

# 社会责任视角下的地方政府债务风险测算

——以HY市为例

阳秋林(教授) 郭丹 叶善锦

(南华大学经济管理学院 湖南衡阳 421001)

**【摘要】** 本文通过详细分析地方政府性债务形成的原因,从社会责任视角,运用层次分析法建立地方政府性债务风险指标体系,包括债务责任风险、社会责任风险、债务管理风险共21项指标。同时以湖南省各市政府债务数据为基础,选取HY市作为样本进行案例分析,测算HY市地方政府债务风险。结果显示:新指标体系债务风险测算更全面、准确。

**【关键词】** 社会责任 地方政府债务 风险测算指标

自2008年来,冰岛、迪拜、希腊、乌克兰、杰斐逊、底特律等国家或地区相继爆发了政府债务危机,甚至导致政府破产,引起了世界性的恐慌,这也必将引起我们对我国政府债务的警惕。2013年12月23日,中国社科院在《中国国家资产负债表2013》中揭示,2012年中央政府与地方政府总债务接近28亿元,占当年GDP的53%,其中地方债务19.94亿元。审计署2013年12月30日的公告结果显示,通过对我国36个地方政府开展审计,我国地方政府负有偿还责任的债务增长过快、部分地区和行业负担较重、地方政府性债务对土地出让收入的依赖程度较高、部分地区和单位违规融资、违规使用政府性债务等。我国地方债务风险已经敲响警钟,违规大量举债或举债结构失衡等都将给经济的持续、稳健发展埋下隐患,对地方政府债务进行风险测量也成为当前亟待解决的问题。

## 一、地方政府性债务的形成原因

1. 地方政府现有财力满足不了经济社会发展需求。科学发展观第一要义是发展,发展成为地方政府的首要战略目标。为了抢占发展的重要战略机遇,各地政府“八仙过海,各显神通”,西部大开发、长三角一体化、珠三角产业转移、沿海开发、城镇化等战略措施层出不穷。各类项目的纷纷开展导致资金需求量的大幅度增长,严重超过了地方政府财政的承受能力。各地政府于是在现行法律制度下,最大限度地拓展渠道来筹措资金,有条件的直接举债,没有条件的创造条件举债。举债发展成为地方政府快速发展的绿色通道,地方政府负有偿还债务责任的总体债务不断飙升,债务风险加大。

2. 地方财政事权与财权不协调。国家分税制改革主要的目的是集中力量办大事,但是也导致地方政府事权

与财权的不平衡。即中央政府在收归财权的同时进行了事权的下放,地方税收大部分上缴中央,地方政府可控的财力相对削弱,但需要办的事情并没有减少。同时,中央政府为体现地方政府在事权中的责任和义务,在下拨资金过程中,往往需要地方配套资金,导致地方的可用财力全部用来配套资金都不够。

当然,这里面也还有其他很多的因素,比如CPI的上涨,导致地方财政其他履职的刚性支出不断增加,虽然地方财政收入逐年增加,但是可用于基础设施建设的财力增长非常有限。因此,各地方政府不得不依托融资平台等方式举债,以推进基础设施建设。

3. 政绩考核影响。在所有的发展途径中,通过举债短期内拉动经济发展的效果最为明显和直接,项目建设有立竿见影的效果,且还债问题亦被规避。当然,这离不开目前我国干部考核机制的影响,现行党政干部考核指标并未将债务数额及风险情况纳入考核范围,这就直接导致地方政府重点关注投融资对经济增长的助推作用,立足“当期政绩”的同时,往往很少着眼长远考虑“隐性风险”。此外,多数政府债务期限远超过党政领导人的任期,离任审计也缺乏对债务风险的分析,政府债务与领导者的业绩及升迁联系不紧密,一定程度上导致政府举债规模超过预期偿债能力。

## 二、基于社会责任理念的地方政府债务风险测算指标设计

1. 地方政府债务风险指标选取依据。目前对于地方政府性债务风险的认识更多的是侧重于经济风险方面,诸如地方债务的规模风险、结构风险等等。总体说来,并没有考虑现在社会对政府债务方面更多的要求,例如社

会责任方面的履行,这也将造成对地方债务风险认识的缺失、片面。不仅学术界对政府债务风险的认识较少关注社会责任风险,地方政府债务数据也没有相应的公开制度,现有债务管理体系中也没有直接反映政府应履行社会责任。

目前我国深市、沪市均要求其管制的上市公司披露社会责任报告,这是国际大流所趋,更是顺应时代对社会、环境等方面的要求。以营利为目的的企业尚且能认识到社会责任风险对于企业可持续、健康的良性发展的重要性,更何况以服务人民为宗旨的政府机关?基于此,本文借鉴我国目前企业社会责任的经验,结合我国地方政府性债务特点,欲将社会责任理念嵌入地方政府性债务风险测算指标体系,其不仅反馈地方债务经济风险而且反映地方债务社会责任风险,以帮助地方政府正确、全面地认识当地政府性债务风险规模。

**2. 指标选取。**本文构建的基于社会责任理念的地方政府性债务风险测算指标体系共包括 21 项,分为债务责任风险、社会责任风险以及债务管理风险板块。具体如表 1 所示。债务责任风险指标选取以我国目前地方政府性债务类别为标准,即偿债债务、担保债务以及其他债务;社

会责任风险指标则考察了地方政府债务的主要利益相关方,包括法制、环境、社会三个方面;债务管理风险是指政府部门对债务的管理和风险防范的措施制定,包括存量债务的清理、债务的综合管理制度、债务风险的预警制度和控制制度以及偿债准备金制度。

**3. 指标权重设置。**本文在指标权重设置方面采用专家意见咨询法,对 21 项指标进行问卷调查。根据德尔非法,本问卷对每项指标按照重要程度设置了 1~5 分分值区间,同时结合 AHP 层次分析法,以确保指标权重的科学合理。具体结果如表 2 所示。

**4. 数据处理。**债务管理风险主要考虑的是制度的建设情况,难以量化,本文以各县的制度建设为单位,以市为整体,测算制度建立的县市区比例,从而对该指标进行具体量化。由于制度执行涉及方方面面,本文没有具体针对执行过程进行讨论。

在对数据进行处理的过程中,由于本文的指标体系既有正向指标又有负向指标,因此在对该指标体系进行数据对比前应当进行适当的标准化处理。于是,本文采用无量纲标准化数据处理方式对该指标体系进行了初步的数据处理。

**表 1 基于社会责任理念的地方政府债务风险测算指标体系表**

一级指标	二级指标	三级指标	指标计算公式
债务责任风险	偿债债务	1 负有偿债责任债务率	政府负有偿还责任的债务年末债务余额/本级综合财力
		2 负有偿债责任偿债率	政府负有偿还责任的债务当年还本付息额/本级综合财力
		3 负有偿债责任借新还旧率	政府负有偿还责任的债务中用当年举借新债偿还债务本金额/政府负有偿还责任的债务当年还本额
		4 负有偿债责任逾期债务率	年末逾期债务额/政府负有偿还责任的债务年末债务余额
	担保债务	5 负有担保责任债务率	政府负有担保责任的债务年末债务余额/本级综合财力
		6 负有担保责任偿债率	政府负有担保责任的债务当年还本付息额/本级综合财力
		7 负有担保责任借新还旧率	政府负有担保责任的债务中用当年举借新债偿还债务本金额/政府负有担保责任的债务当年还本额
		8 负有担保责任逾期债务率	政府负有担保责任的债务年末逾期债务额/政府负有担保责任的债务年末余额
	其他债务	9 其他相关债务借新还旧率	其他相关债中用当年举借新债偿还债务本金额/其他相关债务当年还本额
		10 其他相关债务逾期债务率	其他相关债务年末逾期债务额/其他相关债务年末余额
社会责任风险	法律规范	11 违规举借债务率	违规举借债务年末余额/政府债务年末债务余额
		12 违规使用债务率	违规使用债务年末总额/政府债务年末债务余额
	环境资源	13 环境治理投入比重	环境治理投入金额/政府债务年末债务余额
		14 土地收入来源的债务比重	以土地出让收入为偿债资金来源的政府负有偿还责任的债务年末余额/政府负有偿还责任的债务年末余额
	社会贡献	15 本地基建投入比重	本地基建投入金额/政府债务年末债务余额
		16 教育投入比重	教育投入金额/政府债务年末债务余额
		17 社保投入比重	社保投入金额/政府债务年末余额
债务管理风险	政策制度	18 是否采取措施对存量债务进行清理	
		19 是否出台综合性政府性债务管理制度	
		20 是否出台政府性债务预警和控制制度	
		21 是否建立政府偿债准备金制度	

**表 2 地方政府债务风险测算指标权重**

一级指标	二级指标	三级指标	类别	权重	
债务责任 风险	偿债债务	1 负有偿债责任债务率	正向	6.09分	
		2 负有偿债责任偿债率	正向	5.81分	
		3 负有偿债责任借新还旧率	正向	5.95分	
		4 负有偿债责任逾期债务率	正向	6.37分	
		小计			24.22分
	担保债务	5 负有担保责任债务率	正向	4.56分	
		6 负有担保责任偿债率	正向	4.42分	
		7 负有担保责任借新还旧率	正向	4.42分	
		8 负有担保责任逾期债务率	正向	5.12分	
		小计			18.51分
	其他债务	9 其他相关债务借新还旧率	正向	3.57分	
		10 其他相关债务逾期债务率	正向	3.71分	
		小计			7.28分
	社会责任 风险	法律规范	11 违规举借债务率	正向	4.70分
12 违规使用债务率			正向	4.70分	
小计					9.40分
环境资源		13 环境治理投入比重	负向	4.00分	
		14 土地收入来源的债务比重	正向	4.84分	
		小计			8.84分
社会贡献		15 本地基建投入比重	负向	3.71分	
		16 教育投入比重	负向	3.85分	
		17 社保投入比重	负向	3.71分	
		小计			11.27分
债务管理 风险	政策制度	18 是否采取措施对存量债务进行清理	负向	5.40分	
		19 是否出台综合性政府性债务管理制度	负向	4.98分	
		20 是否出台政府性债务预警和控制制度	负向	5.26分	
		21 是否建立政府偿债准备金制度	负向	4.84分	
	小计			20.48分	

注：上表权重值按百分制保留。指标正向表示指标比例数据越大，风险越高，指标负向则相反。

正向指标的标准化处理：

$$S_{ij} = \begin{cases} \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \sin \left[ \frac{\pi}{x_{i\max} - x_{i\min}} \left( x_{ij} - \frac{x_{i\max} + x_{i\min}}{2} \right) \right], & x_{i\min} < x_{ij} \leq x_{i\max} \\ 0, & x_{ij} > x_{i\max}, \text{ 或: } x_{ij} \leq x_{i\min} \end{cases}$$

负向指标的标准化处理：

$$S_{ij} = \begin{cases} \frac{1}{2} - \frac{1}{2} \sin \left[ \frac{\pi}{x_{i\max} - x_{i\min}} \left( x_{ij} - \frac{x_{i\max} + x_{i\min}}{2} \right) \right], & x_{i\min} < x_{ij} \leq x_{i\max} \\ 0, & x_{ij} > x_{i\max}, \text{ 或: } x_{ij} \leq x_{i\min} \end{cases}$$

其中， $s_{ij}$  为第  $j$  个企业第  $i$  项指标无量纲化的标准测

算分值， $x_{i\max}$  为第  $i$  项指标的最大值， $x_{i\min}$  为第  $i$  项指标的最小值， $x_{ij}$  为第  $j$  个企业第  $i$  项指标的原始值。

另外需要说明的是，基于社会责任理念，违规举借债务率与违规使用债务率两项指标的最优值定为零，也即这两项指标的最小值为零。利用标准化处理的数据结果，本文最终的地方政府债务风险测算公式为：

$$R_j = \sum_{i=1}^{21} s_{ij} \times w_i$$

其中， $R_j$  表示第  $j$  个企业的地方政府债务风险综合评分， $w_i$  表示第  $i$  项指标的权重。而且， $R_j$  分值越高时表示地方政府债务风险越大； $R_j$  分值越低时则说明地方政府债务管理效果不错，风险越小。

### 三、案例分析——以HY市为例

1. 风险参考值的确定。建立基于社会责任的政府性债务测算指标体系，是建立基于社会责任的政府性风险评判的尺度，是研究政府性债务风险的重要参考指标。因此，采用何种方式或者怎样科学地建立基于社会责任的政府性债务风险测算指标体系，有着极其重要的意思。本文研究中，我们根据国家目前政策导向和我国政策制定的惯例，以当前的风险值作为债务风险测算参考值。目前地方政府债务风险较高是共识，但事实上我国的地方政府债务还未发生债务风险。因此，本文拟采用平均值模式，确定债务测算风险指标值，即用湖南省13个地州市平均值为风险参考值标准，作为风险指标测量值。

本文首先运用计算机数据库技术，采用数据SQL语言，在数据中计算出债务责任风险、社会责任风险和管理责任风险的各项指标明细。然后通过上文所述数据处理方法进行标准化处理，得出基于社会责任风险测算指标值，如表3所示。

**表 3 地方政府债务风险预警参考值及实测结果**

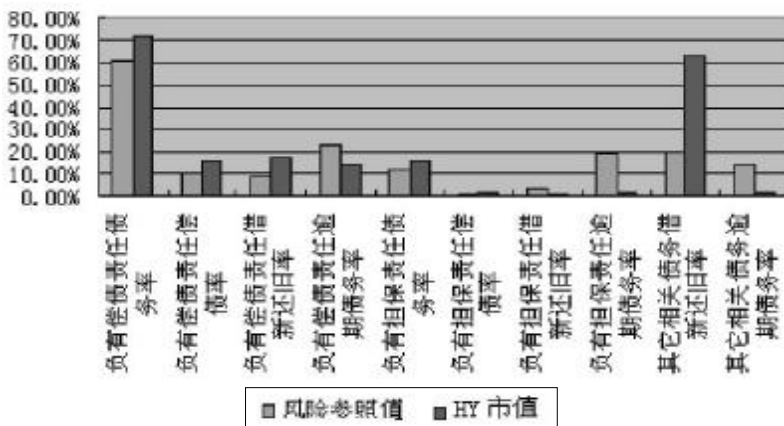
一级指标	二级指标	三级指标	风险参考值	HY市实测值
偿债 债务		1 负有偿债责任债务率	2.73	4.8
		2 负有偿债责任偿债率	1.75	5.03
		3 负有偿债责任借新还旧率	0.84	1.82
		4 负有偿债责任逾期债务率	3.05	0.36
	小计		8.37	12.02
担保 债务		5 负有担保责任债务率	0.58	0.77
		6 负有担保责任偿债率	1.01	1.86
		7 负有担保责任借新还旧率	0.38	0.01
		8 负有担保责任逾期债务率	1.12	0
	小计		3.09	2.66
其他 债务		9 其他相关债务借新还旧率	0.92	3.57
		10 其他相关债务逾期债务率	1.42	0
	小计		2.34	3.57

续表 3

一级指标	二级指标	三级指标	风险参考值	HY市实测值
社会责任风险	法律规范	11 违规举借债务率	3.07	2.42
		12 违规使用债务率	1.39	2.04
		小计	4.46	4.46
	环境资源	13 环境治理投入比重	2.72	3.9
		14 土地收入来源的债务比重	2.58	4.39
		小计	5.31	8.29
	社会贡献	15 本地基建投入比重	2.12	3.08
		16 教育投入比重	2.91	0.19
		17 社保投入比重	2.78	3.33
		小计	7.82	6.41
债务管理风险	政策制度	18 是否采取措施对存量债务进行清理	1.95	1.86
		19 是否出台综合性政府性债务管理制度	0	0
		20 是否出台政府性债务预警和控制制度	3.12	5
		21 是否建立政府偿债准备金制度	2.69	4.51
		小计	7.77	11.38
合计			39.15	48.78

2. 案例分析。

(1) 基于通用性风险方法结果。按照现有的通用性债务风险财务指标控制方法, 主要有债务率、偿债率、借新还旧率和逾期债务率的比较。按照上文方法, 我们同样计算出全省各项指标风险参照值, 并将HY市相应指标与其比较, 结果如下图所示。



通用性风险指标比较图

从下图中, 我们可以轻易地发现HY市的负有偿债责任债务率、负有偿债责任偿债率、负有偿债责任借款还新率、负有担保责任偿债率以及其他相关债务借款还新率高于全省风险参照值, 但负有偿债责任逾期债务率、负有担保责任逾期债务率、其他相关债务逾期率又低于全省

风险参照值。这样的结果直接导致我们无法对其进行有效的比较, 我们只能就某方面的财务指标, 来评价HY市的政府性债务风险情况, 而不能得出综合的结论。

(2) 基于社会责任理念下的HY市地方政府债务风险测算结果。经过本文处理的各项基于社会责任的地方债务风险指标值, 可以在数值上进行累加, 形成风险结果综合指标, 进一步深化通用性风险方法的结果。因此, 对HY市地方政府债务风险进行测算时是一个层进的过程。首先我们比较三级指标, 例如HY市负有偿债责任债务率是4.8, 高出全省的平均参照值; 但负有偿债责任逾期债务率为0.36, 又低于全省平均参照值。这种情况类似于我们通用性方法的指标比较。当我们在这里遇到困难时, 我们可以参考二级指标, 得出偿债债务HY市值远高于全省风险参照值; 以此类推, 我们也可以比较一级指标, 从而形成一级指标、二级指标和三级指标立体的、综合性的指标体系。

按照上文方法计算HY市的地方政府债务风险为48.78, 与全省各地市政府债务风险参考值39.15相比较, 高出了24.61%。可以看出, 即使HY市债务率等低于国际上通用的政府性债务警戒标准(100%警戒线), 但是从新建的地方债务风险测算结果显示, 仍然高于风险参照值, 具有一定的债务风险。其中高出最多的二级指标是环境资源方面的投入与利用, 达到了56.30%, 具体到三级指标可以了解到HY市在环境治理投入方面仍然不足; 低出最多的二级指标是社会贡献指标, 低出17.99%, 结合三级指标可以看出该结果主要是由于HY市花大力气致力于教育事业。HY市具体各级指标比较见表3。

(3) 债务责任风险分析。从债务责任风险来看, HY市债务责任风险值为18.25, 该项指标的参照值为13.8, 测算结果表明HY市债务责任风险值远高于该项指标的参照值。究其原因, 主要是负有偿还责任债务风险值高, 这与HY市实际情况相符。近年来, HY市经济发展很快, 基础设施投入很大, 在这一发展过程中, 政府部门和有关企事业单位为提高融资效率, 往往代替市场, 履行市场职能, 直接参与基础设施项目建设。具体表现在三个方面:

一是融资平台公司大量发展, 从五年前的一两家融资平台公司, 到2012年末发展成八家融资平台公司, 且融资平台公司债务直线上升。众所周知, 政府融资平台的成立, 主要目的就是要加大政府的融资力度; 在审计实施过程中, 我们也发现政府对HY市最大的融资凭条公司——HY市城市建设投资公司赋予了部分

政府宏观管理职能。融资平台公司为提高优质资产率,取得稳定的债务资金还款来源渠道,已经作为第二甚至是第一土地储备中心,履行了政府土地储备的职能,垄断政府一级土地储备。二是影子银行的大量涌现,为政府融资提供了新渠道。2010年、2011年中央开始对融资平台公司进行调控,融资平台公司融资难度加大,为了满足融资需要,各级地方政府开始将眼光投向影子银行。与此同时,由于影子银行是一个新生事物,人民银行、银监会等部门未及时对影子银行制定和颁布完善的监管制度和建立规范体系。三是新方式债务难以监管。例如BT债务,按照2011年审计署统计口径,BT债务体现在BT项目完成后。一个BT项目往往耗时几年,政府部门和机构可以通过财务处理方法,隐瞒当期债务额,以规避各级的监管。

(4)社会责任风险。从社会责任风险来看,HY市社会责任风险值为19.16,与参照值17.59相比较,偏高1.57。

从法律责任风险角度,两者基本相当,都为4.46。HY市该项的风险主要在债务的使用方面,HY市作为湖南省的一个老工业基地,需要解决的历史遗留问题很多,对债务的使用往往由党政一把手定夺,可以逃避本级部门的监管,而上级部门有因各种原因来不及监管,导致债务资金不按规定使用的情况发生。另外,由于资金相对于其他市州短缺,也是违规使用债务资金的原因。

从环境资源投入的角度比较,HY市风险值远高于参照值,无论是对环保的投入,还是以土地作为偿债资金来源,HY市都要高于全省参照值。这主要有两个方面的原因,一是HY市是老工业城市,需要投入资金的点多,为优先工业发展,对环保的监管比较薄弱。二是土地是HY市政府资金的重要来源,并且赋予了融资平台公司的土地储备职能,进行大量融资,推高了该项指标的风险值。

从社会贡献方面来看,HY市风险值略低于参照值,表明HY市在湖南省范围内社会贡献履行情况整理情况良好。在该方面做出突出贡献的是教育资金的投入,风险值仅为0.19,远远低于湖南省的平均风险指标值。但是基建投入和社保投入方面并不是很大,其债务风险值也均高于湖南省的参考值。

(5)债务管理风险。从债务管理风险来看,HY市的各项管理制度还是不够完善,风险值为11.38,高于风险参照值7.77,具有较高风险。总体来说,HY市所管辖的县市区比较多,县市区基本上都是以农业为主,自身财政造血能力较差,财政可用资金少,建立偿债准备金能力较差,该项风险值很高。

另外,HY市风险值高的原因还有很多方面。一是上层决策引导机制的问题。例如风险预警控制系统没有建立,导致地方政府不知道负债风险在哪里;责任追究机制没有建立,而往往债务风险没有发生在领导的任期内,导

致为政绩需要盲目负债;引导机制不当,例如中央政府在推出的4万亿元投资计划的同时,放宽融资贷款条件,贷款资金使用绩效差等。二是作为综合的经济监督部门,审计监督机制不顺畅。在2011年以前,各级政府债务处于无监管状态,上级审计部门没有监管需求,本级审计部门没有监管能力,监管机制的不顺畅,使地方政府债务处于无序发展状态。三是债务管理机制不完善。财政部门对债务真正进行管理,是在2012年以后。在2012年以前,财政部门的预决算报表是不体现债务的,因为我国的法律明文规定,地方政府没有负债资格。这就导致在实际的债务发生过程中,各级财政部门债务资金转入政府融资平台公司或者国有企事业单位使用,切断其与政府联系的同时,也放松了对其的管理。由于债务资金没有在报表上体现,时间一长,加上人员的调动,政府债务就成为一本糊涂账,导致党委、政府对各级政府的负债规模不清楚,无形中增加了政府债务风险。

#### 四、结论与展望

本文构建的基于社会责任理念的地方政府债务指标体系,比较妥善地解决了地方政府性债务风险值的大小测算研究问题,对各项指标进行了比较科学的分类,形成了对政府债务风险评价的最终结果。这是它与通用性债务风险测评主要依靠对各项指标定量分析的最本质区别。基于社会责任的地方政府债务风险测算法,不仅提供了可以从社会责任的角度对债务风险进行量化的评估,同时又包含了对单一风险指标的测量。因此,我们的结论是,基于社会责任的债务风险指标测算方法具有较强的现实应用价值,更能准确体现政府债务风险,能够比较全面地从社会责任的角度反映政府性债务风险状况。

但是要做到将社会责任理念融入地方政府债务风险测算体系中,促进地方政府债务的良性循环,我们还应当从以下几个方面着手:建立360度全面覆盖的债务风险预警系统,完善地方政府债务管理体系,并引入社会责任理念;进一步完善债务法律法规的建立,加大执行力度,落实相关债务法律法规的实施;加强地方政府债务的审计与监管,杜绝违规债务的产生;督促地方政府债务资金的投资更偏向于社会责任的履行;改进官员晋升考核制度,适当考虑执政地政府债务的社会责任风险等。

#### 主要参考文献

1. 邓子基.财政学.北京:高等教育出版社,2008
2. 孙昂.基层政府债务问题的宏观视角透析.现代经济探讨,2005;8
3. 孙然.审计视角下地方政府性债务风险的防范.宿州学院学报,2012;7
4. 阳秋林,付柏桥.两型社会建设中企业社会责任会计指标评价体系研究.求索,2012;2