

外审评议与作者回复

一、外审评议

不同于以往地方政府债务风险研究，文章试图从商业银行角度出发，梳理基础设施投融资过程中可能面临的法律风险，并探寻应对策略。选题有一定新颖性，文章信息量较大，但也存在一些不足。

1. 内容扣题不紧。文章第三部分“基础设施投融资的法律风险来源”总体围绕地方债务风险成因及化解展开，与文章主题关联度不高，在前文已提及情况下，再论述必要性有待探究。文章第五部分“政策建议”5条建议中，仅有1条是从商业银行视角出发，与文章主题结合不紧。

2. 论述法律专业性有所欠缺。如文章第二部分，作者将基础设施投融资法律风险区分为五种形式，但其中财政风险、隐性债务风险、政策风险部分，实际上论述的均是商业银行若违反化债相关法律法规可能面临的合规风险。第四部分“基础设施投融资风险处置的法律障碍”中后3种障碍，归结起来都是缺乏具体制度规范，内容过于宽泛；且部分结论未提供充分论证，例如“我国法律规定地方政府不能为企业提供担保，但此类现象仍然存在，其原因是对于政府的变相担保行为缺乏具体制度规范”。第五部分“政策建议”中也存在同样问题，与商业银行唯一直接相关的建议“强化合规性审查”，强调的都是实践中已有的基本操作规范；其余“完善法律法规体系”等建议也较宽泛，没有明确指向。文章第二、第四部分均可考虑结合实践中具体案例做进一步阐释。

2024年4月3日

二、作者回复

感谢审稿人非常专业和建设性的意见，我根据相关意见对文章进行了较大幅度的修改。

1. 内容扣题不紧方面。对核心部分进行了一些删减，并扩充了大量内容。包括：

第三部分“基础设施投融资法律风险来源的逻辑分析”删除了不合理的地方，增加了几块新的内容：“（二）地方政府与基础设施建设项目主体权责不清，加大了银行金融维权的难度；（三）基础设施投融资法规变化缺乏连续性和透明性；（四）基础设施建设项目的投资回报机制不成熟；（五）银行风险管理手段有限，导致风险管理水平不高”。

政策建议部分删除了不合理地方，增加两部分新的内容：“（二）健全基础设施项目的债务融资机制；（四）完善公共基础设施项目投资回报机制”。

2. 法律专业性方面全面，进行了较大幅度修改，并补充了一些内容，包括：

第二部分“基础设施投融资法律风险的主要形式”，调整修改和增加了几部分新的内容：“（一）基建项目立项论证不充分产生的项目风险；（二）基建项目采购程序不完备产生的不合规风险；（三）项目公司治理不完善产生的管理风险；（四）基建项目执行未达预期产生的履约风险；（五）银行授信审批机制不健全产生的融资风险。”

政策建议部分加入了具体的案例，使得政策可操作性更强。

作者：朱迪星

2024年4月13日

商业银行如何有效防范基础设施投融资的法律风险？（附录）

附表 近年来我国化债政策历史沿革

时间	政策文件或会议	主要内容
2015—2018 年： 通过地方政府债券置换 2014 年底以前超过 12 万亿元存量债务	新《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）等	政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，要求降低利息负担，优化期限结构，投入更多资金用于重点项目建设
2018—2019 年： 置换第五次金融工作会议之前的隐性债务，金融机构参与主导	2017 年第五次全国金融工作会议、2017 年 7 月中央政治局会议、《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》、《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》（中发〔2018〕27 号）、《关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号）	第二轮债务置换的隐债要求具体对应项目且原有存量债务发生时间需在 2017 年第五次金融会议召开之前，且要求原项目财务可持续。要求地方政府通过“统筹资金、偿还一批；债务置换、展期一批；项目运营、消化一批；引入资本、转换一批”等方式在 5-10 年内化解地方隐性债务。在不增加地方政府隐性债务规模的前提下，对存量隐性债务难以偿还的，允许融资平台公司在与金融机构协商的基础上采取适当展期、债务重组等方式维持资金周转
2020—2022 年： 特殊再融资类债券置换隐性债券（聚焦两类区域）	财政部、地方政府关于发行特殊再融资债券的相关政策文件	用剩余的置换债额度部分置换高风险地区隐性债务，特殊再融资债券取代置换债，成为化债“新角色”，一类用于建制区县隐性债务风险化解试点，一类用于助力经济财政实力较强的区域全域无隐性债务试点
2023 年“一揽子化债方案”	中央金融工作会议、中央经济工作会议及 7 月份中央政治局会议，人民银行、财政部表态积极支持地方政府债务风险化解	防范化解地方政府债务风险，建立防范化解地方债务风险长效机制，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，优化中央和地方政府债务结构
2024 年 1 月人民银行工作会议细化金融化债措施	2024 年人民银行工作会议	稳妥推进重点领域金融风险防范化解。指导金融机构按照市场化、法治化原则，合理运用债务重组、置换等手段，支持融资平台债务风险化解

资料来源：笔者根据公开资料整理。