

2025 年吉林省收费公路专项债券
（一期）—2025 年吉林省政府
专项债券（二期）信用评级报告

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

专业 | 尽责 | 真诚 | 服务



信用评级公告

联合〔2025〕1666号

联合资信评估股份有限公司通过对 2025 年吉林省收费公路专项债券（一期）—2025 年吉林省政府专项债券（二期）的信用状况进行综合分析和评估，确定 2025 年吉林省收费公路专项债券（一期）—2025 年吉林省政府专项债券（二期）的信用等级为 AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二五年三月二十日

声 明

一、本报告是联合资信基于评级方法和评级程序得出的截至发表之日的独立意见陈述，未受任何机构或个人影响。评级结论及相关分析为联合资信基于相关信息和资料对评级对象所发表的前瞻性观点，而非对评级对象的事实陈述或鉴证意见。联合资信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。鉴于信用评级工作特性及受客观条件影响，本报告在资料信息获取、评级方法与模型、未来事项预测评估等方面存在局限性。

二、本报告系联合资信接受吉林省财政厅委托所出具，除因本次评级事项联合资信与吉林省财政厅构成评级委托关系外，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、本报告引用的资料主要由吉林省财政厅或第三方相关主体提供，联合资信履行了必要的尽职调查义务，但对引用资料的真实性、准确性和完整性不作任何保证。联合资信合理采信其他专业机构出具的专业意见，但联合资信不对专业机构出具的专业意见承担任何责任。

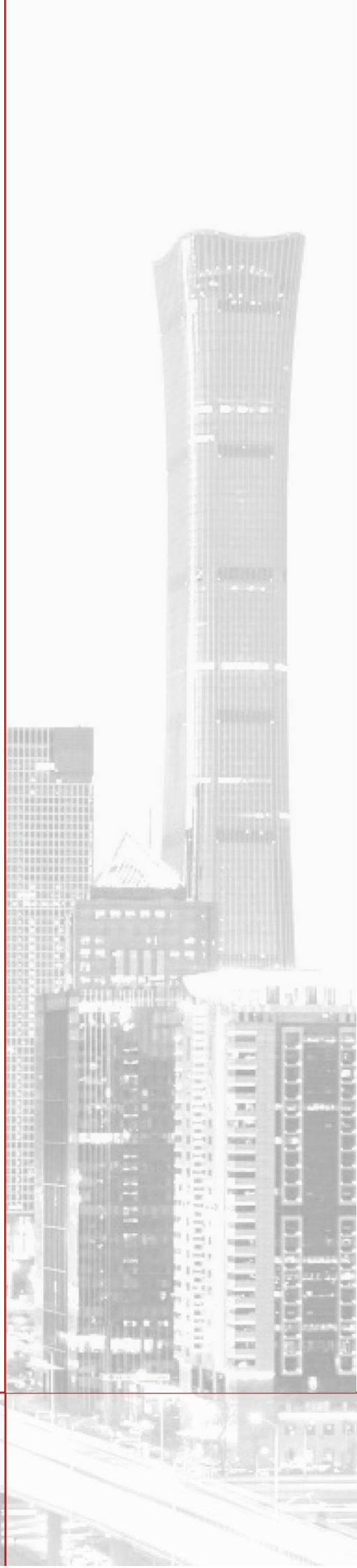
四、本次信用评级结果仅适用于本次（期）债券，有效期为本次（期）债券的存续期；根据跟踪评级的结论，在有效期内评级结果有可能发生变化。联合资信保留对评级结果予以调整、更新、终止与撤销的权利。

五、本报告所含评级结论和相关分析不构成任何投资或财务建议，并且不应当被视为购买、出售或持有任何金融产品的推荐意见或保证。

六、本报告不能取代任何机构或个人的专业判断，联合资信不对任何机构或个人因使用本报告及评级结果而导致的任何损失负责。

七、本报告版权为联合资信所有，未经书面授权，严禁以任何形式/方式复制、转载、出售、发布或将本报告任何内容存储在数据库或检索系统中。

八、任何机构或个人使用本报告均视为已经充分阅读、理解并同意本声明条款。



2025 年吉林省收费公路专项债券（一期） —2025 年吉林省政府专项债券（二期）信用评级报告

债项名称	发行规模	发行期限	评级结果	评级时间
2025 年吉林省收费公路专项债券（一期） —2025 年吉林省政府专项债券（二期）	20.00 亿元	30 年	AAA	2025/03/20

评级观点

- 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。
- 吉林省工业基础较好，第三产业发展较快，2021—2023 年，吉林省地区生产总值波动增长，产业结构逐步优化，2023 年固定资产投资实现恢复增长。
- 吉林省财政实力较强，2021—2023 年，以税收收入为主的一般公共预算收入合计波动下降，财政自给能力较弱，政府性基金收入受国有土地使用权出让收入减少影响波动下降，但中央补助收入规模大且呈增长态势，对吉林省财政的支撑作用明显。
- 2021 年以来，吉林省政府债务余额持续增长，考虑其能持续获得大规模上级补助，总体地方政府债务风险可控。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。
- 本期债项纳入吉林省政府性基金预算管理，以对应项目未来收入作为偿债来源，项目预期收益对本期债项保障程度较强，但未来需关注预期收入实现情况。

本次评级使用的评级方法、模型

评级方法 [地方政府信用评级方法 V3.0.202006](#)

评级模型 [地方政府信用评级模型（打分表） V3.0.202006](#)

注：上述评级方法和评级模型均已在联合资信官网公开披露

本次评级打分表及结果

评价内容	评价结果	风险因素	评价要素	评价结果
经济实力与政府治理水平	B	经济实力	地区经济规模	2
			地区经济发展质量	2
		政府治理水平		2
财政实力与债务风险	F3	财政实力		2
		债务状况		5
指示评级				aa ⁺
外部支持调整因素				+2
评级结果				AAA

外部支持变动说明：外部支持调整因素和调整幅度较上次评级无变动。

基础数据

项目	2021 年	2022 年	2023 年
地区生产总值（亿元）	13163.84	12818.1	13531.19
地区生产总值增速（%）	6.5	-2.1	6.3
人均地区生产总值（元）	55450	55347	/
三次产业结构	11.8：36.2：52.0	12.9：35.4：51.7	12.2：33.9：53.9
全部工业增加值（亿元）	3839.49	3737.90	3705.02
固定资产投资增速（%）	11.0	-2.4	0.3
社会消费品零售总额（亿元）	4216.63	3807.72	4150.43
进出口总额（亿元）	1505.00	1558.54	1679.09
城镇化率（%）	63.36	63.73	64.72
城镇居民人均可支配收入（元）	35646	35471	37503
一般公共预算收入合计（亿元）	1144.0	851.0	1074.8
其中：税收收入（亿元）	809.4	570.6	699.6
一般公共预算收入增长率（%）	5.4	-25.6	26.3
上级补助收入（亿元）	2493.0	2891.8	3265.3
一般公共预算收入总计（亿元）	5103.2	5599.6	6771.1
一般公共预算支出合计（亿元）	3696.8	4044.0	4406.8
政府性基金收入合计（亿元）	938.4	365.7	589.0
地方综合财力（亿元）	4587.6	4120.2	4940.5
地方政府债务余额（亿元）	6259.36	7167.6	8871.5
地方政府债务限额（亿元）	6668.1	7549.1	9175.7
地方政府负债率（%）	47.55	55.92	65.56
地方政府债务率（%）	136.44	173.96	179.57

注：“/”表示数据暂未获取

资料来源：经济数据来源包括 2022 年和 2023 年吉林省统计年鉴、2021—2023 年吉林省国民经济和社会发展统计公报、吉林省统计局《2022 年吉林省经济社会发展情况》和吉林省统计局网站发布数据等；财政数据来源包括吉林省 2021 年决算（草案）、吉林省 2022 年决算（草案）和吉林省 2023 年决算（草案）等

评级历史

评级结果	评级时间	项目小组	评级方法/模型	评级报告
AAA	2025/02/18	郑 重 张永嘉 张潇潇	地方政府信用评级方法 V3.0.202006 地方政府信用评级模型（打分表） V3.0.202006	阅读全文
AAA	2015/05/27	刘小平 高景楠 候煜明	地方政府信用评级方法（2004 年）	阅读全文

注：上述评级方法/模型、历史评级项目的评级报告可通过链接查阅；2019 年 8 月 1 日之前的评级方法无版本号

评级项目组

项目负责人：郑 重 zhengzhong@lhratings.com

项目组成员：刘卓雅 liuzy@lhratings.com | 郜泽芸 gaozy@lhratings.com | 张潇潇 zhangxx@lhratings.com

公司邮箱：lianhe@lhratings.com 网址：www.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）



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 2023 年底，吉林省人口 2339.41 万人。

近年来，吉林省经济规模波动增长，2021—2023 年，吉林省地区生产总值分别为 13163.84 亿元、12818.1 亿元和 13531.19 亿元。

吉林省人民政府驻地：吉林省长春市新发路 329 号。现任领导：省委书记黄强，省长胡玉亭。

二、宏观经济和政策环境分析

2024 年经济运行稳中有进，主要发展目标顺利实现。面对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势，各地区各部门坚持稳中求进工作总基调，国民经济运行总体平稳。宏观政策认真落实中央经济工作会议和 4 月、7 月、9 月政治局会议精神，降低实体经济融资成本，财政政策持续加码，推进经济体制改革，加快资本市场“1+N”政策体系建设，采取多种措施稳定楼市股市。

2024 年国内生产总值 1349084 亿元，按不变价格计算，比上年增长 5.0%。分季度看，一季度增长 5.3%，二季度增长 4.7%，三季度增长 4.6%，四季度增长 5.4%。9 月 26 日中央政治局会议部署一揽子增量政策，四季度 GDP 同比增速明显回升。信用环境方面，人民银行先后四次实施比较重大的货币政策调整。运用多种货币工具，促进社会融资规模合理增长；设立科创再贷款、保障性住房再贷款、两项资本市场支持工具；引导债市利率，保持汇率稳定。人民银行 2025 年将落实好适度宽松的货币政策，择机降准降息，加快金融改革步伐，做好金融五篇大文章，进一步为稳楼市股市提供流动性资金支持。

展望 2025 年，出口可能受阻，加快经济体制改革、扩大内需、促进转型的任务更加迫切。2025 年经济增长目标依然有能力保持在 5.0% 左右，要落实好二十届三中全会决定，加快释放中长期增长动能。宏观政策要按照 12 月政治局会议安排，落实好更加积极的财政政策和适度宽松的货币政策，不断推进 9 项工作任务，将扩大消费作为经济工作重点。

完整版宏观经济与政策环境分析详见[《宏观经济信用观察（2024 年年报）》](#)。

三、行业及区域环境分析

1 区域发展基础

吉林省是中国面向东北亚的重要窗口，具有发展东北亚区域合作的优越区位条件。吉林省系中国重要的工业基地和商品粮生产基地，同时，科技教育、生态环境和重要资源具有相对优势。作为我国最重要的工业基地之一，2003 年以来，国家多次出台振兴东北老工业基地战略规划，吉林省面临良好的发展机遇。

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。工业方面，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。汽车产业是吉林省第一大支柱产业，以一汽集团整车生产为主体，形成了集整车制造、零部件配套、专用车生产为一体的较为完善的汽车产业体系。依托一汽集团、一汽大众、一汽轿车等重点企业，打造世界级汽车整车及零部件研发、生产和后市场服务基地，形成新的竞争优势。农业方面，吉林省是中国重要农业省份，重要商品粮基地，粮食和肉类人均占有量连续多年居全国第一位，农产业加工业是吉林省支柱产业之一。玉米商品量、出口量和人均占有量居全国之首。同时，吉林省地处世界闻名的黑土带，土壤表层有机质含量为 3%~6%，高者达 15% 以上。全省耕地面积 703 万公顷，约占全省土地总面积的 37%，耕地总量位居全国第 5 位。黑土面积约 110 万公顷，黑土耕地约 83.2 万公顷，占全省耕地面积的 15.6%，黑土区粮食产量占全省一半以上。与全国相比较，吉林省土地总面积约占全国的 2%，耕地占全国的 4.4% 左右，基本农田占全国的 4.4% 左右。基本农田保护率 86.9%，与主要产粮省基本一致。人均耕地 3.05 亩，是全国平均水平的两倍多，与世界平均水平大致相当。2023 年，吉林省粮食总产量达到 837.3 亿斤，连续三年超过 800 亿斤，由全国第 5 位升至第 4 位，增速达 2.6%，高于全国 1.3 个百分点。全省粮食单产 958.2 斤/亩，居全国粮食主产区第一位。

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。全省已建成国家级重点实验室 11 个，省重点实验室 114 个，省级科技创新中心（工程技术研究中心）153 个。拥有 62 所普通高校，其中，普通本科院校 37 所（包含 6 所独立学院），普通专科（高职）院校 25 所。吉林省拥有各类自然保护区 58 个，其中，国家级自然保护区 24 个，省级自然保护区 21 个（包括松花江三湖保护区），市、县级自然保护区 13 个，自然保护区总面积 274.00 万公顷，占省域国土面积的 14.33%。吉林省森林资源丰富，是全国重点林业省份之一。全省林业用地总面积 937.6 万公顷，有林地面积 822 万公顷，现有活立木总蓄量 98801 万立方米，森林覆盖率 44.2%。吉林省东部长白山山区位于辽东—吉南成矿带核心区，是全国 16 个重点成矿区带之一，蕴藏丰富的矿产资源。现已发现矿产 158 种，占全国 237 种矿种的 66.6%，其中具有查明资源储量的矿产 115 种（含亚矿种）。全省已开发利用矿种 76 种，占已发现矿种的 55.5%。油页岩、钼、镍、镁、硅灰石、硅藻土、膨润土、火山渣、陶粒页岩等是吉林省优势矿产资源。中西部松辽盆地被确定为国家 11 个主要含油气盆地之一。

政策支持方面，吉林省作为我国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，吉林省面临良好的发展机遇。

2 区域经济发展水平

2021—2023 年，吉林省地区生产总值波动增长，产业结构逐步优化；固定资产投资增速波动下降，2023 年实现恢复增长；消费需求总额波动下降。

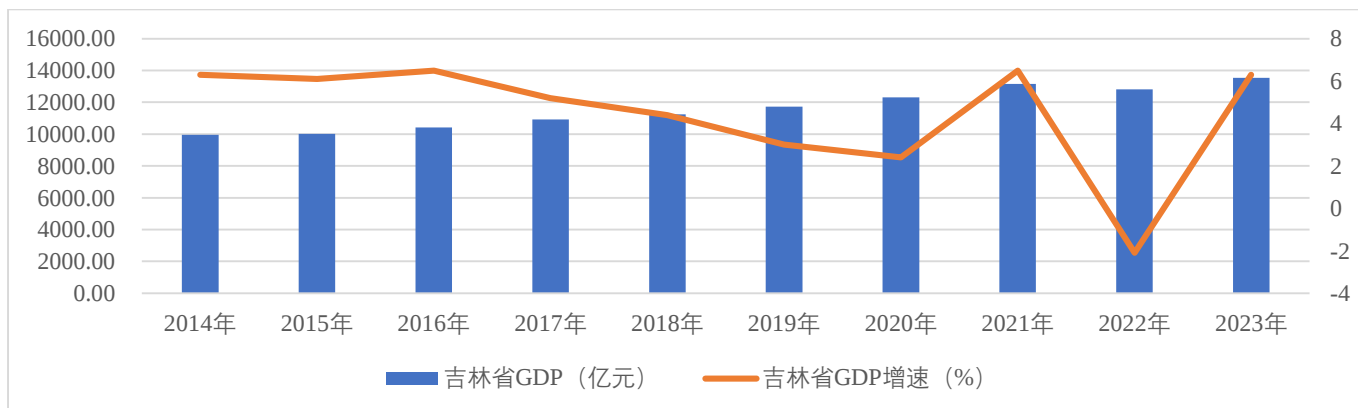
2021—2023 年，吉林省地区生产总值波动增长，增速波动幅度较大。2021—2023 年，吉林省地区生产总值分别为 13163.84 亿元、12818.1 亿元和 13531.19 亿元。其中，2023 年按可比价格计算，同比增长 6.3%。分产业看，第一产业增加值 1644.75 亿元，同比增长 5.0%；第二产业增加值 4585.03 亿元，同比增长 5.9%；第三产业增加值 7301.40 亿元，同比增长 6.9%。

图表 1 • 2021—2023 年吉林省国民经济发展主要指标

项目	2021 年	2022 年	2023 年
GDP（亿元）	13163.84	12818.1	13531.19
GDP 增长率（%）	6.5	-2.1	6.3
全部工业增加值（亿元）	3839.49	3737.90	3705.02
固定资产投资增速（%）	11.0	-2.4	0.3
社会消费品零售总额（亿元）	4216.63	3807.72	4150.43
进出口总额（亿元）	1505.00	1558.54	1679.09
城镇化率（%）	63.36	63.73	64.72
城镇居民人均可支配收入（元）	35646.00	35471.00	37503.00

数据来源：2022 年和 2023 年吉林省统计年鉴、2021—2023 年吉林省国民经济和社会发展统计公报、吉林省统计局《2022 年吉林省经济社会发展情况》和吉林省统计局网站发布数据

图表 2 • 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

资料来源：2022 年吉林统计年鉴、2023 年吉林省统计年鉴、2021—2023 年吉林省国民经济和社会发展统计公报、吉林省统计局《2022 年吉林省经济社会发展情况》

产业结构

产业结构方面，吉林省工业基础较好，第三产业发展较快，2021—2023 年，吉林省产业结构逐步优化，2023 年产业结构为 12.2:33.9:53.9。

工业生产方面，2023 年，吉林省全部工业增加值 3705.02 亿元，比上年增长 6.6%。规模以上工业增加值增长 6.8%。其中，吉林省重点发展的汽车制造、石油化工、食品、信息、医药、冶金建材、电力生产和纺织等八个重点产业增加值比上年增长 8.5%。

2023 年，吉林省新动能强劲，新质生产力加速形成。全力打造“陆上风光三峡”，建设清洁能源全链条体系。2023 年末新能源装机容量超过煤电，2023 年全省规模以上工业发电量同比增长 9.2%，水电、风电、太阳能等可再生能源发电量同比增长 19.0%，风力发电量累计增速连续 10 个月位居全国第一。战略性新兴产业快速增长，2023 年吉林省新能源汽车产业产值同比增长 32.0%，高端装备制造业产值增长 10.2%。新产品保持高速增长，新能源汽车产量增长 43.6%，动车组增长 157.1%，风力发电机组增长 47.6%，碳纤维增长 38.3%。

投资

2021—2023 年，吉林省固定资产投资（不含农户）增速波动较大，分别为 11.0%、-2.4%和 0.3%（按可比价格计算）。其中，2023 年第一产业投资同比增长 62.7%，第二产业投资同比增长 2.8%，第三产业投资同比下降 3.9%。从主要领域看，基础设施投资同比增长 4.0%，民间投资同比下降 19.8%，六大高耗能行业投资同比增长 21.3%。高技术制造业投资同比增长 7.0%。2023 年，吉林省实施亿元以上项目 1955 个，投资增长 7.9%，其中百亿级以上项目 15 个；持续推动 655 个计划总投资 5000 万元以上重点项目，660 个工业冬季不停工重点项目，奥迪一汽新能源汽车、一汽弗迪新能源动力电池、吉化转型 120 万吨乙烯等重点在建项目进展顺利。在新能源、新装备、新材料等领域谋划的 163 个项目已落地开工 77 个，进入开工筹备 55 个。2023 年吉林省工业投资同比增长 2.7%，高于全社会固定资产投资增幅 2.4 个百分点，连续两年突破千亿级规模。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。

消费

2021—2023 年，吉林省全年社会消费品零售总额增速分别为 10.3%、-9.7%和 9.0%。2023 年，吉林省城镇消费品零售额 3706.09 亿元，同比增长 9.3%；乡村消费品零售额 444.35 亿元，同比增长 6.3%。按消费类型分，商品零售额 3588.24 亿元，同比增长 8.8%；餐饮收入额 562.20 亿元，同比增长 10.1%。2021—2023 年，吉林省全省城镇常住居民人均可支配收入分别为 35646.00 元、35471.00 元和 37503.00 元，分别同比增长 6.7%、-0.5%和 5.7%；2023 年，吉林省城镇和农村常住居民人均消费支出分别为 26677.00 元和 14354.00 元，同比分别增长 22.2%和 12.8%。

根据吉林省统计局公布的数据，2024 年上半年，吉林省实现地区生产总值 6335.5 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.7%。分产业看，第一产业增加值 340.3 亿元，同比增长 6.2%；第二产业增加值 2092.9 亿元，同比增长 7.5%；第三产业增加值 3902.3 亿元，同比增长 4.7%。

3 区域信用环境

吉林省地区金融机构总体平稳发展，存款和贷款增量保持稳定增长，区域内上市公司数量保持增长，银行业及证券业平稳运行。

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平稳健康发展的支撑作用持续增强。根据中国人民银行吉林省分行披露的数据，截至 2023 年底，吉林省本外币各项存款余额 36499.29 亿元，同比增长 11.5%；人民币存款余额 36352.85 亿元，同比增长 11.5%。同期末，全省本外币各项贷款余额 27792.42 亿元，同比增长 5.5%；人民币贷款余额 27777.34 亿元，同比增长 5.6%。

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《2023 年 12 月吉林辖区资本市场概况》，2023 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 2023 年底，吉林省辖区共有 A 股上市公司 49 家。其中，主板 37 家，创业板 7 家，科创板 3 家，北交所 2 家。上市公司总股本 516.9 亿股。截至 2023 年底，吉林省辖区共有拟上市公司 27 家，其中，上市委审核通过 2 家，其他在审企业 6 家，在辅导企业 11 家，未辅导重点后备资源企业 8 家。同期末，吉林省辖区共有 40 家新三板挂牌公司，其中，创新层 12 家，基础层 28 家。

信用风险水平方面，根据中国银行保险监督管理委员会吉林监管局信息，截至 2023 年底，吉林省银行业金融机构不良贷款率为 2.07%，在全国处于较高水平。联合资信将对吉林省金融生态环境的稳定性保持关注。

4 未来发展

吉林省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，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。

短期来看，《2024 年吉林省政府工作报告》提出，2024 年全省经济社会发展的主要预期目标是：地区生产总值增长 6%左右，粮食产量 880 亿斤以上，固定资产投资增长 3%以上，社会消费品零售总额增长 6%以上，外贸进出口总额增长 3%以上，一般公共预算收入增长 10%左右，城乡居民人均可支配收入增速高于经济增长速度，城镇调查失业率控制在 5.5%左右，居民消费价格指数（CPI）涨幅在 3%以内，单位 GDP 能耗下降 2.5%。

中长期来看，根据《吉林省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，吉林省提出了“三阶段”战略目标，到 2025 年实现振兴突破，到 2030 年实现全面振兴全方位振兴，到 2035 年与全国同步基本实现社会主义现代化。综合考虑外部环境条件和自身发展基础，吉林省“十四五”时期发展目标是到 2025 年，高质量发展取得突破性进展，民生改善取得标志性成果，确保全面振兴全方位振兴率先实现突破，为全面实现新一轮东北振兴战略目标奠定坚实基础。

为实现“十四五”发展目标和 2035 年远景目标，吉林省提出了一系列重点任务，主要包括：一是发挥科教优势，深入实施创新驱动战略，构筑振兴发展强大动力；二是提升产业基础能力，推进制造业升级，发展壮大实体经济；三是大力发展寒地冰雪经济，推进服务业转型提质，培育壮大新动能；四是扛稳维护国家粮食安全重任，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化；五是强化投资消费双轮驱动，深化项目建设，持续扩大内需；六是深化体制机制改革，优化营商环境，增强市场主体活力；七是优化国土空间格局，统筹区域协调发展，加快新型城镇化建设；八是传承红色基因，建设文化强省，增强发展软实力；九是巩固绿色发展优势，加强生态环境治理，加快建设美丽吉林；十是拓展合作空间，加快长吉图开发开放，深度融入“一带一路”；十一是实施新基建“761”工程，完善现代基础设施体系，提升振兴发展支撑能力；十二是加强社会事业建设，推进公共服务均等化，促进人的全面发展；十三是努力扩大就业，增加居民收入，提高人民福祉；十四是统筹发展和安全，推进社会治理现代化，建设更高水平平安吉林法治吉林。

四、政府治理水平

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，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。

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，同时建立政策直达机制，推动各类政策直达基层、直达企业。完善“互联网+督查”机制，落实“赛马”、约谈机制，及时发现并纠正工作中存在的问题，形成了强化执行、大抓落实的鲜明导向。

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。2023 年，吉林省制定省政府为企业办实事清单 60 项。

改革开放方面，吉林省加大力度全面深化改革开放，2021 年以来，吉林省重点领域和关键环节改革取得新进展。2021 年，长春临空经济示范区正式揭牌，长春空港药品进口口岸、珲春陆上边境口岸型国家物流枢纽获批；批复设立梅河新区。2022 年，吉林省外贸进出口总额再创历史新高，其中出口增长 42.1%，高于全国 31.6 个百分点、居全国第 5 位；互联互通取得突破，全省高速公路、高速铁路运营里程分别达到 4395 公里、877 公里，开通了“长满欧”“长珲欧”及珲春经扎鲁比诺至宁波、青岛等跨境运输通道，2022 年中欧班列承运货物 10340 标箱；平台能级实现跃升，中韩国际合作示范区、珲春海洋经济发展示范区获批建设，2022 年长吉图开发开放先导区地区生产总值占全省总量七成，年均增速高于全省 0.6 个百分点。2023 年，吉林省推动开发区改革创新，由 115 家优化整合至 90 家，新一轮长吉图开发开放先导区发展规划获批，并成功举办东北亚博览会、东北亚地方合作圆桌会议、全球吉商大会、跨国公司吉林行、民营企业进边疆吉林行、世界寒地冰雪经济大会等重大招商活动，招商引资到位资金增长 34.8%。

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。2021 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。2022 年，

吉林省全力落实新的组合式税费支持政策，全年为市场主体减负 700 亿元左右，是上年的近 5 倍。2023 年 9 月，《财政部 税务总局关于先进制造业企业增值税加计抵减政策的公告》（财政部 税务总局公告〔2023〕43 号）印发后，吉林省财政厅主动协调吉林省工业和信息化厅、吉林省科技厅和国家税务总局吉林省税务局，在工业和信息化部确定享受政策企业名单工作事项之前，就着手研究具体落实举措，助力吉林省 300 余户先进制造业企业第一时间享受到增值税加计抵减政策红利。截至 2023 年底，吉林省落实此项政策共为 478 户企业减负 24.2 亿元，有力支持了企业加大科技研发投入，增强企业的科技竞争力。

债务风险防控方面，吉林省为督促市县分类处置地方政府性债务，积极防范债务风险，2017 年出台了《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》。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）和《吉林省地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（试行）》（吉财债〔2021〕1044 号）。

五、财政实力

2021—2023 年，吉林省财政收入波动增长，一般公共预算收入总计占比较高，对吉林省财政收入稳定性起到了重要的保障作用。同期，一般公共预算收入合计波动下降，收入质量波动下滑；吉林省获得的上级补助收入规模大且持续增长，反映了中央对吉林省支持力度大；政府性基金收入总计受国有土地使用权出让收入下滑影响波动下降，在房地产市场下行背景下未来收入规模具有一定不确定性。

1 财政体制

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。2021—2023 年，吉林省一般公共预算收入中上级补助收入分别为 2493.0 亿元、2891.8 亿元和 3265.3 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 地方财政收支情况

吉林省财政收入波动增长，2021—2023 年吉林省财政收入总计年均复合增长 9.91%，2023 年为 8919.69 亿元。其中一般公共预算收入总计占比均在 69.00% 以上，对吉林省财政收入稳定性起到了重要的保障作用。

图表 3 • 2021—2023 年吉林省财政收入构成情况（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
一般公共预算收入总计	5103.2	5599.6	6771.1
政府性基金收入总计	2267.2	1769.6	2138.2
国有资本经营收入总计	13.93	6.71	10.39
财政收入总计	7384.33	7375.91	8919.69

资料来源：吉林省 2021 年决算（草案）；吉林省 2022 年决算（草案）；吉林省 2023 年决算（草案）；吉林省财政厅

（1）一般公共预算收支情况

2021—2023 年，吉林省一般公共预算收入总计持续增长，年均复合增长率为 15.19%，2023 年，同比增长 20.92%。2021—2023 年，吉林省一般公共预算收入总计构成变化不大，其中 2023 年吉林省一般公共预算收入总计中，一般公共预算收入、上级补助收入和一般债务收入分别占比 15.87%、48.22%和 17.21%，上级补助收入为第一大来源。

图表 4 • 吉林省一般公共预算收入总计构成情况（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
税收收入	809.4	570.6	699.6
其中：增值税	297.3	209.3	305.8
企业所得税	142.2	112.6	103.8
个人所得税	40.8	32.8	35.8
城市维护建设税	61.8	58.2	58.5
非税收入	334.6	280.4	375.3
其中：专项收入	84.0	79.9	74.1
行政事业性收费收入	90.5	57.0	51.3
国有资源（资产）有偿使用收入	88.6	68.6	170.6
一般公共预算收入合计	1144.0	851.0	1074.8
上级补助收入	2493.0	2891.8	3265.3
其中：返还性收入	136.3	135.8	136.2
一般性转移支付收入	2188.8	2553.2	2794.3
专项转移支付收入	167.8	202.8	334.8
一般债务收入	488.7	608.6	1165.2
上年结余	322.7	779.6	843.6
调入资金	468.8	185.3	130.4
调入预算稳定调节基金	186.0	283.3	263.3
一般公共预算收入总计	5103.2	5599.6	6771.1

资料来源：吉林省 2021 年决算（草案）；吉林省 2022 年决算（草案）；吉林省 2023 年决算（草案）；吉林省财政厅

2021—2023 年，吉林省获得的上级补助收入逐年增长，占一般公共预算收入总计的比重分别为 48.85%、51.64%和 48.22%，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。

2021—2023 年，吉林省一般公共预算收入合计波动下降，2023 年同比增长 26.30%，主要来自税收收入及国有资源（资产）有偿使用收入的增长。2021—2023 年，吉林省一般公共预算收入以税收收入为主，其中 2022 年吉林省税收收入比上年降幅较大，主要是受落实国家新的组合式税费支持政策等因素综合影响所致。2021—2023 年，吉林省税收收入占一般公共预算收入合计的 70.75%、67.05%和 65.09%。

2021—2023 年，吉林省一般债务收入分别为 488.7 亿元、608.6 亿元和 1165.2 亿元。一般债务收入对一般公共预算收入总计形成重要补充。

2021—2023 年，吉林省一般公共预算支出合计波动增长，2023 年为 4406.8 亿元。同期，吉林省财政自给率分别为 30.95%、21.04%和 24.39%，吉林省地方财政自给能力较弱。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。

2021—2023 年，吉林省一般公共预算支出合计中一般公共服务、教育、社会保障和就业以及医疗卫生四项刚性支出合计分别占 50.58%、52.04%和 50.89%，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。

总体看，吉林省一般公共预算收入总计持续增长，以税收收入为主的一般公共预算收入合计波动下降，财政自给能力较弱，但获得中央补助收入规模持续增加。吉林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。

图表 5 • 吉林省一般公共预算支出总计构成情况（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
主要支出：			
一般公共服务	318.8	328.0	363.3
教育	487.0	497.8	535.1
社会保障和就业	784.2	896.9	982.2
城乡社区	297.5	304.9	327.6
卫生健康支出	279.7	381.6	361.9
农林水	462.3	515.5	618.3
一般公共预算支出合计	3696.8	4044.0	4406.8
上解中央支出	20.0	24.2	23.8
政府债务还本支出	257.2	406.6	889.9
补充预算稳定调节基金	349.5	280.8	287.4
结转下年支出	779.6	843.6	1079.9
一般公共预算支出总计	5103.2	5599.6	6771.1

资料来源：2021 年吉林省决算（草案）；吉林省 2022 年决算（草案）；吉林省 2023 年决算（草案）；吉林省财政厅

（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，2021—2023 年受国有土地使用权出让收入波动影响，呈波动下降趋势，年均复合下降 2.88%。

图表 6 • 吉林省政府性基金收入总计构成情况（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
主要收入：			
国有土地使用权出让收入	884.0	289.4	496.0
政府性基金收入合计	938.4	365.7	589.0
专项债务收入	906.6	920.2	1217.1
政府性基金上级补助收入	12.2	11.7	11.4
上年结余	363.6	412.5	261.4
调入资金	46.5	59.5	59.4
政府性基金收入总计	2267.2	1769.6	2138.2

资料来源：吉林省 2021 年决算（草案）；吉林省 2022 年决算（草案）；吉林省 2023 年决算（草案）；吉林省财政厅

2021—2023 年，吉林省政府性基金收入合计波动下降。其中 2022 年较上年降幅较大，主要系国有土地使用权出让收入下降所致。2021—2023 年，吉林省政府性基金收入对土地出让收入依赖程度较高，国有土地使用权出让收入分别占政府性基金收入合计的 94.20%、79.14%和 84.21%。其中 2022 年吉林省国有土地使用权出让收入 289.4 亿元，为上年的 32.74%，主要系房地产市场下行，中心城市土地交易较少所致。2023 年吉林省国有土地使用权出让收入较上年增幅较大，但相较于 2021 年规模仍较小。整体看，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，土地出让收入存在一定的不确定性。

2021—2023 年，吉林省专项债务收入分别为 906.6 亿元、920.2 亿元和 1217.1 亿元，是政府性基金收入的重要组成部分。

2021—2023 年，吉林省政府性基金支出总计波动下降，其中 2022 年政府性基金支出总计较上年下降 22.0%，主要系国有土地使用权出让收入安排的支出下降所致。考虑到专项债务还本支出、调出资金等因素，2023 年吉林省政府性基金年终结余 191.0 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，吉林省政府性基金收入总计受国有土地使用权出让收入下降影响而波动下降，未来房地产市场波动可能对基金收入产生一定影响。

图表 7 • 吉林省政府性基金支出总计构成情况（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
政府性基金支出合计	1595.4	1233.7	1311.9
地方政府专项债务还本支出	166.3	213.5	598.2
调出资金	93.0	61.0	35.3
年终结余	412.5	261.4	191.0
政府性基金支出总计	2267.2	1769.6	2138.2

资料来源：2021 年吉林省决算（草案）；吉林省 2022 年决算（草案）；吉林省 2023 年决算（草案）；吉林省财政厅

（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。2021—2023 年，吉林省国有资本经营预算收入总计分别为 13.93 亿元、6.71 亿元和 10.39 亿元。2023 年吉林全省国有资本经营支出总计决算数为 10.39 亿元，实现收支平衡。

（4）未来展望

根据《吉林省 2023 年预算执行情况和 2024 年预算（草案）》，预计 2024 年吉林省全省一般公共预算收入预期 1182.0 亿元，比上年增长 10.0%，主要考虑一是与经济增长相匹配，2024 年，全省 GDP 预计增长 6%，财政收入将与经济运行态势一致，呈恢复性增长；二是各地盘活处置资产资源，将增加部分非税收入。加上地方政府债务收入、中央转移支付收入、动用预算稳定调节基金等，可供安排支出的收入总计 4149.7 亿元。按照收支平衡的原则，全省一般公共预算支出合计 3878.0 亿元，支出总计 4149.7 亿元。

六、债务状况

吉林省政府债务筹集资金主要用于基础设施建设和公益性项目。2021—2023 年末，吉林省政府债务规模持续增长，专项债务增速较快，总体债务负担相对较重。考虑其能持续获得大规模的上级补助，未来仍有一定的融资空间，整体债务风险可控。

1 地方政府债务负担

2021—2023 年，吉林省政府债务持续增长。截至 2023 年底，吉林省政府债务余额为 8871.5 亿元，较 2022 年底增长 23.77%，系随国家核定吉林省的新增地方政府债务限额同比增长较大，吉林省新增债券举借规模增长所致。

图表 8 • 2021—2023 年吉林省政府债务余额情况表（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
政府债务余额	6259.36	7167.6	8871.5
其中：一般债务余额	3453.82	3655.6	4387.6
专项债务余额	2805.54	3512.0	4483.9

资料来源：2021—2023 年度吉林省政府债务决算公开表

根据吉林省财政厅提供的资料，从各级政府负债结构看，截至 2023 年底，吉林省政府债务主要为市（州）级债务，占比为 50.3%；省本级和县（市、区）级分别占比 10.2%和 39.5%。

从资金投向看，吉林省政府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，根据吉林省财政厅提供的资料，截至 2023 年底，吉林省政府债务于 2024 年、2025 年、2026 年及 2027 年及以后各年度到期债务占总债务的比重分别为 5.7%、4.9%、6.4%和 83.0%，债务期限分布较为分散。

2021—2023 年，财政部核定的吉林省地方政府债务限额逐年增长。截至 2023 年底，吉林省地方债务限额 9175.7 亿元，较 2022 年增加 1626.6 亿元，吉林省政府未来融资空间充足。

图表 9 • 2021—2023 年吉林省政府债务限额情况表（单位：亿元）

项目	2021 年	2022 年	2023 年
政府债务限额	6668.1	7549.1	9175.7
其中：一般债务限额	3692.2	3895.2	4417.6
专项债务限额	2975.9	3653.9	4758.1

资料来源：吉林省 2021—2023 年地方政府债务限额和余额决算情况表

2 地方政府偿债能力

2021—2023 年，吉林省综合财力分别为 4587.6 亿元、4120.2 亿元和 4940.5 亿元，吉林省政府债务余额占综合财力的比重分别为 136.44%、173.96%和 179.57%。同期，吉林省政府债务余额占 GDP 的比重持续上升，分别为 47.55%、55.92%和 65.56%。

七、本期债项分析

本期债项纳入吉林省政府性基金预算管理，以对应项目未来收入作为偿债来源，项目预期收益对本期债项保障程度较强，但未来需关注预期收入实现情况。整体看，本期债项到期不能偿还的风险极低。

1 本期债项概况

2025 年吉林省收费公路专项债券（一期）—2025 年吉林省政府专项债券（二期）（以下简称“本期债项”）发行总额 20.00 亿元，期限 30 年。还本付息方面，本期债项每半年付息一次，后 10 年等额还本。本期债项募投项目及资金使用概况见下表：

图表 10 • 本期债项项目情况表（单位：亿元）

项目所属区域	项目名称	本期债项使用资金	债券期限（年）
长春市九台区	长春至榆树高速公路	20.00	30

资料来源：吉林省财政厅

2 本期债项对吉林省政府债务的影响

本期债项发行规模为 20.00 亿元，相当于 2023 年底吉林省政府债务余额规模的 0.23%，其发行对吉林省政府债务总额的影响很小。

3 本期债项偿还能力分析

根据财预〔2017〕89 号文，项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券对应的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流入，且现金流入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模。本期债项偿债资金为通行费收入等，募投项目具体情况如下：

图表 11 • 本期债项募投项目资金平衡情况（单位：亿元）

项目名称	项目所属区域	项目总投资	项目拟发行专项债券总金额	本期债项用于该项目的金额	项目预期收益对拟发行专项债券总金额本息覆盖倍数（倍）
长春至榆树高速公路	长春市九台区	97.19	87.47	20.00	1.13

注：项目预期收益对拟发行专项债券总金额本息覆盖倍数=预计可供偿债收益/债券融资本息； 预计可供偿债收益=项目收入-项目运营成本-相关税费； 债券融资本息指本期及已发行、拟发行专项债券本息合计

资料来源：吉林省财政厅，联合资信整理

本期债项涉及 1 个募投项目，项目总投资合计 97.19 亿元，预计募投项目未来收益对融资本息的覆盖倍数为 1.13 倍。项目预期收益对本期债项保障程度较强，但未来需关注预期收入实现情况。

考虑到本期债项纳入政府性基金预算进行管理，预期收益可覆盖债券本息；此外，如果因项目对应的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行债券周转偿还，待项目收入实现后予以归还。整体看，本期债项到期不能偿还的风险极低。

八、评级结论

基于对吉林省经济、财政、管理水平和地方债务等状况及本期债项偿还能力的综合评估，联合资信确定 2025 年吉林省收费公路专项债券（一期）—2025 年吉林省政府专项债券（二期）的信用等级为 AAA。

附件 地方政府债券信用等级设置及含义

联合资信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。

各信用等级符号代表了评级对象违约概率的高低和相对排序，信用等级由高到低反映了评级对象违约概率逐步增高，但不排除高信用等级评级对象违约的可能。

具体等级设置和含义如下表。

信用等级	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

跟踪评级安排

根据相关监管法规和联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）有关业务规范，联合资信将在本期债项信用评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及时提供相关资料。联合资信将按照有关监管政策要求和委托评级合同约定在本期债项评级有效期内完成跟踪评级工作。

吉林省经济状况及相关情况如发生重大变化，或发生可能对本期债项信用评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情况，如发现有重大变化，或出现可能对本期债项信用评级产生较大影响的事项时，联合资信将进行必要的调查，及时进行分析，据实确认或调整信用评级结果，出具跟踪评级报告，并按监管政策要求和委托评级合同约定报送及披露跟踪评级报告和结果。

如吉林省财政厅不能及时提供跟踪评级资料，或者出现监管规定、委托评级合同约定的其他情形，联合资信可以终止或撤销评级。