

## 學術論文

# 蒙古的戰略抉擇：新鐵路政策的可能暗示

---

## Mongolia's Strategic Choice: The Possibilities of a New Railway Policy

于瀟 *Xiao Yu*

吉林大學東北亞研究院教授

*Professor of Northeast Asian Studies College*

*Jilin University*

王浩 *Hao Wang*

北京大學外國語學院副教授

*Associate Professor of School of Foreign Languages*

*Peking University*

### 摘要 / Abstract

受國際經濟的影響，蒙古經濟發展面臨新的挑戰。與此同時，俄羅斯因烏克蘭危機收到西方制裁開始大力推進遠東地區開發戰略，中國則從構建國際新秩序的角度提出了「一帶一路」戰略。特別是 2014 年中國國家主席習近平和俄羅斯總統普京分別訪問蒙古，給蒙古的發展提供了新機遇。蒙古為了積極開展與中國、俄羅斯的合作，提出了「草原之路」計畫，「草原之路」計畫與中國「一帶一路」戰略、俄羅斯的遠東發展戰略相互配合，為中俄蒙三邊合作提供了新的契機。

Influenced by the international economy, economic development in Mongolia faces new challenges. Meanwhile, Western sanctions against Russia as a result of the Ukrainian crisis have encouraged Moscow to push forward a Far East development strategy. In light of Russia's strategy, based around the goal of establishing a new international order, China proposed the "One Belt and One Road" strategy. For Mongolia, both Moscow and Beijing's initiatives provide new opportunities for development, particularly after Xi Jinping and Vladimir Putin's respective visits to the country in 2014. Aimed at cooperation with China and Russia, Ulaanbaatar proposed the "Pasture Road" initiative. Taken together, Mongolia's Pasture Road, China's One Belt and One Road and Russia's Far East strategy provide new opportunities for trilateral cooperation within the region.

---

**關鍵字：**中蒙合作、國際運輸通道、草原之路、一帶一路、遠東開發

**Keywords :** China-Mongolia Cooperation, International Transport Channel, Pasture Road, One Belt and One Road, Far East Development

## 壹、前言

近年來蒙古受國際經濟低迷的影響，經增長速度開始回落，對外貿易持續下降、外資減少、通貨膨脹、失業率上升等問題，使蒙古經濟發展面臨新的挑戰。與此同時，隨著國際形勢的轉變，蒙古迎來了新的發展機遇，在國際政治舞臺上更加活躍。2014 年習近平主席訪問蒙古將中蒙關係提升為全面戰略夥伴關係，雙方簽署一系列合作檔，涵蓋經貿、礦產、電力、交通、基礎設施建設、金融等多個領域。此後不久，俄羅斯總統普京也訪問了蒙古，同樣與蒙古簽署了一系列合作協定。蒙古從自身發展和戰略的高度提出了新的鐵路、公路和通道建設計畫「草原之路」，與中國「一帶一路」戰略和俄羅斯遠東地區發展戰略密切配合，不僅能為蒙古未來發展奠定基礎，也為中俄蒙三邊合作提供了新的契機。目前，草原之路、一帶一路、遠東地區開發之間的銜接需要三國高層進行協商和推動，在實施過程中也面臨著新的挑戰，需要對此進行深入研究和探討。

## 貳、蒙古社會經濟發展現狀分析

### 一、受全球金融危機影響經濟增長速度放緩

蒙古是一個內陸國家，礦產資源十分豐富，傳統的畜牧業、採礦業是蒙古的主導產業。其中，礦產品的開發與出口給蒙古帶來巨大的經濟收益，是拉動蒙古經濟增長核心動力。2011 年蒙古經濟突破新的高峰，經濟增長率達 17.3%，2012 年經濟仍保持較快的增速，經濟增長率為 12.3%。2013 年蒙古的經濟增長速度為 11.8%，與 2012 年相比有所下滑。由於國際資源類產品市場低迷、價格持續走低，對蒙古礦產資源開發產生較大影響，蒙古經濟持續下滑。值得注意的是，蒙古煤炭在出口產品中所占比重較高，而煤炭的主要出口國是中國，2013 年以來由於中國對煤炭的需

求有所下降，對蒙古產生一定影響。除了煤炭出口減少對蒙古經濟增長產生不利影響之外，外商直接投資規模也的成倍下降也對當年蒙古經濟造成較大的負面影響。2012 年蒙古的 FDI 減少了 2.12 億美元，2013 年 FDI 減少金額是 2012 年的 11 倍，總共減少了 23.76 億美元。蒙古在積極努力通過積極修改投資法，力圖為外國投資者創造一個良好的投資環境。

表一：蒙古的經濟增長率、煤炭出口及外商直接投資額

經濟指標	單位	2010	2011	2012	2013
實際 GDP 增長率	%	6.4	17.5	12.3	11.8
煤炭出口	千圖格裡克	--	21296.0	20915.5	18367.5
FDI	百萬美元	1574	4620	4408	2032

資料來源：IMF Executive Board Concludes 2013 Article IV Consultation with Mongolia, Press Release No.13/526, December 18, 2013.

## 二、經濟對資源的依賴性增強

蒙古經濟的主導產業是採礦業、農林牧漁業及批發零售、汽車和摩托車修理業。2013 年這三個主導產業的產值分別為 32,422 億圖格裡克、25312 億圖格裡克和 19051 億圖格裡克，占 GDP 的比重分別為 18.5%、14.4%和 10.9%。其中，採礦業占 GDP 的比重還呈逐年上升的趨勢，其他兩個產業的產值比重呈下降趨勢。這說明採礦業在蒙古經濟中的核心作用進一步得到提升。

## 三、對外貿易持續下降，中國是蒙古最大的交易夥伴導

蒙古近年來對外貿易總額持續減少。2011 年蒙古的對外貿易總額為 114.16 億美元，2012 年對外貿易總額降至 111.23 億美元，2013 年蒙古的對外貿易額加速下降到 106.27 億美元。2013 年與 2012 年相比，出口仍舊維持下降的趨勢，出口額進一步減少至 42.73 億美元。中國是蒙古最大的出口交易夥伴國，中國的需求在很大程度上推動了蒙古經濟的增長。但近兩年，隨著中國經濟增長放緩及經濟的逐漸轉型，中國對蒙古產品需求減

少，蒙古出口中國的產品貿易額不斷下降，而韓國、日本、朝鮮及東南亞國家雖然目前在蒙古的出口貿易中所占份額不高，但是，貿易額和占比均出現上升。俄羅斯雖然是蒙古的鄰國，但蒙古出口俄羅斯的產品不多，俄羅斯僅在蒙古的進口貿易中佔有重要地位。

表二：蒙古各行業產值及其比重（單位：億圖格裡克、%）

	2011		2012		2013	
	產值	比重	產值	比重	產值	比重
農林牧漁業	13651	12.3	19793	14.1	25312	14.4
採礦業	23293	21.0	25170	18.0	32422	18.5
製造業	6655	6.0	8324	5.9	11030	6.3
電力、煤氣、採暖和空調供應	2120	1.9	2322	1.7	2661	1.5
水；污水，廢物管理和利用	393	0.4	450	0.3	499	0.3
建築	1733	1.6	2509	1.8	4536	2.6
批發零售；汽車、摩托車修理	10209	9.2	14666	10.5	19051	10.9
運輸和儲藏	7855	7.1	8511	6.1	8682	4.9
住宿餐飲服務	933	0.8	1387	1.0	1617	0.9
資訊和通訊	2953	2.7	3736	2.7	4083	2.3
金融和保險	3811	3.4	5811	4.1	8193	4.7
房地產	7687	6.9	9568	6.8	12599	7.2
專業、科學和技術活動	1011	0.9	1299	0.9	1502	0.9
行政和配套服務	1285	1.2	1926	1.4	2454	1.4
公共管理和防禦；強制社會保險	3667	3.3	5729	4.1	6697	3.8
教育	4410	4.0	6502	4.6	7672	4.4
人類健康和社會工作	1814	1.6	2732	1.9	3250	1.9
藝術、消遣和娛樂	376	0.3	604	0.4	863	0.5
其他服務	388	0.3	505	0.4	608	0.3
產品淨稅收收入	16631	15.0	18584	13.3	21771	12.4

資料來源：“Gross Domestic Products of Mongolia 2013,” <http://www.infomongolia.com>

從蒙古產品的進口的國家分佈看，中國和俄羅斯是目前蒙古最大的進口交易夥伴國。2013年從中國和俄羅斯進口的產品貿易額占進口貿易總額的比重分別為 28.68%和 24.57%。近年來，蒙古從中國和俄羅斯進口產品的貿易總額均明顯下降。總的來說，中國是蒙古最大的交易夥伴國，蒙古

對中國的經濟依賴較強。

表三：蒙古與主要貿易對象國的進出口貿易額（單位：萬美元）

國家與地區	2011		2012		2013	
	出口	進口	出口	進口	出口	進口
總額	481749.6	659835.8	438466.9	673838.1	427267.0	635469.9
中國	443987.1	203287.8	405972.0	187341.5	37099.8	182278.0
俄羅斯	9634.2	162470.6	7956.6	184738.6	6174.6	156125.2
美國	504.0	53602.5	356.8	53594.6	389.8	51267.6
加拿大	9078.8	12828.7	11727.5	9724.4	13551.4	8038.5
韓國	3787.3	35672.5	1229.6	46775.2	1302.4	50723.4
日本	1096.4	49022.6	560.3	50161.8	1053.4	44412.1

資料來源：“Social and Economic Situation of Mongolia (as of preliminary result of 2013),”  
<http://www.infomongolia.com/ct/ci/7662/158/External%20trade,%202013>

### 參、蒙古的最新政策：

#### 「草原之路」與「一帶一路」、遠東地區開發對接

2014年，中蒙外交取得重大進展，習近平主席訪問蒙古，將中蒙關係提升為全面戰略夥伴關係，雙方簽署了30多項合作檔，涵蓋經貿、礦產、電力、交通、基礎設施建設、金融等多個領域，制定了雙邊貿易額在2020年達到100億美元的目標。<sup>1</sup>雙方決定推動建立跨境經濟合作區，中方同意在蒙方出海口、過境運輸等方面向蒙方提供支援和便利。中蒙關係的新發展不僅提升了蒙古的國際地位，增強了蒙古國民的信心，而且對蒙古擺脫經濟困境起到了積極的促進作用。目前，中蒙雙方就如何深化雙邊全面戰略合作，如何落實雙方簽署的合作協定等問題開展深入研究，特別是中國提出的「一帶一路」戰略以後，蒙古也提出了「草原之路」戰略，兩者如何有效對接深化中蒙戰略合作的重要課題。

<sup>1</sup> 中國外交部，〈走親訪友話合作，攜手發展創未來——外交部長王毅談習近平主席對蒙古國進行國事訪問〉，<http://www.fmprc.gov.cn>。

隨著中蒙貿易的持續擴大，蒙古經濟發展對中國的依賴不斷提高。國際金融危機以來隨著全球經濟增速減緩，國際煤炭價格下跌、外國在蒙投資驟減、資金流缺乏、經濟增長乏力等因素促使蒙古認識到其奉行的「第三鄰國」戰略的局限性與風險性，<sup>2</sup>意識到與中俄兩大鄰國合作的必要，蒙古開始轉向中俄尋求支援經濟發展。作為中俄蒙三國首腦會晤的始作俑者，<sup>3</sup>蒙古積極主動與中俄示好，<sup>4</sup>意欲使其在三方關係中處於樞紐位置，達到收益最大化。對待中俄兩國，蒙古的原則是不偏重任何一方，採取平衡策略，以防歷史重演。

為了加強與中俄的合作，蒙古要發揮其地處中俄之間的地緣優勢，在中國提出「一帶一路」戰略之後，蒙古提出了「草原之路」計畫，其中包括在蒙古建設三條連接中、俄的鐵路，除現在運行的蒙古中央鐵路以外，計畫在蒙古東部和西部再建設兩條連接中俄蒙的鐵路。蒙古「草原之路」計畫「一帶一路」戰略、俄羅斯遠東開發戰略對接，建設連接中俄蒙的歐亞大鐵路，加強鐵路、公路等互聯互通建設，推進通關和運輸便利化，促進過境運輸合作，建設中俄蒙經濟走廊，以此拉動蒙古經濟發展，改善國內生產總值放緩的狀況。同時，對於沒有出海口的蒙古來說，中國代表了最近的港口。<sup>5</sup>經濟走廊建設為蒙古出口商品提供轉運的機會，蒙古商品取道中國，銷往亞洲甚至更遠的國家，實現其能源市場多元化，降低其對中國銷售市場的依賴，避免與中國發展壟斷性和依賴性關係。

2014 年 5 月，蒙古政府向議會建議向南修建連通中國的標軌鐵路。10 月 24 日蒙古議會通過的《關於保障國家鐵路運輸政策實施的若干意見》

---

<sup>2</sup> 「第三鄰國」戰略是蒙古國為實現國家安全和經濟利益最大化而建構的國家戰略，旨在於中國、俄羅斯兩大超級鄰國之外發展出新的制衡力量。

<sup>3</sup> 蒙古國總統網，〈關於三國元首會晤——蒙古國總統額勒貝格道爾吉接受蒙古國媒體採訪〉，<http://www.president.mn>。

<sup>4</sup> 蒙古國總統網，〈額勒貝格道爾吉：蒙古不會忘記老朋友——蒙古國總統接受俄羅斯塔斯社記者採訪〉，<http://www.president.mn>。

<sup>5</sup> 蒙古國曾計畫借道俄羅斯，將礦產資源北運至俄羅斯遠東，實現其與太平洋沿岸港口對接計畫，但世界銀行認為此方案不切實際。

決議案規定：塔溫陶勒蓋-嘎順蘇海圖，霍特-畢其格圖鐵路將修建標準軌。<sup>6</sup>這兩條鐵路分別與中國西部甘其毛都及東部珠恩嘎達布口岸相連，蒙方放開兩條鐵路意圖很明顯，即打開蒙古能源市場多樣化局面。西線鐵路連接著蒙古最大的煤礦，東線則有通過蒙古蘇赫巴托省抵達內蒙古錫林郭勒盟再到遼寧省，目標是錦州港，以錦州為出海口將能源運輸到除了中國以外的國家和地區。上述這兩條線路都是蒙古計畫內的能源運輸專用線。而議案中的其他線路，主要是其境內的阿爾茨蘇裡-額爾登特，塔溫陶勒蓋-賽音山達-西烏爾特，霍特-喬巴山，霍特-諾姆日格等仍舊修寬軌。

## 肆、建設中蒙國際鐵路通道面臨的問題

### 一、蒙古「草原之路」的戰略考量

蒙古以「草原之路」為代表的新鐵路建設計畫，既包括蒙古加快國內鐵路、公路、油氣管道等基礎設施建設目標，也包括在中俄互聯互通的工程中發揮橋樑和紐帶作用的戰略思考。總體來看，蒙古「草原之路」計畫可以和中國的「一帶一路」戰略對接，但是蒙古也有自身的考量，兩者在目標、推進路徑上存在一定差異。「一帶一路」戰略是中國領導人為增強本地區各國之間的相互信任體系，建設新的歐亞大陸橋所提出的行動計畫，體現出謀求和平發展的一種經濟導向型新安全觀。新安全觀的核心價值觀是開放包容、合作共贏，在促進本地區各國的政治互信和安全合作的同時，強化地區國家的集體認同，推動亞洲區域一體化合作進程。上合組織是「一帶一路」的重要平臺，蒙古是上合組織第一個觀察國，蒙古總統在接受蒙古媒體採訪時明確表示蒙古很滿意目前的觀察員地位，將以上合組織積極觀察員的身份積極參與基礎設施、過境運輸、農業領域等蒙古感

---

<sup>6</sup> 蒙古國大呼拉爾網，〈關於保障國家鐵路運輸政策實施的若干意見〉，  
<http://www.parliament.mn/sc/com/categories/190/pages/16480>。



興趣的上合組織合作專案。<sup>7</sup>蒙古以申請加入 APEC 組織作為首要目標，申請加入東盟對話夥伴和東亞峰會。<sup>8</sup>蒙古於 2013 年 4 月提出「烏蘭巴托對話倡議」，旨在通過發展一軌及二軌的對話，解決地區一系列的安全問題，確保地區的和平穩定。顯然，蒙古經濟發展離不開中國，希望通過加強與中國的聯繫，獲得更大的國際合作平臺，同時又不會放棄以「第三鄰國」確保安全的戰略。

蒙古堅持以發展與兩大鄰國外交關係為首要外交方針，同時，也在試圖淡化中俄在蒙的影響力，以確保自身安全。也就是說，在其參與中俄合作的過程中，其多年奉行的以國家安全為優先考慮的「第三鄰國」戰略不會改變，通過保持與美國、日本、德國、匈牙利、韓國、朝鮮等「第三鄰國」以及聯合國在內的多邊國際組織的政治接觸、軍事接觸，確保其國家的獨立與安全。美國成為蒙古最主要的「第三鄰國」，蒙古則成為美國亞太再平衡戰略的一部分。美國以民主為噱頭，強化其在蒙古的戰略影響。蒙古從被美國譽為歐亞地區「民主示範國」到擔任「民主國家共同體」輪值主席國，<sup>9</sup>在短時期內既得到國際社會接受和認可，又躍居為美國標榜的「民主先鋒」，<sup>10</sup>被納入美國在亞太地區編織的自由民主價值觀體系。除了意識形態，美蒙軍事合作正不斷加強。2014 年 4 月，美國國防部長哈格爾訪問蒙古，與蒙方就軍事關係進行了磋商。

日本也是蒙古的一個重要「第三鄰國」，近來日本與蒙古關係不斷強化。雙方不僅僅停留在烏蘭巴托國際機場建設、核能源合作上，2013 年 3 月安倍晉三訪問蒙古，強調日蒙應以共同價值觀為基礎開展雙邊合

---

<sup>7</sup> 蒙古國總統網，〈關於三國元首會晤—蒙古國總統額勒貝格道爾吉接受蒙古國媒體採訪〉。

<sup>8</sup> 蒙古國總統網，〈蒙古國總統額勒貝格道爾吉在參加「加強互聯互通夥伴關係對話會」上的講話〉，<http://www.president.mn/content/4270>。

<sup>9</sup> 作為歐亞地區「民主示範國」的蒙古於 2011-2013 年擔任「民主國家共同體」輪值主席國，2013 年 4 月參加民主國家共同體第七次外長會議，發佈烏蘭巴托宣言，總結其民主經驗，發揮其示範作用。蒙古國外交部網，〈烏蘭巴托宣言〉，<http://mfa.gov.mn>。

<sup>10</sup> 〈希拉蕊·克林頓：為你們取得的成績我深表自豪〉，<http://politics.news.mn/content/113856.shtml>。

作。2014年7月蒙古總統額勒貝格道爾吉回訪日本，雙方就自由貿易達成原則性協議（EPA）。對於蒙古，EPA是蒙古迄今為止所簽訂的第一項自由貿易協定，而對日本而言，其關注的不僅僅是能源，更看重的是蒙古的地緣戰略地位。「第三鄰國」戰略使蒙古與中國、俄羅斯之間三邊關係更加複雜化，使中俄蒙國際運通道建設面臨挑戰。

此外，蒙古國內體制機制不健全，內部政治矛盾尖銳，影響一些重大政策的制定和執行。2016年，蒙古將舉行議會選舉，由於其自身政治的傳統和特點，其對外合作包括對華合作中的政治因素會逐漸增多。而一些政治團體基於政治、經濟因素考慮，有可能再次掀起一輪經濟民族主義風潮，以維護經濟安全、提升產業結構為藉口將鋒矛指向中國，挑戰中俄蒙經濟走廊建設，給中國的投資安全帶來較大風險。

## 二、中蒙深化雙邊合作面臨的深層次矛盾

儘管中蒙兩國政治、經濟關係處於較好的發展時期，但由於蒙古和中國的歷史糾葛，雙方對待一些重要歷史事實的看法截然不同，蒙古國民對中國的存在著深深的戒備，兩國之間存在一些深層次的矛盾。從現實的民族心態來看，根據一些國際組織多年來連續在蒙古所做的社會調查結果顯示：蒙古國民對最值得信賴的國家排序相對比較穩定，排在第一位的是俄羅斯，其次是美國、日本、韓國、德國等國家，中國一般排在第五位或者第六位，認為中國是最值得信任國家的人口比重僅占5%左右。也就是說，大多數蒙古國民對中國缺乏信任，甚至有警惕或恐懼心理。儘管蒙古政府層面高度重視中蒙關係，強調對中俄平行外交，近年來中蒙經濟合作、文化交流、民間交往不斷擴大，一定程度上擴大了兩國人民之間的相互瞭解，但是這些歷史層面的、文化心理層面的民族情結很難在短期內消除，蒙古國民對中國存在廣泛的不信任，這種民族情感必然通過各種非正式途徑影響政府的決策，影響中蒙關係。

中國連續多年保持蒙古的第一大交易夥伴和第一大投資國地位，蒙古

充分認識到，要加快經濟發展，必須較快礦產資源開發，中國不僅能夠為蒙古礦產資源提供穩定而廣闊的市場需求，而且能夠提供大量的投資，因此，蒙古政府和大多數學者真誠歡迎中國企業到蒙古投資，並且希望提高中國對蒙古投資品質。儘管，蒙古在發展對華經貿關係和跨境積極合作方面，一直存在複雜心態，一方面希望擴大對中國出口，另一方面又擔心對中國市場過度依賴；一方面需要引進中國企業投資和勞動力資源，另一方面又擔心演變成中國的資源附屬地；一方面強調對華合作重要性，另一方面卻積極發展同發達國家的經貿合作以制衡中國。近年來，蒙古民族主義有所發展，一些民族主義者指責中國企業掠奪蒙古的資源，新聞媒體也抓住中國企業的一點小事，小題大做，大肆渲染。一些政府官員對中國企業進行勒索，蒙古政策多變。一些學者和企業家指出，蒙古民族深層文化心理上存在著「摔跤手式思維」、或者「養肥羊式思維」，這種思維與合作共贏的市場精神、契約精神相抵觸，因此，使蒙古政府和國民不能接受外資企業在蒙古獲得的正當收益，總是採取各種方式加以盤剝，甚至為了針對特定外資企業修改法律。上述情況，必然通過各種途徑影響中國企業在蒙古的投資。

### 三、俄羅斯對中蒙全面戰略合作的影響

原蘇聯解體以後，蒙古放棄了長期奉行的對蘇一邊倒政策，1994年蒙古大呼拉爾通過的《蒙古外交政策構想》。這個構想主要包括三個方面：一是把發展同中俄等距離的睦鄰友好關係作為蒙古外交戰略的首要目標；二是重視發展同美、日、英、法等西方發達國家的關係；三是積極發展與亞太地區國家和一些國際組織的合作，吸引更多的貸款與援助。總體來看，蒙古奉行開放、不結盟、多支點的和平外交政策，強調與中、俄均衡交往是蒙古外交政策的首要任務，但是，從實際的情況和民族情感來看，蒙古政府和民間親俄羅斯的力量更強大，對中國則存在不信任感。一

方面，俄羅斯利用其傳統影響力擴大與蒙古政府和議會的傳統友好關係。蒙古的大多數民眾，特別是政府官員和議員的語言文化、生活習慣、思維方式、意識形態等深受俄羅斯的影響，對俄羅斯有很深的親近感和信任，俄羅斯充分利用這些有利條件，加強了與蒙古政府和議會的友好關係。另一方面，俄羅斯積極加強與蒙古的經濟合作。儘管俄蒙之間的貿易和投資規模不如中蒙，但是蒙古在能源、電力方面嚴重依賴俄羅斯，俄羅斯仍然控制著蒙蘇有色金屬公司、額爾敦特礦業公司、蒙古鐵路三家蒙古最大的企業，而且擁有蒙古東部鈾礦的優先開採權，掌握著蒙古的經濟命脈。近年來，由於美國等西方國家的介入，俄羅斯在蒙古的影響力有所下降，美國等國家的影響力有所上升，但是從中、俄在蒙古的影響力比較來看，俄羅斯仍然佔據很大優勢。

從俄羅斯來看，俄羅斯地緣戰略的考量大於經濟訴求，促使俄羅斯關注蒙古主要有以下因素：一是俄羅斯戰略東移，推行遠東戰略，與中國、印度的合作愈加緊密，蒙古不可忽視。二是蒙古擺脫蘇聯衛星國地位以來，在經濟上逐漸依靠中國，政治上與以美、日、北約等為代表的“第三鄰國”有著密切聯繫，大眾文化上認同並追隨韓國文化模式。除了石油產品仍舊依靠俄羅斯供應外，對俄的依賴日漸減少，俄恐其與俄疏離。三是意識形態方面，在美國的干預與扶持下，蒙古從「西方民主的實驗室」發展成為亞洲民主的堡壘。四是蒙古與東北亞經濟一體化的水準與日俱增。2014年7月份，蒙古與世界第三大經濟體日本達成蒙古的第一個自由貿易協定，標誌蒙古正式進入東亞不斷增加的貿易協定框架，顯示出蒙古努力形成新的地緣經濟構架的意圖。蒙古在本地區的活躍與發展，無論在經濟還是社會發展方面，對俄羅斯的東西伯利亞所帶來的影響是俄羅斯所不能忽視的。加強與蒙古的合作，對於反對西方制裁、鞏固俄羅斯在本地區的戰略地位十分重要。

俄羅斯對建設中蒙俄國際運輸通道有不應忽視的影響。蒙古對於俄羅斯始終具有重要戰略意義，被俄羅斯視為重要的戰略後方。俄羅斯曾在蒙

古經營近百年，對蒙古的政治經濟乃至文化教育都有著非常強大的影響，對蒙古有著強烈的「後院意識」。2014 年 9 月，俄羅斯總統普京訪問蒙古，與蒙古共簽署 15 個雙邊合作協定，其中包括給予烏蘭巴托無償軍事技術援助、現代化改造蒙古鐵路、恢復於 1995 年取消的免簽證制度。同時，普京表示取消對蒙古畜牧業產品進入俄羅斯市場的限制，2020 年前準備把兩國貿易額提高到 100 億美元。<sup>11</sup>

倘若中蒙關係不斷持續升溫，則有悖於俄羅多年來把蒙古打造成為遠東地區安全屏障的意圖。從近期蒙古親俄勢力的復蘇，不難看出俄羅斯正在努力彰顯其在蒙古的存在感及影響力。正如俄羅斯的關稅同盟、歐亞統一經濟空間、歐亞經濟聯盟與中國的絲綢之路經濟帶倡議在經濟領域存在衝突一樣，俄羅斯始終對中國抱有戒心。可以說，無論是蒙古還是俄羅斯，對真正打通中俄蒙經濟走廊尚存在著顧慮，擔憂經中俄蒙經濟走廊進行的人員和貨物自由流通會直接導致中國經貿和移民全面入侵的威脅。從蒙古議會近期推遲、重議關於修建對華標準軌的議案中，也充分表明俄、蒙對我的防範之心。

蒙古境內鐵路交通落後，僅有一條由前蘇聯援建的寬軌鐵路連接著中俄。該鐵路的軌距問題直接影響著中俄蒙經濟走廊的建設。此次蒙古境內鐵路繼續選擇寬軌的舉措，除了蒙古民族主義情緒導致再掀起一輪叫囂中國威脅論的影響外，不排除俄羅斯因素也在其中起著關鍵作用。俄羅斯掌控著烏蘭巴托鐵路 50% 的股權，蒙古境內鋪設寬軌採用俄式標準，在金融結算方式、經濟發展方向上也都會繼續受到俄國因素的影響。

---

<sup>11</sup> 蒙古國總統網，〈普京：加強與蒙古國多領域合作〉，<http://www.president.mn>。

## 伍、深化中蒙全面戰略合作之可能性

### 一、充分挖掘經濟互補潛力，擴大互利共贏，夯實合作基礎

正如習近平主席在蒙古議會演講中所指出的，中國願意為包括蒙古在內的周邊國家提供共同發展的機遇與空間。<sup>12</sup>中蒙全面合作，建設跨境運輸走廊，不僅可以獲得經濟上的紅利，而且可以在政治上得到好處，應當充分調動起蒙古的積極性，推動蒙方的「草原之路」計畫成為絲綢之路與跨歐亞大鐵路的重要節點。<sup>13</sup>除了考慮蒙古積極爭取的中俄天然氣西線管道過境運輸外，<sup>14</sup>以北京－莫斯科歐亞高速運輸走廊大型合作專案為抓手，將烏蘭巴托納入其中，啟動北京－烏蘭巴托－莫斯科歐亞高鐵運輸走廊建設。通過高鐵專案，逐步解決中蒙軌距標準問題，以點帶面，循序漸進，逐步推進經濟走廊建設。以這些大項目為利益紐帶促進並加快中蒙經貿合作，也有利於絲綢之路經濟帶、俄羅斯遠東開發戰略與草原之路戰略的有效對接。

### 二、注重人文交流與合作空間

從絲綢之路經濟帶建設的主要目標和實現手段來看，經濟建設處於核心地位，但考慮到中俄蒙歷史、地緣、宗教等問題的複雜性，中蒙應在加強基礎設施、交通、能源、金融等經濟領域合作的同時，應重視與其在政

---

<sup>12</sup> 中國外交部，〈習近平在蒙古國國家大呼拉爾的演講：守望相助，共創中蒙關係發展的新時代〉，<http://www.fmprc.gov.cn>。

<sup>13</sup> 2014年9月蒙古國啟動草原之路計畫，包括鐵路、公路、天然氣管道、石油管道、電氣管道5種類型。計畫投資500億，包括997公里高速公路，1100公里電氣線路，擴展跨蒙古鐵路，天然氣管道和石油管道。《組建「草原之路」工作組》，<http://politics.news.mn/content/188372.shtml>。

<sup>14</sup> 2014年10月蒙古國國家大呼拉爾主席恩赫包勒德訪華期間表示中俄西線天然氣管道從蒙古西部過境是最為安全、最實惠的。參見：〈國家大呼拉爾主席赫包勒德：中蒙雙方應簽訂能源進出口總協議〉，<http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/16561>。

治合作、人文交流和社會互動方面的協調，避免引起爭端和矛盾。人文交流是經濟合作的基石，夯實人文這塊基石，才能擴大彼此的瞭解，實現本地區的共同繁榮、共同富裕的目標。在人文交流中，應充分重視發揮學術機構和非政府組織的作用。針對歷史上中蒙文化交流的特點，學術機構、非政府組織通過論壇、協商會議、聯合研究、人員交流與培訓、高等教育合作等合作形式，構建多層次的交流與溝通管道，以進一步擴大我國的影響力，增強本地區的文化認同感，促進中蒙經濟合作的深入發展。

### 三、加強政府間高層磋商與對話，推進務實經濟合作

通過中蒙兩國間的高層互訪機制，推動中國「一帶一路」戰略與蒙古「草原之路」戰略的有效銜接，確定中蒙鐵路、公路連接專案建設問題。同時，擴大礦產資源開發、旅遊、農業、金融、勞務等領域合作，建立制度化磋商和解決機制。鼓勵大企業赴蒙古投資，也可以通過註冊海外公司、組織跨國企業等方式赴蒙古投資。擴大對蒙古的社會公益性援助，通過建設學校、修築街道、醫療援助、人員培訓等援助方式，擴大中國在蒙古的影響力。

### 四、中俄蒙元首會晤機制化與地區安全與合作新構架

2014年9月舉行的中俄蒙三國元首首次會晤，商定進一步發展三國睦鄰友好合作關係，確立了三國合作的宗旨、原則、方向和領域，啟動三國合作進程。三國首腦會晤，在推動三邊關係合作與發展以及維護地區安全上，發揮戰略引領和頂層設計的作用上，初見成效，具有里程碑意義。10月舉行的三國副外長磋商，可以看作是落實三國元首會晤共識的第一步，計畫於明年2月舉行的副外長第二次磋商，兼有交通、能源等領域參與，建立起副外長級的磋商機制。良好的各自雙邊關係為三國關係發展和三方合作提供有力保障，三國都主張世界多極化，維護本地區安全與穩定

是三方共同的願望。以中俄蒙經濟走廊建設為契機，宣導共同、綜合、合作、可持續的亞洲安全觀，將三國關係發展成為本地區國家間關係的典範，在本地區構建開放、透明、平等的亞洲安全與合作格局。