

信用评级公告

联合〔2023〕3712号

联合资信评估股份有限公司通过对2023年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023年青海省政府专项债券（三期）的信用状况进行综合分析和评估，确定2023年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023年青海省政府专项债券（三期）的信用等级为AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二三年六月九日

2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年 青海省政府专项债券（三期）信用评级报告

评级结果：

债券名称	发行规模	期限	信用等级
2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年青海省政府专项债券（三期）	1.0993 亿元	20 年	AAA

评级时间：2023 年 6 月 9 日

本次评级使用的评级方法、模型：

名称	版本
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

本次评级模型打分表及结果：

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	C	经济实力	地区经济规模	4
			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	F4	财政实力		4
		债务状况		6
指示评级				aa ⁻
个体调整因素				--
个体信用等级				aa ⁻
外部支持调整因素				+4
评级结果				AAA

注：经济及政府治理风险由低至高划分为 A、B、C、D、E、F 共 6 个等级，各级因子评价划分为 6 档，1 档最好，6 档最差；财政实力及债务风险由低至高划分为 F1—F7 共 7 个等级，各级因子评价划分为 7 档，1 档最好，7 档最差；财政及债务指标为近三年加权平均值；通过矩阵分析模型得到指示评级结果

分析师：李思卓 何 泰 陈佳琪

杨 柳 刘 瑞

邮箱：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）

网址：www.lhratings.com

评级结论

联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）认为青海省经济和财政实力尚可，政府治理水平较高且能持续得到中央政府的有力支持；2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年青海省政府专项债券（三期）（以下简称“本期专项债券”）纳入青海省政府性基金预算管理，到期不能偿还的风险极低。联合资信确定 2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年青海省政府专项债券（三期）的信用等级为 AAA。

评级观点

1. 青海省作为我国重要的生态安全屏障及联结西藏、新疆与内地的枢纽地带，战略地位突出，在政策及资金方面持续获得有力的外部支持。
2. 近年来，青海省地区生产总值持续增长，但受国际、国内经济波动影响，青海省经济增速趋于放缓。
3. 青海省财政实力尚可。近年来青海省财政收入总体有所增长，其中中央补助收入规模很大且持续增长，一般公共预算收入有所增长，但整体财政自给能力弱，政府性基金收入受国有土地使用权出让收入影响较大。
4. 青海省地方政府性债务风险总体可控，同时青海省政府制定了一系列债务管理制度，为政府性债务风险防范提供了保障。
5. 本期专项债券偿债资金纳入青海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，项目预期收益可覆盖债券融资本息，但未来需关注预期收入实现情况。

基础数据：

项目	2019 年	2020 年	2021 年
地区生产总值（亿元）	2965.95	3005.92	3346.63
地区生产总值增速（%）	6.30	1.50	5.70
人均地区生产总值（元）	48981.46	50741.76	56340.57
三次产业结构	10.20:39.10:50.70	11.10:38.10:50.80	10.50:39.80:49.60
全部工业增加值（亿元）	817.49	--	953.08
全社会固定资产投资（亿元）	4390.71	--	--
固定资产投资增速（%）	5.00	-12.20	-2.90
社会消费品零售总额（亿元）	880.75	877.34	947.84
进出口总额（亿元）	37.25	22.80	31.30
城镇化率（%）	55.52	--	61.02
城镇居民人均可支配收入（元）	33830.00	35506.00	37745.00
地方一般公共预算收入合计（亿元）	282.25	297.99	328.76
其中：税收收入（亿元）	198.70	213.27	234.73
地方一般公共预算收入增长率（%）	3.40	5.58	10.33
上级补助收入（亿元）	1333.04	1446.83	1499.55
一般公共预算收入总计（亿元）	2184.12	2358.67	2530.26
一般公共预算支出合计（亿元）	1863.67	1932.84	1854.52
财政自给率（%）	15.14	15.42	17.73
政府性基金收入合计（亿元）	245.17	186.94	199.29
地方综合财力（亿元）	1873.49	1994.40	2032.83
地方政府直接债务余额（亿元）	2102.13	2454.34	2787.19
地方政府债务限额（亿元）	2284.67	2710.70	3074.70
地方政府负债率（%）	70.88	81.65	83.28
地方政府债务率（%）	112.27	123.06	137.11

注：“--”表示数据暂未获取；2020 年人均地区生产总值指标计算依据的人口数为第七次全国人口普查公报中青海省常住人口数，2021 年人均地区生产总值指标计算依据的人口为《青海省 2021 年国民经济和社会发展统计公报》中公布的常住人口数

资料来源：2020 年青海省统计年鉴、2019 - 2021 年青海省经济和社会统计公报、2019 - 2021 年度青海省财政总决算报表、青海省财政厅和国家统计局等

评级历史：

债项信用等级	评级时间	项目小组	评级方法/模型	评级报告
AAA	2023/03/08	李思卓、何泰、陈佳琪、杨柳、刘瑞	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	2021/01/18	唐立倩、李思卓、贾思然、张永嘉	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

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

声 明

一、本报告版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。

二、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。

三、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。

四、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。

五、本报告系联合资信接受青海省财政厅委托所出具，引用的资料主要由青海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。

六、除因本次评级事项联合资信与青海省财政厅构成评级委托关系外，联合资信、评级人员与青海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。

七、本次信用评级结果仅适用于本期专项债券，有效期为本期专项债券的存续期；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。

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。

2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年 青海省政府专项债券（三期）信用评级报告

一、主体概况

青海省简称“青”，北部和东部同甘肃省相接，西北部与新疆维吾尔自治区相邻，南部和西南部与西藏自治区毗连，东南部与四川省接壤，是内地联结西藏、新疆的重要纽带。青海省位于青藏高原东北部，是长江、黄河、澜沧江三江源头所在地，中国最大的内陆湖青海湖坐落其间，西部重要的生态安全屏障祁连山位居其北，青海省是我国生态文明建设的重点区域。截至 2021 年底，青海省下辖西宁市、海东市 2 个地级市、6 个民族自治州、7 个市辖区、37 个县（市），省会为西宁市；国土面积 72.23 万平方公里，占全国国土面积的 7.52%，列全国各省级行政区的第四位。截至 2021 年底，青海省常住人口 594.00 万人。

近年来，青海省经济规模持续稳步扩大，2019—2021 年 GDP 分别为 2965.95 亿元、3005.92 亿元和 3346.63 亿元。2021 年，青海省地方一般公共预算收入合计 328.76 亿元，同比增长 10.33%；一般公共预算支出 1854.52 亿元，同比下降 4.05%。

青海省人民政府驻地：青海省西宁市城中区西大街 12 号。现任领导：省委书记陈刚，省长吴晓军。

二、宏观经济运行状态

2023 年一季度，宏观政策以落实二十大报告、中央经济工作会议及全国“两会”决策部署为主，坚持“稳字当头、稳中求进”的政策总基调，聚焦于继续优化完善房地产调控政策、进一步健全 REITs 市场功能、助力中小微企业稳增长调结构强能力，推动经济运行稳步恢复。

随着各项稳增长政策举措靠前发力，生产生活秩序加快恢复，国民经济企稳回升。经初步

核算，一季度国内生产总值 28.50 万亿元，按不变价格计算，同比增长 4.5%，增速较上年四季度回升 1.6 个百分点。从生产端来看，前期受到较大制约的服务业强劲复苏，改善幅度大于工业生产；从需求端来看，固定资产投资实现平稳增长，消费大幅改善，经济内生动力明显加强，内需对经济增长形成有效支撑。信用环境方面，社融规模超预期扩张，信贷结构有所好转，但居民融资需求仍偏弱，同时企业债券融资节奏同比有所放缓。利率方面，资金利率中枢显著抬升，流动性总体偏紧；债券市场融资成本有所上升。

展望未来，宏观政策将进一步推动投资和消费增长，同时积极扩大就业，促进房地产市场稳健发展。而在美欧紧缩货币政策、地缘政治冲突等不确定性因素仍存的背景下，外需放缓叠加基数抬升的影响，中国出口增速或将回落，但消费仍有进一步恢复的空间，投资在政策的支撑下稳定增长态势有望延续，内需将成为驱动中国经济继续修复的主要动力。总体来看，当前积极因素增多，经济增长有望延续回升态势，全年实现 5%增长目标的基础更加坚实。完整版宏观经济与政策环境分析详见[《宏观经济信用观察季报（2023 年一季度）》](#)。

三、区域经济实力

1. 区域发展基础

青海省位于中国西北部，西北与新疆维吾尔自治区相邻，南部和西南部与西藏自治区相接，东接甘肃省，东南与四川省相连，是联结西藏、新疆与内地的纽带，是“稳疆固藏”、维护边疆稳定的重要战略通道。青海省位于青藏高原东北部，拥有三江源自然保护区、环青海湖、祁连山、柴达木水源涵养地和河湟地区等生态区域，是我国生态文明建设的重点区域。

自然资源方面，青海省具备丰富的矿产、太阳能、水利和生态环境资源优势。青海省内矿产资源按矿产种类的区域划分，大致呈现北部煤炭、南部有色金属、西部盐类和油气、中部有色金属及贵金属、东部非金属的特点；矿产资源呈现种类多、共生伴生矿产多、小矿多、矿产地分散、矿产资源储量相对集中的特点。省内现各类矿产 135 种，其中 11 种储量居全国首位，25 种排名前三，56 种居全国前 10 位。青海省有 30 多个大、中型咸水湖，包括我国最大的内陆湖青海湖，盐湖中富含盐、镁、钾、锂等元素，是新能源产业发展的重要依托。青海省太阳能资源丰富，其中柴达木盆地是我国光照资源最丰富的地区，且大部分地区地广人稀，是发展太阳能光伏发电产业的优选区域。截至 2021 年底，青海省有自然保护区 11 个，面积 25.19 万平方公里，较上年增长 3.41 万平方公里，其中国家级自然保护区 7 个，面积 20.74 万平方公里，但过高的保护区规模也在一定程度上限制了省内的可供开发用地。

科学发展方面，青海省科研能力持续增强，2021 年，青海省取得省部级以上科技成果 898 项，比上年增加 318 项；专利授权 6591 件，比上年增加 1898 件；签订技术合同 1275 项，比上年增加 202 项；技术合同成交金额 14.10 亿元，比上年增长 33.5%。截至 2021 年底，青海省拥有国家级科技企业孵化器 7 家，国家备案众创空间 13 家。基础教育方面，2021 年，青海省九年义务教育巩固率 97.1%，经国家验收，青海省已全面实现义务教育基本均衡。高等教育方面，青海省拥有普通高等学校 12 所，2021 年，青海省普通高等教育招生 3.2 万人，在校生 9.5 万人，毕业生 2.6 万人；研究生教育招生 3443 人，在校生 8800 人，毕业生 1896 人，为青海省的区域发展提供了一定的人才保障和智力支持。

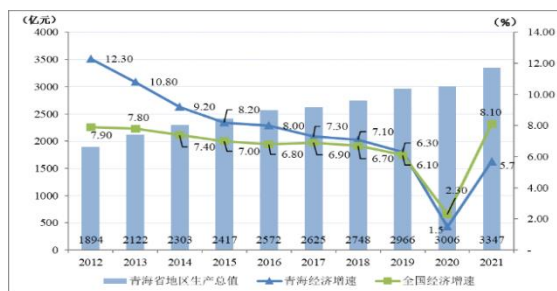
交通运输方面，青海省已建成西宁、格尔木两个交通枢纽，完成了甘青藏通道、甘青新通道和甘青川通道建设，基本实现西宁与周边主要省会城市的快速连接。截至 2021 年底，青海省

铁路营运里程 2854 公里，同比减少 169 公里，其中高速铁路 218 公里。公路通车里程 8.62 万公里，其中高速公路 4101 公里，增加 32 公里。民航通航里程 14.57 万公里，下降 4.43 万公里。

政策支持方面，2005 年 10 月，国务院六部委批准柴达木循环经济试验区成为全国首批 13 个循环经济试点园区之一；2007 年 12 月，国务院六部委批准西宁（国家级）经济技术开发区为国家第二批循环经济试点园区，推动青海省形成以循环经济和工业园区经济为主的产业体系。青海省坚持生态优先原则，并紧抓“一带一路”历史机遇，加强与丝绸之路经济带沿线国家和地区的交流合作，力图把青海省建设成丝绸之路经济带的重要节点，将青海努力打造成“一带一路”上重要的物流转送中心，加强对外贸易和商务流动，输出资源性产品。2018 年 3 月，国务院正式批复了《兰州—西宁城市群发展规划》（以下简称“《规划》”），提出要把兰州—西宁城市群培育发展成为支撑国土安全和生态安全格局、维护西北地区繁荣稳定的重要城市群。多项国家级规划落地青海表明国家对青海省重视程度较高，青海省面临着重要发展机遇。

2. 区域经济发展水平

图 1 青海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
数据来源：国家统计局网站

2019—2021 年，青海省地区生产总值分别为 2965.95 亿元、3005.92 亿元和 3346.63 亿元。按可比价格计算，2021 年同比增长 5.70%，增速低于全国平均水平。分产业看，2021 年，青海省第一产业增加值 352.65 亿元；第二产业增加值 1332.61 亿元；第三产业增加值 1661.37 亿元。

表1 2019—2021年青海省国民经济发展主要指标

主要指标	2019年	2020年	2021年
GDP（亿元）	2965.95	3005.92	3346.63
GDP 增长率（%）	6.30	1.50	5.70
全部工业增加值（亿元）	817.49	--	953.08
全社会固定资产投资（亿元）	4390.71	--	--
固定资产投资增速（%）	5.00	-12.20	-2.90
社会消费品零售总额（亿元）	880.75	877.34	947.84
进出口总额（亿元）	37.25	22.80	31.30
城镇化率（%）	55.52	--	61.02
城镇居民人均可支配收入（元）	33830.00	35506.00	37745.00

注：“--”表示数据暂未获取

数据来源：2019—2021年青海省经济和社会统计公报、国家统计局网站

产业结构

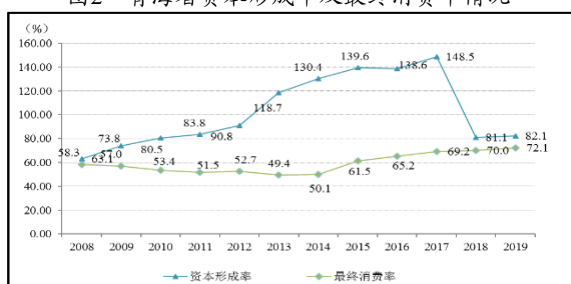
依托于丰富的资源优势，青海省“十三五”期间重点规划十大产业，包括盐湖化工、能源化工、有色冶金、建材、特色轻工 5 个传统产业，新能源、新材料、装备制造、节能环保、信息产业 5 个新兴产业。从产业结构看，作为我国五大牧区之一和重要的矿产资源富集地，青海省第一、第二产业占比较高；同时随着交通运输业和旅游业的快速发展，第三产业已成为促进青海省经济发展的重要力量。2019—2021 年，青海省三次产业结构分别为 10.20:39.10:50.70、11.10:38.10:50.80 和 10.50:39.80:49.60。

2021年青海省规模以上工业增加值比上年增长9.2%。在规模以上工业中，国有控股企业增加值增长7.1%；股份制企业增加值增长8.5%，外商及港澳台商投资企业增加值增长29.6%；私营企业增加值增长22.6%。分行业看，采矿业增加值下降8.5%，制造业增加值增长17.5%，电力、热力、燃气及水生产和供应业增加值增长7.0%。

综合分析，近年来青海省产业结构调整有待进一步深化，经济多元化程度有所提高，青海省区域经济有望保持一定速度增长。

投资和消费

图2 青海省资本形成率及最终消费率情况



数据来源：国家统计局、青海省统计年鉴

从青海省资本形成率和最终消费率情况可以看出，青海省经济增长主要靠投资拉动，但近年来其带动势能趋于弱化。

2019—2021 年，青海省固定资产投资增速波动下滑，增速分别为 5.0%、-12.2%和-2.90%。其中，2021 年，第一产业投资同比下降 16.0%，第二产业投资同比下降 9.0%，第三产业投资同比增长 0.9%。2021 年，青海省工业投资同比下降 8.9%；按三大门类分，制造业投资同比增长 13.1%，电力、热力、燃气及水生产和供应业投资同比下降 18.5%，采矿业投资同比增长 22.8%，基础设施投资同比下降 6.6%，青海省将基建投资作为稳增长的关键，该领域降幅小于其他板块。

消费是推动青海省经济增长的第二大动力，2019—2021 年，青海省全年社会消费品零售总额增速分别为 5.4%、-7.5%和 8.0%。2021 年，青海省社会消费品零售总额 947.84 亿元；按消费类型分，商品零售 869.79 亿元，同比增长 7.1%；餐饮收入 78.05 亿元，同比增长 20.3%。限额以上批发和零售业主要商品中，零售额排名第 1、2 的产品分别为石油及制品类和汽车类，较上年增速分别为 13.7%和-4.8%。2019—2021 年，青海省城镇居民人均可支配收入分别为 33830 元、35506 元和 37745 元，持续的增长促进了青海省居民消费需求的增长，2021 年，青海省常住居民人均生活消费支出为 19020 元，比上年增长 4.0%。

3. 区域信用环境

信用供给方面，随着经济平稳发展，青海省信用供给规模上升，金融业对青海省经济转型升级和平稳健康发展的支撑作用持续增强。根据中国人民银行西宁中心支行披露的数据，截至 2021 年底，青海省金融机构本外币各项存款余额 6737.1 亿元，同比增长 6.7%；金融机构本外币各项贷款余额 6856.4 亿元，同比增长 3.6%。

资本市场方面，截至 2021 年底，青海省上市公司数量为 11 家。上市公司总股本 163.03 亿股，总市值 3507.59 亿元。

信用风险水平方面，根据中国人民银行西宁中心支行披露的《青海省金融运行报告（2022）》，截至2021年底，青海省地方法人银行机构不良贷款率为2.4%，同比下降0.7个百分点。联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）将关注青海省金融生态环境的稳定性。

4. 未来发展

“十四五”时期（2021—2025年）是青海省巩固提升全面小康社会成果、全面建设社会主义现代化新征程的重要阶段。青海省将国土空间开发保护制度基本建立，碳达峰目标、路径基本建立，国家清洁能源示范省全面建成，三类园区改革创新迈出坚实步伐，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进，中华民族共同体意识更加牢固，公共文化服务体系和现代文化产业体系更加健全，社会主义市场经济体制更加完善，对外开放平台建设取得新突破，法治青海、平安青海建设水平进一步提升等作为青海省“十四五”时期的主要发展目标。

针对以上发展目标，青海省将在以下方面取得具体进展：首先，建立以国家公园为主体的自然保护地体系，大力保护“中华水塔”，推动生产生活方式绿色转型，提高能源资源利用效率；其次，把科技创新作为驱动发展的战略支撑，坚持科教兴青、人才强省，深化科技体制改革，鼓励企业加大研发投入，加快建设世界级盐湖产业基地，打造国家清洁能源产业高地、国际生态旅游目的地、“超净区”绿色有机农畜产品输出地；第三，落实国家主体功能区战略，构建“两核一轴一高地”区域协调发展总体布局和“一群两区多点”省域城镇化空间体系；第四，实施就业优先政策，促进城乡居民收入与经济同步增长。发展更加公平更高质量的教育，建设学习型社会；第五，加快完善新时代社会主义市场经济体制，创新政府管理和服务方式，深化与“一带一路”沿线国家和地区交流合作，高水平建设对外开放平台；第六，促进社会公平正义，率先创建全国民族团结进步示范省，健全公共

卫生安全体系，健全防范化解重大风险体制机制，确保青海省社会大局和谐稳定。

总体来看，青海省在面临经济下行压力的局面中，能够保持经济平稳增长，积极进行产业结构调整优化，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，经济下行压力仍然较大，青海省在获得“一带一路”等战略机遇的同时，依然将面临各种挑战。

四、政府治理水平

近年来，青海省深入推进产业结构调整，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，在深化改革、扩大开放、深化财税体制改革、完善政府性债务管理等方面取得一定成效。

产业结构调整方面，依托生态立省，青海省制定了与各地市功能定位和区域规划发展相适应的规划。自2015年以来，国务院相继出台了《中共中央国务院生态文明体制改革总体方案》《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》和《全国生态保护“十三五”规划纲要》等文件，将青海省作为国家生态文明建设先行区，支持青海省坚持环境保护优先，深入推进重大生态工程建设，积极发展清洁能源和可再生能源，推动循环经济产业体系建设。青海省在“十四五”期间相继出台了《青海省“十四五”生态环境保护规划》《青海省“十四五”林业和草原保护发展规划》《青海省“十四五”能源发展规划》等产业发展规划，坚持生态保护优先，推动人口规模和分布、产业结构和布局与自然资源承载力相适应，促进经济社会发展全面绿色转型。

法治建设方面，青海省提高政务服务水平，2021年提请省人大常委会审议地方性法规8部，制定政府规章2部，集中修改废止地方性法规和省政府规章13部。加强行政规范性文件监督管理，完成省政府及省政府办公厅行政规范性文件、重大行政决策合法性审查185件，审查率100%；备案审查市州政府及省政府各部门行政

规范性文件189件，报备规范率95%；修改废止行政规范性文件45件。加大对行政权力运行的制约监督，接受司法监督，落实行政机关负责人出庭应诉制度。

自身建设方面，为深入推进简政放权、放管结合、优化服务改革，加快政府职能转变，青海省政府成立省政府推进职能转变协调小组，后更名为省政府推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组。改革协调小组深入贯彻落实青海省委、省政府决策部署，围绕“一优两高”战略，加快推进政府职能转变，统筹研究推进政府职能转变和“放管服”改革重要领域、关键环节的政策措施。

改革开放方面，青海省坚持深化改革扩大开放。持续深化“放管服”改革，重点改革持续推进，2021年青海省再次取消调整28项行政审批事项，150余个政务服务事项实现“跨省通办”。出台优化营商环境条例、公共信用信息条例，实施营商环境“集中攻坚”行动，营商便利度提升10.2%，日均新增市场主体236户，正式上线“青信融”平台，撮合放贷34.5亿元。对外开放方面，2021年12月，青海省人民政府下发了《青海省“十四五”商务发展规划》，青海省“十四五”期间进一步融入“一带一路”建设、新时代西部大开发等国家战略。青海省外贸进出口产品结构、市场结构进一步优化，进出口规模大幅提升。引进外资、对外投资合作的空间领域进一步拓展，质量规模稳步提高。2021年，西宁综合保税区实现封关运营，西宁、海东跨境电商综试区正式运营，开行国际货运班列10列，中尼贸易陆路通道建设取得实质性进展。“一带一路”清洁能源发展论坛实现招商引资到位资金505.3亿元。落实年度支援帮扶资金28.5亿元，实施项目500余个。

财政税收方面，为进一步理顺青海省和州市财政分配关系，支持各地落实减税降费政策、缓解财政运行困难，进一步深化财政管理体制，青海省政府下发了《实施更大规模减税降费后调整省和州市收入划分改革推进方案》，方案在保持现有财力格局总体稳定的基础上适度增加州市财政收入和统筹兼顾推进财政

管理体制，充分调动各地积极性，积极培育和拓展财源，加强税费征管，增强各地财政“造血”功能，营造主动有为、竞相发展、实干兴业的环境。2021年，青海省成立青海省深化税收征管改革领导小组，落实党中央、国务院、国家税务总局关于进一步深化税收征管改革的各项决策部署和政策措施。2021年青海省全年新增减税降费40亿元左右，继续实施两项直达实体经济货币政策工具，办理贷款本息延期167亿元、发放普惠小微信用贷款102亿元，惠及7万户市场主体。

债务风险防控方面，青海省政府债务管理体制逐步完善，建立了领导工作小组、风险预警约谈、联合管控、应急处置、考核监督五项工作机制。在《青海省关于深化政府性债务管理改革的意见》的基础上，青海省政府密集出台了《中共青海省委青海省人民政府关于防范化解全省政府隐性债务风险的实施意见》《关于进一步规范政府融资行为防范化解政府性债务风险的通知》《关于切实贯彻落实地方政府隐性债务问责办法的通知》等制度办法，建立了以深化政府性债务管理改革的意见、政府性债务管理办法、防范化解隐性债务风险实施意见为主线，以政府债务限额管理、风险评估预警、风险化解、风险应急处置、债券发行管理、规范政府举借融资和金融机构提供融资行为等一系列配套制度办法为支撑的地方政府债务管理制度体系，为进一步健全规范的政府举债融资机制，积极发挥政府规范举债对经济社会发展的支持作用，全面防范财政金融风险加强了政策储备。

总体看，青海省各项制度不断完善，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。

五、财政实力

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,由省级财政直接对接县级财政。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。

中央与青海省收入划分

中央与青海省的收入划分方面,目前,对于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,对于增值税,中央与地方按50%:50%的比例分享。

青海省与下级市县收入划分

青海省下辖西宁市、海东市2个地级市、6个民族自治州、7个市辖区、37个县(市)。青海省作为省级政府,相对下级政府具有更强的财政收支调节能力。整体看,青海省税收总收入在省本级、市本级和区县间的分成比例约为35%:35%:30%。

转移支付情况

受战略地位、生态优先和少数民族聚居地等多因素影响,青海省持续获得中央政府强有力的补助支持。2019—2021年,青海省上级补助收入分别为1333.04亿元、1446.83亿元和1499.55亿元,上级补助收入规模很大且持续增长,为青海省财政收入的最主要来源。

总体看,青海省作为省级政府,直接获得的中央政府支持力度很大,为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

2019—2021年,青海省财政收入持续增长,分别实现财政收入总计2603.35亿元、2792.19亿元和2891.17亿元,年均复合增长5.38%。其中,一般公共预算收入总计占比超过80.00%,对青海省财政收入稳定性起到了重要的保障作用。

表2 2019—2021年青海省财政收入构成情况
(单位:亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
一般公共预算收入总计	2184.12	2358.67	2530.26
政府性基金收入总计	416.80	428.93	384.50

国有资本经营收入总计	2.43	4.59	2.41
财政收入总计	2603.35	2792.19	2917.17

注:加总尾差系四舍五入所致

资料来源:2019—2021年度青海省财政总决算报表

(1) 一般公共预算收支情况

2019—2021年,青海省一般公共预算收入总计持续增长,分别为2184.12亿元、2358.67亿元和2530.26亿元,复合增长率为7.63%。2021年,青海省一般公共预算收入总计较2019年增长7.27%。青海省一般公共预算收入总计中上级补助收入占比高,为第一大来源;一般债务收入为其第二大来源。

表3 青海省一般公共预算收入总计构成情况
(单位:亿元)

项目	2019年	2020年	2021年
税收收入	198.70	213.27	234.73
其中:增值税	93.00	95.00	99.54
企业所得税	24.44	28.81	33.30
个人所得税	6.85	7.70	9.16
资源税	18.31	24.75	22.63
城市维护建设税	13.33	13.96	15.93
非税收入	83.55	84.71	94.04
其中:专项收入	20.02	20.39	24.38
行政事业性收费收入	11.12	14.83	15.84
国有资源(资产)有偿使用收入	35.61	32.20	33.73
地方一般公共预算收入合计	282.25	297.99	328.76
上级补助收入	1333.04	1446.83	1499.55
其中:返还性收入	36.24	36.24	36.12
一般性转移支付收入	1108.80	1233.28	1271.60
专项转移支付收入	188.00	177.31	191.83
一般债务收入	332.15	373.55	384.68
上年结余	98.86	99.97	141.24
调入资金	41.60	40.05	43.09
调入预算稳定调节基金	96.22	100.27	132.95
国债转贷资金上年结余	--	--	--
一般公共预算收入总计	2184.12	2358.67	2530.26

资料来源:2019—2021年度青海省财政总决算报表

2019—2021年,青海省上级补助收入分别为1333.04亿元、1446.83亿元和1499.55亿元,占一般公共预算收入总计的比重分别为61.03%、61.34%和59.26%;上级补助收入中一般性转移支付的比重逐年提高,2021年达84.80%,资金使用的灵活性明显增强。考虑到青海省在国家全局发展中所处的战略地位,其获得的上级补助收入有望持续增长。

2019—2021 年，青海省地方一般公共预算收入合计分别为 282.25 亿元、297.99 亿元和 328.76 亿元，2021 年同比增长 10.33%。青海省一般公共预算收入以税收收入为主，2019—2021 年税收收入分别为 198.70 亿元、213.27 亿元和 234.73 亿元，占地方一般公共预算收入合计的比重分别为 70.40%、71.57%和 71.40%，财政收入质量尚可。从税收构成看，青海省税收收入以增值税、企业所得税和资源税为主，2021 年上述三项税种占比分别为 42.41%、14.19%和 9.64%。近三年青海省非税收入占比逐渐下降，分别为 29.60%、28.43%和 28.60%。

2019—2021 年，青海省一般债务收入分别为 332.15 亿元、373.55 亿元和 384.68 亿元。一般债务收入逐渐增长，对一般公共预算收入总计形成重要补充。

2019—2021 年，青海省一般公共预算支出合计分别为 1863.67 亿元、1932.84 亿元和 1854.52 亿元，年均复合下降 0.25%。2021 年，一般公共服务、教育、社保、医疗四项刚性支出占一般公共预算支出的比重分别为 7.57%、11.93%、16.86%和 9.51%，财政支出弹性较好。此外，一般公共预算支出向城乡社区、农林水事务和交通运输领域倾斜较大，重点支出项目得到有效保障，财政保障能力不断增强。

2019—2021 年，青海省财政自给率分别为 15.14%、15.42%和 17.73%，青海省地方财政自给能力弱，收支平衡主要依赖于上级转移支付。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，青海省一般公共预算支出总计与收入总计实现平衡。

表 4 青海省一般公共预算支出总计构成情况

(单位：亿元)

项目	2019 年	2020 年	2021 年
主要支出：			
一般公共服务	131.51	141.39	140.41
教育	221.37	218.14	221.21
社会保障和就业	267.71	317.96	312.60
医疗卫生	148.23	172.09	176.33
城乡社区	158.26	128.93	98.00
农林水事务	324.09	279.80	251.05
交通运输	172.60	237.00	189.44

一般公共预算支出合计	1863.67	1932.84	1854.52
上解中央支出	5.30	5.32	5.71
调出资金	0.27	2.40	1.75
政府债务还本支出	107.32	139.16	184.47
补充预算稳定调节基金	108.62	137.70	187.49
结转下年支出	99.97	141.24	296.32
增设预算周转金	-1.03	--	--
一般公共预算支出总计	2184.12	2358.67	2530.26

资料来源：2019—2021 年度青海省财政总决算报表

总体看，青海省获得中央补助收入规模很大，反映了中央对青海省支持力度很大。近年来，青海省地方一般公共预算收入合计持续增长；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。

(2) 政府性基金预算收支情况

政府性基金收入总计是青海省财政收入的重要组成部分，2019—2021 年规模分别达 416.80 亿元、428.93 亿元和 384.50 亿元，年均复合下降 9.63%。

表 5 青海省政府性基金收入总计构成情况

(单位：亿元)

项目	2019 年	2020 年	2021 年
主要收入：			
国有土地使用权出让收入	198.04	144.84	170.96
政府性基金收入合计	245.17	186.94	199.29
专项债务收入	140.98	142.18	123.02
政府性基金上级补助收入	13.03	62.64	5.23
上年结余	17.28	34.68	55.20
调入资金	0.34	2.48	1.75
政府性基金收入总计	416.80	428.93	384.50

资料来源：2019—2021 年度青海省财政总决算报表

2019—2021 年，青海省政府性基金收入合计分别为 245.17 亿元、186.94 亿元和 199.29 亿元，政府性基金收入对土地出让收入依赖程度高，2019—2021 年，国有土地使用权出让收入占政府性基金收入合计的 81.16%、77.48%和 85.78%。由于土地出让收入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，收入存在一定的不确定性，预计未来青海省政府性基金收入可能出现波动。

2019—2021 年，青海省专项债务收入分别为 140.98 亿元、142.18 亿元和 123.02 亿元，是政府性基金收入的重要组成部分。

表 6 青海省政府性基金支出总计构成情况
(单位: 亿元)

项目	2019 年	2020 年	2021 年
主要支出: 城乡社区支出	255.20	144.17	153.89
政府性基金支出合计	334.59	322.71	258.80
地方政府专项债务还本支出	22.19	24.19	58.86
调出资金	25.33	26.84	33.87
年终结余	34.68	55.20	32.89
上解上级支出	--	--	*
政府性基金支出总计	416.80	428.93	384.50

注: 2021 年上解上级支出为 736 元
资料来源: 2019—2021 年度青海省财政总决算报表

2019—2021 年, 青海省政府性基金支出合计分别完成 334.59 亿元、322.71 亿元和 258.80 亿元, 支出主要为城乡社区事务支出。考虑到专项债务还本支出、调出资金等因素, 截至 2021 年底, 青海省政府性基金年终结余 32.89 亿元。

总体看, 青海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。

(3) 国有资本经营预算收支情况

国有资本经营收入对青海省财政收入起到一定补充作用。2019—2021 年, 青海省国有资本经营预算收入总计分别为 2.43 亿元、4.59 亿元和 2.41 亿元。2021 年青海全省国有资本经营支出总计决算数为 2.41 亿元, 实现收支平衡。

(4) 未来展望

根据《关于青海省 2021 年预算执行情况和 2022 年预算草案的报告》, 预计 2022 年青海省地方一般公共预算收入合计 347.0 亿元, 加上政府债务收入、中央转移支付收入、动用预算稳定调节基金等, 可供安排支出的全省财政收入总计 2182.4 亿元, 较上年年初预算增长 8.0%。按照收支平衡的原则, 全省财政支出安排 2141.7 亿元、上解支出 5.7 亿元, 调出资金 35.0 亿元。

总体看, 2019—2021 年, 青海省财政收入持续增长, 构成以中央补助收入为主, 其规模很大且保持增长态势, 青海省一般公共预算收入持续增长, 政府性基金收入受国有土地使用权出让变动影响有所下降。考虑到青海省突出的战略地位, 其获得的中央支持力度很大, 整体财政收入规模有望保持在一定规模。

六、债务状况

1. 地方政府债务负担

2019—2021 年, 青海省政府债务持续增长。根据 2021 年度青海省财政总决算报表, 截至 2021 年底, 青海省政府直接债务余额为 2787.19 亿元, 较 2020 年底增长 13.56%。

表 7 2019—2021 年青海省政府债务余额情况表
(单位: 亿元)

项目	2019 年	2020 年	2021 年
政府直接债务	2102.13	2454.34	2787.19
其中: 一般债务	1682.98	1917.20	2153.89
专项债务	419.15	537.14	633.30
政府或有债务	142.55	23.84	/
合计	2244.68	2478.18	2787.19

注: 政府直接债务指政府负有偿还责任的债务, 包括一般债务及专项债务; 政府或有债务包括负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务, 2021 年青海省政府或有债务情况未获取
数据来源: 2019—2021 年度青海省财政总决算报表

从各级政府负债结构看, 截至 2021 年底, 青海省省级和市州政府直接债务分别为 1707.64 亿元和 1079.55 亿元, 分别占全省政府直接债务余额的 61.27%和 38.73%。青海省政府直接债务主要集中在省级。

根据《2021 年青海省本级财政决算(草案)的报告》, 青海省 2021 年地方债务限额 3074.70 亿元, 比 2020 年增加 364.00 亿元, 青海省政府未来融资空间充足。

表 8 2019—2021 年青海省政府债务限额情况表
(单位: 亿元)

项目	2019 年	2020 年	2021 年
政府债务限额	2284.67	2710.70	3074.70
其中: 一般债务限额	1824.90	2089.90	2296.90
专项债务限额	459.78	620.80	777.80

注: 加总尾差系四舍五入所致。
资料来源: 青海省财政厅

2019—2021 年, 青海省政府债务占 GDP 的比重持续上升, 分别为 70.88%、81.65%和 83.28%。

2. 地方政府偿债能力

2019—2021 年，青海省综合财力¹分别为 1873.49 亿元、1994.40 亿元和 2032.83 亿元，青海省政府债务占综合财力的比重分别为 112.20%、123.06%和 137.11%。总体看，青海省政府债务水平高，负担重。

综合以上情况来看，青海省政府债务余额占 GDP 的比重持续上升；政府债务规模持续增长，总体债务负担重。

七、本期专项债券分析

1. 本期专项债券概况

2023年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023年青海省政府专项债券（三期）（以下简称“本期专项债券”）发行总额1.0993亿元，期限20年。还本付息方面，本期专项债券为记账式固定利率附息债券，每半年付息一次，到期一次还本。本期专项债券募投项目及资金使用概况见下表：

表10 本期专项债券募投项目情况

项目名称	项目总投资（亿元）	项目拟发行专项债券总金额（亿元）	本期专项债券用于该项目的金额（亿元）	项目预期收益对拟发行专项债券总金额本息覆盖倍数（倍）
G6 京藏高速倒淌河至大水桥段改造升级工程项目	6.2800	5.0200	1.0993	1.42

注：联合资信根据青海省财政厅提供的各项目收益与融资目录平衡方案专项评价报告以及其他资料整理
资料来源：青海省财政厅

本期专项债券涉及 1 个募投项目，项目总投资合计 6.28 亿元，预计募投项目未来收益对融资本息的覆盖倍数为 1.42 倍。项目预期收益可覆盖专项债券融资本息，但未来需关注预期收入实现情况。

考虑到本期专项债券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，本期专项债券到期不能偿还的风险极低。

表9 本期专项债券募投项目情况表

项目名称	本期专项债券使用资金（亿元）	债券期限（年）
G6 京藏高速倒淌河至大水桥段改造升级工程项目	1.0993	20

资料来源：青海省财政厅

2. 本期专项债券对青海省政府债务的影响

本期专项债券公开发行业务规模为 1.0993 亿元，均为新增债券，规模相当于 2021 年底青海省政府债务规模的 0.04%，对青海省政府债务总额影响很小。

3. 本期专项债券偿债能力分析

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收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模。本期专项债券偿债资金主要来自于车辆通行费收入等，项目具体情况如下：

八、结论

青海省地处中国西北部，是重要的生态安全屏障及联结西藏、新疆与内地的枢纽地带，战略地位突出，持续获得中央政府在政策和资金方面的有力支持。

近年来，青海省地区生产总值保持增长，但增速有所波动，产业结构持续优化，财政收支保持平衡；政府性债务风险控制制度逐步完善，总体政府债务风险可控。未来，随着青海省经济的增长，青海省财政实力、经济增长质量和效益有望提升。

¹ 地方综合财力=地方一般公共预算收入合计+政府性基金收入合计+上级补助收入

本期专项债券募投项目预期收益可覆盖债券本息，但未来需关注募投项目预期收入实现情况。本期专项债券偿债资金纳入青海省政府性基金预算管理，青海省政府对本期专项债券偿还保障能力极强，偿债保障机制的建立和完善有助于青海省地方政府债的长远发展。

基于对青海省经济、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，本期专项债券到期不能偿还的风险极低，确定 2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年青海省政府专项债券（三期）的信用等级为 AAA。

附件 1 地方政府主体和债券信用等级设置及含义

联合资信地方政府主体和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

联合资信评估股份有限公司关于 2023 年青海省政府收费公路专项债券（三期）—2023 年 青海省政府专项债券（三期）的跟踪评级安排

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，联合资信将在本期专项债券信用等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。

青海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专项债券评级有效期内完成跟踪评级工作。

青海省经济状况及相关情况如发生重大变化，或发生可能对本期专项债券信用等级产生较大影响的重大事项，青海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青海省经济状况及相关信息，如发现其出现重大变化，或出现可能对本期专项债券信用等级产生较大影响的重大事项时，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。

如青海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。