

# 努力解决“酒肉穿肠过”问题 推动向北开放重要桥头堡建设提质升级

——第 81 期内蒙古发展改革论坛综述

■ 高鸿雁

**摘要：**2023 年 11 月 2 日下午，内蒙古自治区宏观经济研究中心围绕“努力解决‘酒肉穿肠过’问题，推动向北开放重要桥头堡建设提质升级”举办了第 81 期内蒙古发展改革论坛。来自自治区发改委、自治区商务厅、自治区口岸办、内蒙古社会科学院、呼和浩特海关、内蒙古国贸集团有限公司及自治区宏观经济研究中心的专家学者和企业负责人，围绕主题进行了深入研讨和交流，本文对专家学者的观点进行梳理，形成综述。

**关键词：**向北开放 桥头堡 提质升级

习近平总书记在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上宣布中国支持高质量共建“一带一路”八项行动，为“一带一路”明确了新方向，开辟了新愿景，注入了新动力。国务院印发的《国务院关于推动内蒙古高质量发展奋力书写中国式现代化新篇章的意见》（以下简称《意见》）围绕推动向北开放重要桥头堡建设提质升级制定了路线图。内蒙古作为我国向北开放的重要桥头堡、“一带一路”建设的重要参与和推动者，积极把握国家推动“一带一路”高质量发展的战略机遇，扎实落实《意见》决策部署，推动向北开放重要桥头堡建设提质升级是未来开放发展的重要抓手。

与会专家一致认为，当前，要深入学习贯彻习近平总书记在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上的讲话精神，推动《意见》落实，更好地把区位优势转

化为开放优势、发展优势，推动内蒙古向北开放重要桥头堡建设提质升级，奋力书写中国式现代化新篇章。

## 一、内蒙古开放发展的重要机遇

### （一）“一带一路”建设的机遇

加快推进中蒙俄经济走廊建设，是内蒙古融入和推动共建“一带一路”高质量发展、建设我国向北开放重要桥头堡的首要任务。内蒙古自治区社会科学院研究员包思勤认为，内蒙古要在“中蒙俄经济走廊”建设中充分发挥核心区和排头兵的作用，坚持共商共建共享原则，围绕“五通”开展务实合作，促进中蒙俄经济走廊建设早日取得实质性进展和标志性成果。内蒙古社会科学院“一带一路”研究所所长、研究员范丽君表示，高度关注俄

罗斯和蒙古国的发展战略是内蒙古的责任和义务，也是内蒙古寻找与俄蒙新合作领域，搭建新合作平台的最佳时机。要以《意见》为指导，高质量融入“一带一路”和中蒙俄经济走廊，在支撑保障全国高质量发展中发挥更大作用，争做边疆省区对外开放的新模范。自治区发改委利用外资和境外投资处三级调研员崔波认为，中蒙俄经济走廊建设为三国的经济发展开辟了新途径，畅通对俄对蒙铁路国际联运通道，联动公路、国际机场、口岸等物流资源，打造三国经贸和物流组织平台，将成为推动中蒙俄经济走廊的重要抓手。

### （二）自由贸易试验区申建的机遇

进入新发展阶段，自贸区建设成为内陆、沿边省份推动高水平对外开放，融入“一带一路”倡议的重要抓手和支撑。自治区商务厅副厅长、研究员郭周

明表示,《意见》指出,支持内蒙古按程序申请设立中国(内蒙古)自由贸易试验区。这为内蒙古申请自由贸易试验区带来重大利好。申请自由贸易区是发展内蒙古高水平开放型经济的客观要求,是实现我国北部边疆经济开放发展的重要抓手,是建设“一带一路”及“中蒙俄经济走廊”的重要举措。内蒙古国贸集团有限公司副书记、高级经济师李劲松认为:大力推进自由贸易试验区申请和建设,以制度性开放推动“国家向北开放重要桥头堡建设”,是内蒙古落实总书记要求,主动融入国内国际双循环的重要手段,是落实建设国家向北开放桥头堡任务的关键路径,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。

### (三) 中欧班列发展的机遇

中欧班列在服务推动共建“一带一路”高质量发展,有效促进国内国际两个市场对接等作用更加凸显。呼和浩特海关政研室主任崔建高表示,中欧班列在推动全球贸易货运方式多元化、打造沿线地区互利共赢新格局、集聚内陆城市开放发展新动能等方面发挥重要作用。随着口岸扩大开放和开放平台赋能,中欧班列将促使内陆地区形成具有一定影响力的开放枢纽,带动当地物流、人流、资金流、数据流不断集聚,促进陆港—产—城相融

合,为内陆地区发展注入新动能。

### (四) 国际陆港建设的机遇

建设国际陆港是近年来内陆地区加快对外开放的重要举措。崔波表示,构建全面开放新格局要求建设国际陆港,随着中欧班列的稳定开行,西安、成都、重庆等地区不断健全完善交通网络,建设具有报关、报检等口岸功能的集中作业区,构建国际物流与国内物流相互支撑的服务体系,拓展对外贸易,发展落地加工产业,为国际国内双循环发展格局注入全新动力。自治区口岸办规划建设处副处长刘文林表示,面对新形势、新要求,实现口岸新突破,推进口岸大省转为口岸强省,充分发挥口岸强枢纽、畅通道、搭平台、聚产业功能作用,将口岸区位优势、资源优势转化为发展优势亟需研究破题。

## 二、内蒙古开放发展取得成效

### (一) 制度型开放政策体系建设取得新成效

自治区宏观经济研究中心主任吴铁林认为,“一带一路”10周年,内蒙古在推动建设制度型开放政策体系及制度对接合作取得新成效,包括出台了《推进满洲里、二连浩特国家重点开放试验区建设的若干意见》《内蒙古自治区关于落实“三互”推进大

通关建设改革方案》《参与建设“丝绸之路经济带”实施方案》等一系列规划、意见及实施方案,围绕推进制度落实,积极完善同俄罗斯、蒙古国多层次协商会晤机制,切实巩固与毗邻地区友好合作关系。

### (二) 人文交流合作成效明显

吴铁林表示,内蒙古积极落实“一带一路”教育行动,内蒙古高校取得教育部中外合作办学许可的专业共计18个。参与中蒙文化交流周、文化月、中蒙博览会平台建设等。建成“中蒙生物高分子应用研究联合实验室”,推动建设中国—蒙古国技术转移网络平台。与蒙古国在蒙医药研究、传染病防治、互派医疗人员等方面建立长效合作机制。深化智库合作交流,成立中蒙俄智库合作联盟,累计举办7届中蒙俄智库国际论坛。

### (三) 口岸发展保持向好态势

刘文林认为,口岸功能布局得到进一步优化、重点口岸基础设施建设得到加强、口岸通关质效得以提升、口岸营商环境得到优化、对外交流合作得到进一步加强等。今年1-9月,全区口岸进出境货运量7736.8万吨,同比增长102.9%;预计全年将实现9000万吨,努力向1亿吨目标冲刺。内蒙古公路口岸货运量保持全国第一、铁路口岸货运量位于全国前列位次。

### 三、内蒙古开放发展存在的瓶颈和问题

#### （一）跨境基础设施互联互通不能对等提升

刘文林表示，俄蒙两国口岸普遍存在基础设施建设滞后，过货能力和效率偏低问题。铁路方面，俄方后贝加尔斯克铁路口岸接车换装能力严重不足，蒙古国境内干线铁路均为单线。公路方面，内蒙古口岸对应的俄蒙方面道路等级普遍较低，不具备大宗货物运输能力。崔建高认为，中欧班列东、中、西通道通行毗邻国家基础设施同中方边境口岸建设水平不完全匹配，沿途多次换轨、换车、换箱，严重阻滞物流时效、限制通道能力。

#### （二）口岸与腹地协同发展水平低

刘文林认为，口岸产业“联动弱”“链条短”和“延伸难”等问题较为突出。口岸与腹地经济协同联动不足，从口岸到产业腹地链条短、增值提升不足，边腹联动、腹地支撑作用不强，协同发展动力不足。自治区宏观经济研究中心对外开放处副处长高鸿雁表示，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。

#### （三）陆港建设投入不足

刘文林认为，国家对口岸基础设施建设的投入有限，口岸重大项目建设因资金投入不足推进速度缓慢。满洲里口岸国际陆港建设及二连浩特既有铁路站场扩能改造和中欧班列二连浩特基地建设项目，如果单靠两地政府或相关企业投入，项目建设所需资金难以保障。高鸿雁表示，口岸所在地区地方政府财力不足，难以支撑口岸持续发展，以至于口岸基础设施建设长期滞后，通关能力不能满足对外贸易的需求。

#### （四）中欧班列对区内腹地经济的辐射带动作用不强

刘文林认为，自治区服务过境外中欧班列占全国近50%，但区内始发的中欧班列仅占约5%，始发中欧班列本地货源占比不到40%，中欧班列对区内腹地经济的辐射带动作用不强。崔建高表示，当前中欧班列正处于补贴强制退坡、重回市场主导、由数量扩张向质量提升的转型升级关键期，“后补贴时代”要求班列运营主体以市场竞争为导向、以质量提升为目标，进一步优化市场服务、降低运营成本、提升核心竞争力，而缺乏地理合理性、经营能力羸弱的班列线路将不断边缘化。

### 四、内蒙古开放发展的思路和对策建议

#### （一）大力发展开放型经济，

加快推动中国（内蒙古）自由贸易试验区申建工作，提升制度型开放水平

牢牢把握政策机遇，尽快按程序申请设立中国（内蒙古）自由贸易试验区。郭周明建议，围绕把内蒙古建设成为我国北方重要生态安全屏障区、中蒙俄经济走廊的战略支点、沿边现代能源经济的示范区、沿边跨境产业集聚发展的先行区、内蒙古开放型经济发展的引领区等5个战略定位开展自由贸易试验区申建工作。重点围绕加快政府职能转变、加快贸易转型升级、推动服务领域开放合作、推动内外投资便利化、深化金融领域开放创新、建设以俄蒙及东北亚为重点的开放合作前沿、推进中蒙俄经济走廊建设等7个领域实现突围。李劲松认为，要加快政府职能转变，理清思路，明确定位，优化自贸区片区布局，推进重点项目建设。以中欧班列基地项目为突破，提升自贸区综合服务能力。加强制度创新，激发自贸区建设的引领作用。争取政策红利，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。

（二）积极践行亲诚惠容理念，在服务 and 融入新发展格局中展现内蒙古担当与作为，推动向北开放重要桥头堡建设提质升级

完整、准确、全面贯彻亲诚惠容周边外交理念，推动向北开

放重要桥头堡提质升级。包思勤认为，要推动形成政策沟通长效机制，推进中蒙俄战略、规划、机制对接。建立更加均衡、平等和可持续的贸易体系，推动解决贸易投资自由化便利化问题。推动构建长期、稳定、可持续、风险可控的投融资体系。深化社会人文领域交流与合作。推动拓展新领域合作，推动绿色、创新、数字丝绸之路建设取得积极进展。范丽君表示，深刻领悟亲诚惠容周边外交新理念精髓要义，借助地缘、人文等比较优势，主动对接俄蒙，构建“互嵌式”发展模式。借助人文基础优势，培养专业人才。建立“中蒙俄经济走廊”专业人才网络平台，建立人才数据库服务体系，与俄罗斯和蒙古国联合开展专项人才培养计划。

（三）推进口岸与腹地联动协同发展，全力推动自治区口岸由“通道经济”向“落地经济”转变，努力解决“酒肉穿肠过”问题

刘文林建议，推动以枢纽口岸为重点的产业走廊建设，充分发挥国家级、自治区级开发区的支撑作用，对于适合在口岸地区加工的产业就地加工，不适合在口岸地区加工的产业，转移至腹地加工，共享优惠政策，形成以点带线、以线带片，口岸带动、腹地支撑、口岸和腹地联动协同发展格局，弥补口岸

产业支撑要素不足的短板，科学谋划落地加工产业，研究谋划东北部、中东部、中部、中西部、西部“五大产业走廊”。加大产业扶持力度，自治区有关厅局对口支持重点口岸建设，在产业链布局、产业边腹互动、招商引资、基础设施建设等方面给予支持。

（四）扩容提质中欧班列，提升满洲里、二连浩特口岸服务能力，推进中欧班列高质量发展  
加强协调对接，推动班列经济提质增效。刘文林表示，提升满洲里、二连浩特中欧班列口岸服务能力，提升乌兰察布中欧班列集散能力。推进内蒙古开行中欧班列扩容提质。制定出台中欧班列基地建设方案，建立自治区中欧班列运营平台，会同域内铁路部门开展全区始发班列的计划争取、线路扩展、货源组织、运价协调以及信息发布、品牌宣传。崔建高建议，要优化班列运输网络，提升枢纽节点服务能力，突破通道运输能力不足、运输效率下降等瓶颈。完善产品服务体系，提升班列开行质量效益。加大班列产品服务标准建设和品牌质量管理。崔波表示，满洲里、二连浩特等口岸应把握契机，畅通对俄对蒙国际联运通道，联动铁路、公路、航空、口岸等资源，发展“班列+园区”“班列+口岸”等新业态，打造经贸和物流平台，推动形成

“港、区、产、城”协同发展格局。

（五）强化开放大通道建设，加大重大项目建设支持力度，推进国际陆港建设

将基础设施互联互通作为深化各领域合作的先导性工程统筹推进。包思勤表示，要推动建设向北开放大通道标志性项目。加快建设以满洲里口岸为节点，内连大连港、秦皇岛港和东北地区，外接俄蒙至欧洲的向北开放东通道；以二连浩特口岸为节点，以中蒙俄中线铁路为支撑，内连天津港和京津冀，外接俄蒙至欧洲的向北开放中通道。加快推动中蒙俄中线铁路升级改造进程，协同推动乌兰察布至乌兰巴托至乌兰乌德跨境铁路通道升级改造。刘文林建议，加大重大项目建设支持力度，提升口岸通关能力。在专项转移支付资金、口岸专项资金、专项债券等方面加大向上争取力度，强化统筹自治区本级资金，突出重点，给予综合性枢纽口岸、重点专业口岸和国际陆港建设项目资金支持。■

（作者单位：内蒙古自治区宏观经济研究中心）

责任编辑：康伟