

“双循环”新格局下内蒙古“中蒙俄经济走廊”建设思路

孟青龙

摘要：2020年5月14日中共中央政治局常委会会议首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。8月24日，习近平总书记在经济社会领域的专家座谈会上，将“双循环”新发展格局提到“重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择”的高度。党的十九届五中全会将构建“双循环”格局作为我国“十四五”规划和2035年远景目标的重要基础。本文通过总结内蒙古中蒙俄经济走廊建设的主要成效和存在的问题，提出“双循环”新格局下如何推动内蒙古中蒙俄经济走廊建设走深走实走远。

关键词：双循环 新格局 中蒙俄经济走廊

一、内蒙古中蒙俄经济走廊建设的主要成效

新冠肺炎疫情导致的全球化重塑使得国际供应链“缩链”“断链”风险加大，全球产业链的区域化特征进一步凸显。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潜力，容易形成闭环链条。“双循环”虽然强调“以国内大循环为主体”，但并非走向“闭关自守”，而是通过选择内向发力，为高水平开放打开新的向外空间。以构建、发展“双循环”来强化区域供应链是内蒙古自治区“十四五”对外开放的重要目标。

自治区构建“双循环”的重要载体是中蒙俄经济走廊。走廊建设契合了国家通过内向发力拓展对外发展空间战略意图，通过内部制度挖潜、完善产业、基础设施、投融资、消费优化经济结构，更好地嵌入走廊国际区域供应链建设中，从而提升国际



地位。在走廊建设中，自治区致力将内需和开放结合起来，积极顺应全球产业链转移新趋势，强化自治区在国家对俄、蒙合作中的前沿“窗口”作用，通过地缘优势树立自治区在国际区域供应链中的地位，以多边平台释放自身开放潜力。自治区在区域供应链中的作用明显，在同俄、蒙形成的既有开放合作框架下，内蒙古自治区有动力也有条件深化合作，正在积极建设的“中蒙经济合作区”“中俄蒙合作先导区”等开放平台都可以作为未来自贸区的实验雏形。打破行政藩篱，在政策上先行先试，努力将

重点放在大宗商品交易、重大项目 and 产业园区建设上，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，以新的姿态融入中、蒙、俄三国区域供应链中。

近年来，内蒙古自治区在中蒙俄经济走廊建设中取得了一系列重要成就。包括：自治区开放平台建设速度加快。目前获批国家重点开发开放试验区2个，综合保税区和保税物流中心各3个，边境合作区2个，边民互市贸易区6个，经济合作区1个，中俄蒙合作先导区1个，跨境电商综试区2个，国家级对外展会1个。基础设施建设稳步推进。积极推动铁路、公路、航空、管道、电网等重点基础设施建设，满洲里—俄罗斯外贝加尔斯克以及赤塔铁路的电气化改造完成，滨州铁路电气化改造完成；满洲里至阿拉坦额莫勒公路建成通车。各口岸基础设施和查验套

设施逐步完善，口岸通关效率大幅提升。口岸数字化建设成绩突出，“数字口岸”系统在中铁公司二连口岸站正式投入应用，口岸便利化程度显著提升。贸易畅通持续加强。1—8月份，全区外贸进出口总值累计662亿元，其中，出口总值225.8亿元，进口总值436.2亿元，与“一带一路”沿线65个国家全部建立了贸易关系。口岸贸易方面的亮点是，满洲里率先成为国家首批进境粮食指定口岸，并积极向国家申请牛、羊肉进口权。同俄、蒙资金融通有序开展。率先在全国开展卢布现钞使用试点、蒙图现钞调运业务。自治区有关商业银行与俄蒙两国商业银行建立62个账户行，覆盖了蒙古国和俄罗斯远东地区主要银行。在民心相通方面。民心相通热度不减，在旅游、展会、艺术交流等方面也取得了优异的成绩。

二、内蒙古中蒙俄经济走廊建设面临的主要问题

中蒙俄经济走廊建设首先需要自治区向内发力，为高水平开放打开向外的新空间，这也是“双循环”的题中之义。“十四五”时期，内蒙古面临着高质量对外开放的任务，需要通过制定并调整政策，吸引投资，发展优势产业，探索口岸功能整合、开放服务高端化的转型目标。现阶段，内蒙古经济基础较

为薄弱，产业发展支撑不足，在人才储备、营商环境等方面劣势明显，许多高增值产业，如高新技术产业的发展，还停留在起步阶段。外贸依存度低等情况，反映了产业结构相对落后的问题，需要在发展自身产业的同时继续深化对外开放，寻找扭转现状的突破口，这也是通过国际外循环促进内循环的有效办法。走廊建设中的问题主要体现在以下几个方面。

（一）开放平台优势亟待释放

众多开放平台还没有完全释放潜力，甚至其中一些遇到了现实发展困境。例如，综保区作为“两头在外”的开放平台，疫情下由于国外市场关闭或被限制，出口势必受到负面影响，而向内地流通又由于存在进口环节税，产品没有成本优势，进驻企业少和质量不高也是综保区需要解决的结构性问题。中蒙经济合作区在资金、同蒙方机构对接、进出口加工思路方面都存在一定瓶颈。跨境电商综试区在软硬件基础设施建设、与综保区联动、在物流仓储、跨境支付等方面仍处在初级阶段。负面清单在自治区也运行得较为不畅。例如，二连浩特和满洲里的部分“非清单”进口商品进入互市贸易区面临无法通过互贸渠道进口的问题，最明显的例子就是二连浩特针对边民互市贸易区的“一个办法两个清单”在实际操作中存在障碍，导致政策落地困难，不仅

影响对俄、蒙两国的贸易量，也导致互市贸易落地加工政策难以有效展开。

（二）交通基础设施建设相对滞后

跨境地区交通基础设施建设仍然相对滞后。二连浩特—集宁铁路线超负荷运转，且受铁路沿线其他地区运力挤占，二连浩特—乌兰巴托跨境高速公路项目进展缓慢，影响公路口岸的大进大出。满洲里连接内地铁路通道仅有滨州铁路一条，公路等级较低且面临公路口岸对俄货运不畅的问题。这些都影响了试验区口岸、物流功能的释放，制约了自治区内外联通的潜力。

（三）产业带动能力弱

内蒙古对俄、蒙出口贸易以瓜果蔬菜、建筑装修材料、机电产品为主，其中70%为外省产品，对自治区自身产业带动不强。进口面临同样问题，进口原材料没有留在口岸依托的城市，回程满洲里的中欧班列将进口板材和粮油原料直接销往内地，极大冲击了满洲里的木材和粮油加工产业。满洲里木材加工行业将随着俄罗斯对原木出口的日趋压缩面临更加困难的局面，对当地就业、税收及经济增长产生较大制约。进入满洲里互市贸易区的原材料和商品由于种种行政原因无法实现落地加工，互市贸易加工职能无法发挥，影响产业落地。沿边口岸地区没有形成产业集群，金融带动产业发展

能力极其欠缺。这种局势亟待扭转，否则试验区就失去了企业发展根基。

（四）口岸建设资金不足

内蒙古“小财政养大口岸”问题突出，自身财政能力偏弱，平台建设很大程度上要依靠财政转移支付和专项资金。例如，中央财政每年划拨给国家重点开发开放试验区的资金政策已到期，其中满洲里每年1亿元，2016年到期，二连浩特每年2亿元，2018年到期。地方资金来源不足，满洲里在口岸收费取消后，口岸运维资金压力大增，对试验区发展形成很大制约。资金短缺无疑会影响试验区的综合性建设，对试验区的长期发展带来不利影响。

（五）走廊建设缺乏“抓手”

自治区中蒙俄经济走廊建设中面临的一个重要问题就是缺乏“抓手”，也就是缺乏开放的“突破点”。突出表现在开放前沿地区的一些结构性问题尚未得到解决，二连浩特—扎门乌德中蒙经济合作区建设中，两国对接机构不匹配、互市贸易加工区推进缓慢、疫情下满洲里综保区“两头在外”的发展模式困境、承接东部沿海产能不力、中欧班列仍未改变“酒肉穿肠过”等问题都反映了走廊建设缺乏“抓手”。同时，自治区还没有完全发挥同俄、蒙的地缘优势，先行先试步伐缓慢，这将限制国家开放政策红利的释放。

三、主要对策建议

在中蒙俄经济走廊建设中，核心问题是让政策落地、项目运转，给居民和家庭带来福祉。要更多地将问题细化，在大方向明确的前提下量化目标，这首先需要自治区的顶层规划，在政策协调方面提出优化方案，甚至要整合部门，统一职能。同时，如何借助中蒙俄经济走廊的巨大平台改变自治区外贸依存度低、产业发展受限的窘境，如何将地缘优势、交通优势、人文优势转变为产出，这是技术层面要着重考虑的。规划设计上，自治区各盟市特别是跨境地区，很多园区和试验区的申请和规划，是不是都匹配当地的资源禀赋优势，是不是都适应后疫情时代的生产要素特点，还需探讨。总之，务实的走廊建设不仅体现在“五通”成果上，也体现在理念的及时更新和调整上，这样才能适应“双循环”新发展格局的要求。对此，内蒙古需要通过五个方面来统领走廊建设。

（一）促进贸易和投资高质量发展

一是通过支持跨境电商综试区、海关特殊监管区发展，积极孵化新兴贸易业态。推动互市贸易区深度开放，积极探索互市贸易落地加工新模式，破除互贸区落地加工的政策枷锁和理念枷锁，把“负面清单”政策用足、

用到位，将口岸“落地加工”能力最大化，形成对地区就业和税收的有力支撑。二是积极推广“一线放开、二线管住”海关监管模式先进经验。该自贸区海关监管模式在国内取得了不错的效果，自治区可以通过申请在国家重点开发开放试验区先行先试，发挥跨境地区政策优势，向零关税、低税率的方向迈进。充分利用国际贸易规则，以建设自贸区为前提，尝试向“免关税”负面清单过渡，对负面清单以外的商品充分实施准入，尝试登记式备案、区内免证免审，在跨境资金流动、外汇交易以及人员签证方面给与一定的自由度和开放政策试点。将二连浩特中蒙经济合作区、二连浩特边境经济合作区、满洲里综合保税区、边民互市贸易区等海关特殊监管区域整合进“一线”和“二线”体系。在“一线放开”政策框架内，提高可携带免税商品金额上限，实现两国公民持有有效证件免签跨境自由流动及货币自由兑换，为进一步对外开放奠定制度和政策基础。

（二）加速交通基础设施建设

针对跨境地区交通基础设施滞后的问题，自治区应推动集二铁路、二连浩特—乌兰巴托公路、铁路升级改造，加快推动甘其毛都—塔本陶勒盖煤田和奥云陶勒盖矿区、策克—那林苏海图煤田、珠恩嘎达布其—乔巴山铁路建设。加速建设满伊铁

路，对绥满高速公路海满段实施贯通，推动满洲里—外贝加尔斯克公路口岸货运通道实现对接。特别应将“三乌通道”作为未来连接俄、蒙打造的重点，通过“三乌通道”带动要素资源跨国流动，在国际商贸、保税、冷链、城市配送和快递服务方面有质的突破，使物流业成为经济发展的新增长点，同时推进物流业与其他产业互动融合，协同发展。利用交通便利化实现俄、蒙与我国内陆经济腹地的有效连接，同时随着通道的建成对自治区既有的各类开放平台及园区进行职能升级，有条件的可以先行先试，即在打通通道的同时利用开放平台的优惠政策压缩供应链成本，实现通道效应的最大化。

（三）发掘中欧班列产业带动功能

一是要积极聚合班列回程货源，鼓励自治区企业在中东欧重要节点城市建设物流基地、分拨集散中心、海外仓等，提升物流辐射能力。通过回程货源开启跨境电商等新型产业。通过返程中欧班列，跨境电商企业从欧洲采购并运回原产地商品。物流仓库可以建在中欧班列中转站周边，依托优越的物流条件和优惠投资税收政策发展特色产业集群，未来的自贸区将进一步降低欧洲商品进入自治区的成本，这样会吸引更多的电商企业进驻自治区，从而改变传统的贸易模式，形成新贸易业态。二是学

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”。原产地规则可以通过“二线有限放开”将实现增值的加工类产品以“零关税”进入内地，这样就会吸引国内外的生产加工类企业进驻内蒙古，这比综合保税区、互市贸易加工区更具优势。试验区通过产能承接和低成本引导自治区产业结构优化升级，促进高新技术企业、环保企业落户自治区，推动自治区经济发展。

（四）探索多元化融资渠道

短期内，内蒙古可以给予各类开放平台一定的专项财政资金支持，但鉴于自治区的财政情况，长期还需要考虑其他融资手段和渠道。中长期，自治区要探索从亚洲单边或多变开发性金融机构引入资金来支持试验区项目建设，二连浩特中蒙经济合作区建设有从亚洲开发银行贷款的经验，按照基础设施建设的思路，能否复制经验从亚投行、丝路基金等机构进行融资是自治区应积极考虑的方向。同时借鉴其他省份经验，设置政策性资金池，引导各类企业发展新型跨境投资和贸易。利用跨境资本，协助自治区政府构建“跨境产能合作基金”，对合作项目前景进行市场化评估，积极引入国际化、多元化的财务投资者，不完全依赖自有资本，实现多赢。

（五）利用地缘优势探寻开放“抓手”

自治区要充分发挥地缘优势，在传统领域以外探索“中蒙俄经济走廊”建设的“抓手”。对蒙古国，自治区可以考虑以金融为抓手带动国际物流、现代贸易、双向投资、商旅文化的发展。二连浩特可以通过跨境金融来带动企业发展。中央和自治区应考虑以国家重点开发开放试验区为前沿，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，探索试点跨境贷款、二连浩特企业到乌兰巴托直接发债，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，可考虑以能源为抓手构建国际区域产业链和供应链。以满洲里试验区为门户，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优势，在能源合作中推动自治区工业发展，形成同俄罗斯稳定的能源产业链、供应链。从全局考虑，建立中蒙俄自贸区是未来走廊建设的最大“抓手”，也是自治区实现跨越发展的主要“突破点”。在“双循环”新发展格局下，利用区域自贸协定拓展海外市场至关重要，二连浩特、满洲里作为自贸区的两大前沿阵地是构建国际区域供应链的重要环节。■

（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：张捷