

地方政府评级方法

摘要

中国诚信（亚太）信用评级有限公司（简称“中诚信亚太”）采用的本评级方法适用于全球范围内的地方政府。地方政府是一个地理区域的行政主体，例如镇政府、市政府、县政府和州政府，负责该区域内的公共服务和基础设施。

地方政府的信用等级由两大因素决定：其一，受评地方政府自身的基础信用评级，衡量的是地方政府在经营环境下的自身单独信用实力；其二，若地方政府面临严峻偿付压力时，上级政府是否会采取有关措施进行支持；最后设定主权评级为上限，确定受评地方政府的长期信用等级¹。

在地方政府风险特点的基础上，本评级方法将介绍地方政府评级的关键因素，中诚信亚太使用其评级标尺对该类企业进行评级。

评级方法概述

主要评级因素分为定性和定量因素。本评级方法是重要评级因素的概括性指引，但并非包括所有的评级考虑因素。因此，未必每一家企业的映射评级结果与其最终评级结果完全一致。

在本方法中，中诚信亚太通过分析风险点，明确具体五大因素，通过 12 项指标数值分布区间来评定综合分数，同时结合指标间的特殊差异化分析等其他因素由信用评级委员会评定地方政府的最终信用等级。具体如下表：

一级指标	二级指标	三级指标
经济实力	经济规模及经济增长	本地生产总值（GDP）
		GDP 增速
	收入水平	人均 GDP
体制环境	经济结构	经济多元化程度
	体制框架	稳定性及可预见性
财政实力	财政收入及收入增长	政府财政收入
		财政收入增速
	财政稳定性	税收收入/财政收入
偿债能力	财政平衡率	财政收入/财政支出
	债务负担	债务余额/GDP

¹ 个别情况下，地方政府的信用评级有可能超过其所在国家的主权评级，例如地方政府处于高度自治的状态。

一级指标	二级指标	三级指标
		债务余额/财政收入
	利息负担	利息支出/财政收入
调整因素	发展潜力	
	债务与流动性	
	治理与管理	

关键评级因素

1. 确定地方政府基础信用评级

地方政府自身的基础信用评级衡量的是地方政府偿还所负担债务的能力和意愿。受评地方政府的基础信用从经济实力、体制环境、财政实力和政府债务四个方面来考察，另加调整因素的考虑。

(1) 经济实力

地方经济是评估地方政府信用水平的最重要的因素之一，体现了该地区经济发展的程度、潜力和影响力。地方经济主要体现在经济规模与增长、经济结构和收入水平四个方面。

(a) 经济规模与经济增长

地方政府的财政实力主要取决于该地区的经济基础。经济规模与经济增长的考察指标为该地方政府所在地区的本地生产总值与增速，是衡量地区经济发展水平程度和增长速度的重要指标。

(b) 经济结构

经济产业结构衡量一个地区经济是否有多样化的产业结构与支柱产业的集中度情况。经济结构的考察指标为地区的经济多元化程度，量化为前三大产业占总产业的比值或第三产业占总产业的比值。

(c) 收入水平

居民的收入水平也是综合反映了一个地区经济发展实力和人民富裕程度的重要指标。从收入水平来看，考察的指标为该地区的人均 GDP 的情况，可衡量该地区居民生活水平的标准。

(2) 体制环境

中诚信主要考察在信用评级过程中地方政府面临的体制环境因素，即体制框架。体制环境因素是地方政府面临的外部 and 内部治理因素的综合，主要从定性的角度来综合考察体制环境因素在评级中的作用。

(a) 体制框架

体制框架主要为考察地方政府是否有明确的法律法规与明确界定的权力责任，政策的变化是否通过谨慎和透明的方式进行。从体制框架来看，地方政府的稳定性与可预见性对于其管理水平有重大的影响，未来收入的前景是否可预测，支出责任是否长期稳定。

(3) 财政实力

财政实力是综合判断地方政府信用水平的基础和依据，我们主要考量地方政府财政综合收入的规模及增

长、财政稳定性、财政平衡率等方面。

(a) 财政收入及增长

考察地方综合财政实力需要全面关注地方政府的所有收入，一方面重点关注地方财政收入中较为稳定的收入来源，同时还要查看地方政府的其他收入。财政收入及增长的考察指标为政府财政收入和财政收入增速的情况。

(b) 财政稳定性

财政收入稳定性主要考察地方财政收入中法定收入的规模及可持续性，所采取的衡量指标为税收收入规模占财政收入的比例，即税收收入/财政收入。

(c) 财政平衡率

财政平衡率主要考察地方财政收入对财政预算支出的覆盖程度，即地方政府依靠自身财力对支出的平衡能力，衡量指标为财政收入/财政支出。

(4) 偿债能力

偿债能力是反映地方政府财政状况和运转效率的重要因素，体现其偿还到期债务的能力或保障程度。地方政府的负债水平和负债结构直接决定了其信用风险的大小，我们主要综合考察地方政府的债务负担与利息负担两个方面。

(a) 债务负担

我们主要选取了负债率、债务率两个指标，以及地方的政府或有负债规模来衡量。

(b) 利息负担

利息负担方面，从利息偿付的角度来考量地方政府偿还债务的弹性或能力，我们选取的指标为地方政府利息支出与当年财政收入的比率。若利息负担的比例越低，则风险越低。

(5) 定性调整

在对地方政府基础信用评级的定性调整方面，分为三个考量因素，即发展潜力、债务与流动性、治理与管理。

(a) 发展潜力

发展潜力，主要考察的是地方政府其支柱产业的发展潜力，同时参考资源利用的可持续性，并衡量金融市场发展水平。

(b) 债务与流动性

债务与流动性，主要从债务结构、或有负债和流动性管理的定性角度考核地方政府的偿债能力。债务结构包括地方政府短期债务在总债务的占比，以及未来到期债务的集中度。地方政府的或有负债会影响其信用质量，地方政府有可能需要通过不同方式提供支持。流动性管理主要评估地方政府对于现金和流动性的管理实践情况。

(c) 治理与管理

政府的治理水平会影响地方政府的债务偿还能力和意愿，透明、高效和廉洁的地方政府，能够更好地促进地区经济发展和财力的提高，也能够更好地避免违约风险。治理水平，主要从管理政策及行政效率、内部控制与长期规划、信息透明度及可信度三方面来衡量地方政府的治理水平，主要考察其运营管理的规范性、合规性。

2. 考虑上级政府的支持

确定了地方的基础信用评估以后，地方政府评级的下一步为对上级政府提供支持的评估，来自上一级政府的支持将有助于降低地方政府实际的债务违约率，提升地方政府的信用水平。上级政府支持是指地方政府面临严峻偿付压力时，上级政府可能提供协助偿还债务或采取措施避免地方政府违约。在评估上级政府支持时，我们考虑以下因素：地方政府的经济与政治重要性、上级政府的法律要求和监管程度、以及过往历史上的支持及救助。

(1) 经济与政治重要性

上级政府的支持表现很大程度体现在地方政府在经济与政治上的重要性。从经济重要性来看，使用地区GDP/上级政府GDP的比重来衡量地方政府对于上级政府在经济上的重要地位。从政治重要性来看，上级政府的政治立场对地方政府的支持表现有很大影响。

(2) 法律要求和监管程度

法律要求主要考虑的是法律环境是否要求或限制上级政府对下级地方政府提供支持。上级政府的监管程度显示了其对下级地方政府财政和债务稳定性的关注程度。

(3) 支持实力和支持意愿

支持实力主要考察上一级政府自身的信用等级。上一级政府的信用等级越高，意味其自身的偿债能力越强，对其所属下一级地方政府的支持能力则越强。支持意愿表明上一级地方政府在受评地方政府发生债务偿付困难时救助的意愿程度。通过历史上的支持表现，可以观察到这种支持意愿的大小。

3. 设定主权评级上限

由于地方政府与其主权国家密不可分，一个国家的宏观经济情况会影响其他国内发行人的信用状况，且财务关联性也会同时影响主权国家和地方政府的信用风险。鉴于地方政府与其国家主权信用风险的相关性，地方政府信用风险的评级一般处于或低于主权评级。

Important Information

All information published in this document belongs to China Chengxin (Asia Pacific) Credit Ratings Company Limited (CCXAP) and is subject to change without prior notice by CCXAP. CCXAP considers the information contained in this document reliable. However, all information is provided on an "AS IS" and "AS AVAILABLE" basis and CCXAP does not guarantee the accuracy, adequacy, completeness or timeliness of any information included in this document. None of the information may be used, including without limitation reproducing, amending, sending, distributing, transferring, lending, translating, or adapting the information, for subsequent use without CCXAP's prior written permission.

CCXAP is not liable for any in whole or part caused by, resulting from or relating to any error (neglect or otherwise) or other circumstances or other circumstance or contingency within or outside the control of CCXAP's or any of its directors, officers, employees or agents in connection with the procurement, collection, compilation, interpretation, analysis, editing, transcription, publication, communication or delivery of any such information, or any direct, indirect, special, consequential, compensatory or incidental damages whatsoever (including without limitation, lost profits), even if CCXAP, or representatives thereof, are advised of the possibility of such damage, losses or expenses.

China Chengxin (Asia Pacific) Credit Ratings Company Limited

Address: Suites 805-808, 8/F, Jardine House,
1 Connaught Place, Central, Hong Kong

Website: www.ccxap.com

Email: info@ccxap.com

Tel: +852-2860 7111

Fax: +852-2868 0656