

地方政府债务问题文献综述

周慧萍 郑尹程

(天津商业大学 300134)

【摘要】《中华人民共和国预算法》第二十八条规定:“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。”但是,我国地方政府仍然面临着入不敷出的难题,陷入债务危机的困境。我国地方政府债务近几十年来急剧攀升,财政隐患巨大,针对地方政府债务风险,各界学者持有不同的态度和看法,国内外从不同的角度对地方政府债务问题的研究也越来越多。

【关键词】地方政府;债务;债务风险

一、概念的界定

根据债的法律定义,债是指按照合同的约定或依据法律的规定,在当事人之间产生的特定的权利和义务关系,享有权利的人是债权人,负有义务的人是债务人,所以,债务是指在债的关系中乙方(债务人)按约定的条件向另一方(债权人)承担为或不为一定行为的义务。地方政府债务是指地方政府作为债务人按照协议、合同的约定或法律的规定向债权人(可以是各类民事主体)承担的资金偿付义务。注意地方政府债务概念界定的三点含义:一是地方政府债务除了包括地方政府通过信用手段取得的财政收入(含发债和借款收入)之外,还应当包括地方政府的某些欠款,即一些应付未付的款项;二是地方政府债务不仅仅是指地方政府通过发行具有一定票面价值的债券所形成的债务;三是地方政府债务应包括地方政府担保的部分债务。

二、国内研究现状

1、关于地方政府债务特点的研究

王克群在发表的文章《地方政府债务的特点》中提出,导致地方政府债务过重的原因是多方面的,地方政府债务的形式呈现出了多样性,而且举债方式具有隐蔽性。孙勇在文章《地方政府债务风险问题初步分析》中指出目前我国地方政府债务呈现出快速增长的趋势,规模日益的增加,并且呈现出责任不明确、结构不合理等一系列的特征。

2、关于地方政府债务成因分析

造成地方政府负债的原因包括各个方面,各个学者对于政府负债的成因持有不同的见解。贾康、张莉、王克群、李显杰、冯树建等人认为造成地方政府债务过重主要是由于行政管理体制、财政体制等体制不合理造成。贾康、白景明认为财政体制缺陷是我国的地方财政困难的主要原因;张莉认为,目前我国地方政府债务不断地增加,主要是由于责任主体不清晰、投资回报率不高以及我国地方政府投融资平日运行状况不佳等原因造成的。孙明非指出在我国地方政府债务中由于政府经营企业不合理导致的负债占有很大的比重。

同时,有部分学者认为政策性的原因是导致地方政府举债的重要原因。政策性原因主要是指由于国家或者地方出台的许多政策在切实落实和施行过程中,由于管理和监督力度不够,导致这些

政策不能够真正的落实,引发地方政府债务的上升。杨艺清认为,由于各级地方政府高度介入经济,会引起责任不清晰、主体不明确等一系列问题,最终导致地方政府债务的上升;温铁军、吴晓灵和冯兴元等认为造成我国各级地方政府巨额债务的一个重要原因是金融市场不完善;刘尚希指出城乡分治和国家的二元经济结构是造成基层财政困难的根本原因;一些学者也分析了国家宏观经济政策的变动因素。如1997以后以行政手段关闭了农村合作基金会是地方高负债问题在现阶段爆发的导火索;杨雷认为我改革开放以来财权由财政部门向非财政部门的分权是导致债务收入膨胀和混乱的重要原因。

3、核心争议问题

虽然自1981年之后,我国终止发行地方政府债券。但是,近些年随着地方政府债务压力的加重,发行地方政府债券成为各级政府试图摆脱债务危机的重要途径。现在政府债券的发行与否成为人们关注和争议的话题。针对地方政府债券的发行问题,存在着截然相反的两种观点。

观点一:近些年来,越来越多的学者主要从社会公众的应债能力以及地方政府的偿债能力角度出发,认为目前我国已经具备或基本具备发行地方政府债券的能力和条件,可以尝试通过试点实行的方式逐步推开。代表学者:高正平;龚仰树;

观点二:还有许多学者并不支持发行地方政府债券。他们指出目前我国各级地方政府尚不具备发行地方政府债券的能力和条件,目前我国地方政府存在着权利不明确等问题,还没有足够的能力处理债务风险,同时,他们指出如果允许发行地方政府债券会削弱中央的财政能力,并会加剧地区之间的差距,导致地区间的不平衡。因此,他们认为不应该发行地方政府债券;许柏年、刘尚希、樊丽明、杨艺清指出,根本解决我国地方政府债券并不能仅通过发行地方政府债券,我们应该尝试通过一些其他方法来解决当前地方债务问题。

经国务院批准,我国在2009年国内发行了2000亿的地方政府债券。这次发行的大规模的地方政府债券属于可流通记账式债券,并且以各级地方政府为债券发行和偿还主体,以财政部代发。虽然这次债券的发行属于一种临时性的举措,但是,确实缓和了我国的金融危机,2009年政府债券的发行也为我国系统的研究提供了一些非常好的例证。但是,我们仍然应该面对一个不容忽视的问题,在2009年这次债券的发行过程并不是非常的顺利,出现了一系列的问题,其中,债券市场不活跃是面临的主要问题。因此,地方政府债券的发行与否仍然值得研究和探讨。

总之,各位学者针对地方债务问题进行了全面的研究和分析,提出了存在的问题,并且找出了各种对策。但是,这些对策大多是基于理论而得出的,缺乏实践性,并未全面考虑到具体实施效果。同时,不同地区的经济发展水平和地方政府财力差异很大,在保证制度规范和约束力的前提条件下,所以要因地制宜,灵活操作。

(下转第32页)

侵权人经常居所地法律;被侵权人选择适用侵权人主营业地法律、损害发生地法律的,或者侵权人在被侵权人经常居所地没有从事相关经营活动的,适用侵权人主营业地法律或者损害发生地法律”。从立法价值上分析,该条体现了“保护弱方当事人利益”原则。首先该条规定产品责任原则上应该适用被侵权人经常居所地法律,有利于保护被侵权人的权益,因为经常居所地法律往往是他们最熟悉、也最便于他们据以主张其权利的法律。同时该条还赋予了被侵权人法律选择的权利,当被侵权人不希望适用其经常居所地法律时,他可以选择适用侵权人主营业地法律或者损害发生地法律。在侵权人主营业地法律或损害发生地法律对被侵权人更有利的情况下,被侵权人可以选择适用这些法律而不适用其经常居所地法律,这能更好地保护产品责任案中弱方当事人的利益。另外该条还体现了“排除被告不可预见”原则。该条规定侵权人在被侵权人经常居所地没有从事相关经营活动时,适用侵权人主营业地法律或者损害发生地法律。这条规定体现了在产品责任案中保护受害人利益的同时,也要兼顾产品制造商的正当权益,这样就在双方当事人利益之间达到了一种平衡,也更好地实现了国际私法所追求的人文精神和人文关怀。这一原则在其他国家的立法实践中也得到了体现。

(二)我国涉外产品责任的规定适用评析

涉外民事法律关系需要实体法和冲突法来共同调整。同样地,关于涉外产品责任问题的处理需要国内相关的调整涉外产品责任方面的实体立法和法律冲突规范方面的法律原则。因为“侵权行为地”是一个内涵不确定的概念,它包括侵权行为实施地和侵害结果发生地。解决产品责任法律适用问题的冲突规范包括国内法中的冲突规范和国际公约中的统一冲突规范。《涉外民事关系

(上接第10页)

三、国外学者研究以及经验借鉴

针对地方政府债务问题,各界国外学者持有不同的见解和看法。

1、多外国学者认为适度举债对经济是有好处的,但是要把把握好这个“度”

针对地方政府举债“度”的研究,这将涉及到债务应如何管理的问题。有些学者指出,我们应该首先考虑战略性的政策目标;同时,我国应该加强制度建设的步伐,使得金融资产和债务管理有制可依,并且制度不断的完善以适应当时的具体状况;我国不仅要完善债务和资产管理方面的制度,同时应该建立相应的机制以保证责任的明晰。

2、很多学派否认地方政府举债的行为

针对地方政府是否应该借债的行为,经济学家们也是出现了很大的分歧,大多数的经济学家认为地方政府不应该借债,他们认为政府应该无为而治。李嘉图反对地方政府借债,他认为,政府举债并不应该大力提倡,政府举债不仅不会促进我国经济的发展,而且也存在着很高的不可预知的风险。亚当·斯密作为古典经济学派的创始人,也提出了反对政府举债。他指出,政府借债是一种对经济无贡献的行为,政府借债会增加政府的债务,会加重国民的税

法律适用法》正是作为应对涉外产品责任问题的新立法,首先,它弥补了我国《产品质量法》中缺少对调整涉外产品责任的条款,使得我国消费者可以向外国生产者或出口商提起产品责任诉讼,也便于我国法院对涉外产品责任案件行使管辖权。其次,它增加了《民法通则》原则的可操作性,把留给司法者的自由裁量权控制在一定的操作空间。再次,该条规定走向了国际轨道,与国际接轨,向《产品责任法律适用条约》靠拢,充分保护消费者的权益,来更好地推进社会主义市场经济的发展。这也是借鉴和吸收国际上已得到肯定和确认的几种连接因素(损害发生地法;受害人取得产品地法被侵权人经常居所地、侵权人主营业地法律)的成果,来补充和辅助我国传统的单一连接点(侵权行为地法),这也符合当代产品责任法律适用的发展趋势。

四、结论

总之,建立和完善我国涉外产品责任法律制度是一个艰巨和系统的工程,涉及到经济制度、企业管理、法律体系等多方面的知识,我们应对冲突法和实体法两种解决途径给予同等重视,并充分利用各自优势,寻求最佳结合点,为健全符合我国自身发展需要的产品责任法律体系打下坚实的理论基础。

【参考文献】

- [1]张丽莎.我国涉外产品责任的立法现状及完善[J].皖西学院学报,2006(1)
- [2]韩德培.国际私法新论[M].武汉大学出版社,2002
- [3]Marshall S. Shapo. Principles of Tort Law[J]. Thomson West,2003
- [4]李双元.国际私法学[M].北京大学出版社,1996
- [5]李双元.中国与国际私法统一化进程[M].武汉大学出版社,1998
- [6]曾二秀.侵权法律选择的理论、方法与规则[M].法律出版社,2004

收负担,会增加国家的压力和负担。

总之,国外对于地方政府债务的研究具有时代性,同时也存在着局限性。我们应该根据我国具体的国情,借鉴国外经验,提出具有可行的解决方案。

【参考文献】

- [1]韩立岩,郑承利,罗雯,杨哲彬.中国市政债券信用风险与发债规模研究[J].金融研究,2003(2)
- [2]周鹏.关于中国地方政府发行债券相关问题的探讨[D].中央财经大学,2008
- [3]付传明.论日本地方公债制度及其借鉴[J].武汉工程大学学报,2009(10)
- [4]宋立.地方公共机构债券融资制度的国际比较及启示[J].经济社会体制比较,2005(3)
- [5]何巧白.收入债券:美国对我们的启示[J].改革与战略,2003(12)
- [6]茹涛.地方公债发行过程中的信用风险度量与融资规模研究[D].上海复旦大学,2009
- [7]王一中.地方债券的各国财政制度比较[J].财会研究,2009(11)
- [8]夏祖军.2000亿元债券资金“各就各位”(N).中国财经报,2009