

# 发挥重点口岸优势 打造向北开放重要桥头堡战略支点

## ——关于满洲里市、二连浩特市开发开放的调研与思考

■ 韩丽梅 金英 高鸿雁 满都拉

**摘要：**口岸是内蒙古自治区推进建设国家向北开放重要桥头堡的有力支撑。为推动习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育走深走实，有序破解开放发展中存在的困境，推动口岸地区将开放优势转化为发展优势，着力将经济通道转变为通道经济、落地经济，切实以高水平开放促进高质量发展。内蒙古自治区宏观经济研究中心坚持问题导向，把解决问题、破解难题作为提升对外开放水平的突破口，选取重点口岸开展实地调研，并对存在的问题，结合实际提出对策建议。

**关键词：**向北开放 桥头堡 口岸

### 一、满洲里和二连浩特口岸发展基本情况

#### （一）着力发挥口岸枢纽作用

满洲里作为陆上边境口岸型国家物流枢纽，口岸功能不断完善，已经成为我国沿边口岸中唯一的公、铁、空三位一体的国际口岸，承担着中俄贸易 60% 以上的陆路运输任务，成功培育开通了“苏满欧”等 57 条中欧班列线路，辐射国内 60 余座城市，通达欧洲 13 个国家。2022 年，满洲里口岸进出境中欧班列 4818 列，同比增长 40.7%。铁路口岸年综合换装能力 4500 万吨，公路口岸年过货能力 1000 万吨、旅客人员通关能力 1000 万人次、车辆通关能力 100 万辆次。航空口岸开通了满洲里至俄赤塔、乌兰乌德、伊尔库茨克等多条国际航线，同时还开通了满洲里至蒙古国乌兰巴托、乔巴山的国际航

班。二连浩特积极打造对内对外开放大通道。加快推进二连公路、铁路等重点口岸扩能改造，重点实施口岸通道、基础设施智能设备等补强工作，深化物流枢纽节点建设，作为中欧班列唯一中通道，通行数量逐年大幅增长，2022 年达到 2519 列，货运量 303.2 万吨，增长 6.1%。口岸功能持续完善，产业承载能力、口岸通关能力不断提升。被列为陆上边境口岸型国家物流枢纽承载城市。铁路口岸年换装能力约 1600 万吨左右，公路口岸通过货能力达 1000 万吨，年旅客通关能力达 500 万人次。国际航空口岸已于 2021 年 9 月被国务院批复，目前，已启动提标改造工程，将在年内通过验收并实现对外开放。

#### （二）着力夯实产业基础

满洲里产业基础日益夯实，形成了国际贸易、跨境旅游、进出口加工、能源开发转化等

口岸特色产业，产业集群化发展步伐加快，产业发展的后发优势凸显。落地加工方面，已形成以木材加工业为主导的产业集群，加工企业 100 余家，木材年加工能力 600 万立方米。进口粮食落地加工方面，积极引进进口粮油加工企业，目前已竣工投产企业 6 家，年加工能力 138 万吨。二连浩特充分发挥“两种资源、两个市场”优势，扎实推进国际贸易物流业提质增效、进出口加工产业延伸、边境文旅业提档升级、清洁能源业规模化发展，口岸由单一“通道经济”向“综合经济”转变。现有外贸企业超 2000 家，专业市场 7 家、规模较大的物流园 8 个。围绕推动木材、粮油、饲料、畜产品等进口资源落地加工、转化增值，狠抓工业项目引进和实施，以木材、铁矿石、农畜产品、建材等为主的多产业加工格局基本形成。成

功创建国家全域旅游示范区，国门旅游景区晋升国家4A级景区，文旅投集团挂牌运营，旅游接待服务能力显著提升。加快发展清洁能源产业，建成可再生能源微电网示范项目9万千瓦光伏、13万千瓦风电项目，全市风光电装机容量达到57.9万千瓦，清洁能源产业规模不断壮大，新能源产业链条进一步延伸。

### （三）着力提升开放平台建设水平

满洲里开放平台建设方面。中俄互市贸易区自成立以来累计接待国内外旅客3000万余人次，进出口商品交易额近200亿元人民币。区内边民贸易、金融服务、旅游观光、餐饮娱乐、国际会展、跨境电商、口岸物流等产业竞相发展。综合保税区外贸发展取得初步成效。今年前4个月，完成进出口值50.7亿元，前4个月贸易值占全市外贸总额的54.99%，在全国153个综合保税区中排名78位，增速排名第6位，贸易额再创历史新高。二连浩特开放平台建设方面。中蒙经济合作区建设加速推进。目前已累计筹资近10亿元完成核心区3平方公里路网建设及给水、供热、电力、电信等工程建设，建成2.2公里地下综合管廊、3.9万平方米仓储厂房和综合查验楼主体工程等，初步具备封关运行条件。边民互市贸易区稳步发展。2020年获批成为全区唯一的互市贸易进口商品落地加工

试点。自2023年1月恢复常态化运营以来，先后成立8个合作社、35个互助组，备案12家进口商品落地加工企业，在边境经济合作区挂牌成立“边民互市贸易进口商品落地加工产业园”。边境经济合作区基础设施更加完善。累计投资约3.99亿元建设完成道路、供水、排水、电路、通讯等基础设施，基本实现“五通一平”。

## 二、存在的问题

### （一）基础设施建设与口岸枢纽定位不匹配

口岸所在地区地方政府财力不足，口岸基础设施建设滞后，通关能力难以满足贸易需求。口

岸运输、承载、接卸能力不足，机械化程度低，造成车辆滞留、口岸拥堵。境内集二线铁路局部最大通过能力1000万吨，二连铁路站场设计接卸能力仅800万吨，实际接运能力1700万吨，已至临界，发展空间有限。加之近年来中欧班列逐年大幅增长，蒙方接运能力不匹配，导致二连站“梗阻”问题较突出，铁路口岸已超负荷运转，既有站规模、标准、效率已不能适应日益增长的口岸进出口需求，亟待整体扩能改造。

### （二）境内外互联互通基础设施建设水平差异大

近年来，内蒙古加强与俄蒙毗邻口岸中方一侧的互联互通基础设施建设，但大通道境外基础



设施滞后，蒙方公路口岸后方通道运输不畅，铁路口岸接发运能力不足。扎门乌德公路口岸后方公路运输大宗矿产品通道不畅，导致焦煤、动力煤、萤石等无法通过公路口岸大规模进口；境外穿越蒙古国全境直达二连浩特的铁路虽是干线，但单线运行，年运输设计能力仅为1600万吨，且牵引机车和车皮数量明显不足；铁路口岸接发运能力无法实现双方约定目标。俄方公路口岸与中方公路口岸的客、货联接通道各只有一条，严重制约了口岸通关效率和能力，是满洲里公路口岸与后贝加尔公路口岸的通道瓶颈，致使满洲里公路口岸出境车辆滞留严重，扩大通道势在必行。

（三）产业布局分散无法支撑长足发展

受口岸地区自然条件、交通运输、产业基础、配套能力等因素影响，口岸招商引资难度较大，口岸地区产品和服务、产业链的供给无法满足国内外市场需求，产业发展受限。进出口加工业方面，口岸进口资源和加工企业原材料流失严重，进口资源大部分“穿岸而过”，返程货物集散、落地加工功能被严重弱化，加工型企业向其他省区转移趋势明显，影响了边境小额贸易和进口资源加工业的发展。边境特色文化旅游业方面，旅游业与其他相关行业有机融合程度不深。清洁能源产业方面，新能源外送通道建设滞后，就地消纳能力低。

国际贸易物流业方面，货代公司多、自主经营少。过境中欧班列迅速增长并没有给口岸地区带来巨大的经济效益。

（四）外部因素严重制约外向型经济发展

产业对外依存度高，外贸发展受俄蒙政策调整，市场波动影响较大。满洲里市受俄罗斯禁止出口原木禁令影响，进口木材落地加工产业冲击明显，同时受国内木材市场低迷等综合因素影响，木材加工园区加工企业普遍面临经营吃力、订单减少、投资收紧、生产周期不稳定、客户流失等问题，贸易额下滑明显。受季节性和国内需求量不稳定等影响，原有的7家俄钾肥进口加工企业中，已有3家处于待迁址停业状态。受俄罗斯禁止出口油菜籽政策影响，进口油菜籽及落地加工发展明显受限。自疫情以来，俄罗斯持续上调了粮食出口关税。2022年5月至8月期间，亚麻籽的关税为20%，葵花籽出口关税高达70%，内蒙古企业没有分配到粮食进口关税配额，粮食进口贸易利润空间小，制约了粮食进口加工产业长远发展。二连浩特受国内外疫情影响，贸易公司、大型商贸市场面临重新恢复、重新洗牌的局面，原有采购方式、采购渠道、通关方式均在发生变革，对外贸易受到不同程度影响。

（五）支持口岸发展政策举措未能有效落地

“互贸加”政策未落地，影响满洲里市粮油加工产业规模化发展。利用边民互市贸易商品落地加工政策开展进口农产品落地加工，能够有效降低进口成本，提升企业利润空间，是提升农产品加工产业规模化发展，形成产业集聚区的重要途径。但目前国家尚未恢复“互贸加”试点批复工作，影响农产品落地加工产业发展。满洲里市肉类进口指定监管场所尚未批复，同样影响肉类进口落地加工产业的快速发展。二连浩特作为全国第四个国家重点开发开放试验区，先行先试政策措施没有真正落地；作为自治区唯一边民互市贸易商品落地加工试点，受疫情、商品准入等困扰，互贸商品落地加工始终没能突破，粮油作物进口资源在向其他口岸流失；而中蒙经济合作区因双边问题推进缓慢，先行引领蒙方协同发展的举措不明朗。

### 三、对策建议

（一）形成合力加快口岸基础设施升级建设

协调国家、自治区相关部门，给予口岸基础设施工程项目倾斜支持，核准项目实施；加快推动集宁至二连浩特铁路双幅电气化改造工程。建议自治区政府协调交通运输部、国铁集团统筹考虑，在核准立项、投资建设方面给予支持帮助。加强口岸通关、保税物流、冷藏仓库、集疏



运铁路等设施建设,完善满洲里、二连浩特口岸功能,提升通道能力建设工程,提高口岸过货和通关服务能力。加快推动满洲里铁路口岸的机械化、信息化、智能化改造升级工程纳入国家铁路站场建设改造计划。加快推动大宗散装货物专用换装堆场和储存仓库建设,改善口岸查验基础设施,增配机械化装卸设施设备,提高接发、换装能力。

## (二) 加快推动境内外基础设施平衡发展

目前,《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》提出的跨境公路、铁路等重点工程尚未取得实质性进展。亟需自治区政府协调交通运输部、国家铁路局、国铁集团公司帮助推动二连浩特—乌兰巴托—乌兰乌德间的铁路双幅电气化改造、中蒙俄跨境高速公路、中蒙俄油气管道等重大项目加快前期工作并靠前实施,同时协调蒙方,同意通过外资等方式加快乔伊尔—赛音山达—扎门乌德—二连浩特重载公路建设,为煤炭等大宗矿产品进口拓展新渠道。协调推进《中俄总理定期会晤委员会运输合作分委会汽车运输和公路工作组第二十一次会议纪要》,拟在中国满洲里口岸—俄罗斯后贝加尔斯克口岸开展国际道路甩挂运输试点工作。推动实现境内外基础设施互联互通、平衡发展。

## (三) 制定政策机制稳定产业链供应链

优化稳定口岸产业链供应链。在国内循环方面,研究制定“稳生产、促发展”的措施办法,加大支持力度,缓解企业经营困难,及时帮助企业,特别是中小微企业解决进出口中遇到的问题。指导企业规范管理。加强对主要企业的监测预警服务,及时做好生产连续下降企业的监测,了解企业困难,制定帮扶政策。在国内国际双循环方面,对标国际标准,通过标准“走出去”,实现产业“走出去”,发挥标准对流通方式变革的引领和规范作用,依据标准构建起方便、快捷、安全的流通网络,发挥流通的桥梁纽带作用,有效实现供需平衡。

## (四) 创新发展模式促进口岸与腹地优势互补

培育特色优势产业,推进口岸经济转型升级。立足两个市场两种资源,大力发展进口产品落地加工、跨境电子商务、国际仓储物流产业,通过边腹地区物流带贸易,贸易带产业,进口资源在内蒙古口岸和腹地园区落地加工,形成口岸+腹地联动发展模式。聚力产业链条融合发展,坚持“贸工一体、产旅融合”,打造跨境产业合作集群,实施“产业链长制+重点项目领导负责制+重点企业部门包联制”,形成产业链有人抓、重点项目有人管、龙头企业有人服务的产业发展格局。对标国际先进规则优化营商环境,在确保有效监管的

基础上,进一步提升跨境贸易便利化水平,降低进出口环节合规成本。积极引进区域内资金、人才,加大参与国际标准对接力度,进一步深化“放管服”改革,激发市场主体活力,鼓励企业加大研发投入,促进各类创新要素向企业集聚,增强口岸经济发展动能。

## (五) 政府主导加快推动政策落地生效

由自治区政府主导,压实各层级责任,确保国家各项支持政策落实落细落到位,以完善的口岸功能定位和布局,推动口岸经济可持续健康发展。着力协调财政部、海关总署、税务总局同意地方提出的政策需求,同时加快推动向国务院报批进程,实现中蒙经济合作区带政策获批。基于口岸财力有限,自治区还需在园区项目建设及资金方面给予支持,推动中蒙经济合作区尽快达到封关运营条件。在边民互市贸易发展方面,亟需对接国家部委,加快顶层设计,完善配套措施,并同步推动自治区层面出台支持边民互市贸易的创新举措。以明确的责任、完善的举措,有效提升口岸发展水平,着力把开放优势转化为发展优势,切实以高水平开放促进高质量发展。■

(作者单位:内蒙古自治区宏观经济研究中心)

责任编辑:康伟