

LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION
IMPACT
PLAN

地方政府与城投企业债务风险 研究报告——海南篇

联合资信 公用评级四部 | 张丽斐 | 刘人歌



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



报告概要

- 海南省是我国独特的热带岛屿省份及唯一的省级经济特区和自由贸易港，区域及战略地位显著，资源禀赋独特。海南省以旅游业为发展重心，并以此带动房地产、餐饮住宿和批发零售等服务业发展，第三产业规模持续增长。2023 年，海南经济总量处于全国下游水平，但经济增速高于全国；中央财政对海南省的转移支付规模较大，对于财政支出形成有效保障。
- 海南自由贸易港的建设是国家重大战略部署的重要组成部分，对于推动海南乃至全国对外开放和经济转型升级具有重要意义，区域经济发展潜力较大。海南依托资源环境承载能力划分功能区，推动形成“南北两极带动、东西两翼加快发展、中部山区生态保育”的发展格局，实现全省各区域的协调发展。
- 海南各地级市经济发展水平和财政实力差异显著，海口市在经济总量上处于绝对优势，与三亚、儋州两个地级市 GDP 合计占比超过全省 GDP 总量的半数；其他各县市经济和财政实力偏弱。大部分市县以第三产业为主，但第一产业普遍占比高。2023 年，多数市县一般公共预算收入同比均增长，大部分区域政府性基金收入有所下滑；除海口和三亚外，其余区域综合财力对上级补助依赖程度较高。地级市基础设施较为完善，积累的政府债务规模较大，相对应的债务率水平亦居前；发展滞后的市县债务规模较小。
- 海南省发债城投较少，城投企业整体发债规模不大，各级城投债务在区域整体债务中占比很小。省本级城投企业债券发行数量和规模显著高于其他城投企业。城投企业整体债务负担较轻，地方综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务”支持保障能力较强。

一、海南省经济及财政实力

1. 海南区域特征及经济发展状况

作为我国唯一的热带岛屿省份及省级经济特区、自由贸易港，海南省区域及战略地位显著，资源禀赋独特。2023 年，海南经济总量处于全国下游水平，但随着自由贸易港的建设推进，GDP 增速高于全国。海南产业结构以第三产业为主，旅游业及相关产业对经济增长的贡献显著，现代服务业、高新技术产业及热带特色高效农业等主导产业也逐步发展。海南自由贸易港的建设是国家重大战略部署的重要组成部分，对于推动海南乃至全国对外开放和经济转型升级具有重要意义，区域经济发展潜力较大。

海南省区域及战略地位显著，资源禀赋独特，陆海空交通运输发达。海南省位于中国最南端，北以琼州海峡与广东省划界，东濒南海与台湾省对望，西隔北部湾与广西壮族自治区和越南相对，东面和南面在南海中与菲律宾、文莱、印度尼西亚和马来西亚为邻，是连接南海邻国的海上交通要道、“一带一路”的重要节点、我国高水平对外开放的自由贸易港、面积最大的经济特区和唯一的省级经济特区。作为我国唯一的热带岛屿省份，海南省具有独特的资源禀赋，其中以作物资源、水产资源、矿产资源和旅游资源最为突出。海南省形成了公路、铁路、航空等综合交通运输网，交通运输部明确支持海南“十四五”建设交通强国建设先行区，统筹各方资源加快推进全省现代综合交通运输体系建设；到 2025 年，全省交通基础设施建设投资五年累计突破 2200 亿元。

表 1 海南交通情况及资源禀赋

现状				“十四五”规划
交通情况	陆路	公路	公路通车里程超过4.17万公里，其中高速公路1399公里，实现“县县通高速”	全省公路通车总里程达到4.20万公里，其中高速公路1500公里
		铁路	已建成海南环岛快速铁路（海南西环快速铁路、海南东环快速铁路）和粤海铁路海南西环线（包括八所支线和石碌支线）；受特殊的海岛地理环境因素制约，海南省无与岛外直接连接的铁路	高速铁路客运量4000万人；加快建设“跨海环岛城际化”铁路网
	航空		形成以海口美兰国际机场、三亚凤凰国际机场为主干，以琼海博鳌国际机场和三沙永兴机场为补充的两干两支格局；2023年，海南省完成民航旅客吞吐量4712.5万人次，同比增长122.8%	“两主两辅一货运” ¹ 运输机场布局加快构建；运输机场保障能力达到6200万人次，航空货邮

¹ 以海口美兰、三亚凤凰为干线机场，以儋州机场、博鳌机场为辅线机场，以东方机场为货运机场

资源禀赋			吞吐量达到40万吨
	海运	有 68 个自然港湾，基本形成北有海口港、西有洋浦港和八所港、南有三亚港、东有清澜港等“四方五港”格局，已开通 53 条集装箱班轮航线，其中洋浦港已开通航线 35 条（含 2 条洲际航线），初步构建起以洋浦为枢纽，对内连接国内沿海主要港口，对外贯通东盟、南太平洋和印度洋以及西非的航线布局；2023 年，海南省完成水运货物周转量 11655.24 亿吨公里，同比增长 17.6%；全省港口货物吞吐量 2.07 亿吨，同比增长 10.0%；全省港口集装箱吞吐量 327.85 万 TEU，同比下降 16.3%；全省港口旅客吞吐量 1943.85 万人次，同比增长 63.3%	“四方五港两核心” ² 沿海港口基本形成：集装箱班轮航线数量突破80条，其中国际集装箱班轮航线数量突破30条；港口综合通过能力达到3.5亿吨，集装箱通过能力达到750万TEU
	物产资源	海南省热带土地面积较大，植期较长，适宜种植的农作物品种广泛，盛产橡胶、胡椒等热带作物及热带水果，可入药的植物约2000种，有“天然药库”之称	/
	水产资源	海洋水产资源具有品种多、生长快、渔汛期长等特点，全省海洋渔场面积近30万平方公里，可供养殖的沿海滩涂面积2.57万公顷	
	矿产资源	矿产资源种类较多，全省共发现矿产88种，玻璃用砂、钛铁砂矿、锆英砂矿等矿产资源储量居全国前列	
	旅游资源	旅游资源丰富，且极富特色，海岸带景观优质，热带岛屿众多，具备山岳、热带原始森林、河流、瀑布、火山、溶洞、温泉等多种类型地质资源，同时海南省还是目前国内唯一享受离岛购物免税政策的省份	

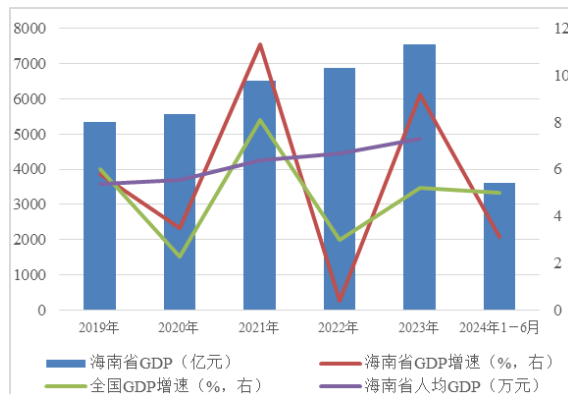
资料来源：联合资信根据公开资料整理

人口增速强劲，但城镇化率偏低。截至 2023 年末，海南常住人口 1043.00 万人，位列全国第 28 名，较上年底增长 1.56%，人口增量居全国第三。海南城镇化率较上年末提高 0.97 个百分点至 62.46%，但仍低于全国城镇化水平（66.16%）。

海南省经济总量居全国下游，随着自由贸易港建设的持续推进，2023 年经济增速较快。海南省经济体量不大，2023 年，海南省完成地区生产总值 7551.18 亿元，在全国 31 个省级行政区（未统计香港、澳门和台湾数据，下同）中排名第 28 位，经济总量居全国下游水平；GDP 增速 9.2%，高于全国 4.0 个百分点；人均 GDP 逐年增长，2023 年为 7.30 万元，在全国各省排名第 19 位。2019—2020 年海南省经济增速放缓，2021 年海南省经济随着自由贸易港建设的持续推进得以恢复，2022 年经济增速大幅下滑，2023 年海南省自由贸易港建设成型起势带动经济快速回升。除 2019 年及 2022 年外，海南省经济增速均高于全国平均水平。随着自由贸易港建设的持续推进，海南

² 北有海口港、南有三亚港、东有文昌港（青蓝港）、西有八所港和洋浦港的“四方五港”格局，以海口港和洋浦港为核心

省对外开放持续扩大，经济外向度持续提升；近年来全省货物进出口总额增速有所下降但仍维持较高水平，2023 年为 15.3%。



数据来源：联合资信根据海南及全国统计公报整理

图 1 海南 GDP、GDP 增速及全国 GDP 增速

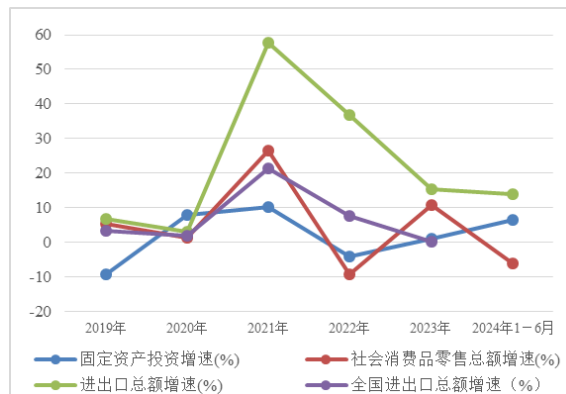
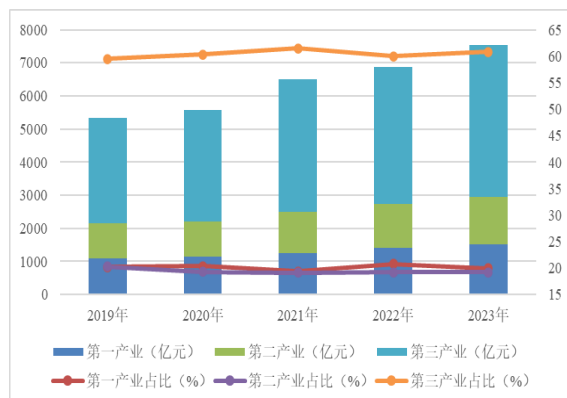


图 2 海南社会消费品零售总额、固定资产投资及进出口总额增速

海南省工业基础薄弱，以旅游业为重心的第三产业规模持续增长。海南省三次产业结构由 2020 年的 20.4：19.3：60.3 调整为 2023 年的 20.0：19.2：60.8，以热带农业为主的第一产业占比相对较高，二产占比有所下降，第三产业占比持续超过 60%，2023 年第三产业增加值 4595.33 亿元，同比增长 10.3%，是拉动全省经济增长的主要动力，大幅高于全国增速 4.5 个百分点；海南省已形成旅游及相关产业、现代服务业、高新技术产业及热带特色高效农业等主导产业。海南省工业基础相对较为薄弱，但依托港口优势以及油气资源等，形成医药制造业、电力热力生产和供应业、农副食品加工业、非金属矿物制品业、造纸和纸制品业、石油加工炼焦、汽车制造业、化学原料和化学制品制造业等八大主导产业。2021—2023 年，海南省规模以上工业增加值同比分别变动 10.3%、-0.4% 和 18.5%，增速波动较大。



数据来源：联合资信根据海南统计公报、统计年鉴整理

图 3 海南三次产业结构

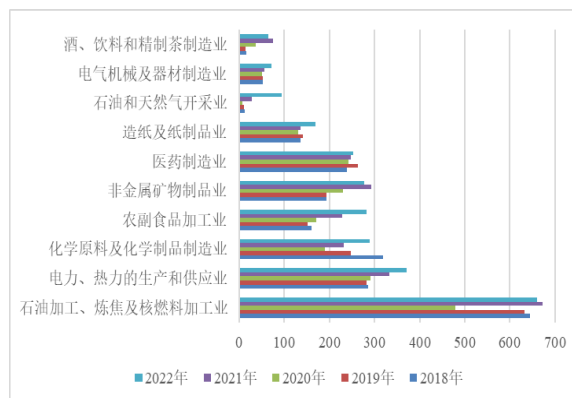
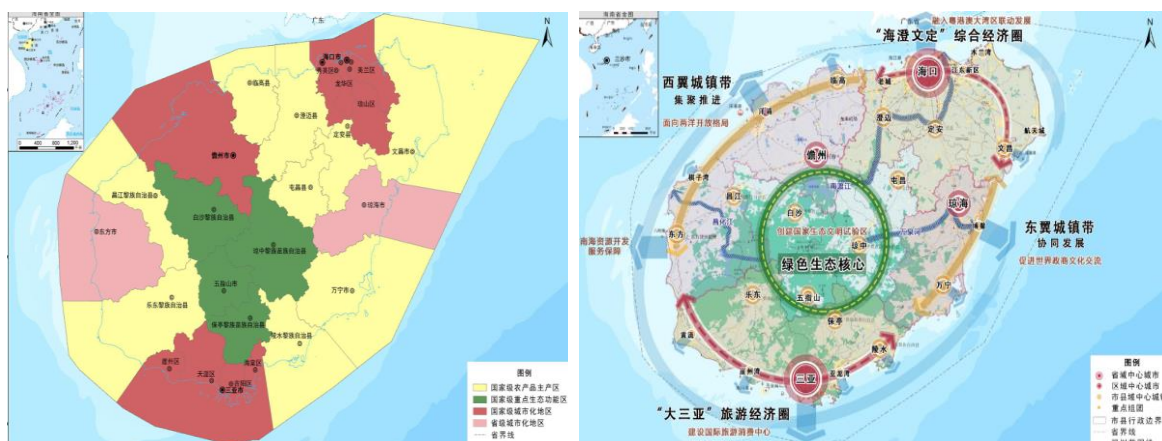


图 4 海南主要工业行业总产值（单位：亿元）

海南省以资源环境承载能力将全岛划分为农业、生态、城市功能区，优化县级行政区主体功能定位。海南省地级市及各市县由海南省直辖（管），行政权限各自具有相对独立性。根据《海南省国土空间规划（2021—2035 年）》，全岛划分为农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区（分为国家级和省级主体功能区）。其中，热带农业主产区主要包括万宁、文昌、定安、屯昌、澄迈、临高、乐东、昌江、陵水等农用地面积较多、农业发展条件较好的地区；重点生态功能区凸显热带海岛生态特色，主要包括五指山、白沙、琼中、保亭；城市化地区高效集聚经济和人口，主要包括海口、三亚、儋州、琼海、东方，在重点工业市县（区）的基础上，强化园区产业集聚化、集群化发展，逐步形成洋浦经济开发区、海口桂林洋经济开发区、老城经济开发区和东方工业园区等重点园区。根据《海南“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要》，海南省坚持全省一盘棋、全岛同城化，推动形成“南北两极带动、东西两翼加快发展、中部山区生态保育”的发展格局，即“2+4+N”³的区域发展格局。



资料来源：《海南省国土空间规划（2021-2035 年）》及公开资料

图 5 海南省国土空间规划图

海南自由贸易港相关政策为海南省经济发展带来新的发展机遇，随着海南省加快融入“一带一路”合作倡议，未来对外开放程度将不断加深，区域经济发展潜力较大。海南省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，自 2018 年 4 月中共中央国务院出台《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》以来，海南省全面加快建设海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。2020 年，洋浦经济开发区、博鳌乐城国际医疗旅游先行区、海口江东新区、海口国家高新技术产业开发区、海口综合保税区、三亚崖州湾科技城、三亚中央商务区、文昌国际航天城、陵水黎安国际教育创新试验区、海南生态软件园和海口复兴城互联网信息产业园等重点园区挂牌启动，产业类型涵盖旅游业、现代服务业和高新技术产业三大领域，推动自由贸易港建设加快创新发

³ “2”为“海澄文定”综合经济圈、“大三亚”旅游经济圈，“4”为海口、三亚、儋州、琼海四个中心城市和区域中心城市

展。2020年6月，中共中央国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》），从总体要求、制度设计、分步骤分阶段安排和组织实施四方面对海南自由贸易港建设进行了详细阐述，并明确提出到2025年、2035年以及本世纪中叶的阶段性发展目标。《总体方案》的主要内容可以概括为“6+1+4”。“6”是贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利、数据安全有序流动；“1”是构建现代产业体系，特别强调突出海南的优势和特色，大力发展旅游业、现代服务业和高新技术产业；“4”是要加强税收、社会治理、法治、风险防控等四方面制度建设。2022年以来，海南省出台《洋浦经济开发区跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》《金融支持海口建设自由贸易港核心引领区的意见》《金融支持三亚打造自由贸易港标杆城市的实施意见》《金融支持儋洋一体化打造海南自由贸易港贸易投资高水平开放先行区的意见》等文件，提出逐步满足海南自由贸易港建设的金融需求、稳步推进海南自由贸易港金融改革创新和为海南省经济发展提供金融支持。

表2 近年来海南省促进经济发展的相关政策

政策	颁布机构	发布时间	主要内容
《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》	国务院	2018年4月	赋予海南经济特区改革开放新的使命，为海南全面深化改革开放提供顶层设计，明确了海南作为全面深化改革开放试验区的战略定位，推动海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港建设
《海南自由贸易港建设总体方案》	国务院	2020年6月	详细规划了海南自由贸易港建设蓝图，到2025年初步建立自贸港政策制度体系，营商环境达国内一流；制度体系和运作模式将在2035年更成熟，实现多方面自由便利，成为开放型经济新高地；本世纪中叶全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。
《海南省促进经济高质量发展若干财政措施》	海南省政府办公厅	2021年12月	围绕科技创新、市场主体、扩大投资、促进融资与发展环境等方面，提出了一系列财政支持政策，旨在促进海南经济高质量发展。
《洋浦经济开发区跨境贸易投资高水平开放外汇管理改革试点实施细则》	国家外汇管理局海南省分局	2022年3月	旨在通过外汇管理改革试点，促进洋浦经济开发区跨境贸易投资便利化，提升区域金融开放水平，为海南自由贸易港建设提供金融支撑，支持洋浦经济开发区建设更高水平开放型经济新体制
《关于支持儋州洋浦一体化发展的若干意见》	海南省政府	2022年5月	将儋州所辖的部分区域与洋浦经济开发区统一规划、统一开发、统一建设、统一管理，推动港产城深度融合；支持儋州洋浦建设国内一流的先进制造业基地和国际领先的石化新材料基地，加快建设文化旅游产业新高地，支持热带特色高效农业示范区建设；支持先行先试“一线”放开、“二线”管住等一系列海南自由贸易港早期安排政策，打造海南自由贸易港“样板间”
《关于金融支持儋洋一体化打造海南自由贸易港贸易投资高水平开放先行区的意见》	中国人民银行海口中心支行联合中国银保监会、中国证监会海南监管局、国家外汇管理局海南省分局等部门	2022年8月	聚焦儋州洋浦一体化发展，提出金融支持该区域打造贸易投资高水平开放先行区的政策框架，涵盖扩大金融业开放、跨境业务便利化、金融基础设施建设及风险防范，强化金融支持重点产业等方面，推动金融创新与区域经济融合发展
《金融支持海口建设自由贸易港核心引领区的意见》	中国人民银行	2023年9月	针对海口市，提出一系列金融支持措施，旨在将海口打造成为海南自由贸易港的核心引领区，通过金融创新和开放，推动海口经济高质量发展

见》			
《国务院关于同意在海南自由贸易港暂时调整实施有关行政法规规定的批复》	国务院	2023 年 10 月	为支持海南自由贸易港建设，按照有关规定，在海南自由贸易港仅开展出口产品认证业务的境外认证机构，无需取得认证机构资质和办理经营主体登记，向国务院认证认可监督管理部门备案后，即可开展出口产品认证业务，认证结果仅限出口企业境外使用

资料来源：联合资信根据公开资料整理

2. 海南财政实力及债务情况

海南一般公共预算收入规模在全国处于下游水平，财政自给能力较弱；政府性基金收入波动增长，中央财政的转移支付对海南财政收入形成有效保障。近年来，海南政府债务规模持续增长，负债率及债务率水平在全国排名靠后。

2023 年，海南一般公共预算收入同比有所增长，规模在全国排名处于下游（28 名），财政自给能力较弱。2021—2023 年，海南政府性基金收入波动增长，其中，国有土地使用权出让收入分别占政府性基金预算收入的 77.31%、85.22%和 84.36%，是政府性基金预算收入的主要来源。中央财政对海南省的转移支付规模较大，对于财政支出形成有效保障。

表 3 海南政府主要财政数据

项目	2021 年	2022 年	2023 年
一般公共预算收入（亿元）	921.16	832.43	900.71
一般公共预算收入增速（%）	12.9	-9.6	8.2
税收收入（亿元）	742.93	609.33	667.37
税收占一般公共预算收入比重（%）	80.65	73.20	74.09
一般公共预算支出（亿元）	1971.37	2097.37	2248.96
财政自给率（%）	46.73	39.69	40.05
政府性基金收入（亿元）	394.11	468.86	463.89
上级补助收入（亿元）	1025.52	1097.80	1286.09
地方政府债务余额（亿元）	3007.90	3486.63	4106.14
债务率（%）	128.50	145.33	154.91
负债率（%）	46.45	51.14	54.38

注：1.财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100%

2.地方政府债务余额=政府一般债务余额+政府专项债务余额

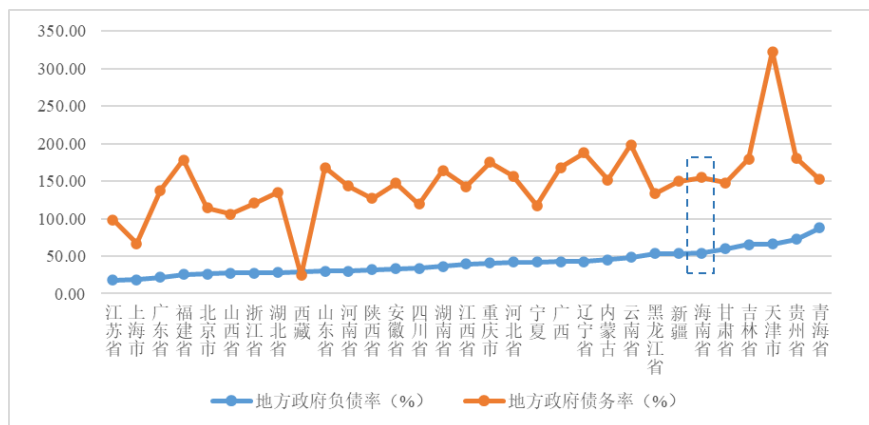
3.债务率=地方政府债务余额/（一般公共预算收入+政府性基金收入+上级补助收入）*100%

4.负债率=地方政府债务余额/地区生产总值*100%

资料来源：联合资信根据公开资料整理

政府债务规模持续增长，债务率水平在全国排名靠后。近年来，海南省地方政府债务余额保持增长，2023 年底，海南省地方政府债务余额为 4106.14 亿元，债务规模

位居全国 31 个省中第 28 位。海南省地方政府债务率（地方政府债务余额/综合财力*100%）和地方政府负债率（地方政府债务余额/GDP*100%）持续增长，在 31 省中分别排名第 26 和第 20（按照从低到高排序）。



资料来源：各省市自治区财政厅、联合资信整理

图 6 2023 年全国地方政府债务率与地方政府负债率

二、 海南各市县级经济及财政实力

1. 海南各市县级经济实力和产业情况

海南各地级市经济发展水平差异显著，省会海口市在经济总量上处于绝对优势，三个地级市 GDP 合计约占全省一半；其他各县市经济实力偏弱。大部分市县以第三产业为主，但第一产业普遍占比高；各区域和园区根据自身的资源禀赋和发展战略导向，形成了多样化的产业布局，国家级经开区洋浦经济开发区对海南省工业发展有带动作用，其与东方工业园区以石油化工、港航物流、海洋装备等为主导产业，已形成特色产业集群。

按照行政区划，海南省下辖海口、三亚、三沙⁴和儋州 4 个地级市，五指山、文昌、琼海、万宁和东方 5 个县级市，定安、屯昌、澄迈和临高 4 个县，白沙、昌江、乐东、陵水、保亭和琼中 6 个自治县以及 1 个国家级开发区洋浦经济开发区（以下简称“洋浦”，洋浦是国务院 1992 年批准设立的享受保税区政策的国家级开发区，2007 年又获国务院批准在区内设立洋浦保税港区，洋浦位于海南西北部的洋浦半岛，规划面积 114.78 平方公里；2021 年 12 月 29 日，为统筹区域协调发展，推进儋州洋浦一

⁴ 三沙市管辖西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛的岛礁及其海域，不对外进行经济和财政数据披露，本文经济及财政相关内容不含三沙市相关信息

体化，洋浦经济及财政数据均纳入儋州市核算）。

产业发展方面，洋浦经济开发区为海南省整体工业发展起到带动作用。“海澄文定”综合经济圈、“大三亚”旅游经济圈产业基础较好。从产业分布来看，海南拥有1个国家级经开区、7个省级新区/开发区。各园区资源禀赋和发展战略导向不同，形成不同的产业布局。其中，洋浦经济开发区和东方工业园区以油气化工、油气储备及国际能源交易、国际港航物流、海洋装备为主导产业，洋浦石化新材料产业集群入选全国中小企业特色产业100个集群；海口市江东新区和经济开发区主要产业定位为出口及外向型服务、跨境服务贸易等；崖州湾科技城主要布局深海海洋产业、种业及热带农业、大学城产学研聚集地等。

表4 海南产业分布情况

市县	主要产业	上市公司数量	新区/高新区/经开区
海口市	旅游业、现代服务业、生物医药、智能装备	26	海口市江东新区（省级新区） 海口桂林洋经济开发区（省级开发区）
儋州市（含洋浦）	旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带高效农业、石化新材料		海南洋浦经济开发区（国家级经开区）
三亚市	旅游业； 科技城主要为深海科技、高新技术	2	三亚崖州湾科技城（省级开发区） 三亚崖州湾科技城高新技术产业开发 区（省级开发区）
三沙市	海洋渔业、海洋旅游业和油气开发		
五指山市	高新技术产业		
文昌市	高新技术产业		文昌市华侨经济区（省级开发区）
琼海市	高新技术产业 医疗健康		
万宁市	热带特色高效农业、新型工业、海洋经济、旅游服务业		
东方市	旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业	1	海南东方工业园区（省级开发区）
定安县	新型食品加工、绿色建筑、生物医药		
屯昌县	农产品精深加工和南药制造		
澄迈县	旅游业、高新技术产业、现代服务业、热带高效农业	1	海南老城经济开发区（省级开发区）
临高县	农业、渔业		
白沙黎族自治县	农业、医药产业		
昌江黎族自治县	农业、渔业、矿业开采、旅游业	1	
乐东黎族自治县	农业		
陵水黎族自治县	旅游业和热带特色高效农业		
保亭黎族苗族自治县	农业、旅游业		

琼中黎族苗族自治县	农产品生产、加工		
-----------	----------	--	--

注：国家级新区/高新区/经开区未涵盖保税区和自贸区；主要产业根据公开资料查询，可能存在未能全面列举的情况

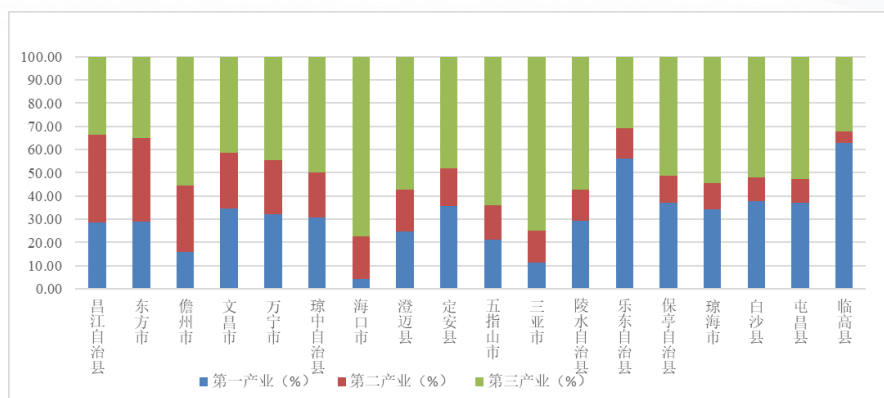
资料来源：联合资信根据公开资料整理

经济运行方面，按各行政级别来看，各地级市经济发展水平差距大，省会城市海口市 2023 年 GDP 为 2358.44 亿元，占全省 GDP 的 31%，处于绝对领先地位；三个地级市 GDP 合计占比超过全省 GDP 总量的 57%。其他各县市经济实力偏弱，其中，澄迈县、琼海市、文昌市、万宁市、陵水自治县、临高县、东方市和乐东自治县 8 个县市 GDP 区间为 200~495 亿元，GDP 合计占比约为全省 GDP 的 34%；其余县市的 GDP 合计不超过全省 GDP 的 9%。2023 年，各市县 GDP 同比均有所增长。从产业结构来看，除昌江和东方市第二产业占比最高，乐东和临高县第一产业占比最高外，其余各市县产业结构均以第三产业为主，且第一产业普遍占比高。

表 5 2023 年海南各市县经济指标

市县	GDP	GDP 增速	常住人口	人均 GDP	城镇化率
	亿元	%	万人	万元	%
海口市	2358.44	9.30	300.16	7.86	83.34
儋州市（含洋浦）	1002.84	11.9	101.56	9.87	56.59
三亚市	971.34	12.0	110.60	8.78	72.34
澄迈县	495.31	9.0	50.66	9.78	61.57
琼海市	380.35	6.5	53.98	7.05	52.04
文昌市	379.86	9.1	56.91	6.67	61.64
万宁市	328.15	8.2	55.83	5.88	45.84
陵水黎族自治县	253.73	7.5	38.23	6.64	45.17
临高县	252.06	8.0	42.37	5.95	50.46
东方市	248.43	6.6	46.02	5.40	59.69
乐东黎族自治县	213.04	7.3	47.21	4.51	33.09
昌江黎族自治县	162.84	6.8	23.56	6.91	61.33
定安县	135.09	8.9	28.80	4.69	41.56
屯昌县	108.32	6.2	25.52	4.24	45.61
保亭黎族苗族自治县	76.19	8.0	15.77	4.83	36.46
琼中黎族苗族自治县	74.45	6.2	18.12	4.11	32.95
白沙黎族自治县	68.61	6.8	16.37	4.19	33.05
五指山市	41.24	6.0	11.32	3.64	60.51

资料来源：联合资信根据公开资料整理



资料来源：联合资信根据公开资料整理

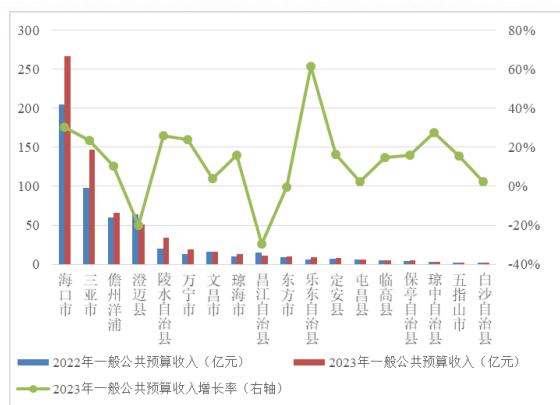
图 7 2023 年海南各市县三产结构

2. 海南各区县财政实力及债务情况

(1) 财政收入情况

海口市作为省会城市，财政实力遥遥领先其他市县；各市县财政自给率整体偏低。2023 年多数市县一般公共预算收入同比增长，大部分区域政府性基金收入有所下滑。除海口和三亚外，其余区域综合财力对上级补助依赖程度较高。

2023 年，随着管制放开及留抵退税等税收优惠政策逐步取消，除澄迈县、昌江自治县和东方市外，海南省各市县一般公共预算收入同比均有所增长。因产业结构不同，各市县财政与其经济实力排名有所差异。从一般公共预算收入规模来看，海口市 2023 年一般公共预算收入约占全省的 30%，遥遥领先于其他市县；三亚市、儋州市和澄迈县一般公共预算收入为第二梯队；其余 14 个市县一般公共预算收入均在 34 亿元以下。从一般公共预算收入质量来看，税收收入规模排名前 7 位的市县（海口、三亚、儋州、澄迈、陵水、万宁和琼海）税收比率均在 72% 以上，财政收入质量较好；其余各市县税收规模均较小。从财政自给率来看，除海口和三亚的自给率为 72.22% 和 63.40% 外，其余各市县的自给率均低于 47%，各市县财政自给率整体偏低。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图8 海南各市县一般公共预算收入情况

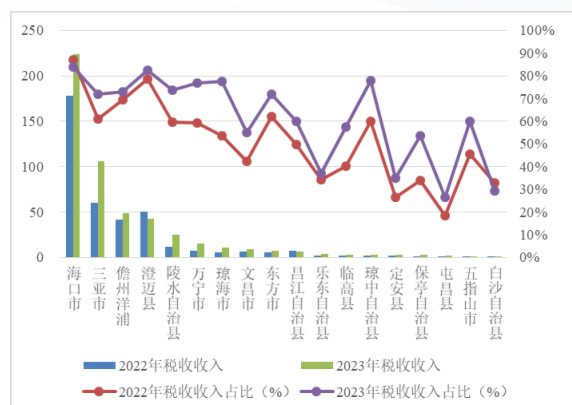
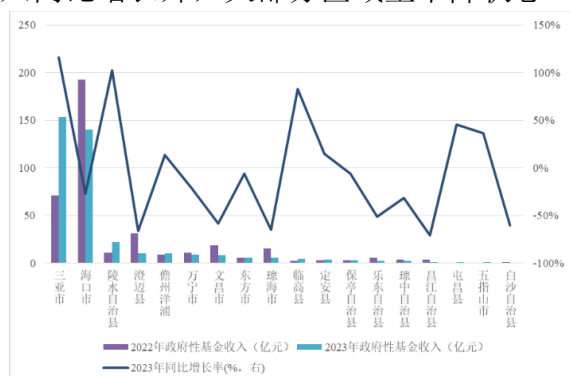


图9 海南各市县税收收入及占比情况

海南省政府性基金收入主要来源于国有土地使用权出让收入，海口与三亚的政府性基金预算收入远高于其他地区，二者政府性基金收入合计占比超过全省的63%。受房地产市场整体低迷影响，2023年，除三亚、陵水、临高及儋州等市县政府性基金收入同比增长外，大部分区域呈下降状态。



注：政府性基金收入增速按照“（当年政府性基金收入-上一年政府性基金收入）/上一年政府性基金收入”计算；因部分县市未披露政府性基金收入中转移支付明细，为保持计算口径一致，本报告综合财力中上级补助均不含政府性基金收入中上级补助

资料来源：联合资信根据公开资料整理

图10 海南各市县政府性基金收入情况

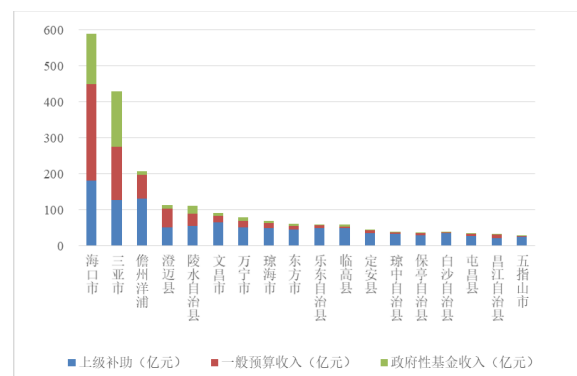


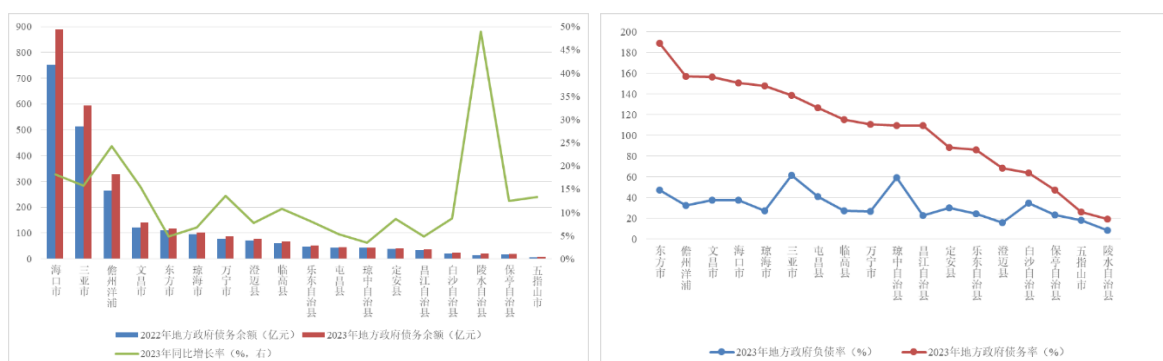
图11 2023年海南各市县综合财力构成情况

除海口和三亚外，其余区域综合财力对上级补助依赖程度较高。2023年，海口、三亚和儋州获得上级补助收入规模均超过120亿元，大幅高于其他区域，其中海口获得上级补助182亿元；因海口和三亚自身经济发展水平相对较高，上级补助对综合财力的贡献相对较低，其余区域综合财力对上级补助依赖程度较高，上级补助收入对综合财力的贡献占比区间为46%~93%。

（2）债务情况

海口、三亚和儋州基础设施较为完善，积累政府债务规模居于前三位，债务率水平较高，发展滞后市县债务规模较小。

2023 年底，海南省各市县政府债务余额同比均有所增长。海口、三亚和儋州政府债务余额居于前三位，远高于其他区域；文昌、东方、琼海、万宁、澄迈和临高债务余额区间为 68~142 亿元，其余市县因整体发展缓慢，用于基础设施、公益性项目等方面的投入较少，政府债务余额均较低。债务水平方面，东方市债务率最高，财政实力较强的海口、三亚和儋州因开发区及园区等建设投入规模较大，城市发展进程相对较快，债务余额大幅高于其他区域，债务率水平居前。2023 年 11 月，海南省首次发行两期特殊再融资债券，发行规模 24 亿元，用于偿还存量债务。2024 年 1 月，《2024 年海南省人民政府工作报告》中对风险防控作出整体要求，指出要稳妥做好地方政府债务化解工作，统筹化解地方债务风险。2024 年 9 月，《中共海南省委关于贯彻落实党的二十届三中全会精神奋力争当新时代改革开放示范的实施意见》中指出，结合财力逐步提高一般性转移支付规模，提升市县财力同事权相匹配程度；落实全口径地方债务统计监测监管要求，坚决遏制新增隐性债务。



注：因本报告综合财力中不含政府性基金收入中上级补助，债务率指标可能高于实际值

资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 12 海南各市县政府债务余额情况

图 13 海南各市县政府负债率和债务率情况

三、 海南城投企业偿债能力

海南省发债城投较少，省本级城投企业债券发行数量和规模显著高于其他城投企业。城投企业整体发债规模不大，城投债务在区域整体债务中占比很小，地方综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务”支持保障能力较强。

1. 海南省城投企业概况

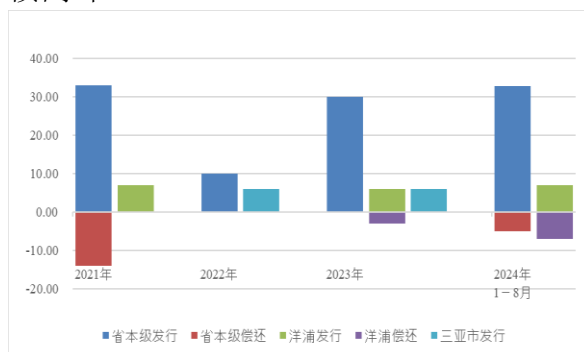
海南省发债城投较少，截至 2024 年 8 月底，海南省债券余额 183.29 亿元，有存

续债券的城投企业有省本级 1 家（AAA 级）、三亚市 1 家（AA⁺级）和洋浦（儋州市）1 家（AA 级）；实际控制人分别为海南省国资委、三亚崖州湾科技城管理局和洋浦经济开发区管委会。截至 2024 年 8 月底的存续债券中，省本级企业债券余额占 86.36%。

2. 城投企业发债情况

2021 年以来，海南省省本级企业发行债券数量和规模远大于其他城投企业。2021—2023 年及 2024 年 1—8 月，海南省城投企业新发债券数量分别为 4 支、2 支、5 支和 7 支，发债规模分别为 40.00 亿元、16.00 亿元、42.00 亿元和 39.80 亿元，其中，省本级发债规模占比超过 78%。债券类型以私募公司债为主（发行数量及规模均占比近一半）；募集资金用途除省本级少量债券用于补充营运资金和流动资金外，其余用途均为偿还有息债务；2023 年债券票面利率区间为 3.48%~4.60%，2024 年受市场环境影 响债券票面利率明显下降，区间为 2.19%~3.00%。

2021—2023 年及 2024 年 1—8 月，海南省城投债净融资规模分别为 26.00 亿元、16.00 亿元、39.00 亿元和 27.80 亿元；净融资集中在省本级。从债券期限分布来看，2024—2026 年到期债券规模分别为 9.35 亿元、33.24 亿元和 43.20 亿元，2026 年为偿债高峰。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 14 海南省城投企业近年净融资规模（亿元）

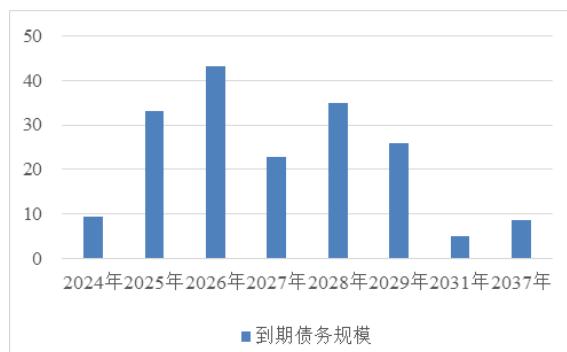
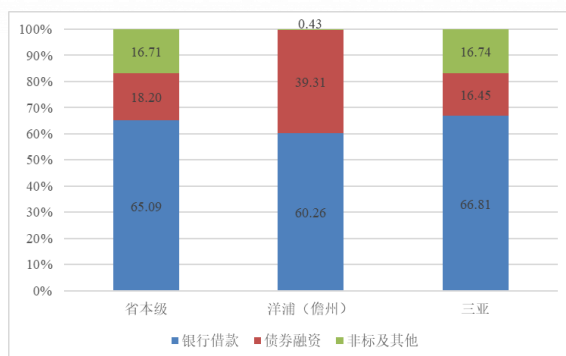


图 15 海南省城投企业债券期限分布（亿元）

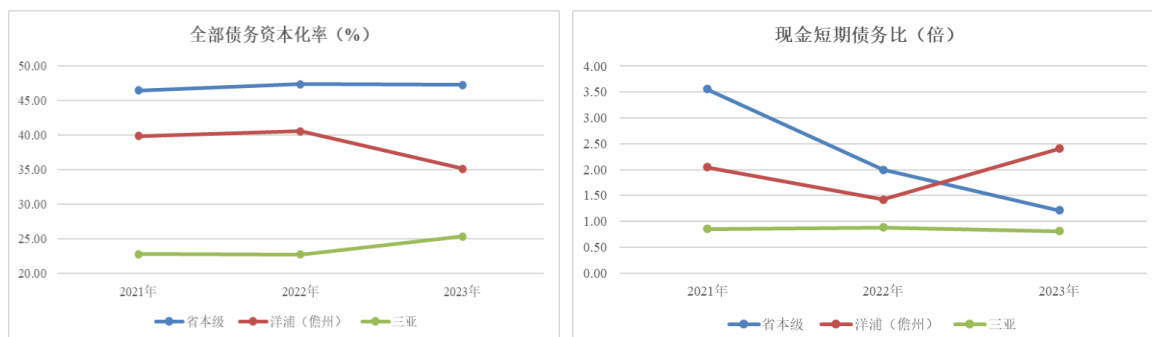
3. 海南城投企业偿债能力分析

从融资渠道来看，海南城投企业融资均以银行借款为主（占比均超过 60%）；省本级和三亚市城投企业存在约 1/6 的非标融资。债务负担方面，省本级城投企业全部债务资本化比率明显高于其他城投企业，但未超过 50%。海南城投企业整体债务负担较轻，短期偿债压力不大。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 16 各区域城投债务规模占比



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 17 海南发债城投企业债务负担

4. 海南省级各市财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

海南发债城投以省本级为主，城投债务在区域整体债务中占比很小，海南省综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务”支持保障能力较强。

表 6 2023 年海南省及各市“发债城投企业全部债务+地方政府债务”负担情况

	发债城投企业全部债务 (亿元)	发债城投企业全部债务 / (发债城投企业全部 债务+地方政府债务余 额)	(发债城投企业全部债 务+地方政府债务余 额) /GDP	(发债城投企业全部债 务+地方政府债务余 额) /综合财力
海南省	827.97	16.78%	65.34%	186.14%
省级	700.20	14.57%	63.65%	181.32%
洋浦（儋州）	34.03	9.43%	35.99%	173.38%
三亚	93.74	13.61%	70.91%	160.45%

注：因本报告市县级综合财力中不含政府性基金收入中上级补助，债务率指标可能高于实际值

资料来源：联合资信根据公开资料整理

联系人

投资人服务 010-85679696-8759 chenye@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。