# 政府采购中理性政府行为的角色分析

来源：网络 作者：尘埃落定 更新时间：2024-06-18

*\"一、“理性政府”的内涵“经济人”的理性观是指，人的经济行为是理性的（Rational）或合乎理性的，而不是本能的或感性用事的。也就是说，人在经济生活中总是受个人利益或利己心的动机所驱使，人在作出一项经济决策时，总是深思熟虑地对各种可能的抉...*

\"

一、“理性政府”的内涵

“经济人”的理性观是指，人的经济行为是理性的（Rational）或合乎理性的，而不是本能的或感性用事的。也就是说，人在经济生活中总是受个人利益或利己心的动机所驱使，人在作出一项经济决策时，总是深思熟虑地对各种可能的抉择权衡比较，以便找出一个方案，这个方案能够使他耗费给定的劳动或金钱，带来最大限度的利益。对这里的“人”应作广义的理解，“它可以指某一个人、某一家庭、某一企业、某一部门、某一地区或某一国家”。因此，“经济人”的理性行为也可表述为：产生最优化的行为。这对消费者来说，就是花费一定的金钱买进的消费品总效用为极大值；对以赚钱为目的的厂商来说，就是利润极大化；对非营利机构和政府机构来说，则意指对既定目标寻求最优化决策。然而，“经济人”的理性观和“理性人”的理性观是既相互关联，又有区别的。

“经济人”的行为模式有两个特征：利己性（Selfishness）和理性（Ration）。“理性人”的行为模式特征是：能够利己，也能够利他。理性的行为无需完全是利己性的。比如，一个舍身报国的人的行为是理性的，但却不是利己的、“经济人”更多地是从经济的角度来作出决策，而“理性人”则把社会因素、文化因素等考虑进来，更多地是从社会角度来作出决策。如孔融让梨这一类行为，从经济角度来看未必是理性的，但从社会角度来看则是理性的。这表明，“理性人”更接近“社会人”的范畴。“经济人”追求利益最大化的行为是为了自己，而“理性人”追求利益最大化的行为可能是为了自己，也可能是为了他人。“经济人”的理性行为是以利己为出发点的，“理性人”的理性行为可能是利己的，也可能是利他的。

“理性政府”是与“理性人”相对应的一个概念。“理性政府”也可以说成是政府理性。政府理性是说政府在参与经济活动的过程中，其行为是理性的或合乎理性的（而不是盲目的或感情用事的），它的表现形式是把追求一定的利益作为自己的行为目标。由于政府是一个非盈利组织，因此，它不能只把追求政府组织自身的经济利益作为自己的行为目标。这里有两种含义，一种是作为非盈利组织的政府，它要追求的利益不光指经济利益，还包括社会利益、公众利益等。这种利益是包括经济利益、社会利益在内的各种利益的“利益集合体”，是一个利益群。目前一个比较概括的提法是社会福利最大化。另一种是政府所追求的利益，不应该只是政府机构自身的利益，还应该包括政府所代表的，并为其服务的社会公众的利益。这两点是政府有别于社会中其它经济组织的根本标志。也就是说，理性政府在追求社会福利最大化的过程中，其行为不应该是完全自利的。通过以上分析，我们说，“理性政府”是指在经济活动中，对既定目标寻求最优决策，以满足社会和公众需要的政府。理性政府的特点是：（l）行为的方式是理性的，但并非完全是自利的；

（2）追求的目标是社会福利最大化；

（3）实现目标的方式是最优化决策。

政府理性属于组织理性的范畴，由于政府是由许许多多的政府官员组成的，政府的行为是由政府官员的行为达成的，因此，政府的目标与政府官员的目标的协调、政府的行为与政府官员行为的协调、以及政府官员的行为的协调等是政府行为理性的关键。为便于讨论，我们假定，政府目标与政府官员的目标、政府中官员的行为都是协调一致的。

在政府采购活动中，理性政府是指，政府以市场主体身份参与市场交换活动时，其行为是富有理性的，这种理性表现为政府所追求的目标是多方面的。比如，通过采购这一手段来实现消费、投资、调控经济和提供公共产品等目标。政府实现这些目标的途径是通过其履行不同的角色来达到的。这些角色是：消费者角色、投资者角色、调控者角色和公益人角色。

二、政府在采购中的几种角色

1．消费者角色。

消费是消费主体（或者说消费者）在市场中的经济行为。在西方经济学中，消费主体通常是指居民、厂商和政府。居民消费主要是居民对吃、穿、住、行、乐等基本需求的实现。最常见、最熟悉的个人消费就是逛商场购物。厂商消费包括厂商生产性消费及职工个人生活福利性消费等。

政府消费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，从国内外市场购买货物和服务的行为。在我国，政府也是一个消费者的观念，是近些年才逐渐被认识的。过去很长一段时间，由于这个消费者比较特殊，人们对其认识不足。按照西方契约政府理论，政府为了实现政府职能和向公众提供公共服务而向纳税人征税从而形成了公共资金（Public Fund）。政府“花”公共资金的行为，在纳税人看来，政府应是受纳税人的委托在管理公共事务中从事公共开支的一个特殊消费者。政府作为消费者的特殊性表现在：

（l）消费主体的整体性。政府消费不同于居民消费和企业消费。居民和企业的消费行为是分散进行的，而政府消费是政府各职能部门、社会团体和其他公共事业部门等所形成的消费行为的统称。“它是一个整体，这个整体是一个国家内最大的单一消费者”。

（3）消费对象的广泛性。政府消费的对象包罗万象，既有标准产品也有非标准产品；既有有形产品也有无形产品；既有价值低的产品也有价值高的产品；既有军用品也有民用品。从汽车、家具、办公用品到武器、航天飞机等无所不包，涉及货物、工程和服务等各个领域。市场上没有一个消费者能象政府这样消费如此广泛。需要指出的是，按照采购对象的性质，国际上通常将政府采购的对象分为货物、服务和工程三大类。就政府采购的货物、服务和工程来看，政府消费侧重于前两者，政府对工程的采购一般是指政府投资。

2．投资人角色。

投资分为实物投资和证券投资。投资者（或投资主体）是指具有独立投资决策权并对投资负有责任的经济法人或自然人。我国的投资主体大致包括：政府（中央政府和地方政府）、企业、个人、国外投资者等。从财政支出角度看，政府投资是政府购买支出中有别于一般消费性或直接消费性支出的部分。它是国家为了实现其职能，满足社会公共需要，投入财政资金用以转化为实物资产的行为和过程。就发展中国家来说，政府投资通常采取两种形式，一种形式是政府本身的资本性支出，如用于大型公路、铁路等基础设施建设及医院、学校等公益性项目方面的投资。另一种形式则是国有企业的投资。从政府采购的角度来讲，政府投资是政府对公共工程的采购。政府的投资人角色是指，政府以投资主体的身份，使用公共资金，为满足社会共同需要，从市场上购买公共工程过程中所承担的角色。

更为具体地讲，在政府采购活动中，政府的投资人角色包含这样三层含义：一是从投资主体来看，投资的主体是政府而非民间；二是从投资种类来看，是实物投资而非证券投资；三是从投资形式来看，是指对公共工程、公益性事业方面的投资而非对国有企业的投资。

这里对第三层含义再做一点说明，政府的投资人角色是政府承担本身资本性支出的角色，它不应该包括政府作为投资主体向国有企业的那部分投资。由于在先进的市场经济国家，政府对国有企业的投资相对于政府对公共工程的投资来讲要少得多，因此，多数情况下，人们通常把政府投资就看作政府在公共工程上的投资，把政府在采购过\" 程中的投资人角色也看成政府财政的投资人角色。

与个人、企业等非政府投资者相比较，政府在采购活动中的投资人角色具有如下特点：

一是投资领域的基础性、公共性。政府不是单一的经济组织，而是整个社会综合利益的集中代表。为了弥补市场失灵的固有缺陷，以及克服非政府投资者投资的局限性，政府投资的着眼点，首先在于为全体居民和各类经济（市场）主体的生产、生活需要提供必要的社会性、基础性条件。这既是国家和公共财政的内在职能，是经济、社会发展的客观要求，也是不可能依靠市场和微观经济主体来解决的问题。政府运用手中强大的财力直接投资于基础设施、公共工程，直接进行资源的配置，推动经济发展。而且，由于基础设施、公共工程大都属于资本密集型行业，需要大量的资本投入，建设周期长、投资回收慢，故在一般情况下很难由个别企业、个人的独立投资来完成，因而只能或主要由国家财政来解决。

二是投资方向的示范性和引导性。政府采购的公共工程大都是基础性项目，它们关系到国计民生的重要部门和行业。基础性项目一般是本行业的骨干项目，对于该行业的发展和运行具有带头示范和支撑等作用。公益性项目通常是具有较好的社会外部效应的项目，对于加强国民经济的薄弱环节，促进社会全面进步具有重要的作用。由于政府对于公共工程方面的投资至关重要，它制约资源配置和经济布局，并为企业、个人投资创造了环境和条件。因此，政

府投资方向、结构必然对企业投资活动产生重要的导向作用，而且可以凝聚和融通其他各种投资。

三是投资效益的双重性。企业、个人等非政府投资主体的投资动机和目的，主要是为了获取经济效益，而政府作为投资主体，投资的目标是服务于社会的整体利益，因此，政府对于公共工程项目采购的主要目的不是盈利，而是协调国民经济发展，它的效益主要应通过社会福利水平和整个宏观经济效益的提高来体现。其采购活动除要讲求采购项目的直接经济效益外，还要讲求其社会效益。

3．调控人角色。

按照现代宏观经济学理论，在政府利用经济手段调控宏观经济的诸方法中，财政政策和货币政策被认为是最重要、最常用、最基本的两大武器。就财政政策来说，它包括财政收入政策和财政支出政策。在现代财政理论中，按是否能在经济上直接得到等价的补偿，把财政支出分为购买性支出和转移性支出，财政支出政策又可细化为购买支出政策和转移支出政策。由于购买性支出对社会的生产与就业有着直接而重要的影响，而转移性支出只是资金使用权的转移，它对生产与就业只有间接的影响作用。因此，用财政支出手段调控宏观经济的担子更多地落在了政府购买性支出的肩上。根据以上分析，我们可以说，在政府采购活动中，政府担负着利用采购支出这一手段“调控宏观经济和对付经济危机”的重要角色，这是政府在采购活动中承担调控人角色的基本含义。

政府在采购活动中以调控人角色，调控宏观经济的机制是：当经济发展出现过热的苗头时，适当削减或推迟政府的采购，以防止因需求过旺而导致经济过热，通货膨胀加剧，甚至出现生产过剩的经济危机；当经济发展出现萧条迹象时，适时增加或提前实施政府采购，以刺激生产和投资需求，缓解生产萎缩和过度失业的矛盾，进而防止经济走入低谷，保证经济健康、稳步的发展。这是政府作为调控人，利用采购支出增减这一手段，在调控宏观经济总量方面所发挥的作用。除此之外，政府还可以通过改变采购的品种、频率和时机等方式，实现调整产业结构、调节物价、调整分配等目标。

就调控手段与效果来讲，与货币、税收等调控手段相比较，政府以采购作为调控手段的特点是：（l）调控手段的直接性。货币、税收等调控手段是通过利率、税率来间接发挥调控作用的，其调控手段相对较为间接。而政府采购则通过购买商品、劳务来直接增加了社会的有效需求，因而其调控手段更为直接。

（2）调控效果的快捷性。由于货币政策是通过货币市场发挥调控作用的，税收政策要通过税率才能发挥调控作用，因而它们调控经济的过程较长，效果较慢。而政府采购由于直接通过商品市场和劳务市场发挥作用，因此调控经济的过程较短，效果较快。当

然政府以调控人角色，运用采购支出这一手段对经济进行调控时，不能只演“独角戏”。它应该与税收政策、货币政策等手段配合使用，才能取得较好的调控效果。

4．公益人角色。

公益人角色是指在政府采购活动中，政府承担着为社会提供公共产品和公共服务的角色。亦即政府使用公共资金，通过采购这一手段，为满足社会共同需要购买公共产品和公共服务的行为。政府之所以在采购过程中要担负公益人的角色，其理由是：

（l）采购资金来源的要求。政府采购资金来源于政府财政拨款，即由纳税人的税收所形成的公共资金。政府是为了实现政府职能和向公众提供公共产品、公共服务才向纳税人征税的，这种“取之于民，用之于民”的使命，决定了政府在采购中必须以社会共同需要为导向，将公众利益放在首位。

（2）满足社会共同需要的要求。国内外经济学家都一致认为，提供必要的公共产品和公共服务，是市场经济条件下国家财政的应有职能，而政府采购则是政府实现这一职能的重要手段。因为具有使用上的“非排它性”和利益上的“非占有性”特征的社会公共产品、公共服务，正是市场调节、市场机制所不能及的，也是“市场

失灵”的典型表现。比如国防安全服务、街区照明服务、消防服务、铁路等公益性产品和服务，就是市场上无人提供，而又为国家、社会所必须的。但是，政府利用公共资金，通过向市场购买这一形式，满足了公共和社会的需求。

（3）承担社会责任的要求。政府的采购行为要承担社会责任或公共责任，需要向国家和社会负责。政府要买什么、怎么买、应该以国家和社会的利益为目标，应该为人民树立一种形象和榜样。比如，政府采购不但要满足社会在某一时期对一种产品和服务的需要，同时还要考虑环境问题、就业问题等其他对社会的影响。就社会责任这一点来讲，其他任何经济组织在其采购活动中所承担的角色，都无法与政府相比。

作为采购活动中的公益人角色而言，政府将把公益性产品和服务的采购作为一个主要领域。比如政府、党派、团体办公设施的采购；国防采购；科教文卫、体育、广播电视等服务项目的采购；以及环境保护设施的采购等。

三、各种角色之间的关系

“理性政府”在采购活动中扮演的各种角色并不是独立行事，它们具有很强的关联性，这种关联性表现在：

1．整体性。在采购活动中，政府并不只扮演消费者、投资者、调控者和公益者几种角色中的一种角色，而是在实际中同时扮演着上述四种角色。它承担的角色所呈现的是一种“角色丛”或“角色集合”现象。当采购中，政府以消费者身份出现时，便同时具有投资者、调控者和公益者的身份。只要政府在从事采购行为，这四种角色一定都存在着。采购中政府扮演的角色对经济社会的作用，并不是一种角色的“独唱”，而是各种角色的“集体合唱”。比如，当政府通过采购来调控宏观经济时，它同时也在满足政府消费和社会公众需要等方面发挥着作用，这也表明政府在扮演调控者角色时，还履行着消费者和公益者角色。

2．主次性。第一，从开展政府采购的最终目的来看，满足政府消费自然是其最主要的目的。因此，消费者角色是政府最基本、最重要的角色，其它几种角色则要从属于消费者角色。第二，在通过采购满足政府消费需求的同时，政府的其它几种角色并不是处于同等的位置。投资人角色、调控人角色和公益人角色会因不同的经济发展阶段和政府所追求的主要经济政策目标而处在不同位置。比如，在经济发展的初期阶段，由于对基\" 础设施的需求和克服经济发展“瓶颈”方面的需要，投资人角色较之于调控人角色和公益人角色而言，会居于主导地位；当经济发展到中期阶段和成熟阶段，由于对教育、卫生、广播影视等方面需求的增加，以及克服经济发展中“外部性”等方面的要求，比较而言，这时公益人角色将起主要作用。1998年以来，为对付东南亚经济危机造成的出口滑坡和国内经济增长缓慢的问题，我国通过增发国债来加速基础设施建设，用积极的财政政策解决有效需求不足，拉动经济增长的做法，则是调控人角色起重要作用的表现。

4．公益性。“理性政府”在采购中所扮演的各种角色，都具有明显的“公益性”特征。从政府采购行为的作用效果来看，政府在消费商品和服务的过程，本质上也是为社会和公众提供服务的过程；政府在投资目标的选择及投资品的使用上，其出发点和最终用途都是为了社会经济的健康发展和人民生活水平的提高；而政府利用采购来调控宏观经济的行为，本身就是一种公共产品。从利己和利他的角度来看，在采购活动中，尽管政府扮演的消费者角色呈现出较多的利己色彩，但其对商品和服务消费的目的不是为了政府本身，而是为了给社会和民众提供服务，是利他的，其他如投资者、调控者和公益人角色在很大程度上，都是政府扮演的利他角色。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找