

将蒙东打造为内蒙古对外开放新前沿的路径选择

丁家鹏

摘要：“十四五”时期，内蒙古地区正处于做好服务与融入新发展格局的关键节点，蒙东地区经济增长极缺乏、体制机制改革落后、产业结构单一等矛盾凸显，急需通过持续深化改革开放为经济发展注入新动能。作为西部大开发与东北振兴战略的政策叠加地，以及中蒙俄经济走廊及中欧班列建设和运行的重要一环，蒙东地区正在成为内蒙古向北开放桥头堡，为内蒙古自治区经济发展注入活力。为推动蒙东地区成为内蒙古向北开放新前沿，应率先推动蒙东地区体制机制创新，培育赤峰、通辽区域中心城市发展，创新沿边开放平台建设与发展模式，探索点轴联动的蒙东区域合作新模式，以创新政策进一步推动内蒙古对外开放走实走深。

关键词：蒙东地区 开放新前沿 中蒙俄经济走廊

内蒙古自治区幅员辽阔，东西狭长，其自然环境与经济社会发展间具有较大差异。蒙西地区依靠区位优势构建完善现代化高质量经济发展体系，并形成以首府呼和浩特市为核心的呼包鄂乌城市群，辐射带动蒙西地区经济社会协同发展。而蒙东地区因缺乏区域性经济增长极，城市规模较小、空间分布不均等问题，新产业、新动能、新增长极的培育、发展与调整成果明显不足，导致内蒙古自治区经济社会在服务与融入新发展格局进程中呈现空间割裂状态。自2007年呼伦贝尔市、兴安盟、通辽市、赤峰市、锡林郭勒盟等蒙东地区5个盟市被纳入“全面振兴东北老工业基地”战略以来，蒙东地区经济社会发展态势明显提升。内蒙古应“深化改革开放，优化营商环境，以高水平开放促进高质量

发展。”随着中蒙俄经济走廊的日益完善，加快蒙东地区满洲里、二连浩特等口岸对外开放能力成为完善新发展格局、推动内蒙古区域协调发展的共同选择。

一、蒙东地区迎来对外开放新机遇

（一）提升蒙东地区对外开放能力是构建全面开放新发展格局的重要一环

实施更高层次的对外开放是推动国内国际双循环“相互促进”新发展格局的必要条件。以建设中蒙俄经济走廊与优化完善沿边开放载体和平台，推动蒙东从对外开放的末梢转变为前沿是蒙东地区融入和服务新发展格局的必然选择。一方面，蒙东地区加强对外开放可以深化中蒙俄贸易合作成效，巩固“一带一路”

高质量发展成果；另一方面，深化合作有利于构筑互利共赢的产业链供应链体系，以“新前沿”目标倒逼蒙东地区，促进蒙东地区“补齐开放合作短板”。

（二）蒙东地区与蒙古、俄罗斯间经济走廊建设成效显著

中蒙俄经济走廊是“一带一路”战略“六廊”中之一，随着中俄确立“新时代中俄全面战略合作伙伴关系”，内蒙古对外与蒙俄两国建立22对友好城市关系，《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》《内蒙古自治区创新同俄罗斯、蒙古国合作机制实施方案》《中蒙俄（二连浩特）工商业高峰论坛合作共识》等政策文件的签署实施，内蒙古与蒙古国和俄罗斯之间政策交流不断加深，为蒙东对外开放带来了外部环境优势。

现阶段，内蒙古跨境金融、

基金项目：本文系内蒙古师范大学研究生科研创新基金项目，编号CXJJS20046。

跨境电商等方面商业模式不断改进，边贸政策、财政政策、金融政策、土地政策等配套举措不断倾斜沿边开放平台，民族的交融更是使蒙东对外开放的贸易与文化交流的便捷程度大大提升……跨境枢纽作用日益深化。

（三）政策效应叠加，多频共振助推蒙东夯实对外开放基础

“一带一路”战略稳步推进为蒙东对外开放凝聚动能。《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》要求内蒙古在传统基础设施建设、资源开采、小商品跨境贸易的基础上，开拓投资、金融、产能、航空航天和生态环保合作等领域的深层次合作，实现“中蒙俄经济走廊”同欧亚经济联盟建设的全方位对接。

沿边城市的开放平台和载体迎来政策新机遇，内蒙古在支持内蒙古满洲里、二连浩特设立重点开发开放试验区基础上，明确其作为面向东北亚重点口岸城镇功能。自治区陆续下发《内蒙古自治区人民政府办公厅关于促进外经贸和口岸发展的实施意见》《内蒙古自治区贯彻落实〈黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划〉重点工作分工方案》等系列政策组合拳建中蒙俄经济走廊交通运输网、深化商

事制度改革、优化营商环境、改善融资服务、推进跨境贸易人民币结算等方面为增强沿边开放平台与载体能力。

二、蒙东向北对外开放的现实基础与面临的问题

（一）区位优势凸显，但仍存在多方障碍

内蒙古东部紧邻蒙古国与俄罗斯，地理空间上的邻近使得蒙东地区建设成为向北开放桥头堡大通道的天然基础，是我国建设中蒙俄经济走廊通道的重要门户。蒙东地区总面积占内蒙古自治区总面积一半以上，共有经国务院批准的对外开放口岸 12 个。然而，地缘障碍影响蒙东地区对外开放问题也较为突出。首先，因发展阶段和实际国情不同，三国之间发展战略存在一定程度的错位。其次，受新冠疫情影响，换货量、动植物检验检疫、食品安全等环节协调合作面临困难。最后，蒙东地区地处生态交错区，中蒙、中俄间分布较多生态敏感地带，双边及多边合作多项开发项目因维护生物多样性、防止湿地及森林保护、预防土地荒漠化等原因搁置。

（二）蒙东开放合作稳步推

进，但深度不足制约其形成向北开放新高地

进入新时代以来，在内蒙古自治区政府政策支撑下，蒙东地区双边贸易投资不断扩大，中、蒙、俄三国在道路通畅、电子通讯、信息通达等方面得到不同程度的增进完善。中蒙设立二连浩特 - 扎门乌德经济合作区，中蒙博览会逐渐成为国际型贸易、物流、文化交流平台，“中国 - 俄罗斯博览会”改造升级，中蒙俄合作交流稳步推进，发挥沿边口岸作用并向腹地延伸。以赤峰、通辽作为区域中心型城市，以满洲里、二连浩特为核心口岸，多轴联动推动蒙东地区服务与融入新发展格局模式初步形成。

近年来，中蒙俄经济走廊的建设推动蒙东地区对外开放程度改善取得一定进展，但仍不足以形成向北开放新高地。一方面，蒙东地区对外开放程度较低，2020 年蒙东 5 盟市对外贸易依存度为 7.48%，不足全国水平的四分之一。另一方面，赤峰、通辽区域中心型城市城镇化水平较低，缺乏规模和集聚效应。截至 2020 年底，赤峰、通辽全市常住人口城镇化率分别低于全区 14.37 个百分点与 17.45 个百分点，人口密度仅为首府呼

对俄口岸：满洲里铁路口岸、满洲里公路口岸、黑山头公路口岸、室韦公路口岸；对蒙古国口岸：二连浩特铁路口岸、二连浩特公路口岸、珠恩嘎达布其公路口岸、额布都格公路口岸、阿日哈沙特公路口岸、阿尔山公路口岸；国际航空口岸：海拉尔航空口岸、满洲里航空口岸。

和浩特市的 22.1% 和 77.6%，产城融合发展不足，基本公共服务供给水平较低。最后，蒙东 5 盟市跨区域合作水平不足。对内而言，“锡赤通”发展战略范围较大、中心节点城市距离较远、产业结构同质化严重，难以铺开实施。基于地理空间的区位优势利用不足，与京津冀城市群、辽中南产业群和哈大齐工业走廊联结程度不足。

（三）加速推动体制机制“补短板”，但合作机制落地程度不足

中蒙俄经济走廊自提出起，推动投资贸易便利化以达到“贸易畅通”就是各方力求达成的目标，这不仅需要各国各地区有良好的基础设施建设，更要求内蒙古政府加快体制机制改革，优化营商环境，补齐对外贸易机制短板。中蒙俄三国针对提升投资贸易便利化，分别出台多项法案以改善营商环境。然而，无论是从蒙东 5 盟市间的地区合作，还是从融入中蒙俄经济走廊区域合作角度而言，合作机制落实落地还存在较大不足。一是贸易保护主义不断抬头，跨国企业准入门槛抬高、保护性贸易增多、审批审查时间过长、通关效率较低、商品认证不符标准等情况制约蒙东进一步对外开放。二是蒙东地方政府沟通成本较大。沿边问题涉及国家权益，能源、生态保护、基础设施建设、沿边开放平台及

载体等重点领域事宜需中央层面与外国政府进行对接，二连浩特、满洲里作为蒙东乃至中国北方重要的陆路口岸，与经济发达地区沟通成本较高。三是城市建设同质化严重。蒙东 5 盟市产业规模小，工业园区较为分散且定位不清晰。且由于口岸运营主体多为民营企业，口岸间差异化发展不足，为抢夺资源进行低水平的竞争，口岸关系未能以“合作优先”替代“竞合为主”，滞后的统一市场建设将持续影响蒙东 5 盟市未来城市的发展建设。

三、将蒙东打造为内蒙古对外开放新前沿的路径选择

2021 年是中国“十四五”开局之年。蒙东地区作为内蒙古打造向北开放桥头堡重要基点，也是“一带一路”倡议下中蒙俄经济走廊建设、东北振兴战略、兴边富民行动等顶层设计的交集地，应多措并举，着力打造蒙东地区成为内蒙古对外开放新前沿。

（一）推动蒙东地区体制机制创新

蒙东地区构建向北开放新前沿，需要立足政策顶层设计，推动体制机制改革。要立足中蒙俄经济走廊交流合作，推动蒙东地区成为东北亚开放合作新前沿；要立足培育区域性中心城市建设，构建蒙东关键城市节点，

提升城市承载力的同时辐射带动区域城市均衡发展；要提升沿边开放平台与载体建设与发展，与腹地城市联结形成经济发展轴，探索中蒙俄区域合作新模式，最终点轴联动蒙东地区高质量发展；要加强双边人才交流合作，并加强边民扶持、财税、金融、投资、产业、土地、人才引进等方面政策配套衔接，以此推动边境地区次区域合作。

（二）培育赤峰、通辽区域中心性城市发展

赤峰、通辽拥有的独特区位优势条件，既受东北振兴战略影响，又属西部大开发战略扶持范围，享受着区域发展战略的多重叠加的机遇，在基础设施、产业累积、外贸交流、教育等方面都有积累了较好的基础，产业发展平台基本建立。自治区强力推进赤峰、通辽区域中心城市建设，有助于赤峰、通辽做好与西部大开发、东北振兴方面的衔接工作。

一方面，赤峰、通辽是多中心带动、多层级联动、多节点互动的新型城镇化格局中的重要组成部分。赤峰、通辽人口数量、经济总量在蒙东地区占有重要位置，是内蒙古东部地区重要的龙头城市。加快赤峰、通辽区域性中心城市建设，有助于进一步释放赤峰、通辽开放带动作用。另一方面，内蒙古发展不平衡的一个重要表现就是东西发展的不平衡，其原因在于中心城市



经济体量不大、发展不充分。加快赤峰、通辽区域中心城市建设，有利于带动蒙东经济社会发展，从根本上改善“西强东弱”的区域发展态势。

（三）创新沿边开放平台建设与发展模式

加强满洲里、二连浩特边境口岸间的合作，切实做到形成战略化、差异化、特色化口岸合作关系，并积极带动口岸腹地地区加工业发展，实现从原材料贸易向高附加值贸易的转变，实现口岸仓储、运输、贸易、加工、互市一体化，加快满洲里、二连浩特从“通道经济”向“落地经济”转变。积极推动边合区与国家级经开区结对帮扶工作，在满洲里 - 东营，二连浩特 - 日照基础上，完善对口帮扶长效机制。促进新型工业化产业示范基地建设，发展外向型优势制造

业，大力推进产业园区发展。

（四）探索点轴联动的蒙东区域合作新模式

当前，“锡赤通”因经济总量较小、产业合理度低、地理覆盖面过广、中心城区距离远等因素，辐射能力不足，目前难以实行。因此，应先发展“赤锡”“通霍”“海满”经济发展轴。赤锡经济发展轴以赤峰市中心城区和锡林浩特市为节点城市，外联蒙古国、俄罗斯，内联辽中南，依靠自身有色金属工业基地与煤化工原材料富集的优势，在服务辽宁省装备制造业的同时，积极承接以城市发展为核心的其他产业；通霍经济发展轴以科尔沁和霍林郭勒市为节点，依靠通辽与吉林的区位优势，增强建材与煤化工等原材料的贸易合作；海满经济发展轴以海拉尔与满洲里为节点城市，融入哈大

齐工业走廊，增强其电力负荷能力。■

参考文献：

[1] 蒙东地区城镇化对农业现代化的促进作用研究[D]. 辽宁大学,2014.

[2] 习近平参加内蒙古代表团审议[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-03/05/c_1127174574.htm, 2021-03-05.

[3] 李计广. 新发展格局下沿边地区对外开放路径研究[J]. 贵州社会科学,2021,(5).

[4] 胡伟,夏成,陈竹. 东北建设成为对外开放新前沿的现实基础与路径选择[J]. 经济纵横,2020,(2).

[5] 娜日娜. 基于地缘政治视角的蒙古国“多支点”外交格局[J]. 黑龙江社会科学,2015,(5).

（作者单位：内蒙古师范大学经济管理学院）

责任编辑：康伟