

内蒙古借鉴自贸区改革开放经验适用性分析

——以上海自贸区为例

马慧峰

摘要：上海自贸区作为改革开放的试验田，不仅肩负推动中国经济金融深化改革开放的使命，而且为未来中国在国际贸易新秩序的谈判中增添砝码。上海自贸区为内蒙古带来了政策和市场红利，为全面提升经济开放水平，调整产业结构带来了机遇。内蒙古地处内陆，在借鉴上海自贸区经验的过程中，要充分论证其适用性问题。因此，本文通过深入剖析内蒙古对接上海自贸区可借鉴经验的基础，研究可借鉴经验对内蒙古的适用性，进而提出如何对接上海自贸区的对策，借鉴改革经验，为内蒙古应对新一轮的改革开放提供政策建议。

关键词：内蒙古 上海自贸区 可借鉴经验

一、引言

上海自贸区作为改革开放的试验田，不仅肩负推动中国经济金融深化改革开放的使命，而且为未来中国在国际贸易新秩序的谈判中增添砝码。上海自贸区为内蒙古带来了政策和市场红利，为全面提升经济开放水平，调整产业结构带来了机遇。内蒙古如何去应对这些机遇和挑战，关键在于弄懂上海自贸区能为内蒙古带来什么，同时需要知道应该以怎样的措施和政策去对接上海自贸区的经验，只有这样才能搭上上海自贸区这辆“改革便车”，打造内蒙古地区新优势，全面提升经济发展质量。

上海自贸区形成的一系列改革开放经验，在全国推广的过程中由于地区差距和异质性，政策推广实施的效果会有所不同，势必面临适用性的问题，应充分

认清地区基础，有步骤、有侧重地推行。上海自贸区可借鉴经验主要集中在投资管理领域、贸易便利化领域、金融领域、服务业开放领域、事中事后监管措施等方面。内蒙古地处内陆，在借鉴上海自贸区经验的过程中，要充分论证其适用性问题。因此，本文通过深入剖析内蒙古对接上海自贸区可借鉴经验的基础，研究可借鉴经验对内蒙古的适用性，进而提出如何对接上海自贸区的对策，借鉴改革经验，为内蒙古应对新一轮的改革开放提供政策建议。

二、内蒙古对接上海自贸区可借鉴经验的基础

（一）区位优势

内蒙古在对接上海自贸区可借鉴经验的过程中，要深入了解自身优势，发挥地区特色，将

上海的经验更好地运用于自身的经济发展建设中去。

1. 地缘优势。全区现有对外开放的口岸 19 个，分布在边境 14 个旗（市）以及呼和浩特市和呼伦贝尔市。从口岸货运量来看，2021 年全区口岸进出境货运量为 5093.8 万吨，其中对蒙口岸进出境货运量为 3222.6 万吨，占比 63.27%，对俄口岸进出境货运量为 1871.2 万吨，占比 36.73%，对蒙的口岸货运量是对俄的 1 倍多。从口岸人员流动来看，2021 年全区口岸进出境客运量为 55.9 万人次，其中，进境客运量为 27.9 万人次，出境客运量为 28.0 万人次。从口岸进出境交通工具来看，2021 年全区口岸进出境交通工具为 47.9 万辆架次，其中，进境交通工具为 23.0 万辆架次，出境交通工具为 24.9 万辆架次。

2. 资源优势。内蒙古属于资

数据来源：关于 2021 年全区商务及口岸工作运行情况的通报，nmg.gov.cn。

源富集型地区，不仅拥有丰富的矿产资源，而且茂密的森林、丰美的草场等都是较好的旅游资源。内蒙古资源优势为经济发展带来了较大的发展动力，使内蒙古经济发展速度从2000—2012年保持两位数的水平，但随着产业结构调整压力的增加、产能过剩以及资源价格下行等问题进一步凸显，资源优势带来的经济发展力锐减。

3. 人文特色。全区常住人口为2404.92万人，其中汉族1893.55万人，蒙古族424.78万人，其他少数民族86.58万人。蒙古族占到总人口数的17.66%，蒙古族人口的聚集使得内蒙古在与蒙古国进行通商贸易的过程中，文化融合度大大增强，促进了两地之间的交流。

（二）经济基础

1. 经济总量与增速。2021年，内蒙古全区实现生产总值20514.2亿元，按可比价格计算，增长6.3%，较全国相比低1.8个百分点。从2000年开始，内蒙古经济增长较为快速，GDP同比增速突破10%，而且呈现逐年递增趋势。从2006年开始，内蒙古GDP同比增速开始出现下滑，由2005年的年增速23.8%逐年降至2021年的6.3%，下降18.6个百分点，经济下行压力凸显。

2. 产业结构。内蒙古产业结构面临调整压力，表现为第二产业占比较高，第一、三产业相对较小。2021年内蒙古三次产

业比例为10.8:45.7:43.5，第二产业的比重是第一产业的4倍多，高于第三产业2.2个百分点。从2010—2021年变动趋势来看，第一产业占比逐年下降，第二产业呈先上升后下降的趋势，第三产业整体较为平稳，近几年呈上升态势。总体来看，一方面内蒙古经济发展的主要动力在于第二产业，随着第二产业增长乏力，经济下行压力凸显；另一方面由于第三产业占比的不断上升，产业结构开始进入调整期，未来新的发展机遇将会集中于第三产业。

2021年，上海三次产业比例为0.2:26.5:73.3，第三产业优

势明显。产业结构的显著差别，势必影响可借鉴经验在内蒙古的适用性。

3. 居民消费情况。2021年内蒙古社会消费品零售总额达到5060.3亿元，同比上升6.3%；全年全体居民人均可支配收入34108元，同比增长8.3%，人均生活消费支出22658元，同比增长14.5%。同期，上海全年实现社会消费品零售总额18079.25亿元，是内蒙古的3.57倍；人均消费支出48879元，是内蒙古的2.16倍；人均可支配收入82429元，是内蒙古的2.42倍。可以看到，一方面内蒙古在居民消费方

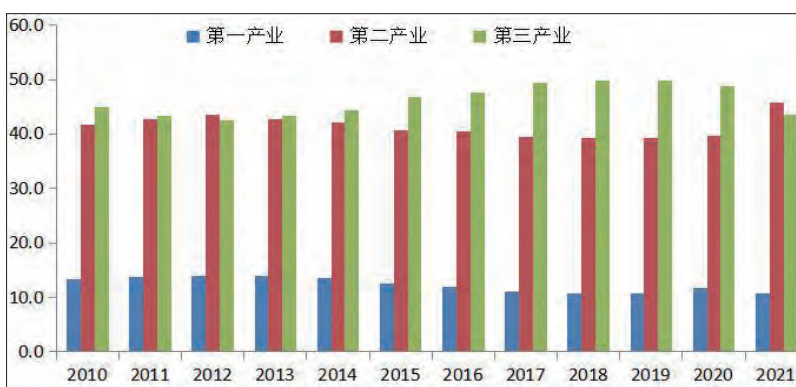


图1 2010-2021年内蒙古三次产业比例变动趋势

数据来源：各年度内蒙古统计年鉴、内蒙古国民经济和社会发展统计公报、上海市国民经济和社会发展统计公报。

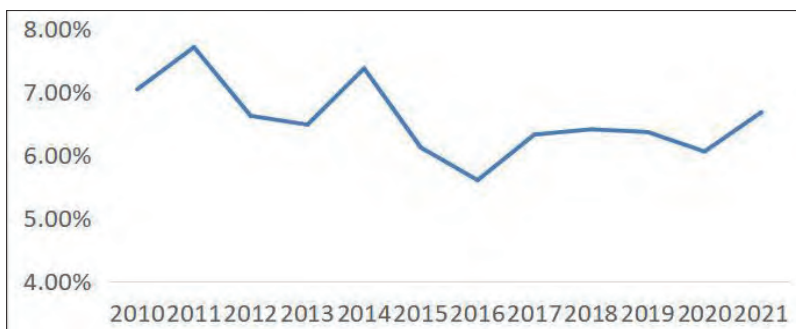


图2 2010-2021年内蒙古对外贸易总额占GDP的比重（按可比价格计算）

数据来源：各年度内蒙古统计年鉴、内蒙古国民经济和社会发展统计公报。

面与上海差距较大，消费市场规模有限；另一方面，内蒙古人口与上海接近，如果缩小消费差距的话，市场潜力是较为客观的。

4. 金融发展情况。2021年，内蒙古金融机构人民币各项存款余额为27534.0亿元，新增2564.1亿元；上海同期各项存款余额为175831.08亿元，是内蒙古的6.39倍。全区金融机构人民币各项贷款余额为24965.0亿元，新增1715.8亿元；上海同期各项贷款余额为96032.13亿元，是内蒙古的3.85倍。整体来看，内蒙古金融发展较为稳定，增长势头趋缓，特别是贷款新增较低，与上海差距明显，存贷款规模相对于上海来说落后很多，有较大的发展空间。

（三）对外贸易情况

1. 对外贸易总量。内蒙古虽然具有优越的区位优势，但对外贸易发展较为滞后，国际贸易还没有成为内蒙古的支柱产业，贸易总量和进出口产业结构方面都处于全国落后地位。通过整理计算2010-2021年内蒙古对外贸易总额与当年GDP的比值发现，对外贸易占GDP的比重较为平缓，且有一定的下降趋势，占比均在8%以下，说明对外贸易在内蒙古国民经济中的地位不大。一个较为合理的解释是，随着内蒙古资源产业的发展，经济总量

快速上涨，而对外贸易发展相对滞后。

2. 贸易结构。内蒙古对外贸易产品结构较为单一，集中于资源类的商品。2021年，内蒙古出口商品总额排在前三位的依次是钢材、机电产品、基本有机化学品；进口商品中，进口铜矿砂196.1亿元，进口铁矿砂134.2亿元，进口煤炭104.5亿元，三者合计占同期内蒙古进口总值的57.4%。从出口商品的结构来看，内蒙古出口的商品较为初级，附加值不高，经济效益较差；主要的进口商品是矿产资源类，对于资源富集地区的内蒙古来说，战略意义要大于经济价值。所以，从对外贸易的商品结构来看，内蒙古急需调整贸易商品结构，提高出口商品附加值，加大进口商品的落地价值，促进对外贸易的不断优化。

3. 主要对外贸易对象。受到地域限制，地处内陆地区的内蒙古，对外贸易的对象较为局限。2021年，内蒙古主要贸易国主要集中在蒙古国和俄罗斯，与蒙古国进出口总值实现312.7亿元，占比25.3%；与俄罗斯进出口总值实现172.6亿元，占比14.0%，两者合计占39.3%。

三、上海自贸区可借鉴经验对内蒙古适用性分析

（一）投资管理领域

投资管理领域的可借鉴经验可以有效改善内蒙古投资环境，为吸引国内和国外资本创造条件。内蒙古很多产业都属于资本和劳动密集型，对资金以及劳动力要素需求较为旺盛，本地资金远远满足不了地区需求，一度导致民间借贷盛行，推高贷款利率，市场风险较大。通过借鉴上海自贸区的经验，营造宽松的投资环境，对现阶段转型期的内蒙古来说意义重大。一是产业结构调整转型需要资金的支持。通过简化投资流程，提高行政审批效率，吸引国内外资金的流入，为产业结构调整提供资金保障。二是引进资金的同时，带来技术和新兴产业。在吸引资金的同时，通过投资商在内蒙古建厂等方式，提供技术和新兴产业，为经济的发展提供新鲜血液。三是促进资本结构优化。投资主体多元化会进一步优化资本结构，促进企业规模化发展。值得注意的是，随着内蒙古资源型产业资本回报率的下降，对投资的吸引力大不如前，要加大在创新型产业上投资管理经验的应用，多吸引资金投入，实现产业结构调整的目的。

（二）贸易便利化领域

近年来，随着资源需求的下降，内蒙矿产资源供大于求成

上海常住人口数为2487.09万人，内蒙古为2404.92万人。

数据来源：2021年自治区外贸情况新闻发布会发布词，www.nmg.gov.cn。



为新常态，产能严重过剩。上海自贸区贸易便利化领域的先进经验，将为内蒙古扩大市场需求，解决产能过剩问题创造条件。贸易便利化一方面要实现国内要素的畅通流动，进一步开拓国内市场，加强地区间的经贸合作；另一方面，要借助中国目前改革开放的大形势，加强“一带一路”、自贸区建设等政策融合度，积极参与国际贸易，消化过剩产能。

（三）金融领域

内蒙古金融产业发展较为落后，应积极效仿上海自贸区对金融业的开放政策，循序渐进地借鉴其经验，制定适合内蒙古本土的金融开放政策。通过加强与中蒙、中俄金融业的合作，更好地服务于实体经济。破除人民币与图格里克、卢布兑换方面的限制，使人民币资本项目的可兑换更好地与国际贸易、投资接轨。进一步提高人民币在蒙古国与俄罗斯的跨境使用，为推动人民币

国际化进程做出贡献。推动金融服务业对符合条件的民营资本和外资金融机构全面开放，金融服务业投资主体的放开，将为金融业引进各种新鲜血液，增强金融机构之间的竞争，提高金融市场活力，实现金融业的繁荣健康发展奠定基础。

（四）服务业开放领域

内蒙古第三产业产值占比较其他发达城市相对较低，产业结构存在调整压力，但第三产业的发展尚有较大潜力。上海自贸区内对现代服务业开放力度很大，现代服务业的先进发展经验为内蒙古加快产业结构调整带来了政策和市场机遇。政策方面，上海自贸区选择金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务以及社会服务领域扩大开放，为内蒙古下一步开放相关产业提供了政策依据与可能，使内蒙古现代服务业紧跟时代步伐有了踪迹可循。市场方面，随着上海自贸区对外的不断开放，外资

进入中国的渠道将被拓宽，同时国外商务旅客和旅游游客的数量将有很大增幅，对旅游业起到带动作用。

（五）事中事后监管措施

对于将事前监管逐步转变为事中、事后监管，要分产业、分情况进行借鉴。内蒙古产业结构具有特殊性，资源型产业较为集中，对环境的影响较大，在过去粗放式的发展方式下，资源型企业对环境造成了较大的破坏。对于这类产业应该继续加强事前监督，必须满足环保以及产业总体规划要求，否则项目一旦上马不仅会造成资源浪费，而且对环境的破坏将是不可逆的。对于第三产业来讲应给予充分的自由，减少事前审批，将监督管理放到事中和事后，多鼓励社会力量参与企业发展和监督，建立市场监督制度，为创新企业的发展创造有利条件。

四、政策建议

(一) 不断加强基础设施建设, 跨过集聚的门槛

内蒙古借鉴上海自贸区经验的目的之一是为了引进资本, 实现产业与要素向内蒙古的集聚, 同时开拓市场, 盘活地方产业。但在产业与要素集聚的过程中, 存在门槛效应, 也就是说在一些条件不满足的情况下, 再怎么优惠的政策都无法引起集聚的发生。如市场潜力较小、运输成本过高、资本回报率过低等因素, 这些都会限制集聚的发生。因此, 在借鉴上海自贸区开放经验的同时, 要加大基础设施建设力度, 降低交易成本, 跨过集聚门槛, 提高政策实施效果。

(二) 提升风险意识, 防范区域性金融风险的发生

金融行业的扩大开放, 推动金融市场发展的同时, 也增加了发生区域性金融风险的可能。金融深化改革的推进, 导致市场主体多元化, 金融运行复杂程度加深, 金融活动之间的联动性加强, 使得区域性金融风险呈现转移迅速、传染和扩散的特点。内蒙古尤为值得注意的是产能过剩行业的债务风险。近几年, 内蒙古产能过剩问题较为严重, 在去库存和去产能化的过程中出现了经营困难, 甚至部分企业资金链断裂, 导致商业银行不良贷款率上升。因此, 在积极推进金融深化改革的过程中, 要提升风险防范意识, 不仅要借鉴上海自贸区的金融领域创新和开放政策, 而

且要借鉴其风险防控机制, 建立完善的区域性金融风险监测、预警和评估机制, 有限防范、控制和化解区域性金融风险。

(三) 对外开放的基础上, 充分调动本地经济活力

借鉴上海自贸区开放经验, 为内蒙古对外开放给予政策支持, 应着眼于构建对外开放和区域协调发展新格局, 立足本地区经济产业禀赋现状, 充分调动本地区经济活力, 做好双循环, 积极发挥国内国外以及区内区外的联动作用。一方面要聚焦高质量发展, 立足本地优势产业、资源, 做好产业转移准备, 加强与发达省份的联系对接, 通过加大产业扶持及优惠政策, 将区外先进的适宜在内蒙古发展的产业引进来并发展壮大。另一方面, 要充分发挥内蒙古向北开放地缘优势, 加快各口岸基础设施建设, 搭建中俄蒙会展平台, 建设互市贸易区、跨境经济合作区和综合保税区等。通过开放来进一步调动地区经济活力, 实现内蒙古经济转型升级。

(四) 立足地缘优势, 探索建立边境自贸区

内蒙古作为中国向北开放的重要桥头堡, 不仅在与蒙俄的经贸交流合作, 还是从地缘优势以及文化基础, 都具有较大优势。要积极争取中蒙俄经济走廊落到区内, 同时选择口岸争取设立边境自贸区, 以自贸区来推动整个内蒙古的对外开放。要加强

“一个桥头堡”建设力度, 高质量建设向北开放重要桥头堡的建设, 努力争取国家政策, 建立对蒙对俄的自由贸易区, 将过路经济转向落地经济, 强化对外贸易在本地落地生根, 实现经济通道向通道经济转型。■

参考文献:

- [1] 曹宏苓. 自由贸易区拉动发展中国家国际直接投资效应的比较研究[J]. 世界经济研究, 2007, (6).
- [2] 杜凤莲, 马慧峰. “政策高地”与区域产业集聚——新经济地理学两区域模型扩展的解释[J]. 学习与实践, 2013, (11).
- [3] 李克强. 关于升华经济体制改革的若干问题[J]. 求是, 2014, (5).
- [4] 李玉举. 区域贸易安排与出口潜力: 引力模型结论的调适[J]. 财经研究, 2005, (6).
- [5] 沈国兵. 上海自由贸易试验区建立对中国经贸发展的影响[J]. 社会科学家, 2013, (12).
- [6] 夏善晨. 中国(上海)自由贸易区理念和功能定位[J]. 国际经济合作, 2013, (7).
- [7] 谢建国. 激励相容、互惠贸易区规模与世界自由贸易[J]. 世界经济, 2004, (7).
- [8] 张二震, 方勇. 经济全球化与中国对外开放的基本经验[J]. 南京大学学报, 2008, (4).
- [9] 中国(上海)自由贸易试验区总体方案. 国发〔2013〕38号.

(作者单位: 中国人民银行呼和浩特中心支行)

责任编辑: 康伟