

# 内蒙古融入“一带一路”建设 破解酒肉穿肠过问题

海琴

**摘要：**内蒙古融入“一带一路”建设、破解“酒肉穿肠过”问题，是优势所在、机遇所在，更是责任所在。内蒙古要大力提升开放型经济水平，更好发挥对外开放在高质量发展中的重要作用，必须注意开放要有大视野，从全域、全球、全面、全链提升对外开放水平；政策要有大突破，既充分利用顶层设计的红利，又要发挥地方创新先行先试优势；落实要有新举措，从解放思想、优化营商环境、构建开放型产业体系和加强人文交流等方面真抓实干。

**关键词：**内蒙古“一带一路”高质量开放 开放型产业体系

“出入境的中欧班列多数都是‘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没有发挥出来。”习近平总书记参加内蒙古代表团审议时一针见血点明内蒙古当前对外开放的迫切难题。而新冠肺炎疫情的突然爆发引起了世界经济的巨大动荡，必然会对国际贸易市场带来不可预期的冲击。外部面临着部分国家开始加大贸易保护主义的风险，市场需求迅速萎缩，同时内部外贸企业由于复工复产延迟短期内会承受巨大压力，因此在下行大背景下，内蒙古的对外开放受不可抗力的影响一定程度上也会受到冲击共振。面对如此压力，在把握防止输入性病例的基本原则下，全区上下要领会总书记对内蒙古对外开放的厚望和意图，积极融入“一带一路”，建设中蒙俄经济走廊，在“北上南下，东进西出，内外联动，八面来风”的全方位对外开放新格局

下，顶住压力，找准方向，破解“酒肉穿肠过”问题，既真正发挥向北开放桥头堡作用，又为内蒙古的经济社会发展与转型留下实惠。

内蒙古融入“一带一路”势在必行！内邻八省，外联俄蒙的区位优势突出，边境线长达4221公里，拥有全方位立体向北开放的口岸体系，同时资源丰富，与俄蒙经济结构优势互补，并且有相似的传统文化和多年频繁的人文交流。因此，内蒙古向北开放意义重大，是服务国家发展大局的重要举措，既能保证国家顶层设计的完整性，完善全方位对外开放新格局，打造祖国北部边疆亮丽风景线，又能够有效解决内蒙古当前面临的现实困境，保证经济的稳步高质量发展和产业的优化升级，确保供给侧结构性改革的深化，推动现代化基础设施网络体系的建设，促进文化强区的繁荣等，对自治区高质量发展并决胜全面建成小康社会具有重

要战略意义。因此，内蒙古融入“一带一路”建设、破解“酒肉穿肠过”问题，是优势所在、机遇所在，更是责任所在。

## 一、开放要有大视野

### （一）实行“全域开放”

对外开放不仅限于口岸边境，中心城市也要争当开放腹地，所有盟市应以更大范围、更深层次、更加主动的姿态推进自治区“全域开放”。北部满洲里、二连浩特等沿边口岸处于“一带一路”北线规划当中，直面俄蒙，是我国通过俄蒙联通欧亚大陆走向世界的最具潜力、最重要的商贸大通道。西部阿拉善盟、鄂尔多斯市连接陕西、宁夏、甘肃联通新疆，处于“一带一路”西线规划范畴内，能够联通欧洲。东南部赤峰、通辽邻近渤海，能够连接到海上丝绸之路。而目前内蒙古对外贸易对区位依赖严重，口岸经济比重较大，其

**项目来源：**本文系内蒙古社科规划项目一般项目，编号2019NDC092；系2019年全国党校重点调研课题，编号2019dfdxkt017。

他地区开放程度严重不足。区内其他地区不能因为地域距离就事不关己，要向成都、西安等内陆开放高地学习，跳出地理限制，对外开放的同时加强对内联动合作，以全球化的视野主动与具有市场潜力的地区打开“东南西北”全方位开放合作局面。

### （二）实行“全球开放”

向北开放是国家对内蒙古对外开放的顶层设计，具有重要的政治外交意义，必须按照总书记亲诚惠容、打造富民睦邻安边的要求积极建设中蒙俄经济走廊，不断创新摸索中蒙俄三国的合作。2019年商务厅数据显示内蒙古对俄对蒙贸易占总贸易额的55%，虽然与“一带一路”沿线其他国家贸易增长较快，但占比严重不足。内蒙古的开放不能仅限于俄蒙，毕竟俄蒙的人口、经济结构、市场潜力有限，在一定程度上与内蒙古产业产品存在一定同质性，必然会制约内蒙古对外开放的发展。因此要向宁夏同阿拉伯国家的交流合作学习，跳出当地，跳出内蒙古，将开放的触角伸向更远方。顺应世界经济大势，紧抓国家向西开放的机遇，用宽广的世界眼光和更主动的姿态为内蒙古赢得更多开放合作的机会。

### （三）实行“全面开放”

创新对外开放和合作新模式就是要加强“五通”，其中贸易畅通是核心是基础，但同时要加强全方位的合作与交流。总结内蒙古多年向北开放的经验，政策沟通是开展合作的根本动力，但也是最大制约；基础设施互联互

通是扩大外贸的关键；资金融通是深化合作的重要支撑，也是目前的短板；民心相通是合作的社会根基，也是民心所向。目前内蒙古在对外贸易方面发展较快，贸易额年均增长5%左右，贸易结构质量日渐优化，人文交流与社会交往愈加频繁，但跨境基础设施建设的互联互通仍然薄弱，资金融通存在壁垒，特别是作为合作基础的政策沟通和政治交往在当前复杂多变的世界背景下不确定性增加。因此，未来开放交流合作要注重从贸易、产能、交通、文化、科技、教育、金融、旅游等全方位多支点齐头并进、相互促进，这样才能深化对外合作的广度和深度。

### （四）实行“全链开放”

之所以“酒肉穿肠过”，就是因为内蒙古本土的产品和服务、产业链的供给无法满足国内外市场的需求。目前内蒙古进口商品以原油、乳、奶油、矿物、煤炭和木材等原材料为主，落地进行进一步加工的较少，直接运往区外的在85%以上，出口商品以化工产品、电力、钢材、葵花籽油为主，真正由内蒙古生产加工的少之又少，因此统计数据上的外贸额对内蒙古经济发展并未带来真正的实惠。未来内蒙古要真正提高自身的对外贸易深度和广度，充分发挥区位优势和中欧班列优势，归根到底需要全区上下经济的高质量发展和产业结构的转型升级，围绕产业链、创新链、资金链等诸多环节挖掘出具有竞争力和高附加值的开放链，真正让开放的实惠普惠遍及内蒙

古的发展，在开放的进程中倒逼内蒙古经济的转型升级和改革。

## 二、政策要有大突破

（一）充分利用顶层设计红利  
随着“一带一路”、上合组织、亚投行等多样化的开放合作逐步推进，中国开放的大门越开越大，而开放型经济新体制也必然会自上而下构建得越来越完善。国家层面部署了扩大对外开放的新体制和新政策，并且在逐步落实和地方先行先试的进程中取得了突破性进展，而内蒙古在其中也要充分利用顶层设计红利，扩大对外开放优势。在搭建合作新平台上，要创新与俄蒙的政策沟通和会晤机制，在国家、自治区、盟市、县级多层次上，让海关、边检、商务等多部门以更更为多样化的形式进行常态化的合作会晤，还要充分发挥展洽会、博览会、推介会等经贸合作平台作用，积极对接协商发展战略和合作规划，增强同俄蒙合作的稳定性和可预见性；在大力优化外商投资环境上，要改善内蒙古的投资环境和营商环境，要按照修订后的外商投资产业指导目录，结合地方优势，进一步放宽服务业、制造业的外资准入。支持在内蒙古投资的外商企业在国内上市、发债，并允许参与国家和地方的科技计划项目，提高金融便利，健全对俄蒙跨境金融服务体系。对国内外、区内外企业在资质许可、标准制定、政府采购等方面一视同仁，引导对外投资健康规范发展，提升风险方法

能力，让内蒙古成为富有吸引力的外商投资目的地。在产能和项目合作上，结合《中蒙俄经济走廊规划纲要》中的合作领域，全区各地积极争取与俄蒙和其他国家的产能合作，积极推动经济走廊上的基础设施建设，提升以中心腹地为核心、以口岸城市为开放节点的内蒙古真正意义上的高质量开放。

（二）发挥地方创新先行先试优势

内蒙古开放地区既是边境开放区、边境贸易区、出口加工区，又要争当先行先试区。要充分利用好民族区域自治政策和沿边开放优惠政策，让多种优惠政策重复叠加产生更显著的效果。地方政府在法定权限范围内，根据内蒙古自身的开放发展需要和优势，积极推进边境管理、财税金融管理、跨境合作、招商引资、土地管理、行政及人才管理等体制机制创新和优惠政策，搭建三国之间的产业合作和承接载体。要进一步加快跨境经济合作区和海关特殊监管区建设，高标准高水平地建设现有的开发开放试验区、综合保税区、合作先导区和跨境经济合作区等对外开放平台，并推广成熟经验，同时建设完善中蒙二连浩特-扎门乌德、额布都格—巴彦呼舒跨境经济合作区和阿尔山—松贝尔跨境旅游合作区，积极推动综合保税区尽早获批，吸引国内外大型企业参与跨境经济合作区、综合保税区建设，研究探索设立中俄、中蒙边境自由贸易区。在货物和人员的通关上要积极吸取中欧班

列的先进经验，简化流程，提高效率，便捷通关。

### 三、落实要有新举措

在当前复杂多变的国内外经济形势中，统筹疫情防控和经济社会发展，举国上下都在寻求新的开放模式以助推经济高质量发展，内蒙古必须要认清形势、把握大局、紧抓机遇，在解决“酒肉穿肠过”问题上，除了积极争取出台各类政策，更重要的是拿出十足的重视、精力和干劲抓落实、干实事，提升内蒙古开放合作的层次，为内蒙古高质量发展开拓新空间。

当前，内蒙古的对外开放问题突出：对外开放依存度低，仅占全国的0.3%，且连续负增长，外向型经济严重滞后，招商引资和对外合作水平在全国和西部地区均数落后。特别是口岸优势发挥不足，大多货物是通过中欧班列借道而过，进口直接运往其他地区继续转化加工，鲜少落地内蒙古增值，而区内生产的产品极少能搭上班列出口区外，确实是“两头在外”没有附加值的“酒肉穿肠过”，对内蒙古本地区的经济拉动作用微乎其微。解决这一问题必须要求多部门、多方位、多层次、多样化的部署和落实，任务多而重，当前最为紧迫亟待落实的几大突破口为：

（一）要解放思想，增强发展和开放意识

之所以在有优势的区位中有如此突出的问题和困难，根源上是内蒙古在发展和对外开放的思

想观念和重视上与其他地区存在明显差距。必须树立强烈的发展意识和忧患意识，一心一意谋发展，改变原有的粗放式资源开发道路，以新发展理念推动经济转型升级，面对全球产业链和供应链的复杂变化，提高自身的竞争力、附加值和稳定性，同时比照开放前沿，深刻理解对外开放和发展二者相互促进的良性循环模式，同时利用国内和国际“两种市场、两种资源”，深度融入“一带一路”，着力建设中蒙俄经济走廊，积极开展区域合作，不断拓展对外开放和对内联动的开放空间。

（二）要优化营商环境

发展与开放的微观主体是企业，而恰恰内蒙古企业营商环境与东部沿海地区相距甚远。要营造更具吸引力的营商环境，在法律法规允许的基础上，切实落实《内蒙古自治区优化营商环境工作实施方案》中的各项政策，向企业提供更多的税收、工商、土地、投资管理等方面的优惠政策，营造审批流程少、服务环境优、办事效率高的营商软环境：提升企业跨境贸易和投资便利化水平，优化内蒙古企业融资环境，增加金融市场主体，扩大融资规模，提升金融信贷效率，降低企业运行成本等。吸引区内外企业和个人特别是世界500强、中国500强企业通过独资、控股、参股、收购、联合、兼并、租赁、托管、承包经营等多种方式，到内蒙古来投资设厂和合作开发，支持区内企业与区外各类企业开展合作和竞争，共同开拓



国际市场。

(三) 要构建开放型产业体系。产业是发展与开放的中观支撑,之所以“两头在外”就是因为内蒙古的产业发展和有效供给无法满足市场需求,亟待提升产业链的层次、质量及其开放程度。因此,要依托内蒙古现有产业和蓄势待发的新兴产业,以产能合作为核心,突出内蒙古各盟市的优势和特色,内陆腹地和沿边口岸共同发力。对俄蒙的产能合作要提质增效,按“重点领域+龙头企业+对方重点州市市场”为思路,积极建立产能合作协议,聚焦关键通道、关键城市、关键项目努力搭建产业承接载体,推动实施铁路、公路、航空、能源、通信等基础设施互联互通重大项目。同时扩大三国在农林牧渔、观光旅游及绿色环保领域的合作。一方面要壮大口岸经济,加快推进沿边口岸特别是满洲里、二连浩特国家重点开发开放试验区建设和呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设,推动中蒙跨境经济合作区建设取得实质性进展,早日建成国家级境外经贸合作区,继续新建或扩建边境经贸合作区。另一方面要注重中心腹地的产业支撑,提升全区产业质量和开放层次。积极承接产业链整体转移和关联产业协同转移,依托大企业、实施大项目、发展大产业、构建大集群、建设大基地,密切与京津冀、长三角、珠三角的经济联系,探索建立一批“飞地产业园区”、跨省合作园区,加快产学研合作园区建设,完善区域间协作发展新机制,为

内蒙古对外开放和高质量发展注入强大动力。

(四) 要加强人文交流,增进民心相通

民心相通是内蒙古向北开放的基础和优势,但也面临着诸多挑战和机遇。内蒙古作为对俄蒙的开放前沿,除了经贸合作外,也要重视在科技、教育、文化、旅游、医疗等人文领域合作。拿出切实的决心和举措,发挥地方优势。如在疫情防控方面,分享我国成功经验并给予适当的医疗物资捐赠。在全球疫情进入稳定期后,科技合作方面,积极建立科技合作园,鼓励本地高校、科研院所、重点企业与国外或区外进行技术合作研发。就教育合作方面,促进三国人员交流和互访,加强蒙语、俄语人才的培养。在人文交流方面,积极推动中俄、中蒙“国家年”“语言年”“旅游年”等活动。在旅游合作方面,突出口岸特色和跨境亮点,推动满沿边城市建立中俄跨境旅游合作区等。

总之,内蒙古加快融入“一带一路”步伐,破解“酒肉穿肠过”,就必须深刻认识内蒙古对外开放的重大战略意义和迫切需求,并抓住机遇尽快将认识落实于行动。全区各盟市要积极应对国内外经济发展新变化,充分利用国家和自治区给予的优惠政策,坚持改革和开放并行,坚持“一带”和“一路”并行,坚持国内区域合作和对外开放并行,坚持顶层设计和基层创新并行,坚持政府服务和企业先行并行。进一步解放思想、创新机制、搭建

平台、优化环境,着力提升开放型经济水平,更好发挥对外开放在经济发展、结构转型中的重要作用,在完善国家全方位对外开放格局的同时增强内蒙古内生发展动力,助推内蒙古经济高质量发展,把祖国北部边疆这道风景线打造得更加亮丽!■

#### 参考文献:

- [1] 梁鲜桃. 内蒙古与俄蒙经贸合作问题研究[J]. 国际经济合作, 2015,(9).
  - [2] 包思勤. 关于促进内蒙古全面对外开放若干问题的研究[J]. 北方经济. 2018,(5).
  - [3] 段连敖.“南联北进”:内蒙古向北开放新战略[J]. 理论研究. 2016,(2).
  - [4] 张永军. 坚持开放发展理念构筑内蒙古对外开放新格局[J]. 北方经济. 2015,(11).
  - [5] 张菲.“一带一路”背景下内蒙古对外开放战略探讨[J]. 北方经济. 2017,(11).
  - [6] 宗庆后. 提高“中国制造”的整体质量和技术水平[J]. 中国战略新兴产业. 2017,(4).
  - [7] 李克强. 2017年政府工作报告[N]. 人民日报. 2017-03-17(1).
  - [8] 包思勤;高鸿雁;毛艳丽. 全面开启内蒙古同世界交融发展新画卷——关于浙江、福建对外开放的调查与思考[J]. 北方经济. 2018,(11).
  - [9] 高洪艳. 内蒙古:建设经济走廊 加快向北开放[J]. 中国贸易报. 2018-03-15.
  - [10] 石泰峰. 在自治区十三届人大三次会议闭幕会上的讲话[N]. 内蒙古日报(汉). 2020-01-17.
- (作者单位:内蒙古党校经济学教研部)

责任编辑:康伟