# 多级政府间事权划分与财政支出职能结构的国际比较分析

来源：网络 作者：心上花开 更新时间：2024-06-15

*\" 【摘要】政治、经济体制及文化传统等方面的差异，造成了美国、加拿大、英国、日本四个主要西方发达国家多级政府间事权划分与各级财政支出职能结构方面的明显区别。透过各国的具体情况，我们可以发现一些建设财政联邦体制应遵循的基本经验。【关键词】多级...*

\" 【摘要】政治、经济体制及文化传统等方面的差异，造成了美国、加拿大、英国、日本四个主要西方发达国家多级政府间事权划分与各级财政支出职能结构方面的明显区别。透过各国的具体情况，我们可以发现一些建设财政联邦体制应遵循的基本经验。

【关键词】多级政府 事权范围 职能结构

所谓多级政府间的事权划分，就是指把各种公共权力及政府职责在一国的各级政府之间进行分配，从而确定不同类型公共权力政府职责的管辖主体。所谓财政支出职能结构，就是各级公共财政所承担的职责、以及各种类型的公共财政支出在各级公共财政支出当中所处的地位等方面的公共财政支出结构状况。

一、主要西方发达国家各级政府间事权划分与财政支出职能结构

1．美国多级政府间事权范围划分与各级公共财政支出的职能结构

2．加拿大多级政府间事权范围划分与各级公共财政支出的职能结构

加拿大也是一个联邦制国家，全国共有10个省和两个省级区，省以下设市、县、社区等地方行政单位。关于联邦政府、省政府以及地方政府的事权范围，加拿大联邦宪法进行了一些原则性的规定。与美国联邦宪法通过列举主要事项的方式规定联邦政府事权范围的做法相反，加拿大联邦宪法主要规定了省政府的事权范围，并规定没有明确划分归属的事极则由联邦政府掌管。大体说来，加拿大联邦政府的事权范围主要包括外交、国防、国际贸易、货币政策、邮电、航空运输与铁路运输、失业保险等。省级政府的事权范围主要包括医疗保健、社会福利房等教育、环境保护。高速公路等。地方政府的事权在很大的程度上依附于省级政府，在通常情况下，主要包括警察与消防、中小学教育、环境卫生、公园、地方公路等，当然，三级政府间的事权范围的划分并不是绝对的，例如，在农业、工业、养老金、移民等众多领域联邦政府与省级政府都共同地承担着责任。

3．英国多级政府间事权范围划分与各级公共财政支出的职能结构英国是一个单一制的国家，国会是整个联合王国的唯一主权机关。也就是说，在国会中居于多数地位的党派所组成的政府控制着地方政府的一切。甚至在现任英国工党政府执政以前，根本无法讨论英国各级政府的权限划分问题。值得注意的是，英国中央政府与地方政府之间权限与职责的划分在不同地区存在着一定的差距，即英国中央政府下放给英格兰、威尔士、苏格兰、北爱尔兰区议会的权力并不完全一致。总体说来，中央政府的职责主要包括国防和国家安全外交、社会保障、贸易与商业调控、教育等。几乎所有的地方政府都对其辖区的居民提供教育、个人社会服务、警察与消防、道路维护、娱乐和文化设施、环境服务（废物处理与道路清洁等）等公共服务。地方政府的主要职责还要在县议会和区议会进行划分，大体说来，县议会主要负责诸如教育和图书、消防和民防、高速公路和交通、个人社会服务、战略性计划、消费者保护、废物处理与回收等需要一定规模或战略规划的职责；区议会则承担一些诸如住房、地区规划控制与执行、娱乐、停车（根据县议会的授权）、垃圾收集、环境健康等对当地居民具有直接影响的职责；部分职责属于双方共同承担的领域，例如，促进经济发展、博物馆及公园的建设和维护、发放执照等。

4．日本多级政府间事权范围划分与各级公共财政支出的职能结构

日本也是一个单一制国家。在行政体制上，日本实行地方自治制度\" 。其《宪法》、《地方自治法》、《财政法》、《地方财政法》等法律原则上规定了中央政府及地方政府的事权与职责范围。大体说来，日本各级政府间的事权与职责划分基本情况如下：国防、外交、治安由中央政府负责；消防、港湾、城市规划、公共卫生和住宅等由地方政府负责（其中港湾由都道府县政府负责，与当地居民生活关系密切的消防、城市规划、公共卫生和住宅等由市叮村政府负责）；公路、河流、教育、社会福利、劳动、卫生、工商农林行政等大多数事务都由中央与地方共同负责。

在确定了各级政府的事权与职责范围的基础上，日本的有关法律还规定了各种公共事务的经费负担原则：其一，地方公共团体及其机构所需要的经费均由该公共团体负担；其二，中央政府与地方政府共同负责的职责所发生的业务费用、公共产业费用等则由中央财政负担其全部费用或部分费用；其三，用于议员选举等完全涉及国家利益的业务费全部由中央财政负担；其四，由中央政府独立进行的事业所产生的费用原则上由中央财政负担，有时地方财政也负担一部分。

在日本的公共财政最终支出当中，中央财政最终支出所占的比例较低，战后几十年来基本上都在30％上下波动，地方财政支出约占70％的比重。按照日本政府的财政支出分类法，其公共财政支出主要可以划分为政府机关费用、国防费、国土保全及开发费、产业经济费、教育费、社会保障费、恩给费、公债费及其他费用9大项。在上述各项财政开支项目中，除国防费、恩给费、工商费以外，地方财政的负担比重都远远高于中央财政。

二、关于多级政府间事权划分与财政支出职能结构的总结性分析

第一，西方发达国家基本上都把公共财政支出范围限定在“市场失灵”的领域。由于各国的政治、经济体制及文化传统等社会经济条件不同，这就造成了各国政府的职能范围与公共财政支出范围存在着明显的差别。但同为资本主义市场经济条件下的政府及公共财政，各国基本上都把政府的职能限定在诸如国防、行政管理、基础设施建设、环境保护、社会保障等“市场失灵”领域。大体说来，主要西方发达国家公共财政的支出范围基本上都由以下几个方面组成；社会保障、教育与科学研究、高速公路等公共交通设施、自然资源管理、警察与治安服务、国防及国际关系、社会公共服务（供水、排污及垃圾处理等）、住房、土地使用管理及社会规划。与其他发达资本主义国家相比，日本是一个政府对经济活动干预较多、干预程度较高的国家，其财政支出当中的产业经济费（工商费与农林水产费）约占8％的比重，在主要西方发达国家当中名列前茅。但日本的产业经济费也并不是用来直接建立经营性的产业组织，而是用此项资金扶植有关产业的发展。

从上述情况可以看出，作为典型的实行“混合经济体制”的西方发达国家，公共财政支出并不是涉及到经济活动的所有领域，其目标不是取代而是完善市场机制对资源配置的作用，其活动不是与私人企业竞争，而是提供私人企业不能提供或不愿提供的公共产品和服务，甚至是扶助私人企业顺利成长。这也就是意味着资本主义国家的财政活动不是否定，或者从根本上变革资本主义市场经济运行的基本机制，而是辅助、引导其更有效地运营。

第二，在大致划分各级政府事权范围的基础上强化各级财政的民主控制原则，是财政联邦体制（或财政联邦主义）有效运营的制度保证。国内多数研究多级财政体制的学者都认为，合理地划分各级政府的事权范围，并在此基础上确定各级财政的支出范围是确立合理的多级财政体制的首要前提。但笔者认为，多级政府间合理的事权与职责的划分，仅仅为规范各级财政支出活动提供了一个基本的必要条件，但并没有为其提供充分条件。其理由如下：

首先，多级政府间的事权划分与政府职责范围的划分虽然存在着密切的联系，但二者并不完全一致。主要发达资本主义国家各级政府之间的事权划分最主要的是立法权归属的划分。例如，美国联邦宪法虽然列举了联邦政府可以行使的职权范围，但从财政支出的角度来衡量，这种权限范围的界定是极为笼统的；联邦宪法仅仅列举了禁止州政府从事活动的种类，而并没有明确规定州政府具体的职责。其他国家的情况与此也并无二致。

其次，多级政府之间的事权与职责的划分并不直接意味着财政支出范围的划分。以日本为例，其《宪法》、《地方自治法》、《财政法》、《地方财政法》等法律虽然原则性地规定了各级政府的事权与职责范围，并在此基础上规定了各种公共事务的经费负担原则，但也并没有完全划分开各级公共财政的支出范围。日本的中央财政与地方财政的支出项目绝大部分是一致的。当然，这种情况并不仅仅存在于日本，实际上前文所涉及到的任何一个西方发达国家都是如此，他们的不同层级财政支出都存在着一定的共同项目。这也就意味着完全地划分开各级财政的支出范围既是不现实的，也是不必要的。

最后，即使能够在多级政府间的事权与政府职责范围划分的基础上，清楚地划分开各级财政的支出范围，仍然无法有效地保证各级财政支出职能结构的合理化。各级政府的事权范围与财政支出范围的划分，仅仅是对各级财政资金的使用方向做出了一个界定，但并没有明确各级财政究竟可以或者必须把多大额度的财政资金投入到社会保障、公共教育、公共安全等具体的支出项目上。这也就意味着，即使能够清楚地划分开各级财政的支出范围，即各级政府提供公共产品的种类，也无法明确地规定各级政府提供有关公共产品的数量和质量。

通过以上的分析可以看出，尽管多级政府间的事权、职责以及财政支出范围的划分，对于维护一个多级财政体制的有效运营具有重要的意义，但却不是其充分条件。为此，一个公正合理、富有成效的多级财政体制，必须确保的是各级财政活动都是在民主控制的原则下运营的。在各主要西方发达国家，各级财政预算都由相应级别的议会最终负责，有关的行政机构仅仅是预算的提出机关，议会的审议、修改、批准以及在实施过程的审核与监督对于合理地使用财政资金具有不可或缺的重要意义。

第三，从主要西方发达国家各级财政支出的实践来看，各级财政支出的确存在着一定的分工关系。一个最为明显、各个西方发达国家都遵循的分工原则就是，国防、国际关系（包括政治、经济两个方面）方面财政支出应该由中央财政（或联邦财政）来承担。除此之外，主要西方发达国家的多级财政体系在财政支出分工方面还具有以下特点：

首先，社会保障、医疗与健康、公共福利等具有收入再分配性质或需要全国统一标准的公共产品和服务，主要应该由中央政府（或联邦政府）或层级较高的地方政府（或联邦成员政府）来提供。在美国，社会福利项目支出完全由联邦财政承担，公共福利支出的80％以上由联邦财政与州财政承担。在加拿大，对老年人的财政转移支付、健康与社会发展支出、失业保险支出占联邦财政支出总额的30 ％以上的比重，保健支出则是州财政的最大支出项目。

其次，在绝大多数国家，教育支出是各级财政都必须承担的最主要项目。教育支出是美国地方政府最主要的财政支出项目，教育补助金与高中教育支出在州级财政经常性支出中的比例超过了30％。尽管联邦财政直接投入到教育方面比重不是很高，但值得注意的是，州与地方财政在教育方面的支出有相当大的比例是来自于联邦财政的有条件拨款。教育支出既是英国地方财政最主要的支出项目，也是中央财政主要财政支出项目之一，因而，英国的各级财政都承担着提供公共教育经费的任务。在日本，学校教育费与社会教育费两项教育支出约占其财政支出总额的14％，其中的85％以上由地方财政承担，其余部分由中央财政承担。最后，对当地居民的生产、生活具有直接影响的消防、城市规划、公共卫生、住宅等支出项目，应该由层级较低的地方政府来承担。1994年，美国政府间关系咨询委员会就“公众对政府和税收的态度”进行的调查表明，公众认为：联邦政府花纳税人的钱远远超过州和地方政府，而给出却最少。之所以出现这种情况，一个重要原因就是美国联邦财政支出的最主要项目是国防等与一般居民生产生活没有直接关系的领域，而对一般居民生活质量具有重大影响的一些公共产品和服务却主要由州和地方政府来提供。加拿大地方政府最主要的财政支出项目是市政工程和社会服务。日本的情况也别无二致，地方财政支出的比例不仅远远高于中央财政，而且与居民生活关系密切的公共卫生等社会服务项目都由地方财政承担。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn