



远东资信
FAREAST CREDIT

中国地方政府 信用评级方法与模型

版本号：FECR-DFZF-V04-202208

远东资信评估有限公司

二〇二二年八月

目 录

一、 修定说明.....	1
二、 适用业务类别	1
三、 评级基本假设	1
四、 评级思路与评级框架.....	2
五、 评级要素与指标	3
六、 评级方法与模型的限制性.....	7

一、修定说明

为适应评级业务发展的需要和相关监管规定，远东资信修定了《中国地方政府信用评级方法与模型》（以下简称“本方法与模型”）。本方法与模型在 2022 年 8 月 6 日生效的《中国地方政府信用评级方法与模型》基础上讨论修定，经过公司内部评估审核等相关流程并正式生效。

和之前版本相比，本方法与模型的主要修定内容如下：

1.对评级要素与指标进行了调整。

本方法与模型的修定、生效未对尚处于远东资信信用等级有效期的受评主体评级结果产生影响。

本方法与模型经公司评级标准委员会审议通过，自 2022 年 9 月 5 日生效。同时，之前版本的评级方法与模型均不再适用。

二、适用业务类别

本方法与模型适用于中国地方政府的主体信用评级，对于省、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）发行的一般债券、专项债券和其他债券的信用评级，远东资信以地方政府的信用评级为基础，并结合有关债券条款等因素综合评定。

目前，根据新修订的《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《地方政府一般债券发行管理暂行办法》和《地方政府专项债券发行管理暂行办法》，中国地方政府发行的债券可分为一般债券、专项债券等类型。地方政府一般债券的发行资金用途为建设没有收益的公益性项目，其资金收支列入当地政府的一般预算管理，即在约定期限内以一般预算收入还本付息， $\text{一般预算收入}=\text{税收收入}+\text{非税收入}$ ，税收收入包括增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税等税种，非税收入来自专项收入、行政事业性收费等，一般预算收入大多以税收收入为主，稳定性相对较强。地方政府专项债券的发行资金用途为建设有一定收益的公益性项目，其资金收支列入当地政府的政府性基金预算管理，即在约定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息，政府性基金预算收入一般以国有土地出让收入为主，易受地区土地市场和房地产市场波动影响。

三、评级基本假设

1. 外部环境相对稳定性假设

远东资信针对中国地方政府的评级，是建立在对受评地方政府发展的外部环境相对稳定性假设基础上的，包括假定宏观经济和金融环境、法律和政治环境、社会环境等不会发生重大意外变

化，不会发生不可控的自然灾害、武装冲突乃至战争等重大突发性、不可抗力事件。

2. 地区未来状况可预期假设

远东资信针对中国地方政府的评级，体现了对受评地方政府未来偿还债务的能力和意愿的预测，需假定：基于对受评地方政府的历史和现状的考察，以及针对未来地区发展环境和条件等发展趋势的合理推断，能够预测地方政府财务状况的变化，并假定受评政府所在地区不会发生影响信用质量的突发性重大事件等异常情形。

3. 主体信息质量可靠性假设

远东资信针对中国地方政府的评级，有赖于从受评主体或其他渠道等第三方所搜集的受评地方政府各类相关信息的真实性、完整性、准确性、合法性，不存在受评地方政府信用质量相关信息的隐瞒、信息延迟披露等任何影响所掌握信息的质量，并进而影响针对受评地方政府的信用评级结果的情形。

四、评级思路与评级框架

远东资信对地方政府的具体评级思路如下。

首先，远东资信对地方政府进行定性和定量分析，并对各定性指标和定量指标进行评分；根据各指标所占权重，对各指标得分进行线性加权得到受评主体的基本信用状况评分，并将其进行映射，得到**基本信用状况评价**（Basic Assessment on Credit Performance, BACP）。

然后，在基本信用状况评价的基础上，考虑隐性债务负担等**评价调整因素**（Assessment Modifiers, AM）对地方政府基本信用状况评价进行级别调整，得到地方政府的**个体信用状况评价**（Assessment on Stand-alone Credit Performance, ASCP）。

最后，根据地方政府可获得**的外部支持**，对其个体信用状况评价进行级别调整，最终得到地方政府的**主体信用等级**。

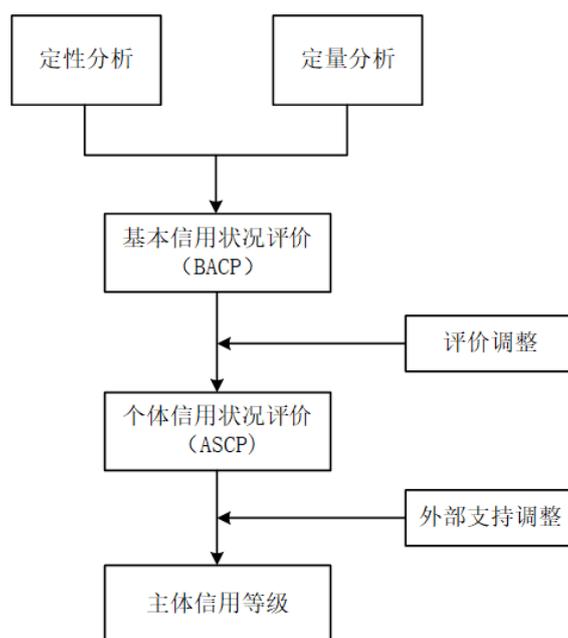


图 5.1 中国地方政府信用评级框架图

五、评级要素与指标

结合本方法与模型重点考虑如下具体评级要素与指标来评价中国地方政府的主体信用等级。

（一）基本信用状况评价中的评级要素与指标

远东资信基本信用状况评价（BACP）主要从地区经济实力、地方政府财政收支和债务水平三个方面对受评主体信用风险基本表现进行评分。

表 6.1：远东资信地方政府基本评分要素/指标及权重

一级要素/指标	一级要素/指标权重	二级要素/指标	二级要素/指标权重
经济实力	40%	经济发展潜力与可持续性	25%
		人均 GDP/全国平均 GDP（倍）	15%
财政收支	45%	一般预算收入（亿元）	15%
		税收收入/一般预算收入（%）	15%
		财政平衡率（%）	15%
债务水平	15%	债务率（%）	15%

远东资信在评价各二级要素/指标时，参照下表中的各档位得分标准进行评分。基本信用状况评价（BACP）结果由各二级要素/指标最终实际得分乘以其权重后加总并映射得出。

表 6.2：二级要素/指标各档位得分标准

二级要素/指标档位	定性、定量要素/指标相应得分
第 1 档	1
第 2 档	5
第 3 档	11
第 4 档	17
第 5 档	23
第 6 档	29
第 7 档	33
第 8 档	37

1. 经济实力

经济实力是影响地方政府信用水平的最重要因素之一，主要通过经济发展潜力和经济发展水平来衡量。

(1) 经济发展潜力与可持续性

经济发展潜力与可持续性是衡量地区信用水平的重要因素。地区的地理区位、资源禀赋、人口变动、产业结构、政府治理及社会环境等因素深刻影响地区经济的发展潜力和持续性，进而深刻影响地区政府未来的财政实力变化。在发展潜力与可持续性的判断上，远东资信同时考虑经济和人口向东部发达地区和大都市圈聚积的发展趋势。

(2) 人均 GDP/全国平均 GDP

人均 GDP 是反映地区经济发展水平的重要指标，远东资信主要用地区人均 GDP 相对全国人均 GDP 水平，来衡量一个地区经济发展水平。

地区经济实力主要用经济发展潜力和可持续性、人均 GDP/全国平均 GDP 这两个指标来衡量。其中，人均 GDP/全国平均 GDP（倍）=地区人均 GDP/全国人均 GDP。

表 6.3：经济发展评价表

指标名称	第 1 档	第 2 档	第 3 档	第 4 档	第 5 档	第 6 档	第 7 档	第 8 档
经济发展潜力与可持续性	经济发展潜力与可持续性非常高	经济发展潜力与可持续性很高	经济发展潜力与可持续性高	经济发展潜力与可持续性较高	经济发展潜力与可持续性一般	经济发展潜力与可持续性较弱	经济发展潜力与可持续性弱	经济发展潜力与可持续性很弱
人均 GDP/全国	[1.2,+∞)	[1,1.2)	[0.6,1)	[0.4,0.6)	[0.3,0.4)	[0.2,0.3)	[0.1,0.2)	(-∞,0.1)

指标名称	第 1 档	第 2 档	第 3 档	第 4 档	第 5 档	第 6 档	第 7 档	第 8 档
平均 GDP (倍)								

2. 财政收支

财政收支是影响地方政府债务偿付能力的最直接因素，在评价该指标时，远东资信主要关注地方政府一般公共预算收入、税收收入/一般公共预算收入和财政平衡率等指标。

(1) 一般公共预算收入

一般公共预算收入是衡量地方政府财力的重要指标，主要由税收收入和非税收入构成。税收收入包括增值税、企业所得税、个人所得税、资源税、城市维护建设税等税种，具有稳定性强、透明度高的特点。非税收入来自专项收入、行政事业性收费等，亦是地方政府公共财政预算收入的重要组成部分。

(2) 税收收入/一般公共预算收入

税收收入/一般公共预算收入是衡量地区政府收入质量的重要指标。一般来说，税收收入的稳定性较好，所以税收收入占比越高，则财政收入的稳定性越强。另外，在衡量税收收入占一般公共预算收入的比重时，远东资信亦适当考虑地区税收的集中程度，综合考虑地区税源变动情况。

(3) 财政平衡率

财政平衡率反映了一般公共预算收入对一般公共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。一般来说，财政平衡率越高，则表明地区财力越雄厚，财政状况越好。

财政收支主要用一般公共预算收入、税收收入/一般公共预算收入和财政平衡率三个指标来衡量。其中， $\text{税收收入/一般公共预算收入}(\%) = \text{税收收入/政府一般公共预算收入} \times 100$ ， $\text{财政平衡率}(\%) = \text{一般公共预算收入/一般公共预算支出} \times 100$ 。

表 6.4: 财政收支评价表

指标名称	第 1 档	第 2 档	第 3 档	第 4 档	第 5 档	第 6 档	第 7 档	第 8 档
一般公共预算收入 (亿元)	[200,+∞)	[80,200)	[30,80)	[10,30)	[5,10)	[2,5)	[1,2)	(-∞,1)
税收收入/一 般公共预算收入 (%)	[70,+∞)	[50,70)	[35,50)	[30,35)	[25,30)	[20,25)	[15,20)	(-∞,15)

指标名称	第 1 档	第 2 档	第 3 档	第 4 档	第 5 档	第 6 档	第 7 档	第 8 档
财政平衡率 (%)	[65,+∞)	[40,65)	[30,40)	[25,30)	[20,25)	[15,20)	[10,15)	(-∞,10)

3. 债务水平

债务率是衡量地方政府债务风险水平的重要指标，一般而言，地方政府债务率水平越高，其面临的债务风险越大。考虑到地方政府隐性债务数据可获性及准确性等问题，该指标并未包含隐性债务数据。

债务水平使用地方政府债务率来衡量。债务率(%)=(地方政府债务余额/地方政府综合财力)×100，其中，地方政府综合财力=一般公共预算收入+转移性收入+政府性基金收入。

表 6.5: 债务水平评价表

指标名称	第 1 档	第 2 档	第 3 档	第 4 档	第 5 档	第 6 档	第 7 档	第 8 档
债务率 (%)	(-∞,75]	(75,120]	(120,150]	(150,200]	(200,300]	(300,400]	(400,500]	(500,+∞)

(二) 评价调整因素

远东资信在基本信用状况评价基础上，通过评价调整因素（AM；不含外部支持因素）进行补充评价调整，以得到个体信用状况的评价（ASCP）。评价调整因素包括但不限于：

1. 隐性债务

隐性债务是指地方政府在法定债务预算之外，直接或间接以财政资金偿还，以及违规提供担保等方式举借的债务，可通过对区域城投公司存量债务规模判断地区隐性债务负担，隐性债务负担较重，会影响地方政府信用水平。

2. 政府治理能力

政府治理能力不仅影响地区经济发展、财政实力，还影响地方政府偿债意愿。对于行政效率低、行政干预过多、法制化程度低的地方政府，其信用水平会受到负面影响。

3. 地区融资环境

地区融资环境良好，即是地方政府信用状况的良好体现，也有利于地区经济和财政的持续发展；相反，地区融资环境差的地区，地方政府信用水平可能受到负面影响。

4. 其他调整因素

对于其他调整因素（包括但不限于：地区平台公司、国有企业和重点税源企业违约、行政区划调整等），远东资信将视具体情况予以评估。

（三）外部支持因素

远东资信在个体信用状况的评价（ASCP）基础上，再考虑**外部支持**因素级别调整，得到中国地方政府的**信用等级**。

在中国现行的行政体制下，上级政府对下级政府的控制力较强，相应地方政府债务风险存在向上传递、向上集中的效应。当地方政府出现债务风险时，上级政府负有重大的救助责任，远东资信结合上级政府自身信用质量和下级政府在上级政府架构中的重要性判定地区外部支持情况。

远东资信将地方重要性划分为重要、很重要和极重要三个档位。其中：（1）重要的地区能够获得上级或中央政府的一定支持，其信用等级可上调两个子级，但调整后信用级别需低于上级政府级别 1 个子级。（2）很重要的地区地位更为突出，其信用等级可上调 4 个子级且调整后不高于上级政府信用级别；或信用等级调整至低于上级政府级别 1 个子级。（3）极重要地区往往在经济、政治、文化和战略上具有极为特殊的地位，能够得到上级政府或中央政府全力支持，可上调到上级政府级别。

表 6.6：外部支持调整规则

受评地方政府的重要性	受评地方政府的信用级别调整
极重要	可上调到上级政府信用级别
很重要	在受评地方政府的个体信用状况的基础上可上调 4 个子级，调整后不得高于上级政府信用级别；或调整至低于上级政府信用级别 1 个子级。
重要	在受评地方政府的个体信用状况的基础上可上调 2 个子级，但调整后级别需低于上级政府级别 1 个子级

六、评级方法与模型的局限性

远东资信的评级方法与模型主要基于历史信息，通过受评主体的过往表现、现状与目前政策导向，对其未来表现进行合理预测。但影响受评主体信用风险变化的因素是动态变化的，对未来的预测难以避免地存在不准确的风险，此外，本评级方法与模型所使用的数据主要由受评主体与专业机构所提供，评级结果受数据采集难度、数据可靠性与完整性影响。本评级方法与模型不能保证完全符合客观情况。为了避免评级方法与模型过于复杂，本评级方法与模型中仅涵盖关键评级因素与指标，未能涵盖所有影响受评主体信用风险的因素。对于众多难以预测的突发因素，本评级方法与模型也未能全部覆盖。

考虑到评级模型的局限性，评级模型评分结果仅作为信用评级委员会讨论确定最终级别的参考，并非决定最终信用等级的唯一依据。远东资信所评定的信用等级，由信用评级委员会讨论确定，因此评级模型的打分结果可能存在与最终信用等级有所差异的情况。

【关于远东】

远东资信评估有限公司（简称“远东资信”）成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估公司。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，曾多次参与中国人民银行、证监会和发改委等部门的监管文件起草工作，开辟了信用评级领域多个第一和多项创新业务。

站在新的历史起点上，远东资信充分发挥深耕行业30余年的丰富经验，以准确揭示信用风险、发挥评级对金融市场的预警功能为己任，秉承“独立、客观、公正”的评级原则和“创新、专业、责任”的核心价值观，着力打造国内一流、国际知名的信用服务平台。



远东资信评估有限公司

网址：www.sfecr.com

北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层

电话：010-5727 7666

上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层

电话：021-6510 0651

【免责声明】

本评级方法与模型由远东资信提供。其中引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供保证。

远东资信对本评级方法与模型内容持客观中立态度。其中的任何表述，均应严格从经济学意义上理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。其中内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本评级方法与模型版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行包括但不限于展示、修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，须注明出处，且不得篡改或歪曲。

远东资信对于本声明条款具有最终解释权。