

# 财政分权视角下地方政府债务 责任追究制度的构建

岳红举

(河南大学,开封 475004)

**内容提要:**地方政府债务责任追究制度面临《财政违法行为处罚处分条例》责任条款失效、配套体系缺失以及内部化、行政化等困境,导致债务总量激增、隐性债务泛滥、支出效率低下以及违法举债担保事件频发等问题。作为债务管理体制的核心内容,责任追究制度不仅是地方财政事权,更是中央财政事权。基于绩效管理的全面实施,责任追究制度应立足于绩效管理与债务管理的一体化,构建合法性与合理性并重、债务收入与债务支出并重,以及微观、中观与宏观并重的债务问责路径。

**关键词:**财政分权 地方政府债务 责任追究制度 预算法

**中图分类号:**F812.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0077-08

## 一、引言与文献综述

截至2020年11月末,我国地方政府债务余额已经高达25.6万亿元,其中一般债务和专项债务分别为12.71万亿元和12.85万亿元。按照财政部公布的数据,一般债券剩余平均年限6.3年、专项债券7.5年,平均利率都为3.51%,两项债务每年分别需要还本付息2.09和1.85万亿元。以2019年地方政府一般公共预算收入10.1万亿元、政府性基金预算收入8.04万亿元计算,两类债券每年需要偿还的本息占比分别高达21%和23%。在大规模减税降费和新冠疫情常态化防控背景下,财政收入增长缓慢而刚性支出增加,财政可持续面临巨大压力。根据《国

务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,审计抽查的18省以及所辖36市县仍存在债务结构不合理、专项债券支出绩效低下等问题,其中10个地区仍然存在违规担保、集资、承诺还款或者约定以政府购买服务名义支付建设资金,以及对社会资本兜底回购、固化收益承诺等诸多问题,违法债务高达83.99亿元。一边是债务总量激增、还本付息压力加剧,另一边是支出效率低下、违法举债担保事件频发,系统性风险持续增加,反映出当前的地方政府债务责任追究制度仍存在较大缺陷。

国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)已经明确提出,中央政府实

〔收稿日期〕2020-10-20

〔作者简介〕岳红举,经济学院副教授,博士,研究方向为财政理论与财税法。

〔基金项目〕教育部人文社会科学研究青年项目“公共财产法视域下地方政府债务治理研究”(19YJC820069);河南大学哲学社会科学创新团队培育计划资助项目。

施“不救助原则”，各省级政府“对本地区债务负责任”。国务院《关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）提出将政府债务作为政绩考核的硬性指标，并以政府主要负责人为第一责任人，“建立考核问责机制”。2021年4月，国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》要求加强督查审计问责，严格落实政府举债终身问责制和债务问题例查机制。

如果仅仅要求省级政府对本辖区债务负责任，在中央不救助前提下，省级政府“负总责”是否会导致其承担兜底责任？按照同样的逻辑，当省级政府也实施不救助原则，如何确保省级以下地方政府各负其责？正如张婉苏（2016）提出的疑问，中央不救助缺乏实施的必要条件，省级政府不救助也面临同样的问题。而且，省级以下地方政府即使不享有债券发行权，但并不妨碍其仍可以利用融资平台、PPP或者部门担保等违法情形规避监管。岳红举、陈军（2021）就认为，当前省级以下财政管理体制调整权限仍取决于省级政府，在省级以下财政事权与支出责任还难以有效划分边界的前提下，必然会导致市县政府的“跑省钱进”。依据权责一致原理，如果地方政府在被赋予债务权力的同时，理应受到相应债务责任的约束，地方政府才可以被看成“责任政府”（成涛林、孙文基，2015）。因为债务权责分离与否，对债务风险生成及防范具有至关重要的作用（伏润民、缪小林，2014）。否则，极易产生非理性的机会主义行为，导致债务超常规增长。

动员千遍，不如问责一次。建立和完善地方政府债务责任追究制度，既是防范债务风险的有效制度，也是落实《预算法》规定的重要举措，更是当前国家治理建设的核心问题。基于以上思考，本文通过探讨当前债务责任追究制度所面临的现实困境，试图从微观、中观和宏观三条路径探讨责任制度的构建。本文可能的创新在于：一是探讨责任追究制度，完善了债务管理体制；二是分析全面绩效管理

与债务收支管理的一体化，完善了债务责任体系；三是阐释债务问责制度的路径选择，完善了财政分权理论。

## 二、地方政府债务责任追究制度的现实困境

设置责任追究制度的目的不是对于已经造成的损害进行补救，而是通过对行为人的制裁，促进债务管理科学化、民主化、法治化。如果违法违规事件频发而处理结果又与之不匹配，势必导致逆向激励和机会主义。国务院办公厅印发了《地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）、财政部制定了《地方政府性债务风险分类处置指南》（财预〔2016〕152号）等文件，针对债务风险控制防控、预警和处置等进行了具体安排，但对责任追究制度，虽然国发〔2014〕43号和45号等文件都要求建立债务问责机制，但却一直没有出台有效的专门制度。

（一）《财政违法行为处罚处分条例》部分责任条款失效

地方政府债务违法举债担保现象频发，凸显监督问责不力。当前对债务违法违规行为，一般适用《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令第427号），由县级以上财政部门、审计机关行使处理、处罚决定，由监察机关或者任免机关给予行政处分，涉及党员干部的，另外进行党纪处理。但针对国家机关及其工作人员的违法担保问题，该《条例》规定明显低于《预算法》的规定。因为按照该《条例》第10条的规定：对单位违法担保的，给予警告或者通报批评，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予“警告、记过或者记大过”处分；造成损失的，给予“降级或者撤职”处分；造成重大损失的，给予“开除”处分。而《预算法》第94条规定：对各级政府、各部门、各单位违法举借债务、提供担保的，“责令改正”，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予“撤职、开除”的处分。依据新法优于旧法、

上位法优于下位法原则,在新《预算法》生效之后,该《条例》的相关条款与上位法相冲突,已经丧失了适用的效力,违法举债担保问题就应该适用《预算法》的规定,只有“责令改正、撤职和开除”三个选项。

2017年我国地方政府债务违法违规行为问责的先河开启,财政部陆续公开了部分省市的处理结果,但从财政部通报的典型案例中,我们可以发现,部分省市仍没有遵守《预算法》规定,更没有对债务支出效率低下问题做出明确的处理意见。如部分地方政府通过政府常务会议纪要形式要求财政部门违法举债担保,经财政部向省级政府反映后,后者只是约谈了下辖的政府机关,并严肃批评、书面检讨。个别地区虽然都认定具体负责举借债务和担保的融资平台负责人为直接责任人,但也只是分别给予党内严重警告、行政降级或者行政撤职处分,远远低于《预算法》对“负有直接责任的主管人员和其他直接责任人”所要求的“撤职、开除”两个处分选项。

## (二)债务责任追究制度配套体系缺失

《预算法》第94条虽然明确了债务违法举债担保的法律责任,但缺乏实施主体、追责程序等配套规定,属于可问责性的静态列举,并未建立起动态的问责机制,导致违法行为难以有效问责。新颁布的《预算法实施条例》第94条也只是对突破债务限额的举债行为进行处分,并未涉及不突破债务限额的举债担保行为。由于《预算法》明确规定地方政府举借债务的惟一渠道只能是省级政府统一发行政府债券,从而排除了其他任何举债行为。所以,即使不突破债务限额,非债券形式的举债行为仍属于违法行为,应当遵照《预算法》第94条的规定执行。但至于何为“负有直接责任的主管人员和其他直接责任人”,由于《预算法》并未明确,而《预算法实施条例》也并未细化,导致债务违法举债担保案件在责任追究中,呈现出不同名义的责任人,也难以直接适用《预算法》所规定的处分现象。如财政部通报的

典型案例中,既有“负有相应的直接责任”“负有直接责任”,也有“负有重要领导责任”“负有主要领导责任”“负有领导责任”,还有“负有相关责任”“负有其他相关责任”等字样,甚至是个别地区只将处罚处分结果直接公开,而未对责任人类型加以区分(周晓亚、万晓萌,2019)。

现实实践中,违法举债担保行为往往都是由地方党委、政府常务会议甚至是地方人大常委会决议等形式集体决定,遇到责任追究时,往往无法找到具体的责任人。《预算法》规定的“责令改正”又难以有效遏制道德风险,责任追究所规定的“撤职、开除”又未能区分违法情节、后果、责任人范围等因素,难以有效认定直接责任的主管人员和直接责任人。部分地区只是将具体落实上级指令的下级部门予以处理,难免给人以“替罪羊”的负面印象,必然面临下级官员和社会公众的非议。如财政部通报的几起典型案例中,责任认定中普遍将地方政府下属的融资平台领导或者国资管理部门领导定义为负有直接责任的主管人员,而要求或者命令其违法举债融资的上级领导和部门却置身于外。

国发〔2014〕43号和45号等文件虽然提出建立债务问责制度,但追究责任的法律依据,以及追究责任的实施机制仍然缺乏法律和行政法规的配套规定。国办函〔2016〕88号也只是概括性地重申依法依纪追责,并纳入官员政绩考核等。即使财政部印发了《地方政府一般债务预算管理办法》(财预〔2016〕154号)和《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号),规定违法举债担保情节严重的,由财政部暂停相关地区债券发行资格。但财政部的两个《办法》仍未明确具体违法情形,而且也只能就省级政府债券发行实施总量控制,省级以下债券分配仍依赖于省级政府,财政部的规定缺乏可操作性。可见,针对地方政府债务违法行为的责任追究,当前还未形成有效的法律法规配套体系,单纯地依赖于财政部的规范性文件,势必面临法律位阶不高、权威性不强、执行效

果差等重重困境。

### (三) 省级以下责任追究的内部化、行政化

秉承“开前门、堵后门,防止系统性风险”理念,新《预算法》对地方政府举债权进行适度放开,本身就是对“一级政府一级预算”原则的落实,也是对地方政府财政自主权的尊重(楼继伟,2018)。然而,基于不救助原则考虑,中央试图将地方政府债务的主体责任划归地方政府,以至于将责任追究制度也交由地方政府自主制定,中央除了对地方政府债务余额的限额管理外,目前还没有其他有效的管控渠道,难以有效遏制地方政府的机会主义和道德风险。当前地方政府债务无论是存量、增量还是违法违规行,均呈现出高发事态,已经表明目前的监督问责机制难以有效应对,亟需在体制机制上加以强化,并形成举债权与举债责任相匹配的权责结构(周小付、李鹏,2015)。

分析我国对债务违法违规行为的处理过程,我们就可以发现,当前案件多数是由财政部驻各地监管局发现并上报给财政部,财政部也往往只是将具体案件移送省级政府,交由省级政府层层批转给下级政府,或者只是由省级政府将案件内部化处理,出现“大事化了、小事化无”的情形。由于财政部与地方政府之间并无直接的隶属关系,财政部没有直接处理地方领导的管理权限,财政部发现违法举债、担保之后,均是通过与省级政府沟通之后交由后者处理。一方面,这反映出财政部缺乏直接处理地方政府违法违规行为的法律依据,另一方面也反映出省级政府的袒护心理。如山东某地通过政府常务会议的形式违法举债,经财政部向山东省反映后,山东省政府只是对负有重要领导责任的常务副市长李某给予党内警告处分,负有主要领导责任的市长谢某异地平调,并未给予任何处分。由于该城市属于省直管县,在处理此案件的过程中,足可以看出省级政府的袒护心理。虽然这有助于保护能作为并积极作为的领导干部,但崔军(2011)认为,属地管理所滋生的地方保护也明显呈现严重的行政内

部问责倾向,违背了法律的严肃性,客观上会导致今后其他地方同样采用此类做法,产生逆向激励。

## 三、地方政府债务责任追究制度是中央还是地方财政事权

新修正的《预算法》第35条第5款规定:“国务院建立地方政府债务……以及责任追究制度。国务院财政部门对地方政府债务实施监督。”财政部只是实施债务“监督”而非“管理”职能,可以看出,该法试图将地方政府债务管理作为地方政府独立的财政事权,从而也将债务责任作为地方政府独立的财政责任,进而与中央财政责任脱离,这也契合了国发[2014]43号和45号提出的“中央不救助”“省级政府负总责”“地方政府各负其责”的基本宗旨。但“中央不救助”,是否就意味着放任于地方政府自我管理、自我救助、自我负责,还值得商榷。

### (一) 国务院建立责任追究制度是“应当”还是“可以”

单从字面含义分析,《预算法》授权国务院建立债务责任追究制度,既可以理解为“可以”,又可以理解为“应当”,前者是对国务院自由裁量范围的授权,后者则体现出对国务院管理职责的明确。在“可以”的含义下,国务院既可以选择“作为”,又可以选择“不作为”;而在“应当”的含义下,国务院则只能选择积极“作为”,逐步建立和完善责任追究制度。但若从《预算法》第35条呈现的逻辑结构来看,授权国务院建立责任追究制度的前提是授权地方政府举债权,以及排除债券发行之外的任何担保和举债情形,如果属于“可以”,那就没有必要再利用第5款来约束国务院了。所以,该条款的文义解释仍应指向“应当”。

如果换个角度,从法律条文设置的目的性分析,国务院建立债务责任追究制度,则也理应属于“应当”。因为《预算法》在赋予地方政府举债权的同时,也从债务形式、举债规模、预算管理、偿债来源、支出方向等进行约束,说明地方政府举债权并非地

方政府独立财权,还应服膺于中央意志,国务院势必需要从责任制度上完善债务管理体制。一方面,地方政府债务能否顺利偿付不仅关乎地方政府信用,而且直接影响金融体系的稳定性,而这都与中央政府的政治责任相联系。地方政府债务的违法违规行势必诱发债务泛滥,进而危及金融市场和宏观经济的稳定,加剧了中央政府的隐性兜底责任。另一方面,当前地方政府发行政府债券的总量还需要遵守国务院的限额审批,在中央和地方政府间财政事权与支出责任边界划分还不明确的条件下,地方政府举债权仍非独立意义的财政事权。以至于《预算法》在赋予地方政府适度举债权的同时,明确要求财政部对债务履行“监督”职能。所以,地方政府债务问题并非纯粹是地方问题,更是中央问题,尤其在当前债务总额快速增长、隐性债务泛滥、违法违规事件频发的情况下更是如此。

(二) 中央建立责任追究制度既是法定义务也是法定事权

新《预算法》授权地方政府举债权的规定已经实施多年,但仍面临债务问责机制难以落地的困境。探究根源,一方面,可能源于中央对地方政府债务违法违规问题严重性的认知偏差。如财政部通报的诸多违法举债担保案例中,绝大多数问责结果不符合《预算法》的规定,说明中央认为即使存在违法违规行为,但当前的责任追究机制能够有效化解。另一方面,也可能源于债务责任追究制度建构的难度较大,涉及人大预算监督、司法监督等政治体制问题(马海涛、崔运政,2014)。虽然各级地方人大、政府可就债务违法违规行为制定责任追究制度,但地方性法规、规章等规范性文件的效力层级难以克服官员利益、地域竞争所产生的张力,更难以应对债务主体多元化、责任形式复杂化等特点。

纵观财政分权体制相对成熟的国家,无论地方政府举债行为是属于地方自主决定还是交由中央政府统筹安排,联邦制和单一制国家都普遍通过中央立法形式,明确举债权限、支出用途、偿还保障以

及风险预警、防控、责任追究等制度内容。债务管理制度制定属于中央和地方的共同事权,只不过联邦制下中央普遍通过议会立法来明确,而单一制下中央更多依赖于管理体制、监控指标以及责任承担等行政法规的方式,构建起中央与地方政府间债务管理的对话与协商平台(岳红举,2018)。

按照梁慧星(1996)的理解,通常意义上,责任有两种含义,一种为法律义务,指法律关系主体应为或者不为一定行为的限制或者约束,另一种含义为法律责任,指不履行法律义务而应承担的不利法律后果。就法律义务而言,地方政府债务是国家的治理基础和重要支柱之一,在建立国家治理能力和治理体系现代化的语境下,作为中央意志的代言人,国务院负有不可推卸的制度制定职责。而且《预算法》第35条明确要求财政部对地方政府债务实施“监督”,也从侧面说明了建立债务责任追究制度,当属国务院的法定义务。而就法律责任而言,当义务主体拒绝履行其职责,或者放任该职责履行所导致的危害,必然产生对其不作为的问责。具体而言,《预算法》是全国人大的专属性立法事权,国务院作为全国人大选举出的中央管理机关,必然需要服从全国人大意志并依照立法授权积极履行其法定事权,否则便产生相应不作为的法律责任。

由此,对于国务院而言,建立地方政府债务责任追究制度,便意味着《预算法》授权的自主裁量性必然让位于法律强制性,国务院应当按照立法的基本要求,将其作为中央与地方的共同财政事权,及时、科学的制定债务责任追究制度。而对于全国人大而言,解决行政官员利益固化,增强债务问责机制的权威性,真正发挥代议制民主监督的实质性作用,核心问题还在于完善债务责任体系,建立起债务多元治理的长效机制。

#### 四、地方政府债务责任追究制度的构建路径

法律的生命在于实施,缺乏责任追究制度的

《预算法》难免出现“不带牙齿法律”的尴尬境地,而缺乏有效问责机制的债务管理更是当下违法事件频发、隐性债务泛滥、支出效率低下、债务总量激增等问题的直接原因。党的十九大报告提出,构建“全面规范透明、标准科学、约束有力”的预算制度,并将全面绩效管理作为债务管理制度建设的基础,为责任追究制度的构建提供了具体方向。

### (一)合法性与合理性并重的债务问责

合法性是地方政府举债权的前提,但绩效管理所追求的合理性,通过可衡量的债务绩效评价来约束地方政府举债冲动,已经成为促进政府官员自觉高效履行公共受托责任的主要工具之一。一方面,绩效管理以结果为导向,通过将债务收支的绩效评价结果作为下一年度债务预算安排和官员政绩考核的重要依据,能够有效促进债务收支合法有效(尚虎平,2015)。另一方面,绩效管理又以财政分权为激励,通过中央与地方在债务管理、监督以及绩效考核等活动中的不同权限划分,促进中央统一领导前提下,发挥中央和地方“两个积极性”。因为按照冀云阳等(2019)的分析,地方政府债务风险化解不仅与中央和地方政府间财政支出责任划分的规范性直接关联,更需要将其纳入地方政府政绩考核体系,形成“举债必问效、无效必问责”的绩效管理机制。

秉承“控权法”理念,新《预算法》适度放开地方政府举债权的同时,要求各级地方政府债务经过人大常委会审批,通过预算法案的法律效力约束政府举债冲动,而且只是赋予了省级政府统一发行政府债券以及转贷市县的合法性,地方政府债务管理还需要符合《预算法》对绩效评价的基本要求,遵循财政部对债务管理合理性的监督。尤其是专项债务,主要支撑有一定收益的公益性事业,显然不同于一般债务的发展目标,对资金合理性的追求必然需要将其作为地方政府政绩考核的主要指标。同时,以权责发生制为基础的政府综合财务报告,可以有效反映债务收支合法性、合理性,通过将债务

余额、债务变动、利息核算、财政平衡等真实信息反映出来,依靠社会监督反向助推债务治理效率。

### (二)债务收入与支出并重的债务问责

《预算法》明确指出,预算包括预算收入和预算支出,只有将债务收入和债务支出统筹协调才能有效化解债务风险,确保财政可持续性。由此,全面绩效管理的“全面”也应当包含债务收入与债务支出的绩效评价,全面绩效管理的“绩效”也应当包括以债务收入为主体所构建的指标体系。遗憾的是,以往绩效评价只包含支出部分,而将收入部分排除在外。2018年中共中央、国务院颁布的《关于全面实施预算绩效管理的意见》就明确提出,将财政收入与支出全面纳入绩效管理,这为债务收支并重的问责机制提供了政策指导。

值得注意的是,地方政府举债行为和偿债行为虽然都是政府行为,但债务收入来源于市场主体对政府债券的自主认购,而偿债资金又最终依赖于对市场主体财产权的合法侵犯,债务资金属于有偿的、具有相应对价的财政收入,本质上是政府与市场关系的反映。由此决定了债务责任追究制度需要反映财政可持续性对私有财产权的保障,通过市场化手段为主、政府行政手段为辅的偿还机制,增强政府举债硬约束。财税实践中,应当参照陆成林(2019)的建议,以偿债能力匹配举债规模、以偿债来源匹配举债项目、以偿债责任匹配举债主体,逐步解决债务期限与官员任期错配、一般债务与专项债务结构失调、省级政府统借统还与市县各自负责等矛盾。

### (三)微观、中观与宏观并重的债务问责

财政是国家治理的基础和重要支柱,作为现代财政制度的重要内容,地方政府债务既涉及中央与地方财政关系,又涉及政府与市场边界划分,更是代议制预算民主规制政府人、财、物的核心议题。作为一种“系统性的制度结构”(史际春、冯辉,2009),地方政府债务责任追究制度已经超越了“违法问责”的责任目的,具有了财政资源整合和调节功能,

成为了促进债务治理能力和治理体系现代化的基本手段。由此,建立和完善地方政府债务责任追究制度可以考虑短期与中长期相结合的治理路径。

首先是债务问责的微观路径。目标是在尽可能遏制隐性债务泛滥的同时,为责任追究制度的建立争取时间。2018年中共中央、国务院印发了关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见。随后,中办、国办又颁布了地方政府隐性债务问责办法。虽然目前相关文件没有公开具体内容,但通过全国各地陆续学习传达的势态来看,各地普遍提出将其作为政绩考核的重要指标,在短期内能够有效约束地方政府的举债冲动。其实,债务危机的潜在根源还在于隐性债务,主要包括政府投融资平台、政府购买服务、PPP、政府引导基金等政府直接或者承诺以财政资金偿还、担保所形成的债务。由于违法举债担保行为仍适用《财政违法处罚处分条例》,导致责任主体单一、责任形式弱化,难以有效遏制那些通常以集体名义通过的违法决议,所以尽快修订《财政违法处罚处分条例》便成为当务之急。

具体而言,将《预算法》规定的“责令改正”“撤销”“开除”三个责任条款明确写入该《条例》,细化违法行为、情节和责任人,增强行政法规的可操作性。如针对违反资金合法性和合理性的行为,通过“行为列举+兜底概括”模式,强化问责的可实施性。对于责任主体,可以由个人扩展到预算部门和单位。而且财税实践中,国务院和财政部针对地方政府债务违法违规行为,采取的核减或者停止预算资金拨付、返还资金、降低债务额度等行为,可以说是一种责任追究制度的创新形式,应当及时纳入到该《条例》规范。

其次是债务问责的中观路径。目标在于落实《预算法》对国务院授权的基本要求,履行中央相应的财政事权。责任追究制度作为地方政府债务管理体制的必要组成部分,既是遏制债务风险的关键措施,又是债务管理体系的核心内容,更是国家治理现代化的重要组成部分。由于新出台的《预算法实

施条例》侧重点在于落实《预算法》宗旨,如果增加债务责任条款势必导致条文数量激增,也与后者总体理念不符,因此该《条例》在修订时未能细化债务责任追究制度,而且短期内也难以再次形成修订共识。

正如前文所述,作为中央财政事权,制定地方政府债务责任追究制度既是《预算法》对国务院的授权,但更是对国务院完善债务管理体制的明确要求,其有义务将责任实施主体、实施机制等内容予以细化,有效提升监督问责的制度效力。考虑到当前中央与地方政府间正在分领域推进财政事权与支出责任划分,省级以下地方政府还未能建立完善的债务管理体制,责任追究还面临地域保护的弊端,国务院应制定《地方政府债务监督问责条例》,将违法行为予以细化,明确责任人的范围,并区分不同情形、后果和社会影响,分门别类的设置责任条款,通过行政法规的权威性倒逼地方政府将合法性、合理性落实于债务的举借、使用、偿还等全过程。

最后是债务问责的宏观路径。目标则在于克服行政机关单向监督、内部问责所缺乏的刚性约束,实现债务治理的民主性、权威性。通过比较债务问责的微观路径和中观路径,我们可以发现,两者都呈现出行政主导倾向,虽然在短期内能够有效推进债务管理体制改革,但如果仅仅将债务责任追究制度视为国务院的内部职权,单纯依赖于行政问责,而忽略了人大机关和社会的外部问责,则是对债务治理作为国家治理的基础和重要支柱这一地位的减损,势必冲击地方政府债务的预算硬约束。而且,财税实践中时常出现的以地方人大机关名义为违法举债担保背书的现象,也难以适用行政法规、规章的处罚处分规定。由于地方政府债务不同于税收等征收型财政资金,通常不纳入税收法定主义规范,而仅仅在预算调整环节由人大常委会概括地授权于地方政府,大大降低了债务规制的法定性、民主性,也导致债务追责制度缺乏法律保障。

地方政府债务问题既是地方问题,更是中央问

题,制定债务责任追究制度既是中央法定义务,更是中央财政事权。除了国务院制定相应的行政法规外,全国人大也需要适时制定《地方政府债务法》,或者将地方政府债务与中央政府债务合并,制定《公债法》,明确各级人大、政府以及财政、审计等追责主体的法律地位和相应职权,并将微观与中观路径中的成熟做法上升为法律制度,形成以人大追责为主导、行政追责为辅助的问责机制,助力债务治理现代化。值得关注的是,《预算法》除了规定传统的行政、刑事责任外,还形成了独特的预算法责任。如各级人大针对下一级人大以及本级政府不适当的预算决议、决定、命令,可以改变或者撤销,可以就预算重大事项或者特定问题组织调查,以及对特定事项提出询问或质询,从而启动人大政治问责。这完全可以通过人大立法将其内嵌于各级人大的专项执法检查,提升责任追究制度的民主性、权威性,并以此为基础,为省级以下各级人大细化债务责任追究制度提供法律基准,最后形成全国人大法律、国务院行政法规、部委与地方政府规章等中央与地方立法之间梯度性的互补势态。

### 五、结语

地方政府债务责任追究制度既是债务管理体制的核心,也是中央与地方财政关系调整的重要内容,作为国家治理的基础和重要支柱,现代财政制度既需要债务管理体制的支撑,更关乎中央与地方财政事权的合理划分。国发〔2014〕43号、45号文试图将地方政府债务作为地方政府的主体责任和财政事权,提出“中央不救助”,并在市县“各负其责”的前提下,要求省级政府“负总责”。但当前债务总量激增、隐性债务泛滥、支出效率低下以及违法举债担保事件频发等现象,说明债务责任追究还未能建立有效的制度约束,中央政府仍有可能承担潜在的兜底责任。

着眼于“开前门、堵后门,防止系统性风险”,新《预算法》赋予了地方政府适度的举债权,而当前的财政分权体制下,地方政府债务不仅是地方财政事权,更是中央财政事权,中央除了对债务余额实施

限额管理外,国务院还应履行相应的法定义务,适时制定行政法规,而全国人大也应当履行相应的法定事权,适时制定债务责任追究法律制度。党的十九大报告将现代预算制度提升为“全面规范透明、标准科学、约束有力”,并要求全面实施绩效管理,这为责任制度的构建指明了具体方向。债务责任追究制度就应当立足于债务管理与绩效管理的一体化,构建合法性与合理性并重、债务收入与债务支出并重以及微观、中观与宏观并重的债务问责路径。

### 参考文献:

- [1] 张婉苏.中央政府不救助地方政府债务的纠结、困惑与解决之道[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(5).
- [2] 岳红举,陈军.省级政府在地方债管理中的地位:现实困境与治理转型[J].当代财经,2021(1).
- [3] 成涛林,孙文基.新型城镇化视角下的地方政府债务管理探讨[J].南京社会科学,2015(2).
- [4] 伏润民,缪小林.地方政府债务权责时空分离:理论与现实——兼论防范我国地方政府债务风险的瓶颈与出路[J].经济动态,2014(12).
- [5] 周晓亚,万晓萌.我国地方政府债务问责案例与问责体系解析[J].地方财政研究,2019(5).
- [6] 楼继伟.深化事权与支出责任改革 推进国家治理体系和治理能力[J].财政研究,2018(1).
- [7] 周小付,李鹏.政府举债权分解背景下的举债权和举债责任匹配[J].河北学刊,2015(6).
- [8] 崔军.我国地方政府债务治理:近期目标与长效机制[J].财经问题研究,2011(7).
- [9] 梁慧星.民法总论[M].法律出版社,1996,第76-77页.
- [10] 马海涛,崔运政.地方政府债务纳入预算管理研究[J].当代财经,2014(6).
- [11] 岳红举.财政分权视角下地方债管理主体的构建[J].地方财政研究,2018(8).
- [12] 尚虎平.政府绩效评估中“结果导向”的操作性偏误与矫治[J].政治学研究,2015(3).
- [13] 冀云阳,等.地区竞争、支出责任下移与地方政府债务扩张[J].金融研究,2019(1).
- [14] 陆成林.地方政府债务:规模提升与风险防范[J].地方财政研究,2019(5).
- [15] 史际春,冯辉.“问责制”研究——兼论问责制在中国经济法中的地位[J].政治与法律,2009(1).

【责任编辑 郭艳娇】