

# 中蒙俄经济走廊建设高质量发展面临的挑战

■ 王巧荣

“一带一路”建设倡议提出后，中国政府高度重视中俄在“丝绸之路经济带”建设中的合作。中蒙俄经济走廊是共建“一带一路”六大经济走廊中最早启动的多边合作走廊项目。8年来，该走廊建设取得了一些进展，但相对预期，还有不小的落差。在推进共建“一带一路”建设高质量发展的进程中，该走廊建设的发展还面临很多的挑战。

## 一、中蒙俄经济走廊发展状况

2013年，国家主席习近平提出“一带一路”建设倡议后，最初中国关于“一带一路”走向的规划，并“没有把蒙古国列入共建‘丝绸之路经济带’的合作对象国的名单中”。俄罗斯虽然对“丝绸之路经济带”表现出高度关注，但对它的发展有疑虑，存在一些负面认知。为了加强其在欧亚地区的传统影响力，俄罗斯积极推进欧亚经济共同体向欧亚经济联盟过渡。2014年5月29日，俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦三国总统签署《欧亚经济联盟条约》，决定于2015年1月1日启动欧亚经济联盟。“一带一路”建设倡议提出后，蒙方表现出积极的态度，

寻求将建设“草原之路”倡议与“丝绸之路经济带”对接。鉴于俄罗斯在地缘政治上对推进共建“丝绸之路经济带”的重要意义。2014年9月，国家主席习近平在出席上海合作组织会议期间，与俄蒙领导人举行了首次会晤，习近平向俄蒙两国总统提议，将“丝绸之路经济带”与俄罗斯主导的“欧亚经济联盟”和蒙古国“草原之路”倡议对接，打造中蒙俄经济走廊，并就此与俄蒙两国总统达成共识。这是习近平主席提出“一带一路”建设倡议后，首次亲自与沿线国家元首一道，积极推动“一带一路”建设与对方国家发展战略相对接，集中表现了中国政府极为重视中蒙俄经济走廊在“一带一路”建设中的战略地位和作用。

2015年5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》后，习近平主席与俄罗斯总统普京签署了《中俄关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》。这是“一带一路”建设倡议与沿线国家发展战略对接的首个政府间正式文件，对后续推进与其他国家发展战略对接发挥了示范作用。7月，在中俄蒙第二次领导人会晤期间，

以中俄蒙元首签署《中、俄、蒙发展三方合作中期路线图》为契机，三国签署了《关于编制建设中蒙俄经济走廊规划纲要的谅解备忘录》。在此基础上，2016年6月，三国政府签署的《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》（下称《纲要》），规划了建设中蒙俄经济走廊的宗旨、合作领域、资金来源、实施机制，这标志着中蒙俄经济走廊建设作为“一带一路”倡议的首个多边合作走廊正式启动。

中蒙俄经济走廊分为两条线路：一是从华北京津冀到呼和浩特，再到蒙古和俄罗斯；二是东北地区从大连、沈阳、长春、哈尔滨到满洲里和俄罗斯的赤塔。两条走廊互动互补形成一个新的开放开发经济带，统称为中蒙俄经济走廊。该走廊东北通道连接东三省，向东可以抵达海参崴出海口，向西到俄罗斯赤塔进入亚欧大陆桥。

建设中蒙俄经济走廊的关键，是把“丝绸之路经济带”同俄罗斯跨欧亚经济联盟、蒙古国“草原之路”倡议进行对接；加强铁路、公路等互联互通建设，推进通关和运输便利化，促进过境运输合作，研究三方跨境输电网建设，开展旅游、智库、媒体、环保、减灾救灾等领域务实合作。

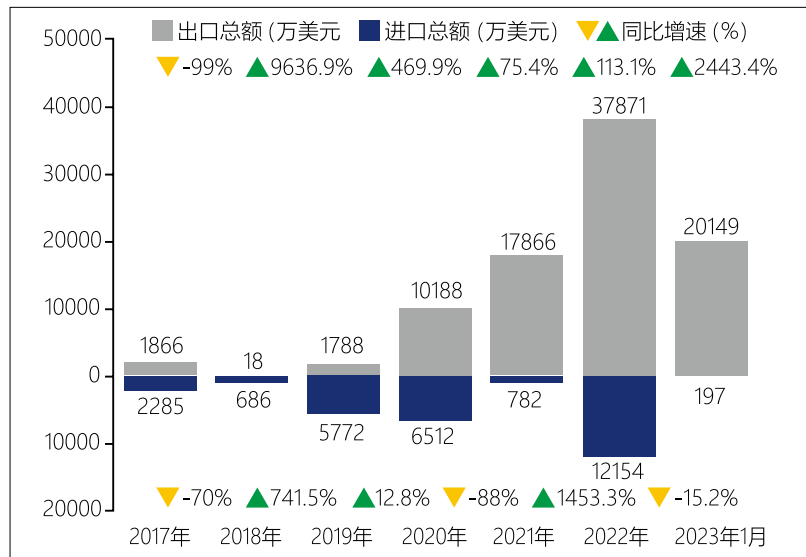
**基金项目：**本文系国家社会科学基金项目《新中国成立以来中共国际战略思想与实践研究》（21BDJ019）的阶段性研究成果。

8年来,中蒙俄经济走廊围绕《纲要》规定的重点合作领域开展了一系列的合作,特别是在交通基础设施发展及互联互通、口岸建设和海关、检验检疫监管、地方及边境地区合作、经贸及人文交流等方面开展一系列的合作项目。几项标志性合作项目的进展从某种意义上讲反映出该走廊建设进展情况。

中蒙二连浩特——扎门乌德跨境经济合作区。该经济合作区位于中蒙国界两侧的毗邻接壤区域,紧邻二连浩特——扎门乌德边境口岸,规划总占地面积18平方公里,中蒙双方各9平方公里。通过“两国一区、境内关外、封闭运行”模式,打造集国际贸易、物流仓储、进出口加工、电子商务、旅游娱乐及金融服务等功能于一体的综合开放平台。中方一侧基础设施项目于2016年9月19日开工建设。项目总投资9亿元,主要建设20公里长的“三横四纵”主干道、13.5公里长的“两横三纵”次干道以及综合管廊、给排水、供热、电力、通信等基础设施,计划于2018年完成。目前,合作区内基础设施正在逐步健全完善。

满洲里综合保税区。2015年3月23日,国务院正式批复设立满洲里综合保税区,是内蒙古首个综合保税区。满洲里综合保税区规划建设面积1.44平方公里,位于满洲里市公路口岸、铁路口岸和航空口岸三大口岸的中心交汇处,总投资4.6亿元。2016年

2017-2023年1月满洲里保税区进、出口额



来源:对华经产业研究院网图的重制(www.huaon.com)。

12月,综合保税区建成。

满洲里综合保税区正式实现封关运营后,进出口贸易额有升有降。如图所示,2017年,满洲里综合保税区进口额为2285万美元,出口为1866万美元;2018年大幅下滑,进口额为686万美元、出口额为18万美元;2019年又强劲回升,进口额为5772万美元、出口1788万美元。中国连续3年处于逆差地位。2020年以来中国连续处于顺差地位。2020年,进口6512万美元、出口1.01亿美元;2021年,进口782万美元、出口1.8亿美元;2022年,出口3.8亿美元、进口1.2亿美元;2023年仅1月的出口额就高达2.01亿美元,同比增长2443.4%。值得注意的是,2022年以来,由于特殊原因,该保税区进出口情况与常年的情况大为不同,因此,可持续性也值得怀疑。

策克口岸-西伯伦库跨境

铁路。该铁路是中国实施“一带一路”建设战略后,通往境外的第一条标轨铁路。策克口岸跨境铁路通道项目建成后,将与国内的京新铁路、临策铁路、嘉策铁路及拟建的额酒铁路相连,构成南联北开、东西贯通的能源输送网。向东通过乌里亚斯太与北京至莫斯科铁路相连,再往北经斯特口岸与中西伯利亚欧洲铁路相连,最终经鹿特丹港入海,成为中俄蒙经济走廊的西翼和第四条欧亚大陆桥。2016年5月26日,策克口岸跨境铁路通道项目正式开工建设。2022年2月,中蒙两国互换照会确认策克—西伯伦库口岸铁路过境点。

中蒙“两山”铁路。该铁路是连接中国内蒙古阿尔山市至蒙古国东方省乔巴山市的国际铁路,建成后将形成珲春-长春-乌兰浩特-阿尔山-乔巴山市-俄罗斯赤塔,最后与俄罗斯远东

铁路相连的一条新欧亚大陆路桥。根据初步计划，“两山”铁路全长476公里。规划从勘探、设计再到施工，大约需要3年完成。2016年11月，“两山”铁路的后方通道白阿铁路、长白铁路如期转线贯通。目前“两山”铁路仍未开工。

莫斯科-喀山高铁项目。2015年6月，俄罗斯企业与中国中铁二院组成的联合体，中标莫斯科-喀山高铁项目。莫喀高铁线路全长770公里，全程计划设立15个车站。铁路最高设计时速400公里/小时，轨距为1520毫米。项目规划于2018年完工，但目前仍未开建。

此外，在公路建设方面，建成了中国境内与蒙古相连的四条公路；乌兰巴托新国际机场高速公路已全线贯通。中俄黑河公路桥、同江铁路大桥不久将合龙通车。

从上述中蒙俄经济走廊重点合作项目的进展情况看，通过各方的积极努力，走廊建设取得了一些进展，初步形成了以铁路、公路和边境口岸为主体的跨国基础设施联通网络，跨境基础设施的连通性有了提高，但与最初的期待仍有很大差距。其它领域的建设也存在类似情况。

## 二、推动共建“一带一路”发展新要求——高质量发展

为推动共建“一带一路”走深走实，2018年8月，推进“一带一路”建设工作5周年座谈会在

北京举行。座谈会上，习近平主席首次提出推进共建“一带一路”向高质量发展转变的要求。

之后，随着国内关于新发展理念的不断丰富和完善，“一带一路”建设高质量发展的内涵也得到不断完善。2019年4月，习近平在第二届“一带一路”建设国际合作高峰论坛开幕式上讲话中，对推动共建“一带一路”高质量发展所坚持的原则、理念和追求的目标提出了原则要求，他强调：面向未来，要秉持共商共建共享原则，坚持开放、绿色、廉洁理念，努力实现高标准、惠民生、可持续目标。2020年5月，国务院总理李克强阐述了推进共建“一带一路”高质量发展的主要原则，即：坚持共商共建共享，遵循市场原则和国际通行规则，发挥企业主体作用，开展互惠互利合作，引导对外投资健康发展。党的二十大将推进共建“一带一路”高质量发展纳入到国家推进高水平对外开放的战略框架中，为推进共建“一带一路”高质量发展指明了方向。

推进共建“一带一路”高质量发展，是在总结共建“一带一路”实践经验基础上对其进一步发展提出的新要求，也是中国经济进入高质量发展阶段的必然要求。其基本内涵是更高标准、更加公平、更可持续的发展。可持续性是关键，它具有双重含义：既在中国有可持续性，也在国际社会有可持续性。对中国而言，作为“一带一路”建设的倡导

者，可持续性意味着共建“一带一路”要满足自身利益诉求，能够切实维护国家的主权、安全和发展利益，特别是发展利益。对国际社会而言，可持续性意味着共建“一带一路”需要得到国际社会广泛接受。这不仅需要相关参与方接受，还需要与现行全球治理体系构成良好的互动关系。对相关参与方而言，参与共建“一带一路”时要确保这些国家的债务可持续性、环境的可持续性和社会发展的可持续性，最重要的是要惠及民生、使民众具有实实在在的获得感。

作为“一带一路”建设六个经济走廊之一，中蒙俄经济走廊建设未来的发展方向也必须向着高标准、可持续、惠民生方向发展。而从多年来中蒙俄经济走廊的发展状况看，其高质量发展还面临不小的挑战。

## 三、中蒙俄经济走廊高质量发展面临的主要挑战

### （一）面临更趋复杂的地缘政治形势

近年来，大国竞争加深，俄乌冲突等因素对中蒙俄经济走廊建设地缘政治环境产生深刻调整，诸多原因叠加使区域发展环境更加困难，面临的风险和挑战不断上升。

拜登政府将快速崛起的中国视为最大的对手、最严峻的长期挑战，延续了特朗普政府的对华政策，将竞争作为其对华政策的核心，开启了全方位的对华竞

争。针对中国的“一带一路”倡议，拜登先后提出“重建更好世界倡议”(B3W)“全球基础设施与投资伙伴关系”，加大对发展中国家的基建投资，旨在对抗“一带一路”建设倡议。美国还通过加强与日本、韩国的同盟关系，强化其在东北亚区域的战略部署，使该区域的地缘政治形势进一步复杂化。这必对中蒙俄经济走廊东段建设构成直接挑战。与此同时，美国不断在政治、经济、文化等领域加强对蒙古国的渗透和拉拢。2021年7月，美国常务副国务卿舍曼在访问蒙古国期间，强调了美蒙战略伙伴关系的重要性。2022年8月，美国和蒙古在乌兰巴托举行了第15次年度双边磋商和首次战略对话，美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿克里滕布林克随包括五角大楼官员在内的美国代表团参与双边磋商。进入2023年以来，美国负责民事安全、民主和人权事务的副国务卿泽雅、负责国际组织事务的助理国务卿西松先后于2月、3月访问蒙古国。第四次美蒙双边经济政策对话于2月底在华盛顿举行。美国拉拢蒙古国，试图在中俄两国间打上楔子。而蒙古国对中、俄、美的立场也将直接影响中蒙俄经济走廊的建设。

乌克兰危机对“一带一路”建设造成了不利影响。危机已经持续一年有余，目前还看不到双方危机结束的迹象，这场危机已经对国际局势产生了严重的影响，也严重干扰了俄罗斯自身的战略发展方向。短期内推进中蒙

俄经济走廊框架下的合作项目难以成为俄罗斯决策者关注的问题。此外，俄罗斯因危机受到以美国为首的西方国家的全面制裁，也会对中蒙俄三国发展合作问题产生相当的影响。

## (二) 中蒙俄三国之间的政治互信不足

建设中蒙俄经济走廊倡议虽然得到三国政府的积极响应，但由于三国在政治制度、历史、文化、传统习惯等方面的差异以及域外大国不断干涉本地区事务等问题，导致了相互之间政治互信不足。俄蒙两国对中国提出的“共商、共建、共享”等提议还存有疑虑，“中国威胁论”“俄蒙受害论”“中国经济附庸论”等负面评价在俄蒙两国中不断出现，各方利益在本地区难以实现平衡。政治上的不信任直接导致中蒙俄经济走廊建设中非传统安全合作的协议不能执行，具体事务难以落实。

## (三) 蒙俄两国基础设施建设落后

蒙古国经济发展水平不高，多年来其国内基础设施建设止步不前，目前还处在起步阶段。俄罗斯远东地区，由于远离其国家的经济政治中心，缺乏政府资金支持，公路、铁路、港口、机场等基础设施较为陈旧，甚至严重老化。俄罗斯远东地区一直都没有建立起连通各城镇的完整的公路网络，也没有一条联通俄罗斯西部地区的公路。铁路干线也只有西伯利亚铁路和贝阿铁路，而且两条铁路的运输能力早已饱和，

无法承担起更大规模的货物运输任务。并且，由于中国与蒙俄两国的铁路轨道标准不统一，对走廊交通基础设施互联互通建设构成严重制约。进一步提高基础设施的连通性是中蒙俄经济走廊高质量发展面临的又一个挑战。

此外，中国与蒙俄贸易层次较低、结构单一，严重影响了东北地区与蒙俄经贸合作的广度、深度、可持续性，导致相互之间经贸合作的发展后劲不足，也将严重制约经济走廊的高质量发展。

可见，中蒙俄经济走廊建设向高质量发展还面临不小的挑战。对此，应极力避免中美两国陷于“休昔底德陷阱”，积极贯彻落实中美两国领导人就两国关系达成的各项共识，坚持相互尊重、和平共处、和合共赢原则，同美方一道致力于管控分歧，避免和防止由于误解误判或激烈竞争演变成对抗甚至冲突。与此同时，积极推动中俄新时代全面战略协作关系、中蒙全面战略伙伴关系的深化发展。与俄罗斯坚持在不结盟、不对抗、不针对第三方基础上巩固和发展双边关系；与蒙古国尊重彼此独立、主权、领土完整，尊重各自选择的发展道路。不断深化与两国的政治互信，持续扩大务实合作，在涉及对方核心利益和重大关切的问题上相互支持，为经济走廊高质量发展营造稳定的区域地缘政治环境和有利的政治氛围、经济条件。■

(作者系中国社科院当代中国研究所外交史研究室主任、研究员)

责任编辑：张莉莉