

作者：张怀玉、柴柯青
邮箱：research@fecr.com.cn

资源型城市转型发展下的债务结构特征：赤峰篇

摘要

赤峰地处蒙冀辽三省交汇地带，是蒙东区域中心城市、“中国有色金属之乡”与红山文化核心发祥地，兼具富集的矿产农牧资源与厚重的历史文化底蕴，是蒙东地区典型的资源型转型城市。本文以资源型城市转型发展与债务结构特征的关系为主线，系统梳理赤峰产业演进脉络与旗县区差异化布局，从地方政府债、城投债、产业债三个维度深入剖析区域债务结构特征。

产业发展层面，赤峰历经传统农牧集镇起步、依托矿产资源推进工业化、转型培育新兴产业等发展阶段，现已形成“三产引领、二产支撑、一产稳固”的现代产业体系。冶金、能源为传统支柱产业，铜产能稳居中国北方地级市首位；新能源、新材料两大核心产业集群加速崛起，新能源装机规模位居自治区首位，锂基、铝基等五条千亿级产业链建设稳步推进，农畜产品加工、生物医药等特色产业同步升级。

资源转化层面，赤峰依托区位交通、矿产原料、生态农业、文化旅游、科教创新、产业集群六大核心禀赋筑牢发展根基，构建起“两群五链”的产业增长框架。

债务融资层面，赤峰债务压力处于内蒙古中游水平，当前市级平台政府隐性债务已全部清零，过半旗区完成风险降级，短期集中兑付压力通过再融资债券得到有效缓释。地方政府债规模增长较快，专项债增速显著高于一般债，新增专项债重点投向政府收费公路与产业园区基础设施，各旗县区债务规模分化特征明显；城投债规模不大，在政策约束下，近年发行节奏停滞，2018年后无新发行城投债；产业债整体发行规模偏小，发行主体以类城投国有企业为主，2020年开始，从增量融资转变为存量债务滚续，直接融资对产业升级的支撑力度仍有提升空间。

整体来看，赤峰依托矿产资源推进工业化、转型培育新兴产业，当前已在资源型城市产业转型与债务风险收敛上取得阶段性成效，但仍存在市场化产业发债主体供给不足、直接融资对产业转型支撑偏弱等短板。推动债务结构优化与产业升级协同适配、激活市场化产业主体直接融资能力，是赤峰下一阶段高质量转型发展的核心命题。

相关研究报告：

- 1.《54号文、数据资产ABS叫停等制约下，城投转型约束增强》，2026.06.16

【编者按】近期，远东资信研究团队赴内蒙古赤峰开展实地调研，深入走访当地实体企业与产业平台，形成《资源型城市转型发展下的债务结构特征：赤峰篇》专题研究报告。调研团队围绕产业转型演进脉络、旗县区差异化产业布局、转型周期债务结构变迁三大核心维度，展开系统梳理与量化分析。本篇报告系统梳理了赤峰的历史沿革、资源禀赋与经济发展概况，并从地方政府债、城投债、产业债三个维度量化解析区域债务结构的变迁趋势与运行逻辑，全景呈现资源型城市转型路径下赤峰“债务优化”的发展实践，为市场参与者观察蒙东区域信用格局、把握资源型城市转型与化债协同路径提供详实参考与借鉴。

一、历史沿革与经济发展概况

踏上赤峰的土地，最先感知到的便是它“鸡鸣三省”的独特区位——蒙冀辽三省区在此交汇，既是内蒙古东部的区域中心城市，也是串联京津冀辽协同发展的重要节点。这里下辖红山区、松山区、元宝山区3个市辖区，林西县、宁城县2个县，以及阿鲁科尔沁旗、巴林左旗、巴林右旗、克什克腾旗、翁牛特旗、喀喇沁旗、敖汉旗7个旗。一路走访下来，三区聚着城市的烟火与产业动能，两县承接着农牧交错的生计脉络，七旗则各拥草原、山林与世代传承的部族文脉，共同铺展出蒙东大地独有的城乡人文图景。作为蒙东连通东北与华北的交通枢纽，赤峰的禀赋是立体而丰厚的：地下有富集的矿产资源，地表有从草原到林海、从沙地到湖泊的多样生态，文明深处更有红山文化沉淀下的厚重历史底蕴。穿行在园区、牧场与街巷之间，能清晰触摸到这座城市的生长节奏——新型工业筑牢发展支撑，现代服务业引领转型方向，现代农牧业扎根乡土形成鲜明特色，一套现代化产业体系的雏形，已在这片土地上徐徐铺展。

（一）历史底蕴深厚绵长，文化资源禀赋突出

赤峰古称“松州”“潢水”，拥有近万年文明史，是中华文明重要发祥地之一，也是北方游牧文明与中原农耕文明深度交汇的核心区域。境内以地名命名的考古学文化达8种，距今约9000年的小河西文化开启了西辽河流域早期文明序幕；距今8000余年的兴隆洼文化遗址被誉为“华夏第一村”，是中国北方迄今发现最早的定居聚落；距今5000余年的红山文化以“中华第一龙”C型碧玉龙为标志性器物，印证了龙文化在北方草原的早期起源，赤峰也因此得名“玉龙之乡”。夏家店下层、上层文化相继见证了早期青铜文明与游牧文明的勃兴，二道井子遗址被誉为“草原第一城”，完整保留了夏商时期的城市聚落形态。

辽代是赤峰历史上的黄金发展期。辽上京、辽中京分别坐落于巴林左旗与宁城县，赤峰成为辽王朝的政治、经济、文化中心，农牧并举的治理模式与多元包容的文化特质，为多民族国家治理积累了宝贵经验，也使赤峰成为10-12世纪东亚北方的文化交流枢纽。元明清时期，赤峰始终是北方草原重要的商贸通道与军事要塞，喀喇沁亲王府、乌兰布统古战场等历史遗存，见证了多民族文化交融共生的历史进程。

近代以来，赤峰随着商路开通逐步兴起近代工商业，成为热河地区重要的物资集散中心。新中国成立后，特别是改革开放以来，赤峰依托丰富的矿产与农牧业资源，实现了从传统农牧集镇向新型工业城市的转型。如今，红山文化遗址、辽代都城遗址已列入中国世界文化遗产预备名单，史诗《格斯尔》入选联合国教科文组织人类非物质文化遗产代表作名录；全市拥有国家级非遗代表性项目6项、自治区级89项，敖汉旱作农业系统、阿鲁科尔沁草原游牧系统入选全球重要农业文化遗产。这些深厚的历史文化积淀，不仅是赤峰的城市名片，更为文旅融合、数字文创、特色品牌建设等产业发展提供了丰富的资源支撑。

（二）经济总量稳步增长，产业结构持续优化

2025年，全市实现地区生产总值2407.1亿元，按不变价格计算同比增长4.9%；人均地区生产总值达61562元，同比增长6.0%。三次产业结构持续优化，三次产业增加值占比调整为21.1:25.5:53.4，服务业对经济增长的贡献率达48.3%，形成了“三产引领、二产支撑、一产稳固”的现代产业体系。

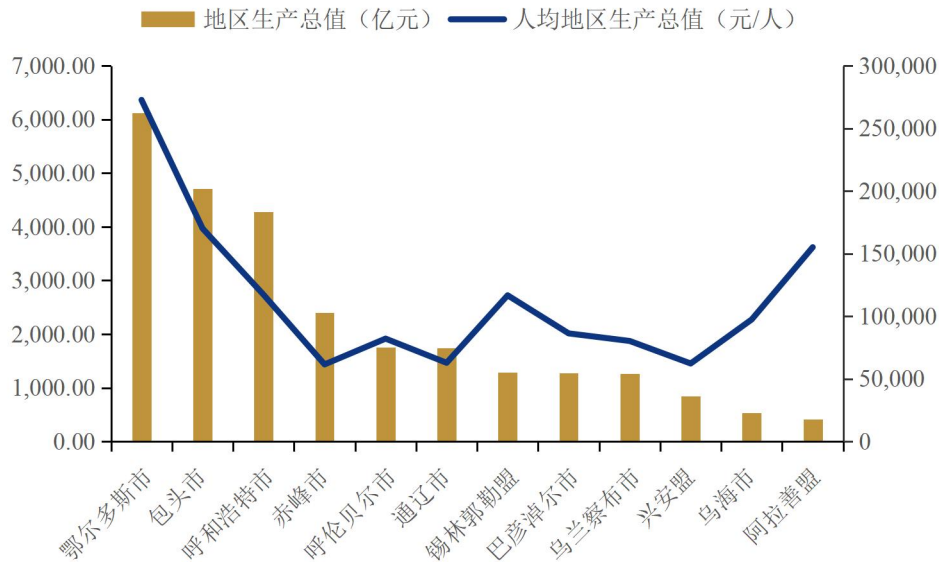


图 1：2025 年内蒙古自治区地区生产总值和人均地区生产总值

资料来源：公开资料，远东资信整理

工业经济转型提速，新质生产力加速培育。2025年全市规模以上工业增加值同比增长11.1%，其中制造业增加值增长16.7%，显著高于规上工业平均水平。冶金、能源两大支柱行业合计拉动规上工业增长9.7个百分点，铜产能稳居中国北方首位，钢铁产能居内蒙古自治区第二。新能源、新材料两大产业集群加速崛起，全市新能源装机规模突破2000万千瓦，稳居自治区首位；锂基、铝基、冶金、化工、氢能五条千亿级产业链建设稳步推进，锂电全产业链布局加快成型，绿色智能电解铝、高性能钨钼材料等高端项目相继投产，产业高端化、智能化、绿色化转型成效显著。民营经济活力持续释放，在农畜产品加工、生物医药、装备制造等领域形成一批特色优势企业，成为推动产业转型的重要力量。

（三）财政运行质量提升，民生保障坚实有力

2025年，全市实现一般公共预算收入126.3亿元，其中税收收入78.1亿元，同比增长6.9%，税收占比达61.9%，财政收入结构持续优化。主体税种保持稳定增长，反映出企业盈利能力稳步修复与居民收入持续提升的向好态势。

从财政自给能力来看，2025年赤峰市财政自给率为18.37%，本级财力覆盖支出的能力偏弱，财政运行呈现典型的转移支付主导特征。根据全市2025年财政预算草案，当年上级补助收入安排413.7亿元，规模达本级一般公共预算收入的3倍以上，叠加调入资金、区域间转移性收入、预算稳定调节基金等补充渠道，最终实现财政收支总量平衡。支出端持续向民生领域倾斜，“三保”等刚性支出保障坚实，成为财政平稳运行的核心压舱石。

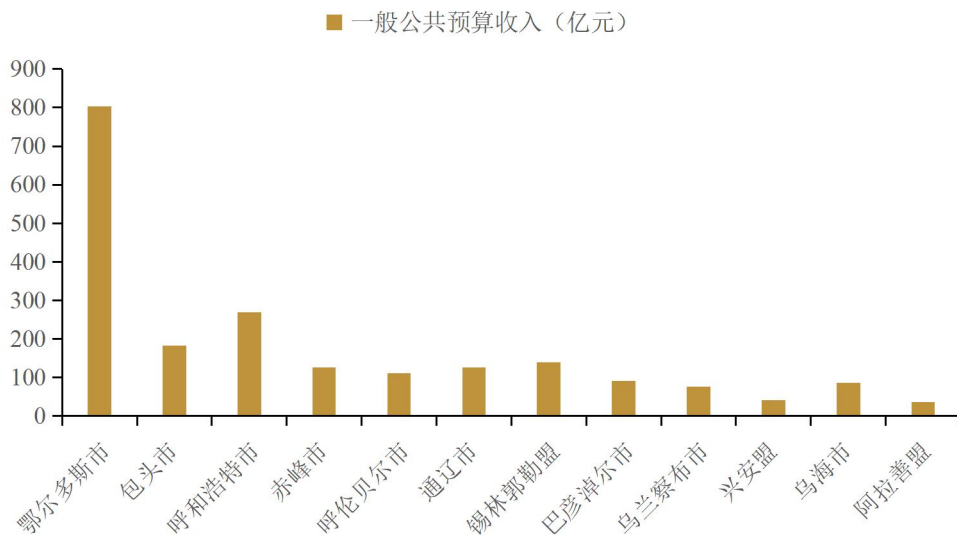


图 2：2025 年内蒙古自治区各地区一般公共预算收入

资料来源：公开资料，远东资信整理

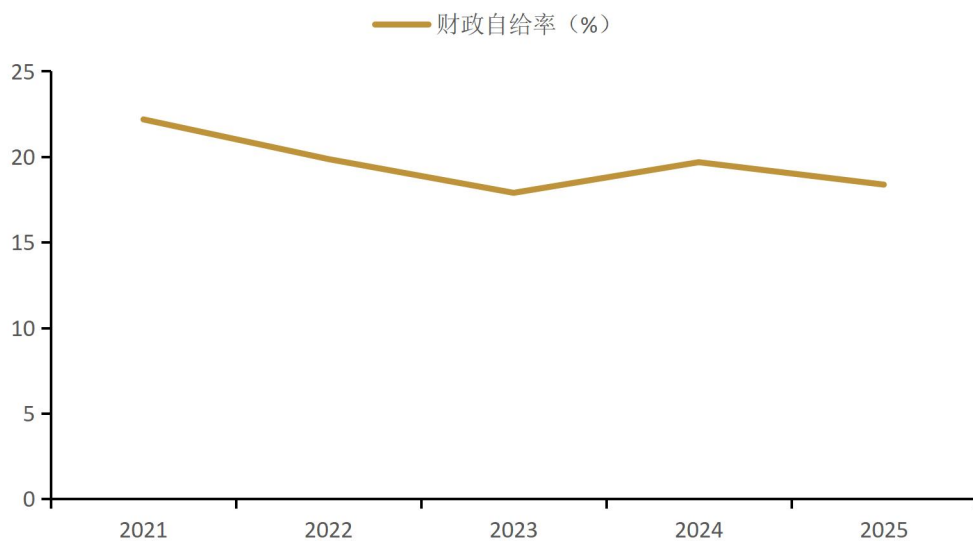


图 3：2021-2025 年内赤峰市财政自给率

资料来源：公开资料，远东资信整理

财政支出结构不断优化，重点保障民生与产业发展。2025 年全市一般公共预算支出 687.3 亿元，教育、社会保障和就业、卫生健康等民生领域支出得到优先保障，民生支出占比保持在较高水平。同时，加大对产业转型的支持力度，重点支持新能源、新材料产业链培育与传统产业升级，全年落实减税降费政策有效减轻市场主体负担。政府债务管理持续规范，债务风险总体可控，财政可持续性不断增强，为重大项目建设和产业转型升级提供了坚实的财力保障。

（四）金融体系日益完善，资本支撑能力增强

全市金融机构体系不断健全，已形成以银行、证券、保险为主体，融资担保、小额贷款、私募基金等多元金融业态共同发展的格局。截至2025年末，全市金融机构人民币各项贷款余额3349.8亿元，同比增长5.8%；新发放贷款加权平均利率同比下降0.96个百分点，企业融资成本持续降低，有效支持了实体经济发展。科技贷款增速显著高于各项贷款平均增速，金融资源持续向科技创新、绿色发展等重点领域倾斜，消费、养老、数字金融等领域也获得有效支持。

资本市场“赤峰板块”稳步扩容提质。截至2025年末，全市拥有境内外上市公司2家，即内蒙古兴业银锡矿业股份有限公司与赤峰吉隆黄金矿业股份有限公司；全市上市后备企业高达9家，数量创历史新高，涵盖生物医药、新材料、绿色农畜产品加工等多个重点领域。上市公司与挂牌企业在资源整合、技术创新、产业升级中的引领作用持续增强，成为推动区域经济高质量发展的重要力量。

二、资源禀赋概况

赤峰市依托“蒙冀辽三省通衢、草原山林沙地湖川共生”的独特地理格局，形成了区位优势、矿产原料、生态农业、文化旅游、科教创新、产业集群六大类核心资源禀赋，为构建“两群五链”现代化产业体系提供了坚实支撑。

区位优势资源连京接海。赤峰雄踞蒙冀辽三省区交汇核心，是内蒙古距离渤海出海口最近的城市，也是中蒙俄经济走廊关键节点、首都经济圈与环渤海经济圈重要枢纽城市，距锦州港仅250公里、天津港370公里，天然具备“北联俄蒙、南抵渤海”的双向开放优势。全域织就“六横八纵”公路主骨架，公路总里程达3.1万公里，高速公路通车里程突破1000公里，形成“2小时进京、4小时达海”的快速通达圈；铁路网络纵横贯通，喀赤高铁、京通、集通等7条运营铁路总里程达1286公里，赤峰国际陆港铁海联运通道无缝衔接渤海港口群，实现“一单制”多式联运；玉龙机场开通29条国内航线，覆盖全国主要城市。立体综合交通体系为蒙东区域物流集散、产业要素跨区域流动和承接产业转移提供了得天独厚的基础条件。

矿产原料资源富集质优。赤峰地跨大兴安岭与华北地台北缘两大成矿带，是全国唯一获评“中国有色金属之乡”的地级市，全市已发现矿产86种、矿产地1600余处，矿产远景储量潜在经济价值超5万亿元，铅、锌、锡、金、银、锂、铷等战略性矿产储量稳居内蒙古首位。其中，氧化锂探明储量260万吨、远景资源量达500万吨，坐拥世界最大云母型锂矿；锡矿保有储量占全国六成，是全国三大锡矿基地之一；银资源量4.41万吨，拥有亚洲规模最大的双尖子山银矿；铅储量780万吨、锌储量1448万吨、金储量282吨，煤炭储量23亿吨。此外，萤石、叶蜡石、巴林石等非金属矿产特色突出，巴林石位列中国四大国石。丰富的矿产资源不仅为冶金、化工等传统支柱产业提供了充足原料，锂、钨、钼等战略性矿产资源更为新能源、新材料、高端装备制造等新兴产业开辟了广阔的增长空间。

生态农业资源禀赋独特。赤峰地处北纬43度世界农牧业黄金产业带，地貌涵盖平原、山地、丘陵、草原、沙地、湖泊等多种类型，昼夜温差大、光照充足，是国家重要的商品粮和农畜产品供应基地，形成了优质杂粮、草食畜牧、特色果蔬、道地药材四大优势农业板块。拥有“敖汉小米”“昭乌达肉羊”“赤峰绿豆”“达里湖鲫鱼”等21个农产品地理标志、43件地理标志证明商标，敖汉旱作农业系统入选全球重要农业文化遗产；“赤诚峰味”区域公用品牌整合千余款优质农畜产品，旗下7个区域公用品牌入选内蒙古知名榜单，品牌矩阵总价值超千亿元，“世界小米之乡”“中国牛羊肉食品之都”美誉全国。丰富的特色农牧资源为农畜产品精深加工、预制菜产业和乡村休闲旅游发展奠定了坚实的产业基础。

文化旅游资源厚重多元。赤峰是中华文明重要发祥地之一，拥有近万年文明史，是红山文化核心区，“中华第一龙”碧玉龙出土于此，境内分布小河西、兴隆洼、赵宝沟、辽文化等多元历史遗存，辽上京遗址、喀喇沁亲王府等文化遗产享誉全国，孕育了璀璨的北方游牧文明与农耕交融文化。自然景观类型丰富完整，草原、森林、沙漠、湖泊、温泉、冰川石林交相辉映，拥有克什克腾石阵（阿斯哈图石林）5A级景区，乌兰布统草原、达里诺尔湖、玉龙沙湖、美林谷等一批知名景区，形成“四季可游、全域皆景”的独特风貌，是京津冀地区重要的生态休闲度假目的地。厚重的人文底蕴与富集的生态资源为文旅融合、康养度假、数字文创、冰雪运动等产业发展提供了丰富的内容载体和广阔的发展空间。

科教创新资源动能充沛。全市集聚赤峰大学、赤峰应用技术职业学院等5所普通高等院校，拥有赤峰市农牧科学研究所、林业科学研究所等20余家市级以上科研院所，建成国家级博士后科研工作站4家、院士工作站1个，各级各类创新平台超百家，各类专业技术人才队伍持续壮大。在有色金属精深加工、现代农牧业、生态治理、新能源等领域形成了特色科研优势，“研发在北京、生产在赤峰”的双向飞地创新模式落地见效，京蒙（亦庄·赤峰）科创产业园成为跨区域协同创新标杆，产学研转化体系不断完善，科技成果转化效率稳步提升。雄厚的科教与人才资源为产业转型升级和新质生产力培育提供了持续的技术支撑和智力保障。

产业集群资源势能强劲。经过多年发展，赤峰已形成基础雄厚、特色鲜明的现代产业体系，培育出新能源、新材料两大核心产业集群，聚力打造锂基、铝基、冶金、化工、氢能五条千亿级产业链。冶金产业作为第一支柱产值超千亿元，铜冶炼产能达106万吨/年，居我国北方地级市首位；新能源产业跨越式发展，2025年底装机规模突破2000万千瓦，稳居内蒙古首位，风电、光伏、抽水蓄能、共享储能多业态协同发力；锂基产业全链条布局加速成型，依托世界级锂矿资源构建从采矿到电芯的完整产业生态；微小型电子元器件、钨钼新材料等细分领域跻身全国乃至全球前列。农畜产品加工、生物医药、装备制造等产业同步升级，传统产业提质增效与新兴产业加速崛起协同推进，为产业强市建设提供了坚实支撑。

三、区域债务融资情况

赤峰是内蒙古地区债务压力不高，2025年债务率（预警通口径）为608.71%，省内同级排名第6；负债率（预警通口径）为44.69%，省内同级排名第8，债务压力处于区域中等水平。赤峰市政府在《2025年赤峰市人民政府工作报告》中提出要“用好国家支持地方化债政策，坚决遏增量、化存量，兜牢‘三保’底线”。整体看，赤峰市目前市级平台政府隐性债务全部清零，过半旗区完成风险降级（橙转黄/橙转绿），短期集中兑付压力通过再融资债券大幅缓释。

（一）地方政府债：新增债务向基础民生倾斜，新增专项债主要用于收费公路

截至2025年末，赤峰市政府债务余额1075.80亿元，约占全省债务规模的8.11%，规模同比增长22.11%，明显高于全省的9.62%。其中，一般债和专项债余额分别为507.73亿元和568.08亿元，同比增长分别为6.95%和39.82%。从投向领域看，根据企业预警通数据，2024年赤峰市新增专项债投向领域占比前二的是政府收费公路、产业园区基础设施，占比分别为73.44%、24.46%，2025年主要投向也为政府收费公路、产业园区基础设施，占比分别为43.52%和38.59%。

从下辖区县看，赤峰目前下辖3个区、7个旗、2个县，2025年末，政府债务余额规模最大的区域为红山区（130.60亿元），此后为松山区（86.79亿元）、克什克腾旗（80.30亿元）、敖汉旗（70.67亿元）、翁牛特旗（63.41亿元）、

巴林左旗（64.47 亿元）、元宝山区（60.12 亿元）、林西县（59.59 亿元）、宁城县（59.87 亿元）、阿鲁科尔沁旗（58.57 亿元）、喀喇沁旗（49.00 亿元）、巴林右旗（45.84 亿元），各旗县区债务规模分化明显，红山区作为中心城区债务承载体量显著高于其他区域，主要投向产业园区基础设施建设和公益民生项目。

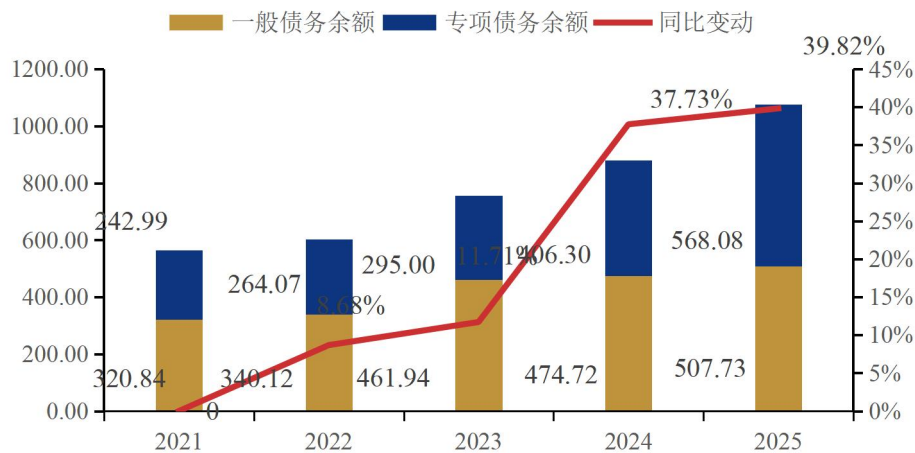


图 4：赤峰市地方政府债务余额及同比变动情况（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

（二）城投债：发行规模不高，近三年无新增城投债发行

赤峰市城投债务风险暴露时点较早，标志性事件为 2013 年“10 赤城投债”撤评：当年 6 月大公国际因赤峰城投长期未向其报送跟踪评级所需财务资料，公告撤销该债券信用评级，为国内债券市场首例城投债直接撤评事件。事件后赤峰市场认可度大幅下滑，赤峰城投债券发行显著收缩，至今仅于 2014 年和 2017 年零星发行 5 只城投类债务工具，其中 2014 年公募企业债 2 只、规模合计 18 亿元，2017 年定向工具 3 只合计 15 亿元，累计发行规模仅 33 亿元。



图5：赤峰城投债发行与到期（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

（三）产业债：类城投为主，从“增量融资”转变为“存量滚续”

产业债净融资表现一般。赤峰市自2017年开始发行产业债，产业债发行规模较小，且存在连年停发的情况。2020年债务集中到期后，产业债年度净融资持续走弱，各年度净融资额均为负值或零。2025年赤峰产业债总发行规模5.4亿元，总偿还量为5.4亿元，净融资为0，债券融资已丧失增量资金投放能力，仅能用于存量债务滚动接续。2026年1-6月，赤峰市未发行产业债。

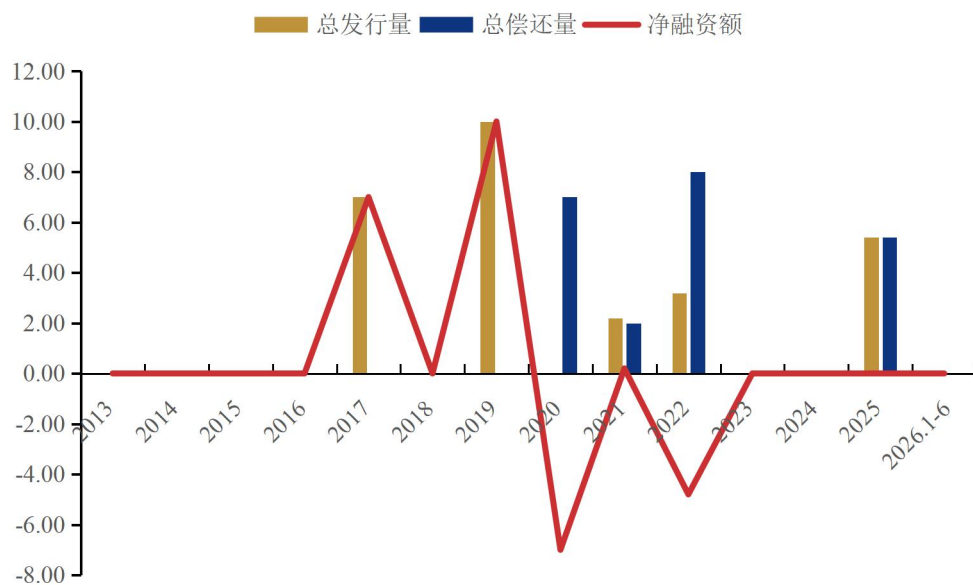


图6：赤峰产业债发行与到期（单位：亿元）

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

从债券发行情况看，赤峰产业债发行规模呈现发行节奏不均衡的特点，2023-2024年未发行产业债。赤峰产业债发行呈现以公募债、AA+级为主。从发行方式看，2021-2025年，产业债整体仍以公募发行为主。从主体级别看，主体级别为AA+，2021-2025年，产业债发行规模从2.2亿元提升至5.4亿元，发行规模小幅提升。

表1：赤峰分类别产业债发行情况（单位：亿元）

类别1	类别2	发行金额（亿元）			占比		
		2021年	2022年	2025年	2021年	2022年	2025年
发行方式	公募	0	3.2	3.2	0%	100%	59.26%
	私募	2.2	0	2.2	100%	0%	40.74%
主体级别	AA+	2.2	3.2	5.4	100%	100%	100%
主体类别	类城投	2.2	3.2	5.4	100%	100%	100%

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

2025年，赤峰产业债发行主体共1家。为赤峰国有资本运营(集团)有限公司，作为赤峰市综合性国有资本运营平台与高新区投融资建设主体，以“资本运营+产业培育”双轮驱动为核心模式，业务涵盖产业投资、园区开发、基础设施建设、能源电力及民生保障等领域，是服务地方产业升级与城市发展的类城投主体。整体看，赤峰产业类发行主体以国有企业为主，总体发行规模偏小。主要原因是符合独立发行产业债的市场化产业主体供给严重不足，且本地企业长期依靠区域城商行、国有行项目贷、流贷等融资，银行放款流程短、无需公开披露、约束更少；而产业债发行流程长、审计评级、信息披露、存续期监管成本高，公开债券融资难以吸引相关企业。

表2：2025年赤峰产业类发债主体情况（单位：亿元）

序号	发行人	主体类别	业务范围	主体评级	2025年累计发行金额（亿元）	2025年总资产（亿元）
1	赤峰国有资本运营(集团)有限公司	公用事业	电力	AA+	5.4	648.2

资料来源：Wind 资讯，远东资信整理

四、小结

赤峰市当前正处于资源型城市转型深化与债务结构调整的关键叠加期，区域债务格局的演化与产业转型的节奏深度绑定。

从运行逻辑来看，在依托矿产资源推进工业化的发展阶段，债务扩张主要服务于传统基建与工矿产业配套；进入转型发展阶段后，传统增长动能放缓、新兴产业仍在培育，债务增长的重心逐步向地方政府债券集中，债务风险治理同步取得阶段性成效——市级隐性债务清零、过半旗区完成风险降级、短期集中兑付压力得到缓释，本质上都是转型周期下债务风险主动收敛的体现。但与此同时，转型期的阶段性特征也直接投射到债务结构之中：市场化实体产业主体培育不足，导致产业债难以有效承接转型期的实体融资需求，城市建设资金来源高度依赖政府债，整体债务结构对政府信用的依赖度仍然偏高。

从长期演进方向看，赤峰债务结构的优化无法脱离产业转型进程独立推进。后续只有随着新能源、新材料等新兴产业链持续成熟，培育出更多具备独立市场融资能力的产业主体，同时依托化债政策窗口逐步修复区域城投的合规融资功能，推动债务供给从“政府主导型”向“产业驱动型”有序切换，才能真正实现债务结构与产业转型的双向适配，构建起可持续的区域信用增长循环。

【作者简介】

张怀玉，远东资信研究院创新业务部研究员，东北林业大学林业硕士。

柴柯青，远东资信研究院研究与发展部研究员，对外经济贸易大学金融学硕士。

【关于远东】

远东资信成立于1988年2月15日，是中国第一家社会化专业资信评估机构，是中国大陆首家加入亚洲资信评估协会（ACRAA）的评级机构。作为中国评级行业的开创者和拓荒人，远东资信多次参与中国人民银行、国家发展改革委和中国证监会等部门的监管文件起草工作。

步入新时代，远东资信深入贯彻落实国家战略部署，坚守“服务金融市场，助力信用中国”使命，秉承“独立、客观、公正”的评级原则，助力信用中国高质量建设与信用评级国际话语权提升，铸就国际权威的民族品牌信用服务机构。



远东资信评估有限公司

网址：www.sfecr.com

北京总部

地址：北京市东城区东直门南大街11号中汇广场B座11层
电话：010-57277666

上海总部

地址：上海市杨浦区大连路990号海上海新城9层
电话：021-65100651

【免责声明】

本报告由远东资信提供。报告引用的相关资料均为已公开信息，远东资信进行了合理审慎的核查，但不应视为远东资信对引用资料的真实性及完整性提供了保证。

远东资信对报告内容保持客观中立态度。报告中的任何表述，均应严格从经济学意义上去理解，并不含有任何道德偏见、政治偏见或其他偏见，远东资信对任何基于这些偏见角度理解所可能引起的后果不承担任何责任。报告内容仅供读者参考，但并不构成投资建议。

本报告版权归远东资信所有，未经许可，任何机构或个人不得以任何形式进行修改、复制、销售和发表。如需转载或引用，需注明出处，且不得篡改或歪曲。

我司对于本声明条款具有修改和最终解释权。