

蒙古国国家全面发展战略及中国对蒙经贸方略

冯维江

(中国社科院亚太所博士、长策智库 GMEP 特约研究员)

蔡丹

(国务院办公厅)

本报告是全球宏观经济政策(GMEP)的系列研究成果之一。GMEP是长策智库的研究项目之一。GMEP的宗旨是：立足中国的国家利益，依据中国的国际战略，及时深入的分析与中国有重大利益关系的问题和地区国别，为政府决策和企业经营服务。GMEP的其他系列报告包括：《全球宏观经济快讯》、《GMEP工作论文系列》等。本报告仅代表作者观点，不代表长策智库及作者所在单位的观点。未经GMEP授权，请勿发表、引用和传播。

蒙古国国家全面发展战略与中国对蒙经贸方略*

内容提要: 本文仔细分析了蒙古基于前年发展目标的国家全面发展战略的形成背景和主要内容。在此基础上提出对该战略的认识或评价。最后提出关于中国对蒙经贸方略的若干建议。

关键词: 蒙古国 全面发展战略 东北亚合作重心北移

近年来,中国的周边尤其东北亚合作出现新的变化。中国长期投入并报以较高期待的以“中日韩”为核心的东北亚合作因为中日“领导权”之争等短期内无法克服的困难而缺乏实质性进展。与此同时,蒙古、俄罗斯、朝鲜等国近年的国家经济战略或目标的出台,为东北亚国际经济合作提供了新的潜在增长点,东北亚区域合作呈现重心北移的趋势。^①地缘政治中大国的作用向来倍受关注,但东南亚合作的经验表明,在存在“领导权”争执的地区,支持小国或小国集团充分发挥主导作用,可能成为区域合作务实推进的可行之路。为此,有必要更细致地了解周边关键小国的发展诉求和战略设想,如此才能提出“适销对路”的对策,以臻成人达己的效果。就新形势下的东北亚合作而言,蒙古国是我们的东北亚合作战略成败的重要节点。本文即以蒙古国国家发展战略为个案,讨论其背景、内容,分析其国家诉求,探讨在区域视野下推进中蒙合作的思路及前景。

蒙古国基于千年发展目标的国家全面发展战略(The Millennium Development Goals-based comprehensive national development strategy of Mongolia,以下简称“蒙古国家全面发展战略”)系按照该国2006年第5号总统令制定,并于2008年1月31日由蒙古国家大呼拉尔(议会)第12号决议批准实施。这一战略的提出和实施为蒙古国今后约十五年间社会经济全面发展提供了纲领性标准,也为国际社会有效参与、助成蒙古国发展并且分享其发展所带来的产出增长、贫困削减、地区和平等方面的“红利”提供了行动指南。作为蒙古的第一大投资国、第一大贸易伙伴和出口对象国以及重要的睦邻互信伙伴,中国在进一步发展对蒙经贸财金诸关系时尤其需要了解蒙古关于自身发展的战略考虑及其发展过程中面临的约束条件,以便采取更为蒙古国及国际社会的其他利益相关方认同的有效方式,通过国际合作来创造中蒙双赢乃至多边共赢的局面。

一、提出蒙古国家全面发展战略的背景

多年来在建立“有效的自立的经济机制”等方面的不断探索是此次国家全面发展战略提出的第一项现实背景。1991年苏联的解体让长期处于经互会“国际分工”体系中“畜牧业

* 冯维江感谢长策智库全球宏观经济项目的资助。本文部分内容曾在第二届“中蒙俄:和平、发展与合作”学术论坛宣读,感谢与会学者的评论。本文仅代表作者之学术观点,与所在单位无关。

① “东北亚区域合作重心北移”的观点得自于王玉主博士的归纳。

原料基地”和矿产资源供应国地位的蒙古“顿失所依”，其国民经济体系中产业结构失衡、市场过度依赖外援和巨额债务等问题骤然显现，^①经济发展也陷入低谷，1991年工业总产值仅为65.6亿图格里克，比1988年、1989年和1990年分别下降了14.5%、16.7%和11.7%，下滑到了1985年的生产水平。^②这一历史经历让蒙古二十世纪九十年代以来的转型具有两个基本特征。其一是迫切希望振兴民族经济，其二是特别强调国家和民族发展的独立性。转型过程中提出的一系列战略、构想、议程，很大程度上反映了蒙古在寻找与自身国情相适的发展道路上的不断探索。此次提出国家全面发展战略时所参考的报告和文件，如1992年的《宪法》、1996年的《蒙古发展构想文件》、1998年的《21世纪全国可持续发展议程》、2005年的《蒙古国家发展议程》，以及1992-2007年间的304份重要政策文件和报告^③，其中若干都反映了蒙古在探索保持主权独立同时振兴民族经济之道路上的不懈努力。例如，《蒙古国国家安全战略构想》中就特别强调在经济领域要防止陷入过分依赖某一国家或某几个国家，避免成为别国的附属国和原料基地。^④此次提出的蒙古国家全面发展战略，直接继承了转型以来保持独立性和发展经济的特点，明确指出战略的目标是“维护和巩固蒙古的主权……通过私人部门主导的富有活力的经济增长……把国家建设成为中等收入国家”。

背景之二是人类社会“在科技革命推动下由工业化社会向知识为基础的全球化社会转型”。正如蒙古国家全面发展战略所指出的那样，“无限高涨的信息浪潮对世界经济和市场关系的影响不断增强，人口、商品和服务出现巨量流动。在此基础之上，一个全新的全球化的背景正在形成”。战略制定者们认为，“拜全球化所赐，那些掌握先进技术并成功地将之本地化的国家将获得更多的发展机会”。需要补充的是，战略制定者虽然意识到全球化系其战略制定和实施的重要背景，但全球化对蒙古未来发展的实际影响可能会大大超出了战略中表明的“生产技术范式跃迁导致的人口、商品和服务巨量流动”的范畴。仅从器物层面的技术变化来理解全球化是不全面的，更重要是这个形成中的全球化社会中，主导规则和世界权力结构的变化趋势。

亚洲的崛起和蒙古被“边缘化”的风险是蒙古国家全面发展战略提出的背景之三。二战以来，东北亚、东亚、东南亚相继出现一批新兴经济体，在经济建设和社会发展方面取得长期稳定的进展。其中，日本早已成为世界第二经济强国，韩国、新加坡、中国香港、中国台湾等所谓“四小龙”也经八十年代的飞速发展达到发达经济体的经济社会发展水平，中国及东盟的泰国、马来西亚、印尼和菲律宾等“四小虎”在九十年代以来亦取得了令世人瞩目的发展业绩，以1997-1998年亚洲金融危机之猛，而中国能不为所动，其余各国虽受其害但最终度过难关，足见亚洲这部分国家和地区的经济实力已然颇有根底。进入新世纪以来，亚洲

① 郝时远、杜世伟编著《蒙古》，社会科学文献出版社，2007年版，第141页。

② 希日莫：论蒙古国经济发展战略，《北方经济》，1996年第1期。

③ 包括《蒙古国国家安全战略构想》、《蒙古国外交政策构想》、《支持经济增长与减贫战略》、《蒙古千年发展目标报告》、《蒙古区域发展构想》、《蒙古国千年发展目标（议会第25号决议）》、《西部、杭爱省、中部、东部及乌兰巴托地区发展议程》等。参见蒙古国家全面发展战略早期版本的综述部分。

④ 参见希日莫（1996）和陈山：蒙古国的中立化道路——冷战格局解体后的对外政策转变，1999，<http://iaps.cass.cn/xueshuwz/showcontent.asp?id=33>。

崛起“时钟”的指针顺势转向南亚。近年，印度成为仅次于中国的经济增长最快的大国之一。与上述国家相比，蒙古似乎始终处于亚洲“一浪高过一浪”的发展潮头之外，经济发展长期处于较低水平。由人均 GDP 这项指标看，蒙古直到 2006 年才首度突破 1000 美元，并且这一突破主要是因为 2004 年以来国际市场上矿产等大宗商品价格上涨所致。前述各国中，仅有印度一国的人均 GDP 略低于蒙古，考虑到印度人口大概是蒙古的四百倍，其综合实力及发展势头均非蒙古能及。总之，亚洲自东而始崛起的“顺时针”至今尚未指向 12 点位置的蒙古。由于地理位置的关系，蒙古甚至没有条件像东南亚和南亚那些发展较为迟缓的国家一样，利用“东盟”之类的集团平台参与区域合作、发挥影响和取得有利于本国经济发展的国际条件，从而难以在亚洲崛起之势中借力，反倒是面临严重的被崛起的亚洲“边缘化”的风险。

在实现千年发展目标上面临较重困难是蒙古国家全面发展战略制定的第四项重要背景。联合国千年发展目标是联合国全体会员国一致通过的旨在将全球贫困水平在 2015 年之前降低至 1990 年水平之一半的行动计划。2000 年 9 月联合国首脑会议上由 189 个国家签署《联合国千年宣言》，正式做出此项承诺。具体而言，联合国千年发展目标共有 8 个方面^①以及相关的 18 项具体目标和 48 项指数。蒙古在实现千年发展目标上并不顺利。根据一份名为《千年发展目标在亚太地区的实施情况》的报告，蒙古在消除极端贫困和饥饿、保证环境可持续等方面面临较多困难。2004 年乌兰巴托发布的蒙古关于千年发展目标实施状况的国别报告也显示，除了“五岁以下儿童死亡率”一项指标外，其他主要指标的中期实施情况均不乐观，^②这意味着，如果按照原有进度开展工作，蒙古的千年发展目标将难以如期达成。实际上，千年发展目标对于蒙古的国家全面发展战略而言，最重大的意义是设立了系列量化指标所刻画的具备一定刚性的外部约束。

二、蒙古国家全面发展战略的主要内容

经多番修改最终发布的蒙古国家全面发展战略除说明战略的含义、目标和所划分阶段的“简介”之外还有八个部分，前三个部分是对战略一般背景的介绍、对蒙古当前发展状况的概述和评价以及对蒙古发展的原则、前景和优先发展事项的说明，最后一部分是对战略涉及的各项政策之实施的主要成果和实现机制的介绍，中间四个部分是战略的主体，从“蒙古的人类及社会发展”、“经济增长和发展政策”、“环境政策”、“立法和政府组织发展政策”等四个方面说明战略具体要涉及的政策和改革措施，共 33 项（见表 1）。

① 包括消灭极端贫穷和饥饿，普及小学教育，降低儿童死亡率，改善产妇保健，与艾滋病毒/艾滋病、疟疾以及其他疾病对抗，确保环境的可持续能力，全球合作促进发展等。

② Millennium Development Goals: national report on the status of implementation in Mongolia, Ulaanbaatar, Government, 2004.

表 1 蒙古国家全面发展战略中的政策一览表

蒙古的人类及社会发展	减少失业和贫困的政策★	-	-	1	
	性别平等政策	-	-	2	
	家庭发展和人口政策	-	-	3	
	教育发展政策★	-	-	4	
	卫生部门发展政策★	-	-	5	
	文化艺术发展政策	-	-	6	
	科学技术发展政策	-	-	7	
	社会福利和劳动政策	-	-	8	
经济增长和发展政策	宏观经济政策	国家预算政策	-	9	
		税收政策	-	10	
		货币和贷款政策	-	11	
		债务政策	-	12	
		加强竞争的政策	-	13	
		外贸政策	-	14	
		私人部门发展政策	-	15	
	实体经济部门发展政策	产业发展政策	地质、采掘、矿产及重工业发展政策★		16
			加工工业发展政策★		17
			中小企业服务业发展政策★		18
			农业和食品工业发展政策★		19
			旅游业发展政策★		20
		基础设施发展政策	道路和运输发展政策★		21
			能源部门发展政策★		22
			燃料部门发展政策★		23
			信息和通讯技术发展政策★		24
			城市规划和建设发展政策		25
		区域和农村发展政策★	-	26	
环境政策	-	-	27		

立法和政 府机构发 展政策	法律改革	-	-	28
	政府构成和公共管理发展	-	-	29
	公共管理和公务员改革	-	-	30
	国家安全政策	-	-	31
	对外政策	-	-	32
	防务政策	-	-	33

资料来源：本研究根据 Millennium development goals based comprehensive national development strategy of Mongolia 整理。

注：★表示该政策细分为两个阶段实施。

战略的简介部分明确指出，“基于千年发展目标的蒙古国家全面发展战略，即以综合的方式在未来十四年中制定政策，以促进形成人道、文明和民主的社会，大力发展国家的经济、社会、科学、技术、文化和文明，以密切适应全球和区域发展的趋势。”而战略的目标，除了前面提及的维护巩固本国主权和促进经济增长外，还包括优先发展蒙古的人力资源，包括教育、健康保障以及可持续地发展科学技术和环境，强化知识发展和人的能力培养，实现千年发展目标；发展高科技支持的知识经济，提供环境友善型的产品和服务；培育民主的治理体制，使之服务于其公民，保护人权和自由，使免于腐败和形式主义的危害等。从这些表述看，该战略确实不负“全面发展”之谓。简介部分还明确划分了战略实施的预期成果的两个阶段，即在 2007 至 2015 年间，实现千年发展目标并加强经济发展；而在 2016 至 2021 年间，实现向知识经济的过渡。

一般背景部分较详细地介绍了“全球和区域发展的趋势”，对当前状况的评价则是按照蒙古当前发展的优势和劣势分别介绍，仅从数量看，发展的劣势较优势多一倍。第三部分特别强调了“蒙古的发展是其安全和独立的保障。其发展的根源在于国家统一”，这种提法与战略的第一项背景所展示的情况相一致。尤值得强调的是，第三部分还列举了全面发展战略实施的六大优先事项，分别是：

1. 实现千年发展目标，为蒙古人民提供全面的发展；
2. 大力发展出口导向，私人部门主导，科技含量高的制造业和服务业，特别要侧重于信息、通讯发展，促进生物和纳米技术，过境运输，物流，金融中介服务，深化农产品加工，创建可持续的、基于知识的经济；
3. 开采矿藏具有重要的战略意义，创造和积累储蓄，确保经济强劲高速增长，发展现代加工工业；
4. 确保大力发展国内各区域，特别是基础设施，减少城乡发展差距；
5. 创造一个可持续发展的环境，改善适应气候变化的能力和措施，保护国家生态系统，制止生态失衡；

6. 进一步巩固政治民主，促进透明、负责、公正的体制，反对腐败和形式主义。

现将战略的四大主体部分介绍如下。

首先，“蒙古的人类社会发展”部分主要是落实前述第 1 优先事项。这部分主要是讲，应实施相关政策以全部实现千年发展目标并让人类发展指数在 2015 年达到 0.83。应通过创造健康、长久及和平地生活的良好条件，尊重蒙古人的历史和文化，创造性地工作，发现和开发蒙古人的智能、才能和技能，使之享有充分的选择和机会，以此不断改善蒙古人的生活质量。还应通过政策行动向蒙古公民提供就业和创业上的支持，增加工作岗位，巩固家庭，开发他们改善生活的能力，加强社会保障和社会福利制度，来确保千年发展目标的实现。

其次，“经济增长和发展政策”部分囊括了第 2、3、4 三项优先事项。战略强调，为了提升经济增长和发展，蒙古应选择集中发展出口导向型制造业和私人部门主导的服务业。经济政策的主要目标是在 2007-2015 年期间实现千年发展目标，经济年增长率达到 14%，人均 GDP 至少增加至 5000 美元，为后续的高速经济增长奠定基础。在 2016-2021 年间，维持至少 12% 的经济年增长率，建设和发展知识经济，使人均 GDP 至少达到 12000 美元，具备中等收入国家的经济实力和资源。此外，通过不断提升劳动生产力和投资效率来实现经济高速增长，发展矿产采掘业，在此基础上发展加工工业。要深入发展私人部门主导的、高科技为基础的、出口导向的有活力的加工工业，当然最终工业要摆脱对矿产资源的过度依赖。区域发展方面，将通过大力发展区域基础设施来消除城乡间的不平衡状况，建立良好的商业环境和经营条件，促进国家经济平衡发展。

第三，“环境政策”对应于第 5 项优先事项，旨在规划一套综合的经济、社会和生态措施来保护环境。包括采取措施保护大气、土地、矿产资源、水、森林、动植物种，采取措施适应气候变化、减少荒漠化和干旱的不利影响，停止排放危险化学品和放射性废物，改善废弃物管理等。

第四，“立法和政府机构发展政策”中包括了蒙古发展框架优先事项之 6。整个战略能否有效实施，与法律环境、政府机构运作、公务员工作能力及问责制度等息息相关。为此，应当通过法律改革强化政府机构确保公共服务的透明度和可获得性，加强对立法、行政、司法权的管理，提升公务员能力，国家安全方面致力于建立亚太区域特别是东北亚区域的一般安全机制，寻求和平及平衡的国际关系政策，搞开放的、多支点外交。

正文第八部分对战略中可以量化的指标分阶段进行了总结，列举了战略主体涉及到的各项有待实施的国家 and 地区议程，还设立了对目标执行情况进行监督评价的三个阶段。最后列出了蒙古长期发展中可能面临的风险。

三、分析与评价

首先，蒙古国家全面发展战略反映的是小型发展中国家在边缘化风险压力之下，寻求提升自身战略重要性，进而向小型强国发展的努力。韦民（2008）将小国分为三类。第一类为小型强国：虽国小人少，但实力强劲，至少在某些领域具有较强的国际竞争力，有与国家规模不相称的国际影响力和国际地位。如以色列、新加坡、瑞士等。第二类为战略小国：是指那些拥有重要战略位置或战略资源的小国，处于世界体系中心和边缘地带之间的小国也非常重要。北非一些国家、巴拿马、海湾石油国家等皆属此类。战略小国因其独特的战略位置或战略资源而获得国际重要性和“放大”的国际地位，但国家治理能力和实力不足以成为小国中的“强国”。第三类是边缘小国：大多数小国属于此类，它们既小又弱，既无大国关注的战略筹码，国家发展潜力也不明显，在国际体系中始终停留于边缘地带。^①而“发展中小国”，是蒙古国家全面发展战略中“对外政策”部分自我限定的用语，较为客观地反映了蒙古的现状。客观地看，蒙古资源丰富、国民教育水平较高，完全可能成为更具国际影响力的资源性战略小国或小型强国，但其政府较低的治理能力致使《矿产资源法》等重要政策法规多变，许可证管理制度混乱，自然条件差且不能为经济开发提供有利的基础设施，加之其国内“资源民族主义”抬头，整体上降低了蒙古的投资价值和战略重要性。更确切地说，蒙古当前可能滑落为边缘小国，但力图在战略实施的第一阶段（2007-2015年）通过“加大对战略性重要矿藏的开采”等手段提升国家实力和在世界权力结构中的重要性。战略规划的第二阶段（2016-2021年）预备发展知识经济，则大致可视为蒙古跃升小型强国的自我期许。从动态的观点看，首先重建并夯实其作为战略重要国的地位，进而谋求更具影响力的强国地位，全面发展战略的大方向不失其合理性。

第二，经济发展政策是全部战略的操作重点，换言之，蒙古提升自身战略地位的努力主要还是通过经济发展来实现。从内容的数量看，战略主体的33项具体政策中经济增长和发展类有18项，占了一半以上。此外，一般来说，按照两个阶段分别规划的政策或改革措施，相对于笼统地规定的政策或改革措施而言，更具备可操作性。由此观之，全部33项政策中，有13项分两个阶段规划来规划和实施，其中10项属于经济增长和发展政策（见表1）。不仅如此，全面发展战略中可数量化核查因而也更具可执行性的政策目标，仍主要集中在经济增长和发展部分。（见表2）

表2 战略主体部分提及的数量化目标一览

蒙古的人类 及社会发展	增加就业岗位以切合经济增长和投资的需要，将失业率保持在3.0%以下。
	对多于4个未成年子女的家庭提供补助。
	为有0-6岁儿童的贫困家庭提供适合儿童的年龄的健康食品和价格补贴。
	2007至2015年间住宿学生数量增加2.1倍。
	识字率在2010年达到99%。

^① 韦民：论小型强国新加坡及其对外战略，《北大亚太研究》，第8辑，香港社会科学出版社有限公司，2008，p102。

	2015 年之前在乌兰巴托选择 10 所，其他省份选择 2 所学校，开展教育改革试点。
	2007 年国内培训费用增加为 2004 年的 6 倍，并且之后保持 10% 的年增长。
	2016-2021 年间选派 1000 名年轻人到先进国家学习采掘、生物技术、信息技术等。
经济增长与 发展政策	2007-2015 年期间经济年增长率达到 14%，人均 GDP 至少增加至 5000 美元；在 2016-2021 年间，维持至少 12% 的经济年增长率，人均 GDP 至少达到 12000 美元。
	维持年通货膨胀率在 3% 以下。
	服务业和工业部门占 GDP 比重在 2015 年增加至 85%，2021 年增加至 92%。
	政府出资进行勘探和评估的战略性重大矿藏，国家应控股 51% 以上。
	2007-2015 年期间争取每年赴蒙游客上百万人，2016-2021 年期间争取年赴蒙游客与蒙古人口总数相当。
	2007-2015 年间将东西部能源系统与中央能源系统连通，电力增加 3-4 倍。
	2007-2015 年期间，实施“100000 焦耳太阳能计划”，为所有牧民提供太阳能或风能供电。
	2016-2021 年期间，每年至少出口 500 万吨煤。
	2015 年之前为 60% 的人口提供新一代移动通讯服务，确保此服务覆盖至 50% 的国土。
	2016-2021 年间提供 4 个国际互联网网关。
	到 2021 年 70% 的农村人口能从网上获得公共服务和商业信息。
	到 2021 年使固定或移动的信息、通讯服务覆盖 95% 的国土。
	发展区域中心城市，第一阶段区域中心城市人口不低于 5 万，第二阶段接近 10 万居民。
环境政策	正确使用和管理森林，确保当地居民和社区对森林的拥有比重达到 20%。
立法和政府 机构发展政 策	增加议会选举中女性候选人数量，使不低于总数的 30%。

资料来源：本研究根据 Millennium development goals based comprehensive national development strategy of Mongolia 整理。

第三，蒙古国家全面发展战略中若干政策，特别是与人类社会发展和经济增长有关的一些具体政策存在矛盾和冲突。从战略来看，蒙古的经济增长与发展策略，至少在第一阶段计划有四大支柱，分别是出口导向、私人部门、高新技术和矿产开发。从东亚、东南亚的发展经验看，发展中国家的出口导向型结构往往与劳动密集型产业有密切的关系，如果是蒙古那样的第一阶段以矿产开发为主要产业的情况，对劳动力的需求更为巨大。但是蒙古是以地广人稀为特征的国家，在人类和社会发展范畴中的失业问题上又无视本国客观情况一味追求西方经济学的低失业率标准。蒙古失业率一直处于较低水平，2007 年仅为 2.8%。蒙古国的低

失业率是以对外国劳动力的严苛限制和对本国劳动力的过度保护为手段实现的,这些手段包括:一,向外国劳务人员实行收取高额岗位管理费。这笔费用用于补贴本国失业人员,数额由最初的360元/人/月,提高到1400元/人/月;二,按岗位比例引进外国劳务人员。在“保护国家安全和稳定”的理念下,每招收1名外国劳务者,必须有9名蒙古国工人在该单位就业;三,只审批拥有技术资格证书的专业技术人员赴蒙工作,而这与蒙古国产业发展所需的劳动力构成并不相符。^①希望促进经济增长、提升生产规模,又害怕冲击本国工人就业而不允许与生产规模相适应的劳动力进入蒙古,同时还在战略中强调矿产开发乃至加工工业的本土化和出口最终产品。种种情况纠结在一起,限制或延缓了经济增长目标的实现,而没有经济增长、没有可图的利润,私人部门不可能发展起来,高新技术就更难有进入的动力。总体来看,蒙古国家全面发展战略中人类和社会发展方面及经济增长等方面的目标措施可能陷于进退维谷的境地。实践中,还可能带来非法劳务的问题。^②对于蒙古而言重中之重莫过于认清本国与其他国家的比较优势,为二者的结合扫清制度障碍。以劳动力为例,过度保护只会让本国劳动者素质持续停留在与高经济增长不相适应的低水平上无法提高,只有引入适度的竞争,才能在长期中让不同文化、科技背景的本外国劳动者相互学习分享劳动经验和技能,互相施加压力来获得素质和能力的提升。同时,将外国劳动力与本国资源优势结合,才能尽快将资源转换为利润,促进私人部门的发展,吸引外国先进技术的进入。

第四,蒙古国家全面发展战略对“国际标准”有高度甚至过度认同,但一些方面失之抽象,对于具体的国际标准应做具体的了解和分析。战略全文中接近或达到“国际标准”的表述不下二十处,广泛涉及教育体制和质量、课程、英语普及、医疗融资方式及医疗理念、文化发展、社会福利制度、劳动环境标准、融资机制、征税方式、金融体制、市场竞争力、工业技术园区建设、旅游业服务质量、建筑及建材制造标准、环境监管机制、司法审判的条文和惯例乃至军事组织结构、训练和装备等方面。基本上“国际标准”被视为“先进状态”乃至“最优状态”的代名词。实际上,国际标准本身是一个不明确的概念,存在各种各样甚至相互冲突的国际标准,而且同一范畴中的不同国际标准都有“先进”或“落后”的案例。以金融体制为例,以英美为代表的市场导向的金融体制,以及以日德为代表的银行导向的金融体制都在特定的历史时期和运行环境中焕发出很高的效率,若仅因为是被他国证明有效率的国际标准就欲遵奉或移植之,很多情况下可能陷于无从选择的境地。此外,即便是所有先进国家公认的标准,不依国情而强自引进,也可能事与愿违。

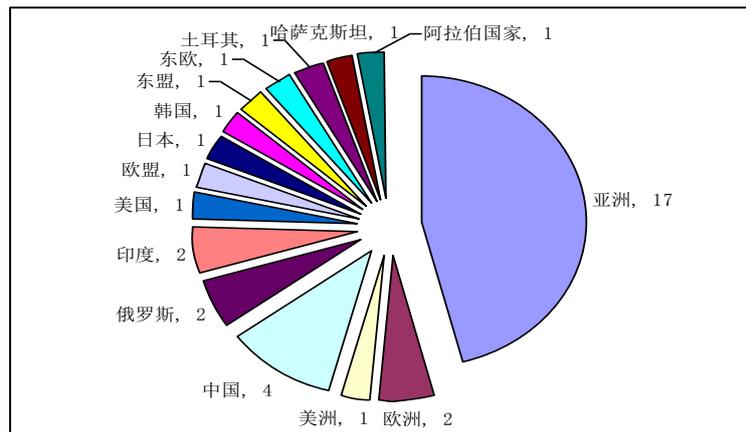
第五,由战略来看,蒙古的外交政策有鲜明的层次性。它强调亚洲,强调与两个邻国及其他国家维持友善关系,创造条件确保本民族和主权的安全与独立,巩固国家在国际舞台上的地位,与地区乃至全球领先的强权协调,建设多边的政治、经济及人道主义合作网络,实行和平、非对抗、开放和多支点的外交。从国家的层面上看,在第一层次上,蒙古优先维持

① 二连浩特商务局: 简略分析蒙古国劳务市场现状, 见商务部网站:
<http://xilinguole.mofcom.gov.cn/aarticle/dxsw/200811/20081105919773.html>。

② 娜林: 中蒙经贸关系现状及前景, 《东北亚论坛》, 2007年第2期。

中俄两邻国的平衡和互利关系。战略全文中提及“两个邻国”4次，提到“中国”4次，“俄罗斯”2次（见图1）。同时全面推行与美国、日本和欧盟的全面伙伴关系，利用这一层次来制衡第一层次的国际关系。第三层次上注重维护与印度、韩国和东盟的伙伴关系，在投资、文化和人道主义事务上加强与这些国家的合作。第四层次是扩大与东欧国家的传统友好关系。第五层次是积极发展与土耳其、哈萨克斯坦及一些阿拉伯国家的关系。国际组织层面看，蒙古重视联合国及亚太经合组织的作用，并且努力试图融入东北亚和东亚区域发展进程。

图1 蒙古国家全面发展战略中提及的地理区位及次数



资料来源：本研究根据 Millennium development goals based comprehensive national development strategy of Mongolia 整理。

四、关于中国的立场和选择的建议

中蒙交往历史悠久、关系复杂，在合、分、敌、友等诸种状态中转换多次，两国现在的地理距离虽亲密无间，但情感距离仍时近时远。由蒙古国家全面发展战略来看，我对蒙经贸方略的正确制定实施至少应基于以下三项认识。

首先，必须清醒地认识到，蒙古认为中国十分重要，并不等同于认为中国非常可亲近。战略中提及中国的次数虽居列国之首，但四次之中，前三次都将中国列在并列提及的国家（印度、俄罗斯）之后，第四次单独提及中国，则是将中国经济的突然下降视为特出于世界经济下降的对于蒙古长期经济发展的风险。我们在新疆、内蒙的国情调研也反映出，尽管并非完全蒙方的责任，但现实情况是，赴蒙经商或提供劳务的中国人较之日本或韩国人，在蒙古要不受欢迎得多。因此，中国对蒙经贸方略的实施，不可能一呼百应、一蹴而就，应当尊重蒙方的传统和文化，走循序渐进的道路。

其次，以区域合作的形式将蒙古纳入亚洲合作及崛起的进程，比中国试图单独扩大对蒙经济贸易合作要更加容易。转轨历史及小国的现实决定了，一方面，蒙古对个别或少数国家主导其经济进程非常反感并且保持较高警惕，另一方面，出于发展的需要它又不得不并且迫

切需要加入全球化特别是亚洲区域化进程（战略中提及亚洲的地方高达 17 次可从一个侧面反映这一点，见图 2）。鉴此，中国可以支持蒙古参与亚洲多边的贸易、财政、金融合作机制，在多边合作的机制平台上重点加强与蒙方在能源矿产及货币方面的合作，发挥中蒙各自在技术、劳动力、资源、国际市场准入等方面的优势，首先帮助蒙古实现国家全面发展战略第一阶段目标，同时增进蒙古对中国技术、产品、企业及货币的信任感。

第三，对蒙经贸合作不能以一时一事的得失为推进或倒退的依据，应立足长远开展合作。资源禀赋、地理位置都决定了中蒙之间合则两利。蒙古作为潜在的“战略小国”对世界诸强权的吸引力当然是重要考虑之一，更为重要的是，亚洲崛起的理念、价值观缺少蒙古的参与是不完整的。转轨以来蒙古决策层迅速接受了美国式的改革方案和发展理念，近二十年来积累了大量的经验和教训，在亚洲崛起的今天，蒙古的国家全面发展战略显示它很可能重新回到并加入这个进程，这意味着亚洲价值有望通过新的检验和丰富而更趋完善。

在前述三项认识基础之上，我对蒙经贸方略可由以下方面展开。

第一，结合蒙古国家战略中“2016-2021 年间选派 1000 名年轻人到先进国家学习采掘、生物技术、信息技术”等规划（见表 2），采取优惠措施鼓励国内科研机构和有条件的企业开展对蒙古科技人才的培训。一方面，产业及贸易对于技术路线存在“路径依赖”效应，这意味着现在的培训可能为我未来对蒙经贸事业的开展、获取相对于其他竞争国在蒙事业发展的比较优势，提供极大的便利；另一方面，对其未来技术中坚的培养，亦有利于逐渐增进其主流社会对中国的认同感。

第二，发挥我国在交通运输、通讯等基础设施建设方面的优势，借鉴云南、广西参与大湄公河次区域合作的经验，支持新疆、内蒙古加强对东北亚经蒙古、中亚通过俄罗斯最终抵达欧洲的大陆铁路桥有关的配套投资。同时为外部资金参与相关投资提供区域合作的公共平台，并以平台为依托逐渐把投资领域由基础设施领域向矿产资源开发领域拓展。此举不仅与蒙古国家战略中提出的基础设施投资和战略矿产开发相适应，方式上的多边参与和具备较高透明度的公共平台也更为蒙古国所接受。考虑到“中国开发蒙古矿产资源必将成为 21 世纪中蒙经贸关系的主旋律”^①，在蒙古国家战略已有考虑的情况下调动地方政府积极性提前布局是极有必要的。

第三，强化蒙古国在人民币区域化通盘考虑之中的角色。尽管人民币在蒙古作为贸易和投资货币已经发挥了重要的流通、支付和储藏功能，中蒙银行间也早有人民币账户行关系来实现支付和结算，但与东南亚相比，我对涉蒙人民币跨境流通的重视尚不够。受国际金融危机和落实国家战略投资的影响，蒙古在未来一段时间内将面临较大的资金缺口。参照中俄“贷款换石油”计划，蒙古以矿产资源开采权为抵押、以开采的矿产偿还贷款，中国就可以向蒙提供人民币优惠贷款，款项可用于购买中国的技术、设备、劳务等，服务于蒙古的经济增长。同时还可采取人民币结算也予以出口退税优惠等措施，推进人民币区域化在蒙古的发展。从

① 娜琳：中蒙经贸关系现状及双方在矿产领域的合作，《当代亚太》，2004 年第 10 期。

功能上看，人民币在蒙古的流通较为成熟，从规模上看又在可控之中，蒙古是人民币国际化战略极佳的“试验田”，应予善用。

改革开放三十年来中国外交格局由“围绕美苏”向“注重周边”转变。国际金融危机也暴露了过度依赖美国市场的危险。实际上，我们的企业、劳动力、资本、货币乃至发展的经验和理念都在向外辐射，开放战略面临由“以小事大”到适应“以大事小”的转型。因此，除了对原来的大国伙伴继续保持韬光养晦的政治智慧之外，中国还应尽快适应“以大事小”的身份，学会新模式下的国际相处之道。此种意义上，我们更愿意把研究蒙古国家战略作为探索新形势下的相处之道的尝试，希望起到抛砖引玉的效果。

参考文献：

- [1] 郝时远、杜世伟编著.《蒙古》，社会科学文献出版社，2007。
- [2] 希日莫.论蒙古国经济发展战略[J].北方经济,1996年第1期。
- [3] 陈山.蒙古国的中立化道路——冷战格局解体后的对外政策转变，1999，
<http://iaps.cass.cn/xueshuwz/showcontent.asp?id=33>。
- [4] Millenium Development Goals: national report on the status of implementation in Mongolia, Ulaanbaatar, Government, 2004.
- [5] 韦民.论小型强国新加坡及其对外战略.《北大亚太研究》，第8辑，香港社会科学出版社有限公司，2008。
- [6] 二连浩特商务局：简略分析蒙古国劳务市场现状，见商务部网站：
<http://xilinguole.mofcom.gov.cn/aarticle/dxsw/200811/20081105919773.html>。
- [7] 娜林.中蒙经贸关系现状及前景[J].东北亚论坛，2007年第2期。
- [8] Millennium development goals based comprehensive national development strategy of Mongolia。
- [9] 娜琳.中蒙经贸关系现状及双方在矿产领域的合作[J].当代亚太，2004年第10期。