



全国高等院校财政学专业主干课程教材

财政支出学

曾康华 编著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

全国高等院校财政学专业主干课程教材

财政支出学

曾康华 编著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

财政支出学 / 曾康华编著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2011
全国高等院校财政学专业主干课程教材
ISBN 978-7-5663-0173-4

I. ①财… II. ①曾… III. ①财政支出 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 201762 号

© 2011 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

财政支出学

曾康华 编著

责任编辑: 刘 丽

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

唐山市润丰印务有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 19.25 印张 387 千字

2011 年 10 月北京第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0173-4

印数: 0 001 - 5 000 册 定价: 36.00 元

前言

FOREWORD

“财政支出学”是普通高等学校财政学专业的主干课程，是在开设“财政学”的基础上，进一步深入学习财政支出知识的一门专业课。最近十几年来，《财政支出学》教材的体系和内容不断发生变化，这些变化主要来自以下三个方面：（1）我国财政理论界的研究成果不断地融入《财政支出学》教材中去。（2）我国财政改革的实践不断地融入《财政支出学》教材中去。（3）西方国家财政支出管理的内容不断地融入《财政支出学》教材中去。经过30多年的改革开放，我国社会经济取得了迅猛的发展，财政理论与改革实践也取得了丰硕的成果，因此，《财政支出学》教材的内容也处在不断变化之中。在这一背景下，中央财经大学财政学院财政学系的部分教师，受对外经济贸易大学出版社的委托，根据目前我国高等院校财政学专业的“财政支出学”教学现状，编写了这本《财政支出学》教材。

随着我国公共财政体制的建立和不断完善，财政支出必须从以往的大包大揽的支出转向满足社会公共需要、提供公共产品、更加关注民生方面的支出，并不断优化财政支出结构。在财政支出管理上将体现规范化、制度化和精细化管理的要求。因此，本教材的框架按照“财政支出基础理论—财政支出效益分析—财政支出规模与结构分析—财政支出主要内容—财政支出管理”的思路设计，具体包括11章的内容：第一章财政支出基本原理；第二章财政支出的效益分析；第三章财政支出的规模与结构分析；第四章公共教育支出；第五章行政管理支出；第六章公共卫生支出；第七章财政科技支出；第八章财政支农支出；第九章社会保障支出；第十章国防支出；第十一章财政支出管理。教材深入、全面地介绍了财政支出的内容，反映了我国当前财政支出理论与实践的最新成果。

中央财经大学财政学科是国家重点学科、教育部特色专业建设点，财政学教学团队是国家级教学团队。参加本教材编写的作者，大部分是在中央财经大学财政学院任现职的从事财政教学和科研工作的专业教师，既有从事财政学教学20多年的教授，也有从事几年财政学教学的年轻副教授。长期以来，我们本着严谨、求实、创新和与时俱进的态度，致力于为社会各界提供高质量财政类的教材，如《中国税制》、《公共支出分析教程》、《政府预算管理》、《社会保障》、《公债管理》、《财政与金融》等，试图建立起

完善的财政学科的教材体系，这些教材的出版得到了社会各界的一致好评。

本教材由中央财经大学财政学院教授、财政学系主任曾康华博士担任主编。具体编写分工如下：曾康华教授编写第一章和第三章，任强副教授和刘翔博士编写第二章和第五章，王威副教授编写第四章和第六章，肖鹏副教授编写第七章和第九章，姜爱华副教授编写第八章，马金华副教授编写第十章，曾康华教授和王聪硕士编写第十一章。全书由曾康华教授总纂定稿。

在编写本教材的过程中，主要参考了中央财经大学财政学院近年来编写的相关教材，也借鉴了兄弟院校使用的相关教材，同时还吸收了作者和其他科研工作者的财政理论研究成果，在此表示衷心地感谢。由于知识水平的限制，书中一定存在不足之处，希望广大读者提出批评及建议，以便我们不断改进教材内容。

编 者

2011年5月

目 录

第一章 财政支出基本原理	1
第一节 财政支出概述	1
第二节 财政支出的原则	7
第三节 政府采购	10
第二章 财政支出的效益分析	29
第一节 财政支出的效益	29
第二节 财政支出效益的评价方法	32
第三节 成本-收益分析	34
第三章 财政支出规模与结构分析	51
第一节 财政支出增长理论	51
第二节 财政支出规模分析	55
第三节 财政支出结构分析	64
第四章 公共教育支出	75
第一节 公共教育支出概论	75
第二节 公共教育支出的评价分析	82
第三节 中国的公共教育支出	93
第五章 行政管理支出	105
第一节 行政管理支出的含义、特点及构成	105
第二节 行政管理支出的相关分析	107
第三节 我国行政管理支出的规模分析	114

第六章	公共卫生支出	131
第一节	公共卫生支出的理论依据	131
第二节	公共卫生支出的经济分析	137
第三节	公共卫生支出的评价分析	141
第四节	中国的公共卫生支出	148
第七章	财政科技支出	161
第一节	财政科技支出的理论依据	161
第二节	财政科技支出的经济分析	166
第三节	中国的财政科技支出	170
第八章	财政支农支出	189
第一节	财政支农支出的理论基础	189
第二节	财政支农支出的经济分析	193
第三节	中国的财政支农支出分析	201
第九章	社会保障支出	223
第一节	社会保障支出的理论依据	223
第二节	社会保障支出的经济效应分析	239
第三节	中国的社会保障支出	245
第十章	国防支出	253
第一节	国防支出概述	253
第二节	国防支出的实证分析	254
第三节	中国国防支出的世界比较	266
第十一章	财政支出管理	273
第一节	财政支出管理的目标	273
第二节	财政支出管理的内容	275
第三节	财政支出管理的制度	280
第四节	财政支出管理的绩效考评	292
参考文献		301

第一章

财政支出基本原理

第一节 财政支出概述

一、财政支出的概念

财政支出是指一国各级政府在一个预算年度内为履行其职能所支出的资金总量。财政支出可从静态和动态两个方面来理解。从静态来看，财政支出通常是指各级政府通过预算形式安排支配的资金量，这个资金量是指一个预算年度终了时政府所累积支出的总量。从动态来看，财政支出是各级政府在一个预算年度内持续分配预算资金的一个过程。政府安排财政资金的目的是满足其履行职能的需要，是为政府履行职能提供财力保障。所以，财政支出规模是否适度、财政支出结构安排是否合理，直接关系到政府能不能充分、有效地履行其职能。

可见，一国财政支出是各级政府履行职能所支付的成本，财政支出的规模和结构不仅反映政府介入经济社会生活的深度和广度，而且也是政府实施宏观调控意图的具体表现。财政支出的规模应当适度、结构应当合理，而提高财政支出效益则是加强财政支出管理的基本要求。财政支出的根本目的是满足政府履行职能的需要。

政府职能的范围决定财政支出的范围，如果政府职能范围发生变化，财政支出的范围也要相应发生变化。在市场经济条件下，政府职能范围必须限定在市场失灵领域，从而决定了财政支出的范围也只限于市场失灵领域。

二、财政支出的分类

财政支出分类是指按照一定的划分标准对各类财政支出项目进行分门别类。财政支出分类的目的是知晓财政支出的具体用途，分析财政支出的变化规律，从而加强对财政支出项目的管理，使财政支出的结构更加优化。

政府财政支出项目不是一成不变的，而是随着社会经济的发展及政府职能的变化而适时调整的。因此，财政支出按用途分类的内容也不是固定不变的，要与时俱进地调

整。为了适应我国社会经济发展的客观要求,增强与世界各国政府财政支出的可比性,2007年我国实行财政支出分类改革,从2007年起,财政支出按新的项目和统计口径列出。

(一) 按预算科目的财政支出分类

按具体用途分类是最常用的一种划分财政支出的方法,因为这种分类同国家预算科目的设置相一致,它可以全面地反映财政资金的安排和使用,有利于各级预算的编制和执行,可以更好地对各项财政支出进行管理和监督。

2007年我国实行财政支出分类改革,财政支出项目主要包括:①一般公共服务,指政府提供基本公共管理与服务的支出,包括人大事务、政协事务、政府办公厅(室)及相关机构事务、发展与改革事务、统计信息事务、财政事务、税收事务、审计事务、海关事务、人力资源事务、纪检监察事务、人口与计划生育事务、商贸事务、知识产权事务、工商行政管理事务、国土资源事务、海洋管理事务、测绘事务、地震事务、气象事务、民族事务、宗教事务、港澳台侨事务、档案事务、共产党事务、民主党派事务及工商联事务、群众团体事务、彩票事务等。②国内外债务付息。③外交,指政府在外交事务方面的支出,包括外交行政管理、驻外机构、对外援助、国际组织、对外合作与交流、边界勘界联检等。④对外援助。⑤国防,指政府用于国防方面的支出,包括用于现役部队、预备役部队、民兵、国防科研事业、专项工程、国防动员等方面的支出。⑥公共安全,指政府维护社会公共安全方面的支出,包括武装警察、公安、国家安全、检察、法院、司法行政、监狱、劳教、国家保密、缉私警察等。⑦教育,指政府教育事务支出,包括教育行政管理、学前教育、小学教育、初中教育、普通高中教育、普通高等教育、初等职业教育、中专教育、技校教育、职业高中教育、高等职业教育、广播电视教育、留学生教育、特殊教育、干部继续教育、教育机关服务等。⑧科学技术,指用于科学技术方面的支出,包括科学技术管理事务、基础研究、应用研究、技术研究与开发、科技条件与服务、社会科学、科学技术普及、科技交流与合作等。⑨文化体育与传媒,指政府在教育、文化、文物、体育、广播影视、新闻出版等方面的支出。⑩社会保障和就业,指政府在社会保障与就业方面的支出,包括社会保障和就业管理事务、民政管理事务、财政对社会保险基金的补助、补充全国社会保障基金、行政事业单位离退休事务、企业改革补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、城市居民最低生活保障、其他城镇社会救济、农村社会救济、自然灾害生活救助、红十字事务等。⑪医疗卫生,指政府在医疗卫生方面的支出,包括医疗卫生管理事务、医疗服务、医疗保障、疾病预防控制、卫生监督、妇幼保健、农村卫生等。⑫环境保护,指政府环境保护方面的支出,包括环境保护管理事务、环境监测与监察、污染治理、自然生态保护、天然林保护工程、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、

能源节约利用、污染减排、可再生能源和资源综合利用等。⑬ 城乡社区事务，指政府城乡社区事务支出，包括城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区住宅、城乡社区环境卫生、建设市场管理与监督等。⑭ 农林水事务，指政府农林水事务支出，包括农业、林业、水利、扶贫、农业综合开发等。⑮ 交通运输，指政府交通运输和邮政业方面的支出，包括公路运输、水路运输、铁路运输、民用航空运输、邮政业等。⑯ 车辆购置税支出。⑰ 工业商业金融等事务支出，指政府对工业、商业及金融等方面的支出，包括采掘业、制造业、建筑业、工业和信息产业监管、国有资产监管、商业流通事务、金融业监管、旅游业管理与服务等。⑱ 其他支出。

（二）按政府的级次分类

根据现行预算、决算的编制方法和口径，按政府的级次，财政支出分为中央政府财政支出和地方政府财政支出。这种分类是根据政府在经济和社会活动中的不同职责，划分中央和地方政府的责权，按照政府的责权划分确定支出。中央政府财政支出包括一般公共服务、外交支出、国防支出、公共安全支出，以及中央政府调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控的支出等。地方政府财政支出包括一般公共服务、公共安全支出、地方统筹的各项社会事业支出等。

（三）按政府的职能分类

按政府职能，财政支出分为经济建设支出、社会文教支出、行政管理费支出、国防支出和其他支出五大类。

经济建设支出是政府用于社会经济宏观管理、贯彻政府的产业政策、调节社会总供给与总需求平衡等方面的支出。具体包括生产性基本建设支出、企业挖潜改造支出、科技三项费用支出及政府经济管理部门的经费支出等内容。经济建设支出反映了政府在社会经济发展中所承担的职责。可以从经济建设支出在财政支出总额中所占比重的大小来考察政府经济职能的履行情况。

社会文教支出是政府用于社会发展方面的支出，主要包括科研文教卫生事业费支出、社会保障支出等项目。该项支出直接影响到社会秩序的稳定和精神文明的发达程度。该项支出占财政支出总额比重的大小反映了政府在社会发展方面所起作用的大小。

行政管理费支出是维持政府机构正常运转的支出，是最基本的财政支出项目。但该项支出占财政支出总额的比重并不是越高越好。在保证政府职能正常履行的前提下，该项支出占财政支出总额的比重越小，说明政府的行政效率越高。因此，各国政府非常注意控制该项支出在财政支出总额中所占的比重。

国防支出是国家用于抵御外敌入侵、保卫国家安全的支出，是关系到社会整体利益的支出项目，也是各国政府最主要的支出项目之一。

按政府职能对财政支出分类的意义在于：通过这种分类，便于社会考察、监督政府

职能的履行情况。一般而言,某项支出在财政支出中所占比重越大,说明政府越重视该项职能的履行。

(四) 按财政支出是否具有直接的补偿性分类

财政支出的补偿性是指在政府付出财政资金后是否有相应的商品或劳务流入政府部门。按财政支出是否具有直接的补偿性标准分类,可将财政支出分为两类:一类是购买性支出;另一类是转移性支出。所谓购买性支出,是指政府用于购买商品或劳务方面的支出,该类支出具有直接的补偿性。例如行政管理费支出、国防支出、文教科研卫生事业费支出及基本建设支出等项目均属于购买性支出。所谓转移性支出,是指政府单方面地将财政支出支付出去,却没有相应的商品或劳务流入政府手中的财政支出,是没有直接补偿性的支出。属于转移性支出的项目主要包括社会保障支出、财政补贴支出、捐赠支出、利息支出等项目。

按财政支出是否具有补偿性分类,便于考察财政支出对经济的影响及与财政职能履行之间的关系。购买性支出与转移性支出对社会经济的作用点有所不同,只要掌握了二者之间的这种区别,就可以有意识地利用财政支出对社会经济进行有效的调节。

购买性支出对社会经济的影响主要体现在两个方面。其一是直接影响社会的资源配置状况。政府的购买性支出用于哪些方面,就意味着将相应量的资源配置在了哪个方面。例如,政府将一笔财政资金拨给军队,用于购买国防用品,就意味着社会的一部分资源被配置在了国防服务上;若将这笔资金拨给教育部门,则意味着这部分资源被用在了人才培养上。政府的购买性支出如何在不同用途上进行分配,对整个社会的资源配置状况会产生重要影响。政府购买性支出的规模越大,对社会整体资源配置状况的影响就越大。其二是直接影响社会总供给与总需求的平衡关系。财政购买性支出直接形成有效需求,是社会总需求的一个重要组成部分。财政购买性支出规模的大小以及购买性支出的使用方向会直接影响社会总供给与总需求的总量平衡和结构平衡。

转移性支出对社会经济的影响则主要集中在分配领域,当财政将其从全社会范围内筹集的收入有选择地转移给部分社会人群时,会直接影响社会的财富分配状况。财政转移性支出的规模及用途会直接影响到社会分配状况是否公平合理。如果财政将从全社会范围内筹集起来的资金以社会保障或财政补贴等形式转移给那些社会贫困人口,就可以改善贫困人口在社会财富分配中的地位,改善其生活状况,使社会财富分配趋于公平合理;反之,如果财政将从全社会筹集起来的收入补贴给富人的话,则会加剧社会分配不公状况。虽然转移性支出最终也将形成需求,也会对社会资源配置状况产生影响,但由于这部分支出是由财政部门交给社会成员使用,而不是由政府财政部门直接使用,因此其何时使用、用于何处,均不在财政部门掌握之中。因此说,财政转移性支出对社会的资源配置状况及总供给与总需求平衡状况的影响是间接的。

如果进一步将购买性支出、转移性支出对经济的不同影响与财政职能结合起来考察,还可以看到两类支出与财政职能的履行之间的关系。由于购买性支出的影响集中在社会资源配置状况、社会总供给与总需求的平衡上,因此,购买性支出成为政府履行其资源配置职能和经济稳定发展职能的工具;而转移性支出的影响集中在分配领域,因此,转移性支出成为财政履行收入再分配职能的重要工具。

财政的资源配置职能、宏观调控职能所追求的是效率目标,而收入再分配职能所追求的则是公平目标。因此,财政购买性支出与转移性支出各自在财政支出总额中所占比重的高低背后所反映的是政府对效率与公平的不同选择。购买性支出占的比重越大,说明政府越重视效率;转移性支出所占比重越大,则政府越强调公平。由于社会经济发展水平不同,发达国家与发展中国家目前在公平与效率的选择上有一定的差距。就购买性支出与转移性支出在财政支出中所占比重而言,发达国家多是公平与效率兼顾;而发展中国家则坚持效率优先、兼顾公平的原则。这一点可以从发达国家与发展中国家政府财政支出中购买性支出与转移性支出各自所占比重的不同看出来。

购买性支出直接由政府各部门支配使用,其资金使用的效益高低可以由政府自己掌握,因此,社会对购买性支出的资金使用效益看得比较清楚,比较易于监督;而转移性支出的资金使用效益状况并不掌握在政府手中,而是掌握在从政府手中获得转移性资金的社会经济组织或个人的手中,政府无法直接控制资金的使用效益状况。例如,政府支付给失业人员的失业保险金,其目的是保障失业人员的基本生活需要。只有当失业人员真正将其用于基本生活必需品的支出时,才能达到其目的,才能获得理想的资金使用效益。但如果失业人员用这些钱购买烟酒等非生活必需品的话,则这些资金的使用效益就很差,但政府并不能直接约束失业人员的购买行为。因此,加强对这部分资金的监督和管理,尽可能地提高其使用效益就成为一个重要的问题。国际上许多国家对此采取实物发放的办法。例如对贫困人口的救济金采取发放食品券,并通过法律规定食品券只能购买食品,不能购买烟酒等非生活必需品,违者追究其法律责任的办法。这种办法加强了社会对财政转移性支出的监督作用,有效地防止了资金被滥用、使用效益低下的现象。

三、财政支出的公平与效率

(一) 公平与效率的基本含义

1. 公平的含义。所谓经济意义中的公平,主要是指社会收入分配的公平。社会收入分配公平又包含两层含义:一是社会成员参与分配的机会公平;二是要达到分配结果的公平。参与分配的机会公平要求在经济社会中,每个人的能力、企业的能力能够在竞争中得到充分的施展和发挥。就个人而言,是指在就业、受教育、参与社会民主管理和公共决策方面的机会应当是均等的;就企业来说,是指在市场经济活动中,企业是自

主、平等竞争的利益主体，有获得利润的平等机会，能够享受竞争中的平等待遇。分配结果的合理就要求在经济社会中，社会成果和财富在社会成员之间的分配要合理化，符合当时社会的道德标准和规范。

在我国社会主义市场经济条件下，应确立劳动、资本、技术和管理等生产要素按贡献参与分配的原则，完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。社会主义市场经济条件下的公平是指：一是社会成员享有平等的生存权；二是社会成员在社会经济生活中具有平等参与市场竞争的机会和环境；三是社会发展的最终目标是实现全体社会成员的共同富裕。

2. 效率的含义。在经济领域中，效率实质上是指劳动生产率问题，即通过优化各种生产要素组合与经济运行方式，对有限的社会资源进行最优的配置，借以创造出更高的劳动生产率，从而获得最大的经济效益和社会效益。经济活动是人参与的活动，也是社会各种生产要素重新组合与创新的过程，只有充分调动各种要素的有效组合，特别是人的聪明才智，才能实现资源的优化配置、实现经济活动的高效率。

（二）公平与效率之间的关系

公平与效率之间存在着内在联系，具体表现为：公平是提高效率的前提，因为只有重视劳动者的基本权力和利益、保持收入分配的公平、防止两极分化，才能激发劳动者的积极性，营造出社会再生产顺畅进行的社会环境；效率是公平的基础，因为效率是针对资源配置的优化而言的，只有提高效率，做到少投入、多产出，使经济效益大幅度提高，社会财富不断增加，才能为公平分配提供一个强大的物质基础。

公平和效率之间又存在着矛盾。一般来讲，如果过分强调效率，就会对社会公平产生一定的损害。比如，要刺激经济效率的增长，就必然要拉开劳动报酬的差距；按各种要素贡献的大小进行分配，可能会导致贫富差距扩大。相反，如果过分强调公平，可能会弱化利益的刺激作用，降低各种要素参与经济活动和不断创新的积极性。比如，对个人所得税实行高税率，固然有利于缩小贫富差距，但又会出现工作与闲暇、财产集中与分散的替代效应，降低人们工作和投资的积极性，从而妨碍效率的提高。

解决公平和效率之间的矛盾，采取牺牲效率实现公平或牺牲公平实现效率的极端做法都是不可取的。在社会主义市场经济条件下，既要反对平均主义，又要防止收入分配过于悬殊。要以共同富裕为目标，扩大中等收入者比重，提高低收入者的收入水平。初次分配注重效率，利用市场机制，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来；再分配注重公平，要加强政府对收入分配的调节职能，调节收入差距过大的状况。

一方面，财政支出要坚持公平原则。首先，财政支出要使公共部门集中起来的社会收益具有普遍性，让公共财政的阳光普照所有社会群体，使社会成员对财政支出享有公平的受益机会；其次，财政支出要有助于社会保障制度的建设和完善，要关注弱势群

体,减少贫困,促进社会分配的公平。另一方面,财政支出要坚持效率原则。政府安排的财政支出项目要以效益为先导,要引入绩效考评机制,那些最具有效益的项目要优先安排,项目的完成要以效益作为评价标准,效益评价的标准要尽可能是明确的。

第二节 财政支出的原则

财政支出的原则是指安排财政支出所需遵循的指导思想。财政支出的目的是满足政府履行职能的需要,而政府为社会提供公共产品和服务则是履行职能的具体体现。在一个预算年度内,财政支出的规模一定,如何合理地安排财政资金并最大限度地发挥财政资金的使用效益,尽可能地满足政府履行职能的需要,是各级政府安排财政支出必须重视的问题。要合理而有效率地使用财政资金,政府安排财政支出时必须遵循一定的指导思想。

一、量入为出原则

所谓量入为出,是指政府在安排财政支出时必须考虑财政收入的规模,根据财政收入规模确定财政支出规模,保持财政收支基本平衡。

量入为出的指导思想源自我国封建社会时期,《礼记·王制》中说:“五谷皆入,然后制国用,……,以三十年通制国用,量入以为出。”即根据收入的多少来确定开支的限度。历史上还存在着另一个完全与之相反的原则,即量出为入。意为根据政府的财政支出需要确定财政收入规模,需要多少支出就征收多少收入。历史上,这是两个不同的理财思想,但两者相辅相成,不是完全对立,而是辩证统一的,反映了历代统治者不同的理财思想。

在现代社会,量入为出仍然是世界各国政府安排财政支出所必须遵守的基本原则,但其适用范围较之封建社会而言已经发生了很大的变化。现代社会中,由于政府承担着调控经济运行的职能,因此,政府的财政收支规模必须与国民经济发展状况相适应,当国民经济出现供过于求现象时,政府必须扩大财政支出来刺激社会总需求;当国民经济出现供不应求现象时,政府必须压缩财政支出来抑制社会总需求,以实现社会总供求的平衡。因此,在安排财政支出总规模时,不能一味地遵循量入为出原则。量入为出通常适用于财政支出中用于政府自身的经常性支出。在世界各国政府财政支出中,既有用于政府维持其日常运转的经费性开支,即通常所说的经常性支出;又包括用于形成固定资产的投资性支出,即通常所说的资本性支出。政府刺激社会总需求既可以通过增加投资性支出来进行,也可以通过增加经常性支出来实现。

如何贯彻量入为出的原则呢?首先,提高预算编制的质量。政府编制预算时,严格

控制公共预算的支出规模。其次，加强预算管理体制的建设。对预算开支的必要性和合理性实行严格的审查，运用财政支出效益分析方法，科学地编制政府预算规模，这是坚持量入为出原则的有效手段。再次，有效控制政府机构规模。政府也是一个独立的经济主体，有其自身的物质利益。政府追求物质利益的具体表现与社会经济组织不同，社会经济组织主要追求的是经济利益的最大化，而政府所追求的往往是预算规模的最大化。追求政府预算规模最大化的一个必然结果就是政府机构的不断扩张，人员不断增加，由此必然导致财政支出的不断扩张，量入为出原则必然遭到破坏。如果不能有效地控制政府机构的膨胀，仅在财政收支上下工夫，是治标，并非治本。因此，必须控制政府规模，这是坚持量入为出原则的治本之道。最后，明确划分政府职责。规范政府的职能范围，划清政府与市场的界限，归政府管的事一定要管好；不该政府管的事，则完全交由市场负责。

二、统筹兼顾、全面安排原则

所谓统筹兼顾、全面安排是指在安排财政支出时要全面考虑政府履行各项职能对资金的需要，合理安排财政支出的结构。现代社会，政府的职能范围十分广泛，安排财政支出，必须全面考虑、统筹安排，避免顾此失彼、结构失衡。

如何贯彻统筹兼顾、全面安排的原则呢？第一，坚持统筹兼顾与突出重点相结合。统筹兼顾要求财政支出的安排要考虑到政府各项事业发展对资金的客观需要，但这并不等于说必须在政府各项事业之间平均分配财政资金，而是在统筹兼顾的同时，应该有所侧重，突出重点。不同的历史时期，政府职能的重点有所不同。因此，在财政支出结构的安排上也应根据客观需要，随时调整。例如，新中国成立初期，我国政府所面临的最紧迫、最重要的问题是如何恢复国民经济。因此，当时政府财政支出中，经济建设支出所占的比重很大。而经过几十年的建设，我国国民经济已得到很大的发展，政府在经济发展上的职责从直接的投资者转为经济运行秩序的维护者和调控者。因此，在 20 世纪 70 年代末我国实行经济体制改革后，政府财政支出中，一方面，经济建设支出所占的比重不断下降，而用于公共工程、公共服务项目的资金占财政支出的比重不断增加；另一方面，随着社会经济的发展，社会对高素质人才的需求越来越大，对教育水平的提高提出了迫切的要求，为了适应这种需求，政府用于教育方面的财政支出大幅度增加。第二，分清主次、先后有序。安排财政支出时，应按一定的顺序进行。其顺序是先维持、后发展。所谓维持性支出，是指用于维持政府机构正常运转的经费性开支；而发展性支出则是指用于扩展社会公共事业及用于经济投资等方面的支出。在安排财政支出时，应先满足维持政府机构正常运转所需开支，在此前提下，再进一步安排用于社会发展的支出。例如，在安排教育费支出时，应首先考虑维持现有学校正常运转所需要的资金，如有剩

余财力时，则可安排创建新学校的投资支出。

三、厉行节约、讲求效益原则

所谓厉行节约、讲求效益，就是指以尽可能少的财政资金办尽可能多的事，最大限度地发挥财政资金的使用效益。相对于人们对资源的需求而言，资源供给量远远不足，为了使有限的资源尽可能多地满足人们的需要，无论是社会经济组织、个人还是政府，在花钱时都必须坚持节约原则。在此需要指出的是，对节约原则的理解必须全面，不能简单地节理解为少花钱，而必须强调，在少花钱的同时还要能做到多办事、办好事。

为了合理、有效地安排财政资金，应从以下三个方面贯彻厉行节约、讲求效益原则。

(1) 做好每年的预算编制工作。合理的预算安排可以从源头上消除财政资金浪费的现象。计划经济时期，由于计划不周造成的财政资金浪费是非常惊人的，人们常说的一句话是：计划的浪费是最大的浪费。事实的确如此，如果财政支出计划安排得不合理，不该安排的财政支出项目安排了，应该安排的项目没有安排；该拨的资金没拨足或拨多了，都会造成财政资金的浪费。预算安排中最主要也是最重要的工作是投资性支出的安排是否合理，如果贪大喜功，安排的投资性支出规模过大、项目过多，就可能造成财政资金紧张，后续的政府投资缺乏保障，从而延长投资项目的工期，降低了资金使用效益，造成财政资金的浪费。计划经济时期，我国政府预算安排上尤其是投资性支出的安排上曾出现过投资项目安排过多，超过了财政资金的负担能力的现象，其结果是出现了许多“胡子工程”，大大降低了财政资金的使用效益。经济体制改革以后，这种做法逐步得到纠正，从源头上避免了财政资金的浪费现象。

(2) 对预算支出实行精细化管理。主要是抓好财政支出从拨款到资金使用各个环节的管理工作，杜绝跑冒滴漏现象，提高财政资金的使用效益。我国过去在财政支出的管理上存在许多漏洞，由此导致财政资金使用效益较低。近些年来，我国从各个环节加强了对财政支出的管理，改革了行政事业单位预算财务管理制度，建立了政府采购制度和与之相配套的国库集中支付制度，有效地避免了财政资金的流失和浪费，提高了财政资金的使用效益。

(3) 建立健全预算民主制度。除了加强预算制度的法制化、制度化建设外，加强社会公众和舆论对政府财政资金使用情况的监督是提高财政资金使用透明度，提高财政资金使用效益的有效方式。提高财政资金使用效益并不仅仅是政府的事情，更是全社会成员的共同职责。政府的财政资金来源于社会成员缴纳的各种税、费、利，政府财政资金使用是否合理，必须要受到社会公众和舆论的监督。监督政府财政资金使用情况既是

提高资金使用效益的有效手段，也是减轻政府财政负担的重要途径。要使社会公众和舆论监督有效制约政府的财政支出活动，必须健全预算民主决策制度。只有这样，社会对政府财政支出活动的监督才能得到政府的重视，起到督促政府提高财政资金使用效益的作用。

第三节 政府采购

一、政府采购与政府采购制度

（一）政府采购

政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买。通俗地说，政府采购就是政府花钱买东西。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种对公共采购管理的制度。根据采购主体不同，采购可以分为私人采购和公共采购。由于政府是最重要和最典型的公共部门，公共采购一般又称为政府采购，但是公共部门比政府部门涵盖的范围要广，在理解政府采购概念时，要认识到二者的区别，知道政府采购不仅是指政府部门的采购。

如何定义政府采购，学术界也有不同的观点。我国《政府采购法》的定义是：“政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。”有的学者认为政府采购等同于政府的购买性支出，认为“政府采购是各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，使用财政性资金获取货物、工程或服务的行为。”还有学者将政府采购定义为受政府采购制度约束的政府购买行为，认为“政府采购，也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的形式、方法和程序，对货物、工程或服务的购买。”

从以上各种定义可以看出，人们对于政府采购主体的界定是比较一致的，认为政府采购的主体是公共机构，具体包括“各级国家机关、事业单位”，“团体组织”，“各级政府及其所属机构”。对政府采购的资金来源也没有太大的分歧，尽管有些定义没有指明，但都认为政府采购资金的来源具有公共性，主要是“财政性资金”，并且他们都认为政府采购是一种购买行为。