

版本号：V3.0.202006

地方政府信用评级模型（打分表）



2020年6月

地方政府信用评级模型（打分表）

版本号：V3.0.202006

联合资信评估有限公司 2020 年 6 月

一、 修订说明

根据联合资信评估有限公司（以下简称“联合资信”或“我司”）有关制度，为完善地方政府评级体系，我司对地方政府信用评级模型进行了修订。此次《地方政府信用评级模型（版本号：V3.0.202006）》（以下简称“本模型”）以 2020 年《地方政府信用评级方法》为基础修订完成。本模型已经我司评级技术委员会审议通过，自 2020 年 7 月起施行。

根据有关监管要求，为了提高评级透明度，更好地为监管部门、投资者、受评对象以及其他机构等使用者服务，联合资信公布了本模型的主要方面，包括本模型（打分表）逻辑架构、一二三级因子与权重（矩阵映射关系）、阈值和外部支持等调整因素。

二、 打分表适用范围

联合资信地方政府信用评级打分表适用于中国地方政府主体信用评级及地方政府债券评级。

三、 打分表逻辑框架

地方政府评级模型（打分表）主要由多个评级要素及相应细化的多个定性和定量指标所组成，包括对经济实力与政府治理水平评估和财政实力与债务风险评估。其中，经济实力与政府治理水平评估包括“区域经济实力”和“地方政府治理水平”两部分；财政实力与债务风险评估包括“财政实力”和“债务状况”两部分。各评级要素又由多个主要因子组成，比如“区域经济实力”细化为地区生产总值及增速、固定资产投资规模及增速、人均 GDP 等，“区域财政实力”细

化为一般公共预算收入及增长率、税收占一般公共预算收入的比重、地方综合财力等。联合资信根据经济及财政实际运行情况、各指标重要性、专家经验等确定地方政府二级因素主要因子（即三级因素）及对应权重。

打分表思路：

首先，联合资信对三级因子进行定量分析（其中，经济实力与政府治理水平三级因子由低到高分别评为 1~6 分，财政实力与债务风险三级因子由低到高分别评为 1~7 分），根据对各三级因子设定的权重进行加权后，得到各二级因子的得分。将二级因子设定的权重进行加权后，得到区域经济实力与政府治理水平评分、财政实力与债务风险评分。

其次，将经济实力与政府治理水平评分、财政实力与债务风险评分通过各自的映射表（见表 1、表 2），得到相应的评价结果，经济实力与政府治理水平评价结果由高到低分别为 A、B、C、D、E、F 共 6 个等级，财政实力与债务风险由低至高划分为 F1~F7 共 7 个等级。

再次，获得经济实力与政府治理水平评价结果和财政实力与债务风险评价结果后，根据经济实力与政府治理水平—财政实力与债务风险评级映射关系矩阵，得到地方政府信用基础级别。

第四，在获得地方政府信用基础级别后，根据外部支持等调整因素对基础级别进行调整，得出地方政府信用等级（模型结果）。

图1 地方政府信用评级打分表框架图

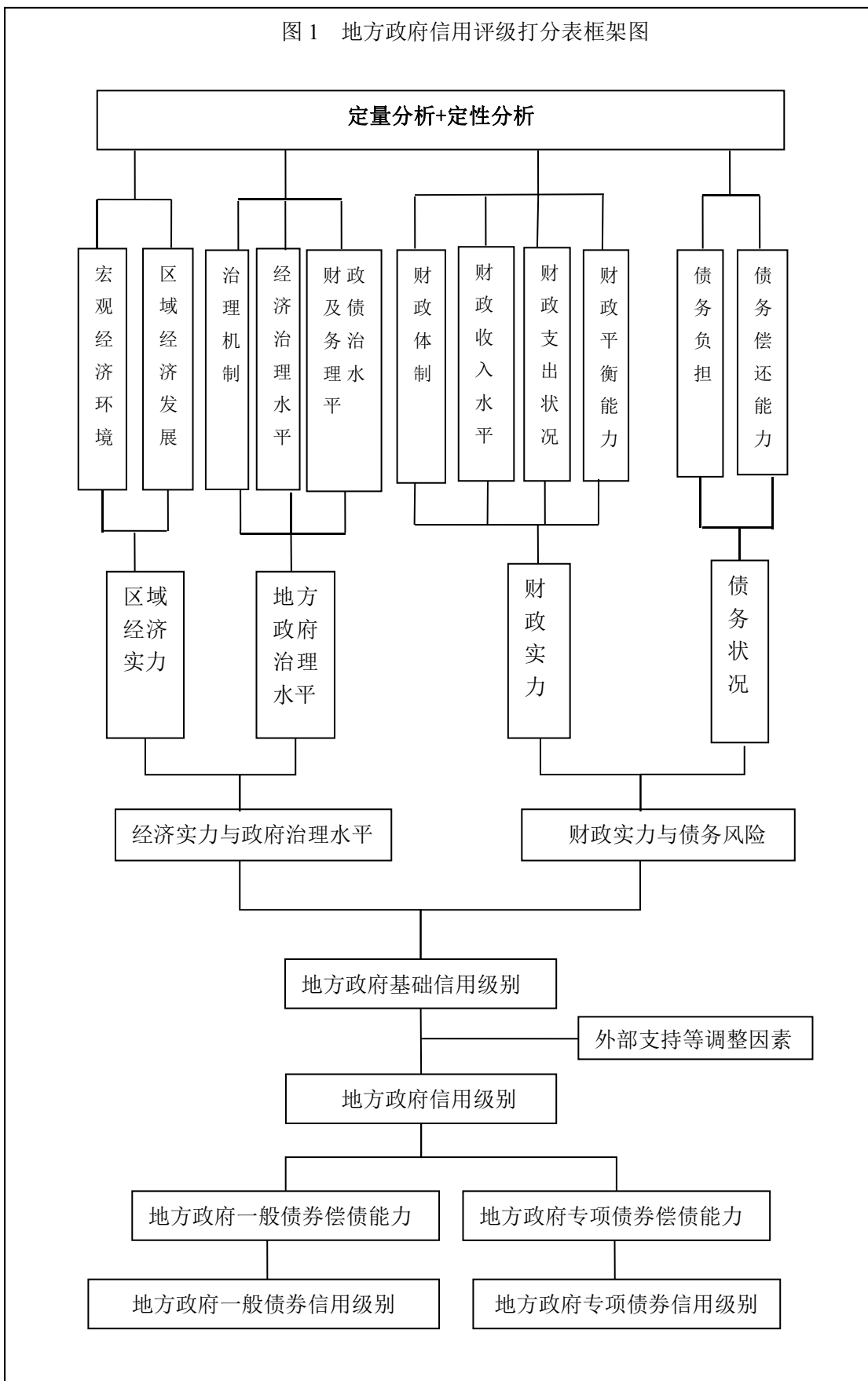


表 1 经济实力与政府治理水平映射表

评价结果	评分	域值
A（非常好）	6	(5.5, 6]
B（很好）	5	(4.5, 5.5]
C（较好）	4	(3.5, 4.5]
D（一般）	3	(2.5, 3.5]
E（较弱）	2	(1.5, 2.5]
F（非常弱）	1	[1, 1.5]

表 2 财政实力与债务风险映射表

评价结果	评分	域值
F1（非常好）	1	[1, 1.5)
F2（很好）	2	[1.5, 2.5)
F3（较好）	3	[2.5, 3.5)
F4（一般）	4	[3.5, 4.5)
F5（较弱）	5	[4.5, 5.5)
F6（非常弱）	6	[5.5, 6.5)
F7（极弱）	7	[6.5, 7]

表 3 经济实力与政府治理水平-财政实力及债务风险评级映射关系矩阵

经济实力与政府治理水平	财政实力与债务风险						
	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
A	aaa	aaa/aaa-	aaa/aa+	aa+/aa	aa/aa-	aa-/a+	a+/a
B	aaa/aaa-	aaa/aa+	aa+/aa	aa/aa-	aa-/a+	a+/a	a/a-
C	aaa/aa+	aa+/aa	aa/aa-	aa-/a+	a+/a	a/a-	a-/bbb+
D	aa+/aa	aa/aa-	aa-/a+	a+/a	a/a-	a-/bbb+	bbb+/bbb
E	aa/aa-	aa-/a+	a+/a	a/a-	a-/bbb+	bbb+/bbb	bbb/bbb-
F	aa-/a+	a+/a	a/a-	a-/bbb+	bbb+/bbb	bbb/bbb-	bb+及以下

表 4 外部支持等调整因素

一级因子	二级因子
外部支持	<p>外部支持主要从以下几个方面考量：</p> <p>（1）地方政府的行政级别与地位；</p> <p>（2）在全局发展中具有特殊的政治、经济地位与作用；对实现经济、政治、社会或政策目标起到重要作用；</p> <p>（4）获得上级政府支持的情况与历史；</p> <p>（4）其他因素。</p>
区域未来	具体考察以下几个方面：

发展	(1) 具备良好的资源禀赋； (2) 在国家或区域发展规划中起到关键作用； (3) 可以预见的重大发展机遇和前景； (4) 其他因素。
区域信用风险事件	具体从以下几个方面考量： (1) 地方政府或相关企业逾期、违约等不良纪录； (2) 区域不良贷款率水平及变化趋势； (3) 其他因素。
其他因素	其他有利因素、其他不利因素

打分表一般以地方政府全口径数据为主进行分析，所用的数据为近3年的加权平均值，各期限数据由远及近权重分别为20%、30%和50%，以反映一段时间内区域的经济、财政、债务状况并降低异常值的影响。

打分表中评级要素的选择、权重设置、域值原则：(1) 评级要素选择：根据联合资信地方政府评级方法，结合中国地方政府实际情况，根据重要性、可操作性等原则，经专家经验论证后筛选所得；(2) 权重设置：根据地方政府评级方法，结合指标重要性及数据可得性及准确性设置；(3) 评级要素域值设置：根据经济及财政实际运行情况、各省市数据表现、国际经验等因素，考虑数据历史表现、理论值、均值等，经过专家经验论证调整后确定各指标域值。

四、 地方政府基础级别评级模型（打分表）

地方政府基础级别从经济实力与政府治理水平、财政实力与债务风险两个方面进行评价。

表 5 经济实力与政府治理水平评价

一级因子	二级因子		二级权重 (%)	三级因子	三级权重 (%)
经济实力与政府治理水平	区域经济实力	地区经济规模	50%	GDP (亿元)	40%
				GDP 增速 (%)	10%
				工业增加值 (亿元)	20%
				固定资产投资 (亿元)	20%
				固定资产投资增长率 (%)	10%
	地区经济发展质量	地区经济发展质量	35%	第三产业占比 (%)	30%
				城镇化率 (%)	20%
				人均可支配收入 (万元)	20%
				人均 GDP (万元)	30%
	地方政府治理水平	地方政府治理水平	15%	治理机制	40%
				经济治理水平	30%
财政及债务治理水平				30%	

表 6 财政实力与债务风险评价表

一级因子	二级因子	二级权重 (%)	三级因子	三级权重 (%)
财政实力与债务风险	财政实力	60%	一般公共预算收入 (亿元)	40%
			一般公共预算收入增长率 (%)	10%
			税收/一般公共预算收入 (%)	20%
			政府性基金收入 (亿元)	10%
			地方综合财力 (亿元)	10%
			一般公共预算收入/一般公共预算支出 (%)	10%
	债务状况	40%	地方政府负债率 (%)	50%
			地方政府债务率 (%)	50%

(一) 经济实力与政府治理水平

经济实力与政府治理水平主要对区域经济实力和地方政府治理水平两方面进行评价。

1、区域经济实力

区域经济实力主要考察地区经济规模和地区经济发展质量。区域经济越发达，地方政府财政收入可能越高，税基越稳固，政府债务偿还能力就越强。地区经济规模主要分析 GDP 规模及增速、工业增加值、固定资产投资规模及增速。地区经济发展质量主要分析第三产业占比、城镇化率、人均可支配收入和人均 GDP。上述指标采用定量评价，相应评价标准详见表 7。考虑到不同层级地方政府在经济体量、财政规模方面的差异，我们对省级及地市级地方政府分设了不同的评价标准，下表为省级地方政府具体评价标准。

表 7 经济实力指标评价参考 (省级)

三级因子	6	5	4	3	2	1
GDP (亿元)	18000	9000	5400	3600	1800	<1800
GDP 增速 (%)	7	5	3	1	0	<0
工业增加值 (亿元)	6300	3150	1890	1260	630	<630
固定资产投资 (亿元)	12600	6300	3780	2520	1260	<1260
固定资产投资增长率 (%)	6	4	2	1	0	<0
第三产业占比 (%)	50	45	40	35	30	<30
城镇化率 (%)	60	50	40	30	20	<20
人均可支配收入 (万元)	3	2.5	2	1.75	1.5	<1.5
人均 GDP (万元)	7	6	5	4	3	3 以下

注：本表所列评价标准适用于省、自治区、直辖市政府，表中所列数值为区间下限值

2、地方政府治理水平

地方政府治理水平从治理机制、经济治理水平、财政和债务治理水平三方面进行评价。地方政府治理水平对地区社会经济持续发展、稳定财政状况及保障债务偿还影响重大，治理水平高的地区，能够制定和执行有效的发展政策，推动区域经济发展，规范财政、债务管理的水平。治理机制主要考察地区领导稳定性、行政制衡机制、政府廉洁度、监督问责机制、

政策出台审慎性、政策连续性及执行情况、政府行政效率等。经济治理水平主要考察区域经济政策制定是否符合当地情况，政府行政审批效率及营商环境。财政及债务治理水平主要考察区域财政及债务管理制度制定及执行情况、财政预算的有效性和透明度、区域内隐性债务管控情况、政府债务期限分布情况及再融资空间。

表 8 政府治理水平指标评价参考

三级因子		6	5	4	3	2	1
治理机制	考察地区领导稳定性、行政制衡机制、政府廉洁度、监督问责机制、政策出台审慎性、政策连续性及执行情况、政府行政效率等	非常好	很好	较好	一般	较弱	非常弱
经济治理水平	考察区域经济政策制定是否符合当地情况，政府行政审批效率及营商环境等	非常好	很好	较好	一般	较弱	非常弱
财政及债务治理水平	考察区域财政及债务管理制度制定及执行情况、财政预算的有效性和透明度、区域内隐性债务管控情况、政府债务期限分布情况及再融资空间	非常好	很好	较好	一般	较弱	非常弱

（二）财政实力与债务风险

财政实力与债务风险主要从财政实力和债务状况两方面进行评价。

1、财政实力

地方政府财政实力主要分析一般公共预算收入规模及增长率、税收占一般公共预算收入的比重、政府性基金收入、地方综合财力及财政自给率。财政实力是区域经济实力的成果反映，地方政府财政实力越强，对债务偿还的保障能力越高。相对而言，一般公共预算收入是地方财政收入中最稳定的一项收入，由税收收入及非税收入构成，可以更为客观的反映地方经济自身的造血能力；一般公共预算收入增长率和税收占比可反映一般公共预算收入的稳定性及质量；政府性基金收入以土地出让收入为主，是地方财政收入的重要组成部分，但受相关政策及土地、房地产市场影响波动较大；地方综合财力是指一般公共预算收入、政府性基金收入和转移性收入的总和，是地方财政整体实力的反映；财政自给率是指一般公共预算收入占一般公共预算支出的比重，反映财政收支平衡能力，占比越高，地方财政收支的自我平衡能力越好。上述指标采用定量评价，相应评价标准详见表 9。

表 9 财政实力指标评价参考（省级）

三级因子	1	2	3	4	5	6	7
一般公共预算收入（亿元）	2000	1000	600	400	200	150	<150
一般公共预算收入增长率（%）	6	5	4	3	1	0	<0
税收/一般公共预算收入（%）	80	70	60	55	50	45	<45
政府性基金收入（亿元）	500	400	300	200	100	50	<50
地方综合财力（亿元）	3000	1700	1100	750	400	250	<250
财政自给率（%）	60	50	40	30	20	10	<10

注：本表所列评价标准适用于省、自治区、直辖市政府，表中所列数值为区间下限值

2、债务状况

地方政府债务状况考察地方政府债务偿还能力，从地方政府负债率、地方政府债务率进行评价。地方政府负债率指地方政府债务余额与地区生产总值的比值，反映地方政府债务负担；负债率指标值越高，地方政府债务负担越重、债务风险越高。地方政府债务率指地方政府债务余额与地方政府综合财力的比值，反映地方政府债务偿还能力；债务率指标值越高，政府债务偿还能力越弱，政府债务偿还风险越高。上述指标采用定量评价，相应评价标准详见表 10。

表 10 债务状况指标评价参考（省级）

三级因子	1	2	3	4	5	6	7
地方政府负债率（%）	30	40	50	60	80	100	≥100
地方政府债务率（%）	70	85	100	125	150	180	≥180

注：本表所列评价标准适用于省、自治区、直辖市政府，表中所列数值为区间下限值

五、 打分表局限性

联合资信认为，通常情况下，根据地方政府的各类评级要素的历史、现状可以适当预测未来。但由于影响受评对象偿债能力的内外部因素是动态变化的，这些影响因素的未来状况可能与过去、现在有着较大的不同，因此评级打分表中对受评对象信用风险的评估不能保证完全准确地预测其未来实际的违约风险。

同时，打分表中的打分因子及权重设置会随着实际经济、财政、债务运行情况及发展所处阶段而进行调整和修正，联合资信将定期或不定期审查本打分模型，适时修订。

为了避免因打分表完全贴近实际的评级作业而过于复杂，评级方法中的打分表所列示的评级因素可能并未完全包括地方政府信用评级方法所有重要考虑因素。实际评级作业中还会综合考虑其他因素，包括但不限于突发事件风险等方面的评估。

打分表所使用的信息主要为历史数据，预测未来存在不确定性，打分表无法预测发行人在未来某段时间的违约概率，在发行人违约时，打分表并未考虑可能损失的程度。

打分表所使用的数据来源于地方政府公开披露或委托评级中所提供的信息，因此其真实性、完整性和可靠性将影响打分表结果。

打分表所列示的评级因子权重仅为建议权重，实际评级作业中可能存在因子权重与打分表建议的权重显著不同的情况，存在打分表未列示因子被赋权的情况。例如，打分表中包含定性因素，尽管分析人员在评级过程中会通过合理且严谨的机制并结合专家的长期经验进行定性因素的评估，但始终存在主观判断成分，因此在实际评级作业中可能会出现因子权重与

打分表建议的权重显著不同的情况。打分表中所列示的评级因子权重代表了相对重要性，但在某些情境下，例如受评主体违约时，评级要素的重要性可能与打分表中所列示的权重存在显著差异。