

信用等级公告

联合〔2019〕3313号

联合资信评估有限公司通过对2019年吉林省政府一般债券（五期）的信用状况进行综合分析和评估，确定2019年吉林省政府一般债券（五期）的信用等级为AAA。

特此公告

联合资信评估有限公司
二〇一九年十一月二十六日



2019年吉林省政府一般债券（五期）信用评级报告

评级结果：

债券名称	发行规模	期限	信用等级
2019年吉林省政府一般债券(五期)	5.7081 亿元	7年	AAA

评级时间：2019年11月26日

基础数据

项 目	2016年	2017年	2018年
地区生产总值（亿元）	14886.80	14944.53	15074.62
地区生产总值增速（%）	6.90	5.30	4.50
人均地区生产总值（元）	53868	54838	55611
三次产业结构	10.1:47.4:42.5	7.3:46.8:45.9	7.7:42.5:49.8
全部工业增加值（亿元）	6070.07	6057.29	5437.11
全社会固定资产投资（亿元）	13923.20	13283.89	--
社会消费品零售总额（亿元）	7310.42	7855.75	7520.37
进出口总额（亿美元/亿元）	184.42	1254.15	1362.80
城镇居民人均可支配收入（元）	26530.42	28318.75	30171.94
一般公共预算收入合计（亿元）	1263.78	1210.91	1240.89
其中：税收收入（亿元）	872.97	854.03	891.75
上级补助收入（亿元）	1904.98	2065.43	2124.90
一般公共预算收入总计（亿元）	4359.87	4693.89	4500.67
一般公共预算支出合计（亿元）	3586.09	3725.72	3789.59
政府性基金收入合计（亿元）	392.75	513.53	558.32
地方政府直接债务余额（亿元）	2896.23	3193.27	3711.66
地方政府债务限额（亿元）	3309.70	3685.70	4170.70

注：2017—2018年进出口总额以亿元核算；“--”表示数据暂未获取

资料来源：2018年吉林省统计年鉴、2018年吉林省经济和社会发展的统计公报、吉林省统计局网站、2016—2018年度吉林省财政总决算报表

分析师：唐立倩 姚玥 王中天

邮箱：lianhe@lhratings.com

电话：010-85679696

传真：010-85679228

地址：北京市朝阳区建国门外大街2号
中国人保财险大厦17层（100022）

网址：www.lhratings.com

评级结论

联合资信评估有限公司（以下简称“联合资信”）认为吉林省经济和财政实力较强，政府治理水平较高且能持续得到中央政府的有力支持；2019年吉林省政府一般债券（五期）（以下简称“本期债券”）纳入吉林省一般公共预算管理，到期不能偿还的风险极低。联合资信确定2019年吉林省政府一般债券（五期）的信用等级为AAA。

评级观点

1. 吉林省作为中国重要的老工业基地及中国面向东北亚的重要门户，在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位。在图们江区域开发战略及振兴东北老工业基地战略的推动下，吉林省未来有望持续获得中央政府政策及资金等多方面的支持。

2. 吉林省地区生产总值不断增长，但受国际、国内经济波动影响，吉林省经济增速趋于放缓。

3. 吉林省财政实力较强，财政收入总体波动增长，其中中央补助收入规模大且呈增长态势，一般公共预算收入有所波动，政府性基金收入受国有土地使用权出让收入增长拉动持续增长。

4. 吉林省地方政府性债务风险总体可控。吉林省政府制定了一系列债务管理制度，并采取行之有效的风险监测措施，为政府性债务风险防范提供了保障。

5. 本期债券偿债资金纳入吉林省一般公共预算进行管理，吉林省一般公共预算收入对本期债券的保障程度很高。

声 明

一、本报告引用的资料主要由吉林省财政厅提供，联合资信评估有限公司（以下简称“联合资信”）对这些资料的真实性、准确性和完整性不作任何保证。

二、除因本次评级事项联合资信与吉林省财政厅构成委托关系外，联合资信、评级人员与吉林省财政厅不存在任何影响评级行为独立、客观、公正的关联关系。

三、联合资信与评级人员履行了实地调查和诚信义务，有充分理由保证所出具的评级报告遵循了真实、客观、公正的原则，符合真实性、准确性、完整性要求。

四、本报告的评级结论是联合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，未因吉林省财政厅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，并非是某种决策的结论、建议。

六、本次信用评级结果的有效期为本期债券的存续期；根据跟踪评级的结论，在有效期内信用等级有可能发生变化。

2019年吉林省政府一般债券（五期）信用评级报告

一、主体概况

吉林省简称“吉”，位于中国东北地区的中部，南临辽宁省，西接内蒙古自治区，北与黑龙江省相连，东与俄罗斯联邦接壤，东南部隔图们江、鸭绿江与朝鲜隔江相望；地处由中国东北地区、朝鲜、韩国、日本、蒙古和俄罗斯东西伯利亚构成的东北亚地理中心位置，在图们江地区国际合作开发中居于重要地位，具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。吉林省面积 18.74 万平方公里，约占全国面积的 1.95%；行政区划方面，吉林省下辖 1 个副省级城市、7 个地级市、1 个自治州、60 个县（市、区）和长白山保护开发区管理委员会，省会为长春市。截至 2017 年底，吉林省人口 2717.43 万人（比上年末净减少 15.60 万人），全省常住人口城镇化率 56.65%。

近年来，吉林省经济规模持续稳步扩大，2016—2018 年，吉林省地区生产总值（GDP）增速分别为 6.9%、5.3%和 4.5%，2018 年 GDP 为 15074.62 亿元。

吉林省人民政府驻地：吉林省长春市新发展路 329 号；现任领导：省委书记巴音朝鲁，省长景俊海。

二、宏观经济运行状态

2018 年，随着全球贸易保护主义抬头和部分发达国家货币政策趋紧，以及地缘政治紧张带来的不利影响，全球经济增长动力有所减弱，复苏进程整体有所放缓，区域分化更加明显。在日益复杂的国际政治经济环境下，我国经济增长面临的下行压力有所加大。2018 年，我国继续实施积极的财政政策和稳健中性的货币政策，经济运行仍保持在合理区间，经济结构继续优化，质量效益稳步提升。2018 年，我国国内生产总值（GDP）90.0 万亿元，同比实际增

长 6.6%，较 2017 年小幅回落 0.2 个百分点，实现了 6.5%左右的预期目标，增速连续 16 个季度运行在 6.4%~7.0%区间，经济运行的稳定性和韧性明显增强；西部地区经济增速持续引领全国，区域经济发展有所分化；物价水平温和上涨，居民消费价格指数（CPI）涨幅总体稳定，工业生产者出厂价格指数（PPI）与工业生产者购进价格指数（PPIRM）涨幅均有回落；就业形势总体良好；固定资产投资增速略有回落，居民消费平稳较快增长，进出口增幅放缓。

表 1 2016—2019 年上半年我国主要经济数据

项目	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年上半年
GDP（万亿元）	74.0	82.1	90.0	45.1
GDP 增速（%）	6.7	6.8	6.6	6.3
规模以上工业增加值增速（%）	6.0	6.6	6.2	6.0
固定资产投资增速（%）	8.1	7.2	5.9	5.8
社会消费品零售总额增速（%）	10.4	10.2	9.0	8.4
出口增速（%）	-1.9	10.8	7.1	6.1
进口增速（%）	0.6	18.7	12.9	1.4
CPI 增幅（%）	2.0	1.6	2.1	2.2
PPI 增幅（%）	-1.4	6.3	3.5	0.3
城镇登记失业率（%）	4.0	3.9	3.8	3.6
城镇居民人均可支配收入增速（%）	5.6	6.5	5.6	5.7

注：1. 增速及增幅均为同比增长情况

2. 出口增速、进口增速统计均以人民币计价

3. GDP 增速、城镇居民人均可支配收入增速为实际增长率，规模以上工业增加值增速、固定资产投资增速、社会消费品零售总额增速为名义增长率

4. 固定资产投资增速为不含农户投资增速

5. 城镇登记失业率为期末值

资料来源：国家统计局、Wind

2019 年 1—6 月，我国积极的财政政策继续加力增效，通过扩大财政支出加强基建补短板投资，同时大规模的减税降费政策落地实施，企业负担进一步减轻，财政稳增长作用凸显。2019 年 1—6 月，我国一般公共预算收入和支出分别为 10.8 万亿元和 12.4 万亿元，收入同比

增幅（3.4%）远低于支出同比增幅（10.7%），财政赤字（1.6万亿元）较上年同期（7261亿元）大幅增加。央行继续实施稳健的货币政策，综合运用多种货币政策工具维持了市场流动性的合理充裕，市场利率水平相对稳定。在上述政策背景下，2019年1—6月，我国国内生产总值45.1万亿元，同比实际增长6.3%。中西部地区经济增速仍较快，东北地区经济增长仍靠后；CPI温和上涨；PPI和PPIRM基本平稳；就业形势总体稳定。

2019年1—6月，我国三大产业继续呈现增长态势，农业生产形势稳定；工业生产继续放缓，工业企业利润增速有所企稳；服务业增速略有放缓，但仍是拉动GDP增长的主要力量。

固定资产投资增速有所放缓，制造业投资、基础设施建设投资和房地产投资增速均有所回落。2019年1—6月，全国固定资产投资（不含农户）29.9万亿元，同比增长5.8%，增速有所放缓。其中，民间固定资产投资18.0万亿元，同比增长5.7%，增速明显回落。从三大主要投资领域来看，2019年1—6月，全国房地产开发投资6.2万亿元，同比增长10.9%，增速较1—3月回落0.9个百分点，主要源于近期房企融资约束持续加强，但受上年开发商大量购地以及前期开工项目续建影响，房地产开发投资增速较上年同期仍有所加快。全国基础设施建设投资（不含电力、热力、燃气及水生产和供应业）同比增长4.1%，较上年同期明显下降，但在2018年年底全国人大授权国务院提前下达部分2019年度新增地方政府债务限额，今年4月、6月先后发布相关政策加快地方债发行进度，同时允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金等多项措施助力基建投资的政策背景下，今年以来基础设施建设投资持续企稳。制造业投资同比增长3.0%，增幅明显回落。其中，汽车制造业投资增速依旧维持在0.2%的低位水平，是制造业投资放缓的重要原因。

居民消费增速有所回升，消费结构持续优

化升级。2019年1—6月，全国社会消费品零售总额19.5万亿元，同比增长8.4%，增速较1—3月（8.3%）略有回升，较上年同期（9.4%）有所回落，较1—3月回升主要由于车企降价销售“国五”标准汽车使得汽车类零售额同比增速（1.2%）较1—3月转负为正。具体来看，生活日常类消费仍保持较高增速，升级类消费增速较快，服务类消费增幅明显。此外，网上零售继续保持快速增长。我国居民消费持续平稳增长，消费结构进一步改善，在我国经济面临下行压力的背景下消费仍是经济增长的第一驱动力。

进出口稳中有进，贸易顺差有所扩大。2019年1—6月，我国货物贸易进出口总值14.7万亿元，同比增速（3.9%）较1—3月略有回升，较上年同期大幅回落，主要受中美贸易摩擦和我国内需放缓等因素影响。出口方面，机电产品与劳动密集型产品仍为出口主力。进口方面以集成电路、原油和农产品为主，集成电路进口额增速（-6.9%）较上年同期下滑了38.9个百分点，是进口增速较上年同期下滑的主要原因。

2019年下半年，国际贸易紧张局势可能加剧、部分国家民族主义兴起及地缘政治等因素将进一步抑制世界经济复苏进程，中国宏观经济整体仍存在较大的下行压力。在此背景下，我国将继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大逆周期政策调节力度稳投资，同时采取措施推动消费升级、稳定外贸增长，推动经济健康高质量发展。从三大需求看，一是固定资产投资增速有望持续企稳。随着地方政府专项债券发行力度的加大，以及补短板、强后劲的重大项目的加快批复，基础设施投资有望持续企稳；减税降费的落实将进一步修复企业盈利，激发企业主体活力，加上电子信息产品制造、交通运输设备制造等具有较大示范效应的高端产品和设备制造领域的发展，制造业投资有望企稳；在“房住不炒”的定位下，房地产投资增速或有所回落，但在稳增长和推进城镇化建设的背景下房地产投资回落幅度比较有

限。二是居民消费增速面临一定压力。“国六”标准政策的实施透支了部分汽车消费需求，可能会对未来一段时间的汽车消费产生不利影响，加上当前我国居民部门杠杆率持续攀升、房地产对消费的挤出效应仍强，居民消费增速或面临一定的回落压力。三是进出口增速或将进一步放缓。全球经济复苏仍面临诸多不确定性因素，外部需求或继续放缓；随着相关扩大进口政策的进一步实施，以及我国加强与“一带一路”沿线国家的交往，我国对除美国外主要经济体的进口增速保持相对稳定，但国内经济下行压力有所加大，我国内需压力未消也会对进口产生一定抑制。总体来看，2019年下半年，我国经济运行仍将保持在合理区间，考虑到房地产投资增速以及居民消费增速或将有所放缓，下半年经济增速或略有回落，预计全年经济增速在6.2%左右。

三、区域经济发展水平

1. 区域发展基础

吉林省位于中国东北地区中部，同时地处由中国东北地区、朝鲜、韩国、日本、蒙古和俄罗斯东西伯利亚构成的东北亚地理中心位置，是中国面向东北亚的重要门户与窗口，具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。

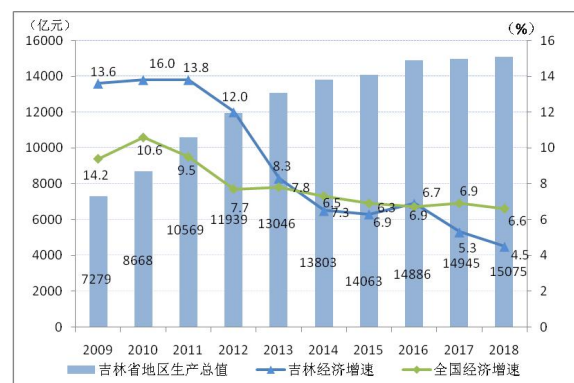
经济建设方面，吉林省是中国重要的工业基地和商品粮生产基地。吉林省加工制造业比较发达，汽车、石化、农产品加工为三大支柱产业，医药健康、装备制造、光电子（航天）信息、新材料、旅游等为优势产业。吉林省地处享誉世界的“黄金玉米带”，是著名的“黑土地之乡”，农业生产条件得天独厚。多年来，吉林省粮食商品率、人均粮食占有量以及人均肉类占有量居全国第一位。

社会发展及资源环境方面，吉林省科技教育、生态环境和重要资源具有相对优势。全省拥有58所高等学校和121个科研院所，每万人中拥有科学家、工程师和在校大学生人数均居

全国前列。科技促进经济社会发展水平居全国第10位。高等教育毛入学率达到52%。吉林省拥有自然保护区51个，占全省国土面积的56%。吉林省森林覆盖率达44.2%，东部地区达到70%以上，是国家生态建设试点省。吉林省矿产资源比较丰富，油页岩、硅灰石、火山渣等矿产储量和矿泉水总允许开采量均居全国首位，开发潜力巨大。

2. 区域发展状况

图1 吉林省地区生产总值及增速情况



注：地区生产总值按当年价格计算；增速按不变价格计算
数据来源：吉林省统计局网站、2018年中国国民经济和社会发展统计公报

吉林省经济总量逐年稳步扩张，2008—2018年，吉林省地区生产总值由6426.1亿元增长至15074.62亿元，年均增速达9.10%，较同期全国平均水平高出1.16个百分点。

受国内外经济环境影响，吉林省经济增速放缓趋势明显，近三年平均增速回落至5.57%，较全国平均水平低1.17个百分点，2018年吉林省经济增速为4.50%，居东北三省第三位。

表2 2016—2018年吉林省国民经济发展主要指标

主要指标	2016年	2017年	2018年
GDP (亿元)	14886.80	14944.53	15074.62
GDP 增长率 (%)	6.90	5.30	4.50
全部工业增加值 (亿元)	6070.07	6057.29	5437.11
全社会固定资产投资 (亿元)	13923.20	13283.89	--
社会消费品零售总额 (亿元)	7310.42	7855.75	7520.37
进出口总额 (亿美元/亿元)	184.42	1254.15	1362.80
城镇居民人均可支配收入 (元)	26530.42	28318.75	30171.94

注：2017—2018年进出口总额以亿元核算；“--”表示数据暂未获取
数据来源：吉林省统计局网站

总体看，近几年吉林省经济增速逐步趋于放缓，但保持稳中有升的态势。随着新一轮东北老工业基地振兴战略的推进，预计未来吉林省经济仍可保持一定增长。

产业结构

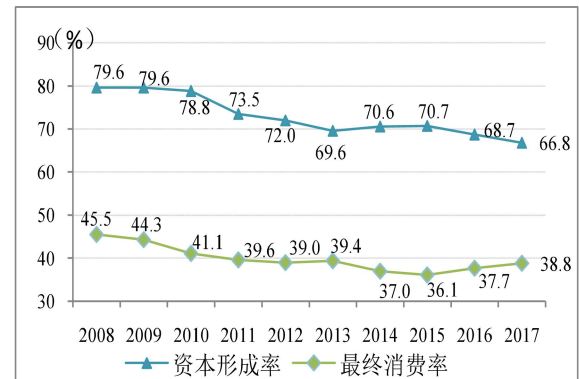
从产业结构看，作为中国传统的老工业基地，吉林省工业基础较好，第二产业占比较高。近年来随着经济的发展及产业体系的完善，吉林省产业结构逐步调整，2016—2018年，三产结构分别为10.1:47.4:42.5、7.3:46.8:45.9和7.7:42.5:49.8，第三产业占比逐年提升。2018年，第一、二、三产业对吉林省经济增长的贡献率分别为3.9%、44.8%和51.3%，第三产业对经济增长的贡献明显增大。吉林省第三产业占比的上升有利于区域经济发展及财政收入的增加。

2018年吉林省工业增加值5437.11亿元，比上年增长5.0%。其中，吉林省重点发展的汽车制造、石油石化、食品、信息、医药、冶金建材、能源、纺织等八个重点产业增加值比上年增长6.1%，占规模以上工业增加值的比重为86.8%。2018年，吉林省政府加快寒地冰雪经济、避暑休闲产业和全域旅游发展，全省接待游客总人数和旅游业总收入分别增长15.2%和20.1%，旅游知名度明显提升。总体看，吉林省汽车、石化、农产品加工等支柱产业振兴工程扎实推进，医药健康、装备制造、旅游等优势产业迅速崛起，生物医药、电子信息等战略性新兴产业加快发展。

综合分析，近年来吉林省产业结构调整逐步深化，经济多元化程度有所提高，吉林省区域经济有望保持一定增长。

投资和消费

图2 吉林省资本形成率及最终消费率情况



数据来源：2018年吉林省统计年鉴

从吉林省资本形成率和最终消费率情况可以看出，吉林省经济增长主要靠投资拉动。

2016—2018年，吉林省固定资产投资增速大幅放缓，增速分别为9.6%、1.4%和1.6%（按可比价格计算）。在不含农户的固定资产投资中，第一产业投资比上年下降12.5%；第二产业投资下降4.6%，其中工业投资下降3.8%；第三产业投资增长5.4%。基础设施投资下降9.2%，占固定资产投资（不含农户）的比重为19.5%。民间投资下降1.0%，占固定资产投资（不含农户）的比重为57.1%。六大高耗能行业投资占固定资产投资（不含农户）的比重为7.1%，比上年下降2.6个百分点。未来，吉林省将继续坚持将投资作为稳增长的关键，全力推动重大项目建设，基建投资将进一步加大。总体看，投资作为拉动吉林省经济增长的第一动力，增速近三年有所放缓，但仍保持一定增长，吉林省投资结构趋于优化。

消费是推动吉林省经济增长的第二大动力，2016—2018年，吉林省全年社会消费品零售总额增速分别为9.3%、7.5%和4.8%。按消费形态统计，2018年吉林省商品零售额6507.71亿元；餐饮收入额1012.66亿元，增长6.5%，商品销售为拉动消费品市场的主要动力。吉林省消费规模的扩大主要得益于居民收入水平的提高，2016—2018年，吉林省全省城镇常住居民人均可支配收入分别为26530.42元、

28318.75 元和 30171.94 亿元，分别同比增长 6.5%、6.7%和 6.5%；2018 年，吉林省城镇和农村常住居民人均消费支出分别为 22394 元和 10826 元，同比分别增长 11.7%和 5.3%。总体看，近年来吉林省消费需求持续增长，对经济增长的贡献度有所提升。

3. 区域信用环境

信用供给方面，随着经济平稳发展，吉林省信用供给规模上升，金融业对吉林省经济转型升级和稳健健康发展的支撑作用持续增强。根据中国人民银行长春中心支行披露的数据，截至 2018 年底，吉林省金融机构本外币各项存款余额 22056.27 亿元，同比增长 1.7%。其中人民币存款余额 21926.98 亿元，同比增长 1.7%。吉林省本外币各项贷款余额 18993.33 亿元，同比增长 5.5%。其中人民币贷款余额 18956.37 亿元，同比增长 5.5%。

资本市场方面，根据中国证券监督管理委员会吉林监管局披露的《2018 年吉林辖区资本市场情况》报告，2018 年，吉林省证券业平稳运行，多层次资本市场体系不断完善。截至 2018 年底，吉林省上市公司数量为 41 家，辖区有 1 家公司退市。截至 2018 年底，吉林省 A 股上市公司总股本 440.81 亿股，总市值 2542.82 亿元；拟上市企业 9 家，均为在辅导企业；共有 85 家新三板挂牌公司。

信用风险水平方面，根据中国银行业监督管理委员会吉林监管局信息，截至 2018 年底，吉林省银行业金融机构不良贷款率为 4.28%，同比下降 0.03 个百分点，在全国处于较高水平。联合资信将持续关注吉林省金融生态环境的稳定性。

4. 未来发展

“十三五”时期（2016-2020 年）是吉林省全面振兴发展的攻坚时期，吉林省以推进经济保持中高速增长，进一步协调区域发展，基本形成城乡一体化发展格局，持续加强改善民生，

全面深化改革开放，基本建立系统完整的生态文明制度体系作为“十三五”时期的发展目标。

针对以上发展目标，吉林省将争取在以下方面取得具体进展：首先，将深入实施创新驱动战略，增强发展内生动力。其次，全面深化改革，构建发展新体制。第三，将推进工业转型发展，提升产业核心竞争力。第四，实施服务业提升工程，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，生活性服务业向便利化和高品质转变。第五，加快转变农业发展方式，推动农业大省向农业强省转变。第六，促进以互联网为主的信息技术创新成果与经济社会各领域深度融合。第七，推进新型城镇化，提升城市综合竞争力，完善现代基础设施，增强发展支撑力；同时加强生态文明建设，提高可持续发展能力。第八，加快长吉图开发开放深入融入“一带一路”战略。扩大东北亚区域开放合作，将吉林省打造成为中蒙俄经济走廊陆海联运和面向东北亚开放的核心区。第九，创新社会治理，加强精神文明建设，保障改善民生，同时促进人口均衡发展。

总体来看，吉林省在面临经济下行压力的局面中，能够保持经济增长稳中有升，积极进行产业结构调整优化，未来发展战略目标明确。但联合资信也关注到，国际国内发展的不确定性因素仍然较多，经济下行压力仍然较大，吉林省在获得新一轮东北老工业基地振兴战略机遇的同时，依然将面临各种挑战。

四、财政实力

1. 地方政府行政地位及财税体制

目前中国实行中央、省、市、县、镇/乡 5 级行政体制，由于国家实行“一级政府一级预算”，相应地，中国财政也实行五级财政体制。《预算法》划分了中央和地方财政的收支范围，而省级及省以下各级财政收支范围由省府明确，或由省政府授权下级财政决定，如省管县，

其在财政预算、决算、转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等方面，由省级财政直接对县级财政。一般而言，地方政府行政级别越高，财政收支自由调节的空间就越大。

中央与吉林省收入划分

中央与吉林省的收入划分以 1994 年实行的分税制财政管理体制为依据，并于 2002 年、2009 年和 2015 年分别对所得税、增值税、营业税和资源税收入划分进行了调整。目前，企业所得税和个人所得税中央与地方按 60%：40% 的比例分享，营改增后增值税中央与地方按 50%：50% 的比例分享。

吉林省与下级市县收入划分

吉林省下辖长春 1 个副省级市，吉林、四平、通化、白山、辽源、白城、松原 7 个地级市、延边朝鲜族自治州、60 个县（市、区）和长白山保护开发区管理委员会。吉林省作为省级政府，相对下级政府具有更强的财政收支调节能力，从目前吉林省级与市县收入划分方面，分为：①省级固定收入：非税收入等；②省级与市县共享收入：增值税（地方分成的 50% 中，省级与市县按 5:5 分成）、企业所得税和个人所得税（地方分成的 40% 中，省级与市县按 4:6 比例分成）、原油天然气资源税（省与市县按 3:7 比例分享）；③其他税种等为市县级固定收入。

转移支付情况

吉林省作为中国重要的老工业基地和商品粮生产基地，在中国政治、经济中占有重要地位，历年获得中央政府转移性收入规模大。2016—2018 年，吉林省获得的上级补助收入分别为 1904.98 亿元、2065.43 亿元和 2124.90 亿元，上级补助收入保持增长。

总体看，吉林省作为省级政府，直接获得的中央政府支持力度大，对于区域经济增长和财政收入提升形成有效保障。

2. 地方财政收支运行情况

吉林省财政收入波动增长，2016—2018 年

吉林省分别实现财政收入总计 5234.87 亿元、5634.88 亿元和 5460.28 亿元，年均复合增长 2.13%。其中一般公共预算收入总计占比在 83% 左右，对吉林省财政收入稳定性起到了重要的保障作用。

表3 2016—2018年吉林省财政收入构成情况

(单位: 亿元)

项目	2016年	2017年	2018年
一般公共预算收入总计	4359.87	4693.89	4500.67
政府性基金收入总计	840.40	932.53	950.41
国有资本经营收入总计	34.60	8.46	9.20
财政收入总计	5234.87	5634.88	5460.28

资料来源：2016—2018 年度吉林省财政总决算报表

(1) 一般公共预算收支情况

2016—2018 年，吉林省一般公共预算收入总计波动增长，分别为 4359.87 亿元、4693.89 亿元和 4500.67 亿元，近三年复合增长率达 1.60%。2018 年一般公共预算收入总计较 2017 年下降 4.12%，主要系一般债务收入受债务置换规模缩小影响下降所致。吉林省一般公共预算收入总计中上级补助收入占比较高，为第一大来源；一般公共预算收入为其第二大来源。

表4 吉林省一般公共预算收入总计构成情况

(单位: 亿元)

项目	2016年	2017年	2018年
税收收入	872.97	854.03	891.75
其中：增值税	267.88	367.53	361.90
营业税	111.44	3.88	2.22
企业所得税	134.01	144.61	146.54
个人所得税	41.72	46.35	50.37
城市维护建设税	67.66	66.62	67.51
非税收入	390.81	356.88	349.14
其中：专项收入	92.92	95.95	94.43
行政事业性收费收入	83.77	85.73	79.66
国有资源（资产）有偿使用收入	131.64	86.88	101.04
一般公共预算收入合计	1263.78	1210.91	1240.89
上级补助收入	1904.98	2065.43	2124.90
其中：返还性收入	136.44	137.81	137.81
一般性转移支付收入	1066.41	1163.25	1268.85
专项转移支付收入	702.13	764.37	718.24
一般债务收入	637.59	851.48	519.33
上年结余	244.64	227.45	234.87
调入资金	179.75	178.61	186.67
调入预算稳定调节基金	128.85	160.00	194.00
国债转贷资金上年结余	0.29	0.01	0.01

一般公共预算收入总计	4359.87	4693.89	4500.67
------------	---------	---------	---------

资料来源：2016-2018年度吉林省财政总决算报表

近三年吉林省获得的上级补助收入逐年增长，规模分别为1904.98亿元、2065.43亿元和2124.90亿元，占一般公共预算收入总计的比重分别为43.69%、44.00%和47.21%，考虑到吉林省在国家全局发展中所处的战略性地位，其获得的上级补助收入有望保持一定规模。

2016-2018年，吉林省一般公共预算收入合计分别为1263.78亿元、1210.91亿元和1240.89亿元，2018年同口径上升2.47%，主要受税收收入增长影响。吉林省一般公共预算收入以税收收入为主，2016-2018年税收收入分别达872.97亿元、854.03亿元和891.75亿元，2018年税收收入上升主要系吉林省中心城市房地产市场活跃，土地增值税和契税增长所致；近三年吉林省非税收入占比较高，分别为30.92%、29.47%和28.14%，非税收入中国有资产有偿使用（主要为国有资产处置收入）等一次性收入波动较大，对一般公共预算收入的稳定性造成影响。

2016-2018年，吉林省一般债务收入分别为637.59亿元、851.48亿元和519.33亿元。2018年一般债务收入较上年减少较多主要是随着2018年政府债务置换工作逐步完成，置换债务收入减少所致。一般债务收入对一般公共预算收入总计形成重要补充，但波动较大，稳定性较弱。

2016-2018年，吉林省一般公共预算支出合计分别为3586.09亿元、3725.72亿元和3789.59亿元，年均复合增长2.80%，整体保持平稳增长。考虑到上解中央支出、债务还本支出、安排预算稳定调节基金和结转下年支出等因素后，吉林省一般公共预算支出总计与收入总计实现平衡。

表5 吉林省一般公共预算支出总计构成情况
(单位：亿元)

项目	2016年	2017年	2018年
主要支出： 一般公共服务	260.91	294.50	308.88

教育	499.70	508.09	513.82
社会保障和就业	497.59	550.80	634.10
城乡社区	383.35	394.45	375.17
医疗卫生与计划生育	273.63	279.22	281.22
农林水	550.50	554.77	537.55
一般公共预算支出合计	3586.09	3725.72	3789.59
上解中央支出	4.90	6.60	5.40
拨付国债转贷资金	0.29	--	--
政府债务还本支出	387.84	518.65	274.54
补充预算稳定调节基金	153.87	208.04	214.89
结转下年支出	227.45	234.87	216.24
国债转贷资金结余	--	0.01	0.01
增设预算周转金	-0.58	--	--
一般公共预算支出总计	4359.87	4693.89	4500.67

资料来源：2016-2018年度吉林省财政总决算报表

2016-2018年，吉林省一般公共预算支出合计中一般公共服务、教育、社会保障和就业和医疗卫生四项刚性支出合计分别占42.72%、43.82%和45.86%，财政支出弹性较好。此外为支持三农发展及脱贫攻坚工作，一般公共预算支出向农林水领域倾斜较大，重点支出项目得到有效保障，为未来经济和财政发展打下了坚实基础。

总体看，吉林省获得中央补助收入规模较大，反映了中央对吉林省支持力度大。吉林省一般公共预算收入合计受非税收入波动影响波动下降；一般公共预算支出以民生支出为主，保障和改善民生力度较大。

(2) 政府性基金预算收支情况

政府性基金收入总计是吉林省财政收入的重要组成部分，2016-2018年规模分别达840.40亿元、932.53亿元和950.41亿元，年均复合增长6.34%。

表6 吉林省政府性基金收入总计构成情况
(单位：亿元)

项目	2016年	2017年	2018年
主要收入： 国有土地使用权出让收入	287.00	414.56	451.87
政府性基金收入合计	392.75	513.53	558.32
专项债务收入	272.59	294.93	276.24
政府性基金上级补助收入	24.02	13.28	12.38
上年结余	144.69	102.24	86.53
调入资金	6.35	8.55	16.95
政府性基金收入总计	840.40	932.53	950.41

资料来源：2016-2018年度吉林省财政总决算报表

近三年，吉林省政府性基金收入合计分别

为 392.75 亿元、513.53 亿元和 558.32 亿元，政府性基金收入对土地出让收入依赖程度较高，2016—2018 年国有土地使用权出让收入占政府性基金收入合计的 73.07%、80.73% 和 80.93%。由于土地出让收入受土地储备及出让情况、房地产市场走势及政策调控等多方面因素影响，收入存在一定的不确定性，预计未来吉林省政府性基金收入可能出现波动。

2016—2018 年，吉林省专项债务收入有所波动，分别为 272.59 亿元、294.93 亿元和 276.24 亿元，是政府性基金收入总计的重要组成部分。

表 7 吉林省政府性基金支出总计构成情况
(单位: 亿元)

项目	2016 年	2017 年	2018 年
主要支出:			
城乡社区支出	375.18	431.87	625.13
政府性基金支出合计	454.62	533.66	755.00
地方政府专项债务还本支出	242.59	264.93	48.24
调出资金	40.95	47.42	38.51
年终结余	102.24	86.53	108.66
上解上级支出	--	--	--
政府性基金支出总计	840.40	932.53	950.41

资料来源: 2016—2018 年度吉林省财政总决算报表

2016—2018 年，吉林省政府性基金支出总计分别完成 840.40 亿元、932.53 亿元和 950.41 亿元，支出主要为城乡社区事务支出。2018 年城乡社区支出较上年增长较多主要是随着国有土地出让数量的增加，征拆迁补偿支出相应增多。考虑到专项债务还本支出、调出资金等因素，2018 年吉林省政府性基金年终结余 108.66 亿元，政府性基金预算平衡能力强。

总体看，吉林省国有土地使用权出让收入为政府性基金收入的最主要来源，政府性基金收入持续增长，未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

(3) 国有资本经营预算收支情况

国有资本经营收入对吉林省财政收入起到一定补充作用。2016—2018 年，吉林省国有资本经营预算收入总计分别为 34.60 亿元、8.46 亿元和 9.20 亿元。2016 年，为深化国企改革，中央给予吉林省 30.07 亿元中央国有资本经营

预算转移支付收入，当年国有资本经营预算收入总计规模较大。2018 年吉林全省国有资本经营支出总计预算执行数为 9.20 亿元，实现收支平衡。

(4) 未来展望

根据《关于吉林省 2018 年预算执行情况和 2019 年预算草案的报告》，预计 2019 年吉林省全省地方级财政收入 1241.00 亿元，与上年执行数持平。加上中央税收返还和提前下达转移支付收入、调入预算稳定调节基金等，全省财政收入总计（暂未考虑上年结余等情况）3573.43 亿元。扣除上解中央支出等，全省财政支出安排 3557.53 亿元。

总体看，吉林省财政收入波动增长，其中中央补助收入规模大且保持增长态势，一般公共预算收入有所波动，政府性基金收入受国有土地使用权出让收入大幅增长影响有所上升，未来仍存在一定波动性。

五、政府治理

近年来，吉林省坚持加强政府自身建设，健全行政决策机制，完善政府工作规则，提高依法行政水平，在加快推进简政放权、改革扩大开放、财税体制改革、政府性债务管理等方面取得一定成效。

自身建设方面，吉林省政府系统机构改革全面完成；修订了省政府工作规则；全面加强政府监管，出台《关于加强政府监管工作的意见》，各责任监管部门出台 35 个监管细则，形成“1+35”监管体系；完善绩效考核体制机制和办法，发挥审计监督作用，全面提升政府系统廉政勤政水平。

行政审批方面，吉林省加快建设创新政府，持续简政放权，提高行政效率。2018 年，吉林省“放管服”改革深入推进，“只跑一次”改革统筹实施，开通市场主体登记“e窗通”系统，日均新登记企业 322 户。

改革开放方面，吉林省深入推进重点领域

改革及国企改革，全方位扩大对外开放。2018年，吉林省促成一系列意向性合作，与浙江省对口合作全方位扎实推进，与北京、广东等7省（区、市）签订“1+N+X”战略合作协议；全面加强与国家有关部委等对接，签署一批共建协议，解决了一批长期制约发展的大事难事；赴俄罗斯、德国、日本、韩国等国家开展经贸交流合作，取得积极成果；中国（长春）跨境电子商务综合试验区获国务院批复，珲春综合保税区、集安公路口岸通过国家验收。

财政税收方面，为进一步优化财政资源配置，提高财政资金使用效益，完善预算管理制度，健全完善财政投入保障机制。吉林省人民政府下发了《关于财政金融支持乡村振兴的实施意见》，促进政策和资金相互衔接、统筹使用，调整设立省级乡村振兴发展专项资金。2018年，吉林省充分发挥财政资金的引导带动作用，加大支持实体经济发展，深入推进预算管理制度改革，积极推进预算信息公开，积极开展专项资金清理整合工作。同时，稳步推进税制改革，全面推开营改增试点，落实结构性减税政策。

债务风险防控方面，吉林省为督促市县政府分类处置地方政府性债务，积极防范债务风险，出台了《吉林省政府性债务风险应急处置预案》，印发了《地方政府性债务风险分类处置指南》。同时为加强政府性债务管理机制建设，推动专项债券改革进程，吉林省财政厅出台了《吉林省新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（吉财债〔2017〕466号）、《吉林省地方政府土地储备专项债券管理实施细则》（吉财债〔2017〕491号）、《吉林省地方政府收费公路专项债券管理实施细则》（吉财债〔2017〕614号）、《吉林省地方政府棚户区改造专项债券管理实施细则》（吉财债〔2018〕250号）、《吉林省试点发行省属公办高校校区建设项目专项债券管理办法》（吉财债〔2018〕388号）和《吉林省试点发行省级医疗机构基础设施建设项目专项债券管理办法》（吉财债

〔2018〕387号）。

总体看，吉林省各项制度不断完善，并采取行之有效的债务风险监测措施，为政府性债务风险防范提供了保障。

六、政府债务及偿还能力

1. 地方政府债务规模及结构

2016—2018年，吉林省政府债务有所增长，或有债务规模则不断下降。根据吉林省财政厅提供的资料，截至2018年底，吉林省政府债务余额为3711.66亿元，较2017年底增长16.23%；政府或有债务为1218.70亿元，同比下降16.83%。

表8 2016—2018年吉林省政府债务余额情况表

（单位：亿元）

项 目	2016年	2017年	2018年
政府债务	2896.23	3193.27	3711.66
政府或有债务	1641.53	1465.35	1218.70
合 计	4537.76	4658.62	4930.36

注：政府债务指政府负有偿还责任的债务，包括一般债务及专项债务；政府或有债务包括负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务

数据来源：吉林省财政厅

从各级政府负债结构看，截至2018年底，吉林省政府债务主要为市本级债务，占比为53.24%；省本级和县本级分别占比20.66%和26.10%。

从资金投向看，吉林省政府性债务筹集资金主要用于基础设施建设和公益性项目，不仅较好地保障了吉林省经济社会发展的资金需要，推动了民生改善和社会事业发展，而且形成了一定规模的优质资产，其经营收入也可作为偿债来源之一。

从未来偿债情况看，吉林省政府性债务于2020年和2022年面临一定集中偿付压力。根据吉林省财政厅提供的资料，截至2018年底，吉林省政府债务于2019年、2020年、2021年、2022年及2023年及以后各年度到期债务占总债务的比重分别为3.54%、13.66%、9.54%、16.84%和56.41%，债务分布期限较为分散。

表9 2018年底吉林省政府性债务期限结构情况表
(单位:亿元)

偿债年度	政府债务	政府或有债务	
		政府负有担保责任的债务	政府可能承担一定救助责任的任务
2019年	131.51	55.91	30.90
2020年	507.04	26.37	28.95
2021年	354.04	47.46	36.63
2022年	624.78	37.66	14.88
2023年及以后	2094.21	688.94	251.00
合计	3711.66	856.34	326.36

资料来源:吉林省财政厅

根据吉林省财政厅提供的资料,财政部核定吉林省2018年地方债务限额4170.70亿元,比2017年增加485亿元,吉林省政府未来融资空间充足。

表10 2016-2018年吉林省政府债务限额情况表
(单位:亿元)

	2016年	2017年	2018年
政府债务限额	3309.70	3685.70	4170.70
其中:一般债务限额	2311.00	2664.78	2921.78
专项债务限额	998.70	1020.92	1248.92

资料来源:吉林省财政厅

2. 地方政府偿债能力

政府债务/GDP

2016-2018年底,吉林省政府债务/GDP分别为19.45%、21.37%和24.62%,指标相对稳定且处于较低水平。

债务率

据联合资信测算,2016-2018年底吉林省政府债务/财政收入总计分别为55.33%、56.67%和67.98%。总体看,吉林省政府债务水平一般。

综合以上情况来看,吉林省总体债务负担一般,2016-2018年政府债务规模持续增长,但总体债务水平控制较好。吉林省政府债务余额与GDP的比率较低,债务率水平一般,整体债务风险可控。

七、中央政府支持

国内看,吉林省地处中国东北部,是中国重要的老工业基地;国际上看,吉林省地处由

中国东北地区、朝鲜、韩国、日本、蒙古和俄罗斯东西伯利亚构成的东北亚地理中心位置,是中国面向东北亚的重要门户与窗口,具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。因此,吉林省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位,获得了中央政府在资金、政策等多方面的大力支持。

资金支持方面,2016-2018年吉林省获得上级补助收入分别为1904.98亿元、2065.43亿元和2124.90亿元,呈持续增长趋势。吉林省获得的上级补助收入以一般性转移支付收入为主,近三年分别占上级补助收入的55.98%、56.32%和59.71%。

政策支持方面,吉林省作为中国建国后最重要的工业基地之一,为了适应改革开放后体制性结构性矛盾,2003年以来,国家多次出台振兴东北老工业基地战略规划,致力于推动其依靠内生发展实现经济提质增效升级。2016年,国务院印发《关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》,推动东北地区经济企稳向好。同时,鉴于吉林省在中国面向东北亚重要门户与窗口的重要地位,国家先后推出了一系列图们江区域开发相关战略:1992年国务院委托国家计委批复了《图们江下游珲春地区综合开发规划大纲》和《中国图们江地区开发规划》,2009年8月,国务院批复《中国图们江区域合作开发规划纲要—以长吉图为开发开放先导区》,2012年4月,国务院批复设立中国图们江区域(珲春)国际合作示范区,并印发了《关于支持中国图们江区域(珲春)国际合作示范区建设的若干意见》。多项国家级规划落地吉林表明国家对吉林省重视程度较高,吉林省面临着重要发展机遇。

总体看,吉林省区位条件优越,国家为促进其区域经济增长,对其资金及政策支持力度大;吉林省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位,其出现违约对全局影响大,联合资信认为其获得上级政府支持的可能性极大。

八、本期债券分析

1. 本期债券概况

2019年吉林省政府一般债券（五期）（以下简称“本期债券”）公开发行人总额5.7081亿元，均为再融资债券。本期债券发行期限为7年期。还本付息方面，本期债券为记账式固定利率附息债券，每年付息一次，到期一次还本。本期债券募集资金主要用于市政建设、保障性住房、公路等项目。

2. 本期债券对吉林省政府债务的影响

本期债券为再融资债券，无新增债券，再融资债券可有效延长政府债券期限、缓解政府债务到期支付压力。

3. 本期债券偿债能力分析

根据国发〔2014〕43号文以及财库〔2015〕68号文，地方政府一般债券用于没有收益的公益性项目，收入及本息偿还资金纳入吉林省一般公共预算管理，主要以一般公共预算收入偿还。

2018年吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计分别为1240.89亿元和4500.67亿元，对本期债券的保障倍数分别为217.39倍和788.47倍。吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计对本期债券的保障程度很高。2018年底吉林省政府一般债务余额2645.45亿元，一般公共预算收入对一般债务的覆盖倍数为0.47倍。

整体看，吉林省一般公共预算收入和一般公共预算收入总计对本期债券的保障程度很高，本期债券纳入吉林省一般公共预算进行管理，到期不能偿还的风险极低。

九、结论

吉林省地处中国东北部，是中国重要的老工业基地，也是中国面向东北亚的重要门户与

窗口，区位条件优越，在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，获得了多项中央政府支持政策。近年来，吉林省国内生产总值增速趋于放缓，但总体仍保持稳定增长，产业结构持续优化，财政收支保持平衡；政府性债务风险控制制度逐步完善，近年政府债务有所增长，但政府债务风险总体可控。未来，随着吉林省经济的增长，产业转型升级的实现，吉林省财政实力、经济增长质量和效益有望得以提升。

吉林省政府对本期债券偿还保障能力极强，偿债保障机制的建立和完善有助于吉林省地方政府债的长远发展。

基于对吉林省经济、财政、管理水平、地方债务等状况以及本期债券偿还能力的综合评估，联合资信认为，本期债券到期不能偿还的风险极低，确定2019年吉林省政府一般债券（五期）的信用等级为AAA。

附件 1 信用等级设置及其含义

根据财政部《关于做好2018年地方政府一般债券发行工作的通知》等文件的有关规定，地方政府债券信用等级划分为三等九级，符号表示为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。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。

级别设置	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。

联合资信评估有限公司关于 2019年吉林省政府一般债券（五期） 的跟踪评级安排

根据相关监管法规和联合资信有关业务规范，联合资信将在本期债券信用等级有效期内持续进行跟踪评级，跟踪评级包括定期跟踪评级和不定期跟踪评级。

吉林省财政厅应按联合资信跟踪评级资料清单的要求，提供相关资料。联合资信将在本期债券评级有效期内每年至少完成一次跟踪评级。

吉林省经济状况及相关情况如发生重大变化，或发生可能对债项信用等级产生较大影响的重大事项，吉林省财政厅应及时通知联合资信并提供有关资料。

联合资信将密切关注吉林省经济状况及相关信息，如发现其出现重大变化，或发现其存在或出现可能对债项信用等级产生较大影响的重大事项时，联合资信将就该项进行必要调查，及时对该项进行分析，据实确认或调整信用评级结果。

如吉林省财政厅不能及时提供跟踪评级资料，导致联合资信无法对本期债券信用等级变化情况做出判断，联合资信可以终止评级。