

宋朝的政府购买制度

[作者] 李晓

[单位] 山东大学

[摘要] 所谓政府购买,是政府为满足自身的消费需求以实施统治或提供公共服务,使用财政性资金购买货物或劳务的行为。购买作为中国封建时代政府消费物资的供应方式之一,随着商品货币经济的发展,在宋代占据了主导地位,并形成了一整套管理制度。主要有设立了一些职司购买的决策执行机构、确立了购买的预算计划制度、建立了价格反馈系统、采取了多种付款方式、实行了招标承包的买扑制等。总结历史上政府购买的经验教训,对于当前的政府采购制度和市场经济建设具有独特的借鉴意义。

[关键词] 宋朝, 政府购买

政府购买的历史性发展

所谓政府购买,是政府为满足自身的消费需求以实施统治或提供公共服务,使用财政性资金购买货物或劳务的行为。本文所讨论的只限于购买货物。

在中国封建时代,政府是社会物质财富的一个庞大的消费者,政府消费是社会总需求中的重要组成部分。政府消费物资的供应渠道或曰获得方式大致有三:一是赋税,二是官营生产,三是购买。古代社会的早期阶段,征调实物赋税及与之相联系的土贡制度,曾是政府消费物资的主要来源,购买的数量很少甚至基本上不购买。马端临就说:“市者,商贾之事也,古之帝王其物货取之任土所贡而有余,未有国家而市物者。……余者,民庶之事,古之帝王其米粟取之什一而赋而有余,未有国家而余粟者也”。[1](《文献通考·自序》)政府利用国有土地组织的农业生产(如屯田、营田)以及官营的手工业生产,也是其获得粮食、兵器、纺织品、陶瓷、车船等各类物资的重要渠道。随着社会生产和商品货币经济的进步,政府消费的供应方式发生了相应变革,在征调实物和自产自给之外越来越多地求诸市、仰于余,政府购买逐步发展起来。

为满足政府的消费而购买粮食、战马等,至少在西汉就出现了。汉武帝时,“通西南夷道,作者数万人,千里负担馈粮,率十余钟致一石。……乃募豪民田南夷,入粟县官,而内受钱于都内”。此后,由于官僚队伍膨胀,在增加关东漕运的同时又依靠购买保证朝廷的粮食供应。“诸官益杂置多,徒奴婢众,而下河漕度四百万石,及官自余乃足(唐司马贞按:谓天子所给廩食者众,故官自余乃足也)”。在平定西羌的军事行动中,“车骑马乏绝,县官钱少,买马难得”,说明军队需要的马匹已部分购买了[2](《史记·平准书》)。汉宣帝时,“岁数丰穰,谷至石五钱,农人少利。时大司农中丞耿寿昌以能算功利得幸于上,五凤中,奏言:‘故事,岁漕关东谷四百万斛以给京师,用卒六万人。宜余三辅、弘农、河东、上党、太原郡谷,足供京师,可以省关东漕卒过半。’又白增海租三倍。天子皆从其计”。[3](《汉书·食货志》)。南朝的商品经济水平较高,其政府购买的次数、种类都有增加,并出现了“和市”的概念。《宋书·武帝纪》载:永初元年(420),“台府所需,皆别遣主帅与民和市,即时裨直,不复责租民求办”。有时政府购买的规模还较大。如齐武帝永明五年(487)诏:“京师及四方出钱亿万,余米谷丝绵之属,其和价以优黔首。远邦尝市杂物非土俗所产者,皆悉停之。必是岁赋攸宜,都邑所乏,可见直和市,勿使逋刻”[4](《齐书·武帝纪》)。北魏后期,经常购买民粮以供军用,出现了“和余”的专用名词。《魏书·食货志》称:“自徐扬内附以后,仍世经略江淮。于是转运中州,以实边镇,百姓疲于道路。乃令番戍之兵,营起屯

田。又收内郡兵资，与民和余，积为边备”。

但购买在政府消费的供应中占据主导性地位，则是唐宋时期、特别是宋代的事情。宋朝政府为了满足其庞大的消费需求，利用禁榷专卖、商税、二税和官营工商业等途径聚敛来的巨额资财，向民间购买物品，其数量之巨、规模之大、影响面之广、参与者之众、引起的商业关系之复杂等等，都是以往任何时代所不能比拟的。马端临敏锐地洞察到了这一重大的历史性变革，他说：“古之国用，食租衣税而已，毋得俟于余也。平余法始于魏李悝，然丰则取之于民，歉则捐以济民，凡以为民而已，军国之用未尝仰此，历代因之。自唐始以和余充他用，至于宋，而余遂为军饷边储一大事”[1]（《文献通考·市余》二）。事实上不仅粮食需要购买，宋政府消费需求的各种物品几乎无一没有购买的事例。两宋之交的周行己说：“物出于民，钱出于官。天下租税，常十之七，而余常十之六。与夫供奉之物、器用之具，凡所欲得者，必以钱贸易而后可”[5]（《浮止集》卷1《上皇帝书》）。当然，宋政府购买量最大的还是粮食。

宋政府的粮食消费主要集中在京师和沿边。北宋定都汴京，财赋物资仰给于东南漕运，漕粮占其大宗。漕粮的来源有二税征敛，也有市余购买。故文献中谈到漕粮的构成，往往“租、余”并列。随着商品货币经济的发展，漕粮的余买量逐步扩大。宋仁宗天圣四年（1026），“三司言：荆湖江淮南四路州军，米价每斗或七十至百文足，多言和余场紧急，欲得余及万数，应副上供。伏睹咸平、景德年中，上供斛斗不过四百五十万，比至近年六百五十万。乞于逐年上供数内酌中取一年为定额。诏三司，于上件年额船般斛斗六百万硕上供数内，权减五〔十〕万硕，起自天圣五年后，每年以五百五十万硕为额，不得别致亏欠。从之”[6]（《宋会要辑稿》食货39之12）。天圣初年的漕粮上供量比真宗咸平、景德年间增加了200万石，可以认为多数是靠余买获得的。宋政府在东南大量市余漕粮，甚至引起当地粮价上涨，使朝廷不得不削减上供额。明道二年（1033），范仲淹说：“江淮诸路，岁以馈粮，于租赋之外，复又入余，两浙一路七十万石，以东南数路计之，不下三二百万石”[7]（《续资治通鉴长编》卷112）。如果东南的漕粮岁额以550万石计，则购买所得的二三百万石已占到了1/2左右。王安石变法期间推行均输法，漕粮购买的比重更加增大[8]。

北宋为抵御辽夏，在河北、河东、陕西沿边三路地区屯驻重兵，其数量经常保持在全国军队的40%左右。三路军需粮草的供应渠道是当地赋税和购买，而以购买为主。宋仁宗景佑元年（1034），三司使程琳奏：“河北岁费刍粮千二十万，其赋入支十之三；陕西岁费千五百万，其赋入支十之五，自余悉仰给京师”[7]（《续资治通鉴长编》卷114）。此时，河北方面早已与辽国和好罢兵，陕西方面与西夏的战争也处于间歇期，而河北军需的7/10、陕西的1/2已靠购买解决。康定年间，爆发了更激烈的宋夏战争，朝廷调兵遣将增援前线，全军的半数左右集聚三路沿边，粮草购买随之剧增。庆历七年（1047），三司使张方平说：“勘会陕西用兵以来，内外所增置禁军八百六十余指挥，约四十有余万人。……本道财赋支赡不足，募商人入中粮草，度支給还钱帛。……比岁以来，三路入中粮草，度支給还价钱，常至一千万贯上下”[7]（《续资治通鉴长编》卷161）。此后，沿边地区的购买粮草有增无减。河北“并边十一州军，岁计粟百八十万石，为钱百六十万缗，豆六十五万石，刍三百七十万围。并边租赋岁可得粟、豆、刍五十万，其余皆商人入中”[7]（《续资治通鉴长编》卷184）。则河北的购买量占了供应量的90%以上。河东“十三州，二税三十九万二千余硕，和余八十二万四千余石，……本路恃为边储，理不可阙”[6]（《宋会要辑稿》食货39之28）。则河东的购买之数比赋税所得多二倍有余。

这些情况充分说明，购买已经成为宋政府消费需求的主要供应方式。虽然宋政府的购买活动存在许多弊端，强制性的不等价交换十分普遍和严重，有些甚至逐步蜕变成了分文不给的赋税征敛。但就总体而言，多数毕竟没有完全变成赋税，仍然在一定程度上保留着交换买卖的形式。

宋朝的政府购买制度

随着政府购买的发展，宋朝形成了一整套制度化的管理办法。

设立了职司购买的政府机构，形成了较完整的购买决策执行体系

三司是负责中央政府购买事务的最高决策机构。其度支，“凡上供有额，封桩有数，科买有期，皆掌之”。又有仓部，“参掌国之仓庾储积及其受给之事。凡诸路收余折纳，以时举行”。杂买务隶属于三司、后归太府寺管辖，创设于太平兴国四年（979），是设在京师的购买执行机构，“掌和市百物，凡宫禁、官府所需，以时供纳”[9]（《宋史·职官志》）。杂买务据说是为了纠正唐代宫市强买掠夺之弊而专门设立的。宋真宗就说：“国朝监唐世宫市之患，特置此务，以京朝官、内侍参主之，且防扰人”。尽管杂买务事实上也不免存在着唐代宫市那样的低价强买强卖，连宋真宗都承认它“近岁，物非所急者一切收市，其扰人亦甚矣”，因而“诏杂买务，自今凡宫禁所市物，皆给实直，其非所阙者，毋得市”[7]（《续资治通鉴长编》卷172）。但杂买务毕竟剥夺了过去由宦官操纵的宫廷购物权，使之变成了政府的一项职能，对于抑制曾经肆无忌惮的宫市之弊具有一定的积极作用。为了加强对北部沿边购买军需粮草的管理并便于就地办理市余业务，北宋分别在河北和陕西设立了中央派出的购买机构——提举河北余便司和提举制置解盐司，前者专“掌余便刍粟以供边储之用”，后者“掌盐泽之禁令，使民入粟塞下，予钞给盐，以足民用而实边备”[1]（《文献通考·职官》十六）。朝廷在东南地区的购买事务主要由主管漕运的发运使司负责。各路的转运司、州县等政府机构，也都有从事购买的行政职责。

太平兴国八年（983），“诏内外诸司库务及内东门诸处造作，如官库内有物，不得更下行收市。应要物，委三司职官常预计度；若急需物色，官库内无，即于出产处收市；若不及，即从三司下杂买务收买，即不得直行行铺。如违，许诸色人陈告，监官核罪严断”[6]（《宋会要辑稿》食货55之15）。“凡中都岁用百货，三司视库务所积丰约下其数诸路，诸路度风土所宜及民产厚薄而率买，谓之科率。诸路用度非素蓄者，亦科率于民”[7]（《续资治通鉴长编》卷106）。大致中央政府需要购买的各项物资，都是由三司根据诸司库务的储备情况，预先确定采购种类和数量，将购买任务下达给诸路（或京师的杂买务），诸路再根据本地区物产特点将朝廷指令进一步分解，由所属州县执行。从中央到地方建立起了较完整的采购网络体系。

确立了购买的预算和计划制度

政府消费物资的购买属于财政支出，在财政状况长期拮据的形势下，宋政府对于开支预算一直十分重视。如工部负责的城郭、宫室等修缮及舟车、器械、钱币制造等所需物料，多半来源于购买，所需款项都是每年一度编制预算，上报三司的度支，经审核后，拨款采购。“凡营缮，岁计所用财物，关度支和市。其工料，则饬少府、将作监检计其所用多寡之数”[9]（《宋史·职官志》）。军需物资的购买是宋朝财政开支的大头，因而宋政府对各地购买军需品的预算审核控制得尤其严格。元丰二年（1079），朝廷特派王震等审定陕西的军费预算，其原则是“以五路应屯之兵以率岁费，通一岁丰凶之中约以物价，量三司、转运司常办之数，以赋五路而加足焉，以立再岁之定法”[6]（《宋会要辑稿》食货39之31）。在预算过程中之所以把物价作为重要的参数，就是因为军需物品大多数要依靠市场购买。元丰七年（1084），

西北地区新设立的熙河兰会路边防财用司“上岁计合用钱市粮草。诏岁给钱二百万缗——以本司十案息钱、川路苗役积剩钱、续起常平积剩钱各二十万，榷茶司钱六十万，川路计置物帛赴凤翔府封桩坊场钱三十五万，陕西三铜钱监锡本脚钱二十四万八千，在京封桩券马钱十万，裁减汴纲钱十万二千充。自来年始，户部岁给公据关送”[6]（《宋会要辑稿》食货 39 之 38）。这则预算有总数、有细目、有拨款方式，对购买资金的各项来源都作了周到的安排，显得十分精密。

与预算制度相配套的是控制购买数量和注重先期计划的有关措施。咸平六年（1003），“诏在京库务，物有备二年以上者，权停收市，俟阙少奏裁”[6]（《宋会要辑稿》食货 37 之 3）。为了控制购买数量和种类，天圣五年（1027）实行了采购目录编制制度，“诏应三司逐年于诸州军科买物色，访闻甚是劳扰。仰三司速具逐年科买诸般物色名件，开坐数目、及作何准备使用，具委无漏落，结罪文状申奏，当议特差近上臣僚与三司详定蠲减。如将来除详定名件外，非次合要物色，并须奏候敕命，方得行下诸处”[6]（《宋会要辑稿》食货 37 之 11）。皇佑四年（1052）又“诏三司：凡岁下诸路科调，若不先期而暴率之，则恐物价翔贵而重伤民。其约民力所堪，预令输办；若库务有备，则勿复收市”[7]（《续资治通鉴长编》卷 173）。宋政府对许多常规性购买任务都逐步建立了先期计划的制度，就连一些不很重要的物品亦然。大中祥符四年（1011），“知澧州刘仁霸言：本路汾溪洞出产黄连、黄蜡，价贱而易得，省司所要上供数目，多不依时预行指挥，致成劳扰。乞行条约。从之”[6]（《宋会要辑稿》食货 37 之 5）。宋政府强调量需而购、先期安排，在某种物资储备丰足时还暂时停止购买，其目的—是为了撙节不必要的财政开支，二是避免采购过多加重百姓的负担。这些做法反映出宋代的政府购买具有一定的计划性。但封建时代官僚作风盛行，各级衙门颞预塞责、效率低下，要真正作到有较强的计划性是极其困难的，所以随意临时下达采购命令，甚至不顾实际地强令非出产地区承担购买任务的事情层出不穷。随着名买实征等弊端的日益严重，特别是绢帛的和预买向赋税蜕变的过程中，“买”的数量不仅控制不住，而且呈现出急剧上升的势头。

建立了及时迅捷的价格反馈系统

价格市场交换的基本要素，宋朝政府购买所依据的价格体系，就是所谓的“时估”制度。史载：“天禧二年十二月，提举库务司言：杂买务准内东门札子，九月收买匹帛内白施每匹二千二百；十月收买皂施每匹二千八百，及收买果子添减价例不定。称府司未牒到时估。检会大中祥符九年条例：时估于旬假日集行人定夺。望自今令府司候入旬一日，类聚牒杂买务，仍别写事宜取本务官批凿月日，赉送当司，置簿抄上点检。从之。是月，诏：三司、开封府指挥府司，自今令诸行铺人户，依先降条约，于旬假日齐集，定夺次旬诸般物色见卖价，状赴府司。候入旬一日，牒送杂买务。仍别写一本，具言诸行户某年月日分时估已于某年月日赴杂买务通下，取本务官吏于状前批凿收领月日，送提举诸司库务司置簿抄上点检。府司如有违慢，许提举司勾干系人吏勘断”[6]（《宋会要辑稿》食货 64 之 42）。这说明，有关时估的制度内容早在大中祥符之前就已经定形实施了，通过天禧二年（1018）的诏令更加明确规范。

时估制度在京师的操作程序是：开封府有关部门在每旬的最后一天，招集各行铺户评估下一旬十天当中各种商品的销售价格，即所谓时估，登录在案写成状文。次日，即下一旬开始的第一天，报送杂买务。同时另抄一份，说明诸行铺户估定的关于某年月日的时估已于某年月日报告给杂买务，由杂买务的官员在这份表状上注明收到时间，移送提举诸司库务司置簿存档，并由提举诸司库务司誊抄上报三司，以备查检。开封府如果不及时申报时估，提举诸司库务司就要追究有关官吏的责任。在其他地方州县，时估也是由行户商贾一旬一定，

每种物价分上中下三等。州县官按月将时估制成两个表状，县报州，州报本路监司官（转运使或经略使），诸路监司上报三司户部。诸路监司官巡察州县时，其重要工作之一就是核查各地的物价情况，若州县所报高下失实，就要追究州县官的责任。

宋政府建立时估制度的目的，就是“州军县镇，旧来行户立定时旬价直，令在任官买物，盖使知物价低昂，以防亏损”[6]（《宋会要辑稿》职官 27 之 24）。时估制度显然主要是为政府购买服务的。通过这项制度，宋政府建立起了及时迅捷的物价反馈系统，为购买提供了重要依据。如咸平二年（999），“诏杂买务买物支价钱，委监官当面将旬价纽计钱数责领，若三司乞破之时，须缴元帖并须状申三司”[6]（《宋会要辑稿》食货 64 之 40）。天禧元年（1017），“三司言：在京修造合支材木，令陕西出产州军斫买外，有十八万九千二百余条，欲令竹木务许客旅依时估入中，每贯加饶钱八十文，给与新例茶交引。从之”[6]（《宋会要辑稿》食货 36 之 14）。皇佑五年（1053）诏令：“诸路转运使上供斛斗，依时估收市之，毋得抑配人户”[7]（《续资治通鉴长编》卷 174）。天圣三年（1025），根据权三司使范雍的建议，规定：“自今和籴、和买，须及时早开场，委知州、军同通判与监官，当面勒行人依在市见卖价例，估定钱数”[6]（《宋会要辑稿》食货 39 之 10）。绍兴二十六年（1156），右正言都民望也说：“近降旨依户部措置储蓄，收籴米斛，此大务也，然其间措置有未当，约束有未尽。仓场情弊，中外一同，交纳邀求，在所不免。若和籴之价，不高于市直，人谁肯就场申籴。又物价高下，随时低昂。官司收籴之初，略集行人，供具三等价直，后有增减，更不复问”[10]（《建炎以来系年要录》卷 182）。

时估是根据现时市场价预先估计的未来价，与实际的市场价有一定距离，但它把变动不居的物价在文本上相对固定下来，把错综复杂的市场信息统一收集起来，为政府制定购买的预算计划、拨付采购资金等实际工作提供了很大方便。在信息传播极其落后的时代里，这种操作方式的先进性是显而易见的，所以宋代创立的时估制度在元、明时仍然沿用。尽管宋政府在实际购买中并不完全按照时估支付价钱，有时略高于时估，更多的时候大大低于时估，在绢帛的和预买等场合时估可能毫无意义，但一般情况下的购买活动恐怕都离不开时估这个基本的参照物。

采取了多种付款方式

大凡购买商品，一般有三种付款方式：当场付款、延期付款、预先付款。后两种形式都属于商业信用行为。在宋代的政府购买中，这三种付款方式都广泛存在。尽管有时这三种方式常常彼此转化，例如，原本规定当场支付现钱的，经常在执行中因拖欠而实际上变成延期付款的赊买；原本规定预先付款的，有时也变成现钱交易或延期付款。但如果政府购买仍然在一定程度上具有“买”的性质，则不管怎样转化，这三种方式都属于不同的概念，在具体操作办法上也是不一样的。

当场付款，即一手交钱一手交货，是两宋时期常见的一种政府购买方式。政府在京师及内地城镇向行会铺户购买，按规定多数是要当场付款的。虽然经常出现拖欠，但这并非制度允许，宋政府对这类弊端一般也比较注意纠正。如至和元年（1054），知开封府蔡襄言：“内东门市行人物，有累年未偿价钱者。请自今并关杂买务，以见钱市之。……从之”[6]（《宋会要辑稿》食货 55 之 17 至 18）。宋宁宗嘉定二年（1209），“以臣僚言，鞑鞑之下，买物于铺户，无从得钱。凡临安府未支物价，令即日尽数给还。是后买物须给见钱，违，许陈诉于台”[9]（《宋史·食货志》）。《作邑自箴·书市买牌》也要求负责购物的官吏必须持有知县衙门签发的“市买牌”，上书“本厅收买诸般物色并是先支上等实直见卖价钱者”。购物时，商人要“验认牌上书押，先于市买处交取上等实直见卖价钱，方得供物。其市买辄敢支中下等钱及于牌外妄有取索、赊荷，立便赴本厅出头”。沿边购买军需粮草时的“和籴”（又称收

余)和“博余”,虽然偿值之物不同,前者付给钱币,后者付给绢帛、丝绵、金银、茶、香药等杂物,但在付款方式上没有差别,都是一手交货、一手交钱(或物)当场就地交割清楚,完成交易过程的。

随着商品经济的发展,商业信用关系也在宋代呈现了空前繁荣的景象,从而为宋政府以延期付款的方式大规模进行赊买提供了有利条件。延期付款是北宋沿边军需粮草物资的主要购买方式。其特点:一是购买地点和付款地点通常是分开的,并不在同一个地方,因此严格地说这种方式应当称之为延期异地付款。二是政府购买粮草物资后,付给出卖者的提款凭证是钞引(或曰交引),通过钞引把此地交货、彼地取款联系起来,就仿佛飞钱便换一样,故宋人习惯上称这种购买方式曰“便余”。三是宋政府延期异地支付的款项,或者说钞引可以兑换到的东西,品类繁多,有汴京的钱币、绢帛、香药,解州的解盐,江淮的茶叶、末盐,还有四川的铁钱、交子等。通过延期异地付款,不仅促进了大宗商品的跨区域流通,而且派生出了交引这种信用证券的交易市场,从而把信用商业推进到了一个前所未有的高度。这是一种非常值得注意的付款方式。

预先付款是宋代政府购买制度中采用的另一种信用形式。这种付款办法在政府购买粮食,箭杆、雕翎、弓弩等兵器制造材料,以及铜铁金银等矿产品时都曾采用,但应用最多的领域还是北宋时期绢帛布帛的和预买。与此种付款方式相关的制度主要有两点:一是预先付款的时间。大致在和预买制度创立初期,放钱时间多在春季,即《东斋记事·补遗》所谓“方春民乏绝时,豫给缗钱贷之,至夏秋输绢于官”。北宋后期的许多律令中也都一再要求必须严守正月放款的规定。二是必须有人担保并订立合同契约,宋政府为预买绢帛专门制定了担保契约的规范性文本,其目的无非是防止民户虚报冒领,造成官府资金的损失。这种付款方式对于缓解百姓生产中的资金短缺问题、促进生产发展具有显著的积极意义。但随着逾期拖欠、少支钱币多支杂物等问题愈益严重,其积极作用逐步丧失。预买绢帛制度在北宋末南宋初蜕变为赋税之后,预先付款这种方式也在政府购买活动中较为罕见了。

实行了招标承包的买扑制

何谓“买扑”?扑者,竞争、搏斗之意也。私人以投标竞争的方式承包官府的某项事务,互出价格,以决胜负,仿佛力士相扑之状,故曰买扑。唐代晚期就出现了私人买扑官营的酒务、税场的经营方式。到宋代,买扑制更加流行,诸如官营工商业、禁榷专卖、商税征收等领域都广泛由私人买扑承包。但以往的研究中似乎从未涉及过政府消费品购买领域的买扑制。而揭示出买扑制经营方式渗透到了政府购买的过程中这个重要事实,不仅有利于丰富买扑制研究,更有助于加深对宋代政府购买制度的认识,有必要给予高度重视。

在政府消费性购买领域施行买扑承包制,似以宋神宗时的资料居多,典型者如:熙宁三年(1070)五月,“制置条例司言:‘诸路科买上供羊,民间供备几倍。而河北榷场博买契丹羊,岁数万,路远抵京,则皆瘦恶耗死。屡更法不能止,公私岁费钱四十余万缗。近委著作佐郎程博文访利害。博文募屠户,以产业抵当,召人保任,官豫给钱,以时日限口数、斤重供羊。人多乐从,得以充足岁计。除供御膳及祠祭羊依旧别圈养栈外,仍更栈养羊常满三千为额,以备非常支用’。从之。博文所裁省冗费凡十之四,人甚以为便”[7](《续资治通鉴长编》卷211)。熙宁五年(1072)十月,“安石又欲令诸司库务系市易务,行人买纳上供物处,令提举市易司管辖。上曰:‘如此,必致人言,以为所买物不良’。安石曰:‘不如此,则库务公人利于诸路科纳,必非理邀索拣退,行人无由肯揽’。上曰:‘今行人扑买上供物亦易尔。前宋用臣修陵寺,令行人揽买漆,比官买减半价。不知市易司何故乃致人纷纷如此,岂市易司所使多市井小人耶?’”[7](《续资治通鉴长编》卷239)

这两则资料清楚地告诉我们:其一,当时在政府购买的过程中,已经像其他部门一样较

多地实行了买扑承包制。王安石主张把诸司库务划归市易务管辖，目的是进一步从制度上遏止负责政府购买的诸司库务官吏“邀索拣退”之弊，为行会商人买扑承包政府的购买业务创造更宽松有利的条件，也就是使之更加“肯揽”；而宋神宗则认为商人买扑此类业务“亦易尔”，并无任何障碍。宋政府既然已经通过程博文招募屠户承包羊的供应、宋用臣组织行会商人买扑漆等事上尝到了甜头，收到了节约财政开支和改善供应状况的良好效果，那么更多地在政府购买中广泛实行买扑承包制是十分自然的。其二，政府购买中实行的买扑制与其他领域的买扑制有同有异。其相同之处是必须以家产抵押并有人作保，在交货的时间、数量、质量等方面也有具体规定；其主要的差异之处除了官府预先付款外，承包者竞标的内容也是不同的，即，如果说在买扑税务、酒坊场等场合竞标者出的承包费越多越易取胜，那么在买扑政府购买业务的情况下，竞标者要的承包费越少，也就是从官府获得的购买资金越少就越易取胜。这就是政府购买时实行买扑制，买羊能够“裁省冗费凡十之四”、买漆能够“比官买减半价”的机理所在。其三，在宋代买扑制的执行中，尽管也有官府强迫百姓买扑的事情，但总体上是以买扑者自愿为前提的。从王博文“募屠户”买扑羊“人多乐从”、“人甚以为便”，以及王安石担心“行人无由肯揽”等情况看，政府购买中的买扑也大致坚持了自愿原则。

在政府购买中实行买扑承包制，在自愿的基础上引进公开、公平、自由竞争的机制，无论对于提高政府购买资金的使用效率，节约财政开支，还是对于改善官民之间的商品交换关系，减轻商人遭受的强制性束缚和经济损失，其先进性都是显而易见的。在宋代，以买扑承包方式进行的政府购买可能不占主流地位，然而，如果我们看一下在现代的政府采购制度中，无论是西方发达国家成熟规范的成功经验，还是我国目前正在试点的实践探索，竞争性招标都是迄今最主要最有效的政府采购方式，能不承认宋代在政府购买中实行招标买扑制的历史价值吗？

总之，政府购买在宋代的发展，是封建国家消费供应方式的一个重大变革，它使政府的财政分配活动更多地与商品货币经济相结合，使政府这个社会上庞大的消费主体成为一个举足轻重的市场运作主体。这既是商品货币经济发展的必然产物，又反过来对商品货币经济的发展产生了深刻的影响。研究包括宋代在内的中国封建社会商品经济史，政府购买是一个不容忽视的重要方面；认真总结历史上政府购买的经验教训，无论对于今天方兴未艾的政府采购制度，还是市场经济建设，都不乏独特的借鉴意义。

参考文献

- [1]文献通考[M].北京：中华书局，1986.
- [2]史记[M].北京：中华书局，1959.
- [3]汉书[M].北京：中华书局，1960.
- [4]齐书[M].北京：中华书局，1974.
- [5]周行己.浮止集[M].四库全书本.
- [6]宋会要辑稿[M].北京：中华书局影印本.
- [7]续资治通鉴长编[M].北京：中华书局，1986.
- [8]李晓.论均输法[J].山东大学学报，2001，(1).
- [9]宋史[M].北京：中华书局，1977.
- [10]建炎以来系年要录[M].台湾文海出版社影印本.

<http://www.guoxue.com/economics/ReadNews.asp?NewsID=1080&Bi gCl assID=26&Small Cl a s s I D=45&Special I D=25>