

地方政府融资平台贷款压力测试研究

宋矛

(中国人民银行湘潭市中心支行 湖南 湘潭 415000)

2014年9月,国务院出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》,剥离融资平台公司的政府融资职能,融资平台公司不得新增政府债务。地方政府融资平台的角色任务将面临重大调整,平台贷款的不确定性将进一步增大,同时也将成为银行业金融机构重要的风险防控领域。本文以湖南省经济发展水平相对较高的某二线城市为研究对象,通过对2014年末该市的存量政府融资平台贷款项目进行压力测试,评估不同类型银行业机构的平台贷款资产质量在各种压力情景变化下受到的冲击程度,分析其承压能力,为防范潜在风险提供依据。

一、地方政府融资平台贷款风险因素及压力测试工作原理

(一) 地方政府融资平台贷款风险因素及现状分析

通过整理相关文献,分析地方政府融资平台贷款的业务模式,发现影响地方政府融资平台贷款的风险因素主要有政府债务率水平、融资平台自身建设情况和贷款项目性质三个方面。

1. 政府债务率水平

目前的融资平台主要由政府出资设立,具有浓厚的行政色彩,还款来源主要依赖于政府的财政收入或财政补贴收益。政府的负债率水平直接决定了融资平台的还款能力,如果债务率偏高,政府依靠财政收入按期还款的风险增大,一旦财政收入不足以偿还贷款本息,又没有获得新的贷款资金,将形成新的潜在风险,贷款本息难以按时收回。

2. 融资平台自身的建设情况

政府融资平台自身的建设情况主要包括:实际经营活动的可行性、经济资源的充沛性、治理结构的合理性、对财政还款的依赖性等,都是影响贷款资金自主支配和还款资金安排的重要方面。自身机制建设情况较好的平台,对政府财政还款的依赖性小,还款风险小。

3. 贷款项目性质

目前,融资平台贷款项目按担保方式可分为财政担保、土地抵押或其他担保;按还款来源可分为财政资金还款和项目自身现金流还款;按其用途可分为公益性项目和有收益性项目。通常来说,有收益性项目、按土地抵押或其他担保项目、按自身现金流还款的项目具有更强的控制力,偿债能力更大,潜在风险相对更小。

(二) 地方政府融资平台贷款压力测试工作原理

1. 设置压力情景

地方政府收入是政府融资平台的主要还款来源,一般而言,地方政府的收入主要包括一般预算收入和土地出让收入,因此,融资平台贷款压力测试选用的压力情景为:(1)一般预算收入下降;(2)土地出让收入下降。通过整理相关文献,并结合XX市的实际情况,设置一般预算收入的轻度、中度、重度

压力值分别10%、20%、30%,土地收入的轻度、中度、重度压力值分别10%、20%、30%,分别如表1和表2所示。

表1 一般预算收入压力情景设置

压力情景	轻度压力	中度压力	重度压力
一般预算收入	[-10% , 0%)	[-10% , -20%)	[-20% , -30%)

表2 土地出让收入压力情景设置

压力情景	轻度压力	中度压力	重度压力
土地出让收入	[-10% , 0%)	[-10% , -20%)	[-20% , -30%)

2. 融资平台贷款压力测试的传导机制

在分析融资平台贷款压力测试风险因素的基础上,将融资平台的压力测试划分为三步骤,首先将压力情景指标转化为对地方政府财政一般预算收入和土地出让收入的影响,在剔除刚性支出后,测算政府偿还债务的现金流,得出可还贷现金流覆盖率。如果地方政府在各种压力情景下的可还贷现金流比例小于120%,则根据相应规则进行下调,否则不降级,具体细则见表3。

表3 可还贷现金流覆盖率分类表

项目	正常类	关注类	不良类
可还贷现金流覆盖率	>120%	(100%, 120%]	≤100%

二、政府融资平台压力测试实证分析

(一) 假设条件与测试公式

本次压力测试的对象是截至2014年末XX市17家政府融资平台的36个项目,其中国有银行20个项目,股份制银行9个项目,城市商业银行7个项目。假定融资平台以固定还款现金流的方式进行,项目自身产生的现金流计入地方财政收入;地方政府的财政收入、土地出让收入与债务余额不变。压力测试公式为:

$$\alpha = \frac{X}{X_1}$$

$$X = [L(1 - a\% - b\%) (1 - c\%) + F(1 - d\%) (1 - e\%)] [(1 + i)^n - 1] / [i(1 + i)^n]$$

具体变量说明如表4所示:

表4 变量说明表

变量名称	变量定义
α	可还贷现金流覆盖率
X_1	政府债务余额
X	可用于还款的财政收入现值
i	贷款协议签订时的初始利率
L	政府土地出让收入
F	除土地出让收入外的政府一般财政收入
a%	土地出让收入中政府用于廉租房建设的比例
b%	政府土地出让收入中用于农村水利建设的比例
d%	一般预算收入中用于经常性支出的比重

变量名称	变量定义
c%	压力测试背景下土地出让收入的调整幅度
e%	压力测试背景下一般预算收入的调整幅度
n	贷款年限

(二) 压力测试结果分析

1、国有银行的压力测试结果分析

如表5所示,在压力测试的轻、中度情况下,国有银行的平台项目不存在不良类贷款,说明国有银行的平台项目贷款本身存在的风险较小,一般预算收入和土地出让收入在一定范围内的下降,不会直接导致风险的显著提升。在一般预算收入重度压力下,国有银行的平台项目贷款开始出现不良,随着压力程度的不断提升,不良类贷款占比依次为10.3%、14.5%和14.5%。整体看来,国有银行的平台项目贷款情况较好,潜在风险相对较小,抗压能力较强,在一般预算收入和土地出让收入两个主要风险因素中,受到一般预算收入的影响相对较大。

表5 XX市国有银行政府融资平台贷款压力测试表

不良类贷款 余额占比	一般预算收入 轻度压力	一般预算收入 中度压力	一般预算收入 重度压力
土地出让收入轻度压力	0	0	10.3%
土地出让收入中度压力	0	0	14.5%
土地出让收入重度压力	0	0	14.5%

2、股份制银行的压力测试结果分析

如表6所示,在轻度压力下,股份制银行的平台项目不存在不良类贷款,说明股份制银行的平台项目贷款自身存在的风险不大,一般预算收入和土地出让收入的小幅度变动,不会直接导致风险的显著提升。在中度压力下,随着压力程度的不断增加,不良类贷款的占比依次为0、18.6%和24.5%;在重度压力下,不良类贷款占比均为24.5%。结果表明,股份制银行的平台贷款潜在风险较国有银行大,抗压能力低于国有银行,贷款质量受到一般预算收入和土地出让收入的影响较为明显。

表6 XX市股份制银行政府融资平台贷款压力测试表

不良类贷款 余额占比	一般预算收入 轻度压力	一般预算收入 中度压力	一般预算收入 重度压力
土地出让收入轻度压力	0	0	24.5%
土地出让收入中度压力	0	18.6%	24.5%
土地出让收入重度压力	0	24.5%	24.5%

3、城市商业银行的压力测试结果分析

表7 XX市城市商业银行政府融资平台贷款压力测试表

不良类贷款 余额占比	一般预算收入 轻度压力	一般预算收入 中度压力	一般预算收入 重度压力
土地出让收入轻度压力	70.4%	70.4%	77.8%
土地出让收入中度压力	70.4%	77.8%	77.8%
土地出让收入重度压力	70.4%	77.8%	77.8%

如表7所示,在一般预算收入轻度压力下,城市商业银行的平台贷款项目不良类贷款余额占比达到70.4%,表明城市商业银行的平台项目贷款本身存在较大的风险。在中、重度压力下,不良类贷款余额占比进一步提升至77.8%。由此可见,城市商业银行的平台贷款项目潜在风险大,抗压能力弱,一般预算收入和土地出让收入的下降,都将显著提升城

市商业银行的平台项目贷款风险。

4、全部项目的压力测试结果分析

如表8所示,以2014年末XX市政府融资平台贷款为测试对象,在轻度压力下,不良类贷款占比均为14.2%;在一般预算收入的中度压力下,随着压力程度的不断增加,不良类贷款占比依次为14.2%、17.9%和19.1%;在重度压力下,不良类贷款占比均为23.0%。结果表明,当前XX市政府融资平台贷款潜在一定的风险,一般预算收入和土地出让收入的下降,都将较为明显地导致贷款质量下降。

表8 XX市政府融资平台贷款压力测试表

不良类贷款 余额占比	一般预算收入 轻度压力	一般预算收入 中度压力	一般预算收入 重度压力
土地出让收入轻度压力	14.2%	14.2%	23.0%
土地出让收入中度压力	14.2%	17.9%	23.0%
土地出让收入重度压力	14.2%	19.1%	23.0%

三、政策建议

基于上文的压力测试结果,结合新的国有资产改革要求,银行业机构应更加注重及时掌握平台贷款还贷的风险隐患,进一步完善对平台贷款的风险识别、评级与管理,有效保全资产。

(一) 严格落实国家宏观调控政策

银行业机构应认真贯彻落实国家宏观调控政策,按照监管部门提出的“控制总量、优化结构、隔离风险、明细职责”的要求,对平台贷款严格实行“名单制”和层级差异化管理。在严格控制贷款总量的基础上,针对平台项目建设时间长、资金需求大的特点,加快金融产品创新,积极推进银团贷款模式,改变单家独撑局面,降低单家银行的贷款额度,避免期限错配和风险过度集中。

(二) 建立健全风险监测评估体系

银行业机构应根据融资平台现金流的风险覆盖情况,对存量债务进行评估分类,及时与融资平台、地方政府及有关部门制定详细的还款计划和方案,对还款能力明显不足的融资平台应当纳入重点风险管理范畴,进行动态监测。此外,由于融资平台贷款多以土地作为抵押,债务偿还对土地出让金的依赖性很强,银行业机构还应从风险缓释的角度,积极与国土、财政等部门建立有效的沟通机制,密切监测跟踪土地市场价格走势,真实核查土地权证,完善抵押手续,及时掌握各类土地的实际拍卖价格,建立健全偿还保障机制。

(三) 积极推动地方政府融资多样化

当前,政府融资平台的融资方式和渠道比较单一,资金来源以银行贷款为主。因此,在规范融资平台贷款的同时,还应积极推动地方政府建立多元化的融资结构。在新形势、新政策下,地方政府融资平台要将原有的政府资源、资本通过市场化模式,建立起“政府引导、社会参与、市场运作”的持续发展机制,广泛地引入社会资本进行市场化运作,实现转型发展。

(四) 发行地方政府债券进行存量置换

2015年5月,财政部、中国人民银行、银监会联合发布了《关于2015年采用定向承销方式发行地方政府债券有关事宜的通知》,对于地方政府存量债务中的银行贷款部分,地方政府部门应当与银行贷款对应债权人协商后,采用定向承销方式发行地方债予以置换。银行业机构应积极把握政策机遇,通过存量置换,盘活信贷资产,降低信用风险。