

地方政府融资平台债务风险 防控法律机制研究

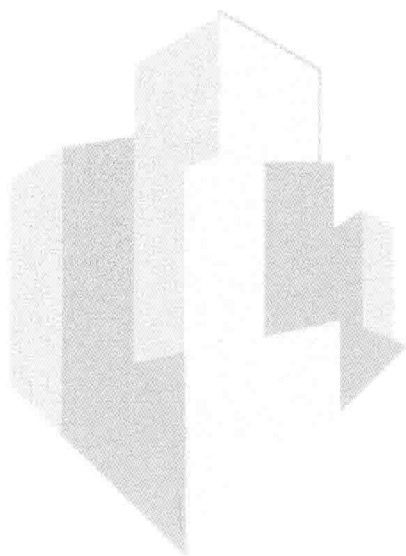
刘蕾 著

中国社会科学出版社



地方政府融资平台债务风险 防控法律机制研究

刘蕾 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府融资平台债务风险防控法律机制研究 / 刘蕾著. —北京:
中国社会科学出版社, 2018. 3
ISBN 978 - 7 - 5203 - 2183 - 9

I. ①地… II. ①刘… III. ①地方财政—融资—法律—研究—中国
IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 045692 号

出 版 人	赵剑英
责任编辑	孔继萍
责任校对	冯英爽
责任印制	李寡寡

出 版	中国社会科学出版社
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编	100720
网 址	http://www.csspw.cn
发 行 部	010 - 84083685
门 市 部	010 - 84029450
经 销	新华书店及其他书店

印 刷	北京明恒达印务有限公司
装 订	廊坊市广阳区广增装订厂
版 次	2018 年 3 月第 1 版
印 次	2018 年 3 月第 1 次印刷

开 本	710 × 1000 1/16
印 张	21
字 数	301 千字
定 价	89.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

◆ 国家社会科学基金项目（项目批准号：12XFX032）

目 录

绪 论	(1)
一 研究背景与研究意义	(1)
二 文献综述	(4)
三 研究思路	(15)
四 研究方法	(17)
五 创新之处	(18)
 第一章 地方政府融资平台债务风险防控法律机制的 基本理论	(20)
一 地方政府融资平台及其债务属性的法律界定	(20)
二 地方政府融资平台债务风险的成因及类型	(25)
三 地方政府融资平台债务风险防控法律机制的理论基础 与制度框架	(35)
四 我国关于地方政府融资平台债务风险防控的规范性 基础	(37)
 第二章 对我国地方政府融资平台债务风险的评估	(54)
一 从地方政府债务角度对融资平台债务风险评估	(57)
二 从企业债务的角度对融资平台债务风险评估	(92)

第三章 地方政府融资平台债务规模控制法律机制	(102)
一 地方政府融资平台债务规模控制的法律机理	(102)
二 地方政府债务规模控制的制度规范	(108)
三 我国地方政府融资平台债务规模控制中存在的 法律问题	(112)
四 我国地方政府融资平台债务规模控制的法律途径	(115)
第四章 地方政府融资平台债务资金运行管理法律机制	(125)
一 地方政府融资平台债务融资法律规制	(125)
二 地方政府债券法律制度	(133)
三 地方政府融资平台债务资金支出管理法律制度	(146)
第五章 地方政府融资平台债务处置法律机制	(158)
一 地方政府融资平台债务法律属性的认定	(158)
二 地方政府融资平台纳入预算管理的法律问题	(166)
三 地方政府融资平台存量债务置换中的法律问题	(174)
四 地方政府融资平台在建项目增量债务的法律处置	(184)
五 地方政府融资平台债务违约的法律处置	(191)
第六章 地方政府融资平台债务风险预警法律机制	(201)
一 地方政府融资平台债务风险预警体系	(202)
二 地方政府债务风险预警法律机制的域外考察	(214)
三 我国融资平台债务风险预警法律机制的现状 及完善措施	(220)
第七章 地方政府融资平台债务监管法律机制	(226)
一 我国地方政府融资平台债务监管主体及其法律 职能	(226)

二 我国地方政府融资平台债务监管中存在的法律问题	(230)
三 地方政府债务监管法律机制的域外考察	(233)
四 完善我国地方政府融资平台债务监管法律机制的举措	(239)
结语 地方政府融资平台债务风险防控的二元化法治路径	(245)
一 预算管理框架下地方政府债务风险防控的法律途径	(245)
二 公司治理框架下企业债务风险防控的法律途径	(250)
附录 美国 50 个州宪法关于政府债务管理的规定	(254)
参考文献	(292)
后 记	(322)

表 目 录

表 1—1	中央和地方一般公共预算收入和一般公共预算支出情况 (1994—2015 年)	(27)
表 1—2	国务院及其各部委关于融资平台的相关政策法规	(39)
表 1—3	各省份关于融资平台的地方政策法规	(51)
表 2—1	2016 年底全国 31 个省份融资平台数量及占比情况	(55)
表 2—2	2010 年底全国地方政府性债务举借主体情况	(57)
表 2—3	2013 年 6 月底全国地方政府性债务举借主体情况	(57)
表 2—4	全国地方政府性债务余额情况 (1997—2015 年)	(61)
表 2—5	全国地方政府 GDP、一般公共预算收入、一般公共预算支出、政府性债务余额情况 (1997—2015 年)	(63)
表 2—6	全国地方政府 GDP 增长率、财政收入增长率、财政支出增长率、政府性债务余额增长率情况 (1997—2015 年)	(64)
表 2—7	中国、美国全国地方政府负债率 (2010—2015 年)	(66)

表 2—8	全国 31 个省份和 5 个计划单列市政府性债务情况 (2014—2015 年)	(69)
表 2—9	全国 31 省份和 5 个计划单列市 GDP 增长率与政府 债务增长率情况 (2014—2015 年)	(71)
表 2—10	全国 31 省份和 5 个计划单列市一般公共预算收入 增长率、政府性基金收入增长率、政府债务增长 率情况 (2014—2015 年)	(72)
表 2—11	2013 年 6 月底 31 个省份和 5 个计划单列市融资 平台债务情况	(74)
表 2—12	全国地方政府、31 个省份和 5 个计划单列市 负债率情况 (2014—2015 年)	(76)
表 2—13	美国 50 个州政府负债率情况 (2014—2015 年)	(78)
表 2—14	全国 31 个省份和 5 个计划单列市政府债务率 情况 (2014—2015 年)	(81)
表 2—15	全国地方政府性债务构成情况 (2010—2015 年)	(83)
表 2—16	2013 年 6 月底各省地方融资平台债务构成 情况	(84)
表 2—17	全国 31 个省份和 5 个计划单列市或有债务占比 情况 (2014—2015 年)	(85)
表 2—18	2010 年底全国地方政府性债务资金来源情况	(87)
表 2—19	2013 年 6 月底全国地方政府性债务资金来源 情况	(88)
表 2—20	2013 年 6 月底地方政府性债务余额未来偿债 情况	(90)

表 2—21	2010 年底全国地方政府性债务余额层级分布 情况	(91)
表 2—22	2013 年 6 月底地方各级政府性债务规模情况	(92)
表 2—23	全国城投债发行与偿还情况 (2013—2016 年)	(93)
表 2—24	31 个省份城投债净融资额占发行量比重 (2013—2016 年)	(94)
表 2—25	31 个省份城投债发行量情况 (2013—2016 年)	(96)
表 2—26	31 个省份城投债偿还情况 (2013—2016 年)	(97)
表 2—27	31 个省份城投债净融资额情况 (2013—2016 年)	(98)
表 4—1	美国 50 个州债券信用评级级别统计	(142)
表 4—2	2010 年底全国地方政府性债务余额支出投向 情况	(150)
表 4—3	2013 年 6 月底地方政府性债务余额支出投向 情况	(151)
表 6—1	政府债务风险预警指标	(208)
表 6—2	债务风险预警指标区间值	(210)
表 6—3	《385 号法律》规定的债务风险预警指标 区间	(216)
表 6—4	《795 号法律》规定的债务风险预警指标 区间	(217)

图 目 录

图 0—1	研究思路	(16)
图 1—1	地方政府融资平台债务风险防控法律机制的 逻辑机理	(36)
图 2—1	2016 年底全国融资平台在东中西部 地区的分布情况	(56)
图 2—2	全国地方政府性债务余额和增长率情况 (1997—2015 年)	(62)
图 2—3	中国、美国全国地方政府负债率 (2010—2015 年)	(66)
图 2—4	2013 年各省份城投债发行与偿还情况	(99)
图 2—5	2014 年各省份城投债发行与偿还情况	(100)
图 2—6	2015 年各省份城投债发行与偿还情况	(100)
图 2—7	2016 年各省份城投债发行与偿还情况	(101)

绪 论

一 研究背景与研究意义

地方政府融资平台是我国特定历史条件下的必然产物。改革开放以来,我国经济发展水平不断提升,随之而来的是城镇化的快速发展。1994 年开始实行分税制改革的财政体制之后,我国中央人民政府与地方政府之间建立起财政收入划分、事权划分等相关制度。分税制改革虽然改变了中央政府财力不足的局面,但导致了地方的财权与事权严重不匹配的问题。地方政府为了满足地方经济发展和基础设施建设增加的需求,创新融资途径,通过设立融资平台进行表外融资。2008 年全球性的金融危机爆发,中央政府推出了前所未有的 4 万亿投资计划,以减弱此次危机对我国的影响,同时稳定中国经济,其中要求地方政府进行资金配套。囿于当时《预算法》制约,地方政府不能自行发债。加之中央发文支持有条件的地方政府组建融资平台,拓宽政府项目配套资金的融资渠道。在这样的背景下,为落实中央政策,地方政府纷纷组建融资平台,加大基础设施建设,一时间融资平台债务规模激增,2009 年全国地方政府性债务增长率为 61.92%,而当年全国地方政府 GDP 增长率和一般公共预算财政收入增长率仅为 9.6% 和 13.8%。

融资平台在应对金融危机、扩大内需、保障经济保持平稳较

快发展方面发挥了积极作用。同时融资平台作为地方筹集资金的工具,有效缓解了地方政府财政支出压力,促进了当地基础设施建设,满足了当地居民对基础设施的需求,改善了当地的投融资环境,提高了人民生活水平和幸福感,实现了基础设施建设成本与成果在代价之间的均衡分配。不可否认,融资平台在我国经济社会发展中充当了重要角色,发挥了一定的积极作用。但是实践中,融资平台存在举债融资过程不规范、偿债能力弱、政府监管不到位等问题,这些问题如处理不当,极易引发财政风险和金融风险。融资平台债务风险问题引起了中央政府的高度关注,2010年以来中央出台一系列法规政策来规范融资平台举债融资行为,并对融资平台债务增长起到了一定遏制作用,2010—2014年全国地方政府性债务余额增长率保持在20%左右,但融资平台债务仍存在一定的风险隐患。

2015年新《预算法》正式实施,以法律的形式确定了地方政府拥有发债权,规定地方政府只能通过发行地方政府债券的途径举债融资,并彻底剥离了融资平台为政府融资的职能。在此背景下,融资平台不仅要面临如何偿还存量债务问题,还存在在建项目及新增项目的融资压力,因此市场化转型成为融资平台规范发展的必然选择。但在市场化转型过程中,由于长期以来行政干预的运作模式,融资平台资产负债率高、现金流不足、盈利能力低而导致融资平台不能妥善处置其存量债务,同时在地方政府不再为其提供担保的情况下,融资平台没有能力进行市场化融资。因此,地方政府还存在代偿风险。

2016年,中央提出了供给侧结构性改革,去杠杆是供给侧结构性改革中一项重要任务,地方政府债务和非金融机构企业债务是去杠杆的主要对象。融资平台债务作为地方政府债务和企业债务的交叉点,成为去杠杆任务的重中之重。供给侧结构性改革背景下,融

资平台债务风险不仅包括存量债务的累积风险,还包括增量债务和改革过程中产生的新增风险。供给侧结构性改革对融资平台债务风险防控又提出了新要求。

本书以新《预算法》的实施和供给侧结构性改革的提出为契机,系统、深入地研究融资平台债务风险防控法律机制,具有一定理论价值和现实意义。

第一,本书以对融资平台不同阶段的债务风险进行分析为前提,从债务规模控制、债务处置、债务风险预警、债务监管等方面建立健全风险防控的体制机制,以约束和规范地方政府融资平台的融资行为、拓宽融资渠道、降低债务杠杆率、切断其对地方政府信用的依赖,有助于增强抵御风险的能力,防范潜在的财政危机和金融危机,更大限度地发挥融资平台在基础设施建设中的积极作用。

第二,本书以新《预算法》的实施为界限,从地方政府债务的角度和企业债的角度对融资平台债务风险进行评估,在此基础上健全我国融资平台债务防控法律机制,可以提高政策的针对性和有效性。

第三,在财政法治框架下探索融资平台债务风险防控路径,有助于规范地方政府及融资平台的融资行为。一方面有助于相关法律制度的完善;另一方面可以增强地方政府财政的民主性与透明度,推动我国财政体制改革,为供给侧结构性改革提供良好的财政环境。

第四,在考察和借鉴国外先进经验的基础上,结合我国国情,对我国相关数据予以整理和分析,揭示我国融资平台举债融资过程中存在的问题,针对我国存在的问题提出解决措施,以此完善我国融资平台债务风险防控机制。

二 文献综述

地方政府融资平台的发展使得其债务风险不断暴露，关于融资平台债务风险的成因、债务风险的防控措施等问题已经成为理论界的研究热点。目前已有的相关研究成果主要集中在以下几方面。

（一）以融资平台的产生背景与根源为视角

在现行财税体制下，中央政府、地方政府间财权和事权划分不合理是导致融资平台债务规模激增的根本原因。分税制改革造成财权上移、事权下移，中央的部分事权下放到地方，使原本由中央政府承担的部分支出责任转移到了地方政府，地方财政收入减少的同时承担了更多的支出责任，这种财权和事权的不平衡导致地方政府出现严重的资金短缺，财政压力增大。但根据旧《预算法》的规定，地方政府没有自行发债的权力，为筹措建设资金，通过融资平台进行融资成为地方政府所偏好的方式（刘颖，2010；薛菁，2011；高旭东、刘勇，2013）。同时，地方政府官员管理体制和绩效考核机制的不合理，使地方政府官员为了提高政绩，唯 GDP 是重，展开融资竞争，从而可以获得更多的资金用于城市基础设施建设。地方政府官员希冀通过这种负债融资提高经济增长数量，提升自己的政绩，这种财政机会主义也是地方政府无限度融资的重要原因（孙晓娟，2011；周孝华、周青，2012；高旭东、刘勇，2013；祝小宇，2014）。

城镇化使基建民生压力增加的同时，也增加了地方政府的财政支出压力。我国城镇化水平每提高 1%，就增加了 1000 万人口的居住和生产压力。城镇化进程加快，使得公共设施建设需求与建设资金短缺之间的矛盾日渐凸显。由于地方政府税收收入来源受到制度

限制,无法通过提高税率来实现预算内融资,为保证城市建设的正常运转和经济的长期稳定发展,在预算外融资则成为地方政府解决城镇化压力的重要途径(薛菁,2011;程俊杰,2011)。

基础设施建设项目具有资金投入大、建设周期较长和不确定程度较高等特点,银行往往不愿向私人承包商提供贷款,此时,政府提供担保是私人部门贷款的重要增信方式。《担保法》限制了地方政府担保的主体资格,因此,利用融资平台进行变相融资是可以满足地方政府资金需求的现实选择(刘颖,2010)。通过各种方式快速组建出符合融资标准的企业,包括各种城市建设投资公司、城建开发公司、城建资产经营公司等,以政府为主导,主要负责为地方政府的公共建设项目进行融资(巴曙松,2009;魏国雄,2009;贾银萍,2009;李侠,2010;唐洋军,2011)。除此以外,也负责管理相关的项目资产,具有浓厚的行政色彩(唐洋军,2011)。

(二) 以融资平台的设立为视角

融资平台的设立目的在于充分利用社会资本,以较小的投资完成地方政府所承担为社会提供公共物品和公共服务的职能。成立之初,主要是地方政府投入一定的财政资金,再吸引其他资本加入,从而满足融资平台设立所需的资本条件(詹向阳,2010)。地方政府注入的资产包括地方财政的建设资金、国家划拨的专项基金、地方的土地储备以及其他已形成的基础设施存量资产等(田江南,2010)。从出资形式来看,主要有货币、土地使用权、国有股权以及国有资产等形式。从控股股东所属部门来看,大部分融资平台都由地方国资委、财政局或人民政府经营管理,还存在少数由管委会经营管理的情况(周沅帆,2010)。但是,在实践中,融资平台设立中存在很多违法违规行为。有些地方政府以学校、办公大楼等公益性资产作为出资,有的还存在虚假出资、出资不实、抽逃注册资

金的行为（祁永忠、栾彦，2012；李蕊，2016）。从融资平台高级管理人员与地方政府的关系看，高管大多由地方政府直接委派，甚至出现融资平台与政府部门“一套人马，两块牌子”的情况（周沅帆，2010；杨松、张永亮，2012）。融资平台虽然在形式上具有国有企业法人的身份，但融资平台不具有完善的法人治理结构，缺乏独立从事法律行为的管理基础，并非实质意义上的独立法人（李慧俊，2012；张宇润、施海智，2015）。因此应该理顺融资平台与地方政府之间的关系，对融资平台主体的法律地位重新界定，使融资平台归位，在政府与融资平台之间建立契约关系。要使融资平台成为独立于政府的企业法人，实现独立运行、风险自担，其债务不再与政府发生直接关系，可以通过法律行为的实施、对无效法律行为进行处置以及建立基础设施产权交易市场等方式来实现上述目的（张宇润、施海智，2015）。但鉴于融资平台具有代表政府履行基础设施建设和公益性项目的公共职能，应该对融资平台进行分别治理，一方面，针对依靠财政资金从事公益性项目的融资平台进行非公司化改造；另一方面，针对有经营能力，能够自负盈亏的融资平台采取公私合作路径进行市场化转型（李蕊，2016）。

（三）以融资平台债务风险的表现视角

2008 年全球金融危机爆发，为应对金融危机，中央政府实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，明确发文支持有条件的地方政府组建融资平台，拓宽政府项目配套资金的融资渠道。地方政府为响应中央政府号召，通过整合各种资源组建融资平台，融资平台迅猛发展。融资平台在防范金融危机、保证经济平稳快速发展方面发挥了重要作用，但由此形成的庞大债务规模存在一定的风险隐患，而融资平台债务资金收益率低，其不具备长期的经营能力与较强的风险抵御能力（张鹏，2015）。因此，融资平台债务风险问题