

内蒙古中欧班列高质量发展对策建议

■ 刘洁

摘要：风云激荡的国际环境中，中欧班列作为“一带一路”标志性项目受到极大关注。随着中欧班列进入高质量发展阶段，围绕“巩固稳定提升”的总体要求，内蒙古所属经满洲里、二连口岸的中欧班列东、中通道如何发展是自治区建设向北开放桥头堡的重要内容。本文阐述了中欧班列高质量发展形势任务、分析了发展现状，深度剖析两大口岸发展中存在问题，系统提出内蒙古中欧班列高质量发展的对策建议。

关键词：中欧班列 口岸 问题解析 对策建议

一、中欧班列高质量发展形势任务

(一) 发展成绩斐然，内陆经济中心城市表现亮眼

中欧班列自2011年开行以来，已成为共建“一带一路”的旗舰项目和标志性品牌，成为服务国际经贸合作的公共产品。总结开行历程，中欧班列已经历了探索爬坡（2011-2015）、爆发增长（2016-2019）、逆势上扬（2020-2022），进入到高质量发展阶段。10年来，中欧班列拓展国际交流合作取得斐然成绩。尤其对于我国内陆经济中心城市，依托完善区域国际物流营商环境，培育大量的高端电子信息、装备制造等产业转移集聚，区域枢纽经济蓬勃发展。如重庆（戴



尔）、成都（TCL）、郑州（富士康）等。

(二) 发展政策明晰，“巩固稳定提升”目标明确

2021年，在中欧班列运行10周年，推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布了《中欧班列发展报告（2021）》“十四五”期间，中欧班列将聚焦中欧班列高质量发展主题，紧

紧围绕“巩固稳定提升”工作主线，着力强化设施保障能力、提升开行质量效益、创新运行管理和发展模式，构建国际合作网络、加强运行风险防控5个方面，推动国内“卡脖子”路段升级改造和重点口岸站扩能改造等基础设施建设，推动国际陆运贸易规则制定，促进“多向延伸、海陆互联”的国际陆海贸易新通道建设，进一步增强中欧班列支撑共建“一带一路”高质量发展的能力。

(三) 中欧班列开行面临新机遇

我国与沿线主要经济体间的经贸合作总体态势是向好的。中俄经贸往来未来可期。2023年3月20日习近平主席访俄期间，两国元首发布《关于2030年前中俄经济合作重点方向发展规划联合声明》，将在8个重点方向开展双边经济合作。2022年中俄双边贸易额达1902.71亿美元，同比增长29.3%。两国商定将推动中俄经贸合作高质量发展，为全面推进双边合作注入新动力。沿线其他经济体对我国倚

2013—2022年全国中欧班列开行情况（一）



重和期待进一步增加，中东欧国家、中亚西亚国家经贸往来将进入新阶段。

二、内蒙古中欧班列总体情况

（一）规模和质量稳步提升

自治区党委、政府十分重视中欧班列开行，2016年组织开行首列，截至2022年底，自治区累计开行中欧班列1454列，累计运输13.34万TEU标准集装箱，完成进出口贸易额29.69亿美元，开行线路增长到29条。自治区中欧班列开行分两个阶段，一是2016-2019年初期起步时，整体市场处于在培育发展，国铁集团开行计划随时申请，2017年底自治区及时出台中欧班列相关政策，产生积极作用。2017-2019年，中欧班列开行89、216、260列在当时开行业省市排名在前十位。二是2020年至今各地积极组织开行中欧班列，以省会城市为集结中心，1000-1500公里为半径集货，以政府单一平台为主导，以国铁集

装箱中心站运行的模式基本形成，重庆、成都、西安、郑州、乌鲁木齐五大集结中心就是这样的特点。第二个阶段突出的体现是增量快、增量、支持力度大，国铁集团对班列计划开始统筹，支持总量大、运距长的区域。

（二）开行城市积极性较高

自中欧班列开行以来，自治区各盟市积极推进本地中欧班列开行，目前已有满洲里、乌兰察布、鄂尔多斯、巴彦淖尔、赤峰、二连浩特、通辽、呼和浩特、乌海、包头等城市先后开行了中欧班列。从规模上看，满洲里和乌兰察布依托口岸和先发优势，开行规模处于领先地位。截至2022年底，自治区累计开行中欧班列1454列，其中满洲里和乌兰察布分别开行686列和549列，分别占自治区中欧班列开行比重的47.18%和37.75%，合计占比高达83.73%。

（三）经济和社会价值初显

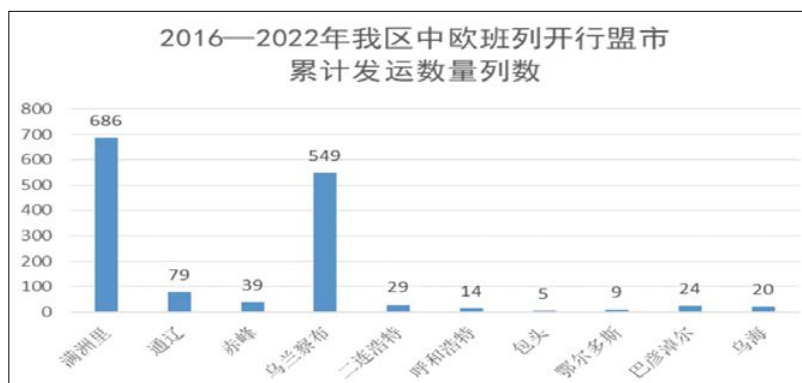
中欧班列为地方带来的最大好处是打通了国际物流通道，为城市外向型经济发展打开了新大门。自治区中欧班列自2016

年始发以来，班列社会价值得以体现，乌兰察布通过中欧班列吸引木材加工、卫浴加工等多家企业落户。2019年5月22日乌兰察布—俄罗斯沃罗滕斯克长城汽车班列首发，目前已累计运送长城汽车62列、7138辆；满洲里出境班列“三并二”的创新模式；入境班列助力满洲里农资企业进口俄罗斯农业产品，2022年实现进口42万吨；定制钾肥班列有效保障了我国东部地区的化肥供给。巴彦淖尔葵仁班列助力本地农产品“走出去”。鄂尔多斯奇瑞汽车定制出口班列，创新拓展了自治区与中亚、西亚地区国际经贸往来。

三、存在问题

截至2022年，全国中欧班列累计开行已突破50000列，月均保持千列开行。从国家的维度，内蒙古中欧班列的问题聚焦到口岸“拥堵”，从自治区的维度，问题聚焦到如何依托和发挥班列通道作用，挖掘边境口岸枢纽能级，实现“边腹互动”，促进地区产业发展。因此满洲里、二连口岸，是内蒙古中欧班列高质量发展的关键。具体到中欧班列两大通道枢纽口岸存在的问题，主要表现在以下方面。

（一）边境口岸传统定位与新阶段国家战略通道要求不匹配
传统铁路口岸定位就是“穿肠过”式的“快接快换快放”，



满洲里采用“对装”模式换装，二连采用“落地地起”模式，运输规模小。而新发展阶段，口岸作为国家战略通道和枢纽，一方面要保障通道畅通，更多的是作为桥头堡发挥国家重点物资战略储备功能，依托口岸“集疏运”系统，实现国家战略物资的统筹配置，服务国内大循环。

（二）口岸通道布局规划与口岸运输规模提升不匹配

以满洲里为例，随着中俄贸易结构的转变，贸易规模不断提高，进出口比例失衡问题更加凸显。2022年满洲里口岸进出口货运总量为1618.3万吨（其中进口1350.2万吨，出口268.1万吨），进出口比例为4.9:1；而中俄铁路干线通道（中俄铁路联络线）是2宽1准，通道能力严重饱和。当对干线通道进行规划扩能时，又面临土地控制不足问题。

（三）口岸运行资源分散与大宗进口规模高效运行要求不匹配

目前满洲里铁路换装系统有19个换装场地，部分线路长度较短（600-800米）。由于进口货物均为一般贸易项下大宗商品进口，采取整列运输，整列（65-72车）换装，线路长度均要达到1250米，导致进口货物在老旧换装场需多次解编取送，口岸换装作业效率大幅降低。

（四）仓储功能欠缺与大宗进口运贸仓融需求不匹配

以满洲里为例，传统满洲里站空车相对充足，同时为了减

少铁路运量流失公路，口岸站进口货物换装均采用宽准轨车辆对装，如遇准轨空车不到位，则通过“以车代库”等待空车，站区散堆装仓储和标准化仓库存量设施较少。随着口岸进出口规模增大，动态的宽准轨车辆匹配难度加大，“以车代库”严重占用口岸站线路和车辆资源。并且，如铜精矿、锌精矿、铝、纸浆、钾肥等国际期货交易品类的进口，进口商迫切需要进口后入保税库，配套金融，根据市场行情在交割库二次交易。

（五）国际铁路联运规则与现代国际贸易规则不匹配

现代国际贸易规则体系核心以海运为基础搭建，包括运输、交付、保险、结算模式等。随着中欧班列运输规模的增加，国际铁路联运与基于海运的贸易规则存在不匹配，比如，海运的提单可以作为物权凭证，铁路运输单只是运输合同，不能进行交易；比如国际贸易中的保险承保涉及主体主要为进出口港口和海运公司，国际铁路联运涉及沿途所有国家和口岸车站，风险和纠纷产生几率大增。比如国际联运规则只能够在进口方口岸站进行换装，后空车返回，使本已紧张的跨境铁路运输能力，又因为空返浪费一半。

四、对策建议

围绕国家提出的“巩固稳

定提升”中欧班列发展方针，着力服务国家战略和促进内蒙古产业发展，进一步提升内蒙古中欧班列运营组织水平，加强满洲里、二连口岸枢纽效能，衔接国内国际两个市场，加强境内外资源要素聚集，培育壮大内蒙古依托中欧班列的枢纽经济、通道经济，使内蒙古成为国内大市场的“北方良港”，成为俄蒙商品的南方“出海口和边境仓”，充分发挥国家向北开放桥头堡作用，促进内蒙古外向型经济高质量发展。

（一）强化全区中欧班列统筹

立足全区中欧班列布局优化和高质量开行，加强自治区中欧班列一盘棋统筹，一体化管理。自治区主管部门、中欧班列平台协调铁路、海关等部门，统筹全区中欧班列开行计划，根据企业需求，组织“公共班列”和“定制班列”开行，避免同质化、低水平，各地各自为战。统筹全区涉及中欧班列，特别是枢纽口岸的重大项目规划、开发、建设和运营。强化向北开放桥头堡的支撑作用，针对班列开行积极性较高、内生国际物流需求较大的盟市予以倾斜，促进中欧班列与地区产业链供应链深度融合。

（二）加强重大基础设施建设

从满洲里、二连两个“枢纽口岸”入手，推动中欧班列基础设施建设，提升中欧班列综合服务效能。加速口岸物流资源整合，完善口岸综合物流服务功能，搭建口岸国际供应链服务体

系，解决“穿肠过”问题。一是加快启动满洲里、二连浩特口岸中欧班列枢纽基地项目建设，畅通中欧班列战略通道。二是对标国际，全面提升口岸标准化仓储、保税、交易、金融等综合物流服务能力，加强配套基础设施建设，创新“中欧班列+”运营模式。三是按照桥头堡建设要求，着力加快满洲里钾肥、粮食园区建设。

（三）加强中欧班列资源整合

围绕“两口岸、双通道、东西双向辐射”的中欧班列发展格局，推动各盟市中欧班列稳定规模开行，提升内蒙古中欧班列的开行合力。一是围绕内蒙古中欧班列布局优化的总体要求，鼓励全区中欧班列始发城市加强与满洲里、二连浩特协同；支持各盟市及其他地区零散货源通过公铁联运、海铁联运在乌兰察布进行集结，组织开行“公共班列”，提高区内稳定线路班列组织规模，实现中欧班列集约化发展和规模化开行。二是结合各盟市的产业特点和企业诉求，组织开行“定制班列”，提高区内货源比例，推动内蒙古外向型加工产业发展，打造内蒙古中欧班列品牌。

（四）强化俄方返程班列组织
逐条对标中俄元首签署的《关于2030年前中俄经济合作重点方向发展规划的联合声明》，重点围绕“大力发展互联互通物流体系”，着力加快推进中俄交通运输、物流体系互联互通，优

先解决瓶颈，瞄准俄罗斯进口化肥、粮食、矿产、木材、纸浆等战略资源性产品，以满洲里和二连浩特口岸为核心，补齐基础设施短板，加大返程货源组织，打造我国重要的大宗商品进口组织中心、战略储备中心。一是完善中欧班列俄境外网络布局，提升俄方集疏运、仓储配能力，积极组织返程班列。二是创新返程班列的开行模式，鼓励通过全车型包括集装箱、特种车、专用车等班列开行，适应大规模俄罗斯资源进口需求。三是完善口岸功能，包括卢布/人民币交易结算、翻译、中介、保险、通关等，提升以俄资源进口为主的返程班列综合服务能力。

（五）构建“多向延伸、海陆互联”的物流网络

围绕构建依托内蒙中欧班列的轴辐式物流服务网络，一是联动区内腹地，形成由口岸进口、腹地加工。二是开通长三角、珠三角方向内需班列，形成呼包鄂至发达地区快运定点物流模式，完善国内国际循环物流服务体系。三是畅通“口岸陆港”至“海港”的陆海通道（满洲里—大连港/营口港，二连浩特—天津港/曹妃甸港），推动完善“中欧班列+陆海通道”网络架构。

（六）培育通道经济

以国际物流环境营造为突破口，加快口岸承载的贸易、物流、制造、流通加工等产业与口

岸腹地城市经济产业发展之间的融合，宜边则边，宜腹则腹，不断延伸产业链、拓展价值链，实现产业的价值增值，发展独具内蒙古特色的口岸枢纽经济和通道经济。

（七）加强中欧班列政策支持

面对复杂的国际形势，中欧班列国际通道战略作用愈加凸显。2020年5月，为巩固稳定提升中欧班列保障能力，国家出台了《关于推动中欧班列安全稳定高质量发展的指导意见》，为今后中欧班列高质量发展提供了顶层政策依据。因此，担负国家向北开放桥头堡建设重要使命的内蒙古，急需加强中欧班列政策支持，系统部署，精准实施，真正发挥赋能助力作用。■

参考文献：

[1] 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室. 中欧班列建设发展规划(2016-2020年)[OB/OL]. 2016-10-8.

[2] 韩兆洋, 王鑫, 蒋帅, 等. 中欧班列业务流程设计与优化[J]. 中国安全科学学报, 2020, 30(S1).

[3] 江琪. 不同通关模式下国际集装箱多式联运流程设计[J]. 集装箱化, 2016, 27(9).

(作者单位：呼和浩特铁路局)

责任编辑：张莉莉