

推进内蒙古泛口岸经济的着力点

——以满洲里为例

李国威

摘要：中央财经委员会第八次会议提出：“畅通现代流通体系建设，构建‘双循环’新发展格局。”以满洲里为代表的口岸城市处在畅通内外循环体系的关键节点上，发展泛口岸经济符合时代发展要求。本文以满洲里为例，通过分析发展泛口岸经济的必要性及存在问题，提出内蒙古在发展泛口岸经济中的着力点，旨在为推动内蒙古建设成为向北开放重要桥头堡，全方位融入国内“大循环”提出建议。

关键词：泛口岸经济 满洲里 开放

一、发展泛口岸经济的必要性及定位

2018年3月5日，习近平总书记参加十三届全国人大一次会议内蒙古代表团审议并发表重要讲话，明确指出：“满洲里、二连浩特出入境班列多数都是‘酒肉穿肠过’，区位优势还没有转化为开放优势、发展优势，国家向北开放重要桥头堡的作用还没有发挥出来。2019年初，布小林主席在自治区政府工作报告中首次提出东部以满洲里，中部以二连浩特—集宁，西部以策克为枢纽发展泛口岸经济，形成东中西各具特色、功能齐全、产业配套、服务完善的综合性经济区域的设想。这既是深入贯彻习近平总书记重要指示精神的生动体现，也是培育对外开放新动能，打造我国向北开放重要桥头堡的重大举措。

今年以来，国际形势更加复杂多变，新冠肺炎疫情全球蔓延，逆全球化思潮抬头，世界经济正经历着前所未有的巨大挑战。党中央高瞻远瞩，从全局性、战略性角度出发，提出以国内大循环为主、国际国内循环相互促

进的“双循环”发展战略，强调要建设现代综合运输体系，形成统一开放的交通运输市场，优化完善综合运输通道布局，加强高铁货运和国际航空货运能力建设，加快形成内外联通、安全高效的物流网络。泛口岸经济强调发挥口岸优势，向内拉动、向外延伸，形成辐射内地、走向世界的综合性经济区域的设想，符合新时代国家发展战略要求。

作为口岸城市，满洲里因口岸而生，因贸游而兴，因开放而强，经过改革开放40年的高速发展，满洲里已建立起完备的公铁空立体化疏运体系，公路口岸是全国唯一实行24小时通关制度的国际公路口岸，铁路年综合换装能力达到8000万吨，西郊国际机场年吞吐旅客达100万人次，承担起中俄贸易65%以上的陆路运输任务，成为全国最大的沿边陆路口岸。2017年GDP达到160多亿元，是改革开放前的245倍，按照国家2020年全面实现小康社会十项基本标准，2018年满洲里在全区已经率先建成全面小康社会。满洲里凭借其百年发展历史，在自治区乃至全国同类边境口岸都具有示范引

领带动作用，当前，以满洲里为代表的口岸城市处在畅通内外循环体系的关键节点上，做好以满洲里枢纽为核心的东部区泛口岸经济带，对推动自治区向北开放，全方位融入国内大循环有着重大的现实意义和深远的历史意义。满洲里将按照“链接俄蒙、融入东北、辐射蒙东、服务全国”的发展思路，以满洲里口岸为依托，发挥“一带一路”重要节点城市作用，充分考量构建“双循环”发展格局，向内拉动、向外延伸，努力将满洲里打造成为新时代面向东北亚的现代化综合物流枢纽。

二、发展泛口岸经济面临的问题及原因分析

以满洲里为代表的陆上口岸在服务国家战略、发展地方经济方面还存在不少问题，如产业规模不大与结构不优并存，内生发展动力不足，对地区经济贡献度不高；对外开放政策落实还不到位，开放平台作用发挥不充分；政府治理体系、治理能力现代化水平不高，部分公职人员开放眼界、专业水平、担当能力、法治意识亟

待增强，“不想为、不敢为、不会为”现象还不同程度存在。解决口岸经济“酒肉穿肠过”问题任重道远。产生这些问题的原因主要表现在如下方面。

（一）互联互通水平低

30年前满洲里靠口岸开放，发展边境小额贸易取得了一定成绩。当时的口号是“南有深圳、北有满洲里”。30年后，随着国际国内环境的巨大变化，传统陆路边境小额贸易受到来自海运和跨境电商的冲击，过去火热的边贸交易被跨时空跨区域的合作取代。在新一轮发展大潮中，满洲里与外界相连的交通不发达，逐渐成为发展孤岛。公路等级较低，绥满高速海满段没有贯通，连接周边的公路仅为三级路。铁路外输通道单一，仅有一条滨洲铁路连接内地，与蒙古国没有铁路连接，高铁通道建设还未纳入议事日程，航空方面多为季节性航线。在打造“乌阿海满”精品旅游线路过程中，满洲里至乌兰浩特900公里的公路全程限速80公里每小时，与自治区西部“呼包鄂集”1小时经济圈相比，互联互通层次水平低成为制约满洲里发展的关键问题。

（二）政策落地难

近几年国家赋予了满洲里国家重点开发开放试验区、综合保税区、边境旅游试验区等诸多含金量很高的鼓励政策。今年跨境电子商务试验区获得批复，自治区正在积极帮助申报自贸区和陆上边境口岸型国家物流枢纽。但很多政策灵活运用不够，落实效果不佳，“梗阻”严重。例如，国家赋予了

试验区先行先试的使命，赋予了试验区很多新政策，但国家部分部委没有给试验区相应的授权，很多宏观政策没有实施细则。究其原因，一是缺少顶层设计，没有从更高层级的机构帮助解决问题，二是没有建立起先行先试的容错机制，导致本地干部大胆尝试创新的勇气不足，内外因综合导致重点开发开放试验区获批8年，成绩不少，但缺乏含金量高的可复制可推广的实质性经验。

（三）产业化层次低

满洲里产业基础薄弱，工业经济发展不充分与贸游产业发展不稳定并存。对外贸易、进出口加工、商贸旅游等产业体系虽已初步形成，但满洲里远离国内中心市场，开放度和走出去不够，产业关联能力弱，缺乏龙头企业支撑，导致经济总量很小，难以形成完整的产业配套和链条延伸。以木材为例，满洲里口岸承担着全国一半的中俄木材贸易，但木材产业门类全而不大，产品多而不强，缺少品牌效应，没有真正形成组团集中的规模经济。

（四）人才引进不够

满洲里人才总量较小，外向型经济发展各类专业人才、高科技人才、管理人才及技能型人才严重缺乏。在各大中小型城市纷纷推出人才引进计划，开展抢人大战背景下，作为小城市的满洲里没有跟上时代步伐，没有意识也没有采取相关有效的实质性举措网络人才。人才成长的环境有待优化，在人才使用、培养、引进、职称评定等方面机制不活，政策落实不

到位，人才合理流动不畅，广大年轻人干事创业的积极性不高。外部人才难以引进，本土人才外迁的矛盾尤为突出。

三、推进泛口岸经济的着力点

破解制约瓶颈，做好泛口岸经济这篇大文章，关键是要发挥政府主导及引导作用，加强公共物品与公共服务的平台建设，找好推进泛口岸经济发展的着力点。

（一）深刻把握习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神

做好泛口岸经济工作，一是要强化理论武装。要深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深刻领会总书记参加十三届全国人大一次、二次、三次会议内蒙古代表团审议时的讲话精神及考察内蒙古重要讲话精神。二是要坚持以人民为中心的发展思想。统筹做好疫情防控和经济社会发展工作，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，坚决克服疫情带来的不利影响，化“危”为“机”，确保完成决胜全面建成小康社会、决胜脱贫攻坚任务目标。三是要把握历史发展机遇。认真贯彻落实《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，深度参与中蒙俄经济走廊建设。加快新型城镇化补短板强弱项工作落实，为发展做好基础保障，科学编制“十四五”规划，为未来发展谋好篇、布好局。

（二）强化组织领导，挖掘开放平台发展功能

一是要立足实际、先行先试，积极开放平台资源整合，力争在重点领域和关键环节取得突破。要从自治区层面帮助建立泛口岸经济联席机制，定期召开会议，统筹推进重点项目建设，协调解决相关重大问题。二是要加快开放平台建设。积极推动内蒙古自由贸易区申报工作，充分挖掘“境内关外”政策，整合综合保税区、产业园区、互市贸易区等开放平台资源优势，促进各口岸经济的协调快速发展。加快满洲里、二连浩特—集宁陆上边境口岸型国家物流枢纽承载城市建设工作。三是要丰富互市贸易发展内涵。秉承“兴边富民、稳边固边”理念，着力推动“互贸+产业”发展模式，支持企业利用现有设施与加工能力，逐步提高落地加工规模和落地加工比率，做优做强进口粮油落地加工等产业。

(三) 加快基础设施建设，提升互联互通水平

一是要加快公铁空等国际国内运输通道建设。公路方面，增开满洲里至俄罗斯、蒙古国毗邻地区主要城市国际公路客货运输线路。在保护生态环境的前提下，加快推动绥满高速海满段建设，完善满洲里至东北地区公路交通网。铁路方面，全力配合推进齐海满客运专线项目，形成快速国际性铁路客运大通道。推动建设中欧班列拼装集散转运中心等。航空方面，鼓励支持航空公司增开国际、国内航线和旅游包机业务，积极发展航空货运。二是要完善口岸基础设施建设。支持俄方修

建公路口岸货运通道连接道路，实现中俄满洲里—后贝加尔斯克公路口岸货运通道对接。持续优化监管模式和通关环境，探索将5G技术提早应用到通关环境建设，进一步提升口岸的通关能力。深化中俄口岸联检部门“三互”通关改革，打造全国一流的电子口岸。要探索研究新基建事宜。在谋划补短板的同时，把握发展大势，研究5G基站、大数据中心等新基建项目，搭上发展的快车道，避免重复建设导致的产能过剩。

(四) 深化放管服改革，持续优化营商环境

一是要充分利用相对集中行政许可权优势，持续推进“一门一网一次”改革，不断扩大“综合受理”事项和“最多跑一次”事项范围。深入落实国家减税降费各项政策，保住经济发展基本盘，赢得未来发展。二是要促进民营经济高质量发展。构建“亲而有度、清而有为”的政商关系，千方百计给民营企业创造优越条件，打造优质平台，为企业家健康成长营造良好环境。

(五) 注重人才建设，加强文化交流与合作

一是要树立人才优先理念，确立人才优先发展的战略布局，使人才资源优先开发。重点解决人才数量不足，结构和布局不尽合理等问题，培养更多符合口岸经济发展的适用型人才，服务地方经济发展。二是要提升高校服务地方经济的能力。充分发挥内蒙古自治区中俄蒙合作研究院满洲里分院、内蒙古大学满洲里学院蒙古

国研究中心研究平台作用，为自治区做好中俄蒙跨境合作方面的政策性研究和体制机制创新研究提供更科学的决策指导。强化高校拓展国内国际合作，依托其办学条件，引进外部优秀人才，建立高端外贸、金融、物流、翻译等方面人才库。三是要强化对外文化合作交流。通过在三国间举办文旅活动、体育赛事、学术研究等活动，展示口岸城市的开放成果与发展活力，提升口岸的地区影响力，为经济发展赢得更多发展机遇。

四、结语

发展泛口岸经济是内蒙古着眼于扩大向北开放，推动自治区经济高水平开放和高质量发展做出的重大决策部署，符合时代发展要求，要在自治区党委、政府的坚强领导下，发扬蒙古马精神，立足实际、深入研究，助力自治区经济社会高质量发展，在新时代全面建设社会主义现代化国家征程上书写模范自治区发展新篇章。■

参考文献：

[1] 曲莉春, 张莉莉. 落实新指示新要求, 育新机开新局谱新篇——第60期发展改革论坛综述 [J]. 北方经济, 2020, (6).

[2] 习近平在参加内蒙古代表团审议时强调: 坚持人民至上, 不断造福人民 [J]. 理论导报, 2020, (5).

[3] 王登华, 特古斯. 人民至上, 习近平再次强调这一执政理念 [J]. 实践 (党的教育版), 2020, (6).

(作者单位: 满洲里市发展和改革委员会)

责任编辑: 张捷