

DOI: 10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2016.04.032

中国“一带一路”与蒙古国“草原之路” 对接合作研究

萨础日娜

(内蒙古大学 公共管理学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

[摘要]自中国提出“一带一路”倡议以来,蒙古国也结合本国国情提出了“草原之路”倡议。“一带一路”与“草原之路”的对接合作是新时期中蒙两国合作发展的必然要求,如何实现二者的有效对接合作是当前中蒙两国面临的共同议题。“一带一路”与“草原之路”对接合作的实质内涵是“五通”,即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通,对接类型有互补型、合作型和扶持型三种。当前中蒙两国战略合作,存在来自蒙古国和中国双方的障碍因素。在新时期发展中蒙关系,应从大局着眼、面向长远,开辟中蒙合作的“新”路径,即新框架、新内容、新途径、新环境和新力量。

[关键词]一带一路;草原之路;蒙古国;对接合作

[中图分类号]D83 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2016)04-0189-08

自中国2013年9月和10月提出“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的“一带一路”倡议以来,蒙古国提出了“草原之路”倡议,提出建设高速公路、电气线路、铁路、天然气管道和石油管道等多项基础设施建设项目。2014年9月和2015年7月,中蒙俄三国首脑两次举行会晤,共同决定将中国的“丝绸之路经济带”同俄罗斯“跨欧亚大铁路”、蒙古国“草原之路”倡议进行对接,打造中蒙俄经济走廊。2015年3月,国家发展改革委、外交部和商务部三部委联合发布的《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》(下文简称《愿景与行动》)指出,“‘一带一路’建设要坚持共商、共建、共享原则,积极推进沿线国家发展战略的相互对接”^[1]。可见,“一带一路”和“草原之路”的对接合作是新时期中蒙两国合作发展的必然要求,如何实现二者的有效对接合作是当前中蒙两国面临的共同议题。本文将着力探讨中

国“一带一路”与蒙古国“草原之路”对接合作的内涵、类型、困境及路径选择问题。

一、“一带一路”与“草原之路” 对接合作的内涵与类型

中国经蒙古国至欧洲通道属于“一带一路”战略北部线路,是“一带一路”的重要组成部分和重点推动方向。2014年11月,习近平主席指出:“如果将‘一带一路’比喻为亚洲腾飞的两只翅膀,那么互联互通就是两只翅膀的血脉经络。”^[2]同时他还指出:“我们要建设的互联互通,应该是基础设施、制度规章、人员交流三位一体,政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通五大领域齐头并进,全方位、立体化、网络状的大联通。”^[2]因此,“一带一路”与“草原之路”对接合作要以互联互通作为核心内涵,开展中蒙各领域务实合作。

[收稿日期]2016-03-10

[作者简介]萨础日娜,女,蒙古族,内蒙古大学公共管理学院讲师,法学博士。

(一) 核心内涵

第一,中蒙政策沟通。政策沟通是两大倡议对接合作的重要保障。中蒙两国政府间要加强沟通合作,构建多层次的政策沟通与交流机制,促进彼此间政治互信与利益共同化。中蒙应就两国大型发展战略进行广泛的交流对接,制定统一的区域合作规划,为两国经济合作和能源矿产大项目的实施提供政策支持。

第二,中蒙设施联通。基础设施互联互通是两大倡议对接合作的优先领域,主要包括铁路、公路等交通基础设施,输油、输气、输电等能源基础设施以及跨境光缆等通信干线网络建设;在国际大通道建设的基础上,中蒙两国要加强基础设施建设规划和技术标准体系的对接,推动口岸、港口基础设施合作建设。

第三,中蒙贸易畅通。贸易与投资是两大倡议对接合作的重要内容。在巩固和加强矿产、能源及畜牧业等中蒙传统贸易的基础上,积极开拓新能源、新兴产业合作;发展中蒙跨境电子商务建设,加快中蒙自由贸易区谈判;加快中蒙口岸单一窗口建设,提高口岸通过能力;鼓励中国企业到蒙古国投资兴业。

第四,中蒙资金融通。资金融通是两大倡议对接合作的重要支撑。深化中蒙在金融领域的合作,扩大两国本币互换结算的范围和规模;加强亚洲基础设施投资银行和丝路基金对蒙古国的投资和援助;同时加强两国金融监管工作,共同阻止跨国洗钱及恐怖组织利用金融渠道进行非法交易等。

第五,中蒙民心相通。民心相通是两大倡议对接合作的民意基础。广泛开展中蒙文化艺术交流、拓展媒体间合作;加强科技、教育、医疗领域的合作交流,鼓励学术往来和人才交流合作,促进两国智库开展合作研究;扩大留学生规模,开展合作办学;拓展两国社会组织交往和城市间交流合作,鼓励民间志愿服务。

(二) 对接类型

根据中蒙两国经贸关系、合作领域及参与方式的不同,“一带一路”与“草原之路”对接合作可以划分为互补性、合作型和扶持型三种对接类型。

第一,互补型对接,即两国在各自优势领域与对方开展互补型合作,以达到中蒙优势互补、劣势互消的目的。一是,蒙古国矿产能源资源丰富,但开采技术不足、资金有限;而中国虽有技术资金的优势,某些稀有资源却极为匮乏,因此在能源矿产

资源领域中蒙两国可进行互补型对接。二是,蒙古国欠发达的铁路、公路等交通基础设施和电厂、机场等民用基础设施建设,可与中国雄厚的资金、技术优势相对接。三是,蒙古国日常消费品自给不足,农业不发达、工业仅限初级加工,而中国工农业发达,并且近年来严重产能过剩,因此在日常消费品和产品生产、深加工领域也可进行互补型对接。此外,蒙古国畜牧业、羊绒产业比较发达,但本国市场有限,可与中国巨大消费市场进行对接。

第二,合作型对接,即中蒙两国在法律、政策、教育、科技、文化等领域可进行广泛交流,在平等、合作的基础上,开展相关领域的对接。一是,中蒙政府、立法机构和主要党派之间开展友好交往,加强两国政策沟通和政治互信,尤其在法律、政策领域建立两国相互承认和衔接的机制与体系;二是,开展中蒙城市间的交流与合作,推进两国重要城市间互结友好城市;三是,在中蒙教育、科技、医疗、卫生领域开展广泛的交流合作,两国互派留学生,开展科研攻关和学术交流;四是,加快两国文化、艺术、文学、影视等方面的合作,促进各领域成果交流,丰富两国民众文化生活和艺术交流;五是,开展两国金融领域合作,在企业投融资、人民币境外结算等方面进一步便利化。

第三,扶持型对接。虽然中蒙两国都属于发展中国家,但与中国相比蒙古国仍处于比较贫困的状态,经济总量不大,结构不均衡,教育、医疗等总体不发达。一是,自20世纪90年代以来,蒙古国实行“第三邻国”政策,除了中、俄两大真正邻国以外,还将美、日及其他欧洲发达国家作为重要邻国看待,并从那里接受了大量的经济援助,因此在中蒙合作中经济援助、医疗援助、物资援助等是必不可少的。2014年中国向蒙古国提供了3亿元的无偿援助,由中国政府出资援建的蒙古国儿童医院、新世纪教育、农用机具等项目正在实施,还有一大批惠及蒙古国民生的项目即将展开,“如乌兰巴托残疾儿童发展中心项目、电子医疗项目、新建幼儿园和学校项目、粮库项目”^[3],等等。二是,“中蒙两国是实实在在的邻国,中国对蒙古国提供实实在在的支持”^[4]。习近平主席曾多次向蒙古国领导人表示“中方开展对蒙合作,不搞我多你少、我赢你输,而是要实现互利共赢。在一些具体项目上可以更多体现蒙方利益。”^[4]由于蒙古国没有出海口,运输通道不健全,中国已在出海口、过境运输、矿产品深加工等领域帮助蒙古国解决了一些实际

困难。2015年,中国又破例解决了蒙古国牛羊肉对华出口的问题。这些均表明了中国对蒙古国特殊的优惠政策和支持措施。

二、“一带一路”与“草原之路” 对接合作之困境

中蒙“一带一路”与“草原之路”对接合作,具有两国经济互补、合作基础牢固、发展战略契合、合作环境良好等多方面的利好因素,同时也存在来自蒙古国和中国方面的障碍因素。

(一) 蒙方障碍因素分析

第一,蒙古国“草原之路”倡议实质内容欠缺。蒙古国政府在2013年就提出了连接中、蒙、俄三国铁路、公路、石油、电力及天然气的“五大通道”建设,2014年中国提出“一带一路”倡议之后,蒙古国将“五大通道”改称为“草原之路”战略。《愿景与行动》对“一带一路”的共建原则、框架思路、合作重点、合作机制及中国各地区的战略定位进行了详细规定。但截至目前,蒙方关于“草原之路”倡议的具体内容还很模糊,只是提出该计划由高速公路、电气线路、铁路、天然气管道和石油管道等5个项目组成,总投资需求约为500亿美元。所以,由于蒙方战略规划设计缓慢,缺乏对接合作的实质内容,使得“一带一路”与“草原之路”对接困难,对接工作仍然停留在高层决策层面,实际行动不足。

第二,蒙古国“第三邻国”外交战略的负面影响。1990年以前,蒙古国长期实施向苏联一边倒的外交政策,在政治、经济上都完全依附于苏联;1994年,蒙古国提出“不结盟、等距离、全方位、多支点”的外交战略,即“第三邻国”外交政策。这里“第三邻国”的涵义从最初的仅指美国,到现今已扩展到包括美国、西欧、日、韩、印以及欧盟、北约、欧安组织等在内的广义援蒙国家和国际、地区组织。蒙古国希望通过这一政策,在中国、俄罗斯与“第三邻国”之间保持平衡,进而获取本国的利益最大化。然而,蒙古国的“第三邻国”政策显然对中俄两国的国家安全构成一定威胁,也损害了中俄两国的利益。特别是蒙古国与美、日等国关系热络,更加影响其与中国的关系发展。因此,蒙古国“第三邻国”外交政策的实施会对中蒙“一带一路”与“草原之路”的对接合作产生一定的负面影响。

第三,蒙古国法律政策多变,投资环境有待改善。中国企业在蒙古国投资经营中经常遇到蒙古

国法律政策变化及蒙方合作企业不守信用等情况,这一现象尤其在蒙古国矿产能源开发领域较为突出。自20世纪90年代,蒙古国进行了私有化改革以后,国家政局一直较为稳定,但是近年来蒙古国多次修改国家投资法和矿业法律政策,旨在限制外国投资者对蒙古国矿产资源的控制,保证蒙古国政府对国家战略矿的绝对控股权。虽然这些修改是出于对国家矿产资源开发的整体性考虑,旨在提高政府在矿产开发中的收益,但是这些法律单方面维护了蒙古国政府和企业的利益,对外国投资者提出过分要求,减少其收益水平,使得很多已经投资或者正在准备投资的中国企业受到严重损失。另外,蒙古国政府也存在官员腐败、办事效率低下、执法随意等问题,需要中国企业积极应对。因此,在“一带一路”与“草原之路”对接合作中,蒙古国需改善投资环境,加强法律政策的连续性和稳定性,以吸引外国投资。

第四,蒙古国实施严厉的环保和劳工政策,社会治安状况欠佳。苏东剧变之后,蒙古国实施市场化改革,学习了大量欧美国家的企业管理经验,也包括引进西方国家严厉的环境保护政策和劳工政策等。蒙古国是传统的游牧经济,自然生态是其赖以生存的基础,所以蒙古人历来十分重视生态环境保护,环境保护相关的法律政策也极为严厉。尤其在矿山开采领域,要事先进行环境影响评估和环保规划,在取得环保部门的许可证、缴纳环保抵押金(完善环保措施所需资金的50%)之后才可开始作业,开采结束后要使矿山恢复原貌,否则将受到惩罚。蒙古国法律对企业雇佣、解聘、社会保障以及工人权益等方面作了明确规定,并对外籍劳务实施工作许可审批制度。蒙古国工会组织力量强大,中国企业要了解所在地方工会的活动特点,处理好与工会组织的关系,学会控制用工成本,减少与员工的劳资纠纷。此外,近年来蒙古国的治安形势不容乐观,外国人被偷、被抢、被打案件时常发生,需要引起足够的注意。

第五,蒙古国内对外国投资有意见分歧,尤其对中蒙合作存有担忧。随着外国投资者开采蒙古国矿产越来越多,蒙古国内的政党和组织之间就外国投资资源问题产生了较大分歧。其分歧的焦点是国家战略矿(如塔温陶勒盖煤矿、奥尤陶勒盖铜金矿等)开采中外国投资者的地位以及政府控股权与私营企业参股等问题。另外,近年来中国经济快速发展,国际地位显著提升,军事力量不断提高。

伴随着中国的崛起,国际上也产生了所谓的中国威胁论,使蒙古国对中国产生了芥蒂之心。特别是,在独立建国的历史上蒙古国与中国有着密切的关联,而且蒙古国主体民族与中国的蒙古族同根同源,这就使得一部分官员和民众对中国并不友善,担心中蒙交往过深会使蒙古国经济过分依赖中国,而且蒙古国会面临被同化和合并的危险。因此,尽管当前在经贸领域蒙古国与中国已形成紧密的利益共同体,但是仍然有人对中国企业怀有敌对心理,这将影响“一带一路”与“草原之路”有效对接合作,对中蒙正常经贸往来产生不利影响。

第六,蒙古国经济基础薄弱,产业结构失衡,基础设施建设落后。冷战前蒙古国完全依附于苏联,经济自主性极差。“冷战结束后又照搬了西方市场经济模式,使得经济政策出现失误,国有资产流失,物价过快上涨”^[5],蒙古国国内经济受到严重打击。近年来,蒙古国依靠外国对蒙资源投资,经济有了较快发展。但总体而言,蒙古国经济基础仍然很薄弱、产业结构不合理,经济增长过度依赖于矿产行业,这将不可避免地受到国际原材料价格波动的影响。

蒙古国基础设施落后,尤其是电力、通讯、交通、口岸等基础设施建设严重滞后。(1) 电力方面。虽然蒙古国煤炭资源储量丰富,但由于电力基础设施和配套建设不足,至今蒙古国电力仍不能自给自足,需要依靠从俄罗斯和中国进口相当一部分电力。(2) 通讯方面。蒙古国通讯业发展不平衡,在首都乌兰巴托和其他几座大城市,电话和手机基本普及,宽带及无线网络也覆盖率较高,如在一般街区、公共汽车、餐厅、商场等场所均可提供免费WIFI服务。但在大部分牧区通讯网络仍不能覆盖。(3) 交通方面。蒙古国交通运输以铁路和公路为主。当前,蒙古国仅有北京—二连浩特—扎门乌德—乌兰巴托—莫斯科一条铁路,全长1811公里,承担了蒙古国的铁路货运和客运运输需求。由于铁路设施与技术设备老化加之蒙古国采用宽轨标准,不能与中国铁轨直接对接,只能在中蒙边境换轮之后通行,因而增加了蒙古国矿产品出口的成本。蒙古国公路由国家级公路、地方公路和单位自用路组成,国家级公路占总里程的22%,全国公路中只有4.8%为柏油路面。(4) 口岸方面。“蒙古国是无出海口的内陆国家”^[6],因此只能借助别国的口岸,将货物运输至港口,如蒙古国经中国二连浩特到天津港,再出口到其他国家。由于基础设施

落后,蒙古国多数矿点都无法通电、通水、通车、通信,这对矿产资源开发造成极大限制。这既是“一带一路”与“草原之路”倡议对接的障碍因素,同时也是两大倡议对接合作的主要领域。

(二) 中方障碍因素分析

第一,两国政府间缺乏深层次合作,战略目标和定位不明确。中蒙建交六十多年来,政府间合作不断提升,目前中国有许多城市与蒙古国建立了友好城市关系。如1991年内蒙古呼和浩特市与蒙古国乌兰巴托市、1992年天津市与乌兰巴托市、2003年银川市与乌兰巴托市、2014年北京市与乌兰巴托市、2015年克拉玛依与乌兰巴托市建立了友好城市关系。此外,作为与蒙古国相邻的边境省区,内蒙古自治区也有很多城市与蒙古国建立了友好关系,如通辽市与蒙古国达尔罕乌拉省、呼伦贝尔市与蒙古国苏和巴托区、鄂尔多斯市与蒙古国鄂尔浑省、扎兰屯市与乔巴山市都建立了友好城市关系。但很多城市间友好合作关系都只是名义上的合作伙伴,偶尔开展些政府间互访活动或初级的经贸、文化交流,如展会、博览会、文化演出等,并没有开展长期战略性经贸合作,更没有建立起跨境区域国际合作共识。所以,在“一带一路”与“草原之路”对接合作中,应大力推动中蒙两国政府间的友好往来,形成深层次的互惠合作机制,以保障两大倡议的有效衔接和战略性合作。

第二,中国企业缺乏跨国经营人才,海外运营管理经验欠缺。中国改革开放三十多年来,市场经济蓬勃发展,各类企业如雨后春笋般地发展起来。但是,与拥有几十甚至几百年经营经验的国外大型企业相比,中国企业在经营管理和技术人才方面都存在诸多问题,尤其在国际化经营中问题突出。例如,企业对国外投资合作项目的前期准备不足,风险意识淡薄,可行性论证不充分;企业对投资国法律政策研究不够,习惯性地以国内经验处理国外问题,结果不仅不能解决问题,甚至遭到违法处罚;企业自身建设不足,缺乏既精通业务又熟悉当地法律和政策的复合型人才,当面对复杂的海外投资、经营环境时往往不知所措;企业对国外环保政策、社保要求以及用工环境不熟悉,缺乏劳资关系处理经验,以致一旦发生突发事件容易使矛盾激化,不利于问题的解决;企业对投资国社会责任承担方面不够重视,与当地社会联系不够紧密;企业注重短期效益,缺乏长远发展眼光,战略性谋划不足。尤其一些国有企业在海外投资中倚仗着与当地政府的

关系,不重视与当地社会与资本市场的结合,导致国有资产流失,对投资国也造成不良影响。综上,中国企业在“走出去”的过程中问题和矛盾不容忽视,在与国际接轨中产生的阵痛也应得到足够重视,只有不断提升自身核心竞争力,积极适应和融入当地社会,提高风险御防能力,才能够在中蒙“一带一路”与“草原之路”对接合作中找准自己的位置,做出应有贡献。

第三,中国企业对蒙古国了解不足,个别企业在蒙造成了不良影响。自蒙古国独立建国以来,先是依附于苏联,后选择走西方民主化道路,应该说中蒙两国在意识形态、政治制度、经济体制、公民社会发展方面都具有极大不同。因此,在“一带一路”与“草原之路”对接合作中,如果中国企业不能够充分认识和适应这种国与国之间的本质区别,是难以处理好企业发展中遇到的各种矛盾和问题的。然而,目前已经投资或正在准备投资蒙古国的企业对蒙古国国情并非完全掌握,尤其对于蒙古国政治经济、法律政策、文化习俗等方面了解不够,使得中国企业难以融入当地社会,减少了中国企业扎根蒙古国的机会。在政治制度上,蒙古国实行议会政治,议会在国家运作中具有举足轻重的地位,各项重大决策甚至大项目都要经过议会投票通过。因此,中国企业除了与蒙古国中央政府主管部门和当地政府搞好关系,时刻关注政府政策走向以外,还应重视与当地议会建立友好关系,了解议会各专业委员会的职责以及他们所关心的热点问题。在环保政策上,中国企业在蒙古国主要从事能源、矿产、建筑等行业,而这些行业在传统上都属于高污染、高能耗的行业。蒙古国素有“蓝天之国”的美誉,自然环境优美,历来十分重视保护生态环境。现如今,随着城市化步伐的加快,蒙古国的环境污染、草原荒漠化等问题也越发凸显,需要中国企业格外注意环保问题,将其提升到事关企业生存的重要地位。在工会和劳资的关系上,蒙古国影响力最大的工会是蒙古国工会联合会,由铁路、公路、卫生、建筑等若干个工会联合会组成。蒙古国各类非政府组织数量多、覆盖面广,活动频繁,对工人号召力强,经常举行各类集会、游行、抗议等活动,影响政府决策。工会与政府、雇主组织组成三方协商机制,为普通劳工争取权益。除此以外,中国企业在蒙古国社会责任承担、反哺地方等方面做得不足。个别企业和公民涉嫌偷税漏税,在蒙造成不良影响;某些中国企业将落后产能转移蒙古国,污染当

地环境,受到当地民众的排斥和反感。而事实证明企业与当地社会间的友好关系,既是项目顺利开展的基础,又是企业未来发展的保障。中蒙“一带一路”和“草原之路”对接合作,必须在了解和尊重对方社会文化的基础上进行,只有这样中蒙合作才能够更加长久和可持续。

三、“一带一路”与“草原之路” 对接合作之路径选择

虽然中蒙“一带一路”与“草原之路”的对接合作受到多方因素制约,但中蒙关系正处于历史上最好的发展时期,就如习近平主席所言“继续深化发展中蒙友谊和合作,秉天时、得地利、应人和”^[7],两大倡议对接合作恰逢其时。在新时期发展中蒙关系,应从大局着眼、面向长远,开辟中蒙合作的“新”路径,即新框架、新内容、新途径、新环境和新力量。

(一) 促进“点、线、面”合作,构建中蒙合作之新框架

2015年7月,中蒙俄三国元首在俄罗斯乌法市举行会晤,共同签署了“中蒙俄三国合作路线图”,提出在对接中国丝绸之路经济带、蒙古国“草原之路”和俄罗斯欧亚经济联盟的基础上,编制《中蒙俄经济走廊合作规划纲要》。当前,中蒙间合作已经不仅仅是中国与蒙古国两个国家的事情,而是包括中蒙俄三国在内的地区发展问题。因此,两个倡议的对接合作,要着眼于更高处和宏观的层面,从本地区发展出发,甚至从东北亚区域合作的大局来考虑,制定可行的战略方案。目前,《中蒙俄经济走廊建设规划(草案)》正在紧张编制过程中,中蒙跨境经济合作区、中蒙俄跨境高速公路工程、中蒙俄跨境铁路双幅电气化改造等项目已列入其中。而且关于中蒙跨境经济合作区,中蒙两国也已编制《共同总体方案》(草案),正在具体商谈修改当中。可见,中蒙俄经济走廊建设是当前中蒙合作的首要任务,是“一带一路”倡议的重要组成部分和重点推动方向。

中蒙两大倡议的对接合作应本着“点、线、面”相结合的原则,立足于中蒙俄协同发展的大局,建立两国合作的基本框架。这里的“点”是指中蒙之间的边境口岸“线”是指中蒙俄经济走廊“面”是指中蒙跨境经济合作区。首先,口岸是国家间通商往来的基础,中蒙两大倡议对接合作首先要开展口

岸基础设施和后方通道建设。内蒙古二连浩特市是中国最大的中蒙边境口岸城市,是丝绸之路经济带建设的重要节点,1992年其被列为沿边开放城市,2014年获批国家重点开发开放实验区,2015年建立了内蒙古最大的边民互市贸易区。二连浩特作为中国对蒙开放的最大公路和铁路口岸,在“一带一路”建设中将起到重要作用。其次,口岸经济的发展离不开国际大通道建设。构建中蒙俄经济走廊,一是要进行贯穿三国的铁路、公路建设,如“二连浩特—乌兰巴托—乌兰乌德”铁路电气化改造项目;二是推动途径蒙古国的中俄输油、输气、输水管道建设项目。最后,中蒙跨境经济合作区作为推动两国经贸深化合作的标志,当前已完成选址、规划等前期准备工作,需加快推进后续进程。按照规划,合作区规划面积18平方公里,其中中蒙两国各9平方公里,将按照“两国一区、境内关外、封闭运行”^[8]的模式运营。此外,尽快启动中蒙自贸区建设也是“一带一路”与“草原之路”对接合作的重要内容。

(二) 传统领域与新兴产业并举,开发中蒙合作之新内容

中蒙友好建交以来,两国经贸合作主要集中于矿产、能源、农牧业、建筑、纺织等传统行业,尤其以互补型合作居多。其中,矿产领域一直是两国经贸合作的重中之重。然而随着全球经济萧条,矿产品价格下跌,中蒙矿业贸易正受到严重冲击。在此背景下,转变传统经贸领域合作,开发新的经济增长点是当前中蒙关系所面临的重要问题。2013年10月,中蒙两国签署了《中蒙战略伙伴关系中长期发展纲要》;2014年8月,两国联合发布了《中蒙关于建立和发展全面战略伙伴关系的联合宣言》。两大纲领性文件明确提出“双方将继续本着矿产资源开发、基础设施建设、金融合作‘三位一体、统筹推进’的原则开展全方位互利合作。加快推动中蒙铁路、公路、口岸、铁矿、铜矿、铅锌矿、铀矿、煤炭、石油、电力、化工、汽车制造、轻工和房地产等基础设施和矿能资源大项目产业投资合作,全面提升中蒙务实合作的规模、质量和水平。”^[9]

中蒙“一带一路”与“草原之路”对接合作,除了要继续深化发展传统产业合作以外,更要积极探索新能源、新技术、互联网经济等新兴产业发展。一是矿产能源领域合作。尽快达成塔温陶勒盖、奥尤陶勒盖等大项目的合作意向;支持蒙古国开展矿产品本地深加工,加强煤化工、煤制气等高新技术

产业发展;支持蒙古国建设国内炼油厂,开展中蒙成品油贸易;开展风能、太阳能等清洁能源和可再生能源领域合作;开展电力和核能领域合作,中方企业参与古尔万布拉格铀矿项目建设等。二是交通运输领域合作。加强中蒙跨境公路、铁路大通道建设,参与乌兰巴托铁路改造和复线建设项目,加强两国民航、港口领域合作。三是发展一般贸易和互联网经济。“扩大中蒙贸易规模,完善贸易结构,扩大汽车、机械、轻工业品、日用品等产品的贸易。”^[9]在传统贸易基础上,大力发展互联网经济,促进中蒙跨境电子商务发展。四是口岸、边境地区合作。加强中蒙口岸基础设施建设,增加口岸通关能力,建设中蒙跨境经济贸易区,推进自贸区和物流中心建设。五是金融领域合作。鼓励金融机构对蒙古国基础设施建设的投资和提供优惠贷款,扩大双边贸易本币结算规模。六是加大中蒙农牧业、环保、水利、建筑、劳务等领域的深入合作。

(三) 建立政企社三方共建机制,探索中蒙合作之新途径

过去在中蒙两国合作中,政府、企业和社会组织三方分工不明确,力量不均衡,往往表现出“政府强、企业弱、社会更弱”的现象。在此种模式下,政府承担了过多本不应由其承担的事务,导致政府部门事务繁多、机构臃肿、效率不高,也使企业失去了市场主体的地位,缺乏主动性和创造性,社会和民间组织功能得不到有效发挥。当前,以政府部门为主导的经济运作模式在中国仍是一个普遍现象,政府干预市场过多、限制过多,指令性、计划性指标只增不减。这在两国经贸领域合作中突出表现为:政府主导双边合作领域和合作方式,企业缺乏自由度;对外战略投资以国有企业为主,民间力量难以进入;金融领域限制严苛,企业融资困难;政府对“走出去”的企业严格监管,政策资金支持不足等等。自中国提出“一带一路”倡议以来,政府部门已组织开展多个双边交流合作项目,但是其制定主体往往只有政府组织,很少有市场主体和社会部门参与,两国民间交往也是由官方背景的组织或官员来主持。可以说,当前的中蒙合作仍然是在政府主导、政府参与和政府受益,企业和社会力量微弱,而真正能够长远、可持续发展的合作应该是由政府、企业和社会三方自觉共同参与的结果。

“一带一路”与“草原之路”对接合作要求中蒙两国政府、企业、社会三方的全力参与,使其各司其职、各尽其责,形成政企社分工合作、互利互助的三

方共建机制。首先,政府要做好引领、监管和服务,为中蒙大项目合作提供支持。在中蒙两国合作中,政府要切记不能大包大揽,要充分调动市场和社会的力量,不能既当裁判员又当运动员。政府应主导两国政策对接,制定规则,提供服务,引导企业自主发展。同时,还要严厉打击违法违规,破坏正常经济秩序的不法行为,为两国友好合作创造公平、法制的市场环境。其次,企业要发挥市场主体作用,结合自身优势自主选择合作领域和合作方式,并对企业自身的经营效益负责。企业是中蒙两国合作的基础和载体,每个企业的发展,每个项目的实施都为“一带一路”和“草原之路”的对接合作奠定基础。不管是国有大型企业还是民间私营企业,只要在蒙古国投资,就都要遵守当地法律法规,要按照市场规律,公平、自主地开展业务,争取成为中蒙友好合作的典范。最后,社会和民间组织在“一带一路”建设中要发挥好桥梁纽带作用,为中蒙互利合作提供强有力支持。社会组织是政府、市场之外的第三部门,如行业协会、商会、以其他各类团体都属于社会组织。在中蒙经贸合作和人文交流中,社会和民间组织将会发挥重要作用。总之,在“一带一路”和“草原之路”对接合作中,政府是主导、企业是主体、社会是桥梁,通过建立政府、企业和社会三方共建机制,为中蒙深化合作开辟新的途径。

(四) 促进政治互信和人文交流,发展中蒙合作之新环境

中蒙“一带一路”与“草原之路”的对接合作需以两国政府间互信和民间人文交流为基础,通过政府与社会力量的相互融合,双管齐下,共同打造中蒙政治互信、经济融合、文化包容的良好环境。“2014年国家主席习近平与蒙古国总统额勒贝格道尔吉5次会晤,2015年两国领导人又4次会晤,如此频繁的两国高层互访在中国对外交往中是并不常见的。”^[4]高层间的互访无疑加强了中蒙之间的政治互信,也进一步强化了两国政府各部门、议会、政党及地方政府间的交流与合作,表现出两国不断深化互信和积极开展各领域合作的可喜态势。特别是在2015年9月,额勒贝格道尔吉总统参加中国人民抗战胜利70周年庆典并与中国签署了一系列合作性文件,其中涉及“一带一路”与“草原之路”对接合作的项目成为主体。近年来,两国人文领域交流也更加广泛,为中蒙深入合作奠定了基础。“国之交在于民相亲,民相亲在于心相通,人文交流是中蒙两国合作发展的重要桥梁,也

是中蒙关系深化发展的不竭动力。”^[4]

“人文交流、政治互信与经贸合作是推动中蒙关系发展的三驾马车。”^[4]加强两国人文交流,对于促进中蒙民众相互了解、推动两大倡议有效对接具有重要意义。一是促进中蒙两国民众往来,相互签证更加便利化。近来,蒙古国内产生了一些对于内蒙古蒙古族在签证、务工、教育、居住等方面提供便利的声音,如果提议得到政府认可,这将会为两国民间交往,特别是对于内蒙古与蒙古国之间深化合作提供有利条件。二是增强两国人文、教育、科技、文化以及民间团体和媒体间的交流与合作。如在2014年习近平主席访蒙期间,“宣布今后5年中国将向蒙古国提供1000个培训名额,增加提供1000个中国政府全额奖学金名额,为蒙军培训500名留学生,邀请500名蒙古国青年访华,邀请250名蒙古国记者访华,向蒙古国提供25部中国优秀影视剧译作”^[4]。这些将为中蒙各领域合作提供重大机遇。三是尽快成立中蒙人文交流共同委员会,促进两国人民间的相互了解。中蒙之间建立广泛的政治互信和人文领域交流机制,是“一带一路”与“草原之路”对接合作的有利保障,将为中蒙两国深化合作营造良好的社会氛围。

(五) 鼓励两国民间和社会交往,发掘中蒙合作之新力量

近年来,中蒙之间高层互动频繁。2014年习近平主席访蒙,随后蒙古国额勒贝格总统和议长、总理也分别来华访问。中蒙两国地方政府也频频组织代表团赴对方国家参观、访问、学习和交流。而与频繁的政府间交往相比,两国商界和民间交往却稍显不足。2014年12月,由中国民间组织国际交流促进会和蒙古国和平友好联合会主办的首届中蒙民间对话会在北京召开,会议以“增进睦邻友好,共建草原丝路”为主题,来自中蒙两国企业、民间组织、研究机构和媒体共有50多人参加。此次会议是在中蒙两国领导人会晤之后民间交流机制的后续跟进,会议取得良好效果,但由于各种原因,原本定于2015年在蒙古国召开的中蒙俄三国民间对话会至今还没有举行。可见,虽然当前中蒙之间的民间和社会组织交往与以往相比有了很大提高,但与政府间互动交流相比,仍显不足。这对于中蒙两国友好交流,构建政治、经贸、人文三位一体的交流机制,造成了一定障碍。

在“一带一路”与“草原之路”对接合作中,社会和民间力量将起到不可估量的重要作用。蒙古

国民间社会发达,各类非政府组织超过 6000 多家。而中国在蒙影响力较大的民间社会组织有蒙古国中华总商会、蒙古国内蒙古总商会、蒙古国福建总商会、蒙古国晋商总商会以及中蒙文化教育基金会、中蒙社会发展基金会等。这些社会组织担当着促进两国民间交流的重任,起到了加强沟通、增进友谊、推动合作的重要作用。如 2015 年蒙古国内蒙古总商会举办了蒙古国法律法规专题讲座和丝绸之路与草原之路对接圆桌学术会议,这些活动中蒙“一带一路”和“草原之路”对接,促进中蒙经贸合作起到了积极推动作用。今后,这些民间社会组织要继续拓展各项活动,突出特色,找准定位,协调中蒙两国民间力量做好宣传和服务,为中蒙经贸合作、文化交流和深化友谊做出更大贡献。此外,在中蒙民间交往中,还要着重发展蒙古族传统文化,发挥其在中蒙民间交流中的纽带作用。继续做好中蒙友好交流年、中国—蒙古国博览会以及两国相互举办文化月、文化周和地方文化日等活动,繁荣中蒙民间和社会交往,为“一带一路”与“草原之路”对接合作增添新的力量。

[参考文献]

- [1] 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 [N]. 人民日报, 2015-03-29.
- [2] 习近平主持加强互联互通伙伴关系对话会并发表重要讲话 [N]. 人民日报, 2014-11-09.
- [3] 中国驻蒙古国大使馆经商处参赞. “一带一路”助中蒙合作上新阶 [N]. 蒙古消息报, 2015-11-26.
- [4] 邢海明. 让我们携手努力使中蒙关系像骏马一样飞驰在广阔的大草原上 [N]. 蒙古消息报, 2015-12-17.
- [5] 杨云母. 跨越障碍寻求中蒙资源合作的新路径 [J]. 国际经济合作, 2008, (8).
- [6] 许海清. 基于利益共享的中蒙经贸合作关系研究 [J]. 东北亚论坛, 2011, (5).
- [7] 习近平. 策马奔向中蒙关系更好的明天 [N]. 蒙古国日报, 2014-08-21.
- [8] 中蒙跨境经济合作区建设稳步推进 [N]. 锡林郭勒日报, 2015-10-28.
- [9] 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 [N]. 人民日报, 2014-09-05.

(责任编辑 屈虹)

The Path Selection of Docking Cooperation between China's "The Belt and Road" and Mongolia's "Prairie Road"

Sachurna

(School of Public Management, Inner Mongolia University, Hohhot 010022, China)

[Abstract] After the China's "The Belt and Road Initiative", Mongolia has proposed "Prairie Road Initiative" based on their state conditions. The docking cooperation between "The Belt and Road Initiative" and "Prairie Road Initiative" is necessary requirement for the cooperation and development between China and Mongolia. And how to docking two initiatives is the common issue China and Mongolia faced in current. The substantive connotation of the two countries' strategic docking is the "five links": policy coordination, facilities connectivity, unimpeded trade, financial integration and people-to-people bond. And the docking types include complementary type, cooperation type and support type. At the present, strategic cooperation between China and Mongolia exist obstacles coming from China and Mongolia. In the new era, developing the relationship between China and Mongolia should open up the "new" path of cooperation, that is new framework, new content, new ways, new environment and new force.

[Key words] The Belt and Road; Prairie Road; Mongolia; Docking Cooperation