

专题报告系列
Special Report Series



PHBS 智库
北京大学汇丰商学院

美国地方政府债务的化解 及其对中国的启示

2025年3月

更多免费行业报告

并购家

www.ipopo.cn

并购家 免费行业报告网

IPOIPO.CN 每日更新 不用注册会员 无广告 永久免费

摘要

中国地方政府正在努力解决地方政府债务问题。2024 年底，地方政府一般债务和专项债总和占到 GDP 的 35.24%，其中一般债务 12.38%，专项债 22.86%；2023 年底，地方融资平台的债务占到 GDP 的 57.68%。美国州和地方政府也曾经遇到过债务问题。1838 年联邦政府债占全国各级政府债务总和的 3%，州政府的债务占全国各级政府债务总和的 86%，地方政府（县、市）债务占 12.5%。州和地方政府债务危机多次爆发，联邦政府最初帮助过州政府还债，但后来不再援助，并强制地方政府还债。美国汲取了债务危机的惨痛教训，实施财政改革，最终解决了州和地方政府债务过高的问题。2023 年，联邦政府的债务占全国各级政府债务总和的 90.56%，州政府的债务占 6.03%，地方政府的债务占 3.42%。从美国的经历中，我国可吸取的经验教训包括：完善地方税制，量入为出，减少不必要开支，增加中央政府责任，设定债务上限，出租地方政府资产偿还债务，实行硬预算约束，建立地方政府破产法。

撰稿人：林双林（北京大学汇丰商学院教授，北大汇丰智库副主任，北京大学中国公共财政研究中心名誉主任）

成稿时间：2025 年 3 月 10 日 | 总第 127 期 | 2024-2025 学年第 27 期

联系人：程云（0755-26032270，chengyun@phbs.pku.edu.cn）

The reduction of local government debt in the United States and its implications for China

Abstract

China's local governments are facing increasingly serious debt problems. By the end of 2024, the total amount of general debt and special debt of local government accounted for 35.24% of GDP, with general debt at 12.38% and special debt at 22.86%; by the end of 2023, the debt of local financing platforms accounted for 57.68% of GDP. Historically, state and local governments in the United States also encountered debt problems. In 1838, the federal government debt accounted for 3% of the total debt of all levels of government nationwide, the state government debt accounted for 86%, and the local government (county, city, district) debt accounted for 12.5%. Serious debt crises have occurred. The federal government once helped state governments pay off their debts, but later stopped providing assistance and even forced local governments to pay off their debts. The United States has learned the painful lessons from debt crises, implemented fiscal reforms, and eventually solved the problem of excessive state and local government debt. In 2023, the federal government's debt accounted for 90.56% of the total debt of governments at all levels in the country, while the state government's debt accounted for 6.03%, and the local government's debt accounted for 3.42%. The lessons that China can learn from the United States' experience include: improving the local tax system, reducing unnecessary expenditures, increasing central government spending responsibilities, setting a debt ceiling, leasing or selling local government assets to repay debts, implementing hard budget constraints, and establishing a legal framework for local government bankruptcy.

引言

目前，中国地方政府正在努力解决地方政府债务问题。2023 年底，地方政府显性债务余额 407,372.93 亿元，包括一般债务余额 158,687.48 亿元、专项债务余额 248,685.45 亿元。地方政府一般债务和专项债占到 GDP 的 32.32%。地方融资平台的债务 2023 年为 721,564.63 亿元，占到 GDP 的 57.68%。2024 年底，地方政府债务余额 475371 亿元，包括一般债务 167013 亿元，专项债务 308358 亿元。地方政府一般债务和专项债总和占到 GDP 的 35.24%，其中一般债务 12.38%，专项债 22.86%；地方政府显性债务总和占 GDP 比重比 2023 年增加近 3 个百分点。地方财政问题成为中国面临的最棘手的问题之一。

美国州和地方政府也曾经遇到过债务问题。²美国州政府和地方政府，在美国建国后的近一个半世纪里，曾是主要政府债务举借者。³ 1838 年联邦政府债占全国各级政府债务总和的 3%，州政府的债务占全国各级政府债务总和的 86%，地方政府（县、市）债务占 12.5%。1902 年联邦政府债占全国各级政府债务总和的 35.9%，州政府的债务占 7%，地方政府债务占 57.1%。可见，地方政府债务曾比联邦债务严重。

债务总是要偿还的。高额的债务会引起债务危机。美国历史上爆发过多次大的州和地方政府债务危机。债务危机常常与经济危机相随，给地方政府和当地人民带来极大的苦难。危机期间税收不降反增，政府开支减少，失业加重，民众生

² 美国联邦政府未被授予的权力留给州和州内人民，这些权力由州和地方政府分享。每个州都有自己的宪法。所有州政府都仿照联邦政府，由三个部门组成：行政、立法和司法。地方政府通常包括两级：县（在阿拉斯加州称为自治市镇，在路易斯安那州称为教区）和市政当局（或城市/城镇）。县的管辖面积加起来就是州的管辖面积，每个人都归属于一个县。在一些州，县分为乡镇。市政当局多种多样，由州宪法决定，被称为乡镇、村庄、自治市镇、城市或城镇。市的管辖区可能在一个县内，也可能跨县。各种区也在县或市政边界之外的地方政府中发挥职能，例如学区或消防区。市政当局的规模差异很大，从纽约市和洛杉矶的数百万居民到明尼苏达州詹金斯的 200 多人。县政府的职责包括：登记注册（生死，地产过户、驾照和其他证照发放等）、主持选举、修筑地方和乡村道路、制定区域规划、落实建筑规章、保障治安（尤其在乡村），为低收入者提供社会福利以及发挥司法职能等。市政当局通常负责公园和娱乐服务、警察和消防部门、住房服务、紧急医疗服务、市政法院、交通服务（包括公共交通）和公共工程（街道、下水道、除雪、标牌等）。

³ Wallis, John J., 2000, American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990, *The Journal of Economic Perspectives* 14 (1), 61-82; 下称 Wallis (2000).

活水平下降。美国地方政府不断吸取惨痛教训，实行财政改革，完善法制；联邦政府也明确与地方政府的财政关系，承担自己应该承担的支出责任；这样，美国就最终解决了州和地方政府债务过高的问题。

目前，州和地方政府的债务占 GDP 的比重普遍很低。2023 年联邦政府的债务占全国各级政府债务总和的 90.56%，州政府的债务占 6.03%，地方政府的债务占 3.42%。2023 年联邦政府债占 GDP 的 119.48%，州政府的债务占 GDP 的 7.95%，地方政府债务仅占 GDP 的 4.51%。

美国州和地方财政经历了哪些变化？州和地方政府是如何化解债务的？有哪些经验和教训值得中国汲取？中国地方政府应该如何保持财政可持续？这些都是学者和政府决策者关心的问题。

1. 美国的地方政府债务演化

美国有 50 个州，1 个特区。200 多年来，美国政府的规模大大增加了。如图 1 所示，美国政府财政收入占 GDP 的比重 1800 年为 2.36%，1850 年为 1.72%，1900 年为 2.94%，1910 年为 2.14%，1913 年为 1.95%，1929 年为 3.72%，1930 年为 4.44%，1940 年为 6.78%，1945 年为 22.48%，1950 年为 13.93%，1959 年为 15.64%，1960 年为 28.1%，1965 年为 27.73%，1970 年为 30.24%，1980 年为 31.57%，1990 年为 32.86%，2000 年为 35.35%，2010 年为 28.77%，2020 年为 30.81%，2022 年为 32.55%。



图 1 美国政府收入占 GDP 比重 1800-2022

资料来源：IMF, United States, Government revenue, percent of GDP, <https://www.imf.org/external/datamapper/rev@FPP/USA>

经济发展的不同阶段，美国各级政府扮演的角色不同，其财政来源也不同，债务负担也不同。从 1790 年到 1842 年左右，州政府更活跃，大量投资基础设施，推动经济发展。基础设施投资和土地出售为政府提供了收取“资产收入”的机会。各州也在交通改善投资中发挥了主导作用。1841 年，州债务大约是地方政府债务总和的 7.72 倍，是联邦政府债务的 38.6 倍。⁴

从 19 世纪 40 年代开始，地方（县、市、区）政府更为活跃，其规模和重要性不断增长，积极投资铁路网的建设，大量从事教育、公路、供水系统、下水道系统和公用事业等大部分重要基础设施投资。财产税逐渐成为地方和州财政的最重要来源。到 1890 年，地方政府债务大约是州政府债务的 4 倍，为联邦政府的 80.66%；1902 年，地方政府债务大约是州政府债务的 8.16 倍，为联邦政府的 1.59 倍；1913 年，地方政府债务大约是州政府债务的 10.16 倍，为联邦政府的 3.38 倍。⁵

一次世界大战后，联邦政府债务大大增加。1913 年，随着战争威胁的迫近，美国宪法第十六修正案被批准。修正案规定：“国会有权对任何来源的所得征收税款，而不必在各州之间进行分配，也不必考虑任何人口普查或统计。”后来，国会通过了一项法案，即对 3,000 美元以上的个人净所得征收 1% 的税，对 500,000 美元以上的所得征收 6% 的附加税。⁶此后，所得税很快成为最重要的联邦政府财政来源，联邦政府规模开始迅速扩大。从 20 世纪 30 年代开始，联邦拨款资助、州和地方政府具体管理的国内经济项目（包括基础设施投资）增加；国防和养老保障开支也增加。

1920 年联邦政府债务占总债务的比重为 53%，州政府为 41.38%，地方政府为 5.63%。1930 年联邦政府债务占总债务的比重为 48.27%，州政府为 44.42%，地方政府为 7.32%。1940 年联邦政府债务占总债务的比重为 71.43%，州政府为 23.51%，地方政府为 5.06%。1950 年联邦政府债务占总债务的比重为 91.42%，

⁴ 同上。

⁵ 同上。

⁶ <https://www.irs.gov/newsroom/historical-highlights-of-the-irs>

州政府为 6.7%，地方政府为 1.88%。1970 年联邦政府债务占总债务的比重为 72.62%，州政府为 19.36%，地方政府为 8.01%。1990 年联邦政府债务占总债务的比重为 78.85%，州政府为 13.33%，地方政府为 7.83%。2000 年联邦政府债务占总债务的比重为 79.5%，州政府为 12.77%，地方政府为 7.74%。2010 年联邦政府债务占总债务的比重为 82.62%，州政府为 10.56%，地方政府为 6.82%。2020 年联邦政府债务占总债务的比重为 89.17%，州政府为 6.9%，地方政府为 3.93%。2023 年联邦政府债务占总债务的比重为 90.56%，州政府为 6.03%，地方政府为 3.42%（见图 2）。

表 1 美国联邦、州和地方政府债务及其占比

年份	州政府债务 (百万美元)	地方政府债务 (百万美元)	联邦政府债务 (百万美元)	州债务占比%	地方债务占比%	联邦债务占比%
1838	172	25	3	86.0	12.5	1.5
1841	193	25	5	86.4	11.4	2.3
1870	352	516	2436	10.7	15.6	73.7
1880	297	826	2090	9.2	25.7	65.0
1890	228	905	1122	10.1	40.1	49.8
1902	230	1877	1178	7.0	57.1	35.9
1913	379	4035	1193	6.8	72.0	21.3

资料来源: Wallis, John J., 2000, American government finance in the long run: 1790-1990, *Journal of Economic Perspective*, 14(1), 61-82.

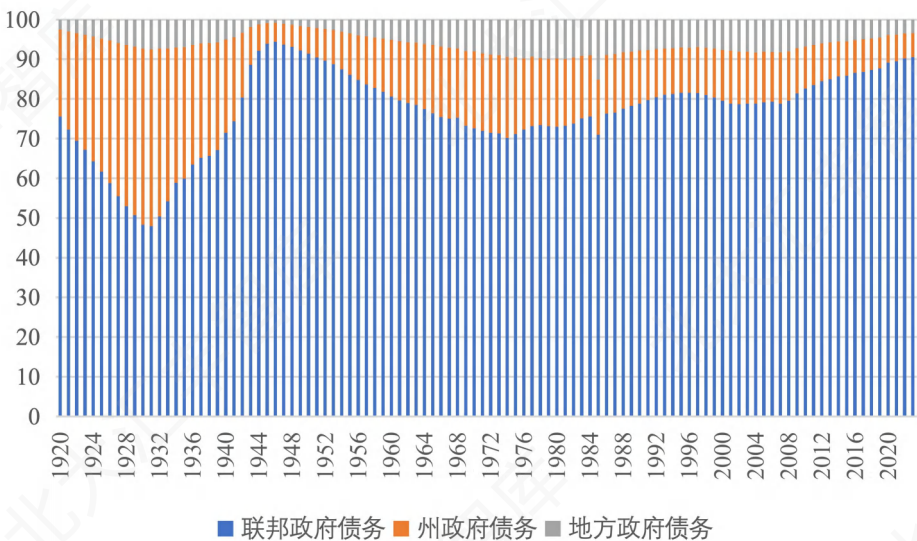


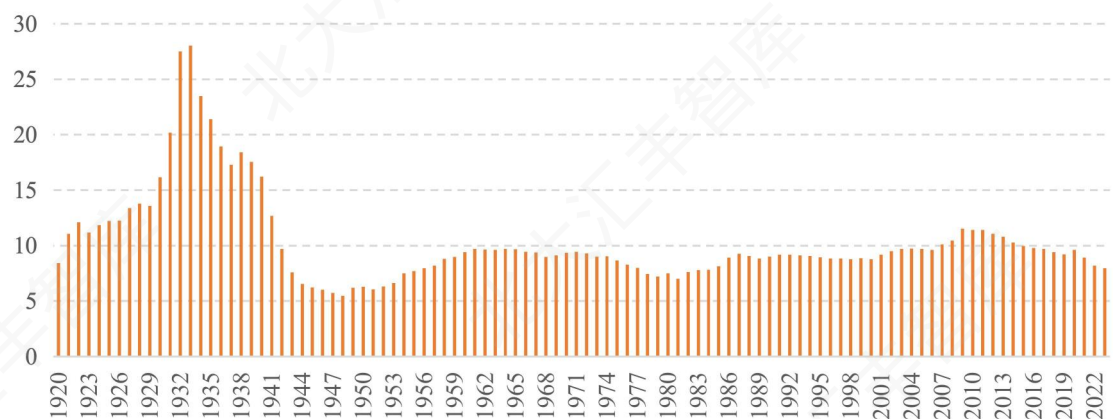
图 2 美国联邦、州和地方政府债务占总债务比重 1800-2023

资料来源: 1838-1913 年的资料来自 Wallis (2000); 1920-2023 年的资料来自 Chantrell, Christopher, https://www.usgovernmentspending.com/local_debt_chart

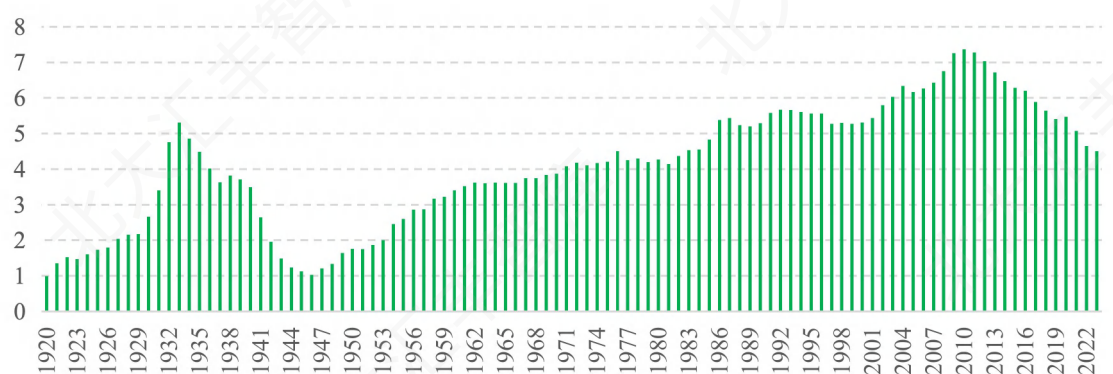
如图 3 所示，1920 年联邦债务占 GDP 的比重为 29.08%，地方政府债务占 GDP 的 0.99%，州政府的债务占 GDP 的 8.42%。1933 年联邦债务占 GDP 的比重为 39.4%，州政府债务占 GDP 的 28.03%，地方政府的债务占 GDP 的 5.31%。1939 年第二次世界大战爆发后，1941 年 12 月 7 日，美国对日宣战；12 月 11 日轴心国对美宣战，美国当日随即对法西斯德国宣战，决战于欧亚两个战场，军费开支大增，联邦债务占 GDP 的比重 1946 年达到 119.12%，州政府债务占 GDP 的 6.01%，地方政府的债务占 GDP 的 1.03%。二战后，美国政府债务占 GDP 的比重逐渐下降。1981 年，联邦债务占 GDP 的比重为 30.51%，州政府债务占 GDP 的 7.02%，地方政府的债务占 GDP 的 4.14%。

上世纪 70 年代末，凯恩斯主义经济学退出主流地位，通过理性预期革命得到新鲜血液的新古典经济学成了政府政策制定的主要理论基础；在美国和英国都兴起了国有企业私有化的浪潮。里根经济政策的支柱包括增加国防开支、平衡联邦预算和减缓政府支出的增长、减少联邦所得税和资本利得税、减少政府监管、收紧货币供应量以降低通货膨胀等等。然而这些措施并没有减少各级政府的债务规模，反而使债务规模扩大。1981 年的债务规模刚讲过。1988 年，里根完成两任总统任期下台时，联邦政府债务占 GDP 的比重为 49.24%，州政府债务为 9.05%，地方政府债务为 5.24%。克林顿任总统期间，美国财政曾罕见出现盈余。从 1993 到 2000，联邦债务从 63.22%下降到 54.55%；州政府债务从 9.12%下降到 8.76%；地方政府债务从 5.66%下降到 5.31%。

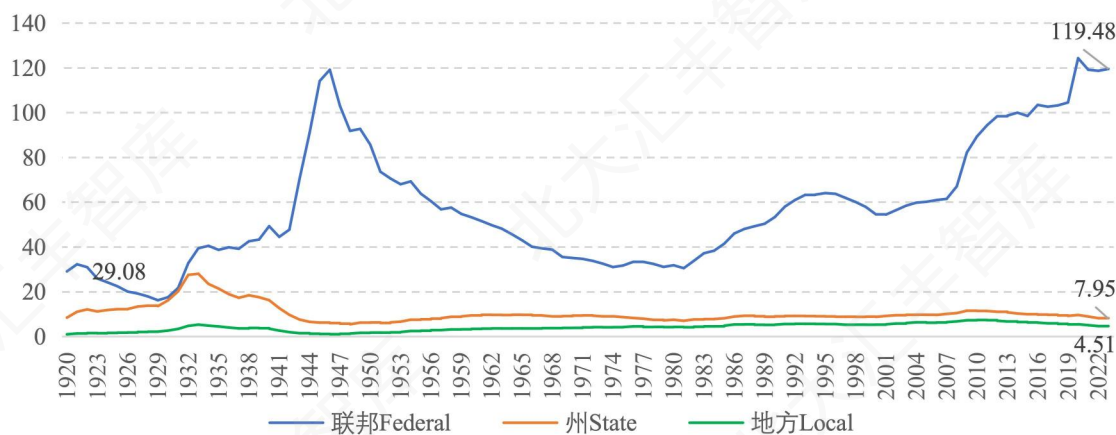
2008 年爆发的金融危机，和 2020 年爆发的疫情，大大刺激了美国联邦政府债务的增加，2020 年联邦债务占 GDP 的比重为 124.27%，地方政府债务占 GDP 的 9.62%，州政府的债务占 GDP 的 5.47%。2023 年，联邦政府债务占 GDP 的 119.48%，州政府债务占 7.95%，地方政府债务占 GDP 的 4.51%（见图 3）。



a



b



c

图 3 美国联邦、州和地方政府债务占 GDP 的比重 1920-2023(%)

Gross public debt of US federal, state, local governments as percentage of GDP 1900-2023

资料来源: Chantrill, Christopher, https://www.usgovernmentspending.com/local_debt_chart

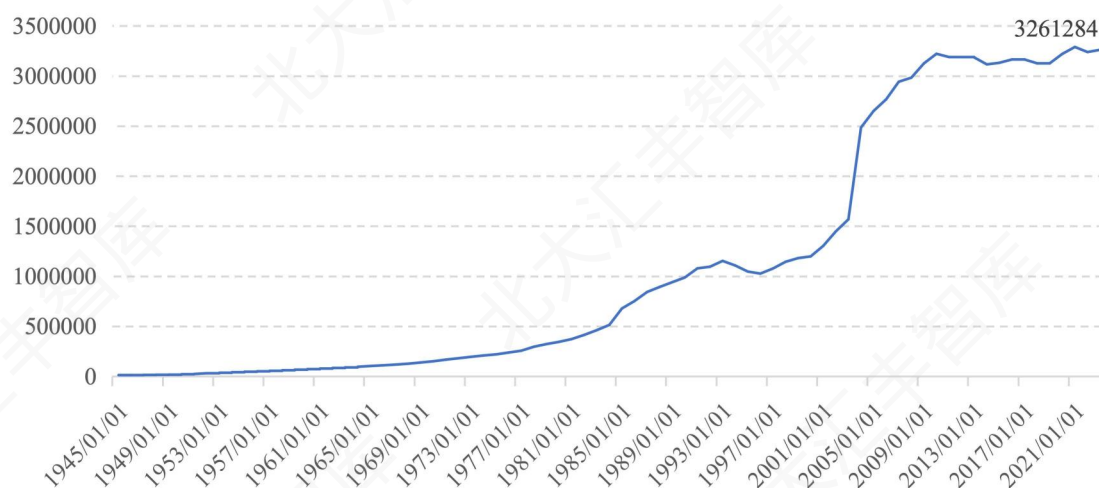


图 4 美国州和地方政府债务总额 (百万美元 Seasonally Adjusted)

资料来源: Board of Governors of the Federal Reserve System (US), Federal Reserve Bank of St. Louis, State and Local Governments; Debt Securities and Loans; Liability, Level
<https://fred.stlouisfed.org/series/BOGZ1LA214104005A>

州和地方政府债务总量大多数年份在增加。图 4 显示 1945 年到 2023 年美国州和地方政府债务总额。1945 年 1 月 1 日为 126.35 亿美元, 1990 年 1 月 1 日为 9,874.2 亿美元, 2000 年 1 月 1 日为 11,978.92 亿美元, 2010 年 1 月 1 日为 32,217.43 亿元, 2020 年 1 月 1 日为 32,208.64 亿元, 2023 年 1 月 1 日为 32,612.84 亿美元。从图中可看出, 美国州和地方政府债务总量的大趋势上涨, 但也有下降的年份。另据美国人口普查局(Census Bureau)资料, 2021 年, 州和地方政府债务总额为 3.3 万亿美元 (\$3.3 trillion), 其中地方政府的债务占 63.8%, 州政府的债务占 36.2%。

7

表 2 展示 2021 年州和地方政府债务占州内生产总值的比重。32 个州的地方政府债务大于州政府的债务。例如肯塔基州的地方政府债务占州内生产总值的 16.3%, 州政府的债务占州内生产总值的 6.5%; 德克萨斯州地方政府债务占州内生产总值的 13%, 州政府的债务占州内生产总值的 2.5%; 内华达州地方政府债务占州内生产总值的 12.3%, 州政府的债务占州内生产总值的 1.8%。

⁷ Pustejovsky, Russell, and Jeffrey Little, 2023, Annual State and Local Government Finances Summary: 2021, Released August 2023.
<https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2021/2021alfinsummarybrief.pdf>

表 2 2021 年州和地方政府债务占州内生产总值的比重(\$ billion, %)

State	州	州和地方政府债务	州内生产总值	州和地方政府债务/ 州内生产总值 (%)	州政府债务/ 州内生产总值 (%)	地方政府 债务/州内 生产总值 (%)
All states combined	所有州合计	3336.7	23594.0	14.1	5.1	9.0
Alabama	阿拉巴马	34.6	258.0	13.4	3.5	9.9
Alaska	阿拉斯加	8.7	58.6	14.8	9.6	5.1
Arizona	亚利桑那	40.0	432.3	9.2	2.1	7.2
Arkansas	阿肯色	20.9	151.9	13.7	5.2	8.5
California	加利福尼亚	541.2	3416.9	15.8	4.2	11.6
Colorado	科罗拉多	69.8	447.1	15.6	5.0	10.6
Connecticut	康涅狄格	53.7	295.9	18.2	14.2	4.0
Delaware	特拉华	8.5	83.0	10.3	6.5	3.8
District of Columbia	哥伦比亚特区	19.9	156.1	12.8	0.0	12.8
Florida	佛罗里达	135.8	1292.4	10.5	1.7	8.9
Georgia	乔治亚	62.2	701.6	8.9	2.1	6.8
Hawaii	夏威夷	19.7	93.1	21.2	12.4	8.8
Idaho	爱达荷	6.0	98.8	6.1	3.5	2.6
Illinois	伊利诺伊	165.5	944.0	17.5	6.9	10.7
Indiana	印第安纳	51.5	423.0	12.2	5.1	7.0
Iowa	爱荷华	22.3	220.8	10.1	2.9	7.2
Kansas	堪萨斯	27.7	191.8	14.4	3.5	11.0
Kentucky	肯塔基	54.2	237.9	22.8	6.5	16.3
Louisiana	路易斯安那	30.6	263.2	11.6	6.5	5.2
Maine	缅因	9.4	78.9	11.9	7.1	4.8
Maryland	马里兰	63.4	446.9	14.2	6.9	7.3
Massachusetts	马萨诸塞	101.6	645.4	15.7	12.3	3.4
Michigan	密歇根	80.5	576.5	14.0	5.8	8.1
Minnesota	明尼苏达	57.0	413.1	13.8	4.0	9.8
Mississippi	密西西比	14.7	128.4	11.5	5.8	5.6
Missouri	密苏里	49.6	365.1	13.6	5.2	8.4
Montana	蒙大拿	5.8	60.0	9.6	4.4	5.3
Nebraska	内布拉斯加	16.1	149.4	10.7	1.7	9.0
Nevada	内华达	28.2	200.1	14.1	1.8	12.3
New Hampshire	新罕布什尔	9.8	99.1	9.9	7.3	2.6
New Jersey	新泽西	99.4	692.2	14.4	10.2	4.1
New Mexico	新墨西哥	15.4	111.7	13.8	6.7	7.2
New York	纽约	383.6	1911.3	20.1	8.9	11.2
North Carolina	北卡罗来纳	47.1	659.5	7.1	2.3	4.9
North Dakota	北达科他	9.4	63.2	14.8	4.2	10.6
Ohio	俄亥俄	94.3	759.6	12.4	4.6	7.8
Oklahoma	俄克拉荷马	19.2	217.7	8.8	3.7	5.1
Oregon	俄勒冈	43.4	275.4	15.8	5.2	10.5
Pennsylvania	宾夕法尼亚	128.5	844.4	15.2	6.3	8.9

Rhode Island	罗德岛	12.2	67.2	18.2	14.0	4.1
South Carolina	南卡罗来纳	38.0	271.5	14.0	4.7	9.3
South Dakota	南达科他	6.7	62.6	10.7	6.2	4.4
Tennessee	田纳西	52.0	438.2	11.9	1.6	10.3
Texas	德克萨斯	325.0	2087.5	15.6	2.5	13.0
Utah	犹他	22.1	232.1	9.5	3.0	6.5
Vermont	佛蒙特	4.7	37.6	12.6	9.1	3.4
Virginia	弗吉尼亚	67.7	613.9	11.0	5.1	6.0
Washington	华盛顿	90.3	688.6	13.1	4.4	8.7
West Virginia	西弗吉尼亚	17.0	86.5	19.7	15.5	4.2
Wisconsin	威斯康星	49.8	369.0	13.5	6.0	7.5
Wyoming	怀俄明	2.0	42.2	4.8	2.2	2.6

资料来源：美国经济分析局，2024，Gross State Product from

https://apps.bea.gov/itable/?ReqID=70&step=1#eyJhcHBpcnZCI6NzAsInN0ZXBzIjpjbMSwyOSwyNSwzMSwyNiwyNywzMfOslmRhdGEiOltpIlRhYmxlSWQiLCIIMzEiXSxbIk1ham9yX0FyZWUiLCIWIll0sWylJdTGF0ZSIswYlwiIllldFsiQXJIYSIsWyJYWjYWCjdXSxbIlN0YXRpc3RpYysWylzlIllldFsiVW5pdF9vZl9tZWZdXJlliwiTGVSZWxzIlloS_WyJJZZWFylixbljlWmjEiXSV0sWyJJZZWFyQmVnaW4iLCItMSJIdFsiWWVhcl9FbmOiLCItMSJdXX0=

Data on debt are from U.S. Census Bureau, 2021 Annual Surveys of State and Local Government Finances, released 2023.

18 个州地方政府债务小于州政府的债务。新罕布什尔州地方政府债务占州内生产总值的 2.6%，州政府的债务占州内生产总值的 7.3%；马萨诸塞州地方政府债务占州内生产总值的 3.4%，州政府的债务占州内生产总值的 12.3%；佛蒙特州地方政府债务占州内生产总值的 3.4%，州政府的债务占州内生产总值的 12.6%。

州与州之间的债务差别也很大。肯塔基州和地方政府债务占州内生产总值的比重为 22.78%，夏威夷为 21.17%，纽约为 20.07%，西弗吉尼亚为 19.7%；康涅狄格和罗德岛为 18.16%，伊利诺为 17.53%。而怀俄明州和地方政府债务占州内生产总值的比重仅为 4.78%，爱德华为 6.1%，北卡罗来纳为 7.14%，俄克拉荷马为 8.84%，乔治亚为 8.86%。

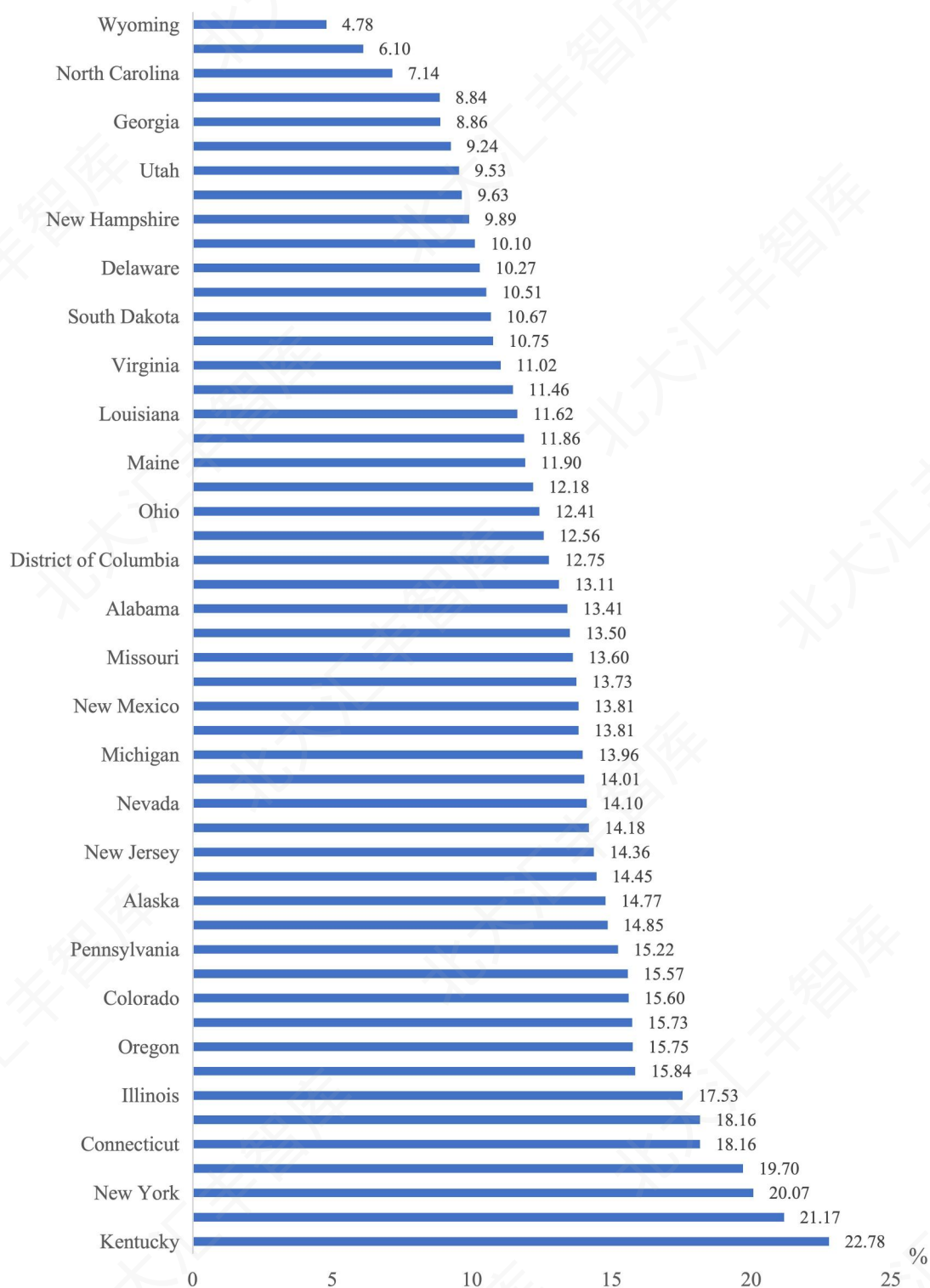


图 5 2021 年美国州和地方政府债务占 GDP 的比重

资料来源: U.S. state and local debt as a percentage of GDP FY 2021, by state

<https://www.statista.com/statistics/246337/state-debt-in-the-us-as-a-percentage-of-gsp/>

2. 联邦政府从替州政府还债到强制其还债

美国政府在解决管控州和地方政府债务问题的过程中, 经历了从软预算到硬预算约束 (即从联邦政府帮助州和地方政府还债, 到联邦政府逼州和地方政府还债); 地方政府设立债务上限; 联邦政府鼓励私营企业从事铁路基础设施建设; 建立可靠的地方税收体系; 联邦承担基本社会保障责任并向地方政府提供大量转移支付; 通过地方政府破产法; 采取地方财政量力而行的财政原则等等。

2.1 早期联邦政府曾为地方政府还债

从 1776 到 1780 年, 美国国会通过发债和印钱支付开支。纸币印得太多, 以至于驱逐出所有的硬币。1780 年, 州政府被要求征税回收“大陆币(continental currency)”。与此同时, 地方政府也发行债务及自己的纸币, 数额也相当庞大。1789 年 3 月 4 日美国新宪法生效, 赋予联邦政府征税、发债和发行货币的权力。同时, 地方政府放弃了发行货币的权力。随后, 美国第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿 (Alexander Hamilton), 设计了一系列政策: (a) 建立关税和其它税为联邦政府筹措收入 (关税为联邦政府提供了足够的税收, 其它税的作用很小, 其中威士忌 whiskey 税还引起宾夕法尼亚西部农民反抗), (b) 全部偿还大陆议会发行的战争债务, (c) 联邦政府偿还地方政府为战争所发行的所有债务, (d) 建立新的国家银行, (e) 创建以新铸造的硬币为基础的国家货币标准。⁸

汉密尔顿认为, “如果国债规模不过度, 那么它对于我们国家而言将是有益的。(A national debt, if it is not excessive, will be to us a national blessing)。”1790 年国会通过汉密尔顿计划, 联邦政府用税收偿还联邦债务和所有 13 个州的 2500 万美元的债务。⁹ 这些债务都来自独立战争, 有欠士兵的, 有欠战时物资和服务供应者的, 还有欠后来购买了债券的投机商的。汉密尔顿最初提议, 只赎回最初债券持有人的债券, 不还债券投机商持有的债券; 后来提议被否决, 国会决定赎

⁸ Hughes, Jonathan and Louis P. Cain, *American Economic History*, Sixth Edition, Addison Wesley, Boston, 2003.

⁹ Treasury Direct, *The History of the Debt*,
<https://www.treasurydirect.gov/government/historical-debt-outstanding/>

回所有人的债券。联邦政府发行新的债务还清了地方债务。汉密尔顿的还债计划具有合理性，因为这些州是为了国家的独立才欠下了债，国家应该帮助偿还。这样做提高了国家的信誉，增强了国家的凝聚力，但是，也增加了州政府的道德风险（Moral Hazard），即对联邦的依赖。

此后，联邦政府又偿还了州政府为 1812 年战争所欠下的债务，为国家的利益欠下的债联邦政府还。当时，美国有 18 个州。然而，这为以后的债务危机埋下了种子，州政府官员和债权人都误认为联邦政府以后还会帮助州政府还债。

美国国会于 1791 年 2 月批准成立特许经营 20 年的国家银行，美国第一银行（First Bank of the United States），以稳定国家信用，改善联邦政府的金融业务。该银行是有限责任公司，特许经营 20 年。1811 年，该银行的特许经营结束。1816 年，美国第二银行成功继承了第一银行的角色。1836 年，美国国会不再支持美国第二银行，美国又失去国家银行。1837 年至 1862 年间是“自由银行时代”，而自 1862 年至 1913 年间，一个私营的 J.P. 摩根公司行使国家银行的功能，直到美联储于 1913 年 12 月成立。1836 年国家银行关闭以后，许多州立银行纷纷涌现。例如，阿拉巴马，肯塔基，伊利诺，佛蒙特、乔治亚、田纳西和南卡罗来纳都成立了完全州立的银行。密苏里、印第安纳和弗吉尼亚成立了州持有大部分股权的银行。这些银行后来都私有化了。州立北达科他银行 1919 年成立，至今仍然运行。¹⁰

2.2 1840 年代州政府债务危机及联邦政府拒绝营救

1808 年杰弗森总统的财政部长 Albert Gallatin 提出改善国内基础设施体系的计划。但是除国家公路，灯塔，航道，国会决定不再提供资金。结果，州政府大量投资美国基础设施建设。

第一个也是最有名的工程是伊利运河（Erie Canal）。该运河改变了纽约州的经济面貌，为纽约州创造了大量财富，帮助纽约市成为全国的最主要港口和金融

¹⁰ <https://bnd.nd.gov/about-bnd/history-of-bnd/>

中心,也导致人口向纽约州北部和中西部州迁移。伊利运河在财务上也大获成功。为该运河发行的债券是美国第一个最重要的债券,以运河的收费和一系列的税收来偿还。第一批债券被纽约的普通商人购买。随着运河的成功,美国的富商,尤其是英国和荷兰的投资者加入了债券购买行列。伊利运河的收费如此之高,偿还债务根本不需要税收。剩余资金还被用来支持各种州内的工业政策,包括纽约市1835年大火后的重建。

事件 1: 伊利运河 (Erie Canal) 修建

伊利运河的想法最初来自一位名叫杰西·霍利的破产面粉商:由于缺乏高效的交通,他无法赚到足够的钱继续做生意,结果被关进了债务人监狱。在那里,霍利写了一系列文章,详细描述了修建这样一条运河的好处。1807年,他关于伊利运河的文章发表在当地报纸《Genesee Messenger》上。他的建议引起当时纽约市长克林顿(De Witt Clinton)的重视,克林顿为此奔波数年。

修建运河的计划先是呈报到联邦政府,试图得到联邦政府支持。第四任总统麦迪逊否决了一项涵盖修建运河费用的法案。第五任总统门罗也反对修建该运河。他认为修建运河的费用将高于整个美国政府的运营成本。克林顿坚信该运河会对纽约州乃至全美经济产生积极的影响。1817年7月4日已经当上纽约州长的克林顿在纽约州的 Rome, 运河的中间地段,主持了奠基仪式。伊利运河的建设过程中遇到无数挑战,包括资金短缺和技术难题,但最终都被克服了。

1825年10月25日正式通航。伊利运河从伊利湖边的布法罗(Buffalo)开始,历经584公里(363英里),在纽约州的奥尔班尼(Albany)链接哈德逊河上游。哈德逊河流经纽约市在曼哈顿南端入海。这样,伊利运河就将北美五大湖(苏必利尔 Superior、密歇根 Michigan、休伦湖 Huron、伊利 Erie 和安大略 Ontario)与大西洋水域连接起来,是第一条美国东海岸与中西部内陆的快速运输通道,运输速度比当时最常用的畜力车快得多。19世纪初期,美国的货物运输还主要靠畜力拉动的大篷车队,就像西部电影里看到的那样。

伊利运河极大地促进了纽约与中西部城市（如克利夫兰，底特律，芝加哥等）的贸易。商人经运河蜂拥到西部，进入俄亥俄、密西根、伊利诺、印第安纳等州，运回农产品到纽约，回程则装满工业品。从布法罗到纽约市，陆上运费曾达每吨小麦需 100 美元，运河运费只需 10 美元，使货物运输成本大大降低，运输时间缩短到 1/3。¹¹ 仅仅 9 年，运河的收费就超过建设费。到 1853 年，伊利运河承担了美国 62% 的贸易运输。1882 年取消收费时，运河的收入已经支付数条运河支线的建设费用，并为国家贡献大量税收。

伊利运河完全改变了纽约的地位，使得纽约从一个相对较小的港口城市迅速超越波士顿、费城和新奥尔良等港口城市，崛起为全美乃至世界的商业和金融中心，同时促使大量人口向中西部迁移，极大地促进了美国内陆的开发和工业化进程。伊利运河的收费收入如此之多，偿还债务根本不需要税收。剩余资金还被用来支持各种州内的工业政策，包括纽约市 1835 年大火后的重建。如今，中国也修建了许多高铁，花费了巨额资金，若能起到伊利运河的那样的作用就好了。

参考资料：Infrastructure, New York City (NYC), The Erie Canal (1825), https://www.baruch.cuny.edu/nycdata/infrastructure/erie_canal.html#; Erie Canalway National Heritage Corridor, The Erie Canal: Historical Background, Statement, <https://eriecanalway.org/>

许多州试图复制伊利运河的奇迹。许多运河工程不是有税收支撑，而是全部由收费支撑。来自伦敦和阿姆斯特丹的资金大量涌入美国，期待着可靠的回报（至少有美国联邦政府像独立战争和美英 1812 年战争那样的兜底）。1820 年代，俄亥俄、宾夕法尼亚、马里兰、修建了昂贵的运河体系。1830 年代印第安纳、伊利诺、密西根州也修建运河体系；纽约和俄亥俄州扩建运河体系。其他的州也借钱修建基础设施，建立州银行，尤其是南部各州。¹²

从 1790 到 1841 年，美国州政府在经济中十分活跃。州政府大量投资于公私合营公司、公有公司，投资领域包括银行和铁路。同时，鼓励私人公司的建立。

¹¹ Hughes, Jonathan, and Louis P. Cain, American Economic History, Sixth Edition, New York: Addison Wesley, p. 143.

¹² Schleicher (2023).

成千上万私有的，公有的，公私合营的公司成立，承担着州经济发展的项目。州政府的投资回报十分可观。最初，州政府财政收入依赖于财产税，后来，州政府得到巨额的财产收入，主要有运河的收费，银行股份的分红，卖地的收入，等等，以至于一些州降低或取消了财产税。例如，马里兰，纽约，罗德岛，马萨诸塞，宾夕法尼亚，南卡罗莱纳，乔治亚，阿拉巴马等州，都于 1835 年取消了财产税。一些州，尤其是西部的俄亥俄、印第安纳、伊利诺、密西根州对财产的增值估计极为乐观。这个时期，州政府大量举债，1838 年，州政府的债务占全部政府债务的 86%，地方政府占 12.5%，联邦政府占 1.5%；1841 年，州政府的债务占全部政府债务的 86.4%，地方政府占 11.4%，联邦政府占 2.3%。¹³

与此同时，由于关税收入巨大，美国联邦政府债务在减少。美国联邦政府 1835 年还清了所有的债务，直到 1837 年联邦政府都没有债务。¹⁴

1837 年美国爆发经济危机，被称为 1837 年恐慌 (the Panic of 1837)，震撼美国经济。危机的原因是多方面的，包括：美国第二银行关闭，1936 年美国小麦遭遇虫害，减产，价格上升，工人面临饥饿；英国银行提高利率，银行紧缩放贷，美国一些州出现债务违约；国际市场棉花需求下降，价格大跌 25%。危机持续近 7 年 (1837-1844)，期间美国 40% 以上的银行倒闭，大量企业关门，利润、价格和工资下降，失业增加，西部开发停顿，悲观情绪蔓延。

危机开始时，州政府以为联邦政府会像以前那样出手相救，还继续借款。几年后问题就出现了。面对危机，阿拉巴马、纽约、俄亥俄和田纳西靠大幅增税和削减开支弥补债务，脱离违约的边沿。但由于财产价格缩水，西部州就没有那么容易。伊利诺和印第安纳州与债权人谈判减少利息支付，最终还是偿还了债务。然而，阿肯色、佛罗里达、密西根和密西西比州由于没有财力或者不愿意增加税收，拒付 1,400 万美元的债务。1842 年联邦政府想借款也借不到，外国投资者认为美国有信誉风险。外国投资者督促美国联邦政府代替州政府还债，认为联邦政府是最终的债务人。气氛紧张到第六任总统约翰·昆西·亚当斯(John Quincy

¹³ Wallis (2000).

¹⁴ Roy Rosenzweig Center for History and New Media at George Mason University, 2024, <https://teachinghistory.org/history-content/ask-a-historian/23559>

Adams)(任期 1825-1829 年)认为联邦若不替州政府还债会引起与英国的战争。¹⁵

然而联邦政府拒绝营救困难的州政府。1843 年，美国国会议员 William Johnson 提案联邦政府偿还大部分地方政府债务，但国会拒绝偿还任何地方政府债务。理由是防止地方政府对联邦的依赖，避免道德风险 (moral hazard)。这样，地方政府债务违约频发，美国在国际上受到已经被称为日不落帝国的英国的频频羞辱。

联邦政府的确成功地防范了道德风险，州政府从此不敢过度负债。1840 年代，10 个州修改了宪法，限制州政府举债，另外 8 个州在 1850 年和 1860 年代对宪法做了类似修改。有的州限制了债务的数量，有的要求新债必须有具体的税收收入偿还，防止无税财政，并且为政府支出设限。许多州还要求发债由州内全体公民投票决定。¹⁶州政府面临真正的硬预算约束。

联邦政府处理地方政府债务，有两个目标，既想避免由于地方政府支出下降和税收增加导致对经济和社会的伤害，又想避免道德风险，实际上面临两难的局面。联邦政府拒绝承担州政府债务迫使一些州的债权人，尤其是在南部和西部，承担了损失；一些州增加了纳税人的税收；同时，也让英国和荷兰的债权人付出了纵容美国州政府债务泛滥的代价。然而，违约和拒绝偿还债务，也给州政府带来沉重打击，债权人提高了向州政府贷款的成本，或者掐断了州政府与债务市场的联系；州政府从此也大大减少了基础设施投资。然而，日益增长的经济确实需要基础设施。

2.3 19 世纪下半叶最高法院强制地方政府还债

危机和联邦政府的态度大大改变了州政府的行为。一些州纷纷通过债务上限。一般是债务占可税财产的比重。州政府借款规模下降，财产税的地位重新确立。1870 年到 1880 年州政府债务从 3.52 亿美元下降到 2.97 亿美元，再下降到 1890 年的 2.28 亿美元。州政府债务占总政府债务的比重也从 1841 年的 86.1%下降到

¹⁵ Schleicher (2023).

¹⁶ Schleicher (2023).

1870 年的 10.7%，1880 年的 9.2%，1890 年的 10.1%，1902 年的 7%（见表 1）。

2.3.1 私人公司的铁路建设

19 世纪 20 年代铁路在英国首先建成，代表着当时最重要的先进技术。1827 年美国第一条铁路建成（the Baltimore & Ohio--is chartered by Baltimore merchants）。从 19 世纪 70 年代初开始，美国的铁路建设快速增加。1862 年，国会通过了《太平洋铁路法案 Pacific Railway Act》，授权太平洋铁路公司（Union Pacific）和中央太平洋铁路公司（Central Pacific Railroads）修建这些线路，并提供政府债券来资助这项工作，此外还提供了大量的土地拨款。第一条这样的铁路于 1869 年 5 月 10 日完工，将穿越大陆的旅行时间从几个月缩短到一周，被认为是 19 世纪最伟大的技术成就之一。1871 年之前，美国已铺设了约 4.5 万英里的轨道。1871 年至 1900 年间，美国不断增长的铁路系统又增加了约 17 万英里。大部分增长可以归因于横贯大陆铁路的建设。到 1900 年，又有四条横贯大陆铁路将东部各州与太平洋海岸连接起来。美国铁路 1840 年为 0.28 万英里，1850 年 0.9 万英里，1865 年 3.5 万英里，1881 年达到 10 万英里，到 19 世纪末达到约 20 万英里。¹⁷

同时，铁路拨款帮助公司筹集了修建通往内布拉斯加州等人口稀少地区的铁路所需的资金。作为交换，铁路公司同意按照国会规定的费率运送邮件，并免费运送美国士兵和货物。

五条横贯大陆铁路中的四条是在联邦政府通过土地拨款的帮助下修建的。国会为铁路公司提供了数百万英亩的公共土地，保证铁路公司有土地铺设轨道，并可出售土地，筹集修路资金。据统计，联邦政府提供的土地约等于一个德克萨斯州的面积。¹⁸ 然而，并非所有铁路都是在政府援助下修建的。较小的铁路公司必须从私人业主手中购买土地来铺设轨道，其中一些私人业主反对修建铁路，并拒绝授予通行权。

¹⁷ Library of Congress, Railroads in the Late 19th Century, <https://www.loc.gov/classroom-materials/united-states-history-primary-source-timeline/rise-of-industrial-america-1876-1900/railroads-in-late-19th-century/>

¹⁸ Schleicher (2023).

横贯大陆铁路为西部的定居开辟了道路，提供了新的经济机会，加速了货物流通，降低了货运成本，促进了州之间的贸易，刺激了城镇和社区的发展，并将整个国家的经济联在一起。在从 1850 到 1950 年约 100 年的美国经济史上，铁路发挥着无比重要的作用。

2.3.2 地方政府债务危机及联邦法院的作用

铁路枢纽所建之处，城市便从玉米地里拔地而起，生产、贸易及经济繁荣就随之而来。最引人注目的是芝加哥市的崛起。芝加哥位于五大湖和密西西比河流域之间，1833 年，只有 350 名居民。芝加哥于 1837 年建市，19 世纪中后期因成为铁路枢纽而迅速崛起。1848 年，伊利诺伊和密歇根运河的建成，在五大湖和密西西比河之间建立了水上联系，但这条运河很快就被铁路取代。到 19 世纪末，芝加哥已经变成 170 万人口的现代化大都市，以其密集的铁路网、高效的屠宰场、繁忙的商品交易，火热的高炉，高耸入云的摩天大楼闻名于世。如今 50% 的美国铁路货运仍通过芝加哥。¹⁹

其他地方政府看到铁路对经济增长的影响力，也期盼类似于芝加哥那样的奇迹出现。于是就大量发行债券筹措资金，购买铁路公司的股份，或者提供补贴，吸引铁路公司，好让铁路经过自己的市镇。这样，地方政府债务就不断攀升。

但是，就像当年各州以伊利运河为榜样，过度修建运河，导致亏损一样，铁路建设也出现过度，问题随之出现。²⁰激烈的竞争迫使运输价格趋于边际成本，铁路公司无法偿还巨额债务。1857 年和 1873 年两次经济衰退致使许多铁路亏损。铁路公司股价大跌。许多地方政府债务违约。据估计，约有 1 亿到 1.5 亿美元的地方政府城投债违约，占到地方政府总城投债 8 亿美元的 12.5% 到 18.8%。

¹⁹ Salzmann, Joshua, How Chicago Transformed from a Midwestern Outpost Town to a Towering City, October 12, 2018, <https://www.smithsonianmag.com/history/how-chicago-transformed-from-midwestern-outpost-to-wn-to-towering-city-180970526/>

²⁰ Senator Report, No. 46, 49th Cong. 1st Sess. 48-51, 1886.

许多牵扯到地方政府违约的案件送到联邦最高法院，其态度非常坚定，即地方政府必须偿还债务。地方不得不大幅降低政府支出、提高税收。所以，这些裁决加重了纳税人的痛苦，加重了经济危机。然而，法院的判定维护了地方债券市场，使地方政府在以后岁月里能够为基础设施在债券市场融资，保证了政府支持铁路建设政策的贯彻。

然而，一些州法院的态度与联邦法院截然不同，认定地方政府发行有利于铁路公司的债务违反州宪法，从而不用偿还。²¹ 但是，最高法院做出有利于债权人的决定。

事件 2：爱荷华州的地方债务危机处理

爱荷华州是铁路狂热引发债务危机的早期典型。爱荷华州 1855 年有铁路 68 英里，1865 年 891 英里，1870 年 2683 英里。1853 年，爱荷华州法院认定，州宪法禁止使用政府资金购买公司股票的条款只适用于州政府，而不适用于地方政府，即市和县政府。此后，市政府提供大量补助，铁路建设达到疯狂地步。1857 年经济危机爆发，许多铁路投资失败。地方政府开始债务违约。1862 年，爱荷华州法院一反旧态，认定地方政府购买铁路股份违反州宪法，所以为此发行的债务不用还。一时信用市场恐慌四起，外国投资者开始求助于联邦最高法院。地方政府不像州政府那样可以援引主权豁免而不进入联邦法庭；他们若被起诉，必须上联邦法庭。然而，债权人买了爱荷华州的市政府的债券，应该受爱荷华州法律管辖。爱荷华州法院，而不是联邦法院，有权解释爱荷华州法律。但是，联邦法院行使其权力，因为该案件涉及来自不同州的诉讼当事人。联邦法院认为，如果爱荷华州最高法院之前允许发行此类债券，则它不能现在认定此类债券是非法发行而不用偿还，并做出有利于债权人的决定。

地方官员不愿意在这个经济困难的时刻增加税收。联邦法院开始发行履行职责令，催促地方政府征税还债。在 *Von Hoffman v. City of Quincy* 一案中，联邦法院发现，在市政府发行了债务并以一种税做担保后，州政府通过法律规定地方

²¹ Schleicher (2023).

政府无权设立这种税；而联邦法院认为这是违反美国宪法中的合同条款的，必须征税还债。地方官员采取极端手段抵制增税，有的办完公务马上辞职，有的在桥底下开会办公，联邦政府一时间难以应对。同时，尽管联邦法院有必须征税的命令，州法院仍然发布禁令不允许地方政府征税。一时间，爱荷华州到了“造反的边缘”！1870年，一起违抗联邦法院履行职责令，拒不征税的事件发生后，总统格兰特（Ulysses Grant），内战时联邦军队最重要的将领，发话：“如果有责任使用武力执行爱荷华州的法律……我会毫不犹豫地这么做（if it be my duty to use force to execute the laws of Iowa……I shall do so without hesitation）。”总统准备动用武力，迫使地方政府偿还市政债，可见问题的严重。最后，地方政府被迫开始征税还债。

参考资料：Schleicher, David, 2023, *In A Bad State: Responding to state and local budget crises*, New York: Oxford University Press.

在此期间产生了狄龙规则（Dillon's Rule），规定地方政府只拥有州明确授予的权力。狄龙规则以爱荷华州最高法院法官约翰·狄龙的名字命名，他在1868年的一场法庭案件中阐述了有限地方权力的理念。同时，美国出现地方自治规则（Home Rule），州政府将权力委托给县、市、镇、乡镇或村庄。目前两种规则并存并用。

铁路建设债券危机爆发后，州政府修改宪法，限制地方政府发债的力度。1872-1879年，19个州补充宪法，限制市政府为帮助公司许多州通过严格总债务发行上限，这些上限常常与管辖区内财产的估值相联系。有的州要求，债务发行前须经公众投票。

19世纪下半叶是美国基础设施大发展的年代，在铁路建设如火如荼的时候，其他的基础设施建设也迅猛发展，标志性工程包括纽约的布鲁克林大桥（Brooklyn Bridge, 1869-1883 修建）到著名的芝加哥河倒流工程（1892-1900）。

22

²²芝加哥市内污水污物没有处理全部排入芝加哥河，该河成了下水道，从西向东流向密西根湖，河水的污染导致疾病不断爆发，致使许多人死亡。19世纪末期，市政府下决心开掘运河，共花七年时间让芝加哥河水从东向西倒流到美国最大的河流-密西西比河。

地方政府债务占 GDP 的比重从 1840 年的 1.6% 上升到 1870 年的 6.1%，再到 1880 年的 7.1%，下降到 1890 年 6.7%，然后上升到 1902 年的 10.2%。²³ 地方政府债务占整个政府债务的比重 1870 年为 15.6%，1880 年为 25.7%，1890 年 40.1%，1902 年为 57.1%，1913 年 72%（见表 1）。

地方政府想方设法绕过债务上限，常用有三种方法，发行特别估值债券（由向改善了公共设施周围的财产征收的非税收入来偿还）、收益债券（由项目本身的收费来偿还）和特殊权力（新设立的政府可以发债，不受限制）。这些办法都大大增加了地方政府融资能力。19 世纪下半叶美国的地方基础设施，如道路、路灯、桥梁、抽水马桶、下水道、公共图书馆、公园等，都超过欧洲国家。

地方债务的限制可能是宪法性的，也可能是法定性的。最常见的特点是将地方债务限制在政府单位内应税财产评估价值的某个规定百分比内。规定的百分比差异很大，从 2% 到 20% 或更多。限制可能因单位类型和规模而异，县的限额通常低于市，小城市的限额低于大城市；学校债务和其他债务有时有单独的限额；通常，水和其他公用事业系统产生的债务不受限制。全国市政联盟(National Municipal League)建议，一个单位的净债务应限制在该单位内应纳税房地产的三年平均全值评估值范围内，如果包括学校债务，县的限额为 4%，市政当局的限额为 11%（如果不包括学校债务，则为 6%）。1938 年，纽约市的债务限额为评估价值的 10%，加上特定条件下廉租住房的 2%。1945 年，12.5% 的州和地方债务是收入（Revenue bonds）或无担保(non-guaranteed)债务，1957 年这一比例接近 34%。²⁴

华盛顿州地方政府根据州宪法和州法律一般义务(General Obligation) 规定债务的最高金额。收入债务或特殊评估债务(revenue or special assessment debt)没有债务限制。宪法债务限额，其债务权限（限额）级别分为非投票债务和总债务：

非投票债务（也称为“议会”债务）不得超过管辖区内应税财产评估价值

²³ Rodriguez-Tejedo, Isabel, and John J. Wallis, 2012, “Fiscal institutions and fiscal crises,” in *When State Go Broke*, eds. Peter Conti-Brown and David Skeel, New York: Cambridge University Press., 13.

²⁴ Ratchford, B. U., State and local Government Debt Limitations, *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, Vol. 51 (1958), 215-229. <https://www.jstor.org/stable/23407414>

(Assessment Value)的 1.5%。总债务（包括投票债务和非投票债务）不得超过 AV 的 5.0%。但是，当城市照明、供水和下水道等设施由市政当局控制时，城市和城镇可以在选民批准的情况下将其总债务限额再增加 5%（总计为 AV 的 10%）。虽然宪法规定的债务限额代表了一个司法管辖区允许的最大债务，但大多数地方政府的债务限额都低于宪法规定的限额。例如，县、市或镇政府非投票债务不能超过 1.5%，总债务不能超过 2.5%；市或镇所属照明、供水和下水道的总债务不能超过 2.5%；市或镇的开放空间、公园和经济发展设施的债务不能超过 2.5%。

25

纽约州宪法对地方政府或学区可以承担的债务数额是有限制的。对于县、市、镇和村庄，债务限额是市政当局内应税财产五年平均全额估值的百分比；为供水和配水而发行的债务和某些类型的短期借款不在债务限额之内；与下水道项目相关的债务和某些类型的自偿债务可免于债务限额，但要申请豁免；对于城市学区（五大学区除外），债务限额是当前全额估值的百分比。²⁶

2.4 地方政府破产法的通过

20 世纪初期，美国财政发生巨大变化：政府规模逐渐扩大。1913 年宪法修正案使所得税合法化，所得税法规定支付债务利息免征所得税，这就保证了投资者购买政府证券的积极性。

1929 年大危机爆发后，州和地方政府面临严重债务问题。1932 年，678 个地方政府陷入某种形式的违约，到 1935 年 12 月，违约的地方政府数达到 3200 个；16%的市政债违约。²⁷联邦政府只是对地方政府表示同情，但并没有直接救

²⁵ Municipal Research and Services Center (MRSC) Empowering local governments, <https://mrsc.org/explore-topics/finance/debt/general-obligation-debt-limits>, downloaded October 15, 2024.

²⁶ Office of New York State Controller, <https://www.osc.ny.gov/local-government/resources/constitutional-debt-limit>, downloaded October 15, 2024.

²⁷ Robert P. Inman, Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline with lessons from U.S. Federalism, in *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Jonathan A. Rodden, Gunnar S. Eskeland and Jennie Litvack, eds., Cambridge: MIT Press, 58.

助。

1930 年代，违约的城市想说服债权人减少债务，换取付款的努力，但往往被一些“钉子户”阻挠，他们要求全额还本付息。为应对这种情况，新泽西州率先制定破产法。

联邦第一部市政破产法是在 1934 年大萧条期间颁布的 (Pub. L. No. 251, 48 Stat. 798 (1934))。但最高法院认为 1934 年法案违宪，因为它不正当地干涉了各州的主权。国会于 1937 年颁布了修订后的市政破产法 (Pub. L. No. 302, 50 Stat. 653 (1937))，即破产法第 9 章。这次，最高法院维持了该法。²⁸

该法规定，如果一个债务调整计划如果得到 75% 的债权人同意，并且被一个法院认为公平，便可以得到执行；只有州政府允许，一个城市才可以申请破产。国会和最高法院都想让债务谈判顺利进行，以保护债权人的利益，并且避免地方政府的道德风险，防止毁掉市政债券市场。

破产法第 9 章，通过在市政当局和债权人之间制定偿还债务的计划，为陷入财务困境的市政当局（包括城市和城镇，以及村庄、县、税区、市政公用事业和学区）提供免受债权人侵害的保护。该法规定了市政当局的债务重组事宜。

市政破产法的目的是保护陷入财务困境的市政当局免受债权人的侵害，同时制定和协商债务调整计划。市政当局债务重组通常通过延长债务期限、减少本金或利息金额，或通过获得新贷款为债务再融资来实现。

虽然第 9 章在许多方面与其它破产法相似，但它有显著的不同，因为该法中没有关于清算市政当局资产和将收益分配给债权人的规定。这种清算或分配无疑会违反《宪法第十修正案》和各州对其内政的主权。事实上，由于破产法院在第

²⁸ Chapter 9 - Bankruptcy Basics, <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-9-bankruptcy-basics>

9 章案件中的权力受到严格限制，破产法院在管理市政破产案件时通常不像在第 11 章下的公司重组中那样积极。破产法院在第 9 章案件中的职能通常仅限于批准申请（如果债务人有资格）、确认债务调整计划以及确保计划的实施。

只有“市政当局”可以根据第 9 章申请救济。市政当局包括城市、县、乡镇、学区和公共改善区，以及提供由用户而不是一般税收支付的服务的创收机构，例如桥梁管理局、公路管理局和天然气管理局。《破产法》规定了第 9 章的四个额外资格要求：(1) 市政当局必须由州法律或由州法律授权的政府官员或组织明确授权成为债务人；(2) 市政当局必须破产；(3) 市政当局必须希望实施调整债务的计划；(4) 市政当局必须：对于每个受影响的债权类别，都需得到占这个类别债权金额一半以上的债权人的同意；与债权人进行真诚谈判，但未能获得债权人的同意，并且这些债权人持有债务人打算减损的每一类债权的最低金额；因谈判不切实际而无法与债权人谈判；或者合理地认为债权人可能会试图占据优势。

市政当局必须自愿寻求《破产法》的保护。市政债务人必须提交债权人名单。通常，债务人会将债权人名单与请愿书一起提交。

市政债务人拥有广泛的权力，可以自行使用其财产、提高税收和进行支出。市政当局还可以拒绝集体谈判协议和退休福利计划，而无需经过第 11 章案件中要求的通常程序。

市政当局有权在第 9 章案件审理期间借款作为行政费用。这种能力对于已经用尽所有其他资源的市政当局的生存至关重要。第 9 章中的市政当局拥有与破产之外相同的获得信贷的权力。法院对市政当局在运营中产生的债务金额没有监督权。

不同类型的债券在市政破产案件中得到不同的处理。一般责任债券在第 9 章案件中被视为一般债务。市政当局在案件审理期间无需支付此类债券的本金或利息。一般责任债券产生的债务将根据调整计划进行谈判和可能的重组。

相比之下，特别收入债券将在第 9 章案件审理期间继续通过持续申请和支付持续特别收入来担保和服务。如果有特别收入，特别收入债券的持有人可以期望在第 9 章案件期间收到此类债券的付款。

破产法规定债务人必须提交债务调整计划。该计划必须与请愿书一起提交，或在法院规定的稍后时间提交。债权人和法院都不能通过提出市政当局债务调整计划的机制间接控制市政当局的事务，而该计划实际上将决定市政当局未来的税收和支出决定。

自 1937 年以来，该法已多次修订。该法通过的 60 多年里，提交的市政破产申请不到 500 份。²⁹ 最典型的事件包括：1933 年阿肯色州政府违约，1975 年纽约市债务危机，1994 年奥兰治县破产案例，2011 年亚拉巴马州杰斐逊县破产事件，以及 2013 年底特律破产事件。

事件 3: 1933 年阿肯色州政府违约

1933 年阿肯色州政府是唯一出现债务违约的州政府。20 世纪初，阿肯色州允许地方政府以税收和联邦基金做担保，发行债务修建道路、改善市区基础设施，于是地方债务不断攀升。1920 年经济衰退出现，地方政府无力还债，州政府出手相救，同时州政府自己也借债建设基础设施。到 1929 年大危机来临时，虽然阿肯色州人均 GDP 仅排在 46 位，但成了全美人均债务最高的州。1933 年，阿肯色州政府债务违约。在与债权人的谈判中，州政府承诺，在偿还完削减后的债务前，不建设任何新的道路。³⁰ 这是非常苛刻的条件，因为有些债务要到 1977 年才到期。州政府当时还答应把高速公路基金的每一分钱都用来偿还债务利息，同时在大危机最严重的时刻增加税收、减少支出。按照联邦宪法，州政府有不受联邦法庭起诉的豁免权，但在这件事情上，最高法院和行政当局都不认为阿肯色

²⁹ Chapter 9 - Bankruptcy Basics, <https://www.uscourts.gov/services-forms/bankruptcy/bankruptcy-basics/chapter-9-bankruptcy-basics>

³⁰ Ferejohn, John, and Morris Fiorina, and Richard D. McKelvey, 1987, Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Political Setting, *American Journal of Political Science*, 31, 169.

州有这个权利，迫使其与债权人谈判。

1939 年阿肯色州想从苛刻的条件中解脱，但是债务还没有还清。这时联邦政府出手了，联邦复兴金融公司（Reconstruction Finance Corporation）介入，同意购买阿肯色州的新债券，用以偿还现有的债务。后来 RFC 有把这些债券卖给私人投资者。

事件 4：1975 年纽约市债务危机

地方政府借款有三个原因，其中两个原因对债券持有者来说通常是可以接受的，还有一个原因则很危险。第一个可以接受的原因是为长期资本投资项目提供资金。如果一个地方正在建设一所将使用多年的学校，它不必在一年内支付全部费用，而是可以通过发行长期债务将成本分摊到学校的整个生命周期中。第二个可以接受的原因是，通过短期借款来平滑收入和支出的季节性，或者周期性波动。最后一个原因通常是城市法律或债券持有者不接受的，即弥补经常账户赤字。纽约市自 1960-1961 财年开始，一直在不断借款来弥补经常账户赤字。对这些赤字的解释大致分为两类。一种解释强调纽约政府雇员工会规模庞大和控制投票的能力强，迫使政府在与他们的薪金谈判中让步。另一种解释强调纽约市资助昂贵的福利、高等教育、公立医院和公共住房计划，对雇员养老金的过度支出，以及持续的巨大的交通赤字。

1975 年 2 月，纽约市陷入严重的财政危机。全市债务总额超过 110 亿美元。纽约市已经没有钱支付正常的运营费用，无法借更多钱，面临着违约和宣布破产的前景。

1975 年 6 月 10 日市政援助公司成立，旨在为纽约市政府沉重的债务进行再融资。与此同时，财政继续恶化，市赤字继续增加。市政援助公司坚持要求该市进行重大改革，包括冻结工资、大规模裁员、提高地铁票价以及对纽约市立大学收取学费。纽约州立法机构通过一项法律支持市政援助公司，将城市销售税和股票转让税转换为州税，这些税款在征收后用作市政援助公司债券的担保。纽约州还通过了一项州法律，成立了紧急财务控制委员会来监督该市的财政状况，要求

该市在三年内平衡预算。这项措施未能迅速取得成果，州政府提出了一个更为激进的解决方案：成立紧急财务控制委员会(EFCB)。这是一个州政府机构，市政府官员在七人委员会中只有两票。EFCB 完全控制了该市的预算。它大幅削减市政服务和支出，削减政府雇员，冻结工资，提高公交车和地铁票价，削减福利支出水平，关闭一些医院和消防站。工会也伸出了援手，将大部分养老金用于购买城市债券如果破产。

起初，福特总统拒绝向纽约市提供救助，这较大地激怒了纽约人。后来福特签署了国会通过的 1975 年《纽约市季节性融资法案》，批准 23 亿美元的联邦循环贷款计（可以反复偿还再借）。同时，国会命令该市提高市政服务收费，取消市政雇员的加薪，并大幅减少其雇员。1977 年，财政保守派民主党人埃德·科赫当选纽约市长。到 1977-1978 年，纽约市已经还清了短期债务。到 1985 年，纽约市不再需要市政援助公司的支持，因此市政援助公司投票解散。

参考资料：Gramlich, Edward M., 1976, The New York City Fiscal Crisis: What Happened and What is to be Done? *The American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, *Papers and Proceedings* (May, 1976), pp. 415-429.

Ferretti, Fred, First U.S. Loan Heads to City As Ford Signs the Legislation, *New York Times*, December 19, 1975.

事件 5：1994 年奥兰治县破产案例 (Orange County Bankruptcy)

奥兰治县是加利福尼亚州一个繁荣的地区，1994 年 12 月 6 日，因投资损失了约 16 亿美元，随后宣布破产。奥兰治县财务主管罗伯特·西特伦 (Citron)，曾经利用他控制的县投资池，为县里转去过巨额的利息收入，在 1994 财年，利息占全县收入的 12%，而加州其他所有县的利息占收入比均为 3%。对于 1995 财年的预算，他承诺利息收入将占该县普通基金收入的 35%。但这次他低估了风险，他冒险将投资池的资金投资于主要与利率挂钩的证券。从 1994 年 2 月开始，美联储开始提高利率，导致证券价值下跌，最终无法偿还华尔街公司的巨额短期贷款。他们希望利用破产阻止华尔街贷款人扣押该县的抵押资金，但这一希望落空了。然而，破产确实阻止了地方政府存款人提取资金。县政府、除两个城市外的所有奥兰治县城市、所有学区以及大多数交通、水利和卫生机构都持有大量存

款。该县想增加税收，但被选民拒绝。同时州政府拒绝救助该县。债券投资者不愿失去本金，而是同意将该县的债务再延期一年，以换取更多的利息收入。期间，该县起诉华尔街贷款人，与之妥协后得到数亿美元资金。1995 年 8 月，该县制定了一项计划，包括：从其他县级机构（例如交通部门）转移税收资金，以便县政府可以借钱还债。州立法机构通过了将税收转移到复苏基金的法案，州长于 1995 年 10 月签署了这些法案。该县于 1995 年 12 月向美国破产法院提交了其复苏计划。1996 年 6 月，该县出售了 8.8 亿美元的债券，借到了钱，破产于 6 月 12 日正式结束，距离宣布破产仅 18 个月。

2017 年，该县支付了一笔 10 亿美元债券的最后一笔款项，这笔款项帮助其摆脱了 1994 年的破产。除了 10 亿美元的本金外，奥兰治县最终还花费了大约 5 亿美元支付利息，这些钱根本无法用于公共服务。多年来，政府大楼破败不堪，县公园一直被忽视，因为资金被挪用还款，该县一直在将其他地方的垃圾运到该县的垃圾填埋场来偿还债务。血的教训是，“你必须量入为出。”

参考资料：Baldassare, Mark, When Government Fails: The Orange County Bankruptcy, Oxford University Press, 6 January 1998;
Bergman, Ben, 22 years later, Orange County's bankruptcy is finally paid off, Jul 3, 2017, <https://laist.com/news/kpcc-archive/22-years-later-orange-county-s-bankruptcy-is-final>

事件 6：2011 年亚拉巴马州杰斐逊县破产事件

美国亚拉巴马州杰斐逊县拥有亚拉巴马州最大的城市伯明翰。杰斐逊县的债务主要来自于重修过于老旧的下水管道的费用。因饮用水卫生状况受到起诉，该县于 1995 年开始大规模下水道改造工程，总共花费 32 亿美元。后来政府试图通过发行一种组合债券来节约资金，这一努力在 2008 年宣告失败，县政府财政状况急剧恶化，但最终于当年 10 月决定暂不寻求破产。2011 年 10 月 9 日杰斐逊县申请破产。同公司破产案例不同，杰斐逊县的债权人并不能获取或者售卖地方政府资产。2013 年 6 月，该县与大多数债权人达成协议，协议规定，该县将提高下水道收费标准，以偿还总额为 18.35 亿美元的债务，而债权人则放弃债务余额。

与债权人的谈判持续了到 2013 年。2013 年 6 月 4 日，县政府与包括摩根大通在内的主要债权人达成协议。根据该提议，该县的下水道债务将从 30 亿美元减少到 18.35 亿美元，同时允许下水道费率在四年内增加 7.41%，此后每年不得超过 3.49%以偿还债务。大多数债券持有人将获得其初始投资的 60%左右，而摩根大通同意放弃其 70%的下水道债务持有量，以进一步达成退出破产的协议。法官托马斯·贝内特(Thomas Bennett)于 12 月 3 日批准了该计划，正式使该县摆脱了破产。

地方政府破产以后,政府照常存在,继续履行自己的职能。破产后的地方政府必须要过“苦日子”。除了警察处理紧急公务需要保留少量公车外,80%以上的公车应当拍卖抵债;政府办公当然还需要办公室,但若原先是别墅式、花园式、宾馆式的办公楼,都要拍卖还债,政府办公室只能去租用一些廉价的旅社或腾空的旧居民楼或旧厂房、旧校舍。

事件 7：2013 年底特律破产事件 (Detroit bankruptcy)

底特律市政府的破产是美国历史上最大的市政府破产事件。底特律市政府因负债 185 亿美元，于 2013 年 7 月 18 日宣布申请破产保护。20 世纪六七十年代，美国种族问题尖锐对立，种族骚乱和种族歧视法案的废除，导致白人大量逃离底特律，底特律人口从最高峰时 1950 年的 185 万人大幅下降至 2010 年的 71.3 万人，而 2010 年代白人只占全市人口约一成。高油价使美国人越来越倾向于购买更节油和小巧的日本车。2008 年，每桶超过 100 美元的油价；2009 年，经济危机持续，通用和克莱斯勒一度濒于破产，联邦政府频频输血，才渡过了生存危机。但在美国汽车市场，日本车占有量超过了 1/3，丰田的销量一度超过福特。相对于美国其他地区，底特律的经济状况较差。据美国劳工部统计，截至 2013 年 7 月，底特律大都会区的失业率为 9.8%，而全国平均水平为 6.2%。根据美国人口普查局的数据，该市 2008 年至 2012 年的贫困率为 38.1%，而全国平均水平为 16.3%。底特律的退休基金来源不足，连续出现赤字，180 亿美元债务中至少有 92 亿来自养老和医疗（35 亿来自退休基金，至少 57 亿来自退休者医疗费用）。底特律市政府官员贪污成风。例如，2002 年至 2008 年担任市长的夸梅·基尔派瑞克，于

2013 年因欺诈和敲诈等罪名被判入狱 28 年。2013 年 12 月，美国法院批准底特律市的破产保护申请。2014 年 11 月，法院批准底特律市的债务重组计划，约 70 亿美元债项获得免除。另外底特律市也从州政府和其它来源获得 8 亿多美元捐赠用于还债，以避免底特律艺术馆的收藏品被强制拍卖。2014 年 12 月，底特律摆脱破产，底特律市开始向债权人还款。该市目前拥有平衡的预算、改善的服务，已拆除许多房屋。

资料来源：Kurtzleben, Danielle, Everything you need to know about the Detroit bankruptcy, December 16, 2014.

<https://www.vox.com/2014/12/15/18073574/detroit-bankruptcy-pensions-municipal>

3. 建立完善的税收制度

1789 年 11 月 13 日，富兰克林在一封信中说，“...在这个世界上，除了死亡和税收，没有什么确定的。”他于 1790 年 4 月 17 日去世，这成了他留下的最后一句名言。³¹

3.1 殖民地的主要地方税种：人头税、财产税、关税、消费税、教职员税

美国殖民地生活主要围绕农业活动，殖民地政府的需求非常有限，主要是一般行政、道路和监狱。殖民者通常鄙视税收，更喜欢收费、罚款和无偿劳务。新英格兰殖民地主要依靠财产税和人头税；南部殖民地依靠关税和人头税（因为大地主不喜欢财产税）；中部殖民地依靠财产税、关税和消费税。消费税可以追溯到殖民时代（如酒类）。弗吉尼亚州是最早的殖民地（1607 年），在 1619 年征收了第一项已知的殖民地税——人头税，并很快推广到其它地区。弗吉尼亚州紧接着对已故人员的遗产征税。马萨诸塞湾殖民地于 1634 年直接对“遗产”征收财产税。财产税的范围从土地扩大到建筑物、牲畜和其他有形个人财产。普利茅斯殖民者于 1643 年用“教员（faculty）税”补充了财产税，后来被大多数殖民地采用。一般来说，教员税采用固定税率，税基为特定职业的成员的收入（即工资、利润和其他收入）。教职员税被认为是现代所得税的先兆，是税收发展中最重要

³¹ University of Pennsylvania, Almanac, 10 Dec 2019, <https://almanac.upenn.edu/articles/friday-the-13th>

的创新。殖民地海关对烟草、小麦、木制品和烈酒等进出口商品征收关税。执照税始于马萨诸塞州对海狸（1632 年）和毛皮贸易（1641 年）的征税，但所有殖民地最终都将征税范围扩大到职业群体（例如酒馆老板和小贩）。消费税征收在广泛消费的商品（例如葡萄酒和烈酒），也征收在特定的奢侈品（例如马车和水果）上。³² 消费税在二十世纪初期进一步应用于汽车燃料、香烟和酒类。

3.2 独立后主要依赖财产税

1789 年美国宪法被批准。1798 年，美国和法国之间的紧张局势升级到许多人认为战争迫在眉睫的程度。为了资助美国的军事建设，国会于 1798 年 7 月颁布了 200 万美元的直接税，对全美财产征收直接税。³³ 根据宪法，联邦政府一般被禁止征收直接税，除非这些税款按人口比例分摊给各州。因此，联邦政府没有征收从价财产税。

州税收制度与殖民时期基本相同。财产税主要针对不动产（即土地和建筑物），并辅以列举的有形（例如家庭财产）和无形（例如贷款利息）项目。一些州对各种形式的资本征税，马萨诸塞州（1812 年）征收股票税，而宾夕法尼亚州开始征收银行股息税。1820 年，几个州通过“一般财产”税对财产税进行了重大改革，对所有形式的应纳税财产征收统一税率。³⁴

1796 年，15 个州中有 7 个州征收统一的人头税。12 个州对部分或全部牲畜征税。土地以各种方式征税，但只有 4 个州按估价对大量财产征税。没有州宪法要求按价值征税，也没有要求对所有类型的财产统一税率。1818 年，伊利诺伊州通过了第一个统一条款。密苏里州于 1820 年紧随其后，1834 年，田纳西州将要求按每英亩统一金额征税的条款替换为按土地价值征税（从价税）的条款。到 19 世纪末，33 个州已在新宪法中纳入统一条款或修订旧宪法，包括要求所有财

³² Howe, Edward T., and Donald J. Reeb, 1997, The Historical Evolution of State and Local Tax Systems, Social Science Quarterly 78(1), 109-121.

³³ 同上。

³⁴ 同上。

产按价值平等征税。许多其他州颁布了统一法规，要求对所有财产征税。³⁵

除了对铁路股息和股票征收州税外，威斯康星州还于 1854 年对铁路征收总收入税。弗吉尼亚州于 1856 年对快递公司征收总收入税，佐治亚州于 1858 年征收年度总利润税，从此开始对快递和电报公司征收特殊税。俄亥俄州于 1862 年对快递和电报公司的净收入征税。在 19 世纪最后 25 年，总收入和其他专门的公司税扩展到电话、天然气和电力公用事业。³⁶

1870 年的联邦人口普查首次证实了州一般财产税在州税结构中的优势地位。然而，六个州（康涅狄格州、特拉华州、马里兰州、马萨诸塞州、新泽西州和宾夕法尼亚州）的税收收入中，超过一半来自专门的公司税或执照税。到 1902 年，大约三分之一的州从一般财产税中获得了超过 50% 的总税收收入，一般财产税逐步成了地方政府税收。³⁷

目前，全美 50 个州和哥伦比亚特区的纳税人均缴纳财产税，但不动产税主要由地方政府（县、市和学区）而不是州政府征收。

3.3 州政府的所得税和一般零售税

在 20 世纪初，一些州引入了所得税。1911 年威斯康星州的所得税法是第一部个人和公司征税的现代法规。随后，密西西比州、康涅狄格州、弗吉尼亚州、马萨诸塞州、特拉华州、密苏里州、蒙大拿州、北卡罗来纳州、北达科他州和纽约州都在 1919 年前迅速设立了所得税；到 1940 年，33 个州都征收个人或公司所得税或两者；1991 年，康涅狄格州成为第 41 个对工资和薪金收入征税的州。³⁸州所得税加速了减少对实际一般房地产税依赖的运动。州所得税在随后的几十年中成为主要税收来源之一。地方所得税最早出现在费城（1938 年）、圣路易斯（1948 年）、辛辛那提（1954 年）、匹兹堡（1954 年）和底特律（1962 年）。1992

³⁵ Fisher, Glenn. "History of Property Taxes in the United States". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. September 30, 2002.

URL <https://eh.net/encyclopedia/history-of-property-taxes-in-the-united-states/>

³⁶ Howe, Edward T., and Donald J. Reeb, 1997, The Historical Evolution of State and Local Tax Systems, Social Science Quarterly 78(1), 109-121.

³⁷ 同上。

³⁸ 同上。

年, 3,853 个地方管辖区实施了所得税, 特别是在宾夕法尼亚州和俄亥俄州。³⁹目前, 七个州 (阿拉斯加、佛罗里达、内华达、南达科他、德克萨斯、华盛顿和怀俄明) 不征收个人所得税。

消费税 (Excise tax) 可以追溯到殖民时代, 在 20 世纪初期进一步应用于汽车燃料、香烟和酒类。汽车燃料税始于 1919 年 (科罗拉多州、新墨西哥州、北达科他州和俄勒冈州), 并在十年内扩展到所有州。汽车燃料税在 1927 年至 1944 年期间占据了州税收的主导地位, 之后被一般零售税取代。爱荷华州于 1921 年率先征收香烟税, 到 1950 年已有 43 个州采用该税。禁酒令结束后, 30 个州在 1933 年至 1940 年间颁布了蒸馏酒税。⁴⁰

大萧条导致各州在财产税和所得税收入下降的情况下陷入资金短缺。1932 年, 密西西比州率先引入销售税, 到 20 世纪 30 年代末, 已有 22 个州确立了销售税。6 个州和哥伦比亚特区在 20 世纪 40 年代加入了这一行列, 5 个州在 20 世纪 50 年代加入了这一行列。接下来的十年又有 12 个州加入了这一行列, 最后一个采用销售税的州是佛蒙特州, 时间是 1969 年, 目前只剩下五个州 (阿拉斯加、特拉华、蒙大拿、新罕布什尔和俄勒冈) 没有实施全州销售税。在目前征收零售销售税的 45 个州中, 2016 年的销售税收入平均占有所有州税收收入的 34%, 略高于 1970 年的 32%。但自 20 世纪 70 年代以来, 税基一直在缩小, 各州为了维持这些收入, 纷纷提高了零售税率。⁴¹

销售税目前约占州税收总额的三分之一, 仍然是最广泛接受的税收形式之一, 并且通常对经济增长的危害小于所得税。

目前, 七个州 (阿拉斯加、佛罗里达、内华达、南达科他、德克萨斯、华盛顿和怀俄明) 不征收个人所得税。五个州 (阿拉斯加、特拉华、蒙大拿、新罕布什尔和俄勒冈) 不征收一般零售销售税。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ Mikesell, John L. and Sharon N. Kioko, The Retail Sales Tax in a New Economy, *Municipal Finance Conference*, July 16-17, 2018, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/04/Mikesell-Kioko1.pdf>, downloaded October 5, 2024.

3.4 地方销售税、所得税

历史上，财产税一直是地方政府税收收入的主要来源。自 20 世纪 30 年代以来，地方政府总税收收入中财产税份额的相对下降，主要原因是县和大城市的一般销售税和所得税增加。

由于人们对财产税上涨的不满情绪日益高涨，1934 年纽约市和 1936 年新奥尔良首次引入地方一般销售税。到 1994 年，已有 33 个州批准了地方销售税方案，其中 26 个州由州政府管理，3 个州由地方政府管理，4 个州由州政府和地方政府共同管理。⁴²

地方所得税首先出现在费城（1938 年）、圣路易斯（1948 年）、辛辛那提（1954 年）、匹兹堡（1954 年）和底特律（1962 年）。1992 年，3,853 个地方管辖区征收所得税，宾夕法尼亚州和俄亥俄州尤为普遍。⁴³

20 世纪以来，财产税在州政府财政收入中的比重下降，在地方政府的比重上升。1902 年财产税占州政府从其自身来源获得的一般收入的 45%（不包括来自其他政府的拨款）。在 1922 年至 1942 年间，随着各州采用销售税和所得税，财产税占比下降。如今，已经微不足道（见表 3）。地方层面的情况则大不相同。从 1902 年到 1932 年，财产税占自有一般财政收入的比重一直在上升，1932 年为 85.2%。此后，地方财产税占比逐渐下降，1982 年为 48%。

表 3 财产税占本级一般财政收入的比重（%）

	1902	1913	1922	1932	1942	1952	1962	1972	1982	1992	1999	2020
州	45.3	38.9	30.9	15.2	6.2	3.4	2.7	1.8	1.5	1.7	1.8	1.8
地方	78.2	77.4	83.9	85.2	80.8	71	69	63.5	48	48.1	44.6	72.2

资料来源：U. S. Census of Governments, *Historical Statistics of State and Local Finance, 1902-1953*; U. S. Census of Governments, *Governments Finances for (various years)*; or Fisher,

⁴² Howe, Edward T., and Donald J. Reeb, 1997, The Historical Evolution of State and Local Tax Systems, *Social Science Quarterly* 78(1), 109-121.

⁴³ 同上。

Glenn. "History of Property Taxes in the United States," EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. September 30, 2002.

<https://eh.net/encyclopedia/history-of-property-taxes-in-the-united-states/>;

Data for 2020 are from Loughhead, Katherine, Jared Walczak and Eddie Koranyi, Unpacking the State and Local Tax Toolkit: Sources of State and Local Tax Collections (FY 2020), FISCAL FACT No. 797 August 2022. <https://taxfoundation.org/data/all/state/state-local-tax-collections/>

3.5 州和地方政府税收组成 1950-2021

州和地方政府总收入包括一般收入 general revenue (税收, 联邦政府直接支持, 经常性收费, 及杂项一般收入)、保险信托收入 (employee retirement, unemployment compensation)、公用事业收入(water, electricity, transit, gas)、酒类商店收入(liquor store)。

图 6 展示州和地方政府总收入来源。2021 年,州和地方政府总收入合计为 5.8 万亿美元。州和地方政府一般收入 2021 年为 4.1 万亿美元, 占总收入的 70.69%; 保险信托收入为 1.5 万亿美元, 占总收入的 25.86%; 公用事业收入 1769 亿美元, 占总收入的 3.05%; 酒类商店收入 128 亿美元, 占总收入的 0.22%。

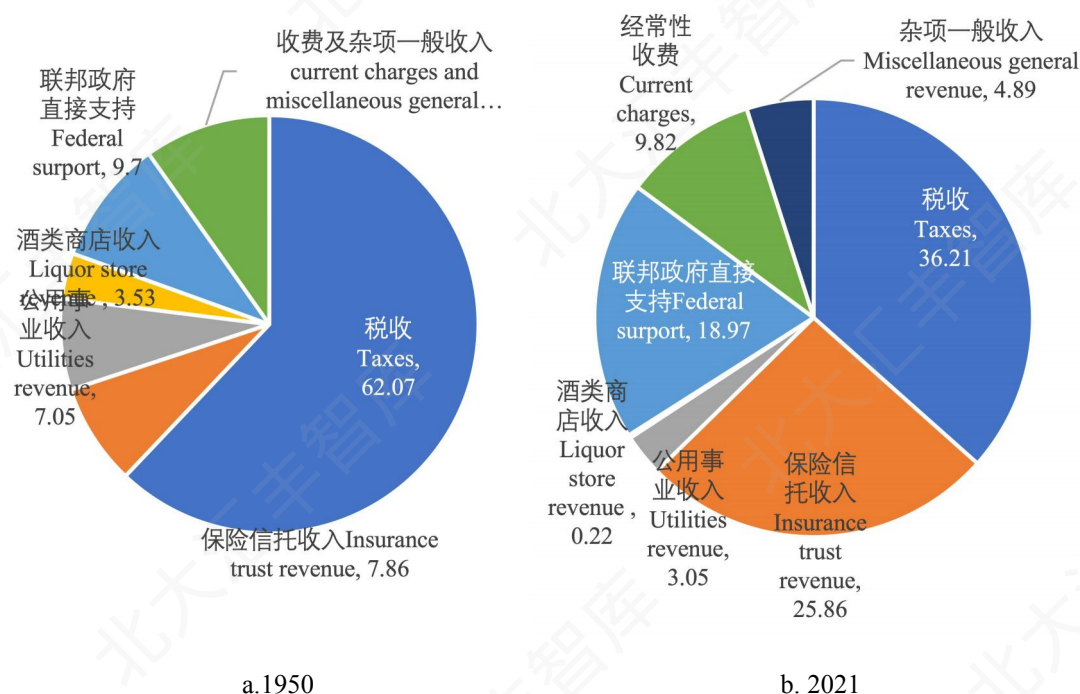


图 6 州和地方政府总收入来源 Composition of State and Local Government Total Revenue (%)

资料来源: U.S. Census Bureau, 2021 Annual Survey of State and Local Government Finances, or Pustejovsky, Russell and Jeffrey Little, *Annual State and Local Government Finances Summary*:

2021, Released August 2023,

<https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2021/2021alfinsummarybrief.pdf>;

U.S. Bureau of the Census, State Government Finances in 1972.

<https://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1974-05.pdf>

1950 年州和地方政府的总收入大部分来自税收，占到总收入的 62.07%；联邦政府直接支持占到总收入的 9.7%，经常性收费及杂项一般收入占到总收入的 9.79%；保险信托收入占到总收入的 7.86%；公用事业收入占总收入的 7.05%；酒类商店收入 128 亿美元,占总收入的 3.53%。

2021 年州和地方政府的总收入大部分仍然来自税收，但仅占到总收入的 36.21%；联邦政府直接支持占到总收入的 18.97%，经常性收费占到总收入的 9.82%；杂项一般收入占到总收入的 4.89%；保险信托收入占到总收入的 25.86%；公用事业收入占总收入的 3.05%；酒类商店占总收入的 0.22%。在总收入中，税收占比大幅减少了，保险信托收入占比大幅增加了，特别是联邦直接支持的占比大大增加了。

图 7 展示州和地方政府一般性收入的组成。1950 年州和地方政府的一般性收入大部分来自税收，占一般性收入的 76.1%；联邦政府直接支持占一般性收入的 11.89%，经常性收费和杂项一般收入占 12.01%。2021 年州和地方政府的一般性收入同样大部分来自税收，为 2.1 万亿美元，占一般收入的 51.22%；联邦政府直接支持占一般性收入的 26.83%，经常性收费占 13.89%，杂项一般收入占 6.91%。在一般性收入中，税收占比大幅减少了，尤其是联邦直接支持的占比大幅增加了。

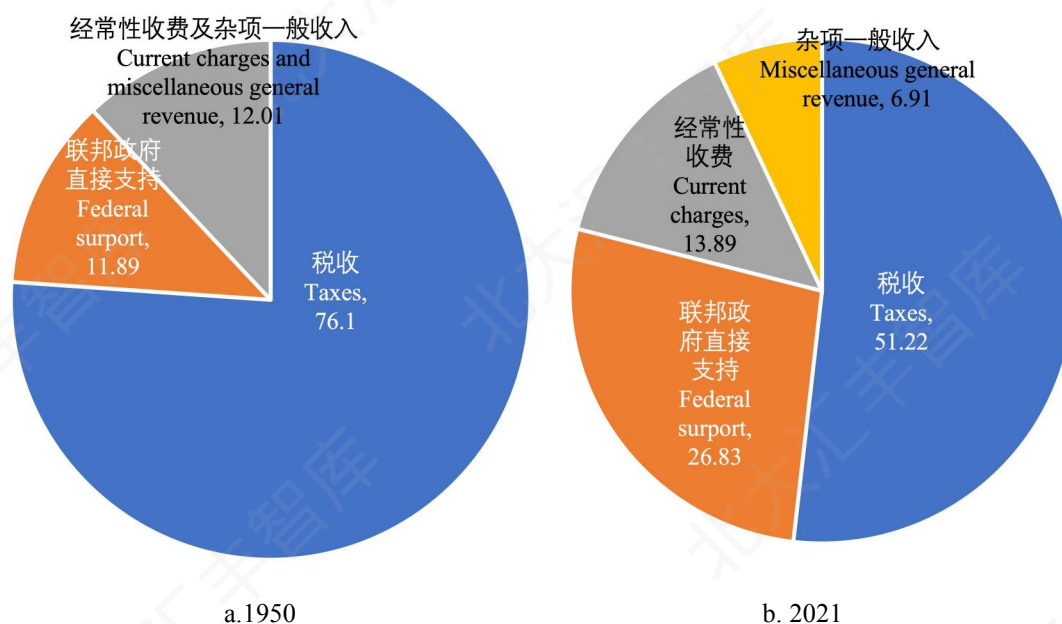


图 7 州和地方政府一般性收入来源 Composition of State and Local Government Total Revenue (%)

资料来源：U.S. Census Bureau, 2021 Annual Survey of State and Local Government Finances; U.S. Bureau of the Census, State Government Finances in 1972.
<https://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1974-05.pdf>

图 8 展示美国州和地方政府主要税种在税收收入中占比的变化。财产税和销售税仍然是税收收入的主要来源。销售税占比没有多大变化, 1950 年为 32.39%, 2021 年 32.8%。财产税占比大幅下降, 1950 年为 46.18%, 2021 年为 30%。个人所得税的份额大幅增加了, 1950 年为 4.95%, 2021 年为 25.9%。

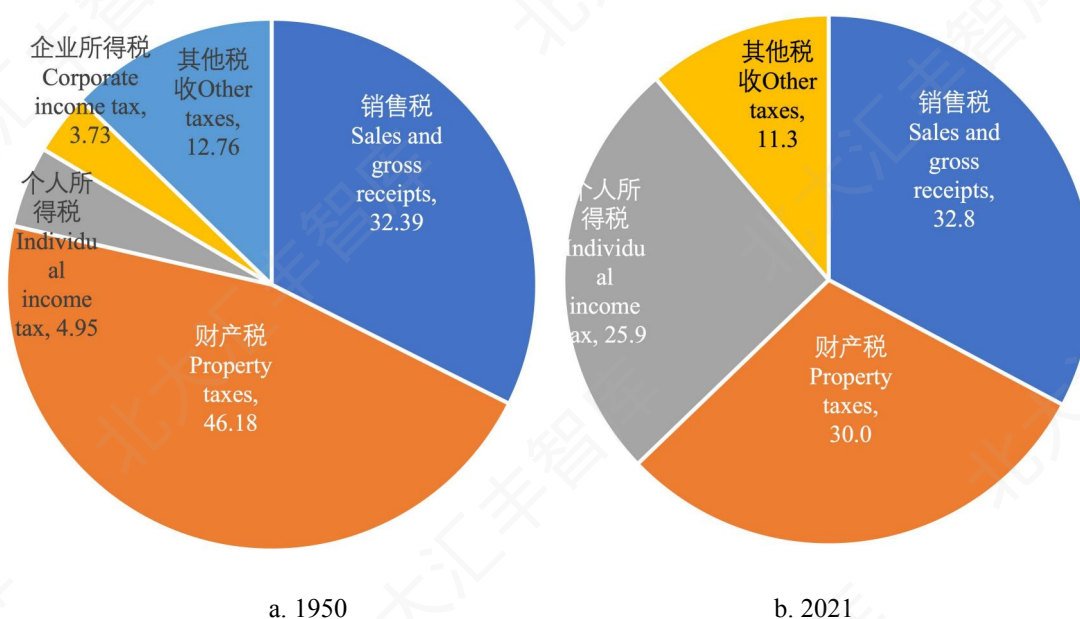


图 8 州和地方政府税收收入组成(%) State and local government tax revenue 2021

资料来源：U.S. Census Bureau, 2021 Annual Survey of State and Local Government Finances; U.S. Bureau of the Census, State Government Finances in 1972.
<https://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1974-05.pdf>

3.6 财政支出与财政收入同步，地方政府量入为出

图 9 显示州和地方政府开支的组成。1950 年，教育是州和地方政府支出的最大项目，占当年总支出的 25.72%。紧随教育之后，公路、公共福利、保险信托支出和公用事业分别占 13.63%，10.54%，8.53% 和 7.19%。2021 年，州和地方政府支出为 4.5 万亿美元。教育依旧是州和地方政府支出的最大来源，为 1.1 万亿美元，比 2020 年增长 1.0%，占 2021 年支出总额的 25.4%。紧随教育之后，公共福利、保险信托支出和公用事业是州和地方政府支出的第三大来源，分别占 19.1%，12.3% 和 5.7%。显然，公共福利支出大大增加了，公路支出大幅减少了。几十年来，美国政府建立起很多福利项目，帮助弱势群体；1950 年正是公路建设的高潮，因而建筑支出多；现在基本上是维护支出了。

美国州和地方政府债务和现金和证券持有量也很有意思。2021 年，州和地方政府的未偿还债务总额为 3.3 万亿美元，其中地方政府债务占 63.8%，州政府占 36.2%。2021 年，州和地方政府的现金和证券持有量达到 9.3 万亿美元。州政府占总额的 71.0%，地方政府占剩余的 29.0%。公务员退休基金是现金和证券持有量的最大来源，达到 5.6 万亿美元。⁴⁴

⁴⁴ U.S. Census Bureau, 2021 Annual Survey of State and Local Government Finances, or Pustejovsky, Russell and Jeffrey Little, *Annual State and Local Government Finances Summary: 2021*, Released August 2023, <https://www2.census.gov/programs-surveys/gov-finances/tables/2021/2021alfinsummarybrief.pdf>

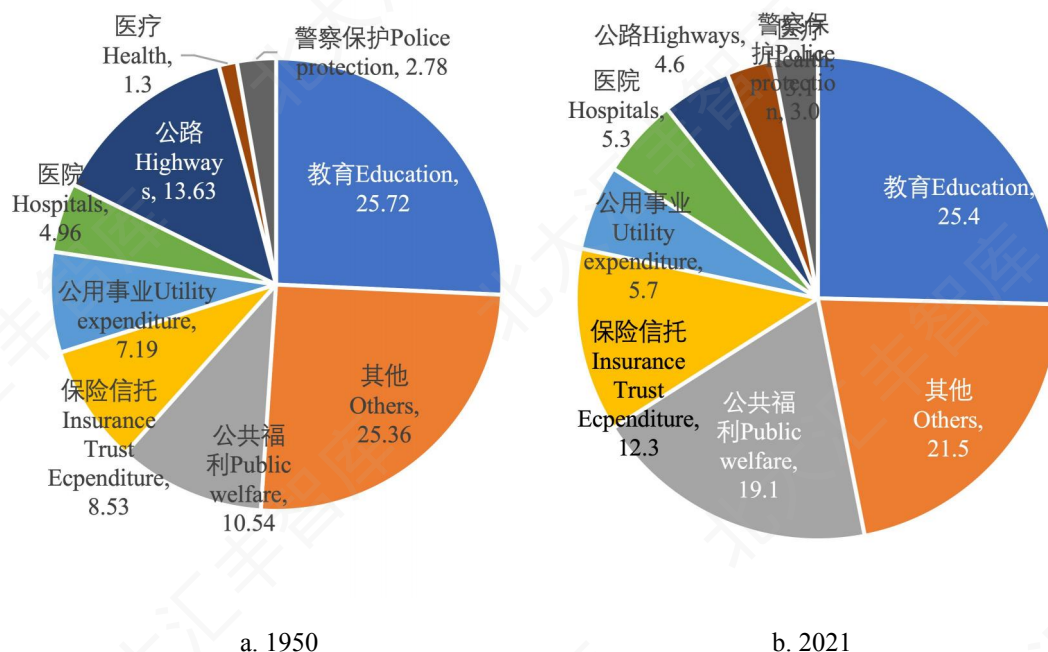


图 9 州和地方政府开支 (%) State and local government expenditures

资料来源：U.S. Census Bureau, 2021 Annual Survey of State and Local Government Finances;

U.S. Bureau of the Census, State Government Finances in 1972.

<https://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1974-05.pdf>

4. 联邦支出责任的扩大及对地方转移支付的增加

4.1 联邦政府支出责任扩大

20 世纪以来，联邦政府的规模大大增加。图 10 展示联邦政府收入和支出占 GDP 的比重。1930 年联邦政府政府的财政收入占 GDP 的比重为 4.1%，1960 年增加到 17.3%，以后基本平稳，2020 年为 16.1%，2023 年为 16.5%；1930 年联邦政府的财政支出占 GDP 的比重为 3.4%，1960 年增加到 17.3%，2020 年为 29.7%，2023 年为 22.7%，一个世纪以来大幅增加了。联邦政府直接管理养老、医疗、救助等税福利项目，还支持地方的教育——这也是联邦政府债务如此之高的原因。

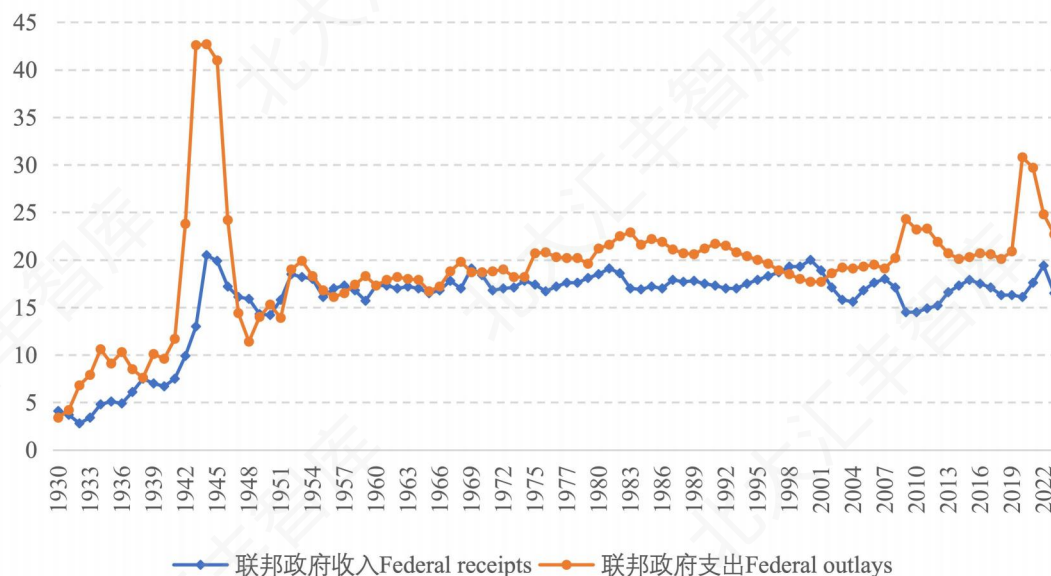


图 10 联邦政府收入和支出占 GDP 的比重 (%) Federal government receipts and outlays as percentage of GDP

资料来源：Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 1-2, Budget of the United States Fiscal Year 2025, March 2024. <https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2025-TAB>

州和地方政府财政收入的增长与财政支出的增长同步。除去联邦政府转移支付, 1960 年州和地方政府的财政收入占 GDP 的比重为 9.80%, 2020 年为 15.83%; 1960 年财政支出占 GDP 的比重为 9.97%, 2020 年为 15.66%, 与财政收入的增长基本同步, 所以债务就少。⁴⁵

图 11 显示 1977-2021 年州和地方政府除去联邦直接支持后的总收入和总支出占 GDP 的比重。可以看出, 这个期间, 州和地方政府的规模略微上升, 但是收入和支出基本上是匹配的。

⁴⁵ U.S. Bureau of the Census, State Government Finances in 1972. <https://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1974-05.pdf>; United States Census Bureau, 2020 State & Local Government Finance Historical Datasets and Tables, https://www.census.gov/programs-surveys/gov-finances/data/datasets.2020.List_1883146942.html#list-tab-List_1883146942

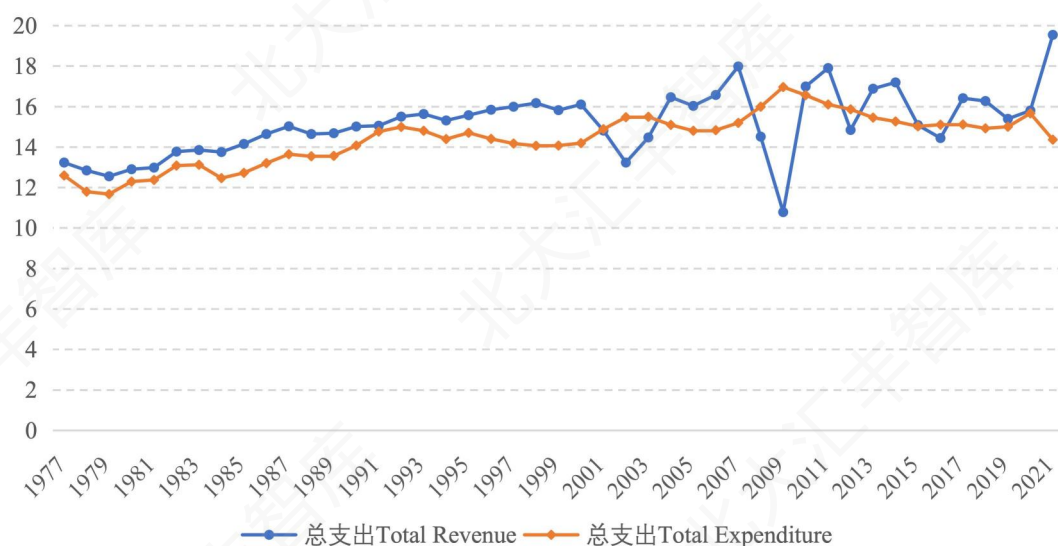


图 11 1977-2021 年州和地方政府除去联邦直接支持后的总收入和总支出占 GDP 的比重

资料来源: Census Bureau, <https://state-local-finance-data.taxpolicycenter.org/pages.cfm#>

Urban Institute,

<https://datacatalog.urban.org/dataset/interactive-census-governments-state-local-finance-database>;

GDP 资料来自 World Bank, World Development Indicators,

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

4.2 联邦转移支付增加

20 世纪 30 年代大危机后, 政府干预增加, 联邦政府要做的事情在增加, 需要转移支付给地方, 让地方政府帮着做。图 12 显示联邦政府对州和地方政府的转移支付大幅增加, 从 1945 年占联邦总支出的 0.9%和 GDP 的 0.4%, 到 1973 年占联邦总支出的 17%和 GDP 的 3.1%, 再到 2022 年占联邦总支出的 19%和 GDP 的 4.7%。这些资金用于医疗保健、收入保障、教育和基础设施等。如果没有联邦政府的援助, 各州可能无法提供同等水平的计划, 这些计划提供医疗保健服务、支持儿童和家庭并促进经济活动。

从历史上看, 联邦对各州的支持中最大的份额是收入保障和交通。从 1940 年到 1970 年, 最大的联邦转移支付是收入保障和高速公路。自 1989 年以来, 与医疗相关的拨款占最大份额, 占转移支付总额的 61.27%, 其中向各州支付的医疗补助 (Medicare) 是最大的项目。收入保障包括补充营养计划、租金援助、儿童抚养费和其他类似计划。

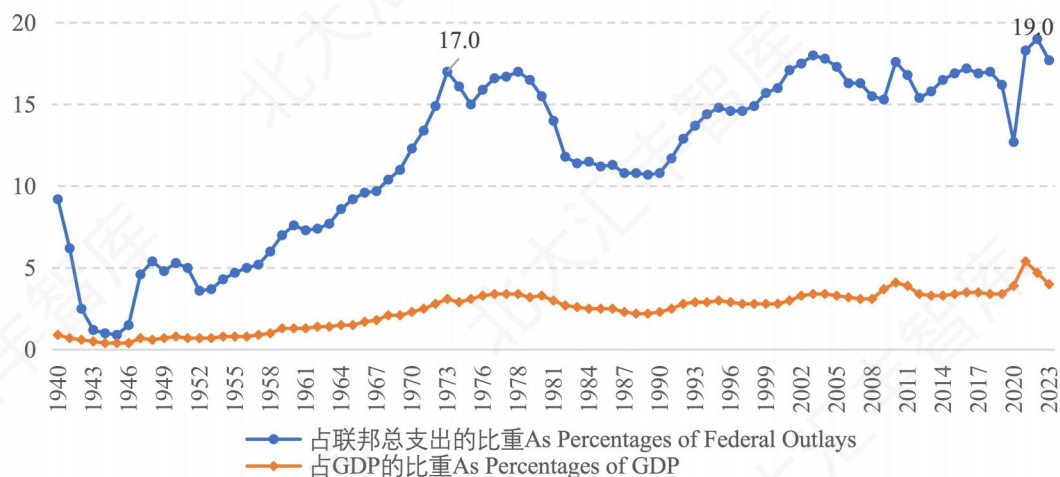


图 12 联邦政府对地方政府总转移支付占联邦总支出及 GDP 的比重（%）Federal grants to state and local governments as percentage of total federal outlays and GDP

资料来源：Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 12, Budget of the United States Fiscal Year 2025, March 2024. <https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2025-TAB>

4.3 联邦转移支付都是专项转移支付

美国联邦政府的转移支付都是专项转移支付，不是像我们现在的一般性转移支付。为何向州和地方政府提供转移支付？联邦政府为各种计划、服务和项目提供资金，这些计划、服务和项目可能由更熟悉当地独特需求的官员在较低级别的政府中更好地管理，所以让地方政府去做效率更高。图 13 显示联邦政府对地方政府主要转移支付占总转移支付的比重。

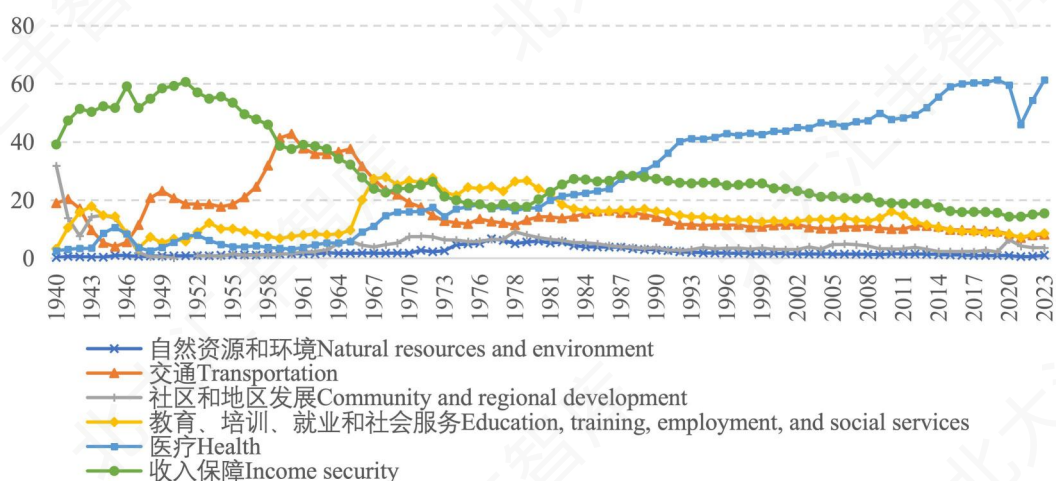


图 13 联邦政府对地方政府主要转移支付占总转移支付的比重 Major federal grants to state and local governments as percentage of total grants

资料来源：Office of Management and Budget, Historical Tables, Table 12, Budget of the United States Fiscal Year 2025, March 2024. <https://www.govinfo.gov/app/details/BUDGET-2025-TAB>

是什么导致联邦对州和地方政府的转移支付增加？过去几年，联邦对州和地方政府转移支付的大部分增长来自医疗补助。从 2013 年到 2023 年，医疗补助的拨款从国内生产总值(GDP)的 1.6%增加到 2.3%，因为联邦政府为大部分医疗补助提供资金。与此同时，对各州的医疗补助拨款支出大幅增加，反映了医疗补助的扩张和医疗成本的上升。

5. 中国地方政府债务及主要税收和支出

20 世纪初期，中国地方政府举过债，1937 年抗日战争全面爆发后，中央政府中取消了地方政府债务发行权。

1949 年中华人民共和国成立后，和中央政府一样，地方政府可以发行债券，但很快这个权利就被取消了。国家实行中央集权，中央任命地方官员，经济上实行有计划按比例发展，财政上实行统收统支，即地方政府的收入由中央统一调配，地方政府的支出全部由中央负责，地方政府没有赤字和债务。

1978 年改革开放后，中央政府可以借债，地方政府不可以。1994 年，政府通过了《中华人民共和国预算法》，明确规定地方政府应年度平衡预算，不得发行债券。但是地方政府通过融资平台向银行借下巨额债务，同时在基础设施建设中拖欠了巨额工程款。

2014 年，政府修改了《预算法》，允许地方政府从 2015 年起发行有限的债务，用于偿还隐性债务，以及公共基础设施建设。从此地方政府债务迅速增加。

5.1 地方政府债务

中国地方政府债务增长很快，债务问题已经相当严重。表 4 显示中央政府和地方政府 2013-2023 年的显性债务规模。2013 年中央政府债务占 GDP 的比重为 14.63%，地方政府债务占 GDP 的比重为 24.59%；2020 年中央政府债务占 GDP 的比重为 20.61%，地方政府债务占 GDP 的比重为 25.32%；2023 年中央政府债务占 GDP 的比重为 23.82%，地方政府债务占 GDP 的比重为 32.32%，地方政府债务大于中央。2024 年，地方政府占到 GDP 的 35.24%。

除了中国地方政府还有大量的城投债，即地方融资平台的债务。地方融资平台的债务 2023 年为 721,564.63 亿元，占到 GDP 的 57.68%。这些债务与显性债务合起来占到 GDP 的 90%。大部分省份城投债增长都很快。2023 年浙江的城投债占 GDP 的比重为 124.65%，四川 119.62%，重庆 90.88%，江苏 89.96%，江西 85.38%，甘肃 65.47%，湖南 62.22%。

5.2 地方政府主要税收

为什么地方政府要借那么多债呢，难道税收如此短缺吗？中国的税收分为中央税、地方税和共享税。主要的共享税是增值税。2016 年营改增税制改革后，中央和地方都主要依靠增值税，中央和地方分得的增值税份额均为 50%。企业所得税也是一项由中央政府和地方政府共有的重税。铁路公司、保险公司总部、大型银行等一些大型企业的企业所得税全部由中央政府征收，其余企业的所得税由中央政府和地方政府分别占有 60%和 40%。个人所得税由中央和地方政府按相同比例分配。而消费税也是属于中央政府的一项主要税种。

图 14 显示了 1991 年至 2023 年地方政府主要税种在总税收中所占的份额。2015 年前地方政府主要依靠营业税、增值税和企业所得税，但 2016 年营业税改征增值税后，增值税所占份额大幅上升。营业税在被增值税取代之前，其份额一直呈上升趋势。2023 年，增值税占地方政府税收总额的 40.73%，企业所得税 17.22%，土地增值税 6.21%，契税 6.93%，城市维护建设税 5.83%，个人所得税 6.93%，房产税（非自住房屋）4.6%。

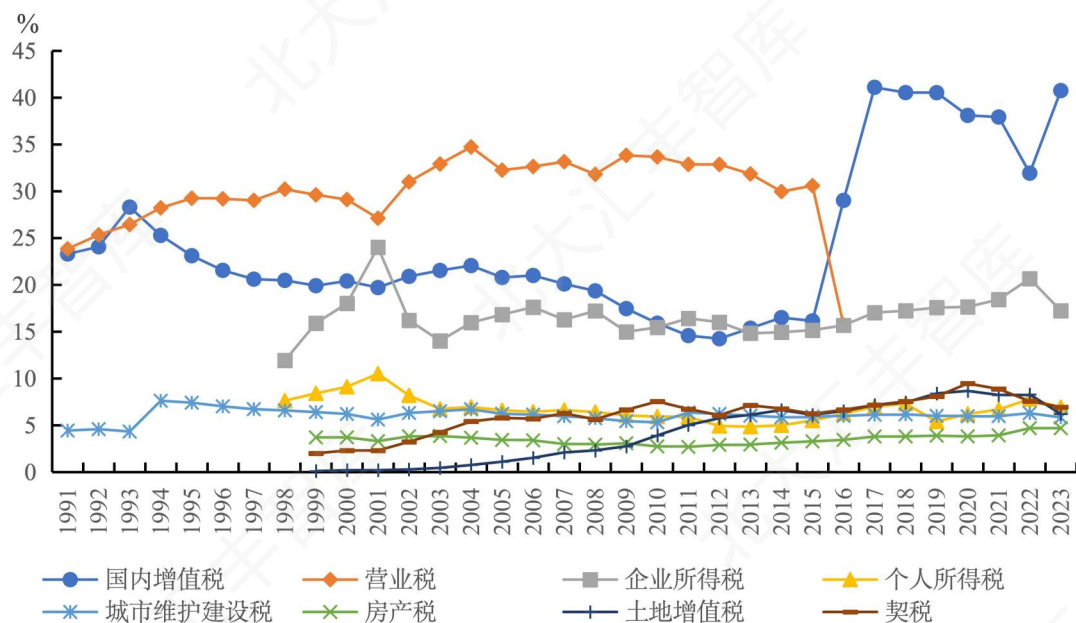


图 14 1991-2023 地方政府主要税收占其税收总额的比重 (%)

数据来源：国家统计局（1995-2024）

另外，地方政府还有收费收入、没收罚款收入，中央转移支付，地方债务收入。地方政府严重依赖中央转移支付，自从 1994 年分税制改革以来，每各省市自治区每一年，都依赖中央转移支付。

表 4 展示中央对地方的税收返还和转移支付。早期的转移支付以税收返还为主。例如，1995 年税收返还占中央转移支付的 73.68%，一般性转移支付占 11.48%，专项转移支付占 14.80%。税收返还逐步减少，2018 年税收返还占中央总转移支付的 11.53%，一般性转移支付占 55.57%，专项转移支付占 32.9%。此后，税收返还并入一般性转移支付。2023 年一般性转移支付占 82.69%，专项转移支付占 7.82%。

表 4 中央对地方的税收返还和转移支付

年份	中央对地方的转移支付总额 (亿元)	税收返还		一般性转移支付		专项转移支付	
		分项加总 (亿元)	所占比例 (%)	分项加总 (亿元)	所占比例 (%)	分项加总 (亿元)	所占比例 (%)
1995	2534.06	1867.0	73.68	291.0	11.48	375.0	14.80
1996	2722.52	1949.0	71.59	235.0	8.63	489.0	17.96
1997	2856.67	2012.0	70.43	273.0	9.56	516.0	18.06
1998	3321.54	2083.0	62.71	313.0	9.42	889.0	26.76
1999	4086.61	2121.0	51.90	511.0	12.50	1360.0	33.28
2000	4665.31	2207.0	47.31	893.0	19.14	1648.0	35.32
2001	6001.95	2309.0	38.47	1605.0	26.74	2204.0	36.72
2002	7351.77	3007.0	40.90	1944.0	26.44	2402.0	32.67
2003	8261.41	3425.0	41.46	2241.0	27.13	2392.0	28.95
2004	10407.96	3609.0	34.68	2934.0	28.19	3238.0	31.11
2005	11473.68	4143.7	36.11	3812.7	33.23	3517.3	30.65
2006	13501.45	4357.9	32.28	4732.0	35.05	4411.6	32.67
2007	18112.45	4121.6	22.76	7092.9	39.16	6898.0	38.08
2008	22990.76	4282.2	18.63	8746.2	38.04	9962.4	43.33
2009	28563.79	4886.7	17.11	11317.2	39.62	12359.9	43.27
2010	32341.09	4993.4	15.44	13235.7	40.93	14112.1	43.64
2011	39921.21	5039.9	12.62	18311.3	45.87	16570.0	41.51
2012	45361.68	5128.0	11.30	21429.5	47.24	18804.1	41.45
2013	48019.92	5046.7	10.51	24362.7	50.73	18610.5	38.76
2014	51591.04	5081.6	9.85	27568.4	53.44	18941.1	36.71
2015	55097.51	5018.9	9.11	28455.0	51.64	21623.6	39.25
2016	59400.70	6826.8	11.49	31864.9	53.64	20708.9	34.86
2017	57028.95	8022.8	14.10	35145.6	61.63	21883.4	38.37
2018	69680.66	8031.5	11.53	38722.1	55.57	22927.1	32.90
2019	74359.86			66798.2	89.83	7561.7	10.17
2020	83217.93			69459.9	82.77	7765.9	9.25
2021	82152.34			74799.3	89.72	7353.1	8.82
2022	96941.82			80811.3	83.36	7597.0	7.84
2023	102836.32			85036.9	82.69	8040.7	7.82

数据来源：财政部（1996-2018, 2022）；2022 和 2023 年数据来自

https://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202307/t20230714_3896491.htm

https://yss.mof.gov.cn/2023zyjs/202407/t20240716_3939609.htm

表 5 给出地方政府收入、支出及自给率。地方政府的财政自给率（本级财政收入与本级财政支出的比率）很低。改革开放初期，地方政府财政收入多，地方政府财政收入少，中央政府需要地方政府的上缴财政收入，或者逆向转移支付，这样很被动。例如，1978 年，地方政府自给率为 162.13%，1980 年为 155.77%，1985 年为 102.17%，1990 年为 93.53%。分税制该改变了这种状况。1995 年地方政府自给率为 61.83%，2010 年为 54.97%，2020 年 47.56%，2023 年 49.59%。

表 5 地方政府收入、支出及自给率

年份	一般公共预算收入(亿元)				一般公共预算支出(亿元)				地方政 府自给 率 (%)
	总额	中央	地方	中央占 比(%)	总额	中央	地方	中央占 比 (%)	
1978	1132.3	175.8	956.5	15.52	1122.1	532.1	590.0	47.42	162.13
1980	1159.9	284.5	875.5	24.52	1228.8	666.8	562.0	54.26	155.77
1985	2004.8	769.6	1235.2	38.39	2004.3	795.3	1209.0	39.68	102.17
1990	2937.1	992.4	1944.7	33.79	3083.6	1004.5	2079.1	32.57	93.53
1995	6242.2	3256.6	2985.6	52.17	6823.7	1995.4	4828.3	29.24	61.83
2000	13395.2	6989.2	6406.1	52.18	15886.5	5519.9	10366.7	34.75	61.79
2001	16386.0	8582.7	7803.3	52.38	18902.6	5768.0	13134.6	30.51	59.41
2002	18903.6	10388.6	8515.0	54.96	22053.2	6771.7	15281.5	30.71	55.72
2003	21715.3	11865.3	9850.0	54.64	24650.0	7420.1	17229.9	30.10	57.17
2004	26396.5	14503.1	11893.4	54.94	28486.9	7894.1	20592.8	27.71	57.75
2005	31649.3	16548.5	15100.8	52.29	33930.3	8776.0	25154.3	25.86	60.03
2006	38760.2	20456.6	18303.6	52.78	40422.7	9991.4	30431.3	24.72	60.15
2007	51321.8	27749.2	23572.6	54.07	49781.4	11442.1	38339.3	22.98	61.48
2008	61330.4	32680.6	28649.8	53.29	62592.7	13344.2	49248.5	21.32	58.17
2009	68518.3	35915.7	32602.6	52.42	76299.9	15255.8	61044.1	19.99	53.41
2010	83101.5	42488.5	40613.0	51.13	89874.2	15989.7	73884.4	17.79	54.97
2011	103874.4	51327.3	52547.1	49.41	109247.8	16514.1	92733.7	15.12	56.66
2012	117253.5	56175.2	61078.3	47.91	125953.0	18764.6	107188.3	14.90	56.98
2013	129209.6	60198.5	69011.2	46.59	140212.1	20471.8	119740.3	14.60	57.63
2014	140370.0	64493.5	75876.6	45.95	151785.6	22570.1	129215.5	14.87	58.72
2015	152269.2	69267.2	83002.0	45.49	175877.8	25542.2	150335.6	14.52	55.21
2016	159605.0	72365.6	87239.4	45.34	187755.2	27403.9	160351.4	14.60	54.41
2017	172592.8	81123.4	91469.4	47.00	203085.5	29857.2	173228.3	14.70	52.80
2018	183359.8	85456.5	97903.4	46.61	220904.1	32707.8	188196.3	14.81	52.02
2019	190390.1	89309.5	101080.6	46.91	238858.4	35115.2	203743.2	14.70	49.61
2020	1829140.0	827707.0	1001432.0	45.25	2456790.0	350956.0	2105835.0	14.29	47.56
2021	2025546.0	914704.0	1110842.0	45.16	2456730.0	350500.0	2106230.0	14.27	52.74
2022	2037035.0	948850.0	1088185.0	46.58	2606092.0	355699.0	2250393.0	13.65	48.36
2023	2167843.7	995658.2	1172185.5	45.93	2745738.0	382194.0	2363544.2	13.92	49.59

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》；财政部，《关于 2023 年中央和地方预算执行情况与 2024 年中央和地方预算草案的报告》，2024 年 3 月 5 日。

5.3 地方政府主要支出

地方政府把财政收入用到何处呢？图 15 显示了 2007 年至 2023 年地方政府的主要一般财政支出。教育一直是地方政府支出的首要项目，其次是社会保障和就业、城乡社区事务、农林水利。从 2007 年到 2023 年，一般公共服务支出所占比重有所下降。地方政府的医疗支出在主要支出中排名靠后，但一直在增加。具

体来看，2023 年教育支出占地方政府一般财政支出总额的 16.78%，社会保障和就业占 16.42%，城乡社区事务占 8.69%，农林水利占 10.04%，一般公共服务占 8.34%，医疗卫生占 9.35%。值得一提的是，这里的社会保障支出和医疗保健支出不包括地方政府管理的社会保险项目的支出。

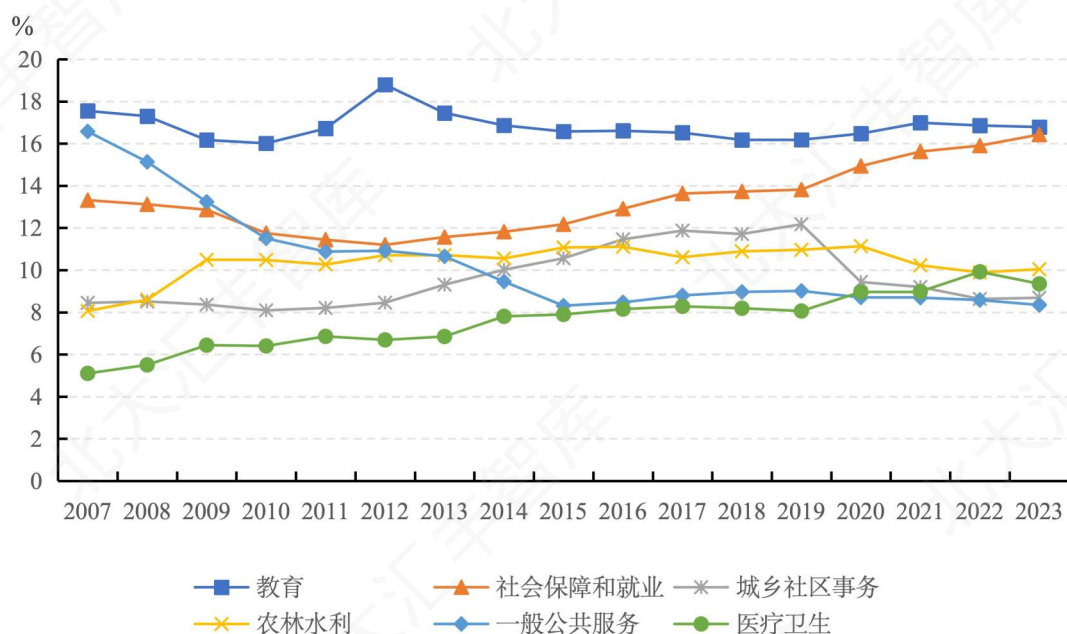


图 15 2007-2023 年地方政府主要支出占支出的比重 (%)

数据来源：国家统计局（2008-2024）

上面讲的只是一般公共预算政府支出。中国地方政府还负责养老和医疗保障支出。养老保障分社会统筹和个人账户，社会统筹账户入不敷出，挪用了个人账户的资金，许多省份的个人账户有巨大的缺口。医疗保障账户目前尚有节余，但随着老龄化和报销比例的提高，节余也会消失。在美国，养老保障和老人与穷人的医疗保障，这些棘手的事情，是由联邦政府管理的。

2024 年 10 月 12 日，财政部部长蓝佛安在国新办发布会上介绍，我国拟一次性增加较大规模债务限额置换地方政府存量隐性债务，加大力度支持地方化解债务风险。

6. 中国可从美国地方债务管控中吸取的经验教训

6.1 完善地方税制

我国缺乏独立的地方税种，地方政府本级收入不足，自给率只有 50% 左右，严重依赖中央政府转移支付。1994 年分税制改革时，营业税成了地方政府的最大税种，占到地方财政收入的 28.2%。2016 年我国推行“营改增”，将营业税改为增值税，与中央政府分享，地方财力从此更加困难。我国地方政府应该有可靠的税源，可以引入个人财产税和商品零售税等地方性税种。

美国在殖民地时期就征收财产税。目前，财产税是地方政府（县、市政府）主要财政来源。1950 年该税占总税收的 46.18%，2021 年占 30%（见图 8）。财产税的税基稳定，即使在经济衰退时，财产税的税基也不会缩小多少，地方政府也有可靠的税收来源。研究一直认为，财产税对经济危害较小，因为它对供给影响小。最近有实证研究显示，财产税对经济增长危害最小，接着是销售税；对经济危害最大的是企业所得税。

商品零售税是上世纪 20 世纪 30 年代引入美国的，目前是许多州的政府主要税收来源，1950 年占州和地方总税收的 32.39%，2021 年占 32.8%（见图 8）。我国也应该征收普通商品销售税，这样没有生产企业的地方也可以有可靠的税收来源。

另外，地方政府应该设置新的收费项目。美国的地方政府设立了许多收费项目。例如，年度的钓鱼执照费，车辆进入公园的牌照费等等。我国也可以考虑征收这些费。

6.2 量入为出，缩减不必要的政府支出，减少不必要的贷款

地方政府应该减少形象工程、楼堂馆所的建设和不必要的基础设施投资。另

外，地方政府应该裁减重叠的机构，减少冗员，减少政府行政支出。

美国地方政府的基础设施一般都是急需的，经过政府行政和立法部门审批的，很少有形象工程。债务严重的地方政府往往被要求若干年内不能投资于道路及其他基础设施建设，税收收入用来还债。美国地方政府债务危机后惨痛的教训就是“量入为出。”

政府债务融资可以用于预期回报大于成本的大型工程，如美国的伊利运河工程和芝加哥倒流工程，或者公共卫生和公共教育等项目，以及用于平滑季节性和周期性经济波动；切不可用于经常性政府支出，例如人员工资和日常开支，这些支出必须用财政收入解决。

还有，企业能做的事情尽量由企业来做，民营企业能做的就让民营企业去做，企业做比政府做效率高，民营企业做比国有企业做效率高。19 世纪的铁路建设，美国政府就让给了私营铁路公司，当然联邦政府提供了土地。美国的铁路总长度为位居世界第一，为 1850 年达 1950 年间美国经济的发展做出巨大贡献。新世纪的信息网络基础设施也是由私人公司完成；当前的人工智能领域的基础设施也由私人公司承担。

6.3 增加中央政府责任

2023 年，中国政府占总收入的比重为 45.93%，但支出仅占全部政府支出的 13.92%；地方政府占总收入的比重为 54.07%，但支出占 86.08%。另外，我国养老、医疗保险都由地方政府管理，地方政府支出负担更加沉重。我国各地区财政收入差别日益扩大，老龄化带来的财政支出压力在上升，人口也加大在全国范围内的流动，中央政府应该承担更多的支出责任，并且中央应该统一管理企业职工基本养老保险基金、医疗保险、扶贫，分担免费义务教育等更多的支出。

美国自 1913 年所得税合法化后，联邦政府财政收入大大增加，这使得它能

够承担更多的支出责任。自 1935 年起，美国联邦政府负责管理全国的社会统养老保险；自 1965 年负责管理老人和穷人的医疗保险，同年通过初等和中等教育法，为各州义务教育提供资助，并且负责主要扶贫项目。2021 年，联邦政府收入占 GDP 的比重为 17.6%，支出占 29.7%（见图 10）；同时，地方政府收入占 GDP 的比重为 19.54%，支出占 14.36%（见图 11）。可以算出，联邦政府的支出占到全部政府支出的 67.41%，而联邦政府总收入仅总收入的 47.39%；与此同时，地方政府的支出占到全部政府支出的 32.59%，而地方政府总收入占总收入的 52.61%。这就是为什么联邦政府债务多，地方政府债务少。可见，中国中央政府承担支出责任远远低于美国联邦政府，增加支出份额势在必行。

6.4 设定债务上限，杜绝随意借债

借债用于经常性开支是要不得的。经常性开支是无底洞，为此借的债是还不上。借债投资于效益大于成本的大型基础设施项目是合理的，借债度过季节波动或经济周期也是可取的。然而，债务必须有上限，不能随意。

限制州和地方政府的借贷权力一直是美国公共财政的一个特点。像许多其他限制性和监管性立法一样，它们源于过去不愉快的经历。美国州和地方政府在债务危机后，都设立了债务上限。历史上，美国州和地方政府都依赖财产税收入，因此，一般来说，州和地方政府债务上限是债务占当地财产价值的比重。我国也应该制定地方政府债务上限。我国目前尚没有财产税，可以把债务上限设定在债务占本级财政收入的比重上，或者占 GDP 的比重上。本级财政收入少的地方，就要少借债，不然就偿还不起。财政收入小的地区，一般是贫困地区；而贫困地区财政支出需求大，这要靠中央转移支付，不能靠借债。

6.5 出租地方政府资产

美国地方政府债务危机发生后，一些地方政府搬到廉价的小旅馆办公，将自己的原有的办公场所出租出去，赚取租金收入，偿还债务。这些年来，我国许多

地方政府都建造了高级的楼堂馆所，包括具有高级设施的办公楼、会议楼、大礼堂、招待所、高级宾馆，纪念馆、俱乐部、干休所、疗养院、干部宿舍和干部病房等。一些贫困地区的乡镇的办公场所都十分排场。这也是地方债务形成的部分原因。面临巨额的债务，地方政府可以将一些楼堂馆所租赁出去，获得租金收入，偿还部分债务。

另外，我国地方政府债务大都用于基础设施建设，债务增加的同时，国有资产也在增加。地方国有资产相当大。研究表明，从 2000 年到 2023 年，地方国有企业国有资产占 GDP 的比重从 29% 增加到 70%。地方政府可以转让部分国有企业国有资产，偿还地方政府的债务。有人会说，基础设施没有人愿意买。基础设施可能没有人买，但是地方政府还有别的企业，如餐馆，宾馆，酒厂等，应该有人买。

6.6 实行硬预算约束

2014 年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》出台，明确提出“地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则”。谁的债务谁还，这是天经地义的。美国州和地方政府的财政是自主的，尽管也得到联邦的转移支付和灾情救助。美国地方政府在多次危机中，被迫增加税收，减少开支，这使危机加剧。然而，这也保护了美国地方政府的债券市场，使人们愿意买地方政府债券，使地方政府可以继续利用债券进行融资。

“谁家娃娃谁家抱”没错，但得搞清娃娃是谁家的。我国地方官员都是中央政府任命的。这些官员按照上级的意志行事，进行基础设施建设，“为民做主，”“造福一方。”这些官员在任时大量举债，刺激经济增长，有了政绩后就提拔了，留下的债务，后来的官员无力偿还。当地的老百姓也没有办法。当然，基础设施也使当地百姓受益。债务是中央政府任命的官员积累起来的，因此，中央政府对地方的债务负有部分责任，应该帮助偿还一部分。这也是为什么目前地方预算硬不起来。

我国需要给地方自主权，然后对地方政府实行硬预算约束。当然，美国也有例外。1975 年纽约市政府出现债务危机，面临破产。为不削弱纽约作为世界金融中心的地位，最终联邦政府出手相救。该市随即实行财政改革，很快走出危机，还了联邦政府的贷款。

6.7 实施企业破产法，同时建立地方政府破产法

我国地方融资平台（即地方政府投资公司）的债务巨大。一些省市自治区已经宣布，地方政府不理这些融资平台的债务。那么，这些债务就要当成企业债来处理。我国有企业破产法，必要时，融资平台可以申请破产。地方政府融资平台债务大部分是银行贷款。地方政府融资平台可以与银行商谈，降低本金和利息，银行体系会有损失，但这也是他们当初不认真评估风险的结果。应该与债权人展开谈判，降低利息，免除部分债务，延迟还款日期。对于实在还不起债务的融资平台，可以依据我国企业破产法，对这些投融资公司实行破产保护。

另外，我国也可以通过地方政府破产法案，让地方政府在实在无法偿还债务的情况下，实行破产。美国在 1929 年大危爆发后，一些地方政府无力偿还债务，开始与债权人谈判，以求减少本金、降低利息；然而一些债权人坚决不让步，迫使一些州政府通过破产法，破产后不用偿还所有债务。1934 年联邦政府通过地方政府破产法。破产法可以帮助地方政府与债权人谈判，促使债权人让步。因为一个地方政府到了无法偿债的地步，债权人也是有责任的，至少没有评估好贷款的风险。虽然有破产法，但美国地方政府很少破产，因为对债务人和债权人伤害都很大。

建立地方政府破产法并非为了纵容地方政府破产，而是为了有效防止地方政府破产。地方政府破产法可使地方政府预算约束硬化，借款更加小心；可使银行更加注重风险评估，贷款更为谨慎。所以，设立破产法实在是有益无害。



PHBS 智库

北京大学汇丰商学院

北大汇丰智库（The PHBS Think Tank）成立于 2020 年 7 月，旨在整合北京大学汇丰商学院各院属研究中心，统筹协调资源，重点从事有关宏观经济、国际贸易与投资、金融改革与发展、粤港澳大湾区可持续发展、城市与乡村发展、海上丝路沿线国家经济贸易与合作等领域的实证分析与政策研究，打造专业化、国际化的新型智库平台。北大汇丰智库由北京大学汇丰商学院创院院长海闻教授兼任主任，智库副主任为王鹏飞、巴曙松、任颀、魏炜、林双林。



北大汇丰智库微信公众号



PHBS 智库
北京大学汇丰商学院

深圳市南山区丽水路2199号北京大学汇丰商学院 518055

Peking University HSBC Business School, Xili University Town, Shenzhen, China

TEL: (+86)755 2603 2270 EMAIL: thinktank@phbs.pku.edu.cn

<http://thinktank.phbs.pku.edu.cn>

更多免费行业报告

并购家

www.ipoiipo.cn