**近18万亿的地方债务怎么管？新近发布的审计署报告提出了一个中国式难题。**

　　报告显示，截至2013 年6 月底，地方政府负有偿还责任的债务10.89万亿，负有担保责任的债务2.67万亿，可能承担一定救助责任的债务4.34万亿，合计接近18万亿。

　　财政部财政科学研究所副所长王朝才认为，现在对于地方债务还没有到提出解决方案的时候，现在要做的是对地方债务进行管理和控制。

　　目前，财政部正在一些地方政府试点综合财务报告，建议在前期试点的基础上，完善地方政府综合财务报告并尽快在全国范围内实施。大公国际资信评估有限公司董事长关建中告诉经济观察报，财政部正在委托大公国际研究一套地方评级制度，包含地方政府信用评级制度。

　　“现在债务信息披露和资产负债表都没有透明化，引入地方政府信用评级制度之后，查清债务多少不再是最终目的，而是要解决三个核心问题，即地方政府债务的上限安全边界、存量债务能否按期偿还、衡量新增债务空间。”关建中说。

　　不过，建立政府信用评级仍然面临许多障碍，包括法律法规的修改、地方财务的不透明以及技术上的困难。

　　中债资信评级业务部副总经理霍志辉认为，对债券市场尚不发达、政府信息披露机制不完善，以及投资者对地方政府认识相对匮乏的中国来说，在发行市政债券时引入地方政府信用评级，目前来看更为重要。

　　中财-鹏元地方财政投融资研究所执行所长温来成对经济观察报表示，中国应该逐步建立地方政府信用评级机制，但是面临困难比较多。现在应该处于一个探讨阶段。

**标准**

　　早在2005年，中国人民银行就曾与中国社会科学院建立了对地方政府金融生态环境的评价体系，当时对200多个城市的财政、信用状况做了评估，以便建立新的地方政府融资机制。

　　但真正把地方政府信用评级提上日程，中间却隔了近8年。

　　2013年7月份，财政部宣布，未来在地方政府自行发债过程中，将积极创造条件，逐步推进建立信用评级制度。当年9月，中债资信与中国社会科学院金融研究所签署地方政府评级合作协议，并发布了中国地方政府评级方法，中国本土评级机构正在为开展中国市政债券信用评级进行积极的探索和准备。

　　国际信用评级机构惠誉认为，在对中国地方和地区政府进行信用评级的时候采用与世界其他370个地方政府相同的评级标准。评级结果基于对5个要素的综合考量——制度框架、社会经济概况、预算绩效、债务概况、管理与行政。

　　惠誉把中国地方级制度框架归为“中性”，在全球评级中处于中间位置。这个评定的基本原理是管理体制大体稳定，主权的充分控制，相对透明的税收转让机制和有限的财政弹性。

　　“中国地方的总体评级范围预计是相当广泛的——从A类到非投资等级，可能的高等级是在省或地级行政区，低等级在县和镇。”惠誉在一份报告中写道。

　　惠誉认为，中国地方和地区政府的透明度是一个主要薄弱的环节。一些资产负债表条目，比如地方和地区政府有关的债务总体来说不是公开的，细节和报告形式一致性在省级以下的政府中也是不平均的。

　　“在中国，地方政府信用评级，可以委托第三方进行交易，由被评级单位将费用交给财政部，由财政部委托评级机构进行评级，避免利益上的牵扯，必要时还可以委托两家进行同时评级。”关建中告诉经济观察报。

**市场与风险**

　　中国的地方政府还不允许进行信用评级，但是这是一块广大的市场。

　　霍志辉告诉经济观察报，从国外经验来看，目前美国约有5.5万家市政债券发行主体，市政债券已经成为美国债券市场上主要债券品种之一。

　　“从中国来看，根据审计署公告，目前我国大陆举债的行政主体包括31个省(区、市)和5个计划单列市、391个市和2778个县，还包括3万多个乡镇，未来如果建立以信用评级制度为基础的地方政府发债机制，首先可能探索地方政府直接发行债券试点，然后逐步扩大，那么427个地级市以上的行政主体都可能成为未来的发债主体。”霍志辉说。

　　他认为，如果地方政府债券市场发展成熟以后，发债主体扩大到县区以上行政主体，则发债主体将会达到3205个，地方政府债券信用评级市场空间十分广阔。

　　尽管地方政府债券的大力发展对信用评级机构发展提供良好的机会，可以增加评级机构的受评对象，从而带动评级机构收入快速增长。但霍志辉同时也表示，地方政府信用评级技术较为复杂，且来自发行人(地方政府)的级别压力比工商企业更大，评级机构保持独立、客观和公正难度更大。

　　更重要的是，采取发行人收费模式的评级机构难以解决与受评主体的利益冲突，在对地方政府进行信用评级时很难保持独立、客观。因此，他建议可以采取投资人收费模式的评级机构，以避免利益冲突，“这更适合对地方政府债券进行信用评级”。

　　虽然未来的地方政府信用评级市场有着非常诱人的市场前景，但是依然面临许多困难。

　　1995年《国务院办公厅关于地方政府不得对外举债和进行信用评级的通知》中对于举债外债有不允许进行信用评级的规定，“地方财政不能搞赤字预算，地方政府无权对外举债。因此，地方政府没有必要进行信用评级，正在进行的要立即停止”。

　　除此之外，目前国家没有明确出台地方政府信用评级方面的法规或管理办法。“对于评级机构而言，地方政府很强势，甚至部分地方政府把政府信用评级作为政治问题，可能会干预信用评级机构独立、客观、公正的判断，不利于评级业务的开展。”霍志辉认为。

　　一位评级机构的总经济师告诉记者，预算法不允许地方自行发债，现在也开了口子，未来地方政府信用评级也可以进行这样操作，而且两者可以互相配合着进行。

　　霍志辉表示，要建立地方政府信用评级制度，首先对《预算法》等相关法律、法规进行修订，允许地方政府发行市政债券，由国务院进行审批和额度控制。其次，从发行主体层面来看，需建立和健全政府会计、审计和政府债务管理等制度，加强地方政府相关信息披露，提高地方政府发债的透明度。