

◆ 资信论坛

构建以政府综合财务报告为基础的政府信用评级方法

《中国会计报》/文

“政府综合财务报告改革，为政府的主体信用评级创造了条件。”上海新世纪资信评估投资服务有限公司（下称“新世纪评级”）总裁朱荣恩近日向《中国会计报》记者表示。

事实上，《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》倡导利用政府综合财务报告对政府进行财务分析，并用于对政府的信用评级。此举无疑为正在试点的地方政府债券自发自还的信用评级打开了一道崭新的大门，并构建以政府综合财务报告为基础的政府信用评级新方法。

有利于准确评价政府信用

去年，国务院批准了10个省市试点地方政府债券自发自还。新世纪评级积极参与了广东、山东、江西、深圳等4个地方政府的债券评级。

“目前来看，地方政府还没有建立基于权责发生制的资产负债表，在这种情况下，新世纪的评级方法体系并没有将其作为地方政府信用评级的必要材料。”朱荣恩表示，

财政部目前正在着手进行地方政府权责发生制综合财务报告的相关工作，广东省财政厅也进行了相关市区的试点工作，新世纪评级将密切关注事情的进展，及时对地方政府债券信用评级方法体系进行完善。

朱荣恩表示，从技术层面看，没有基于权责发生制的政府综合财务报告，在对地方政府信用评级的时候只能从政府预算报告来分析，而这样做存在一定的缺陷，如不能反映地方政府的负债，也不能反映地方政府的存量资金。

“综合财务报告能全面反映政府的资产、负债，加上与预算配合，能全面反映收入状况，对政府信用评级来说，有助于摸清政府家底，从而准确评价政府信用。”朱荣恩如是说。

为政府主体信用评级创造条件

在朱荣恩看来，综合财务报告改革，将有利于改进政府信用评级。“目前对地方政府的信用评级，其实是债项信用评级，而不是主体信用评级。综合财务报告出来后，为

政府的主体信用评级创造了条件。”

目前，就社会信用体系建设中信用评级产品的层次和分支来看，信用评级侧重于服务债券发行的债项评级与主体评级，从而形成了债项评级带动主体评级的运行机制，而不是以主体评级为基础的债项评级分层运行机制。

朱荣恩表示，主体信用是债项信用的基础，尽管存在着以资产支持的债券与主体相分离的情况，但是主体信用与可分离的资产之间仍然存在诸多联系；这样的信用确定关系和联系，决定了要对债项做出信用评级，就首先要对债项的发行主体进行信用评级；决定对主体进行授信，也首先要对主体的信用进行评级，然后才是考虑信用增进条件下授信额度的确定。

朱荣恩认为，主体信用对债项信用、授信额度的确定关系，决定了主体信用评级是所有信用评级（包括债项评级、信贷评级、商业授信）的基础。这也就意味着从社会信用体系的建设、从市场经济的信用风险防范来看，首先要解决的是主体的信用评级。进一步而言，只有建立了主体信用评级的基础，才构建了社会信用体系的基石，才能培育信用体系的中介组织和服务业，才能通过主体评级、信用评级机构的发展、法制的完善，形成良性、和谐的社会信用体系。

构建政府信用评级新方法

对于长期以来呼吁并践行主体信用评级的朱荣恩来说，权责发生制政府综合财务报告改革，将打破目前以债项信用评级为主的政府信用评级局面，并为构建以主体信用评级为基础的政府信用评级提供了契机。

国际评级机构在评级市场上的产品主要分为两类，第一类为主体评级，包括交易对手和发债主体评级；第二类为债项评级，包括各种债券评级。在评级产品两分类的基础上，国际评级机构以主体评级为基础对债项进行评级，也即主体评级常规化、常态化，债项评级具体化。

国际评级机构以主体评级为基础，既可以保证评级机构收入的稳定性，也可以避免发债主体在发债时对评级机构施加压力，保持信用评级的相对稳定性。因为主体评级已经存在，评级机构不可能因为发债主体发行债券而临时调整主体级别，只能根据已经存在的主体级别，结合发债条件、增级措施等，对债券进行评级。这样，既避免了评级机构收入的波动性，也避免了信用级别的波动性。

而中国大陆的评级是以债项评级带动主体评级，缺乏主体信用评级、交易对手评级，这样就使得发债主体在发债时，容易通过付费机制、评级机构的竞争关系，对评级机构施加影响。这不仅增加了评级机构管理利益冲突的难度，而且容易引起信用级别的较大概率迁移。

权责发生制政府综合财务报告改革，在朱荣恩看来，相当于为今后对政府进行主体信用评级打开了一道大门。“对综合财务报告的资产负债进行财务比率分析，为政府信用评价提供了基础条件，同时，也为各个地方政府的信用高低提供了参考的维度。”

（本文刊登于《中国会计报》2015年3月13日第317期）