

内蒙古自治区“双循环”新格局下的对外开放建设

■ 孟青龙

“双循环”新发展格局是新时代实现中华民族伟大复兴的一项重大战略举措。习近平总书记指出：“在当前全球市场萎靡的外部环境下，我们必须集中力量办好自己的事，发挥国内超大规模市场优势，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这是深入分析国内国际形势作出的重大判断，也是一个长期的战略部署”。

新格局下，内蒙古有着责无旁贷的历史使命和责任担当。作为我国向北开放重要桥头堡，内蒙古随着“一带一路”倡议、中蒙俄经济走廊的持续推进正在展现出巨大的开放潜力与活力。在近些年“内循环”不畅的压力下，自治区正在寻求通过更高水平的开放拉动增长“引擎”，以国际经济循环带动内部循环，达到相互促进的目的。

一、内蒙古内循环面临堵点

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调依托强大国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成国民经济良性循环。从经济循环所包含的这四大环节来看，

畅通内蒙古内部大循环依然任重道远。作为传统的西部内陆省份，内蒙古具有北方地区典型的经济特征。

（一）国有企业比重较高，经济增长效率较低

截至2019年，内蒙古国有及国有控股工业企业606家，多数集中在煤炭开采、有色金属矿采和冶炼、电力热力生产和供应领域，该类型企业缺乏对产业的创新带动、生态要素成本高、投资回报率趋弱。这同东北地区面临同样的问题，且内蒙古在培育现代制造业场景、发展产业集群潜力方面更弱于东北地区。

（二）营商环境弱，不利于吸引投资 and 经济发展

近年来，内蒙古大力优化营商环境，但直至目前对地区经济增长的带动效果似乎仍未体现。2019年在全国体现营商环境的“城市政务维度排名”中，代表内蒙古的呼和浩特在36个省会城市和直辖市排名里倒数第7。营商环境弱导致2019年内蒙古外商及港澳台商投资企业下降16.2%。

（三）产业结构粗放

内蒙古是能源大省，以此为发展的重化工业在经济转型过程中逐渐让位于高技术、高附加值制造业，使得自治区长期被

锁定在产业链的底端。内蒙古主导产业主要集中在与能源相关的第二产业，其中煤炭相关产业的比重达到30%-40%，导致三大产业间比例不协调、结构不合理。

（四）思维锁定

由于发展思维的锁定、市场化思维的缺失、制度化创新的缺乏，使得内蒙古错过了信息化发展的风口，从而错失了跃升的良机。

（五）对人才吸引力弱

人力资源作为现代经济最重要的生产要素，未能在内蒙古发展过程中有效集聚，缺乏人才红利释放平台。在高水平人才争夺中，内蒙古已经落后于河南、安徽、陕西以前人才体系建设落后的省份，后者近些年的高水平人力资源孵化环境强劲发力，快速抢夺数字经济、互联网的人才高地。

上述因素导致内蒙古需求侧的投资端、消费端积弱不振与高房价、低工资并存，企业短期经营困难与中长期产业转型升级并存，科技创新匮乏与产学研融合不足并存的扭曲现象。这一系列问题是内蒙古“内循环”发展的主要堵点。

首先，内蒙古产业承接不力。2018年工信部赛迪研究院通过总分排名对全国100个主要

城市的产业竞争力进行评估，内蒙古最靠前的鄂尔多斯排在 48 位，包头和呼和浩特分别排在 51 和 76 位。同时，赛迪研究院按照梯队对中国主要城市工业竞争力进行评估排名，内蒙古没有一个城市进入前三梯队。目前，国内很多中西部地区积极招商，大力引进国际知名代工企业发展本地制造业。如河南将富士康引入郑州工业园区、惠普公司将生产线转移至重庆等。境外世界 500 强企业落户内蒙古的只有 10 家，而仅深圳市就有 275 家世界五百强企业设立总部，同属西部地区的四川省落户世界 500 强企业多达 321 家。

其次，当今世界产业发展的主要引擎是科技创新，在创新发展下才会带动现代产业发展，从而促进投资、消费、出口的良性循环，这恰恰是内蒙古的“短板”。2018 年全区固定资产投资增速下降 27.3%，受疫情和地方债掣肘，短期内投资难有大的起色。2020 年全区地方财政收入锐减和中小企业破产潮必将压缩未来消费空间，难以依靠消费带动经济增长。疫情冲击下的外向型省份经济暂时处于低潮期，但其处于新一波“全球化”的前夜，在工业互联网、人工智能的基础上随时会实现“蜕变”。而内蒙古向来创新力不足，专利数、高科技企业数量、企业研发经费投入等方面均在全国处于落后水平。根据国家统计局、科学技术和财政部的联合数据，2019 年内蒙古研究与实验发展经费投

入 147.8 亿元，经费投入强度为 0.86%，在全国范围内均属于低水平。在 2019 年“全国区域创新能力排名”中，内蒙古自治区位列倒数第 2，仅高于西藏。

最后，内蒙古面临企业发展活力不足。在 2020 年全国民营企业 500 强榜单中，内蒙古仅有 4 家企业上榜，等同于青岛一个市的上榜数，同其他省份差距巨大。截至 2019 年，内蒙古上市企业仅有 25 家，其中政府控股企业近二分之一，高新技术上市企业仅“东宝生物”一家，绝大部分上市企业分布在能源化工和电力领域。缺乏高新技术上市企业带动创新经济发展，高技术制造业、新兴战略产业增加值低下，对工业增加值贡献有限，均从源头上挤压了内蒙古经济增长的上限，进而又渗透到内循环的各个环节。

二、以高水平对外开放融入国际经济循环

“立足国内大循环”，并不意味着不再重视国际循环。《“十四五”时期经济社会发展主要目标》将改革开放定位为决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。这需要内蒙古在开放过程中拿出更大的勇气、更多的举措破除深层次体制机制障碍，以高水平对外开放开拓合作共赢新局面。

疫情后全球产业链的重塑

会引起两个现象，东南部沿海地区产业分别向东南亚、国内西部转移，对此，内蒙古能不能顺利实现产业承接并对接海外市场是决定开放质量的重要一步，即拥有内部支撑的开放更具可持续性，这恰恰最能体现“双循环”的深意。

加速对外开放是内蒙古实现跨越式发展的重要途径。内蒙古现有 19 个对外开放口岸，分别承担着中俄陆路运输货物总量的 65% 和中蒙间货物总量的 95%。在同“一带一路”倡议沿线国家的经贸往来、中蒙俄经济走廊的“五通”建设方面取得了长足的发展。但内蒙古的开放潜力还有待进一步挖掘，2019 年全区进出口总额为 1095.7 亿元仅为全国的 0.3%，外贸依存度为 6.4%，低于全区平均水平 25.4 个百分点，和沿海省份相比，更是差距极大。这表明，内蒙古的区位优势没有转化为开放优势和发展优势。

内蒙古当前的开放格局显然是不够的，必须依靠地缘优势再辅之以政策机制加速外向型经济发展，通过“一带一路”倡议、中蒙俄经济走廊深度融入国际区域产业链、供应链。近些年国内一些地区在开放领域取得了丰硕成果，这说明好的开放会有效反馈给内部市场，依靠跨境金融、高科技制造业、工业互联网打通内外部市场，将地缘、历史积淀和前瞻性战略组合展现出来。内蒙古在构建中、蒙、俄国际性区域供应链中具有优势。

中、蒙、俄三国具有形成国际区域供应链的基础条件，在能源合作、服务贸易、科技合作等方面具有很大的潜力，容易形成闭环链条。内蒙古只有通过融入区域供应链才能充分释放自身的开放潜力，即以开放带动区内创新、改革，打通深层次体制机制的堵点难点，形成国际经济竞争合作的新优势。

三、内蒙古深化对外开放的路径选择

（一）内蒙古要构建国内国际双循环的开放经济体系

内环是内蒙古最为向北开放的战略支点，撬动中国经济与蒙古国、俄罗斯、中亚以及日、韩的全方位合作机制，形成国内国际双循环优势互补、良性互动、包容共享的利益共同体。中环是内蒙古作为“一带一路”倡议、中蒙俄经济走廊双节点地区促进相关领域合作发展。核心是探索让创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的理念落在实处。外环是在逆全球化背景下，以创新思维促进中国与东北亚生产网络之间的深度合作。

（二）要主动探索同俄、蒙地方经贸合作新模式，在促进地方经贸合作中建立更高水平开放型经济体制

经过 3-5 年改革探索，内蒙古争取在要素市场化配置、营商环境优化、科技创新环境制度

完善、民生服务供给体制创新、生态环境和城市空间治理体制变革等方面取得显著进步。在政策框架内，内蒙古要细化政策目标，在开放路径选择上敢于先行先试，在申请建设自贸试验区的基础上通过制度集成整合内蒙古现有各类开放平台，使其在更加统一、有效的框架内运转，同时对接全球经贸规则，达到全方位覆盖、多元化领域、高质量开放的要求，为国家早日推动中蒙俄自由贸易区积累经验、探索新路径、取得新突破。

（三）要探索形成一批具有国际影响力和竞争力的自主创新先导区、现代产业示范区和对外开放重要平台

要摆脱两头在外参与国际大循环的旧发展模式，构建跨境创新网络、跨境综合物流枢纽、跨境人才交流平台，形成开放创新合作的战略性新兴产业和战略性新兴产业。努力将重点放在大宗商品交易、重大项目和产业园区的建设上，进一步探索推动跨境货物贸易、服务贸易和新型国际贸易结算便利化等一系列自由化便利化政策，使口岸的职能适应新形势下的区域一体化要求，打造相应的软硬件基础设施。

（四）在微观层面上要勇于先行先试，打破行政藩篱

一要通过“一线放开、二线管住”的海关监管模式，以满洲里、二连浩特国家重点开发开放试验区为平台，尝试向“免关税”负面清单过渡，将各开放平台整合进“一线”体系，大力发

展免税经济，向零关税、低税率的方向迈进。二要积极聚合中欧班列回程货源，通过回程货源开启跨境电商等新型产业。三要学习先进地区经验，树立“原产地规则”目标方向，尝试“二线有限放开”。

（五）积极探寻开放“抓手”

内蒙古要充分发挥地缘优势，在传统领域以外探寻对俄、蒙合作的“抓手”。对蒙古国，中央和自治区应考虑以二连浩特为前沿，利用蒙古国人民币“好用”、存量多的“准离岸”特点尝试推动同二连浩特跨境金融合作，在北方打开资本账户可兑换缺口，以金融盘活跨境产业发展。对俄罗斯，以能源为抓手构建国际区域产业链和供应链。以满洲里为门户，积极对接俄罗斯能源“向东看”战略，充分利用远东和西伯利亚的资源比较优势，在能源合作中推动内蒙古工业发展，形成同俄罗斯稳定的能源产业链、供应链。从全局看，建立中蒙俄自贸区是未来跨境地区经济增长的最大“抓手”，也是自治区实现跨越发展的主要“突破点”。利用区域自贸协定拓展海外市场至关重要，在畅通外循环的条件下更好地服务于内循环。■

（作者系内蒙古自治区宏观经济研究中心党委书记）

责任编辑：张莉莉