

实行自治,但又早已不是中央集权制,而是一种分权模式<sup>①</sup>。只不过,关于怎么分权,我国还未找到有效路径。例如,在财政收入方面,除了中央明确允许的财源,地方能否开征地方税?这方面我国一直非常保守,担心影响全国统一市场的形成。在财政支出方面,受民主集中制观念所致,中央通过法律、行政法规、部门规章,甚至规范性文件,对地方的工资福利、行政费用、办公用房、楼堂馆所、政府采购、财政投资等,都提出了很多约束性或指导性标准。可见,即便确认地方预算自主权,事实上,地方权力的大小仍然取决于中央。

基于财政自治的设想,地方能否在预算收入方面拥有更大的自主空间?能否自主决定开支标准和程序?能否根据财政需要自行举借债务?笔者认为,对于具有外溢效应的收入形式,如增值税、所得税等,的确应该中央统一立法。但是,纯粹地方性的收入形式,如房地产税,可以交由地方自主决定。即便是中央立法的项目,在税率或扣除方面设计一些弹性,让地方相机决定,也是不错的选择。至于财政支出,如果纯属地方事权,一般都应由地方决定,没有必要中央审批。举债方面,由于目前地方财政地位不明,内部机制不完善,中央可以施加必要控制。但是,举债本身是市场行为,应更多发挥市场的作用,同时通过完善的法律建构,确认地方对债务自主负责,中央只在特殊情况下予以救助(陈斌,2013)。

总之,在我国现行体制下,在处理地方预算问题时,虽然必须承认地方权力的有限性,地方只能在法律授权范围内行事,但是,一旦授权范围明确,地方拥有充分的自由空间,可以自主决定。在具体问题上,中央可以影响地方,但不能强制地方执行。

#### 参考文献:

- [1] 陈斌(2013).地方债大摸底:有限政府的契机.南方周末,2013-9-20.
- [2] 刘剑文(2013).强国之道:财税法治的破与立.北京:社会科学文献出版社.
- [3] 刘剑文、熊伟(2001).预算审批制度改革与中国预算法的完善.法学家,6.
- [4] 罗春梅(2004).地方政府预算自主权的缺失问题研究.中央财经大学学报,10.
- [5] 马岭(2013).我国现行《宪法》中的民主集中制原则.云南大学学报(法学版),4.
- [6] 熊伟(2014).地方债与国家治理:基于法治财政的分析路径.法学评论,2.
- [7] 徐键(2012).分权改革背景下的地方财政自主权.法学研究,3.

■作者地址:熊伟,武汉大学法学院;湖北 武汉 430072。Email:whutax@126.com。

■基金项目:司法部2012年部级研究课题(12SFB2046)

## 地方债危机:中央政府“救”与“不救”的权衡

华国庆

地方举债一直是财政法的敏感话题。《预算法》修改前,原则上不允许地方发行债券。2009年以来,国务院推行地方债发行改革试点,先后采取了“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”和“地方自发代还”三种模式,并积累了一定的风险管理经验。相较于“中央代发代还”、“地方自发、中央代还”,地方债“自发代还”制度有利于厘清地方债发行权 and 责任的归属,建立权责相一致的地方债管理机制。与此同时,地方债“自发代还”也是抑制财政风险放大的有效制度措施。不过,在《预算法》修改的过程中,受欧美债务危机和我国地方债务风险显现的影响,决策者们举棋不定,左右为难,修改方案一度处于反复

<sup>①</sup>为了调动地方政府的积极性,从20世纪80年代初开始,法国实行了两次大规模的地方分权改革。2003年,地方分权的原则被写入法国宪法。至此,在保持单一制的同时,法国由传统的中央集权成功转变为地方分权。参见[法]让·玛丽·蓬蒂埃:《法国行政分权视阈中的地方公共团体研究》,施思璐译,载《天津行政学院学报》2014年第1期,第103~111页。

和拉锯之中。《预算法》修改后,最终确认了地方政府有限举债权。尽管《预算法》第三十五条第二款要求,地方发债必须经国务院批准,且不得超过国务院确定的限额,但是,地方政府自主发债、自行还债模式的正式确立,标志着地方债发行改革试点由此告一段落。

《2014年地方政府债券自发自还试点办法》虽然对试点地区地方政府债券自发自还的原则、程序等做了一些规定,但并没有明确界定地方债违约问题。《预算法》目前要求,地方发行债券必须经过国务院批准,且只能在国务院确定的限额内进行,与此前国务院选定试点地区、批准发债规模思路基本一致。这是否意味着地方政府债券仍有某种意义上的中央背书?如果不能切实明确地方政府的发债主体身份和违约处置方案,地方政府的信用或违约风险就无法在地方债价格上得以体现,导致市场化机制失灵(吴卫星,2014:2)。尤其值得探讨的是,一旦地方出现债务危机,中央救还是不救?

我国地方政府性债务风险虽然总体可控,但不容忽视的是,2014年至今,我国经济发展下行压力不断增加,作为地方债偿还资金主要来源的“土地财政”也日益萎缩。鉴此,如何化解地方政府性债务有可能带来的财政风险、金融风险以及社会风险,就成为各级政府必须面对的重要课题。为加强地方政府性债务管理,国务院于2014年9月21日发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称《意见》)。其中,《意见》明确提出“要硬化预算约束,防范道德风险,地方政府对其举借的债务负有偿还责任,中央政府实行不救助原则”。

《意见》之上述规定,在一定程度上弥补了《2014年地方政府债券自发自还试点办法》有关地方政府债务违约情况下如何处理规定的缺位。“中央不兜底”有利于防范道德风险,减少地方政府和中央政府之间不必要的博弈行为,可以倒逼地方政府在发债时秉持审慎的态度,彰显出了“谁举债谁负责”的市场化逻辑(赵晓、陈金保,2014:19)。但值得探讨的是,在我国目前的政经体制和财政分权模式下,当地方政府出现债务危机时,中央政府不予救助是否妥当?

中央政府对地方债务危机不予救助,根据国际经验,至少应当具备如下前提条件:一是地方政府有自己独立的财权,这是责任承担的前提;二是必须有强硬的外部约束,以遏制地方发债冲动;三是建立起完备的地方政府破产制度,以实现地方政府债务重组。但遗憾的是,我国目前尚未具备上述条件。

第一,我国虽然奉行一级政府一级财政原则,但地方政府却没有独立的财权。我国1994年分税制财政管理体制改革虽然以税种划分为核心确立了地方财政收入的范围,但中央政府在随后的改革中却单方面将本应属于地方的财政收入划归中央,2001年国务院发布的《所得税收入分享改革方案》就是一个最好的例证,如将地方企业所得税、个人所得税由当初的地方税划分为共享税。而中央之所以能够单方面修改规则,恰恰是因为地方政府本身并不独立,在财政上只是中央的派出机构(熊伟,2012:107-108)。在地方政府缺乏独立财权的情况下,要求其自行承担地方债务的偿还责任无疑是不合理的。与此同时,我国尚未出台相关法律就中央与地方政府间的事权以及财政支出责任作出明确划分,以至于实践中政府经常凭借政治力将自己本应承担的支出责任交由地方政府承担,如国家安全、跨地区污染防治等。

第二,根据公共财政理论,赋予地方政府以发债权是为了满足区域内社会公众公共产品或服务需要的必然选择,但地方债的发行必须建立在民众同意基础之上,以形成对政府举债的外部约束。在美国,地方政府长官是由当地民众票选出来的,官员必须对民众负责,举债需要民众同意,民众的监督就是最坚硬的外部约束。当然,前期的过度举债导致政府破产后的公共福利削减,拥有知情权的民众也同样会认可。但是在中国,举债基本上都由个别地方官员决定,而债务风险却要由全体民众承担(赵晓、陈金保,2014:19)。可以说,我国目前尚未建立起对地方政府发债冲动的约束机制。

第三,在市场经济发达的国家,中央之所以对地方债务危机不予救助,除中央政府与地方政府都是独立的财政主体外,还建立起了比较完备的地方政府破产制度。例如,在美国,当地方政府出现财政危机时,联邦政府原则上不予以救助。而无力偿还债务的地方政府则可以根据《美国破产法》之规定申请破产保护,一旦被法院裁定破产,地方政府就可以制定债务调整计划,避免债务违约风险进一步扩大而陷入债务恶性循环,最终得以度过危机。但在我国,地方政府破产不仅没有法律依据,而且理论界对此也存在争议。在地方政府破产机制缺位的情况下,不仅会导致地方政府发债冲动,而且在地方政府债务

不能偿还情况下的责任追究机制也无法得到真正落实。

正因为地方政府缺乏与事权相匹配的财权、缺乏对地方政府举债行为的有效约束与问责机制等,所以在地方政府出现债务危机的情况下,中央政府不予救助不尽妥当。从目前来看,中央政府对地方政府债务危机应当适当予以救助。在地方政府出现债务危机后,可以考虑先由中央政府代为偿还,但中央政府有权要求地方政府制定严格的财政支出紧缩计划,甚至减少对该地方政府的转移支付资金。不过,这只是基于目前中国财政分权状况得出的结论。随着情况的变化,中央的角色也可以相应作出调整。中央对是否救助地方债务危机拥有一定的相机决定权。

事实上,无论单一制国家还是联邦制国家,当其地方政府出现债务危机时,中央政府往往陷入“救”与“不救”的两难境地。如果救助,对于中央政府而言,最大的益处在于能避免地方政府违约可能对当地及其他地区带来的负面影响,有助于维持地方乃至全国经济、社会和政治的稳定;其代价除了相应的财政成本外,还包括可能引发该地区与其他地区政府的道德风险(即地方政府通过过度举债以享受债务短期收益,而未来债务成本由中央政府承担)。如果不救助,中央政府能够避免相应的财政成本和可能引发的道德风险,但其代价是,需要应对地方政府债务违约引发的各种冲击(陈曦、于国龙、霍志辉,2013:34)。

任何制度设计都不可能完美,关键是如何在利弊权衡的基础上作出选择。从长远看,中央对地方政府债务危机施加救助肯定弊大于利,不仅会毁灭地方债券市场,还会引发难以承受的道德风险。从这个角度看,国务院关于不救助地方债的决定,有助于“逼”出一个负责任的地方政府。不过,落实中央政府不救助原则,必须建立起“借用还”、“权责利”相一致的地方债管理制度及相关配套法律制度。具体来说:

第一,制定《公共债务法》,规范和约束地方政府的举债行为。新《预算法》虽然就地方债作了一些规定,但仍然过于原则,且主要就如何规制地方债的风险作了相应规定。我们认为,预算法毕竟不是公共债务管理之法,不可能就地方债作出详细规定,因为地方债涉及发行、审批、使用、偿还和监督等诸多问题。相反,只有公共债务法才能担此重任。

第二,修改《宪法》,明确规定中央政府与地方政府的事权。明晰中央政府与地方政府间的事权,是科学划分中央政府与地方政府财权和支出责任的前提。但在我国,现行宪法并未就中央政府与地方政府间的事权作出明确规定。这不仅导致中央政府与地方政府事权不清,而且也是分税制财政管理体制存在缺陷的一个主要原因。1994年分税制财政管理体制改革之所以存在诸多问题,主要在于其是在未进行事权划分的基础上,简单地以税收收入的划分来规范中央与地方政府间的财政关系。因此,通过修改宪法来界定中央政府与地方政府的事权,就成为下一步分税制财政管理体制深化改革的关键。

第三,制定《财政基本法》,明晰中央政府与地方政府间的财政关系,如中央政府与地方政府间的财政收入范围、财政管理权限、财政支出责任等。在我国,由于《宪法》对中央与地方财政关系的规定非常原则,中央多以规范性文件来处理政府间关系,故导致各级政府事权与财权频繁变更、财政支出责任混淆不清。鉴此,制定财政基本法,依法规范中央与地方财政关系就成为当务之急。其中,最为主要的是如何科学、合理确定地方税的主体税种,完善地方税体系,形成与地方政府事权相适应的财权,从而解决地方政府因为财力缺乏而过分依赖举债的问题。

第四,建立起科学合理的地方官员政绩考评机制以及地方债的约束和问责机制。我国地方政府举债冲动的原因比较复杂,但与对地方政府官员的政绩考评机制不合理以及问责机制尚不健全不无关系。因此,建立起科学合理的地方官员政绩考评机制以及地方债的约束和问责机制就显得尤为必要。地方官员政绩考评机制虽然涉及政绩考核评价指标体系、政绩考评的方式等诸多方面,但有必要将政府负债纳入政绩考核的范围,以防止地方政府官员为“政绩工程”而盲目举债。地方债的约束和问责机制的建立,最重要的就是按照“权责一致”原则,就地方政府违法举债以及地方债不能偿还情况下的责任追究机制作出明确规定,使地方政府成为真正的责任政府,切实防范地方政府性债务风险。

参考文献:

[1] 陈曦、于国龙、霍志辉(2013).地方债务危机时中央政府提供救助的主要权衡因素探讨.债券,11.

- [2] 熊 伟(2012).地方债券制度中的政府间财政关系.新视野,3.
- [3] 吴卫星(2014).地方债“自发自还”可缓解高成本和期限错配.证券日报,2014-06-14.
- [4] 赵 晓、陈金保(2014).地方债风险的前提“中央不兜底”.金融博览(财富),11.

■作者地址:华国庆,安徽大学法学院;安徽 合肥 230031。Email:hgqlaw@126.com。

■基金项目:中国法学会研究课题(CLS(2012)D245)

## 规范性和有效性:政府预算中的二重奏

黎江虹

预算作为统领国家财政收支的枢纽,各种因素汇集,庞杂而又混沌;法律与政策的冲突、长期愿景与当下计划的纠缠、规范性和有效性间的张力。《预算法》实施以来,预算规范性大大增强,预算公开、人大监督角色的强化、责任体系的健全都在彰显预算法的努力。与此同时,各级人大、政府部门乃至具体预算单位却在担忧:过于强调规范性是否会导致预算的有效性被削弱?具体操作时如何把握预算规范性和有效性的边界?上述迷惑直接关系预算规范的规范性是否会被执行部门架空的问题。一个匮乏预算文化的国度,选择何种路径迅速构建规范性与有效性有机结合的预算制度,是急需预算法学者研究的课题。

### 一、历史视角:预算规范性和有效性关系之嬗变

预算的规范性强调的是预算的法定性和执行的刚性,预算的有效性侧重于预算对资源的有效配置,隐含着对于经济发展的正面调控功能。两者关系的嬗变经历了不同的阶段。

预算涅槃于封建王权不受约束的封建社会,控权也就成为了预算理念的精髓所在。如英国大宪章就昭示和确立了代议制和现代法治的基本原则:国王未经纳税人阶层同意的征税是非法的……国家的财政预算也要受到代表的审查和同意(马克圭,1997:12-56)。与此相适应,预算权的配置也以议会为主导。在此时期,规范性被认为是有效性的代名词。只要规范了政府权力,履行了法定程序,预算就会被认为有效体现了民意,会产生正面的资源配置效益。

然而,由于议员普遍对预算保持“理性的冷漠”,而政府部门更愿意考虑经济发展的动力,很多国家开始赋予行政部门较大的预算权力,以促进对经济发展的有效影响。如美国1921年颁布的《预算和会计法》赋予总统的预算主导权。2008年我国的四万亿资金计划的拨付也是基于预算有效性的冲动。

其实,无论是预算规范性至上还是有效性至上,都有无法克服的弊端。预算必将走入规范性和有效性有机结合的历史阶段。就体制设计而言,以美国为代表,1974年颁布的《国会预算及截留控制法案》就确立了国会和总统对预算的共同控制权。不过,预算最核心的权力仍掌握在国会手中,总统只拥有预算建议权,国会可以全盘推翻总统的预算提案(黎江虹,2015:74)。

历史的演变都会昭示一些经岁月检验和冲刷的真理:预算的形式理性是不可或缺的,因为只有规范性才能闪烁预算控权的理念。但预算事实上担负多重目标(控权只是其中一种),政府必须考量计划的有效推行和对资源的有效配置,否则预算将会丧失生命力,沦为毫无用处的教条。

### 二、现实困惑:机制供给缺失可能导致矫枉过正

由于中国缺失预算规范性至上的发展阶段,预算呈现软约束态势。《预算法》历经十年才完成修订,既反映了在中国语境下实现控权的艰难,也折射出新《预算法》实施必须要面对的问题:

#### (一) 人民代表大会难以担当预算重任

预算的规范性对各级人民代表大会要求甚高,预算管理的各环节都要求其深度介入,从而形成对政