

# 我国地方债务治理的制度检讨与法治化改造

冯果 罗昕

(武汉大学法学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 修订后的《预算法》主要从“赋权”和“配责”两方面确立了我国地方债务治理的法律框架, 但受制于“宜粗不宜细”立法技术的影响, 难以有效满足地方债务治理的制度供给需求。实践中, 由于中央与地方财政收支权责划分及财政转移支付的不规范性, 地方债务治理不断遭遇现实挑战。地方债务治理的权责配置, 需要实现从“政策主治”到“法律主治”的转向, 按照财政法治的要求进一步优化中央与地方间事权和支出责任的配置, 有效切割财政利益与金融利益, 并明确地方债务治理权责配置的法律边界。

**关键词:** 地方债务治理; 预算法; 权责配置; 地方政府债券

**Abstract:** The revised Budget Law has basically established the legal framework of local government debt governance in China from the two aspects of 'Empowerment' and 'Responsibility Assignment'. However, it is difficult to effectively meet the institutional needs of local government debt governance due to the influence of 'broad rather than detailed' legislation technique. Due to the lack of standardization in the distribution of fiscal revenue and expenditure between central and local governments and the irregularity of fiscal transfer payments, local government debt governance has experienced practical challenges constantly. The configuration of power and responsibility of local government debt governance needs to turn from 'Policy-Oriented' to 'Law-Oriented' and make specific institutional reform.

**Key words:** local government debt governance, budget law, configuration of power and responsibility, local treasury bonds

**作者简介:** 冯果, 法学博士, 武汉大学法学院院长、教授、博士生导师, 研究方向: 经济法、商法。罗昕, 武汉大学法学院博士生, 研究方向: 财政法、金融法。

**中图分类号:** D912.2 **文献标识码:** A

## 我国地方债务治理中权责配置的规范检讨

财政法领域具有鲜明的“政策繁多而法律稀缺”的特点<sup>1</sup>, 地方债务治理领域同样如此。在2014年《预算法》修订之前, 我国地方债务的法律治理处于摸索之中, 法律制度供给乏善可陈, 主要依赖于各种“红头文件”。2014年之后, 随着《预算法》的修订, 地方债务治理正式进入了“法律主治”阶段, 因而有必要以修改后的《预算法》为中心, 考察地方债务治理中权责配置的成败得失。

### 一、《预算法》关于“赋权”的规范性考察

在2014年《预算法》修订之前, 对于是否赋予地方

政府举债权这一问题, 一直存在理论层面的辩争和现实维度的博弈。在理论层面上, 主张赋予地方政府举债权的学者以地方举债已是既成事实, 赋予地方政府举债权有助于将债务风险显性化等原因对赋权进行“声援”; 反对赋予地方政府举债权的学者则从我国政府间关系尚未理顺, 分税制改革不彻底, 赋予地方政府举债权将刺激地方政府的过度举债行为等立场对赋权进行“声讨”。在现实层面上, 虽然旧《预算法》明令禁止地方政府发债, 但事实上地方政府一直在选择性地无视该法律禁令, 通过各类融资平台隐性、间接发债, 而中央政府则对此视若无睹, 置若罔闻。<sup>2</sup>这种心照不宣的“默契”, 使得法律的禁止性规定被空悬, 地方政府举债行

为愈演愈烈。修订后的《预算法》通过适度赋予地方政府举债权，将地方政府债务治理纳入了法治化路径：在举债方式上，《预算法》将发行债券确定为唯一合法的举债方式；在发行主体上，只有经过国务院批准的省、自治区、直辖市才能举债；在举债额度上，只能由国务院报全国人大常委会批准；在资金用途上，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出；在举债程序上，既规定必须纳入预算调整，又强调同级人大的审批权力；在偿还机制上，要求举借债务应当有偿还计划和偿还来源；在举债担保上，明令禁止地方政府为市场主体提供担保。此外，《预算法》还规定了地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制、责任追究机制等内容。

《预算法》通过对地方政府举债适度赋权，以法律形式对地方政府举债行为进行规范，实现了从“保守回避”到“政策应对”再到“法律治理”的路径转换。首先，“赋权”厘清了地方政府融资的法律关系。在地方政府融资平台模式下，融资平台表面上是债权债务关系的当事人，实质上却充当了地方政府与金融市场之间的融资中介，使得地方政府与债权人之间原本清晰、直接的债权债务关系异化为间接的融资关系，资金的需求者、融资的实施者和资金提供者之间的法律关系十分混沌。<sup>3</sup>而在地方政府债权融资模式下，债权人与债务人之间的法律关系相对清晰，不仅一改此前举债主体、资金需求主体、责任主体逸散的局面，也完成了地方政府举债主体与责任主体统一的整合。其次，“赋权”增加了政府融资行为的透明度。融资平台模式下，地方政府借道融资平台，以相对隐秘的方式举借了诸多债务，积累了大量的隐性债务风险，而现今地方政府发行债券进行融资的合法化和公开化有助于实现隐性债务的显性化，地方政府债务归入预算管理也有助于实现对地方政府举债规模的控制和行为的监管。最后，“赋权”实现了地方举债从行政权力主导向市场调节和法治机制的转换。融资平台模式下，隐藏在融资平台独立法人人格外衣之下的是地方政府的背书和控制，实质上是地方政府行政权力的运用和隐性担保<sup>4</sup>，不仅与市场公平竞争背道而驰，也扭曲着市场机制的作用。地方政府通过发行债券进行融资则是依托政府信用依法进行的市场化运作，地方政府受制于市场约束，不得不注重增强债务治理能

力，自觉提高自身信誉。

当然，由于预算编制者和决策者的有限理性以及地方债务治理的复杂性等原因，《预算法》很大程度上只能回应地方举债需求，而无力从制度上解决地方债务产生的根源问题。地方政府尽管在一定范围内取得了举债权，但鉴于财政收支划分、财政转移支付等影响央地财政关系的关键变量尚未实现法治化，地方债务治理稳定的法律秩序尚未建构完毕，因而法律对于地方政府的“赋权”只具有阶段性意义。

## 二、《预算法》关于“配责”的规范性检视

按照责任政府的要求，政府在进行公共活动或行使公共职能时，要承担与其权力相匹配的责任。在赋予地方政府举债权的同时，法律也应当配给地方政府相应的举债责任，从而使地方政府在行使举债权的过程中对其行为负责。地方政府不仅应遵循法律为其设定的规模、程序、用途等举债规则，而且要承担因违反举债规则而诱发的后果。更要注意的是，地方政府及其相关部门领导人员作为行政权力的实际享有者，在地方政府举债过程中起着实质上的主导作用，一旦其滥用举债权力或未能履行职责，也应当被追究法律上的责任。因此，地方政府债务责任可以界定为地方政府及其相关部门领导人员在行使举债权过程中应承担的职责以及违背职责应当受到的惩罚，包括对官员个人的问责与对地方政府的惩罚两个层面。

《预算法》不仅赋予了地方政府发债的权力，开启了地方政府债务由“政策应对”到“法律治理”的路径转换，同时，也使地方政府的举债责任在法律框架下日益显性化。<sup>5</sup>在《预算法》出台之前，地方政府的举债责任并未作为一项独立的责任被提出，责任机制的缺失使得地方政府官员为了追求政绩而过度举债，这种权责分离的窘境使得地方债务规模居高不下、平台融资屡禁不止。对此，《预算法》通过设置追责机制来明确地方政府及其相关人员的责任和惩罚；《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》明确要求各级省、自治区、直辖市政府对本地地方政府债务负责，并对过度举债、违法担保、违规使用资金、逃避债务的行为规定了行政和刑事责任；中央也表明不救助的政策立场，试图使地方政府成为独立的债务人，真正实现地方政府债务“借、用、还”的权责一致。这种将地方政府举债权与举债责

任相衔接的制度设计无疑给地方政府敲响了“警钟”，有助于推动举债责任的最终落实。

然而，囿于《预算法》自身调整范围的局限性，以及传统治理路径依赖的影响，我国相关立法相较于一些国家已经建立的地方政府举债全过程责任机制还有相当距离，地方政府举债权力与偿债责任“时空分离”的现象在实践中依然广泛存在。再加上《预算法》及相关配套规定对地方债务责任分配及追责程序缺乏细致规定，“配责”的效果无疑会大打折扣，尚有待进一步改进。

总之，《预算法》在地方债务治理的权责配置方面迈出了赋权、配责的第一步，但由于我国目前的地方债务治理实践侧重于应急，即消化处理过去多年积累的债务，而非建立一套包括制度、激励政策以及控制措施在内的可持续的框架，因此，如何对地方政府的举债、用债、偿债行为进行科学、有效的法律规范还有待时间的检验。在权责配置层面，如何进一步赋予地方政府更多权限，如何对地方政府的偿债责任进行有效分摊，如何对不履行偿债责任的地方政府及其相关责任人予以惩罚等，仍需要作出进一步回应。

## 地方债务治理实践中的权责配置难题

### 一、央地财政收支划分的非规范化诱致的权责配置难题

#### 1. 分税制下的央地财政收支划分

1993年12月15日发布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》至少包括三层要义：一是分解事权，明确各级政府的事权和财政支出责任；二是划归收入，基于央地事权和支出责任来分配央地财政收入；三是分级管理，在前两个条件的基础上实施财政分级管理。分税制改革是一项长期的、系统的历史任务，不可能一蹴而就。实践中，由于多种主客观原因，改革实际进展与改革设计初衷仍有较大距离，央地财政关系可谓“剪不断、理还乱”，集中表现在事权与财权不统一、收支划分不规范、转移支付不完善。其中，央地财政收支划分的非规范化突出表现在两个方面：

一方面，央地财政收支划分不均衡。由于分税制改革最直接的目标是要尽快提高“两个比重”，合理配置政府间事权与支出责任并不是当时最突出、最紧迫的问

题，因此当时财政收入划分的标准设置得比较具体，但对财政支出责任的划分却相对抽象。<sup>6</sup>在央地收入划分上，税源稳定、收入丰厚的税种归中央，征收难度大且不稳定的税种归地方；在央地支出划分上，中央的财政支出范围相对狭窄，倾向于列举，支出相对固化，地方的财政支出则以概括式为主，类似于兜底，且增长空间巨大。这种财权上收、事权下沉的失衡格局，造成地方政府严重的收支缺口。在追求预算平衡的法律框架下，地方政府无法实现自身收支平衡，只能举债维持，地方政府无法切实独立承担举债的偿还责任。如此一来，地方政府似乎无法具备独立的“举债人格”，债务治理自然无从谈起。

另一方面，央地财政收支划分非法治化。财政收支划分集中体现央地利益分配，其确立、调整均应在宪法、法律的规范和引导下进行，但我国宪法、预算法对于央地财政收支划分的规定粗疏，实践中作为最直接、最主要依据的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》只是国务院的一个规范性文件，“这种形式本身已经预示了它的非稳定性，一旦有需要，国务院可以随时调整，无需经过地方政府的同意。”<sup>7</sup>央地财政收支划分由国务院主导，国家权力机关缺位，既削弱了不同层级政府在宪法框架内、在法治轨道上谈判协商的可能性和有效性，也影响了财政收支划分的合理性、合法性、权威性和稳定性，成为我国财政收支划分的重大缺陷。此外，财政收支划分还存在明显的制度盲区，即主要制度设计局限于中央政府与省级政府之间的财政收支划分，对省以下各级政府的收支划分尚付阙如，从而导致实践中省以下财政收支划分随意性更大，均衡性更差。

#### 2. 法治视野下的权责配置悖论

在法治视野下，地方债务治理的权责配置具有两个层面的意涵：一是地方政府事权与支出责任的匹配；二是举债权与举债责任的匹配。前者是地方债务生成的根源和地方债务治理的根本，后者是地方债务扩张的诱因和地方债务治理的保证，二者缺一不可，只有真正满足这两个层面的“权责一致”，地方债务治理的权责配置才能达到真正契合。从应然层面讲，地方债务治理的权责配置无疑应当在法律框架下进行，即地方政府的举债权要由法律创设，政府间的事权和支出责任究竟如何进行合理配置应由法律规定，政府间权责配置关系的调整也应由法律予

以推进。但在央地财政收支关系非规范化的背景下，这种合理分配事权与支出责任的尝试却难以进行，地方政府举债权与举债责任的匹配性更难以实现。这是因为，央地财政收支划分的非规范化导致政府之间的财政关系模糊，地方政府的法律地位混沌，“谁举债谁负责”的观点并不天然具有合法性基础和现实可操作性。

此外，央地财政收支划分非规范化形成的“定式化”思维，也使得地方债务治理权责配置的行政化导向浓厚，即更习惯用行政化而非法治化方式来配置相关权责。现实中，地方权力过度依赖中央权力的下放，而非真正意义上的分级管理，上级政府经常运用行政权力干预下级政府的权责配置，国务院可以单方决定或改变中央和地方的财政关系。总之，上下级之间形成的不对称博弈深刻影响了地方债务治理的权责配置模式。

## 二、财政转移支付的非规范化诱致的权责配置困境

1994年分税制改革的预想是通过税收共享从地方政府集中收入，再通过转移支付制度将大部分集中的收入拨付到地方政府进行支付，地方政府由于税收分享所造成的财政敞口大部分通过转移支付制度得到弥补。但实践中，分税制改革后，我国地方政府财政缺口问题似乎并未得以解决，在有的地方甚至愈演愈烈。这一方面是因为分税制改革不规范、不彻底，导致政府间财政收支划分不合理；另一方面则是由于我国尚未构建起一套科学、合理、规范的财政转移支付制度，导致地方财力缺乏制度性的补充和保障。具体分析如下：

一是财政转移支付立法缺失。财政转移支付是国家调整政府间财政关系特别是中央与地方关系的重要工具，规范、公平、透明、科学、高效的转移支付制度是现代财政制度的重要内容。我国财政转移支付规模庞大，但系统、规范的财政转移支付法律制度却始终缺位，不仅没有专门的法律文本或行政法规，甚至连财政部的规章也没有，现行管理依据主要是财政部等相关中央部委制定的一系列文件，效力位阶低、随意性大，且规范性差，对于转移支付的规模、种类、结构、计算标准、程序、监管等内容，均缺乏系统、明确、具体、有效的法律规制。

二是省以下转移支付制度不规范。由于地区间差异客观存在，各省难以对下实施统一的转移支付标准的，法律至少应当在操作程序上提供一个较为规范的规则体

系。<sup>8</sup>但我国省以下的转移支付制度基本“放任”地方政府为之，存在各式各样的转移支付“实验模式”，不利于平衡地区间公共服务目标的实现。同时，受制于我国多层级的政府框架，中央进行财政转移支付，很多资金要先拨付给省级政府，再由省级甚至地市级政府进行分配，在缺乏严格规制的情况下，容易出现政策执行偏差，导致基层政府行为产生扭曲。

我国财政转移支付的非法化造成了一定的“短板效应”，阻碍了地方债务治理的法治化。例如，针对由于事权和支出责任不匹配导致地方政府被迫负债维持运转的情况，中央政府加大了对地方政府转移支付的力度，但由于均等化的转移支付力度总体上不够且规范性缺失，难以从根本上弥补基层政府的财力困境，消除其举债动机。同时，这种非法化的财政转移支付也会加重地方政府的道德危机，造成“公共池”和预算软约束问题。理想的财政转移支付应当是中央政府对地方政府财力的无偿补助，这种补助可以弥补分税制之后地方政府财力的敞口，并能在某种程度上改善地方政府面对的财政压力，进而能起到抑制地方政府举债融资的激励效果。但是，当财政转移支付制度是非法化、非规范化甚至带有相机分配的随意性时，情况就发生了根本变化。如果某一地方政府进行公共投资的成本可以通过其“跑部钱进”，即争取转移资金的方式来转嫁给中央政府和其他辖区政府，但投资收益却由该地方政府享有时，该政府显然会增加举债规模来满足日益增长的公共投资需求，最终导致地方政府资产负债期限错配及偿债压力布局失衡，使债务风险迅速提升。<sup>9</sup>此外，由于转移支付的非法化，中央政府通常会将转移支付作为救助陷入债务危机的地方政府的手段，这种带有极大随意性和不确定性的救助手段实际上相当于免费削减了地方政府的举债成本，强化了地方政府对中央事后救助的期望，由此导致地方政府主动降低举债融资门槛、盲目扩大举债规模，从而加大债务治理的成本和难度。

## 地方债务治理权责配置的范式转型与法治化进路

### 一、范式转型的基本思路

目前，我国地方债务治理仍然停留在政策应对层面。这种单一的治理模式秉持的是遏制地方政府债务

膨胀的治理思路，并未充分发现地方债务治理新范式，只能在短期内治标，难以长效治本。<sup>10</sup>地方债务治理必须基于自身的制度禀赋，通过事前立法、事中监管、事后惩罚，在配套财政、金融制度逐渐转型中使地方债务治理回归法律之治。因此，在地方债务治理中，更为重要的是从压制型立法到回应型立法、从运动式治理到法治化治理的范式回归，这种范式回归不仅需要严格立法以厘定政府收支划分，需要完善制度以解决举债监管不力，更需要责任配给以强化举债责任机制。

首先，地方债务治理的范式回归需要遵循经济法的价值理念。地方债务治理涉及国家、政府、市场等不同主体之间的财税、金融等关系，而这些关系无一不反映了经济法的价值——效率与公平。经济法所蕴含的分配正义、社会公益、法律多元等价值取向与地方债务治理所暗含的内在机理高度一致，通过选择适当的治理手段与配置方法，以预设的法律框架对地方债务治理进行约束，是实现债务治理范式回归的有益途径。地方债务治理所构建的法律制度应从社会整体利益出发，由国家从财政、税收、金融等方面着手，对偏离“公平与效率”这一价值的行为进行规制，从而回归债务治理的根本。<sup>11</sup>对经济法价值理念的遵循，应当体现在债务治理的各个方面，通过经济法所倡导的多重手段，尤其是法律强制与利益激励的协调配合等，合理分配权力、强化权力制约，做到权力、义务、责任的严格一致。地方债务治理权责配置的转型，需要在明确各级政府事权与支出责任的基础上，通过赋予地方政府举债权、配给地方政府举债责任以矫正我国债务治理权责配置的失衡。良好的地方债务治理，还蕴含着央地财政关系尤其是各级政府收支划分关系的厘清、地方财政自主权的确保、转移支付制度的齐备、预算的硬约束等等多重要义。

其次，地方债务治理要回归“权责统一”的逻辑框架，归根结底要落实到法律关系主体的权力、义务以及责任的承担上。地方债务治理的逻辑起点是厘清地方债务生成、失控背后的根源及诱因，尤其是与我国财税体制的纠结与缠绕，认识到传统单一性、政策性、局部性治理模式对于地方债务治理的局限性，打破固有思维模式的禁锢，从财税制度整体出发，综合考量，理顺政府间财政关系，加强预算硬约束，最终回归地方政府“事

权”与“财力”匹配、“举债权”与“举债责任”统一的权责配置模式。同时，地方债务治理权责配置的转型还要坚持“权责一致”的理念。我国地方债务问题并不是单一的“举债失控”问题，其背后折射出的是地方政府事权与财力不匹配以及举债权和举债责任不相符。只有充分意识到当下我国央地财政、金融制度环境特殊秉性的前提下，才能探索出破解地方债务问题根本之策。<sup>12</sup>现阶段法律赋予地方举债权，并不单纯是一种权力的赋予，更应是一种“权责一致”的制度设计，归根结底要落实到法律关系主体的权力、义务以及责任的承担上。鉴于目前我国地方债务治理观念的滞后和法制建设的不足，亟需以权责配置视角出发重塑地方债务治理的理念和范式。为此，在厘清地方债务根源的基础上要科学界定地方债务治理中的权力义务关系，并通过顶层设计和制度安排实现这种责权利的妥适性。

## 二、地方债务治理中权责配置的法治化进路

### 1. 以支出责任为基准进行财政权责配置

新一轮财税体制改革的核心要义是完善央地之间财政能力的建设，实现中央与地方财政关系的均衡。地方债务过度增长的根本原因在于央地之间财力与事权不匹配，在现行财政体制框架中地方政府承担了过多的支出责任，但是财政收入却非常有限。因此，破解这一体制困境，需要以地方政府的支出责任为基准来配置财政权力，做到事权与支出责任相适应，财力与事权相匹配。如果说，通过法律赋能的形式是推进地方债务治理法治化的方法转型，那么通过支出责任确定财权配置则是更深层次上的财政认知逻辑的变革。关于央地间财政关系，中央文件的表述经历了从“事权与财权相结合”“事权与财权相匹配”到“财力与事权相匹配”的变化。从“财权”到“财力”，虽只有一字之差，却反映了分税制改革与转移支付制度带来的新问题，表述更加科学合理。需要注意的是，十八届三中全会提出了“事权与支出责任相适应”要求，但这并非是对前述表达的推翻，而是再次理顺了财税体制运行的逻辑。有学者认为，“将一定事权配置给一级政府，意味着该政府享有相关的财政支出权，而为获取财政支出的能力，该政府自然需要一定的财力适配。”<sup>13</sup>由此可见，建立事权与支出责任相适应的制度，实为建构财税体制的基石

和深化改革的逻辑起点，只有界定清楚中央政府和地方政府各自的支出责任，才能理顺央地间的收入分配，最终实现财力与事权相匹配的核心目标。<sup>14</sup>在此思想的指导下，我国2014年《预算法》修订体现出财政预算以收入为平衡基础的“量入为出”到以支出为平衡基础的“以支定收”的理财观转变。<sup>15</sup>通过法律形式以支出责任为基准进行财政权责的配置，具备理论上的逻辑自洽和体系上的妥适匹配，是为未来推进财政体制改革，化解地方债务治理难题的因应路径。进一步来讲，在明确中央与地方财政支出责任的基础上，需要从两方面进行“法律赋能”：其一是适度扩大地方财政自主权，提升其财政汲取能力；其二是解决财政转移支付制度现有弊端，充分发挥财政转移支付制度的补充、平衡与监督作用。<sup>16</sup>

## 2. 实现财政利益与金融利益的有效切割

财政与金融不分家的现实窘境是“金融风险财政化”和“财政风险金融化”的体制性源头，而地方债务规模膨胀和治理失控正是后者的生动表征。在发达的市场经济国家，财政与金融存在着严格的法律界限和一定的安全距离，可以避免风险的交互传递。因此，实现地方债务治理必须走出“财政金融不分家”的认知误区，把握两者之间的联系和区别，确保财政到位和金融归位，实现一定程度上对财政利益和金融利益的切割。这不仅是上述理论逻辑的推演和域外经验的镜鉴，更与我国当下政策意旨和治理诉求相一致。

一方面，切割财政利益与金融利益，符合中央加强宏观审慎监管的要求。从决策层在顶层设计文件中要求“坚决守住不发生系统性金融风险的底线”，到国务院金融发展稳定委员会的设立及职能定位，都表明在未来很长一段时间内，要把强化宏观审慎监管作为深化金融改革的重要内容。就我国当前经济形势而言，地方政府通过设立融资平台的形式，透支政府信用进行大规模的举债，将财政风险和金融风险的传递通道彻底打通。而地方债务又与土地市场、房地产开发紧密相关，在房地产泡沫不断增大的状况下，一旦房地产市场下行压力加大，势必会影响到地方融资平台的债务偿还，进而导致商业银行不良贷款率上升，最终很可能引发系统性的金融风险。<sup>17</sup>因此，控制和化解地方债务特别是地方隐性债务，划定金融秩序与财政秩序的安全距离，防止财政

与金融的风险互溢，对于防范系统性金融风险，加强宏观审慎监管实有裨益。

另一方面，切割财政利益和金融利益，是全面深化财政体制改革和金融体制改革的必然选择。深化财政体制改革要着力于建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，加快建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，前者要求地方债务显性化，强化预算对政府债务的约束作用，后者则直指地方债务产生的制度根源。深化金融体制改革，要求坚持市场化方向，完善金融市场体系，规范政府对金融市场的介入行为，增强金融服务实体经济能力，隔绝财政系统与金融系统之间的利益及风险输送。因此，合理保持财政与金融的法律界限，是全面深化财政和金融体制改革的题中应有之义。<sup>18</sup>当然，彻底切割金融利益和财政利益，单纯只靠财政体制改革或者金融体制改革来解决问题，不仅是不可能的，而且是不可行的。在适当界分的基础之上，既要发挥财政体制对地方政府的预算约束，也要强化金融监管部门对地方债务的监管，增强政策协同，实现对地方债务的科学治理。

## 3. 厘清地方债务治理权责配置的法律边界

人类理性的有限性和人类社会的进步性决定了法律并非万能，任何实定法的适用都有着难以突破的最远射程，这就是法律机制发挥其作用的限度与边界。通过法治化方法，对地方债务治理进行权责配置的过程中，也必然会触及一部分无法通过权责配置进行调整的“法外空间”，这就是权责配置法治化的外部边界。比如在社会主义市场经济下，通过权责配置虽然可以实现对地方政府债券的信息披露义务、违约处置机制进行规定，但是对具体交易频率和交易数量等纯粹的在意思自治和民商事法律约束下的交易行为，则处于权责配置的调整范围之外。<sup>19</sup>除了外部边界，作为对现行制度的改革，地方债务治理在权责配置的过程中也应当遵循“改革应当于法有据”这一改革的通用逻辑，在现行的法律框架下对既有法律制度加以完善，这就构成了法治化权责配置的内部边界。

在对地方政府及相关主体的权责进行配置时，既要摒弃法律万能主义的幻想，承认“法外空间”的存在，为制度运行提供应有的灵活性，也要因循法治化的权责配置路径，在宪法、预算法、税法、（下转第77页）