

# 地方隐性债务风险的法律防控

□ 徐清飞

华中科技大学 法学院 湖北 武汉 430074

## 一、地方隐性债务及其形成的风险

地方发债制度修改后,地方实际上是在背负巨额存量债务的基础上合法发债,不过关于存量债务的范围、数量等都没有明确的官方统计数据,并且这些债务有多少被转换为合法债务也不清楚。那些未转化的地方存量债务则成为地方隐性债务,其相应的风险也进一步传导下来。除了存量债务外,地方在合法发债之后还通过各种途径形成大量其他债务,且这些地方债务都游离于预算控制之外,本文以2015年《预算法》修改为界,将之后的这些地方隐性债务称为地方新增隐性债务。因为之前地方也存在这类债务,只是作为存量债务整体为地方所继受,所以不存在是显性还是隐性问题,但在《预算法》修改后其隐性特点才得以充分体现。这些地方新增隐性债务不但地方在实际履行,而且中央也对其存在问题的严重性予以承认。在中央的文件、财政部的统计口径和审计署的审计中都默认存在地方隐性债务的门类,这更强化了地方隐性债务的规范性存在事实。针对地方新增隐性债务问题,中央与地方一直在进行法律治理。但是,在中央政策高压下地方普遍没有按照国务院和财政部的要求进行整改,地方的违规举债形式越来越隐蔽、复杂。地方新增隐性债务问题依然突出。

地方新旧隐性债务叠加积聚成为地方隐性债务风险。1.地方既有存量债务问题久拖不决本身就是一种巨大的风险。地方既有存量债务是典型的“灰犀牛”,风险实际上已经形成并不断逼近。在地方发债合法化后地方债务问题几乎为地方政府所忽略,但实际上地方政府继受了这些债务,这加大了地方债务风险的不确定性。既有的那些未被转换的地方债务成为地方隐性债务,地方政府依旧负有偿还责任,这些债务未通过法定程序且不受预算控制,因而几乎没有规制,导致风险被掩盖并进一步积聚蔓延。地方既有存量债务明显存在市场风险、社会风

险与道德风险等多重风险。2.地方新增隐性债务引发的经济、政治和社会风险是具体、可见的。第一,经济风险。地方隐性债务风险存在转换为系统性地方金融风险的可能。第二,政治风险。地方隐性债务是在有预算法律明确规定的情况下脱离预算控制而产生的,极易演变为地方政府或有隐性负债,另外,地方隐性债务存在明显的廉政风险,且进一步加剧了预算软约束的政治道德风险。而地方公然违反法律更是对国家法治秩序的冲击。第三,社会风险。地方新增隐性债务中的担保等政企不分行为极易引发群体性事件,增加地方社会的不稳定因素,并严重侵蚀政府的公信力。

## 二、地方隐性债务风险的制度成因

地方发债合法化为什么非但没有解决地方债务问题,反而积聚形成地方隐性债务风险?对此,首要的是分析其制度成因,这需要对地方发债制度本身进行检讨。1.地方发债制度设计的异化为地方发债埋下制度隐患。地方发债制度在具体的设计过程中,受各种偶然因素的影响,出现了明显的制度变异。具体表现为:第一,存量债务影响地方发债的制度设计。第二,地方发债的相关制度规定模糊,影响地方债务的认定。第三,地方财权与事权难以确定,发债难以制度化。第四,存在监督与制约的制度难题。除了预算软约束外,财政支出几乎没有任何外在制度上的监督与制约。尽管地方发债制度设计的初衷是好的,但制度在具体设计中的异化致使实际设计出的制度脱离基本制度逻辑,这为地方发债制度的运行埋下了隐患。2.地方发债制度运行的复杂性使得地方隐性债务风险积聚。第一,地方发债制度空转。地方发债制度的设计以首次发债为模型,忽视了地方既有债务的风险约束。这造成地方在既有的债务高位风险下进行发债,地方发债制度在一定意义上名存实亡。为地方隐性债务风险的形成埋下了隐患。第二,地方发债权力配置不清影响地方

发债权力的运行。受到中央与地方以及地方间财权与事权配置的影响,地方财权与财力明显不相一致,出现了有钱无责、有权无责现象。面对事责压力与预算约束,地方只能违规举债。第三,地方发债行为的复杂性。地方发债行为难以被认定为仅仅是公益性支出行为。地方经营性行为的逐利倾向明显且政企不分,进而国企与地方政府之间具有鲜明的剪不断理还乱的关系。第四,地方债务的监督与制约缺位。地方财政支出几乎没有任何监督与制约,既缺乏纵向的监督,也缺乏横向的人大监督和投资者监督。并且,地方债务面临着监管难题。

3. 地方发债制度据以推行的制度前提尚在建构过程中致使地方隐性债务风险加剧。地方发债制度能够顺利推行需要以下制度前提的支撑:地方财政具备公共财政的基本特征;财税体制对地方发债产生正向影响;转移支付等财政配套措施能够实行;债券市场运行有序;存量债务风险已经得到控制;中央与地方权责关系、政府与市场关系、政府与国有企业关系法定化。但审视这些地方发债制度的前提后可以发现,几乎所有的制度前提都处在形成过程中。第一,既有的财税体制对地方发债权力配置的影响大。要把地方隐性债务问题置于既有的财税体制的结构内予以分析。第二,在单位财政而非公共财政下,地方逐利倾向明显,且地方财政透明度不高,在转型过程中,地方财政约束明显不足,地方财政运行过程过于随意。第三,背景制度难以支撑地方发债制度的运行。在地方存量债务风险并未得到有效防控的情况下,地方债券市场并不规范、透明,风险转移功能难以发挥。第四,政府与市场、企业间边界不清,企业债务市场化程度较低,政企不分明显。

综上,在地方发债的制度前提没有得到夯实的情况下,地方债券市场不成熟,债券、银行、信托多头监管且中间存在明显的权力真空,致使对地方债券市场的监管不到位,这些都导致地方隐性债务愈加严重,并积聚了大量的金融风险。另外,市场机制不健全,非法的地方隐性债务得到市场认可,存在明显的市场风险。两者相结合,致使地方隐性债务风险进一步加剧。

### 三、地方隐性债务风险的分层次制度化防控

针对地方存量债务与地方新增隐性债务风险,应该在法律制度上分层次加以防控。既要在明晰预算约束下地方发债逻辑的基础上完善地方发债制度,也要进一步规范地方发债制度的实际运行,并强化地方发债的背景制度保障,进而对地方隐性债务风险实行一体化法律防控。

1. 完善地方发债的相关制度。第一,完善地方发债前置程序,通过法治化处置地方存量债务问题。实行严格的地方存量债务风

险控制,如果地方未妥善处置既有债务,就不能公开发债。第二,完善地方发债程序。要本着程序正义的原则,注重公民和地方参与,建构让公民和地方自主决定地方存量债务的处置以及地方增量债务的发行等程序,并对地方发债行为进行监督。第三,实现地方发债权责清单制度化,把地方融资权力关进制度的笼子里。根据地方事权的特点,对于执行性事权采取正面权力清单制度,遵循法无明文规定即禁止的原则;对于地方新生、突发性事权,发债实行负面清单管理制度,遵循法无明文规定即自由的原则。强化权责关系,健全责任追究机制。第四,强化监督与制约的相关制度。首先,通过政府预算管理制度改革,强化预算监督,建立透明政府。其次,基于集中统一和预算监督的原则重新配置对地方发债权力的监督。对发债应实行整体性监督。最后,在监督之外还要建立监督后的纠正机制。第五,中央与地方财权与事权配置法治化。首先,中央与地方财权与事权的配置要以地方财力与事权相匹配为目标。其次,严格控制中央与地方的财政行为,控制政府的逐利倾向。最后,关于地方间的财权配置,要完善省级以下地方发债的权力配置,建立权责一致的地方发债制度。

2. 规范地方发债行为。要通过法治化保障地方发债制度得以推行。第一,地方发债权力运行法治化。第二,实行地方政府债务约束机制。第三,理顺中央与地方的财税关系。进一步完善转移支付等制度,使地方财权与财力尽可能相一致。

3. 完善背景制度以夯实地方发债的制度前提。在风险防控的制度设计中,应充分考虑到地方发债制度的逻辑前提,通过完善相关背景制度以夯实制度推行的前提基础。第一,进一步改革财税体制,建立基于税收法定的现代公共财政制度,使人民主要基于税而非费建立与政府之间的权责关系。建立地方政府融资市场化约束机制是解决地方政府债务问题的根本出路。第二,进一步推进地方债券市场的法治化。遵循市场一般规律,通过制度确立地方债券市场秩序,实行投资者风险自负、市场优胜劣汰,促进地方债券市场健康发展。第三,夯实负面清单制度得以成立的基础,使政府与市场间的关系法定化,使其具有相对确定的边界。4. 提升地方防范化解风险的能力。要从根本上防控地方隐性债务风险,在完善地方发债的相关制度之外还要通过地方治理法治化提升地方防范化解风险的能力。第一,中央与地方间的防范化解风险责任机制要法治化。第二,地方事务要真正实现第三方参与,通过地方治理而非只依赖政府管理来解决地方公共物品供给。第三,通过法治化以确保地方防范化解风险的权力得以规范运行。

■ 《法商研究》2019年第6期,约23000字