

内蒙古口岸与腹地城市经济联动发展的对策研究

许海清

摘要：建设国家向北开放重要桥头堡，发展开放型经济，内蒙古要充分发挥口岸联通国内国际市场的重要作用，加快口岸与腹地城市的经济联动发展，以高水平开放促进高质量发展。在尺度重组理论框架下，通过国家尺度的上推或下推对内蒙古口岸及腹地城市经济发展产生影响，国际、国家、区域、城市四尺度因素在自身权力可行范围内采取措施推动内蒙古口岸与腹地城市经济联动发展。

关键词：口岸经济 腹地经济 联动发展

加快构建“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，需要统筹国内循环与国际循环之间的协调问题。口岸作为国内循环与国际循环的空间结合点，在新发展格局构建中发挥着十分重要的作用。作为国家向北开放的重要桥头堡，内蒙古有20个各类开放口岸，发挥着联通国内国际市场的重要作用，其中满洲里和二连浩特口岸分别是我国最大的对俄对蒙陆路口岸。2022年，满洲里与二连浩特口岸进出境中欧班列分别为4818列和2519列，为国内国际双循环提供了有力支撑。当前，内蒙古大力发展开放型经济，但口岸辐射带动能力仍然较弱，与腹地城市经济协同发展不足，口岸优势尚未完全转换为竞争优势和发展优势。在服务 and 融入新发展格局下，内蒙古应采取积极措施形成口岸与腹地城市经济互动发展，不断提升口岸在建设向北开放重要桥头堡和带动腹地经济发展中的作用。



一、口岸与腹地城市经济联动发展的多尺度因素

尺度重组理论是经济地理学的重要理论之一，目前作为一种全球化进程中国家行动及再地域化的解释框架也逐步为学界所接受。尺度不仅仅集中在国家这一层面，国家通过“向上”形成跨国区域组织等超国家尺度、“向下”将权力下放至区域、城市等次国家尺度以及“向外”与非政府部门进行互动合作，从而调控及干预社会经济的发展（吴逸然，2023）。在尺度重组理论框架下，国际、国家、区域、城市四尺度因素均在自身权力可行

范围内对内蒙古口岸及腹地城市发展施加影响。其中，国家尺度与国际尺度通过顶层设计施加影响，区域尺度通过政府统筹规划影响口岸发展，城市尺度则会产生最直接和显著的影响。在前期的研究中发现，不同尺度所产生的影响具有较大差异，其中国际尺度和国家尺度所施加的影响具有较大滞后性，且国家尺度具备的权力及资金没能很好下推到更低尺度；区域尺度和城市尺度产生的影响更为直接且显著，但存在对上推尺度相关措施落实不到位的情况。

总体来说，内蒙古泛口岸经济建设对沿边口岸地区的经济发展提出了更高要求，通过加强口岸与腹地城市的经济联动发展扩大口岸的经济辐射作用，以推动泛口岸经济向更深处发展。在国家尺度上，国家尺度主要是进行顶层建设，通过制定法律政策文件并规范口岸发展方式与配套设施标准、联合国际尺度主体建立超国家权力组织、建设重大基础设施项目等方式，助推国内外

畅通连接，促进经济发展格局优化，并通过尺度下推将优惠政策施加于各个层级从而推动口岸地区发展。在区域尺度上，区域政府主要依托交通廊道建设规划统筹口岸“点-轴-网络”体系发展。在城市尺度上，口岸城市主动承接尺度下推，重点建立以“口岸-邻岸产业群-城市中心产业群”为支撑的经济发展体系，加大口岸与腹地城市的经济融合力度，从而直接促进口岸与腹地城市经济联动发展。

二、基于不同尺度因素推动内蒙古口岸与腹地城市经济联动发展的对策建议

(一) 基于国际尺度因素，加强中蒙俄高层会晤机制，推进中蒙俄经济走廊建设

国际尺度发挥作用需要通过国家尺度上推来实现，也就是需要充分发挥本国政府的力量助推国际尺度发挥作用。在推进“一带一路”倡议实施中，国家间高层领导人会晤机制的建设非常重要。加强中蒙俄高层会晤机制，推进中蒙俄经济走廊合作平台建设、二连浩特-扎门乌德跨境经济合作区建设等，合理利用国内国际两个市场、两种资源带动口岸经济发展。并通过加强文化交流、举办文体活动、通过国际经贸文化交流合作论坛与博览会等友好合作平台，进一步缩短与俄蒙两国的文化距离，为内

蒙古口岸城市发展构建更自由开放的发展环境。这种顶层设计及合作机制，可以减少口岸经济发展的外来阻力，同时也能够强化下级政府的执行力度，进一步加强双边口岸基础设施建设，加强进出口商品管理、畅通通关流程等，为促进口岸经济健康发展提供保障。

(二) 基于国家尺度因素，推动国家相关政策落实落细并深入研究俄蒙政策

我国政府为促进沿边口岸城市发展，陆续颁布了许多政策文件，但在政策文件精神的理解和具体实施过程中，因相关政策的层级落实，一级一级落实到地方就会影响政策效应的充分发挥。因此，国家政府不仅要进行政策的顶层设计，更要监督下级政府制定和实施政策细则，在政策传导过程中让国家法律法规、相关制度机制充分发挥既定效应，从而使得顶层设计能够有效落地到口岸城市发展。此外，国家相关的决策研究咨询机构可以对俄蒙政策进行跟踪与研究，通过搜集并分析俄蒙的政治、经济、社会文化及市场需求和发展趋势等信息，为政府及有关部门决策提供咨询服务。

(三) 基于区域尺度因素，综合发力推动口岸经济发展

一是重新审视泛口岸经济内涵。作为国家对外开放的门户与重要支撑，内蒙古口岸的开放不单是特定区域的对外开放，更是

发挥联通内外、辐射国内、全面发挥口岸经济综合效能的对外开放。因此，要把内蒙古泛口岸经济发展置于国家发展战略大局中考量，不仅立足于自身地缘优势谋发展，还要在服从服务于国家战略中寻找机遇，多向发力加强区内外联通。

二是用足用好国家政策。深刻领会国家政策文件精神并加大落实力度，相关部门充分研究政策，制定实施细则，推动政策及时落地实施，尽量减少落实的滞后效应，有效发挥政策的综合效应。

三是深入研究俄蒙政策。自治区层面的相关政府部门和研究咨询机构要对俄蒙政策调整、国家发展战略、市场变化等问题进行跟踪研究，分析政策走向、市场环境变化等信息，发现其与内蒙古自身发展方向相匹配的契机，为推动口岸经济发展及政府有关部门决策提供咨询与决策参考。

四是完善与俄蒙的协调合作机制。在国家会晤机制框架下，自治区层面主动对接国家部委，积极参加各类工作组会议，与俄蒙推进已签合作协议的落地实施，进一步巩固中俄蒙口岸合作领域成果。同时，建立和落实定期会晤机制，建立健全常态化的工作机制和推进“常设协商工作组”会议机制，与俄蒙方磋商口岸开放、运行和管理中的有关问题，建立地方政府的对话和协调机制。

五是科学定位口岸功能。内蒙古口岸分布广泛，东中西口岸的发展要结合当地实际，在全区统筹下科学定位。“十四五”期间，做好各口岸发展规划，加强各口岸的开放程度，进一步完善口岸功能，建立完善的公路、铁路、航空口岸体系。统筹各个口岸发展，明确不同口岸的发展方向、因地制宜释放口岸潜力，避免口岸同质化竞争。加快推进重点口岸与腹地盟市合作，发展泛口岸经济。特别是满洲里、二连浩特要进一步推进国家重点开发开放试验区，区域性国际物流中心、跨境旅游基地、进出口贸易加工基地等建设，形成以对外贸易、物流仓储、加工制造为主导的口岸发展格局，通过物流促贸易、贸易促产业、产业促发展，使之成为自治区口岸与腹地城市联动发展的示范口岸。

六是深化省级政府间的合作。要融入全国区域板块，促进本地区经济发展，必须要通过省级政府间的政策协调，与其他省市及口岸加强联系合作，形成资源优势互补。加强与沿海港口、内陆重点省份的口岸协作，以建设乌兰察布—二连浩特国家陆港型物流枢纽为契机，与广西、四川、重庆等省（区、市）对接，参与西部陆海新通道合作共建，推动与沿边口岸、沿海港口通关一体化协作。把握中欧班列东、中两条通道途经内蒙古的优势以及内蒙古区内开行始发班列的机

遇，强化各项服务保障措施，扩大对外交流，努力打造立足口岸、面向全区、辐射全国的中欧班列“集结地”。通过与其他省市的合作发展，不但可以优化对外贸易优势，改善口岸投资环境，还可以提升国内企业对于沿边口岸城市的认知，吸引大企业来口岸投资建厂，发展优势产业。

七是加强人才建设，提供智力支持。通过多种渠道和方式，加快口岸经济急需的高层次人才、高技能人才、紧缺型人才的引进和培养，有计划地安排现有人才通过参加进修、接受培训、在职攻读学位等提升技能。同时，对有能力的人大胆委以重任，提供发展平台，创造良好的生活、工作环境，避免人才外流。此外，通过组建专家咨询团和顾问组，为口岸和腹地城市联动发展以及口岸经济发展提供决策咨询服务和管理对策建议。

（四）基于城市尺度因素，促进口岸与腹地城市联动发展

一是积极与俄蒙对接和推进具体项目的落实。内蒙古对接的俄蒙境内口岸基础设施相对落后，地方政府也应加强与俄蒙方的联系沟通，争取在口岸建设和经贸合作方面共同发力，积极推进口岸建设项目，合力加快国际大通道、跨境经济合作区建设。

二是抓好口岸综合服务设施建设。通过加强基础设施建设，完善口岸集疏运体系，提升综合物流效率，增强集疏运管理

能力。加强口岸地区综合服务能力以及集疏运能力，通过集疏运能力的增强，加快口岸与腹地城市的经济衔接，特别要关注口岸建设与口岸城市建设结合，进一步发展工业、加工贸易、商贸流通和旅游业等。

三是加强智慧口岸建设。应用信息网络等先进技术，建立互联互通、数据共享的口岸物流信息和电子商务平台，进一步推进各个部门的信息共享，提高口岸的工作效率，简化相关手续，加快通关速度。通过智慧化、数字化赋能，聚焦口岸通关智慧化、指挥协同可视化、通关服务便捷化、综合管理高效化，优化口岸功能布局，完善口岸基础设施和智能设备，全面提升口岸智慧化水平。

四是大力发展边境贸易，探索“边民互市+落地加工”产业模式，实行“互联网+边民互市”海关监管模式。查找自治区边民互市贸易区作用不能充分发挥的症结，强链补链，实现落地加工，带动兴边富民和口岸经济发展。

五是实施“口岸+”工程，加快推进“口岸+特色加工业”“口岸+专业市场”“口岸+商贸物流”“口岸+边境旅游”等“口岸+”工程建设，充分利用口岸联通俄蒙与国内的区位优势，充分利用好各方资源。例如，跨境旅游是促进内蒙古口岸及腹地城市发展的一个重要部分，口岸城



市可以发挥其特有的旅游优势，在保持第一二产业稳定发展前提下，发展以旅游业为主导的第三产业。开发旅游资源要充分整合现有特色旅游资源，突出民族文化特色、戈壁荒漠、草原景色等旅游资源，同时将自然景观和边境景点、互贸市场结合起来，深入挖掘口岸城市的旅游文化潜力，通过跨境旅游释放区域经济活力，以此推动口岸经济的快速发展。

三、保障措施

（一）充分解放思想

全面深入理解内蒙古向北开放重要桥头堡的战略定位以及内蒙古泛口岸经济发展的内涵，冲破旧观念的束缚，直面内蒙古口岸经济发展中的新问题，研究新情况，解决新问题。

（二）加强组织领导

在自治区层面，成立内蒙古

口岸经济发展领导小组。自治区发改委、商务厅、交通运输厅、口岸办、满洲里海关、呼和浩特海关等为成员单位的内蒙古口岸经济发展领导小组，统筹内蒙古口岸经济发展，引导各口岸合理分工，推进口岸综合治理体系和治理能力现代化，同时协调解决内蒙古口岸经济发展的重大问题。领导小组各成员单位要结合自身职能职责，切实发挥好本单位在泛口岸经济发展中的作用，密切配合，加强协同联动，形成工作合力。

（三）做好顶层设计

以提升新时期内蒙古向北开放重要桥头堡建设水平为契机，按照高质量发展和形成全面开放新格局的总体要求，把自身开放融入国家开放总体布局，推动内蒙古把区位优势转化为开放优势、发展优势，跳出内蒙古看内蒙古口岸经济发展，统筹谋划全区口岸发展。以充分融入国内大

循环，更好融入国际大循环为目标做好顶层设计，规划时间表，制定路线图和阶段性目标任务，协同有序推进泛口岸经济建设。

（四）加大宣传培训

各地、有关部门要充分利用网络、电视、广播和报纸等渠道，主动开展优化口岸营商环境、推进口岸提效降费、促进跨境贸易便利化工作和政策情况宣传，加大对外向型企业和项目的招商引资。并加大对有关部门和企业人员的培训，助力政策落地和提升工作实效。

（五）完善资金保障

一是加大财政投入，进一步完善口岸建设运营的长效投入机制。二是合理安排使用好口岸建设专项资金，做好重点项目的支持。三是争取国家发改委等部门在政策、资金方面的支持。■

参考文献：

[1] 吴逸然. 基于尺度重构理论的粤港澳大湾区合作发展动力机制 [J]. 深圳社会科学, 2023,6(01).

[2] 王丰龙, 张衍春, 杨林川, 洪世键. 尺度理论视角下的“一带一路”战略解读 [J]. 地理科学, 2016,36(04).

[3] 梁鲜桃. 内蒙古发展泛口岸经济的难点与着力点 [J]. 北方经济, 2020,(03).

[4] 内蒙古自治区人民政府办公厅. 内蒙古自治区“十四五”口岸发展规划 [OB/OL]. 2021-12-24.

（作者单位：内蒙古财经大学商学院）

责任编辑：张莉莉