

# 关于促进内蒙古全面对外开放若干问题的研究

包思勤

**摘要：**改革开放40年来，内蒙古由偏远闭塞的北部边疆逐步转变为国家向北开放的重要窗口和桥头堡，特别是党的十八大以来，基本形成全方位对外开放新格局。但是，内蒙古对外开放的独特优势尚未得到有效发挥，“酒肉穿肠过”的问题仍很突出，以开放促发展的意识还比较淡薄，开放型经济新体制远未形成。党的十九大开启了改革开放的新征程，内蒙古要顺应滚滚向前的时代潮流，科学谋划新时代改革开放，创造更具吸引力的投资环境，构筑对外开放新优势，奋力开创全面对外开放新局面。

**关键词：**对外开放 现状分析 思路举措

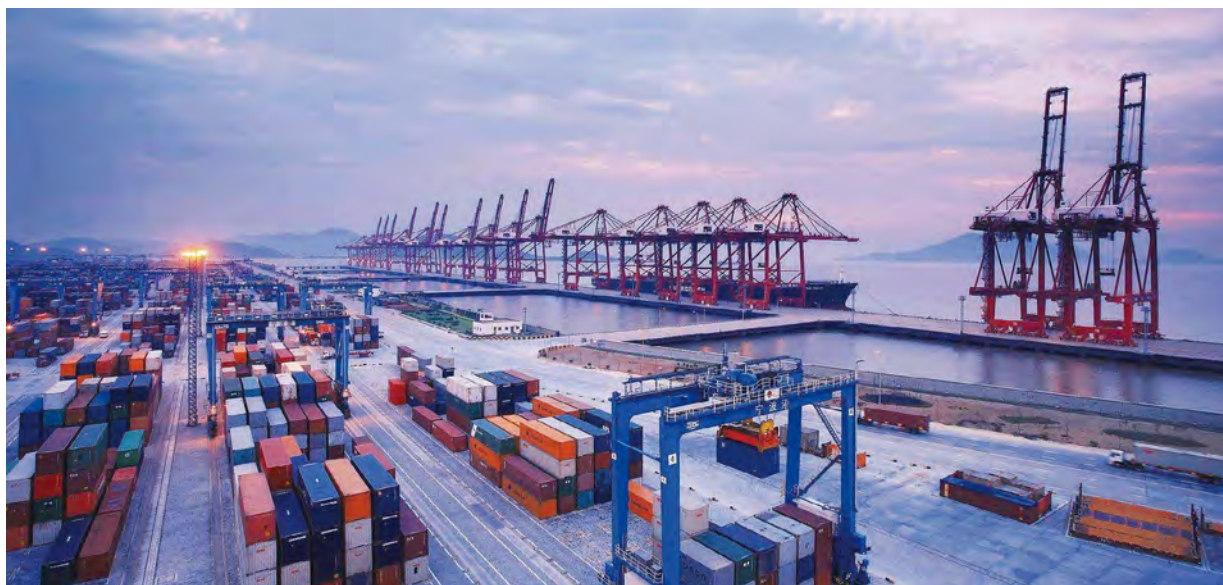
习近平总书记在党的十九大报告中指出：“开放带来进步，封闭必然落后”。中国改革开放40年波澜壮阔的生动实践证明，对外开放是实现国家富强、民族复兴的必由之路。内蒙古地处祖国北部边疆，外接俄蒙、内联八省、紧邻京津，在国家对外开放大格局中具有重要战

略地位。改革开放40年来，内蒙古逐步实现了由封闭半封闭到全方位开放的历史性转折。面向未来，内蒙古将走进全面对外开放新时代，谱写服务全国、同世界交融发展的时代画卷。

一、对外开放取得历史性成就

（一）对外贸易发展迅速

改革开放以来，内蒙古不断开拓国际贸易市场，贸易伙伴不断增加，贸易规模日益扩大。内蒙古自治区成立初期到1970年代末，内蒙古主要贸易伙伴不足10个国家，目前贸易伙伴已由1980年代初的30多个国家和地区增加到160多个。全区外贸



进出口总额由 1978 年的 0.16 亿美元增加到 2016 年的 117.01 亿美元，增长 731.3 倍，年均增长 19.0%。其中，外贸出口由 1978 年的 0.10 亿美元增加到 2016 年的 44.71 亿美元，增长 403 倍，年均增长 17.1%。2017 年海关进出口总额 942.4 亿元，比上年增长 22.8%。贸易形式由 20 世纪 70 年代以前的以易货贸易、委托外省代理出口为主，转变为现汇贸易、记账贸易等相结合，以自营出口为主，贸易形式进一步多样化。近年来，随着我区加快融入“一带一路”建设，积极推进中蒙俄经济走廊建设，内蒙古对俄、蒙贸易不断扩大，蒙古国、俄罗斯分别成为内蒙古第一、第二大贸易伙伴。2017 年，我区与蒙古国、俄罗斯贸易额分别同比增长 42.5%、12.4%，占全区进出口总额比重分别达到 28.1%、21.8%。内蒙古与伊朗、越南、印度等其他“一带一路”沿线国家的贸易额也迅速增长。

#### （二）进出口商品结构不断优化

改革开放以来，内蒙古在努力扩大对外贸易规模的同时，不断优化进出口商品结构，加快转变外贸增长方式，从规模速度型向质量效益型转变。经过 40 年改革开放，内蒙古产业结构渐趋完善，发生了历史性变化，进

出口商品结构随之得到不断调整和优化，目前已增至 10 多个大类，按海关进出口商品量值表分类，多达几千种。初级产品出口所占比重不断下降，工业制成品出口提升速度加快。在出口商品中，毛纺服装、五金交电、机械设备、运输工具以及高新技术产品等已成为主角。同时，进口商品结构也随着国内市场需求的变化而不断调整，特别是一些国家建设急需的资源能源类产品进口占比明显加大，从俄、蒙进口最多的是原木、原煤、金属矿砂等资源型商品和工业原料。2017 年，内蒙古出口商品结构进一步改善，机电、高新技术产品出口增长较快，增速分别达到 75.5%、52.8%，占全区出口总额比重达到 29.6%，为近年来最高水平。

#### （三）口岸通关能力和水平显著提升

内蒙古自古以来就是贯通蒙古高原的草原丝绸之路的重要组成部分，一直是我国沟通俄罗斯、中亚、西亚乃至地中海、欧洲的商贸大通道。改革开放 40 年来，内蒙古口岸数量不断增加，口岸基础设施和现代化建设日新月异，过货能力成倍增长，通关便利化水平大幅提升。目前，内蒙古拥有对外开放口岸共 18 个，其中千万吨级别的共有 4 个，分别为满洲里、

二连浩特、甘其毛都和策克，这四大口岸为中蒙俄经济走廊建设发挥了重要作用。《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》规划的 7 条铁路有 6 条经过我区，规划的 3 条中欧班列线路中有 2 条从我区进出境，凸显了内蒙古在中蒙俄经济走廊建设中的重要地位。2017 年，全区口岸进出境货运量达到 8706.88 万吨，同比增长 10.3%；全区口岸进出境客运量 586.32 万人次，同比增长 10.1%；进出境交通工具 183.4 万列辆架次，同比增长 11.6%。中欧班列实现常态化运行，开行越来越密集，搭载物品种类日益丰富，年过货量超过 8 万标箱。2017 年，经我区满洲里、二连浩特口岸进出境中欧班列 1877 列，同比增长 56%，经我区口岸出境的班列线路有苏满欧、粤满欧、营满欧、郑连欧等 56 条，我区组织开行中欧（中亚）班列 89 列（其中返程班列 16 列），同比增长 170%。内蒙古在服务全国、促进中蒙俄经济走廊建设方面的作用日益显现。

#### （四）对外经济技术合作与区域经济合作日益深化

改革开放以来，内蒙古对外经济技术合作逐步发展。在承包工程、劳务合作、海外投资和外援项目等方面均取得显著成绩和良好的经济效益及社会效益。目前内蒙古已同 100 多个国

家和地区建立了贸易往来及经济合作关系，投资国别（地区）主要涉及俄罗斯、蒙古国、香港、德国、美国、日本、澳大利亚等 20 多个国家和地区。2017 年，全区新设对外投资企业（机构）47 家。投资国别（地区）主要是美国、蒙古国、俄罗斯、澳大利亚、香港等，投资领域主要是制造业、农林牧渔业、采矿业、餐饮业、批发业、电力热力生产和供应业、互联网和相关服务业等。改革开放以来，内蒙古大力开展区域经济合作，积极扩大对内开放，取得明显成就。40 年来，我区不断加强与其他省区市的经济技术交流合作，围绕重点领域和重点产业，积极引进国内外资金和优质企业参与全区的改革发展，形成了对全区经济增长的较强拉动作用。

## 二、对外开放面临的主要问题及原因

由于内蒙古远离沿海发达地区，长期处于我国对外开放的神经末梢位置，因此对外开放不足一直是我区的薄弱环节，严重影响着改革发展的进程。

### （一）外贸依存度低，外向型经济发展严重滞后

长期以来，出口对内蒙古经济增长的贡献率一直是负数。2016 年外贸依存度仅为 4.1%，低于全国平均水平 28.6 个百分点，居全国第 29 位。2017 年外贸进出口总额 942.4 亿元，仅占全国的 0.3%，只相当于广东的 1.4%、江苏的 2.3%，上海的 2.9%，居全国第 25 位；在 9 个沿边省区中仅高于西藏、甘肃，只相当于辽宁的 14%、广西的 24%。

### （二）招商引资少，对外合作水平低

2016 年内蒙古实际利用国内（区外）资金 3600 亿元，仅占全区固定资产投资的 23.8%。2016 年实际利用外商直接投

资 39.7 亿美元，仅占全国的 3.2%，居全国第 19 位；2017 年实际利用外商直接投资 31.5 亿美元，同比下降 20.6%，仅占全国的 2.4%。与发达地区相比，我区对外合作水平存在巨大差距，最明显的标志就是世界 500 强企业落户情况：境外世界 500 强企业落户我区的只有 10 家，而仅一个深圳市，就有 275 家世界五百强企业设立总部，同属西部地区的四川省落户世界 500 强企业达 321 家，居全国第三，中西部第一。

### （三）口岸优势发挥不足，长期存在“酒肉穿肠过”现象

虽然我区拥有全国最大的陆路口岸和对蒙最大铁路、公路口岸，但基本上处于“两头在外”的状态：进口物资很少在我区落地，大都流向东部地区进行转化加工增值；出口货源也基本上来自区外。中欧班列更是借道而过，完全“两头在外”。这就



导致我区口岸优势还没有转变成经济优势，进出口对本地经济拉动作用十分有限。

（四）观念守旧，对外开放意识不强

长期以来，内蒙古经济发展主要依靠国内市场，走的是粗放式的资源开发道路，利用国内与国际“两种市场、两种资源”的意识淡薄、能力不足。我们的各级党政领导，在国内招商引资可能还有一套，但很少有习近平总书记所要求的“世界眼光”，对“一带一路”战略理解不深，对发展开放型经济缺乏热情、思路模糊、办法不多。

### 三、促进全面对外开放的主要思路与建议

（一）推动形成全面开放新格局，发展更高层次的开放型经济

内蒙古要按照十九大的重大战略部署，进一步树立“打开国门搞建设”的意识，科学谋划新时代改革开放，以构建开放型经济新体制为抓手，构筑对外开放新优势，奋力开创全方位对外开放新局面。习近平总书记在考察内蒙古时要求：“通过扩大开放促进改革发展，发展口岸经济，加强基础设施建设，完善同俄罗斯、蒙古国合作机制，深化各领域合作，把内蒙古建成我国

向北开放的重要桥头堡。”我们要深度参与“一带一路”建设，把向北开放作为战略方向，把推进中蒙俄经济走廊建设作为主要抓手，在深化同俄罗斯、蒙古国务实合作上取得重要进展。大力推进全国范围内的区域合作，不断拓展对外开放空间，推动形成陆海联动、东西互济的对内对外开放新格局。

（二）完善同俄蒙合作机制，切实推动中蒙俄经济走廊建设

加快建立完善同俄蒙多层次、常态化的地方政府间会晤协商机制，有效对接发展战略，协商制定区域合作规划、政策和措施，增强同俄蒙合作的战略性、稳定性和可预见性。推动实施一批基础设施互联互通重大项目，要聚焦关键通道、关键城市、关键项目，加快铁路、公路、航空、能源、通信等基础设施互联互通。加强与俄蒙在矿产资源、观光旅游、农林牧渔以及绿色环保领域的合作，不断扩大贸易规模，积极培育新的贸易增长点。加快推进满洲里、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。提升口岸建设管理水平，支持跨境电商、外贸综合服务、海关特殊监管区域(场所)等外贸平台建设。支持内蒙古始

发中欧班列增量扩容。全面推广国际贸易单一窗口、一站式作业、一体化通关，提升投资、通关、人员往来、车辆通行便利化水平。积极推进高水平的境外经贸合作区建设，引导中小企业集体“走出去”，抱团发展、集群发展。

（三）坚持“跳出内蒙古发展内蒙古”，全方位扩大开放

要敢于先行先试，依托国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区和重点开发开放试验区，推广自由贸易试验区可复制改革试点经验。进一步密切与京津冀、长三角、珠三角的经济联系，完善区域间协作发展新机制。营造更好的招商引资环境，大力引进世界500强、中国500强企业落户内蒙古。着力构建开放型产业体系。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，为内蒙古发展注入强大动力。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。加快推进东部盟市与东北三省深度融合发展。■

（作者系内蒙古自治区发展研究中心副主任）

责任编辑：代建明