

# 地方政府性债务风险防治的法律对策

廖凡

**[摘要]** 对地方政府举债融资行为监管和约束不足、地方政府事权与财权不相匹配以及地方政府职能过宽过滥，是地方政府性债务风险的主要成因。地方政府性债务风险涉及的关键法律问题包括地方政府的举债融资权、地方政府对地方融资平台债务的清偿责任以及中央政府对地方政府性债务的清偿责任。应当从规范和完善地方融资平台运营及治理、妥善设计银行破产及存款保险制度、建立健全地方政府债券发行制度以及合理配置地方政府事权财权等方面着手，防范和化解地方政府性债务风险。

**[关键词]** 地方政府 债务 融资平台 机关法人 职能转变

**[中图分类号]** D922.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2014)04-0227-08

## 一、问题的提出

中国财政金融体系当前面临的主要风险和最大变数，当属地方政府性债务。<sup>①</sup>高企的地方政府性债务及其伴生的财政和金融风险，已然成为高悬于中国经济头顶的达摩克利斯之剑。根据国家审计署2013年《全国政府性债务审计结果》发布的数据，截至2013年6月底，我国各级政府性债务总额为178,908.66亿元，相比2010年底增加了71,733.75亿元。而有学者则估计，目前地方政府性债务总额已突破20万亿元。<sup>②</sup>尽管审计署强调目前国际上对于政府性债务负担状况尚无统一评价标准，并认为从负债率、债务率等指标看，全国政府性债务各项风险指标均处于国际通常使用的控制标准参考值范围内，风险总体可控，但这只是对全国政府性债务（包括中央政府性债务和地方政府性债务）负担状况的整体判断，并不能准确反映地方政府性债务的负担状况。此外，与国外地方政府主要通过发行市政债券进行直接融资不同，银行贷款是我国地方政府性债务的最大资金来源，占到债务总额的近六成。<sup>③</sup>由于银行体系的自身特点，一旦债务无法按时清偿，极易诱发系统性风险。又如，地方政府融资平台公司（以下简称“地方融资平台”）是地方政府性债务最大的举借主体，经由融资平台形成的地方政府性债务达69704.42亿元，占到地方政府性债务总额的近四成。<sup>④</sup>形形色色的地方融资平台在设立、运营和管理中存在的种种不透明、不规范和不健全之处，无疑增加了地方政府性债务风险的复杂性。

地方政府性债务风险问题已经引起中央政府的高度重视。2010年以来,以规范地方融资平台为主攻方向,国务院及相关部委相继就此出台了一系列文件。如国务院《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》(以下简称《通知》),财政部、发改委、人民银行、银监会《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》(以下简称《贯彻通知》)和《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》,银监会《关于切实做好2011年地方政府融资平台贷款风险监管工作的通知》、《关于加强2012年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见》和《关于加强2013年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见》以及银监会办公厅《关于地方政府融资平台贷款监管有关问题的说明》等。这些规范性文件对于防范和化解地方政府性债务风险具有积极意义。但必须看到,地方政府性债务问题的深刻和复杂,远非清理和规范地方融资平台所能完全涵盖,还涉及地方政府融资权限的明确、地方政府作为“机关法人”的偿债义务的认定,以及地方政府本身的信用评估。在更广泛和深层的意义上,还涉及地方政府职能转变以及中央政府与地方政府之间事权与财权的合理分配。本文拟从上述视角出发对地方政府性债务风险的现状与成因、涉及的主要法律问题作一全面梳理,并就其风险防治提出对策与建议。

## 二、地方政府性债务风险的现状与成因

在目前阶段,地方政府性债务风险突出表现为地方融资平台的债务风险。地方融资平台是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立,承担政府投资项目融资功能,并拥有独立法人资格的经济实体。<sup>⑤</sup>要言之,地方融资平台是地方政府旺盛的投资需求、有限的财政能力和封闭的融资渠道等诸多因素结合下的产物。1994年分税制改革导致地方政府事权与财权严重不匹配,使得本就捉襟见肘的地方财政更加雪上加霜。在没有直接举债融资权的现实局限下,各地政府开始建立一系列专业投融资公司或事业单位承担融资功能,中央政府对此则持默许乃至支持的态度。2008年“4万亿”经济刺激计划出台后,为解决地方配套资金不足的问题,中央政府多次强调将加快政府投融资体制的改革。2009年3月23日,人民银行和银监会联合发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》,明确提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台,发行企业债、中期票据等融资工具,拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”。地方融资平台迎来一轮爆炸式的增长,也由此埋下风险隐患。

由于我国法律总体上禁止地方政府举借债务,因此未就规范和监管地方政府的举债行为作出有针对性的规定,从而导致对地方政府各种形式举债行为的监督管理严重缺位。在此背景下,地方融资平台从一开始就处于一种“野蛮生长”的状态。其在规范性上的“先天不足”集中体现在两个方面:一是与地方政府之间的关系暧昧不清,“大多数地方融资平台成为地方各级政府事实上的第二条财政收支线,在人事安排、财务收支上与各级政府关系十分密切,银行贷款、城投债发行都获得地方政府或政府信用的直接担保或隐性担保,已构成地方政府事实上的隐性债务”。<sup>⑥</sup>二是自身治理结构混沌不明,如普遍缺乏基于《公司法》要求所必备的内部制约与外部监督机制、法人治理结构不完善、信息披露不规范等,<sup>⑦</sup>这些都使得以地方融资平台乱象为突出表征的地方政府性债务风险居高难下。

此外,我国的地方政府债务风险还与从计划经济向市场经济的转轨具有密切关联,特别是政府与市场、政府与企业的关系尚未调整到位对地方债务风险具有深刻的影响。如果说地方融资平

台乱象是地方政府性债务风险的突出表征，那么转轨时期地方政府职能的定位失当则是债务风险的深层根源。总之，地方政府性债务风险的形成和加剧，从法律监管角度看，是源于相关法律法规未就如何规范和约束地方政府举债行为作出有针对性的具体规定；从财政金融角度看，是因为地方政府的事权与财权不匹配，其所掌握的财政资金无法满足履行政府职能之需，且又缺乏畅通可靠的融资渠道；从经济体制角度看，则是由于从计划经济向市场经济的转型尚不彻底，地方政府职能过宽过滥，承担了过多本可由市场来完成的工作。

### 三、地方政府性债务风险涉及的关键法律问题

#### （一）地方政府的举债融资权

从我国现行法律规定看，地方政府原则上是没有举债融资权的。《预算法》第28条规定：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字。除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。”《中国人民银行法》第30条规定：“中国人民银行不得向地方政府、各级政府部门提供贷款。”中国人民银行《贷款通则》第17条规定：“借款人应当是经工商行政管理机关（或主管机关）核准登记的企（事）业法人、其他经济组织、个体工商户或具有中华人民共和国国籍的具有完全民事行为能力的自然人。”《担保法》第8条规定：“国家机关不得为保证人，但经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外。”从上述法律条文看，除非法律另有规定或者国务院另行批准，地方政府既不能通过直接发行债券或者向中央银行或商业银行借款的方式进行融资，也不能通过向地方融资平台提供债务履行保证而“迂回”融资。

实践中，地方政府主要依赖地方融资平台，通过基于土地财政的资本化运作模式来规避上述限制。这种模式的基本内涵可以概括为“土地抵（质）押+财政兜底”，操作流程如下：地方政府将其拥有的土地资源以资本金方式注入其下属融资平台，融资平台将所划拨土地的使用权作为抵押或者将所划拨土地的未来收益权作为质押向银行申请贷款；银行在地方政府出具相应的财政兜底承诺函后，对抵（质）押的土地价值参考同类土地市价进行估算，然后按照估值的一定比例提供抵（质）押贷款。<sup>⑧</sup>借助融资平台独立企业法人的身份，规避了地方政府不能直接向银行借款的约束；将土地使用权划拨给融资平台后可作为担保物向银行借款，规避了地方政府不能作为保证人的约束，地方政府对这种模式逐渐形成强烈的偏好与依赖。

然而，此种模式的持续运行有赖于两个前提条件，即土地资源的无限供给和土地价格的持续稳定乃至上升。而在现实中，这两个条件显然无法持续满足。一旦土地供应断档或者土地价格下跌，融资平台的借款能力将急剧收缩。而实践中融资平台的债务偿还主要依赖“借新还旧”的模式，借款能力的下降极易导致资金链条断裂，引发债务违约风险。

2009年，经国务院批准，财政部以“代理发行，代偿本息”的方式发行了2000亿元地方政府债券（以下简称“地方债”），开地方债之先河，并延续至今。从2010年到2013年，财政部代发地方债的规模分别为2000亿元、2000亿元、2500亿元和3500亿元。<sup>⑨</sup>与此同时，从2011年开始，国务院批准上海、浙江、广东和深圳四省市试点地方政府自行发债；2013年试点范围进一步扩大至江苏和山东两省。试点省市可以在国务院批准的发债规模限额内，自行组织发行本省市政府债券，但仍由财政部代办还本付息。严格说来，无论是“代发代偿”，还是“自行发债试点”，本质上都是以中央政府的信用作为背书，带有“准国债”的色彩。



## （二）地方政府对融资平台债务的清偿责任

理论上说，地方融资平台作为独立的企业法人，地方政府对于融资平台以其自有资产不能清偿的债务并不承担无限清偿责任。中央政府亦持此立场。《通知》第4条规定：“地方政府在出资范围内对融资平台公司承担有限责任，实现融资平台公司债务风险内部化。”《贯彻通知》第4条则进一步规定：“自《通知》下发之日起，对于融资平台公司的新增债务，地方政府仅以出资额为限承担有限责任。如果债务人无法偿还全部债务，债权人也应承担相应责任。”虽然《贯彻通知》未就何谓“债权人也应承担相应责任”作出解释，但基于上下文，合理的理解应当是债权人自行承担其债权因融资平台破产而无法获得完全清偿的风险。

但从现实情况看，问题并非如此简单。首先，地方融资平台虽然名为独立法人，但无论从资产关系、经营决策还是人事安排上，都与地方政府纠缠不清。“银行甚至地方政府都倾向于将融资平台公司视为地方政府投融资的‘工具’，并非真正的经济实体”。<sup>⑩</sup>实际上，融资平台与政府部门往往是“一套人马，两块牌子”，公司的运营和发展取决于地方政府的安排。此时若适用法人人格否认理论，令在法律上居于唯一股东地位的地方政府对融资平台债务承担无限责任，至少有相当的讨论余地。

其次，实践中地方政府通常会向银行（债权人）出具“兜底承诺函”。尽管《担保法》明确禁止国家机关作为保证人，《通知》第4条也强调“除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及其所属部门……均不得以财政性收入、行政事业等单位的国有资产，或其他任何直接、间接形式为融资平台公司融资行为提供担保”，<sup>⑪</sup>但担保合同因违反法律禁止性规定而无效并不当然免除担保人的赔偿责任。《担保法》第5条第2款规定：“担保合同被确认无效后，债务人、担保人、债权人有过错的，应当根据其过错各自承担相应的民事责任。”最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》（法释〔2000〕44号）第7条规定：“主合同有效而担保合同无效，债权人无过错的，担保人与债务人对主合同债权人的经济损失，承担连带赔偿责任；债权人、担保人有过错的，担保人承担民事责任的部分，不应超过债务人不能清偿部分的二分之一。”换言之，作为担保人的地方政府至少需要就融资平台不能清偿之债务的二分之一向银行承担赔偿责任。更不必说，地方政府出于法律以外的考虑，可能会主动承担更大的赔偿责任。这些无疑都会构成地方政府性债务风险的一部分。

## （三）中央政府对地方政府性债务的清偿责任

一个更模糊也更棘手的问题是，对于地方政府所负债务，中央政府是否有责任清偿？对这一问题的回答，涉及对地方政府与中央政府之间法律关系的界定，更具体地说，涉及对“机关法人”这一法律概念的理解。《民法通则》第50条第1款规定：“有独立经费的机关从成立之日起，具有法人资格。”由此形成了“机关法人”的概念。按照一般的理解，所谓有独立经费，是指有独立的预算单位。而关于机关法人的范围，一般认为包括各级国家机关。与以德国为代表的大陆法系国家首先将法人区分为公法人和私法人，并将国家和地方自治团体归入公法人范畴不同，《民法通则》径直将法人规定为“民事主体”的一类，进而将机关法人规定为“法人”的一类，同“企业法人”和“事业单位法人”等相并列。换言之，《民法通则》直接将国家机关规定成了私法法人。

循着这一思路，套用企业法人有限责任理论，中央政府与地方政府之间似乎应当是类似于母公司与子公司的关系：地方政府仅以自己的财产（经费）为限对外承担民事责任，中央政府无

需对地方政府的债务承担清偿责任。但这种逻辑并不必然能够成立。问题的关键在于，法人独立责任是否等同于法人有限责任，国家机关等全额预算拨款单位对外应当承担何种民事责任（财产责任）。在此方面，已有较多学者认为，有限责任并非法人的必备构成要件，法人独立责任并非法人有限责任的同义语。<sup>⑫</sup>《民法通则》第48条和《公司法》第3条赋予企业、公司法人的出资人有限责任待遇，将其责任限制在出资范围之内，此种限制并不具有普遍性，不能作为所有法人的设立者均对法人债务承担有限责任的法律依据；相反，《民法通则》在关于机关法人和事业单位法人的规定中并未明确这类法人以设立者在设立时投入的财产为限负责，也没有排除设立者和法人共同承担民事责任的可能性。进而言之，在法理上，机关法人的财产由国家预算拨付，一切开支均由国家预算承担，一切收入最终也均上交国家，在此情况下，若以预算拨付的经费和实有财产来承担财产责任，实质上就意味着其利尽归国库而其害（财产责任）却由机关法人自身承担，将会导致对债权人的严重不公；同时，机关法人所为的行政管理、司法裁判以及社会文化教育行为都是以国家或政府名义进行的，这和企业法人以自身名义从事营业活动完全不同，这种行为的后果自应由国库承担。要言之，机关法人“对国家财产不能有较充分的支配权，当它不能用预算拨给的经费和实有财产来抵偿债务时，不发生破产问题，一切责任均由国库承担”。<sup>⑬</sup>另有学者较为委婉地指出：“有独立经费的机关法人以自己的名义参加民事活动所形成的债务，应以它的独立经费予以偿还，若债务超出其经费而另需抵补的，应由国家立法加以保证。”<sup>⑭</sup>尽管有些语焉不详，但不赞成对机关法人对外负债适用有限责任的态度仍是显而易见。因此，即使不考虑中央政府为大局着想主动为地方政府性债务“买单”的因素，单从法律角度分析，中央政府似乎也难以完全置身事外。在作为机关法人的地方政府不能破产的情况下，这亦是地方政府性债务一大隐忧之所在。

#### 四、地方政府性债务风险防治的制度建议

##### （一）规范和完善地方融资平台运营及治理

清理和规范地方融资平台是防范和化解地方政府性债务风险首当其冲的任务。《通知》要求对地方融资平台进行分类清理，只保留承担有稳定经营性收入的公益性项目融资任务并主要依靠自身收益偿还债务的融资平台，以及承担非公益性项目融资任务的融资平台，对其余融资平台则分别进行相应处理。对于保留下来的地方融资平台，要求按照《公司法》等有关规定，充实公司资本金，完善治理结构，实现商业运作，并通过引进民间投资等市场化途径，促进投资主体多元化，改善股权结构。

要落实上述清理规范要求，关键是要按照现代公司治理的要求，将地方融资平台改造成为真正独立的公司法人，实现融资平台的“去机关化”。地方政府作为融资平台的出资人，可以也理应享有出资人的各项权力和权利，但地方政府若欲获得有限责任的保护，避免融资平台的“公司面纱”被刺破，就必须止步于出资人角色，不得擅越雷池。易言之，必须将地方政府的出资人角色与经营者角色相分离，地方政府对融资平台行使投资者权，但融资平台具有独立的经营管理权。由于地方融资平台提供的主要是公共产品或准公共产品，因此地方政府有权制定投资计划，但具体经营应交由融资平台自主行使，地方政府不得借助行政手段予以干预。

为淡化乃至去除融资平台的“工具”色彩，应当积极引入民营资本和其他合规资本，实现投资主体的多元化，改善股权结构。与此同时，要建立起符合相关法律法规要求、能够真正发挥

作用的董事会、监事会等内部决策监督机构，完善公司治理，强化信息披露，实现融资平台公司独立、透明和市场化运作。

对于地方融资平台的融资行为，也必须坚持市场化原则，规范运作，加强监管。一方面，要严格执行《通知》和《贯彻通知》的要求，禁止地方政府以各种形式为融资平台的融资行为违规提供担保。另一方面，商业银行要进一步规范对融资平台的信贷行为，按照市场化原则评估信贷风险并以此进行风险定价；同时要按照监管部门要求，控制平台贷款总量，严格新发放平台贷款条件，控制平台贷款投向，强化贷款审批制度。

## （二）妥善设计银行破产及存款保险制度

如前所述，各级商业银行是我国地方政府性债务的最大债权人，一旦出现违约，以债务的巨大规模，很可能导致部分银行经营陷入困境乃至资不抵债，从而诱发系统性风险。因此，在落实监管部门“严控新增，缓释存量”要求的同时，必须未雨绸缪，加快建立银行破产制度以及与之密切相关的存款保险制度。

尽管《商业银行法》第71条和《企业破产法》第134条对于银行和其他金融机构破产作出了原则性规定，但由于相关实施条例尚未出台，因此银行尚不能依法实施破产。目前银监会正在加紧酝酿出台《银行业金融机构破产处置条例》，人民银行也在抓紧起草《存款保险条例》。当此之际，对银行破产制度有别于普通破产制度的关键特征，特别是银行破产制度与存款保险制度之间的相互衔接作一概览，应属必要。

银行所具有的系统性特征决定了银行破产制度具有保护债权人（存款人）利益和维护金融稳定的双重目标，必须在二者之间做出协调和平衡，乃至在必要时向后者倾斜。由此，银行破产程序具有不同于普通破产程序的鲜明特征，表现在相对快速灵活、强调预防性措施和早期介入、突出监管机构的主导作用等。其中，与存款保险制度的联系、衔接和协调，是银行破产程序特殊性的一个重要表现。存款保险制度的目标和功用在于保护存款人利益，防范银行破产所可能诱发的挤兑风险，维护金融系统稳定，与银行破产程序的价值取向一脉相通。因此，厘清银行破产制度与存款保险制度之间的关系，明确存款保险机构在银行破产处置中的地位和作用，是设计银行破产程序时不可或缺的方面。从发达国家经验看，妥善处理银行破产制度与存款保险制度之间的衔接应当从四个方面入手，即明确存款保险制度/机构在银行处置方面的基本定位，将存款保险机构的核心职能定位于事后的赔付/清偿而非事前的预防/监管，以便将其有限的资源集中于优势领域；赋予存款保险机构在不同阶段、以不同方式参与银行破产处置的灵活性；赋予作为破产银行最大债权人的存款保险机构参与和指导破产清算工作的实质性权力；进行必要制度安排，确保对存款人进行及时便捷的赔付。

鉴于银行破产制度与存款保险制度之间密不可分的内在联系，二者的制定应当自始至终保持同步协调进行。而现实情况是，两个条例的制定工作分属银监会和人民银行，二者之间的沟通与交流似乎并不充分。尽管条例草案最终会汇集到国务院法制办进行后期整理，但从提高效率、避免疏漏的角度看，显然不如先行沟通、互通有无的效果好。考虑到由人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度已于2013年8月正式建立，笔者认为完全可以依托监管联席会议，就两个条例的制定在两个机构之间保持更为密切的合作与协调。

## （三）建立健全地方债发行制度

囿于《预算法》第28条之规定，地方政府不能自主发债。这使得地方政府一方面过于依赖



银行间接融资，另一方面难以遏制通过融资平台变相发债、违规发债的冲动。目前虽有财政部“代发代偿”安排和六省市“自行发债试点”，但一则规模有限，无法充分满足地方政府融资需求；二则地方政府在发行流程和具体操作方面受到诸多限制，自主度和灵活性不高；三则实质上还是以中央政府信用作为背书，使得投资者难以基于对不同地方政府的不同信用和风险状况的评估，做出市场化、差异化的投资决定。故对于地方政府自主发债，“堵不如疏”，与其一味限制而纸上谈兵，不如适度监管而防微杜渐。有鉴于此，建议对《预算法》进行必要修改，赋予地方政府自主发债权。与此同时，重点从两个方面建立健全相关制度，规范地方债发行事宜。

第一，建立健全地方债发行的外部监督机制。为对地方政府发债行为形成有力约束，可以考虑建立地方人大对本级政府发债行为的监督机制，将地方债纳入政府预算，由地方人大对发债规模、资金用途、项目效益和潜在风险等进行必要的评审和论证，决定是否批准。同时，强化信息披露，将发债行为列入政府信息公开事项，接受公众监督。为保持制度连续性，初期还可以在在一定程度上保留中央政府对于地方债发行的控制和审批权限。

第二，建立健全地方政府信用评级制度。由专业评级基于市场化原则和标准，对作为发债主体的地方政府信用进行全面评估，并将评估结果作为发债的前提条件和定价依据。信用评级制度对于控制地方债风险的重要价值，业已得到国外经验的支持。数据显示，1970年至2011年间，美国全国经信用评级公司评级的地方债只有71家违约，而未经信用评级的地方债则有2571家违约。<sup>⑤</sup>《2013年地方政府自行发债试点办法》亦提出逐步推进建立信用评级制度。应以此为契机，尽早建立健全地方政府信用评级制度。

#### （四）加快转变政府职能，合理配置地方政府事权财权

如前所述，地方政府财权与事权不尽匹配，财集于中央而事归于地方，导致地方政府在提供公共服务方面力不从心，是地方政府性债务规模不断扩张的一大肇因。对此，建立地方债发行制度固然是题中应有之义，但在更深一层的意义上，还应当对中央与地方之间的事权与财权划分进行必要调整，实现地方政府事权财权的合理配置。应当遵循事权划分的一般规则，参照市场经济国家通常做法，尽快在基本公共服务领域明确界定各级政府的管理权限和筹资责任。在此基础上，通过对《预算法》和相关税收法律制度进行必要修订，赋予地方政府与其事权相匹配的财权。此外，鉴于地方政府提供公共服务的能力在很大程度上有赖于中央财政转移支付，还应尽快完善转移支付制度，避免“跑部钱进”反复上演。此外，现阶段我国地方政府在很大程度上仍然扮演着“无限政府”、“全能政府”的角色，这是地方政府负债居高不下、风险挥之不去的真正根源所在。对此应当从转变政府职能入手强化政府的社会管理和公共服务职能，方为治本之道。

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》明确要求建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任，逐步理顺事权关系，中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任；结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分；切实转变政府职能，深化行政体制改革，建设法治政府和服务型政府。若能以此为契机，多头并进，标本同治，地方政府性债务风险的防范和化解应当可期。

① 根据国家审计署的定义,所谓地方政府债务,是指省、市、县、乡四级地方政府所负债务,包括地方政府负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务。

② 夏欣:《遏制地方发债冲动,多部委力推信用评级》,北京:《中国经营报》,2013年9月30日,第7版。

③ 《全国政府性债务审计结果》显示,至2013年6月底,地方政府性债务中银行贷款为101187.39亿元,占债务总额的56.56%。

④ 根据《全国政府性债务审计结果》,其他举债主体包括政府部门和机构、经费补助事业单位、国有独资或控股企业、自收自支事业单位、其他单位以及公共事业单位。

⑤ 参见《通知》第1段。根据《贯彻通知》第1条的列举,地方融资平台包括各类综合性投资公司,如建设投资公司、建设开发公司、投资开发公司、投资控股公司、投资发展公司、投资集团公司、国有资产运营公司、国有资本经营管理中心等,以及行业性投资公司,如交通投资公司等。

⑥ 黄志龙:《地方政府融资平台债务问题与对策建议》,北京:《中国物价》,2011年第8期,第30页。

⑦ 杨松、张永亮:《地方政府融资平台的发展方向》,上海:《法学》,2012年第10期,第31页。

⑧ 洪源、郭平:《“土地财政”视角下的地方政府融资平台债务风险研究:以中国地区C市融资平台为例》,西安:《西安财经学院学报》,2012年第5期,第73页。

⑨ 吴建华、胡金华:《地方债大审》,北京:《华夏时

报》,2013年8月1日,第1版。

⑩ 顾功耘、胡改蓉:《如何规制地方融资平台》,上海:《上海国资》,2012年第4期,第18页。

⑪ 根据《贯彻通知》第4条,“直接、间接形式为融资平台公司提供担保”包括但不限于下列各种形式:为融资平台公司融资行为出具担保函;承诺在融资平台公司偿债出现困难时,给予流动性支持,提供临时性偿债资金;承诺当融资平台公司不能偿付债务时,承担部分偿债责任;承诺将融资平台公司的偿债资金安排纳入政府预算。

⑫ 任尔昕、王肃元:《我国法人民事责任制度之检讨》,北京:《政法论坛》,2002年第2期,第51页;任凤娇:《机关法人的独立责任探讨》,南宁:《广西政法管理干部学院学报》,2005年第3期,第58页。

⑬ 江平:《江平文集》,北京:中国法制出版社,2000年,第237页。

⑭ 王利明:《民法》,北京:中国人民大学出版社,2006年,第148页。

⑮ 刘宝亮:《地方债规模大摸底 监管层力推信用评级》,北京:《中国经济导报》,2013年10月24日,第B01版。

作者简介:廖凡,中国社会科学院国际法研究所研究员,博士。北京 100009。

[责任编辑 周联合]