



中国地方政府 举债权研究

Research on Debt Financing Power of the
Chinese Local Government

王旭坤 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国地方政府 举债权研究

Research on Debt Financing Power of the
Chinese Local Government



王旭坤 著

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府举债权研究 / 王旭坤著. — 北京:

法律出版社, 2016.6

ISBN 978-7-5118-9603-2

I. ①中… II. ①王… III. ①国债—地方政府—债务
管理—研究—中国 IV. ①F812.5②F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 128122 号

中国地方政府举债权研究

著 者:王旭坤

责任编辑:彭 雨

装帧设计:李 瞻

责任印制:张建伟

内文制作:凌点工作室

出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

<http://www.lawpress.com.cn/>

编辑统筹 法律职业教育出版社

经 销 新华书店等

总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>

第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843)

重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636)

北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)

销售专线 010-63939806/9830

数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 22.5

字 数 390 千

版 本 2016 年 6 月第 1 版

印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

印 刷 固安华明印业有限公司

书 号 ISBN 978-7-5118-9603-2

定 价 36.00 元

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。

如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

国家社科基金后期资助项目 出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

基金项目

国家社会科学基金后期资助项目，项目编号：14FFX033

序

1994年财税体制改革决定的出台及《预算法》的正式颁布,完成了政府融资权从地方向中央的转移,增强了中央政府在经济发展中的主导地位。但种种制度约束没有也不可能真正减少地方政府对资金的需要,债务融资一直是我国城市化进程的重要驱动力,禁止地方政府借贷不是解决问题的根本办法。现实中的局面导致了法律规则与事实的背离,没有实现《预算法》的立法目标,加大了央地财政地位的不平衡,严重损害了财政法制的权威性,对建立系统规范的地方债务管理体制形成法律障碍。随着地方债务持续膨胀,这个问题近年来越来越被重视,许多人也从简单反对地方政府债务融资逐渐走向有条件的支持。尤其是2011年和2013年,我国两次对于政府债务进行了大摸底,中央根据摸底情况对地方举债进行了许多调整(如严格监管融资平台)、试点(如财政部代发、自行发债、自发自偿)等,放行地方债的信号也越来越明显。

2014年8月31日,历经四次审议的新《预算法》正式出台。2014年10月2日,国务院发布国发〔2014〕43号文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,构建了全面规范地方政府债务管理的总体制度安排。2015年,财政部公布地方政府债务总额限额16万亿元,为积极降低存量债务利息负担,当年各地申请发行地方政府债券置换共计3.2万亿元,市政债也开始正式登上舞台。

可以说,往前回溯二十年,我国地方政府举债制度尤其是公债发行制度一直在探索中发展。现实中,中央政府与地方政府的博弈、财政分权程度、土地财政依赖、地方政府建设需要以及经济发展方式转变等一系列重大理论和现实问题,都是影响地方举债的重要因素。在转变经济发展方式的背景下,法治化和市场化是解决地方财政难题的必然选择,也是解决地方债问题的必然选择。随着经济社会的发展,恰当的制度选择只能是努力消除地方举债的制度性悖论,赋予地方政府一定的合法权力,在法制的框架内规范地方政府债务融资行为,实现政府间融资权的平衡。

最终,我国的经济实践与立法变迁也印证了这样一个趋势。

问题意识一直是法学研究的出发点。地方债本质上隐含哪些命题?如何解决地方政府债务融资难题?如何制度性防范地方债危机?从法学

角度探讨这些问题不仅十分必要,而且十分紧迫。旭坤在2010年提出对这一问题的研究兴趣后,我一直予以支持和鼓励。本书是在她博士论文的基础上进一步修改而成,前后持续六七年时间。她多视角解析了“政府债务”和“地方政府举债权”等核心概念,对六年来地方债领域的相关立法与政策变迁进行了分析,梳理了百年来中国政府(尤其是地方政府)举债的历程,比照他国的经验教训,剖析我国现阶段债务危机的成因,明确赋予地方政府举债权的利弊,旗帜鲜明地提出应当赋予中国地方政府一个善的、自主合法、完整的举债权,并尝试着去构建地方政府债务风险防控法律制度,使全书的论证具有较为完整的逻辑框架。

值得一提的是,本书在支持赋权的基础上,又进一步探讨了地方政府举债权在中央和地方(包括地方政府之间的关系)、社会与国家、政府与人民、政府与市场四重关系领域可能带来的解构,认为最终建构目标是适度的地方自治、税收型国家、服务型政府和法治化市场经济,配合改革从“片面的以经济建设为中心”向“全面的国家建设”的历史转型。这一点区别于其他既有研究成果,着眼于公债制度的生态建设,体现了系统性的思考,形成难能可贵的创新。此外,本书对于澄清很多关于地方债的误解,推动我国地方政府举债的合法化、自主化以及公债领域的立法(如地方政府破产制度),具有明显的参考意义。旭坤在2014年预算法的修改过程中,也通过各种途径积极提供了自己的立法建议。可以说,这些年地方债领域立法与实践的发展变化也证明了其思考的价值。

当然,书稿还有很多不成熟的地方,比如除了审计报告数据分析外,缺乏对于省市地方政府债务状况及发债样本的分析,实证研究不足;对于地方政府自主举债可能对国家宏观调控的影响缺乏深入分析;对因为债务危机引发的金融和财政风险以及两者的风险联动如何应对,以及对国外地方政府债务融资、债务管理和风险应对的借鉴还不够充分。此外,尚未对我国如何制定《政府公债法》提出一个比较系统的立法建议。正如书中所一再强调的,市政债的阳光化为系统的地方政府举债权的赋权改革提供了一个支点,大幕才刚刚拉开。祝贺她成功申报国家社科基金后期资助并圆满结项,希望作者对这些问题继续深入研究,并期待她对此有更好的研究成果。

是为序。

岳彩申
2016年夏于重庆

图表索引 / 1

引论 面临的问题和要解决的难题 / 1

第一节 全球经济的“债务失衡”与中国地方债危机 / 2

第二节 本书的研究思路、写作框架及其他 / 9

第一章 债务融资与财政透明度建设 / 25

第一节 政府公债理论及其发展 / 25

第二节 政府债务融资模式及其效用 / 30

第三节 财政透明度建设 / 36

小 结 不同价值判断 + 不同数据基础 = 不同的路径选择 / 41

第二章 地方债相关概念辨析与深度解读 / 44

第一节 举债权相关概念辨析 / 44

第二节 政府债务的分类标准 / 51

第三节 多角度解析地方债 / 62

小 结 对中国地方债现状的评价 / 79

第三章 从中国式地方债的成因看赋权的正当性 / 84

第一节 中央政府和地方政府的财政边界更迭——从 1994 年分税制改革谈起 / 85

第二节 特殊时期的特殊问题——地方融资平台与土地财政的落幕 / 96

第三节 快速城市化过程中的经营型政府错位 / 111

小 结 地方政府债务融资“阳光化”的关键 / 116

第四章 地方公债制度的立法变迁及其分析 / 119

第一节 国债、城投债与市政债 / 120

第二节 现行地方公债立法分析 / 133

第三节 赋予地方政府举债权的利弊分析 / 151

小 结 放行市政债是举债权系统改革的新起点 / 157

第五章 地方政府举债权的规则之治 / 160

第一节 论债务危机作为一种突发事件 / 161

第二节 地方政府债务风险判断 / 165

第三节 地方政府债务危机应对 / 174

第四节 地方政府破产制度 / 183

小 结 “完整”的地方政府举债权制度构建 / 196

第六章 公债制度的历史与域外考察 / 199

第一节 晚清时期 / 200

第二节 北洋政府时期 / 206

第三节 国民党执政时期：从国民政府到退居台湾 / 212

第四节 中国共产党执政时期 / 225

第五节 域外经验的考察与借鉴 / 234

小 结 在历史长河中看公债制度的变与不变 / 252

第七章 地方政府举债权的建构与解构 / 256

第一节 中央与地方的博弈——以地方自治理论为分析视角 / 258

第二节 人民与政府互相塑造——基于政府职能的再分析 / 270

第三节 社会与国家的空间——借鉴财政社会学的相关理论 / 277

第四节 政府与市场的边界——兼论财政与金融的关系 / 285

小 结 地方政府举债权乃一种意义非凡的财政权力 / 291

结论 重获地方政府举债权——兼论系统改革的必要性 / 296

参考文献 / 307

致谢 / 340

后记 / 344

跋 / 346

详 目 Contents

图表索引 / 1

引论 面临的问题和要解决的难题 / 1

第一节 全球经济的“债务失衡”与中国地方债危机 / 2

第二节 本书的研究思路、写作框架及其他 / 9

一、研究思路 / 9

二、篇章结构 / 14

三、现有研究成果评述与写作框架图 / 17

四、研究方法、不足之处及主要观点 / 19

第一章 债务融资与财政透明度建设 / 25

第一节 政府公债理论及其发展 / 25

一、不同学派对政府举债态度迥异 / 26

二、政府公债理论与实践因时而变 / 28

第二节 政府债务融资模式及其效用 / 30

一、政府投融资模式 / 30

二、政府债务融资效用 / 34

第三节 财政透明度建设 / 36

一、公共债务透明度是财政透明度的重要内容 / 36

二、政府信息公开在公债领域的运用 / 38

小 结 不同价值判断 + 不同数据基础 = 不同的路径选择 / 41

第二章 地方债相关概念辨析与深度解读 / 44

第一节 举债权相关概念辨析 / 44

一、政府债务、政府债券、政府公债及其制度 / 44

二、地方政府举债权的权利性质及概念使用 / 48

第二节 政府债务的分类标准 / 51

一、从会计统计角度和经济社会视野分别考察 / 52

二、来自世界银行的通行分类标准 / 55	
三、我国地方债的分类与统计 / 58	
第三节 多角度解析地方债 / 62	
一、区分中央政府和地方政府两个主体 / 63	
二、基于地方政府层级及区域的分析 / 65	
三、基于债务资金投向(用途)的分析 / 69	
四、基于举借主体、债务资金来源的分析 / 75	
小 结 对中国地方债现状的评价 / 79	
第三章 从中国式地方债的成因看赋权的正当性 / 84	
第一节 中央政府和地方政府的财政边界更迭——从 1994 年分税制改革谈起 / 85	
一、分税制改革的历程、核心内容及不足 / 87	
二、1994 年分税制改革并非巨额地方债的唯一成因 / 91	
三、追求事权和财权相匹配的财政体制改革有必要继续 / 93	
第二节 特殊时期的特殊问题——地方融资平台与土地财政的落幕 / 96	
一、地方融资平台发展轨迹及其平台债 / 96	
二、土地财政问题与地方政府债务 / 104	
第三节 快速城市化过程中的经营型政府错位 / 111	
一、快速城市化中的 GDP 崇拜 / 112	
二、经营理念下资本债务的过度扩张 / 114	
小 结 地方政府债务融资“阳光化”的关键 / 116	
第四章 地方公债制度的立法变迁及其分析 / 119	
第一节 国债、城投债与市政债 / 120	
一、国债已成为长期政策 / 120	
二、城投债的现实困境 / 126	
三、市政债登上历史舞台 / 130	
第二节 现行地方公债立法分析 / 133	
一、我国现行关于债务管理的立法总结 / 134	
二、中央代发时期《地方政府债券预算管理办法》分析 / 139	
三、《2014 年地方政府债自发自还试点办法》分析 / 143	
四、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》分析 / 146	
第三节 赋予地方政府举债权的利弊分析 / 151	

- 一、地方政府举债权之“利” / 151
- 二、地方政府举债权之“弊” / 154
- 小 结 放行市政债是举债权系统改革的新起点 / 157

第五章 地方政府举债权的规则之治 / 160

- 第一节 论债务危机作为一种突发事件 / 161
- 第二节 地方政府债务风险判断 / 165
 - 一、地方债风险判断的宏观考量 / 165
 - 二、地方债风险判断的微观指标 / 170
- 第三节 地方政府债务危机应对 / 174
 - 一、应对地方债的主角 / 175
 - 二、事前防控与事后追责 / 178
- 第四节 地方政府破产制度 / 183
 - 一、政府破产理论及其域外实践 / 185
 - 二、地方政府破产机制——作为地方政府债务融资的监管体系 / 189
- 小 结 “完整”的地方政府举债权制度构建 / 196

第六章 公债制度的历史与域外考察 / 199

- 第一节 晚清时期 / 200
 - 一、从无到有的政府公债 / 200
 - 二、晚清时期的中央与地方财政关系 / 202
 - 三、晚清中央及地方政府的公债发行 / 203
- 第二节 北洋政府时期 / 206
 - 一、北洋政府时期的财政及公债制度 / 207
 - 二、银行业与政府举债 / 211
- 第三节 国民党执政时期：从国民政府到退居台湾 / 212
 - 一、1927 年至 1937 年的财政与公债制度 / 213
 - 二、1937 年至 1949 年的财政与公债制度 / 215
 - 三、1949 年退居台湾后的财政与公债制度 / 217
- 第四节 中国共产党执政时期 / 225
 - 一、革命根据地时期 / 225
 - 二、新中国成立以后的地方公债制度 / 228
- 第五节 域外经验的考察与借鉴 / 234
 - 一、世界主要国家地方政府债务管理体制总结 / 234

- 二、美国地方公债制度 / 238
- 三、日本地方公债制度 / 245
- 四、欧盟及其他国家的公债制度 / 247
- 小 结 在历史长河中看公债制度的变与不变 / 252

第七章 地方政府举债权的建构与解构 / 256

第一节 中央与地方的博弈——以地方自治理论为分析视角 / 258

- 一、财税制度乃一国最重要的内部政策 / 259
- 二、从财政分权的角度探讨地方政府自主举债 / 261
- 三、中央宏观调控与地方政府融资自由 / 264
- 四、地方政府之间的竞争 / 267

第二节 人民与政府互相塑造——基于政府职能的再分析 / 270

- 一、谁是富强的主人 / 271
- 二、倒逼政府归位 / 275

第三节 社会与国家的空间——借鉴财政社会学的相关理论 / 277

- 一、税收国家的建设 / 278
- 二、“硬预算约束”与财政民主 / 282

第四节 政府与市场的边界——兼论财政与金融的关系 / 285

- 一、政府举债中的中介角色 / 286
- 二、一个有竞争的资金供给方 / 289

小 结 地方政府举债权乃一种意义非凡的财政权力 / 291

结论 重获地方政府举债权——兼论系统改革的必要性 / 296

- 一、新《预算法》的破与立 / 296
- 二、以市政债为支点撬动公债制度的系统改革 / 300
- 三、目标：一个善的、自主合法、完整的地方政府举债权 / 302

参考文献 / 307

致谢 / 340

后记 / 344

跋 / 346

图表索引

表 0-1	全球主要经济体政府债务占 GDP 比重 / 4
图 0-1	全国地方政府性债务规模情况图(截至 2010 年年底) / 7
图 0-2	全国地方政府性债务规模情况图(截至 2013 年 6 月底) / 8
图 0-3	全国地方政府性债务规模情况图(截至 2014 年年底) / 8
表 1-1	世界主要国家地方债券的发行情况(2000-2007 年) / 34
图 2-1	公债、私债、内债、外债划分图 / 45
图 2-2	政府会计的范畴 / 54
表 2-1	财政风险矩形表 / 56
表 2-2	中国政府债务矩形表 / 57
专栏一	中国国家财政部及审计署对地方债务的分类 / 59
表 2-3	全国政府性债务规模情况表(截至 2013 年 6 月) / 61
图 2-3	中国政府的行政区划(截至 2014 年年底) / 63
表 2-4	省、市、县、乡政府债务主要类别比较 / 65
表 2-5	全国地方政府性债务余额层级分布情况表(截至 2012 年年底) / 66
图 2-4	全国地方政府性债务余额层级分布情况(截至 2013 年 6 月底) / 66
表 2-6	2007 年度西、中、东部地区地方债务规模比重 / 68
图 2-5	全国地方政府性债务余额在东、中、西部地区分布情况(截至 2010 年年底) / 68
图 2-6	25 省份地方债务情况(截至 2015 年年底) / 69
表 2-7	公益性资本债务、非公益性资本债务、经常性债务的分类与成因 / 70
表 2-8	地方政府性债务余额支出投向情况表(截至 2013 年 6 月底) / 73
表 2-9	地方政府性债务余额举借主体情况表(截至 2013 年 6 月底) / 75
表 2-10	地方政府性债务资金来源情况表(截至 2013 年 6 月底) / 76
表 2-11	地方政府性债务余额未来偿债情况表(截至 2013 年 6 月底) / 78
图 2-7	全国 15.4 万亿元地方债还债期限表(截至 2014 年年底) / 79
表 3-1	1989-2012 年度我国财政收入和支出中地方财政所占比重 / 86
图 3-1	各级政府财权与事权匹配过程 / 95
表 3-2	地方政府现金流入与流出表 / 95
专栏二	重庆市地方政府融资平台的建立与运行模式 / 97
专栏三	重庆市地方融资平台 2008 年以后运行情况 / 99
表 3-3	地方各级政府性债务举借主体情况表(截至 2013 年 6 月底) / 102
专栏四	重庆市市政府 2002 年 15 亿元债券融资 / 126

专栏五	上海 80 亿元世博债券的发行 / 128
表 4-1	一般责任债券和收益债券的区别 / 131
表 4-2	我国地方债务管理的部分法律法规 / 134
图 4-1	地方政府债务管理体制框架图 / 136
表 4-3	2009-2014 年地方公债领域重要政策文件分析 / 137
图 4-2	我国地方政府债券招投标流程图 / 142
表 4-4	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》的核心内容与学理解读 / 147
专栏六	江苏省市政债首秀一波三折 / 150
图 5-1	我国台湾地区紧急状态种类概况 / 164
图 5-2	地方政府债务风险比较的四个层次 / 167
表 5-1	地方政府财政风险对冲矩阵 / 168
表 5-2	地方政府债务风险常用评估指标 / 170
表 6-1	台湾地区公债及賒借收入名目 / 218
专栏七	晋冀鲁豫边区生产建设公债条例 / 225
表 6-2	若干国家地方政府债务管理体制类型 / 237
图 6-1	近年来美国债券市场各类债券品种存续量占比情况 / 241
图 6-2	近年来美国市政债券中一般责任债券和收益债券占比情况 / 242
图 6-3	美国市政债券分类构成图 / 243
图 6-4	美国市政债券持有者结构(截至 2014 年年底) / 244
表 6-3	1970-2011 年美国市政债券和公司债券累计违约概率表 / 244
专栏八	日本地方政府举债的管理制度 / 247
表 7-1	民间消费与政府取财的相对比重(截至 2004 年) / 271
图 7-1	通过资本市场连接起来的举债关系图 / 387
表 8-1	《预算法》历次审议稿涉债条款及其学理分析 / 298
图 8-1	以市政债为支点的政府公债制度建设系统图 / 301

引论 面临的问题和要解决的难题

债务融资现在是,未来也必将是城镇化进程的重要驱动力,禁止地方政府借贷不是解决问题的根本办法。同时,进行债务融资也并非建设的唯一及最主要资金来源。一则现金流支付(如税收获得、中央转移支付)才是主力,二则举债需要成本,亦必须偿还的。

从2012年我国官方首次公布地方政府性债务余额,让不让地方政府举债还是一个争议话题,到2014年夏天,历经四次审议的预算法一锤定音,允许有条件的发债。现在,最重要的问题是探讨如何让地方政府合法、合规的进行债务融资。从法学的视角来梳理并分析这一制度变迁的过程,仍有价值。而笔者经由一路来的分析,现在地方政府举债权的赋权改革仅仅是拉开了大幕。如果要明确提出“地方政府举债权”这个概念,或者说配置这样一项权力(利)?那么首先要解释——为什么要这样做?凭什么这样做?怎样才能做得到?现在做得到位吗?如何做才能不逾矩?首先来回答第一个问题——为什么要赋予地方政府举债权?表面上的动机和压力都是来源于——解决地方政府的建设需求和融资难题。但是,地方政府举债权的意义和功能显然不限于此。如果您看完全书则会明了,在承认地方政府举债的正面效用基础上,笔者所意欲构建的不仅是一个自主合法的——法律正式且全面的赋权,而且是完整的——拥有风险控制机制的地方政府举债权,更为关键的是,笔者希望构建的乃是一个“善”的地方政府举债权,能够引发公债制度系统建设、能够撬动国家建设这样一个生态性变局。如果赋予地方政府举债权的意义仅在于政府融资,解决地方政府债务危机。那显然并非笔者的初衷,举债权设计要控制举债行为本身及其后债务使用,并顾及偿债机制。

赋予地方政府举债权,根本上是从配合“片面的经济建设”转向“全面的国家建设”的社会转型。希望赋权带动一场更深的变革。这也是法学基于“路径选择”的系统思考,区别于经济学“最佳策略选择”的价值所在。

目的地就在远方地平线上,研究的起点则是现实这片土地——中国地方政府债务问题的由来。在描述地方政府债务现状(规模)的过程中,笔者深刻地意识到“地方政府债务危机解决与地方政府举债权赋权”两

个难题相互交织,但它绝对是两个问题,不能混成一谈——尤其是类似“地方政府的债务已经够多了,怎么还要给它这个权力?”类似这样的问题,太缺乏建设性解决问题的思维了。

——近二十年来,地方政府没有名义上的独立合法的举债权,可它停止过债务融资吗?未来的政府可能停止吗?不可能,也没必要禁止。如果您要求地方政府债务为“零”,那么彼此就没有讨论“赋权与否”的必要,而要转而论战“地方政府能不能有赤字,能不能进行债务融资?”等。2015年上半年,我国财政出现2312亿元的盈余。而发达国家中只有法国的财政账户较为均衡,其他国家出现财政赤字的状态,大量新兴市场国家财政赤字亦在扩大。

因笔者能力所限,掌握的资料也有限,主要是也只能是对公开的统计数据以及公债领域的相关文件进行分析——如国家统计局每年的统计年鉴,国家财政部以及地方财政系统的相关数据、审计署的审计文件(尤其是2011年第35号公告、2013年第32号公告)、2012年11月至2013年2月对36个地方政府2011年以来政府性债务抽查情况、中国人民银行和银监会的相关公开报表、部分省市债务融资计划及债务审查报告、可查找到的部分地方政府(或其部门、融资平台、全额拨款事业单位)负债数据等,六年来《地方政府债券预算管理办法》以及各种自发自还试点办法,以及2014年新《预算法》和国务院发布的《关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称第43号意见)以及财政部安排借债的多个通知与意见等。

学术最大功绩就是提供理论,而理论必须具备解释和回应现实的功能。于是在“导论”部分,笔者首先简要介绍“欧债危机”与“美债危机”,世界经济都在借债度日;其次介绍了中国地方债的现状,引出了问题,这是我们正处于的时代,也是我们必须回应的难题;最后介绍了本书的研究思路与分析框架。

第一节 全球经济的“债务失衡”与中国地方债危机

自由资本主义阶段,公债制度获得了极大的发展。资本主义的发展要求进一步拓展海外市场,军事上不断扩展,对内对外职能的扩大使政府的财政支出急剧膨胀,除了税收之外,只能通过大量发行公债以募集资金,一方面弥补赤字,另一方面也举借发展资金。据统计,19世纪初,整