

文章编号:1674-5205(2024)06-0137-(012)

论地方政府债务问责制的完善

倪楠

(西北政法大学经济法学院,陕西西安710122)

【摘要】 地方政府债务问责制作为依据委托代理理论构建的一种制度,其内在要求贯彻有限政府理论、适度干预理论和社会本位理论。自2018年地方政府债务问责制初步建立以来,地方政府债务规模持续攀升,地方政府债务问责典型案例不断发布,一些制度设计层面的问题也逐渐突显。完善地方政府债务问责制度的关键在于将问责主体、问责对象、问责事项、问责程序以及相关法律责任系统化、体系化和法治化。在重构地方政府债务问责制度中还需制定体系化的法律法规,细化债务问责相关规定;强化参与性问责,配套交叉问责,引入绩效评估机制;健全地方债务问责信息公开制度;完善地方债务问责救济程序等配套措施。

【关键词】 政府债务;隐性债务;违规举债;法律责任

Abstract: The local government debt accountability system, as a system design constructed based on the agency theory, inherently requires the implementation of limited government theory, moderate intervention theory, and social centered theory. Since the initial establishment of the local government debt accountability system in 2018, the scale of local government debt has continued to rise, typical cases of local government debt accountability have been continuously released, and some institutional design issues have gradually become prominent. The key to improving the accountability system for local government debt lies in systematizing, systematizing, and legalizing the accountability subjects, accountability objects, accountability matters, accountability procedures, and related legal responsibilities. In the restructured local government debt accountability system, systematic laws and regulations need to be formulated to refine relevant provisions on debt accountability; Strengthening participatory accountability, supporting cross accountability, and introducing performance evaluation mechanisms; Establish a sound system for disclosing information on local debt accountability; Improve supporting measures such as local debt accountability and relief procedures.

Key Words: government debt; implicit debt; illegal borrowing; legal responsibility

中图分类号:D922.29 文献标识码:A

一、问题的提出

地方政府债务主要包括以地方政府为举债主体,通过发行政府债券所形成的债务和以融资平台公司为举债主体向市场融资所形成的债务。截至2024年3月底,我国地方政府债务余额416940亿元,其中一般债务161585亿元,专项债务255355亿元,较2020年地方债务总额上涨58.8%,而同期经济增长却从2020年的10.136%下降至2023年的5.2%。^[1]有研究表明,地方政府债务额与经济增长呈现“倒U型”关系,^[2]合理限度内的地方政府债务与经济增长成正比关系,负债超过合理标准后,经济增长将随着地方政府债务额的增加而下

收稿日期:2024-06-16

基金项目:教育部人文社会科学重大项目(22JD820004)“习近平总书记关于科技与法治发展重要论述研究”;陕西省法学会重点项目(sfxh202305)“城乡共同富裕的经济法律制度研究”;陕西地建—西安交大土地工程与人居环境技术创新中心开放基金资助项目(2024WHZ2052)“城乡共同富裕的经济法律制度研究”

作者简介:倪楠,西北政法大学经济法学院教授,博士生导师,陕西省“统一大市场下市场监管法治体系研究”创新团队成员。

[1] 《1-3月中国发行新增地方政府债券8423亿元》,载中国新闻网,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1797764099437929290&wfr=spider&for=pc,2024年4月30日访问。

[2] 毛捷、黄春元:《地方债务、区域差异与经济增长——基于中国地级市数据的验证》,《金融研究》2018年第5期,第1-19页。

降。截至2022年末,我国地方政府债务率首次超过120%的国际警戒线,^[3]地方政府债券发行规模屡创新高,其中还涉及违法违规举借、使用和偿还地方政府债务的行为。财政部已公布的三批典型地方政府债务问责通报案例显示,违法违规政府债务行为主要涉及新增债务、变相举债、化债不实、化债不力、多报或者漏报债务等。违法违规政府债务行为的频发致使地方政府债务风险不断攀升,融资信贷资源被挤占,^[4]企业投资规模缩减,^[5]甚至加剧了系统性金融风险。^[6]

问责制是问责主体按照问责程序对问责对象就一定情况下所实施的违法违规行为,要求其解释说明并承担相应责任的追责机制。^[7]“问责”内容包含事前、事后两大维度:事前维度即权力行使主体就其行为必要性和合理性予以解释;事后维度要求权力行使主体对违法违规行为承担相应责任。现阶段,问责制已成为民主政治的重要组成部分,是外部监管与内部监管共同发挥作用的结果。^[8]国务院于2018年相继颁布《地方政府隐性债务问责办法》《关于防范和化解地方政府隐性债务风险的意见》等文件,对地方政府债务问责制度的问责情形、责任认定、问责方式及结果运用作出相应规定,地方政府债务问责制就此初步形成。2024年3月6日,财政部部长蓝佛安在回答有关地方政府债务问题时指出,应严格监督问责违法违规地方政府债务行为,建立地方政府举债终身问责制、债务问题责任倒查机制。^[9]2024年5月27日,中共中央政治局召开会议,审议《防范化解金融风险问责规定(试行)》,地方政府债务问责被赋予了日常监督与事后追责双重属性。^[10]“失责必问,问责必严”已成为党和国家对地方政府债务问责制提出的新要求。

当前初步形成的地方政府债务问责制基本法律框架,已成为防范化解政府债务风险和规制违法违规地方政府债务行为的重要制度工具。然而,当下的地方政府债务问责制已无法满足国家对地方政府债务监管全面法治化的需求。作为公众监督政府的重要手段——地方政府债务问责制的法治化是法治政府建设的重要内容,是行政机构自我约束、自我完善的重要表现,是国家本位或个人本位向社会本位发展的必然要求。在全面依法治国和治理能力现代化的要求下,如何重构地方政府债务问责制,探索进一步完善地方政府债务问责制的法律路径是本文研究的主要问题。

二、地方政府债务问责制产生的理据

问责制作为公权力控制理论的组成部分,建立的依据包括“委托代理理论”“有限政府理论”“适度干预理论”以及“社会本位理论”,其中委托代理理论是地方政府债务问责制的理论基础,有限政府理论是地方政府债务问责制的完善动因,适度干预理论是地方政府债务问责制运行方式的要求,社会本位理论是地方政府债务问责制所要实现的最终目的。

(一)委托代理理论

从权力源泉上看,地方政府举债权和地方政府债务问责权均由社会民众授权而来。前者委托授权的目的在于保障和增加特定地区公共产品和服务供给,后者的目的是控制违法违规地方政府债务行为。从世界范围来看,权力控制主要有“权力制衡论”“社会制约论”“选举惩罚论”三种进路。“权力制衡论”主张通过公权力分割方式,防止出现单一权力过大的情况,促使公权力互相制衡,进而实现权力规范行使。^[11]“社会制约论”

[3] 《失责必问、问责必严! 中央政治局会议释放强烈信号》,载人民论坛网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1800380903006724579&wfr=spider&for=pc>, 2024年5月29日访问。

[4] 刘畅、刘冲、马光荣:《中小金融机构与中小企业贷款》,《经济研究》2017年第8期,第65-77页。

[5] 余海跃、康书隆:《地方政府债务扩张、企业融资成本与投资挤出效应》,《世界经济》2020年第7期,第49-72页。

[6] 钟宁桦、连方舟、汪峰:《结构性去杠杆视角下的地方政府债务风险防化》,《中山大学学报(社会科学版)》2023年第4期,第165-179页。

[7] 谷志军:《党内问责制:历史、构成及其发展》,《社会主义研究》2017年第1期,第99-104页。

[8] 杨鑫铨等:《问责制度发展与实践价值》,人民日报出版社2022年版,第1-2页。

[9] 《财政部部长:严格落实地方政府举债终身问责制、债务问题倒查机制》,载上观新闻网, <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/723524.html>, 2024年3月6日访问。

[10] 宋艳玲、夏飞朋:《权力制约:中国问责制的形成与演变》,《学术交流》2021年第9期,第19页。

[11] [美]汉密尔顿、[美]杰伊、[美]麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆2015年版,第283-290页。

主张发挥公民团体、社会组织的监督作用,个体通过结社方式强化自身力量,矫正公权力行使过程中可能出现的目的偏移情况。^{〔12〕}“选举惩罚论”主张以投票选举方式制约公权力主体,选民的不信任和反对票将促使公权力主体产生落选危机感,进而规训权力主体正当行使权力。^{〔13〕}这些不同的权力控制主张,对构建我国地方政府债务问责制具有借鉴意义。在地方政府债务领域,唯有让“举债必问效”和“无效必问责”成为高悬在政府经济管理权头上的“达摩克利斯之剑”,才能有效保障地方政府举债行为良性运行,真正防止市场调节失灵。“中国问责制度的演变经历了从问责实践到问责制度形成、行政问责和党内问责并轨到党内问责与行政监察问责互相补充配合出发的过程。”^{〔14〕}我国问责制的法理基础在于人民通过人民代表大会制度将权力委托给公权机关,这有别于公民对公权力持不信任立场的西方问责理论。公权机关作为代理人行使权力的全过程受到委托人监督,违法违规行使公权力的行为被视为对自身利益和委托人利益的背离,将受到党纪处分、行政处分或者刑事处罚。^{〔15〕}

在委托代理理论下,地方政府债务问责制的逻辑基础有两个:一是社会民众对地方政府举债权和地方政府债务问责权的期待;二是社会民众对地方政府举债权与地方政府债务问责权行使的怀疑。社会民众期待具有地方政府举债权的地方政府及其行政部门忠实履责,有效维护委托人利益。授予地方政府举债权是地方政府及其行政部门促进地区公共利益和经济发展的必要手段,地方政府举债的目的在于为当地提供公共产品、完善基础设施,促进社会公共福利。然而,地方政府举债权实际运行很有可能违背委托人利益,出现官僚个体谋取自身政绩利益或寻租利益的行为,故社会民众对该权力的行使应始终保持警惕。因此,授予对地方政府债务问责权成为构建地方政府债务问责制的必然要求,明确违法违规举借、使用和偿还地方政府债务行为的问责主体、问责客体、问责内容和问责程序成为督促举债权正当行使的制度要求。

(二)有限政府理论

有限政府理论是现代政府建立的一项基本理论。在资本主义自由竞争阶段,经济发展速度快,社会资金比较富足,政府债务资金不仅对经济的推动作用微乎其微,而且地方政府将政府债务资金多用于战争或者官员挥霍,彼时学界普遍持“债务有害论”的观点。^{〔16〕}到了资本主义垄断阶段,经济危机降低了社会民众生活水平,国家干预主义取代经济自由主义成为经济发展的指导思想。地方政府债务资金投入市场能在短期内带动地区经济发展,地方政府债务成为摆脱经济危机的重要手段,此时学界普遍持“债务有益论”的观点。^{〔17〕}第二次世界大战后,国家干预在带动经济发展的同时也造成政府权力泛化,因而市场自我调节的重要性被重新认识。有限政府理论逐渐发展成熟,政府干预经济的范围被限定在“市场失灵”领域。

有限政府理论的自然法哲学基础是社会契约理论,主张公权力可以有效保护社会民众的生存权和发展权,但由于政府经济管理权具有侵益性和扩张性,政府对个人生活和市场经济的干预应当保持合理限度。有限政府理论包括两方面内容:一方面,个人是公权力行使的中心点,实现个人权利和保护个人利益是公权力的终极归宿;另一方面,权力让渡的目的在于更好地维护个体自身权利,国家与政府对个人的干预应保持在最低限度。^{〔18〕}有限政府理论是构建地方政府债务问责制的理论动因,其通过批判和反思“万能政府”理论,主张政府理性的有限性和制衡公权力的必要性。在该理论指导下,地方政府债务问责对象和事项逐渐明晰,即行使举债权的地方政府及其行政部门是问责对象,其所实施的违法违规地方政府债务行为则成为问责事项。

(三)适度干预理论

19世纪上半期,国外掀起了对政府干预社会经济生活是否必要和干预范围边界的争论热潮。争论双方对“尽量扩大政府干预权限”与“严格限制政府干预范围”的观点各执己见。前者主张在社会实践中体现为,保护

〔12〕 黄冬娅:《以公共参与推动社会问责:发展中国的实践经验》,《政治学研究》2012年第6期,第99-107页。

〔13〕 [美]约瑟夫·A.熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,商务印书馆1999年版,第395-400页。

〔14〕 宋艳玲、夏飞朋:《权力制约:中国问责制的形成与演变》,《学术交流》2021年第9期,第19-29页。

〔15〕 陈明明:《中国政府原理的集权之维:历史与现代化》,《公共管理与政策评论》2021年第1期,第6-20页。

〔16〕 陈思霞、陈志勇:《需求回应与地方政府性债务约束机制:经验启示与分析》,《财贸经济》2015年第2期,第16-28页。

〔17〕 胡奕明、顾祎雯:《地方政府债务与经济增长——基于审计署2010~2013年地方政府性债务审计结果》,《审计研究》2016年第5期,第104-112页。

〔18〕 张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社1996年版,第45-46页。

本国产业、限制商品价格、限制竞争、实施垄断、排斥个人经营、限制出版等行为。^[19] 后者则以古典自然法学理论为基础,明确反对政府过度干预。约翰·穆勒认为,“政府范围绝对扩张”和“极大限制政府活动”的观点都是偏狭的。^[20] 事实上,政府干预贯穿于经济发展全过程,而政府过度干预则需要以经济发展出现重大问题为前提,但无论经济问题如何严重,政府干预都应尊重市场配置资源的决定性地位。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,要“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”。^[21] 过度的政府干预无疑会限制个人自由,不断扩张的政府职能在加大政府权力的同时会损害甚至扼杀个体创造性,导致官僚主义和调控低效率。^[22] 显然,政府过度干预经济带来的危害是多方面的,如政府限制商品价格会导致价格失灵;限制竞争会带来垄断;过度保护特定产业则会使消费者失去商品选择权并使落后产能无法被淘汰。

适度干预理论在地方政府债务问责领域被转化为对地方政府及其行政部门的适度问责。适度干预以增进最大多数人幸福和社会公共利益为限度,^[23] 本质是政府在尊重经济自主前提下对社会经济生活进行有效和谨慎干预,^[24] 包括合法干预、正当干预、谨慎干预以及高效干预等内容。^[25] 对违法违规政府债务行为问责同样需要通过合法、正当、谨慎和高效的方式实现。在地方政府债务问责视野下,合法问责要求问责主体的问责权应当有法可依并在法律范围内行使,超越法律范围的问责行为属于违法违规行为。问责的正当性则要求问责主体启动问责程序应以地方政府实施违法违规政府债务行为为前提。谨慎问责是指对地方政府债务问责需要尊重市场规律,保护问责对象合法权益,维护和激发地方政府及其行政部门发展地区经济的主动性和创造性。高效问责是对地方政府债务问责的结果要求,即问责要符合效率原则,既不能断绝地方政府发展本地经济的重要资金来源,也不能放任地方政府为追求经济发展而违法违规举借和使用地方政府债务资金。

(四) 社会本位理论

国家本位、个人本位和社会本位的法律价值争论贯穿了现代法律发展的全过程,自19世纪以来,社会本位法律理论成为主导性法学思潮。^[26] “社会本位理论”的法学理论得到众多学者的关注和推动,如埃利希的团体人观念,^[27] 狄骥、庞德的社会人理念^[28] 等。社会本位观下法律的社会价值被充分释放,个人权利被适当限制,社会利益被着重强调。法律本位是法律的立足点和所承载价值的集中体现。就构建地方政府债务问责制而言,国家本位立法思想和个人本位立法思想具有局限性。如果以国家本位立法思想指导地方政府债务问责制的构建,则该问责制必将由于时时顾及地方政府利益而难以实现真正问责。个人本位立法观过分强调个人利益至上和严禁政府干预,将囿于自然人个体自利性、分散性,产生负外部效应和信息不对称现象,导致地方政府债务问责制刚性不足和执行失范。“社会本位理论”主张社会整体利益应当优先得到保护。因此,地方政府债务问责制应以地方政府债务行为有利于维护和促进社会公共利益为实质标准,地方政府债务行为应考量社会效益和代际利益,不得以官僚个人利益为目标。具体而言,一是地方政府债务资金应当用于公共事业,以完善地区基础设施和推动地区经济发展为目的,政府官员个人为政绩利益和寻租利益实施的地方政府债务行为应被纳入问责范围。二是地方政府债务并非一地一隅的事情,地方政府债务风险具有传导性和连带性,需构建统一的地方政府债务问责制,从而对全域范围内的违法违规地方政府债务行为共同问责,发挥威慑作用。三是将未来和现在视为一个整体,应在平衡未来纳税人和现在纳税人整体权益的基础上,考量地方政府债务负担和

[19] [美]约翰·穆勒:《政治经济学原理(下卷)》,朱泱等译,商务印书馆1991年版,第502-528页。

[20] [美]约翰·穆勒:《政治经济学原理(下卷)》,朱泱等译,商务印书馆1991年版,第563-571页。

[21] 《人民日报:使市场在资源配置中起决定性作用》,载人民网,<http://opinion.people.com.cn/n/2013/1204/c1003-23735165.html>,2024年3月6日访问。

[22] [美]约翰·穆勒:《政治经济学原理(下卷)》,朱泱等译,商务印书馆1991年版,第531-539页。

[23] [英]约翰·穆勒:《政治经济学原理(下卷)》,朱泱等译,商务印书馆1991年版,第191-571页。

[24] 肖蓓:《政府违反适度干预原则之责任的追究》,《湖北社会科学》2004年第8期,第109-111页。

[25] 董仁周:《经济法适度干预的主要缺陷与修治路径》,《山东社会科学》2010年第6期,第149-151页。

[26] 胡玉鸿:《社会本位法律观之批判》,《法律科学》2013年第5期,第12-20页。

[27] 埃利希认为“社会”是“彼此存在联系的人类团体的总体”,“国家”是社会团体的一种形式。

[28] 狄骥和庞德的“社会人”概念的核心在于,人就是社会中的人,无法脱离其所处时代的社会关系与社会环境。

债务收益。

三、现有地方政府债务问责制的反思

2014年8月修订的《预算法》将此前全面禁止地方政府发债转变为有条件许可地方政府发行地方政府债券。此后,国务院及各部委相继多次开展地方政府债务管理执法活动并发布地方政府债务管理法律文件。2018年7月,中央多部门联合排查地方政府隐性债务工作启动,排查范围涉及全国各地市和区县级政府。同年8月,国家先后下发《中共中央国务院关于防范和化解地方政府隐性债务风险的意见》《地方政府隐性债务问责办法》等文件,地方政府债务问责监管日趋严格。至此,我国地方政府债务监管问责形成了以《预算法》第35条为核心,以《关于加强地方政府性债务管理的意见》《地方政府一般债券发行管理暂行办法》《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》等为补充的地方政府债务问责法律制度体系。该制度体系从地方债券发行方式、主体资格、资金数额、偿还机制、限定举债行为和违规责任追究等六个方面对地方政府债务问责作出原则性规定。经过多年的实际运行,该制度也显露出一些问题。

第一,地方政府债务问责立法滞后,缺乏专门性问责法律法规。目前,我国规制地方政府债务行为的主要法律依据为《预算法》和《证券法》,但仅有的这两部法律并不能成为处理地方政府债务的专门依据,无法对地方政府债务行为进行有效约束和规范。《证券法》中涉及规制地方政府债务行为的相关内容较少,仅原则性提到“政府债券……适用本法”,规定的针对性不强,无法真正有效约束违法违规地方政府债务行为。《预算法》中涉及地方政府债务管理的法条内容虽较多,但其本质上并非专门管理地方政府债务的法律,地方政府债务管理并非《预算法》的主要调整对象。这导致《预算法》的原则性规定居多,具体内容较为模糊,缺乏可操作性,许多具体地方政府债务管理问题无法根据该法得到有效处理。比如,《预算法》第93条规定:“对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职、开除的处分。”但是对“直接责任”“其他直接责任”概念的内涵与外延并未明确界定,导致问责机制无法真正启动。

除《预算法》《证券法》外,有关地方政府债务监管的其他法律文件均为各部委规章或规范性文件,法律效力层级较低。由于地方政府债务管理制度较为复杂,数量众多的规范性文件分别出自多个部委,而不同部门所颁布的规则内容之间往往互相矛盾或者衔接不畅,导致无法形成体系化、制度化的地方政府债务问责机制。

第二,地方政府债务问责职权边界不清,问责主体独立性和参与度受限。首先,地方政府债务管理主体多元、管理职权不清,管理部门之间未能建立起有效联系机制。财政部负责地方政府债券的预算管理和会计核算;原银保监会负责化解地方政府债务所带来的金融风险;发展和改革委员会负责监管地方政府融资平台所涉地方政府债务发行和资金流向;审计署负责统计地方政府债务数额和负债情况;地方政府债务发行主体和行业主管部门则负责控制本单位新增债务情况。这样的权责分配体系看似完整,但由于缺乏统一的地方政府债务管理机构,导致这些管理部门对一些地方政府债务事项一拥而上,而对部分事项却无人问津,存在监管漏洞。上述问题存在的根本原因在于我国并未专门出台针对地方政府债务问责的法律法规,未能形成系统的地方政府债务问责制度。同时,我国地方政府债务问责的行政管理机构繁杂,职能互相重叠,客观上也无法开展统一问责,多部门共同问责致使地方政府债务问责效率低。其次,地方政府既是违法违规政府债务举借、使用、偿还行为主体,又有可能作为地方政府债务问责主体,陷入了既当“裁判员”又当“运动员”的角色困境,显然无法保证问责的有效性。以问责主体作为分类标准,可以将问责分为同体问责和异体问责两种。我国地方政府债务问责制主要以政府体制内的上下级问责为主,问责主体主要为上级政府及其财政部门、审计部门、监察机关以及组织部门。以同体问责为主的地方政府债务问责会受到传统政治体制惯性的影响,地方政府具有干预、主导、妨碍地方政府债务问责的冲动,很可能弱化地方政府债务问责主体的独立性和权威性。如G省L市原市委书记李某某,2013年到2017年主政期间,新增债务达1500亿余元,短短几年间债务增长率超300%,但直到2023年11月才受到责任追究。^[29]异体问责对我国地方政府债务问责制的补充作用不明显,如人民政协具有参政议政权力,但对地方政府债务问题仅能向政府部门反映,无法实际参与到问责过程中。再次,新闻媒体难

[29] 《主政3年增1500亿债务,为上级看得见……》,载环球时报网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1787447120512591087&wfr=spider&for=pc>, 2024年1月7日访问。

以获得地方政府债务违法违规的准确信息,往往仅限于对地方政府债务问责处理结果的宣传,对问责过程涉及较少。社会民众虽然具有监督管理权,但难以获知地方政府债务资金用途、地方政府财政状况等政务信息,加之其并非提起该类行政诉讼的具有“直接利害关系”的适格主体,因此社会民众难以有效行使监督问责权。最后,《预算法》虽要求不设区的市、县、市辖区、乡镇的人民代表大会召开审查预算草案会议前,应听取选民和社会各界意见,但受地方政府债务发行主体限制,绝大部分没有举债权的市县级及乡镇政府是实际上地方政府债务资金的使用和偿还主体,导致大部分市县级政府的社会民众无法行使建议权,其监督问责权被虚置。

第三,地方政府债务问责配套制度不完善,无法有效提升问责效果。首先,地方政府债务问责程序模糊。2014年发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》虽规定了地方政府债务问责的问责主体、问责客体、责任认定等一系列实体性内容,但未涉及程序规范问题。《预算法》第35条规定“国务院财政部门对地方政府债务实施监督”,但未明确规定问责程序,对地方政府债务问责程序的启动、信息收集报送、调查核实、责任认定、异议申诉等程序规则均付诸阙如。其次,地方政府债务信息公开程度较低。《预算法》规定了县级以上政府审计部门对预算执行和其他财政收支的审计工作报告应当向社会公开。《政府信息公开条例》第20、21条要求政府将财政预算、财政决算、市政建设、公共服务、公益事业等信息主动向社会民众公开。但与国际通行的债务信息公开情况相比,我国地方政府债务信息公开主动性不强,公开内容比较粗略,公开程度还比较低。政府部门大多仅对地方政府债务数额和影响较大的地方政府债务违法违规行为的处理结果进行公开,未能涵盖地方政府债务资金的使用、偿还等环节。最后,地方政府债务问责制度并非单一体系,还需要地方政府债务审计制度、地方政府债务资金使用状况评价制度、不当问责救济制度等配套制度协调运行。然而,我国地方政府债务审计制度还存在着难以全面审计,重视对地方政府显性债务的审计,对地方政府隐性债务审计范围模糊等问题。而且,地方政府债务资金的使用和偿还状况评价制度也不健全,既缺乏评价指标,又没有具体操作程序的指引。尽管地方政府过度负债的损害结果最终由当地民众承担,但当前我国并不存在针对地方政府违法违规举借、使用、偿还政府债务行为的诉讼制度,单个自然人提起行政诉讼则会受到非利益相关者不得提起诉讼的诉讼主体资格限制。地方政府债务的终身问责机制仍处在探索阶段,如何划分责任范围,认定责任对象仍是需要解决的问题。

四、地方政府债务问责制的重构

重构地方政府债务问责制的路径在于:首先,明确问责主体,即将地方政府债务问责委员会作为行使问责权力的主体。其次,以问责主体的明确为前提,明晰问责所包括法律关系及其各主体之间的权利义务关系。最后,以明确对违法违规举借、使用和偿还地方政府债务行为由谁来问责、问什么责、对谁问责以及如何问责为基础,重构结构完整、妥当性高的地方政府债务问责制度。

(一) 设立地方政府债务问责委员会作为问责主体

地方政府债务问责主体的确定既是地方政府债务问责的核心,也是财政体制改革的关键。^[30]从地方政府债务问责发展历程来看,我国目前以同体问责为主,因此,需要充分发挥行政机系统内部问责的主导作用。完善同体问责主要应从两方面入手。一方面,针对地方政府债务问责过程中地方政府既是“运动员”又是“裁判员”的问题,需要建立地方政府债务问责层级体系,完善上下级问责运行机制,科学划分问责权力。问责对象是地方政府机关的,问责主体应由具有监督领导权的上级政府进行问责;问责对象是地方政府内部行政管理部门的,应由该层级的相应问责主体启动问责程序。另一方面,针对地方政府债务问责中存在的问责主体受相关行政部门严重掣肘的问题,应保障问责主体的独立性,减少行政权力对问责的干预。

总之,要解决当下地方政府债务问责制度中多头监管和监管主体缺乏独立性的问题,主要应该明确问责机构,确定问责机构的性质。对此,有两种方案可以选择。第一种方案,成立协调机构。在中央和省级政府设立地方政府债务问责协调委员会,中央层面由国务院分管该事项的负责人牵头,地方层面由分管该事项的副省级领导牵头,协调和处理相关部门在行使问责职权时产生的争议。国务院及省级政府的财政部门、审计部门、金融监管局等具有地方政府债务行政问责职权的主体负责开展具体的问责执法活动。即对地方政府债务问责权

[30] 岳红举:《财政分权视角下地方债管理主体的构建》,《地方财政研究》2018年第8期,第15-22页。

根据不同的违法违规政府债务行为的类型分别由国务院或省级政府的财政部门、审计部门、金融监管局、人民银行等机构行使,地方政府债务问责协调委员会主要负责协调各部门之间的争议。第二种方案,成立独立的行政机构。在国务院设置地方债务问责委员会作为其组成部门。地方政府债务问责委员会部门实行垂直管理,在各省、自治区与直辖市设派出机构,其有权对地方政府及其行政部门所实施的地方政府债务行为是否违反相关政府债务管理法律法规进行核实、调查、监督和处罚,并对地方政府债务执行的绩效情况进行评估。在经依法调查核实地方政府及其行政部门构成违法违规的情况下,地方政府债务问责委员会可依法追究违法违规地方政府债务行为实施者的法律责任。

显然,第二种方案更具合理性,即设立独立的行政机构,实施垂直管理。首先,在人、财、物、事的管理方面,地方政府债务问责委员会作为行政机构实行垂直管理,其职能部门的设置、人员编制、物资供应等由上级问责委员会直接管理,脱离同级地方政府管理序列,不受同级地方政府监督和约束,因而具有充分的独立性。其次,在问责权分配方面,由各级地方政府债务问责委员会统一行使问责权,可以保证问责职权行使的专门性,提高对违法违规地方政府债务行为的调查、核实和问责处理的效率。再次,在问责权行使方面,地方政府债务问责委员会作为专门机关,负责对地方政府违法违规债务行为进行调查、核实,作出问责处理决定,地方政府债务问责委员会所作的决定具有专属性,其他机关无权再对违法违规地方政府债务行为行使问责权。最后,在内部机构设置方面,地方政府债务问责委员会应设置办公室、债务政策部、法律部、复审部等内设机构。办公室负责地方政府债务问责委员会日常工作;债务政策部负责地方政府债务管理规则的研究和制定,并对涉案行为如何适用法律出具意见;法律部对地方政府债务行为是否合法合规做出分析,提出处理意见,并收集核对案件证据,负责调查案件并作出问责决定;复审部主要处理问责对象对问责处理决定的异议,并进行复核的案件。地方政府债务问责委员会在层级设置上,并非层层设立,可在中央层面和省级行政区层面设立委员会,在省级行政区以下设立地方政府债务问责工作组。

地方政府债务问责委员会的主要职责应包括以下几个方面:其一,出台地方政府债务问责管理法律文件,并有权对其他部门出台的地方政府债务管理领域的法律文件进行审查,提出修改或废除建议。其二,对地方政府及其行政部门的举债资格、举债限额、举债期限进行审查并作出批准或不批准的决定,对违法违规地方政府债务行为享有依法检查、询问和查询复制相关资料的权力。同时,在地方政府债务问责调查过程中,对不配合调查的问责对象,可以依法采取一定的强制手段。对经调查已确定的违法违规地方政府债务行为,地方政府债务问责委员会根据地方政府债务问责法律法规,依法对地方政府及其行政部门的相关责任人员进行消极评价,包括提出行政处分、政务处分建议;地方政府违法违规举债行为涉及刑事犯罪的,地方政府债务问责委员应将其犯罪线索移送司法机关处理。

(二) 地方政府债务问责制中的法律关系

地方政府债务问责制内含问责主体、问责客体、问责内容及问责程序等基本要素。地方政府债务问责主体的构成体现为“三元结构”,即授权主体、问责主体以及问责对象:(1)授权主体指向社会民众,其既是地方政府举债权和地方政府债务问责权的授权主体,又是地方政府举债权和地方政府债务问责权所产生之公共利益的归属主体。(2)问责主体是指地方政府债务问责委员会,其对违法违规地方政府债务行为开展统一、专门问责。该类主体既是地方政府债务问责权的行使主体,也是公共利益的维护主体。(3)问责对象是指实施违法违规举借、使用、偿还政府债务行为的主体,主要是地方政府及其行政部门。该主体是法律责任的承担主体,同时也是违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为所获私人利益(政绩利益、寻租利益)的归属主体。总而言之,在地方政府债务问责法律关系中,地方政府债务问责委员会是问责主体,行使地方政府债务问责权力,追究问责对象——地方政府及其行政部门的行政法律责任,涉嫌犯罪的,地方政府债务问责委员会应将案件移送司法部门。地方政府债务问责关系主要由三对主要法律关系构成,体现出“三角形”结构(参见下图)。



地方政府债务问责的法律关系包括：(1) 社会民众与地方政府债务问责委员会之间以授予地方政府债务问责权为主要内容的委托代理关系。(2) 社会民众与地方政府及其行政部门之间以授予地方政府债务举债权为主要内容的委托代理关系。(3) 地方政府债务问责委员会与地方政府及其行政部门之间以追究违法违规举借、使用、偿还政府债务行为为主要内容的监督问责关系。以上三种基本法律关系形成了相应的三种权利义务关系：(1) 社会民众是授权主体，其将地方政府债务问责权授予地方政府债务问责委员会，代理事项主要是对地方政府及其行政部门的违法违规地方政府债务行为追究法律责任，授权目的在于维护和促进社会公共利益。后者基于委托获得地方政府债务问责权，在代理范围内为委托人利益最大化行使该权力，并将问责方式、问责程序和问责结果向社会民众解释说明。这里的委托人利益，主要是指维护和促进社会民众公共福利。(2) 社会民众将地方政府举债权授予地方政府及其行政部门，代理事项主要是为促进地区经济发展和完善地区基础设施，有权向社会举借债务来支持发展建设。地方政府及其行政部门获得举债权后，在举债过程中需要遵守地方政府举债额度限制、举债主体限制、举债方式限制等规定，并就地方政府债务负债情况、债务资金使用情况 and 债务偿还情况向社会民众予以解释说明。(3) 地方政府债务问责委员会行使地方政府债务问责权，对地方政府及其行政部门为谋求本部门的政绩利益和寻租利益，所实施的违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为追究法律责任，责任类型包括政治责任、行政责任、刑事责任以及民事责任等。地方政府及其行政部门有权就不当问责、过度问责向地方政府债务问责委员会提出异议申诉，保障自身合法权益。

在这些法律关系中，地方政府债务问责委员会处于“三角形”关系的顶端，既要维护债务市场秩序，又要对地方政府及其行政部门的违法违规举借、使用和偿还地方政府债务行为追究法律责任。地方政府债务问责委员会与地方政府及其行政部门是法律责任追究与异议申诉关系。地方政府及其行政部门与社会民众之间是授予地方政府举债权和解释说明关系。地方政府及其行政部门经由社会民众授权而行使地方政府举债权，需要对举借、使用和偿还地方政府债务的情况进行解释说明。地方政府债务问责委员会的问责权来源于社会民众授权，前者需要对后者负责，就地方政府债务问责效果进行公示和报告，接受后者监督。在该双重授权过程中，社会民众保留了对地方政府债务情况和问责效果要求代理人进行解释说明的权力。这三对法律关系的合理运行将有利于地方政府债务问责制的形成，推动地方政府债务问责制度的高效运行。

(三) 地方政府债务问责制的构建框架

地方政府债务问责制贯穿于地方政府债务市场监管问责的全过程，覆盖地方政府债务“借—用—还”全阶段。但地方政府债务问责制仅有宏观模式无法有效运行，还需要有与之相匹配的运行模式，即对“谁来问责”“问谁的责”“问责什么”“问什么责”“如何问责”等要素予以体系化，促使其形成一个整体制度运作框架。

首先，地方政府债务问责主体的类型范围，即“谁来问责”？问责主体主要包括地方政府债务问责权的赋权主体和实施主体两大类。作为国家治理体系重要环节的公权力机关，地方政府上承上级政府，下接区域内社会民众，既要行使被赋予的行政管理职权，又要接受上级政府领导和社会民众监督，其角色的多重性也决定了对其问责的主体具有多元性特征。详言之，在重构的地方政府债务问责制的宏观结构中，地方政府债务问责主体包括两类：第一类是主导性问责主体，即新设立的地方政府债务问责委员会及其派出机构。从宏观上看，地方政府债务问责委员会作为国家在地方政府债务管理领域的直接监管主体，对地方政府实施统一管理权限，这使其成为对下级地方政府举借、使用和偿还地方政府债务行为的绝对主导性问责主体。从微观上看，地方政府的行政部门自身具有科层化的内部治理体系和平行化的外部监管体系，同级的地方政府债务问责委员会派出

机构具有对相对应行政部门及其相关责任人员的特定监管问责权限,这又使其成为对地方政府的行政机构举借、使用、偿还地方政府债务行为的相对问责主体。第二类是参与性问责主体。该类主体主要是区域内社会民众。社会民众为保障自身的生存和发展权利,将地方政府债务问责权力让渡给地方政府。后者因此拥有地方政府债务举借权力,以促进社会民众利益和社会公共利益最大化为目的行使该权力。区域内的社会民众既是权力授予主体,又是地方政府债务公共利益归属人。其作为授权主体,有权依照宪法、预算法等法律法规享有监督和参与公共事务的权利,要求地方政府就其债务举借、使用和偿还情况向人民代表大会作报告说明。针对疑似违法违规地方政府债务举借、使用和偿还行为有权向绝对问责主体或相对问责主体进行投诉,要求其公开相关地方政府债务问责信息,从而成为地方政府债务问责中不可或缺的参与性问责主体。

其次,地方政府债务问责客体,包括“问责什么”和“问谁的责”两部分。所谓“问责什么”,即问责所针对的违法违规地方政府债务行为。所谓“问谁的责”,即地方政府债务问责权所指向的主体对象。就前者而言,问责所针对的违法违规地方政府债务行为类型并非闭合性的,而是开放性的。从现有法律规定和执法实践来看,《预算法》第35条对地方政府债务设定了举借主体限制、举借方式限制和举债额度限制,即只有经过中央政府批准的省、自治区、直辖市可以通过发行地方政府债券形式举借特定额度的地方政府债务,且需要获得同级地方人大的批准。反之,超限额举债、非适格主体举债、非以债券发行方式举债以及未获本级人民代表大会批准的举债行为均属于问责行为范围,如新增债务、变相举债、化债不实、化债不力、违规担保、虚构债务、恶意逃废债等。就后者来说,根据《预算法》第92-95条的规定,地方政府债务问责的主体对象主要由两大类组成:一类是各级地方政府及有关行政部门、单位;另一类是负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员。以对违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为“贡献大小”为标准,过错程度大和“贡献度大”的直接责任人是地方政府债务问责的核心对象。“贡献度较小”、过错程度较轻,但具有关联性责任的其他责任人是地方政府债务问责的附属对象。

再次,地方政府债务问责的内容,即“问什么责”?所谓问责内容,顾名思义为应当承担何种类型的法律责任。地方政府债务问责的法律责任主要包括四类:一是政治责任。《中国共产党纪律处分条例》是问责制的标志性文件,其第7条和第8条明确规定党组织和党员违反党章和其他党内法规,实施危害社会公共利益的行为的,根据危害程度处以警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍等处分。地方政府债务的主管人员及相关责任人员绝大部分既是公务员,同时也是党员,此类主体实施违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为的,应当承担政治责任。二是行政责任。《预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等法律法规明确规定,对违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为的责任人,处以降级、撤职、开除的处分,并责令单位改正。三是民事责任。地方政府债务要求地方政府按约偿还债权人本息。若未按期支付的,根据《民法典》合同编相关规定,应当承担偿还债务本息和违约赔偿责任。四是刑事责任。违法违规举借、使用和偿还地方政府债务行为涉及刑事犯罪的,如因违法违规地方政府债务行为引发的贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守,行为人须被追究相应的刑事责任。

最后,地方政府债务问责的程序,即“如何问责”?所谓问责程序,可理解为追究违法违规地方政府债务行为法律责任的实施步骤。问责程序科学化和法治化是实现问责效果的程序保障。地方政府债务问责程序至少应包含五个必要环节:一是线索核实与报送。各主体发现违法违规举借、使用和偿还地方政府债务行为的线索或者收到举报线索的,应当收集汇总,并报送至地方政府债务问责委员会或其派出机构;二是调查核实。地方政府债务问责委员会收到线索后,应当认真核实,如果经核实,判定存在违法违规地方政府债务行为的,依法启动调查程序;三是责任认定。对于地方政府及其行政部门确实存在的违法违规地方政府债务行为,由地方政府债务问责委员会认定处以何种法律责任,并做出处理决定。四是异议申诉。地方政府债务问责委员会将处理结果送达问责对象,并告知其具有提出异议申诉、申请复核的权利。问责对象不服问责处理结果的,可在规定时间内提出异议、申请复核。地方政府债务问责委员会负责受理、审查地方政府债务问责的申诉案件。如果问责处理决定确有不当的,应当及时纠正;处理正确的,应当维持。五是问责通报。对违法违规地方政府债务行为的问责处理结果,应当主动向同级人民代表大会作报告说明,并向社会民众公开。

五、地方政府债务问责制的完善与关联制度的改进

地方政府债务问责制度的构建不可能一蹴而就,无法简单地通过颁布一部法律来实现。要使这种问责制

度能够真正发挥作用,实现地方政府债务高效问责,单靠顶层设计远远不够,还需要大量的制度与之相配套。

(一)制定体系化的法律法规,细化地方政府债务问责规定

当前,有关地方政府债务问责的内容散见于各单行法中,既存单行法难以统一协调。为解决地方政府债务问责法律规范缺失和规范内容分散化问题,可以整合现有地方政府债务法律规范,出台一部专门针对地方政府债务问责的法律。该法律应当包括以下内容:一是明确地方政府债务问责的基本原则,按照“借一用一还”和“权一责一利”思路明晰地方政府债务偿还主体,杜绝出现“前任借钱,后任还钱”和“中央财政兜底偿还”的错误预期。设置问责对象的法律责任类型:承担刑事责任、行政责任、政治责任,也包括向债权人承担违约赔偿的民事责任。二是细化地方政府债务举债限额、举债主体、举债方式、债务报告、偿债安排等事项规定,明确规定地方政府限制举债额度型法律责任、债务报告及信息披露型法律责任、违法违规新增债务型法律责任以及偿债不能的违约赔偿责任类型。三是对当前地方政府债务问责制所缺失的问责对象救济权益、权利恢复等内容,亦需要在法律中予以明确规定。该法兼具事后惩戒和事前监督功能,只有完备的地方政府债务责任体系才能有效预防和化解地方政府债务给金融体系造成的系统性风险。

该法律不仅要规定地方政府债务问责的实体内容,还要规定债务问责程序等内容。明确地方政府债务问责主体、问责客体、问责范围、责任内容的联动机制,完善信息收集报送、调查核实、责任认定以及复核申诉等程序性内容。我国地方政府债务问责实施的法定程序应该包括以下几个方面的内容:一是问责程序。地方政府债务问责委员会实施常态化巡视和督查,形成预防与宣传的责任落实和调查等事前预防机制,为后续的深化问责提供证据支持。二是追责程序。涵盖信息收集报送和信息查证核实,地方政府债务问责委员会对确实存在的违法违规行为需要及时启动问责。三是责任认定程序。地方政府债务问责委员会基于证据,决定问责对象所应承担的法律责任。四是复核申诉程序。问责对象不服问责处理结果的,问责委员会应当启动复核和申诉程序,维护问责对象异议申诉的正当程序性权利。五是实施及公开程序。地方政府债务问责委员会应在政府网站、各大新闻媒体公开问责处理结果,接受社会监督。除此之外,该法律还要规定地方政府债务问责制度与行政诉讼、行政复议、信访和纪检监察等相关法律法规的对接与协调。

(二)强化参与性问责,配套交叉问责,引入绩效评估机制

重构的以地方政府债务问责委员会为问责主体的宏观构造,着重强调主导性问责的作用。但监管也需要成本,要完全打通地方政府债务问责的“最后一公里”,就需要充分发挥协同共治的作用,在宏观构架中应强化参与性问责,配套交叉问责,引入绩效问责,真正实现事前、事中、事后的全流程监管。

首先,落实地方政府债务问责制,还需要充分发挥参与性问责主体的问责作用。党委、社会民众、人大、政协是地方政府债务问责的重要组成主体。地方人大对行政机关具有监督、质询权力,人民政协具有参政议政职能,行政机关行使问责权也应当对党委负责,受党委监督。因此,地方政府债务问责委员会还可以与地方党委、人大、政协等机关开展协同问责。社会民众、新闻媒体、社会组织、人民团体等主体是重要的参与性问责主体,其中社会民众是问责权力的根本来源,需要健全信访等传统问责方式,拓展互联网问责等新渠道,以充分发挥公民的问责作用。激发社会民众责任意识,鼓励其对违法违规举借、使用和偿还政府债务、致使地区社会公共利益受损的行为提起诉讼,在维护自身利益的同时,反向推动地方政府债务问责制的完善。其次,应配套交叉问责制,即地方行政机关及其部门可以对其相邻行政区域的行政机关及其部门实施的违法违规举借、使用和偿还行为进行问责,这样可以有效解决同一地区政府不同部门在问责中相互掣肘的问题,提高问责效率。最后,引入绩效评估机制。在以往的问责中,通常比较重视举借政府债务行为的合法性,却很少对借款资金的使用效能进行评估。引入绩效评估机制,是推动地方政府债务问责制中预防性措施的重要制度工具,可以最大限度预防政府举债程序和使用程序合法而实际效能不佳,又未能及时止损所形成的二次损失。该制度也可以作为问责的依据之一。在举借政府债务时,地方政府应提供预期目标,地方政府债务问责委员会对该目标的执行情况根据预先设定的评估规则进行评估,对结果及时公开。地方政府债务问责委员会对评估绩效不合格的债务项目应及时叫停,避免进一步造成重大损失或要求地方政府提供改进计划,确保地方政府举债资金安全、合法、高效使用,并按计划清偿债务。

(三)完善地方政府债务问责信息公开制度

公开地方政府债务信息有利于地方政府债务问责委员会了解地方政府及其行政部门的财务状况和未来可

能发生的债务风险。同时,作为将地方政府举债权和地方政府债务问责权授予问责对象和问责主体的社会民众,也有权要求代理主体解释、说明地方政府债务事项。该权利的实现要求地方政府债务问责委员会和地方政府及其行政部门分别对问责情况与举借、债务资金使用、偿还情况予以公开。地方政府及其行政部门公开债务信息能有效保障社会民众的知情权。

2014年9月,国务院发布《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,明确要求“建立地方政府性债务公开制度,各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况,自觉接受社会监督”。具体来说,地方政府债务信息报告制度需要着重关注公开内容、公开检验标准以及公开方式等事项。在信息公开内容方面,一是将地方政府债务信息公开前移至举借环节,即将具有举债权的地方政府清单予以公开,并对各举债主体的债务举借限额予以公告说明。在具体举借地方政府债务过程中,举债主体还需实时公开所举借地方政府债务的实际数额和债务资金用途。二是地方政府债务资金使用环节信息公开,对地方政府债务资金是否使用于公益项目、债务资金用途和使用情况进行通报。三是公开地方政府债务资金偿还情况。对地方政府债务资金偿还期间、偿债能力和偿债意愿予以公开,对地方政府债务违约风险高的地方政府及其行政部门进行警示。四是公开地方政府债务问责过程和结果。即对问责对象基本任职信息、问责调查过程、申诉异议情况以及处理结果予以公开,接受社会舆论监督。在信息公开检验标准层面,检验地方政府债务信息公开是否到位的标准是多层次的。首先,判断所披露的债务信息能否有效反映地方政府债务举借、偿还、使用状况及运行是否合规。其次,判断所披露信息能否全面反映地方政府负债状况和地方政府债务资金使用绩效状况。最后,所披露的地方政府债务信息需要反映地方政府的偿债能力和偿债意愿状况。在地方政府债务信息公开方式层面,要使债务信息公开具有针对性和有效性,既需要地方政府在内容层面全面公开财政预算报告和债务状况预测,还需要通过多种方式向地方政府债务问责委员会和社会民众提供其公开披露的债务信息。地方政府及其行政机关需要将举借债务额度情况、债务资金使用情况以及偿还情况等及时在政府网站、政府官方视频号和公众号、电视、报刊等载体上予以公开。地方政府债务问责委员会也应当将问责对象信息、问责过程、问责事项以及问责处理结果等制作成警示案例,在官方网站、电视报刊上予以报道。

(四)完善地方政府债务问责救济程序,兼顾问责与容错

财权和事权不匹配是地方政府举借债务资金发展地区经济的根本原因。地方政府债务问责制在严肃问责的同时,也需要重视地方政府债务资金对地区经济的推动作用,维护地方政府及其行政部门履职积极性,因此需完善不当问责救济程序。第一,尽管违法违规地方政府债务行为应当被严肃问责,问责对象的合法权益也应当受到保护。首先,在地方政府债务问责救济方面,需要将地方政府及其行政部门的救济权利纳入法律。具体而言,在制定专门的地方政府债务问责法律时,要明确地方政府及其行政部门享有申辩权。申辩权是地方政府及其行政机关就其做出的地方政府债务决策依据和理由与地方政府债务问责委员会展开辩论,对决策依据和理由进一步解释说明的权利。当前,问责对象的申辩权具有法定依据,分散规定于多部法律法规中。《公务员法》《行政监察法》《行政机关公务员处分条例》明确规定应当听取被处分公务员的申述申辩。根据《各级人民代表大会常务委员会监督法》第46条,问责对象的书面申辩意见可以由主任会议决定印发常务委员会会议。《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规要求,在作出问责决定前,需要听取、记录问责对象的陈述申辩。对此,应统合有关救济权利的法律法规,将其整合到统一的地方政府债务问责法律中,使问责救济真正实现有法可依。其次,债务问责行政救济。在问责过程中,地方政府及其行政机关享有申辩、复核、申诉等程序性权利。具体而言,地方政府及其行政机关对地方政府债务问责委员会作出的不当问责和过度问责决定,有权提出异议,并申请复核。被问责的行政机关可以向作出处理决定的地方政府债务问责委员会申请复核,若不认同该复核结果还可以向上级债务问责委员会提起申诉。在复核申诉期间,该问责决定应当暂停执行,以避免因执行错误的问责决定而带来不可逆的合法权益侵害。

第二,厘清地方政府债务问责与容错边界。地方政府债务问责容错机制的建立,是基于人的认知有限性和滞后性,在满足一定条件时免于追究责任人责任。地方政府债务问责容错机制是针对地方政府及其行政部门举借债务虽未能取得预期效果,但不予追究相关人员责任的制度规定。地方政府债务问责容错机制的本质含义是在坚持对违法违规地方政府债务行为进行责任追究的同时,容忍地方政府及其行政部门举借债务发展地区经济过程中的过失。地方政府债务问责容错机制着眼于地方政府及其行政部门能够更好履行行政管理职

能,对规制违法违规举借、使用、偿还地方政府债务行为,激励地方政府干部发展地区经济均具有重要意义。地方政府债务问责容错机制在实践中已有体现,在中央层面,2016年、2017年国务院的政府重点工作均强调要“健全容错纠错机制”“给干事者鼓劲,为担当者撑腰”。在地方层面,多地将容错机制免责纳入保护改革创新的地方法规,例如2006年深圳出台《深圳经济特区改革创新促进条例》,将免责条款明确纳入其中。又如,济南市在2016年通过《关于支持党员干部干事创业建立容错免责机制的实施办法(试行)》等等。^[31]明确容错边界是地方政府债务问责容错机制发挥作用的关键。具体可从地方政府及其行政部门的行为动机、决策过程以及社会影响三个层面进行判断。在行为动机层面,区分举借、偿还和使用地方政府债务行为的一般过失和故意。出于满足公共利益需求和增进社会民众利益而实施的一般过失程度的地方政府债务行为,纵使未能达到既定目标,也可以被纳入地方政府债务问责容错免责范围。相反,以虚假推动公共利益,而实质追求私人利益的地方政府债务行为,则应被排除在地方政府债务问责容错范围之外。在政府决策层面,地方政府债务决策应充分考虑地区经济发展所需资金、债务偿还能力、债务资金使用绩效,根据地区经济与社会发展的客观实际举债。地方政府债务决策也应当保证社会民众的参与权,征求本地区民众意见,将相关利益主体纳入决策过程。地方政府举债还需要遵守法律规定,遵循法定决策程序。反之,未充分考虑地区经济发展实际情况、未充分听取社会民众意见和未按法定程序实施的地方政府债务行为,应当被排除在地方政府债务问责容错范围之外。在社会影响层面,违法违规地方政府债务行为所造成的社会影响主要包括负面舆论、经济损失、社会稳定、人身安全等。生命权是人的基本权利,造成人民生命安全的地方政府债务行为,当然应被排除在地方政府债务问责容错范围之外。地方政府债务行为属于公共行为,会产生一定社会影响,社会影响大小反映着地方政府债务行为的法益侵害严重程度。对于威胁社会稳定,导致群体性事件的行为应当被认定超出地方政府债务问责容错范围。反之,对于限于本地区,未威胁社会稳定,仅造成经济损失、负面舆论的地方政府债务行为,可以考虑将其纳入地方政府债务问责容错范围。

六、结语

地方政府债务问责制是防范和化解地方政府债务风险,规制违法违规地方政府债务行为的重要制度工具。为解决现有地方政府债务问责制存在的问题,本文对现有制度的重构提出若干建议:引入地方政府债务问责委员会作为问责主体,重构后的地方政府债务问责制形成三大类主体参与、三对法律关系的宏观构造,以弥补原有体制构成上的不完善。同时,通过相关配套制度的构建,探讨有效解决私权问责缺失,公权问责职能不清以及地方政府债务问责运行不通畅的问题。希望通过对原有问责制的重构,不断推进地方政府债务问责制向法治化迈进。接下来,还应该对地方政府债务问责制与行政诉讼、行政复议、信访以及纪检监察机制的衔接和协调展开研究,实现党群系统问责与行政问责法治化的有效衔接。

(本文责任编辑 肖新喜 马治选)

[31] 杜兴洋、陈孝丁敬:《容错与问责的边界:基于对两类政策文本的比较分析》,《学习与实践》2017年第5期,第53-62页。