

“两山铁路”是实现亚洲“互联互通”的重要保障

■ 毕德利

摘要：“两山铁路”是中蒙两国落实“大图们倡议”的重要基础设施建设工程。2022年2月6日，《中华人民共和国政府和蒙古国政府联合声明》发布后，为重启“两山铁路”建设提供了契机。打通“两山铁路”，不但是用“东北陆海新通道”实现东北全面振兴的重要抓手，还是落实《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》的重要推手，更是落实习近平总书记提出的“努力构建东北亚经济圈”，实现亚洲“互联互通”的重要保障。

关键词：中蒙俄 两山铁路 陆海新通道 东北亚经济圈

乔巴山——阿尔山铁路（以下简称“两山铁路”）是落实“大图们倡议”的重要基础设施建设工程。规划中的“两山铁路”与蒙古国乔巴山——霍特——毕其格图铁路的霍特站接轨。2022年2月6日，《中华人民共和国政府和蒙古国政府联合声明》指出：“双方互换照会确认珠恩嘎达布其——毕其格图口岸铁路过境点。”7月2日，蒙古国总理鲁·奥云额尔登出席乔巴山——霍特——毕其格图铁路开工仪式。为启动搁置已久的中蒙“两山铁路”建设提供了契机。

一、“两山铁路”具有连接“欧亚”的重要作用

“过境蒙古国”理念是蒙古国作为内陆国化不利因素为有利条件的发展策略，而“两山铁路”是多年来“大图们倡议”历次会议中屡见不鲜的话题，更是蒙古国连接“欧亚”的重要环节。

（一）“两山铁路”建设现状

1. 历史上的“两山铁路”。

“两山铁路”，是1939年前苏联修建的从博尔贾——乔巴山——松贝尔/阿尔山铁路。目前，从俄罗斯博尔贾至乔巴山铁路尚在运营中。如今，“两山铁路”是规划新建乔巴山——霍特——毕其格图铁路的分支，即霍特——塔木察格布拉克——松贝尔/阿尔山铁路。

2. “两山铁路”规划情况。

2015年5月，吉林省、内蒙古自治区与蒙古铁路国有股份公司签署《霍特至松贝尔铁路项目预可研合作备忘录》；2015年6月，吉林省与铁道第三勘察设计院集团有限公司（以下简称：铁三院）签署《阿尔山至蒙古国霍特铁路项目预可研技术咨询合同》；2015年7月，蒙古铁路公司向铁三院提供铁路设计基础资料；2015年9月，铁三院提交《新建铁路霍特至阿尔山铁路工程预可行性研究报告》征求意见稿。

霍特——阿尔山铁路，位于蒙古国东方省和中国内蒙古自治区兴安盟阿尔山市境内，西起蒙古国霍特站，线路途经马塔

德、塔木察格布拉克、松贝尔口岸，进入中国境内后与伊敏——伊尔施铁路接轨。铁路线路全长480.165公里，其中蒙古国境内450公里，中国境内30公里。

（二）建设“两山铁路”的现实意义

1. 完善蒙古国铁路网发展中蒙地方经济。“两山铁路”是蒙古国东部路网向东辐射的铁路线，具有补充区域路网空白和衔接中蒙铁路网功能，还是拉动蒙古国矿产资源开发的重要运输通道，是促进中蒙两国深化全面战略合作伙伴关系的重要抓手。

东方省具有丰富的矿产资源，已勘探发现85座大型矿床，有149个具备良好开采前景的成矿带。蒙古国国家矿产资源储量数据库显示，东方省有黄金、铁、铜、铀、褐煤等。还有丰富的白铅、建筑材料、加工玻璃和水晶用的沙、石英、石灰石，有色宝石等。

“两山铁路”是蒙古国利用矿产资源发展东部三省和本国经济的重要铁路通道。同时，也是

中国东北三省解决资源型城市枯竭、衰竭，实现可持续发展，实现全面振兴的重要铁路通道。

2. 落实“大图们倡议”促进图们江地区开发开放。1995年12月，朝鲜、中国、韩国、蒙古和俄罗斯共同签订的《关于建立图们江经济开发区及东北亚开发协商委员会协定》提出“促进在东北亚尤其是图们江经济开发区在交通、电信、工业、电力、环境、金融和银行等方面的投资”，缔约方将“交通”作为各个领域的首选。

2007年，《东北振兴规划》提出“对蒙重点建设阿尔山（伊尔施）——乔巴山铁路”；2009年《中国图们江区域合作开发规划纲要》提出“开拓陆海联运国际运输新通道；充分发挥白城-阿尔山、长春-白城、长春-图们铁路通道作用”；2012年，《国务院办公厅关于支持中国图们江区域（珲春）国际合作示范区建设的若干意见》提出“大力发展与朝鲜、俄罗斯、日本、韩国、蒙古等东北亚国家以及港澳台地区的经济技术合作”；2020年，《国务院关于中韩（长春）国际合作示范区总体方案的批复》指出“长春市地处东北亚区域地理中心，东联韩日朝，西通俄蒙；是中蒙俄经济走廊和图们江区域合作开发的重要节点，也是东北亚各国合作的重要区域”。应该说，无论是东北亚国家的次区域合作协定，还是中蒙两国的发展

规划，都凸显“两山铁路”具有连接“欧亚”和实现亚洲“互联互通”的重要作用。

（三）“两山铁路”存在的问题

1. 蒙古国未将“两山铁路”纳入优先建设项目。从大的方面讲，蒙古国的优先项目是南北纵向铁路。多年来，蒙古铁路国有控股公司始终与中国谋划霍特——毕其格图和霍特——乔巴山铁路建设，意图是与中国“锡赤朝锦等陆海通道”建设方案对接。因此，“两山铁路”暂未能纳入蒙古国铁路建设规划的优先项目。

2. 中国图们江区域开发的侧重点在长吉图。虽然“大图们倡议”的区域范围包括蒙古国东部三省，但除《东北振兴规划》提出“对蒙重点建设阿尔山（伊尔施）——乔巴山铁路”外，其它相关政策文件虽然也提出对蒙合作，但“两山铁路”仅是地方政府工作层面的研究议题。

二、将“两山铁路”作为“东北陆海新通道”境外对接通道

东北陆海新通道（以下简称：新通道）是辽宁省和内蒙古自治区按照《交通强国建设纲要》精神，谋划的铁路、公路、航运和航空全方位的陆海新通道。“新通道”的主通道，是利用从锡林郭勒盟的珠恩嘎达布其

口岸经赤峰、朝阳、锦州市的铁路通道最后从锦州港出海。“新通道”在珠恩嘎达布其口岸与规划中的蒙古国毕其格图——霍特——乔巴山铁路对接后，经乔巴山——额仁查布——博尔贾连接西伯利亚铁路。其中的霍特站，也是“两山铁路”规划的接驳站，据此，可以将“两山铁路”作为“新通道”的境外对接通道，将阿尔山——长春——珲春作为“新通道”的另一条出海大通道，成为落实“大图们倡议”的新突破。

（一）将“两山铁路”对接“东北陆海新通道”的意义

“新通道”建设符合国家“十四五”规划提出的“推动东北振兴取得新突破”和“完善综合运输大通道、综合交通枢纽和物流网络”要求；符合《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》要求。

1. “新通道”能起到加快构建新发展格局作用。国家“十四五”规划建议提出“推进基础设施互联互通，拓展第三方市场合作。”“新通道”的主通道是《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》第四项建设工程的中国段。

另外，《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》的第五项建设工程（扩建滨海2号国际运输走廊）是从乔巴山——松贝尔——阿尔山——乌兰浩特——长春——延吉——珲春——扎鲁比诺。其中，乔巴山——阿尔山，即为“两山铁路”。目前，在蒙古国境

内的毕其格图——霍特铁路已由“铁三院”完成可行性研究报告。霍特——乔巴山也由中国铁路规划设计机构完成了预可行性研究报告。“新通道”既能起到畅通国内大循环，又能连接蒙俄及欧洲作用，是东北构建新发展格局的重要举措。

2.“新通道”能起到打造对外开放新前沿作用。国家“十四五”规划建议提出“构建面向全球的高标准自由贸易区网络。”目前，东北地区一方面要面向日韩和东盟等国开展对外开放，另一方面要面向欧洲等国开展国际合作，特别是在与新冠疫情抗击和逆全球化博弈中，都需要再开辟一条或几条通往俄罗斯和欧洲的铁路新通道，而较二连浩特——天津港、满洲里——大连港通道在里程上更具优势的“新通道”，恰恰能满足东北地区打造对外开放新前沿的需求。

3.“新通道”能起到促进东北全面振兴作用。国家“十四五”规划建议要求“推动东北振兴取得新突破。”东北地区的全面振兴事关中国改革开放进程和实现伟大民族复兴。“新通道”一旦与蒙俄铁路贯通，将会形成一个以锦州港为出海口的环沈阳——锡林郭勒——乔巴山（蒙）——博尔贾（俄）——满洲里——哈尔滨——沈阳的铁路环廊。东北地区可以利用这个铁路环廊，在打造对外开放新前沿同时，实现东北全面振兴。

4.“新通道”能起到构建“东北亚经济圈”作用。2018年，习近平主席在第四届东方经济论坛上提出“努力构建东北亚经济圈”。构建“东北亚经济圈”首先要将东北地区，打造为对外开放新前沿，而“新通道”形成的铁路环廊，能起到将蒙古国的“草原之路”，俄罗斯的“欧亚经济联盟”和“远东开发”，中国东北振兴等国家战略串联叠加，更好的发挥“大图们倡议”作用，使“新通道”形成的铁路环廊，为构建“东北亚经济圈”助力。

（二）“东北陆海新通道”具备上升为国家战略的基础

2021年，辽宁代表团将《关于将“东北陆海新通道”建设纳入国家“十四五”规划的建议》作为全团建议提交中华人民共和国第十三届人民代表大会第四次会议，建议国家尽早启动《东北陆海新通道总体规划》编制工作。

1. 国家层面给出了政策基础。在《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》中，国家给东北地区的定位是“发挥内蒙古联通俄蒙的区位优势，完善黑龙江、吉林、辽宁与俄远东地区陆海联运合作，推进构建北京——莫斯科欧亚高速运输走廊，建设向北开放的重要窗口。”2020年，国务院基于长春市“东联韩日朝，西通俄蒙”的区位优势，批复了《中韩（长春）国际合作示范区总体方案》。

2. 省级政府制定了实施政策。辽宁省将“开辟东北陆海新通道”写入“十四五”规划；内蒙古自治区将锡、赤、朝、锦等陆海通道建设纳入“十四五”规划；吉林省将“稳步推进‘滨海2号’国际交通走廊建设，加快中俄珲马铁路扩能改造，推进中蒙俄大通道建设”写入“十四五”规划。

3. 组建“东北陆海新通道地方政府协作联盟”。2020年，辽宁省政府成立了“推进‘东北陆海新通道’建设工作领导小组”；2021年2月，“新通道”沿线的锦州市、锡林郭勒盟、赤峰市、通辽市、阜新市、朝阳市成立了“推进‘东北陆海新通道’建设地方政府协作联盟”。2021年9月，辽宁省、吉林、黑龙江、内蒙古自治区的15个市盟，在沈阳召开了“东北陆海新通道建设区域合作交流会”，为将阿尔山——白城——长春——图们——珲春铁路纳入“新通道”夯实了政策和实践基础。

（三）与“新通道”连接的蒙古国铁路稳步推进

打通从乔巴山——珠恩嘎达布其——锦州港铁路，是蒙古国发展本国经济，实现“过境蒙古国”的迫切愿望。2018年，“蒙古铁路”国有控股公司，在乌兰巴托主办了“铁路东线走廊与区域及矿业发展”国际研讨会。与会中蒙俄各方一致认为“建设乔巴山——霍特——毕其格

图铁路并连接俄罗斯和中国铁路网，加强三国区域经贸合作具有诸多重要意义”。

1. 蒙古铁路初步完成规划编制工作。规划中的蒙古国乔巴山——霍特铁路，霍特——松贝尔口岸铁路，霍特——毕其格图口岸铁路的可研报告和预可研报告均由中国铁路规划单位编制完成。

2. 蒙古铁路纳入国家发展规划。乔巴山——霍特——毕其格图铁路已纳入《蒙古国千年发展目标整体发展政策》；霍特——松贝尔铁路纳入《蒙古国 2050 年远景规划》。

3. 中蒙两国达成共识。2022 年，中华人民共和国与蒙古国发表的《中华人民共和国政府和蒙古国政府联合声明》指出：“双方互换照会确认珠恩嘎达布其——毕其格图口岸铁路过境点。”2022 年，蒙古国在毕其格图口岸举行乔巴山——霍特——毕其格图铁路开工仪式，标志蒙古国东线铁路走廊建设进入实质性阶段。

三、将“两山铁路”纳入构建“东北亚经济圈”的基础设施体系

鉴于“两山铁路”与阿尔山——长春——珲春铁路贯通后，能起到为蒙古国打通又一出海口作用，起到构建“东北亚经济圈”作用，起到为东北全面振兴和“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进

的新发展格局”作用。有必要将阿尔山——长春——珲春铁路纳入“新通道”范畴。

（一）扩大“新通道”地方政府协作联盟

“新通道”建设需要沿线地方政府通力合作，在政策层面为通道建设和产业发展搭建政策体系；在对外合作层面，吉林省、辽宁省和内蒙古自治区要与蒙古方面做好有效对接工作。为了尽快将《东北陆海新通道总体规划》编制工作提上日程，需在“东北陆海新通道沿线地方政府协作联盟”基础上，将长春市、吉林市、延吉市和珲春市纳入“联盟”。

（二）将锦州市、珲春市和锡林郭勒盟和兴安盟作为“新通道”重要枢纽

充分发挥锦州市、延吉市和锡林郭勒盟、兴安盟作为“新通道”主要出海口和连接蒙古的口岸承载作用，着力打造国际性综合交通枢纽，建设通道物流和运营组织中心，增强锦州港和延吉市利用扎鲁比诺港及罗津港对通道腹地发展的引领带动作用，建设辽西地区国际门户港和图们江地区出海口。

（三）规划“新通道”核心区和延展区

将“联盟”的各市盟作为“新通道”的核心覆盖区，用“新通道”完善东北地区综合交通运输网络功能，将“联盟”的各市盟建设成港口型、空港型、

陆港型、生产服务型、商贸服务型、陆上边境口岸型物流枢纽和节点。创新通道运行组织模式，提高通道整体效率和效益，支撑东北地区经济社会高质量发展。

将“联盟”以外的辽宁省、吉林省、黑龙江省的其他地区，作为“新通道”的辐射延展区。强化主通道与东北地区综合运输通道的衔接。加强“新通道”与欧洲、蒙古国东部地区、俄罗斯西伯利亚和远东地区、黑龙江满洲里、绥芬河等口岸地区及京津冀经济圈的衔接，提升“新通道”对东北亚地区的辐射联动作用，使“新通道”成为推动东北全面振兴的突破口，成为实现亚洲“互联互通”和构建“东北亚经济圈”的重要保障。■

（作者单位：辽宁大学东北亚经济圈研究院）

责任编辑：张莉莉