



中债资信评估有限责任公司  
China Bond Rating Co., Ltd.

# 2016 年第六批新疆维吾尔自治区政府 一般债券信用评级

2016 年 11 月 11 日

## 2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券信用评级

债券信用等级：AAA

评级时间：2016年11月11日

债券信息			
发行规模	人民币 70.60 亿元		
债券期限	3年、5年、7年、10年		
经济、财政和债务指标			
	2013	2014	2015
地区生产总值(亿元)	8,360.24	9,264.11	9,324.80
人均地区生产总值(元)	37,815	40,607	—
地区生产总值增速(%)	11.00	10.00	8.80
三次产业结构	17.6:45.2:37.2	16.6:42.4:41.0	16.7:38.2:45.1
全区一般公共预算收入(亿元)	1,128.49	1,282.30	1,330.85
其中：区本级(亿元)	203.91	241.80	241.73
全区政府性基金收入(亿元)	426.33	426.10	333.00
其中：区本级(亿元)	87.29	82.10	80.40
全区转移性收入(亿元)	1,961.78	2,130.80	2,368.71
全区政府债务(亿元)	1,642.35*	2,658.70	2,633.40
其中：区本级(亿元)	469.96*	604.40	611.70
全区政府债务率(%)	57.72*	—	—

注：全区转移性收入仅为一般公共预算收入中转移性收入；标\*数据为2013年6月末数据，同期政府债务率数据来自新疆政府性债务审计结果。  
资料来源：统计年鉴、财政预算执行报告、决算报告与报表，新疆财政厅提供，指标计算公式详见附件三

### 分析师

闫丽琼 陈航 车云亭 贾赢

电话：010-88090017

邮箱：[yanliqiong@chinaratings.com.cn](mailto:yanliqiong@chinaratings.com.cn)

### 市场部

电话：010-88090123

传真：010-88090102

邮箱：[cs@chinaratings.com.cn](mailto:cs@chinaratings.com.cn)

### 中债资信评估有限责任公司

地址：北京西城区金融大街28号院

盈泰中心2号楼6层(100032)

网站：[www.chinaratings.com.cn](http://www.chinaratings.com.cn)

### 评级结论

中债资信评估有限责任公司(以下简称“中债资信”)认为新疆维吾尔自治区(以下简称“新疆”)经济和财政实力较强,政府治理水平较高,2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券(以下简称“本批债券”)纳入新疆一般公共预算管理,债券的违约风险极低,因此评定本批债券的信用等级为AAA。

### 评级观点

■ 新疆作为我国五个少数民族自治区之一和东中部区域与中亚、欧洲广大区域相连接的陆域必经交通要道,地位重要,近年来,在开发区建设、纺织产业发展、内地援建、转移支付等方面获得国家强有力的援疆政策和资金支持,未来在“西部大开发”、“一带一路”倡议等国家战略实施过程中可获得国家在基础设施建设、承接产业转移、招商引资、产业基地和集聚区建设、对内和对外贸易等方面的政策和资金支持。

■ 新疆石油、天然气、煤炭等自然资源丰富,相关资源性产业竞争实力很强。新疆经济保持较快增长,近三年增速均高于全国水平,2015年实现地区生产总值9,324.80亿元。短期内,作为“丝绸之路经济带核心区”,随着“一带一路”倡议的实施,新疆经济将保持较快增长。

■ 新疆财政收入规模持续增长,财政实力不断增强,人均财力规模较大,中央转移性收入对区域财力贡献较大,全区财政收入对土地出让收入依赖程度较低;未来受益于区域经济快速增长和国家的大力支持,新疆财政收入将持续增长。

■ 新疆政府债务规模较小,且各类债务规模均有所下降,政府债务率低于国际警戒线(90~150%)和财政部确定的总债务率100%警戒线,主要偿债指标表现较好;较大规模国有资产和上市公司股权市值为其政府债务周转和偿还提供流动性支持,区域债务风险总体可控。

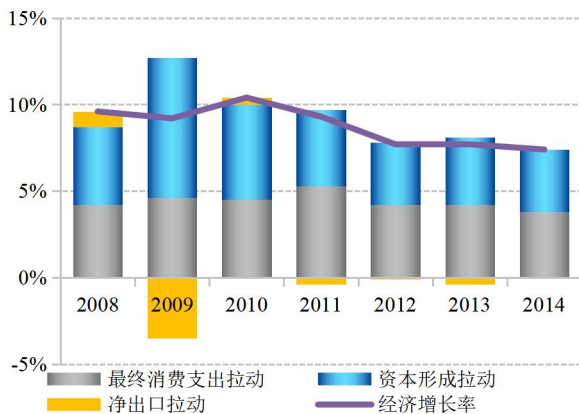
■ 本批债券本息偿还资金均纳入新疆一般公共预算管理,本批债券发行规模/2015年全区一般公共预算收入为5.30%,新疆一般公共预算收入对本批债券的偿还保障程度很高。

## 一、宏观经济与政策环境分析

未来中国经济发展仍将处于“新常态”，调整经济结构和转变经济增长方式仍为主旋律；在此背景下，全国财政收入增速将保持中低速增长，地区间增速分化将趋于明显，土地出让收入波动将加大；政府债务实行限额管理，管理不断规范，债务风险总体可控

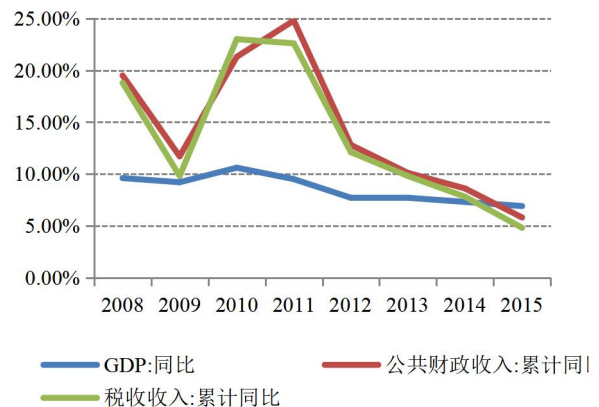
经济发展步入“新常态”。面对世界经济复苏艰难、国内经济下行压力加大的复杂形势，自 2011 年以来，中央坚持“稳增长、转方式、调结构”的政策思路，坚持实施积极的财政政策和稳健的货币政策，宏观经济在新常态下平稳运行。2015 年，中国国内生产总值 676,707.80 亿元，比上年增长 6.90%，较上年增速回落 0.40 个百分点，为 1990 年以来增速首次跌破 7.00%。未来，从“三驾马车”看，固定资产投资方面，尽管基础设施投资仍将保持稳定增长，但传统制造业受产能过剩影响，投资增速放缓，而新型制造业受技术和创新能力限制，未来投资规模有限，且从购置土地与新开工等先行指标以及人口结构等中长期因素看，房地产投资复苏尚无根本性改善迹象，房地产投资增速将继续放缓，整体看固定资产投资对经济增长的拉动作用将逐步降低。消费方面，增长动力从投资出口驱动向投资出口消费协调驱动转变，居民消费结构持续改善，发展型和享受型消费占比提高。长期看仍将保持较快增长，消费对经济增长的拉动作用将逐步增强，消费驱动经济模式逐步形成。出口方面，随着美国经济复苏，外需有望逐步改善，同时，人民币也存在贬值可能，在一定程度上亦将刺激出口的增长，整体看，净出口对 GDP 增长的拉动作用将有一定回升。从改革和政策红利来看，国企改革将通过混合所有制、国有资本投资公司、国有资本流动平台等一系列制度安排，建立一个更加市场化的国有资本运营、更加市场化的国有企业管理，激发企业创新发展活力；政府简政放权，将会提高宏观经济运行效率，激发创新和创业热情。加快推进自贸区战略，建设“一带一路”倡议的战略支点和经济“桥头堡”，降低贸易门槛、提升贸易便利化水平，加快区域内经济一体化，通过改革来盘活存量，使得存量资产和传统产业隐性的价值显性化。

图 1：2008 年以来“三驾马车”对经济增长的拉动作用



数据来源：Wind 资讯，中债资信整理

图 2：2008 年以来全国 GDP 和财政收入增速



数据来源：Wind 资讯，中债资信整理

财政收入将保持中低速增长，地区间增速分化将趋于明显，土地出让收入波动加大。财政收入增速与宏观经济增速变动相关性较高，受中国宏观经济增长放缓的影响，近年财政收入增速呈现放缓趋势。

2015 年受大宗商品进口价格下跌、结构性减税政策等因素影响，全国一般公共预算收入增速下滑至 5.80%（同口径），财政收入增速继续下探，较 2014 年同期回落 2.80 个百分点。其中，中央一般公共预算收入同口径增长 7.00%，地方一般公共预算收入（本级）同口径增长 4.80%。同时，政府性基金收入中土地出让收入占比较高，近年来波动较大。2012~2014 年，全国土地使用权出让金收入分别为 2.85 万亿元、4.13 万亿元和 4.26 万亿元<sup>1</sup>，增速分别为-14.00%、44.60%和 3.20%。2015 年国有土地使用权出让收入 3.25 万亿元，同比下降 21.40%。短期看，去库存政策有望支撑短期销售回暖，但长期看，随着 2013 年以来我国适龄购房人口数量逐步见顶，未来我国购房需求量亦将放缓，土地出让市场收缩的趋势将不可避免，土地出让收入波动将加大。由于区域经济发展水平不一和财政收入结构存在差异，不同地区经济和财政收入增速也存在分化。以周期性行业为主地区受宏观经济周期影响较大，比如以钢铁、煤炭、有色金属、化工、水泥、工程机械、装备制造等周期性行业为支柱产业的地区，近期其地区经济和财政收入增速大幅放缓。对土地依赖较大的东部省份，由于土地出让收入波动较大，未来其综合财力也将呈现波动。

表 1：近期中央出台的与宏观经济调控和政府债务管理相关的政策文件

会议及政策名称	相关宏观经济调控、债务管理等内容
《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》	中国将充分发挥国内各地区比较优势，以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容和合作重点，实行更加积极主动的开放战略，加强东中西互动合作，全面提升开放型经济水平，深度融入世界经济体系；建设亚欧非大陆及附近海洋沿线国家全方位、多层次、复合型的互联互通网络
2014 年 12 月 12 日国务院常务会议	依托现有新区、园区，在广东、天津、福建特定区域再设三个自由贸易园区，以上海自贸试验区试点内容为主体，结合地方特点，充实新的试点内容
《中华人民共和国预算法修正案》	经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出
《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》	建立借、用、还相统一的地方政府债务管理机制，赋予地方政府依法适度举债融资权限，建立规范的地方政府举债融资机制；实行规模控制和预算管理；控制和化解地方政府债务风险；妥善处理存量债务和在建项目后续融资，剥离融资平台政府融资职能
《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》	积极推进预算公开，建立跨年度预算平衡机制；加强预算收入管理；优化财政支出结构，加强结转结余资金管理；规范地方政府债务管理，防范化解财政风险
《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》	清理存量债务，甄别政府债务，将政府债务甄别为一般债务和专项债务，将政府存量债务分类纳入预算管理
《地方政府一般债券发行管理暂行办法》	首次对地方一般债券进行界定，发行方式为自发自还，发行主体为 36 个省、自治区、直辖市政府（含计划单列市政府），资金用途为没有收益的公益性项目，且纳入一般预算管理
《地方政府专项债券发行管理暂行办法》	首次对地方政府专项债券进行界定，发行方式为自发自还，发行主体为 36 个省、自治区、直辖市政府（含计划单列市政府），资金用途为有一定收益的公益性项目，单只专项债券应当以单项政府性基金或专项收入为偿债来源

<sup>1</sup> 2014 年披露口径有所不同。

会议及政策名称	相关宏观经济调控、债务管理等内容
《关于做好 2015 年地方政府一般债券发行工作的通知》	就 2015 年地方政府一般债券的发行、承销、信用评级和信息披露等工作做出详细规定
《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》	针对地方政府专项债券的特殊性，在发行要求、预算编制和调整、预算科目设置以及预算执行等多个方面提出了明确要求
关于《国务院关于提请审议批准 2015 年地方政府债务限额的议案》的决议	截至 2015 年地方政府债务为 16 万亿(其中 2014 年底地方政府债务为 15.40 万亿元，2015 年新增政府债务 0.60 万亿元)，截至 2014 年底地方政府或有债务为 8.60 万亿元
《关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告》	披露了截至 2014 年底地方政府债务总额、债务层级、举债资金来源、资金用途、债务期限结构、债务负担等数据
《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》	提出对地方政府债务实行限额管理，明确了地方政府限额确定的程序、方式及类别，明确省级和计划单列市地方政府为债务的举借主体。同时，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。此外，还强调了对存量债务和或有债务的妥善处理，明确了对或有债务的处置原则和方式
《关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》	在发行主体、发行方式中均延续了 2015 年相关政策，并在重视信用评级工作、把控发行节奏、提高市场流动性、完善信息披露、合规性等方面进行了完善和细化，有利于 2016 年地方债平稳、顺利地发行

资料来源：公开资料，中债资信整理

**政府债务实行限额管理，债务风险总体可控。**2009 年以来，在扩张性经济政策主导下，伴随投资快速增长，政府债务规模急剧增长。为化解地方债务风险，2014 年中央全面启动深化财税体制改革，系列政策文件相继发布。2014 年 8 月底，《中华人民共和国预算法修正案》通过四审审核，允许省一级政府在国务院限额内发行地方政府债券用于部分资本性支出。在《中华人民共和国预算法修正案》出台后，国务院出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45 号），规定“赋予省一级地方政府依法适度举债融资权限，对地方政府债务实行规模控制和预算管理，控制和化解地方政府债务风险，妥善处理存量债务和在建项目后续融资，剥离融资平台政府融资职能”。与此同时，财政部出台了《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），要求“清理存量债务，甄别政府债务，将政府债务甄别为一般债务和专项债务，将政府存量债务分类纳入预算管理”。根据 2015 年 8 月 29 日全国人大常委会批准的关于《国务院关于提请审议批准 2015 年地方政府债务限额的议案》的决议，其中披露了截至 2014 年底地方政府存量债务甄别结果，2014 年底地方政府债务为 15.40 万亿元，地方政府或有债务为 8.60 万亿元，新增地方政府融资需求将由省级地方政府通过发行政府债券进行筹资，存量政府债务和新增政府债务将纳入预算管理，融资平台不再具备政府融资职能。2015 年 12 月 22 日，全国人大预算工作委员会作《关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告》，披露了截至 2014 年底地方政府债务总额、债务层级、举债资金来源、资金用途、债务期限结构、债务负担等数据。2015 年作为地方政府债务管理改革元年，全国 30 个省级政府和 4 个计划单列市（除西藏和深圳）累计发行地方政府债券 3.8 万亿元，有利于地

方政府债务风险的化解。2015年12月，财政部财预〔2015〕225号文出台，提出对地方政府债务实行限额管理，明确了地方政府债务限额确定的程序、方式及类别，明确省级和计划单列市地方政府为政府债务的举借主体。同时，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。此外，还强调了对存量政府债务和或有债务的妥善处理，明确了对或有债务的处置原则和方式。2016年1月，财政部财库〔2016〕22号文出台，在重视信用评级工作、把控发行节奏、提高市场流动性、完善信息披露等方面进行了完善和细化，有利于2016年地方债券平稳、顺利地发行。根据2016年财政预算草案，2016年我国财政赤字率为3%，2016年新增地方债规模为1.18万亿元，其中一般债券为7,800亿元，专项债券为4,000亿元。截至2016年底，地方政府一般债限额为10.70万亿元，专项债限额为6.48万亿元，地方政府债务风险总体可控。由此，地方政府债务融资将更趋于规范、透明，同时债务融资压力将有所缓解，债务增速将明显下降，融资成本将有所降低。整体看，我国地方政府债务风险总体可控，但需关注处于城镇化快速发展阶段的地区，其未来投资增速和政府债务规模增速或将快于其他地区。

## 二、获得国家政策支持分析

**新疆为我国五个少数民族自治区之一，政治和战略地位重要；未来随着“西部大开发”战略推进以及“丝绸之路经济带核心区”战略定位，新疆将获得国家在基础设施建设、承接产业转移、招商引资、产业基础和集聚区建设、对内和对外贸易等方面的政策和资金支持**

从政治重要性来看，新疆作为我国五个少数民族自治区之一，陆地面积占我国陆地总面积的六分之一，承担着维护祖国边疆稳定、国家统一和安全、保障各民族利益和维护民族团结等重大责任，截至2015年末，新疆人口为2,360万人，少数民族人口占60%左右，占比很高，其中以维吾尔族为主，区域政治地位重要。从区域战略地位来看，新疆位于我国西北边陲，地处亚欧大陆腹地，周边与俄罗斯等八国接壤，是我国东中部区域与中亚、欧洲广大区域相连接的陆域必经交通要道，是第二“亚欧大陆桥”的必经之地。因此，新疆政治与战略地位特殊，在发展过程中可以获得国家政策和经济支持，区域发展政策环境较好。

从国家历史支持情况来看，作为我国重要的少数民族自治区和“西部大开发”的重要区域，新疆一直是国家政策重点扶持区域，中央两次召开“中央新疆工作座谈会”，五次召开“全国对口支援新疆工作会议”，促进新疆经济社会发展，为区域发展提供政策支持。其中，2010年召开中央新疆座谈会后，确立了新疆跨越式发展和长治久安的两大历史任务，并制定了19省市对口支援新疆发展的措施，2011~2014年19个省市援疆投入共计470.13亿元。同时，根据第一次中央新疆工作座谈会精神，国务院发布了《国务院关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》（国发〔2011〕33号，以下简称“33号文”），批准设立了喀什经济开发区和霍尔果斯经济开发区，中央在金融、土地、产业集聚、人才集聚、财政补贴、基础设施建设等方面给予两个经济开发区特殊政策支持，促进经济开发区产业发展，并于2011~2015年共计补助30亿元；同时，中国人民银行、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会联合发布《关于金融支持喀什、霍尔果斯经济开发区建设的意见》（银发〔2012〕239号），在拓宽融资渠道和融资方式、完善金融体系、加快金融创新和提升金融服

务水平等方面为喀什、霍尔果斯经济开发区建设提供支持。2015年33号文相关支持政策到期，但考虑两个开发区仍处于建设时期，基础设施建设资金需求较大，2015年经国务院批准，财政部下发了《关于下达新疆维吾尔自治区喀什霍尔果斯经济开发区建设补助资金的通知》（财预〔2015〕165号），2016~2020年每年向喀什、霍尔果斯经济开发区下达建设补助资金6亿元，共计30亿元，以保证两个开发区的顺利建设发展。而在北京召开第二次中央新疆工作座谈会上，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平以及中共中央政治局常委、国务院总理李克强在会上发表重要讲话，指出未来将加强新疆铁路等基础设施建设，发展现代物流，立足区位优势，建设好“丝绸之路经济带核心区”；采取特殊的财政、投资、金融、人才等政策，加大扶贫攻坚和民生改善力度，促进南疆加快发展。为落实第二次中央新疆座谈会的精神，着力解决各族人民群众特别是南疆地区群众就业问题，新疆政府发布了《关于发展纺织服装产业带动就业的意见》（新政发〔2014〕50号）和《关于印发发展纺织服装产业带动就业2014年行动方案的通知》（新政办发〔2014〕82号）等文件，加大力度促进新疆纺织服装业的发展，为配合这一工作的推进，财政部、国家发改委在五年内将分别为新疆纺织服装产业发展提供20亿元的资金支持。2015年4月，为维护新疆社会稳定，人社部和财政部共同下发了《关于建立南疆工作补贴的通知》（人社部发〔2015〕35号），明确了支援南疆工作人员的补贴标准（在职人员8,400元/年）；2015年9月，第五次全国对口支援新疆工作会议召开，其再次强调要维护新疆社会稳定和实现长治久安，加强对口援疆力度。2015年新疆人均获得转移支付额度约11,000元/人<sup>2</sup>，远高于全国约3,000~4,000元/人的平均水平，获得中央转移支付力度很大。

从未来发展来看，2015年3月，国家发改委、外交部和商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新疆被定位为“丝绸之路经济带核心区”，东起于环渤海经济圈、长三角经济圈和珠三角经济圈的北、中、南丝绸之路的三条通道均将通过新疆与哈萨克斯坦、俄罗斯、欧洲和印度洋南岸的瓜达尔港相连。受益于此，在丝绸之路的总体布局上，新疆将处于北、中、南三条大通道交汇处和两大经济圈的重要节点和枢纽，这奠定了新疆在“丝绸之路经济带核心区”的战略地位。借助这一战略定位，新疆在未来发展过程中将继续获得国家更多的政策和资金支持。

### 三、地区经济实力分析

#### 1、经济规模和经济结构

**新疆自然资源丰富，近年来经济保持较快增长；新疆产业结构不断升级，全区形成了以石油、天然气、煤炭等资源开采和加工、食品加工为主的支柱产业结构，相关资源性产业竞争实力很强**

新疆自然资源丰富，森林资源方面，区域森林面积占西北地区森林总面积的近三分之一；水资源方面，新疆三大山脉积雪、冰川资源丰富，其中冰川达1.86万余条，总面积2.4万多平方公里，占全国冰川面积的42%；矿产资源方面，新疆发现的矿产有138种，其中9种储量居全国首位，32种居西北地区首位，其中石油资源量208.6亿吨，占全国陆上石油资源量的30%；天然气资源量为10.3万亿立方米，占全国陆上天然气资源量的34%，煤炭预测资源量2.19万亿吨，占全国煤炭总量的40%以上。

<sup>2</sup> 2015年新疆转移性收入/截至2015年末新疆人口数量（扣除新疆生产建设兵团人数）。

从经济规模来看，2015年新疆实现地区生产总值9,324.80亿元，经济总量位居西北五省第2位，2016年前三季度全区实现地区生产总值6,717.79亿元。分项来看，投资是拉动新疆经济增长的主要动力，2015年全区完成固定资产投资10,729.32亿元，位居西北五省第2位，2016年前三季度完成固定资产投资7,922.75亿元；新疆内商品流通活跃度一般，2015年实现社会消费品零售总额2,605.96亿元，位居西北五省第3位，2016年前三季度实现社会消费品零售总额1,986.03亿元；得益于有利的地理区位，全区对外贸易相对活跃，2015年实现进出口总额196.78亿美元，位居西北五省第2位，2016年前三季度为124.22亿美元。

表 2：2015 年西北五省经济运行情况（单位：亿元、%、亿美元）

主要地区	地区生产总值	经济增长率	固定资产投资	社会消费品零售总额	进出口总额
陕西	18,171.86	8.0	19,826.65	6,578.11	304.50
<b>新疆</b>	<b>9,324.80</b>	<b>8.8</b>	<b>10,729.32</b>	<b>2,605.96</b>	<b>196.78</b>
甘肃	6,790.32	8.1	8,626.60	2,907.22	79.97
宁夏	2,911.77	8.0	3,532.93	789.60	37.91
青海	2,417.05	8.2	3,266.64	690.98	19.26

资料来源：西北五省 2015 年经济运行情况分析，中债资信整理

表 3：2013~2016 年 1~9 月新疆主要经济和社会发展指标（单位：亿元、元、亿美元、%）

项目名称	2013 年		2014 年		2015 年		2016 年 1~9 月	
	指标值	增速	指标值	增速	指标值	增速	指标值	增速
地区生产总值	8,360.24	11.00	9,264.10	10.00	9,324.80	8.80	6,717.79	7.90
人均地区生产总值	37,847	9.70	40,607	8.40	—	—	—	—
全社会固定资产投资额	8,148.41	30.20	9,744.68	25.20	10,729.32	10.10	7,922.75	7.40
社会消费品零售总额	2,039.15	13.40	2,279.65	11.80	2,605.96	7.00	1,986.03	8.00
进出口总额	275.62	9.50	276.69	0.40	196.78	-28.90	124.22	-13.90
三次产业结构	17.6:45.2:37.2		16.6:42.4:41.0		16.7:38.2:45.1		16.2:36.6:47.2	
城镇化率	44.50		46.07		47.23		—	

资料来源：2013~2015 年新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展统计公报；新疆统计局网站，中债资信整理

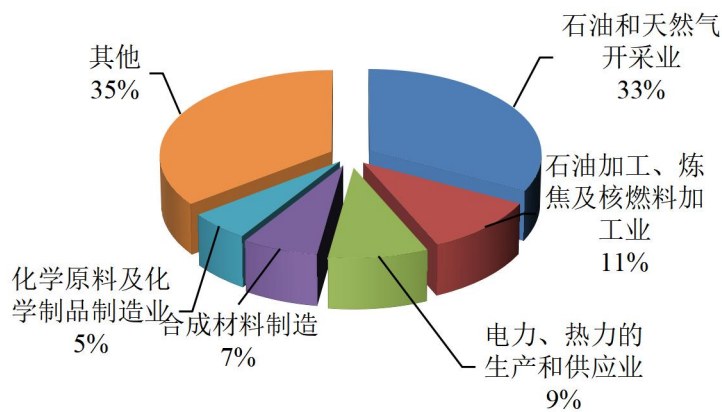
从经济增速来看，受益于国家特殊政策支持和区域资源、地缘优势，“十二五”期间新疆经济保持较快发展，2011~2015 年全区地区生产总值年均增速达 10.75%。受近年来宏观经济放缓影响，新疆经济增速亦有所下滑，但仍处于全国较好水平，其中，2015 年经济增速为 8.80%，高于全国水平 1.90 个百分点；2016 年前三季度全区经济增速进一步降至 7.90%，较去年同期下滑 0.5 个百分点，但仍高于 2016 年全年经济增速 7% 左右的预期目标。分项来看，2011~2015 年全区固定资产投资年均增长率 26.74%，但经济持续下行压力下，2013 年以来全区固定资产投资增速持续放缓，至 2016 年前三季度降至 7.40%；同期，全区社会消费品零售总额年均增长率为 13.04%，其中，2015 年及 2016 年 1~9 月分别降至 7.00% 和 8.00%；2011~2014 年新疆进出口总额年均增长率为 13.35%，2015 年区域对外贸易规模明显缩减，进出口总额下降 28.90%，2016 年全区进出口贸易总额持续缩减，前三季度为 124.22 亿美元，但降幅较去年同期收窄 10.20 个百分点。



从经济结构来看，近年来新疆经济结构不断优化，三次产业比例由 2010 年的 19.8:47.7:32.5 调整为 2015 年的 16.7:38.2:45.1，第一产业和第二产业占比逐渐降低，第三产业占比逐渐提升，目前新疆形成了传统支柱产业和现代服务业并举发展的产业结构。

从支柱产业看，作为以石油、天然气、煤炭为主的资源大省，目前新疆支柱产业以资源类产业为主，主要包括石油和天然气开采、石油加工、炼焦及核燃料加工、电力、热力生产和供应业、合成材料制造、化学原料及化学制品制造业等，2014 年上述产业在区域工业增加值中占比达到 64.65%。另外，作为农业大省，包括棉花加工在内的农产品加工业也是新疆的支柱产业之一。

图 3：2014 年新疆工业增加值构成



资料来源：Wind 资讯，中债资信整理

从第三产业来看，近年来新疆第三产业发展提速，2015 年新疆第三产业增加值占 GDP 比重为 45.10%，较 2014 年提升 4.10 个百分点，近十多年来第三产业占比首次超过第二产业，对经济增长贡献率超过 55%，成为推动新疆经济发展的重要引擎，其中，金融业、营利性服务业等现代服务业占比不断提升，金融产业持续较快发展，截至 2015 年末，新疆全区金融机构人民币存款余额 17,123.95 亿元，较上年末增长 10.90%；同期人民币贷款余额 13,041.00 亿元，较上年增长 11.70%。

从产业竞争力来看，随着经济发展，新疆形成了一批具有较强竞争力的企业，其中新疆有色金属、新疆能源、中泰化学、新疆投资等能源行业大型企业规模优势突出，整体竞争实力较强；新疆广汇、昆仑轮胎等汽车行业企业实力不断增强；库尔特香梨、伊力特实业、新农开发、中粮屯河、新疆啤酒花等食品行业企业竞争实力较强。

从产业外向程度来看，2015 年全区进出口总额/GDP 和出口总额/GDP 分别为 13.15%和 1.45%，新疆经济增长对进出口贸易的依赖度较低。

## 2、未来经济增长潜力

新疆作为“丝绸之路经济带核心区”，未来将发展更高层次的开放型经济，开拓新的发展空间；短期内，

## 区域基础设施建设、资源开发利用、产业调整升级、对内对外开放进程将明显加快，区域经济将保持较快增长

从区域政策的角度来看，在经济进入“新常态”的形势下，为确保经济平稳较快发展，2015年，新疆政府出台《自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅印发〈关于应对经济下行压力做好当前经济工作的意见〉的通知》（新党办发〔2015〕13号），提出了20个方面50条措施，并出台了《自治区财政厅贯彻落实〈关于应对经济下行压力做好当前经济工作的意见〉责任分解方案的通知》（新财办发〔2015〕24号），制定了39条应对措施，通过采取有效应对措施，以积极应对当前经济下行压力，促进当地经济持续健康发展；为加快制造业发展，2016年6月，新疆政府发布《中国制造2025新疆行动方案》提出，将加快建设“一轴、六区、八中心”<sup>3</sup>的特色制造业加工基地，力争通过两个阶段、用10年时间，努力实现制造业强区的战略目标。

从区域产业规划的角度来看，根据新疆维吾尔自治区党委八届十次全委（扩大）会议提出的“十三五”时期新疆经济社会发展蓝图，未来新疆将抓住丝绸之路经济带核心区建设的历史机遇，加快建设丝路经济核心区，一是加快交通枢纽中心、商贸物流中心、金融中心、文化科技中心、医疗服务中心“五大中心”的建设；二是加快建设喀什、霍尔果斯经济开发区和综合保税区；三是鼓励内地企业依托新疆，发展境外投资、服务贸易、工程承包和劳务输出，以期发展更高层次的开放型经济，开拓新的发展空间。

《关于2015年自治区国民经济和社会发展规划执行情况与2016年自治区国民经济和社会发展规划草案的报告》提出，未来新疆将着力加强结构性改革，在适度扩大总需求的同时，重点抓好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务，提高供给体系质量和效率，提高投资有效性，加快培育新的发展动能，改造提升传统比较优势，增强持续增长动力，推动全社会生产力水平整体提升，努力实现“十三五”时期经济社会发展的良好开局。同时，新疆2014年相继出台《关于推进新疆丝绸之路经济带核心区建设的实施意见》（新政发〔2014〕66号）和《关于印发推进新疆丝绸之路经济带核心区建设行动计划（2014~2020）的通知》（新政发〔2014〕112号），为抓住“一带一路”建设这一重要的历史机遇期，新疆将加大力度投资建设“丝绸之路”经济带发展相配套的软硬件，并在“丝绸之路”经济带发展的带动下，加强与世界500强企业、国内500强企业、民营500强企业的战略合作，注重与发达省区、周边省区的通力合作，加大开放力度，努力开拓新兴市场，强化政策激励，吸引更多的国内外投资者赴新疆开发兴业，不断提升开放水平，促进跨越式发展。整体来看，对“一带一路”建设这一重要倡议机遇期的把握将有利于发挥新疆地缘和资源等独特优势，吸引各类资本参与新疆经济发展、基础设施建设和资源开发利用，有利于新疆承接东部产业转移，加快优势资源转换进程，提升对内对外开放水平，促进新疆经济发展。

从经济增长要素来看，2014年新疆资本形成总额、最终消费和货物、服务净出口分别占GDP的89.31%、54.18%和-43.50%，经济增长对投资的依赖度较高。从投资结构来看，在以建设丝绸之路经济带建设为核心的政策导向下，基础设施投资仍将是“稳增长”的重要抓手，其中，2015年新疆基础设施建设投资4,396.72亿元，同比增长25.40%，占全区投资总额的41.00%。从消费来看，在多项重点民

<sup>3</sup> 一轴：天山北坡经济带制造产业聚集轴；六区：乌昌石、奎独克、哈密地区、库尔勒、喀什和伊犁；八中心：电力装备、农机装备、新能源装备、石油化工、纺织服装、新材料、轻工食品和生物药品八个制造业创新中心。

生工程的实施推动下，城乡居民收入均呈快速增长态势，居民消费能力不断增强，2015年城镇居民人均可支配收入26,274.66元，比2014年同比增长13.20%，农村居民可支配收入9,425.08元，比2014年增长8.00%，在城镇和农村居民可支配收入增长的带动下，全区消费需求平稳增长，预计未来仍将保持稳定增长态势。从对外贸易来看，预计未来随着“丝绸之路经济带核心区”建设推进，新疆将加强与中亚和欧洲等地区的贸易往来，进出口贸易有望在促进新疆经济增长过程中发挥更为重要的作用。

## 四、地方政府财政实力分析

### 1、财政收入规模和结构

**新疆财政收入规模持续增长，财政实力不断增强，人均财力规模较大，中央转移性收入对区域财力贡献较大，地区财力对土地出让收入依赖程度较低；未来受益于区域经济增长和国家的大力支持，新疆财政收入将保持增长**

从一般公共预算收入规模来看，新疆一般公共预算收入规模持续增长，2013~2015年全区一般公共预算收入分别为1,128.49亿元、1,282.30亿元和1,330.85亿元，但受宏观经济放缓、传统支柱产业产能过剩及“营改增”等因素影响，区域税收增速持续下降，全区一般公共预算收入增速呈逐年下滑态势，2013~2015年全区一般公共预算收入增速分别为24.10%、13.70%和3.80%，2016年前三季度全区实现一般公共预算收入805.34亿元，增速下滑至0.53%。从一般公共预算收入结构来看，新疆一般公共预算收入以税收收入为主，2013~2015年税收收入在一般公共预算收入中占比分别为73.23%、69.23%和64.75%，2016年前三季度为71.91%，一般公共预算收入稳定性较强。近年来，新疆本级一般公共预算收入亦保持较高增速，2013~2015年平均增速为23.80%，结构以非税收入为主。

从转移性收入来看，新疆承担着维护国家统一和安全、保障各民族利益和维护民族团结等重大责任，中央给予了大力支持，转移性收入对新疆财政收入贡献较大。近年，新疆转移性收入规模呈现逐年增长趋势，2013~2015年转移支付年均增速为11.30%，增速较快，其中，2015年全区获取中央转移性收入（一般公共预算）为2,368.71亿元，同比增长11.17%。

从政府性基金收入来看，新疆全区和区本级政府性基金总收入规模均较小，2013~2015年全区政府性基金总收入分别为575.80亿元、587.50亿元和583.51亿元，其中，国有土地使用权出让收入分别为284.56亿元、279.53亿元和215.53亿元；2016年以来，新疆房地产市场有所回暖，去化效果明显，2016年前三季度全区实现国有土地使用权出让收入114.47亿元，同比下降3.87%，增速下滑趋势有所缓和，同期全区实现政府性基金收入184.22亿元，同比小幅增长1.42%。整体来看，新疆政府财力对土地出让收入的依赖程度较低。

从人均财力的角度来看，受益于一般公共预算收入的增长和转移性收入规模较大，新疆人均财力不断增强，其中2014年新疆人均一般公共预算收入约为16,827元/人<sup>4</sup>，明显高于全国同期约9,318元/人的水平，人均财力规模较大。

<sup>4</sup> 从可比性的角度考虑，此处仅考虑新疆的一般公共预算收入和计入公共预算收入的转移性收入；同时，在测算时扣除了新疆生产建设兵团人数。

整体看，新疆财政收入规模持续增长，财政实力不断增强，人均财力规模较大，中央转移性收入对区域财力贡献较大，地区财力对土地出让收入依赖程度较低。未来，受新疆经济发展策略和宏观经济形势影响，全区一般公共预算收入增速或仍将有所波动，但考虑新疆政治和战略地位特殊，未来中央将继续加大对新疆的财政支持，预计全区转移性收入将不断扩大，有望推动其财政收入规模持续增长。

表 4：2013~2015 年新疆全区和区本级财政收入规模及结构和 2016 年财政预算情况

项目	2013 年		2014 年		2015 年		2016 (预算数)	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
一般公共预算收入 (亿元)	1,128.49	203.91	1,282.30	241.80	1,330.85	241.73	1,398.00	100.00
其中：税收收入	826.34	50.87	887.80	53.81	861.73	47.06	925.00	48.30
政府性基金总收入 (亿元)	575.80	194.89	587.50	206.40	583.51	298.35	397.00	118.50
其中：国有土地出让收入	284.56	6.76	279.53	2.58	215.53	3.70	—	—
转移性收入 <sup>5</sup> (亿元)	1,961.78	1,904.15	2,130.80	2,065.00	2,368.71	2,326.80	1,603.90 <sup>6</sup>	1,603.90
国有资本经营收入 (亿元)	1.74	1.67	1.78	1.18	2.18	1.65	3.20	1.70

资料来源：新疆维吾尔自治区 2013~2014 年财政决算表；《关于 2015 年自治区预算执行情况和 2016 年自治区预算草案的报告》；新疆财政厅提供，中债资信整理

## 2、财政支出弹性

### 新疆一般公共预算支出中行政经费支出占比较低，民生支出占比有所提高

财政支出方面，近年来新疆一般公共预算支出增速呈现一定波动，2013~2015 年增速分别为 12.76%、8.30%和 14.70%，为有效控制预算支出，新疆党委办公厅、政府办公厅出台《关于严格预算管理严控财政支出的通知》（新党办发〔2015〕20 号），严格预算管理，严控财政支出，切实提高财政资金使用效益，2016 年前三季度全区一般公共预算支出为 3,073.56 亿元，同比增长 16.57%。从 2015 年全区一般公共预算支出结构来看，行政经费方面，2015 年一般公共服务和公共安全支出分别为 366.41 亿元和 251.95 亿元，较上年分别增长 12.80%和 13.30%，在一般公共预算支出中占比由 2012 年的 17.68%下降至 16.29%，占比较低；2015 年新疆财政用于与民生直接相关的农林水事务、社会保障和就业、医疗卫生、教育、科技文化体育支出分别为 605.35 亿元、371.90 亿元、244.00 亿元、647.93 亿元和 120.60 亿元，分别同比增长 26.80%、23.60%、20.60%、14.20%和 4.60%，民生支出增速略快于一般公共预算支出增速。整体看，新疆一般公共预算支出中行政经费支出占比较低，民生支出占比有所提高。

## 3、政府可变现的资产

### 新疆政府拥有较大规模的国有资产和上市公司股权，可为其政府债务偿还和周转提供一定流动性支持

根据相关法律、法规，目前地方政府可以将国有股权、行政事业单位国有资产、土地资产、矿产资源和海域使用权等资产进行变现，以改善其流动性。从新疆政府提供的资料和披露的公开资料看，我们主要获取新疆政府下属的国有企业和上市公司的资产和股权情况。

<sup>5</sup> 此处转移性收入为计入公共财政收入部分的转移性收入，不含计入政府性基金收入部分。

<sup>6</sup> 按财政部年初预告数额安排。

新疆国有及国有控股企业重点集中在社会服务业、冶金、化学等三大行业和第三产业，包括新疆有色金属工业（集团）有限责任公司、新疆能源（集团）有限责任公司、新疆投资发展（集团）有限责任公司等区域性大型国有企业。截至 2015 年末新疆全区国有及国有控股企业总资产 8,551.49 亿元，同比增长 20.00%，净资产 2,839.29 亿元，同比增长 11.40%，2015 年实现利润总额 68.81 亿元，同比增长 4.10%。

持有上市公司股权方面，新疆各级政府通过直接或间接控股，作为最终控制人的上市公司共 22 家，中债资信选取 2016 年 11 月 07 日前 30 个交易日股票均价测算，上述 22 家上市公司总市值为 1,896.31 亿元，仅依据控股股东持股比例计算，新疆政府（包括自治区本级和地州市政府）持有上市公司股权市值为 609.19 亿元。从新疆本级上市公司来看，新疆国资委作为控股股东的上市公司有中泰化学、西部黄金和雪峰科技 3 家，按照 2016 年 11 月 07 日股票均价测算，上述 4 家上市公司总市值为 451.31 亿元，仅依据控股股东持股比例计算，新疆本级政府持有上市公司股权市值约为 178.11 亿元。新疆政府拥有较大规模的国有资产和变现能力强的上市公司股权，可为其债务偿还和周转提供一定的流动性支持。

#### 4、政府债务及偿债指标

**新疆全区政府债务规模较小，且未达到政府债务限额，各类债务规模均小幅下降，债务率较低；全区政府债务主要分布于地州市级，虽债务逾期率相对较高，但政府债务主要投资于市政基建、保障房等优质资产，对债务保障程度较好，且债务期限分布较均匀，整体债务风险可控**

债务限额方面，根据财政部的相关规定，地方政府债务实行限额管理，新疆披露了其 2015 和 2016 年的地方政府债务限额。截至 2015 年末，新疆政府债务限额为 2,836.70 亿元，其中一般债务限额和专项债务限额分别为 2,120.00 亿元和 716.70 亿元；2016 年全区新增债务限额 314.00 亿元，其中，一般债务限额新增 286.00 亿元，专项债务限额新增 28.00 亿元，截至 2016 年末全区政府债务限额为 3,150.70 亿元。

债务余额方面，截至 2015 年末，新疆政府债务余额 2,633.40 亿元，较 2014 年末微降 0.95%，其中，一般债务 1,949.20 亿元，较 2014 年末微降 1.06%，专项债务 684.20 亿元，较 2014 年末微降 0.65%，政府债务规模较小，且未达到政府债务限额；同期，全区政府或有债务为 1,242.40 亿元，较 2014 年末微降 3.99%，其中，政府负有担保责任的债务 1,051.00 亿元，较 2014 年末微降 2.00%，政府可能承担一定救助责任的债务 191.40 亿元，较 2014 年末下降 13.59%。整体来看，新疆政府债务规模较小，且各类政府性债务规模均有所下降。

表 5：新疆全区和区本级债务限额情况（单位：亿元）

项目	2015 年		2016 年	
	全区	区本级	全区	区本级
政府债务限额	2,836.70	708.90	3,150.70	788.90
其中：一般债务限额	2,120.00	708.40	2,406.00	788.40
专项债务限额	716.70	0.50	744.70	0.50

资料来源：《关于做好 2015 年地方政府债务限额管理工作的通知》（新财预〔2015〕138 号）、《关于提请审议批准 2016 年自治区地方政府债务限额议案的说明》，中债资信整理

表 6：新疆全区和区本级债务余额情况（单位：亿元）

项目	2013年6月		2014年		2015年	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
政府债务	1,642.35	469.96	2,658.70	604.40	2,633.40	611.70
其中：一般债务	—	—	1,970.00	603.90	1,949.20	611.40
专项债务	—	—	688.70	0.50	684.20	0.30
政府或有债务	1,103.80	792.64	1,294.00	1,266.80	1,242.40	1,044.40
其中：负有担保责任的债务	807.71	747.92	1,072.50	1,059.50	1,051.00	993.50
可能承担一定救助责任债务	296.09	44.72	221.50	221.50	191.40	50.90

资料来源：新疆财政厅提供，中债资信整理

分层级看，截至2015年末新疆政府债务中，自治区本级611.70亿元，占全区的23.23%；地州市级2,021.70亿元，占76.77%，新疆政府债务主要分布于地州市级。

从债务资金投向看，新疆地方政府债务主要用于基础设施建设，其中截至2015年末市政基础设施建设和保障性住房形成的债务分别为2,228.40亿元和405.00亿元，在政府债务中占比分别为84.62%和15.38%，资产较为优质，可产生一定规模的经营性收入，在一定程度上保障政府债务的偿还。

从债权人类别来看，发行债券、银行贷款、其他单位和个人借款以及转贷债务为新疆政府债务的主要来源，截至2015年末其债务余额分别为1,256.80亿元、872.60亿元、464.30亿元和39.70亿元，在政府债务中占比分别为47.73%、33.14%、17.63%和1.51%；从偿还的期限结构来看，新疆政府债务期限分布较为平均，2016~2018年到期债务分别为314.30亿元、360.40亿元和431.70亿元，占比分别为11.93%、13.69%和16.39%，不存在债务集中到期现象。

从逾期债务率来看，截至2015年末新疆政府债务（除去应付未付款项形成的逾期债务）的逾期债务率为12.50%，政府或有债务逾期率9.10%，债务逾期率较全国其他省份相对较高。

从全区债务负担来看，新疆整体债务风险可控，债务率低于国际警戒线（90~150%）和财政部确定的总债务率100%的警戒线，其中截至2013年6月末全区政府债务率为57.72%，处于全国较低水平。虽然2014年债务规模有所增长，但2015年债务规模有所控制，同时，考虑到区域经济增长和国家的政策支持，自治区财政收入保持增长，新疆政府债务率仍处于可控范围。

## 五、政府治理水平分析

### 1、政府信息透明度

#### 新疆政府经济信息披露的及时性和完备性较好，财政和债务信息披露的及时性与完备性不断提升

1998年4月，IMF发布了《货币和财政政策透明度良好守则》（以下简称“守则”），守则第一次确立了公共财政制度透明度的一般原则和具体实施方法，随后在守则的基础上，2007年IMF又发布了《财政透明度手册》（以下简称“手册”）。中债资信在参考IMF守则和手册的基础上，根据中国地方政府评级要素关注要点，制定了政府透明度指标体系，主要包括政府工作报告、统计公报、统计年鉴、政府预算报告和决算报告、政府一般公共预算报表、政府性基金报表、政府财政收支审计报告、政府债务数据等信息披露的完整性和及时性。

从政府经济信息的披露情况来看，通过新疆统计局网站可获取 1999~2015 年新疆统计年鉴、1997~2015 年新疆国民经济和社会发展统计公报以及《关于 2015 年自治区国民经济和社会发展计划执行情况与 2016 年自治区国民经济和社会发展计划草案的报告》，也可获得 2016 年新疆月度经济运行数据。整体上，新疆经济信息披露较为及时和完备。

从财政信息公开情况来看，通过新疆财政厅网站可获得 2004~2015 年自治区预算执行情况报告，2014 年及 2015 年度区本级一般公共预算收入支出决算表、政府性基金收入支出决算表、国有资本经营预算收入支出决算表，以及 2016 年各月详细的财政收支情况，2014 年起，根据中央财税体制改革的具体部署，新疆在财政预算执行情况报告中披露了全区和自治区本级一般公共预算收支、政府性基金收支和转移性收入等详细数据。

从政府债务公布情况来看，2014 年，新疆审计厅发布了《新疆维吾尔自治区政府性债务审计结果》（2014 年第 1 号）（以下简称“审计结果”），审计结果公布了 2013 年 6 月底全区政府性债务数据，并说明了截至 2012 年末及 2013 年 6 月底，全区的政府性债务产生的原因、举债单位、举债资金来源、举债资金投向、债务分布年份等情况。2015 年 12 月，新疆维吾尔自治区第十二届人民代表大会常务委员会第二十次会议审议了《自治区人民政府关于提请审议 2015 年自治区地方政府债务限额的议案》，并确定了 2015 年自治区地方政府债务限额，并较为详细地披露了各个州、市的政府债务限额；同时根据《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），新疆政府于 2016 年 4 月公布了中央核定的 2016 年新疆政府债务限额及其在区本级和地州市政府的分配情况，成为全国较早公布地方政府债务限额的地区之一，同时公布了 2015 年末全区政府债务规模。整体来看，新疆财政和债务信息披露的及时性与完备性不断提升。

## 2、地方政府法治水平、财政和债务管理

### 新疆政府重视法治和维护社会稳定工作，财政和债务管理制度逐步规范，区域融资平台数量较少，政府或有负债风险可控

从法治水平来看，新疆认真贯彻依法治国基本方略。根据中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和自治区党委《关于全面推进依法治疆建设法治新疆的意见》，新疆人民政府于 2015 年 6 月发布了《全面推进依法行政加快建设法治政府重大任务实施要点（2015—2020）》，其通过实行统一领导与分级分部门实施相结合的原则，从深化行政管理体制改革、提高制度建设质量、规范行政执法行为、构建化解社会矛盾机制、强化行政权力监督和完善依法行政组织保障体制六个方面进行了要求，为法治新疆建设指明了前进方向。同时，新疆广泛开展“访民情、惠民生、聚民心”活动，安排 20 万名机关干部下基层住万村，以实现群防群治群控，维护社会的稳定和长治久安。

从财政管理制度来看，新疆政府及地方政府财政管理制度不断完善。在预算管理方面，新疆财政厅于 2011 年发布了《关于印发〈新疆维吾尔自治区财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》（新财预〔2011〕307 号），对预算绩效进行管理，并规范财政支出绩效评价；2016 年 7 月，新疆印发《深入推进自治区预算工作方案》（新财预〔2016〕82 号），贯彻落实《关于进一步推进自治区预算公开工作的意见》（新党办发〔2016〕29 号），提出进一步扩大预算公开范围、细化公开内容、规范公开方式、完善公开要

求、建立公开机制，提高预算公开的完整性、及时性、有效性，增强预算透明管理度。财政支出管理方面，新疆下发了《关于印发〈自治区本级财政资金拨付管理规程〉的通知》（新财库〔2014〕6号）、《关于印发〈自治区财政存量资金管理暂行办法〉的通知》（新财库〔2016〕96号），以规范和加强财政资金的使用效益，加强对财政性资金的管理与监督，建立财政存量资金管理长效机制。税收管理方面，新疆政府2004年印发的《新疆维吾尔自治区人民政府关于进一步完善分税制财政管理体制的通知》（新政发〔2004〕76号）和财政厅2008年印发的《关于调整资源税分享办法的通知》（新财发〔2008〕54号）进一步梳理了自治区本级与地州市县的财政分配关系，完善分税制财政管理体制；2016年8月新疆政府印发《关于进一步做好清理规范税收等优惠政策相关工作的通知》（新政办发〔2016〕122号），全面清理违规优惠，把握优惠节奏、设置合理过渡期，进一步加强税收政策管理。

从政府债务管理制度来看，为加强政府性债务管理，2014年，根据党中央国务院关于加强地方政府性债务管理的要求，新疆出台了《关于加强自治区地方政府性债务管理的意见》（新政发〔2014〕82号），对政府性债务管理做出了较为全面的规定，要求对政府债务实行规模控制、严格限定政府举债程序和资金用途、把政府债务分门别类纳入全区预算管理机制，同时，该意见还在建立政府性债务风险预警管理机制、建立债务风险应急处置机制等方面做出了明确的规定。2016年2月新疆财政厅通过下发《自治区地方政府债务风险评估和预警暂行办法》（新财预〔2016〕8号），具体落实了新疆地方政府债务风险预警管理机制；同月，新疆财政厅下发《自治区地方政府性债务信息公开暂行办法》（新财预〔2016〕7号），从政府性债务公开范围、内容、方式及时间等方面进行了要求，这将有助于提升新疆政府性债务的透明度。为确保新疆政府债券及时还本付息，2015年7月新疆财政厅出台了《新疆维吾尔自治区2015年政府债券还本付息管理办法》（新财预〔2015〕78号），对各地州市归还政府债券本息做出了较为明确的规定，包括还本付息时间安排、逾期罚息说明等。2016年9月，为加强政府债券的举借、使用管理，新疆印发《自治区政府债券资金管理奖惩暂行办法》（新财预〔2016〕105号），通过制定奖惩措施加强政府债券资金使用管理、确保自治区债券资金运行安全，并及时发挥实效。整体看，新疆财政及债务管理制度不断完善。

从政府对融资平台的管理来看，为做好自治区政府存量债务纳入预算管理清理甄别工作，2014年11月自治区财政厅发布了《关于印发〈自治区政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法〉的通知》，对政府性债务纳入预算甄别做出明确规定。根据新疆政府融资平台在公开资本市场发行债券的情况，截至2015年末，全区共有26家融资平台（不含兵团下属平台企业）发行债券并公布2015年财务数据。2015年末上述26家平台公司资产合计6,115.93亿元，负债合计3,319.06亿元，资产负债率54.27%，全部债务资本化比率为36.90%，全部债务/EBITDA为9.50倍。整体看，新疆融资平台数量较少，政府或有负债风险可控。

### 3、政府战略可行性

**新疆发展战略与自身发展现状、国家“一带一路”倡议规划及区域资源、地缘等优势相契合，明确可行，将促进区域经济平稳、快速发展**

随着经济步入新常态，结合自身发展现状，短期内新疆将着力做好稳定经济增长、促进改革红利释



放、调整经济结构转型、提升消费拉动和加强脱贫投入等五个方面的工作。

2015年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，明确提出“发挥新疆独特的区位优势 and 向西开放重要窗口作用，深化与中亚、南亚、西亚等国家交流合作，形成丝绸之路经济带上重要的交通枢纽、商贸物流和文化科教中心，打造丝绸之路经济带核心区”的战略规划。为抓住这一战略机遇期，新疆提前布局，在2014年先后出台《关于推进新疆丝绸之路经济带核心区建设的实施意见》（新政发〔2014〕66号）和《关于印发推进新疆丝绸之路经济带核心区建设行动计划（2014~2020）的通知》（新政发〔2014〕112号），提出建设“三通道”、“三基地”、“五大中心”和“十大进出口产业集聚区”的战略规划<sup>7</sup>。其中，2015~2020年，新疆将重点推进交通通道基础设施、信息通道、商贸物流中心和基地建设，加快推动金融产品和金融服务创新工作；积极开展面向周边沿线国家的医疗卫生服务及合作交流；并积极推动“十大进出口产业集聚区”和能源“三基地一通道”建设。此外，新疆重视PPP模式的推广，截至2015年末新疆已有约1,000亿元的PPP项目签订了正式合同，2016年计划力促3,000亿元PPP项目签约落地。

预计上述战略的实施和工作的推进将有利于发挥新疆地缘、资源等独特优势，提升新疆对内对外开放水平，形成新的经济增长极，加快资源优势转换进程，把资源优势转换为经济优势，培育壮大特色产业；并可以吸引各类资本参与新疆经济发展、基础设施建设和资源开发利用，加快承接东部产业转移进程，促进新疆跨越式发展和经济可持续发展。

## 六、地区金融生态环境评价

### 新疆金融生态环境在全国处于中下游水平，但随着经济社会的发展，区域金融生态环境不断改善

根据中债资信与社科院联合发布的2012~2013年中国地区金融生态环境评价结果，从地区经济基础来看，实体经济是金融主体的存在依据、服务对象和生存空间，主要通过地区经济发达水平、经济结构、基础设施以及私人部门发展四个方面评价，从2013年省级数据来看，新疆经济基础评分为0.175。从金融发展来看，地区金融发展和金融部门的市场化程度直接反映出一个地区金融生态环境的优劣，主要从金融深化、金融竞争和私人部门金融支持等方面来评价和分析。从2013年省级数据来看，新疆金融发展评分为0.405。从制度与诚信文化来看，制度文化因素是影响地区金融资产质量的软环境，难以通过一套数据来客观真实的衡量，主要采取问卷调查的方式获取信息。从2013年省级数据来看，新疆制度与信用文化评分为0.321。从地方政府债务对金融稳定的影响来看，地方政府债务规模、负担和偿还情况将直接影响地区的金融稳定性，从2013年省级数据来看，地方债务对金融稳定的影响得分为0.481。

整体上，新疆金融生态环境在全国处于中下游水平，但随着经济社会的发展，区域金融生态环境不断改善。

<sup>7</sup> “三通道”包括能源、交通、通信等综合大通道；“三基地”包括大型油气生产加工基地、大型煤炭煤电煤化工基地、大型风电和光伏发电基地；“五大中心”包括交通枢纽中心、商贸物流中心、金融中心、文化科教中心、医疗服务中心；“十大进出口产业集聚区”包括机械装备出口、轻工产品出口加工、纺织服装产品加工、建材产品出口加工、化工产品、出口加工、金属制品出口加工、信息服务业出口、进口油气资源加工、进口矿石加工、进口农牧产品加工等产业集聚区。

## 七、本批债券偿还能力分析

### 本批债券纳入新疆一般公共预算管理，新疆一般公共预算收入对本批债券的偿还保障程度很高

2016年第六批新疆维吾尔自治区政府公开发行一般债券总发行额70.60亿元，品种为记账式固定利率付息债券，其中置换债券60.10亿元，新增债券10.50亿元。债券期限方面，本批债券分为3年期、5年期、7年期和10年期4个品种，其中：3年期计划发行规模14.10亿元（约占20%）、5年期计划发行规模21.20亿元（约占30%）、7年期计划发行规模21.20亿元（约占30%）、10年期计划发行规模14.10亿元（约占20%）。资金用途方面，本批置换一般债券募集资金主要用于偿还清理甄别确定的存量政府债务中2017年及以后年度到期的债务本金和部分逾期债务，新增一般债券募集资金主要用于自治区公益性项目建设。

表6：拟发行的2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券概况

项目	内容
债券名称	2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券
发行规模	人民币70.60亿元
债券期限	3年期债券14.10亿元（约占20.00%）、5年期债券21.20亿元（约占30.00%）、7年期债券21.20亿元（约占30.00%）、10年期债券14.10亿元（约占20.00%）
资金用途	本批置换一般债券募集资金主要用于偿还清理甄别确定的存量政府债务中2017年及以后年度到期的债务本金和部分逾期债务，新增一般债券募集资金主要用于自治区公益性项目建设
债券利率	固定利率
付息方式	3年期、5年期、7年期的新疆维吾尔自治区政府专项债券利息按年支付；10年期的新疆维吾尔自治区政府专项债券利息按半年支付
增级安排	无

资料来源：新疆财政厅提供，中债资信整理

偿债安排及本批债券保障指标方面，本批债券收入和本息偿还资金均纳入新疆一般公共预算管理。从区域债务风险控制来看，截至2015年末新疆一般债务/GDP为20.90%，高于全国平均水平<sup>8</sup>，新疆经济发展对外部举债依赖较高；从本批债券偿还保障来看，本批债券发行规模/2015年全区一般公共预算收入为5.30%，新疆一般公共预算收入对本批债券偿还的保障程度很高。

综上所述，中债资信评定2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券的信用等级为AAA。

<sup>8</sup> 据财政部披露，截至2015年末地方政府一般债务余额约99,272亿元，以此测算全国地方政府一般债务/GDP约14.67%。

附件一：

**地方政府一般债券信用等级符号及含义**

根据财政部《关于做好 2016 年地方政府债券发行工作的通知》（财库〔2016〕22 号），地方政府债券信用评级等级划分为三等九级，符号表示为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。其中，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。各信用等级符号含义如下：

等级符号	等级含义
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。

附件二：

新疆维吾尔自治区经济、财政和债务数据

相关数据	2013年	2014年	2015年
地区生产总值（亿元）	8,360.24	9,264.10	9,324.80
人均地区生产总值（元）	37,847	40,607	—
地区生产总值增长率（%）	11.00	10.00	8.80
全社会固定资产投资总额（亿元）	8,148.41	9,744.68	10,729.32
社会消费品零售总额（亿元）	2,039.15	2,279.65	2,605.96
进出口总额（亿美元）	275.62	276.69	196.78
三次产业结构	17.6:45.2:37.2	16.6:42.4:41.0	16.7:38.2:45.1
第一产业增加值（亿元）	1,468.30	1,538.60	1,559.09
第二产业增加值（亿元）	3,776.98	3,927.82	3,564.99
其中：规模以上工业增加值（亿元）	3,035.28	3,179.60	2,500.10
第三产业增加值（亿元）	3,114.96	3,797.68	4,200.72
投资对经济增长的贡献率（%）	86.03	89.31	—
消费对经济增长的贡献率（%）	55.01	54.18	—
净出口对经济增长的贡献率（%）	-41.04	-43.50	—
常住人口数量（万人）	2,264.30	2,298.47	2,360.00
人口老龄化率（%）	—	—	—
国土面积（万平方公里）	166	166	166
城镇居民人均可支配收入（元）	19,874	23,214	26,275
农村居民人均纯收入（元）	7,296	8,742	9,425
全区一般公共预算收入（亿元）	1,128.49	1,282.30	1,330.85
其中：税收收入（亿元）	826.34	887.80	861.73
全区税收收入/一般公共预算收入（%）	73.23	69.23	64.75
全区一般公共预算收入增长率（%）	24.10	13.70	3.80
区本级一般公共预算收入（亿元）	203.91	241.80	241.73
其中：税收收入（亿元）	50.87	53.81	47.06
全区政府性基金收入（亿元）	426.33	426.10	333.00
全区政府性基金收入增长率（%）	24.41	-0.05	-21.80
区本级政府性基金收入（亿元）	87.29	82.10	80.40
区本级政府性基金收入增长率（%）	-6.77	-5.95	4.00
全区转移性收入（亿元）	1,961.78	2,130.80	2,368.71
全区国有资本经营收入（亿元）	1.74	1.78	2.18
区本级国有资本经营收入（亿元）	1.67	1.18	1.65
全区政府债务（亿元）	1,642.35*	2,658.70	2,633.40
其中：区本级政府债务（亿元）	469.96*	604.40	611.70
全区政府负有担保责任的债务（亿元）	807.71*	1,072.50	1,051.00
其中：区本级政府负有担保责任的债务（亿元）	747.92*	1,059.50	993.50
全区政府可能承担一定救助责任的债务（亿元）	296.09*	221.50	191.40
其中：区本级政府可能承担一定救助责任的债务（亿元）	44.72*	221.50	50.90
全区折算后政府性债务余额（亿元）	—	—	—
全区政府债务率（%）	57.72*	—	—
其中：区本级政府债务率（%）	—	—	—

注：标\*指标为2013年6月末数据

资料来源：新疆2013~2014年财政预算执行数据；新疆维吾尔自治区2013~2014年统计年鉴；2013~2015年新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展统计公报；2013~2014年财政决算报表；2015年自治区财政收支相关数据来自《关于2015年自治区预算执行情况和2016年自治区预算草案的报告》；2014年政府债务相关数据来自《关于做好2015年地方政府债务限额管理工作的通知》（新财预〔2015〕138号），2015年政府债务相关数据由新疆财政厅提供

附件三：

截至 2016 年 11 月 9 日新疆政府一般债券发行概况

发行方式	债券简称	债券类型	发行规模（亿元）	发行期限（年）	票面利率（%）
公开发行的	15 新疆债 01	一般债券	11.80	3	2.84
	15 新疆债 02	一般债券	17.70	5	3.07
	15 新疆债 03	一般债券	17.70	7	3.37
	15 新疆债 04	一般债券	11.80	10	3.41
	15 新疆债 05	一般债券	50.20	3	2.89
	15 新疆债 06	一般债券	75.30	5	3.26
	15 新疆债 07	一般债券	75.30	7	3.54
	15 新疆债 08	一般债券	50.20	10	3.61
	15 新疆债 20	一般债券	7.40	3	2.88
	15 新疆债 21	一般债券	11.10	5	3.19
	15 新疆债 22	一般债券	11.10	7	3.45
	15 新疆债 23	一般债券	7.40	10	3.47
	15 新疆债 28	一般债券	37.00	3	3.13
	15 新疆债 29	一般债券	55.50	5	3.37
	15 新疆债 30	一般债券	55.50	7	3.55
	15 新疆债 31	一般债券	37.00	10	3.49
	16 新疆债 01	一般债券	37.30	3	2.52
	16 新疆债 02	一般债券	55.95	5	2.72
	16 新疆债 03	一般债券	55.95	7	3.00
	16 新疆债 04	一般债券	37.30	10	3.02
	16 新疆债 05	一般债券	47.10	3	2.42
	16 新疆债 06	一般债券	70.60	5	2.62
	16 新疆债 07	一般债券	70.60	7	2.98
	16 新疆债 08	一般债券	47.00	10	3.08
	16 新疆债 13	一般债券	9.40	3	2.66
	16 新疆债 14	一般债券	14.10	5	2.80
	16 新疆债 15	一般债券	14.10	7	2.99
	16 新疆债 16	一般债券	9.40	10	2.00
	16 新疆债 17	一般债券	32.10	3	2.53
	16 新疆债 18	一般债券	48.10	5	2.66
	16 新疆债 19	一般债券	48.20	7	2.83
	16 新疆债 20	一般债券	32.10	10	2.82
	16 新疆债 25	一般债券	8.90	3	2.46
16 新疆债 26	一般债券	13.30	5	2.61	
16 新疆债 27	一般债券	13.30	7	2.87	
16 新疆债 28	一般债券	8.80	10	2.85	
定向发行的	15 新疆债 13	一般债券	9.60	3	3.32
	15 新疆债 14	一般债券	14.40	5	3.67

发行方式	债券简称	债券类型	发行规模（亿元）	发行期限（年）	票面利率（%）
	15 新疆债 15	一般债券	14.40	7	4.07
	15 新疆债 16	一般债券	9.60	10	4.14
	16 新疆定向 01	一般债券	14.16	3	2.73
	16 新疆定向 02	一般债券	21.24	5	2.98
	16 新疆定向 03	一般债券	21.24	7	3.27
	16 新疆定向 04	一般债券	14.16	10	3.30

资料来源：Wind 资讯，中债资信整理

## 附件四：

### 指标计算公式

#### 公式说明：

1、政府债务指地方政府及其下属部门和机构、经费补助事业单位、公用事业单位、政府融资平台和其他相关单位举借，确定由地方政府财政资金偿还的，政府负有直接偿债责任的债务

2、或有债务指审计口径中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

3、担保债务指因地方政府及其下属机构提供直接或间接担保，当债务人无法偿还债务时，政府负有连带偿债责任的债务

4、政府可能承担一定救助责任的其他相关债务是指政府融资平台、经费补助事业单位和公用事业单位为公益性项目举借，由非财政资金偿还，且地方政府未提供担保的债务。政府在法律上对该类债务不承担偿债责任，但当债务人出现债务危机时，政府可能需要承担兜底责任

5、折算后政府性债务余额=政府债务+政府或有债务中需要财政资金偿还估算部分

6、政府债务率=政府债务余额/地方政府综合财力\*100%

**附件五：**

## **跟踪评级安排**

中债资信评估有限责任公司（以下简称“中债资信”）将在 2016 年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券有效期内，对受评债券的信用状况进行持续跟踪监测，并根据评级信息获取的情况决定是否出具跟踪评级报告。

中债资信将持续关注受评债券的信用品质，并尽最大可能收集和了解影响受评债券信用品质变化的相关信息。如中债资信了解到受评债券发生可能影响信用等级的重大事件，中债资信将就该事项进行实地调查或电话访谈，确定是否要对信用等级进行调整；如受评债券发行主体不能及时配合提供必要的信息和资料，中债资信在确实无法获得有效评级信息的情况下，可暂时撤销信用等级。



## 信用评级报告声明

（一）中债资信评估有限责任公司（以下简称“中债资信”）对2016年第六批新疆维吾尔自治区政府一般债券的信用等级评定是根据财政部《关于做好2016年地方政府债券发行工作的通知》，以中债资信的评级方法为依据，在参考评级模型处理结果的基础上，通过信用评审委员的专业经验判断而确定的。

（二）中债资信所评定的受评债券信用等级仅反映受评债券信用风险的大小，并非是对其是否违约的直接判断。

（三）中债资信对受评债券信用风险的判断是建立在中债资信对宏观经济环境预测基础之上，综合考虑债券发行主体当前的经济实力、财政实力、债务状况、政府治理水平、地区金融生态环境评价、外部支持和本批债券偿还保障措施等因素后对受评债券未来偿还能力的综合评估，而不是仅反映评级时点受评债券的信用品质。

（四）中债资信及其相关信用评级分析师、信用评审委员与受评债券发行主体之间，不存在任何影响评级客观、独立、公正的关联关系；本报告的评级结论是中债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，中债资信有充分理由保证所出具的评级报告遵循了客观、独立、公正的原则，未因受评债券发行主体和其他任何组织或个人的不当影响改变评级意见。

（五）本报告用于相关决策参考，并非某种决策的结论、建议等。

（六）本报告中引用的相关资料主要来自债券发行主体提供以及公开信息，中债资信无法对所引用资料的真实性及完整性负责。

（七）本报告所采用的评级符号体系仅适用于中债资信针对中国区域（不含港澳台）的信用评级业务，与非依据该区域评级符号体系得出的评级结果不具有可比性。

（八）本报告所评定的信用等级在债券存续期内有效；在有效期内，该信用等级有可能根据中债资信跟踪评级的结论发生变化。

（九）本报告版权归中债资信所有，未经书面许可，任何人不得对报告进行任何形式的发布和复制。

独立公正 开拓创新

服务至上 专业求真



地 址：北京市西城区金融大街28号院盈泰中心2号楼6层  
业务专线：010-88090123  
传 真：010-88090162  
网 站：[www.chinaratings.com.cn](http://www.chinaratings.com.cn)



公司微博



公司微信