

2025 年新疆维吾尔自治区政府
专项债券（三十八至三十九期）
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〕9685号

联合资信评估股份有限公司通过对 2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八至三十九期）的信用状况进行综合分析和评估，确定 2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八至三十九期）的信用等级为 AAA。

特此公告

联合资信评估股份有限公司

二〇二五年九月二十二日

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新疆维吾尔自治区财政厅委托所出具，除因本次评级事项联合资信与新疆维吾尔自治区财政厅构成评级委托关系外，联合资信、评级人员与新疆维吾尔自治区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来自公开资料、新疆维吾尔自治区财政厅和第三方相关主体，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批专项债券，有效期为本批专项债券的存续期；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。

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 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八至三十九期）

信用评级报告

债项评级结果	评级时间
AAA	2025/09/22

债项概况

2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八至三十九期）（以下简称“本批专项债券”）拟发行规模合计为 13.22 亿元。其中，2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八期）拟发行规模为 5.21 亿元，期限为 10 年，每半年付一次利息，最后一期利息随本金一起支付，资金专项用于市政基础设施、保障性安居工程和卫生健康等领域的项目；2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十九期）拟发行规模为 8.01 亿元，期限为 15 年，每半年付一次利息，最后一期利息随本金一起支付，资金专项用于产业园区基础设施、能源和农林水利等领域的项目。

评级观点

- 新疆地处中国西北部，是连接我国中东部区域与中亚、欧洲部分区域的重要交通要道。新疆是我国五个少数民族的自治区之一，承担维护国家安全和统一的重任，战略地位重要，持续得到中央政府的大力支持。
- 新疆经济持续发展，产业结构持续优化调整，但经济总量位居全国中下游水平，工业产业以资源依赖型、高能耗传统产业为主。
- 新疆综合财政收入波动增长，上级补助收入对综合财政收入实现贡献程度较高。一般公共预算收入持续增长；政府性基金收入波动下降，未来土地出让受房地产市场波动、土地市场景气度及相关政策影响较大。
- 新疆政府债务规模持续增长，且总体规模较大，为防范政府性债务风险，新疆制定了一系列债务管理制度，总体债务风险可控。
- 本批专项债券偿债资金纳入新疆政府性基金预算管理，新疆政府性基金收入对本批专项债券保障程度高。
- 根据测算，募投项目预期收益可满足债券存续期间的还本付息需求，但募投项目预期收益实现的时间及规模可能受项目建设进度、项目运营情况等因素影响，未来收益实现存在一定不确定性。

本次评级打分表及结果

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

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	A	经济实力	地区经济规模	1
			地区经济发展质量	2
		政府治理水平		2
财政实力及债务风险	F3	财政实力		2
		债务状况		4
		指示评级		aaa ⁻
		外部支持		+1
		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

基础数据

项目	2022 年	2023 年	2024 年
地区生产总值（亿元）	17741.34	19125.91	20534.08
地区生产总值增速（%）	3.20	6.8	6.1
三次产业结构	14.1:41.0:44.9	14.3:40.3:45.4	12.5:39.6:47.9
工业增加值（亿元）	6022.82	6434.74	6785.49
工业增加值增速（%）	6.2	6.8	9.5
固定资产投资增速（%）	7.6	12.4	6.9
社会消费品零售总额（亿元）	3240.48	3849.68	3926.45
项目	2022 年	2023 年	2024 年
一般公共预算收入（亿元）	1688.00	1945.09	2144.60
上级补助收入（一般公共预算）（亿元）	3930.41	4390.34	4017.85
政府性基金收入（亿元）	469.29	488.73	429.92
综合财政收入（亿元）	6127.38	6877.09	6827.29

资料来源：新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展统计公报、新疆维吾尔自治区财政决算、新疆维吾尔自治区财政厅提供等

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	2025/09/08	黄旭明 张 宁 李凯田	地方政府信用评级方法 V3.0.202006 地方政府信用评级模型 V3.0.202006	阅读全文
AAA	2022/02/18	黄旭明 徐汇丰 黄淀一 李世琳	地方政府信用评级方法 V3.0.202006 地方政府信用评级模型 V3.0.202006	阅读全文

注：上述评级方法/模型及历史评级项目的评级报告通过链接可查询
资料来源：联合资信整理

评级项目组

项目负责人：黄旭明 huangxm@lhratings.com

项目组成员：张 宁 zhangning@lhratings.com

李凯田 likt@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

新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”），简称“新”，是中国面积最大的省级行政区，首府为乌鲁木齐市。新疆地处中国西北部，总面积为 166.49 万平方公里，是连接我国中东部区域与中亚、欧洲部分区域的重要交通要道，并且是我国五个少数民族的自治区之一，承担维护国家安全和统一的重任，战略地位重要。从行政区划看，新疆辖 4 个地级市、5 个地区、5 个自治州和 11 个自治区直辖县级市；从地理位置看，新疆划分为北疆、南疆和东疆，北疆包括乌鲁木齐市、伊犁哈萨克自治州（以下简称“伊犁州”）、克拉玛依市、博尔塔拉蒙古自治州、昌吉回族自治州，南疆包括巴音郭楞蒙古自治州（以下简称“巴州”）、阿克苏地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、喀什地区、和田地区，东疆包括吐鲁番市和哈密市。根据《新疆维吾尔自治区 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，截至 2024 年末，新疆全区常住人口为 2622.8 万人。其中，城镇常住人口 1583.1 万人，常住人口城镇化率为 60.36%。2024 年末，新疆实现地区生产总值 20534.08 亿元，按不变价格计算，同比增长 6.1%。

新疆维吾尔自治区人民政府驻地：新疆乌鲁木齐市天山区中山路 479 号。

二、宏观经济和政策环境分析

2025 年上半年出口拉动国民经济向好，工业产品价格探底。宏观政策认真落实中央经济工作会议和 4 月政治局会议精神，适时适度降准降息，采取多种措施治理内卷，创新推出债券市场“科技板”，增强金融对服务消费支持。面对风高浪急的关税冲突，始终坚持对等反制，取得资本市场稳定、经济快速增长的良好开局。

2025 年上半年，随着消费及专项债等宏观政策协同发力、新质生产力加快培育、出口市场抢抓窗口期，市场需求稳步回暖。就业形势总体稳定，国民经济延续回升向好态势，但二季度受政策边际效益递减、工业品价格降幅扩大等影响，经济增长动力略显疲态。信用环境方面，5 月 7 日央行等三部委联合发布一揽子金融支持政策，采取降准降息、增设结构性货币政策工具、创设科创债券风险分担工具等方式稳经济。6 月，央行打破惯例两度提前公告并实施 1.4 万亿元买断式逆回购操作。

下半年，国际贸易体系不确定性仍未消除，政策协同效应急需强化。随着基数升高，三、四季度经济增速较二季度或将有所回落，当前经济压力因素仍较多，经济增长仍需持续性积极有为的宏观政策呵护。下阶段，宏观政策或将持续推进扩内需、“反内卷”工作，采取多种举措稳外贸，货币政策将维持适度宽松基调，降准降息仍有一定操作空间，存量与新增结构性工具的使用节奏将加快。完整版宏观经济与政策环境分析详见[《宏观经济信用观察（2025 年上半年报）》](#)。

三、区域经济实力

1 区域发展基础

新疆农业、矿产、旅游等资源丰富，并获得来自中央和全国各省市的对口支持，为当地经济发展提供良好支撑。

新疆自然资源丰富。农业资源方面，2024 年，全年粮食种植面积 2960.0 千公顷，比上年增加 135.2 千公顷；全年粮食产量（含薯类）2330.2 万吨，比上年增加 211.1 万吨，增产 10.0%；棉花总产量 568.6 万吨，比上年增产 11.2%；小麦产量 703.2 万吨，增速与上年持平；玉米产量 1508.5 万吨，增产 14.2%；油料产量 49.9 万吨，增产 15.1%；甜菜产量 731.1 万吨，增产 46.3%；全年特色林果产量 1898.33 万吨，比上年增产 1.1%。矿产资源方面，新疆全区已发现矿种 153 种，查明资源储量的矿种 103 种，其中，能源矿产 8 种，金属矿产 32 种，非金属矿产 59 种。新增查明资源储量 29 种。新疆煤炭预测资源量 2.19 万亿吨、占全国的 40%，煤层气预测资源量 7.51 万亿立方米、占全国的 26%，石油、天然气预测资源量分别为 230 亿吨、17.5 万亿立方米，均居全国首位。铁、铜、铅、锌、金、铬、镍、稀有金属、盐类矿产、萤石等矿产蕴藏丰富。旅游资源方面，新疆境内拥有 17 个 5A 级景区（天山天池风景区、葡萄沟风景区、那拉提旅游景区、乌鲁木齐天山大峡谷、喀纳斯湖景区、可可托海景区、泽普金湖杨景区等，含兵团 2 家），1 个国家级旅游度假区、6 个国家级风景名胜区、9 个国家级地质公园。

新疆已形成较为完善的公路、航空运输体系。公路方面，2024 年，新疆全年全区完成公路固定资产投资 705.93 亿元，9 个新建国省干线公路开工，16 个国省干线项目建成通车；同期末，新疆全区公路总里程达 23 万公里。2024 年，新疆全年完成公路货运周转量 1227.69 亿吨公里，较上年增长 3.4%；完成公路旅客周转量 125.91 亿人公里，较上年增长 14.1%。航空方面，2024 年，新疆民航完成货物周转量 2.19 亿吨公里，较上年增长 44.2%；完成旅客周转量 220.16 亿人公里，较上年增长 21.0%。

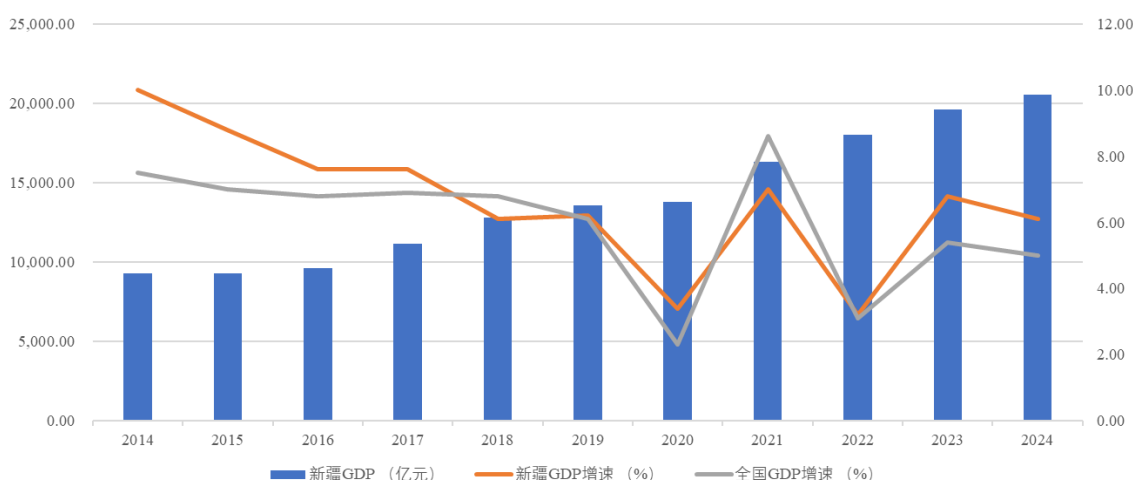
政策扶持方面，截至 2024 年末，全国已召开 3 次“中央新疆工作座谈会”、9 次“全国对口支援新疆工作会议”，贯彻新时代党的治疆方略和新疆工作总目标，确立 19 个省市对口援疆、设立喀什和霍尔果斯经济开发区和新疆作为丝绸之路经济带核心区的战略定位。

2 区域经济发展水平

近年来新疆经济持续增长，GDP 增速有所波动，工业产业以资源依赖型、高能耗传统产业为主，产业结构逐步优化。随着国内经济下行压力增大，新疆加大了补短板、稳投资力度。

自 2014 年以来，新疆经济持续发展，经济总量大幅增长，地区生产总值由 2014 年的 9264.5 亿元增长至 2024 年的 20534.08 亿元，2024 年新疆地区生产总值在全国 31 个省（直辖市、自治区）中排名第 23 位。2014—2024 年末，新疆 GDP 增速走势与全国 GDP 增速走势基本一致。

图表 1 • 新疆地区生产总值及增速情况（单位：亿元）



资料来源：新疆各年度统计公报、新疆统计局、国家统计局等

（1）产业结构

随着经济发展及产业结构的调整升级，新疆产业结构逐步优化，2022—2024 年，三次产业结构由 14.3:39.4:46.3 调整为 12.5:39.6:47.9。

依托于丰富的农业、矿产、油气等资源，新疆形成了以纺织服装业、石油石化、煤化工等为主的支柱产业。工业方面，2022—2024 年，新疆全部工业增加值同比增速分别为 6.2%、6.8%和 9.5%。2024 年，新疆规模以上工业增加值同比增长 8.0%。分经济类型看，国有控股企业增长 3.8%；股份制企业增长 9.0%；私营企业增长 12.5%。分规模看，大型企业下降 1.4%，中型企业增长 15.9%，小型企业增长 19.4%。分门类看，采矿业增长 6.8%，制造业增长 7.6%，电力、热力、燃气及水的生产和供应业增长 11.3%。分产品看，原油产量 3295.80 万吨，比上年增长 0.8%；原煤产量 5.41 亿吨，增长 17.5%；发电量 5313.18 亿千瓦时，增长 5.8%。新疆的工业产业以资源依赖型、高能耗传统产业为主，根据《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，新疆将深化工业供给侧结构性改革，推进“三去一降一补”，实施产业基础再造工程和新一轮传统产业重大技术改造升级工程，推动化工、纺织、有色、钢铁、建材等传统产业工艺改进和提质增效，促进传统产业高端化、智能化和绿色化。“十三五”期间，作为调结构、促转型的抓手，新疆形成了以新材料、新能源、高端装备制造、节能环保、生物和生物医药、新一代信息技术为主的战略性新兴产业体系。

第三产业是拉动新疆全区经济增长的重要动力。新疆的服务业主要由金融业、旅游业、批发和零售业、住宿和餐饮业、交通运输仓储、邮政业等构成。2024 年，新疆全区实现社会消费品零售总额 3926.45 亿元，比上年增长 2.0%；按消费类型分，商品零售额 3408.77 亿元，增长 2.0%；餐饮收入额 517.68 亿元，增长 1.7%。交通运输、仓储和邮政业增加值 1167.62 亿元，增长 7.7%；新疆全区货物运输周转量 3129.77 亿吨公里，增长 10.1%；金融业增加值 1033.36 亿元，增长 1.5%。2024 年，新疆全区规模以上服务业企业营业收入 4394.83 亿元，比上年增长 3.4%。

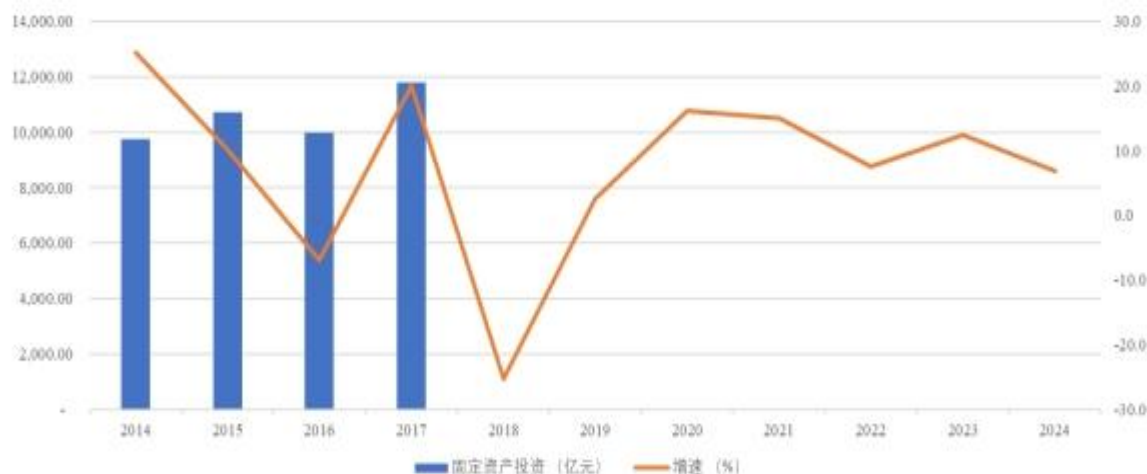
“十四五”期间，新疆将加快数字技术与服务业融合发展，推动服务业数字化；实施旅游兴疆战略，优化旅游产业布局，提升

旅游承载能力，扩大旅游产品供给，打造旅游特色品牌；促进生产性服务业提档升级，加快发展商贸物流、电子商务、金融服务、信息通信和软件、科技服务、法律服务等服务业，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合；促进生活性服务业提质扩容，加快发展医疗健康、育幼、文化、体育、家政、物业等服务业，加强公益性、基础性服务业供给，提升传统服务业，加快发展健康服务业，培育托育服务业，发展文化体育产业，发展壮大家政服务业和社区服务业。

（2）投资、消费和进出口

投资方面，2014—2024 年，新疆固定资产投资额增速波动较大。2016 年，受国家化解落后产能、暂缓核准燃煤火电项目等因素影响，工业投资同比下降 26.1%，新疆固定资产投资额增速首次降为负值。2017 年，新疆坚持以推进供给侧结构性改革为主线，重点领域投资得到加强，投资新开工项目数量持续增加，基础设施、民生类投资不断加强，固定资产投资增速快速回升。2018 年，新疆第二产业、基础设施、民生类工程、房地产开发投资均同比有所下降，全年固定资产投资（不含农户）较上年下降 25.2%。2019 年起，新疆第二产业、基础设施投资增速均有所恢复。2020 年，新疆确保建设材料的运输、项目施工强度加大，随着中央内预算投资、专项债券等资金陆续下达，项目开工和资金到位情况持续好转，新疆固定资产投资额增速快速回升。2021 年，新疆持续加大高质量项目建设力度，投资结构持续优化，高技术产业投资、民间投资均保持较快增长，新疆固定资产投资额保持快速增长趋势。2023 年，新疆强力推动重大项目建设，投资拉动作用更加有力有效，全社会固定资产投资增速位居全国前列，2024 年，新疆固定资产投资保持增长趋势。

图表 2 · 新疆固定资产投资情况



注：2018 年起，新疆未披露固定资产投资额的绝对值
资料来源：新疆各年度国民经济和社会发展统计公报

消费方面，2014—2024 年，新疆全年社会消费品零售总额波动增长，为新疆 GDP 的重要组成部分。2024 年，社会消费品零售总额 3926.45 亿元，比上年增长 2.0%。2024 年，新疆居民人均可支配收入 30899 元，扣除价格因素，实际增长 6.3%；新疆全区居民人均消费支出 21364 元，扣除价格因素，实际增长 8.0%。

进出口为新疆经济总量的重要组成部分，2014—2024 年，新疆货物进出口总值波动增长。2024 年，新疆货物进出口总额 611.65 亿美元，比上年增长 20.7%，其中，出口 520.11 亿美元，增长 21.3%；进口 91.55 亿美元，增长 17.5%。货物进出口顺差（出口减进口）428.56 亿美元，比上年增加 77.45 亿美元。按登记注册类型统计，国有企业进出口 40.01 亿美元，比上年增长 31.7%；外商投资企业 3.69 亿美元，增长 6.4%；民营企业 566.66 亿美元，增长 20.0%。

3 区域金融环境

新疆金融运行保持稳健，金融业资产规模稳步扩大，金融服务实体经济的能力进一步提升。

根据《新疆维吾尔自治区 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，截至 2024 年末，新疆金融机构（含外资）本外币各项存款余额 35807.9 亿元，比年初增加 2822.4 亿元。其中：人民币各项存款余额 35704.5 亿元，增加 2832.9 亿元。年末金融机构（含外资）本外币各项贷款余额 33287.7 亿元，比年初增加 2430.5 亿元。其中：人民币各项贷款余额 32975.8 亿元，增加 2517.9 亿元。

4 未来发展

新疆《国民经济和社会发展第十四个五年规划》提出的主要经济和社会发展目标：未来五年经济发展要取得新成效，改革开放迈出新步伐，民族团结实现新加强，社会文明程度得到新提高，生态文明建设实现新进步，民生福祉达到新水平，社会稳定开创新局面，社会治理效能得到新提升。从主要经济发展指标看，新疆计划到 2025 年地区生产总值增速保持在合理区间，全员劳动生产率增速高于 GDP 增长，常住人口城镇化率超过 60%（2024 年已达 60.36%）。

总体来看，新疆未来发展战略目标明确。但联合资信也关注到，新疆经济发展面临工业结构转型升级压力，加之国内国际经济发展的不确定性因素仍然较多，经济下行压力仍然较大，新疆在获得一定机遇的同时，也将面临各种挑战。

四、政府治理水平

新疆政府信息透明度和信息披露及时性在不断完善；财政制度较为健全，执行情况良好；债务管理制度逐步推进落实，为防范政府性债务风险提供了一定保障。

近年来，新疆坚持加强政府治理建设，提升信息公开水平，完善财政管理制度，加强债务管理和防范债务风险，在政府信息透明度和及时性、信用环境建设、政府购买服务、财政制度和债务管理等方面取得一定成效。

政府信息透明度和及时性方面，新疆根据《中华人民共和国政府信息公开条例》等有关法规制定《新疆维吾尔自治区实施〈政府信息公开条例〉办法》，及时披露政务信息。政府信息公开工作以保障公民、法人或者其他组织依法获取政府信息，提高政府工作的透明度，促进依法行政，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用为根本任务。在主动公开、依申请公开、保障与监督等方面做出了明确规定。2023 年，新疆持续加大主动公开政府信息力度主要体现在依法公开政策规划信息、重点公开“放管服”改革信息、及时发布政策信息和编印推广《政府公报》等方面，全年制定规范性文件 18 件并主动公开，占现行有效政府规范性文件总数的 9.52%。

信用环境建设方面，新疆于 2021 年起，推行实施《关于加快推进自治区社会信用体系建设的实施意见》（新政办发〔2011〕8 号），力求依法实现信用信息共享，提高行政执法效率，基本建立信用奖惩机制，增强企业和个人诚实守信意识，形成良好的社会信用氛围。2019 年，新疆实施《印发自治区关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的实施意见的通知》（新政办发〔2019〕111 号），建立事前、事中和事后全监管环节的新型信用监管机制，进一步发挥信用在创新监管机制、提高监管能力和水平方面的基础性作用。在原有政策基础上，新疆持续深化社会信用体系建设。2024 年 3 月，新疆维吾尔自治区第十四届人民代表大会常务委员会第九次会议通过了《新疆维吾尔自治区社会信用条例》，条例指出，推动建立健全社会信用体系，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信等重点领域诚信建设，明确各级人民政府及有关部门的职责，进一步优化全社会信用环境。

政府购买服务方面，新疆通过建立新疆政府采购网，制定并发布相关制度、确定采购目录及标准等措施，为地区政府采购工作的平稳健康发展打下坚实基础。2018 年，新疆根据《政府购买服务管理办法（暂行）》（财综〔2014〕96 号）等有关法规出台了《关于印发〈新疆维吾尔自治区政府购买服务绩效管理暂行办法〉的通知》（新财综〔2018〕48 号），从绩效管理、绩效目标、绩效监控评价、绩效结果应用和监督共 5 个方面入手，加强政府购买服务管理，建立科学规范的政府购买服务绩效管理体系，提高财政资金使用效益，提升公共服务水平。2021 年，新疆印发了《关于印发〈新疆维吾尔自治区政府采购促进中小企业发展管理实施办法〉的通知》（新财规〔2021〕6 号），发挥政府采购政策功能，促进中小企业发展。

财政制度方面，新疆从多方面深化财政制度改革。预算管理方面，新疆全面实施预算绩效管理，2018 年印发了《自治区党委自治区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（新党发〔2018〕30 号），对新疆各地各部门单位、所有财政资金全面实施预算绩效管理，建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。在原有制度基础上，新疆持续推进预算管理一体化建设，强化预算动态监控和闭环管理，自 2022 年起，新疆全面使用一体化系统开展支付业务，逐步将资产、债务、政府采购等全部纳入一体化系统管理。

债务管理方面，2014 年以来，新疆在加强债务管理和防范债务风险上出具了多项政策措施。建立健全地方政府性债务管理制度方面，新疆先后出台了《关于加强自治区地方政府性债务管理的意见》（新政发〔2014〕82 号）、《关于做好自治区地方政府债务限额管理的意见》（新财预〔2016〕19 号）、《自治区地方政府债务风险评估和预警暂行办法》（新财预〔2016〕8 号）、《自治区地方政府债务信息公开办法（试行）》（新财预〔2019〕8 号）等一系列文件，在政府债务的举债主体和程序、债务资金使用

管理、风险评估及预警、债务报告及公开等方面做出了明确规定。政府债务预算管理方面，新疆先后出台了《自治区地方政府一般债务预算管理办法》（新财预〔2016〕142号）、《自治区地方政府专项债务预算管理办法》（新财预〔2016〕143号）、《自治区关于支持做好地方政府专项债券使用管理工作的通知》（新财预〔2018〕143号），逐步将政府债务分类纳入预算管理，严格将专项债券发行与项目一一对应，强化地方政府专项债券管理，强化人大监督和预算约束作用。高风险地区监管方面，新疆建立债务化解规划和应急处置预案，以及责任追究机制，要求高风险地区全面掌握资产负债、还本付息、财政运行等情况，及时跟踪风险变化，制定债务化解规划和应急处置预案，切实防范风险演变。政府债务化解方面，新疆对清理甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，公益性项目债务由各地政府统筹安排预算资金或处置政府资产偿还，非公益性项目有举债部门或单位通过压减支出或财政资金垫付偿还。债务报告和公开方面，新疆在原有政府债务月报、季报、年报的基础上，明确了存量和新增债务的填报口径、统计查询和上报时限，债务信息公开主体、范围、内容、方式和要求，同时要求各地及时公开本地区政府债务的举借、使用、偿还等信息。政府债务审查监督方面，新疆维吾尔自治区第十四届人民代表大会常务委员会第四次会议于2023年7月通过了《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于加强政府债务审查监督的决定》，明确由新疆维吾尔自治区人民代表大会及其常务委员会依法对年度政府债券发行、债务风险、举借债务的主要用途、偿债计划以及财政中长期可持续性等情况开展全口径审查和全过程监管。

五、财政实力

1 财政体制

新疆作为中国五个少数民族自治区之一，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。

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”原则，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进行管理。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。

中央与新疆的收入划分以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、车辆购置税和铁路、邮政、银行、石油石化等部分企业集中缴纳的税收（包括所得税和城市维护建设税）等；地方固定收入包括城镇土地使用税、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、土地增值税和非税收入等；中央和地方共享收入包括增值税、企业所得税和个人所得税，其中企业所得税和个人所得税中央与地方按60%：40%的比例分享。2016年5月全面推行营改增试点后，中央与地方按50：50的比例分享增值税收入。

新疆作为中国五个少数民族自治区之一，政治和战略地位重要，历年获得的中央政府转移性收入规模大。根据新疆维吾尔自治区财政厅披露的《关于自治区转移支付执行情况的说明》以及“2024年度自治区级政府决算公开”相关文件，2022—2024年，新疆获得的上级补助收入波动增长，分别为3945.07亿元、4413.16亿元和4227.29亿元，一般公共预算上级补助收入占比均在90%以上。

图表3·新疆获得上级补助收入情况（单位：亿元）

项目	2022 年	2023 年	2024 年
一般公共预算：上级补助收入	3930.41	4390.34	4017.85
其中：返还性收入	126.01	126.01	126.01
一般性转移支付收入	3445.42	3879.88	3518.22
专项转移支付收入	358.97	384.44	373.62
政府性基金预算：上级补助收入	13.97	22.12	208.74
国有资本经营预算：上级补助收入	0.70	0.70	0.70
合计	3945.07	4413.16	4227.29

注：尾差系四舍五入所致
资料来源：2022—2024年度新疆一般公共预算、政府性基金、国有资本经营收支决算公开

2 地方财政收支情况

新疆全区综合财政收入波动增长，上级补助收入对综合财政收入的实现贡献程度较高；一般公共预算收入持续增长，在全国处于中下游水平；政府性基金收入波动下降。

2022—2024 年，新疆全区综合财政收入¹波动增长。同期，新疆全区一般公共预算上级补助收入占综合财政收入的比重均在 60.00%以上，贡献程度较高，2024 年占比为 60.68%。

图表 4 • 新疆全区和区本级财政收入情况（单位：亿元）

项目	2022 年		2023 年		2024 年	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
一般公共预算收入	1688.00	262.77	1945.09	336.55	2144.60	390.81
其中：税收收入	1095.10	96.99	1216.20	112.15	1254.11	113.42
政府性基金收入	469.29	21.72	488.73	29.28	429.92	27.42
其中：国有土地使用权出让收入	347.24	1.56	330.65	0.78	363.01	0.56
国有资本经营收入	25.02	6.79	30.11	12.44	25.48	11.82
上级补助收入	3945.07	3930.41	4413.16	4390.34	4227.29	4017.85
综合财政收入	6127.38	4221.69	6877.09	4768.61	6827.29	4447.90

注：尾差系四舍五入所致

资料来源：2022—2024 年度新疆一般公共预算、政府性基金、国有资本经营收支决算公开

根据新疆维吾尔自治区人民政府披露的“自治区级政府决算公开”相关文件，一般公共预算收入方面，2022—2024 年，新疆全区一般公共预算收入持续增长。2024 年，新疆全区一般公共预算收入较上年增长 10.26%，其中税收收入较上年增长 3.12%，主要受经济恢复性增长影响。从收入结构来看，2022—2024 年，新疆全区税收收入占一般公共预算收入的比重持续下降，2024 年新疆全区税收收入占一般公共预算收入的比重为 58.48%，财政收入的稳定性一般。2024 年，新疆全区一般公共预算收入在全国处于中下游水平。

2022—2024 年，新疆全区一般公共预算支出分别为 5712.04 亿元、6033.24 亿元和 6238.49 亿元，财政自给率²分别为 29.55%、32.24%和 34.38%，新疆财政对上级补助依赖程度较大。

政府性基金收入方面，2022—2024 年，新疆全区政府性基金收入波动下降，2024 年新疆全区政府性基金收入较上年减少 12.03%；从收入结构来看，2022—2024 年，新疆全区国有土地使用权出让收入占政府性基金收入的比重均在 65%以上，2024 年占比上升至 84.44%，对政府性基金收入的贡献程度高。

国有资本经营预算收入方面，新疆国有资本经营预算收入主要为产权转让收入、利润收入和其他国有资本经营预算收入，占新疆全区综合财政收入的比重很小。

六、债务状况

1 地方政府债务负担

新疆政府债务规模持续增长，政府性债务资金主要用于保障性住房、市政建设和农林水利等方面，未来仍有一定的融资空间。

2022—2024 年末，新疆政府债务规模持续增长，2024 年末为 10890.85 亿元。其中，一般债务 4240.60 亿元，占 38.94%；专项债务 6650.25 亿元，占 61.06%。

¹ 综合财政收入=一般公共预算收入+政府性基金收入+国有资本经营收入+上级补助收入（一般公共预算）

² 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100%

图表 5 • 2022—2024 年末新疆政府债务余额情况（单位：亿元）

项目	2022 年末	2023 年末	2024 年末
政府债务余额	7852.7	8957.42	10890.85
其中：一般债务余额	3955.5	4046.20	4240.60
专项债务余额	3897.2	4911.22	6650.25

资料来源：公开资料

从各级政府债务结构来看，2024 年末，新疆本级债务为 1357.79 亿元，占 12.47%；市县（州）政府债务 9533.06 亿元，占 87.53%。从下属市县（州）政府债务地区分布看，2024 年末新疆政府债务主要集中在乌鲁木齐市、伊犁州、喀什地区和昌吉州。从债务资金投向看，新增一般债券资金主要用于义务教育、脱贫攻坚、农林水利、市政基础设施等领域；新增专项债券资金主要用于交通、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链物流基础设施、市政和产业园区基础设施、保障性安居工程等重点领域。

债务限额方面，经国务院批准，2024 年末新疆政府债务限额为 11890.14 亿元，较 2023 年末增加 2300 亿元。截至 2024 年末，新疆政府负有偿还责任的债务总额为 10890.85 亿元，距债务限额尚余 999.29 亿元，未来仍有一定的融资空间。

图表 6 • 2022—2024 年末新疆政府债务限额情况（单位：亿元）

项目	2022 年末		2023 年末		2024 年末	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
政府债务限额	8435.9	1299.8	9590.14	1369.08	11890.14	2066.52
其中：一般债务限额	4425.9	1214.9	4601.61	1278.57	4729.61	1296.44
专项债务限额	4009.9	84.9	4988.53	90.51	7160.53	770.08

注：尾差系四舍五入所致

资料来源：公开资料

2 地方政府偿债能力

新疆政府债务负担较重，考虑其能持续获得较大规模的上级补助，未来仍有一定的融资空间，整体债务风险极低，偿债能力极强。

2022—2024 年末，新疆政府债务/当年 GDP 持续增长，分别为 44.26%、46.83%和 53.04%。

2022—2024 年（末），新疆综合财政收入分别为 6127.38 亿元、6877.09 亿元和 6827.29 亿元，政府债务分别为 7852.7 亿元、8957.42 亿元和 10890.85 亿元。同期，政府债务与综合财政收入的比率持续上升，分别为 128.16%、130.25%和 159.52%。

七、债券偿还能力分析

1 本批专项债券概况

本批专项债券包括 2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十八期）（以下简称“三十八期债券”）和 2025 年新疆维吾尔自治区政府专项债券（三十九期）（以下简称“三十九期债券”），债券情况具体见下表。

图表 7 • 本批专项债券概况（单位：亿元）

债券简称	发行规模	期限	还本付息方式	募集资金用途
三十八期债券	5.21	10 年	每半年付息一次，最后一期利息随本金一起支付	专项用于市政基础设施、保障性安居工程和卫生健康等领域的项目
三十九期债券	8.01	15 年	每半年付息一次，最后一期利息随本金一起支付	专项用于产业园区基础设施、能源和农林水利等领域的项目
合计	13.22	--	--	--

资料来源：联合资信根据新疆维吾尔自治区财政厅提供资料整理

2 本批专项债券对新疆政府债务的影响

本批专项债券拟发行规模合计 13.22 亿元，均为新增债券。本批专项债券发行规模相当于 2024 年末新疆政府债务余额的 0.12%，其发行对新疆政府债务规模影响小。

3 本批专项债券偿还能力分析

财政部《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）提出，在法定专项债务限额内，各地方按照本地区政府性基金收入项目分类发行专项债券，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。

本批专项债券募集资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，主要用于市政基础设施、保障性安居工程、产业园区基础设施、能源和农林水利等领域的项目建设。

根据第三方出具的关于本批专项债券募投项目的实施方案，在预定的假设条件下，债券存续期内，本批专项债券募投项目预期收益可满足债券存续期间的还本付息需求，但募投项目预期收益实现时间及规模受项目建设进度、项目运营情况等因素影响，存在一定的不确定性。

图表 8 • 本批专项债券募投项目资金平衡情况（单位：亿元）

债券简称	拟使用债券金额	债券存续期内本息合计	债券存续期内募投项目净收益合计	债券存续期内募投项目净收益对债券本息覆盖倍数（倍）
三十八期债券	5.21	7.29	21.94	3.01
三十九期债券	8.01	12.82	67.03	5.23

注：假设本批专项债券发行利率为 4.00%

资料来源：联合资信根据新疆维吾尔自治区财政厅提供资料整理

2022—2024 年，新疆政府性基金预算收入对本批专项债券本金的覆盖倍数分别为 35.50 倍、36.97 倍和 32.52 倍。

整体看，本批专项债券涉及募投项目预期收益可以覆盖其拟使用债券募集资金本息，可实现项目融资与收益自求平衡。同时，联合资信也关注到，募投项目预期收益实现时间及规模受项目建设进度和项目运营情况等因素影响大。考虑到本批专项债券偿债资金纳入政府性基金预算管理，新疆政府性基金收入对本批专项债券保障程度高，本批专项债券到期不能偿还的风险极低。

八、评级结论

基于对新疆经济、财政、管理水平、地方政府债务状况以及本批专项债券偿还能力的综合评估，联合资信认为本批专项债券到期不能偿还的风险极低，确定本批专项债券的信用等级为 AAA。

附件 1 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	在破产或重组时可获得保护较小，基本不能保证偿还债务
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，联合资信将在本批专项债券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。

新疆维吾尔自治区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批专项债券评级有效期内完成跟踪评级工作。

新疆维吾尔自治区经济状况及相关情况如发生重大变化，或发生可能对本批专项债券信用评级产生较大影响的重大事项，新疆维吾尔自治区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新疆维吾尔自治区经济状况及相关情况，如发现有重大变化，或出现可能对本批专项债券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。

如新疆维吾尔自治区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。