

学校编码: 10384  
学号: 13620131150210

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_  
UDC \_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

自发自还模式下我国地方政府债券法律风  
险防范研究

The Research of Legal Risk Prevention Based on Issuing  
and Repaying Bonds by the Same Local Government

周慧婷

指导教师姓名: 李晓辉 助理教授

专业名称: 经济法学

论文提交日期: 2016 年 4 月

论文答辩时间: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2016 年 月

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 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

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 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 年 月 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

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 内容摘要

法律风险防范是地方政府债券制度的重要组成部分，它直接影响着地方政府债券在融通地方政府建设资金、缓解地方财政压力方面能够发挥多大的作用，也直接关系着中央政府与地方政府之间财权与事权的匹配问题，因此成为“十三五”规划中财税制度改革的热点和焦点。我国地方政府债券法律风险主要来自两个方面，一是政府存量债务庞大致使偿债压力较大，融资平台需转型或清理工作繁重；二是债券发行对未曾试点过的地方政府来说是新事物，完善、规范地方债发行等工作仍需逐步探索。“新”“旧”两个问题的叠加，加剧了地方政府债券的风险隐患，因此以我国地方政府债券法律风险防范为研究对象十分必要。

从“自发自还”地方债的相关问题出发，“财政分权”理论和“权责一致”原则为理论基础展开论述，分析“自发自还”地方政府债券市场的发展概况；再基于地方债产生的法律风险的表现，分析产生法律风险的成因；通过研究美国、日本两国的地方政府债券制度中法律风险控制方面的举措，总结出可供我国借鉴的相关经验；最后将探讨在“自发自还”模式下如何防范我国地方债法律风险，以期对地方债法律风险防范体系的完善提供可行建议，为扩大我国地方政府债券市场奠定坚实的制度基础。

本文的创新之处在于：第一，通过 2015 年“自发自还”地方政府债券的发行情况，分析“自发自还”地方债法律风险的具体表现，并针对这些法律风险提出相关改革建议；第二，提出发债标准与信用评级制度相挂钩、建立偿债准备金制度这两项建议。发债主体资格认定与信用评级制度相挂钩，有利于规范地方政府债券市场管理；“自发自还”地方债偿债资金来源单一，且有风险，建立偿债准备金制度为防范地方政府债务危机提供最后一道防线。

**关键词：**自发自还；法律风险；风险防范

## Abstract

Legal risk prevention is an important part of the bonds system of local government, which not only has a direct impact on the local government bonds in financing construction funds for the local government, and plays a useful role in alleviating the pressure on local government, but also has a direct influence on the matching problem of the financial and administrative power between the central government and local government. Thus, the legal risk prevention has become a hot topic and focus on the reform of the taxation system in the 13th Five-Year Plan. The legal risks of local government bonds in China mainly come from two aspects. One is that the large stock of government debt results in the high pressure of debt repayment, and the heavy workload in the transformation and clean-up of the financing platform. The second is the local government bonds is a new thing in China. Improving and standardizing the local government bonds system still needs to be gradually explored. The overlay of "new" and "old" two problems may exacerbate the potential risks of the local government bonds. Therefore, it is necessary to study on the legal risk prevention of local government bonds in China.

From the perspective of the system of "issuing and repaying the bonds by the hand of same local government", based on the theory of "fiscal decentralization" and the principle of "responsibility in accord With authority", this paper analyzes the development of local government bonds market in China that uses this system. Next, based on the performance of the legal risks generated by the local government bonds, the author analyzes the causes of legal risks. Then, by studying the measures taken by the United States and Japan, the writer summarizes the related experience for our reference. Finally, the author discusses how to prevent legal risks under this system , in order to provide feasible suggestions for perfecting the system of legal risk prevention of the local government bonds, and provides a solid institutional foundation for the expansion of local government bonds market in China.



The creative point of this thesis is that the author analyzes the specific performance of legal risks within the backdrop of the issuance of local government bonds in 2015, and puts forward some reform proposals related to legal risks. Secondly, the author puts forward two suggestions which is about the combined between the qualification of loan raising and credit rating, and the other is about the paid fund system.

**Keywords:** Issuing and Repaying the Bonds by the Hand of Same Local Government; Legal Risks; Risk Prevention.

厦门大学博硕士论文摘要库

## 目 录

引 言.....	1
<b>第一章 “自发自还”模式地方政府债券的相关问题.....</b>	<b>3</b>
<b>第一节 “自发自还”模式地方政府债券的理论问题.....</b>	<b>3</b>
一、“自发自还”模式地方政府债券的基本涵义.....	3
二、“自发自还”地方政府债券的理论基础.....	6
<b>第二节 “自发自还”地方政府债券市场发展现状概况.....</b>	<b>8</b>
一、“自发自还”地方政府债券的发行结构.....	9
二、“自发自还”地方政府债券的管理.....	9
三、“自发自还”地方政府债券的偿债机制.....	10
<b>第二章 “自发自还”地方政府债券法律风险表现及成因.....</b>	<b>12</b>
<b>第一节 “自发自还”地方政府债券法律风险表现.....</b>	<b>12</b>
一、发债主体的信用评级工作过于形式.....	12
二、“自发自还”地方政府债券定价仍相对非市场化.....	13
三、违法违规举债、地方政府担保仍然存在.....	14
<b>第二节 “自发自还”地方政府债券法律风险的成因.....</b>	<b>14</b>
一、法律文件效力等级低，不具权威性.....	15
二、对地方政府违法举债、违规担保等行为惩罚力度弱.....	15
三、对相关责任主体的监管难度大.....	16
<b>第三章 地方政府债券法律风险防范域外借鉴.....</b>	<b>17</b>
<b>第一节 美国市政债券法律风险防范制度.....</b>	<b>17</b>
一、发行环节.....	17
二、美国市政债券的配套制度.....	18
三、美国市政债券的偿债机制.....	20
<b>第二节 日本地方公债法律风险防范制度.....</b>	<b>21</b>
一、发行环节——协商审批制度.....	21

二、隐含担保制度 .....	22
三、偿债基金制度 .....	23
<b>第三节 美日地方政府债券法律风险防范对我国的借鉴 .....</b>	<b>23</b>
一、严苛的发债条件 .....	24
二、法律风险防范制度和多方监管相配合 .....	24
三、偿债机制 .....	25
<b>第四章 “自发自还”地方债法律风险防范的完善建议 .....</b>	<b>25</b>
<b>第一节 发债标准与信用评级制度相挂钩 .....</b>	<b>25</b>
一、发债标准具体化 .....	25
二、建立信用评级“双评制” .....	26
三、信用评级报告与发债资格的相互影响 .....	26
<b>第二节 管理环节的法律风险防范 .....</b>	<b>27</b>
一、加深信息披露程度 .....	27
二、建立事前、事中的债务风险预警机制 .....	28
<b>第三节 构建多方监管体系 .....</b>	<b>28</b>
一、加强人大监督力度 .....	28
二、政府部门的专业监督 .....	29
三、是否引入债券行业自律组织制度 .....	29
四、投资者监督 .....	30
<b>第四节 完善地方债的偿还机制 .....</b>	<b>30</b>
一、明确地方债偿还责任主体 .....	30
二、建立偿债准备金制度 .....	31
三、是否引入地方政府破产制度 .....	31
<b>结论 .....</b>	<b>33</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>35</b>

# CONTENTS

<b>Preface.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 Related Theories of Local Government Bonds.....</b>	<b>3</b>
<b>Subchapter 1 Basic Theories of Local Government Bonds.....</b>	<b>3</b>
Section 1 Definition of Local Government Bonds .....	3
Section 2 Theoretical Basis of Local Government Bonds.....	6
<b>Subchapter 2 Development of Local Government Bonds in China .....</b>	<b>8</b>
Section 1 Issue Structure of Local Government Bonds.....	9
Section 2 Management of Local Government Bonds.....	9
Section 3 Insolvency Regime of Local Government Bonds.....	10
<b>Chapter 2 Performance and Causes of Local Government Bonds</b>	
<b>Legal Risks.....</b>	<b>12</b>
<b>Subchapter 1 Performance of Local Government Bonds .....</b>	<b>12</b>
Section 1 Credit Rating is ineffective.....	12
Section 2 Market Principle isn't effective for Pricing System .....	13
Section 3 Illegal Borrow and Local government as Guarantee.....	14
<b>Subchapter 2 Causes of Local Government Bonds Legal Risks.....</b>	<b>14</b>
Section 1 The force of law is low .....	15
Section 2 Punitive Measures are weak .....	15
Section 3 The supervision is difficult for the subject of the liability.....	16
<b>Chapter 3 The Relevant Foreign Experiences .....</b>	<b>17</b>
<b>Subchapter 1 Legal Risk Prevention in American .....</b>	<b>17</b>
Section 1 Issuing System.....	17
Section 2 Management System.....	18
Section 3 Insolvency Regime .....	20
<b>Subchapter 2 Legal Risk Prevention in Japan .....</b>	<b>21</b>

Section 1 Issuing System.....	21
Section 2 Local Allocation Tax System.....	22
Section 3 Paid Fund System.....	23
<b>Subchapter 3 The Summary of the Relevant Foreign Experiences.....</b>	<b>23</b>
Section 1 The Qualification of Loan Raising .....	24
Section 2 Legal Risk Prevention and Supervision.....	24
Section 3 Insolvency Regime .....	25
<b>Chapter 4 The Suggestions for Legal Risk Prevention in China.....</b>	<b>25</b>
<b>Subchapter 1 The Qualification of Loan Raising and Credit Rating.....</b>	<b>25</b>
Section 1 The Specific Qualification of Loan Raising .....	25
Section 2 Double Credit Rating.....	26
Section 3 The Interrelationship of Credit Rating and Qualification.....	26
<b>Subchapter 2 The Management For Legal Risk Prevention.....</b>	<b>27</b>
Section 1 Information Disclosure System .....	27
Section 2 Warning System In Every Stage of Legal Risk .....	28
<b>Subchapter 3 Supervision System .....</b>	<b>28</b>
Section 1 NPC's Supervision .....	28
Section 2 Government Supervision .....	29
Section 3 Local Government Bonds Self-discipline System.....	29
Section 4 Investors Supervision .....	30
<b>Subchapter 4 Insolvency Regime .....</b>	<b>30</b>
Section 1 The Subject of Legal Liability.....	30
Section 2 Paid Fund System .....	31
Section 3 Local Government Bankruptcy .....	31
<b>Conclusion .....</b>	<b>33</b>
<b>Bibliography .....</b>	<b>35</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 引 言

2015 年，全国地方政府债务限额为 16 万亿元，债务率为 86%，风险总体可控；各地方经国务院批准置换债券额度为 3.2 万亿元；根据 2015 年初的预算安排，地方财政赤字为 5000 亿元，地方新增的专项债券为 1000 亿元，两项合计为 6000 亿元。总体来说，自 2013 年我国正式开启地方政府债券“自发自还”模式，2015 年我国地方政府债券有力地支持了地方经济“稳增长”，在清理地方政府存量债务的工作上取得了显著的进步。

2016 年 1 月，财政部发布《关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》，一方面整体延续了 2015 年地方债的相关政策，另一方面更加重视地方债风险防范的工作，具体表现在信用评级、信息披露、推行地方债市场化等几个方面，以期对 2016 年地方债平稳、顺利的发行提供重要指导。在该通知的指导下，2016 年 2 月，地方政府债券发行达到 1667.5 亿元，占当月债券市场发行债券总额的 8.7%。

但不容忽视的是，在全球经济下行的压力之下，地方经济增长呈现放缓趋势，财政收支的矛盾更显突出，地方政府债券工作也出现了相应的问题，这些问题既包括历史遗留问题，比如地方政府存量债务量大、地方融资平台转型或清理困难；也涵盖新的经济形势下出现的地方政府债券管理风险问题，比如监管难度加大、变相举债等。这些问题归根结底是我国地方政府债券法律风险防范体系不健全导致的。

在世界范围内，许多国家和地区都已经拥有较为健康、稳定的地方政府债券制度，主要原因是严密的风险防范体系。美国的市政债券发行制度是在财政联邦主义的理念下构建起来，其严苛的准入条件、市场化的发行体系、严格的监管机制、明晰的偿债责任都是风险防范体系中的重要组成部分；日本的地方公债是在中央集权的财政体制基础下形成，其独特的协议审批制度和隐含担保制度为稳定日本地方公债市场、降低偿债风险发挥了不可忽视的作用。从美国次贷危机到欧债危机都证明了，政府债务风险控制如果不当，就有可能引发系统性的风险。以此为起点，期望我国“自发自还”地方政府债券法律风险防范

的举措能够进一步深入，从法律制度的设计角度出发，以利于我国地方政府债券市场的形成。

厦门大学博硕士论文摘要库



Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts 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](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.