

# “一带一路”与蒙古国“草原之路” 的战略对接研究

华 倩

**【内容提要】** “一带一路”战略提出至今广受国际社会尤其是沿线国家的关注。作为古代“草原丝绸之路”必经之地的蒙古国，也在自身的发展战略中积极回应，并由此也提出了“草原之路”战略。如何更好地实现“一带一路”战略和“草原之路”战略的相互衔接已经成为中蒙两国面临的共同议题。以中蒙全面战略伙伴关系作为崭新的起点，中蒙两国的历史和现实状况均表明两国合作的必要性。在中国经济“新常态”和蒙古国面临经济发展下滑的背景之下，“一带一路”和“草原之路”两大战略之间进行互联互通，既存在利益重合点和包括经贸互补性在内的对接内容和层次，又面临着蒙古国的“第三邻国”战略等现实挑战和问题。客观认识“一带一路”和“草原之路”战略对接中存在的挑战，倡导正确的义利观，夯实具体的合作路径，必将对中蒙两国的战略对接乃至未来“一带一路”沿线各国的互利合作形成良好的辐射作用，进而对整个东北亚的合作态势产生深远影响。

**【关键词】** 一带一路 草原之路 互联互通 中国 蒙古国

**【作者简介】** 华倩，湖北工业大学马克思主义学院讲师，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生

**【中图分类号】** F753.731.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0051-15

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506004

在中国古代“丝绸之路”的通航历史上，“草原丝绸之路”是其中最为典型的中西方商贸通道之一。古代“草原丝绸之路”的历史彰显了陆地草原商路的辐射力，也昭示着草原通商之路对现代中蒙两国合作的重要意义。中国与蒙古国接壤的草原地带正是古代“草原丝绸之路”的核心地带。如今，中国与蒙古国都尝试在传统陆地交通联系的天然基础上进一步扩展区域性战略合作的广度和深度，并由此推动中蒙乃至整个东北亚地区的合作态势。自中国于2013年提出“一带一路”的战略发展规划、强调“草原丝绸之路”的继发性发展战略以来，蒙古国也于2014年提出了契合政策——“草原之路”。由此，将“一带一路”与“草原之路”进行全面的战略对接和协调成为中蒙两国面临的重要议题。

## 一、历史与现实：中蒙全面战略伙伴关系的构建

“一带一路”和“草原之路”是中国与蒙古国就两国之间的合作提出的崭新战略，也是两国在双边合作历史上迈出的新步伐。作为最早与新中国建交的接壤国家之一，蒙古国与我国之间的合作历史由来已久。中蒙两国有着近4700公里的共同边境线，拥有18个对接口岸，双边关系呈现较好的发展态势。两国的战略合作正是双方的共同利益所在。

第一，从中蒙两国历史上看，两国友好合作由来已久，中蒙交好符合两国历史发展趋势。作为新中国成立后第一批与中国交好的国家，蒙古国于1949年10月16日与中国建立了正式外交关系。中蒙关系的发展并非一帆风顺。自20世纪60年代中苏关系遇冷后，蒙古国在对外政策上追随苏联而导致中蒙关系陷入了停滞。冷战结束后，随着蒙古国对外政策的全面调整，中蒙关系逐步打破僵局。1989年，中蒙两国关系实现了正常化。从此，两国睦邻友好关系一直顺利发展。特别是新世纪以来，中蒙关系朝着积极的方向稳步前进。2003年两国宣布建立睦邻互信伙伴关系，2011年两国宣布建立战略伙伴关系，2013年双方签署《中蒙战略伙伴关系中长期发展纲要》，2014年8月习近平主席访蒙期间，中蒙两国首脑共同签署并发布《中华人民共和国和蒙古国关于建立和发展全面战略伙伴关系的联合宣言》。宣言的发布标志着中

蒙两国由战略伙伴关系提升为全面战略伙伴关系，成为两国合作的又一个里程碑，中蒙合作也迈上了新台阶。

第二，从中蒙两国关系的现实出发，两国合作领域及合作范围不断扩展，中蒙合作符合两国现实利益。自1999年以来，中国一直是蒙古国最大的贸易伙伴国和投资国。蒙古国出口中国的商品集中于矿产品、畜产品原料及部分加工制成品、木材及木材制品、金属及其制品等，而蒙古国从中国进口的商品则多为食品饮料、烟酒、化学及相关工业产品和机器设备等。从政治共识上看，中蒙在建立全面战略伙伴关系的同时，将和平共处五项原则作为交往的基石。在此基础上，强调中蒙两国均不会签署或参与损害彼此主权、安全和领土完整的条约和活动，并且不会允许其他第三方国家或组织在本国领土上进行损害另一方主权、安全和领土完整的破坏性活动。由此可见，双方彼此具有相当的政治安全共识。在地缘政治战略上，中蒙互为重要的接壤国，双方的合作发展有利于两国的地缘政治稳定。对中国来说，蒙古国作为北方的重要邻国，中蒙关系的稳定发展对中国具有重要的地缘战略意义。尤其是在中国周边态势日趋复杂的今天，中蒙交好的现实意义更为明显。对蒙古国来说，与中国交好是确保地缘政治安全的重要举措。除了对中蒙两国本身之外，中蒙友好往来对整个东北亚地区的地缘政治稳定也具有重要意义。

第三，中蒙俄三方的积极合作，为东北亚多边合作机制奠定基础。2014年中俄两国元首对蒙古国进行正式访问时表示，建立过境运输走廊有利于促进亚太地区国家经济合作，在贸易、投资、交通、农业和旅游等领域创造平等互利的条件。从中蒙俄三方合作的角度来看，蒙古国无疑是横跨中俄两国的公路、铁路、油气管道、输电线路的“草原之路”的项目参与国。基于此认知，2015年7月9日，中蒙俄三国领导人习近平主席、普京总统和额勒贝格道尔吉总统举行了元首会晤，批准了《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》。路线图宣布了“将发展三国传统友好互惠关系作为本国外交政策的战略方向之一；愿在相互尊重、平等互助、睦邻友好、互不干涉内政原则基础上进一步扩大全面合作”<sup>①</sup>等共识。中蒙双边合

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》，新华网，2015年7月10日，[http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c\\_128004481.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c_128004481.htm)。

作关系不断深入发展是东北亚多边合作机制能够建立的基础和前提，必然会进一步促进地区多边经贸和安全合作机制的建立。

## 二、协调与融合：“一带一路”与“草原之路”的互联

2013年9月和10月，习近平主席在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）的重大倡议。由此，“一带一路”发展战略受到国际社会尤其是沿线国家的高度重视。

随着中蒙两国全面战略伙伴关系的确立，2014年11月蒙古国提出基于地处欧亚之间的地理优势，准备实施“草原之路”计划，通过运输和贸易振兴蒙古国经济。“草原之路”计划由5个项目组成，总投资需求约为500亿美元，具体包括：建设长达997公里的高速公路直通中俄，同时新建输电线路1100公里，并在蒙古现有铁路基础上进行扩展，对天然气和石油管道进行扩建。蒙古国政府认为“草原之路”计划将为蒙古国新建交通干道沿线带来更多的商机，并可带动当地各类产业的升级改造。蒙古国的核心产业即能源产业和矿业也会享受到此计划带来的直接好处，必将使行业得到新的腾飞。据估计，通过经营中俄间天然气和石油的过境运输，蒙古国将在2020年获得2000亿蒙图的收益。<sup>①</sup>

2015年3月，中国发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，<sup>②</sup>全面阐释了中国发展“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的时代背景、共建原则、框架思路、合作重点、合作机制等内容。透过中国的“一带一路”战略和蒙古国的“草原之路”战略可以发现，中蒙两国互联互通具有以下利益重合点。

第一，“一带一路”战略和“草原之路”战略是中蒙两国在面临同样的

---

<sup>①</sup> 驻蒙古经商参处：《蒙古国启动“草原之路”计划以振兴经济》，中国商务部网站，2014年9月27日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201409/20140900746042.shtml>。

<sup>②</sup> 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，人民网，2015年3月29日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0329/c1001-26765454.html>。

国际背景时做出的积极决策。中蒙两国均面临后金融危机时代全球经济复苏乏力和国内经济结构转型的局面。尽管和平与发展仍是世界主题，但随着世界形势发生复杂的变化，特别是 2008 年世界金融危机深层次影响继续显现，国际经济复苏缓慢，各国面临的发展问题仍然严峻。中蒙两国所面临的正是后金融危机时代发展战略调整的问题。就中国而言，经历了 30 多年的改革开放后，经济发展进入新阶段，目前正面临经济结构调整和转型升级。“一带一路”战略是中国深化改革开放的重要一环，也是更好地与欧亚大陆各国乃至世界深化合作的契机。尤其是在目前面临经济发展新常态的背景下，对外开放方式的不断调整更是基于中国经济增速放缓的现实所做出的积极决策。

蒙古国经济发展目前也正处于低迷时期，调整政策也是基于其实际需求。蒙古国是一个内陆国家，矿产资源非常丰富，传统的畜牧业、采矿业是其主导产业。2011 年蒙古国经济增速达到峰值，达 17.3%。此后经济增速明显下滑，2012 年为 12.3%，2013 年为 11.8%。受国际大宗商品价格下滑的影响，蒙古国 2014 年前三季度的经济增速降至 7%。2015 年上半年，蒙古国与世界 122 个国家和地区的贸易总额为 42.09 亿美元，同比减少 17.2%。<sup>①</sup> 蒙古国政府一直在努力寻求本国经济战略的调整，以实现经济的持续高速增长。而中国作为蒙古国最大的贸易伙伴国，如何巩固中蒙贸易成果必然成为蒙古国考虑的重要问题。因此，如何实现更好的互利合作是中蒙两国的发展共识。

第二，“一带一路”战略和“草原之路”战略均表明双方重视“草原丝绸之路”的发展历史和理念。历史上，“草原丝绸之路”的形成与其具有的天然的地理环境优势紧密相关。古代欧亚大陆的陆路贯通极为困难的原因主要在于其复杂的地理生态环境。北亚地区多为高原台地和山地，具有极端寒冷的明显气候特征，因此不适宜人类开展大规模交流活动。而中亚又多为山地和丘陵，沙漠广布，气候干旱，从而在中西方之间形成交流的天然屏障。因此，只有气候地理条件处于北半球中纬度地区的草原地带才最有利于中西方之间的商务交流。欧亚草原地带所具备的温带草原气候条件对于往来商旅的活动最为适宜。而欧亚之间的草原地带主要分布在中国的北方草原地区和

---

<sup>①</sup> 《2015 年上半年蒙古国经济发展数据》，中华人民共和国驻蒙古国大使馆经济商务参赞处网站，2015 年 7 月 29 日，<http://mn.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201507/20150701064372.shtml>。

蒙古国的草原上。这条天然的草原通道自然而然成为古代中西方之间最适宜的陆路交流渠道。而这种历史上的必然性也在今天的“一带一路”沿线通道中显示出其独特的优势。无论是中国还是蒙古国都认同这条“草原丝绸之路”的历史价值，并且有意让其重现辉煌，使其在未来发挥更大的作用，也可为中国和蒙古国的经济沟通和文化交流做出更大的贡献。

第三，“一带一路”战略和“草原之路”战略均体现出双方有消除合作瓶颈的强烈意愿，中蒙均有完善经贸合作基础设施建设的愿望。蒙古国自然资源丰富，一直倡导矿业兴国战略，因此对陆路交通的需求极大。除了每年有5000万吨左右的煤炭出口外，还有大量的铜矿、铁矿等出口。虽然中蒙之间的矿产品贸易额逐年增长，但是大部分靠公路运输，这使得运输费用居高不下，自然环境也受到极大污染，通关压力巨大。蒙古国资源的竞争力由于受限于交通运输能力而下降。而在未来三至五年，蒙古国矿产出口可能增加7000万吨。因此，中蒙双方都有意将修建铁路等基础设施作为战略对接中需要解决的首要问题。无论是“一带一路”还是“草原之路”都将基础设施建设尤其是铁路建设摆在了最突出的位置。这主要是因为双方的经贸合作水平受限于现有的基础设施建设状况。目前蒙古国与中国之间仅有一条于1956年通车的铁路，即乌兰巴托—北京铁路。该国际列车线路开通于上世纪50年代，客运和货运速度都亟待提速，特别是换轨压力明显。作为连接亚欧大陆桥最近的通道，蒙古国希望利用其地理优势，一方面为中俄两国贸易运输提供便利，另一方面也可以建立横跨欧亚的运输走廊。因此建设新的中蒙跨境交通系统，不仅有利于中蒙两国利益，而且也符合东北亚各国的根本利益。

“一带一路”战略助推“草原之路”战略的实现，后者将成为前者的有力对接伙伴。中蒙双方均有加强区域性经济及各方面合作的诉求。因此，蒙古国提出的“草原之路”战略针对性地对接了“一带一路”战略，同时“一带一路”战略也有力地推动着蒙古国“草原之路”战略的实现。

### 三、对接与耦合：“一带一路”与“草原之路”的互通

“一带一路”战略和“草原之路”战略除了拥有上述利益重合点之外，

在不同层面的合作中也有着丰富的层次和具体内涵。可以预见的是，随着中蒙两国合作的逐渐深化，两大战略之间的对接基础将变得更为扎实。

第一，以基础设施建设即交通系统的建设为突破口。国家之间交通系统的通畅是双边经贸往来的必要条件和基础。完备的跨境基础设施将为国家之间的往来创造基本条件，提供后续动力。而滞后的基础设施建设必将制约国家之间的交往。中蒙两国都将跨境基础设施特别是交通系统的贯通作为战略发展的突破口。“草原之路”战略明确提出的首要计划即是跨境铁路建设。另外，蒙古国期望通过建设高速公路和电气线路，进一步扩展跨国交通系统。为了能够更好地发挥蒙古国在中蒙俄三国合作中的陆路交通中转站的作用，中蒙俄三方铁路部门经过磋商，已就未来细化合作达成广泛共识。三方确认开展铁路过境运输合作：提升现有铁路运量，研究成立三方运输物流联合公司，积极发展并提升从俄罗斯的乌兰乌德途经蒙古国东部的苏赫巴托、中国内蒙古的二连浩特等站并最终到达集宁的铁路运输能力。<sup>①</sup>

第二，以经贸领域的互补性为增强合作的重要契合点。从表面上看，中蒙经济体量和结构似乎存在着较大的悬殊，但实际上双方在经贸合作上存在着相当的互补性。首先，轻工业产品的进出口合作是中蒙合作的重要互补领域。改革开放以来，中国的工业化建设已步入现代化轨道，特别是轻工业建设尤为引人注目。相比之下，蒙古国的轻工业仍不发达且需要进口大量日用品。其次，蒙古国自然资源的开发和利用也是中蒙进行共同合作开发的重要项目。蒙古国拥有蓄积量为 1.3 亿立方米的林木资源和总储量为 165 亿吨的煤炭，这是中国经济发展所大量需求的。中蒙完全可就自然资源的合作开发进行产业对接。再次，中蒙两国在劳动力就业方面的合作也具有广阔的前景。中国具有丰富的劳动力资源，而蒙古国劳动力相对短缺，两国的劳动力供需可以互补。最后，在旅游、医疗等服务贸易领域开展中蒙合作。以旅游业为例，自 2006 年蒙古国成为中国公民旅游目的国以来，中国已是蒙古国最大的旅游客源国。同时蒙古国最大的公民旅游目的国也是中国。2014 年 11 月，中国、蒙古国、俄罗斯在呼和浩特市举行了首次中蒙俄旅游联席会议。三方对

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国、俄罗斯联邦、蒙古国发展三方合作中期路线图》，新华网，2015 年 7 月 10 日，[http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c\\_128004481.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-07/10/c_128004481.htm)。

中国的“丝绸之路经济带”、俄罗斯跨欧亚大铁路、蒙古国“草原之路”进行研究，决定共同推动中蒙俄“草原丝绸之路”文物考古与旅游线路的对接。

第三，以民间文化交流为依托促进民心相通。科教文化交流也成为中蒙两国战略对接的重要内容。1994年中蒙两国签订了《中蒙文化合作协定》，随后两国文化交流日益密切。2011年，《中华人民共和国教育部与蒙古国教育文化科学部2011—2016年教育交流与合作执行计划》签署。中蒙教育界和文化界的交流不断形成机制，两国语言文字交流日趋深入。蒙古国学者将中国的《论语》、《大学》等古代典籍翻译成蒙古文，使其成为蒙古国的畅销书。汉语也成为蒙古国教育界广受欢迎的选修语言。2012年，中蒙两国成功举办“交流月”活动。2014年5月，中蒙文化教育基金、中蒙社会发展基金揭牌。<sup>①</sup>这两项基金主要用于帮助和提高蒙古国的文化教育水平以及推动经济发展和进步。同年7月，持续一周的中蒙友好交流活动在蒙古国广泛开展。中蒙两国文化交流越来越深入，进而助推两国战略合作进一步深化。

第四，以环境保护作为合作的重点领域。蒙古国80%的国土都是草原，畜牧业产值占全国GDP的20%，约一半人口以此为生。过度放牧、生态环境变化带来的挑战使得蒙古国在近十多年来的草原资源发展中面临诸多困难。中国在与蒙古国毗邻的地区也面临共同的环境保护问题。尽管通过整治使得局部地区有所改善，但内蒙古自治区脆弱的生态环境总体上仍在恶化：土地荒漠化的面积不断扩大；气候干旱化趋势日益东扩；水土流失日益严重；土地生产力在衰减；水资源开发利用不当；等等。在“一带一路”和“草原之路”的战略发展中，草原资源的保护和开发成为中蒙双方面临的共同课题。2014年6月，为进一步传承中蒙友谊，增强两国人民环保意识，双方共同启动中蒙环境保护“友好林”建设。在未来的战略发展中，中国可进一步加强与蒙古国毗邻地区环境保护交流与合作，重点在草原生态保护、荒漠治理、植树造林、人工增雨等方面取得实质性进展，促进人与自然的和谐发展。

第五，由亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）和丝路基金牵头进行投融资合作。资金融通是“一带一路”建设的重要支撑。在已有金融

---

<sup>①</sup> 《中蒙文化教育基金、中蒙社会发展基金揭牌仪式举行》，人民网，2014年5月3日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0503/c1002-24967114.html>。

融资机构（亚投行、金砖国家新开发银行等）筹建过程中，中蒙两国可以积极有效利用这些金融机构为“一带一路”和“草原之路”的对接进行资金的融通。亚投行的成立初衷就是重点支持基础设施建设，其宗旨无疑是为“一带一路”保驾护航。同时，亚投行倡导促进亚洲区域的建设互联互通和经济一体化，也必然能够加强中国同其他亚洲国家和地区的合作。蒙古国作为亚投行的创始成员国之一，完全可以充分利用其资源进行“草原之路”的开发建设。正如蒙古国国务部长恩赫赛汗所言，“亚投行可为地区重要项目发展提供融资帮助”。<sup>①</sup>另外，作为中长期开发投资基金，针对性更强的丝路基金旨在为“一带一路”的战略实施提供投融资服务。2014年12月29日，丝路基金有限责任公司在北京注册成立，其注册资本为100亿美元。丝路基金已在中国与巴基斯坦的合作项目中发挥显著作用。在未来中蒙合作的资金融通工作中，丝路基金也会为中蒙合作提供有效的支持。

第六，以蒙古国作为整个“草原丝绸之路”的重要中转站。蒙古国地处亚洲大陆中部，东连东北亚西接中亚。其与俄罗斯的边界线长达3484公里，与中国的边界线长约4700公里。因此，中蒙之间的互通必然成为中蒙俄乃至整个“一带一路”战略的重要中间环节。中蒙俄的友好合作可以追溯到中俄的“茶叶之路”。<sup>②</sup>新中国成立之后，尤其是改革开放以来，中蒙俄的经贸合作交流更加频繁。天津港经乌兰巴托至圣彼得堡的国际大动脉的沿线产业聚集、人口集中，三国合作的优势明显。无论是从历史还是现实来看，中蒙俄三方对蒙古国的中转站位置都极为重视。2015年7月批准的中俄蒙三方合作中期路线图，标志着三国合作的再次升级，这将进一步凸显蒙古国的中转站作用，也将为中蒙战略对接提供了更大空间。

#### 四、“一带一路”和“草原之路”对接的挑战

尽管拥有如此广泛的利益重合点和对接内容，但由于中蒙两国之间的历

---

<sup>①</sup> 《“一带一路”构想助蒙古国打通“草原之路”》，新华网，2015年4月23日，[http://news.xinhuanet.com/2015-04/23/c\\_1115066487.htm](http://news.xinhuanet.com/2015-04/23/c_1115066487.htm)。

<sup>②</sup> 这条商路由我国福建向北延伸，经过长江、黄河和中原腹地与蒙古高原，然后自东向西，横跨西伯利亚，最后抵达俄罗斯的中心地带。

史、地缘政治状况等复杂因素，“一带一路”战略和“草原之路”战略的相互对接仍面临着诸多挑战和问题。

第一，中蒙双方对外政策的战略认知存在差异。蒙古国特殊的地理位置和地缘政治状况决定了其在外交政策上必须时刻考虑对中国和俄罗斯两个国家的政策定位。自蒙古国建国以来，夹在中俄两个大国之间的特殊地缘政治地位使其不断在中俄之间作外交政策调整。一方面需要以发展同中国、俄罗斯关系作为其首要的外交方针，另一方面又试图淡化中俄两个大国的影响，以更好地维护自身安全。这也是在冷战结束后蒙古国坚持实施“第三邻国”战略的重要原因。1994年，蒙古国确立了“不结盟、等距离、全方位”的对外方针。2011年，蒙古国通过新《对外政策构想》强化原有外交方针，同时提出“爱好和平、开放、独立、多支点的外交政策”。蒙古国政府通过这一文件强调发展同中、俄两大邻国友好关系是其对外政策的最重要任务。同时，该文件也将“第三邻国”政策作为外交的重要举措，即发展同美国、日本、欧盟、印度、韩国、土耳其等国家和地区的关系。

作为最重要的“第三邻国”，美国与蒙古国的关系在冷战结束后不断升温。美蒙关系的迅速升温有政治、军事和地缘上的深层次原因。美国积极拉拢蒙古，体现出其对中国崛起的不信任感和危机感。而蒙古国靠拢美国，则有其冷战结束后国内民主化运动的大背景。蒙古国甚至因此被美国标榜为所谓的欧亚地区“民主示范国”，并曾担任“民主国家共同体”<sup>①</sup>轮值主席国，甚至成为美国亚太再平衡战略的一个要素。在意识形态之外，美蒙军事合作也在不断加强。蒙古国与美国于2003年举行第一次“可汗探索”双边军事演习，随后2006年“可汗探索”演习扩展为多国演习。2010年3月，北约正式宣布蒙古国为第45个向阿富汗派兵的国家。2012年11月，蒙古国正式加入欧安组织，成为该组织第57个成员国。2014年4月，美国国防部长哈格尔访问蒙古，与蒙方就军事关系进行了磋商。无论是欧安组织，还是北约，其行为意图与美国相一致——均是为了遏制中国而屡屡拉拢蒙古国。

除美国以外，蒙古国另一个重要的“第三邻国”是日本。日蒙关系不断

---

<sup>①</sup> 作为欧亚地区“民主示范国”的蒙古于2011—2013年担任“民主国家共同体”轮值主席国，2013年4月参加民主国家共同体第七次外长会议，发布《乌兰巴托宣言》。参见民主国家共同体理事会网站，<http://www.ccd21.org/cd/chair.html>。

得到强化。随着 2013 年安倍晋三访蒙和 2014 年蒙古总统额勒贝格道尔吉访日，双方达成经济伙伴关系协定（EPA）。日蒙合作的领域已从乌兰巴托国际机场建设、核能合作上升到强调日蒙应以共同价值观为基础开展双边合作。对于蒙古国而言，日蒙经济伙伴关系协定是其迄今为止签订的第一项自由贸易协议。而对日本而言，其关注的不仅仅是能源，更注重的是蒙古国的地缘战略地位。蒙古国奉行的“第三邻国”战略无疑给对中国存在遏制意图的国家以机会，使得中蒙关系变得复杂化。

第二，中蒙双方合作的战略互信需要增强。这一现实困境主要来自于蒙古国对自身历史的固有认知。蒙古国原称外蒙古。1911 年 12 月，沙俄支持下的蒙古王公宣布蒙古“自治”，八年后宣布放弃“自治”。1921 年 7 月，蒙古人民革命党在苏联的支持下通过革命建立“人民革命政权”，建立君主立宪政府。1924 年 11 月，君主立宪制被废除，由此成立蒙古人民共和国，定都乌兰巴托。1945 年 2 月，雅尔塔协定签订，其中将规定“外蒙古（蒙古人民共和国）的现状须予维持”作为苏联参加对日作战的条件之一。1946 年 1 月 5 日，当时的中国政府承认外蒙古独立。1992 年 2 月，蒙古新宪法生效，将蒙古人民共和国改名为“蒙古国”。蒙古国对于“曾经是中国的一部分”的历史有着深深的戒备心理，而在其近现代历史中又有着俄罗斯（此前分别是沙俄和苏联）的重要影响。尽管目前中蒙两国处于历史上双边关系较为理想的发展时期，但依然难以完全消除蒙古国对中国的不信任。根据一些国际组织多年来连续在蒙古所做的社会调查结果显示：蒙古国国民对最值得信赖的国家排序相对比较稳定，排在第一位的是俄罗斯，其次是美国、日本、韩国、德国等国家，中国一般排在第五位或者第六位。<sup>①</sup>这说明蒙古国国民对中国缺乏足够的信任，甚至可以说对中国有着某种警惕心理。尽管蒙古国政府高度重视中蒙关系，强调对中俄实行平行外交，但历史遗留的民族情结很难在短期内完全消除。这种民族心理势必会通过各种途径表现出其复杂性，即一方面期望加大与中国的经贸合作力度，另一方面又不希望对中国过度依赖；一方面强调与中国合作的重要性，另一方面又通过与其他西方大国交好来制

---

<sup>①</sup> 于潇、王浩：《蒙古的战略抉择：新铁路政策的可能暗示》，载《全球政治评论》2015 年第 1 期特集。

衡中国对蒙古的影响。

第三，中蒙双方的合作领域及环境仍需不断调试。首先，蒙古国自然环境脆弱，基础设施差，这对于中资企业的投资来说有一定困难。其次，蒙古国不完善的法律环境和多变的政策，导致很多企业的投资面临无法可依、无理可据的局面。最后，近年来蒙古国民族主义有所发展，一些民族主义者指责中国企业掠夺蒙古的资源，新闻媒体也借此机会，小题大做，大肆渲染。一些学者和企业家指出，蒙古民族深层文化心理上存在着与合作共赢的市场精神、契约精神相抵触的思维。因此，蒙古国政府和国民不能接受外资企业在蒙古获得的正当收益，总是采取各种方式加以限制，甚至为了针对特定外资企业修改法律。上述情况必然会通过各种方式影响中国企业在蒙古的投资。2016年，蒙古国将举行议会选举，部分政治团体有可能掀起一轮经济民族主义风潮，以维护经济安全、提升产业结构为借口而将矛头指向中国，从而影响中俄蒙经济走廊建设，给中国的投资安全带来较大风险。

最后，俄罗斯对中蒙互联互通的消极影响。事实上，蒙古国提出的“草原之路”战略一方面是对中国提出的“一带一路”战略的回应，另一方面也是对俄罗斯远东地区发展战略的密切配合。中蒙交往在历史上曾受到蒙古国对苏联一边倒政策的影响。尽管苏联解体后，蒙古国放弃了对苏联一边倒的政策，随后在1994年通过的《蒙古外交政策构想》中，明确蒙古国外交政策的首要任务是与中国和俄罗斯这两大邻国均衡交往。但实际上蒙古国各阶层仍深受俄罗斯的影响。蒙古国的大多数民众，特别是政府官员和议员的文化、生活习惯、思维方式、意识形态等均与俄罗斯极为相似。同时俄罗斯将蒙古国视为重要的战略后方，一直充分利用这些有利条件加强同蒙古国政府和国民的友好关系。从俄罗斯的战略意图来看，多年来一直努力将蒙古打造成为其远东地区的安全屏障。如果中蒙关系持续不断升温，必然会使俄罗斯对蒙古国这一“后院意图”受到威胁。可以说，无论是蒙古国还是俄罗斯对真正打通中俄蒙经济走廊尚存有一定的顾虑。它们一方面担忧经中俄蒙经济走廊进行的经贸交流将会导致中国商品和劳动力大规模进入，另一方面担忧本国相关行业受到挤压。因此，俄罗斯对中蒙合作既有积极的一面，也具有消极的一面。

## 结束语

从中蒙两国交好的历史和现实来看，中蒙两国的睦邻友好关系符合两国的现实利益选择。“一带一路”和“草原之路”的战略对接具有时代的必然性。中蒙两国均认同作为邻国，相互合作必将有利于两国各自的发展乃至东北亚地区的长远发展。然而蒙古国与中国之间毕竟在现实中也存在如前所述的合作挑战，因此如何更好地应对挑战以开展战略对接与合作是值得探讨的重要问题。

第一，抓住中蒙经济贸易中的互补性，鼓励中资企业赴蒙投资，通过加大经贸交流来夯实两国合作基础。“一带一路”和“草原之路”战略的全面对接，建设跨境运输走廊，不仅可以获得经济上的红利，而且在政治上也大有益处。应当充分调动蒙古国的积极性，推动蒙方的“草原之路”计划成为丝绸之路与跨欧亚大铁路的重要节点。除了促进经贸交流的交通系统等基础设施建设外，还应抓住中蒙经济贸易中的互补性，在能源、矿业、轻工业、农产品、旅游、医疗等领域进行广泛的投资贸易，进一步拓展双方经贸交流的广度和深度。积极鼓励中资企业赴蒙投资，并为中资企业做好投资指引和基本服务。通过中国建立的各种金融机制为中蒙战略对接做好资金融通的服务工作。

第二，积极参与与蒙古国相关的区域性多边外交活动，增加两国在各层次领域的共识。蒙古国的“第三邻国”战略确实导致其出现向美、日等国家靠拢的倾向。然而作为蒙古国的邻国，中国可以通过适度参与适合自身的多边交流机制来增加中蒙两国彼此的共识。实际上，中国已经迈出了这样的步伐，并且在国际上引发了极大关注。2015年6月，由美蒙联合组织的在蒙古国举行的“可汗探索2015”多国维和军事演习中，中国首次派25人实兵分队参加。利用各种多边交流机制，拓展蒙古国对中国的多方面认知，以形成双方更多的政治共识。

第三，加强民间各层次人文交流，扩大两国合作的坚实根基。尽管“一带一路”和“草原之路”战略都更为注重经贸合作，但中蒙两国民间交往仍然是极为重要的一环。这是因为中蒙之间的历史、地缘、宗教等问题的存在。

中国需重视与蒙古国在政治理念、文化教育、社会互动等方面的交流，尤其要避免出现误解和不必要的摩擦。人文交流能够为经贸合作创造良好的合作根基。依托历史上中蒙交好的积极经验，通过各类学术合作、政治经济论坛、教育合作等形式，构建多层次的交流与沟通渠道，以进一步扩大中国的影响力，增强本地区的文化认同感，促进中蒙经济合作的深入发展。

第四，通过建立定期会晤机制来消除疑虑，增强互信。历史因素使蒙古国国内存在某种对中国的不信任感，因此如何更好、更充分地使蒙古国各阶层理解中国的对外政策就显得尤为重要。首先，应通过建立两国的高层定期互访会晤机制，推动“一带一路”与“草原之路”战略的有效衔接。其次，也应建立制度化磋商和解决机制，有效解决各种问题。最后，要扩大对蒙古国的社会公益性援助，通过建设学校、医院等公益性机构增强中蒙民间互信。

积极实现“一带一路”与“草原之路”的战略对接，不仅将使中蒙两国的战略合作迈上新的台阶，而且也会对“一带一路”战略的实施具有示范作用，进而对整个东北亚局势产生积极影响。

第一，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接必然会对“一带一路”沿线国家的合作模式产生一定的示范作用。从中国提出“一带一路”战略以来，蒙古国是最早提出合作对接战略的国家之一。一方面，蒙古国“草原之路”的成功合作典范，必然会增强“一带一路”战略沿线其他国家与中国合作的信心，同时也能够在各方面提升中国战略的吸引力。另一方面，中蒙合作的具体举措必然对中国与其他沿线国家的战略合作产生示范作用。因此，将中蒙之间战略对接的有效经验因地制宜地拓展至中国与其他丝路国家合作的实际中，必将产生积极的辐射作用。

第二，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接也将对中国周边局势尤其是东北亚局势产生积极影响。一方面，中蒙之间通过战略对接进行的深入合作能够加深双方的互信。特别是由于历史原因所造成的蒙古国对中国信任度不够的现实，两大战略的对接也将对改善这一状况发挥积极作用。2015年10月12日，中蒙特种部队举行首次联合反恐训练“猎鹰—2015”。这是中国与蒙古国之间加强军事合作的又一重要事件。另一方面，中蒙之间的战略对接能够在一定程度上消除蒙古国“第三邻国”战略对中国可能造成的不

利影响。

第三，“一带一路”战略与“草原之路”战略的对接必然会对亚洲国家间的区域合作产生影响，也会对国家间特别是大国与小国间的合作模式产生积极影响。通过中蒙的战略对接，中国向世界各国展现的形象是，中国不只是为了自身利益考虑，而且也会帮助相关国家共同推动相关产业的持续健康发展，为各国的产业升级和就业、创业创造更好的条件和机会。中国与亚洲各国乃至世界各国间的合作就是在相互尊重、合作共赢的原则下，实现共同发展。国家之间的合作绝不是零和博弈，而完全是互惠互利的。

由此可见，“一带一路”战略和“草原之路”战略的对接不仅是基于中蒙的历史和现实做出的共同选择，也将成为中蒙两国双边关系发展新的里程碑。正如习近平主席在 2015 年 9 月 28 日在美国纽约联合国总部出席第七十届联合国大会一般性辩论时所说的那样：“大国之间相处，要不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢。大国与小国相处，要平等相待，践行正确义利观，义利相兼，义重于利。”<sup>①</sup> 中蒙相处之道也在于此。努力寻找“一带一路”和“草原之路”战略对接的现实条件和有利机会，客观认识对接过程中存在的挑战和困难，是实现中蒙双方两大发展战略对接的必要前提，在此基础上以正确的义利观为指导，夯实合作的基础，才能走出一条战略对接的新路，造福于两国人民，服务于两国建设和发展，并有益于东北亚区域的和平与安全、合作与发展。

[收稿日期：2015-10-09]

[修回日期：2015-10-21]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，人民网，2015 年 9 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0929/c1024-27644905.html>。