

内蒙古自治区
社会经济发展
蓝皮书

总主编 / 杜金柱 侯淑霞

内蒙古自治区 财政发展报告 (2016)

贾智莲 白 贵 / 主 编

THE PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT
REPORT ON INNER MONGOLIA (2016)



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书得到以下单位资助出版:

☆内蒙古财经大学

☆中蒙俄经贸合作与草原丝绸之路经济带
构建研究协同创新中心

内蒙古自治区
社会经济发展
蓝皮书

总主编 / 杜金柱 侯淑霞

内蒙古自治区 财政发展报告 (2016)

主 编 \ 贾智莲 白 贵

副主编 \ 白恩来 魏 松 彭 羽 李秀梅 李 婷

THE PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT
REPORT ON INNER MONGOLIA (2016)



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

内蒙古自治区财政发展报告 (2016)/贾智莲,白贵主编. —北京:经济管理出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5096 - 4145 - 3

I. ①内… II. ①贾… ②白… III. ①地方财政—研究报告—内蒙古—2016 IV. ①F812. 726

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 302762 号

组稿编辑: 王光艳

责任编辑: 许 兵

责任印制: 司东翔

责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 13. 25

字 数: 245 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 4145 - 3

定 价: 98. 00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

内蒙古自治区社会经济发展蓝皮书

编委会

总 主 编 杜金柱 侯淑霞

编 委 金 桩 柴国君 冯利伟 李兴旺

朱润喜 冯利英 吕 君 许海清

张启智 张智荣 宋继承 萨如拉

娜仁图雅 王香茜 贾智莲

娜仁图雅 赵秀丽 王世文

总 序

2015 年，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，内蒙古自治区各族人民在自治区党委、政府的正确领导下，深入学习贯彻党的十八大，十八届三中、四中、五中全会及习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的总要求，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，主动适应经济发展新常态。

《内蒙古自治区 2015 年国民经济和社会发展统计公报》显示，2015 年末全区常住人口为 2511.04 万人，比 2014 年增加 6.23 万人。人口自然增长率为 2.4‰。城镇化率达到 60.3%，比 2014 年提高 0.8 个百分点。全区实现地区生产总值 18032.8 亿元，按可比价格计算，比 2014 年增长 7.7%。全年居民消费价格总水平比 2014 年上涨 1.1%。年末全区城镇单位就业人员为 292.6 万人。年末城镇登记失业率为 3.65%。全年实现失业人员再就业人数为 6.1 万人。全年完成一般公共预算收入 1964.4 亿元，一般公共预算支出 4290.1 亿元，分别比 2014 年增长 6.5% 和 10.6%。财政收入在增收困难较大的情况下，顺利完成了全年增长目标。全年农作物总播种面积 756.8 万公顷，比 2014 年增长 2.9%。年末全区农牧业机械总动力为 3805.1 万千瓦，比 2014 年增长 4.8%；综合机械化水平达到 81.4%。全年全部工业增加值为 7939.2 亿元，比 2014 年增长 8.2%。全区规模以上工业企业实现主营业务收入 18522.7 亿元，比 2014 年下降 0.3%；实现利润 940.5 亿元，比 2014 年下降 23.8%。全年规模以上工业企业产品销售率为 96.6%，产成品库存额为 643.2 亿元，比 2014 年增长 0.7%。全年建筑业增加值为 1263.2 亿元，比 2014 年增长 6.7%。全年全社会固定资产投资总额为 13824.8 亿元，比 2014 年增长 14.5%。其中，500 万元以上项目完成固定资产投资 13651.7 亿元，比 2014 年增长 14.5%。新开工项目 12695 个，比 2014 年增长 2.4%；在建项目投资总规模 35672 亿元，比 2014 年下降 0.1%。全年社会消费品零售总额为 6107.7 亿元，比 2014 年增长 8.0%。全年海关进出口总额为 790.4

亿元,比2014年下降11.6%。全年实际使用外商直接投资额33.7亿美元,比2014年下降15.4%。全年完成货物运输总量20.9亿吨,比2014年增长2.1%。全年完成旅客运输总量19820万人,比2014年增长0.2%。年末全区民用汽车保有量为400.1万辆,比2014年增长7.6%;全年邮电业务总量(2010年不变价)为400.3亿元,比2014年增长19.1%。全年实现旅游总收入2257.1亿元,比2014年增长25.0%。接待入境旅游人数160.8万人次,比2014年下降3.8%;旅游外汇收入9.6亿美元,比2014年下降4.0%。国内旅游人数为8351.8万人次,比2014年增长12.6%;国内旅游收入为2193.8亿元,比2014年增长25.7%。年末全区金融机构人民币存款余额为18077.6亿元,全年新增存款1641.3亿元,比2014年增长11.0%。全年全体居民人均可支配收入为22310元,比2014年增长8.5%。数据显示,2015年内蒙古自治区社会经济总体发展实现了稳中有进、稳中有好、进中有创、创中提质的良好态势,结构调整出现积极变化,改革开放不断深化,民生事业持续进步,经济社会发展迈上新台阶,实现了“十二五”圆满收官,为“十三五”经济社会发展、决胜全面建成小康社会奠定了坚实基础。

为真实反映内蒙古自治区社会经济发展全景,为内蒙古自治区社会经济发展提供更多的智力支持和决策信息服务,2013年,由内蒙古财经大学组织校内学者编写了《内蒙古自治区社会经济发展研究报告丛书》,丛书自出版以来,受到社会各界的广泛关注,亦成为社会各界深入了解内蒙古自治区的一个重要窗口。2016年,面对新的社会经济发展形势,内蒙古财经大学的专家学者们再接再厉,推出全新的《内蒙古自治区社会经济发展蓝皮书》,丛书的质量和数量均有较大提升,力图准确诠释2015年内蒙古自治区社会经济发展的诸多细节,书目包括《内蒙古自治区区域经济综合竞争力发展报告(2016)》《内蒙古自治区文化产业发展报告(2016)》《内蒙古自治区旅游业发展报告(2016)》《内蒙古自治区社会保障发展报告(2016)》《内蒙古自治区财政发展报告(2016)》《内蒙古自治区能源发展报告(2016)》《内蒙古自治区金融发展报告(2016)》《内蒙古自治区投资发展报告(2016)》《内蒙古自治区对外经济贸易发展报告(2016)》《内蒙古自治区中小企业发展报告(2016)》《内蒙古自治区区域经济发展报告(2016)》《内蒙古自治区工业发展报告(2016)》《蒙古国经济发展现状与展望(2016)》《内蒙古自治区商标品牌发展(2016)》《内蒙古自治区惠农惠牧政策促进农牧民增收发展报告(2016)》《内蒙古自治区物流业发展报告(2016)》。

一个社会的存续与发展,有其特定的社会和经济形态,同时也离不开独有的思想意识、价值观念和技术手段。秉承社会主义核心价值观、使命意识和学术的职业要求是当代中国学者应有的担当,正是基于这样的基本态度,我们编撰了本

套丛书，丛书崇尚学术精神，观点坚持学术视角，客观务实，兼容并蓄；内容上专业深入，丰富实用；兼具科学研究性、实际应用性、参考指导性，希望能给读者以启发和帮助。

丛书的研究成果或结论属个人或研究团队观点，不代表单位或官方结论。由于研究者水平有限，特别是当前复杂的世界政治经济形势下的社会演进节奏日新月异，对社会科学研究和发展走向的预测难度可想而知，因此书中结论难免存在不足之处，恳请读者指正。

编委会
2016.8

前言

本书是内蒙古财经大学财政税务学院首次推出的第一本内蒙古财政经济发展报告。

作为民族区域自治制度的发源地，内蒙古自治区在全国经济社会发展和边疆繁荣稳定的大局中具有重要的战略地位。自治区各级政府直接面对辖区内各个民族多样化的公共需求，不仅肩负着组织生产和提供地方性公共品的责任，而且承担着构筑北方生态安全屏障、守卫祖国北疆、维持经济社会稳定的责任。2004年以来，自治区全面贯彻落实科学发展观，坚持和完善民族区域自治制度，深入贯彻落实西部大开发和振兴东北地区等老工业基地战略，充分利用自然资源丰富、区位优势独特等比较优势，以加快转变经济发展方式为主线，以深化改革、扩大开放为动力，大力培育新的经济增长点，促进城乡和区域协调发展，加强生态保护和基础设施建设，着力保障和改善民生，不断提高公共服务能力，经济社会发展取得了令人瞩目的成就。2004~2013年，地区生产总值由695.06亿元增加到1.68万亿元，地方财政收入由99.85亿元增加到1719.5亿元，财政收入占GDP的比重从2004年的6.5%上升到了2013年的10.2%，财政经济取得长足发展。借助于一系列财政政策的扶持，自治区经济结构调整取得较明显的进展，民生保障得到有效改善，城乡居民收入明显提高，教育、卫生、社会保障等城乡基本公共服务供给水平和均等化水平都获得有效改善。因此，有必要对过去10年内蒙古自治区财政经济发展取得的成就进行盘点与回顾，对于自治区财政收支运行，盟市、旗县财政运行的情况，地方债务风险的控制，民生财政的绩效以及基本公共服务供给的水平和均等化状况进行深刻而细致的剖析。

与此同时，也要清醒地认识到内蒙古自治区经济社会发展中存在的问题和面临的困难。一是当前正处于经济增长速度进入换挡期、结构调整面临“阵痛期”、前期刺激政策消化期“三期叠加”的关键时期，经济下行压力大，经济增速放缓，财政增收难度增大。二是经济结构不够合理，初级产品比重偏大，资源综合利用水平有待进一步提高，服务业和中小企业发展滞后，自主创新能力不

强,发展方式还比较粗放,非公有制经济和县域经济发展不足,城乡、区域发展不平衡。三是基础设施瓶颈制约依然严重。能源通道建设相对滞后,货物外运、电力输出能力不足,水利基础设施薄弱,水资源保障能力不强。四是民生改善和社会建设还需进一步加强。城乡居民增收难度加大,教育、医疗、社会保障、食品药品安全等方面还存在不少突出的问题。五是生态文明建设任务艰巨。部分地区生态环境仍在恶化,沙化沙害、水土流失现象依然严重,水、大气、重金属污染防治任重道远。六是政府职能转变不到位。政府与市场、社会的关系还没理顺,公共服务、市场监管等职能发挥还不到位。为此,有必要在认真总结自治区10年经济社会发展成果的基础上,对当前的形势和面临的困难加以分析和判断,为政府今后的决策提供参考和依据。

本书拟对2004~2013年10年内蒙古自治区财政发展状况进行全方位的分析与总结,按照由“面”到“点”的顺序,即首先从整体上回顾与分析自治区近10年来宏观经济运行状况;其次对财政收入、财政支出、政府债务进行单项分析,从规模、结构、质量、风险等视角做出较细致的分析;最后分别对13个盟市、旗县财政运行状况进行专题研究,总结成果的同时揭示问题,尤其是对不同财政层级运行中存在的问题进行剖析,并有针对性地提出相应的政策建议。

在研究方法上,采取定性分析和定量分析相结合进行研究,既重视从基本理论和制度层面来分析问题,又通过实证研究方法解释具体的经济意义,为政策的制定提供理论和现实依据;既将一般的定性分析与计量经济模型的定量分析有机结合起来,又在把握政策基本方向的前提下注重政策操作的可行性,强调立足于区情、实事求是,提出相应的财政政策建议。

本书的写作从2015年5月开始,历时6个月。在此期间,内蒙古财经大学财政税务学院财政系的全体老师付出了辛勤的努力。本项研究由内蒙古财经大学财税学院院长白贵教授主持,由白贵教授、贾智莲教授设计项目的研究框架,贾智莲教授负责具体项目的实施。各章分工如下:第一章由贾智莲、耿娅杰撰写,第二章由魏松、张磊、郭艳红撰写,第三章由李秀梅、王琦撰写,第四章由彭羽、王宙翔撰写,第五章由李婷撰写,第六章由白恩来撰写,贾智莲教授负责统稿。研究生王宙翔、张磊、王琦、耿娅杰、杜胜坤参加了数据的搜集处理和文稿的校对工作,在此表示感谢。

本书在写作过程中得到内蒙古财经大学科研处的大力支持与资助,在此表示衷心感谢!

由于时间紧、研究时间跨度大,搜集处理的信息难免有疏漏之处,对于报告中的错漏和不足恳请读者朋友指正。

编者 2015年12月

目 录

第一章 2004 年以来内蒙古自治区宏观经济运行的回顾与分析	1
第一节 2004 年以来内蒙古自治区宏观经济运行概况	2
第二节 宏观经济运行面临的挑战	10
第三节 形势判断与应对政策	17
第二章 内蒙古自治区财政支出运行分析	21
第一节 财政支出规模和结构分析	22
第二节 内蒙古自治区民生财政支出分析	30
第三节 内蒙古自治区民生财政的实践	34
第四节 财政支出计量经济模型运行结果分析	58
第五节 提高财政支出效率的政策建议	61
第三章 内蒙古自治区财政收入分析	67
第一节 财政收入口径说明	68
第二节 财政收入规模分析	70
第三节 财政收入的结构分析	72
第四节 财政收入计量经济模型运行结果分析	86
第五节 内蒙古自治区财政收入可持续增长对策分析	90
第四章 内蒙古自治区地方政府债务分析	92
第一节 地方政府债务的历史背景与融资平台的发展历程	94
第二节 内蒙古自治区地方政府债务规模分析	95
第三节 内蒙古自治区地方政府债务结构分析	98

第四节	内蒙古自治区地方政府债务风险分析	104
第五节	内蒙古自治区地方政府债券违约风险的测度	108
第六节	完善内蒙古自治区地方政府债务管理的举措	124
第五章	内蒙古自治区盟市财政发展分析	127
第一节	内蒙古自治区盟市经济发展现状及特征	128
第二节	内蒙古自治区盟市财政运行状况比较与分析	141
第三节	内蒙古自治区盟市财政经济发展的计量分析	155
第四节	促进内蒙古自治区各盟市财政经济协调发展的财政政策	159
第六章	内蒙古自治区旗县财政发展分析	164
第一节	县域经济基本情况	165
第二节	内蒙古自治区旗县财政运行状况比较与分析	176
第三节	内蒙古自治区旗县财政经济发展的计量分析	183
第四节	促进旗县经济社会协调发展的财政政策	187
附表		194
参考文献		196

第一章

2004 年以来内蒙古自治区宏观经济运行的回顾与分析

2004~2013 年 10 年间，内蒙古自治区全面贯彻落实科学发展观，抓住西部大开发和振兴东北地区的战略机遇，充分利用自然资源丰富、区位条件独特等比较优势，转变经济发展方式，深化改革，扩大开放，大力培育新的经济增长点，促进城乡和区域协调发展，着力保障和改善民生，不断提高公共服务能力，经济社会发展取得了令人瞩目的成就。2004~2013 年 10 年间，内蒙古自治区经济结构调整取得较明显的进展，城乡居民收入显著提高，教育、卫生、社会保障等基本公共服务供给水平和城乡均等化水平都获得有效改善。但是，伴随着经济发展进入新常态，一些深层次的矛盾开始凸显：产业结构调整有待进一步深化，投资、消费、出口三大需求对经济增长的拉动力不足，地区发展不平衡；城乡居民人均收入水平还比较低，特别是农牧民无论是收入水平还是生活质量与全国平均水平还存在较大差距，民生状况有待进一步改善；内蒙古自治区属于全国单位 GDP 能耗比较高的几个省区之一，节能降耗压力较大；科技创新能力不强；等等。统筹经济社会协调发展的任务还比较艰巨，需要认清形势积极应对。

第一节 2004 年以来内蒙古自治区宏观经济运行概况

一、经济总量及增长速度

在过去的 10 年，内蒙古自治区经济维持着较快的增长速度，综合经济实力实现大的跨越。国内生产总值和公共财政预算收入分别于 2010 年和 2011 年突破万亿元和千亿元大关。内蒙古自治区统计局的数据显示，2013 年内蒙古自治区国内生产总值（GDP）为 16832.38 亿元，比 2004 年的 3041.07 亿元增长了 4.5 倍，年均增长 16.7%。人均总产值从 2004 年的 12709.9 元，增加到了 2013 年的 67498.1 元。公共财政收入从 2004 年的 196.8 亿元增长到 2013 年的 1721 亿元，10 年增长了 7.7 倍。财政收入占 GDP 的比重也不断上升，从 2004 年的 6.5% 上升到了 2013 年的 10.2%，见图 1-1 和图 1-2。

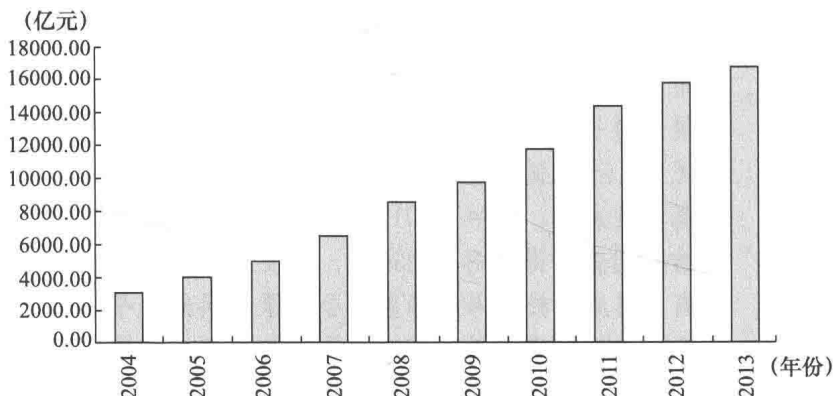


图 1-1 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年 GDP

资料来源：《内蒙古统计年鉴》。

二、投资和消费需求为经济发展增添动力

近 10 年来，内蒙古自治区加快基础设施建设，努力保持经济平稳较快增长，全社会固定资产投资额不断上升，投资规模不断扩大，重点项目建设成果丰硕。在不断扩大投资规模的基础上，投资的自主增长能力明显增强，投资结构进一步优化，加强以生态、水利、电力、交通及市政设施为重点的基础设施建设，有力地拉动了国民经济的快速增长。2004 ~ 2013 年，自治区固定资产投资增长了 7.6 倍，年均增长 29.5%，见图 1-3。

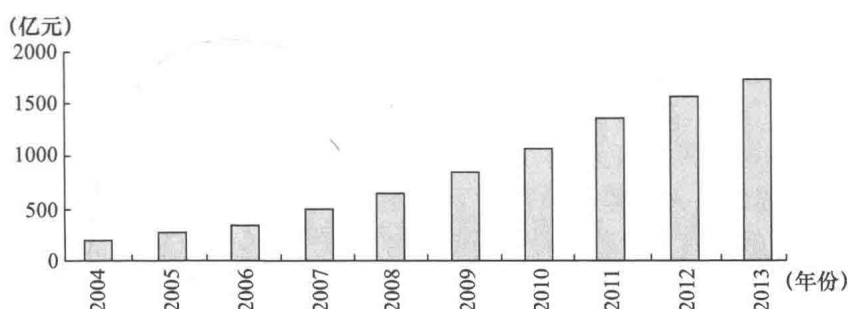


图 1-2 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年财政收入

资料来源：内蒙古自治区统计局。

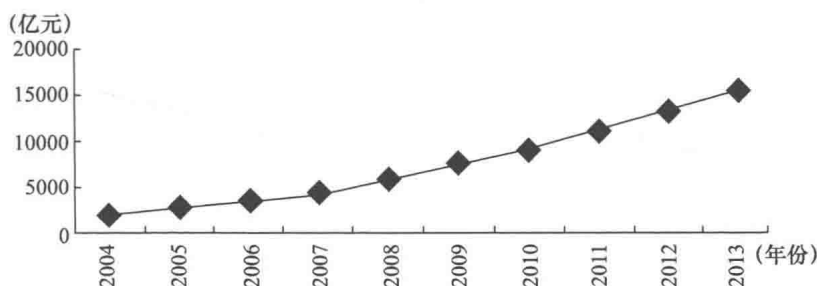


图 1-3 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年固定资产投资额变动趋势

资料来源：内蒙古自治区统计局。

消费需求日趋成为经济增长的源头与动力。全区城乡市场开拓成效显著。社会消费品零售额由 2004 年的 892.0 亿元增加到 2013 年的 5114.2 亿元，年均增长 21.4%。城乡居民收入持续增长，消费结构加快转型升级，为扩大消费奠定了坚实的基础。

2004 ~ 2013 年，内蒙古自治区 CPI 在波动中趋于稳定。有个别年份比较高，超过了 5%。从城乡分别来看，城市平均增长 3.04%，农村平均增长 3.5%。从 2006 年年底开始，随着能源、食品等商品价格水平的不断上涨，物价总水平不断攀升，2008 年物价指数达到 105.7。2009 年，由于宏观经济不景气，同时受到全球范围内金融危机的影响，加上资源产业的低效发展，资源的减少使内蒙古地区的经济发展出现停滞，物价水平又有所回落。通过出台一系列稳定物价的政策，2012 年，内蒙古自治区 CPI 指数逐步回落，2013 年降为 3.2%，物价总水平趋于稳定。在过去 10 年中，CPI 平均值为 3.2%，属于一个比较高的通胀水平。

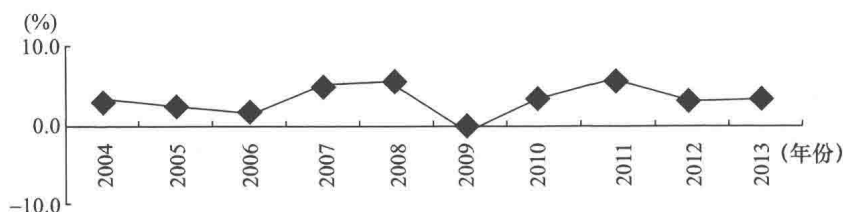


图 1-4 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年 CPI 变化趋势

资料来源：内蒙古自治区统计局。

三、产业结构分析

2004 ~ 2013 年，内蒙古自治区第一产业增加值从 522.8 亿元增加到 1599.4 亿元，第二产业增加值从 1248.3 亿元增加到 9084.2 亿元，第三产业增加值则从 1270 亿元增加到 6148.8 亿元。经济结构调整取得重大进展，第二产业和第三产业成为拉动经济快速增长的主导力量。从各产业占国内生产总值比重来看，第二产业一直处于高位，十年来平均占比 50.8%，然后是第三产业，平均占比 37.8%，第一产业平均占比 11.4%。

从图 1-5 可以看出，第一产业占比在 2004 ~ 2013 年一直处于低位，比较真实地反映了自治区经济发展转型和产业结构升级的结果。第二产业占 GDP 比重一直处于高位，立足于内蒙古自治区丰厚的资源禀赋优势，资源型产业是长期发展和积累形成的优势特色产业，是自治区经济高速增长的直接推手和主导力量。

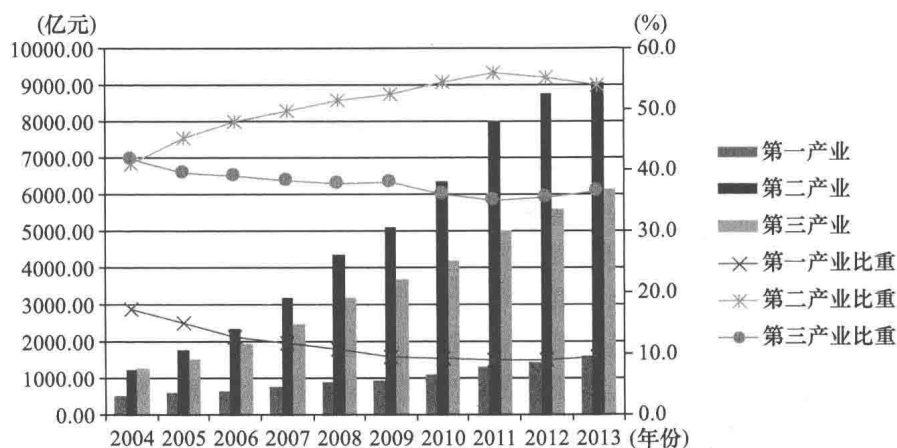


图 1-5 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年各产业增加值及占 GDP 比重

资料来源：内蒙古自治区统计局。

从 2012 年开始,自治区着力推进发展方式转变和经济结构调整,提高科技创新能力,适度控制煤炭生产总规模,全面提升服务业发展水平,致使第二产业占比有所下降,第三产业占比开始上升。

1. 农牧业

2004~2013 年,面对农产品市场异常波动,以及自然灾害多发频发、重发等严峻挑战,内蒙古自治区农业依然保持了较好的发展势头。积极推进农牧业、林业保险工作,加强农牧业生产政策性金融保险体系建设。建设粮食仓储、物流加工、质检体系和农户科学储粮等基础设施,提高粮食应急保障能力。

自治区农作物总播种面积不断上升,2013 年为 721.1 万公顷,比 2004 年增加了 21.7%。随着农业现代化的提出,粮食总产量稳定上升,如图 1-6 所示,从 2004 年的 1505.4 万吨,增加到 2013 年的 2773 万吨,增长了 84.2%。油料产量 2013 年为 158.1 万吨,较 2004 年增长了 52.5%;甜菜产量 2013 年为 181.4 万吨,增长了 88.3%;蔬菜产量 2013 年为 1421.1 万吨,增长了 62.8%。

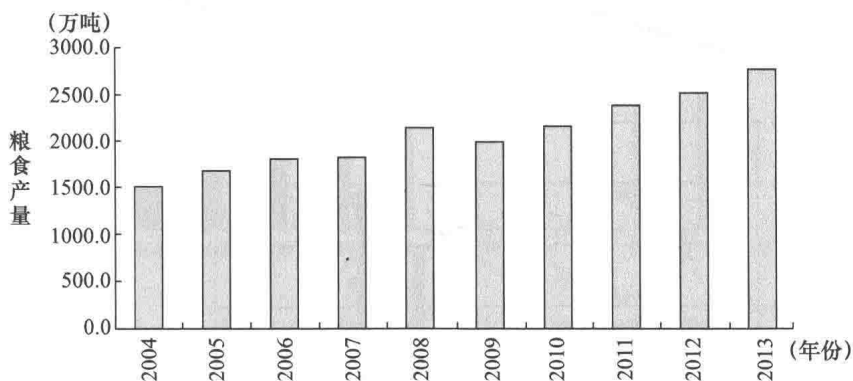


图 1-6 内蒙古自治区 2004~2013 年粮食总产量

资料来源:内蒙古自治区统计局。

牧业牲畜存栏头数从 2004 年的 9274.4 万头增加到了 2013 年的 11819.8 万头,增长了 27.4%。自治区肉类总产量也平稳上升,2013 年为 244.9 万吨,比 2004 年增长了 42.9 万吨。并且,自治区大力发展现代畜牧业,继续实施“双百千万”高产创建工程,重点抓好牲畜品种改良,提高单产、增加效益,良种及改良种牲畜总头数有所增加,如图 1-7 所示。

2. 工业

自治区工业增加值长期占国内生产总值 50% 的比例,从产品分类来看,2013 年原煤、粗钢以及水泥的产量要比 2004 年分别增加 3.9 倍、2.2 倍和 4.1 倍。各

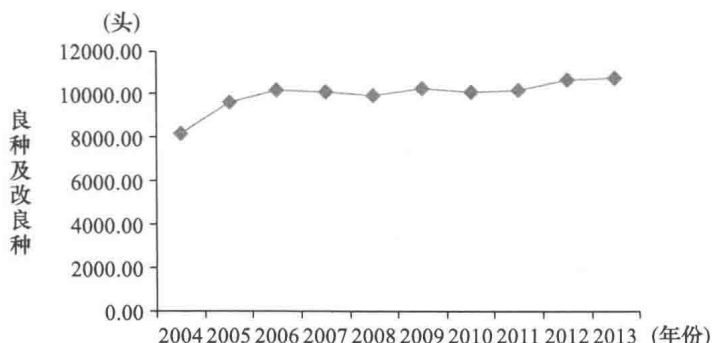


图 1-7 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年牲畜良种及改良种总头数

资料来源：内蒙古自治区统计局。

产品增长速度波动比较大，这与国际市场煤炭价格变动、钢材价格变动及宏观经济波动密切相关，见图 1-8。

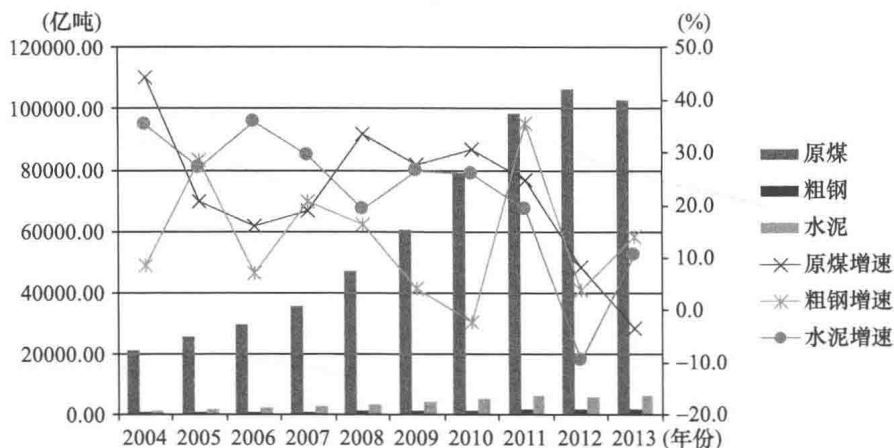


图 1-8 内蒙古自治区 2004 ~ 2013 年主要工业产品产量及增速

资料来源：内蒙古自治区统计局。

3. 服务业

2004 ~ 2013 年，内蒙古自治区以金融服务业领衔的第三产业获得快速发展。人民币存款余额从 2004 年的 2576.37 亿元上升到 2013 年的 15205.7 亿元，增长了 4.9 倍。其中单位存款到 2013 年为 6831 亿元，比 2004 年的 690.1 亿元增长了