

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

实施自由贸易试验区提升战略 打造高水平对外开放新引擎

□叶欣

核心提示

- 深入实施自由贸易试验区提升战略，首要的是推动制度创新从“有没有”向“优不优”跃升，从“碎片化”向“系统性”转变
- 内蒙古自贸试验区应当准确把握自身在国家开放大局中的独特方位，在落实提升战略中走出一条具有内蒙古特色的改革探索之路

构成了自贸试验区的基本架构。

准确把握发展环境深刻变化带来的新挑战新要求

当前，与自贸试验区设立之初相比，我国发展的内外部环境已发生深刻复杂变化，开放发展环境面临严峻考验，对实施提升战略提出了更为紧迫的新要求。

全球经贸治理体系新变化要求加快推进自由贸易试验区提升战略。自贸试验区设立之初，美欧日主导的 TPP、TTIP、TiSA 等谈判使我国面临“二次入世”风险。2018 年以来，CPTPP、DEPA 等高标准经贸规则相继生效，呈现贸易投资自由化便利化水平提升、数字经济和绿色贸易等新兴领域拓展、边境后措施约束力增强等特征。我国虽已申请加入 CPTPP 和 DEPA，但在知识产权、国有企业、跨境数据流动等领域仍存在差距，在全球经贸治理中的话语权与经济地位不匹配。这要求自贸试验区主动对接高标准规则，同时将多式联运、跨境电商、新能源汽车等优势领域实践推向国际，增强我国规则影响力。

进一步全面深化改革要求加快推进自由贸易试验区提升战略。当前改革已实现由局部探索到系统集成转变，进入攻坚期和深水区，复杂性、敏感性、联动性前所未有。从复杂性看，绿色、数字、人工智能等新兴领域改革面临行业发展与监管调整双重压力，如数据出境负面清单较之“单一窗口”改革面临更多技术、监管、国际规则问题。从敏感性看，涉及多部利益，如跨境服务贸易“负面清单”牵涉更多“边境后”管理。从联动性看，一项制度创新涉及多个领域政策配套，任何一环跟不上都会使效果大打折扣。尽管自贸试验区作出积极探索，但配套政策、管理机制、风险防范体系仍有待完善。这要求自贸试验区将任务尽快转化为应用场景和落地项目，增强改革的系统性、整体性、协同性。

进一步扩大高水平对外开放要求加快推进自由贸易试验区提升战略。与设立之初相比，当前开放形势更加严峻，开放水平也跃上新台阶。一方面，2018 年以来中美经贸摩擦持续，“十四五”期间我国对美出口下滑 11.8%，美国产业链“回岸、近岸、友岸”政策造成对美技术密集型产品出口普遍萎缩，跨国公司供应链多元化、近岸化加大稳外资压力。另一方面，我国已实现外资准入“负面清单”管理、制造业领域外资准入限制全面“清零”，电信、互联网、教育、文化、医疗等领域正在有序扩大开放，允许在特定

地区开展增值电信业务扩大开放试点、设立外商独资医院。这要求自贸试验区稳步扩大制度型开放，引领推进相关领域扩大开放，持续推进全产业链开放创新，为完善高水平对外开放体制机制探索新途径、积累新经验。

新一轮科技革命和产业变革加速演进要求加快推进自由贸易试验区提升战略。当前以人工智能为牵引的新一轮科技革命和产业变革蓬勃兴起，麦肯锡报告显示人工智能、电动汽车、半导体等 18 个未来竞争领域可能重塑全球经济，创造 29 万亿至 48 万亿美元收入。我国虽在新能源汽车、光伏等领域快速发展，但在人才、技术、标准等竞争焦点上仍处劣势。顶尖人工智能研究人员中 38% 来自中国但在美机构就职；半导体上游光刻胶、光刻机等关键材料与设备长期被国外厂商垄断；我国在 ISO 承担秘书处数量与德国相差 44 个。自贸试验区作为改革前沿，已形成一批有国际影响力的产业集群。这要求进一步集聚优质资源要素，在人工智能与产业深度融合方面先行先试，构建产学研用协同创新体系，在全产业链创新发展上率先突破，加快形成新质生产力。

内蒙古自贸试验区全面落实自由贸易试验区提升战略的关键路径

实施自由贸易试验区提升战略是系统工程。内蒙古自贸试验区作为提出自由贸易试验区提升战略后首个新设自贸试验区，应当准确把握自身在国家开放大局中的独特方位，在落实提升战略中走出一条具有内蒙古特色的改革探索之路。

突出首创性探索，勇当制度创新“策源地”。内蒙古自贸试验区确定了打造“5 个中心、1 个战略高地、1 个示范区域、1 个战略支点”的战略定位。落实提升战略，必须坚持以制度创新为核心，以“小切口”推动“大变革”，着力推动从“点”到“面”的系统集成创新，打造全流程自由便利的解决方案。同时，要健全创新成果的识别、评估与推广机制，对经实践检验成功的制度创新，及时通过多种形式加快复制推广，将成熟的“政策红利”固化为“制度红利”，从根本上稳定市场预期。

开展差别化探索，当好向北开放“特长生”。围绕建设我国向北开放重要桥头堡，深度融入中蒙俄经济走廊建设，找准服务全局的独特发力点。结合产业基础，在有特色、有比较优势的领域集中攻关，形成一批具有地方标识度的制度创新成果。发挥“内联八省、外通欧亚”的区位优势

势，大力发展通道经济、枢纽经济、沿边经济，在现代能源经济、跨境物流、农牧业国际合作等领域进行大胆探索，打造我国向北开放的重要窗口和战略支点。

推动全产业链创新发展，打造特色产业集群。内蒙古对外开放面临“大通道、小平台”困境，自贸试验区正为这一短板提供破局路径。推动传统优势产业全链条升级，依托乳业、绿色农畜产品加工等产业，完善溯源体系，拓展融合发展新场景。加快战略性新兴产业全链条培育，在绿色算力领域依托和林格尔数据中心集群，推动以算力交易向 Token 服务转型，打通面向俄蒙、欧洲的跨境数据通道。打造进口资源落地加工全产业链，依托口岸优势扩大有色金属等资源进口，加快建设深加工基地，提升落地加工转化率，推动从“通道经济”向“产业经济”实质性转变。

发挥引领带动作用，构建联动发展新格局。发挥对区域开放发展的引擎作用，围绕贸易节点、双向投资、国际大通道、特色产业体系、科技创新生态、内外合作、开放平台等七个领域，落实 81 项改革试点任务。加强与天津港、唐山港等港口陆海联动，助力形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局，大力推进联动发展区建设，支持有条件的地区设立联动发展区，在制度成果复制、产业协同、平台共建等方面深度合作，探索跨区域产业协作模式，将改革红利从“一域”拓展到“全域”。

统筹发展和安全，筑牢风险防控“安全阀”。统筹发展和安全，既是发展生产力，又是保护生产力。越是对外开放，越要重视安全。不能因噎废食，以风险防控为由阻碍开放步伐，也不能对潜在风险掉以轻心。必须坚持在开放中促安全、在安全中谋发展，实现高质量发展和高水平安全的良性互动。一方面，坚定建设向北开放桥头堡的信心决心，以开放合作赢得发展主动权。另一方面，牢固树立总体国家安全观，加快构建全过程监管机制，重点防范跨境金融风险、数据安全、生物安全风险等，健全跨境贸易、金融、数据等领域的风险防控机制，坚持绿色发展，筑牢生态安全屏障，守住不发生系统性风险的底线。

向北开放，风帆正悬。站在“十五五”开局之年重要节点，内蒙古自贸试验区作为我国北部沿边地区首个同时面向俄罗斯和蒙古国的自贸试验区，肩负着服务国家战略、引领沿边开放的重大使命。必须以更大勇气和智慧深入实施自由贸易试验区提升战略，勇做开拓进取、攻坚克难的先锋，充分发挥“内联八省近京畿、外接俄蒙通欧亚”的独特区位优势，推动内蒙古自贸试验区建设迈上新台阶。经过三至五年改革探索，努力建成投资贸易便利、创新生态良好、优势产业集群、国际交往活跃的高水平自由贸易园区，带动全区高水平开放、高质量发展，为全方位建设模范自治区、书写中国式现代化内蒙古新篇章作出更大贡献。

(作者系商务部国际贸易经济合作研究院数字贸易研究所所长、研究员)

以向北开放新优势服务中国式现代化建设

□连欣

“十五五”规划纲要着眼推进中国式现代化宏伟事业，作出稳步扩大制度型开放、积极扩大自主开放、高质量共建“一带一路”等战略部署，深刻回答了新征程上如何处理中国与世界关系的重大课题。坚定不移走开放发展之路，是中国式现代化的鲜明特征，也是中国把握发展主动、拓展战略空间、促进合作共赢的重要路径。内蒙古扩大高水平对外开放，既是服务国家向北开放战略的重要使命，也是把区位优势、口岸优势、资源优势、产业优势转化为高质量发展优势的的关键抓手。

深刻把握扩大高水平对外开放的时代价值。开放带来进步，封闭必然落后，这是中国近现代史留给我们的深刻启示。以开放促改革促发展，是对历史规律的深刻洞察和对时代特征的精准把握。中国式现代化建设必须在与世界的深度互动中汲取养分、汇聚力量，于全球联动中拓展空间、赢得未来。

高水平对外开放是实现高质量发展发展的必然要求。高质量发展建立在高度发达的社会化大生产基础之上，需要在全域范围内优化资源配置。无论是人工智能的算法迭代、生物制造的基因解码，还是原始创新与关键核心技术的突破，都需全球范围内的思想碰撞、智力共举与资源聚合。高水平对外开放是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键一环。中国式现代化不仅是经济的现代化，更是制度和治理的现代化。随着改革步入深水区，传统的边境措施已不足以支撑高质量发展，核心矛盾转向规则、机制、管理、标准等深层次制度供给。以开放促改革是历史经验的总结，更是破解体制机制障碍的“关键一招”。从布局自由贸易试验区到推进海南自由贸易港建设，我国持续放宽外资准入限制，积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》、通过一系列开放压力测试，不断完善社会主义市场经济体制，推动营商环境、市场体系和国家治理能力迈上新台阶。

高水平对外开放是走和平发展道路、构建人类命运共同体的生动实践。如何走通这条和平发展的新路？答案就在于坚持合作共赢的开放战略。通过开放，中国深度融入世界经济体系，与各国形成“你中有我、我中有你”的利益共同体。2025 年我国外贸总额达 45.47 万亿元，连续第九年保持增长，创历史新高，中国已成为 150 多个国家和地区的主要贸易伙伴，中国以 14 亿人口、超过 4 亿中等收入群体的超大规模市场同各国共享机遇，连续 8 年举办进博会、意向成交累计达 5800 亿美元；新能源汽车、锂电池、光伏产品出口持续增长，为全球绿色转型注入动能。中国坚持维护多边贸易体制，相继提出《全球人工智能治理倡议》《全球数据跨境流动合作倡议》，从提供基础设施等“硬件”公共产品，拓展到提供治理倡议、规则方案等制度性公共产品，展现负责任大国形象。

在沿边开放新实践中彰显内蒙古担当。新时代的对外开放，在广度、深度、层次和理念上都发生了深刻变化。对内蒙古来说，关键是把国家开放部署转化为沿边开放、向北开放的具体行动，在服务大局中找准定位，在开放合作中提升能级。

以制度型开放为核心，推动开放范式向制度规则开放拓展。制度型开放的关键是打造稳定、透明、可预期和公平竞争的制度环境。这要求我们在扩大商品和要素流动开放的同时，更加注重知识产权保护、政府采购、环境保护、数字治理等领域制度建设，构建与国际高标准规则相衔接的制度体系。内蒙古自贸试验区作为沿边开放的重要制度平台，实施范围 119.74 平方公里，涵盖呼和浩特、满洲里、二连浩特三大片区，应在跨境贸易、跨境投资、跨境金融、通关便利化、数字口岸建设等领域开展先行先试，为沿边制度型开放探索新路径。

以自主开放为抓手，在“以我为主”中掌握战略主动权。面对复杂的国际环境，中国坚持扩大自主开放，体现了负责任大国的战略自信。2013 年以来，我国先后设立 23 个自由贸易试验区，培育 43 个国家进口贸易促进创新示范区，开放平台体系不断完善。“十五五”时期，内蒙古自贸试验区要立足沿边开放、向北开放战略定位，重点发展能源资源、绿色农畜产品加工、跨境物流、数字经济等特色载体，发展边民互市、跨境合作区、海外仓等多层次开放载体，构建立体化沿边开放体系，着力打造中蒙俄经济走廊核心枢纽和我国向北开放重要桥头堡。

以贸易创新和双向投资为纽带，构建更具韧性的全球生产网络。拓展中间品贸易，有助于提升我国在全球产业链供应链中的枢纽功能；发展绿色贸易与数字贸易，是培育新质生产力的重要抓手。2025 年我国货物进出口总额达 8.08 万亿元，同比增长 7.4%；同期内蒙古外贸进出口 2206.7 亿元，同比增长 6.4%，高于全国 2.6 个百分点。跨境电商同比增长 95%，成为外贸增长新引擎。“十五五”时期，要推动大宗商品贸易向加工增值延伸，传统边贸贸易向跨境电商、海外仓、数字口岸拓展，资源合作向产业链供应链合作升级。

以共建“一带一路”为平台，打造高标准、惠民生的开放合作新高地。2025 年，我国与共建“一带一路”国家贸易贸易额达 23.6 万亿元，同比增长 6.3%，快于整体贸易增速 2.5 个百分点，占比提升至 51.9%。内蒙古作为中蒙俄经济走廊重要节点，陆路口岸、铁路通道、中欧班列优势突出。2025 年全区陆路口岸货运量 1.32 亿吨，同比增长 8.3%，连续 3 年超过 1 亿吨；进出境中欧班列 9577 列，同比增长 16.9%，占全国近一半。“十五五”时期，要依托二连浩特、满洲里等重点口岸，深化与俄蒙互联互通，提升跨境物流、保税加工、国际贸易、文化旅游合作水平，为“一带一路”建设注入更强动能。

内蒙古自古便是草原丝绸之路与万里茶道的重要节点。需依托自身特色优势，深化与俄蒙在教育、科技、旅游、艺术等领域的文化交流，办好中蒙博览会等高层级平台，以民心相通推动政策沟通、贸易畅通、设施联通、资金融通，使向北开放成为讲好中国故事、塑造中国形象的生动窗口，为亚欧大陆经济循环与全球贸易复苏注入不竭动力。

(作者系国家发展改革委习近平经济思想研究中心副研究员)

制度创新赋能中蒙俄经济走廊建设

□李瑞峰

核心提示

- 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，因地制宜发挥内蒙古“内联八省近京畿、外接俄蒙通欧亚”的区位优势，深入参与共建“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设
- 内蒙古自贸试验区在推进制度创新的过程中，同步构建全链条、多维度的风险防控体系，为自贸试验区通过制度创新赋能中蒙俄经济走廊建设走深走实提供坚实保障

并融入现有的高标准国际经贸规则体系中去，为世界经济增长共享、提升全球治理能力作出实质贡献。三是自上而下，从顶层设计与基层落实，将政府及其权力机构、行政部门依据规则、规划与企业经营主体发生交互关系的行为方式或行政监管模式扎实落实到基层，同时要各部门协同，减少制度摩擦，降低交易成本。四是自下而上，从基层提出诉求，通过不断实践反馈最终上升为顶层制度设计。从沿边自贸试验区实践来看，各地在贸易结构、监管方式、结算规则、产业基础、市场特征、语言环境等方面均有明显差异，其制度创新、联动创新、复制推广不能用一套模板覆盖所有地区。

充分赋能中蒙俄经济走廊建设走深走实

中蒙俄经济走廊是国家实施向北开放战略的重要平台。当前，中蒙俄经济走廊建设经贸合作规模持续扩大，正展现出强劲的发展势头。自贸试验区制度型创新落到应用主体企业端就是要降低企业对未来预期的不确定性，让交付周期更可控、综合成本更可计算、资金周转更顺畅、纠纷处置更可预期。自贸试验区制度创新的重点不仅要把这些内容落实为可操作、可衔接、可感知的制度供给，更在于提升制度供给的确定性、稳定性和可预期性，激发市场主体活力，将内蒙古区位优势、资源禀赋真正转化为产业优势、制度优势。

自贸试验区《总体方案》提出的七个方面、19 条具体措施和 81 项改革试点任务，可以充分赋能中蒙俄经济走廊建设走深走实，更好服务于国内国际双循环。基于《总体方案》措施和任务，可在以下六个层面聚力实践。

畅通经济走廊国际大通道，以制度创新打破经济走廊硬联通“通而不畅”局面。《总体方案》明确要强化国际物流服务功能，增强跨境班列服务保障能力，围绕这两个方向部署密集的制度创新举措，助力打破经济走廊国际大通道“通而不畅”局面。不仅是物理层面硬件设施的升级换代，更是制度规则的深层有效对接。面对中蒙俄三国轨距标准不一、通关流程差异、数据信息共享障碍等中蒙俄沿边地区特有的制度难题，需要一系列制度创新，加速推进跨部门协同、力求在更大范围、更深层次上实现自贸试验区制度创新赋能通道建设的集聚与辐射效应。

提升双向贸易与投资质效，以深化贸易投资合作拓展经济走廊的合作空间。《总体方案》围绕打造联通内外的贸易节点和提升双向投资合作质效两大方向，部署了一系列制度创新举措，力求通过高水平跨境贸易便利化、更深层次的投资开放合作，实现经济走廊的合作空间拓展。经济走廊建设的本质是促进与提升贸易投资合作。自贸试验区通过在货物贸易便利化、服务贸易开放、边民互市转型、外资准入放宽、对外投资支持等领域的系统集成创新，为经济走廊的贸易投资合作创造更加自由、便利、高效、可预期的制度环境。

构建特色优势现代化产业体系，以资源转化推动走廊建设“通道经济”向“枢纽经济”转型。自贸试验区走廊建设的重要使命是将国际大通道优势转化为产业优势、制度优势，推动“通道经济”向“枢纽经济”转型。呼和浩特、二连浩特、满洲里三大片区在产业分工上各有侧重又可协同发展；呼和浩特片区重点发展新能源、新材料、生物医药、新一代信息技术等战略性新兴产业及绿色农畜产品加工、乳业等特色产业，积极培育商贸物

2026 年 4 月，中国（内蒙古）自由贸易试验区获批设立，并发布《中国（内蒙古）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《总体方案》）。由此我国自贸试验区布局扩展至 23 个，填补了自贸试验区面向俄蒙等周边区域开放的关键一环。《总体方案》中明确提出，要以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，因地制宜发挥内蒙古“内联八省近京畿、外接俄蒙通欧亚”的区位优势，深入参与共建“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设。这一定位将自贸试验区的制度创新使命与中蒙俄经济走廊建设深度绑定，构筑了二者相互赋能的制度基础。

自贸试验区制度创新的内涵与参与主体

党的二十大报告明确提出，要进一步推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，标志着中国对外开放从商品和要素流动型开放向规则和制度型开放的根本性转变。制度型开放的内涵，是通过制度引进与制度输出，促进国内外规则、规制、管理和标准的一致性行为，其本质在于为国家治理、为地方产业谋发展。制度型开放的参与主体必定包括政府、企业和群众。政府是制度创新的主体，与国内外规则、规制改革紧密相连。企业是制度创新的来源和应用主体，但由于企业立场不一，需要平衡各方面利益。群众是制度创新的积极参与者，一些规则涉及消费者的共同利益，如消费者信息保护、个人隐私保护、网络公开可得、缩小数字鸿沟、环境保护等，需要发动社会群众的广泛参与，推动形成有效的治理规则。

自贸试验区制度创新的来源与突破方向

《总体方案》发展目标明确提出，要赋予自贸试验区更大改革自主权，鼓励先行先试，在更广领域、更深层次开展首创性、集成式、差别化探索，可见自贸试验区制度创新是一项包含空间、时间等要素的系统复杂工程。从空间角度来看，制度创新探索的过程可以从 4 个方面开展，一是从内到外，对接国际先进规则，在清理国内不合理、不相容的法律法规基础上，进一步形成与高水平国际经贸规则相衔接、规范透明的基本制度体系和监管模式，最终促进国内改革与高水平开放；二是从内到外，将中国式现代化进程中形成的高水平开放与高质量发展相关先进经验和做法，通过国际经贸协定、国际组织等平台输出