·学科前沿·

《学术界》(月刊)
总第202期,2015.3
ACADEMICS
No.3 Mar. 2015

法律行为化解地方融资平台风险之论[*]

○ 张宇润, 施海智
(安徽大学　法学院, 安徽　合肥　230601)

〔摘　要〕地方融资平台债务属于地方政府的隐性债务,其累积的风险越来越引起各方的重视和担忧。债务是法律行为的结果,通过法律行为化解债务风险则是法治社会的必然要求。通过自组织性法律行为使地方融资平台各归其位,以地方发债的经济法律行为控制和管理地方政府债务,以商事法律行为来化解融资平台债务的结构性风险。

〔关键词〕地方融资平台;债务风险;法律行为

地方融资平台在促进当地经济建设、改善民生乃至推动城镇化进程中发挥了积极的作用,然而,地方融资平台隐藏的债务风险也越来越大。地方融资平台及其债务均由法律行为产生,而其债务风险的化解也应通过法律行为进行,这是法治社会的基本要求。法律行为是能够产生法律主体所预期的法律后果的意思表示,最初法律行为指民事法律行为,后来逐渐引申到其他法领域,如行政法律行为和经济法律行为。[1]地方融资平台的债务风险的化解需要一系列法律行为的实践,大体可分为两大类:一是自组织性法律行为,其目的是成就或消灭一个能够独立承担责任的法人实体;二是对外产生债权债务关系的法律行为,包括商事法律行为和政府经济法律行为。

作者简介:张宇润,安徽大学法学院暨经济法制研究中心教授,博士生导师;施海智,安徽大学法学院博士研究生,北方民族大学副教授。

〔*〕本文系安徽省哲学社会科学规划项目"地方融资平台风险防控的法律机制"(AHSK11-12D45)和北方民族大学科研项目(2014XBS080)的阶段性成果。

一、通过自组织法律行为使融资平台归位

除自然人属于天生天灭之外,成就和消灭一个法律主体绝非易事,需要一系列法律行为的复合。法律主体属于自组织系统,设立、变更、终止民事主体的行为属于自组织行为,是一系列法律行为的组合。就设立企业法人而言,在创始人的意志支配下,将人、财、物等要素通过法律行为的复合使之成为以盈利为目的的具有民事权利能力和民事行为能力并独立承担民事责任的组织体。设立企业法人包括出资、验资、代收股款等一系列民事行为以及批准(特许制企业法人)、登记注册等行政行为。终止企业法人资格也涉及到一系列法律行为。

1. 地方融资平台及其债务的性质

早在 20 世纪 80 年代就有一些地区建立了城市投资建设公司。90 年代中期后,我国推行分税制改革,地方财力受限,1994 年《预算法》不允许地方政府直接发债,中国人民银行 1996 年发布的《贷款通则》规定地方政府不能作为借款人,但法律并不限制地方政府设立的企业和经济实体对外融资。因此,组建地方融资平台成为满足许多地方政府投资冲动和发展本地经济的有效途径。[2] 2008 年后,为应对国际金融危机,国务院出台了积极的财政政策和适度宽松的货币政策,2009 年 3 月中国人民银行与银监会联合发布了《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》,支持有条件的地方政府组建投融资平台,此举激发了地方政府发展投融资平台的热情,促使地方融资平台超常规发展。按照银监会的统计口径,2008 年初地方融资平台贷款余额不过 1.7 万亿左右,但是截止 2013 年 6 月底,根据审计署的全面审计,地方融资平台中政府负有偿还责任的债务达到了 40755.54 亿元,政府负有担保责任的债务为 8832.51亿元,政府可能负有一定救助责任的债务为 20116.37 亿元,地方融资平台已经成为地方政府债务不断增加的第一推手。

地方融资平台债务的性质由地方融资平台的性质决定。一般认为,地方融资平台是指由地方政府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,并拥有法人资格的经济实体。[3] 银监会发布的《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》(银监发〔2013〕10 号)规定:“地方政府融资平台是指由地方政府出资设立并承担连带还款责任的机关、事业、企业三类法人。”这一规定虽然表明地方融资平台具有法人资格,但不是真正意义上的地方国有企业法人,因为地方政府对融资平台债务承担连带责任。地方政府为融资平台债务提供担保,或者以土地使用权转让收入或者其他的政府补贴为还款提供担保。[4] 由于地方融资平台本质上是地方政府的融资工具,地方融资平台的债务应属于政府性债务,融资平台通过债务融资方式所筹资金,主要投向地方重点基础设施、重大支柱产业项目等对地方经济具有较大带动作用的行业或领域,也包括住房保障等民生领域。然而,地方融资平台不是地方政府,对外法律形式是企业法人。因此,融资平台产生的债务不能定性为政府直接

债务,而是属于政府间接性债务或“隐性负债”。2012 年底地方政府债务余额中,有 45.67% 来自融资平台公司,比 2010 年增长 22.5%。[5]

2. 地方融资平台的归位

一方面,地方政府利用融资平台从事融资活动,规避了预算法的限制,而从公司法理上,作为股东的地方政府也不需要为融资平台债务承担无限责任。另一方面,地方政府又要为融资平台提供担保,这又破坏了法人的独立责任的基本准则。因此,应通过法律行为让融资平台归位。融资平台归位就是指它应该回归于名实相副的状态,它的法律形式既然是公司,就应该成为具有民事权利能力和行为能力的企业法人。盈利性是企业法人的根本属性,企业法人不应该经营纯公益性的没有收益来源的项目。既然法律不允许地方政府间接负债,融资平台最终应该归于消灭。融资平台的归位的结论是:部分平台变成独立的企业法人,另一部分平台被消灭。

融资平台只是特定历史阶段的一个监管术语,不是法律形式,其对外的法律形式是各种类型的公司或其他实体。这类公司应成为具有特殊使命和特殊地位的地方国有投资企业,其服务对象主要是地方政府,投资项目为地方经济的公共基础性项目,对地方经济的发展具有主导作用和长远战略作用,其收入具有稳定性和长期性的特征。据此,地方融资平台不应为地方公益项目建设筹集资金,没有收益来源的纯公益项目以及虽有收益但客观上难以收回投资的项目也不属于这类公司的投资范围,后者是财政资金专属用途。经地方政府审核后,对还款来源主要依靠财政性资金的公益性在建项目,除法律和国务院另有规定外,不得再继续通过融资平台公司融资,应通过财政预算等渠道,或采取市场化方式引导社会资金自愿而非被迫解决建设资金问题。

要使融资平台成为具有能够依靠自身独立运作和自担风险的企业法人,成为实质意义上的地方国有企业法人,其负债与地方政府不再发生直接关系,并具有稳定可靠的收入来源对外负债承担清偿责任,这需要对现有的地方融资平台进行清理,将符合一定标准的平台类公司按一般市场主体处理,对此银监会所规定的退出类融资平台的条件可以参照:一是符合现代公司治理要求,属于按商业化原则运作的企业法人;二是资产负债率在 70% 以下,财务报告经过会计师事务所审计;三是自身现金流 100% 覆盖贷款本息,且各债权银行对融资平台的风险定性均为全覆盖;四是存量贷款的换押担保、贷款期、还款方式等已整改合格;五是诚信经营,无违约记录,可持续独立发展。

通过自组织性法律行为成就平台公司的企业法人条件,将实质意义上的“银行和地方政府之间的债权债务关系”规范为银行和平台公司之间基于公司法和银行法而发生的“银企关系”,以及地方政府国有资产管理机构与平台公司之间基于国有资产管理法和公司法而发生的股权关系,其路径主要有:一是法律行为的实施。地方政府要履行出资合同义务,充实资本金,地方政府在出资范围内承担有限责任。学校、医院、公园等公益性资产不得作为资本注入平台公司,

这类资产应从平台公司中剥离出来。地方各级政府及其所属部门、机构和主要依靠财政拨款的经费补助事业单位,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、间接形式为平台公司融资行为提供担保。二是对无效法律行为的处置。撤销政府对融资平台的担保行为,因无效合同而产生的债权债务关系由债权人和债务人根据双方过错大小承担。[6]三是建立基础设施产权市场,完善地方政府投资项目的退出机制。[7]通过法律行为引入外部资本,形成多元化的股权结构,在平台公司内部形成相互制衡的有效的公司治理结构,防止地方政府一股独大,建立有名有实的公司董事会、监事会。四是地方政府应当建立与平台公司的契约关系。平台公司相对于地方政府而言是商事企业,它为地方政府服务的目的也是为了盈利,不能做亏本的买卖。地方公益性项目可以通过经济合同委托平台公司经营,但其资金来源不能依靠平台公司通过自身的法律行为从银行借款或发行债券,而是由地方政府通过财政途径提供。

通过自组织法律行为,正本清源,使不符合企业法人条件的融资平台公司的法人资格消灭。撤销纯公益项目的企业法人资格,其资产和债务转为政府财政直接承担,变政府的隐性债务为公开性债务。有些融资平台既有公益性项目和商业性项目,就要剥离公益性项目,使商业性项目由公司承担,而公益性项目则由财政承担。

实际上,融资平台清理非常艰难,有些项目既有公益性也有一定的商业性,进行分离实在不易。而且不少项目在实施过程中已经积累了庞大的债权债务,形成半拉子工程,一旦停止,会造成更大浪费和损失。况且,地方融资平台因其自身偿债能力有限,都有地方政府担保,而由于地方政府提供的担保形式违法,由此所形成的担保合同或担保函等法律文件不具有法律效力,一旦发生到期不能偿债的债务风险,银行等债权人可能将不得不为没有有效保障的债务埋单。迫于信用危机的压力,地方政府可能承担代偿责任,但是债务清偿很大程度上取决于财政收入和土地价格上升,而后者具有很大的不确定性,这使地方政府的财政问题转化为信贷风险,[8]最终可能迫使中央政府出面收拾残局。实际上,2011年以来,按银监会规范,共有 61 家融资平台公司应转为“退出类平台”,但其中的 55 家并未完全剥离原有政府性债务,而是继续承担公益性项目的建设融资任务。而且,还有 4 个省、1 个省会城市的 18 家融资平台公司,以转为“退出类平台”为由,少统计政府性债务 2479.29 亿元。[9]因此,根据我国的历史和现实情况,地方融资平台的归位是一个长期的过程。

二、通过地方债经济法律行为化解融资平台债务风险

长期以来,地方政府的融资需求通过融资平台实现,使地方政府债务处于隐性不透明状态。通过融资平台向真正意义的公司归位之后,许多地方公益项目也将剥离出来,同时地方政府也要为地方经济和社会文化的长远未来设计,还需要投资新的基础设施和公益性项目。因此,消化地方政府存量之债,控制新增债

务规模,规范融资、运用与偿还等地方政府债务的全过程管理,是法治社会对我国地方政府的必然要求。其中,通过地方债券管理和控制地方债务风险是一条有效途径。地方债券的发行不是单一的法律行为,而是属于复合法律行为,包括募集资本合同、各类中介服务合同以及债券交易行为等。

1. 地方债券对地方政府的负债行为约束能力较强

地方融资平台的疯狂发展源于地方政府发展经济的冲动与自身资金的限制的矛盾。国务院"国发〔2010〕19 号文件"《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》明确要求取消纯公益性的地方融资平台,地方融资平台不再承担公益性项目的融资职能。这意味着地方政府需要自筹资金承担起本应承担的公益性项目的建设,同时也意味着地方政府回归了预算法的既有规定,不再利用融资平台筹措和使用资金。

地方公益性项目需要资金,来自两方面:一是节流;二是开源。地方政府应该按照中央的要求压缩办公经费,将更多的资金用于改善民生工程,严格按照《预算法》的规定量入为出,达到收支平衡。同时,要加大开源的步伐,从根本上推进财税体制改革,完善分税制,健全转移支付制度,提高一般性转移支付的规模和比例。[10]发行地方债券是地方政府的主动性开源措施,属于政府经济法律行为,其法治化程度较高。通过地方债券可以确定地方政府融资主体责任、融资规模、资金使用和归还的程序,因而可以有效控制地方政府融资财政风险。举债权是规范化的分税制体制下各级政府应有的财权,大多数市场经济国家在实行分级财政体制的同时,允许地方政府发行债券,使融资渠道有法可依,避免了隐性债务的滋生。债务全部体现在资产负债表上,能确保政府债务的公开透明。同时,有效的财政分权必须辅以相应的制衡措施,加强监管,体现"分权与制衡相结合"的原则。[11]以法律形式既赋予地方政府适当举债权,又收紧地方法外举债的牢笼,这为地方政府提供了融资的合法通道,同时也可成为控制地方政府融资平台债务风险的长效机制。

2011 年 4 月 18 日,中国人民银行行长周小川在清华高端论坛上提出,我国应探讨通过发行市政债缓解地方融资平台的风险。他认为,金融市场可以给债券定价,评价风险,不同城市的债券具有不同的价格,形成不同的约束力和评级,有利于防范风险并形成激励机制。周小川认为,现行地方融资平台中存在大量公益性项目,可以运用市政债这种财政和金融市场的混合工具,作为化解地方融资平台风险的出路之一。[12]2012 年 9 月,央行行长周小川在《中国金融》发文指出,中国今后若能建立地方政府债务体系,地方债应主要出售给当地居民,以构成对地方政府债务的约束。其逻辑基础是,本地居民对当地更了解,且是主要的买单者和直接受益者,居民基于养老金、社会福利和政府公共服务供给状况等,更有助于对地方政府举债产生内生性激励约束相容效应。[13]

发行债券是债券发行人面向社会公众的公开性法律行为,与普通的合同行为具有很大差别,因为涉及到不特定的投资者利益,投资者是资金的供给者,但

在信息获取方面处于被动地位。法律对公司债券发行规定了比较严格的条件,在程序上实行核准制。而发行地方债券属于政府经济法律行为,政府发行债券与普通商事主体发行债券的目的不同,商事主体发行债券的目的是为了实现私人利益,而政府发行债券的目的是为了实现社会公共利益。政府是代表社会公共意志的团体,其主观意识及其行为能否符合社会公共意志的客观需求,是难以判断的问题。如果任由政府官员随心所欲,就会增大对社会经济和文化发展的破坏性风险。政府发行债券需要用纳税人的钱偿还,必须慎之又慎。因此,政府发行债券相对于公司发行债券有更严格的约束条件和监督制约机制,其公开性程度强于一般公司债券,发行规模和计划纳入政府预算,经过国家权力机关批准。地方政府发行债券比中央政府发行债券又多了一层限制,不仅受到地方权力机关的监督和制约,而且受到中央政府的监督和制约。

为有序推进地方债券的顺利发行,在制度建设方面应该做到以下几点:一是编制政府资产负债表。根据经济发展和产业增长、政府融资机制、债务偿还资金来源等全方位考虑,寻求地方财政收入和债务偿还的平衡机制。二是完善地方债务信息公开制度。地方政府应公开地方政府的人均债务率、债务余额和收入与债务比等关键信息,降低当地居民信息搜集成本。三是建立地方政府信用评级制度。四是建立地方政府性债务管理的风险预警机制。按照债务率、偿债率、逾期债务率等指标,结合具体财政、经济、社会发展状况,形成一整套评判标准和工作机制;制定高负债地区的应急预案,避免局部地区债务风险演化为地方债务危机。五是建立和完善中央政府和地方人大对地方债的监督制约机制。

2. 我国地方债发行已经具备实践和制度基础

2011 年 10 月,财政部出台《2011 年地方政府自行发债试点办法》。此次试点自行发债不是完全的自主发行,而是很小范围的试验。其发行规模由中央政府管控,在国务院批准的限额内由地方政府自行组织发行,债券形式和结构统一规定为记账式固定利率附息债券,发行利率以国债发行利率为定价基准,还本付息由财政部统一管理而非地方政府管理。可见,试点实质上只是给地方政府在选择承销团、具体组织发行事务的实施权。有学者认为,由财政部管控的地方政府自行发债,有利于地方政府学习和熟悉发债的技术流程,为完全自主的地方债发行做过渡性准备。[14] 自 2011 年地方政府自行发债的闸口开启后,自行发债试点省市在 2013 年再次扩围。根据财政部 2013 年 7 月 4 日发布的《2013 年地方政府自行发债试点办法》,在首批试点的上海市、浙江省、广东省、深圳市之外,经国务院批准,江苏省和山东省在 2013 年也加入到自行发债的行列中,至此,我国地方政府自行发债试点扩至 6 省市。

2014 年 5 月《2014 年地方政府债券自发自还办法》正式公布后,经国务院批准,山东等十省市地方政府被列入当年地方债自发自还改革试点。作为“市政债”的探路之作,自发自还地方债的面世,标志着我国地方政府距离自主举债融资更进一步,对于缓解地方政府偿债压力、化解地方债务风险、理顺地方政府

融资偿还机制具有重大而深远的意义。但也有学者认为,本轮自发自还地方债也暴露出一些问题:一是十省市无论经济实力如何,评级机构都给出 AAA 评级;二是本轮地方债利率全部向国债看齐,其中 7 月发行的三期山东债竟低于同期国债约 20BP;三是本轮试点中,债券定价在很大程度上受到非市场化因素影响,这与发行量相对较小有一定关系。[15]

2014 年 5 月,国务院批转《发展改革委关于 2014 年深化经济体制改革重点任务意见》提出,规范政府举债融资制度。开前门,堵后门,堵疏结合,建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制,剥离融资平台公司政府融资职能。对地方政府债务实行限额控制,分类纳入预算管理。2014 年 8 月 31 日,十二届全国人大常委会第十次会议,通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,完成了《预算法》20 年来的首次大修,新预算法于 2015 年 1 月 1 日正式实施。新预算法增加了允许地方政府举借债务的规定,同时从 5 个方面做出限制性规定。贾康认为,新预算法从法律上解决了地方政府债务如何借、如何管、如何还的问题,有利于把地方政府融资引导到阳光下,建立起规范合理的地方政府举债融资机制,在防范和化解风险的同时为稳增长提供助力。[16] 金海年认为,《预算法》修改,为有效化解和控制地方债务风险提供了制度支撑:一是有利于科学统筹我国地方债务总体规模,使之规范透明化,并使地方融资平台等隐性地方债务在法律实施中逐渐归于消灭。二是纯公益性项目得到政府预算方面的法律保障,信用风险下降。三是城市基础设施等有收益的公益性项目,将通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则实现制度化,风险降低。四是商业项目将从政府相关债务责任中剥离。[17]

2014 年 9 月 21 日,国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》,要求建立规范的地方政府举债融资机制。其中规定,纯公益性事业项目由地方政府发行一般债券融资,有一定收益的公益性事业项目由地方政府通过发行专项债券融资。10 月 8 日国务院发布《关于深化预算体制改革的决定》,提出积极推行预算公开。从地方政府自发自还试点开始,我国正加速形成全面的地方政府融资体系,地方融资平台退出历史的时机逐渐成熟。

三、通过商事法律行为化解融资平台债务的结构性风险

目前,我国众多的融资平台公司尚未达到退出条件,在清理整顿过程中应根据现实条件具体问题具体分析,采取相应的对策。地方融资平台的负债结构中,银行贷款比例最大。根据银监会公布的数据,截至 2013 年 6 月末,地方政府平台贷款余额达到 9.7 万亿元。银行信贷资产一般是中短期贷款,而地方融资平台的资产主要投向地方公共基础建设和公益事业,投资回收期较长,这就给银行按期回收贷款带来了麻烦,银行不得不通过展期延缓信贷风险。融资平台公司的债务在法律形式上属于私人债务,可以通过商事法律行为化解其结构风险,比如通过发行公司债券和资产证券化降低从银行借款的债务比例,目前地方融资

平台也在进行这些方面的制度实践。无论是发行公司债券还是资产证券化,都属于复合性商事法律行为。商事法律行为与经济法律行为的区别在于,前者具有较强的私益性,后者则具有较强的公益性。

1. 发行公司债券

地方融资平台通过发行债券进行融资,符合提高直接融资比重的政策要求。债券融资相对于银行贷款在融资成本、融资期限以及流动性等方面具有优势,也能够降低银行贷款的风险。“十一五”期间,国家发改委核准发行的企业债券累计为 12970 亿元,其中城投债券共发行 3475 亿元,占比 26.8%。城投债券作为中国债券市场“准市政债券”,一方面为城市基础设施提供比较规范透明的融资渠道,另一方面也为投资者提供了较好的固定收益类产品。城投债的信用等级实际上要高于一般公司债券。发行城投债除了要满足《证券法》、《企业债券管理条例》等法律法规规定的条件外,其募集资金必须用于符合国家产业政策并经过合规审查的政府投资项目,如市政基础设施,江河湖泊治理,保障房建设和棚户区改造,城市轨道交通等领域。

我国城投债券的发行需要符合企业债券发行的条件,且城投债券投资者不能享受国外市政债券投资者能够享有的利息所得税免税待遇。城投债是地方融资平台发行的债券,其名义发行人是企业法人而不是地方政府。因此,规范城投债发行,要严格按照公司法的标准执行,按照公司法和证券法的规定健全信息披露制度,定期公布财务状况和资金使用状况。部分项目收益良好,能够覆盖本息的城投债转变为真正意义上的公司债,此类公司债到期后还可以继续发行公司债。某些城投企业没有盈利能力,难以产生稳定的现金流,还本付息依赖于财政补贴收入,这类城投债,地方政府应负有还本付息责任,到期后不再允许发行城投债。

随着地方融资平台退出历史舞台,城投债就会转变成真正意义上的公司债券,与地方政府的融资行为完全没有关系了。随着存量债务的逐笔到期,城投债将被规范的、与国际接轨的地方政府债务融资体系代替。按照金海年的观点,地方融资平台归位后,在债券融资方面出现三种后果:非直接公益性项目将通过发行公司债券实现融资需求;没有收益的公益性项目可以由地方政府发行一般债券融资,纳入一般公共预算管理;有一定收益的公益性项目,可由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。[18]

2. 资产证券化

资产证券化包括两个层面:一是以商业银行对融资平台的信贷资产为基础发行资产证券化产品,这可以化解商业银行部分信贷资产的风险;二是以政府融资平台所拥有的资产和项目收益作为支持发行资产证券化产品,这可以优化融资平台本身的资产结构和负债结构。相对于地方融资平台贷款的资产证券化,地方融资平台项目收益资产证券化的发起人是地方融资平台而不是银行,地方融资平台通过资产证券化可以引导社会资金和民间资金投资于地方公共基础设

施,共享地方公共经济的长期发展成果。[19]资产证券化可以有效解决地方融资平台公司资产现金流和债务不相匹配的问题,资产证券化可以将缺乏流动性但具有可期收入的资产作为基础,设计出针对性的资产支持证券,在资本市场发行该证券从而获取新的融资代替原有债务,起到提高资产流动性、解决期限不匹配的问题以及化解存量债务风险的作用。[20]

我国一些地方融资平台已经开展了资产证券化的试点,2006 年 6 月,我国首只以市政公用基础设施收益为基础的资产证券化产品——“南京城建污水处理收费资产支持收益专项计划”由东海证券率先推出,该计划的基础资产是南京城投公司未来 4 年的污水处理收费收益权,发行规模 7.21 亿元,浦东发展银行是该专项资产的托管人,且为受益凭证的本息偿付提供不可撤销的连带责任担保。此后有招商证券“华能澜沧江水电收益专项资产管理计划”,广发证券“莞深高速公路收费收益权专项资产管理计划”等。[21]不过,我国目前涉及资产证券化的法律制度尤其是信用评级制度还不够完善,应当运用内外部信用增级相结合模式,健全信用增级法律制度,推行统一信用评级制度,保证评级结果的公正和独立。

注释:

〔1〕佘发勤:《经济法律行为范畴研究》,南京大学法学博士学位论文,2010 年,第 1 -3 页。

〔2〕许安拓:《地方融资平台风险:总量可控局地凸显》,《中央财经大学学报》2011 年第 10 期。

〔3〕李全海:《巨额地方融资平台债务如何化解》,《生产力研究》2012 年第 4 期。

〔4〕涂真:《从地方债比较的视角分析地方融资平台筹资问题和解决方案》,《经营管理者》2011 年第 2 期。

〔5〕〔11〕张苏、陈晓雨:《规范地方债要改革金融财政制度》,《中国证券报》2013 年 8 月 7 日。

〔6〕《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》(2000 年)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。”

〔7〕张茉楠:《未来几年地方政府将面临资金大考》,《中国证券报》2014 年 1 月 3 日。

〔8〕贾银萍:《关注地方政府融资平台贷款风险》,《银行家》2009 年 7 月号。

〔9〕王妹:《审计署:1979 年以来地方政府主要靠卖地还债》,《新京报》2013 年 7 月 30 日。

〔10〕赵逸楠:《完善地方融资平台的思考》,《中南财经政法大学学报》2012 年第 2 期。

〔12〕方烨、张莫:《周小川:市政债可缓解地方融资平台风险》,《经济参考报》2011 年 4 月 19 日。

〔13〕刘晓忠:《周小川:以地方债属地化抑制负债冲动的条件》,《21 世纪经济报道》2012 年 9 月 20 日。

〔14〕沈晓冰:《地方债完全自主发行需多个前提》,《中国证券报》2011 年 10 月 28 日。

〔15〕葛春晖:《地方债“自发自还”试点收官》,《中国证券报》2014 年 10 月 23 日。

〔16〕贾康:《〈预算法〉为地方阳光化融资铺路》,《中国证券报·理财周刊》2014 年 9 月 6 日。

〔17〕〔18〕金海年:《地方政府融资平台即将告别历史舞台》,“中新网”,2014 -10 -10,14:53:00。

〔19〕孙杰:《资产证券化与化解地方政府债务风险》,《中国金融》2012 年第 11 期。

〔20〕陈珊、胥宗乾:《资产证券化助化解地方债风险分担银行压力》,“中财网”,2012 年 3 月 9 日,08:44:05。

〔21〕张甜甜:《地方融资平台资产证券化的法律规制研究》,安徽大学法学硕士论文,2014 年,第 19 -20 页。

〔责任编辑:流　金〕