

“一带一路”的先行先试：加快中蒙俄经济走廊建设

何茂春(教授) 田 斌

习近平主席指出，“一带一路”建设不是空洞的口号，而是看得见、摸得着的实际举措，将给沿线地区国家带来实实在在的利益。当前，“一带一路”倡议正在从规划、愿景走向具体推进落实阶段，而中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅这六大经济走廊的建设无疑是“一带一路”倡议落实的重点方向。“一带一路”的推进既要立足长远，也要兼顾当前，因此在推进各经济走廊建设时亦可齐头并进，也可从实际情况出发重点加快一两个经济走廊建设先行先试的步伐。

在六大经济走廊建设中，中蒙俄经济走廊的各项条件相对具备可先行先试推进的潜力和优势。中蒙俄经济走廊是在“一带一路”倡议大背景下对中蒙俄三方在经贸合作、互联互通、人文交流等方面做出的顶层设计。该经济走廊具备较为明显的基础优势、示范优势和成本优势，更容易在“共商、共建、共享”的原则上实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通这“五通”建设，因此中蒙俄经济走廊的建设可作为“一带一路”倡议加快先行先试步伐的重点方向。

一、中蒙俄经济走廊建设的实质内涵

经济走廊顾名思义就是要建立

更为畅通的运输通道，更为紧密的经贸关系，更为有序、互惠的贸易规则。中蒙俄经济走廊是习近平主席在2014年9月出席中蒙俄三国元首会晤时所提出，它是将中蒙俄三方利益诉求有机结合在一起的长远性制度安排，也是推动整个东北亚区域经济合作不断深化的关键举措。因此，在打造中蒙俄经济走廊的过程中要充分认识和把握中蒙俄经济走廊建设的实质内涵。

第一，中蒙俄经济走廊是实现中蒙俄三方战略对接的载体。中蒙俄经济走廊就是把中方的“一带一路”倡议同蒙方的“草原之路”倡议以及俄方正在推进的“跨欧亚大通道”建设三者有机地结合起来。“草原之路”(Great Silk Road)倡议是蒙古国在2014年提出的一项旨在通过运输贸易拉动投资、带动产业升级，进而振兴蒙古国经济的发展计划。蒙古国的“草原之路”计划由五大项目组成，总投资需求约为500亿美元，具体包括：连接中俄的997公里高速公路、1100公里的电气线路、跨蒙古国铁路的扩展、境内天然气管道以及石油管道的建设。可见，以公路、铁路、石油管道、天然气管道为核心议题的“草原之路”倡议无疑与中国所倡导的“一带一路”倡议内容有一定的契合度，双方具备较为广阔的合

作的空间。

“跨欧亚大通道”是俄罗斯“跨欧亚带开发计划”(Trans-Eurasian belt Development)的重要内容，跨欧亚带开发计划是要建设横跨整个欧亚大陆，由大型公路网、铁路网构成的运输大通道。这一运输通道西接大西洋，东连太平洋，穿越整个西伯利亚和远东地区，全程1万多公里。这一巨大工程不仅涉及公路网和铁路网的建设，而且还包括沿线石油天然气管道以及相关电力和供水设施的建设。因此，中俄双方在加强公路、铁路等互联互通建设，深化能源、资源领域合作等方面有着共同的利益诉求，双方的各自发展战略或计划同样存在较高的契合度。

第二，中蒙俄经济走廊是“京津冀”、东北地区以及内蒙古等融入“一带一路”倡议的重要途径。中蒙俄经济走廊实际是两条主线。第一条主线是从“京津冀”出发，西接“呼包鄂榆”城市群后向北借助几大中蒙陆路口岸进入蒙古，再经过乌兰巴托通过两条通道线对接俄罗斯；第二条主线是从整个东北地区出发，以大连、沈阳、长春、哈尔滨为节点城市共同连接满洲里，在进入俄罗斯赤塔后一直向西借助俄罗斯通向欧洲。中蒙俄经济走廊建设给东北三省和内蒙古自治区创造了更大的发展空间和发展机

一带一路

遇,使得以上地区在融入“一带一路”倡议时“有才可用、有技可施”。内蒙古可进一步放大其联通蒙俄的区位优势;黑龙江、吉林、辽宁三省可进一步加快与俄远东地区陆海联运的合作步伐;“京津冀”地区则可以进一步提升对蒙俄铁路通道和区域铁路运输的能力。总之,中蒙俄经济走廊建设是以上地区快速融入“一带一路”倡议的最好着力点,也是这一地区构建对外开放新格局的重点建设方向。

第三,中蒙俄经济走廊是“一带一路”倡议具体落地的重要一环。而且由于其目标可预期,基础可满足、条件可共创、政策可互通,因而它也是相对容易取得合作成果的关键一环。“一带一路”倡议是新时期、新形势下中国政府在对外开放层面上的全面升级和深化,是顺应当今经济全球化、区域一体化的世纪性战略,是中国实行更加积极主动开放战略中最为核心的部分,同时也是将中国命运与沿线国家命运相连,中国梦与世界梦相通的桥梁。中蒙俄经济走廊作为中国“一带一路”、蒙古“草原之路”和俄罗斯“跨欧亚大通道”的对接载体,其客观评估了三方的彼此所有,切实顾及了三方的彼此所需,着力发挥了三方的彼此所能,充分考察了三方的不同经济禀赋。推进中蒙俄经济走廊建设有助于实现三方的互联互通,有助于增强三方的互信水平,有助于促进整个欧亚大陆区域经济合作水平的提升,进而推动东北亚经济的一体化进程。

二、中蒙俄经济走廊先行先试的几大优势

第一,基础优势。中国与蒙古国、俄罗斯山水相连、地缘相近,中蒙、中俄之间均有着漫长的边境线,总里程超过9000公里。在国家关系上,中蒙俄三国间不存在悬而未决的政治和历史遗留问题。而从国家发展进程来看,中蒙俄三国都曾是中国社会主义计划经济转型国家,有着相同的发展经历,同处于发展阶段。蒙古国、俄罗斯都是中国周边外交工作的重点,近些年来,中蒙、中俄双边关系不断深化,友好与合作已经成为这两组双边关系的主基调。

当前,中蒙关系正处于历史最好时期。2014年习近平主席访蒙时将中蒙关系提升为全面战略伙伴关系,这一关系符合中蒙共同利益,得到两国人民的共同支持。近些年,中蒙两国在各个领域的合作明显加深,中国已经连续15年成为蒙古国最大的贸易伙伴国和第一大投资来源国,中蒙双边贸易额也在过去的十年中猛增了近20倍,2015年中蒙双边贸易额达53亿美元,占到蒙古国全年贸易总额的62.6%,目前在蒙注册的中国企业超过了6000家。经贸合作的不断深化已经成为中蒙双边关系的压舱石。在2016年的中蒙经贸联委会第14次会议上,双方又围绕进一步落实两国领导人共识,就双方发展战略对接、产能合作、跨境经济合作区建设、中蒙自贸区等共同关心的经贸问题达成了广泛的共识。其中,中蒙二连浩特与扎门乌德跨境经济合作区总体方案文件的签署

为中蒙双方在“一带一路”互联互通的务实合作上提供了更为便利的条件。

相较中蒙关系,中俄关系已经提升为全面战略协作伙伴关系。中俄关系是世界上最重要的一组关系,更是最好的一组大国关系。在近三年的时间里,两国元首频繁会晤、及时沟通、深入交流,为两国全面战略协作伙伴关系注入了重要内涵,也提供了可靠保障。双方均将不断深化彼此关系作为自身对外战略的重要优先选择,可以说当前中俄关系正处于历史最好时期。中国已经连续5年成为俄罗斯的第一大贸易伙伴,2014年中俄贸易额为952.8亿美元,2015年由于受到俄罗斯经济危机以及外部因素的影响,中俄双边贸易额下降明显,但中俄贸易互补性优势依然存在,内在增长潜力仍然具备,在全球大宗商品价格有所回落的情况下,中俄双边贸易额势必会出现回弹增长。值得指出的,最近几年中俄两国在能源、航天、金融、投资、基建等方面的合作也取得了积极的进展,这些领域的深化合作也将对未来双边经贸关系的持续健康发展注入强劲的增长动力。

总体而言,中蒙俄三方高层交往不断,就继续发展友谊、深化合作有着广泛的共识。当前,中蒙俄三方都处于国内经济发展的重要阶段,俄罗斯总统普京希望借中国“吹起俄罗斯经济发展之帆”,蒙古国政府也屡次在多个场合表示希望与中国在能源、资源等领域加深合作。正是基于中蒙、中俄双方合作意愿的不断增强,才使得政府间合作在宏观政策的沟通交流上更加畅

通，在政治互信上更加容易建立，在推进双边及区域经贸合作上更容易达成。

第二，示范优势。“一带一路”建设是一项系统工程，要坚持共商、共建、共享的原则来与沿线国家的发展战略进行对接。从目前中国与沿线国家就共建“一带一路”的各项进展情况来看，中蒙俄经济走廊的建设更为直接的体现了以上原则。习近平主席在2014年9月出席上海合作组织成员国第十四次元首理事会期间正式提出了共建中蒙俄经济走廊的建议，这一建议立刻得到了蒙古国总统额勒贝格道尔吉和俄罗斯总统普京的积极回应，两国总统都高度肯定了中蒙俄经济走廊建设的重要意义，蒙古国更是结合自身的国情出发提出了“草原之路”倡议来积极对接中国的“一带一路”倡议。

政策对接是中蒙俄经济走廊建设的重要保障。为了加快建设中蒙俄经济走廊，中蒙俄三国元首于2015年7月在乌法举行会晤并共同签署了《关于编制建设中蒙俄经济走廊规划纲要的谅解备忘录》，这一文件也成为三方共建经济走廊的中长期发展路线图。毫不讳言，在六大经济走廊建设中，中蒙俄经济走廊建设已经积累了一定的基础，继续加快推进将会对其他经济走廊的建设起到一定的示范效果。

第三，成本优势。经济走廊建设的重要内容之一就是运输通道的互联互通问题。从运输成本和安全性成本来看，中蒙俄经济走廊的互联互通具备较为明显的优势。以运输的成本为例，将中国沿海省份作为货物生产加工地向欧洲直接出口，

先走海运到港后，再将货物通过陆上运输通道转运至目的地，其所需要的时间成本要高于从中国国内出发途经蒙古国进入俄罗斯的运输通道再向欧洲市场转运而消耗的时间成本。目前，从东北、华北、华东、华中、华南、西南这6个区域发出的货物要到达莫斯科或德国汉堡可采用的多式联运线路方案达132条，在这些的方案中，东部通道运输价格较西部通道便宜500~600美元/车，货物到达目的地仅需15~20天，陆运运输时间是全程海运时间的一半。

从安全成本上来看，“一带一路”涉及的各大经济走廊所涵盖的国家几乎都是发展中国家，甚至还包括一些极不发达的国家。其中，阿富汗、巴基斯坦、伊拉克、叙利亚等国常被视为是安全环境极其复杂地区。这些国家有的政局虽然趋稳，但局部地区武装冲突时有发生，社会动乱、政权更迭的可能性依然存在。还有一些国家则在防范和打击恐怖主义、极端民族主义和分裂主义上效果欠佳，社会治安混乱，暴力恐怖袭击事件已成常态。对比而言，中蒙俄经济走廊并不存在以上问题。因此，相比其他经济走廊而言，中蒙俄经济走廊的互联互通从安全成本上来讲是相对较低的。

三、推进过程中需理清的几个问题

中蒙俄经济走廊建设具备诸多先行先试的优势，但在实际的推进过程中仍要理清一些关键性问题，这样才能有的放矢，有章可循。

第一，中蒙俄经济走廊建设是

中蒙俄三方的“大合唱”，而不是中方的“独唱”。“一带一路”的理念是共同发展，目标是合作共赢，因此推进中蒙俄经济走廊建设也同样如此。中蒙俄经济走廊建设并不是蒙古国、俄罗斯就互联互通、产能合作等领域拉清单，我国政府选择性的买单、企业选择性接单的过程，而是需要三方共同努力、各取所长、各尽所能，充分发挥互补优势，秉承“共商、共建、共享”的原则，全面推进各个领域的务实合作。

中蒙俄经济走廊建设是三方发展战略的一次对接，是全方位构建互联互通的最佳时机。三方的互联互通是交通基础设施的互联互通，是贸易投资自由化、便利化制度上的互联互通，是中蒙俄三国民众情感上的互联互通。无论从“硬件”建设，还是“软件”上的提升，中蒙俄的互联互通需要各方的共同努力和积极参与。中国是中蒙俄经济走廊建设的积极倡导者、参与者，但中国并非是整个计划的领导者。中蒙俄经济走廊建设最大的共识就是战略对接、合作共建，因此，在一些具体议题和领域上中国可以发挥领衔的作用，但也是在充分考虑蒙古国与俄罗斯各方诉求基础上结合我国实际情况出发而有所作为。目前，中蒙之间在矿产资源开发、基础设施建设、绿色农畜产品、环境保护、商贸及金融等领域合作空间巨大。中俄之间在能源资源、航空航天、远东开放、基础设施建设、金融等领域同样拥有广阔的合作前景。此外，蒙俄之间也在致力于加强能源、矿产资源、水利、林业、基础设施等领域的合作。因

一带一路

此，三方可在中蒙俄经济走廊建设的大框架下寻求经贸投资合作的切合点和利益的共同点。

第二，地方融入“一带一路”倡议，参与中蒙俄经济走廊不必局限于地理概念。中蒙俄经济走廊建设最为直接的参与者和受益者莫过于“京津冀”、东北地区以及内蒙古。但正如“一带一路”不仅仅是国内18个省的事情一样，中蒙俄经济走廊建设同样如此，也需要更多省市的积极参与和配合。

值得指出的是，中国沿海及内陆诸多省市所制造的各类商品除了通过海上通道运往欧洲外，在陆路运输上很大一部分正是借助中蒙俄的运输通道运往欧洲市场。目前，“津满欧”“津蒙欧”“苏满欧”“粤蒙俄”“渝蒙俄”“沈满欧”等集装箱班列均已开通并基本实现了常态化运营。因此，中蒙俄经济走廊不仅是要联通东北地区和环渤海一带，诸如长三角、珠三角地区也可借助中蒙俄运输通道以铁路或陆海联运的方式将货物运往整个欧洲市场。以满洲里口岸为例，目前中国内地有47个地区城市的货物是通过满洲里口岸发往俄罗斯和中东欧国家。所以，中蒙俄经济走廊建设绝不是封闭的，也不是特定省份和地区的发展机遇，其他省市同样可以积极参与并分享运输通道的红利。在拓展跨境班列合作范围、共建跨境物流通道以及进出口货物口岸通关便利化、信息化等方面，其他省市都有参与合作的空间。

第三，交通基础设施的互联互通仍然是中蒙俄经济走廊建设的优先内容。中蒙俄经济走廊建设能否顺利落实，关键在于基础设施的互

联互通建设，基础设施不联通、不畅通将会是制约中蒙俄经贸合作的重要瓶颈。因此，三方应该共同努力把当前交通基础设施互联互通问题作为突破口，在关键通道、关键节点和重点公路、铁路工程上给予必要的政策和金融贷款支持。交通基础设施的互联互通一是可以依托已有线路进行改善提升，二是可以根据实际情况加以新建。目前中蒙俄通道是由“京津冀”—集宁—二连浩特—乌兰巴托—恰克图这条国际运输线路组成，它是中国“京津冀”进入蒙古国腹地并联通俄罗斯西伯利亚大通道的主要线路。这条线路既是国际铁路大通道，也是中蒙俄国际公路运输大通道。其中，蒙古国境内全程共1100多公里，跨境公路于2014年11月才刚实现全线贯通，然而其路况仅相当于国内的省级柏油公路，部分路段路况并不十分良好。当前，蒙古国正在建设的首条符合国际标准的过境高速公路项目已于2015年上半年开工奠基，该公路起始于蒙俄边境与恰克图隔界相望的小城阿拉坦布拉格，后经蒙古第二大城市达尔汗到乌兰巴托，然后继续南下经过东戈壁省中蒙边境城市扎门乌德与中国二连浩特口岸接通。如果这条新建高速公路全线贯通，它将直接对接我国的“二广高速”“京藏高速”和“京津高速”，并直达中国北方第一大港—天津港。这将极大地提升中国“京津冀”与蒙古国腹地乃至俄罗斯西伯利亚地区陆海联运的能力。

此外，中国也在重点推进中俄蒙互联互通的另外两条出海公路通道建设，一是从二连浩特口岸为起

点，经锡林浩特、赤峰、绥中到达锦州港，该公路预计2017年完工。另一条线是从珠恩嘎达布其口岸为起点，经西乌旗、赤峰、绥中到达锦州港，该公路则预计在“十三五”期间内建成通车。届时如果以上两条主线全线建通将极大的提升“京津冀”、内蒙古及整个东北地区的陆海联运能力，进一步拓展环渤海贸易港口群的物流运输能力。所以，加快推进中蒙俄经济走廊互联互通建设，是需要三方政府在重大交通运输项目上开展合作，给予更多的政策支持和金融支持。

四、推进中蒙俄经济走廊建设的思路和建议

第一，要务实推动中蒙俄经济走廊建设，力求实惠见效、互利做实。中蒙俄三方互为邻国和战略伙伴，中国在推进中蒙俄经济走廊建设时既要坚持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的“一带一路”共建理念，同时也要积极体现“亲、诚、惠、容”的周边外交工作四字方针。这就要求我国一是要摆脱过去经济利益至上，眼中只盯资源和市场的旧思维，要在中蒙俄合作议题上有共鸣，在追求经济共同利益上有向心力，要在合作中巩固亲近感，化解分歧时富有想象力。二是要坦诚相待、换位考虑，不以座上宾的姿态去谈判，不以施舍者的心态去交流。让步时显出诚意，分歧时仍然给予对方尊重，以邻为善、与邻共享、互惠互让。三是要使“惠”字体现出更多内容，提升三方利益的融合水平，在一些重点项目上，特别是交通设施互联互通的合作上要有针对性、有选择

性的给予必要的支持和“实惠”。四是要关切对方的核心利益，理解对方的现实困难，照顾对方的目前所需，在合作过程中存异求同、化异为同。

第二，要加快跨境经济合作区建设步伐，尽早将中蒙俄自贸区提上议程。加快推进中蒙俄经济合作步伐就要不断探索合作方式、扩大合作领域、疏通合作障碍，在区域合作中大胆尝试新方法，主动拓展合作新思路。国家层面的互动是提升经贸合作的高速路，地方省市层面的互动则是加快经贸合作的快车道。因此，要鼓励我国地方政府“走出去”，不断探索中蒙俄地方间经济合作新模式，特别是加快地方间跨境经济合作区建设步伐，努力推动中俄珲春—哈桑跨境经济合作区、中俄黑河—布市跨境经济合作区、中蒙二连浩特市—扎门乌德跨境经济合作区建设。在发挥口岸优势的基础上不断积累中蒙俄次区域合作贸易自由化、投资便利化的经验，尽早将中蒙俄自贸区谈判提上议程。

第三，政府要更好地服务于中国企业“走出去”，为其搭好台、铺通路。中国企业“走出去”在对蒙古国和俄罗斯投资时，政府对内要引导、指导但不主导；对外要协调、协助但不直接干预。“政府搭台、企业唱戏”是推进中蒙俄经济走廊建设的一个重要思路。政府搭台就是要为中国企业保驾护航，要在市场准入、配套建设、政策保障、金融支持、规范性指导等多个方面为中国企业投资经营搭好台、铺通路。政府要积极引导企业“走出去”，并为我国技术、标准、装

备成系统“走出去”做好服务保障工作。此外，政府要积极与蒙俄双方就工作签证和移民政策进行必要的磋商，对中国企业赴该国投资争取更多便利化条件。

第四，讲好故事，搭建交流沟通的机制，营造良好的舆论氛围。推进中蒙俄经济走廊建设需要不断加强人文交流，增进人民感情，夯实互利合作的民意基础。“以利相交，利尽则散；以势相交，势去则倾；惟以心相交，方成其久远。”因此，在打造中蒙俄经济走廊时必须得到各方民众的支持，民心相通才能更好地放大政策沟通的实际效果。“国之交在于民相亲，民相亲在于心相通”，国家关系发展说到底要靠人民心通意合。脱离了民意，再好的政策也难以见效，再好的项目也难以推进，再好的规划也难以落实。因此，要把中蒙俄经济走廊建设的诸多红利耐心的讲给当地的企业和民众听。

讲好故事要充分发挥媒体的积极作用，增进三国人民的相互了解、扩大积极正面的宣传报道。新闻媒体是各国民众增进相互了解的窗口，因此要善于在英文、俄文、蒙文的主流媒体上讲好中蒙俄深化合作的故事。要对一些外媒恶意针对中国的批评给予正面的回击和驳斥，要对一些民众担忧和顾虑的议题给予客观的解释和说明。减少误解、增进互信才能营造良好的政策实施氛围。此外，在讲好故事的同时也要加强中俄、中蒙沟通机制的建设。从国家层面维护好现有的中蒙俄旅游联席会议机制、中蒙环保宣传教育合作机制以及中俄人文交流机制等，加快推进中俄媒体沟通

与协调机制的建设。在地方层面要鼓励举办增加民众交流的各类活动，实现人文交流活动常态化，交流合作项目多样化的目标。

第五，中国企业要在中蒙俄经济走廊建设中抢抓机遇、规避风险。对外而言，中国“走出去”企业要在前期做足准备功课，条件不成熟时不要盲目出海。要对蒙古国和俄罗斯的投资环境、投资前景、投资风险有充足的认知，对当地政府的政策法规要加以重视、加以学习。目前，中国在蒙古国的企业超过6000家，但真实运营的远远不到六分之一，能实现盈利的企业更是寥寥无几。虽然原因是多方面的，但很大一部分是因为企业盲目出海、不做功课。此外，还有一点不容忽视的是中国企业要重视环境保护问题，尤其是在蒙古国进行矿产资源开发，企业要将环保意识始终贯穿于整个投资经营的过程中。要努力转变过去蒙古国政府和民众对中国企业只盯经济效益而忽视环境保护的消极印象。对内而言，中国企业也要跟紧国家最新出台的一系列利好政策和法规，要吃透政策、把握风向、善于行动。要重视咨询服务和中介作用，向比较专业的投资咨询公司、律师事务所以及相关的各类智库和科研院所寻求政治、经济、法律、税务、争端解决等咨询帮助，尽量避免赴蒙、赴俄投资企业“再走弯路、再交学费”。

（作者单位：清华大学经济外交研究中心；责任编辑：刘建昌）