

# 地方政府举债行为体系及其类型化构造

任 际 陈体贵

(辽宁大学,沈阳 110036)

**内容提要:** 构建地方政府举债行为体系对于地方政府举债法制建设以及规范地方政府举债行为具有急迫性、根本性、基础性的理论和现实意义。构建地方政府举债行为体系、深化政府举债法治理论研究和实现政府举债法定需要体系性思维。通过类型化的研究方法提炼出地方政府法定举债行为、转贷行为、新增举债行为、应急举债行为四种地方政府举债行为类型,由此构建起我国地方政府举债行为体系,这是我国地方政府举债法制建设和规范地方政府举债行为的理论基础和基本依据。

**关键词:** 地方政府举债 行为体系 逻辑规则 类型化

**中图分类号:** F812.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2022)04-0057-09

体系性作为法律的内在属性,在宏观、中观和微观层面有不同意蕴,“在微观层面上则体现为法学对法律规范和法律概念的研究。法律规范和法律概念是法律体系的微观构成要素,法学达致法律科学的重要标志是对这两者的精深分析。”<sup>[1]</sup>对地方政府举债行为体系的类型化构造即属于微观层面的研究。我国地方政府举债行为所引发的诸多问题,究其原因在于地方政府举债行为不成体系而处于举债行为失范的状态。对地方政府举债行为体系没有清晰的认识,抑或是这种不清晰、混乱及失范状态刚好符合地方政府的真实需求,导致地方政府违法举债、地方融资平台违法举债、地方政府违法担保举债等屡禁不止,甚至出现地方人大为地方政府

违法举债行为背书等违法举债行为。<sup>①</sup>法学领域的体系化自身内含了动态发展的过程,对行为主体的行为特征进行体系化研究和思考,可以在开放、动态的环境中把握相关行为的内核,对于规范行为失范提供相关理论依据。地方政府举债行为体系构建的意义就在于界定、理顺地方政府的各种举债行为,为规范地方政府举债行为奠定理论基础。

## 一、地方政府举债行为缘何不成体系

我国地方政府举债行为失范的一个主因在于对地方政府举债行为的构造及认定标准缺乏统一认识。“当我们用到‘体系’一词时,已经隐含了一些标准。”<sup>[2]</sup>在确定这些标准时,首先要明确什么是地

[收稿日期]2021-10-09

[作者简介]任际,法学院教授,博士研究生导师,研究方向为经济法学、财税法学;陈体贵,法学院博士研究生,研究方向为经济法学、财税法学。  
①如2018年7月18日财政部通报的“昆明市宜良县违法违规举债担保行为整改及问责情况”一案中,经宜良县政府常务会议、县委常委会议和县人大常委会会议研究同意,2016年8月,宜良县金汇国有资产经营有限责任公司与光大兴陇信托有限责任公司签订信托融资协议,计划融资金额5亿元。宜良县人大常委会出具决议,承诺将该笔融资金列入县本级财政公共预算,按时足额偿还贷款本息。具体详见:[http://yss.mof.gov.cn/zhuantilammu/dfzgl/ccwz/201807/t20180717\\_2963202.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilammu/dfzgl/ccwz/201807/t20180717_2963202.htm)。访问日期:2021年9月29日。

方政府举债行为体系,这是找到这些隐含的标准,以及形成这些标准的构造物和组合物的基础。其次要明确地方举债行为体系的应然状态,在此基础上发现这些要素之间的统一性和连贯性,形成地方政府举债行为体系。再次要明确地方政府举债行为体系的现状,这是发现问题和解决问题的关键,同时也是研究分析地方政府举债行为体系不成体系的原因基础。

### (一)地方政府举债行为体系及其应然状态

狭义上地方政府举债行为体系是指地方政府在法律规定范围内行使举债权产生的不同类型举债行为构成的行为体系,即规范性地方政府举债行为体系。广义上地方政府举债行为体系还包括地方政府在实际举债过程中所形成的其他举债行为类型,即事实性地方政府举债行为。对地方政府举债行为的概念进行统一,及在规范秩序基础上通过体系化归纳研究,将原本杂乱无序、互不隶属的地方政府举债的规范行为和事实行为整合为一个和谐统一的行为体系,既增强地方政府举债行为自身的稳定性,又有助于促进地方政府举债法律关系和法律秩序的稳定性。

地方政府举债行为体系是一个具有开放性、动态发展的行为体系。首先,从规范性地方政府举债行为来看,地方政府法定举债行为是最典型的规范性地方政府举债行为。但随着政府公共财政职能的扩张,随之也会产生新的地方政府举债行为类型,这些地方政府举债行为新类型一旦被纳入法律规定的地方政府举债行为体系,即成为新的规范性地方政府举债行为。其次,从事实性地方政府举债行为来看,目前我国市县级政府虽然没有法定举债权,但存在举借债务的事实举债行为,这些事实性举债行为也应该纳入地方政府举债行为体系,这也是规范这些事实举债行为的基础。

地方政府举债行为体系的应然状态是所有地方政府举债行为类型均属于法定举债行为。政府举债行为法定作为财税法定基本原则在政府举债领域的具体化,需要从动态视角去理解和实现地方政府举债法定。一方面需要在政府举债行为法律规范

中规定具体的地方政府举债行为类型,增强地方政府举债行为的确定性,同时增加政府债权人和纳税人的期待可能性。另一方面当出现新型事实性地方政府举债行为时,立法机关须及时对该行为进行法律评价和法律解释,认定或否决该举债行为是否应该纳入地方政府举债行为体系,通过立法形式限缩或扩张地方政府举债行为类型,这是地方政府举债行为法定的理想状态。

### (二)地方政府举债行为体系的现状

从规范性角度分析,只有地方政府法定举债行为和规定转贷行为有相应的规范依据。其中法定举债行为是由《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)规定的,1995年颁布实施的《预算法》第二十八条规定“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。”而该法第五十三条规定地方各级人民代表大会因特殊情况可以“使原批准的预算中举借债务的数额增加的部分变更。”这种“原则+例外”的规制方式,一方面为中央介入地方举债留下了空间;另一方面也为地方政府通过其他方式举债埋下了伏笔。“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”。<sup>[9]</sup>所以,2015年新修订的《预算法》从法律层面确认了省级政府的举债权力和行为,该法第三十五条第二款规定“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。”同时还规定“举借债务的规模,由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。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。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源,只能用于公益性资本支出,不得用于经常性支出。”2015年新修订的《预算法》虽然赋予省级政府相应的举债权力和举债行为,但也实行了严格的条件限制。

规定转贷行为是由《中华人民共和国预算法实

施条例》(以下简称《预算法实施条例》)规定的地方政府举债行为。因为1995年颁布实施的《预算法》严格禁止地方政府举借债务,所以1995年11月2日国务院第三十七次常务会议通过《预算法实施条例》同样没有地方政府转贷行为的相关规定。2020年8月3日中华人民共和国国务院令 第729号修订的《预算法实施条例》第四十五条规定“省、自治区、直辖市政府财政部门依照国务院下达的本地区地方政府债务限额,提出本级和转贷给下级政府的债务限额安排方案,报本级政府批准后,将增加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。”该条规定了通过省级政府转贷给市县级政府的转贷制度的举债行为,即地方政府间的转贷行为。同时该条例第四十六条规定“国务院可以将举借的外国政府和国际经济组织贷款转贷给省、自治区、直辖市政府。国务院向省、自治区、直辖市政府转贷的外国政府和国际经济组织贷款,省、自治区、直辖市政府负有直接偿还责任的,应当纳入本级预算管理。省、自治区、直辖市政府未能按时履行还款义务的,国务院可以相应抵扣对该地区的税收返还等资金。省、自治区、直辖市政府可以将国务院转贷的外国政府和国际经济组织贷款再转贷给下级政府。”由此形成了中央举借外债转贷地方政府的转贷行为新类型,以及地方政府间外债转贷行为新类型。

除前两种行为类型外,我国还存在由政策性文件规定的地方政府举债行为。为应对1997年亚洲金融危机,国家实施积极财政政策,1998年财政部制发《国债转贷地方政府管理办法》规定中央发行长期建设债券然后将部分转贷给地方政府,实施国家确定的项目建设。<sup>①</sup>为缓解地方政府日益增长的财政压力,中央政府经反复权衡,于2009年赋予地方政府发行债券的权力。2009年财政部颁布《2009年地方政府债券预算管理办法》(财预〔2009〕21

号),允许地方政府发行债券。文件指出,“地方政府债券,是指经国务院批准同意,以省、自治区、直辖市和计划单列市(以下简称为省(市))政府为发行和偿还主体,由财政部代理发行并代办还本付息和支付发行费的2009年地方政府债券”。在地方债“代发代还”模式下,中央政府掌握着地方债的代理发行权力与代理偿还职责,地方债的市场化及地方政府的自主权不足。为调动地方政府积极性、推进地方债市场化进程,中央政府采取赋权举措,在2011年的“自发代还”试点改革中,赋予试点地区地方政府自行发债权以及发债定价机制决定权。2011年,地方债发还方式进行了首次改革。财政部在《2011年地方政府自行发债试点办法》中提出,经国务院批准,2011年上海市、浙江省、广东省、深圳市开展地方政府自行发债试点。有学者认为,这一再度赋权举措事实上起到了纠偏的效果,降低了地方财政风险,实现了中央政府的改革初衷,也促成了一个更为规范、高效的地方政府债务制度的形成。<sup>②</sup>还有学者认为“自发代还”明晰了地方政府债务发行权利和偿还责任的归属<sup>③</sup>,有利于激励地方政府自觉控制财政风险,但也可能加剧地区之间的不平衡性。但赋权并未强调地方政府权力与责任的对等,债务偿还依旧由中央政府进行信用背书,这种权责不匹配的赋权打破了原有的制度平衡,很容易导致地方政府举债行为失范。同时,地方政府还存在其他形式多样的举债行为并没被纳入地方政府举债行为体系之列。

### (三)地方政府举债行为不成体系之因

地方政府举债行为不成体系的原因主要有以下两点:首先,法制不健全导致没有从法律层面构建起地方政府举债行为体系。目前只有2015年施行的《预算法》第三十五条规定了省级政府的举债权力和举债行为,并且该条主要是从政府债务预算角度对省级政府举债行为作出限制性规定,省级政府所享有并不是完全独立自主的举债权力。除此之外,并没有对市县乡级政府的举债行为作出任何规定,为了保障市县级政府的举债需求,通过2020年新修订的《预算法实施条例》第四十二条规定了省

<sup>①</sup>1998年财政部制发《国债转贷地方政府管理办法》第一条规定:为了扩大有效内需,促进国民经济持续稳定发展,国务院决定1998年增发一定数量的国债,由财政部转贷给省级(包括省、自治区、直辖市及计划单列市,下同)政府,用于地方的经济和社会发展建设项目。为加强对转贷资金的管理,特制定本办法。

级政府向下级政府的转贷行为,由此串联起省市县三级政府之间的举债行为。但是除了规定转贷行为外,《预算法实施条例》作为《预算法》的法规补充和具有解释功能的法规文本,并没有从预算对地方政府其他举债行为做出任何规定。同时,因为没有专门的财政法或公债法对地方政府举债权力进行分配,自然没有从部门法角度构建起地方政府举债行为体系。

其次,立法技术不足导致法律法规规定遗漏其他地方政府举债行为类型。在法制不健全的情形下,可以通过立法手段将其他地方政府举债行为类型纳入到现行法律法规中。盖因出于便于行政规制的目的,才通过从法律法规层面简化地方政府举债行为类型,一来限缩地方政府举债权力,二来实现降低地方政府举债规模,以此来降低地方政府债务风险。所以从1995年《预算法》严格禁止地方政府举借债务到2015年《预算法》赋予省级政府适度举债权的二十年间,地方政府举债行为主要是通过国务院和财政部制发的政策文件来赋予地方政府的举债权力和规制地方政府的举债行为。

实践中地方政府还通过政府部门、融资平台等进行举债,在“乡财县管”的背景下,实际上形成了从省、市、县三级政府的举债行为体系。因为我国政府举债法制不健全,没有对地方政府的诸多隐蔽、变相的举债行为进行识别,只是通过2015年《预算法》笼统规定“除前款规定外,地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。”值得注意的是,地方政府举债行为体系的意蕴并不在于这三级政府的举债行为,市县级政府作为国家行政机关,根据宪法授予的权限负责行政区内的经济社会发展,负责

向行政区内公民提供公共产品和服务,这些任务集中体现为地方政府的事权项下的内容。地方政府履行事权责任和义务离不开与事权相匹配的财政支出,在经济下行、地方收支缺口大的情形下,地方政府还面临“六稳”<sup>①</sup>“六保”<sup>②</sup>“三保”<sup>③</sup>等刚性支出责任。在多重因素的作用下,地方政府很可能通过隐蔽、变相的举借债务的方式完成相应财政支出任务。

所以,不论是在立法、政策制定、还是理论研究中都要构建起完整的地方政府举债行为体系。“体系解释的逻辑展开,对促进法律规范的体系性适用、矫正传统思维侵蚀法意、证成体系解释的黄金解释规则属性等都将发挥重要作用。”<sup>④</sup>地方政府举债行为的整体延伸离不开体系化思维的研究方式,对地方政府举债行为的体系化研究是奠定公债法基础理论的关键环节,脱离地方政府举债行为体系研究自然不可能形成公债法关于政府举债确权规范体系和规制规范体系。地方政府举债行为的整体延伸实际是对我国财政法学思维方式以及财税法治话语体系进行体系塑造,对传统的“权力——行为”分而治之的缺陷也需要从体系思维的角度进行整饬。“对法律、法治和法学的体系修饰,目的是为法律、法治实现寻找正确的思维方法,整饬辩证、整体与实质思维方式的负面影响。体系语用是对逻辑思维规则的重视,更是对轻视逻辑的思维倾向的矫正。”<sup>⑤</sup>对地方政府举债行为进行整体的、体系的研究就是对财政法制、财政法治和财政法学寻找正确的思维方法和研究方法,运用逻辑思维规则对地方政府举债行为进行体系化研究,即是对财政法学轻视逻辑思维倾向的矫正。

## 二、地方政府举债行为缘何需要体系化

地方政府举债行为缘何需要体系化,其根本原因有两点:一是建构政府举债行为理论体系的需要;二是实现政府举债法治需要体系思维。用体系思维来研究具体的法律问题,其实就是对传统的法律思维的封闭性提出质疑,在遵守逻辑规则的前提下用开放性思维研究地方政府举债行为,主要是为

①2018年7月31日召开的中共中央政治局会议要求:保持经济平稳健康发展,……要做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作。

②2020年《政府工作报告》提出:加大“六稳”工作力度,保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转的“六保”任务。

③财政部《关于有效应对新冠肺炎疫情影响切实加强地方财政“三保”工作的通知》财预〔2020〕12号指出:支持基层政府保基本民生、保工资、保运转,是保障群众切身利益的基本要求,也是推动政府履职和各项政策实施的基础条件。……严格按照县级为主、省级兜底的原则,将“三保”保障责任落到实处。

财政立法、公债立法以及财政法律规范的适用提供适度开放的法治空间,便于确认和规制地方政府举债权力和举债行为。

### (一)建构地方政府举债法学理论体系的需要

目前,我国地方政府举债行为失范问题极为突出,如何有效规范地方政府举债行为是一个迫切需要解决的问题。并且当下《预算法》《预算法实施条例》及其他政策法规对地方政府举债行为的规范内容存在不少相互冲突和不完善的地方,更不利于对地方政府举债行为进行有效规制。如2015年修订颁行的《预算法》第六十七条规定在遇到“需要增加举借债务数额的”,<sup>①</sup>经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算,应当进行预算调整。同时在第六十八条中原则性规定“各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施”。<sup>②</sup>首先这两条法律条文应该是先明确各级政府“不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施”,再规定例外情形。其次,即便是如此“原则+例外”的规定方式,同样不能避免前后矛盾的事实。建构地方政府举债行为理论体系作为财政立法、公债立法以及法律适用的基础,是制定政府举债个别规范和基本规范的理论基础。

通过体系性思维在地方政府举债行为要素与法律及社会之间往返检验而进行开放式的循环思索。原本分税制应遵循一级税权、一级举债权的制度逻辑,即应遵循“一级政权,一级事权,一级财权,一级税基,一级预算,一级产权,一级举债权”<sup>③</sup>的制度逻辑。但自1994年分税制改革以来一直没有建立起层级完整的政府举债体制,自然没有形成具体的地方政府举债行为体系。

<sup>①</sup>《预算法》第六十七条规定:经全国人民代表大会批准的中央预算和经地方各级人民代表大会批准的地方各级预算,在执行中出现下列情况之一的,应当进行预算调整:(一)需要增加或者减少预算总支出的;(二)需要调入预算稳定调节基金的;(三)需要调减预算安排的重点支出数额的;(四)需要增加举借债务数额的。

<sup>②</sup>《预算法》第六十八条规定:在预算执行中,各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施,也不制定减少财政收入的政策和措施;必须作出并需要进行预算调整的,应当在预算调整方案中作出安排。

作为一种政府财政行为,地方政府举债行为与地方政府债权人、纳税人税负、行政区内公民的公共利益直接相关。财政作为国家治理的基础和重要支柱,早已突破了传统的财政功能和意义,“所谓‘理财治国观’是指一种在法治视野下通过‘理财’更好地实现‘治国’目标的理念:民主理财、科学理财、法治理财的集大成者,其理论内核是对国家治理语境下财税法本质的高度概括和提炼。从过程的角度讲,强调理财过程中的合理、合法、合宪;从目的的角度讲,强调理财目的是为民、为公、为国;从本质的角度讲,则是强调理财的法治性、现代性、公开性和公共性。”<sup>④</sup>并且,“现代研究成果表明,财政不只是简单的技术或工具的问题,而是塑造某种特定的现代经济、社会文化与价值、公共官僚体制、特定的国家与社会关系的利器,与此同时,也塑造着这个国家的人民。”<sup>⑤</sup>对于构建地方政府举债行为体系的意义在于践行财政法定基本原则,将地方政府举债行为完全纳入财政法治实践中,既规范地方政府举债行为,也保护相关权利人的权益。所以有学者提出“合理建构体系化的财政受益理论,将成为财政法研究的理论发展重心。”<sup>⑥</sup>而构建地方政府举债行为体系是前述目标的理论基础。

### (二)实现地方政府举债法定的需要

政府举债法治是举债法定原则的具体化,体系思维有利于实现政府举债法定和财政法治的论证和价值诠释。“根据体系思维适度打开内在法律体系的封闭性,在运用法律论证、体系解释、价值衡量等方法的基础上寻求融贯、整体的法律意义。”<sup>⑦</sup>所以,大多数法治国家都在宪法里将财政法的基本原则和精神作出明确的规定,也将财政法制建设列入国家法制建设的优先地位,形成宪法-财政法-公债法的财政确权体系和规制体系。因为不论是政府财政权力和举债权力,还是公民和相关组织所享有的财政权利和公共利益都是成体系的,有学者就提出“财政权利体系既是一个公共财产关系构造上的共同体,也是一个规范结构要素集合下的共同体。”<sup>⑧</sup>而对于政府举债法治化

而言,同样需要用体系思维的研究方法来论证其实现路径。习近平总书记指出,只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性,才能最大限度凝聚社会共识。<sup>[14]</sup>国家治理体系的系统性、规范性、协调性需要以全面依法治国为基础,地方政府举债行为的规范治理作为国家治理体系中的重要内容,同样离不开体系思维来实现政府举债法治化。

作为一种与财政权力和公民财产权直接相关的财政行为,政府举债行为法治化同样属于国家治理现代化和法治化中的具体内容。政府举债行为在一般情况下是一种政府和纳税人共意和合意的行为,“政府有着举债的倾向,政府可以通过举债代替课税,减轻来自纳税人反对课税的压力。相比纳税,个人也往往因为举债可以减轻现时纳税的压力而愿意选择推迟的义务。一个理性的个人总是希望通过发行公债来为国家提供公共物品筹资。通过发行公债,政府实际上是在以政府借款利率为个人借款。这样,个人可以在一段时间内调整收入支出的方式,赢得税收的时间价值。”<sup>[15]</sup>这说明政府和当代人都有赞同政府举债的冲动,就会影响尚没有参与权和表决权的后代人的财政权利和财产权利,即政府举债法治化不仅关乎当代人的财政权利和财产权利,还关乎后代人的财政权利和财产权利。所以,“财政问题解决得好坏,不仅关系国家经济命运,而且关乎国家政治前途和社会稳定。”<sup>[16]</sup>所以,习近平总书记指出,通过宪法法律确认和巩固国家根本制度、基本制度、重要制度,并运用国家强制力保证实施,保障了国家治理体系的系统性、规范性、协调性、稳定性,要发挥法治的引领、规范、保障作用。<sup>[17]</sup>政府举债行为规制现在处于半真空状态,亟需通过从举债法治基础理论展开研究,从立法实践中健全政府举债法制体系,在司法实践中规范地方政府举债行为。

### 三、地方政府举债行为体系类型化构造

体系性是法律的内在属性,政府举债法律规范属于公债法和财政法的具体内容,同样有其自身的

内在属性。然而我国目前并没有对政府举债行为体系进行深入研究,在与地方政府举债有关的少数几条法律规定中,也缺乏对政府举债行为的体系和类型的确认。“对于深嵌在不同语境中的规范多元,显然不能采取‘一刀切’的协同方式,类型化处理是构成性法治的题中之意……这种基于调整对象的类型化协同已贯穿在现代法律体系的建构与运作之中。相对而言,规范类型、社会空间等方面的类型化机制少有讨论,有必要适度展开。”<sup>[18]</sup>在这种行为无序、规范不全的现实中,确有必要通过类型化构造的方法建构地方政府举债行为体系,从微观层面完善政府举债法治理论的研究深度和宽度。

通过体系化思维构造地方政府举债行为,是通过确定具体要素和具体标准的研究方法构建起地方政府举债行为体系,这其中最核心的就是地方政府举债法律关系所包含的要素和标准。具体而言,主要涉及主体、行为、权利和义务四个核心要素,申言之,地方政府的行为只要满足主体有地方政府债权人和债务人,地方政府有通过政府信用向债务人举借债务,地方政府有权向政府债权人获取债务融资,并承担向政府债权人到期清偿债务本息的义务,同时,政府债权人有义务向债务人支付债务融资,并有权在期满之日获得本息的行为,即可认定为是地方政府举债行为。将这些提炼和归纳出的举债行为类型凝练成表意准确的概念,“可以形成不同抽象程度的概念,并以此构成体系。借着将抽向程度较低的概念涵摄于‘较高等’之下,最后可以将大量的法律素材归结到少数‘最高’的概念上”。<sup>[19]</sup>在我国尚未构建起完整的财政法制体系的现实情境中,通过体系化研究方法对地方政府举债行为进行论证和梳理,可以将不同形式的地方政府举债行为抽象化并形成行为体系。

#### (一)地方政府法定举债行为类型

地方政府法定举债行为是由《预算法》第三十五条规定的地方政府举债行为类型。从常理来看,任何政府举债行为当属法定举债行为,但囿于我国目前法律规范的授权限制,只有省级政府享有合法举债权,市县级政府并没有合法举债权,所以地方

政府法定举债行为作为政府举债行为的一种类型,专指省级政府举债行为。地方政府法定举债行为类型作为所有地方政府举债行为的标准形式,它集中反映了地方政府举债行为的事实特征和价值意义,地方法定举债行为作为通过具体法律授权所产生的具体举债行为,自身就代表了举债法定的基本原则和精神,自身就是所有地方政府举债行为类型的标准型和基础型。

地方政府举债行为的具体化需要通过类型化的研究方法或工具来实现该目的,通过类型化来解决地方政府举债行为具体化过程中的具体问题。考夫曼曾言“只有在可比较的事物范围内,才有类型。”<sup>[120]</sup>地方法定举债行为和其他类型的地方政府举债行为相比较,最根本的特征在于法定性。“在广义的财权体系中,基于提供公共物品的需要,国家享有财政权(包括财政收入权和财政支出权),而国民则享有基本的财产权。为了有效地保护国家的财政权和国民的财产权,就必须实行‘法定原则’”。<sup>[121]</sup>其他类型的地方政府举债行为也应该具有法定性才符合举债法定的基本原则,即只有具有体系性和法定性的地方政府举债行为才是真正意义上的地方政府举债行为法治化。但就目前的实际情况来看,其他几种现实存在的地方政府举债行为并不具备法定性,但并不意味着就要忽视这些举债行为类型的存在,在政府举债行为基础理论研究和规范实践中不能将它们置于地方政府举债行为之外。

## (二)地方政府转贷行为类型

地方政府转贷行为是一种为了弥补市县级政府没有法定举债权而设计的一种替代措施。市县级政府作为一级行政机关与省级政府同样肩负着向行政区内公民提供公共产品和服务的公共职责。换言之,市县级政府同样肩负着一定的事权责任。“把类型作为重要的但不是唯一的思维形式,遵循类型的逻辑特征,在类型的基础上进行判断、推理、建构理论体系,这样的思维活动我们称之为类型思维,其中所涉及的构建类型、运用类型进行推理和形成

理论体系的方法,我们称之为类型思维方法或类型化方法。”<sup>[122]</sup>为了满足市县级政府履行事权责任的财政支出,通过《预算法实施条例》规定了省级政府向社会公众或金融机构发行政府债券举借债务,将部分举债资金转贷给市县级政府用于事权支出,即形成地方政府间转贷行为类型。这类地方政府转贷行为主要是作为一种替代手段满足市县级政府的举债行为。“没有类别就是没有思维,因为类别就是把类似的品质、功能或行为与其他不类似的品质、功能或行为区别开来。把它们加以类别就是为了要评估它们的价值,作出选择并采取行动。”<sup>[123]</sup>而体系思维的开放性的特征再继续往前探索,实际地方政府转贷行为不只地方政府间转贷行为这一类型,还有中央转贷地方的举债行为类型和外债转贷地方政府的举债行为类型。

中央转贷地方举债行为类型是指中央政府利用自己的信用向国内外举借债务,然后再将部分所举借的资金转贷给地方政府,地方政府并没有发债的权力,即没有向社会公众举借债务的行为。从政府举债整体来看,中央政府转贷地方政府形成的法律关系与一般债权债务关系有很大的区别,甚至和一般意义的政府举债所形成的法律关系都不一样。因为中央政府具有双重法律身份,从中央政府行使举债权向国内外公众和机构举借债务(发行债券)来看,它是政府举债的债务人,但从转贷关系来看它又是债权人。接受转贷的地方政府因没有行使向社会公众举借债务的权力,在整个政府举债法律关系中只是中央政府的债务人,和中央政府的债权人没有直接的关系。

外债转贷地方政府的举债行为类型是指外债转贷地方政府,是财政部代表中国政府向外国政府或金融机构举借贷款,由财政部委托具有转贷资质的国内银行转贷给地方政府,由受托银行负责贷款资金的提取和支付、本息和费用回收以及对外偿付等的举债行为。既包括受托银行直接转贷给省级财政部门或项目单位,也包括省级财政部门向下再转贷给设区市或县级财政部门的行为。

### (三) 地方政府新增举债行为类型

地方政府新增举债行为是地方政府在权力机关批准的新增债务限额内,结合各自的债务风险、财力状况及其他特殊因素,在举债权限内新增举债及转贷的举债行为。在财权上移而事权下沉趋势愈发明显的现实情况下,地方政府在履行自身事权责任时往往出现入不敷出的现象,地方政府不得不通过新增举债的方式增加债务融资以增加财政收入。“在概念法学看来,适用法律规范的全部过程,本质上就是将某个生活事实归入某个法律概念之下(归类)。一个概念是由一些一般的特征组成(被定义的),适用法律规范就是在‘归类’过程中重新认识这些一般特征”。<sup>[24]</sup>值得注意的是其中的其他特殊因素主要是指追加举债行为的情形。追加举债行为是指因市场波动、公共建设工程量增加、突发公共事件应急财政不足等情形,导致地方政府用于公共目的的债务融资不足时,不得不通过新增举债增加财政支出的行为。比如《土地储备项目预算管理办法(试行)》的通知,即财预[2019]89号第十八条规定“因市场波动导致项目预期成本支出超出年度收支预算保障能力的,土地储备机构应当报经同级自然资源主管部门同意后,按程序向同级财政部门申请调剂预算;成本变动导致项目收支难以平衡的,应当相应调整项目收支平衡方案。”这就属于新增举债行为。

地方政府新增举债行为通过新增举债及转贷两种方式完成债务融资目标,在当下的法律法规体系下和地方转贷行为有直接的关系。但在未来的公债立法中应该将新增举债行为作为一种独立的政府举债行为类型,因为它具备特定单一类型的基本特征。“权力的法治化运作,多元主体的共治格局,权力的服务功能要求国家必须由单一的统治功能向社会服务功能转化。这就需要分权、下放权力以及转移权力,由全能型政府向服务型政府转变。”<sup>[25]</sup>分债制作为分税制改革的一项重要内容,为了实现依法治国基本原则和提升国家治理能力现代化就必须重视地方政府事权和支出责任的适应性改革,法治作为改革的基本保障,自然离不开梳理、厘清和识别地方政府的各类财政行为和举债行为。正视地方政府新增举债行为,发展地方政府举债行为理

论,有助于从理论研究和立法实践中将地方融资平台和地方政府部门的举债行为纳入地方政府新增举债行为中,在规范地方政府举债行为的同时,可以有效减少地方政府隐性债务存量和增量,降低政府债务风险。

### (四) 地方政府应急举债行为类型

地方政府应急举债行为是指当发生不可预见的突发公共事件影响人民生命安全、财产安全及经济风险时,地方政府为履行公共职责而必须通过财政支出方式处置突发公共事件而引起的举债行为。“类型化解构上,财政权利可考究为以选择性与利益性为深层次要件的价值体系、以排他性与衡量性为建构性解释的规范体系,这是形成财政权利体系的法理基础。”<sup>[26]</sup>地方政府应急举债行为最大的特点在于它具有不确定性和临时性,不确定性即意味着这类事件的不可预测性,临时性则意味着这类举债行为只为解决特定事件而举借的债务。因为这类事件的特性导致地方政府甚至中央政府的预备资金不足以有效处置此类事件,所以需要地方政府临时举借债务快速、及时、有效解决此类事件。这类应急举债行为主要包括公共卫生事件应急举债、经济危机应急举债、重大自然灾害应急举债等几种类型。

地方政府应急举债行为作为一种具有突发性、不确定性和临时性的政府举债行为类型,是为应对风险社会中的各种不确定风险而产生的一种政府财政行为。“面对新科技开发应用可能的外部性、全球化金融潜在的风险性、重大自然灾害及其次生灾难,以及突发公共卫生事件、重大安全生产事故等,必须加快应急法治建设,进一步完善宪法紧急状态规定,夯实应急法治体系的基石”。<sup>[27]</sup>应急事权作为每一级政府应对突发事件的公共职责,同样应该遵守“一级应急事权,一级应急财权、一级支出责任”的基本财政体制构建原则。但“实际上只有中央政府和符合条件的省级政府才有举债权力,在突发事件中市级政府和县级政府承担了最重的应急事权和支出责任,在这种突发事件的特殊危机状态下,可以对财政权力(举债权力)进行合理的分配,应该适当增加事发所在地县级以上政府的举债权力和额度。”<sup>[28]</sup>通过类型化的方法确认地方政府应急举债



行为作为地方政府举债的专门类型,对于完善我国政府举债理论、完善我国政府举债行为体系而言具有十分重要的现实意义。

#### 四、结语

规范地方政府举债行为是当下及未来很长一段时间内我国建立法治政府的一项重要内容,这是实现党的十九届四中全会推进国家治理体系和治理能力现代化战略部署的重要任务之一,同时也是防范系统性风险的重要任务。而完善的法律制度作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要标志和法治保障,可以说,实现全面法治是完善、健全的法律制度的终极目标。正如有学者所言:“法律是整体性、体系性存在,对法律的理解、解释和运用需要在体系思维中展开。法律体系是组成完整的法律规定,要消除‘体系违反’,使法律完整顺畅无逻辑矛盾,从而维护法律的统一性。”<sup>[29]</sup>地方政府举债行为同样具有体系性特征,构建地方政府举债行为体系才有可能建立起相应的法律确权体系和规制体系,否则整个法律将不成体系而呈现出一种凌乱无序的状态,这也正是目前财政法领域及公债法领域的现状。在推进全面法治的建设进程中必须重视同步推进,甚至要提前推进法学体系建设,以及推进法律体系建设。通过类型化的构造方法构建起地方政府举债行为体系,挖掘地方政府举债行为中的规则体系和价值体系,是我国地方政府举债法制建设和规范地方政府举债行为的理论基础和基本依据。

#### 参考文献:

- [1] 李桂林.论法律的体系性[J].求索,2021(5):124.
- [2] 刘笑敢.经典诠释与体系建构——中国哲学诠释传统的成熟与特点刍议[J].中国哲学史,2002(1):36.
- [3] 李萍.地方政府债务管理:国际比较与借鉴[M].北京:中国财政经济出版社,2009:63.
- [4] 吕炜,周佳音,陆毅.理解央地财政博弈的新视角——来自地方债发还方式改革的证据[J].中国社会科学,2019(10):40.
- [5] 华国庆.地方债危机:中央政府“救”与“不救”的权衡[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015(3):11-14.
- [6] 顾祝轩.体系概念史——欧陆民法典编纂何以可能[M].北京:法律出版社,2019:14.
- [7] 陈金钊,吴冬兴.体系解释的逻辑展开及其方法论意义[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2020(1):54.
- [8] 贾康,梁季.辨析分税制之争:配套改革取向下的全面审视[J].财政研究,2013(12):10.
- [9] 刘剑文.财税改革的政策演进及其内含之财税法理论——基于党的十八大以来中央重要政策文件的分析[J].法学杂志,2016(7):19.
- [10] 李炜光.财政何以为国家治理的基础和支柱[J].法学评论,2014(2):55.
- [11] 胡明.财政权利的逻辑体系及其现实化构造[J].中国法学,2018(1):147.
- [12] 陈金钊.用体系思维改进结合论、统一论——完善法治思维的战略措施[J].东方法学,2018(1):91.
- [13] (德)齐佩利乌斯.德国国家学[M].赵宏译,北京:法律出版社,2011:39-44.
- [14] 中共中央文献研究室编.习近平关于全面依法治国论述摘编[M].北京:中央文献出版社:2015:11.
- [15] 童春林.财政立宪问题探析[J].法学杂志,2008(2):156.
- [16] 熊伟.财政分税制的规范意旨与制度进阶[J].苏州大学学报,2016(5):30.
- [17] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020:272,274.
- [18] 彭小龙.规范多元的法治协同:基于构成性视角的观察[J].中国法学,2021(5):178-179.
- [19] (德)卡尔·拉伦茨.法学方法论[M].陈爱娥译,北京:商务印书馆,2003:316,317.
- [20] 李鑫.法律原则的适用方式:类型化之研究——以比例原则为例[J].法律方法,2011(11):327.
- [21] 熊伟.财政分税制的规范意旨与制度进阶[J].苏州大学学报,2016(5):30.
- [22] 张守文.财政危机中的宪政问题[J].法学,2003(9):39.
- [23] (美)康芒斯.资本主义的法律基础[M].寿勉成译,北京:商务印书馆,2003:436.
- [24] (德)拉伦兹.德国民法通论[M].北京:法律出版社,2013:96.
- [25] 陈金钊,俞海涛.国家治理体系现代化的主体之维[J].法学论坛,2020(3):21.
- [26] 胡明.财政权利的逻辑体系及其现实化构造[J].中国法学,2018(1):143.
- [27] 肖金明,白玉荣.新时代中国法治的理念和形态[J].法学论坛,2021(5):91.
- [28] 陈体贵.突发事件中事权与支出责任的法律配置——以抗击新冠肺炎疫情为视角[J].地方财政研究,2020(4):61.
- [29] 梁慧星.民法解释学(第4版)[M].北京:法律出版社,2015:220.

【责任编辑 孟宪民】