

# “一带一路”与“发展之路”对接框架下 内蒙古对蒙古国投资贸易评估与建议

■ 娜琳

**摘要：**内蒙古自治区与蒙古国山水相连，毗邻而居，在发展中蒙两国关系中发挥着桥梁和纽带作用。内蒙古自治区和蒙古国的双边经贸合作对中国“一带一路”倡议和蒙古国“发展之路”战略对接合作中，占有举足轻重的重要地位。本文简要介绍中蒙“一带一路”与“发展之路”对接框架内的务实合作进程、内蒙古自治区和蒙古国的基本情况及两地投资贸易现状，在此基础上对双方的合作进行了风险评估，并提出了今后改进的对策建议。

**关键词：**内蒙古 蒙古国 经贸合作 风险评估

蒙古国作为地处中俄之间的世界第二大内陆国，是中国的近邻，世界上国土面积第19大、人口密度最小的国家，是“一带一路”重要沿线国家，也是最早支持和积极参与中国“一带一路”倡议的国家之一。其地上地下资源极为丰富。2018年蒙古国GDP总计127.2亿美元，同比增长6.9%，人均名义GDP4100美元。而中国内蒙古自治区地处中国北部边疆，与俄罗斯、蒙古国接壤，边界线长达4221公里，沿线分布有满洲里、二连浩特等18个对外开放口岸，已形成铁路、公路、水路和航空等多种运输方式的全方位开放口岸格局，面积为118.3万平方公里，2018年底全区常住人口总数达到2534万人，城镇率62.7%。内蒙古是

实施“一带一路”倡议和中蒙俄经济走廊的核心枢纽地区，特别是在实现中国“一带一路”倡议和蒙古国“发展之路”战略对接合作当中，内蒙古自治区和蒙古国的经贸合作将占有举足轻重的重要地位。内蒙古素有“东林西铁、南粮北牧、遍地矿藏”的美誉。2018年，内蒙古地区GDP实现1.7289万亿元人民币，同比增长5.3%。人均生产总值达到68374元（约1万美元）。2019年1—6月，内蒙古地区GDP实现8267亿元，按可比价格计算，同比增长5.5%。

一、“一带一路”与“发展之路”对接框架内中蒙两国务实合作不断深化

近年，随着中蒙全面战略伙伴关系深化，在“一带一路”与“发展之路”倡议对接框架内，中蒙两国务实合作不断加强。

（一）中蒙两国高层互访频繁，签署多个合作协议

2014-2019年，中蒙高层频繁互访，双方签署的合作协议多达90多份，金额约360多亿元人民币。

据统计，两国高层重要互访和达成的共识主要有：

1.2014年8月，中国国家主席习近平对蒙古国进行国事访问，双方将两国关系提升为全面战略伙伴关系，并签署了包括中方为蒙提供13亿元人民币无偿援助加10亿美元贷款在内的26份经贸合作文件；

2.2016年7月，中国国务院

---

**基金项目：**教育部哲学社会科学重点研究基地重大项目《中国“一带一路”战略与蒙古国“草原之路”倡议对接推进研究》（项目批准号16JJDGJW008）

总理李克强访蒙，双方签署了包括中方为蒙提供 5+5+5=15 亿美元优惠贷款在内的 15 份合作协议；

3. 2017 年 5 月，蒙古国时任总理·额尔登巴特访华并出席“一带一路”国际合作高峰论坛，双方签署了包括《中蒙政府关于“一带一路”与“发展之路”倡议对接合作谅解备忘录》在内的 15 亿美元优惠贷款项目范围内 21 份文件；

4. 2018 年 4 月，蒙古国总理·呼日勒苏赫访华，双方签署了经贸、人文、产能、环保等领域约 4.5 亿美元的 11 份合作文件。

5. 2016-2017 年度中方提供了 7 亿元人民币无偿援助用于住宅建设、海关基础设施改造等项目；2018 年，为改造蒙古国首都乌兰巴托棚户区，中国政府提供了 20 亿元人民币无偿援助，两项无偿援助共计 27 亿元人民币。

6. 2019 年 4 月下旬蒙古国总统 X·巴特勒嘎应邀参加第二届“一带一路”国际合作高峰论坛并对华进行了国事访问。此次访问框架内，中蒙双方签署了包括《中蒙建交 70 周年庆典活动计划》在内的 18 个合作文件。

7. 近几年面对蒙古国遭遇的经济困境，中国积极支持其经济复苏规划，作为国际货币基金组织 55 亿美元援蒙国际救助计划的一部分，中国人民银行与蒙古银行续签 150 亿元人民币（约合 22 亿美元）的双边本币互换协议，有效期三年。

目前，中蒙双方都在为具体落实上述所达成共识的协议而积极运作。在“一带一路”与“发展之路”倡议对接框架内，中国对蒙古国经济合作稳步推进，援助款项和合作项目正在到位和落实。

（二）涉及蒙古国国计民生的大型项目纷纷落地建成

在“一带一路”与“发展之路”倡议对接框架内，涉及蒙古国国计民生的大型项目纷纷落地建成。

1. 第一座交互式立交桥。使用中方优惠出口买方信贷资金，由中铁二十局承建的乌兰巴托市雅尔玛格立交桥主桥 2018 年 7 月 9 日正式实现通车。雅尔玛格立交桥横跨图拉河，地处乌兰巴托市城区通往成吉思汗国际机场方向的必经之路，是近年来蒙古国首都最大规模的市政建设项目之一，它的建成将成为蒙古国首座互通式立交桥，大大改善首都交通拥堵状况。

2. 第一条高速公路。被誉为“中蒙友谊之路”的由中铁四局承建的蒙古国乌兰巴托新国际机场高速公路项目是蒙古国首条按照中国高速公路标准建设的高速路，于 2019 年 7 月 5 日正式通车，是双向六车道及路宽 32.5 米，上限速最高 100 公里/小时。该公路的通车对于完善蒙古国国家公路网络，提升乌兰巴托城市形象，促进两国基础设施建设领域深度合作具有十分重要的意义。

3. 第一个现代化残疾儿童发展中心。中铁四局承建的中国援建蒙古国残疾儿童发展中心项目是中国政府近年来对蒙古国民生领域实施的最大援建项目，已于 2019 年 1 月 24 日建成交付使用。该残疾儿童发展中心将有效预防和治愈残疾儿童疾病，也是促进蒙古国民生事业发展、惠及当地百姓的重点工程项目。

4. 纳莱哈公路升级改造项目揭牌。2019 年 7 月 10 日，国家副主席王岐山对蒙古国进行友好访问，期间同蒙政府总理·呼日勒苏赫共同为纳莱哈 20.9 公里公路开工举行揭牌仪式。升级改造项目由中水电九局承建。该项目位于乌兰巴托市东南方向，是连接首都市区与纳莱赫区及蒙古国东部各省的唯一干线和交通枢纽。现有公路已使用 50 年，仅有两车道且年久失修，项目完成后将改为双向四车道，大大缓解该路段的拥堵状况，便利进出首都的客货运输，必将拉动周边经济增长。

蒙古国最先进的污水处理厂、乌兰巴托市最大规模的棚户区改造项目也即将启动。

## 二、内蒙古自治区与蒙古国的投资贸易情况

自上世纪 80 年代后期，内蒙古与蒙古国开展边境贸易以来，两地贸易额一直占中蒙两国贸易总额的一半以上。内蒙古与

蒙古国的贸易互补性比较突出，进口主要以煤炭、铜精粉、原油、铁矿砂、锌矿粉和畜产品等资源性产品为主，出口以建材、钢材、汽柴油、日用百货、水果蔬菜等为主。近20年来，中国一直是蒙古国第一大贸易伙伴和主要的投资来源国，而中国内蒙古自治区与蒙古国之间的投资贸易合作，已经成为两国经贸合作的重要组成部分。

#### （一）内蒙古与蒙古国的双边贸易

自2012年以来，蒙古国一直成为内蒙古自治区的第一大贸易伙伴。2018年内蒙古的进出口贸易值突破1000亿元大关，即1034.4亿元人民币。内蒙古企业对蒙古国进出口327.7亿元，同比增长24.1%，占同期内蒙古进出口总值的31.7%。2019年上半年，内蒙古对蒙古国进出口179亿元，增长20.2%，占32.7%，居首位，蒙古国继续成为内蒙古自治区的最大贸易伙伴国。

#### （二）内蒙古对蒙古国的投资现状

内蒙古与蒙古国的经济合作始于1989年。在投资方面，内蒙古对蒙投资约占全区对外直接投资的55%以上。

2012年蒙古国出台限制外资法律以后，内蒙古对蒙投资呈下降趋势，2013年底的蒙古国新投资法开始实施以来，现已呈现增长势头。

2014年内蒙古备案对蒙古

国投资项目19个，中方协议投资额3.5亿美元，同比增长4倍多，占全区对外协议投资额的31%。截至2014年底，内蒙古在蒙古国投资设立企业113家，投资领域涉及矿产开发、基础设施建设、种养殖、贸易餐饮服务、建筑工程及建材生产以外房地产开发成为新的增长点。其中，60%以上的投资资本集中在地质和矿山领域。

2015年6月在蒙古国乌兰巴托市举办的内蒙古和蒙古国投资贸易洽谈会上，两国企业签订贸易投资合作协议19项，协议金额达4亿美元。签署协议涉及航空运输、矿业投资、公路建设、蓄能电站、畜牧业养殖和农业种植等广泛领域。

2015年10月在中国呼和浩特市举办的首届中蒙博览会共签署各类合作协议166项，合作项目协议投资额达到1485.9亿元人民币。

2016年上半年，内蒙古办理对蒙古国境外投资备案企业16家，中方协议投资总额5247.48万美元，同比下降64.9%。投资领域主要涉及农牧业、采矿业、制造业、信息传输服务、零售业、交通运输业、房地产业等。

2017年9月，第二届呼和浩特中蒙博览会共签署合作协议、意向等47项，投资额达到881.43亿元人民币。其中，中欧班列方面共签署合作协议6项。展会现场交易额及意向协议约为

5.3亿元人民币。

值得提及的是，以往内蒙古在蒙古国投资的多数是中小企业或私营小企业，实力有限、投资额小，大型国营企业较少。现有25家矿业公司中员工超过100人以上的不到一半。在乌兰巴托市注册的内蒙籍企业约有200家，90%为中蒙合资企业，其中1/3企业盈利、1/3维持现状、1/3企业在亏损。蒙方希望中方派出有实力、技术先进和人员素质高的企业，亦强烈要求保护草原生态环境。

### 三、内蒙古对蒙古国投资贸易风险评估

#### （一）蒙古国的投资环境和投资风险

1. 蒙古国政策法规稳定性和连续性有待提高。早在上世纪90年代，蒙古国就加入了《首尔投资保障公约》和《解决国家与他国国民间投资争议华盛顿公约》。其国内的《外国投资法》针对外国投资者提供了许多税收激励措施，如从事能源、运输基础设施、电信网络行业的公司将免除所得税10年，后5年税收减免一半等。蒙古国政府还做出稳定性协议的承诺：200万美元以上的投资，税收政策10年不变，1000万美元以上的投资，税收稳定期延至15年。但是，蒙古国法律政策稳定性和连续性需要进一步完善。

2. 非经济因素是双方投资贸易不可忽视的障碍。2010年7月修订的“蒙古国家安全构想”规定，在蒙投资的任一外国的投资量不能超过全部外资的30%。中国对蒙投资曾一度占蒙古全部外资的50%以上，这显然超过了30%的规定。按照这个构想的规定，2012年蒙古国出台了限制外资的法律，导致包括中国在内的外资大幅下降，2015年上半年外国投资首次出现负增长。

3. 自然条件严酷、基础设施滞后。合作开发矿产资源中，蒙古国相配套的基础设施落后，而且有些矿区水资源严重缺乏，加之电力短缺和交通运输的不畅，大大增加了中方企业对蒙古国的投资风险。

4. 蒙古国地质工作水平有待提高。蒙古国的地质资料陈旧、可靠性差，中方为掌握可靠地质资料必须重新进行地质勘探，这必将增加我方前期的投入。

5. 蒙古国在资源开发合作中越来越不愿单纯出口原材料，主张深加工并出口附加值高的产品，为此希望得到外资企业的技术支持。

(二) 中方在对蒙投资贸易中存在的问题

1. 中方对蒙投资存在的主要问题是项目比重少，大部分为实力不强的中小型民营企业，合作领域单一，技术含量低，合作层次不高，导致有时经济效益较差，地缘优势和经济互补优势没

有得到充分发挥。

2. 中方对蒙投资政策、法律法规了解不够，加之蒙古国政策法规多变不稳，一些中资企业对投资项目缺乏深入细致的可行性论证分析，对投资、经营风险估计不足，导致投资项目亏损或潜在风险加大。

3. 中资企业和华人在蒙古国民众中的好感度不高，中资企业和人员在蒙古国形象需要提高。

4. 国际方面，蒙古国丰富的地上地下资源极大地吸引着蒙古国“第三邻国”日、加、俄、澳、美、韩国等，他们也在加紧进行与蒙古国的资源合作。所以，内蒙古自治区与蒙古国经贸合作既存在机遇，也面临诸多国际上的竞争和挑战。

#### 四、对策建议

尽管内蒙古与蒙古国开展投资贸易面临一些内部和外部的问題，但是，实现“一路一带”与“发展之路”倡议对接合作和建立中蒙俄三国经济走廊构想中，内蒙古与蒙古国双方的合作将是不可或缺的重要因素。为此，我们应在2014—2019年两国签署的90多个协议框架内，尽快积极落实那些具体的合作计划，把代表两国共同利益的经贸合作的蛋糕做大做好。为此，为今后有效合作提出以下对策建议。

1. 发挥双方政府职能部门的作用。从中方来说，政府应建立协调机制、加强统筹规划，引导那些可靠的有实力的国有、私有大中型企业到蒙投资合作，以便保证合作的效益和信誉。从蒙方来说，政府职能部门应发挥主导作用，完善相关政策法规，特别





是保障法律的稳定性、连续性，蒙方应为外商提供良好的投资环境。可喜的是，蒙古国家大呼拉尔（议会）2018年秋季例会10月1日的开幕上议长·恩赫包勒德致辞强调：“改善国内经商环境、提高政府工作效率”。相信，蒙古国投资经商环境会逐步改善。所以，今后，双方企业通过平等协商，按照市场原则签署并得到两国政府批准的合同，无论遇到什么困难，都应该坚决履约。要做到利益共享，风险共担。

2. 实地考察，掌握可靠资料。针对蒙古国地质资料不够完善的情况，为准确掌握矿产资源的实际情况，建议双方地矿部门，经过蒙古国政府批准，对蒙古国的矿产地质资料及其他有关信息进行分析，并配合企业加强考察和研究，对蒙古国矿点的勘探、交通、水、电以及运输能力等进行实地考察和论证，以便为企业实施矿产资源开发提供可靠参考。

3. 提升合作方式，促进蒙古国产业的升级。中方要逐渐改变从蒙古国直接进口能源资源的方式，采取开发与深加工相结合，投资与贸易相结合等多种合作方式。在合作取向上要注重双赢和互利，促进蒙古国经济发展和产业升级，增强其自主发展能力。中方应在蒙古国煤炭本地深加工、扩大相应产业链、增加产品附加值等方面提供积极协助。

4. 为蒙拓宽资源销路。对于

无出海口的蒙古国，制约其资源开发的瓶颈是运输通道。从地缘优势上来看，中国是距蒙古国南部大型矿最近的市场，塔温陶勒盖TT矿到中国口岸距离只有270公里。现已启动的TT矿—宗巴音、嘎顺苏海特的标轨建成后不仅大大方便两国的物流合作，而且蒙古国丰富的能源还将借助中国较完善的港口运输系统辐射到东北亚地区，拓宽资源的销路。

5. 重视环境保护。蒙古民族是崇尚自然的民族，蒙古国是世界上少有的游牧国家，草原是他们赖以生存的物质基础。矿山开采对草原生态的影响极大，所以中方在蒙古国开矿应该把环保问题放在首位，要做到矿区绿化和生态恢复，保障当地居民的利益。同时，还要保护蒙古国的游牧文明。

6. 将中蒙经济合作融入地区一体化进程。面对外部势力在蒙古国角逐的现实情况，我们应将中国在蒙古国的经贸活动由双边扩展到多边合作，融入地区一体化进程。中国应以开放的姿态和包容的胸怀，在蒙古国资源市场上与各国开展平等竞争，交流成功经验和高新技术。

7. 履行社会责任，保障蒙古国当地民众的利益。中资企业尽可能与当地企业合作，多和当地人才和劳力共事，在其作业选区增加就业、促进其经济发展，主动承担社会责任，关心和改善当地民众的生活。通过双方有效

的经贸合作，要达到互惠互利和双赢，成为利益共同体和命运共同体。同时，应该促进蒙古国经济社会的同步发展，给蒙古国老百姓带来实实在在的好处。比如，修路、建立幼儿园等学校、图书馆、文体设施等等，消除蒙古国民众对中国的疑虑。让他们相信，中国是蒙古国可放心、可信赖、负责任的全面战略伙伴。

8. 加强对中国赴蒙人员的培训。蒙古国老百姓把遇到的每一个中国人都看作是“中国”，他们的言行举止在某种程度上影响到中国的国家形象。中方应该对在蒙企业管理人员提出严格要求，组织出国前培训，使其了解蒙古国的国情、民情，包括蒙古国的文化习俗和礼仪规范，出国后要做到尊重对方的文化、文明，保持自身的良好行为举止。■

#### 参考文献：

[1] 蒙古国国家统计委员会 2018/12 蒙古国社会经济 [Z], 2018,(6) .

[2] 王国英. 蒙古国在呼和浩特推介肉制品 [N]. 内蒙古日报, 2015-5-20.

[3] 郑闯. 内蒙古和蒙古国投资贸易洽谈会签约超4亿美元 [EB]. www.xinhuanet.com 2015-06-09.

[4] 夏荣华. 上半年内蒙古经济运行情况新闻发布会发布词 [R]. 内蒙古自治区新闻办, 2019-7-17.

（作者单位：内蒙古大学蒙古国研究中心）

责任编辑：康伟