

地方债务压力影响涉政府担保案的司法裁判吗?

万江 吴凡

摘要: 尽管现行法律禁止地方政府担保,但有的地方政府却因筹集资金等原因而违规担保。在债务人偿债能力、偿债意愿不足时,就出现了大量主张地方政府及所属部门履行担保责任的案件。虽然司法解释明确了地方政府承担担保责任的类型和比例,但地方法院在处理相关案件时对地方政府是否需要履行担保责任以及责任比例的认定并不一致。通过对2000—2022年间451份地方政府担保民事判决书进行实证研究发现,债务压力越大的地区,其法院越倾向于判决地方政府不承担或者承担较低比例的担保责任。这一发现佐证了法院在处理涉地方政府的民事案件时会更偏向于保护地方政府利益,并显著受到财政压力影响的假设。单就地方政府担保问题的解决而言,司法机关不仅应基于诚实信用原则、公共利益与政府利益间的平衡而放松对担保合同效力的否定,还需要修正责任分配规则,对地方政府形成有效制约。

关键词: 地方债务压力; 政府担保; 司法公正; 营商环境; 裁判分析

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.05.006

一、问题的提出及文献回顾

2014年修订的《中华人民共和国预算法》(以下简称预算法)赋予了地方政府举债融资的资格,但同时禁止地方政府及所属部门以任何方式提供担保。然而,即使法律明令禁止,仍然有不少地方政府通过担保方式在预算外违法违规举债,导致地方政府负有担保责任的债务不减反增,违规担保层出不穷、屡禁不止。为防止地方隐性债务增加,中央多次清查财政性违规出具的担保函和承诺函,作为回应,多地政府甚至一度撤回之前发出的承诺函^①。凡此种种,均凸显了地方政府担保问题的现实性与复杂性。

相比于负有救助责任的或有债务,地方政府以“机关法人不得为保证人”这一条款为依凭,使得负有担保责任的或有债务有了更多辩驳的空间。由此产生了不少司法争议,而司法机关判决的地方政府责任承担比例会直接影响诉争双方的权益格局。部分法院认为,政府担保无效,地方政府对此存在过错,应承担债务人不能清偿部分的一半债务;亦有不少法院认为,政府担保无效,地方政府无须承担责任;个别法院认为,政府担保有效,地方政府需要对债务承担连带责任;还有个别法院认为,即使政府担保无效,地方政府仍然需要承担连带赔偿责任。然则,法院依据同样的法律规定就相似案件进行裁判,为何会对地方政府担保民事案件中政府的责任承担比例产生相去甚远的多种司法认定结果^②?

就定纷止争的角色定位而言,司法应当具有中立性。但在涉政府担保案的司法实践中出现这样

基金项目: 重庆市教委人文社会科学基地项目“工业用地出让涉诉纠纷的实证研究”(25SKJD044);中国法学会2025年度部级法学研究课题“地方隐性债务涉诉案件的司法应对研究”[CLS(2025)D39]。

作者简介: 万江,西南政法大学经济法学院教授,博士生导师(重庆 401120; wjiangswupl@163.com);吴凡,西南政法大学经济法学院博士研究生(重庆 401120; 641467690@qq.com)。

^① 罗克关:《愿未来不再需要承诺函》,《证券时报》2017年8月28日,第A05版。

^② 同一原告主张政府承担担保责任,不同时间和不同层级法院的判决有显著区别。参见山东凤祥-爱迪西股份有限公司分别诉殷和学、史玉海、王云华等买卖合同纠纷案,案号为山东省阳谷县人民法院(2012)阳商初字第730—732号民事判决书、山东省阳谷县人民法院(2013)阳商初字第439号民事判决书、山东省聊城市中级人民法院(2019)鲁15民再11号民事判决书。

“同案不同判”的现象,不禁让人产生些许猜测:对于地方政府担保案件的裁判,法院是否存在选择让政府守信践诺或者帮助政府逃避、减轻本应承担的法律责任的倾向性?若该倾向性存在,其背后的原因是什么,是法官认知差异和经验主义引发的偶然现象,还是法律规范不完善导致的规律性结果,抑或是法官受其所处客观环境影响而导致的裁判偏袒^①?与政府担保相伴而生的地方债务压力是否与此类案件的裁判差异之间存在相关关系?这些问题亟待深入考证。

法院被普遍寄予司法公正中立的期待,但国内外的众多研究揭示了当下和既往的某些司法审判活动的非中立性,一种典型表现是有利于地方政府的裁判偏袒^②。有学者发现,法院在处理地方政府和普通民众或市场主体的纠纷中倾向于保护地方政府^③,进而暴露出我国法院在限制地方政府机会主义和保护私人投资者方面的不足^④。这种非中立性的存在,引发了学者们对具体主导案件审判的法官的角色定位、行为模式及影响因素的深入反思和广泛研究。法官审理案件不可避免会受到外界环境中各种因素的影响,因此大量的实证研究试图找出影响法官判决的具体因素。这些因素主要涉及两个方面:一是当事人的资源和诉讼能力^⑤;二是地方政府财政压力造成的经济激励^⑥,其在司法裁判中所引发不良后果的典型表现是司法地方化和司法行政化^⑦。司法地方化的呈现方式有两种:一种是偏袒保护本地当事人的司法地方保护主义^⑧,另一种是一定辖区内司法认定趋同的法官集体决策^⑨。而司法行政化则是指“由于体制、机制等原因,行政权力干预司法权力的违背司法独立性的现象”^⑩。

尽管地方政府影响司法认定的现象已经引起了学界的广泛关注,但现有文献仍存在显著的不足:一方面,既有文献在研究法院和政府及民众的关系时多集中在行政诉讼领域,在民事诉讼领域的研究较少。另一方面,现有文献就法院司法裁判和地方政府财政压力之间的关系仅提供了一般性结论,没有更加具体和微观的证据。本文关注涉地方政府担保案的司法裁判,除了可以聚焦民商事领域中法院在面对地方政府和其他不同当事人时的倾向性选择之外,更重要的是,由于法院在该类案件中对担保效力及责任比例的认定涉及地方政府支出并对财政压力产生直接影响,因此能够进一步揭示司法认定和财政压力之间的联系。本文的创新点也正是在于,运用定量实证研究方法,探明地方债务压力与涉政府担保案的司法认定之间是否存在相关关系,聚焦地方债治理中的司法运作问题并提供细化的行动方案,为法院司法行为与地方政府财政压力的关系提供更为直接的证据。

二、制度背景与研究假设

(一)限制地方政府担保的制度演进

改革开放初期,在政府机关经商办企浪潮中兴起的企业力量相对薄弱,政府为企业提供担保可以

① 陈刚、孙艳倪:《司法中的“乡愁”——法官是否偏爱老乡》,《中国经济问题》2022年第6期。

② Zhou H., Liu J., He J., et al., “Conditional Justice: Evaluating the Judicial Centralization Reform in China”, *Journal of Contemporary China*, 2020, 30(129), pp. 1-17.

③ He X., Su Y., “Do the ‘Haves’ Come Out Ahead in Shanghai Courts?”, *Journal of Empirical Legal Studies*, 2013, 10(1), pp. 120-145.

④ Zeng J. S., “Competing with Leviathan: Law and Government Ownership in China’s Public-private Partnership Market”, *International Review of Law & Economics*, 2023, 76(11), pp. 1-17.

⑤ 田燕梅、徐恺岳、魏建:《法院判决的影响因素——当事人资源与诉讼能力的中介效应》,《清华法学》2021年第5期。

⑥ Chu H. L., Sun S. M., Wei J., “Fiscal Pressure and Judicial Decisions: Evidence from Financial Penalties for Official Corruption in China”, *International Review of Law and Economics*, 2024, 77(3), pp. 1-12.

⑦ 陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,《中国法学》2014年第2期。

⑧ 陈杭平:《资本“俘获”地方司法了吗?——基于2018—2020年南山法院涉腾讯判决书的分析》,《法制与社会发展》2023年第2期。

⑨ 吴雨豪:《论集体量刑倾向对自由裁量权的塑造》,《法制与社会发展》2024年第1期。

⑩ 於勇成、褚红丽、魏建:《司法行政化背景下的市场分割——一个跨期合作选择模型》,《中国经济问题》2020年第4期。

降低交易风险、提高市场效率。国务院实施的“财政包干”制使得地方财政相对宽裕,但也诱发了企业道德风险,导致地方政府代偿债务负担加重,引发了大量地方政府担保纠纷。鉴于此,我国开始规范地方政府担保行为。考虑到政府的行政管理和公共服务职能以及财政专款专用原则,最高人民法院在1988年出台《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见(试行)》,第106条规定“国家机关不能担任保证人”,但未禁止其他担保形式。1993年国务院发布的《关于严禁行政机关为经济活动提供担保的通知》在一定程度上弥补了这一漏洞,明确行政机关为经济活动提供担保具有危害性,将禁止范围扩大到所有政府担保行为。

1994年分税制改革后,地方政府的财权、事权不匹配加剧了其举债需求。尽管1994年的预算法禁止地方政府发行政府债券,但为填补收支缺口,地方政府通过借助平台公司发行债券或向银行贷款等方式变相举债并大量提供担保。此外,为利用外国政府或国际经济组织贷款支持国家重点项目建设并维护国家信誉,我国在实践中形成了中央政府进行此类贷款转贷时,要求项目所在的省一级或计划单列市政府提供还款担保的转贷担保方式^①。基于对效率与风险的权衡,1995年《中华人民共和国担保法》(以下简称担保法)第8条采取了普遍禁止与特殊例外相结合的原则,规定除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担保之外,国家机关不得为保证人。此后数十年的立法基本延续此立场。即使2014年修订的预算法允许地方政府发债,其中第35条第4款仍明确规定“除法律另有规定外,地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保”,不仅未对地方政府提供保证解禁,反而将禁止范围扩大到包含保证在内的所有担保行为。2021年《中华人民共和国民法典》(以下简称民法典)第683条亦延续了担保法的规定,继续对除转贷担保以外的政府担保合同效力持否定态度。由此可见,我国法律从禁止政府提供保证到禁止政府担保,始终坚持只有市场化主体才具有担保资格的立场^②,包括地方政府在内的国家机关均不具备此资格。

然则,不同时期、不同主体对政府担保无效时所承担责任的规定存在差异。梳理2000年发布的《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》(以下简称《担保法司法解释》)、2021年施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》(以下简称《民法典担保制度司法解释》)以及国务院办公厅于2016年发布的《地方政府性债务风险应急处置预案》(以下简称《应急处置预案》)中有关担保合同无效的规定,得出表1所示的“担保无效时担保人的责任承担比例”。可以窥见,前后两个司法解释对担保无效时担保人责任比例的规定大体相同,主要差别在于,在主合同有效担保合同无效情形下,当债权人无过错而担保人有过错时,《担保法司法解释》倾向于保护债权人^③,而《民法典担保制度司法解释》则在同样情形下减轻担保人的责任。这一变化旨在促进交易,但有可能加剧地方政府的违法违规担保。对比之下,《应急处置预案》未区分无效原因,仅是“一刀切”地划定“债务人不能清偿部分的二分之一”为责任承担比例上限。这种差异源于文件性质与目标的不同:法律及司法解释追求稳定性;而作为政策文件的《应急处置预案》,其核心目标是处置地方债务风险、确保风险可控并防范财政金融风险,其责任上限是基于对当时经济环境、地方政府债务压力及风险防控需求的综合考量制定的。

表1 担保无效时担保人的责任承担比例

担保无效的具体类型	主合同有效担保合同无效			主合同无效导致担保合同无效	
	债权人无过错 担保人有过错	债权人有过错 担保人无过错	债权人和担保人均有过错	担保人 无过错	担保人 有过错
《担保法司法解释》 (2000年)	连带赔偿责任	未提及	不超过不能清偿部分的二分之一	不承担 责任	不超过不能清偿部分的三分之一

① 郭琰:《担保法律关系的特征及其效力的认定》,《南方金融》2003年第4期。

② 最高人民法院民事审判二庭:《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释理解与适用》,北京:人民法院出版社,2021年,第44页。

③ 刘贵祥:《民法典关于担保的几个重大问题》,《法律适用》2021年第1期。

续表 1

担保无效的具体类型	主合同有效担保合同无效			主合同无效导致担保合同无效	
	《民法典担保制度司法解释》(2021年)	对不能清偿的部分承担赔偿责任	不承担责任	不超过不能清偿部分的二分之一	不承担责任
《应急处置预案》(2016年)	不应超过债务人不能清偿部分的二分之一;担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的,以担保额为限。				

注:在主合同有效担保合同无效情况下,债权人无过错时,担保法司法解释没有区分担保人是否有过错。此外,还存在债权人与担保人均无过错,担保人应承担连带赔偿责任之可能。

总体而言,立法层面始终否定除转贷担保外的地方政府担保效力,认定其自始无效;而中央行政层面虽一贯禁止新担保,但对存量地方政府担保的处理随经济形势和债务压力变化而调整。在2008年“次贷危机”后的扩张性财政政策下,地方违规担保频发。2010年后经济回暖,中央为防范债务风险在财政与金融系统之间传导交互,密集发文严禁违规担保^①。2014年国务院曾表态,承认存量担保责任“不应逃避”^②,但2016年政策反转,明确存量担保债务非政府债务,地方政府仅承担适当民事赔偿责任而非清偿责任^③。这一转变源于在较重的债务压力下,中央政府意识到法律对其的保护倾向,因此在《应急处置预案》中排除了债权人无过错的情形,体现对履约责任的微妙调整。2017年《国务院关于2016年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》直接显示地方通过修改协议、撤销函件及提前偿债等方式整改违规担保,印证了当时地方政府单方撤回担保函、承诺函或逃废债务的行为。

(二)涉地方政府担保案中司法裁判的影响要素探究

立法和行政层面的态度差异是否会对法院公正司法产生负面影响?有关该问题的答案可以从最高人民法院所发布的相关文件中窥知一二:2013年的文件中,第5条强调法院要坚持依法独立行使审判权,坚决抵制各种形式的地方和部门保护主义,坚决排除一切法外因素的干扰^④;十年后的文件则更为直接地指出,一些中小微企业在市场交易中的弱势地位会转化为在司法诉讼中的不利地位的问题^⑤。司法层面较为持续地受到地方政府行政权力的影响,导致实践中暴露出企业处于诉讼不利地位的问题,引发最高法对公正司法的重申和细化。由此可以进一步思考,地方债务压力是否影响司法裁判中的政府责任承担比例?通常,审判独立是法治国家的基本原则之一,而地方债务压力则可能间接影响司法系统的资金分配和运作效率,但这种影响是否会直接反映在司法裁判结果上,需要实证研究予以分析。

以债务压力较大的贵州省的一起涉政府担保案为例,该省黔东南州中级人民法院和贵州省高级人民法院先后对债权人太平洋公司所提出的,判令担保人安龙县人民政府对债务人安龙县基本建投公司所欠债务承担连带清偿责任的请求予以驳回^⑥,即政府责任承担比例为零。但最高人民法院再审判决担保人安龙县人民政府对于债务人不能清偿部分的二分之一承担赔偿责任^⑦,提高了政府责任承担比例。此案清晰展现了地方司法机关对案件的审判可能受到地方债务压力的影响,从而降低地方政府责任比例的趋势。

通过初步检索并研读涉地方政府担保案民事判决书,还可以发现在不同地区法院共同出现的一个异常现象,即个别法院在地方债务风险暴露前后的判决结果迥然不同。同样以贵州省为例,贵州

① 具体包括两类:一是出具担保函、承诺函、安慰函等直接或变相担保协议,二是以机关事业单位及社会团体的国有资产为其他单位或企业融资进行抵押或质押。

② 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)。

③ 《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函[2016]88号)。

④ 《最高人民法院关于切实履行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》(法发[2013]9号)。

⑤ 《最高人民法院关于充分发挥司法职能作用助力中小微企业发展的指导意见》(法发[2022]2号)、《最高人民法院关于优化营商环境 促进民营经济发展壮大的指导意见》(法发[2023]15号)。

⑥ 贵州省黔东南布依族苗族自治州中级人民法院(2018)黔23民初115号民事判决书、贵州省高级人民法院(2019)黔民终687号民事判决书。

⑦ 最高人民法院(2020)最高法民再322号民事判决书。

省安顺市中级人民法院2018年判决的涉政府担保案中政府责任比例为100%^①，而在2020年的判决中，法院的立场发生转变，政府责任比例降至不能清偿部分的1/2^②。不难发现，法院对担保无效情形下地方政府责任承担比例的认定与地方债务压力紧密相关。我国各地债务压力总体呈现逐年上涨趋势，与之对应的则是在涉地方政府担保案的司法裁判中呈下降趋势的政府责任比例。

故此，作为衡量财政压力重要指标的债务压力或许是法官裁判涉地方政府担保案时未严格遵守司法解释的最重要原因。一方面，“地方债务压力的攀升会导致地方财政压力的增大”^③，这往往会波及政府运作的多个层面，司法系统作为“大政府”之下的一部分也难以独善其身^④。另一方面，地方政府的隐性债务与其通过融资平台和国企变相举债时提供的隐性担保息息相关^⑤，而自2000年至今的涉地方政府担保案大多也是与隐性债务相伴而生。因此，就地方债务压力与涉地方政府担保案件司法裁判之间的关系提出以下假设，并通过计量统计的方法验证假设是否成立：地方债务压力会影响法院就地方政府担保争议的判决；地方债务压力越大，法院更可能判决地方政府承担较低比例的责任。

三、模型、变量与数据

（一）模型设置

为探明地方债务压力是否影响以及如何影响地方政府担保民事案件的司法裁判，采用定量实证研究方法，设置以下回归函数：

$$Y_{it} = \alpha + \beta_0 X_{it} + \beta_1 Z_{it} + \mu_p + \epsilon_{it}$$

其中， Y_{it} 是被解释变量，代表各省份在特定年份 t 判决地方政府担保民事案件中政府一方的责任承担情况。 X_{it} 是核心解释变量，代表各省份在特定年份的债务压力情况。 Z_{it} 表示控制变量。 β_0 以及 β_1 分别代表核心解释变量和控制变量前的系数，其中最为重要的是 β_0 ，其正负方向及显著与否直接决定着本文的假设是否成立。 α 代表截距项常数， μ_p 代表省份固定效应， ϵ_{it} 为随机误差项。

（二）变量选择与数据来源

1. 被解释变量。被解释变量是地方政府担保案件中的政府责任承担比例。笔者于2023年底在北大法宝检索并下载有效案例样本451个^⑥。概览全部案例样本，地方政府明知不能担保却仍然与债权人订立担保合同必然存在过错，作为担保人的地方政府对于其提供的无效担保即使责任比例再低也不应当不承担任何责任。因此，当最终判决地方政府不承担责任时，即政府责任承担比例为0的，可以认为法院在减轻地方政府责任，应当被认定为轻判。故以“地方政府是否承担责任”为标准采用二分法设置虚拟变量：将地方政府不承担责任即责任比例=0的情况，赋值为0；将地方政府承担责任即责任比例>0的情况，赋值为1。

2. 解释变量。地方债务压力的计量存在绝对值和相对值两种方式，绝对值是指地方债务余额，相对值是指地方债务率。为了全面衡量地方政府总体债务压力，选择宽口径债务余额和债务率作为解释变量更为适宜。宽口径债务余额在统计时主要是指地方政府债务余额和城投债余额两个部分之和。而对于宽口径债务率而言，一般是指宽口径债务余额在地方财政收入中的占比，由于一般公共预算收入和政府

① 贵州省安顺市中级人民法院(2018)黔04民初43号民事判决书。

② 贵州省安顺市中级人民法院(2019)黔04民初160号民事判决书。

③ 徐政、姬晨阳、赵子衡等：《“三重压力”下的经济发展：表现、根源与路径》，《华东经济管理》2022年第11期。

④ 卢希起：《司法执法边界新论——以环境保护和安全生产领域为视角》，《求是学刊》2018年第1期。

⑤ 刘海中：《我国地方政府隐性债务风险状况及化解建议》，《地方财政研究》2020年第1期。

⑥ 检索选项为：在“法院认为”模块项下键入“政府~5担保”，在“当事人”中增加“政府”，选择“民事案由”，选择“判决书”文书类型。然后逐一阅读检索到的574个样本，去掉重复的以及实质内容与地方政府担保无关的案例。由于在样本收集阶段，2023年经济数据统计年鉴尚未公布且司法判例公开尚不全面，剔除2023年的两个案件。最终获得2000—2022年间的451个案例样本。

性基金收入分别对应地方政府一般债券和专项债券的还款来源,故采用一般公共预算收入与政府性基金收入之和来衡量此处的地方财政收入^①。需要注意的是,由于债务余额变量的数据数值较大,其中的极端值可能对回归结果的稳健性产生影响,因此为防止产生异方差性,对债务余额进行对数化处理。

3. 控制变量。根据研究问题的核心关键词“地方债务压力”和“司法裁判”可以得知,所涉数据主要分为经济要素和法律要素两大类。相应地,控制变量也可按照此标准划分。经济要素相关控制变量主要选择预期与研究变量高度关联的经济指标。由于经济水平变量与债务余额变量具有相似特征,故同样对其进行对数化处理。就法律要素相关控制变量而言,主要是从裁判文书中提取可能影响法院判决的要素。

变量说明见表2。

表2 变量说明

变量分类	变量名称	变量解释	观测组	平均值	最小值	最大值
被解释变量	政府责任承担比例	政府不承担责任=0,政府承担责任=1	451	0.632	0	1
解释变量	Ln_地方宽口径债务余额	Ln(地方政府债务余额+融资平台有息债务余额)	450	9.511	0.0862	11.54
	地方宽口径债务率	(地方政府债务余额+融资平台有息债务余额)/(一般公共预算收入+政府性基金收入)	450	3.196	0.0138	10.20
控制变量 (法律要素)	审判组织	独任制=0,合议制=1	451	0.729	0	1
	债权人性质	非公有性质(包括民营企业、合资企业、外资企业以及自然人)=0,公有性质(包括国有企业、央企、经济互助组织、集体企业)=1	451	0.384	0	1
	政府与法院的行政区域	政府的行政区域大于法院管辖区域=0,政府的行政区域小于或等于法院管辖区域=1	450	0.618	0	1
	政府与法院的行政层级	政府与法院的行政层级不相同=0,政府与法院的行政层级相同=1	450	0.122	0	1
	诉讼资源	政府未聘请外部律师=0,政府聘请外部律师=1	451	0.506	0	1
控制变量 (经济要素)	财政收入占比	地方一般公共预算收入/地方GDP	451	0.0980	0.0492	0.225
	产业结构	地方第三产业增加值/地方GDP	451	0.478	0.323	0.837
	Ln_经济水平	Ln(地方GDP总量/地方年平均人口)	451	10.90	8.778	12.01
	地区市场化指数	中国分省份市场化指数	451	8.683	0.965	18.97

四、实证结果与剖析

(一)描述性统计

案例样本显示,法院判决地方政府责任承担比例存在显著差异(见表3)。有超过40%的案件按照司法解释规定的责任比例上限进行判决,地方政府不承担责任的占比也超过三分之一。然而,还存在近15%的案件判决地方政府承担完整的连带担保责任。基于债权人起诉时针对地方政府的诉讼请求为要求政府对债务及利息等承担连带清偿责任,可以认定作为原告的债权人在涉政府担保案中的胜诉率接近15%。相较于行政诉讼中作为行政相对人的原告30%上下的胜诉率^②,涉政府担保案件中地方政府的胜诉率更高。

表3 2000—2022年地方政府担保案件不同政府责任承担比例占比统计

政府责任承担比例	0	(0,债务人不能清偿债务部分的1/2)	债务人不能清偿债务部分的1/2	(债务人不能清偿债务部分的1/2,1)	100%
案件数量(个)	167	27	187	4	66
占比(%)	37.03	5.99	41.46	0.89	14.63

① 一般公共预算收入数据来源于《中国统计年鉴》的财政部分,政府性基金收入数据和地方政府债务余额数据来源于各省份财政厅官方发布的相应年度财政决算文件,城投债余额数据来源于Wind数据库。

② 何海波:《行政诉讼法》(第3版),北京:法律出版社,2022年,第44页。

从时间维度看,如图1所示,因2007—2011年案件数量相对较少,故总体责任比例变化趋势不明显。2012年是法院判决地方政府承担责任倾向性最强的年份,此后的2013—2022年期间,地方政府承担责任的占比在总体上呈现下降趋势,间或有年份出现短暂上升。从宏观角度来看,在2012—2022年期间,地方宽口径债务率和地方政府不承担责任的占比同时呈上升趋势,可以在一定程度上显示出地方债务压力对法院认定地方政府担保案件中地方政府责任承担比例具有负向影响。从空间维度看,如图2所示,就案件数量这一绝对值而言,我国各地区地方政府担保案件数量差异较大。就是否承担责任的占比这一相对值而言,图2反映了样本数 ≥ 3 的省份,其政府责任承担比例与省份或地区之间的关系并不明显。这或许是因不同地区裁判文书公开水平的差异而导致个别地区样本量过小,以至于无法清晰展现政府是否承担责任的占比背后的规律。总的来说,地方债务压力大小与政府不承担责任案件的占比高低的关系在时间维度较为明显,但在空间维度并不十分明显。通过简单统计来看,并非所有省份都符合研究假设,因此还需要通过更为精细的回归模型来进一步探究地方债务压力对地方政府担保案件司法认定的影响。

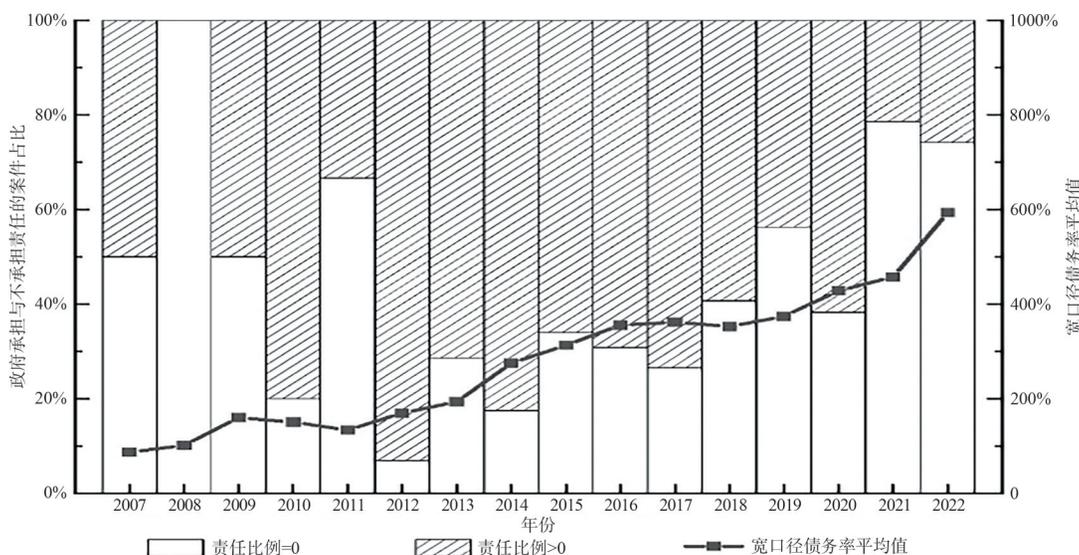


图1 2007—2022年地方政府担保案件中政府责任承担比例的逐年变化趋势

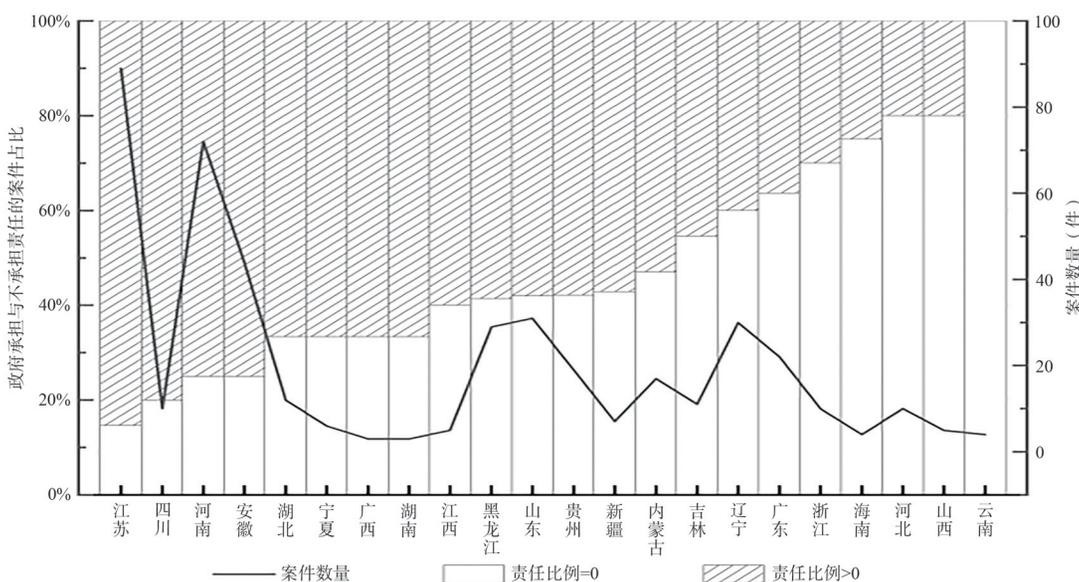


图2 2000—2022年各省地方政府担保案件判决中政府责任承担比例的差异对比

(二)回归结果及其分析

根据被解释变量的数据性质,选取二元Logit回归模型,使用Stata17.0进行回归分析,回归结果见表4。

表4 二元Logit(Logistic)回归结果

政府责任承担比例	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
地方宽口径债务率	-0.557*** (-4.63)			-0.311* (-1.69)	
Ln_地方宽口径债务余额		-0.509*** (-3.43)			0.822* (1.92)
审判组织			-0.016 (-0.05)	-0.051 (-0.16)	-0.007 (-0.02)
债权人性质			0.569** (2.07)	0.561** (2.01)	0.621** (2.23)
政府与法院的行政区域			0.188 (0.68)	0.190 (0.68)	0.152 (0.55)
政府与法院的行政层级			0.122 (0.32)	0.036 (0.09)	0.074 (0.19)
诉讼资源			-0.132 (-0.50)	-0.120 (-0.46)	-0.167 (-0.63)
财政收入占比			2.456 (0.20)	-3.502 (-0.26)	-6.464 (-0.47)
产业结构			-2.110 (-0.37)	-1.474 (-0.25)	-6.604 (-1.13)
Ln_经济水平			-1.164 (-1.18)	-0.286 (-0.27)	-2.989* (-1.95)
地区市场化指数			-0.106 (-1.26)	-0.099 (-1.14)	-0.114 (-1.36)
常数项	2.875*** (4.30)	4.874*** (3.60)	14.185* (1.76)	6.502 (0.76)	29.349** (2.27)
观察组	435	435	438	434	434
R ²	0.1541	0.1349	0.1796	0.1783	0.1795
省份固定效应	是	是	是	是	是

注:括号内的值为t值,***、**、*分别表示1%、5%、10%显著性水平。

第(1)列显示,仅以债务率衡量时,地方债务压力对政府责任承担比例具有极为显著的负向影响,其以1%的显著性水平通过了检验。第(4)列在债务率之上加入其他控制变量后,债务率与地方政府责任承担比例仍然呈现负向关系,但仅在10%的显著性水平上通过检验,显著程度较第(1)列有所降低。从回归系数上看,债务率对地方政府责任承担比例的影响也同样有所下降。总体而言,债务率与地方政府责任承担比例之间一直稳定呈现显著的负向关系,即地方宽口径债务率越高则法院判决地方政府承担的责任比例越低,实质减轻了其资金给付压力。这样的结果验证了本文的研究假设。在第(2)列单独对债务余额和地方政府责任承担比例进行回归时,二者在1%的显著性水平上呈负相关,说明债务规模越大则法院判决地方政府承担的责任比例越低。但当第(5)列加入控制变量之后,二者却呈现正向相关关系。回归系数符号的改变足以说明,债务余额对地方政府责任承担比例的影响稳定性较差,加入控制变量之后,其回归结果不如债务率的回归系数符号稳定。然而,这样的回归结果并不与研究预期相悖。这是因为债务余额仅体现举债规模而未体现偿债能力,且其在债务率计算中占有重要地位,易受其他变量影响,因此回归系数符号更容易发生变化。从我国地方债务运作模式来看,地方政府债务发行并非完全市场化,

地方债务的额度受到中央政府的限额控制,购买地方债务的通常也是本地金融机构,法院判决不太可能对债务余额产生实质性的影响,更难以影响到债务率。因此,涉地方政府担保案的司法裁判与地方债务压力之间并不存在内生性关系。

在加入控制变量的回归分析中,债权人性质是唯一在第(3)(4)(5)列均以5%的显著性水平通过检验的控制变量,与地方政府责任承担比例存在显著正向相关关系。这说明面对公有性质的债权人,法院判决地方政府承担的责任比例更高。这是因为政府与公有制性质企业通常存在较为紧密的经济联系,二者之间的利益冲突小,法院无须给予政府特殊优待。由此延伸出的另外一个问题是,以民营企业为代表的非公有性质企业并未获得平等的司法保护。除此之外,在法律要素类的控制变量中,政府与法院的行政区域和层级也值得我们关注。与既往有关司法行为的研究对司法地方保护主义的描述不同,此处将政府与法院的区域和层级作为控制变量加入回归,结果显示这两个控制变量与被解释变量即地方政府责任承担比例之间的关系并不显著,这代表着即使法院与作为案件当事人的地方政府相比,辖区范围重合或更小、行政层级相同,也不会影响法院判决。进言之,相较于司法地方保护主义所致本地与外地当事人的区别对待,不同性质债权人对司法裁判的影响同样重要甚至更值得关注^①。

五、涉地方政府担保案司法裁判差异的治理路径

(一)涉地方政府担保案审判独立性的强化

经过统计分析,即使在司法解释明确规定最高责任限额为1/2的情况下,仍然还有将近15%的法院判决地方政府承担连带担保责任,不少法官在个案中积极“造法”,努力平衡各方利益。然而,计量回归结果仍然显示,法院司法认定显著受地方政府债务压力影响,审判独立性有待强化,需进一步减少地方政府对司法裁判的干预。“我国是单一制国家,司法权从根本上说是中央事权。”^②虽然中央层面自2014年起确定了“中央事权—省级统管”的司法体制新模式^③,积极推进省以下地方法院的人财物省级统管司法体制改革,力图通过司法权的中央化来减少地方政府对司法活动的干预。但目前改革成果有限^④,只是降低了司法的地方化程度而并未解决所有司法地方化问题^⑤。鉴于地方政府债务压力对法院司法裁判的潜在影响,还需深化省级统管司法体制改革,进一步巩固和提升审判独立性。

(二)地方政府担保效力与责任司法认定的优化

预算法、民法典等都延续了限制地方政府提供担保的立法逻辑。然而,面对当前地方债务高企和政府深度参与地方经济的现实,限制地方政府担保的立法背景已然改变,有必要对地方政府担保的效力规则进行反思和修正。但是,直接解禁地方政府担保可能引发财政、法律和道德风险,特别是利益输送问题。由此,较为稳妥的方案是在禁止地方政府担保的现有法律框架下,优化涉地方政府担保案的效力认定与责任分配的司法规范及其适用路径。

1. 地方政府担保效力认定中的公共利益界定与价值权衡

立法限制地方政府担保,旨在保障财政的可持续性,进而维护公共利益。然而,“公共利益属于价

① 张维迎、柯荣住:《诉讼过程中的逆向选择及其解释——以契约纠纷的基层法院判决书为例的经验研究》,《中国社会科学》2002年第2期。

② 《人民日报》评论员:《加快深化司法体制改革——五论学习贯彻习近平同志在中央政法工作会议重要讲话》,《人民日报》2014年1月22日,第2版。

③ 蒋惠岭:《论“中央事权—省级统管”模式及完善》,《政法论丛》2021年第3期。

④ Wang Y. D., “‘Detaching’ Courts from Local Politics? Assessing the Judicial Centralization Reforms in China”, *The China Quarterly*, 2021, 246(6), pp. 545-564.

⑤ 丁亮华:《司法“去地方化”改革反思》,《法学研究》2023年第5期。

值性不确定法律概念”^①,这导致司法实践中存在对公共利益进行随意解释和适用的风险。结合回归结果来看,既往司法裁判中法院常将地方政府利益等同于公共利益,导致司法不公现象频发,不利于营造良好营商环境、完善地方政府守信践诺机制。

法院审理涉地方政府担保案时主要涉及三种价值取向:维护公共利益、维护地方政府利益以及重视诚实信用原则。地方政府担保和地方政府债务本身是为了地方的合法利益,对地方发展具有重要作用。政府虽是社会公共利益的代表,但地方政府利益不等于公共利益,因此不少法院突破司法解释,判令地方政府承担更多责任。故法院不应当认为“判决政府承担责任就是损害社会公共利益”,而是应当在重视诚实信用原则和债权人利益的基础上审慎确认地方政府担保与社会公共利益的关联。对政府担保中公共利益范围的界定影响对地方政府担保效力的认定倾向。为了确保地方政府担保的效力认定与其公共利益的目标相一致,需要对公共利益的范围进行合理且严格的界定。既然地方政府担保的初衷是为了满足政府职能限度内的融资需求,那么政府及其所属部门为职能范围内的事项所产生的负债提供担保,可以被认定为符合公共利益。因此,将地方政府担保中涉及公共利益的范围界定为公共领域中的公益性、非经营性项目较为适当,与《政府投资条例》第3条的规定相吻合,体现了政府职能的公共性和法定性。同时,不可忽视诚实信用原则在此过程中的核心作用。地方政府既然选择作为市场主体参与民事活动,就应当遵守诚实信用这一基本原则,只有民众与政府之间形成长期信赖关系才能维持社会稳定发展,而法院判决政府守信践诺更是代表着一种重要的价值取向,有益于化解民众对政府信用和司法公正的质疑。

由于三种价值取向的影响范围有所差异,其在地方政府担保案件中的重要性及适用顺序也各不相同。公共利益关乎整个社会,诚实信用原则影响交易市场,而地方政府利益主要影响政府本身的财政状况及政策执行等方面。因此,在处理地方政府担保案件时,应根据案件所涉具体利益来权衡不同价值的选择。因为公共利益的约束力独立于契约意志之外,所以若地方政府担保确有涉及社会公共利益,则社会公共利益应被置于最优先的位置^②,此时按照法律规定认定地方政府担保无效具有合理性。相反,若案件仅涉及地方政府利益,则应优先适用保障契约法锁效力的诚实信用原则,放松对地方政府担保合同效力的否定。由此方能实现社会整体利益的最大化,确保地方政府担保既服务于公共利益,又兼顾诚实信用原则。

2. 地方政府担保无效的责任分配规则修正

地方政府违约与合同无效制度及担保无效的责任分配规定关系密切,现行规定未能有效制止地方政府违约,相反却存在加剧违法违规担保的可能。因为政府只有在清晰地意识到其要承担相应责任时才会谨慎提供担保,否则便有可能继续随意提供担保并违约,从而引发道德危机。地方政府明知担保无效但仍然订立担保合同,与其在债务到期后拒绝承担担保责任且不接受调解只接受判决的态度互为印证,表明地方政府认为法院会作出有利于自己的判决。在禁止政府担保的立法背景下,对规定担保无效时担保人责任承担比例的相关司法解释作出修正是解决问题的关键所在。

追究行政责任和认定合同无效是管控和威慑违法行为的两种重要方法^③,但现行法律规定及司法解释并未对地方政府违规担保形成有效制约。就行政责任而言,虽然《财政违法行为处罚处分条例》第10条对此有所涉及,但是在财政部关于地方政府隐性债务问责典型案例的通报中^④,两个违法违规担保案例均是仅“对相关责任人予以问责”,对地方政府担保行为的威慑有限。民事责任方面,地

① 孙宗龙:《〈民法典〉中“公共利益”概念的理论阐释与实践运用》,《法制与社会发展》2024年第5期。

② 陈国栋:《行政机关对瑕疵行政协议的单方撤销权》,《政治与法律》2023年第8期。

③ 万江:《政府管制的私法效应:强制性规定司法认定的实证研究》,《当代法学》2020年第2期。

④ 《关于融资平台公司违法违规融资新增地方政府隐性债务问责典型案例的通报》, https://jdc.mof.gov.cn/jianchagonggao/202207/t20220729_3830829.htm, 访问日期:2024年10月10日。

方政府违规担保的低责任同样无法形成有效制约。理论界对“担保人在担保合同无效时承担责任的1/2”这一规定存在激烈争议,质疑该规定有违归责原理,忽视“过错”在决定责任比例时的基础地位^①。核心争议在于,地方政府明知不得担保仍为之,其过错程度至少应为50%,甚至更高。然而,最高人民法院的两个司法解释设定,债权人对担保合同无效存在过错时,其过错必不小于担保人,这有违交易实践^②。这样的限制让地方政府承担的责任比例只有在最高限额1/2的情况下才有可能与其过错程度相当,导致地方政府对担保责任的预期水平较低,在受到利益驱动时可能加剧道德风险。因此,部分法院在裁判中选择突破责任限制,造成类案不同判。这表明理论界对担保无效时担保人责任最高限额规定的争论已影响审判实务,已有不少法官在司法实践中同样认为司法解释规定的责任承担上限有违归责原理。面对威慑力度不足、治理效果不佳的现状,修正司法解释中有关地方政府担保无效的责任分配规则刻不容缓。

明确担保无效中债权人“过错”的裁判标准是修正责任分配规则的重要前提。实践中,政府担保的对象主要是地方政府融资平台或地方国有企业的债务,尽管法律明确禁止政府提供担保,但地方政府为支持这些关联主体融资、推动项目落地,有时仍会违规主动提供担保。债权人出于对地方政府的信任而选择与债务人订立并实施合同,并且行政主体的优势地位也使得债权人往往选择接受地方政府提供的担保。因此,债权人接受地方政府提供担保是为了减少风险,而绝非“自甘风险”。对此,应当在司法解释中作出例外规定,即使地方政府担保合同无效,面对并非“自甘风险”的无过错债权人,地方政府应当与债务人承担连带担保责任。若债权人确属“自甘风险”,即地方政府明确告知债权人其提供的担保无效,但债权人依然要求政府提供担保,则应当遵循现行司法解释的规定,以“债务人不能清偿债务部分的1/2”为限,按照双方过错程度进行责任分配。同时,若要求地方政府提供担保的债权人已受相应行政处罚,则在民事责任分配中应适当加重地方政府的责任比例,实现责任均衡。

六、结语

司法是社会公平正义的最后一道防线,代表着一种持久且稳定的公正秩序。然而,地方债务压力业已对与其紧密相关的涉地方政府担保案司法裁判造成消极影响。解决这一问题的核心在于法院如何基于诚实信用原则、公共利益与地方政府利益间的平衡而放松对担保合同效力的否定。从担保法到民法典,地方政府担保无效的规定本意均在于抑制政府的担保冲动,严控预算外支出,保证财政安全。当前地方债治理复杂且备受关注,直接解禁地方政府担保会导致财政、法律和道德风险,增加债务压力并可能产生利益输送。因此,较为稳妥的方案是在禁止地方政府担保的现有法律框架内,优化司法规范并统一司法适用,以解决涉地方政府担保案的效力认定和责任分配问题,严防行政权力对法院的不当干预,以独立公正的司法体系创造优质高效的营商环境。在此基础上,合理平衡诚实信用原则、公共利益与地方政府利益,推进政府诚信建设,优化民营经济发展环境。最后,通过修正司法解释中地方政府担保无效后的责任分配规则,减少裁判差异,以期形成对地方政府违规担保的有效制约,保护市场经营主体的合法利益,提振民间投资信心。

^① 程啸、高圣平、谢鸿飞:《最高人民法院新担保司法解释理解与适用》,北京:法律出版社,2021年,第114页。

^② 高圣平:《担保法论》,北京:法律出版社,2009年,第58—59页。

Does Local Debt Pressure Affect Judicial Adjudication of Cases Involving Government Guarantees?

Wan Jiang Wu Fan

(School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law,
Chongqing 401120, P.R.China)

Abstract: Guarantees illegally issued by local governments are a prominent challenge in China's local debt governance. Although current laws prohibit local governments from providing guarantees, guarantees are illegally issued by some local governments for reasons such as raising funds. When debtors lack the ability and willingness to repay debts, a significant number of cases have emerged in which local governments and their subordinate departments are required to fulfill their guarantee responsibilities. Although judicial interpretations clarify the types and extent of local governments' guarantee liabilities, local courts are not consistent in their rulings regarding whether the local government needs to fulfill the guarantee liability and how to apportion responsibility.

Based on an empirical study of 451 civil judgments of local government guarantees from 2000 to 2022, it is found that courts in regions with higher debt pressure are more inclined to rule that the government does not bear or bears a lower proportion of guarantee liability. This finding supports the view that courts are significantly affected by the financial pressure of local governments when dealing with civil cases involving the government, and thus tend to protect the interests of the government in judicial decisions, rather than making neutral judgments based entirely on legal provisions. This shows that effectively restraining the illegal guarantee behavior of local governments cannot be achieved solely by denying the effectiveness of government guarantees through legislation, and judicial interpretations on liability apportionment after the invalidation of guarantees also fail to fully protect the legitimate expectations of creditors. The study reveals the specific manifestations of judicial local protectionism in cases involving government guarantees and demonstrates its close association with local debt pressure. This finding promotes the comprehension of local judicial behavior and is of great significance for understanding the deep-seated challenges faced by China's judicial practice in balancing the relationship between public interests, government interests, and the principle of good faith.

According to the conclusions of empirical research, solving the issue of government guarantees requires attention to at least two points: First, when determining the validity of guarantee contracts, judicial authorities should more cautiously invoke public-interest grounds to invalidate contracts, and conduct a more nuanced balancing of the relationship among public interests, government interests, and creditors' reasonable reliance interests based on the principle of good faith and fair dealing in individual cases, avoiding absolute and simple negation of guarantee contract validity. Second, efforts should be made to construct more rigid liability allocation rules with less discretionary space, clarify judicial standards for the fault of creditors in guarantee invalidation, and reduce courts' discretionary power, thereby forming effective legal constraints on illegal guarantee behavior by local governments and maintaining market transaction safety and judicial fairness.

Keywords: Local debt pressure; Government guarantee; Judicial justice; Business environment; Analysis of judgements

[责任编辑:王苏苏 苏捷]