

华东政法大学65周年校庆文丛

地方政府债券融资的 法治约束问题研究

窦鹏娟 / 著

出版社
RESS • CHINA

华东政法大学65周年校庆文丛

地方政府债券融资的 法治约束问题研究

窦鹏娟 / 著

图书在版编目(CIP)数据

地方政府债券融资的法治约束问题研究 / 窦鹏娟著

—北京: 法律出版社, 2017

(华东政法大学65周年校庆文丛)

ISBN 978-7-5197-1244-0

I. ①地… II. ①窦… III. ①地方财政—债券融资—
经济法—研究—中国 IV. ①D922.290.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第204168号

地方政府债券融资的法治约束问题研究

DIFANG ZHENGFU ZHAIQUAN RONGZI DE

FAZHI YUESHU WENTI YANJIU

窦鹏娟 著

策划编辑 黄琳佳

责任编辑 黄琳佳

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 固安华明印业有限公司

责任校对 杜 进

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 720毫米×960毫米 1/16

印张 11.25

字数 174千

版本 2017年10月第1版

印次 2017年10月第1次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

网址 / www.lawpress.com.cn

投稿邮箱 / info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱 / jbwq@lawpress.com.cn

销售热线 / 010-63939792

咨询电话 / 010-63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服 / 400-660-6393

第一法律书店 / 010-63939781/9782

西安分公司 / 029-85330678

重庆分公司 / 023-67453036

上海分公司 / 021-62071639/1636

深圳分公司 / 0755-83072995

书号: ISBN 978-7-5197-1244-0

定价: 45.00元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

华东政法大学
65周年校庆文丛编委会

主 任：曹文泽 叶 青

副主任：顾耘耘 王 迁

委 员（以姓氏笔画为序）

马长山	王立民	朱应平	刘 伟	孙万怀
杜 涛	杜志淳	杨忠孝	李 峰	李秀清
肖国兴	吴新叶	何益忠	何勤华	冷 静
沈福俊	张 栋	张明军	陈 刚	陈金钊
林燕萍	范玉吉	金可可	屈文生	贺小勇
徐家林	高 汉	高奇琦	高富平	唐 波

崛起、奋进与辉煌

——华东政法大学 65 周年校庆文丛总序

2017 年，是华东政法大学 65 华诞。65 年来，华政人秉持着“逆境中崛起，忧患中奋进，辉煌中卓越”的精神，菁莪造士，栉风沐雨。学校始终坚持将学术研究与育人、育德相结合，为全面推进依法治国做出了巨大的贡献，为国家、为社会培养和输送了大量法治人才。一代代华政学子自强不息，青蓝相接，成为社会的中坚、事业的巨擘、国家的栋梁，为社会主义现代化和法治国家建设不断添砖加瓦。

65 年栉风沐雨，华政洗尽铅华，砥砺前行。1952 年，华政在原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学、上海学院、震旦大学九所院校的法律系、政治系和社会系的基础上组建而成。历经 65 年的沧桑变革与辛勤耕耘，华政现已发展成为一所以法学为主，兼有政治学、经济学、管理学、文学、工学等学科的办学特色鲜明的多科性大学，人才培养硕果累累，科研事业蒸蒸日上，课程教学、实践教学步步登高，国际交流与合作事业欣欣向荣，国家级项目、高质量论文等科研成果数量长居全国政法院校前列，被誉为法学教育的“东方明珠”。

登高望远，脚踏实地。站在新的起点上，学校进一步贯彻落实“以人为本，依法治校，质量为先，特色兴校”的办学理念，秉持“立德树人，德法兼修”的人才培养目标，努力形成“三全育人”的培养管理格局，培养更多应用型、复合型、高素质的创新人才，为全力推进法治中国建设和高等教育改革做出新的贡献！

革故鼎新，继往开来。65 周年校庆是华东政法大学发展史上的重要里程碑，更是迈向新征程开创新辉煌的重要机遇。当前华政正抢抓国家“双一流”建设的战略机遇，深度聚焦学校“十三五”规划目标，紧紧围绕学校综合改革“四梁八柱”整体布局，坚持“开门办学、开放办学、创新办学”发展理念，深化

“教学立校、学术兴校、人才强校”发展模式，构建“法科一流、多科融合”发展格局，深入实施“两基地（高端法律及法学相关学科人才培养基地、法学及相关学科研究基地）、两中心（中外法律文献中心、中国法治战略研究中心）、一平台（“互联网+法律”大数据平台）”发展战略，进一步夯实基础、深化特色、提升实力。同时，华政正着力推进“两院两部一市”共建项目，力争到21世纪中叶，能把学校建设成为一所“国际知名、国内领先，法科一流、多科融合，特色鲜明、创新发展，推动法治文明进步的高水平应用研究型大学和令人向往的高雅学府”。

薪火相传，生生不息。65周年校庆既是对辉煌历史的回望、检阅，也是对崭新篇章的伏笔、铺陈。在饱览华政园风姿绰约、恢弘大气景观的同时，我们始终不会忘却风雨兼程、踏实肯干的“帐篷精神”。近些年来，学校的国家社科基金法学类课题立项数持续名列全国第一，国家社科基金重大项目和教育部重大项目取得历史性突破，主要核心期刊发文量多年位居前茅。据中国法学创新网发布的最新法学各学科的十强排名，学校在法理学和国际法学两个领域排名居全国第一。当然我们深知，办学治校犹如逆水行舟，机遇与挑战并存，雄关漫道，吾辈唯有戮力同心。

为迎接65周年校庆，进一步提升华政的学术影响力、贡献力，学校研究决定启动65周年校庆文丛工作，在全校范围内遴选优秀学术成果，集结成书出版。文丛不仅囊括了近年来华政法学、政治学、经济学、管理学、文学等学科的优秀学术成果，也包含了华政知名学者的个人论文集。这样的安排，既是对华政65华诞的贺礼，也是向广大教职员工长期以来为学校发展做出极大贡献的致敬。

65芳华，荣耀秋菊，华茂春松，似惊鸿一瞥，更如流风回雪。衷心祝愿华政铸就更灿烂的辉煌，衷心希望华政人做出更杰出的贡献。

华东政法大学65周年校庆文丛编委会

2017年7月

目 录

绪 论	1
第一章 地方政府负债问题与我国地方政府性债务危局	12
第一节 地方政府负债的历史探源	12
第二节 地方政府负债：原因几何？	18
第三节 我国当前的地方政府性债务危局	25
第二章 我国地方政府举债融资机制的演变与转型	34
第一节 从地方公债到国债转贷	34
第二节 地方政府融资平台及其法律迷思	36
第三节 新《预算法》下的地方债治理与地方政府融资新格局	43
第四节 地方政府债券：地方政府举债融资机制的法治转向	50
第三章 我国地方政府债券融资中的突出问题及面临的发展困境	57
第一节 我国地方政府债券融资中的制度性缺陷	58
第二节 我国地方政府债券融资约束机制的不足	75
第三节 我国地方政府债券融资的发展障碍与现实困境	83
第四章 我国地方政府债券融资约束机制的构建	93
第一节 硬化我国地方政府负债的预算约束	93
第二节 强化我国地方政府债券融资的责任约束	100
第三节 健全我国地方政府债券融资监管机制	110

第四节	完善我国地方政府债券融资监督机制	116
第五章	法治化地方政府债券市场的制度建构	123
第一节	我国地方政府债券融资法制框架的完善	123
第二节	我国地方政府债券评级法律制度的改革	134
第三节	我国地方政府债券信息披露规则的改进	147
第四节	我国地方政府偿债保障制度的构建	152
结 论		157
参考文献		160
后 记		172

绪 论

近年来,我国地方政府性债务问题正在成为社会各界关注的焦点话题。地方政府性债务是指地方政府(含政府部门和机构)、经费补助事业单位、融资平台公司等直接借入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持,因公益性项目建设形成的债务。^{〔1〕}国家审计署曾分别于2011年和2013年先后两次对政府性债务进行全面审计。^{〔2〕}在此基础上,2014年国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,简称国务院43号文),财政部也制定了《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》(财预〔2014〕351号),此后国家又相继出台各种关于地方政府性债务管理的政策措施,这一系列举措都旨在有效破解我国目前所面临的地方政府性债务困境。

囿于财政收入的有限性,地方政府总是存在资金缺口。突破财政的局限,通过各种方法拓宽资金来源就成为各地方政府突破资金“瓶颈”的普遍做法,由此造成了地方政府融资的乱象和地方政府性债务的不断膨胀。在地方政府融资渠道中,发行地方政府债券是一种重要方式。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出了

〔1〕 参见刘尚希、赵全厚:《正确认识地方政府性债务》,载《光明日报》2013年8月23日,第11版。

〔2〕 其中,2011年的审计针对全国地方政府性债务,涉及省、市、县三级地方政府,审计内容包括地方政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务以及其他相关债务。2013年的审计针对全国政府性债务,涉及中央、省、市、县、乡五级政府,审计内容包括政府负有偿还责任的债务、政府需履行担保责任的债务以及政府可能承担一定救助责任的债务。

“发展并规范债券市场,提高直接融资比重”的要求,同时还要求“建立透明规范的城市建设投融资机制,允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道”。我国2014年新修订的《预算法》也赋予了地方政府依法适度举债的权力,这预示着我国地方政府融资机制将进入重要的转型时期,发行债券将成为地方政府举借债务的唯一合法方式。然而由于发展起步晚以及相关法律制度还不够完善,与国际上成熟的市政债券融资方式相比,我国地方政府债券融资还存在不少问题。本书立足于我国深化经济体制改革的宏观历史背景,面对地方政府债务问题日益突出的现实紧迫性,以债券市场法治体系为理论基础,围绕如何实现地方政府债券融资的法治化问题进行研究论证。

一、研究意义

在理论上,本书的研究意义主要体现在两个方面:

第一,将地方政府债券融资纳入债券市场法律问题进行研究,为债券市场理论体系注入新的内容。关于债券市场,当前的研究中尽管也谈到了政府债券问题,但在如此宏观的架构之下,地方政府债券融资问题不可能得到深入具体的研究。本书是在债券市场的范畴下,专门针对地方政府债券融资中的发行模式、信用评级、信息披露、约束机制等法律问题进行探讨,因此较之此前的泛泛研究能够在深度与细致程度上获得较大突破。同时,本书将政府与市场的关系问题有机地融合在地方政府举债融资的法治机制研究之中,以期通过对具体问题的研究探索为政府与市场关系的重构注入新思路。

第二,本书结合公共财政理论、现代政府理论与债券融资理论,沟通相关学科关于城市建设与政府融资问题的共性,为学术界尤其是法学界深入研讨地方政府债券融资问题打开视野,促使形成地方政府债券研究的新起点、新局面。

在实践中,本书的意义主要体现在三个方面:

第一,在国家治理整顿地方政府性债务的背景下,通过梳理和总结我国地方政府债券融资中存在的法律问题,为我国形成法治化的地方政府债券融资机制、建立法治化的地方政府债券市场提供思路。地方政府性债务问题正在成为制约地方经济社会发展和引发政府财政危机的导火线。我国曾经对地方政府发债行为采取严格的限制政策,但这并没有解决地方经济建设所需的资

金问题,反而造成实践中地方政府融资平台的大量涌现以及地方政府举债行为的异化现象。地方政府债券融资是城市建设与发展不可避免的问题,我国刚刚确立了地方政府债券预算及发行管理办法,^[1]如何规范地方政府债券融资行为,促使地方政府以市场化、法治化的方式进行债券融资正是本选题着力研究的核心问题。

第二,深入挖掘地方政府负债的动机,通过为地方政府债券融资设立责任约束机制,以期从根本上抑制地方政府的举债冲动,减轻地方债的“代际传递”现象,改善地方债规模居高不下、乱象丛生的状况,从而达到国家治理整顿地方政府性债务问题的目的。

第三,从政策与法律的视角考察我国地方政府债券发展历程,在检讨我国现行相关法律制度的基础上敦促尽早建立地方政府债券融资新规则。地方政府债券是我国地方政府举借债务的唯一合法方式,作为一种直接融资手段,通过发行地方政府债券的方式进行融资对促进地方经济建设和社会发展的作用十分明显。我国地方政府债券无论在性质上还是在融资行为的规范性方面均存在问题,正确认识并分析这些问题,从而探索如何在法治框架内通过建立完善的地方政府债券融资规则解决这些问题是本书研究的重要意义。

二、相关选题的国内外研究状况述评

(一) 国内研究情况

地方政府债券问题是近年来学术界研究的热点问题之一。2009年我国恢复发行地方政府债券,并由财政部代理发行之后,研究成果在数量上呈成倍增长之势。在中国学术期刊网上,以“地方政府债券”为主题可以检索到的文献数量多达13000余条,^[2]足见学者及社会各界对该问题研究的热情与关注程度。然而遗憾的是,这些研究成果多分布在财政与税收、证券、金融、政治、宏观经济管理与经济体制改革等学科领域,研究主题主要集中于地方政府债券

[1] 2015年3月12日,“为加强地方政府性债务管理,规范地方政府一般债券发行等行为,保护投资者权益”,财政部发布了《地方政府一般债券发行管理暂行办法》。2015年4月2日,为规范地方政府专项债券发行等行为,财政部又发布了《地方政府专项债券发行管理暂行办法》。2016年11月9日,财政部同时发布了《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府专项债务预算管理办法》,这两个办法也适用于地方政府一般债券和专项债券的预算管理。

[2] 检索时间为2017年6月24日。

可行性与制度选择、风险及其度量与控制等方面。法学界的研究成果仅有500余篇/部,其中经济法领域的研究占据绝大多数,研究主要侧重于地方政府债券的监管与法律规制方面,总体来看在研究成果数量的提高、质量的提升,以及研究的广度、深度和细致程度上还有待加强。

从现有文献来看,学者董奋义等较早地从我国财政体制的演化入手,对地方债券融资的初期定位与市政债券监管体制等问题进行了探讨(董奋义、苗锋,2003);王建平认为地方政府债券应纳入《证券法》进行调整,我国《证券法》应对地方政府债券发行规则、交易规则与违法处罚规则等相关条款予以修改(王建平,2011);学者李晓新等认为,我国目前的地方债缺乏必要和完备的法律监督机制,应通过构建有序的政府债券发行与监督机制来有效规制地方政府的发债行为(李晓新、疏平,2012);学者冯兴元等对我国城投债和地方政府债券的发展状况与特点进行了梳理,对照国际经验提出了中国市政债券的规则框架(冯兴元、李晓佳,2013)。

近年来,随着地方政府性债务问题的日渐突出和国家对于地方政府债券政策与法律的明朗化,相关研究逐渐增多和细化。例如,有学者在《我国地方政府债券的发展及其立法跟进》一文中提出了科学构建我国地方政府债券法律制度体系所面临的挑战以及尽快提速相应的立法跟进的建议(席月民,2014);《我国地方政府债券的制度选择》一文对我国地方政府债券的发行模式进行了分析论证,提出了应有效规范地方政府融资行为的建议(朱小川,2014);还有学者研究探讨了财政分权模式下地方政府债券融资中的发行方式及其效率、福利效应以及最优信息准确度管理等问题(王永钦、戴芸、包特,2015);另有学者分析了我国地方债务金融化的现象,认为必须将地方债务的金融风险纳入金融法治轨道(阳建勋,2016);还有学者对我国地方政府债券融资的法律监管程序问题进行了研究,指出了我国在这方面存在的问题并提出了完善的建议(戴传利,2016);有学者探讨了中央集权制框架下地方政府举债层级化合理配置问题,认为要实现这一合理化配置需在央地关系的治理框架和财税体制完善过程中予以推进(张婉苏,2017)。

在著作方面,关于地方政府债务的研究相对丰富,其中的不少作品都部分探讨了地方政府债券融资问题。较有代表性的如:王旭坤著《中国地方政府举债研究》(法律出版社2016年版),论证了正式赋予地方政府举债权的利弊得

失,也探讨了如何在法制框架内规范地方政府的举债、用债行为;陈骁著《经济视角下的地方政府融资问题研究》(法律出版社2015年版),对我国地方政府融资问题的根源以及解决之道进行了找寻与探索,提出要从需求控制和供给控制两个维度规范地方政府的融资行为;向东著《中国政府债券法律制度研究》(中国言实出版社2014年版),在借鉴国际成功经验的基础上,结合我国实际情况提出了我国政府债券的立法构想。还有一些著作是从经济学等学科的视角进行讨论的,许多法律问题在书中没有涉及。如杨辉著《市政债券发行规则与制度研究》(经济科学出版社2007年版),其中谈到了我国市政债券的发展战略、财政规则、制度框架及政策建议等问题。从更加外围的范围检索,其他有关债券方面的著作中也有部分内容提到了地方政府债券问题,但却鲜有结合我国当前的地方政府债务困境,从法治约束的视角研讨地方政府债券融资的论著。

现有文献中,尽管学者之间在具体观点与建议方面存有分歧,但就以下几点却达成了共识:地方政府具有强烈的负债冲动,地方政府债券是地方政府举债融资的重要方式,我国亟待建立地方政府债券融资法律制度以规范地方政府债券融资行为。现有文献解决了以下几个方面的问题:(1)剖析了目前我国地方政府面临的融资困境,提出了金融支持城镇化建设的对策建议,初步探讨了市政债券、地方政府融资平台等在地方政府融资中的运用。(2)厘清了地方政府负债的原因,提出了将地方政府债券纳入《证券法》调整的观点,参照成熟市场经验设计了我国市政债券的规则框架。(3)分析了地方政府债券的风险,指出了存在发行定价、信息披露、信用评级等问题,提出了监管的必要性以及责任约束的建议。

目前的研究没有很好地回应和解决以下几个方面的问题:(1)面对新的《预算法》和地方债管理新规,地方政府如何实现举债融资模式的顺利转型?作为地方政府唯一合法的债务举借方式如何使地方政府债券的融资功能得到最大发挥?(2)地方政府债券能否有效抑制地方政府的负债冲动,采用此种融资方式能否避免以往融资中的各种违法违规现象?(3)如何利用法治机制,对地方政府债券融资进行有效约束,建立法治化的地方政府债券市场?

相对而言,“地方政府债券问题”还是一个相对“年轻”和充满活力的研究课题,研究主题从早前关于地方政府债券可行性与必要性的探讨,发展为契合

我国地方政府实际状况提出具体的制度设计,显示了研究者们务实和注重应用的研究品质。但总体来看,法学界目前关于该选题的文献尤其是直接研究成果十分稀缺,研究状况呈现出极大的分散性,未来亟须在研究的系统性、广度、深度、细致程度以及成果质量等方面予以加强。

(二) 国外研究情况

政府债券问题在国外也是学者研究的一个热点,Westlaw、HeinOnline、Lexis、JSTOR、SSRN等外文数据库均能检索到大量相关文献。与国内研究类似,经济学学者对于该问题的研究已经十分充分,研究集中在市场结构、利率、流动性、风险以及相关的财税问题等方面,其中也涉及了部分法律问题。法学界对于政府债券研究的兴趣主要在法律规则、信息披露以及债券持有人保护等方面。

在已有研究成果中,学者大卫·格林伯格(Ronald David Greenberg)较早地关注了有关市政证券规则与实务方面的问题,指出伴随着国家和地方政府开支的增加,在过去10余年间以债务证券方式向大众进行的市政融资正在不断增长。市政融资对于美国资本市场的重要性不言而喻。丽莎·菲恰德(Lisa M. Fairchild)与南·埃利斯(Nan S. Ellis)认为,美国市政债券市场规模尽管庞大,但对其监管却极为不力,市政债券市场缺乏连续且全面的信息披露致投资者处于过度风险之中,美国SEC的15c2-12规则关于强制信息披露规定在市政债券问题上彰显出不足之处。克里斯汀·萨加拉塔·重(Christine Sgarlata Chung)认为,尽管市政证券对于那些脆弱和风险厌恶的投资者而言是安全的,因为作为发行人的国家与地方政府很少违约,然而关于市政证券市场及其风险的传统认知对于监管政策而言却是不充分的,这是由于它忽视了发行人和纳税人所面临的政府运用债务和衍生工具进行重要基础设施及公众服务融资时的风险与成本。菲利普·格鲁曼(Philip Grommet)尖锐地指出当前的市政债券市场与其“冷清市场”的名号并不相符,并通过一系列确凿的数据提出了市政证券市场违约事件很可能将经历一次前所未有的增长,因此需要尽快回应这一变化,改革其监管体系。

相对而言,国外对于政府债券的研究已经不再局限于是否必要和可行等问题的探讨,而是主要集中于规则建构与制度完善方面,着重于从监管的视角对市政债券的信息披露以及投资者保护等问题进行研究。然而囿于国情、制

度以及环境方面的差异性,国外研究中所得出的建议与结论是否适应我国情况还有待进一步验证。与国内研究相似的是,国外的相关研究也缺乏系统性,比较分散,而且研究视角较为单一,尤其缺乏对于地方政府债券相关法律问题的专门系统性研究,不得不说这是国内外相关研究的一个共同缺憾。

三、研究目标及支撑性观点

本书立足于我国深化经济体制改革的宏观历史背景,面对地方政府债务问题日益突出的现实紧迫性,以债券市场法治体系为理论基础,围绕如何实现地方政府债券融资的法治化问题进行研究论证。

在国家深化经济体制改革和经济社会转型的关键时期,经济新常态以及建设新型城镇化的要求,将会给地方政府带来更大的资金压力,债务问题和融资难题会在未来很长一段时间困扰地方政府。本书的支撑性观点如下:(1)化解地方债危局的关键,除了进行财政体制改革以实现地方政府财权与事权的匹配外,还应将重点放在促进地方政府融资机制的市场化和法治化转型方面;(2)我国当前的地方政府债券融资还存在制度上的缺陷和约束机制不足的问题,其发展还深受一些非市场化因素影响,这些问题的存在决定了这一机制对于解决我国地方政府融资难题的局限性;(3)依据我国现行法律,绝大多数市和县级政府依然没有举借债务的资格,但现实中这两级政府的债务负担更重、融资需求更强烈,违法违规和隐性举债的风险很大,应从现实出发解决这两级政府的融资难题;(4)解决地方政府债务问题,不能仅依赖于规模控制,更重要的是考虑地方政府的偿债能力,应以偿债能力为基准确定地方政府债券发行的额度;(5)破解我国地方政府债券融资困境的法治思路,是硬化预算约束并严格责任机制以抑制地方政府负债冲动,强化监管与监督促使形成规范发展的地方政府债券市场,健全地方政府债券信用评级制度,促进地方政府资产负债信息的公开,增强地方政府的偿债能力,完善地方政府偿债保障机制。

四、研究的主体框架及主要内容

本书围绕地方政府债券融资的法治约束问题从以下五个方面展开研究:

第一,地方政府负债问题及我国地方政府性债务危局。作为研究的背景

和起点,本部分着重于解答两个问题:一是地方政府负债的原因以及地方政府举债所造成的一系列问题;二是目前我国所面临的地方政府性债务情况究竟达到了何种局面。

第二,地方政府举债融资模式的演变与转型。两次审计开启了国家治理地方债问题的新篇章,新的《预算法》和地方债新政的施行催生了地方政府举债融资模式的转型。这一部分的研究重点有三个:地方融资平台模式下地方政府举债的具体形式、特点、产生的风险与问题;地方政府举债权的演变历程;新《预算法》及地方债新政催生地方政府融资新格局;地方政府债券融资模式的优越性。

第三,地方政府债券融资中的突出问题与面临的发展困境。尽管地方政府债券融资相比融资平台更加规范和透明,但仍面临不少问题。本部分重点就这些问题从法律角度进行分析和探讨:我国地方政府债券融资的法制框架;我国地方政府债券的监管机制与失灵隐患;我国地方政府债券发行定价机制与市场化程度;地方政府债券融资中信息披露的特殊性及在我国存在的障碍;我国地方政府债券信用评级的问题与影响;我国地方政府债券融资的违约风险及债务偿还机制的缺陷;我国地方政府债券融资发展面临的非市场化因素和违法违规举债现象等。

第四,地方政府债券融资约束机制的构建。缺少责任约束是地方债不断膨胀的重要原因,本部分从政府责任理论出发,着重考量如何通过建立相应的责任机制来约束地方政府的债券融资活动,内容包括:地方政府举债融资的责任理论;地方政府作为地方政府债券发行人的责任;地方政府债券融资中的官员问责与追究机制;地方政府债券融资中其他参与主体的责任约束;多层次地方政府债券监管与监督机制的构建,包括地方政府债券融资的政府监管、市场约束和社会监督机制。

第五,法治化地方政府债券市场的制度建构。本部分针对地方政府债券融资中的问题,从法治角度提出解决的基本思路:首先是切实结合我国国情完善地方政府债券融资的法治框架。在此基础上构建契合地方政府债券特质的市场制度,包括体现地方差异性的地方政府债券信用评级制度、符合地方政府债券属性的信息披露制度。最后,考虑中央不救助原则下如何建立地方政府债券的违约预警及债务偿还机制,包括偿付方式的制度设计、偿付资金来源以

及偿付管理制度等。

五、研究思路及研究方法

本书把握国家治理整顿地方政府性债务的良好契机,对地方政府债券融资的法治约束问题进行研究。基本的研究思路是:首先厘清目前困扰我国地方政府债券发展的重要法律问题,然后通过系统性的研究提出规范地方政府债券融资的基本法治框架,最后结合当前的新形势探索我国地方政府债券融资法治化机制以及法治化地方政府债券市场的形成路径。

关于研究方法,本书首先以历史唯物主义和辩证唯物主义为总体指导,采取由实践到理论再到实践的办法,将经验分析与理性构建两个层面结合起来,在对地方政府债券融资法律问题进行实证研究的同时,也从理性的角度审视和思考地方政府在债券融资中可能出现的违法违规行为,以及如何借鉴国外相关制度治理我国地方政府债券市场的问题。

具体而言,本书还将采取综合比较分析、历史分析以及制度分析的方法进行研究。其中,将对国外成熟地方政府债券法律制度进行对比和分析,总结其在地方政府债券立法中的共性与个性,得出完善我国立法的启示;另外将以历史眼光考察我国地方政府债务以及债券融资问题,分析其时代背景并研究演变趋势,结合我国实际情况提出实现地方政府债券法治化的基本思路;最后将从我国经济转型的宏观背景出发,利用国家清理整顿地方债务的契机,采用制度分析的方法就我国地方政府债券法律制度的具体设计问题进行研究论证。在整个研究过程中,还将注意通过案例追踪以及实地走访调研等方式了解和掌握研究主题的最新进展,以确保研究的全面性、严谨性和新颖性。

六、创新之处与存在的不足

本书立足于我国经济社会转型的宏观背景之下,在地方政府债务问题日趋突出的现实考量下思考我国如何通过法治手段有效约束地方政府的债券融资活动,促使形成市场化、法治化的地方政府债券市场。本书可能在以下方面存在创新:

1.研究视角的独特性。本书在债券市场法治理论体系下,从解决地方政府性债务的现实紧迫性入手,结合政府与市场关系的宏观讨论,对地方政府的融