

地方政府与城投企业债务风险研究报告－盐城市

联合资信 公用评级一部 |郑　重|谭伟祯

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

报告概要

- 盐城市是江苏省沿海开发的核心城市之一，区位优势显著，交通网络日益完善。2025 年，盐城市经济总量和一般公共预算收入均有所增长，规模均位居江苏省中游，城镇化进程稳步推进，产业结构不断优化，主导产业支撑有力。同期，盐城市一般公共预算收入质量有待提升，财政自给能力中等，政府债务负担相对较重。盐城市持续获得中央和江苏省在财政转移支付、专项资金拨付以及产业转型政策扶持等方面的有力支持，为经济社会高质量发展提供了重要保障。“十五五”期间，盐城市提出“向海图强、向绿而兴、向新转型”，做大做强优势产业，发展支柱产业，布局未来产业。
- 盐城市下属区县整体经济发展水平较高，但区域间仍存在一定差异，城镇化发展水平较高；各区县中，东台市整体经济实力最强，人均 GDP 水平最高。2025 年，盐城市大部分区县税收收入占比较高且区域之间较为均衡；盐城市各地基金收入同比均有所下降，基金收入承压明显；各地政府债务负担水平差异较大且债务负担均较重。2025 年，盐城市各地政府债务余额除射阳县外均保持增长。
- 2025 年，盐城市全力防范化解债务风险，全市 101 家融资平台退出监管名录，隐性债务化解进度居全省前列。随着化债政策推进，盐城市利差呈下降态势。“十五五”期间，盐城市将持续健全债务管理长效机制，多措并举化解平台经营性债务风险，坚决杜绝新增隐性债务。
- 截至 2026 年 9 月底，盐城市境内有存续债券的城投企业共 58 家，发债主体级别以 AA 和 AA^{+}为主。2025 年，盐城市发债城投企业债券融资转为净流出，2026 年前三季度转为净流入；截至 2025 年底，盐城市存续发债城投企业债务规模继续增长，债务分布集中于盐城市本级和大丰区；除盐城市级、阜宁县、滨海县和射阳县外，全市大部分发债城投企业债务资本化比率有所下降，债务负担整体有所减轻；盐城市本级、建湖县和东台市未来一年内到期债券规模较大，亭湖区发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数最低，短期偿债压力相对较大。

一、 盐城市经济及财政实力

（一）盐城市区域特征及经济发展状况

盐城市作为江苏省沿海开发的核心城市之一，区位优势显著，交通网络日益完善，经济总量稳步增长，产业结构不断优化，依托政策支持逐步实现高质量发展。

区位优势显著，交通网络日益完善。盐城市位于江苏省东部沿海，东临黄海，南与南通市接壤，西南与扬州市、泰州市为邻，西与淮安市相连，北隔灌河与连云港市相望，是江苏省面积最大的地级市，拥有江苏省最长的海岸线和丰富的滩涂资源，是长三角城市群与苏北地区衔接的重要节点城市。交通方面，盐城市已逐步构建起铁路、公路、水路、航空协同发展的立体交通网络。盐城市交通资源见表 1.1。

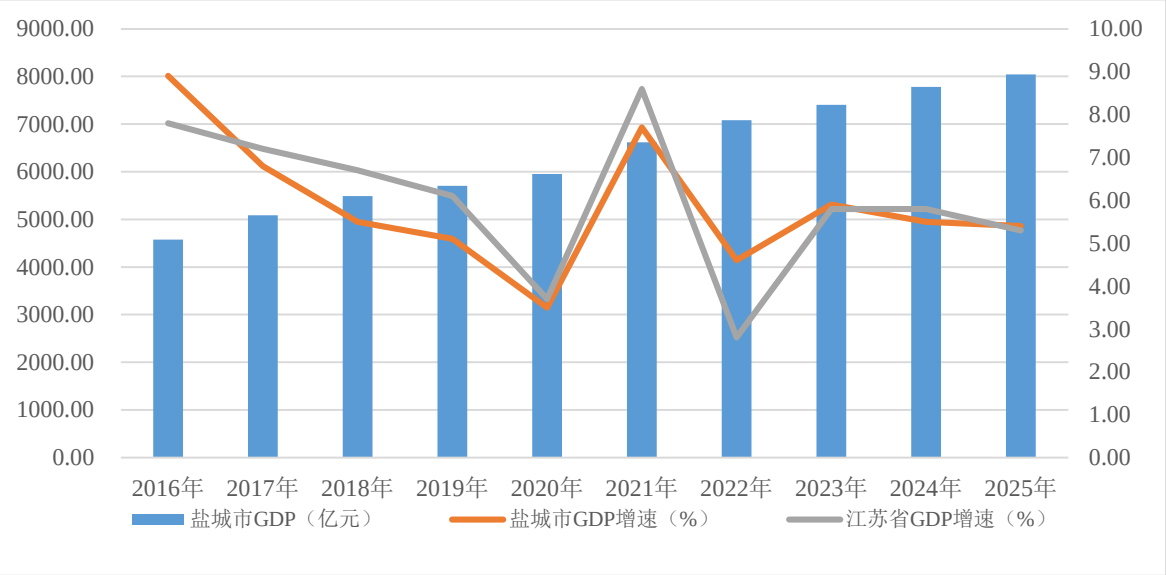
表 1.1 盐城市交通情况

		现状
陆路	公路	2025年末，盐城市公路总里程26537.0公里，其中高速公路总里程507.4公里、一级公路1921.4公里；公路网密度达149.8公里/百平方公里。形成“三纵两横一联”高速公路网，实现“县县通高速”及大丰、滨海、射阳港区高速直达；建成111公里城市内环高架和72公里盐丰、盐阜快速通道。
	铁路	2025年，盐城市铁路客运量2318.7万人次，同比增长5.5%。拥有盐青、盐徐、盐通3条高速铁路和新长普速铁路，正线总长424公里，其中高铁里程267公里，实现高铁“区县全覆盖”。2025年，盐城经泰州无锡常州至宜兴铁路（盐宜铁路）全线进入实质性建设阶段，北起盐城、设计时速350公里，建成后将直连苏南、融入长三角核心区2小时交通圈。
航空		盐城南洋国际机场为国家一类开放口岸。2025年，盐城市完成旅客吞吐量203.5万人次，首次突破200万人次，同比增长15.2%；货邮吞吐量7098.1吨，同比增长32.1%；2025年冬航季通达国内外城市33个，开通全省首条韩日全货机航线。
水运		2025年，盐城港“一港四区”（大丰、滨海、射阳、响水）完成货物吞吐量1.77亿吨、集装箱89.27万标箱，跻身国内亿吨大港行列。内河航运方面，全市内河航道通航里程3933公里，其中三级及以上航道285公里，构建“一纵九横”内河干线航道网，省干线航道网达标里程440公里；大丰港区货物吞吐量9619.76万吨，即将迈入亿吨大港。
口岸		盐城市拥有海港（盐城港）与空港（南洋机场）两个国家一类开放口岸。盐城港“一港四区”均为国家一类开放口岸。2025年，大丰港区开通全省沿海首个5G自动化集装箱堆场及国内首个“碳中和”认证堆场。

数据来源：公开资料，联合资信整理

城镇化进程稳步推进。截至 2025 年底，盐城市常住人口 661.1 万人，其中城镇常住人口 448.89 万人，比上年末增长 0.43%，常住人口城镇化率 67.9%，较上年末提高 0.9 个百分点，城镇化进程稳步推进。

经济总量稳步增长，位居江苏省中游。2025 年，盐城市完成地区生产总值 8045.3 亿元，位居江苏省第 8 位；GDP 增速为 5.4%，略高于江苏省平均水平（5.3%）。2026 年 1－6 月，盐城市完成地区生产总值约 3968 亿元，按不变价格计算，同比增长 5.2%，经济保持平稳增长态势。人均 GDP 方面，2025 年盐城市人均 GDP 为 12.1 万元，低于江苏省平均水平，但较上年有所提升，区域发展质量逐步改善。



数据来源：盐城市及江苏省统计公报

图 1.1　盐城市 GDP、GDP 增速及江苏省 GDP 增速

盐城市产业结构不断优化，主导产业支撑有力。近年来，盐城市呈现“三二一”的经济发展格局，2025 年三次产业结构为 10.8:37.6:51.6。盐城市已形成新能源汽车及核心零部件、新能源、新一代信息技术、新材料、大健康、数字经济、海洋经济等七个千亿级优势产业，光伏产业集群入选国家先进制造业集群，新能源并网规模、发电规模均居全省首位，主导产业拉动有力。其中，汽车、通用设备行业增势较好，2025 年规上工业产值分别同比增长 18.8%、15.6%；2026 年全市重点培育 33 个特色优势产业，产业规模超 4600 亿元，其中汽车产业规模超 1500 亿元（整车产销超 50 万辆，打造东部沿海汽车制造及出口基地）、新能源产业规模超 1200 亿元（新能源装机规模达 2600 万千瓦、年发电量超 420 亿度）、新一代信息技术产业规模超 1300 亿元、新材料产业规模超 2000 亿元。从“十五五”规划定位看，**盐城产业正从“七个千亿级优势产业”向“优势产业壮大+新兴产业培育+未来产业布局”三级梯队升级**，锚定“地区生产总值力争过万亿、规上工业产值突破万亿”目标。继续做大做强 7 个千亿级优势产业；重点发展集成电路、生物医药、低空经济、新型储能、智能机器人 5 大新兴支柱产业；积极布局生物制造、绿色氢能 2 大未来产业，聚焦“风光氢储智海农”优势赛道，高水平建设盐城绿色低碳科创园。

表 1.2　2023－2025 年及 2026 年 1－6 月盐城市主要经济数据

项目	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年 1－6 月
GDP（亿元）	7403.9	7779.2	8045.3	3968.4
GDP 增速（%）	5.9	5.5	5.4	5.2
三次产业结构	11.0:40.3:48.7	10.9:38.7:50.4	10.8:37.6:51.6	/

人均 GDP（元）	11.1	11.6	12.1	/
固定资产投资增速（%）	9.2	0.3	-15.0	-6.8

注：部分数据未获取，以“/”表示；2025 年三次产业结构通过增加值/地区生产总值计算得出
资料来源：公开资料，联合资信整理

政策支持力度加大，区域发展潜力提升。盐城市作为江苏省沿海开发的核心区域，持续获得国家和江苏省的政策支持。在长三角一体化发展战略下，为落实国家层面的《江苏沿海地区发展规划（2021-2025 年）》，江苏省明确支持盐城市打造沿海经济增长极、新能源产业基地和生态宜居城市。盐城市先后出台《盐城市加快汽车产业高质量发展的实施意见（2025-2026 年）》《盐城市加快推进新型工业化 2026 年工作要点》等政策，实施改革引领行动，做大做强汽车产业、新兴产业。2026 年，《盐城市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出，向海图强、向绿而兴、向新转型，做大做强优势产业，发展支柱产业，布局未来产业。

表 1.3　近年来中央、江苏省和盐城市促进经济发展的相关政策

政策	发布时间	发布机构	主要内容
《江苏沿海地区发展规划（2021-2025 年）》	2021 年 12 月	国家发展和改革委员会	支持盐城市打造沿海经济增长极，重点发展新能源、临港产业，加强基础设施互联互通，推进长三角一体化沿海联动发展
《关于支持盐城建设绿色低碳发展示范区的意见》	2022 年 11 月	江苏省人民政府	赋予盐城“勇当沿海地区高质量发展排头兵”的目标定位，支持盐城建设绿色低碳发展示范区，推进绿色制造之城、绿色能源之城、绿色生态之城、绿色宜居城“四个绿色盐城”建设；省财政厅与盐城市政府签署共建绿色低碳发展示范区合作框架协议，在专项资金、专项债券、政府投资基金等方面给予支持
《市政府关于加快推进新能源及智能网联汽车产业高质量发展政策意见的通知》	2023 年 8 月	盐城市人民政府	从产业链培育、技术创新、项目引进、资金支持等方面制定措施，推动新能源产业集群化、高端化发展
《市政府关于推进传统产业焕新升级的若干政策措施》	2024 年 7 月	盐城市人民政府	聚焦化工、纺织、机械等传统产业，实施技术改造、绿色转型、品牌培育工程，提升传统产业核心竞争力
《省政府办公厅关于印发江苏省 2025 年稳外资若干措施的通知》	2025 年 4 月	江苏省人民政府办公厅	推进中韩（盐城）产业园等国际合作园区建设。支持国际合作园区在科技创新、投融资体制、国际和区域合作等领域探索实践。支持有条件的开发区开展国际合作园区建设
《盐城市加快汽车产业高质量发展的实施意见（2025-2026 年）》	2025 年 8 月	盐城市人民政府	从产业规模、整车产销、关键领域、出口基地和产业生态五个维度分别细化提出了 2025 年和 2026 年的发展目标。2025 年，全市汽车产业规模达到 1200 亿元，整车产销超 40 万辆，出口超 20 万辆
《盐城市加快推进新型工业化 2026 年工作要点》	2026 年 4 月	盐城市人民政府办公室	全市特色优势产业产值超 4600 亿元；机械、纺织、化工、建材、食品五大传统产业规模超 3150 亿元；新一代信息技术产业规模超 1300 亿元、新材料产业规模超 2000 亿元；前瞻培育氢能、新型储能、具身智能、低空经济等未来产业，构建“2+4+N”具身智能机器人产业

			体系
《盐城市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》	2026 年 3 月	盐城市人民政府	“十五五”（2026—2030 年）时期坚定不移向海图强、向绿而兴、向新转型；在做大做强新能源汽车及核心零部件、新能源、新一代信息技术、新材料、大健康、数字经济、海洋经济 7 个千亿级优势产业的基础上，重点发展集成电路、生物医药、低空经济、新型储能、智能机器人 5 大新兴支柱产业，积极布局生物制造、绿色氢能 2 大未来产业；聚焦“风光氢储智海农”优势赛道

资料来源：公开资料，联合资信整理

（二）盐城市财政实力及债务情况

2025 年，盐城市一般公共预算收入规模位居江苏省中游，收入质量有待提升，财政自给能力中等；政府性基金收入受房地产市场影响同比下降，上级补助对综合财力形成一定支撑；政府债务余额有所增长，政府债务负担较重。

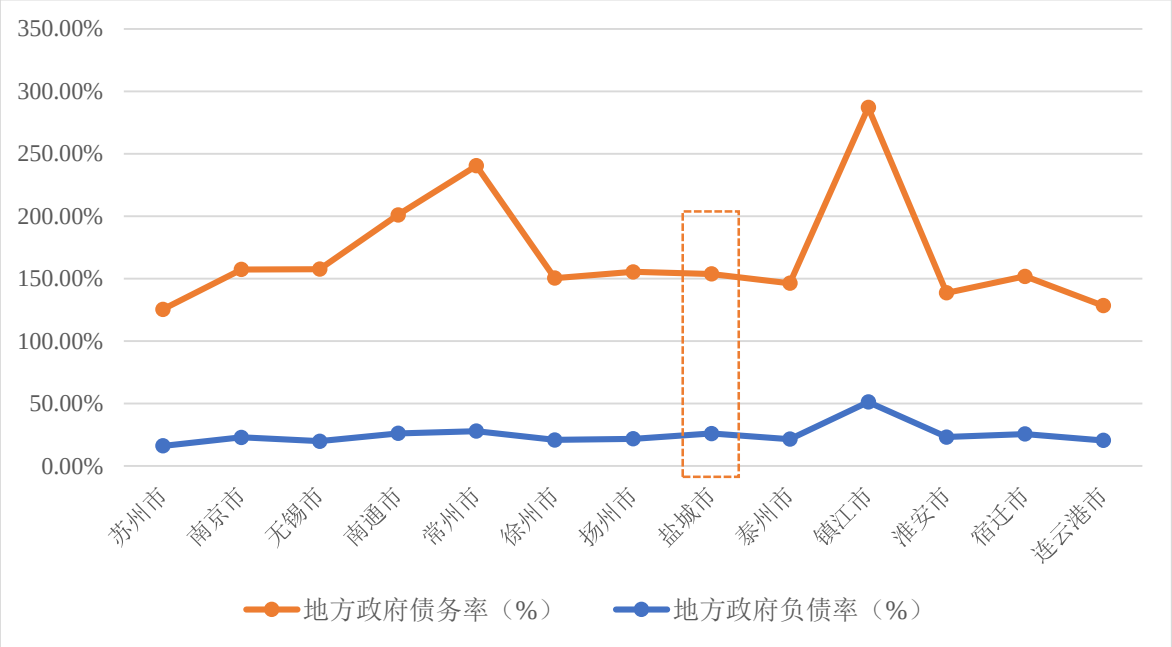
表 1.4　2023－2025 年盐城市主要财政数据

项目	2023 年	2024 年	2025 年
一般公共预算收入（亿元）	482.7	496.2	515.7
一般公共预算收入增速（%）	6.5	2.8	3.9
税收收入（亿元）	341.3	335.3	347.03
税收占一般公共预算收入比重（%）	70.7	67.6	67.3
一般公共预算支出（亿元）	1228.3	1137.4	1099.0
财政自给率（%）	39.3	43.6	46.9
政府性基金收入（亿元）	810.2	730.9	425.8
上级补助收入（亿元）	459.9	427.8	419.91
地方政府债务余额（亿元）	1654.9	1961.6	2092.1
政府债务率（%）	94.4	118.5	153.7
政府负债率（%）	22.4	25.2	26.0

注：1. 财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100.00%
2. 地方政府债务=政府一般债务+政府专项债务
3. 政府债务率=地方政府债务/（一般公共预算收入+政府性基金收入+上级补助收入）*100.00%
4. 政府负债率=地方政府债务/地区生产总值*100.00%

资料来源：公开资料，联合资信整理

盐城市整体债务负担较重，但在江苏省各地级市中处于中游水平。2025 年，盐城市地方政府债务率和地方政府负债率分别为 153.7%和 26.0%，在江苏省各地级市中分别排名第 7 位和第 10 位（按照债务负担从低到高排序）。



资料来源：江苏省 2025 年决算报告，联合资信整理

图 1.2　2025 年底江苏省各地级市地方政府债务率与地方政府负债率

二、 盐城市区（县、市）经济及财政状况

（一）盐城市区（县、市）经济实力

盐城市下属区（县、市）整体经济发展水平较高，但区域间存在一定差异，城镇化发展水平整体较高；各区（县、市）中，东台市整体经济实力最强，人均 GDP 水平最高。

区域规划方面，盐城市下辖 3 区（盐都区[1]、亭湖区、大丰区）、5 县（建湖县、射阳县、阜宁县、滨海县、响水县）和 1 市（东台市），另设有盐城经济技术开发区和江苏省盐南高新技术产业开发区。

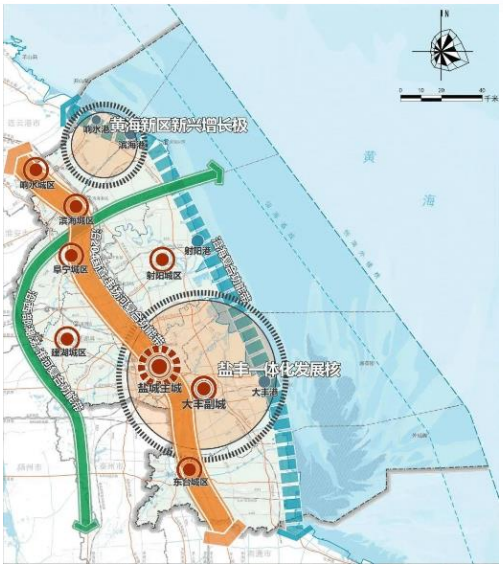
根据《盐城市国土空间总体规划（2021－2035）》，盐城市未来构建“一核、一极、三带”的空间结构。盐城市以长三角一体化产业发展基地建设为抓手，深入推进盐丰一体化建设，引导组群内城镇一体化发展；联动滨海港、响水港，依托黄海新区建设北部增长极，打造沿海高质量发展主阵地，推动两港两城联动发展，提升城市能级。

[1] 盐城高新技术产业开发区 2012 年 11 月经省人民政府批准为盐城市首家省级高新区；2015 年 2 月经国务院批准，升格为国家级高新区，与盐都区实行“区政合一”体制，总规划面积 116 平方千米，下辖盐龙、盐渎、潘黄三个街道。



数据来源：公开资料，联合资信整理

图 2.1　盐城市区（县、市）区域分布图



数据来源：公开资料，联合资信整理

图 2.2　盐城市国土空间规划

产业布局方面，盐城市立足资源禀赋和产业基础，构建“5+2”战略性新兴产业体系，各产业规模均已超过千亿元：沿海复合功能带布局海上风电、光伏、储能与氢能；沿 G15/G40 高端制造产业联动带重点发展新能源汽车及零部件、电子信息、高端装备与新材料；沿淮河生态经济带腾退高耗能、高污染产业，布局现代农业与食品精加工、生态康养旅游。各区支柱产业情况见表 2.1。

“十五五”期间，盐城市锚定万亿之城目标，力争 2030 年 GDP 突破万亿元、年均增长 5.5%左右；聚焦“风光氢储智海农”赛道，在做大做强 7 个千亿级优势产业基础上，重点发展集成电路、生物医药、低空经济、新型储能、智能机器人 5 大新兴产业，布局生物制造、绿色氢能 2 大未来产业，到“十五五”末五大产业规模力争破万亿；实施“3+3+X”海洋产业培育工程，海洋生产总值占 GDP 比重提升至 23.5%左右，新能源装机突破 5000 万千瓦。

表 2.1　盐城市各区（县、市）重点发展产业及国家级平台分布情况

区（县、市）	支柱/优势/特色产业	上市公司数量	经开区/高新区/产业集聚区/功能平台
东台市	新一代信息技术、新能源、新材料、高端装备等	2	--
大丰区	新能源、装备制造、海洋生物医药等	5	大丰风电产业园*
亭湖区	电子信息、节能环保、新能源等	3	盐城经济技术开发区*
盐都区	电子信息、高端装备、新能源等	3	盐城国家高新技术产业开发区*
建湖县	绿色能源、电子信息、高端装备等	3	--
滨海县	汽车零部件、电子信息、先进装备制造等	1	--
阜宁县	新能源、新型纤维材料、特色农业等	2	--

射阳县	新能源、电子信息、高端纺织、健康产业等	0	江苏射阳港经济开发区
响水县	不锈钢、新能源、汽车部件、食品加工、纺织服装、海洋经济等	0	江苏响水国家农业科技园区；国家火炬响水盐化工特色产业基地*

注：“*”代表国家级经开区/高新区/产业集聚区

资料来源：公开资料，联合资信整理

经济发展方面，盐城市各区（县、市）经济发展呈现差异化特征。2025 年，东台市是盐城市唯一 GDP 超 1000.00 亿元的县级市，达 1241.78 亿元，显著领先其他区域；大丰区 GDP 为 878.30 亿元，位居第二；盐都区、射阳县、建湖县和阜宁县 GDP 集中在 804.11 亿元～810.12 亿元之间，区域间差距较小。从经济增速看，2025 年除响水县（4.00%）外，其他区（县、市）GDP 增速均超过 5.00%，其中滨海县最高，为 6.00%。人均 GDP 方面，根据已获取的数据，盐城市下属区（县、市）中东台市最高（14.13 万元），滨海县最低（8.77 万元）；盐都区 2025 年常住人口未披露，人均 GDP 暂缺。城镇化水平方面，根据已获取的数据，盐城市下属区（县、市）整体城镇化水平较高，均超过 60.00%；其中亭湖区最高，为 89.39%，滨海县最低，为 60.15%。

表 2.2　2025 年盐城市区（县、市）GDP 及增速情况

区（县、市）	GDP（亿元）	GDP 增速（%）	人均 GDP（万元）	常住人口（万人）	城镇化率（%）	三次产业结构
东台市	1241.78	5.80	14.13	87.39	63.22	15.5:34.2:50.3
大丰区	878.30	5.60	13.78	63.40	65.65	16.1:34.0:49.9
盐都区	810.12	5.50	/	/	/	7.7:40.8:51.5
射阳县	808.16	5.70	10.77	74.64	63.66	14.8:33.1:52.1
建湖县	805.07	5.50	13.40	59.64	65.92	7.3:42.1:50.6
阜宁县	804.11	5.10	10.27	77.79	62.56	11.8:37.8:50.4
亭湖区	766.47	5.50	11.36	67.48	89.39	5.0:31.2:63.8
滨海县	706.88	6.00	8.77	80.64	60.15	12.1:35.9:52.0
响水县	522.65	4.00	11.55	45.08	62.39	14.1:40.9:45.0

注：“/”表示未从公开渠道获取到相关数据；亭湖区和滨海县人均 GDP 系通过 GDP/常住人口计算而得

资料来源：公开资料，联合资信整理

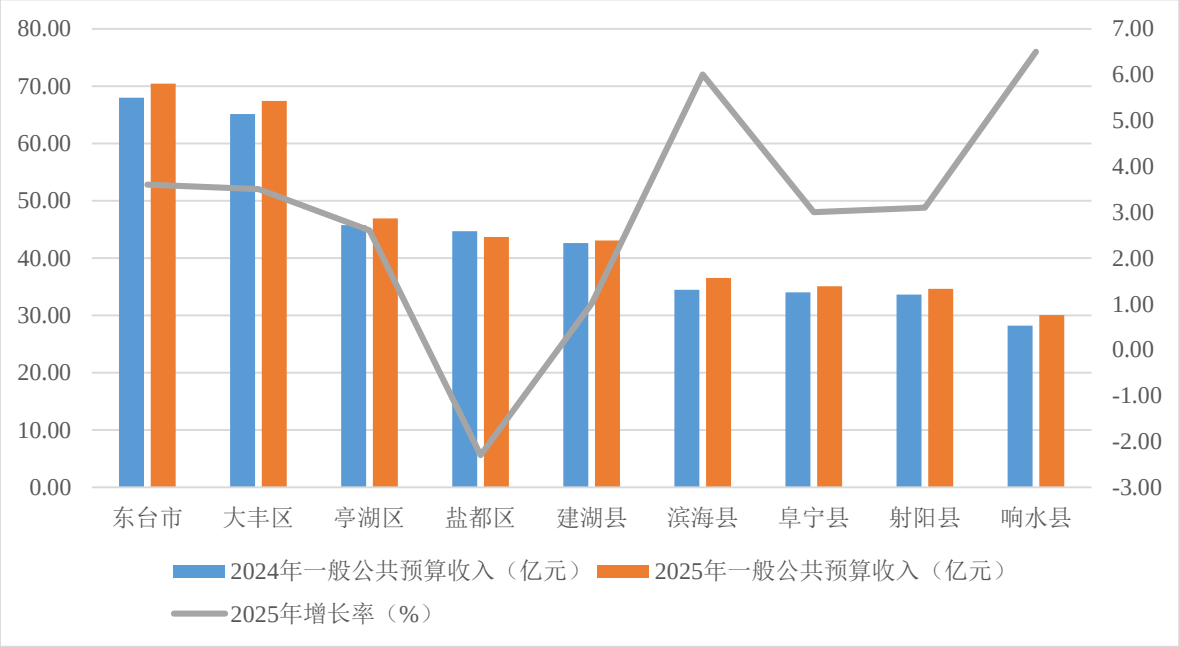
（二）盐城市各区（县、市）财政实力及债务情况

1. 财政收入情况

2025 年，盐城市各区（县、市）财政收入结构呈现“两强多稳一弱”格局，区域差异明显：东台市、大丰区收入规模居前，响水县各项收入规模均处末位；除建湖县和响水县外，其他区（县、市）税收收入占比较高且各区（县、市）之间较为均衡；盐城市各区（县、市）政府性基金收入同比均有所下降，基金收入承压明显；上级转

移支付方面，滨海县对上级转移支付依赖程度最高，区域间财政可持续性存在明显分化，需进一步优化财源结构与均衡发展。

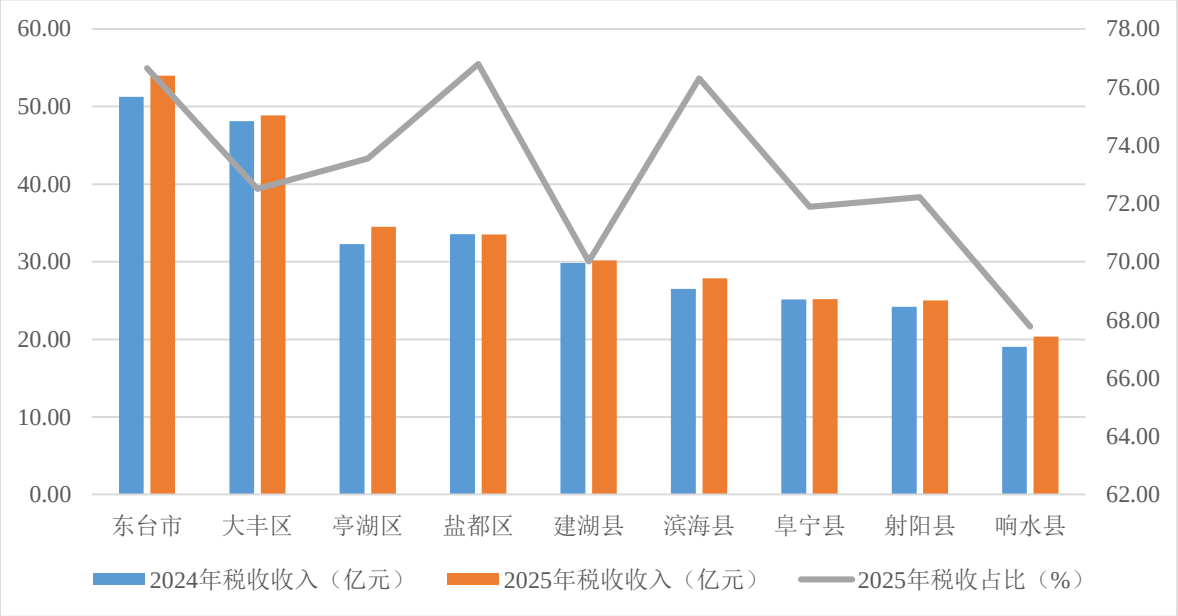
一般公共预算收入规模方面，2025 年，东台市和大丰区收入最高，分别为 70.42 亿元和 67.39 亿元，位居前列；亭湖区、盐都区和建湖县处于中等水平，在 43.00~47.00 亿元之间；滨海县、阜宁县、射阳县和响水县相对较低，均未达到 40.00 亿元，其中响水县最低（30.01 亿元）。增速方面，2025 年，盐城市各区（县、市）一般公共预算收入增速出现分化，其中响水县增幅最高（6.5%），滨海县次之（6.0%）；盐都区是唯一负增长的区（县、市），同比下降 2.3%，主要系非税收入减少所致；亭湖区（2.6%）、建湖县（1.0%）增幅相对较小。总体来看，盐城市各区（县、市）之间财政实力存在一定差异。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.3　2024－2025 年盐城市各区（县、市）一般公共预算收入及增长率情况

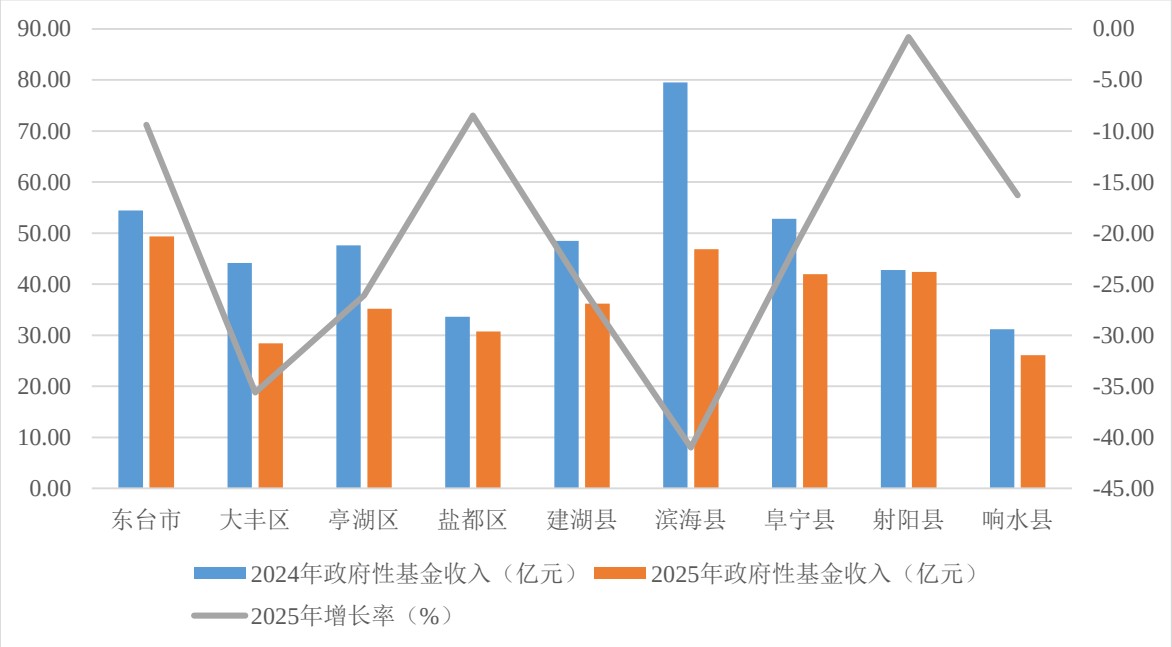
税收收入方面，2025 年，盐城市下属各区（县、市）税收收入除盐都区基本持平外其余均实现同比增长，其中亭湖区增幅最高（7.01%），响水县和东台市次之，分别增长 6.88%和 5.37%。从税收收入占比看，除响水县（67.78%）外，盐城市下属各区（县、市）税收收入占比均在 70.00%以上，其中盐都区最高（76.79%），东台市和滨海县分别为 76.65%和 76.30%。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.4　2024－2025 年盐城市各区（县、市）税收收入及占比情况

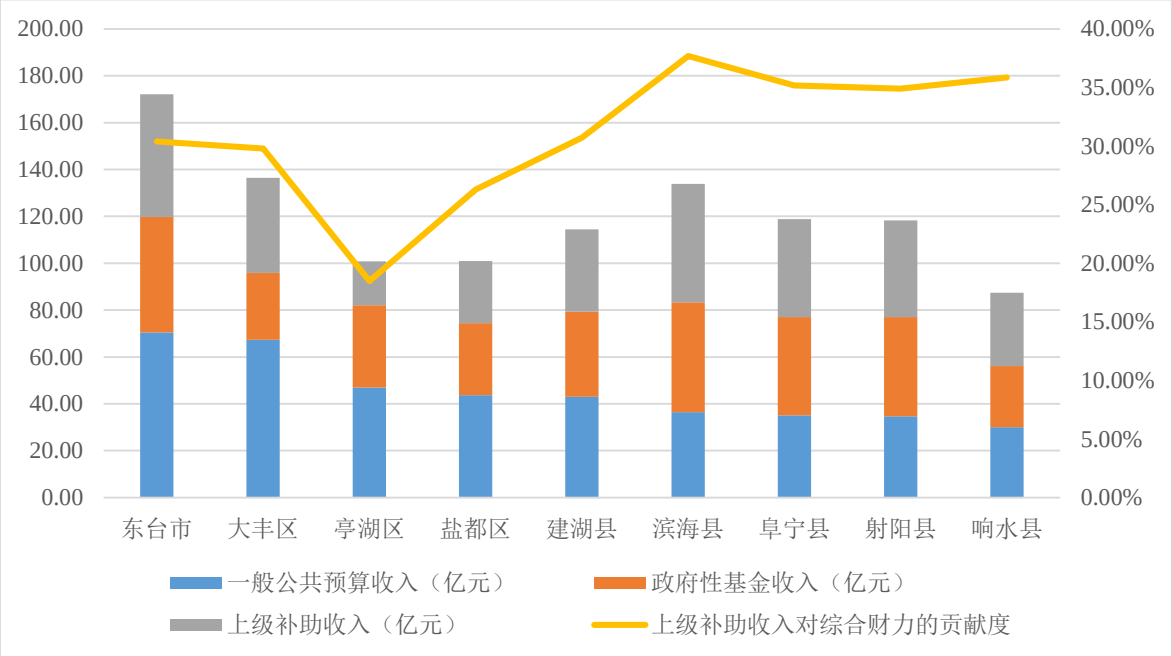
政府性基金收入方面，2025 年，东台市政府性基金收入同比有所下降，但整体收入规模（49.32 亿元）在盐城市内排名最高；滨海县次之，为 46.87 亿元，两地规模均超 45.00 亿元；射阳县、阜宁县、建湖县和亭湖区处于中等水平，在 35.00~43.00 亿元之间；盐都区、大丰区和响水县较低，政府性基金收入规模均未超 31.00 亿元，其中响水县最低（26.07 亿元）。整体来看，2025 年盐城市各区（县、市）政府性基金收入普遍下滑，增长率均呈负值；其中，滨海县降幅最大（-41.00%），大丰区、亭湖区、建湖县降幅分别为-35.60%、-26.10%和-25.30%，射阳县降幅最小（-0.80%），反映出受房地产市场调整影响，多数区县基金收入承压明显。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.5　2024－2025 年盐城市各区（县、市）政府性基金收入情况

从综合财力情况看，2025 年，东台市、大丰区和滨海县综合财力排名靠前，均超过 130.00 亿元，其中东台市最高（172.04 亿元）；阜宁县、射阳县和建湖县次之，在 114.00~119.00 亿元之间；盐都区、亭湖区和响水县相对较低，其中响水县最低（87.43 亿元）。一般公共预算收入在各区（县、市）综合财力中的占比分化较大，其中大丰区、亭湖区和盐都区位于前列，占比在 43.00~49.00%，财政自给能力相对较强；滨海县占比最低，为 27.28%。除东台市、大丰区和响水县外，其余各区（县、市）对政府性基金收入的依赖程度较高，政府性基金收入占比均超过 30.00%，其中射阳县对政府性基金收入的依赖程度最高，为 35.84%。除大丰区、亭湖区和盐都区外，其他区（县、市）对上级补助收入依赖性较强，均超过 30.00%；滨海县和响水县对上级补助收入的依赖程度排名靠前，分别为 37.69%和 35.86%。整体来看，盐城市各区财政收入对政府性基金收入存在一定程度依赖，在基金收入下滑背景下，区域财政可持续性分化明显。



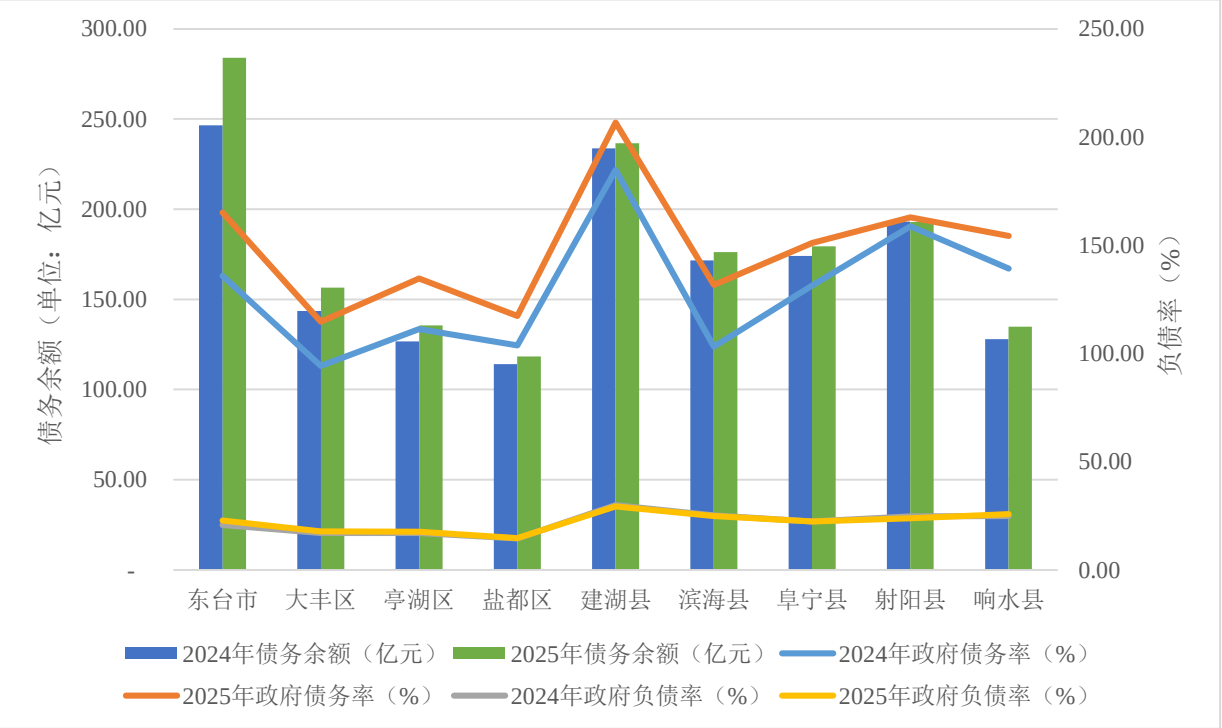
资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.6　2025 年盐城市各区（县、市）综合财力构成情况（单位：亿元）

2. 债务情况

2025 年以来，除射阳县政府债务余额小幅下降外，其余各区县均保持增长，各区债务负担均较重；其中，东台市政府债务规模最大，建湖县债务负担最重。同期，盐城市政府及各区（县、市）政府均加强了对债务的监控和管理，积极化解隐性债务、管控债务风险。

2025 年末，盐城市各区（县、市）政府债务余额除射阳县小幅下降外均保持增长，其中东台市增速最快（15.18%），大丰区、亭湖区次之，分别增长 8.94%和 7.10%。政府负债率方面，2025 年，盐城市各区县政府负债率同比变化不大；其中，建湖县政府负债率最高，为 29.39%。政府债务率方面，2025 年，盐城市各区（县、市）政府债务率均较上年上升，各区（县、市）之间债务负担水平相差较大，其中东台市升幅最大（上升 29.25 个百分点），建湖县政府债务负担最重，为 206.75%，是唯一超过 200.00%的区（县、市）；政府债务率最低的是大丰区，为 114.66%。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 2.7　2024－2025 年底盐城市各区（县、市）政府债务率与政府负债率情况

3. 债务化解情况

2025 年，盐城市全力防范化解债务风险，全市 101 家融资平台退出监管名录，隐性债务化解进度居全省前列。随着化债政策推进，盐城市利差呈下降态势。“十五五”期间，盐城市将持续健全债务管理长效机制，多措并举化解平台经营性债务风险，坚决杜绝新增隐性债务。

省级层面，2024 年以来，江苏省严格落实一揽子化债方案和“6+4+2”增量化债措施，获批隐性债务置换额度 7533 亿元，占全国总额度的 12.56%，规模居全国首位；同步构建“1315”债务管理体系，对债务实行“借用管还”闭环管理并纳入高质量发展考核，建立设区市新任党政主要领导履新提示机制，强化红线意识和底线思维。根据《关于江苏省 2025 年预算执行情况与 2026 年预算草案的报告》，2025 年全省清查资产 48.8 万亿元、取得收益 1150 亿元，有效拓宽化债资金来源。截至 2026 年 1 月底，江苏省累计退出融资平台 984 家，其中 2025 年单年退出超 300 家，平台出清进度居全国前列。

市级层面，2025 年，盐城市全力防范化解债务风险，全市 101 家融资平台退出监管名录，隐性债务化解进度居全省前列，融资平台综合成本较上年末下降 54 个基点；截至 2025 年底，全市地方政府债务余额 2092.14 亿元，控制在 2144 亿元限额以内。2026 年，市政府工作报告明确严格规范政府和国企投资行为，多措并举化解平台经营性债务风险，坚决杜绝新增隐性债务；市财政工作会议提出稳妥谋划融资平台转型退

出“时间表”“路线图”，聚焦“降本、减非、增信”推动非标占比和融资成本“双降”，健全全口径债务监测机制；2026 年预算安排还本 160 亿元、付息 64 亿元，并争取置换债券 55.76 亿元。

区（县、市）层面，2024 年以来，盐城市各区（县、市）政府在政府工作报告中均提出建成全口径债务监管系统，加强风险监测排查，确保不发生债务风险，各区（县、市）政府债务管控相关政策见表 2.3。

表 2.3　2025 年以来盐城市区（县、市）债务管控的相关政策

区域	发布时间/机构	主要内容
东台市	2025 年 1 月，东台市财政局	严格实施财政承受能力论证制度，严格执行预算事前审核制度，加强政府投资项目财政评审，以项目为抓手，压数量降规模，防范新增债务。细化政府债务、隐性债务和国有企业经营性债务“三债共管”的十二项管理制度，实现从债务举借到债务支出的全过程闭环管理，严格控制债务增量。不断提高银行贷款类和标准化融资产品比重，置换非标类融资项目，持续推进融资结构优化。强化到期债务风险监测，健全风险防范处置机制，设立国企出资、财政监管的风险资金池，成立转贷服务公司，打造国企债务风险两道“防火墙”，牢牢守住不发生融资违约风险底线。
	2026 年 1 月，东台市人民政府	完善金融风险防范和处置工作机制，严厉打击非法金融活动，稳步压降政府债务规模，坚决守住不发生区域性系统性风险的底线。
大丰区	2025 年 1 月，大丰区财政局	强化底线思维，扎实做好债务风险防控工作。严格管控债务增速，大力压缩非急需非必要投资，政府投资项目实行财政承受能力论证。积极统筹财政资金和各类资产资源，全力化解存量债务，2024 年区财政累计拨付化债资金 26.46 亿元。持续调结构降成本，组织银企对接推进会,积极争取项目贷款，不断优化债务结构，与信托机构合作，通过区级融资平台融资兜底，支持镇级定融债务清退。
	2026 年 1 月，大丰区人民政府	加强全口径政府债务管理，坚决杜绝新增隐性债务；全力稳定企业融资环境，加紧清理拖欠企业账款；防范和打击非法金融活动，债务风险等级保持在绿色区间。
亭湖区	2025 年 1 月，亭湖区财政局	强化债务规模和资产负债率等重点指标监测，提升风险监测预警和防范应对能力。优化国有企业债务结构，积极与金融部门对接，将期限短、利率高的债务置换为周期长、利率低的债务。
	2026 年 1 月，亭湖区财政局	筑牢安全防线，有序推进地方债务化解，加强风险预警，防范化解风险，确保财政平稳运行；严格遏制新增隐性债务，兜牢基层“三保”底线。
盐都区	2025 年 1 月，盐都区财政局	全面建立国企预算管理制度，规范投资、融资、经营、管理等全过程经营行为。坚持稳减存量、严控新增，完善全口径债务监测监管体系，健全涵盖“借、用、管、还”全过程、各环节制度，通过停、缓、调、撤及资产处置、债权清收等综合施策，确保国企经营性债务增量控制在合理水平。聚焦降成本、优结构，合理配置直接融资、间接融资比例，不断调优债务期限，严格管控非标占比，推动存量融资成本持续压降，统筹化解投融资领域结构性和流动性风险。
	2026 年 1 月，盐都区财政局	强化全口径预算管理，构建财政“大监督”机制，筑牢风险防范“防火墙”；2025 年发行隐性债务置换债券 3.50 亿元，2026 年安排政府债务收入 8.15 亿元，主要为再融资债券。

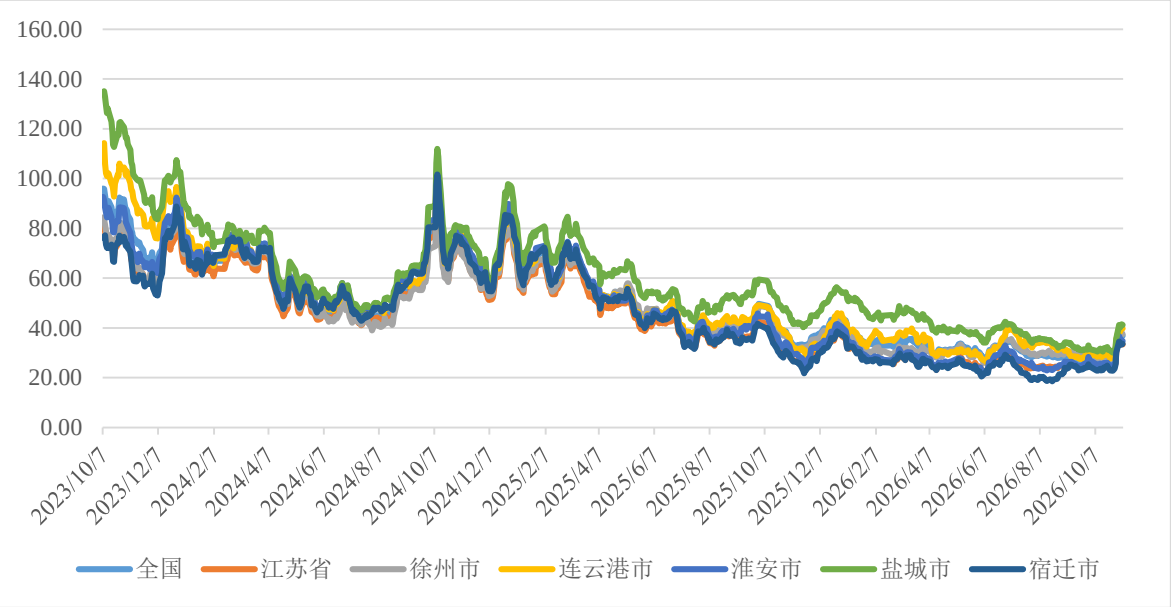
建湖县	2025 年 1 月，建湖县财政局	严守债务管控红线，坚决杜绝新增隐性债务，牢牢守住不发生区域性系统性风险底线。结合专项债券投向领域和用作项目资本金范围政策变化，争取债券资金支持，以政府投资有效带动更多社会投资。
	2026 年 1 月，建湖县人民政府	加强债务风险管控，规范政府资金使用和国企投资行为，严禁新增隐性债务，兜牢兜实“三保”底线；强化金融风险穿透监管，牢牢守住不发生系统性风险底线。
滨海县	2025 年 1 月，滨海县财政局	严防新增隐债。坚决贯彻落实“无预算不立项、无资金不开工”的政策要求，可用财力优先保障在建、续建项目，加强新上项目财政可承受能力论证，逐项核查政府投资项目资金来源的合规性、可行性。严格融资管控。加强经营性债务定期调度督查，严格分段审批综合成本超过 6%的融资方案，持续压降非标占比、综合融资成本，坚决守住严禁新增涉众融资底线，推动国有企业整合重组。
	2026 年 1 月，滨海县人民政府	坚持底线思维、持续固本强基，严密防范财政金融风险，全面提升本质安全水平，筑牢安全稳定屏障。
阜宁县	2025 年 1 月，阜宁县财政局	一是加强源头管控，量入为出控制投资规模，结合财力状况、债务风险及项目投资必要性等综合因素，合理确定年度政府投资项目；二是加强政府债务管理，落细落实上级关于政府性债务风险管控的相关要求，坚决执行上级关于债务化解的最新政策。密切防范兑付风险，积极利用债务置换政策缓释债务风险。加强政府债券申报发行及资金管理，及时跟踪专项债券资金支出进度，提高债券资金使用效益；三是强化国有企业经营性债务管控，加强债务监测平台日常监管，落实融资成本与债务逾期预警机制，强化国有公司融资成本和债务规模管控，确保省经营性债务分年度管控目标落实到位。
	2026 年 1 月，阜宁县人民政府	统筹好化债和发展，坚决不新增隐性债务；积极稳妥化解金融、房地产、重点企业等领域风险，构建闭环落实的风险防范化解体系；隐性债务已提前实现省定清零目标，风险等级由“红色”转至“浅黄”。
响水县	2025 年 1 月，响水县财政局	始终把债务风险视同于生产安全，助推国企融资降成本、调结构，增强自身防化风险的能力。密切关注债务管控最新政策，制定政府隐债置换实施预案，为提前“清零”创造条件。用好上级债务监管系统，加强全口径债务动态监测，动态调度，及时预警和处置风险隐患，确保不发生“爆雷”事件，牢牢守住不发生系统性、区域性金融风险的底线。
射阳县	2025 年 7 月，射阳县财政局	全面加强“三债统管”，持续控增量、化存量、降成本、调结构、防风险、促转型，政府性债务率控制在绿色区间，牢牢守住不发生债务风险的底线，加强与金融机构对接，全力置换非标融资，加力降本减非。

资料来源：联合资信根据公开资料整理

负面舆情方面，盐城市市级核心城投公开市场债券未发生违约。2020 年以来，公开资料中未查询到市级层面债券、非标债务实质性违约事件；市级重点城投主体信用评级保持稳定，未出现评级下调。

利差方面，从全国层面来看，截至 2026 年 11 月 6 日，江苏省城投利差 24.20BP，较全国均值低 2.13BP，整体城投信用表现优于全国。苏北五市中，宿迁市、淮安市城投利差分别为 23.22BP 和 24.86BP，低于全省均值；徐州市、连云港市分别为 28.13BP 和 28.09BP；盐城市为 29.96BP，在苏北五市中最高，较全省均值高 5.76BP、较苏北五市均值高 3.11BP，市场对盐城区域信用仍有一定溢价要求。随着化债政策推进，盐城市利差较 2023 年高点显著收敛：2023 年 10 月至今，盐城市利差从 122.14BP 大幅

下行至 29.96BP，降幅达 75.47%，与全省均值的溢价由 43.59BP 收窄至 5.76BP，与苏北五市均值的溢价由 27.92BP 收窄至 3.11BP；同期苏北五市均值由 94.22BP 降至 26.85BP，盐城市利差下行幅度在五市中最大。



资料来源：联合资信根据预警通数据整理

图 2.8　城投债利差对比情况（单位：BP）

三、 盐城市城投企业偿债能力

（一）盐城市城投企业概况

盐城市存续发债城投企业数量较多，盐城市级和大丰区相对较多；主体级别以 AA 和 AA⁺为主。

截至 2026 年 9 月 30 日，盐城市境内有存续债券的城投企业共 58 家，其中市级城投企业 13 家，其余 45 家分布在各区县。从发债城投企业分布区域看，盐城市各区县中大丰区发债城投企业数量最多，为 9 家，其次亭湖区、阜宁县各 6 家，建湖县、响水县各 5 家，东台市、滨海县各 4 家，盐都区、射阳县各 3 家。

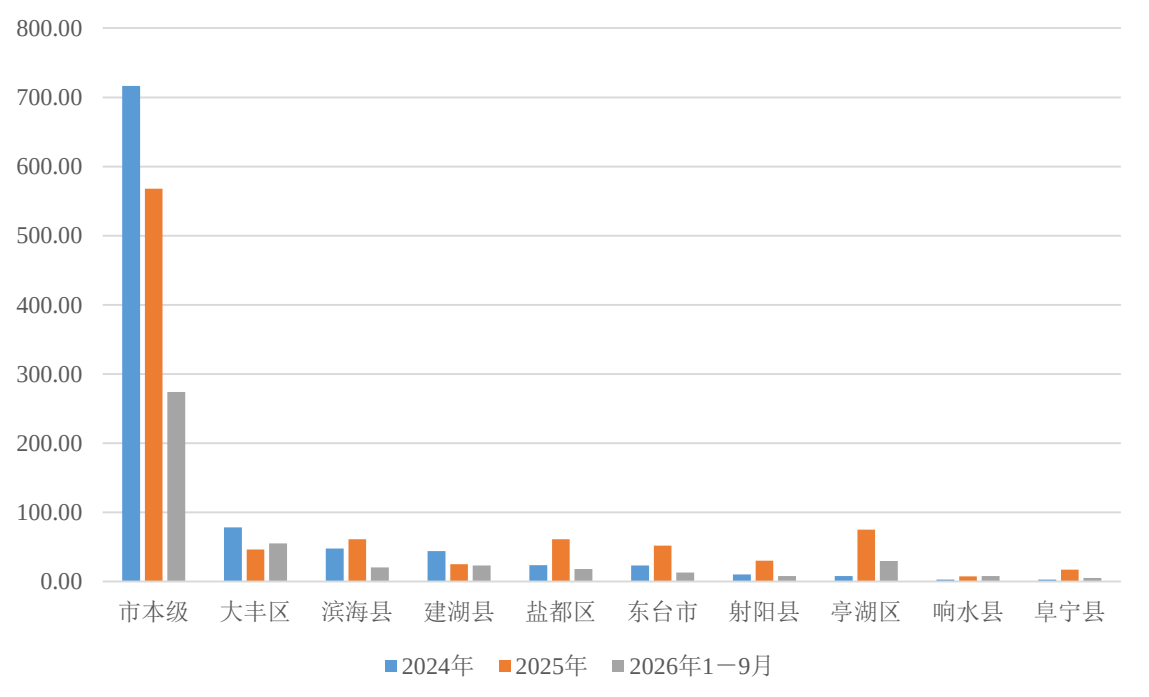
从主体级别分布看，截至 2026 年 9 月底，盐城市有存续主体级别的发债城投企业共 58 家，其中主体级别为 AAA 的城投企业 5 家，均为盐城市级平台；AA⁺级别城投企业 22 家，主要分布在盐城市（7 家）、阜宁县（4 家）和亭湖区（3 家）；AA 级别城投企业 31 家，占盐城市发债城投企业数量的 53.45%，主要分布在大丰区（7 家）、建湖县（5 家）和响水县（4 家）。

（二）盐城市城投企业发债情况

2025 年，盐城市发债城投企业债券发行规模同比小幅下降，发债主体集中在盐城市本级和亭湖区，主体级别以 AAA 和 AA^{+}为主；受化债政策推进影响，全市多数区县城投企业债券净融资规模较上年显著收缩，其中大丰区、建湖县和射阳县净流出规模较为突出。盐城市全市债券融资由 2024 年净流入转为净流出，2026 年前三季度恢复小幅净流入，且主要靠市本级支撑。

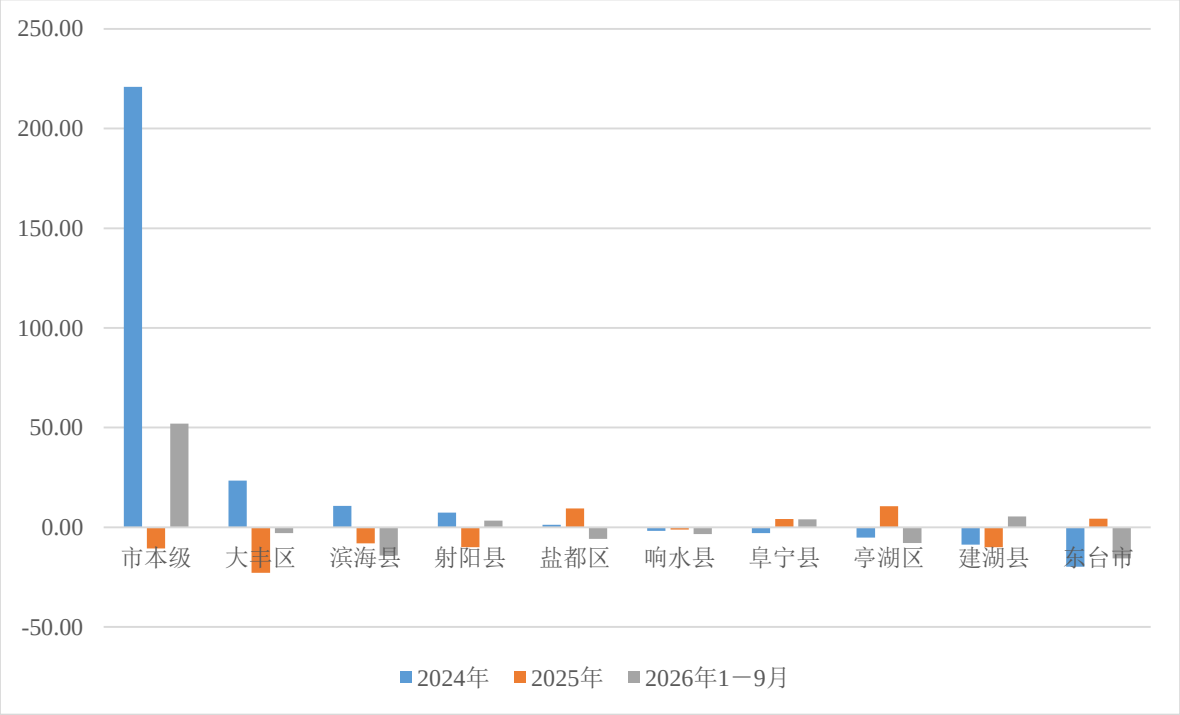
2025 年，盐城市 43 家城投企业发行债券 942.88 亿元，同比下降 1.53%；2026 年 1－9 月，发行规模合计 454.00 亿元，为 2025 年全年的 48.15%。从发行情况看，2025 年盐城市发债城投企业集中在盐城市本级和亭湖区，当年发行规模分别占全市的 60.23%和 7.93%，合计占 68.16%。从主体级别看，2025 年盐城市城投企业 AAA、AA+及 AA 主体债券发行金额占比分别为 31.78%、50.24%和 17.97%，AAA 级占比较 2024 年的 35.67%有所下降；2026 年 1－9 月，AAA 级占比进一步降至 17.85%。

受化债政策推动债务化解的影响，2025 年盐城市发债城投企业债券净融资额为-34.53 亿元，由 2024 年净流入 225.01 亿元转为净流出，年末债券余额由 2024 年底的 2385.85 亿元降至 2351.32 亿元。其中仅亭湖区、盐都区、东台市和阜宁县小幅净流入，其余区县均表现为净流出，其中净流出规模最大的为大丰区（-22.82 亿元）。2026 年 1－9 月，债券净融资额回升至 14.66 亿元，主要受盐城市级净流入 51.91 亿元带动，同期东台市、滨海县净流出较多，分别为-15.58 亿元和-14.14 亿元。



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 3.1　盐城市发债城投企业债券发行情况（单位：亿元）



数据来源：联合资信根据 Wind 整理

图 3.2　盐城市发债城投企业债券净融资情况（单位：亿元）

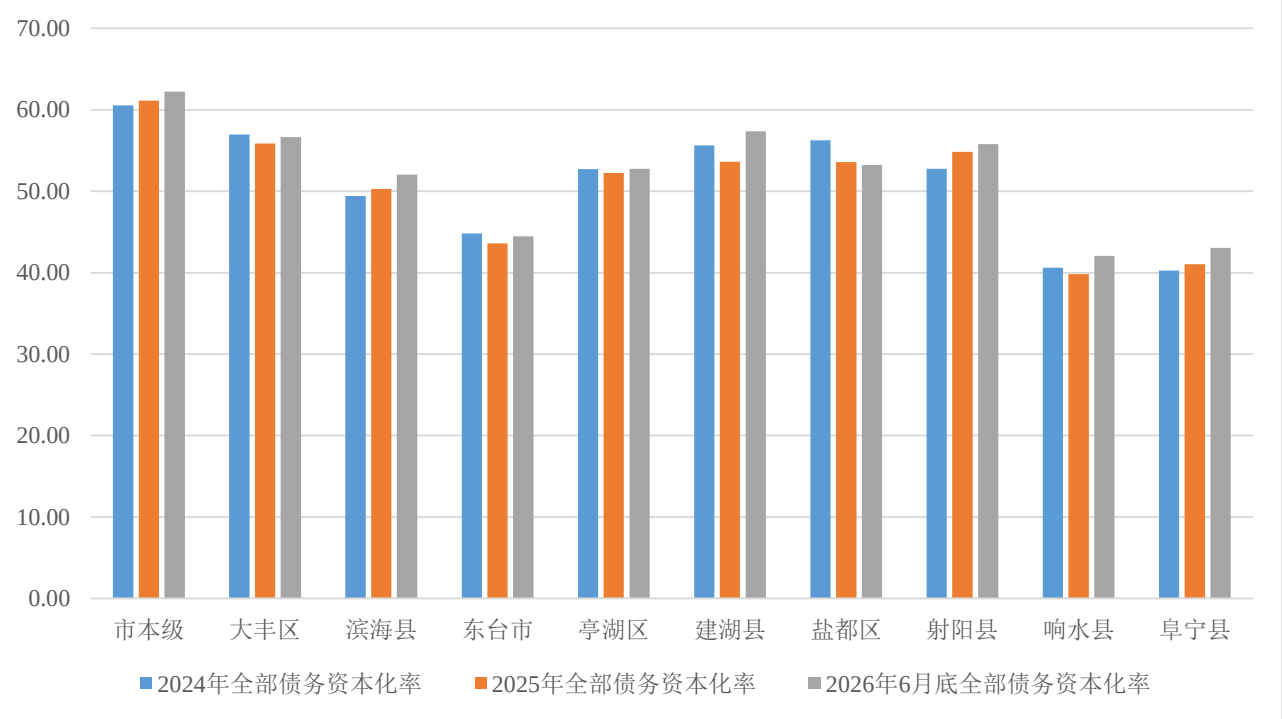
（三）城投企业偿债能力分析

截至 2025 年底，盐城市存续发债城投企业债务规模继续增长，且债务分布集中于盐城市本级和大丰区；除盐城市级、阜宁县、滨海县和射阳县外，全市大部分发债城投企业的全部债务资本化比率有所下降。盐城市本级、建湖县和东台市未来一年内到期债券规模较大；亭湖区发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数最低，短期偿债压力相对较大。2025 年，全市发债城投企业筹资活动现金净流入规模同比大幅收缩；2026 年上半年，净流入规模有所恢复。

截至 2025 年底，盐城市发债城投企业全部债务余额合计 9481.04 亿元，较上年底增长 2.57%，债务规模较大，其中盐城市本级和大丰区发债城投企业全部债务规模分别为 4528.32 亿元和 1092.62 亿元，其次分别为建湖县、亭湖区、滨海县和盐都区，债务规模在 500～550 亿元之间。截至 2026 年 6 月底，盐城市发债城投企业债务规模增长至 10151.14 亿元（较 2025 年底增长 7.07%），除盐都区外，盐城市级及其他区县发债城投有息债务规模均有所增长。

债务负担方面，截至 2025 年底，盐城市本级及各区县发债城投企业资产负债率介于 47.24%~65.27%之间，全部债务资本化比率介于 39.83%~61.12%之间。盐城市城投企业债务负担在江苏省内处于偏高水平。

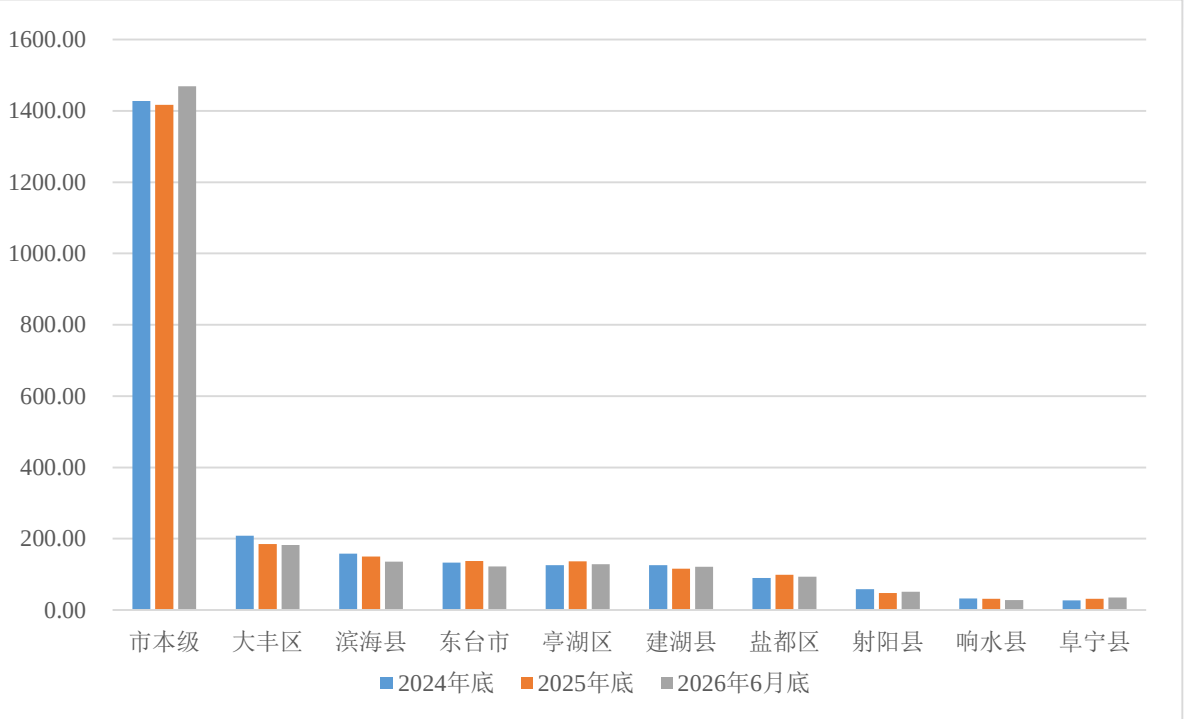
截至 2026 年 9 月底，盐城市发债城投企业存续债券余额为 2435.95 亿元（不含 ABS）。债券集中兑付方面，未来一年内盐城市发债城投企业到期债券（在考虑回售行权的情况下）规模为 593.33 亿元。其中，盐城市本级、建湖县、东台市和大丰区未来一年内发债城投企业到期债券（在考虑回售行权的情况下）规模较大，分别为 402.60 亿元、48.18 亿元、45.80 亿元和 33.00 亿元。



注：发债城投企业债务负担按全部债务资本化比率测算

资料来源：公开资料，联合资信整理

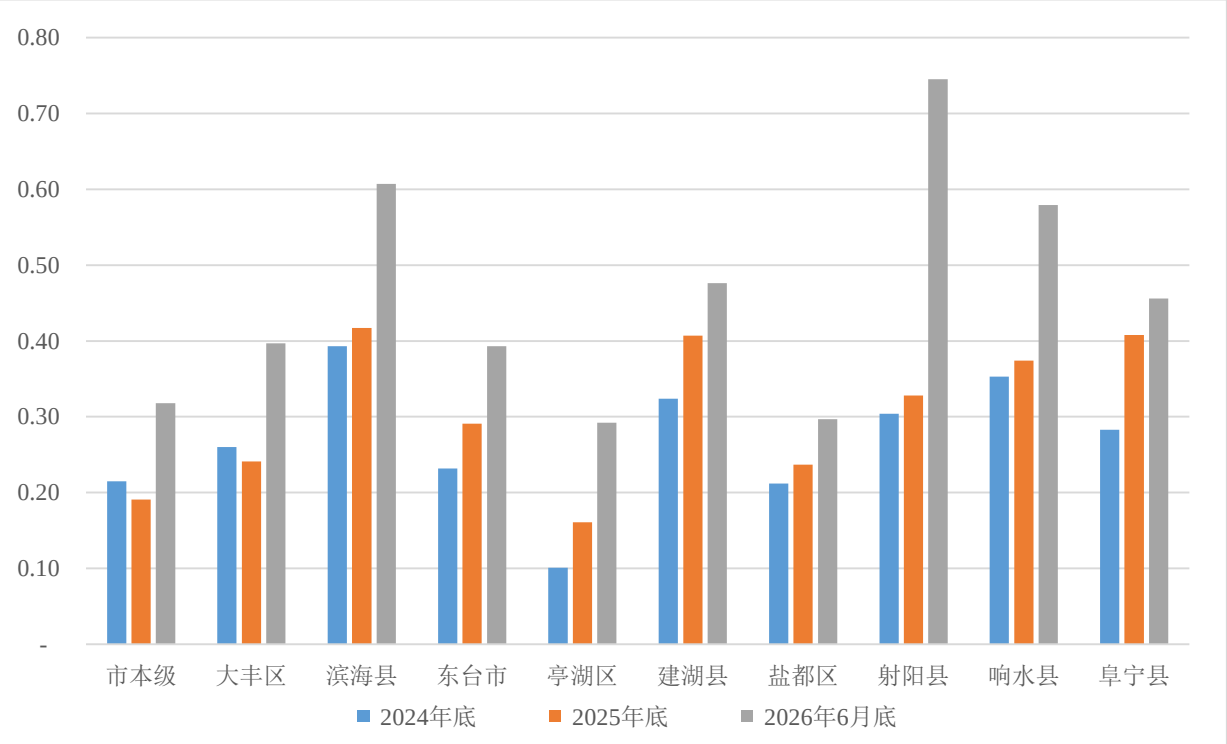
图 3.3　盐城市发债城投企业债务负担



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.4　盐城市发债城投企业债券余额（单位：亿元）

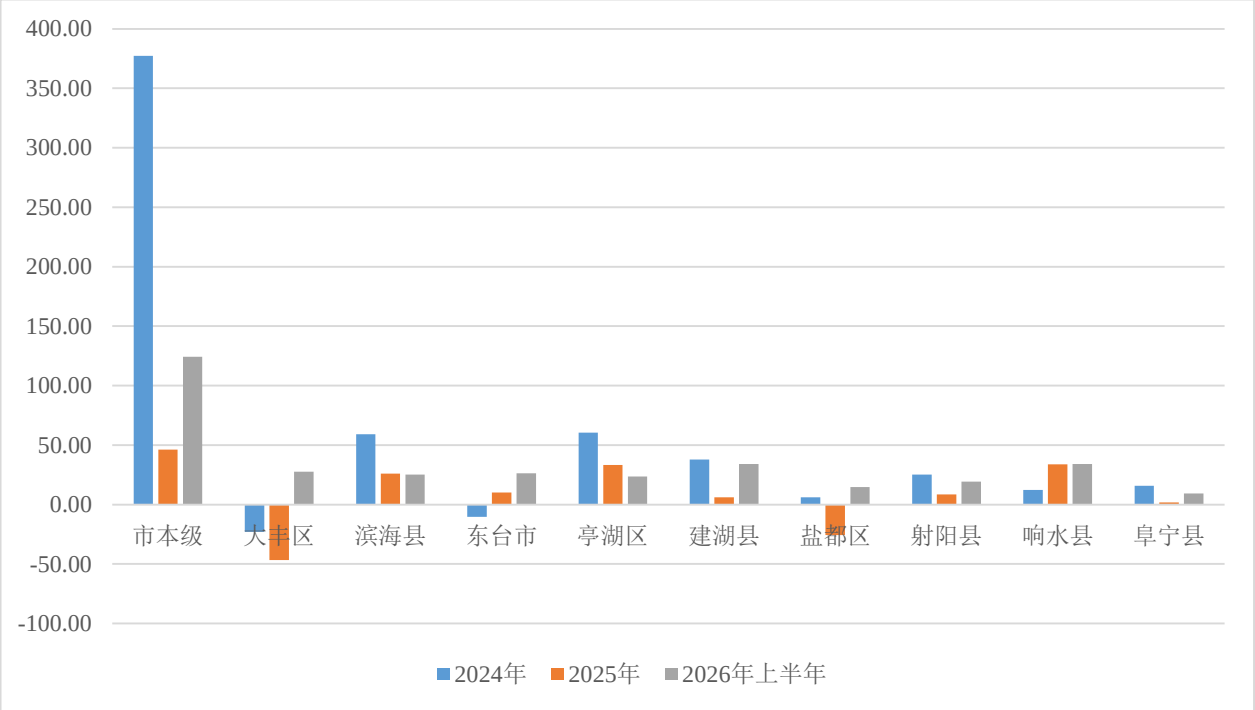
短期偿债指标方面，截至 2025 年底，除滨海县、阜宁县和建湖县（分别为 0.42 倍、0.41 倍和 0.41 倍）外，盐城市本级及其余区县发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数均低于 0.40 倍，其中亭湖区最低，为 0.16 倍，短期偿债压力相对较大。除盐城市本级、大丰区之外，盐城市其余各区县发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数均较 2024 年底有所增长。截至 2026 年 6 月底，盐城市本级及其余各区发债城投企业货币资金对短期债务的覆盖倍数均较上年底有所增长，2026 年上半年盐城市发债城投企业短期偿债指标整体有所改善。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.5　盐城市发债城投企业货币资金/短期债务情况（单位：倍）

再融资方面，2025 年，盐城市本级及各区县发债城投企业筹资活动现金流多表现为净流入，合计净流入规模为 93.46 亿元，较 2024 年的 561.05 亿元下降 83.34%，主要系“一揽子化债”政策下整体融资步伐放缓所致。2026 年上半年，盐城市发债城投企业筹资活动现金恢复为净流入，合计净流入规模为 338.21 亿元，为 2025 年全年的 3.62 倍。

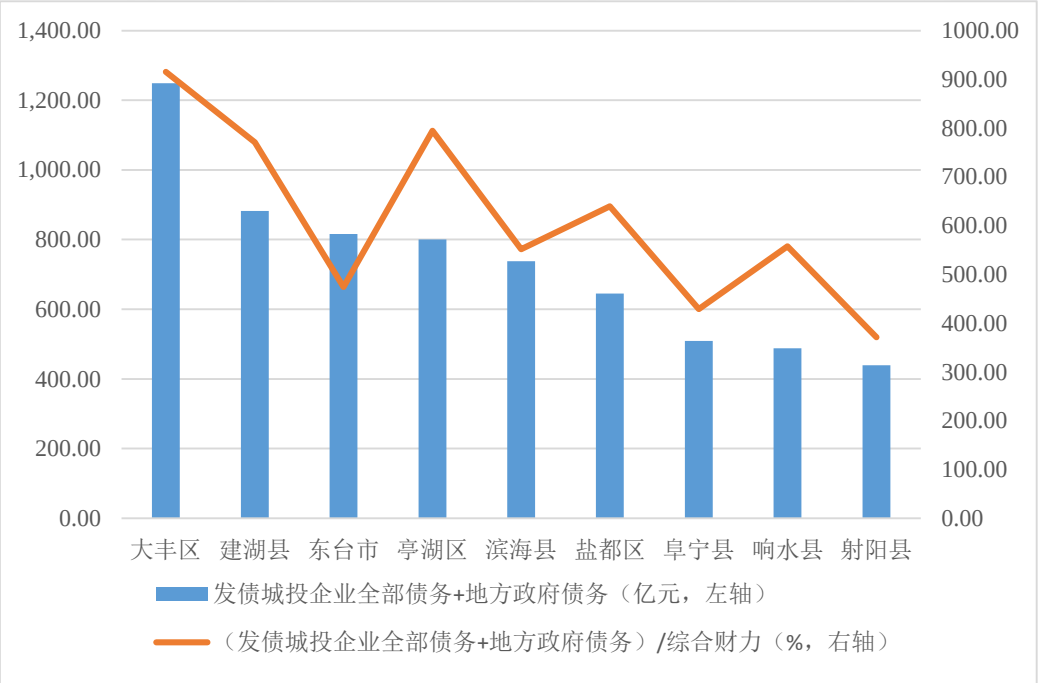


资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.6　盐城市发债城投企业筹资活动现金流量净额情况（单位：亿元）

（四）财政收入对发债城投企业债务的支持保障能力

盐城市各区县的“（发债城投企业全部债务+地方政府债务）/综合财力”在371.19%~915.42%之间，其中大丰区最高，为915.42%，其余依次为亭湖区、建湖县、盐都区和响水县等，射阳县相对较低，为371.19%。



资料来源：公开资料，联合资信整理

图 3.7　2025 年盐城市各区县财政收入对“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。