

李 帅 著

# 新《预算法》语境下 我国地方政府债务面临的困境与疏解

XIN YUSUANFA YUJINGXIA  
WOGUO DIFANG ZHENGFU ZAIWU MIANLIN DE  
KUNJING YU SHUJIE

## 作者简介

**李帅**，1985年生，男，山东莱芜人，华东师范大学法学院讲师、晨晖学者，上海市法学会财税法学研究会理事，曾任《人大法律评论》（CSSCI来源集刊）主编，现任华东师范大学《企业合规论丛》主编，法学博士。曾在《中国社会科学》《政法论坛》《法律科学（西北政法大学学报）》等核心刊物上发表论文十余篇，主持国家社科青年项目“财税法视角下司法预算分层保障机制研究”、中国法学会自选课题“新《预算法》语境下我国地方政府债务面临的困境与疏解”；参与国家社科基金重点项目“全口径预算决算管理改革及其法治化进程研究”、司法部部级科研重点项目“《税收征管法》修订问题研究”、中国法学会“我国农村金融法制创新研究”等课题的研究。

李 帅 著

# 新《预算法》语境下

## 我国地方政府债务面临的困境与疏解

XIN YUSUANFA YUJINGXIA

WOGUO DIFANG ZHENGFU ZAIWU MIANLIN DE

KUNJING YU SHUJIE



中国政法大学出版社

2019·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

新《预算法》语境下我国地方政府债务面临的困境与疏解/李帅著. —北京:中国政法大学出版社, 2019. 10  
ISBN 978-7-5620-9232-2

I. ①新… II. ①李… 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(2019)第228288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 720mm×960mm 1/16  
印 张 18.5  
字 数 320千字  
版 次 2019年10月第1版  
印 次 2019年10月第1次印刷  
定 价 59.00元

本书为中国法学会部级法学研究自选课题“新《预算法》语境下我国地方政府债务面临的困境与疏解”[项目号:CLS (2017)D102]的成果。

# 前 言

我国地方政府债务（以下简称“地方债”）问题是一个看似老问题的新问题。之所以说它看似老问题，是因为学者们从很早之前就开始了对地方债问题的研究，并积累了大量的文献。但从既有文献的梳理来看，以经济管理为视角的研究成果很多，以法学为视角的研究则成果较少，且为数不多的地方债法学研究成果，多数也都具有“时事评论”的倾向，例如，呼吁开放地方债券发行权、规制地方融资平台债务等。但随着2015年《中华人民共和国预算法》<sup>〔1〕</sup>的实施，许多既有的地方债文献都失去了时效性，新的法律法规赋予了地方债问题新的内涵。现在面临的地方债问题是允许地方债券发行之后所面临的新问题，例如：债务置换中的强制摊派、省内部政府债资金的管理和分配、地方债券预算审批程序不合理、预算监督不力、地方债违约情况下的处置机制不完善等。因此，本书旨在立足中国国情，针对实践中出现的新问题，结合2015年《预算法》在本问题上的修改，提出规制地方债问题的具体建议。

我国于2011年、2013年对地方债进行了两次摸底，以最近一次地方债审计结果来看，我国地方债规模高达17.89万亿（截至2013年6月），而同年我国地方财政收入是16.57万亿元，即我国地方债总额已经达到了当年度地方财政收入的108%。从审计结果来看，我国地方债分布呈橄榄球形，上下小，中间大。我国地方政府分为省、市（地级市）、县（含区、县级市）、乡

---

〔1〕 基于行文方便，本书所涉我国法律名称，均省略“中华人民共和国”。

镇四级，其中市级政府显性债务达到 48 434.61 亿，占地方显性债务的 44.5%，县级地方显性债务占比达到 36.35%，与之形成鲜明对比的是省级、乡镇级债务所占的比重仅有 16.3% 和 2.8%。随着《预算法》的修改，当今仅有省级政府享有发债权，省级以下政府被《预算法》明确禁止举债，且地方债券是今后唯一合法的地方债形式。因此，在债务替换的过程中必然涉及不同级别的债务主体以及不同种类的地方债之间的替换，而在债务替换过程中出现的新问题需要予以重点关注。此外，目前我国《预算法》虽然允许省级政府发债，但总体而言，国家的制度供给和执行力度都还存在不足，具体的流程和管控措施规定不明确，一级市场、二级市场的运行与监督规范缺失，现行的规定中也还存在一些瑕疵，需要进一步予以补充与完善。

地方债对于一个国家的社会、政治、经济平稳发展有着极其重要的意义，尤其是对于当下正处在财政改革关键时期的中国，其意义尤甚。一旦地方债的风险积累到不可控的程度，不但会直接影响到地方债债权人的利益，还会引发地方财政危机和金融危机，对财政的稳健运行造成冲击，进而对地方政府的公信力造成负面影响。尤其是在我国地方债制度改革、完善的过程中，历史累积的问题、转型期的置换衔接问题、地方债券运行经验不足等问题都会放大这些风险，需要加以系统研究。中共中央政治局于 2014 年 6 月 30 日审议通过的《深化财税体制改革总体方案》以中国共产党最高效力文件的形式，赋予了本轮财税体制改革明晰的定位。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为我国未来的改革路径指明了大方向：全面深化改革首先必须依法有序推进。在此背景下，本书力图通过对我国现阶段存在的地方债问题进行梳理，结合我国目前的财税改革实践，为未来我国地方债券相关法律制度的构建和完善提供路径选择和制度建议。具体而言，本书分七部分来论述我国地方债的法律规制问题。

第一部分为导论，主要介绍本书的选题意义、既有研究成果和本书的基本框架观点。地方债是指地方政府以信用为担保向社会借款并承诺到期还本付息的一种公债，是地方政府进行融资的重要手段。政府的融资举债行为应当具有公共性和服务性，不能以营利为目的。本部分对地方债既有文献进行了梳理，列举出了本书采用的研究方法，并对本书的研究思路、基本框架、主要观点和创新之处做了概括性说明。

第二部分是我国地方债问题的基本原理，主要包括地方债的概念廓清、

分析我国地方债的理论工具、我国地方债的历史沿革和我国目前财政现状四个方面。在分析我国地方债问题时，本书将使用公共产品理论、项目区分理论、财政分权理论、公共选择理论及公共池塘理论等分析模型。我国自清末开始公债尝试，革命战争时期即有地方债的发行实践，新中国成立之后，我国地方债经历了允许发债、禁止发债、有条件开放地方发债、允许省级政府发债等阶段。现行分税制下央地财政分权不明确，加之地方党政领导在“政绩”刺激下难以遏制发债冲动，导致我国地方债问题突出。

第三部分为存量地方债的转化和管理。过去，我国各级政府通过各种形式进行了举债，而在现行规定下只有省级政府债券才是唯一合法的地方债形式。这就涉及存量债务的置换问题，包括将预算外债务置换为预算内债务，将省级以下债务转化为省级债务，将其他形式的债务转化为债券类债务。在债务置换的过程中，应当注意三个方面的问题：一是要以市场为导向，避免出现地方债券的强制摊派；二是本着禁止反言原则，应当禁止地方政府自我免除担保责任；三是完善省及其以下各级政府内部的债务管理规定，建立风险预警机制，并改革官员政绩考核标准防止其懒政或滥用权力。

第四部分是地方债券发行制度的构建，即地方债券一级市场的构建。地方债券的发行应当本着代际公平、临时财源、民主监督、社会福利最大化等原则进行。在具体制度构建方面，在现阶段，我国可以以省级政府为试点，待时机成熟后逐渐扩大发债主体范围；增加专项债券的比例；设定法定的发债上限。在地方债券发行时，由发债机关选取评级机构可能导致二者的利益关联，且采用不同的标准可能导致不同的评级结果，建议确定统一的评级标准，改革评级机构选任程序，采取多选抽签制，建立评级机构准入门槛和行业监督制度，以完善地方政府评级制度。

第五部分是地方政府债券二级市场的构建。所谓地方债券二级市场，是指在地方债券发行之后，进入流通环节而形成的市场。完善二级市场，对于畅通中长期地方债的运行意义重大。地方债券在发行之后，就进入了新的流通环节，首次投资认购的债权人可以决定持有至到期，也应当允许其在特定的情况下提前变现，因此，可以通过二次转让的形式实现地方债券的流动性。在地方债券二级市场的监管中，应当坚持行业自律与外部管制相结合的原则。对于交易所二级市场中的地方债券买卖，应当以证监会监管为主，交易所监管及行业自律监管为辅；对于银行间市场，监管主体应该为中国人民银行，

辅之以中国银行保险监督管理委员会等机关。此外，对于非专业机构的地方证券投资人，应当明确其金融消费者的资格，并建立相应的金融申诉专员（FOS）制度保护其合法权利。

第六部分是地方债券的预算监督。我国预算法治还存在诸多问题，预算刚性也严重不足，在现行的具体预算规定中，地方债券的预算不能被列入年度预算草案，而是作为预算调整方案，这样的管理模式设置不但与《预算法》中关于预算调整的本质相违背，而且不利于地方债券设计的科学性和合理性。对此，应采用区别对待制，对于常态性地方债券的发行，原则上应当由省政府编入年度预算草案中，并提交省人大审批；在紧急情况下确有及时发债必要时，才采用预算调整的方式进行。同时，应加大大预算监督力度，采用事前、事中、事后监督相结合的制度，将预算编制改为权责发生制，保证预算信息公开，并赋予人大预算修正权。此外，我国现行地方债实践中一个突出的问题就是政策治理，其治理依据大部分立法位阶都很低，这样的做法不但违背了立法保留原则，而且也无法让人民对国家的地方债券制度产生准确而合理的预期。因此，应当尽快制定一部与《预算法》等相关法律相衔接的《公债法》。

第七部分的主要内容是地方政府破产制度的构建。地方政府破产制度是为了应对地方债失控问题而设置的，而该制度的缺失也是自发自还模式下地方债退出机制不完善的体现。政府破产并不意味着政府被消灭，而是进入债务重组程序，通过司法手段解决政府债问题，一般涉及利息减免和展期等内容。没有破产风险的政府不是好的政府，构建我国地方政府破产制度，应当遵循破产主体不消灭原则、地方政府破产而不清算原则、地方政府财政破产与事权运行相分离三大原则。对于申请破产的地方政府，建议由本级政府、本级政府财政部门、国资委、税务部门、审计部门、上级政府财政部门与国资委代表等共同组建财政重建工作组。该工作组除了作为债务人代表与债权人会议协商达成债务调整协议及还款协议之外，还有义务对破产的地方政府之财政状况、资信状况进行全方位的核查，拟定相关的协议草案并提交债权人会议讨论通过，对于通过债权人会议表决的债务调整协议和还款协议，应当监督其执行。

# 目 录

<b>第一章 绪 论</b> .....	001
第一节 选题背景和意义 .....	001
第二节 文献综述 .....	007
第三节 研究方法 .....	028
第四节 研究的基本思路及框架、主要观点 .....	028
第五节 创新之处与不足 .....	032
<b>第二章 我国地方债问题的基本原理</b> .....	034
第一节 地方政府债的逻辑廓清 .....	035
第二节 我国地方债源流考 .....	043
第三节 地方债规制的经济学基础 .....	054
第四节 我国的财政分权现状 .....	066
<b>第三章 存量地方债的化解与置换</b> .....	080
第一节 存量地方债置换与管理的基本问题 .....	081
第二节 地方债置换受阻及其疏解 .....	092
第三节 地方债置换中的逃债风险及对策 .....	102
第四节 财政分权视角下省内部地方债资金的管控 .....	107

<b>第四章 地方债券发行制度的漏洞弥补</b> .....	112
第一节 我国地方债券发行应遵循的基本原则 .....	112
第二节 我国地方债券发行制度的改革进路 .....	118
第三节 完善我国地方政府信用评级制度 .....	128
<b>第五章 地方债券二级市场规制的完善</b> .....	138
第一节 二级市场和一级市场的区分 .....	138
第二节 世界主要国家政府债券市场经验 .....	143
第三节 我国地方债券二级市场存在的问题及改进 .....	147
<b>第六章 地方债预算监督的补强</b> .....	153
第一节 预算监督 .....	154
第二节 地方债券融资过程中的预算权分配 .....	162
第三节 现行地方债券预算管理模式的弊端 .....	165
第四节 地方债券预算管理的改革进路 .....	170
第五节 完善地方债券预算的人大监督 .....	178
<b>第七章 地方政府破产制度的构建</b> .....	187
第一节 前提廓清：地方政府破产≠主体消灭 .....	188
第二节 构建地方政府破产制度的必要性证成 .....	191
第三节 美国市政破产制度的借鉴 .....	197
第四节 我国地方政府破产制度的构建进路 .....	206
<b>结 论</b> .....	226
<b>参考文献</b> .....	229
<b>相关文件</b> .....	248
<b>附 件 地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）</b> .....	262
<b>后 记</b> .....	283

# 目 录

图 1-1	地方政府各融资方式成本对比图 .....	015
图 2-1	2016 年地方政府债券限额比例 .....	040
图 2-2	2016 年地方债券发行比例图 .....	040
图 2-3	我国财政赤字情况示意图（1986 年至 1992 年） .....	049
图 3-1	各省市定向和公开发债占比情况示意图 .....	095
图 7-1	我国政府一般公共预算增收图（2006 年至 2015 年） .....	214
图 7-2	我国政府一般公共预算增收率变动图（2006 年至 2015 年） ...	215
表 2-1	1999 年城投债发行实例 .....	050
表 2-2	“4 万亿计划”资金流向表 .....	051
表 2-3	分税制前各省份财政赤字列表 .....	066
表 2-4	2013 年 6 月地方政府举债表 .....	070
表 2-5	地方债务和财政赤字集中（2013 年） .....	072
表 2-6	地方政府借款来源表（2013 年） .....	074
表 2-7	地方政府借款利用情况表（2013 年） .....	075
表 4-1	地方政府评级指标表（杨胜刚教授版） .....	131
表 4-2	地方政府信用评级结果（杨胜刚教授版） .....	132
表 4-3	地方政府评级指标表（闫明博士版） .....	132
表 4-4	地方政府信用评级结果（闫明博士版） .....	133

# 第一章 | 绪论

## 第一节 选题背景和意义

地方政府债（以下简称“地方债”）是地方政府作为债务人向社会进行融资形成的债务，也是地方财政资金的来源之一。由于地方政府有着相对稳定的财政收入作为债务担保，所以，该债务的风险较小，为公众提供了一种相对安全的投资渠道，也为地方政府提供了一种相对方便的融资途径。当前，地方政府出于种种原因而在资本市场举债成了世界范围内的通例，对此，许多国家都通过明确的立法加以规制。然而，在自由资本主义时期，地方债并不被社会所接受，以亚当·斯密、大卫·休谟为代表的自由资本主义经济学家崇尚市场之超然地位，认为政府并非是参与经济活动之适格主体。该学派认为社会成员都应当在市场之手的调节下安排自己的行为，且市场有足够的力量对经济秩序做最优安排，因此政府不该以举债的形式对市场加以扭曲；另一方面，政府的举债行为增加了政府的收入，进而使政府的财权与事权都有所扩大，会使其脱离“守夜人”的角色设定。因此，斯密等人皆认为政府不应当举债，否则就无法实现对市场资源之最优配置，还可能使政府公权凌驾于市场自由之上。在此后的几百年时间，亚当·斯密的理论被西方经济学界奉为圭臬，其对政府债务的态度也一直影响着资本主义国家。直到 20 世纪 30 年代的大萧条时期，纯粹自由市场导致了市场失灵的恶果，学者们开始对政府与市场的关系、政府的职能以及政府债务问题进行新的思考，其中最具代表性的人物就是凯恩斯。凯恩斯对公债的态度与亚当·斯密截然相反。凯恩斯认为，市场本身并没有完善的自我调节能力，市场内生的供需失衡是导致经济危机和萧条的主要原因。为了弥补市场这一缺陷，防止产生大规模的

经济萧条，政府必须增加支出以平衡市场供需，而一般性税收收入无法完全满足这种需求，因此需要通过举债的形式实行赤字财政。凯恩斯同时认为，政府举债虽然有使社会致富之效果，却也难免会造成资源的浪费，<sup>〔1〕</sup>然而，两害相权取其轻，当政府负债对经济的刺激与促进作用大于所造成资源的浪费时，政府债务就应当被允许存在。当然，政府公债的举债额度也不能是无限的，因此，凯恩斯认为应当鼓励政府有限举债。美国经济学家阿尔文·汉森、塞穆尔·哈里斯都对政府债做了相同的论断，即政府公债可以防止萧条，应当在经济繁荣时消减公债，在经济危机时增加公债，<sup>〔2〕</sup>从而“熨平”经济周期对国民经济的影响。

我国直到 2015 年才通过修法正式认可了地方政府以债券形式进行举债的做法，但在此之前，地方政府早已通过各种途径在法律的空白地带开展了举债活动。例如，多数地方政府都通过建立融资平台发行“城投债”等隐性举债的方式影响着国家经济的运行。我国的地方债问题由来已久，不但我国学者对其多有关注，随着我国经济实力的增强，越来越多的国外学者也加入了对其的研究。<sup>〔3〕</sup>由于长期以来地方债并不是我国《预算法》所认可的地方财政收入来源，所以，过去我国的地方债额度并不体现在政府预算文件中并被公众所知，对于我国地方债的规模许多学者有着不同的推测，直到 2011 年、2013 年我国两次对地方债进行了审计，才大体摸清了我国地方债的体量。2013 年 6 月底，我国地方债务余额总计 178 908.66 亿元，相比前次审计结果增加了 66.93%。其中，地方政府的直接债务额度高达 108 859.17 亿元，或有债务亦高达 70 049.49 亿元，且无任何一级政府没有负债。在政府或有债务中，省级地方政府债务所占的比例最大；在直接债务中，市级、县级债务所占比重最大，分别达到了直接债务总额的 44.5% 和 36.35%。<sup>〔4〕</sup>

加剧我国地方债问题的历史拐点是 2008 年的世界金融海啸，其契机当属

---

〔1〕 参见胡光辉：“地方政府性债务危机预警及控制研究”，吉林大学 2008 年博士学位论文，第 7 页。

〔2〕 参见张海星编著：《公共债务》，东北财经大学出版社 2008 年版，第 23 页。

〔3〕 Li Shiyu and Shuang Lin lin, “The Size and Structure of China’s Government Debt”, 3 *Fuel & Energy Abstract* (2011), pp. 527-542.

〔4〕 参见财政部《关于 2013 年中央和地方预算执行情况与 2014 年中央和地方预算草案的报告》。另外，自 2013 年之后，我国官方没有再对地方债存量公布过准确数字。2014 年、2015 年，国家统计局分别公布了当年度地方债本息的偿还金额，分别为 983.10 亿元和 681.68 亿元。

“4万亿计划”。2008年，金融海啸对世界经济产生了冲击，身处世界经济大潮中的中国也难免受到了波及。为了保障国民经济的总量均衡及健康发展，我国政府对市场采取了干预措施，国家通过4万亿元的“一揽子”计划拉动内需，但其中70%的资金需要地方政府来配套提供。客观地说，“4万亿计划”充分体现了“国家之手”在应对经济不景气过程中的积极作用，对社会资源做了最大限度的整合，使“国家之手”与市场“看不见的手”结合了起来，促进了地方经济的发展，许多基础设施、工业设施都在这一阶段被投入建设。<sup>〔1〕</sup>然而，我国自1994年分税制改革以来，“财权上移、事权下降”的特征十分明显，地方政府正常的预算收入难以负担2.8万亿元的支出需求。处于压力下的地方政府面临两种选择：其一，派专门人员进京向中央寻求资金帮助。以法经济学的视角观之，中央资金虽然有剩余，但不是无限的，不能满足所有的地方政府之需求。因此，中央资金可以被视作是一个公共池塘，地方政府对池塘中的“鱼”的竞逐是一个总量均衡的博弈，在总量有限的情况下，某一主体“多分得一块蛋糕”意味着有另一方将失去得到该笔资金的机会，于是，参与这场分配的地方政府就会陷入一种竞争状态。在这场资金争夺战中，既增加了交易的成本，又产生了寻租的现象。“规范是降低交易成本的关键”，<sup>〔2〕</sup>要降低地方债成本，必须对其加以系统规范。其二，地方政府自行融资。地方政府融资的途径多种多样，例如贷款、发行债券、发行“城投债”、政府和社会资本合作（PPP）、“建设-经营-转让”（BOT）等方式，但具体采用哪些方式，还要看法律授权地方政府可以采用哪些方式。然而，在“4万亿计划”推行之时，我国当时的《预算法》仍严禁地方政府举债，但地方政府却依然纷纷借贷，产生了显性债务，又通过地方融资平台进行融资。在这一过程中，地方政府为城投公司等融资平台之债务进行担保，产生了大量的或有债务。从法律视角审视，地方政府的担保存在法律上的失洽性。<sup>〔3〕</sup>

政府的投融资行为皆属于财政收支范畴，而公共财政之收支皆应以公共

---

〔1〕 参见卞志村、杨源源：“结构性财政调控与新常态下财政工具选择”，载《经济研究》2016年第3期。

〔2〕 [美] 弗朗西斯·福山：《大断裂：人类本性与社会秩序的重建》，唐磊译，广西师范大学出版社2015年版，第206页。

〔3〕 参见詹向阳：“辩证地看待地方政府融资平台发展”，载《中国金融》2010年第7期。

服务的提供为出发点，不能以营利为目的。当然，在具体的资本运行过程中可能会出现客观赢利的情况，但只要投资主体并不以取得红利为直接目的，仍可以视之为不具有营利性。<sup>〔1〕</sup>地方政府为达到提升本地公共基础服务水平等目的而需要大量资金，而这些公共设施的折旧周期与替换周期很长，可以重复、循环使用，因此，法经济学上一般认为政府为了公共基础设施的建设而进行举债的行为既符合法律上的公平观念，又符合经济学上的效率要求。<sup>〔2〕</sup>然而，在我国政府举债问题上，却产生了与“政绩”挂钩的“准营利性”趋向。由于现行行政岗位升迁的指标中，国内生产总值（GDP）所占的比重甚大，而财政支出对于拉动本地需求、刺激 GDP 的增长有着巨大作用。对于官员来说，增加政府融资以满足支出之需与谋求行政级别的晋升在很大程度上具有重合性。与 2013 年 6 月相比，2015 年地方债总量又增长了 42.6%，比 2011 年增长了 120%，达到了 15.4 万亿元。目前，仍有许多学者认为应当继续鼓励地方债，以发行新债的方式来解决旧债的问题。例如，有学者提出：“政策鼓励地方债，尤其是发展专项债创新品种和提高发行额度，有助于化解地方政府债务问题。2017 年以来地方政府债务管理明显趋严，而地方债作为政策鼓励的融资渠道近年得到了快速发展。比如，首先，经过近三年债务置换后，城投企业的非政府债券债务陆陆续续被置换成政府债券，因此城投企业的流动性压力和财务成本压力得到一定缓解。其次，政府在地方债中专项债额度内，创设出土地储备专项债券、收费公路专项债券和轨道交通专项债券等创新品种。最后，此前市场对各类创新品种留有一定顾虑，主要是因为创新品种都属于专项债额度内，除非专项债额度有所上升，否则难以发挥更大的作用。而 2018 年专项债净发行额度将达到 1.35 万亿元，较 2017 年增加 5500 亿元，相较于 2015—2017 年 1000 亿元、4000 亿元和 8000 亿元的额度，2018 年专项债发行额度进一步上升。如果乐观估计的话，根据 2017 年 8 月财政部发布的《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》，‘专项债券规模应当在国务院批准的本地区专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分’，也为今年专项债提供更大的额度空间。因此，未来地方债尤其是专项债的发展，将在化解

〔1〕 参见史际春：“论营利性”，载《法学家》2013 年第 3 期。

〔2〕 See Blane D. Lewis, “Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Dose Fiscal Capacity Matter?”, 6 *World Development* (2003), pp. 1047~1063.

地方政府债务问题中发挥更大的作用。”〔1〕

地方政府缺乏系统性法律规制的融资活动所引发的问题已经引起了国家和领导人的关注。早在2010年，国务院时任总理温家宝就曾把制定相关措施以规范地方政府融资平台列为当年工作的重点；2012年，温总理又在1月的金融会议与3月的人大会议上，两次提出要区别对待地方政府的债务问题，采取不同措施分别化解，尤其是要防止出现地方性债务危机或系统性金融风险；〔2〕2013年3月5日，在十二届人大政府工作报告中，温总理再次指出要继续加强对地方债务的管理。〔3〕地方债之隐忧不仅引起了中央政府及其领导的关注，亦引发了全国人大的关切。2012年，全国人大常委会时任委员长吴邦国在人大常委会工作报告中提出要通过预算约束来防范地方政府债务风险，并将地方债列入预算管理以接受同级人大的审查和监督。这也为后来《预算法》的修改和全口径预算管理原则的确立奠定了基调。同时，吴邦国委员长还提出要分类清理地方债务，尤其是要严格执法，禁止地方政府违反《担保法》之规定为地方隐性债务提供违规担保等。〔4〕

学术界对相关问题也开启了多角度的研究，自2011年起每年都有与地方债、预算监督与完善等主题相关的课题立项或有相关的著述出版。然而，与地方政府债务问题相关度最大的课题都集中在经济学与管理学领域，以国家社科基金项目为例，法学课题中只在公共财政监督（2011年法学课题）、全口径预算管理（2013年法学课题）中对地方政府债务问题进行了“捎带性”的研究。因此，总体而言，相对于经管学科中对地方债研究成果所呈的汗牛充栋之状，从法学角度对该问题展开研究并寻求对地方政府财政权力的法治化规训的成果并不多。为了增强国家的理财治国能力，完善分税制下的地方政府的财权与发债权，防范和化解地方性债务危机，推动我国财税法治进程，仍需要从法学角度对这一问题进行系统、综合的研究。2015年1月1日起，新修改的《预算法》正式开始施行，其中最重要的改动之一就是打破了中央

---

〔1〕 屈庆、李俊江：“地方债与地方政府债务化解”，载《中国金融》2018年第8期。

〔2〕 参见林小婷：“浅谈地方政府融资平台存在的问题及对策”，载《商场现代化》2012年第20期。

〔3〕 参见温家宝：《2013年国务院政府工作报告》，2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上。

〔4〕 参见钱中兵：“全国人大常委会委员长吴邦国：加强财政预算监督”，载 [http://www.gov.cn/ldhd/2012-03/10/content\\_2088155.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2012-03/10/content_2088155.htm)，2016年6月6日最后访问。