

# 信用等级公告

联合[2016] 830 号

---

联合资信评估有限公司通过对 2016 年度第一批吉林省政府一般债券的信用状况进行综合分析和评估，确定

2016 年度第一批吉林省政府一般债券  
信用等级为  
AAA

特此公告。



## 2016 年度第一批吉林省政府一般债券信用评级报告

### 评级结果:

本期一般债券信用等级: AAA

本期一般债券额度: 251.6468 亿元

本期一般债券期限: 3 年、5 年、7 年、10 年

评级时间: 2016 年 6 月 8 日

### 基础数据

| 项 目                                     | 2013 年   | 2014 年   | 2015 年   |
|---|----------|----------|----------|
| 全省 GDP (亿元)                             | 12981.46 | 13803.81 | 14274.11 |
| 全省规模以上工业增加值 (亿元)                        | 6080.29  | 6492.93  | 6054.63  |
| 全省全社会固定资产投资 (亿元)                        | 9979.30  | 11486.52 | 12704.27 |
| 全省社会消费品零售总额 (亿元)                        | 5426.43  | 6080.90  | 6646.46  |
| 全省进出口总额 (亿美元)                           | 258.53   | 263.78   | 189.38   |
| 全省城镇居民人均可支配收入 (元)                       | 22274.60 | 23217.80 | 24901.00 |
| 项 目                                     | 2014 年   | 2015 年   | 2016 年   |
| 全省财政收入总计 (亿元)                           | 4920.39  | 5789.96  | 4424.42  |
| 全省一般公共预算收入总计 (含上下级往来、上年结余等) (亿元)        | 3212.30  | 4034.12  | 2878.46  |
| 其中: 全省一般公共预算收入 (不含上下级往来、上年结余等的净收入) (亿元) | 1203.38  | 1229.29  | 1253.88  |
| 全省政府性基金预算收入总计 (含上下级往来、上年结余等) (亿元)       | 940.76   | 918.02   | 511.66   |
| 其中: 全省政府性基金收入 (不含上下级往来、上年结余等的净收入) (亿元)  | 608.66   | 367.15   | 362.09   |
| 全省国有资本经营预算收入总计 (亿元)                     | 2.37     | 3.02     | 4.09     |
| 全省社会保险基金收入总计 (亿元)                       | 764.96   | 834.80   | 1030.21  |
| 全省政府负有偿还责任债务 (亿元)                       | 2696.90  | 2752.30  | --       |
| 全省政府负有偿还责任债务 /GDP (%)                   | 20.78    | 19.94    | --       |
| 全省一般公共预算收入总计 / 本期一般债券 (倍)               | 12.77    | 16.03    | 11.44    |
| 全省一般公共预算收入 / 本期一般债券 (倍)                 | 4.78     | 4.88     | 4.98     |

资料来源: 2013~2014 年吉林省国民经济和社会发展统计公报, 2015 年吉林经济发展报告, 吉林省 2013-2014 年度财政总决算报表, 吉林省 2015 年预算执行情况和 2016 年预算报告。

注: 上表中 2014 年财政数据为决算数, 2015 年为预算执行数, 2016 年为预算数。

### 分析师

高景楠 闫蓉 王妍 常楚笛

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 2016 年度第一批吉林省政府一般债券 (以下简称“本期一般债券”) 到期不能偿还的风险极低, 评定本期一般债券的信用等级为 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. 吉林省经济发展战略目标明确, 全省国内生产总值不断增长, 但受国际、国内经济波动影响, 吉林省经济增速放缓。

3. 吉林省财政实力较强, 财政收支自我平衡能力强, 中央补助收入规模大, 但 2015 年受土地市场和政策影响至基金收入有所下滑。

4. 吉林省地方政府性债务风险总体可控, 且大多有相应的收入作为偿债保障; 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. 本期一般债券偿债资金纳入吉林省一般公共预算, 吉林省全省一般公共预算收入对本期一般债券的保障程度好。分期偿还本金的安排有效降低吉林省政府债务集中偿付压力。

## 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、2016年度第一批吉林省政府一般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，东南部隔图们江、鸭绿江与朝鲜隔江相望；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 19.11 万平方公里；占全国面积约 2%；2015 年实现国内生产总值（GDP）14274.11 亿元，占全国 GDP 的 2.11%；人口 2753.3 万人（截至 2015 年末），全省城镇化率 55.31%。

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：吉林省长春市新发展路 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

2015 年，中国经济步入“新常态”发展阶段，全年 GDP 67.7 万亿元，同比实际增长 6.9%，增速创 25 年新低，第三产业成为拉动经济增长的重要推动力。具体来看，2015 年，我国消费需求整体上较为平稳，固定资产投资增速持续下滑，进出口呈现双降趋势；同时，全国居民消费价格指数（CPI）六年来首次落入“1”时代，工业生产者出厂价格指数（PPI）和工业生产者购进价格指数（PIRM）处于较低水平，制造业采购经理指数（PMI）仍在荣枯线以下，显示我国经济下行压力依然较大。但在就业创业扶持政策的推动下，我国就业形势总体稳定。

产业结构调整稳步推进，第三产业成为拉动经济增长的重要推动力。根据国家统计局初步核算，2015 年，我国国内生产总值（GDP）67.7 万亿元，同比实际增长 6.9%，增速创 25 年新低；分季度看，GDP 增幅分别为 7.0%、7.0%、6.9% 和 6.8%，经济增速逐渐趋缓。第二产业增加值增速放缓拖累我国整体经济增长，但第三产业同比增速有所提高，表明我国在经济增速换挡期内，产业结构调整稳步推进。

固定资产投资增速下行，成为 GDP 增速回落的主要原因。2015 年，我国固定资产投资（不含农户）55.2 万亿元，同比名义增长 10.0%（扣除价格因素实际增长 12.0%，以下除特殊说明外均为名义增幅），增速呈现逐月放缓的态势。其中，基础设施建设投资增速较快，但房地产开发投资和制造业投资增速降幅明显，成为经济增长的主要拖累。

消费增速整体上较为平稳，为经济增长发挥“稳定器”作用。2015 年，我国社会消费品零

售总额 30.1 万亿元，同比增长 10.7%，增幅较 2014 年下降 1.3 个百分点；我国消费与人均收入情况大致相同，我国居民人均可支配收入全年同比增长 8.9%，扣除价格因素实际增长 7.4%，增幅较上年略有回落。

贸易顺差继续扩大，但进、出口双降凸显外贸低迷。2015 年，我国进出口总值 4.0 万亿美元，同比下降 8.0%，增速较 2014 年回落 11.4 个百分点。贸易顺差 5930 亿美元，较上年大幅增加 54.8%，主要是国内需求疲弱、人民币贬值和大宗商品价格低迷等因素所致。我国受到全球经济增速放缓以及国内制造业成本优势逐渐降低的影响，外贸形势不容乐观，但随着人民币（相对于美元）贬值、欧美经济复苏以及国内稳外贸措施和一带一路项目的逐步落地，外贸环比情况略有改善。

2015 年，中国继续实行积极的财政政策。全年一般公共预算收入 15.22 万亿元，比上年增长 8.4%，增速较上年有所回落。一般公共预算支出 17.58 万亿元，比上年增长 15.8%，同比增速有所加快。政府财政赤字规模增至 2.36 万亿元，赤字率上升至 3.5%，显著高于 2.3% 的预算赤字率。

2016 年是我国“十三五”开局之年，我国将继续实行积极的财政政策和稳健的货币政策，助力经济发展新常态。中共十八届五中全会审议决定到 2020 年 GDP 比 2010 年翻一番，意味着“十三五”期间的 GDP 增速底线是 6.5%。2015 年 12 月中央经济工作会议明确了 2016 年的重点是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。在上述会议和政策精神的指引下，2016 年，在财政政策方面，政府将着力加强供给侧结构性改革，继续推进 11 大类重大工程包、六大领域消费工程、“一带一路、京津冀协同发展、长江经济带三大战略”、国际产能和装备制造合作重点项目，促进经济发展；但经济放缓、减税、土地出让金减少以及地方政府债务逐渐增加等因素将导致财政赤字率进一步上升，或在一定程度上压缩积极财政的空间。在货币政

策方面，央行将综合运用数量、价格等多种货币政策工具，继续支持金融机构扩大国民经济重点领域和薄弱环节的信贷投放，同时进一步完善宏观审慎政策框架；M2 或将保持 13% 以上的较高增速，推动实体经济增长；在美元加息、国内出口低迷、稳增长压力较大的背景下，预计央行可能通过降准等方式对冲资金外流引起的流动性紧张，营造适度宽松的货币金融环境。

## 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。2013~2015 年，吉林省规模以上工业增加值分别为 6080.29 亿元、6492.93 亿元和 6054.63 亿元；规模以上工业企业利润分别实现 1230.1 亿元、1397.7 亿元和 1171.46 亿元，2015 年同比下降 16.4%；固定资产投资分别为 9979.3 亿元、11486.52 亿元和 12704.27 亿元，2015 年同比增长 12.0%；社会消费品零售总额分别为 5426.43 亿元、6080.90 亿元和 6646.46 亿元，2015 年同比增长 9.3%；2013 和 2014 年单位 GDP 能耗分别同比下降 3.5% 和 6.7%，2015 年万元 GDP 综合能耗降低率为 10.69%；规模以上工业万元增加值综合能耗降低率为 14.4%。

表1 2013~2015年吉林省国民经济发展主要指标

| 主要指标           | 2013年    | 2014年    | 2015年    |
|----------------|----------|----------|----------|
| GDP(亿元)        | 12981.46 | 13803.81 | 14274.11 |
| 规模以上工业增加值(亿元)  | 6080.29  | 6492.93  | 6054.63  |
| 全社会固定资产投资(亿元)  | 9979.30  | 11486.52 | 12704.27 |
| 社会消费品零售总额(亿元)  | 5426.43  | 6080.90  | 6646.46  |
| 进出口总额(亿美元)     | 258.53   | 263.78   | 189.38   |
| 城镇居民人均可支配收入(元) | 22274.60 | 23217.80 | 24901.00 |

数据来源：2014~2015 吉林统计年鉴，吉林省 2015 年国民经济和社会发展统计公报。

### 经济总体发展情况

根据“2014~2015 吉林统计年鉴”和“吉林省 2015 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 12981.46 亿元、13803.81 亿元和 14274.11 亿元，同比增速按可比价格计算分别为 8.3%、6.5% 和 6.5%。

2015 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 50852 元（按年平均汇率折合 8327 美元），比上年增长 6.5%。全国对比来看，2015 年中国国内生产总值为 676708 亿元，按可比价格计算，同比增长 6.9%，全国共有 23 个省市经济增速达到 7% 以上。数据显示，吉林省 2015 年地区生产总值位列全国第 22 位，增速低于全国平均水平 0.4 个百分点，列全国第 27 位。

2013~2015 年，吉林省全省城镇常住居民人均可支配收入分别为 22274.6 元、23217.8 元和 24901 元，分别同比增长 10.2%、8.8% 和 7.2%；2015 年，吉林省城镇常住居民人均消费支出为 17973 元，同比增长 4.8%。农村常住居民人均可支配收入达到 11326 元，同比增长 5.1%；农村常住居民人均消费支出为 8783 元，同比增长 7.9%。城镇恩格尔系数为 25.8%，农村恩格尔系数为 29.0%。

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，2015 年吉林省实现第一产业增加值 1596.28 亿元，增长 4.7%；第二产业增加值 7337.06 亿元，增长 5.6%；第三产业增加值 5340.77 亿元，增长 8.3%。三次产业的结构比例由 2014 年的 11.0:52.8:36.2 调整为 11.2: 51.4: 37.4，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 6.9%、47.4% 和 45.7%。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。

产业结构调整方面，2015 年吉林省规模以上工业增加值 6054.63 亿元，比上年下降 5.3%。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 4891.23 亿元，占规模以上工业增加值总量的 80.78%，汽车制造产业实现工业增加值 1456.38 亿元，对规模以上工业增加值的贡献率为 24.05%，保持吉林省第一大产业地位。

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

2013-2015 年，吉林省全年全社会固定资产投资分别为 9979.30 亿元、11486.52 亿元和 12704.27 亿元，固定资产投资增速放缓，同比增速分别为 20.0%、15.1% 和 12.0%。

2015 年，吉林省全社会固定资产投资 12704.27 亿元，比上年增长 12.0%，人均投资达到 46142 元。其中，非农户的固定资产投资为 12508.59 亿元，增长 12.6%。在不含农户的固定资产投资中，第一产业投资 540.69 亿元，比上年增长 25.2%；第二产业投资 7019.57 亿元，增长 11.3%；第三产业投资 4948.33 亿元，增长 13.2%。民间投资增长 13.3%，占不含农户的固定资产投资总额的比重达 72.8%，比上年提高 0.4 个百分点。未来，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

2013~2015 年，吉林省全年社会消费品零售总额分别为 5426.43 亿元、6080.90 亿元和

6646.46 亿元，分别同比增长 13.7%、12.1%和 9.3%。

2015 年，吉林省社会消费品零售总额 6646.46 亿元，按消费形态统计，商品零售额 5891.29 亿元，增长 9.0%；餐饮收入额 755.16 亿元，增长 11.4%。商品销售为拉动消费品市场的主要动力。按经营地统计，城镇消费品零售额 5870.17 亿元，增长 9.0%；乡村消费品零售额 776.29 亿元，增长 11.6%，乡村消费品零售额增长幅度分别高于全省平均水平和城镇 2.3 和 2.6 个百分点。在全省限额以上企业商品零售额中，体育及娱乐用品、家具、中西药品、粮油食品等、建筑及装潢材料等商品零售额保持较高增速，分别达到 14.9%、14.2%、10.4%、11.2%和 9.5%；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 1.8%和 4.9%；石油及其制品类及汽车类则分别同比下降 1.8%和 1.6%。

总体看，2015 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，金融业对吉林经济转型升级和稳健健康发展的支撑作用持续增强。根据中国人民银行长春中心支行出具的“2015 年吉林省金融数据”，2015 年底，金融机构本外币贷款余额 15308.84 亿元，同比增长 20.5%。人民币贷款余额 15203.11 亿元，同比增长 20.7%。2015 年人民币贷款增加 2611.67 亿元，同比多增 762.88 亿元。2015 年末，吉林省本外币存款余额 18683.80 亿元，同比增长 11.90%，较去年微升 0.3 个百分点。人民币存款余额 18499.59 亿元，同比增长 11.60%。2015 年人民币存款增加 1988.68 亿元，同比多增 270.53 亿元。其中，住户存款增加 807.84 亿元，非金融企业存款上升 628.28 亿元，财政性存款减少 72.55 亿元。

资本市场方面，根据中国证券监督管理委员会吉林监管局出具的“2015 年吉林资本市场运行情况”报告，2015 年，吉林省证券业平稳

运行，多层次资本市场体系不断完善。(1) 证券交易活跃，同比增幅较大。2015 年，吉林省证券交易额 51627.74 亿元，占全国交易总额的 0.65%，较 2014 年增长 184.28%，增幅高于全国平均增长率 138.26%。其中，股票交易额 39676.72 亿元，占比 76.85%。(2) 省境内上市公司资本运作较为频繁，经营情况有所改善。截至 2015 年底，上市公司数量为 40 家，在 31 个省区中位列第 19 位，其中沪市 18 家，深市 22 家。2015 年，吉林辖区上市公司共计募集资金 123.97 亿元，较上年略减 4.8 亿元。(3) 拟上市企业后备资源有待进一步挖掘。截至 2015 年底，吉林省辖区拟上市企业 11 家，其中在审企业 6 家。与相似省份相比，吉林省后备资源相对较少，农业、石化等重点支柱产业，以及新材料、新能源等新兴产业暂无拟上市辅导企业。特色资源和优势产业的潜力，有待深入挖掘和激活。(4) “新三板”挂牌公司与后备企业不多，融资水平不高。截至 2015 年底，吉林省辖区共有 41 家“新三板”挂牌公司，占全国挂牌公司总数的 0.76%，排名第 22 位，待挂牌与待审查企业 16 家。(5) 私募市场发展在东北地区处于领先地位。截至 2015 年底，吉林省辖区在基金业协会登记的私募基金管理人 114 家，位居东北三省第一。(6) 截至 2015 年底，吉林省共有 102 家证券营业部开展融资融券业务，占辖区全部营业部的 80.31%。开立融资融券信用资金账户 5.5 万户，同比增长 25%。从证券经营机构整体情况看，手续费及佣金收入占比仍高达 67.57%，创新发展仍不足，未来证券经营机构转型升级潜力与压力并存。

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。2015 年由吉林省金融办、省发改委、长春中心支行、省编办联合印发了《关于在行政管理事项中使用信用记录和信用报告的实施意见》将推动在政府采购、公共资源交易、招标投标、政府资金补助等方面使用信用记录和信用报告。

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 2015 年底,吉林省银行业金融机构不良贷款率同比下降 0.7 个百分点。但纵向来看,吉林省 2014 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

2015 年,吉林省面对经济下行压力不断加大的困难局面,在取得全年经济稳增长局面的同时,也面临对新常态的趋势性变化认识不足、适应不够、主动引领不强等问题。“十三五”时期(2016-2020 年)是吉林全面振兴发展的攻坚时期,为全面落实《国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》,根据《中共吉林省委关于制定吉林省国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,编制吉林省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要。“十三五”时期吉林省将以推进经济保持中高速增长,使得区域发展更加协调,基本形成城乡一体化发展格局,持续加强改善民生,全面深化改革开放,基本建立系统完整的生态文明制度体系为发展目标。

针对以上发展目标,吉林省将争取在以下

方面取得具体进展:首先,将深入实施创新驱动战略,增强发展内生动力。突出科技创新的核心地位,全面加强创新体系、创新平台、创新能力建设,强化人才支撑,加快实现动力转换,推进形成以创新为主要引领和支撑的发展模式。其次,全面深化改革,构建发展新体制。吉林省将坚持突出重点、循序渐进推进改革,破除制约吉林老工业基地振兴发展的体制机制障碍,构建发挥市场在资源配置中的决定性作用、更好发挥政府作用的新机制。打好国企改革攻坚战,争取培育一批具有创新能力和市场竞争力的大型国有骨干企业。同时推进农村综合改革,加快农业现代化进程。第三,将推进工业转型发展,提升产业核心竞争力。巩固提升支柱产业,实施支柱产业振兴工程,加快重点企业技术改造和经营模式创新。同时培育战略性新兴产业,改造提升传统产业。第四,实施服务业提升工程,推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,生活性服务业向便利化和高品质转变,到 2020 年,争取服务业增加值占地区生产总值比重超过 40%,力争达到 45%。第五,加快转变农业发展方式,推动农业大省向农业强省转变。到 2020 年,争取长春和其他 9 个国家现代农业示范区率先基本实现农业现代化。第六,促进以互联网为主的信息技术创新成果与经济社会各领域深度融合,发展分享经济,推动技术进步、效率提升和组织变革。第七,推进新型城镇化,提升城市综合竞争力,完善现代基础设施,增强发展支撑力;同时加强生态文明建设,提高可持续发展能力。第八,加快长吉图开发开放深入融入“一带一路”战略。扩大东北亚区域开放合作,将吉林省打造成为中蒙俄经济走廊陆海联运和面向东北亚开放的核心区。第九,创新社会治理,加强精神文明建设,保障改善民生,同时促进人口均衡发展。

总体来看,吉林省在面临经济下行压力的局面中,能够保持经济增长稳中有升,积极进行产业结构调整优化,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，依然将面临各种挑战。

### 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。

#### 吉林省与下级市州收入划分

截至 2015 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、60 个县（市、区）和长白山保护开发区管理委员会。

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州收入划分方面，分为：①省级固定收入：金融保险营业税，非税收入等；②省级与市州共享收入：增值税（地方分享 25% 部分）、营业税（不含金融保险营业税，省级与市州按 5:5 比例分成）；企业所得税和个人所得税，省级与市州按 4: 6 比例分成；原油天然气资源税，省与市州按 3:7 比例分享；③其他税种等为市州级固定收入。

#### 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 2014 年度财政总决算报表》、《吉林省 2015 年预算执行情况和 2016 年预算》，2014~2016 年，吉林省获得上级补助收入分别为 1597.45 亿元（决算数）、1735.54 亿元（预算执行数）和 1383.04 亿元（预算数），保持较大规模，但 2016 年预算数有较大幅度下滑。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波动上升，2014~2016 年，分别为 54.98%、54.12% 和 65.97%。

表2 2014~2016年吉林省获得上级补助收入情况  
(单位: 亿元)

| 项目           | 2014 年  | 2015 年  | 2016 年  |
|--------------|---------|---------|---------|
| 上级补助收入       | 1597.45 | 1735.54 | 1383.04 |
| 其中：一般性转移支付收入 | 878.28  | 939.36  | 912.39  |
| 专项转移支付收入     | 593.39  | 671.11  | 345.59  |
| 返还性收入        | 125.77  | 125.06  | 125.06  |

资料来源：《2014 年度财政总决算报表》、《吉林省 2015 年预算执行情况和 2016 年预算》。

注：上表中 2014 年财政数据为决算数，2015 年为预算执行数，2016 年为预算数

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2015年预算执行情况和2016年预算》，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社会保险基金收入总计，具体见表3。

表3 2014~2016年吉林省财政收入总计情况  
(单位: 亿元)

| 主要指标  | 2014年          | 2015年          | 2016年          |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <b>1.一般公共预算收入总计<br/>(1.1+1.2+1.3+1.4+1.5+1.6+1.7+1.8)</b> | <b>3212.30</b> | <b>4034.12</b> | <b>2878.46</b> |
| 1.1 一般公共预算收入 (1.1.1+1.1.2)                                | 1203.38        | 1229.29        | 1253.88        |
| 1.1.1 税收收入  | 884.40         | 867.06         | 884.74         |
| 1.1.2 非税收入  | 318.98         | 362.23         | 369.14         |
| 1.2 上级补助收入  | 1597.45        | 1735.54        | 1383.04        |
| 1.3 接受其他地区援助收入  | 0              | 0              | 0              |
| 1.4 债务收入  | 121.00         | 549.54         | 0              |
| 1.5 国债转贷资金上年结余  | 0.38           | 0.29           | 0              |
| 1.6 上年结余  | 220.33         | 212.44         | 0.065          |
| 1.7 调入预算稳定调节基金  | 17.51          | 47.10          | 145.80         |
| 1.8 调入资金  | 52.26          | 259.93         | 95.67          |
| <b>2.政府性基金预算收入总计<br/>(2.1+2.2+2.3+2.4)</b>                | <b>940.76</b>  | <b>918.02</b>  | <b>511.66</b>  |
| 2.1 政府性基金收入   | 608.66         | 367.15         | 362.09         |
| 2.2 上级补助收入  | 30.25          | 29.48          | 4.88           |
| 2.3 上年结余  | 291.87         | 304.63         | 144.69         |
| 2.4 调入资金  | 9.97           | 1.30           | 0              |
| 2.5 专项债务收入  | 0              | 215.46         | 0              |
| <b>3.国有资本经营预算收入总计<br/>(3.1+3.2)</b>                       | <b>2.37</b>    | <b>3.02</b>    | <b>4.09</b>    |
| 3.1 国有资本经营预算收入  | 2.17           | 3.02           | 3.27           |
| 3.2 上年结余  | 0.20           | 0              | 0.82           |
| <b>4 社会保险基金收入总计</b>                                       | <b>764.96</b>  | <b>834.80</b>  | <b>1030.21</b> |
| <b>财政收入总计<br/>(1+2+3+4)</b>                               | <b>4920.39</b> | <b>5789.96</b> | <b>4424.42</b> |

资料来源:《2014年度财政总决算报表》、《吉林省2015年预算执行情况和2016年预算》。

注:上表中财政收入相关指标均为全省口径;2014年财政数据为决算数,2015年为预算执行数,2016年为预算数。

从收入增长情况来看,2014~2016年,吉林省全省财政收入总计分别为4920.39亿元、5789.96亿元和4424.42亿元(预算数),年均复合变动率为-5.17%。根据《吉林省2015年预算执行情况和2016年预算》,2016年,全省一般公共预算收入及政府性基金预算收入预算数较2015年均出现不同程度下滑,尽管考虑到2015年吉林省两批政府债券发行收入及财政专户管理预算收入有较大幅度增加,2016年吉林省财政收入总计预计仍将出现明显下滑。

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为主,2014~2016年吉林省一般公共预算收入总计占比均达到65%以上。2014~2016年,吉林省一般公共预算收入总计年均复合减少5.34%;一般公共预算收入总计又以一般公共预算收入及上级补助收入为主,2014~2016年一般公共预算收入占一般公共预算收入总计比重保持在30%~45%之间,上级补助收入占比保持在43%以上,可见吉林省财政受中央支持力度大,中央财政对吉林省财政收入支撑作用明显。同期,政府性基金预算收入总计年均复合减少26.25%,受土地市场行情影响,土地出让收入逐年下滑,成为政府性基金预算收入总计增长乏力的主要拖累。2016年,预计吉林省财政收入总计4424.42亿元,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社会保险基金收入总计占比分别为65.06%、11.56%、0.09%和23.28%。

从收入水平看,2014~2016年,吉林省一般公共预算收入分别为1203.38亿元、1229.29亿元和1253.88亿元(预算数);税收收入分别为884.40亿元、867.06亿元和884.74亿元(预算数)。2014~2015年,吉林省一般公共预算收入/GDP分别为8.72%和8.61%;吉林省税收收入/GDP分别为6.41%和6.07%。两项指标下滑主要系工业产品价格和效益下滑、房地产市场形势低迷、税费优惠政策等因素的影响。对比全国整体水平,根据财政部公布的2015年财政收支

情况、国家统计局发布的2015年国民经济和社会发展统计公报，测算出2015年地方一般公共预算收入/GDP为12.26%；2014年地方税收收入/GDP为9.30%（2015年地方税收收入数据尚未公布）。总体看，吉林省财政收入状况一般。

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较强。其中，2015年，吉林省一般公共预算结转下年支出244.57亿元，净结余0.065亿元；政府性基金预算年终结余114.69亿元；社会保险基金当年结余-16.27亿元。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

2014~2016年，吉林省一般公共预算收入总计分别为3212.30亿元、4034.12亿元和2878.46亿元，年均复合减少5.34%，降幅略大于财政收入总计年均降幅。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，近三年占比在43%~50%之间；一般公共预算收入为其第二大来源，近三年占比达30%以上；近三年二者合计占比分别达87.19%、73.49%和91.61%。

2015年度，吉林省一般公共预算收入总计4034.12亿元，其中：一般公共预算收入1229.29亿元，增长2.2%，债券收入549.54亿元，中央补助收入1735.54亿元，上年结余收入和调入预算稳定调节基金等519.75亿元。一般公共预算收入中，税收收入867.06亿元，主要以增值税、营业税和企业所得税为主，占比70.53%，税收收入占比同比有所下降。2015年，经济下行压力加大，国家和吉林省实施结构性减税政策，不同程度影响了吉林省税收增长；同时国家将部分政府性基金预算收入纳入一般预算管理，非税收入同比增加。伴随经济转型与结构转型，吉林省税源结构也发生一定变化：一方面服务业税收占地方级税收60%，比上年提高4个百分

点、服务业中，金融业与商务服务业受资本市场活跃、货币投放充裕等因素推动，占比共计16.50%，同比提高3.5个百分点。另一方面，工业税收占地方级税收的28.7%，同比下降3.9个百分点。工业中，汽车制造业与原油开采业受外部需求不振等因素影响，占比合计14.9%，同比下降4.1个百分点。

2014~2016年，吉林省一般公共预算支出总计分别为3212.15亿元、4034.13亿元和2878.46亿元，年均复合减少5.34%。2015年度，吉林省一般公共预算支出总计4034.12亿元，其中：一般公共预算支出3217.10亿元，增长10.43%，政府债务还本支出420.98亿元，上解中央支出5.32亿元，补充预算稳定调节基金、调出资金和结转下年支出等390.73亿元。一般公共预算支出中，社会保障和就业支出462.28亿元，增长18.87%；医疗卫生支出245.81亿元，增长19.07%；节能环保支出117.70亿元，减少16.11%；用于民生方面的支出占全部财政支出的80.3%，比上年提高1.2个百分点，吉林省连续9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，伴随经济转型与结构调整，服务业税收占比有所提高；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较好但下行压力较大；吉林省一般公共预算支出长期以民生支出为主。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

2014~2016年，吉林省政府性基金预算收入总计年均复合减少26.25%。2015年度，吉林省政府性基金预算收入总计918.02亿元，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114.69亿元，政府性基金预算平衡能力强，预算调节弹性大。

2014~2016年，吉林省政府性基金收入年均复合减少22.87%。2015年吉林省政府性基金收

入367.15亿元。其中，国有土地使用权出让收入259.41亿元，同比减少42.99%，2016年吉林省政府性基金支出442.67亿元。其中，城乡社区支出365.10亿元；交通运输支出36.80亿元。

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且有所下滑，未来经济下行及房地产市场波动可能对基金收入继续产生影响。

#### 国有资本经营预算收支情况

2014~2016年，吉林省国有资本经营预算收入总计年均复合增长4.09%。2015年，吉林省国有资本经营预算收入总计3.02亿元；国有资本经营支出2.32亿元。

#### (3) 未来展望

根据《吉林省2015年预算执行情况和2016年预算》，2016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2016年吉林省全省地方级财政收入拟安排1253.88亿元，预期增长2%。加上中央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、调入专列一般公共预算的政府性基金结余资金等，全省财政收入总计2878.46亿元。扣除上解中央支出等，全省财政支出安排2837.53亿元，增长2.5%。

总体看，吉林省财政收入总计有所下降，财政收支自我平衡能力较强。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良好，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继续产生影响。

## 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月起任吉林省委副书记。

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。

财政税收方面，为进一步优化财政资源配置，提高财政资金使用效益，完善预算管理制

度，吉林省人民政府下发了《关于推进财政资金统筹使用的实施意见》，推进财政资金统筹使用，盘活存量资金，化“零钱”为“整钱”，增加资金有效供给，促进经济社会持续健康发展。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，吉林省为了深化财税体制改革，加快政府职能转变，吉林省人民政府出台了《关于进一步加强政府性债务管理的实施意见》（吉政发〔2016〕2号），建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，坚持“依法举债、分清职责、规范管理和防范风险”的基本原则，在建立规范的政府举债融资机制、政府债务实行规模控制和预算管理、处置好存量政府债务、推进融资平台公司转型、妥善解决在建项目后续融资、控制和化解政府

性债务风险等方面做出指导。

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、平台公司转型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<br>(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性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）

| 举借主体类别    | 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               |
| 合计        | 2580.93     | 972.95      | 694.48          |

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、教科文卫、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           |
| 教科文卫      | 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 2013~2015 年的偿债最高峰，但 2016 年吉林省政府负有偿还责任的债务规模仍较大，有 230.94 亿元，加上 2013 年 6 月以后新增的需 2016 年偿还的政府性债务，2016 年吉林省政府仍面临一定的偿债压力。

根据吉林省财政厅提供的资料，截至 2014 年底，政府负有偿还责任的债务 2696.9 亿元，其中，一般债务 1758.2 亿元，专项债务 938.7 亿元。截至 2015 年底，政府负有偿还责任的债务 2752.3 亿元，其中，一般债券 1908.1 亿元，专项债务 844.2 亿元。

根据吉林省财政厅提供的资料，国务院核

定吉林省 2015 年地方债务限额 3018.7 亿元，其中一般债务限额 2050 亿元，专项债务限额 968.7 亿元；核定 2016 年吉林省地方政府债务限额 3309.7 亿元，其中，一般债务限额 2311 亿元，专项债务限额 998.7 亿元。

总体来看，吉林省 2014~2015 年政府债务水平增速较低，债务规模控制较好。

## 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% 的全局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。

综合以上情况来看，吉林省总体债务负担一般，2014~2015年政府债务增长较慢，债务规模控制较好。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。

## 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，2014~2016年吉林省获得中央补助收入分别为1597.45亿元、1735.54亿元和1383.04亿元（预算数），随波动下降，但仍保持较大规模。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波动上升，近三年分别为54.98%、54.12%和65.97%。

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。为深入实施东北地区等老工业基地振兴战略，认真贯彻落实《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》（国发〔2014〕28号），加快吉林老工业基地全面振兴，在投资项目审批下方地方负者、重点装备制造企业享受境外并购外汇管理改革试点政策等方面获得进一步简政放权。

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；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，2016年度第一批吉林省政府一般债券发行总额251.6468亿元，全部为新增一般债券。

本期一般债券发行期限分为3年、5年、7年、10年期四期发行，各期计划发行规模分别为25.1768亿元、75.49亿元、75.49亿元、75.49亿元（分别占总额的10%、30%、30%、30%）。

还本付息方面：3年期、5年期和7年期利息按年支付，10年期利息按半年支付。品种为记账式固定利率付息债券。各期债券到期后一次性偿还本金。

资金用途方面，主要用于铁路、高速公路、普通公路、重大水利工程、“暖房子”工程、棚户区改造、地下综合管廊建设等方面投资。

本期一般债券无担保。

### 2. 本期债券对吉林省政府债务的影响

本期专项债券全部为新增专项债券，发行规模分别占2013年6月底、2014年底和2015年底吉林省政府负有偿还责任债务规模的比重为10.09%、9.33%和9.14%，对吉林省政府债务规模的影响较小。

### 3. 本期债券偿债能力分析

根据国发〔2014〕43号文以及财库〔2015〕68号文，地方政府一般债券用于没有收益的公益性项目，收入及本息偿还资金纳入吉林省一般公共预算，主要以一般公共预算收入偿还。

2015年吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计分别为1229.29亿元和4034.12亿元，本期一般债券发行规模251.6468亿元，2015年吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计对本期一般债券的保障倍数分别为4.88倍和16.03倍。同时考虑到本期一般债券分为3年期、5年期、7年期和10年期，结构比例为1:3:3:3，按照单年度最高还款额75.49亿元计算，2015年吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计对本期一般债券单年度最高还款本金的保障倍数分别为16.28倍和53.44倍，吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计对本期一般债券的保障程度好。

综合分析，吉林省政府对于本期一般债券偿还能力极强，而分期偿还本金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，本期一

般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，区位优势优越，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。2015年，吉林省国内生产总值增速趋于放缓，财政收支保持平衡，政府性债务风险控制制度逐步完善，但受土地市场和政策影响，2015年政府性基金收入下滑，同时，吉林省2016年财政预算较2015年有较大幅度下降。未来，随着吉林省经济的增长，产业转型升级的实现，吉林省财政实力、经济增长质量和效益有望得以提升。

吉林省政府对本期一般债券偿还能力极强，分期偿还本金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，2016年度第一批吉林省政府一般债券到期不能偿还的风险极低，本期一般债券信用等级为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》（财库[2015]68号）和《关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2016]22号）等文件的有关规定，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 2016年度第一批吉林省政府一般债券 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

二零一六年六月八日

