

地方政府与城投企业债务风险研究报告—新疆篇

联合资信 公用评级三部 |魏兰兰|韩 军

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

报告摘要

- 新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”或“自治区”）区域战略地位重要，资源禀赋优越，“十大产业集群”初步形成，新质生产力加快培育；随着国家战略定位持续强化，“五大战略定位”“对口援疆”及各类经济政策形成合力，助力区域经济发展。2025 年，新疆经济增速继续位居全国前列。
- 新疆财政自给能力弱，收支平衡高度依赖“开源”与“争取补助”双向发力：一方面依托丰富的资源储备，增加做大国有资源（资产）有偿使用收入；另一方面积极争取上级补助收入，稳定且规模较大的上级补助收入有力保障了自治区经济社会发展。2025 年，新疆获得的上级补助收入占综合财力的比重接近 60.00%，地方综合财力对政府债务余额的覆盖能力位居全国中上游水平。
- 从各地州市经济及财政状况来看，新疆各地州市产业结构区域差异较大，北疆地区产业基础较好，经济实力相对较强，在政策支持下南北疆差距逐年缩小。一般公共预算收入方面，各地州市均保持增长；政府性基金收入则多数同比下降且降幅较大，收支平衡对上级补助收入的依赖进一步加深，南疆继续获得上级补助资金的倾斜支持。
- 债务方面，2025 年新疆各地州市政府债务余额均有所增长，但自治区多措并举推进管控化解，债务结构及融资成本持续优化，城投平台隐性债务实现全部清零。
- 从区域城投企业看，新疆存续发债城投企业主体信用级别以 AA 和 AA^{+}为主，高级别城投企业集中在乌鲁木齐市，2025 年新疆城投企业债券发行数量和规模同比均有所下降，债券融资保持净流入。2025 年末，新疆发债城投企业全部债务规模有所增长，各地州市发债城投企业债务负担适中，但伊犁州和昌吉州城投企业短期偿债压力相对较大；从支持保障能力看，乌鲁木齐市“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力指标相对较高。

一、 新疆经济及财政实力

1. 区域特征及经济发展状况

新疆维吾尔自治区（以下简称“新疆”或“自治区”）区域战略地位重要，资源禀赋优势明显；新疆产业基础坚实，2025 年经济增速继续位居全国前列，“十大产业集群”初步形成，新质生产力加快培育；“五大战略定位”“对口援疆”及各类经济政策形成合力，助力区域经济发展。

战略地位重要，资源禀赋优势明显，矿产资源、太阳能和风能资源丰富。新疆总面积 166.49 万平方公里，约占我国陆地总面积的六分之一，陆地边界线长 5700 多公里，系中国陆地面积最大、交界邻国最多、陆地边界线最长的省级行政区。新疆位于中国西北边陲，地处亚欧大陆腹地，国内与西藏、青海、甘肃等省区相邻，周边与蒙古、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、巴基斯坦、印度、阿富汗等 8 国接壤，是新亚欧大陆桥的必经之地、丝绸之路经济带核心区、西部大开发战略的重点地区及我国西北的战略屏障，区域战略地位重要。新疆资源禀赋优势明显，多项资源储量位居全国首位，辽阔的土地、充足的水资源以及丰富的能源和矿产资源成为新疆建设现代化产业体系及经济发展的重要支撑。

截至 2025 年末，新疆常住人口 2639.0 万人，较上年末增加 16.2 万人；城镇化率较上年末提高 1.25 个百分点至 61.61%，但仍低于全国平均水平（67.89%）。新疆生产建设兵团（以下简称“兵团”）接受中央政府和自治区双重领导，实行党政军企合一的特殊管理体制，是国家实行计划单列的特殊社会组织，承担着国家赋予的屯垦戍边职责，也是自治区的重要组成部分。截至 2025 年末，除第十一师和第十二师外，其余 12 个师均已实施“师市合一”管理体制[1]。

表 1　新疆交通情况及资源禀赋

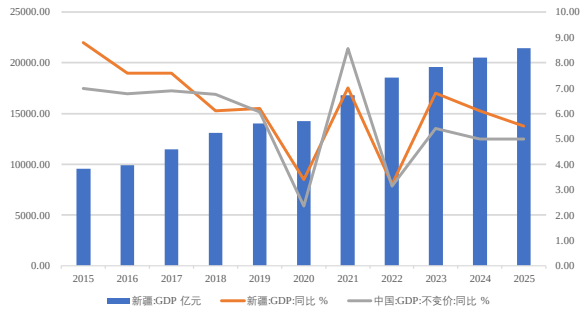
现状			
交通情况	陆路	公路	2025年末，全自治区公路里程达23.7万公里，高速（一级）公路突破1.3万公里，基本实现县县通高速（一级）公路
		铁路	2025年末，全自治区铁路营业里程9557公里，其中高铁里程718公里，铁路通达所有地州市、覆盖80%以上县级行政区
		轨道交通	2024年末，全自治区城市轨道交通运营里程26.8公里
	航空		2025年末，全自治区拥有民用运输机场28个，排名全国第一，累计运营国际及地区客运航线33条；2025年，全自治区旅客吞吐量和货邮吞吐量分别为5469.8万人和40.4万吨
	口岸		2025年末，拥有经国务院批准对外开放口岸共19个，其中航空口岸3个（乌鲁木齐、喀什、伊宁），陆地边境口岸16个（霍尔果斯、阿拉山口等）
资源禀赋	土地资源		全自治区农林牧可直接利用土地面积10亿亩
	水资源		全自治区内共有河流3355条，其中年径流量超过10亿立方米的有18条；贯穿塔里木盆地的塔

[1] 新疆生产建设兵团下辖的师与新疆直辖县级行政单位结合的一种特殊管理体制，即师和市实行“一套人马、两块牌子”，市政府行政机构原则上与师的工作机关实行一个机构、两块牌子

		里木河全长约2486公里，是中国最长的内陆河；全自治区多年平均水资源量834亿立方米；全自治区内冰川储量2.13万亿立方米，占全国的42.7%；区内水域（湖面）面积超过1平方公里的湖泊110个，水面面积合计约5500平方公里，其中博斯腾湖是中国最大的内陆淡水湖
	能源资源	全自治区已探太阳能技术可开发量42亿千瓦，储量占全国的26.9%，位居全国第1位；风能资源技术可开发量10亿千瓦，储量占全国的18%，位居全国第2位；煤炭预测资源量2.19万亿吨，占全国的40.6%，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
	矿产资源	2025年末，全自治区已发现矿种154种，查明资源储量的矿种105种，其中能源矿产9种、金属矿产32种、非金属矿产59种、水气矿产5种；新增查明资源储量矿产50种
	旅游资源	2025年末，全自治区拥有包括那拉提旅游风景区、天山天池风景名胜区在内的18个5A级景区，拥有2项世界文化遗产、3项世界非物质文化遗产、1项世界自然遗产。2025年全自治区全年接待游客3.23亿人次、游客花费3700亿元，分别增长8%、8.4%

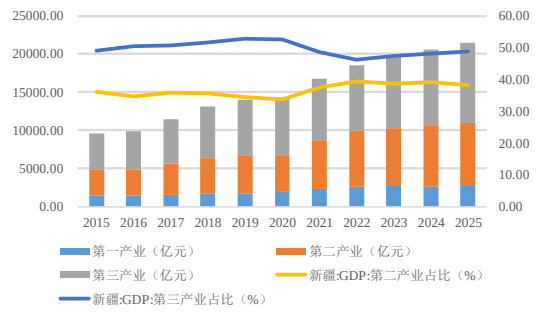
资料来源：联合资信根据公开资料整理

新疆经济总量处于全国下游水平，但增速位居全国前列，“十大产业集群”初步形成，新质生产力加快培育。2025 年，新疆完成地区生产总值 21462.14 亿元，位居全国各省第 23 位；增速为 5.5%，位列全国第 5 位。2025 年新疆三次产业结构由上年的 12.5：39.6：47.9 调整为 13.1：38.2：48.7，**油气生产加工、煤炭清洁高效利用、新型电力系统、绿色矿业及加工、先进制造和新材料等战略性新兴产业、粮食和食品加工、棉花和纺织服装、绿色畜牧产品和优质果蔬、文化和旅游、现代物流等“十大产业集群”已**初步形成。2025 年，自治区加快构建现代化产业体系，培育新质生产力，绿色算力、低空经济、人工智能、生物制造、新型储能等产业加快发展，高新技术企业净增 700 家以上，国家专精特新“小巨人”企业达 61 家；设立干旱区生态安全与可持续发展全国重点实验室等 5 个高能级创新平台，区域创新能力在全国排名进一步提升。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 1　新疆 GDP、GDP 增速及全国 GDP 增速



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 2　新疆三产结构及占比

新疆在国家战略定位中的重要性持续提升，“五大战略定位”“对口援疆”与各类经济政策形成合力，助力区域经济发展。党中央始终坚持从战略和全局高度审视谋划新疆工作，赋予新疆 **“五大战略定位”**：打造亚欧黄金通道和向西开放的桥头堡、打造构建新发展格局的战略支点、打造全国能源资源战略保障基地、打造全国优质农牧产品重要供给基地、打造维护国家地缘安全的战略屏障，并在政策、资金、人才等方

面给予大力支持，举全国之力开展对口援疆，推动新疆实现高质量发展。“十五五”期间，自治区将锚定党中央赋予的“五大战略定位”，坚持高质量发展，优化提升传统产业，持续做大新能源、新材料、先进装备制造、生物医药等战略性新兴产业；积极培育新质生产力，深入推进数字新疆建设，实施制造业数智化转型行动，积极融入国家“东数西算”工程，加快“疆算入渝”，推进绿色智算中心、算电协同等智能新基建工程，打造绿色低碳高效全疆算力一张网。

19 个援疆省市及中央各有关单位贯彻党中央决策部署，坚持全面、精准、长期援疆，立足自身优势，结合新疆当地资源禀赋和区位条件，精准引入龙头企业打通上下游产业联动链条，并从资金投入、人才培养、技术创新和管理经验交流等多方面提供支持，有力支撑了“十大产业集群”建设，推动区域经济高质量发展，巩固了新疆在国家整体发展中的重要战略地位；**2025 年，19 个援疆省市落实对口援疆资金 197 亿元，中央企业在疆完成投资 2723 亿元**。近年来，新疆还出台了一系列推进科技金融和畜牧业发展、优化营商环境等方面的专项政策，持续释放区域发展红利。

表 2　近年来新疆促进经济发展的相关政策

政策名称	发布时间	发布机构	主要内容
《关于加快推进科技金融工作的若干措施》	2025 年 11 月	自治区科学技术厅、中国人民银行新疆维吾尔自治区分行等九部门	发挥货币信贷支持科技创新的重要作用、发挥资本市场支持科技创新的关键作用、发挥科技保险支持创新的稳定作用、加强财政政策对科技金融的引导和支持、央地联动推动科技金融工作
《自治区 2026 年优化营商环境攻坚行动方案》	2026 年 3 月	自治区人民政府	围绕市场、要素、政务、法治、开放五大环境，实施五个专项行动，并提出十六条具体举措。五个专项行动是：聚焦维护公平竞争，实施破除市场壁垒专项行动；聚焦培育产业生态，实施优化资源配置专项行动；聚焦政府职能转变，实施提升政务效能专项行动；聚焦稳定市场预期，实施强化法治保障专项行动；聚焦服务和融入“一带一路”建设，实施贸易投资便利化专项行动
《关于推动经济稳中向好的若干措施》	2026 年 5 月	自治区人民政府办公厅	涉及七大领域 29 条措施：农业生产提质增效；加力扩大有效投资（含 2027 年增量新能源项目竞价、完善独立储能容量电价政策、制定印发《关于支持商品房去库存化激发房地产市场活力的若干措施》等）；支持工业企业稳产扩产（推进油气增储上产、落实煤炭出疆运价下浮政策、释放有色行业优势产能）；提振消费扩容；巩固外贸增长势头（中央外经贸专项资金不低于上年、全力推动外贸转型升级等）；服务业务释放潜能；其他重点工作（用好用足财政、金融支持政策等）
《进一步稳定肉牛肉羊及奶产业发展九条政策措施》	2026 年 7 月	自治区人民政府办公厅	持续稳定畜牧业基础产能，推动肉牛提质、肉羊增产、奶业增效，加快畜牧业转型升级，制定包括养殖补贴、饲料补贴、养殖加工贷款贴息、强化信贷政策支持等合计九条政策措施
《关于推动新疆新能源有效投资和提升新能源利用率的若干措施》	2026 年 9 月	自治区发展改革委与工业和信息化厅、商务厅	从压减盘活存量项目、优选新增备案项目、加快推进绿电直连、用好新能源机制电价竞价结果、加快抽水蓄能和光热项目建设、保障储能项目合理收益、强化各类要素保障 7 个方面，加快推动一批条件成熟项目落地实施，持续释放新能源投资潜力；从建立目标约束预警机制、压实企业公平消纳责任、合理压减燃煤自备机组发电量、拓展绿色氢氨醇产业发展路径、持续提升电力系统调节能力、精准产业招商扩大用电负荷、推动新能源与多产业协同发展 7 个方面，全方位拓展消纳空间，保障新能源利用率保持合理水平

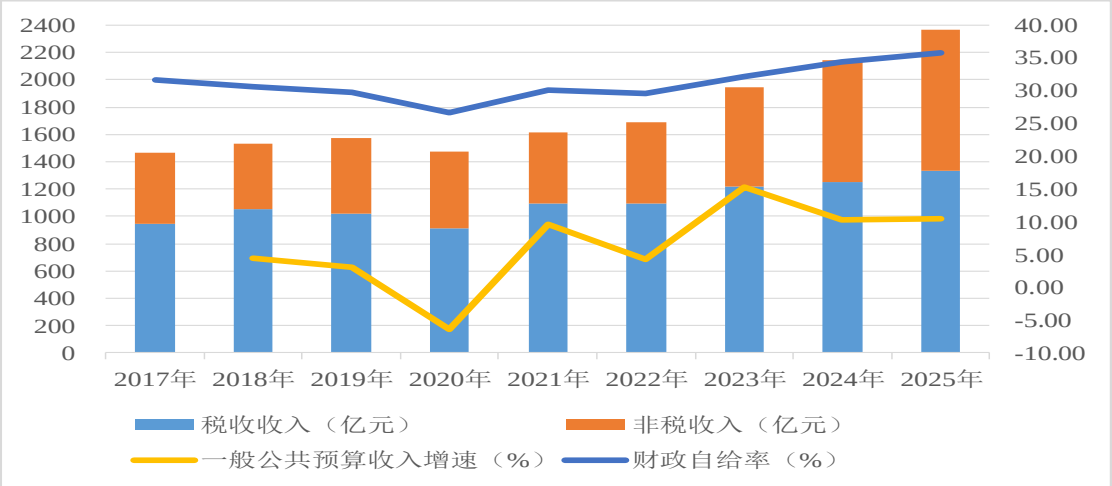
资料来源：联合资信根据公开资料整理

2．财政实力及政府债务情况

新疆财政自给能力弱，收支平衡高度依赖“开源”与“争取补助”双向发力：一方面依托自身丰富的资源储备，增加国有资源（资产）有偿使用收入；另一方面积极争取上级补助收入，稳定且规模较大的上级补助收入有力保障了自治区经济社会发展。近两年，新疆获得的上级补助收入均在 4000 亿元以上，规模位居全国前十；2025 年新疆获得的上级补助收入占综合财力的比重接近 60.00%，新疆地方综合财力对政府债务余额的覆盖能力位居全国中上游水平。

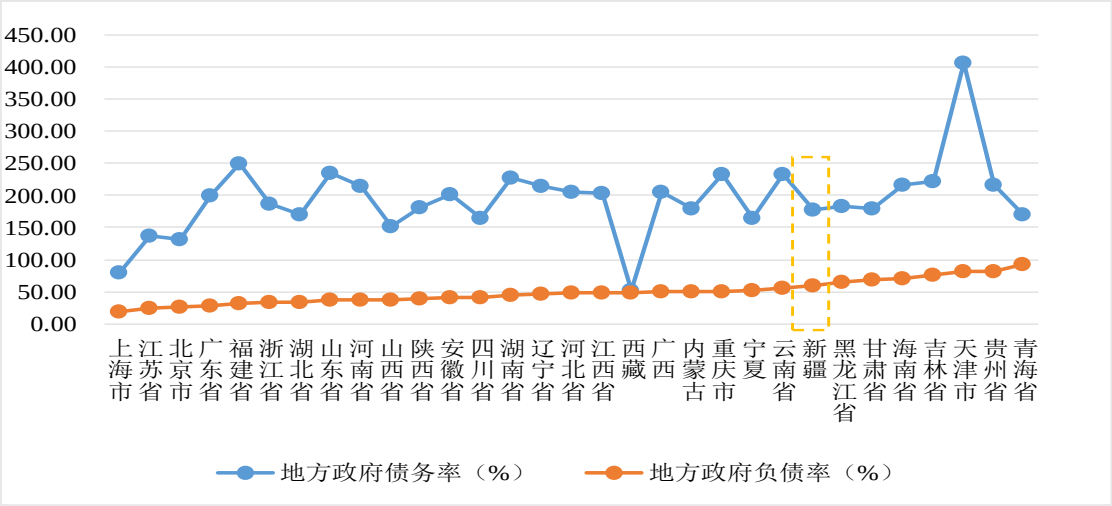
区域创收方面，2025 年，新疆一般公共预算收入为 2369.76 亿元，在全国排名第 20 位，同口径增长 10.5%，增速位居全国第 3 位，税收收入和非税收入均实现增长。收入构成中，新疆非税收入占比持续提高（2025 年提高至 43.60%）并位居全国第 3 位，非税收入主要来自非经营性国有资产收入、矿产权出让收益及其他国有资源（资产）有偿使用收入；新疆政府性基金收入 550.97 亿元，较上年增长 2.90%，收入规模在全国位居中下游。

新疆财政自给能力弱，2025 年财政自给率为 35.79%。为提高收支平衡能力，一方面，新疆依托自身丰富的资源储备，挖掘财政收入增收潜力，2024 年以来新疆加快战略性矿产资源勘探开发，出台推动矿业高质量发展政策措施，同时积极盘活存量产业用地土地资源；另一方面，积极争取上级补助收入，近两年新疆获得的上级补助收入均在 4000 亿元以上，规模位居全国前十，有力保障了自治区经济社会发展。2025 年新疆获得的上级补助收入占综合财力比重近 60%，在全国位居第 9 位（前 8 位中 6 个为化债重点省份），新疆上级补助收入主要为一般性转移支付收入，资金除用于基础设施建设外，更加侧重于保障基本民生、维护社会稳定和促进均衡发展。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 3　新疆一般公共预算收入构成和增速、税收占比及财政自给率



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 4　2025 年全国 31 省市自治区政府债务负担情况

政府债务负担方面。2025 年末，新疆地方政府债务率（地方政府债务余额/综合财力*100%）和地方政府负债率（地方政府债务余额/GDP*100%）分别为 177.31%和 59.80%，在全国分别排名第 10 和第 24（由低到高）。新疆依托稳定且规模较大的上级补助收入，综合财力对政府债务余额的覆盖能力位居全国中上游水平。

二、 新疆各地州市经济及财政状况

1. 各地州市经济发展状况

从行政区划看，新疆现有 14 个地州市，具体包括 4 个地级市、5 个地区、5 个自治州。按照地理位置可以划分为北疆、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（以下简称“博州”）、昌吉回族自治州（以下简称“昌吉州”）。其中，伊犁州是新疆唯一的副省级自治州，全国唯一的既辖地区又辖县市的自治州，其下辖 11 个伊犁哈萨克自治州直属县市（以下简称“伊犁州直”）和阿勒泰地区、塔城地区两个地区。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（以下简称“克州”）、喀什地区及和田地区。东疆包括天山东段的哈密市和吐鲁番市。兵团是新疆的重要组成部分，现有 14 个师、12 个兵团管理的自治区直辖市，从地理位置来看，兵团下辖各师市在北疆、南疆和东疆均有分布。



资料来源：公开资料

图 5　新疆区域划分图

北疆产业基础较好，经济实力相对较强，首府乌鲁木齐市为新疆经济发展龙头；政策支持下，南北疆差距逐年缩小，东疆经济增速继续领涨自治区。

从产业分布来看，新疆各地州市依托自身资源禀赋优势发展相关产业，其中北疆的上市公司数量以及国家级和省级园区数量多于南疆和东疆，北疆产业基础较好。

从区域看，北疆地区 2025 年实现地区生产总值 13192.11 亿元（占全新疆的比重为 61.5%），增长 5.2%。首府乌鲁木齐市作为新疆的政治、经济、文化和交通中心，其经济规模大幅领先于其他各地州市，以其为中心的北疆地区经济发展水平整体相对较强。南疆地区 2025 年实现地区生产总值 6438.98 亿元（占全新疆的比重为 30.0%），增长 5.9%，南疆地区交通及自然条件发展相对落后。近年来在国家、自治区持续实施向南发展战略，以环塔里木经济带规划、100 亿元南疆发展专项资金、差异化财政转移支付、专项债倾斜、对口援疆等政策为核心，在交通水利能源基建、特色农牧、纺织、新能源、文旅、口岸商贸等领域给予南疆政策倾斜支持，配套专项金融、就业帮扶政策，夯实南疆财力底盘、产业培育基础，使得新疆南北差距逐年缩小。东疆地区 2025 年实现地区生产总值 1831.05 亿元（占全新疆的比重为 8.5%），增长 7.1%，东疆地区面积最小，但依托“新疆东大门”的交通枢纽以及能源资源优势，发展势头强劲，经济增速继续领涨自治区。

新疆各地州市产业结构区域差异较大。昌吉州、克拉玛依市、巴州、哈密市和吐鲁番市依托油田、煤炭等能源矿产资源开发，第二产业占比较高；塔城地区因产业结

构调整，由第一产业主导转变为第一产业占比略低于第三产业；其他地州市产业结构均以第三产业为主，但第三产业占比分化较大，其中仅乌鲁木齐市和和田地区第三产业占比超过 60.00%。

表 3　新疆各地州市 2025 年 GDP 及增速等情况

经济区	地州市	GDP	GDP 增速	人均 GDP	人口	城镇化率	三次产业结构
		亿元	%	万元	万人	%	
北疆	乌鲁木齐市	4658.19	4.5	11.25	415.39	97.40	0.8：27.9：71.3
	昌吉州	2637.67	6.8	/	161.35	/	11.4：55.5：33.1
	伊犁州	3470.95	5.6	/	462.10	/	23.3：28.3：48.4
	其中：伊犁州直	1936.27	6.3		284.84	/	17.0：32.0：51.0
	塔城地区	1050.47	5.3	9.41	110.40	/	38.1：20.8：41.1
	阿勒泰地区	484.21	3.8	/	66.86	/	16.3：29.9：53.8
	克拉玛依市	1303.96	4.6	/	49.59	99.50	1.6：69.1：29.3
	博州	575.15	6.6	11.00	50.80	/	19.4：26.5：54.1
南疆	阿克苏地区	2042.98	5.4	/	272.57	/	22.7：32.4：44.9
	巴州	1723.53	5.5	/	146.68	62.93	13.3：50.1：36.6
	喀什地区	1752.12	6.4	3.37	472.8	/	29.8：16.0：54.2
	和田地区	648.11	6.6	/	250.47	/	18.6：18.0：63.4
	克州	272.24	6.0	/	64.07	39.43	11.1：30.1：58.8
东疆	哈密市	1162.59	9.3	17.22	67.34	/	4.4：67.3：28.3
	吐鲁番市	668.10	3.3	9.55	70.15	53.50	15.1：48.7：36.2

注：部分数据缺失，以“/”代替；人口数据来源于可获得的最新时间节点；未获取和田地区最新三产结构，表中为 2024 年底数据
数据来源：联合资信根据公开资料整理

表 4　新疆各地州市产业分布情况

经济区	地州市	产业状况	上市公司数量	国家级新区/高新区/经开区
北疆	乌鲁木齐市	产业集群：新能源、新材料、石材、先进装备制造、生物医药、农副产品加工 6 个产业集群。 支柱产业：装备制造、能源化工、新材料、新能源、生物医药、纺织服装等	35	乌鲁木齐高新技术产业开发区 乌鲁木齐经济技术开发区 乌鲁木齐甘泉堡经济技术开发区
	昌吉州	产业集群：煤炭煤电煤化工、绿色矿业、新能源新材料 3 个千亿级集群，油气、粮油、优质畜产品、棉花和纺织服装 4 个百亿级产业集群。 支柱产业：现代煤化工、新材料、有色金属、煤炭、煤电、矿产开采及加工等	7	新疆准东经济技术开发区 昌吉高新技术产业开发区
	伊犁州直	产业集群：装备制造、现代信息、新材料新能源、生物医药、煤炭煤化工、精细化工、钢铁、建材、纺织服装、农副产品加工等特色产业集群。 优势产业：电子信息、装备制造、卫材用品及纺织服装、农产品与食品加工、生物医药和大健康、新材料等	1	新疆奎屯-独山子经济技术开发区 霍尔果斯经济开发区
	塔城地区	产业集群：粮油产业、棉花和纺织服装产业、有机果蔬产业、优质畜产品四大产业集群。 优势产业：种业、新材料、先进装备制造、新能源、商贸物流	--	--
	阿勒泰地区	产业集群：粮油、绿色有机果蔬和优质畜产品产业集群。 主导产业：纺织服装、食品和农副产品深加工等	--	--

	克拉玛依市	产业集群：油气生产及高端装备制造、环烷基炼油特色产品及碳基新材料、差异化高端石化产品、生物基化工及先进材料产业集群。 主导产业：石油石化。	5	克拉玛依高新技术产业开发区
	博州	产业集群：农产品精深加工、进口金属矿产品加工、医用材料出口、装备制造等产业集群。 优势产业：农副产品精深加工、绿色矿业、新能源新材料、商贸物流、进出口落地加工、文旅康养	--	--
南疆	阿克苏地区	产业集群：油气生产加工、煤炭煤电煤化工、棉花和纺织服装、绿色矿业、战略新兴、粮油、绿色有机果蔬、优质畜产品八个千亿级产业集群。 优势产业：油气、煤炭、矿产、棉纺等。	1	库车经济技术开发区 阿克苏阿拉尔高新技术产业开发区
	巴州	产业集群：石油石化、能源、钢铁、新材料、文化旅游 5 个千亿级骨干产业集群。 支柱产业：石油石化、纺织服装、农副产品加工	2	库尔勒经济技术开发区
	喀什地区	产业集群：粮油、棉花和纺织服装、有机果蔬、优质畜（禽）产品产业集群。 优势产业：边境商贸、边境特色旅游、特色畜牧业。	1	喀什经济开发区
	和田地区	产业集群：优质果品、畜禽养殖、有色金属、物流集散、劳动密集型五大产业集群。 优势产业：纺织服装、农副产品加工等	--	--
	克州	产业集群：绿色有机农产品产业集群。 传统产业：黑色金属、有色金属、建材、轻工等。	--	--
东疆	哈密市	产业集群：钛基、镁基、绿色硅基等产业集群。 主导产业：煤电煤化工、新能源、新材料、装备制造、现代物流、文化旅游等	--	--
	吐鲁番市	产业集群：煤电盐循环经济、石油天然气化工、硅基新材料、旅游文化、综合物流、绿色能源 6 个百亿级产业集群。 支柱产业：煤炭煤电煤化工、硅基新材料、石油天然气化工、绿色新能源	--	--
兵团	--	主导产业：新材料、绿色化工、新能源、农产品生产和精深加工、棉花和纺织服装、装备制造等	14	新疆生产建设兵团石河子高新技术产业开发区 石河子经济技术开发区 新疆五家渠经济技术开发区 阿拉尔经济技术开发区

注：国家级新区/高新区/经开区未涵盖保税区；产业状况根据公开资料查询，可能存在未能全面列举的情况；上市公司统计截至 2026 年 10 月上市公司数量；兵团上市公司分布于石河子市、阿拉尔市、五家渠市、图木舒克、铁门关市、双河市和可克达拉市等
资料来源：联合资信根据公开资料整理

2．各地州市财政实力及政府债务情况

（1）财政收入情况

新疆各地州市一般公共预算收入均保持增长，2025 年新疆财政体制改革的落地实施使得各地州市一般公共预算收入结构有所调整，非税收入占比进一步提高；在国有土地使用权出让收入下滑影响下，新疆多数地州市政府性基金收入同比大幅下降；首府乌鲁木齐市一般公共预算收入和政府性基金收入规模最大且远超其他地州市。各地州市财政自给率差异大，收支平衡更多依赖上级补助收入，南疆继续获得更多的上级补助资金支持倾斜。

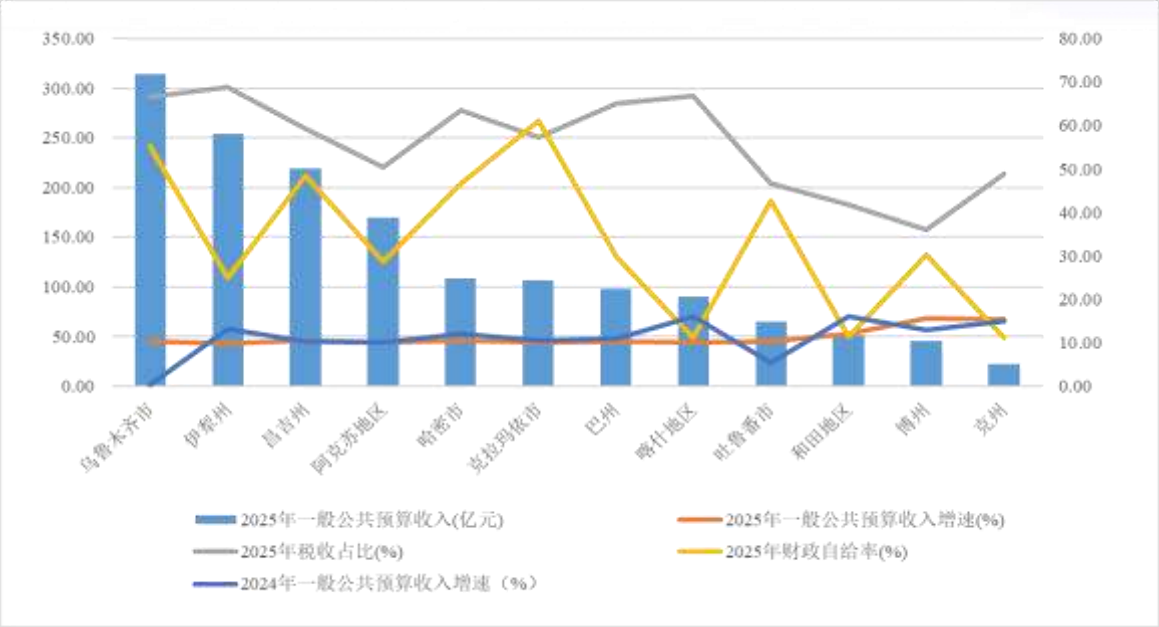
2025 年，新疆各地州市一般公共预算收入保持增长，增速整体较 2024 年小幅下降。因当年新疆财政体制改革，各地州市税收收入占比较 2024 年发生一定调整，非税收入占比整体进一步提高。2025 年初新疆出台《进一步推进自治区以下财政体制改革的实施方案》，重塑自治区-地州-县市收入划分与转移支付体系，调整主体税种、

部分非税收入共享比例，适度提高自治区级统筹能力，提高自治区共同事权分担比例。新疆各地州市财政自给率差异大，乌鲁木齐市、克拉玛依市在 60.00%左右，位居全自治区前 2 位，位于南疆的喀什地区、和田地区、克州财政自给率很低，仅 11.00%左右。

2025 年，新疆多数地州市政府性基金收入同比大幅下降，主要系国有土地使用权出让收入下滑影响。一方面区域房地产市场偏弱，商住用地成交规模和成交价款回落，叠加 2024 年同期集中出让优质地块形成较高基数，2025 年缺少大额土地成交支撑；另一方面各地优化供地结构，加大产业、民生划拨用地供给，减少高收益商住用地投放，土地出让回款进度放缓。同时城市基础设施配套费、专项债项目对应收益等其他基金收入增长乏力，土地收益统筹计提政策调整进一步压缩本级留存收益[2]，共同导致政府性基金收入同比明显回落，且区域分化显著，仅乌鲁木齐市、哈密市、克州政府性基金收入在土地出让金增长带动下同比明显增长，克拉玛依市、吐鲁番市和克州政府性基金收入规模位居全自治区底部，乌鲁木齐市政府性基金收入规模最大且远超其他地州市。

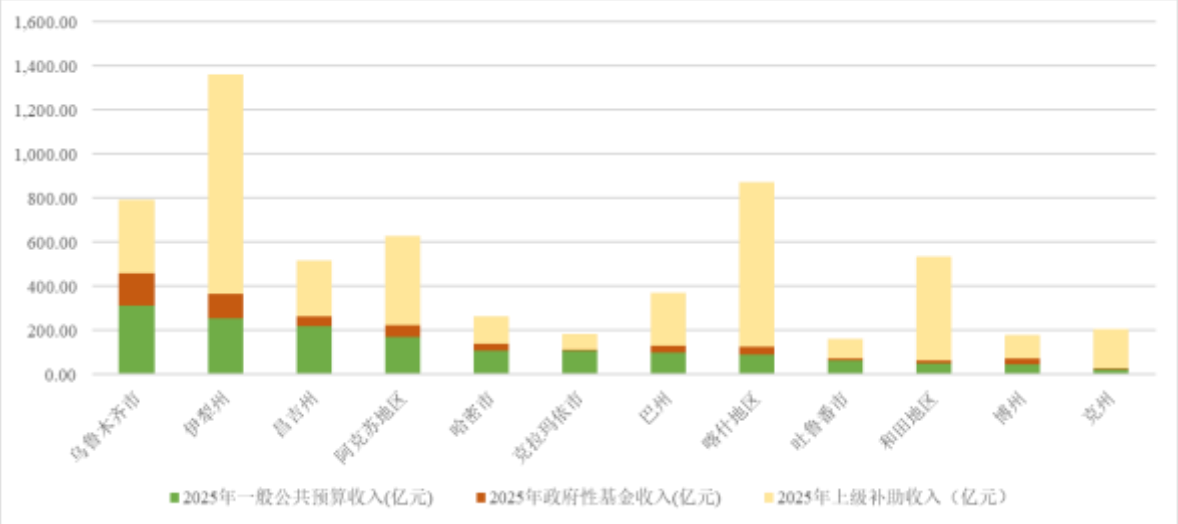
新疆各地州市收支平衡更多的依赖上级补助收入，2025 年各地州市上级补助收入较 2024 年有所增加，上级补助收入在综合财力中占比均较高。新疆上级补助继续向南疆地区倾斜，2025 年喀什地区、和田地区、阿克苏地区获得上级补助收入规模均超 400 亿元，上级补助是当地预算平衡的核心支撑。

[2] 根据《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的实施方案》（新党办发〔2022〕23 号），新疆实行分年度递进式计提考核，2025 年为阶段性达标节点，土地出让净收益中不低于 50%、土地出让总收入中不低于 15%的资金专项用于农业农村、乡村振兴领域；原有从土地收益计提的农田水利、教育、农业土地开发资金纳入该比例考核。同时自治区对农业开发资金、新增建设用地有偿使用费实施分级统筹，部分地州市同步推行区县涉农土地资金上解地州统筹管理，土地出让收益中可用于城市建设、债务化解等本级自主安排的留存空间持续收窄



注：2025 年一般公共预算收入增速按体制改革前的口径计算；伊犁州数据含有伊犁州直、塔城地区和阿勒泰地区
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 6　2025 年新疆各地州市一般公共预算收入情况



注：伊犁州数据含有伊犁州直、塔城地区和阿勒泰地区，其中伊犁州直未公开 2025 年上级补助收入，上表用 2024 年数据代替
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 7　2025 年新疆各地州市综合财力构成情况

（2）政府债务情况

新疆各地州市政府债务余额均有所增长，乌鲁木齐市政府债务率有所下降但仍为全自治区最高；2025 年新疆多措并举持续推进债务管控及化解，有效优化债务结构、降低融资成本，城投平台隐债全部化解。

2025 年，新疆各地州市地方政府债务余额均有所增长，乌鲁木齐市政府债务余

额及增量规模最大，乌鲁木齐市政府债务余额占全自治区比重为 19.15%。**政府负债率方面**，新疆各地州市政府负债率小幅上升。其中，和田地区、克州因 GDP 体量小，政府负债率超过 100%；博州政府负债率超 86%；其余各地州市政府负债率均在 66%以内。**政府债务率方面**，新疆各地州市政府债务率均超过 120%且整体较 2024 年有所上升，仅乌鲁木齐市和哈密市政府债务率较上年末小幅下降，乌鲁木齐市政府债务率降至 310%左右，仍处于全自治区最高水平。



数据来源：联合资信根据公开数据整理

图 8　2025 年末各地州市地方政府债务率与地方政府负债率

2025 年新疆充分利用国家一揽子化债政策，持续贯彻落实自治区“1+7+14”债务化解方案，以发行特殊再融资债券置换存量高成本隐性债务为核心抓手，同步推进融资平台分类改革转型、存量国有资产盘活、专项债券全流程绩效管理，建立全口径债务监测与新增隐性债务问责机制，分类施策缓释各地州债务风险。2025 年全自治区合计发行再融资债券 351.73 亿元，其中 283 亿元用于化解存量政府类债务、68.73 亿元用于偿还到期法定债券本金；全年再融资债券平均发行利率仅 2.04%，债务结构和融资成本均明显优化。截至 2025 年底，自治区本级及大多数县市区台账内隐性债务已提前化解完毕，276 家融资平台存量隐性债务已全部清零。

三、 新疆城投企业偿债能力

1．城投企业概况

新疆存续发债城投企业的信用级别以 AA 和 AA$^+$级为主，近半数来自乌鲁木齐市和伊犁州，高级别城投企业集中在乌鲁木齐市。

截至 2026 年 9 月末，新疆有存续债券的城投企业共 32 家（包含兵团企业 3 家，

分布于阿拉尔市、铁门关市和五家渠市），其中自治区本级城投企业 1 家、地州市级城投企业 14 家、区县级城投企业 10 家、地州市级开发区城投企业 6 家、区县级开发区城投企业 1 家。从各地州市发债城投企业数量看，乌鲁木齐市和伊犁州（包含伊犁州直、阿勒泰地区和塔城地区）发债城投企业数量较多，分别为 9 家和 6 家。

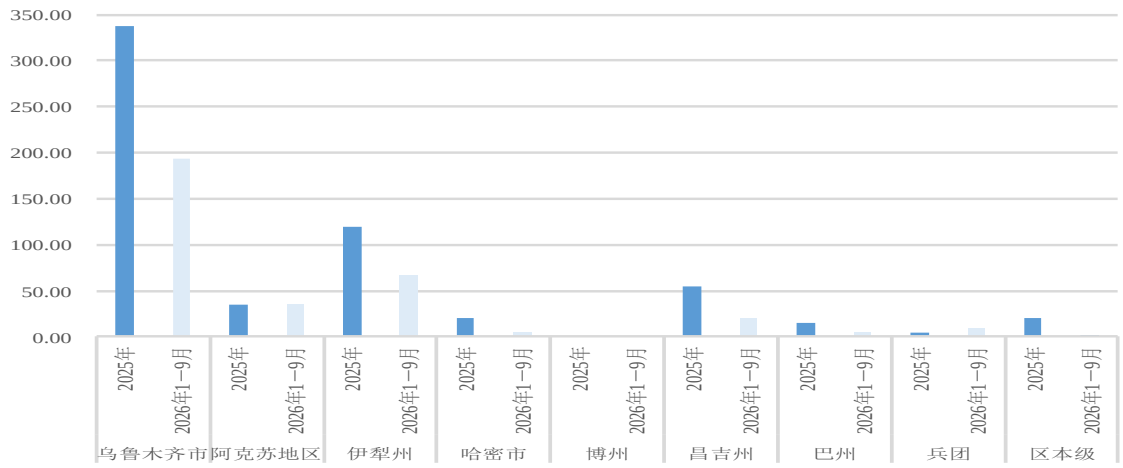
从级别分布看，新疆发债城投企业中 AAA 级主体 2 家，其中自治区级和乌鲁木齐市级各 1 家；AA^+级主体 12 家，其中乌鲁木齐市有 6 家；AA 级主体 18 家，其中伊犁州有 5 家。整体看，新疆发债城投企业的信用等级以 AA 级及 AA^+级为主，高级别城投企业集中在乌鲁木齐市。

2．城投企业发债情况

2025 年，新疆城投企业债券发行数量和规模同比均有所下降，主要集中在乌鲁木齐市和伊犁州，发债主体信用级别以 AA^+为主；债券融资保持净流入，但净流入规模同比降幅较大。2026 年 1－9 月新疆城投企业债券融资净流入规模已超 2025 年全年。

2025 年，新疆共有 24 家城投企业发行债券，发行数量合计 112 只，规模为 641.29 亿元，债券发行数量和规模同比均有所下降；发债城投企业集中在乌鲁木齐和伊犁州，发债规模分别占自治区全区的 52.70%和 18.71%，博州城投企业 2025 年到 2026 年 9 月未发行债券。2026 年 1－9 月，新疆城投企业发行债券规模 361.94 亿元，相当于 2025 年全年的 56.44%，其中阿拉尔市国有资本投资运营集团有限公司实现首单 10.00 亿元债券发行，带动兵团债券发行规模已超过上年全年规模。

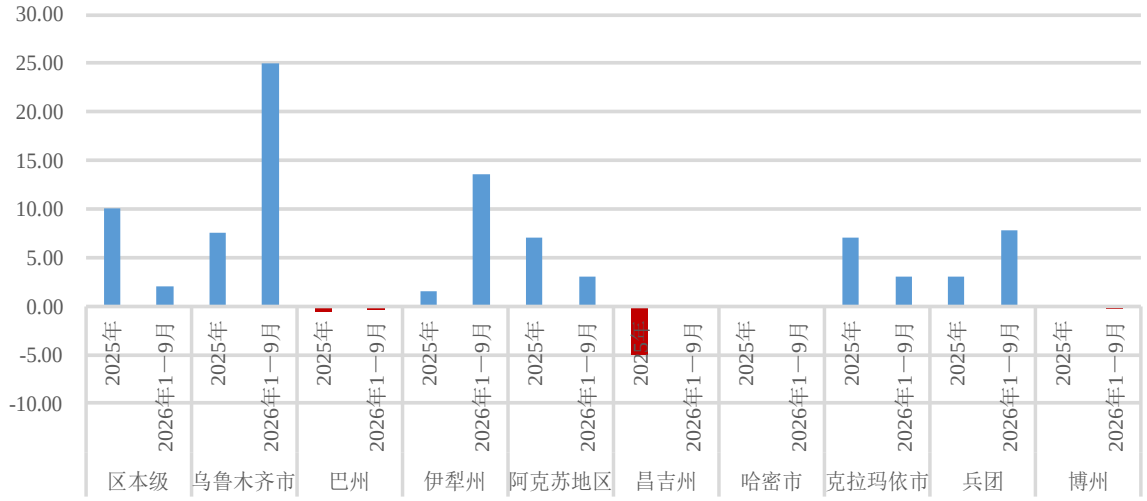
2025 年，新疆 AAA、AA^+和 AA 级别的城投企业债券发行规模占比分别为 14.80%、64.54%和 20.66%，发债企业以 AA^+及以上为主，主要集中于乌鲁木齐市。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 9　各地州市城投企业债券发行情况（单位：亿元）

2025 年，新疆城投企业债券净融资额 30.56 亿元，同比降幅较大。其中，乌鲁木齐市和伊犁州城投企业债券净融资额均快速下降至 8.00 亿元以下，巴州和昌吉州表现为债券净偿还。2026 年 1－9 月，新疆城投企业债券净融资额 53.61 亿元。其中，乌鲁木齐市城投企业实现债券净融资 24.93 亿元，巴州和博州表现为小额净偿还。



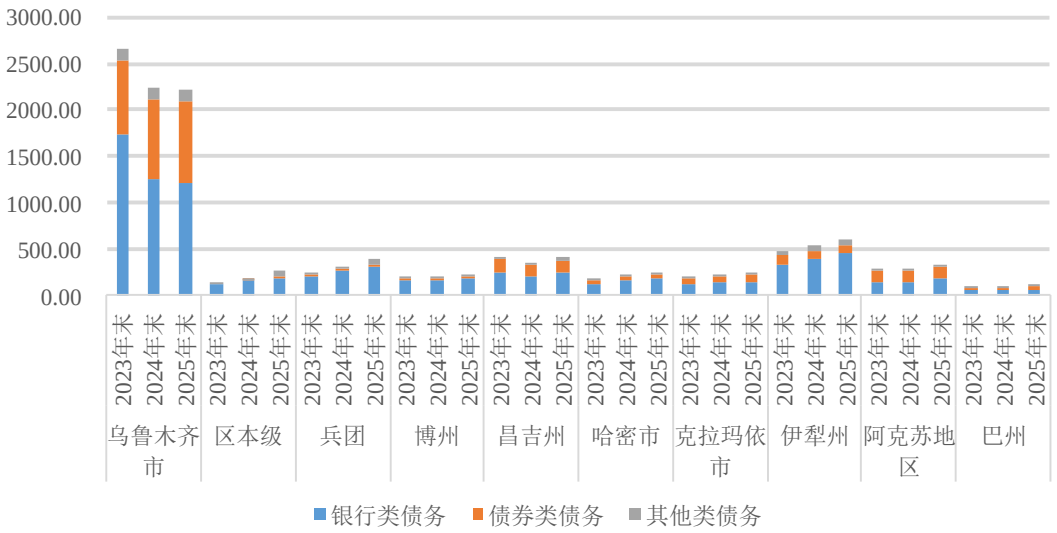
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 10　各地州市城投企业债券净融资情况（单位：亿元）

3．城投企业偿债能力分析

2025 年末，新疆发债城投企业全部债务规模有所增长，债务结构以银行类和债券类债务为主，各地州市发债城投企业整体债务负担适中，但伊犁州和昌吉州存在短期偿债压力。新疆发债城投企业筹资活动现金流整体表现为净流入，2025 年净流入主要集中在哈密市、伊犁州和自治区本级，乌鲁木齐市和伊犁州发债城投企业筹资活动现金分别于 2025 年和 2026 年上半年转为净流出。

截至 2025 年末，新疆发债城投企业全部债务规模合计 5056.98 亿元，较上年末增长 7.67%，各类型债务均有所增长。各地州市中，乌鲁木齐市发债城投企业全部债务规模为 2225.98 亿元，在新疆发债城投企业全部债务中占比最高，其次为伊犁州，全部债务规模为 610.02 亿元。**债务结构方面，**截至 2025 年末，新疆各地州市发债城投企业债务构成以银行类债务和债券类债务为主，除兵团和自治区级银行类债务和债券类债务合计占比低于 85.00%外，其余地州市均超过 89.00%。

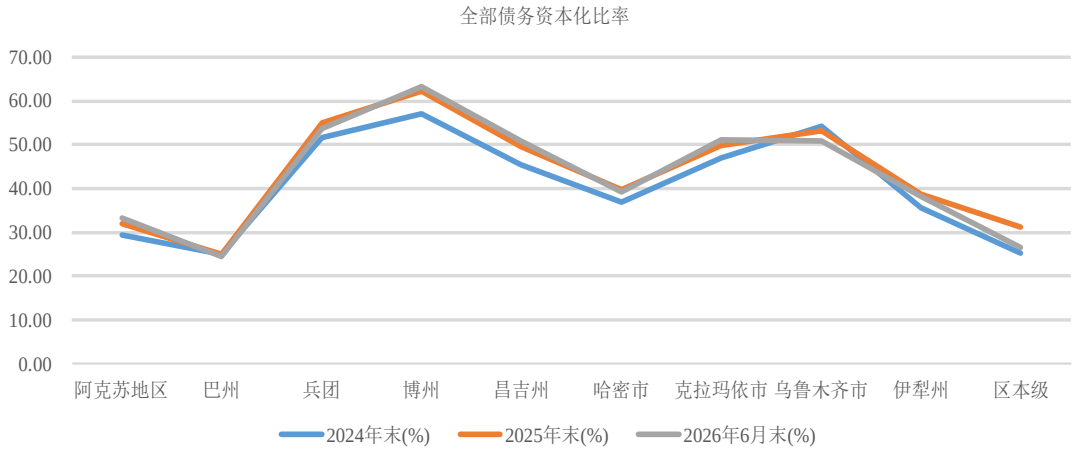


注：银行类债务统计口径为短期借款+长期借款+一年内到期的长期借款；债券类债务统计口径为应付债券+一年内到期的应付债券

数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 11　各地州市发债城投企业债务结构情况（单位：亿元）

债务负担方面，截至 2025 年末，新疆各地州市发债城投企业全部债务资本化比率整体变动不大，其中巴州和乌鲁木齐市发债城投企业债务负担较上年末小幅下降，自治区级发债城投企业债务负担增幅最大（5.88 个百分点）；博州、兵团和乌鲁木齐市发债城投企业全部债务资本化比率超 50%，其余地州市发债城投企业全部债务资本化比率均在 50.00%以下，新疆各地州市发债城投企业整体债务负担适中。



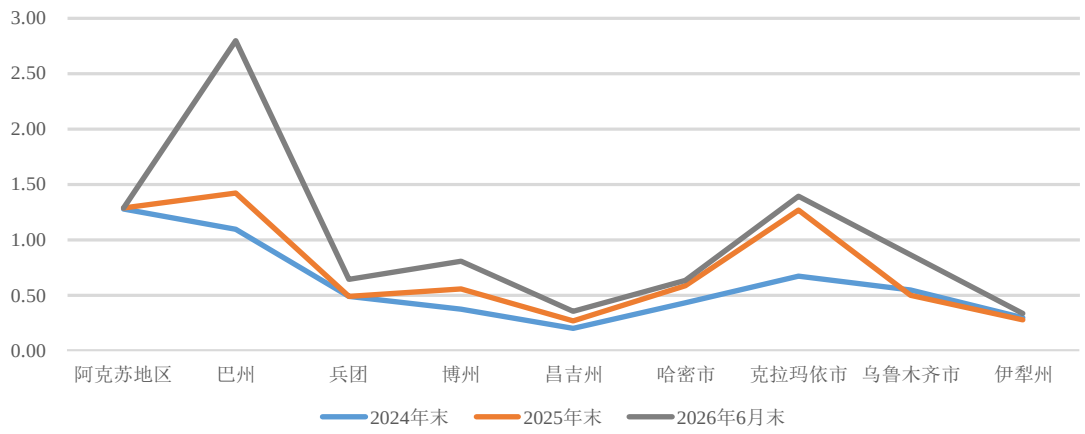
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 12　各地州市发债城投企业债务负担

债券集中兑付方面，2027 年，新疆发债城投企业到期债券（在考虑行权的情况下）规模为 438.99 亿元，其中乌鲁木齐市、伊犁州和阿克苏地区 2027 年到期规模分

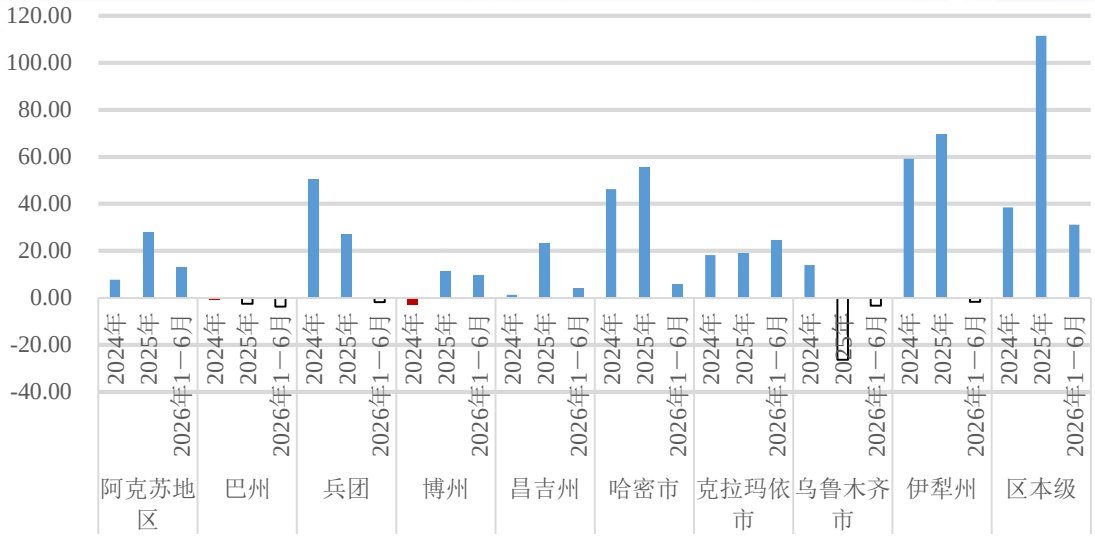
别为 230.92 亿元、79.87 亿元和 50.00 亿元；其余地州市到期规模均不超过 30 亿元，但博州 2027 年到期规模占 2026 年 9 月末存续债券余额比重达 95.86%，集中偿付压力突出。

短期偿债指标方面，2025 年末，阿克苏地区、巴州、克拉玛依市和自治区本级发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数大于 1 倍，其中受短期债务快速下降影响，自治区本级发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数大幅提升至 27.15 倍；仅乌鲁木齐市和伊犁州发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数小幅下降，其余地州市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数呈现不同程度提升。2026 年 6 月末，除阿克苏地区持平外，自治区其他地州市发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数整体均有所提升，伊犁州和昌吉州发债城投企业货币资金/短期债务在 0.40 倍以下，存在短期偿债压力。**再融资方面，**2025 年及 2026 年上半年新疆大部分地州市发债城投企业筹资活动现金流整体表现为净流入。2025 年，净流入主要集中在哈密市、伊犁州和自治区本级，净流入均超过 50.00 亿元；乌鲁木齐市发债城投企业筹资活动现金流转为净流出，巴州发债城投企业筹资活动现金流持续净流出。2026 年上半年，伊犁州和兵团发债城投企业筹资活动现金流转为净流出。



注：2024 年末、2025 年末和 2026 年 6 月末，自治区本级发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数分别为 2.50 倍、27.15 倍和 51.07 倍，因该数值显著高于其他地州市，为保证图表可比性，图中未予列示
数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 13　各地州市城投企业货币资金/短期债务情况（单位：倍）



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 14　各地州市城投企业筹资活动现金流净额情况（单位：亿元）

4．各地州市财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

2025 年末，新疆超半数地州市“发债城投企业全部债务+地方政府债务”/综合财力指标超过 200.00%。其中，乌鲁木齐市最高，为 591.53%；喀什地区最低，为 126.50%；吐鲁番市、和田地区、克州和喀什地区无发债城投企业债务，指标表现相对较低。



数据来源：联合资信根据公开资料整理

图 15　2025 年新疆各地州市财政收入对“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　010-85679696-8704　investorservice@lhratings.com

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。