

# 基于系统基模反馈分析法的 地方政府财政支出偏好

罗文剑<sup>1</sup>(副教授), 阮苗苗<sup>2</sup>

**【摘要】**在财政分权体制下,地方政府自主权加大,可能会导致地方政府在财政支出方面产生“偏好”问题。统计数据显示,地方政府在教育、环境保护和医疗卫生等方面存在明显的支出偏好,并存在相应的“恶性竞争”、“目标侵蚀”和“饮鸩止渴”等问题。根据系统基模反馈分析法的管理方针,治理地方政府财政支出偏好问题的出路在于:完善地方政府绩效考核体制;坚定地方政府环境保护治理目标;不断提高政府医疗卫生投入总量并优化医疗卫生支出结构。

**【关键词】**地方政府; 财政支出偏好; 系统基模; 对策

**【中图分类号】** F810

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1004-0994(2016)14-0062-3

## 一、引言

财政部公布的数据显示,2003年我国财政支出为24649.95亿元,其中地方财政支出占比达69.9%,到2013年,我国财政支出增长至140212.1亿元,地方财政支出占比上升到85.4%。透过近十年来政府主要财政支出项目的占比结构可知,地方政府在功能性财政支出方面与中央政府呈现较大的差异。美国财政学家Ronald(1993)指出,地方政府的财政支出在整个国家的财政支出中占有十分重要的地位,它可能实现财政的三大职能——资源配置、收入分配和经济稳定。地方财政支出对财政职能的实现和调整会产生重要影响,主要体现为整个国家财政支出结构的变化。

自1994年分税制改革以来,我国收入上中央集权、支出上地方分权的财政体制在财政支出方面赋予了地方政府较大的自主权,也增加了地方政府在财政支出方面产生“偏好”问题的可能性。财政支出偏好是指由于公共财政的有限性,公共财政资源在不同支出项目之间的配置便存在“竞争”关系,由此引发的政府在某个方面的支出意愿与偏向。张宇(2013)认为,在“财政分权、政治集权”的体制下,地方财政支出中存在较强的生产性支出偏好,导致基础设施建设发展较快,而教育、医疗、环保等民生支出受到抑制。

然而,目前学术界对地方政府财政支出偏好的研究相对不足,并且缺乏借鉴系统科学理论探讨地方政府财政支出偏好的研究成果。因此,本文希望通过借助系统基模反馈分析

法来分析地方财政支出偏好,以期研究政府财政管理提供一种新视角,寻求解决问题的有效“管理方针”。

## 二、地方政府财政支出偏好表现与问题

在“财政分权、政治集权”的体制下,地方财政支出中存在的支出偏好主要表现在以下方面:

1. 偏好教育支出但其总量仍不足。数据显示,2007~2013年间,地方政府教育支出在地方财政支出中一直占据首要地位,且地方教育支出占地方政府财政支出总量的比重保持在17.5%左右。说明地方重视教育投入,但缺乏刺激效用,因为这主要源于国家“教育支出占GDP比重4%”政策的倒逼。另外,虽然地方政府的教育支出在不断增长,但是从相对水平来看,我国财政性教育经费的投入总量与预期相比仍然存在明显的缺口。而且地方政府在教育支出的项目分配上也存在明显的偏好问题,主要表现在地方政府之间的恶性竞争——中国式“自上而下”的标尺竞争:上级政府通过比较教育支出来评价地市级政府的相对教育政绩,甚至决定地方官员是否连任,从而引发地方政府之间的标尺竞争(周亚虹等,2013)。这就很容易引起地方政府为了政绩的提升而盲目地进行恶性竞争,导致地方政府教育支出的扭曲。

2. 偏向环境保护支出但存在“上进下退”的态势。2006年,环境保护支出被正式纳入国家财政预算。从近几年中央和地方在各个项目上的财政支出差异来看,一方面中央和地方的环保支出呈快速增长之势,体现了政府对环境保护的支

**【基金项目】**江西省社科基金中特项目“党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任研究”(项目编号:15ZT22);江西省高校教改项目“基于大学生领导力开发的《领导学》教学改革与实践研究”(项目编号:JXJG-14-1-21);南昌大学创新学分项目“系统反馈基模分析法在公共管理问题研究中的应用”(项目编号:14001358)

出偏好与重视;但另一方面,在中央政府环境保护支出不断增加的情况下,地方政府倾向于减少本级政府的环境保护投入,呈现“上进下退”的态势。这与环境治理难度日益加大、环保标准日益提高以及地方政府的畏难情绪等有一定的关系。

3. 医疗卫生支出增速较快但人均支出偏低。从各项财政支出的年平均增长率来看,2007~2013年间,地方政府医疗卫生财政支出的增速位居前列。但增速较快的背后是医疗卫生支出占财政总支出比重较低,且2013年人均医疗卫生支出仅为608.5元,远低于发达国家的平均水平,这说明政府对已有的公共卫生投入不足,医疗卫生的软硬件设施非常薄弱,严重影响了公共卫生设施功能的发挥,造成医患关系紧张、患者满意度下降、各种医患问题层出不穷等不良后果。

### 三、地方政府财政支出偏好问题的系统基模构建

1. 系统基模反馈分析法的适用性分析。爱德华·戴明博士(2009)认为,教育界、工商界和政府机构的管理任务应该是使系统最优化,而这离不开对系统的思考与认知。系统基模最初构思于20世纪80年代,是Michael Goodman和Peter Senge等对系统动力学的想法与概念的组织,其理论的形成则要追溯到彼得·圣吉《第五项修炼》的问世。国外系统基模更多运用在商业领域,它为企业管理、组织运作等提供了重要的指导价值。我国系统基模分析的应用仍处于刚刚起步的阶段,一些学者已经开始聚焦这种方法的实用性,并开始探索如何应用系统基模理论来解决实践中的管理问题,他们认为系统基模分析法是战略规划、决策的有效方法,也是进行系统思考的有力工具(林海、张燕,2009),并将这种方法引入营销管理(王影,2006)、人力资源管理(彭劲松,2011)和行政成本治理(吕华,2014)等领域。

地方政府财政支出偏好是一个复杂系统,它不仅涉及地方政府财政支出的结构与比重,也涉及政府行为的选择和官员的考核与晋升等方面,且每一个牵涉面都是一个政府财政支出问题的子系统,具有非线性和耦合性等特征。因此,可以借鉴系统基模反馈分析法来构建地方政府财政支出偏好的问题基模,找出解决问题的“杠杆解”。

#### 2. 地方政府财政支出偏好的问题基模构建。

(1) 地方政府教育支出偏好的“恶性竞争”问题。“恶性竞争”基模如图1所示,由两个负反馈环路和一个正反馈环路构成。左边的负反馈环路表明:在财政分权体制下,A地方政府通过不断增加教育支出以提高自身的升迁几率(教育是政府绩效考核的一项重要指标),A地方政府升迁几率的提高必然加大同级政府之间的竞争力度,为了保持自身的竞争力,A地方政府只能再次增加教育方面的财政支出。右边的负反馈环路表明,作为同样级别的B地方政府也会通过不断增大教育方面的支出来保持自身的竞争力。中间的正反馈环表示A地方政府升迁几率的增大会对B地方政府的升迁造成威胁,从而加大A、B地方政府之间的竞争力度,B地方政府不得不

加大教育支出以获取上级的好感,来增加其升迁几率,由此进入一个恶性循环。

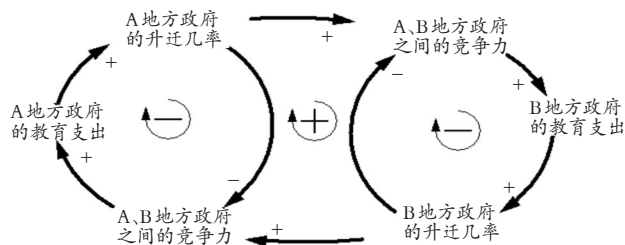


图1 地方政府教育支出偏好“恶性竞争”基模

该基模说明,各级地方政府的下级政府之间实际上是实力相当的竞争者,为了获得上级的好感,做出政绩以得到升迁,一些地方政府开始在财政支出方面偏好一些上级重视而且效果明显的项目。由于教育硬件方面的投入很容易收到成效,且近年来国家越来越重视教育的发展,有些地方就会增加教育方面的投入,虽然教育方面的更多投入能增加上级的好感,但也在一定程度上给同级地方政府造成压力,同时,同级地方政府也会选择增加教育方面的投入以获取相对多的机会。这样地方政府政绩之间的竞争就越来越大,每次教育方面支出的增加都要在同级地方政府中的一个范围内保持一定的平衡,然后再进行新一轮的增加投入,进而出现“恶性竞争”现象。虽然教育方面投入的不断增加有利于促进教育事业的发展,但有关研究发现,地方政府的教育支出主要集中在高等教育,对于中小学教育的投入明显不足,而且城乡之间教育资源的分配也存在极大差异,将会持续扩大教育区域差异,难以提升国家整体教育水平。

(2) 政府环境保护支出偏好的“目标侵蚀”问题。在具体操作中,无论是中央还是地方的环保问题都面临诸多困难,随着经济的不断发展,各种环境问题层出不穷,治理难度加大,社会关注度提高,环境保护的标准也随之提升,由此便会引发“目标侵蚀”的问题,如图2所示。图2由两个负反馈环构成,左边的负反馈环显示:随着环境问题治理难度的不断加大,政府环境问题治理的压力就会越大,相应地,政府会增加环境保护资金投入来缓解压力,从而减少社会环境问题,环境问题的治理难度随之下降;右边的负反馈环显示:环境问题治理难度不断增大,政府治理环境问题的执行力度也会加大,从而更好地改善环境,降低环境问题的治理难度。

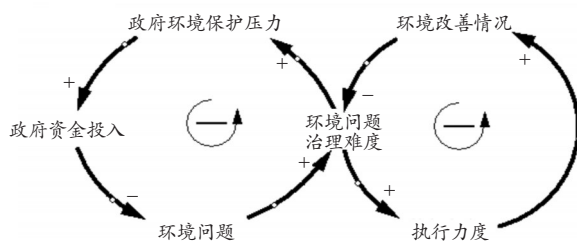


图2 政府环境保护支出偏好“目标侵蚀”基模

该基模说明,加大政府环境保护资金投入和政府环境保护的执行力度都有利于降低环境问题的治理难度。但在实际操作中,随着政府环境保护支出的不断增加,并不能必然地提高政府对环保问题治理的执行力度。因此,要从根本上有效地解决这一问题,单方面地加大政府环境保护资金投入和政府环境保护的执行力度远远不够,还必须认清环境问题的严重性,坚定环境问题治理目标。

(3) 政府医疗卫生支出偏好的“饮鸩止渴”问题。长期以来,公众“看病难、手术难、住院难”的问题一直没有得到很好的解决。面对公众不断高涨的呼声和日益紧张的医患关系,政府在医疗支出方面的努力显然不能满足公众要求。如果对医疗卫生投入不足问题采取治标的对策,可能在一段时间内抑制公众的不满情绪,但却不能从根源上解决问题,从而会导致“饮鸩止渴”现象的产生,如图3所示。图3由三个反馈环组成:上面的负反馈环显示,公众对政府医疗投入的满意程度越低,政府医疗投入压力就会越大,政府医疗卫生支出就会有所增加;中间的正反馈环表示公众对政府医疗投入的满意程度越低,政府医疗投入压力就会越大,政府医疗卫生支出就会有所增加,从而导致其他领域的财政支出有所减少,政府领导的升迁几率相应地就会下降,进而降低政府领导对于增加医疗卫生支出的执行力度并最终导致公众对政府医疗投入满意程度的下降;下面的正反馈环表明公众对政府医疗投入的满意程度越高,政府医疗投入压力就会越小,政府医疗卫生支出的增长速度就会有所下降,从而增加了因医疗卫生投入不足而引发的问题,进而增加政府对于医疗卫生方面的重视程度,促使政府不断增加政府医疗卫生投入长期战略的强度,促进医疗卫生投入的平稳增长,提升公众对政府医疗投入的满意度。

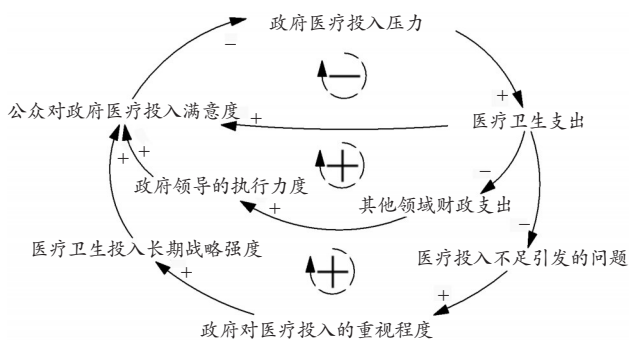


图3 医疗卫生支出“饮鸩止渴”基模

我国相关的医改政策对医疗卫生投入不足所引发的医患关系紧张等问题产生了一定的遏制作用,然而,政府医疗卫生投入总量虽然逐年增加,但是其所占GDP比重的增速却相当缓慢,政府在医疗卫生上的投入远低于发达国家的水平和增长速度。这说明,虽然政府适当增加医疗卫生投入解决了一些因医疗卫生投入不足所产生的问题,但往往问题得到缓解后,政府医疗卫生投入就会止步不前,转向其他投入

产出比较高的支出项目。

#### 四、治理政府财政支出偏好问题的对策

彼得·圣吉在《第五项修炼》中提出了系统基模问题的管理原则:“恶性竞争”基模的管理原则就是要寻找“双赢”的方法,让双方都达到自己的目标;“目标侵蚀”基模的管理原则就在于要保持愿景,坚持目标、标准;“饮鸩止渴”基模的管理方针就是着眼于长远目标,尽量避免采用短期政策。根据这些管理原则,纠正地方政府财政支出偏好可实施以下对策:

1. 完善地方政府绩效考核体制。解决地方政府教育支出偏好的“恶性竞争”问题,关键就是要完善地方政府绩效考核体制,适当加大其他各项财政支出在政府绩效考核中所占的比重。与此同时,还要继续增加教育支出在财政支出中所占比重,提高教育服务质量。为了防止地方政府其他支出项目的恶性竞争,还要优化地方政府的政治激励和约束,加大对地方政府财政支出行为的审核与监察力度。唯有如此,才有可能真正改变政府财政支出偏好现状,促使地方政府财政支出更加科学化、合理化。

2. 坚定地方政府环境保护治理目标。根据“目标侵蚀”基模的管理方针,要解决地方政府环境支出偏好的“目标侵蚀”问题,关键就在于要坚持治理环境污染,加强环境保护目标。首先,要严格按照相应的标准针对不同的地方政府制定相应的目标,不能因为取得其他某方面的成就而忽视环境问题,在推动地方经济增长的同时必须加强环境保护。其次,要在全社会营造一种爱护环境的良好氛围,提高公众对环境问题的重视程度,政府在环境问题方面的不作为也必须受到严厉的处罚。只有政府足够重视,才会不断加大对环境问题的治理力度,从而引导其在财政支出方面的倾斜,解决其财政支出在环境治理方面投入不足的问题。

3. 不断提高政府医疗卫生投入总量并优化医疗卫生支出结构。对于政府医疗卫生方面财政支出不足的情况,政府应当围绕深化医疗卫生体制改革的总目标和长期目标,不断增加政府医疗卫生投入总量。一方面,要强化政府责任,将公众对医疗卫生投入的需求量和满意度摆在优先位置;另一方面,不断加大政府财政支出额度,逐步提高医疗卫生支出总量在GDP中的比重。另外,在逐渐增加政府投入的同时,还需要持续优化政府医疗卫生支出结构,调整支出方向,注重向公共卫生、基层卫生人才培养等方向倾斜。

#### 主要参考文献:

彼得·圣吉著,张成林译.第五项修炼——学习型组织的艺术与实践[M].北京:中信出版社,2009.

周亚虹等.财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争[J].经济研究,2013(11).

作者单位:1.南昌大学廉政研究中心,南昌330031;2.南昌大学公共管理学院,南昌330031