



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 | 魏兰兰 张宇 潘跃升



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



报告概要

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。2020—2022 年，西藏自治区经济总量持续增加但增速逐年放缓，固定资产投资总额持续下降，产业结构较为稳定，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。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）差距较大，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）政府债务余额持续快速增长，各地市增速差异较大，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。

从企业层面看，西藏自治区有存续债的城投企业 4 家，存续债券规模持续增加但与全国其他省份相比很小，地方政府化解存续债务压力小。发债城投企业债务负担保持相对稳定且间接融资成本低，但短期偿债能力呈弱化趋势；自身融资能力逐年下降，需关注区域内融资环境变化及城投企业的再融资情况。整体看，西藏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。

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。2020—2022年，西藏自治区经济总量持续增加但增速逐年放缓，固定资产投资总额持续下降，产业结构较为稳定，西藏自治区经济总量整体规模相对其他省份较小。2023年上半年，西藏自治区经济总量持续增加，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4000多公里，是中国西南边陲的重要门户，战略地位突出。西藏总面积120.28万平方公里，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2022年西藏自治区国民经济和社会发展统计公报，截至2022年底，西藏常住人口364万人，其中，城镇人口136万人，占37.36%，乡村人口228万人，占62.64%。

交通运输方面，2022年，西藏全年货物运输周转量130.88亿吨公里，比上年下降13.2%。其中，铁路运输27.63亿吨公里，下降11.4%；公路运输102.79亿吨公里，下降13.6%；民航运输0.15亿吨公里，下降55.0%；管道运输0.31亿吨公里，下降18.4%。西藏全年旅客运输周转量53.29亿人公里，下降44.1%。其中，铁路运输11.56亿人公里，下降24.9%；公路运输10.09亿人公里，下降31.7%；民航运输31.64亿人公里，下降51.5%。

经济运行方面，2020年以来西藏经济保持增长，但增速逐年放缓。2020—2022年，

西藏地区生产总值（GDP）分别为 1902.74 亿元、2080.17 亿元和 2132.64 亿元，按可比价计算，分别较上年增长 7.8%、6.7%和 1.1%，其中 2022 年增速同比大幅下降主要系占比较大的第三产业增加值下降影响所致。西藏三次产业结构由 2020 年的 7.9：37.6：54.5 调整为 2022 年的 8.5：37.7：53.8，仍以服务业和旅游业等产业为主，产业结构较为稳定。2020—2022 年，西藏人均 GDP 逐年提高，2022 年西藏人均 GDP 为全国平均水平的 0.68 倍，位居全国第 25 名。2022 年，西藏全部工业增加值 201.93 亿元，较 2021 年增长 11.3%；规模以上工业增加值增长 13.0%。分行业看，采矿业增加值增长 32.0%，制造业增加值下降 17.9%，电力、热力、燃气及水生产和供应业增加值增长 18.0%。

固定资产投资方面，2020—2022 年，西藏全社会固定资产投资总额持续下降，其中 2022 年下降 18.0%（不含跨省项目投资）。按产业分，第一、三产业投资分别下降 0.5%、25.9%，第二产业投资增长 9.8%；按行业分，房地产业投资下降 47.5%，采矿业投资下降 1.5%，制造业投资下降 46.4%，电力、热力、燃气及水的生产和供应业投资增长 40.2%，水利、环境和公共设施管理业投资增长 32.7%。其中，2022 年西藏房地产开发投资 60.68 亿元，比上年下降 57.3%；房地产开发施工房屋面积 697.56 万平方米，比上年下降 26.2%；竣工房屋面积 35.79 万平方米，下降 59.3%；商品房销售面积 59.59 万平方米，下降 57.7%；商品房销售额 50.72 亿元，下降 58.3%。

2023 年 1—6 月，西藏地区生产总值 1069.60 亿元，同比增长 8.4%，得益于 2023 年上半年服务及旅游业回暖，经济增速较 2022 年全年大幅提升。具体来看，第一产业增加值 51.52 亿元，同比增长 6.4%；第二产业增加值 392.86 亿元，同比增长 12.1%；第三产业增加值为 625.22 亿元，同比增长 6.7%。

表 1 2020—2022 年及 2023 年 1—6 月西藏主要经济数据

项目	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 1—6 月
GDP（亿元）	1902.74	2080.17	2132.64	1069.60
GDP 增速（%）	7.8	6.7	1.1	8.4
三次产业结构	7.9：37.6：54.5	7.9：36.4：55.7	8.5：37.7：53.8	--
人均 GDP（元）	52157.00	56831.00	58438.00	--
固定资产投资增速（%）	5.4	-14.2	-18.0	--
城镇化率（%）	35.73	--	37.36	--

资料来源：联合资信根据公开资料整理

表 2 2022 年全国各省市主要经济数据对比

项目	GDP		GDP 增速		人均 GDP	
	规模（亿元）	排名	增速（%）	排名	规模（万元）	排名
广东省	129118.58	1	1.90	24	10.19	7
江苏省	122875.60	2	2.80	19	14.44	3
山东省	87435.10	3	3.90	11	8.60	11
浙江省	77715.40	4	3.10	15	11.85	6

河南省	61345.05	5	3.10	15	6.21	22
四川省	56749.80	6	2.90	17	6.78	20
湖北省	53734.92	7	4.30	6	9.21	9
福建省	53109.85	8	4.70	1	12.68	4
湖南省	48670.40	9	4.50	3	7.36	14
安徽省	45045.00	10	3.50	13	7.36	14
上海市	44652.80	11	-0.20	30	17.99	2
河北省	42370.40	12	3.80	12	5.70	26
北京市	41610.90	13	0.70	28	19.00	1
陕西省	32772.68	14	4.30	6	8.29	12
江西省	32074.70	15	4.70	1	7.09	16
重庆市	29129.03	16	2.60	21	9.07	10
辽宁省	28975.10	17	2.10	23	6.88	18
云南省	28954.20	18	4.30	6	6.17	23
广西壮族自治区	26300.87	19	2.90	17	5.22	29
山西省	25642.59	20	4.40	5	7.37	13
内蒙古自治区	23159.00	21	4.20	9	9.65	8
贵州省	20164.58	22	1.20	25	5.23	28
新疆维吾尔自治区	17741.34	23	3.20	14	6.86	19
天津市	16311.34	24	1.00	27	11.92	5
黑龙江省	15901.00	25	2.70	20	5.11	30
吉林省	13070.24	26	-1.90	31	5.53	27
甘肃省	11201.60	27	4.50	3	4.50	31
海南省	6818.22	28	0.20	29	6.66	21
宁夏回族自治区	5069.57	29	4.00	10	6.98	17
青海省	3610.07	30	2.30	22	6.07	24
西藏自治区	2132.64	31	1.10	26	5.84	25

资料来源：联合资信根据公开资料整理

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
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各类企业，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
西藏自治区人民政府办公厅关于印发西藏自治区 2023 年优化营商环境工作要点和行动方案的通知	2023.05.18	藏政办发〔2023〕6 号	政务环境、要素环境、市场环境、创新环境、法治环境持续改善，扩大开放和招商引资的堵点难点进一步纾解，全社会干事创业活力不断增强，企业家和

投资者信心有力提振

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

2020—2022 年，西藏一般公共预算收入规模持续下降且在全国排名末位。西藏上级补助收入规模持续快速增长，对综合财力的贡献程度很高。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。2023 年 1—8 月，西藏一般公共预算收入规模增速较快。

2020—2022 年，西藏一般公共预算收入规模持续下降，主要受减税降费和增值税留抵退税政策影响，其中税收收入占一般公共预算收入的比重分别为 64.82%、65.94% 和 59.09%，西藏一般公共预算收入规模相对较小且稳定性一般。同期，西藏政府性基金收入持续快速下降，主要受国有土地使用权出让收入下降影响。2020—2022 年，西藏一般公共预算支出波动上升，财政自给率呈下降趋势，2022 年仅为 6.93%。2020—2022 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；其中一般性转移支付收入持续增加且占比保持在 80% 以上，西藏对上级补助收入支配能力较强。

2023 年 1—8 月，西藏实现一般公共预算收入 153.30 亿元，同比增长 30.30%；一般公共预算支出 1550.60 亿元，同比增长 17.20%。

表 5 2020—2022 年及 2023 年 1—8 月西藏主要财政数据

项目	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 1—8 月
一般公共预算收入（亿元）	220.99	215.62	179.63	153.30
一般公共预算收入增速（%）	-0.50	-2.4	-16.69	30.30
税收收入（亿元）	143.24	142.17	106.14	--
税收占一般公共预算收入比重（%）	64.82	65.94	59.09	--
一般公共预算支出（亿元）	2208.20	2027.01	2592.98	1550.60
财政自给率（%）	10.00	10.64	6.93	9.89
政府性基金收入（亿元）	88.28	46.10	34.80	--
上级补助收入（亿元）	1975.26	2150.14	2546.03	--
返还性收入（亿元）	47.66	47.66	47.66	--
一般性转移支付收入（亿元）	1637.62	1822.43	2254.23	--
专项转移支付（亿元）	289.98	280.04	244.14	--
地方政府债务余额（亿元）	374.98	495.68	567.93	--
债务率（%）	16.42	20.55	20.59	--
负债率（%）	19.71	23.83	26.63	--

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%

资料来源：联合资信根据公开资料整理

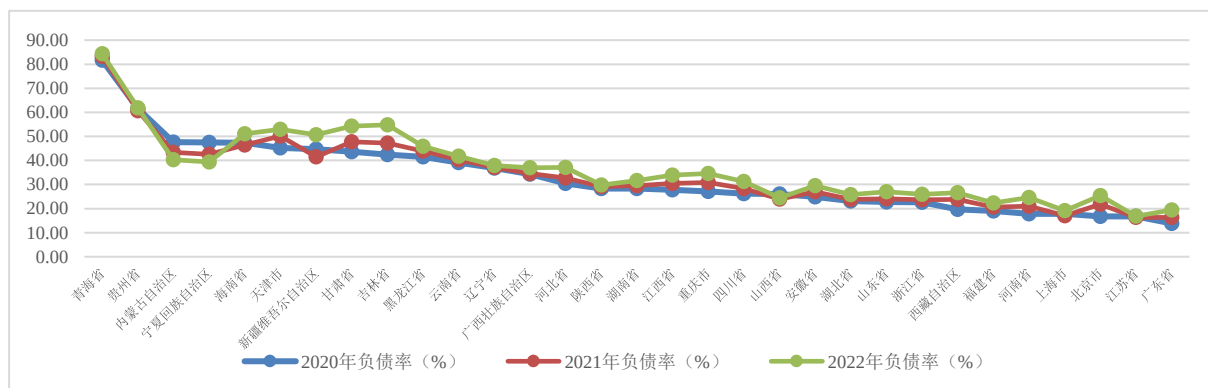
2020—2022 年，西藏政府债务余额快速增长，2022 年底为 567.93 亿元，在全国各省区市中最小。2020—2022 年，西藏负债率及债务率均持续上升，考虑到中央政府每年大规模的转移支付支持，西藏政府债务负担轻。

表 6 2022 年全国各省市主要财政及债务数据对比

省份	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	
	规模 (亿元)	排名	自给率 (%)	排名	亿元	排名	负债率 (%)	排名	债务率 (%)	排名
广东省	13260.88	1	71.55	3	25071.72	1	19.42	3	116.83	10
江苏省	9258.88	2	62.13	6	20694.05	3	16.84	1	87.96	3
山东省	7104.10	5	58.57	9	23588.02	2	26.98	11	138.16	16
浙江省	8039.85	3	66.90	5	20168.82	4	25.95	9	100.67	5
四川省	4880.55	7	40.96	15	17705.40	5	31.20	14	109.42	6
河南省	4250.35	8	39.92	18	15130.39	8	24.66	6	124.09	12
上海市	7608.20	4	81.00	1	8538.60	23	19.12	2	65.68	2
河北省	4056.30	9	43.59	12	15748.60	6	37.17	19	149.08	23
湖南省	3101.80	15	34.44	21	15405.10	7	31.65	15	139.25	17
湖北省	3281.00	14	38.04	20	13900.10	9	25.87	8	134.23	14
安徽省	3589.10	10	42.83	14	13304.11	10	29.54	12	122.98	11
江西省	2948.30	16	40.45	16	10859.50	15	33.86	16	126.80	13
北京市	5714.36	6	79.85	2	10565.33	16	25.39	7	115.44	9
陕西省	3311.57	13	48.98	10	9786.90	18	29.86	13	114.45	8
云南省	1949.46	20	29.10	24	12098.32	12	41.78	23	171.69	29
辽宁省	2524.30	18	40.37	17	10975.20	14	37.88	20	168.81	28
广西壮族自治区	1687.72	24	28.64	26	9722.11	19	36.96	18	143.73	20
内蒙古自治区	2824.40	17	47.97	11	9339.80	20	40.33	22	141.92	19
山西省	3453.89	11	58.81	7	6285.79	26	24.51	5	94.31	4
贵州省	1886.41	21	32.24	22	12472.85	11	61.86	30	164.06	27
新疆维吾尔自治区	1688.00	23	29.55	23	9001.03	21	50.73	25	147.52	22
福建省	3339.21	12	58.67	8	11903.12	13	22.41	4	152.68	25
黑龙江省	1296.00	25	23.77	27	7290.90	24	45.85	24	140.30	18
重庆市	2103.42	19	42.99	13	10071.00	17	34.57	17	160.66	26
甘肃省	907.65	26	21.32	28	6086.90	27	54.34	28	135.81	15
吉林省	851.00	27	21.04	29	7167.60	25	54.84	29	173.96	30
天津市	1846.69	22	67.65	4	8645.55	22	53.00	27	295.63	31
西藏自治区	179.63	31	6.93	31	567.93	31	26.63	10	20.59	1
海南省	832.43	28	39.69	19	3486.60	28	51.14	26	145.33	21
青海省	329.10	30	16.66	30	3044.28	29	84.33	31	150.96	24
宁夏回族自治区	460.15	29	28.98	25	1996.80	30	39.39	21	112.20	7
全国中位数	2948.30	--	40.45	--	10565.33	--	33.86	--	138.16	--
全国均值	3502.09	--	43.34	--	11310.40	--	36.71	--	134.36	--

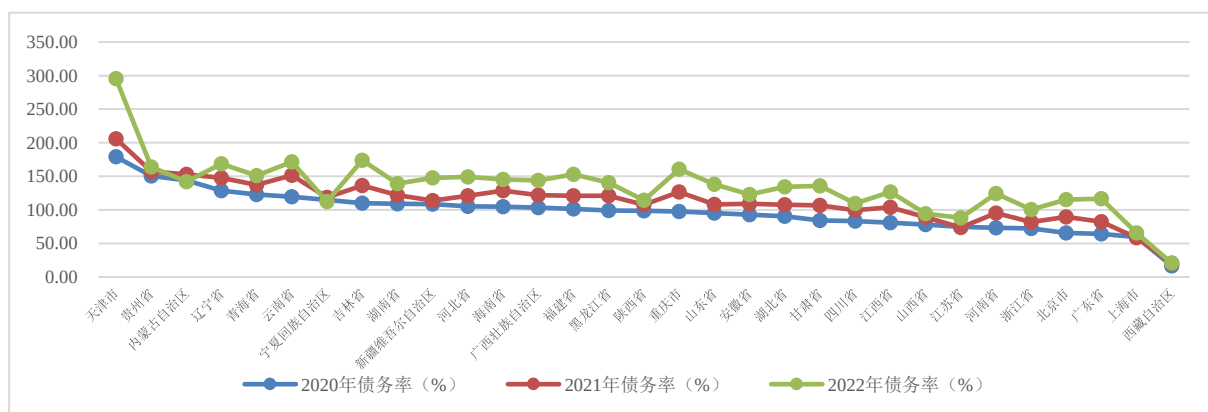
注：负债率和债务率排名均按照从低到高排序

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1 2020—2022年全国各省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 2020—2022年全国各省市地方政府债务率变化情况

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）经济发展状况

西藏自治区各地市（区）经济实力均较弱且差距较大，经济增速较2021年有所放缓，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。

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。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图3 西藏区域地图

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，2022 年为 747.57 亿元。2022 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 66.08%；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，2022 年，西藏各地市（区）经济增速均较 2021 年有所放缓。西藏各地市（区）整体工业基础相对薄弱，产业结构以第三产业为主，且由于地理位置、人口和气候等原因，招商引资相对于内陆地区难度较大，西藏各地市（区）经济发展存在一定制约因素。西藏自治区国境线长达 4000 多公里，是重要的国家安全屏障和生态安全屏障，战略地位重要，且中央政府为西藏提供了诸多特殊优惠政策，内地发达省份（市）对西藏也有定向援助，西藏各地市（区）经济发展有较大潜力。

表 7 2022 年西藏自治区各地市（区）GDP 及增速情况

地级市	GDP		GDP 增速	
	数值（亿元）	排名	增速（%）	排名
拉萨市	747.57	1	0.20	7
日喀则市	361.92	2	1.00	3
昌都市	303.00	3	5.00	1
山南市	242.98	4	1.70	2
林芝市	208.29	5	1.00	3
那曲市	193.20	6	0.90	5
阿里地区	80.51	7	0.50	6

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

根据《西藏自治区“十四五”及中长期铁路网规划西藏自治区发展和改革委员会 2022 年 12 月》（藏发改铁航〔2022〕797 号文件），未来西藏将构建“两纵三横”铁路主通道（西藏境内总规模约 5948 公里）。在十四五期间，西藏自治区将重点高质量推进川藏铁路建设、全面启动沿边铁路通道建设、有序推进边境口岸铁路建设。

同时，西藏自治区将着力构建“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。

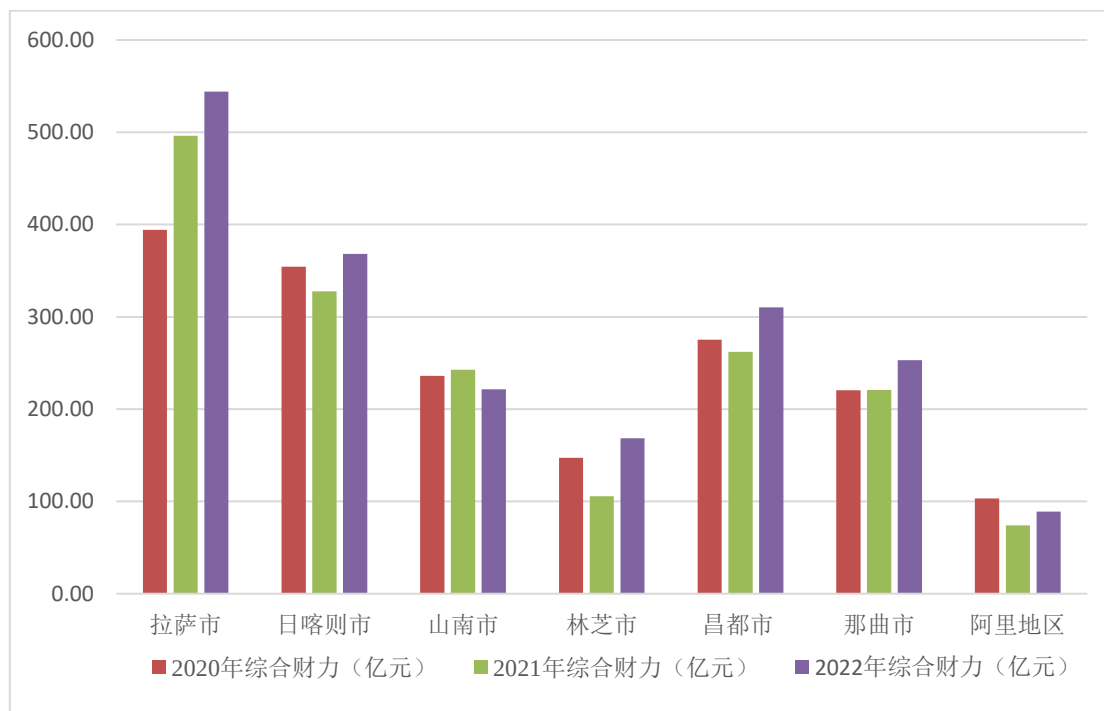
2. 西藏自治区各地市（区）财政实力及政府债务情况

近年来西藏自治区大部分地市（区）综合财力呈增长趋势，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处于领先地位且税收稳定性较强，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）上级补助收入规模较大。同时，自治区各地市（区）政府债务余额持续快速增长，各地市增速差异较大，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

2020—2022 年，除山南市和阿里地区，自治区各地市（区）综合财力均呈增长趋势。2022 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）综合财力约在 200.00 亿元~300.00 亿元之间。2022 年，除山南市外，其余地级市（区）综合财力均较 2021 年有所增长。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 90.00%以上。



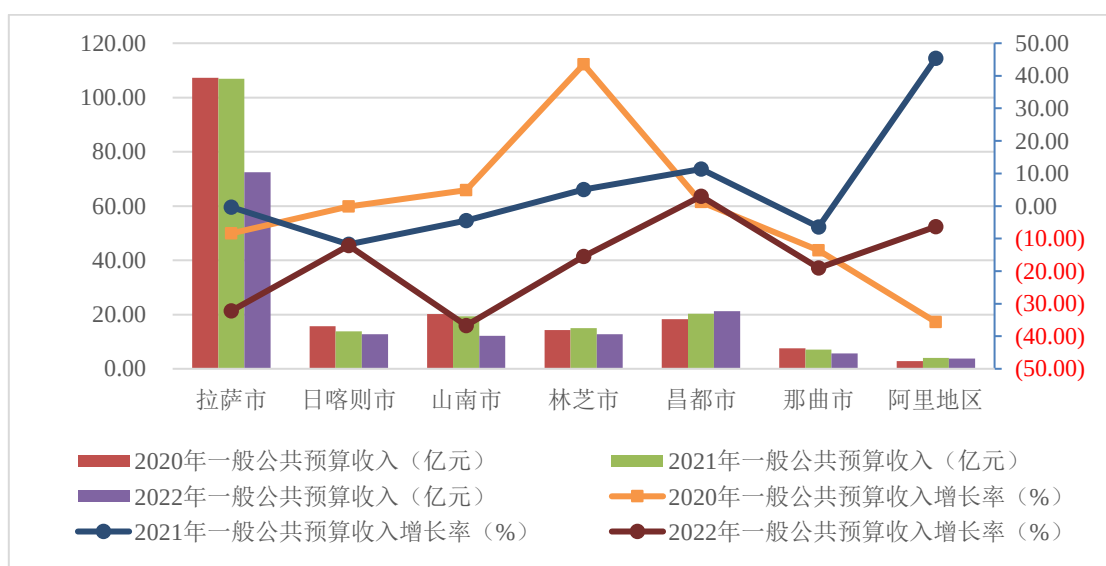
资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 4 2020—2022 年西藏各地市（区）综合财力情况

一般公共预算收入

从一般公共预算收入看，西藏各地市（区）一般公共预算收入分为三个梯队，第一梯队为拉萨市，2022 年实现一般公共预算收入 72.47 亿元；第二梯队为藏南各地市，一般公共预算收入区间为 10.00 亿元~25.00 亿元，其中昌都市一般公共预算收入 20.96 亿元，位列自治区第二，其余各市一般公共预算收入在 12.00 亿元左右；第三梯队为那曲市和阿里地区，2022 年一般公共预算收入均不足 10.00 亿元。整体看，西藏各地市（区）一般公共预算收入差异明显，整体规模不大。

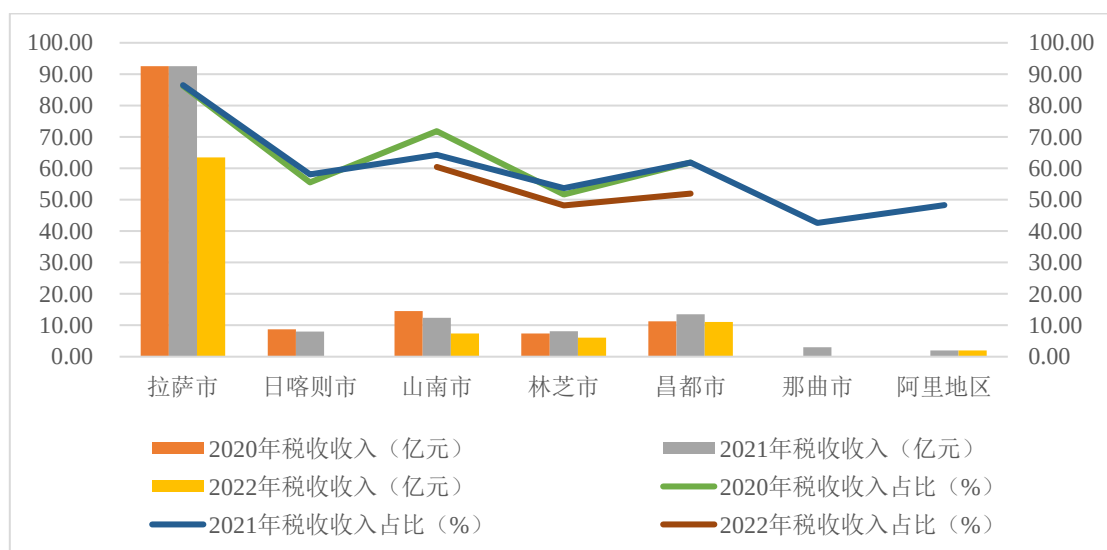
从一般公共预算收入增速来看，2020—2022 年，自治区各地区一般公共预算收入增速波动较大，且不同地区间增速差异较大，部分地市（区）一般公共预算收入持续下降。2022 年，除昌都市一般公共预算收入保持小幅增长之外，其余西藏各地市（区）一般公共预算收入均为负增长，随着国内经济逐步走向复苏，未来西藏各地市（区）一般公共预算收入有望得到修复。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图5 2020—2022年西藏各地市（区）一般公共预算收入及增长率情况

从一般公共预算收入结构来看，2022年，拉萨市和阿里地区税收收入占比较2021年有所提升，山南市、林芝市和昌都市均较2021年有所下降。2022年，拉萨市税收收入占比为87.61%，稳定性较强；其余各地市（区）一般公共预算收入稳定性一般。

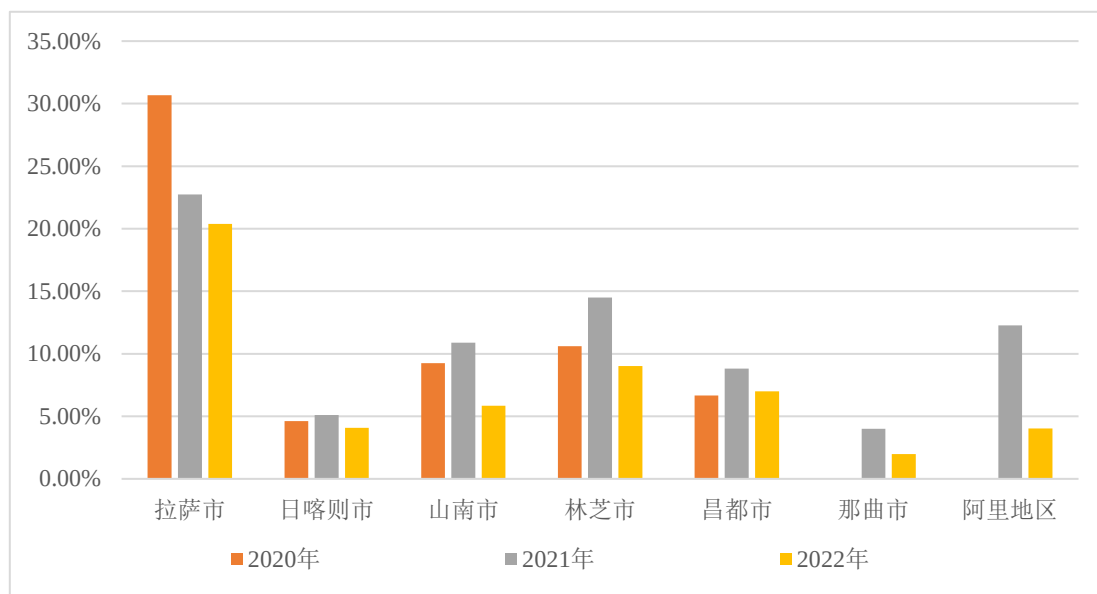


注：未获取到2022年那曲市及日喀则市税收收入数据，故2022年税收收入占比图示无法完整展示
资料来源：联合资信根据公开资料整理

图6 2020—2022年西藏各地市（区）税收收入及占比情况

财政自给率

财政自给率方面，2020—2022年，西藏各地市（区）财政自给率均呈下降趋势。2022年，拉萨市财政自给率为20.40%，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10.00%以下，财政自给能力弱。

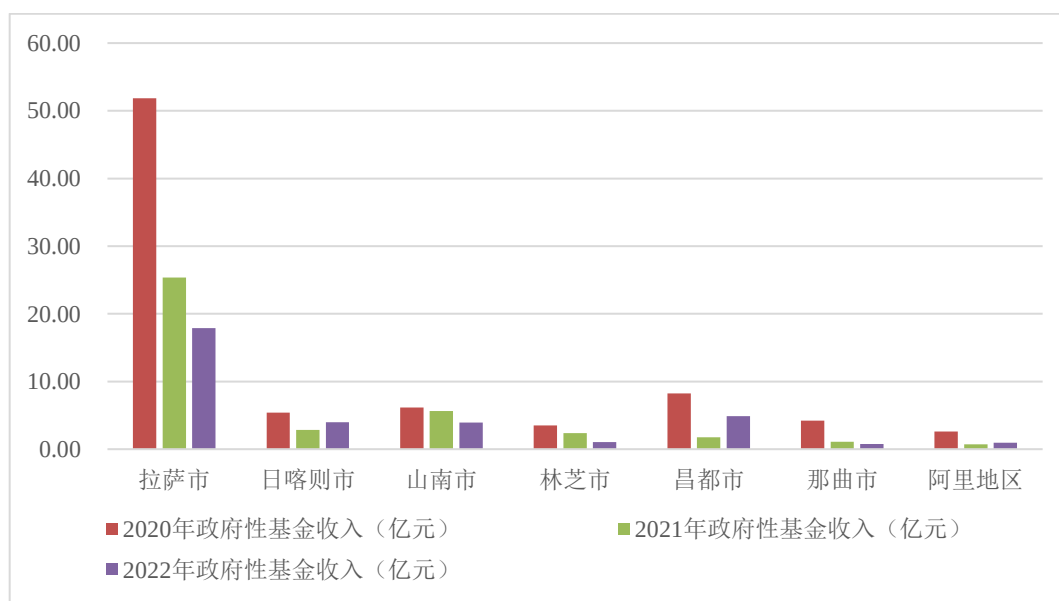


注：未获取到那曲市和阿里地区部分一般公共预算支出数据
资料来源：联合资信根据公开资料整理

图7 2020—2022年西藏各地市（区）财政自给率情况

政府性基金收入

政府性基金收入方面，2020—2022年，西藏各地市（区）政府性基金均呈下降趋势，对当地政府财力产生一定的压力，部分地市（区）政府性基金收入于2022年有一定回暖。2022年，拉萨市政府性基金收入为17.89亿元，高于自治区其他地市（区）政府性基金收入总和（15.59亿元），主要为国有土地使用权出让收入；自治区其他地市（区）政府性基金收入均在5.00亿元之内，基金收入规模小。

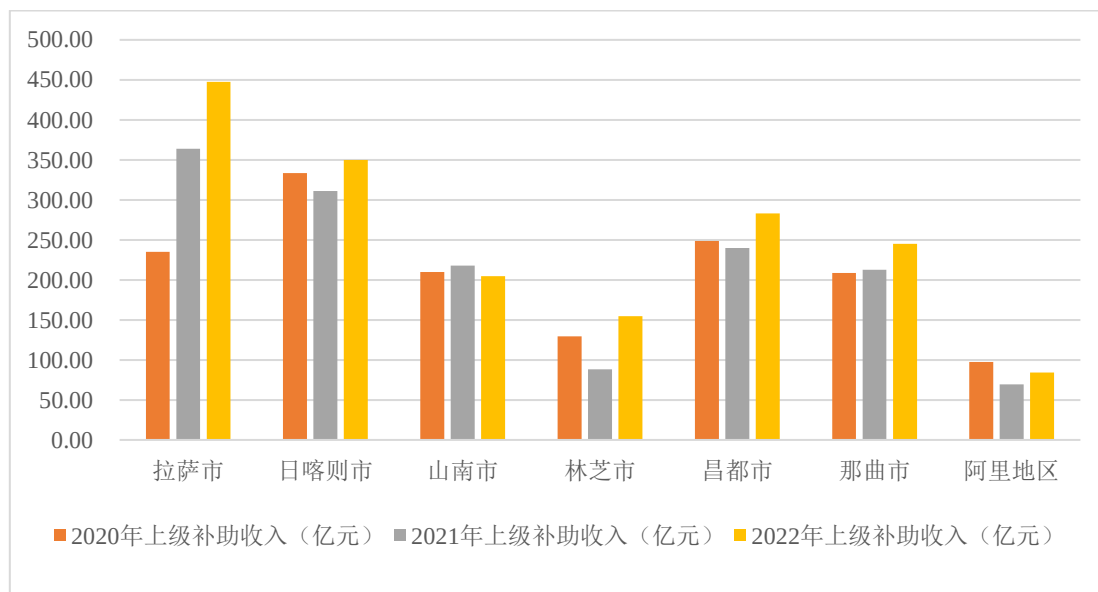


资料来源：联合资信根据公开资料整理

图8 2020—2022年西藏自治区各地市（区）政府性基金收入情况

上级补助收入

上级补助收入方面，2020—2022 年，西藏各地市（区）上级补助收入整体规模较大。2022 年，除山南市外，其余地市（区）上级补助收入均较 2021 年有所增长，为地方综合财力的最主要来源。2022 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，其中拉萨市和日喀则市规模均超过 300 亿元；林芝市和阿里地区上级补助收入分别为 154.63 亿元和 84.10 亿元。



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

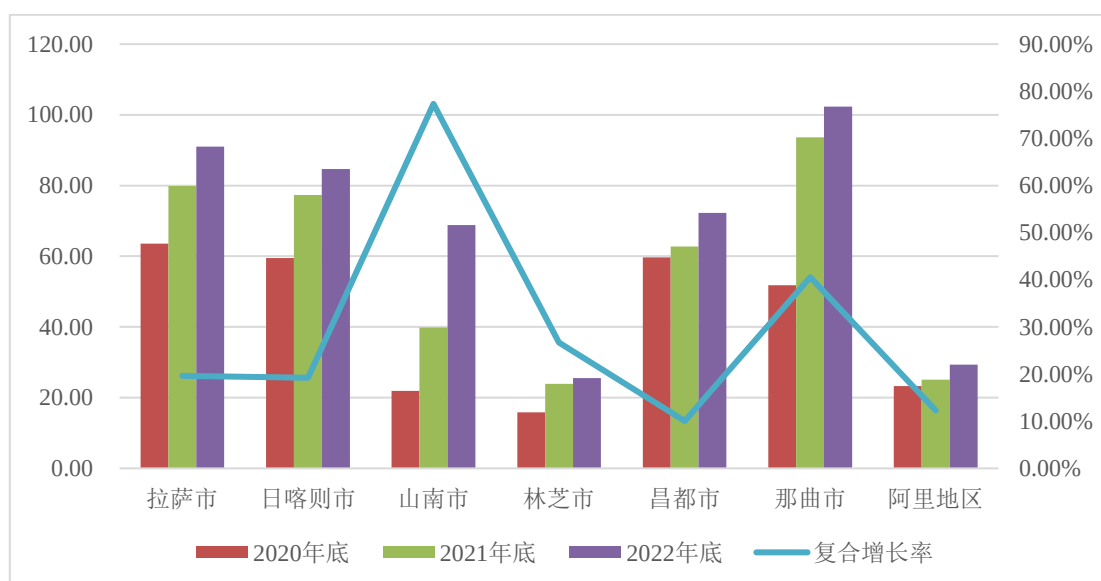
资料来源：联合资信根据公开资料整理

图9 2020—2022 年西藏自治区各地市（区）上级补助收入情况

（2）债务情况

从债务规模变化情况来看，2020—2022 年，西藏各地市（区）政府债务余额持续快速增长，各地市增速差异较大。其中，山南市债务余额增速位于自治区首位，年均复合增长 77.32%；昌都市债务余额年均增速最低，为 10.05%，其余各地市（区）债务余额增速区间在 12.00%~41.00%之间。

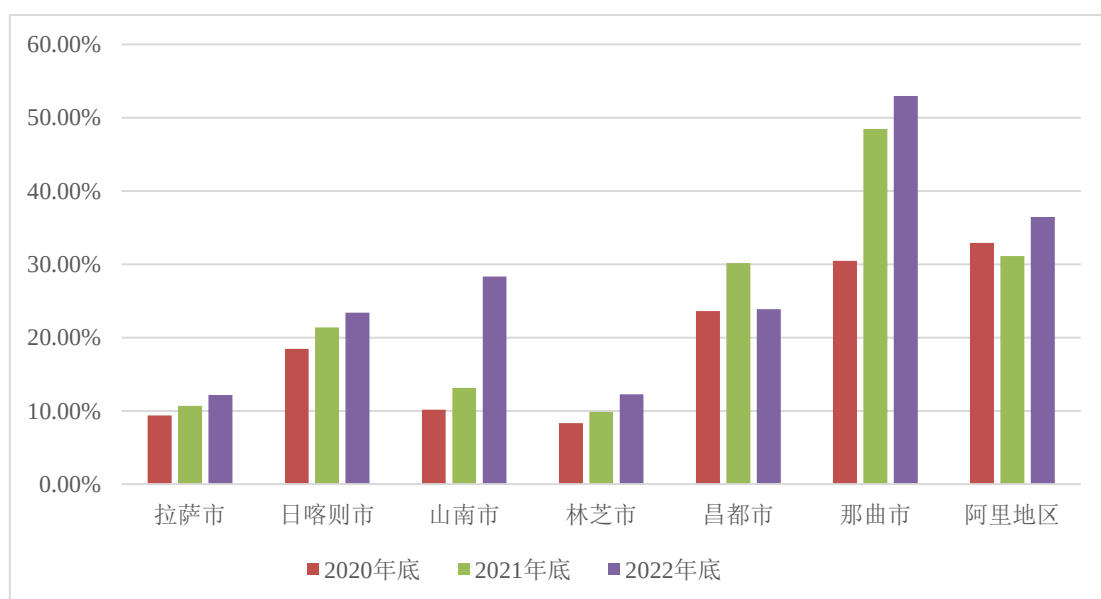
从债务规模来看，2022 年底，西藏自治区各地市（区）中，拉萨市和那曲市债务余额在 90.00 亿元以上，那曲市政府债务余额（102.34 亿元）规模最大；日喀则市、山南市和昌都市政府债务余额在 60.00 亿元~80.00 亿元之间；阿里地区和林芝市政府债务余额在 20.00 亿元~30.00 亿元之间，规模相对较小。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 10 2020—2022 年底西藏各地市（区）政府债务余额情况（单位：亿元）

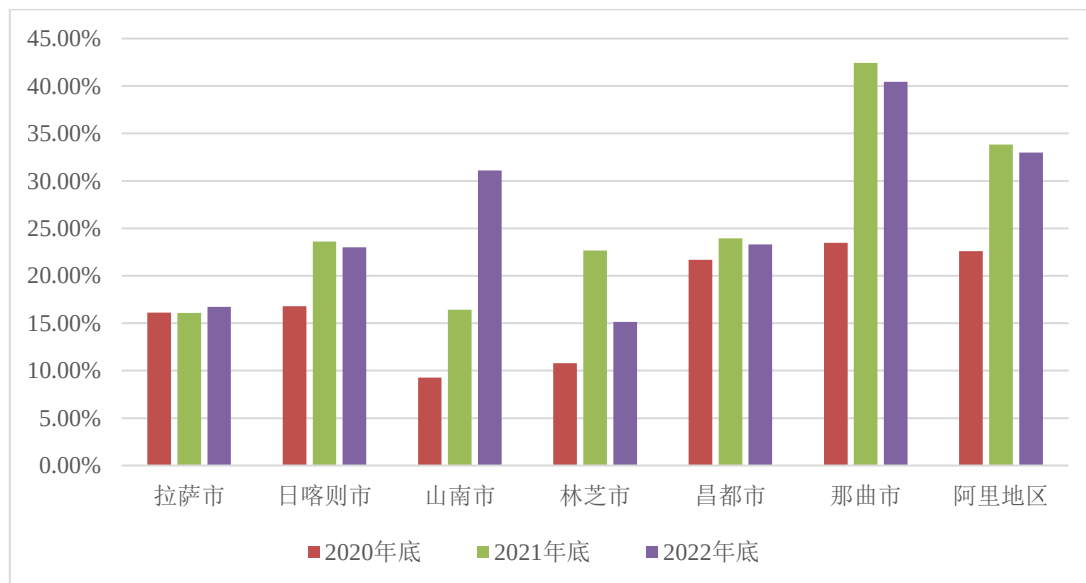
债务负担方面，2020—2022 年底，除昌都市外，西藏各地市（区）政府负债率均呈上升趋势。2022 年，那曲市债务负担在西藏自治区内最重（52.97%），其余各地市（区）债务负担相对较轻，负债率区间为 12.00%~37.00%。由于山南市债务余额增速较快，2022 年山南市债务率较 2021 年增长 15.18 个百分点，为自治区内增幅最高；昌都市 GDP 增速为自治区最高且债务余额增速为自治区最低，2022 年昌都市负债率为自治区内唯一下降的地市，负债水平回落至 2020 年水平。整体看，自治区各地市（区）政府负债率水平相对较低，债务负担相对较轻。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 11 2020—2022 年底西藏自治区各地市（区）政府负债率情况

偿债能力方面，2020—2022 年，西藏各地市（区）政府债务率呈上升趋势。2022 年底，那曲市和阿里地区政府债务率相对较高，分别为 40.43%%和 33.00%；山南市债务率增幅最大，较 2021 年底上升 14.67 个百分点；拉萨市和林芝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。



资料来源：联合资信根据公开资料整理

图 12 2020—2022 年底西藏自治区各地市（区）政府债务率情况

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 4 家，存续债券规模持续增加但与全国其他省份相比很小，政府化解存续债务压力小。

截至 2023 年 9 月底，西藏自治区内有存续债券的城投企业 4 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”）、西藏鲲鹏建设集团有限公司（以下简称“鲲鹏建设”，系拉萨城投的全资子公司）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，2020 年以来无新增债券，存续债券规模相对稳定且均为私募债；拉萨城投为拉萨市级城投企业，2020 年以来存续债券规模持续增长，私募债占比较高（2023 年 9 月底占比 62.43%），其子公司鲲鹏建设于 2023 年 4 月开始进行债券融资；日喀则珠峰城投为日喀则市级城投企业，2022 年开始通过私募方式开展债券融资。2020 年以来，西藏发债城投企业存续债券规模持续增加，截至 2023 年 9 月底存续债券合计 259.95 亿元，存续城投债券规模与全国其他省份相比很小。

表 8 2020—2023 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	2020 年底	2021 年底	2022 年底	2023 年 9 月底	债券类型
西藏开投	13.00	13.00	11.20	11.20	私募债
拉萨城投	120.00	145.00	198.78	233.75	私募债、中期票 据、公司债
鲲鹏建设	0.00	0.00	0.00	5.00	中期票据
日喀则珠峰城投	0.00	0.00	10.00	10.00	私募债
合计	133.00	158.00	228.73	259.95	--

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

2020—2022 年底，西藏发债城投企业债务规模波动增长，债务负担保持相对稳定且间接融资成本低，但短期偿债能力指标呈弱化趋势；2022 年西藏发债城投企业融资呈现净流出状态，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；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，2020—2022 年底，西藏发债城投企业全部债务规模波动增长，年均复合增长率为 6.50%；西藏开投债务规模受回售行权影响有所下降，年均复合下降 1.25%，拉萨城投和日喀则珠峰城投债务规模均呈增长趋势，年均复合增长率分别为 8.56%和 14.66%，其中拉萨城投债券融资规模占其全部债务的比重较高。

从西藏发债城投企业债务负担来看，2020—2022 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 63%左右，考虑到西藏企业间接融资优势，西藏发债城投企业整体债务负担低于上述债务指标。具体来看，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。根据《关于印发西藏自治区招商引资优惠政策若干规定的通知》，西藏企业向在藏银行业金融机构申请用于西藏自治区境内项目建设、生产经营等符合条件的贷款，执行比全国贷款基准利率低 2 个百分点的利率政策。

表 9 2020—2022 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（%）		
	2020 年 底	2021 年 底	2022 年 底	2020 年 底	2021 年 底	2022 年 底	2020 年 底	2021 年 底	2022 年 底
西藏开投	181.34	174.60	176.84	85.00	82.04	82.61	83.38	80.71	80.67
拉萨城投	365.51	446.79	430.74	68.05	68.55	68.96	58.98	59.89	59.90

日喀则珠峰城投	70.23	83.78	92.33	62.69	68.26	69.35	51.69	56.83	58.98
总计	617.08	705.17	699.91	70.64	70.87	71.37	63.42	63.54	63.35

注：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，2020—2022 底，西藏发债城投企业的短期偿债能力指标整体呈现弱化趋势。其中，西藏开投和日喀则珠峰城投的货币资金对短期债务的覆盖程度呈现较大波动，主要系短期债务规模波动较大影响所致，但均能形成有效覆盖；拉萨城投在短期债务持续大幅增加及货币资金大幅减少的双重影响下，货币资金对短期债务的覆盖程度持续大幅下降。

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。2022 年¹，西藏发债城投企业整体净融资额大幅下降转为净流出，主要受拉萨城投融资活动影响；2022 年受外部不利因素影响，拉萨城投对外融资规模有所下降，叠加其债务融资占比比较高，还本付息的刚性影响，拉萨城投筹资活动净现金流由正转负。

从西藏发债城投企业存续债券的到期分布（按行权日计算）来看，西藏开投和日喀则珠峰城投的存续债券偿付压力均集中在 2024 年；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。

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；自治区全区对发债城投企业一年内到期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 41.15%和 13.96%。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，

¹ 因西藏开投无公开 2022 年审计报告，未统计其数据

截至 2022 年底，拉萨市、日喀则市和自治区全区的比值均较高。

表 10 2022 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 政府债务余额 (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”/ 一般公共预算收入 (%)	“发债城投企业全部债务+地方 政府债务余额”/ 政府性基金收入 (%)	“发债城投企业全部债务+地方政 府债务余额”/综合财 力 (%)
自治区全区	699.91	1267.84	55.20	59.45	705.81	3643.22	45.93
拉萨市	430.74	521.72	82.56	69.79	719.91	2919.53	95.86
日喀则市	92.33	176.95	52.18	48.89	1384.59	4423.75	48.07

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 均低于 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 约 70%，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 2022 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”的支持保障能力一般，日喀则市支持保障能力弱；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 2022 年底，自治区全区（仅拉萨市发债企业存在一年内到期的应付债券）占一般公共预算收入和政府性基金收入的比重分别为 22.27%和 114.94%，支持保障能力很强。

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。