

# 中国地方政府信用评级方法

## 一、地方政府界定

地方政府是指一个在国家的部分区域内行使行政权力且不拥有主权的行政机关，主要行使管理地方社会公共事务的职责和功能。考虑到我国现行行政区划情况和地方政府信用评级的实际要求，本评级方法所指的地方政府范围为：省、自治区、直辖市和计划单列市。

安融信用评级有限公司（以下简称“安融评级”）的地方政府评级所评估的是对地方政府的偿债能力和偿债意愿的综合评价，在地方政府主体信用分析基础上，结合一般债券或专项债券偿付保障措施等因素，分析判断一般债券或专项债券的违约风险。本评级方法仅适用于中国（香港、澳门特别行政区及台湾地区除外）大陆地区。

本方法所指的地方政府债券分为两种，包括一般债券和专项债券。一般债券<sup>1</sup>是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为没有收益性的公益性项目发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券，一般债券收支纳入一般公共预算管理。

专项债券<sup>2</sup>是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性

---

<sup>1</sup> 《地方政府一般债券发行管理暂行办法》财库【2015】64号

<sup>2</sup> 《地方政府一般债券发行管理暂行办法》财库【2015】83号

基金或专项收入还本付息的政府债券。专项债务收支纳入政府性基金预算管理。

## 二、评级思路

安融评级对地方政府主体信用风险的评价主要是评估地方政府的偿债能力和偿债意愿。地方政府偿还债务的能力不但和地方政府自身信用水平有关，还受上级政府对其支持能力和意愿的影响。安融评级首先分析影响地方政府自身信用风险的评级要素及地区金融生态环境等外部调整要素，评价和确定地方政府个体信用风险；然后，再考虑外部支持评级要素，即上级政府对下级政府的支持情况来调整地方政府信用风险的评价结果，进而确定地方政府的信用等级。

## 三、评级要素

### （一）地方政府经济实力

#### 1、宏观经济运行状态

主要对整个国家宏观经济风险度进行评判，包括经济情况及周期性和宏观政策。国家宏观经济情况反映了经济增长和投资、消费及出口“三驾马车”的变化趋势，是各地区经济发展的外部大环境，对各地区经济发展产生直接的影响，进而影响各地方政府的财政收入。经济发展的周期性对不同地区、地区内不同产业影响程度也不同。一般要考察一个完整的经济周期，并分析目前经济发展状况所处的阶段，同时分析投资、消费和出口对经济发展的贡献度、发展

变化趋势以及通货膨胀情况、就业情况等。

## 2、地区经济发展基础条件

地区经济发展的基础条件是决定地区经济增长速度、经济结构和经济增长潜力等基础性因素，同时也间接影响地方政府的财政实力。影响地区经济发展的基础条件主要包括地方经济地位、资源禀赋、基础设施建设、地区经济发展水平、经济结构、区域开放程度和城镇化程度等。

### (1) 地方经济地位

地方经济地位主要是指一个地方的经济在全国或一个省、市中所占的比例及其对周边地区的经济辐射和影响能力。地方经济的地位决定了国家对该地区的经济发展的各项优惠政策以及各地方得到上级政府支持的力度。

### (2) 资源禀赋

资源禀赋包括矿产资源、水资源、土地、旅游等自然资源以及劳动力、科教等人文资源，是区域经济发展的重要基础性要素，影响着地区经济结构和经济增长潜力等。资源的可持续性、环境生态等状况也是影响地区经济发展的重要因素。

### (3) 基础设施建设

基础设施是保证区域社会经济活动正常进行的公共服务系统，是区域经济发展的重要物质条件。基础设施完备性好，人均占有量高，则区域经济发展潜力较好，反之，地区

基础设施落后，则不利于地区经济发展。

#### （4）地区经济发展水平

地区经济发展水平是创造和产生税收收入的基础，直接影响着地方政府财政收入规模和财政收入稳定性。安融评级主要通过经济规模和经济结构来分析和衡量目前地区经济发展水平。

#### （5）经济结构

经济结构主要分析产业结构、行业集中度和优势支柱产业布局等。不同的产业结构决定了经济发展质量和财政收入水平。区域经济多样化和产业结构合理，则地区经济增长相对稳定。此外，区域内新兴产业、创新性产业、资源节约型产业、政策支持性产业主导的产业布局，优势支柱产业多，将为地方经济持续稳定高效增长提供保障。

#### （6）区域开放程度

主要分析对国外市场依存度以及与国内其它地区经济关联度、地方保护主义倾向等。一个地区如能获得中央企业、发达地区对口经济支援的外部经济增长动能，将大大推进区域内各产业发展，促进经济较快增长。如一个地区地方保护主义倾向明显，短期内可能对当地企业发展提供一定庇护，但长期内将不利其竞争力的提升，同时阻碍外部资源包括资本的流入，影响当地经济持续稳定增长。

#### （7）城镇化程度

城镇化程度反映了地区发展水平，发展潜力以及未来基础设施建设规模。城镇化较高的地区，经济和财力发展较为稳定，未来投资支出和政府债务压力相对较小。

#### （8）地区经济增长潜力

国家区域规划和支持政策主要体现国家给予某个地区的一些特殊优惠政策，这些优惠政策有利于地区的招商引资、投资环境优化、吸引优秀的人才和大量的资本进入，从而带动地区经济的快速发展。安融评级主要关注近期或未来是否会出台重大支持地区经济发展的规划或政策。

### （二）地方政府财政实力

地区财政收支状况是决定地方政府偿还债务资金的直接来源，财政实力是地方政府债务偿还能力的最直接体现。安融评级针对地方政府财政实力主要从以下几方面加以分析：

#### 1、财政体制和税收政策

财政体制和税收政策影响着地方政府财政收入和支出的规模、政府资金缺口等。安融评级主要关注各省、自治区、直辖市与其下辖政府之间税收分成比例差异，以及对地方政府财政收入的影响。

#### 2、财政收入规模及结构

财政收入是决定地方政府偿债资金的最直接因素。地方政府财政收入统计口径分为全地区汇总数和本级政府财政

收入，由于上级政府对下级政府财政资金具有一定的调配权或调节权，因此在评价政府财政收入规模时，不仅要关注本级政府财政收入情况，还要分析其所辖区域财政收入汇总数，即全地区财政收入情况。

### 3、财政支出弹性

财政支出的结构主要分析财政支出的弹性，即财政支出中刚性支出占比越低，地方政府的财政支出可调节性越大，表明政府财政收入中可灵活支配资源越多，对偿债的保障能力越高。一般而言，经常性支出是政府机关保持运作的必需开支，具有较强的刚性特征，如果地方政府的经常性支出比例较高，财政支出弹性相对较小，不利于保障政府债务偿还。资本性支出弹性相对较大，如果地方政府的资本性支出比例较高，财政支出的可调节空间较大，有利于释放可支配财政资源来保障债务偿还。

### 4、财政收支平衡程度

地区财政收支状况是决定地方政府偿还债务资金的直接来源，其和政府债务水平共同决定地方政府依靠自身财力来偿还债务的水平，而地方政府流动性主要对地方政府周转和化解集中兑付风险有重要影响。财政收支平衡程度，反映了政府收支矛盾或财政支出压力。一般而言，地方政府自身财政收入和财政支出缺口越小，或者转移支付收入占地方财政收入的比重越低，则说明地方政府财政收入对上级政府转

移支付的依赖程度越弱，即地方政府财政收支的自我平衡越好。

### （三）政府治理水平

地方政府治理水平不仅影响地区经济发展、财政收入和债务规模等，还反映了地方政府的偿债意愿。安融评级主要从地方政府行政组织的管理效率、地方政府经济、财政和债务信息透明程度、财政和债务管理情况、政府诚信度和地方政府发展战略的可行性等方面评价。

#### 1、行政组织管理效率

精简高效的组织机构能保障地方发展战略执行力，同时降低政府行政性费用支出。主要考察政府机关人员占总人口比重，行政费用支出占财政支出比重，“三公”支出在行政费用支出中占比以及预算管理相关制度及执行情况，政府债务管理相关制度和预警机制及执行情况，重大基础设施项目建设招投标、质量、成本、进度控制以及后期跟踪管理办法及执行情况、行政审批效率等。

#### 2、政府经济、财政和债务信息透明程度

地方政府信息透明度和债务管理情况反映了地方政府对其债务管理的基本治理能力。地方政府经济、财政和债务等信息的透明度越高，则越有利于社会对其进行监督，有利于降低地方政府腐败现象和不合理支出。地方政府债务如果经当地审计机关审计，并及时向社会公布，有利于揭示地方



政府的债务风险。

### 3、财政和债务管理情况

地方政府财政预算、决算管理和债务管理制度较为完善，且各项制度执行情况良好，则有利于降低其财政风险。

地方政府财政管理制度：

(1) 重点关注地方政府是否建立相关财政管理制度，相关管理制度的执行情况，审计机关是否对地方财政收支进行审计并出具审计报告，审计报告中存在的财政问题是否及时采取改正措施等；

(2) 关注财政预决算报告的差异程度；

(3) 关注地方政府项目投资决策是否科学和合理；

(4) 关注其它财政管理不规范情况。

### 4、政府诚信度

地方政府诚信程度是地方政府偿债意愿的直接体现。地方政府诚信度包括地方政府政策一致性和连续性、政府责任履行情况等。

(1) 朝令夕改的政府不利于当地招商引资，且将恶化当地的投资环境，对地区经济发展和财政收入产生负面影响；

(2) 政府责任履行情况，包括协议或合同、偿债责任的履行情况等，政府对其签订的相关协议、合同是否正常履约，政府历史上债务偿还情况，尤其是地方政府在换届过程中下届政府对上届政府债务责任的履行情况。由于我国目前

关于政府债务的法律、法规尚不健全，地方政府换届过程中债务责任的传递存在一定的风险。

#### 5、地方政府发展战略的可行性

地方政府发展战略的可行性越强，则越有利于地区经济快速发展和财政实力的增强。地方政府发展战略的执行情况，也是体现地方政府治理能力的重要方面。安融评级重点关注地方政府贯彻其发展战略的具体政策，以及这些政策对地区发展的促进效果，研究地方政府的措施的落实情况，以及实施措施所需资源的具备情况及其执行进度安排。

#### （四）政府债务及偿还能力

##### 1、政府债务规模

地方政府现有债务规模大小决定着其未来需偿还债务的规模。政府担保债务具有一定的弹性，被担保部门自身的偿债能力的强弱决定了地方政府担保债务可能面临的实际偿付额，即被担保部门自身偿债能力越强，地方政府的担保债务偿付风险越小。安融评级主要关注担保债务的担保方式，被担保单位的债务规模及资产负债情况；分析被担保单位自身偿还到期政府担保债务和其它相关债务的能力；分析被担保单位债务逾期情况和债务滚动情况，然后综合分析其对地方政府债务风险的影响。

##### 2、政府债务结构

债务的期限结构决定了地方政府在特定时间内的偿债

压力。若地方政府对债务偿还时间安排不合理，债务到期时间较短，以短期债务滚动替代长期债务，或者存在较为显著的债务到期波峰，则容易导致政府流动性覆盖不足从而出现流动性风险。安融评级重点关注地方政府债务的期限结构，以判断是否存在集中兑付的风险。

### 3、偿债指标

地方政府可用财力与债务之间的相关比率指标能够反映政府债务负担和财政资金对债务的保障情况。

(1) 政府债务负担方面。一般而言，地方政府负债率越高，则其面临的债务风险越高。

(2) 政府债务偿还和保障指标方面。一般而言，偿债率越高表明偿债压力越大，风险也越高；但是地方政府偿债指标不等于地方政府的偿债能力，因此，单独关注地方政府债务指标意义不大，需要结合地方政府经济、财政实力和治理水平等因素综合分析。

### 4、政府再融资能力

安融评级重点关注地方政府发行额度内已经发行额度和尚未发行额度，以及所属融资平台进行债务周转的能力等。

### 5、政府可变现的资产

地方政府货币资金和可变现的资产规模是影响地方政府流动性的重要因素。根据相关法律、法规，目前地方政府拥有的国有股权、行政事业单位国有资产、土地资产、矿产

资源和海域使用权等国有资产可以变现，可支持其流动性。评价地方政府流动性需要关注地方政府存量国有资产的价值情况。

#### （五）地区金融生态环境

安融评级将地区金融生态环境作为评价地方政府个体信用风险的一个外部调整因素，从四个方面分析地方金融生态环境：

第一，地方金融生态环境的发展状况；

第二，不良贷款率的跨地区及跨年度比较；

第三，地区经济的杠杆程度，从地区融资总量/地区生产总值及非标融资/地区融资总量加以分析；

第四，地区信用体系建设，地方政府自身的信用记录及所形成的地区信用文化。

#### （六）外部政府支持评级要素

外部政府支持因素方面，支持方信用水平是决定地方政府获得支持大小的基础，同时地方政府在政治、经济方面的重要性以及支持方在决定是否支持时道德风险方面的考虑是决定支持方支持意愿的重要考量因素，而历史支持情况也可以在一定程度上说明支持方支持意愿的强弱，因此，安融评级从支持方政府信用水平、政治重要性、经济重要性和历史支持记录四个方面来综合考量外部政府支持的强弱和影响。

## 1、支持方政府信用实力

地方政府获得外部支持大小，取决于支持方政府的信用实力。一般而言，支持方信用实力越强，则提供支持的能力就越强。支持方信用实力分析主要关注其信用等级高低以及可以动用的支持资源情况。

## 2、政府支持评价要素

### （1）政治重要性

对于我国地方政府而言，其核心目标是在维护地区政治社会稳定的前提下实现经济的可持续发展。长期来看，维护地区整体的稳定和发展与避免“道德风险”两者是一致的；但就短期而言，这两者有可能发生冲突。当两者发生冲突时，相较于“道德风险”而言，维护地区整体的稳定和发展更为重要。因此，上级政府在考虑对地方政府的救助时，政治重要性是首要因素。

### （2）经济重要性

一般而言，区域性的经济、金融中心、能够吸引大量的外部投资以及与其它地区具有较密切的生产联系的地区政府违约的经济影响通常高于其它地区。此外，地方政府对经济发展的作用或影响大小也是衡量地方政府经济重要性的考虑因素。

### （3）历史支持记录

上级政府支持的程度，即本级政府获取上级政府支持的

历史执行情况和未来支持的持续性。历史执行情况主要考察在特殊情况下，本级政府出现债务危机时，给予地方政府的特殊救助资金或特殊政策，以及帮助其渡过财政难关其它支持措施。一般而言，上级政府对地方政府面临债务危机或财政危机时有过相关特殊支持，可以体现出未来上级政府提供特殊支持的意愿。未来支持的持续性，主要考察上级政府对本级政府偿债支持方式和程序的合法性、有效性，以及由此产生的偿债支持的持续性。

#### 四、评级指标体系

表：地方政府信用评级指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
宏观经济运行状态	国家政策	财政政策、货币政策、税收政策、产业政策、地区政策等
经济发展基础条件	地方经济地位	一个地方的经济在全国或一个省、市中所占的比例及其对周边地区的经济辐射和影响能力
	资源禀赋	可供开采的煤炭、石油、天然气和铁矿石等的储量，区域人口总量、失业率、人口老龄化率，地区拥有的教育资源、科研机构、劳动力受教育程度，政府每年的 R&D 投入金额及占 GDP 的比重、教育支出金额

		及占地区财政支出的比重等
	基础设施 建设	铁路、高速公路、港口、机场、通信、电力、航空和港口吞吐量、电力总装机容量、城市化率等
	地区经济 发展水平	最近 3-5 年的 GDP 及增长情况，人均 GDP、城镇企业平均工资水平、城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入以及上述指标在全国或同类型区域的排名
	经济结构	分析产业结构、行业集中度、优势支柱产业布局。全社会固定资产投资额、进出口总额、社会消费品零售总额、三次产业增加值占比、三次产业结构变化情况、对单一或几个波动大产业的依赖性等
	区域开放 程度	区域贸易对外依存度、能源对外依存度等。
	城镇化程度	城镇化率等
	地区经济 增长潜力	近 5 年 GDP 增速及未来经济增速预测、地区经济所处发展阶段、国家产业政策和区域规划对地区产业发展的影响、国家给予地区的特殊或优惠政策等

地方政府 财政实力	财政体制和 税收政策	地方政府的分税体制、税收政策的变化，各种税收的中央和地方各级政府之间的分成比例及转移支付制度等，国家的税收政策变化情况及对地方政府税收收入的影响。“省直管县”的财政政策，上、下级政府之间财权和事权的划分及匹配程度
	财政收入规模及结构	全地区或本级政府综合财力、政府可用财力、地方财政收入（或一般公开预算收入）、人均政府可用财力、地方财政收入/GDP、税收收入行业集中度、税收收入/一般公开预算收入、政府性基金收入/政府可用财力、转移支付中各项资金自由支配情况（专项转移支付/转移支付总额）
	财政支出弹性	经常性支出/财政总支出、资本性支出/财政总支出，当地政府财政供养人口数、平均工资或人均活动经费标准、债务还本和付息支出等数据
	财政收支平衡程度	财政收入/财政总支出、财政自给率、上级转移支付/政府综合财力等
政府治理	行政组织管理效率	政府机关人员占总人口比重，行政费用支出占财政支出比重，“三公”支出在行政费



水平		用支出中占比以及预算管理相关制度及执行情况，行政审批效率等
	信息透明程度	统计年鉴、统计公报、地方政府当年财政预算报表、决算报表和债务报表是否经过审计机关审计并公布，公布的时间是否及时，公布内容是否充分和翔实
	财政和债务管理情况	地方政府财政预算和决算制度的完善程度及执行情况、财政预算接受审计部门的监督检查情况、同级人大对预算报告的批复及执行情况、《地方政府债务管理办法》的制定以及执行情况、是否建立债务预警体系、地方政府举债是否经过当地人大批准、是否设立偿债基金、偿债基金的规模以及偿债基金对债务本息的覆盖程度等
	政府诚信度	地方政府制定相关政策或制度的连续性和一致性、政府对其签订相关协议和合同的履行情况、政府性债务的历史偿还情况（尤其是下届政府对上届政府债务的实际偿还情况）等
	发展战略的可行性	地方政府制定的经济发展战略规划、区域经济发展定位、区域内经济结构调整政策、

		基础设施建设规划等，发展战略中项目投资额及筹资方式、政府财政资金缺口等
政府债务及偿还能力	政府债务规模	地方政府性债务总额、地方政府直接债务、担保债务的规模及增长率，地方政府性债务总额（全地区和本级政府）、地方政府直接债务、担保债务的规模及未来债务规模变化，对于担保债务还要关注高校、医院等部门的事业收入和经营收入，地方政府融资平台公司经营性资产和现金流等对其债务的保障能力，通过对或有负债规模的估计和判断，分析地方政府对担保债务的代偿风险
	债务结构	债务的期限结构、一年到期债务占比、担保债务占比，地方政府过去五年的债务滚动率等
	偿债指标	地方政府负债率、债务率、偿债率、新增债务率、可偿债资金债务保障倍数，以及这些指标近三年的变化情况
	政府再融资能力	中央政府审批的地方政府发债额度、地方政府已经发行额度和尚未发行额度、政府融资平台债务周转能力等

	政府可变现的资产	地方政府拥有的货币资金、参股国有股权价值、控股国有企业净资产价值、地方政府可供出让存量土地预估价值等
地区金融生态环境	金融发展	非国有企业获得有效贷款/GDP、非国有银行存款和贷款占比、非国有企业就业人数占比、企业直接融资占比、人均证券交易额、人均保费收入，不良贷款率的跨地区及跨年度比较，地区经济的杠杆程度等
	制度与诚信文化	司法公正性、独立性、银行诉讼债权回收率、企业诚信度、地区诚信体系建设、律师、会计师、担保机构等占人口比例等
外部政府支持	支持方政府信用水平	支持方政府的信用等级、以及可以动用的支持资源等
	政治重要性	地区是否属于少数民族地区、边疆地区，地区行政级别，政府官员的政治影响力等
	经济重要性	地方政府消费支出（或财政支出）占地区生产总值的比重，地区是否是域性的经济、金融中心、能否吸引大量的外部投资等
	历史支持记录	历史上地方政府面临财政或债务危机时，是否存在上级政府提供特殊支持情况，相

		关特殊支持对地方政府财政或债务危机的影响，支持的相关历史记录文件
--	--	----------------------------------