

# 信用等级公告

联合[2015] 2303 号

联合资信评估有限公司通过对 2015 年度吉林省政府专项债券的信用状况进行综合分析和评估，确定

2015 年度吉林省政府专项债券  
信用等级为  
AAA

特此公告。

联合资信评估有限公司  
二零一五年十一月九日



## 2015 年度吉林省政府专项债券信用评级报告

### 评级结果：

本期专项债券信用等级：AAA

本期专项债券额度：133.9690 亿元

本期专项债券期限：5 年、10 年

评级时间：2015 年 11 月 9 日

### 基础数据

项目	2012 年	2013 年	2014 年
全省 GDP(亿元)	11937.24	12981.46	13803.81
全省人均 GDP(元)	43415.00	47192.00	50162.00
全省社会消费品零售总额(亿元)	4772.94	5426.43	6080.90
全省全社会固定资产投资(亿元)	9511.60	9979.30	11486.52
全省进出口总额(亿美元)	245.72	258.53	263.78
全省财政收入总计(亿元)	3685.79	4111.31	4219.06
全省一般公共预算收入总计(亿元)	2804.72	3042.41	3212.30
其中：全省一般公共预算收入(亿元)	1041.25	1156.96	1203.38
全省政府性基金预算收入总计(亿元)	809.80	1001.03	940.76
其中：全省政府性基金预算收入(亿元)	516.65	636.88	608.66
全省国有资本经营预算收入总计(亿元)	2.48	2.20	2.37
全省财政专户管理预算收入总计(亿元)	68.79	65.67	63.63
全省三类政府性债务合计(亿元)	4029.82	4248.36*	--
其中：全省政府负有偿还责任的债务(亿元)	2573.50	2580.93*	--
全省政府性债务总债务率(%)	84.13	--	--
全省政府负有偿还责任债务的债务率(%)	75.98	--	--
全省政府性基金预算收入总计/本期专项债券(倍)	6.04	7.47	7.02
全省政府性基金预算收入/本期专项债券(倍)	3.86	4.75	4.54

资料来源：2013-2014 吉林统计年鉴，吉林省 2014 年国民经济和社会发展统计公报，吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表，吉林省政府性债务审计结果。

注 1.标\*数据为 2013 年 6 月底数据；2.“--”为数据未获取。

### 分析师

高景楠 侯煜明 周潇

lianhe@lhratings.com

电话：010-85679696

传真：010-85679228

地址：北京市朝阳区建国门外大街 2 号

中国人保财险大厦 17 层（100022）

Http://www.lhratings.com

### 评级结论

联合资信评估有限公司（以下简称“联合资信”）认为 2015 年度吉林省政府专项债券（以下简称“本期专项债券”）到期不能偿还的风险极低，评定本期专项债券的信用等级为 AAA。

### 评级观点

1. 吉林省作为中国重要的老工业基地及中国面向东北亚的重要门户，在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位。在图们江区域开发战略及振兴东北老工业基地战略的推动下，吉林省未来获取中央政府政策及资金等多方面大力支持的持续性强。

2. 吉林省经济保持稳中有升，产业结构不断调整优化，未来发展战略目标明确。但受国际国内经济波动影响，近年吉林省经济增速放缓。

3. 吉林省财政收入持续增长，财政收支自我平衡能力强。中央补助收入规模大，一般公共预算收入稳定性及增长性较好；政府性基金收支平衡情况好，国有土地使用权出让收入为政府性基金收入的最主要来源，未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

4. 吉林省地方政府性债务风险总体可控，且大多有相应的资产和收入作为偿债保障；政府性债务逾期债务率处于全国较低水平。另外，吉林省制定了一系列债务管理制度从规模控制、流程管理、风险预警、偿债保障、平台监管等多方面进行风险监测，为政府性债务风险防范提供保障。

5. 本期专项债券偿债资金安排纳入吉林省政府性基金预算，以对应的政府性基金收入偿还，吉林省政府性基金预算收入对本期专项债券的保障程度好。分期偿还本金的安排有效降低吉林省政府性债务集中偿付压力。吉林省政府拥有的较大规模可变现资产有助于进一

步为本期专项债券偿还提供保障。

## 信用评级报告声明

一、除因本次评级事项联合资信评估有限公司（联合资信）与吉林省财政厅构成委托关系外，联合资信、评级人员与吉林省财政厅不存在任何影响评级行为独立、客观、公正的关联关系。

二、联合资信与评级人员履行了实地调查和诚信义务，有充分理由保证所出具的评级报告遵循了真实、客观、公正的原则。

三、本信用评级报告的评级结论是联合资信依据合理的内部信用评级标准和程序做出的独立判断，未因吉林省财政厅和其他任何组织或个人的不当影响改变评级意见。

四、本信用评级报告用于相关决策参考，并非是某种决策的结论、建议等。

五、本信用评级报告中引用的相关资料主要由吉林省财政厅提供的公开信息，联合资信不保证引用资料的真实性及完整性。

六、2015年度吉林省政府专项债券信用等级自本期债券发行之日起至到期兑付日有效；根据跟踪评级的结论，在有效期内信用等级有可能发生变化。

## 一、主体概况

吉林省，简称“吉”，吉林省人民政府是在国务院统一领导下的国家地方权力机构的执行部门。

吉林省位于中国东北地区的中部，南临辽宁省，西接内蒙古自治区，北与黑龙江省相连，东与俄罗斯联邦接壤，东南部与朝鲜隔江相望；地处由中国东北地区、朝鲜、韩国、日本、蒙古和俄罗斯东西伯利亚构成的东北亚地理中心位置，在图们江地区国际合作开发中居于重要地位，具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。吉林省面积 18.74 万平方公里，约占全国的 1.95%；2014 年 GDP13803.81 亿元，占全国的 2.16%；人口 2752.38 万人（截至 2014 年末），全省城镇化率 54.81%。

行政区划方面，中华人民共和国成立初期，吉林省仅辖 2 个市、2 个专区、1 旗、22 个县和 1 个工业特区。后历经几次行政区划调整，吉林省现辖 1 个副省级城市、7 个地级市、1 个自治州、60 个县（市、区）和长白山保护开发区管理委员会，省会长春市。

经济建设方面，吉林省是中国重要的工业基地和商品粮生产基地。吉林省加工制造业比较发达，汽车、石化、农产品加工为三大支柱产业，医药、光电子信息为优势产业。吉林省地处享誉世界的“黄金玉米带”，是著名的“黑土地之乡”，农业生产条件得天独厚。多年来，吉林省粮食商品率、人均粮食占有量以及人均肉类占有量居全国第 1 位。

社会发展及资源环境方面，吉林省科技教育、生态环境和重要资源具有相对优势。全省每万人中拥有科学家、工程师和在校大学生人数均居全国前列。高等教育毛入学率达到 48%。吉林省拥有自然保护区 44 个，占全省国土面积的 12.96%。吉林省森林覆盖率达 43.8%，东部地区达到 70% 以上，是国家生态建设试点省。吉林省矿产资源比较丰富，油页岩、硅灰石、火山渣等矿产储量居全国首位，开发潜力巨大。

吉林省人民政府驻地：吉林省长春市新发路 329 号；现任领导：省委书记巴音朝鲁，省长蒋超良。

## 二、经济实力

### 1. 宏观经济运行状态

2014 年，中国国民经济在新常态下保持平稳运行，呈现出增长平稳、结构优化、质量提升、民生改善的良好态势。初步核算，全年国内生产总值 636463 亿元，按可比价格计算，比上年增长 7.4%。增长平稳主要表现为，在实现 7.4% 的增长率的同时还实现城镇新增就业 1322 万，城镇登记失业率 4.09%，居民消费价格上涨 2%。结构优化主要表现为服务业比重继续提升；以移动互联网为主要内容的新产业、新技术、新业态、新模式、新产品不断涌现，中国经济向中高端迈进的势头明显；最终消费的比重提升，区域结构及收入结构继续改善。质量提升主要表现为全年劳动生产率提升、单位 GDP 的能耗下降。民生改善主要表现为全国居民人均可支配收入扣除物价实际增长 8%，城镇居民人均可支配收入实际增长 6.8%，农村居民人均可支配收入实际增长 9.2%。

从消费、投资和进出口情况看，2014 年，市场销售稳定增长，固定资产投资增速放缓，进出口增速回落。社会消费品零售总额 262394 亿元，比上年名义增长 12.0%（扣除价格因素实际增长 10.9%）。全社会固定资产投资 512761 亿元，比上年名义增长 15.3%（扣除价格因素实际增长 14.7%）。全年进出口总额 264334 亿元人民币，比上年增长 2.3%。

2014 年，中国继续实施积极的财政政策。全国一般公共预算收入 140350 亿元，比上年增加 11140 亿元，增长 8.6%。其中，中央一般公共预算收入 64490 亿元，比上年增加 4292 亿元，增长 7.1%；地方一般公共预算收入（本级）75860 亿元，比上年增加 6849 亿元，增长

9.9%。一般公共预算收入中的税收收入 119158 亿元，同比增长 7.8%。全国一般公共预算支出 151662 亿元，比上年增加 11449 亿元，增长 8.2%。其中，中央本级支出 22570 亿元，比上年增加 2098 亿元，增长 10.2%；地方财政支出 129092 亿元，比上年增加 9351 亿元，增长 7.8%。

2014 年，中国人民银行继续实施稳健的货币政策，综合运用公开市场操作、短期流动性调节工具（SLO）、常备借贷便利（SLF）等货币政策工具，创设中期借贷便利（MLF）和抵押补充贷款工具（PSL）；非对称下调存贷款基准利率；两次实施定向降准。稳健货币政策的实施，使得货币信贷和社会融资平稳增长，贷款结构继续改善，企业融资成本高问题得到一定程度缓解。2014 年末，广义货币供应量 M<sub>2</sub> 余额同比增长 12.2%；人民币贷款余额同比增长 13.6%，比年初增加 9.78 万亿元，同比多增 8900 亿元；全年社会融资规模为 16.46 万亿元；12 月份非金融企业及其他部门贷款加权平均利率为 6.77%，比年初下降 0.42 个百分点。

2015 年，中国经济下行压力依然较大。李克强总理的政府工作报告指出，2015 年经济社会发展的主要预期目标是 GDP 增长 7.0% 左右，居民消费价格涨幅 3% 左右，城镇新增就业 1000 万人以上，城镇登记失业率 4.5% 以内，进出口增长 6% 左右。2015 年是全面深化改革的关键之年，稳增长为 2015 年经济工作首要任务，将重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略。三大战略的推进势必拓展中国经济发展的战略空间，并将带动基础设施建设等投资，从而对经济稳定增长起到支撑作用。

## 2. 区域经济发展水平

### (1) 区域发展状况

近几年，面对复杂的国内外经济形势以及持续加大的经济下行压力，吉林省采取积极措施有效化解，呈现经济增长企稳趋好，质量、效益、结构同步提升的发展态势。2012-2014

年，吉林省规模以上工业增加值分别为 5477.29 亿元、6080.29 亿元和 6492.93 亿元，2014 年同比增长 6.6%；规模以上工业企业利润分别实现 1161.67 亿元、1230.1 亿元和 1397.7 亿元，2014 年同比增长 12.3%；固定资产投资分别为 9511.60 亿元、9979.3 亿元和 11486.52 亿元，2014 年同比增长 15.1%；社会消费品零售总额分别为 4772.94 亿元、5426.43 亿元和 6080.90 亿元，2014 年同比增长 12.1%；2013 和 2014 年单位 GDP 能耗分别同比下降 3.5% 和 6.7%，提前完成“十二五”规划任务；服务业增速高于工业，2014 年增加值同比增长 6.9%。

表1 2012~2014年吉林省国民经济发展主要指标

主要指标	2012 年	2013 年	2014 年
GDP(亿元)	11937.24	12981.46	13803.81
规模以上工业增加值(亿元)	5477.29	6080.29	6492.93
全社会固定资产投资(亿元)	9511.60	9979.30	11486.52
社会消费品零售总额(亿元)	4772.94	5426.43	6080.90
进出口总额(亿美元)	245.72	258.53	263.78
城镇居民人均可支配收入(元)	20208.04	22274.6	23217.8

数据来源：2013-2014 吉林统计年鉴，吉林省 2014 年国民经济和社会发展统计公报

## 经济总体发展情况

根据“2013-2014 吉林统计年鉴”和“吉林省 2014 年国民经济和社会发展统计公报”，近三年，吉林省实现地区生产总值分别为 11937.24 亿元、12981.46 亿元和 13803.81 亿元，同比增速按可比价格计算分别为 12.0%、8.3% 和 6.5%。

2014 年，吉林省全省地区生产总值增速居东北板块首位；按常住人口计算，全省人均 GDP 达到 50162 元（按年平均汇率折合 8166 美元），比上年增长 6.5%。全国对比来看，2014 年中国国内生产总值为 636463 亿元，按可比价格计算，同比增长 7.4%，全国共有 24 个省市经济增速达到 7.4% 或以上。数据显示，吉林省 2014 年地区生产总值位列全国第 22 位，增速低于全国平均水平 0.9 个百分点，列全国第 27 位。

2012-2014 年，吉林省全省城镇常住居民人

均可支配收入分别为 20208.04 元、22274.6 元和 23217.8 元，分别同比增长 13.6%、10.2% 和 8.8%；城镇居民人均消费性支出分别为 14613.53 元、15932.3 元和 17156 元，分别同比增长 12.3%、9.0% 和 7.6%。农村常住居民人均可支配收入分别达到 8598 元、9621.2 元和 10780.1 元，分别同比增长 14.5%、11.9% 和 10.2%。

总体看，近几年吉林省经济增速趋于放缓，但总体保持稳中有升，人民生活水平较快提高。

### 区域产业结构

从产业结构看，吉林省产业结构不断调整优化，2014 年吉林省实现第一产业增加值 1524.56 亿元，增长 4.6%；第二产业增加值 7287.26 亿元，增长 6.6%；第三产业增加值 4991.99 亿元，增长 6.9%。三次产业的结构比例由 2012 年的 11.8:53.4:34.8 调整为 11.0:52.8:36.2，第三产业占比进一步上升，第一、二、三产业对经济增长的贡献率分别为 6.8%、55.6% 和 37.6%。第三产业对财政收入的贡献度高，吉林省第三产业占比的上升有利于区域经济发展及财政收入的增加。

工业结构调整方面，2014 年吉林省规模以上工业增加值 6492.93 亿元，比上年增长 6.6%。其中，吉林省重点发展的汽车制造、石油石化、食品、信息、医药、冶金建材、能源、纺织等八个重要产业累计实现增加值 5339.99 亿元，同比增长 6.7%，占规模以上工业增加值总量的 82.2%，重要产业对吉林省规模以上工业增长的贡献率达到 83.7%，汽车制造产业实现工业增加值 1615.89 亿元，对规模以上工业增长的贡献率为 23.5%，保持吉林省第一大产业地位。同时，2014 年吉林省大力发展战略性新兴产业，制定了战略性新兴产业九大专项计划，滚动实施了生物基材料、智能制造装备等 20 项创新发展工程，确定了 20 个开发区开展战略性新兴产业集聚区创建工作。

总之，随着吉林省产业结构调整的不断深化，经济多元化程度提高，加之大力发展战略

性新兴产业，有利于分散财政风险，为区域经济持续增长提供保障。

### 区域投资

2012-2014 年，吉林省全年全社会固定资产投资分别为 9711.40 亿元、10129.3 亿元和 11486.52 亿元，同比增速分别为 30.5%、20.0% 和 15.1%。

2014 年，吉林省全社会固定资产投资 11486.52 亿元，其中，不含农户的固定资产投资为 11254.84 亿元，增长 15.4%。在不含农户的固定资产投资中，第一产业投资 414.04 亿元，增长 44.7%；第二产业投资 6445.19 亿元，增长 16.0%；第三产业投资 4395.61 亿元，增长 12.4%。2014 年，吉林省投资结构进一步优化，现代服务业、商贸流通、社会民生、工业升级投资分别增长 53.9%、53.0%、23.8%、16.5%。民间投资增长 17.4%，占不含农户的固定资产投资总额的比重达 71.4%，比上年提高 1.9 个百分点。2015 年，吉林省将继续坚持将投资作为稳增长的关键，全力推动重大项目建设，基建投资将进一步加大，一方面对促进经济增长起到积极作用，另一方面大规模的投资支出可能加大政府债务压力。

总体看，投资作为拉动吉林省经济增长的第一动力，增速近三年虽有所放缓但仍保持较快增长；吉林省投资结构趋于优化，但对汽车等支柱产业的依赖程度仍较高。

### 消费需求情况

2012-2014 年，吉林省全年社会消费品零售总额分别为 4772.94 亿元、5426.43 亿元和 6080.90 亿元，分别同比增长 16.0%、13.7% 和 12.1%。

2014 年，吉林省社会消费品零售总额 6080.90 亿元，按消费形态统计，商品零售额 5400.46 亿元，增长 12.2%；餐饮收入额 680.44 亿元，增长 11.1%，商品销售为拉动消费品市场的主要动力。限额以上社会消费品零售总额实现 2309.3 亿元，增长 5.9%，其中，日用品、体育及娱乐用品、中西药品、文化办公用品和

建筑及装潢材料等商品零售额保持较高增速，分别达到12.7%、18.4%、14.2%、14.6%和17.0%；石油及制品类和金银珠宝类商品保持低位增长，分别同比增长3.8%和2.2%；家用电器和音像器材类商品零售额则同比下降了2.3%。

总体看，2014年吉林省消费需求平稳增长。

#### （2）区域信用环境

信用供给方面，随着经济平稳发展，吉林省信用供给规模上升，金融支持实体经济力度明显加大。根据中国人民银行长春中心支行货币政策分析小组出具的“吉林省金融运行报告”，2014年上半年，吉林省社会融资规模1905.05亿元，同比增加624.1亿元。其中，新增本外币贷款1369.7亿元，占比71.9%，高于全国13.2个百分点。

银行信贷方面，吉林省信贷结构呈优化趋势。一是涉农贷款新增较多，切实满足了农业大省多层次农业资金需求，截至2014年6月底，吉林省涉农贷款余额4163亿元，同比增长30.1%；二是小微企业融资稳步增长，吉林省银行机构不断完善小微企业信贷专营机构职能，设立小微企业单独的信贷规划，配备专职信贷人员并进行独立核算，对小微企业服务能力和支持力度切实增强，截至2014年6月底，吉林省小微企业贷款余额2001.4亿元，同比增长26.9%，增速高于全部贷款增速8.3个百分点；三是保障房贷款高速增长，吉林省金融结构积极落实保障房建设各项金融政策，创新融资模式，改善金融服务，安排棚户区改造专项信贷规模，加快对棚改项目的评审，提高放款效率，信贷支持保障房建设力度不断增强，截至2014年6月底，吉林省保障性住房贷款余额336.92亿元，同比增长94.9%；四是消费需求得到有效支持，金融结构针对装修、耐用消费品等消费领域，积极创新信贷产品，满足消费者短期、小额的信贷需求，截至2014年6月底，吉林省个人消费贷款余额1648亿元，同比增长31.4%，增速高于全部贷款增速12.8个百分点。

资本市场方面，吉林省资本市场融资稳步

发展，（1）吉林省股票市场融资和债券融资稳步发展，截至2014年6月底，吉林省境内上市公司38家，其中沪市17家，深市21家，另还有部分企业已通过或正在等待证监会首发审核；（2）股权投资基金和基金管理机构体系初步完善，股权投资基金的注册数量、规模显著提升，基金对实体经济的促进作用逐步发挥。2014年上半年，吉林省新增30家股权投资类企业，已累计注册成立股权投资类155家。基金对于扩大企业融资渠道、完善企业治理结构、加快建立现代企业制度等方面发挥积极作用；（3）股权产品交易稳步发展，2014年上半年，吉林长春产权交易中心共完成产权（股权）交易74宗，成交额3.3亿元，另有3家企业在吉林省股权交易所挂牌上市。吉林省初步形成了企业股权流转的综合性区域交易平台，扩大了实体经济的融资渠道。

信用监管方面，吉林省信用体系建设逐步完善，金融环境日益改善。2014年1月，中国人民银行在北京、江苏、山东、广东、河北、山西、浙江、吉林、河南、深圳等10省（市）开展分支机构常备借贷便利操作试点，主要解决符合宏观审慎管理要求的地方法人金融机构流动性需求，完善中央银行对地方法人金融机构提供正常流动性供给的渠道。试点地区人民银行分支机构从2014年春节前开始，根据形势需要，适时向符合条件的地方法人金融机构提供了短期流动性支持，稳定了市场预期，促进了货币市场平稳运行。2014年，吉林省金融办制定《吉林省社会信用体系建设实施方案》等政策性文件，出台《吉林省社会信用体系建设联系会议工作职责》，促进全省社会信用体系建设总体布局逐步完善。截至2014年6月底，人民银行长春中心支行的金融信用信息基础数据库已收录全省16万户企业、1760万自然人信用信息，为金融支持地方经济发展提供了有效信息服务，也为吉林省信用环境的稳定发展提供保障。

信用风险水平方面，根据中国银行业监督

管理委员会吉林监管局信息，截至 2014 年底，吉林省银行业金融机构不良贷款率为 3.97%，高于 1.64% 的全国银行业金融机构不良贷款率水平。但纵向来看，吉林省 2013 年底该指标水平为 4.7%，2014 年一季度末、二季度末、三季度末、四季度末该项指标分别为 4.37%、4.08%、4.04% 和 3.97%。银行业金融机构不良贷款率的持续降低，表明吉林省信用生态环境逐步改善，金融风险持续下降。

### (3) 未来发展

吉林省是中国最重要的老工业基地及中国面向东北亚的重要门户，为促进吉林省经济提质增效升级，国家和吉林省出台一系列振兴东北老工业基地战略和图们江区域开发战略。① 振兴东北老工业基地战略源于针对改革开放后东北老工业基地日益突出的体制性、结构性矛盾，国家于 2003 年发布了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，明确了实施振兴东北老工业基地战略的指导思想、方针任务和政策措施。随后在 2005 及 2009 年相关振兴战略的进一步深化落实下，东北地区加快了经济发展速度。但 2014 年以来，过度依赖工业发展的东北老工业基地出现了增长乏力、产业结构失衡、自主创新能力相对薄弱、人力资本流失等问题。为此，2014 年 8 月，国务院印发了《关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》，要求抓紧实施一批重大政策举措，巩固扩大东北地区振兴发展成果、努力破解发展难题、依靠内生发展推动东北经济提质增效升级。② 鉴于吉林省位于东北亚地理中心的重要区位优势，其在图们江地区国际合作开发中居于重要地位。自 1992 年起，中国政府推出了一系列图们江地区开发战略。2009 年 8 月，国务院批复《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，长吉图开发开放先导区主要范围为吉林省范围内的长春市、吉林市部分区域和延边州，总面积占吉林省的 1/3，经济总量占 1/2，是中国参与图们江区域合作开发的核心地区和重要支撑。根据上述规

划纲要，到 2020 年，长吉图区域经济总量将翻两番以上，成为东北地区重要的新型工业基地、现代农业示范基地、科技创新基地、现代物流基地和东北亚国际商务服务基地，基本形成东北地区经济发展一个重要增长极。2012 年 4 月，国务院批复设立中国图们江区域（珲春）国际合作示范区，并印发了《关于支持中国图们江区域（珲春）国际合作示范区建设的若干意见》（以下简称《意见》）。这是继长吉图开发开放先导区上升为国家战略后，吉林省又一个国家级规划。《意见》以加强与东北亚周边合作为主线，以构建跨境经济合作新模式为目标，明确了珲春国际合作示范区的功能定位、总体要求、发展目标、建设布局和支持政策。总体看，吉林省区位优势优越，国家为促进其区域经济增长，出台了一系列振兴区域发展战略，吉林省面临重要发展机遇，未来其经济发展及财政实力有望持续提升。

吉林省省委十届四次全会进一步明确了未来发展目标和重点工作任务。2015 年吉林省经济社会发展主要预期目标是：地区生产总值增长 6.5% 左右，地方级财政收入增长 5% 左右，单位 GDP 能耗下降 1.3%，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物排放量等完成国家下达任务。居民消费价格指数涨幅 3% 左右，城乡居民人均可支配收入分别增长 8.5% 左右，城镇新增就业 50 万人，城镇登记失业率控制在 4.5% 以内。

2015 年，吉林省将着力完成以下八个方面重点任务。第一，稳定经济增长；第二，促进结构调整和转型升级；第三，通过促进区域协调发展、发展民营经济、壮大县域经济、推进金融生态建设，着力补齐发展“短板”；第四，着力推进农业现代化与新型城镇化；第五，着力深化改革开放；第六，着力加强生态环境保护；第七，着力抓好民生实事；第八，着力搞好社会建设。

总体来看，吉林省近年经济增速趋于放缓，但总体保持稳中有升，产业结构不断调整优化，

未来发展战略目标明确，但联合资信也关注到，国际国内发展的不确定性因素仍然较多，经济下行压力仍然较大，吉林省作为老工业区面临国家实施新一轮东北老工业基地振兴战略获得一定机遇的同时，面临的挑战亦不容低估。

### 三、财政实力

#### 1. 地方政府行政地位及财税体制

目前中国实行中央、省、市、县、镇/乡 5 级行政体制，由于“国家实行一级政府一级预算”，相应地，中国财政也实行五级财政体制。《预算法》划分了中央和地方财政的收支范围，而省级及省以下各级财政收支范围由省政府明确，或由省政府授权下级财政决定，如省管县，其在财政预算、决算、转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等方面，由省级财政直接对县级财政。一般而言，地方政府行政级别越高，财政收支自由调节的空间就越大。

#### 中央与吉林省收入划分

中央与吉林省的收入划分以 1994 年实行的分税制财政管理体制为依据，税收收入分为中央政府固定收入、地方政府固定收入和中央政府与地方政府共享收入。其中中央固定收入包括关税，海关代征消费税和增值税，消费税，车辆购置税，铁路、邮政、银行、石油石化等部分企业集中缴纳的税收（包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税），非税收入等；地方固定收入包括营业税，城镇土地使用税，城市维护建设税，资源税，房产税，车船税，印花税，烟叶税，耕地占用税，契税，土地增值税，非税收入等；中央与地方共享收入包括增值税、企业所得税和个人所得税，其中增值税中央与地方按 75%：25%的比例分享，企业所得税和个人所得税中央与地方按 60%：40%的比例分享。

#### 吉林省与下级市县收入划分

截至 2014 年底，吉林省下辖长春 1 个副省级市，吉林、四平、通化、白山、辽源、白城、

松原 7 个地级市、延边朝鲜族自治州和长白山管委会；另直接管辖梅河口、公主岭 2 个县级市。

吉林省作为省级政府，相对下级政府具有更大的财政收支调节能力，从目前吉林省级与市县收入划分方面，分为：①省级固定收入：金融保险营业税，非税收入等；②省级与市县共享收入：增值税（地方分享 25% 部分）、营业税（不含金融保险营业税，省级与市县按 5:5 比例分成）；企业所得税和个人所得税，省级与市县按 4: 6 比例分成；原油天然气资源税，省与市县按 3:7 比例分享；③其他税种等为市县级固定收入。

2014 年下半年，吉林省财政厅就财税体制改革提出（1）抓紧研究制定推进财税体制改革实施意见；（2）建立透明预算制度，推动和倒逼其他各项改革；（3）改进年度预算控制方式；（4）清理整合规范专项转移支付；（5）加强预算执行管理；（6）规范地方政府债务管理；（7）推进政府购买服务工作。此次改革将有助于推进吉林省财税体制全面改革，能够进一步理顺与市场经济体制运行不相适应的税收分配方式。

#### 转移支付情况

吉林省作为中国重要的老工业基地和商品粮生产基地，在中国政治、经济中占有重要地位，历年获得中央政府转移性收入规模大。根据“吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表”，近三年，吉林省获得上级补助收入分别为 1475.50 亿元、1488.20 亿元和 1597.45 亿元，年均复合增长 4.05%。吉林省获得上级补助收入以一般性转移支付收入为主且占比持续上升，近三年分别为 50.01%、54.72% 和 54.98%。2014 年吉林省对市县转移支付 1266.9 亿元，其中：一般性转移支付 702.3 亿元，专项转移支付 564.6 亿元。

表2 2012~2014年吉林省获得上级补助收入情况  
(单位: 亿元)

项目	2012年	2013年	2014年
上级补助收入	1475.5	1488.2	1597.45
其中: 一般性转移支付收入	737.87	814.35	878.28
专项转移支付收入	615.1	547.14	593.39
返还性收入	122.53	126.71	125.77

资料来源: 吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表

总体看, 吉林省作为省级政府, 财政收支调节空间大、调控能力强, 且直接获得的中央政府支持力度大, 对于区域经济增长和财政收入提升形成有效保障。

## 2. 地方财政收支运行情况

### (1) 财政收支概况

本报告以“财政收入总计”作为反映吉林省整体财政实力的指标。根据吉林省财政厅提供的吉林省2012-2014年度财政总决算报表, 吉林省财政收入总计主要包括全省一般公共预算收入总计、全省政府性基金预算收入总计、全省国有资本经营预算收入总计及全省财政专户管理预算收入总计, 具体见表3。

表3 2012~2014年吉林省财政收入总计情况  
(单位: 亿元)

主要指标	2012年	2013年	2014年
<b>1.一般公共预算收入总计 (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5+1.6+1.7+1.8)</b>	<b>2804.72</b>	<b>3042.41</b>	<b>3212.30</b>
1.1 一般公共预算收入 (1.1.1+1.1.2)	1041.25	1156.96	1203.38
1.1.1 税收收入	760.57	856.41	884.40
1.1.2 非税收入	280.68	300.55	318.98
1.2 上级补助收入	1475.50	1488.20	1597.45
1.3 接受其他地区援助收入		0.02	0
1.4 债务收入	81.00	108.00	121.00
1.5 国债转贷资金上年结余	0.39	0.38	0.38
1.6 上年结余	153.19	256.96	220.33
1.7 调入预算稳定调节基金	20.23	10.42	17.51
1.8 调入资金	33.15	21.47	52.26
<b>2.政府性基金预算收入总计 (2.1+2.2+2.3+2.4)</b>	<b>809.80</b>	<b>1001.03</b>	<b>940.76</b>
2.1 政府性基金收入	516.65	636.88	608.66
2.2 上级补助收入	20.43	26.73	30.25

2.3 上年结余	262.69	315.06	291.87
2.4 调入资金	10.03	22.36	9.97
<b>3.国有资本经营预算收入总计 (3.1+3.2)</b>	<b>2.48</b>	<b>2.20</b>	<b>2.37</b>
3.1 国有资本经营预算收入	2.48	2.07	2.17
3.2 上年结余		0.13	0.20
<b>4.财政专户管理预算收入 (4.1+4.2)</b>	<b>68.79</b>	<b>65.67</b>	<b>63.63</b>
4.1 财政专户管理资金收入	46.29	43.95	42.76
4.2 上年结余	22.50	21.71	20.87
<b>财政收入总计 (1+2+3+4)</b>	<b>3685.79</b>	<b>4111.31</b>	<b>4219.06</b>

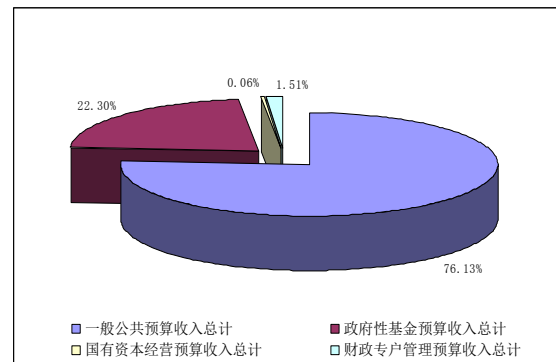
资料来源: 吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表

注: 上表中财政收入相关指标均为全省口径。

从收入增长情况来看, 2012-2014年, 吉林省全省财政收入总计分别为3685.79亿元、4111.31亿元和4219.06亿元, 年均复合增长6.99%, 吉林省整体财政实力稳定提升。

从收入结构来看, 吉林省财政收入总计以一般公共预算收入总计和政府性基金预算收入总计为主, 2012-2014年两者合计占比均达到98%以上。2012-2014年, 吉林省一般公共预算收入总计年均复合增长7.02%, 政府性基金预算收入总计年均复合增长7.78%, 成为拉动吉林省财政实力提高的主导力量。2014年度, 吉林省财政收入总计4219.06亿元, 其中, 一般公共预算收入总计、政府性基金预算收入总计、国有资本经营预算收入总计和财政专户管理预算收入总计占比分别为76.13%、22.30%、0.06%和1.51%。

图1 2014年吉林省财政收入总计构成情况



资料来源: 吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表

从收入水平看,2012-2014年,吉林省分别实现一般公共预算收入1041.25亿元、1156.96亿元和1203.38亿元;实现税收收入分别为760.57亿元、856.41亿元和884.40亿元;吉林省一般公共预算收入/GDP分别为8.72%、8.91%和8.72%;吉林省税收收入/GDP分别为6.37%、6.60%和6.41%。对比全国整体水平,根据财政部公布的2012-2014年财政收支情况及2013-2014年中国统计年鉴及国家统计局发布的2014年国民经济和社会发展统计公报,测算出2012-2014年地方一般公共预算收入/GDP分别为11.8%、12.1%和11.9%;地方税收收入/GDP分别为9.1%、9.5%和9.3%。总体看,吉林省财政收入一般。

从财政结余情况看,近几年,吉林省各项财政收支平衡,财政收支自我平衡能力强。其中,2014年度,吉林省一般公共预算年终结余207.27亿元,扣除结转下年支出后一般公共预算收支净结余0.15亿元;政府性基金预算年终结余304.51亿元;国有资本经营预算年终结余0.25亿元;财政专户管理预算年终结余22.89亿元。吉林省财政预算完成良好,有效的促进了经济社会健康发展和人民生活水平持续提高。

## (2) 财政收支构成情况

### 公共预算收支情况

2012-2014年,吉林省一般公共预算收入总计分别为2804.72亿元、3042.41亿元和3212.3亿元,年均复合增长7.02%,略高于财政收入总计年均增幅。吉林省一般公共预算收入总计以一般公共预算收入和中央补助收入为主,其中,中央补助收入为最大来源,近三年占比约为50%左右;一般公共预算收入为其第二大来源,近三年占比达38%左右;近三年二者合计占比分别达89.73%、86.94%和87.19%。

2014年度,吉林省一般公共预算收入总计3212.3亿元,其中:一般公共预算收入1203.38亿元,增长4.0%,财政部代理发行地方政府债券收入121亿元,中央补助收入1597.45亿元,上年结余收入和调入预算稳定调节基金等

290.47亿元。一般公共预算收入中,税收收入884.4亿元,占比73.5%,主要以增值税、营业税和企业所得税为主。吉林省税收收入中,汽车和金融业仍是收入的主要增长点,其提供的增量占全部税收增量的80%以上,同时,吉林省近年来着力推动的医药制造业、轨道交通装备制造制造业、信息和科技服务业等产业呈现快速发展势头,贡献税收增量20%左右,成为吉林省税源行业的新亮点。

2012-2014年,吉林省一般公共预算支出总计分别为2804.72亿元、3042.41亿元和3212.15亿元,年均复合增长7.02%。2014年度,吉林省一般公共预算支出总计3212.15亿元,其中:一般公共预算支出2913.25亿元,增长6.1%,地方政府债券还本支出31亿元,上解中央支出5.43亿元,补充预算稳定调节基金、调出资金和结转下年支出等262.47亿元。一般公共预算支出中,社会保障和就业支出390.2亿元,增长8.3%;医疗卫生支出206.4亿元,增长13.7%;节能环保支出134.0亿元,增长5.7%;用于民生方面的支出占全部财政支出的79.1%,比上年提高1.5个百分点,吉林省连续8年将新增财力的70%以上用于民生。

总体看,吉林省主体税源产业基本稳定,新兴产业发展为税收增长进一步提供动力;中央补助收入规模大,反映了中央对吉林省支持力度较大。吉林省一般公共预算收入稳定性及增长性较好;吉林省一般公共预算支出长期以民生支出为主,保障和改善民生力度持续加大。吉林省一般公共预算收支平衡,略有结余。

### 政府性基金预算收支情况

2012-2014年,吉林省政府性基金预算收入总计年均复合增长7.78%。2014年度,吉林省政府性基金预算收入总计940.76亿元,扣除教育、文化体育与传媒、社会保障和就业、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、资源勘探信息、商业服务业及其他等支出项及调出资金,年终结余304.51亿元,政府性基金预算平衡能力强,预算调节弹性大。

2012-2014年,吉林省政府性基金收入年均复合增长8.54%。2014年吉林省政府性基金收入608.66亿元。其中,国有土地使用权出让收入455亿元,占政府性基金收入的74.75%。2014年吉林省政府性基金支出636.05亿元。其中,城乡社区支出524.64亿元;交通运输支出35.9亿元。

总体看,吉林省政府性基金预算调节弹性大。国有土地使用权收入为政府性基金收入的最主要来源,未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

#### 国有资本经营预算收支情况

2012-2014年,吉林省国有资本经营预算收入总计年均复合下降2.24%。2014年度,吉林省国有资本经营预算收入总计2.37亿元,其中国有资本经营预算收入2.17亿元,上年结余0.20亿元;国有资本经营支出2.09亿元,调出资金0.02亿元,2014年国有资本经营预算年终结余0.25亿元。

#### (3) 未来展望

根据《吉林省2014年预算执行情况和2015年预算草案的报告》,2015年吉林省全省财政收支有望保持在稳定增长区间,但同时也面临不少减收增支的因素。预计2015年吉林省全省地方级财政收入1263.46亿元,比上年增加60.08亿元,预期增长5%。加上预计中央代理发行地方政府债券收入、税收返还和提前下达转移支付收入、调入预算稳定调节基金、调入转列一般公共预算的政府性基金结余资金等1507.72亿元,全省收入总计2771.18亿元。扣除上解中央支出、地方政府债券还本等64.06亿元,全省财政支出安排2707.12亿元,增长6.5%。

总体看,吉林省财政收入总计持续增长,财政收支自我平衡能力强。中央补助收入规模大,一般公共预算收入稳定性及增长性较好;政府性基金收入平衡情况好,国有土地使用权出让收入为政府性基金收入的最主要来源,未

来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

## 四、政府治理

### 1. 领导素质

吉林省省委书记巴音朝鲁先生,1955年10月出生,蒙古族,内蒙古鄂托克前旗人。1976年参加工作,同年加入中国共产党;在职研究生学历,经济学硕士。巴音朝鲁,1982年任中共伊克昭盟委组织部科长,1985年任中共伊金霍洛旗(县)委副书记、旗(县)长,1988年任中共伊金霍洛旗(县)委书记,1991年任共青团内蒙古自治区委副书记,1992年任共青团内蒙古自治区委书记,1993年任团中央书记处书记、全国青联常务副主席,1998年任团中央书记处常务书记、全国青联主席、全国少工委主任,2001年4月任浙江省副省长,2003年12月任浙江省委常委、宁波市委书记、浙江省副省长,2004年1月任浙江省委常委、宁波市委书记,2007年5月任浙江省委常委、宁波市委书记、市人大常委会主任,2010年8月任吉林省委委员、常委、副书记,2011年2月当选吉林省政协主席,2012年12月任吉林省委副书记、代省长、省政协主席,2013年1月任吉林省委副书记、省长,2014年8月任吉林省委

书记。吉林省省长蒋超良先生,汉族,1957年8月生,湖南汨罗人,1974年12月参加工作,1981年5月加入中国共产党,西南财经大学金融系货币银行学专业在职研究生学历、经济学硕士,高级经济师。蒋超良先生1981年8月~1996年4月,曾先后任中国农业银行计划部干部、计划部货币流通处副处长、资金计划部计划处副处长、处长、综合计划部主任助理、青岛市分行崂山区办事处副主任、综合计划部副主任、主任、国际业务部总经理;1996年4月~2002年9月曾任中国人民银行银行司副司长、深圳分行行长、党委书记、广州分行行长、

党委书记、行长助理、党委委员兼办公厅主任、党委办公室主任、工会工作委员会主任；2002年9月~2004年5月任湖北省副省长、省政府党组成员；2004年5月~2008年9月任交通银行董事长、党委书记；2008年9月~2011年11月任国家开发银行副董事长、行长、党委副书记；2011年11月~2014年8月任中国农业银行董事长、党委书记；2014年8月~2014年10月任吉林省委副书记、吉林省副省长、代省长；2014年10月至今任吉林省委副书记、吉林省省长。

总体看，吉林省政府领导具有丰富的基层工作管理经验和党政工作经历，能够对全省政治和经济管理、风险把控及未来发展战略提供全局领导。

## 2. 管理制度

近年来，吉林省坚持加强政府自身建设，健全行政决策机制，完善政府工作规则，提高依法行政水平，在加快推进简政放权、改革扩大开放、财税体制改革、政府性债务管理等方面取得一定成效。

行政审批方面，吉林省加快简政放权，省级行政审批项目减少39.5%；省政府部门权利清单对外公布；推进商事制度改革，在全国率先实行注册资本实缴改认缴、前置审批改后置审批等重大举措，受到小微企业和创业者的欢迎；全面完成省市县三级政府机构改革，部门数量分别精简4.8%、8%和14.8%。

改革开放方面，吉林省国企改革深入推进，煤炭、酒精等行业兼并重组迈出实质性步伐，一汽、森工、吉煤集团等国有企业分离办社会职能积极推进；金融改革不断深化，汇丰银行、中国进出口银行在吉林省设立分行，新设村镇银行9家，新批小额贷款公司221家；境内上市公司新增2户、总数达到40户；土地收益保证贷款试点覆盖43个县（市、区）；厂办大集体、文化和医药卫生体制等改革有序推进；长吉图开发开放先导区战略深入实施，长春兴

隆综合保税区、珲春国际合作示范区和中新吉林食品区稳步发展；积极谋划设立长吉产业创新发展示范区；对外互联互通进展良好，“借港出海”战略取得重大突破，扎鲁比诺万能海港项目合作提升到国家层面，珲马铁路恢复常态化运营，开通长春至海参崴陆运通道；航线开发达到136条，通航旅游城市66个，实现长春和香港直航；务实举办第十一届汽博会和第十三届农博会；利用外资和域外资金分别增长13.1%、21.2%。

财政税收方面，2014年吉林省委全面深化改革领导小组审议通过了《吉林省深化财税体制改革实施意见》，各项任务稳步推进。一是深入推进预算管理制度改革，确定改革政策框架体系，制定印发了《关于深化预算管理制度改革实施意见》。起草了完善政府预算体系、全面推进预算公开、省对市县转移支付制度等其他相关配套制度，将根据国家相关政策出台情况适时印发。健全政府预算体系。完善一般公共预算编制，强化预算执行管理，细化政府性基金预算编制内容，建立国有资本经营预算绩效评价长效机制，将社会保险基金各险种全部纳入预算编制范围。积极推进预算信息公开。全省总预算、省级部门预算、省本级“三公”经费汇总预算信息全部公开。各市县全部公开政府预算，47个市县公开了“三公”经费预算。清理整合财政专项资金。积极开展专项资金清理整合工作。采取撤销、合并、下放市县管理等措施，省级预算安排的财政专项资金由167项整合压缩到42项。二是稳步推进税制改革。扩大“营改增”实施范围，出台了吉林省邮政业、速递物流业、电信业实施“营改增”的落实意见。实施了煤炭资源税计征方式改革，确定吉林省煤炭资源税从价计征税率为2%，相应取消煤炭资源企业矿产资源补偿费和副食品价格调节基金。

债务风险防控方面，吉林省为了切实规范政府债务管理，防范政府债务风险，相继制定了“1+5”管理措施及配套办法，实行规模管理

和风险预警相结合的管理制度。具体而言，①“1”系指吉林省人民政府2014年4月发布的《关于进一步加强政府性债务管理的意见》（吉政发[2014]8号），作为吉林省人民政府下发的关于政府性债务的总领性意见，该意见规定吉林省各级政府要每年编制年度政府性债务收支计划，并将政府性债务分门别类纳入全口径预算管理，同时该意见对政府举债核准程序、政府性债务的资金使用和偿还、融资成本控制、预警体系建设和债务规模控制等进行了明确规定。②“5”即针对“吉政发[2014]8号”文，吉林省财政厅相继出台的5个配套管理办法，分别为：“吉财债[2014]223号”、“吉财债[2014]230号”、“吉财债[2014]231号”、“吉财债[2014]232号”、“吉财债[2014]275号”，对政府性债务偿债准备金管理、收支计划编制、举债核准管理、融资平台公司财务管理、债务规模和风险预警指标监测管理等方面进行了具体规定。截至2014年底，吉林省政府负有偿还责任的债务规模约为2696亿元，较2013年6月增幅约为4.46%；国家批复了吉林省51个政府性债务偿债准备金专户，其中，省本级专户资金9.87亿元，全省偿债准备金专户规模达50多亿元，远高于“吉财债[2014]223号”文件中规定的“按当地政府负有偿还责任债务余额的1%建立偿债准备金”的规模。

总体看，吉林省各项制度不断完善，尤其是制定的一系列债务管理制度从规模控制、流程管理、风险预警、偿债保障、平台监管等多方面进行行之有效的风险监测，为政府性债务风险防范提供保障。

## 五、政府债务及偿还能力

### 1. 地方政府债务规模及结构

2013年8-9月，审计署对吉林省本级和9个市州、60个县（市、区）、618个乡镇（以下分别简称省级、市级、县级、乡镇）的政府性债务情况进行了全面审计。根据《吉林

省政府性债务审计结果》（2014年1月23日公告），截至2013年6月底，全省各级政府负有偿还责任的债务2580.93亿元，负有担保责任的债务972.95亿元，可能承担一定救助责任的债务694.48亿元。在已公布的2013年6月底各省份政府性债务审计结果中，吉林省负有偿还责任的债务规模居全国中等水平。

从各级政府债务结构来看，截至2013年6月底，吉林省政府负有偿还责任的债务以市本级债务为主，占比为54.72%，其次为省本级和县本级债务，分别占23.42%和20.93%，乡镇级债务规模很小，与其相对较弱的偿债能力相匹配。

表4 2013年6月底吉林省地方政府性债务规模情况表（单位：亿元）

地区	政府负有偿还责任的债务 (政府债务,下同)	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
合计	2580.93	972.95	694.48
省本级	604.52	699.88	152.04
市本级	1412.21	230.51	523.55
县本级	540.27	42.08	18.89
乡镇	23.93	0.48	0

资料来源：吉林省地方政府性债务审计结果

从举借主体看，政府部门和机构以及融资平台公司是政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别占比53.22%和18.53%。为了防范政府性债务风险，吉林省政府制定了“1+5”的管理措施和配套办法，实行规模管理和风险预警相结合的管理制度。对政府性债务实行统计报告制度，动态监控地方政府性债务，实施债务预警机制及偿债准备金制度；对于融资平台公司实施，实行名录管理并对名录定期更新，对于未纳入名录的企业禁止举借财政资金偿还的政府性债务；规定乡镇级政府不得设立融资平台公司；实行严格的资金管理和财务管理。同时对于融资平台公司，吉林省通过增加注册资本、注入优质资产、改制重组等方式，提高

融资平台公司的资产质量和偿债能力，与 2010 年相比，2012 年吉林省市县融资平台公司平均每家资产增加 7.83 亿元，平均资产负债率下降 3.77 个百分点。通过一系列制度的实施及完善，吉林省从源头上控制政府性债务规模及提高举借主体质量，在过程中加强监管和风险预警，以有效的偿债安排保障还款资金及时到位，从而有效防范政府性债务风险。

表 5 2013 年 6 月底吉林省地方政府性债务余额举借主体情况表（单位：亿元）

举债主体类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
政府部门和机构	1373.69	738.28	0
融资平台公司	478.21	128.39	535.92
经费补助事业单位	310.40	11.25	54.48
国有独资或控股企业	96.82	19.45	74.24
自收自支事业单位	34.44	13.93	1.49
公用事业单位	13.79	11.00	28.35
其他单位	273.58	50.65	0
<b>合计</b>	<b>2580.93</b>	<b>972.95</b>	<b>694.48</b>

资料来源：吉林省地方政府性债务审计结果

从债务资金投向看，吉林省政府性债务筹集资金主要用于基础设施建设和公益性项目，不仅较好地保障了地方经济社会发展的资金需要，推动了民生改善和社会事业发展，而且形成了大量优质资产，大多有经营收入作为偿债来源。在已支出的政府负有偿还责任的债务 2493.94 亿元中，用于市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、科教文卫、生态建设等基础性、农林水利公益性项目的支出 2205.53 亿元，占 88.44%。

表 6 2013 年 6 月底吉林省地方政府性债务余额支出投向情况表（单位：亿元）

债务支出投向类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的债务
市政建设	833.01	87.35	403.15
土地收储	545.43	1.29	0

交通运输设施建设	475.53	696.78	115.87
保障性住房	176.61	17.44	29.41
科教文卫	74.66	18.66	53.00
生态建设和环境保护	50.15	9.16	0.19
农林水利建设	50.14	17.19	4.34
工业和能源	33.60	43.36	0
其他	254.81	74.08	30.62
<b>合计</b>	<b>2493.94</b>	<b>965.31</b>	<b>636.58</b>

资料来源：吉林省地方政府性债务审计结果

从未来偿债计划看，2013 年 7 月至 12 月、2014 年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占 28.20% 和 25.22%，2015 年、2016 年和 2017 年到期需偿还的分别占 16.67%、8.95% 和 5.70%，2018 年及以后到期需偿还的占 15.26%。可见，吉林省已经经历了 2013 年及 2014 年的偿债最高峰，但 2015 年吉林省政府负有偿还责任的债务规模仍较大，有 430.15 亿元，加上 2013 年 6 月以后新增的需 2015 年偿还的政府性债务，2015 年吉林省政府仍面临一定的偿债压力。

## 2. 地方政府偿债能力 政府性债务/GDP

根据《吉林省地方政府性债务审计结果》（2014 年 1 月 23 日公告），截至 2012 年底，吉林省政府负有偿还责任的债务规模为 2573.50 亿元，由此测算 2012 年底吉林省政府负有偿还责任的债务余额/当年 GDP 为 21.56%，与全国 36.74%（2012 年底全国政府负有偿还责任的债务余额与当年 GDP 的比率）的整体水平相比较低。

### 债务率

根据《吉林省地方政府性债务审计结果》（2014 年 1 月 23 日公告），截至 2012 年底，全省政府负有偿还责任债务的债务率为 75.98%。在已公布的 2013 年 6 月底各省份政府债务审计结果中，吉林省政府负有偿还责任的债务率位列全国第 6 位（按债务率指标由高到低顺序排列），仅次于北京、贵州、湖北、云南、上海，与全国其他省市相比处于较高水平，

但与 105.66% 的全国整体水平仍有较大差距，吉林省政府负有偿还责任的债务率水平可控。

政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务大多有相应的经营收入为偿债来源，只有在被担保人和债务人自身偿债出现困难时，政府才需承担一定的偿还或救助责任。若按照 2007 年以来，各年度全省政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务当年偿还本金中，由财政资金实际偿还的最高比率折算后，总债务率为 84.13%。吉林省全口径债务率位列全国第七位，低于全国 113.41% 的整体水平及国际货币基金组织确定的债务率控制标准参考值（90-150%）的最下限。

总体看，吉林省政府总体债务负担一般，有一定的融资空间。

#### 逾期债务率

根据《吉林省地方政府性债务审计结果》（2014 年 1 月 23 日公告），截至 2012 年底，吉林省政府负有偿还责任债务除去应付未付款项形成的逾期债务后，逾期债务率为 1.79%，远低于 5.38% 的全国平均水平，指标值位列全国各省及直辖市第 20 位（按逾期债务率指标由高到低顺序排列）；政府负有担保责任的债务、可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率分别为 1.29% 和 3.12%。可见，吉林省政府性债务逾期债务率处于较低水平。

#### 可变现资产

根据相关法律、法规，地方政府可以将国有股权、行政事业单位国有资产、土地资产、矿产资源和海域使用权等资产进行变现，以改善其流动性。

从吉林省财政厅提供的资料看，截至 2014 年底，吉林省政府可变现资产价值总计 4231.37 亿元，包括：①吉林省国有股权规模 1716.02 亿元，其中非上市公司国有企业国有股权 1485.83 亿元（以 2013 年底账面价值计算），上市公司国有股权 138.09 亿元（以 2014 年底市值计算），非上市股份制企业股权价值 91.71 亿元（以 2013 年底账面价值计算）。②截至 2014

年底，吉林省已完成储备未供应土地面积 27.29 亩，可变现价值 2236.52 亿元。③政府部门、事业单位经营性资产 2014 年度产生的现金流 21.7 亿元。④其他可偿债资产价值 257.13 亿元。

总体看，吉林省政府拥有较大规模的可变现资产，为政府债务偿还和周转提供流动性。同时吉林省可变现国有股权多以 2013 年底账面价值测算，并未进行资产评估，预计吉林省政府拥有的可变现资产规模远高于上述数额，对政府债务的保障程度将进一步增加。

综合以上情况来看，吉林省政府负有偿还责任的债务余额与 GDP 的比率较低，债务率水平一般，政府性债务逾期债务率处于较低水平，债务风险可控。吉林省政府拥有的较大规模可变现资产对政府债务偿还和周转提供流动性，对政府性债务偿还提供进一步保障。

## 六、政府支持

国内看，吉林省地处中国东北部，是中国重要的老工业基地；国际上看，吉林省地处由中国东北地区、朝鲜、韩国、日本、蒙古和俄罗斯东西伯利亚构成的东北亚地理中心位置，是中国面向东北亚的重要门户与窗口，具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。因此，吉林省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，获得了中央政府在资金、政策等多方面的大力支持。

资金支持方面，根据“吉林省 2012-2014 年度财政总决算报表”，近三年，吉林省获得中央补助收入分别为 1475.50 亿元、1488.20 亿元和 1597.45 亿元，年均复合增长 4.05%。其中，一般性转移支付收入为中央补助收入的最大来源，近三年占比分别为 50.01%、54.72% 和 54.98%。

政策支持方面，一方面，吉林省作为中国建国后最重要的工业基地，为了适应改革开放后体制性结构性矛盾，2003 年以来，国家多次出台振兴东北老工业基地战略规划，致力于推

动其依靠内生发展实现经济提质增效升级。另一方面，鉴于吉林省在中国面向东北亚重要门户与窗口的重要地位，国家先后推出了一系列图们江区域开发相关战略：1992年国务院委托国家计委批复了《图们江下游珲春地区综合开发规划大纲》和《中国图们江地区开发规划》，2009年8月，国务院批复《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，2012年4月，国务院批复设立中国图们江区域（珲春）国际合作示范区，并印发了《关于支持中国图们江区域（珲春）国际合作示范区建设的若干意见》。多项国家级规划落地吉林表明国家对吉林省重视程度非同一般，吉林省面临着重要发展机遇。

总体看，吉林省区位条件优越，国家为促进其区域经济增长，对其资金及政策支持力度大；未来相关政策效应持续发挥下，吉林省区域经济与财政实力有望持续增强；吉林省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，其出现违约对全局影响大，联合资信认为其获得上级政府支持的可能性极大。

## 七、本期债券分析

### 1. 本期债券概况

经国务院批准，2015年度吉林省政府专项债券发行总额133.9690亿元，其中，置换专项债券103.9690亿元，新增专项债券30亿元。

本期专项债券发行期限分为5年期和10年期，结构比例为5:5。还本付息方面：本期专项债券为记账式固定利率付息债券，其中，5年期专项债券为每年付息一次，到期一次还本；10年期专项债券为每半年付息一次，到期一次还本。

资金用途方面，置换专项债券资金用于偿还截至2013年6月底吉林省政府负有偿还责任债务中2015年到期的债务本金；新增专项债券资金用于有一定收益的公益性项目资本支出。

偿债资金来源方面，本期债券的偿债资金

由城市基础设施配套费收入、国有土地使用权出让金收入和车辆通行费构成，额度分别为16.48亿元、108.62亿元和8.86亿元。

募投项目方面，以城市基础设施配套费收入作为偿债资金来源的本期债券募集资金主要用于通化市（计划使用2.5641亿元）、敦化市（计划使用2.3000亿元）和公主岭市（计划使用1.2012亿元）的项目建设；以国有土地使用权出让金收入作为偿债资金来源的本期债券募集资金主要用于长春市本级（计划使用51.7770亿元）和吉林市（计划使用13.8486亿元）的项目建设；以车辆通行费收入作为偿债资金来源的本期债券募集资金主要用于吉林省本级（计划使用8.2600亿元）的项目建设。

本期专项债券收支纳入政府性基金预算管理。

### 2. 本期债券对吉林省政府债务的影响

本期专项债券发行规模中置换专项债券103.9690亿元，新增专项债券30亿元。对于置换专项债券，只是替换到期债务，不但不会对政府债务规模产生影响，相反，一方面，可以延长政府债券期限，缓解政府债务到期支付压力；另一方面，可以通过置换原有融资成本相对较高的债务，减轻政府利息支出压力。对于新增专项一般债券，本期新增专项债券占2013年6月底吉林省政府负有偿还责任债务规模的比重为1.16%，对吉林省政府债务规模的影响小。

### 3. 本期债券偿债能力分析

#### （1）债券偿还能力分析

根据国发〔2014〕43号文，地方政府专项债券用于有一定收益的公益性项目，以对应的政府性基金或专项收入偿还。2014年吉林省政府性基金预算收入总计和政府性基金预算收入分别为940.76亿元和608.66亿元，分别为本期专项债券发行额度的7.02倍和4.54倍。同时考虑到本期专项债券分为5年期和10年期，结构比例为5:5，按照单年度最高还款额66.98亿元计算，

2014年吉林省政府性基金预算收入总计和政府性基金预算收入对本期专项债券单年度最高还款本金的保障倍数分别为14.05倍和9.09倍。

总体看，吉林省政府性基金预算收入总计和政府性基金预算收入对本期专项债券的保障程度好；分期还本有效降低了吉林省政府集中偿付压力。

#### (2) 政府其他可变现资产对本期债券保障情况

根据吉林省财政厅提供的资料，截至2014年底，吉林省政府可变现资产价值总计4231.37亿元，对本期专项债券发行总额的保障倍数为31.58倍，吉林省政府其他可变现资产对本期专项债券保障能力强。同时考虑到吉林省可变现国有股权多以2013年底账面价值测算，并未进行资产评估，预计吉林省政府拥有的可变现资产实际价值远高于上述数额，对本期专项债券的保障程度将进一步加大。

综合分析，吉林省政府对于本期专项债券偿还能力极强，而分期分比例偿还有助于降低其集中偿付压力，偿债保障机制的建立与完善有助于地方政府债的长远发展。总体看，本期专项债券不能偿还的风险极低。

## 八、结论

吉林省地处中国东北部，是中国重要的老工业基地，也是中国面向东北亚的重要门户与窗口，区位优势，在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，获得了多项中央政策支持。2014年，吉林省经济增速趋于放缓，但总体保持稳中有升，产业结构进一步调整；财政收支保持平衡；政府性债务风险控制制度逐步完善。

未来，随着吉林省经济的增长，地方财政实力的持续增强，产业转型升级的实现，经济增长质量和效益有望进一步提升。

吉林省政府对本期专项债券偿还能力极强，分期分比例偿还有助于进一步降低集中偿

付压力，偿债保障机制的建立和完善有助于地方政府债的长远发展。

基于对吉林省经济、财政、管理水平、地方债务等状况以及本期一般债券偿还能力的综合评估，联合资信认为，2015年度吉林省政府专项债券到期不能偿还的风险极低，本期专项债券信用等级为AAA。

## 附件 1 信用等级设置及其含义

根据财政部《关于做好2015年地方政府专项债券发行工作的通知》等文件的有关规定，地方政府专项债券信用等级划分为三等九级，符号表示为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。AAA级可用“-”符号进行微调，表示信用等级略低于本等级；AA级至B级可用“+”或“-”符号进行微调，表示信用等级略高于或低于本等级。

级别设置	含 义
AAA	偿还债务的能力极强，基本不受不利经济环境的影响，违约风险极低
AA	偿还债务的能力很强，受不利经济环境的影响不大，违约风险很低
A	偿还债务能力较强，较易受不利经济环境的影响，违约风险较低
BBB	偿还债务能力一般，受不利经济环境影响较大，违约风险一般
BB	偿还债务能力较弱，受不利经济环境影响很大，违约风险较高
B	偿还债务的能力较大地依赖于良好的经济环境，违约风险很高
CCC	偿还债务的能力极度依赖于良好的经济环境，违约风险极高
CC	基本不能偿还债务。
C	不能偿还债务。

## 联合资信评估有限公司关于 2015年度吉林省政府专项债券 的跟踪评级安排


根据有关要求，联合资信评估有限公司（联合资信）将在本期地方政府债券存续期内每年进行一次定期跟踪评级，并根据情况开展不定期跟踪评级。

吉林省财政厅应按联合资信跟踪评级资料清单的要求，提供相关资料。如发生重大变化，或发生可能对信用等级产生较大影响的重大事件，吉林省财政厅应及时通知联合资信并提供有关资料。

联合资信将密切关注吉林省经济状况及相关信息，如发现其出现重大变化，或发现其存在或出现可能对信用等级产生较大影响的重大事件时，联合资信将落实有关情况并及时评估其对信用等级产生的影响，据以确认或调整信用等级。

如吉林省财政厅不能及时提供跟踪评级资料，导致联合资信无法对信用等级变化情况做出判断，联合资信有权终止信用等级。

在跟踪评级过程中，如信用等级发生变化调整时，联合资信将在本公司网站予以公布，同时出具跟踪评级报告报送吉林省财政厅、主管部门、交易机构等。

  
联合资信评估有限公司  
二零一五年十一月九日