

2017年山东省政府一般债券（第二批）

## 信用评级报告



上海新世纪资信评估投资服务有限公司

*Shanghai Brilliance Credit Rating & Investors Service Co., Ltd.*

## 概述

编号:【新世纪债评(2017)010290】

# 2017年山东省政府一般债券(第二批)

本批债券信用等级: AAA

评级时间: 2017年5月5日

### 主要数据及指标

项 目	2014年	2015年	2016年
<b>发行人经济财政数据:</b>			
地区生产总值[百亿元]	594.27	630.02	670.08
工业增加值[百亿元]	253.41	259.11	266.49
社会消费品零售总额[百亿元]	251.12	277.61	306.46
固定资产投资[百亿元]	415.99	473.81	523.65
其中:房地产开发投资[百亿元]	58.18	58.92	63.23
进出口总额[亿美元]	27.71	24.17	25.02
人均地区生产总值[万元]	6.09	6.42	6.77
城镇居民人均可支配收入[万元]	2.92	3.15	3.40
一般公共预算收入[百亿元]	50.27	55.29	58.09
其中:省级一般公共预算收入[百亿元]	2.01	1.74	1.46
税收比率[%]	78.89	76.02	75.87
政府性基金预算收入[百亿元]	39.74	29.80	27.63
其中:省级政府性基金预算收入[百亿元]	1.90	2.26	0.81
<b>发行人政府性债务数据: 2013年末 2014年末 2015年末</b>			
地方政府负有偿还责任的债务余额[亿元]	5387.3	9252.8	9059.5
其中:省级政府负有偿还责任的债务余额[亿元]	-	364.8	429.3

注:根据山东省统计年鉴、2016年山东省国民经济和社会发展统计公报、山东省统计局网站2016年12月月度数据以及山东省财政厅提供数据整理、计算。

### 分析师

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。
- 本批债券偿债资金纳入山东省一般公共预算管理,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 2017 年山东省政府一般债券（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〈地方政府一般债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]64 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）、财政部《关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2017]59 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。

本评级机构及本批地方政府债券信用评级分析员与债务人之间不存在除本次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、出售或以其他方式外传。

# 2017年山东省政府一般债券(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：2017年山东省政府一般债券（第二批）

### 一、债券概况

#### （一）主要条款

2017年山东省政府一般债券（第二批）发行额387.75亿元，品种为记账式固定利率付息债，本批债券分三期发行，债券期限分别为3年、5年和7年，计划发行规模分别为180.93亿元、103.41亿元和103.41亿元。三期山东省政府一般债券利息均按年支付，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一般债券概况

债券名称：	2017年山东省政府一般债券（第二批）
发行规模：	人民币387.75亿元
债券期限：	分为3年期、5年期和7年期三个品种。其中，3年期计划发行规模为180.93亿元、5年期计划发行规模为103.41亿元、7年期计划发行规模为103.41亿元。
债券利率：	固定利率
付息方式：	3年期、5年期及7年期的山东省政府一般债券利息均每年支付一次，各期债券最后一期利息随本金一起支付。
增级安排：	无

资料来源：山东省财政厅

#### （二）募集资金用途和偿债安排

2017年山东省政府一般债券（第二批）拟发行额为387.75亿元，其中新增一般债券232.40亿元，募集资金拟用于公益性资本支出，优先用

于保障在建公益性项目后续融资，加大对保障改善民生和经济结构调整的支持力度，重点用于支持棚户区改造、教育大班额、公路安全生命防护工程、扶贫、推进农业供给侧改革等重大公益性项目建设；置换债券为 155.35 亿元，募集资金拟用于偿还清理甄别确定的截至 2016 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一般公共预算管理。

## 二、政府架构和财政管理体制

### （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
2014.10.02	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。
2014.10.08	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。
2014.10.28	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	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。
2015.12.21	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政府债务的管理。
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。
2016.10.27	关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知	国办函〔2016〕88号	督促各地建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，防范和化解地区财政金融风险。
2017.02.20	关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知	财库〔2017〕59号	对地方债发行进一步规范管理，包括继续实行限额管理，均衡发行节奏，鼓励建立地方债续发行机制，规范信息披露质量，进一步促进投资主体多元化，改善二级市场流动性，加强债券资金管理等方面。
2015.03.16	地方政府一般债券发行管理暂行办法	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。
2015.03.20	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。
2015.04.17	2015年地方政府一般债券预算管理暂行办法	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。
2016.11.09	地方政府一般债务预算管理暂行办法	财预〔2016〕154号	包括地方政府一般债券、外债转贷、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量一般债务在内的地方政府一般债务纳入一般公共预算管理；非债券形式一般债务应当在国务院规定的期限内置换成一般债券。
2015.04.08	地方政府专项债券发行管理暂行办法	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。
2015.04.09	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。
2015.03.24	2015年地方政府专项债券预算管理暂行办法	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。
2016.11.09	地方政府专项债务预算管理暂行办法	财预〔2016〕155号	包括地方政府专项债券、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量专项债务在内的地方政府专项债

发布时间	名称	文号	主要内容
			务纳入政府性基金预算管理。非债券形式专项债务应当在国务院规定的期限内置换成专项债券。

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）、《山东省人民政府办公厅关于进一步扩大县级现代预算管理制度改革试点的通知》（鲁政办发〔2016〕17号）等制度和管理办法。这些制度和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，对当地的债务偿还形成了有效管理。

## 三、我国宏观经济环境及山东省经济增长和发展

在外部经济复苏缓慢，国内经济增长驱动力转变、产业结构调整 and 升级过程中，2016年我国经济增速有所放缓；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有望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）我国经济发展状况

2016年，我国经济仍然面临着复杂的国际环境与背景。在发达经济体中，美国经济延续了温和增长的态势，欧盟经济保持了温和复苏的态势，而日本经济处于低速复苏的状态。在新兴经济体中，印度经济维持了中高速增长状态，俄罗斯与巴西的经济呈现出了复苏的态势，而南非经济正在低速地增长。总的来说，世界经济形势均有所好转。但另一方面，美国新总统的民粹主义性政策思路和英国脱欧等事件增加了国际经济局势的不确定性，新兴经济体的经济也还没有完全复苏，我国经济的国际环境仍然复杂多样。

2016年，我国国民经济表现出了逐渐企稳的总体特征。固定资产投资的增长下行压力有所缓和，消费保持较快的良好增长态势，进出口贸易有一定程度的复苏。在我国政府及时、有效的管控下，我国大型、中型城市的房价上升势头得到了较为有效的控制，有利于防范、化解房地产领域的经济风险。从外部来看，我国经济的对外开放水平在不断提高，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，继续推进与韩国、日本等国的自由贸易谈判以及与美国、欧盟等国的信息技术协议谈判等等。我国的这些区域和全球性的战略推进，将进一步推动我国经济和金融深度融入世界经济体系，为我国和世界经济的成长发展提供了良好的政策、制度基础和组织保证。2016年，我国CPI增长幅度大体上保持在2%以上，表现出温和通胀的总体状态。10月31日，国际货币基金组织宣布了人民币加入SDR货币篮子正式生效，这对于人民币的国际化进程有着重要的里程碑式的意义，将有力地推动人民币进一步融入国际金融体系、提高人民币的国际地位。人民币汇率总体上保持在合理区域内。

展望2017年，在供给侧改革、经济结构调整、产业升级、区域经

济结构优化、城镇化发展、内需扩大的条件下，预计我国经济将呈现出逐渐筑底的总体状态，并且在中长期仍将保持中高速稳定增长的态势。我国政府将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策。在财政政策上，财政部继续推动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，在合理、有效的制度保障下，我国地方政府债务的风险总体上将仍然可控。在货币政策方面，在投机、炒作等行为增多的背景下，我国央行在战略上将继续实行总体中性的货币政策，从而维持金融系统稳定和保障国民经济平稳增长。在我国经济基本面长期向好、人民币的国际需求不断增加的大背景下，人民币在中长期并不具有持续、大幅贬值的基础。政府“三去一降一补”和农业供给侧改革的战略政策继续推进，有利于促进经济去杠杆、促进企业降低成本，有利于培育新型农业经营主体和服务主体，促进产业结构转型升级。但另一方面，在刚性兑付不断打破、允许一些企业破产、去库存、去杠杆的经济结构调整政策下，我国债券市场的信用风险和违约事件将会呈现常态化的特征。在我国直接融资比例不断提高、证券市场不断发展的条件下，证券市场的波动对金融系统和实体经济的冲击会有所提高，但不至于引发系统性风险。

## （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。2015年，山东省实现地区生产总值6.30万亿元，占全国国内生产总值的9.31%；实现全部工业增加值2.59万亿元，占全国全部工业增加值的11.32%。2015年山东全省粮食总产量4712.7万吨，占全国粮食总产量的7.58%。山东省是我国第二人口大省，2015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。2016年，山东省经济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6.70万亿元，同比增长7.6%，占全国国内生产总值的9.00%。

图表 3. 山东省经济在全国的地位

指标	2013 年			2014 年			2015 年			2016 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)	15.79	960	1.64%	15.79	960	1.64%	15.79	960	1.64%	--	--	--
国内/地区生产总值(亿元)	55230	588019	9.39%	59427	636139	9.34%	63002	676708	9.31%	67008	744127	9.00%
第一产业	4566	55322	8.25%	4798	58336	8.22%	4979	60863	8.18%	4929	63671	7.74%
第二产业	27443	256810	10.69%	28788	271765	10.59%	29486	274278	10.75%	30410	296236	10.27%
第三产业	23222	275887	8.42%	25840	306038	8.44%	28537	341567	8.35%	31669	384221	8.24%
年末常住人口数(万人)	9733	136072	7.15%	9789	136782	7.16%	9847	137462	7.16%	9947	138271	7.20%
人均地区生产总值(元)	56885	43320	1.31	60879	46629	1.31	64168	49351	1.30	67706	53980	1.25

注：根据中国统计年鉴（2014-2016 年）、山东省统计年鉴（2014-2016 年）、2016 年山东省国民经济和社会发展统计公报、中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报数据整理、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 2015 年末，山东省已发现矿产种类 147 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。2013~2015 年，山东省分别实现地区生产总值 5.52 万亿元、5.94 万亿元和 6.30 万亿元，同比分别增长 9.6%、8.7%和 8.0%。2015 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 2013 年的 41.2% 上升至 2015 年的 45.3%。据初步核算，2016 年山东省实现地区生产总值 6.70 万亿元，同比增长 7.6%，其中第三产业增加值 3.17 万亿元，占地区生产总值的比重为 47.3%，较上年提升 2.0 个百分点，第三产业对经济增长的贡献度超过第二产业，成为引领全省经济增长的首要支撑。

服务业方面，2016 年以来，山东省积极推动服务业转型与发展，服务业增长的内生动力持续增强，初步形成了以服务业为主导的现代产业格局。服务业中，金融业、房地产等现代服务业增速均快于交通运输、批发零售、住宿餐饮等传统服务业。同时，快递服务、软件信息等现代服务业增势强劲。工业方面，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。2015 年，山东省获得国家自然科学奖 2 项，国家技术发明奖 5 项，国家科学技术进步奖 26 项；全年发明专利授权量 1.7 万件，较上年增长 60.2%，每万人有效发明专利拥有量 4.9 件，为后续经济发展提供动力保障。2016 年以来，山东省继续大力推进重点行业转型升级，增强传统行业发展活

力，2016 年全省实现工业增加值 2.66 万亿元，较上年增长 6.6%。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，2015 年山东省国有及国有控股工业企业总资产规模为 2.83 万亿元，占全国国有及国有控股工业企业总资产的 7.13%。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. 2013~2016 年山东省国民经济发展状况

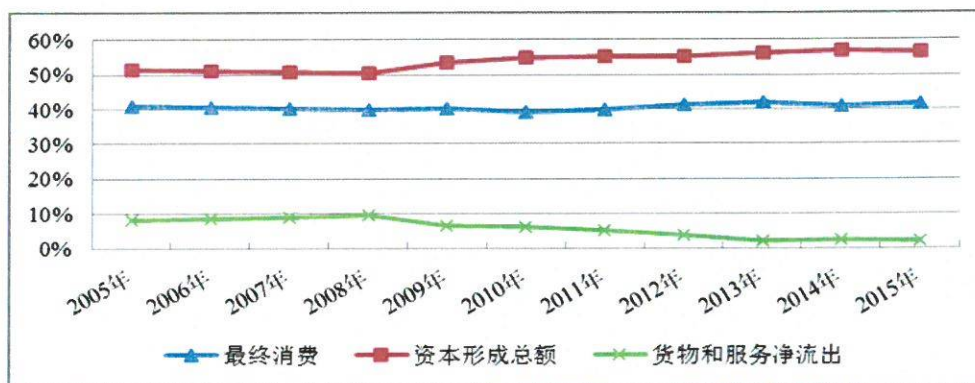
项目	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
地区生产总值 (亿元)	55230.3	59426.6	63002.3	67008.2
第一产业	4566.0	4798.4	4979.1	4929.1
第二产业	27442.9	28788.1	29485.9	30410.0
工业	24265.3	25340.9	25910.8	26648.6
建筑业	3261.1	3534.5	3664.9	--
第三产业	23221.5	25840.1	28537.4	31669.0
交运仓储和邮政	2065.2	2326.3	2503.7	--
批发和零售业	6897.8	7826.5	8416.1	--
金融业	2383.4	2709.7	2994.7	--
房地产业	2363.3	2526.2	2592.7	--
人均地区生产总值 (元)	56885	60879	64168	67706
人均地区生产总值增速 (%)	9.0	8.1	7.3	--

注：根据山东省统计年鉴（2014-2016 年）及 2016 年山东省国民经济和社会发展统计公报数据整理、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 2015 年的 2.02%，投资和消费对地区生产总值的贡献率随之上升至 97.98%。近年来，山东省为完善投资环境、稳定经济增长及促进经济结构转型升级，在工业技术改造、高新技术产业和基础设施领域的投资力度不断加大，资本形成总额占地区生产总值的比重均在 50%以上，其中 2015 年资本形成总额对经济增长的贡献率为 56.49%。消费方面，2015 年消费对山东省地区生产总值的贡献率略有上升，为 41.50%。

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2013年的2.69万元增加至2015年的3.15万元。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，2013~2015年分别为2.23万亿元、2.51万亿元和2.78万亿元；但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，2013~2015年分别为13.4%、12.6%和10.6%。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，2015年降至27.8%。据初步统计，2016年山东省社会消费品零售总额为3.06万亿元，同比增长10.4%，增速较上年下降0.2个百分点。

图表 6. 2013~2016 年山东省社会消费发展状况

项目	2013年	2014年	2015年	2016年
社会消费品零售总额 (亿元)	22294.8	25111.5	27761.4	30645.8
城镇人均可支配收入 (元)	26882.0	29222.0	31545.0	34012.0
城镇人均消费性支出 (元)	16646.5	18322.6	19854.0	21495.0
恩格尔系数 (%)	32.9	28.9	27.8	27.6

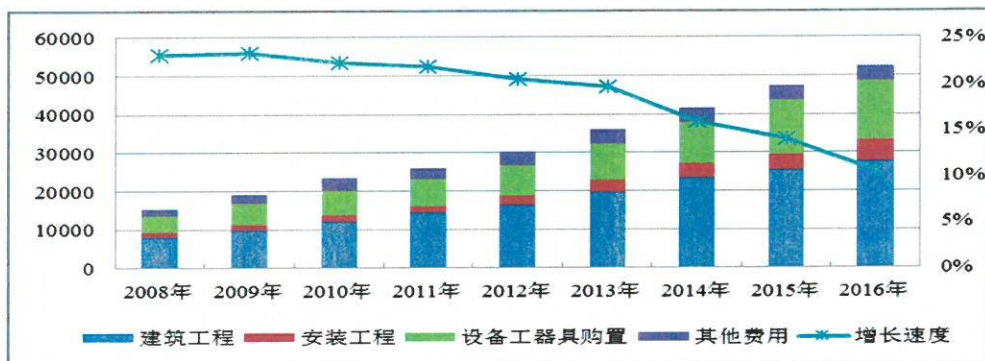
注：根据山东省统计年鉴（2014-2016年）及2016年山东省国民经济和社会发展统计公报数据整理、计算

### 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。2015年全社会固定资产投资增速较上年下降1.9个百分点至13.9%。随着城镇化的推进，山东省城市基础设施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。2013~2015年，山东省固定资

产投资额<sup>1</sup>分别为 3.59 万亿元、4.16 万亿元和 4.74 万亿元，其中建筑安装工程占比较大，分别为 63.8%、65.3%和 62.4%。据初步统计，2016 年山东省固定资产投资额为 5.24 万亿元，同比增长 10.5%。

图表 7. 2008~2016 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省统计局网站 2016 年 12 月月度数据绘制

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。2015 年，制造业和房地产业投资分别完成 20878.79 亿元和 8292.54 亿元，分别占当年固定资产投资总额的 44.07%和 17.50%。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，2015 年上述三个领域分别投资 14074.0 亿元、7457.5 亿元和 6234.0 亿元，分别较上年增长 15.2%、10.9%和 21.5%。

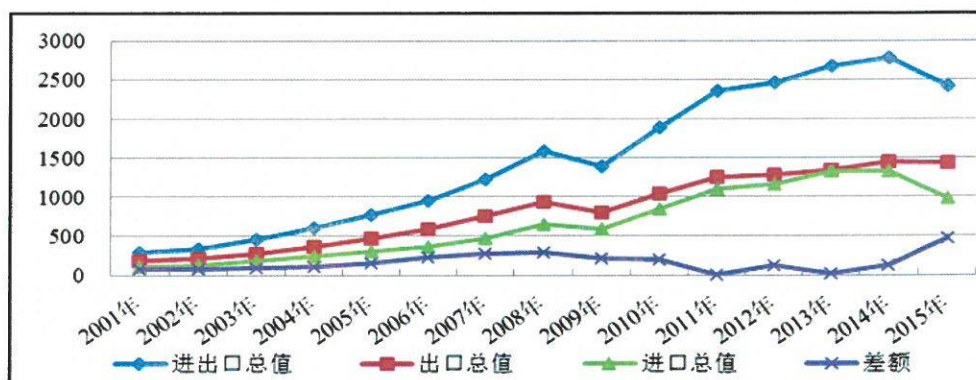
### 3. 山东省进出口

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；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。其中，2013~2015 年山东省进出口总额分别为 2671.59 亿美元、2771.15 亿美元和 2417.49 亿美元。近年来，山东省贸易顺差规模逐年扩大，2013 年仅为 18.61 亿美元；2014 年在国家一系列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；2015 年受大宗商品价格下跌及进口占比较高的资源性产品需求放缓影响，山东省进出口总额有所下滑，其中进口总额下降幅度较大，年度贸易顺差大幅扩大至 463.73 亿美元。对外贸易依存度方面，山东省对外贸易依存度从 2007 年的

<sup>1</sup> 本文中固定资产投资均不包含农户投资。

36.17%下降到 2015 年的 25.23%<sup>2</sup>。2016 年，山东省进出口总额较上年有所回升，据初步统计为 15466.5 亿元，同比增长 3.5%。

图 8. 山东省进出口情况 (单位: 亿美元)



注：根据山东省统计年鉴数据绘制

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，2015 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 54.25%；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，2015 年上述 3 类商品出口额分别占出口总额的比率为 22.75%、13.93%和 8.61%。2016 年，山东省出口总额略有上升，据初步统计为 9052.2 亿元，同比增长 1.2%。

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。2015 年，山东省机电类产品进口额占总进口额的 30.26%，主要来自韩国、日本、美国、欧盟等国家和地区；当年，矿产品类产品进口额占总进口额的 26.53%，主要来自东盟、澳大利亚、印度、巴西等国家和地区。据初步统计，2016 年山东省进口总额为 6414.3 亿元，同比增长 6.8%。

图 9. 2013~2015 年山东省进出口贸易发展状况

指标	2013 年	2014 年	2015 年
进出口总额 (亿美元)	2671.6	2771.2	2417.5
出口总额	1345.1	1447.5	1440.6
机电产品	508.8	561.6	576.3
纺织产品	216.0	221.6	212.5
进口总额	1326.5	1323.7	976.9
矿产品	461.9	398.8	259.2
机电产品	272.5	324.2	295.6

<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)。

指标	2013年	2014年	2015年
差额	18.6	123.8	463.7
对外贸易依存度(%)	29.96	28.64	25.23
签订利用外资协议(合同)项目(个)	1405	1352	1509
签订利用外资协议(合同)金额(亿美元)	177.1	159.5	200.4
实际利用外商直接投资(亿美元)	140.5	152.0	163.0
对外承包工程完成营业额(亿美元)	94.1	102.2	112.1
对外劳务人员合同工资总额(亿美元)	9.32	9.65	10.37

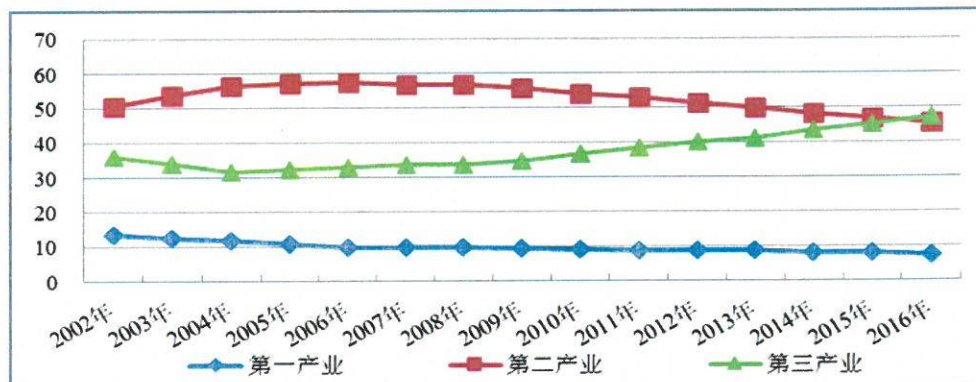
注：根据山东省统计年鉴（2014-2016年）数据整理、计算

## （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，第二产业占比逐年下降，经济结构不断调整和优化。山东省三次产业比例从2013年的8.7:50.1:41.2调整为2015年的7.9:46.8:45.3。2016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7.3:45.4:47.3，其中第三产业占GDP的比重较上年提升2.0个百分点，逐步形成以服务业为主导的产业体系。

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2016年山东省国民经济和社会发展统计公报数据绘制

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，山东省将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，山东省将加快信息技术与传统制造业跨界融合，培育智能制造、协同制造、绿色制造、增材制造等新业态，促进传统制造业转型升级；加大新兴产业领军企业引导力度，鼓励各区域发挥特色优势，增强高端制造业的整体竞争力；此外，将加快园区升级，创建国家生态工业示范园区，培育

创新型产业集群。第三产业方面，山东省在加快发展技术含量和附加值高的金融、物流、节能环保、电子商务等现代服务业的基础上，适应社会消费结构转型升级趋势，加快发展满足个性化、多样化消费需求的新兴服务业，支持发展健康服务业，树立“大旅游”理念，推动旅游产品标准化建设和定制化服务。

## 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. 2013~2015 年山东省主要产品产量占全国的比重（单位：%）

产品	2013 年	2014 年	2015 年
原盐	26.2	28.1	27.8
水产品	14.0	13.4	13.9
棉花	9.9	10.8	9.6
原油	13.2	13.0	12.2
油料	9.9	10.1	9.2
化肥	10.8	8.3	8.3
平板玻璃	10.6	9.6	9.9
彩色电视机	12.4	12.6	12.2
发电量	6.5	6.5	8.1

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，2015 年山东省在农业和工业方面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 17.08%、12.31%、27.82%、32.45%和 8.38%，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西部经济隆起带的发展格局，全省各地市发展相对均衡。2015 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 46.74%和 34.64%。

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；西部经济隆起带主要致力于建设具有较强竞争力的特色产业基地<sup>3</sup>，使西部地区成为山东经济发展新引擎。四大经济区均依托自身优势，协调发展，共同推动山东省产业结构转型和升级。

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、泰安市、德州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. 2016 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	14.94	7.53	13.68	17.30
烟台市	10.34	9.48	11.38	9.46
济南市	9.75	6.44	7.79	12.16
潍坊市	8.24	9.64	8.42	7.85
淄博市	6.58	3.06	7.61	6.14
济宁市	6.42	9.75	6.41	5.91
临沂市	6.01	7.28	5.71	6.10
东营市	5.19	2.47	7.11	3.77
泰安市	4.95	5.70	4.88	4.90
威海市	4.79	4.65	4.81	4.80
德州市	4.38	6.01	4.61	3.90
聊城市	4.27	6.86	4.65	3.49
菏泽市	3.82	5.69	4.32	3.05
滨州市	3.69	4.71	3.76	3.46
枣庄市	3.20	3.29	3.61	2.79
日照市	2.69	2.98	2.80	2.54
莱芜市	1.05	1.12	1.16	0.93

注：根据山东省财政厅提供数据整理、计算

#### 四、山东省财政平衡能力和稳定性

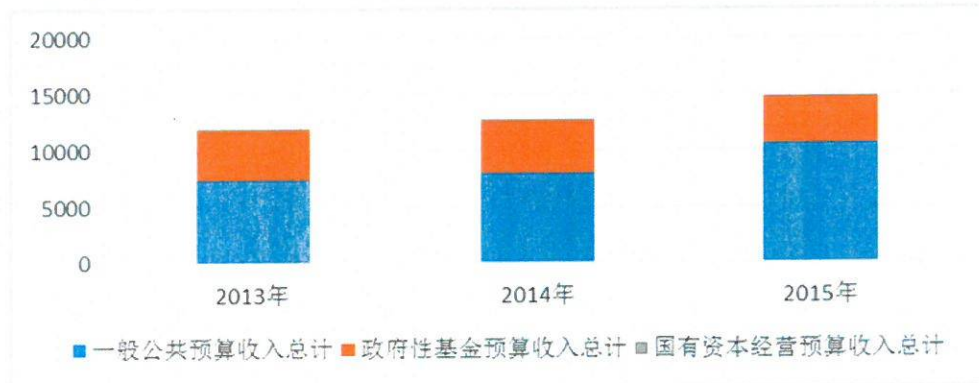
近年来，山东省财政收入保持持续较快平稳增长，可支配收入稳定性较高，财政平衡能力较强；一般公共预算收入自给率较高，收支平衡对中央转移支付的依赖程度较小；国有土地使用权出让收入是政

<sup>3</sup> 西部经济隆起带主要以发展高端高质高效产业为方向，强化创新驱动、园区带动、合作拉动、区域联动，建设优质农产品生产加工、现代能源化工、有色金属深加工、商贸物流和文化旅游等产业基地，发展壮大装备制造、医药、新材料等优势产业集群，构建完善的现代产业体系。

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，2013~2015年山东省分别实现可支配收入<sup>4</sup>1.19万亿元、1.28万亿元和1.48万亿元，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62.55%、62.37%和71.80%，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,且近年来保持增长态势。2013~2015年,山东省全省分别完成一般公共预算收入4559.95亿元、5026.83亿元和5529.33亿元,同比分别增长12.30%、10.24%和10.00%;按预算口径,2016年山东省全省一般公共预算收入为5809.30亿元,同比增长5.06%。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,2013~2015年山东省全省一般公共预算收入总计分别为7421.39亿元、7955.44亿元和10636.35亿元。

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,2013~2015年税收收入所占比重分别为77.49%、78.89%和79.10%;按预算口径,2016年税收收入所占比重为75.87%。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。2013~2015年,山东省全

<sup>4</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

省税收收入分别完成 3533.49 亿元、3965.76 亿元和 4203.12 亿元，同比分别增长 12.23%、12.23%和 5.99%，2015 年税收收入增速下降，主要系经济下行导致企业效益下滑、房地产行业低迷以及全省落实结构性减税等因素影响，当年增值税、企业所得税以及土地增值税等相关税种出现增长乏力或下降；同期，山东省全省非税收入分别完成 1026.46 亿元、1061.07 亿元和 1326.21 亿元，同比分别增长 1.71%、3.37%和 24.99%。

按预算口径，2016 年山东省全省税收收入为 4407.46 亿元，同比增长 4.86%，增速较 2015 年略有下降，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降费等各项政策及“营改增”税制改革等因素，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 1401.84 亿元，同比增长 5.70%，增速较 2015 年下降 19.29 个百分点，2015 年非税收入增速较高，主要系当年山东省按照财政部规定将地方水利建设等 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。

2015 年山东省全省营业税、增值税和企业所得税分别为 1252.40 亿元、594.98 亿元和 498.72 亿元，分别占全年全省税收收入的 29.80%、14.16%和 11.87%；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 336.88 亿元、296.74 亿元和 469.42 亿元，分别占全年全省非税收入的 25.40%、22.38%和 35.40%。按预算口径，2016 年山东省全省营业税、增值税和企业所得税分别为 1030.10 亿元、845.62 亿元和 526.02 亿元，分别占全年全省税收收入的 23.37%、19.19%和 11.93%；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 342.95 亿元、287.18 亿元和 502.49 亿元，分别占全年全省非税收入的 24.46%、20.49%和 35.85%。

图表 14. 2013~2016 年山东省全省一般公共预算收入构成情况 (单位: 亿元)

科目	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
<b>税收收入:</b>	<b>3533.49</b>	<b>3965.76</b>	<b>4203.12</b>	<b>4407.46</b>
主要科目: 增值税	489.56	596.96	594.98	845.62
营业税	1068.33	1135.92	1252.40	1030.10
企业所得税	445.95	483.01	498.72	526.02
个人所得税	104.59	115.18	143.12	144.82
城市维护建设税	217.84	231.33	243.71	258.87
房产税	111.75	122.49	133.86	148.87
<b>非税收入:</b>	<b>1026.46</b>	<b>1061.07</b>	<b>1326.21</b>	<b>1401.84</b>
主要科目: 专项收入	163.58	153.52	336.88	342.95
行政事业性收费收入	284.12	302.20	296.74	287.18

科目	2013年	2014年	2015年	2016年
罚没收入	125.51	121.45	123.86	130.39
国有资本经营收入	58.68	55.69	54.18	53.64
国有资源（资产）有偿使用收入	343.52	381.95	469.42	502.49
其他收入	51.05	46.25	45.12	85.19
<b>一般公共预算收入合计</b>	<b>4559.95</b>	<b>5026.83</b>	<b>5529.33</b>	<b>5809.30</b>
主要收入科目：				
上级补助收入	1975.45	2021.16	2209.10	—
债务收入	133.00	162.00	1827.85	—
上年结转及结余	681.49	543.80	445.35	—
调入资金	56.70	151.14	438.70	—
<b>一般公共预算收入总计</b>	<b>7421.39</b>	<b>7955.44</b>	<b>10636.36</b>	—

注：数据由山东省财政厅提供

2013~2015年，山东省省本级一般公共预算收入分别完成236.03亿元、200.70亿元和174.29亿元；按预算口径，2016年山东省省本级一般公共预算收入为146.25亿元。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。2013~2015年，省本级税收收入分别完成121.66亿元、120.30亿元和91.40亿元，在省本级一般公共预算收入中的比重分别为51.54%、59.94%和52.44%。2013~2015年，省本级非税收入分别完成114.37亿元、80.41亿元和82.89亿元，在省本级一般公共预算收入中的比重分别为48.46%、40.06%和47.56%。按预算口径，2016年省本级税收收入为83.85亿元，在省本级一般公共预算收入中的比重为57.33%；同年，省本级非税收入为62.40亿元，同比下降24.72%，主要系山东省清理规范行政事业性收费所致。

## 2. 山东省一般公共预算支出情况

2013~2015年，山东省全省一般公共预算支出分别为6688.80亿元、7177.31亿元和8250.01亿元，同比分别增长13.28%、7.30%和14.95%；按预算口径，2016年山东省全省一般公共预算支出为8494.58亿元，同比增长2.96%。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，2013~2015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。2013~2015年,以上5个领域支出合计分别为3934.15亿元、4381.01亿元和5181.68亿元,占全省一般公共预算支出的比重分别为58.82%、61.04%和62.81%;按预算口径,2016年以上5个领域支出合计为5271.24亿元,占全省一般公共预算支出的比重为62.05%。

图表 15. 2013~2016年山东省全省一般公共预算支出构成情况(单位:亿元)

科目	2013年	2014年	2015年	2016年
主要支出科目:				
一般公共服务	749.96	725.33	738.11	781.38
教育	1399.67	1461.05	1690.62	1755.55
科学技术	149.14	147.06	159.05	163.41
文化体育与传媒	127.53	127.75	137.26	136.40
社会保障和就业	681.98	763.53	904.64	962.84
医疗卫生	485.86	605.67 <sup>5</sup>	701.43	756.42
节能环保	212.81	166.67	217.08	192.25
城乡社区事务	618.50	777.92	920.57	915.67
农林水事务	748.14	772.84	964.42	880.76
交通运输	371.15	399.14	460.69	368.72
<b>一般公共预算支出合计</b>	<b>6688.80</b>	<b>7177.31</b>	<b>8250.01</b>	<b>8494.58</b>
上解上级支出	70.37	72.04	73.96	—
债券还本	45.46	36.00	1633.17	—
调出资金	16.75	17.16	3.06	—
年终结余	543.80	445.25	322.53	—
其中:结转下年支出	537.62	439.62	322.53	—
净结余	6.18	5.64	0.00	—
<b>一般公共预算支出总计</b>	<b>7421.39</b>	<b>7955.44</b>	<b>10636.36</b>	—

注:数据由山东省财政厅提供

2013~2015年,山东省省本级一般公共预算支出分别完成666.54亿元、716.79亿元和858.81亿元;按预算口径,2016年山东省省本级一般公共预算支出为882.05亿元。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,2015年以上3项支出分别为178.81亿元、147.75亿元和152.96亿元,分别占当年省本级一般公共预算支出的20.82%、17.20%和17.81%;按预算口径,2016年以上3项支出分别为196.09亿元、134.36亿元和121.86亿元,分别占当年省本级一般公共预算支出的22.23%、15.23%和13.82%。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,2013~2015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。

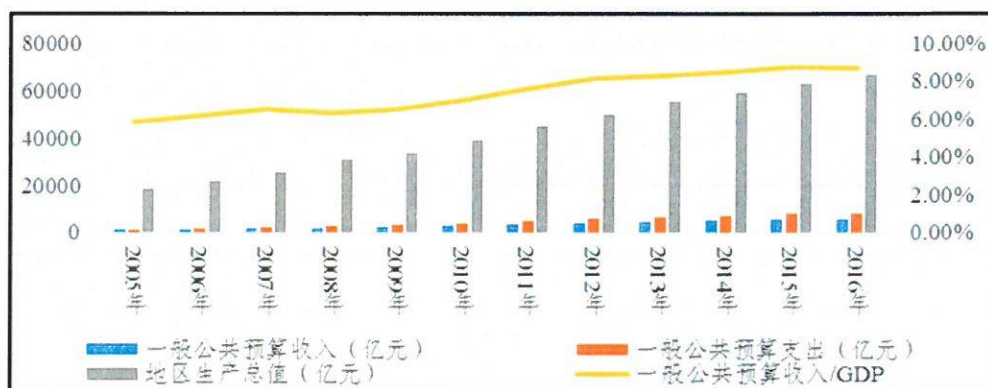
### 3. 山东省一般公共预算收支平衡的稳定性

<sup>5</sup> 2014年医疗卫生支出中包括计划生育支出。

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，2013~2015年分别为8.34%、8.46%和8.78%，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，2013~2015年山东省全省一般公共预算自给率<sup>6</sup>分别为68.17%、70.04%和67.02%；按预算口径，2016年山东省全省一般公共预算自给率为68.39%。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，2013~2015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，一般公共预算收支平衡率<sup>7</sup>分别为107.91%、105.93%和103.13%，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6.18亿元、5.64亿元和0.00亿元。2013~2015年，山东省省本级一般公共预算收支平衡率分别为119.13%、116.82%和105.50%。

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，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）分别完成一般公共预算收入 3771.02 亿元、4131.46 亿元和 4523.00 亿元；按预算口径，2016 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算收入为 4717.62 亿元。考虑到上级补助收入、债务收入、上年结余及调入资金等因素后，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）一般公共

<sup>6</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%

<sup>7</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。

预算收入总计分别为 6183.07 亿元、6688.38 亿元和 9042.87 亿元。

支出方面，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算支出分别为 5674.57 亿元、6102.60 亿元和 7027.14 亿元，一般公共预算自给率分别为 66.45%、67.70%和 64.36%；按预算口径，2016 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算支出为 7154.56 亿元，一般公共预算自给率为 65.94%。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，2013~2015 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，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）一般公共预算收支平衡率分别为 106.70%、105.63%和 103.07%，净结余分别为 4.27 亿元、4.36 亿元和 0.00 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

2013~2015 年，山东省全省政府性基金预算收入分别完成 3606.78 亿元、3973.66 亿元和 2980.18 亿元；按预算口径，2016 年山东省全省政府性基金预算收入为 2762.97 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，2013~2015 年山东省全省政府性基金预算收入总计分别为 4403.36 亿元、4768.29 亿元和 4140.07 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，2013~2015 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 79.44%、77.95%和 74.72%。2015 年山东省全省国有土地使用权出让收入为 2226.68 亿元，同比下降 28.10%，系山东省土地市场成交额较上年减少较多所致。按预算口径，2016 年山东省全省国有土地使用权出让收入为 2270.51 亿元，占当年全省政府性基金预算收入的 82.18%，同比略增 1.97%。

图表 17. 2013~2016 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	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
主要收入科目:				
国有土地使用权出让收入	2865.38	3097.09	2226.68	2270.51
国有土地收益基金收入	130.72	166.24	108.54	115.61
城市基础设施配套费收入	169.12	211.56	194.47	168.30
车辆通行费	111.27	109.93	113.99	19.30
<b>政府性基金预算收入合计</b>	<b>3606.78</b>	<b>3973.66</b>	<b>2980.18</b>	<b>2762.97</b>
上级补助收入	81.76	87.82	68.01	—
上年结余	692.76	675.57	723.84	—
调入资金	22.05	31.25	16.88	—
<b>政府性基金预算收入总计</b>	<b>4403.36</b>	<b>4768.29</b>	<b>4140.07</b>	—

注:数据由山东省财政厅提供

2013~2015 年,山东省省本级政府性基金预算收入分别完成 178.77 亿元、190.15 亿元和 225.69 亿元;按预算口径,2016 年山东省省本级政府性基金预算收入为 81.18 亿元,较 2015 年收入规模下降幅度较大,主要系高速公路管理体制改革后,部分车辆通行费转为经营性收入,不再纳入政府性基金预算管理所致。从收入结构看,2016 年以前,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,2013~2015 年,山东省省本级车辆通行费分别完成 100.74 亿元、99.22 亿元和 103.71 亿元,分别占当年省本级政府性基金预算收入的 56.35%、52.18%和 45.95%。2016 年以来,由于高速公路管理体制改革,山东省省本级车辆通行费收入大幅下滑,新增建设用地土地有偿使用费收入成为省本级政府性基金预算收入的主要来源,按预算口径,2016 年新增建设用地土地有偿使用费收入为 25.00 亿元,占省本级政府性基金预算收入的 30.79%。

## 2. 山东省政府性基金预算支出情况

2013~2015 年,山东省全省政府性基金预算支出分别完成 3699.80 亿元、3965.01 亿元和 3135.25 亿元;按预算口径,2016 年山东省全省政府性基金预算支出为 3573.85 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。2013~2015 年,山东省全省城乡社区事务支出分别完成 3312.41 亿元、3553.16 亿元和 2779.60 亿元,分别占当年全省政府性基金预算支出的 89.53%、89.61%和 88.66%;按预算口径,2016 年山东省全省城乡社区事务支出为 3153.74 亿元,占当年全省政府性基金预算支出的 88.24%。考虑上解上级支出、调出资金和年终结余等因素后,2013~2015 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. 2013~2016 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	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
主要支出科目:				
城乡社区事务	3312.41	3553.16	2779.60	3153.74
教育	56.34	60.17	—	—
交通运输	128.98	141.29	137.43	140.39
社会保障和就业	36.40	25.51	29.43	27.82
农林水事务	66.01	68.06	0.65	1.06
<b>政府性基金预算支出合计</b>	<b>3699.80</b>	<b>3965.01</b>	<b>3135.25</b>	<b>3573.85</b>
上解上级支出	1.08	1.31	—	—
调出资金	26.92	78.13	288.12	—
年终结余	675.57	723.84	410.54	—
<b>政府性基金预算支出总计</b>	<b>4403.36</b>	<b>4768.29</b>	<b>4140.07</b>	—

注:数据由山东省财政厅提供

2013~2015 年,山东省省本级政府性基金预算支出分别完成 138.60 亿元、144.56 亿元和 181.44 亿元;按预算口径,2016 年山东省省本级政府性基金预算支出为 72.83 亿元,较上年大幅下降,主要系高速公路管理体制改革后,省本级交通运输相关支出转为经营性支出,不再纳入预算管理。从支出结构看,2013~2015 年,山东省省本级交通运输支出分别完成 101.22 亿元、104.12 亿元和 105.92 亿元,分别占当年省本级政府性基金预算支出的 73.03%、72.03%和 58.38%;按预算口径,2016 年山东省省本级交通运输支出为 9.11 亿元,占当年省本级政府性基金预算支出的 12.51%。

### 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,2013~2015 年山东省全省政府性基金预算自给率为 97.49%、100.22%和 95.05%,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相对较高;按预算口径,2016 年山东省全省政府性基金预算自给率为 77.31%<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> 按预算口径,2016 年山东省全省政府性基金预算收入较上年末略有下降,主要系当年山东省将政府性基金转列一般公共预算的范围由 10 项扩大到 13 项所致。但同期由于城镇化发展的需要,城乡社区事务支出较大,导致当年政府性基金预算自给率较上年有所下降。

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。2013~2015年，山东省全省政府性基金预算年终结余分别为 675.57 亿元、723.84 亿元和 410.54 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 118.12%、117.90%和 111.01%，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，2013~2015 年平衡率分别为 141.07%、128.22%和 106.48%。

图表 19. 山东省全省政府性基金预算收支和房地产情况

项目	2013 年		2014 年		2015 年		2016 年	
	数额	增速	数额	增速	数额	增速	数额	增速
政府性基金预算收入（亿元）	3606.78	29.0%	3973.66	10.2%	2980.18	-25.0%	2762.97	-7.3%
房地产开发投资（亿元）	5444.53	15.6%	5817.95	6.9%	5892.16	1.3%	6323.4	7.3%
房地产开发企业购置土地面积（万平方米）	2615.07	0.2%	2225.50	-14.9%	1787.97	-19.7%	2093.9	17.1%

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，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）分别完成政府性基金预算收入 3052.56 亿元、3388.14 亿元和 2511.67 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 3139.40 亿元、3365.03 亿元和 2646.21 亿元，政府性基金预算自给率分别为 97.23%、100.69%和 94.92%。按预算口径，2016 年山东省全省（不含青岛）政府性基金预算收入和支出分别为 2326.47 亿元和 3014.72 亿元，政府性基金预算自给率为 77.17%。考虑到上解上级支出、调出资金及年终结余等因素后，2013~2015 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 115.19%、115.60%和 110.53%。

### （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，2013~2015 年分别实现 33.69 亿元、28.62 亿元和 31.74 亿元；按预算口径，2016 年山东省国有资本经营预算收入为 30.19 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，2013~2015 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分别为 85.43%、85.29%、66.14%；按预算口径，2016 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为 80.45%。考虑到上年结余因素后，2013~2015 年山东省全省国有资本经营预算收入总计分别为 39.73 亿元、32.40 亿元、37.35 亿元。

2013~2015 年，山东省全省国有资本经营预算支出分别完成 35.94 亿元、26.26 亿元和 25.86 亿元；按预算口径，2016 年山东省全省国有资本经营预算支出为 22.86 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，2013~2015 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。

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，2013~2015 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。2013~2015 年，山东省全省国有资本经营预算年终结余分别为 3.78 亿元、5.61 亿元和 2.14 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 110.52%、120.93%和 106.09%。

在国有资本经营预算收支不考虑青岛市的情况下，2013~2015 年山东省全省（不含青岛）分别实现国有资本经营预算收入 24.80 亿元、22.82 亿元和 25.40 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 27.21 亿元、20.48 亿元和 20.03 亿元。按预算口径，2016 年山东省全省（不含青岛）国有资本经营预算收入和支出均为 24.65 亿元。从国有资本经营预算收支平衡能力看，2013~2015 年山东省（不含青岛）国有资本经营预算收支平衡率分别为 112.69%、125.03%和 107.16%，收支平衡能力较强。

#### （四）山东省社会保险基金预算平衡能力与稳定性

近年来，山东省全省社会保险基金预算收入呈稳步增长态势，2014~2015 年全省分别实现社会保险基金预算收入 2482.71 亿元和 3471.71 亿元；同期，全省社会保险基金预算支出分别为 2152.50 亿元和 2956.76 亿元。按预算口径，2016 年山东省全省社会保险基金预算收入和支出分别为 3565.00 亿元和 3331.10 亿元。山东省全省社会保险基金的收入和支出主要集中于基本养老保险和基本医疗保险等领域。总体看，山东省社会保险基金预算每年均有一定结余，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）山东省政府性债务总量

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>9</sup>规模总体较大，位列各省<sup>10</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>11</sup>。

根据山东省财政厅提供的数据，截至 2015 年末山东省（含青岛）地方政府负有偿还责任的债务余额为 9059.5 亿元，较 2014 年末减少 193.3 亿元。根据《关于 2016 年山东省省级预算调整方案的报告》，山东省 2016 年度地方政府债务限额为 10238.8 亿元（含青岛市 1203.6 亿元），具体构成为 2015 年度山东省地方政府债务限额 9533.8 亿元（含青岛市 1090.6 亿元），以及 2016 年新增债务限额 705 亿元（含青岛市 113 亿元）。

从举债主体所在地方政府层级来看（含青岛），2015 年末，山东省省本级、市本级、县级的债务比重分别为 4.74%、46.50% 和 48.76%，其中省本级债务占比较 2014 年末下降 5.51 个百分点，债务进一步向市县级集中。

从地方政府性债务举债主体来看（含青岛），截至 2015 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 3674.3 亿元、1009.7 亿元、3623.3 亿元、575.7 亿元和 176.5 亿元，其中融资平台公司及政府部门和机构政府性债务占比分别为 40.56% 和 39.99%，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、非银行金融机构融资和供应商应付款是山东省政府性债务的主要来源，截至 2015 年末余额分别为 2723.4 亿元、3534.1 亿元、543.6 亿元和 1191.6 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

<sup>9</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>10</sup> 包括省、自治区、直辖市，下同。

<sup>11</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。

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>12</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，山东省政府（含青岛）负有偿还责任的债务期限结构相对合理，其中 2017 年和 2018 年到期需偿还的政府负有偿还责任的债务比重分别为 18.46% 和 18.3%，偿债规模相对较大，其余年度债务规模分布较为分散。

图表 20. 2015 年末山东省（含青岛）政府性债务余额<sup>13</sup>未来偿债情况表

偿债年度	政府负有偿还责任的债务	
	金额 (亿元)	比重 (%)
2016 年	1407.8	16.61
2017 年	1564.9	18.46
2018 年	1551.1	18.30
2019 年	738.8	8.71
2020 年	1143.3	13.49
2021 年及以后	2071.9	24.44
合计	8477.8	100.00

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

<sup>12</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。

<sup>13</sup> 债务余额不包含逾期债务。

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。

作为10个地方政府债券自发自还改革试点省市之一，2015年以来，山东省继续积极推进地方政府债务债券化改革，坚持融资发展和风险防范并重，多举措管好用好政府债务资金。2015年10月，山东省政府印发《山东省人民政府办公厅关于充分发挥债券融资功能促进经济平稳较快发展的意见》（鲁政办发〔2015〕44号），指导各级政府和部门积极培育壮大发债主体，利用债券市场扩大融资渠道，提高企业直接融资比例；探索政府与社会资本合作模式，引导各级政府建立投资收益合理回报机制，为PPP模式落地创造条件，打破城市基础设施建设投资面临的资金瓶颈问题。

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，负面清单制度初见成效，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。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。2016年以来，为贯彻国务院颁布的一系列简政放权文件（国发〔2016〕5号、国发〔2016〕9号、国发〔2016〕10号、国发〔2016〕29号和国发〔2016〕35号）要求，山东省政府分别于2016年5月和12月制定并下发《山东省人民政府关于2016年第一批削减省级行政许可等权力事项的通知》（鲁政字〔2016〕108号）和《山东省人民政府关于2016年第二批削减省级行政权力事项的通知》（鲁政字〔2016〕297号），第一批削减省级行政许可等权力事项68项，其中行政许可35项、行政确认2项、其他行政权力31项；第二批削减省级行政权力事项159项，其中行政许可46项、行政处罚79项、行政强制7项、行政确认3项、行政征收1项、行政监督3项、其他行政权力20项。

同时，为进一步严肃财经纪律、维护财经秩序，更好地发挥财政专项资金使用效益，2015年6月山东省发布《山东省人民政府关于公布省级政府部门责任清单有关事宜的通知》（鲁政字〔2015〕114号）（简称“通知”），指出省级政府部门责任清单包括部门主要职责、部门职责边界、事中事后监管制度、公共服务事项和责任追究机制等五部分内容。省级政府和事业单位等工作部门共有主要职责363项，具体责任事项1383项，追责情形7262项，部门职责边界59项，事中事后监管制度539项，公共服务事项117项。通知要求有关部门要按照责任清单严格履行法定职责；涉及职责交叉的事项，要按照部门职责分工，建立健全部门协调配合机制；认真落实事中事后监管制度，加强社会管理，完善市场监管，解决政府管理越位、缺位和错位问题。

## （二）山东省政府信息公开度

山东省政府信息公开度水平总体较好，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。

2016年，山东省继续将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关于印发2016年山东省政务公开工作要点的通知》（鲁政办发〔2016〕23号）、《省委办公厅、省政府办公厅印发〈关于全面推进政务公开工作的实施意见〉》等政策文件，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。

山东省以加强管理服务、政策执行、民生领域、权力运行等四个方面信息公开为工作重点，切实保障人民群众知情权、参与权、表达权和监督权，助力深化改革、经济发展、民生改善和政府建设。2016年以来，山东省进一步规范权力清单和责任清单公开，推进市场监管公开透明；推进政府投资的重大建设项目、公共资源配置领域、减税降费以及国有企业运营监管信息公开；推进扶贫工作、社会救助信息、就业创业信息、棚户区和保障房信息、环境保护信息公开以及教育卫生和食品药品安全信息公开；推进决策公开、政策执行和落实情况公开、深化预决算公开。此外，各级政府和部门更好的发挥媒体作用，积极回应社会关切问题，主动做好政策解读工作，提高政务公开工作的标准化、信息化、专业化和组织化水平。

2015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239.44万条，同比增长19.6%。其中，省政府及各部门主动公开政府信息19.35万条，同比增长48.0%；17个市公开政府信息220.09万条，同比增长17.6%。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，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，加强政策解读和社会关切回应工作，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。

2016年6月末，山东省金融机构（含外资）人民币各项存款余额83642.6亿元，同比增长0.9%；同期末金融机构（含外资）人民币各项贷款余额63072.3亿元，同比增长1.4%。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、部分行业产能过剩等因素的影响，山东地区不良贷款率有所上升。

图表 21. 2005~2015 年山东省商业银行不良贷款率情况（单位：%）

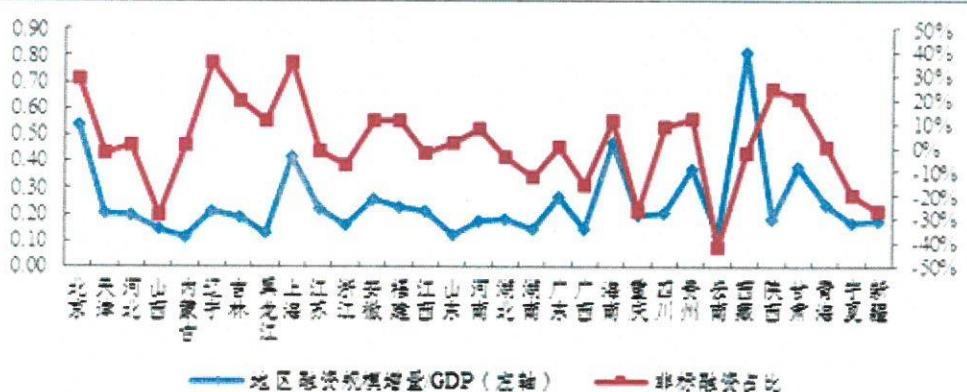


注：数据来源中国银监会和 Wind 资讯

2016年度，山东省地区社会融资规模增量为8312亿元，其中人民币贷款6289亿元，外币贷款-576亿元，委托贷款1255亿元，信托贷款456亿元，未贴现银行承兑汇票-1507亿元，企业债券1531亿元，非金

融企业境内股票融资 446 亿元。当年末山东省地区杠杆率<sup>14</sup>为 0.12，低于全国 0.24 的平均水平；地区社会融资规模增量中非标融资占比<sup>15</sup>为 2.46%，低于全国 6.18% 的平均水平。

图表 22. 2016 年全国各地区社会融资规模增量情况



资料来源：中国人民银行、Wind 资讯

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，山东省人民政府于2013年8月印发了《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。

为进一步贯彻落实《山东省人民政府关于加快全省金融改革发展的若干意见》，加强和规范金融创新发展引导资金的管理，2016年8月，山东省财政厅及山东省金融工作办公室制发《关于印发〈山东省金融创新发展引导资金管理暂行办法〉的通知》(鲁财金〔2016〕20号)，对资金的使用范围、条件以及资金的申请、审核和拨付等作出明确规定，引导资金的管理和使用遵循公开透明、专项使用、科学管理和加强监督的原则，进一步推进全省金融改革的发展。

#### (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

<sup>14</sup> 地区杠杆率=地区社会融资规模增量/GDP

<sup>15</sup> 非标融资=委托贷款+信托贷款+未贴现银行承兑汇票

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>16</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

<sup>16</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。

拓展全省在国际合作领域的广度和深度。

山东省将发展服务贸易作为深化对外开放的工作重点，不断扩大服务贸易规模，优化服务贸易结构，增强服务出口能力。2016年7月，山东省政府制发《山东省人民政府关于加快发展服务贸易的实施意见》（鲁政发〔2016〕19号），指出服务贸易工作重点为稳步发展运输服务、旅游服务、劳务承包工程和建筑服务等传统服务贸易，重点发展信息技术服务、文化服务、金融服务等新兴服务贸易，加快发展教育和体育服务、专业服务、中医药服务等特色服务贸易；规划建设服务贸易功能区，选择济南、青岛和其他5个设区市、3个县级市作为省级服务贸易发展示范城市先行试点，创新发展模式，发挥示范带动作用；分行业培育一批主业突出、具有较强国际竞争力的服务业企业，培育若干具有较强国际影响力的服务品牌；支持有特色、善创新的中小企业发展，引导中小企业融入全球供应链。

## 七、本批债券信用分析

本批债券拟发行额为387.75亿元，分3年期、5年期和7年期三个品种，计划发行规模分别为180.93亿元、103.41亿元和103.41亿元，均为山东省政府一般债券，纳入山东省一般公共预算管理。

本批债券新增债券232.40亿元，募集资金拟用于公益性资本支出，优先用于保障在建公益性项目后续融资，加大对保障改善民生和经济结构调整的支持力度，重点用于支持棚户区改造、教育大班额、公路安全生命防护工程、扶贫、推进农业供给侧改革等重大公益性项目建设；置换债券为155.35亿元，募集资金拟用于偿还清理甄别确定的截至2016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一般公共预算管理。近年来山东省一般公共预算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，本批债券偿付保障度高。

## 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。

本批债券募集资金拟部分用于公益性资本支出，另一部分用于偿还清理甄别确定的截至 2016 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。同时，本批债券本息偿付资金纳入山东省一般公共预算管理，山东省一般公共预算收入保持持续较快平稳增长，可支配收入稳定性较高，本批债券偿付保障度高。

## 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 2017 年山东省政府一般债券（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 年地方政府一般债券发行工作的通知》，地方政府一般债券信用评级等级符号及含义如下：

等级	含义
AAA 级	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	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	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	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	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	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	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	基本不能偿还债务。
C 级	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。