

# 优化顶层制度设计 补齐政策供给短板 培育内蒙古外贸竞争新优势

■ 崔建高

**摘要：**本文立足刘鹤副总理《两次全球大危机的比较研究》中危机对国际经济秩序的重大变化和危机的自我延伸逻辑两个视角，从新冠疫情大封锁的创造性破坏、区域自贸协定的复杂性和排他性、技术性贸易措施的隐蔽性，分析了近年来尤其是新冠肺炎疫情和俄乌冲突发生以来，国际产业链供应链面临的“断链”风险，并提出了内蒙古面对外贸新形势新变化，在顶层制度设计方面的短板和不足，藉此提出了内蒙古尽快补齐政策供给短板、加快培育外贸竞争新优势的意见建议。

**关键词：**新冠疫情 自贸协定 稀土 国际产业链 国际供应链

2022年，世纪疫情和百年变局交织叠加，各类“黑天鹅”和超预期事件频发，尤其是俄乌冲突导致外贸发展的地缘政治风险挑战显著增多，推进内蒙古外贸高质量发展的复杂性、严峻性、不确定性大幅上升。在变局中开新局，于危机中育新机，需要内蒙古主动适应近年来以美国为首的发达经济体和以中国为代表的新兴经济体博弈国际经贸规则主导权带来的全球经贸规则和经贸格局重新洗牌的新形势，优化顶层制度设计，提升灵活应用国际经贸新规则的能力，补齐政策供给短板，加快培育外贸竞争新优势，促进贸易提质增效发展。

## 一、关注危机再分配效应，准确识别国际经贸新变化

刘鹤副总理在《两次全球大危机的比较研究》中指出“危机具有强烈的再分配效应，它将导致大国实力的转移和国际经济秩序的重大变化”。内蒙古作为



我国向北开放重要桥头堡，有效落实《内蒙古自治区推进贸易高质量发展行动计划（2020—2022年）》部署，需要更加精准地识别国际经贸规则新变化，进一步增强促进外贸高质量发展的主动性，在大国实力转移和国际经济秩序的重大变化中培育内蒙古外贸竞争新优势。

（一）新冠肺炎疫情“大封锁”加大“断链”风险

2020年，突然而至的新冠疫情迫使全球进入“大封锁”，经济社会按下“暂停键”。在2020年3月份疫情初期，就有

36个国家（地区）进行国内活动限制、82个国家（地区）关闭边境、97个国家（地区）进行出入境限制、166个国家（地区）全国性停课。澳大利亚第二大城市墨尔本累计封锁235天，成为全球封锁时间最长的城市，造成示威者与警察严重冲突。联合国秘书长古特雷斯将新冠疫情称为“自第二次世界大战以来最严重的全球性危机”。疫情造成的大封锁导致大量线下交易转到线上，严重冲击了国际原有产业链供应链。据2020年5月邓白氏产业链分析，疫情导致超过17000家总部位于湖北省的企业可能遭遇了业务中断。受此轮疫情影响，截至2022年4月30日，上海和吉林的整车货运流量指数分别跌至17和38的历史低位（基准值为100），产业链供应链受阻较为显著。

（二）区域自贸协定排他性提升“塑链”难度

新冠肺炎疫情冲击，使得区域性自由贸易协定签署加快，

导致世界贸易组织（WTO）等国际组织和国际协议的制约作用大幅减弱，国际经贸规则逐步从全球标准向区域性协商转型，国家和区域之间的经贸冲突较难通过原有的国际争端协调机制予以解决，多边贸易体制受到较大挑战。截至2020年底，全球有效的区域贸易协定（RTA）已经达到303个。同时，新签署的区域贸易协定又呈现出较强的排他性，使得其他国家在该地区塑造产业链供应链的难度加大。例如：欧盟、美国通过主导《全面进步的跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《美墨加贸易协定》（USMCA）的原产地、竞争中立、知识产权保护等规则，意图通过新的经贸模式和区域性经济集团排除竞争对手。美国更是直接在USMCA中加入毒丸条款：“任何一方与非市场经济国家签订自由贸易协议时，应允许其他各方在发出6个月的通知后终止本协议，并以它们之间的协议（即双边协议）来取而代之”，直接限制对手竞争。

（三）区域自贸协定复杂性提升“补链”难度

WTO框架下传统经贸规则主要侧重关税、非关税壁垒、市场准入等边境措施，但《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、《日本—东盟经济伙伴关系协定》（EPA）等新区域经贸规则则向服务贸易、负面清单、准入前国民待遇、政府

采购、国有企业、数字经济、投资者——国家争端解决机制（ISDS）等边境后措施大幅延伸，涉及国内政府部门大幅增加，补齐相关产业链供应链的难度大幅提升。例如：EPA提出“三零原则”（零关税、零非关税壁垒、零补贴），就涉及海关总署、财政部、商务部、科技部、农业部、国家发改委等众多政府部门。再例如：USMCA明确规定生产乘用车、轻型卡车对成员国的原料、人工等比例要求，迫使全球产业链、价值链向该区域集中，使得非成员国企业在协定内国家持续补齐相关产业链的难度加大。

（四）各类贸易措施加剧提升“强链”难度

一是技术性贸易措施强度增大。2020年，全球共有83个成员通过WTO平台发布TBT通报3352件，SPS通报2124件，均创历史新高；其中前10位成员TBT通报的总数是2033件，占TBT通报总数的60.65%，发展中国家占了7个。发展中国家技贸措施出台的数量急速上升，进一步加大了我国技术性贸易措施工作应对的范围和难度，也为我国在相关领域持续强化原产业链供应链制造了障碍。2020年11月11日，泰国畜牧发展部（DLD）称我国持续爆发高致病性禽流感（HPAI），自2020年10月3日起至2020年12月31日，暂停从我国进口活家禽，使得我

国出口泰国活家禽产业链中断。

二是关税措施对产业跨境转移影响显著。例如：2019年美国对我国家居类商品征收25%的关税。受此刺激，我国外贸家居产业开始向越南转移。目前，越南约1/3的外商投资家居企业来自我国。2021年，尽管越南因疫情而封城数月，但其木制品和家居出口价值仍达到145亿美元，同比增长17.2%。目前，我国色纺纱企业——百隆东方已在越南实现100万锭纱，占总产能的60%。而产业转移和替代的直接影响就是相关商品的外贸规模大幅萎缩。例如：蒙古国从我国进口服装从2012年的7.2亿美元降至2019年0.5亿美元。

二、关注自我延伸逻辑，对照查找内蒙古的短板不足

刘鹤副总理在《两次全球大危机的比较研究》中指出“在经济危机的过程中，会发生很多意外事件，它们似乎是一些小概率事件，由运气决定。但事实并非如此。经济一旦从正常状态转入危机状态，它就开始以一种不同寻常的方式循环。”因此，从小概率事件中，对照查找内蒙古在培育外贸竞争新优势方面的不足，是面对世纪疫情和百年变局交织，加快建设国家向北开放重要桥头堡的历史使命。尤其是对内蒙古而言，内蒙古GDP占我国GDP总量的比重由2011年的



2.9% 萎缩至 2020 年的 1.7%。作为“三驾马车”之一的外贸发展水平低、增长乏力是拖累内蒙古 GDP 增速不及全国平均水平的重要原因之一。

(一) 国家优惠政策承接能力存在短板

政策作为重要的生产力，我国促进外贸新业态发展的先行先试政策不仅具有较强的排他性，而且具有明确的窗口期，也是全国各省市积极争取优惠政策试点，推动外贸弯道超车发展的重要机遇期。例如：在 2013 年成立答辩组努力申报基础上，呼和浩特市于 2014 年 4 月获评国家电子商务示范城市。按照国务院关于国家电子商务示范城市的制度设计，创建国家电子商务示范城市分两步：第一步，成立专项领导小组开展创建申报；第二步，创建成功后，向国家提交实施方案，申请配套的优惠政策和国家资金支持。但是，内蒙古始终未向国家提交试点工作方案。

虽然 2018 年 7 月 24 日，国务院正式批复设立呼和浩特跨境电商综试区，但是距离呼和浩特市拥有开展跨境电子商务优惠政策先行先试入场券已经过去了 4 年，我国跨境电子商务强者恒强的局面已经形成。

(二) 外贸政策统筹设计能力存在短板

以边境地区独特的旅游购物贸易为例。2004 年，新疆维吾尔自治区出台了《关于规范和促进自治区旅游购物贸易出口的实施意见》，在叠加旅游购物贸易与边境小额贸易优惠政策的同时，将境外携带人民币入境也纳入了旅游购物范围，并对联检单位的放行时间提出了要求。上述政策因成功解决了“旅客携带的超出合理自用数量的需向海关申报的货物”“在新疆地区进行商品采购、报检、报关并将所购货物运回国内进行销售”等监管难题，上述政策出台后促进了新疆旅游购物贸易的快速发展。2005

年，旅游购物商品已经占到阿拉山口口岸边贸出口的 83%。而内蒙古始终未就旅游购物贸易出台专门的顶层制度设计文件，也造成内蒙古“报关企业有意回避法检商品，致使申报商品较为集中”等问题始终未能较好地解决，从而制约了内蒙古旅游购物贸易的发展。

(三) 布局战略性政策的能力存在短板

以新能源汽车为例。宁德时代新能源科技股份有限公司（以下简称“宁德时代”）成立于 2011 年，但高速发展始于我国 2015 年发布的《汽车动力蓄电池行业规范条件》。该文件要求：中国的新能源汽车发展将以中国的动力电池生产商为主，且对能量密度提出了更高要求。在这一政策驱动下，以三元锂电池为主要技术路线的宁德时代迅速崛起。2017 年，宁德时代成为全球动力电池装机冠军，并于 2018 年 6 月登陆资本市场，当

年市值约 786 亿元，不到 3 年，2021 年 5 月 31 日，宁德时代市值就突破了万亿大关。

但是，《汽车动力蓄电池行业规范条件》的发布，不仅促进了我国新能源电池的发展，也打破了动力蓄电池平行竞争的格局，使得能量密度较优的锂电池超过了较为稳定的以稀土镧铈为主要原料的镍氢电池，成为新能源汽车的发展主流。内蒙古没有在《汽车动力蓄电池行业规范条件》起草之初为内蒙古稀土产业和镍氢电池产业开辟新能源汽车赛道，一方面使得内蒙古白云鄂博的轻稀土储量和产量优势没有发挥出来，使得我国 90% 以上的锂依赖进口，我国新能源汽车产业发展的资源瓶颈凸显；另一方面，也使得内蒙古在镍氢电池领域的产能和技术优势失去了新能源汽车的赛道，错失了快速发展的历史机遇。

（四）外贸政策快速响应能力存在短板

以易货贸易为例。2022 年 1 月，为有效解决非洲市场现汇不足问题，非洲作为金华市出口第一大市场，金华市在浙江自贸试验区金义片区成立专门的中非易货贸易物流园区。同时，湖南自贸试验区组建了中非易货贸易联盟，并完成首单易货贸易。截至 2019 年底，全球易货贸易总量已经达到 4.2 万亿美元。随着俄罗斯被踢出 SWIFT 系统，外汇储备被西方国家大量冻结，海外

资产被大量没收，俄罗斯的主权信用大幅降低，现汇不足的问题将长期存在，而易货贸易作为依托电子商务技术和贸易双方银行金融结算的贸易方式，较好地规避了 SWIFT 等全球第三方结算系统，有可能成为俄罗斯开展对外贸易的重要补充，而内蒙古目前尚未针对易货贸易出台专门的扶持政策。

### 三、聚焦俄乌冲突，优化内蒙古外贸政策供给体系

俄乌冲突作为冷战后全球最重要的地缘政治事件，不仅因供应链中断导致全球能源和粮食价格大幅上涨，打乱了疫后全球经济复苏进程，给我国带来较大的输入性通胀压力，也因俄罗斯与西方世界的激烈对垒，势必将世界带入更为危险和多变的地缘政治冲突之中，使得我国面临的外贸发展环境更为复杂。内蒙古作为我国向北开放重要桥头堡，优化顶层制度设计，补齐政策供给短板，培育外贸竞争新优势，需要突出抓好应对俄乌冲突的政策提前量和冗余度，做好危机对冲，在危机中育新机，于变局中开新局。

（一）开展政策系统研究，提升贸易合规和综合应用能力

西方国家普遍将俄乌冲突视为俄罗斯对乌克兰的“侵略”，破坏了乌克兰的主权与领土完整。也因此，在西方国家政府对

俄罗斯采取严厉的金融、技术、文化等制裁的同时，西方企业不顾巨额损失和在俄罗斯市场的长期积累，也出现了撤离潮。虽然俄乌冲突有其历史经纬和是非曲直，但考虑这一全球重大的地缘政治事件，以及俄罗斯作为内蒙古的主要贸易国的地位，自治区有必要在充分尊重国际法、国际惯例、国际经贸规则的基础上，成立专门的工作团队，从金融、经贸、政治等方面全面梳理西方国家对俄罗斯的制裁措施，并结合 RCEP 等经贸新规则、外贸新形势，开展全方位外贸政策规划与设计，指导内蒙古企业在与俄罗斯企业贸易时，筑牢风险意识，提升合规应对能力，避免制裁措施外溢至我国，或因“连带效应”波及到内蒙古企业，从而增加新的发展压力。

（二）优化政策定向供给，有针对性地提升国际市场份额

俄乌冲突不仅影响粮食、石油等大宗商品，俄罗斯同时是全球最大的尿素出口国、全球第二大钾肥出口国，供应了全球 70% 的氖气、40% 的氦气、30% 的氙气、30% 的金属钽和 24% 的金属镍等。建议内蒙古发挥大数据优势，精准评估俄乌冲突带来的国际市场空白，建立内蒙古可精准发力的商品清单，出台定向支持政策，推动内蒙古的优势商品走出去，有针对性地提升国际市场份额。例如：俄罗斯、乌克兰是全球第一、第二大葵花籽

产区，是全球主要的葵花籽、葵花籽油、葵花籽油渣的出口国家。2020年，内蒙古向全球出口葵花籽4.18亿美元。随着俄乌冲突持续，乌克兰葵花籽种植减少，俄罗斯葵花籽出口西方国家受阻，为我国葵花籽出口和向葵花籽油、葵花籽油渣产业升级创造了条件。

（三）优化政策统筹设计，探索深化跨境产业对接的新路径

随着西方国家对俄罗斯制裁的持续加剧，俄罗斯优势产业出国发展的需求将越加迫切，西方国家也将不断寻找新的市场来源，以填补俄罗斯产品退出后的需求空缺，这也为内蒙古相关产业发展创造了机遇。内蒙古有必要发挥向北开放重要桥头堡优势，有针对性地面向我国市场、对俄制裁国家市场（日本、韩国、美国、欧盟等）、非对俄制裁国家市场，精准锁定俄罗斯的优势产业，统筹制度和政策设计，吸引俄罗斯优势产业产能落户内蒙古。例如：俄罗斯铝业联合公司是俄罗斯唯一的原铝生产企业，年产原铝440万吨，占全球原铝产量的5.6%，97%在俄罗斯境内生产，与内蒙古铝制品产业深入合作的潜力较大。再例如：俄罗斯新利佩茨克钢铁集团是俄罗斯最大的钢铁生产企业，年产量占俄罗斯的20%以上；诺里尔斯克镍业垄断了俄罗斯的金属镍生产，占全球金属镍产量的13%、金属钯的44%、铂金的

14%，与内蒙古钢铁和有色金属产业进一步对接的潜力较大。

（四）布局战略性支撑政策，突出抓好RCEP发展机遇

一是抢抓西方公司撤离后的俄罗斯市场空白。目前，西方公司断绝与俄罗斯市场联系越演越烈，也使得俄罗斯进入事实上的短缺经济，并不得不采取超常规应对措施。3月30日，俄罗斯政府宣布将平行进口货物（俗称水货）合法化，用于满足国内对外国商品的需求。此前平行进口货物因没有版权所有者的许可，禁止在俄罗斯销售。建议内蒙古充分把握西方公司撤离后的俄罗斯市场空白和部分商品极度短缺的机遇，研究布局战略性拓展俄罗斯市场的支持政策，推动内蒙古和我国的优势商品走进俄罗斯市场。

二是填补日本、韩国等对俄不友好国家的市场空白。日本、韩国作为RCEP重要缔约国，也被俄罗斯列入不友好国家。发挥RCEP原产地等贸易规则优势，通过主权让渡等方式，填补日本、韩国与俄罗斯贸易中断后的市场空白，需要内蒙古做好战略性政策设计。例如：2021年，日本、韩国分别从俄罗斯进口140.31亿美元、173.57亿美元。■

#### 参考资料：

[1] 刘智洋 王嘉宁.“十四五”时期国际贸易规则新常态对我国技贸措施工作的影响及对策建议[J]. 标准科学.2021,(5).

[2] 王语涵. 优化口岸营商环境的国际经验与启示——六国提升跨境贸易便利化水平做法调研[J]. 中国对外经贸.2021,(7).

[3] 海关总署, 发展改革委, 财政部, 交通运输部, 商务部, 卫生健康委, 税务总局, 市场监管总局, 铁路局, 民航局. 关于进一步深化跨境贸易便利化改革优化口岸营商环境的通知[EB/OL]. 海关总署网站.2021-8-20.

[4] 张星婕. 关于新冠疫情对商业的影响——基于疫情爆发的商业和供应链分析. 海关编译参考.2020,(5).

[5] 多国疫情进入剧烈增长期, 全球“封锁”步步加深. 澎湃新闻. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6566199](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6566199),2020-3-29.

[6] 外管局黑龙江省分局课题组. 旅游购物商品出口退出核销带来的负面影响及对策[J]. 黑龙江金融.2006,(4).

[7] 本刊编辑部. 变局下的“中国策”中央财经领导小组办公室副主任刘鹤谈中国改革所面临的“三座大山”[J]. 祖国.2013,(10).

[8] 刘鹤. 刘鹤: 对中国未来的三大政策思考中小企业管理与科技(中旬刊)[J].2013,(10).

[9] 隋广军, 查婷俊. 贸易摩擦冲击下的全球经济治理体系变革——基于治理规则的视角[J]. 天津社会科学.2019,(5).

[10] 李娜. 宁德时代: 致力动力电池全产业链技术[J]. 新能源汽车新闻.2016,(10).

（作者单位：呼和浩特海关）

责任编辑：康伟