

内蒙古自治区及下辖各市盟经济财政实力与债务研究（2018）

公共融资部 周晓庆

经济实力：内蒙古自治区依托资源禀赋优势，形成了能源、冶金建材、化工、装备制造业、农畜产品加工和高新技术等六大特色产业为支撑的工业体系，资源型产业特色明显。内蒙古自治区作为我国第一产煤大省，受益于煤炭高位持续、市场回暖，产业运行情况得以改善，但或将对后续产业转型升级形成一定压力。2017 年受经济数据“挤水分”等因素影响，内蒙古自治区全年实现地区生产总值 1.61 万亿元，降至全国各省市第 22 位，较上年下滑 6 位；增速降至 4.0%，较上年下降 3.2 个百分点，处于全国各省市倒序排名第 3 位。同年，三次产业比调整为 10.2:39.8:50.0，第三产业首次超越第二产业。2017 年，全区固定资产投资总额为 14404.6 亿元，较上年下降 6.9%。2018 年前三季度，内蒙古自治区地区生产总值为 12309.2 亿元，同比增长 5.1%，经济增速有所回升，但投资降幅进一步扩大，1-8 月投资增速为-34.8%，一定程度上影响经济增长。此外，虽 2017 年内蒙古自治区不良贷款逐步处置，当年末全区银行业金融机构不良贷款余额较年初仍增加 87.4 亿元，不良贷款率与年初持平，但仍处于较高水平，全区金融风险防控局面仍较严峻。

2017 年，内蒙古自治区各市、盟的经济总量均有不同幅度缩减，但各地分化格局仍较为明显，“呼包鄂”三市经济规模在全区处于领先地位，其中鄂尔多斯市在煤炭市场回暖的背景下经济总量仍维持全区第一，2017 年实现地区生产总值 3579.81 亿元，但领先优势较以前年度有所缩小；省会城市呼和浩特市产业转型升级步伐较快，产业结构在区内相对健康，社会消费规模位于全区首位，2018 年上半年经济总量超越包头市位居全省第二；包头市以重工业为主，发展承压。从经济发展的动力结构看，内蒙古自治区各地级市、盟 2017 年固定资产投资增速下滑，且多数出现负增长，2018 年降幅进一步扩大，上半年投资同比降幅均在两位数；消费增速较为稳定，增速相近，多处于 7% 左右；外贸业绩呈现回升态势，且多数同比增速较 2016 年有不同程度提升，但区域间仍欠平衡。其中“呼包鄂”地区的投资、消费和贸易规模仍位于第一梯队，2017 年上述三市的投资、消费和贸易额分别占全区总额的 52.17%、53.56% 和 31.42%。

财政实力：2017 年，受经济增速下滑及地方财政数据“挤水分”影响，内蒙古自治区一般公共预算收入规模明显缩减，但与此同时收入质量得以夯实，税收比率有一定提升，2018 年 1-8 月仍延续该趋势；2017 年一般公共预算自给率继续下滑，地方财政对中央转移支付的依赖度有所提升。2017 年，内蒙古自治区一般公共预算收入完成 1703.21 亿元，较上年减少 313.22 亿元。同年税收收入

同比减收 48.97 亿元至 1286.91 亿元，但税收比率较 2016 年增长 9.31 个百分点至 75.56%，在全国 31 个省市降序排列中位于第 8 位，较上年上升 16 位。2017 年全区一般公共预算自给率为 37.60%，较上年下滑 7.08 个百分点。同年一般公共预算补助收入较上年增加 146.94 亿元至 2523.15 亿元，超过一般公共预算收入额。2017 年房地产市场持续回暖，全区国有土地使用权出让收入增加，拉动政府性基金预算收入增长 30.14% 至 342.77 亿元。2018 年 1-8 月，内蒙古自治区一般公共预算收入为 1250.79 亿元，同比下滑 9.3%，其中税收收入 974.06 亿元，占比处于 77.88% 的较优水平。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上级补助收入规模有望持续，并对地方财力形成有力支撑。

2017 年，内蒙古自治区各市、盟一般公共预算收入规模存在不同程度的下滑，且除赤峰市和兴安盟外，降幅均达两位数，但收入质量普遍有所提升。但各市、盟公共财政收支矛盾越发突出，财政平衡对上级补助收入依赖加大。其中，2017 年鄂尔多斯市一般公共预算收入规模及自给程度保持领先优势，2017 年一般公共预算收入为 356.84 亿元。呼和浩特市超越包头市排名第二，两市一般公共预算收入分别为 201.50 亿元和 137.60 亿元。其次为赤峰市、呼伦贝尔市、锡林郭勒盟，一般公共预算收入在 75-105 亿元区间。同时，除乌兰察布市外，各市、盟的财政收入得以夯实，2017 年税收收入占一般公共预算收入的比重均有一定提高，处于 70%-90% 区间。但各市、盟一般公共预算收支平衡能力继续走低，2017 年除鄂尔多斯市一般公共预算自给率达到 75.38% 的较高水平外，其余市、盟均在 50% 及以下。2018 年上半年，内蒙古自治区各市、盟一般公共预算收入普遍下滑。

2017 年，内蒙古自治区政府性基金预算收入来源主要集中在赤峰市、呼和浩特市和包头市，2017 年分别为 76.84 亿元、63.20 亿元和 46.54 亿元，2018 年上半年土地出让金规模分别为 28.60 亿元、49.30 亿元和 39.52 亿元，仍处于较高水平；其余各市、盟的政府性基金收入规模相对较小。区内大多数市、盟的政府性基金收入实现增长，但整体规模仍不大，对地区财力的贡献度不高，除赤峰市政府性基金预算收入对一般公共预算收入的比率 2017 年达到 76.32%，保持较高增幅，其余地级市、盟该比率仍在 35% 以下。

债务状况：2017 年内蒙古自治区地方政府债务规模继续小幅增长，处于全国各省市中上游，但与其一般公共预算收入对比则处于高水平。截至 2017 年末，内蒙古自治区政府债务余额为 6009.22 亿元，较 2016 年末增长 2.12%，位列全国 36 个省（区、直辖市、计划单列市）该指标降序第 11 位，低于当年全区地方政府债务限额（6357.50 亿元）348.28 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，2017 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 3.53 倍，位列全国 36 个省（区、直辖市、计划单列市）该指标降序第 5 位。考虑到内蒙古自治区新增政府债务空间相对有限，且在挤水分后，财政平衡压力上升，未来内蒙古自治区政府债务管控压力将有所增大。

从下辖地级市、盟情况看，2017 年末内蒙古自治区各市、盟政府债务积累规模较大，债务与财力的比率处于较高水平，同时当年末鄂尔多斯市、通辽市、锡林郭勒盟、巴彦淖尔市、乌海市和兴安盟的债务余额已大于债务限额，新增债务受限，需要关注未来新增债券额度以及政府债务规模控制力度。从城投企业看，内蒙古自治区城投债发行规模较小，从下辖各市、盟看，发行区域主要集中在经济发展水平相对较好的“呼包鄂”等地。随着地方政府债务置换推进，前期发行的纳入政府债务口径的城投债提前兑付，截至 2018 年 9 月末，内蒙古自治区城投债余额为 494.88 亿元，较 2017 年末减少了 183.98 亿元，也一定程度上减轻了城投债偿付压力。从城投企业债务负担看，各市、盟平台带息债务情况存在较明显的分化，通辽市、兴安盟、赤峰市、乌海市和包头市的城投平台带息债务负担较重，2018 年 9 月末城投债存续企业的 2017 年末带息债务是当地 2017 年一般公共预算收入的 1.6 倍以上；其余市盟的该比率均在 1 倍以下。考虑到 2017 年内蒙古各市盟公共财政平衡压力加大，而内蒙古资源型支柱产业产能过剩、产业转型升级的外部经济环境也会增大城投企业经营财务风险，城投企业的个体信用质量将随自身经营状况及财务管理能力差异加剧分化。

一、内蒙古自治区经济与财政实力分析

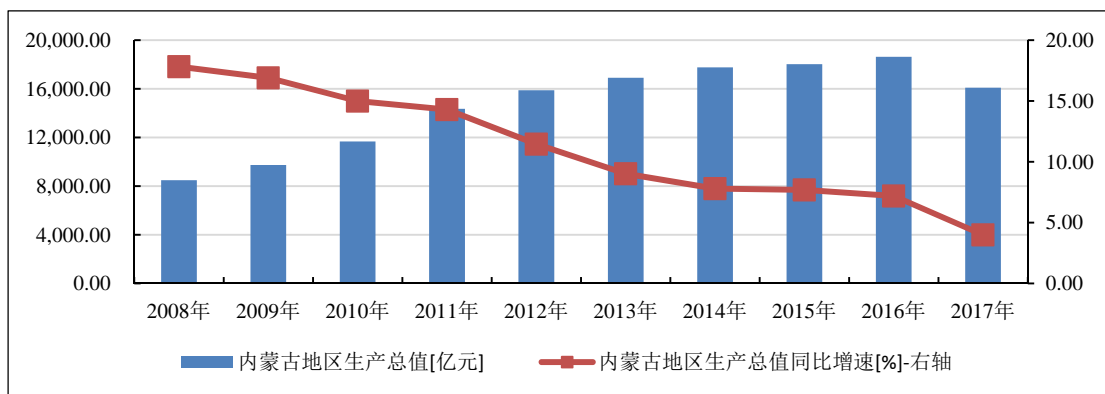
（一）内蒙古自治区经济实力分析

内蒙古自治区依托资源禀赋优势，形成了能源、冶金建材、化工、装备制造、农畜产品加工和高新技术等六大特色产业为支撑的工业体系。内蒙古自治区作为我国第一产煤大省，受益于煤炭高位持续、市场回暖，产业运行情况得以改善，但或将对产业转型升级形成一定压力。2017 年受经济数据“挤水分”等因素影响，内蒙古自治区经济总量明显下滑，在全国各省排名降至中下游；第三产业首次超越第二产业，对地区经济的拉动作用逐步增强。2018 年前三季度，内蒙古自治区经济增速有所回升，但投资降幅进一步扩大，一定程度上影响经济增长。此外，虽 2017 年内蒙古自治区不良贷款逐步处置，但不良贷款率仍维持在较高水平，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

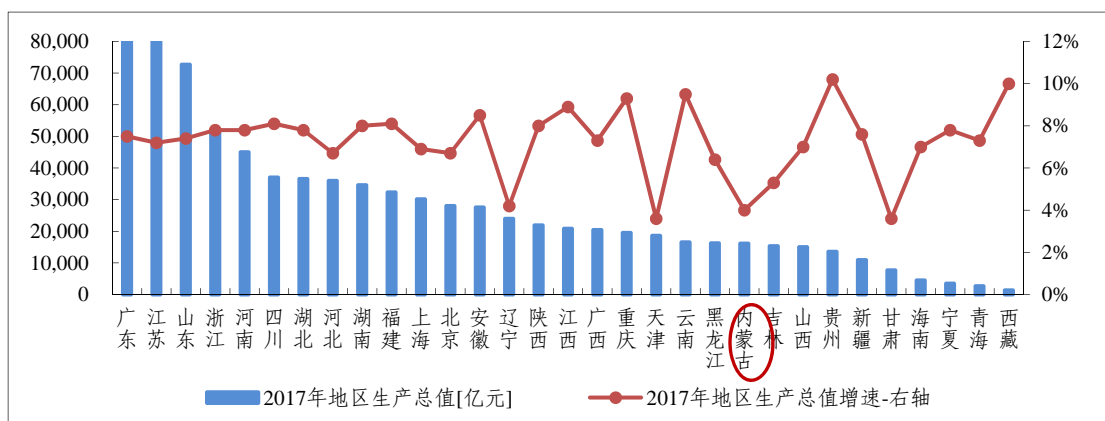
差异较大，有“东林西矿、南农北牧”之称，区内资源禀赋优越，尤其是煤炭、稀土矿产能源资源储量位于全国首位。由此，内蒙古自治区形成了“一煤独大”的经济格局。近年来内蒙古自治区正加快经济转型升级，经济发展增速逐年下滑，尤其是 2017 年受经济数据“挤水分”等因素影响，内蒙古自治区地区生产总值增速降至 4.0%¹，较上年下降 3.2 个百分点，处于全国各省市倒序排名第 3 位。2017 年，内蒙古自治区实现地区生产总值 1.61 万亿元，经济总量下滑至全国各省市第 22 位，较上年下滑 6 位；同年地区常住人口为 2528.6 万人，位于全国各省市第 23 位，在较小的人口基数下，人均生产总值 6.38 万元，位列各省市第 9 位，但排名较上年下降 3 位。2018 年前三季度，内蒙古自治区地区生产总值为 12309.2 亿元，同比增长 5.1%，经济增速有所回升。

图表 1. 2008-2017 年内蒙古自治区地区生产总值及增速情况



资料来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

图表 2. 2017 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

内蒙古自治区处于北部边境地区，人口基数较小，同时近年来受经济形势下

¹ 根据内蒙古统计局 2018 年 1 月出具的公告，依据核实情况和工业增加值核算制度，初步核算 2016 年全区规模以上工业增加值应核减 2900 亿元；根据内蒙古工业增加值占全区生产总值比重测算，工业数据调整影响当年全区 GDP 总量 10%左右，相应的 2016 年地区生产总值数据也进行了核减，但未披露具体数据。本处的地区生产总值增速为与 2016 年调整后的地区生产总值数据进行的同比比较。

依托资源禀赋优势，内蒙古自治区工业结构以能源为主，近年来面临产业结构失衡、经济周期性波动及供给侧改革等影响因素，受限于此，内蒙古自治区工业快速增长受到抑制，工业发展速度下行。2017 年全区全部工业增加值为 5109.0 亿元，同比增长 3.6%，较上年回落 3.6 个百分点。目前，内蒙古自治区形成了能源、冶金建材、化工、装备制造、农畜产品加工和高新技术等六大特色产业为支撑的工业体系，其中能源工业仍占比较高，2017 年全区能源工业增加值占规模以上工业增加值的 55.2%。

就煤炭产业来看，内蒙古自治区在国家产业政策导向、产业基础、资源及生产成本等方面均具有一定比较优势，近年来随着供给侧结构性改革，全区加快实施产业升级改造，煤矿规模化水平和产业集中度均处于全国前列，优质产能明显增加，稳固了其作为全国煤炭重要生产基地的地位，2016 年以来成为全国产煤第一大省。内蒙古自治区过剩产能化解处于尾声，预计 2018 年末可提前两年完成退出产能 2250 万吨的“十三五”期间地方煤矿退出任务。目前全区已建成煤矿能力 10 亿吨/年，其中 120 万吨/年以上的优质产能占 87.7%，1000 万吨及以上煤矿产能约占 38%，单矿平均规模 238 万吨/年，是全国的 4 倍多；采煤机械化程度 97%，比全国高 17 个百分点。全区已形成 2 个亿吨级、5 个 5000 万吨级、8 个千万吨级矿区。在国家推动煤炭生产开发“控制东部、稳定中部、发展西部”的布局方针下，后续内蒙古尚有 36 处、产能 2.65 亿吨新建优质产能煤矿待投产，此外还将积极推动优质产能煤矿通过产能置换核增产能，经排查，全区 2018 年可新增煤炭产能 1.1 亿吨，煤炭供给能力将进一步增强。得益于煤炭市场需求旺盛，2017 年内蒙古自治区规模以上工业原煤产量为 8.79 亿吨，同比增长 7.6%，增速较上年提升 15.7 个百分点，产量占到全国的 24.97%。同年，内蒙古煤炭价格高位波动，动力煤平均坑口价格为 205.42 元/吨，同比上涨 37.91%。2018 年 1-8 月，全区煤炭市场继续向好，当期原煤产量 5.91 亿吨，同比增长 6.5%；销售煤炭 6.3 亿吨，同比持平。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。

在资源优势和现有产业基础上，内蒙古自治区加快推动传统产业结构升级，延伸产业链条，发展壮大新兴产业。区内已有神华、中煤、新奥、玖泰等大型企业投资现代煤化工项目，化工行业中全区煤化一体化比重已达 90% 以上，内蒙古煤制油、煤制气、煤制甲醇、煤制乙二醇产量均居全国第一。依托电力多边交易、大用户直供和低电价优势，内蒙古吸引新能源、新材料、大数据等项目落户，2017 年，全区新能源发电量占全社会用电量 23%，稀土化合物产能、云计算服务器承载能力均居全国第一，风力发电量增长 18.7%，单晶硅产量同比增长 110.9%。但目前全区新兴产业规模比重仍偏小，且近年来煤炭市场回暖，煤炭产业复苏或将对内蒙古自治区产业转型形成压力。

2018 年前三季度，内蒙古自治区工业经济运行总体逐步向好，规上工业增加值增长 6.0%，较上年同期加快 3.4 个百分点。前三季度实现工业稳定增长主要是能源原材料产品价格持续保持稳定上涨所致，能源、化工、冶金行业增长稳定向好，装备制造业和建材行业增速放缓，高新技术行业增速加快。其中，能源工业增长 7.0%，化学工业增长 10.6%，冶金建材工业增长 5.6%，高新技术业同比增长 15.8%，对规模以上工业增加值增长的贡献率分别为 60.4%、25.2%、18.0% 和 5.5%；装备制造业和农畜产品加工业分别同比下降 5.8% 和 5.7%。

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，全区服务业发展势头良好。2017 年，全区实现旅游总收入 3440.1 亿元，比上年增长 26.7%；其中接待入境旅游人数 184.8 万人次，实现旅游外汇收入 12.5 亿美元，增长 9.4%；国内旅游人数 11461.2 万人次，实现国内旅游收入 3358.6 亿元，增长 27.4%。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，2017 年，全区货运量 22.7 亿吨，较上年增长 13.5%。金融对实体经济发展的保障能力不断提高，2017 年，全区金融业增加值同比增长 8.1%，高于 GDP 增速 4.1 个百分点，也高于服务业增速 1.9 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，2017 年快递业务量增长 30.3%。2018 年前三季度，全区接待国内旅游人数 9502.4 万人次，同比增长 11.9%，实现国内旅游收入 2892.2 亿元，增长 17.0%；全区快递业务收入和快递业务量分别增长 29.9% 和 39.5%，增速均位居全国前列。

从经济增长动力结构看，投资是拉动内蒙古自治区经济增长的主要动力。由于投资占比较大的主要行业投资下降以及投资资金不足等因素影响，工业固定资产投资继续下行；以及在控制政府债务的需要下，部分基础设施建设项目停工或缓建，内蒙古自治区固定资产投资增速 2017 年呈现负增长态势。2017 年，全区固定资产投资总额为 14404.6 亿元，较上年下降 6.9%。从三次产业投资看，第一产业投资 891.1 亿元，增长 15.0%；第二产业投资 5617.6 亿元，下降 13.4%；第三产业投资 7895.9 亿元，增长 11.6%。投资结构进一步优化，第三产业投资占固定资产投资总额的 54.82%，高于第二产业投资比重 15.82 个百分点。2018 年以来，全区投资降幅进一步扩大，1-8 月投资增速为 -34.8%。相较投资，内蒙古自治区的消费维持一定涨幅，逐步成为拉动地区经济增长的主要因素之一，2017 年全区实现社会消费品零售总额 7160.2 亿元，较上年增长 6.9%。按经营单位所在地分，城镇实现社会消费品零售额 6454.6 亿元，占社会消费品零售总额的 90.1%，增长 6.6%；乡村实现社会消费品零售额 705.6 亿元，增长 9.5%。2018 年前三季度消费市场保持稳定，全区社会消费品零售总额完成 5208.5 亿元，同比增长 6.9%，增速与上年持平。对外经济方面，内蒙古自治区进出口商品结构

稳定，进口以大宗资源性商品为主，出口以机电产品等传统产品为主，得益于煤炭需求上升，进口量大幅增加；同时机电产品、钢材出口量也有所增大，使得2017年进出口规模止跌回升。当年全区进出口总额942.4亿元，同比增长22.8%；其中进口总额607.7亿元，增长27.0%；出口总额334.8亿元，同比增长15.8%。2018年上半年，内蒙古自治区进出口增速有所放缓，当期进出口总值完成757.0亿元，同比增长5.7%，其中出口同比增长9.8%，进口同比增长3.5%。

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，2017年全区不良贷款上迁、收回、处置核销的力度加大，不良贷款增长的压力有所缓解，但“边清边冒”的问题依然突出，潜在的不良贷款风险仍然存在。2017年末全区银行业金融机构不良贷款余额较年初增加87.4亿元，不良贷款率与年初持平，但仍处于较高水平，全区信贷风险控制仍较严峻。

作为我国重要的少数民族自治区、能源化工产业基地、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，内蒙古自治区持续受到国家政策扶持，利用“西部大开发”、“振兴东北老工业基地”和“一带一路”等国家发展战略和自身区位及资源优势，加快优势特色产业转型升级和民生领域建设。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，有利于转变经济发展方式、提高经济发展质量和水平。同时，内蒙古自治区大力推进“中蒙俄经济走廊”建设，促进边疆区位优势转化为开放优势。各项国家重大战略的深入实施，为内蒙古经济转型、扩大对内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

2017年，受经济增速下滑及地方财政数据“挤水分”影响，内蒙古自治区一般公共预算收入规模明显缩减，但与此同时收入质量得以夯实，税收比率有一定提升，2018年1-8月仍延续该趋势；2017年一般公共预算自给率继续下滑，地方财政对中央转移支付的依赖度有所提升。2017年房地产市场持续回暖，全区国有土地使用权出让收入增加带动政府性基金预算收入增长。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上级补助收入规模有望持续，并对地方财力形成有力支撑。

内蒙古自治区地方综合财力主要来源于一般公共预算收入及其补助收入，政

² 该部分内容中财政数据及增速主要来自自治区2016年和2017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。

府性基金预算收入仅构成一定补充。2017 年在经济增速持续下滑、地方政府财政数据“挤水分”的因素影响下，内蒙古自治区一般公共预算收入有所减少；补助收入保持增长趋势，对地方财政收入的贡献度进一步提升。2017 年，内蒙古自治区一般公共预算收入完成 1703.21 亿元，较上年减少 313.22 亿元。同年，内蒙古自治区收到的上级补助则有所增加，一定程度上减轻了一般公共预算收入下滑对地区综合财力的影响。同年，全区政府性基金预算收入实现小幅增长，但受区域房地产市场景气度、土地储备及出让情况及房产政策等影响仍处于低位。

图表 4. 2015-2017 年内蒙古自治区财政收入情况 (单位: 亿元)

指标		2015 年		2016 年		2017 年	
		全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
财政收入	一般公共预算收入	1964.48	335.86	2016.43	300.01	1703.21	487.78
	其中: 税收收入	1320.75	214.95	1335.88	213.84	1286.91	338.08
	一般公共预算补助收入	2135.49	179.19	2376.21	331.21	2523.15	321.59
	政府性基金预算收入	250.08	51.32	263.38	57.61	342.77	56.22
	合计	4350.05	566.37	4656.02	688.83	4569.13	865.59
财政支出	一般公共预算支出	4252.96	596.63	4512.71	685.85	4529.93	906.52
	政府性基金预算支出	435.41	143.9	385.11	114.44	394.11	98.24
	合计	4688.37	740.53	4897.82	800.29	4924.04	1004.76
税收收入占比 (%)		67.23	64.00	66.25	71.28	75.56	69.31
一般公共预算自给率 (%)		46.19	56.29	44.68	43.74	37.60	53.81

数据来源: 内蒙古自治区预算执行报告、收支决算表及其他公开资料, 新世纪评级整理

注 1: 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%。

注 2: “-”为未取得相应数据

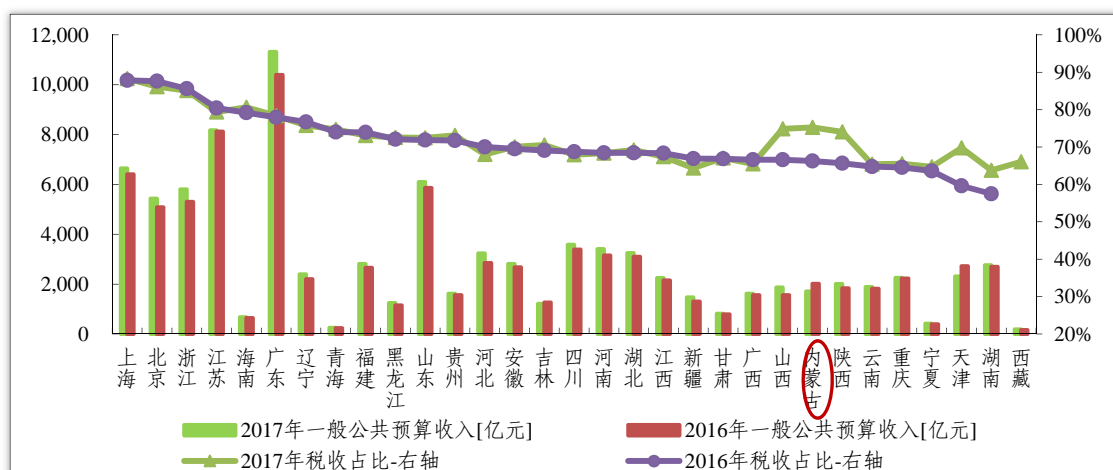
2017 年, 受经济增速持续下滑、数据“挤水分”等因素影响, 内蒙古自治区一般公共预算收入明显缩减, 但与此同时收入质量得以夯实, 税收比率有一定幅度提升。2017 年内蒙古自治区一般公共预算收入收入规模位于全国 31 个省市第 21 位, 位次较上年持平。同年, 全区税收收入同比减收 48.97 亿元至 1286.91 亿元, 但税收比率较 2016 年增长 9.31 个百分点至 75.56%, 在全国 31 个省市降序排列中位于第 8 位, 较上年上升 16 位。与产业结构相适应, 全区税收收入主要由增值税、资源税、企业所得税、耕地占用税和城镇土地使用税构成, 2017 年收入合计占到税收收入的 79.00%, 主要税收仍呈现不同幅度增减。其中, 受益于煤炭、有色金属、化工产品量价齐升, 工业行业企业效益明显改善, 增值税、资源税和企业所得税分别实现 513.76 亿元、204.03 亿元和 128.82 亿元, 增幅分别为 71.08%、32.90%和 72.68%; 耕地占用税和城镇土地使用税出现大幅减收, 同比分别下降 66.10%和 33.47%至 88.81 亿元和 81.19 亿元, 主要原因是 2016 年上述税种税收收入存在虚增空转情况, 基数较大。内蒙古自治区一般公共预算支出保持增长态势, 2017 年为 4529.93 亿元, 较上年微幅增长 0.38%, 主要支出方

向为教育、农林水、医疗卫生、社会保障和就业等，上述四项支出合计 2397.19 亿元，占公共财政支出的 52.92%。

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，2017 年全区一般公共预算自给率为 37.60%，较上年下滑 7.08 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，2017 年一般公共预算补助收入超过一般公共预算收入额，当年规模较上年增加 146.94 亿元至 2523.15 亿元。

根据内蒙古自治区统计局网站披露数据，2018 年 1-8 月，内蒙古自治区一般公共预算收入为 1250.79 亿元，同比下滑 9.3%，其中税收收入 974.06 亿元，占比处于 77.88% 的较优水平。当期内蒙古自治区一般公共预算支出为 2838.63 亿元，同比下滑 7.1%；一般公共预算自给率为 44.06%，较上年提高 6.46 个百分点。

图表 5. 2016-2017 年内蒙古自治区与全国其他省市一般公共预算收入及税收占比情况



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 2017 年房地产市场延续上年回暖趋势，全区国有土地使用权出让收入显著增长，拉动政府性基金预算收入增长 30.14% 至 342.77 亿元。同年，内蒙古政府性基金预算支出为 394.11 亿元，同比增长 2.34%。

从内蒙古自治区区本级财力看，区本级财力占全区财力的比重不高，且财力结构与全区有所不同，一般公共预算收入为其主要构成部分，尤其是 2017 年在产业效益回升的带动下明显增长，收入贡献程度继续提高。2017 年，区本级一般公共预算收入实现 487.78 亿元，较上年增加 187.77 亿元；一般公共预算自给率较上年上升 10.07 个百分点至 53.81%。政府性基金收入则年度间出现小幅波动，但不超过 60 亿元，规模较小，对整体区本级财力影响不大。

二、下辖各市盟经济与财政实力分析

内蒙古自治区下辖呼伦贝尔市、通辽市、赤峰市、呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市、乌兰察布市、巴彦淖尔市、乌海市 9 个地级市以及阿拉善盟、兴安盟、锡林郭勒盟 3 个盟。以行政区划为基础，全区可分为蒙东、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，系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。

图表 6. 内蒙古自治区行政区划图



资料来源：新世纪评级根据公开资料绘制

图表 7. 2015-2017 年三大区域主要经济指标比较³

指标	2015 年			2016 年			2017 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)	6839.41	11098.50	1819.80	7071.49	12397.97	1829.95	4233.20	9773.51	740.10
固定资产投资额 (亿元)	4655.22	6938.70	1411.36	5293.95	8516.50	1324.90	3298.13	8048.80	1289.29
社会消费品零售总额 (亿元)	2085.27	3290.40	441.62	2291.13	3925.61	484.07	2463.42	4176.50	519.38
进出口总额 (亿美元) ⁴	24.03	57.50	5.29	48.72	43.73	25.02	58.16	46.32	35.13

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

³ 公开渠道未获取锡林郭勒盟、乌兰察布市、阿拉善盟、乌海市 4 个市盟的 2017 年地区生产总值数据，蒙东、蒙中和蒙西地区生产总值数据存在缺漏。

⁴ 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、盟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 年全年美元兑人民币平均汇率（1 美元=6.6423 元人民币），2017 年全年美元兑人民币平均汇率（1 美元=6.7518 元人民币）进行折算，下同。

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

2017 年经济数据“挤水分”后，内蒙古自治区各市、盟的经济总量均有不同幅度缩减，但各地分化格局仍较为明显，“呼包鄂”三市经济规模在全区处于领先地位，其中鄂尔多斯市在煤炭市场回暖的背景下经济总量仍维持全区第一；省会城市呼和浩特市产业转型升级步伐较快，产业结构在区内相对健康，社会消费规模位于全区首位，2018 年上半年经济总量超越包头市位居全省第二；包头市以重工业为主，发展承压。从经济发展的动力结构看，内蒙古自治区多数市、盟新增投资乏力，投资呈现负增长，2018 年上半年降幅进一步扩大；消费增速较为稳定，且增速相近；对外贸易有所回温，但各地差距仍较大。其中“呼包鄂”地区的投资、消费和贸易规模仍在全区占据较大比重。

从区域经济发展水平来看，2017 年经济数据“挤水分”后，内蒙古自治区各地级市、盟的经济总量均有不同幅度缩减，但各地分化格局仍较为明显，“呼包鄂”三市经济规模在全区处于领先地位。剔除公开资料未能获取地区生产总值数据的锡林郭勒盟、乌兰察布市、乌海市和阿拉善盟外，内蒙古其余地级市、盟的 2017 年经济总量排序除赤峰市超越通辽市外，较 2016 年无变化。鄂尔多斯市经济总量在全区仍处于首位，2017 年实现地区生产总值 3579.81 亿元，但领先优势较以前年度有所缩减，较排名第二位的包头市（2017 年地区生产总值为 3450 亿元）差距缩小至不到 129.81 亿元，其后的呼和浩特市地区生产总值为 2743.70 亿元，以上三个地市的 GDP 合计占全区 GDP 的比重为 60.69%。就具体产业情况来看，作为省会城市，呼和浩特市产业转型升级步伐较快，已形成食品加工、电力能源、石油化工、生物医药、光伏材料、电子信息六大优势产业，产业结构在区内较为健康；包头市以重工业立市，支柱产业有钢铁、装备制造业、铝业、稀土、电力，但也面临着产业结构失衡的风险；鄂尔多斯市主导产业偏重于能源产业，受产能去化政策及价格波动影响，得益于煤炭价格高企，鄂尔多斯市工业运营压

力有所减轻。其余地级市、盟经济规模较小，地区生产总值均未超过 1500 亿元，兴安盟 GDP 仅为 417.92 亿元。从经济增速来看，2017 年各地级市、盟的 GDP 可比增速均有不同程度放缓，且各地差异凸显。其中，通辽市和呼伦贝尔市增速下滑尤为显著，分别较上年下降 7.1 和 6.9 个百分点至 0.30% 和 0.10%；鄂尔多斯市、包头市、乌海市、乌兰察布市和呼和浩特市经济增速处于 5% 及以上。由于区内各市、盟大多属于资源型依赖城市，经济发展受限于资源型产业供需、经济周期等因素，未来地区经济仍面临一定波动压力。

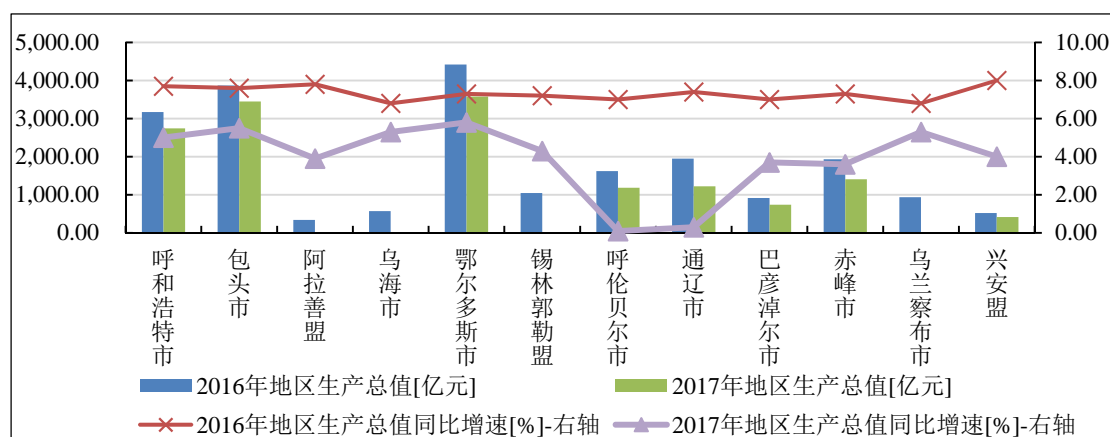
图表 8. 2017 年内蒙古自治区各地级市、盟相关经济指标比较 (单位: 亿元, %)

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	3579.81	5.80	3065.70	777.90
2	包头市	3450.00	5.50	2958.80	1486.40
3	呼和浩特市	2743.70	5.00	1490.80	1571.00
4	赤峰市	1406.80	3.60	1507.00	758.20
5	通辽市	1222.62	0.30	--	551.09
6	呼伦贝尔市	1185.86	0.10	751.17	644.30
7	锡林郭勒盟	--	4.30	500.41	262.83
8	乌兰察布市	--	5.30	533.50	341.20
9	巴彦淖尔市	740.10	3.70	650.20	278.10
10	乌海市	--	5.30	178.91	161.84
11	兴安盟	417.92	4.00	539.55	247.00
12	阿拉善盟	--	3.90	460.18	79.44

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

注: “--”代表未获取锡林郭勒盟、乌兰察布市、乌海市和阿拉善盟的地区生产总值数据

图表 9. 2016-2017 年内蒙古自治区各地级市、盟地区生产总值及增速情况



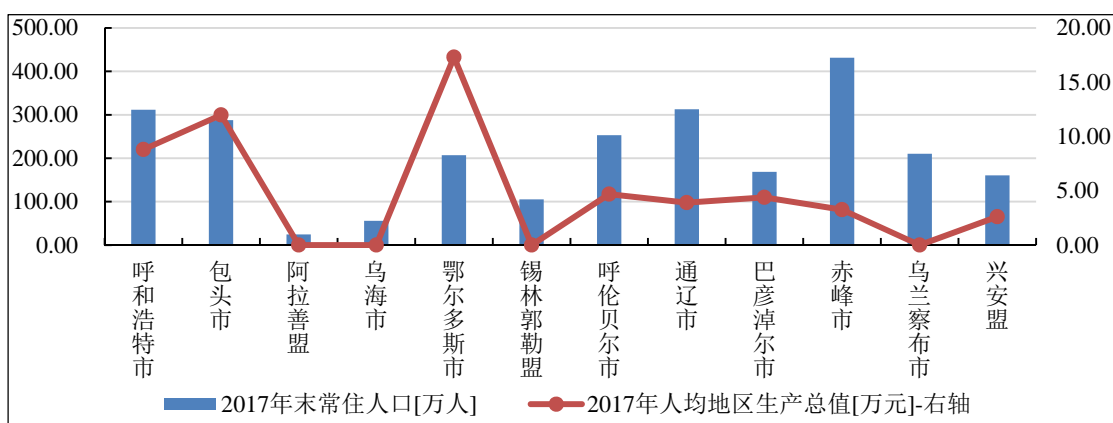
数据来源: 内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报, 新世纪评级整理

注: 缺失锡林郭勒盟、乌兰察布市、乌海市和阿拉善盟的地区生产总值数据

随着各地级市、盟经济总量去水分, 2017 年各地级市、盟的人均 GDP 也呈

现不同程度的下滑。其中，鄂尔多斯市、包头市人均地区生产总值领先，2017年分别为 17.30 万元和 11.99 万元，对全省人均地区生产总值（2017 年为 6.38 万元，较上年下降 1.03 万元）拉动作用显著。呼和浩特市人均 GDP 也处于较高水平，在 8.81 万元。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 2.61 万元。

图表 10. 2017 年内蒙古自治区各地级市、盟人均地区生产总值与常住人口情况



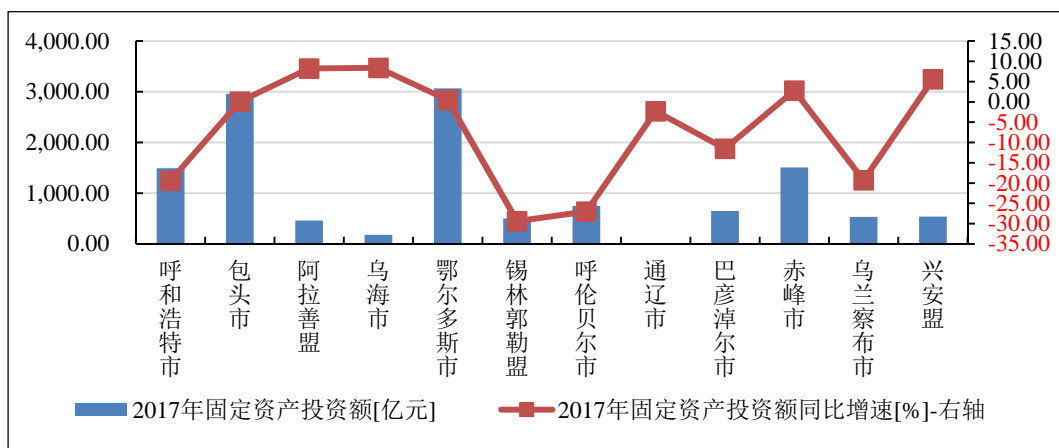
数据来源：内蒙古自治区下辖地级市、盟国民经济和社会发展统计公报，新世纪评级整理

注：缺失锡林郭勒盟、乌兰察布市、乌海市和阿拉善盟的人均地区生产总值数据

从三大需求看，受工业去产能、传统工业产业转型以及基建投资进度放缓等影响，2017 年内蒙古自治区多数地级市、盟新增投资乏力，投资呈现负增长；消费增速较为稳定，且增速相近，多处于 7% 左右；对外贸易有所回温，但区域间仍欠平衡，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，2017 年上述三市的投资、消费和贸易额分别占全区总额的 52.17%、53.56% 和 31.42%。

固定资产投资方面，内蒙古自治区各地级市、盟 2017 年以来固定资产投资增速下滑，且多数出现负增长，区域分化也继续凸显。2017 年，鄂尔多斯市、包头市和赤峰市分别以 3065.7 亿元、2958.8 亿元和 1507.0 亿元的固定资产投资额位居全区前三，但投资增速明显放缓，当年分别为 0.5%、0.1% 和 2.8%。其后的呼和浩特市、呼伦贝尔市、巴彦淖尔市投资分别为 1490.8 亿元、751.17 亿元和 650.20 亿元，降幅均在两位数。锡林郭勒盟投资降幅最为显著，当年为 -29.4%。投资排名末两位的阿拉善盟和乌海市投资额分别为 460.18 亿元和 178.91 亿元，但受益于较低的基数，仍保持了约 8% 的较高增速。

图表 11. 2017 年内蒙古自治区各地级市、盟投资规模及增速

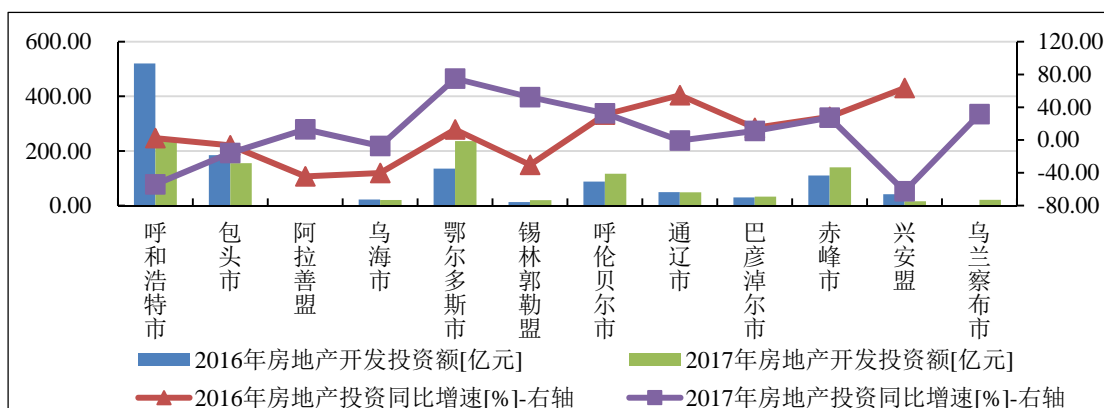


数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

注：缺失通辽市 2017 年固定资产投资额

在房地产投资方面，虽内蒙古自治区 2017 年延续了房地产宽松政策，但各地级市、盟房地产投资受经济承压、区域人口净流出及库存压力等因素影响出现分化，排名首位的呼和浩特市房地产投资降幅近半，2017 年投资规模降至 238.4 亿元；鄂尔多斯市在新区房产建设大力推进的背景下，房地产投资规模迅速攀升，2017 年实现 74.9% 的增速，达到 236.10 亿元，跃升为全区第二；包头市房地产投资额为 155.4 亿元，降幅较上年扩大 9.3 个百分点；上述三市的房地产投资额合计占到全区的 70.80%。排名之后的赤峰市和呼伦贝尔市房地产投资额分别为 140.1 亿元和 116.33 亿元，增速与上年差距不大，均保持在两位数；其他地区房地产投资额规模均小于 50 亿元，其中兴安盟较上年降幅 62.5% 至 15.57 亿元，排名最末的阿拉善盟仅为 1.2 亿元。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，预计短期内内蒙古自治区房地产投资规模仍不大，市场仍将处于库存消化阶段。

图表 12. 2016-2017 年内蒙古自治区各地级市、盟房地产投资额及增速情况

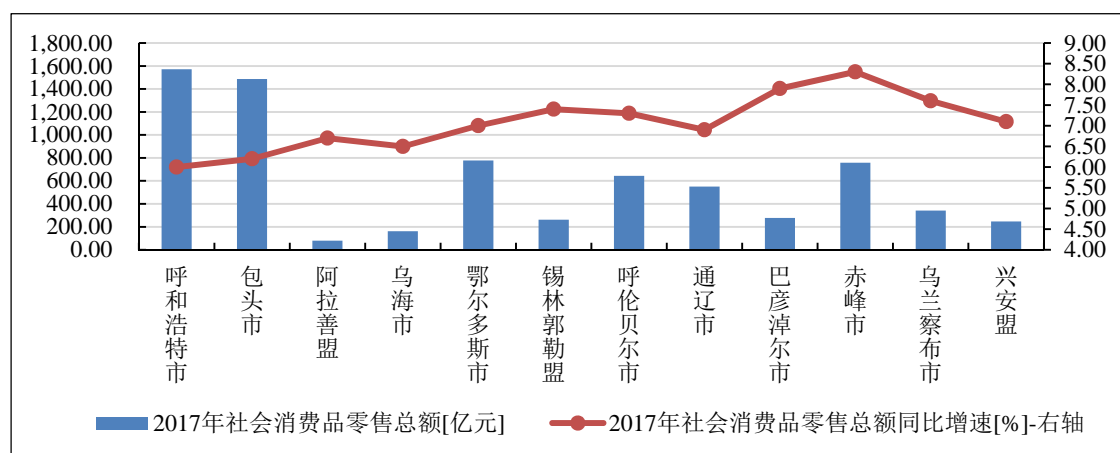


数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

注：缺失乌兰察布市 2016 年房地产投资及增速数据

消费方面，2017 年内蒙古自治区各地级市、盟社会消费品零售总额均保持增长，但增速较上年有不同程度放缓，增长水平已相对均衡。其中排名前二的呼和浩特市和包头市社会消费品零售总额分别为 1571.0 亿元和 1486.4 亿元，占各地级市、盟全部社会消费品零售总额的 21.94% 和 20.76%，同时也是当年增速放缓最显著的城市，2017 年增速均较上年缩窄 3.5 个百分点。其他地区的社会消费品零售总额均不超过 800 亿元，乌海市和阿拉善盟居规模末两位，分别为 161.84 亿元和 79.44 亿元。各地增速水平接近，其中赤峰市以 8.3% 的水平位居第一，呼和浩特市以 6.0% 的水平排名最末。

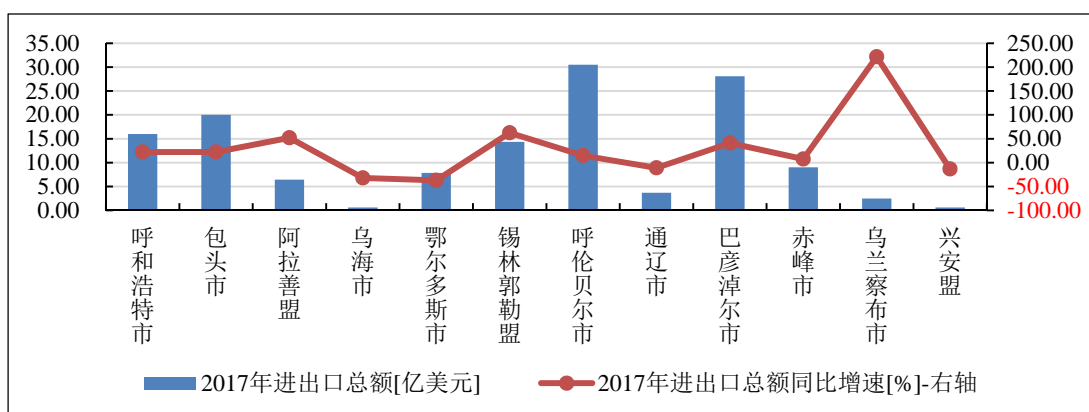
图表 13. 2017 年内蒙古自治区各地级市、盟消费情况



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，但由于俄蒙市场需求有限及外贸品种结构较为单一，各地市、盟的外贸规模总体不大，且受大宗资源性商品市场供需影响波动，2017 年大部分内蒙古地级市、盟外贸业绩呈现回升态势，且多数同比增速较 2016 年有不同程度提升。2017 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 30.5 亿美元和 28.1 亿美元，增幅分别为 14.9% 和 41.0%；包头市、呼和浩特市和锡林郭勒盟分别实现进出口总额 20.0 亿美元、16.0 亿美元和 14.35 亿美元，分列全区第三至第五位。其余各地区的进出口总额均小于 10 亿美元，鄂尔多斯市、通辽市以及乌海市、兴安盟均处于负增长状态，同比分别下降 37.0%、10.9%、13.4% 和 32.0%，其中乌海市和兴安盟排名末两位，进出口总额不到 1 亿美元。

图表 14. 2017 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

2018 年上半年，内蒙古自治区各地级市、盟经济增速普遍有所加快，呼和浩特市经济总量超越包头市位居全省第二。当期经济总量排名前三依次为鄂尔多斯市、呼和浩特市和包头市，其地区生产总值分别为 1836.43 亿元、1391.46 亿元和 1337.02 亿元。增速方面，乌海市以 11.7% 的水平跃居第一，其余地级市、盟的经济增速在 2.50%-5.70% 区间。投资方面，各地级市、盟的固定资产投资仍延续上年的负增长趋势，且降幅进一步扩大，2018 年上半年投资同比降幅均在两位数，其中兴安盟降幅最大，达到 61.8%；其次为鄂尔多斯市、包头市、锡林郭勒盟和呼伦贝尔市，降幅均在 40% 以上；降幅最小的乌海市为 16.1%。消费方面，各地级市、盟仍平稳增长，2018 年上半年全部社会消费品零售总额序列及增速均较上年总体稳定，呼和浩特市和包头市社会消费品零售总额分别为 755.06 亿元和 698.55 亿元，合计占各地级市、盟全部社会消费品零售总额的 43.18%。

（二）下辖各市盟财政实力分析

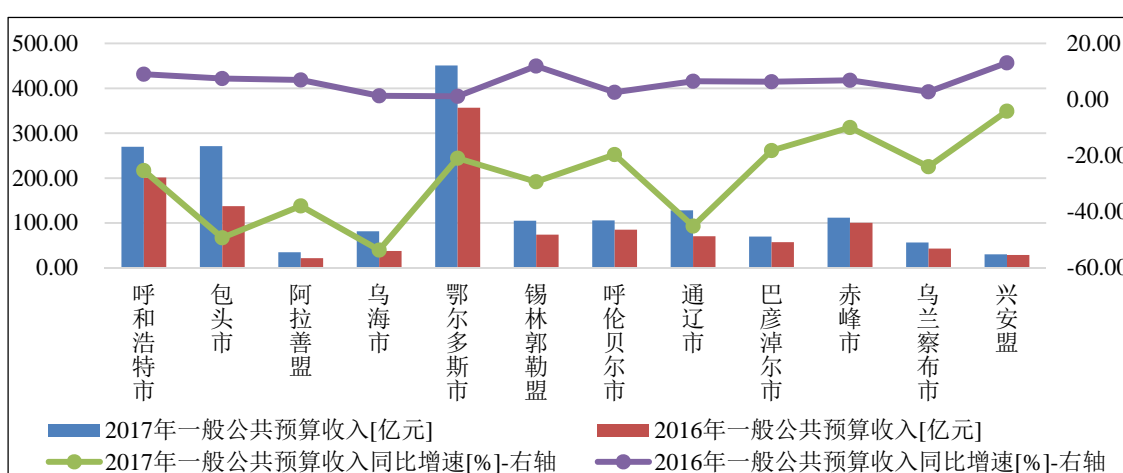
1. 下辖各市盟一般公共预算分析

2017 年，内蒙古自治区对财政收入水分进行了压减，加之营改增政策等因素影响，各市、盟一般公共预算收入规模存在不同程度下滑，收入质量普遍有所提升。但各市、盟公共财政收支矛盾越发突出，财政平衡对上级补助收入依赖加大。其中，2017 年鄂尔多斯市一般公共预算收入规模及自给程度保持领先优势，呼和浩特市超越包头市排名第二。2018 年上半年，内蒙古自治区各市、盟一般公共预算收入普遍下滑。

2017 年，内蒙古自治区对财政收入水分进行了压减，加之营改增政策等因素影响，各地级市、盟一般公共预算收入规模存在不同程度的缩减，收入排序也有所变动。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，2017 年一般公共预算收入为 356.84 亿元。呼和浩特市超越包头市排名第二，两个市一般公共预算收入分别为 201.5 亿元和 137.6 亿元。其次为

赤峰市、呼伦贝尔市、锡林郭勒盟，一般公共预算收入在 75-105 亿元区间。通辽市一般公共预算收入下滑幅度较大，2017 年为 70.46 亿元，在全区排名由上年的第四位降至第七位。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，2017 年完成一般公共预算收入 21.74 亿元。从一般公共预算收入增速⁵来，2017 年内蒙古自治区各地级市、盟一般公共预算收入均为负增长，且除赤峰市和兴安盟外，降幅均达两位数。2017 年一般公共预算收入降幅前三名的通辽市、包头市和乌海市分别为 45.10%、49.26% 和 53.67%，赤峰市和兴安盟 2017 年一般公共预算收入增速分别为 -9.93% 和 -4.15%，其余地市、盟增速在 -20% 至 -38% 区间。

图表 15. 2016-2017 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，主要系各地资源禀赋和产业结构不同，税收形成能力不一。但由于公开资料中未取得部分地市、盟的经济总量数据，序列尚未完整。2017 年，包头市一般公共预算收入小于地区生产总值低于其的呼和浩特市，通辽市一般公共预算收入小于地区生产总值低于其的呼伦贝尔市。具体来看，2017 年包头市和通辽市一般公共预算收入/地区生产总值比例分别为 3.99% 和 5.76%，弱于其余地市、盟的平均水平（接近或超过 7%）。在资源型支柱产业转型压力下，地级市、盟经济总量及单位地区生产总值形成财政收入⁶的能力仍存在持续波动可能。

⁵ 该部分内容中 2017 年及 2016 年一般公共预算收入增速以当年及上年一般公共预算收入绝对数计算而得，政府性基金收入增速同。

⁶ 本报告中，单位地区生产总值财政形成能力以“一般公共预算收入/地区生产总值”衡量。

图表 16. 2017 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)

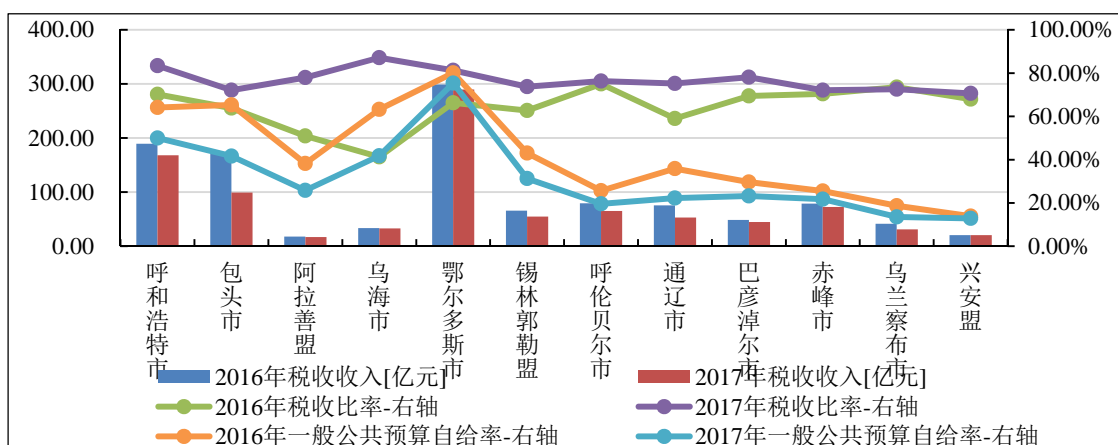
地区	GDP	一般公共预算收入	一般公共预算收入排名	一般公共预算收入/GDP	税收收入	非税收入
鄂尔多斯市	3579.81	356.84	1	9.97%	289.85	66.99
包头市	3450.00	137.60	3	3.99%	99.20	38.40
呼和浩特市	2743.70	201.50	2	7.34%	168.06	33.44
赤峰市	1406.80	100.68	4	7.16%	72.62	28.06
通辽市	1222.62	70.46	7	5.76%	52.96	17.50
呼伦贝尔市	1185.86	85.25	5	7.19%	65.08	20.17
巴彦淖尔市	740.10	57.23	8	7.73%	44.69	12.54
兴安盟	417.92	28.90	11	6.92%	20.41	8.49
锡林郭勒盟	--	74.31	6	--	54.80	19.51
乌兰察布市	--	43.12	9	--	31.27	11.85
乌海市	--	37.79	10	--	32.92	4.87
阿拉善盟	--	21.74	12	--	16.95	4.79

数据来源: 新世纪评级根据公开资料整理、绘制

注: 缺失乌兰察布市、锡林郭勒盟、阿拉善盟、乌海市的 GDP 数据

从一般公共预算收入构成来看, 随着 2017 年内蒙古自治区对财政收入水分进行了压减, 除乌兰察布市外, 其余各市、盟的财政收入得以夯实, 税收收入占一般公共预算收入的比重均有一定提高, 处于 70%-90% 区间。其中乌海市税收比率较上年大幅提升 45.88 个百分点至 87.11%, 位于全区第一位; 其次为呼和浩特市和鄂尔多斯市, 当年税收比率分别为 83.40% 和 81.23%, 其余地级市、盟的税收比率在 70-80% 区间。从一般公共预算收入对一般公共预算支出的覆盖程度看, 2017 年内蒙古自治区下辖各市、盟一般公共预算收支平衡能力继续走低, 除鄂尔多斯市一般公共预算自给率达到 75.38% 的较高水平外, 其余市、盟均在 50% 及以下, 对上级补贴平衡资金缺口的依赖度较大, 其中呼伦贝尔市、乌兰察布市和兴安盟排名末三位, 一般公共预算自给率分别为 19.60%、13.49% 和 12.84%。

图表 17. 2016-2017 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

2018 年上半年，鄂尔多斯市一般公共预算收入为 238.58 亿元，继续保持领先优势，也是当期三个增速由负转正的地区之一，同比增速为 2.8%。另两个地区为赤峰市和阿拉善盟，收入规模分别为 59.96 亿元和 13.89 亿元，增幅分别为 13.6% 和 3.8%。其余地级市、盟仍延续了上年下滑趋势，降幅多为两位数，包括收入分列第二、三位的呼和浩特市和包头市，当期增速分别为 -27.7% 和 -48.5%，一般公共预算收入分别为 107.48 亿元和 74.55 亿元。从一般公共预算自给率来看，2018 年上半年各地级市、盟一般公共预算收支平衡能力普遍有所增强，鄂尔多斯市、呼和浩特市、包头市和乌海市一般公共预算自给率分别升至 95.75%、70.21%、56.0% 和 53.13%，其余市、盟均在 43% 以下。

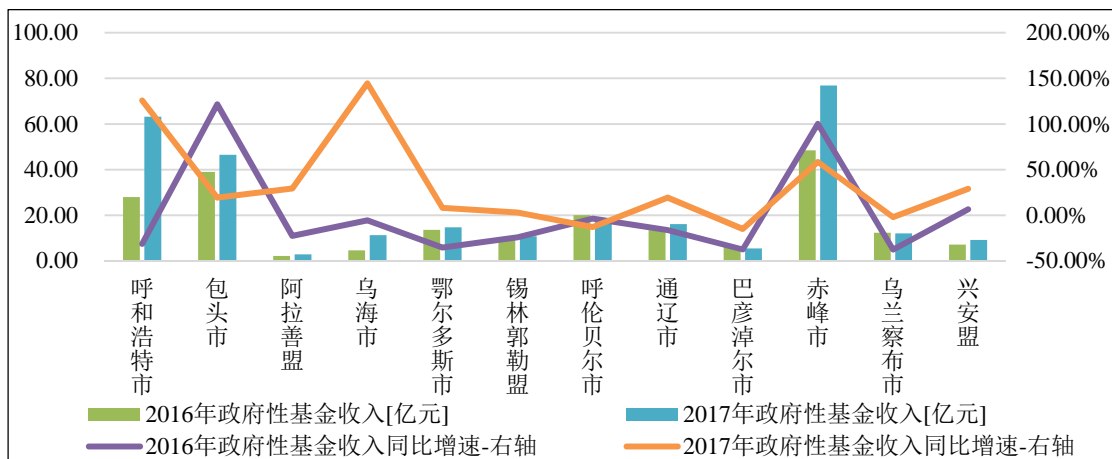
2. 下辖各市盟政府性基金预算分析

2017 年，内蒙古自治区大多数市、盟的政府性基金收入实现增长，但整体规模仍不大，对地区财力的贡献度不高。内蒙古自治区政府性基金预算收入来源主要集中在赤峰市、呼和浩特市和包头市，2018 年上半年三市的土地出让金规模仍处于较高水平；其余各市、盟的政府性基金收入规模相对较小。

2017 年内蒙古自治区房地产市场继续保持良好发展趋势，库存去化以及土地供应增加，大多数地级市、盟的政府性基金收入实现增长，但考虑到内蒙古自治区地广人稀，土地及房地产市场新增需求有限，政府性基金收入相对偏小，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，赤峰市、呼和浩特市和包头市的政府性基金预算收入仍保持增长，2017 年分别为 76.84 亿元、63.2 亿元和 46.54 亿元，分列区内前三，其中赤峰市和包头市在上年迅速增长的基数影响下增幅回落至 58.53% 和 19.33%；呼和浩特市在加大土地出让量等情况下，增幅超过 100%，出现暂时性回升，当年超越包头市排名前二。其余地区的政府性基金预算收入均在 20 亿元以下，其中 2017 年仍处于下降区间的地区为呼伦贝

尔市、巴彦淖尔市和乌兰察布市，降幅分别为 12.82%、14.98%和 2.09%，增幅最大的为乌海市，当年增速为 144.49%，主要得益于其较低的基数，当年政府性基金预算收入为 11.32 亿元，仍处于偏低水平，排名全区第 8 位。

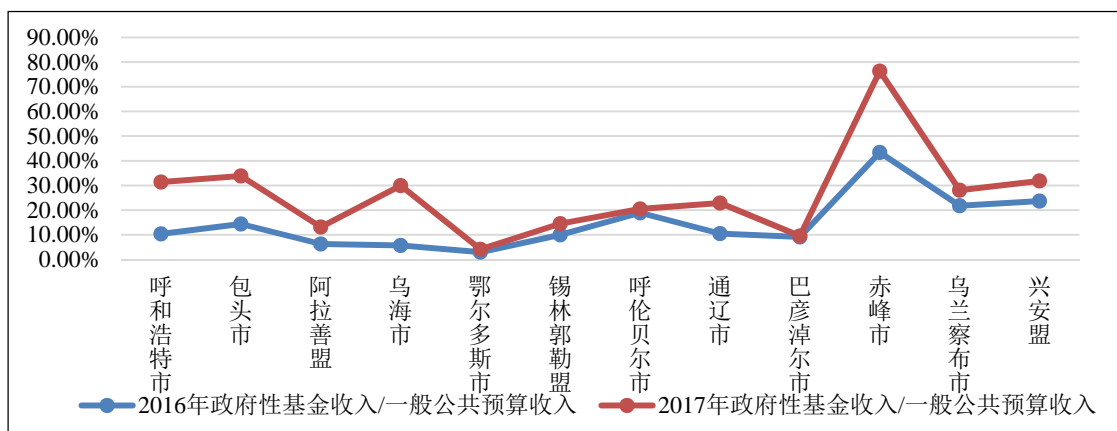
图表 18. 2016-2017 年内蒙古自治区各地级市、盟政府性基金预算收入及增速情况



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，2017 年内蒙古自治区各市、盟一般公共预算收入规模缩减，政府性基金收入普遍增长，此增彼减的态势使得地方财力对政府性基金预算收入的依赖度有所上升，但整体仍处于较低水平，除赤峰市政府性基金预算收入对一般公共预算收入的比率⁷保持较高水平，2017 年达到 76.32%外，其余地级市、盟该比率仍在 35%以下，排名末两位的巴彦淖尔市和鄂尔多斯市分别为 9.52%和 4.12%，后者主要限于较高的公共预算收入规模。从增速看，赤峰市、乌海市、呼和浩特市和包头市增速最高，较上年增长约 20 个及以上百分点；增速最低的为巴彦淖尔市，增速仅为 0.36%。

图表 19. 2016-2017 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

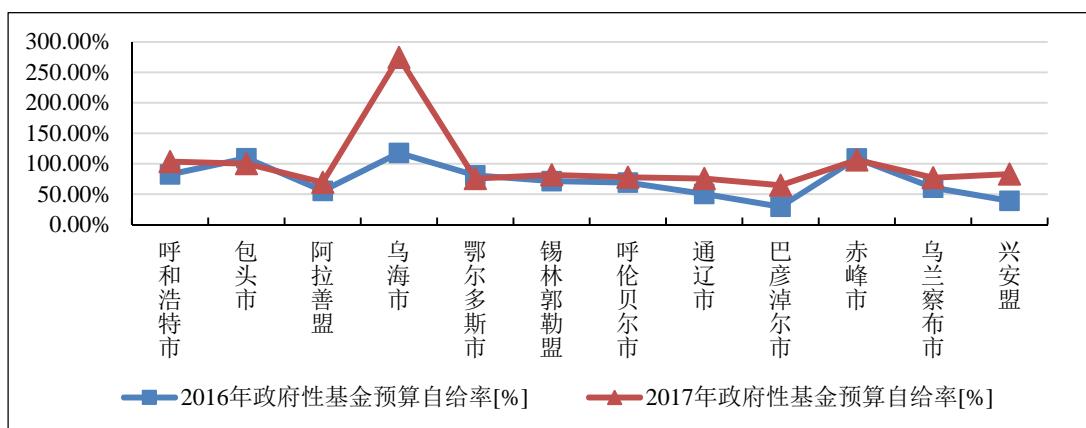


数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

⁷ 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%

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普遍提高，但仍存在明显的区域分化。其中，乌海市政府性基金预算自给率继续大幅上扬，2017 年达到 274.76%；赤峰市、呼和浩特市和包头市的政府性基金预算自给率略高于 100%；兴安盟和锡林郭勒盟的该比率略高于 80%，其余地区的该比率均在 60%-80% 区间。

图表 20. 2016-2017 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

2018 年上半年，内蒙古自治区下辖大多数地级市、盟政府性基金预算收入数据未披露。根据中指指数数据，各地级市、盟的土地出让金规模差异明显，且变动趋势也呈现分化。具体来看，呼和浩特市、包头市和赤峰市的土地出让金规模分别为 49.30 亿元、39.52 亿元和 28.60 亿元，分列区内前三，其中呼和浩特市仍保持高速增长，当期增幅超过 100%。其余地区的土地出让金规模均在 10 亿元以下，其中乌海市土地出让金规模迅速下降至 0.53 亿元，也是当期排名最末的城市。土地出让金作为各地级市、盟政府性基金预算收入的最为主要构成部分，根据上述数据粗略判断，2018 年上半年各地级市、盟的政府性基金收入规模也将呈现同步波动，未来仍将受区域土地及房地产市场景气度、土地供给策略及房地产调控政策影响频繁变动，且考虑到区域新增需求不足、项目投资资金欠缺等限制因素，难以有持续大幅的增长。

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

2017 年内蒙古自治区地方政府债务规模继续小幅增长，处于全国各省市中上游，但与其一般公共预算收入对比则处于高水平。考虑到内蒙古自治区新增政府债务空间相对有限，且财政平衡压力上升，未来内蒙古自治区政府债务管控压力将有所增大。

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，2017 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。截至 2017 年末，内蒙古自治区政府债务余额为 6009.22 亿元，较 2016 年末增长 2.12%⁸，位列全国 36 个省（区、直辖市、计划单列市）该指标降序第 11 位，低于当年全区地方政府债务限额（6357.50 亿元）348.28 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，2017 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 3.53 倍，位列全国 36 个省（区、直辖市、计划单列市）该指标降序第 5 位。

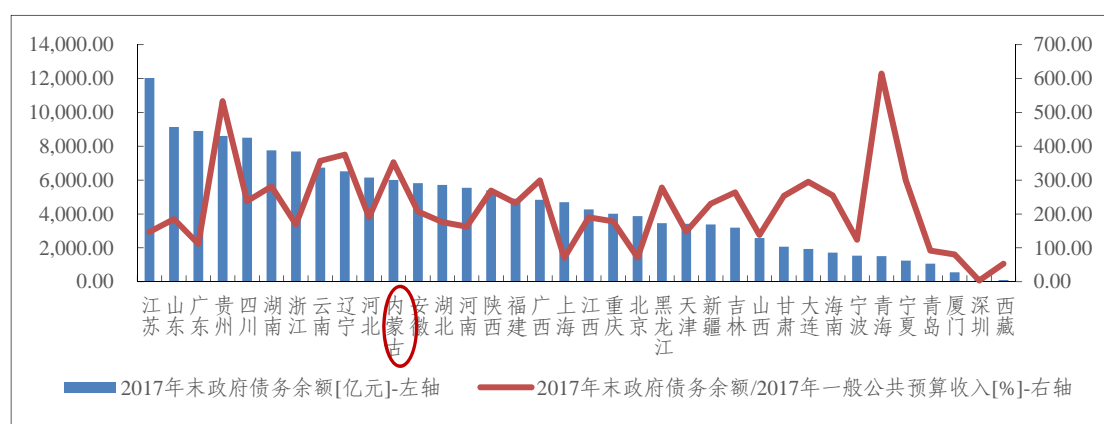
从政府层级看，内蒙古自治区政府债务主要分布于市盟本级和旗县政府，2017 年末占比分别为 36.89% 和 56.30%。从资金投向看，主要用于市政建设、科教文卫、土地收储、保障性住房、交通运输、农林水利、生态建设和环境保护等基础性、公益性的支出，2017 年末市政建设和保障性住房形成的债务分别为 1666.50 亿元和 727.10 亿元，合计占到政府债务的比重近 40%。

图表 21. 2015-2017 年末内蒙古自治区全区债务余额情况（单位：亿元）

指标	2015 年末		2016 年末		2017 年末	
	全区	区本级	全区	区本级	全区	区本级
政府债务余额	5455.21	124.41	5884.58	288.43	6009.22	409.27
政府或有债务余额	1278.66	811.18	1242.40	711.02	--	714.78

数据来源：内蒙古自治区地方政府发债文件，新世纪评级整理

图表 22. 2017 年末各地的地方政府债务余额与一般公共预算收入对比⁹



数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

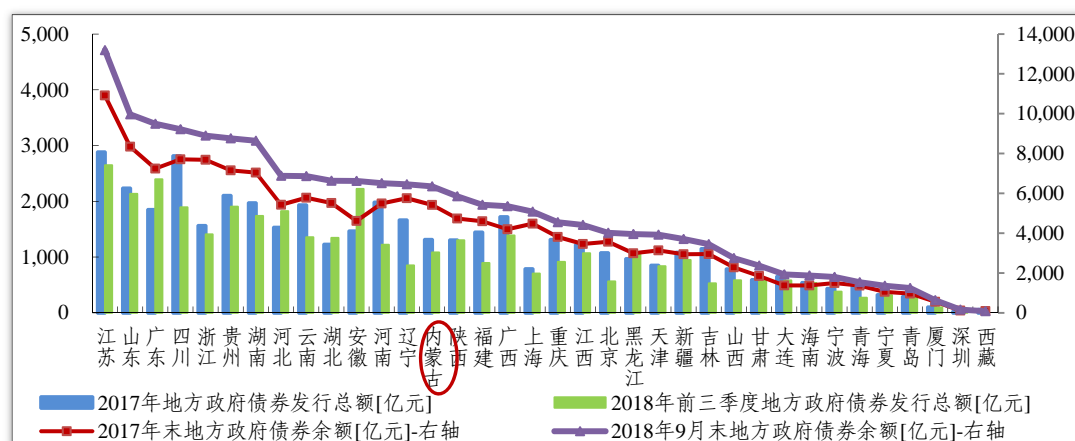
从政府债务规模看，截至 2017 年末，内蒙古自治区以政府债券形式存在的地方政府债务规模 5211.69 亿元，占比为 86.73%。2017 年内蒙古自治区发行地

⁸ 该部分内容中 2017 年及 2016 年政府债务增速以当年及上年政府债务绝对数计算而得。

⁹ 图中计划单列市单独列示，相关省份的地方政府债务余额与一般公共预算收入已作相应扣除。

方政府债券 1310.07 亿元，其中新增债券 394.40 亿元、置换债券 915.67 亿元；2018 年前三季度，内蒙古自治区发行地方政府债券 1083.35 亿元，其中置换债券 465.56 亿元、新增债券 515.51 亿元、再融资债券 102.28 亿元，9 月末内蒙古自治区地方政府债券（含财政部代发、自行发行地方政府债券）余额为 6346.44 亿元，当年新增债券额度已基本使用完毕。内蒙古自治区 2018 年地方政府债务限额为 6874.50 亿元，较 2017 年新增地方政府债务限额 517 亿元。根据限额管理原则，内蒙古自治区新增政府债务空间相对有限，且财政平衡压力上升，内蒙古自治区政府债务管控压力将增大。

图表 23. 2017 年及 2018 年前三季度各地地方政府债券发行情况¹⁰



数据来源：各省市债券发行结果文件，新世纪评级整理

（二）下辖各市盟债务状况分析

2017 年末内蒙古自治区各市、盟政府债务积累规模较大，债务与财力的比率处于较高水平。需注意到鄂尔多斯市、通辽市、锡林郭勒盟、巴彦淖尔市、乌海市和兴安盟的债务余额已大于其同年末的债务限额，新增债务受限，需要关注未来新增债券额度以及政府债务规模控制力度。

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，比较口径存在一定瑕疵¹¹。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，2017 年末鄂尔多斯市政府债务余额高达 1436.61 亿元，占全区债务余额的 23.91%。排名第二的呼和浩特市作为首府，承担有政治职能，其 2017 年末债务余额为 840.10 亿元。其后的包头市、通辽市、锡林郭勒盟、赤峰市 2017 年末债务余额分别为 833.69 亿元、381.00 亿元和 320.50 亿元和 308.91

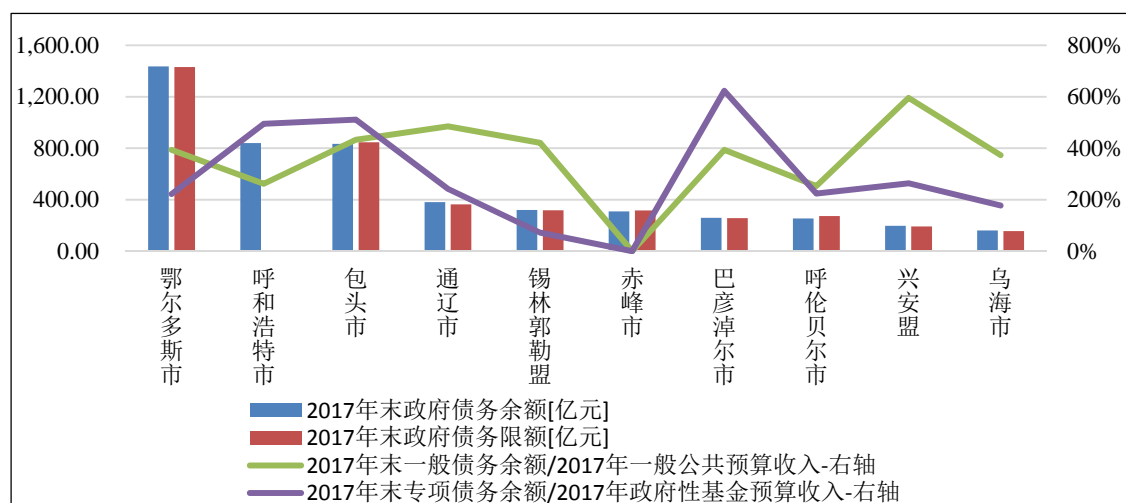
¹⁰ 图中计划单列市单独列示，相关省份的地方政府债务余额与一般公共预算收入已作相应扣除。

¹¹ 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。乌兰察布市、阿拉善盟 2017 年末全口径政府债务数据及限额未取得；呼和浩特市 2017 年末政府债务限额未取得；赤峰市 2017 年末一般债务及专项债务数据未取得，未参与下文比较分析。

亿元。其他各市盟政府债务余额均不足 300 亿元。从政府债务变动情况来看，除呼和浩特市和巴彦淖尔市 2017 年末政府债务较上年末略有减少 12.24 亿元和 3.28 亿元，其余地级市、盟的政府债务均有小幅增长，其中通辽市、赤峰市和兴安盟属于增长较为明显的地区，2017 年末政府债务增量分别为 43.44 亿元、23.41 亿元和 27.25 亿元。从政府债务限额管理情况来看，各地级市、盟可新增债务空间较小，值得关注的是，鄂尔多斯市、通辽市、锡林郭勒盟、巴彦淖尔市、乌海市和兴安盟的债务余额已大于其同年末的债务限额，新增债务受限，关注未来新增债券额度以及政府债务规模控制力度。

以一般公共预算收入对一般债务的覆盖情况来看，各市盟一般债务偿付压力较大，2017 年末一般债务余额与同年一般公共预算收入之比在 2.50 倍以上。其中，最高的兴安盟和通辽市该比例分别为 5.96 倍和 4.85 倍；最低的为呼伦贝尔市，该比例为 2.53 倍。各市盟专项债务偿付压力也较高，由于自治区土地市场需求有限，仅锡林郭勒盟因较低的专项债务余额基数使得 2017 年末专项债务余额与同年政府性基金预算收入的比率低于 1 倍，其余地区该比率均在 1.7 倍以上，排名前两位的巴彦淖尔市和包头市达到 6.23 倍和 5.11 倍。

图表 24. 内蒙古自治区各地级市、盟地方政府债务规模及相关指标对比

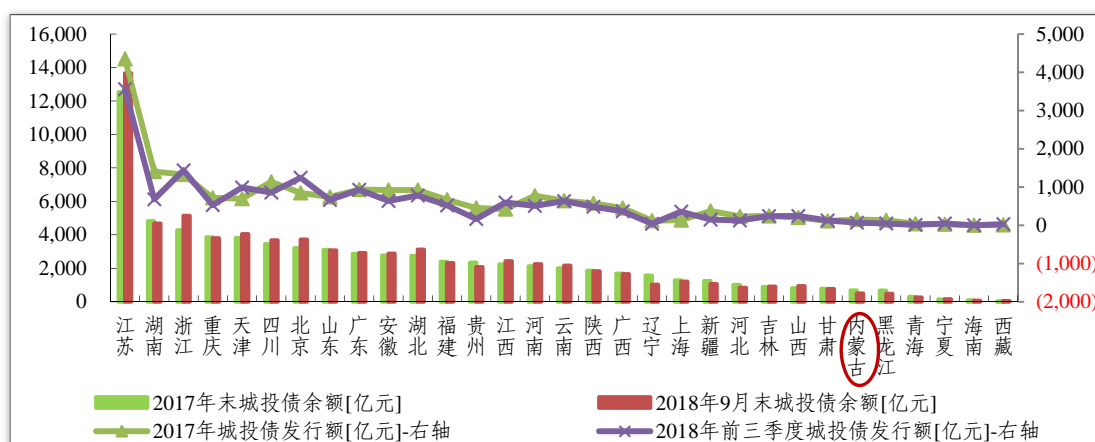


数据来源：新世纪评级根据公开资料整理、绘制

内蒙古自治区城投债发行规模较小，从下辖各市、盟看，发行区域主要集中在经济发展水平相对较好的“呼包鄂”等地。随着地方政府债务置换推进，大量城投债提前兑付，2018 年 9 月末存续城投债规模同比明显减小，也一定程度上减轻了城投债偿付压力。从城投企业债务负担看，各地级市平台带息债务情况存在较明显的分化，其中通辽市、兴安盟、赤峰市、乌海市和包头市的平台债务负担相对较重，2018 年 9 月末城投债存续企业的 2017 年末带息债务是当地 2017 年一般公共预算收入的 1.6 倍以上；其余市盟的该比率均在 1 倍以下。

近年来受限于支柱产业运行压力增大、经济增长乏力以及区域信用事件发生，加之 2017 年经济财政数据“挤水分”，资本市场对于内蒙古自治区企业观望情绪浓厚，城投债发行规模较小，2017 年及 2018 年前三季度全区城投债发行额分别为 152.82 亿元和 68.00 亿元，在全国各省市发行规模降序排列中分别列第二十三和第二十五位。截至 2018 年 9 月末，内蒙古自治区城投债余额为 494.88 亿元，较 2017 年末减少了 183.98 亿元，城投债余额大幅缩减主要系随着地方债务置换进度加快，前期发行的纳入政府债务口径的城投债提前兑付所致。

图表 25. 全国各省市城投债发行及余额情况

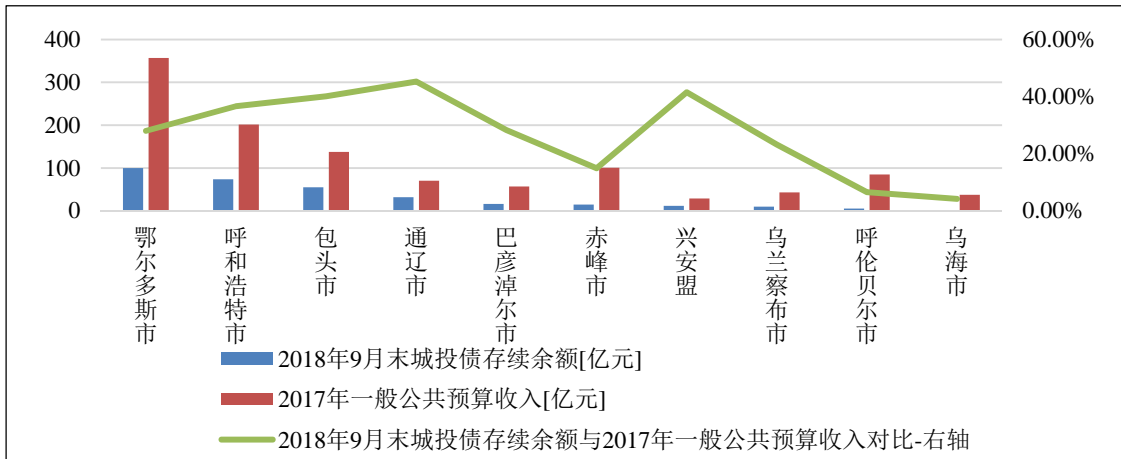


数据来源：Wind 资讯，新世纪评级整理

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 2018 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 99.92 亿元、55.20 亿元和 73.80 亿元，合计占全区城投平台（含区本级）债券余额的 46.26%。其余地级市、盟存量城投债占比在 7% 以下，除了通辽市和巴彦淖尔市城投债存续规模分别为 31.90 亿元和 16.20 亿元外，其余市盟的城投债存续规模均低于 16 亿元，乌海市城投债存续规模在各市盟中最小，2018 年 9 月末为 1.59 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，通辽市、兴安盟和包头市城投债偿付压力相对较高，2018 年 9 月末城投债存续余额分别是当地 2017 年一般公共预算收入的 0.45 倍、0.42 倍和 0.40 倍。其余各市盟 2018 年 9 月末城投债存续余额均小于当地 2017 年一般公共预算收入的 0.37 倍，最低的乌海市该比率仅为 0.04 倍。

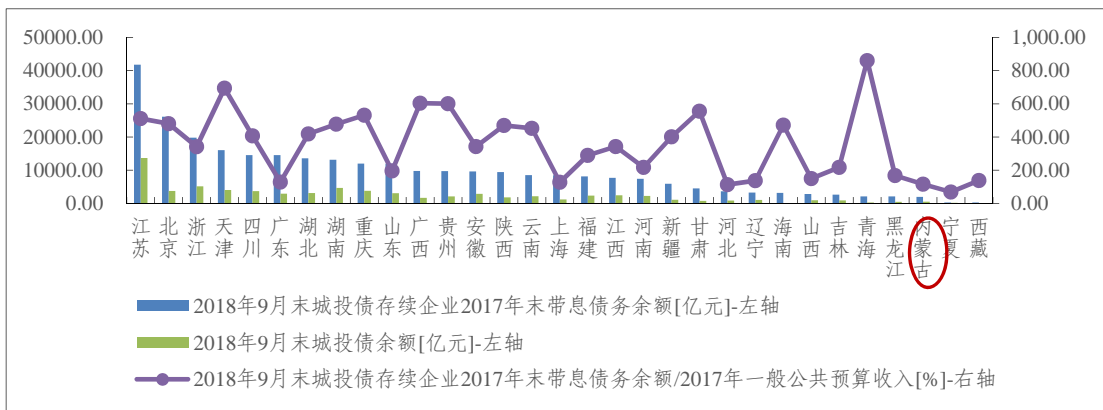
图表 26. 内蒙古自治区各市盟城投债存续余额¹²与一般公共预算收入规模对比情况



数据来源: Wind 资讯, 新世纪评级整理

从已发债城投企业的债务看, 截至 2017 年末内蒙古已发债城投企业带息债务为 1970.72 亿元。相对于其他省市, 内蒙古已发债城投企业存续债券和带息债务规模仍较小, 2018 年 9 月末城投债存续企业 2017 年末带息债务余额规模排名全国 31 个省市降序第 29 位; 2017 年末存续城投债规模在全国 31 个省市降序排列中位于第 26 位。以城投债存续余额与一般公共预算收入规模相对比, 2018 年 9 月末内蒙古城投债存续余额是其 2017 年一般公共预算收入的 1.16 倍, 位列全国各 31 个省市降序第 29 位, 处于相对较好水平。

图表 27. 各省市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

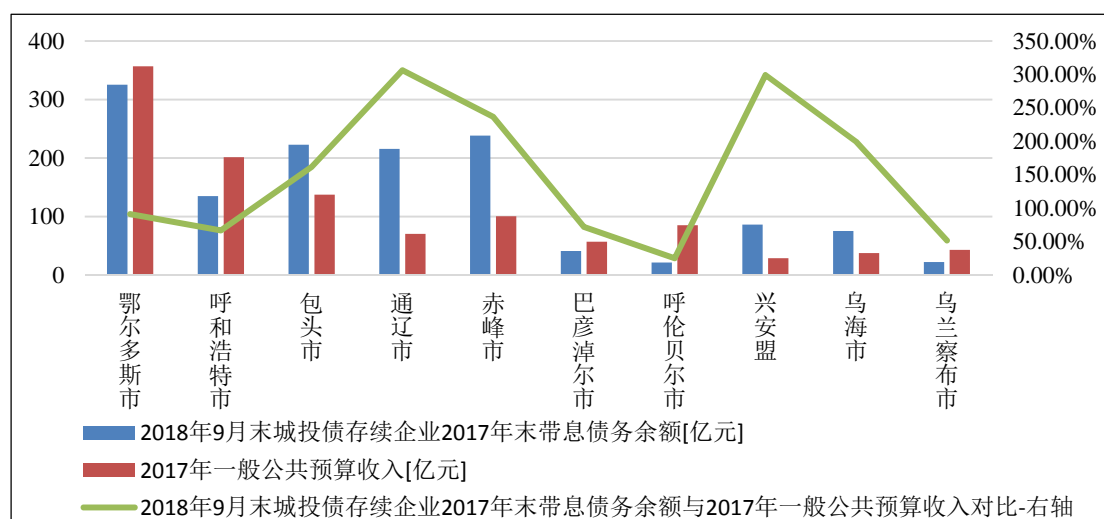
内蒙古自治区城投平台带息债务¹³主要分布于鄂尔多斯市、赤峰市、包头市和通辽市, 2018 年 9 月末城投债存续企业 2017 年末带息债务余额分别为 325.26 亿元、238.32 亿元、222.79 亿元和 215.76 亿元, 占各市盟城投平台带息债务合计的比重分别为 23.50%、17.22%、16.10%和 15.59%, 其余市盟占比均在 10% 以内。与一般公共预算收入规模相比, 各市盟城投企业带息债务偿付压力分化。其

¹² 此处分析不包括区本级城投债券余额。

¹³ 此处分析不包括区本级城投企业带息债务。

中，通辽市和兴安盟的城投平台带息债务负担最重，2018年9月末城投债存续企业2017年末带息债务余额是当地2017年一般公共预算收入的3.06倍和2.99倍；其次为赤峰市、乌海市和包头市，分别为2.37倍、1.99倍和1.62倍；其余市盟的2017年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，最低的呼伦贝尔市和乌兰察布市该比率分别为0.25倍和0.52倍。但值得关注的是，随着地方政府债务管理趋严，厘清政府与企业偿债责任，前期纳入地方债务范围的债务置换已基本完成，目前城投企业的带息债务偿债责任均由自身承担，在2017年财政挤水分后，内蒙古各市盟财政实力均有不同程度弱化，财政平衡压力加大，而内蒙古资源型支柱产业产能过剩、产业转型升级的外部经济环境也会增大城投企业经营财务风险，城投企业的个体信用质量将更加依赖于自身经营状况及财务管理能力，后续债务偿付能力将趋于分化。

图表 28. 内蒙古自治区各市盟城投企业带息债务余额¹⁴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

¹⁴ 统计时剔除区本级城投企业带息债务。