

以内蒙古自贸试验区申建为抓手 全面推动向北开放重要桥头堡建设

李劲松¹ 刘洁²

摘要：自由贸易试验区是党的十八大以来，党中央在新时代推进改革开放的一项战略举措，是应对全球百年未有之大变局，进行新一轮高水平对外开放和更大范围改革的试验田。值此内蒙古全面落实“五大任务”，推动高质量发展之际，以大力推进“内蒙古自由贸易试验区（简称自贸区）”申请和建设，以制度性开放推动“国家向北开放重要桥头堡建设”，是内蒙古落实习近平总书记要求，主动融入国内国际双循环的关键抓手。

关键词：自由贸易试验区 向北开放

一、加快自贸区申建是内蒙古把握改革开放大势的要求

（一）加快自贸区的申建，是推动中蒙俄经济走廊从内蒙古自贸区（FTZ）向中蒙俄自贸区（FTA）发展的必然要求

毗邻俄蒙的区位条件要求内蒙古必须承担“一带一路”中蒙俄经济走廊建设任务，建设内蒙古自贸区为中蒙俄经济走廊建设提供重要抓手和载体。内蒙古自贸区的建设将与俄罗斯远东经济区、蒙古扎门乌德自由区对接，通过打造国际高标准营商环境，畅通高效的国际物流服务，提升贸易和投资便利化，降低交易成本，促进中蒙俄间要素跨国自由流动和有效集聚，形成中蒙俄经济走廊的枢纽平台，进而实现向中蒙俄自由贸易区的过渡。

（二）加快自贸区的申建，是落实建设国家向北开放桥头堡任务的关键路径

建设国家向北开放重要桥



头堡是自治区在构建新发展格局中承担的光荣使命，在当前复杂多变的国际形势下，经略周边，与俄蒙围绕“一带一路”建立高效顺畅的开放合作体系，对国家统筹发展和安全具有特殊意义。作为服务“国内国际双循环”的国家向北开放桥头堡建设，急需通过“自贸试验区”的体制机制，创新破局，实现要素再整合，开放新拓展；通过自贸区的制度性开放，构建更加积极的国际陆路运输和物流合作模式、更加开放的大宗商品交易合作体系，为中蒙俄间供应链、产业链的融合联动探索新路径。

（三）加快自贸区的申建，是内蒙古主动融入国内国际双循环的重要手段

当前我国正处于经济转型的关键阶段。“国内国际双循环”新格局的构建以及新一轮内陆省份开放体系的形成，给内蒙古的发展带来了机遇和挑战。自贸区的建设，要学习先进自贸区经验，结合内蒙古沿边开发开放的特点，整合优化既有的口岸、保税等开放要素，破除各类行政区划、体制政策和交易惯例的障碍壁垒，探索和完善与沿边地区开放特点相适应的开放机制，用活、用好现有的边境贸易、跨境电商政策，推动中蒙俄之间检疫前置、检验互认、信息共享，从而带动内蒙古外向型经济和产业结构的转型升级。

党的十八大以来，我国自贸区的布局逐步从以上海为中心的东部沿海，向中西部延伸，形成了联通东西、贯穿沿海到内陆的开放新格局。自贸区以“境内关外、港区结合、物流主导、统

一管理”为主要手段,通过“制度创新”成为区域参与国际竞争的突破口,成为以开放促改革,带动新一轮经济发展的重要增长极。

二、坚持问题导向,通过自贸区制度性开放解决桥头堡建设中“卡脖子”问题

自贸区不能只是一顶帽子,自贸区是我们解决当前改革开放和桥头堡建设存在问题的重要抓手。反观内蒙古的对外开放,存在诸多问题,体制机制上紧迫感不强、统筹不足,满洲里和二连口岸核心交通基础设施滞后,拥堵严重;全区口岸布局同质化严重、定位不清;开放要素上数量有余质量堪忧;保税等特殊监管区设置上与物流设施衔接不畅,运营困难;外向型经济与区域优势特色产业协同融合不够,发展滞后等等。新发展格局背景下,自治区亟需通过自贸区的申报工作,打破传统口岸多年以来形成的诸多藩篱,实现建设国家向北开放桥头堡的破题。

三、建设路径

内蒙古自贸区肩负着“发挥国家向北开放桥头堡重要作用”的重要使命,核心是要在风云动荡的国际形势下,加快政府职能转变,积极探索管理模式创新,促进贸易和投资便利化,探索深化改革和扩大开放新途径。

(一)政府引导下的资源整合
发挥政府主导引领作用,统筹全区有关开放的口岸、保税、政策等资源要素,规划整合、简政放权、放管结合、优化服务,构建权责分明、公平透明、高效优质的市场准入及事中事后监管体系,实现自贸区内开放资源要素的治理体系现代化。为全区桥头堡建设立标打样,形成一套实践可行的沿边开放的制度安排样本。

(二)对标规则和标准

主动对标对接国际市场,衔接国际贸易投资高标准、新规则,结合俄蒙现实以及国际形势动态,以培育功能与政策创新为主线,遵循投资、贸易便利化及金融开放创新的改革要求,先行先试国际物流、国际贸易、国际投资、国际金融等方面的开放措施和监管创新,形成一套适应国际、适配俄蒙,符合国内及内蒙古现状需求的管理制度和监管模式。

(三)制度创新、错位共赢发展

把握“一带一路”五通与自贸区“四化”的衔接融合,重点关注中蒙中俄贸易投资市场需求,深度梳理中蒙俄国际物流卡点堵点、国际贸易品类、国际投资热点、国际投融资通道等重点领域,主动布局合作战略,创新互动模式,探索新措施、新制度,形成一套适应国际与国内要素有序、自由流动的制度和监管模式。

四、对策建议

(一)提高认识,理清思路

桥头堡建设是立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局的重大政治任务和重大战略任务。在现阶段,桥头堡建设的主要任务是服务国内大循环、畅通国内国际双循环。从这个角度讲,需要我们全局性谋划,重点项目推进。借鉴兄弟省市自贸区改革开放、制度创新的经验,结合内蒙古的具体实际,从体制机制、政策创新、资源整合的角度,抓住目前影响“双循环”的主要矛盾,通过重大项目实施,实现早日破题。

(二)明确桥头堡建设中口岸的功能定位,优化自贸片区布局

自贸区是通过商品和服务贸易在一定区域自由流动,优化产业链、供应链。各省自贸区建设目前是3个片区模式。内蒙古20个口岸,外联俄蒙,内联三北,是“双循环”之要冲所在,合理布局自贸片区,才能激活区位优势 and 广阔腹地的发展潜力。因此,针对自贸区实施范围,要强化满洲里、二连国际大通道战略位势,按照“通道+枢纽+产业”的逻辑,围绕边境口岸场站物流园区建设,布局口岸自贸片区。通过“口岸物流枢纽+自贸园区”模式,提升物流功能,融入中蒙俄经济要素流动的载体体系,实现自贸区要素内外流

通“双循环”，实现大宗商品进口保税、金融植入、国储、交易落地；实现自贸区与腹地产业联动，融合发展。推动自治区外向型产业优化布局，高质量发展。

（三）以中欧班列满洲里和二连基地项目为突破，解决口岸拥堵和“穿肠过”问题，提升自贸区综合服务能力

全球经济复苏乏力，大宗商品进口、工业品出口是目前我国外贸的主要形态。目前中欧班列的承运能力远远不能满足与外贸业务的增长需求。建设中欧班列二连浩特、满洲里基地，通过口岸集结，改变现有运输规则，实现国内换装出口，车板重进重出，是解决口岸拥堵，提升通道能力的最快路径。

比如中欧班列二连浩特基地项目，由于中蒙铁路轨距、口岸交接运输规则和铁路编组长度不同，使得中欧班列必须在边境口岸进行换装作业。参照新疆口岸的换装创新模式，通过现有运输规则的调整，实现口岸车板交接重进重出，理论上可以提升一倍的交接能力，这是解决目前口岸拥堵的主要路径。这种运输组织模式的调整，为中欧班列运输系统，以边境口岸枢纽为核心的“枢纽对枢纽”的班列运输组织模式提供了可行性，即：内陆枢纽集货（同一流向不同到站）发往边境口岸枢纽，口岸枢纽经二次集疏编组发往境外枢纽，境外枢纽集散分拨，反向亦然。以此

形成中欧班列境外段规模满轴运行，增强境外议价能力，降低综合成本。

（四）搭建“自贸区开放服务平台”，通过政府主导下的资源要素整合，激发自贸区建设的引领作用

外向型资源分散是内蒙古外向型经济薄弱的主要问题。“要素集聚”是破题关键，把握自贸区申建的契机，整合集聚自治区各类对外开放要素，推动自贸区与中蒙俄的互联互通。

一是探索与呼和浩特铁路局集团、哈尔滨铁路局集团围绕二连浩特、满洲里口岸进行深度合作，合作建设进口铁矿石、铜金矿、焦煤、钾肥等大宗商品国储、保税、加工园区，打破现有铁路口岸快进快出运行方式，推进陆港口岸模式构建。

二是探索与中远海运就围绕口岸与腹地、口岸与港口的多式联运合作模式，降低口岸综合物流成本。

三是探索与国际大宗商品贸易商和交易平台公司合作，围绕口岸大宗商品进口设立交割库，推动金融、信息植入。同时探索俄罗斯、蒙古资源类企业参与在口岸共同设立保税、交割仓库，将国际大宗资源类商品国内存储、交易。

比如满洲里进口钾肥物流、国储、加工园区项目，设计俄罗斯进口钾肥 90 万吨，保税国储 30 万吨，加工 30 万吨。哈尔滨

铁路局集团负责园区铁路线建设，内蒙古国贸集团联合俄罗斯乌拉尔钾肥负责园区仓储建设，内蒙古天宇集团负责加工，四方通过各自领域的分工合作，组建公司参股建设，通过满洲里自贸片区政策覆盖，就可以在园区内实现保税和金融介入，从而降低贸易成本，实现钾肥保税国储，直接服务东北地区农业发展。

逐步搭建自治区跨境贸易、物流和投资公共服务平台，不断深化自治区向北开放桥头堡的载体功能，对内辐射带动区域产业转型升级，保障我国产业链供应链安全稳定，对外强化与俄罗斯、蒙古的战略联动，充分利用两个市场和两种资源服务融入双循环新发展格局的构建。

（五）争取政策红利，立足自身优势，拓展离岸贸易、服务贸易，创造中蒙俄互赢互利国际经贸新模式和切入点

深度解析对俄贸易国际结算、美国贸易限制等因素，依托自贸区内离岸公司和离岸贸易功能，开展转口贸易。针对中蒙贸易、物流及金融依托第三方的特点，自贸区积极拓展包括国际物流、保税维修、国际征信、保险、检测、医疗、教育等跨境服务贸易项目，搭建具有内蒙古自贸区特点的国际化服务平台，务实创新，错位共赢。■

（作者单位：1. 内蒙古国贸集团有限公司；2. 呼和浩特铁路局）

责任编辑：张莉莉