

LIANHE  
IDENTIFICATION  
EVALUATION

IMPACT PLAN

ANALYSIS PERFORMANCE  
COST OPPORTUNITY  
PROCESS RISK

## 地方政府与城投企业债务风险研究报告—苏州篇

联合资信 公用评级二部 | 王 爽 | 李 琳

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



## 报告概要

- 苏州市作为东部地区重要的中心城市、国家历史文化名城、全国性综合交通枢纽，区位优势突出，路网布局均衡健全、区域交通联动效能突出；产业结构完备且产业集聚效果显著，新型服务业加快发展，同时持续获得促进产业发展的相关利好政策。苏州市经济总量大、财政实力强，GDP 及一般公共预算收入位居江苏省首位，政府负债率及债务率指标表现良好。
- 苏州市产业发展以高端制造为核心，科创赋能、集群发展，并且拥有众多上市企业；下属各区（县、市）整体经济发展水平较高，区域间经济发展分化明显；姑苏区承载文化与高端服务，制造业少；昆山市经济及财政实力最强，吴江区和苏州工业园区 2024 年 GDP 增速明显高于江苏省平均水平，苏州工业园区一般公共预算收入位居前列；受房地产市场调整影响，多数区（县、市）政府性基金收入承压明显。
- 2024 年以来，苏州市各区（县、市）政府债务余额均保持增长，整体负债率低；除姑苏区外，其余区（县、市）政府债务率均增幅明显。苏州市政府及各区（县、市）政府均加强对债务监控和管理，积极化解隐性债务和管控债务风险。
- 苏州市发债城投企业数量较多且以高信用级别为主。2025 年，苏州市发债城投企业债券融资表现为净偿还，各区（县、市）城投企业债券净融资情况差别较大，仅姑苏区城投企业债券融资表现为净融入，昆山市、常熟市和虎丘市债券融资净偿还规模超百亿。2024 年末，苏州市发债城投企业债务规模有所增长，融资结构有所调整，债券融资比例下降，多数发债城投企业货币资金对短期债务覆盖程度一般；虎丘区、太仓市和吴中区发债城投企业债务负担相对较重，吴中区和昆山市未来一年内发债城投企业到期债券规模较大。2024 年以来，苏州市发债城投企业整体再融资表现较好。

## 一、 苏州市经济及财政实力

苏州市作为东部地区重要的中心城市、国家历史文化名城、全国性综合交通枢纽，区位优势突出，路网布局均衡健全、区域交通联动效能突出。苏州市经济总量大，GDP处于江苏省首位，产业结构完备，产业集聚效果显著，先进制造业增势较好，新型服务业加快发展，持续获得促进产业发展的相关利好政策。

**区位优势突出且交通网络发达。**苏州市地处长江三角洲中部、江苏省东南部，东邻上海，南连浙江省嘉兴、湖州两市，西傍太湖，与无锡相接，北依长江。交通方面，苏州市为全国性综合交通枢纽城市，路网布局均衡健全、区域交通联动效能突出，已形成由铁路、公路、水路、航空配套组成的现代化立体交通网络，长江岸线、京杭大运河等黄金水道，京沪高铁、沪宁城际铁路、沪宁沿江高铁、沪苏湖高铁等多条高铁干线贯穿全境，并通过布局低空航线、联动周边机场及建设前置货站完善航空配套，同时开通多条国内国际客货运航空通道（苏州市交通情况及资源禀赋见表 1.1）。

现状		
陆路	公路	苏州市公路里程11472公里，其中高速公路里程620公里，位居江苏省第一。
	铁路	2025年末，苏州市规划铁路总里程约1106公里（其中中国铁里程约678公里），已建成铁路共7条，总里程约478公里；苏州市在建铁路里程约363公里，待建铁路里程约267公里，苏州“丰”字形国家干线铁路网已全面进入建设或运营阶段。
	轨道交通	2024年末，苏州市地铁运营线路共9条，运营里程346.35公里，线网日均客流178.45万人次，单日最高客流达347.6万人次。
水运及口岸		苏州市沿江港口建成生产性泊位303个，综合通过能力3.86亿吨，位列江苏省沿江港口第1位；内河港建成生产性泊位1175个，综合通过能力2.36亿吨，位列江苏省内河港口第1位。
旅游资源		苏州市为全国首批24个历史文化名城之一。截至2024年末，苏州市拥有5A级景区6家，4A级景区35家。苏州市拥有108座园林列入苏州园林名录，其中拙政园、留园、网师园、环秀山庄、沧浪亭、狮子林、艺圃、耦园、退思园等9个古典园林被列入《世界遗产名录》，虎丘、盘门、灵岩山、天平山、虞山等亦是著名的风景名胜。此外，太湖绝大部分景点、景区分布在苏州境内。

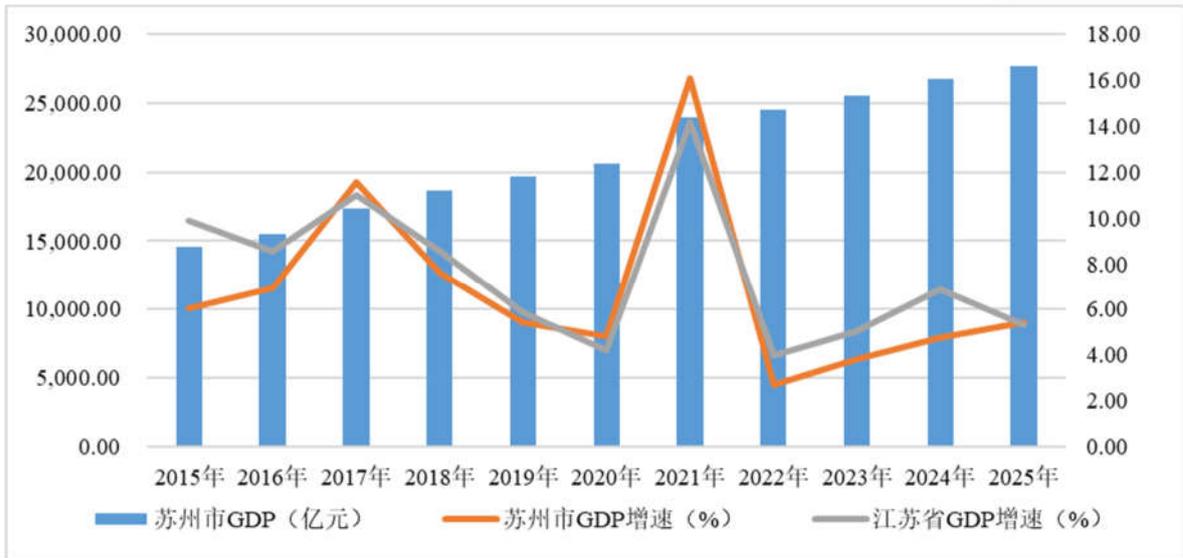
注：公路、水运及口岸数据来源于苏州市交通运输局网站

数据来源：公开资料，联合资信整理

**表 1.1 苏州市交通情况及资源禀赋**

**人口总量保持增长，城镇化率高。**2024 年末，苏州市常住人口 1298.70 万人，位列江苏省首位，较上年末增长 0.22%；常住人口城镇化率 82.70%，较上年末提高 0.22 个百分点，高于江苏省平均水平（75.50%）。

**经济总量大，GDP 处于江苏省首位。**2024 年，苏州市完成地区生产总值 26726.98 亿元，位居江苏省首位；人均 GDP 为 20.60 万元，位居江苏省第 2 位。2025 年，苏州市完成地区生产总值 27695.1 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.4%，经济保持增长。



注：2015—2024 年 GDP 增速为名义增速，2025 年 GDP 增速系按不变价格计算  
数据来源：苏州市及江苏省统计公报、苏州市及江苏省统计年鉴

图 1.1 苏州市 GDP、GDP 增速及江苏省 GDP 增速

**产业结构完备，产业集聚效果显著，先进制造业增势较好，新型服务业加快发展。**苏州市是全国乃至全球众多产业链的发起点和连接点，全市工业门类齐全，拥有 35 个工业大类、172 个工业中类和 515 个工业小类。苏州市持续推进“1030”现代产业体系建设，培育壮大一批竞争力强的产业集群，已形成电子信息、高端装备、新材料 3 个万亿级产业，11 个千亿级产业，6 个国家先进制造业集群，4 个国家级中小企业特色产业集群。此外，苏州市坚持“核心产业+”，推动电子信息+数字经济、高端装备+智能制造、生物医药+大健康、新能源+绿色低碳等融合发展，持续壮大先进产能。同时，苏州市布局具身智能、低空经济、生物制造等前沿赛道。

2025 年，苏州市规模以上工业总产值 48966.4 亿元，同比增长 3.9%。其中，电子信息业产值增长 5.1%、装备制造业产值增长 4.2%，合计对规模以上工业总产值增长贡献率达 75.8%。规模以上高新技术产业产值同比增长 6.7%，占规模以上工业总产值的比重达 56.2%，同比提高 1.5 个百分点。其中，航空航天制造业、电子及通讯设备制造业、仪器仪表制造业产值同比分别增长 11.5%、13.0%和 11.4%。苏州市服务业增加值同比增长 5.2%，对经济增长贡献度达 50.2%。服务业增加值占地区生产总值的比重为 52.9%。交通运输仓储和邮政业、信息传输软件和信息技术服务业、租赁和商务服务业增加值同比分别增长 8.2%、8.7%和 9.1%。

项目	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
GDP (亿元)	24578.42	25513.37	26726.98	27695.1
GDP 增速 (%)	2.68	3.80	4.76	5.4
三次产业结构	0.8:48.2:51.0	0.8:47.0:52.2	0.8:46.8:52.4	0.8:46.4:52.8

人均 GDP (万元)	19.08	19.73	20.60	/
固定资产投资增速 (%)	1.48	5.00	1.73	-6.88
城镇化率 (%)	82.12	82.48	82.70	/

注：2022—2024 年 GDP 增速为名义增速，2025 年 GDP 增速系按不变价格计算；2022—2025 年固定资产投资增速为名义增速；部分数据未获取，以“/”表示

资料来源：公开资料，联合资信整理

**表 1.2 苏州市主要经济数据**

**政策利好助力区域经济发展。**苏州市是国际国内产业链供应链的重要连接点和重要枢纽，是江苏省融入国际循环的核心通道与重要支点。苏州市实体经济基础雄厚、产业体系完备、创新资源密集，已形成全国领先的先进制造业集群体系，具备开放与创新双轮驱动的先行优势；“一带一路”建设、长江经济带发展、长三角区域一体化发展以及国家和江苏省稳经济促发展系列政策，为苏州市经济、产业、开放与创新提供了战略支撑与驱动力。此外，苏州市亦发布系列政策推动区域产业发展。

政策	发布时间	发布机构	主要内容
全市推进新型工业化工作会议部署	2024 年初	苏州市委、市政府	争创国家新型工业化示范区，实施“苏州智造”强基提质行动；构建“1030”产业体系（10 个先进制造业集群、30 个重点产业链）；3 年目标“形成 4 个万亿级主导产业，规上工业总产值达 5 万亿元”；设立 1100 亿元新型工业化系列基金，新增制造业授信 5700 亿元，新供产业用地 2 万亩以上。
《苏州市实施“八大工程”全面提升科技创新能力的若干政策》（苏府规字〔2024〕4 号）	2024 年 3 月	苏州市人民政府	实施科技创新八大工程（战略平台、高水平大学、技术攻坚、企业培育、人才集聚、成果转化、科技金融、开放合作）；创新联合体最高 200 万元运营经费；企业牵头市级产业技术创新项目占比不低于 90%；全球研发中心最高 1 亿元支持，国家重大专项最高 2000 万元配套。
《关于稳经济促发展坚定不移完成全年经济社会发展目标任务的若干政策措施》（“26 条”）	2024 年 9 月	苏州市政府办公室	抢占新能源、人工智能、低空经济、元宇宙等新赛道。聚焦 15 个重点领域，培育垂直大模型。建设飞行服务中心，引育龙头企业。统筹推进设备更新、技术改造与智改数转。
《关于深化科技体制改革促进新质生产力发展的若干意见》（“苏州科创 18 条”）	2024 年 9 月	苏州市人民政府	聚焦创新链、产业链、资金链、人才链深度融合；优化科研组织体系，科创联盟协同创新项目最高 1000 万元；全球“揭榜挂帅”攻关最高 2000 万元；强化企业创新主体，培育科技领军企业与专精特新企业。
2025 年全市新型工业化工作会议部署	2025 年年初	苏州市委、市政府	深化新型工业化、新质生产力培育；持续落地“苏州智造十大行动”，强化项目、资金、土地、人才全要素保障；推进“1030”产业体系升级，壮大万亿级产业集群。
《苏州市产业人才“卓越行动计划”实施方案（2025-2027 年）》	2025 年 12 月	苏州市工业和信息化局	三年新增百万人才，培育百名卓越企业家、千名卓越工程师、万名卓越工匠。企业家、工程师、工匠对应享受 C、D、E 类人才待遇。支持工程师组成“人才攻关联合体”解决技术难题。
政府工作报告（“十五五”时期的总体思路与目标任务	2026 年 1 月	苏州日报	“十五五”期间，在高质量发展、科技创新、改革开放、共同富裕、绿色转型、治理现代化等八个方面“先行示范”；地区生产总值年均增长 5%左右，

务)			R&D 支出占 GDP 比重 4.8%左右, 制造业增加值占 GDP 比重稳定在 40%以上, 居民人均可支配收入与经济增长保持同步, 单位 GDP 建设用地使用面积下降 18%。
----	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------

资料来源：公开资料，联合资信整理

**表 1.3 2024 年以来苏州市促进产业发展的主要相关政策**

## (二) 苏州市财政实力及债务情况

苏州市一般公共预算收入持续增长, 规模在江苏省排名首位, 且质量及自给率高; 政府性基金收入规模有所下降, 整体看, 苏州市财政实力强; 政府债务负担有所加重, 但政府负债率及债务率指标表现良好。

2022 年以来, 苏州市一般公共预算收入持续增长, 规模位居江苏省首位; 税收收入占一般公共预算收入的比重高, 收入质量高; 财政自给能力强。受国有土地使用权出让收入下降影响, 苏州市政府性基金收入整体下行; 政府债务率和政府负债率均持续上升。

项目	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
一般公共预算收入 (亿元)	2329.18	2456.81	2459.10	2490.23
一般公共预算收入增速 (%)	0.1	5.48	0.09	1.27
税收收入 (亿元)	1897.65	2087.20	2004.19	2076.00
税收占一般公共预算收入比重 (%)	77.24	84.96	81.50	83.37
一般公共预算支出 (亿元)	2588.57	2621.28	2602.30	2545.83
财政自给率 (%)	94.91	93.73	94.50	97.82
政府性基金收入 (亿元)	1735.68	1401.17	1048.08	788.03
上级补助收入 (亿元)	319.15	336.02	272.16	/
地方政府债务余额 (亿元)	1772.41	2046.12	3657.96	4445.63
政府债务率 (%)	39.29	48.79	96.79	--
政府负债率 (%)	7.21	8.02	13.69	--

注：1. 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出\*100.00%

2. 地方政府债务=政府一般债务+政府专项债务

3. 政府债务率=地方政府债务/综合财力\*100.00%

4. 综合财力=一般公共预算收入+政府性基金收入+上级补助收入

5. 政府负债率=地方政府债务/地区生产总值\*100.00%

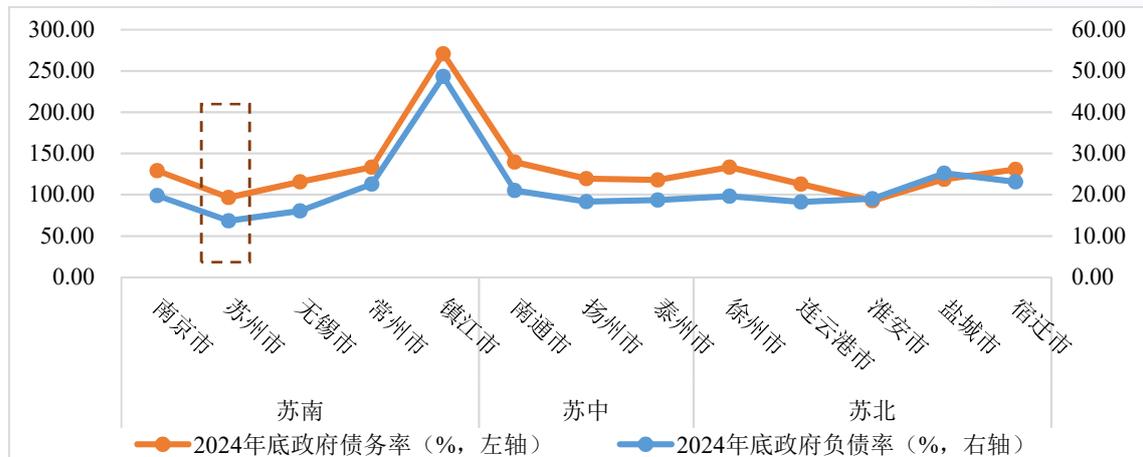
6. 2022 年一般公共预算收入增速为扣除留抵退税因素后同口径数据

7. “/”代表数据未获取，“--”代表数据不适用

资料来源：公开资料，联合资信整理

**表 1.4 苏州市主要财政数据**

苏州市债务指标表现良好。2024 年末, 苏州市地方政府债务率和地方政府负债率分别为 96.79%和 13.69%, 在江苏省地级市中均排名第 2 位 (按照债务负担从低到高排序)。



资料来源：江苏省 2024 年决算报告，联合资信整理

图 1.2 2024 年末江苏省地级市政府债务率与政府负债率

## 二、苏州市区（县、市）经济及财政状况

### （一）经济实力

苏州市产业发展以高端制造为核心，科创赋能、集群发展，并且拥有众多上市企业；下属各区（县、市）整体经济发展水平较高，区域间经济发展分化明显；姑苏区承载文化与高端服务，制造业少；昆山市经济实力最强，吴江区和苏州工业园区 2024 年 GDP 增速明显高于江苏省平均水平。2025 年，苏州市多数区（县、市）GDP 增速同比有所回落。

区域规划方面，苏州市下辖吴江区、吴中区、相城区、姑苏区、虎丘区（苏州国家高新技术产业开发区）5 个市辖区和苏州工业园区<sup>1</sup>，代管张家港市、常熟市、太仓市、昆山市 4 个县级市。根据《苏州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》，苏州市域构建“一主四副双轴”总体空间格局（一主为中心城区，四副为 4 个县级市中心城区，双轴即沪宁发展轴与通苏嘉发展轴），形成“中心城区—县级市中心城区—产城融合副城/组团—中心镇”四级城镇体系，深度融入长三角一体化、上海大都市圈与苏锡常都市圈，共建长三角生态绿色一体化示范区。

<sup>1</sup> 苏州工业园区系苏州市人民政府直接管辖的国家级经济技术开发区（以下简称“经开区”）与高新技术产业开发区（以下简称“高新区”）



数据来源：公开资料

**图 2.1 苏州市区（县、市）区域分布图**

产业布局方面，苏州市以“1030”产业体系为核心，结合沿江、环阳澄湖、南部水乡等重点空间差异化布局，中心城区（包括姑苏区行政辖区和吴江区、吴中区、相城区、苏州工业园区、虎丘区的部分地区）以姑苏古城承载文化与高端服务，东西南北片区聚焦科创、高端制造、文旅、枢纽经济，并深度融入长三角一体化与上海大都市圈，推进产业“智改数转网联”与链主企业引领的专精特新培育，依托综合交通网络实现产业链协同与区域联动发展。苏州市拥有 14 个国家级经开区/高新区、6 个省级经开区/高新区、8 个综合保税区（含保税港区），A 股上市公司 241 家。

区（县、市）	支柱/优势/特色产业	上市公司数量
昆山市	电子信息、装备制造、新能源、绿色低碳等	35
张家港市	冶金新材料、智能装备、汽车制造、高端纺织、生物医药及高端医疗器械、新能源、数字经济等	33
常熟市	汽车及零部件、装备制造、纺织服装等	16
吴江区	电子信息、丝绸纺织、装备制造、光电通信、新材料等	30
吴中区	新一代信息技术、机器人与智能制造、生物医药及大健康三大主导产业等	21
虎丘区	新一代信息技术、高端装备制造、新能源及绿色低碳、光子及集成电路、医疗器械及大健康等	32
太仓市	高端装备、先进材料、现代物贸等	3
相城区	数字金融、智能车联网、工业互联网、先进材料等	18
姑苏区	文商旅、数字创意、高技术服务等	1
苏州工业园区	新一代信息技术、高端装备制造、生物医药及大健康、纳米技术应用及新材料、人工智能及数字产业、新能源及绿色产业等	52

注：上市公司数量为 2026 年 2 月 21 日查询结果

资料来源：公开资料，联合资信整理

**表 2.1 苏州市各区（县、市）重点发展产业情况**

经济发展方面，2024年，昆山市是苏州市唯一GDP超过5000亿元的县级市，显著领先其他区（县、市）；苏州工业园区GDP超过4000亿元，位列第2位。从经济增速看，除张家港市、吴中区、虎丘区和姑苏区外，其余区（县、市）GDP增速均超过江苏省平均水平（5.8%），其中吴江区和苏州工业园区GDP增速分别为7.2%和7.0%。从人均GDP看，苏州工业园区人均GDP最高，姑苏区人均GDP最低，但亦超全国人均GDP水平（9.57万元）。从城镇化水平看，姑苏区和苏州工业园区城镇化率均为100.00%，相城区和虎丘区城镇化率均超90.00%。2025年，除张家港市GDP增速同比提升外，其他披露数据的区（县、市）GDP增速同比有所回落。

区（县、市）	2024年GDP（亿元）	2024年GDP增速（%）	2024年人均GDP（万元）	2024年常住人口（万人）	2024年城镇化率（%）	2024年三次产业结构	2025年GDP（亿元）	2025年GDP增速（%）
昆山市	5380.17	6.1	24.98	215.92	79.88	0.6:51.8:47.6	5615.34	5.8
张家港市	3376.29	3.6	23.45	143.93	75.42	0.9:49.0:50.1	/	5.4
常熟市	3079.10	6.2	18.31	168.10	74.65	1.4:50.2:48.4	3210.73	5.7
吴江区	2660.09	7.2	16.90	157.52	76.49	1.5:50.9:47.6	/	5.7
吴中区	2005.70	5.3	14.18	141.78	78.09	1.0:46.7:52.3	2073.26	5.2
虎丘区	1946.06	5.6	22.81	85.49	92.85	0.1:46.7:53.2	1976.70	4.7
太仓市	1880.06	6.8	22.18	84.70	71.56	1.3:45.4:53.3	1935.66	5.3
相城区	1385.04	6.8	15.22	91.26	94.59	0.7:48.8:50.5	1430.81	5.2
姑苏区	1012.03	5.3	10.94	92.45	100.00	0.0:5.9:94.1	1047.95	5.1
苏州工业园区	4002.43	7.0	34.13	117.55	100.00	0.0:47.0:53.0	4163.1	5.5

注：“/”表示数据未获取

资料来源：公开资料，联合资信整理

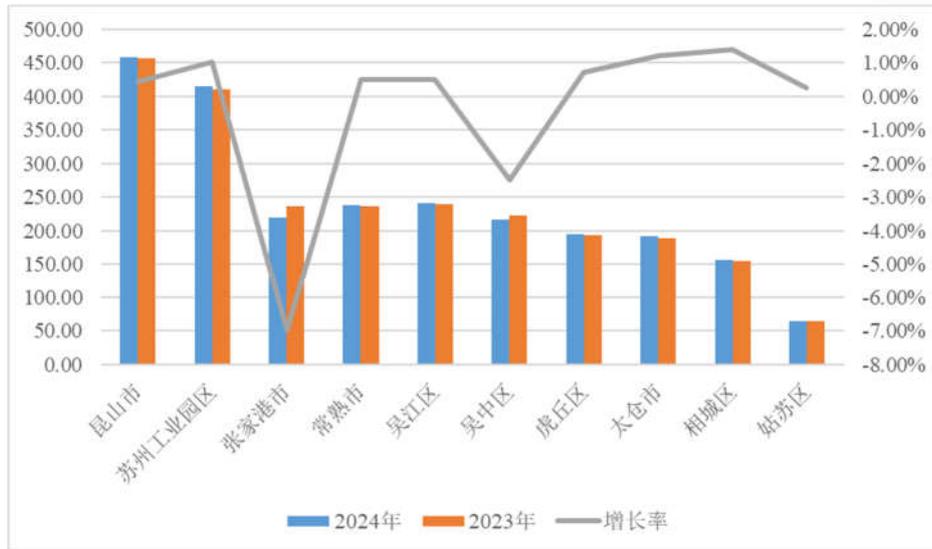
表 2.2 苏州市下辖区域 GDP 及增速情况

## （二）财政实力及债务情况

### 1. 各区（县、市）财政收入情况

2024年，昆山市和苏州工业园区一般公共预算收入领跑全市；各区（县、市）税收收入占比均高；受房地产市场调整影响，多数区（县、市）政府性基金收入承压明显；姑苏区政府性基金收入规模小，上级补助收入对综合财力的贡献程度最高。

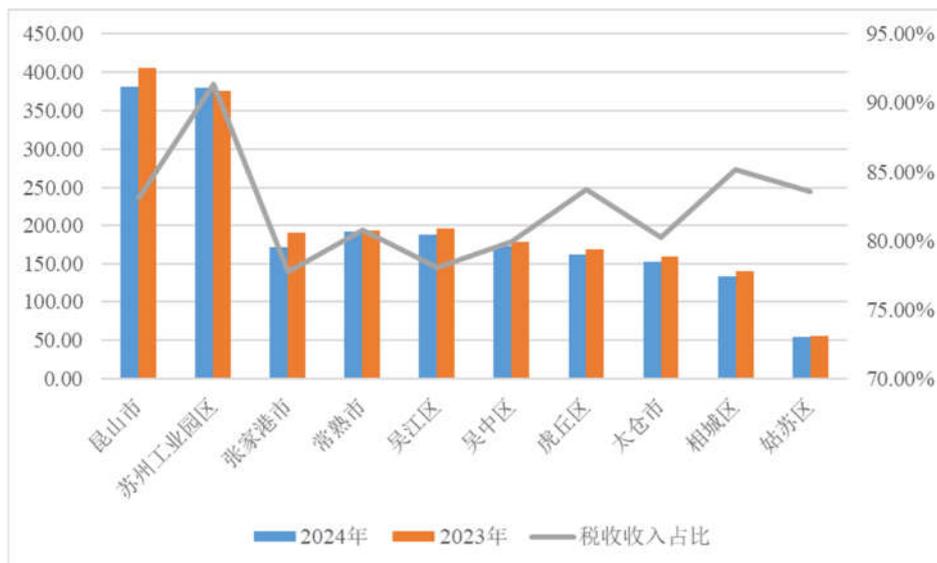
一般公共预算收入规模方面，2024年，昆山市和苏州工业园区收入超过400亿元，位列第一梯队；吴江区、常熟市、张家港市和吴中区收入均超过200亿元；其余区（县、市）收入均低于200亿元，其中姑苏区收入最低。2024年，除吴中区和张家港市外，其余区（县、市）一般公共预算收入同比均有所增长；相城区一般公共预算收入增幅最高，同比增长1.39%；减税降费叠加增值税留抵退税等因素导致税收收入下降，张家港市一般公共预算收入降幅最大，同比下降6.97%。



资料来源：公开资料，联合资信整理

**图 2.2 2023—2024 年苏州市下辖区域一般公共预算收入及增长率情况（单位：亿元）**

税收收入方面，2024 年，除苏州工业园区外，其余区（县、市）税收收入主要受所得税及增值税影响同比均有所下降，其中张家港市税收收入同比下降超 10.00%，降幅最大。从税收收入占比看，苏州市下属各区（县、市）税收收入占一般公共预算收入的比重均超过 75.00%，财政收入质量高。

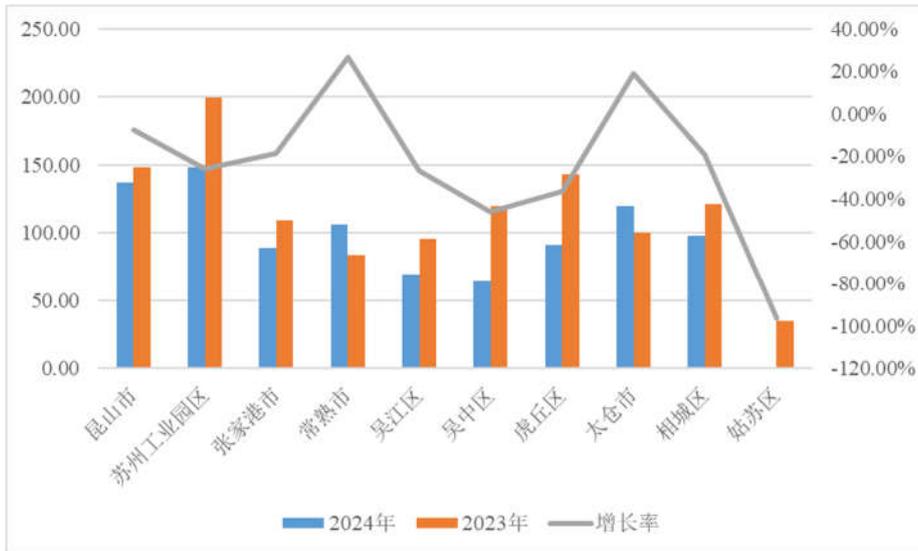


资料来源：公开资料，联合资信整理

**图 2.3 2023—2024 年苏州市下辖区域税收收入及占比情况（单位：亿元）**

政府性基金收入方面，2024 年，除常熟市和太仓市外，其余区（县、市）基金收入同比均有所下降，其中姑苏区降幅最高，为 96.72%；常熟市和太仓市基金收入同比分别增长 26.82%和 18.94%。从规模看，苏州工业园区和昆山市基金收入规模均超 135.00 亿元，位居第一梯队；太仓市和常熟市基金收入规模均超 100.00 亿元；其余区（县、市）基金收入均在 100.00 亿元以下，其中姑苏区基金收入低于 5.00 亿元。受

房地产市场调整影响，苏州市多数区（县、市）政府性基金收入承压明显。

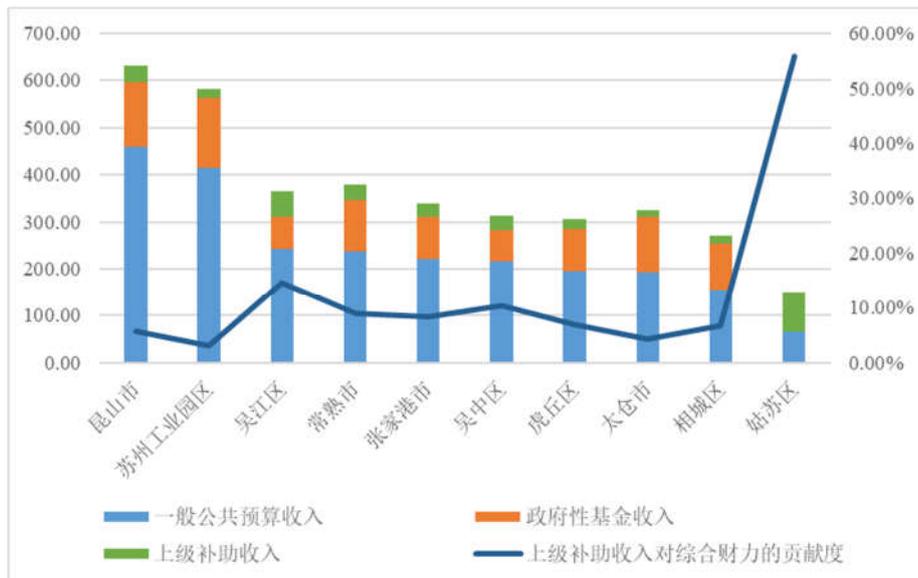


注：2024 年姑苏区政府性基金收入为 1.15 亿元

资料来源：公开资料，联合资信整理

**图 2.4 2023-2024 年苏州市下辖区域政府性基金收入情况（单位：亿元）**

从综合财力情况看，2024 年，除相城区和姑苏区外，苏州市其余区（县、市）综合财力均超 300.00 亿元；昆山市综合财力最强，超 630.00 亿元；苏州工业园区位居第 2 位，综合财力超 580.00 亿元。相城区和太仓市综合财力中基金收入占比相对较高，均超过 35.00%；姑苏区基金收入占比最低，不超过 1.00%；其余区（县、市）基金收入占比在 20%~30%。姑苏区上级补助收入对综合财力的贡献程度最高，超过 55.00%；其余区（县、市）上级补助收入对综合财力的贡献程度均低，均低于 15.00%。



注：2024 年，姑苏区政府性基金收入为 1.15 亿元

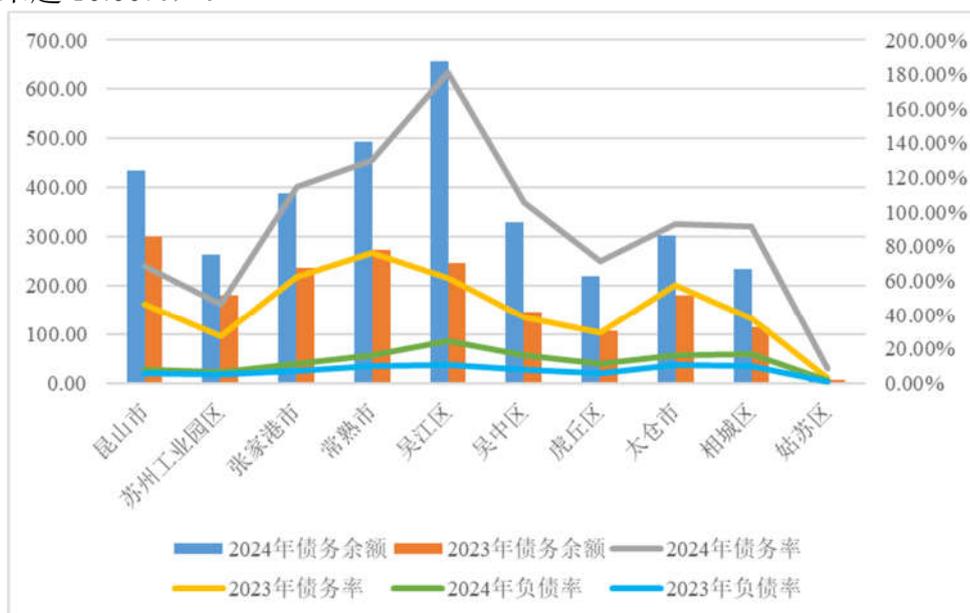
资料来源：公开资料，联合资信整理

**图 2.5 2024 年苏州市下辖区域综合财力构成情况（单位：亿元）**

## 2. 债务情况

2024年末，苏州市各区（县、市）政府债务余额均保持增长，整体负债率低；除姑苏区外，其余区（县、市）政府债务率均增幅明显。苏州市政府及各区（县、市）政府均加强对债务监控和管理，积极化解隐性债务和管控债务风险。

2024年末，苏州市各区（县、市）政府债务余额均较上年末保持增长，其中吴江区政府债务余额增速超165.00%，吴中区、相城区和虎丘区增速均超100.00%。政府负债率方面，2024年，苏州市各区（县、市）政府负债率均有所上升，但整体负债率低；除吴江区负债率在25.00%左右，其他区（县、市）负债率均未超过17.00%；姑苏区政府负债率最低，为1.26%。政府债务率方面，2024年末，除姑苏区外，苏州市各区（县、市）政府债务率增幅均较明显，其中增幅最大的为吴江区，增幅接近120.00个百分点；吴江区债务率最高，超过180.00%；张家港市、常熟市和吴中区债务率均超100.00%，债务负担较重；其他区（县、市）债务率均未超100.00%，其中姑苏区最低（未超10.00%）。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.6 2023—2024 年末苏州市下辖区域政府债务率与政府负债率情况

债务管控方面，苏州市持续强化政府债务全流程管控，明确各类债务管控目标并实施分类管理，通过加强政府投资项目预算管理，建立健全监督预警机制，实现对债务风险的动态监测。在此基础上，稳妥处理历史遗留问题，通过预算安排和争取置换债券等多种方式，加大隐性债务化解力度，有序推进高成本债务“削峰”工作，持续优化债务结构。根据《关于苏州市 2025 年预算执行情况和 2026 年预算草案的报告》，苏州市统筹推进隐性债务化解、债务成本压降、乡镇债务管控等工作，将不新增隐性

债务作为“铁的纪律”；加快融资平台的退出和市场化转型，坚决防止国有企事业单位融资平台化。苏州市下属各区（县、市）政府债务管控相关政策见表 2.3。

区域	发布时间	发布机构	主要内容
昆山市	2025 年 1 月	昆山市财政局	遏制隐性债务增量、化解存量；严控平台经营性债务规模，推动平台市场化运营，防止风险转移。
	2026 年 1 月	昆山市财政局	2025 年，政府性债务风险等级持续保持在全省最低区间。2026 年，将全面落实上级关于防范化解债务风险重大决策部署，优化债务期限结构，降低融资成本。
张家港市	2025 年 1 月	张家港市财政局	强化经营性债务管控，推动平台撤并转型，纳入绩效考核；加强全口径债务监测和区镇融资成本管控。
	2026 年 1 月	张家港市财政局	进一步压降融资平台数量，持续压降综合融资成本，强化镇级债务管控，严控镇级全口径债务增幅；全力防范债务“爆雷”风险。
吴江区	2025 年 1 月	吴江区人民政府	动态监管全口径债务，深化“镇债区管”；加强平台经营性债务管控，完善风险预警机制。
	2026 年 1 月	吴江区财政局	扎实推进地方政府债务规范化、精细化管理；强化履约保障能力，足额安排政府债券还本付息资金。
相城区	2025 年 1 月	相城区财政局	争取置换政策减轻化债压力；推进平台市场化改革，压降数量；保障到期债务兑付，维持风险可控；争取专项债券和特别国债支持。
	2026 年 1 月	相城区财政局	探索隐债归并路径；落实到期债务统计监测，严防违约风险，加快融资平台退出和市场化转型，坚决遏制新增隐性债务。
虎丘区	2025 年 1 月	虎丘区财政局	压实主体责任，控总量、化存量、防变量、遏增量；强化经营性债务管控；开好合规举债“前门”。
	2026 年 1 月	虎丘区财政局	在上级部门、金融机构的政策支持下，细化融资平台压降方案，加快推动融资平台转型清退。
姑苏区	2024 年 1 月	姑苏区财政局	强化政府债券全过程管理，筑牢风险防线。
	2025 年 1 月	姑苏区财政局	加强债务管控，确保还本付息预算安排；关注退出平台公司；结合城市更新，不新增隐性债务。
常熟市	2025 年 1 月	常熟市财政局	落实“在发展中化债”，完成化债任务，不新增隐性债务；全口径债务监测，实现底数清、风险可预警；加快平台退出转型。
	2026 年 1 月	常熟市财政局	2025 年，累计有 5 个镇（街道）实现隐债清零，融资平台债务平均成本较年初下降 69bp，优化债务结构，获得置换债券 89.28 亿元。2026 年，将聚焦隐性债务稳减存量，推进隐性债务主动化解，进一步压降融资平台数量。
太仓市	2025 年 1 月	太仓市财政局	争取超长期特别国债、专项债券；加强项目资金监管，统筹风险防范与发展，落实一揽子化债方案，强化源头治理和动态监控。
	2026 年 1 月	太仓市财政局	完善全口径地方债务监测监管体系，牢牢守住不新增隐债底线红线，科学谋划债务置换方案，有力有序有效推动融资平台出清。
吴中区	2025 年 1 月	吴中区财政局	落实化债方案，盘活资产资源，争取置换债；控降融资成本，跟踪高成本及非标整改；推进平台隐债化解和数量压降。
	2026 年 1 月	吴中区财政局	综合采取低息债务置换、协商降成本、推动隐债化解等方式降低成本；通过“撤并转”方式，有序推进融资平台公司数量压降；做好全口径地方债务监测工作，关注到期债务风险处置。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

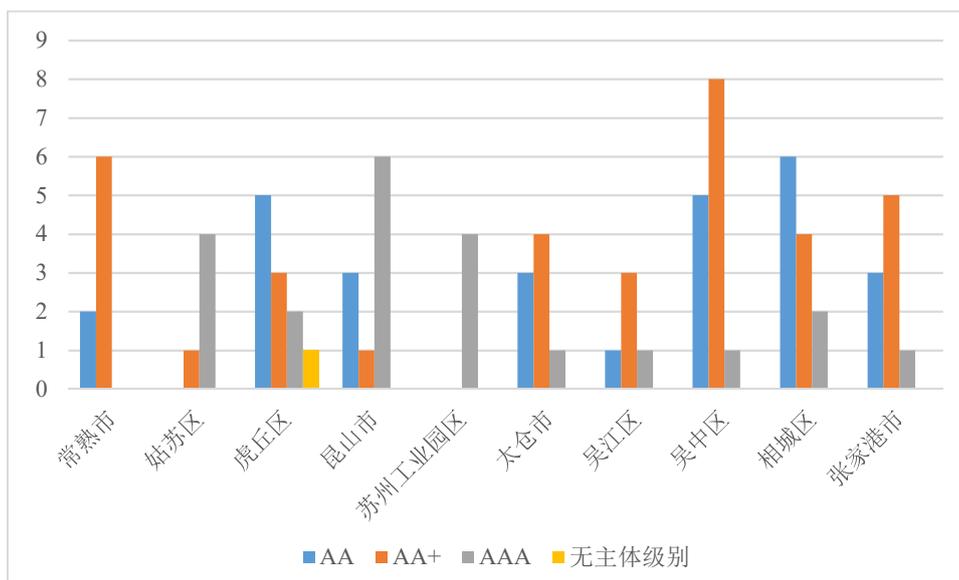
表 2.3 苏州市下辖区域债务管控的相关政策

### 三、 苏州市城投企业偿债能力

#### （一）苏州市城投企业概况

苏州市发债城投企业数量较多，其中吴中区、相城区、虎丘区和昆山市发债城投企业数量相对集中；发债主体以高信用级别企业为主。

2025 年末，苏州市拥有存续债券的城投企业共 86 家。从层级看，市级城投企业 5 家，园区级企业 41 家，其余均为区（县、市）级城投企业。从区域分布看，吴中区发债城投企业数量最多（为 14 家），其次为相城区、虎丘区和昆山市，分别为 12 家、11 家和 10 家，其余区（县、市）发债城投企业均在 10 家以下。从级别分布看，苏州市拥有存续债券的城投企业除 1 家无主体评级外，其余城投企业均有主体级别，其中主体级别为 AAA 的城投企业 22 家，主要集中在昆山市（6 家）、苏州工业园区（4 家）和姑苏区（4 家）；AA<sup>+</sup>级别和 AA 级别城投企业分别为 35 家和 28 家，分别占苏州市发债城投企业数量的 40.70%和 32.56%。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

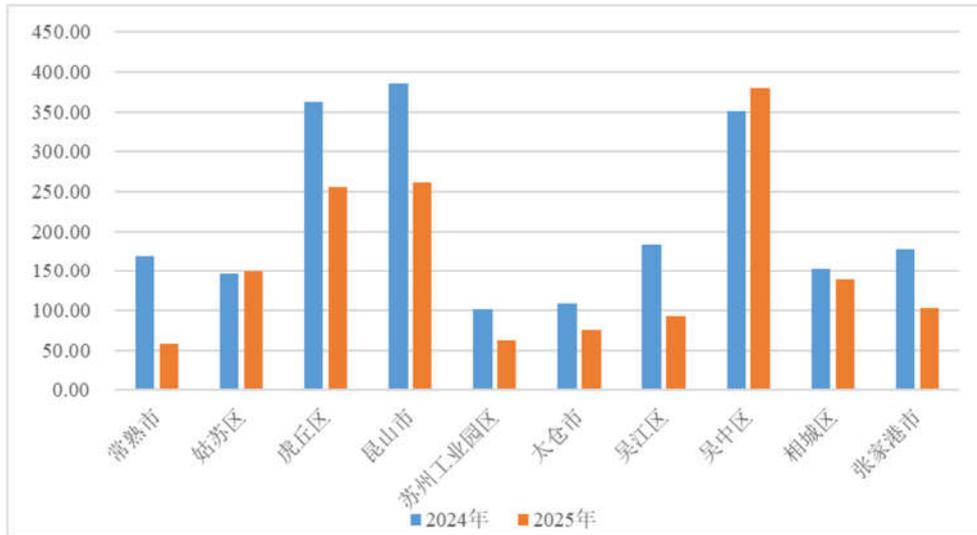
图 3.1 苏州市发债城投企业区域分布及级别分布情况（单位：家）

## （二）苏州市城投企业发债情况

2025 年，苏州市城投企业债券发行规模同比大幅下降，债券融资表现为净偿还；各区（县、市）城投企业债券净融资情况差别较大，仅姑苏区城投企业债券融资表现为净融入，其余区（县、市）债券融资均为净偿还，其中昆山市、常熟市和虎丘市债券融资净偿还规模超百亿。

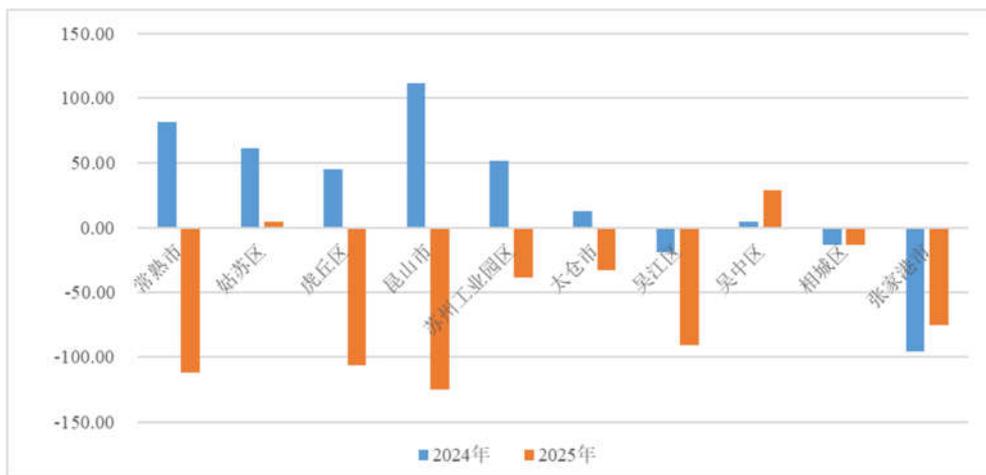
2025 年，苏州市共有 60 家城投企业发行债券，发行规模为 1577.03 亿元，同比下降 26.23%。从发行情况来看，2025 年苏州市发债城投企业主要来自吴中区、昆山市和虎丘区，当年发债规模合计占全市的 60.80%。从主体级别看，2025 年苏州市城投企业 AAA、AA<sup>+</sup>及 AA 主体债券发行金额占比分别为 46.92%、43.38%和 9.70%。

受平台企业债务管控力度加强影响，2025 年，苏州市发债城投企业债券净融资额为-50.62 亿元，同比大幅减少 799.23 亿元，债券净融资大幅下降。除姑苏区域城投企业债券融资表现为净融入，其余区（县、市）城投企业债券融资均为净偿还，其中昆山市、常熟市和虎丘市债券融资净偿还金额均在 100.00 亿元以上。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 3.2 苏州市下辖区域发债城投企业债券发行情况（单位：亿元）



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 3.3 苏州市下辖区域发债城投企业债券净融资情况（单位：亿元）

### （三）城投企业偿债能力分析

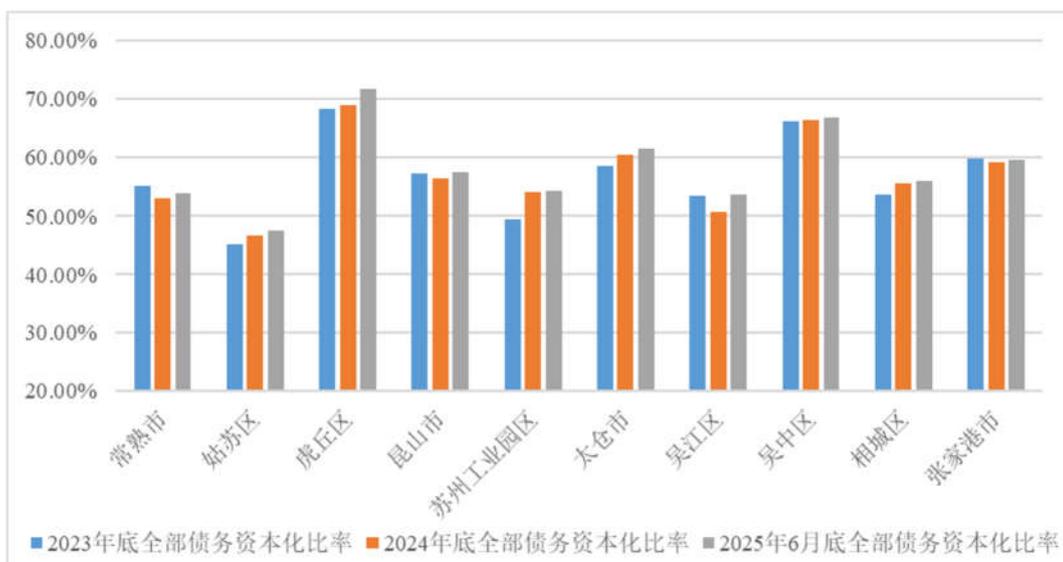
2024 年末，苏州市发债城投企业债务规模有所增长，融资结构有所调整，债券融资比例下降，多数发债城投企业货币资金对短期债务覆盖程度一般；虎丘区、太仓市和吴中区发债城投企业债务负担相对较重，吴中区和昆山市未来一年内发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模较大；苏州市发债城投企业整体再融资表

现较好。

2024 年末，苏州市发债城投企业全部债务合计 16290.39 亿元，较上年末增长 7.33%。从区域分布看，债务规模最小的为常熟市，城投企业全部债务合计 850.00 亿元以下；债务规模较大的为张家港市、相城区和吴中区，城投企业全部债务合计值均超 2000.00 亿元；其余区（县、市）城投企业全部债务规模在 1000.00 亿元~1800.00 亿元。从变动情况看，除常熟市和吴江区域城投企业全部债务较上年末有所下降，其余区（县、市）城投企业均有所增长，其中增幅最大的为苏州工业园区，城投企业全部债务增长率为 24.54%。从融资结构看，苏州市城投企业债券融资占比较上年末下降 3.64 个百分点，融资结构有所调整。2025 年 6 月末，苏州市发债城投企业全部债务较上年末保持增长（增长率为 3.64%），除相城区发债城投企业全部债务较上年末下降外，其余区（县、市）城投企业全部债务均保持增长。

债务负担方面，姑苏区发债城投企业全部债务资本化比率最低，2024 年末为 46.62%，债务率指标表现相对较好；虎丘区、太仓市和吴中区发债城投企业全部债务资本化比率相对较高，2024 年末均超过 60.00%，债务负担相对较重。2024 年末，除常熟市、昆山市、吴江区和张家港市发债城投企业全部债务资本化比率有所下降，其余区（县、市）城投企业债务负担小幅加重。2025 年 6 月末，苏州市发债城投企业全部债务资本化比率较上年末变动较小。

2025 年末，苏州市发债城投企业存续债券余额为 3884.51 亿元（不含 ABS）。债券集中兑付方面，未来一年内苏州市发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模为 1260.67 亿元。其中，吴中区和昆山市未来一年内发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模较大，分别为 258.28 亿元和 210.42 亿元。

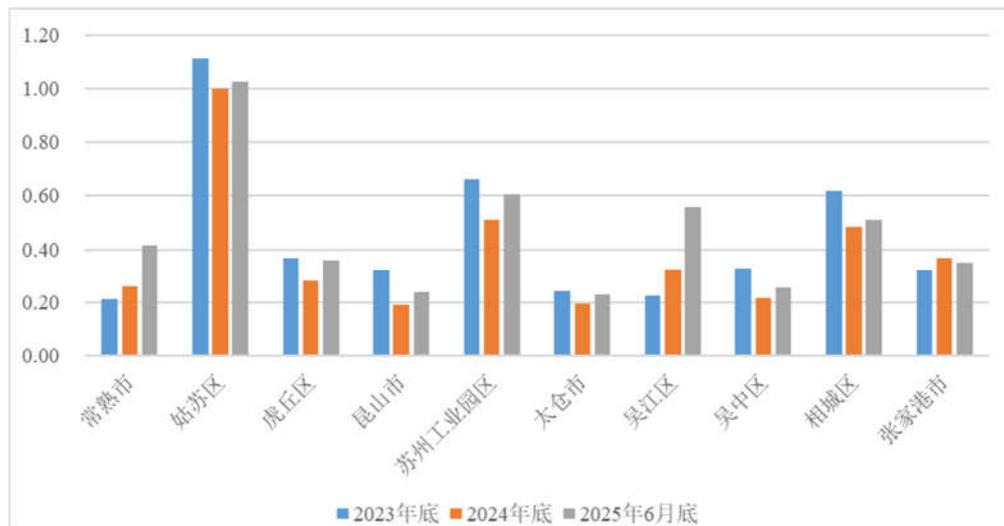


注：1.相关数据已剔除母子关系因素；2.发债城投企业债务负担按全部债务资本化比率测算

资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.4 苏州市下辖区域发债城投企业债务负担

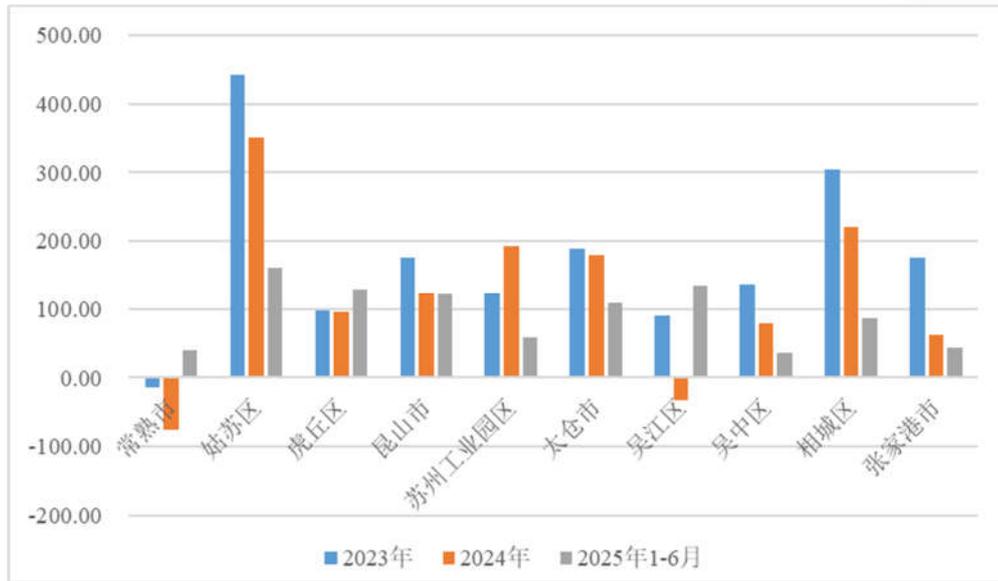
短期偿债指标方面，2024 年末，苏州市发债城投企业中除姑苏区企业货币资金对短期债务的覆盖倍数为 1.00 倍，苏州工业园区和相城区发债城投企业在 0.50 倍左右，其余区（县、市）企业该指标表现均低于 0.38 倍，存在一定的短期偿债压力。同期末，除常熟市、吴江区及张家港市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数较上年末小幅提升外，其余区（县、市）发债城投企业该指标均较上年末小幅下降。2025 年 6 月末，除张家港市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数较上年末小幅下降外，其余区（县、市）企业该指标比较上年底均呈现不同程度的上升，2025 年上半年苏州市发债城投企业短期偿债指标整体有所改善。



注：相关数据已剔除母子公司关系因素  
资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.5 苏州市下辖区域发债城投企业货币资金/短期债务情况（单位：倍）

再融资方面，2024 年，苏州市发债城投企业筹资活动现金流多表现为净流入，合计净流入规模为 1198.65 亿元，同比下降 30.39%，整体融资步伐放缓。从区域看，常熟市和吴江区发债城投企业筹资活动现金流表现为净流出，其余区（县、市）发债城投企业筹资活动现金流表现为净流入，其中姑苏区发债城投企业筹资活动现金净流入规模最大（为 350.89 亿元）。2025 年上半年，苏州市发债城投企业筹资活动现金流整体仍表现为净流入，合计净流入规模为 920.20 亿元，为 2024 年全年的 76.77%。

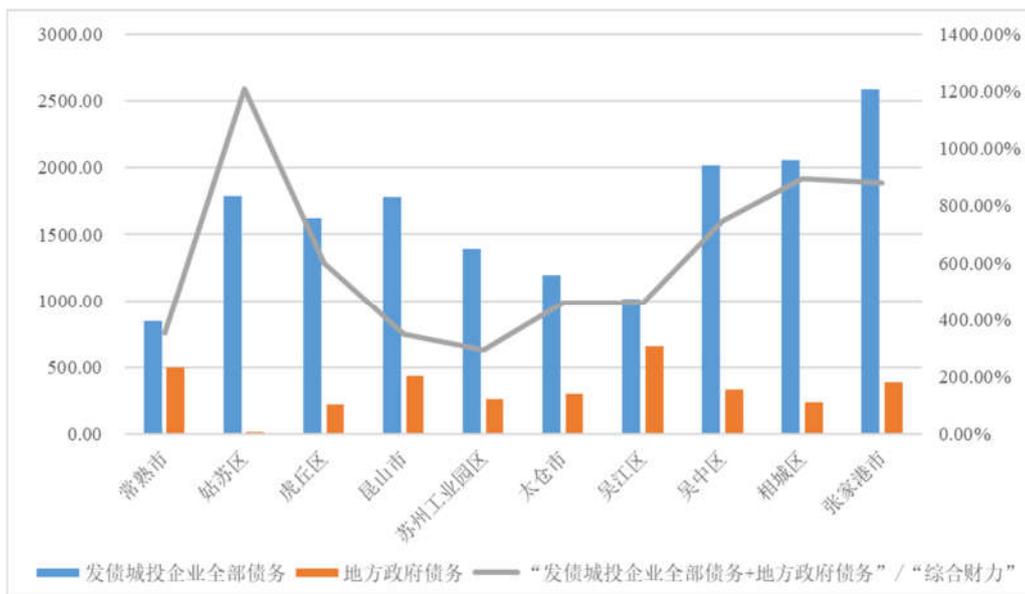


注：相关数据已剔除母子公司关系因素  
资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.6 苏州市下辖区域发债城投企业筹资活动现金流量净额情况 (单位: 亿元)

#### (四) 财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

苏州市各区(县、市)“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/“综合财力”指标分化明显，姑苏区超 1200.00%，苏州工业园区在 300.00%以下，相城区和张家港市在 890.00%左右，虎丘区和吴中区分别在 600.00%左右和 750.00%左右，其余区(县、市)在 350.00%~470.00%。



注：相关数据已剔除母子公司关系因素  
资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.7 2024 年苏州市下辖区域财政收入对“发债城投企业全部债务+地方政府债务”保障能力

情况

## 联系人

投资人服务 010-85172818-8088 [investorservice@lhratings.com](mailto:investorservice@lhratings.com)

## 相关研究

[【债市研究】地方政府与城投企业债务风险研究报告——吉林篇](#)

[【债市研究】地方政府与城投企业债务风险研究报告——内蒙古篇](#)

[【债市研究】地方政府与城投企业债务风险研究报告——青海篇](#)

[【债市研究】地方政府与城投企业债务风险研究报告——甘肃篇](#)

## 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，联合资信将保留追究其法律责任的权利。

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。