

LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION

地方政府与城投企业债务风险研究报告—陕西篇

联合资信 公用评级三部 | 崔竞元 | 韩锦彪



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



报告概要

陕西省区位优势重要，文旅资源丰富，交通和矿产资源优势明显。2023 年，陕西省经济总量和人均 GDP 处于全国中游水平，分别位居全国第 14 位和第 12 位。从财政实力及债务情况来看，陕西省一般公共预算收入位居全国 14 位，整体财政自给水平偏弱；政府性基金收入延续下降趋势；上级补助收入对综合财力的贡献度近 40%。陕西省综合财力及政府债务负担均处于全国中游水平。

陕西省二三产业协同驱动，高技术制造业保持高速发展，汽车、航天、光伏、半导体等高新技术产业发展势头良好。陕西省构建“6+5+N”现代制造业新体系，落实“关中协同创新、陕北转型持续、陕南绿色循环”三大区域发展战略。

陕西省各地级市经济实力分化明显，2023 年，省会西安市经济实力领先，榆林市人均 GDP 水平最高。西安市和榆林市一般公共预算收入规模较大，但受煤炭等能源价格下滑影响，榆林市一般公共预算收入出现较大规模下滑；西安市政府性基金收入规模远超其他地区；除西安市及榆林市外，其他各地级市上级补助收入占综合财力比重均超六成。

债务化解及风险防范方面，陕西省政府设立政府引导基金和债务风险化解储备金，建立监测监管体系；各地级市也制定了一系列化债措施及化债规划，包括加大转移支付、建立健全债务监测机制、组建市债务化解工作专班等。2023 年以来，针对出现的负面事件，陕西省陆续出台多种化债举措，启动特殊再融资债券发行，同时金融机构参与化债，推动重点地区债务风险平稳过渡。

从城投企业看，2024 年 1—9 月，陕西省城投企业债券发行数量和规模较 2023 年同期有所下降，仍以西安市为主。从债务负担看，西安市发债城投企业有息债务规模较大，宝鸡市和咸阳市债务负担较重；安康市、延安市和咸阳市发债城投企业存在较大的短期偿债压力。从支持保障能力看，西安市及咸阳市“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力较高。

一、陕西省经济及财政实力

1. 经济发展状况

陕西省位于中国内陆腹地，交通区位优势明显，文旅及矿产资源丰富，经济总量和人均 GDP 处于全国中游水平，二三产业协同驱动，高新技术产业发展势头良好，各类政策推动区域经济高质量发展。

陕西省区位重要，文旅资源丰富，交通和矿产资源优势明显。陕西省位于中国内陆腹地，黄河中游地区，具有承东启西、连接西部的区位优势；地势南北高、中间低，南部为陕南秦岭巴山山地，北部为陕北黄土高原，中部为关中盆地，具备畜牧业、种植业、林业发展优势。陕西省矿产资源丰富，其中石油、煤、天然气、水泥灰岩保有储量可观，品级、质量较好，在国内市场优势明显。此外，陕西高校和科研机构众多，有一批国家级高新区、开发区、示范区和大学科技园区。文旅资源方面，陕西省拥有世界文化遗产 3 处 9 个点，多座国家级历史文化名城，文旅资源丰富。

交通方面，陕西省交通对内连接东南西北各地区，对外则是连接中亚、西亚的交通枢纽；“十四五”期间，陕西省综合交通建设重点在加快“米”字型高速铁路网建设、推进高速公路扩能改造和健全“干支结合”的民用运输机场体系，打造面向“一带一路”、辐射全国、向西开发的新高地。

表 1 陕西省交通情况及资源禀赋

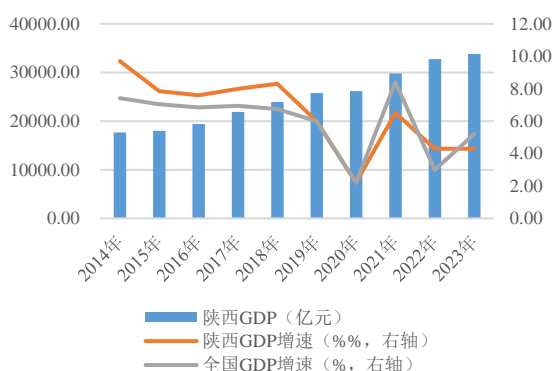
现状				“十四五”期间投资规模
交通情况	陆路	公路	截至 2023 年末，全省公路通车里程达 18.78 万公里，其中高速公路通车里程 6739 公里，实现了省内县县通高速	高速公路>829 公里，普通公路 1 万公里
		铁路	截至 2023 年末，全省铁路营业里程 6439 公里，其中高速铁路营业里程超 1000 公里，以西安为中心的“米”字形高速铁路网主骨架全面落地	>470 公里
		轨道交通	截至 2023 年末，全省地铁运营线路 9 条，运营里程 305 公里，2023 年全年客运量达 12.9 亿人次	178 公里
	航空		截至 2023 年末，全省民用运输机场 5 个，民用航空航线达 319 条，通航城市 205 个，2023 年旅客吞吐量 4493.7 万人次，其中西安咸阳国际机场旅客吞吐量突破 4000 万人次，居全国第 9 位	预计新增民用运输机场 3 个
资源禀赋	文旅资源		全省具有良好开发前景的旅游资源 1 万余处，世界文化遗产 3 处 9 个点，国家级历史文化名城 6 座，省级历史文化名城 11 座，国家级风景名胜 6 家，国家水利风景区 38 处，省级以上水利风景区 80 处，3A 及以上景区 460 家	/
	矿产资源		全省已发现各类矿产 138 种（含亚矿种），其中已查明有资源储量的矿产 91 种。在占国民经济重要价值的 15 种重要矿产中，石油保有储量排全国第 3 位，煤、天然气、水泥灰岩保有储量均排第 4 位	
	金融资源		全省银行类金融机构 171 家，城商行 8 家，多数为农商行和农信机构，其中属地上市银行 1 家；省级信用增进机构 1 家（陕西信用增进投资股份有限公司，以下简称“陕增进”）	
	教育资源		全省有包括 3 所“985”和 8 所“211”高校在内的共计 97 所普通高校，居全国各省（市、区）第 13 位	

资料来源：联合资信根据公开资料整理

陕西省常住人口处于全国中游水平，城镇化率略低于全国水平。近年来，陕西省常住人口整体保持稳定，截至 2023 年末，陕西省常住人口 3952 万人，位列全国第 16

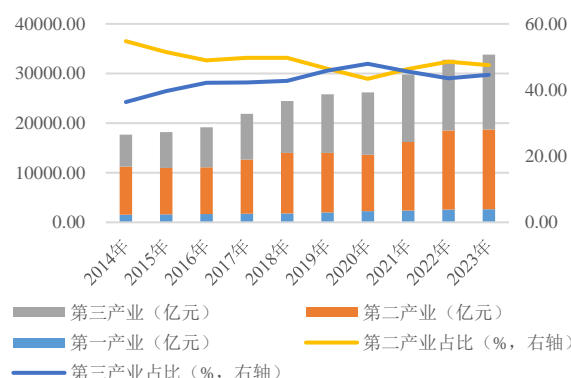
名；陕西省城镇化率较上年末提高 1.14 个百分点至 65.16%，略低于全国城镇化率（66.16%）。

陕西省经济平稳发展，经济总量和人均 GDP 处于全国中游水平。2023 年，陕西省完成地区生产总值 33786.07 亿元，位居全国第 14 位；GDP 增速为 4.3%，与上年持平，略低于全国水平（5.2%）。同年，陕西省固定资产投资比上年增长 0.3%。2023 年，陕西省人均 GDP 为 8.54 万元，位居全国第 12 位，略低于全国平均水平（8.94 万元）。2024 年 1—6 月，陕西省完成地区生产总值 16257.47 亿元，同比增长 4.3%，经济稳步发展。



数据来源：陕西省及全国统计公报

图1 陕西省 GDP、GDP 增速
及全国 GDP 增速



数据来源：陕西省统计公报

图2 陕西省三次产业结构

陕西省产业结构不断优化，二三产业协同驱动，高新技术产业发展势头良好。陕西省产业结构不断优化，三次产业结构由 2014 年的 8.8：54.8：36.4 调整至 2023 年的 7.8：47.6：44.6，经济增长方式逐步转变为二三产业协同驱动。2023 年，陕西省第二产业占比明显高于全国水平（38.3%），第二产业是陕西省经济发展的主要支柱。根据陕西省统计局公开数据，2023 年，陕西省全部工业增加值为 13258.74 亿元，比上年增长 4.7%，高出全国水平 0.5 个百分点；规模以上工业中采矿业增加值增长 5.7%，制造业增加值增长 6.0%，能源工业增加值增长 4.6%，非能源工业增加值增长 5.9%，高技术制造业增加值增长 11.9%，装备制造业增加值增长 12.5%。陕西省高技术制造业保持相对高速发展，汽车、航天、光伏、半导体等高新技术产业发展势头良好，汽车产量由 2017 年的 62.13 万辆增长至 2023 年的 147.01 万辆，其中新能源汽车产量 105.2 万辆，居全国第三位，陕西省以新能源汽车为特色的汽车现代化产业体系正在加速壮大；2023 年，陕西省光伏制造产业规模位居全国前列，光伏组件市场占有率连续三年位居全球首位；航天领域中火箭动力、卫星载荷、测控、通信等航天主导产业领域国内领先；单晶硅片、重卡变速器产量居全球第一，半导体产业规模居全国第四位。

陕西省“十四五”着力推动先进制造业发展，形成“一区六基地”能源发展格局，打造战略性新兴产业发展组团。根据《陕西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，陕西省打造万亿级先进制造业集群、万亿级能源化工产业集群。陕西省推动新一代信息技术、高端装备、新能源、新能源汽车、新材料等支柱产业提质增效，并布局人工智能、生命健康等新兴未来产业；进一步对产业平台和空间布局进行优化，建设以西安为中心，宝鸡为副中心，打造横贯关中平原的先进制造业走廊。能源方面，陕西省构建由榆林能源革命创新示范区、延安综合能源基地、关中能化装备制造服务基地、渭北多能互补示范基地、大西安能源科技创新基地、彬长旬麟清洁低碳能化基地、陕南绿色清洁能源基地组成的“一区六基地”能源发展格局。此外，陕西省新成立九个战略性新兴产业功能组团，重点培育战略性新兴产业。

从制造业区域布局看，陕西省推动关中协同创新驱动产业融合升级，陕北绿色转型，“赋能”老区高质量发展，陕南高质量发展生态、绿色之路，逐步实现关中陕北陕南协调发展。根据《陕西省“十四五”制造业高质量发展规划》，陕西省着力构建“6+5+N”现代制造业新体系，落实“关中协同创新、陕北转型持续、陕南绿色循环”三大区域发展战略。区域上，陕西省重点提升西安国家中心城市发展能级，重点推进“三中心两高地一枢纽”建设；咸阳市优化城市空间发展布局，承接西安部分产业转移；宝鸡市加快产业结构调整，发展智能制造、高端制造；渭南市全方位深化与西安市融合发展；铜川市高质量建设高新技术产业开发区，承接高端产业转移；榆林市高质量发展，坚持重大项目引领、重大园区承载、先进技术应用示范，有序高效绿色开发能源资源；延安市建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区；汉中市深化与广元、达州、巴中等城市协同发展；安康市、商洛市坚持绿色、循环发展理念，重点发展高端装备、新材料、绿色食品、生物医药等产业。此外，陕西省推动关中陕北陕南协调发展，以布局优化为重点，提升关中协同创新发展水平；以能源革命为引领，加速推动陕北转型升级发展；以经济生态化、生态经济化为路径，推进陕南绿色循环发展。

2024年以来，陕西省在开拓国际市场、自贸区战略提升、推进产业创新集群建设等方面推出了各项政策，促进全省外贸稳规模优结构，推动全产业链创新发展，构建产业链群“百亿提升、千亿跨越、万亿壮大”梯次发展新格局，加快形成新质生产力，培育经济增长新动能，推进全省高质量发展。

表 2 陕西省“6+5+N”现代产业体系

产业体系	内容
6大支柱产业	高端装备、电子信息、节能与新能源汽车、现代化工、新材料、生物医药
5大传统产业	冶金、建材、视频、轻工、纺织
N个新型产业	人工智能、物联网、云计算等

资料来源：联合资信根据《陕西省“十四五”制造业高质量发展规划》整理

表 3 2023 年以来陕西省促进经济发展的相关政策

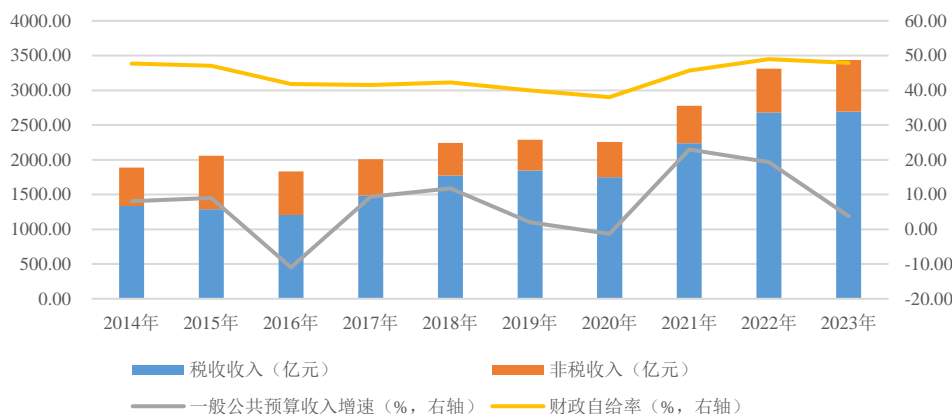
政策	发布时间	发布机构	主要内容
关于支持县域经济高质量发展的接续政策措施	2023 年 8 月	陕西省人民政府办公厅	十个方面 27 条政策措施，其中 5 条涉及资金支持。以关注增量与注重效率效益、坚持均衡发展与促进县域公平、抓县域工业与产业园区等“两个维度、一个抓手”为重点，强化县域分类和功能定位，统筹更多政策、资金、力量向县域倾斜下沉，推动县域经济高质量发展
陕西省人民政府办公厅印发关于以制造业为重点扩大利用外资若干措施	2023 年 9 月	陕西省人民政府办公厅	聚焦招商引资、投资奖励和优化服务三部分重点任务、15 个方面的改革措施，以扩大陕西省制造业利用外资规模和水平
陕西省关于培育引进外向型产业若干措施的通知	2023 年 9 月	陕西省人民政府办公厅	从聚焦重点产业、发挥通道优势、深化区域合作、优化通关服务等多个方面出台政策措施，进一步推动外向型产业发展
关于推动数字经济高质量发展的政策措施	2023 年 12 月	中共陕西省委 陕西省人民政府	加快全省新型数字基础设施建设，同步推进产业数字化、数字产业化、数据价值化、治理数字化，营造良好生态
陕西省人民政府办公厅关于支持企业开拓国际市场的实施意见	2024 年 2 月	陕西省人民政府办公厅	聚焦支持企业应对新挑战、开拓新市场、对接新客户、获取新订单、培育新优势，多措并举促进全省外贸稳规模优结构
陕西省财政厅等五部门关于印发《陕西省普惠金融发展专项资金管理实施细则》的通知	2024 年 2 月	陕西省财政厅	制定了创业担保贷款奖补政策、中央财政支持普惠金融发展示范区奖补政策和农村金融机构定向费用奖补政策，确定了各部门职责及资金分配方法
陕西省发展和改革委员会 陕西省财政厅 中国人民银行陕西省分行 陕西省工商业联合会关于做好 2024 年新开工民间投资项目贷款贴息工作的通知	2024 年 3 月	陕西省发展和改革委员会	拟继续对新开工民间投资项目予以贷款贴息补助支持。提升民间投资项目金融服务水平，鼓励金融机构申请再贷款资金支持，建立风险分担机制
陕西省人民政府办公厅关于印发中国（陕西）自由贸易试验区提升战略行动方案（2024-2027 年）的通知	2024 年 3 月	陕西省人民政府办公厅	实施制度型开放提升行动、开放通道建设提升行动、重点产业开放发展提升行动、营商环境优化提升行动、融入共建“一带一路”大格局提升行动和风险防控体系建设提升行动
关于印发《陕西省高水平推进产业创新集群建设加快形成新质生产力实施方案》的通知	2024 年 3 月	陕西省发展和改革委员会	遴选确定产业创新集群，建立“六个 1”工作机制，构建高水平创新支撑体系，优化高效率产业链协同体系，完善专业化园区承载体系，构筑全方位人才培养体系，健全多元化资金支持体系
陕西省发展和改革委员会等二十部门关于印发《关于加快构建陕西优质高效服务业新体系的措施》的通知	2024 年 8 月	陕西省发展和改革委员会	大力发展高端生产服务，培育壮大战略新兴服务，优化提升品质生活服务；实施品质优化升级行动、数字服务转型行动、融合质效提升行动等重点行动，助力服务业新体系提质增效
陕西省培育千亿级产业创新集群行动计划	2024 年 3 月— 2024 年 10 月	陕西省发展和改革委员会	培育千亿级光子产业、增材制造、人工智能、第三代半导体、时空信息、化工材料、钛及钛合金、硅基太阳能光伏、铝镁轻质材料、高端药品和医疗器械产业创新集群

资料来源：联合资信根据公开资料整理

2. 财政实力及债务情况

陕西省一般公共预算收入规模排名全国中游，财税质量较高，财政自给水平偏弱，政府性基金收入延续下降趋势。陕西省上级补助收入占地方综合财力的比重较高，陕西省综合财力和整体债务负担均处于全国中游水平。

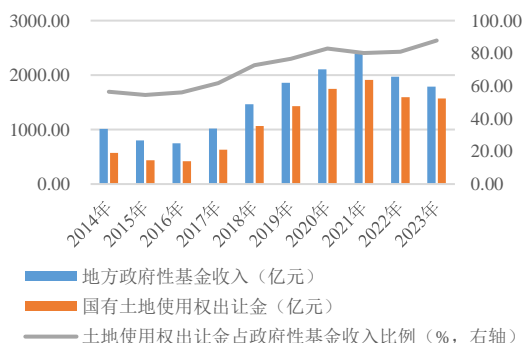
陕西省一般公共预算收入规模增长，财政自给水平偏弱。2023 年，陕西省一般公共预算收入为 3437.60 亿元，全国排名第 14 位，同比增长 3.8%，低于全国水平（6.5%）；税收占比保持在 80%左右；财政自给率（一般公共预算收入×100%/一般公共预算支出）下降至 47.91%，财政自给水平偏弱。2024 年 1—6 月，陕西省一般公共预算收入 1777.38 亿元，下降 4.3%，其中税收收入 1385.72 亿元，下降 3.9%。



数据来源：联合资信根据陕西省财政局数据整理

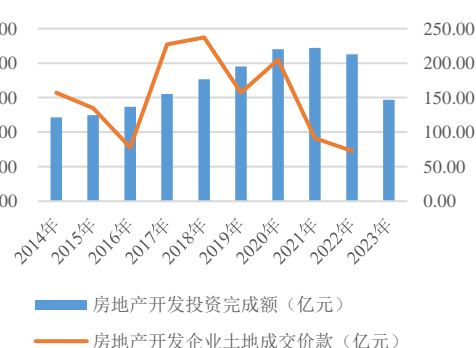
图3 陕西省一般公共预算收入构成、增速及财政自给率

受车辆通行费管理体制调整和土地、房地产市场环境影响，陕西省政府性基金收入延续下降趋势。2023年，陕西省政府性基金收入1785.54亿元，下降9.3%，主要系高等级公路车辆通行费管理体制调整¹，不再缴入政府性基金收入所致；其中国有土地使用权出让收入1568.15亿元，较上年变化不大。2024年1—6月，受土地及房地产市场行情影响，陕西省实现政府性基金收入664.31亿元，下降17.2%。



数据来源：联合资信根据陕西省财政局数据整理

图4 陕西省政府性基金收入、国有土地使用权出让金及比例

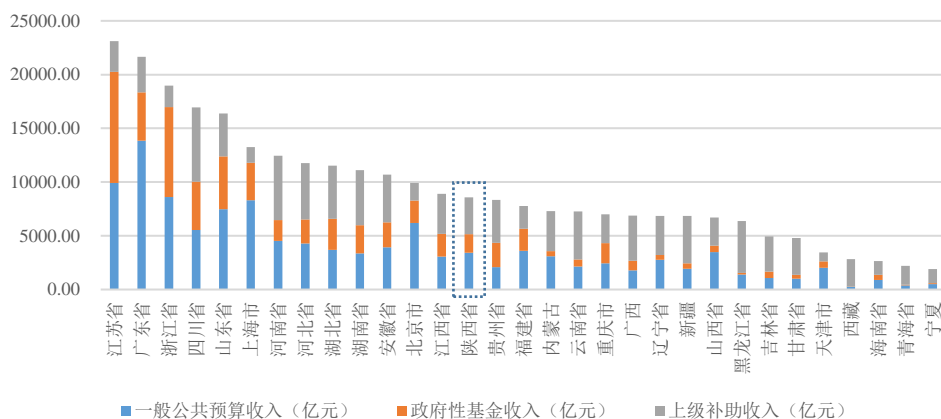


注：2023年房地产开发企业土地成交价款数据未获取
数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图5 陕西省房地产开发投资完成额（左轴）及房地产开发企业土地成交价款（右轴）

陕西省上级补助收入占地方综合财力的比重较高，综合财力位于全国中游。2023年，陕西省上级补助收入同比增长至3407.42亿元，规模位居全国第17位，主要是一般性转移支付收入，其中均衡性转移支付收入和固定数额补助收入占比较高。2023年，陕西省上级补助收入占地方综合财力的比重为39.75%。2023年，陕西省综合财力在全国31个省市自治区中排名第14位，位于全国中游。

¹ 陕西省调整政府还贷收费公路车辆通行费收支管理，实行企业内部通行费“收支两条线”管理。

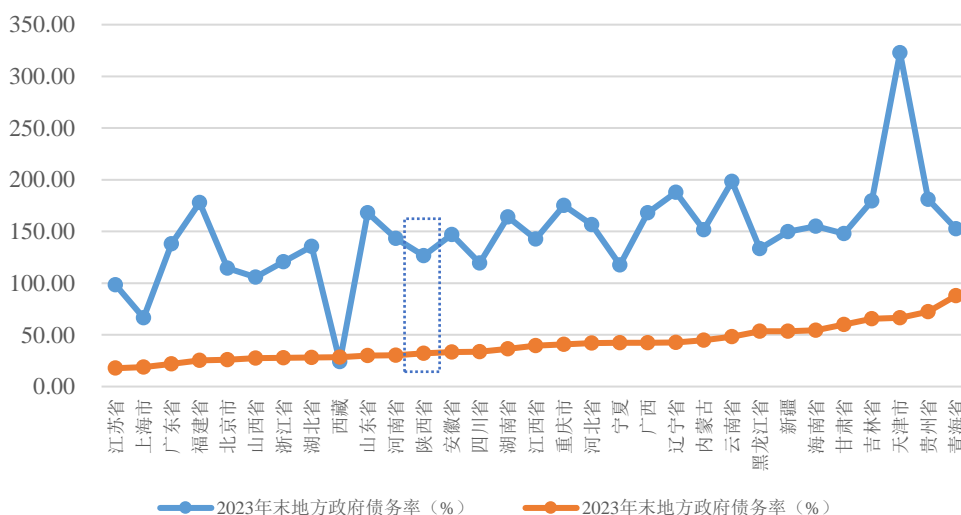


注：广西决算报告尚未披露，采用预算数据；江西省、湖北省政府性基金预算上级补助收入数据为省级口径、非全省口径

数据来源：联合资信根据各省市自治区财政厅数据整理

图6 2023年全国31省市自治区综合财力

陕西省整体债务负担处于全国中游水平。2023年，陕西省地方政府债务率（地方政府债务余额 $\times 100\%$ /综合财力）和地方政府负债率（地方政府债务余额 $\times 100\%$ /GDP）分别为126.65%和32.13%，在31省市自治区中分别排名（由低到高）第9位和第12位。



注：广西决算报告尚未披露，采用预算数据；江西省、湖北省政府性基金预算上级补助收入数据为省级口径、非全省口径

数据来源：联合资信根据各省市自治区财政厅数据整理

图7 2023年全国地方政府负债率与地方政府债务率

二、陕西省各地级市经济及财政实力

1. 各地级市经济发展状况

陕西省各地级市经济实力分化明显，省会西安市产业优势突出，集聚效应显著，经济实力突出；陕北地区资源优势明显，榆林市人均 GDP 远高于其他地级市。

陕西省下辖 10 个地级市，共分为三大自然区，包括陕北黄土高原区（榆林市和延安市 2 市）、关中平原区（西安市、咸阳市、宝鸡市、渭南市和铜川市 5 市）和陕南秦巴山区（汉中市、安康市和商洛市 3 市）。



资料来源：陕西省人民政府官网

图 8 陕西省行政区划图

西安市产业优势突出，集聚效应显著，陕北地区资源优势明显。从产业分布来看，陕西省各地级市依托自身资源优势等发展相关产业，拥有 1 个国家级新区、12 个国家级高新区/经开区以及上市公司 85 家²。其中，西安市产业优势突出，上市公司数量远多于陕西省内其他地级市，集聚效应显著。陕北黄土高原区煤炭、石油、天然气等矿产资源丰富，资源优势明显。

表 4 陕西省各地级市产业分布情况

地级市	主要产业	上市公司数量（个）	新区/高新区/经开区
西安市	电子信息、汽车、航空航天、高端装备、新材料新能源、食品、生物医药	65	西安高新技术产业开发区（以下简称“西安高新区”）、西安经济技术开发区、西安曲江新区、西安浐灞生态区、西安阎良国家航空高技术产业基地、西安国家民用航天产业基地、西安国际港务区、西咸新区
榆林市	煤化工、新能源	2	榆林高新技术产业开发区、榆林经济技术开发区
咸阳市	电子显示、清洁低碳化、装备制造、食品加工、现代服务业	7	西咸新区、杨凌农业高新技术产业示范区、咸阳高新技术产业开发区
宝鸡市	结构材料、汽车及零部件、装备制造、特色食	5	宝鸡高新技术产业开发区

² 上市公司数量为截至 2024 年 10 月 17 日，从企业预警通中获取的数据。

	品		
延安市	现代农业、石油天然气、煤炭电力、能源化工、先进制造业	1	--
渭南市	钢铁及金属制品业、食品工业、新材料	2	渭南高新技术产业开发区
汉中市	装备制造、现代材料、绿色食药	1	汉中经济技术开发区
安康市	富硒产业、旅游康养、新型材料	--	安康高新技术产业开发区
商洛市	特色农业、新材料、大健康、大旅游	1	--
铜川市	铝产业、高端装备制造、生物医药	1	--

注：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：联合资信根据陕西省各地级市“十四五”规划及公开资料整理

陕西省各地级市经济实力分化明显，省会西安市经济实力突出，榆林市人均 GDP 远高于其他地市。从经济总量看，省会西安市 2023 年实现 GDP12010.76 亿元，约占全省 GDP 总量的 36%；榆林市凭借其煤炭、煤化工等产业优势，GDP 稳居全省第二；咸阳市、宝鸡市、延安市、渭南市和汉中市经济实力相对较强；安康市、商洛市和铜川市 GDP 规模较小。从经济增速看，2023 年仅西安市和榆林市 GDP 增速高于全省水平，其余地级市 GDP 增速均在 1.7%~4.3%之间，其中安康市和延安市 GDP 增速相对较低，分别为 1.7%和 1.8%。

人均 GDP 方面，榆林市人均 GDP 最高，西安市和延安市人均 GDP 在陕西省处于相对较高水平，其余地级市人均 GDP 均低于全国平均水平。

西安市人口“虹吸效应”明显，省内其余大部分地级市常住人口呈负增长。根据七普数据，西安市常住人口占全省常住人口的三分之一左右，2010—2020 年年均复合增长率为 4.34%，远高于省内其他城市，据 2023 年西安市 3%人口变动抽样调查推算，年末常住人口比上年末增加 8.23 万人，西安市作为陕西省省会，对周边城市“虹吸效应”明显。此外，榆林市和延安市凭借其能源资源优势，也对人口有一定吸引力。除上述城市外，陕西省其余地级市常住人口均呈现净流出态势。

表 5 2023 年（末）陕西省各地级市 GDP 及增速情况

地级市	GDP (亿元)	GDP 增速 (%)	人均 GDP (万元)	七普常住人口 (万人)	常住人口年均复合增长率 (%)	城镇化率 (%)	三次产业结构
西安市	12010.76	5.2	9.21	1295.29	4.34	79.88	2.71:34.53:62.77
榆林市	7091.44	4.4	19.63	362.48	0.79	63.5	4.4:72.2:23.4
咸阳市	2878.26	4.3	6.94	395.98	-2.10	60.2	14.7:46.2:39.1
宝鸡市	2743.10*	3.3	8.38*	332.19	-1.12	61	9.1:56.4:34.5
延安市	2280.24	1.8	10.07	228.26	0.43	63.02	10.5:61.0:28.5
渭南市	2201.13*	3.3	4.76*	468.87	-1.19	51.34*	19.6:38.5:41.9*
汉中市	1905.45*	4	5.98*	321.15	-0.62	52.78*	15.3:43.5:41.2*
安康市	1268.65*	1.7	5.13*	249.34	-0.53	53.77	15.0:37.7:47.3
商洛市	902.56*	4.1	4.14	204.12	-1.36	51.59	15.5:28.2:56.3
铜川市	510.63	4.3	7.17*	69.83	-1.77	64.41*	7.3:47.7:45.0

注：部分地级市尚未披露 2023 年（末）数据，表中列示 2022 年（末）数据（后附“*”）

数据来源：联合资信根据陕西省各地级市统计公报、政府工作报告及第七次全国人口普查数据整理

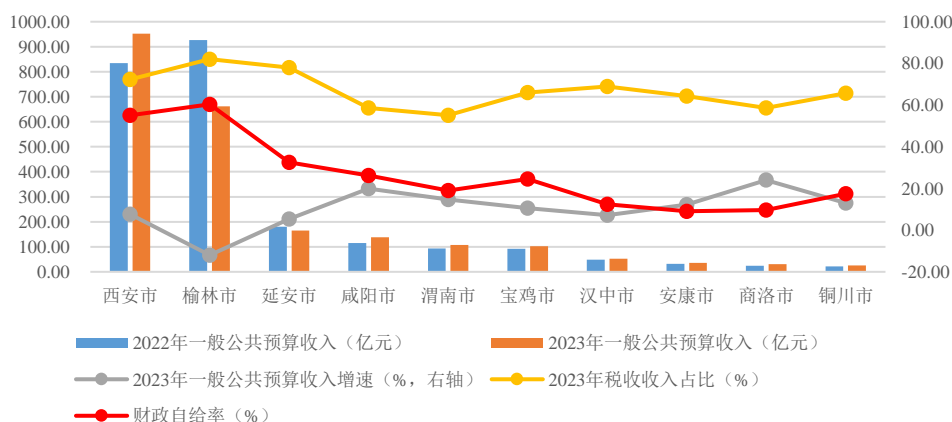
2. 各地级市财政实力及债务情况

(1) 财政收入情况

陕西省各地级市一般公共预算收入规模明显分化，西安市和榆林市一般公共预算收入规模远超其他地级市，2023 年榆林市一般公共预算收入出现较大规模下滑，各地级市财政自给水平普遍较低；西安市政府性基金收入规模远超其他地区，受房地产市场走弱影响，大部分地级市政府性基金收入规模有所下降。上级补助收入对各地级市综合财力的贡献度较高。

2023 年，西安市和榆林市一般公共预算收入规模较大，但榆林市出现较大规模下滑。从一般公共预算收入规模看，陕西省各地级市可以分为两个梯队：第一梯队为西安市和榆林市，其中西安市为省会城市，一般公共预算收入规模较大；榆林市资源及产业优势显著，与除西安市外的其余地级市保持较大差距。第二梯队为其余地级市，一般公共预算收入规模均小于 200 亿元，其中延安市、咸阳市、渭南市和宝鸡市超过百亿元规模。从增速来看，2023 年，受煤炭等能源价格下滑影响，榆林市一般公共预算收入出现了负增长；其余地级市增速均在 5% 以上。

2023 年，陕西省大部分地级市税收收入占比有所下降，财政自给水平普遍较低。从一般公共预算收入构成看，2023 年，受非税收入增长及留抵退税政策等因素影响，陕西省大部分地级市税收收入占一般公共预算收入的比重较上年均有所下降；陕西省从“四个聚焦”³发力，推进省以下财政体制改革。从财政自给率看，经济发展水平较好的榆林市和西安市财政自给率分别为 60.37% 和 55.06%，其余各地级市财政自给率均在 35% 以下，安康市和商洛市财政自给率不足 10%，陕西省大部分地级市财政自给水平较低。



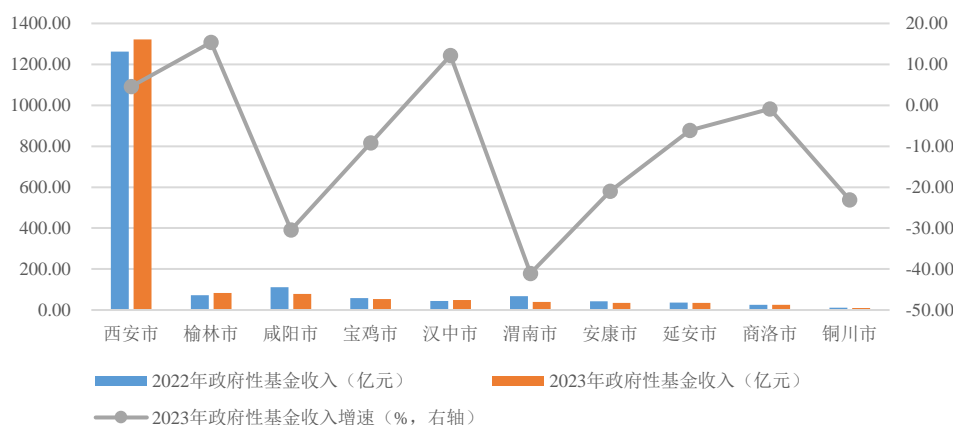
注：西安市、榆林市和延安市一般公共预算收入增速为同口径增速

³ 聚焦建立健全权责配置更为合理、聚焦财力分布相对均衡、聚焦收入划分更加规范、聚焦县区保障更加有力

数据来源：联合资信根据陕西省各地级市财政预算及决算数据整理

图 9 2023 年陕西省各地级市一般公共预算收入情况

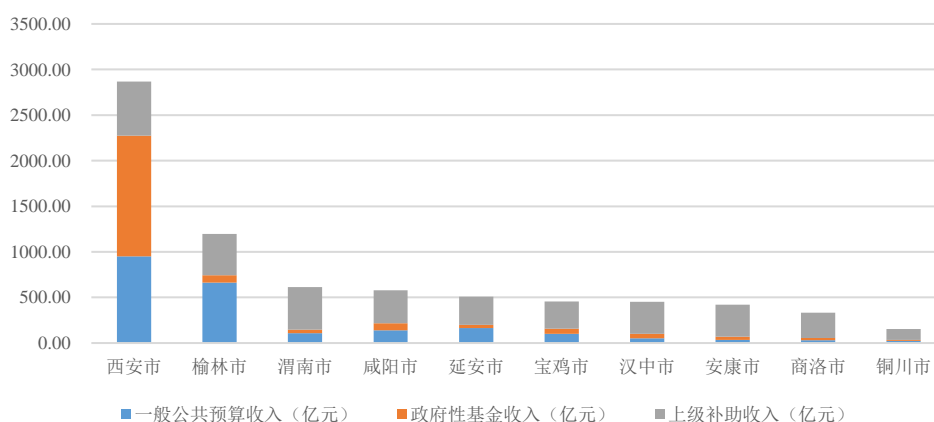
西安市政府性基金收入规模远超其他地区，2023 年呈增长态势；受房地产市场走弱影响，陕西省大部分地级市政府性基金收入规模均有下降。2023 年，西安市政府性基金收入规模大，远超其他地级市。受房地产市场低迷影响，陕西省除西安市、榆林市和汉中市外，其余各地级市政府性基金收入均有所下降，其中咸阳市、渭南市、安康市和铜川市降幅超过 20%。



数据来源：联合资信根据陕西省各地级市财政预算及决算数据整理

图 10 2023 年陕西省各地级市政府性基金收入及增速情况

上级补助收入对陕西省各地级市综合财力的贡献度较高。从上级补助收入规模来看，陕西省除铜川市外，各地级市所获上级补助收入规模均超过 250 亿元。从上级补助收入规模占比来看，除西安市和榆林市外，陕西省其余地级市上级补助收入占地方综合财力的比重均超过了 60%，其中安康市和商洛市超过了 80%。



注：西安市和汉中市上级补助收入中不包含政府性基金上级补助收入

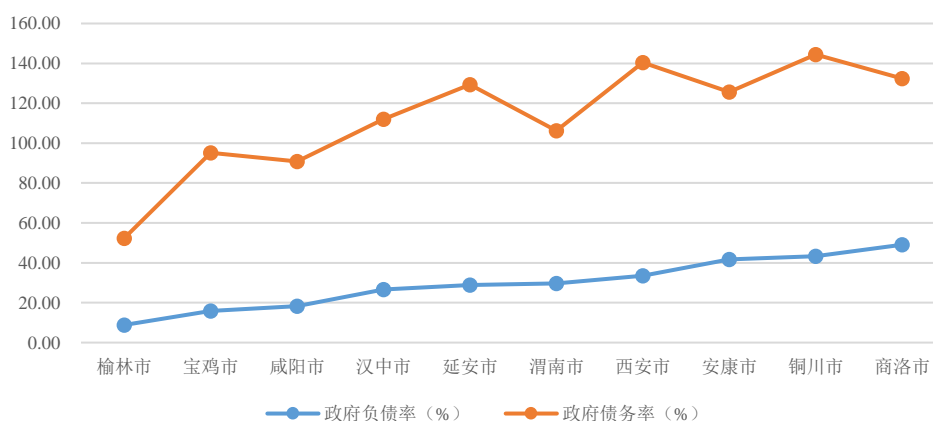
数据来源：联合资信根据陕西省各地级市财政预算及决算数据整理

图 11 2023 年陕西省各地级市综合财力构成情况

（2）债务情况

陕西省各地级市政府债务余额均持续增长，主要集中在省会西安市，政府负债率均有所上升。陕西省制定一揽子化债方案，明确债务规模和债务率“双降”任务目标，同时设立债务风险化解储备金，撬动更多金融资源参与化债，同时陕西省于 2023 年发行了 100 亿元的特殊再融资政府债券用于债务化解。此外，各地级市也制定了一系列化债措施和化债规划。

陕西省政府债务主要集中在西安市，部分地级市政府债务率较高。陕西省各地级市政府债务余额均持续增长，省会西安市政府债务规模最大。截至 2023 年末，西安市政府债务余额占全省债务余额的比重为 37.10%，其余地级市政府债务余额均不足千亿元。政府负债率方面，2023 年，陕西省各地级市政府负债率同比有所上升，但均控制在 50% 以内，其中商洛政府负债率最高，为 49.07%。政府债务率方面，陕西省各地级市政府债务率均在 150% 以内，其中铜川市、西安市、商洛市、延安市和安康市政府债务率超过 120%。



注：部分地级市政府负债率采用 2022 年 GDP 计算

数据来源：联合资信根据陕西省各地级市统计公报、财政预算及决算数据整理

图 12 2023 年陕西省各地级市地方政府债务率与地方政府负债率

陕西省制定一揽子化债方案，设立债务风险化解储备金，建立监测监管体系，推动重点地区债务风险平稳过渡。2023 年 7 月，中央政治局会议明确指出“要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案”，此后化债文件及配套打补丁文件陆续出台。2023 年，根据陕西省财政决算报告，陕西省先后三次组织摸清全省债务底数，形成“1+5”一揽子化债方案；聚焦高风险地区，明确债务规模和债务率“双降”任务目标；设立债务风险化解储备金，撬动更多金融资源参与化债；通过加大转移支付力度、争取债务风险化解试点、投放储备金等措施，让重点地区债务风险平稳过渡；建立评估体系，对全省融资平台逐一研判、精准识别，“一企一策”制定方案。

陕西省政府债务主要集中在西安市，西安市针对债务风险防范及债务化解方面，2021 年《西安市政府投资管理实施细则》印发，严禁建设政绩工程、形象工程，坚决防范化解地方政府隐性债务风险。《西安市人民政府关于西安市 2022 年决算的报告》提出定期开展隐性债务化解“线上+线下”核查，杜绝虚假化债、数字化债，持续推进审计问题整改问责；坚持政府债务“借、用、管、还”一体化全流程管理，压实各级债务风险防控主体责任，持续完善防范化解政府债务风险长效机制。《西安市 2023 年预算执行情况和 2024 年预算草案的报告》提出，2024 年西安市将建立并完善全口径地方债务管理监测监管体系，坚持政府债券发行、使用、偿还、监督一体化全流程管理；充分发挥债务风险防范化解储备金作用，严格落实一揽子化债方案，硬化预算约束，严格政府投资项目审批，坚决防止新增隐性债务。陕西省其他下属各地级市也制定了一系列化债措施及化债规划，并取得了一定成果。

表 6 陕西省部分地级市化债情况

地级市	化债措施及成果	化债规划
榆林市	扛牢压实债务化解政治责任，连续五年超计划完成隐性债务化解任务；督促县区妥善处置和化解债务风险隐患，通过加大转移支付、争取再融资债券等措施，缓解短期偿债压力，坚决防范化解政府性债务风险	坚持遏增量、化存量，建立健全债务常态化监测机制，推进专项债券全生命周期管理，确保政府债务率稳定在绿色等级
咸阳市	2023 年累计完成隐性债务化解任务的 129.4%，已按期超额完成年度化解任务	落实一揽子化债方案，严禁超财力铺新摊子上新项目，坚决防止新增政府隐性债务
宝鸡市	建立债务化解月例会制度，“一债一策”制定偿债方案，积极探索“政府+市场”协同化债的路子；争取债务风险再融资试点资金 9.17 亿元、化债转移支付资金 3.98 亿元，全部偿还 2023 年到期法定债务 26.47 亿元，隐性债务化解任务累计完成 103.5%，牢牢守住了不发生系统性区域性风险底线	坚持既遏增量、又减存量，稳慎化解政府债务风险，确保债务规模和债务率双下降
延安市	严格政府举债融资负面清单，实行债务监测和风险预警全覆盖；2023 年累计化解债务 31.04 亿元，超额完成年度债务化解任务，债务规模稳步降低、风险总体可控	积极稳慎推进政府债务风险化解，分级实施债务总量管控，严禁超出财力水平铺摊子、上项目，确保完成高风险县（市、区）债务规模和债务率“双降”任务；压实市属国企偿债主体责任，增强企业造血机能，规范投融资和担保行为，用好各类金融和政策工具，“一企一策”推进国企债务风险化解
渭南市	严格落实中省政府性债务管理各项政策规定，实行政府举债融资负面清单管理，坚决遏制违法违规新增隐性债务；持续强化债务风险评估和预警监测，夯实县市区债务风险管理主体责任，多方筹措资金，及时偿还到期政府债务本息，稳妥化解存量债务，对债务高风险县市区实行严格管控，全市债务风险总体可控	完善融资平台债务监测机制，落实政府举债融资负面清单，坚决遏制隐性债务增量，稳妥化解政府债务存量
汉中市	组建市债务化解工作专班，与金融机构“一对一”谈判达到了展期降息的预期目标，有效减小了偿债压力；积极推进城市泊车位等资产资源盘活，持续推动以地抵债、以房化债等工作，不断降低债务总量；加强债务高风险地区穿透式核查，全面梳理金融债务情况，形成“一债一档、一债一策”，确保在厘清偿债责任的基础上依法依规化债；争取省级化债周转金、一次性化债财力补助及特殊再融资债券，专项用于债务化解工作	出台一揽子化债方案，积极争取上级政策和资金支持，全力化解政府债务，巩固清理拖欠企业账款成果，确保完成年度债务规模和债务率“双降”任务；严格政府投资项目管理，规范融资行为，分级实施债务总量管控，严禁超越财力铺摊子上项目，坚决遏制新增政府隐性债务
安康市	持续加强常态化债务风险防控，全面偿还到期债务，全市债务风险总体可控	积极培植财源，优化财政收支结构，落实减税降费政策；稳妥化解政府债务，加快融资平台分类转型
商洛市	安排高新区化解债务资金 1.1 亿元，积极稳妥分类处置 PPP 项目，严控债务风险，市县债务风险等级全部降到黄色以下；全面完成清欠任务。通过争取专项债券额度和统筹各类资金，全面完成企业账款清欠任务	稳妥化解债务存量；严格市级平台公司监管
铜川市	建立项目信息共享及评审机制；聚焦重点领域和重点地区，增加偿债准备金规模，扎实完成清偿拖欠企业账款、隐形债务化解、法定债务还本付息等各项任务，从严从实防范化解地方政府隐性	全面落实政府举债融资负面清单，严格执行投资决策委员会制度，加强政府债务管理，严禁超财力铺新摊子上新项目

	债务风险	
--	------	--

资料来源：联合资信根据陕西省各地级市政府工作报告、财政预算及决算报告整理

2023 年以来，陕西省部分区域陆续出现非标违约、商票逾期等负面事件；此外，西安建工集团有限公司由于应收账款回款滞后导致缺乏流动性资金等问题，出现债券违约事件，区域债务风险显现。针对较大的债务压力，陕西省陆续出台多种化债举措，在重大基础设施建设、特色现代产业体系建设等方面获得金融机构在长、短期流动性支持意愿强。此外，陕西省启动特殊再融资债券发行，缓解区域短期偿债压力。同时陕西省财政设立债务风险化解储备金，撬动更多金融资源参与协同化债。

表 7 近年来陕西省主要金融化债政策及获得金融机构支持情况

时间	金融政策/金融机构支持
2022/08	浙商银行西安分行为陕西省各类融资主体提供不低于 4000 亿元的意向融资额度，重点包括共建“一带一路”、新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，支持西安都市圈重大产业及基础设施项目建设，支持“秦创原”
2023/07	曲江新区与中国人寿合作发行 100 亿级“中国人寿—曲江文控基础设施债权投资计划”，将长期限、大金额、低成本的保险资金投向文化旅游和区域基础设施等领域，满足文旅行业实体经济对保险资金的直接融资需求，助力文旅消费市场复苏升级
2023/08	西安市人民政府办公厅印发《西安市关于进一步完善财政出资基金设立及运营管理机制的实施方案》，设立 3 支政府引导基金，包括首期规模 100 亿元的创新投资基金、总规模 100 亿元的西安市城市更新基金和总规模 50 亿元的区域稳定发展基金。其中创新投资基金由西安市统筹安排 80 亿元，来源包括市级财政预算及市属重点国有企业、有关开发区等其他方；区域稳定发展基金由市区财政、省市国有平台公司、市场化金融资本共同出资组建，为各市属、区属国有一级平台公司到期债务转换（续发）提供短期流动性支持，确保区域平台债务风险平稳处置与及时化解
2023/10	陕西省于 10 月 24 日发行 100 亿元特殊再融资债券
2023/10	国家开发银行陕西省分行、中国银行陕西省分行等 16 家金融、保险、信托机构分别与西咸新区、曲江新区在融资授信、盘活资产、信托保险、项目合作、股权投资、优化服务、城市更新、片区开发、引才聚智、产业投资等领域签订多项合作协议，并在短期流动性方面给予支持，资金总规模超 2000 亿元
2024/03	陕西省财政厅厅长公开发表文章《为奋力谱写中国式现代化建设的陕西新篇章贡献财政力量》，提出先后三次组织摸清全省债务底数，形成“1+5”一揽子化债方案；设立债务风险化解储备金，撬动更多金融资源参与化债，探索出一条“政府+市场”协同化债的新路子

资料来源：联合资信根据政府网站、政府官方公众号等整理获取

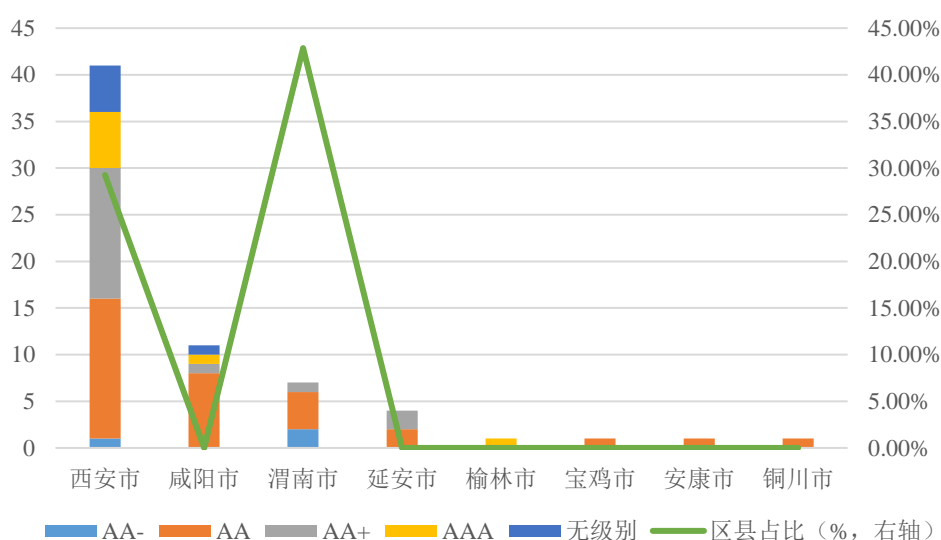
三、 陕西省城投企业偿债能力

1. 城投企业概况

陕西省城投企业集中于省会西安市；发债城投企业主体信用级别以 AA 和 AA⁺ 为主，高信用级别城投企业集中在西安市本级、西安高新区和西咸新区。

截至 2024 年 9 月末，陕西省内有存续债券的城投企业共 68 家，其中地市级城投企业 18 家、区县级城投企业 15 家、国家级新区城投企业 9 家、开发区级城投企业 26 家。从各地级市发债城投企业数量看，西安市发债城投企业数量最多，其次是咸阳市和渭南市，其他各地级市发债城投企业数量在 5 家以下，汉中市无存续债券城投企业。从信用级别分布看，主体信用等级为 AA⁻、AA、AA⁺ 和 AAA 的企业占比分别为 4.41%、48.53%、26.47% 和 11.76%，发债城投企业主体信用级别以 AA 和 AA⁺ 为主；

从分布区域看，主体信用等级为 AAA 的城投企业分布在西安市本级、西安高新区、西咸新区和榆林市；AA⁺城投企业集中在西安市区县级和西安市开发区级层面；AA 城投企业集中在西安市、咸阳市和渭南市；AA⁻的企业集中在渭南市和西安市区县。级别迁徙方面，2023 年以来，陕西省内有存续债券的城投企业中西安世园投资(集团)有限公司和榆林市城市投资经营集团有限公司均发生级别上调，上述公司最新主体信用等级分别为 AA⁺和 AAA；展望方面，西安曲江文化控股有限公司及其子公司西安曲江文化产业投资(集团)有限公司被列入信用评级观察名单。



注：西咸新区直管区由西安市全面管理，负责辖区内的行政、经济和社会管理事务；西安（西咸新区）—咸阳共管区，由咸阳市在《西咸新区总体规划》框架下，负责辖区内的行政、经济和社会管理事务。西咸新区城投企业按其属地划分进行分类，下同
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 13 陕西省各地级市城投数量、级别和层级分布情况

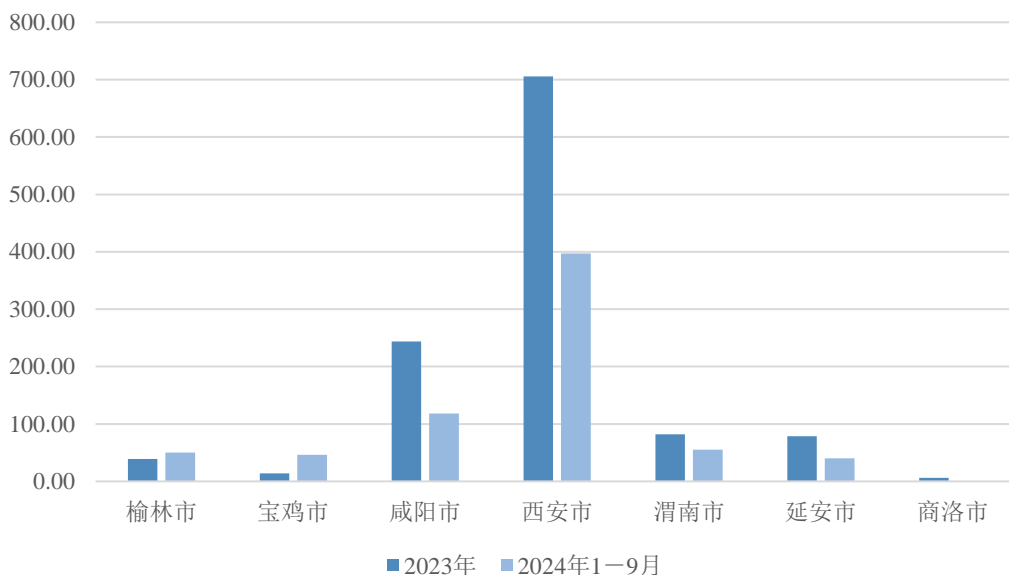
2. 城投企业发债情况

2024 年前三季度陕西省城投企业债券发行数量和规模同比有所下降，区域上仍以西安市为主。净融资方面，2023 年西安市城投企业债券净融资规模较大，但 2024 年以来，西安市及咸阳市等地城投企业债券净融资规模转负。陕西省存续债券集中在西安高新区和西咸新区。

2024 年前三季度，陕西省城投企业累计发行债券数量合计 90 只，规模为 706.93 亿元，债券发行数量和规模较 2023 年同期均有所下降，降幅分别为 15.09%和 23.12%，区域上仍以西安市为主，宝鸡市和榆林市 2024 年前三季度发行债券规模同比显著增长，商洛市、安康市和汉中市均未新发行债券。

2023 年，陕西省城投企业中 AAA、AA⁺和 AA 城投企业发行规模占比分别为

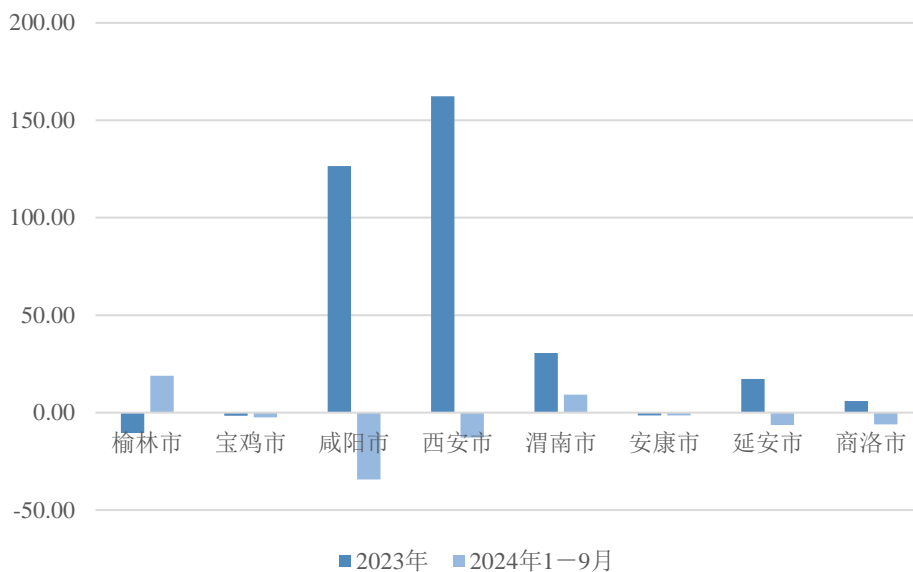
35.76%、35.79%和 28.27%，结构相对均衡，其中 AA 城投企业发债规模同比有所下降。西安市、西咸新区发债城投企业主体级别集中在 AA⁺和 AAA，延安市发债城投企业主体级别以 AA⁺为主，其余地级市发债城投企业主体级别以 AA 为主。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 14 陕西省各地级市城投企业债券发行规模（单位：亿元）

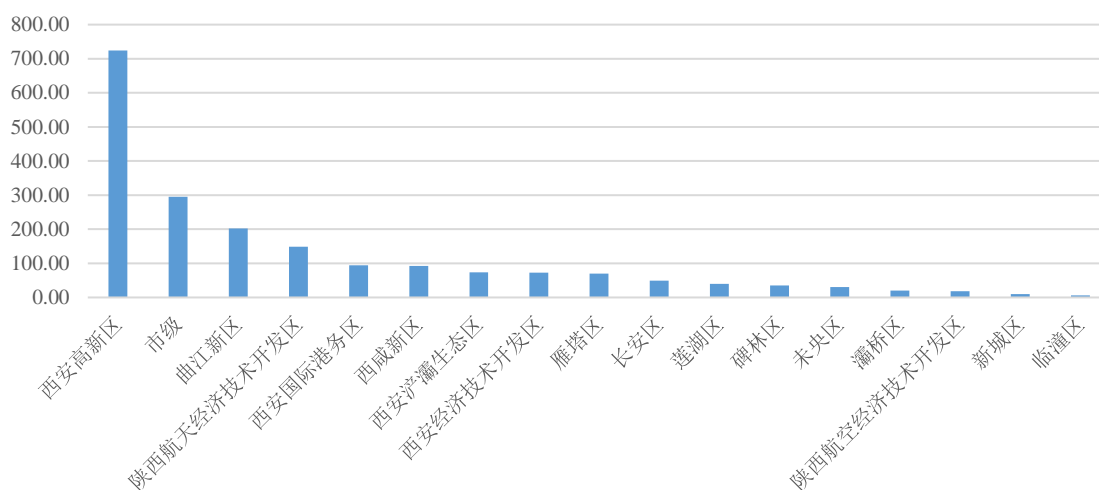
2023 年，西安市及咸阳市城投企业债券净融资规模在陕西省内规模较大，均在 100 亿元以上，其余地级市城投企业债券净融资规模均在 50 亿元以下，其中榆林市、宝鸡市和安康市债券净融资规模为负。2024 年 1—9 月，陕西省城投企业债券净融资规模同比有所收窄，西安市、咸阳市、延安市和商洛市的城投企业债券净融资额转为负值，榆林市转为净流入，宝鸡市和安康市城投企业债券净融资额持续为负。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 15 陕西省各地级市城投企业债券净融资情况（单位：亿元）

从存续债券规模来看，截至 2024 年 9 月末，陕西省发债城投企业存续债券规模 2998.90 亿元，其中西安市存续债券规模占全省的 65%左右。从西安市本级、各行政区、高新区和开发区等功能区来看，西安高新区存续债券规模较大（占西安市存续城投债券的规模比超 36%）。此外，西咸新区城投企业发行债券规模较大。西安高新区及西咸新区存续债券规模占全省的 40%左右。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

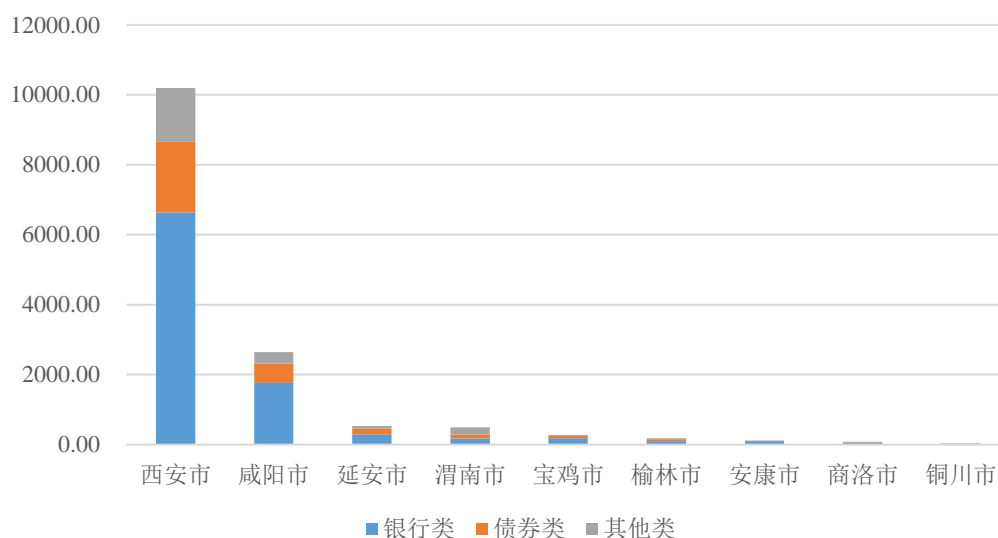
图 16 西安市发债城投企业存续债券情况（单位：亿元）

从增信情况看，截至 2024 年 9 月末，陕西省存续城投债券中存在金融机构担保的债券规模占全部规模的 11.59%，以西安市为主，其次为咸阳市、渭南市和延安市，其中陕增进担保债券占存续金融机构担保城投债券的 48.48%。

3. 城投企业偿债能力分析

西安市发债城投企业有息债务规模较大，宝鸡市和咸阳市债务负担较重。2025 年西安市和咸阳市到期债券规模较大。安康市、延安市和咸阳市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖程度较低。

截至 2023 年末，陕西省存续发债城投企业全部债务规模超过 1.45 万亿元，其中西安市存续发债城投企业全部债务规模超过万亿元（占陕西省发债城投企业全部债务的 70%左右），除咸阳市外，其余各地级市发债城投企业全部债务规模均在千亿元以下。**债务结构方面**，除铜川市以债券融资（60%左右）为主，渭南市其他类融资占比较高以外，其他各地级市均以银行类融资为主（占比均超 50%）。

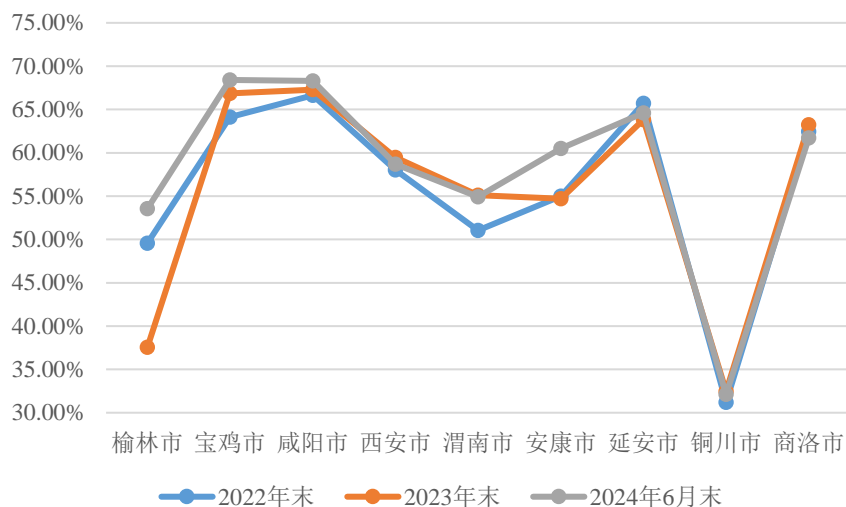


注：1.上述数据统计中有息债务口径为短期借款+交易性金融负债+应付票据+一年内到期的非流动负债+其他流动负债+长期借款+应付债券+租赁负债+长期应付款（合计）-专项应付款；2.公司银行类融资口径为短期借款+长期借款+一年内到期的长期借款；公司债券类融资口径为应付债券+一年内到期的应付债券

数据来源：联合资信根据公开资料整理

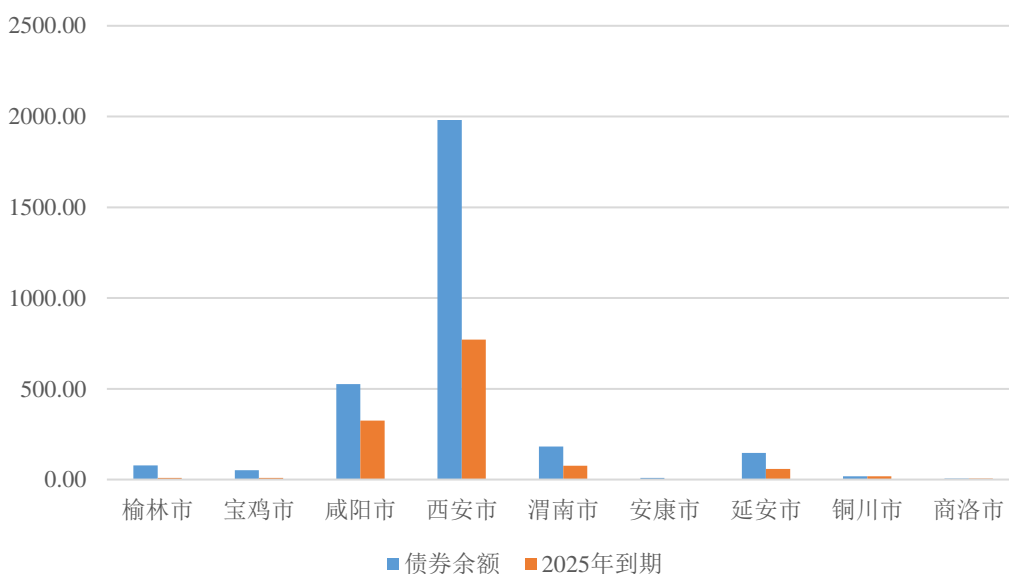
图 17 截至 2023 年末发债城投企业债务结构图（单位：亿元）

债务负担方面，自 2022 年以来，除榆林市波动较大外，陕西省各地级市城投企业全部债务资本化比率整体变动不大。截至 2024 年 6 月末，宝鸡市和咸阳市发债城投企业全部债务资本化比率超过 68%，债务负担相对较重。**债券集中兑付方面**，2025 年，陕西省发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模为 1247.12 亿元，其中西安市及咸阳市 2025 年到期债券规模较大，存在一定的集中偿付压力。



数据来源：联合资信根据 wind 据整理

图 18 各地级市发债城投企业全部债务资本化比率

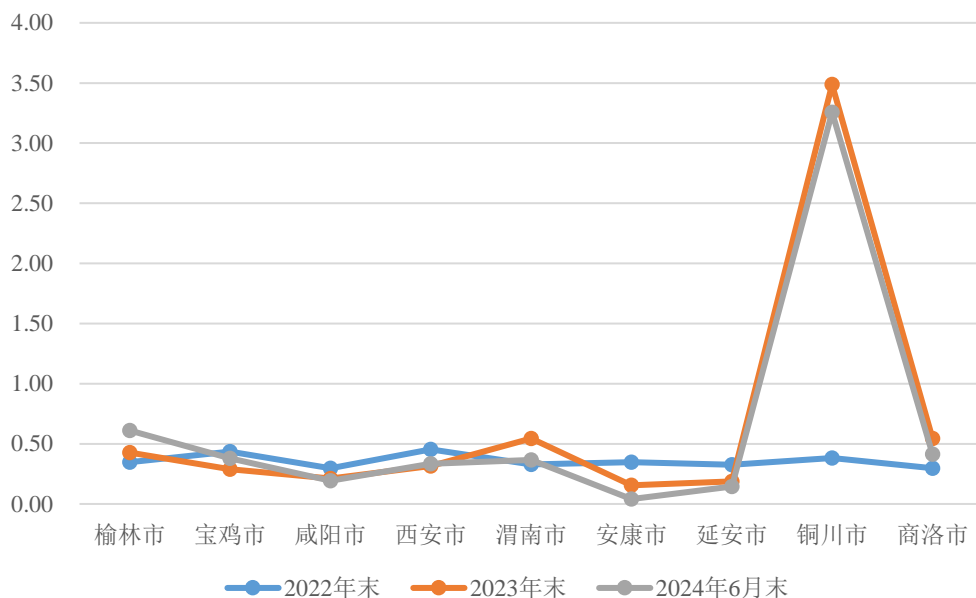


注：1. 城投债券余额数据节点为截至 2024 年 9 月末；2. 到期考虑行权情况

数据来源：联合资信根据公开数据整理

图 19 各地级市城投债券余额及 2025 年到期规模（单位：亿元）

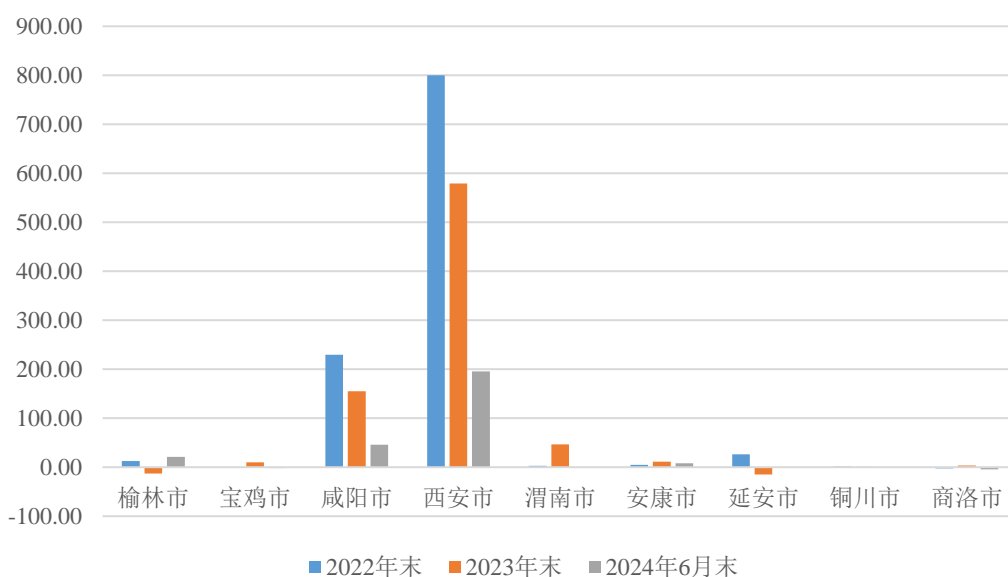
短期偿债能力方面，截至 2023 年末，除铜川市外，陕西省各地级市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数均小于 1，宝鸡市、咸阳市、西安市、安康市和延安市覆盖程度较上年均呈现不同程度的下降。截至 2024 年 6 月末，各地级市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数整体变化不大，安康市、延安市和咸阳市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数在 0.20 倍以下，存在较大的短期偿债压力。



数据来源：联合资信根据 wind 整理

图 20 各地级市城投企业货币资金/短期债务情况（单位：倍）

再融资方面，2023 年，除榆林市和延安市外，陕西省各地级市发债城投企业筹资活动现金整体表现为净流入，2024 年上半年，西安市、咸阳市、榆林市和安康市地区发债城投企业筹资活动现金为净流入，其他地区为净流出。西安市发债城投企业筹资活动现金净流入规模较大；因咸阳市中包含部分西咸新区企业，咸阳市筹资活动现金净流入规模仅次于西安市；其他地级市发债城投企业数量不多，筹资活动净现金流相对较小。



数据来源：联合资信根据 wind 整理

图 21 各地级市城投企业筹资活动净现金流情况（单位：亿元）

4. 各地级市财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

陕西省地级市中咸阳市及西安市的“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力超过 500%，除榆林市外，绝大部分地级市“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力介于 100%和 250%之间。

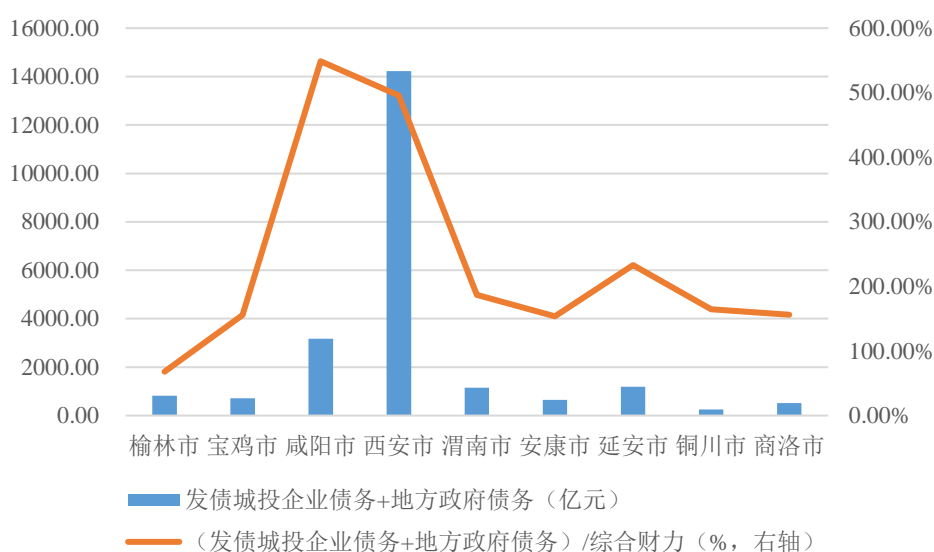


图 22 2023 年陕西省各地级市财政收入对“发债城投企业全部债务+地方政府债务”保障能力情况