

西藏自治区及下辖市（地区）经济财政实力及债务分析

上海新世纪资信评估投资服务有限公司 公共融资部

常雅靓

西藏是少数民族自治区，位于青藏高原西南部，是我国西南边陲的重要门户，在我国边疆治理及维稳方面占有重要战略地位。全区实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，目前已初步形成旅游、藏医药、农畜产品深加工和民族手工、绿色食品（饮品）加工、矿产、建筑建材六大支柱产业。近年来，西藏经济及一般公共预算收入均实现快速增长，虽然当前整体发展水平仍然有限，但中央政府在政策及资金等方面的持续大力支持为西藏的发展提供了良好保障。债务方面，西藏地方政府性债务和地方政府债券发行规模小，均位列全国末位，全区债务风险可控。

从西藏下辖市（地区）看，拉萨市作为西藏的首府和经济中心，其经济总量位居西藏各地市（地区）首位；日喀则市、昌都市、山南地区、林芝市地区的经济体量依序次之；阿里地区经济实力在全区排名末位。未来，西藏将努力打造以拉萨为核心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲的3小时经济圈，致力于将拉萨建设成为国际旅游文化城市和面向南亚开放的中心城市。

一、西藏自治区经济发展概况

西藏是少数民族自治区，位于青藏高原西南部，是我国西南边陲的重要门户，在我国边疆治理及维稳方面占有重要战略地位。全区实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，目前已初步形成旅游、藏医药、农畜产品深加工和民族手工、绿色食品（饮品）加工、矿产、建筑建材六大支柱产业。虽然经济基础相对薄弱，但西藏持续获得国家政策支持，近年来经济实现快速增长。

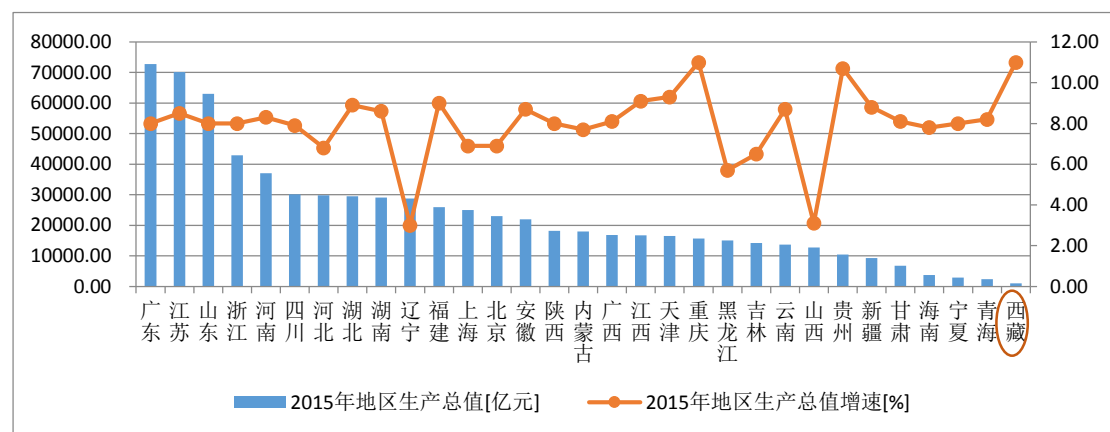
西藏自治区位于我国青藏高原西南部，北邻新疆、东连四川、东北紧靠青海、东南连接云南，南部与缅甸、印度、不丹、锡金、尼泊尔等国毗邻，西与克什米尔地区接壤，陆地国界线长达4000多公里，是我国西南边陲的重要门户。全区面积达122.84万平方公里，约占全国总面积的1/8，在全国各省、市、自治区中仅次于新疆，位居第二。2015年末，西藏常住人口总数为323.97万人，较上年末增加6.42万人；其中城镇人口89.87万人，占全区总人口的27.74%。西藏是我国五个少数民族自治区之一，以藏族居民为主（占全国藏族人口的45%），同时还居住有门巴族、珞巴族、汉族、回族等民族以及僜人、夏尔巴人等。

作为我国少数民族自治区和西南边陲重要门户，西藏持续获得国家政策的重点扶持。自 1980 年 3 月以来，中共中央先后六次召开西藏工作座谈会，为促进西藏社会稳定、经济发展提供了强有力的政策支持。其中，1980 年召开的第一次西藏工作座谈会，确定了西藏在新的历史条件下的中心任务和奋斗目标，提出中央各部门要加强对西藏工作的正确指导，并且根据实际需要和可能条件，组织全国各地积极对西藏给予支持和帮助。此次会议召开后，中央根据西藏的实际情况和全国的经济情况，加大了对西藏的援助力度，同时对西藏相应制定了各种优惠政策。1994 年召开的第三次西藏工作座谈会正式提出“对口援藏”政策，由此至 2014 年的 20 年间，全国共有 18 个省市、70 个中央和国家机关部委、17 家中央企业，先后选派 7 批近 6000 名援藏干部进藏工作，累计投入资金约 260 亿元。第四次中央西藏工作会议于 2001 年召开后，国务院先后出台《中共中央国务院关于进一步做好西藏发展稳定工作的意见》（中发[2005]12 号）和《国务院办公厅关于印发加快西藏发展维护西藏稳定若干优惠政策的通知》（国办函[2006]91 号），明确指出“继续执行和完善中央第四次西藏工作座谈会确定的优惠政策和扶持措施，同时根据西藏发展的需要，在财税金融、投资融资、工资、产业建设、对外开放、社会保障、农牧业、科技、教育、文化、卫生和人才资源开发等方面加大扶持力度或研究出台新的扶持政策”，对加快西藏发展、维护西藏稳定提出了若干具体优惠政策。2010 年第五次中央西藏工作会议的召开，明确了推进西藏跨越式发展和长治久安的目标、任务和工作重点，并相继出台了《中共中央、国务院关于推进西藏跨越式发展和长治久安的意见》（中发[2010]4 号）、《国务院办公厅关于印发〈支持西藏经济社会发展若干政策和重大项目的意见〉的通知》（国办函[2010]62 号）、《中国人民银行关于落实支持西藏经济社会发展有关金融政策的意见》（银发[2010]189 号）等一系列扶持西藏经济社会发展的特殊优惠政策和具体措施。2015 年 3 月，国家发改委、外交部和商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》提出“推进西藏与尼泊尔等国家边境贸易和旅游文化合作”，“一带一路”对接孟中印缅经济走廊，加快建设环喜马拉雅经济合作带，将对提升西藏对外开放程度具有积极作用。2015 年 8 月召开的第六次中央西藏工作会议，提出了“依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础”的西藏工作重要原则，对对口援藏工作机制进行进一步完善，为进一步推进西藏经济社会发展和长治久安工作提供了有力的政策支持。

西藏经济总量小，但经济增速高。2015 年，西藏实现地区生产总值（GDP）1026.39 亿元，同比增长 11.0%；GDP 增速高于全国平均水平 4.1 个百分点，与重庆市并列全国第一。其中，第一产业增加值 96.89 亿元，同比增长 3.9%；第二产业增加值 376.19 亿元，同比增长 15.7%；第三产业增加值 553.31 亿元，同比

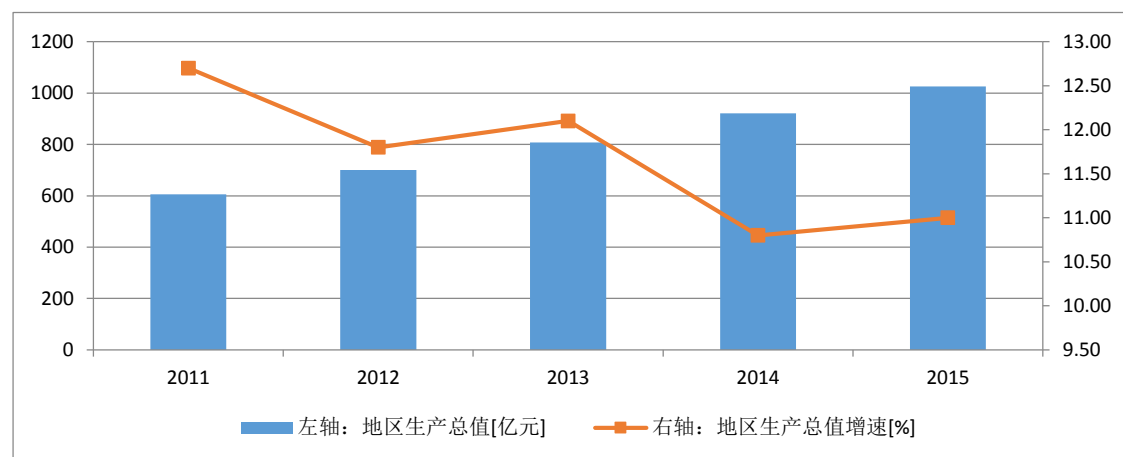
增长 8.9%。2015 年, 西藏人均地区生产总值 31999 元, 同比增长 8.9%。同年, 西藏三次产业结构由 2011 年的 12.3: 34.6: 53.1 调整为 9.4: 36.7: 53.9, 第二产业和第三产业比重分别较 2011 年上升 2.1 个百分点和 0.8 个百分点。

图表 1. 2015 年西藏自治区与全国其他省（区、市）GDP 及增速对比



数据来源: Wind 资讯, 新世纪评级整理

图表 2. 2011-2015 年西藏自治区地区生产总值及增速变动情况



数据来源: Wind 资讯, 新世纪评级整理

西藏自然资源丰富。矿产资源方面，西藏已发现 101 种矿产资源，查明矿产资源储量的有 41 种，已开发利用的矿种有 22 种，矿产资源潜在价值在万亿元以上。西藏优势矿种有铜、铬、硼、锂、铅、锌、金、锑、铁，以及地热、矿泉水等，部分矿产在全国占有重要地位，其中铬、工艺水晶、刚玉、高温地热、铜、高岭土、菱镁矿、硼、自然硫、云母、砷、矿泉水等 12 种矿产储量居全国前 5 位。此外，目前石油资源拥有很好的找矿远景。水利资源方面，西藏理论水能蕴藏量为 2 亿千瓦，约占全国的 30%，居我国首位，其中蕴藏量在 1 万千瓦以上的河流多达 365 条。物产资源方面，西藏大中型野生动物数量居全国第一位，如藏羚羊、黑颈鹤（越冬）、野牦牛等数量分别约占世界整体种群数量的 70%、80% 和 80%；且现有 147 种野生动物中被列为国家和自治区重点保护动物。同时，西

藏是我国森林和原始林最大的林区之一，森林面积和活立木总蓄积量均位居全国前列。此外，西藏拥有多种药用价值高的植物性藏药材¹。旅游资源方面，西藏拥有丰富的自然景观和人文旅游资源，现有世界级国家自然保护区 3 处、国家级名胜风景区 1 处²以及 1700 多座保护完好、管理有序的寺庙。

目前西藏实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，依托丰富的自然资源，已初步形成旅游业、藏医药业、农畜产品深加工和民族手工业、绿色食品（饮品）加工业、矿产业、建筑建材业六大支柱产业。旅游业方面，“十二五”期间西藏布达拉宫、大昭寺晋升 5A 级景区，札达土林—古格成为国家级风景名胜区，实景剧《文成公主》实现常态化商业演出。2015 年，西藏接待国内外游客突破 2000 万人次，较上年大幅增长 29.9%；实现旅游总收入 281.92 亿元，较上年大幅增长 38.2%。农牧业方面，西藏大致可分为藏北高原、藏南谷地、藏东高山峡谷及喜马拉雅山地等四个区域地带，其中藏北高原和藏南谷地是西藏主要的牧业区和农业区，随着强农惠农政策的全面落实³，西藏农牧业基础地位加强。“十二五”期间，自治区级农牧业产业化龙头企业总产值实现较快增长，农牧业产业化经营率达到 40%，农牧民专业合作经济组织较“十一五”期间增长 11 倍至 4624 个；全区建成高标准农田 137 万亩，新增高寒牧区牲畜棚圈 15.2 万座、乡镇农牧综合服务中心 353 个，改良黄牛 60 万头，推广“藏青 2000”等新品种 191.7 万亩，粮食产量突破 100 万吨。同时，设施农牧业、生态林果业兴起，青稞、牦牛、藏香猪等高原种养加发展加快，蓬勃娘亚牦牛、岗巴羊、林芝松茸等 24 个特色产品获得国家地理标志产品保护，20 多个特色农产品荣获国家奖项。同时，西藏大力培育天然饮用水产业，“西藏好水”等品牌知名度快速提升，2015 年饮用水产业产能突破 300 万吨。此外，以水电为主的清洁能源业快速发展，2015 年首次实现藏电外送。

基础设施建设方面，西藏基础设施迈入互联互通新阶段，城镇化率进一步提升。“十二五”期间，全区累计完成全社会固定资产投资 4642 亿元，较“十一五”增长 1.8 倍；其中 2015 年完成全社会固定资产投资 1342.16 亿元，同比增长 19.9%。公路建设方面，截至 2015 年末西藏公路实现总里程 7.8 万公里，较“十一五”末增长 33.7%；川藏公路西藏段、新藏公路全线黑色化；随着拉林高等级公路开工路段、林芝米林机场快速通道、嘎拉山隧道和雅江特大桥建成通车，全区高等级公路实现零的突破，达到 300 公里；墨脱公路全线通车，结束了全国唯一一个县不通公路的历史。机场建设方面，贡嘎、米林、邦达机场改扩建工程进展顺利，

¹ 如冬虫夏草、藏红花、贝母、手掌参、藏茵陈、藏苍蒲、雪莲花、天麻、灵芝、毛膏菜、绿蓉蒿、胡黄连、忍冬果、檀香、桃儿七、三七、大黄、党参等。

² 世界级国家自然保护区为珠峰自然保护区、藏北羌塘自然保护区、藏东南雅鲁藏布大峡谷自然保护区，国家级名胜风景区为雅砻国家级风景名胜区。

³ “十二五”期间，西藏财政支农资金累计投入 787.2 亿元。

2015 年末西藏国内外航线增至 63 条，通航城市 40 个。水利建设方面，老虎嘴、藏木、果多、多布等多个水电站建成投运，截至 2015 年末全区电力装机容量达 230 万千瓦，较“十一五”末增长 1.4 倍。此外，西藏城镇化建设进一步推进，截至 2015 年末全区城镇化率达到 26%。

2015 年，西藏实现社会消费品零售总额 408.49 亿元，同比增长 12.1%；其中城镇消费品零售额 336.35 亿元，同比增长 11.0%。同年，西藏完成进出口总额 56.55 亿元，同比大幅下降 59.2%，主要系西藏最主要的贸易伙伴——尼泊尔于 2015 年发生地震灾害，导致当年其与西藏的贸易额同比大幅下降 74.2%所致。

近年来，西藏经济、社会实现了长足发展，但仍存在整体发展水平较低、自我发展能力不足；产业规模小，初级性、粗放型特征明显；贫困发生率高，脱贫任务重；基础设施建设有待加强；维护稳定任务艰巨等问题。未来，西藏将创新深化“663”工作思路⁴，加快西藏作为重要的世界旅游目的地、“西电东送”接续基地、战略资源储备基地、高原特色农产品基地的建设。全区鼓励非公制经济发展特色支柱产业，同时整合自治区各类产业扶持资金，设立自治区产业发展基金，大力发展特色农牧业，加快发展唐卡、藏毯、演艺等特色文化产业，积极推进园区经济建设，致力于把藏青工业园区、拉萨高新技术开发区、日喀则和那曲物流园区建设成为西藏经济发展的新引擎。当前西藏主动对接“一带一路”战略，充分发挥其作为连接我国与南亚市场重要通道的区位优势 and 纽带作用，加快自身开放型经济体制的形成。此外，西藏作为我国西南边陲重要门户，将坚决贯彻“治国必治边、治边先稳藏”的重要战略思想，落实依法治藏、富民兴藏、长期建藏、凝聚人心、夯实基础的重要原则，致力于维护全区社会稳定。

二、西藏自治区地方财政概况

近年来随着经济持续较快的发展，西藏一般公共预算收入亦呈逐年较快增长态势；但限于经济现有发展水平，其自身创造的财政收入规模仍较小，西藏财政平衡基本依赖于中央政府的持续大力支持。

近年来随着西藏经济持续快速发展，其财政收入亦呈逐年较快增长态势，但受限于西藏经济发展水平仍然低，其自身创造的财政收入规模仍较小，财政平衡基本依赖于中央政府的持续大力支持。

一般公共预算财力是西藏综合财力⁵的最主要来源，2013-2015 年全区综合财

⁴ 即坚持“六对抓手”、强化“六动举措”、坚守“三条底线”，具体而言指围绕打牢农牧业和基础设施两个基础、突出特色产业和生态文明建设两个重点、加强民生改善和基本公共服务两个保障、激活改革开放和对口支援两个动力、强化科技和人才两个支撑、巩固民族团结和社会稳定两个基石的“六对抓手”，强化民生先动、市场推动、项目带动、金融撬动、创新驱动、环境促动的“六动措施”，坚守和谐稳定、生态保护、安全生产的“三条底线”。

⁵ 综合财力=一般公共预算总计+政府性基金预算总计+国有资本经营预算收入。

力分别为 1179.46 亿元、1391.65 亿元和 1661.30 亿元，其中一般公共预算总计分别为 1134.81 亿元、1323.86 亿元和 1599.15 亿元。基于西藏重要的国防边陲地位及其现有的经济发展水平，全区能够持续获得大规模的中央财政补助。2013-2015 年，全区一般公共预算收入分别为 95.00 亿元、124.27 亿元和 137.13 亿元，仅占当期一般公共预算总计的 8.37%、9.39%和 8.58%；同期，全区分别获得转移性收入 902.49 亿元、1034.87 亿元和 1331.17 亿元。西藏一般公共预算支出主要涉及一般公共服务、教育、公共安全、社会保障和就业、医疗等民生支出领域，得益于上级政府的持续大力支持，西藏一般公共预算收支平衡情况良好，2013-2015 年，全区一般公共预算收支平衡率分别为 111.88%、111.67%和 115.69%。

2013-2015 年西藏政府性基金预算收入总计分别为 44.65 亿元、67.79 亿元和 60.59 亿元。近年来，西藏政府性基金预算收入对上级转移支付的依赖程度持续下降，但目前仍处于较高水平，2013-2015 年西藏政府性基金预算自给率分别为 29.26%、59.77%和 63.87%。得益于上级补助支持，西藏政府性基金预算收支平衡情况保持良好，2013-2015 年全区政府性基金预算收支平衡率分别为 136.38%、129.07%和 139.35%。

图表 3. 2013-2015 年西藏自治区财政收支情况（单位：亿元、%）

指标	2013 年	2014 年	2015 年
一般公共预算收入总计	1134.81	1323.86	1599.15
其中：一般公共预算收入	95.00	124.27	137.13
政府性基金预算收入总计	44.65	67.79	60.59
其中：政府性基金预算收入	13.06	40.52	38.70
国有资本经营预算收入	--	--	1.56
综合财力	1179.46	1391.65	1661.30
一般公共预算支出	1014.31	1185.46	1382.22
政府性基金预算支出	32.74	52.52	43.48
国有资本经营预算支出	--	--	1.20
支出合计	1047.05	1237.98	1426.90

数据来源：《西藏 2013 年财政预算执行情况和 2014 年财政预算草案的报告》、《西藏 2014 年财政预算执行情况和 2015 年财政预算草案的报告》、《西藏 2015 年财政预算执行情况和 2016 年财政预算草案的报告》，新世纪评级整理

三、西藏自治区政府性债务及地方政府债券发行情况

西藏地方政府债务余额规模小，位于全国末位。西藏于 2016 年 11 月首次发行地方政府债券，发行利率水平低，有利于缓解市县级债务偿付压力，同时有助于减轻举债主体财务费用负担。

西藏政府性债务规模小，截至 2015 年末西藏各级政府负有偿还责任的债务为 78.20 亿元，同比下降 9.94%；同期末，西藏负有担保责任的债务为 0.94 亿元，

其他相关债务 4.56 亿元。从政府层级看，西藏政府性债务主要集中在区、地（市）两级，2015 年末区、地（市）两级负有偿还责任的债务分别为 58.24 亿元和 19.32 亿元，分别占全区此类债务总额的 74.48%和 24.71%；从举借主体看，地方政府部门和机构、融资平台是主要的举借主体，2015 年末债务余额分别为 44.67 亿元和 33.52 亿元，分别占全区的 57.12%和 42.86%；从资金来源看，银行贷款、发行债券为政府性债务的主要资金来源，2015 年末分别债务余额分别为 39.13 亿元和 31.00 亿元，分别占全区的 50.04%和 39.64%。2015 年末，西藏全区政府负有偿还责任的债务率为 4.68%，债务率水平很低。

图表 4. 2015 年末西藏自治区各级政府债务情况（单位：亿元）

项目	2015 年末				
	全口径	区本级	地（市）本级	县本级	乡镇
政府负有偿还责任的债务	78.20	58.24	19.32	0.62	0.0076
政府负有担保责任的债务	0.94	0.22	0.23	0.44	0.05
政府其他债务	4.56	--	4.56	--	--

数据来源：《2016 年西藏自治区政府一般债券信息披露文件》，新世纪评级整理

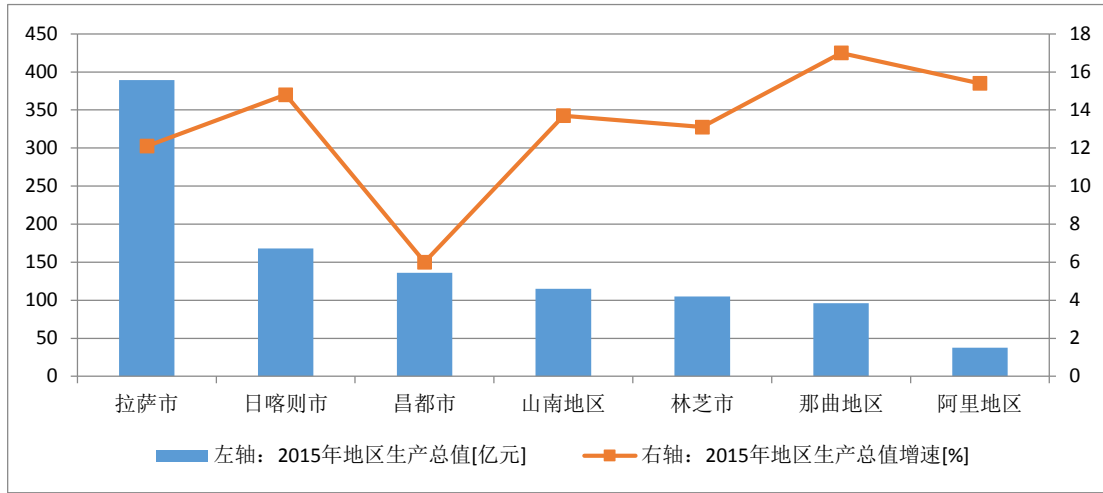
西藏于 2016 年 11 月 29 日首次发行地方政府债券，包括四期一般债券以及一期专项债券，均采用公开发行方式，累计发行债券金额 15.76 亿元，发行规模在同期全国 35 个已发债省（区）市中位列末位。从发行期限看，3 年期、5 年期、7 年期、10 年期债券余额分别为 6.40 亿元、3.48 亿元、2.83 亿元和 3.05 亿元；发行利率均与前五日国债收益率均值持平。

四、西藏自治区下辖地级市（地区）经济发展概况

拉萨市作为西藏的首府和经济中心，其经济总量位居西藏各地市（地区）首位；日喀则市、昌都市、山南地区、林芝市地区的经济体量依序次之；阿里地区经济实力在全区排名末位。未来，西藏将努力打造以拉萨为核心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲的 3 小时经济圈，致力于将拉萨建设成为国际旅游文化城市和面向南亚开放的中心城市。

西藏下辖拉萨市、昌都市、日喀则市、林芝市等 4 个地级市，山南地区、那曲地区、阿里地区等 3 个地区，其中拉萨市作为全区的经济中心，其经济总量位居全区各地市（地区）首位。2015 年，拉萨实现地区生产总值 389.46 亿元，占西藏全区 GDP 的 37.94%。日喀则市、昌都市、山南地区、林芝市地区生产总值依序次之，2015 年分别为 168.84 亿元、136.00 亿元、115.00 亿元和 105.00 亿元。那曲地区、阿里地区经济总量规模则小，2015 年均未超过 100.00 亿元；其中阿里地区地区生产总值仅为 37.40 亿元，位列全区末位。

图表 5. 2015 年西藏自治区各地级市（地区）地区生产总值及增速

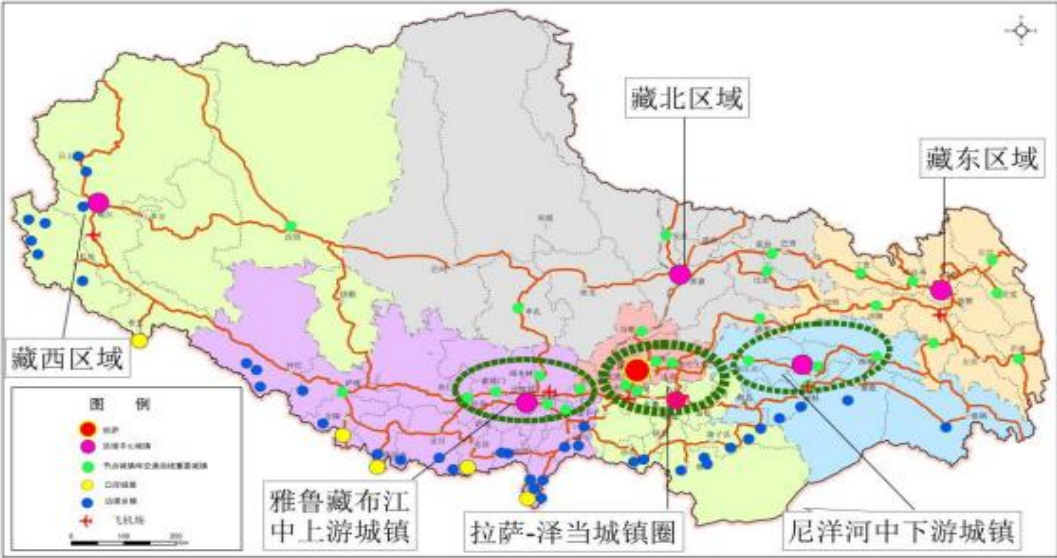


数据来源：公开资料，新世纪评级整理

根据《西藏自治区新型城镇化规划（2014—2020 年）》，西藏将积极构建“一圈两翼三点两线”⁶的城镇化空间格局，大力提升拉萨—泽当城镇圈的产业聚集、核心引擎作用；培育壮大以日喀则市桑珠孜区、林芝县八一镇为中心的“东西两翼”，提高其转移人口聚集能力；统筹推进藏东卡若区域关镇、藏北那曲县那曲镇和藏西噶尔县狮泉河镇，完善其基础设施，发挥其区域中心城镇带动作用；同时巩固发展边境沿线城镇，加强交通沿线重要小城镇建设，完善其城镇功能，扩大基本公共服务覆盖范围。

⁶ “一圈”即以拉萨市为中心，乃东县、泽当镇为重要支撑，其他小城镇为组成部分，以拉萨至墨竹工卡、拉萨至泽当为两轴线的拉萨-泽当城镇圈。“两翼”包括西翼和东翼，其中西翼以日喀则市桑珠孜区为区域中心、拉孜县曲下镇和江孜县江孜镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，拉日铁路、国道 318 和国道 562 为轴线的雅鲁藏布江中上游城镇；东翼以林芝县八一镇为区域中心、波密县扎木镇为重要节点、其他小城镇为组成部分，国道 318 为轴线的尼洋河中下游城镇。“三点”包括藏东、藏北和藏西，其中藏东旨在强化昌都市卡若区区域中心地位，发挥藏东门户、连接西南、融入成渝的纽带作用；藏北旨在强化那曲县那曲镇区域中心地位，发挥交通便利、服务牧业、连接西北的作用；藏西旨在强化噶尔县狮泉河镇区域中心地位，发挥守土固边战略作用。“两线”包括边境沿线重点乡镇和交通沿线重要小城镇。

图表 6. 西藏自治区“一圈两翼三点两线”城镇空间格局图



数据来源：《西藏自治区新型城镇化规划（2014—2020年）》，新世纪评级整理

未来，西藏将努力打造以拉萨为核心，辐射日喀则、山南、林芝、那曲的3小时经济圈，致力于将拉萨建设成为国际旅游文化城市和面向南亚开放的中心城市；将日喀则建设成为面向南亚开放的前沿区和重要的商贸物流中心；将山南建设成为藏中清洁能源基地；将林芝建设成为国际生态旅游区；将昌都建设成为藏川滇青四省区交界区域经济中心和“西电东送”接续基地；将那曲建设成为高原生态畜牧业基地和羌塘野生动物国家公园；将阿里建设成为冈底斯国际旅游合作区。