

地方财政风险 管理与控制研究

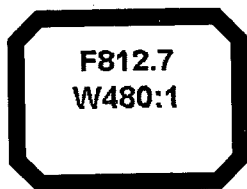
主编 王朝才



经济科学出版社

2.7
30:1

7500
6480:1



地方财政风险管理与 控制研究

主 编：王朝才

常务副主编：秦凤翔 孙 钢

副 主 编：王国星 李文进 方天雄

廖世忠 王 韬

经济科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方财政风险管理与控制研究/王朝才主编. —北京:
经济科学出版社, 2003.7

ISBN 7-5058-3643-9

I. 地… II. 王… III. 地方财政—财政管理: 风险管理—研究—中国 IV. F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第051096号

责任编辑: 段健英

责任校对: 桂裕生

版式设计: 代小卫

地方财政风险管理与控制研究

主编 王朝才

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲28号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮箱: esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32开 5.75印张 160000字

2003年7月第一版 2003年7月第一次印刷

印数: 0001—2000册

ISBN 7-5058-3643-9/F·2950 定价: 12.00元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

地方财政风险管理与控制研究（总报告）	
..... “地方财政风险研究”协作课题组	（1）
黑龙江省地方财政风险管理与控制研究	
..... 黑龙江省财政科学研究所、黑龙江省财政学会课题组	（29）
江西省财政风险管理与控制研究	
..... 江西省财政科学研究所课题组	（51）
福建省地方财政风险管理与控制研究	
..... 福建省财政科学研究所课题组	（72）
重庆市地方财政风险管理与控制研究	
..... 重庆市财政局课题组	（96）
上海市地方财政风险管理与控制研究	
..... 上海市财政局课题组	（113）
内蒙古自治区地方财政风险管理与控制研究	
..... 内蒙古自治区财政科学研究所课题组	（157）

地方财政风险管理与控制研究

(总报告)

“地方财政风险研究”协作课题组

党的十五大报告中明确提出要“建立稳固、平衡、强大的国家财政”，这不仅是对中央财政提出的要求，也是对地方财政提出的要求。地方财政的稳固是国家财政稳固的基础，而日渐显现的地方财政风险显然不利于国家财政的稳固。因此，研究如何控制和化解地方财政风险，就显得特别重要和紧迫。

一、地方财政风险的表现形式及现状

地方财政风险是指地方财政在运行过程中，由于各种主、客观因素，特别是一些不确定性因素的影响，财政的正常支出发生困难而导致政府机器难以正常运转、地方经济停滞不前甚至下降、社会稳定受到破坏的可能性。地方财政风险具有诱发空间广、传导性快、隐蔽性强、危害性大等特点。

我们认为，对财政风险的把握，一是要把财政风险理解为政府风险。不能简单地认为财政风险只是财政系统内部的风险，它实际上是一种政府的经济风险。财政是国民经济的综合部门，形成财政风险的因素，既有来自系统内的收支运转不顺畅、直接债务压力和财政赤字等方面的因素，也有来自系统外的由于金融体制不完善而引发的财政风险，还可能是系统内外因素综合影响的结果。财政风险的加大势必影响政府活动的正常运转，因此，当

前的地方财政风险实际上是地方政府的经济风险，如果控制不力，甚至有可能引发政府的政治风险。特别是在经济体制转轨的过程中，对财政风险的危害不可低估。二是财政困难不能简单等同于财政风险。在我国经济欠发达地区，地方财政发生困难是普遍存在的现象，但不能说财政一有困难就是财政风险。财政作为分配的枢纽部门，会经常发生支付困难的问题，如欠发工资和欠拨经费，如果是资金周转方面的原因所致，这种财政支付困难就不能说是财政风险。只有随着形势的发展和时间的拉长，这种欠资欠费逐步累积到一定规模，确实在一定期限内无法解决，那么，财政困难就发展成了财政风险。

地方财政风险程度如何，一方面取决于致险因素及危害程度，另一方面取决于当地财政的实力，即抵御风险的能力。由于我国各个地区的经济发展水平有很大的差别，地方财政风险的程度和抗风险的能力也有所不同。经济发展相对滞后的省份及地区，地方财政风险的问题就相对比较突出，且风险形式呈多样化；经济发展水平比较高的省份及地区，抵御财政风险的能力相对比较强，风险形式也相对比较集中。从我们调查的情况来看，地方财政风险主要有以下一些表现形式：

（一）债务风险

按照世界银行经济学家 Hana Polackova 的风险矩阵，政府债务可分为政府直接债务和政府或有债务两大类。前者是指政府在任何条件下都无法回避的责任和应履行的义务；后者是指在特定条件下政府必须承担和履行的责任和义务。这些责任和义务全部内涵于政府职能中，不过在表现形式上，有的是显性，有的是隐性。因此，政府债务实际上可分为四类：显性直接债务、隐性直接债务、显性或有债务和隐性或有债务。相应的政府债务风险也有四种：显性直接债务风险、隐性直接债务风险、显性或有债务

风险和隐性或有债务风险。

1. 显性直接债务风险。地方财政的显性直接债务主要包括国债转贷而形成的债务、欠发工资形成的债务、粮食亏损挂账形成的债务和乡镇财政债务。

(1) 国债转贷形成的债务。国债转贷资金是从 1998 年开始实行的, 它是由财政部统一发行并转借给地方, 主要用于地方基础设施建设, 其中由地方财政部门直接使用和还款的部分, 构成地方财政的显性直接债务。从我们所调查的地区来看, 1998~2000 年国债转贷收入最少的地区是江西省, 为 288884 万元; 最多的是上海市, 为 540655 万元 (见表 1)。

表 1 1998~2000 年六省区国债转贷收入情况 万元

年 份	1998	1999	2000	合计
内蒙古自治区	95627	186297	62500	344424
黑龙江省	82770	196716	160078	439564
福建省	115636	190954	166951	473541
江西省	70675	141999	76210	288884
重庆市	95245	180623	83600	359468
上海市	170600	243285	126770	540655
合计	630553	1139874	676109	2446536

资料来源:《中国财政年鉴》(1999 年, 2000 年, 2001 年)。

(2) 因欠发工资形成的债务。近年来, 欠发行政事业单位职工工资已成为全国的普遍现象。欠发工资对地方政府而言, 无疑是显性直接债务。我们调查中发现, 截止到 2001 年 10 月, 某省 80 个县市中有 68 个县市本级及 1516 个乡镇不同程度欠发工资, 欠资额达 20 亿元。

(3) 因粮食亏损挂账形成的债务。我国粮食价格长期被政府所控制, 从 1979 年以来, 为了农民的利益, 粮食收购价格不断

提高,同时,考虑到城镇居民的利益,粮食销售价格长期基本不变,从而造成粮价倒挂,已成为财政的沉重包袱。到目前为止,粮食企业亏损累积额已达2400亿元(吴敬琏,2001)。各地粮食亏损挂账金额高低不同,根据我们的调查情况来看,有的省区在1998年5月,新增粮食挂账就已达到94.1亿元,1998年以后仍有未统计的新增挂账。粮食亏损挂账最少的也有29亿元。虽然上级财政给了调增省级粮食风险基金包干总额、增拨资金、拨付中央储备粮新陈品质差额补贴等政策,但是,由于部分省挂账数额巨大,消化起来非常难,这些都对财政的平稳运行造成了隐患。

(4) 乡镇财政债务。地方财政债务问题,从政府级次上看,多在县乡两级,尤其是乡镇级债务问题表现得最为突出。一些乡镇由于经济基础和财政收支状况不好,资金调度已没有回旋余地,有的乡镇还债存在困难,有的根本无力还债。从我们所调查的情况来看,至2000年末,某省的显性直接债务为156.6亿元,其中2/3为县乡两级债务。该省乡镇债务总额占当年乡镇财政收入的79.2%,平均每个乡镇债务达188.91万元。有些市县的乡镇负债面达到100%。另一省某市有114个乡镇,平均债务额高达1050万元。一些乡镇的债务超出本级可用财力的2~3倍。地方财政的债务过高,使得地方政府机构总是在“偏紧”的环境下运行,其后果一方面造成各种收费层出不穷,屡禁不止,另一方面,各种风险也随之产生。

2. 隐性直接债务风险。隐性直接债务主要是指社会保障资金缺口所形成的债务。这个缺口到底有多大,众说不一。从我们调查的各省市自治区的情况来看,2001年社保资金缺口达4亿~30亿元。资金严重不足,再加上历史陈欠不能足额收缴,这些都将给社保支出带来较大风险。特别是由于现代企业制度的建立,企业破产、人口老龄化带来的养老、医疗费用支付的负担加

重等, 给社保收支平衡及保持适当的结余带来很大的不确定性, 将直接造成社会安定方面的隐患, 财政势必因兜底机制而承担最后的支付和风险。

3. 显性或有债务风险。这主要是指由政府公开承诺、担保而形成的债务, 其中包括由地方财政部门担保转给地方企事业单位使用的国债转贷资金。如果这些债能按时偿还, 则不需财政承担; 但如果债务人无法偿还, 则财政就要负连带责任, 最终成为财政债务。据调查, 某省由政府提供担保的债务占债务总额的 14.4%, 其中乡镇担保债务占债务总额的 11.2%, 这意味着担保债务中的 84% 将会转化为政府的现实债务。

4. 隐性或有债务风险。这主要是指政府没有承诺和担保的债务, 但这些债务一旦出现危机, 政府从公众利益的角度考虑, 必然会加以干预。政府干预就意味着政府要投入资金, 承担责任。从地方财政来看, 这种债务主要体现在国有企业未弥补亏损和对供销系统及农村合作基金会的援助。

近年来, 农村合作基金会、供销社股金会等名目繁多的投融资组织十分活跃, 非法融资、高息揽储、违规拆借等问题相当严重, 许多已转化为地方政府新的债务, 由此而来的财政风险难以量化和估计。地方金融企业的风险是财政的或有风险, 一旦出现支付缺口, 必然由政府承担一部分偿还责任, 从而构成隐性财政风险。目前, 地方银行、信托、信用社等金融机构的或有风险首先表现为不良资产, 不仅数额大, 比例高, 而且由于企业欠息不断增加, 不良资产呈上升趋势。其中农村信用社和农村合作基金会的不良资产率最高。据我们调查, 某省农村信用社 2001 年不良资产率高达 54.9%, 有的地市农村信用社不良资产率甚至高达 75.6%, 大大超过了警戒线。某市地方金融机构的不良资产达 154.43 亿元。这些金融机构的不良资产形式上表现为金融机构的经营风险, 也许可能会因为银行经营转好而化解, 但如果情

况进一步恶化,在突破某一临界点后,就会由银行经营风险转化为财政风险。如农村合作基金会一旦发生储户挤兑的现象,为稳定地方政治经济秩序,一般是由省政府承诺向中央申请专项再贷款(我们调查的各省申请的专项用于兑付农村合作基金会储户个人存款的贷款为8.5亿~60亿元)。但是,这部分贷款发放下去基本上就是呆死账,乡级财政无还款能力,各地清欠回收资金寥寥无几,全部的还款压力必然转嫁到了各级财政身上,给地方财政带来了巨大压力。

此外,地方政府通过举债所筹集的资金,虽然在改善城市基础设施、维护社会稳定、促进农业和农村经济的发展、拉动地区经济增长等方面起到了重要的促进作用,但由此引发的还款压力也给地方财政带来了一定的风险。

(二) 收入风险

财政收入风险,集中体现为财政吃紧,其内在意义是财政经常性预算平衡难度大。由于财政收入增长乏力,收入结构单一,加上存在“虚收”现象,预算安排的法定支出难以正常足额、及时地支付。主要表现如下:

(1) 财政收入占 GDP 的比重偏低,地方各级财政可调配财力十分有限,抗风险能力很低。如黑龙江省从 1994 年实行分税制财政体制起到 2000 年,全口径财政收入年均递增 13%,与全省同期 GDP 增幅大体相同,但与经济较发达省份比较,财政收入占 GDP 偏低。如果按一般预算收入口径计算,全省财政收入占 GDP 比重一直在 5%~6% 之间徘徊,低于全国平均水平。地方财政收入的比重偏小,使得地方可调配财政收入与当年财政需求的差距逐年增大,收支矛盾日益突出,抗风险能力大为减弱。

(2) 税源结构单一,“资源型”财政发展受限,收入总量增长缓慢。有的地方财政长期受地理位置和自然条件的影响,税源

结构比较单一，导致收入总量增长缓慢。如黑龙江省的财政收入来自自然资源方面的比重较大，其中以油、煤、木、粮最突出，其收入占全省工商税收近一半，且一直维持在 13 亿元左右，始终没有增长。特别是由于大庆原油开采受资源制约，产量每年将递减 120 万~150 万吨，资源税每年也将减少 3000 多万元，严重影响省级财政的运转。此外，由于实行“天然林保护工程”，仅 1999 年林区就减产 122.9 万立方米，给靠林业吃饭的伊春和大兴安岭等地的财政带来巨大影响。

（3）地方财政“虚收”现象严重。部分银行和企业存在上缴财政收入的虚假性现象，造成虚盈实亏，导致地方财政收入的“假平衡、真赤字”，增大了地方财政收入的水分，进一步增大了财政未来面临的风险。还有些乡镇财政预算收入完成不真实，收入一块水分比较多。从典型调查看，1999 年江西省宜春市某镇完成财政总收入 745.1 万元，其中用银行贷款和预算外资金垫税 168.2 万元；高安市某镇税收任务 410 万元，实有税源仅 280 万元，缺口 130 万元，是全部用土地清查收入、计生罚款和乡统筹收入弥补的，等等。这些乡镇为了完成税收考核指标，采取各种形式的垫税、强行摊派税收任务，甚至花钱“买税”和政府出钱“空转”及税务部门预征下年度税款等等，使乡镇财政收入的水分增加，可用财力严重不足。

（三）支出风险

地方财政的支出风险就是因收入短缺而造成地方财政基本职能的部分丧失所形成的风险，比如政府部门的人员工资、办公经费、教育、卫生、农业和公检法经费等法定支出不能按时足额拨付，严重影响政府职能实现和社会稳定运行。

由于受经济规模、质量、结构及体制的制约，一些地方的财政收入增幅虽小，但又必须为政府运转、各项改革和经济发展、

政治和社会稳定提供必要的资金保障,特别是深化改革、社会转轨的过程中农业基础地位、深化粮食流通体制改革、完善地方社会保障体系、调整提高公务员和事业单位职工工资等方面的改革和措施,以及财政供养人口逐年增加等因素,都使地方各级财政刚性支出不断增加。因此,财政负担过重,增支压力大、刚性强,收支矛盾突出是地方财政支出风险的集中表现。

(四) 赤字风险

地方财政的赤字风险主要来自于县乡两级。由于县、乡财政税源有限,收入增长缓慢,而经常性支出却呈刚性增长,财政入不敷出的矛盾已经累积到了一定程度。如江西省 1998 年全省赤字县、区 34 个,赤字额达 4.85 亿元;2001 年翘字县达 74 个,赤字额达 10.58 亿元。内蒙古自治区 101 个旗县中,1990 年有 16 个是赤字旗县,赤字额为 0.48 亿元;2000 年分别为 47 个和 3.7 亿元。福建省 2001 年有赤字县 33 个,其中赤字超过 5 000 万元的县有 4 个。县乡财政是各级财政的基础,县乡财政状况的好坏,直接关系着整个地方财政运行的基础。县乡财政出现赤字,且赤字额不断增长,并开始向上一级蔓延,其结果必然导致整个地方的财政状况的恶化和财政风险的积聚。

以上的分析表明,地方财政风险虽然直接表现为财政的收支失衡,但这种失衡会影响各地社会经济的发展、各级政府的权威及基层政权的稳固,因此地方财政风险就不仅仅是一个经济问题了,而是一个政治问题,必须采取有效措施,加以控制和化解。

二、地方财政风险成因分析

财政风险来源的广泛性,决定了其成因的复杂性。既有财政系统内的内部因素,又有系统外的外部因素;既有历史与时代的

客观必然性, 又有政策、体制与管理等人为因素。

(一) 经济发展的不均衡是财政风险增加的客观基础

改革开放以来, 我国经济和财政收入保持了持续稳定的增长。但我国幅员广阔, 各地情况多样, 地区间和各预算级次之间是不平衡的。在欠发达地区, 由于经济发展滞后导致财力基础差, 增长也缓慢, 往往难以满足机构的基本运转和事业正常发展的需要, 拖欠工资、政府欠债及其他各种拖欠极为普遍, 财政风险日益积聚, 县乡财政尤为突出, 有些县乡财政处于仅能维持“吃饭”, 甚至“饭也吃不饱”。这些地方由于传统农牧产业的天生“弱质”、不合理的产业结构、企业机制不活、竞争力不强等诸多因素导致经济发展难以与全国同步, 由此产生的财力规模弱小和增长后劲不足, 既增加了财政风险产生的易发性, 更制约着其抗御风险的能力。

(二) 财政支出膨胀、政府投资需求快速扩张是财政风险的直接诱因

当前财政风险日渐显现是以经济持续发展、财政收入持续增长为背景的, 由此可看出, 财政风险的直接诱因在于支出的过快增长。主要表现在两个方面:

(1) 财政的正常支出增长快且呈刚性。除扩大了支出范围等客观因素(如社会保障支出)外, 正常支出增长主要表现在: 一是财政供养人口不断膨胀, 有些县乡财政的可用财力尚不足以全额发放人员工资; 二是支出标准日益攀高。

(2) 各级政府的投资需求异常强烈。改革开放后, 各地方政府拥有了相对独立的一级财政, 拥有了本地经济与社会方面的诸多发展目标和各自的地方利益。在以投资带动为主要特征的经济增长方式下, 经济与社会的高速发展, 决定了对投资的高度依

赖,而且经济扩张时代许多“负债经营”的成功先例也无不激励鼓舞着众多的后来者,于是地方财政不准有赤字、地方政府不能举债的戒律被主动打破,有些地方不惜挤占有专门用途的财政资金和借债来发展地方经济。诚然,地方政府适度的“负债经营”应该有其积极的一面,但是不考虑本地区的还债能力和对投资项目效果的把握能力,其结果也必将加重地方的财政风险。从基层调查中也不难看出,伴随着一股股的政府“投资热”、“城建热”、“建市场热”、“建广场热”,如果项目效果不佳,必然让地方背上了沉重债务包袱。地方政府投资需求的过热,实际透视着发展利益与偿债责任不对等的现状。

(三) 体制与政策因素促使地方财政收支矛盾加剧

1. 现行财政体制导致地方财力稳定与增长性差。1994年实行分税制财政体制后,在提高中央财政收入比重和加强中央财政的调控能力方面起到了积极作用,但由于地方税体系尚未完善,影响地方财政收入的稳定增长。尤其是欠发达地区的县乡财政,农牧业基础财源本身缺乏稳定性,原工业性主导财源趋于萎缩,区域经济落后造成税源狭窄,属于地方的零散税源很难挖潜。

2. 政府间的财权与事权不统一,导致“上面出政策,下面掏钱”。政府间的财权与事权不统一主要表现在:(1)在出现新的财政开支领域(如社会保障开支、社会应急性开支)时,往往采取“属地化”原则,增支义务交给下级;(2)在提高开支标准或制定强制标准时(如涨工资和科教、计生等规定法定比例的支出),则多是上面出政策不出钱(或出钱也是部分补助);(3)在体制上下划转中存在着甩包袱的现象,有增长潜力的企业上划,衰退成为包袱的企业下划(如煤、粮、森工企业下划),实际增加了基层负担;(4)在上级给下级的各种专项支出中往往要求地方必须有相应的匹配资金,这必然会增加下级财政的支出压力。

由于“上面出政策，下面掏钱”，不仅影响地方财政收支的平衡，还造成因支出的刚性而倒逼收入问题的发生。

3. 现行转移支付制度导致地方政府之间满足基本支出的财力极不均衡。现行转移支付制度基本上是以“基数法”来计算的，使地区之间处于不同的起跑线上，地区间财力极不平衡，导致欠发达地区和贫困地区地方财力十分吃紧，甚至连保持正常运转的基本财政支出都难以满足。

(四) 项目投资效果不佳，资金使用效益低下

受经济策略运用不当、决策失误以及投融资体制问题等多方面原因的影响，地方政府性投资往往效果不佳，并且成为长期得不到有效解决的顽症。主要表现在：(1) 投资方向上失误，一哄而上，形成重复建设，造成闲置和浪费；(2) 对市场把握能力不足，使得经营性项目在投产后难以取得应有的经济效益，许多项目上马之日就已注定停产倒闭的命运；(3) 公益性项目片面贪洋求大，搞超经济能力和实际功能的高标准，造成资源浪费；(4) 项目设计与管理上的问题，造成“胡子工程”，不仅没有形成新的经济增长点，反而浪费了本不充裕的财力，使地方财政背上了沉重的债务包袱。

(五) 地方政府的短期行为

由于行政体制及干部管理等多方面原因造成的地方政府及领导行为短期化，给地方财政带来不少负担，尤其在县乡基层更为突出。集中体现在“政绩工程”和“形象工程”泛滥。为了突出政绩而不顾现实经济条件，不考虑经济效益，好大喜功，“政绩工程”、“首长工程”纷纷亮相。很多工程由于效果不佳，让地方财政背上沉重的债务包袱。例如北方某地级市在当地搞了一个属于“政绩工程”的大型综合性商业设施，总投资达3.7亿元，由

于脱离实际而不得不中途下马，仅此一项就让地方财政背上了1.2亿元的债务包袱。为了保证“政绩工程”的资金需要，除了借债，还常常发生挤占职工工资等财政正常开支项目，或者长期拖欠工程款等问题。其结果不仅是加重了地方财政风险，而且往往引发一系列社会问题。

（六）制度缺欠及管理约束弱化成为财政风险的催化剂

1. 地方债务管理的制度缺陷。由于不允许地方举债，因此地方政府性债务既没统管部门，也没有一套完善的制度与办法，形成了多头举债、多头管理的无序状态，实质上更增加了地方债务的风险性。另外，《预算法》不准地方有赤字，但从地方财政的现实看，尤其是县乡基层，赤字已相当普遍，而且总体规模也相当可观。因此，这一规定实质上已成为一纸空文，不但没有杜绝地方赤字，而且还造成了大量隐性赤字的存在，更增加了财政风险隐患。

2. 预算外资金管理有待进一步完善。预算外资金的存在，肢解了财力，削弱了财政在国民经济中的调控能力，且成为产生腐败的温床。虽然现在实行的“收支两条线”办法，上述问题有所缓解，但还没有从根本上扭转预算外资金部门这一传统认识。

3. 管理松弛，制度约束弱化。由于长期以来存在的管理松弛、奖惩不到位以及人情风、行政干预等问题，导致制度的现实约束力大为下降，有的规章制度甚至成为挂在墙上的摆设。

目前我国财政风险问题凸显，除了以上原因外，还有其深层次的原因：

一是社会处于“转轨”时期所带来的必然性。在市场化改革的过程中，过去积存的许多矛盾和问题还未完全解决，新的矛盾和问题又不断涌现。如要刺激经济防止衰退和要为过去理论设计

不周而出现的社保欠账而支付成本等等。由于财政所处的特殊地位，必然要担负起更多的责任与风险。

二是政府越位的必然结果。政府行为的“越位”现象较为普遍，许多地方领导习惯于直接插手于微观经济、越俎代庖，这不仅不符合构建公共财政的要求，而且加大了地方财政风险。

三是市场主体尚未健全，投融资体制亟须改革。目前，我国市场主体不健全，政企不分的问题仍较为突出，加之投融资体制的改革滞后，由此造成投资主体不明、责任不清、投资需求膨胀、重复建设、项目质量不高、资金使用效率低下、讲借不讲还的信用危机和银行惜贷等大量中国所特有的问题，面对这些问题，缺乏有效的办法，往往是财政单打独斗，加重了财政风险。

四是法治建设和经济发展软环境有待加强，对政府行为（或领导行为）缺少必要的约束。健全的法治环境及其他经济发展软环境对现代的市场经济的发展十分重要，但有些地方领导往往是热衷于抓一两个项目，而忽视了环境治理，结果是舍本而求末。如果一个地区软环境恶劣，市场秩序混乱，信用低劣，办事效率低下，乱收费和勒卡严重，即使地方领导抓得上一两个项目，恐怕也难以久存，更谈不上地方经济的整体腾飞。

三、国外政府控制和化解地方财政风险的经验

（一）美国

1. 建立地方财政风险预警机制。建立预警机制是防范地方财政风险的前提。美国俄亥俄州的风险预警机制模式是较为健全的。该州建立了地方财政监控计划体系，由州审计局负责执行，并在《地方财政紧急状态法》中详尽规定了这个监控体系的操作程序。