

## 美国地方政府治理（概述二）

高新军

【我要评论】 【该文章阅读量: 953】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

### 七、县政府的组织形式

美国的县政府也是地方政府，并不是高于其他地方政府的一级政府。它的政府组织形式一般是“县议会+行政官”（County Council）。议会由5~13人组成，由选民直接选举产生。有些地方（如德克萨斯州）县政府的组织形式是“县法院+法官”，他们拥有县域内所有经济、行政与法律的最高权力。他们的办公地点也称为县法院（County Courthouse）。但是，这里的法官不是通常意义上的案件审理者，而是事实上的县政府的最高行政长官；这里的法庭并不是专门审理案件的，而是一个管理委员会；这里的县法院也不仅仅是审理案件的地方，而主要是县政府的办公地点，只不过它们叫这个名称而已。

在美国，我们实际上可以概括出3种不同的县政府的模式。

第一种是马萨诸塞州或者新英格兰的模式。那里基本上没有县政府，因为县域内各个市镇边界相连，没有给县留下可供管理的对象。有的只是起协调作用的由各个地方政府的代表组成的具有咨询意义的“地区政府理事会”（Regional Council of Governments）。例如，马萨诸塞州的富兰克林县就有由县域内26个市镇的代表组成的“富兰克林地区政府理事会”（Franklin Regional Council of Governments）；翰浦士尔县也有由该县20个市镇代表组成的“翰浦士尔县政府理事会”（Hampshire Council of Governments）。这些组织没有任何实质性的权力，只是在协调县域内各个市镇在消防、学校、低收入住宅建筑、通信、供水、供气等关系上起有限的作用。

第二种是县政府和市政府各自管理自己领域里的事情，但是在许多涉及双方利益的事情上，有分工也有合作。这主要出现在县域里有大城市，但是也有广大的农村的情况下。例如西雅图市和金县的关系；库帕斯克里斯蒂市和纽艾塞斯县的关系；杜姆市和杜姆县的关系都是如此。在那里，城市政府管理城市范围内的公共事务，城市以外的广大农村地区则是县政府管理的区域。同时，在财产税基评估，各种执照和证书的发放，如驾驶证和汽车牌照、结婚证、出售酒类饮料许可证、出生和死亡证书；选举、地区法院事务（高于县法院和城市法院）等公共事务上，也是由县政府统一管理的。这是它们的分工。合作是指在一些关系到市县双边关系的共同领域，双方共同组成委员会和理事会进行管理。例如，得克萨斯州库帕斯克里斯蒂市所在的纽艾塞斯县政府下设了28个专业委员会，人员由库帕斯克里斯蒂市政府和纽艾塞斯县政府共同任命。参加这些委员会的成员虽然大多是义务志愿者，既没有工资，也没有行政执法的权力，但是他们在协调和沟通市和县的关系上，起着促进的作用。例如，县的市民卫生和福利咨询委员会就是一个有双方官员参加的委员会。该委员会11名成员中，其中5人是县政府最高委员会成员，另外5人来自库帕斯克里斯蒂市议会，还有1人由市和县政府共同任命。委员会选举自己的主席和副主席，并与市和县的公共卫生以及人类服务部门的领导密切合作。在其他领域里，这样的合作也很多。

第三种是豪伍德县政府这种模式，即在县域里只有一个县政府，没有其他的地方政府存在，虽然豪伍德县也有不少人口集中的市镇。这种模式在当地运行良好，2002年，他们还获得了“全美明星城市奖”，成为美国十大明星城市之一，只不过他们是惟一获此奖的县，而不是市。美国实行的是地方自治制度，选择什么样的政府管理模式，是广大选民的民主权利。在一个人口不过26万，面积只有650平方公里（251 Square Miles），而且交通发达、方便的县，选择这种地方政府管理模式，不仅降低了政府运行成本，也能为居民提供良好的公共服务。



- 今夜，老大陆无语
- 别了，陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达：在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题：从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗？
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余：以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子，莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇：行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招  
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班  
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设  
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研  
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选  
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展  
项目实习生招募通知

## 八、独立的学校管理区

在公共产品的供给上，基础教育是地方政府最为关注的内容。在美国，几乎所有的学校管理区不仅在行政上，而且在财政上都是独立于地方政府的。这在大城市更是如此。学校管理区的领导机构由选民直接选举产生，资金则来自地方政府的税收、州政府和联邦政府的转移支付、民间机构的捐赠等，其中州政府和联邦政府的转移支付所占比重很大。

2003年，州政府和联邦政府对西雅图市学校的转移支付占整个学校管理区财政收入的70%。

2003~2004财政年度，库帕斯克里斯蒂市学校管理区也可获占其经费53.6%的州政府和联邦政府的转移支付。

地方政府财政支出中，用于教育的经费比重都在45%以上，有的甚至更高。例如：马里兰州的豪伍德县，2003年该县用于教育的支出占整个县财政总支出的62.35%。

## 九、强有力的州和联邦政府的转移支付

在美国，州政府和联邦政府对地方政府的转移支付力度是很大的。尤其是州政府，其对地方政府的转移支付力度有时达到了地方政府预算的1/3。其对独立的学校管理区的转移支付是维持地方基础教育质量和规模的支柱。

2002年，马萨诸塞州艾莫斯特镇预算收入的33.5%以上来自州政府的转移支付。

2002年，塞勒姆市得到的州政府的转移支付占该市当年预算额的28%。

从2000~2003年，家庭平均年收入为6.6万美元的典型的的中产阶级社区布鲁克林镇，州政府转移支付也占该镇预算额的11.47%。

2003年库帕斯克里斯蒂市学校管理区从州政府获得的转移支付占其总经费的52.8%。

2003年，西雅图市学校管理区从州政府获得的转移支付占其总经费的56%。

## 十、分税制的财政收入体系

联邦收入主要来自所得税；州政府收入主要来自消费税；地方政府收入主要来自财产税。其中：消费税和财产税在一些较大城市是分享税种，在一些地方，所得税也是分享税种。这些税种：财产税和消费税在中国目前还没有。美国地方政府的主要收入来自财产税。

在艾莫斯特镇，2002年财产税收入占整个镇财政收入的51%；

在塞勒姆市，2003年财产税收入占整个市财政收入的64.9%；

在布鲁克林镇，2003年财产税收入占整个镇财政收入的68.4%；

在马里兰州的豪伍德县，2003年财产税收入占整个县财政收入的47.12%。

在库帕斯克里斯蒂市，2003年财产税收入占整个市财政收入的26%；另有相当部分支付给了学校管理区，占其总收入收入的44.9%。

在西雅图市，2003年该市财产税收入占整个市财政收入的31%；另有相当部分支付给了学校管理区，占其总收入的28%。

## 十一、用人不少、吃饭财政

• 2007年度十大改革新闻评选揭晓

• 民政部关于组织开展《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布实施十周年纪念活动的通知

• 2007十大改革新闻、十大改革探索网络评选

[更多>>](#)

美国地方政府的公务员人数与居民人数的比例一般在每1 000个居民有公务员10人左右（不包括教师）。地方政府的财政，主要用于支付政府工作人员的工资和福利。一般人头费要占整个财政支出的70%~80%。

艾莫斯特镇2002年有居民3.5万人，有全日制的政府工作人员250人，中小学教师350人；图书馆工作人员35人。工资占去了镇预算总额的70%，但是另外10%的预算要花在支付加班费和为政府雇员支付福利上面，尤其是医疗保险费。

塞勒姆市2002年的人口4万，有全日制政府工作人员428人，兼职工作人员124人；有全日制中小学教师798人，兼职教师240人。2002年用在工资项目上的支出占整个预算额的70%。

布鲁克林镇2002年有人口5.3万人，2003年从镇政府那里领工资的有1 050人，另有300人做临时性工作。该镇有1 192名中小学教职工。2003年该镇工资和福利性支出占总支出的73.74%。

库帕斯克里斯蒂市2003年有人口28万。2003年该市有政府工作人员3 220人，另有长、短和季节性政府雇员3 606人。在该市的一般性财政收入中，其中75%用于人员的工资与福利。2004年全市共有教职工5 350人，其中教职员工的薪金和福利支出占总收入的84.98%。

西雅图市2003年有人口58万，2004年市政府实际用人10 600个。其人员工资和福利的支出占整个财政支出的75%。2003年共有中小学教职工7 314人，人员工资和福利81%。

## 十二、平衡的地方财政运作和通过资本市场筹资进行基础设施建设

在美国，州政府和联邦政府在财政上可以有赤字，但是，地方政府不能有赤字，因为地方政府是允许破产的。在城市的大型基础设施建设上，地方政府通常的做法是从资本市场上进行筹资。设在纽约资本市场的债券评估公司会根据该市信用程度、税收规模和还款能力，对他们的债券进行评级和规定发行规模，在市场上公布，供购买者参考。

例如，1998年，西雅图市选民就通过投票批准了从资本市场筹资1.964亿美元用于有107年历史的西雅图公共图书馆系统的设备、技术和图书更新项目。

塞勒姆市从1999~2003年先后从资本市场筹资9 000万美元，新建了一所学校。

布鲁克林镇长期以来一直靠在资本市场上发行政府建设债券来为该镇的公共基础建设筹集资金。该镇每年的发行规模在200~1 000万美元之间。这些钱为该镇的学校、公共图书馆的建设提供了有力的资金支持。

库帕斯克里斯蒂市在14年前出售过建设债券，为当时的城市基础设施建设筹集到了资金。现在该市为了建设新的体育场、扩建机场、新修拦海潮大坝，正在准备出售新的政府建设债券。

## 十三、透明公开的决策过程

美国地方政府决策的特点，一是听证；二是公开；三是重大问题要提交全民公决。

可以说，在美国地方政府，没有不经过听证的决策。这种听证会是自由参加的，没有任何限制，就连像我这样的外国人也可以自由旁听。

所谓公开，就是可以在当地的报纸、电视、讨论会上进行各种观点的交锋，充分发表意见，或者请专家进行讲解，使居民对决策的内容有充分的了解。美国地方政府所有的会议都有当地电视台进行现场直播。

全民公决是美国地方政府经常使用的一种决策方式。法律规定，凡是重大事项的决策，必须进行全民公决。例如：如果马萨诸塞州的一个地方政府要将当地的财产税率每年增加超过2.5%，就必

须对此进行全民公决。如果一个地方政府要变换政府组织形式，从“镇民代表大会+镇经理+镇理事会”变为“市政议会+市经理+市长”，也要进行全民公决。

#### 十四、淡漠的政党政治影响

美国的政党产生于18世纪初，直到今天，美国社会上还广泛存在着对于政党的不信任，认为政党只是代表着少数人的利益。美国地方政府基本上没有政党色彩。地方政府的职位也不是按照政党来分配的。从历史上看，美国的政党是随着选举的扩大而产生和发展起来的，也是为选举服务的。在没有任何入党手续，没有任何党的纪律，不用交纳党费，进出自由的政治环境下，美国仍旧有50%的选民注册为无党派人士。美国地方的党组织的主要职能就是动员更多的选民，投本党候选人的票。这些地方党组织的领导人只能将自己党组织的活动放在业余时间来进行，不能与他们自己的职业相冲突。松散的政党组织形式，以选举为纽带的政党政治与选民的关系，行政权力大于政党权力，应该是美国政党政治的特点。

#### 十五、对政府官员的监督力度强

美国是一个非中央集权的国家，在制度设计上，分权是其突出的特点。有时，即使分权造成了效率的下降，为了防止腐败和官僚主义，他们也在所不惜。美国也有腐败现象，如安然公司做假账、康涅狄格州长2003年收受建筑承包商为其装修住房的好处，等等。但是，整个来说，美国地方政府的官员比较廉洁，从1999年至今，我在美国从事地方政府治理调查，前后有1年半，几乎每年都去，但是看到、听到的美国地方政府腐败的案件，是非常少的。这不是说美国地方政府的官员觉悟比我们高，而是那里对政府官员的监督力度是非常大的，腐败的成本也非常高。

首先是选举。美国地方政府官员都是选民直接选举产生的。他们的任期都不长，2~4年。每年改选一部分，所以在美国，地方性选举几乎每年都有，选民对地方政府官员的监督也每年在起作用。

其次是审计。审计官是选民直接选举产生，每年有独立的审计机构对政府的财政状况进行审计，其报告是公开的，任何公民都可以索要阅读，并可以在互联网上随意查阅。

再次是听证。所有决策都要听证，重大决策还要进行全民公决。政府行政机构只是一个纯粹的执行机构，它没有任何决策的权力。所以，美国地方政府行政机构的权力是很小的。

第四是媒体直播和网上信息完全公开。地方政府的任何重大会议都是电视直播，政府所有的信息都必须在网上公开，方便民众查阅。在美国地方政府，选民要想得到政府官员个人的信息是非常方便的。

最后是罢免。这种手段虽然不是经常使用，但是确实在使用。2002年6月在缅因州的莱巴隆小镇，由于选民对于原来只拿很少补贴的镇政府官员在预算中为自己开出每年1.5万美元的收入表示不满，将镇政府的所有官员给开除了，并且关闭了镇政府3个月。这在美国政治学界还引起了一场热烈地讨论。

#### 十六、公平优先，兼顾效率

美国地方政府的施政目标是让所有的选民和纳税人享受到公平的公共产品和公共服务。所以，在那里，公平是第一位的。我们都知道，集权的效率是很高的，因为这种决策模式不需要很多的听证和讨论，少数人就可以决定需要干什么。但是，在美国地方政府，制度的设计就从防止集权的产生开始，所以，那里的决策第一要走规定的程序；第二要公开听证、讨论；第三要照顾到少数利益受损的人。所以，美国地方政府的决策效率不高，许多事情讨论了几十年甚至十几年还未干成的也屡见不鲜。

#### 十七、多种参与渠道和公众参与率较低

美国地方政府有一个共同的特点，那就是每个地方政府都有几百名选民参加的各种委员会、理事会来参与决策。

例如：3.5万人的艾莫斯特镇，就有近250人通过参加政府的各种委员会和理事会参与了政府的决策。

5.3万人的布鲁克林镇，也有250多人参与了地方政府的各种委员会的工作。

库帕斯克里斯蒂市有人口28万，在市议会下面，设有51个专门的理事会和委员会，共有500多名市民作为志愿者在这些专门的理事会和委员会里为城市的立法机构的决策提供咨询服务。

西雅图市有人口58万，除了专职的政府行政官员之外，西雅图市还有41个由专家、政府官员、市民志愿者组成的各种理事会和委员会，有470多名市民为市议会、市长和市政府各个机构提供咨询服务和帮助。

但是，地方选举的投票率是很低的。在我的调查中，只有塞勒姆市的地方选举投票率是最高的，从1997年至今的3次地方选举中，初选的投票率为31.5%，最后选举为55%。

在实行“市政理事会+市长”（City Council + Mayor）管理模式的Northampton市，其投票率也没有超过20%。北卡罗莱那州的杜汉姆市同艾莫斯特镇一样也是个大学城，那里的投票率同样只有14%~17%左右。

艾莫斯特镇2001年的地方选举投票率只有7.7%。255名镇代表会议的代表的选举有1/3只有一名候选人。

布鲁克林镇地方选举不仅竞争性低，而且投票率也低，一般不会超过20%。

## 十八、很高的地方民众自组织水平

美国地方的各种群众组织多如牛毛，因为成立这种组织不需要什么注册手续。

说到自治，就不能不牵扯到美国地方民众的自组织的水平。一般来说，单个选民与政府和政治家对话，是决不会占有什么优势的。但组织起来的选民和处于非政府组织中的选民与政府和政治家的对话就完全是另一个概念了。美国的社区（Community）一般都有很多各种各样的非政府组织：经商者可以加入商会；教师有教师工会；公务员有公务员工会；还有警察工会；消防员工会；环保人士有环保组织；残疾人有残疾人的组织；体育爱好者也有自己的协会；其他如动物保护组织；少年足球协会；舞蹈爱好者组织；还有各种各样的同学会、退伍军人协会、基金会、教会组织等等，可以说，社区内的选民都属于这些非政府组织中的一个，有的还是几个非政府组织的成员。这些组织有自己的利益倾向，通常可以用同一种声音与政府和政治家对话，要求他们倾听自己的声音。这些声音对选举的影响是很大的，任何一个政治家都不可能无视这种力量的存在。同时，在地方政府讨论与他们的利益密切相关的议题时，他们作为一个团体的力量也会影响和左右讨论的最后结果。

来源：《美国地方政府治理》 来源日期：2005-3-28 本站发布时间：2005-3-28

[【关闭窗口】](#) [【打印稿】](#) [【E-mail推荐】](#)

## 相关链接

用户名：	<input type="text" value="游客"/>	密码：	<input type="password"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题：	<input type="text" value="回复：美国地方政府治理（概述二）"/>				
	<input type="text"/>				

### ！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

内容:

提交

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责声明](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024\*768 浏览本站 程序运行时间: 0.047秒