

内蒙古自治区及下辖各市盟经济财政实力与债务研究（2017）

上海新世纪资信评估投资服务有限公司 公共融资部

周晓庆

区域概况：内蒙古自治区位于我国北部边疆，与蒙古国和俄罗斯联邦接壤，东西横跨东北、华北、西北地区，与八个省区相邻，是我国五个少数民族自治区之一。内蒙古自治区全区面积为 118.3 万平方公里，占全国总面积的 12.3%，陆域面积在全国各省份排名第三。内蒙古自治区下辖 9 个地级市和 3 个盟。由于其狭长和辽阔的地理区划结构，内蒙古自治区内东西部差异较大，有“东林西矿、南农北牧”之称，区内资源禀赋优越，尤其是煤炭、稀土矿产能源资源储量位于全国首位。

经济实力：内蒙古自治区依托丰富的煤炭和其他矿产资源，形成了煤炭开采、冶炼与压延加工、电力热力生产、石油加工和农副产品加工等以资源型产业为支柱的产业结构。近年来资源类产业产能过剩较为严重，经济增速持续下滑，经济总量位于全国中游水平。2016 年，内蒙古自治区实现地区生产总值 1.86 万亿元，仍位于全国各省市¹第 16 位。2016 年内蒙古自治区煤炭产能退出规模较少，当年超越山西成为我国第一产煤大省，但随着供给侧改革、化解过剩产能政策继续推进，地区产业结构仍待调整，产业升级转型压力也将上升。此外，在经济增速减缓、煤炭行业产能过剩等因素影响下，内蒙古自治区不良贷款率自 2014 年起大幅攀升，2016 年商业银行不良贷款率为 3.57%，仍降序排名全国各省市第 1 位，高于全国平均商业银行不良贷款率 1.68 个百分点。

从下辖地级市、盟情况看，内蒙古自治区各地区经济发展较不均衡，蒙中“呼包鄂”（即呼和浩特市、包头市和鄂尔多斯市）地区作为交通干线、黄河沿岸和资源聚集地，为全区经济发展的重点区域，经济总量和财政收入的区域集中度较高。鄂尔多斯市经济总量在全区处于领先地位，2016 年实现地区生产总值 4417.9 亿元，继续位列全区第一；排名次之的包头市和呼和浩特市地区生产总值分别为 3867.60 亿元和 3173.60 亿元；其余地区经济实力相对较弱，地区生产总值均未超过 2000 亿元，排名最末的阿拉善盟为 342.32 亿元。从经济增速来看，当年各地级市、盟的地区生产总值增速在 6.8%-8% 之间，各地相差不大，除阿拉善盟在上年较低的基数上有所提升外，2016 年其他地级市、盟增速均有不同程度放缓，其中兴安盟、呼伦贝尔市和乌兰察布市增速下滑均达到或超过 1 个百分点。从经济发展动力看，投资仍是拉动经济增长的第一动力。2016 年除呼伦贝尔市、乌

¹ 各省市指 31 个省级行政区，包括 22 个省（不含台湾），5 个自治区和 4 个直辖市，下同。

兰察布市和乌海市投资增速大幅下滑至 2.7%、5.2%和 5.4%外，其他各地级市、盟投资增速均维持在 10%以上，且高于其消费增速；各市盟进出口贸易量相对较小，且大幅波动。其中“呼包鄂”地区的投资、消费和贸易规模 2016 年分别占全区各市盟合计的 51.90%、53.85%和 36.76%。

财政实力：2016 年，受“营改增”政策全面推行影响，内蒙古自治区税收收入同比增速略有减缓，一般公共预算自给率也偏低，地方财政平衡对中央转移支付的依赖仍较大。2016 年内蒙古自治区全区税收收入增长 1.15%至 1335.88 亿元，增幅较上年下滑 4.42 个百分点，税收比率较上年下降 0.98 个百分点至 66.25%；同年一般公共预算收入为 2016.43 亿元，增长 2.64%，增速较上年下滑 3.91 个百分点；全区一般公共预算自给率为 44.68%，较上年下滑 1.51 个百分点。凭借边疆地区和少数民族集聚区的特殊条件，国家对内蒙古自治区财政补助力度持续较大，2016 年转移性收入达到 2376.21 亿元，超过一般公共预算收入额，且有望持续。此外，2016 年房地产市场略有回暖，全区国有土地使用权出让收入有所增长，拉动政府性基金预算收入小幅增长 5.32%至 263.38 亿元。

从下辖地级市、盟情况看，2016 年内蒙古自治区下辖各市、盟一般公共预算收入均保持增长，但主要受“营改增”因素影响，增速大部分低于 2015 年水平。由于地区产业结构差异以及部分地区较高比重的非税收入规模，各市、盟一般公共预算收入规模排序与经济总量序列比较存在一定差异，其中乌海市和阿拉善盟以行政事业性收费及国有资本运营等非税收入为主，2016 年占当年一般公共预算收入的 58.77%和 49.06%。除鄂尔多斯外，各市、盟一般公共预算收入自给率均低于 70%，收支平衡主要依赖于上级补助。同年，内蒙古自治区房地产市场有所回暖，大部分市、盟的房地产投资额及政府性基金收入增长或降幅有所收窄，但由于前期投资过大，仍处于库存去化阶段，房地产景气度回升有限。目前各市、盟政府性基金预算收入对地区财力的贡献度仍不高，大部分市、盟政府性基金收入与一般公共预算收入的比率在 20%以下；政府性基金预算收入对其支出的覆盖程度普遍欠佳，仅有乌海市、包头市和赤峰市政府性基金预算自给率超过 100%。

债务状况：由于城镇化建设和公益性项目的持续投入，2016 年内蒙古自治区地方政府债务规模继续小幅增长，目前绝对规模处于全国各省市中游，但与其一般公共预算收入对比则处于高水平。2016 年末内蒙古自治区政府性债务余额为 5677.36 亿元，同比增长 4.07%，位列全国 31 个省市降序第 11 位，低于当年全区地方政府债务限额 5962.5 亿元。以地方政府债务余额与一般公共预算收入规模相对比，2016 年末内蒙古地方政府债务余额是当年一般公共预算收入的 2.82 倍，位列全国 31 个省市降序第 7 位。

从下辖地级市、盟情况看，受累于前期大规模举债，2016 年末内蒙古自治区各市、盟政府债务积累规模较大。与一般公共预算收入规模相比，各市、盟的 2016 年末政府债务余额与当年一般公共预算收入之比均在 1.9 倍以上，其中乌兰察布市和兴安盟该比率分别达到 9.15 倍和 5.62 倍，个别地区政府债务负担已较为沉重。从城投企业看，“呼包鄂”等地城投债发行规模较大。而由于财力基础较弱，乌兰察布市、兴安盟和阿拉善盟已发债城投企业包括存续债券在内的带息债务 2016 年末余额与当地一般公共预算收入规模相比，均大于 2 倍。

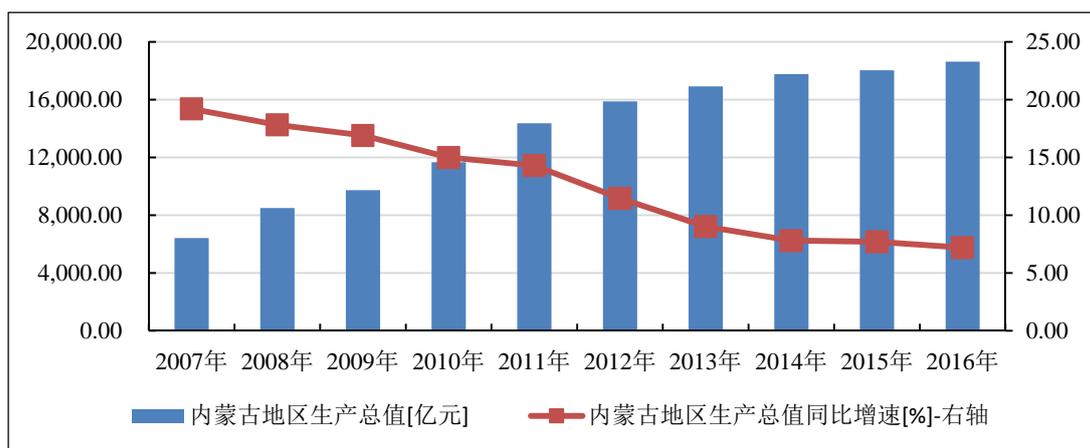
一、内蒙古自治区经济与财政实力分析

（一）内蒙古自治区经济实力分析

内蒙古自治区拥有广袤的土地和丰富的矿产资源禀赋，支柱产业以资源型产业为主，主要包括煤炭开采、冶炼与压延加工、电力热力生产、石油加工和农副产品加工等。近年来资源类产业产能过剩较为严重，经济增速持续下滑，经济总量位于全国中游水平。2016 年内蒙古自治区煤炭产能退出规模较少，当年超越山西成为我国第一产煤大省，但随着供给侧改革、化解过剩产能政策继续推进，地区产业结构仍待调整，产业升级转型压力也将上升。此外，内蒙古不良贷款率偏高，全区金融风险防控局面仍较严峻。

内蒙古自治区位于我国北部边疆，与蒙古国和俄罗斯联邦接壤，东西横跨东北、华北、西北地区，与八个省区相邻，是中国五个少数民族自治区之一。内蒙古自治区全区面积为 118.3 万平方公里，占全国总面积的 12.3%，陆域面积在全国各省份排名第三。由于其狭长和辽阔的地理区划结构，内蒙古自治区内东西部差异较大，有“东林西矿、南农北牧”之称，区内资源禀赋优越，尤其是煤炭、稀土矿产能源资源储量位于全国首位。得益于此，随着我国加入 WTO、煤价开始飙升，内蒙古自治区经济增速在 2002-2009 年保持全国第一，但同时也逐渐形成“一煤独大”的经济局面。2010 年之后，受宏观经济波动以及支柱煤炭行业景气度低迷影响，内蒙古自治区经济发展增速逐年下滑。2016 年因煤炭等部分传统支柱产业化解过剩产能等因素影响，地区生产总值增速为 7.2%，较上年下滑 0.5 个百分点。2016 年，内蒙古自治区实现地区生产总值 1.86 万亿元，仍位于全国各省市第 16 位；同年地区总人口为 2520 万人，位于全国各省市第 23 位，在较少的人口基数下，人均生产总值 7.41 万元，位列各省市第 6 位，排名保持不变。

图表 1. 2007-2016 年内蒙古自治区地区生产总值及增速变动情况



资料来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

图表 2. 2016 年内蒙古自治区与全国其他省市地区生产总值及增速对比



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

从三次产业结构看，第三产业对整体经济的带动作用加强，内蒙古自治区经济发展质量不断提升。2016 年，内蒙古自治区实现第一产业增加值 1628.7 亿元，同比增长 3.0%；第二产业增加值 9078.9 亿元，同比增长 6.9%；第三产业增加值 7925.1 亿元，同比增长 8.3%。三次产业比为 8.8:48.7:42.5，第三产业同比提高 2.5 个百分点，同年对经济增长的贡献率达到 47.2%。

内蒙古自治区矿产资源储量十分丰富，截止到 2015 年底，保有资源储量居全国之首的有 17 种、居全国前 3 位的有 43 种、居全国前 10 位的有 85 种。截至 2016 年末，全区累计查明煤炭资源量 10246 亿吨，居全国首位。内蒙古是世界最大的“露天煤矿”之乡，占有我国五大露天煤矿中的四个，分别为伊敏、霍林河、元宝山和准格尔露天煤矿。稀土储量居世界首位，包头白云鄂博矿山是世界上最大的稀土矿山。

依托矿产、农牧草原等资源优势，内蒙古自治区支柱产业以资源型产业为主，

主要包括煤炭开采、冶炼与压延加工、电力热力生产、石油加工和农副产品加工等，2016年上述产业在区域规模以上工业总产值中占比达到53.20%。内蒙古自治区工业发展速度下行，2016年全区规模以上工业增加值同比增长7.2%，较上年回落1.4个百分点。目前内蒙古“一煤独大”的问题依然突出，原材料和基础产业比重大，仅2016年原煤开采选洗业增加值占规模以上工业增加值的比重就达21.9%。在供给侧改革、化解过剩产能政策推动下，内蒙古自治区2016年已退出煤炭产能330万吨；2017年计划退出产能810万吨，但减产幅度明显小于山西（2016年退出煤炭产能2325万吨）、陕西（2016年退出煤炭产能2934万吨）等产煤大省。因此，2016年内蒙古自治区超越山西省，成为我国产煤第一大省，全年全区规模以上工业原煤产量为8.38亿吨，比上年下降8.1%，降幅小于全国和山西省0.6和6.3个百分点，产量占全国的24.9%。此外，煤制油、煤制天然气产能产量和发电装机容量、外送电量也均居全国第一。新兴产业虽然发展较快，但比例偏小。2016年，装备制造工业增加值占规模以上工业的比重为5.7%，高新技术工业的比重为2.1%。为加快产业升级转型，自治区政府2017年发布的《内蒙古自治区“十三五”工业发展规划》确立，“十三五”时期要做优做强能源基地、新型化工基地、有色金属生产加工基地和绿色农畜产品加工基地四大传统工业基地、加快发展新能源、新材料、节能环保、高端装备、大数据云计算、生物科技、蒙中医药等七大战略性新兴产业。

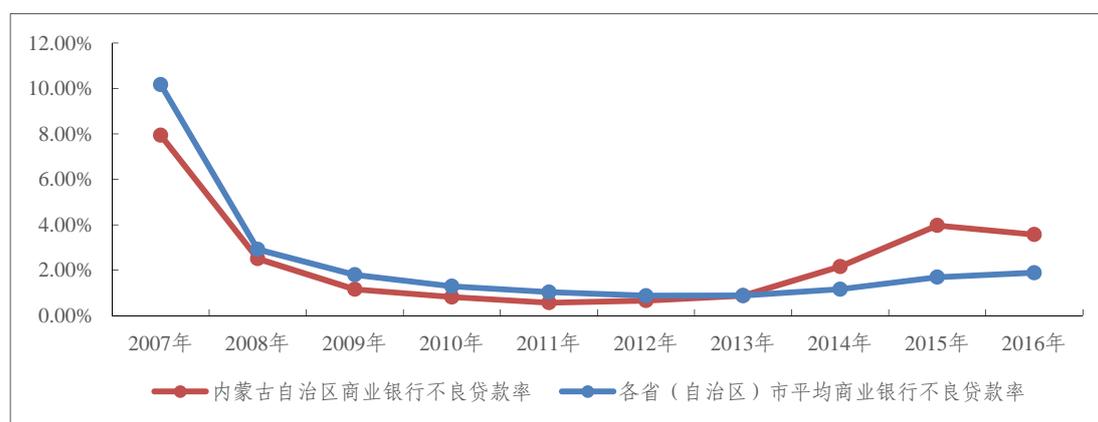
服务业方面，内蒙古自治区拥有独特的草原旅游资源，近年来旅游业发展较快，同时交通、金融、快递业等新兴行业快速发展，全区服务业总量稳步增加。2016年，全区共接待境内外旅游者9805.3万人次，同比增长15.2%，增幅较去年提高2.9个百分点，其中接待国内旅游者9627万人次，同比增长15.3%。旅游业年收入2714.70亿元，同比增长20.3%，其中国内旅游收入达2635.6亿元，同比增长20.1%。全区交通运输业取得了新发展，货运量明显提升。煤炭资源的大规模对外运输带动了交通运输业的快速发展，2016年，全区货运量20.05亿吨，较上年增长7.7%。金融对实体经济发展的保障能力不断提高，2016年，全区金融业增加值同比增长16.8%，高于GDP增速9.6个百分点，也高于服务业增速8.5个百分点。伴随电子商务加快发展和消费市场转型升级，快递业发展较快，2016年快递业务量增长56.6%。

内蒙古自治区保持着高强度投资，投资是地方经济增长的主要拉动力。2016年，全社会固定资产投资总额为15469.50亿元，较上年增长11.9%，高于同期全国的年均增长速度（14.5）0.6个百分点。全区三次产业投资比重逐步优化，一产、二产比重下降，三产比重提高，2016年全区三次产业投资比重优化为4.6:42.5:52.9。由于全区着力推进基础设施项目建设，加强基础设施“七网”建设，基础设施投资呈现持续快速增长的态势。2016年，基础设施完成投资额6234.44

亿元，占全部投资的比重达到 40.3%。相较投资，消费对内蒙古经济增长的拉动作用较弱，2016 年全区实现社会消费品零售总额 6700.8 亿元，较上年增长 9.7%。对外经济方面，受制于出口产品结构单一、主要出口国家俄罗斯、蒙古国经济低迷等因素，2016 年进出口规模维持下行态势，当年全区货物进出口总额 772.8 亿元，同比下降 2.1%，但因进口转为正增长影响，降幅较 2015 年收窄 10.1 个百分点。

金融环境方面，受经济增速减缓、煤炭行业产能过剩等因素影响，内蒙古自治区不良贷款快速暴露，不良贷款率自 2014 年起大幅攀升，虽 2016 年年中后煤价上升、煤炭企业利润回升以及金融机构清收处置不良贷款后，2016 年商业银行不良贷款率较上年下滑 0.40 个百分点至 3.57%，但仍降序排名全国各省市第 1 位，高于全国平均商业银行不良贷款率 1.68 个百分点，全区信贷风险控制仍较严峻。此外，内蒙古自治区发生了奈伦集团、博源集团等债券违约事件，相关企业主营业务与当地煤炭、化工等行业高度相关，区域产业发展情况、金融环境及个体信用风险对区域经济发展的影响需持续关注。

图表 3. 2007 年以来内蒙古自治区商业银行不良贷款率情况



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

作为我国北部区域与欧洲大陆连接的陆域交通要道和“一带一路”的重要门户，内蒙古自治区积极主动对接“西部大开发”、“振兴东北老工业基地”和“一带一路”等国家发展战略，利用国家政策支持和资源优势，加快基础设施和民生建设。此外，2017 年 4 月，发改委、工信部等五部委联合出台的《关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》，确定了以包头、鄂尔多斯等市为首批产业转型示范区。随着各项国家重大战略的深入实施，有望为内蒙古经济转型、扩大对外开放提供了发展机遇。

（二）内蒙古自治区财政实力分析²

2016年，受“营改增”政策全面推行影响，内蒙古自治区税收收入同比增速略有减缓，一般公共预算自给率也偏低，地方财政平衡对中央转移支付的依赖仍较大。作为边疆地区和少数民族聚集区，内蒙古自治区获得中央政府的转移性收入规模有望持续。此外，2016年房地产市场略有回暖，全区国有土地使用权出让收入有所增长，拉动政府性基金预算收入小幅增长。

受益于地方经济的发展以及上级政府的大力支持，内蒙古自治区财政收入持续增长，目前一般公共预算及转移性收入系主要财政收入来源，2016年两者分别为2016.43亿元和2376.21亿元。此外，政府性基金预算收入受土地储备及出让进度、当地房地产市场景气度及房产政策等影响仍处于低位。

图表 4. 2014-2016 年内蒙古自治区财政收入情况（单位：亿元）

指标		2014 年	2015 年	2016 年
财政收入	一般公共预算收入	1843.67	1964.48	2016.43
	其中：税收收入	1251.07	1320.75	1335.88
	转移性收入	1754.91	2135.49	2376.21
	政府性基金预算收入	502.50	250.08	263.38
	合计	4101.08	4350.05	4656.02
财政支出	一般公共预算支出	3879.98	4252.96	4512.71
	政府性基金预算支出	565.48	435.41	385.11
	合计	4445.46	4688.37	4897.82
税收收入占比（%）		67.86	67.23	66.25
一般公共预算自给率（%）		47.52	46.19	44.68

数据来源：内蒙古自治区政府债券信息披露文件、评级报告等公开资料，新世纪评级整理

注：一般公共预算自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出*100%。

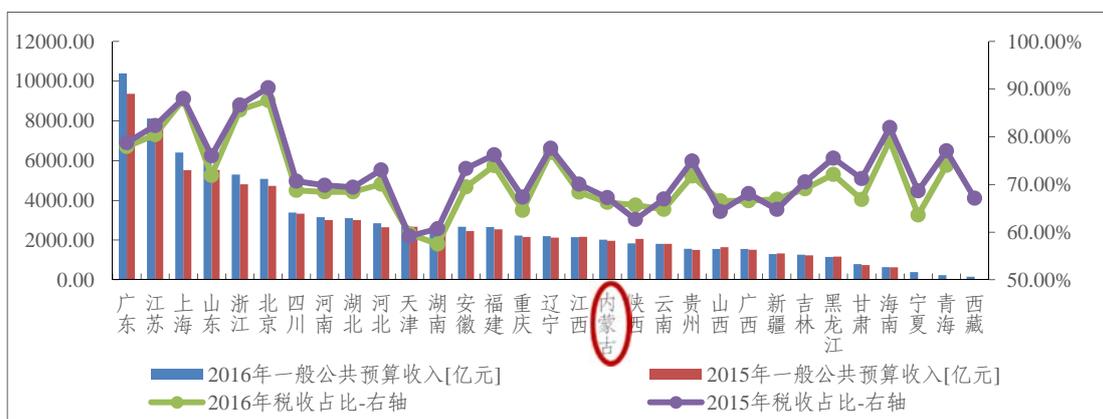
2016年，内蒙古自治区一般公共预算收入保持增长，但规模在全国仍处于中下游，税收比率水平较低，收入质量有待提升。2016年内蒙古自治区一般公共预算收入为2016.43亿元，增长2.64%，增速较上年下滑3.91个百分点，收入规模位于全国31个省市第21位，较上年下滑2位；同年全区一般公共预算收入占地区生产总值的比重为10.82%，低于全国平均水平（11.64%）0.82个百分点。受营改增等减税降费因素的影响，2016年内蒙古税收收入增长1.15%至1335.88亿元，增幅较上年下滑4.42个百分点；同时，在国有资源（资产）有偿使用收入大幅增长拉动下，全区非税收入同比增长5.72%至680.55亿元，由此，当年全区税收比率较2015年下降0.98个百分点至66.25%。与产业结构相适应，全区税收收入主要由增值税、营业税、资源税、耕地占用税和城镇土地使用税构成，2016

² 该部分内容中财政数据及增速主要来自自治区2015年和2016年预算执行、决算报告、决算报表等，如未能获取，根据公开资料整理计算。

年上述税种收入合计为 957.92 亿元，占全区税收收入的比重为 71.71%，其中营业税和增值税二者合计较 2015 年减收 29.76 亿元；资源税和城镇土地使用权增幅较为显著，分别较上年增长 12.21%和 30.93%至 118.16 亿元和 122.03 亿元；耕地占用税则较上年下滑 7.23%至 262.01 亿元。内蒙古自治区 2016 年一般公共预算支出为 4512.71 亿元，较上年增长 6.11%。从主要支出科目看，内蒙古自治区一般公共预算支出主要集中于城乡社区事务、社会保障和就业、农林水、教育、一般公共服务等领域，其中公共安全达到两位数增长，增幅为 14.66%。

随着地方建设和民生支出的增长，内蒙古自治区一般公共预算收入难以覆盖支出，2016 年全区一般公共预算自给率为 44.68%，较上年下滑 1.51 个百分点。但凭借边疆地区和少数民族集聚区的特殊条件，国家对内蒙古自治区财政补助力度持续较大，2016 年转移性收入达到 2376.21 亿元，超过一般公共预算收入额。

图表 5. 2015-2016 年内蒙古自治区与全国其他省市一般公共预算收入及增速对比



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

内蒙古自治区政府性基金预算收入主要来源于国有土地使用权出让收入，受房地产及土地市场景气度等影响存在波动。由于 2016 年房地产市场略有回暖，全区国有土地使用权出让收入有所增长，拉动政府性基金预算收入增长 5.32%至 263.38 亿元，但仍远低于 2014 年规模。同年，内蒙古政府性基金预算支出为 385.11 亿元，同比下滑 11.55%，但仍大于其收入。

二、下辖各市盟经济与财政实力分析

内蒙古自治区下辖 9 个地级市、3 个盟，以行政区划为基础，分为蒙东、蒙中和蒙西地区。蒙东地区包括呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、锡林郭勒盟、赤峰市；蒙中地区包括呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市、乌兰察布市；蒙西地区包括巴彦淖尔市、乌海市、阿拉善盟。近年来，区域经济差异日趋明显，蒙中地区的“呼包鄂”（即呼和浩特、包头和鄂尔多斯）经济带依托交通干线、黄河沿岸和资源聚集地，经济发展快速，2016 年蒙中地区生产总值共计实现 12397.97 亿

元，为全区经济发展的重点区域，区域竞争力强；而蒙东、蒙西地区经济增长相对滞缓，2016年地区生产总值分别为7071.49亿元和1829.95亿元。

图表 6. 2014-2016 年三大区域主要经济指标比较

指标	2014 年			2015 年			2016 年		
	蒙东	蒙中	蒙西	蒙东	蒙中	蒙西	蒙东	蒙中	蒙西
地区生产总值（亿元）	6587.87	10692.55	1923.71	6839.41	11098.50	1819.80	7071.49	12397.97	1829.95
固定资产投资额（亿元）	5289.33	8599.56	1077.49	4655.22	6938.70	1411.36	5293.95	8516.50	1324.90
社会消费品零售总额（亿元）	1918.56	3050.78	401.47	2085.27	3290.40	441.62	2291.13	3925.61	484.07
进出口总额（亿美元） ³	30.54	32.32	3.88	24.03	57.50	5.29	48.72	43.73	25.02

数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

在《内蒙古自治区“十三五”新型城镇化规划》中，内蒙古自治区提出着力打造“一核多中心、一带多轴线”的城镇空间结构，加快形成分工明确、布局合理、功能互补、错位发展、特色突出的城镇发展格局，促进大中小城市和小城镇协调发展。其中“一核”为呼包鄂城市群核心区，呼和浩特进一步加强首府功能，建成自治区政治经济、文化教育等中心；包头建设世界级“稀土+”产业中心等，打造新型工业城市；鄂尔多斯建设国家清洁能源输出基地和现代煤化工基地等，建成区域中心城市，呼包鄂城市群集聚要素，是自治区深化改革、产业转型升级前沿。城市建设规模上，将呼和浩特市、包头市、赤峰市和鄂尔多斯市定位为大城市；通辽市、乌海市、呼伦贝尔市、巴彦淖尔市、乌兰察布市、乌兰浩特市为中等城市。

（一）下辖各市盟经济实力分析

2016年，内蒙古自治区下辖各市、盟经济增速总体放缓，但区域经济分化明显，“呼包鄂”经济实力在区内依然保持领先地位，其余地区经济基础相对较弱。投资仍是拉动经济增长的第一动力，2016年除呼伦贝尔市、乌海市和乌兰察布市投资增速大幅下滑至2.7%、5.2%和5.4%外，其他各地级市、盟投资增速均维持在10%以上，且高于其消费增速；各市盟进出口贸易量相对较小，且大幅波动。其中“呼包鄂”地区的投资、消费和贸易规模2016年分别占全区各市盟合计的51.90%、53.85%和36.76%。

从区域经济发展水平来看，内蒙古自治区各地级市、盟分化较为明显。鄂尔多斯市经济总量在全区处于领先地位，2016年实现地区生产总值4417.9亿元，

³ 鄂尔多斯市进出口总额数据不含煤炭。此外，内蒙古部分地级市进出口总额数据披露单位非亿美元，为保持可比性，本文根据2016年美元兑人民币（中间价）平均汇率（1美元=6.6423人民币）进行折算，下同。

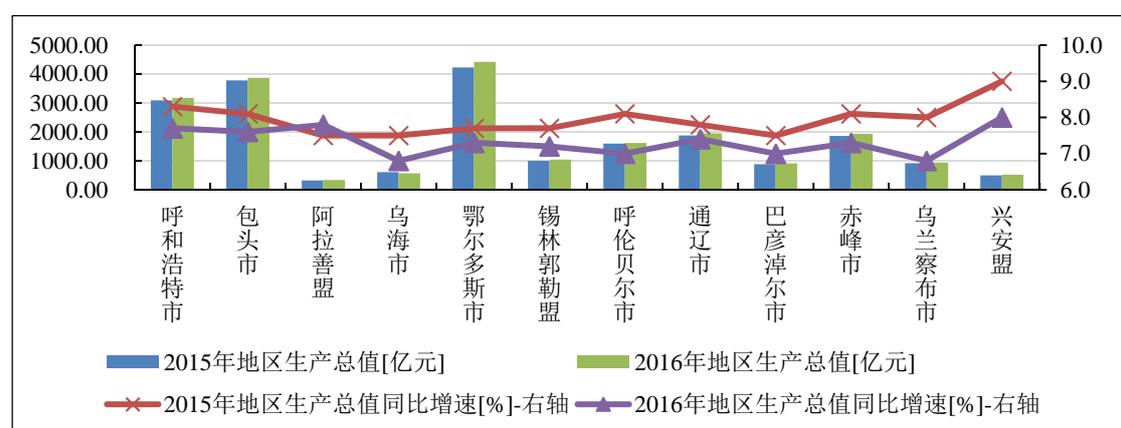
继续位列全区第一；排名次之的包头市和呼和浩特市地区生产总值分别为3867.60亿元和3173.60亿元，以上三个地市的GDP合计占全省各市、盟GDP合计的比重为53.80%。其余地级市、盟经济规模较小，地区生产总值均未超过2000亿元，排名最末的阿拉善盟GDP为342.32亿元。从经济增速来看，当年各地级市、盟的GDP增速在6.8%-8%之间，各地相差不大。受部分产业运行压力上升、经济转型升级影响，除阿拉善盟在上年较低的基数上有所提升外，2016年其他地级市、盟的GDP增速均有不同程度放缓，其中兴安盟、呼伦贝尔市和乌兰察布市增速下滑尤为显著，分别较上年下降1.0、1.1和1.2个百分点。

图表7. 2016年内蒙古自治区各地级市、盟相关经济指标比较（单位：亿元，%）

序号	地区	地区生产总值	地区生产总值增速	固定资产投资	社会消费品零售总额
1	鄂尔多斯市	4417.90	7.3	3050.1	726.8
2	包头市	3867.60	7.6	2955.80	1400.20
3	呼和浩特市	3173.60	7.7	1849.20	1481.50
4	通辽市	1949.38	7.4	1566.70	515.34
5	赤峰市	1933.28	7.3	1469.28	700.25
6	呼伦贝尔市	1620.86	7.0	1028.72	600.27
7	锡林郭勒盟	1045.51	7.2	718.41	244.70
8	乌兰察布市	938.87	6.8	661.40	317.11
9	巴彦淖尔市	915.40	7.0	734.70	257.70
10	乌海市	572.23	6.8	165.12	151.93
11	兴安盟	522.46	8.0	510.84	230.57
12	阿拉善盟	342.32	7.8	425.08	74.44

数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

图表8. 2015-2016年内蒙古自治区各地级市、盟地区生产总值及增速情况

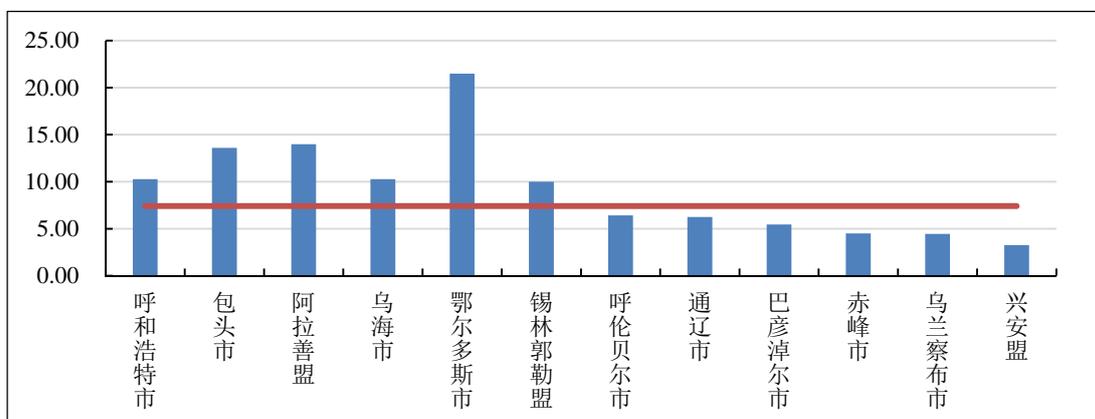


数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

从人均指标来看，2016年，内蒙古自治区全区人均GDP为7.41万元，其中鄂尔多斯市、包头市、阿拉善盟对其拉动作用明显，分别为21.50万元、13.60

万元和 14 万元。呼和浩特市、乌海市和锡林郭勒盟的人均 GDP 也处于较高水平，在 10 万元左右。其余各地级市、盟的人均 GDP 均低于全区平均水平，排名最末的兴安盟人均 GDP 仅为 3.26 万元。

图表 9. 2016 年内蒙古自治区各地级市、盟人均地区生产总值情况 (单位: 万元)



数据来源: 内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报, 新世纪评级整理

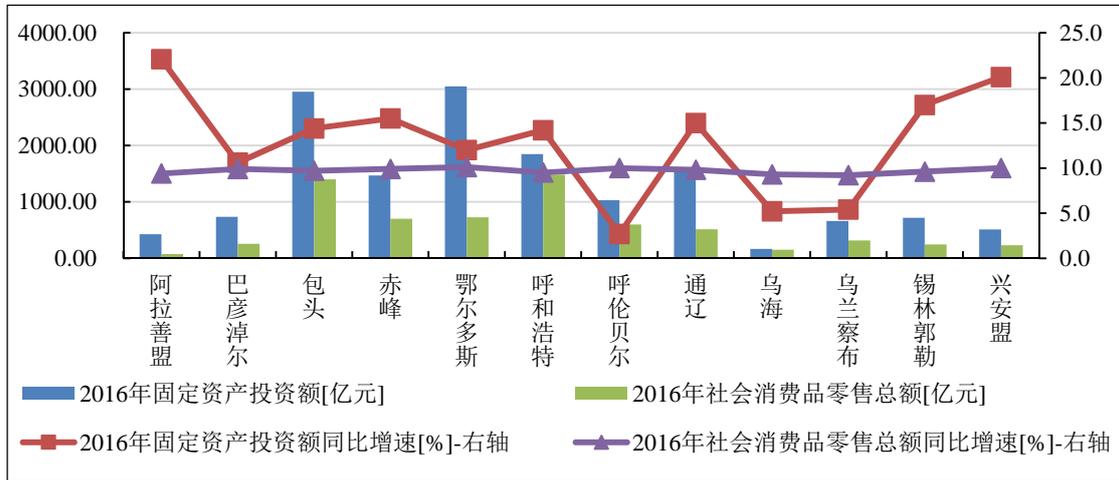
在内蒙古自治区各地级市、盟, 投资增长仍是拉动经济增长的第一动力; 消费对经济增长的贡献率次之, 进出口对经济增长动力相对缺乏。2016 年除呼伦贝尔市、乌海市和乌兰察布市投资增速大幅下滑至 2.7%、5.2%和 5.4%外, 其他各地级市、盟投资增速均维持在 10%以上, 且高于其消费增速; 而对外贸易区域间较不平衡, 波动幅度较大。从区域结构看, “呼包鄂”地区的投资、消费和贸易规模仍位于第一梯队, 2016 年上述三市的投资、消费和贸易额分别占全区各市盟合计的 51.90%、53.85%和 36.76%。

固定资产投资方面, 内蒙古自治区各地级市、盟固定资产投资总额与当地的 GDP、人口、城镇建设等因素存在明显的正相关性。2016 年, 固定资产投资排名前三的鄂尔多斯市、包头市和呼和浩特市当年投资额分别为 3050.1 亿元、2955.8 亿元和 1849.2 亿元; 在经济欠发达地区, 固定资产投资额依旧较少, 排名末三位的乌兰察布市、兴安盟、乌海市投资额分别为 661.40 亿元、510.84 亿元和 165.12 亿元。受工业运行压力加大影响, 2016 年内蒙古各地级市、盟整体增速较上年有所下滑, 区域分化也继续凸显, 阿拉善盟、兴安盟和锡林郭勒盟增速分别为 22.1%、20.1%和 17.0%, 同时也是唯三增速上升的区域; 增速低于 10%的有呼伦贝尔市、乌海市和乌兰察布市, 分别较上年下降 12.2、8.0 和 10.1 个百分点至 2.7%、5.2%和 5.4%。其中呼伦贝尔市增速最低, 主要系主导产业煤炭和化工行业景气度下行影响。

消费方面, 除乌兰察布市增速略有下滑外, 2016 年内蒙古自治区各地级市、盟社会消费品零售总体实现平稳增长, 且增长水平相对均衡。其中排名前二的呼

和呼和浩特市和包头市社会消费品零售总额分别为 1481.50 亿元和 1400.20 亿元，占各地级市、盟全部社会消费品零售总额的 22.11%和 20.90%，其他地区的社会消费品零售总额均不超过 800 亿元。各地增速水平接近，其中鄂尔多斯市以 10.1%的水平位居第一，乌兰察布市以 9.2%的水平排名最末。

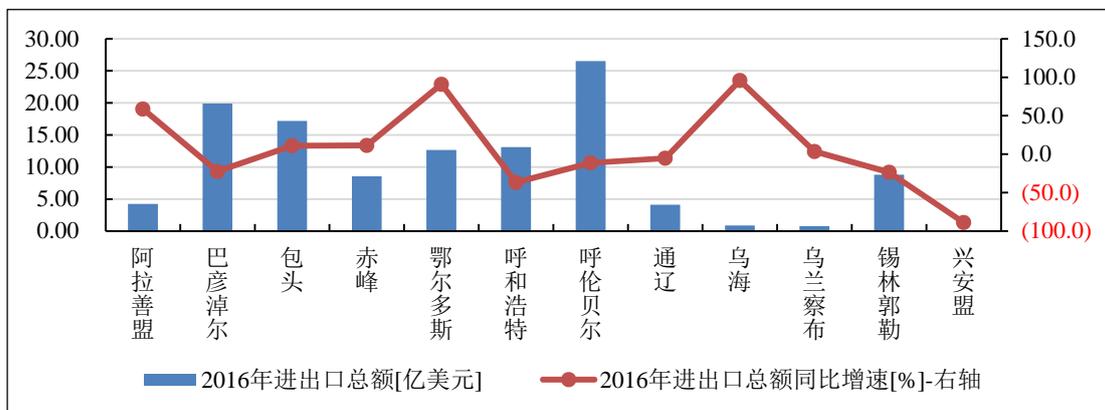
图表 10. 2016 年内蒙古自治区各地级市、盟投资和消费情况



数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

进出口方面，内蒙古自治区与俄蒙相邻，边境贸易在贸易发展中地位重要，贸易完成主要集中在满洲里、二连浩特两大边境口岸。2016 年排名前二的呼伦贝尔市和巴彦淖尔市进出口总额分别为 26.52 亿美元和 19.90 亿美元，但受俄蒙市场需求不足等影响，对俄资源类货物进口的增长未能同步带动出口的增长，前两位的增幅分别为-11.3%和-22.4%。包头市超越呼和浩特市，当年实现进出口总额 17.20 亿美元，排名第三位。此外，鄂尔多斯市得益于稀土、钢材出口以及铁砂矿进口量的增大，2016 年以 90.9%的增速实现进出口额 12.66 亿美元。排名末三位的乌海市、乌兰察布市和兴安盟则小于 1 亿美元，其中乌海市虽进出口额增幅较大，达到 95.8%，但因基数过小，仍处于靠后水平。

图表 11. 2016 年内蒙古自治区各地级市、盟进出口情况



数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

（二）下辖各市盟财政实力分析⁴

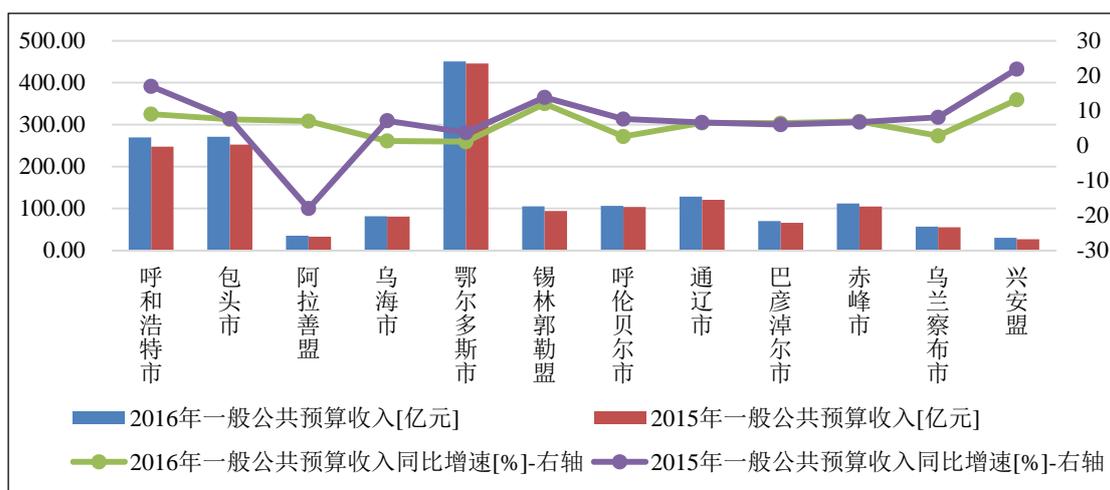
1. 下辖各市盟一般公共预算分析

2016 年内蒙古自治区下辖各市、盟一般公共预算收入均保持增长，但主要受“营改增”因素影响，增速大部分低于 2015 年水平。受地区产业结构差异以及部分地区较高比重的非税收入影响，各市、盟一般公共预算收入规模排序与经济总量序列存在一定差异，同时各市、盟一般公共预算收入质量也较为一般。除鄂尔多斯外，各市、盟一般公共预算收入自给率均低于 70%，收支平衡主要依赖于上级补助。

受经济发展水平差异影响，内蒙古自治区各地级市、盟一般公共预算收入规模差距明显，且增速相差也较大。作为全区经济“领头羊”的鄂尔多斯市一般公共预算收入规模远超其余地级市、盟，2016 年一般公共预算收入达到 451 亿元。排名第二、第三位的是包头市和呼和浩特市，2016 年一般公共预算收入分别为 271.20 亿元和 269.70 亿元。其次为通辽市、赤峰市、呼伦贝尔市、锡林郭勒盟，一般公共预算收入在 100-130 亿元区间。其余地区一般公共预算收入相对有限，其中兴安盟财政收入排名末位，2016 年完成一般公共预算收入 30.15 亿元。从增速角度来看，2016 年内蒙古自治区各地级市、盟一般公共预算收入均保持增长，但主要受“营改增”因素影响，增速大部分低于 2015 年水平。2016 年一般公共预算收入增速前二名的兴安盟、锡林郭勒盟分别为 13.1% 和 12%，包头市、阿拉善盟、通辽市、巴彦淖尔市和赤峰市的增速较为相近，在 6.4%-7.5% 区间。乌海市及鄂尔多斯市 2016 年一般公共预算收入增速分别为 1.3% 和 1.1%，位于末两位。从增幅波动看，阿拉善盟 2016 年一般公共预算收入增速较上年提高 25.02 个百分点，巴彦淖尔市和赤峰市增幅较上年小幅提高；其他各地级市增速均较上年有所下滑。

⁴ 该部分内容中财政数据及增速主要来自各市 2015 年和 2016 年预算执行、决算报告、决算报表等，如政府财政文件中未能获取，根据公开资料整理计算。

图表 12. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟一般公共预算收入情况



数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

与经济总量序列比较，内蒙古自治区各地级市、盟的一般公共预算收入规模总体序列存在一定差异，2016年乌海市一般公共预算收入大于地区生产总值高于其的乌兰察布市和巴彦淖尔市，乌兰察布市则少于地区生产总值低于其的巴彦淖尔市，经济体量排名最末的阿拉善盟一般公共预算收入略高于排名前一位的兴安盟，一方面由于各地资源禀赋和产业结构不同，税收基础差异；另一方面则是部分地区非税收入比重较高，例如乌海市和阿拉善盟。具体来看，2016年乌海市一般公共预算收入81.56亿元，主要以行政事业性收费及国有资本运营等非税收入为主，2016年达到47.93亿元，占当年一般公共预算收入的58.77%。同年阿拉善盟非税收入为17.84亿元，占比近50%。上述两地的一般公共预算收入/地区生产总值比例分别为14.25%和10.23%。巴彦淖尔市矿产资源相对丰富，矿产资源相关行业对税收的贡献度较高，一般公共预算收入/地区生产总值比例为7.64%。此外，锡林郭勒盟2016年与经济关联度较高的增值税、营业税及所得税等主要税种持续下降，主要依靠地方征收的耕地占用税、城镇土地使用税以及加大风光资源等国有资源（资产）有偿使用收入等非税收入，保证一般公共预算收入规模持续增长，一般公共预算收入/地区生产总值比例高于10%。在当前国家推进简政放权、深化行政审批制度改革的背景下，地方政府逐渐取消和免征部分的行政事业性收费，非税收入或将难以保持较大增量，非税占比过高的地级市、盟一般公共预算收入下滑可能性较大。

图表 13. 2016 年内蒙古自治区各地级市、盟地区生产总值及一般公共预算收入比较(单位：亿元)

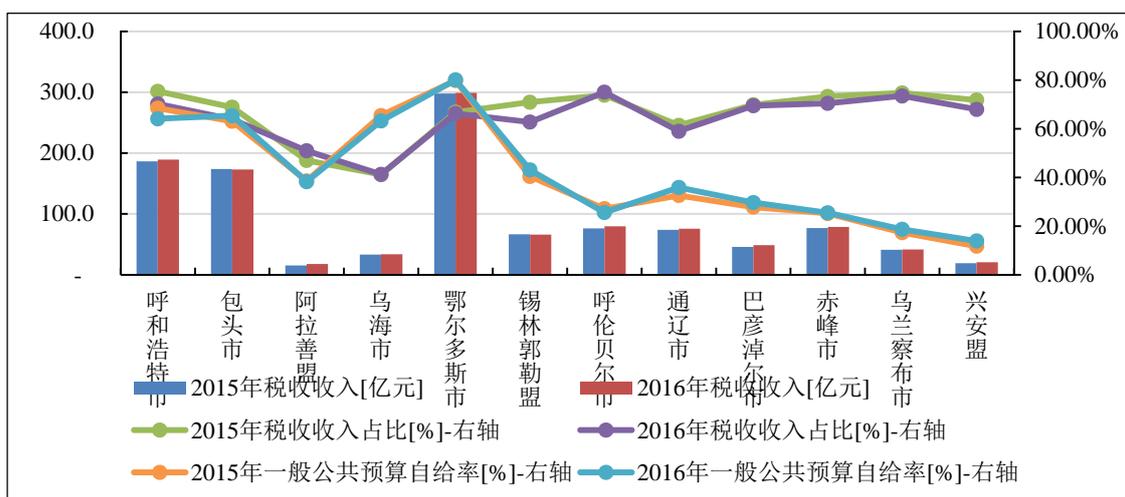
地区	GDP	GDP 排名	一般公共预算收入	一般公共预算收入排名	一般公共预算收入/GDP	税收收入	非税收入
鄂尔多斯市	4417.90	1	451.00	1	10.21%	298.94	152.06

包头市	3867.60	2	271.20	2	7.01%	173.08	98.12
呼和浩特市	3173.60	3	269.70	3	8.50%	189.33	80.37
通辽市	1949.38	4	128.34	4	6.58%	75.69	52.65
赤峰市	1933.28	5	111.78	5	5.78%	78.69	33.09
呼伦贝尔市	1620.86	6	106.03	6	6.54%	79.53	26.50
锡林郭勒盟	1045.51	7	105.05	7	10.05%	65.91	39.14
乌兰察布市	938.87	8	56.68	10	6.04%	41.64	15.04
巴彦淖尔市	915.40	9	69.95	9	7.64%	48.57	21.38
乌海市	572.23	10	81.56	8	14.25%	33.63	47.93
兴安盟	522.46	11	30.15	12	5.77%	20.49	9.66
阿拉善盟	342.32	12	35.02	11	10.23%	17.84	17.18

数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

从一般公共预算收入构成来看，2016 年内蒙古自治区下辖各市、盟的财政收入质量普遍一般，税收收入占一般公共预算收入的比重大多处于 60%至 80% 之间，其中呼伦贝尔市税收收入占比为 75.01%，位于全区第一位；乌海市和阿拉善盟税收收入占比较低，分别为 41.23%和 50.94%。从一般公共预算收入对一般公共预算支出的覆盖程度看，2016 年内蒙古自治区下辖各市、盟一般公共预算收支平衡能力总体处于较低水平，鄂尔多斯市一般公共预算自给率最高，为 80.05%；呼和浩特市、包头市和乌海市一般公共预算自给率较高，在 63%-66% 区间，其他各市、盟一般公共预算自给率低于 45%，对上级转移支付平衡资金缺口的依赖度较大，排名最末的兴安盟仅为 13.89%。

图表 14. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟税收收入及一般公共预算自给率情况



数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

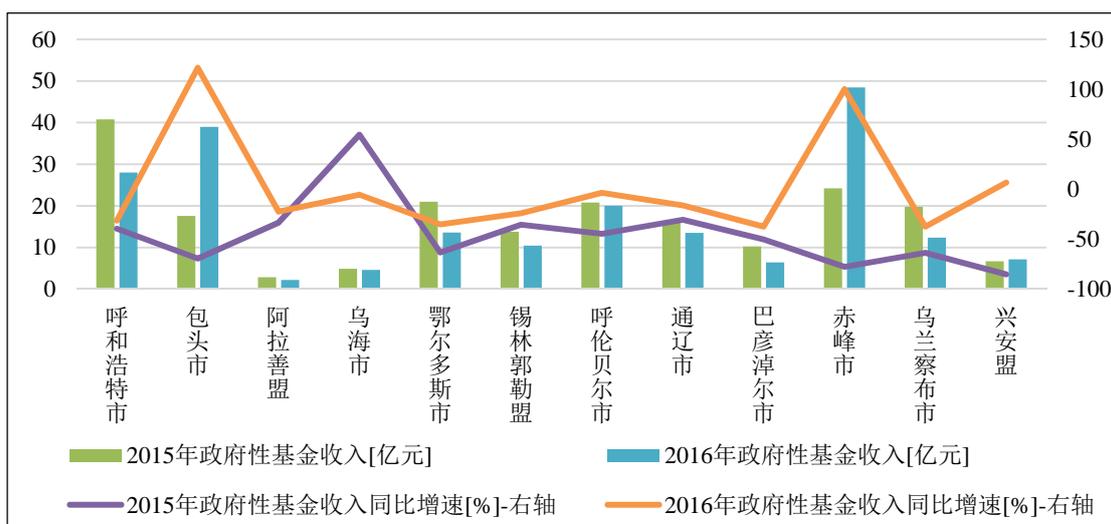
2. 下辖各市盟政府性基金预算分析

2016 年内蒙古自治区房地产市场有所回暖，大部分市、盟的房地产投资额及政府性基金收入增长或降幅有所收窄，但由于前期投资过大，仍处于库存去

化阶段，房地产景气度回升有限，各市、盟政府性基金预算收入对地区财力的贡献度仍不高，政府性基金预算收入对其支出的覆盖程度普遍欠佳。

内蒙古自治区地广人稀，土地及房地产市场景气度一般，政府性基金收入普遍较小，对财政收入的贡献度较低。从政府性基金预算收入绝对规模看，2016年赤峰市、包头市和呼和浩特市的政府性基金预算收入规模分别为48.47亿元、39亿元和28亿元，分列区内前三，其中赤峰市和包头市在当年土地加大出让量等情况下，增幅均超过100%，出现暂时性回升。其余地区的政府性基金预算收入均在20亿元及以下。受房地产景气度回升以及库存消化等因素影响，2016年内蒙古自治区大多地级市、盟以国有土地使用权出让收入为主的政府性基金预算收入虽然仍有不同程度的下滑，但降幅较上年有所收窄。其中降幅较大的地区为乌兰察布市、巴彦淖尔市、呼和浩特市、鄂尔多斯市，均在30%以上，降幅较上年缩窄接近或超过10个百分点。此外，乌海市政府性基金收入在上年基数已较大的影响下，下滑5.51%至4.63亿元。

图表 15. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟政府性基金预算收入及增速情况



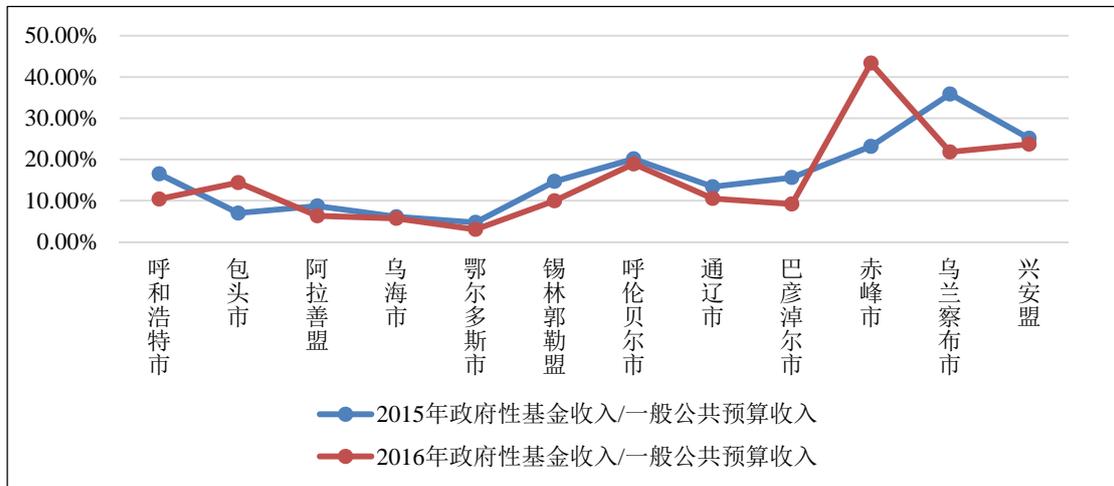
数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

从政府性基金预算收入与一般公共预算收入规模相比的情况来看，内蒙古自治区各市、盟财政收入对政府性基金收入的依赖度较低。2016年赤峰市地方财力对政府性基金预算收入的依赖度相对较高，政府性基金预算收入对一般公共预算收入的比率⁵为43.36%，较上年上升20.20个百分点。其次为乌兰察布市和兴安盟，虽政府性基金收入金额有所下滑，但受限于其较弱的经济基础和公共预算规模，政府性基金预算收入对一般公共预算收入的比率仍保持在20%以上，分别为21.80%和23.69%；其他各市、盟政府性基金收入与一般公共预算收入的比率

⁵ 政府性基金预算收入对一般公共预算收入的比率=政府性基金预算收入/一般公共预算收入*100%

均在 20% 以下。

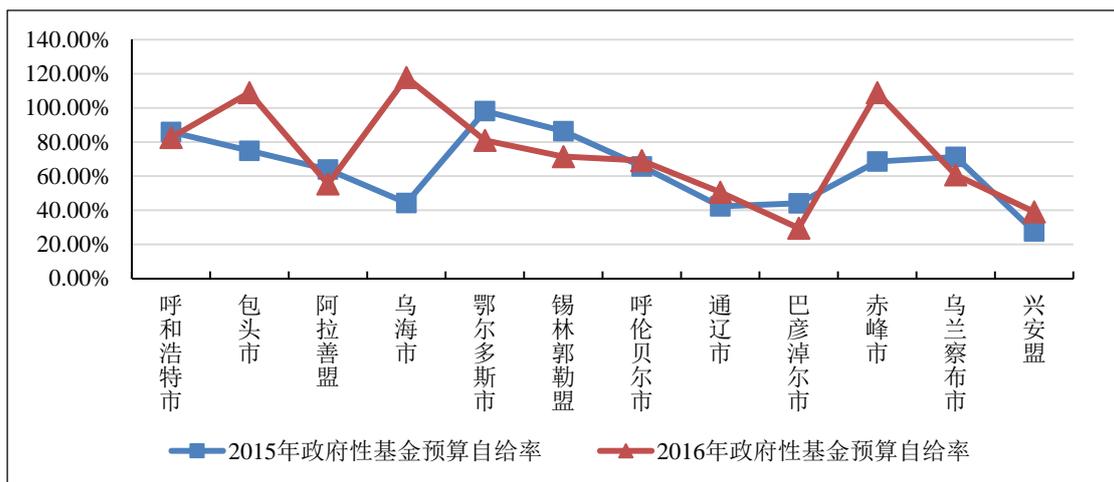
图表 16. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟政府性基金预算收入与一般公共预算收入对比



数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

从政府性基金预算自给率情况看，内蒙古自治区下辖各市、盟政府性基金预算收入对其支出的覆盖程度存在明显的区域分化。其中，2016 年仅有乌海市、包头市和赤峰市政府性基金预算自给率超过 100%，呼和浩特市和鄂尔多斯市该比率略高于 80%，锡林郭勒盟、呼伦贝尔市和乌兰察布市的该比率在 60%-72% 区间，其余地区的该比率均在 60% 以下，排名末两位的兴安盟和巴彦淖尔市分别为 39.06% 和 29.50%。

图表 17. 图表 15. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟政府性基金预算自给率



数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

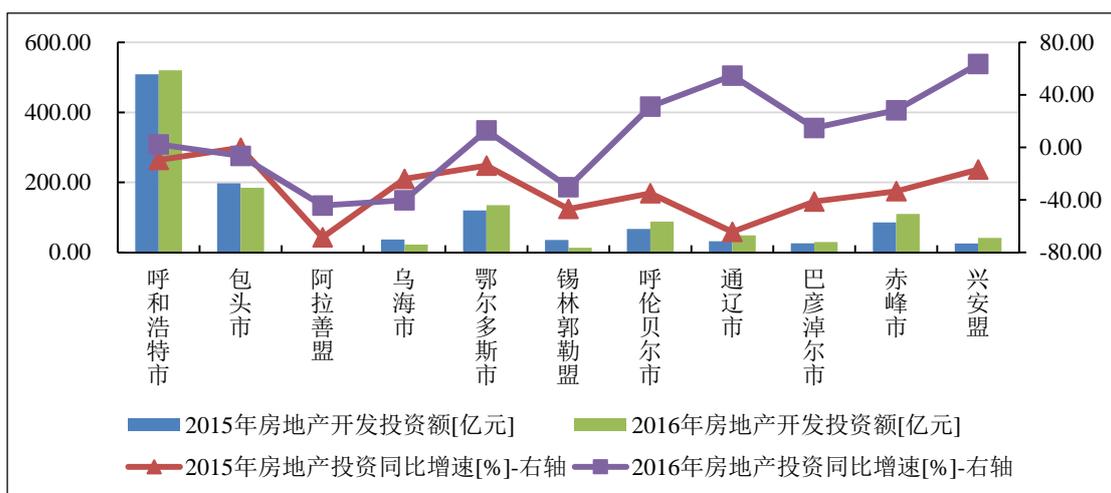
从内蒙古自治区各地区房地产投资情况来看⁶，首府呼和浩特市继续处于绝

⁶由于乌兰察布市房地产投资相关数据未从公开资料中获得，故本文该部分分析不包含乌兰察布市情况。

对领先地位，2016年房地产投资完成额为520.5亿元，占各地级市、盟房地产开发投资总额的43.60%；包头市、鄂尔多斯市和赤峰市分别完成房地产投资184.60亿元、135亿元和109.92亿元，占比分别为15.46%、11.31%和9.21%；其他地区房地产投资完成额规模均小于100亿元，锡林郭勒盟仅为1.06亿元，排名最末。

2016年以来国家和自治区各项房地产利好政策持续，推动内蒙古自治区房地产市场需求释放，加快房地产库存化解，区域房地产市场保持向好态势，房地产开发投资回暖。2016年内蒙古自治区大部分市、盟的房地产开发投资增幅由负转正，阿拉善盟和锡林郭勒盟仍呈负增长，但降幅同比缩窄24.29和16.60个百分点，而包头市和乌海市降幅同比扩大6.20和16.60个百分点，其中包头虽然经济体量在全区排名前列，但前期库存高企，截至2017年4月末待售商品房面积在200万平方米以上，远高于其他市盟，新增投资增幅受控。考虑到内陆三四线城市房地产市场需求有限，加之前期大规模投资积聚的库存压力，短期内内蒙古自治区房地产市场仍处于库存消化阶段。

图表 18. 2015-2016 年内蒙古自治区各地级市、盟房地产投资额及增速情况



数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

三、内蒙古自治区及下辖各市盟债务状况分析

(一) 内蒙古自治区债务状况分析

由于城镇化和公益性项目的持续投入，2016年内蒙古自治区地方政府债务规模继续小幅增长，目前绝对规模处于全国各省市中游，但与其一般公共预算收入对比则处于高水平。考虑到持续较大规模的上级补助，未来内蒙古自治区债务压力仍可控。

由于在城镇化建设以及公益性项目等方面的持续投入，内蒙古自治区形成了

较大规模的政府债务，2016 年内蒙古自治区政府债务保持小幅扩张，目前绝对规模处于全国各省市中游，但与其一般公共预算收入对比则处于相对高水平。2016 年末内蒙古自治区政府债务余额为 5677.36 亿元，同比增长 4.07%，位列全国 31 个省市降序第 11 位，低于当年全区地方政府债务限额 5962.5 亿元。以地方政府债务余额与一般公共预算收入规模相对比，2016 年末内蒙古地方政府债务余额是当年一般公共预算收入的 2.82 倍，位列全国 31 个省市降序第 7 位。与此同时，考虑到内蒙古能够持续获得较大规模的上级补助收入，整体看内蒙古政府债务风险仍可控。

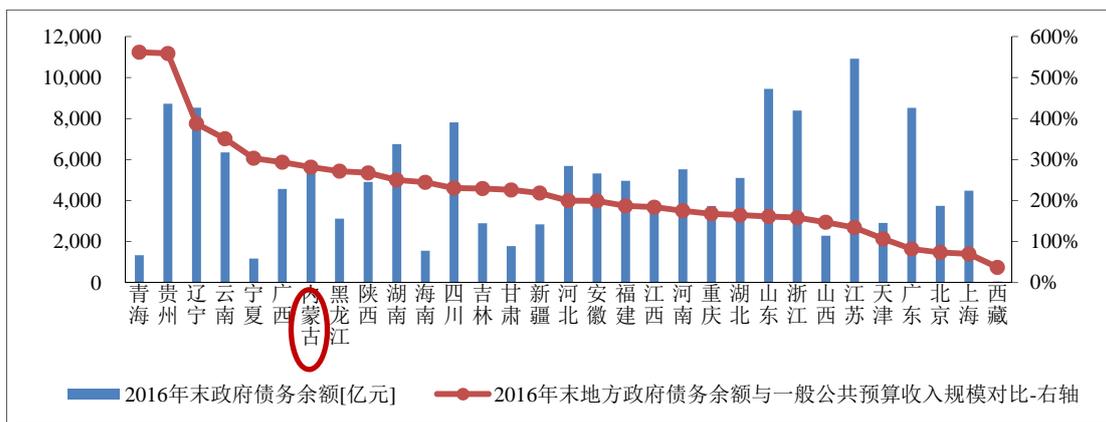
从政府层级看，内蒙古自治区政府债务主要分布于市盟本级和旗县政府，2016 年末占比分别为 36.62% 和 58.25%。从资金投向看，主要用于基础设施建设和公益性项目，2016 年末已支出的政府债务中，用于市政建设、科教文卫、土地收储、保障性住房、交通运输、农林水利、生态建设和环境保护等基础性、公益性的支出为 4395.74 亿元，占比 77.43%。

图表 19. 2014-2016 年末内蒙古自治区全区债务余额情况（单位：亿元）

指标	2014 年末		2015 年末		2016 年末	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
政府债务余额	5474.30	26.70	5455.21	124.41	5677.36	291.38
政府或有债务余额	1434.97	914.00	1278.66	811.18	1170.97	711.02

数据来源：内蒙古自治区，新世纪评级整理

图表 20. 2016 年末各省市地方政府债务余额与一般公共预算收入对比



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

自国家将政府发债权限下放到各省级政府以来，内蒙古自治区存量债务持续通过发行地方政府债券形式进行置换，至今债务置换已基本接近尾声。截至 2017 年 9 月末，内蒙古地方政府债券余额为 4810.95 亿元，是 2016 年末全省债务余额的 0.85 倍，可以判断地方债务已置换了绝大部分。从地方政府债券发行利率看，2017 年前三季度内蒙古 5 年期公开发行地方政府债券平均发行利率为 4.09%，

图表 22. 各省市（不含西藏自治区）城投企业带息债务与存量债券情况



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

（二）下辖各市盟债务状况分析

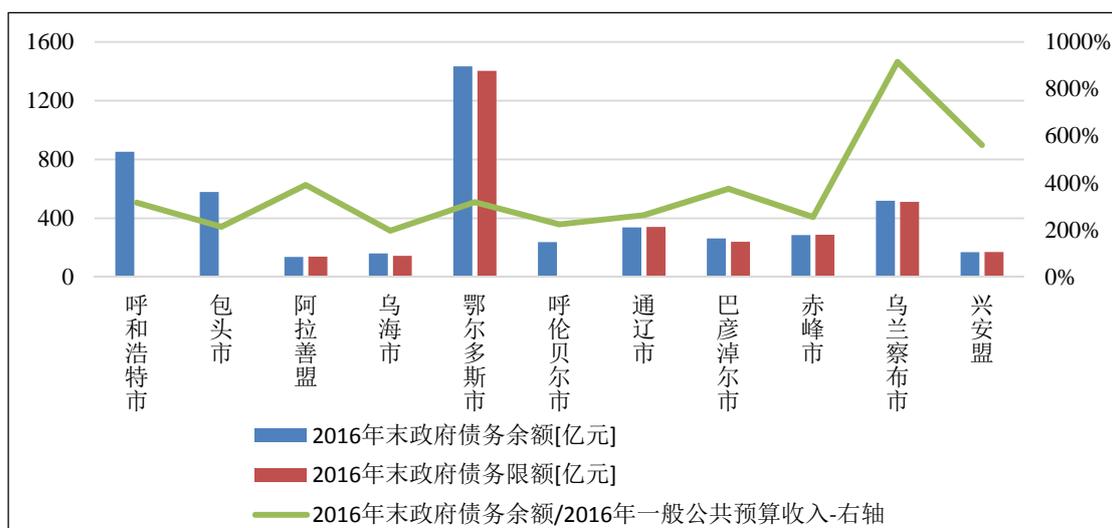
受累于前期大规模举债，2016 年末内蒙古自治区各市、盟政府债务积累规模较大。与一般公共预算收入规模相比，各市、盟的 2016 年末政府债务余额与当年一般公共预算收入之比均在 1.9 倍以上，其中乌兰察布市和兴安盟该比率分别达到 9.15 倍和 5.62 倍，个别地区政府债务负担已较为沉重。

由于内蒙古自治区各下辖市盟债务数据来自公开资料，部分市盟债务数据缺失，故本报告关于内蒙古下辖市盟地方政府债务的分析不包括锡林郭勒盟，且数据因获取渠道不同，比较口径存在一定瑕疵⁷。从下辖市盟政府债务规模看，鄂尔多斯市位于经济发展首位城市，持续有地方经济发展及城市规划建设需求，在发展过程中积累了较大规模的政府债务，2016 年末鄂尔多斯市政府债务余额高达 1433.97 亿元，占全区债务余额的 25.26%。排名第二的呼和浩特市作为首府，承担有政治职能，其 2016 年末债务余额为 852.34 亿元。其后的包头市、乌兰察布市和通辽市 2016 年末债务余额分别为 578.72 亿元、518.68 亿元和 337.56 亿元。其他各市政府债务余额均不足 300 亿元。

与一般公共预算收入相比，各市盟政府债务均已积累较大规模。当年末政府债务余额与 2016 年一般公共预算收入之比在 1.97 倍以上。其中，最高的乌兰察布市和兴安盟该比例分别为 9.15 倍和 5.62 倍；最低的为乌海市，该比例为 1.97 倍；其余市盟则在 2-4 倍区间。

⁷ 首选资料来源为当地财政局等政府信息公开渠道，若无法取得，参考当地城投平台的评级报告内数据。2016 年锡林郭勒盟全市政府债务余额，呼和浩特市、包头市、锡林郭勒盟、呼伦贝尔市全市政府债务限额数据未从公开资料获得，未参与下文比较分析。

图表 23. 内蒙古自治区各地级市、盟地方政府债务情况 (单位: 亿元)



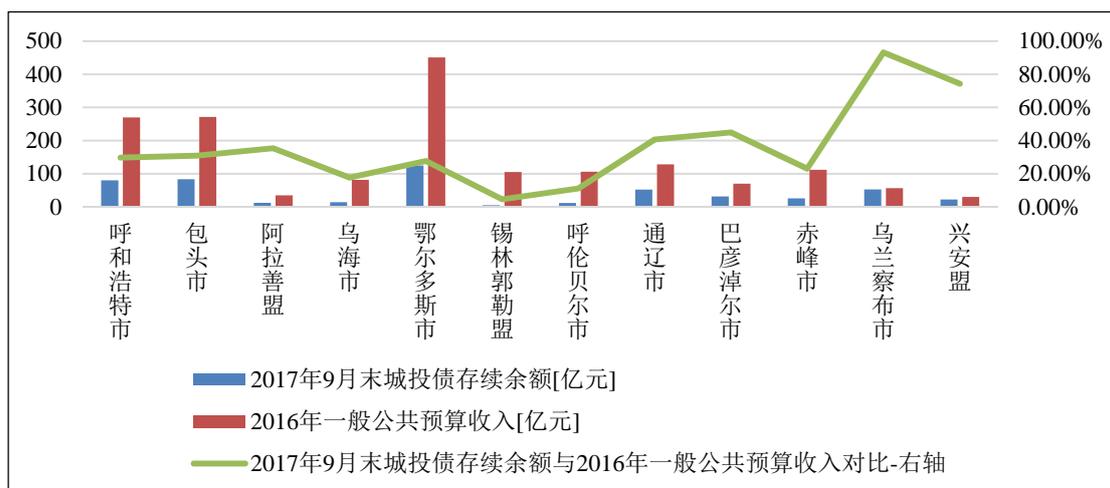
数据来源: 新世纪评级根据公开资料整理、绘制

从各市盟情况看, 经济发展水平相对较好的“呼包鄂”等地城投债发行规模较大。从城投企业债务负担看, 由于财力基础较弱, 乌兰察布市、兴安盟和阿拉善盟已发债城投企业包括存续债券在内的带息债务 2016 年末余额与当地一般公共预算收入规模相比, 均大于 2 倍; 赤峰市、通辽市、包头市和乌海市该比率在 1.10-1.99 倍区间; 其余市盟的 2016 年末一般公共预算收入均可覆盖同期末城投企业带息债务, 偿债压力相对不大, 呼和浩特市和呼伦贝尔市该比率分别为 0.49 倍和 0.39 倍。

除区本级外, 从内蒙古各市盟存续城投债情况来看, 城投债发行主体主要集中在经济实力较强的“呼包鄂”等地。截至 2017 年 9 月末, 鄂尔多斯市、包头市和呼和浩特市城投债存续余额分别为 125 亿元、83.6 亿元和 80 亿元。同期末, 乌兰察布市和通辽市城投债存续规模次之, 分别为 52.8 亿元和 52.2 亿元。其余市盟的城投债存续规模均低于 35 亿元, 锡林郭勒盟城投债存续规模在各市盟中最小, 2017 年 9 月末为 4.8 亿元。

以城投债存续余额与一般公共预算收入规模相对比, 内蒙古自治区内大部分地区城投债偿付压力尚可控。其中, 乌兰察布市和兴安盟城投债偿付压力偏高, 2017 年 9 月末城投债存续余额分别是当地 2016 年一般公共预算收入的 0.93 倍和 0.74 倍。其余各市 2017 年 9 月末城投债存续余额均小于当地 2016 年一般公共预算收入的 0.45 倍, 最低的锡林郭勒盟该比率仅为 0.05 倍。

图表 24. 内蒙古自治区各市盟城投债存续余额⁸与一般公共预算收入规模对比情况

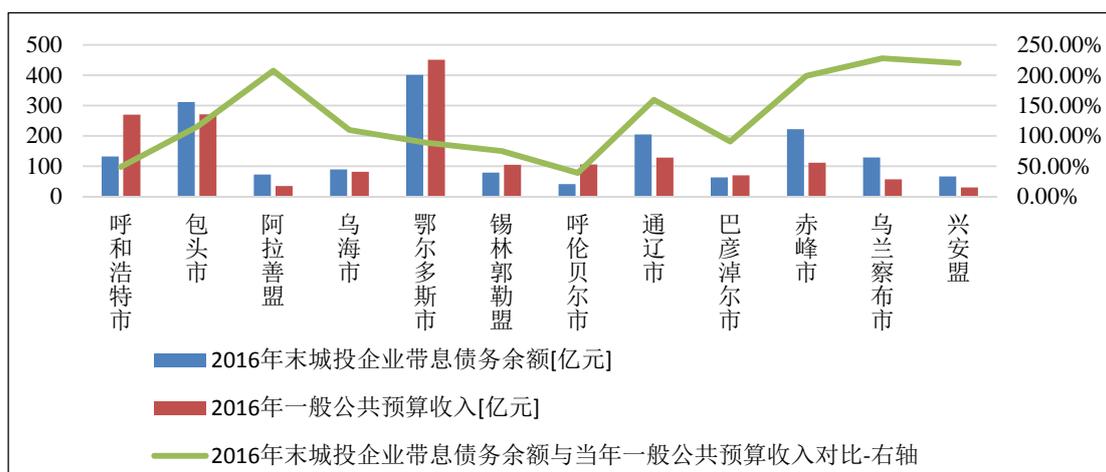


数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

除发行债券外，内蒙古各市盟的城投平台还有大量债务形成于银行借款、信托借款及其他渠道，城投平台带息债务规模远大于其债券余额。从区域看，除区本级外，内蒙古自治区城投平台带息债务主要分布于鄂尔多斯市、包头市、赤峰市和通辽市，2016年末城投平台带息债务余额分别为401.14亿元、311.54亿元、222.24亿元和204.50亿元，占各市盟城投平台带息债务合计的比重分别为22.13%、17.19%、12.26%和11.28%，其余市盟占比均在10%以内。与一般公共预算收入规模相比，各市盟城投企业带息债务偿付压力分化。其中，乌兰察布市2016年末城投企业带息债务是当地一般公共预算收入的2.28倍，为全区最高；其次为兴安盟和阿拉善盟，分别为2.20倍和2.07倍；赤峰市、通辽市、包头市和乌海市的该比率在1.10-1.99倍区间；其余市盟的2016年末一般公共预算收入均可覆盖同期末城投企业带息债务，偿债压力相对不大，呼和浩特市和呼伦贝尔市该比率分别为0.49倍和0.39倍。

⁸ 此处不包括区本级城投债券余额。

图表 25. 内蒙古自治区各市盟城投企业带息债务余额⁹与一般公共预算收入对比情况



数据来源: Wind 资讯, 新世纪评级整理

⁹ 统计时剔除区本级城投企业带息债务。