



经济法文库 (第二辑)

Economic Law Library

地方政府融资平台公司 法律制度研究

Research on Legislation on Local Government Financing Platform

◎ 胡改蓉 著

非
外
借



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

地方政府融资平台公司 法律制度研究

Research on Legislation on Local Government Financing Platform

◎ 胡改蓉 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方政府融资平台公司法律制度研究/胡改蓉著. —北京:北京大学出版社, 2018. 6
(经济法文库·第2辑)

ISBN 978-7-301-29587-8

I. ①地… II. ①胡… III. ①地方财政—融资—金融公司—法律—研究—中国
IV. ①D922. 280. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 102947 号

- 书 名 地方政府融资平台公司法律制度研究
DIFANG ZHENG FU RONG ZI PING TAI GONG SI FA LU ZHI DU YAN JIU
- 著作责任者 胡改蓉 著
- 责任编辑 朱彦
- 标准书号 ISBN 978-7-301-29587-8
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博 @北京大学出版社
- 电子信箱 sdyy_2005@126.com
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750719
- 印 刷 者 三河市北燕印装有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 15.5 印张
- 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷
- 定 价 49.00 元



未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

“经济法文库”总序

我国改革开放以来的经济法制状况,可以用“突飞猛进”这几个字形容。仅从经济立法看,在完善宏观调控方面,我国制定了预算法、中国人民银行法、所得税法、价格法等法律,这些法律巩固了国家在财政、金融等方面的改革成果,为进一步转变政府管理经济的职能,保证国民经济健康运行提供了一定的法律依据。在确立市场规则、维护市场秩序方面,我国制定了反不正当竞争法、消费者权益保护法、城市房地产管理法等法律,这些法律体现了市场经济公平、公正、公开、效率的原则,有利于促进全国统一、开放的市场体系的形成。

然而,应该看到,建立与社会主义市场经济相适应的法制体系还是一个全新的课题。我们还有许多东西不熟悉、不清楚,观念也跟不上。尤其是面对未来逐步建立起的完善的市场经济,我们的法制工作有不少方面明显滞后,执法、司法都还存在着许多亟待解决的问题。

改革开放以来的经济法研究呈现出百家争鸣、百花齐放的良好局面,各种学术观点和派别不断涌现。但是,总体来说,经济法基本理论的研究还相当薄弱,部门法的研究更是分散而不成系统。实践需要我们回答和解释众多的疑难困惑,需要我们投入精力进行艰苦的研究和知识理论的创新。

在政府不断介入经济生活的情况下,我们必须思考一些非常严肃的问题:政府介入的法理依据究竟是什么?介入的深度与广度有没有边界?政府要不要以及是否有能力“主导市场”?我们应如何运用法律制度驾驭市场经济?

在国有企业深化改革过程中,我们不能不认真研究这样一些问题:国有的资本究竟应由谁具体掌握和操作?投资者是否应与监管者实行分离?国有企业应覆盖哪些领域和行业,应通过怎样的途径实现合并和集中?如何使国有企业既能发挥应有的作用,又不影响市场的竞争机制?

加入WTO以后,我国经济、政治、社会生活的方方面面都会发生重大影响。我们必须研究:市场经济法制建设将面临什么样的挑战和机遇?在经济全球化

的背景下,我们的经济法制将如何在国际竞争中发挥作用?国外的投资者和贸易伙伴进入我国,我们会提供一个什么样的法律环境?我们又如何采取对策维护国家的经济安全和利益?

面对环境日益恶化和资源紧缺的生存条件,循环经济法制建设任务繁重。如何通过立法确定公众的权利义务,引导和促进公众介入和参与循环经济建设?怎样增强主动性和控制能力,以实现经济发展与环境资源保护双赢,实现利益总量增加?如何发挥法律的鼓励、引导、教育等功能,通过受益者补偿机制,平衡个体与社会之间的利益?

在市场规制与监管方面,如何掌握法律规制监管的空间范围、适当时机和适合的力度?在法律上,我们究竟有什么样的有效规制和监管的方式、方法和手段?对各类不同的要素市场,实行法律规制和监管有什么异同?

.....

我们的经济法理论研究应当与经济生活紧密结合,不回避现实经济改革与发展中提出的迫切需要解决的问题,在观念、理论和制度等方面大胆创新。这是每一个从事经济法科学研究者和实际工作者应尽的义务和光荣职责。我们编辑出版“经济法文库”,就是要为经济法研究者和工作者提供交流平台。

“经济法文库”的首批著作汇集的是上海市经济法重点学科和上海市教委经济法重点学科的项目成果,随后我们将拓展选择编辑出版国内外众多经济法学者的优秀研究成果。我们坚信,这些优秀成果一定会引起社会各方面的广泛关注,一定会对我国的经济法制建设起到推动和促进作用。

期望“经济法文库”在繁花似锦的法学苑中成为一株奇葩。

华东政法大学 顾功耘

CONTENTS 目 录

绪 论	1
第一章 地方政府融资平台公司的缘起及演进历程	14
第一节 地方政府融资平台公司的界定	14
第二节 地方政府融资平台公司缘起的理论基础 与现实动因	20
第三节 我国地方政府融资平台公司的发展历程	28
第四节 地方政府融资平台公司功能的辩证分析	40
第二章 地方政府融资平台公司法律性质的思辨	47
第一节 地方政府融资平台公司“商事化”的嬗变 及其反思	47
第二节 地方政府融资平台公司公益性定位的 回归	53
第三章 地方政府融资平台公司治理机制的反思 与重塑	66
第一节 地方政府融资平台公司治理机制的 反思	66
第二节 地方政府融资平台公司治理机制 重塑的逻辑前提:与政府关系的厘定	71
第三节 地方政府融资平台公司治理机制的重塑	77
第四章 地方政府融资平台公司外部运作的制度规范	98
第一节 投资领域的制度限定	98
第二节 融资模式的选择与制度规范 ——以城投债为例	112

第五章 地方政府融资平台公司风险防范机制的完善	131
第一节 融资风险的体现	131
第二节 风险成因分析	136
第三节 风险防范与管理的基本制度路径	150
第六章 地方政府融资平台公司监管体制的构建	167
第一节 监管机构的确立	167
第二节 监管职责的设定	172
第七章 地方政府融资平台公司的配套法律制度构建	182
第一节 财政法的制度跟进	182
第二节 公私合作的制度完善	208
参考文献	229

绪 论

一、选题意义

地方政府融资平台公司(依行文需要,以下简称“地方政府融资平台”“融资平台公司”“融资平台”或“平台公司”)的产生,是在分税制造成的中央与地方财权与事权不匹配,而地方政府融资方式不足的情况下,为缓解地方政府财政压力而进行的“制度创造”。在实际运作中,融资平台公司为获得建设资金,往往向商业银行贷款,商业银行基于对地方政府信用的高度信任,向平台公司提供资金信贷支持,最后由平台公司将融入的资金用于投资建设。这种运作机制在 2008 年应对国际金融危机的过程中,对保证我国经济平稳发展发挥了重要作用。

然而,这种看似完美的“银政合作”模式,实际上同时蕴含着金融风险与财政风险。一方面,由于融资平台公司设立与经营不规范、融资方式单一、举债规模过度、还款能力不足,银行往往更多是依赖财政担保实现其债权。但是,根据我国《担保法》之规定,国家机关不得为担保人。因此,这种政府担保面临着法律效力的质疑,银行债权存在着不能实现的风险。另一方面,基于对地方政府信用的依赖,融资平台公司在内无还款动力、外无竞争压力的情况下,运营能力和经营收益均难以保障,地方政府的隐性负债和财政风险不断增加。因此,随着金融机构对融资平台公司贷款余额的不断攀升,金融风险和地方财政风险也随之不断积聚。融资平台这一应对国际金融危机的“功臣”,一时间变成了各金融机构严防死守的“高风险区”。

自 2010 年开始,国务院、财政部、发改委、中国人民银行、银监会相继出台政策,对地方政府融资平台进行清理和规范。尤其是 2014 年颁布实施的国务院《关于加强地方性债务管理的意见》(国发〔43〕号),更是明确提出要剥离地方政府融资平台公司的政府融资功能,加快建立地方政府举债融资机制。加上自 2015 年 1 月 1 日起修订后的《预算法》施行,地方政府被赋予适度举债的权力。一时间,围绕着地方政府融资平台该何去何从的争议与思考便成为政府层面以

及理论界关注的一个焦点问题。

但是,实际上,由于我国当前经济发展的需要和财政体制的不完善,地方政府融资平台仍有存在的现实必要。党的十九大报告明确提出了推动新型城镇化和促进民生发展的战略任务,在未来较长一段时间内,基础设施和公共事业的投入需求将会持续上升;而在中央政府与地方政府之间,财权与事权的不匹配性问题的短期内难以得到根本解决,因此地方政府面临的发展当地经济、建设民生工程所需的资金压力仍然是一个难题。这也就决定了在我国现行财政体制下,地方政府融资平台仍将是参与地方基础设施建设的重要主体之一,其投资效率的高低直接决定了地方公共物质资本的形成规模以及地方经济增长的速度和质量。

当然,不可否认的是,由于地方政府融资平台组建及运行不规范,巨额投融资导致风险积聚,威胁到国家财政安全及金融安全。这主要是因为我国目前并不存在专门规范地方政府融资平台的法律,即使是2010年后进行的清理整顿,国务院及主要政府部门也主要是参照《公司法》《预算法》《担保法》《商业银行法》中的相关规定对融资平台进行监管。这也就导致无论是国务院的清理规定,还是各部门的行政规章,在某种程度上都只是针对债务风险的短期性政策安排,并未就地方政府融资平台公司进行专门的制度设计。同时,这些“碎片式”的制度安排在控制金融风险 and 财政风险的指导思想下,产生了对融资平台公司功能界定的误区,“商事化”的定位逐渐偏离了融资平台公司本应有的“公益性”特质。为此,对地方政府融资平台公司的法律性质、治理机制、投融资运作、风险防范、监管体制以及相关配套机制进行深入系统的研究极为必要,以便从根本上建立起有利于地方政府融资平台可持续发展的长效机制。这也是规范融资平台健康发展的理性之举。

二、研究综述

地方政府融资平台的发展带动了基础设施建设,在加快城镇化进程和改善人们生活中发挥了积极作用。但是,如上所述,随着融资平台公司数量和融资规模的逐渐增大,其可能带来的金融风险和财政风险引起了学界和实务界的广泛关注。因该类公司的运作涉及法学、金融学、管理学、财政学等多个领域,故对其的研究具有明显的交叉学科性质。

(一) 国内研究综述

1. 对地方政府融资平台公司基本特质的研究

当前,学界对地方政府融资平台公司的认识并不完全相同。例如,姜彬认为,地方政府融资平台是指地方政府指定或建立融资平台公司(主要是城市基础

设施投资建设管理公司或国有资产经营管理公司)作为借款人,对城市基础设施建设项目进行打包后,统一从银行贷款,地方政府以未来的经常性财政收入和土地转让收益作为贷款清偿保障的公司。^①肖钢认为,地方政府融资平台是以地方政府为主导组建的,主要负责运用财政资金以及对外融资,进行城市基础设施建设的法人。^②巴曙松认为,所谓地方政府投融资平台,实际上广泛包括地方政府组建的城市建设投资公司、城建开发公司、城建资产经营公司等不同类型的公司,这些公司通过划拨土地等资产组建一个资产和现金流大致可以达到融资标准的公司,必要时再辅之以财政补贴等作为还款承诺,重点将融入的资金投入市政建设、公用事业等项目之中。^③詹向阳认为,地方政府融资平台是指由地方政府出资设立,授权进行公共基础设施类项目的建设开发、经营管理和对外融资活动,主要以经营收入、公共设施收费和财政资金等作为还款来源的企(事)业法人机构。^④赵放、刘雅君认为,地方政府融资平台是地方政府发起设立的组织。政府有关部门以财政补贴等方式作为隐性或间接担保,通过土地划拨、股权投资等方式出资设立这些组织,必要时承诺通过财政补贴的方式作为还款保证。地方政府融资平台是拥有独立法人资格的经营实体。^⑤

对于地方政府融资平台公司的特点,詹向阳指出,它主要由地方政府主导或绝对控制,其主要负责人由政府任命或政府官员直接担任。^⑥李娟娟指出,它主要以银行贷款为融资来源,融资平台总负债的90%来自银行借贷。^⑦唐洋军认为,其资金主要是投向城市基础设施建设等项目,或转由具有公益性质的公司统筹运作,为社会提供公共产品,服务于地方经济社会发展和人民生活。^⑧李蕊认为,作为地方政府“表外融资”的工具,平台公司兼具企业组织和行政机关双重身份,与生俱来暗含一系列法律瑕疵,隐匿于公司外壳之下的是独立法人人格的虚置以及“行政化”的内核。它应当被定位为主要以达成社会公共目标为宗旨的市场和政府双重替代物的“特殊企业”,尽管样态多元复杂,但是在本质上却属于从事商业化经营的、具有公益性和非营利性(或准营利性)的国有企业。^⑨刘红忠、

① 参见姜彬:《从制度演进的角度考察地方财政融资与担保》,载《生产力研究》2008年第12期。

② 参见肖钢:《地方融资平台贷款应有保有压》,载《人民日报》2009年11月2日。

③ 参见巴曙松:《地方政府投融资平台的发展及其风险评估》,载《西南金融》2009年第9期。

④ 参见詹向阳:《辩证看待地方政府融资平台发展》,载《中国金融》2010年第7期。

⑤ 参见赵放、刘雅君:《地方政府融资平台的改革方向及政策建议》,载《商业经济与管理》2016年第9期。

⑥ 参见詹向阳:《辩证看待地方政府融资平台发展》,载《中国金融》2010年第7期。

⑦ 参见李娟娟:《地方政府融资平台的财政风险与化解对策》,载《新金融》2011年第2期。

⑧ 参见唐洋军:《财政分权与地方政府融资平台的发展:国外模式与中国之道》,载《上海金融》2011年第3期。

⑨ 参见李蕊:《论我国地方政府融资平台公司二维治理进路》,载《法商研究》2016年第2期。

许友传认为,融资平台兼具企业和准主权的双重或有属性。即为突破外部融资的法律和体制约束,地方政府将其打造成一个满足银行授信标准和监管要求的“企业”主体。然而,其实质是满足或服务于地方政府的职能需要,为地方公益性(或准公益性)项目进行投融资服务,并由地方政府承担“连带”还款责任,因而兼具准主权的或有属性。^①

对于地方政府融资平台产生的原因,陈柳钦、平新桥、白洁、梅建明等学者认为,分税制改革造成地方政府财权与事权的不匹配;地方政府收入有限,支出责任却很大;地方政府拉动经济增长必然带来巨大的资金缺口。因此,地方政府不可避免地通过组建地方政府融资平台以投资基础设施建设。^②巴曙松也认为,地方政府融资平台是在财政分权环境下,地方政府财力与事权不平衡条件下,地方政府的理性选择。^③此外,周黎安、秦德安、田靖宇等学者指出,地方政府官员大多关心其职位晋升,处于“政治锦标赛”中,在业绩要求与借债约束的双重压力下,通过融资平台向社会借债是其最佳策略。^④除上述原因外,程俊杰、唐德才认为,城市基础设施投资、建设和运营一直是地方政府的职责,单靠财政投入无法解决基础设施和公用事业所需的巨额资金,在无法内部融资、提高税率、增加税收的情况下,就只能靠外部融资,这就给地方政府融资平台的产生提供了需求。^⑤

2. 对融资平台引发的风险及其防范机制的分析

目前,学界对于地方政府融资平台的研究绝大部分集中于风险方面,主要探讨风险的表现、成因以及防范机制。

(1) 融资平台引发的风险表现

首先,财政风险。陈康指出,我国地方政府债务数量持续增长,债务风险不断加大,且各种名目的隐性负债和或有负债层出不穷,已经严重威胁到了地方经济的可持续发展,进而引发地方政府信用危机。^⑥朱相平认为,我国很多地方政

① 参见刘红忠、许友传:《地方政府融资平台债务重构及其风险缓释》,载《复旦学报(社会科学版)》2017年第6期。

② 参见陈柳钦:《规范地方政府融资平台发展的思考》,载《地方财政研究》2010年第11期;平新乔、白洁:《中国财政分权与地方公共品的供给》,载《财贸经济》2006年第2期;梅建明:《关于地方政府融资平台运行的若干问题》,载《财政研究》2011年第5期。

③ 参见巴曙松:《不宜过分夸大地方投融资平台风险》,载《经济导刊》2010年第5期。

④ 参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期;秦德安、田靖宇:《地方政府融资平台研究综述》,载《地方财政研究》2010年第4期。

⑤ 参见程俊杰、唐德才:《地方政府融资平台成因与对策研究》,载《现代管理科学》2011年第6期。

⑥ 参见陈康:《地方政府融资平台发展现状及其风险探析》,载《时代金融》2013年第27期。

府的债务负担已经超越安全边界,很容易引发地方财政风险。^①郭玉清认为,地方政府债务已经成为中央政府所背负的最不稳定也最难以预期的财政负担。^②江凯等指出,地方政府融资平台规模快速增长造成财政债务负担率、财政债务依存度及财政债务偿债率等多项指标上升,不仅可能引发直接的地方财政风险,还可能形成中国式债务危机的潜在风险。^③杨艳、刘慧婷分析了地方政府融资平台在资金获取、运用和管理中累积的财政风险,探讨了在“双边软约束”条件下这些财政风险向金融风险转化的可能性、途径与后果。^④扈文秀、张欣星则分别从行业、行政层级、经济地带三个角度分析了地方政府融资平台所导致的地方政府或有债务风险,并认为地方政府或有债务风险由高到低依次为房地产行业、建筑行业、水电热力行业、交通行业;省级、县级、市级地方政府或有债务风险依次减小;西部地方政府或有债务风险整体较高,东部、中部地方政府或有债务风险较小。^⑤

其次,金融风险。贾银萍指出,地方政府融资平台是财政机会主义的产物,其风险很有可能造成银行的大规模不良资产,并引发金融系统风险。^⑥周佳崑、李茜指出,商业银行将大量短期借款(负债)用于长期贷款(资产),即“借短贷长”,有可能因债务人到期支付困难而面临较大的流动性风险。^⑦中国工商银行城市金融研究所课题组的研究还表明,国家宏观政策的变化、地方政府换届带来的政策更迭也可能扩大平台风险。^⑧管治华、蒋长流研究指出,即使在2010年央行、银监会出台诸多规范性文件对融资平台贷款进行清理之后,地方政府融资平台仍通过银行表外项目继续进行负债融资,风险更加集聚。^⑨

除财政风险、金融风险外,刘煜辉认为,还需关注融资平台可能引发的“宏观

① 参见朱相平:《地方投融资平台建设与政府的责任边界——基于风险控制的视角》,载《宏观经济研究》2012年第7期。

② 参见郭玉清:《逾期债务、风险状况与中国财政安全——兼论中国财政风险预警与控制理论框架的构建》,载《经济研究》2011年第8期。

③ 参见江凯、鄢斗、杨美英:《国际经验视角下地方政府融资模式探讨》,载《青海金融》2011年第7期。

④ 参见杨艳、刘慧婷:《从地方政府融资平台看财政风险向金融风险的转化》,载《经济学家》2013年第4期。

⑤ 参见扈文秀、张欣星:《基于融资平台公司的地方政府或有债务风险研究》,载《地方财政研究》2016年第1期。

⑥ 参见贾银萍:《关注地方政府融资平台贷款风险》,载《银行家》2009年第7期。

⑦ 参见周佳崑、李茜:《地方政府投融资平台银行债务的风险研究及未来合作模式探索》,载《中国财政》2011年第9期。

⑧ 参见中国工商银行城市金融研究所课题组:《商业银行拓展地方政府融资平台业务的前景与策略》,载《金融论坛》2010年第5期。

⑨ 参见管治华、蒋长流:《建立地方资本预算约束地方政府融资平台负债汲取行为》,载《财政研究》2013年第10期。

风险”。^① 陈柳钦进一步指出,融资平台对于宏观经济运行有两个负面影响:一是制约了宏观货币政策的调整空间,二是扭曲了政府和市场的关系。^②

(2) 融资平台风险产生的原因

一是财政体制方面的原因。路军伟、林细细认为,地方政府具有突破约束寻求借债融资的财政机会主义动机,而这必然会加大融资平台所带来的财政风险。^③ 财政部财政科学研究所课题组认为,融资平台风险主要源于地方政府之间的竞争,使得地方政府融资平台成为地方政府之间竞争的工具和手段,恶性发展的竞争态势推动融资平台不断超越原定的职能范围,不断为建设“形象工程”“政绩工程”提供融资服务。^④ 金大卫、陈柳钦等学者认为,地方政府的道德风险同样值得关注。地方政府一旦出现信用风险,最终还是由中央政府来买单,这就加剧了地方政府的道德风险。^⑤

二是平台公司方面的原因。李侠认为,地方政府融资平台法人治理结构不完善,责任主体不清晰,操作程序也不规范。^⑥ 于忆骅认为,地方政府融资平台政企不分,产权不明,定位不明,没有实际的决策权。^⑦ 迟晓燕认为,融资平台具有政府背景和市场定位双重属性,在产权、管理权等方面普遍存在政企不分问题。我国大部分融资平台尚未建立起现代企业的董事会、监事会和经营层的法人治理结构,缺乏科学有效的监督机制和激励机制。^⑧ 王喜梅认为,地方政府融资平台治理结构和双重属性造成风险叠加与外溢,使得地方政府债务,特别是市县级债务负担较重。^⑨

三是金融机构方面的原因。张舰的研究结果显示,银行通常倾向于将资产配置于平台贷款。^⑩ 肖耿等认为,银行与地方政府融资平台存在严重的信息不

① 参见刘焯辉:《高度关注地方投融资平台的“宏观风险”》,载《中国金融》2010年第5期。

② 参见陈柳钦:《规范地方政府融资平台发展的思考》,载《地方财政研究》2010年第11期。

③ 参见路军伟、林细细:《地方政府融资平台及其风险成因研究——基于财政机会主义的视角》,载《浙江社会科学》2010年第8期。

④ 参见财政部财政科学研究所课题组:《城镇化进程中的地方政府融资研究》,载《经济研究参考》2013年第13期。

⑤ 参见金大卫:《我国地方政府发债:制度根源、风险控制、法律规范》,载《财政研究》2010年第1期;陈柳钦:《规范地方政府融资平台发展的思考》,载《地方财政研究》2010年第11期。

⑥ 参见李侠:《地方政府投融资平台的风险成因与规范建设》,载《经济问题探索》2010年第2期。

⑦ 参见于忆骅:《对城建投资公司运行模式的思考》,载《硅谷》2009年第16期。

⑧ 参见迟晓燕:《地方政府投融资平台的风险及治理对策》,载《宏观经济管理》2012年第4期。

⑨ 参见王喜梅:《地方政府融资平台的风险评估与转型发展——以四川省为例》,载《西南金融》2015年第9期。

⑩ 参见张舰:《基于银行行为视角的地方政府融资平台贷款成因分析》,载《中国城市经济》2010年第11期。

对称,无法准确评估地方政府的真实财力,发放贷款时存在较大的盲目性。^① 杨利华、朱键进一步指出,因之前实践中常用的政府担保模式面临着无效的法律风险,银行的风险自然加大。^②

(3) 融资平台的风险防范机制

第一,关于财政体制以及监管机制。陈柳钦认为,管控融资平台风险不能仅靠“堵”,更要注重疏导,着眼于从体制上解决问题。^③ 何杨、满燕云提出,规范地方政府融资,一方面要启动监管机制,另一方面要进行相应的财政和税收体制改革。^④ 焦继军指出,应当建立健全地方政府债务管理体制,建立地方债务偿债基金,建立和完善地方政府融资平台的信息披露制度,强化政府对融资平台的全面把握。^⑤ 魏国雄探讨了地方政府融资的约束机制,认为规范地方政府的融资行为,要建立融资授权机制以及项目监督机制。^⑥ 詹向阳认为,要规范风险管理制度,同时需要加强监管,落实监管责任。^⑦ 赵全厚也倡导,应当加快建立地方政府融资责任制度,明确融资平台债务责任划分,使权责相统一。^⑧ 高廷民等提出,应尝试将政府融资平台的资产负债表纳入政府统一管理。^⑨ 郑洁指出,应当将所有融资平台债务纳入财政部门统一管理,以便地方政府可以掌握所有平台债务的规模、期限结构和资金流向。^⑩ 万莎认为,最优的选择是从财政上对地方政府发债规模进行控制,建立严格的财政纪律。^⑪ 金大卫、潘文轩认为,在地方政府债务的风险控制上,最主要的是建立完善的地方政府债券约束机制。^⑫ 杨正荣指出,在地方政府严重资不抵债、不能有效清偿的情况下,应适时探索实施

① 参见肖耿、李金迎、王洋:《采取组合措施化解地方政府融资平台贷款风险》,载《中国金融》2009年第20期。

② 参见杨利华、朱键:《地方政府融资平台权利质押的法律风险防范》,载《甘肃金融》2010年第1期。

③ 参见陈柳钦:《规范地方政府融资平台发展的思考》,载《地方财政研究》2010年第11期。

④ 参见何杨、满燕云:《地方政府债务融资的风险控制——基于土地财政视角的分析》,载《财贸经济》2012年第5期。

⑤ 参见焦继军:《地方政府投融资平台规范发展探析》,载《经济问题》2014年第8期。

⑥ 参见魏国雄:《建立地方政府融资平台的融资约束机制》,载《中国金融》2009年第20期。

⑦ 参见詹向阳:《辩证看待地方政府融资平台发展》,载《中国金融》2010年第7期。

⑧ 参见赵全厚:《风险预警、地方政府性债务管理与财政风险监管体系催生》,载《改革》2014年第4期。

⑨ 参见高廷民:《政府融资平台应尽快纳入地方预算》,载《地方财政研究》2010年第4期。

⑩ 参见郑洁:《地方政府性债务管理与风险治理——基于新(预算法)施行的背景》,载《宏观经济研究》2015年第12期。

⑪ 参见万莎:《我国地方政府债券发行风险分析——基于经济学维度的思考》,载《金融与经济》2010年第2期。

⑫ 参见金大卫:《我国地方政府发债:制度根源、风险控制、法律规范》,载《财政研究》2010年第1期;潘文轩:《防范与化解地方政府投融资平台运行风险的对策措施》,载《经济研究参考》2010年第42期。

地方政府财政破产制度并追究主要领导人的责任。^① 张琦认为,应由国家相关部委牵头制定和出台一部《地方公债法》,该法律涉及地方债发行的种类、规模以及债务管理和债务风险评估等内容。^② 此外,谢旭人指出,要赋予地方适当的税收管理权,从而培育地方支柱财源,尽可能增加地方本级收入。^③ 梅建明、钟启高认为,应该从政治改革角度入手,地方官员不能由上级任命,而是由地方居民直接选举产生,同时要实现地方财政支出决策的民主化和法制化,避免地方官员因为升迁考核而采取过度融资策略。^④ 刘子怡认为,应当加快政府职能转变,优化考核机制,避免地方官员在融资过程中的短视行为。^⑤

第二,关于融资平台公司的规范。吴亚平建议,从合理确定融资平台的隶属关系和确保融资平台独立法人地位两方面理顺政府与融资平台的权责利关系。^⑥ 迟晓燕认为,鉴于融资平台与生俱来的政府背景和市场定位的双重属性,要科学界定融资平台的经营职责和地方政府的监管职责。^⑦ 贾银萍认为,地方政府授权融资平台处理基础设施建设投融资项目,平台实际上隶属于地方政府。^⑧ 在治理机制上,付庆红认为,融资平台公司应实现财产权、人事权、管理权的统一。^⑨ 丁芸认为,融资平台应采用独立自主、自负盈亏、自主经营、自我发展的纯企业运作模式。^⑩ 张晔明认为,地方政府在融资平台的具体运作中应该保持超然态度,只负责重大投融资的决策。^⑪ 吴宏伟、吴长军建议,应当建立完善的融资平台信息披露制度。^⑫ 黄升才认为,应当加强平台公司的内部控制制度,制定完善的经营和管理战略规划,提高风险防范意识,加强风险管理体系建设,

① 参见杨正荣:《地方政府融资平台设立和运行中的法律问题探析》,载《甘肃金融》2010年第12期。

② 参见张琦:《我国地方政府投融资平台的作用及风险防范分析》,载《财政监督》2012年第4期。

③ 参见谢旭人:《坚定不移深化财税体制改革》,载《求是》2010年第7期。

④ 参见梅建明、钟启高:《关于当前地方政府融资建设的几个问题》,载《财政研究》2010年第2期。

⑤ 参见刘子怡:《政府效率与地方政府融资平台举债——基于31个省级政府财务披露信息的实证分析》,载《现代财经(天津财经大学学报)》2015年第2期。

⑥ 参见吴亚平:《投融资体制改革:何去何从》,经济管理出版社2013年版,第239页。

⑦ 参见迟晓燕:《地方政府投融资平台的风险及治理对策》,载《宏观经济管理》2012年第4期。

⑧ 参见贾银萍:《关注地方政府融资平台贷款风险》,载《银行家》2009年第7期。

⑨ 参见付庆红:《城市基础设施建设投资公司面临的困境与解困之道》,载《经济视角》2007年第2期。

⑩ 参见丁芸:《城市基础设施资金来源研究》,中国人民大学出版社2007年版。

⑪ 参见张晔明:《对现行地方政府融资平台的几点思考》,载《银行家》2010年第4期。

⑫ 参见吴宏伟、吴长军:《地方政府投融资平台风险及经济法治对策研究》,载《贵州警官职业学院学报》2010年第5期。

并建立严格的内部审计制度。^① 郭生龙则指出,应促进平台公司突破自身面临市场化悖论的困境,实现股权多元化。^②

第三,关于金融机构。武彦民、张丽恒指出,对地方政府融资平台贷款金额要有限额控制,并动态评估合理的负债规模。金融监管部门以及各商业银行应主动加强风险监测、评估与管理,加大监督和检查力度。^③ 巴曙松认为,银行监管机构应加强对地方融资平台的风险监控措施,重点跟踪不同地方政府的负债状况和偿债能力,把握融资平台的还款能力和贷款风险。^④ 赵尚梅等指出,应当严格地对现有地方政府融资平台贷款进行检核和清理,强化地方政府融资平台贷款项目管理,强化银行对平台贷款的审查和监督。^⑤ 杨大光、李存认为,地方政府融资平台可重复利用信贷和资本市场吸纳可用资金,扩大募集资金的范围。同时,应当协调好债务规模和偿债能力的关系,杜绝投资的随意性。^⑥

综上所述,目前学界对于地方政府融资平台的研究主要集中于风险方面,而对于融资平台本身的功能定位、投资方向之限定以及监管模式之构建等问题则很少涉及,对于融资平台治理机制的研究也较为薄弱,研究呈现出明显的不均衡、不系统态势。学界对于融资平台风险的研究主要还是侧重于现象描述,对于解决方案的论证深度不够,往往只是提出观点或简单的结论,说服力尚显欠缺;同时,缺乏具体的制度构建,在所提出的完善建议中,具有明显的短期性和应对性,长效机制不足。此外,从现有的研究成果来看,研究方法多是基于金融学、管理学、财政学的视角,法学视角的研究和分析还非常欠缺。

(二) 域外研究综述

域外国家和地区虽然没有“地方政府融资平台公司”的特有称谓,更无对此的专门研究,但是在实践中,对于公共产品及其提供、政府职能、政府债务、政府与国有企业关系等制度的研究对我们均有启发。

第一,关于基础设施建设这一公共产品的供给。Rosenstein-Rodan 认为,通

① 参见黄升才:《新背景下地方投融资公司内部控制制度改革研究》,载《会计之友》2013年第36期。

② 参见郭生龙:《地方政府投融资平台治理建议》,载《投资与合作·学术版》2014年第7期。

③ 参见武彦民、张丽恒:《我国地方政府融资平台债务风险的现状与治理研究》,载《青海社会科学》2012年第6期。

④ 参见巴曙松:《地方政府投融资平台的发展及其风险评估》,载《西南金融》2009年第9期。

⑤ 参见赵尚梅、史宏梅、杜华东:《地方政府在城市商业银行的大股东掏空行为——从地方政府融资平台贷款视角的研究》,载《管理评论》2013年第12期。

⑥ 参见杨大光、李存:《地方政府投融资平台的债务规模、风险及化解对策》,载《当代经济研究》2014年第9期。

过市场化的方式很难满足基础设施建设资金的需求。^① Hyman 指出,基础设施建设应该由地方政府来承担,地方政府可以通过举借长期低息债务融通资金,让收益和成本在居民之间实现合理分配。^② Stigle 的最优分权模式理论认为,地方政府更接近民众,更了解其所管辖居民的效用与需求。^③ Musgrave 和 Oates 创立的财政分权理论认为,基于不同地区人们的偏好不同,中央政府等量分配公共产品是不可能达到帕累托最优的,它在资源配置效率方面不如地方政府,因而让地方政府将一个帕累托有效的产出量提供给该地区的居民,要比由中央政府向全体居民提供任何特定且一致的产出量有效率得多。^④ Tresch 的偏好误识理论也认为,实践中,中央政府的经济活动信息是不完全和不确定的,地方政府更了解本地居民的偏好,不易发生“偏好误识”。在此情况下,厌恶风险的社会就会偏向于让地方政府来提供公共产品。^⑤

第二,关于地方政府融资渠道。世界银行认为,地方政府投融资具有合理性,用于长期性公共支出符合代际公平原则,可为公共投资提供更为经济、结构合理的资金,熨平地方政府收支缺口波动,增强对地方政府问责等。^⑥ Goldstein^⑦、Burger^⑧ 等研究发现,政府债券对地方政府建设有着重要作用,债券市场对新兴发展中国家的经济发展也起着重要作用。Poterba 和 Rueben 研究发现,地方政府债务融资的成本会随着法律约束的严密程度提高而降低。^⑨ Kruger 研究认为,应该构建健康的政府融资市场环境,并鼓励私人与政府共同

① See Paul N. Rosenstein-Rodan, Notes on the Theory of the “Big Push”, in H. S. Ellis (ed.), *Economic Development for Latin American*, New York: St. Martin's Press, 1966.

② See David N. Hyman, *The Economics of Governmental Activity*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1973.

③ See George J. Stigler, Perfect Competition, Historically Contemplated, *Journal of Political Economy*, 1957, Vol. 65, No. 1, pp. 1—17.

④ See R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959; W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⑤ See Richard W. Tresch, *Public Finance*, Plano, Texas: Business Publications, Inc., 1981, pp. 574—576.

⑥ See World Bank, Should Borrowing by the Public Sector Be Decentralized, Decentralisation Thematic Team Report, 2004.

⑦ See M. Goldstein, G. Kaminsky, C. Reinhart, *Assessing Financial Vulnerability: An Early Warning System for Emerging Markets*, Washington, D. C.: Institute for International Economics, 2000.

⑧ See J. D. Burger, F. E. Warnock, Foreign Participation in Local Currency Bond Markets, *Review of Financial Economics*, 2007, Vol. 16, No. 3, pp. 291—304.

⑨ See James M. Poterba, Kim S. Rueben, State Fiscal Institutions and the U. S. Municipal Bond Market, NBER Working Paper No. 6237, National Bureau of Economic Research, 1997.