

# 债务风险与举债权的法律约束

张守文

(北京大学 法学院, 北京 100871)

**摘要** :随着经济和社会的发展以及政府职能的扩张,许多国家都面临着巨大的财政压力和债务风险。为了有效防控现实存在的债务风险,我国尤其需要加强对举债权的法律约束,确保其依法正当行使。为此,国家应基于举债权的性质,对其严格加以法定,并在相关主体之间进行有效配置;在此基础上,国家还应从中央与地方分税制的完善,以及政府职能转变等维度,结合地方举债存在的突出问题,有针对性地完善相关制度,从而更有效地防控债务风险。

**关键词** :债务风险 ;举债权 ;债务法治

**作者简介** :张守文(1966—),男,黑龙江齐齐哈尔人,北京大学法学院教授、博士生导师,主要从事经济法理论、财政法与税法研究。

中图分类号 :D922.2 文献标识码 :A 文章编号 :1001-4403(2016)03-0051-08 收稿日期 :2016-03-25

## 一、背景与问题

对于许多国家曾发生的债务风险和债务危机,人们大都记忆犹新。无论是美国的“债务触顶”“财政悬崖”,还是欧洲多国的主权债务危机,以及更早爆发的发展中国家债务危机,其带来的震荡和危害至今仍令人心有余悸。防控债务风险,尽量避免发生债务危机,既是各类“债务国

家”的重要任务,更是经济和法律研究必须关注的重大问题。

自2008年全球金融海啸爆发以来,我国已连续多年实施“积极的财政政策”,公共债务的举借规模不断扩大。随着经济进入下行周期,财政收入增幅下降,赤字持续增加,政府债务负担愈加沉重,债务风险不断累积。尤其是巨额的地方政府债务,早已超过全国的岁入,大大加剧了整体

有的学者认为,爆发债务危机的根源,是过于廉价的资金和过度负债,因此,对于政府的过度负债及其引发的风险必须关注和警惕。参见[德]丹尼尔·施特尔特(Daniel Stelter):《21世纪债务论》,胡琨译,北京时代华文书局2015年版,第95-96页。

与著名学者熊彼得(Joseph Alois Schumpeter)等对“税收国家”“财政国家”的研究,以及王绍光等对“预算国家”的探讨相关,从债务依存度(当年举债总额与当年财政支出总额之比)的角度看,许多国家的财政已经高度依赖举债,这样的国家都可称为“债务国家”。在公共债务规模方面,发展中国家公共债务占GDP的30%左右,而发达国家则占GDP的90%以上。参见[法]皮凯蒂(Thomas Piketty):《21世纪资本论》,巴曙松等译,中信出版社2014年版,第557页。

早在1919年,阿尔弗雷德·曼纳斯就强调应从经济与法律的角度研究债务问题,并在其所著《国家破产:经济与法律的反思》中认为,从长期看,国家债务的历史完全可以称为一部国家破产的历史。参见[德]贝克·佩里兹:《为什么国家也会破产》,原龙译,中国电力出版社2015年版,第1页。

我国近几年财政赤字持续增加,2016年拟安排财政赤字为2.18万亿,已占GDP的3%,创历史新高,政府债务总额也由此进一步加大。

债务风险。在此情势下,无论认为债务风险是否可控,都必须重视地方政府债务过高所带来的债务风险,并结合债务的成因,做好债务风险的防控。

对于地方政府债务过高的原因,不同学科的研究可谓见仁见智。从法律的角度看,地方政府事权不清,财政体制分权不明,举债权的行使缺少法律约束,是导致地方债务风险积聚的重要原因。而上述三个密切相关的问题,直接涉及政府职能转变、中央与地方关系,以及现代财政制度的构建,都需要通过深化改革和推进法治建设来着力解决。从解决问题的“差序”或“顺位”看,依法界定各类主体的举债权,并确保其行使能够受到应有的法律约束,是防控债务风险的更为直接的法律保障,而另外两个方面则是与政府举债行为和举债权行使密切相关的更深层次的问题。

近年来,对于是否应赋予地方政府举债权,学界已有较多探讨。随着修改后的《预算法》对地方政府举债权的明晰,相关研究亦需超越预算法层面,至少应扩展至财政法、金融法乃至经济法、宪法层面。事实上,要解决举债权不当行使所导致的债务风险问题,不仅涉及预算法层面,还涉及相关的“宪法制衡”框架;同时,政府债务因事关财政和金融而可能引发区域性或系统性的双重风险,如果防控得当,则会有助于推进经济结构优化和区域经济协调发展,促进经济和社会的良性和稳定运行。因此,唯有拓展到多个法律领域,才能更好地解释债务风险与举债权的法律约束之间的重要关联,并有效解决相关的法律问题。

基于上述考虑,本文试图说明:债务风险的防控,需要加强对举债权的法律约束,确保其依法正当行使。为此,本文基于举债权的性质,强调其必须法定,任何主体都不能超越或滥用举债权,同时,对法定的举债权还应进行有效配置,以体现宪法上的分权制衡精神;在明晰上述影响债务风险直接因素的基础上,国家还需针对中央与地方分税制,以及政府职能等影响债务风险的深层次因素,结合地方举债存在的突出问题,进一步完善相关制度,从而更有效地防控债务风险。

## 二、举债权的性质及其法定

政府和市场都是资源配置的重要系统,政府的举债行为作为重要的公共经济行为,对经济和社会都会产生重要影响。因此,要更好地发挥政

府的作用,就像对政府征税、政府采购等公共经济行为一样,对政府的举债行为亦须加以规范。而要规范举债行为,就必须强调政府的举债权法定,并确保其正当行使。

举债权为什么必须法定?这与举债权的性质和重要性直接相关。对于举债权的性质,可以从多种角度和不同层面加以解析。仅从国内层面看,举债权事关国家的财政权和国民的财产权,与国计民生联系密切,为此,美国等国家都把举债权直接写入宪法,使其成为宪法上的权力。由于举债的原初功能是弥补财政赤字,最终仍需靠税收收入偿还,因而举债权与征税权密切相关。对此,不仅有经济家的诸多分析,还有国家在宪法上将征税权与举债权同时做出规定。因此,对于具有宪法意义的举债权,应当与征税权一样严格法定。

举债权作为宪法上的权力,必然涉及在国家立法机关与行政机关之间的分配,并且,举债权的分配与预算权或征税权的分配一起,共同构成了一国“经济宪法”的重要内容。由于举债权与预算权、征税权都是宪法上的重要权力,因而其分配原理有诸多共性。此外,举债行为作为公共经济行为,与预算行为、税收行为具有共同的性质;同时,举债收入作为附条件的收入,它最终要以税收偿还,因而它与税收、预算均密切相关。之所以会存在上述诸多紧密关联,是因为作为举债行为和获取举债收入基础的举债权,与预算权、征税权一样,都是国家财政权的重要组成部分。

我国全国人大批准的2016年地方政府一般债务余额限额107 072.4亿元,专项债务余额限额64 801.9亿元,合计超过17万亿元(比2015年多1万亿元),如果加上地方政府或有债务(2014年已达8.6万亿元),则地方政府显然存在较大的债务风险。

对于税收与国债的紧密关联,许多经济学家都有相当的研究。例如,李嘉图(David Ricardo)曾提出税收与国债的“等价定理”,布坎南(James M. Buchanan)则认为,税收与国债(强制性借贷)在许多方面具有同一性,两者都可以被归类为“国家”的内部筹资手段。参见[美]布坎南:《宪政的经济学阐释》,黄文华等译,中国社会科学出版社2012年版,第290页。

例如,美国宪法第八款规定:国会有权规定并征收税金、捐税、关税和其他赋税,用以偿付国债并为合众国的共同防御和全民福利提供经费;有权以合众国的信用举债。在这一规定中,体现了税收与国债之间的紧密联系,同时,也明确规定了国会享有国家层面的举债权。

从国际经验看,“举债权是规范的分税制体制下各级政府应有的财权,这是几乎所有实行分税制财政体制国家经过长期时间得出的经验”。参见李萍主编:《地方政府债务管理:国际比较与借鉴》,中国财政经济出版社2009年版,第63页。

举债权作为一种专属的财政权,其行使既涉及相关国民的财产权,又涉及纳税人权利。为了切实保护国民或纳税人的权益,有效解决举债行为所涉及的实体问题和程序问题,防止举债权的不当行使,举债权必须法定。为此,对于中央与地方、立法机关与行政机关等不同主体、不同类型的举债权,以及各类举债权的横向与纵向分配,必须在法律上做出明确规定。

可见,从性质看,无论是作为宪法上的权力,还是作为财政权的重要类型,政府的举债权都是重要的公权力,会直接影响国计民生,因而应当法定,这也是财政法定原则的基本要求。据此,只有享有举债权的主体,其举债行为才具有合法性;在不存在法定资格和权限的情况下,任何主体都不能随意举债,否则势必加大债务风险,并对财政秩序和金融秩序造成巨大冲击。为此,我国早在1994年颁布《预算法》时,就对举债权的主体做出了明确限定,以体现举债权法定的精神。

当然,在2014年修改《预算法》之前,我国法律上规定的仅是中央的举债权,并特别强调“除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”。由此可见,当时只有中央才享有更为宽泛的举借债务的权力,在法律上并未直接赋予地方政府举债权,即地方政府不能成为举债权的主体。

当时之所以将举债权上收中央,主要还是为了防控债务风险,这非常类似于将税权上收中央的考量,其实都是为了保障财政秩序,维护经济的稳定运行。由于地方政府的经济行为容易产生影响整体经济稳定的倾向,从而加大财政、金融等诸多领域的风险,因此,必须对其举债权做出法律限制。但在实践中,随着地方政府事权的增加和财力缺口的加大,其举债需求日益强烈,为了使其能够获取债务收入,我国曾做出变通处理,即如果地方确需发债,可由财政部代发。在这种情况下,中央实质上对地方债务承担着担保责任。这无疑增加了中央财政的压力和风险。

面对上述问题,对于是否应赋予地方政府举债权,一直存在不同认识。基于对地方举债行为和债务风险的担忧,在《预算法》修改过程中,否定赋予地方举债权的意见一度占上风,并体现在修改草案中。但最终通过的修正案还是做出了折衷处理,即基于现实的需要,既要赋予地方政府

举债权,又要在举债的主体、规模、程序等方面加以限定,从而形成与美国、巴西、英国、德国等类似的“制度约束型”的地方政府债务管理体制。

依据举债权法定的要求,我国现行《预算法》第三十四条规定了中央的举债权,即“中央一般公共预算中必需的部分资金,可以通过举借国内和国外债务等方式筹措”;而该法第三十五条则规定了地方的举债权,即“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”。不难发现,两类举债权所涉及的举债主体、预算类型、限额要求、举债方式等存在诸多不同,对地方举债权的限定明显更为严格。从目的解释的角度看,《预算法》力图通过对举债权的限定,来实现既能促进地方经济和社会发展,又能有效防控债务风险的目标。

随着举债权法定的落实,我国覆盖中央和地方(省级)的举债权体系得以建立。但地方政府仅有严格受限的、“不完整”的举债权,因为享有举债权的主体在形式上仅限于省级政府,而债务规模非常大的市县,在法律中并未被赋予举债权。为了化解基层政府的债务风险,国务院单方面规定,若市县确需举债,可以通过省级政府代为举借,这基本是仿照过去财政部的“代发模式”。从经济的角度说,市县的债务问题突出,迫切需要解决,因而“代发”确有其合理性;但从法律的角度看,预算法并未授权国务院可以规定市县的委托举债权,因而“代发”实质上已突破了预算法上的形式规定。这已涉及形式与实质意义上的举

例如,《丹麦王国宪法》第43条规定:“除法律另有规定外,任何公共债务不得被提出。据此,举借公债必须依循法律规定,举债权必须法定。”

2014年修改前的《预算法》第二十七条规定:“中央预算中必需的建设投资的部分资金,可以通过举借国内和国外债务等方式筹措,但是借债应当有合理的规模和结构。”据此,对国债的规模控制和结构控制是债务法治的重要内容。

所谓“制度约束型”体制,即通过明确的法律条款管理地方政府债务的体制,包括规定地方政府债务总额、限制债务用途、规定最大偿付比率等。实行此种体制的国家,也可能同时辅之其他类型的体制,如市场约束型、共同协商型、行政控制型等。参见前引李萍主编:《地方政府债务管理:国际比较与借鉴》,第23-29页。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)规定,经国务院批准,省级政府可以适度举借债务,市县级政府确需举借债务的由省级政府代为举借。

债权,或者显性与隐性的举债权的区分,也是完善债务法治值得关注的一个重要问题。

举债权作为典型的公权力,必须严格受限并依法正当行使。“举债权”三个字,包含了举债的主体、客体以及举债的决策权和执行权等诸多内容,体现着举债法律关系的基本要素。从我国现实情况看,举债权事关全国人大及其常委会、国务院及财政部、地方人大和政府等多重权力配置,由于举债权在一定程度上类似于美国马歇尔大法官所说的征税权,也是“事关毁灭的权力”,其行使稍有不慎,就会带来巨大风险甚至危机,因而在法律上严格限定。事实上,举债权的归属、集中或分散,以及权力行使的程序限制,都是影响债务风险的重要因素。

依循法治的一般原则,无论是中央还是地方,都必须依法正当行使其法定的举债权,既不能滥用,也不能越权。由于举债规模的大小、举债类型的不同,都会影响政府的财政承受能力,影响债权人的利益,因此,必须对举债规模、举债类型、举债审批、举债监督等方面做出明确规定,严格举债审批,并进行切实有效的监督。这对于防范债务风险,保护债权人权益,保障经济和社会的稳定发展,都非常重要。

### 三、举债权的配置与“宪法制衡”

基于举债权的特殊性,举债权必须法定;同时,法定的举债权必须有效配置,这既是宪法上的分权制衡或称“宪法制衡”的基本要求,也是举债权与征税权等财政权的相通性与差异性的重要体现。

从《预算法》的规定看,基于防控债务风险的考虑,以及一定的举债公平的考虑,在中央举债权的行使过程中,要“控制适当的规模,保持合理的结构”。为此,一方面,对中央“举借的债务实行余额管理,余额的规模不得超过全国人民代表大会批准的限额”,从而使全国人大可通过国债限额的批准权来约束政府的举债行为;另一方面,“国务院财政部门具体负责对中央政府债务的统一管理”,从而使财政部享有对中央债(国债)的具体的管理权。这样的举债权配置,体现了立法机关与行政机关在举债权方面的横向配置,符合基本的宪法原理和财政原理。

例如,历史上特种国债的多次发行,特别是

2007年的1.55万亿元国债的发行,都由全国人大常委会专门做出决议,这至少在法定程序方面是严格遵守了举债权横向配置的要求。其实,举债行为与预算行为、税收行为一样,都有突出的政治性、经济性、法律性,而法律性的突出体现则是程序的法定性。通常,举债会涉及预算调整,需要严格遵循调整程序,而为应对金融危机,我国增发了大量国债,仅2009年和2010年实际发行的内债就分别达1.62万亿元和1.77万亿元,如此大规模的国债发行,却并未看到全国人大常委会做出相关决议,这是有悖于法定调整程序的。中央举债权的依法正当行使不应有任何瑕疵。

此外,对于地方举债权的行使,《预算法》同样要求有规模限制和程序要求,一方面,地方政府“举借债务的规模,由国务院报全国人大或者全国人大常委会批准”,从而使地方举债权的行使与国家立法机关的规模批准权直接关联;另一方面,“省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准”。在上述规定中,蕴含着国务院的限额分配权、省级人大常委

有的学者认为发行公债会影响代际公平,甚至其本身就是不公平的,因为所有纳税人要为主要由富人持有的国债支付利息。参见前引[德]施特尔特:《21世纪债务论》,第109页。

这些原理在宪法规定上也要有所体现,例如,《日本国宪法》第85条规定,国家费用的支出,或国家负担债务,必须根据国会的决议。又如,《芬兰共和国宪法》第82条规定,国家借贷须经议会同意,议会应指明新借贷或国债的最高额度。

例如,在这些方面全国人大大会常委会做出的较为重要的决议有:《关于批准国务院提出的由财政部发行特别国债补充国有独资商业银行资本金的决议》(1998年2月28日通过)、《关于批准国务院增发长期建设国债和今年中央财政预算调整方案的决议》(2000年8月25日通过)、《关于批准财政部发行特别国债购买外汇及调整2007年末国债余额限额的决议》(2007年6月29日通过)。

艾伦·希克(Allen Schick)认为,预算变化是政治、政策和程序(过程)的混合,这是有道理的。参见[美]艾伦·希克:《联邦预算:政治、政策、过程》(第三版),苟燕楠译,中国财政经济出版社2011年版,前言,第1页。与此相关联,由于上述的政策主要是经济政策,程序主要是法定程序,因而可以认为,在财政领域,举债权与征税权、预算权的行使一样,都具有政治性、经济性和法律性。

财政部《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》规定,市县级政府确需举借债务的,依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划,列入预算调整方案,报本级人大常委会批准,报省级政府备案并由省级政府代为举借。由此可见,对市县人大常委会的权力行使问题亦需关注。

会的批准权和省级政府的举债权。由此可见，地方举债权的行使，涉及中央、地方各自的横向分权，以及中央与地方之间的纵向分权，这既体现了财政体制或债务管理体制的特殊性，又体现了宪法上的分权制衡。

因此，对上述举债权的法律配置，可以从“宪法制衡”的分析框架加以解析。

虽然由于诸多原因，我国在宪法层面，对地方债乃至各类公债的举借都没有规定，但并不妨碍在具体立法中体现宪法上的分权制衡的精神。

依据财政法定原则，不仅举债权要法定，与举债相关的重要事项，如举债的规模、结构或类型等，都要经过立法机关的批准。因此，各级人大在举债权的行使过程中都要发挥重要作用，从全国人大对债务限额的总量控制，到省级人大对本地具体举债数额的批准，都体现了立法机关对政府的公共经济行为的重要影响。

与此同时，各级人大毕竟不能具体实施举债行为，政府才是执行主体。因此，在规定人大行使批准权的同时，还需要授权政府及其职能部门从事具体举债行为，即国务院在全国人大确定的限额内，行使各省举债额度的分配权，而政府职能部门则行使举债方案的确定权，等等。只有把权力配置与相关的授权相结合，才能使横向分权与纵向分权纵横交错，构成可实施的举债权体系。

上述体现“宪法制衡”的举债权体系的确立，有助于在制衡过程中控制债务风险，防止债务违约，增加举债的信用，有助于保护债权人利益，使举债行为可以有效持续，从而实现中央与地方层面的举债目标，更好地提供中央级次和地方级次的公共物品。

在上述举债权配置的架构下，地方人大的权力行使问题尤其值得关注。随着地方政府举债的合法化，地方人大又增加了审批地方债的权力，这与近年来地方人大权力扩大的趋势（如在《立法法》中规定设区市的某些立法权）是一致的。由于我国幅员辽阔，地区差异性较大，为了在实质上更好地促进各区域的有效发展，解决不应有的差异过大的问题，扩展地方立法机关的权力确有其必要性，由此也会凸显地方立法的独立性和差异性（这与经济法上的差异性原理相关）。而基于地方立法的独立性，需要国家确立一个重要原则，即中央和地方的“经济独立原则”，或者中央对地

方债务“不救助原则”。通过明确各级政府的经济独立责任，中央可以在地方政府债务方面，不再承担无限连带责任。因此，举债权的有效配置，有助于使法定的举债权更加明晰，从而更好地规范举债行为和追究相关举债责任，有利于各类主体在法治框架下，独立自主地从事相关经济行为。

此外，虽然省级人大享有举债的批准权，但它能否独立审查，能否有效做出合理性和合法性的判断，能否依法否决政府提出的举债方案，这对省级人大是一个很大的考验。对此，充实相关专门委员会的力量，并严格把关，也许是一种可行的路径。

事实上，各级人大真正切实行使审批权，包括全部或部分的否决权，是防范风险的重要保障；政府在行使举债权的过程中，真正自我约束，把举债和用债紧密结合，科学合理地使用资金，是防范风险的必要条件。只有不滥用举债权，不随意举债，注重“举用结合”，才能真正体现政府公共经济行为的公益性、公共性，才能与公共物品提供、政府职责相对应，进而体现政治性、经济性与法律性的统一。

#### 四、举债权依法行使的制度保障

上述举债权的法定及其配置，始终把防控债务风险作为重要考量。正因如此，无论是中央还是地方，其举债权的行使均应受到法律约束，而不应恣意行事，随意举债。但就现实情况而言，仅在法律上做出一般规定还不够，要保障举债权的依法正当行使，还需要进一步通过外部制度和内部制度的建设，加强对举债权的法律约束，这样才可能更有效地防范和化解债务风险。

有的学者认为，宪法上的分权制衡能够提高政府在公债领域承诺的可信性，但即使有宪法制衡，在债务的不履行方面也可能不发挥作用。参见[英]大卫·斯塔萨维奇(David Stasavage):《公债与民主国家的诞生》，毕竟悦译，北京大学出版社2007年版，第2页。

在国际层面，“不救助原则”的确立更早。例如，美国19世纪40年代在一些州发生债务危机时，就确立了该原则，以加强预算约束。参见刘俐俐主编：《地方政府债务融资及其风险管理：国际经验》，经济科学出版社2011年版，第20页。

赤字和债务不仅带来了多方面的经济影响，还产生了多方面的政治影响。相关分析可参见[美]彼得斯：《税收政治学：一种比较的视角》，郭为桂等译，江苏人民出版社2008年版，第128-133页。

### (一)外部制度保障

如前所述,从法律上说,影响我国巨额地方债务形成的直接因素,是举债权的法律约束不够。对此,国家在《预算法》等规范性文件中,已对举债权的具体配置作出了新的安排,但仅此还不足以防控债务风险。毕竟,影响举债权行使和债务风险防控的深层次问题,是财政体制和政府职能方面的制度缺失,因此,必须弥补上述两个方面的制度缺失,为举债权的依法行使提供外部制度保障。

首先,在财政体制方面,我国1994年确立的中央与地方的分税制经过不断演化,现已成为收益分配更多地向中央倾斜的“共享型”分税制。<sup>[1]</sup> 尽管在2013年的“改革决定”中,特别强调深化财税体制改革,并将中央与地方的事权划分同相应的支出责任承担提到了相当的高度,但至今仍无实质进展。许多国家的宪法,对于中央与地方的事权以及相应的财政支撑,都有非常明晰的划分,但到目前为止,我国的宪法或具体的财政法律,都未对此做出明晰规定。地方政府承担的多种职能,与其称为“事权”,还不如称为“事责”。从现实的权责分配看,中央与地方的财政收入大体相当,但在承担的事责方面,地方政府却远多于中央政府,尽管有中央对地方政府有大量转移支付,但地方财政的缺口仍然较大。地方政府在《预算法》修改前不能直接举债,因而只能靠土地出让收入等非税收入作为其履行职能的财力补充;随着经济下行和土地财政受限,地方政府通过各类融资平台大量变相举债,以致债台高筑,这是形成地方债务风险的重要原因。<sup>[2]</sup>

可见,对分税制的财政体制必须做出调整,切实明晰中央与地方各级政府的事权或事责,以及相应的财力保障。为此,国家已多次重申要使事权与支出责任相匹配,但目前还远未落实,长此以往,债务风险还会持续增加。此外,目前实施的发新债还旧债的“置换”做法,只是暂缓型的权宜之计,并不能从根本上解决问题。

其次,与上述事权与财权的划分相关联,还必须真正转变政府职能。地方政府的职能究竟是什么?在简政放权的过程中,如何真正形成有限的、有效的、有为的政府?这些问题还需要认真思考。如果各级政府仅重视GDP,仅强调通过城镇化或大量投资来拉动经济增长,而不回归政府

职能的本质,就永远不能解决入不敷出的问题,财政赤字和巨额债务就会持续存在。<sup>[3]</sup> 因此,必须强调地方政府不能进入竞争性领域,不能成为经营主体,而应着重于提供地方性公共物品,并通过其公共经济活动,确保公共利益。

举债是地方政府经济职能的重要体现,由此形成的政府债务,是为提供地方性公共物品而负有的债务。此类债务作为“公债”,从“公”的角度,要体现公共性和公益性;从“债”的角度,要体现偿还性和私益性。因此,在地方政府举债过程中必然涉及政府权力与债权人权利、财政与金融、经济与社会等诸多方面的关系,需要对其中涉及的矛盾或冲突加以化解。但无论是从政府职能还是从举债权行使的角度看,都应当更关注公共性和公益性。

地方政府债务,相对于企业债务或其他私人债务,具有政府性或公共性;相对于税收债权,具有偿还性;相对于中央政府债务,具有地方性。这种地方性,与地方政府的职能行使和地方性公共物品的提供,以及地方的经济发展水平、需要、财力等直接相关,它决定了举债的必要性、规模、可行性等问题。只有转变政府职能,真正明晰地方性公共物品的范围,才能更好地确定地方举债的规模,才能更好地防止由于不当扩大地方性公共物品的范围而带来的债务风险。

### (二)自身制度建设

要确保举债权的依法正当行使,还要加强政府债务方面的制度建设,尤其应注意提升立法层级和质量,厘清债务类型,将各类债务的依法举借、使用和偿还综合考虑,对举债权的行使实施系统控制。

#### 1. 提升立法的层级和质量

化解债务风险,必须加强制度建设,并严格遵循相关制度。从国外情况看,有些国家是通过财税法、金融法的相关规定来约束举债权,如美国的《证券交易法》《税收改革法案》以及各州法律,对地方政府债务管理都有较为详细的规定。此外,也有不少国家针对地方政府债务专门立法,如新西兰的《地方政府债务法》、日本的《地方公

如《巴西联邦共和国宪法》的第21条至30条,对联邦、各州、市的事权有明确规定;此外,该法还在第153条至第159条对上述各级政府可征收的类型及相关的税收分配等有非常具体的规定,从而使各级政府的事权行使能够有对应的财力支撑。

债法》等。

从总体上看,许多国家都侧重于从财政法的角度规范地方的举债行为。例如,波兰不仅在宪法中规定公共债务限额,还制定了专门的《公共财政法》对债务管理权限、债券发行、公债限额等作出规定。又如,巴西制定了专门的《财政责任法》及其配套法案,建立了政府债务预算和报告制度,并通过量化指标对地方政府债务进行约束。

就我国情况而言,尽管已通过《预算法》的修改,构建了中央和省级的举债权体系,但从债务法治的系统性看,除了《预算法》关于地方政府债务的原则性规定外,其他涉及地方债务的规定都是以文件的形式体现,整体的立法层次偏低,相关的制度体系很不健全。为此,我国有必要结合《预算法》的规定,将国务院及其职能部门的相关债务政策予以法律化,并构建专门的地方政府债务制度,对政府债务的限额审批、限额分配、规模控制、结构管理等做出规定,这是确保举债权依法正当行使的重要制度基础。

## 2. 厘清债务类型

举债权的依法行使,涉及不同的债务类型,对于中央债和地方债以及它们的各种具体类型,应分门别类地适用相关的制度,这对于避免发生区域性和系统性风险,防范和化解财政金融风险都非常重要。

地方政府债务问题的解决,尤其应当强调疏堵结合,分清责任,规范管理,为此,需要对地方政府债务做出相关分类。例如,从举债合法性的角度,应区分依法行使举债权而形成的合法债务,以及因举债行为不合法而形成的非法债务,并坚决遏制非法举债行为。又如,从债务主体的角度,还应注意区分政府债务和企业债务,切实做到谁借谁还、风险自担。此外,从发行与偿还渠道的角度,还应注意区分一般债务和专项债务,前者由地方政府发行一般债券融资,以一般公共预算收入偿还;而后者则由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。可见,要保障举债权的正当行使,就必须厘清债务类型,并根据相应的制度安排,既保障发债目标的实现,又保障举债风险可控。

## 3. 举债权行使的系统控制

国家对举债权的行使实行规模控制、用途控制和预算控制,并在各类控制中贯穿程序控制,

而覆盖举债、用债和还债全过程的系统控制,本身也是对举债权行使的重要约束。为此,国家提出对地方政府债务要实行规模控制,严格限定政府举债程序和资金用途,把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理,实现“借、用、还”相统一。

在举债资金的使用方面,我国《预算法》要求地方政府举借的债务只能用于公益性资本支出,不得用于经常性支出,从各地的支出情况看,交通运输、市政等基础设施和能源建设等方面的投入占比相对较大,这有助于提升举债资金的使用效益。此外,在债务偿还方面,《预算法》要求地方政府举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源,国务院也相应规定了许多具体措施,以保障债务的偿还。为此,还需关注财政的承受能力问题。地方政府举债权的行使只有与其财政承受能力相匹配,才能更好地防控风险,这与公私合作制(PPP)的情况也有类似之处。

举债权的行使是以政府的信用为前提的,因此,必须考虑偿还的风险。在对地方政府债务实现“借、用、还”的系统控制的基础上,建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度,无疑有助于防范和化解债务风险,因此,上述各类制度的建设也都亟待加强。

## 五、简短的结论

环顾全球,债务危机的阴霾至今仍笼罩着欧洲诸国,对此,斯密早已做出了预言。历史的经验一再表明,如果不对举债权进行切实有效的法律约束,则债务危机可能就在眼前。

为了有效防控债务风险和债务危机,必须基于举债权作为宪法上的权力以及重要的财政权的

《波兰共和国宪法》第216条第五项规定:“如果借贷、提供担保和财政担保导致国家公共债务超出国内生产总值(GDP)的3/5,则是不被允许的。”

例如,《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)、财政部《地方政府一般债券发行管理暂行办法》(财库[2015]64号)、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预[2015]225号)等。

在经济法领域,市场主体在纳税方面的承受能力,社会公众在价格方面的承受能力,政府主体在财政方面的承受能力等各类“承受能力”,都是非常重要的,需要特别关注。

“巨额债务的增积过程,在欧洲各大国,差不多是一样的;目前各大国民,都受此压迫,久而久之,说不定要因而破产。”参见斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),郭大力、王亚南译,商务印书馆1974年版,第474页。

性质,对其严格加以法定,同时,对于在法律上明确作出规定的举债权,还应依据宪法上的分权制衡框架,对各类举债权依法配置;各类法定主体均应依法正当行使其举债权,既不能滥用,也不能越权。上述各类主体举债权的行使,都需要有相关的制度保障,为此,国家既要外部完善中央与地方的分税制,并切实转变政府职能,又要从内部加强举债制度的自身建设。

由于债务风险会影响政治安定、经济稳定和法律秩序,因此,在举债权的确立和行使过程中,始终贯穿着债务风险防控的考虑,并在制度设计上体现着政治性、经济性和法律性的统一。其中,从法律的角度看,面对突出的地方债务问题,必须进一步强调对举债权的法律约束,强调其依法正当行使。

此外,在举债权的行使过程中,“宪法制衡”的框架非常重要。各类主体日益复杂的举债权的配置和运行,都应当遵循宪法上的分权制衡的精

神,以及具体的债务体制框架。针对实践中存在的突破现行法律规定的问题,必须通过完善相关制度予以解决,否则就可能引发或加大债务风险。为此,各级人大应切实发挥其在全国的债务总额确定或本级政府债务额度审批方面的重要作用,真正发挥监督的功能,使政府举债权的行使切实受到应有的约束。这样,随着政府债务法治水平的不断提升,以及相关制度的系统性和协调性的增强,债务风险的防控才可能更为有效。

目前,我国存在着政府负债和企业负债“双高”的问题,过高的债务负担对经济、社会、政治、法律等各个方面都会产生重要影响。面对“债务国家”时代存在的诸多问题,不仅要加强公债、预算、税收等财政法治的建设,还需要整体经济法层面的金融、产业、规划等方面的法治完善,以及基于政府职能转变所带来的相关体制的改革和宪法分权制衡的落实,这些都是我国未来相当长时期内需要着力解决的重大问题。

#### 参考文献

- [1]张守文.论“共享型分税制”及其法律改进[J].税务研究,2014,(1).
- [2]孙秀林,周飞舟.土地财政与分税制:一个实证解释[J].中国社会科学,2013,(4).
- [3]张平,刘霞辉.城市化、财政扩张与经济增长[J].经济研究,2011,(11).

[责任编辑:康敬奎]