

LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION

地方政府与城投企业债务风险研究报告—新疆篇

联合资信 公用评级三部 | 张 博|刘 康|马 成



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



报告概要

新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”或“自治区”）区域战略地位重要，油气、煤炭和旅游等资源禀赋优势明显，陆路交通较发达，经济增速位于全国前列，人均 GDP 处于中游水平，第二、三产业是拉动经济增长的主要动力。从财政实力及债务情况看，2023 年新疆一般公共预算收入稳定性尚可，但财政自给率低；土地出让收入有所下降，政府债务负担处于全国中游水平。

新疆被赋予“丝绸之路经济带核心区、国家重大战略安全保障要地”等战略定位，新疆“十四五”规划将自治区纳入国家丝绸之路经济带建设、向西开放的总体布局中统筹谋划。近年来，新疆出台了一系列关于自贸试验区、民营经济和普惠金融等方面的促进政策，利好区域发展。

新疆各地市（州）经济发展不均衡，乌鲁木齐市经济实力远强于其他地市（州）；克拉玛依市受益于丰富的矿产油气资源，人均 GDP 在自治区居首位。2023 年，各地市（州）一般公共预算收入整体呈增长趋势，财政自给能力差异大；政府性基金收入有所下降；上级补助收入对综合财力的贡献度较高。

债务方面，新疆于 2023 年发行了 56 亿元的特殊再融资政府债券，并提出新疆将有序推进政府债务和隐性债务合并监管，遏制新增并按计划有序化解存量债务，鼓励有条件的地区提前化解隐性债务。新疆各地市（州）政府债务余额均持续增长，政府负债率有所上升。

从城投企业看，2023 年，新疆城投企业债券发行数量和规模同比均有所下降；化债方案提出后，2024 年 1—8 月，部分地市债券净融资规模超过上年全年；乌鲁木齐市城投企业发债净融资额占新疆的比重超 80%，其他地市（州）发债规模较小。伊犁哈萨克自治州、博尔塔拉蒙古自治州和昌吉回族自治州发债城投企业存在较大的短期偿债压力。

一、新疆经济及财政实力

1. 经济发展状况

新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”或“自治区”）区域战略地位重要，资源禀赋优势明显，陆路交通较发达，为经济发展奠定基础。经济增速位于全国前列，人均 GDP 处于中游水平，城镇化率偏低，第二、三产业是拉动经济增长的主要动力。

区域战略地位重要，资源禀赋优势明显，陆路交通较发达。新疆位于中国西北边陲，地处亚欧大陆腹地，国内与西藏、青海、甘肃等省区相邻，周边与蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦、印度、阿富汗 8 国接壤，是新亚欧大陆桥的必经之地、丝绸之路经济带核心区、西部大开发重点地区及向西开放桥头堡，区域战略地位重要。新疆拥有经国务院批准对外开放的一类口岸共 17 个，其中航空口岸 2 个（乌鲁木齐、喀什），陆地边境口岸 15 个（霍尔果斯、阿拉山口等）。新疆总面积 166.49 万平方公里，约占我国陆地总面积的六分之一，边境线超 5400 公里，系中国陆地面积最大、交界邻国最多、陆地国界线最长的省级行政区。此外，作为中国五个少数民族自治区之一，根据第七次人口普查数据，新疆维吾尔、哈萨克、蒙古及回族等少数民族人口占比约六成。

此外，新疆生产建设兵团（以下简称“兵团”）是接受中央政府和自治区双重领导实行党政军企合一的特殊管理体制，在国家实行计划单列的特殊社会组织，承担着国家赋予的屯垦戍边职责，也是自治区的重要组成部分。截至 2023 年末，除第十一师和第十二师外，其余 12 个师均已实施“师市合一”管理体制¹。

表 1 新疆交通情况及资源禀赋

现状				“十四五”期间投资规模/规划
交通情况	陆路	公路	公路里程22.31万公里，排名全国第八；高速公路通车总里程突破7700公里	4000亿元
		铁路	铁路营业里程8688.82公里，排名全国第二	营业及建设里程达到10060公里
		轨道交通	城市轨道交通运营里程27.62公里	/
	航空		民用运输机场26个，排名全国第一；2023年，乌鲁木齐地窝堡国际机场旅客吞吐量和货邮吞吐量分别排名全国民用运输机场第17和第23名	运输机场已建和在建数量达到37个

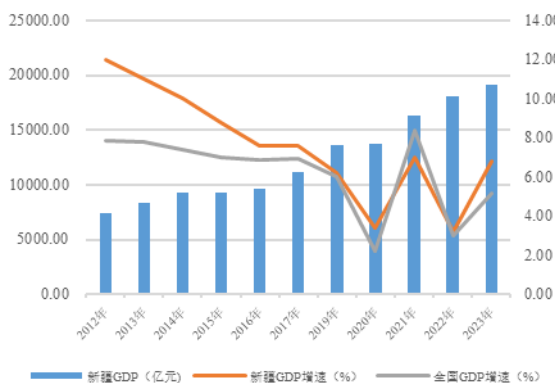
¹ 新疆生产建设兵团下辖的师与新疆直辖县级行政单位结合的一种特殊管理体制，即师和市实行“一套人马，两块牌子”，市政府行政机构原则上与师的工作机关实行一个机构，两块牌子

资源禀赋	自然资源	已探明石油资源量占全国 首位 ，已探明天然气资源量居全国第二位；预测煤炭资源量2.19万亿吨，累计查明煤炭资源量4500亿吨，居全国第二位。2023年，新疆生产原油3270万吨、天然气417亿立方米、油气生产当量6606万吨， 连续三年居全国首位	/
	旅游资源	现有包括伊犁那拉提旅游风景区、天山天池风景名胜区内 的17个5A级景区 ，拥有2项世界文化遗产、3项世界非物质文化遗产、1项世界自然遗产	乌鲁木齐入选旅游枢纽城市建设名单

资料来源：联合资信根据公开资料整理

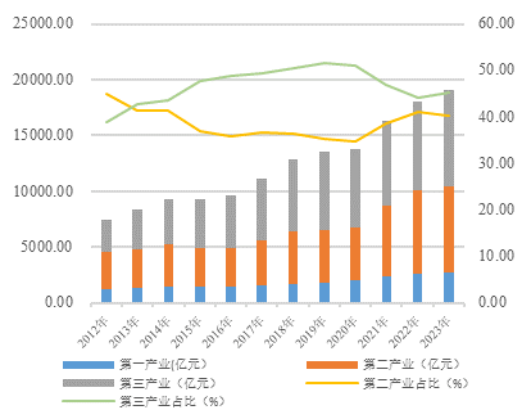
常住人口有所增长，城镇化率低于全国平均水平。截至 2023 年末，新疆常住人口 2598 万人，较上年末增加 11 万人，位列全国第 21 名。新疆城镇化率较上年末提高 1.35 个百分点至 59.24%，但仍低于全国城镇化率（66.16%），其中乌鲁木齐市常住人口 408.48 万人，城镇化率 96.56%。

经济总量处于全国下游，但增速位于全国前列，人均 GDP 处于全国中游水平。2023 年，新疆完成地区生产总值 19125.91 亿元，位居全国各省第 23 位；GDP 增速为 6.80%，位于全国前列。2023 年，新疆人均 GDP 为 7.38 万元，在全国排第 16 名（较 2022 年下降 3 位），处于中游水平。2024 年 1—6 月，新疆完成地区生产总值 9211.40 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.4%，经济稳步发展。



数据来源：新疆及全国统计公报

图1 新疆 GDP、GDP 增速及全国 GDP 增速



数据来源：新疆统计公报、统计年鉴

图2 新疆三产结构及增速

2021—2023 年，兵团分别实现 GDP3395.61 亿元、3500.71 亿元和 3696.58 亿元，增速分别为 8.0%、3.0%和 6.9%。2023 年，兵团第一产业增加值 807.22 亿元，增长 5.5%；第二产业增加值 1402.24 亿元，增长 7.6%；第三产业增加值 1487.13 亿元，增长 7.1%。2024 年上半年，兵团完成生产总值 1261.5 亿元，同比增长 6.1%。

第二产业与第三产业支撑经济持续发展。近年来，新疆产业结构不断优化，2023 年新疆三次产业结构由上年的 14.7：41.1：44.2 调整为 14.3：40.3：45.4，第二产业与

第三产业同为新疆的经济发展支柱。当地丰富的油气、煤炭资源，在支持新疆的油气生产加工、煤炭煤电煤化工、绿色矿业等产业发展壮大的同时，也为新材料、新能源、先进装备制造等战略性新兴产业的增长奠定基础。第三产业方面，新疆第三产业增加值主要来自金融业、批发和零售业以及交通运输、仓储和邮政业等。

政策利好区域发展。新疆“十四五”发展规划指出，要以推进丝绸之路经济带核心区建设为驱动，把新疆纳入国家丝绸之路经济带建设、向西开放的总体布局中统筹谋划，丰富对外开放载体，提升对外开放层次，创新开放型经济体制，构建更大范围、更宽领域、更深层次的高水平开放新格局，推动天山北坡经济带、天山南坡产业带、南疆四地州和沿边境地区协调发展，形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局。《新疆维吾尔自治区国土空间规划（2021—2035 年）征求意见稿》将新疆的战略定位概括为“丝绸之路经济带核心区、国家重大战略安全保障要地、中华民族多元文化的传承地、生态文明示范区”。重大项目方面，2024 年新疆计划实施 430 个重点项目，总投资 3.3 万亿元，计划当年完成投资 3500 亿元以上。近年来，新疆出台了一系列关于自贸试验区、民营经济和普惠金融等方面的促进政策，利好区域发展。

表 2 近年来新疆促进经济发展的相关政策

政策名称	发布时间	发布机构	主要内容
《中国（新疆）自由贸易试验区建设实施方案》	2023 年 10 月	国务院	打造“一中心五区一基地”，加快建设乌鲁木齐陆港型、空港型国家物流枢纽，加快跨境大通道建设，加快国际联运规则衔接和标准互认，推动口岸经济创新发展，提升口岸通关效能等
《新疆维吾尔自治区关于促进民营经济发展壮大的若干政策措施》	2023 年 11 月	新疆自治区党委、新疆维吾尔自治区人民政府	优化民营经济发展环境，加强民营经济法治保障，多渠道为民营经济提供融资支持，强化民营经济要素保障，加大对民营经济政策支持力度，支持民营经济参与自治区重大战略，引导民营经济健康发展，促进民营经济人士健康成长，全面构建亲清政商关系，建立完善服务保障机制
《贯彻落实〈新疆维吾尔自治区关于促进民营经济发展壮大的若干政策措施〉发挥市场监管职能促进民营经济发展 19 条措施》	2023 年 11 月	新疆维吾尔自治区委员会、新疆维吾尔自治区人民政府	全面落实全国统一的市场准入负面清单制度，清单以外不得设置准入条件；深入实施信用提升行动；支持民营企业开展质量强企建设；加大对民营中小微企业原始创新保护力度
《新疆维吾尔自治区普惠金融发展专项资金管理实施细则》	2024 年 9 月	新疆自治区财政厅	制定了创业担保贷款奖补政策、普惠金融发展示范区奖补政策、农村金融机构定向费用奖补政策、资金分配、预算和绩效管理等方面的细则

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

新疆一般公共预算收入规模保持增长，稳定性尚可，财政自给率低；土地出让收入有所下降。新疆综合财力有所增长，政府债务负担处于全国中游水平。

新疆一般公共预算收入保持增长，但规模排名靠后，财政自给率低。2023 年，新疆一般公共预算收入为 1945.09 亿元，在全国排名第 23 位，同口径增长 15.3%；税收占比保持在 60%左右，一般公共预算收入稳定性尚可；财政自给率在 30%左右，财

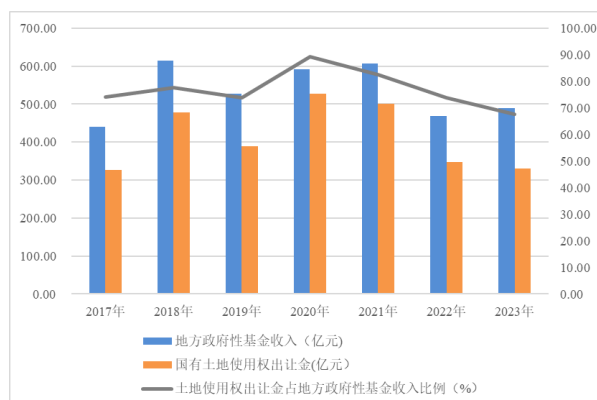
政自给程度低。2024 年 1—6 月，新疆维吾尔自治区一般公共预算收入 1242.3 亿元，同比增长 11.7%。



数据来源：联合资信根据新疆财政决算报告整理

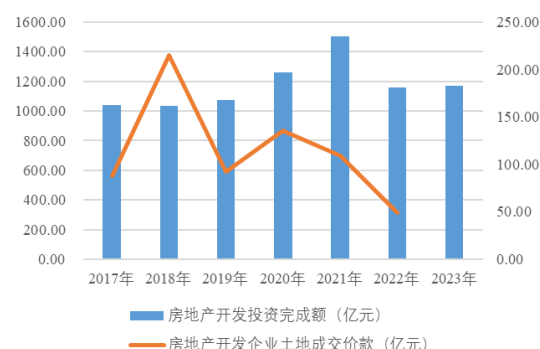
图3 新疆一般预算收入构成和增速、税收占比及财政自给率

受国有土地使用权出让收入下降影响，新疆政府性基金收入有所波动。新疆国有土地使用权出让收入占政府性基金收入比重在 75%左右。2023 年，新疆政府性基金收入 488.73 亿元，较上年增长 4.14%，但国有土地使用权出让收入较上年下降 4.78%。同期，新疆房地产开发投资完成额略有增长。2024 年 1—6 月，新疆实现政府性基金收入 182.9 亿元，较去年同期下降 4.8%，主要系受国有土地使用权出让收入下降影响。



数据来源：联合资信根据新疆维吾尔自治区财政局数据整理

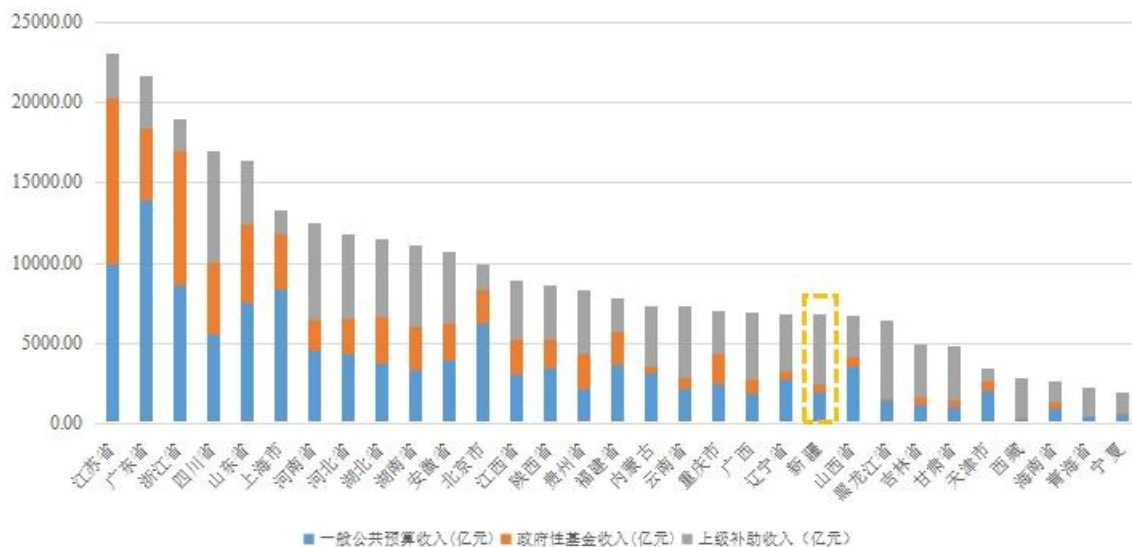
图4 新疆政府性基金收入、国有土地使用权出让金及比例



数据来源：联合资信根据国家统计局整理

图5 新疆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）

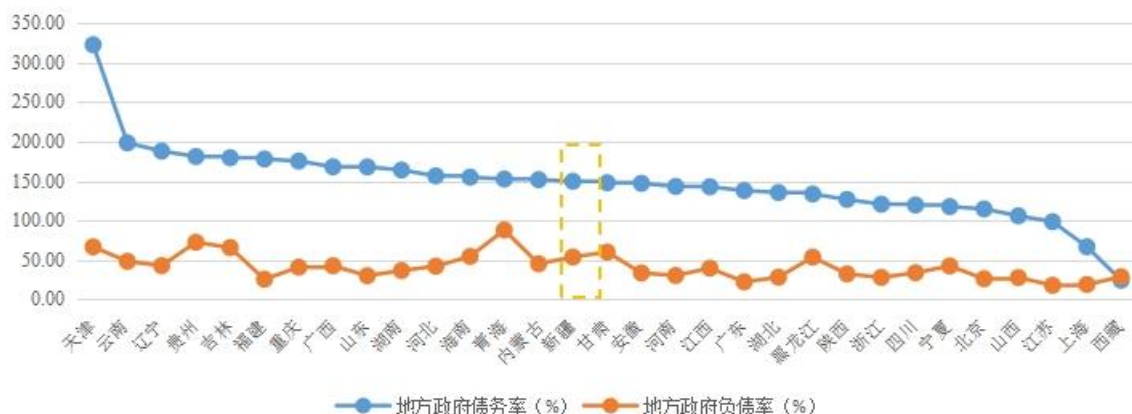
新疆综合财力有所增长，规模排名全国中下游。2023 年，新疆综合财力较上年增长 12.46%，达 6846.28 亿元，在全国 31 个省市自治区中排名第 22，居于全国中下游。



数据来源：各省市财政决算报告，联合资信整理

图6 2023年全国31省市自治区综合财力

新疆整体债务负担处于全国中游水平。2023年底，新疆地方政府债务率（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%）分别为149.65%和53.57%，在31省市中分别排名第17和第25（由低到高）。



数据来源：各省市财政决算报告、联合资信整理

图7 2023年底全国地方政府债务率与地方政府负债率

二、新疆各地市（州）经济及财政实力

1. 各地级市（州）经济发展状况

新疆各地级市（州）经济发展不均衡，分化较为明显，乌鲁木齐市作为首府，经济实力远强于其他地市（州）；克拉玛依市受益于丰富的矿产油气资源，人均GDP在自治区内居首位。

从行政区划看，新疆辖 4 个地级市、5 个地区、5 个自治州和 11 个自治区直辖县级市。按照地理位置可以划分为北疆、南疆和东疆。北疆包括乌鲁木齐市、伊犁哈萨克自治州（以下简称“伊犁州”）、克拉玛依市、博尔塔拉蒙古自治州（以下简称“博州”）、昌吉回族自治州（以下简称“昌吉州”）；其中，伊犁州行政区划为副省级，其下辖伊犁哈萨克自治州直属县市（以下简称“伊犁州直”）、阿勒泰地区和塔城地区。南疆包括巴音郭楞蒙古自治州（以下简称“巴州”）、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州（以下简称“克州”）、喀什地区以及和田地区。东疆包括天山东段的哈密市和吐鲁番市。从地理位置来看，兵团下辖各师市在北疆、南疆和东疆均有分布。



资料来源：公开资料

图 8 新疆区域划分图

北疆相较于南疆产业基础较好。从产业分布来看，新疆各地市（自治州、地区）依托自身资源优势等发展相关产业，拥有 12 个国家级高新区/经开区和 59 个省级新区/开发区，以及 A 股上市公司 60 家，其中北疆的上市公司数量以及园区数量多于南疆，北疆产业基础较好。

表 3 新疆各地级市（州）产业分布情况

经济区	地市（州）	主要产业	上市公司数量	国家级新区/高新区/经开区
北疆	乌鲁木齐市	商贸物流、现代金融、先进装备制造业、化工、新材料、纺织服装、新能源、信息产业(含智慧安防)	33	乌鲁木齐高新技术产业开发区、 乌鲁木齐经济技术开发区、 乌鲁木齐甘泉堡经济技术开发区

	昌吉州	煤电煤化工、有色金属、煤炭、新材料、纺织业、农产品精深加工	6	新疆准东经济技术开发区 新疆昌吉国家农业科技园区北区 昌吉高新技术产业开发区 新疆生产建设兵团石河子高新技术产业开发区
	伊犁州直	旅游、电力、钢铁、食品加工	1	新疆奎屯-独山子经济技术开发区
	克拉玛依市	石油石化	4	克拉玛依高新技术产业开发区
	塔城地区	矿产、能源、化工、畜牧业、纺织业、建材	--	--
	博州	清洁能源、纺织服装、农副产品加工、石灰石、建材	1	--
	阿勒泰地区	旅游、畜牧、水能、矿产	--	--
南疆	阿克苏地区	石油化工、煤炭电力、煤焦化工盐化工、棉、农副产品深加工	1	阿克苏阿拉尔高新技术产业开发区
	巴州	旅游、畜牧养殖、石油石化、绿色农业(香梨、棉花)	2	库尔勒经济技术开发区
	喀什地区	畜牧、粮食、农业	1	喀什经济开发区
	和田地区	旅游、农副产品加工、建材、矿石加工	--	--
	克州	旅游、畜牧	--	--
东疆	哈密市	煤炭、有色金属、农业	1	--
	吐鲁番市	煤炭、风能、精密铸造和金属制品、先进装备、建材	--	--
兵团	--	农业、轻工、纺织、煤炭、建材、化工	10	--

注：国家级新区/高新区/经开区未涵盖保税区；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；上市公司仅统计截至 2024 年 9 月在 A 股上市的公司数量；兵团上市公司分布于石河子市、阿拉尔市、五家渠市、铁门关市、双河市和可克达拉市

资料来源：联合资信根据公开资料整理

首府乌鲁木齐市为新疆经济发展的龙头，以其为中心的北疆地区经济实力明显较强；政策支持下，近年来南北疆差距有所缩小；东疆经济实力位于自治区中下游，但增速较快。从区域看，首府乌鲁木齐市作为新疆的政治、经济、文化、科教和交通中心，其经济规模远远领先于其他各地市（州），以其为中心的北疆地区经济发展水平整体相对较强；而南疆地区大多为边境、荒漠地区，距离经济核心区较远，受制于交通及自然条件发展相对落后，近年来在稳定并发展南疆的中央政策基调下，国家出台了一系列支持南疆四地州（喀什地区、和田地区、阿克苏地区和克州）发展的优惠政策，包括自治区财力分配、重大基础设施建设配套资金安排和重大民生项目投入向南疆倾斜等，使得新疆南北差距逐步缩小。东疆地区整体经济实力位于自治区中下游，哈密市和吐鲁番市 2023 年 GDP 收入分别位列自治区地级市（州）中第八和第十位，但当期增速领涨全自治区。

克拉玛依市人均 GDP 远超其他地州。从人均 GDP 来看，得益于油田、煤炭等资源丰富但常住人口较少，2023 年，克拉玛依市人均 GDP 在新疆排名第一且远超其他地州；哈密市、昌吉州和巴州人均 GDP 在新疆亦处于相对较高水平。农业人口较多的克州、喀什地区和和田地区人均指标仍处于全区末三位，且三者同处于南疆边境地区。

从三次产业结构看，新疆各地州市产业结构区域差异较大。克拉玛依市、哈密市和巴州依赖油田、煤炭等资源，第二产业占比较高。乌鲁木齐市、和田地区、克州和伊犁州直以第三产业为主；喀什地区、博州和阿勒泰地区第三产业占比亦接近 50%；此外，塔城地区产业结构以第一产业为主，第一产业占比达 41.3%。

表 4 新疆各地级市（州）2023 年 GDP 及增速情况

地级市	GDP	GDP 增速	人均 GDP	常住人口	城镇化率	三次产业结构
	亿元	%	万元	万人	%	
乌鲁木齐市	4168.46	6.0	10.21	408.48	96.56	0.8: 27.5: 71.7
昌吉州	2329.52	7.7	13.42	161.36	/	12.7: 57.1: 30.2
伊犁州直	1646.38	6.8	/	284.84	/	19.5: 31.4: 49.1
克拉玛依市	1260.50	8.1	25.78	48.90	98.98	1.8: 69.5: 28.7
塔城地区	956.75	6.9	8.66	113.86	/	41.3: 22.2: 36.5
哈密市	982.70	11.3	14.80	67.34	/	4.9: 67.5: 27.6
吐鲁番市	588.11	9.0	8.49	69.34	50.95	13.6: 54.0: 32.3
博州	512.72	5.5	/	48.82	/	22.1: 30.0: 47.9
阿勒泰地区	420.85	4.9	6.28	66.86	/	17.2: 35.0: 47.8
阿克苏地区	1876.15	6.3	/	271.44	/	25.3: 35.3: 39.4
巴州	1601.20	6.2	10.67	149.98（不含铁门关市）	60.16	14.5: 56.5: 29.0
喀什地区	1508.35	6.4	3.15	449.63	/	32.7: 19.8: 47.5
和田地区	525.91	5.0	2.09	250.47	/	22.3: 16.2: 61.5
克州	232.52	6.2	3.68	63.21	34.60	12.6: 35.0: 52.4

注：部分数据缺失，以“/”代替；昌吉州、伊犁州直、塔城地区、哈密市、博州、阿勒泰地区、阿克苏地区、喀什地区和和田地区未披露 2023 年常住人口数据，以第七次人口普查数据代替

数据来源：联合资信根据公开资料整理

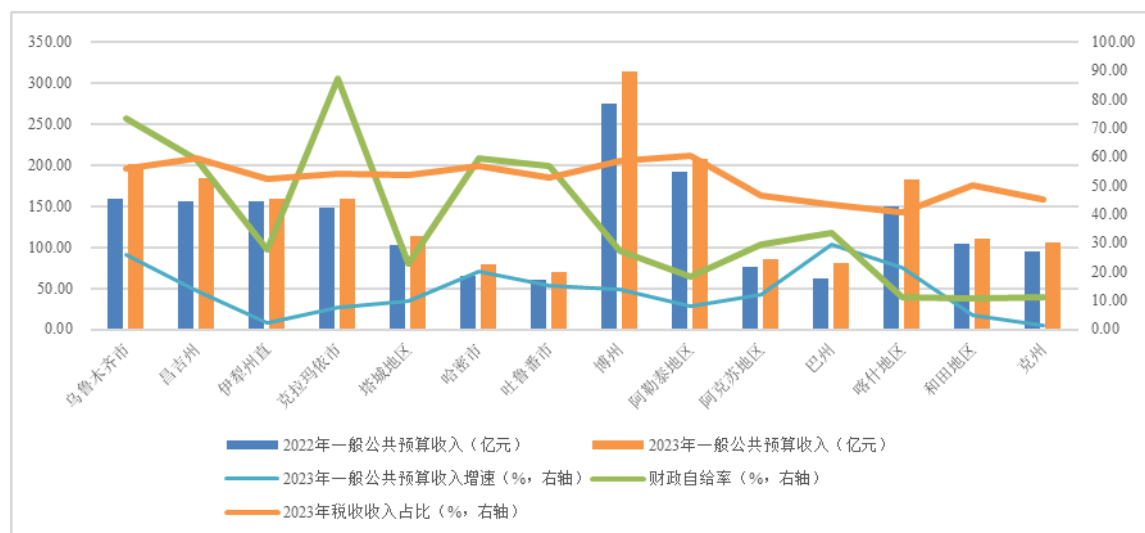
2. 各地市（州）财政实力及债务情况

（1）财政收入情况

新疆各地市（州）一般公共预算收入整体呈增长趋势，收入水平总体与经济发展程度相匹配，大部分地级市（州）非税收入占比较高，财政自给率差异大。

在经济发展的带动影响下，乌鲁木齐市和昌吉州一般公共预算收入远超其他地级市（州），且超过 200 亿元。2024 年 1—6 月，新疆各地级市一般公共预算收入同比均有所增长，其中塔城地区和伊犁州直增速较高，分别达 16.90%和 12.60%。从一般公共预算收入构成看，新疆大部分地州市非税收入占一般公共预算收入的比重整体偏高，受经济下行和留抵退税政策等因素影响，2023 年克拉玛依市和阿勒泰地区税收

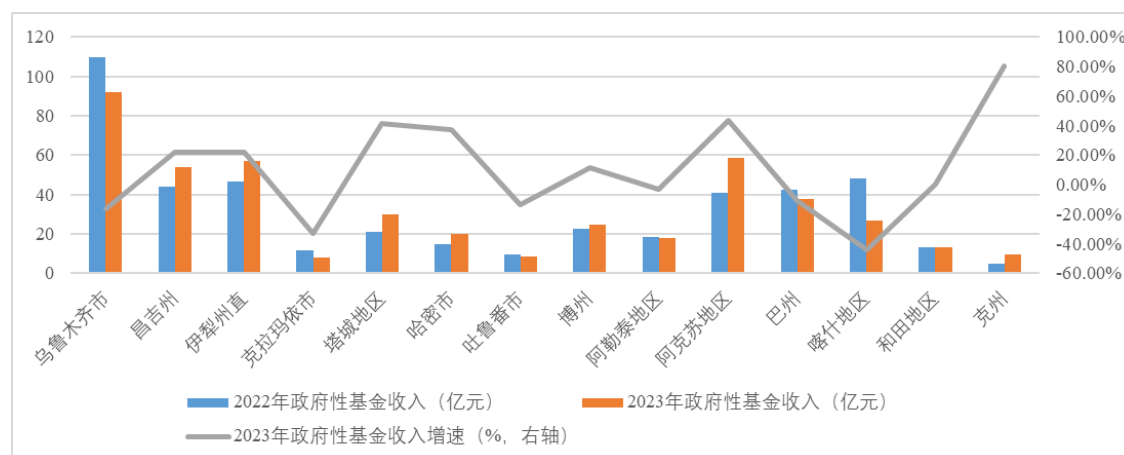
收入占比均有所下降。哈密市税收收入占比相对较高，阿勒泰地区税收收入占比下降幅度最大。从财政自给率看，新疆各地级市（州）财政自给率差异大，克拉玛依市维持在 80%以上水平，为全自治区最高；喀什地区、和田地区和克州财政自给率很低，在 10.00%左右。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图9 2023年新疆各地市（州）一般公共预算收入情况

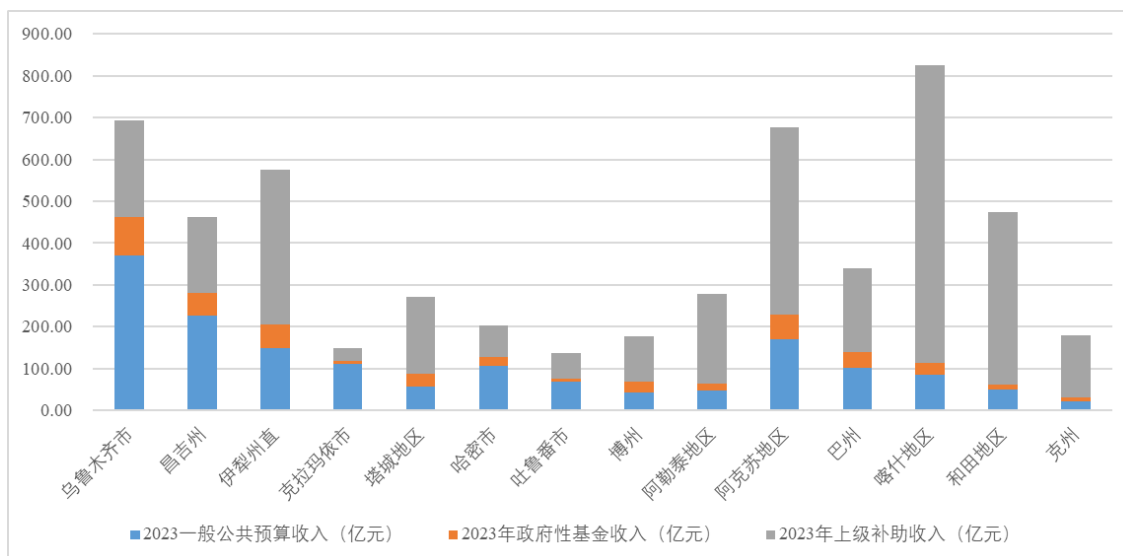
受房地产市场低迷影响，新疆大部分地市（州）政府性基金收入有所下降。新疆各地市（州）政府性基金收入以国有土地使用权出让收入为主，但新疆整体地广人稀，土地市场需求不足，大部分地市（州）政府性基金预算收入规模相对较小。乌鲁木齐市政府性基金收入规模较大，其他地市（州）政府性基金收入规模与乌鲁木齐市差距较大，克拉玛依市、吐鲁番市和克州政府性基金收入规模较小。受房地产市场低迷影响，2023年克拉玛依市、喀什地区、乌鲁木齐市、吐鲁番市和巴州政府性基金收入降幅均在 10%以上。2024年 1—6 月，各地市（州）政府性基金收入整体呈下降趋势，部分地市降幅明显，巴州和哈密市分别同比下降 47.5%和 31.02%。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 10 2023 年新疆各地市（州）政府性基金收入增速情况

新疆各地市（州）上级补助收入对综合财力的贡献度较高。从上级补助收入规模来看，伊犁州直、阿克苏地区、喀什地区以及和田地区获得上级补助收入规模均超 300 亿元，主要来自对天然气、水电、农业等的补贴和对欠发达地区的扶贫补助。各地市（州）上级补助收入在综合财政收入中占比均较高。



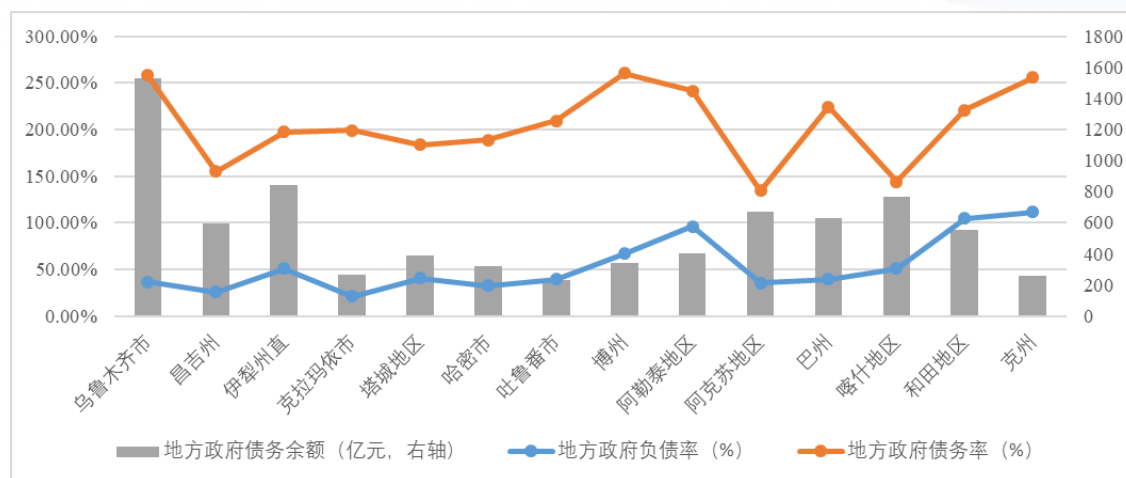
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 11 2023 年新疆各地市（州）综合财力构成情况

（2）债务情况

债务方面，新疆各地市（州）政府债务余额均持续增长，政府负债率有所上升，乌鲁木齐市政府债务率较高。新疆将有序推进政府债务和隐性债务合并监管，遏制新增并按计划有序化解存量债务，鼓励有条件的地区提前化解隐性债务。

新疆各地市（州）政府债务余额均持续增长，乌鲁木齐市政府债务余额增速有所放缓，截至 2023 年末乌鲁木齐市政府债务余额占全自治区比重为 17.11%。**政府负债率方面**，新疆各地市（州）政府负债率有所上升，其中和田地区和克州政府负债率超过 100%，阿勒泰地区和博州政府负债率分别为 96.15%和 66.76%，其余各地市（州）政府负债率均在 60%以内。**政府债务率方面**，新疆除阿克苏地区和喀什地区政府债务率分别为 98.72%和 93.03%外，其余地区政府债务率均超过 100.00%，乌鲁木齐市政府债务率为 221.14%，为新疆最高。



数据来源：联合资信根据公开数据整理

图 12 2023 年末各地市（州）地方政府债务率与地方政府负债率

债务管控方面，《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于加强政府债务审查监督的决定》指出，自治区人民政府应当加强隐性债务化解工作，鼓励有条件的地区提前化解隐性债务。监督政府根据债务规模和财力水平，对债务风险进行及时预警，实施分类管理，采取有效措施防范债务风险，对出现的风险及时启动应急处置机制，对达到财政重整条件的地区启动财政重整。加强对违法违规建设形象工程、政绩工程、超越本地财力可能的项目和使用债务资金的监督，加强对以政府投资基金、政府和社会资本合作、政府购买服务、通过国有企业融资等变相举债行为的监督，及时通报自治区人民政府及有关方面核实整改，并按规定报告自治区党委。《关于 2023 年自治区级预算调整方案（草案）的报告》说明，严控政府债务风险。对债务风险等级评定为高风险的地区，在债务率不升高的前提下，适当安排债券额度；对债务风险等级评定为低风险的地区，在风险等级不上升的前提下，合理安排新增债券额度。新疆财政厅在《化解地方政府债务的思路和建议》指出，化解地方债务主要手段一是处理好增量与存量、显性与隐性、债务与经济增长之间的关系，二是从短期做好存量债务化解工作，三是从中长期推动体制机制的联动改革。推动城投平台转型为普通经营性国有企业，剥离政府融资功能，市场化激励约束自负盈亏。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。同年，新疆发行了 56 亿元的特殊再融资政府债券，资金向首府乌鲁木齐市倾斜，“一揽子化债方案”持续推进。

各地市也积极响应新疆政府的号召，持续推进政府债务管控工作。根据乌鲁木齐市国有资产管理委员会 2021 年 11 月 10 日发布的《关于进一步加强和规范市属国资监管企业债务和担保行为管理的意见》，要求各监管企业要大力加强风险管控和财务管理，进一步加强企业投融资行为管理，**强化债务和或有债务管理，控制担保行为**，

进一步完善与企业债务管理和对内、对外担保相关的风险防范体系，健全完善相关制度；要加强对所出资企业的监管，认真履行出资人职责，规范和完善审批程序，进一步促进企业持续健康发展。伊犁州直财政于 2023 年 5 月 30 日发布了《伊犁州四项举措有效防范化解地方政府债务风险》，坚决杜绝违规举债，牢牢守住政府债务红线底线。一是按照中央和自治区决策部署，坚决遏制新增违规举债，密切关注经济社会相关领域的各种风险，增强预见性和主动性，坚决守住不发生系统性和区域性风险的底线；二是严格按照化解方案落实全年化解目标任务，通过全口径债务监测平台，动态监测各县市及各部门每月化解完成情况，对未完成分月化解任务的地县和部门进行预警和提示；三是严肃追责问责。对县市政府及州本级单位违规新增债务，变相违规举债等行为，按照相关文件规定启动问责。

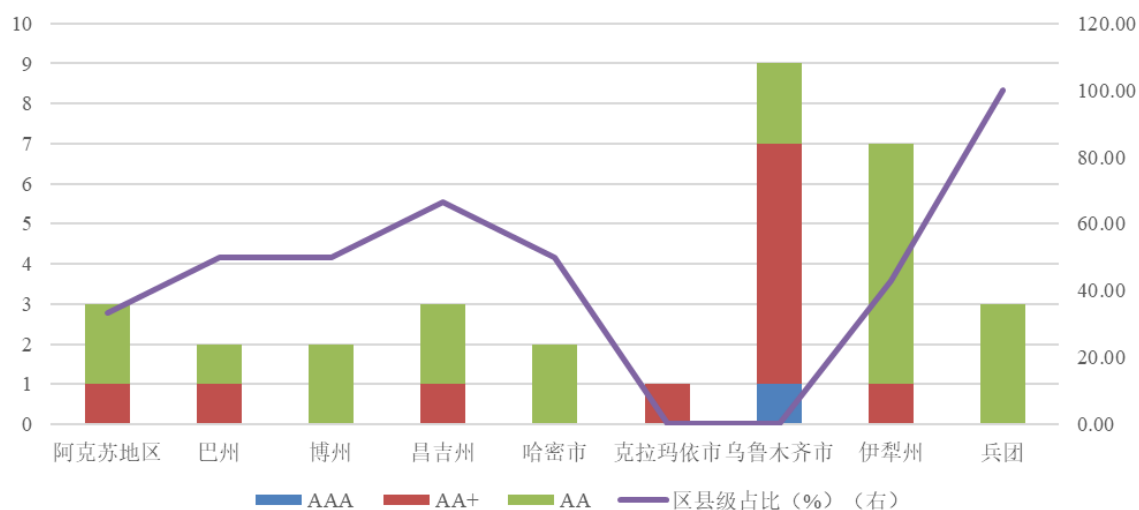
三、新疆城投企业偿债能力

1. 城投企业概况

新疆发债城投企业的信用级别以 AA 为主，各地市（州）中乌鲁木齐市和伊犁州发债城投企业数量较多，高级别城投企业集中在乌鲁木齐市。

截至 2024 年 8 月末，新疆有存续债券的城投企业共 32 家（包含兵团企业 3 家，分布于铁门关市、五家渠市和胡杨河市），其中地市（州）级城投企业 15 家、区县级城投企业 11 家、地市（州）级开发区城投企业 5 家、区县级开发区城投企业 1 家。从各地市（州）发债城投企业数量看，乌鲁木齐市和伊犁州（包含伊犁州直、阿勒泰地区和塔城地区）发债城投企业数量较多，分别为 9 家和 7 家，其余区域发债城投企业较少。

从级别分布看，新疆发债城投企业中 AAA 级主体 1 家，为乌鲁木齐城市建设投资(集团)有限公司，AA⁺级主体 11 家，其中乌鲁木齐市有 6 家；AA 级主体 20 家，其中伊犁州有 7 家。整体看，新疆发债城投企业的信用等级以 AA 级为主，高级别城投企业主要集中在乌鲁木齐市。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

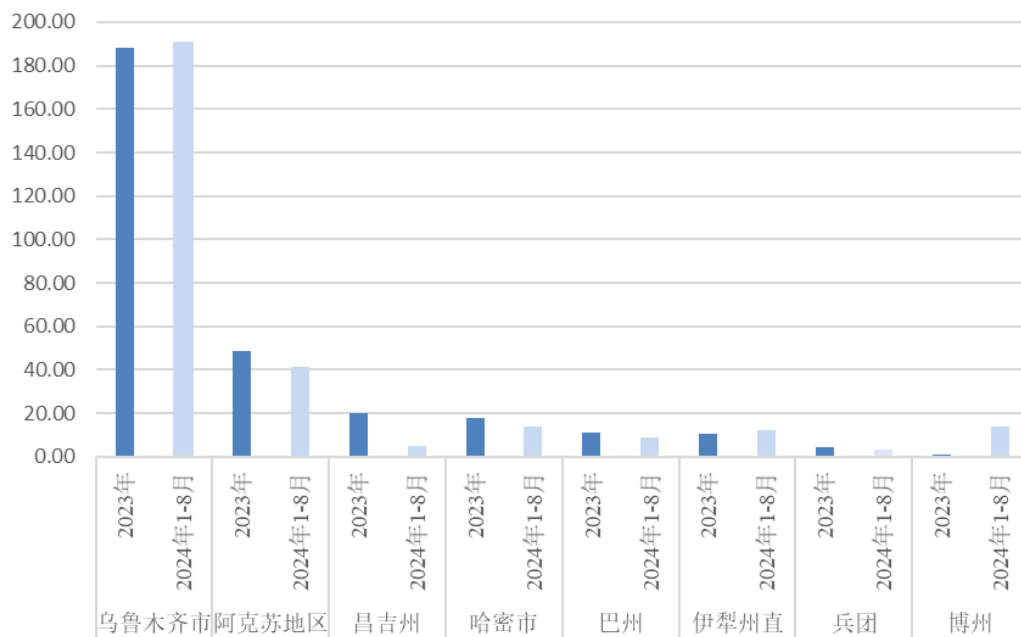
图 13 各地市（州）城投数量、级别和层级分布情况

2. 城投企业发债情况

2023 年，新疆整体债券发行数量和规模同比均有所下降。2024 年 1—8 月，部分地市净融资规模超过上年全年。从发债主体信用级别上看，新疆发行债券的城投企业信用级别以 AA⁺为主。从区域看，乌鲁木齐市城投企业发债净融资额占新疆比重超 80%，哈密市净融资规模相对稳定，阿克苏及昌吉州净融资由正转负，其他地市（州）发债规模较小。

2023 年，新疆共有 15 家城投企业发行债券，发行数量合计 47 只，规模为 301.17 亿元，债券发行数量和规模同比均有所下降，其中伊犁州、巴州和博州下降幅度较大。新疆发债城投企业仍集中在乌鲁木齐，发债规模占自治区的 62.42%。2024 年 1—8 月，新疆城投债净融资规模超过上年全年规模，其中乌鲁木齐、伊犁州和博州债券发行规模已超过上年全年规模，阿克苏市和昌吉市城投债净融资为负。

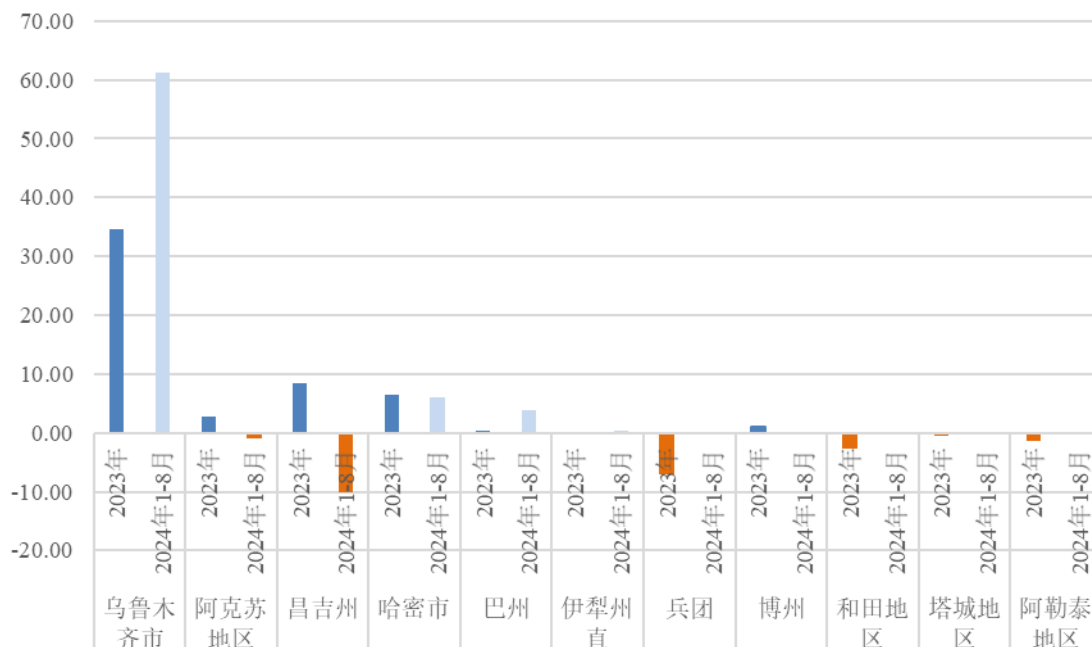
2023 年，新疆城投企业中 AAA、AA⁺和 AA 城投企业发行规模占比分别为 26.56%、48.01%和 25.42%，发债企业以 AA⁺为主，主要集中于乌鲁木齐市。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 14 各地市（州）城投企业债券发行情况（单位：亿元）

2023 年及 2024 年 1—8 月，乌鲁木齐市城投企业发债净融资额占新疆比重均超 80%，哈密市净融资规模保持稳定，阿克苏地区和昌吉州净融资规模由正转负，其他地区净融资规模较小。



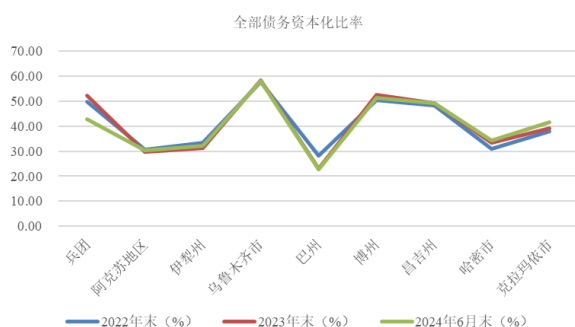
数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 15 各地市（州）城投企业债券净融资情况（单位：亿元）

3. 城投企业偿债能力分析

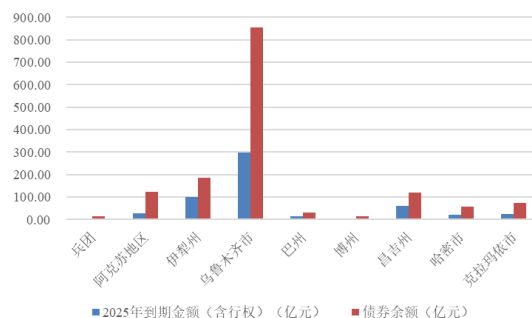
乌鲁木齐和博州发债城投企业债务负担相对较重；2023 年各地市（州）城投企业货币资金对短期债务的覆盖程度呈现不同程度的下降，2024 年 6 月末大部分地市（州）发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数有所上升；大部分地市（州）发债城投企业筹资活动现金流整体表现为净流入。

截至 2023 年末，乌鲁木齐市发债城投企业全部债务规模超两千亿，其余各地市（州）发债城投企业全部债务规模在 500 亿以下。债务负担方面，截至 2023 年末，部分地市（州）城投企业全部债务资本化比率有所上升，乌鲁木齐市和博州发债城投企业全部债务资本化比率超 50%，债务负担相对较重。债券集中兑付方面，2025 年，新疆发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模为 546.65 亿元，其中乌鲁木齐市 2025 年到期规模较大，存在一定的集中偿付压力。



数据来源：联合资信根据公开数据整理

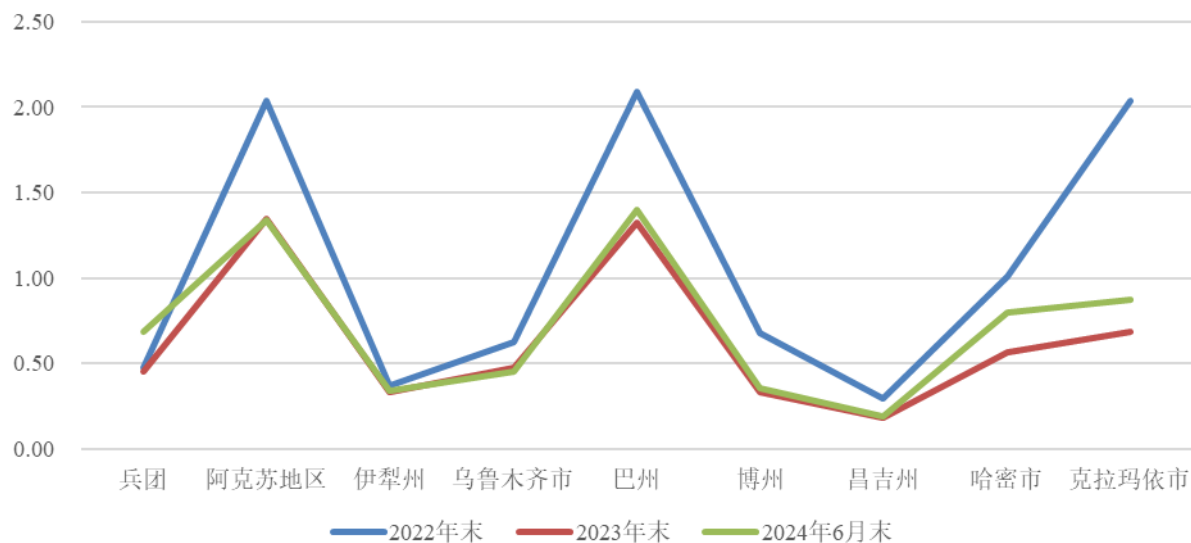
图 16 各地市（州）发债城投企业债务负担



数据来源：联合资信根据公开数据整理

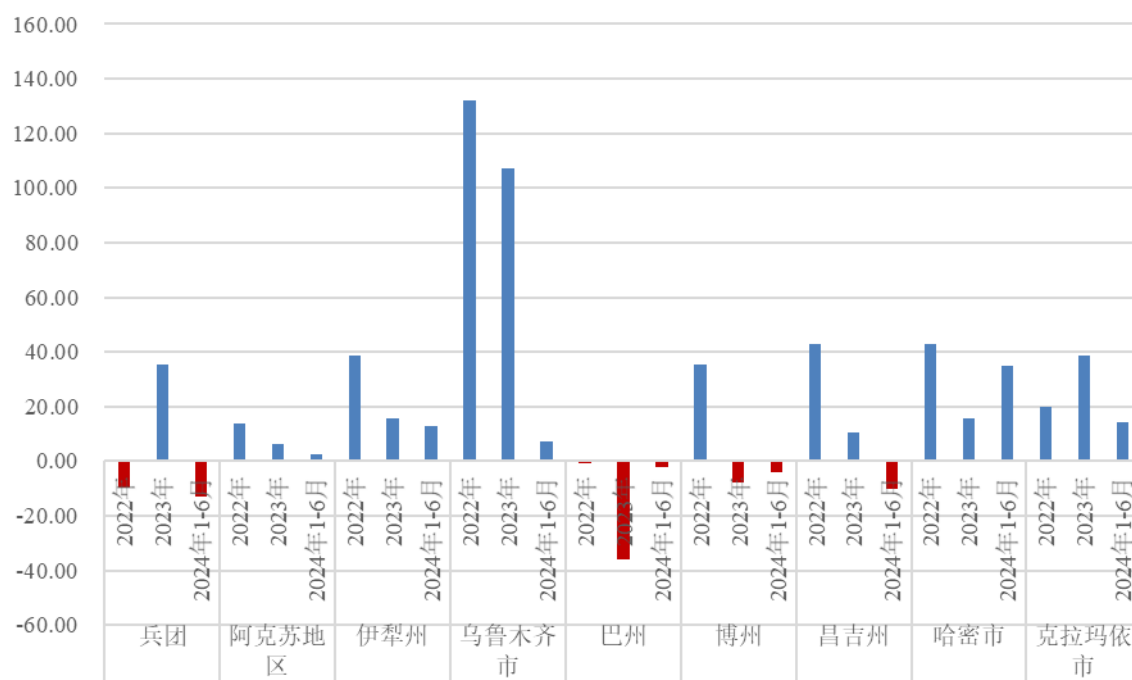
图 17 各地市（州）城投债余额及 2025 年到期情况

短期偿债能力方面，2023 年末，除了阿克苏地区和巴州，新疆其他地市（州）发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数均小于 1 倍，各地市（州）覆盖程度呈现不同程度的下降。2024 年 6 月末，大部分地市（州）发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数整体有所上升，伊犁州、博州和昌吉州发债城投企业货币资金/短期债务倍数在 0.40 倍以下，存在较大的短期偿债压力。**再融资方面**，2023 年及 2024 年上半年新疆大部分地市（州）发债城投企业筹资活动现金流整体表现为净流入，其中，巴州和博州发债城投企业筹资活动现金持续净流出，乌鲁木齐市发债城投企业筹资活动现金净流入规模较大。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 18 各地市（州）城投企业货币资金/短期债务情况（单位：倍）



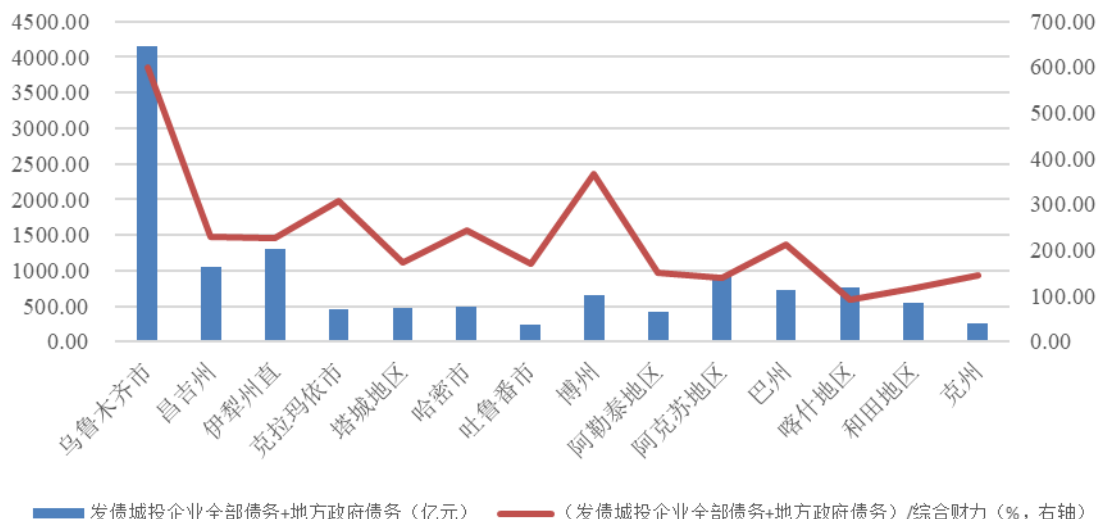
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 19 各地市（州）城投企业筹资活动现金流情况（单位：亿元）

4. 各地市（州）财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

新疆近半数地级市（州）的“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力超过 200%，其中乌鲁木齐市、克拉玛依市和博州超过 300%，财政收入对“发债城投

企业全部债务+地方政府债务”支持保障能力相对较低。乌鲁木齐市经济实力强，但债务规模亦大，“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力相对高。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 20 2023 年新疆各地市（州）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

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。