

2016 年山东省政府专项债券（第二批）

## 信用评级报告

## 概述

编号:【新世纪债评(2016)010386】

# 2016年山东省政府专项债券(第二批)

本批债券信用等级:AAA

评级时间: 2016年5月27日

## 主要数据及指标

项 目	2013年	2014年	2015年
<b>发行人经济财政数据:</b>			
地区生产总值[百亿元]	552.30	594.27	630.02
工业增加值[百亿元]	242.65	253.41	--
社会消费品零售总额[百亿元]	222.95	251.12	277.61
固定资产投资[百亿元]	358.76	415.99	473.81
其中:房地产开发投资[百亿元]	54.45	58.18	58.92
进出口总额[亿美元]	26.72	27.71	24.18
人均地区生产总值[万元]	5.69	6.09	--
人均可支配收入[万元]	2.69	2.92	3.15
一般公共预算收入[百亿元]	45.60	50.27	55.20
其中:省级一般公共预算收入[百亿元]	2.36	2.01	1.95
税收比率[%]	77.49	78.89	76.10
基金预算收入[百亿元]	36.07	39.74	26.76
其中:省级基金预算收入[百亿元]	1.79	1.90	1.87
<b>发行人政府性债务数据:</b>			
	2012年末	2013年6月末	2014年末
政府性债务余额[亿元]	6396.08	7107.80	10086.80
其中:省级政府性债务余额[亿元]	-	1217.92	1200.20
总债务率[%]	55.22	-	-
负有偿还责任债务逾期债务率[%]	2.76	-	-

注:根据山东省统计年鉴、《山东统计月报》2015年第十二期、2013年6月末山东省政府性债务(不含青岛)审计结果数据以及山东省财政厅提供数据整理、计算。

## 分析师

刘明球 lmq@shxsj.com  
钟士芹 zsq@shxsj.com  
郭 燕 gy@shxsj.com  
陆奕璇 luyx@shxsj.com  
Tel: (021) 63501349 Fax: (021) 63500872

上海市汉口路398号华盛大厦14F  
<http://www.shxsj.com>

## 评级观点

- 山东省地理位置优越,矿产和海洋资源丰富,地区生产总值全国排名前列,以石油化工、机械等为主导的重工业发展基础较好,产业竞争力较强。
- 山东省经济增长的主要动力是消费和投资,近三年进出口总额有所波动,但对外贸易依存度相对较低。
- 为促进经济结构转型升级,近年来山东省在改建和技术改造、高新技术产业和基础设施建设等方面的投资较多,而在淘汰落后产能、节能环保等方面压力较大。
- 近年来,山东省全省财政收入保持持续较快平稳增长,可支配收入稳定性较高,财政平衡能力强;政府性基金预算收入以国有土地使用权出让收入为主,对房地产市场存在一定依赖。
- 山东省政府性债务规模较大,但较强的经济和财政实力可为债务偿付提供较强保障,山东省地方政府债务风险总体可控。
- 山东省政府政务信息公开渠道丰富,信息透明度较高;地区金融生态环境建设不断稳步推进,金融体系建设和服务水平不断提升,地区不良贷款率和地区杠杆率较低,金融生态环境较好。
- 本批债券募集资金中,新增专项债券拟用于公益性资本支出,置换专项债券拟用于置换到期政府债务,偿债资金纳入山东省政府性基金预算管理,偿债保障程度高。

上海新世纪资信评估投资服务有限公司



## 声明

本评级机构对 2016 年山东省政府专项债券（第二批）的信用评级作如下声明：

本批债券信用评级的评级结论是本评级机构以及评级分析员在履行尽职调查基础上，按照财政部《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号）、财政部《财政部关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2016]22 号），以及本机构的地方政府债券信用评级标准和程序做出的独立判断。本次评级所依据的评级方法是新世纪评级《中国地方政府债券信用评级方法（2015）》。上述评级方法可于新世纪评级官方网站查询。

本评级机构及本次地方政府债券信用评级分析员与债务人之间不存在除本批信用评级事项委托关系以外的任何影响评级行为独立、客观、公正的关联关系，并在信用评级过程中恪守诚信原则，保证出具的评级报告客观、公正、准确、及时。

本评级机构的信用评级和其后的跟踪评级均依据地方政府所提供的资料，地方政府对其提供资料的合法性、真实性、完整性、准确性负责。

鉴于信用评级的及时性，本评级机构将对地方政府债券进行跟踪评级。在信用等级有效期内，地方政府在财政、地方经济外部经营环境等发生重大变化时应及时向本评级机构提供相关资料，本评级机构将按照相关评级业务规范，进行后续跟踪评级，并保留变更及公告信用等级的权利。

本批地方政府债券信用评级结论不是引导投资者买卖或者持有地方政府发行的各类金融产品，以及债权人向地方政府授信、放贷或赊销的建议，也不是对与地方政府相关金融产品或债务定价作出的相应评论。

本评级报告所涉及的有关内容及数字分析均属敏感性商业资料，其版权归本评级机构所有，未经授权不得修改、复制、转载、散发、出售或以任何方式外传。

# 2016年山东省政府专项债券(第二批)

## 信用评级报告

### 释义

**新世纪评级，或本评级机构：**上海新世纪资信评估投资服务有限公司

**本批债券：**2016年山东省政府专项债券（第二批）

### 一、债券概况

#### （一）主要条款

2016年山东省政府专项债券（第二批）发行额649.78亿元，品种为记账式固定利率付息债，本批债券分四期发行，债券期限分别为3年、5年、7年和10年，计划发行规模分别为129.96亿元、194.93亿元、194.93亿元和129.96亿元。3年期、5年期及7年期的山东省政府专项债券利息按年支付，10年期的山东省政府专项债券利息按半年支付，发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场（以下简称“交易场所”）上市流通，各期债券到期后一次性偿还本金。

图表 1. 拟发行的山东省政府专项债券概况

<b>债券名称：</b>	2016年山东省政府专项债券（第二批）
<b>发行规模：</b>	人民币649.78亿元
<b>债券期限：</b>	分为3年期、5年期、7年期、10年期四个品种。其中，3年期计划发行规模为129.96亿元、5年期计划发行规模为194.93亿元，7年期发行规模为194.93亿元，10年期发行规模为129.96亿元。
<b>债券利率：</b>	固定利率
<b>付息方式：</b>	3年期、5年期及7年期的山东省政府专项债券利息每年支付一次，10年期的山东省政府专项债券利息每半年支付一次，各期债券最后一期利息随本金一起支付。
<b>增级安排：</b>	无

资料来源：山东省财政厅

## （二）募集资金用途和偿债安排

2016年山东省政府专项债券（第二批）拟发行额为649.78亿元，其中新增专项债券296亿元，募集资金拟用于公益性资本支出；置换专项债券353.78亿元，募集资金拟用于偿还清理甄别确定的截至2015年12月31日地方政府债务的本金，以及清理甄别确定的截至2014年12月31日地方政府或有债务本金按照《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预[2015]225号）规定可以转化为地方政府债务的部分。本批债券本息偿付资金纳入山东省政府性基金预算管理。

## 二、财政管理体制

### （一）政府架构

**我国单一制的国家行政体制决定了地方政府在行政上不具有独立性，地方政府接受中央政府领导，与中央政府关系高度紧密。**

政府间的组织架构决定了政府间的财政关系，是影响各级政府资源配置、财权与事权划分的行政基础。我国的行政体制为中央集权制。《中华人民共和国宪法》规定了国务院（即中央政府）是最高国家权力机关的执行机关、最高国家行政机关。国务院具有的职权包括：统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；领导和管理经济工作和城乡建设等。

相对于中央政府而言，地方各级政府设置的层次包括四级：省、自治区、直辖市的地方政府；设区的市、自治州的地方政府；县、自治县、市的地方政府；乡、民族乡、镇的地方政府。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，地方各级人民政府是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关；地方各级人民政府对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作；全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。因此，在我国单一制政体下，地方政府与中央政府关系高度紧密。地方政府与中央政府高度紧密的关系确定了地方政府信用质量的稳定性。

## （二）我国财政管理体制

我国的分税制财政管理体制决定了中央对地方财政具有较强的管控能力，为地方财政的收支平衡提供了基础的制度保障。

1993年12月，国务院发布《关于实行分税制财政管理体制的决定》，明确了“中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央，以保证中央政令统一，维护全国统一市场和企业平等竞争。”在分税制财政管理体制下，中央对地方财政具有较强的管控能力。中央政府与地方政府之间通过划分中央与地方财政收入、财政支出范围、建立税收返还制度、建立转移支付制度等方式解决了税制、税收征管和中央政府与地方政府分配关系等问题，中央政府与地方政府之间初步形成了以中央税、地方税和共享税为主体的政府间收入分配格局，并通过明确财政支出范围、建立税收返还制度、建立转移支付制度等制度安排，为地方财政收支平衡提供基础性保障。

**新《预算法》及相关法律法规赋予地方政府适度的举债权限，使发行地方政府债券具有充足的法理和政策依据，有利于地方政府融资透明化规范化。**

2014年8月，全国人大通过了对《中华人民共和国预算法》的修订（以下简称“新《预算法》”）。新《预算法》赋予了地方政府适度的举债权限，明确了地方政府通过发行地方政府债券举债的唯一性；并将我国各级地方政府发行的债券全面纳入预算管理，进一步规范了地方政府性债务管理，有助于化解地方政府债务风险。

2014年10月2日《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）的颁布标志着我国中央政府加强地方政府债务管控的开始，国务院和财政部又相继出台了《国务院深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）和《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》（财预〔2014〕351号）等重要文件，对全国各级地方政府性债务的管控提出了具体性、规范性要求，为降低政府融资成本、加强政府信用管理提供了政策依据。

2015年以来，关于地方政府一般债券和专项债券的发行管理、预算管理等方面，国务院和财政部分别颁布了相应的办法文件，规范了地方政府债券发行的行为，也为地方政府一般债券和专项债券的顺利发行奠定基础（见图表2）。

**图表 2. 地方政府债务管理相关文件**

发布时间	名称	文号	主要内容
2014.09.21	国务院关于加强地方政府性债务管理的意见	国发〔2014〕43号	规范地方政府债务融资机制，疏堵结合，赋予地方政府适度举债融资权限；提出政府不得通过企业进行融资，对地方政府债务实行规模控制。
2014.09.26	国务院关于深化预算管理制度改革的决定	国发〔2014〕45号	完善政府预算体系，积极推进预算公开；改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制；在财政收入管理、支出结构、预算执行、债务管理、理财行为等方面提出规范管理要求。
2014.10.23	关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知	财预〔2014〕351号	对地方政府截至2014年12月31日尚未清偿的债务进行清理甄别，分类纳入预算管理。
2015.03.12	财政部关于印发《地方政府一般债券发行管理暂行办法》的通知	财库〔2015〕64号	对地方政府一般债券发行进行规范管理，包括利率、信息披露、信用评级等方面。
2015.03.19	关于做好2015年地方政府一般债券发行工作的通知	财库〔2015〕68号	对2015年地方政府一般债券发行中的具体工作进行指导，包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.04.10	关于印发《2015年地方政府一般债券预算管理办法》的通知	财预〔2015〕47号	地方政府在2015年1月1日起发行的一般债券、为置换截至2014年12月31日的存量一般债务的一般债券，在未超过国务院规定的规模可纳入一般公共预算管理。
2015.04.02	关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知	财库〔2015〕83号	对地方政府专项债券发行进行规范管理，包括利率、发行期限、信息披露、信用评级等方面。
2015.04.08	关于做好2015年地方政府专项债券发行工作的通知	财库〔2015〕85号	对2015年地方政府专项债券发行中的具体工作进行指导，包括承销团组建、信用评级、信息披露、债券发行等。
2015.03.18	关于印发《2015年地方政府专项债券预算管理办法》的通知	财预〔2015〕32号	地方政府在2015年1月1日起发行的专项债券、为置换截至2014年12月31日的存量专项债务的专项债券，在未超过国务院规定的规模可纳入政府性基金预算管理。
2015.12.21	关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见	财预〔2015〕225号	对地方政府债务实行限额管理，从建立债务预警指标体系、风险化解应急处置机制和监督考核问责机制等方面加强对地方债务的管理。
2016.01.25	关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知	财库〔2016〕22号	进一步优化地方债发行工作流程，完善地方债发行管理相关制度。

资料来源：国务院和财政部网站

新《预算法》和国务院、财政部相关意见和管理办法的颁布，有利于促进我国地方政府融资的透明化、规范化，有利于地方政府建立与本地经济、财政发展相适应的债务规模控制制度，有利于降低地方政府的债务水平，有利于促进地方经济、财政、金融的协调发展。

### （三）山东省财政管理体制

在我国财政管理制度下，山东省建立了与中央政府相适应的财政管理体制，逐步推进财税体制改革。

自 1994 年我国分税制改革以来，山东省始终贯彻实施与中央政府相应的财政管理体制，并根据财政部的统一部署，不断完善分税制财政管理体制，逐步推进财税体制改革。2013 年，山东省政府出台《关于进一步深化省以下财政体制改革的意见》（鲁政发〔2013〕11 号），全面改革省与市县财政收入分配关系，形成“利益共享、风险共担、分税分成、规范统一”的财政分配体系。

2014 年新《预算法》颁布以来，山东省严格按照新《预算法》精神深入推进财税体制改革，先后出台了《关于深化预算管理制度改革的实施意见》（鲁政发〔2014〕20 号）、《关于贯彻国办发〔2014〕70 号文件进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》（鲁政办发〔2015〕11 号）、《山东省推进财政资金统筹使用实施方案》、《关于贯彻国发〔2014〕43 号文件加强政府性债务管理的实施意见》（鲁政发〔2014〕23 号）、《关于贯彻落实国发〔2015〕3 号文件实行中期财政规划管理的意见》（鲁政发〔2015〕15 号）等制度和管理办法。这些制度和管理办法有效的执行了财政部的财政管理制度，能够促进当地经济、财政、金融、社会的和谐发展，对当地的债务偿形成了有效管理。

## 三、我国宏观经济环境及山东省经济增长和发展

2015 年以来，我国宏观经济发展仍面临较为复杂的国际与国内环境，下行压力依然较大。但从中长期看，随着“一带一路”等战略的实施，我国对外开放水平的不断提高，同时积极的财政政策、经济结构调整、产业升级、城镇化的发展、内需的持续增长等仍将支撑国内经济保持稳定的增长。

山东省经济保持良好发展趋势，地区生产总值在全国排名前列；作为我国的工业和农业大省，山东省经济基础较好，产业竞争力较强；科技创新、丰富的人力资源和自然资源可为山东省经济发展提供较高保障；但同时，山东省产业结构转型升级下的落后产能淘汰压力以及节能环保压力较大。

## (一) 宏观经济环境

2015 年，中国宏观经济仍面临复杂的国际环境。美国经济在量化宽松政策后维持低利率的货币政策下继续复苏，2015 年底的加息政策对全球资本的流动、汇率波动、证券市场震动产生了明显影响。在欧洲，尽管希腊主权债务危机的暂时性解决，有利于欧盟政治、经济的整体稳定，但是欧洲经济增长仍整体乏力，复苏前景仍不明朗。日本的宽松货币政策对经济的刺激效应明显下降。

2015 年，国际石油价格继续下跌，石油输出国的经济处于疲软状态，石油输出国的国家风险上升，全球以石油为基础的行业风险上升。新兴经济体除印度外，整体经济呈现持续下行落态势。其中，俄罗斯在因乌克兰问题遭受以美国为代表的西方国家制裁、石油价格下跌双重因素影响下，经济增长形势较为严峻；巴西的经济增长和国别风险增大。

2016 年，美国将视经济复苏的强度、就业水平和物价水平的变化维持或继续上调利率；欧洲为了促进经济增长、缓解主权债务风险和银行业的结构性危机，继续实施量化宽松的货币政策；日本将继续维持量化宽松和低利率货币政策。新兴经济体整体将维持相对宽松的货币政策和积极的财政政策，刺激经济的增长。

2015 年，中国对外开放水平不断提高，人民币已经加入了特别提款权篮子货币，持续推进“一带一路”、亚洲基础设施投资银行、金砖国家银行的建设，已经与韩国、澳大利亚等国签署了自由贸易协定，继续推进与美国、欧盟的信息技术协议谈判，继续推动人民币资本项下的货币自由兑换。中国的这些区域和全球性的战略推进，将进一步推动中国经济和金融深度融入世界经济体系，为中国和世界经济增长发展提供了良好的政策、制度基础和组织保证。在中国提高对外开放水平的同时，国内长江经济带、京津冀协同发展等区域和省市经济建设、自贸区建设等都与对外开放进行了衔接，熊猫债发行开始升温。

2015 年，中国实施积极的财政政策和稳健中适度宽松的货币政策。在财政政策上，2015 年在新预算法下，财政部积极推动了各省市和计划单列的地方政府债券发行，对规范地方政府融资行为、防范和化解区域和地方政府债务风险发挥了积极的作用，中国地方政府债务的风险总体可控；2015 年底，财政部对地方政府债券的限额管理，有利于控制地方政府债务进一步扩张。在货币政策上，中国人民银行结构性的降低存款准备金比率、降低贷款利率，既有效地控制了物价水平的上涨，也

保证了市场的流动性、降低了实体经济的融资成本，促进了实体经济增长和发展。2016 年，中国将继续实施积极的财政政策和稳健中宽松的货币政策。

在中国面临复杂国际环境、对外开放水平不断提高、积极的财政政策和稳健中适度宽松的货币政策下，2015 年中国经济总体运行平稳。但是，中国的经济增长仍然面临下行压力，以钢铁、水泥、有色金属、煤炭等为代表的产能过剩行业和以石油为基础的化工行业的风险仍然较高，信用风险和违约事件从中小企业、光伏行业等向国有企业、有色金属、煤炭行业等进行扩散。

2016 年，中国经济仍将保持较大的下行压力，在刚性兑付不断打破、允许一些企业破产、去产能、去库存、去杠杆等的经济结构调整政策下，中国债券市场的信用风险和违约事件数量将呈现增长态势；在中国直接融资比例不断提高、证券市场不断发展的条件下，证券市场的大幅波动对金融系统和实体经济的冲击风险在相应提高。

从中长期看，随着中国对外开放的不断提高，在中国供给侧改革、经济结构调整、产业升级、区域经济结构优化、城镇化的发展、内需扩大的条件下，中国经济仍将保持稳定的增长；在国际经济、金融形势尚未完全稳定的外部环境下，在中国国内经济增长驱动力转变及产业结构调整 and 升级的过程中，中国的经济增长和发展依然会伴随着区域结构性风险、产业结构性风险、国际贸易和投资的结构性摩擦风险，以及证券市场大幅波动对金融、经济的冲击性风险。

## （二）山东省经济在全国的地位

山东省地处我国胶东半岛，位于渤海、黄海之间，黄河横贯东西，大运河纵穿南北，是我国重要的工业、农业和人口大省。2014 年，山东省实现地区生产总值 5.94 万亿元，占全国国内生产总值的 9.34%；实现全部工业增加值 2.53 万亿元，占全国全部工业增加值的 11.11%。2014 年山东全省粮食总产量 4596.6 万吨，占全国粮食总产量的 7.57%。山东省是我国第二人口大省，2014 年末山东省常住人口达 0.98 亿人，占全国总人口的 7.16%，丰富的人力资源保障了地方经济发展所需生产力，地方经济增长受人口红利衰减的冲击程度相对较小。2015 年，山东省继续保持较快增长速度，据初步核算全年实现地区生产总值 6.30 万亿元，同比增长 8.0%，占全国国内生产总值的 9.31%。

图表 3. 山东省经济在全国的地位

指标	2012 年			2013 年			2014 年			2015 年		
	山东	全国	占比	山东	全国	占比	山东	全国	占比	山东	全国	占比
土地面积 (万平方公里)	15.71	960	1.64%	15.79	960	1.64%	15.79	960	1.64%	—	—	—
国内/地区生产总值 (亿元)	50013	534123	9.36%	55230	588019	9.39%	59427	636139	9.34%	63002	676708	9.31%
第一产业	4282	50893	8.18%	4566	55322	8.25%	4798	58336	8.22%	4979	60863	8.18%
第二产业	25736	240200	10.98%	27443	256810	10.69%	28788	271765	10.59%	29486	274278	10.75%
第三产业	19996	243030	8.63%	23222	275887	8.42%	25840	306038	8.44%	28537	341567	8.35%
年末常住人口数 (万人)	9685	135404	7.15%	9733	136072	7.15%	9789	136782	7.16%	—	—	—
人均地区生产总值 (元)	51768	39544	1.31	56885	43320	1.31	60879	46629	1.31	—	—	—

注：根据中国统计年鉴（2013-2015 年）、山东省统计年鉴（2013-2015 年）、《山东统计月报》2015 年第十二期整理计算

### （三）山东省经济发展情况

山东省拥有天然的地理区位优势和资源禀赋，截至 2013 年末，山东省已发现矿产种类 150 种，其中黄金、石油、铁矿石、煤炭、菱镁矿等矿产资源基础储量丰富，全国排名前列。山东省近海海域占渤海和黄海总面积的 37%，滩涂面积占全国的 15%，是国内水产品和原盐的主产地之一。2012~2014 年，山东省分别实现地区生产总值 5.00 万亿元、5.52 万亿元和 5.94 万亿元，同比分别增长 9.8%、9.6% 和 8.7%。2014 年山东省地区经济增速虽有所放缓，但仍然保持了稳步增长态势，且经济增长结构不断优化，第三产业对地区生产总值的贡献比率从 2012 年的 40.0% 上升至 2014 年的 43.5%。据初步核算，2015 年山东省实现地区生产总值 6.30 万亿元，同比增长 8.0%，其中第三产业增加值 2.85 万亿元，占地区生产总值的比重为 45.3%，较上年提升 1.8 个百分点。

山东省工业基础扎实，2014 年实现工业增加值 2.53 万亿元，比上年增长 9.3%。近年来，重工业发展面临较大的环境保护、技术升级转型等压力，山东省积极推进技改，科学技术不断创新。2014 年，山东省获得第七届中国技术市场协会金桥奖项 31 项，实现“四连冠”，2014 年发明专利授权量 1.1 万件，比上年增长 18.2%，每万人有效发明专利拥有量 3.59 件，为后续经济发展提供动力保障。山东省国有及国有控股工业企业成分占比相对较高，据中国统计年鉴显示，2014 年山东省国有及国有控股工业企业总资产规模为 2.56 万亿元，占全国国有及国有控股工业企业总资产的 6.91%。随着国有企业改革的不断推进，山东省将获得相对较多的国企改革红利。

图表 4. 2012~2015 年山东省国民经济发展状况

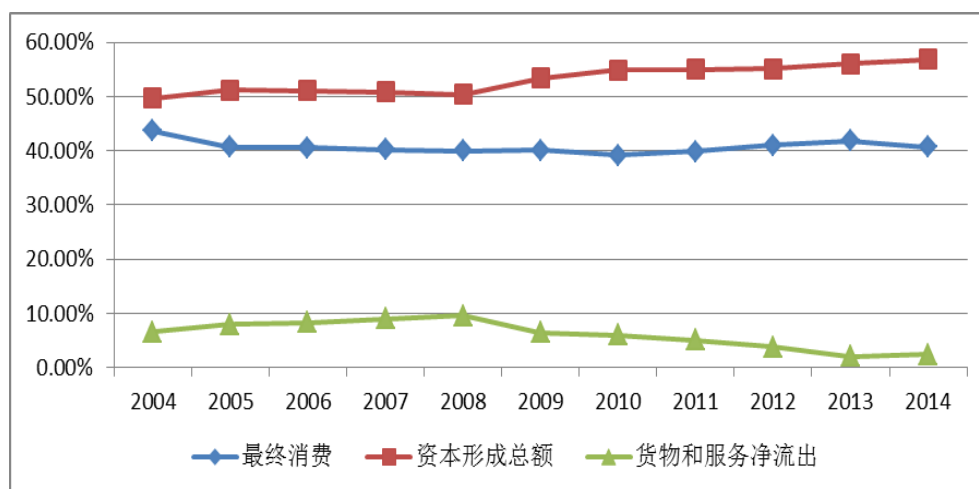
项目	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
地区生产总值 (亿元)	50013.2	55230.3	59426.6	63002.3
第一产业	4281.7	4566.0	4798.4	4979.1
第二产业	25735.7	27442.9	28788.1	29485.9
工业	22798.3	24265.3	25340.9	—
建筑业	2937.4	3261.1	3534.5	—
第三产业	19995.8	23221.5	25840.1	28537.4
交运仓储和邮政	2516.2	2065.2	2326.3	—
批发和零售业	6507.4	6897.8	7826.5	—
金融业	1936.1	2383.4	2709.7	—
房地产业	1984.5	2363.3	2526.2	—
人均地区生产总值 (元)	51768	56885	60879	—
人均地区生产总值增速 (%)	9.2	9.0	8.1	—

注：根据山东省统计年鉴（2013-2015 年）及《山东统计月报》2015 年第十二期整理、计算

#### （四）山东省经济发展的动力结构

投资和消费作为拉动经济增长的主要动力，近年来对山东省地区生产总值的贡献率持续保持在 90% 以上。2008 年以来，受国际金融危机影响，国际经济增速放缓，货物和服务净出口贸易增速显著下滑，净出口对山东省地区生产总值的贡献率也从 2008 年的 9.62% 下降至 2014 年的 2.44%，投资和消费对地区生产总值的贡献率随之上升至 97.56%。在基础建设等方面投资的带动下，山东省投资规模逐年扩大，并保持了较高的增速，近年虽然投资增速总体呈逐步回落的趋势，但由于基数较大，其对地区生产总值的贡献率持续上升，在 2014 年达到 56.84% 的历史高点。消费方面，受宏观经济环境影响，2014 年消费对山东省地区生产总值的贡献率略有下降，为 40.71%。

图表 5. 山东省地区生产总值支出法构成



注：根据山东省统计年鉴数据整理绘制

## 1. 山东省社会消费

近年来，山东省经济持续平稳发展，居民收入水平逐步提高，城镇居民人均可支配收入从2012年的2.58万元增加至2014年的2.92万元。随着居民收入的提高，带动消费需求的扩大，社会消费品零售总额逐年上升，2012~2014年分别实现1.97万亿元、2.23万亿元和2.51万亿元。受宏观经济增速放缓影响，地区社会消费品零售总额增速呈下降趋势，2012~2014年分别为14.6%、13.4%和12.6%。从消费结构上看，社会消费需求逐渐多样化，食品消费支出占个人消费支出的比率逐年降低，城镇居民恩格尔系数稳步回落，2014年降至28.9%。据初步统计，2015年山东省社会消费品零售总额为2.78万亿元，同比增长10.6%，增速较上年下降2.0个百分点。

图表 6. 2012~2015 年山东省社会消费发展状况

项目	2012年	2013年	2014年	2015年
社会消费品零售总额(亿元)	19651.94	22294.8	25111.5	27761.4
城镇人均可支配收入(元)	25755.2	26882.0	29222.0	31545.0
城镇人均消费性支出(元)	15778.2	16646.5	18322.6	19854.0
恩格尔系数(%)	33.0	32.9	28.9	27.8

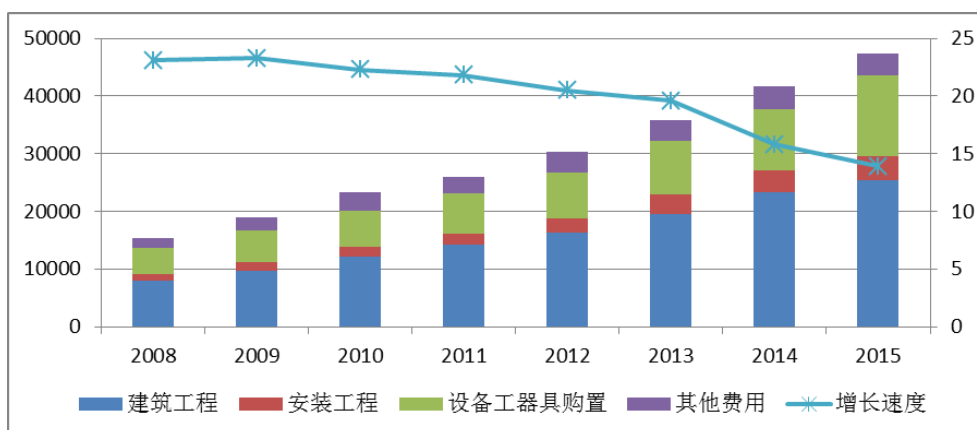
注：根据山东省统计年鉴（2013-2015年），《山东统计月报》2015年第十二期整理、计算

## 2. 山东省固定资产投资

固定资产投资方面，山东省投资增速近年来不断放缓。2014年社会固定资产投资增速较上年显著下降3.8个百分点至15.8%。随着城镇化的推进，山东省城市基础建设投资支出需求不断加大；产业转型升级压力下，改建和技改投资需求也日益增长。2012~2014年，山东省固定资产投资额<sup>1</sup>分别为3.03万亿元、3.59万亿元和4.16万亿元，其中建筑安装工程占比较大，分别为62.2%、63.8%和65.3%。据初步统计，2015年山东省固定资产投资额为4.74万亿元，同比增长13.9%。

<sup>1</sup> 本文中固定资产投资不包含农户投资。

图表 7. 2008~2015 年山东省固定资产投资及增速情况 (单位: 亿元, %)



注: 根据山东省统计年鉴及《山东统计月报》2015 年第十二期绘制

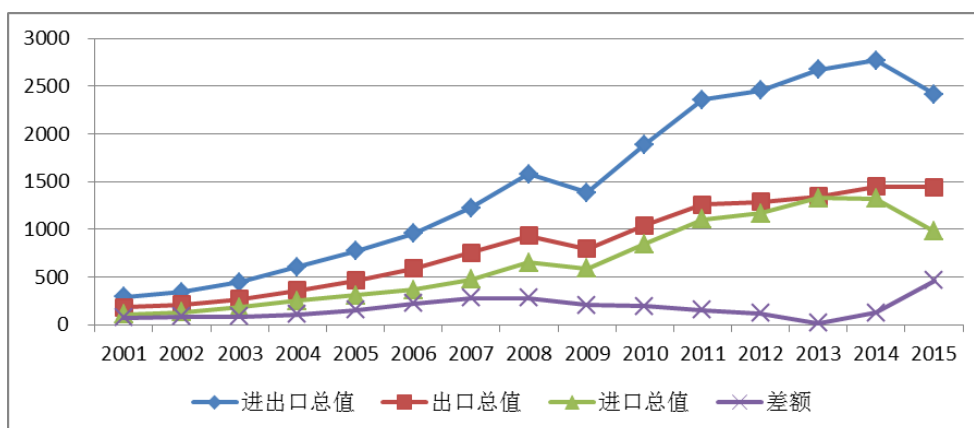
从行业投向看,山东省近年来固定资产投资主要投向制造业和房地产业。2014 年,制造业和房地产业投资分别完成 18669.01 亿元和 8165.56 亿元,分别占当年固定资产投资总额的 39.40%和 17.23%。从重点领域投向看,为促进经济结构转型升级,山东省在工业技术改造、高新技术产业和基础设施建设等领域的投资力度不断加大,2014 年上述三个领域分别投资 12221 亿元、6725 亿元和 5131 亿元,分别较上年增长 24.1%、18.2%和 18.2%。

### 3. 山东省进出口

作为我国最早开放的十四个沿海省份之一,山东省也是我国对外贸易的重要口岸之一。2001~2014 年,在进口和出口的共同推动下,除 2008 年受全球金融危机影响有所波动外,山东省对外贸易总额总体保持了逐年上升趋势。其中,2012~2014 年山东省进出口总额分别为 2455.45 亿美元、2671.59 亿美元和 2771.15 亿美元;同期,山东省贸易顺差规模较小,2013 年仅为 18.61 亿美元,2014 年在国家一系支持外贸稳定增长的措施带动下,对外贸易规模保持了上升趋势,年度贸易顺差扩大到 123.75 亿美元。贸易对外依存度方面,山东省从 2007 年的 36.17%下降到 2014 年的 28.64%<sup>2</sup>。2015 年,受市场内需不足、大宗商品量价齐跌等因素影响,山东省进出口总额有所下降,据初步统计为 2417.49 亿美元,同比下降 12.78%,但贸易顺差大幅扩大,为 463.73 亿美元。

<sup>2</sup> 对外贸易依存度=进出口总额(万亿美元)\*当年人民币对美元平均汇率/地区生产总值(万亿元)。

图表 8. 山东省进出口情况 (单位: 亿美元)



注: 根据山东省统计年鉴及《山东统计月报》2015年第十二期数据绘制

出口方面, 从出口对象看, 美国、欧盟、日本、韩国等是山东省主要的外贸出口地, 2014 年向以上四个国家和地区的出口额在出口总额中的占比达到 53.38%; 从出口贸易方式看, 近年来山东省的加工贸易出口占比有所下降, 一般贸易出口方式主导地位不断加强; 从出口商品类别看, 山东省对外出口商品主要以机械、纺织品、塑料和橡胶等化工制品为主, 2014 年上述 3 类商品出口额分别占出口总额的比率为 25.18%、14.48%和 9.62%。2015 年, 山东省出口总额略有下降, 据初步统计为 1440.61 亿美元, 同比下降 0.45%。

进口方面, 为满足地区产业发展需求, 促进地区产业体系的优化及转型, 山东省对外贸易进口产品以矿产品、机电类产品为主。2014 年, 山东省矿产品类商品进口额占总进口额的 30.13%, 主要来自东盟、澳大利亚、印度、巴西等国家和地区; 当年机电类产品进口额占总进口额的 24.49%, 主要来自韩国、日本、美国、欧盟等国家和地区。2015 年, 山东省进口总额大幅下降, 据初步统计为 976.88 亿美元, 同比下降 26.19%。

图表 9. 2012~2015 年山东省进出口贸易发展状况

指标	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
进出口总额 (亿美元)	2455.4	2671.6	2771.2	2417.5
出口总额	1287.3	1345.1	1447.5	1440.6
机电产品	503.3	508.8	561.6	—
纺织产品	197.5	216.0	221.6	—
进口总额	1168.1	1326.5	1323.7	976.9
矿产品	391.5	461.9	398.8	—
机电产品	250.9	272.5	324.2	—
差额	119.2	18.6	123.8	463.7
对外贸易依存度 (%)	30.99	29.96	28.64	—
签订利用外资协议(合同)项目 (个)	1333	1405	1352	1509

指标	2012年	2013年	2014年	2015年
签订利用外资协议(合同)金额(亿美元)	165.6	177.1	159.5	200.5
实际利用外商直接投资(亿美元)	123.5	140.5	152.0	163.0
对外承包工程完成营业额(亿美元)	81.1	94.1	102.2	—
对外劳务人员合同工资总额(亿美元)	10.83	9.32	9.65	—

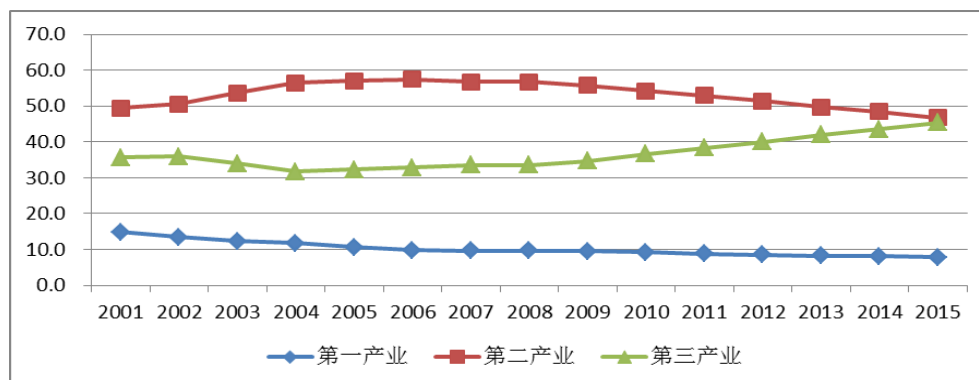
注：根据山东省统计年鉴（2013-2015年），《山东统计月报》2015年第十二期整理、计算

## （五）山东省经济发展的产业结构

### 1. 山东省的产业结构特征

近年来，山东省产业结构调整呈现良好的发展趋势，经济结构中第三产业占比不断上升，第二产业占比稳步下降，经济结构不断调整和优化。山东省三次产业比例从2012年的8.6:51.4:40.0调整为2014年的8.1:48.4:43.5。2015年，山东省产业结构进一步优化，据初步统计，三次产业结构比例为7.9:46.8:45.3，其中第三产业占GDP的比重较2014年提高1.8个百分点。

图表 10. 山东省三次产业结构发展状况（单位：%）



注：根据山东省统计年鉴及《山东统计月报》2015年第十二期数据绘制

未来，山东省将继续致力于经济结构调整，实施高端高质高效的产业发展战略，推动传统产业向中高端迈进，发展现代制造业和新兴服务业，山东省经济结构有望进一步优化。第一产业方面，持续推进千亿斤粮食产能建设，实施“渤海粮仓”科技工程和耕地质量提升计划，努力实现粮食生产稳步增长和农业生产现代化。第二产业方面，加快信息技术与传统制造业跨界融合，培育智能制造、个性化定制、众包设计、云制造等新业态；对于产能过剩产业，坚持“消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批”，继续化解严重过剩产能，加强重点领域节能，强化能耗、环保、安全等标准的硬约束。第三产业方面，山东省继续鼓励企业和个人创新创业，激发服务业发展活力，打破行业垄断，鼓励社会资本积极参与服务业建设。

## 2. 山东省的产业竞争力

山东省依其优越的地理位置，拥有丰富的矿产资源和海洋资源，长期以来一直是我国重要的农业生产基地和重工业基地，高新技术产业近年来发展迅速，地区主要产品原盐、水产品、原油、棉花、油料等产量占全国的比重均处于较高水平。山东省的农业和重工业与国内部分省市相比均具有较强的竞争力。

图表 11. 2012~2014 年山东省主要产品产量占全国的比重 (单位: %)

产品	2012 年	2013 年	2014 年
原盐	28.6	26.2	28.1
水产品	14.3	14.0	13.4
棉花	10.2	9.9	10.8
原油	13.4	13.2	13.0
油料	10.2	9.9	10.1
化肥	17.9	10.8	8.3
平板玻璃	12.9	10.6	9.6
彩色电视机	11.7	12.4	12.6
发电量	6.5	6.5	6.5

注：根据山东省统计年鉴整理、计算

近年来，山东省不断加快产业技术改造和创新，2014 年山东省在农业和工业的创新产品项目数占全国的比重均较高，其中，农副食品加工业、食品制造业、煤炭开采和洗选业、有色金属矿采选业、通用设备制造业等新产品项目数分别占全国的 15.39%、11.78%、23.95%、41.54% 和 9.46%，占比在全国排名前列。

### (六) 山东省经济发展的区域结构

山东省下辖 17 个设区的市，作为我国海岸线长度第四的省份，全省海岸线全长约 2531 公里，有 7 个市为沿海城市。目前已形成山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区、省会城市经济圈以及鲁南经济带的发展格局，全省各地市发展相对均衡。2014 年，山东半岛蓝色经济区和省会城市群经济圈对山东省经济增长的贡献率分别为 46.64% 和 35.13%。

从各经济区的发展规划看，山东半岛蓝色经济区主要发展海洋经济、省会城市群经济圈主要依托省会城市优势带动周边地区发展、黄河三角洲高效生态经济区主要发展高效和循环经济、鲁南经济带主要致力于打造六大产业基地<sup>3</sup>。四大经济区均依托自身优势，协调发展，共同

<sup>3</sup> 即食品及优质农产品生产加工基地、能源及煤化工基地、精品钢铁基地、优质建材基地、机械制造基地、商贸物流基地。

推动山东省产业结构转型和升级。2015 年中韩自贸区谈判完成，将威海市列为自由经济区，有望助推山东省经济更好发展。

从各市的经济发展情况看，位于省内西部市区的菏泽市、聊城市、济宁市第一产业占比相对省内其它各市较高；东营市、淄博市主要以石化产业为主，第二产业占比相对省内其它各市较高；济南市、青岛市等相对发达城市第三产业占比相比省内其它各市较高。

**图表 12. 2015 年山东省各市主要经济指标占全省比重**

地区	地区生产总值占全省比重 (%)	第一产业增加值占全省比重 (%)	第二产业增加值占全省比重 (%)	第三产业增加值占全省比重 (%)
青岛市	14.76	7.31	13.66	17.20
烟台市	10.23	8.85	11.27	9.40
济南市	9.68	6.13	7.82	12.22
潍坊市	8.21	9.14	8.45	7.80
淄博市	6.56	2.91	7.56	6.16
济宁市	6.37	9.12	6.43	5.83
临沂市	5.97	6.96	5.72	6.06
东营市	5.48	2.36	7.57	3.86
泰安市	5.01	5.40	4.96	5.00
威海市	4.76	4.36	4.82	4.77
德州市	4.37	5.70	4.61	3.89
聊城市	4.23	6.35	4.61	3.46
菏泽市	3.81	5.42	4.30	3.03
滨州市	3.74	4.37	3.90	3.46
枣庄市	3.22	3.10	3.63	2.83
日照市	2.65	2.82	2.76	2.51
莱芜市	1.06	1.06	1.17	0.94

注：《山东统计月报》2015 年第十二期数据整理、计算

#### 四、山东省财政平衡能力和稳定性<sup>4</sup>

近年来，山东省财政收入保持持续较快平稳增长，可支配收入稳定性较高，财政平衡能力较强；一般公共预算收入自给率较高，收支平衡对中央转移支付的依赖程度较小；国有土地使用权出让收入是政府性基金预算收入的主要组成部分，房地产市场和土地市场的波动对基金预算收入产生一定影响。

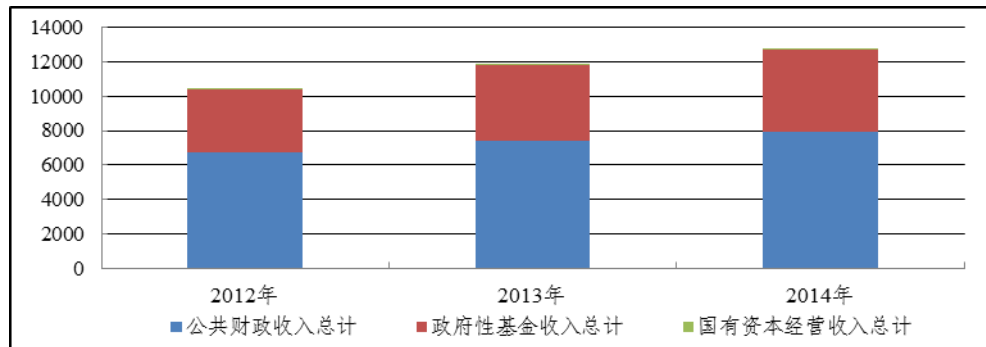
山东省近年来可支配收入持续增长，2012~2014 年山东省分别实现可支配收入<sup>5</sup>1.04 万亿元、1.19 万亿元和 1.28 万亿元，主要来源于一般公共预算收入，同期一般公共预算收入总计占可支配收入的比重分别为

<sup>4</sup> 由于 2015 年山东省决算编制尚未完成，本文所用 2015 年财政数据为预算口径数据。

<sup>5</sup> 可支配收入=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

64.89%、62.55%和 62.37%，可支配收入稳定性较高。

图表 13. 山东省可支配收入构成 (单位: 亿元)



注: 根据山东省财政厅提供数据整理、绘制

## (一) 山东省一般公共预算收支的平衡能力和稳定性

### 1. 山东省一般公共预算收入情况

与经济发展水平相适应,山东省一般公共预算收入在全国处于较高水平,且近年来保持较快增长。2012~2014年,山东省全省分别完成一般公共预算收入 4059.43 亿元、4559.95 亿元和 5026.83 亿元,同比分别增长 17.46%、12.30%和 10.24%;按预算口径,2015 年山东省全省一般公共预算收入为 5519.89 亿元,同比增长 9.81%。考虑到上级补助收入、上年结余、债务收入及调入资金等因素后,2012~2014 年山东省全省一般公共预算收入总计分别为 6767.49 亿元、7421.39 亿元和 7955.3 亿元。

从一般公共预算收入结构看,山东省全省一般公共预算收入以税收收入为主,2012~2014 年税收收入所占比重分别为 75.14%、77.49%和 78.89%;按预算口径,2015 年税收收入所占比重为 76.10%。整体看,山东省全省一般公共预算收入质量较高。山东省全省税收收入以营业税、增值税、企业所得税为主,非税收入以行政事业性收费收入、专项收入和国有资源(资产)有偿使用收入为主。2012~2014 年,山东省全省税收收入分别完成 3050.20 亿元、3533.49 亿元和 3965.76 亿元,同比分别增长 17.17%、15.84%和 12.23%,增速较快;同期,山东省全省非税收入分别完成 1009.23 亿元、1026.46 亿元和 1061.07 亿元,同比分别增长 18.34%、1.71%和 3.37%。

按预算口径,2015 年山东省全省税收收入为 4200.78 亿元,同比增长 5.93%,增速较 2014 年下降,主要系考虑到宏观经济下行压力加大、全省积极落实结构性减税各项政策及深入实施营改增试点等因素,山东省下调全省税收收入增速预期所致;同年,山东省全省非税收入为

1319.11 亿元，同比增长 24.32%，增速较 2014 年提高 20.95 个百分点，主要系按照财政部规定、山东省将地方水利建设等 10 项政府性基金预算收入转列一般公共预算专项收入所致。

2014 年，山东省全省营业税、增值税和企业所得税分别完成 1135.92 亿元、596.96 亿元和 483.01 亿元，分别占全年全省税收收入的 28.64%、15.05% 和 12.18%；同年，山东省全省专项收入、行政事业性收费收入和国有资源（资产）有偿使用收入分别完成 153.52 亿元、302.20 亿元和 381.95 亿元，分别占全年全省非税收收入的 14.47%、28.48% 和 36.00%。按预算口径，2015 年山东省全省营业税、增值税和企业所得税分别为 1214.01 亿元、630.34 亿元和 515.17 亿元，分别占全年全省税收收入的 28.90%、15.01% 和 12.26%；同年，山东省全省专项收入、行政事业性收费收入和国有资源（资产）有偿使用收入分别为 332.42 亿元、303.25 亿元和 461.26 亿元，分别占全年全省非税收收入的 25.20%、22.99% 和 34.97%。

图表 14. 2012~2015 年山东省全省一般公共预算收入构成情况（单位：亿元）

科目	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
<b>税收收入:</b>	<b>3050.20</b>	<b>3533.49</b>	<b>3965.76</b>	<b>4200.78</b>
主要科目: 增值税	438.12	489.56	596.96	630.34
营业税	896.64	1068.33	1135.92	1214.01
企业所得税	441.64	445.95	483.01	515.17
个人所得税	95.11	104.59	115.18	130.26
城市维护建设税	198.88	217.84	231.33	242.97
房产税	100.83	111.75	122.49	133.62
<b>非税收入:</b>	<b>1009.23</b>	<b>1026.46</b>	<b>1061.07</b>	<b>1319.11</b>
主要科目: 专项收入	138.	163.58	153.52	332.42
行政事业性收费收入	305.29	284.12	302.20	303.25
罚没收入	123.85	125.51	121.45	111.48
国有资本经营收入	103.57	58.68	55.69	44.95
国有资源（资产）有偿使用	286.91	343.52	381.95	461.26
其他收入	50.71	51.05	46.25	65.75
<b>一般公共预算收入合计</b>	<b>4059.43</b>	<b>4559.95</b>	<b>5026.83</b>	<b>5519.89</b>
<b>主要收入科目:</b>				
上级补助收入	1943.98	1975.45	2021.16	—
债务收入	94.00	133.00	162.00	—
上年结余	609.13	681.49	543.80	—
调入资金	60.19	56.70	151.14	—
<b>一般公共预算收入总计</b>	<b>6767.49</b>	<b>7421.39</b>	<b>7955.44</b>	<b>—</b>

注：数据由山东省财政厅提供。

2012~2014 年，山东省省本级一般公共预算收入分别完成 464.28 亿元、236.03 亿元和 200.70 亿元；按预算口径，2015 年山东省省本级一

般公共预算收入为 194.89 亿元。2013 年以来，山东省将省级部分税收下划市县管理导致省级一般公共预算收入大幅下降。从收入结构看，山东省省本级一般公共预算收入以税收收入为主，其中营业税、企业所得税和增值税占比较高，非税收入则以行政事业性收费收入、专项收入和国有资源（资产）有偿使用收入为主，与全省一般公共预算收入结构类似。2012~2014 年，省本级税收收入分别完成 365.82 亿元、121.66 亿元和 120.30 亿元，在省本级一般公共预算收入中的比重分别为 78.79%、51.54% 和 59.94%。2012~2014 年，省本级非税收入分别完成 98.46 亿元、114.37 亿元和 80.41 亿元。按预算口径，2015 年山东省省本级税收收入为 114.34 亿元，占省本级一般公共预算收入的比重为 58.67%；同年，山东省省本级非税收入为 80.55 亿元，基本与 2014 年持平。

## 2. 山东省一般公共预算支出情况

2012~2014 年，山东省全省一般公共预算支出分别为 5904.52 亿元、6688.80 亿元和 7177.31 亿元，同比分别增长 18.04%、13.28% 和 7.30%；按预算口径，2015 年山东省全省一般公共预算支出为 7849.79 亿元，同比增长 9.37%。考虑到上解上级支出、债券还本、调出资金及结转下年支出等因素后，2012~2014 年山东省全省一般公共预算支出总计与收入总计实现平衡。

山东省全省一般公共预算支出主要集中于教育、农林水事务、社会保障和就业、城乡社区事务和医疗卫生等领域，各项重点支出得到有效保障。2012~2014 年，以上 5 个领域支出合计分别为 3473.10 亿元、3934.15 亿元和 4381.01 亿元，占全省一般公共预算支出的比重分别为 58.82%、58.82% 和 61.04%；按预算口径，2015 年以上 5 个领域支出合计为 4764.40 亿元，占全省一般公共预算支出的比重为 60.69%。

图表 15. 2012~2015 年山东省全省一般公共预算支出构成情况（单位：亿元）

科目	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
<b>主要支出科目：</b>				
一般公共服务	705.51	749.96	725.33	754.74
教育	1311.80	1399.67	1461.05	1610.15
科学技术	124.98	149.14	147.06	143.36
文化体育与传媒	114.27	127.53	127.75	135.12
社会保障和就业	596.48	681.98	763.53	865.54
医疗卫生	422.91	485.86	605.67 <sup>6</sup>	670.60
节能环保	154.42	212.81	166.67	186.16
城乡社区事务	468.09	618.50	777.92	772.53

<sup>6</sup> 2014 年医疗卫生支出中包括计划生育支出。

科目	2012年	2013年	2014年	2015年
农林水事务	673.82	748.14	772.84	845.58
交通运输	322.93	371.15	399.14	371.02
<b>一般公共预算支出合计</b>	<b>5904.52</b>	<b>6688.80</b>	<b>7177.31</b>	<b>7849.79</b>
上解上级支出	66.62	70.37	72.04	—
债券还本	70.45	45.46	36.00	—
调出资金	15.98	16.75	17.16	—
年终结余	681.49	543.80	445.25	—
其中：结转下年支出	675.49	537.62	439.62	—
净结余	6.00	6.18	5.64	—
<b>一般公共预算支出总计</b>	<b>6767.49</b>	<b>7421.39</b>	<b>7955.44</b>	—

注：数据由山东省财政厅提供

2012~2014年，山东省省本级一般公共预算支出分别完成714.90亿元、666.54亿元和716.79亿元；按预算口径，2015年省本级一般公共预算支出为812.61亿元。山东省省本级一般公共预算支出主要集中于教育、农林水事务和交通运输等方面，2014年以上3项支出分别完成174.32亿元、97.08亿元和127.32亿元，分别占当年省本级一般公共预算支出的24.32%、13.54%和17.76%；按预算口径，2015年以上3项支出分别为182.87亿元、101.10亿元和138.52亿元，分别占当年省本级一般公共预算支出的22.50%、12.44%和17.05%。考虑上解上级支出、债券转贷支出及安排稳定调节基金等因素后，2012~2014年山东省省本级一般公共预算支出总计与收入总计实现平衡。省本级一般公共预算支出结构与全省支出结构基本类似。

### 3. 山东省一般公共预算收支平衡的稳定性

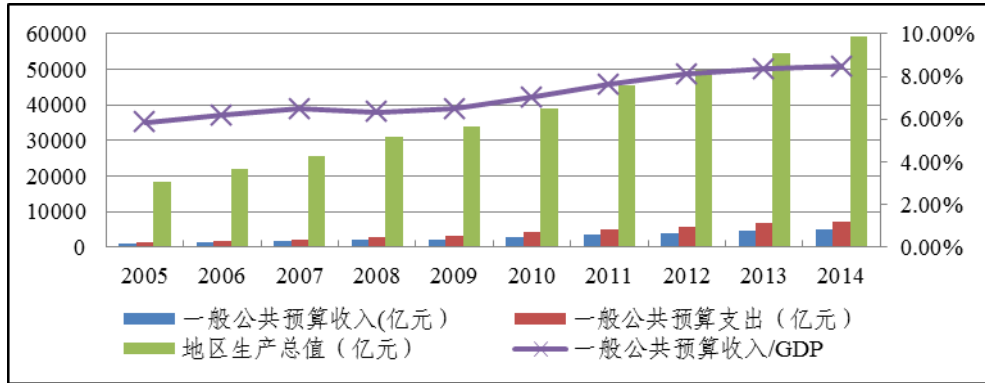
山东省全省一般公共预算收入和支出随山东省当地经济水平的增长而增长，与山东省地区生产总值成正相关关系。由于山东省经济总量较高，山东省一般公共预算收入占地区生产总值的比重相对较低，2012~2014年分别为8.12%、8.34%和8.46%，财政收入增速略高于地区生产总值增速。

山东省全省一般公共预算收支平衡对中央政府转移支付的依赖程度相对较低，2012~2014年山东省全省一般公共预算自给率<sup>7</sup>分别为68.75%、68.17%和70.04%；按预算口径，2015年山东省全省一般公共预算自给率为70.32%。考虑到上级补助收入、上年结余、上解上级支出、结转下年支出等因素后，2012~2014年山东省全省一般公共预算收入总计和支出总计实现平衡，在支出端不考虑年终结余的情况下，一般

<sup>7</sup> 一般公共预算自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出\*100%

公共预算收支平衡率<sup>8</sup>分别为 111.20%、107.91%和 105.93%，平衡能力较强且稳定性高；同期，山东省全省一般公共预算净结余分别为 6.00 亿元、6.18 亿元和 5.64 亿元。2012~2014 年，山东省省本级一般公共预算收支平衡率分别为 111.00%、119.13%和 116.82%。

图表 16. 2005 年以来山东省全省一般公共预算收支和 GDP 增长情况



注：根据山东省统计信息网数据及山东省财政厅提供数据整理、绘制

青岛市 1986 年 10 月获国务院批准成为计划单列市，并获得相当于省一级的经济管理权限，经济发展较好，财政实力较强。在一般公共预算收支不考虑青岛市的情况下，收入方面，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）分别完成一般公共预算收入 3389.25 亿元、3771.02 亿元和 4131.46 亿元。考虑到上级补助收入、债务收入、上级结余及调入资金等因素后，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算收入总计分别为 5729.35 亿元、6183.07 亿元和 6,688.38 亿元。

支出方面，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算支出分别为 5138.54 亿元、5674.57 亿元和 6102.60 亿元，一般公共预算自给率分别为 65.96%、66.45%和 67.70%。考虑到上级补助收入、上年结余、上解上级支出、结转下年支出等因素后，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算收入和支出总计实现平衡。在支出端不考虑年终结余的情况下，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算收支平衡率分别为 108.93%、106.70%和 105.63%，净结余分别为 4.17 亿元、4.27 亿元和 4.36 亿元。

## （二）山东省政府性基金预算收支的平衡能力和稳定性

### 1. 山东省政府性基金预算收入情况

2012~2014 年，山东省全省政府性基金预算收入分别完成 2797.06

<sup>8</sup> 一般公共预算平衡率=一般公共预算收入总计/（一般公共预算支出总计-年终结余），政府性基金和国有资本经营预算平衡率可类似推导。

亿元、3606.78 亿元和 3973.66 亿元；按预算口径，2015 年山东省全省政府性基金预算收入为 2675.70 亿元。从收入结构看，山东省全省政府性基金预算收入主要集中于国有土地使用权出让收入；从管理角度看，土地出让收入相关收益主要集中于市县级政府。考虑到上级补助收入、上年结余和调入资金等因素后，2012~2014 年山东省全省政府性基金预算收入总计分别为 3616.05 亿元、4403.36 亿元和 4768.29 亿元。

山东省全省政府性基金预算收入对土地的依赖程度较高，2012~2014 年全省国有土地使用权出让收入占政府性基金预算收入的比重分别为 77.33%、79.44%和 77.94%。2014 年山东省全省国有土地使用权出让收入为 3097.09 亿元，同比增长 8.09%，增速较上年下滑 24.36 个百分点，主要系当年房地产市场景气度不高、土地出让总价款增速放缓所致。按预算口径，2015 年山东省全省国有土地使用权出让收入为 2058.00 亿元，占当年全省政府性基金预算收入的 76.91%，同比减少 33.55%，系山东省预计房地产市场景气度进一步下滑、土地市场成交额较 2014 年将减少较多所致。

图表 17. 2012~2015 年山东省全省政府性基金预算收入构成情况(单位:亿元)

科目	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
<b>主要收入科目:</b>				
国有土地使用权出让收入	2163.10	2865.38	3097.09	2058.00
国有土地收益基金收入	101.59	130.72	166.24	109.46
城市基础设施配套费收入	131.76	169.12	211.56	164.48
车辆通行费	110.84	111.27	109.93	118.46
<b>政府性基金预算收入合计</b>	<b>2797.06</b>	<b>3606.78</b>	<b>3973.66</b>	<b>2675.70</b>
上级补助收入	93.25	81.76	87.82	—
上年结余	708.24	692.76	675.57	—
调入资金	17.50	22.05	31.25	—
<b>政府性基金预算收入总计</b>	<b>3616.05</b>	<b>4403.36</b>	<b>4768.29</b>	—

注：数据由山东省财政厅提供

2012~2014 年，山东省省本级政府性基金预算收入分别完成 183.89 亿元、178.77 亿元和 190.15 亿元；按预算口径，2015 年山东省省本级政府性基金预算收入为 187.49 亿元。从收入结构看，山东省省本级政府性基金预算收入主要集中于车辆通行费收入。2012~2014 年，山东省省本级车辆通行费分别完成 102.34 亿元、100.74 亿元和 99.22 亿元，分别占当年省本级政府性基金预算收入的 55.65%、56.35%和 52.18%；按预算口径，2015 年山东省省本级车辆通行费为 106.78 亿元，占当年省本级政府性基金预算收入的 56.95%。

## 2. 山东省政府性基金预算支出情况

2012~2014 年，山东省全省政府性基金预算支出分别完成 2887.60 亿元、3699.80 亿元和 3965.01 亿元；按预算口径，2015 年山东省全省政府性基金预算支出为 2955.17 亿元。从支出结构看，山东省全省政府性基金预算支出主要为城乡社区事务支出，城乡社区事务支出则主要集中于国有土地使用权出让收入安排支出。2012~2014 年，山东省全省城乡社区事务支出分别完成 2581.43 亿元、3312.41 亿元和 3553.16 亿元，分别占当年全省政府性基金预算支出的 89.40%、89.53%和 89.61%；按预算口径，2015 年山东省全省城乡社区事务支出为 2662.04 亿元，占当年全省政府性基金预算支出的 90.08%。考虑上解上级支出、调出资金和年终结余等因素后，2012~2014 年山东省全省政府性基金预算支出总计与收入总计实现平衡。

图表 18. 2012~2015 年山东省全省政府性基金预算支出构成情况(单位:亿元)

科目	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
<b>主要支出科目:</b>				
城乡社区事务	2581.43	3312.41	3553.16	2662.04
教育	44.23	56.34	60.17	—
交通运输	125.14	128.98	141.29	132.92
社会保障和就业	19.26	36.40	25.51	14.45
农林水事务	47.49	66.01	68.06	—
<b>政府性基金预算支出合计</b>	<b>2887.60</b>	<b>3699.80</b>	<b>3965.01</b>	<b>2955.17</b>
上解上级支出	2.83	1.08	1.31	—
调出资金	32.86	26.92	78.13	—
年终结余	692.76	675.57	723.84	—
<b>政府性基金预算支出总计</b>	<b>3616.05</b>	<b>4403.36</b>	<b>4768.29</b>	—

注：数据由山东省财政厅提供

2012~2014 年，山东省省本级政府性基金预算支出分别完成 141.71 亿元、138.60 亿元和 144.56 亿元；按预算口径，2015 年山东省省本级政府性基金预算支出为 146.84 亿元。从支出结构看，与省本级政府性基金预算收入结构相对应，山东省省本级政府性基金预算支出主要为交通运输支出。2012~2014 年，山东省省本级交通运输支出分别完成 106.30 亿元、101.22 亿元和 104.12 亿元，分别占当年省本级政府性基金预算支出的 75.01%、73.03%和 72.03%；按预算口径，2015 年山东省省本级交通运输支出为 109.99 亿元，占当年省本级政府性基金预算支出的 74.90%。

### 3. 山东省政府性基金预算平衡的稳定性

由于山东省全省政府性基金预算收入和支出主要集中于国有土地使用权出让收入与城乡社区事务支出，地方各级政府按照当年房地产市场行情安排土地出让进度与相应的支出，因此房地产市场变化及土地出让进度安排会对全省政府性基金预算收入和支出产生一定的影响。山东省全省政府性基金预算收支平衡对上级政府转移支付的依赖程度较低，2012~2014 年山东省全省政府性基金预算自给率为 96.86%、97.49%和 100.22%；按预算口径，2015 年山东省全省政府性基金预算自给率为 90.54%，地方政府自身产生的基金预算收入对基金预算支出的保障程度较高。

从全省政府性基金预算收支总计看，近年来山东省全省政府性基金预算支出总计和收入总计实现平衡，且有一定结余。2012~2014 年，山东省全省政府性基金预算年终结余分别为 692.76 亿元、675.57 亿元和 723.84 亿元；在支出端不考虑年终结余的情况下，政府性基金预算收支平衡率分别达到 123.70%、118.12%和 117.90%，收支平衡能力较强。从省本级政府性基金预算收支总计看，山东省省本级政府性基金预算收支平衡能力也较强，2012~2014 年平衡率分别为 134.53%、141.07%和 128.22%。

图表 19. 山东省全省政府性基金预算收支和房地产情况

	2012 年		2013 年		2014 年	
	数额	增速	数额	增速	数额	增速
政府性基金预算收入（亿元）	2797.06	-5.85%	3606.78	28.95%	3973.66	10.17%
房地产开发投资（亿元）	4708.31	14.65%	5444.53	15.64%	5817.95	6.86%
房地产开发企业购置土地面积（万平方米）	2610.03	-29.29%	2615.07	0.19%	2225.50	-14.90%

注：数据来源于山东省财政厅、Wind 资讯

在政府性基金预算收支不考虑青岛市的情况下，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）分别完成政府性基金预算收入 2375.16 亿元、3052.56 亿元和 3388.14 亿元；同期山东省全省（不含青岛）政府性基金预算支出分别为 2457.08 亿元、3139.40 亿元和 3365.03 亿元，政府性基金预算自给率分别为 96.67%、97.23%和 100.69%。考虑到上解上级支出、调出资金及年终结余等因素后，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）政府性基金预算支出总计和收入总计实现平衡，在支出端不考虑年终结余的情况下，政府性基金预算收支平衡率分别为 120.31%、115.19%和 115.60%。

从财政部规定可以发行专项债券的基金收支情况来看，2014 年山东省各项基金中除国有土地收益基金、车辆通行费、地方水利建设基金、彩票公益金、新增建设用地土地有偿使用费和港口建设费等当年有一定缺口通过上级补助、调入资金、上年结余等收入弥补外，其他各项基金当年收入基本能覆盖当年支出。从年终结余情况来看，2014 年末山东省各项基金收入均能覆盖其支出，并有一定结余，可以实现每个专项基金的平衡；同年，政府性基金年终结余合计 723.84 亿元，收支平衡能力较强。

图表 20. 2014 年山东省全省政府性基金收支情况（单位：亿元）

序号	基金收支项目	本年收入	本年支出	收支差额	年终结余
1	国有土地使用权出让	3097.09	3067.15	29.94	330.16
2	城市基础设施配套费	211.56	197.60	13.95	72.10
3	国有土地收益基金	166.24	167.84	-1.60	28.86
4	车辆通行费	109.93	113.34	-3.41	2.83
5	其他政府性基金	79.28	52.70	26.58	21.97
6	地方教育附加	71.09	60.17	10.93	8.94
7	地方水利建设基金	55.49	66.84	-11.35	34.82
8	彩票公益金	41.00	41.54	-0.54	40.15
9	农业土地开发资金	29.82	23.63	6.20	32.04
10	新增建设用地土地有偿使用费	27.83	58.22	-30.39	70.42
11	政府住房基金	24.82	17.94	6.87	16.40
12	城市公用事业附加	21.09	20.77	0.32	10.17
13	新型墙体材料专项基金	13.98	10.55	3.43	21.44
14	残疾人就业保障金	10.76	8.86	1.89	11.14
15	港口建设费	6.03	23.77	-17.74	2.00
16	文化事业建设费	3.21	2.65	0.55	2.52
17	散装水泥专项资金	1.35	0.74	0.61	3.42
18	森林植被恢复费	1.29	0.45	0.84	1.77
19	小型水库移民扶助基金	1.01	0.80	0.21	0.83
20	其他各项政府性基金 <sup>9</sup>	0.80	29.45	-28.65	11.85
合计		3973.66	3965.01	8.64	723.84

注：数据由山东省财政厅提供；上表中本年收入、本年支出、收支差额为线上数据，年终结余为经上级补助、调入资金、上年结余、调出资金等线下科目调整后的实际数。

### （三）山东省国有资本经营预算平衡能力与稳定性

山东省全省国有资本经营预算收入规模较小，2012~2014 年分别实现 44.21 亿元、33.69 亿元和 28.62 亿元；按预算口径，2015 年山东省国有资本经营预算收入为 20.79 亿元。山东省全省国有资本经营预算收入主要以国有企业上缴利润收入、股利、股息收入以及产权转让收入为主，

<sup>9</sup> 此处“其他各项政府性基金”的计算方法为政府性基金的总数扣除前述 19 项基金的合计

2012~2014 年上述三项收入合计在国有资本经营预算收入中所占比重均在 85.00% 以上；按预算口径，2015 年上述三项收入合计占国有资本经营预算收入的比重为 99.03%。考虑到上年结余因素后，2012~2014 年山东省全省国有资本经营预算收入总计分别为 46.09 亿元、39.73 亿元、32.40 亿元。

2012~2014 年，山东省全省国有资本经营预算支出分别完成 40.05 亿元、35.94 亿元和 26.26 亿元；按预算口径，2015 年山东省全省国有资本经营预算支出为 22.03 亿元。资源勘探信息、商业服务业等事务是山东省全省国有资本经营预算支出的主要方向，2012~2014 年上述二者支出合计在全省国有资本经营预算支出中的比重均在 50.00% 以上；按预算口径，2015 年二者支出合计在全省国有资本经营预算支出的比重为 78.25%。

从国有资本经营预算收支平衡能力来看，考虑到上年结余、年终结余等因素后，2012~2014 年山东省全省国有资本经营预算支出总计和收入总计实现平衡，且有一定结余。2012~2014 年，山东省全省国有资本经营预算年终结余分别为 6.04 亿元、3.78 亿元和 5.61 亿元；同期，山东省全省国有资本经营预算收支平衡率分别为 115.07%、110.52% 和 120.93%。

在国有资本经营预算收支不考虑青岛市的情况下，2012~2014 年山东省全省（不含青岛）分别实现国有资本经营预算收入 23.11 亿元、24.80 亿元和 22.82 亿元；同期，山东省全省（不含青岛）国有资本经营预算支出分别为 19.11 亿元、27.21 亿元和 20.48 亿元。从国有资本经营预算收支平衡能力看，2012~2014 年山东省（不含青岛）国有资本经营预算收支平衡率分别为 130.74%、112.69% 和 125.03%，收支平衡能力较强。

## 五、山东省政府性债务

山东省政府性债务规模较大，但较强的经济和财政实力能够为债务偿付提供较高保障，偿债压力相对较小。山东省财政资金的流动性较好，对债务的管控措施较为完善，债务风险总体可控。同时，尚有少量的逾期债务需要进一步采取措施加强管控。

### （一）山东省政府债务总量分析

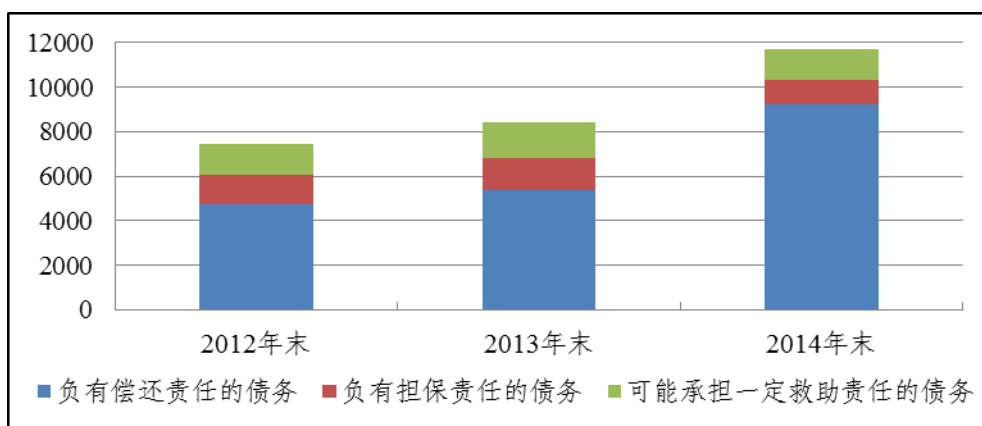
#### 1. 债务总量与结构

根据山东省财政厅提供的数据，截至 2014 年末山东省（含青岛）地方政府性债务总额为 11710.60 亿元，较 2013 年末增长 39.07%。其中政府负有偿还责任的债务余额为 9252.80 亿元，较 2013 年末增加 3865.52

亿元，占债务总额的比重为 79.01%；负有担保责任的债务余额和可能承担一定救助责任的债务余额分别为 1089.10 亿元和 1368.70 亿元，较 2013 年末分别减少 356.76 亿元和 218.93 亿元。

根据《关于 2015 年山东省地方政府债务限额及省级预算调整方案的报告》，山东省 2015 年度地方政府债务限额为 9533.8 亿元（含青岛市 1090.6 亿元），具体构成为山东省经清理甄别确认的截至 2014 年末政府负有偿还责任的债务余额 9252.8 亿元，以及 2015 年新增债务限额 281 亿元。

图表 21. 近年来山东省地方政府性债务总体情况（单位：亿元）



注：由山东省政府性债务审计报告数据及山东省财政厅提供数据整理绘制

根据山东省审计厅于 2014 年 1 月公告的《山东省地方政府性债务审计结果》，截至 2013 年 6 月末，山东省地方政府性债务总额（不含青岛）为 7107.80 亿元，较 2012 年末增长 11.13%。从全国范围来看，山东省地方政府性债务<sup>10</sup>规模总体较大，位列各省<sup>11</sup>第十一位，但增长速度低于各省 12.62% 的平均水平，位列各省第十六位<sup>12</sup>。至 2014 年末，山东省（不含青岛）地方政府性债务总额为 10086.8 亿元，较 2013 年 6 月末增长 41.91%。

## 2. 举债主体及资金来源

从举债主体所在地方政府层级来看（含青岛），2014 年末，山东省省本级、市本级、县级的债务比重分别为 10.25%、42.77% 和 46.98%，其中省本级债务占比较 2013 年 6 月末下降 4.37 个百分点，债务进一步

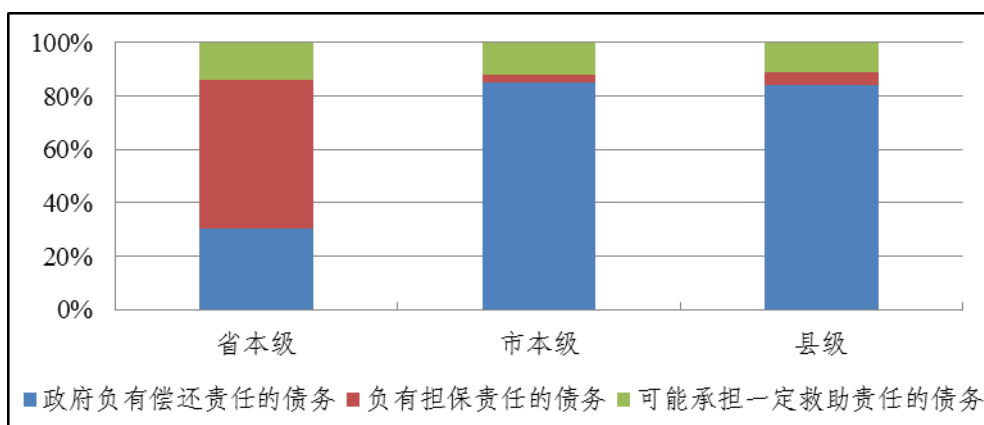
<sup>10</sup> 为使全国各省债务数据的横向可比，本评级报告中涉及全国范围内各省市横向比较的数据均采用各省市按照审计署要求公布的 2013 年 6 月末数据；浙江省、山东省和福建省数据不包含单独公布债务的计划单列市，分别为宁波市、青岛市和厦门市；西藏未公布债务数据。

<sup>11</sup> 包括省、自治区、直辖市，下同。

<sup>12</sup> 此处增长速度为 2013 年 6 月末相较于 2012 年末的债务增长率。由于天津和贵州未公布 2012 年底债务数据，债务增速取为零。

向市县级集中。从各层级债务结构看，市县级以下债务以政府负有偿还责任的债务为主，省本级债务以负有担保责任的债务为主。

**图表 22. 2014 年末山东省各层级地方政府性债务结构**



注：由山东省政府性债务审计报告数据及山东省财政厅提供数据整理绘制

从地方政府性债务举债主体来看（含青岛），截至 2014 年末，山东省融资平台公司、经费补助事业单位、政府部门和机构、国有独资或控股企业、其他主体分别举借 5343.50 亿元、1940.20 亿元、2856.00 亿元、1283.70 亿元和 287.20 亿元。融资平台公司政府性债务占比为 45.63%，是政府性债务的主要举债主体。

从债务资金来源看（含青岛），银行贷款、发行债券、转贷债务、非银行金融机构融资、供应商应付款是山东省政府性债务的主要来源，截至 2014 年末分别为 5378.30 亿元、1338.60 亿元、842.70 亿元、883.80 亿元、1876.50 亿元。

## （二）山东省政府性债务负担

债务率方面，根据山东省审计厅于 2014 年 1 月公告的《山东省地方政府性债务审计结果》，2012 年末，山东省（含青岛）政府负有偿还责任债务的债务率为 49.40%，各年度全省各级政府或有负债当年偿还本金中由财政资金实际偿还的最高比例折算后，总债务率约为 55.74%<sup>13</sup>。

2012 年末，山东省（不含青岛）政府负有偿还责任债务的债务率为 48.77%。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 55.22%，总债务率位列各省第 23 位。

截至 2012 年末，山东省（不含青岛）政府负有偿还责任债务除去应

<sup>13</sup> 债务率=债务余额/政府综合财力，山东省（含青岛）的债务率计算为新世纪评级根据山东省和青岛市的债务审计报告数据估算。

付未付款项形成的逾期债务后，逾期债务率为 2.76%，高于各省 2.07% 的平均水平；政府负有担保责任的债务逾期债务率为 0.91%，低于各省 2.13% 的平均水平；可能承担一定救助责任的债务的逾期债务率为 8.82%，高于各省 4.09% 的平均水平。

从未来偿债年度看，山东省（含青岛）2016 年到期需偿还的政府负有偿还责任的债务比重为 19.85%。

**图表 23. 2014 年末山东省（含青岛）政府性债务余额<sup>14</sup>未来偿债情况表**

偿债年度	政府负有偿还责任的债务		政府或有债务	
	金额（亿元）	比重（%）	负有担保责任的债务（亿元）	可能承担一定救助责任的债务（亿元）
2015 年	1847.40	21.45	178.70	345.20
2016 年	1709.90	19.85	201.50	207.70
2017 年	1427.40	16.57	208.70	170.90
2018 年-2020 年	2364.60	27.46	234.60	382.80
2020 年及以后	1263.30	14.67	250.20	195.30
<b>合计</b>	<b>8612.60</b>	<b>100.00</b>	<b>1073.70</b>	<b>1301.90</b>

注：由山东省财政厅提供数据整理绘制

### （三）山东省政府性债务偿付能力

山东省经济保持良好发展趋势，地区生产总值全国排名前列；同期全省一般公共预算收入在全国处于较高水平，财政收入保持持续平稳增长，可支配收入稳定性较高。山东省较强的经济发展水平和财政实力可为债务偿还提供有力保障。

山东省政府不仅掌握着财政性货币资金，而且经营着政府性资产和土地、矿产、森林、岸线、航线等资源性资产。山东省政府资金、资产、资源的规范使用，及其在空间和时间上的配置合理性，将提高资金、资产、资源的使用效率，有利于政府资金的调配和债务的及时偿付。同时，山东省政府拥有的优质资产有一定的增值空间，且可形成稳定的现金收益，为偿还债务提供进一步支撑。

### （四）山东省政府性债务管控措施和能力

近年来，为加强地方政府性债务管理，山东省政府先后出台了《关于建立政府性债务月报制度的通知》等债务管理规定，掌握了全省政府性债务规模。截至 2013 年 6 月底，省本级、11 个市、101 个县制定了综合性的债务管理制度，7 个市和 53 个县建立了债务风险预警制度。各级政府按照财政部部署，应用地方政府性债务管理系统加强了对地方

<sup>14</sup> 债务余额不包含逾期债务

政府性债务的统计管理和动态监控。截至 2013 年 6 月底，全省各级政府共建立债务偿债准备金制度 72 个，涉及金额 99.11 亿元，其中外债偿债准备金 13.57 亿元。

2014 年，山东省政府制定并下发了《关于贯彻国发〔2014〕43 号文件加强政府性债务管理的实施意见》（鲁政发〔2014〕23 号），指导各级全面加强债务管理。2014 年以来，山东省各级坚持融资发展和防范风险并重，多举措管好用好政府债务资金，取得了良好的效果。作为 10 个地方政府债券自发自还改革试点省市之一，2014 年山东省积极推进地方政府债务债券化改革，为保障重点项目建设提供了有力支持；同时积极探索政府与社会资本合作模式，引导各级政府推广 PPP 模式，拓宽公益性项目融资渠道。

在风险防范方面，山东省组织开展省本级、市本级和县级债务风险指标测算，全面掌握各级债务风险状况；加强日常监控，完善债务统计报告制度，及时了解债务增减变化和风险状况，定期进行数据分析研究；拟订防范债务风险工作方案，排查债务风险点，健全化解债务风险措施。此外，山东省还加强了债务管理的考核监督，明确要求将债务收支全面纳入预算管理，不得超限额或在预算之外举借债务，不得以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设；同时将政府性债务率纳入对各市科学发展综合考核范围，依法加强对政府性债务的审计监督，债务风险得到了有效控制。

## 六、山东省政府治理

山东省政府不断深化行政审批制度改革，负面清单制度已开始实施，政府运行效率与服务能力不断提升；政务信息披露及时，渠道丰富，信息透明度较高；地区金融生态环境建设不断稳步推进，金融体系建设和服务水平不断提升，地区不良贷款率和地区杠杆率较低，金融生态环境较好，能为山东省经济发展提供可靠保障；山东省立足地区实际，制定了一系列重大且可行的地区经济、社会发展规划，政府战略管理能力较强。

### （一）山东省政府运行效率与服务能力

山东省政府根据《国务院机构改革和职能转变方案》，不断深化行政审批制度改革，提高政府管理科学化水平，政府运行效率与服务能力有所提高。

为促进服务政府、责任政府、法治政府、廉洁政府建设，提高依法行政和政务服务水平，2013年8月山东省人民政府印发《关于推进政府职能转变简政放权减少行政许可的意见》，从减少和下放行政审批事项、减少和规范行政管理事项、优化职能配置、改革完善社会组织体制机制、完善和加强宏观管理、加强依法行政六个方面明确了具体的任务和措施，并提出5年内省级行政审批事项削减三分之一以上，办结时限比法定时限缩短50%以上，力争成为全国行政审批服务质量最优的省份之一。

自相关政策出台以来，山东省行政审批制度改革已取得一定成效，负面清单制度也开始全面实施。2013年，全省取消和下放了230项审批事项，投资核准事项减少40%，行政事业性收费由87项缩减为25项；2014年，山东省省级行政权力事项由7371项精简到4227项，行政审批事项再削减170项；2015年，山东省省级行政审批事项削减89项，非行政许可审批全部取消。同时，自2014年7月1日起，省级公共财政、政府性基金、国有资本经营安排的用于支持全省经济社会发展、服务特定政策目标或工作任务、具有专门用途的资金，在其项目申报、资金使用各个环节，均实行信用负面清单制度。

同时，为进一步严肃财经纪律、维护财经秩序，更好的发挥财政专项资金使用效益，2014年6月山东省财政厅发布《关于在财政专项资金管理领域实行信用负面清单制度的通知》，对专项资金管理领域中弄虚作假、虚报冒领、骗取套取、截留挪用财政资金等失信、失范行为，在有关部门严格依法依规进行处理、处罚的基础上，由财政部门会同有关主管部门纳入信用负面清单，并根据情节轻重，对其以后年度申报所有的财政专项资金项目予以限制，以此引导专项资金申请人的行为趋于理性，保证财政资金使用效益得到有效发挥。

## （二）山东省政府信息公开透明度

山东省政府信息公开透明度水平总体较好，能够根据《中华人民共和国政府信息公开条例》、《山东省政府信息公开办法》等的规定，较及时地披露政务信息。

2014年，山东省把政府信息公开作为推进全面深化改革、全面依法治省，建设法治政府、阳光政府的重大举措，制发了《山东省人民政府办公厅印发关于进一步加强政府信息公开工作实施方案的通知》（鲁政办发〔2014〕8号）、《山东省人民政府办公厅关于印发当前全省政府信息

公开工作要点的通知》(鲁政办发〔2014〕22号)，进一步加大工作推动力度，全省政府信息公开步伐不断加快，公开实效明显提升。

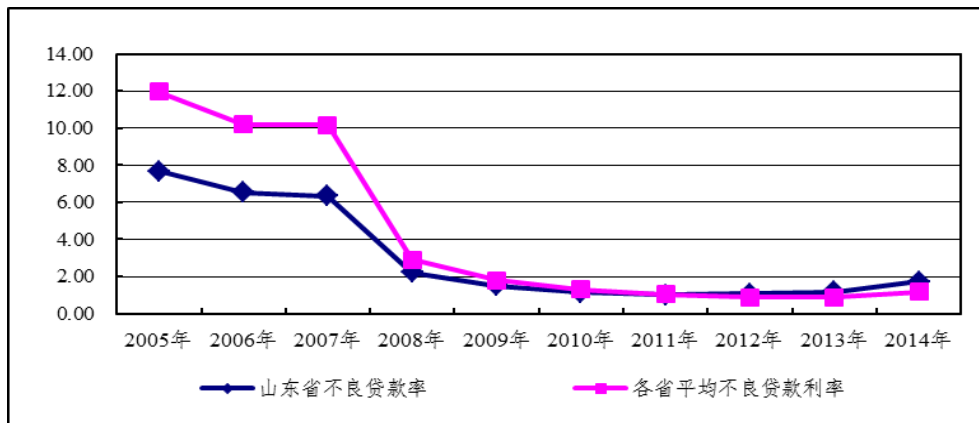
山东省政府把重大行政决策、行政权力运行、财政资金、公共资源配置、公共监管、公共服务等6个方面20个领域的信息公开作为重点工作进行推进；全面建立并实施了政策解读机制，各市、各部门普遍在政府网站设立了“政策解读”栏目，及时解读有关政策；省政府及各部门建立并实施了例行新闻发布制度，市县各级政府普遍设立了新闻发言人，新闻发布工作取得突破性进展，成为政府发布信息的重要渠道。

2014年，山东省全省各级政府和县级以上政府部门主动公开政府信息200.25万条，同比增长12.78%。省政府及各部门主动公开政府信息13.07万条，同比增长39.12%；其中，制发规范性文件192件，主动公开规范性文件192件。17个市公开政府信息187.18万条，同比增长11.31%；其中，制发规范性文件2105件，主动公开规范性文件2105件。未来，山东省政府将着力抓好制度机制的健全和落实工作，加强政府信息公开能力建设，做好监督检查和考核评估工作，进一步推进重点领域信息公开和相关政策解读，为建设法治政府、阳光政府做出积极贡献。

### (三) 山东省金融生态环境

山东省地方政府以引导资源配置、生产并分配信息等为手段，积极引导地区金融生态环境发展方向和运行方式。得益于山东省较好的经济基础、较为合理的经济结构以及较强的财政收支平衡能力，在不断促进政府信息透明度，提高政府治理水平的基础上，山东省金融生态环境总体较好，金融市场发育水平总体较高。2015年末，山东省金融机构(含外资)人民币各项存款余额74524.16亿元，同比增长10.41%；同年末金融机构(含外资)人民币各项贷款余额55437.00亿元，同比增长10.74%。从银监会公布的近几年商业银行不良贷款率数据来看，各地区的不良贷款率存在较大差异。近年来，在国家出台的各种商业银行不良资产清理政策推动下，商业银行不断提升自身的风险控制水平，严格控制不良贷款率。2005~2011年，山东省商业银行不良贷款率持续下降，且低于全国平均水平，2012年以来受国内经济增速放缓、民营中小企业景气度下降、部分行业产能过剩等因的素影响，山东地区不良贷款率有所上升。

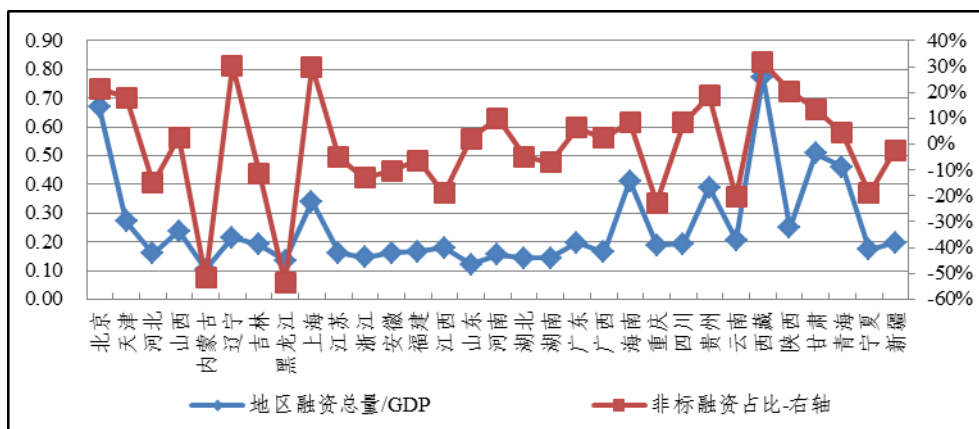
图表 24. 2005~2014 年山东省商业银行不良贷款率情况 (单位: %)



注: 数据来源中国银监会、Wind 资讯

2015 年度, 山东省地区社会融资规模为 7600 亿元, 其中人民币贷款 5397 亿元, 委托贷款 437 亿元, 未贴现银行承兑汇票 296 亿元。山东省地区杠杆率<sup>15</sup>为 0.12, 低于各省 0.25 的平均水平; 地区融资总量中非标融资占比<sup>16</sup>为 2.11%, 高于各省-1.05%<sup>17</sup>的平均水平。

图表 25. 2015 年各地区融资总量情况



注: 数据来源中国人民银行

2013年8月, 为更好地发挥金融对经济结构调整和转型升级的支持作用, 山东省人民政府印发了《山东省人民政府关于加快全省金融改革发展的若干意见》, 提出争取用5年左右时间, 初步建成与山东省实体经济相适应、市场化水平较高的现代金融体系, 正式拉开了金融改革的序幕。一方面, 山东省金融系统围绕“稳增长、促改革、调结构、惠民生”, 着力在不断深化农村信用社改革, 促进普惠金融组织进一步壮大, 引导民间融资机构规范发展, 大力发展私募市场, 拓宽投融资渠道

<sup>15</sup> 地区杠杆率=地区社会融资规模/GDP

<sup>16</sup> 非标融资=委托贷款+信托贷款+未贴现银行承兑汇票

<sup>17</sup> 2015 年各省地区融资总量中非标融资占比平均值为-1.05%, 主要系信托贷款和未贴现银行承兑汇票大部分为负值所致。

等方面下功夫。另一方面，山东省积极构建完整覆盖、运行高效的地方金融监管体系，在全省17个市、137个县(市、区)均已独立设置金融工作机构，承担地方金融监管职责。2015年，山东省金融业保持了持续健康发展的良好势头，金融发展环境也得到持续优化。

#### (四) 山东省政府的战略管理

近年来，山东省政府在我国社会建设、经济发展、文化强国战略等的引导下，积极制定并稳步实施了《省会城市群经济圈发展规划》、《山东省新型城镇化规划(2014~2020年)》等一系列重要发展规划，并于2015年末公布了《中共山东省委关于制定山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，为山东省经济发展和社会建设指明了方向。

两区一圈一带<sup>18</sup>发展战略的深入实施，将增强山东省经济发展活力和动力。近年来，山东省加快实施国家批复的《山东半岛蓝色经济区发展规划》，发挥青岛龙头带动作用，打造具有国际竞争力的高端产业、海洋经济聚集区；积极推进国家批复的《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》，以资源高效利用和改善生态环境为主线，推进临港产业区和各类园区建设，加快构筑现代产业体系和生态保护体系；加快建设省会城市群经济圈，充分发挥区域交通运输便捷的优势，加强周边中心城市分工协助和优势互补，推动各市协同发展、一体发展；加快建设西部经济隆起带，充分发挥港口资源、自然资源、区位等优势，发展特色经济，增强区域可持续发展能力，形成山东经济发展的重要增长极。

在经济结构调整和转型升级方面，山东省积极实施高端高质高效产业发展战略，牢固树立经济发展的效益导向，促进结构调整与财源建设有机结合，推动三次产业融合发展，加快建设结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系。为保障经济、社会稳定发展，山东省突出薄弱环节，着力优化结构，提升能源、交通、水利、市政等基础设施网络化、现代化水平，打造适度超前、功能完善、配套协调、高效安全的基础设施支撑保障体系。

在体制建设方面，为适应国内外经济结构深刻调整、发展方式加快转变的新要求，山东省不断推进制度建设和体制创新，深化行政管理体制改革、财税体制改革、所有制结构改革和农村经济体制改革，充分发挥市场配置资源的基础性作用。为盘活各类存量资金，更好地发挥积极财政政策的作用，2015年山东省人民政府办公厅印发了《关于贯彻国办

<sup>18</sup> “两区一圈一带”指山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲高效生态经济区、省会城市群经济圈和西部经济隆起带。

发〔2014〕70号文件进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》，提出全面清理、分类处置各类财政存量资金，严格控制新增财政存量资金，健全盘活财政存量资金长效机制，切实强化工作保障等实施意见。

在扩大开放方面，山东省继续深化实施互利共赢的对外开放战略，进一步提高开放型经济水平。2015年山东省主动对接“一带一路”国家重大战略，加强与“一带一路”沿线国家经贸合作与人文交流，进一步拓展全省在国际合作领域的广度和深度。2015年12月《中华人民共和国与大韩民国政府自由贸易协定》正式生效，山东省威海市和韩国仁川自由经济区作为地方经济合作示范区，将发挥示范和引导作用，进一步提高山东省对贸易质量和效益、扩大外向型经济领域、拓展对外经贸合作和优化“走出去”战略布局、创造参与国际合作和竞争新优势。

## 七、本批债券信用分析

本批债券拟发行额为649.78亿元，分3年期、5年期、7年期和10年期四个品种，计划发行规模分别为129.96亿元、194.93亿元、194.93亿元和129.96亿元，均为山东省政府专项债券，纳入山东省政府性基金预算管理。近年来山东省政府性基金收入受房地产及土地市场行情变化影响而有所波动，但山东省政府性基金收支平衡能力强，每年均有一定结余，2012~2014年全省政府性基金收支年终结余分别692.76亿元、675.57亿元和723.84亿元。

本批债券发行额度中，296亿元为新增专项债券，募集资金拟用于公益性资本支出；353.78亿元为置换专项债券，募集资金拟用于偿还清理甄别确定的截至2015年12月31日地方政府债务的本金，以及清理甄别确定的截至2014年12月31日地方政府或有债务本金按照《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）规定可以转化为地方政府债务的部分。

综上，本批债券收支纳入山东省政府性基金预算管理，山东省政府性基金平衡能力强，每年均有一定结余，本批专项债券偿付保障度高。

## 八、结论

山东省经济保持良好发展趋势，地区生产总值全国排名前列；山东省作为农业大省，是我国重要的粮食产地，以石油化工、机械等为主导的重工业发展基础较好，产业竞争力较强；科技创新、丰富的人力资源

和自然资源可为经济发展提供较高保障；产业结构转型升级下的落后产能淘汰压力以及节能环保压力较大。

山东省财政收入保持持续较快平稳增长，可支配收入稳定性较高，财政平衡能力强；国有土地使用权出让收入是政府性基金预算收入的主要组成部分，房地产市场和土地市场的波动将对基金预算收入产生一定影响。

山东省政府性债务规模较大，但较强的经济和财政实力能够为债务偿付提供较高保障，偿债压力相对较小。山东省财政资金的流动性较好，对债务的管控措施较为完善，债务风险总体可控。

山东省政府不断深化行政审批制度改革，负面清单制度已开始实施，政府运行效率与服务能力不断提升；政务信息披露及时，渠道丰富，信息透明度较高；地区金融生态环境建设不断稳步推进，金融基础设施建设和服务水平不断提升，地区不良率和地区杠杆率较低，金融生态环境较好，能为山东省经济发展提供可靠保障；山东省立足地区实际，制定了一系列重大的、可行的地区经济、社会发展规划，政府战略管理能力较强。

本批债券中新增专项债券的募集资金拟用于公益性资本支出，置换专项债券的募集资金拟用于偿还清理甄别确定的截至 2015 年 12 月 31 日地方政府债务的本金，以及清理甄别确定的截至 2014 年 12 月 31 日地方政府或有债务本金按照《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预[2015]225 号）规定可以转化为地方政府债务的部分。近年来山东省政府性基金收支平衡能力强，每年均有一定结余，本批专项债券收支纳入山东省政府性基金预算管理，偿付保障度高。

## 跟踪评级安排

根据政府业务主管部门要求以及对地方债信用评级的指导意见，在本次评级的信用等级有效期【至 2016 年山东省政府专项债券（第二批）的约定偿付日止】内，本评级机构将对其进行持续跟踪评级，包括持续定期跟踪评级与不定期跟踪评级。

跟踪评级期间，本评级机构将持续关注山东省经济金融环境的变化、影响财政平衡能力的重大事件、山东省政府履行债务的情况等因素，并出具跟踪评级报告，以动态地反映山东省政府债券的信用状况。

### （一）跟踪评级时间和内容

本评级机构对本批债券的跟踪评级的期限为本评级报告出具日至失效日。

定期跟踪评级将在本次信用评级报告出具后每 1 年出具一次正式的定期跟踪评级报告。定期跟踪评级报告与首次评级报告保持衔接，如定期跟踪评级报告与上次评级报告在结论或重大事项出现差异的，本评级机构将作特别说明，并分析原因。

不定期跟踪评级自本次评级报告出具之日起进行。在发生可能影响本次评级报告结论的重大事项时，山东省政府应根据已作出的书面承诺及时告知本评级机构相应事项。本评级机构及评级人员将密切关注与山东省有关的信息，在认为必要时及时安排不定期跟踪评级并调整或维持原有信用级别。

### （二）跟踪评级程序

跟踪评级将按照收集评级所需资料、现场调研、评级分析、评级委员会评审、出具评级报告、公告等程序进行。

本评级机构的跟踪评级报告和评级结果将对业务主管部门及业务主管部门要求的披露对象进行披露。

在持续跟踪评级报告出具之日后五个工作日内，山东省政府和本评级机构应在业务主管部门指定媒体及本评级机构的网站上公布持续跟踪评级结果。

附录：

## 评级结果释义

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》，地方政府专项债券信用评级等级符号及含义如下：

等 级	含 义
AAA 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况极好，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况很好，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况较好，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况一般，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况较差，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况很差，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况极差，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 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况极差，基本不能偿还债务。
C 级	对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况极差，不能偿还债务。

注：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。