

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.01.023

论专项债中的央地关系及其法治化进路

周长

(西南财经大学 法学院,四川 成都 611130)

摘要:央地关系是专项债运作的制度基础,专项债的良好运行与央地关系的法治化程度有着紧密的联系。央地关系视角下,专项债运行面临的问题可以抽象为地方事权运作的不规范与地方宏观调控的失灵,背后的制度成因表现为高位阶制度缺失与监管主体错位,以及地方事权运作规范不足。因此,专项债的治理应着力于地方政府事权法治,并辅之补全实体机制、细化全生命周期监管流程,同时要重视党的领导在央地关系中的治理优势。

关键词:央地关系;地方债;专项债;项目制

中图分类号:D922

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)01-0184-09

一、问题的提出

作为积极财政政策的重要抓手,专项债在国家经济治理中被寄予了带动投资、稳定经济的期待。自2014年《预算法》修改以来,专项债的限额与投资领域逐步增加。截至2024年10月全国共发行新增专项债略超3.9万亿元,债务资金重点投向市政和产业园基础设施、交通基础设施、民生服务、棚户区改造、农林水利、生态环保、信息网络建设、旧城改造等领域^①。2024年召开的党的二十届三中全会对扩大专项债的使用范围表达了支持的态度,并要求:“合理扩大地方政府专项债券支持范围,适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。”^②2024年7月召开的中央政治局会议也强调在当前的经济工作中“要加快专项债发行使用进度,用好超长期特别国债,支持国家重大战略和重点领域安全能力建设,更大力度推动大规模设备更新和大宗耐用消费品以旧换新”^③。顶层设计的支持意味着专项债推动地方经济发展上的潜力将得到进一步释放。专项债的运行事关央地之间财政关系与项目关系的转型与创新,但其中也蕴含着地方政府的行为悖离制度设计初衷的风险。如何在专项债的治理中贯彻“建立防范化解地方债务风险长效机制,建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制”的理念,是当下我国专项债治理与央地关系法治化共同面临的问题。

在实践中,专项债的运行长期存在着诸如项目投资无效、项目管理不善、资金挪作他用等问题,屡禁不止。一些地方政府甚至将专项债资金用以偿还隐性债务,导致专项债不仅无法起到引领投资的作用,还徒增了显性债务隐性化的风险。在地方债务治理上,法学领域目前主要存在两条研究路径:第一条是宪法路径,从揭示地方债背后的宪政机理、政府间财政关系切入,研究地方债所体现的宪法议题,关注人

收稿日期:2024-04-20

基金项目:四川省哲学社会科学基金项目(SCJJ24ND325)

作者简介:周长(1993—),男,贵州遵义人,博士生,主要从事经济法研究。

^①《3.9万亿专项债发行结束,投向变化、资金使用效益受关注》,中国新闻网,https://m.chinanews.com/wap/detail/chs/zw/10311652.shtml。

^②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,《人民日报》2024年7月22日。

^③《中共中央政治局召开会议分析研究当前经济形势和经济工作审议〈整治形式主义为基层减负若干规定〉》,中共中央总书记习近平主持会议,中国政府网,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6965236.htm。

民代表大会制度在地方融资中的角色配置、地方政府债务何以践行全过程人民民主等问题^①;第二条是经济法路径,主要从金融风险化解、破产机制引入、财政法治化等方面讨论地方债务问题^②。法学领域的地方债务研究一直侧重于隐性债务的风险化解,是对强调“化解存量债务,遏制增量债务”的“一揽子化债方案”的理论研讨。隐性债务不具备专项债所拥有的制度基础,大量的隐性债务都是在政府预算管理之外通过地方融资平台违规发行。隐性债务治理目标是就债务及其潜在的金融风险做减法,即通过发行再融资债券、金融化债置换展期、盘活存量资产、融资平台转型等工具预防与化解因债务违约而引发的系统性金融风险。作为显性债务,专项债的治理则是加法与减法并行,既要在制度的框架内通过债务驱动的方式增强地方政府在经济发展中能动性,也需要预防债务运行过程中可能发生的各类风险。目前,专项债尚未在法学领域引起较多的关注。就当前的研究成果而言,虽然一些法学研究者注意到了专项债同时具备财政风险与项目风险的事实,以及专项债运作中存在市场化不足、问责机制缺失等方面的问题,但仍缺乏对专项债所涉及的庞大的治理组织与治理机制的宏观观察,也缺乏对专项债发展过程中的央地治理困境发起足够的研讨^③。基于此,本文尝试揭示专项债运行中的中央与地方关系,并以此为参照系观察专项债运行的现实困境,分析其背后的制度成因,提出以“地方事权法治”为着力点的央地共治的法治化进路,以期为专项债的治理与研究提供一些新的思考。

二、专项债中央地关系法治化探索

(一) 财政关系:地方政府举债合法性建构

作为纳入政府预算调整的显性债务,专项债的财政意蕴建立在地方政府获得举债权的制度基础上。在 2014 年《预算法》修订前,地方政府是否享有举债权是一个悬而未决的问题。1995 年实施的《预算法》第二十八条第二款规定:“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。”根据法律保留原则,地方政府在无授权的情况下不得自行举债。但此条款并未对地方政府举债作出完全禁止,仍然保留了授权的可能。现实中,地方政府能通过各种方式实现融资,数据显示,1985 年已有 28 个省级政府、60 个市级政府、351 个县级政府举借了债务,到 1996 年,举债的市级与县级政府数量分别发展至 353 个与 2 405 个^④。针对当时部分地方政府自行举债的行为,国务院在 1985 出台了《关于暂不发行地方债券的通知》,对地方政府在制度外发行债务的行为表达了否定的态度。法律上的授权保留与政策中禁止性规定虽然无法杜绝地方政府的违规举债行为,但在一定程度上遏制了地方债务的扩张,这个时期小规模债务增长并没有对地方金融稳定产生过多的影响。然而,分税制改革后,财权与事权的失衡驱使各地地方政府开启了一段“无序融资”时期。为了缓解财政压力,各级地方政府通过地方融资平台发行债券或担保区域内其他公主体的借债等方式调度地方金融资源,最终导致地方隐性债务高企。隐性债务不论直接或间接与地方融资平台相关,最终都以地方政府的信用作为依托与兜底保障。在单一制国家结构下,地方政府的信用与政府整体信用之间的界限模糊,部分地方政府将中央对地方的统一领导曲解为中央有义务为地方政府违规举债行为买单,进而在法定的预算外肆意扩张财源,透支政府信用。学者将这种现象称之为“预算软约束”,指出地方政府在面临预算软约束时会有激励进行过度借债

^①参见熊伟:《地方债券制度中的政府间财政关系》,《新视野》2012 年第 3 期;历咏:《地方政府融资中人民代表大会与政府的角色配置与合法性探讨》2012 年第 3 期;王世涛,汤喆峰:《中国地方债的宪政机理与法律控制》,《华东政法大学学报》2013 年第 2 期;朱大旗,王震东:《全过程人民民主视域下我国地方债法律规制的完善》,《中国政法大学学报》2024 年第 2 期。

^②参见熊伟:《地方债与国家治理:基于法治财政的分析路径》,《法学评论》2014 年第 2 期;阳建勋:《论我国地方债务风险的金融法规制》,《法学评论》2016 年第 6 期;李安安:《地方债务置换风险分配的理论检讨与法治化改造》,《法学》2018 年第 5 期;许恋天:《地方政府专项债券的金融风险:生成机制与规制路径》,《北京行政学院学报》2024 年第 3 期。

^③参见熊伟,许恋天:《地方政府专项债券:制度困境与路径选择》,《上海经济研究》2022 年第 4 期;许恋天:《地方政府专项债券项目风险的治理逻辑与制度回应》,《中国政法大学学报》2024 年第 2 期;毛彦:《地方政府专项债券风险处置的二元结构及其法治化进路》,《中国政法大学学报》2024 年第 2 期;曹锐涛:《地方专项债券的市场化发行:应然逻辑与制度实现》,《中国政法大学学报》2024 年第 2 期。

^④中华人民共和国审计署:《审计结果公告》(2011 年第 35 号),https://www.gov.cn/zwjk/2011-06/27/content_1893782.htm。

和财政支出。为了缓解分税制改革后财权与事权失衡带来的困境,中央通过转移支付等制度补贴地方政府在事权上的支出,同时带领地方探索新的融资方式。在经历了“中央转贷地方”“中央代发代还”“地方自发中央代还”等多个模式后,最终确定为以省级政府为主的“地方自发自还”模式,实现了债权债务关系的权利主体与义务主体在省级行政单位层面的统一。作为一项制度创新,举债权给予了省级地方政府为主的主体在举债上的合法性,是中央通过“通明渠,堵暗道”遏制地方政府违规举债、引导地方政府从事合法投资的重要举措。在财政关系上,举债权在明确了地方政府以省级行政单位为举债主体的同时,还结束了由于国家政治体制、政府结构、历史问题等因素强加于中央的连带偿债责任,将2014年发布的43号文中首次提到的“中央不救助原则”从隐形债务治理延伸到显性债务治理,实现了在私法领域中早已普及的债务相对性以及契约模式向公法领域的引入。

(二)项目关系:中央统一领导与地方积极性发挥的再平衡

项目属性是专项债区别于一般债的最重要特征。分税制改革后,财政自主权的缩减让地方政府难以应对日益增长的事权及其支出责任。面对地方政府的困境,中央通过税收返还、专项转移支付和财力性转移支付实现中央财政资金流向地方的“反哺”^①。其中,以专项转移支付为代表的专项资金转移体系通过资金配套项目的模式将大量的财政资金传递与国家治理模式相结合,将国家在各个领域中的治理意志以“发包”的方式自上而下地传递。“财政专项资金配置过程加强了上级政府对下级政府的控制、指导、动员和引领能力,确保了地方资源配置与国家战略保持一致。”^②通过设定预期目标和加以临时组织,使资金在行政体制之外依靠“条线”另行运作的国家社会体制联动运行的机制被学者称之为“项目制”^③。作为一种国家治理体制,“项目制”承载着财政资金从中央向地方转移的任务,同时作为国家意志的发展战略通过项目的方式传导到地方各级政府,强化了中央对地方的领导。

“项目制”因其不同于科层制的常规运作而受到学术界的关注。在学者看来,虽然我国现行的项目数量多不胜数,但依然可以也有必要对项目制运作的特征加以描述。比如,有学者将“治理目标专项化、权责运作条线化、程序规范技术化”定义为“项目制”有别于其他治理模式的核心特征^④。作为同样因项目需求而启动的机制,专项债也具备了上述特征。在目标设定上,专项债的项目必须贯彻国家的治理意志,将资金投入与地方政府公共服务或经济发展相关的项目上。在运作机制上,专项债具备条线运作的特征。债务的启动需要地方政府根据中央的指导,在条线通道上自上而下地进行项目申报。在项目通过后,与之匹配的债务额度沿着财政系统的条线渠道自上而下地到达地方政府;在程序规范上,专项债所催生的项目及其绩效合法性也必须通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序与技术系统,方能使项目生效并获得社会认可^⑤。

专项债沿袭了以往“项目制”的特征,同时也具备形塑出不同于传统项目关系的独特性。第一,专项债并不直接获取财政资金。在专项债的申报中,地方政府并非直接向上级政府申请财政资金,而是申请债务额度。额度的下放避免了过去在财政资金的层层下放过程中可能产生的挪用、扣留等问题。此外,专项债的项目申报与项目审批只需要在财政部门与发改部门两个系统内完成,其他部门尤其省级以上项目主管部门的介入较少,这也在一定程度上避免了“跑部进京”等情况发生,相应的部门权力垄断与寻租腐败也随之减少。第二,专项债机制赋予地方政府更多的能动性。地方政府必须在项目申报与市场融资上同时发挥主观能动性,不仅需要在项目申报上展开竞争,通过“一案两书”等文件展示项目的可行性与优先性,在融资环节也有义务动员债券市场的各类主体投资。第三,专项债促进了地方自主事权的明确。宪法中的地方政府事权在类型上包括地方自主事权和中央委托事权^⑥。我国央地之间事

①周飞舟:《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期。

②黄良杰,崔海红:《论财政专项资金绩效审计》,《财会月刊》2021年第11期。

③渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

④陈家建,张琼文,胡俞:《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》2015年第5期。

⑤渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑥王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》,《中国法学》2017年第4期。

权的划分主要以《宪法》《立法法》等法律为制度基础,由《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》《关于进一步推进省以下财政体制改革工作的指导意见》等文件构建基本框架。但长期以来,事权的划分尤其地方特有事项的界定一直是实践中的难题,在理论上也存在较多争议。事权划分属于央地之间分权的一部分,在经济博弈与制度设计背后还存在深远的政治考量,是“作出关乎国家前途的重大政治选择和基本决策”^①。专项债以中央列举清单的模式划定地方政府的项目拟定范围,在具体项目的申报上给予地方政府自主决策权,中央保留审核的权力,避免了以往专项资金模式中常见的由于各级政府“职责同构”等因素引发的某项支出责任中央地之间事权责模糊、财权事权分配不合理等问题。上述项目关系的新特征使得专项债的“简政放权”属性在中央的统一领导下有序开展,也为地方政府通过引领投资实施的宏观调控行为带来了证券市场的监管。近几年来,随着专项债覆盖的投资领域扩大,其肩负的国家经济发展战略任务也随之增加。从项目关系的角度来说,专项债的出现意味着“项目治理”模式的演变与更新,尤其在“自审自发”及“正面清单+负面清单”等机制有望在 2025 年后实施的趋势下,中央的逐渐放权让地方在项目拟定与审核上拥有了更多的自主权,其背后的意义是地方政府可以有更多的权限平衡国家整体意志与地方实际需求^②。在项目治理的视角下,约束地方政府在规范的框架内申报与管理项目,保证专项债融资获得的资金在转化为供项目使用的财政资金后得到科学、安全的使用,是专项债制度运作需要考虑的内在目标。

三、专项债中央地关系的现实困境与制度成因

(一) 专项债中央地关系的现实困境

1. 地方事权运作违规

不可否认的是,部分地方政府尚未认识到专项债在央地关系法治化中的重要性,在专项债的运行中存在行为偏离制度初衷的问题。一些地方政府为获得项目融资额度,将原本不符合条件的项目“过度包装”,比如 2022 年审计署发布的年度审计报告披露 20 个地区通过虚报项目收入、低估项目成本等手段将项目包装成收益与融资规模平衡的项目。例如,上级政府部门在审批项目时存在审核不严的问题,将部分未完成申报材料或不符合申报条件的项目纳入清单或项目库^③;一些地区将原本用于项目的资金投入楼堂会所、景观项目等商业禁止领域,或将专项资金挪用于经常性支出如发放工资、虚报项目支出进度,实际上资金处于闲置、结存未用的状态^④。此外,未发挥预期效果的专项债项目可能引发更多外部性问题。比如宁夏回族自治区公布的 2023 年审计报告显示,242 个专项债项目实际无收益,无法依靠项目收益还本付息^⑤。无法产生预期收益的专项债极易在巨大的财政压力下孕育出隐性债务的空间,进而影响专项债的合法性^⑥。地方政府应对债务到期却无法偿还本息的方案之一是发行再融资债券,此类以“时间换空间”的方式虽然在一定程度上缓解了地方财政压力,但也容易衍生出“财政风险金融化”的问题^⑦。利用金融手段缓解地方财政风险的化债方案可能滋生地方政府在地方债务上的机会主义,在省级政府代市、县级政府举债与地方政府破产重整制度缺位的现实中,上级政府的帮助存在加深省级以下各级政府对债务的发行、管理、偿还等事项中权责配置的认知误区的风险,导致部分地方政

^①叶必丰:《论地方事务》,《行政法学研究》2018 年第 1 期。

^②《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/202412/content_6994502.htm。

^③《国务院关于 2022 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,中华人民共和国审计署官网, <https://www.audit.gov.cn/n5/n26/c10338025/part/10338039.pdf>。

^④《国务院办公厅关于部分债务沉重地区违规兴建楼堂馆所问题的通报》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/27/content_5646774.htm。

^⑤《自治区人民政府关于 2023 年度自治区本级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告》,宁夏回族自治区审计厅官网, https://sjt.nx.gov.cn/zwgk/xgkjbl/sjjgg/sjgg/202408/t20240802_4613267.html。

^⑥崔文涛:《地方政府专项债:三重属性、三项不足及其治理》,《南方金融》2024 年第 4 期。

^⑦李安安:《财政与金融法律界分视域下的地方债务治理》,《政法论丛》2018 年第 3 期。

府将地方专项债视为名义上属于地方实际上可以由上级政府“买单”的事权,使专项债的实践不仅无法推动央地财税关系的规范化、法治化,还可能导致央地关系在专项债领域中的边界模糊化,进一步加剧地方政府对政府整体信用的透支与地方债务的恶化。

2. 地方宏观调控失灵

专项债的失败直接体现为项目的失败。以项目是否完成为标准,项目失败可以划分为进行中的项目失败和已完成的项目失败。进行中的项目失败,是指项目在运行过程中发现项目已无法完成,或即使项目完成也无法实现项目建立的初衷或实现的成本过高,因此项目必须终止。例如,2024年1月《南方周末》报道的甘肃省某县地下通道及基础设施提升工程(监理)终止,该县表示是根据《重点省份分类加强政府投资项目管理办法(试行)》中总投资完成率未超过30%,原则上应当缓建或停建的规定,该工程应当停建^①。已完成的项目失败是指专项债所投资的项目在建成后未达预期效果,比如项目质量不合格。广东省2022年的审计工作报告显示,1个市项目建成后出现工程质量问题,涉及金额0.25亿元^②。此外,已完成的项目失败还体现为项目完工的收益无法偿还债务或预期收益与实际收益相差较大。例如广西壮族自治区在审计时发现某县使用专项债资金投资建成的厂房在项目完成后并无企业进驻,2个市下的园区项目在建成后的实际运营收益不足预期的30%^③。

项目失败的核心特征是项目收益无法覆盖债券还本付息支出,出现不能偿债的现实风险^④。从国家干预的角度来说,专项债的失败也体现为地方政府在其行政区域内宏观调控的失败。虽然地方政府是否享有宏观调控权一直存在理论争议,但实践中地方政府能够在其辖区内实施宏观调控行为是不争的事实。以中央赋权地方的目标来检视专项债的成败,会发现专项债的失败背后所反映的是地方政府在某一经济领域的干预失灵,即政府通过财政手段优化该领域资源配置的目的无法实现。此类积极财政政策的实施所需的直接成本与间接成本不容忽视,直接成本包括专项债的筹备、审核、发行、管理过程中所动用的行政资源与社会资源。在失败的项目中,政府通过宏观调控引导的资源配置没有实现预期的绩效,造成资源的浪费;间接成本是指项目失败可能造成投资挤出效应,挤占原本可以由民间投资介入的领域,造成市场资源在该领域中无法有效地发挥作用。与以往通过专项资金拨付等方式实施国家干预不同,专项债的金融属性导致项目的失败存在显性债务转化为隐性债务的风险,地方财政风险的金融化也极易在金融传导性的影响下催生系统性金融风险。

(二) 专项债中央地关系困境的制度成因

1. 高位阶制度缺失

当前,对专项债有直接影响力的制度普遍存在法律层级较低的问题。在广义的法律层面,参与地方债务治理的法规与规范性文件过于零散,且大部分规范性文件层级较低,难以对地方政府形成有效的约束,无法围绕《预算法》形成央地之间的体系化互动。在狭义的法律层面,目前仅有《预算法》对地方政府的举债作了直接的法律规定。《预算法》第三十五条对地方政府的举债权作出授权性规定,同时在地方政府享有的举债权上设定了国务院与人大及其常委会的审批权。此外,在第三十五条最后两款与第九十四条分别对地方债务中的部分行为作出了部分禁止性规定,比如不得以其他方式举债、不得违规担保、不得挪用资金或将资金用于修建楼堂会所等,以上条款在少数面向上对地方政府的行为作出了约束,但考虑到“权力的扩张势必伴随着权力监督的加强从而使中央与地方以及同一层级不同类型的权力之间保持适度的平衡”^⑤,仅靠列举几个违规行为难以对专项债运行中地方政府的行动作出有效的约

^①《重点省份政府投资项目被“踩刹车”》,腾讯新闻,<https://new.qq.com/rain/a/20240131A00B9K00>。

^②《广东省人民政府关于2022年度省级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,广东省人民政府官网,https://www.gd.gov.cn/zwgk/czxx/sjzbg/content/post_4225411.html。

^③《地方审计披露专项债问题:有项目实际运营收益不足预期三成有的超进度拨付资金》,21经济网,<https://www.21jingji.com/article/20230801/117f97029eb14c89d9e09335b1e3cf02.html>。

^④毛彦:《地方政府专项债券风险处置的二元结构及其法治化进路》,《中国政法大学学报》2024年第2期。

^⑤历咏:《地方政府融资中人民代表大会与政府的角色配置与合法性探讨》,《政法论坛》2012年第3期。

束。实践中专项债的债务资金所投资的项目运作的周期可达 5 年、10 年甚至 30 年,长周期的项目运作对相应监管制度的稳定性与权威性都提出了较高的要求,但目前就《预算法》所供给的制度还远不能应对专项债在实践中运作的制度需求。高位阶法律制度的缺失导致中央与地方在专项债中的互动充满了不确定性与挑战性,中央试图通过赋予地方政府更多自主性权力,使其在合法的框架内实施宏观调控行为、贯彻国家经济发展理念的初衷也难以实现。

2. 监管主体错置

专项债的运行离不开央地之间多级政府及其部门的共同参与,因此需要明确不同层级的政府及其部门在债务运行各个环节中的制度角色与参与方式,以此考察中央与地方是否形成了科学合理的法治体系。在现实中,财政、项目主管、审计、纪委等部门都对专项债的运作享有监管权,但实际在监管中各部门各行其是,尚未形成高效的信息沟通渠道,导致专项债的治理呈现“九龙治水”的趋势。原本应牵头对专项债实施监管的财政部门与项目主管部门,其监管权来自在立法位阶上相对较低的规范性文件,比如《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》《地方政府专项债券用途调整操作指引》,难以对地方政府的专项债运作实施有效的监管。相比之下,中央通过审计与纪委所实施的监管却更加有效,监管权力的制度来源也比财政与项目两个监管渠道所依据制度位阶高。但就审计与纪委的监管而言,专项债只是其诸多监管领域中的一部分,无法做到全面且专业的监管。且这类监管往往存在滞后性与运动性,不具备事前预警的功能,监管行为也难以常态化。可以看出,由于监管主体存在长期的错置,目前央地之间就专项债监管设计的监管渠道呈现结构不科学、制度体系不完善的问题,亟待立法工作的跟进。

3. 地方事权运作规范不足

专项债作为财权必然有对应的地方事权及其支出责任。地方政府通过项目将由债务融资获取的资金转化为财政资金向社会释放,实现对社会资本的调动与公共产品的提供,其背后的逻辑是国家经济战略在地方政府所管理的辖区的落地。与其他干预市场的手段一样,专项债的运作也必须贯彻依法治国理念,做到有法可依、执法必严。从这个角度来说,专项债的运作是地方政府实现依法治国理念的过程,项目的有效完成必须依靠项目绩效与法治政府绩效的双重考核,两者缺一不可。“从技术的角度看,法治政府绩效评价面对为什么要评价、谁来评价、评价谁、评价什么以及如何评价等基本问题。”^①对以上问题的回答是检视地方政府在专项债上是否依法行政的主要标准。目前,地方政府在专项债的事权操作存在以下方面的问题。一是自上而下对地方政府专项债的管理存在形式主义。在专项债完成融资后,项目的运作主要由《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》等部门规章提供监管的法理依据,然而,诸如“绩效目标应当重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效……服务对象满意度等绩效指标”“项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制……”等制度表达,此类条款与其说是监管,更像是建议,在实践中也不具备可操作性,对地方政府形成的约束必定是软约束。二是在地方部门规章的制定上,也少有地方政府根据本区域特点作出制度创新与规则细化。以《浙江省地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》为例,其中事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控等部分几乎都是照搬上级文件,没有任何的具体化措施。三是专项债绩效评价缺乏有力的央地监管机制与外部监管机制。根据《项目资金绩效管理办法》,以及天津、浙江、福建等地财政部门就专项债项目资金绩效管理制定的部门规章,地方政府在专项债项目的资金绩效评价上实行项目单位自评,项目主管部门对评价结果作出审核,再向同级财政部门报送。在重点项目的审核上,项目主管部门与财政部门有权选取部分项目开展绩效评价。在外部监管上,多地文件都只是“鼓励引入”,没有作强制性规定,导致地方政府在专项债的绩效评估上既是运动员又是裁判。专项债在缺乏高效的上级政府监管与强制性的外部监管制度环境下运行,其中的风险不言而喻。

^①郑方辉,邱佛梅:《法治政府绩效评价:目标定位与指标体系》,《政治学研究》2016年第2期。

四、专项债中的央地关系法治化路径

(一) 整体路向: 地方事权法治

地方法治是实现地方治理的内在需求^①。地方政府在地理、信息、治理成本上的优势是中央委托地方实施区域治理的现实基础,中央通过适当的简政放权赋能地方也符合我国宪法第三条关于充分发挥地方的主动性、积极性的规定。然而,单方面的赋能地方而不施以制度约束势必会让地方政府产生地方保护主义的偏好、将地方利益凌驾于其他区域利益甚至整体国家利益之上,因此对地方政府的行为作出制度约束、要求地方政府依法行政是任何一个国家的治理都无法绕开的问题。从实践的角度来说,地方政府在经济发展中需要具备“摸着石头过河”的勇气,中央也在一定范围内允许地方政府进行合法的探索。我国经济体制改革的历史证明,只有在实践中才能总结出符合地方实际的经验,通过立法将治理措施规范化、体系化,将符合经济发展客观规律的“地方性知识”转化为合乎理性的治理逻辑,才能实现国家治理的现代化。长期以来,在功能与规则意义上的央地关系主要涉及央地分权与地方竞争两个方面^②。学者们对分权后的地方事权规范上的关注较少。在专项债中,事权缺乏规范主要体现在偿债责任主体不明确、缺乏权威稳定的问责方式、多头治理、运动式治理等方面,应从规范地方政府事权行为出发,落实地方各级政府在债务的“借、管、还”周期中应承担的法律责任,在以下几个方面保持相关制度的更新。一是明确地方政府独立的兜底责任。应在狭义的法律层面明确中央对地方政府专项债原则上不救助,地方政府只能通过本级财政进行有上限的兜底偿还,并根据《预算管理办法》等规范性文件落实地方政府不能偿还的责任,将部门规章中的“财政部可以暂停相关地区专项债券发行资格”等能实质影响到地方政府行为的规范表达上升为法律规定。二是完善专项债运行的内部责任体系。逐步明确市、县一级政府在专项债运作过程中的权责,建立以省级政府为核心的逐级监管机制,做到每一级专项债都接受上一级的直接监管,分别明确监管方与被监管方在债务运行不同阶段的责任。三是明确实质举债主体在债券市场中的义务。应逐步摆脱通过转贷协议搭建的内部权责关系,打通实质举债主体与市场之间的沟通渠道、监督渠道,实现债券投资者与债券发行者的直接对话,增强债券市场投资者的信心。

(二) 制度完善: 中央对地方监管路径整理

1. 补全监管实体机制

应通过专门立法的方式或者在《预算法》《证券法》《预算法实施条例》等法律法规中加入与专项债直接相关的条款,将债务发行管理、债务绩效管理、项目监督主体、项目监督等相关规定的立法层级提升到法律或行政法规的级别,取代过去通过国务院部门规章或者地方立法的方式对地方政府实施的软约束。专项债的运行贯通中央与地方、政府与市场,体现了我国特有的经济结构与利益格局。明确多元主体的利益需求,打造共治共建共享的治理格局是专项债治理的必经之路。从约束公权力的角度出发,“政府债的权力运行中其主要的控制和监督机关应是地方人民代表大会及其常务委员会”^③,在专项债的运作中,具体化各级人大对专项债的监督权力,让地方人大在审查、监督、问责等方面发挥更多的作用,是全过程民主在财政法治上的体现。从稳定证券市场秩序的角度出发,应增强证监会在专项债管理中的地位。证监会在规范债券产品创新、完善债券交易机制、防止证券欺诈、保护金融消费者等方面有着不可替代的作用,适当赋予证监会执法的权力有利于促进证券市场的法治建设、提高打击违法犯罪活动的效率。在制度移植上,可以适当借鉴我国香港地区的证券市场治理方式。我国香港地区的金融繁荣与该地区证监会的执法能力有着紧密联系。根据香港地区的《证券及期货条例》第182条、183条、184条等规定,香港证监会对证券市场的违法犯罪享有调查权与刑事处罚权,其权力包含且限于要求涉

^①付子堂,张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,《中国社会科学》2014年第11期。

^②冯辉:《地方金融的央地协同治理及其法治路径》,《法学家》2021年第5期。

^③朱大旗,王震东:《全过程人民民主视域下我国地方债法律规制的完善》,《中国政法大学学报》2024年第2期。

案人员交出相关文件、对调查人员的提问作出陈述、解释,对经过公诉程序定罪的人员处以罚款与监禁^①。在地方政府违规举债屡禁不止的情况,应考虑适当增加市场监管部门的执法力度,以防止地方公权力对证券市场产生过度的干预,影响金融市场的稳定。

2. 细化专项债全周期治理流程

在监管流程上,应增强专项债“借、管、还”全周期管理制度的可操作性。根据不同的项目目标制定不同的项目绩效管理方案。对一些服务于长远目的的项目,可以适当地放宽盈利标准以保证其公益性。在监管的具体流程上,应引入具体的项目绩效标准,对项目开始运作后的信息公开、风险预警、项目调整等问题在时间、范围上作出明确的规定。

政府在实施宏观调控时存在“有限理性”的局限早已是不争的事实,专项债要求地方政府直接面对市场进行融资与投资,必然会对地方政府的经济治理能力提出挑战。现实中不存在一个可以准确预测未来几年、十几年后是否会出现不可抗力导致项目无法继续的全能型政府。当时间的跨度被拉长后,影响项目的变量也会增多,风险的增加自然会超出政府的治理能力。“任何生产过程都依赖于许多非正式的和随机的活动,而这些活动不可能被正式设计在规划中”^②即使是已经被反复论证可行性、在法律意见书与财务意见书上都找不出任何纰漏的项目,也可能存在尚未考虑到的外部风险。项目无法继续是任何一个需要通过项目实施治理的国家都必须面对的现实,因此有必要就客观上无法再继续的项目或已经没有必要再继续下去的项目设计一套让参与者能够有序、有选择、有步骤地退出项目的机制。就债务的相对性而言,虽然中央不需要直接对专项债所形成的债务负责,但由于地方政府的专项债都需要在中央的指导与监管下运作,中央也有义务在地方政府出现行为偏离专项债目标时予以问责。对已经无法继续实施的项目,或完成后没有达到预期的项目,中央应该及时介入,通过专项债绩效评估体系对地方政府的行为施以救济。具体来说,在问责上应着眼于地方政府及其行政部门更好地履行行政管理职能,建立既能规制违法违规举债、使用、偿还地方政府债务行为,也能兼顾到激励地方政府干部发展地区经济的容错问责机制^③。在专项债的救济上,对债务压力巨大,但逐步缓解债务压力的地方政府应予以适当帮助,允许市、县一级政府在省级政府的指导下举债,项目由省级政府直接管理,定期报省级人大以及国务院及其下属部门审核。对长期违规操作,债务持续恶化的地方政府作出限制举债的处罚;对经济效益好,债务运作规范的区域,则可以通过进一步下放举债权或项目自拟的权力,让该地区市、县一级政府自核自发,定期向省级部门、同级人大等有监管权力的组织报备,以此形成激励机制供其他地区学习效仿。从地方层面来说,问责机制的建立势在必行。一方面,应改变地方政府在专项债上自发自查的现状,建立整体自上而下,中央可以直接监督问责与接管的机制。另一方面,在疑似重大债务问题上,应该要求地方政府及时上报到国务院,由国务院决定是否需要组织审计、财政、金融监管等部门与机构实施联合调查,以避免地方政府及其领导干部基于自身的利益考虑,隐瞒重大债务风险不报,最终造成更大的经济损失。综上所述,在专项债的运行发生问题时,中央层面应侧重问责与救济机制的建立,地方政府应勇于承担责任,积极接受救济与指导。

(三) 党政协同:重视党的领导在央地关系法治化中的治理优势

理论上的央地关系是指国家体制中中央政府和地方政府间纵向权力与资源配置的基本关系^④,但现实中央地关系问题的解决却不能忽视执政党的治理优势。在专项债治理中,不论是中央对地方的监管,还是地方政府与市场的互动,都需要在“党的领导”下完成有效的衔接与协同。正如学者所言:“在当代中国的治理实践中,执政党和政府体系并非独自运行、各成一系,而是在执政党集中统一领导下,形

^①《证券及期货条例》, <https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap571!zh-Hant-HK>。

^②詹姆斯·C.斯科特:《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,社会科学文献出版社2019年,第6页。

^③倪楠:《论地方政府债务问责制的完善》,《法律科学(西北政法大学学报)》2024年第6期。

^④景跃进:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第185页。

成了统筹协同的党政结构。”^①从解决现实问题的角度来说,专项债内在的动员属性与应急管理属性都需要执政党的介入。一方面,执政党通过党内监督防止位于决策端的党员干部作出错误的动员。党员作为党组织的最基本构成单位,可以深入国家机器运作与社会机制运行的最末端,影响着行政权力使用的方式与效率。自党的十八大以来,从严治党的推进建立起了一个全面覆盖、权威高效的治理模式,纪委监委的工作涉及国家政治经济运作的方方面面,“党管干部”是执政党依法执政与政府依法行政的重要保障。专项债所动用与撬动的投资资金动辄上亿,与地方经济发展规划有着密切联系。重大投资行为往往与主政领导的决策有关,在“晋升锦标赛”的研究框架中,官员个体在政治激励下可能作出符合自身利益却短视的行为,典型的短视行为就是不顾地方客观情况大肆举债,如贵州省六盘水市主政官员李某就因错误的政绩观,罔顾当地旅游资源缺乏,盲目投资兴建旅游项目20多个,给当地留下了巨额隐性债务^②。在政府投资领域,由于项目与工程联系紧密且资金体量大,极易滋生贪污腐败,也一直都是党内监督与司法监督的重点领域。另一方面,执政党作为治理主体,在应急管理上有着不同于科层制的治理优势。党在政治与思想上的领导有助于国家意志的贯彻,党在组织上的领导则要求在面对风险时做到“统一指挥、政令畅通、反应灵敏、协调有序、运转高效”^③。党的十九大以后,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法,之后制定和修订的多部法律法规都将“党的领导”写入其中,比如《监察法》《重大行政决策程序暂行条例》以及正在制定中的《金融稳定法(草案)》等。这些将“党的领导”写入条款的法律法规无一例外都涉及国家重大政治工作与经济工作。专项债作为国家扩大有效投资的主要工具之一,也同样面临着动员与应急管理的问题,其制度条款的构筑也同样呼吁“党的领导”,有必要对《地方政府性债务风险应急处置预案》等规范文件作出相应的修订,写入“党的领导”及其配套条款。

On Central-Local Government Relationship in Special Bonds and Its Approach to Legalization

ZHOU Chang

(School of Law, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: The central-local government relationship serves as the institutional foundation for the operation of special bonds, and the effective functioning of special bonds is closely tied to the degree of legal institutionalization in central-local government relations. From the perspective of the central-local government relationship, the challenges faced by the operation of special bonds can be abstracted into issues, such as the irregular operation of local responsibilities and the failure of local macroeconomic regulation. The institutional causes underlying these problems include the absence of high-level legal frameworks, misplacement of regulatory responsibilities, and insufficient regulation of local responsibilities. Based on these observations, this paper argues that the governance of special bonds should focus on the legal institutionalization of local government responsibilities, supplemented by the improvement of substantive mechanisms, the refinement of regulatory processes throughout the entire lifecycle, and the recognition of the governance role of Party leadership in central-local government relations.

Key words: central-local government relations; local government debt; special bonds; project system

(责任校对 曾小明)

^①王浦劬,汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019年第9期。

^②《为政绩盲目举债1500亿,李再勇留给六盘水的债务窟窿怎么填?》,第一财经,https://m.yicai.com/news/101950205.html。

^③龚维斌:《应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角》,《社会学研究》2020年第4期。