

地方政府债务风险预警研究

张金贵(教授), 许逸岑

【摘要】 本文立足于《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》,分析了该政策下地方政府债务的风险,基于该政策对债务的划分建立了地方政府债务风险预警指标体系,并运用模糊综合评价模型对J省地方政府债务风险进行预警,最终给出控制风险的合理化建议。

【关键词】 地方政府债务; 风险预警; 风险控制

【中图分类号】 F812.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)11-0062-4

一、引言

2014年10月2日《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(简称“现行政策”)出台。该政策下,地方政府可以在限额内发行政府债券进行举债,且地方政府举债的方式只能通过政府及其部门发行政府债券,这就意味着从此以后债务的增量将只有政府债务,而不会再有其他的政府性债务。在现行政策下,研究如何有效地进行地方政府债务风险预警并提出风险控制建议,是具有理论价值和现实意义的。

已有诸多学者对地方政府性债务风险预警进行了研究。章志平(2011)确立了地方政府债务风险指标及区间,基于灰色系统理论对其进行评估,在此基础上建立了风险预警机制。卿固、赵淑惠、曹彬元(2011)建立逐级多次综合评价模型对D地方政府进行风险评价,认为D政府2009年债务风险较大。刘蓉、黄洪(2012)通过对2010年地方政府债务余额相关指标的计算,参照国际公约对地方政府债务风险进行评估,认为债务余额可控,但新增债务比率过大。金荣学、张楠、张迪(2013)从预警指标影响的角度,将指标类型分为正向和逆向指标,根据指标体系建立了风险预警模型,并给出了风险防范建议。邵瑞银(2013)从债务种类的角度对债务风险进行划分,选取了12个风险预警指标,通过模糊综合模型进行风险预警,认为河南省存在债务风险。倪筱楠、王莉、袁若愚(2014)基于模糊综合评价法和层次分析法,结合华北地区某市2011~2013年度相关数据,以该市作为评价对象,认为该市无政府债务风险。朱文蔚、陈勇(2015)利用因子分析法,以2014年30个省市地方政府债务作为风险评估对象,认为整体风险程度可控,但内蒙古、云南、贵州、北京等地区风险较高。

以上学者多是基于旧政策对地方债务风险预警进行研究,而缺乏现行政策下的相应研究。本文立足于现行政策,结合专家研究成果,选取指数指标,建立模糊综合评价模型对地

方政府债务进行风险预警,并提出控制风险的合理化建议。

二、现行政策下地方政府债务风险及预警现状

(一)地方政府债务风险分析

现行政策将地方政府债务分为一般债务、专项债务、或有债务,本文基于该政策,从债务总类的角度对风险进行分类,综合对其有重要影响的因素展开分析。

1. 一般债务风险。由于现行政策剥离了融资平台的政府融资职能,且规定地方政府不得通过企事业单位等举借债务,从而债务存量部分将被以一般债券的形式进行置换。对此类债务的风险,可以分为借债、用债、偿债三个阶段进行分析。

新增债务的举借主要由一般债券承担,就借债阶段而言,一般债务并不能完全满足地方政府资金需要,且债务额度在各级政府间的分配将直接影响地方经济的发展。债务额度过低,地方经济发展将受到阻碍;额度过高,债务风险可能加大,同时可能造成资源的浪费。该阶段的风险主要源于债务额度的确立以及分配。债务额度的确立及分配取决于地方经济水平对一般债务的承受能力和地方财政支出对债务收入的依赖程度,因此,从这两个角度分别选取一般债务负担率和一般债务依存度作为风险影响因素。

用债阶段,一般债务的新增债务主要用于没有收益的公益项目,使用效果间接作用于地方经济增长,其风险主要源于地方经济增长对一般债务增量的承受能力;而一般债务的置换债务主要用于偿还即将到期或已到期的一般债务,其风险主要源于地方政府对一般债务置换的控制力度。因此,借债阶段选取一般债务新增率和一般债务置换率作为风险影响因素。

偿债阶段,此类债务的偿还资金主要来自地方政府财政收入,一定程度上其偿还由地方政府信用作为保障,其债务风险主要源于地方财政偿还债务的能力,因此该阶段选取一

般债务偿还率作为风险影响因素。

2. 专项债务风险。借债阶段,专项债务的风险主要源于债务额度的确立与分配,与一般债务不同的是,专项债务主要以地方经济和项目收入作为依托,对地方债财政支出的影响没有一般债务直接,债务额度的确立及分配主要取决于地方经济水平对一般债务的承受能力,因此,选取专项债务负担率作为风险影响因素。用债阶段,该债务主要用于有一定收益的公益项目,目前来说,专项债务将主要用于债务存量的置换,相对应地其风险主要源于地方政府对专项债务置换的控制,由此选取专项债务置换率作为风险影响因素。偿债阶段,该类债务主要以项目对应的专项收入偿还,与一般债务相比,可能存在更高的逾期风险。专项债务此阶段的风险不仅与地方财政偿还债务的能力有关,还与到期不能偿还债务占专项债务的比重有关,该比重越大,则风险越高。因此,选取专项债务偿还率和专项债务逾期率作为风险影响因素。

3. 或有债务风险。与前两类债务相比,或有债务的举借主体并非政府及其部门,政府对该类债务主要承担担保或代偿责任,其风险主要源于担保坏账的发生和地方政府偿还债务的能力。因此,从地方政府产生担保坏账的比率和地方政府偿还能力的角度,选取或有债务发生率和或有债务偿还率作为风险影响因素。

(二)地方政府债务风险预警现状

1. 对风险的界定存在不足。对债务风险的分析主要基于两种角度:一种站在过程的角度,如借债、用债、偿债三个环节;另一种站在种类的角度,比较有代表性的是直接、间接、显性、隐性四种。无论是从过程还是从种类的角度,对债务风险的分析大多建立在地方政府没有举债权限的基础上,且默认融资平台举借的债务仍然会在债务增量中占较大比重。现行政策对债务进行了重新分类,因此,立足于现行政策对风险进行界定是有必要的。

2. 对风险的预警有其局限性。现行政策采用了地方政府债务和地方政府性债务两种表述,后者在政府债务的基础上还包括了非政府举借的政府性债务。传统的研究多是对政府性债务风险进行预警,而现行政策下将只保留政府债务。

三、现行政策下地方政府债务风险预警指标及模糊综合评价模型

(一)选取指标

立足于现行政策,基于对地方政府性债务可能遭遇风险的分析,结合专家学者的研究成果,笔者从一般债务、专项债务和或有债务三个方面入手,选取了11项风险预警指标,见表1。其中,债务负担率指标的国际警戒标准为低于45%,而我国警戒标准则为10%;对于债务偿还率,国际与我国警戒标准分别为低于20%和15%;一般债务新增率和一般债务依存度参照国际经验,警戒标准为低于20%。债务置换率的选取,是基于债务存量的转化,这是现行政策下特有的。

表1 地方政府债务风险预警指标体系

分类	指标	含义
一般债务 R ₁	一般债务负担率 r ₁₁	当年一般债务余额 ÷ 当年GDP
	一般债务新增率 r ₁₂	当年新增债务 ÷ 当年财政收入增量
	一般债务置换率 r ₁₃	当年一般债务置换余额 ÷ 当年债务余额
	一般债务偿还率 r ₁₄	一般债务当年还本付息额 ÷ 当年财政收入
	一般债务依存度 r ₁₅	当年债务收入额 ÷ 当年财政支出
专项债务 R ₂	专项债务负担率 r ₂₁	当年专项债务余额 ÷ 当年GDP
	专项债务偿还率 r ₂₂	专项债务当年还本付息额 ÷ 当年财政收入
	专项债务逾期率 r ₂₃	当年逾期债务余额 ÷ 当年债务余额
	专项债务置换率 r ₂₄	当年专项债务置换余额 ÷ 当年债务余额
或有债务 R ₃	或有债务发生率 r ₃₁	当年担保坏账额 ÷ 当年政府担保余额
	或有债务偿还率 r ₃₂	当年担保坏账额 ÷ 当年财政收入

(二)构建模型

由指标的选取可知,影响风险的因素很多,且每个指标在一定程度上反映了具体风险状况,并具有模糊性。基于债务信息获取比较困难以及地方债务风险本身具有非线性关系的考虑,本文决定采用模糊综合评价法对风险进行预警。

1. 确定模糊评价等级V。出于对系统复杂性的考虑,把地方政府债务风险划分为5个等级,评价集合为 V = {V₁, V₂, V₃, V₄, V₅} = {100, 80, 60, 40, 20}, 具体如表2所示。

表2 风险评价等级

评价等级	含义	分值
V ₁	风险很小	100
V ₂	风险较小	80
V ₃	风险中等	60
V ₄	风险较大	40
V ₅	风险很大	20

2. 建立风险因素集R。根据选取的指标,将指标集分层,第一层指标集为 R = {R₁, R₂, R₃}, 对第一层指标进一步分层,即: R₁ = {r₁₁, r₁₂, r₁₃, r₁₄, r₁₅}, R₂ = {r₂₁, r₂₂, r₂₃, r₂₄}, R₃ = {r₃₁, r₃₂}, 且与表1中的指标一一对应。

3. 建立风险指标权重集A。A是对R重要性的量化表示,因此A可以分为两个层次: A = {A₁, A₂, A₃}, A₁ = {a₁₁, a₁₂, a₁₃, a₁₄, a₁₅}, A₂ = {a₂₁, a₂₂, a₂₃, a₂₄}, A₃ = {a₃₁, a₃₂}, A₁ + A₂ + A₃ = 1,

□ 财政·税务

$a_{11}+a_{12}+a_{13}+a_{14}+a_{15}=1, a_{21}+a_{22}+a_{23}+a_{24}=1, a_{31}+a_{32}=1$ 。A 和 A_i 分别与 R 和 R_i 中每个因素对应。考虑到地方政府债务风险指标目前尚无公认的权重值,且数据获取困难,从操作性和客观性出发,采取专家集体决策法和文献查阅法是相对可行的,具体如表 3 所示。

表 3 地方政府债务风险预警指标权重

	第一层	第一层权重	第二层	第二层权重
债务风险 预警指标 权重 A	一般债务 A_1	0.5	a_{11}	0.24
			a_{12}	0.17
			a_{13}	0.23
			a_{14}	0.14
			a_{15}	0.22
	专项债务 A_2	0.3	a_{21}	0.31
			a_{22}	0.24
			a_{23}	0.16
			a_{24}	0.29
	或有债务 A_3	0.2	a_{31}	0.6
			a_{32}	0.4

对权重进行检验。确立重要性指数 Index,在此基础上制定评价等级,见表 4。对专家进行问卷调查,统计人数,专家选择高、较高、中、较低和低的人数分别为 $N_1、N_2、N_3、N_4、N_5$,则该指标重要性指数 $Index=(100 \times N_1+75 \times N_2+50 \times N_3+25 \times N_4) \div$ 专家人数。

表 4 指标评价等级

评价等级	分值
高	100
较高	75
中	50
较低	25
低	0

4. 进行模糊评价分析。首先,建立指标评价矩阵,评价矩阵是对 R 之于 V 隶属程度的量化表示。由 R 和 V 的关系得到评价对象的评价集,从而得到评价矩阵:

$$X = \begin{pmatrix} X_{11} & \cdots & X_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ X_{m1} & \cdots & X_{mn} \end{pmatrix}$$

根据权重集 A 和指标评价矩阵 X,可建立模糊评价模型 $W=\{W_1, W_2, W_3, W_4, W_5\}$,且 $W=A \cdot X=\{A_1, A_2, A_3\} \cdot \begin{pmatrix} X_{11} & \cdots & X_{1n} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ X_{m1} & \cdots & X_{mn} \end{pmatrix}$,文中所使用的是 $(\cdot, +)$ 模型。

四、J 省地方政府风险预警实证分析

根据 J 省披露的数据,2013 年 6 月底 J 省政府负有偿还责任的债务为 7635.2 亿元,政府部门作为举债主体举借的债务

为 1358.87 亿元。或有债务为 6155.85 亿元,政府负有担保责任的债务为 977.17 亿元。GDP 为 59753 亿元,财政收入为 6568.46 亿元。债务率为 60.34%,逾期债务率为 1.38%,负有偿还责任的债务年均增长率为 17.87%。J 省政府 2015 年到期需偿还的负有偿还责任的债务为 1504.58 亿元,占总量的 19.7%,2015 年到期的或有债务为 126273 亿元,政府负有担保责任的债务为 173.61 亿元。

截至 2015 年 9 月, J 省发行一般债券 995 亿元,专项债券 409.2475 亿元,置换债券为 1093.2475 亿元。2015 年全国地方政府债务限额为 160000 亿元,新增债券限额 6000 亿元,其中一般债券 5000 亿元、专项债券 1000 亿元,置换债券限额 32000 亿元。J 省 2013 年债务占全国的 8.3%,由此推算, J 省新增一般债券约 415 亿元,新增专项债券约 83 亿元,置换债券约 2656 亿元,债务新增率约 3.75%,债务置换率约 20%。

(1) 根据 2013 年 J 省相关指标和估算的 2015 年 J 省债务相关指标及数据,通过专家打分法得到 J 省政府债务风险各预警指标权重,得出如下评价矩阵:

$$X_1 = \begin{pmatrix} 0.11 & 0.19 & 0.22 & 0.26 & 0.22 \\ 0.2 & 0.21 & 0.26 & 0.24 & 0.09 \\ 0.21 & 0.32 & 0.28 & 0.13 & 0.06 \\ 0.12 & 0.17 & 0.31 & 0.26 & 0.14 \\ 0.28 & 0.12 & 0.26 & 0.19 & 0.15 \end{pmatrix}$$

$$X_2 = \begin{pmatrix} 0.21 & 0.25 & 0.23 & 0.17 & 0.14 \\ 0.16 & 0.22 & 0.29 & 0.17 & 0.16 \\ 0.19 & 0.24 & 0.28 & 0.16 & 0.13 \\ 0.15 & 0.18 & 0.3 & 0.25 & 0.12 \end{pmatrix}$$

$$X_3 = \begin{pmatrix} 0.12 & 0.29 & 0.19 & 0.23 & 0.17 \\ 0.15 & 0.25 & 0.26 & 0.23 & 0.11 \end{pmatrix}$$

(2) 根据模糊矩阵与各自的权重得到 J 省债务模糊综合评价模型 W:

$$W_1 = A_1 \cdot X_1 = (0.24 \quad 0.17 \quad 0.23 \quad 0.14 \quad 0.22) \cdot$$

$$\begin{pmatrix} 0.11 & 0.19 & 0.22 & 0.26 & 0.22 \\ 0.2 & 0.21 & 0.26 & 0.24 & 0.09 \\ 0.21 & 0.32 & 0.28 & 0.13 & 0.06 \\ 0.12 & 0.17 & 0.31 & 0.26 & 0.14 \\ 0.28 & 0.12 & 0.26 & 0.19 & 0.15 \end{pmatrix}$$

$$= (0.1871 \quad 0.2051 \quad 0.262 \quad 0.2113 \quad 0.1345)$$

$$W_2 = A_2 \cdot X_2 = (0.31 \quad 0.24 \quad 0.16 \quad 0.29) \cdot$$

$$\begin{pmatrix} 0.21 & 0.25 & 0.23 & 0.17 & 0.14 \\ 0.16 & 0.22 & 0.29 & 0.17 & 0.16 \\ 0.19 & 0.24 & 0.28 & 0.16 & 0.13 \\ 0.15 & 0.18 & 0.3 & 0.25 & 0.12 \end{pmatrix}$$

$$= (0.1774 \quad 0.2209 \quad 0.2727 \quad 0.1916 \quad 0.1374)$$

$$W_3 = A_3 \cdot X_3 = (0.6 \quad 0.4) \cdot$$

$$\begin{pmatrix} 0.12 & 0.29 & 0.19 & 0.23 & 0.17 \\ 0.15 & 0.25 & 0.26 & 0.23 & 0.11 \end{pmatrix}$$

$$= (0.132 \quad 0.274 \quad 0.218 \quad 0.23 \quad 0.146)$$

$$\text{因此, } X = \begin{pmatrix} 0.1871 & 0.2051 & 0.262 & 0.2113 & 0.1345 \\ 0.1774 & 0.2209 & 0.2727 & 0.1916 & 0.1374 \\ 0.132 & 0.274 & 0.218 & 0.23 & 0.146 \end{pmatrix}$$

$$W=A \cdot X=(0.5 \quad 0.3 \quad 0.2) \cdot \begin{pmatrix} 0.1871 & 0.2051 & 0.262 & 0.2113 & 0.1345 \\ 0.1774 & 0.2209 & 0.2727 & 0.1916 & 0.1374 \\ 0.132 & 0.274 & 0.218 & 0.23 & 0.146 \end{pmatrix}$$

$$=(0.17317 \quad 0.22362 \quad 0.25641 \quad 0.20913 \quad 0.13767)$$

(3)根据风险集与评价矩阵得出J省政府债务风险评分结果B:

$$B=X \cdot V=(0.17317 \quad 0.22362 \quad 0.25641 \quad 0.20913 \quad 0.13767)$$

$$\cdot \begin{pmatrix} 100 \\ 80 \\ 60 \\ 40 \\ 20 \end{pmatrix} = 61.7098$$

根据计算结果,一级指标对债务风险的影响从大到小为 R_1 、 R_2 、 R_3 。通过计算,可得出: $B_1=61.98$, $B_2=62.186$, $B_3=60.32$,三个指标的风险程度均属中等,专项债务风险程度最小。二级指标对债务风险的影响从大到小为 r_{11} 、 r_{31} 、 r_{13} 、 r_{15} 、 r_{21} 、 r_{24} 、 r_{12} 、 r_{32} 、 r_{22} 、 r_{14} 、 r_{23} ,其对应的指标得分分别为54.2、59.2、69.8、63.8、64.4、59.8、63.8、62、61、57.4、64,可见J省地方政府应重点控制一般债务余额、一般债务本息、专项债务本息、当年担保债务余额和专项置换债务等。J省政府债务风险评分为61.7098分,该市债务风险属于中等水平,较现行政策实行之前风险水平有所下降,这说明现行政策的推行有效地控制了地方政府债务风险。

五、现行政策下地方政府债务风险控制建议

1. 对地方政府事权和财权进行适当调整。在分税制下,地方政府事权大于财权,导致了地方政府债务的产生,虽然在现行政策下,地方政府被赋予了举债权限,这在一定程度上做到了“开源”,但这并不是解决问题的唯一途径。中央政府应做好财政体制改革工作,为地方政府提供更加有力的财政保障,更积极地发挥中央政府的宏观调控作用,对于存在较严重债务风险的地区,应在政策上予以适当的照顾。

2. 科学地进行债务存量置换。应根据地方政府债务存量的特征(包括规模、偿还能力、到期时间等因素),进行存量债务的置换。对于到期债务,项目自身运营状况良好的,以项目收益按照原约定继续偿还;项目自身还本付息有困难的,可依法通过兼并重组或注入优质资产等方法,达到改善其运营状况、提高其偿债能力的目的;对于地方政府负有担保责任的债务存量,应明确债务关系,不得逃废债务;对于合法的协议约定,地方政府应切实履行。

3. 制定债券发行和分配的规范流程。债券作为地方政府债务增量的主要来源,其发行应遵循市场化原则,做到公开、透明,主动接受债券市场监管,工作流程应受到严格管控。债券额度在各省级政府间和省内的分配至关重要,这将决定各级政府当年可以获得的债务资金量。债券额度在省内如何分配也是需要解决的问题,现行政策下发行债券的权利被集中

到省级政府手中,各省级及其下属政府应如实上报债务规模,合理进行额度分配。

4. 改变地方政府政绩观念,把借债与偿债同时纳入政绩考核范畴。把借债纳入政绩考核体系,破除急功近利的畸形政绩观,使得地方政府考虑经济发展状况的同时,也要将债务的风险状况纳入考虑范围。在此基础上,还应建立健全追责机制,对于债务问题需分清任期责任,属于遗留问题的,应对相应决策者进行追责,做到谁主导、谁承担。把偿债纳入政绩考核体系,是对借债的补充,防止地方政府消极懈怠。对于偿债情况的考核,既包括遗留债务,也包括新增债务,从而促使地方政府对于政府债务树立正确观念。若发行债券不能完全满足地方经济发展所需,而融资平台的政府融资职能又被剥离,在这种情况下,需要政府与社会资本进行合作。政府可以与投资者就特许经营权、定价、补贴等事先约定规则,确保投资者长期收益的稳定。需要注意的是,政府承担相关偿债责任,投资者应作为举债主体。

5. 各级地方政府针对自身需要制定风险预警机制。地方政府应根据自身债务特点选取科学、有效的指标进行风险评估,做好事前预警、事中控制、事后恢复。地方政府应针对自身警情建立应急处置机制,高风险地区尤其需要确立应急处置预案。由于中央政府实行不救助原则,地方政府发生偿债危机时,则需向上级政府报告,及时启动应急预案,并对相关人员进行责任追究。

总之,地方政府债务问题受到社会各界的广泛关注,做好地方政府债务风险预警工作,有效地控制地方政府债务风险,可以使地方经济发展更加稳健。

主要参考文献:

朱文蔚,陈勇.我国地方政府性债务风险评估及预警研究[J].亚太经济,2015(1).

倪筱楠,王莉,袁若愚.基于模糊综合判断法的地方政府债务风险评价[J].企业经济,2014(5).

邵瑞银.地方政府性债务风险的识别与预警研究[J].会计之友,2013(23).

金荣学,张楠,张迪.我国地方政府性债务风险预警模型构建研究[J].湖南财政经济学院学报,2013(1).

刘蓉,黄洪.我国地方政府债务风险的度量、评估与释放[J].经济理论与经济管理,2012(1).

章志平.中国地方政府债务风险灰色评估和预警[J].统计与决策,2011(15).

卿固,赵淑惠,曹枋元.基于逐级多次模糊综合评价法构建地方政府债务预警模型——以D地方政府为例[J].农业技术经济,2011(2).

作者单位:江苏科技大学经济管理学院,江苏镇江212003