

学校编码: 10384
学号: 13620111150225

分类号____密级____
UDC____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

美国市政破产制度及对我国的启示

The Research of Municipal Bankruptcy of U.S.
and Its Enlightenment to China

张志芳

指导教师姓名: 卢炯星 教授

专业名称: 经济法 学

论文提交日期: 2014 年 4 月

论文答辩时间: 2014 年 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2014 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于2015年12月1日解密，解密后适用上述授权。

2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

自美国杰佛逊县、斯托克顿市、底特律等地方政府相继因陷入财政困境而引发破产危机，美国的地方政府破产制度逐渐引起国人的注意。美国的地方政府破产制度，主要是指美国联邦破产法典第九章的市政债务重整制度。它不是破产清算机制，而类似于破产重整机制，适用于陷入财务困境的州（不含）以下的地方政府或适格的市政法人。美国的市政破产机制是一种针对濒临破产边缘的市政债务人提供的最后的救济措施，是一种法定的事后的债务清理机制，也是一种帮助市政债务人获得重生机会的法定机制。而随着此次金融危机的爆发，其申请数量及申请主体的负债数额不断刷新。

在我国当前面临严重地方债务问题的情况下，多数学者关注短期的有效解决机制，或事前的预防机制，本文试图借鉴美国的地方政府破产机制，建立适合我国国情的针对地方债务问题的法定的事后的债务清理机制。地方政府面临债务问题将越来越常见，或因运营管理不善等人为可控因素，或因自然灾害、抑或受宏观经济环境变化之影响等不可控因素。而事前预防机制总有防不住的时候，美国在这方面比我们完善，但仍然无法摆脱陷入困境的情形出现。因此我们有必要建立最后的救济机制，而且破产的预防机制及破产的免责功能，也能为我国地方政府的债务调整提供理论与实践的基石。

全文包括绪论和四章主要内容：第一章主要介绍了美国地方政府破产制度概述，包括立法及修正史、立法目的；第二章重点介绍美国市政破产制度主要内容，包括主体适格、申请条件、调整计划，以及在市政破产制度中的几方关键主体，主要为市政债务人与债权人，还有州政府、法院；第三章结合实践案例详细介绍这些主要内容，并通过加州 Orange County 破产案的过程及之后发展，展示美国市政破产制度的实践效果；第四章分析我国地方债务状况及破产的可能性，以及目前的事后解决机制的欠缺，并提出我国建立市政债务清理机制的具体建议。

本文通过对美国的地方政府破产机制的介绍及其案例实践展示，探讨市政破产制度的价值功能，并结合台湾的立法经验和我国的国情，提出我国

应建立政府债务清理机制，并提出初步的立法构想。

关键词：市政破产；地方政府；债务清理

厦门大学博硕士论文摘要库

ABSTRACT

Since the cities in fiscal distress such as Detroit, Stockton and Jefferson County may seek to adjust debts under Chapter 9 of the Bankruptcy Code, municipal bankruptcy of United States has raised the concern in China. Municipal bankruptcy of United States is mainly defined in Chapter 9 of the Bankruptcy Code, that is Adjustment of Debts of A Municipality. Chapter 9 applied for eligible municipalities in fiscal distress, herein defines as a political subdivision, public agency, or instrumentality of a State, no States include. Municipal bankruptcy provides a mechanism similar to the enterprise reorganization instead of bankruptcy liquidation. Municipal bankruptcy is an effective afterwards relief, proving a legal debt adjustment mechanism for municipalities, thus offering a rebirth opportunity from the debt crisis. With the impact of economic recession, the filing cities number is increase and the scale of debts constantly refresh.

Now China faces the serious local government debt problem and all are seeking solutions. Among them most scholars concern on the currently effective solutions or establish advance prevention mechanism, while, the paper tries to learn from the municipal bankruptcy of U.S. and establishes a legal debt adjustment mechanism as afterwards relief suitable for Chinese situation. The municipal facing debt problem is becoming increasingly common, may caused by many reasons such as the controllable factor of mismanagement, the uncontrollable factors of natural disaster or macro economic environment changes. On the other hand, the advance prevention mechanisms do not always work well, which is proved that the advance prevention mechanism in U.S. is better than us, but municipal can not get rid of fiscal distress. Therefore, an effective afterwards relief mechanism is essential. Besides the bankruptcy prevention function and discharge system in bankruptcy mechanism can provide theory and practice basis for the municipal debts adjustment mechanism.

The paper includes preface and four chapters. The first chapter gives a overview on municipal bankruptcy of U.S., including the historical review of municipal bankruptcy legislation and legislative intent. The second chapter mainly introduces basic theories of municipal bankruptcy of U.S., including eligible entity, application conditions, adjustment plans, and key players like the role of debtor, creditors, the

State, and the court. The third chapter tries to show municipal bankruptcy practice by the Orange County case. The fourth chapter discusses the serious situation of local government debt problem and the lack of afterwards relief mechanisms, and gives suggestions about how to establish our adjustment mechanism of municipal debts.

The paper introduces the municipal bankruptcy of U.S. and shows its practice by the Orange County case to find the institutional function of municipal bankruptcy. Combined with the new Insolvency Bill of Taiwan and Chinese national conditions, the paper proposes that we should establish the adjustment mechanism of municipal debts and give some suggestions.

Key words: Municipal Bankruptcy; Municipality; Adjustment Mechanism

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

绪 论	1
一、引言	1
二、选题意义	1
第一章 美国市政破产制度概述	4
第一节 美国市政破产制度的立法史	4
一、1934年市政破产立法及废止	4
二、1937年市政破产立法及修正	6
三、1976年市政破产立法及修正	7
第二节 美国市政破产制度的立法目的	8
第二章 美国市政破产制度的主要内容	11
第一节 适格主体	11
一、法律实体	11
二、市政法人	11
第二节 申请条件	13
一、先决条件	13
二、破产原因	16
三、主观要件	17
四、协商要求	18
第三节 调整计划	20
一、调整计划的提出	20
二、调整计划的接受通过	21
三、调整计划的批准	22
第四节 几个关键主体	23
一、市政债务人	23
二、债权人	24
三、州政府	24
四、法院	25

第三章 美国市政破产制度的实践——以加州 Orange County 破产案为例	27
第一节 Orange County 破产案	29
一、Orange County 破产案概况	30
二、Orange County 破产重整	30
三、Orange County 走出破产之后	31
第二节 市政破产申请的利与弊	33
一、有利之处	33
二、主要风险	34
第四章 美国市政破产制度对我国的启示	35
第一节 我国地方政府债务状况及事后解决机制	35
一、我国地方政府债务状况	35
二、我国地方政府破产可能性分析	36
三、现存的事后解决机制	37
第二节 地方政府破产的理论分析	39
一、公法人之破产能力	39
二、破产之免责与预防功能	40
第三节 美国市政破产制度对我国的启示	40
一、程序选择	41
二、适格主体	41
三、申请原因	41
四、申请要件	42
五、管辖受理	42
结 语	44
参考文献	46
致 谢	49

CONTENTS

Introduction.....	1
Section 1 Preface.....	1
Section 2 Topic Selection.....	2
Chapter 1 The Overview of Municipal Bankruptcy of U.S.	4
Subchapter 1 Legislative History of Municipal Bankruptcy	4
Section 1 Legislative History in 1934.....	5
Section 2 Legislative History in 1937.....	6
Section 3 Legislative History in 1976.....	7
Subchapter 2 Legislative Intent	8
Chapter 2 Current Legal Regulation of Municipal Bankruptcy of	
 U.S.....	11
Subchapter 1 Eligibility to File	11
Section 1 Eligibility Entity.....	11
Section 2 Municipality.....	13
Subchapter 2 Application Conditions	13
Section 1 Specifically authorized.....	16
Section 2 Insolvent.....	17
Section 3 Desires to effect plan to adjust debts	17
Section 4 Good Faith Negotiation With Creditors.....	19
Subchapter 3 Adjustment Plan	20
Section 1 Filing of the Plan.....	20
Section 2 Acceptance of the Plan	21
Section 3 Confirmation of the Plan.....	22
Subchapter 4 Key Players	23
Section 1 The Role Of The Debtor	23
Section 2 The Role Of Creditors	24
Section 3 The Role Of The State	24
Section 4 The Role Of The Court	25

Chapter 3 Municipal Bankruptcy Practice——The Orange County	
Bankruptcy	27
Subchapter 1 The Orange County Bankruptcy	29
Section 1 The Orange County Bankruptcy Overview	30
Section 2 Adjustment Progress	30
Section 3 Getting Out of Bankruptcy	31
Subchapter 2 Impacts of Filing For Municipal Bankruptcy.....	33
Section 1 Advantage	33
Section 2 Disadvantage	34
Chapter 4 Enlightenment to China	36
Subchapter 1 China's Local Government Debt Problem and Afterwards Relief	
Mechanisms.....	36
Section 1 China's Local Government Debt Problem	36
Section 2 Analysis of Possibility of Getting in Factual Bankruptcy	37
Section 3 Current Afterwards Relief Mechanisms	38
Subchapter 2 The Theoretic Analysis of Municipal Bankruptcy	40
Section 1 Bankruptcy Ability of Public Corporation.....	40
Section 2 Bankruptcy Discharge System and Bankrupt Prevention	41
Subchapter 3 Enlightenment to China.....	41
Section 1 Procedure Arrangement	41
Section 2 Eligible Entity	41
Section 3 Insolvent	41
Section 4 Application Conditions	42
Section 5 Jurisdiction	42
Conclusion	44
Bibliography	46
Acknowledgement.....	49

绪论

一、引言

政府破产在多数国人眼中还是“天方夜谭”，但随着美国加州、“汽车之都”底特律、日本夕张市等地方政府相继因陷入财政困境而引发破产危机，广泛的媒体报道与关注使得市政破产逐渐走入国人的视野。尽管目前国内关于市政破产的研究成果还十分有限，但随着我国地方政府债务问题日益突出，各方亟待寻求解决之道，在此情形下，考察比较国外关于地方政府债务危机的解决机制，具有理论上与实践中的双重意义。

各国关于地方政府债务危机的解决机制各不相同，一般分为行政手段与司法手段两种方式，行政手段通常表现为上级政府的介入，对下级政府的财政管理职能行使暂时性的直接干预，以防止其继续恶化；司法手段主要是通过破产重整机制，在法院的指导下重整的过程。美国的市政破产机制是典型的司法手段式的破产重整机制，直接规定于美国《破产法典》第九章“市政债务重整”部分，其立法始于1934年的《市政债务调节条款》，在1937年新的《市政破产法》逐渐成形，具有较为长久的法典化历史，并且有可供考察的实践案例，为深入研究市政破产机制提供了可能性。

本文选择以美国的市政破产机制为研究对象，主要介绍美国破产法典第九章关于市政法人破产机制的制度起源、发展、运行现状，并结合 Orange County 破产案的实例，考察分析市政破产机制的利弊，探求破产重整机制在解决市政债务危机这条途径的可行性，以及有关市政破产的理论，并为我国解决地方政府债务问题提供参考与借鉴。

二、选题意义

（一）理论意义

实践经验与教训表明，防范地方政府债务危机必须坚持“两手抓”，事前预

防要与事后救济相结合，既要建立有效的事前机制来监管地方政府的举债，也应具备相应的事后机制救济前置程序失效后陷入财政困难的地方政府。^①现阶段对于地方政府债务危机的研究往往主要集中在事前地方政府监管机制的建立，但仅有事前的监管并未全面、足够。本文试图打破这方面的局限，从事后监管的角度进行探讨。借鉴美国的地方政府破产机制，为我国建立防范地方债务危机的事后监管机制提供参考。

关于中国地方政府债务问题的成因，比较多的解释有“宏观政策说”^②、“财政体制说”^③，笔者认为这两种解释一定程度上说明了地方举债的初期动机，但并不足以完全解释债务规模如滚雪球般越滚越大的原因，以及现行体制下化解途径失灵的不足，并未清晰解释助长其如火焰扩大的机制问题，故未触及中国地方政府债务问题的根本原因。地方政府通过各种途径举债融资一定程度上是经济发展的需要，在可控程度内是可承受的，但失控之后，借助“财政危机金融化解、金融危机财政化解”^④的途径，将风险转移给了全体社会成员承担。简而言之，地方政府举债的冲突，在风险转移和他人埋单的预期下，不断扩大，恶性循环之下，呈现了地方债务规模空前的现状。无破产之忧的地方政府，与同样无破产之忧的中国金融机构尤其是国有银行，按严格的市场逻辑，两种“不合格”的债务人与债权人“错配”，支配了中国借贷资源的大部分份额。^⑤

笔者认为，建立地方政府破产机制，增强地方债务自负的谨慎意识，有利于限制地方政府风险转移的途径及由他人埋单的预期，从而抑制地方政府举债冲突，增强举债的谨慎意识。同时，切断“财政危机金融化解、金融危机财政化解”的恶性循环，防止地方的债务问题转化为金融系统危机。

此外，反思此次地方债务危机，我们首先应正视政府出现财务困境的情形，并从长远角度出发，探索应对政府出现债务危机的法治化规则，建立适合

^①财政部预算司课题组,张志华,周娅,尹李峰,丁宏宇,闫峰,李铭章,范甲兵,郭俊清,李振群,陈晨,冯海虹,梁晨瑶. 地方政府举债的破产机制[J]. 经济研究参考, 2009,(43):6.

^② 宏观政策说,即为应对全球经济危机,国家刺激经济的举措要求地方政府资金配套。两年4万亿的投资方案,各地需要配套资金达约1.2万亿资金。但地方政府到哪里“搞钱”?除了卖地,就是举债。

^③ 财政体制说,即多年一直强调的,1994年分税制改革后“收入上移、支出下移”的局面。

^④ 所谓财政危机金融化解,是指在地方政府遇到财政“困难”时候,总可以通过“金融创新”加以解决,比如组建融资平台公司;而一旦由此引发金融危机,中央政府免不了承担最终担保人角色:既可以增加豁免地方财政的债务,也可以救济金融机构。由此增发钞票,依据的并非金融资产,而是国家拥有的物质财产,实质上是国家的财政力量,此即所谓金融危机财政化解。详见:时红秀. 地方政府债务出路问题再讨论[J]. 银行家, 2010,(3):14.

^⑤ 时红秀. 地方政府债务出路问题再讨论[J]. 银行家, 2010,(3):14.

我国国情的政府债务的清理机制。

（二）实践意义

2009 年以来，地方政府债务问题一直是我国时下经济环境中的热点。在我国当下面临巨额地方政府债务危机的时刻，考察各国对于政府债务风险的管理方法与对策，可以为我国解决地方政府债务问题提供可供参考的先例与政策建议。地方政府破产机制作为解决政府债务的法定途径之一，在美国由来已久，且实践案例丰富，可为我国提供新的解决视角。地方政府破产机制作为一种债务处理的终端机制，就像一把达摩克利斯之剑，能让政府保持危机意识，抑制地方政府举债冲突，增强其举债的谨慎意识。考察美国的政府破产相关机制，不仅可以使我们比较观察地方政府破产的内在原因，而且对我国解决地方政府债务问题具有很大的指导和启示意义。

第一章 美国市政破产制度概述

美国的市政破产机制，主要规定于美国破产法典第九章“市政债务调整”，该章是专门针对陷入财务困境的市政法人（Municipality）提供的救济途径，为市政债务人提供重生的机会。包括州以下地方政府、学校校区、医疗机构等符合条件的市政法人均可申请适用，在 1980 年至 2010 年间，县级以下的市政法人（89500 个）中有 239 个^①曾依照第九章向法院提出申请，申请的主体多为小型市政法人，如学校校区（school districts）、医疗中心、公用事业区（municipal utilities）等。^②类似于县级政府或大城市的市政法人还比较少。但随着此次经济危机的爆发，后者的申请量逐渐增多，如 San Bernardino（California）、Central Falls（Rhode Island）、Jefferson County（Alabama）等。关注第九章“市政债务调整”，有必要回顾一下相关的立法缘由、历史变迁。

第一节 美国市政破产制度的立法史

美国破产法的立法史十分曲折。整个十九世纪的大部分时间里，美国没有一部稳定持久的破产法，多次立法又多次废止，只有 1898 年国会制定的《破产法案》（The Bankruptcy Act of 1898）得以延续下来，并在大萧条时期进行了大幅度的改革。1978 年国会在旧法的基础上进行修改，并颁布了新的《破产法典》（The US Bankruptcy Code），即为美国现行破产法。之后经过几次修订，该法日趋完善。现行《破产法典》第 9 章专门规定“市政债务调整”（Adjustment of Debt of a Municipality）。

一、1934 年市政破产立法及废止

20 世纪 30 年代大萧条之前的一段时间，美国繁荣的经济和不断增涨的房

^① CORY EUCALITTO, SHANNAN YOUNGER AND KRISTEN DE PEÑA, Municipal Bankruptcy: An Overview for Local Officials[EB/OL].<http://www.statebudgetsolutions.org/publications/detail/municipal-bankruptcy-an-overview-for-local-officials>,2013-2-26.

^② ROBIN JEWELER. Municipal Reorganization: Chapter 9 of the U.S. Bankruptcy Code[R].CRE Report for Congress,2007-03-08.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库