

以系统思维 促升财政制度创新与政策设计能力

□ 周力 成 军

加强能力建设，是推进财政科学化精细化管理的客观要求，而提升财政制度创新与政策设计能力则是加强能力建设的一项重要内容。在能力建设中，应注重运用系统思维提升财政制度创新与政策设计能力，力求做到以下五个结合。

一是目标导向与实施手段相结合。在实际工作中经常会出现目标与手段的错位，如将GDP增速、财政收入规模、人均一般预算收入、保障资金数量等作为目标来追求，而往往忽视了财政提供公共服务这个最终目标。在确定制度或政策目标时，不妨引入系统思维模式，改变将各个目标并列的习惯作法，建立起层次分明、分层递进的目标体系。在这个体系中，将每级目标都作为实现上一级目标的手段来实施。以制定“十二五”规划为例，规划最高目标是提高人民群众的幸福指数，实现“最大多数人的最大幸福”；中层目标是经济发展和社会和谐，为了实现提高人民群众的幸福指数这一最高目标，需要运用好保持经济长期平稳较快发展和促进社会和谐稳定两个手段；保障经济发展和社会和谐两个目标的实现，需要有一系列的具体目标作为保障条件，涉及加快转变经济发展方式、增加财政收入、节能减排、科技创新、基础设施建设、发展社会事业、保障和改善民生等各个方面。如果按照这种系统思维模式分级确定目标，就很容易确定下一级这些手段到底保持在什么水平或增速上才能更好地实现上一级目标，从而有效地约束具体目标相关指标如GDP、财政收入等的主观性和相互攀比，从根本上解

决各指标的飘忽不定问题。所以，制定财政制度或政策，首先要确定最终目标，然后再逐级选择下一级目标作为实施手段，否则很可能事倍功半甚至导致制度或政策失灵。

二是精细考量与科学谋划相结合。精细化作为一种管理理念，在财政管理领域得到广泛重视，目前我国正在推行的部门预算、绩效评价、国库集中收付、转移支付制度、收支分类改革、“两基”建设、债务管理、财政管理信息系统等皆属于精细管理的范畴。可以说，精细管理是实现财政科学管理的重要途径。同时我们也应清醒地意识到，精细与科学也存在着系统配置问题，科学体现在“精到点上、细到实处”。如果在制定财政制度或政策时，过分追求精细考量和严格要求，就会影响制度或政策的灵活性，加大执行成本。通俗地讲，科学化就是要“抬头看路”，精细化就是要“埋头拉车”。要想提升制度创新与政策设计能力，就要将财政科学化和精细化作为一个系统来分析，把握好精细考量与科学谋划的度，既要“埋头拉车”，又要“抬头看路”，从而寻求到两者之间的均衡点。

三是正向操作与逆向思维相结合。制定好一项制度或政策，需要将制度或政策的各种利益方作为一个系统来整体考虑，善于换位思考和逆向思维。广泛听取各方意见，尤其是反对或质疑的声音，有利于全面、系统地厘清财政制度或政策执行的阻力所在，更好地实现财政制度创新或政策设计的目标。

四是着力推进与减少障碍相结合。如果把企业等市场主体比作“车”，政府提供的公共基础设施和各

种公共服务就是“路”，政府的补贴、贴息、担保等财政政策就是让“车”加快行驶的“助力”。要想把“车”开得又稳又快，就要把“车”和“路”作为一个系统来考虑，既要加大“车”的动力，又要保证“路”的畅通。在谋划财政制度或政策时，需要从“着力推进”与“减少障碍”两方面来综合考虑我们推出的每一项财政改革措施的系统可行性。当然，扮演“车”角色的市场主体才是经济发展的关键，政府切忌越俎代庖而干扰正常的市场秩序，一定要充分发挥好市场在经济社会资源配置中的基础性作用。这也是我们在制定财政制度或政策时容易忽略的基础环节。

五是制度约束与政策激励相结合。制度一般比较稳定，多用于约束人们的行为。而政策有一定的期限性，也多具有导向性。我们需要将制度与政策作为一个系统来考虑，通过制度与政策的各司其职和合理搭配，实现约束与激励的最佳耦合，从而调动起各方面的积极性和创造性。

总之，要想提升广大财政干部的制度创新与政策设计能力，首要是养成系统思维的习惯，既要搞清楚某项财政制度或政策涉及利益群体的内部关系，又要考虑到政治、经济、文化、社会以及地理历史等环境因素对制度或政策内部关系的影响，在各种利益群体博弈中寻求提供公共物品或服务的均衡点和资源配置的帕累托最优，从而使绝大部分人的利益在公共财政框架下得到有效保证，不断提高人民群众的幸福指数。■

（作者单位：河北省电大省分校
河北省财政厅）

责任编辑 冉鹏