

地方隐性债务风险的法律防控

徐 清 飞*

摘要:《中华人民共和国预算法》修改后,地方发债合法化,但地方既有债务未能得到妥善处置,而且新增了大量的隐性债务,两者叠加积聚成为地方隐性债务风险。对此,首先分析其制度成因,这需要对地方发债制度本身进行检讨。受存量债务、权力配置不清、权力清单不明以及权力的监督与制约缺失等因素的影响,地方发债制度在具体设计中背离制度设计的基本逻辑而出现异化,为地方隐性债务风险的形成埋下了制度隐患。其次,在地方发债制度的运行中,地方发债合法化附带强化了地方债务的政府兜底预期,并且地方发债行为具有多重目标,加之监督与制约缺位,这样,地方极易越权发债,形成地方隐性债务风险。最后,地方发债制度据以推行的制度前提都处在建构过程中,也影响到地方发债制度目标的实现与风险的防控。因此,要在制度框架下对地方隐性债务风险进行一体化法律防控,除了完善地方发债的相关制度之外,还要进一步规范地方发债制度的运行、完善制度前提的支撑以及提升地方防范化解风险的能力。

关键词:地方隐性债务 系统性风险 风险防控 预算法治

一、问题的提出

我国经济进入下行期后,一系列隐藏的问题开始暴露,需要我们重新予以思考,如地方债务问题。《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)修改后,地方发债合法化,地方债务问题似乎被《预算法》的修改人为遮蔽了:既然地方发债合法化,地方债务纳入预算管理,那地方债务问题就不再成其为问题了。但是,自2018年初地方融资平台陆续违约以来,地方债务问题再度引起社会广泛关注。^①之后审计署连发两份审计报告,^②指出地方隐性债务问题突出。财政部驻某中部省份专员办一位人士也表示:“目前地方财政问题处在首位的,就是地方政府隐性债务风险加大区域性金融风险。”^③针对地方隐性债务问题,中央一改之前“地方政府或有债务”的提法,明确提出要“遏制地方隐性债务增量”;并于2018年出台《中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》(以下简称《意见》)来解决地方隐性债务问题。地方隐性债务被提到“引发债务危机与金融风险”的高度。自党的十九大以来,中央已多次提出防范化解重大风险,并明确指出:“防范化解金融风险,特别是防止发生系统性金融风险是金融工作的根本性任务”。^④风险防范、化解重大风险已经成为中央要重点打好的三大攻坚战之首。防范化解重大风险下的地方隐性债务治理,成为全新的实践挑战。而在理论上,这更是一个需要重新认识的问题。众所周知,地方债务问题存在已久,因此地方债务问题并非新问题。只是在法律的规范意义上,我们必须追问:何谓地方隐性债务?因为修改后的《预算法》赋予地方发债的合法权力,所以在法律上地方债务只有法定债务与非法定债

* 华中科技大学法学院副教授、博士生导师

① 2018年以来,先后有云南省和天津市等省级融资平台违约被媒体曝光。参见《融资平台违约时代开启,城投信仰终打破》,http://www.sohu.com/a/217161044_703122,2018-11-02。

② 即《中华人民共和国审计署审计结果公告2018年第2号:2017年第四季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》和《中华人民共和国审计署审计结果公告2018年第48号:2018年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》。

③ 刘琳:《地方债疏堵再升级》,《财经国家周刊》2018年第11期。

④ 《习近平在中共中央政治局第十三次集体学习时强调:深化金融供给侧结构性改革,增强金融服务实体经济能力》,《人民日报》2019年2月24日。

务之分。既然如此,为什么还会形成地方隐性债务?为什么地方发债合法化后地方债务问题非但没有解决,反而形成了地方隐性债务风险?地方隐性债务风险是何种风险?风险不断积聚的制度成因何在?对于这些问题,传统的预算软约束理论^①是否还具有解释力?这些问题在《预算法》修改后都需要重新进行理论解释,并在此基础上探索有效防控地方隐性债务风险的法律路径。

二、地方隐性债务及其形成的风险

作为规范地方发债基本制度的《预算法》在2015年修改后,地方发债合法化,其中第35条明确规定:“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措”。修改了旧《预算法》第28条“地方不列赤字……不得发行地方政府债券”的规定。地方发债从非法、偷发的混乱状态进入制度化发债阶段。地方发债制度修改后,地方债务被统一纳入中央预算,并接受预算监督。根据修改后的地方发债制度,地方债务在法律上被区分为法定债务与非法定债务,因此在法治框架下地方只能在法定范围内发债,超出范围的都不是地方债务。但是,在法律制度实践中,地方债务却难以得到如此清晰的区分。在地方法定债务之外,还存在大量的地方隐性债务,并积聚成为地方隐性债务风险。

(一)大量地方既有债务转化为地方隐性债务

在《预算法》修改之前,地方在法律上不能发债,因为法律没有明确规定,根据法无授权不可为的职权观,地方债务都超出了法定范围,只是国务院将《预算法》修改之前的存量债务合法化了而形成实际上的地方债务。实践中,根据相关政策规定中央代发了部分地方债券,形成公开渠道的地方合法债务,但更多的是地方通过其他渠道(如地方融资平台)所形成的债务。地方发债制度修改后,之前的地方存量债务被纳入法定轨道加以偿还,主要的偿债形式是政府置换债券。2014年,国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》,明确地方政府债券可以适度归还存量债务。但是,政府置换债券数量有限、形式单一,难以充分消化既有的地方债务。因此,地方实际上是在背负巨额存量债务的基础上合法发债,不过关于存量债务的范围、数量等都没有明确的官方统计数据,并且这些债务有多少被转换为合法债务也不清楚。因而,地方负债成为一个笼统的概念。一方面地方负债范围混杂,既包括显性债务,也包括债务性负担,但难以明确区分到底是地方债务还是地方融资平台担保;另一方面,地方负债数量不清,普遍认为数额巨大且多为高杠杆的产物。由此可见,地方存在严重的既有债务问题,中央处置地方债务的首要工作就是查清各地存量债务的家底。

在地方既有债务未能得到妥善处置的情况下,地方即开始合法发债,存量债务的处置难以彻底,截至目前,2015年《预算法》已经实行4年有余,但中央层面依旧在讲妥善化解债务存量,并实行省级政府对本辖区债务负总责和省级以下政府各负其责等措施。尽管如此,“规范清理只是名义上将债务与政府信用隔离,但债务本身并未消除,地方政府仍实质上对存量违规债务承担责任,继续按期负责承担对应的偿还责任”,^②即最终还是由政府全额买单,而那些未转化的地方存量债务则成为地方隐性债务,其相应的风险也进一步传导下来。

(二)地方新增了大量的隐性债务

除了存量债务外,地方在合法发债之后还通过各种途径形成大量其他债务,且这些地方债务都游离于预算控制之外,被审计署标注为地方隐性债务。审计署在《审计结果公告2018年第2号:2017年第四季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》中称,5个省份的6个市县通过违规出具承诺函、融资租赁、签订工程类政府购买服务协议等方式变相举债,形成政府隐性债务154.22亿元。这些债务都是在《预算法》修改后地方发债合法化的情况下形成的。本文以2015年《预算法》修改为界,将之后的这些地方隐性

^① 参见许成刚:《官僚体制中的激励机制问题》,《经济学报》2017年第2期。

^② 徐忠:《不能忽视央地财政关系对经济波动的影响》,http://opinion.caixin.com/2017-12-09/101182991.html,2018-11-02。

债务称为地方新增隐性债务。因为之前地方也存在这类债务,只是作为存量债务整体为地方所继受,所以不存在是显性还是隐性问题,但在《预算法》修改后其隐性特点才得以充分体现。

在规范意义上,《预算法》修改后地方举债合法与否,判断标准就是2015年修改后的《预算法》以及《意见》《地方政府性债务风险应急处置预案》《财政部驻各地财政监察专员办事处实施地方政府债务监督暂行办法》《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》等中共中央、国务院、财政部根据《预算法》发布的规范性文件。但是,实践中存在大量地方变相举债、地方政府变相担保或兜底而产生债务的非预算行为。^① 具而言之,首先,大量地方政府债务并非地方在预算约束下经由发债而产生的,但地方政府仍对这些债务付息,地方财政中的支出普遍包括可计算的偿还利息,尽管其并未被纳入当年的预算范围,地方实际上却仍在偿还。其次,更普遍的是地方(国有)企事业单位与机构、平台的债务,这些债务在法律上是具有独立法人资格的企业的债务。再次,地方普遍存在由政府部门、单位为国有企业提供担保的行为。很明显,这些由地方非预算行为产生的债务不是预算法意义上的地方政府债务,不符合中央认定的标准,但在法律上其与地方政府债务很难截然区分开来。地方政府债务在法律上具有特殊性,地方政府对其预算范围内的债务也只承担担保责任,“地方政府国库对地方政府债务只是发挥担保作用,而不负全面清偿的责任”。^② 而对上述地方非预算行为地方政府所承担的也主要是担保责任。一方面市场普遍认为对上述行为产生的债务地方乃至中央负有偿还的政府责任,如经由地方融资平台产生的债务,虽然在法律上该平台违约后地方政府并无直接的法律责任,但因为是通過债券市场发行的债券,这一般被称为城投债,而城投债事实上由地方政府隐性担保,所以在市场上具有“企业债”和“地方债”的双重特点。^③ 加之,根据企业债券管理的相关规定,地方城投债由地方各级发改委会同中国人民银行分行负责审批,因而其政府隐性担保的属性更为明显。另一方面,就地方政府担保而言,法律上,地方政府并不能成为上述行为的担保责任主体,由地方政府提供担保的合同无效。地方政府之所以依旧要承担相应的债务责任,主要是因为地方债务具有预算法人的属性特征,地方政府承担的不是担保法上的担保责任而是政府的信用担保义务。

但是,这些地方非预算行为产生的新增债务与地方政府的预算债务存在根本上的区别。就政府预算债务而言,地方政府是直接责任主体;而这些新增债务首先由具有独立法人资格的主体承担责任,当这些主体违约时,地方政府虽然在法律上不需要承担相应责任,但政府信用会受到影响,因为这些债务是“反映公众预期、政治压力和社会理解意义上的应由政府承担的债务”,^④ 其举债的主要资产为政府信用性资产,如公益性资产以及土地储备使用权等,提供的担保为政府信用担保。由此,在法律上这些基于地方政府信用但未被纳入预算管理而产生的地方债务依旧会被归入地方新增债务。但是,在《预算法》修改后因其并非预算债务,故而不会被纳入地方债务管理系统成为显性债务,而只能被称为地方新增隐性债务。这些地方新增隐性债务不但地方在实际履行,而且中央也对其存在问题的严重性予以承认。在中央的文件、财政部的统计口径和审计署的审计中都默认存在地方隐性债务的门类,这更强化了地方隐性债务的规范性存在事实。

针对地方新增隐性债务问题,中央与地方一直在进行法律治理。《意见》明确地方政府在法定政府债务限额外以任何形式违法违规或变相举借的债务都是隐性债务。其来源可分为两类:一类是政府和社会资本合作、政府投资基金、政府购买服务等项目;另一类是地方政府融资平台等单位替地方政府融资,由地方政府提供担保或偿还的债务。根据中央的文件与地方发债的相关规定,财政部作为法定的地方债务监管部门,通过大量的规范性文件来规范地方发债行为。除了前述文件之外,为规范地方政府投融资行为,财政部印发了《关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知》,进一步规范金融

① 参见公培佳:《地方债隐性债务到底有多少? 国开行官员:加强摸底审计》,《华夏时报》2018年3月8日。

② 孙宪忠:《对化解中国地方政府债务风险相关的几个法律问题的思考》,《清华金融评论》2019年第7期。

③ 参见刘利刚:《地方债务隐忧》,《财经》2012年第22期。

④ 求知:《我国财政债务核算及披露问题研究》,《预算管理与会计》2005年第11期。

企业与地方政府和地方国企的投融资行为,遏制地方政府存在的违法违规和变相举借债务问题。但是,在中央政策高压下地方普遍没有按照国务院和财政部的要求进行整改,地方的违规举债形式越来越隐蔽、复杂。“很多地方政府将部分项目转为棚改项目和扶贫项目在 PPP 支出额度中予以扣除,随意扩大棚改适用标准,将一般项目‘包装’为棚改项目以及发起设立引导基金等形式,继续向地方政府进行融资。”^①因而在地方法律实践中,地方隐性债务的认定远比文件规定的复杂。一方面财政部根据《地方政府性债务风险应急处置预案》认为预算法明确地方发债合法化后,间接债务在转化后地方政府不再承担偿还责任,而是由市场根据法律自行解决;但另一方面,审计署将地方债务分为 3 类:政府负有直接偿还责任的债务、债务不能偿还时政府需要履行担保责任的债务、债务不能偿还时政府可能承担救助责任的债务,^②即直接债务、担保债务、救助债务,^③其中后两类被审计署认定为地方隐性债务,地方政府负有偿还责任。^④

这样,地方新增隐性债务问题依然突出。除了形态多样外,地方新增隐性债务的数额庞大且普遍存在,相关智库机构的统计数据显示地方隐性债务在 40 万亿至 70 万亿之间,^⑤并且不分东西部、发达地区与欠发达地区都普遍存在。例如,审计署《审计结果公告 2018 年第 48 号:2018 年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》披露了像浙江省杭州市这样经济发达的城市也存在数量较大的隐性债务;广东省在 2019 年出台《关于城投债券发行与风险管控的办法》,要求各地设立风险缓释金,以有效化解城投企业债风险。

(三)地方新旧隐性债务叠加积聚成为地方隐性债务风险

地方新旧隐性债务叠加继而引发了较大的风险。^⑥其中,既有基于地方存量债务转化产生的隐性债务风险,也有基于地方新增隐性债务产生的风险。而不同形式的地方隐性债务存在共同的基本特征,即亏了由地方政府资金兜底,因此,风险被全部转到地方政府一边,成为地方隐性债务风险。^⑦

1. 地方既有存量债务问题久拖不决本身就是一种巨大的风险

地方既有存量债务是典型的“灰犀牛”,对其风险我们普遍否认它,并得过且过,^⑧但风险实际上已经形成并不断迫近。在地方发债合法化后地方债务问题几乎为地方政府所忽略,但实际上地方政府继受了这些债务,这加大了地方债务风险的不确定性。既有的那些未被转换的地方债务成为地方隐性债务,地方政府依旧负有偿还责任,这些债务未通过法定程序且不受预算控制,因而几乎没有规制。“地方政府负债问题,谁都说不清楚,都不愿意去揭开,但它又是一个极端重要的问题。”^⑨在成为地方存量隐性债务后,风险进一步积聚。“监管部门仅对个别环节进行严格控制,市场则选择进入监管相对较松的行业和产品中,因此整体风险并没有被消除和控制。”^⑩地方既有存量债务都是在未被防控的情况下为地方政府所继受的,这几乎为理论与实践所忽视,导致风险被掩盖并进一步积聚蔓延。尽管这种风险很抽象,且处在认知

① 徐忠:《不能忽视央地财政关系对经济波动的影响》,http://opinion.caixin.com/2017-12-09/101182991.html,2018-11-02。

② 参见胡奕明:《地方政府性债务管理:实证研究与政策分析》,中国财政经济出版社 2016 年版,第 2 页。

③ 参见刘汉霞:《我国地方政府隐性债务的法律界定》,载刘剑文主编:《财税法学前沿问题研究》(第 5 辑),法律出版社 2016 年版,第 226 页。

④ 参见《中华人民共和国审计署审计结果公告 2018 年第 2 号:2017 年第四季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》和《中华人民共和国审计署审计结果公告 2018 年第 48 号:2018 年第二季度国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果》。

⑤ 参见降蕴彰:《地方债高悬之忧》,《财经》2018 年第 16 期。

⑥ 本文对风险的认识,主要是基于德国社会学家乌尔里希·贝克的风险社会理论,并参照了美国学者米歇尔·渥克的“灰犀牛”理论。风险作为现代性下的一种不确定性状态,是一种未来损失发生的可能性,并与人类的自我决定紧密相关,是一种大概率事件,但几乎被人为忽视。参见[德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社 2004 年版;[美]米歇尔·渥克:《灰犀牛:如何应对大概率危机》,王丽云译,中信出版集团 2017 年版。当然,对地方债务风险,也有很多研究将其做了扩大化理解,认为我国地方政府债务的风险不在于违约而在于对私人部门的掠夺。参见郑春荣:《中国地方政府债务的真正风险》,《公共行政评论》2012 年第 4 期。

⑦ 之所以称地方隐性债务风险而非地方政府隐性债务风险,是因为地方隐性债务并非地方政府单独行为的结果,在现行体制下地方人大非但未能监督地方发债反而也在为隐性债务的形成背书,因此,称之为地方隐性债务风险更为恰当。

⑧ 参见[美]米歇尔·渥克:《灰犀牛:如何应对大概率危机》,王丽云译,中信出版集团 2017 年版,第 110 页、第 115 页。

⑨ 卢梦君:《李扬:居民债务和可支配收入比已达 86%,应引起警惕》,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3187880,2019-03-23。

⑩ 刘利刚:《地方债务隐忧》,《财经》2012 年第 22 期。

过程中,因而风险形态、大小等都不太确定,但地方存量隐性债务数量巨大,且具体数字、形态都不确定,几乎是不可控的,因此带来明显的市场风险隐患。而这些地方债务都是明显加杠杆后的产物,被地方继受,致使金融风险进一步传导至财政风险。另外,地方存量隐性债务强化了预算软约束,中央兜底使得中央与地方责任混淆,这成为对地方乱作为的变相放纵;地方债务越加不透明,激发了地方无序竞争以及无原则负债,这些都产生极强的道德风险。因此,可以说地方既有存量债务明显存在市场风险、社会风险与道德风险等多重风险。^①

2. 地方新增隐性债务引发的经济、政治和社会风险是具体、可见的

(1)经济风险。地方隐性债务风险存在转换为系统性地方金融风险的可能。1)地方隐性债务使得地方财政风险传导至金融风险。《预算法》修改后地方融资模式从过去的“土地财政+平台贷款”模式向“土地财政+隐性负债”模式转变,通过“明股实债”的政府和社会资本合作项目融资、政府引导基金和专项建设基金等方式规避对地方融资平台融资功能的限制,地方政府债务风险攀升且高度不透明,财政风险可能直接转化为金融风险。^② 2)地方隐性债务使得风险在金融不同行业之间传导。地方政府通过融资平台举债,或通过企业发债为政府融资,这些资金利息高、期限短,用在基础设施等周期长的建设项目上,属于资金错配。“项目还没完成,债务就到期了,地方政府只能再四处筹措资金,地方政府偿债成本和压力猛增。”^③而地方融资平台信托项目,“透明度相对较低,其存在的道德风险和违约风险也更加明显”。^④ 并且,地方隐性债务缺乏统一管理,没有有效的风险防范机制,在不少地方可能远远超出地方政府的承受能力,并可能通过银行等金融机构在金融系统中传导,引发系统性金融风险。^⑤ 加之,地方隐性债务普遍存在于非金融企业部门,尤其是地方政府融资平台和国有企业,债务率较高,实为政府隐性负债。而由于地方政府是“借道”举债,因此不少债务资金游离于监管之外,借了多少、怎么花都没有一本明白账。特别是地方政府普遍存在任职交流制度、新官不理旧账等问题,这些债务如何偿还就成了问题。3)高杠杆下的风险。这些地方新增隐性债务普遍都是地方加杠杆后的产物,具有明显的高杠杆率特征。地方政府部门的杠杆率主要是隐性杠杆,如果把隐性债务(55.2%)和显性债务(37%)加总,合计92.2%的水平,加上隐性杠杆以后,政府的债务率其实是非常高的。^⑥ 在经济稳定时期,地方过高的杠杆率存在局部金融风险;而在非常时期,地方过高的杠杆率则可能引发整体性的金融风险。^⑦ 金融资产规模的急速上升如果源于债务驱动,那么反而会带来更大风险。^⑧

(2)政治风险。地方隐性债务是在有预算法律明确规定的情况下脱离预算控制而产生的,极易演变为地方政府或有隐性负债,即在某种特定事件发生之后政府综合考虑到稳定经济社会发展和公众期望等因素而不得不承担起来的但未被法律或者合同确认的负债。在《预算法》修改后地方或有隐性负债明显脱离政府预算控制,这些负债往往具有很大的不确定性,一旦爆发就会对地方产生较大的负面影响,进而影响地方稳定,之前的农村基金会即为明显例证。^⑨ 另外,主要通过审计途径而非财政部门自查自纠发现地方隐性债务,证明了地方隐性债务存在明显的廉政风险,且进一步加剧了预算软约束的政治道德风险。而地方公然违反法律更是对国家法治秩序的冲击。

(3)社会风险。地方新增隐性债务中的担保等政企不分行为极易引发群体性事件,增加地方社会的不

① 参见冯果、李安安:《中央代发地方债券的经济法分析——兼论政府间财政关系的法治化进路》,《广东社会科学》2011年第4期。

② 参见徐忠:《新时代背景下现代金融体系与国家治理体系现代化》,《经济研究》2018年第7期。

③ 李丽辉:《为地方债扎紧制度笼子》,《人民日报》2017年7月17日。

④ 刘利刚:《地方债务隐忧》,《财经》2012年第22期。

⑤ 参见曲静怡:《审计署披露地方政府隐性债务,5省份6市县违规举债被公开》,《中国经济导报》2018年5月16日。

⑥ 参见蒋梦莹:《解决债务灰犀牛问题的关键点是什么》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3238154, 2019-04-02。

⑦ 金融机构的财务风险昭示着金融机构未来财务状况的不稳定状态,如金融机构可能因“资不抵债”而陷于破产,因“流动性”不足而遭挤兑。但是,不论金融机构从事何种业务,要判断该机构的财务状况,就必须把包含所有业务的整体作为考察对象。参见杨惠:《机构监管与功能监管的交错:美国GLB法案的经验》,《财经科学》2007年第5期。

⑧ 参见刘肖:《研究真问题,而不是换范式》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3206690, 2019-03-27。

⑨ 参见赵早早:《地方政府或有隐性负债问题研究——以农村合作基金会为例》,《公共管理学报》2005年第4期。

稳定因素,并严重侵蚀政府的公信力。由政府担保的企业债务,强化了民众的心理预期,但在经济下行期,投资频频“爆雷”,在“爆雷”后极易演化为群体性事件,稍有不慎甚至会引发社会骚动,形成局部的社会风险。^①

总之,地方未转换的存量债务与新增隐性债务,两者叠加之后,加剧了地方债务的不确定性,在中央明确不兜底后,成为巨大的地方债务“火药桶”,积聚成为兼具即时性与长期性的地方隐性债务风险。高杠杆下,地方普遍借新还旧,但借债总是要还的,举债过多且主要投向基础设施建设、房地产等领域,随时可能引发进一步的经济危机。在经济高风险下,如果不能有效驱动经济增长,风险的传导将严重危及地方乃至国家的政治、社会治理秩序。^②

三、地方隐性债务风险的制度成因

地方发债合法化为什么非但没有解决地方债务问题,反而积聚形成地方隐性债务风险?对此,首要的是分析其制度成因,这需要对地方发债制度本身进行检讨。地方发债制度要解决何种问题?地方发债制度的基本逻辑是什么?有哪些因素影响地方发债制度的实行进而形成地方隐性债务并积聚成风险?

(一)地方发债制度设计的异化为地方发债埋下制度隐患

1.地方发债制度设计的基本逻辑

《预算法》修改后,地方发债合法化,地方发债的制度逻辑可以被归纳为:地方无相应财力完成其法定职责,为解决财力与事权不相匹配的问题,地方通过发行债券填补财政缺口并纳入中央预算。而为防范地方违规举债,故采取制度化的方式。举债法定,进而财权法定;预算法定,进而预期法定,支出法定;发债权力法定,进而债的范围、用途法定;发债程序法定,进而监督与制约法定,预算控制以及权力监督、制约法定,最终政府与市场之间的界限法定;因此,地方发债是一种按照市场化、法治化运作的行为而非政府的肆意行为。但为什么通过发行债券而不是其他方式解决财政缺口问题?原因主要是,在政企分离后需要通过市场化以政府信用担保来分散和转移风险,通过市场把风险转移到投资者那里,使地方债务受到投资者、社会与公民的监督。并且,地方债主要以资产形式体现,^③这就便于辨识、控制与管理。地方发债合法化后,地方在预算硬约束下的发债行为法定化。具体言之:

第一,权力配置法定。允许地方发债,发债纳入预算管理,而预算的编制过程实际上是政府行使财政权的体现。^④因此,权力法定从根本上来讲是地方财政权^⑤配置法定。而具体到地方发债权,对其配置如何法定呢?首先,支出法定。为解决为什么而支出的问题,逻辑上财权与事权相一致,进而发债以服务人民为原则,实行支出控制,即以支定收、专款专用。其次,财权与事权相匹配。中央与地方的财权配置与事权相适应,地方财权与事权的配置奉行以事权定财权。中央与地方间以及地方各级之间的财权与事权的权力配置,实行省级统一管理并由中央审批。

第二,预算法定。地方债务纳入预算,由人大批准且受其监督,由人民决定而非政府肆意而定,以体现一切权力属于人民的原则。这意味着不是所有的政府支出都可以被纳入地方发债范围,其基本要求为:地方事权且为公益,以人民为导向,由人民决定,由地方执行。进而,人大约束政府,中央约束地方。

第三,监督与制约法定。为规范地方发债权力的运行,需要对地方发债行为进行法定化的监督与制约。除前述规定外,还实行财政管理制度、审计监督制度以及人大监督制度,即由财政部管理并审批地方的发债行为;由全国人大以及地方各级人大监督本级政府的发债行为,且由人大控制地方预算;由审计署对地方债务进行审计监督。

① 参见刘志月、何正鑫:《武汉洪山千万国资被套调查》,《法制日报》2016年1月24日。

② 典型的例子是土耳其的国内危机,由经济风险进一步传导至政治风险、社会风险。参见陆江源:《防范土耳其汇率风险蔓延》,《社会科学报》2018年9月13日。

③ 参见马晖:《预算法四审:地方债仅限“公益性资本支出”》,《21世纪经济报道》2014年8月27日。

④ 参见叶姗:《财政赤字的法律控制》,北京大学出版社2013年版,第8页。

⑤ 一般认为,政府财政权是指财政收入权,包括税权、非税收入权以及《中华人民共和国预算法》修改后所形成的发债权。

2. 地方发债制度在具体设计中的变异

地方发债制度在具体的设计过程中,受各种偶然因素的影响,出现了明显的制度变异。具体表现为:

第一,存量债务影响地方发债的制度设计。如前所述,在经济下行等因素的影响下,地方发债合法化之前的地方债务并未得到真正、全面、系统的清理,中央是在地方大量越权发债的情况下规范发债行为的。如此一来,何谓地方债务就很难进行清晰区分。虽然法律对地方发债规定得很清楚,即分为一般债券与专项债券。一般债券纳入赤字,而专项债券则作为政府性基金预算,不纳入一般公共预算、不列入赤字,其主要形式为:轨道交通、土地储备、收费公路、棚改等。那么,存量债务是否为法律规定的专项债券呢?与《预算法》修改前此种形式的地方债务如何区分?这些问题的答案都很模糊。并且,专项债务极易出现政府不承担义务的债券形式,如基础设施建设中的标准化厂房等属于招商引资范畴因而政府不负有提供义务。^①这更加剧了地方债务的区分难度,而地方发债制度并未对地方既有债务问题的风险给予应有的重视,因此出现明显的制度异化。

第二,地方发债的相关制度规定模糊,影响地方债务的认定。《预算法》第35条除了规定一般债券为“预算中建设投资的资金”之外,还规定“只得用于公益性资本支出,不得用于经常性支出”。但无论是建设投资还是公益性资本,这两个概念都很模糊,且不具有对称性,因为建设投资的范围明显大于公益性资本支出,而资本支出的概念也很模糊且范围不明,所以资本性支出与经常性支出难以有效区分,进而难以判断公益性资本是否公益性支出。另外,地方发债权力清单不明,且主要以财政部的规范性文件而非法律或行政法规来确定发债的权限和范围。而财政部的规范性文件难以有效判断地方发债的权限和范围,因为这些文件的效力层级普遍不够,难以形成强制力,约束力明显不足。并且,这些文件普遍规范性不足,无明确的正面程序指引,而是多为负面清单规定,因此难以形成清晰的地方发债权力约束。

第三,地方财权与事权难以确定,发债难以制度化。单一制下地方财权与事权明显不相匹配,地方事权过多,收支明显不平衡,增列赤字困难,^②地方只能举债,但地方举债又受到中央与地方权力配置的制约。地方发债实行限额制度并由中央审批,而地方各级间实行地方报告后由省级决定的制度。这样,地方发债权受限,不是根据地方财政缺口由地方自主决定,难以根据本地财权与事权状况发债。《预算法》第35条规定的“量入为出、收支平衡”难以实现,通过地方发债区分预算的硬约束与软约束也难以做到。

第四,存在监督与制约的制度难题。除了预算软约束外,财政支出几乎没有任何外在制度上的监督与制约。逻辑上预算法定,地方发债受到人大的预算监督。但在实际的权力配置中,主要依靠的仍是内部监督即财政部监督,公民监督与外在监督缺位;而横向监督即人大监督与审计监督也未能得到强化,审计监督只能起到事后监督的作用,人大监督则普遍缺位,因为主要靠全国人大而非地方人大监督地方政府债务问题。由此,在实际的权力配置中,主要寄希望于内在而非外在的监督方式,难以有效监督地方发债行为。

3. 制度异化使得地方发债制度存在隐患

尽管地方发债制度设计的初衷是好的,但制度在具体设计中的异化致使实际设计出的制度脱离基本制度逻辑,这为地方发债制度的运行埋下了隐患。一方面地方既有债务风险未能得到有效防控,地方债务合法与否难以清晰辨识,这在制度上为地方隐性债务及其风险的形成提供了可能;另一方面,没有监督与制约且地方发债存在巨大的制度漏洞,也就是说,虽然有制度,但制度随时都可能异化并引发风险。

(二) 地方发债制度运行的复杂性使得地方隐性债务风险积聚

地方发债是在地方大量存量债务未得到处置的情况下进行的,因此地方发债虽然合法了但同时又附带强化了地方的行为预期,即中央会兜底;进而进一步强化了政府信赖与政府兜底的市场预期,即在缺乏其他制度约束的情况下,地方发债即使超出范围也会由政府尤其是中央政府托底。由此可见,预算软约束未发生根本性改变。从预算制度中难以体现地方政府隐性负债,因为无相关科目,所以难以纳入预算管理

① 参见金微:《催还债变催发债,多地发行“巨额债券”》,《华夏时报》2018年8月17日。

② 控制赤字从20世纪60年代开始随着政府职能的扩张而普遍成为各国的共识。参见侯一麟、张光、刁大明:《预算平衡规范的兴衰——探究美国联邦赤字背后的预算逻辑》,《公共行政评论》2008年第2期。

进行预算控制。但是,即便形成预算硬约束,也依旧难以规范地方发债行为。预算约束只能解决地方发债的横向控制问题,即地方政府与人大在发债中的权力配置问题。但是,即使解决了地方发债的横向控制问题,也难以解释为什么《预算法》修改后中央与财政部下发如此多的文件仍无法解决地方隐性债务问题,为什么主要是通过审计署发现而不是财政部自身或通过人大监督发现问题?更难以区分地方债务与地方隐性债务,尤其是不能解释为什么中央财政收入持续高增长而地方却大量违规举债。这些都暴露出在实际的地方发债制度运行中问题更为复杂,以致积聚形成了更大的隐性债务风险。

1. 地方发债制度空转

地方发债制度的设计未考虑到地方既有债务问题,而是以首次发债为模型,忽视了地方既有债务的风险约束。这造成地方在既有的债务高位风险下进行发债,地方发债制度在一定意义上名存实亡,难以起到规范和约束地方发债行为的作用,为地方隐性债务风险的形成埋下了隐患。

2. 地方发债权力配置不清影响地方发债权力的运行。首先,地方发债权力不清,地方在发债时极易越权行使。因为发债权力范围不明,所以募集资金主要用于基础设施建设,也即涉及预算法中的公益性资本支出。但基础设施建设资金与公益性资本支出难以区分,如道路拓宽、开发区建设是否属于公益性资本支出等并不清楚。其次,尽管中央与地方财权的配置并非以中央与地方事权划分为基础,但地方财权的运行明显受到中央与地方事权配置的影响。“各级政府间之财政收支的划分自当以其间之事务划分的结果为基础,并以事务之执行结果为标准,稽核各级政府间之财政绩效。”^①但受到中央与地方以及地方间财权与事权配置的影响,地方财权与财力明显不相一致,出现了有钱无责、有权无责现象。一方面分税制只解决了税的问题,而未解决费的问题。地方其他收入占比过大,且不平衡、不规范,加之中央对地方税收返还与转移支付过程并不规范,^②地方财力难以承担其事责。“基层(县区)政府支出责任普遍大于其(甚至是转移支付后)可支配财力,导致其无法提供辖区居民所要求的公共服务。”^③由此可见,地方财力、财权与事权并不相一致。另一方面,事权下放后财权难以相应地跟上,地方的财权设置与事权明显不匹配。“高层级的政府拥有较多的税收权和支配权,超出其承担的事权的需要。低层级政府拥有的税收权少,事责重,自有财力无法满足所承担的事责。”^④地方财力不足以支撑其事权,但举债又有限制,且多为专项债务,加之地方发债“一刀切”,未能充分考虑到各地不同的发展状况,尤其是未能充分考虑到地方事务的复杂性、紧迫性;另外,地方发债由中央统一规定,地方间发债由省统一规定,难以体现地方的财权与事权状况。虽然我国是单一制国家,但各地发债情况差异明显。而预算法并未充分考虑到各地的不同特点予以差异化举债。因此,面对事责压力与预算约束,地方只能违规举债。

3. 地方发债行为的复杂性。地方违规发债折射出地方行为具有高度的复杂性,除了提供公共服务外,地方还是经济体,地方发债行为具有多重目标。因此,地方发债行为难以被认定为仅仅是公益性支出行为。并不是所有地方隐性债务的形成都涉及地方公益性支出,有很大一部分地方隐性债务是在基础设施建设领域形成的,而很明显并不是所有的基础设施建设领域都属于地方公益性支出范围。但没钱地方为什么还要大搞基础设施建设?地方为什么只为这些发债行为提供担保,而对于其他工作如妇女小额贷款各地财政则“极力避免涉入担保工作,即使有上级文件的明确规定”?^⑤其中体现出的仍然是地方政府的投资冲动,地方经营性行为的逐利倾向明显且政企不分,进而国企与地方政府之间具有鲜明的剪不断理还乱的关系。同样的,转移支付主要以项目制形式进行,也难以区分转移支付的是公共产品还是经济产品。各级政府为了控制项目完成,实际上成为经济项目投资和运营单位,一些项目资金规定在项目完成后作为奖励到账,下级需要先自筹或借贷资金,完工后再从上级获得项目补助。^⑥因此,地方政府及其主要

① 黄茂荣:《法学方法与现代税法》,北京大学出版社2011年版,第26页。

② 转移支付的问题已有较广泛的讨论,参见侯一麟:《政府职能、事权事责与财权财力》,《公共行政评论》2009年第2期。

③ 侯一麟:《政府职能、事权事责与财权财力》,《公共行政评论》2009年第2期。

④ 侯一麟:《政府职能、事权事责与财权财力》,《公共行政评论》2009年第2期。

⑤ 陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》2013年第6期。

⑥ 参见张静:《社会冲突的结构性来源》,社会科学文献出版社2012年版,第283页。

领导为了保一方平安,完成上级交付的任务,或者从个人升迁的角度考虑,要在3年任期内出政绩,也就有了足够的压力或者动力通过各种打擦边球、合理但不合法甚至违法(包括变相举债)的形式来增加收入,以缓解经费紧张的压力。^①这才更好地解释了为什么地方隐性债务主要发生在基础设施建设等领域。

4. 地方债务的监督与制约缺位。在地方发债的权力配置中,财政部被赋予对地方政府债务进行监管的职责,全国人大和地方各级人大被赋予预算监督的职责,但在实际的制度运行中,地方隐性债务却主要是由审计署披露的,为什么会这样?除了预算约束弱化外,在根本上还是源于地方财权运行不规范,地方财政支出几乎没有任何监督与制约,既缺乏纵向的监督,也缺乏横向的人大监督和投资者监督。在地方财权的运行中,并不是财政部而是发改委分配资源,地方怎么花钱,由发改委审批决定;而转移支付,同样也主要由发改委决定;因此难以做到统收统支。更有甚者,地方人大非但不履行预算监督责任,反而还为地方隐性发债背书、盖章证明。^②并且,地方债务面临着监管难题:谁来监管地方债?就监管主体而言,地方监管,不管是中国人民银行分行还是中国银行保险监督管理委员会(以下简称中国银保监会)地方监管局抑或是中国证券监督管理委员会(以下简称中国证监会)地方监管局,都与地方有着千丝万缕的关系,难以有效监管地方;而中央监管的监督链条明显过长,难以有效监管。就监管模式而言,不管是分业监管还是整体监管,债券发行、债券运行等不同环节都难以得到有效监管。而就监管对象而言,债券市场多头监管,政府债券又分别由财政部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会在不同环节进行监管,都难以形成整体监管态势。

综上,地方新增隐性债务风险的形成在制度运行中可以被解释为:即使有地方发债制度,但受地方发展线性思维的制约,地方一直遵循“项目—融资—发展”^③逻辑而非发债的制度逻辑进行超范围违规发债。在经济排名压力下,地方大搞基础设施建设,当基础设施建设不足时,印钞扩大对基础设施建设会有益,但也有其限度,超过一定限度后就会出现过剩,超过需求后产生不出利润,进而导致不足以支付债务利息,更无法还债。^④地方隐性债务的产生与此密切相关。对预期收入估算过高,但在负债刺激经济、大搞基础设施建设后却没有收益产生,造成难以支撑负债利息,风险随之积聚并形成。地方发债制度在推行过程中因为缺乏监督与制约且脱离预算控制,加之地方发债制度运行的复杂性使得地方发债不但脱离制度目标,形成地方隐性债务,而且在经济下行期极易积聚形成地方隐性债务风险。

(三)地方发债制度据以推行的制度前提尚处在建构过程中致使地方隐性债务风险加剧

即使前述的权力配置与权力运行问题得以解决,也依然难以解决地方越权举债问题。地方发债制度是在地方存在大量债务的情况下设计的,那么,除了地方发债制度运行的影响外,在地方发债合法化后地方越权发债的土壤是否已经得到改良?在中央财政大量盈余的情况下,为什么地方却财力不足?地方为什么大量违规发债?而且这些债务为什么主要投向基础设施建设而非民生等领域?这些前提性基础问题都影响到地方发债制度的推行,如果这些前提性基础问题得不到解决,那么地方隐性债务风险将进一步加剧。因此,地方隐性债务问题也不完全是地方财力不足以及财权与事权不相匹配所能够完全解释的。除了制度推行问题外,还要进一步讨论地方发债的前提基础是否具备。

地方发债制度能够顺利推行需要以下制度前提的支撑:地方财政具备公共财政的基本特征;^⑤财税体制对地方发债产生正向影响;转移支付等财政配套措施能够实行;债券市场运行有序;存量债务风险已经得到控制;中央与地方权责关系、政府与市场关系、政府与国有企业关系法定化。但审视这些地方发债制度的前提后可以发现,几乎所有的制度前提都处在形成过程中。具体言之:

第一,既有的财税体制对地方发债权力配置的影响大。在分税制下,中央财政收入持续高增,财政存

① 参见侯一麟:《政府职能、事权事责与财权财力》,《公共行政评论》2009年第2期。

② 参见时红秀:《财政分权、政府竞争与中国地方政府的债务》,中国财政经济出版社2007年版,第64~66页。

③ 参见折晓叶:《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》2014年第1期。

④ 参见《大基建归来:印钞放水与2008年四万亿刺激有何区别?》, <http://finance.jrj.com.cn/2018/08/14140824949769.shtml>, 2018-08-18。

⑤ 参见高培勇:《论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设》,《中国社会科学》2014年第12期。

在盈余。在此情况下,地方政府仍然违规举债以致地方隐性债务持续走高,这意味着,不能单纯就债务分析债务,而是要进一步挖掘地方隐性债务背后的深层次原因,要把地方隐性债务问题置于既有的财税体制的结构内予以分析。中央与地方以及地方间财权事权配置不合理,地方财权与事权明显不相匹配,即使在转移支付后地方财力也依旧不足以支撑其事权。中央地方间防范风险的责任更不清晰,地方隐性债务是一个几乎所有人都知道是问题但没有人愿意触及的问题。这会进入“灰犀牛”理论指出的第二个阶段,得过且过,官僚主义的体制无法培养出官员的责任感,组织机构的文化氛围容易滋生极度厌恶风险的情绪,同时会削弱个人的责任感。^①

第二,在地方,公共财政还只是个概念,地方处于从单位财政到公共财政的转型过程中。中国自古以来都是单位财政,而“统一的公共财政和分割的单位用度权,存在利益冲突”。^② 在单位财政而非公共财政下,地方逐利倾向明显,且地方财政透明度不高,包括地方的资产状况、负债状况等在现行的预算制度下透明度都明显不够,地方政府不愿公开其财政状况以及财权运行状况,更不愿接受监督与制约。在转型过程中,地方财政约束明显不足,地方拥有过大的财政支配权和运行权,因此对地方发债难以进行监督与制约,监督与制约机制明显跟不上地方发债的规模和速度。进而,地方财政运行过程过于随意,隐性债务的形成正是其具体体现。

第三,背景制度难以支撑地方发债制度的运行。地方要想通过发债融资,前提是有一个相对成熟的债券市场,且市场运行规范。但在地方存量债务风险并未得到有效防控的情况下,地方债券市场并不规范、透明,风险转移功能难以发挥。地方政府债券属于金融产品,但其既不是通过金融市场自发调整,也不是按照金融市场的一般规律进行管理,市场约束明显不足。实际上,地方发债仍然是通过行政进行管理而非通过市场进行治理。主要表现为,地方发债存在限额且由中央决定;投资者具有明显的政府依赖,普遍相信政府兜底,政府负有无限责任,而非遵循市场规律自负投资风险。债券市场的风险评级制度不规范,难以对债券市场进行有效区分。“专项债集合打包式发行,政府用统一发行掩盖了城市间的信用等级差距,无法真实体现专项债券市场化利率水平。”^③而对地方债券市场的监管也几乎形同虚设。地方债务主要是从地方商业银行获得低息中长期贷款,因为地方政府的隐性担保以及地方政府与地方商业银行间关系密切,所以地方商业银行在贷款到期后几乎都会违规续展,而负有监管职责的中国银保监会在此过程中的监管几乎是缺位的。

第四,政府与市场、企业间边界不清,企业债务市场化程度较低,政企不分明显。在地方,政企不分、政社不分,尤其是地方政府与国有企业关系不清,地方政府大量直接进行经济行为。地方融资企业、许多城市商业银行和农村商业银行的控制人均当地政府;当地政府虽然无权管辖全国性商业银行在当地的分支机构,但也具有极强的影响力,因而能够对银行施加压力,扭曲其经营目标。^④ 分税制之后,地方自己找钱,政府经济制度化进程正逐步展开。基层政府部门公司化,其角色集投资者、经营者于一身。^⑤ 地方政府更愿意将资金投入那些能享有产权且有长期收益的项目,它们可以是经济收益,也可以是政绩收益。^⑥ 地方政府不再是单纯的公共服务型政府,而是兼具公共服务与经营特征的混合型政府。^⑦ 这才能解释为什么地方即使没钱也要违规举债进行基础设施投资从而导致地方隐性债务的形成。地方政府通过融资平台甚至国有企业直接举债,致使地方政府债务与企业债务难以区分。如果不解决地方政府和部分银行的道德风险问题,地方政府的行为就是扭曲的,整个抑制杠杆率的机制就没有办法建立,也就没有办法解决

① 参见[美]迈克尔·渥克:《灰犀牛:如何应对大概率危机》,王丽云译,中信出版集团2017年版,第122页。

② 张静:《社会冲突的结构性来源》,社会科学文献出版社2012年版,第277页。

③ 金微:《催还债变催发债,多地发行“巨额债券”》,《华夏时报》2018年8月17日。

④ 参见郑春荣:《中国地方政府债务的真正风险》,《公共行政评论》2012年第4期。

⑤ 参见张静:《社会冲突的结构性来源》,社会科学文献出版社2012年版,第290页。

⑥ 参见张静:《社会冲突的结构性来源》,社会科学文献出版社2012年版,第279页。

⑦ 参见陈国权:《地方治理的经营化与集权化有内在关联》,《社会科学报》2016年3月17日。

今天的债务“灰犀牛”问题。^①

综上,在地方发债的制度前提没有得到夯实的情况下,地方债券市场不成熟,当缺少一个有效的风险分担机制时,地方债务市场必然会不断加杠杆以致金融市场盲目扩张。^②加之,债券、银行、信托多头监管且中间存在明显的权力真空,致使对地方债券市场的监管不到位,金融管制形同虚设,这些都导致地方隐性债务愈加严重,并积聚了大量的金融风险。金融机构都是以土地价值的70%作为抵押进行放贷的,如果土地价格下跌,地方政府的债务负担就会更加沉重。^③另外,市场机制不健全,非法的地方隐性债务得到市场认可,这完全是基于对土地财政的信赖,因而存在明显的市场风险。两者相结合,致使地方隐性债务风险进一步加剧。一方面极易形成系统性金融风险;另一方面,更为重要的是,地方越权举债,存在严重的道德风险。地方隐性债务与地方债务的根本性区别在于,地方债务列入资产,可查;而地方隐性债务,则不会体现,有没有、有多少都不确定,因此存在明显的寻租空间。这样,风险长期积聚将严重危及地方治理的现代化。

四、地方隐性债务风险的分层次制度化防控

在制度分析的基础上,亟须探讨地方隐性债务风险的防控之策。目前,作为防范化解金融风险的重要一环,地方隐性债务的风险防控已经上升为中央战略。中央主要采取“前疏后堵”的措施来规制地方隐性债务并防范其风险。但根据前述的制度分析,对地方隐性债务风险的防控明显研究不够、重视不足,就风险防控而言仅仅疏堵结合是不够的。针对地方存量债务与地方新增隐性债务风险,应该在法律制度上分层次加以防控。既要在明晰预算约束下地方发债逻辑的基础上完善地方发债制度,也要进一步规范地方发债制度的实际运行,并强化地方发债的背景制度保障,进而对地方隐性债务风险实行一体化法律防控。具体而言:

(一)完善地方发债的相关制度

1.完善地方发债前置程序,通过法治化处置地方存量债务问题。实行严格的地方存量债务风险控制,如果地方未妥善处置既有债务,就不能公开发债。

2.完善地方发债程序。要本着程序正义的原则,注重公民和地方参与,建构让公民和地方自主决定地方存量债务的处置以及地方增量债务的发行等程序,并对地方发债行为进行监督,以体现发债的人民主体性。强化预算民主制度,使政府预算制度真正成为为人民服务的制度。对中央政府的支出也同样要进行控制,使公民和地方参与到中央支出的决定过程中而非任意决定。

3.实现地方发债权责清单制度化,把地方融资权力关进制度的笼子里。通过法律而非部门规范性文件重新配置地方发债权力,明确地方发债的范围和权责,根据地方事权的特点,对于执行性事权采取正面权力清单制度,遵循法无明文规定即禁止的原则;而对于地方新生、突发性事权,发债实行负面清单管理制度,遵循法无明文规定即自由的原则。严禁地方政府利用政府和社会资本合作项目以及各类政府投资基金违法违规变相举债。地方政府也不得违规将政府办公楼、学校、医院、公园等公益性资产及储备土地注入融资平台公司,更不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司的偿债资金来源。在此基础上,强化权责关系,健全责任追究机制。明确地方发债是作为一种权力而存在的,而权力必然伴随着责任。通过责任清单明确地方发债的权责关系,地方发债将不再是不受任何约束的地方行为。同时,进一步放权,赋予地方发债的决定权。改革地方发债审批制度尤其是地方发债省级审批制度,可在权责清单制度基础上充分放权,省内发债备案审查即可。

4.强化监督与制约的相关制度。首先,通过政府预算管理制度改革,强化预算监督,建立透明政府。

① 参见蒋梦莹:《解决债务灰犀牛问题的关键点是什么》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3238154, 2019-04-02。

② 参见徐忠:《如何理解十九大后的中国经济及相关改革》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3212212, 2019-03-28。

③ 参见郑春荣:《中国地方政府债务的真正风险》,《公共行政评论》2012年第4期。

在信息公开与信息披露方面,地方隐性债务信息首先要公开,纳入预决算科目,在预决算中明确要求地方政府列出隐性债务的财务报表,以建立更充分的信息披露制度,接受民众和投资者的监督。其次,基于集中统一和预算监督的原则重新配置对地方发债权力的监督。在民主制下,集体支出应该由集体监管。^①因此,对发债应实行整体性监督。即注重公民监督,保障公民参与和公民监督;强化审计监督,总结审计问题、完善审计制度建设;完善人大监督,尤其是预算监督。最后,赋予中国人民银行对地方发债的监督权力。单一制下,在不可能消除中央政府对地方政府债务兜底的情况下,仅仅采用财政工具很难解决地方隐性债务问题并消除风险。对地方隐性债务及其风险的形成,除了财政部需要承担主体管理责任外,中国人民银行对金融市场的监管不到位也负有直接责任,因此要强化中国人民银行对地方金融体系的管理职能。复次,强化投资者的社会监督,通过制度设计使投资者能够对其投资的地方债券进行有效监督,除了发债程序公开外,还要建立流程监督,规范地方发债制度的运行。最后,在监督之外还要建立监督后的纠正机制,不能只讲监督不讲纠正,要通过加强问责来进行监督及纠正。

5.中央与地方财权与事权配置法治化。首先,中央与地方财权与事权的配置要以地方财力与事权相匹配为目标。在难以实现以事权定财权的情况下要变革既有的地方财权配置原则,逐步由量入为出过渡到量出为入。其次,严格控制中央与地方的财政行为,控制政府的逐利倾向。最后,关于地方间的财权配置,要完善省级以下地方发债的权力配置,建立权责一致的地方发债制度。实行财政问责,^②在我国探索建立“地方政府财政破产”机制,明确政府决策责任的分级模式,让责任模式回归到“谁借谁还”的风险承担范围之内,倒逼各级政府在举债谋发展时量力而行、有多大财力就制定多大的发展目标。

(二)规范地方发债行为

要通过法治化保障地方发债制度得以推行。首先,地方发债权力运行法治化。其中,硬化预算约束是基础。通过实质化的预算硬约束,中央与各地方人大能够双重约束地方发债行为,使公民监督得到进一步强化。同时,强化投资者监督,并在此基础上通过地方发债的司法控制进行更有效的外在监督。地方债券作为公益产品应该纳入公益诉讼范围,对其进行司法监督。其次,实行地方政府债务约束机制。地方发债和具体支出项目与偿债财源挂钩,使经营性收入与财政收入相分离。根据“支出本身即是目的,收入只是实现支出的工具”的理念来规范地方发债权力的运行。面对地方不断攀升的财政赤字,如何进行弥补?我国传统的“量入为出”原则只强调收入对支出的限定作用,过于注重收入而忽视了对支出的严格管理,缺乏成本意识容易造成财政资金的浪费和效率的损失,在调动政府特别是地方政府扩大财政收入积极性的同时,越来越多地造成地方政府冲动性投资的资源浪费和更多的赤字。^③因此,应当把“以支定收”原则作为我国政府目前的预算编制制度乃至整个财政制度改革的另一项基本原则,科学合理地编制预算,以增加预算对支出的控制力度,^④实行“量入为出”与“量出为入”相结合。最后,理顺中央与地方的财税关系。进一步完善转移支付等制度,使地方财权与财力尽可能相一致。强化地方隐性债务风险的属地监管,真正实现地方权责一致。严格规范地方政府的投融资行为,明确区分地方政府与企业间的边界,严格控制地方政府的高杠杆率。

(三)完善背景制度以夯实地方发债的制度前提

在风险防控的制度设计中,应充分考虑到地方发债制度的逻辑前提,通过完善相关背景制度以夯实制度推行的前提基础。(1)进一步改革财税体制,建立基于税收法定的现代公共财政制度,使人民主要基于税而非费建立与政府之间的权责关系。建立地方政府融资市场化约束机制是解决地方政府债务问题的根本出路。推动单位财政、建设财政向公共财政转型,核心是财政尽量不直接参与经济建设和市场活动,而

① 参见[美]霍尔姆斯、桑斯坦:《权利的成本:自由为什么依赖于税》,毕竞悦译,北京大学出版社2011年版,第169页。

② 参见王绍光、马骏:《走向预算国家》,《公共行政评论》2008年第1期。

③ 参见王强、叶姗:《政府理财观的抉择:“量入为出”与“以支定收”——源于美国1985年〈平衡预算和紧急赤字控制法〉第252条之启示》,《法学杂志》2006年第2期。

④ 参见王强、叶姗:《政府理财观的抉择:“量入为出”与“以支定收”——源于美国1985年〈平衡预算和紧急赤字控制法〉第252条之启示》,《法学杂志》2006年第2期。

是主要为维护市场提供必要的公共物品和公共服务。要主动限制财政及其他广义上的政府经济活动,尤其是地方隐性债务行为,为市场的培养和发展拓展空间,将投资机会和风险让渡给市场,使“市场参与主体在分散决策、试错和创新中发现新的经济增长点”。^① (2)进一步推进地方债券市场的法治化。遵循市场一般规律,通过制度确立地方债券市场秩序,实行投资者风险自负、市场优胜劣汰,促进地方债券市场健康发展。强化地方政府债务市场约束,提高透明度。在此基础上地方债券市场运行也要进一步法治化。地方政府债务亦属于金融产品,要遵从对金融市场进行规范的一般规律。中国人民银行和中国银保监会负有直接管理责任。金融市场要在债务监督中发挥重要作用,要打破刚性兑付,投资者自行承担因地方政府破产而导致的损失,形成投资者主动甄别地方政府融资能力和信用等级的正向激励,倒逼地方政府规范财政运行管理并提高透明度,切实发挥市场的约束作用;强化问责,在干部考核和选拔任用中加入财政管理绩效的指标,落实中央关于“严控地方政府债务增量,终身问责,倒查责任”的要求。^② 对地方隐性债务风险的监管必须是一种立足于机构的整体监管,从多头管理逐步走向整体性监管。(3)夯实负面清单制度得以成立的基础,使政府与市场间的关系法定化,使其具有相对确定的边界。进而,政府与市场关系以及市场秩序都要法治化。在“以支定收”的基础上,根据“量出为入”而非利润最大化来规范地方财政行为,阻断地方经济体得以形成的财政路径。

(四)提升地方防范化解风险的能力

要从根本上防控地方隐性债务风险,在完善地方发债的相关制度之外还要通过地方治理法治化提升地方防范化解风险的能力。首先,中央与地方间的防范化解风险责任机制要法治化,只有这样,防范化解风险权责才能相一致。其次,地方事务要真正实现第三方参与,通过地方治理而非只依赖政府管理来解决地方公共物品供给,缓解地方的财政压力进而根治地方隐性债务问题。而在政府与其他主体参与地方治理的关系上,法定化其他主体的参与范围以及各自的权利义务,只有明确地方治理中各方的权责才能有效控制地方支出的任意性。通过优化的报警体制和自动运行的机制,我们能做到更好地防范和应对经济危机。^③ 最后,通过法治化以确保地方防范化解风险的权力得以规范运行,把地方风险防控的权力关进制度笼子里,完善地方防范化解风险制度,使地方防范化解风险的权力运行更加规范合理。

五、结语

地方隐性债务是法律制度运行复杂性的体现。地方隐性债务风险的形成除了地方预算约束不足外,既涉及地方发债制度本身,也涉及地方发债制度运行以及地方发债的制度前提。因此,要想从法律上防控地方隐性债务风险,除了硬化预算约束之外,还要通过制度解决地方既有债务问题,在此基础上进一步完善地方发债制度、规范地方发债制度运行,并完善地方发债的制度前提,这样,才能实现地方隐性债务风险的法治化防控。而地方发债制度下所形成的地方隐性债务风险在更深层次上折射出通过法律实现国家治理现代化的艰难转型。因此,在制度分析之外,必须通过优化地方法律治理体系、提升地方法律治理能力来增强地方治理现代化转型过程中应对各种不确定的风险和挑战的能力。

地方隐性债务风险的法律防控既促使我们警惕地方治理法治化转型的制度应对过程中所产生的制度风险问题,在成文法国家以立法为典型的制度控制只是地方治理转型的基础,必须在此基础上整体推进地方治理的法治化和现代化;也为我们在国家治理现代化中如何打赢风险防范攻坚战提供了制度探索的样本,风险的法治化防控是一个集制度自身、制度运行、制度前提三位一体风险防范的过程,需要在这三个方面协同一致才能有效进行制度化的风险防控,进而提升国家在法治转型过程中防范与化解风险的能力。

责任编辑 翟中鞠

① 徐忠:《新时代背景下现代金融体系与国家治理体系现代化》,《经济研究》2018年第7期。

② 参见徐忠:《新时代背景下现代金融体系与国家治理体系现代化》,《经济研究》2018年第7期。

③ 参见[美]迈克尔·渥克:《灰犀牛:如何应对大概率危机》,王丽云译,中信出版集团2017年版,第226页。