

第一章

政府采购与效益财政

第一节 效益财政的内涵

一、公共财政框架中的效益财政

（一）效益财政思想的概述

在我国，改革和完善传统的财政理论体系已提上议事日程。传统的财政理论体系之所以需要改革，在于这一理论体系乃是旧的计划经济体制的产物，它认为政府有充分理性，不仅无所不知而且无所不能，可以不借助市场机制就能把整个社会资源配置到最优状态；它认为市场是绝对无效的，政府要将资源配置到最优状态必须尽可能限制乃至削减市场机制的作用。简言之，传统财

政理论的假设前提就是政府绝对有效，市场绝对无效。在今天看来，这个假设前提显然是错误的。计划经济的实践已充分证明，政府并非具有充分理性，因而不可能对社会资源做到充分有效地配置。同样，国内外市场经济的实践也证明，市场虽然不是万能的，但不是绝对无效无能，在资源配置中，市场的作用是基础性的、首要的。也就是说，政府与市场都存在有效和失效的领域。一般来讲，在公共产品的提供方面，政府是有效的，市场是失效的；而在私人产品的提供方面，政府是低效或无效的，而市场是有效的。这个看似简单却长期被我们忽视的事实，应该构成现代财政理论体系的假设前提。在计划经济向市场经济转轨的今天，我们必须重新审视传统财政理论的前提性假设，构筑适应社会主义市场经济要求的财政理论基石。在社会主义市场经济条件下，市场机制的作用是首要的、根本性的。一切财政活动都应市场机制充分有效地运作创造条件，因而现代财政理论体系的构建也应围绕着促进市场经济的发育与发展这一中心任务来展开。

效益财政有如一切经济工作必须以经济效益为中心一样，把效益作为财政工作的基本取向，求得财政效益最大化和结果最优化。社会资源有两种配置渠道：一个是市场，一个是政府。市场配置的是私人产品，政府配置的是公共产品。私人产品的生产存在效率问题，公共产品的生产与提供同样也存在效率问题，即如何在公共部门有效地配置资源，如何以最小的成本提供最大限度的公共产品和公共服务。在技术上，分析经济效率的方法主要是成本—收益法则。尽管目前对公共产品进行像私人产品那样的经济分析有许多困难，但仍然可以应用这种方法。公共部门提供公共产品需要相应的成本，需要考虑消费者的受益，需要对资源配置的机会成本进行比较。因此，这里讲求的效率实际上是与经济效益近似的概念。但财政不仅是一个经济范畴，同时还是一个政

治范畴和社会范畴。作为经济范畴的财政主要讲求的是效率，而作为政治范畴和社会范畴的财政主要强调的是公平。公平职能是由国家履行的，市场机制无能为力。在一定意义上，公平实际上是政治效益和社会效益的一种体现形式，公平与效益是密切相连、相互作用的。因此，把效益与财政联系起来，提出“效益财政”概念，在理论上既有新意也有根据，在实践上既有经济意义也有政治意义和社会意义。

国外文献虽很少见到“效益财政”这一概念，但在理论上仍有一定的研究。这方面有两个重要变化值得重视：一是现代经济学和现代政治学、社会学等多学科的相互渗透和融合，为财政学的发展提供了新的理论框架。它要求财政研究不能仅仅局限于财政收支本身，更要注重财政收支对经济、政治和社会等多方面的影响，这种研究趋向和转变已在新制度经济理论、理性预期经济理论、新发展经济学中有不同程度的体现，正在逐步成为公共经济学的研究热点。二是将经济分析方法特别是成本—收益的分析方法引入政治行政领域，从而形成现代财政学的新的分析方法，这是西方宏观经济学的新发展，也是当代经济学研究的新潮流。这两大变化实际上构建起了财政活动讲求经济效益、政治效益和社会效益的理论基础和方法体系。

因此，效益财政所包含的基本思想可以表述如下：在社会主义市场经济体制下，把效益思想贯穿于地方财政工作的全过程，以实现财政效益的最大化、结构最优化为根本目标，建立一个能够调动和激励各级、各地、各部门、各单位积极性的财政运行机制和财务体制。把以最少的投入实现的财政收入及时足额地收起来，在保证国家机器和行政职能正常运转的同时，强化财政宏观调控能力。充分发挥财政职能，优化财政支出结构，合理安排财政支出，保证资源配置的优化、经济结构的优化、社会宏观环境

的优化、企业经营环境的优化、生态环境的优化和国民经济持续、稳定、协调、高效地发展，以创造更多的国民收入和财政收入，实现财政经济的良性循环。

在这个基本思想表述中，我们可以把握效益财政的主要要素：（1）根本要求：把效益思想贯穿于财政工作的全过程；（2）直接目标：实现财政效益最大化、结构最优化；（3）基本手段：建立能调动和激励各级、各地、各部门、各单位积极性的财政运行机制与财务体制，及时足额收缴财政收入，强化财政宏观调控能力，充分发挥财政职能，优化财政支出结构，合理安排财政支出；（4）指导原则：在保证国家机器和行政职能正常运转的同时，做到经济效益优先，兼顾社会效益与生态效益；（5）基本目标：保证资源配置的优化、经济结构的优化、社会宏观环境的优化、企业经营环境的优化、生态环境的优化和国民经济持续、稳定、协调、高效地发展，创造更多的国民收入和财政收入，实现财政经济的良性循环。

（二）效益财政的基本定义

综上所述，我们可以给效益财政下一个比较确切的定义：效益财政是以结构最优化、效益最大化作为财政工作的基本取向，以促进社会主义市场经济健康发展为根本目的，筹集和运用财政资金，制定和实施财政政策，履行和维护财政职能的一种新型财政运行机制。

随着我国市场经济体制改革的深入和市场经济的发展，政府理财当中如何提高效益已迫在眉睫。效益财政就是对政府理财如何提高效益从思想、原理到机制、方法进行深入、系统的研究。它把经济学中的成本—收益分析方法延伸运用于政府行政领域，是一种全新的财政思想和目标模式。它要求以财政效益最大化作

为一切财政工作的基本取向，来筹集和运用财政资金，制定和实施财政政策，履行和维护财政职能。

（三）效益财政的核心内涵

财政效益是效益财政理论的基本概念。准确地把握这一概念是全面理解效益财政理论的前提。正如企业理财的效益称为企业效益一样，财政作为政府的综合理财部门，政府理财的效益也就应称作财政效益。财政效益来源于对政府运行绩效和政府运行成本的比较。政府运行绩效就是政府功能的实现程度和实现效果。政府功能主要包括经济功能、政治功能和社会功能。因此，政府运行的绩效包括经济绩效、政治绩效和社会绩效。政府运行成本包括经济成本、政治成本和社会成本。这样，财政效益也就主要表现为财政活动的经济效益、政治效益和社会效益三个方面。江总书记指出：做好财税工作，不仅要算经济账，同时还要算政治账、社会账，不仅要算眼前账，还要算长远账。可以认为，算账就是讲效益。江总书记的这一指示精神实际上是要求我们在财税工作中，不仅要讲经济效益，还要讲政治效益和社会效益，不仅要讲短期效益，还要讲长期效益。这一指示精神是在对社会主义市场经济条件下财税运行规律准确把握的基础上，对财税工作基本准则的科学论断，为财政效益概念提供了准确、全面、丰富的内涵，是科学构建和发展效益财政理论的基本依据。

财政活动的经济效益包括：（1）如何科学合理地确定财政支出范围，优化支出结构，确定支出规模，从而提高财政资金的使用效益；（2）如何增强财政投资的引导和吸附作用，提高财政投资收益，拉动经济增长，以获得更多的财政收入；（3）如何减少财政收入征管成本，以最少的财政收入成本和适宜的征管速度实现法定的财政收入目标；（4）如何公平税负和“费”负，改善投

资环境，以促进经济增长；(5) 如何严肃财经纪律，减少财政资金的浪费和损失；(6) 如何加强机构改革，提高广大财政干部的素质，以提高财政工作效率，等等。

财政活动的政治效益包括：(1) 如何确保工资兑现，以维护政府正常运转和社会稳定；(2) 如何建立收支平衡机制，消化财政赤字和政府不良债务，化解和规避财政风险；(3) 如何加强社会保障管理，特别是如何有效解决失业保险、下岗人员再就业等问题，以维护国家的长治久安；(4) 如何搞好财政转移支付 加强财政扶贫，减少地区发展差距，化解社会矛盾，巩固民族团结；(5) 如何确保党和国家各项重大改革方针政策的资金落实，实现党和国家的各项政治目标，等等。

财政活动的社会效益包括：(1) 如何将农业、科技、教育等各项法定支出的资金落实到位，以促进社会文明和进步；(2) 如何加强对生态环境保护的投入，特别是江河治理、退耕还林等，以提高生态效益，促进社会可持续发展；(3) 如何加强基础设施、公共服务、公共安全的建设，以提高广大人民群众的生活水平 and 生活质量，等等。

财政活动的经济效益、政治效益和社会效益是互相联系的。某些经济效益中也包含着政治效益和社会效益，某些政治效益和社会效益中也包含着经济效益。但三者之间有时也会不一致。有的经济效益明显，但政治效益和社会效益不高，比如有些贫困山区将财政用于发放工资的资金搞建设就是如此；有的政治效益和社会效益显著，但经济效益不高，比如将财政资金用于对民族地区和贫困地区转移支付，有利于政治稳定和社会进步，但却丧失了投入发达地区搞建设的机会收益，等等。正因财政效益的这三个部分存在上述关系，才提出了如何使财政效益最大化的问题，即如何处理财政活动的经济效益、政治效益和社会效益三者之间

的关系，以使整体结果最优、效益最大。

财政效益不仅是效益财政理论的基本概念，而且是其核心概念。在当今的财政理论体系构建中，应首先确定这一理论体系中起基础性作用的核心概念，这是整个财政理论推演的逻辑起点。作为效益财政理论的核心概念，至少要具备以下几个属性：（1）它必须是经济学概念，这是因为效益财政理论属于经济理论的组成部分；（2）它必须是与市场经济密切相关的概念，因为效益财政理论是以社会主义市场经济为背景的，效益财政是市场经济的财政理论；（3）它根植于传统财政理论的科学内涵之中，同时又能适应专门研究政府理财效益的特定要求。

基于以上分析，效益这一概念既是构成市场经济财政理论分析的逻辑起点，也是市场经济的核心概念。首先，效益是经济学的核心概念之一，整个经济学都是围绕如何求得宏观经济效益和微观经济效益最大化来展开的；其二，效益反映了市场经济的本质特征，是市场经济活动的永恒主题；其三，效益本身包含在传统财政理论的效率与公平之中，把效益独立出来分析，是对传统财政理论的继承和发展。在传统的财政理论中，特别是社会福利学派认为，社会福利是公平与效率的函数，由此产生了评价一切财政经济活动的两个基本准则，一个是效率准则，一个是公平准则。在这里，效率属于生产力范畴，它是以投入与产出、成本与收益之比来计量的。什么是公平呢？公平是与分配相联系的概念。根据马克思主义原理，生产条件的分配决定生产成果的分配，所以生产资料占有关系是实现公平分配的根本前提。在效益财政学看来，公平实际上是财政活动的政治效益和社会效益的体现形式，公平之中也包含着效益。效率与公平的关系实质上是经济效益与政治效益和社会效益的关系。因此，财政效益涵盖在传统的财政理论之中。在构建新的财政理论体系的过程中，将之独

立出来加以专门研究，是有理论根据的。同时，财政效益这一概念对帮助分析和研究政府如何提高效益，从而全面建立科学的效益财政理论体系大有益处。科学地界定财政效益的内涵，并明确地将之作为效益财政理论的核心概念，是效益财政理论的新发展。

二、效益财政运作机制

效益财政的运作机制是坚持以效益最大化为基本取向的财政运作机制。这一机制包括以下四个方面的内容。

（一）效益决定机制

财政效益是在财政活动中形成的，那么，什么样的活动范围和活动领域以及多大的活动规模才能产生财政效益并实现效益最大化呢？这方面，市场具有决定性作用。

在市场经济条件下，一切经济活动都要受到市场运行规则的制约，效益财政也不例外。市场决定着效益财政分配的范围和作用的领域。这些范围和领域主要包括：（1）因存在市场价格信号的失真，只能由政府提供公共产品和公共服务的领域。财政在这一领域活动能弥补市场存在的缺陷，并促使整个社会资源配置达到最优状态。同时，在提供公共产品和公共服务过程中也需要把成本降到最低程度。（2）社会产品的再分配领域。社会分配不公是市场经济自发运行的必然结果。财政在这一领域活动可以获得较高的政治和社会效益。（3）在市场机制还不能充分发挥作用的其他领域。比如，交通、通讯、能源、研究与开发（R&D）以及前期投入大、风险大，但前景光明的高新技术产业等领域，这些都需要财政的参与和支持，这些领域也存在着较高的财政效

益。

市场还决定着效益财政的运作规模。当财政活动的规模过大时，尽管可以为市场运作提供较好的外部条件和环境，但它是以减少企业和个人用于市场竞争的社会资源为代价的。这必然会抑制整个市场经济的快速发展，从而使财政效益难以达到最大化，这时市场就会要求财政减小活动规模。相反，当财政活动的规模过小时，尽管为企业和个人保留了较多的用于市场竞争的社会资源，但因政府财力不足，难以为市场运行提供良好的外部条件和环境，整个市场经济的正常运行便会受阻，财政效益也不可能实现最大化，这时市场又会要求财政扩大活动规模。总之，效益最大化的财政运作规模是由市场决定的。

（二）效益激励机制

效益的激励是通过财政体制实现的。财政体制确定了各级政府之间的财政分配关系，也确定了各级财政的效益边界。一个科学的财政体制能使各级财政自主理财、自求平衡、自我发展，对追求效益最大化能实现自我激励。财政体制对效益的激励是通过以下途径和方式实现的：（1）明确责、权、利，使各级财政所得到的收益与自身努力相适应，从而激励其努力提高自身的工作质量与资金运作的效益，调动其生财、聚财的积极性。财政体制要达到这种激励效果就必须科学划分税种和财政支出范围。在财政收入上如果税种划分不合理，不仅影响财政收入的征管效益，而且会减弱对发展经济的激励。在支出上如果不合理划分各级的支出范围，就会使财权与事权不相统一，也将严重影响各级财政对效益的主观追求。（2）财政体制通过相对稳定的、规范的分配关系，使各级财政对追求效益有一个理性的预期，从而合理调整自己的行为，作长远打算，追求更高、更久远的效益，从而实现效

益最大化。这需要财政体制力求稳定和规范，多变的和不规范的财政体制易导致各级财政的短期行为，不利于效益最大化目标的实现。(3) 财政体制对各级财政之间的纵向不平衡和地区财政之间的横向不平衡的纠正，使各级、各地财政具有相对公平竞争的体制环境，以激励对效益最大化的追求。这需要建立和完善转移支付制度。转移支付制度的基本作用就是弥补地方财政收支上的差额，确保整个国家公共服务的最低标准，实现财政对经济的宏观调控，建立全国统一市场，实现经济稳定增长。

(三) 效益实现机制

效益的实现机制包括效益实现的主体、效益实现的手段和效益实现的途径三方面的内容。效益实现的主体就是高效廉洁的政府及其财政机构和高素质的财政干部队伍；效益实现的手段主要是财政改革和财政创新；效益实现的途径主要在于推行现代化财政管理和实施科学的财政政策。

财政改革与财政创新是实现效益最大化的基本手段。美籍奥地利经济学家熊彼特认为，创新就是生产体系中引入新的组合。根据这一理论，我们认为，财政创新就是政府理财新思想和新方法在财政体制、财政管理和财政政策等财政活动中的运用，并形成新的组合和新的安排，以追求更高效益的过程。财政改革与财政创新是密不可分的，改革是创新的基础和前提，创新是改革的升华和飞跃，两者互相联系，共同构成实现财政运作效益最大化的基本手段。其次，财政机构的科学设置和财政干部的合理使用也是实现效益财政目的的决定性环节。精干、高效、廉洁的财政机构和队伍，是保证效益财政目标得以实现的重要前提。

财政管理和财政政策是实现财政运作效益最大化的基本途径。通过财政管理体现出来的效益主要包括：(1) 对税收、国有

资产、预算、财政信用、财政投资等财政体系诸要素运行的直接管理，使其符合财政运行规则，完成各项任务和实现各项目标，以提高财政运行的绩效，并降低财政运行的成本；(2) 对财政运作有直接联系的财政资金的管理，包括财政扶贫基金的管理、财政支农资金的管理、城市维护建设资金的管理等，以提高资金的使用效益，杜绝资金的浪费和损失；(3) 对与宏观经济运行有关的管理进行参与，包括参与经济发展规划的制定，参与社会投资规模、结构、国家重点建设项目、各行业发展的决策，等等，以充分发挥财政作为政府综合理财部门的作用，从而提高政府理财的绩效。

财政政策作为财政效益的实现途径，主要体现在：财政政策是政府为市场提供公共服务的主要内容之一，它是政府在一定的政策意向引导下的主动行为，财政效益的实现必然依赖财政政策的制定和实施；财政政策的目标往往直接体现为财政的政治效益和社会效益，政策目标的实现是各种财政工具和手段综合运用过程，也是财政效益的实现过程；财政政策类型的选择及其同货币政策的协调配合，是实现财政效益最大化的重要手段。

(四) 效益监控机制

这是实现效益财政运作最大化的保障。这一机制的构成主要是：(1) 财政监督，包括预算监督、税务监督、国有资产管理监督、财务会计监督、统计监督、财经纪律监督等。通过加强财政监督可以健全财政管理，促进财政制度和财政政策的落实到位，从而为实现效益最大化提供保障。(2) 财政调节，主要是通过财政收支来对经济总量和结构、社会分配实施影响，以控制总量失调、结构失衡和分配不公对实现效益最大化的影响；(3) 财政控制，包括财政活动的自我控制和对微观经济的宏观调控两个方

面。财政活动的自我控制就是在财政工作中根据目标、任务和原则，对自身行为的校正，并自觉接受社会监督；财政的宏观调控主要是弥补市场机制的缺陷，并对市场行为进行积极引导。这都是实现效益财政运作最大化不可缺少的组成部分。

总之，科学决策、依法理财、民主监督为核心内容的效益型财政运作机制是我国深化财政改革的重点。它与效益财政建设密切相连。效益财政建设首先要求财政工作讲求经济效益，包括降低税收征管成本、减少财政资金浪费和损失；通过财政资金的引导和投入促进经济增长以获得更多的财政收入；降低政府运行的经济成本等等。效益财政建设还要求财政工作讲求政治效益和社会效益，包括搞好工资兑现、社会保障、转移支付，以公平的收入分配促进社会稳定；确保中央各项政策的落实到位，支持改革、稳定和发展；搞好大江大河治理，保护生态环境，促进社会可持续发展；建立收支平衡机制，防范和规避财政风险和金融风险。但要实现财政效益最大化，必须在财政运作机制上进行根本性转变，也就是要建立效益型财政运作机制。建立效益型财政运作机制既是效益财政建设的出发点，也是其落脚点。

市场经济崇尚自由竞争，政府在社会经济中的地位是合格的“守夜人”，是经济的“监护人”，是优秀的“领航员”。这样的定位，意味着市场经济时代的政府是“廉价的政府”，不是什么都包办的政府。政府的活动是有限制的，财政作用的范围也自然地约束在一定的界限之内。公共财政框架正是在这种背景下提出来的。公共财政实质上是一种市场经济财政，人们根据市场经济的资源配置理论，因各种产品（或服务）竞争程度不同，来划分应由市场提供还是由政府提供。竞争性物品完全由市场负责，非竞争性物品的提供由政府负责。有了这样一条分界线之后，对财政支出的范围就可以进行明晰的界定，财政改革也就有了明确的

目标：以必要的成本维持政府机构的正常运转，以最低的成本提供最优的公共商品和最佳的公共服务，从而在政府的行政中引进了成本—效益核算等微观经济管理的观念。这时，效益财政才能真正“浮出水面”，有了实现的可能。

三、效益财政建设

效益财政作为政府理财的新思想、新机制和新方法，是地方财政创新的产物。同时，地方财政创新是市场化改革和分税制改革的要求，也是效益财政的客观要求。市场化改革就是改革社会资源的配置方式，发挥市场机制的基础性作用。财政作为政府与市场的联系纽带与桥梁，市场化改革必然要求财政在理财思想、理财机制和理财方法上进行根本性转变，以使政府与市场既能合理分工又能协调配合，从而使整个社会资源配置达到最优状态，这同时也意味着财政效益达到了最大化状态。财政工作讲效益既是市场化改革的产物，也是市场化改革精神的体现。在市场化改革中存在着区域市场失效问题，这为地方财政改革与创新提出了迫切要求。而分税制改革又顺应这一要求为地方财政创新提供了条件和动力。分税制改革最为显著的成效是通过中央与地方财权与事权的划分，并使之规范化、制度化，解决了财政体制供给短缺问题，从而使地方财政能成为一级真正独立的利益主体。在这种情况下，地方财政不仅具有了创新的内在要求，也具备了外在条件。以效益最大化作为财政工作基本取向的效益财政建设就是地方财政进行的一次重大创新活动。因此，我们说建设效益财政的过程也是推行财政创新的过程。

效益财政建设应紧紧围绕提高财政创新能力开展工作。首先，要加强体制创新。目前，财政体制上还存在着“供给短缺”，

各级财政还没有形成较强的自我激励机制。要通过体制创新，增强各级财政自主理财、自求平衡的积极性。当前应着重通过创新，完善地方分税制财政体制，在财权、事权划分和转移支付的建立上取得新突破。其二，要加强管理创新。即加强财政各部门的协作，增强财政系统的凝聚力；进一步协调财政同各行业的关系，充分发挥财政职能作用；加强财政干部的教育与培养，建立一支具有创新精神的高素质财政干部队伍；深入分析财政管理中的新问题、新事物，不断探索财政管理的新思路、新方法，努力建立财政管理的新模式，实现财政创新制度化和系统化。其三，要加强政策创新。在市场经济条件下，弥补市场失效、实现社会公平和维护宏观经济运行稳定等方面，需要通过加强财政政策创新来发挥作用。对地方财政来讲，财政政策创新主要是科学选择和运用财政政策创新手段和创新工具，以全面贯彻落实中央提出的积极财政政策，并实现财政政策同货币政策的协调配合。当务之急是要充分运用财政贴息、财政参股、财政担保、财政债券等手段和工具，发挥财政对经济的反周期调节作用。要制定和实施科学的财政政策，支持建立财政投融资管理公司，以加强财政对基础设施建设和高新技术产业、教育产业等方面的投入，确保各项社会发展重点项目和重大技术改造项目的资金需要。

新时期，财政支出体制改革是效益财政建设的重点。效益财政建设应通过深化财政支出体制改革来推动各项财政事业的发展。按照市场经济要求和公共财政的理财原则，科学界定财政支出范围，优化财政支出结构，提高财政支出效益。实施效益财政，在财政支出上就是要求在市场经济发展过程中财政逐步退出非公共性支出领域，重点搞好公共支出。凡是可以通过市场解决或市场解决得更好的事项，财政不应介入，已经介入的要逐步退出；凡是通过市场不能解决或通过市场解决得不令人满意的事

项，财政必须介入，而且要力求积极、充分、有效。财政支出从微观上要遵循成本—收益原则，要有保有压，确保重点，并加强跟踪问效，强化监督；从宏观上要增强对经济和社会各项事业发展的调控作用，尤其在当前应通过财政支出扩大国内有效需求，拉动经济增长。

建设效益财政，必须高度重视财政支出管理改革。改革开放以来，我国经济蓬勃发展，但是财政却日益窘迫，财政赤字逐年增加，债务规模逐年扩大，中央宏观调控能力严重削弱。如何摆脱财政困境，切实振兴财政，成为理论界和实际工作部门关心的重要问题。相当长一段时期以来，很多人把提高财政收入占 GDP 的比重、中央财政收入占整个财政收入的比重（简称两个比重）作为研究和解决问题的重点，认为提高两个比重是振兴财政的关键所在。但同时，国民收入分配高度分散化，财政聚财功能被严重肢解，大量财政性资金以预算外收入、制度外收入的形式游离于国家预算管理体制之外，国家预算收入已不能全面、准确地反映政府实际可以支配的财力，两个比重也不能准确表明政府收入占 GDP 的实际比重。因此，缓解我国现阶段财政收支矛盾的现实途径，不能简单地仅从收入着手，而应在规范国民收入分配秩序、治理整顿预算外、制度外收入，加强税收征管的基础上，着重解决财政支出的各种问题。现实中应该解决：财政资金供应范围不符合市场经济的要求；支出结构跟不上经济发展变化的需要；财政支出管理方式落后；财政资金使用效率低下；财政支出使用中的不廉问题等。按照建立公共财政框架的要求，要从实际情况出发，在财政支出上保证重点，压缩一般，越位的退出，缺位的补上，不断探索地方公共财政支出的新模式。

第二节 政府采购的实质

我国 1994 年推行了财税体制改革，收入制度和管理方面已基本适应了市场经济的客观要求，而且还进一步规范了中央与地方的分配关系。但在支出制度和管理方面，虽然取得一些进展，但由于各种复杂因素的影响，还存在不少矛盾和问题。

首先是财政供应范围和资金分配的界定不清，哪些现在可以交给市场，哪些将来可以交给市场，哪些财政现在没承担而以后应该承担，这些在理论上不清楚，实践中很模糊。这是造成财政支出压力不断增大、支出结构不合理、支出效率低下的根本原因。其次是财政资金的使用过程不透明、不公开、缺乏监督，不仅造成资金的大量浪费，而且滋生出腐败现象。

在财政供应范围和支出结构难以调整的条件下，加强财政资金具体使用的管理，对于财政资金的分配和结构优化具有重要促进作用。国际经验表明，统一的政府采购制度不仅对支出使用的管理具有重要意义，而且对整个财政资金分配的合理化亦会产生积极影响：编制预算时，政府采购金额从商品价格开始确定，因而政府采购制度不失为一种有效的支出控制办法，是市场经济条件下规范财政支出管理的必然选择。据统计，政府作为一国最大单一消费者，其采购金额一般占该国 GDP 的 10%~15% 左右，因此，实施政府采购制度对国民经济有着极其深远的影响。

政府采购，亦称公共采购，是指各级国家机关、实行预算管理的事业单位和团体组织，使用财政性资金采购货物、工程和服务的行为。政府采购制度是指政府采购政策、政府采购实体、政府采购范围、政府采购管理等具体规定的总称。一般说来，政府

采购制度往往以《政府采购法》的形式来加以规范。

现代财政理论中，按照财政支出是否在经济上获得等价补偿的标准，可以划分为购买支出和转移支出。前者是指政府在付出货币的同时，从市场上获得等价商品或服务的过程，而后者是指货币从政府向市场主体单方面转移的过程。政府采购制度主要适用于对政府购买支出的管理。政府采购的实质体现在以下三个方面：

一、规范政府采购行为

政府采购的核心原则是公开、公平、公正和有效竞争原则。公开是指采购活动具有较高的透明度，要公开发布采购信息，公开开标，公开中标结果，使每个有兴趣的或已参与的供应商都能获得同等的信息；公平就是要求给予每一个有兴趣的供应商平等的机会，使其享有同等的权利并履行相应的义务，不歧视任何一方；公正是指评标时按事先公布的标准对待所有的供应商；有效竞争是指要求邀请更多的供应商参与竞争。该原则的核心是采购方法和过程透明，具有竞争性，从而做到对供应商负责。

政府采购的主体与供应商在市场上以平等的姿态出现，这是因为市场经济的原则就是讲究买卖公平，政府采购也必须遵循这一原则。无论哪个时代、哪个国家的政府都有采购行为，只不过其采购行为是否公平罢了。我国两千多年的封建朝廷也大多设有为朝廷和皇室提供日常消费的专门机构——“少府”。少府往往到市场上贱价强买，对此，人们称为“宫市”。唐代诗人白居易的名诗《卖炭翁》就对“宫市”进行了描写。宫廷里的“黄衣使者白衫儿，手把文书口称敕，回车化牛牵向北。”诗人在题目下注道：“苦宫市也”。这就是一种不公平的采购行为。市场经济条