



中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXIU KETI CHENGGUO WENKU

王婷婷 著

财政责任视野下的 地方政府债务治理研究

CAIZHENG ZEREN SHIYE XIA DE DIFANG ZHENGFU ZHAIWU ZHILI YANJIU

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会优秀课题成果文库

ZHONGGUO FAXUEHUI YOUXU KETI CHENGGUO WENKU

王婷婷◎著

财政责任视野下的 地方政府债务治理研究

CAIZHENG ZEREN SHIYE XIA DE DIFANG ZHENGFU ZHAIWU ZHILI YANJIU



本书是中国法学会2014年度部级法学研究自选课题“财政责任视野下的地方政府债务治理研究”【课题编号CLS(2014)D058, 主持人王婷婷讲师】的主要成果, 课题鉴定等级为优秀。

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

财政责任视野下的地方政府债务治理研究 / 王婷婷

著. —北京: 中国法制出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5093-8349-0

I. ①财… II. ①王… III. ①地方政府—债务管理—
研究—中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 058706 号

策划编辑 舒 丹

责任编辑 靳晓婷

封面设计 李 宁

财政责任视野下的地方政府债务治理研究

CAIZHENG ZEREN SHIYE XIA DE DIFANG ZHENGFU ZHAIWU ZHILI YANJIU

著者 / 王婷婷

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 787 毫米 × 960 毫米 16 开

版次 / 2017 年 12 月第 1 版

印张 / 20.25 字数 / 239 千

2017 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-8349-0

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010-66033393



编辑部电话: 010-66034242

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)



编委会



顾问：王乐泉

主任：陈冀平

副主任：鲍绍坤 张鸣起 张文显（常务） 王其江 张苏军

委员：（按姓名拼音排序）

卞建林	蔡守秋	陈卫东	陈兴良	陈泽宪	付子堂
公丕祥	韩大元	何勤华	胡建淼	黄进	怀效锋
贾宇	李浩	李林	李龙	李明德	李仕春
梁慧星	林嘉	刘春田	马怀德	莫纪宏	沈国明
沈四宝	孙宪忠	王利明	王振民	吴汉东	吴志攀
姚建宗	叶青	应松年	张保生	张庆福	张守文
张卫平	张新宝	赵秉志	赵旭东	郑成良	周叶中
朱孝清	朱勇				

编辑部主任：李仕春

编辑部副主任：李存捧 彭伶 张涛

编辑：曹菲 姚国艳

中国法学会优秀课题成果文库

出版说明

为了全面推进课题研究成果的应用转化，繁荣法学研究，服务法治实践，推进法治中国建设，中国法学会特设立“中国法学会优秀课题成果文库”，集中推出反映当前我国法学研究前沿水平，具有重大理论价值、重大学术价值、重大应用价值的学术精品，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用。凡入选成果文库的作品，均为中国法学会年度招标课题或委托课题中鉴定等级原则上为“优秀”，选题价值较大，创新性强，对重要领域或重要问题有较为系统深入的研究，具有较高学术价值或应用价值，文风严谨，符合学术规范和出版形式要求。从2016年开始，每年从当年结项的课题成果中精选出符合上述条件的作品，纳入“中国法学会优秀课题成果文库”，予以出版。

中国法学会
2016年12月

序 言

负债缘于政府的职责，没有政府的职责就没有政府债务。地方政府适当举债可以促进当地经济发展，缓解财政压力，但过度举债则会造成财政风险，影响经济可持续发展。随着世界范围内工业化、城市化进程的加快，地方建设性融资需求飞速增长，客观上带来了地方政府债务规模的不断膨胀。地方政府债务资金在促进经济发展、熨平经济周期波动的同时亦不可避免地带来了财政风险，给经济发展、社会进步、预算的正常执行以及信用环境带来了多重影响，加强地方政府债务的专门化治理已成为世界各国政治经济发展过程中不可回避的问题。

财政规则的设置源自对政治家或政府的不信任。为约束地方政府不负责任的举债行为，对政府融资举债行为进行科学赋责、要求政府承担明确的法律责任正在法律制度设计上日益得到重视。在这其中，通过财政责任法律制度的实行来对金融部门与财政部门的风险责任进行制度安排，成为地方政府债务治理最科学、最有效的举措之一。所谓财政责任法律制度，是指通过事先预防、事中矫正、事后惩罚的方式约束政府财政不审慎行为和遏制政府出现过度财政赤字的法律制度，其根本目的在于通过严格的法

律约束来规范和限制政府的财政行为，并要求政府对财政违法行为负有责任，以避免财政危机乃至经济危机的出现。

放眼域外，20世纪90年代末期以来，财政责任法作为一些国家约束地方政府财政行为的工具，逐步在世界各国得以确立和采用。越来越多的国家开始制定财政责任法或实施相应的财政责任制度，并在治理地方政府债务领域初显成效。其中，以巴西为代表的拉美国家就曾经历了由地方政府负债引发的三次大规模财政危机。巴西在地方债务危机的驱动之下，于2000年5月颁布了《财政责任法》，以专门立法的方式明确了公共财政规则，对财政及债务管理责任作出了制度安排。为确保财政的可持续性和有效化解地方政府债务风险，阿根廷、哥伦比亚、秘鲁、印度、澳大利亚、加拿大、尼日利亚等国家也出台了专门的财政责任法，这些国家的财政责任法适用于各级政府，旨在通过规范地方政府举债行为，减少财政政策搭便车现象，促进地方财政稳定和经济可持续发展。而在次贷危机及欧债危机前后，为应对国内的债务危机，以美国、英国为代表的发达国家也相继颁布了财政责任法，为这些国家的债务治理提供了有效的法律指引，如美国2007年的《财政责任法案》（后多次修订）、英国2010年的《财政责任法案》、爱尔兰2012年的《财政责任法案》等。综观各国立法，在债务治理领域加强财政责任立法已是大势所趋，大部分国家的财政责任法中均明确了财政预算执行目标、政府资产与负债管理、财政透明义务、债务举借与管理规则、财政问责处罚等内容。其中，在对地方债务的治理方面，财政责任法律制度的规定主要涉及以下三个板块的内容：一是加强地方政府的事前约束，要求地方政府必须按照法律确定的中央政府、中央银行以及其他机构规定的条件举债。二是加强对借款人和贷款人的事中调整，如规

定贷款人可以对风险较大的地方政府提高资本要求，制定对地方政府债务损失资本冲销的规定；规定借款人应当公布详细的债务情况，做好债务的信息披露；建立损失准备金制度以应对可能带来的债务风险等。三是加强对借款人的事后处置，一旦出现债务危机，地方政府不得举借新债，而应通过合理的手段限期解决负债，不得将债务随意转移给中央政府，不能由中央政府来承担兜底责任，并在必要情况下允许地方政府破产等。从世界各国对地方政府的过度举债行为进行的制度约束和风险管理来看，通过改革来打破“财政兜底”的制度惯性，以财政责任法律制度的实行来为地方政府债务风险进行制度性安排，已成为各国规范政府财政行为、治理地方政府债务的重要举措。

“他山之石，可以攻玉。”从域外经验观之，允许借债并对债务进行有效的责任约束，已成为现代政府财政可持续运行的必备手段，亦是一个国家治理框架的重要组成部分。就我国而言，随着经济发展对财政资金的需求越来越大，政府的“有形之手”开始频繁干预经济，并借助政府债务的扩张来维系经济的发展。地方债的发行在一定程度上解决了我国地方政府融资渠道单一的问题，缓和了资金供给与需求之间不平衡的矛盾。但也由此带来了“后遗症”，地方政府高筑的债台及其累积的风险在较长一段时间内使我国的金融市场处于不稳定状态，并出现了债务规模不清、偿债责任不明、监管责任滞后等问题，一旦发生债务的偿付不能，将给经济发展和社会安定带来不良影响。在此背景下，近些年来，我国政府加紧了促进地方政府科学发展、深化财政和投融资体制改革、完善地方经济宏观调控体系建设的步伐，并在法律制度上对地方政府性债务的科学治理进行了有益的探索。2014年新《预算法》的出台在赋予地方政府发债权力的同时，亦开

启了地方政府债务由“政策应对”到“法律治理”的道路，地方政府的举债责任也在新《预算法》的框架下日益显性化。然而，囿于《预算法》自身调整范围的局限性以及传统路径依赖的影响，我国相比域外国家已经建立的地方政府举债全过程责任机制还有相当距离，地方政府举债权力与偿还责任的“时空分离”现象在实践中依然广泛存在。因此，在现有预算法框架内，如何对我国地方政府的举债、用债、偿债行为进行科学、有效的法律规制还有待实践检验，尤其是在责任机制建设层面，如何对地方政府的偿债责任进行有效分摊、如何对不履行偿债责任的地方政府及其相关人员予以惩罚，仍需要从强化法律制度建设的角度作出回应，就此而言，我国地方政府债务治理过程中的财政责任规则设计依然任重而道远。

“一个不会借债的政府是一个不会治理的政府，但一个负债累累不言偿债、不懂理债的政府更不会是一个好政府。”随着我国地方经济建设步伐的不断加快，地方政府举债融资所面临的风险和问题也日益增多，用科学、规范的财政责任法律制度来约束地方政府举债行为正成为我国地方政府治理能力提升的重要标志。本书拟以地方政府债务的治理作为“问题导向”，旨在通过实证分析、域外借鉴、对策建议的方式，全面反思我国地方政府债务传统治理模式，充分汲取国际相关成熟经验，深入论证财政责任法律制度在我国地方债务治理中的重要性和可行性，并提出以财政责任立法治理地方政府过度负债问题的具体方案，试图为我国地方政府债务的治理打造“权、责、利”相统一的法律规范体系。作者热切地希望，本书的出版能够对构建我国地方政府债务科学治理体系、推动地方财政行为的法治化建设起到积极的推动作用。

目 录

Contents

引 言	1
一、问题缘起及研究意义	1
二、国内外研究现状	6
三、研究方法	22
四、研究思路及基本框架	23
五、研究创新之处	26
第一章 地方政府债务的界定及政府责任的衍生	29
第一节 问题的原点：政府为什么要举借债务	31
一、肯否之争：政府举借债务的理论争议	32
二、利弊考察：地方政府举借债务的实践逻辑	34
第二节 概念的厘清：地方政府性债务的基本含义	38
一、地方政府性债务的法学释义	38
二、地方政府性债务的主要分类	43

第三节 地方债视野下的政府责任及担责环节	47
一、地方政府性债务责任的法律界定	47
二、地方政府债务责任相比中央政府债务责任的特殊性	54
三、责任的分割——地方政府债务责任的担责环节	56
第二章 强化地方政府举债行为法律责任的理论依据	61
第一节 地方政府承担举债责任的理论依据	64
一、法学视角：公债行为的法律约束	64
二、政治学视角：从权力制约到责任约束	67
三、财政学视角：财政分权与权责统一	69
四、经济学视角：政府受托责任的承担	72
第二节 法治政府对地方政府债务责任提出的新要求	76
一、法治政府：地方政府承担债务责任的时代背景	76
二、法治政府对地方政府举债行为的规范要求	82
第三节 地方政府独立承担举债责任的实践意义	88
一、地方政府独立承担举债责任符合政府与市场之间的 分工要求	88
二、地方政府独立承担举债责任能有效矫正政策执行偏差	90
三、地方政府独立承担举债责任能防止责任不当转移	91
四、地方政府独立承担举债责任有利于投资管理水平提升	92

第三章 我国地方政府性债务的历史沿革与现状考察 95

第一节 我国地方政府性债务的历史沿革及背景分析 97

一、民国时期地方政府性债务的发展概况 97

二、新中国成立以来的地方政府性债务概况 99

第二节 我国地方政府性债务的实践考察：规模与构成 108

一、全国视角：我国地方政府性债务的整体概貌 109

二、地方视角：府际地方政府性债务的比较考察 114

三、成因分析：地方政府性债务攀升的主要诱因 125

第三节 我国地方政府性债务的现实功用与潜在风险 130

一、我国地方政府性债务的现实功能 131

二、我国地方政府性债务的潜在风险 133

第四章 经验借鉴：国外地方政府性债务治理中的财政责任

约束及其启示 143

第一节 域外国家财政责任立法的背景与动因分析 146

一、域外国家财政责任法律规范的制定背景 147

二、域外国家财政责任法律规范的制定动因 152

第二节 国外地方政府债务责任法律规范的现状考察 153

一、发达国家的地方政府债务治理与责任制度 154

二、发展中国家的地方政府债务治理与责任制度 166

三、转型国家的地方政府债务治理与责任制度 174

第三节 国外地方政府债务治理模式与体制的比较分析	176
一、国外地方政府债务治理目标的比较	176
二、国外地方政府债务管理模式的比较	177
三、国外地方政府债务管理体制的比较	185
第四节 国外地方政府债务责任制度的构成分析	187
一、国外地方政府债务责任制度的类型分析	187
二、国外地方政府债务责任制度的结构分析	194
第五节 国外治理地方政府债务的责任制度之于我国的启示	204
一、健全地方政府举债法律制度	204
二、强化对地方政府举债的监管	205
三、准确厘定地方债务管理模式	205
四、完善地方政府举债责任机制	206
第五章 我国地方政府性债务责任的制度现状及其主要问题	209
第一节 我国治理地方政府性债务风险的路径变迁	211
一、2006—2009年：地方政府性债务的初步治理阶段	212
二、2010—2013年：地方政府性债务的专项治理阶段	213
三、2014年至今：地方政府性债务的法律治理阶段	217
第二节 我国治理地方政府性债务取得的积极成效	226
一、实现了地方政府性债务治理路径的法治化	226
二、推动了地方政府性债务管理的科学化	229

第三节 我国地方政府债务责任制度的现状检视与问题评析 231

一、地方政府举债缺乏专门法律规范约束 231

二、地方债务治理责任制度存在多重问题 233

第六章 约束与规范：我国地方政府性债务的责任法制架构 247

第一节 顶层设计：地方政府性债务治理的目标要求与总体思路 250

一、目标要求：推进地方政府性债务科学治理的合理定位 250

二、总体思路：地方政府性债务治理的短期方案和长远规划 252

第二节 立法保障：建立治理地方政府性债务的法律规范体系 256

一、强化宪法约束，将地方债务的原则性条款植入《宪法》 257

二、顺应统一投融资立法趋势，制定《公共债务法》 258

三、借鉴他国立法经验，制定《财政责任法》 259

四、跟进配套立法，全面约束地方政府举债行为 260

五、强化法律实施，设置专门的债务监督机构 261

第三节 观念重塑：治理地方政府性债务的基本理念与原则 262

一、治理地方政府性债务的基本理念 263

二、治理地方政府性债务的主要原则 265

第四节 制度架构：完善我国地方政府性债务财政责任的规则体系 268

一、完善地方政府举债事前审核法律规则 269

二、健全地方债务治理事中监管法律规则 272

三、强化地方债务治理事后问责法律规则 275

第五节 制度配给：治理地方政府性债务的其他制度完善	281
一、推进地方自主权力建设，完善地方税体系建设	281
二、完善财政转移支付制度，弥补地方财政收支缺口	283
三、完善政府市场合作机制，化解地方债务融资风险	285
结 语	287
参考文献	292
后 记	309

引 言

一、问题缘起及研究意义

（一）问题缘起

财政风险是指政府不适当的财政活动或财政行为给政府本身以及给社会经济带来的各种潜在危害的可能性，其作为一种公共风险，需要政府来承担相应的责任。放眼域外，伴随着拉美债务危机、2008年金融危机以及2009年欧美主权债务危机的接踵而至，警惕具有隐蔽性和传导性的政府债务风险，要求政府承担明确的法律责任，正在法律制度设计上日益得到重视。

近年来，伴随着我国经济实力的不断增强，政府“有形之手”开始频繁干预经济，政府债务规模也随之不断扩大，债务风险开始呈现扩张之势，并一度成为社会关注的焦点。尤其是后金融危机时期以来，我国为应对世界金融危机的消极影响，在政府主导下开启了“强刺激”模式，各级地方政府通过直接或间接举债方式加强进行大规模的基础设施建设，债务规模日趋扩张。最新数据显示，截至2015年年末，我国地方政府债务总

额达 16 万亿元，地方政府债务率为 89.2%。当前，我国经济社会发展已经进入新常态，受到国际经济发展的持续低迷与国内经济改革“阵痛期”到来的影响，地区经济发展下行压力不断加大，财政收支矛盾日益凸显。需要肯定的是，在经济下行、地方经济资金紧缺的背景下，地方债的发行在一定程度上解决了地方政府融资渠道单一的问题，缓和了资金供给与需求之间不平衡的矛盾。但与此同时，日趋增长的地方政府性债务，也为经济的发展带来巨大的风险，一旦发生债务偿付不能的情况，将给经济社会的发展带来严重的不良影响。

从“债”的内在机理来看，债即为责，自古以来，“欠债还钱、天经地义”被视为债权人与债务人之间维系借债关系的亘古不变的准则。以此推之，作为债务的一种重要类型，地方政府债务的举借也应奉行“有债必还”的基本原理，积极承担地方政府债务所带来的风险和责任。就我国而言，地方政府的举债事项与偿债能力存在不相协调之处，这是因为：我国自 1994 年开启了“分税制”改革，中央政府的大量事权被下放至地方，但地方政府的财政来源并未得到扩展，这就在客观上形成了地方政府“权责不相适应”的矛盾。而在财政收入规模有限的情况下，各级地方政府普遍采用举债的形式筹集资金，以应对繁杂的地方事务和各项工作开支。此外，由于地方政府债务举借时限与行政官员的任职期限并不完全一致，导致地方政府举债权力与偿债责任长期处于“时空分离”状态^①，地方政府“该还多少债、怎么还债以及何时还债”等问题缺乏明确的责任和程序约束，在此背景下，地方事

^① 所谓“责任的时空分离”，是指经济发展的功绩属于本届政府，但囿于举债时限过长，债务偿还责任属于下一届政府的情形。