

我国地方财政重整制度的释评与完善

华国庆 盛钧侯

摘要:地方财政重整制度是地方政府发生严重债务危机事件时的一种应急处置制度,对该制度的完善有助于形成地方政府性债务管理的政策闭环。地方财政重整主要是对地方政府预算的重新安排,而非地方政府的破产,因此需要在维持政府有效运转、维护社会公共利益的基础上,实现地方政府对财政责任的独立承担。为实现这一目的,需要明确界定财政重整制度中的经济标准、程序标准和权责归属。同时,为确保地方财政重整制度的有效性和可持续性,应注重与预算、公债等财政管理制度的有效衔接。

关键词:地方政府性债务;政府债务风险;财政重整

中图分类号:D912.29

文献标识码:A

文章编号:1001-5019(2019)01-0101-07

作者简介:华国庆,安徽大学法学院教授、博士生导师;盛钧侯,安徽大学法学院博士研究生(安徽合肥 230601)。

党的十九大报告提出了坚决打好“三大攻坚战”的明确要求,其中,防范化解重大风险攻坚战居首位。而在诸多诱发重大风险的因素中,居高不下的地方政府性债务无疑是重中之重。自分税制改革以来,地方政府财力与支出责任的缺口愈来愈大,在经济下行与土地政策收缩的双重压力下,举债似乎成了地方政府弥补短期财力缺口的有效手段。为规范地方政府的举债行为,国务院出台了一系列规范性文件,其中,《地方政府性债务风险应急处置预案》(以下简称《预案》)首次提出了以地方财政重整制度为核心的地方政府性债务应急处置措施。就制度本身而言,这一未雨绸缪的制度安排不仅是落实《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)规定、进一步加强地方政府性债务管理的有力举措,也是防范化解重大风险的关键政策储备。但就制度构造而言,《预案》有关地方财政重整的规定过于粗疏,于实践难以具体操作,部分规定是否妥当也值得推敲。为此,有必要在厘清地方财政重整制度的现实意蕴的基础上,对《预案》有关地方财政重整制度的不足进行深入分析,并就制度的完善路径一抒浅见。

一、逻辑起点:地方财政重整制度的现实意蕴

(一)从事前监管到应急处置的制度演进

根据2014年修改后的《预算法》之规定,我国地方政府被赋予了有限的举债权,使得地方债的发行成了一种常态。为进一步加强地方债的管理,有效防范地方债风险,国务院及其有关部委先后发布了《关于加强地方政府性债务管理的意见》(以下简称《意见》)、《地方政府一般债务预算管理办法》《地方政府专项债务预算管理办法》《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》等一系列规范性文件。就地方政府性债务管理体系的构成而言,主要包括事前监管机制和事后应急处置机制,但现行法律规范多集中于对事前举债行为的约束,鲜有对事后应急处置的规范,而事前监管与应急处置机制是相互补充的,若缺乏应急处置机制,事前监管很容易变成过度行政控制,成为中央与地方的博弈^①。从债务管理实践来看,事前监管机制虽然在一定程度上规范了地方

^① 王旭坤《中国地方政府举债权研究》,北京:法律出版社,2016年,第183页。

政府的举债行为,但很难从根本上遏制住地方政府的举债冲动,部分地方政府甚至通过信用担保、资产管理计划、明股实债等方式隐蔽举债,使得地方政府性债务风险进一步加大。在这种情况下,建立地方政府财政重整制度,是进一步落实“中央政府不救助”原则,防范和化解地方政府债务危机的一种制度选择。

(二) 法治背景下处置地方政府性债务危机的最佳选择

在域外较为成熟的地方政府性债务应急处置机制中,地方政府破产制度最为完善也最具代表性。地方政府破产制度由破产制度发展而来,但两者在内涵上具有明显的差异。就概念而言,地方政府破产制度是指地方政府在出现严重债务危机的情况下,依法通过实施预算调整、债务减免、资产处置等一系列手段,将债务规模控制在政府财政能力之内,以恢复财政秩序的平衡状态。而传统意义上的破产制度,一般指债务人在出现不能偿还到期债务的情况下,由债权人向法院提出申请,法院依法对债务人资产、债务予以处理的制度安排。就法理而言,地方政府破产制度也不同于传统意义上的破产制度。按照破产法一般理论,公法人并不具有破产能力,因为公法人具有提供公共服务的职能。正是因为这一职能所在,公法人无法通过破产来承担一般债务人的经济责任,具体表现为必须保留债务人的主体资格,且债务人的财政能力也无法被完全消灭。而地方政府破产制度赋予了地方政府破产能力,即债务人能够在破产制度框架内解决债务清偿问题,使地方政府破产仅限于地方财政的破产,而非职能的破产^①。同时,由于地方政府的公法人属性,导致其责任承担并不限于经济责任,可能扩展至行政或政治层面,这是传统破产制度所无法涵盖的。

我国地方财政重整制度在构建理念上源于对域外地方政府破产制度的借鉴,一些学者也将地方财政重整制度称为中国版的“地方政府破产制度”,但地方政府破产制度只是应对财政危机的一种方法,并不意味着我国目前可以全盘照搬域外经验。对此,有学者指出“允许地方政府破产是牵涉到政治、经济和法律等诸多问题的‘大工程’,在实际操作中,可能将面临地方政府资产清算方法、政府破产标准界定、政府破产后官员任免规则等诸多难题。因此,是否允许地方政府破产,仍需长期探索。”^②就我国实际而言,由于政府在社会运行中的核心作用,一向被认为具有无限的信用,若被冠以破产之名,其产生的政治影响及可能带来的经济影响将远超政府违约的后果。与此同时,在我国当前法律体系中并不存在公法人破产这一概念,这意味着我国地方政府并不具备法律意义上的破产能力,若采用地方政府破产模式,无论在实体法上还是程序法上都将面临无法可依的局面,故我国不宜采取地方政府破产之模式。地方财政重整制度既不是对地方政府债务责任主体的消灭,也不是对政府财产的清算,而是通过建立明确的体系框架来重新平衡各方利益的法律规则^③。总体而言,地方财政重整制度是在我国现行政治经济体制尤其是法治背景下,依法处置地方政府性债务危机的最佳选择。

二、文本简释:地方财政重整制度的立法缺憾

(一) 范畴层面:基本概念尚未厘清

地方政府性债务作为地方财政重整制度的规范对象,就概念而言,理论界对其认知不一^④,实践中“政府债务”与“政府性债务”也经常被混淆使用。从现有法律规定来看,《预算法》中使用的是“政府债务”的表述,而在《意见》和《预案》中则同时出现了“政府债务”和“政府性债务”两种表述。从法律规范的名称表达上看,“政府债务”与“政府性债务”似乎并无太大差异,但实际上所涉及的债务范畴并不相同。“政府债务”是指政府或政府部门等单位作为债务人,依据法律规定或者合同约定,以财政资金向债权人承担的偿还责任。更进一步来说,政府债务为政府负有无条件偿还责任的债务。而“政府性债务”是指政府或政府部门以及经政府授权的部门和单位作为债务人,依据法律规定、合同约定以及政府

① 徐阳光《政府间财政关系法治化研究》,北京:法律出版社,2016年,第82页。

② 孙文婧《刘剑文:地方政府会不会破产》<http://opinion.caixin.com/2014-11-17/100751822.html>,最后访问日期:2018-08-25。

③ 李晓新《试论地方政府债务的破产法律解决机制》,《学海》2012年第6期。

④ 封北麟《隐性债务的应对之策》,《中国金融》2018年第8期。

的道义责任,以财政资金或者非财政资金向债权人承担的直接偿还责任、担保责任以及救助义务。“政府债务”实质上是狭义的“政府性债务”。对地方政府性债务概念的认知差异具体表现在对政府债务的认定口径不一,以2017年我国政府性债务统计结果为例,财政部统计结果显示2017年我国政府性债务总额为29.9万亿元^①;而根据国际清算银行统计结果,2017年我国政府性债务总额为38.8万亿元^②。根据《预案》之规定“若市、县年度一般债务利息支出达到公共财政预算支出比例10%以上,或者专项债务利息支出达到政府基金预算支出10%以上的,则必须启动财政重整。”由此可见,地方政府性债务数据是地方财政重整制度启动的关键依据,但地方政府性债务认定口径不一使得地方政府在债务数据统计时有了选择的余地,这无疑在理论上为地方政府规避地方财政重整制度留下了操作空间。

(二) 逻辑层面:制度实现前提或缺

《意见》中明确规定“地方政府对其举借的债务负有偿还责任。”这为地方财政重整制度中财政责任独立承担理念的确立明确了方向,而实现地方政府财政责任独立承担的一个根本性前提是中央政府坚持不救助原则。在我国现行体制下,若要真正实现中央政府对地方债务危机的不救助,至少应当具备以下两个条件:一是地方政府有自己独立的财权,因为责任的承担应该是以相应的财权为基础;二是必须有强硬的外部约束,以遏制地方政府发债冲动^③。但令人遗憾的是,我国目前尚未具备上述条件。第一,各级政府间事权存在同质化的趋势。根据《宪法》规定,地方各级人民政府对上级国家行政机关负责。《宪法》对我国单一制行政结构的认可赋予了中央政府管辖所有地方政府权力的正当性,在这种权力构成下,除了国防和外交外,各级政府间的事权划分出现了同质化趋势。因为各级政府间的事权与支出责任并不存在严格的对应关系,从而导致了处理政府间财政关系时的责任划分困境,这无疑为地方政府独立承担财政责任提供了抗辩依据,进而加剧了地方政府的发债冲动。第二,地方政府缺乏足够的地方财政自主权。我国地方财政自主权的缺乏主要体现在税收收益权上。中央政府对税收收益权的变更依据主要是国务院相关规定,并未严格遵循法定程序,这相当于中央政府否定了地方财政的独立性,因此无论中央政府是否参与地方政府举债,都理应承担相应责任^④。此外,在地方政府财权过小且负债率较高的情况下,地方政府并没有独立偿债的能力,故在目前分税制财政体制下仅靠地方政府自行还债无疑是不现实的。

(三) 原则层面:利益平衡机制阙如

对利益的追求既是推动社会进步的动力,也是引发社会矛盾的根源,但正是利益的矛盾与冲突才造成了法律规范的产生^⑤。地方财政重整制度中多方主体的利益诉求导致了利益冲突,这其中包括了债权人与债务人之间的利益冲突、债权人之间的利益冲突以及地方政府(债务人)与纳税人的利益冲突。就债权人与债务人的利益冲突而言,其根源在于地方政府性债务的特殊法律属性造成的双方地位不对等。地方政府性债务是以实现公共性目的为目标、以政府信用为基础的债券,双方主体间为契约法律关系,在本质上属于公法之债^⑥。公法之债基于契约而发生,并未脱离债的发生和偿还规则,同样需要遵循债的相对性原理。根据债的相对性原理,债权人只能向特定当事人主张权利,一般不向债务人之外的人主张权利^⑦。因此,在地方财政重整过程中,债权人只能要求发行债务的地方政府按照合同约定或者法律规定履行义务,地方政府在一般情况下也只能由自身承担责任。在遵循债的相对性原理的同时,公法之债也表现出一定的特殊性:地方政府作为债务人主体,所承担的社会责任具有强制性,其必要的公共职能应当被保留,且政府性债务所依托的还债来源为税收或其他财政收入,债权人不能直接将公共财

^① 中新网《肖捷:截至2017年末中国政府债务余额29.95万亿元》,http://www.chinanews.com/gn/2018/03-07/8461595.shtml,最后访问日期:2018-07-24。

^② 国际清算银行网《关于担保债务的统计》,https://www.bis.org/statistics/about_securities_stats.htm?m=6%7C33%7C638,最后访问日期:2018-07-24。

^③ 华国庆《地方债危机:中央政府“救”与“不救”的权衡》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期。

^④ 熊伟《地方债与国家治理:基于法治财政的分析径路》,《法学评论》2014年第2期。

^⑤ 苏宏章《利益论》,沈阳:辽宁人民出版社,1991年,第232页。

^⑥ 吴家声、张永河《财政学》,台北:五南图书出版公司,1986年,第339页。

^⑦ 王泽鉴《债法原理》,北京:中国政法大学出版社,2001年,第10页。

产作为抵押物,这导致了债权人既无法行使法定追索权,亦无法通过消灭债务人主体的方式来实现权益救济,从而造成了债务人相对于债权人的强势地位,而《预案》的条款设置中并未体现出对债权人利益的足够支持。债权人之间的利益冲突源于不同债权人对所拥有债权的不同利益期待,少数债权人的利益要求可能会造成财政重整的成本提高^①。在美国的地方债务应急处置机制中,破产法院作为解决债务问题的组织机构,对占债权人总人数1/2以及占受损债权总额2/3以上的债权人表决通过的债务调整计划拥有强制通过权^②,这在一定程度上减少了不合理利益诉求对整体利益协调进程的干扰,但我国地方财政重整制度中并未设置诸如此类的债权人利益平衡机制。而债务人与纳税人之间的利益冲突则源于加强财政纪律与地方财政自主权的矛盾,对此,《预案》仅作出了原则性规定,即“保障必要的基本民生支出和政府有效运转支出”,但是,“必要的基本民生支出”和“政府有效运转支出”的指涉内容是什么?当“必要的基本民生支出”和“政府的有效运转支出”无法同时保证时,是否需要规定优先保障顺序?这些问题《预案》没有明确规定。

综上,地方财政重整过程中的利益冲突具有必然性,保障各方的利益平衡是地方财政重整的基本要求,如何平衡各方之间的利益关系,也是地方财政重整制度中的重点和难点,但《预案》中并未就如何平衡各利益作出相应的制度设计。

(四) 规则层面: 实施流程规范不足

《预案》作为地方财政重整制度的文本载体,虽然对地方财政重整的制度框架进行了较为全面的构建,但《预案》在性质上仍属于规范性文件的范畴。由于规范性文件所具有的非立法性特征,《预案》在制度实施流程的内容表述上存在若干失范之处,具体如下:

第一,关于地方财政重整制度的启动程序。一方面,《预案》仅在第四部分概括性地提到“实施地方政府财政重整计划必须依法履行相关程序”,但“相关程序”具体包括哪些程序并不清晰。另一方面,根据《预案》规定,只有在申请人申请的情况下才可以启动地方财政重整,受理机构才可以受理,启动的主体包括申请主体和受理主体。但《预案》并没有就申请主体和受理主体作出明确规定。

第二,关于地方财政重整计划的编制。地方财政重整计划一旦启动,首先就需要考虑计划方案的编制,但《预案》中并未明确地方财政重整计划的编制权划分。与此同时,《预案》对财政重整计划编制的内容也缺乏具体规定,而该方案是否合法、合理,会直接影响到财政重整计划效能的有效发挥。

第三,关于地方财政重整计划的审批。财政重整计划编制完成后,应当履行一定的审批程序方产生法律效力。对此,《预案》仅规定“地方财政重整计划实施以后,相关市、县政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等支出项目,必须依法报本级人民代表大会或其常委会审查批准,同时,必须报上级政府备案。上级政府对相关市、县政府报送备案的预算方案要加强审核评估,认为有不适当之处需要撤销批准预算的决议的,应当依法按程序提请本级人民代表大会常委会审议决定。”我们认为,仅要求“相关市、县政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等支出项目”依法报本级人民代表大会或其常委会审查批准是不够的。一方面,仅规定“相关市、县政府涉及财政总预算、部门预算、重点支出和重大投资项目、政府债务等支出项目,报上级政府备案”,不足以实现上级政府对下级政府财政重整行为的有效监督,因为我国地方各级政府还不是真正意义上一级独立的“责任政府”;另一方面,部分重整内容可能超过本级政府权限,如地方政府债务限额和地方政府债务置换额度的变更,按照现行规定,这两项制度的额度每年由中央政府统一制定并分配给各省,再由省级政府进行分配,仅依靠地方人民代表大会的批准,是无法调动额外额度来保障重整计划的执行的。

第四,关于地方财政重整计划的执行。一般而言,地方财政重整计划获得批准后,由地方政府来负责执行。但具体由哪个机构来具体负责实施?对此,《预案》规定“县级及以上地方各级政府需设立本级政府性债务管理领导小组(以下简称债务管理领导小组)作为非常设机构,负责领导本地区政府性债

^① 张力毅《美国地方政府债务清理的法制构建及其借鉴——以〈美国破产法〉第九章地方政府的债务调整程序为中心》,《北京行政学院学报》2014年第1期。

^② 刘莉莉《地方政府债务应急处置的国际比较》,北京:中国财政经济出版社,2015年,第235页。

务的日常管理。当本地区出现政府性债务风险事件时,则根据需要转为政府性债务风险事件应急领导小组(以下简称债务应急领导小组),负责组织、协调、指挥风险事件应对工作。”依此规定,地方财政重整计划执行的机构为债务应急领导小组。那么,即使可以由该领导小组负责实施,《预案》对该领导小组在具体执行过程中享有的职权以及履行的责任范围也未作规定。

三、路径探析:地方财政重整制度的完善方略

对于我国地方财政重整制度的完善,我们认为可以从以下三个维度进行:

(一) 构建以《地方财政重整法》为核心的法律体系

《预案》就其性质而言,属于规范性文件的范畴,但由于效力层次过低,且内容不够具体明确,既无法给予地方财政重整的实际实施提供法律性支撑,也无法规制地方财政重整的相关行为。地方财政重整制度的实施不仅要有明确的法律依据,而且应当依据法定程序进行,因此有必要对地方财政重整行为进行法治化约束。在法治化的路径选择上,《预案》中提出的“地方财政重整”概念,其本质是对破产重整制度原理的吸收借鉴,但其并未完全贯彻破产法的相关逻辑^①。换言之,就地方财政重整而言,《预案》虽然规定了类似于美国地方政府破产的财政重整措施,但无法解决因地方财政重整的实施而可能产生的诸多问题。如在地方财政重整计划实际执行程序中,如何使得“三不一退”“削减经费”“缩编裁员”“清理补贴”以及处置政府资产等成为一项强制性规定?又如何有效规制地方财政重整行为,以防止财政重整行为无序性?鉴此,有必要在《预案》基础上,及时研究制定《地方财政重整法》,就地方财政重整的原则、目标、主体、标准、措施、程序等作出明确、具体的规定。

地方财政重整制度作为地方债务管理中的应急处置机制,需要系统的地方债务管理制度的支持。修改后的《预算法》针对地方政府债务作了一些规定,但《预算法》毕竟不是规制公共债务的管理之法,无法具体细致地针对地方政府性债务作针对性规定。与此同时,国务院及其有关部委虽然颁布了一系列有关地方政府性债务的规范性文件,但由于各规范性文件之间联动较弱,难以形成系统的地方政府举债管理机制,地方政府变相举债的情况层出不穷,地方债务再次呈现隐性化趋势。鉴此,制定《公共债务法》,以立法形式对地方政府债务的限额、用途、期限及偿债财源予以规范和约束就显得尤为必要。

此外,我国地方政府举债冲动以及违规举债行为难以遏制的原因主要在于地方政府缺乏与事权相一致的财权。当前各级政府间事权责任划分并未取得实质性进展,事权下移情况依然普遍存在,上级政府以各种名目转移其应承担的事权给下级政府,下级政府被迫承担了本该由上级政府承担的事权,从而造成地方政府长期存在债务漏洞,进而引起地方政府不得不转向大举借债以化解地方财源困境。长远来说,建立一个稳定、确定的中央与地方政府间财政关系,切实解决分税制以来长期存在的地方政府事权过大、财权过小的问题,是遏制地方政府发债冲动、避免和化解地方政府债务危机的一个重要路径。而法治则是实现政府间财政关系稳定性和确定性的最佳选择。财政关系是政府间关系的重要内容,通过立法形式确定政府间财政关系,是推进依法治国的重要举措,是推进财税体制改革的重要体现,是现代财政制度的必然要求。因此,通过法律形式确立地方间财政关系,是推进依法治国的重要举措,也是财税体制发挥改革“突破口”功能的重要体现^②。为此,财政部2016年7月18日公布的《法治财政建设实施方案》以及国务院2016年8月16日印发的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,均明确提出“研究起草政府间财政关系法,推动形成保障财政事权和支出责任划分科学合理的法律体系”。可以说,制定《政府间财政关系法》,对于有效规制政府间财政关系,遏制、避免政府间财政关系的随意变动,进一步建立健全财政法律体系,实现财政法治化等具有十分重要的意义。

(二) 完善地方财政重整制度的运行机制

如何进一步完善《预案》有关地方财政重整之规定,是目前亟待研究解决的问题。我们认为,地方财政重整制度的完善,应当包括如下几个方面:

^① 李曙光《处理地方债要制定风险处置法》,《经济参考报》2016年11月29日,第8版。

^② 李宁《制定“政府间财政关系法”意义重大》,《中国青年报》2015年6月8日,第6版。

第一,建立地方财政重整过程中的利益平衡机制。鉴于债权人在地方财政重整中的弱势地位,应当给予债权人一定的制度支持,域外国家在相关立法中也皆是如此。如新西兰《地方政府债务法案》第92条至第103条规定,如若地方政府对债务或利息无法按时支付或持续支付,则应作为违约方向债权人额外支付赔偿金,赔偿金以违约金额的5%来计算;如果地方政府超过28天依然无法足额或持续支付,地方政府债务委员会将依据法律启动主动追索机制,主动向违约政府追索债务或提请高等法院指派专门的财务委托管理人追索债务^①。又日本《宪法》规定,即使地方政府财政状况恶化也必须保证债权人的利益,日本地方自治团体不允许通过破产程序来逃避债务,但允许以财政重建的方式来解决政府债务危机。即使是采用地方政府破产模式的美国,也赋予了债权人在债务重整计划中的表决权与抗辩权。结合我国地方财政重整制度的具体框架,我们认为应当赋予债权人以下权利:当地方政府不履行启动地方财政重整制度的义务时,债权人可以向上级政府申请启动地方财政重整;地方财政重整计划在制定时应当给予债权人意思表示的机会;同时,债权人对不合理的重整内容有提出抗辩的权利。

第二,明确地方财政重整制度的申请主体和受理主体。就申请主体而言,在美国,申请人只能是被州政府授权的地方政府,可见美国在地方政府享有高度自治权的情况下依然对申请主体进行了非常严格的资格限制。在我国地方政府自治权并不充分的情况下,建议将申请主体规定为县级以上地方人民政府及其上级人民政府。就受理主体而言,如前所述,我国目前地方财政重整采取的是行政主导模式而非司法主导模式,因此,由县级以上人民政府自己申请、自己受理就显得不尽妥当。鉴此,地方财政重整计划的受理主体,只能为申请人之上级人民政府。

第三,明确地方财政重整计划编制、审批、执行的主体和程序。就地方财政重整计划编制而言,参照美国《破产法》第9章之规定,债务人享有专属的重整计划提出权,这一设定之原因在于立法者认为地方政府财政重整计划的目的是给予债务人重新开始的机会,债务人应当被赋予对重整计划的控制权。在这一问题的目标认知上,我国与美国并无差异,因此我们认为计划的编制应当由县级以上地方人民政府负责,具体可由地方人民政府财政部门承担计划方案的编制工作。地方财政重整计划的编制涉及诸多内容,但财政重整并非纳税人与债权人的对抗,因而首先应当明确“必要的基本民生支出”和“政府有效运转支出”的具体范围。就地方财政重整计划的审批而言,地方财政重整计划对政府财政能力的调整需要通过财政预算的调整方能生效,而根据《预算法》的规定,政府财政预算调整应当经过本级地方人民代表大会或者人大常委会批准,因此,地方财政重整计划也应当依法报经本级地方人民代表大会或者其常委会审批。但如前所述,地方财政重整计划仅报经本级地方人民代表大会或者其常委会审批是不够的,为保证上级政府监督权的顺利实行,应当将地方财政重整计划及根据财政重整计划作出的重大财政行为报上级政府备案。就地方财政重整计划的执行而言,实行地方财政重整的地方政府必然是重整计划的主要执行人,但考虑地方财政重整计划的实施涉及诸多行政决策,如增收减支、变卖政府资产等,故建议设立地方财政重整委员会。该委员会可由上一级政府和本级政府有关部门代表、债权人代表、律师等组成,完成对于债务重整过程中需采取的地方政府各项债务措施的执行。

(三) 完善地方财政重整制度的配套供给

第一,建立口径统一的政府性债务统计标准。普拉科瓦的财政风险矩阵模型将地方政府性债务划分为直接显性负债、直接隐性负债、或有显性负债和或有隐性负债^②,并认为广义上的地方政府性债务包括以上四类,而狭义上的地方政府性债务仅指直接显性债务^③。早期的地方债务管理规范采用了广义上的地方政府性债务的概念,如《广州市政府性债务管理办法》将地方政府性债务定义为地方政府、经费补助事业单位、融资平台等公司直接介入、拖欠或因提供担保、回购等信用支持,因公益性项目建设

^① 王婷婷、范卫国《财政责任视角下的地方债务治理:域外经验与中国路径》,《经济体制改革》2016年第6期。

^② 直接显性债务是指根据法律或其他约定,由政府直接举借和明确承诺偿付,并通过财政预算方案明示的政府债务,如地方政府债券。直接隐性债务通常是指假定现行公共支出政策长期执行下去而必须产生的债务。或有显性债务是指特定事件发生时政府需要支付的债务,如国家对非主权的借款和地方政府的保护性担保。或有隐性负债是指虽不由政府公开承诺,但一旦发生危机,政府被迫出面干预并承担最终责任的财政负债。

^③ 时秀红《财政分权、政府竞争与中国地方政府的债务》,北京:中国财政经济出版社,2007年,第10页。

形成的债务。又如《辽宁省政府债务管理办法》将地方政府性债务定义为政府及其部门举借或者合法担保以及在特定情况下需要由政府偿还的债务。而《预算法》明确规定了地方政府债券是地方政府举债的唯一合法形式,即地方政府性债务只采用狭义上的政府性债务概念,实际上缩小了地方政府性债务的认定口径。综上,未来地方政府性债务应当仅指直接显性债务,但依照法不溯及既往的原则,现行地方政府性债务应当包括直接显性负债和存量债务中经过合法程序的或有负债。

第二,建立多指标的动态预警机制。日本《地方财政重建促进特别措置法》中曾使用过静态的单一指标作为预警检测对象,但2006年日本夕张市政府财政破产事件调查结果显示,这一规定存在明显的制度瑕疵。夕张市政府利用每年的财政审计的时间差,始终将实际债务数额粉饰在监控标准之下,导致日本地方财政重建机制并未及时发挥作用,可见静态的单一监控指标并不适合作为地方财政重整制度的“开关”。为应对《预案》中有关地方财政重整计划的启动标准难以具体把握且标准过于单一的问题,建议:一是在缩短市、县政府被动提交债务数据周期的基础上,由上级财政部门对地方政府的债务情况进行不定期抽查,实行动态监管;二是采用实际赤字率、综合实际赤字率、实际偿债率与未来债务负担率这四项目标,当一项指标突破规定限额,就必须启动地方财政重整;三是将《预案》中“市县债务管理领导小组认为有必要”之规定更改为“上级政府债务管理领导小组认为有必要”,以提高预警机制的灵活性。

第三,建立地方政府财政事权与支出责任相一致的制度。要实现真正意义上地方政府财政责任的独立承担,就必须从地方政府债务问题的源头入手,合理调整政府间关系、保障地方政府的财力。政府间关系的合理调整需要根据居民所需的差异化,科学地制定公共服务目标,并围绕公共服务的目标,分别核算各地公共财政支出的基本需求,从而改进公共服务的提供效率。而地方政府的财力保障离不开健全的地方税权体系的支持。地方税权体系的健全需要将行政式分权变更为法治式分权,通过法律规范实现对地方税收收益权的合理配置,完善地方税税基,形成地方稳定税源。健全的地方税权体系能够使地方政府具有承担地方政府债务违约的能力和主体资格,成为独立承担地方政府性债务所引发风险的责任主体;而且,以地方税收收入形成偿还地方债的主要收入来源,能够更好地约束地方政府举债行为,进一步控制发债规模。

第四,健全和落实地方政府责任追究制度。传统意义上问责机制不可避免地受到以政治性评估为主而不是以技术性评估为主的政治机制所带来的不利影响,健全和落实责任追究制度的关键在于将责任追究精准化。实现责任追究精准化需要从两个方面进行考量:一是责任追究主体的精细化,依照程序规则明确不同环节的责任主体,避免集体决策制下无人担责的情形;二是责任追究内容的明确化,《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》规定了七种问责情况、五种问责方式以及各种从轻、从重的问责情形,可以为地方债务领域的责任追究提供制度化的参考。

四、结 语

《预案》的出台标志着我国地方政府性债务管理机制的确立,这一机制包括债务统计、内部报告、信息披露和应急处理等制度。而地方财政重整制度作为地方政府性债务应急处理措施的承载,在守住不发生系统性风险底线、维护经济平稳有序发展方面发挥着不可估量的作用,其完善具有客观性和必要性。就财政重整的完善思路而言,一方面,贯彻财政重整为政府财政重整而非职能重整之思想,保证政府运转之顺利,维护纳税人与债权人利益之平衡;另一方面,发挥现代财政制度之稳固性特点,构建财政重整之相关配套制度,使原本单一制度得到联动制度之支持。地方财政重整制度的最大意义在于明确政府财政责任的分级机制,让责任模式回归到责任主体风险承担的范畴之内,迫使地方政府依照既有财力制定发展目标,在保障政府公共服务持续性的前提下,确保地方财政风险管理朝着可靠的方向发展,引导国家治理体系切实地发挥其效能。

责任编辑:徐玲英