩效预算转变,甚至嫁接出“为结果而预算”的公共支出管理新理念。但是,根据西方绩效预算实践,要实现以产出、效果为基础的预算,对信息条件要求很高,目前我国还不存在合适的环境。因此,当前要解决好采集、储备、改善与绩效相关信息问题,搭建绩效信息系统框架,试行绩效评估,改善预算决策,促进公共支出绩效导向的管理因素,为绩效预算、绩效评价奠定基础。

构建全口径部门预算信息

扩大部门预算资金流信息,有利于对财政性资金的整体运行效果进行分析和评价。首先,形式上的部门综合预算应逐步过渡到实质性的部门综合预算。近年来,通过专业的部门预算信息管理系统,各地预算改革取得了初步效果,但并没有因此而解决非税收入收支挂钩安排的问题。预算的各个利益相关主体,仍主要关心预算内财力的安排,对非税收入列支项目的产出和效果关注很少。因此,在层级越低的财政部门,在非税收入“收支两条线”管理比较完善的基础上,应实行“收支一条线”管理,即所有收入归财政,所有支出由财政全口径拨款保障,对于专项用途的收费资金,可纳入预算内基金预算科

绩效评价的现实基础

○ 蒋会强

目核算。其次，债务事项和可能会形成未来支付的承诺事项信息应该列入部门预算。包括承诺支付的资金渠道，不同期限的不同额度，预计到期还款计划，财政年度融资与债务计划，或有负债事项等。其三，以条条管理和分配为主的资金应列入部门预算。对基金预算科目的各类资金、上级主管部门划拨的资金和实物资产等，应根据近年执行的实绩或财务分配制度安排，列入部门预算。其四，上年度已批复到支出部门未使用完的资金应如数列入下年度部门预算，包括原来定的用途、分配方案、资金支付计划等信息。

逐渐采用能反映成本信息的会计基础

成本信息明晰化，既有利于决策者科学决策，又有利于支出机构加强成本控制。现行现金制会计总体比较简单，有什么问题也很容易发现，但是最大的弊端就是不能全面、准确地核算成本，不能在报告期内均衡分摊成本，所以在财务管理功能上较差。由于公共部门每年耗费的固定资产不核算成本或费

用，在成本-效益分析框架里，也就很难通过现金制会计信息取得有价值的财务分析结果。另外，现金制会计科目单一，往来科目的核算内容日益杂乱无章。因此，应修正现金制会计制度，或逐步引入权责发生制会计制度，以及时、全面地披露财政支出的机会成本、资金成本、投资成本、资产折旧等信息，为支出预算决策的成本-效益分析尽可能提供成本信息。

提高评估者信息处理和数据分析水平

评估必需的社会经济统计信息，既包括支出机构提供的数据，又包括其他官方数据、社会调查数据、新闻媒体资料等。评估者采用的绩效信息量大，渠道也复杂，部分关键数据可能依靠中介机构，这就存在数据采集成本问题。因此，评估者以可接受的改革成本顺利取得绩效评价所需信息，是绩效评价、绩效评价改革启动的关键。对评估者本身而言，不管是财政部门，还是新成立的专门评价机构，由于绩效评估主要依赖于信息处理和数据分析，因此，一方面要培养

一批数据分析专家，另一方面也要避免信息技术分析人员的一些缺陷。如只计算间接收益而忽视间接损失，只说项目“能提供大量就业机会”而忽视项目雇佣的工人可能不都是失业者，把土地的增加价值和耕种净收入现值重复计算为土地灌溉收益等。评估中的技术分析、信息归纳和汇总，揭示了分析所采用的重要假设，这便于搭建预算决策的“合理的框架”。随着我国公共管理改革的推进，政府绩效评估的启动和推开，评估队伍的培育和初步形成前期准备和积累的绩效信息将是全面启动绩效预算和绩效评价的重要基础。因此，培育评估队伍，提高评估者的分析水平，培养决策者利用重要信息科学、合理决策习惯，这既是财政绩效问题，更是公共选择绩效问题。

改善被评估者业务和财务信息

专业评估者和对下属实施评估的主管部门，对于基层的实际工作信息和财务信息掌握并不充分，有些时候要面临“逆向选择”和“道德风险”。“逆向选择”主要表现为评估的项目以好充次，最需要被评估的往往没有纳入范围。“道德风险”是指知情方故意不采取谨慎行为招致对另一方的损害。“道德风险”也可描述为“委托人-代理人问题”，即代理方利用所拥有的信息优势在追求自身利益最大化的同时，采取不利于委托方利益的行为。被评估者作为代理人，有着项目信息的绝对优势，总会按“理性人”的理念追加部门利益最大化，采取评估者（委托人）不知道的行为，促成对本部门有利的评价报告。因此，扩大被评估者信息透明度，改善被评估者信息成为评估工作的重要内容，也即改革难点之所在。这需从制度建设上要求支出机构积累业务活动数据和财务数

据,并在内部尝试建立两者相关关系的初步评价。首先,要确定合适的信息采集点,在基层单位和核心业务部门完成信息的收集、筛选、加工。其次,培育专门的信息人员,对部门数据综合、整理。其三,落实传输手段,加强信息交流、互动、共享。

绩效信息管理系统建设思路

通过绩效信息管理系统建设,旨在为决策者提供更多的有用信息。绩效信息管理系统即绩效信息管理专业软件。利用支出机构、社会公众及评估者等的原始数据、直接资料和间接资料,归纳、整理、综合、分类,可以建立两种评价模型:一是“投入-产出”的效率/效益评价模型,二是“投入-效果”或“投入-产出-效果”的有效性评价模型。对于无形产品,更适合采用“投入-产出”效率评价模型,即以支出机构核心业务活动的数量、质量、时效等产出指标衡量,而不以效果指标衡量。

下面,提出启动绩效评价的两个具体模式设想:

(一)上级主管部门主导的绩效评价模式。如市政府对所属10个县财政实施评价,包括收入努力程度、财政供养人员控制、财力差异控制、财政改革、工资发放、赤字等六类指标信息。“收入努力程度”以全口径税收收入占GDP的比重确定,权重设为20%,其他五类指标权重均为16%。该指标处理的基本方法是:计算10个县该比重的标准方差:

$$S = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}$$

假设计算结果为 $S = 3\%$, $\bar{X} = 6\%$ 。计算某个县的标准化值:

$$(STD)_i = (X_i - \bar{X}) / S$$

某县全口径税收收入占GDP的比重4.5%,则该县标准化值为-0.5。如果采用百分制评价,收入努力程度基准分为20分,则被扣

10分,得分10分。其他五因素得分按照上述方法类推,并计算每个县总的得分。

这种绩效评价模式的优点是上级部门主导,宏观和中观信息较充分,简便易行;下属各部门在运行效率上具有横向可比性,可确定系统内的先进管理“标杆”;所需信息不仅容易获得,且获取成本也非常合理,可以为将来绩效评价积累经验与信息基础。其缺点是下级在了解到评价方式后,可能主观故意迎合评价和考核需要,例如针对赤字指标考核,决算上报时不反映实际赤字。这种评价参与的范围较小,属于政府部门内部的自我评价,其他部门、公众参与渠道不畅通,有些指标与社会公共利益无关。在复合指标中,权数的确定主观性很强,有些指标如GDP指标,不是财政部门努力工作可控制的。

(二)市政绩效评价模式。市政绩效主要在中心城市建设、运行、管理方面展开,如在10—50万人的地级市或县级政府所在的城市实行。评价的内容包括行政成本,消防服务,警察服务,城市道路与交通,城市环境卫生与固体垃圾处理

理,城市绿化,土地使用计划。在评价目标层面,分为效率和有效性两种类型。根据不同的评价类型,建立不同的绩效测量指标信息。在有效性的绩效评价中,要重点关注社会公平和社会正义,主要考核服务的质量和过程是否有利于消除公众的抱怨,履行受托责任的程度考量。在效率的绩效评价中,主要测量既定产出的花费,或既定成本标准下的产出水平的测量。同一功能领域的绩效评价中,应尽可能将效率测度和有效性测度结合进行。但无论那种测量,可能均需要年度绩效水平的比较,或者与绩效基准的比较。

这种绩效评价模式的优点是解决城市发展问题本身就是决策者的目标,容易取得行政领导和决策者的支持;城市直接面对公众,公众参与、信息回应特征明显,可产生良性互动;信息集中在城市,相对容易取得,成本预期也较合理。其缺点是没有充分考虑农村地区、农民的公共产品和服务的提供,城市教育、卫生在政府与市场的供给模式选择上尚有分歧。

(作者单位:四川省眉山市财政局)

