

信用等级公告

联合[2016] 506 号

联合资信评估有限公司通过对 2016 年度第一批甘肃省政府专项债券的信用状况进行综合分析和评估，确定

2016 年度第一批甘肃省政府专项债券

信用等级为

AAA

特此公告。

联合资信评估有限公司
二零一六年四月八日



2016 年度第一批甘肃省政府专项债券信用评级报告

评级结果:

本期专项债券信用等级: AAA

本期专项债券额度: 86.2465 亿元

本期专项债券期限: 5 年、7 年

评级时间: 2016 年 4 月 8 日

基础数据

项 目	2013 年	2014 年	2015 年
全省 GDP(亿元)	6268.00	6835.27	6790.32
全省规模以上工业增加值(亿元)	1502.20	2070.00	1662.00
全省全社会固定资产投资(亿元)	6407.20	7759.62	8626.60
全省社会消费品零售总额(亿元)	2139.83	2410.40	2907.20
全省进出口总额(亿美元/亿元)	102.81	86.50	497.70
全省城镇居民人均可支配收入(元)	24297.00	26427.00	23767.00
项 目	2014 年	2015 年	2016 年
全省财政收入总计(亿元)	3825.77	4501.95	--*
全省一般公共预算收入总计(含上下级往来、上年结余等)(亿元)	2725.52	3292.17	--*
其中: 全省一般公共预算收入(不含上下级往来、上年结余等的净收入)(亿元)	672.67	743.90	805.00
全省政府性基金预算收入总计(亿元)	495.12	612.49	--*
其中: 全省政府性基金收入(亿元)	359.51	351.92	288.33
全省国有资本经营预算收入总计(亿元)	14.43	17.46	13.80
全省社会保险基金收入总计(亿元)	526.55	579.83	724.98
全省政府负有偿还责任债务(亿元)	--	1617	--
全省政府负有偿还责任债务/GDP(%)	--	23.81	--
全市政府性基金预算收入总计/本期专项债券(倍)	5.74	7.10	--
全市政府性基金预算收入/本期专项债券(倍)	4.17	4.08	3.34

资料来源: 2013~2015 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报, 2014 年度甘肃省财政总决算报表, 2015 年度甘肃省财政执行情况报表, 2016 年度甘肃省财政预算草案报表

注: 1. 上表中 2014 年财政数据为决算数, 2015 年为执行数, 2016 年为预算数(由于 2016 年地方政府债务收入预算数及其他财政数据尚未确定, 标*财政数据及相关指标较上年不具有可比性); 2. 2015 年全省进出口总额单位为亿元人民币。

分析师

霍 焰 黄静雯 陈 茜 王 治 喻宙宏
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)

Http: //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 2016 年度第一批甘肃省政府专项债券(以下简称“本期专项债券”)到期不能偿还的风险极低, 评定本期专项债券的信用等级为 AAA。

评级观点

1. 甘肃省位于中国西北地区的中心地带, 在国家实施“一带一路”战略规划及沿线各国共赢发展、区域合作中具有黄金通道和战略基地地位; 在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位, 国家对其资金及政策支持力度大, 可持续性强。2012 年设立的甘肃兰州新区是西北地区第一个国家级新区, 带动了甘肃省经济的发展。

2. 甘肃省经济较快增长, 产业结构不断调整优化, 未来发展规划目标明确。但受国际国内经济波动影响, 近年甘肃省经济增速放缓。

3. 甘肃省财政收入总计整体呈增长态势, 具有较好的财政收支平衡能力。中央补助收入规模大且持续性好, 一般公共预算收入平稳增长; 政府性基金收入平衡情况好, 国有土地使用权出让收入为政府性基金收入的主要来源, 未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

4. 甘肃省地方政府性债务风险总体可控。甘肃省制定了一系列债务管理制度, 从规模控制、流程管理、风险预警、偿债保障、平台监管等多方面采取行之有效的风险监测, 为政府性债务风险防范提供保障。

5. 本期专项债券偿债资金纳入甘肃省政府性基金预算管理, 未来偿债资金全部来源于国有土地使用权出让收入; 甘肃省政府性基金预算收入、政府性基金预算收入总计以及国有土地使用权出让收入对本期专项债券的保障

程度良好。分期分比例偿还本金的安排有助于有效降低甘肃省府性债务集中偿付压力。

信用评级报告声明

一、除因本次评级事项联合资信评估有限公司（联合资信）与甘肃省财政厅构成委托关系外，联合资信、评级人员与甘肃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。

二、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。

三、本信用评级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，未因甘肃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。

四、本信用评级报告用于相关决策参考，并非是某种决策的结论、建议等。

五、本信用评级报告中引用的相关资料主要为公开信息及甘肃省财政厅提供的相关资料，联合资信不保证引用资料的真实性及完整性。

六、2016 年度第一批甘肃省专项债券信用等级自本期债券发行之日起至到期兑付日有效；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。

一、主体概况

甘肃省，简称“甘”或“陇”，位于中国西北地区，地处黄河中上游，地域辽阔，地形呈狭长状，大部分区域位于中国地势二级阶梯上。东接陕西，南邻四川，西连青海、新疆，北靠内蒙古、宁夏并与蒙古人民共和国接壤。东西长 1655 公里，南北宽 530 公里，纵横 45.37 万平方公里，占中国总面积的 4.72%，居全国第 7。甘肃省是一个多民族聚居的地区，全国 55 个少数民族中，甘肃省有 54 个，包括回族、藏族、东乡族、裕固族、保安族、蒙古族、哈萨克族、土族、撒拉族等民族。其中，东乡族、裕固族、保安族是甘肃省特有的少数民族。

从地理位置看，甘肃省地处黄土高原、青藏高原和内蒙古高原三大高原的交汇地带。境内地形复杂，山脉纵横交错，海拔相差悬殊，高山、盆地、平川、沙漠和戈壁等兼而有之，是山地型高原地貌。地势自西南向东北倾斜，地形狭长。海拔大多在 1000 米以上，四周为群山峻岭所环抱。北有六盘山和龙首山；东为岷山、秦岭和子午岭；西接阿尔金山和祁连山；南壤青泥岭。

从交通方面看，甘肃省境内有京藏、青兰、连霍等多条国家级和省级高速公路；有兰新高铁线路及陇海线、兰新线、包兰线、兰青线等 12 条普通铁路纵贯全境；甘肃省境内已有 10 座机场，已开通北京、上海、广州等国内重要城市多条航线及国际航线。

行政区划方面，甘肃省下辖兰州、金昌、白银、天水、嘉峪关、平凉、庆阳、武威、张掖、酒泉、定西和陇南 12 个地级市，以及临夏回族和甘南藏族 2 个自治州，17 个市辖区、4 个县级市、58 个县和 7 个自治县，省会为兰州市。

经济建设方面，近年，甘肃省国民经济平稳增长，增速有所放缓，2013-2015 年，甘肃省地区生产总值同比增速分别达 10.8%、8.9%和 8.1%。2015 年甘肃省地区生产总值达到 6790.32

亿元，比上年增长 8.1%（剔除价格因素），高于全国 1.2 个百分点；产业结构调整取得新成效，由 2013 年的 14.0 : 45.0 : 41.0 调整为 2015 年的 14.4 : 36.8 : 48.8；2015 年甘肃省人均 GDP 26165 元，比上年增长 7.7%；深入实施“3341”项目工程、联村联户为民富民行动、“1236”扶贫攻坚行动和“1+17”精准扶贫精准脱贫的意见及政策措施、“13685”丝绸之路经济带甘肃段发展战略，主动适应经济发展新常态，有效应对各种风险和挑战，全面完成“十二五”规划各项约束性指标，基本实现预期性目标，经济社会发展取得重大成就。

社会发展及资源环境方面，甘肃省是我国重要的能源、原材料工业基地，工业经济持续快速增长，形成了石油化工、有色冶金、食品、电力、装备制造、煤炭等支柱产业。2015 年，石化、有色、食品、电力、冶金、机械和煤炭等重点支柱产业完成工业增加值 1447.1 亿元，比上年增长 7.4%，占规模以上工业的 87.1%。2015 年，甘肃省全年交通运输、仓储和邮政业实现增加值 274.65 亿元，全省新建铁路投产里程 306.60 公里，增建铁路复线投产里程 53.70 公里。公路里程 14.01 万公里，其中等级公路 12.04 万公里，高速公路 0.35 万公里。新建二级以上公路 715.91 公里，其中新建高速公路 300.00 公里。固定互联网宽带接入用户数达 245.34 万户，增长 14.7%；互联网宽带接入端口 611 万个，增长 30%。全年接待国内游客 15632.9 万人次，比上年增长 23.5%；国内旅游收入 974.5 亿元，增长 25.0%；接待境外旅游人数 5.5 万人次，增长 11.81%。全省省部级以上科技成果 819 项，其中，基础理论成果 138 项，应用技术成果 655 项，软科学成果 26 项。

甘肃省人民政府驻地：甘肃省兰州市城关区中央广场 1 号；现任领导：省委书记及省人大常委会主任王三运；省政府代表省长林铎。

二、经济实力

1. 宏观经济运行状态

2015 年,中国经济步入“新常态”发展阶段,全年 GDP67.7 万亿元,同比实际增长 6.9%,增速创 25 年新低,第三产业成为拉动经济增长的重要推动力。具体来看,2015 年,我国消费需求整体上较为平稳,固定资产投资增速持续下滑,进出口呈现双降趋势;同时,全国居民消费价格指数(CPI)六年来首次落入“1”时代,工业生产者出厂价格指数(PPI)和工业生产者购进价格指数(PPIRM)处于较低水平,制造业采购经理指数(PMI)仍在荣枯线以下,显示我国经济下行压力依然较大。但在就业创业扶持政策的推动下,我国就业形势总体稳定。

产业结构调整稳步推进,第三产业成为拉动经济增长的重要推动力。第二产业增加值增速放缓拖累我国整体经济增长,但第三产业同比增速有所提高,表明我国在经济增速换挡期内,产业结构调整稳步推进。

固定资产投资增速下行,成为 GDP 增速回落的主要原因。2015 年,我国固定资产投资(不含农户)55.2 万亿元,同比名义增长 10.0%(扣除价格因素实际增长 12.0%,以下除特殊说明外均为名义增幅),增速呈现逐月放缓的态势。其中,基础设施建设投资增速较快,但房地产开发投资和制造业投资增速降幅明显,成为经济增长的主要拖累。

消费增速整体上较为平稳,为经济增长发挥“稳定器”作用。2015 年,我国社会消费品零售总额 30.1 万亿元,同比增长 10.7%,增幅较 2014 年下降 1.3 个百分点;我国消费与人均收入情况大致相同,我国居民人均可支配收入全年同比增长 8.9%,扣除价格因素实际增长 7.4%,增幅较上年略有回落。

贸易顺差继续扩大,但进、出口双降凸显外贸低迷。2015 年,我国进出口总值 4.0 万亿美元,同比下降 8.0%,增速较 2014 年回落 11.4 个百分点。贸易顺差 5930 亿美元,较上年大幅

增加 54.8%,主要是国内需求疲弱、人民币贬值和大宗商品价格低迷等因素所致。我国受到全球经济增速放缓以及国内制造业成本优势逐渐降低的影响,外贸形势不容乐观,但随着人民币(相当于美元)贬值、欧美经济复苏以及国内稳外贸措施和“一带一路”项目的逐步落地,外贸环比情况略有改善。

2015 年,中国继续实行积极的财政政策。全年一般公共财政收入 15.22 万亿元,比上年增长 8.4%,增速较上年有所回落。一般公共财政支出 17.58 万亿元,比上年增长 15.8%,同比增速有所加快。政府财政赤字规模增至 2.36 万亿元,赤字率上升至 3.5%,显著高于 2.3%的预算赤字率。

2016 年是中国“十三五”开局之年,将继续实行积极的财政政策和稳健的货币政策,助力经济发展新常态。中共十八届五中全会审议决定到 2020 年 GDP 比 2010 年翻一番,意味着“十三五”期间的 GDP 增速底线是 6.5%。2015 年 12 月中央经济工作会议明确了 2016 年的重点任务去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。在上述会议和政策精神的指引下,2016 年,在财政政策方面,政府将着力加强供给侧结构性改革,继续推进 11 大类重大工程包、六大领域消费工程、“一带一路、京津冀协同发展、长江经济带三大战略”、国际产能和装备制造合作重点项目,促进经济发展;但经济放缓、减税、土地出让金减少以及地方政府债务逐渐增加等因素将导致财政赤字率进一步上升,或将在一定程度上压缩积极财政的空间。在货币政策方面,央行将综合运用数量、价格等多种货币政策工具,继续支持金融机构扩大国民经济重点领域和薄弱环节的信贷投放,同时进一步完善宏观审慎政策框架;M2 或将保持 13%以上的较高增速,推动实体经济增长;在美元加息、国内出口低迷、稳增长压力较大的背景下,预计央行可能通过降准等方式对冲资金外流引起的流动性紧张,营造适度宽松的货币金融环境。

2. 区域经济发展水平

(1) 区域发展情况

根据《2013~2015 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》，近三年，甘肃省地区生产总值分别为 6268.00 亿元、6835.27 亿元和 6790.32 亿元，同比增幅分别为 10.8%、8.9%和 8.1%（剔除价格因素），虽然增速有所放缓，但仍均高于全国平均水平，三年增速分列全国第 6 位、第 18 位和第 17 位。

2013~2015 年，甘肃省城镇常住居民人均可支配收入分别为 24297 元、26427 元和 23767 元，略有波动。

总体看，近几年甘肃省经济增速趋于放缓，但仍保持较快增长，持续运行在合理区间。

表1 2013~2015年甘肃省国民经济发展主要指标

主要指标	2013 年	2014 年	2015 年
GDP(亿元)	6268.00	6835.27	6790.32
规模以上工业增加值(亿元)	1502.20	2070.00	1662.00
全社会固定资产投资(亿元)	6407.20	7759.62	8626.60
社会消费品零售总额(亿元)	2139.83	2410.40	2907.20
进出口总额(亿美元/亿元)	102.81	86.50	497.70
城镇居民人均可支配收入(元)	24297.00	26427.00	23767.00

数据来源：《2013~2015 年甘肃省国民经济和社会发展统计公报》

注：2015 年进出口总额单位为亿元人民币。

区域产业结构

从产业结构看，甘肃省产业结构不断调整优化，2015 年甘肃省第一产业增加值 954.54 亿元，增长 5.4%；第二产业增加值 2494.77 亿元，增长 7.4%；第三产业增加值 3341.01 亿元，增长 9.7%，其中批发和零售贸易业增加值 508.00 亿元，增长 2.3%，住宿和餐饮业增加值 196.37 亿元，增长 7.4%，金融业增加值 443.12 亿元，增长 21.5%，房地产业增加值 244.82 亿元，增长 5.6%。第一产业增加值占生产总值的比重为 14.06%，第二产业增加值比重为 36.74%，第三产业增加值比重为 49.20%。第三产业对财政收入的贡献度高，甘肃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。

工业结构调整方面，2015 年甘肃省工业经济在内需不振、外需疲软的严峻形势下保持了

平稳的运行态势，甘肃省全年完成全部工业增加值 1778.1 亿元，比上年增长 7.0%。规模以上工业企业完成工业增加值 1662.0 亿元，增长 6.8%。高技术产业完成工业增加值 59.5 亿元，比上年增长 14.5%，占全省规模以上工业增加值的 3.6%。非公有制企业完成工业增加值 378.8 亿元，比上年增长 4.0%，占全省规模以上工业增加值的 22.8%。规模以上工业增加值中，国有及国有控股企业完成工业增加值 1216.1 亿元，比上年增长 7.8%。集体企业完成工业增加值 13.1 亿元，下降 13.9%；股份制企业完成工业增加值 1142.5 亿元，下降 3.1%；外商及港澳台投资企业完成工业增加值 28.4 亿元，下降 8.6%。轻工业完成增加值 319.8 亿元，比上年增长 6.2%；重工业完成增加值 1342.2 亿元，增长 7.0%。石化、有色、食品、电力、冶金、机械和煤炭等重点支柱产业完成工业增加值 1447.1 亿元，比上年增长 7.4%，占规模以上工业的 87.1%。全年建筑业实现增加值 730.88 亿元，比上年增长 9.1%。

随着甘肃省产业结构调整的不断深化，经济多元化程度有所提高，财政风险有所分散，为未来区域经济持续增长提供保障。

区域投资

2013~2015 年，甘肃省固定资产投资分别为 6407.20 亿元、7759.62 亿元和 8626.60 亿元，同比增速分别为 27.11%、21.11%和 11.17%。

2015 年，甘肃省全年完成固定资产投资 8626.60 亿元，比上年增长 11.17%。按三次产业分，第一产业投资 534.89 亿元，增长 30.75%；第二产业投资 3434.90 亿元，下降 2.74%，其中工业投资 2301.46 亿元，下降 13.67%；第三产业投资 4656.81 亿元，增长 21.94%。全年完成项目投资 7858.53 亿元，增长 11.66%。其中，制造业投资 1232.45 亿元，下降 9.31%；建筑业投资 1133.44 亿元，增长 30.95%；交通运输、仓储和邮政业投资 814.89 亿元，增长 3.48%；电力、热力、燃气及水的生产和供应业投资 762.72 亿元，下降 15.78%；水利、环境和公共

设施管理业投资 762.60 亿元，增长 25.40%。

总体看，近三年，甘肃省固定资产投资规模稳步增长，投资结构趋于优化，第三产业投资比重远高于第二产业投资比重。第三产业创税能力较强，甘肃省产业投资结构的优化为财政收入的持续增长奠定了基础。

消费需求情况

2013~2015 年，甘肃省社会消费品零售总额分别为 2139.83 亿元、2410.4 亿元和 2907.2 亿元，分别同比增长 14.0%、12.6%和 9.0%。

2015 年，甘肃省全年实现社会消费品零售总额 2907.2 亿元，比上年增长 9.0%。按销售单位所在地统计，城镇实现社会消费品零售总额 2316.8 亿元，增长 8.1%，其中城区实现 1709.1 亿元，增长 7.7%；乡村实现社会消费品零售总额 590.4 亿元，增长 12.3%。按消费形态分，商品零售额 2447.2 亿元，增长 8.6%；餐饮收入 460.0 亿元，增长 10.9%。全年批发业实现商品销售额 4778.6 亿元，比上年增长 3.1%；零售业实现商品销售额 2789.1 亿元，增长 10.0%；住宿业实现营业收入 94.0 亿元，增长 14.4%；餐饮业实现营业收入 542.6 亿元，增长 17.2%。全年限额以上企业实现商品零售额 1128.5 亿元，比上年增长 5.0%。其中，石油及制品类零售额 335.9 亿元，下降 16.9%；汽车类零售额 271.6 亿元，增长 4.6%。

总体看，甘肃省消费需求呈增长态势，农村消费潜力释放有所加快，吃穿用类商品消费增速较快。

(2) 区域信用环境

2015 年，甘肃省金融运行呈现以下特征：金融运行保持平稳，改革有序推进，呈现出信贷总量平稳较快增长、贷款投向重点突出、融资成本明显下降、普惠金融功能凸显的良好发展态势。

截至 2015 年底，全省金融机构本外币各项贷款余额 13728.89 亿元，同比增长 23.93%。全年新增贷款 2651.11 亿元，较上年多增 418.55 亿元。本外币各项存款余额 16299.50 亿元，同

比增长 16.55%。全年新增存款 2329.70 亿元，较上年多增 452.45 亿元。

受 2015 年进出口额下滑影响，甘肃省涉外收付也出现下滑。2015 年，全省涉外收付和结售汇分别为 327.14 亿美元和 141.37 亿美元，同比分别下降 18.19%和 9.71%。涉外收付和银行结售汇全年均呈现逆差，逆差分别为 4.75 亿美元和 20.31 亿美元。

2015 年，甘肃省各银行业金融机构积极调整和优化信贷结构，切实加大对重点项目、民生领域及经济社会发展薄弱环节的信贷支持。全省新增中长期贷款 1549.06 亿元，同比多增 222.76 亿元，占同期全部新增贷款的比重达 59.62%。截至 2015 年末，剔除政府投融资平台贷款后，本外币小微企业贷款余额同比增长 17.78%，高出全省本外币各项贷款增速 2.13 个百分点。

2015 年，甘肃省切实加大对重点项目、民生领域及经济社会发展薄弱环节的信贷支持。截至 2015 年底，企业贷款余额 8813.18 亿元，增长 27.74%，高于各项贷款 3.81 个百分点，全年新增企业贷款 1505.74 亿元，较上年多增 269.61 亿元，占全年新增贷款的 56.80%。企业贷款主要投向基础设施、批发和零售业、制造业、房地产业等四大领域。

人民银行兰州中心支行进一步加强与银行间市场交易商的沟通协调，支持符合宏观政策和产业政策导向、具备发债条件的企业发行短期融资券、中期票据等债务融资工具，拓宽融资渠道，银行间市场融资规模不断扩大，小微企业专项金融债、住房私募债等相继实现零的突破。2015 年，超短融工具在甘肃实现首发，全年共支持 16 家企业发行各种债务融资工具 418 亿元，较上年增加 29 亿元。其中超短融 90 亿元，短期融资券 57.5 亿元，中期票据 167 亿元，定向工具 71.5 亿元。特别是甘肃银行成功发行二级资本债券 32 亿元，有效增强了其资本实力，优化了资本结构。近年来，甘肃省存、贷款增速持续位居全国前列，余额双双突破万

亿元大关。截至 2015 年底,全省存款余额 1.63 万亿元,贷款余额 1.37 万亿元,分别是 2010 年末的 2.3 倍和 3 倍,年均增速分别达到 17.93% 和 24.57%。全省企业在银行间债券市场累计融资 1606.3 亿元,占全省累计债券融资额的 83.13%。同时,存款保险制度全面实施,利率市场化改革取得重大进展,差别准备金动态调整、支小再贷款、定向降准、常备借贷便利等货币政策创新工具在甘肃陆续启用,跨境人民币业务从无到有、迅速增长,金融服务实体经济的作用不断增强,为全省稳增长、促改革、调结构、惠民生做出了重要贡献。

(3) 未来发展

中长期来看,“十三五”时期是甘肃省与全国同步全面建成小康社会的决胜阶段。“十三五”时期,国家将加大对中西部地区交通、水利、信息等基础设施建设投入力度,随着国家“一带一路”、新一轮西部大开发、脱贫攻坚战略的深入实施,新型城镇化的进程进一步加快,甘肃省将继续实施“3341”项目工程、“6873”交通突破行动、“6363”水利保障行动,建成高速公路及一级公路 600 公里、二级公路 2000 公里、农村公路 2.1 万公里。力争建成干武二线、兰州铁路综合货场项目,争取新开工建设兰州至张掖三四线、中卫至兰州客运专线等铁路项目,加快环县至褚家湾、庆阳至平凉铁路前期工作并争取早日开工建设。完成陇南成州民用机场建设、敦煌机场改扩建,加快兰州中川国际机场三期扩建工程、平凉军民合用机场前期工作。加快引洮供水二期、黄河甘肃段防洪、兰州市水源地等工程建设,新开工建设民勤红崖山水库加高扩建等项目。加快实施陇东能源基地开发规划,推进正宁电厂、马福川煤矿建设。推进宽带网络升级改造和宽带进村工程。尽力补齐基础设施建设短板。实施创新驱动发展战略,发挥科技创新在全面创新中的引领作用。提出到 2020 年科技对经济增长的贡献率达到 55%、战略性新兴产业增加值占地区生产总值的比重达到 16%。

构建中国向西开放的重要门户和次区域合作战略基地,是国家赋予甘肃省的战略任务。抢抓“一带一路”重大战略机遇、拓展发展空间的现实需要。在围绕丝绸之路经济带甘肃段建设,大力实施“13685”战略,在互联互通、国际产能合作、开放平台建设、经贸技术交流、人文交流合作等方面取得显著成效。“十三五”时期,将通过优化开放型经济发展环境、发挥兰州新区等平台作用、举办好丝绸之路(敦煌)国际文化博览会、提升对外航空和铁路口岸的功能、加强企业“走出去”步伐、推进多层次多领域的合作交流等一系列措施,推动甘肃省开放型经济发展迈上新的台阶。

短期看,甘肃省第十二届人民代表大会第四次会议上进一步明确了未来发展目标和重点工作任务。2016 年,甘肃省经济社会发展主要预期目标为:生产总值增长 7.5%,固定资产投资增长 10%,社会消费品零售总额增长 9%,一般公共预算收入增长 8%,城乡居民人均可支配收入分别增长 8%和 10%,实现农村贫困人口脱贫 100 万人以上,科技对经济增长的贡献率提高 1 个百分点,战略性新兴产业占生产总值的比重提高 1 个百分点,单位生产总值能耗和主要污染物排放完成国家下达的控制指标。

总体来看,甘肃省近年经济较快增长,产业结构不断调整优化,未来发展规划目标明确,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,甘肃省作为西北省份在获得一定机遇的同时,面临的挑战亦不容低估。

三、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/乡五级行政体制,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政府明

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。

中央与甘肃省收入划分

中央与甘肃省的收入划分以 1994 年实行的分税制财政管理体制为依据，税收收入分为中央政府固定收入、地方政府固定收入和中央政府与地方政府共享收入。其中，中央固定收入包括关税、海关代征消费税和增值税、消费税、车辆购置税、铁路、邮政、银行、石油石化等部分企业集中缴纳的税收（包括增值税、营业税、所得税、利润和城市维护建设税）等；地方固定收入包括增值税、营业税、城镇土地使用税、城市维护建设税、资源税、房产税、车船税、印花税、烟叶税、耕地占用税、契税、土地增值税、非税收入等；中央与地方共享收入包括增值税、企业所得税和个人所得税，其中增值税中央与地方按 75%：25% 的比例分享，企业所得税和个人所得税中央与地方按 60%：40% 的比例分享。

甘肃省与下级市县收入划分

根据国务院关于实行分税制财政管理体制的规定，结合甘肃省实际情况，甘肃省发布了《甘肃省人民政府关于调整和完善省对市州及直管县财政管理体制的决定》（甘政发【2009】9 号），自 2009 年 1 月 1 日起调整和完善省对市州及直管县财政管理体制。目前，甘肃省具体收入划分情况如下：

省级财政固定收入：税收收入包括中央分配甘肃省的跨省市总分机构企业所得税收入，跨市州总分机构企业所得税地方留成部分，中央下划有色、煤炭企业和省属文化出版企业缴纳的企业所得税地方留成部分，银行储蓄存款利息所得税地方留成部分，矿区缴纳的各项税收收入。非税收入包括专项收入（不含教育费附加收入）、纳入预算管理的行政性收费收入、罚没收入、省级国有资本经营收入、省级国有

资源（资产）有偿使用收入、其他收入和矿区缴纳的各项非税收入等。

州市及直管县财政固定收入：税收收入包括城市维护建设税、房产税、印花税、城镇土地使用税、土地增值税、车船税、耕地占用税、契税、烟叶税。非税收入包括专项收入、纳入预算管理的行政性收费收入、罚没收入、市县国有资本经营收入、市县国有资源（资产）有偿使用收入和其他收入等。

省与市州及直管县共享收入。①增值税按属地征收，地方留成 25% 部分中，兰州、嘉峪关、金昌、白银、酒泉五市及所属省直管县省级分享 10%，市州、直管县分享 15%；其他市州及所属省直管县省级不参与分享，市州、直管县分享 25%。②金融保险业营业税省级分享 100%，市县不参与分享；一般营业税按属地征收，各级按比例分享，其中省级分享 30%，市州、直管县分享 70%。③企业所得税（不包括中央分配甘肃省的跨省市总分机构企业所得税收入，跨市州总分机构企业所得税，中央下划有色、煤炭企业和省属文化出版企业缴纳的企业所得税）按属地征收，各级按比例分享，其中中央分享 60%，省级分享 20%，市州、直管县分享 20%。④个人所得税（不包括银行储蓄存款利息所得税）按属地征收，各级按比例分享，其中中央分享 60%，省级分享 20%，市州、直管县分享 20%。⑤资源税按属地征收，自 2015 年 1 月 1 日起，省与市州、直管县各分享 50%。

转移支付情况

近几年，甘肃省紧密跟踪中央政策动向，积极争取中央支持，历年获得中央政府转移性收入规模大。根据甘肃省财政厅提供的数据，2014~2015 年，甘肃省获得上级补助收入分别为 1808.19 亿元（决算数）和 1953.05 亿元（执行数），同比增长 8.01%。甘肃省获得上级补助收入以一般性转移支付收入和专项转移支付收入为主；2014~2015 年，一般性转移支付收入占比分别为 53.13% 和 53.43%；专项转移支付收入占比分别为 41.54% 和 41.64%。根据中央提前

下达数, 甘肃省 2016 年预计获得的上级补助收入为 1475.09 亿元。

表2 2014~2016年甘肃省获得上级补助收入情况
(单位: 亿元)

项目	2014 年	2015 年	2016 年
甘肃省获得上级补助收入	1808.19	1953.05	1475.09
其中: 一般性转移支付收入	960.78	1043.56	1029.99
专项转移支付收入	751.13	813.21	348.82
返还性收入	96.28	96.28	96.28

资料来源: 甘肃省财政厅

注: 上表中 2014 年财政数据为决算数, 2015 年为执行数, 2016 年为中央提前下达数。

2014~2016 年, 甘肃省对市县转移支付合计分别为 1508.73 亿元、1704.33 亿元和 1375.33 亿元, 甘肃省对市县转移支付以一般性转移支付和专项转移支付为主。

表3 2014~2016年甘肃省对市县转移支付情况
(单位: 亿元)

项目	2014 年	2015 年	2016 年
甘肃省对市县转移支付	1508.73	1704.33	1375.33
其中: 一般性转移支付	807.11	977.83	921.85
专项转移支付	656.77	681.65	408.62
返还性支出	44.86	44.84	44.86

资料来源: 甘肃省财政厅

注: 上表中 2014 年财政数据为决算数, 2015 年为执行数, 2016 年为预算数。

总体看, 甘肃省作为省级政府, 财政收支调节空间大、调控能力强; 甘肃省直接获得的中央政府转移支付规模大, 中央政府对甘肃省支持力度强, 对于区域经济增长和财政收入提升形成有效保障; 转移支付收入中, 一般性转移支付收入占比较大, 且逐年提升, 对提高甘肃省地方政府财政收入可调节性有积极作用。

2. 地方财政收支运行情况

(1) 财政收支概况

本报告以“财政收入总计”作为反映甘肃省整体财政实力的指标。根据甘肃省财政厅提供的《2014 年度甘肃省财政总决算报表》、《2015 年度甘肃省财政执行情况报表》、《2016 年度甘肃省财政预算草案报表》, 甘肃省财政收入总计主要包括全省一般公共预算收入总计、政府性

基金预算收入总计、国有资本经营预算收入总计、社会保险基金收入总计及财政专户管理资金收入总计 (仅 2014 年), 具体见表 4。由于 2016 年甘肃省上级补助收入预算数、地方政府债务收入预算数及其他尚未确定, 故 2016 年部分财政数据及相关指标无法计算。

表4 2014~2016年甘肃省财政收入总计情况
(单位: 亿元)

主要指标	2014 年	2015 年	2016 年
1.一般公共预算收入总计 (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5+1.6+1.7)	2725.52	3292.17	--*
1.1 一般公共预算收入 (1.1.1+1.1.2)	672.67	743.90	805.00
1.1.1 税收收入	490.26	529.73	579.79
1.1.2 非税收入	182.41	214.18	235.21
1.2 地方政府一般债务收入	113.00	363.74	--*
1.3 上级补助收入	1808.19	1953.05	1475.09
1.4 上年结余收入	85.82	123.91	89.65
1.5 调入资金	40.19	88.46	--*
1.6 调入预算稳定调节基金	5.46	19.11	--*
1.7 国债转贷资金上年结余	0.20	--	--*
2.政府性基金预算收入总计 (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5)	495.12	612.49	--*
2.1 政府性基金收入	359.51	351.92	288.33
2.2 地方政府专项债务收入	--	118.96	--*
2.3 政府性基金转移收入	36.73	26.56	5.46
2.4 上年结余收入	98.60	115.06	88.52
2.5 调入资金	0.29	--	--*
3.国有资本经营预算收入总计 (3.1+3.2)	14.43	17.46	13.80
3.1 国有资本经营收入	7.42	10.11	5.05
3.2 上年结余	7.01	7.35	8.75
4.社会保险基金收入总计	526.55	579.83	724.98
5.财政专户管理资金收入总计	64.16	--	--
财政收入总计 (1+2+3+4+5)	3825.77	4501.95	--*

资料来源: 2014 年度甘肃省财政总决算报表, 2015 年度甘肃省财政执行情况报表, 2016 年度甘肃省财政预算草案报表

注: 1.上表中 2014 年财政数据为决算数, 2015 年为执行数, 2016 年为预算数, 2016 年上级补助收入为中央提前下达数; 2.财政收入相关指标均为全省口径; 3.标*财政数据尚未确定。

从收入增长情况来看, 2014~2015 年, 甘肃省财政收入总计分别为 3825.77 亿元和 4501.95 亿元, 2015 年同比增长 17.67%, 甘肃省财政实力整体呈上升趋势。

从收入结构来看, 甘肃省财政收入总计以一般公共预算收入总计为主, 2014~2015 年甘

肃省一般公共预算收入总计占比均达到 70%以上。2015 年，甘肃省一般公共预算收入总计同比增长 20.79%，成为拉动甘肃省财政实力提升的主导力量。一般公共预算收入总计又以一般公共预算收入及上级补助收入为主，2014~2015 年，一般公共预算收入占一般公共预算收入总计比重保持在 22%~25%之间，上级补助收入占比保持在 60%左右，可见，甘肃省财政受中央支持力度大，中央财政对甘肃省财政收入支撑作用显著。2015 年，政府性基金预算收入总计同比增长 23.71%，主要系地方政府专项债务收入及上年结余数的增加；其中，政府性基金预算收入同比下降 2.11%。

从收入水平看，2014~2016 年，甘肃省一般公共预算收入分别为 672.67 亿元、743.90 亿元和 805.00 亿元；税收收入分别为 490.26 亿元、529.73 亿元和 579.79 亿元。2014~2015 年，甘肃省一般公共预算收入/GDP 分别为 9.84%和 10.96%；甘肃省税收收入/GDP 分别为 7.17%和 7.80%。对比全国整体水平，根据财政部公布的 2015 年财政收支情况、国家统计局发布的 2015 年国民经济和社会发展统计公报，测算出 2015 年地方一般公共预算收入/GDP 为 12.26%；2014 年，地方税收收入/GDP 为 9.30%（2015 年地方税收收入数据尚未公布）。受所处区位及经济发展状况影响，甘肃省上述两项指标均低于全国平均水平，一般公共预算收入水平一般。

从财政结余情况看，近几年，甘肃省各项财政收支平衡，财政收支平衡能力较强。其中，2015 年，甘肃省一般公共预算年终结余 89.65 亿元；政府性基金预算年终结余 88.52 亿元；国有资本经营预算年终结余 8.75 亿元。甘肃省财政预算完成良好，有效的促进了经济社会健康发展和人民生活水平持续提高。

（2）财政收支构成情况

公共预算收支情况

2014~2015 年，甘肃省一般公共预算收入总计分别为 2725.52 亿元和 3292.17 亿元，2015 年同比增长 20.79%，整体呈较快增长趋势。甘

肃省一般公共预算收入总计中上级补助收入占比较高，近三年占比保持在 60%左右；一般公共预算收入为其第二大来源。

2015 年度，甘肃省一般公共预算收入总计 3292.17 亿元，其中：一般公共预算收入 743.90 亿元，同比增长 10.59%；中央补助收入 1953.05 亿元，同比增长 8.01%；地方政府一般债务收入 363.74 亿元，同比增长 221.89%；上年结余收入 123.91 亿元；调入资金 88.46 亿元。一般公共预算收入中，税收收入 529.73 亿元，占比 71.21%，主要以增值税、营业税、企业所得税和城市维护建设税为主；非税收入 214.18 亿元，占比 28.79%，对比全国整体水平，根据财政部公布的 2015 年财政收支情况，全国非税收入/全国一般公共预算收入为 17.95%，甘肃省非税收入占一般公共预算收入比重偏高，一方面有利于其财政实力的提升，另一方面也反映了甘肃省财政收入质量有待提高。上级补助收入中，一般性转移支付收入占比保持 53%以上，且占比逐年提升。

2014~2015 年，甘肃省一般公共预算收支平衡，一般公共预算支出总计分别为 2725.52 亿元和 3202.52 亿元，2015 年同比增长 17.50%。2015 年度，甘肃省一般公共预算支出总计 3202.52 亿元，其中：一般公共预算支出 2964.63 亿元，同比增长 16.65%，地方政府债券还本支出 177.04 亿元，上解中央支出 4.92 亿元，增设预算稳定调节基金为 55.93 亿元，年终结余 89.65 亿元。一般公共预算支出中，社会保障和就业支出 421.43 亿元，同比增长 12.02%；医疗卫生和计划生育支出 249.25 亿元，同比增长 22.07%；节能环保支出 93.33 亿元，同比下降 27.48%。

总体看，甘肃省获得中央补助收入规模大，反映了中央对甘肃省支持力度大。甘肃省一般公共预算收入稳定性及增长性好，主体税源产业基本稳定，未来产业结构的进一步调整优化及新兴产业的发展将为甘肃省税收增长进一步提供动力，但甘肃省非税收入占比相对较大，

财政收入质量有待提高；甘肃省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。甘肃省一般公共预算收支平衡性好。

政府性基金预算收支情况

2015 年，甘肃省政府性基金预算收入总计同比增长 23.71%。2015 年度，甘肃省政府性基金预算收入总计 612.49 亿元，扣除文化体育与传媒、社会保障和就业、节能环保、城乡社区、农林水、交通运输、资源勘探电力信息、商业服务业及其他支出项及调出资金、地方政府债务还本支出等，年终结余 88.52 亿元，政府性基金预算平衡能力强，预算调节弹性大。

2014~2016 年，甘肃省政府性基金收入年均复合下降 10.45%。2015 年甘肃省政府性基金收入 351.92 亿元。其中，国有土地使用权出让收入 207.30 亿元，占政府性基金收入的 58.90%。2015 年甘肃省政府性基金支出 523.98 亿元。其中，城乡社区支出 237.18 亿元；交通运输支出 77.05 亿元。

总体看，甘肃省政府性基金预算调节弹性大。国有土地使用权收入为政府性基金收入的最主要来源，未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

国有资本经营预算收支情况

2014~2016 年，甘肃省国有资本经营预算收入总计分别为 14.43 亿元、17.46 亿元和 13.80 亿元，年均复合下降 2.21%。2015 年，甘肃省全省国有资本经营收入 10.11 亿元，同比增长 36.25%；全省国有资本经营支出 3.77 亿元，年终结余 8.75 亿元。

（3）未来展望

根据《关于甘肃省 2015 年预算执行情况和 2016 年预算草案的报告》，2016 年甘肃省全省财政收支有望保持相对稳定，但同时也面临不少减收增支的因素。预计 2016 年甘肃省全省一般公共预算收入安排 805 亿元，增长 8%，加上预计中央补助、调入预算稳定调节基金、上年结转、地方政府债券等收入，全省一般公共预算总支出将达到 3230 亿元。预计 2016 年甘肃

省政府性基金收入安排 288.3 亿元，加上中央提前下达补助 5.5 亿元、上年结余 88.5 亿元后，收入总计 382.3 亿元；调入一般公共预算 19.5 亿元，上解中央 2.9 亿元，预计结转下年 49.6 亿元，安排当年预算支出 310.3 亿元。全省国有资本经营预算收入安排 5.1 亿元，上年结转收入 8.7 亿元，总计 13.8 亿元；调入一般公共预算 4.5 亿元，安排当年支出预算支出 9.3 亿元。全省社会保险预算收入安排 724.9 亿元，支出安排 667.3 亿元，预计收支结余 57.6 亿元，年末滚存结余 709.3 亿元。

未来，甘肃省在强化预算执行管理的同时将继续深化财政管理改革，对财政收入的使用进一步向贫困地区倾斜，着力民生改善项目，推动重点工程项目建设。

对于强化预算执行管理，将通过坚持依法治税，强化非税收入征管，堵塞征管漏洞，严禁虚收空转，促进各项收入应收尽收、及时足额入库；落实结构性减税和普遍性降费政策，减轻企业负担等方式积极组织财政收入。另一方面，将大力争取中央支持，重点在财力性转移支付、地方政府债券以及脱贫攻坚、城市基础设施、交通、水利建设等方面争取更多政策和资金。此外，通过硬化预算约束来强化预算执行管理，主要是指严格执行人大批准的预算，除救灾、应急等事项外，执行中一般不出台新的增支政策。最后，将继续强化部门主体责任，加快预算执行进度，提高支出的规范性、时效性。

另外，甘肃省深化财政管理改革的措施主要体现在以下几个方面：将水土保持补偿费、政府住房基金等 5 项政府性基金转列一般公共预算，国有资本经营预算调入一般公共预算比例提高到 20% 以上；政府性基金预算结转资金超过当年收入 30% 的部分调入一般公共预算，补充预算稳定调节基金；取消城市维护建设税、矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费和价款、草原植被恢复费等专项收入专款专用的规定。继续清理取消政策到期、绩效低下的

专项，严格控制新增专项；继续做好清理盘活财政存量资金工作。严格政府债务限额管理，落实偿债主体责任，督促高风险地区积极化解存量债务。按照中央统一部署，实施营改增和过渡期收入划分政策，推进事权和支出责任划分改革。

四、政府治理

近年来，甘肃省坚持加强政府自身建设，不仅健全行政决策机制、完善政府工作规则和提高依法行政水平，还加快推进简政放权、经济体制改革、加强财政管理、财税体制改革和加强政府性债务管理。

行政审批方面，为贯彻落实《国务院关于印发2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》（国发【2015】9号）精神，推进甘肃省简政放权放管结合转变政府职能，在重要领域和关键环节继续取得突破性进展以及促进经济社会持续平稳健康发展，结合甘肃省实际情况，甘肃省人民政府制定了《甘肃省2015年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案》，努力做到“四个转变”：着眼于讲求实效，从重数量向提高含金量转变；着眼于解决群众关心的实际问题，以民意为先，从“给群众端菜”向“让群众点菜”转变；着眼于加强顶层设计、协同推进，从各自为政、分头分层向纵横联动、协同并进转变；着眼于既坚持市场在资源配置中的决定性作用，又更好发挥政府作用，从减少审批向放权、监管、服务并重转变。统筹推进行政审批、投资审批、职业资格、收费管理、商事制度、教科文卫体等领域改革，着力解决跨领域、跨部门、跨层级的重大问题；继续取消含金量高的行政审批事项，彻底取消非行政许可审批类别，大力简化投资审批，实现“三证合一”、“一照一码”，全面清理并取消一批收费项目和资质资格认定，出台一批规范行政权力运行、提高行政审批效率的制度和措施，推出一批创新监管、改进服务的举措，为企业松绑

减负，为创业创新清障搭台，为稳增长、促改革、调结构、惠民生提供有力支撑，培育经济社会发展新动力。方案中确定甘肃省的主要任务有：深入推进行政审批改革、深入推进投资审批改革、深入推进职业资格改革、深入推进收费清理改革、深入推进商事制度改革、深入推进教科文卫体领域相关改革、深入推进监管方式创新，着力优化政府服务以及进一步强化改革保障机制。

经济体制改革方面，甘肃省发改委于2015年印发了《关于2015年深化经济体制改革重点工作的意见》，全省推进经济体制改革，深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，认真落实“四个全面”战略布局以及中央和省委全面深化改革的决策部署，围绕转变政府职能、推动国有企业改革和非公经济发展、健全自主创新机制、深化财税体制改革、健全现代农业经营体系、提升公共服务水平、扩大对外开放、健全生态文明制度体系等方面，继续加大改革的总体指导和统筹协调，确保重点领域和关键环节的改革措施落到实处，最大限度激发市场和社会活力，促进全省经济社会持续健康发展。甘肃省将通过持续推进简政放权、深化行政审批制度改革、积极推进现代市场体系建设、深入推动价格改革、推动公共资源交易市场改革，积极推动政府自身改革，进一步转变政府职能；通过深入推进国有企业改革、支持非公有制经济健康发展、深化商事制度改革，推进国有企业改革和非公经济发展，增强市场主体活力；不断完善科技创新政策，进一步健全自主创新体制机制；深入推进财税体制改革，完善公共财政体系；通过深化农业农村改革、推动城乡一体化发展、推进农垦和供销社系统改革、深入实施新一轮扶贫攻坚行动，来推动涉农领域改革，着力健全现代农业经营体系；着力推动金融领域改革创新，推动资本市场发展；通过深化教育领域改革、深入推动医疗卫生体制改革、完善机关事业单位工作人员工资制度、推进其他领域改革，来推进社会事业领

域改革，提升公共服务水平；通过加大向西开放力度、着力推进物流业发展、强化外贸促进体系建设、加快推进口岸建设、积极承接产业转移，来推动涉外经济体制改革，加快甘肃省对外开放；健全生态文明制度体系，实现经济生态和谐发展。

财税体制方面，甘肃将深化预算管理制度改革，完善政府预算体系，将11项政府性基金转列一般公共预算，进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例；扩大预决算公开范围，除涉密信息外所有使用财政拨款的部门公开本部门预决算，政府预决算全部公开到支出功能分类的项级科目；推进中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制；改革完善省对市县转移支付制度，清理、整合、规范专项转移支付，建立健全定期评估和退出机制；开展省级及2个试点市州财政国库集中支付电子化改革，积极推进制度及信息化支撑体系建设；落实省政府关于加强政府性债务管理的意见，研究建立地方政府债务风险评估和预警机制；研究制定政府综合财务报告制度改革实施意见，扩大试编试点范围，逐步建立权责发生制政府综合财务报告制度；健全绩效评价指标体系，开展市县重点领域、重大民生项目的绩效评价试点；扩大政府购买服务试点实施范围，初步形成政府向社会力量购买服务的有效平台和机制；做好盘活财政存量资金工作，研究制定财政存量资金定期清理机制；按照国家统一部署，推进营改增改革，力争将营改增范围扩大到建筑业、房地产业、金融业和生活服务业等领域；调整消费税的征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围；落实修订后的增值税、消费税暂行条例；按照中央统一部署，依据中央与地方事权和支出责任划分的指导意见，研究贯彻落实措施，推动建立事权和支出责任相适应的制度。

政府债务管理方面，2014年，甘肃省人民政府印发了《关于加强政府性债务管理的实施意见》（甘政发【2014】123号），甘肃省将通

过明确地方政府依法适度举债权限、规范地方政府举债融资方式、实行政府债务规模控制、推行政府与社会资本合作模式，来建立规范的政府举债融资机制；通过将政府债务纳入预算管理以及严格控制债务资金使用范围，来实行政府债务预算管理；通过建立风险预警机制、建立债务风险应急处置机制、严肃财经纪律、强化债权人约束，来建立政府债务风险管控和化解机制；通过建立政府债务统计分析报告制度、建立监督评价机制、建立考核奖惩机制，来完善相关配套制度；认真清理甄别存量债务，妥善处置存量债务，确保在建项目后续融资；规范融资平台公司管理；通过落实政府管理责任、强化财政监管责任、明确相关部门责任，来加强组织领导。

同时，2015年，甘肃省人民政府办公厅还印发了《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的通知》（甘政办发【2015】82号），对于在2014年12月31日前已签订借款合同并已放款，且合同尚未到期的融资平台公司在建项目贷款，银行业金融机构要继续按照合同约定发放贷款，不得盲目抽贷、压贷、停贷；对于在2014年12月31日合同到期的融资平台公司在建项目贷款，如果项目自身运营收入不足以还本付息，银行业金融机构可与地方政府、融资平台公司协商，在确保借款合同金额不增加的前提下，重新修订借款合同，合理延长贷款期限；对于已签合同贷款额不能满足建设需要的在建项目，优先采取政府和社会资本合作模式，弥补在建项目增量融资需求，确需财政支持的增量融资需求可以通过发行政府债券的方式解决；符合规定的融资平台公司在建项目后续融资，应纳入本地区年度债务限额管理，不得突破批准的限额；债务高风险地区的在建项目后续融资要尽量实现“增减挂钩”，不增加政府债务余额。

总体看，甘肃省各项制度不断完善，尤其是制定的一系列债务管理制度，从规模控制、流程管理、风险预警、偿债保障、平台监管等

多方面采取行之有效的风险监测，为政府性债务风险防范提供保障。

五、政府债务及偿还能力

1. 地方政府债务规模及结构

2013年8~9月，审计署统一组织兰州特派办及甘肃省各级审计机关对省本级及所属14个市（州）、86个县（市、区）本级和1228个乡（镇）（以下分别简称“省级”、“市级”、“县级”、“乡镇”）截至2012年底和2013年6月底的政府性债务情况进行了全面审计。根据《甘肃省政府性债务审计结果》（2014年1月24日公告），截至2013年6月底，甘肃省各级政府负有偿还责任的债务1221.12亿元，负有担保责任的债务422.80亿元，可能承担一定救助责任的债务1317.55亿元。

从各级政府债务结构来看，截至2013年6月底，甘肃省政府负有偿还责任的债务以市级债务为主，占比为44.63%，其次为县级和省级债务，分别占31.37%和22.03%，乡镇级债务规模较小。

表5 2013年6月底甘肃省各级政府性债务规模情况
（单位：亿元）

政府层级		政府负有偿还责任的债务 (政府债务, 下同)	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债务
全省合计	合计	1221.12	422.80	1317.55
	省级	269.07	302.32	931.99
	市级	544.98	53.96	346.17
	县级	383.05	66.03	39.35
	乡镇	24.02	0.49	0.04

资料来源：甘肃省地方政府性债务审计结果

从举借主体看，政府部门和机构、融资平台公司、经费补助事业单位以及国有独资或控股企业是甘肃省政府负有偿还责任债务的主要举借主体，分别占比46.79%、25.46%、14.54%和9.24%。为了防范政府性债务风险，甘肃省

财政厅逐步完善了政府性债务管理体制，自2011年以来，甘肃省财政厅按照国务院部署和中央部委有关要求，加强了地方政府债务性统计管理，实施了债务报表的月报、季报和年报制度；部分市县政府制定了本地区政府性债务管理办法和债务资金管理制度。截至2013年6月底，有10个市本级和39个县区本级制定了综合性的债务管理制度，3个市和22个县建立了债务风险预警制度。2011年以来，全省各级政府共出台债务管理制度53项，对政府性债务加强管理。

表6 2013年6月底甘肃省地方政府性债务余额举借主体情况表（单位：亿元）

举债主体类别	政府负有偿还责任的债务	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债务
政府部门和机构	571.33	267.43	0.00
融资平台公司	310.84	80.29	95.21
经费补助事业单位	177.52	41.15	64.47
国有独资或控股企业	112.84	4.78	1151.67
自收自支事业单位	29.28	1.40	0.73
公用事业单位	4.44	2.10	5.47
其他单位	14.86	25.65	0.00
合 计	1221.12	422.80	1317.55

资料来源：甘肃省地方政府性债务审计结果

从债务资金投向看，甘肃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，不仅较好地保障了甘肃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，而且形成了大量优质资产，大多有经营收入作为偿债来源。在已支出的政府负有偿还责任的债务1066.38亿元中，用于市政建设、交通运输、教科文卫、保障性住房、土地收储、农林水利、生态环境和农村公共服务等基础性、公益性项目的支出850.55亿元，占79.76%。

表7 2013年6月底甘肃省地方政府性债务余额支出投向情况表（单位：亿元）

债务支出投向类别	政府负有偿还责任的债务	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债务
市政建设	423.61	49.04	246.68
交通运输设施建设	103.91	222.35	799.43
土地收储	99.78	0.00	17.57
科教文卫	98.80	42.31	48.22
保障性住房	61.37	3.11	66.86
农林水利建设	34.05	14.00	1.26
生态建设和环境保护	29.03	7.62	9.73
工业和能源	3.98	8.64	0.00
其他	211.85	70.75	10.05
合 计	1066.38	417.82	1199.80

资料来源：甘肃省地方政府性债务审计结果

从偿债年度分布看，2013年7月至12月、2014年到期需偿还的政府负有偿还责任债务分别占33.11%和13.46%，2015年、2016年和2017年到期需偿还的分别占19.98%、12.70%和6.30%，2018年及以后到期需偿还的占14.45%。2016年甘肃省人民政府负有偿还责任的债务规模仍较大（155.09亿元），加上2013年6月以后新增的需2016年偿还的政府性债务，2016年甘肃省人民政府仍面临一定的偿债压力。

根据甘肃省财政厅提供的资料，截至2015年底，全省政府性债务余额4323亿元，其中，政府负有偿还责任的债务1617亿元，政府负有担保责任的债务428亿元，政府可能承担一定救助责任的债务2278亿元。

根据甘肃省财政厅厅长于2015年11月26日省十二届人大常委会第二十次会议上作的报告“关于甘肃省2015年政府债务限额分配计划和省级财政预算调整方案的报告”，国务院批准及财政部核定甘肃省2015年政府债务限额1709.5亿元，比2014年底全省清理甄别锁定的政府债务余额增加314.7亿元。根据财政部网站公开披露，甘肃省2015年政府债务限额中一般债务1062.3亿元，专项债务647.2亿元；省本级政府债务限额487.9亿元，市县政府债务

限额1221.6亿元。

2. 地方政府偿债能力

政府债务/GDP

根据《甘肃省地方政府性债务审计结果》（2014年1月24日公告），截至2012年底，甘肃省人民政府负有偿还责任的债务规模为942.90亿元，而2012年全省GDP达5650.20亿元，由此测算2012年底甘肃省人民政府负有偿还责任的债务余额/当年GDP为16.69%，明显低于全国36.74%（2012年底全国政府负有偿还责任的债务余额与当年GDP的比率）的整体水平。同时，联合资信注意到，2015年底甘肃省人民政府债务余额增幅较大，政府债务/GDP达到23.81%，指标值有所增长。

债务率

根据《甘肃省地方政府性债务审计结果》（2014年1月24日公告），截至2012年底，全省政府负有偿还责任债务的债务率为40.38%，远低于全国整体水平105.66%，但甘肃省人民政府负有偿还责任的债务规模上升快。

政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务大多有相应的经营收入为偿债来源，只有在被担保人和债务人自身偿债出现困难时，政府才需承担一定的偿还或救助责任。若按照2007年以来，各年度全省政府负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务当年偿还本金中，由财政资金实际偿还的最高比例折算后，总债务率为46.99%，远低于全国113.41%的整体水平，同时也低于国际货币基金组织确定的债务率控制标准参考值（90-150%）的最下限。

逾期债务率

根据《甘肃省地方政府性债务审计结果》（2014年1月24日公告），截至2012年底，全省政府负有偿还责任债务除去应付未付款项形成的逾期债务后，逾期债务率为2.98%，低于5.38%的全国平均水平；政府负有担保责任的债务、可能承担一定救助责任的债务的逾期

债务率分别为 10.27% 和 3.55%。

综合以上情况来看，甘肃省人民政府总体债务负担可控，但近两年政府债务增长较快，政府债务负担有所加重；政府负有偿还责任债务逾期债务率低。

六、政府支持

甘肃省位于中国西北地区的中心地带，在国家实施“一带一路”战略规划及沿线各国共赢发展、区域合作中具有黄金通道和战略基地地位；在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，国家对其资金及政策支持力度大，可持续性较强。

资金支持方面，2014~2015 年，甘肃省获得中央补助收入分别为 1808.19 亿元和 1953.05 亿元，其中一般性转移支付收入占比分别为 53.13% 和 53.43%，专项转移支付收入占比分别为 41.54% 和 41.64%。根据中央提前下达数，甘肃省 2016 年预计获得的上级补助收入为 1475.09 亿元。

政策支持方面，2010 年，中共中央国务院出台了《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》（中发【2010】11 号），明确了甘肃省的西部大开发的战略定位，在重点生态区综合治理、建设国家能源基地、推进节能减排和发展循环经济、大力发展内陆开放型经济、生态补偿政策等方面，甘肃省均获得中央较大力度的支持。同年，为进一步支持甘肃省经济社会的发展，国务院办公厅颁发了《关于进一步支持甘肃经济社会发展的若干意见》（国办发【2010】29 号）、《关于进一步支持甘肃经济社会发展若干意见重点工作分工方案》（国办函【2010】143 号），国家在多方面给予支持，提出了 42 条支持甘肃经济社会发展的意见，主要包含促进甘肃省区域协调发展、加强甘肃基础设施建设、加强甘肃生态建设和环境保护、夯实甘肃农业发展基础、加大对甘肃的扶贫开发力度、加快甘肃社会事业的发展、保障和改善甘肃民生、

推进甘肃能源基地的建设、发展甘肃特色优势产业、深化甘肃体制改革、提高甘肃对内对外开放水平等方面。2012 年 8 月，继上海浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区后，国务院批复第五个国家级新区——甘肃兰州新区，甘肃兰州新区为西北地区第一个国家级新区。2015 年 3 月，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。在“一带一路”规划中，甘肃不仅在全局发展中具有战略通道地位，而且在区域合作中具有战略基地地位。2015 年 12 月，国务院正式印发了《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》（国发【2015】72 号，以下简称《意见》）。意见旨在沿边开放步伐，发挥沿边重点地区对推进“一带一路”建设的重要支撑作用。从兴边富民、人员往来、加工物流、旅游、基础设施建设等 8 个方面提出了 31 条具体政策措施。辐射范围涵盖了甘肃马鬃山等沿边国家级口岸。

总体看，甘肃省战略地位显著，国家为促进其区域经济增长，对其资金及政策支持力度较大；未来相关政策效应持续发挥下，甘肃省区域经济及财政实力有望持续增强，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。

七、本期债券分析

1. 本期债券概况

经国务院批准，2016 年度第一批甘肃省人民政府专项债券公开发行总额 86.2465 亿元，其中置换债券 61.2465 亿元，新增债券 25.00 亿元（以下简称“本期专项债券”）。

本期专项债券发行期限分为 5 年期和 7 年期，发行额度占比分别为 84.93% 和 15.07%。还本付息方面，本期专项债券为记账式固定利率付息债券，5 年期及 7 年期专项债券均为每年付息一次，到期一次还本付息。资金用途方面，

本批置换专项债券资金用于偿还各级政府专项债务；新增专项债券资金主要用于具有一定收益的项目资本支出，包括土地收储、交通基础设施建设、公用事业和市政建设等，其中置换专项债券资金用途具体情况见下表。

表 8 2016 年第一批甘肃省专项债券置换债券募投项目情况（单位：万元）

项目名称	置换	本批债券使用额度	项目总投资	未来偿债资金来源	偿债资金是否覆盖本息
保障房	置换	1661	4025	国有土地使用权出让收入	是
交通	置换	346483	794562		
公用事业	置换	126750	401271		
其他市政建设	置换	102071	256844		
土地储备	置换	35500	84878		
合计	--	612465	1541580	--	--

资料来源：甘肃省财政厅

本期专项债券无担保。

2. 本期债券对甘肃省债务的影响

本期专项债券发行规模中，置换专项债券 61.2465 亿元，新增专项债券 25.00 亿元。对于置换专项债券，只是替换到期债务，不但不会对政府债务规模产生影响，相反，一方面，可以延长政府债券期限，缓解政府债务到期支付压力；另一方面，可以通过置换原有融资成本相对较高的债务，减轻政府利息支出压力。对于新增专项债券，本期新增专项债券占 2015 年年底甘肃省人民政府负有偿还责任债务规模的比重为 1.55%，对甘肃省债务规模的影响小。

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，地方政府专项债券用于有一定收益的公益性项目，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

以下分析以 2015 年甘肃省财政厅提供的执行数为基础。2015 年，甘肃省人民政府性基金预算收入和政府性基金预算收入总计分别为 351.92 亿元和 612.49 亿元，本期专项债券公开

发行规模 86.2465 亿元，2015 年甘肃省人民政府性基金预算收入和政府性基金预算收入总计对本期专项债券的保障倍数分别为 4.08 倍和 7.10 倍。同时考虑到本期专项债券分为 5 年期和 7 年期，发行额度占比分别为 84.93%和 15.07%，按照单年度最高还款额 73.2465 亿元计算，2015 年甘肃省人民政府性基金预算收入和政府性基金预算收入总计对本期专项债券单年度最高还款本金的保障倍数分别为 4.80 倍和 8.36 倍。甘肃省人民政府性基金预算收入和政府性基金预算收入总计对本期专项债券的保障程度良好。

综合分析，甘肃省人民政府对于本期专项债券偿还能力极强，而分期分比例偿还本金有助于降低其集中偿付压力，偿债保障机制的建立与完善有助于地方政府债的长远发展。总体看，本期专项债券不能偿还的风险极低。

八、结论

甘肃省位于中国西北地区的中心地带，在“一带一路”规划中具有战略通道地位及在区域合作中具有战略基地地位，战略地位显著。因此，甘肃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。近几年甘肃省经济增速趋于放缓，但总体保持较快增长，产业结构持续调整优化，财政收支保持平衡；政府性债务风险控制制度逐步完善，2015 年政府债务增长较快，但政府债务风险总体可控。未来，随着甘肃省经济增长及产业结构调整的继续深化，甘肃省经济增长质量和效益有望进一步提升。

甘肃省人民政府对本期专项债券偿还能力极强，分期分比例偿还还有助于进一步降低集中偿付压力，偿债保障机制的建立和完善有助于地方政府债的长远发展。

基于对甘肃省经济、财政、管理水平、地方债务等状况以及本期专项债券偿还能力的综合评估，联合资信认为，2016 年度第一批甘肃省人民政府专项债券到期不能偿还的风险极低，评

定本期专项债券信用等级为 AAA。

附件 1 信用等级设置及其含义

根据财政部《关于做好2015年地方政府专项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 2016 年度第一批甘肃省专项债券 的跟踪评级安排

根据有关要求，联合资信评估有限公司（联合资信）将在本期地方政府债券存续期内每年进行一次定期跟踪评级，并根据情况开展不定期跟踪评级。

甘肃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。如发生重大变化，或发生可能对信用等级产生较大影响的重大事件，甘肃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甘肃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信用等级产生较大影响的重大事件时，联合资信将落实有关情况并及时评估其对信用等级产生的影响，据以确认或调整信用等级。

如甘肃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信用等级变化情况做出判断，联合资信有权终止信用等级。

在跟踪评级过程中，如信用等级发生变化调整时，联合资信将在本公司网站予以公布，同时出具跟踪评级报告报送甘肃省财政厅、主管部门、交易机构等。


联合资信评估有限公司
二零一六年四月八日