

地方债务治理中权责配置的 法治化路径论析^{*}

罗 昕^{**}

摘要:由于财权上移和事权下放,我国当前地方债务治理中权责不匹配现象较为突出,“表外融资”和“机会主义”等问题由此滋生。地方债务治理中的权责配置需要遵循系统性配置、组合性配置与倾斜性配置三大原理,并需要健全地方债务治理的法律规范体系、地方债务治理的监管体系以及地方债务治理的终身问责机制。

关键词:地方债务治理 权责配置 法治化路径

防范化解重大风险是我国目前正在进行的三大攻坚战之一,而地方债务具有财政风险和金融风险的双重特性,是最有可能引发系统性风险的源头,因而如何有效地推进地方债务治理是理论和实务界关注的重大问题。2014年《预算法》修订之

* 本文是教育部人文社会科学研究青年基金项目“地方财政风险金融化的法律控制”(16YJC 820014)的阶段性研究成果。

** 武汉大学法学院博士研究生。

后,发行地方政府债券成为法定层面上地方政府融资的唯一渠道,如何处理地方政府债券在证券法中的定位问题引发了不少争议。本文旨在厘清地方债务治理中权责配置的乱象根源和问题实质,揭示地方债务治理中权责配置的法律原理并探究其法治化实现路径。

一、地方债务治理中的权责不匹配现象检视

(一) 财权上移与事权下放

我国财政制度的变革过程,实际上是公共权力结构发生转变的过程,其核心是利益格局的重新调整。^{〔1〕} 由于1994年的分税制改革奠定了我国财政体制的基本框架,因此重新梳理分税制改革的逻辑进路,无疑有利于厘清当下地方债务问题的制度性根源。从历史的视角来看,分税制改革作为改革开放以来极为重要的一次财政体制改革,其初始目标是十分清晰的,但是改革的后续影响却远远溢出了改革之初所设定的改革目标。对此王绍光教授认为,“分灶吃饭”的财政体制严重束缚了中央政府的手脚,使中央政府在提供全国性公共服务、进行收入再分配、运用财政工具进行宏观调控的能力受到严重限制,以至于超过了分权的底线,因此应当从制度上重新规范政府与市场关系、中央与地方关系。^{〔2〕} 在国务院实行分税制改革的文件中,对于本次改革的目的也有清晰的阐释,其核心在于理顺中央与地方的财政分配关系,增强中央政府的财政汲取能力。客观上来看,本次改革有效增强了中央政府的财政汲取能力。但值得注意的是,中央政府和地方政府的财力处于一种动态平衡的状态,一方财政收入利益的扩张便会引起另一方利益的收缩。^{〔3〕} 若按照事权与财权相匹配的原则,在地方政府财权收缩的情况下,地方政府的事权能够相应地收缩,也不至于产生地方政府的财政困境。然而,本次改革对中央与地方的财政事权的划分并不甚清晰,

〔1〕 参见许多奇:《我国分税制改革之宪政反思与前瞻》,载《法商研究》2011年第5期。

〔2〕 参见王绍光:《分权的底线》,载《战略与管理》1995年第2期。

〔3〕 参见周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,载《中国社会科学》2006年第6期。

除国防、外交等专属于中央政府的事权之外,地方政府与中央政府存在严重的“职责同构”问题。^[4]分税制改革一度造成了地方政府,特别是省级以下地方政府的财政困难,使县乡财政的财政收入重心一度外移至非税收入。^[5]随着经济社会的发展,公民、企业对公共服务的需求日益增长,地方政府的支出责任日益膨胀。在行政事业性收费规模受到严格控制的情形下,为了解决地方财力紧张,地方政府再次“创造性”地开拓了“土地财政”“地方公债”两条相互交织又各有侧重的预算外财政收入来源。财权上移与事权下放的过程有违财政法治的基本理念,为日后的地方债务问题埋下了伏笔。

(二) 权力混沌与责任模糊

众所周知,在2014年《预算法》出台之前,地方政府的举债权处于一种不断变动且极度模糊的“黑箱”状态,与举债权相对应的举债责任也未能有效形成。一方面,由于地方政府的机会主义行为和中央政府在一定程度上的默许,已经从实质上架空了1994年《预算法》关于地方政府不得举债的禁止性规定,地方政府已经获得了事实上的举债权;另一方面,由于法律约束和监督缺位,地方政府事实上享有的举债权处于失控状态,导致地方债务风险不断积聚。^[6]2014年修订的《预算法》明确规定国务院应就地方政府债务建立责任追究机制,其后财政部又发布了《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》等文件,尝试通过独立性较强的专办员与省级地方性债务处置小组等组织实现对有关责任人员的监督与威慑。但在实践运行中,此种非制度化的约束机制难免存在约束软化、责任范围不清等“权力型问责”所具有

[4] “职责同构”,是指不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致,这不仅是对中国政府间关系总特征的一个理论概括,而且在国家的法律和制度基础、政府经济与社会管理体制等领域有着多方面的表现,是政府职能转变不到位、条块矛盾突出等一系列重要问题难以解决的主要体制性原因。参见朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)2005年第1期。

[5] 参见阎坤:《中国县乡财政困境分析与对策研究》,载《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第2期。

[6] 参见张守文:《债务风险与举债权的法律约束》,载《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2016年第3期。

的天然缺陷。从实施结果来看,这种非制度化的问责形式未能有效遏制地方政府的融资冲动,地方政府的隐性债务规模自2016年以来仍在继续增加。为了解决官员任期与责任承担的时间错配问题,2017年7月召开的第五次全国金融工作会议首次将终身问责制引入财政领域,要求地方政府树立正确的政绩观,控制地方政府债务增量,建立终身追责机制。2018年7~8月,中共中央、国务院又先后下发了《关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见》和《地方政府隐性债务问责办法》两个文件,试图通过完善问责机制的途径来化解隐性债务的风险。这种专项风险回应型的问责机制,可以借助中央政府绝对权威发挥一定的作用,但也存在连续性差、合法性欠缺的问题,其本质是游离于法治政府的制度框架之外的行政控制的治理方式。由于问责机制的不健全,地方政府官员及有关人员对于由地方债务所引发的风险以及所承担的责任,在责任形态与责任范围都不甚清晰。如果将法律规范视为行政权力行使的边界,将“全能”的地方政府权力视作无限膨胀的“利维坦”,那么,问责制度的缺失就是地方政府举债权逃逸出制度牢笼的突破口。

二、地方债务治理中权责配置失衡的影响

(一) 权责配置宏观失衡所引发的“表外融资”问题

分税制改革导致的一个结果是地方政府的预算内收入断崖式下跌。在事权范围没有相应调整的情况下,地方财政的紧张状况仅依靠尚未法制化的财政转移支付和税收返还很难根本缓解,于是“表外融资”问题便油然而生。一方面,由地方政府组建的“投资公司”在行政审批权的支撑下,近乎垄断性的获取土地等稀缺资源,通过平整土地、待价而沽或者自行开发建设获取资金。在逐渐壮大后,此类投资公司能发挥准财政的作用,在一定程度上能够替代财政的功能,提供基本的公共服务缓解地方政府的财政压力。另一方面,地方政府设立的由其绝对控股的地方融资平台,在政府信用的背书下,通过银行信贷等渠道为“公司化”了的地方政府的经济活动募集资金。不同于税收收入、政

府性基金收入等预算内收入,在2014年《预算法》将地方政府举债行为纳入预算管理之前,地方政府的“表外融资”行为长期处于黑箱状态,以至于中央政府必须通过全国性的地方债务审计才能对地方政府负债状况有所了解。即使在进行地方债券进行额度管理之后,仅仅是使得地方政府的一部分增量债务通过债券的形式进行了显性化,但实际上,“表外融资”仍是满足地方政府无法完全实现的融资需求的次优选择。造成这种“表外融资”的原因是多方面的,但问题的本源仍是在于地方政府的财力与支出责任不匹配,要走出这一困境,必须因循以实现事权与支出责任相匹配为核心——以建立完善的转移制度为保障的这一改革进路。财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。在我国当前环境下,地方政府在地方经济中的扮演着双重角色——经济增长驱动者和公共服务提供者,逾越了政府和市场的边界,超出了传统财政法意义上作为公共服务提供者的“有限政府”的职能定位。这种角色异化不仅会与民争利,抑制民营经济的成长,还会在一定程度上造成地方政府支出责任的膨胀。正是政府与市场直接功能不清、中央政府与地方政府之间事权与支出责任不匹配,造就了地方债务这一存在于地方政府预算之外的“畸形儿”。

(二) 权责配置微观失衡所招致的“机会主义”问题

困扰地方债务治理的一个难题是“机会主义”的普遍存在,以地方政府官员的“晋升锦标赛”为突出表征。所谓“晋升锦标赛”,是指在行政体制内,上级政府掌握着对下级政府官员任免的绝对权威,并通过标准制定设计来激励下级政府的行为,而这一标准通常表现为GDP等量化数据,其本质是一种行政化的治理模式。^[7]这种以GDP为中心的“晋升锦标赛”制度,在欠缺法治约束的情形下,极易导致地方政府官员对“GDP至上”理念的盲从,进而诱发其“机会主义”行为。就地方债务问题而言,“机会主义”滥觞的肇因在于举债权与偿还责任的时空分离,以及地方政府官员的举债利益与举债责任的不匹配,前者具体是指地政府性债务的清偿期与地方政府官员任期呈现出交错状态,后者则

[7] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期。

是指在问责机制尚未完备的情形下,地方政府官员可通过举债促进经济增长,进而实现“晋升锦标赛”的政治激励。此两种类型的机会主义行为,其后果都是导致地方政府官员对地方债务规模的扩张性倾向。

早在2014年发布的国务院43号文中即明确提出要建立考核问责机制,将地方债务纳入政绩考核。财政部也于2016年印发了《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》,尝试通过财政监察专员办事处这一财政部派出机构来实现对地方政府债务管理的监督。就当前的实践运行而言,问责制度的无论是在制度设计还是制度实施上都还面临着一定的困境。一方面,作为问责制的核心组成部分,领导责任是一个人们耳熟能详却难以精确把握其法律边界的概念。^{〔8〕}在这一核心概念未能厘清的情形下,责任的性质、构成要件、责任形式等衍生概念亦难以明晰,至于在实践中适用就更无从谈起。另一方面,不同于食品安全、环境安全等传统的问责制度的适用领域价值判断与责任认定的一致性,由于地方政府举债常兼具促进经济发展、提供社会公共服务的“天然正当性”,极易出现价值判断与责任认定的差异化结果。这种“保增长”所赋予地方政府官员的“天然正当性”,从行为心理学的角度,诠释了地方政府官员对于问责机制的选择性忽视。

三、地方债务治理中权责配置的法律原理

前文的分析表明,地方债务治理中的权责配置面临明显的失衡困境,欲走出这一困境,必须遵循科学合理的法律原理,并在该原理的指引下采取妥适的法律举措。本文认为,地方债务治理中的权责配置,必须秉持系统性配置、组合性配置和倾斜性配置三大原理。

(一) 系统性配置原理

地方债务治理是一个宏大的系统性工程:其不仅需要中央政府与地方政府、财政部门、金融监管部门、发改部门等行政主体协同合作,也

〔8〕 参见李安安:《终身问责制探究:基于地方债务治理的分析框架》,载《经济法研究》2018年第1期。

需要商业银行、债券交易场所等市场力量的积极参与;不仅需要财政现代化的逻辑链条下,以“财力与事权相匹配”为目标,对既有财政制度进行改革,也需要在金融现代化逻辑链条下,以增强市场机制的作用为导向,对金融资源分配的逻辑进行调整。要实现从制度根源上阻断地方政府性债务乱象丛生这一目标,需要用一种系统性的、全局性的指导理念,有效整合多种治理路径,合理配置多元主体的权利(力)与义务,最终实现对差异化利益导致的行动困局的破局。

首先,应当将地方债务治理纳入社会主义市场经济体制改革的框架下进行系统性考虑。从计划经济到市场经济的历史变迁中,我国的地方政府职能定位还没有实现彻底的转变。^[9]在父爱主义的思维惯性下,我国地方政府在不少情形下,会逾越市场与政府的边界,运用行政手段代替市场进行资源配置。这一行为的结果是使得政府干预之手的反向运动,扭曲市场经济条件下各要素的自由流动。就地方政府性债务而言,债务规模的膨胀,在一定程度上与政府、市场之间关系的扭曲,有形之手对无形之手挤出效应,有着密切的联系。从地方政府的举债目的来看,地方政府举债并非完全用于公益性活动,且无论数量众多的隐性债务的资金去向,即使按照审计署《全国政府性债务审计结果》,仍有13.23%的资金非用于基础设施建设和公益性项目;从地方政府举债的过程来看,无论是地方政府的违规担保,还是超出偿还能力的“透支政府信用”行为都是对市场机制的破坏。因此,治理地方政府性债务,应当以厘清政府与市场在经济活动中的边界为前提,要坚持市场在资源配置中起决定性作用这一重要论断。

其次,应当将地方债务治理纳入财政现代化的财政体制改革框架下进行系统性考虑。实现财政现代化是处理好市场与政府关系,实现国家治理现代化一个关键节点。^[10]地方政府债务问题的治理与财政收入、财政支出、央地财政关系等诸多财政体制的制度安排有密切联系。从治理路径来看,地方政府性债务治理追求地方政府财力与事权

[9] 参见刘剑文:《地方财源制度建设的财税法审思》,载《法学评论》2014年第2期。

[10] 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》,载《中国社会科学》2014年第12期。

相匹配,印证了财政分权的应然之义;从治理理念来看,地方政府性债务治理正迈向法治化治理,回应了预算法治、财税法治的基本要求;从治理方案来看,地方政府性债务治理强调地方政府的主体责任以及问责机制的构建,这也是财政控权理论的重要内容。因此,应当将地方政府性债务问题的治理纳入财政现代化这一我国财政体制改革的远期目标中进行系统性考虑。

最后,应当将地方债务治理纳入金融现代化金融体制改革框架下进行系统性考虑。健全金融监管、守住不发生系统性金融风险的底线,不仅是党的十九大所提出的基本要求,也是实现金融现代化、建设现代化经济体系的必由之路。地方政府性债务的治理,不应仅依靠财政体制改革所带来的体制内所生发的动力,还应当通过完善金融市场基础设施,激发金融市场活力,提高金融市场的开放程度,来为地方政府性债务,特别是增量债务的治理,提供一种市场化的解决方案。与此同时,地方政府性债务治理的过程也应伴随国有金融机构和地方政府融资平台法人治理体系的完善,充分保障金融机构和融资平台的自主经营权。在地方政府债务规模膨胀的过程中,金融机构和融资平台在经营决策上独立性差,容易受到地方政府的不当干预。综上,在治理地方债务问题的同时,应当采用一种全局化的视野,去审视地方政府之外的其他市场主体所存在的问题及改进空间。

推动社会主义市场经济体制改革,合理划分政府与市场的边界,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,是化解地方政府性债务问题的重要前提。通过财政体制改革,实现财力与事权相匹配是化解地方政府性债务问题的核心举措。防范风险在财政系统与金融系统的交叉传递,强化商业银行等主体对于地方政府举债的市场化约束是解决这一问题的重要配套措施。此三者统一于推进我国国家治理现代化的伟大实践,应采用全局性的视角对其作用进行解析,努力实现系统整体效率的提升。

(二) 组合性配置原理

如前所述,地方债务治理是一项需要通盘考虑的系统性工程,不仅涉及政府与市场的关系,在政府系统内还涉及中央政府与地方政府、上级政府与下级政府、政府不同部门之间的协调与配合。为了协调多元

主体之间的利益诉求,形成权力与权力以及权利与权力之间的动态平衡,必须基于不同的法律关系,采用差异化的法律工具对其进行规范和调整。面对纷繁复杂的法律关系,采用单一的法律工具对其进行简单化的调整必然只会是徒劳无功的尝试。只有对欲采用的规制工具进行恰当组合,通过组合,使各种工具的不同功能优势共同发挥作用,才能更有效、更有针对性地解决问题。^[11]

首先,应将行政化工具与市场化工具加以组合配置。我国在立法和政策层面曾长期停留于通过加强管制、完善追责的方式从事前、事后两个角度限制地方政府性债务的规模。总体来看,这仍是一种行政化的治理手段。实际上,在地方政府性债务治理过程中,在很大程度上忽视了市场化机制自身的作用。无论是1994年《预算法》直接禁止地方政府举债,还是在2010年在对地方政府融资平台进行调整时颁布的国发〔2010〕19号文等法律和规范性文件,都体现了强烈的管理型立法色彩。这种以秩序维护为核心目标的管制型立法,一方面,会影响地方政府自主权,直接影响地方政府的财政汲取能力,进而诱发了其通过组建融资平台和土地财政等预算外渠道获取资金的需求;另一方面,会导致行政机制对市场机制的过度干预。实际上,地方政府在其偿付能力范围内举债在国际上是一种较为常见的做法,且在美国、日本等国都已经形成了比较完善的地方公债制度体系。出于管理目的,通过立法以禁止性规定的方式,禁止地方政府公债制度在我国法律进化之路,不仅未能彻底杜绝地方政府性债务问题,反而使地方政府债券市场以及信息披露制度、信用评级机制等原本市场化的、限制地方政府举债行为的制度缺乏生长的制度土壤。

其次,应将财政工具与金融工具加以组合配置。从理论上来看,财政活动与金融活动在功能定位、价值取向、法律性质等基本内涵上有着本质区别。前者是公法人提供公共服务而进行的财政收支行为,其目的在于为公民提供均衡化的公共服务,其本质上是公权力的行使,需要遵循财政法治、财政民主的制度逻辑。而后者是市场主体在金融市场上进行的资金融通行为,其本质是一种有对价的民事法律行为,其需

[11] 参见应飞虎、涂永前:《公共规制中的信息工具》,载《中国社会科学》2010年第4期。

要遵循意思自治、等价有偿的市场化逻辑。由此可见,财政与金融在理论上有着截然不同的运行轨迹。但是,在实践中,由于金融机构的风险意识和决策独立性欠缺,使地方政府性债务风险往往能够通过地方政府融资平台等媒介向金融领域扩张。由于金融活动在国民经济体系中的重要地位,为防范系统性金融风险及维护金融稳定,政府往往通过金融监管的方式对金融机构运行中的风险加以防控。在当前“一行两会一委”的监管体制下,金融监管权力高度集中于中央。但是在实践中,一方面,地方政府对农村商业银行和地方城商行仍保有一定的监管权和人事任命权;另一方面,即使对国有商业银行而言,其在地方政府的压力下,独立性仍然有所衰减。这两方面的悖论聚焦于地方债务风险,就表现为缺乏独立性的金融机构和具有干预冲动的地方政府的道德风险,并由此引发金融机构对地方政府的信用幻觉和地方政府对金融机构经营活动的不当干预行为。因此,在未来的改革中,应基于财政活动和金融活动的逻辑,将二者纳入实现我国国家治理现代化的框架下进行顶层设计。以践行法治化背景下财力与事权相匹配为目标的财政体系改革应对地方政府财力不足的危机,以推动金融行业市场化来应对财政风险金融化的异变。

(三) 倾斜性配置原理

地方政府作为地方社会公共服务的提供者和社会正义重要的维护者,承担着实现基本公共服务均等化的具体使命,充足的财力是其实现公共服务均等化这一理想状态的必要前提,在财力供给严重不足的情形下,举债便成了其较为无奈的选择。因此,在对地方政府性债务治理的权责配置进行优化的过程中,其中很重要的一个部分就是优化地方政府的财权与事权的匹配程度,以实现财力与事权相匹配的改革目标。诚如罗尔斯在《正义论》中所论述的,正义是社会制度的首要价值……法律和制度不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义就必须改造或废除。^[12] 正义作为法律和制度合理性的天然基础,是在进行法律构造和制度设计时所要考虑的重要原则。权力与责任是制度构建中的两

[12] 参见[美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏译,中国社会科学出版社1988年版,第1页。

个重要子系统,在进行权责配置时,不仅要考虑制度自身的完备性,更要实现制度理论与社会现实的良性互动。最终,要通过正义这一古老而永恒的法律理念,去指引并检验制度的构建。在1994年分税制改革之后,我国中央与地方关系的基本格局得以形成,在这一格局下,中央和地方两个积极性都得到了很好的发挥,为我国经济社会的发展进步奠定了重要基础。但不可否认的是,从公共服务均等化的角度去审视,在这一格局下还存在局部的非正义。具体可以表现为纵向关系上的非正义和横向关系上的非正义:前者主要是指在央地关系上,财权上移与事权下放造成的财权与事权不匹配,进而导致地方政府支出责任过重;后者主要是指在区域竞争过程中,中西部地区所处的天然劣势地位。

倾斜性分配就是对初分配过程中非正义的一种纠正,其所追求的是一种矫正的正义。与非正义的表现形式相对应,倾斜性配置也主要表现为纵向的倾斜性配置与横向的倾斜性配置。前者主要强调在央地财政关系上,向地方政府倾斜,要注重地方的财政自主权,以保证地方政府能有与其事权相匹配的财力。后者则主要强调,在转移支付制度上特别是专项转移支付上,要向中西部地区倾斜,以弥补中西部地区地方财政财源的短缺。就纵向倾斜性分配而言,其实现手段是在中央与地方政府之间对税权进行合理划分。即通过合理分配税权的纵向配置,保证中央政府与地方各级政府都有与其事权责任相适应的财力以提供足够的公共产品和公共服务,这是税收公平中的税收权力公平的主要内容。^[13]就横向倾斜性分配而言,则强调国家应加强对人均财政支出低、发展比较落后的地区的转移支付力度,从而减缓区域发展不平衡的现状。但与此同时,基于当前人口流动性较高的时代特征,在计算转移支付数额时,应考虑相关因素的影响,注意人口的跨区域流动与公共产品事实提供者的匹配关系。

但应当注意的是,倾斜性配置并非毫无边界。基于我国是单一制国家的现实,纵向倾斜性分配的边界,就建立在保障中央财政充足及维持中央对地方的绝对权威的基础之上。而横向倾斜分配的边界,则应

[13] 参见许多奇、唐士亚:《财税法的衡平发展功能及其法治构造》,载《法学杂志》2018年第3期。

当建立在保障落后地区基本公共服务水平与调动发达地区发展积极性的平衡点之上。此外,追求实质公平虽然是倾斜性配置原理的法理根源,但并不意味着对效率原则的忽视。事实上,二者同为指引社会发展进步的价值追求。通过财政转移支付表现的财税法衡平发展功能,本质上是在社会公平发展与社会发展效率之间寻求最佳平衡点,是对公平与效率的动态平衡。^[14] 笔者认为,应当遵循科斯在《社会成本问题》中所提出的主张,在设计和选择社会格局时,必须考量各种社会格局的运行成本,应该考虑总的效果,^[15] 将对转移支付资金的使用效率的考核纳入相应的评价体系。

四、优化地方债务治理中权责配置的法治化路径

(一) 健全地方债务治理的法律规范体系

1. 《政府财政收支划分法》的确立

我国《宪法》《预算法》及国务院规定的《关于实行分税制财政管理体制的决定》等法律文件为合理划分各级政府之间的财政关系提供了部分依据,但明显不足,为规范中央与地方财政关系,应制定专门的《政府财政收支划分法》。在立法内容上,《政府财政收支划分法》应至少包括财政级次划分制度、财政支出划分制度、财政收入划分制度及财政收支责任制度在内的四部分内容,并同时厘清何为政府职能、政府职能与市场作用的关系、各级政府事权如何划分等基础性理论。

首先,在财政级次划分上,《政府财政收支划分法》应明确我国是否设立多级财政级次,设立几级财政级次以及如何设立各级财政级次。^[16] 根据“一级政府,一级预算”的原则,财政级次划分的基本原则

[14] 参见许多奇、唐士亚:《财税法的衡平发展功能及其法治构造》,载《法学杂志》2018年第3期。

[15] 具体内容可参见科斯:《社会成本问题》(中文版),载《法律与经济学杂志》1960年第3卷。

[16] 参见秦勇:《我国财政收支法律制度存在的问题及其完善》,载《经济纵横》2012年第5期。

也应是“一级政府,一级财政”,但是要求各级政府都有自己稳定的税基并按照分税分级的框架来形成财力,在我国五级政府架构下并不可取,至少乡一级基本政府无法实现。因此,需要充分考虑中国现实情况和公共产品提供效率的基础上,制定合理的政府财政层级。

其次,在财政支出划分制度上,一是解决我国政府职能的“越位”与“缺位”问题;二是必须明确各级政府事权的合理划分。政府所承担的职权范围决定了其所享有的财政支出范围,因此,有必要秉持“服务型政府”的理念,在公民本位、社会本位、权利本位的原则下,通过法定程序先行界定财政支出的范围,厘定政府与市场的作用,处理好政府与市场的关系。^[17] 在明确了政府职能及合理划分政府间事权的基础上,《政府财政收支划分法》应以事权为限详细划分各级政府的支出责任,避免“中央点菜,地方埋单”,实现各级政府职责明确、责任清晰,避免事权推诿与下移,以从根本上解决地方政府因财政资金压力巨大而被迫举债的问题。

再次,在财政收入划分上,《政府财政收支划分法》应回应地方政府财权不足这一问题,明确各级政府所拥有的税收收入与非税收收入。在税收收入的划分上,应明确税收的划分标准、划分方式,同时明确税收立法权在中央与地方之间的配置。在行政性收费、国有资产收益、债务收入等非税收收入的划分上,也应根据不同收入的不同属性、特征及与事权相匹配的原则来划归,保证各级政府履行事权的资金需要。

最后,《政府财政收支划分法》也应当将财政收支责任法定化。依法组织财政收入既是政府的权利也是义务,依法科学进行财政支出更是政府的法定义务。^[18] 政府财政收支行为如果缺乏相应的责任追究机制,就会形同虚设,缺乏约束力。因此,《政府财政收支划分法》应明确违反政府财政收支的责任追究机制,以严格落实财政收支立法的相关规定,保障各级政府间财政关系的法治化与稳定性。

[17] 参见徐阳光:《论建立事权与支出责任相适应的法律制度——理论基础与立法路径》,载《清华法学》2014年第5期。

[18] 参见沈才:《财政收支法定化问题研究》,载《财政科学》2016年第8期。

2.《政府公债法》的制定

修订后的《预算法》对地方政府举债制度进行了松绑,赋予省级政府一定举债权。这一举措一方面促成了我国真正意义上地方政府债券的诞生;另一方面则由于我国政府债券法律制度的薄弱而隐含着一定的财政风险。政府公债作为国家举债融资的一种形式,具有弥补财政赤字、调节资金余缺的重要功能,而仅有《预算法》零星、原则的规定显然无法达到深入治理我国地方债务及建立完善的政府债券融资市场的目的。因此,有必要制定《政府公债法》,对政府公债的发行、审批、流通、使用、偿还全过程进行规范。

在公债立法的模式上,一般有三种可供选择:第一种选择并不进行其他立法,将地方政府债券纳入《证券法》调整,实现与《预算法》协调配合。这种模式明显难以适应我国国情,因为我国现行《证券法》中关于债券规则的立法整体十分薄弱,有关债券的规则寥寥无几,且多依附于股票规则的边缘化状态也难以满足为债券市场发展保驾护航的迫切需要,无法起到统一债券市场竞争秩序的关键作用。^[19]《证券法》作为规范证券发行和交易行为的基本法,固然涵盖地方政府债券的发行和交易,但难以做到规则设计的面面俱到和细致周全,不免会因“框架性”和“原则性”而难以落实。而且,尽管公债属于有价证券的一种,但公债中承载的“国家干预”“代际公平”“财政健全”等内涵,与私法意义上的证券颇有不同,《证券法》也难以契合地方政府债券本身特性。^[20]第二种选择是分类立法,分别制定《地方政府公债法》和《国债法》。此种模式似乎也难以适应于我国,这是因为地方政府债券与国债都属于公共债务,二者虽在发行主体、偿还主体等方面稍有差异,但在性质、规则设计上差异不大,若分别制定不同法律文本不仅缺乏针对性与可操作性,一定程度上也浪费立法成本。第三种选择是制定《政府公债法》,通过立法技术手段实现地方公债法和国债法的统一立法。分税制后我国财政体系虽呈现分权的特征,但是财政权力仍高度集中

[19] 参见洪艳蓉:《〈证券法〉债券规则的批判与重构》,载《中国政法大学学报》2015年第3期。

[20] 参见王婷婷:《财政责任视野下的地方政府债务治理研究》,中国法制出版社2017年版,第259页。

于中央,制定统一的《政府公债法》符合我国财政权力的格局划分。同时,统一的政府债券立法也有利于改善我国证券多头监管、重复监管和监管真空的局面,有利于统一、持续的债券监管制度的实现,因此此种立法模式较为可取。

基于上述分析,我国的《政府公债法》应充分汲取《证券法》《国库券条例》及各部委的规章制度和政策措施,在《预算法》的基础上,制定一部贴合我国国情的、集实体法与程序法为一体的《政府公债法》,其应涵盖公债的发行、流通、转让、使用、偿还以及管理、监督等诸多内容,并坚持适度、规范、公开、高效原则。具体来说,《政府公债法》应包括以下几个立法重点:首先,确认地方政府的举债权。承接《预算法》、国务院《关于加强地方债务管理的意见》等规定,《政府公债法》需对发债主体资格进行界定,并由更高层级、更具权威性的政府组织对地方政府债券发行主体资格进行审查。在此基础上,该法应对举债主体准入的约束、举债额度设置、举债核准权、举债规模、期限、利率等进行细化规定并分割落实。其次,制定完整的地方政府债券发行、流通法律规则体系。地方政府债券是否被市场认可很大程度上取决于地方政府的债务信用,而地方政府的债务信用不仅要求地方政府具有足够的财力,更要求地方政府有一套严格、科学、合法的发行程序来保障。由于性质和发行主体不同,地方政府债券与国债、企业债存在一定差别,尤其在发行对象和发行区域上,要充分考量地方债券的特殊性而作出妥当制度安排。再次,构建地方政府债券偿还及违约制度,增强地方政府的债信力。债务的偿还是地方政府债务治理和地方政府发行公债的关键环节,设计好地方政府的债务偿还制度是关乎政府信用和政府公信力的关键所在。在制度设计上可以构建地方政府偿债能力的指标体系、明确地方政府偿债资金来源或设置债务偿还基金,以保障地方政府债务的偿还。最后,建立健全多元的债务监督机制。在制度设计上要建立专门的政府债务管理机构,理清财政部与发改委的各自职责,同时要发挥中央政府监督、地方人大监督等多方监督作用,共同治理地方债务。总之,亟须通过制定《政府公债法》来科学构建我国地方政府债券制度,使地方政府依法举债、依法使用债务资金、依法筹措还债资金、依法接受公众监督,依法保护投资人合法权益,真正实现地方政府债券管理

的规范化、透明化与法治化。

3.《债务责任法》的出台

域外国家的经验表明,仅仅依靠公债法不足以全面约束地方政府的举债行为,如果地方政府不能对其举债行为负责,将进一步加剧地方政府的道德风险,使其盲目举债,并最终带来财政隐患与偿债危机。在此背景下,无论是对缺乏财政责任而引发的债务危机进行治理,还是基于“防患于未然”的考虑对债务责任进行强调与重申,越来越多的国家进行了债务责任立法,以对地方政府举债可能带来的问题进行专门应对,并通过一系列事前防御控制和事后责任惩治措施来控制地方过度举债行为,同时对违反举债规定的人员苛以相应责任。有关债务责任的立法可以和《预算法》《政府公债法》进行密切配合,形成“组合拳”,促使地方政府真正成为负责任的举债主体,实现“举债权”与“举债责任”的一致。

当前,预算软约束与财政机会主义较为普遍,我国地方政府举债面临着权责的主体分离和时空背离,给地方债务治理和地方政府债券市场的建立带来极大困境。在此背景下,我国亟须着手制定《债务责任法》以约束地方政府举债行为。借鉴巴西等国《财政责任法》经验,我国《债务责任法》应包括财政目标、举债上限、财政及债务透明度、处罚措施及问责机制等方面的内容。首先,在财政目标上,应在《债务责任法》中明确地方政府的财政赤字目标,明确举债上限,建立动态的债务控制机制。其次,在债务透明度上,要将与地方政府举债相关的信息对外公开,如定期公开地方政府财务信息、资金运营情况和债务信息、披露资产负债表和风险情况等。再次,对个人违法举债行为、审批行为、违规使用债务资金行为等故意或过失行为进行明确,并规定相应的民事、行政、刑事责任,以严格的责任机制约束地方政府举债行为。最后,对违反举债规定的地方政府也应有所惩治,如地方政府超额举债或违规使用资金,中央政府不再向地方政府进行财政转移支付;“若地方政府未能偿还到期债务,将处以一定期限内债务重整且不得举债的信用约束”〔21〕

〔21〕 参见王婷婷:《财政责任视野下的地方政府债务治理研究》,中国法制出版社2017年版,第3页。

(二)健全地方债务治理的监管体系

1.健全地方债务信息披露制度

在地方债务治理中,信息不对称是一个较为严重的现实问题。一是表现为中央政府和地方政府之间的信息不对称,即中央政府对地方政府隐性债务规模信息及偿债能力信息的欠缺,中央政府难以针对地方政府的真实情况制定统一、有效的风险化解方案;二是表现为地方政府与市场主体之间的信息不对称,在这一情形下,地方政府在信息获取上具有天然的优势地位,特别是专项债券的发行上,地方政府对于债券的偿付能力等影响债券风险和价格的重要信息,有着投资者不可比拟的信息优势。正是基于信息不对称可能带来的破坏性后果,在化解地方债务风险时,也应当通过信息披露制度等配套制度的完善以防范信息不对称带来的风险。

国务院在《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)中明确了“清理存量,规范增量”的类型化治理思路。自2014年《预算法》颁布以来,地方政府获得在额度管理的范围内发行债券的权力。伴随着地方“自发自还”的制度解禁,地方政府原有的存量债务在财政部的指导下,也开始了经由地方政府债务置换,转换为标准化债券产品的过程。这一转变对于增强地方政府举债透明度,强化对地方政府举债行为的约束具有重要意义,有学者认为这一从平台依赖型到市场导向型的地方政府融资模式的转换,实际上是一种地方政府举债机制的法治化转向。^[22]但是,我国当前的地方政府举债行为在一定程度上偏离了以新《预算法》为核心的法律体系所塑造的法治化轨道,在实践中形成了大量的隐性债务。正是基于以地方政府债券为主的显性债务和地方政府隐性债务并存的“二元格局”,在对其进行信息规制的时候,也应当采用市场机制与行政机制并存的“差异化”信息规制手段。对于采用债券这一标准化形式,在银行间债券市场发行的地方政府融资工具,应当按照债券市场进行信息披露的基本原则建立健全相应的信息披露制度。对于那些地方政府隐性债务,应当首先通过政府审计

[22] 参见窦鹏娟:《法治视野下我国地方政府债券融资的困境与出路》,载《经济法学评论》2016年第1期。

实现其显性化,并在此基础上,采取新一轮的债务置换或者以清偿的形式等方式对其进行处置。对于此类非标准化债务,一方面,要严格执行《预算法》,严防止此类债务规模进一步增加;另一方面,对于存量的非标准化债务,要采取一定的信息规制措施,可通过编制地方政府资产负债表,^[23]来增强信息的透明度,并在此基础上,引入社会监督和债权人监督等外部监督机制。

不同于美国市政债券所具有的天然的市场化的基因,我国的地方政府债券自其诞生以来就处于行政力量的博弈与妥协之中。在当前额度管理的行政调控模式下,地方政府的债券发行额度并非是由市场来决定,而是中央政府通过行政权力的运用授予地方政府以一定的债券发行限额。但应当注意的是,额度管理与信息披露制度二者并不存在天然矛盾,额度管理是中央政府行政管理的需要,可以对地方政府债券规模进行总量控制,而信息披露制度等市场化机制则是以投资者为中心,从投资者的需求出发,为其交易决策的做出提供充分的判断依据。在地方政府发行债券时,其是作为一个民事主体在债券市场从事债券发行活动,自然应当遵循债券市场的基本制度,进行信息披露是其必须承担的责任,且必须满足信息披露的真实性、及时性、相关性、完整性和适度性要求。^[24]地方政府债券信息披露应包括发行前的披露、发行日信息披露、债券持续期信息披露以及相关重大事项信息披露。在信息披露的内容上,由于债券与股票在法律关系上的根本性差异及由此衍生的投资风险的不同,债券信息披露具有独特的逻辑进路。就债券而言,投资者与发行人之间系属债权债务关系,发行人需要到期还本付息,投资风险主要受发行人的偿还能力和偿还意愿影响,属偿债风险的

[23] 对于上市企业等市场主体而言,资产负债表是对其偿债能力的有利说明。对于公权力机关而言,我国于2015年颁布了《政府会计准则——基本准则》,为地方政府资产负债表的编制提供了基本的会计准则。实际上,我国早在2011年就开展了编制地方政府资产负债表的试点,但是基于多方面原因并未向公众公布。参见窦鹏娟:《地方政府债券融资的法治约束问题探究》,法律出版社2017年版,第151页。

[24] 参见窦鹏娟:《证券信息披露的投资者中心原则及其构想——以证券衍生交易为例》,载《金融经济研究》2015年第6期;冯果:《债券的证券本质与债券市场法制化——〈证券法〉修订背景下的债券法律体系重构与完善》,载《证券法苑》(第17卷),法律出版社2016年版。

一种。但对于股票而言,投资者与发行人之间则是一种兼具成员权与财产权的股权关系,除投机因素之外,投资者的收益主要受公司的经营状况影响,属经营风险。由此可见,债券的信息披露应当以发行人的偿债能力为核心,地方政府债券也不例外,凡有损于发行人偿债能力,可能危及债务及时清偿的事项,都应为债务信息披露的内容。^[25] 在地方政府债券信息披露制度的改革过程中,一方面,应当坚持一般债券与专项债券差异化信息披露这一基本原则;另一方面,在具体制度上不仅要建立统一的地方政府债券信息披露平台,还要扩大信息披露的范围,实现地方政府财务状况的精细化披露。

2. 完善地方债务风险预警系统

地方债务风险预警系统是在对债务进行定性和定量分析的基础上,利用计算机、网络等现代化工具和各种技术手段,收集各类与债务风险相关的数据,构建评估地方政府债务风险的指标体系,并建立地方政府债务风险预警模型,从而评估预警地方政府债务风险程度,最终为各级政府监控地方政府债务运行和制定化解风险对策提供科学依据。^[26] 不同于事后的问责机制,风险预警属于一种事前监管,能够在一定程度上遏制地方债务规模的膨胀。实际上,世界上多个国家都建立了制度形态各异,但内核近似的政府债务风险预警机制。如1979年美国俄亥俄州的《地方财政紧急法》就明确了州审计局对州内地方政府债务的审计监督。地方债务风险预警机制以债务信息真实性为前提。在短期内,中央政府可以完善审计标准,优化审计流程,通过政府审计的方式来摸清地方债务的基本情况,以获取相对可靠的地方债务有关的基础信息。从长期来看,通过建立全国统一的地方债务登记系统,编制地方政府资产负债表,强化债务信息披露的主体责任等制度可以在一定程度上保证有关信息的真实性,保障预警机制的有效运行。

建立一套能够全面、及时、准确地反映地方政府债务风险及其发展趋势的指标体系是地方政府债务风险预警机制所要面临的另一项基础

[25] 参见洪艳蓉:《〈证券法〉债券规则的批判与重构》,载《中国政法大学学报》2015年第3期。

[26] 参见赵全厚:《风险预警、地方债务管理与财政风险监管体系催生》,载《改革》2014年第5期。

性工作。^[27]当前,我国学者对于地方政府债务风险指标已经有了较为系统的研究。早在2012年,刘尚希等学者已经开始进行地方债务风险预警领域的动态研究,采用了负债率、债务率和再融资率等单一指标识别和预警地方债务风险。^[28]但单一指标也存在一定的缺陷,为了弥补单一指标的天然缺陷,不少学者开始尝试构建更为复杂的风险预警模型,当前较为主流的方法包括主成分分析法、因子分析法、聚类分析法、层次分析法和神经网络法等。^[29]在未来我国的预警体系中,应当结合我国地方的实际情况,以动态风险预警为导向,构建以地方的经济状况、债务压力、偿债能力等一级指标为统领的科学、合理、有效的风险预警指标体系。

3. 建立地方债务资金使用的监督机制

在2014年以前,由于地方政府举债缺乏成文法上的明确依据,地方政府通过各种渠道举借的资金也长期游离于地方政府预算之外,预算编制、决算等传统预算法制下的限制政府支出恣意与滥权的机制都难以发挥有效作用。为解决这一问题,修订后的《预算法》明确将地方政府债券纳入地方政府预算管理,开启了地方债务治理的法治化进路。但应当注意的是,“文本上的法”还需要通过法律的执行来转化为“实践中的法”,进而对地方债务治理的实践产生实际作用。应当注意的是,《预算法》所构想的预算监督机制的运行尚不尽如人意,正如全国人大常委会预算工作委员会调研组在2016年的一份调研报告中指出,各级人大对地方政府债务的监督还不到位,在该报告中,调研组列出了审查监督机制亟待健全与债务信息报送有待完善的两大类问题。其中,债务资金支出的具体项目、偿债计划、限额确定机制的欠缺是第二类问题的重要体现。^[30]

经过以上讨论,不难看出,强化对地方政府债务资金的支出管

[27] 参见邵伟钰:《地方政府债务风险预警体系研究》,苏州大学2008年博士学位论文。

[28] 参见刘尚希、赵全厚、孟艳等:《“十二五”时期我国地方债务压力测试研究》,载《经济研究参考》2012年第8期。

[29] 参见王振宇、连家明、郭艳娇等:《我国地方债务风险识别和预警体系研究——基于辽宁的样本数据》,载《财贸经济》2013年第7期。

[30] 参见全国人大课题组:《关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告》,载《中国人大》2016年第5期。

理,完善对预算执行程序的监督,是防止地方政府举债权力滥用的重要手段。但应当注意的是,解决这一问题不能囿于地方债务治理本身,而应当将其置于预算法治建设的大背景下。从财力获取的途径来看,地方政府债务资金不同于税收和行政事业性收费,其是地方政府作为平等主体在市场上举债的结果。但是从支出层面上来看,特别是在新《预算法》将地方政府债务纳入预算管理之后,其与其他财政资金的使用并无二致,都要经过预算编制—预算执行—决算的完整过程。因此,完善地方政府债务资金使用的过程在一定意义上也是建立和完善现代预算制度,走向预算法治的过程。而现代预算制度的要义就在于树立现代预算理念,实现从“管理型预算”向“治理型预算”的转轨。^[31]在建立治理型预算的过程中,核心要义就在于实现公权力与私权利的良性互动。这就要求:一方面,在公权力内部权力的合理分配和有效运行;另一方面,在公权力与私权利之间互动渠道要保持通畅。

在2014年《预算法》中,其立法宗旨实现了从“宏观调控”到“规范政府收支行为”的价值转型,彰显了从“国家财政”到“公共财政”的巨大进步,^[32]但也意味着对政府收支行为加以控制和规范的更高层次的要求。为了实现这一立法宗旨,应当逐步完成监督模式的四大转型:即从事后的监督处罚为主转型为全流程监督,特别强化对预算执行过程的监督;从财政收入监督转型为财政收入与财政支出并重的全口径监督;从突击审计检查为主转变为制度性监督审计的常态化监督;从合法性监督为主转化为合法性与合理性并重的绩效型监督。^[33]具体而言,全国各级人大应当严格依照《预算法》的要求,将地方政府债务资金纳入预算审查监督,实现全口径的预算审查监督。一方面,各级人大要落实限额管理的要求,有效控制地方政府债务规模;另一方面,各级人大要改进工作的方式方法,明确监督重点,对举债资金的用途、可行性、收益、期限、偿还计划等进行详细审查。此外,还应当加强地方政府债务

[31] 参见刘剑文:《预算治理中的人大、政府与公民》,载《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。

[32] 同注[31]。

[33] 参见贾康:《关于财政监督的问题探讨》,载《经济纵横》2007年2月刊创新版;耿虹:《我国财政监督的现状与改革》,载《财政监督》2006年第9期。

资金使用情况的透明度,增强公民参与。让公众变为“能动的参与者”,而不是“指令的、自主配给的顺从的、被动的接受者”。

(三) 健全地方债务治理的终身问责机制

《预算法》第35条采取了授权立法的模式,将责任追究机制的具体规范留待国务院补充,但此后有关问责制的专门性立法一直处于缺位状态。2017年召开的第五次全国金融工作会议首次将终身问责制引入财政领域,强硬的措辞显示了决策层整治地方债务相关问题的决心,也在宏观意义上指明了责任追究机制设计的方向。终身问责制是问责制的进一步深化,“终身”强调了无限的追责期限,加大了责任追究的力度,有助于从根本上打破地方官员任期制带来的短视主义和机会主义弊端。诚如有学者所言,“终身二字不是对问责制的点缀和修饰,而是点睛和超越”。^[34] 但是就目前而言,终身问责制只是存在于中央政策文件的一个概念,并无相关法律法规规范作为支撑。若要推进政策落地,从政策之治迈向法律之治,必须从法理上完善终身问责制的制度构建,以实现地方债务治理的法治化。概括而言,应该按照立法的一般逻辑,搭建包括适用范围、追责主体、追责对象、追责程序、责任形式、豁免事由等要素全面、逻辑自洽的制度框架。

在适用范围上,应将终身问责制作用于增量债务上。在地方政府债务治理问题上,中央采取的是“开前门、堵后门、筑围墙”的差别化策略,对于存量债务,通过发行标准化地方债券这种“以时间换空间”的形式予以置换,实现风险的转移;对于增量债务,纳入预算口径管理,实现债务的透明化和合法化,对其中暴露出来的违法违规问题进行责任追究。这一点,无论是从中央文件的表述上看,还是依照“法不溯及既往”的法律适用基本原则都是行得通的。另外,终身问责制的适用应限于政府新增债务过程中的违法违规行为,如变相举债、违规担保、虚假申报债务等,故此对于债务生成行为是否合法合规的判断是进行问责的前提。需要特别注意的是,对于公私合作(PPP)、政府购买公共服务、产业引导基金等实质上增加的地方政府债务负担的形式,在实践中

[34] 李安安:《终身问责制探究:基于地方债务治理的框架》,载《经济法研究》2018年第1期。

对于此类债务的认定中应该仔细加以甄别。

对此,建议由财政部承担起问责的主体职能,秉持“权责一致”的原则,对新增债务产生过程中的负有领导责任的党委成员和政府人员进行问责。将财政部定位于问责主体,借助于其级别权威性和信息优势,有利于克除地方保护主义的体制弊端,实现地方政府各级别的问责全覆盖,大大提升问责制的约束程度和实施效果。为了防止实施过程中的权力寻租和异化,必须对于追责主体法定化,禁止权力的私相授受。当然,这并不意味着在查纠违法违规行为时只靠财政部即可,由于部门间的职能分工和地方债务利益的复杂性,追责中至少还需要中国人民银行、审计署和银保监会的协助。确定问责对象时,应当扩展可问责对象范围,并且进一步明确“领导责任”的内涵。就前者而言,问责对象应扩展至决策行为的作出者。地方债务的财政决策是一项政策性和技术性很强的工作,是一个政治过程,^[35]其作为行政诉讼法意义上的抽象行政行为,无法通过司法审查进行结果救济,而恰恰是这种制约有限的决策是地方债务乱象出现的源头。故而有必要通过立法将决策行为的作出者纳入问责对象的范围,促使地方党委和政府进行民主决策和科学决策,实现地方债务的源头治理。就后者而言,问责制原属于政治责任的概念范畴,领导责任是问责制的核心组成部分。在政治话语体系中,根据程度不同将领导责任划分为重要领导责任、主要领导责任和一般领导责任,但是何谓“重要”“主要”“一般”,规范中并无明确的界定,实践中也欠缺统一的做法。法律的确定性功能要求问责制在向法律责任的转变过程中,必须重塑领导责任的认定标准和内涵,提高规则设计的差异性和规则执行的操作性。

追责程序应当公开透明,进行严肃问责的同时确保问责对象合法权利的实现。正义不仅要实现,更要以看得见的方式实现。程序的本质特点既不是形式性也不是实质性,而是过程性和交涉性的,^[36]允许不同声音的出现和两造立场之交锋是程序自身的独特价值。问责制启

[35] 参见刘剑文、侯卓、耿颖、陈立诚:《财税法总论》,北京大学出版社2016年版,第295页。

[36] 参见季卫东:《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社1999年版,第20页。

动后,对问责对象的仕途发展、个人名誉和社会评价影响甚巨,单方的强制易引起官员对问责的强烈对抗心理以及官僚体制的反弹。终身问责制的功能在于“威慑”而非“惩罚”,顺从式执法比强制性执法更能提高心理认同度,这就需要赋予地方政府官员一个合理表达诉求的渠道。而程序的正义恰是提供了一个对话机制,容许被追责者对其行为进行解释说明和申辩,对程序的启动和不良后果的产生进行救济,避免追责权力的恣意使用。问责程序应当包括立案调查、公共咨询、说明回应和公告实施等环节,围绕每一环节应设置详细的步骤和要求,使整个问责机制处在法律框架之下良性运行,以祛除选择式执法、运动式执法和滥用执法权等弊端。

责任形式的拓展和豁免事由的列举并行不悖。如前所述,责任形式的拓扑有助于终身问责制的功能发挥,提升地方债务治理的针对性和实效性。任职禁止、公开道歉和级别待遇调整等责任形式的引入,恰是体现追责“终身性”的重要方面。但是正如前文所述,举债并非洪水猛兽,适度举债具有发展地方经济、完善市政建设和保障社会公益的正当作用,且举债时机、举债数量和使用领域等财政决策的做出兼具技术性论证和政治性考量,体现着地方主政官员的智慧和魄力,其行为模式类似于公司法理论上的董事的“商业判断”。而过度的权力限制和过严的责任追究则会矫枉过正,使地方官员从“政治锦标赛”滑向集体不作为的另一极端。“官员本身仅仅是普通的个人,其角色、能力和职责都是特定体制和制度模拟、赋予的,如果体制和制度对其课加的责任超出了其模拟的角色和能力,这种体制和制度的合理性难免会受到质疑。”^[37]因此,有必要采取列举加兜底的立法方式,明确相应的豁免事由,纾解有失公允的刚性问责机制,为主政官员在“防风险”和“保增长”的宏观政策目标下提供稳定的行动指引和心理预期。

(编辑:吴琼)

[37] 冯辉:《问责制监管绩效和经济国家——公共安全事故问责现状之反思》,载《法学评论》2011年第3期。