



# 关于财税体制改革的思路\*

课题类型： 中国金融四十人论坛内部重大课题

执笔人： 马骏、白重恩

2013年06月

---

\*本文为中国金融四十人论坛（CF40）内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《关于财税体制改革的思路》的研究报告。课题组成员包括：白重恩、蔡洪滨、黄海洲、李波、马骏、魏加宁、伍戈、徐林、袁力、周诚君、周汉华（按姓氏音序排列）。课题组感谢吴敬链、汪德华、吴晓灵、易纲、谢平、钱颖一、刘剑文、王小鲁、贾康、郑建新、许善达、肖明智等专家的建议和提供的素材。文中观点不代表执笔人供职单位意见。



## 摘要

财税改革的主要目标应该是改变经济增长方式、改善收入分配、提高预算的透明度和法制化程度、提高财政的可持续性、控制系统性风险。

目前的财税体制所面临的主要问题包括：目前的财税体制的一些弊端助长了高投资、高耗能、高污染的增长方式；税收体制的问题阻碍了服务业发展、难以抑制高能耗高污染行业的发展、收入分配功能很弱；大量出台的区域规划、产业规划所提出的税收优惠，导致扰乱正常市场竞争秩序的恶性竞争；在支出方面民生开支不足但三公消费和对竞争性领域的经济活动干预过多；预算的透明度和法制化程度低，随意性强，无论是广度上还是深度上，当前的预算管理都没有满足向人大、社会提供完整信息的要求；全口径预算虽然框架已经建立但大部分应该上缴公共预算的国有企业利润仍然游离在外，预算缺乏长期预测因而无法反映长期财政风险；在中央和地方的财政关系方面，地方承担较多的支出责任而缺乏自主财力、透明的转移支付体制和通过透明方式独立发债的权力，制约了地方根据当地需求配置财政资源的空间，并可能产生大量地方平台不规范融资的系统性风险。

我们的主要改革建议包括：

1) 三年内基本完成“营改增”，并以“营改增”为突破口，全面改革税制、推动中央和地方财政关系改革。



2) 真正建立全口径政府预算体系, 加强人大对预算的审批、修改和监督能力; 三年内彻底清理所有未纳入预算的各种体制外收费; 在 2015 年底前将国有企业税后利润上缴公共预算的平均比例提高到 20%, 中长期内将此比例提高到 30 - 40%; 启动向社保划拨上市国有企业股份的试点; 通过提高预算透明度抑制政府干预竞争性领域经济活动的冲动。

3) 在中央与地方财政关系方面, 要充分、具体地考虑每项支出责任的历史沿革和复杂性, 将有较强“外部性”的司法、环保监管、食品和药物安全、跨区域基础设施等部分支出责任集中到中央, 推动基础养老金的全国统筹; 鼓励地方在养老金个人账户、医疗、教育、土地等领域探索不同的改革路径和管理方式; 考虑将特别消费税和车辆购置税的收入和税率决定权下放给地方, 或允许地方开征零售税; 减少专项转移支付, 扩大以公式为基础的一般性转移支付, 提高转移支付的稳定性和透明度。另外, 转移支付的新体制必须充分反映农民工和及其子女的教育和医疗等公共服务需求在地区之间的转移, 减少财政体制对城市化的阻力。

4) 扩大地方政府通过透明方式独立发债的权力, 逐步建立以市政债为主体的地方基础设施融资体制。要求发行市政债的地方政府公布资产负债表。通过立法、市场机制、增加透明度、加强地方人大监督、建立预警体系等改革来硬化地方政府的预算约束。

5) 建立中长期预算框架, 增强财政的可持续性。建立



中长期财政预算框架（包括 5-10 年财政预测，并公布主要或有负债）。除了预算部门之外，还应该要求人力资源与社会保障部对长期（如今后 40 年）的养老金缺口和卫生费用进行预测。



## 目 录

一、财税体制改革的主要目标.....	6
二、财政收入改革.....	7
三、财政支出改革.....	13
四、预算管理体制改革.....	16
五、政府间财政关系的改革.....	20
六、地方债务管理体制改革的.....	31
专栏：中国地方政府的预算约束能否硬化？.....	36
七、改革时间表和突破口.....	39
附件一：加拿大、澳大利亚、日本和英国的一般性转移支付.....	45
附件二：美国俄亥俄州的地方财政风险预警体系.....	52



## 一、财税体制改革的主要目标

财税体制改革应该达到以下几个主要目标：

1) **改变经济增长方式，改善经济结构。**部分由于财税体制的弊端（如税收体系过度依赖间接税、国有企业向公共预算上缴利润的比例过低、资源和环境税费太低、土地财政缺乏透明度等），地方政府和企业倾向于追求投资拉动和粗放型的 GDP 增长，导致经济结构的严重失衡。这些失衡表现在投资比重过大、消费比重过低；工业比例过大，服务业发展滞后；能源使用效率低、污染严重。需要通过税收改革（如“营改增”、资源环境税费改革）、国有预算体制改革（如国有企业上缴红利制度改革）、地方政府预算体制改革（增加透明度）、支出改革（如增加对节能减排的财政支持）来推动增长方式的改变和缓解结构性扭曲。

2) **改善收入分配，促进社会公平。**需要通过个人所得税改革、增加对民生的支出、改革国有企业利润分配制度等在近期内遏制住收入分配恶化的趋势，争取在中期内明显改善不同收入群体之间的收入分配。需要通过改革中央与地方的财政关系，提高公共服务均等化的能力，改善地区间的收入分配。

3) **建立公开、透明、法制化的预算体制，约束政府过度干预经济，控制宏观税负，减少腐败。**需要通过建立全口径预算体制，在几年之内彻底清理所有游离于预算外的政府收



入和支出，通过消除体制外和腐败性收入，来达到减少宏观税负、提升增长潜力、抑制腐败的效果。将税收立法权收归人大，避免国家税收制度过于复杂和税收流失。用预算法规范政府行为，人大应具有预算修改权，并可追究政府执行预算的责任。

4) 提高财政的可持续性，控制系统性风险。目前的决策机制在程序上不重视财政的长期可持续性。今后，各级政府和人大在确定每年预算时，应该对中长期财政收支和债务负担进行预测并以中长期预算框架的形式公开，确保当前政策与财政的长期可持续性相一致。在地方层面，必须解决基础设施融资的巨大需求与地方隐性债务风险之间的尖锐矛盾，建立既能支持城镇化的融资需求，又能有效控制风险的地方债务管理体制。

目前的财税体制在收入、支出、预算管理、中央与地方财政关系、地方债务五个方面都存在与改变增长方式、改善收入分配、约束政府行为、控制长期和系统性风险等目标不相适应的许多问题。以下具体讨论 these 问题和相应的改革思路。

## 二、财政收入改革

财政收入方面的主要问题包括：

- 与其他行业的税负相比，服务业的税负过重，营业税体制导致重复征税，阻碍了服务业的发展和专业化分工。



- 个人所得税未能有效发挥调节收入分配的功能。个税的税基非常窄，对财政收入的贡献十分有限。目前缴纳个人所得税的只有大约 2400 多万人，占总人口比重不到 2%。由于个税只覆盖了 4% 的就业人口，即使这些是最高收入的人口，但因为大部分高收入者没有被覆盖，因此很难起到应有的调节收入分配的作用。过去十年，由于社会压力，几次上调个税的起征点，许多人误以为将可以减少收入差距。事实上，起征收点的上调进一步减少了高收入者交税的比例，事实上加剧了收入分配的恶化。
- 我国目前以生产和流通环节税收（增值税、营业税以及企业所得税）为主的税收体系，虽然与我国的发展阶段有关系，但造成地方政府明显偏好投资和工业企业（因为工业是税收的主要来源），而忽略为本地居民的服务，加剧了经济增长过度依赖投资的冲动。
- 资源税和环保收费的税、费率太低，无法起到抑制过度能耗和污染的作用。比如，目前二氧化硫（SO<sub>2</sub>）和氮氧化物（NO<sub>x</sub>）的排污征收标准过低，相比于安装减排设备的成本要便宜很多，因此许多企业更愿意支付排污罚款。

## 关于改革的建议

### 1) 个税改革

第一，稳定免征额，提高个税占税收收入的比例，改善收入分配。在今后几年中不再提高个税免征额（保持在目前的 3500 元/月）。这样，随着人均收入的逐步提高，我们估





计到 2015 年个税收入占全部财政收入的比重可以从 2011 年的 6% 提高到 10%，占 GDP 的比重可以从 2011 年的 1.3% 到 2015 年的 1.9%。同时，到 2015，占就业人口的近 10% 的收入者将被个税覆盖，远高于目前的 4%，因此将改善收入分配。<sup>①</sup>

第二，将目前 7 种税率减少到 5 种，最高税率从目前 45% 降低到 35%。目前最高税率过高，导致高收入者大量进行避税、逃税的活动，因此政府实际上也在此税率上无法获得多少收入。既然没有多少收入，又设置如此高的税率，对企业家和高端专业人士造成了政策环境恶劣和“某一天我会被查税”的恐惧心态。据调查，中国 70% 的富人已经或有移民海外的打算，个税最高税率的“威胁”（而非其实际征收）是其中一个重要的因素。

第三，从高收入人群（可定义为年收入为 24 万元以上的人群）和高级公务员（处级干部以上）开始，启动综合个人所得税的试点。加强税务机关征税能力，赋予金融机构、行政机关提供涉税信息的责任和税务机关采集信息的权限。综合个税的征收项目应该包括工资薪金、经营所得、劳务报酬、财产租赁所得、财产转让所得、利息、股息等；并以此为契机，要求政府官员公布财产和各种收入，实质性地建立起一项防止腐败的重要制度约束。综合个税的另一个重要目的是拓宽税基，因此可以降低税率。此外，由于拓宽税基过程中所新包括的征收项目基本上都是高收入者的所得，也可

<sup>①</sup> 我们的定量分析表明，与其他许多政策相比，稳定个税免征额、提高财政对教育卫生社保的支出可以比较有效地降低基尼系数，改善收入分配。见秦晓、马骏、曹远征：《价财税改革配套改革》之附录二（对价财税改革经济效果的定量分析），博源基金会中国经济观察 2013 年特刊第 1 期。



以进一步明显改善收入分配。

第四，适当提高个人所得税由地方政府分享的比例。具体讨论将“中央与地方关系”一节。

## 2) 营业税和增值税改革

2012年，“营改增”已经扩大到全国十个省市，所积累的经验应该能很快运用到其他地区 and 行业。今后三、四年内，应该将“营改增”扩大到全国范围，和除银行保险业以外的其他所有服务行业。最近一两年，可以从公路和港口运输业扩大到电讯、铁路、建筑安装等行业。主要目的是减少重复征税、促进专业化协作及服务行业的发展。营改增之后，估计大部分服务业企业的间接税税负可下降15-20%，制造业税负也由于间接税的进项抵扣而有所降低。

对银行业，由于其核心金融业务（如信贷业务）的进项抵扣难以确认，在多数国家一般对其免征增值税，而只对非核心业务（如理财咨询、保险箱管理等）征增值税。多数国家对银行业不征营业税，即使征营业税，其税基的定义也远窄于利息收入。总体来说，国外对银行业的所得税税率高于中国，但由于间接税低于中国，中国银行业的总体税负较高。在利率逐步市场化、中国银行业净利差将明显下降（估计会从2.6%下降到2%左右）的背景下，应该将营业税税率从目前的5%降低到4%，以帮助避免银行业出现税后利润的大幅下降。另外，银行业营业税的下降也有利于在资本项目开放后，国内银行在国际竞争中享受基本平等的税收环境。我们建议的银行业营业税税率的降幅（5%下降到4%，降幅约20%）



与其他服务业“营改增”享受的间接税降幅基本一致。另外，保险业作为服务业的重要组成部分和养老、医疗等社会保险的服务提供者，也应该享受类似的间接税改革的利好。因此，有必要将保险业的营业税税率也同时从5%下调到4%。

### 3) 提高资源税和和排污收费，在主要城市实行汽车拍照拍卖制度<sup>①</sup>

改革的方向是继续提高资源税税率，提高排污费并改为环保税，在主要城市实行汽车拍照拍卖制度。这些改革将有助于抑制对资源的过度消费和对环境的破坏。近年来许多城市空气污染指数（PM2.5）数倍于WHO建议的安全标准（25），群众抱怨很多，应该是政府大力调整财税政策以帮助治理污染的契机。我们的若干具体建议包括：

**第一、将煤炭资源税税率提高5-9倍。**我国煤炭资源税税率过低，无法达到抑制过度消费的目的，而燃煤是中国PM2.5的最大来源（占45%）。目前对煤炭仍然实行从量计征的方法，主要产地按3-5元/吨进行征收，相当与煤炭生产价格的0.5-0.8%左右。为了控制煤炭需求的增长，我们建议在两年内分步骤将煤炭资源税提高到5%，即比目前水平提高5-9倍。目前全球石油价格低迷、国内通胀压力较为温和，从宏观条件上来说也为提高资源税税率创造了条件。除了煤炭以外，其他资源税的改革也应该加快进行。在提高资源税的同时，要配套改革能源最终消费价格的形成机制，使消费者承担资源税的成本，从而达到抑制过度消费的目的。

<sup>①</sup> 关于此问题的详细论述，见马骏、施娱、佟江桥：《政策要大变，才能将PM2.5降到30》，博源基金会中国经济观察2013年特刊第4期。



第二、大幅提高排污收费，包括将二氧化硫和氮氧化物等排污征收标准提高 1-2 倍。目前，SO<sub>2</sub> 和 NO<sub>x</sub> 的排污征收标准过低，相比于安装减排设备的成本要便宜很多，因此许多企业更愿意支付排污罚款。此外，还应该相应提高烟尘排污费、硫酸雾排污费、粉尘排污费等征收标准。中期来看，应该将排污收费改为环境税。

第三、在主要城市实行汽车牌照拍卖制度，逐步将汽车保有量的年增长率降到 5%。汽车尾气排放是我国 PM2.5 的第二大来源（占 20%），而我国的乘用车保有量过去五年内以年均 20% 的速度增长。这个趋势从环保、城市交通拥堵和能源消费等几个角度来看都是不可持续的，必须采取措施（如牌照拍卖制度等）大幅降低汽车保有量的增长速度。实行车牌拍卖制度的另一重要好处是增加地方财政收入和利用这些财政收入投入发展公共交通和治理污染能力。从最近的经验来看，一个大城市引入车牌拍卖制度所带来的地方财政收入要比已经开征的房产税要多几十倍。我们建议，拍卖汽车牌照收入的大部分，应该用于建设地铁，大幅提高地铁的便捷度，从而提高居民“清洁出行”的比例；还应该用于淘汰“黄标车”的补贴。

#### 4) 逐步推进房产税改革

从中长期来看，以房地产保有税为主的财产税是适宜的城市政府的主体税种之一，而且财产税按财产存量计征，其稳定性和可持续性较好。

在房产税具体设计思路上，有两个方案。一是新老划断，



只对新增房产征税，存量房进入二级市场交易后也开始征收房产税。此方案法律风险较低，实施阻力较小，但可能引发对利益既得者保护的质疑，也可能导致市场分割。二是对存量、增量房产统一征收房产税。存量房屋有可能大量进入二级市场交易，扩大供给，有利于降房价，有利于防止市场分割，但征收存量房产的房产税可能面临很大阻力，因为购买这些房屋时房价中已包括几十年产权的土地出让金。对于上述两种方案，近期可优先考虑第一种方案。近年内应该通过扩大城镇建设用地供给、改变供地方式等途径，降低地价和房价，为逐步扩围到存量房创造条件。

### 三、财政支出改革

财政支出方面的主要问题包括：

- 医疗、社保等民生开支不足，导致公立医院看病难、养老金个人账户空账达两万亿等问题。一亿多原籍农村、长期在城市打工的进城农民工没有被城镇社会保障体系覆盖，在保障性住房和子女教育等方面也不能享受与城市户籍人口相同的待遇。
- 环保、节能等支出占政府支出的比重过低。比如，中国政府对新能源的补贴只占 GDP 的 0.2%，比发达国家低一至两倍。
- 一般性支出，尤其是三公消费，占政府支出比重过高。根据王小鲁的估计，我国财政支出中，广义行政管理费



支出占财政支出的比例远高于发达国家的水平。其中，因为透明度低和缺乏监督，“三公消费”支出数额巨大(但并不仅限于在行政管理费名义下的支出);另一方面由于各级党政机构臃肿庞大和行政支出无标准、无节制，也耗费了大量公共资源。

- 许多地方政府滥用优惠土地定价、税收返还(税式支出)、政府性基金等财政资源鼓励竞争性领域的投资，违背了“公共财政”原则，导致了财政资源的浪费、在许多情况下加剧了产能过剩和腐败。

### 关于改革的建议

我们认为，今后几年的财政支出改革应该主要通过增加医疗、社保、环境支出占 GDP 的比重，来解决由于“外部性问题”所导致的投入不足的问题，同时减少包括三公消费在内的其他支出占 GDP 的比重，减少政府通过财税优惠政策对竞争性领域经济活动的干预。

**第一，提高财政对社会保障和医疗投入占 GDP 的比重。**我们对“国家资产负债表”的研究表明，由于人口老龄化、新的医疗技术日趋昂贵等因素，养老金和医疗支出的缺口将成为财政的最大压力。我们建议，养老金的缺口主要由提高退休年龄、划拨国有股份和利润来解决。但是，根据国际经验，卫生总费用占 GDP 比重的提高(我们预测为将从目前 GDP 的 5%提高到 2050 年的 10%)部分的(约 1/3)将由政府买单。如果政府不提高对卫生总费用占财政支出的比重和政府卫



生支出占 GDP 的比重，社会压力（如老人无法获得长期护理服务而有尊严地度过晚年）将不断增大。另外，提高财政对医疗卫生的支出的受益者主要是中低收入的人群，因此这项改革是提高公共服务均等化程度、改善收入分配的重要方面。对经济来说，完善的社会和医疗保障有助于降低“预防性”储蓄，提高消费倾向，从而提升消费拉动 GDP 增长的作用。保持社会和谐与改善收入分配在很大程度上属于“公共产品”的范畴，因此财政必须起到更大的作用。

第二，将财政对清洁能源、节能、环保的投入占 GDP 的比重提高一到两倍。资源使用效率过低、对能源进口的过度依赖、和环境状况恶化是对经济可持续增长的巨大挑战。具体来说，从财政支出的角度来看，必须要进一步增加对清洁能源、节能、环保的支出，用以直接改善环境、治理污染，同时提升节能、环保等服务业在经济活动中的比重。

第三，降低三公消费等一般性支出占 GDP 的比重。包括三公消费、公共安全支出等在内的一般公共费用支出比重应该大幅下降。一方面，降低这些项目占 GDP 比重的下降是保证全部财政支出占 GDP 比重基本稳定的要求，公共安全支出占 GDP 比重的下降是社会保障支出增加后，提升社会和谐程度的预期结果。在三公消费的改革方面，应该推进公车制度改革，严格规范差旅费、公款吃喝和送礼标准，规范和限制退休干部待遇（医疗、用车、差旅等）。

第四，严格控制地方政府通过低价土地（尤其是工业用地）、税式支出、基金支出的方式过度干预竞争性领域的经



济活动。目前，工业用地的地价约为住宅用地价格的十分之一，成为地方政府变相补贴工业项目的最重要的公共财政手段。另外，地方政府大量使用税收返还和直接补贴的形式过度刺激竞争性领域的经济活动。地价土地、税收返还从本质上来说是政府财政的支出，但由于低价土地的隐性支出没有纳入预算、税式支出没有在预算中用支出形式列支、政府性基金支出虽然纳入预算但人大没有审批权，逃避了人大和民众的监督。这些问题都必须通过预算改革来解决（见下一节），以帮助政府进一步退出竞争性经济领域，减少腐败。

#### 四、预算管理体制改革

目前预算体制面临如下主要问题：

- 预算管理缺乏公开性和透明度，法制化程度过低。全国人大虽然可以“审议”预算，但却无法修改预算。目前，我国的十八大税种中，仅个人所得税、企业所得税、车船税这三个税种，由全国人大立法确定了征收权，而其余税种的征收合法性，均源自国务院所作的暂行规定和条例，也就是行政性规定。大部分税种的设立和修改权利不在人大（而在政府），降低了税收的严肃性和稳定性。一些政府部门过度推行的区域税收优惠政策，造成税收流失。
- 虽然已经建立了四本预算为内容的“全口径预算”的框架，除了一般预算外，基金预算尚未完全包括体制外收





入，大部分国有企业利润尚未进入国有资本经营预算，全口径预算虽然框架已经建立但尚未做实。尤其是国有资本经营预算，虽然有部分国有企业利润进入了国有资本经营预算收入，但目前将这些收入 95%以上返还给国有企业的做法表明，政府基本上没有作为出资方代表对国有企业应分配利润的调配权，全国老百姓基本没有共享国有企业发展的利益。另外，还有一部分政府收支（尤其是地方政府收支）游离于政府预算之外，事实上加大了宏观税负，为腐败提供了温床。

- 财政支出分类中没有“行政管理费”这一项目，人大和民众难以监督“三公消费”。另外，各项财政支出缺乏严格、公开的标准，即使有标准也没有形成制度加以严格执行。
- 目前的预算起草和审批体制，只关注当年的财政状况和满足短期财政需求，忽视长期财政风险，导致对许多中长期风险的积累。我们的研究表明<sup>①</sup>，在中长期内，养老金缺口、医疗成本、环境欠账、地方债务、铁路债务、政府担保等隐性和或有负债将导致很大的政府债务风险。如果不改革，到 2050 年政府的显性债务占 GDP 的比重将明显超过 100%。

<sup>①</sup> 见马骏：“政府债务可持续性研究”，《中国国家资产负债表研究》（马骏、张晓蓉、李治国等著，社会科学文献出版社，2012 年 12 月）。马骏的估算表明，今后几年内地方债和铁路债导致的财政压力相当与 2011 年 GDP 的 5% 左右，今后十几年内环境治理的总成本相当于 2011 年 GDP 的 10% 左右，今后 38 年内医疗费用上升导致的对财政补贴的总需求相当于 2011 年 GDP 的 45% 左右，今后 38 年内累计养老金缺口导致的对财政补贴的需求相当于 2011 年 GDP 的 83% 左右。



## 关于改革的建议

第一，完善《预算法》，强化政府预算约束，提高政府运行透明度。要切实贯彻和加强宪法和法律中规定的人民代表大会的预算审议职能，进而有步骤地把各级人大转化成主要对税收、拨款、各种津贴以及财政再分配的预算实施实质性审议的公开论坛，也就是实施“财税民主”。具体来说，人大不但要有对预算的审议权，还需要有修改预算的权利。另外，新的税种的设立必须通过人大常委的批准。政府一般预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算应当保持完整性。赋予社会公众申请预算公开的权利，并为权利的行使提供法律援助。

第二，通过提高地方预算透明度迫使其回归“公共财政”。目前，地方政府大量使用低地价、税收返还和直接补贴的形式刺激和干预竞争性领域的经济活动。必须通过地方预算体制的改革来抑制这些倾向。必须赋予地方人大审批（包括否决和修改）地方政府性基金收支预算的权利，地方人大应该规定工业用地的最低价格，应该要求地方政府公开基金预算的明细账目，并公开所有税式支出（包括税收返还）与向企业提供财政补贴的项目和受益者。

第三，争取在五年内将国企向公共预算上缴利润的比例提高到 30-40%。

第四，在明确的时间表（如在三年）内，将全部被中央和省级人大或政府认可的体制外收入纳入预算，将其他所有政府收费宣布为非法，并提供公开渠道允许民众对非法收费



举报。严格控制政府机关设立下属事业单位和及其编制。

第五，在今后几年内，政府预算在提供流量数据的同时，应该公布金融负债和资产等存量指标。短期内应该公布的内容包括政府债务余额及其构成、金融资产余额及构成、政府的净金融资产（负债）。中长期来看，各级政府应编制完整的资产负债表。政府财政统计和预算报告应披露有法律效应的担保所导致的或有负债（如财政部对资产管理公司债务的担保、地方政府对平台的担保）。

第六，建立中长期预算框架，增强财政的可持续性。我国目前的预算体制只要求编制当年的预算，没有从程序上要求政府和人大关注财政的长期可持续性。今后三年内，应该借鉴国外（如澳大利亚）的经验，从若干地方政府开始试点建立中长期财政预算框架（包括5年预算和10年、20年财政预测，并公布主要或有负债），在公布年度预算的同时公布中长期预算框架。三年后可以将此框架逐步推广到更多的地区，并要求中央预算采纳。采用该框架的目标是保证财政资源在代际之间较为平等的分配，抑制财政过度扩张的短期冲动，限制隐性和或有负债，减少长期债务风险。除了预算部门之外，还应该要求人力资源与社会保障部对长期（如今后40年）的养老金口和卫生费用的预测，并协同财政部门估算对财政赤字和债务的影响以及这些财政压力将发生的时点。

第七，以“经济性分类”数据和部门预算为基础，将包括大部分“三公消费”的“机构运行支出”单列一个报表并



予以公开。制定“机构运行支出”的刚性支出标准，并严格执行。“机构运行支出”预算需经人大审批，并向社会公开。审计机构应对“机构运行支出”进行专项审计并向人大汇报，审查和审计结果应向社会公开。

第八，加强人大等部门的预算管理能力建设。应下大力气提升一般人大代表、专职人大代表以及人大常委会的预算审查能力，更重要的是增加预算工委的编制数量，增强办事机构的预算审批能力。审计部门对财政资金的事后审查和监管，也是国家良治的重要制度基础。应大力增强审计部门的能力建设，在制度上可要求审计部门同时向人大和政府负责，增加其权限，充分发挥其对于财政资金的合规性、使用绩效的事后审计功能。

## 五、政府间财政关系的改革

目前，中央与地方财政关系面临以下主要的问题：

- 上一轮财税改革已经过去 20 年，当时建立的分税体制及其所包含的激励机制已难以适应现在的经济结构。现有的中央和地方财政关系仍含有许多当时的基数补偿和后加的专项转移支付，地方支出责任大于收入能力，规则上支离破碎，导致土地财政等各种扭曲行为。
- 有较强“外部性”的一些政府支出责任，如司法、全国性的食品和药物安全、环境污染的监管、跨区域的重大



基础设施等支出责任等过度集中在地方。结果是由于地方不考虑外部性而导致部分公共服务的短缺。

- 中央向地方的专项转移支付过多，以公式为基础的一般性转移支付过少，随意性强，透明度低，造成“跑部钱进”，诱发腐败，并阻碍了公共服务的均等化。
- “营改增”之后，如果按现有增值税分成比例，地方将失去一个重要的独立税源，地方的支出责任和收入来源之间的错配将加剧。
- 由于地方缺乏独立发债的能力（目前每年地方政府发债的总规模只有三千亿元左右，加上城投债也只有约一万亿），平台贷款也受严格控制，每年五万亿以上的基础设施融资需求与极为有限的阳光融资渠道之间矛盾日益尖锐，会不断出现非透明融资导致的金融乃至宏观风险。
- 目前的五级政府架构（其中四级为地方政府），机构臃肿，功能交叉重叠，效率低下。

## 对改革的建议

### 1) 支出责任的划分

在中国的目前体制下的主要问题是地方政府的支出责任大于其财力、有“外部性”的支出责任过多集中在地方。这些问题导致公共服务不足和不均等，也迫使一些地方通过融资平台等不规范的渠道大规模负债，导致系统性风险。因此中央有义务将部分支出责任上收，减少地方责任与财力的错配。



关于支出责任的具体划分，理论和国际经验均表明，除了国防、外交、外贸、宏观金融政策（全国性公共产品）等必须归中央，地方性交通、治安、消防、教育、环保、供水、下水道、垃圾处理、娱乐设施等事项必然归地方之外（地方性公共产品），其他许多领域（如跨地区基础设施，以及部分环境保护、教育、卫生、社会保障等职能）的支出责任在中央和地方之间的划分则要根据外部性、激励兼容等原则，并根据本国的历史、法律、政治体制等实际情况来确定。<sup>①</sup>我们的看法是，不应该笼统地看集权与分权的好处，而应该“就事论事”，即对具体的支出责任的划分办法作具体分析，如果发现目前体制的明显弊端，就应该改革。

我们认为，在充分、具体地考虑每项支出责任的历史沿革和复杂性的基础上，将有较强“外部性”的司法、环保监管、食品和药物安全、跨区域基础设施等部分支出责任集中到中央，并建立将基础养老金（统筹账户）和个人账户分归中央和地方管理的新体制。应该上收的、“外部性”较强的支出责任的几个例子如下。

一、在司法领域推动“去地方化”。即在中央财政保障司法经费的基础上，通过司法体制改革，分离司法管辖地域和行政区域，创造司法机关独立审判的制度和环境，维护国家法制统一。

二、加强国家环保部对跨省区污染问题的监控和执法责任。许多环境污染的问题，有跨省区的“外部效应”。一个

<sup>①</sup> 关于中央与地方关系的理论和国际经验，见马骏：“中央与地方财政关系”，《西方财政实践》（马骏、郑康彬主编，中国财政出版社，1997）



典型例子是，专家发现北京空气污染（PM2.5）的近一半来自于河北和山东地区的燃煤所导致的污染。北京市的环保部门对此无能为力，而河北和山东省和所属的环保部门则由于污染的“外部性”而缺乏大力度限制燃煤和惩罚燃煤排放（如SO<sub>2</sub>和NO<sub>x</sub>）的动力。因此，必须加强国家环保部对有跨省区污染问题的项目的评估、监测和执法的权利和责任，以及提供对治理污染问题的研究和教育等全国性公共服务。

**三、中央应负责监控全国性食品和药品安全问题。** 食品和药品安全的许多问题有很大的外部性，即在某一地生产的有毒有害的食品和药品一旦销售到全国各地，会危害到全国人民的健康和生命安全。在发达国家，食品安全监管体制改革的大趋势是权力统一和上收，即便在联邦制国家如美国，联邦监管部门也通过设立大区域派出机构和地方办事处来动态收集原子化分布的监管信息，防范风险跨地区外溢。我国在建立了新的“国家食品药品监督管理总局”之后，应该重点负责跨地区的食品药品安全问题的法规、投诉、监管和惩处的工作。

**四、提高中央对跨省区基础设施项目的支出比例，降低全国物流成本。** 中国物流成本占GDP的比重比发达国家高出约一倍，其中一个重要原因是中国几乎所有高速公路都是收费公路。这与中央政府基本不承担高速公路的支出责任，将大多数（包括跨省区）的基础设施的建设责任交给地方有关。但由于地方政府财力不足以支持这些项目，被迫采用平台借贷的方式进行融资，一方面由于不透明的融资方式造成了金



融风险，同时也导致了大量公路必须收费、物流成本居高不下的情况。因此，适当提高由中央政府承担的跨省区基础设施支出比例，从而减少交通运输的收费，可以事实上起到“减税”的作用，有助于提升长期增长潜力，减少由于平台过度负债导致的金融风险。

五、将基础养老金（统筹账户）的管理和弥补缺口的责任上收到中央，个人账户由地方管理并逐步市场化。企业养老金统筹账户面临“转轨成本，”这是中央在90年代所做的改革决定所造成的缺口，但中央没有系统的转移支付的机制来弥补这些缺口，迫使地方挪用“个人账户”的资金，造成个人账户的空账，将压力和风险推给地方或将来。这些缺口最终不可避免将由中央来买单，即通过实现全国统筹来由中央正式“接管”这个责任。另外，虽然2009年国务院已经出台《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，但在20%的缴费中，只能转移12%，无法完全解决养老跨地区保险转移的问题。即使转移12%，在具体操作上还遇到许多阻力。解决这些问题的关键也在于实现基础养老金的中央统筹。<sup>①</sup>

个人账户应该与统筹账户分开管理，前者由地方政府负责监管，具体资产管理可以委托给商业性资产管理公司和保险公司，或者委托给全国社保基金会。个人账户与统筹账户的分开管理，可以从体制消除个人账户被挪用而出现空账的可能性。也可以消除老百姓对“一旦个人账户资金投资出现

<sup>①</sup> 关于个人账户的空账是否应该做实，如果要做实，如何做实的问题，请见40人论坛关于社保体制改革的子课题报告（白重恩、李波、马骏执笔）。





亏损，中央政府也必须买单”的预期。统筹和个人账户分开之后，应该允许地方创新竞争，包括将个人账户与第二（企业年金）、第三支柱（商业化养老保险）整合为一个商业化养老支柱的尝试。

六、由中央承担协调医保的跨区域结算的功能。这一改革有利于满足居民异地就医需求。这项改革要求各地医保机构通过联网实现转账，但由于缺乏中央的协调，跨省结算的改革进展很慢。但从技术上来讲，是完全可以实现的。

七、将主要宏观数据的统计责任上收到中央，实行国家统计局垂直管理。多年以来，地方统计数据加总的宏观数据与全国统计数据不吻合现象一直存在，除了重复计算等客观因素以外，地方政府以GDP为核心的政绩考核体系以及地方统计局直接受命于地方政府有很大关系。在统计数据问题上如果出现太大偏差，将影响到宏观决策的质量。对于这一问题，国家统计局采取了一些改革措施，如在近70万家“三上”企业实现了在联网直报等。对于今后的改革的方向，我们建议，对关系到重要宏观调控的指标和考核地方政府政绩的主要指标，应该统计垂直管理，才能有效解决各级政府对数据注水的问题。

在其他一些方面，如养老金个人账户管理、医疗、教育、土地、环境保护、交通运输模式等领域，应该允许和鼓励地方政府探索不同的改革路径和管理方式。比如，应该允许地方政府尝试对个人账户进行自主管理、委托商业性资产管理公司管理、委托全国社保基金会管理等模式。应该允许地方



政府自主放开民营资本进入医疗和教育行业，增加供给，满足多层次的需求。在与环保和交通运输相关领域的一个典型的例子是，应该鼓励地方政府选择各种模式来控制汽车尾气排放导致的 PM2.5。比如，地方政府可以采用汽车牌照拍卖制度、采用在中心区征收“拥堵费”、实行限行制度等来控制汽车保有量的增加，以及鼓励提前淘汰“黄标车”等措施。

除了使支出责任与财力匹配之外，在政府间重新划分事权还会面临着另一个棘手的现实问题：究竟是按照我国现行五级政府的组织架构来划分，还是按照国际上通行的三级政府组织架构去划分？现行五级政府架构，机构臃肿，功能交叉重叠，效率低下，将来迟早还得进行再改革。与其如此，不如此次改革一步到位，直接按照三级政府的组织架构划清政府间事权与支出责任。也就是说，必须压缩政府层级，加快推进省直管县进程，实现财政、行政、人事三重体制并轨。同时，要将乡镇政府尽快转变为县政府的派出机构，以减少基层政府层级，实现地方政府层级的“扁平化”。

## 2) 财政收入的划分

目前面临的主要问题是，许多地方政府的自有财力加上中央的转移支付难以满足其支出责任，加上营改增将导致地方税源进一步缩小（改革如全面推开，将减少约 12000 亿人民币<sup>①</sup>），因此有必要在许多有争议的选择中做出决策，增加地方自主财力。

<sup>①</sup> “营改增”试点期间，从营业税改成的增值税由国税部门代征后全部返还地方，但这种做法从中长期来看无法持续。第一，如果由营业税改成的增值税与原有的增值税用不同的方式分享，将扭曲地方政府的激励机制和税收的公平性；第二，由国税局征收的营改增部分归属地方，会可能导致国税局在征收过程中偏袒中央政府利益；第三，改为增值税之后，企业更倾向于专业化分工，一个服务业企业可能“裂变”为多个新企业，工业企业也可能裂变为服务业企业，返还的基数就难以科学地确定。



以 2011 年中央与地方财政收入的数据为基准，我们进行了若干改革方案的简单模拟。假设中央上收若干支出责任（如上文所建议），地方支出责任减少 2000 亿，可以在一定程度上缓解地方支出责任与收入不匹配的问题。同时假设营改增彻底完成，75% 的改革后的增值税归中央（不返回），则地方收入减少约 1 万亿元。为了保持地方收支匹配，在几年内必须给予地方约 1 万亿元（2011 年价格）的新的财政收入来源。为了达到这个目的，可考虑如下几种组合方案：

**方案一：将特别消费税和车辆购置税改为在消费环节征收，同时划归地方。**这两项税收的总规模约 9000 亿元，也基本可以弥补由于营改增所导致的地方财力和支出责任的错配。中长期来看，房产税应该作为地方税的新的重要补充。

**方案二：保持中央和地方之间 75:25 的增值税分成比例，将增值税税率降低到 12%，允许地方开征收税率为 8% 以内的零售税。**零售税的税率由地方自主确定。假定地方开征的零售税平均税率为 6%，税基为全社会零售总额，则此项改革可增加地方税收约 9000 亿元。

**方案三：将增值税地方分享比例提高 20 个百分点（到 45%），将个人与企业所得税的地方分享比例提高 10 个百分点（到 50%）。**这两项改革可以增加地方收入约 9800 亿。随着时间的推移，直接税占全部税收的比重将逐步加大，中期来看应该可以基本平衡地方的财力和支出责任。

不论选择上述哪个方案，或者重新搭配后的某种组合，



都应该考虑：（1）对经济和企业的冲击的大小。（2）体制的稳定性。应该争取将新体制稳定十年或更长的时间，避免中央和地方财政关系的频繁变动；（3）考虑未来地方新的财力的出现（如房产税、汽车拍照拍卖收入等），以及资源税在中央和地方之间的重新划分（对在地区间分配十分不均的某些资源，资源税应该由中央与地方共享）等因素；（4）对地方政府是否会产生不良的激励；（5）应给予地方一定的税收自主权。

关于上述三个方案的利弊，我们的初步判断是，方案一对企业的冲击面最小，因此操作上的可行性最大。但这两个划归地方的税种的可持续性面临问题，因为烟草和汽车的消费增长都将在中长期减速。中长期来看，房产税将逐步成长为重要地方税种，可以对冲特别消费税和汽车购置税的减速对地方财力的影响。方案二有许多国际经验支持，但零售税面临重复征税问题，电子商务大发展背景下也其稳定性也会面临挑战。另外，该方案引入的第一年将影响几乎所有企业的税收和税后收入，冲击面较大。方案三的操作最为简单，但问题在于提高增值税的地方分享比例可能加剧地方追求GDP的冲动。综合来看，我们更倾向于方案一。

另外，不论用哪个方案，虽然地方加总的财力与支出责任的匹配基本得到解决，但地区之间的财力有可能会发生明显的重新洗牌。因此，税权在中央与地方间的重新分配和或分享税分享比例的重新确定，都必须与中央向地方转移支付的改革配套进行。中央向地方的一般性转移支付体制，应该



基于各地的“支出需求”和新体制下的“财政能力”（基于新的政府间税权分配格局、分享比例和新的专项转移支付体），从而达到支持公共服务均等化的目的。

### 3) 中央向地方的转移支付

目前，我国中央向地方的专项转移支付过多，以公式为基础的一般性转移支付过少，随意性强，透明度低，阻碍了公共服务均等化。另外，由于公式化的转移支付占很小比例，使地方无法对未来的转移支付收入做出比较准确的预测，无法用其作为一个重要的财政收入来源来支持其发行市政债的偿债能力，阻碍了地方政府债券市场的发展。

2011年，中央对地方的转移支付约35000亿元（不含税收返还），占地方公共财政收入的近40%。其中，专项转移支付包括23个大项、200余小项，总量占全部转移支付的约一半。专项转移支付太多，造成“跑部钱进”，部分项目效率低下，内容重复，程序不透明，容易出现腐败，限制了地方根据需要自主决策，提高资金使用效率的空间。

建议在今后几年的时间内，由财政部门、人大、外部专家设立专门的研究小组，以减少专项转移支付的数量和占全部转移支付的比重、提高一般转移支付的总额和比重为目标提出具体操作方案，争取将一般性转移支付占全部转移支付的比重提高到三分之二。将取消的部分专项转移支付和历史遗留的基数返还纳入一般性转移支付。

在一般性转移支付的公式设计中，要充分参考国际经验，以实现地方的基本公共服务均等化为目标，客观反映地



方的支出需求和财政能力，避免人为因素的干扰，提高透明度。所谓支出需求，是指一个地方政府所需要提供的教育、卫生、交通、社会福利、环境保护、治安等基本公共服务的总支出规模。支出需求的规模应该基于公式来计算，公式中应该包括服务数量或服务对象的数量（如学生人数、享受医疗服务的人口、公务员人数、警察人数、需要消防服务的居民人数、公路和地铁的长度等）、单位成本（提供每单位服务所需的支出）、各种修正系数（如人口密度、年龄结构、环境指标、地理、少数民族人口比重等因素）等变量。所谓财政能力，是指一个地方政府在现有的税费、分享公式和其他（如专项）转移支付体制下取得财政收入的能力。在确定某个地方政府的税收能力（财政能力的一部分）时，应该首先估算其税基，然后乘以标准税率和其分享的比例。由于使用了标准税率，财政能力就与该地方政府的“税收努力程度”无关，因此可以避免“鞭打快牛”的现象。在某种程度上，这个体制还可以鼓励地方政府提高税收努力的程度，因为给定同样的税基，征收越努力（不会导致一般性转移支付的下降），地方得到的实际财力就越多。关于国际上一般性转移支付的体制和公式，请见附件一。

在中国推动城镇化过程中，尤其需要通过改革转移支付体系来解决的，是现在某些政府民生支出不能随着人走而阻碍了人口流动的问题。比如，农民工子女的教育经费补助不能随着孩子跨地区转移，会影响农民工移民目的地为他们子女提供教育的积极性和能力。同样，农村新型合作医疗是有政



府补助的，在贫困地区有中央政府的补助。目前这些补助也不能随着人。今后，在转移支付体制的改革中，不论对基础教育和新农合的补贴仍然保持专项转移支付的形式，还是纳入到一般性转移支付中，都必须充分反映农民工及其子女的教育和医疗服务需求在地区之间的转移。具体来说，在确定某地的教育支出需求时，公式中的“受教育者数量”不能再以本地户口的学龄人数为基础，而应该以持“居住证”（基于经过改革后的、较规范的居住证制度）家庭的学龄人数为基础。在确定某地的医疗支出需求时，公式中的“享受医疗服务的人口”不能再以本地户口的人口为基础，而应该以“居住证人口”为基础。

## 六、地方债务管理体制改革

在一系列中央和地方的财政与金融关系中（包括事权划分、财权划分、转移支付、地方债务、地方金融机构监管等），地方债务是最可能构成系统性和宏观风险的问题。从国际经验来看，巴西自上世纪八十年代以来经历过三次大规模的州政府债务危机（1989年、1993年、1999年），危机的根源都是由于州政府过度负债，导致在出现宏观经济冲击的时候出现偿付危机，并且每次危机的结果都是由联邦政府施以援手，这严重加剧了地方政府的道德风险，最后甚至导致了银行危机。90年代，阿根廷、墨西哥等也出现过地方债务危机并加剧宏观风险的情况。从国内的经验来看，2009年以来地



方平台债务大幅上升到 GDP 的 20%左右，一些地方已经出现偿债风险；随着监管层收紧银行对平台贷款，2012 年开始，地方平台开始转向以信托贷款等方式融资，地方债务风险开始又以新的形式体现出来。

一方面，由于城镇化的需要，中国地方政府和平台公司为基础设施融资的需求巨大；另一方面，地方自主财力十分有限（房产税在近期内难以成为主要的地方财源），自主财力并将由于“营改增”而明显下降（目前为主要地方税税种的营业税将在几年后基本不复存在），地方的卖地收入又受到中央政策的限制（中央要求大幅度提高对农民征地的补偿），因此地方政府所面临的基础设施建设资金的需求和资金来源的短缺之间的矛盾将进一步激化。

在目前基本不允许地方独立发债的体制下，地方政府被迫不断采用变相的、不规范、不透明、没有自我约束机制的方式融资，会不断重复如下恶性循环：第一阶段，在经济增长相对比较低迷的条件下，中央和监管部门为了保增长，对各种融资渠道减少管制，此后便出现大量不规范和不透明的地方政府和平台的融资活动；第二阶段，这些不规范的融资活动导致经济过热和部分地方政府偿债风险，并使金融体系面临系统性违约风险；第三阶段，监管层面突然收紧政策，叫停各种类型的不规范融资活动，随后导致基础设施投资和经济活动的大幅减速。如果现行体制不变，上述三步曲将周而复始，不断重复。如果监管收得比较及时，经济的波动会出现小周期；如果监管收得过慢，则可能会导致经济的大起





大落，使整个银行和金融体系（包括信托公司）面临大量不良资产，甚至使金融市场出现崩盘。

我们建议，应该建立一个以市政债市场为基础的，有自我约束（风险控制）机制的地方政府债务融资体制，并设想过渡到这个目标的具体改革路径。简单地说，这条改革的路径可以被称为从行政管控地方债务向建立市场纪律过渡的一个过程。在此过程中，通过市场机制的建立，加上立法、增加地方财政透明度、加强地方人大监督、建立预警体系等改革将会硬化地方政府的预算约束。

与目前的以行政管控为主的体制相比，这个新体制有如下好处：

1) 有更好的透明度，即将许多隐形负债（如平台债）转化为公开的政府直接负债，因而容易在早期识别和化解决风险，避免风险扩大和从地方向全国转移；

2) 有自我约束机制，即对风险较大的地方政府，债券市场会以较高的乃至惩罚性的利率抑制其融资的能力，甚至完全切断其融资的渠道；

3) 投资者有足够的分散度（来自于银行、保险、基金、其他机构、外资、个人等），不会过度集中于银行体系，因此降低了系统性风险；

4) 通过提高中央政府不“买单”（或“不完全买单”）的可信度，降低道德风险，减少地方政府因上级政府的“隐性担保”而过度借债的冲动，同时减少投资人因为“隐性担保”而低估风险、过度投资的倾向；



5) 通过有透明度的法规（如财政部和地方债券法中规定的发债条件和上限）对地方政府融资的约束、省级政府对下级政府的预警体系、地方人大对地方债务的审批和监督，可以进一步强化对地方政府的预算约束，避免地方过度融资和地方投资的大起大落。

建立这个机制的改革路径的要点如下：

第一，由财政部对地方政府的风险指标进行详细分析，选择一批（开始选十几个，五年内逐步扩大到近百个城市）偿债能力达到标准（比如债务余额与财政收入加转移支付之比，利息占经常性收入之比等；关于具体标准我们会另文讨论）的城市，允许发行市政债。市政债可以包括由财政收入支持的债券，和由项目收益支持的债券两种。

第二，立法规定地方政府债务的上限，比如债务占当地GDP的比例不得超过50%，利息支出不得超过经常性收入的一定比例。规定地方政府发债所筹得的资金必须用于资本性项目，不得用于经常性支出。地方政府的经常性预算必须平衡。

第三，通过立法，明确宣示中央政府对市政债的偿还不承担责任。在实际运行中（比如五年内），应该允许若干基本没有系统性风险的中小规模的市政债违约事件发生，以建立中央承诺不担保的可信度，从而打消债券市场对“隐形担保”的预期，使得地方债市场的定价（利率）能准确地反映这些地方的债务风险。

允许违约，即打破软预算约束，并非不可能；在其他国家和中国的历史上，就曾经历过地方政府、金融机构和国有



企业从软预算约束到预算约束强化的转变。见以下专栏的讨论。

第四，对部分有系统性风险的大城市违约案例，应该采用在中央或省级政府支持下的债务重组方式（如中央或省级政府给予部分救助，但绝对不能全盘接收债务，以免加大道德风险），降低违约对投资者的损失和风险在金融市场上的传导范围。但是，涉及事件的市政府官员必须承担最大责任。地方首长免职、市政府重新组阁、地方政府开支大量削减必须成为上级政府帮助重组债务的条件。

第五，在被允许发行市政债的地方，地方人大必须建立其对发债和偿债能力的自我评估和约束机制。所有市政债的发行计划，都必须通过地方人大的预算批准。地方政府必须对地方人大、公众和资本市场公开详细的财政收支、资产负债表、偿债能力指标的信息。

第六，提高市政债的信用评级可信度。建议加快制定信用评级以及征信等方面的法律法规，强化评级机构信息披露，及时公布评级流程、评级方法和评级结果的变化。加强评级机构的独立性，防范利益冲突。

第七，省级政府可以考虑借鉴美国俄亥俄州的经验建立对下级地方政府违约的预警体系。这个预警体系可用来对已经发行市政债的地方政府的信用风险进行动态评估，如果超出一定风险底限，省级政府就给予警告，通过警告来影响这个地方政府的融资成本和融资能力。关于美国俄亥俄州预警体系的详细讨论，请见本文附件。



## 专栏：中国地方政府的预算约束能否硬化？

在地方债问题的讨论中，许多人对允许地方政府发行市政债的最大担心就是“地方政府面临的是软预算约束”，而且认为这种软预算约束在目前的政治体制下是无法改变的，“因此不能让地方政府自主发债”。我们不同意这种观点。我们认为，即使政治体制没有重大变化，通过允许若干违约事件、建立用脚投票机制、立法、加强地方人大监督、建立预警体系等手段还是可以硬化地方政府预算约束的。

第一，国际经验表明，在政治体制不变的情况下，从软预算约束到硬约束的转变是可能的。例如美国，在建国以后联邦政府曾经多次接手州政府的债务，但是在十九世纪三十年代末大批州政府再次陷入债务偿付危机的时候，联邦政府选择了不予救助。此举使得那些财政困难的州政府不得不勒紧腰带，但是最终都逐步摆脱困境并重新得到市场的认可。更重要的是，从此之后直到今日，联邦政府再也没有需要出手为任何一个州的债务违约而买单，地方政府债务也没有再成为美国经济的主要系统性风险的来源。

第二，即使在中国，也有硬化软预算约束的成功案例。比如1998年的广国投的违约案。广国投事件之前，所有（包括外资投资者）都假设政府不会让其违约，当时对是否政府应该出手援救广国投也确实有极



大争议，但最后下了决心，宣布广国投破产。此后，其他信托公司的融资金成本飙升，高风险的信托公司和业务逐步萎缩，避免了更大规模的金融危机。

第三， 金融市场机制帮助硬化预算约束的另外一个例子是国有企业上市后的改变。二十年前，非上市的国有企业普遍面临着严重的软预算约束。但是，上市后的国有企业，引入了新的股东，并根据上市法规必须定期向公众披露详细的财务报表。与二十年以前相比，这些上市国有企业的预算约束得到了明显的硬化（虽然还有很大的改进空间）。在这个改革的过程中，资本市场用脚投票（抛售不负责任的企业的股票）、媒体的压力等起到了重要的作用。与此类似，如果引入市政债，则债券市场用脚投票、要求披露地方财政数据的压力也会成为一个重要的硬化地方政府预算约束的机制。

第四， 过去十年，全国人大对中央财政预算的约束力有所增强，中央财政透明度有所提高，表明通过提高地方人大的监督能力来硬化地方政府预算约束并非天方夜谭。由于全国人大的作用，中央财政明显感觉到无法随意扩大赤字，近年来中央财政预算的公开和详细程度也有较大提高。另外，包括网络媒体在内的媒体人、学者通过舆论对财政的监督也开始产生作用。这些机制完全可能在地方层面建立一定程度的对地方政府的约束。



第五，另外，通过立法（规定市政债的余额的上限和用途，要求地方政府公布资产负债表等、明确中央和地方的支出责任等）、强化信息披露（通过加强评级公司的作用）、建立预警体系（如省级政府提前对下级政府发出风险警示）、加强审计等手段，也能从不同的方面加强对地方政府的预算约束。详细的建议见本文正文。

第八，由中央审计部门负责对地方政府公布的财政收支、资产负债表和偿债能力数据的真实性进行审计并公布结果。并要求地方政府披露若干中央规定的隐性债务数据（如养老金缺口等）。

第九，允许地方直接发债的改革的同时，应该赋予地方若干税收立法权，并建立比较稳定的一般性转移支付公式。地方必须要有几个独立的财源（见上文），才能保证其有稳定的偿债能力。中央向地方的转移支付应该大部分由透明的公式来决定，减少随意性很大的专项支付，使地方政府在披露和预测其财源时可以明确包括对一般性转移支付的预期。

第十，减少上级政府要求下级政府增加支出责任而不同时予以相应的财力支持（unfunded mandates）的做法。历史上，地方出现财政困难时，往往以“中央（上级）请客，要我买单”为理由，迫使中央救助。为了避免这种理由导致的“软预算约束”，从中长期来看，中央与地方之间支出责任的划分必须以法律形式明确下来，其中应该包括禁止上级



政府在不提供财力的情况下随意要求下级政府增加支出责任的条款。

第十一，银行可以率先对不同信用级别的市政债采用不同的风险权重，从而对较低质量的市政债要求有较高的收益率来得到补偿。银行的风险权重的变化可以引领整个资本市场对地方政府信用风险的有效定价。

## 七、改革时间表和突破口

### 1) 改革的时间表

根据上述问题的紧迫性、改革条件的成熟度、以增量改革为主的原则、以及改革措施之间的联动关系，我们建议以下“两阶段”改革方案和时间表：

#### 第一阶段（2013-15年）

在这三年内应该实现的具体目标包括：1) 将“营改增”从交通运输和若干现代服务业扩大到电讯、铁路运输和建筑安装业并从部分地区推广到全国；2) 大幅度提高资源税税率和环保收费的标准；3) 启动个税向综合税改革的试点，稳步扩大房产税的试点；4) 显著提高医疗、社保、环保、新能源等支出占政府支出的比重，降低一般性支出（尤其是三公消费）占政府支出的比重；5) 建立全口径的预算体系，在2015年末清理完毕所有体制外政府收支，公开“机构运行支出”报表；6) 提高人大对预算的约束力，所有新的税种应全部通过人大立法；7) 将国有企业税后利润上缴公共



预算的平均比例提高到 20%，启动向社保划拨上市国有企业股份的试点；8）建立中长期财政预算框架，在公布当年预算的同时公布中长期预算和财政风险指标的预测；9）将部分有明显外部性的支出责任集中到中央，减少专项转移支付，扩大一般性转移支付，保证新的转移支付体制充分反映农民工及其子女的教育医疗等需求在地区间的转移；10）在“营改增”事实上将部分财源上收中央的同时，将若干税收收入以及税率决定权下放给地方；10）中央根据风险指标，允许一些（如 10-20 个）地方政府（省、市）独立发行市政债，部分替代风险更大的、不透明的融资渠道，为今后建立以市场纪律为基础的约束地方融投资冲动的体制打下基础。

### 第二阶段（2016-2020 年）

在这五年内应该实现的具体目标包括：1）在 2017 年前，实现“营改增”覆盖全部服务业；2）在 2017 年前将污染物收费（税）标准提高到欧洲水平；3）在 2020 年前完成个税向综合税改革转型，房产税基本覆盖主要城市；4）2017 年前将国有企业税后利润上缴公共预算的平均比例提高到 35%；5）2020 年前，通过向社保划拨国有企业股份、提高退休年龄改革以及调整统筹与个人帐户的规模等改革基本化解养老金未来缺口对财政可持续性的巨大威胁；6）到 2020 年，允许上百个大中城市发行市政债，允许若干非系统性违约事件以建立市场纪律，通过建立法律、地方人大、资本市场对地方融资的监督和风控能力来硬化地方政府的预算约束。





## 2) 改革的突破口

在今后三年中，重点推进若干在实现财税改革的中长期目标方面具有实质性和全局性意义、能够为其他改革创造条件的改革。这五项改革“突破口”包括：

### 1) 营改增

随着试点的深入，已经越来越清楚，“营改增”除了能降低服务业和相关行业的税负、推动经济结构转型和专业化分工之外，还将成为全面改革税制、推动中央和地方财政关系改革的重要动力。应该争取在 2013 年底内完成“营改增”向电讯行业的扩围和并推广至全国；在 2015 底年前完成向铁路运输和建筑安装业的“营改增”；在今后三年适度降低银行保险业的营业税税率（如从 5%降低到 4%）以部分对冲利率市场化改革对银行业带来的利润冲击。

### 2) 建立全口径政府预算体系，提高预算的法制化程度

建立全口径财政预算，由各级人大审批（而非仅仅备案）包括一般财政预算、政府性基金预算、完整的国有企业资本经营预算在内的公共预算。彻底清理所有未纳入预算的各种体制外收费，在新的预算法中明确只有全国人大、国务院、省人大、省政府才有权规定向企业和个人收取税费，其他任何机构都无此权利。限期在 2015 年底前所有税费都必须经过上述程序，否则一律失去法律效力。在 2015 年底以前将国有企业税后利润上缴公共预算的平均比例提高到 20%，并启动向社保划拨上市国有企业股份的试点。



真正实现全口径的财政透明度，使其全面接受人大的监督，才能从制度上抑制政府不断扩大自身规模和过度干预经济的冲动；提高公共预算对国有企业上交利润的调节作用，限制国有企业过度投资的能力；通过取缔体制外收入来降低广义宏观税负，提高经济增长潜力，同时从财政来源上降低发生腐败的机会。

通过提高地方预算透明度迫使其回归“公共财政”。必须赋予地方人大审批（包括否决和修改）地方政府性基金预算的权利，地方人大应该规定工业用地的最低价格，要求地方政府公开基金预算的明细帐目，公开所有税式支出（包括税收返还）与向企业提供财政补贴的项目和受益者，以抑制地方政府过度干预竞争性领域的经济活动的冲动。

### 3) 改革中央与地方财政关系

将有较强“外部性”的司法、跨区域环境监管、跨区域基础设施等部分支出责任集中到中央，推动基础养老金的全国统筹；鼓励地方在养老金个人账户、医疗、教育、土地等领域探索不同的改革路径和管理方式。在“营改增”事实上将部分财源上收中央的同时，将特别消费税下放给地方，或允许地方开征零售税，以保证地方财力与支出责任相匹配。减少专项转移支付，扩大一般性转移支付，提高转移支付的稳定性和透明度。另外，转移支付的新体制必须充分反映农民工和及其子女的教育和医疗等公共服务需求在地区之间的转移，减少财政体制对城市化的阻力。

### 4) 扩大地方政府独立发债的权力



为了解决基础设施融资的巨大需求与阳光融资渠道极为有限之间的矛盾，应该逐步建立一个以市政债为基础的地方政府融资体制。通过立法、市场机制、增加透明度、加强地方人大监督、建立预警体系等改革来硬化地方政府的预算约束。今后三年是改革启动期，争取在八年内将该新体制基本建成。与目前的以行政管控为主的体制相比，这个新体制将有更好的透明度、自我约束机制、金融风险适度分散，可以有效降低地方政府和投资者的道德风险。

三年内改革的具体内容包括：1) 中央在风险指标的基础上选择一批地方政府（省、市）允许独立发行市政债；2) 以立法形式规定地方债务风险指标上限；3) 规定地方政府发债所筹得的资金必须用于资本性项目，不得用于经常性支出；4) 明确宣示中央政府对市政债的偿还不承担责任，并在实际运行中允许若干基本没有系统性风险的中小规模的市政债违约事件发生，以建立中央承诺不担保的可信度，打破地方政府和投资者对上级政府救助（“软预算约束”）的预期；5) 所有市政债的发行必须通过地方人大的预算批准；6) 提高地方政府财政收支和资产负债表的信息透明度，以及市政债的信用评级的可信度；7) 由中央审计部门负责对地方政府公布的财政收支、资产负债表和偿债能据的真实性进行审计并公布结果。

#### 5) 初步建立中长期预算框架，增强财政的可持续性

中国目前的预算体制只要求编制当年的预算，没有从程序上要求政府和人大关注财政的长期可持续性。今后三年



内，应该借鉴国外的经验，建立中长期财政预算框架（包括5 - 10年财政预测，并公布主要或有负债），在公布年度预算的同时公布中长期预算框架。采用该框架的目标是保证财政资源在代际之间较为平等的分配，抑制财政过度扩张的短期冲动，限制隐性和或有负债，减少长期债务风险。除了预算部门之外，还应该要求人力资源与社会保障部对长期（如今后40年）的养老金缺口和卫生费用的预测，并与协同财政部门估算对财政赤字和债务的影响以及这些财政压力将发生的时点。



## 附件一：加拿大、澳大利亚、日本和英国的一般性转移支付

下面简单介绍几个国家的中央向地方转移支付的做法和公式，侧重于一般性转移支付。关于转移支付的理论和更多国家的案例，可参阅马骏 1998 年的《论转移支付》<sup>①</sup>。

### 一、加拿大的转移支付

为了用无条件转移支付解决横向不平衡的问题，西方国家在过去几十年中发展出了一系列计算公式来确定各地区应得的转移支付数额。

加拿大的平均化转移支付的主要来源为三十种税，主要包括个人所得税、公司所得税、关税、销售税、汽油税和许多州税。这项转移支付对各省的分配公式是：

$$G_i = P_i \times \left[ \frac{B_n}{P_n} - \frac{B_i}{P_i} \right] \times T_n$$

其中  $G_i$  为第  $i$  个省所应获得的转移支付， $P_i$  为第  $i$  个省的人口， $B_n$  为全国税基， $P_n$  为全国人口， $B_i$  为第  $i$  省税基， $P_i$  为第  $i$  省人口， $T_n$  为全国人均税率——十省的总税收收入除以十省总税基。很明显，这个系统对人均税基低于某一标准的省份予以补贴。但这个转移支付的办法并非彻底的平均化。如果  $G_i$  为正，则第  $i$  省得到这笔转移支付，如果  $G_i$  为负，第  $i$  省并不支出这笔费用。对人均税基，而非

<sup>①</sup> 关于九个主要国家政府间转移支付的具体做法和公式，见马骏著：《论转移支付--政府间财政转移支付的国际经验及对中国的借鉴意义》，中国财政经济出版社，1998。



人均实际税收收入进行比较，旨在将考虑各地的“税收努力”因素剔除。换句话说，如果某一州故意减少税收努力的程度，也不能增加联邦对其的转移支付。

一些批评的意见指出，加拿大的这套办法只考虑了收入的平均化，而没有考虑各地支出需求可能有很大的差异。因此，收入的平均化不一定能带来各地公共服务水平的平均化。

## 二、 澳大利亚的转移支付

澳大利亚的平均化转移支付公式比加拿大的更为复杂。它同时考虑了弥补一些州财政能力不足和满足一些州特殊支出需求。其具体的计算公式为：

向第  $i$  州的转移支付 = 标准财政补助 + 财政能力补助 + 支出需求补助 - 其他联邦政府的转移支付

公式中的第一项——标准财政补助——为按全国统一的人均额补助额。其主要目的是弥补联邦与州之间的纵向财政不平衡。对州之间的财政能力和支出需求的横向不平衡则留给公式中的第二和第三项来处理。

财政能力的需求 =  $P_i (R_s/P_s) (Y_s/P_s - Y_i/P_i)$  其中  $P_i$  为第  $i$  州人口， $P_s$  是标准（新威尔士州和维克多利州平均）人口， $R_s$  是标准财政收入， $R_i$  是第  $i$  州财政收入， $Y_s$  是标准税基， $Y_i$  为第  $i$  州税基。此公式说明，如果一州的人均税基（而不是实际税收水平）低于标准水平，则联邦政府应将其补足至该水平。



支出需求补助计算的第一步是将一个州的总支出需求分为若干大类，如教育、卫生、治安等等。然后对每一类的支出需求补助进行估算，最后将各类支出需求补助加总得到总的支出需求补助。对每一类支出需求补助的计算公式为：

$$\text{支出需求补助} = P_i (E_s/P_s) \{U_i (S_i, D_i, E_i) - 1\}$$

其中  $E_s/P_s$  为标准人均支出， $P_i$  是第  $i$  州人口， $U_i$  是综合多种因素的一个函数。如果其数值大于 1，表明该州的此类单位人口的支出需求大于全国平均，联邦政府应该补助此差额。影响  $U_i$  的因素包括  $S_i$ （规模）、 $D_i$ （密度）、 $E_i$ （环境）等系数。密度系数要考虑人口密度、城市化程度、社会构成、年龄结构等因素；环境系数要考虑物质环境和经济环境因素。对每一类支出需求，其系数的定义有具体的内容。比如说，卫生支出需求的系数要考虑本地人口年龄和性别结构、按妇女生育率调节后的人口死亡率、本地人口所占的人口比例等。

### 三、日本的转移支付

日本的转移支付系统它主要包括两个部分，一是“地方交付税”，二是“按比例补贴”。地方交付税的来源包括 32% 的个人所得税、公司所得税、25% 的烟草税和 2% 的消费税，用于平均化转移支付。其计算公式与澳大利亚的在原则上相似，也同时考虑各地的税收能力和支出需求。具体算法如下：

$$\text{对地方的交付} = \text{基本支出需求} - \text{基本财政收入} - \text{其它转移支付}$$



其中

基本支出需求 = 衡量单位 × 修正系数 × 单位成本

基本支出需求包括教育、交通、社会福利、环境保护、警察、经济发展六个方面需求的加总。在上述公式中，衡量单位指所应提供的服务数量（如警察人数、需要消防服务的居民人数、公路的长度等）；单位成本指提供每单位服务所需的投资；修正系数指考虑各地地理、社会、经济和体制情况之后所确定的调整系数。这些修正系数包括如下八类：

(1) 修正系数。一个典型的系数是高中教育，这个系数主要考虑不同类型的教学需求（学术、工程、农业等）。

(2) 规模修正系数。如果一项公共服务有规模效益，则规模较大的地区应有较小的单位成本。

(3) 密度修正系数。考虑人口密度等因素。

(4) 特殊修正系数。考虑各地的不同的经济、社会和体制因素。

(5) 寒冷地区修正系数。对寒冷的地区，许多项目的单位成本会较高（如教育、修路等）。

(6) 人口增长修正系数。

(7) 人口下降修正系数。

(8) 财政能力修正系数。

日本的中央向地方转移支付的一半是“配套补贴”。对每种符合补贴条件的地方支出项目，中央政府规定了一个补贴的比例。比如，对初中与小学教师的标准工资，中央政府必须支出 50%。又如，对下水道处理设施中央补贴 1/3 的成





本。确定补贴比例的一般原则是，具有较大外部效应的项目中央补贴的比例较高。这些补贴由财政部（大藏省）提供，由各专业部（交通部、教育部等）具体分配并监督实施。除法定的必须补贴的项目（如初中和小学教育项目）之外，如果由地方政府上报的要求补贴的项目超过中央的财力，则由财政部选择其中的一部分项目。

#### 四、英国的转移支付

英国在政体上是单一制的国家，在财政上高度集权。地方政府（如英格兰、威尔士的县市政府）仅拥有财产税和对用户收费的收入。其他所有税种，包括个人所得税、公司所得税、消费税等均属中央政府。中央政府通过专项拨款和无条件拨款两种形式将财政资源转移到地方。1995-96 年度，无条件拨款占全部中央政府拨款的 60%以上。本节主要讨论英格兰转移支付的作法。

英格兰的无条件转移支付分为两类，第一类为按人口平均分配的转移支付，第二类称为“税收支持拨款”。按人口分配的转移支付的主要来源是商业房产税，由地方政府征收，上交至中央成为转移支付的基金，然后按各地人口和一个统一的人均数额分配。这种转移支付的办法有一定的平均化功能，但其平均化的效果有限。第二类转移支付的办法与日本和澳大利亚的均等化转移支付很相似，考虑各地方政府的收入能力和支出需求。某一个地方政府获得的这一类转移支付的数额由下列公式决定：



$$RSG = SSA - SI - INDR$$

其中 RSG 为税收支持拨款，SSA 为标准支出需求，SI 为标准地方收入，INDR 为该地获得的第一类转移支付的数额。这个公式说明，一个地方政府所获得的两类转移支付将弥补其支出需求与地方收入的差额。

由于英格兰的地方税主要由房产税构成，地方收入的评估较为简单。简而言之，标准地方收入为中央所设定的房产税标准税率乘以地方居民房产的价值。房产的价值使用由地方政府公布的前一年的数据。相比之下，标准支出需求的估算十分复杂。首先，每个地方的支出被分为七大类：教育、高速公路维护、社会福利、警察、防火、其他服务、资本性支出。对每一类支出，有一个公式来计算其支出需求，其中包括了各种影响地方支出成本的因素。这些公式所考虑的因素如下：

教育：学生人数、有特殊需求的学生人数（英语为第二语言的学生人数、来自单亲家庭的学生人数、来自低收入家庭的学生人数）、免费午餐数量、地区间成本差（教师工资、校舍租金等）

高速公路维护：各种级别道路的长度、成本调整因素（如工资成本）

社会服务：老年人口、儿童人口（单亲家庭儿童人口、低收入家庭儿童人口、家庭不拥有自己住房的儿童人口、无家可归的儿童、非白人儿童人口）、年龄为 18 至 64 岁的人口、精神病患者人数、残疾者人数、住房拥挤的人口、无自



有住房的人口、与人合居的家庭数、少数民族人口等

防火：本地人口、去年火灾次数、人口密度、具危险性的设施数量（如化工厂）、海岸线长度

警察：本地人口、去年案件个数、交通拥挤程度、住房拥挤的人口、无自有住房的人口、与人合居的家庭数、人口密度、道路长度、特殊安全措施

其他服务：本地人口、人口密度、地区成本（工资和房租）

资本性支出：中央规定范围内地方借债的本息



## 附件二：美国俄亥俄州的地方财政风险预警体系<sup>1</sup>

在七十和八十年代，美国经历了许多重大的地方政府违约事件，其中包括 1975 年纽约市债券违约、1978 年的克利夫兰违约，以及 1983 年的华盛顿电力公司违约等。美国政府间关系顾问委员会（ACIR）对地方财政危机问题进行了一系列的研究，并建议各州加强对地方财政的监控，以防止地方财政危机（见附录 2）。俄亥俄州采纳了委员会的意见并建立了名为“地方财政监控计划”的体系。1979 年通过、1985 年修正的俄亥俄州“地方财政紧急状态法”详尽规定了这个监控体系的操作程序。这个监控体系类似于全国天气服务中心发布的监控报告，是一种预警系统，可以防止地方政府——包括郡、市、学区和州立大学等——进一步陷入财政困境。

俄亥俄州地方财政监控计划由州审计局负责执行。首先它对地方政府进行财政核查，以确定地方财政是否已接近紧急状况。如果一个地方政府的财政状况符合以下三种情况中的任何一种，审计局便宣布其进入“预警名单”：

- (1) 出现下述两种情况中的任一种：(a) 在财政年度末，普通预算中逾期超过三十天的应付款在减去年末预算

1 本附件摘自马骏：“对地方财政风险的监控：相关的国际经验”，发表于《财政风险管理：新理念与国际经验》（Hana Brixi 和马骏主编，中国财政经济出版社，2003）。



节余后超过这一年预算收入的十二分之一。(b) 截至到财政年度末,普通和专项预算中的逾期超过三十天的应付款,减去普通及专项预算节余后超过该财政年度的可使用收入的十二分之一。

- (2) 上一财政年度的总赤字,减去所有可被用以弥补赤字的普通和专项预算的资金,超过本年度普通基金预算收入总额的十二分之一。
- (3) 财政年度末,地方政府金库所持有的现金及可售证券,减去已签出的支票和担保余额,其价值少于普通和专项预算的节余额,而且此差额超过前一财政年度金库收入的十二分之一。

只要上述情况中的一种或几种出现,州审计局就应发布书面通告,宣布对地方财政进行监视。在州审计局确定上述情况不再存在并宣布从“预警名单”中将其取消前,该监控程序一直有效。如果州审计局发现该地方政府财政状况进一步恶化,并达到了“财政危机”的程度,则将该地方政府从“预警名单”中移至“危机名单”。

州审计局认为,这种预警系统有效地促使地方政府改善其财政管理,同时使州政府及时为这些地方政府提供顾问服务。在许多案例中,地方政府和机构在得到“预警名单”



的警告后会立即开始提高他们的现金储备。同时，州审计局也会向受到警告的地方政府提供免费的顾问服务。例如，在 1997 年它向斯瓦顿市提供了改进会计体系的技术援助，并在三个月内向市政府提出了财政评估报告，其中包括若干削减预算、改进政府运作的方案。陷入财政困难的地方政府无力支付私营机构的咨询及其它服务，因此对州政府的免费的顾问服务特别欢迎<sup>3</sup>。

俄亥俄州的“地方财政紧急状态法”描述了构成地方政府“财政危机”的条件<sup>4</sup>。这些条件大致可以被归结为以下六种“测试”：

测试 1 (债务违约)：债务违约达 30 天以上；

测试 2 (工资拖欠)：未能在 30 天内支付雇员的工资(除非 2/3 的雇员同意延迟支付工资 90 天)。

测试 3 (要求额外转移支付)：要求从其他地方政府向该地方政府进行税收再分配。

测试 4 (其他支付欠款)：逾期未付达 30 天以上应付帐款，在减去现有现金余额后，超出前一年普通预算或全部预算收入的六分之一。

<sup>3</sup> 见州审计长 Jim Petro “俄亥俄州财政监视计划”(1997)，未发表。

<sup>4</sup> 见俄亥俄州：地方财政紧急情况法令，<http://204.89.181.223/cgi-bin/>



测试 5 (赤字规模): 预算总赤字减去可用于减少赤字的预算余额超出前一年的收入的六分之一。

测试 6 (现金短缺): 未承诺支付的现金和可售证券余额大于前一年预算收入的十二分之一。

在 1979 至 1985 年间, 根据这些测试, 俄亥俄州的十个地方政府被宣布为处于“财政危机”。分析结果表明, 测试 5 (即赤字相对于收入的规模) 在十个危机政府中有八个未通过。与之相反, 所有十个危机政府都通过了测试 3。只有 1 个政府未能通过测试 2, 而且测试未通过发生在该地方政府已经被宣布为财政危机之后。

表 1. 俄亥俄州: 地方财政危机测试 (测试未通过的数据), 1979—85

	测试 1	测试 2	测试 3	测试 4	测试 5	测试 6
奈尔斯				X	X	X
克利夫兰	X			X	X	X
诺伍德				X	X	X
普利矛斯	X				X	X
爱诗塔巴					X	



拉						
自由港				X		
埃罗敦	X	X			X	X
林肯高地				X	X	
东利物普				X		X
曼彻斯特				X	X	
未通过数 目	3	1	0	6	8	6

数据来源：美国政府间财政关系顾问委员会（1985）。

根据财政危机法，只要一个地方政府被宣布为财政危机，该州就应该成立一个叫做“财政计划与监督委员会”的机构来监督和控制该地方政府财政管理。在该委员会举行第一次会议后的 120 天内，地方政府的首席执行官（同时也是该委员会的成员）必须向监督委员会提交一份财政改革计划，其中包括如下内容：

- 消除目前的财政危机状况
- 消灭所有预算赤字
- 收回被挪用的投资基金和专项基金的资金，恢复这些基金的余额





- 避免今后出现财政紧急情况
- 恢复地方政府发行长期债券的能力

监督委员会的主要权力和责任如下：

- 审查所有税收、支出和借款政策，要求它们完全符合  
    财政改革计划。
- 确保会计帐目、会计系统以及财务程序和报告符合该  
    州的审计长的要求。
- 协助地方政府调整债务结构和发行债券。