

我国地方政府 债务融资的法律规制研究

REGULATION

on Subnational

Governmental Debt Financing

杨 珊◎著



中国政法大学出版社

我国地方政府

债务融资的法律规制研究

REGULATION

on Subnational

Governmental Debt Financing

杨 珊◎著

\$



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

我国地方政府债务融资的法律规制研究/杨珊著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5620-7008-5

I. ①我… II. ①杨… III. ①地方财政—债务—融资—金融法—研究—中国 IV. ①D922.280.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第149186号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	8.125
字 数	200 千字
版 次	2017 年 6 月第 1 版
印 次	2017 年 6 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

◀ 内容提要

地方政府债务融资是指地方政府借助政府信用发行债券或借款筹集财政资金，并承诺到期还本付息的行为。地方政府债务融资的实质是政府的财政行为，理应纳入法律的约束和规范，但是现实中地方政府采用一些方法绕开预算法等财政法律规范，在获取建设资金的同时积累了大量隐性的地方政府债务。而我国新《预算法》仅简单规定了地方政府可以发行债券，仍然缺乏地方政府债务融资的法律框架和具体规定，针对这一问题，本书探讨了如何授予地方政府举债融资权，其融资应当受到何种限制，如何防范债务融资带来的风险。

地方政府债务融资具有一定的必要性，经济学上公共产品理论、公债融资的主要学说和财政分权理论等从理论上表明地方政府提供地区性公共产品较中央政府更有效率，地方政府具有提供地区性公共产品的政府职责。当地方财政收入不足时，地方政府倾向于通过借债的方式筹集资金进行建设。地方政府债务融资主要包括向银行贷款和发行债券两种方式，不受约束的债务融资带来了巨大的债务风险。形成债务风险背后的动因与公共池塘、预算软约束、地区之间的竞争有关，而这些问题又都与财政分权不完全带来的财权事权不匹配有关。此外，地方政绩考核机制、中央政府宏观调控都促使地方政府举债融资。

其他国家地方政府债务融资的法律规范为我国建立地方政

府债务融资法律规范提供了非常有价值的参考。巴西通过财政责任法化解债务危机,美国从市场化的角度对地方政府市政债券的发行和交易进行法律监管和规范,日本通过债券发行审批制度控制地方债务融资。

我国地方政府债务融资规制的短期目标是理清债务和控制债务风险,长期目标是建立可持续性的地方政府举债融资机制。针对债务融资的控制,世界上形成了四种不同的模式,包括市场控制模式、行政控制模式、法律规则控制模式及合作安排模式。这几种债务模式各有利弊,我国现阶段地方政府债务融资基本上属于行政控制模式,最终应形成以法律规则控制为主、行政控制和市场控制为辅的控制机制,在此基础上应将法律授权原则、预算管理原则、上级政府约束原则和公共效益最大化原则作为地方政府债务融资的基本原则。

虽然国务院及有关部门出台了許多清理地方政府债务和整顿地方政府融资平台的文件,但是这些政策缺乏稳定性和强制力,尚未建立起地方政府债务融资的长久法律机制。制定财政责任法,通过立法的形式建立债务风险的事前、事后处理机制,对我国建立地方债务风险法律控制机制具有重要意义。此外,还需建立约束地方政府债务融资和债务责任的制度。

要建立规范有序的地方政府债务融资制度,还必须完善我国的财政分权制度,明确政府和市场的关系,限定地方政府的事权,并赋予与之相匹配的财权。此外,通过预算监督、政府信息公开制度使地方政府债务融资除了在上级行政监督之外,形成地方人大和社会公众对地方政府的监督制约,并通过地方政府信用评级制度的完善形成公开透明的市场化融资机制。

目 录

内容提要	001
导 论	001
一、选题源起与意义	001
二、研究综述	003
三、研究思路和研究方法	008
四、本书的创新点和不足	011
第一章 我国地方政府债务融资的概况	013
第一节 我国地方政府债务融资的历史与现状	014
一、地方政府债务融资的概念界定	014
二、我国地方政府债务融资的发展历程	020
三、地方政府债务融资的主体和主要方式	025
第二节 地方政府债务融资行为的理论基础	028
一、公共产品理论	029
二、公债融资的主要学说	033
三、财政分权理论	037

第三节 我国地方政府债务融资存在的主要问题	041
一、债务风险问题突出	041
二、加大经济发展方式转变难度	047
三、助推不可持续的“土地财政”	048
四、不利于政府职能转变	049
第四节 我国地方政府债务产生的原因	049
一、公共池塘问题	050
二、预算软约束问题	051
三、财政分权的视角	053
四、地区之间的竞争	061
五、地方政绩考核机制	063
六、宏观政策影响	063
七、法律规范缺失	064
第五节 规制我国地方政府债务融资的制度和政策梳理 ...	066
一、对地方政府融资平台的清理和整顿	067
二、控制银行贷款风险	068
三、明确地方政府债务融资的责任人	068
四、要求地方政府融资平台公司注资合法合规	069
五、赋予地方政府发债权	069
第二章 其他国家地方政府债务融资的法律规范考察 ...	071
第一节 巴西《财政责任法》对地方政府债务的约束	072
一、巴西财政责任法的背景	072
二、巴西债务危机的制度根源	074

三、巴西财政责任法的主要内容	076
四、巴西约束地方政府债务的经验和教训	078
第二节 美国对地方政府市政债券市场的监管	080
一、美国市政债券市场监管机制的形成和发展	080
二、美国市政债券市场的主要监管规则	083
三、美国市政债券市场监管的经验和教训	085
第三节 日本政府行政控制为主的地方政府债务 管理模式	086
一、日本地方政府债务的历史与现状	086
二、日本地方政府发行债券的审批制度和事前 磋商制度	086
三、日本地方政府债券发行制度	088
四、日本地方政府债务的风险控制机制	088
五、日本地方政府债务融资的经验和教训	090
第三章 规范我国地方政府债务融资的基本目标和 路径	093
第一节 规范地方政府债务融资的基本路径	094
一、市场控制模式	094
二、行政控制模式	095
三、法律规则控制模式	095
四、合作安排控制模式	096
第二节 我国规制地方政府债务融资的目标和路径选择 ...	097
一、我国规制地方政府债务融资的目标	097

二、我国规制地方政府债务融资的路径选择	099
第三节 规范我国地方政府债务融资的基本原则	100
一、法律授权原则	101
二、预算管理原则	101
三、上级政府约束原则	102
四、公共效益最大化原则	103
第四章 构建我国地方政府债务融资的法律机制	106
第一节 对地方政府债务融资规制现状的检讨	106
一、规范手段政策化	107
二、未着眼于建立横向权力制约机制	111
第二节 建立控制地方政府债务的法律规范体系	112
一、借鉴他国制定《财政责任法》的经验	112
二、建立债务融资的事前规范体系	116
三、建立应对债务危机的事后机制	122
四、构建处置地方政府债务的法律机制	127
第三节 我国地方政府债务融资规制主体的设置	131
一、规制主体的角色定位	131
二、规制主体的权力设置	132
第四节 建立规范的地方政府债务融资约束机制	140
一、地方政府债务融资主体和融资形式的规范化	140
二、地方政府债务规模控制手段规范化	143
三、地方政府债务融资的用途约束	145
四、地方政府融资债务资金来源规范化	146

五、地方政府偿债资金来源规范化	147
第五节 建立地方政府的债务责任规则	148
一、界定企业债务与地方政府债务	148
二、明确地方政府是地方政府债务的责任主体	149
三、地方政府债务自负的两个决定性因素	151
第六节 建立地方政府存量债务的化解机制	155
一、公私合作伙伴关系的应用与地方政府公共财政的 创新	155
二、通过公私合作伙伴关系化解地方政府债务	159
三、防范公私合作伙伴关系产生新的地方政府债务 ...	166
第五章 完善我国地方政府债务融资的相关法律制度 ...	170
第一节 完善我国财政分权制度的基本构想	170
一、明确政府和市场的关系	171
二、通过法律的方式明确中央和地方政府的事权	171
三、确定与事权相匹配的财权配置	172
第二节 完善地方政府债务融资的预算监督制度	174
一、地方预算决策自主权	175
二、明确预算的法律效力	176
三、改革地方人大预算监督的具体法律制度	178
四、完善违法举债融资的预算法律监督 and 法律责任 ...	186
第三节 完善地方政府财政信息公开透明制度	188
一、公开透明原则的释义	189
二、财政信息公开的理论基础	190

三、我国地方政府财政信息公开的法律障碍	192
四、我国地方政府财政信息披露制度的改革和 完善方向	200
第四节 建设地方政府信用评级制度	209
一、地方政府信用评级的制度现状	210
二、我国地方政府信用评级的特殊性	212
三、地方政府信用评级法律制度存在的主要问题	216
四、改善地方债券信用评级的宏观法律环境	218
五、完善地方债券信用评级机构相关制度	221
结 论	229
参考文献	231
后 记	248

一、选题源起与意义

在城市化和工业化的快速推进下，地方政府财力有限，纷纷通过组建融资平台，利用银行贷款和发行债券等举债方式融入资金，投入交通、轨道、城市建设、中小企业发展、农村水利建设和教育等多个领域，极大地改善了民生，尤其是加快了基础设施的建设。与此同时，地方政府的债务融资也助推了多年来依靠投资的经济发展模式，地方政府举债筹集经济建设资金并进行投资的发展模式为多数地方政府追捧。理论上，这种方式的合法性较少受到质疑，实践中，中央政府也在一定程度上容忍了地方政府通过债务融资扩大财政收入的方式。地方政府通过事实上的准财政行为扩大了地方政府的财政自主权。直到2009年地方政府债务爆发式增长将应当如何规范长期游离在法律规范之外的地方政府债务融资的问题重新带入了人们关注的视野。地方政府债务、地方政府融资平台、地方政府融资等词语在金融、财政、管理等学科引起了强烈的讨论和普遍的关注。地方政府债务融资采用什么渠道、地方政府债务融资是否需要受到约束、地方政府债务融资的外部性债务风险如何处理、

债务融资存在各种问题的背后暗藏了怎样的财政体制因素,如何建立合法长效的融资法律机制,如何扫除相关的法律制度对规范地方政府债务融资行为存在的障碍是当前法学研究尤其是经济法研究应当回答的问题。

地方政府作为地方公共产品和服务的提供者,行使公共产品提供的职能。由于城市建设、交通等基础设施公共产品投资需求大、建设周期长,依靠税收和上级政府财政转移支付形成的财政收入已经不能满足地方政府财政支出的要求,地方政府的职能由单纯提供公共服务转向了筹措公共产品所需资金。^{〔1〕}在财政收入不足时借债融资有理论和现实的合理性。同时,地方政府的所有财政收入和支出都是地方政府的财政行为,从宪政的权力制约角度出发,财政权力的行使必须受到法律的规范和约束。

地方政府债务融资是一个热门但是又反映了我国财政体制中深层次问题的选题,对地方政府融资的法律规制,实际上涉及以下几个问题:(1)从财政法角度对债务融资行为的实质进行剖析。地方政府债务融资是指地方政府借助政府信用发行债券或借款筹集财政资金,并承诺到期还本付息的行为。从债权人角度,地方政府应当按照有偿的原则还本付息。地方政府通过发行债券或者借款筹集的资金增加了政府可支配资金,是一种非经常性财政收入,同时地方政府必须偿还债务,因此,债务融资也是一种预期的政府支出。^{〔2〕}地方政府由于预算法和担保法的约束,以地方政府名义直接举债融资受到法律限制,为

〔1〕 王蕴、胡金瑛、徐策:“我国地方政府债务性融资模式选择”,载《经济研究参考》2012年第2期,第61页。

〔2〕 敬志红:《地方政府性债务管理研究——兼论地方投融资平台管理》,中国农业出版社2011年版,第4~5页。

了利用银行资金和资本市场融资，地方政府组建了地方政府融资平台进行基础设施和城市建设方面的融资。对借助地方政府融资平台这样的公司实体进行融资的行为，由于政府和企业的界限不清，一方面必须还原其政府财政行为的法律本质，通过财税法对地方政府的这种举债方式和举债行为加以制约。另一方面，应当通过地方政府债务清理，划分政府财政行为和地方政府融资平台的市场行为的界限。(2) 对于政府债务可能引发的巨大风险在 2008 年金融危机，尤其是欧债危机之前并没有引起学术界的广泛关注，考察其他国家治理债务的经验，从法律制度角度建立事前的风险预警和防范的机制，以及事后的债务处理机制，并据此推动我国的财政责任法的建立，对于防范我国地方政府债务危机的发生意义重大。(3) 地方政府发行债券将成为今后地方政府债务融资的唯一途径，债券发行试行过程中暴露出了相关的制度不健全尤其是政府财政信息披露、信用评级等问题，通过研究我国政府信息公开制度，公开地方政府财政信息，使地方人大和社会公众能够获取足够的地方财政信息，解决监督者与被监督者之间的信息不对称问题，是实现有效监督的前提。通过地方政府信用评级制度的完善促进地方政府债务融资市场化机制的建立。(4) 通过中央政府和有关部门出台一系列政策，地方政府债务融资逐渐走向规范化，但是仅靠行政约束并不能从根本上制约地方政府的融资冲动，只有建立起使地方政府的责、权、利相统一的债务融资法律机制，才能最大限度减少债务风险的发生。针对上述问题，现有的法学研究还有很大不足，本书通过系统的研究将比较全面地建立地方政府债务融资的法律框架。

二、研究综述

从研究对象分析，直接以地方政府债务融资行为作为研究

对象的文献比较少。与地方政府融资相关的论文主要从地方政府融资平台、地方政府债务风险的治理和防范角度以及地方政府市政债券市场建设等几个方面加以研究。探析地方政府融资的财政背景,从财政法角度论述地方政府债务融资的研究则比较少。

(一) 国外关于地方政府债务融资的相关研究

1. 政府举债融资在经济学上的不同观点。西方国家地方政府融资主要采取发行债券和贷款两种方式,其中发行债券的方式更为普遍。国外对地方政府融资的研究多数是关于政府是否应当发行债券方面的。以亚当·斯密为代表的古典经济学派对政府举债持否定的态度,而凯恩斯则认为公债并非负担,通过发行公债可以刺激需求,带动经济发展。布坎南则认为公债负担会转移给后代,因此,公债只能用于资本性支出。^[1]正是基于上述学者对政府发行公债的不同观点,现代社会政府发行公债都会受到限制,例如举债的目的、债务资金的用途等。

2. 针对地方政府举债融资形成的债务风险控制机制。特蕾莎·米纳斯恩(Teresa Ter-Minassian)对世界上主要国家的地方政府债务融资的控制模式进行了分析和整理,提出了市场控制机制、行政控制、法律规则的控制模式、合作安排控制模式等不同的模式。不同模式的形成与各个国家的历史、文化和制度现状有关,且各有优劣。^[2]刘俐俐(Lili Liu)和史蒂文·韦布(Steven Webb)对很多国家通过制定《财政责任法》的方式规制地方政府债务的方法进行了详细的阐述和评价。刘俐俐(Lili Liu)在规范地方政府债务的法律体系中进一步提出对于地方政

[1] 张雷宝主编:《公债经济学——理论·政策·实践》,浙江大学出版社2007年版,第100页。

[2] International Monetary Fund, Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1997, pp. 180~184.

府债务的规范应包括事前的规范和事后的规范两方面。〔1〕

3. 对于地方政府债券发行,布鲁斯·霍索恩(Bruce N. Hawthorne)认为美国州和地方政府发行市政债券并不需要上一级政府的批准或同意,地方政府可以自己决定是否发行债券,对市政债券的信用评级将影响投资者的投资决策和债券的价格。〔2〕日本债券发行正在从严格的中央政府审批制度向统一协商制度转变,其目的是期望市场机制能够发挥为地方政府债券定价的作用,并借此削弱中央政府对地方政府默认的债务担保责任。〔3〕

(二) 国内关于地方政府债务融资的研究现状

国内学者对地方政府融资所做的研究文献归纳起来主要分为以下几个方面:

1. 针对政府融资体制所做的研究。刘立峰等〔4〕对地方政府融资做了比较全面的研究,认为地方政府融资是一个矛盾与问题交织、风险和不确定性很大的领域,地方政府融资反映出的问题不是某一方面,而是政治、法律、财政、金融、土地等诸多方面的制度与政策缺陷。李建强、张淑翠〔5〕提出从完善

〔1〕 Lili Liu, "Creating a Regulatory Framework for Managing Subnational Borrowing," in Jiwei Lou and Shuilin Wang (eds.), *Public finance in China: Reform and Growth for a Harmonious Society*, Washington, DC: World Bank publications, 2008, p. 175.

〔2〕 Bruce N. Hawthorne, "Municipal Bonds and the Federal Securities Laws: The Results of Forty Years of Indirect Regulation", *Vand. L. Rev.*, 1975, 28, pp. 571~572.

〔3〕 Nobuki Mochida, "Subnational Borrowing in Japan: From 'Implicit Guarantee' to Market Discipline and Fiscal Rule", *CIRJE Discussion Papers*, <http://www.eui-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp.html>, (Ericim; 22.08.2008), 2008, pp. 3~14.

〔4〕 刘立峰等:“地方政府融资研究”,载《宏观经济研究》2010年第6期,第6~11页。

〔5〕 李建强、张淑翠:“完善地方政府债务融资机制”,载《中国金融》2014年第22期,第27~28页。

债务管理法规、健全债务信息披露制度、债务风险预警和偿债制度以及债务发行配套机制的角度改革地方政府融资制度。杨飞虎^{〔1〕}考察了美国、日本、英国、德国等地方政府投融资体制,认为这些国家一般要求地方政府融资投向公共资本投资领域,提出对于我国的投融资应当建立“中央政府、市场、公众”三位一体的监管体系防止政府过度投资。刘煜辉、沈可挺^{〔2〕}通过对地方政府融资平台债务的分析,认为导致地方政府债务激增的原因,不能简单归咎于财政分权不当,而是公共资本投融资体系存在缺陷,地方政府在缺乏长期投资计划,又没有正常融资渠道的情况下,单纯遏制银行对融资平台的贷款并不能控制地方政府的债务问题。

2. 针对地方政府融资工具地方政府平台进行研究。刘煜辉、张桦成^{〔3〕}对融资平台存在偿债问题、地方政府收入过度依赖房地产、融资平台缺乏约束机制、地方政府偿债率达到警戒线等问题进行了分析,强调解决融资平台的对策之一就是转变政府职能,防止政府职能不合理扩张。

3. 针对地方政府融资或融资平台生成的债务风险进行研究。通过上述分析可以发现,无论是从公共资本融资角度、还是融资平台角度探讨地方政府融资,其中最引人注目的问题仍然是债务风险问题。对债务风险的防范成为规范融资平台的最重要

〔1〕 杨飞虎:“发达国家地方政府投融资管理的经验与借鉴”,载《学习与探索》2013年第10期,第121~125页。

〔2〕 刘煜辉、沈可挺:“中国地方政府公共资本融资:问题、挑战与对策——基于地方政府融资平台债务状况的分析”,载《金融评论》2011年第3期,第1~18页。

〔3〕 刘煜辉、张桦成:“中国地方政府融资平台分析”,载《银行家》2010年第6期,第48~52页。