

# 国外地方政府基本财力保障机制建设经验

□ 杨良初 李 婕

随着社会主义市场经济的建立和发展，为保障社会整体的和谐和稳定，我国对省以下财政体制建设问题给予很大的关注，县级基本财力保障机制正以县乡政府实现“保工资、保运转、保民生”为目标，向与市场经济相适应的新型财政和公共服务的方向发展。在这方面，一些国家在近年来的发展过程中积累了具有公平和效率的财政制度和经验，值得我们借鉴。

## 一、美国

美国州和地方政府的财政职责划分遵循“受益原则”和“效率原则”。各级政府的事权和主要职能各有侧重，并相互补充。其中美国县(counties)政府的定义是为满足不同利益群体的共同需求而产生的、履行各种不同类型的服务的众多地方单位。除了康涅狄格、罗得岛两州以外，美国均设有县或类似的单位。其主要功能一方面是作为州的行政管理的分支和延伸，办理如出生、死亡、婚姻登记和组织选举、法院设置、法律执行等；另一方面满足地方公民的公共需求，如县设立治安、交通、文化、环卫等服务部门。

美国县政府是以满足不同的利益团体的特定需要而形成的，与我国不同的是，美国在县政府的基础上还设有特别目的区(如学区、排水区、防洪区、卫生区以及多功能区)。特别区政府是一部分团体和居民因某种共

同利益发起组建的。学区作为一种准自治机构，在一定区域内面向特定人群提供公共教育服务，负责为本区内的儿童教育筹集资金并维持一个公立学校体系。其他一些特别区则分别是因为开发自然资源、住房和社区建设、机场或高速公路建设，以及对消防、供水、排污、医院、图书馆等某一方面的公共设施的共享而形成。

在基本职能方面，美国县政府普遍以提供公共产品和服务为基本职能，并不介入微观经济活动。基本职能是向辖区纳税人提供公共产品和服务，包括教育、卫生、社会保障、公共安全、公共交通、公用设施和公共工程、土地规划和控制、社区环境保护等。与我国地方政府以领导经济建设为主要职能不同。美国地方政府也负有推动当地经济发展的责任，但并不直接经营国有企业，也不介入微观经济活动，而是通过提供优质的公共产品和服务，为辖区经济繁荣提供良好的外部环境，包括环保、居住、交通、安全等。特别区一开始主要提供某项单一服务，后来也逐渐提供辖区公民所需的所有公共物品和服务。

美国县政府在提供公共产品和服务方面有两大特色：一是公共产品和服务对象上，破除行政机构本位主义和对上级机关、立法机关、利益集团负责的传统思维定势，确立本地区纳税人是政府及各行政机构顾客的观念，通过社区调查、客户问卷、联

系走访等方式了解公众需求。在此基础上，按照调查统计数据对公众需求进行归类，并进而对顾客群体进行细化，为公众提供量身定制式的个性化服务。同时，还仿照企业顾客管理的模式，建立健全公众对政府服务的快速反馈机制，及时矫正政府自身不当或偏离公众目标的行为。二是公共产品和服务供应手段上适当运用市场机制，即确认政府作为组织、协调和管理者而非单一服务提供者的角色，充分利用本地区的各种资源，与私人公司、金融机构、非赢利组织及基金会等建立伙伴关系，通过多种合作方式，如制定税收政策、财政补贴、特许经营、合同承包、股权投资、代用券或凭单制度等，为公众提供有效服务。

## 二、英国

英国是一个中央集权型单一制国家，中央政府掌握主要的财政税收，并负责支持大宗公共服务事务；地方政府之间相互独立、互不隶属，依靠有限的地方税收和转移支付，提供辖区内的贴近民众日常生活的公共服务，如：垃圾管理、房屋和社区优化、娱乐和运动服务。地方政府总体上要受中央政府的监控，服从中央政府的统一领导，但对某些事项有一定的自由裁决权。

英国的市(小区)政府公共服务供给体现了“有限政府”的执政理念。政府不是所有公共产品和服务的唯一

提供者。如哈耶克是从两方面来界定政府的限度：一方面，政府必须承担实施法律和抵御外敌的职能；另一方面，政府必须提供市场无法提供或无法充分提供的服务。地方政府建立了一系列财政管理机制，包括公开招标、院校地方化管理、社区服务等。越来越多的经营决策权和预算权由财政部门移交到具体业务部门。权力下放首先始于中央政府，如财政部将权利下放到行业主管部门，然后再依次下放到各基层实施单位。地方政府部门也可以根据实际情况，选择收费较低又便捷的中央政府部门以外的私营企业为其提供服务。在过去的十多年中，英国的市（小区）政府主办各种活动，吸引普通公民参加到决策制定和服务供给等公共活动中来。有数据显示，在2006—2007年度，大约有1/5的公共产品由私人部门和非政府组织提供，涉及公共服务的各个方面和地域范围。

### 三、法国

法国最基层地方政府的市镇，除了少部分属现代化的城市外，绝大多数都属农村小市镇。市镇政府提供最基本的公共产品和服务。市镇职能部门划分为两个机构：作为审议机构的市镇议会和作为执行机构的市镇长。市镇议会的主要职权有：设立和组织市镇机构，讨论和表决市镇预算并监督执行，批准市镇长的账目，管理公共财产等。市镇长既是国家的代表，又是市镇的代表，其职权主要包括：领导市镇服务系统及其人事的权力，准备并执行市镇议会的议案和预算案等。

法国市镇政府奉行税收平等和“杀富济贫”的税收政策，所得税起征点较高，缴纳个人所得税的家庭只占总家庭数的一半，并且所得税采取了

高额累进税率，这样可以使得富人与高收入者缴纳的税收比重较高，从而减小贫富差距。相对财政收入而言，法国市镇政府财政支出管理更为严谨，其管理的主要特点是财政支出管理具有很强的刚性约束，且预算管理支出非常规范化。法国市镇政府财政支出的约束性在发达国家中是极强的，这也加强了其财政体制的严谨性建设，使得地方财政得到了强有力的保障。

### 四、日本

日本的税收管理具有独特的调整制度，虽然国税、地税分离，但国家仍旧掌握着国税、地税划分的权力，权限相对集中，其地方税收入的比重相对较低，地方政府不得不依赖中央，因而自主性和自治性受到限制。为了缓解税权集中与事权分散的矛盾，日本建立了由地方交付税、地方让与税等中央税收组成的相应税收调整制度，弥补了地方财力不足，从而避免出现不公平的现象。

日本的市、町、村政府社会保障基金由最初的主要靠财政支持逐渐调整到加大社会化、产业化经营倾向。在公共救济部分，日本市、町、村政府依据必要原则，由政府承担保障最低生活水平的责任；在收入保障和医疗保险部分，则主要依据贡献原则，但并不放弃政府的责任。1955—1975年，日本GDP的年增长率达10%以上，日本市、町、村政府主要通过财政支持建立健全社会保障体系。进入20世纪80年代以后，一方面由于日本财政面临严重危机，另一方面日本政府意识到，财政主导的国家福利社会保障体系牺牲了社会福利保障制度的效率，难以满足国民追求个人发展的多样化需求，于是日本市、町、村政府适时转变社会保障经营方式，确立了社

会福利保障的产业化经营方向。“看护保险制度”的推行标志着社会福利模式由政府主导向产业化经营转变。

### 五、印度

印度的政治体制也是联邦制。印度目前全国分为27个邦和7个中央直辖区，邦以下县及县以下的政府叫地方政府。印度实行中央和地方分级分税管理体制，在划分事权、财权的基础上，形成了印度式的财政分权体制。印度宪法规定了中央和邦的具体事权，邦的主要职责是公共秩序、公共卫生、农业、移民、土地权、渔业、工业和矿业。

印度的地方政府包括农村地方政府体系（村潘查亚特、区潘查亚特和县潘查亚特）、城市地方政府。根据印度1992年修改后的宪法，农村地方政府负责29项领域、城市地方政府负责18项。地方政府的事权主要是由邦政府下放，具体的事权则因各邦而不同。普遍的事权包括当地的教育、基础设施、卫生、以及供水等。支出责任的划分以事权划分为基础。

与其他联邦制国家相比，印度的地方政府对邦政府的依赖度非常高。邦对地方政府的转移支付，是通过财政委员会制定的五年财政计划确定的，即由财政委员会具体确定每五年邦与地方政府的收入分成比例及财政补助，一旦被议会批准，就具有法律效力，在执行过程中不得调整。这个委员会专门向邦政府提供转移支付给农村和城市的地方政府，财政委员会也会根据地方政府要求，增加各种资助。转移支付的形式包括税收收入的安排、税收收入在邦和地方的共享，以及单个地方政府的分配。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 陈素娥

# 山东招标股份有限公司

山东招标股份有限公司是由1988年经国家经贸委和山东省人民政府批准成立的山东省机电设备招标中心，发起设立的股份制公司，注册资本1500万元。目前公司拥有国家财政部授予的政府采购代理甲级资质、国家商务部授予的国际招标甲级资质、国家住建部授予的工程招标甲级资质、国家发改委认定的中央投资项目招标甲级资质，是山东省获得四甲招标资质、中国招标投标协会常务理事单位。

山东招标股份有限公司主要从事机电产品、工程建设、政府采购、以及其他货物、服务的国内国际招标代理及相关业务的咨询服务；备案范围内的进出口等业务。公司100余名员工从事招标工作10年以上的业务骨干占60%，本科以上学历和中级职称均超过70%，形成了一支专业门类齐全、精通招标业务的高素质、专业化的业务团队。自1988年成立以来，为山东省内外政府机关、企事业单位和投标商服务，赢得了各方面的广泛赞誉，依法操作、规范服务，招标结果得到业主单位和监管部门的好评。

公司联系电话：0531-81917678, 81917675, 传真：0531-86916380  
 邮箱：sdzhaobiao2012@126.com 公司网站：www.sdtender.com



## 贵州省中通招标咨询有限公司

贵州省中通招标咨询有限公司(以下简称公司)成立于2011年3月,是上市公司中国通信服务公司(0552.HK)旗下贵州省通信产业服务有限公司的全资子公司,是目前贵州省具有政府采购甲级资质、通信建设项目招标代理甲级资质的本土企业。

公司主要业务范围包括:工程、货物、服务招投标代理及咨询服务;政府采购代理;询价、竞争性谈判等采购咨询及代理服务;工程造价咨询;各类工程项目投资管理及咨询;工程监理;资产评估;工业和信息化产品质量检测咨询及服务;商务咨询服务。

公司一贯秉承“诚信、高效、创新”的企业宗旨,坚持“公开、公平、公正”“科学、择优”的原则,在行业内部取得了卓越的业绩和成就,规范和良好的服务受到委托单位和投标单位的一致好评,公司将一如既往,竭诚为广大客户提供一体化的优质服务。

公司地址:贵州省贵阳市云岩区延安东路3号(智诚大厦A栋)15-16楼 联系人:俞娇 联系电话:0851-6889768 15885540763 邮箱:1612313000@qq.com



## 山东正平招标咨询有限公司

山东正平招标咨询有限公司,经国家财政部批准为政府采购代理机构甲级资格、经国家住房和城乡建设部批准为工程招标代理甲级资格、经国家发改委批准为中央预算投资项目招标代理机构乙级资格、经山东省住房和城乡建设厅批准为造价咨询乙级资格。

公司连续获得了中国招标投标协会组织的两届招标代理机构诚信创优活动先进单位,被省建设主管部门授予“山东省工程建设项目招标代理机构优质服务先进单位”,被市建设主管部门授予“临沂市建设工程招标代理工作先进单位”。

公司不断注重人才的培养,拥有一支专业技术能力强,知识结构合理的中介经济技术服务队伍。建立和完善了供应商信息库,评标各类专业经济技术人员专家库、招标业务资料库、造价数据库。

公司宗旨:人为以正 事为以平  
 公司遵循:服务质量求诚信 优质高效求发展  
 地址:山东省临沂市金坛路1号御园金顶A二单元2501  
 联系电话:0539-8132523 董事长:赵学权  
 Email:lyzpd1@126.com

