

地方政府与城投企业债务风险研究报告

——西藏自治区篇

联合资信 公用评级二部 迟腾飞 魏兰兰 张宇

报告摘要

西藏自治区地处中国西南边陲，战略地位突出，中央政府援助扶持政策力度很大。2019—2021 年，西藏自治区经济总量呈增长趋势，产业结构较为稳定，工业增加值保持增长，西藏自治区经济总量整体规模相对其他省份较小，人均 GDP 处于全国中等偏下水平，2021 年以来 GDP 增速有所放缓，固定资产投资规模较上年下降明显。西藏自治区一般公共预算收入全国排名第 31 位，一般公共预算收入稳定性一般，财政自给率远低于全国平均水平，上级补助收入对西藏自治区财力贡献很大。西藏自治区政府债务规模小，政府负债率低，政府偿债能力对上级补助依赖度高。

从地市层面看，西藏自治区各地市（区）发展不均衡，首府拉萨市经济和财政实力明显高于其他地市（区）。近年来自治区各地市（区）政府债务余额快速增长，2021 年底，自治区各地市（区）政府债务负担相对较轻，政府偿债能力主要依赖上级补助收入。

从企业层面看，西藏自治区有存续债的城投企业 3 家，存量债券规模逐年增加但规模相对较小。2021 年，西藏自治区发债城投企业债务负担保持稳定但整体偏重，短期偿债能力呈弱化趋势；区域内融资环境变化及城投企业的再融资情况仍有待关注。整体看，自治区全区综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力强。

一、西藏自治区经济及财政实力

1. 西藏自治区区域特征及经济发展状况

西藏自治区地处中国西南边陲、青藏高原的西南部，战略地位突出。2019—2021 年，西藏自治区经济总量呈增长趋势，产业结构较为稳定，工业增加值保持增长，但西藏自治区经济总量整体规模相对其他省份较小且 2021 年以来增速有所放缓，固定资产投资规模较上年下降明显。2022 年上半年，西藏自治区经济规模持续扩大，三产增加值呈现不同程度增长。多年以来，国家出台多项对西藏自治区的援助政策，自治区政府亦出台多项政策发展经济，有望进一步提升西藏自治区基础设施建设和经济发展水平。

西藏自治区（以下简称“西藏”或“自治区”），地处中国西南地区，是中国五个少数民族自治区之一。西藏位于青藏高原西南部，北邻新疆，东接四川，东北紧靠青海，东南连接云南，周边与缅甸、印度、不丹、尼泊尔接壤，国境线长达 3842 公里，是中国西南边陲的重要门户，战略地位突出。西藏总面积 122.84 万平方公里，约占全国总面积的 1/8，平均海拔在 4000 米以上。西藏地貌大致可分为喜马拉雅山区、藏南谷地、藏北高原和藏东高山峡谷区。此外，西藏是中国湖泊最多的地区，湖泊总面积约占全国的 30%。

西藏自然资源、水资源及矿产资源丰富，部分矿产资源储量位居全国前列。自然资源方面，西藏各类天然草场面积约占全国天然草场面积的 26%，森林覆盖面积约占全国森林面积的 5.5%，森林总蓄积量占全国总蓄积量的 14%。水资源方面，西藏平均径流总量约 3590 亿立方米，年平均天然水能蕴藏量约为 2 亿千瓦，约占全国的 30%。矿产资源方面，西藏已探明矿产资源 70 余种，查明矿产资源储量的 26 种，已开发利用 22 种，优势矿种主要包括铜、铬、硼、锂、铅、锌、金、锑、铁，以及地热、矿泉水等，矿产资源潜在价值万亿元以上。其中铬、工艺水晶、刚玉、高温地热、铜、高岭土、菱镁矿、硼、自然硫、云母、砷等 11 种矿产资源储量居全国前五位。

西藏是我国人口最少、人口密度最低的省区。西藏人口分布很不平衡，主要集中在南部和东部，其中，雅鲁藏布江中游及其主要支流拉萨河与年楚河流域，是人口最稠密的地区。根据西藏第七次全国人口普查主要数据公报，西藏常住人口 364.81 万人，其中，藏族人口占 86.02%，汉族人口占 12.15%，其他少数民族人口占 1.83%；西藏城镇化率为 35.73%。

交通运输方面，2021 年，西藏全年货物运输周转量 150.86 亿吨公里，比上年下降 4.1%。其中，铁路运输 31.23 亿吨公里，下降 21.5%；公路运输 118.91 亿吨公里，增长 1.9%；民航运输 0.34 亿吨公里，下降 20.7%；管道运输 0.38 亿吨公里，下降 68.9%。西藏全年旅客运输周转量 95.32 亿人公里，增长 11.7%。

其中，铁路运输 15.38 亿人公里，增长 24.6%；公路运输 14.77 亿人公里，增长 1.1%；民航运输 65.17 亿人公里，增长 11.7%。

经济运行方面，2019 年以来西藏经济保持增长，增速有所放缓。2019—2021 年，西藏地区生产总值（GDP）分别为 1697.82 亿元、1902.74 亿元和 2080.17 亿元，按可比价计算，分别较上年增长 8.1%、7.8%和 6.7%。2019—2021 年，西藏人均 GDP 逐年提高，2021 年西藏人均 GDP 为全国平均水平的 0.70 倍，位居全国第 24 名。西藏三次产业结构由 2019 年的 8.2：37.4：54.4 调整为 2021 年的 7.9：36.4：55.7，仍以服务业和旅游业等产业为主，产业结构较为稳定。2021 年，西藏全部工业增加值 189.90 亿元，较 2020 年增长 16.2%；规模以上工业增加值增长 12.9%。分行业看，采矿业增加值增长 35.1%，制造业增长 1.2%，电力、热力、燃气及水生产和供应业增长 6.0%。

固定资产投资方面，2019—2021 年，西藏全社会固定资产投资总额波动下降，其中 2021 年固定资产投资下降主要系第二、三产业投资下降所致。2021 年，西藏第一产业投资增长 56.3%，第二产业投资下降 29.7%，第三产业投资下降 13.1%。固定资产投资中，采矿业投资下降 8.5%，制造业投资下降 23.3%，电力、燃气及水的生产和供应业投资下降 37.6%，水利、环境和公共设施管理业投资增长 4.8%。2021 年，西藏房地产开发投资 141.97 亿元，比上年下降 14.2%。房地产开发施工房屋面积 945.37 万平方米，与上年基本持平；竣工房屋面积 87.97 万平方米，增长 214.2%；商品房销售面积 140.81 万平方米，增长 51.0%；商品房销售额 121.73 亿元，增长 45.0%。

2022 年 1—6 月，西藏地区生产总值 973.24 亿元，同比增长 4.8%。其中，第一产业增加值 48.30 亿元，同比增长 0.3%；第二产业增加值 354.31 亿元，同比增长 1.0%；第三产业增加值为 570.63 亿元，同比增长 7.0%。

表 1 2019—2021 年及 2022 年 1—6 月西藏主要经济数据

项目	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年 1—6 月
GDP（亿元）	1697.82	1902.74	2080.17	973.24
GDP 增速（%）	8.1	7.8	6.7	4.8
三次产业结构	8.2：37.4：54.4	7.9：37.6：54.5	7.9：36.4：55.7	--
人均 GDP（元）	48902.00	52157.00	56831.00	--
固定资产投资增速（%）	-2.1	5.4	-14.2	--
城镇化率（%）	--	35.73	--	--

资料来源：联合资信根据公开资料整理

表 2 2021 年全国各省区市主要经济数据对比

项目	GDP		GDP 增速		人均 GDP	
	数值（亿元）	排名	增速（%）	排名	数值（万元）	排名
广东省	124369.67	1	7.95	14	9.83	7

江苏省	116364.20	2	8.60	5	13.70	3
山东省	83095.90	3	8.30	8	8.17	11
浙江省	73515.76	4	8.48	7	11.30	6
河南省	58887.41	5	6.29	27	5.94	22
四川省	53850.79	6	8.20	11	6.43	18
湖北省	50012.94	7	12.85	1	8.64	9
福建省	48810.36	8	7.95	14	11.69	4
湖南省	46063.09	9	7.67	16	6.94	14
上海市	43214.85	10	8.10	12	17.36	2
安徽省	42959.18	11	8.26	10	7.03	13
河北省	40391.27	12	6.50	25	5.42	27
北京市	40269.55	13	8.50	6	18.4	1
陕西省	29800.98	14	6.45	26	7.54	12
江西省	29619.67	15	8.76	4	6.56	15
重庆市	27894.02	16	8.30	8	8.69	8
辽宁省	27584.07	17	5.76	30	6.50	16
云南省	27146.76	18	7.25	18	5.77	23
广西壮族自治区	24740.86	19	7.50	17	4.92	29
山西省	22590.16	20	9.13	3	6.48	17
内蒙古自治区	20514.20	21	6.26	28	8.54	10
贵州省	19586.42	22	8.06	13	5.08	28
新疆维吾尔自治区	15983.65	23	6.96	19	6.17	21
天津市	15695.05	24	6.56	24	11.37	5
黑龙江省	14879.19	25	6.06	29	4.73	30
吉林省	13235.52	26	6.60	23	5.55	26
甘肃省	10243.30	27	6.94	20	4.10	31
海南省	6475.20	28	11.20	2	6.37	19
宁夏回族自治区	4522.31	29	6.66	22	6.25	20
青海省	3346.63	30	5.69	31	5.64	25
西藏自治区	2080.17	31	6.69	21	5.68	24

资料来源：国家统计局，联合资信整理

鉴于西藏特殊的地理条件和历史文化，我国政府高度重视西藏的和谐稳定发展，中央及各省市政府在财政、金融、教育、党政干部、项目建设及投资等各方面给予了西藏持续有力的援助扶持，推动了自治区经济的快速发展。2020年以来，自治区在复工复产、扶贫资金的使用、产业技术创新体系建设及推动西藏地区高质量发展等方面出台了一系列的政策，有力保障了自治区经济的快速发展。未来西藏将持续推进西部地区的开发，加速完善基础设施建设；招商引资、专项扶贫资金及重点产业等相关优惠创新政策的下达将使得产业现代化水平进一步提升。

表 3 2015 年以来中央政府西藏工作座谈会及相关援藏政策梳理

会议名称	时间	主要内容
------	----	------

中央第六次西藏工作座谈会	2015.08	在教育、医疗等政策方面向西藏倾斜；支持重大水利工程建设，加快市政基础设施建设，支持高寒地区供暖工程；提升信息化水平，确保西藏全面建设小康社会目标的如期实现；进一步加大中央对西藏发展的支持力度，充实和完善特殊优惠扶持政策，继续执行财税优惠政策；增加中央投资，强化金融支持，加强对口支援
中央第七次西藏工作座谈会	2020.08	保持中央支持西藏、全国支援西藏的一贯政策；围绕川藏铁路建设等项目，推动建设一批重大基础设施、公共服务设施；培育扶持吸纳就业的能力，提供更多就业机会，推动多渠道市场就业；培养更多理工农医等紧缺人才，着眼经济社会发展和未来市场需求办好职业教育，科学设置学科，提高层次和水平，培养更多专业技能型实用人才；中央将继续加大对四省（四川、云南、甘肃、青海）涉藏工作的支持力度，帮助涉藏州县改善基础设施、加强生态保护、保障和改善民生、发展特色产业

资料来源：联合资信根据公开资料整理

表 4 2020 年以来西藏重要经济政策汇总

文件	发布时间	发文字号	主要内容
关于应对新冠肺炎疫情支持企业复工复产保持经济平稳运行的若干政策措施	2020.03.20	藏党办发（2020）2号	在落实应对新冠肺炎疫情防控的同时，加快企业复工复产，对重点企业帮扶、强化企业用工保障、加强财税金融支持、扩大有效投资、推动产业发展，保障经济平稳运行等
国务院扶贫开发领导小组关于下达 2020 年度中央财政专项扶贫资金计划的通知	2020.04.01	国开发（2020）5号	2020 年度继续增加中央财政专项扶贫资金投入，国务院扶贫开发领导小组根据各地贫困状况、减贫任务和脱贫成效等因素对中央财政专项扶贫资金进行分配
西藏自治区财政厅关于下达 2020 年中央财政专项扶贫资金（2018 年扶贫贷款贴息）的通知	2020.04.28	藏财农指（2020）11号	针对符合规定的扶贫龙头企业和农村中小型基础设施及社会事业项目贷款或各类农牧民专业合作社经济组织、从事实体经济产业生产经营的企业等，从 2020 年中央财政专项扶贫资金中安排贷款贴息
西藏自治区人民政府办公厅关于印发科技支撑畜牧业发展三年行动计划（2020—2022 年）的通知	2020.07.02	藏政办发（2020）19号	以西藏畜牧业发展重大科技需求为导向，以解决制约产业发展中的关键技术为主线，坚持分科技术融通发展、交叉重组，坚持技术攻关与成果转化相互渗透、前后联动，创新畜禽种业、突破核心技术、加速成果转化、健全创新平台、加强科技服务，着力推进西藏畜牧业技术创新体系建设
西藏自治区人民政府关于印发西藏自治区招商引资优惠政策若干规定的通知	2021.04.07	藏政发（2021）9号	对在藏注册设有生产经营实体并与自治区、地（市）、县（区）招商部门签订招商引资协议的企业，在符合相应条件的情况下从税收政策、金融政策、产业扶持政策和土地政策等方面做出相应减免、优惠及奖励政策
西藏自治区人民政府办公厅关于推进贸易高质量发展的实施意见	2021.04.14	藏政办发（2021）7号	发挥全区口岸通道优势，完善口岸和物流基础设施，大力发展对外贸易，提升全区货物贸易进出口规模，优化贸易结构
西藏自治区人民政府关于进一步提高上市公司质量的实施意见	2022.06.10	藏政发（2022）12号	规范上市公司治理和内部控制，提升信息披露质量。大力推动企业通过上市做大做强，完善上市公司退出机制，依法解决上市公司突出问题
西藏自治区 2022 年优化营商环境行动方案	2022.07.14	藏政办发（2022）24号	提升服务观念，推进政务服务规范化、便利化，构建公平竞争市场秩序，完善企业融资机制，大力推动减税降费

资料来源：联合资信根据公开资料整理

2. 西藏财政实力及政府债务情况

2019—2021 年，西藏一般公共预算收入规模相对较小，一般公共预算收入

稳定性一般，综合财力主要来自上级补助收入。西藏政府负债率低，债务率为全国省级政府最低，政府偿债能力对上级补助依赖度高。

2019—2021 年，西藏一般公共预算收入规模相对较小且持续下降。同期，税收收入占西藏一般公共预算收入的比重分别为 70.95%、64.82%和 65.94%，其中 2020 年因新冠肺炎疫情和减税降费政策，2021 年因落实减税降费和增值税留抵退税政策，西藏税收收入均同比有所下降，一般公共预算收入稳定性一般。2019—2021 年，西藏政府性基金收入波动下降，主要为国有土地使用权出让收入。同期，西藏一般公共预算支出波动下降，财政自给率不足 11.00%。2019—2021 年，西藏上级补助收入持续增长，占综合财力的比重保持在 80.00%以上，对西藏综合财力的贡献程度大。2019—2020 年，西藏上级补助中一般性转移支付收入占比均在 80%以上，西藏自治区对上级补助收入支配能力较强。

2022 年 1—6 月，西藏实现一般公共预算收入 110.51 亿元，同比增长 7.2%；一般公共预算支出 1061.58 亿元，同比增长 18.3%。

表 5 2019—2021 年及 2022 年 1—6 月西藏主要财政数据

项目	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年 1—6 月
一般公共预算收入（亿元）	221.99	220.99	215.62	110.51
一般公共预算收入增速（%）	-3.60	-0.50	-2.4	7.2
税收收入（亿元）	157.52	143.24	142.17	--
税收占一般公共预算收入比重（%）	70.95	64.82	65.94	--
一般公共预算支出（亿元）	2187.75	2208.20	2027.01	1061.58
财政自给率（%）	10.15	10.00	10.64	10.41
政府性基金收入（亿元）	75.46	88.28	46.10	--
上级补助收入（亿元）	1963.80	1975.26	2146.7	--
返还性收入（亿元）	47.66	47.66	--	--
一般性转移支付收入（亿元）	1636.92	1637.62	--	--
专项转移支付（亿元）	279.22	289.98	--	--
地方政府债务余额（亿元）	254.06	374.98	495.68	--
债务率（%）	11.24	16.42	20.48	--
负债率（%）	14.96	19.71	23.83	--

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=政府一般债务+政府专项债务

3.债务率=地方政府债务/（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/地区生产总值*100%

5.部分数据未获取，以“--”表示

资料来源：西藏自治区财政决算的公告及预算执行报告

2019—2021 年，西藏政府债务限额分别为 326.30 亿元、454.30 亿元和 554.31 亿元；政府债务余额快速增长，分别为 254.06 亿元、374.98 亿元和 495.68 亿元，其中一般债务分别占 85.08%、74.16%和 68.73%。截至 2021 年底，西藏政府债

务余额为全国各省区市中最小。2019—2021 年，西藏负债率及债务率均持续上升，考虑到中央政府每年大规模的转移支付支持，西藏政府债务负担轻。2021 年，西藏负债率在全国各省区市中排名第八（按照政府负债率由低到高排序）；西藏债务率在全国各省区市中排名第一（按照政府债务率由低到高排序），西藏政府债务率低，但考虑到其综合财力主要来源于上级补助，西藏政府偿债能力主要依赖于上级补助收入。

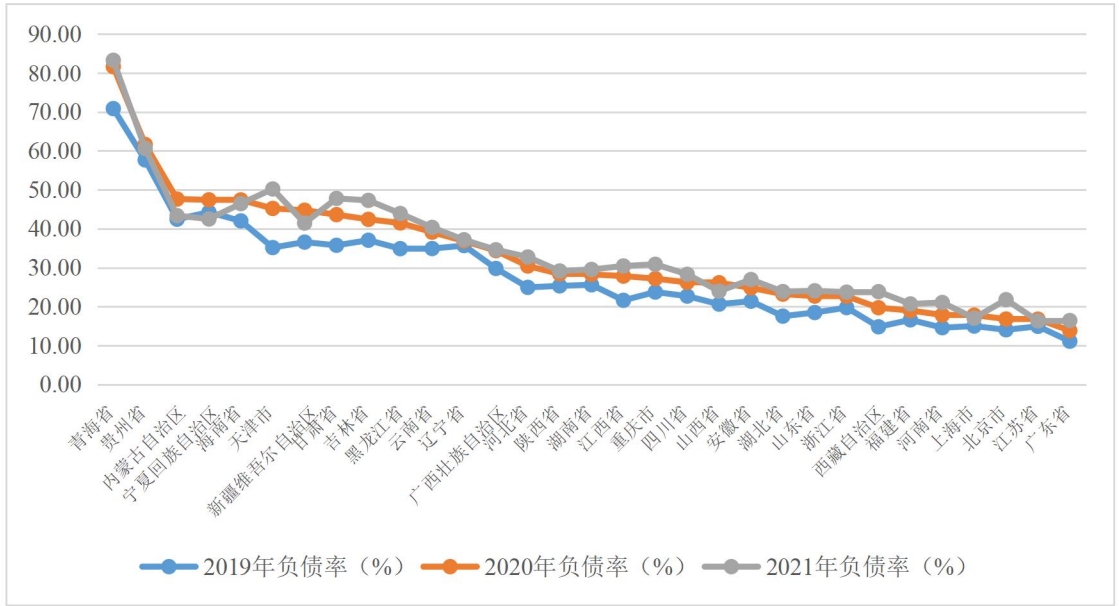
表 6 2021 年全国各省区市主要财政及债务数据对比

项目	一般公共预算收入		财政自给率		政府债务余额		负债率		债务率	
	数值 (亿元)	排名	数值 (%)	排名	数值 (亿元)	排名	数值 (%)	排名	数值 (%)	排名
广东省	14103.43	1	77.39	3	20417.41	1	16.42	2	82.16	5
江苏省	10015.16	2	68.67	5	18963.76	3	16.30	1	73.58	3
浙江省	8262.57	3	75.02	4	17426.77	4	23.70	7	81.97	4
上海市	7771.80	4	92.18	1	7356.80	22	17.02	3	58.64	2
山东省	7284.45	5	62.19	8	19992.73	2	24.06	11	107.97	14
北京市	5932.30	6	82.33	2	8770.68	17	21.78	6	89.61	7
四川省	4773.27	7	42.56	18	15237.50	5	28.30	13	99.33	9
河南省	4347.40	8	44.50	17	12395.26	8	21.05	5	95.39	8
河北省	4167.58	9	47.10	11	13226.37	7	32.75	18	120.97	19
安徽省	3498.19	10	46.08	14	11576.29	11	26.95	12	108.91	15
福建省	3383.38	11	65.01	7	10091.47	14	20.67	4	121.08	20
湖北省	3283.30	12	41.38	20	11932.22	9	23.86	9	107.50	13
湖南省	3250.69	13	39.05	21	13605.43	6	29.54	15	122.05	22
山西省	2834.60	14	56.17	9	5412.99	26	23.96	10	88.93	6
江西省	2812.30	15	41.49	19	9013.34	15	30.43	16	103.61	10
陕西省	2775.27	16	45.73	15	8687.60	18	29.15	14	107.45	12
辽宁省	2764.70	17	47.04	12	10252.53	13	37.17	20	147.64	27
内蒙古自治区	2349.95	18	44.85	16	8896.75	16	43.37	24	152.94	29
重庆市	2285.45	19	47.27	10	8610.00	19	30.87	17	126.66	23
云南省	2278.24	20	34.34	23	10951.69	12	40.34	21	151.32	28
天津市	2141.04	21	67.92	6	7882.04	21	50.22	29	206.00	31
贵州省	1969.51	22	35.23	22	11872.29	10	60.61	30	157.22	30
广西壮族自治区	1800.12	23	30.98	25	8560.71	20	34.60	19	121.91	21
新疆维吾尔自治区	1618.60	24	30.10	27	6627.10	23	41.46	22	114.01	16
黑龙江省	1300.50	25	25.48	28	6534.54	24	43.92	25	120.74	18
吉林省	1143.97	26	30.95	26	6259.36	25	47.29	27	136.44	25
甘肃省	1001.86	27	24.84	29	4895.60	27	47.79	28	106.69	11
海南省	921.20	28	46.73	13	3007.90	28	46.45	26	128.50	24
宁夏回族自治区	460.01	29	32.22	24	1922.26	30	42.51	21	118.50	17

青海省	328.76	30	17.73	30	2787.19	29	83.28	31	137.11	26
西藏自治区	215.62	31	10.64	31	495.68	31	23.83	8	20.48	1
全国中位数	2775.27	--	44.85	--	8896.75	--	30.43	--	114.01	--
全国均值	3582.99	--	46.88	--	9795.56	--	34.18	--	113.40	--

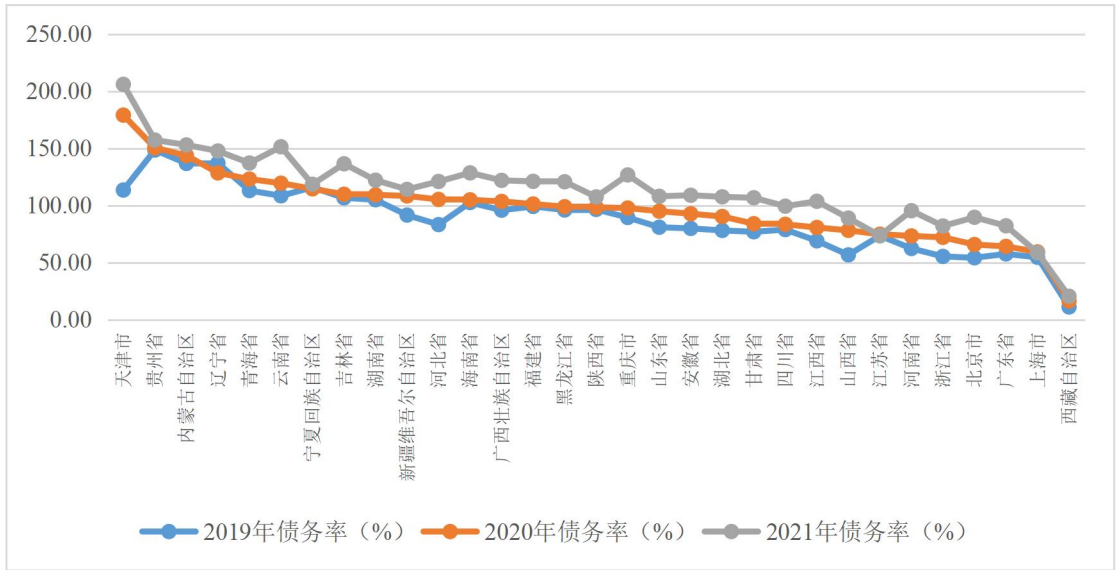
注：部分省份决算数据未全部获取，部分数据用预算执行数据替代；未获取宁夏回族自治区政府性基金收入上级补助数据，计算时地方综合财力使用一般公共预算收入+一般公共预算收入上级补助+政府性基金预算收入替代
资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 1 2019—2021 年全国各省区市政府负债率变化情况



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 2 2019—2021 年全国各省区市地方政府债务率变化情况



资料来源：联合资信根据公开资料整理

二、西藏自治区各地市（区）经济及财政实力

1. 西藏自治区各地市（区）经济实力

西藏自治区各地市（区）经济实力均较弱且差距较大，发展相对不均衡，自治区首府拉萨市经济实力明显高于其他地区。除拉萨市和林芝市人均 GDP 较高外，西藏其他各地市（区）人均 GDP 均低于全国平均水平。

西藏自治区辖 6 个地级市、1 个地区，按地理位置分为藏中南（拉萨市、日喀则市、山南市）、藏东（昌都市、林芝市）和藏西北（阿里地区、那曲市）地区。

图 3 西藏区域地图



资料来源：联合资信根据公开资料整理

从自然环境看，自治区西部和北部平均海拔较高（4500 米以上），整体气候严寒且冰冻期较长；东部和南部平均海拔在 3100 米~4000 米，气候相对温暖湿润。从资源禀赋看，拉萨市、日喀则市、山南市、那曲市和阿里地区蕴藏大量矿种和矿产，林芝市拥有较为丰富的太阳能、水能等清洁能源。从人口密度看，若采用各地市（区）第七次全国人口普查主要数据公报中常住人口数据计算，人口密度最大的地级市为拉萨市（29.42 人/平方公里），昌都市次之（6.92 人/平方公里），阿里地区人口密度最小（平均每平方公里不足 1 人）。从交通条件看，西藏交通网络系统以拉萨为中心，青藏铁路和青藏、川藏、中尼等公路运输网都能够直达拉萨市，贡嘎机场也为拉萨市带来更大的交通便利；相较之下，阿里地区受

地理环境复杂等因素影响，交通条件比较落后；昌都市因处于横断山区，雨季引发的泥石流等自然灾害经常中断交通。

从 GDP 规模看，西藏各地市（区）中拉萨市 GDP 规模最大，2021 年为 741.84 亿元。2021 年，藏中南地区的拉萨市、日喀则市、山南市 GDP 合计占西藏自治区经济总量的 63.99%；藏东地区的昌都市和林芝市经济总量分别位列西藏自治区各地市（区）的第 3 位和第 5 位；藏西北地区经济总量排名靠后。自治区各地市（区）经济规模分化明显。

从 GDP 增速看，2021 年，西藏各地市（区）经济总量均保持较快增长，GDP 增速均超过 6.00%，但增速较 2020 年有所放缓。整体看，依托于中央政府为西藏提供的诸多特殊优惠政策，西藏各地市（区）经济发展势头较好。

从人均 GDP 来看，除拉萨市和林芝市实力较强外，西藏其他各地市（区）均低于全国平均水平。

表 7 2021 年西藏自治区各地市（区）GDP 及增速情况

地级市	GDP		GDP 增速		人均 GDP	
	数值（亿元）	排名	增速（%）	排名	数值（万元）	排名
拉萨市	741.84	1	6.70	5	8.55	2
日喀则市	348.26	2	6.40	6	4.36	5
昌都市	279.24	3	7.00	2	3.67	6
山南市	237.27	4	6.90	3	6.70	3
林芝市	209.01	5	6.90	3	8.75	1
那曲市	181.00	6	6.00	7	3.59	7
阿里地区	77.65	7	9.83	1	6.30	4

注：未通过公开资料获取到阿里地区 GDP 增速，故根据 GDP 绝对值计算得出
资料来源：联合资信根据公开资料整理

未来西藏将着力构建“一核一圈两带三区”发展新格局，其中“一核”即做大做强拉萨核心增长极，“一圈”即打造三小时经济圈，“两带”即加快建设边境沿线发展带、繁荣发展铁路经济带，“三区”即藏中南重点开发区、藏东清洁能源开发区和藏西北生态涵养区。西藏各地市（区）未来发展规划和路径清晰，佐以中央政府各类扶持政策，经济发展能够得到有力保障。

2. 西藏自治区各地市（区）财政实力及政府债务情况

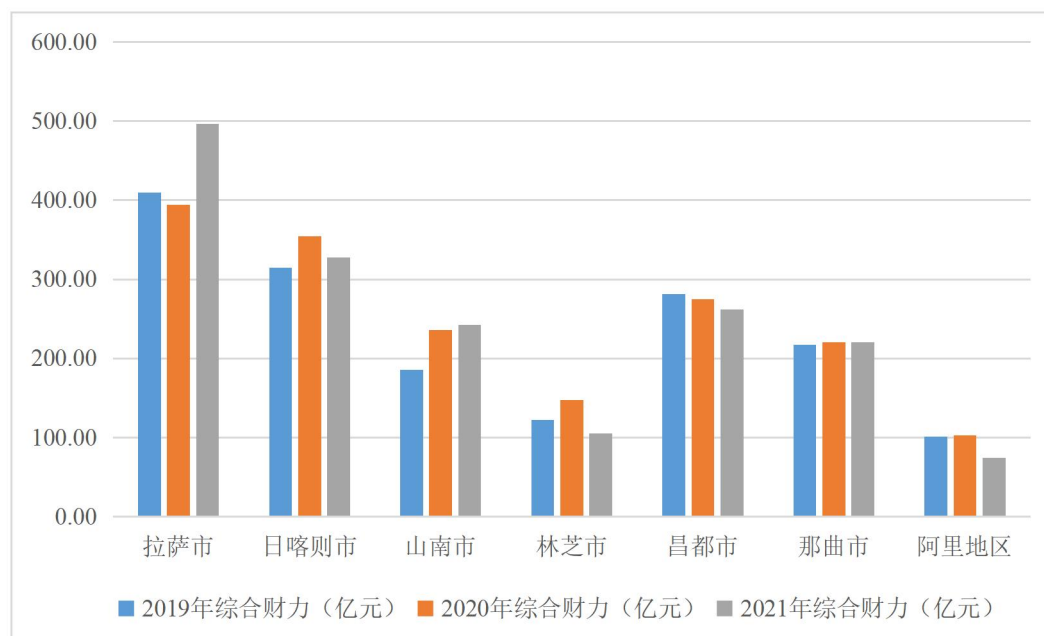
近年来西藏自治区各地市（区）综合财力整体保持相对稳定态势，上级补

助收入是地方综合财力最主要来源。各地市（区）中，拉萨市一般公共预算收入规模遥遥领先且稳定性强，但财政自给能力较弱；其他地市（区）一般公共预算收入规模均较小且稳定性一般（除山南市稳定性较强），财政自给能力弱；各地市（区）上级补助收入整体呈增长趋势。同时，自治区各地市（区）政府债务余额持续快速增长，但债务负担相对较轻，各地市（区）政府偿债能力对上级补助收入依赖度高。

（1）财政收入情况

2019—2021 年，自治区各地市（区）综合财力整体保持相对稳定态势。2021 年，拉萨市和日喀则市综合财力居自治区各地市（区）前两位，阿里地区和林芝市综合财力均不足 200.00 亿元，其余地市（区）综合财力在 200.00 亿元~300.00 亿元之间。2021 年，日喀则市、林芝市、昌都市和阿里地区综合财力较 2020 年有所下降，那曲市综合财力较 2020 年基本持平，其余地级市综合财力均较 2020 年保持增长。从综合财力构成看，除拉萨市外，自治区其他地市（区）上级补助收入占地方综合财力的比重均在 85.00%以上。

图 4 2019—2021 年西藏各地市（区）综合财力情况



资料来源：联合资信根据公开资料整理

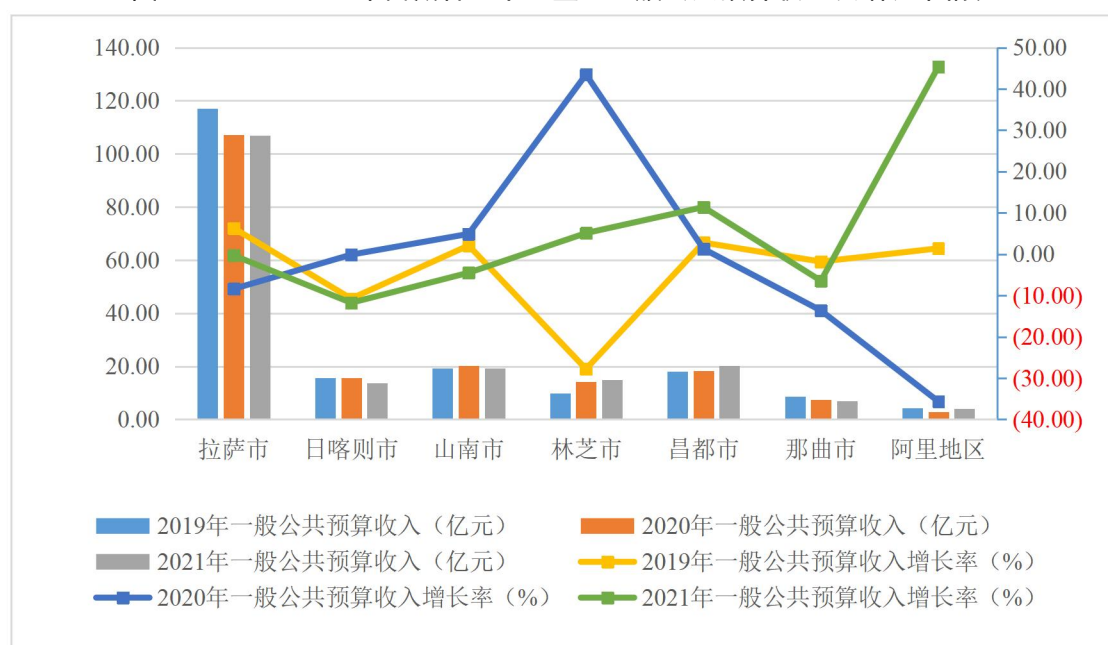
一般公共预算收入

从一般公共预算收入看，除拉萨市及藏西北地区的各地市（区）外，西藏其他地级市一般公共预算收入规模相差不大。拉萨市为自治区唯一一个一般公共预算

算收入破百亿的地市（区），2021 年实现一般公共预算收入 106.94 亿元，占自治区一般公共预算收入的比重为 50.21%。2021 年，昌都市一般公共预算收入为 20.34 亿元，位列自治区第二。山南市、日喀则市和林芝市一般公共预算收入处于 10.00 亿元~20.00 亿元之间，那曲市及阿里地区一般公共预算收入均不足 10.00 亿元。

从一般公共预算收入增速来看，2019—2021 年，自治区各地区一般公共预算收入增速波动较大，且不同地区间增速差异较大。2021 年，拉萨市、日喀则市、山南市及那曲市一般公共预算收入均出现负增长，主要系税收收入下降所致；阿里地区及昌都市一般公共预算收入增长强劲，经济复苏势头良好。

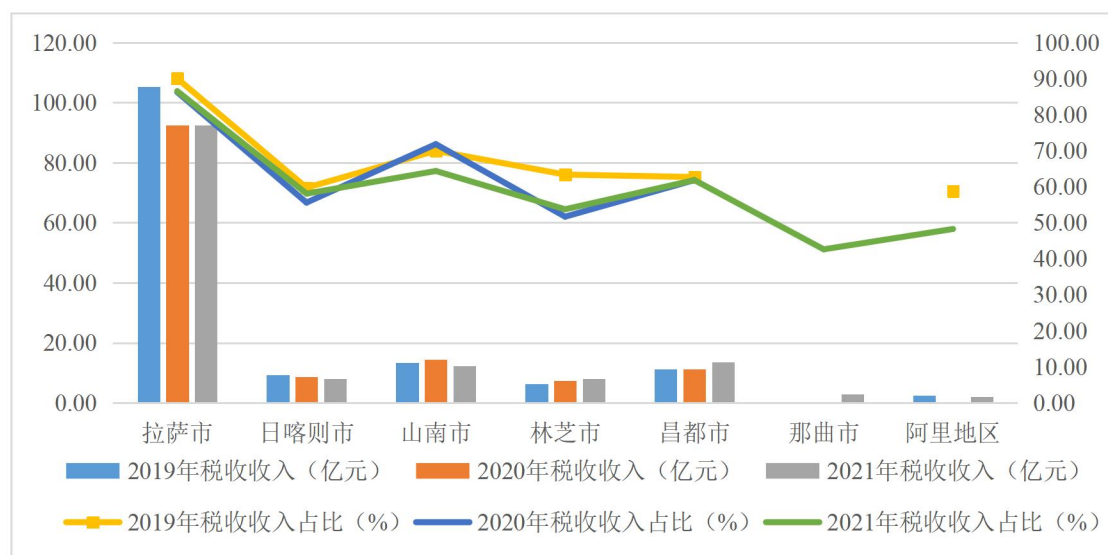
图 5 2019—2021 年西藏各地市（区）一般公共预算收入及增长率情况



资料来源：联合资信根据公开资料整理

从一般公共预算收入结构来看，2021 年，拉萨市、日喀则市和林芝市税收收入占比均较 2020 年有所提升，山南市较 2020 年有所下降，昌都市较 2020 年持平。2021 年，拉萨市、日喀则市和昌都市税收收入占比分别为 86.52%、58.07% 和 61.83%，稳定性较强；山南市和林芝市一般公共预算收入稳定性一般。

图 6 2019—2021 年西藏各地市（区）税收收入及占比情况

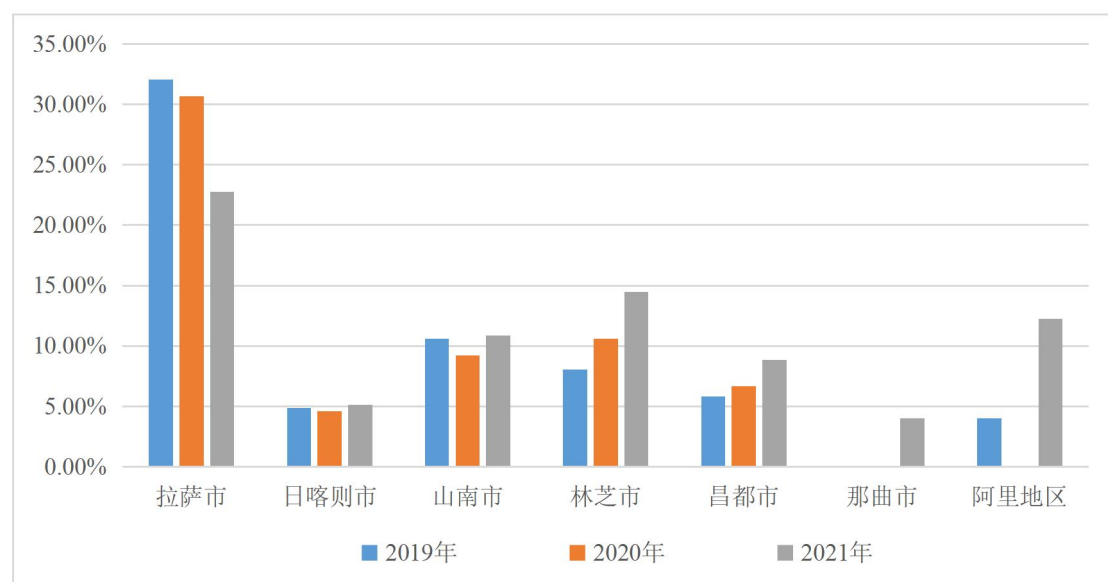


注：未获取到那曲市及阿里地区部分税收收入数据
资料来源：联合资信根据公开资料整理

财政自给率

财政自给率方面，2019—2021年，除拉萨市外，西藏各地市（区）财政自给率均呈上升趋势。2021年，拉萨市财政自给率为22.74%，居各地市（区）首位，但财政自给能力较弱；其他地市（区）财政自给率均在15.00%以下，财政自给能力弱。

图7 2019—2021年西藏各地市（区）财政自给率情况（单位：%）

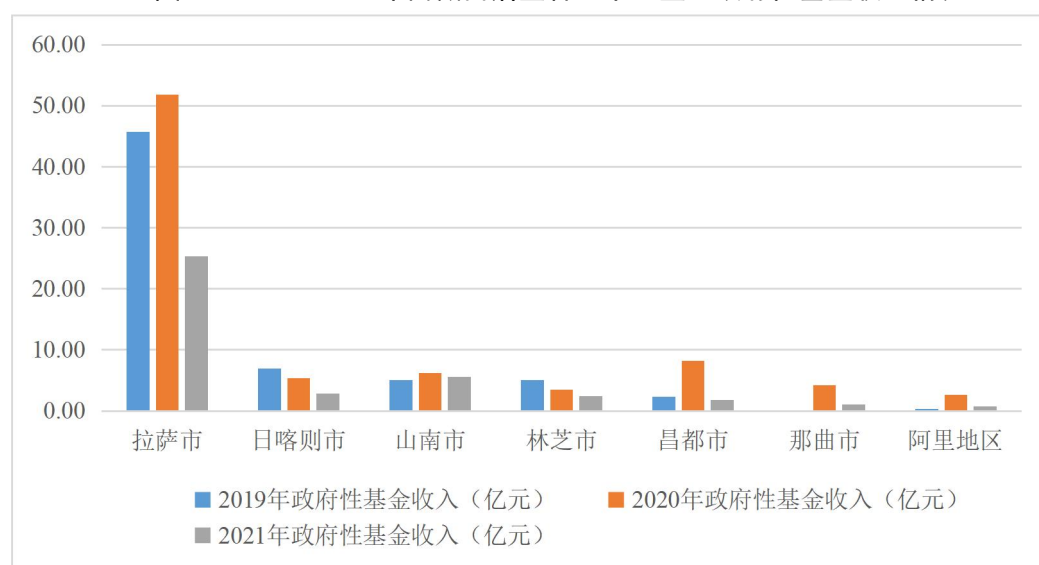


注：未获取到那曲市和阿里地区部分一般公共预算支出数据
资料来源：联合资信根据公开资料整理

政府性基金收入

政府性基金收入方面，2019—2021 年，拉萨市、日喀则市、林芝市和昌都市政府性基金收入呈下降趋势，山南市和阿里地区政府性基金收入波动增长，受房地产市场低迷影响，2021 年西藏各地方政府性基金收入同比均出现不同程度下滑，对当地政府财力产生一定的压力。2021 年，拉萨市政府性基金收入为 25.38 亿元，高于自治区其他地市（区）政府性基金收入总和（14.49 亿元），主要为国有土地使用权出让收入；自治区其他地市（区）政府性基金收入在 0.72 ~5.62 亿元之间，基金收入规模小。

图 8 2019—2021 年西藏自治区各地市（区）政府性基金收入情况



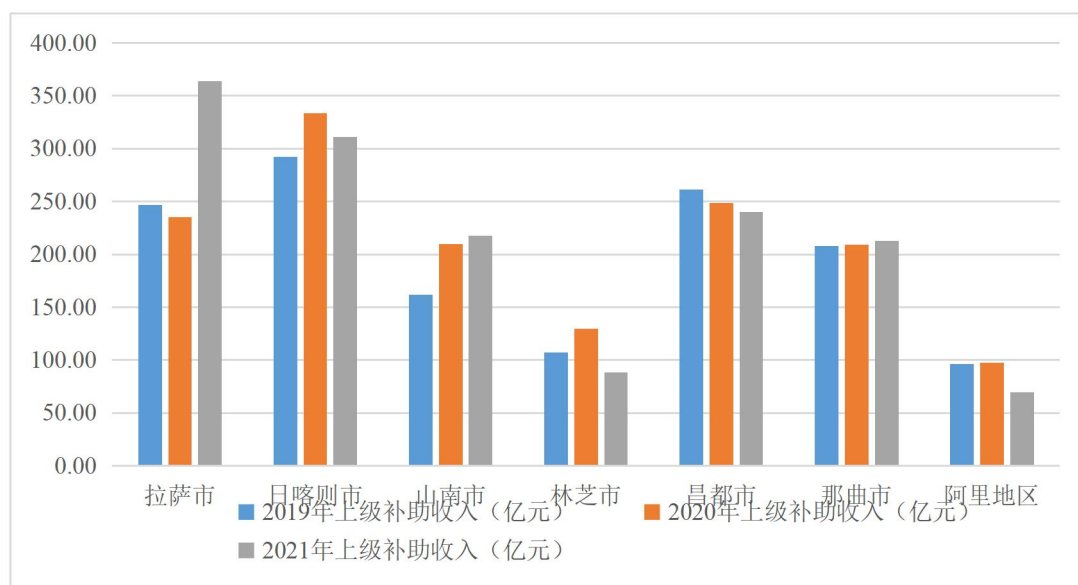
注：未通过公开资料获取到 2019 年那曲市政府性基金收入数据

资料来源：联合资信根据公开资料整理

上级补助收入

上级补助收入方面，2019—2021 年，西藏各地市（区）上级补助收入整体呈增长趋势，且为地方综合财力最主要来源。2021 年，拉萨市、日喀则市、昌都市、山南市和那曲市上级补助收入规模均在 200.00 亿元以上，其中日喀则市和拉萨市规模均超过 300 亿元；林芝市和阿里地区上级补助收入分别为 88.23 亿元和 69.33 亿元。

图 9 2019—2021 年西藏自治区各地市（区）上级补助收入情况

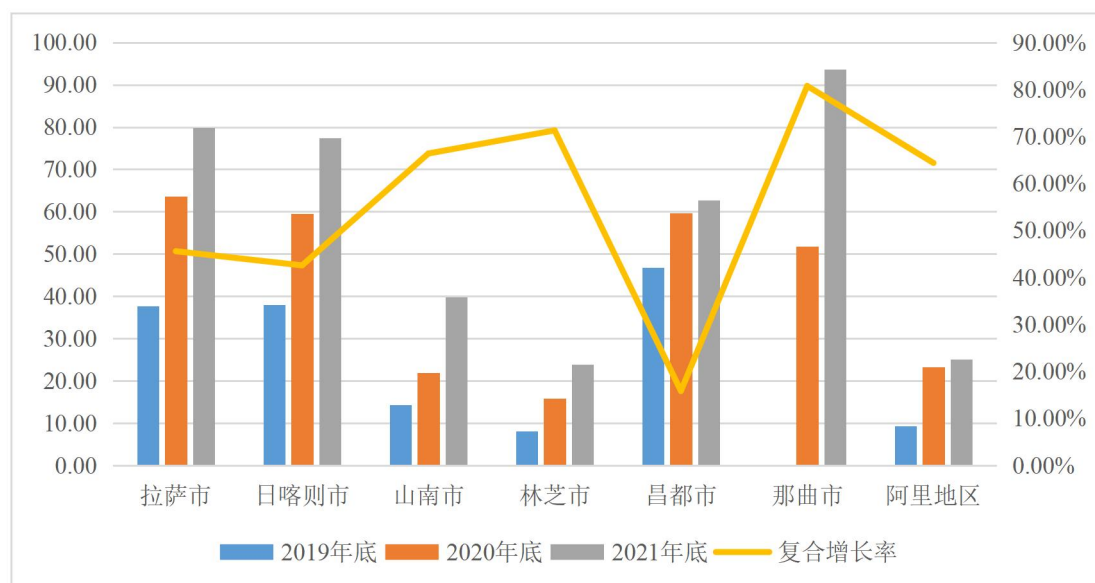


注：上级补助收入= 返还性收入+一般性转移支付收入+专项转移支付收入
资料来源：联合资信根据公开资料整理

(2) 债务情况

从债务规模看，2019—2021 年，西藏各地市（区）政府债务余额持续快速增长，除昌都市外，年均复合增长率均在 40.00% 以上。2021 年底，西藏自治区各地市（区）中，那曲市政府债务余额（93.64 亿元）规模最大，以一般债务（52.62 亿元）为主；其次是拉萨市、日喀则市和昌都市，政府债务余额在 60.00 亿元~80.00 亿元之间；阿里地区、山南市和林芝市政府债务余额在 20.00 亿元~40.00 亿元之间，规模相对较小。

图 10 2019—2021 年底西藏各地市（区）政府债务余额情况（单位：亿元）

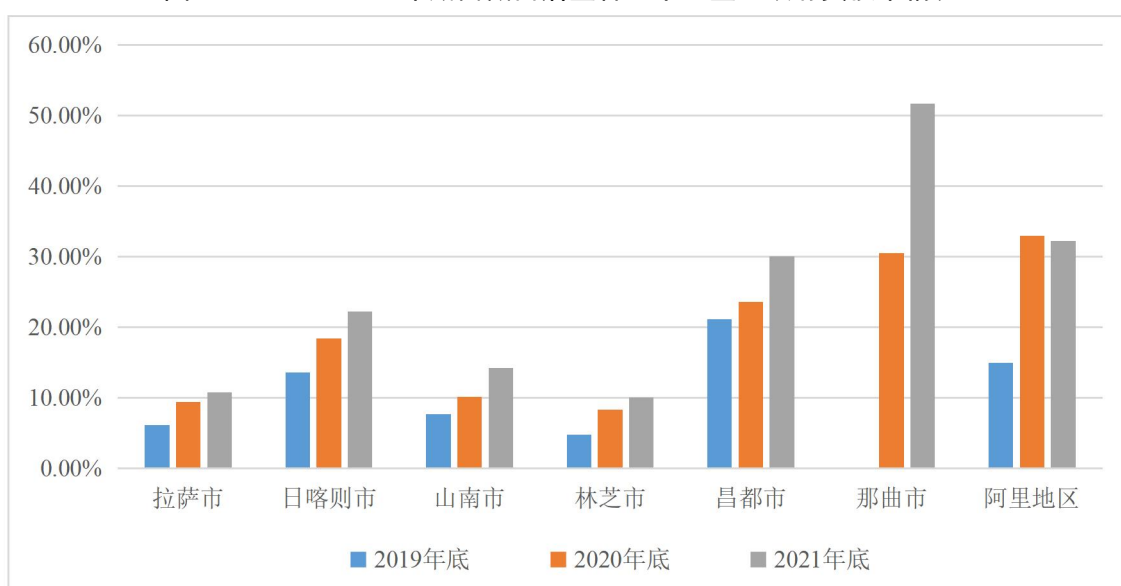


注：未获取到 2019 年那曲市政府债务余额数据

资料来源：联合资信根据公开资料整理

债务负担方面，2019—2021 年底，西藏各地市（区）政府负债率显著上升。2021 年底，那曲市政府负债率较 2020 年底上升 21.26 个百分点至 51.73%，政府债务负担在自治区各地市（区）中最重；林芝市、拉萨市和山南市政府负债率分别为 10.09%、10.77%和 14.26%，政府债务负担在自治区各地市（区）中较轻；其他地市（区）政府负债率在 20.00%~35.00%之间。整体看，自治区各地市（区）政府负债率水平相对较低，债务负担相对较轻。

图 11 2019—2021 年底西藏自治区各地市（区）政府负债率情况

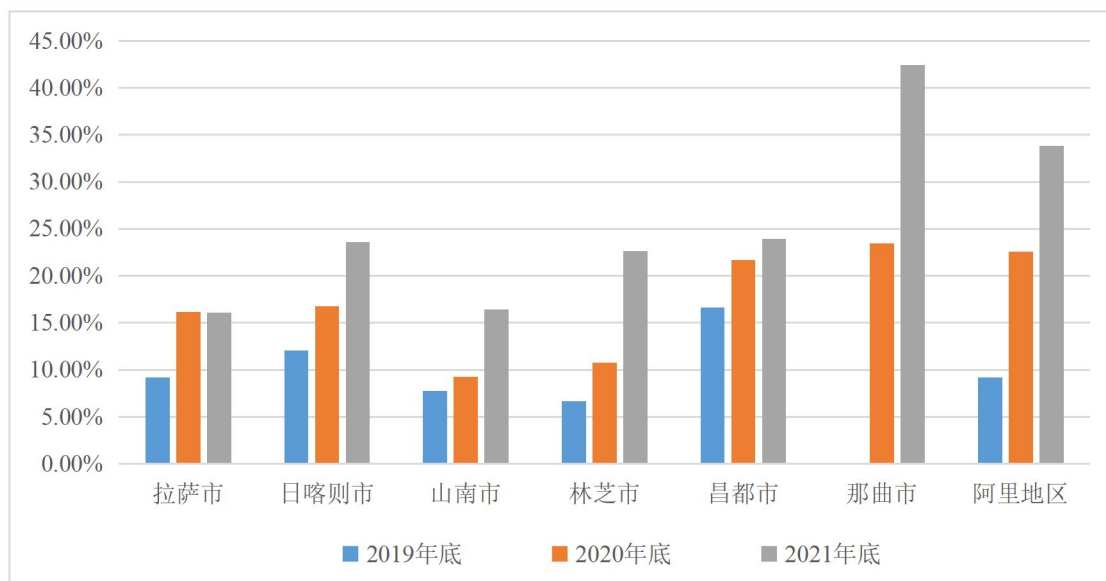


注：未获取到 2019 年那曲市政府债务余额数据

资料来源：联合资信根据公开资料整理

偿债能力方面，2019—2021 年，西藏各地市（区）政府债务率持续上升。2021 年底，那曲市和阿里地区政府债务率相对较高，分别为 42.43%和 33.83%；那曲市债务率增幅最大，较 2020 年底上升 18.94 个百分点；拉萨市和山南市政府债务率均保持在 20.00%以下，其余地区在 20.00%~25.00%之间。西藏各地市（区）政府偿债能力主要依赖转移性收入。

图 12 2019—2021 年底西藏自治区各地市（区）政府债务率情况



注：未获取到 2019 年那曲市政府债务余额数据

资料来源：联合资信根据公开资料整理

三、西藏自治区城投企业偿债能力

1. 西藏自治区城投企业概况

西藏自治区存续发债城投企业 3 家，存续债券规模持续增加但与全国其他省份相比很小。

截至 2022 年 9 月底，西藏自治区内有存续债券的城投企业 3 家，分别为西藏开发投资集团有限公司（以下简称“西藏开投”）、拉萨市城市建设投资经营有限公司（以下简称“拉萨城投”）和日喀则珠峰城市投资发展集团有限公司（以下简称“日喀则珠峰城投”）。其中，西藏开投为自治区本级城投企业，2019 年以来存续债券规模保持稳定，均为私募债；拉萨城投为拉萨市级城投企业，2019 年以来存续债券规模持续快速增长，主要由私募债（2021 年底占比 51.46%）、中期票据（2021 年底占比 26.50%）和公司债（2021 年底占比 19.27%）构成；日喀则珠峰城投为日喀则市级城投企业，2022 年开始新增债券融资 10.00 亿元，均为私募债。2019 年以来，西藏发债城投企业存续债券规模持续增加，截至 2022 年 9 月底存续债券合计 230.53 亿元，存续城投债券规模与全国其他省份相比很小。从发债企业主体信用等级看，西藏开投和拉萨城投的主体信用等级均为 AA⁺，日喀则珠峰城投的主体信用等级为 AA；2021 年以来，西藏城投企业主体信用评级无变化。

表 8 2019—2022 年 9 月西藏发债城投企业存量债券情况（单位：亿元）

企业简称	2019 年底	2020 年底	2021 年底	2022 年 9 月底	债券类型
西藏开投	13.00	13.00	13.00	13.00	私募债

拉萨城投	80.00	120.00	145.00	207.53	私募债、中期票
日喀则珠峰城投	--	--	--	10.00	私募债
合计	93.00	133.00	158.00	230.53	--

注：日喀则珠峰城投 2022 年之前无存量债券。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

2. 西藏城投企业偿债能力分析

2019—2021 年底，西藏发债城投企业债务规模呈增长趋势，债务负担相对保持稳定但整体偏重，其中短期偿债能力呈弱化趋势；自身融资能力较上年均有不同程度下降，需关注区域融资环境变化及区域内城投企业的再融资情况；2022 年四季度和 2024 年存续债券集中到期规模较大。

从西藏发债城投企业债务规模来看，2019—2021 年底，西藏发债城投企业全部债务规模持续增加，年均复合增长率为 17.11%，其中，西藏开投债务规模波动增长，年均复合增长率为 3.38%，拉萨城投和日喀则珠峰城投债务规模增速较快，年均复合增长率分别为 21.10%和 34.69%。

从西藏发债城投企业债务负担来看，2019—2021 年底，西藏发债城投企业总体资产负债率和全部债务资本化比率相对保持稳定，分别维持在 70%和 64%左右。其中，西藏开投的资产负债率和全部债务资本化比率维持在较高水平，拉萨城投债务负担没有明显变化；日喀则珠峰城投的资产负债率和全部债务资本化比率呈上升趋势，债务负担有所加重。

表 9 2019—2021 年西藏发债城投企业债务情况

企业简称	全部债务（亿元）			资产负债率(%)			全部债务资本化比率(%)		
	2019 年底	2020 年底	2021 年底	2019 年 底	2020 年 底	2021 年 底	2019 年底	2020 年 底	2021 年 底
西藏开投	163.35	181.34	174.60	83.04	85.00	82.04	81.66	83.38	80.71
拉萨城投	304.64	365.51	446.79	67.89	68.05	68.55	59.52	58.98	59.89
日喀则珠峰城投	46.18	70.23	83.78	64.62	62.69	68.26	50.77	51.69	56.83
总计	514.17	617.08	705.17	70.79	70.64	70.87	64.04	63.42	63.54

注：西藏开投无公开债项，其全部债务未经过调整，全部债务和资本化比率或被低估；拉萨城投和日喀则珠峰城投的各期长期应付款中带息部分纳入长期债务和全部债务核算。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

从西藏发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖情况来看，2019—2021 年底，西藏发债城投企业的短期偿债能力整体呈现弱化趋势。其中，西藏开投在货币资金波动下降及短期债务持续增长的双重影响下，货币资金对短期债务的覆盖程度持续下降，但仍能形成有效覆盖；拉萨城投因短期债务持续大幅增加，货币

资金对短期债务的覆盖程度大幅下降，短期偿债能力较弱；日喀则珠峰城投短期债务规模相对较小，短期偿债能力尚可。

从西藏发债城投企业对外融资情况来看，考虑到政府注资、往来拆借等行为可能对城投企业融资活动现金流入及流出产生扰动影响，本报告用“取得借款收到的现金+发行债券收到的现金”来表示城投企业从金融机构及债券市场进行融资形成的现金流入，用“偿还债务支付的现金”来表示城投企业偿还刚性债务形成的现金流出，更为直观地反映城投企业自身融资能力以及金融机构和债券市场对城投企业的认可度。2019—2021年，西藏发债城投企业整体融资现金流入小幅波动增加，因各企业偿还债务支付的现金流出规模持续扩大，整体净融资额大幅下降，其中2021年西藏开投受西藏经济增速放缓及固定资产投资总额下降影响，当年融资现金流入较2020年大幅减少，净融资额表现为净流出，其余2家表现为将流入但规模均较上年下降。

从西藏发债城投企业存续债券的到期分布来看，西藏开投存续债券偿付压力主要集中在2022年第四季度；拉萨城投存续债券到期分布时间跨度较大，偿债压力相对较为均衡；日喀则珠峰城投存续债券全部集中在2024年，存在一定集中偿付压力。

3. 财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

自治区全区和日喀则市债务负担较轻，拉萨市债务负担一般；自治区全区综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力很强；自治区全区及拉萨市政府财力对发债城投企业一年内到期的应付债券的支持保障能力很强。

城投企业作为地方基础设施尤其是公益性和准公益性项目的投融资及建设运营主体，日常经营以及债务偿还对地方政府有很强的依赖，本文通过财政收入对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的比值来反映地方政府对辖区内城投企业全部债务的支持保障能力。

从“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”规模看，拉萨市和日喀则市“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”规模分别占西藏自治区全区的43.86%和13.42%。从发债城投企业全部债务与“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的比值看，截至2021年底，拉萨市、日喀则市和自治区全区的比值均较高。

表 10 2021 年西藏“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”负担情况

地区	发债城投企业全部债务 (亿元)	发债城投企业全部债务+ 地方政府债	发债城投企业全部债务/ “发债城投企业全部债务+地方政	“发债城投企业全部债务+地方政	发债城投企业全部债务+ 地方政府债	“发债城投企业全部债务+ 地方政府债	“发债城投企业全部债务+地方政
----	--------------------	----------------------	--------------------------------	-----------------	----------------------	-----------------------	-----------------

		务余额（亿元）	企业全部债务+地方政府债务余额”（%）	府债务余额”/GDP（%）	务余额”/一般公共预算收入（%）	务余额”/政府性基金收入（%）	府债务余额”/综合财力（%）
自治区全区	705.17	1200.85	58.72	57.73	563.78	2604.88	49.73
拉萨市	446.79	526.65	84.84	70.99	492.47	2075.06	106.10
日喀则市	83.78	161.14	51.99	46.27	1165.15	5634.27	49.18

资料来源：联合资信根据公开资料整理

从各地区债务负担来看，自治区全区和日喀则市“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”/GDP 在 40%~60%，债务负担较轻，拉萨市“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”/GDP 为 70.99%，债务负担一般。

从政府财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力看，截至 2021 年底，自治区全区和拉萨市一般公共预算收入对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力较强，日喀则市支持保障能力较弱；自治区全区、拉萨市和日喀则市政府性基金收入对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力均较弱；自治区综合财力对“发债城投企业全部债务+地方政府债务余额”的支持保障能力很强。从政府财力对发债城投企业一年内到期的应付债券的支持保障能力看，截至 2021 年底，自治区全区和拉萨市发债城投企业一年内到期的应付债券规模（日喀则市城投发债企业不存在一年内到期的应付债券）占一般公共预算收入的比重分别为 25.82%和 42.08%，占政府性基金收入的比重分别为 119.31%和 177.30%，支持保障能力很强。