

建立地方财政风险预警机制

■ 赵长宝

目前,我国地方财政运行过程中的各类风险问题正逐步凸现,理论界和实务界正在研究防范化解措施。笔者认为,地方财政风险预警机制亟待建立和完善。

建立财政风险预警机制的目标是根据地方财政风险现状,构建符合我国地方财政风险状况的财政风险预警系统和风险防范化解机制,实现财政风险管理的规范化、系统化和科学化。具体包括预警功能、实时监控功能和风险预算功能。即首先通过主要指标测算出地方财政的风险度值,其次通过一系列的宏观和微观的参考监控指标体系衡量地区财政风险状况,然后通过对财政债务的项目结构、地区结构实行实时监控,对负债的变动趋势做出分析评价,最后依据每一项负债的金额、期限、利率和偿还方式等为参数以及债务违约概率,确定未来偿还债务对财政资金的支出需求,形成一个长期的、滚动的债务预算。

——以债务为核心。财政风险是社会经济风险在地方财政领域的集中体现。随着社会分工越来越细,社会经济运行过程中的私人风险越来越多地转化为公共风险,政府承担风险的范围不断扩大。具体而言,地方财政风险的影响因素主要有社会环境、经济环境、政策环境、体制环境和融资环境,这些因素的影响又最终表现为对即期和潜在的财政资金的要求。如果即期财政收入不能满足这些资金需求,则财政只能通过融资来满足,即表现为财政债务的增加。上述因素最终会通过债务的形式表现出来,因此,财政风险预警系统的研究对象是财政债务,主要包括财政直接债务和或有债务。在确定了以债务为地方财政风险预警系统的研究对象以后,需要解决的主要问题是如何界定债务以确定债务的外延,使研究对象具体化。或有负债具有广泛性和不确定性,缺乏必要的统计数据和技术支持,如地方金融机构风险,需要掌握地方性金融机构运行状况的具体财务指标;国有企业转制所引起的财政风险需要分析有关国有企业改革的政策、企业自身的经营状况及财务状况;社会保障改革成本所涉及的问题也很多,地方政府所承担的责任难以确定。因此,对由或有负债产生的财政风险应单独进行研究,以附加报告的形式对系统进行补充,供领导决策时参考。所以地方财政风险的研究对

象应主要集中在已确定的财政债务,即财政可以准确掌握的、具有可靠统计数字的债务。一是财政直接债务,即财政承担第一性付款责任且付款责任明确的政府债务,如外债、国债转贷资金等。二是财政担保所形成的财政债务,即以契约或合同方式产生的,由财政承担第二性付款责任的政府债务。三是财政运行过程中形成的硬赤字,即指地方财政以欠发工资、拖欠债务等形式存在的收支缺口。

——以项目为基础。财政债务最终表现为一些具体的项目,这是财政风险管理的微观基础,也是财政风险管理的最终落脚点。建立地方财政风险预警机制,一要根据项目的资金来源、资金投向对项目进行分类,分析不同项目对财政预算资金的要求,确定每一类项目的风险程度。二要依据项目的金额、期限、利率、汇率等具体属性明确每一类项目的财政支出和一般预算收入的支付要求,并以债务的风险头寸作为参考指标确定风险状况。

——以网络为依托。现代信息技术的发展为财政网络化管理提供了可能,也为财政风险管理以项目为统计基础提供了技术支持。将网络技术运用到财政领域可以提高财政部门的工作效率,同时,网络技术也为财政风险管理落实在项目上提供了技术支持。

——以层次分析和趋势分析为主要方法。层次分析包括指标分层和层级分析;趋势分析主要运用的方法是加权平均法。对于省市两级财政而言,由于数字的范围和规模比较大,可以出现稳定的统计规律,因此可以采用加权平均的方式确定预算内所承担的债务支付责任。

——以流动性和清偿能力为监控对象。流动性是指当年财政收入是否能够满足支出的要求,在债务上则反映为对到期债务能否及时、足额偿还。清偿能力在债务上主要表现为财政收入能否满足财政的支出要求。如果财政可以及时、足额偿还债务,则认为财政具有流动性和清偿能力,财政是安全的;反之,则认为财政是有风险的,需要采取措施进行防范和化解。

(作者单位:江苏省淮安市楚州区财政局)

责任编辑 冉鹏