

# 进一步促进内蒙古沿边开发开放的思路与对策

■ 洪冬梅<sup>1</sup> 胡燕平<sup>2</sup> 葛红杰<sup>3</sup>

**摘要：**当前，内蒙古正处在深度融入国家“一带一路”战略、加快构建对外开放新格局的关键时期。在推进沿边开发开放，更好地在新时代发挥内蒙古独特的区位优势和产业基础这一紧迫任务上，内蒙古还面临着基础设施瓶颈制约、“口岸经济”发展薄弱、平台载体作用缺位、进出口加工能力偏弱等一系列矛盾和问题。因此，内蒙古需要在加快基础设施互联互通上“查漏补缺”，在各类平台载体管理上加大整合力度；加快推进海关特殊监管区和各类保税监管场所和“班列经济”发展；建设俄罗斯进口消费品跨境电商平台和一批特色出口加工基地，促进进口资源的落地加工转化和价值提升；以境外园区为抓手带动对外投资和国际产能合作。

**关键词：**沿边开放 互联互通 载体整合 进出口加工 班列经济 境外园区

## 一、推动沿边开发开放通道与载体建设

### （一）加快基础设施互联互通的“查漏补缺”

经过多年的建设发展，目前内蒙古已经基本形成了较为完备的铁路、公路、航空“三位一体”立体化口岸及基础设施体系，但受基础设施互联互通建设滞后的影响，还有相当一部分地区存在“通而不畅”、甚至是“联而不通”的问题，严重制约着口岸作用的发挥和所在地发展。仅以室韦口岸为例，界河大桥现有过货能力仅为40万吨/年，远远不能满足别列佐夫铁矿（距离口岸仅17公里，我方投资企业计划每年回运矿石1200万吨）等境外投资项目需求。再如，作为目前中线欧亚大陆桥“主干”的集二线及蒙古境内1000多公里铁路均为单线，不仅增加运输时间，还极大制约了货

运量的增长潜力。

因此，在未来3-5年应以铁路干线扩能为重点，积极协调争取国家有关部委和铁路总公司的支持，加快实施集宁—二连铁路复线建设和哈尔滨—满洲里铁路电气化改造。争取国家层面与俄蒙两国达成一致，尽快以援建、合建等方式实施二连浩特—乌兰巴托—乌兰乌德铁路升级改造和满洲里—赤塔铁路电气化改造。争取利用亚投行、丝路基金贷款等资金来源，重点推动与蒙俄两国合作建设升级额布都格—巴彦呼舒以及室韦—奥洛契、黑山头—旧粗鲁海图公路口岸大桥。针对目前内蒙古大多数公路口岸境外疏港公路需要升级改造的现实，利用部分自治区口岸建设专项资金，集中1-2年时间实施“施疏港公路升级改造专项工程”，重点帮助6个二类口岸解决交通基础设施互联互通的瓶颈问题。

### （二）加大对各类平台载体

管理整合力度

目前，内蒙古各类对外开放平台和载体名目繁多，分别隶属于各个盟市，且类型各异，其申报和运行基本处于“各自为战”的情况，缺乏统一规划和布局。有些盟市对开放平台和载体建设缺乏调研论证，相互攀比、盲目争抢；有的盟市在项目申请到位后，招商引资工作滞后，形成有园区无企业或企业很少的情况，对当地经济的拉动作用有限；还有的盟市缺乏专业管理团队，对国家相关政策研究不透，缺乏创新意识，难以打开局面。自治区相关部门也没有形成工作合力，在有些方面甚至还相互掣肘。以上情况，造成区内开放平台载体一定程度上出现了“帽子”不少、效果不好的局面。

要尽快成立自治区对外开放平台和载体工作领导小组，由政府分管领导任组长，各相关部门形成工作联动机制，统一负责全

区对外开放平台和载体的申建与指导工作。统筹重大项目建设, 未经领导小组批准, 各地区不得向国家有关部委提出新的申建要求。借鉴其它省区“一顶帽子大家戴”的经验, 对满洲里市、二连浩特市国家重点开发开放试验区区域的重新界定, 建议扩大到整体呼伦贝尔市和锡林郭勒盟, 集合各类资源要素统筹推进开发开放。借鉴浙江省推进特色小镇建设的经验做法, 打破区域间平衡的资金投入模式, 对工作有力的地区进行重点奖补和倾斜, 对于对外开放平台和载体新增财政收入自治区分成部分进行适当返还。建立对外开放平台和载体考核评价体系, 对管理不善、效益不好和作用未发挥等情况督促地方进行限期整改, 必要时采取降低专项经费、用地等政策支持力度直至勒令退出。

(三) 加快推进海关特殊监管区和各类保税监管场所发展

当前, 海关特殊监管区与保税监管场所已经成为全国各省区扩大开放、创新开放型经济体系建设的基础性工具, 是引领其他各类平台建设发展的“牛鼻子”。党的十八大之后中央试点设立的自由贸易试验区、跨境电子商务综合试验区等新型开放平台均是在海关特殊监管区基础上拓展区域及功能组建的。最早的4个自贸试验区中, 上海包含4个, 广东、天津、福建各包含2个特殊监管区。跨境电子商务综合试验区也主要是依托特殊监管

区和保税监管场所开展跨境电子商务综合服务平台建设、培育吸引相关企业, 首批12个城市基本都拥有1至2家特殊监管区。而目前内蒙古3家海关特殊监管区(呼和浩特出口加工区、满洲里综合保税区和鄂尔多斯综合保税区)还存在着布局分散、规模偏小、带动效应不强等情况。未来一个时期, 海关特殊监管区和保税监管场所发展理应成为我区对外开放工作的重中之重。

应优先推动特殊监管区沿主要交通线布局。借鉴湖南省沿京广线规划建设长沙、衡阳、湘潭、岳阳4家综保区和郴州出口加工区的成功经验, 推动特殊监管区沿主要交通线布局便于使其与区内外其他特殊监管区、口岸以及港口实现紧密便捷的联系。还要推动在包头等工业和外贸基础的腹地城市布局。按照国务院相关部署, 今后新设的特殊监管区统一为综合保税区, 由于其整合了出口加工区、保税区、保税物流中心等特殊区域(场所)功能, 不仅对所在地区的工业和外向型经济发展都要求较高, 同时还具备“虚拟口岸”功能, 过多在沿边地区布局容易造成口岸资源的重叠和申报名额的挤占浪费, 建议自治区今后原则上禁止沿边旗市申建综保区。考虑由自治区领导高位推动、相关盟市和部门全力配合, 争取呼和浩特出口加工区升级为综保区, 乌兰察布综保区得到批复。推动赤峰(已封关运行)、包头、巴彦淖

尔、锡林郭勒(均在申建中)等地保税物流中心实现提档升级。针对内蒙古沿边口岸以资源进口为主的特点, 鼓励沿边旗市大力发展出口监管仓库、进口保税仓库等特殊监管场所。推动7个外贸总额在8亿美元以下的盟市, 特别是出口额小于1亿美元的4个盟市结合本地区内陆港建设按照需求规划建设保税物流中心。

## 二、发展泛口岸经济

### (一) 创新发展“班列经济”

近年来, 在国家各项政策的支持推动下, 在内蒙古过境、开行的班列数量明显增加, 已经占到全国的60%, 而且保持着年均20%以上的高增长。2017年, 经内蒙古口岸进出境的中欧班列线路已达55条、1877列, 运输各类货物15.9万标箱、总货值达82亿美元。作为东、中两条线路的中欧班列的运输要道, 满洲里、二连浩特两个重点口岸辐射范围也快速扩大, 运输货物品类逐步拓展, 服务能力稳步提升, 主要集货地拓展到苏州、天津、武汉、长沙、广州、营口、大连、沈阳等近70个城市, 涵盖西南、华南、华东、东北等多个地区, 形成了全方位辐射全国的便捷高效洲际通道。中欧班列正在逐渐成为内蒙古对外开放领域一张新的优势“名片”。

探索扩大班列辐射张力。以满洲里、二连浩特两个中等口岸所在地为中心, 建设中欧班列货

物大型集散基地,吸引外省市、区内以及回程班列货物集中到口岸进行集散,扩大内蒙古中欧班列货物的辐射张力,带动相关产业在周边聚集和发展。配套口岸班列集散基地,建设多式联运监管中心,以公路运输补充部分铁路运力、以航空运输加快物流速度,将空、汽、铁有机结合,让一些量小价高的高附加值、高精尖技术产品通过班列走出国门。同时,面向全国增加中小企业参与中欧班列的可能性,拓宽内蒙古班列市场的深度广度。以中欧班列为依托,在已有的乌兰察布、乌蒙欧、蒙连欧班列3条线路基础上,进一步探索中欧班列在内蒙古的发展运行模式,将更多的内蒙古品牌产品和特色资源通过中欧班列输送出去。

### (二) 促进进口资源的落地加工转化和价值提升

与内蒙古毗邻的俄蒙两国均为矿产资源大国,每年有大量的焦煤、铜精粉、木材、粮食等资源类产品和农产品通过内蒙古口岸入境。2017年,满洲里口岸进口木材1184.1万立方米,同比增长53%,创历史最高纪录;进口粮食7.34万吨,同比增长达35.32%。甘其毛都口岸全年进口煤炭1662.98万吨,进口铜精粉78.6万吨。但另一方面,目前这些大宗进口商品中绝大部分入境后从内蒙古“穿肠而过”运往其他省区,并未真正实现落地加工。这种状况的存在已经成为制约内蒙古沿边经济进一步提升发展一块关键性的“短

板”。

重点推进中蒙(甘其毛都)跨境矿产能源合作区试验区建设。甘其毛都目前已经成为中蒙边境过货量最大的口岸,其毗邻的蒙古国南戈壁省拥有世界级的焦煤、铜、金、银等资源。支持巴彦淖尔市以甘其毛都口岸加工园区为核心,乌拉特前旗黑柳子工业园区、巴彦淖尔经济技术开发区为配套,吸引蒙方以资源入股合作建设矿产资源深加工产业集聚区,建设金属采选冶炼、煤化工、清洁能源等特色产业集群,不断提升承载蒙古国进口煤、铜资源的深加工能力。培育面向入境蒙古国煤炭的区域性交易中心,不断提高进口煤炭场内交易比例,完善现货交易各项制度,探索进口煤炭的现货连续交易、中远期交易、期货交易等新模式,促进蒙古国煤炭在我区完成价格发现和价格形成,助力内蒙古逐步掌握入境蒙古国煤炭定价权。以满洲里木材加工园区、北方(乌兰察布)家居产业园为重点,重点帮助支持相关企业发展木质地板、门窗、家具、木质房屋等精深加工产品。加快推进满洲里国际木材交易中心健全保税仓储加工以及交割等服务功能,使其尽早成为辐射次区域的国际性木材及其制品综合交易中心。

### 三、提升开放型经济发展水平

#### (一) 建设一批特色出口加

工基地

长期以来,内蒙古对俄蒙两国出口货物主要的来自区外其它省(区、市),本地产品出口规模小、层次不高、结构不合理的问题不仅制约内蒙古与俄蒙两国经贸联系的进一步深化发展,也直接影响着“中蒙俄经济走廊”的打造,亟需花大力气加以解决。有必要在未来的3—5年,重点在补齐本地出口能力这块“短板”上做文章,重点吸引东南沿海的生产商投资内蒙古大陆桥沿线城镇,发展以机电、轻纺等产业为主导的“陆桥经济”。同时,继续做大做强建材和农畜产品出口基地,建设形成一批面向俄蒙市场的特色出口加工产业集群。

加快承接东中部地区产业转移,以服装鞋帽、玩具、皮革等劳动密集型轻纺产品制造业为重点,在沿黄沿线和呼伦贝尔、通辽、赤峰、乌兰察布等盟市打造一批特色外向型产业基地,争取建成若干国家级外贸转型升级示范基地。引导化德县等地区发挥既有优势,壮大发展服装鞋帽、皮毛加工、民族用品制造等面向蒙古国、俄罗斯市场的轻加工产业。针对近年来俄蒙市场特别是蒙古国建材产品需求旺盛的机遇,以呼和浩特、鄂尔多斯、乌兰察布等地现有建材工业为基础,打造一批有支撑带动作用的建材加工出口基地。根据俄蒙两国建设和室内装饰市场特点,开发针对当地实际需求的建筑、日

用及精细陶瓷,新型墙体环保材料产品。加强巴彦淖尔、呼伦贝尔、兴安盟、乌兰察布等优势农畜产品生产加工基地建设,大力发展外向型农牧业及其加工业,实现外输俄蒙农产品的部分本地产品替代。拓展出口绿色通道,在满洲里、二连浩特支持2-3家农产品出口龙头企业建立“腹地种植、口岸中转、境外分拨”的农产品出口运作新模式。

(二)以境外园区为抓手带动对外投资和国际产能合作

2003年以来,黑龙江省将境外园区建设作为对接国家开放战略、提升对俄经贸合作层次的核心工作来抓,通过壮大境外合作园区,统领对俄投资和经贸合作,起到了明显的拉动和辐射作用。目前该省已在俄建成境外园区16个,每年直接带动实现进出口额10亿美元以上,在境外农业规模化开发与产品回运、钢铁制品跨境生产销售、服装跨境加工展销等方面形成一批可复制、可推广的模式,成为该省乃至全国对俄经贸合作的一大亮点。在这方面,内蒙古的步伐相对缓慢,不仅与内蒙古在全国对外开放中的地位不相匹配,而且制约着内蒙古全方位对外开放新格局的构建和形成。建议借鉴黑龙江省的经验做法,拿出实招,以境外园区建设为抓手统领带动境外投资和国际产能合作。

针对目前内蒙古企业在境外的投资项目主要集中在乳制品加工、纺织、水泥构件、木材加

工等几个领域的实际情况,参照黑龙江省的做法,可在设备和原材料通关、外派劳务人员手续办理、外汇进出境等方面责成或协调相关部门制定专门措施,在境外园区和海外投资方面给予企业最大程度的便利。此外,针对中俄之间跨境电商高速增长的现实需求,对跨境电商在境外建设分拨仓库、配送基地等相关设施建设给予特殊支持。发挥内蒙古在轻纺、乳制品、化工、林木产品加工等领域优势,按照“重点领域+龙头企业+境外重点区域市场”的思路开展对接,争取与俄蒙两国毗邻地方政府签订产能合作及园区建设协议,鼓励呼伦贝尔、锡林郭勒等重点沿边地区有基础、有实力的企业赴俄蒙两国开展园区建设和项目投资,集中打造一批参与“中蒙俄经济走廊”建设的示范项目。借鉴黑龙江成立“对俄经贸合作咨询服务中心”(为省商务厅下属事业单位)的成功做法,由商务部门牵头组建内蒙古的专业性对外投资服务机构,向国内外知名的投资咨询公司、律师事务所以及相关智库购买服务,为内蒙古“走出去”企业和境外园区建设主体提供投资对象国政治经济、法律、税务等方面的咨询服务。

(三)积极发展俄罗斯进口消费品跨境电商平台

伴随我国成长成为全球排名前列的消费市场,国内消费者对进口消费品的需求与日俱增。为适应这种形势,去年年底国家大

幅下调了187项进口消费品关税平均税率,今年我国还将举办首届中国国际进口商品博览会。自2016年以来我国已经成为俄罗斯食品最大的进口国,俄罗斯的巧克力、糖果、蜂蜜、鱼子酱等特色食品也愈来愈受到中国消费者的喜爱。作为中俄间最大的口岸,满洲里口岸2017年共进口俄罗斯巧克力、糖果等特色食品2123吨,货值865万美元,同比分别实现165%和320%的超高速增长。内蒙古在这方面的潜力优势还没有被完全挖掘出来,值得在未来3-5年花力气培育扶持。

支持满洲里引导鼓励现有跨境电子商务企业从“以出口为主”向“进出口并举”方向发展,积极与京东、天猫国际、网易考拉等国内一线进口消费品线上零售平台合作,大力拓展市场,扩大市场份额。以进口消费品特别是食品为重点,争取国家检验检疫总局支持内蒙古在重点口岸和物流节点城市建设“国检监管试验区”,最大限度减少中间环节、缩短检验检疫周期,扩大优质进口食品及消费品检验检疫准入,实现便捷进口通关。搭建进口消费品跨境电商公共服务平台和综合服务平台,与海关通关服务平台进行对接并联,加强与海关、检验检疫、国税及外汇管理等相关部 门联系,进一步提高口岸跨境电子商务服务能力和水平。■

(作者单位:1.内蒙古自治区政府研究室;2.内蒙古商贸职业学院;3.内蒙古交通职业技术学院)