

图们江机制框架内的 吉蒙合作

李铁 主编



吉林人民出版社

图们江机制框架内的 吉蒙合作

李 铁 主编

Jilin-Mongolia Cooperation Within the Framework of
GTI Mechanism

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

图们江机制框架内的吉蒙合作 / 李铁主编.
长春: 吉林人民出版社, 2016.6

ISBN 978-7-206-12414-3

I . ①图…
II . ①李…
III. ①图们江—机械—合作
IV. ①G647.32

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第084551号

图们江机制框架内的吉蒙合作

主 编: 李 铁

责任编辑: 卢俊宁

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022)

印 刷: 长春市中海彩印厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 250千字

标准书号: ISBN 978-7-206-12414-3

版 次: 2016年6月第1版 印 次: 2016年6月第1次印刷

定 价: 48.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

《图们江机制框架内的吉蒙合作》

编委会

主任：李铁

编委会成员：柴文睿 孙维仁 阿拉腾奥其尔
李双伍 蒙古国国家发展研究院
徐青民 刘娜 李牧群 郭锐
吴可亮 石浩男 赵中辉 孙立勇
樊从维

前 言

图们江合作机制是我国建立并不断完善的三大国际次区域合作机制之一，旨在推动我国与东北亚国家的合作，以吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古四省区为主体，面向蒙古国、俄罗斯、韩国等国开展此区域合作。自1992年由联合国开发计划署发起倡导以来，经过20多年的合作开发，图们江次区域经济社会发展取得了很大成就，成为东北亚区域重要的经济增长极和中国东北地区国际合作发展的窗口。2016年底，大图们倡议将转变为独立的政府间国际组织，标志着图们江次区域国际合作将步入一个崭新的历史发展时期。

图们江区域合作开发启动伊始，蒙古国即参与其中。1995年12月，蒙古国与中、俄、朝、韩四国一同签署了《关于建立图们江经济开发区及东北亚开发协调委员会的协定》和《关于建立图们江经济开发区及东北亚环境准则谅解备忘录》，标志着联合国开发计划署从1991年开始倡导和支持的图们江地区国际合作开发项目正式启动，由此蒙古国正式成为图们江地区合作开发的当事国。蒙古国将其东部资源丰富的东方省、肯特省和苏赫巴托尔省划归“图们江自由经济区”，希望依靠参与图们江区域国际合作来推动其东部地区的经济发展，使之成为蒙古国吸引外资、发展外向型经济的基地和经济发展的龙头。蒙古国积极参与的态度有力推动了图们江区域国际合作开发进程。

2015年3月，我国发布了建设“一带一路”战略规划，要求东北四省区“建设向北开放的重要窗口”。这是东北四省区参与的图们江区域合作纳入“一带一路”建设的战略序幕，图们江区域合作与“一带一路”建设紧密结合，以图们江区域国际运输通道建设为核心，打造中国北方的“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。

为了适应新形势、把握新机遇，全力助推吉林省加强与蒙古国的合作，中国国际贸易学会图们江分会（吉林省图们江国际合作学会）充分发挥

| 图们江机制框架内的吉蒙合作 |

智库作用，组织邀请国内著名专家学者和驻蒙使领馆官员编撰了《图们江机制内的吉蒙合作》。书中既有战略研究、实证分析，又有可操作性对策；既有对图们江机制内蒙古国的战略定位，又有中国“一带一路”建设与蒙古国“草原之路”倡议对接。书中重点研究了蒙古国在我国对外战略及东北亚地区合作中的重要地位，详细论述了吉林省与蒙古国合作的各个方面，明确指出了未来发展的重点方向。本书力求为广大读者提供翔实、准确、丰富、新颖的相关信息。

中国国际贸易学会图们江分会（吉林省图们江国际合作学会）于2012年11月27日经国家民政部和吉林省民政厅批准成立，是我国目前唯一从事图们江区域合作研究的学会机构，也是中韩俄蒙四国部长会议确定的国际智库联盟中方牵头单位。目前，学会共有理事420余人，其中，企业理事32家，开发区理事26家，经贸理事65人，学术理事300余人。学会承建了社科领域两个重点研究基地——东北亚（图们江）国际合作研究基地和东北亚国际语言文化研究基地。学会成立以来，始终秉持“创新研究、辅助决策、开拓平台、引领合作”的宗旨，充分发挥其智库专家的资源优势，通过对图们江区域合作有关重大理论和现实问题进行创新型研究，取得了一系列具有理论高度和应用价值的研究成果。在书籍出版方面，学会已出版《图们江区域合作蓝皮书：图们江区域合作发展报告（2015）》《图们江合作二十年》等图们江国际合作系列丛书。在课题研究方面，学会共承担国家发改委、吉林省社科基金、吉林省人民政府厅局级课题近30项。其中，《长吉图大通道建设行动计划》和《强化吉林省对蒙合作，主动融入国家“一带一路”研究》等课题成果引起国家相关部委重视并采用；《中蒙“阿尔山—乔巴山”（两山）铁路通道建设研究》及跟踪研究成果，得到吉林省委、省政府主要领导重要批示，并责成相关部门落实推进；学会主要负责人牵头撰写的关于图们江出海口的建议，获国务院常务副总理和两位国务委员重要批示，由国家十二部委联合调研推进。相信《图们江机制内的吉蒙合作》一书的出版，一定会为推动吉林省与蒙古国的合作、深化图们江区域合作发挥开阔视野、启发思路和建言献策的作用。

《图们江机制内的吉蒙合作》编委会

2016年6月

目 录

第一篇 总 论

加强吉蒙区域间合作开创东北亚合作新局	002
一 蒙古国在大图们区域合作中的重要位置	002
二 图们江机制内的吉蒙合作路径选择	004
三 东北四省区应合力推进中蒙“两山”铁路建设	006
四 “两山”铁路修建有望开创东北亚区域合作新局面	008

第二篇 综合篇

第一章 专家视角看蒙古	012
一 助力吉蒙合作促进中蒙友好	012
二 中蒙经贸合作潜力巨大	014
三 蒙古国“永久中立”对中国的机遇与挑战	021
四 从中国边境区域合作看吉蒙合作	026
第二章 蒙古国政治经济情况分析	032
一 人文地理	033

二 政治体制	034
三 政党体制	039
四 经济发展	039
五 2015年蒙古社会经济运行总体情况?	045
六 区域布局	048
七 戈壁三省	053
八 东部三省	056
第三章 图们江机制内蒙古国战略定位	059
一 蒙古国积极参与图们江区域合作	059
二 蒙古国与图们江机制其他成员国关系	081
三 蒙古国与区内其他国家关系	086
第四章 蒙古国在东北亚经贸合作中的地缘政治影响	096
一 蒙古国的地缘政治地位	096
二 蒙古国对外经济关系	108
三 蒙古国参与东北亚区域经济合作	118
第五章 中国“一带一路”建设与蒙古国“草原之路”计划对接	128
一 中国“一带一路”远景规划	128
二 “一带一路”建设与蒙古国“草原之路”倡议对接	134
第六章 沿边开发开放与吉蒙合作	141
一 吉蒙合作在我国沿边开发开放格局中占有一席之地	141
二 加强吉蒙合作的战略规划	147

第三篇 通道篇

第七章 中蒙“两山”铁路建设项目历史沿革	156
一 中蒙跨境铁路通道构想比较	157
二 中蒙“两山”铁路项目历程	163
三 中蒙“两山”铁路项目现状	164
第八章 “两山”铁路项目新构想	172
一 中蒙“两山”铁路建设新机遇	172
二 中蒙“两山”铁路建设新构想	174
三 新构想实施的可行性分析	182
四 “两山”铁路+朝鲜半岛铁路跨境通道构想	185

第四篇 专题篇

第九章 吉林省与蒙古国经贸合作	194
一 吉林省对蒙古国贸易合作基本情况	194
二 吉林省与蒙古国投资合作基本情况	197
三 吉林省与蒙古国经贸合作存在的主要问题	198
四 新的贸易合作方式初探	201
五 吉蒙合作面临的新形势	204
六 积极扩大吉林省与蒙古国经贸合作	208

第十章 吉林省与蒙古国会展经济合作	214
一 中国会展经济发展	215
二 蒙古国主要展会	217
三 中国与蒙古国举办的展会	226
四 吉林省与蒙古国会展合作	232
五 利用会展平台推动吉蒙经贸合作	240
第十一章 吉蒙文化合作	249
一 蒙古国文化	249
二 中蒙文化交流互动	255
三 中蒙文化交流的影响因素	260
四 中蒙文化交流的可拓展性	263
五 “一带一路”战略背景下推进中蒙两国文化交流	264
六 加强中蒙在相关领域的合作	268
<u>附 件</u>	
一 附件	272
二 新建铁路蒙古国霍特至中国阿尔山铁路工程预可行性研究	275
三 中蒙“两山”铁路建设项目推进大事记	287
后记	294

DIYIPIAN
ZONGLUN



→ → 第一篇 总论

加强吉蒙区域间合作 开创东北亚合作新局

李 铁

— 蒙古国在大图们区域合作中的重要位置

蒙古国是与中俄两国毗邻的陆地高原国家，在上世纪1995年就与中俄韩朝共同参与图们江区域合作。20多年来，一直希望借此实现出海梦想，并依托地处中俄之间的内陆区位特点，打造东北亚通往欧洲的贸易枢纽。率先发展与中俄两国的关系，成为蒙古国的必然选择。

在发展对华关系上，蒙古国已与中国构建起全面战略伙伴关系。由于蒙古国是连接中俄甚至东北亚与欧洲的最佳捷径，其在地缘安全特性、物流通道作用和生态环境影响方面，对中国有不可替代的战略地位。而中国是世界第二大经济体，装备制造、农产品精深加工、高新技术等优势突出，且有广阔的市场和投资输出能力，特别是出海口资源，对蒙古国具有巨大的吸引力。基于两国的相互战略需求，2014年至2015年间，中蒙两国元首共进行了9次会晤，双方决定将中蒙关系提升为全面战略伙伴关系，加强全面合作，进行“一带一路”与“草原之路”的对接，并大力提升经贸合作水平，巩固中国连续15年作为蒙古国第一大贸易伙伴和最大投资来源国的地位，决定把双边贸易额从50亿美元提高到100亿美元，蒙古国通过欧亚铁路向欧盟运输的货物量将增加到每年1亿吨，同时，两国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”原则开展全方位互利合作。

在发展对俄关系上，蒙古国也高度重视，两国领导人近年来互访不断。2009年，俄罗斯总统、总理和联邦主席都相继访问蒙古国，2014年，俄罗斯总统普京再次访问蒙古国，2010年和2011年，蒙古国总统也多次对俄罗斯进行国事访问。蒙俄两国领导人频繁互访与会晤，并达成了一系列重要协议，推动蒙俄双边贸易额在2020年达到100亿美元。

除了率先发展与中俄两国的关系，蒙古国又需要借助第三国来平衡与中俄两国，以便保持独立与安全。因此长期采取“第三邻国”外交政策，与美、日、韩等国发展友好关系。在这样的格局下，为避免成为大国博弈的棋子，给自己营造一个长期有利发展的国际空间，让自己在参与国际经济合作中获得更多的国际社会支持，蒙古国于2015年宣布“将成为永久中立国”，不介入政治纷争，安心发展经济。

为发展经济，蒙古国充分发挥身处欧亚之间的地理优势，于2014年实施“草原之路”计划，与我国“一带一路”和俄罗斯“欧亚经济联盟”进行战略对接，通过运输贸易振兴蒙古国经济。为此，中蒙俄三国元首于2015年共同启动了中蒙俄经济走廊建设。

应当看到，中蒙俄三国关系的进一步密切，为共同参与图们江区域合作奠定了坚实基础。在由中俄韩蒙四国参与的大图们区域合作中，蒙古国在1995年就与其他成员国共同签署相关文件，开启合作开发进程。按照联合国开发计划署对图们江开发的初衷构想，开发图们江地区，旨在建设“一个具有21世纪水平的集港口、机场、铁路于一体的交通枢纽及东北亚商业金融中心”。为实现这一构想，修建“两山”（中国阿尔山——蒙古乔巴山）铁路形成中蒙大通道，将图们江地区与欧洲联结成新的欧亚大陆桥，为图们江开发提供强力支撑。“两山”铁路建设构想直接关系到蒙古国利益，为蒙古国开辟新的出海通道，因而备受蒙古国重视，也由此成为蒙古国20多年来参与图们江合作的重要动力。1995年和2005年，蒙古国先后将位于东部地区的东方、苏赫巴托尔和肯特三省作为主要参与省份，开展大图们区域合作。这三个省是蒙古国五大区域（乌兰巴托区域、杭爱区域、中央区域、西部区域、东部区域）中GDP

所占份额最小、经济发展水平最低的区域，但东部区域旅游资源和矿产资源比较丰富，发展潜力较大。为推动东部地区发展，蒙古国制定了以东部地区带动全国发展的战略，在民族经济发展远景规划中明确提出首先发展东部地区，在此基础上发展和带动其它地区，政府在该规划中制定了经济区发展方案。方案中提出，东部地区将是蒙古国未来经济发展的重点，是与东北亚各国合作发展经贸关系的优先地区。

而从大图们区域合作来看，蒙古国东部地区的参与，一方面可为图们江区域其他国家提供较强的腹地资源支撑，另一方面，也将图们江区域合作开发抬升至与欧亚经济圈对接的高度，通过建设新的欧亚大陆桥，为东北亚经济圈与俄罗斯发达地区以及中亚五国、欧美区域开展合作，提供了可能。

可以说，蒙古国参与大图们区域合作，是蒙古国的战略选择，也是大图们区域合作不可或缺的共同发展需求。

二 图们江机制内的吉蒙合作路径选择

在中蒙关系进一步密切、贸易往来日益频繁的背景下，吉林省作为中国参与图们江合作的主要省份，作为图们江区域的窗口和核心区域，在图们江机制框架内，积极开展对蒙合作，不仅有利于蒙古国东部发展和出海战略实施，也有利于吉林省“东进西连”战略实施，从而构建全新的开放格局。

首先，从产能合作上看，吉蒙可实现互补性发展。吉林省是中国老工业基地，在装备制造、光电子信息、生物制药等方面具有传统优势，可为蒙古国提供资金、技术、人才、市场等方面支持。而蒙古国东部地区有丰富的矿产资源和林木资源，两地恰好可以形成互补性发展。因此，可以着力加强在钢铁、矿产资源开发、冶金、风电等产能合作。另外，还要突出强化农牧业合作。蒙古国地广人稀，人口密度为2人/平方公里，是世界上人口密度最小的国家之一，其土地大部分是草原，农业

用地面积11501万公顷中，耕种面积仅为44.1万公顷。由于缺乏农业生产技术和设备，农业发展比较落后，每年所需食品超过80%依赖进口。对此，吉林省可以将农业生产、农副产品精深加工、玉米种植、蔬菜保护地栽培、饲料生产等领域的优势，转化为对蒙农业合作潜力。针对蒙古国畜牧业产值较大但缺乏精深加工能力的现状，可以在畜牧业加工上深入合作。

其次，从经贸投资合作上看，双方发展潜力巨大。吉林省与蒙古国双边贸易规模一直较小，2014年以前的大多数年份，都在500万美元左右，2015年，吉林省与蒙古双边贸易额有了历史性突破，实现3895万美元。即便如此，吉林省与蒙古国的一般贸易只占全省一般贸易额的0.014%，占比微乎其微。至于投资合作，吉林省在蒙古国有投资企业23家，占全省对外投资额的0.78%，而蒙古国在吉林省还没有投资企业。可以看到，吉蒙经贸投资合作中，贸易逆差严重，贸易结构单一，投资企业数量和规模较少，双方合作还处于萌芽状态和起步阶段，有很大的待掘发展空间。

随着中蒙（二连浩特——扎门乌德）跨境经济合作区建设的推进，中蒙经济合作开始向广度和深度发展，吉林省对外投资企业可充分利用这一平台，积极参与，借力发展吉林省与蒙古国东部三省的经贸合作。

其三，从会展、旅游和文化合作上看，双方携手可开创美好前景。目前，蒙古国国内有国际矿业展览会、国际矿山机械及配件展览会、农业及畜牧业食品贸易博览会等8个重要展会，中国与蒙古国共同主办了中蒙博览会，蒙古国还连续多年派出代表团参加在吉林省举办的中国——东北亚博览会。这些展会资源，是推进吉蒙合作的有效载体，应当携手合作，充分利用。在旅游、文化合作上，中国已成为世界上游客输出大国，蒙古国旅游资源特色突出，人文地理与吉林省相近，旅游业和文化交流合作前景看好。

然而，开展经贸投资合作和文化交流旅游合作，必须有良好的通道条件作保证，尤其是铁路通道，对于促进物流、人流，意义重大。令人遗憾的是，时至今日，吉林省虽与蒙古国相距只有300多公里，但却深受

通道制约，吉林省货物运输只能绕道1000多公里，通过二连浩特——乌兰巴托这条唯一贯通蒙古国的铁路进行运输。因此，加强吉蒙合作，关键在通道。

三 东北四省区应合力推进中蒙“两山”铁路建设

“两山”铁路早在1991年就由联合国开发计划署提出，将其作为图们江开发构想中的亚欧大陆桥铁路大通道。但经过20多年的研究推动，因种种原因，至今没有取得实质性进展。当前，在中蒙两国开启全面战略伙伴关系，中蒙俄经济走廊建设稳步推进，大图们倡议向独立国际经济合作组织过渡加速东北亚经济一体化进程的新形势下，应当乘势而上，推动付诸实施。

推动“两山”铁路建设，涉及中蒙轨距、合作运营模式选择、投资回报等多方面利益，必须建立“利益共同体”，不仅让中蒙两国的参与方受益，也要在东北四省区形成共识，形成合力，实现利益共享和利益最大化。

东北四省区作为我国图们江区域合作参与省区，属老工业基地，工业优势突出，具有一定的市场和资金优势。当前，国务院再度出台文件实施新一轮东北振兴，必将进一步提升东北四省区的对外开放水平，加快对外合作步伐。蒙古国东部三省矿产资源、旅游资源、农牧业资源丰富，在区位上，是东北四省区向西开放的门户。因此，无论是从产能合作的角度，还是从“一带一路”向西开放的角度看，蒙古国东部地区与我国东北四省区合作，具有很强的战略意义和现实意义。

由于对蒙合作趋势日益向好，加之蒙古国对发展东部地区、寻求出海、扩大对外通道联结的迫切愿望，我国东北四省区在开展对蒙合作过程中，都从本区域角度出发进行了规划。辽宁省以陆海通道优势，全力建设中蒙俄综合交通运输大通道，规划了2条“辽蒙欧”路线，一条是西部通道，以锦州港为起点，经锦赤线、赤大白线、巴新线、巴珠线等铁

路，再经内蒙古锡林郭勒盟珠恩嘎达布其口岸至蒙古国毕其格图口岸，到达蒙古国乔巴山，全长约1240公里，再经乔巴山至俄罗斯铁路到达欧洲各地；另一条是东部通道，以丹东港为起点，经沈丹线、京哈线、平齐线、白阿线等铁路，再经内蒙古兴安盟阿尔山口岸至蒙古国松贝尔口岸，到达蒙古国乔巴山，全长约1730公里，再经乔巴山至俄罗斯铁路，到达欧洲各地。黑龙江省则借助“中蒙俄经济走廊”，在“龙江陆海丝绸之路经济带”建设中规划了“哈尔滨——乌兰巴托——莫斯科”的战略通道。内蒙古自治区作为我国对蒙合作的桥头堡，全面规划了对蒙对俄沿边开放经济带，西部以策克、甘其毛都口岸为重点，打造对蒙能源资源战略通道；中部以二连浩特、珠恩嘎达布其口岸为重点，打造对蒙综合加工经济带；东北部以满洲里、黑山头口岸为重点，打造对俄商贸流通示范区。因此，吉林省在对蒙合作上，一直致力于建设联结蒙古国东方省乔巴山市的铁路通道，推动“两山”铁路早日建成，实现大图们区域合作开发的宏伟构想。

可以看出，东北四省区在对蒙合作上，除了工业、农业上的共性特点，还各有个性化优势：辽宁省的港口优势明显，投资实力和辐射东北亚区域国家的市场实力最强；黑龙江省有对俄合作的绝对优势；内蒙古作为对蒙合作的桥头堡，在地域、人文交流等方面的优势，不可替代；吉林省毗邻朝、俄，又可借助“大图们倡议”机制优势加强对蒙合作。然而，东北四省区又都受制于物流通道不畅，极大地阻碍了对蒙经贸合作发展，因此，四省区均把推进物流通道建设摆在首要位置，并规划了不同的物流通道路线。对此，无力进行资金投入的蒙古国对中国参与建设物流通道均予赞同，但对于中资企业而言，投资合作中不确定性因素较多，因而影响投资积极性，不宜多线路研究开展对蒙通道建设合作，特别是近期条件还不成熟的情况下，应在东北区域选择一条通道率先开展合作。鉴于中蒙物流通道特别是铁路通道合作建设的艰难性，东北四省区必须同心同力，变“单打独斗”为“聚指成拳”，找到一条既能满足本区域对外合作的战略需求，又能实现各方的最大化利益共享的路径。这条合作路径的选择，就是“两山”铁路的修建，因为有利于东北