

# 立宪主义视野下的 地方政府债务化解思路

陈 健 夫

(中南财经政法大学 法学院, 武汉 430073)

**摘要:**巨额的地方政府债务,影响了我国地方经济的发展,造成了巨大的经济风险。有效控制地方政府债务的继续增加是解决该问题的根本出路。中央政府对财权、事权的过度控制导致了地方政府财权、事权的不足,同级地方政府部门间财权的过于分散导致了举债权滥用,地方各级人大对同级政府的财政监督不利,地方政府职能转变之后导致的财政权与市场的分割不清,都是造成地方政府债务持续增加的原因所在。因此,从立宪主义角度出发,在法律的层面上完成纵向的财政分权、横向的财政分权和财政权与市场的分离,将是问题解决的基本思路。

**关键词:**地方政府债务;财政分权;立宪主义

**中图分类号:**DF2 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)01-0083-06

地方政府债务是指地方政府作为债务人承担的债务。它与中央政府债务相对应,是地方政府在经常性财政收支不足的情况下,为满足地方经济与社会公益事业发展的需要,根据本地区社会经济发展状况和资金短缺程度,在承担还本付息责任的基础上,按照有关法律的规定向社会发行的债务。尽管我国的预算法不允许地方政府举债,要求地方政府必须做到收支平衡,略有结余,但事实上,地方政府的债务却客观存在,而且数量巨大,“根据中国官方发表的首次针对地方财政收支的全国审计结果,中国各地方政府的债务总额达到 10.7 万亿元人民币(合 1.65 万亿美元)”<sup>[1]</sup>。巨额的债务使部分地方政府甚至连自身的“吃饭”问题都难以解决,更无力为地方的经济发展和社会建设提供充足的财政支持。此外,地方政府的巨额债务与地方政府孱弱的还债能力之间的矛盾所导致的呆账、坏账,一方面恶化了社会的信用环境,一方面又积累了庞大的金融风险<sup>①</sup>。

基于地方政府债务的过于庞大,以及其所产生后果的严重性,中央政府和各地方政府近年来都不断地尝试各种方法,努力控制和化解地方政府债务。如 2009 年 2 月,十一届全国人大常委会第十八次委员长会议听取了《国务院关于安排发行 2009 年地方政府债券的报告》,3 月 5 日,温家宝总理在《政府工作报告》中宣布“国务院同意地方发行 2000 亿元债券”。2011 年 6 月 1 日,又有消息称,中国监管当局准备清理 2—3 万亿人民币可能违约的地方政府债务,做法是将部分债务转入数家新创设的公司,并解除省级及市级政府机构出售债券的限制。一些地方政府也出台诸如将还债纳入政绩考核、推行会计委派制度等一系列措施来化解地方政府债务<sup>[2]</sup>。但是这些措施的效果都是有限的,我国地方债务的增长势头并没有得到很好的遏制。究其原因,这些措施都没有触及或解决地方政府债务产生的根本原因。这就导致了这些措施只能在短时期、小范围内部分地缓解地方政府的债务压力。要想化解地方政府的

收稿日期:2012-08-28

作者简介:陈健夫(1988—),男,吉林大安人,中南财经政法大学法学院宪法与行政法硕士研究生。

债务,就需要从两方面去考虑:一是化解存量债务,二是规范增量债务。在笔者看来,后者无疑是更重要的,如果没有做到对增量债务的很好控制,那么无论采取哪些措施来化解存量债务,效果都只是暂时的。因此要想从根本上解决我国地方政府的债务问题,必须从已经生成的地方政府债务着手,区分不同的地方政府债务类型,找出其产生的根本原因,进而形成一套系统化的、长效型的地方政府债务控制机制。

## 一 地方政府债务现状的成因

### (一)地方政府的财权与事权的不匹配

在笔者看来,造成地方政府债务数量巨大的最主要原因就在于:我国在宪政体制设计上对中央政府与地方政府之间的财权和事权的划分不明确,以及对地方政府之间纵向的财权和事权的划分欠缺关涉。宪法仅仅是原则性地规定“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”。从财权上看,宪法和法律对作为财权核心内容的征税权在中央政府和地方政府之间进行划分是欠缺关涉的。现有的法律中,只有《税收征管法》、《企业所得税法》和《个人所得税法》以法律的形式对征税问题做出了规定,而剩下的近80%的涉及税收的法律规范都是由国务院以条例或暂行条例的形式制定的,实际上国务院已经获得了税收上的绝对的主动权。中央政府主导的分税制财政体制改革,本着“使中央从财政收入的划分中适当多得一些,增加中央财力,增强中央财政的宏观调控能力”<sup>②</sup>的指导思想,将增值税、消费税、关税等数额大、增长稳定的税种划入中央税或中央与地方共享税,而地方政府有权征收的税种只是如农林特产税、契税等比较零星、稳定性差、增值潜力小的税种。从事权上看,分税制改革对中央与地方的事权作出了划分:中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所需的支出,以及由中央直接管理的事业发展的支出;地方财政主要承担本地区行政机关所需的支出<sup>[3]81</sup>。我们可以看出,除上述的中央财政承担的事项外,包括快速推进本地区经济发展、加速工业化和城市化进程,组织大规模公共基础设施建设以及发展地方的教育、医疗和文化等公共事业等所需巨大的事项都要求地方财政来承担。此外,中央政府为满足扩大内需的投资需求及

规避或转嫁国家宏观经济政策的风险等,常常要求地方政府进行配套投资。例如,为应对全球性金融海啸,中央政府在2008年提出了“4万亿经济刺激计划”,但这4万亿中由中央财政进行转移支付的资金只有1.18万亿,其余资金要求地方政府配套跟进。这无疑使得本已比较困难的地方财政雪上加霜,只能通过举债来完成中央政府的要求。据审计署的报告显示:中央投资资金平均到位率为94%,但其中有的项目按工程进度地方配套资金到位仅为48%<sup>[4]</sup>。这无疑从另一方面显示了地方财政的困难。并且,这种中央财政和地方财政的不平衡现象还在不断加剧。有数据表明:“1993年,中央财政占比22%,地方财政占比78%。1994年实行分税制改革,当年中央财政占比迅速提高到55.7%,地方财政占比下降到44.3%。此后的1995—2006年的12年间,中央财政收入占国家财政总收入的比例平均为52%,地方财政收入占国家财政总收入的比例平均为48%。到2008年,中央财政所占的比重进一步提升到53.3%,地方财政所占的比重进一步降至46.7%。”<sup>[5]</sup>在财权上移的同时,事权在小幅上移之后又有下移的倾向:“1993年,中央财政支出占比28.3%,地方财政支出占比71.7%。1994年分税制改革后,当年中央财政支出占比并没有随着收入占比的明显提高而提高,仅为30.3%,而地方财政支出占比仍高达69.7%。此后的1995—2006年的12年间,中央财政支出占国家财政总支出的比例平均为29%,地方财政支出占国家财政总支出的比例平均为71%。到2008年,中央财政支出所占的比重进一步降低到21.4%,地方财政支出所占的比重仍高达78.6%。”<sup>[5]</sup>地方政府间纵向的财权、事权划分方面就更加混乱,甚至连像中央政府与地方政府之间的分税制都是没有的,上级地方政府为了缓解自身的财政压力,就会“剥削”下级地方政府,而这种财权与事权划分上的混乱,直接导致了我国“中央财政蒸蒸日上、省级财政稳稳当当、地市财政摇摇摇晃、县级财政喊爹叫娘、乡镇财政集体逃荒”的不良局面。

### (二)地方政府职能定位不清

从面对地方政府债务的分类,可以看出,我国地方政府的债务按市场化属性分类,可分为无收益的公益性项目举债、有收益的公益性项目举债、竞争性项目举债和非项目举债。据有关学者统计,其中

的竞争性项目举债在地方政府的总债务中占了较大的份额,其中省市一级相对来说还不是很大,越到基层政府,这一比重越大,在很多地方这一比重都高达60%以上,有的县市甚至接近80%<sup>[6][151]</sup>。从中不难发现原因在于:我国地方政府的管理体制改革进展缓慢,政府职能转变滞后,政府与市场的职能分割不清、边界模糊,地方政府的“全能”和“无限”问题依然没有得到根本性解决,没有真正从一些营利性和竞争性领域实现应有的退出,涉足了许多本应由企业、社会团体主导的私人产品和准公共产品领域,承担了大量额外负债。如由于当前地方政府的自身利益与本地区经济实力的强弱联系紧密,地方政府基于本地区经济利益,大量从事经济和经营活动,盲目追求产值、流转税收增长而不断扩大投资、兴办企业,搞各种经济开发区建设、房地产开发等,承担了大量应由市场主体承担的风险,既降低了财政资源的配置效率,又加重了财政支出负担,形成大量额外负债。

### (三)地方政府举债权的分散和无序状态

有学者对我国地方政府债务进行分类研究,并按照一定标准将地方政府债务划分为几类。其中按举债主体分类可分为政府部门、政府机构和全额拨款事业单位债务,差额拨款事业单位债务,融资平台公司等企业债务;按照举债形式可分为财政直接内债,政府性内债,政府其他部门内债,政府外债和政府担保债务;按债权类别可分为金融机构贷款、债券,上级财政转贷和其他欠款<sup>[7]</sup>。从上面对地方政府的债务分类不难看出,我国地方政府债务的举债主体和举债形式具有多样性的特点,既有政府部门债务,也有事业单位债务、融资平台公司债务。而在地方政府部门的债务中既有财政直接内债也有政府其他部门内债。这种举债主体和举债形式的多样性说明我国各级政府的财权还没有统一,进而导致了我国地方政府债务管理的分散和无序。举债权的分散,既可能导致地方政府债务规模的扩大化,又可能导致因为主体复杂、形式多样而难以监控,最终形成巨大的债务风险。

### (四)现有行政考核体制导致的错误的政绩观

现行的地方官员考核制度存在着“重视硬件建设、轻视软件建设”,“重视物质业绩、轻视财务考核”,“重视资金投入、轻视效益评价”等错误的倾向。再加之我国的地方领导干部,尤其是主要领导干部,

调动过于频繁,任期短暂,因此很多地方领导干部急于在有限的任期内作出“政绩”,而耗资巨大的“形象工程”和“政绩工程”就势必成为领导干部们的首选。例如原安徽省阜阳市委书记王怀忠认为,只能停小飞机的阜阳机场与把阜阳建成“国际化大都市”的目标不符,有损形象,为此耗资3.2亿建起了一个阜阳机场,可机场建成后只勉强维持运营了一年,如今该机场更是杂草丛生。“据有关部门估计,王怀忠的一系列政绩工程使阜阳财政负债达20多亿元,相当于目前财政可支配收入的5倍,透支了阜阳未来10年的财力”<sup>[8]</sup>。地方领导这种好大喜功的做法,直接导致地方政府的财政透支,并依靠举债来维持地方政府的运行。

### (五)地方政府的财政浪费

地方政府的财政浪费对地方政府债务的影响是间接的。地方政府一般首先要解决的是自身的“吃饭”问题,如果地方政府将大量的财政收入浪费在了自身的维持上面,那么它就不得不依靠举债来完成发展地方经济和建设地方公共事业。我国地方政府的财政浪费主要表现在两个方面。其一,机构重叠,人员臃肿,财政供养人口数量巨大。以河北省为例,从1995年到2003年间,财政供养人口从157万增加到219万,这个增量相当于一个中等规模的县的人口总和<sup>[9]</sup>。且其中不乏辽宁省铁岭市9名副市长、20名副秘书长,河南省新乡市11名副市长、16名副秘书长这样的职位重叠现象。其二,“三公消费”数额巨大。2004年8月3日,《检察日报》就曾报道,“湖南省衡南县是个财政穷县,历年财政累计负债高达7亿元。就在这样一个地方,不少干部近年来却争先恐后地坐上了崭新的广州本田、帕萨特等中高档轿车。据统计,去年该县花费近500万元置换新车。有些部门的‘官车’每年行驶里程3万至4万公里,成为换车的主要理由”<sup>[10]</sup>。

### (六)地方政府债务的监管机制不健全

在笔者看来,现代国家中任何一套成熟的监管制度首先始于完备的法律规定。我国《预算法》明文规定:地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。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。《担保法》及最高院的司法解释也明确规定,国家机关违反法律规定提供担保的担保合同无效,可见我国立法的本意是要构建一套地方政府不举债的制度。然而,囿于前述地

方政府发展的需要,以及地方政府或领导的私利目的,地方政府在自身财力不足的情况下难免有借债的欲望。而我国的立法虽然规定了不许举债,却对地方政府的变相举债如何监管没有关涉。现实情况就变成了地方政府大肆举债,而中央政府和各级人大视而不见,法律的禁止性规定成了一纸空文。

虽然我国立法试图建立一种地方政府不举债的制度,然而实践证明是难以行得通的。学界也对此进行了反思,现在主流的观点更倾向于:既然无法对地方政府的各类变相举债行为作出实质性的硬约束,而且在合理监管之下的适度举债又对地方有益无害,那么为何不效仿国外的经验,允许地方政府举债?实际上,我国的现实问题已经不是地方政府能否举债,而在于地方政府大量举债与相应的监管机制不完善的巨大矛盾。较之国外成功经验,我们的监管机制主要存在如下缺陷:首先,缺乏统一的债务数据统一平台,有关地方政府债务的数据信息由不同部门分散管理,不利于对地方政府债务的宏观把握和总体监控;其次,除中央代发的国债外,地方政府债务尚未列入年度预算,也未向人大报告,政府的自主权过大,举债的盲目性难于控制;再次,地方政府债务的风险预警体系,即世界范围内成功的地方政府债务监管机制,在我国还没有建立;最后,地方人大和各级审计部门没有切实履行其自身的监督职责。

## 二 基于立宪主义的地方债务化解思路

立宪主义作为一种价值目标,同时又是一种手段,它强调用宪法和法律来规范政府的产生和运行,要求宪法和法律对政府的权力范围作出明显的界分。将立宪主义适用于我国的财政体制,进而解决目前我国地方政府的债务问题,就要求通过宪法和法律的规定,完成纵向的财政分权和横向的财政分权,完成财政权与市场的明确界分,而不是像现在这样笼统地将财政权力交给中央政府进行支配,使地方政府的财权一方面得不到有效的保障,另一方面地方政府的财政权又被滥用,从而也得不到有效的监督。

### (一)立宪主义下的纵向财政分权

从前面分析可以看出,地方政府的财权与事权的不匹配是导致地方政府债务大量产生的最主要和根本性的原因所在。因此要想在制度上成功地控制住地方政府债务的过分产生,现有的财政分权体制

必然首当其冲。正如前面所述,分税制改革后我国的财政分权其实只是一种“财政放权”。就目前的情况看,这种分权模式存在两方面的问题:“首先,从财政分权的内容上看,中央与地方的权力明显不对称,对地方财力的剥夺过于严重,造成地方政府入不敷出,无力负担基本的公共开支;其次,从财政分权的程序上看,中央与地方之间缺乏规范的博弈。财政分权的内容没有通过立法程序,而是由中央政府的规范性文件加以规定。从宪政的角度看,决定纵向财政分权方案的主体,必须是超越于中央和地方政府。由此可知,制定财政收支划分法是势在必行”<sup>[11]</sup>。当然,这里所说的财政收支划分法主要是指由全国人大以法律的形式,在统筹中央政府和地方政府的财政需求的基础上对中央政府和地方政府的税种、税基和税率做出明确的划分和界定,避免优质税种向中央的过分集中,也避免中央政府对地方财政的无限度干预。

但是,在笔者看来,仅仅在法律上对中央政府和地方政府的税收权进行界分还是不够的。地方政府的财权与事权的匹配是控制地方政府债务的有效手段,也是我们追求的目标所在。然而,地方政府的事权范围是难以具体化表现在成文的法律规范之中的。因此,为了达到地方政府财权与事权的匹配,科学、规范的转移支付制度就必须建立。从我国目前的现状看,政府间的转移支付制度是存在的,但是不完善。我国并没有转移支付法的存在,现实的转移支付制度完全是中央政府主导下的转移支付,存在着支付结构与方法不尽合理、支付形式杂乱无章、审批程序不严格等严重问题,而这些问题的解决都有待于一部科学的、系统的转移支付法的出台来予以解决。

此外,地方政府间的纵向财政分权体制的缺失,也是导致基层政府财政状况极为恶劣的重要原因。因此,笔者上面所强调的统一的税收法律制度和转移支付法律制度中所包含的内容就不应该仅仅包含中央政府与地方政府之间的财政分权,还应该对地方政府纵向间的财政分权予以规定。

### (二)立宪主义下的横向财政分权

通过横向的财政分权来达致对地方政府债务控制,主要包含两方面内容:其一,举债权在政府部门内的确定和统一;其二,人大的财政监督权的完善。

首先,笔者在上文已经说明,我国地方政府债务

具有举债主体的复杂性和举债形式的多样性,其中折射出我国地方政府部门之间举债权的分散,和由此导致的地方政府债务的分散和无序。在处理政府间的纵向的财政分权时,我们所遵循的原则是财权与事权的匹配;然而在一级政府内部的不同部门之间进行横向的财政分权,这一原则的合理性就不存在了。事权应该在各个政府部门之间进行分配,各司其职,各尽其责,这是不言而喻的;而财权则应该集中统一掌握在本级政府手中,由本级政府进行统一的运作和调控。作为财政权的一项重要内容的举债权,则更应该由各级政府统一控制,具体可以指派本级政府的财政部门实行。举债权的统一,一方面可以避免举债权主体分散情形下导致的各部门为了自身的部门利益而滥用举债权的情形,能有效地控制政府的债务总量;另一方面,举债主体的单一化,也有助于举债形式的简单化和举债过程的规范化,为监管地方政府的债务提供便利的条件。

其次,仅仅依靠政府自身的控制,还是不足以实现把地方政府的债务控制在合理的范围内。横向的财政分权还要强调财政监督权与财政执行权的分离,在我国现有的宪政体制下,地方各级人民代表大会作为权力机关选举产生地方各级人民政府,当然享有对地方政府的监督权,同时也是财政监督权的最理想的享有者。根据《宪法》第九十九条规定,地方各级人大对同级政府的财政权的监督主要表现在:审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们的执行情况报告。然而由于《预算法》第二十八条规定的“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字”,所以我国的现实做法是地方政府的债务并没有列入政府的年度预算,也没有向人大进行报告。再加之现有的预算编制粗糙、内容简单,预算编制的时间晚、周期短,编制的程序不规范,支出分配的透明度不够等制度缺陷的存在,事实上人大的财政监督权是很难实现的。因此,对现有的财政预算制度作改进是极为必要的。既然从世界范围看,地方政府的债务是不可避免要发生的,那么就没有必要在法律上强制地方政府在预算中不列赤字,这样既不能限制地方政府举债,反而促使地方政府进行各种变相举债,更加不利于监管。如果在法律上允许地方政府举债,那么也不应该是无限制,在笔者看来,政府的举债备案制度将是有益的。此外,地方各级人大对同级政府的

债务监督作用,不仅仅体现在对财政权的直接监督上,还表现为对与财政权相对应的政府的事权的监督上。从前面对地方政府巨额债务的成因分析来看,滥用事权导致的财权滥用也是重要原因。从现有的宪政体制出发,无论是不切实际的大型工程,还是不符合宪法和法律规定的冗余的人事安排,都属于人大可以进行监督的范围,重要的是人大应该切实地履行自身的监督职责。

### (三)立宪主义下的财政权与市场的分离

地方政府强烈介入竞争性经营领域的欲望,是我国在财政转型期和政府转型期的一大弊病,也是造成地方政府债务激增的一个重要诱因。这种“财政权与市场之间的界限不明,财政越位和缺位是同时存在的。越位意味着不必要的财政开支,意味着对公民财产权的过度侵害。而缺位则意味着行政经费的短缺,和对公民财产权保护的不足”<sup>[11]</sup>。因此必须从根本上解决地方政府的投资举债冲动,而政府职能的转变、找准政府的定位将是唯一的解决途径。地方政府活动范围的合理化与支出行为的规范化,是缩小地方政府债务规模、降低地方政府债务不确定性风险的关键环节。首先,应合理界定和划分地方政府的职能范围,准确把握政府与市场的边界,将政府职能逐步转到提供公共产品和公共服务上来;其次,规范地方政府官员的行政行为,实行严格的债务投资决策机制和责任追究制度,以规范的形式明确项目责任人应承担的管理和偿债责任;此外,规范地方政府的担保行为,坚决制止地方政府违规担保承诺行为,防止政府部门随意担保带来的不良后果。

尽管无论是中央政府还是专家学者都一直在强调我国地方政府债务还处于可控的范围之内,但是不尽快找到控制地方政府债务激增的办法,终有一日债务总额会突破这一范围,因此未雨绸缪,尽早着手改革现有的不具有合理性的制度,在控制增量债务的基础上,努力化解存量债务才是地方政府的当务之急。虽然本文提出了控制我国地方政府债务增长的办法,但只是一种思路上的分析,并不关涉具体的制度设计,因此,还有待于学者们在制度层面进行完善。此外,囿于学识所限,总结地方政府债务成因难免疏忽,也还有待学人的进一步补充。

## 注释:

- ①地方政府通过对控股或全资的金融机构的行政干预、借款垫付地方债务是各地普遍存在的现象,地方债务向金融机构转移导致地方金融机构财务状况恶化,金融风险增加。
- ②具体表述参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》的相关规定。

## 参考文献:

- [1]欧阳德,吉密欧.中国地方政府总债务达10.7万亿人民币[EB/OL]. [2011-06-28]. <http://www.ftchinese.com/story/001039310>.
- [2]苏忠林.我国地方政府债务问题研究——以重庆市铜梁县化解政府债务的做法为例[C/CD]//中国行政管理学会.“落实科学发展观推进行政管理体制”研讨会暨2006年年会论文集.北京:中国学术期刊(光盘版)电子杂志社,2010.
- [3]李冬梅.中国地方政府债务问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2006.
- [4]朱宇.4万亿经济刺激计划配套投资受限地方财力[N].中国证券报,2009-06-02.
- [5]刘晓萍.目前我国财税体制改革进展及主要问题分析[J].中国经贸导刊,2010,(4).
- [6]张馨.透视中国公共债务问题:现状判断与风险化解[M].北京:中国财政经济出版社,2004.
- [7]裴育,丁德铭,刘素合,王景东,牟遥.地方政府债务风险及其化解问题研究[C/CD]//江苏省外国经济学说研究会.2010年学术年会论文集.北京:中国学术期刊(光盘版)电子杂志社,2010.
- [8]瞭望东方周刊:谁在阻止节约型社会的建立[EB/OL]. [2011-07-06]. <http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/review/955173.htm>.
- [9]袁飞,陶然,徐志刚,刘明兴.财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀[J].经济研究,2008,(5).
- [10]何向东.衡南县年财政累计负债高达7亿元,去年却敢花近500万元置换新车“公款乱消费”法律应该说话[N].检察日报,2004-08-03(05).
- [11]熊伟.宪政与中国财政转型[J].法学家,2004,(5).

## On Debts Dissolving of China's Local Government from the Perspective of Constitutionalism

CHEN Jian-fu

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan, Hubei 430073, China)

**Abstract:** The high level of local government debts hinders local economic development, and forms huge economic risks. The best way to solve the problem is the effective control of new debts. As local government's financial power and administration power are over-controlled by the central government, local government cannot operate efficiently. The ineffective supervision of local people's congress on local government's financial power and the over-involvement of local government in local market are the main reasons for the increase of local government debts. So from the perspective of constitutionalism, the basic idea of controlling local government debts lies in the proper division of financial power between central government and local government, and between different local government departments. Moreover, to separate local government from market should also be considered.

**Key words:** local government debts; fiscal decentralization; constitutionalism

[责任编辑:苏雪梅]