

F810.3 44
F28

市场经济条件下政府的职能及 其预算体制研究

方乃纯 编 著

海天出版社

责任编辑:于志斌

封面设计:张幼农

封面画:克 农

责任技编:陈 炯

《深圳走向世界》文库

书 名 市场经济条件下政府的职能
及其预算体制研究

编 著 者 方乃纯
出版发行者 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天综合大厦
邮 编 518026
排版制作 海天电子图书开发公司
印 刷 者 深圳市希望印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1 / 32
印 张 5
字 数 74(千)
版 次 1998 年 12 月第 1 版
印 次 1998 年 12 月第 1 次
印 数 2000 册

I S B N 7-80615-718-2 / Z·19

总 定 价 285.60 元(共 17 本)

第一章

西方市场经济国家政府职能 及机构设置

第一节 美国中央政府(联邦政府)

美国在独立之前,作为英国在北美的殖民地由英国派遣官员管理。独立后,由于当时处于资本主义的自由竞争时期,资产阶级所需要的政府职能只是他们利益的守护人,因此,在1787年,美国正式组建总统领导下联邦政府时,只有三个部,各部职员极少:国务院(9人),战争部(2人),财政部(39人);一直到1798年国务院只有7个雇员,预算500美元。所以美国的政府是典型的根据社会经济发展的需要建立的政府,由于经济是私有的,政府不能直接干预经济,所以,其职能和规模在早期很有限。

随着美国国土的扩展,人口的增加,工业化的加速实现以及经济规模的不断扩大和社会政治、经济、金融、贸易、教育、文化技术发展的不断复杂化,经济基础对上层建筑的要求发生了

深刻的变化,适应经济基础的变化和复杂性,美国联邦政府两百多年,从职能和组织结构上也发生了巨大的变化,到目前,联邦政府共有雇员 280 万人,国防、外交、社会保障、科学技术研究、环保、促进经济文化发展等联邦政府职能逐渐扩大,内阁发展到十几个部,并有几十个联邦专业办事机构。

一、内阁

虽然不同于欧洲的内阁制,美国的行政系统根据需要目前设有 14 个部门,依其重要性,分述如下:

1. 国务院:相当于外交部,美国政府最早也是最重要的部之一,职能是协助总统制订和执行美国的外交政策,共有人员 25325 人,1997 年财政开支 52 亿美元。

2. 财政部:美国最早也是最重要的部之一,联邦政府的银行,是政府管理经济的最核心部门,拥有员工 13.56 万,1997 年财政部开支预算 3826 亿美元。

3. 国防部:由原战争部、海军部改组而成,是联邦政府中最重要的部门之一,部长及参谋长联席会议主席协助总统(三军总司令)统率陆

海空三军及全国武装力量,不计作战士兵,共有雇员 106.7947 万人,1997 年预算 2838 亿美元。

4. 司法部:重要的内阁部门之一,协助总统处理全国重大的政府法律司法问题,拥有员工 6.5529 万人,1997 年预算 174 亿美元。

以上四个部合称为“圈内”部门,四个部的负责人都是总统内阁核心和亲信。这四个部门的总员工 176 万人,占联邦政府员工总数的 60%,其经费开支占全部联邦预算的 63%。

5. 内政部:不同于对一般国家政府的理解,美国内政部的职能是管理国家自然资源,包括联邦拥有的土地,国家公园、森林等。现有雇员 7.3980 万人,1997 年财政预算 71 亿美元。

6. 农业部:美国农业部,包括林业局是 1889 年才成立的部,主要是国家在工业化时迫切需要对农业进行支持和保护而成立的,职能是鼓励、支持农场的发展,并推行农业补贴计划,贫困人口补贴计划。现有雇员 11.3147 万人,1997 年预算 606 亿美元。

7. 商业部:1913 年成立,负责全国经济社会统计,国内、国际贸易政策制订、协调、促进;是联邦政府内阁中唯一的一个纯经济性质的政府机构。现有人员 3.439 万人,1997 年预算开支

37 亿美元。

8. 劳动部:1913 年成立,当时全国罢工频繁、劳资矛盾突出,该部职能主要协调各劳工组织,帮助培训劳工就业和再就业。现有职工 1.7487 万人,1997 年预算开支 344 亿美元。

9. 卫生及人民服务部:1980 年成立,主要职能是推动健康和社会福利、社会保障计划。该部门是后工业化社会美国推行社会福利政策的主要职能部门。现有员工 13.3842 万人,1997 年预算 142 亿美元。

10. 住宅与城市发展部:1965 年成立,职能是推动公屋开发和建设计划,为政府工作人员或社会低收入阶层提供廉价住宅。拥有员工 1.1843 万人,1997 年预算开支 194 亿美元。

11. 交通部:1966 年成立,联邦政府拨款支持发展高速公路和城市公共交通系统的专门机构;现有雇员 6.1281 万人,1997 年联邦财政拨款 430 亿美元。

12. 能源部:1977 年成立,职能是从事全国能源政策制订,能源开发研究,特别是原子能的应用。拥有雇员 1.6657 万人,1997 年联邦拨款 142 亿美元。

13. 教育部:1980 年成立,协助总统研究制

订全国教育政策,资助、鼓励高等教育;现有雇员 4554 人,1997 年联邦拨款 294 亿美元。

14. 退伍军人事务部:1989 年成立,由原退伍军人管理局升格而成,主要负责退伍老兵的福利管理事务。现有雇员 23.1486 万人,1997 年联邦预算 394 亿美元。

二、独立执行机构

这些部门具有独特的职能,单位设置不隶属任何部门,直接对总统负责,负责人由总统任命。

1. 联邦事务管理局:1949 年成立,职能是集中联邦政府采购及联邦财产和档案管理。1997 年该机构开支 12 亿美元。

2. 国家宇航局:1958 年成立,职能是和平利用太空开发,具体建设、试验和运作太空飞行器。该局作为国家全额财政支持的机构,60 年代后投入大量资金,包括登月计划和航天飞机计划,1997 年拨款仍为 137 亿美元。

三、独立办事机构

这些机构的职能是贯彻执行经济领域某些特定的政策,保护公众利益。

1. 州际商业委员会(成立于 1887 年)
2. 联邦储备委员会(相当中央银行, 1913 年)
3. 联邦贸易委员会(1914 年)
4. 联邦储蓄保险公司(1916 年)
5. 农场信贷管理局(1933 年)
6. 联邦通信管理委员会(1934 年)
7. 联邦证券交易管理委员会(1934 年)
8. 全国劳工关系管理局(1935 年)
9. 公平就业委员会(1964 年)
10. 国家环保署(1970 年)
11. 消费者产品安全委员会(1972 年)

上述机构属技术性、非政治性管理机构, 自己负责制订各种政策、规范、标准, 并负责监督实施、执行。目前这些机构的直接总雇员有 8 万左右。这些机构 1997 年的联邦拨款为 104 亿美元, 其中机构的一部分收入上交联邦财政, 一部分收入作预算外支出经国会批准后由该机构作为管理费支配。

四、政府公司

这些政府公司拥有总统任命的董事会, 并由董事会聘用管理人员, 不同于私人营利公司,

这些公司虽以公司形式管理,它们没有股东,不分红,不交税,营利留于公司运作或上交财政。目前美国联邦政府共有 3 个政府公司:

1. 田纳西大峡谷管理局:该管理局管理田纳西河控制系统,发电并向周围 7 个州及国家原子能和太空计划送电,现有 4.5 万雇员。

2. 美国邮政署:美国邮政署是由宪法确定为联邦垄断经营的非营利性服务机构,由总统任命董事会,并由董事会选出邮政总监和副总监管理。该机构是仅次于国防部的美国最大的联邦机构之一,现有雇员 80 万左右。虽然有经营收入,但整个联邦邮政系统几乎一直亏损,人不敷出之处由联邦财政补贴。国会对邮政系统的最高期望是自求平衡,但很难实现。

3. 美国铁路公司:成立该机构是为了挽救美国日益衰落的铁路系统,更新改造设备,减少亏损,70 年代成立,至今虽有改善,但仍然不能改变美国铁路收不抵支的亏损局面,每年都要几亿美元的财政补贴。

第二节 美国地方政府：州及市政府

一、州政府

美国是联邦制国家,实行联邦政府和州政府分权,宪法规定凡没有明确划归联邦政府的权限以外的权力归各州。联邦政府主要履行全国国防、外交、货币发行、经济政策制定等重要国家职能,其余经济、教育、文化等涉及国民主要生活的管理权限都在各州。各州有权在不抵触宪法的情况下,依据州宪法制订各项法规条例,州政府机构的设置根据各州特点由州议会批准自定。以美国比较大,历史最悠久的纽约州作为研究的例子,州政府大小有几十个部门,分属社会、经济、交通、卫生、福利、环保、教育、公众权益保护,行政事务等性质。

(一)经济发展和政府监管性质部门

1. 州农业和市场部:作为州政府管理和扶持农业的部门。

2. 州酒类控制局:控制酒类专卖。

3. 州政府银行业管理部:美国实行银行双重管理制度,可以在联邦,也可以在州注册银

行。

4. 消费者权益保护部。
5. 州政府经济发展部。
6. 帝国之州(纽约州)开发公司。
7. 能源研究与发展部。
8. 住宅与社区开发部。
9. 保险管理部。
10. 纽约州长岛电力局。
11. 州公共服务部。
12. 州奥林匹克区域开发局。
13. 纽约州科学与技术基金会。

(二)环保性质部门

1. 州政府环保局。
2. 州公园、度假及历史遗址保护办公室
3. 州环保设备设施公司

(三)交通性质机构

1. 州交通部
2. 州机动车管理部
3. 州尼加瓜沿线交通管理局
4. 纽约州快速道路管理局

(四)卫生与社会福利性质机构

1. 州卫生部
2. 州劳动部

3. 州儿童及家庭服务部
4. 州临时及伤残救助部
5. 州府人权局
6. 州府青年局
7. 州福利总检察长办公室
8. 州府老年人办公室

(五)精神健康性质部门

1. 州精神健康办公室
2. 州智力残障人员办公室
3. 州酒类及其它物质滥用服务办公室
4. 州精神障碍服务质量委员会

(六)公众权益保护性质机构

1. 州敬养委员会
2. 州教养局
3. 州公共设施保护办公室
4. 州临时调查委员会
5. 州司法委员会
6. 州劳改局
7. 州军事与海军事务局
8. 州假释局
9. 州警察局

(七)教育性质政府机构

1. 州教育部

2. 州艺术委员会
3. 州高等教育服务公司
4. 州立大学建设基金

(八)行政事务管理部门

1. 州长办公室
2. 州外交部
3. 州财税部
4. 州预算局
5. 州司法部
6. 州法制部
7. 州审计与监察部
8. 州退伍军人事务部
9. 州选举委员会
10. 州博彩管理局

以上大小大约 50 个机构均属州政府财政全额拨款的内阁或办事机构,其架构类似一个国家政府。应该讲州政府的职能比联邦政府对经济、教育、文化、卫生、治安等事务管理得更全面、更仔细、机构设置也最系统化。整个州政府 1997 ~ 1998 年年度预算开支 660 亿美元。

三、地方政府

美国的所谓地方政府包括市政府、县政府、

镇及村政府,还有独立的学区。

由于政府行政及立法首长都是选举产生,政府及其首长只有不同的层次没有可以互相比的阶别。城市只有规模的大小,没有阶别的高低。如纽约市人口 700 多万,经济规模居世界之首,但它和几千人的小城市法律上地位是平等的。本报告不考察县、镇、村政府的结构,重点考察城市政府的组织结构。

美国的城市政府的组织架构,全国甚至在一个州内不同的城市之间因城市规模、文化背景、经济特点等不同,差别很大。但从城市政府维护地方治安、发展经济、教育、文化、卫生事业的政府基本职能来讲,又有相同之处。本报告以规模较大、政府职能、机构较齐全的纽约市作为例子进行分析比较。

纽约市政府

美国地方政府的基本权力都在州,但一些比较大的城市的政府也拥有很大的自治权,如纽约市。纽约市虽然是纽约州内的一个市,但在遵守联邦宪法和州宪法的前提下,也有纽约市市宪。作为自己自治的基本地方法规,在市宪内明确规定了纽约市政府基本职能和组成结构,市长及市府各部门的职责: