

中国地方债治理法律制度研究

Study on the Legal System of
Local Government Debt Management
in China

杨莎莎
著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国地方债治理法律制度研究

Study on the Legal System of
Local Government Debt Management
in China

杨莎莎
著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方债治理法律制度研究/杨莎莎著. —北京: 经济科学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6054 - 3

I. ①中… II. ①杨… III. ①地方财政 - 债务管理 - 债权法 - 研究 - 中国 IV. ①D923. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 215429 号

责任编辑: 李晓杰

责任校对: 郑淑艳

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

中国地方债治理法律制度研究

杨莎莎 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 19 印张 320000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6054 - 3 定价: 48.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

长期以来，地方政府通过举债筹集的资金为其履行政治服务职能、经济促进职能、社会发展职能等，为提高地方政府公共产品的供给质量，进而促进所辖区域内的社会经济发展和提高居民整体福利水平奠定了一定程度的基础。但是，地方政府在债务治理的过程中还是面临着许多的难题。不可否认，这与中国财政体系内财权事权不匹配，预算约束力度有限等问题密切相关，但我们究其最根本的原因，还是因为地方债务治理过程缺乏有效的法律制度约束。

2014年8月31日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议决定对《中华人民共和国预算法》进行修改（以下简称新《预算法》），赋予了地方政府通过发行地方政府债券举债的权利，将地方政府举债行为和地方债治理行为纳入预设的制度体系中，进一步加强地方政府融资平台债务管理，通过预算管理来实现对于地方债的治理，化解地方债风险。就此，以新《预算法》为基础，完善地方债治理法律制度构建，规范地方债治理行为，为推进地方债治理法治化建设拉开帷幕。

经济法对经济发展具有保障作用，经济法价值是为了追求公

平和效率，引导政府行为向经济法公平价值的回归是地方债治理走向法治化关键。对地方债治理的相关理论进行溯源，可以发现政府治理理论、财政分权理论、财政透明理论、政府职能理论与公共产品理论契合了地方债务治理的法治化内核，对于正确处理转型时期中央和地方、国家和社会、政府与市场错综复杂的“三种关系”调整具有启示意义。通过对地方债治理法律制度沿革、现状及存在问题进行分析，进而剖析其制度性困境原因，对地方债治理的法律制度设计。

目前，在国际上，发行地方政府债券已经成为政府融资的通行做法，经过多年的探索与发展，规范地方政府举债行为，地方债治理相关的法律制度已日趋完善成熟。借鉴国外债务监督、风险预警、债务偿还、应急处理等法律制度方面的经验，以中国“自行发债”、“地方债自发自还”试点的法律制度实践经验为参考，以新《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》和《关于深化预算管理制度改革的决定》为依据，以举债法治、公众参与、风险控制和举债效益为基本原则，构建中国地方债治理法律制度体系。首先，建立地方债资金运行法律制度，包括地方政府债券的发债制度、流通制度、债务偿还制度方面的内容。其次，建立地方债监管法律制度，包括监管体系的设计与运行、监管方法的重构与革新以及存量债务与增量债务之法律控制的内容。最后，相关配套法律制度的改进，包括调整地方政府事权结构和支出责任，完善国家财政转移支付制度，构建科学合理的地方税体系，细化地方政府债券的法律责任设置，实现法律的跟进和体系支撑。

在研究过程中，本书主要采用了文献研究方法、理论与实践

相结合、历史分析和比较研究的方法。本书主要由六部分构成：

导论。在导论部分，主要探讨了包括全球债务危机背景下，重点分析了2013年审计署第32号公告，中国政府在财政透明度和现有地方债务规模都面临着严峻的形势。目前，赋予地方政府举债权成为治理地方政府日益严重的债务危机，改变中国地方债“混乱而又不透明”状况的主要动机和压力。地方政府举债权在新《预算法》通过并获得实现后，在地方债治理中如何完善相关法律制度，成为文章重点探讨的问题。

第一章“地方债治理的基本理论”。本章主要厘清了地方政府举债权、地方债、地方债务、地方政府债券、地方债治理、地方债治理法律制度等相关概念，以新《预算法》为法律依据，对举债、债的管理、债的偿还等方面的地方债法律关系进行了界定；对地方债治理的相关理论进行了溯源，主要涉及地方政府治理理论、财政分权理论、财政透明理论、政府职能理论和公共产品理论。对地方债治理所涉及的中央和地方、国家与社会、政府与市场的关系进行了深刻解析，还原经济法价值的本意，以政府行为向公平价值的回归的线索，分析和阐述了中国地方债治理中经济法的价值体现。

第二章“中国地方债治理的法律制度沿革、现状与原因分析”。本章首先回顾了国民政府时期以来地方债券发行和地方债管理状况，特别对地方债务“自发自还”的试点的法律制度实践进行分析，深刻地认识到地方政府举债和地方债治理制度一直都在不断发生变化，并得出一些启示；接着进一步剖析了中国地方债管理的立法现状以及存在的问题，通过对中国地方债治理面临的法律制度困境分析，从而发现地方政府的事权与财权不匹配、地方财政税收收

入与支出矛盾、缺乏合法融资和担保体制通道、缺乏健全的监督和责任追究制度是地方债法律制度建设存在问题的根源。

第三章“地方债治理法律制度的比较考察”。从国外债务治理法律制度的经验出发，分别总结了法国、日本、美国、澳大利亚四个国家债务治理法律制度的情况，以它们作为参照系，取其信用管理、偿债准备金制度、计划管理、协商制度、审计监督以及法律制度构建等方面的经验，从而得知，我国地方债治理法律制度的建设任重而道远，也为下一章构建中国地方债治理法律制度建设提供有益参考。

第四章“中国地方债治理法律制度设计”。本章围绕构建中国地方债治理法律制度设计理念与思路，以举债法治、公众参与、风险控制和举债效益为基本原则。一方面，从确立地方债资金运行法律制度（包括地方政府债券的发债制度、流通制度、债务偿还制度）、地方债监管法律制度（包括监管体系的设计与运行、监管方法的重构与革新、存量债务与增量债务之法律控制），为地方债治理提供法律制度保障。另一方面，对相关配套法律制度的改进，一是调整地方政府事权结构和支出责任；二是完善国家财政转移支付制度；三是构建科学合理的地方税体系；四是细化地方政府债券的法律责任设置；五是建立政府与社会资本合作机制。

研究展望。构建完善的财税体制与地方债风险的化解的关系密不可分，构建一个自主合法、善的地方债治理体系是今后进一步研究中国地方债治理法律制度研究的目标。

杨莎莎

2015年5月1日

目 录

导论	1
第一节 研究背景：新《预算法》之契机	1
第二节 国内外研究综述	3
一、国内相关研究成果及其评价	3
二、国外相关研究成果及其评价	19
第三节 研究目的与意义	28
一、研究目的	28
二、研究意义	28
第四节 研究思路、方法及技术路线	30
一、研究思路	30
二、研究方法	30
三、技术路线	31
第五节 本书主要内容及存在的创新之处	32
一、主要内容	32
二、存在的创新之处	33
第一章 地方债治理的基本理论	35
第一节 相关概念界定与地方债法律关系界分	35

一、相关概念界定	35
二、地方债法律关系界分	51
第二节 地方债治理的理论溯源	57
一、地方政府治理理论	57
二、财政分权理论	59
三、财政透明理论	60
四、政府职能理论	61
五、公共产品理论	62
第三节 地方债治理所涉内蕴解析	64
一、中央和地方关系的调整——基于财政分权 理论的分析	64
二、国家与社会关系的微调——基于多中心治理 理论的分析	68
三、政府与市场关系的顺畅——以公共产品理论为 视角分析	70
第四节 地方债治理的经济法价值的回归	71
一、公平价值与效率价值	71
二、地方债治理下政府行为向经济法价值的回归	72
本章小结	76

第二章 中国地方债治理的法律制度沿革、现状与原因分析

78

第一节 中国地方债治理法律制度沿革	79
一、新中国成立前（1927 ~ 1949 年）	79
二、新中国成立以后（1949 年至今）	85
三、对中国地方债治理法律制度建设的启示	91
第二节 中国地方债治理法律制度的现状及问题	92

一、中国地方债管理的立法现状	92
二、中国地方债治理法律制度存在的问题	98
第三节 中国地方债治理法律制度性困境的原因分析	103
一、地方政府的事权与财权不匹配	103
二、地方财政税收收入与支出矛盾	105
三、缺乏合法融资和担保体制通道	106
四、缺乏健全的监督和责任追究制度	107
本章小结	108
第三章 地方债治理法律制度的比较考察	110
第一节 法国市政债券制度	111
一、法国市政债券概况	111
二、法国市政债券的用途与偿还	112
三、法国地方政府债务的监督与管理	113
第二节 日本地方公债制度	115
一、日本地方公债概况	115
二、日本地方公债的基本法律体系	116
三、日本地方公债的发行、偿还与监管	118
第三节 美国市政债券制度	121
一、美国市政债券概况	121
二、美国市政债券的发行、流通与偿还	123
三、美国市政债券的监督与管理	124
第四节 澳大利亚地方政府债务制度	129
一、澳大利亚地方政府债务管理的概况	129
二、澳大利亚地方政府债务的监督与管理	130
本章小结	132

第四章 中国地方债治理法律制度设计	135
第一节 法律制度设计的基本原则	135
一、举债法治原则	136
二、公众参与原则	136
三、风险控制原则	138
四、举债效益原则	139
第二节 地方债资金运行法律制度	139
一、建立发债制度，明确举债主体权限	140
二、完善流通制度，发挥市场调节作用	149
三、健全偿还制度，增强政府的债信力	152
第三节 地方债监督管理法律制度	158
一、监管体系的设计与运行	158
二、监管方法的重构与革新	165
三、存量债务与增量债务之法律控制	175
第四节 相关配套法律制度的改进	181
一、调整事权结构和支出责任	182
二、完善国家财政转移支付制度	185
三、构建科学合理的地方税体系	191
四、细化地方债法律责任设置	192
五、建立政府与社会资本合作机制	197
本章小结	201
研究展望	202
一、财税体制的完善关涉地方债风险的化解	202
二、目标：构建一个自主合法的、善的地方债治理体系	203

三、笔者下一步努力的方向·····	205
附录一 中华人民共和国预算法（2014 年修正）·····	207
附录二 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见·····	230
附录三 国务院关于深化预算管理制度改革的决定·····	237
附录四 国务院关于加强审计工作的意见·····	248
附录五 国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会 投资的指导意见·····	254
附录六 国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知·····	264
附录七 权责发生制政府综合财务报告制度改革方案·····	269
参考文献·····	277
后记·····	291

导 论

第一节

研究背景：新《预算法》之契机

1994 年分税制改革以来，中央和地方对财政收支进行了重新调整，地方财政收入稳定性明显下降，地方政府财政压力日益增加。财政收入减少的窘境与地方建设日益增长的资金需求存在刚性冲突，地方政府被迫寻找和培育更加稳定的财源。为了满足地方发展的资金需求，地方政府完成“第三种任务”就必须充分调配资源，^① 举债融资成为地方政府筹集经济和社会发展资金的重要渠道。

地方政府举债看似合理但是并不合法，地方政府举债也从来没有终止且愈发激烈，就目前的情况而言，地方政府融资平台公司总债务金额总占比接近 4 成。^②《全国政府性债务审计结果》^③ 显示，截至 2013 年底，中

① 地方政府举债融资，从历史维度来看，相对于“建立和维持某些公共机构和公共工程”，是“对于一个大社会是有很大大利益的第三种任务”。引自亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（下卷），商务印书馆 1974 年版，第 284 页。

②③ 参见中华人民共和国审计署审计结果公告 2013 年第 32 号《全国政府性债务审计结果》。

国各级政府负有偿还责任的债务金额达到 20 万亿元，为大约 3 万亿元债务提供担保，对 6.6 万亿元债务承担了一定的救助责任。近三年的债务偿还占总额的 38% 以上，2018 年及以后到期需偿还的占 18.76%。两年间，地方政府债务增长了 100%（其中也可能是更多的隐性债务暴露）。由此可见，地方政府在实际举债过程中呈现出：债务总额大，债务形式多；举债主体多，责任不明确；债务较为隐蔽，透明度低；偿债压力大，财政存在风险等特点，对地方债治理提出了更高的要求。

在全球化进程加快、经济形势扑朔迷离的背景下，防范地方债务风险，避免金融危机，已经成为各国关注的焦点，美国、日本和澳大利亚等一些发达国家和新兴发展中国家都在积极探寻破解地方债务问题的有效方法，中国中央政府在多年沉寂之后似乎也重新找到了解决之方案，并开始了“破冰之举”：从中国 2009 年发行的“准地方政府债券”（从形式和内容上都远不同于通常意义上的地方政府债券），到 2011 年 10 月，国务院首次批准上海市、深圳市、浙江省和广东省对地方债务自发自还进行试点；2013 年试点地区增加了江苏省、山东省，扩大至 6 个城市。2014 年，试点地区再次扩大，江西省、宁夏回族自治区、北京市、青岛市都被纳入试点范围。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。^① 党的十八届四中全会将依法治国作为治国理政的基本方式，法律是依法治国的根本，良法是实现善治的主要前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，通过立法制度化、规范化、程序化地方政府的债务行为，对于地方政府债务治理十分关键。2014 年 8 月 31 日通过的新《预算法》规定，“省一级的地方政府可以通过发行地方政府债券筹措部门建设资金”，地方政府拥有了举债权。9 月 23 日，国务院出台《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称《意见》），9 月 26 日，国务院

① 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

出台《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(以下简称《决定》)。在新《预算法》的基础上,国务院出台的《意见》和《决定》已经初步搭建起了地方债管理的法律制度框架,从而迈开了地方债务治理法治化进程的关键性一步。

综上所述,一方面,在新《预算法》实施后,中国赋予地方政府举债权正是破解地方政府债务困局的“利器”,但是这把“利器”也是一把“双刃剑”,怎样用好这把“利器”,从此让地方债治理在法律制度规范化的轨道上行走,是国内外法学、管理学等领域重要的研究课题和热点之一。另一方面,由于我国地方政府大量的债务存在由来已久,涉及多方的利益,积怨很深,而我国地方债治理才刚刚起步,地方债治理的法律制度供给不足,相关的法律制度配套还不完善,若没有法律制度约束的地方债治理,犹如没有系上保险丝走钢丝,稍有不慎,定会万劫不复,因此,地方债治理法律制度的出台既是迫在眉睫,也不能操之过急。

第二节

国内外研究综述

一、国内相关研究成果及其评价

(一) 政府债务和地方债的理论与实践

有关地方政府债务的研究是当前国内的热点问题,在 CNKI 知识库中,以政府债务为主题词的文献检索结果达 7007 条、以地方政府债务为主题的文献检索结果也达到了 5074 条。经过文献筛选和阅读,发现与中国地方债相关的概念也十分的复杂,包括了债务、政府债务、政府性债

务、地方政府债务、地方政府性债务、中央政府债务、政府债务率、公债、国债等，直接相关的概念包括地方政府债务和地方政府性债务。

政府债务的实践在中国大致经历了三个历史阶段：新中国成立初期至改革开放前、改革开放初期和 1995 年至今。新中国成立初期的实践主要是为了筹集建设基金，发行了“人民胜利折实公债”和“国家经济建设公债”。这一时期的各级地方政府实际上仅仅被动地履行上级政府的命令，在公共政策和公共服务等方面几乎没有自主权，财政体制更是实行严格的统收统支，政府债务也由中央政府负责统借统还。第二阶段是改革开放至 1994 年，这一时期随着经济体制改革的推进，中央开始通过分级管理来调动地方经济发展的积极性，分权的思想得以付诸实施，地方开始对经济发展拥有一定的决策权，但作为过渡时期，经济、财政政策依然较为保守。因此，这一阶段的政府债务仍以中央政府为主，地方政府虽然开始出现举债行为，但是受到严格控制，只出现在极个别的地区。第三阶段是 1994 年分税制改革至今，由于分税制改革打破了原有的财政收入机制，却没能建立创新的收入分配机制，中央与地方在财权和事权方面出现了严重的不对称，虽然旧《预算法》并未授予地方发行债券的权利，但各级地方政府在发展和保稳定的双重压力下，开始运用各种工具举债以补充资金缺口，形成了事实上的地方债务，特别是 2008 年金融危机之后更是达到了前所未有的规模。因此，可以将中国政府债务的演进过程以 1994 年的分税制改革为节点分为两个阶段：第一阶段是将政府债务等同于公债也等同于国债的阶段，没有地方债务的概念；第二阶段是将政府债务区分为国债与地方债务的阶段。^①

对应的，中国政府债务相关理论研究也经历了三个历史阶段：新中国成立初期、改革开放初期和 20 世纪 90 年代至今。第一阶段在理论研究上借鉴了苏联的公债理论，并且带有浓厚的政治色彩，主要讨论社会主义公

① 曾芸：《中国地方政府性债务问题研究》，东北财经大学，2011 年博士论文。

债与资本主义的区别、政府发行债务的原因、性质和作用等内容。^{①②} 第二阶段有关政府债务作为国家调节经济重要手段的研究逐渐增多, 主要研究内容包括政府债务对经济调节的作用机理、国家公债的发行控制等。第三阶段则在此基础上进行了更深入地探讨, 从经济学、管理学、法学等多个学科领域对政府债务进行了研究, 形成了有关政府债务负担、政府债务与宏观经济、财政风险、政府债务管理与化解、治理等方面的研究成果, 对国外有关政府债务的理论和实践也进行了大量的介绍, 并进行了对比研究。^{③④⑤⑥}

(二) 中国政府债务的规模和现状研究

对于政府债务的分类, 世界银行经济学家汉娜 (Hana) 建立的矩阵分析法得到广泛的认同, 分别从法律认定和发生可能性把政府债务分为显性债务、隐性债务、直接债务和或有债务四种, 并建立了债务矩阵表。^⑦ 中国很多学者在对国内政府债务规模进行研究的过程中也广泛采用了这一分析方法, 如财政部预算司提出的中国政府债务矩阵。^⑧ 2009 年以后, 随着中国政府性债务审计工作的开展和不断深入, 政府在实操过程中的统计口径逐渐简化为三个方面: 即政府负有偿还责任的债务、政府负有担

① 徐日清:《谈新公债》, 商务印书馆 1950 年版。

② 陶大镛:《人们经济论纲》, 十月出版社 1951 年版。

③ 贾康:《关于中国地方财政现实问题的认识》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》, 2010 年第 6 期, 第 1 页。

④ 周其仁:《银根与“土根”的纠结》,《新晋商》, 2011 年第 6 期, 第 76~77 页。

⑤ 邓晓兰、廖凯:《中央政府监管下的地方公债融资制度构想》,《当代经济科学》, 2004 年第 3 期, 第 76~79 页。

⑥ 刘尚希、赵厚全:《政府债务: 风险状况的初步分析》,《管理世界》, 2002 年第 5 期, 第 22~41 页。

⑦ Hana Polackova Brixi and Allen Schick 2002 Government at Risk: contingent liabilities and fiscal risk The World Bank and Oxford University Press Washington, DC & New York P. 23.

⑧ 李萍:《地方政府债务管理: 国际比较与借鉴》, 中国财政经济出版 2009 年版。