

## 德蒙关系的历史嬗变与前景展望

祁治业 汪金国

**【内容提要】** 1950年德意志民主共和国与蒙古国建交,1974年德意志联邦共和国与蒙古国建交,1990年两德统一为德蒙关系注入新的动力。1950年至今,德蒙关系大致经历了三个发展阶段:“冷战”时期的社会主义同盟期(1950~1990年)、两德统一后的互信建立期(1990~2000年)、21世纪的全面合作期(2001年至今)。2008年德蒙确立了全面伙伴关系,各领域合作不断深化。近10年来,两国关系步入了快车道,正迅速迈向战略伙伴关系。蒙古国需要德国的援助和投资,德国则看重蒙古国的矿产资源,尤其是稀土储量,德蒙两国合作各取所需,目前对中蒙关系尚无竞争性影响。

**【关键词】** 德国 蒙古国 德蒙关系

**【基金项目】** 2021年兰州大学重点基地建设项目(项目编号:2021jbkyjd008)。

**【作者简介】** 祁治业,兰州大学马克思主义学院博士研究生,内蒙古阿拉善盟委党校讲师;汪金国,兰州大学中亚研究所副所长、教授,兰州大学政治与国际关系学院院长。

蒙古国将其对外关系分为两大类:邻国(中国和俄罗斯)和“第三邻国”(美国、日本、韩国、印度、德国、澳大利亚和加拿大等)。除了与俄罗斯(2019年)和中国(2014年)建立了全面战略伙伴关系外,蒙古国还与韩国(2021年)、美国(2019年)、印度(2015年)和日本(2010年)建立了战略伙伴关系,与德国(2008年)和土耳其(2014年)建立了全面伙伴关系,与澳大利亚(2007年)和加拿大(2004年)建立了扩大伙伴关系。德国作为重要的“第三邻国”之一,也是蒙古国在欧洲的主要合作伙伴和主要的援蒙西方大国之一,德蒙两国目前正在向战略伙伴关系迈进。但德蒙关系似乎并未引起学界的重视,至今鲜有相关研究成果发表。为此,本文在系统梳理德蒙外交历程的基础上,结合两国经贸关系的发展,

分析德蒙合作的前景和两国关系的走势,也为未来进一步深入研究奠定基础。

## 一 “冷战”时期的德蒙关系

二战结束以后,1949年德意志联邦共和国(以下简称西德)和德意志民主共和国(以下简称东德)相继成立,并分属美西方资本主义和苏联社会主义两个阵营。同为社会主义国家的蒙古国<sup>①</sup>于1950年4月13日与东德建交,直到1974年1月31日才同西德建交。在整个“冷战”期间,西德与蒙古国的交往很少,因此,这一时期德蒙关系的主要特征是社会主义同盟体系内的东德对蒙经济援助。

1955年时任东德总理奥托·格罗提渥访蒙,拉开了两国高层互访的序幕,此访中双方正式建立了贸易关系。1957年时任蒙古国总理(部长会议主席)尤睦佳·泽登巴尔回访东德,两国签订了友好合作条约。此后,东德向蒙古国提供了大量援助,1960~1984年先后向蒙古国援建火柴厂、地毯厂和肉联厂等,双方也在采矿领域开展合作。

表1 1955~1988年“冷战”期间东德与蒙古国的高层互访

东德访问蒙古国		蒙古国访问东德	
年份	东德领导人	年份	蒙古国领导人
1955	总理奥托·格罗提渥(建立贸易关系)	1957	总理(部长会议主席)尤睦佳·泽登巴尔(缔结友好合作条约)
1960	副总理兼商务贸易部部长海因里希·劳	1969	人民革命党第一书记尤睦佳·泽登巴尔(参加东德成立20周年庆祝活动)
1968	总理维利·斯多夫(签署延长友好合作条约的协定)	1977	人民革命党第一书记尤睦佳·泽登巴尔(签署新的友好合作条约)
1973	德国统一社会党中央委员会书记埃里希·昂纳克(签署延长友好合作条约的协定)	1988	人民革命党总书记姜巴·巴特蒙赫
1980	总理维利·斯多夫		

资料来源:German - Mongolian Relations, [https://de.xc.wiki/wiki/Deutsch-mongolische-Beziehungen](https://de.xc.wiki/wiki/Deutsch-mongolische_Beziehungen)

<sup>①</sup> 蒙古国在1924~1992年全称为蒙古人民共和国。1992年2月12日新宪法正式生效,改称蒙古国。本文统称为蒙古国。

东德与蒙古国通过高层互访的形式加强了两国关系,东德成为蒙古国在欧洲最重要的合作伙伴。双方的主要往来是东德对蒙古国进行经济援助和为蒙古国留学生提供奖学金,数千名蒙古国人在东德接受了大学教育或技术培训,东德学生也在乌兰巴托的蒙古国国立大学学习蒙古语。1968年11月两国成立经济和科技合作委员会,并于1973年9月达成相互承认学位、学历的双边协议。

此外,1949年1月8日,苏联、保加利亚、捷克斯洛伐克、匈牙利、波兰和罗马尼亚六国一起创立了经济互助委员会(以下简称经互会);东德于1950年9月加入,蒙古国于1962年加入。自成为经互会成员国以后,蒙古国绝大部分对外贸易(占贸易额的97.7%)都是与经互会国家进行的;到1986年,蒙古国与东德之间的贸易额达到1960年的5.2倍<sup>①</sup>。东德向蒙古国出口无线电设备、食品工业设备、纺织工业设备、印刷设备、精密机械、光学制品、针织品和服装等;蒙古国向东德出口毛绒、皮革制品、肉类制品、谷物、鞋类、毛纺织品、地毯和有色金属矿石等。在整个“冷战”时期,与经互会国家之间的经贸关系极大地促进了蒙古国的发展。

1989年11月9日,柏林墙倒塌预示着东西方“冷战”接近尾声。1990年10月3日,两德正式统一为今天的德国,蒙古国与东德的外交关系随之画上句号,但它却成为日后德蒙关系中的一项重要遗产。而在同一时期,蒙古国国内也酝酿着一场西方式民主化改革浪潮。伴随着东欧剧变和苏联解体,蒙古国也拉开改革开放的序幕,意识形态上放弃共产主义而转向民主社会主义,政治上从一党制向议会制(多党制)过渡,经济上开始从计划经济向市场经济转变。此时,新的时代背景也为德蒙两国关系提供了新的历史机遇。

## 二 两德统一后的德蒙关系

1990年10月东德并入西德实现统一,同月蒙古国在波恩(原西德首都)设立大使馆,11月德国在乌兰巴托设立大使馆,直到2000年蒙古国驻德国大使馆才搬到柏林。这10年间的德蒙关系特征是西方式民主体系内的德国对蒙经济援助。

20世纪90年代初,在蒙古国向市场经济转型时期,因失去了苏联和经互会的援助,蒙古国经济遭遇断崖式下降。此时的蒙古国已经接近破产,急需

<sup>①</sup> 茨·巴勒丹、乌兰:《蒙古与经互会国家》,《国际经济评论》1988年第8期。

寻找新的经济合作伙伴来帮助“输血”。于是,为了寻求经济援助和促进本国经济结构转型,蒙古国在苏联解体之前就已加入了由西方资本主义国家所主导的三大世界性金融机构,即国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)和亚洲开发银行(ADB)。同时,蒙古国领导人出访西方发达国家,谋求与欧洲国家建立密切的联系,并希望获得最惠国待遇。

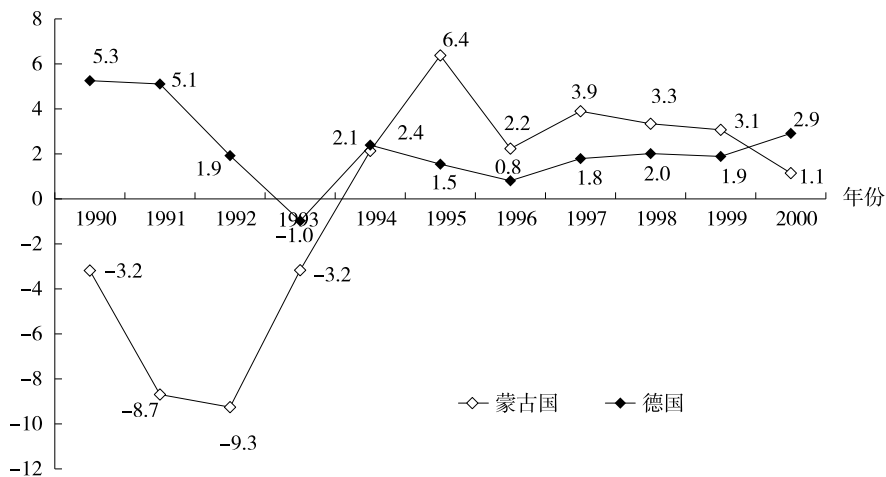


图1 1990~2000年德蒙两国GDP增长趋势(%)

资料来源:世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=MN&start=1990&view=chart>

1991年6月,时任蒙古国外交部部长策伦皮勒·贡布苏伦访问德国,6月21日德蒙两国签署关于促进和相互保护投资的协定;德国承诺前东德时期的合作项目将继续开展,并提供紧急贷款和无偿援助。1992年1月1日,双方又签署了关于技术合作的协定。1992年2月,时任蒙古国总理达希·宾巴苏伦访德,主要为了寻求经济援助。

蒙古国于1994年6月30日首次出台《蒙古国对外政策构想》,列出未来重点外交方向,德国位列俄、中、美、日之后,居第五位<sup>①</sup>,足见其对德国的重视程度。1994年8月22日,两国签署避免双重征税的协定。1995年9月,时任蒙古国总统彭萨勒玛·奥其尔巴特访问德国,这是蒙古国转型以来国家元首第一次访问德国。此访期间,两国发表联合声明,确定双方开展合作的原则和领域,这也是

<sup>①</sup> Concept of Mongolia's Foreign Policy, The Mongolian Journal of International Affairs, 1995, Vol. 2, p. 58.

蒙古国与西方国家签订的第一份此类文件<sup>①</sup>。1995年10月德蒙两国签订金融合作协议,1997年9月16日又签订文化交流与合作协议。1998年3月,德国议会经济合作和发展委员会代表团访问蒙古国。1998年9月18日,时任德国总统罗曼·赫尔佐克回访蒙古国,成为两德统一后访蒙的首位德国元首,可谓“冷战”结束后德蒙外交中的亮点。2000年,时任蒙古国总统那楚克·巴嘎班迪回访德国,并出席在德国汉诺威举办的世博会。

整体上看,1990~2000年德蒙两国的高层互访比较密切,但相对而言,蒙古国为了寻求经济援助和贷款而更为积极主动。

表2 1990~2000年德蒙两国的高层互访

德国访问蒙古国		蒙古国访问德国	
年份	德国领导人	年份	蒙古国领导人
1990	经济合作和发展部代表团	1991	外交部部长策伦皮勒·贡布苏伦
1991	副议长迪特·朱里斯·克伦伯格	1992	总理达希·宾巴苏伦
1992	外交部国务部长赫尔穆特·谢弗 经济合作和发展部部长卡尔-迪特·斯普朗格	1993	议长那楚克·巴嘎班迪
1995	副议长布克哈特·赫什	1994	副总理哈木苏伦·额奈比希 副总理普勒布道尔吉
1996	副总理兼外交部部长克劳斯·金克尔	1995	副议长姜巴·贡布扎布 总统彭萨勒玛·奥其尔巴特
1998	总统罗曼·赫尔佐克	1996	副总理普勒布道尔吉 司法部部长鲁布桑扎布 议长拉德那苏木贝尔勒·贡其格道尔吉 司法部部长阿玛尔萨纳
1999	副议长安特耶·福尔默	1997	外交部部长舒赫尔·阿勒坦格列尔 科学和教育部部长楚勒特木·拉哈格瓦扎布
		1998	财政部部长彭查格·查干 基建部部长桑加苏伦·卓里格
		1999	外交部部长尼亚姆奥索尔·图雅
		2000	总统那楚克·巴嘎班迪

资料来源:German - Mongolian Relations, [https://de.zxc.wiki/wiki/Deutsch-mongolische\\_Beziehungen](https://de.zxc.wiki/wiki/Deutsch-mongolische_Beziehungen); 蒙古国驻德国大使馆, <https://berlin.embassy.mn/eng/index.php?moduls=12>

① 蒙古国驻德国大使馆, <https://berlin.embassy.mn/eng/index.php?moduls=12>

可以说,在 20 世纪 90 年代初期蒙古国向市场经济过渡的艰难岁月中,德国给予蒙古国很大帮助和支持,是仅次于日本的第二大援助国。1990 ~ 1993 年,蒙古国 GDP 连续 4 年负增长,1992 年的增长率甚至跌至 -9.3% 的历史低谷,此时的蒙古国急需外国援助。尽管当时德国刚刚统一自身也面临经济增速放缓的问题,但它从 1990 年起便开始向蒙古国提供无偿援助。整个 20 世纪 90 年代,德国向蒙古国提供了 2.3 亿马克的官方发展援助,其中优惠贷款为 1.2 亿马克,其他为无偿援助<sup>①</sup>。在外国援助的扶持下,1994 年蒙古国经济终于开始复苏并恢复了正增长,这其中也有德国的一份贡献。

德国在苏联解体后,趁俄罗斯无暇顾及蒙古国之际积极开展对蒙援助,大致有两方面的战略考量。一是经济因素。德国在统一以后,原西德地区陷入二战以来最严重的经济衰退,原东德地区也处于经济艰难转型时期。当时以外贸为主的德国经济急需开拓广阔的亚洲市场,而苏联(俄罗斯)势力退出后正好为德国进入蒙古国市场提供了时机。二是政治因素。统一后的德国意图借“冷战”结束后世界局势的混沌局面谋求大国地位,参与美、日、英、法等大国在亚洲的角逐,想要争取成为安理会常任理事国<sup>②</sup>。眼看着各西方大国纷纷瞄准蒙古国地处中俄之间的重要战略位置而极力拉拢,德国自然也不能缺席,况且它还拥有原东德时期与蒙古国交好的先天优势。另外,在安理会扩员方面德国也需要蒙古国的支持。

总而言之,“冷战”结束后的 10 年也是德蒙两国探索建立政治互信的重要阶段。蒙古国在向西方国家寻求援助时往往突出强调“拥抱民主、获得重生”的战略意义,以迎合西方世界“赢得冷战、民主万能”的政治基调,而德国也成为“帮助蒙古国巩固新生民主”的主要“金主”(援助国)之一。此时的德蒙关系,在经济援助的基础上再有相同的“民主制度和价值观”加持,双方在后“冷战”时代重新建立起政治互信,这也为 21 世纪两国扩大各领域合作奠定了基础。

### 三 21 世纪以来的德蒙关系

步入 21 世纪以来,在双方高层互访的推动下,德蒙关系迎来了快速发展

---

<sup>①</sup> Mark Goleman, Germany: a Reliable Partner to Mongolia, <https://journal-neo.org/2015/05/18/rus-frg-nadezhny-j-partner-mongolii/>

<sup>②</sup> 顾俊礼:《德国调整亚洲政策的基本考虑》,《世界经济与政治》1993 年第 9 期。

期。这一时期可大致分为两个阶段:第一阶段是21世纪的第一个10年,两国确立了全面伙伴关系;第二个阶段从21世纪的第2个10年开始至今,在时任德国总理默克尔两次访蒙的推动下,两国确立了资源伙伴关系。

### (一) 德蒙全面伙伴关系

从2001年开始,蒙古国经济迎来连续几年的稳步增长期,但同期的德国经济却明显下滑。

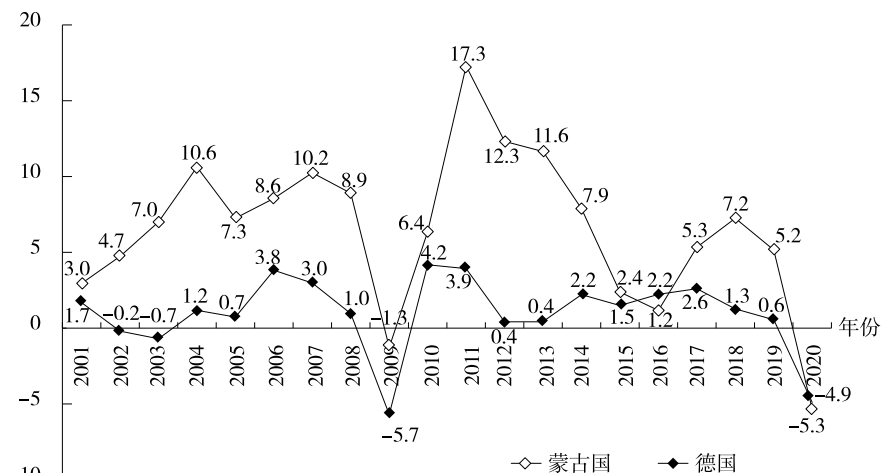


图2 2001~2020年德蒙两国GDP增长趋势(%)

资料来源:同图1。

为了探讨两国未来合作的新机遇,2001年首届德蒙论坛在蒙古国外交部举行,该会议是一个跨学科论坛。2002年,德国向蒙古国提供了4000万德国马克的优惠贷款,外加800万德国马克专款用于解决能源问题<sup>①</sup>。2003年年底,有91家德国公司活跃在蒙古国,其中大部分从事食品生产、贸易、工程和建筑,德国对蒙直接投资约为590万美元。根据蒙古国媒体报道,2001~2003年蒙古国对德出口额从195万美元增至450万美元,进口额从3030万美元增至3510万美元<sup>②</sup>。由此可见,在德蒙贸易中,德国凭借其经济和科技优势占据有利地位,保持着巨大的贸易顺差;而蒙古国从双边贸易中收益相对较小,成为德国机械设备和汽车等工业产品的销售市场。2007年,两国签署了

① Mark Goleman, Germany: a Reliable Partner to Mongolia, <https://journal-neo.org/2015/05/18/rus-frg-nadezhny-j-partner-mongolii/>

② Renate Bormann, 30 Jahre Diplomatische Beziehungen Deutschland - Mongolei, <http://www.mongolei.de/berichte/beziehungen.htm>



金融合作协议,旨在促进蒙古国经济和金融领域的发展。

表 3 2002 ~ 2018 年德蒙两国的高层互访

德国访问蒙古国		蒙古国访问德国	
年份	德国领导人	年份	蒙古国领导人
2003	副议长安特耶·福尔默	2002	总理那木巴尔·恩赫巴亚尔
2006	议长诺贝特·拉默特	2003	外交部部长卢布桑·额尔敦楚伦
2008	总统霍斯特·克勒	2005	总理查希亚·额勒贝格道尔吉
2010	经济合作和发展部部长德克·尼贝尔 外交部部长基多·韦斯特维勒 交通、建设和城市规划部部长彼得·拉姆绍尔 国防部 部长 卡尔 - 特奥多尔·楚·古滕贝格	2007	议长丹增·伦代姜灿
2011	总理安格拉·默克尔	2008	国防部 部长 鲁布桑旺丹·包勒德
2013	副议长爱德华·奥斯瓦尔德	2009	总理桑吉·巴亚尔
2014	外交部部长弗兰克 - 瓦尔特·施泰因迈尔	2010	外交部部长贡布扎布·赞丹沙塔尔
2015	总统约阿希姆·高克	2012	总统查希亚·额勒贝格道尔吉 外交部部长鲁布桑旺丹·包勒德
2016	总理安格拉·默克尔	2013	副总理登德布·特尔比希达格瓦
2018	国防部 部长 乌尔苏拉·冯德莱恩	2015	总统查希亚·额勒贝格道尔吉 议长赞达呼·恩赫包勒德
		2018	国防部 部长 尼亚马·恩赫包勒德

资料来源:蒙古国驻德国大使馆, <https://berlin.embassy.mn/eng/index.php?moduls=12>

2008年9月4~6日,时任德国总统霍斯特·克勒访问蒙古国,与时任蒙古国总统那木巴尔·恩赫巴亚尔和总理桑吉·巴亚尔分别举行了会谈。会后两国发表联合声明,宣布正式建立全面伙伴关系,这成为德蒙外交关系史上的一个重要转折点<sup>①</sup>。两国决定在政治、经济、文教、科学、安全和考古等

<sup>①</sup> 《蒙古国和德国将发展全面伙伴关系》, <http://news.cctv.com/world/20080905/106621.shtml>



领域开展全面合作。德蒙两国在历史、考古学和语言学研究领域的合作是双边关系的一大亮点。在整个 20 世纪,德国一直走在西方世界蒙古学研究的前沿。为此,蒙古国十分支持德国的蒙古学研究,并宣布资助蒙古国国内的组织和机构派人到波恩大学(德国主要的蒙古学研究中心)从事研究和培训蒙古国专家。

2008 年 11 月,时任蒙古国防务部部长鲁布桑旺丹·包勒德访问德国,他与时任德国国防部部长弗朗茨·约瑟夫·荣格就国防领域的合作达成意向,包括特种部队能力培训等。2001 年蒙古国成为北约的联络国,2003 年又成为北约的伙伴关系国并开始向北约输送兵力(派兵到伊拉克参与美国领导的军事行动),德蒙两国在军事领域的接触从那时就已经开始。

受 2008 年国际金融危机影响,2009 年德蒙两国经济发展都经历了“V”字形走势。为寻求援助,2010 年 5 月 19 日,时任蒙古国对外关系和贸易部部长贡布扎布·赞丹沙塔尔访问德国,希望进一步扩大双边贸易和吸引德国投资<sup>①</sup>。

紧接着,2010 年 6 月 1~3 日,由时任德国外交部部长基多·韦斯特维勒率领的大型德国商业代表团回访蒙古国,商谈合作机会。同年,时任德国经济合作和发展部部长德克·尼贝尔,交通、建设和城市规划部部长彼得·拉姆绍尔以及国防部部长卡尔-特奥多尔·楚·古滕贝格等先后到访蒙古国。德国和蒙古国之间这一系列高层访问也确实促进了两国之间进出口贸易额的增长。

2000 年,德蒙双边贸易额为 3 200 万美元,当时德国在对蒙贸易方面已经是西欧领先的国家<sup>②</sup>。到 2010 年,双边贸易增长了三倍多,达到 1.093 亿美元,有 35 家德国公司在蒙古国运营,总投资约为 240 万美元。

表 4 2005~2020 年德蒙两国贸易额 (单位:亿美元)

年份	德自蒙进口	德向蒙出口	贸易总额
2005	0.123	0.376	0.499
2006	0.092	0.430	0.522
2007	0.178	0.765	0.943

<sup>①</sup> Federal Minister Westerwelle met with Mongolian Foreign Minister Zandanshatar, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/100519-bm-mongolam/234282>

<sup>②</sup> Mark Goleman, Germany: a Reliable Partner to Mongolia, <https://journal-neo.org/2015/05/18/rus-frg-nadezhny-j-partner-mongolii/>

(续表 4)

年份	德自蒙进口	德向蒙出口	贸易总额
2008	0.110	0.926	1.036
2009	0.156	0.703	0.859
2010	0.221	0.872	1.093
2011	0.149	2.736	2.885
2012	0.160	2.464	2.624
2013	0.184	2.522	2.706
2014	0.150	1.592	1.742
2015	0.108	1.245	1.353
2016	0.434	1.203	1.637
2017	0.116	1.284	1.400
2018	0.123	1.687	1.810
2019	0.135	1.889	2.024
2020	0.116	1.848	1.964

资料来源:同图 2。

总体而言,21 世纪的第一个 10 年,蒙古国经济实现了快速增长,而该国矿产业的繁荣也进一步吸引了德国的目光。

## (二) 德蒙资源伙伴关系

进入 21 世纪的第二个 10 年,由于世界经济开始从 2008 年国际金融危机中缓慢复苏,德国对蒙政策也变得更加积极主动,从而推动德蒙经贸关系迅速升温。2011 年 10 月 12~13 日时任德国总理默克尔访蒙,这是两德统一后德国总理首次访问蒙古国,无疑具有里程碑意义。

此访中,默克尔分别会见了时任蒙古国总统查希亚·额勒贝格道尔吉、总理苏赫巴托尔·巴特包勒德和议长达木丁·登贝尔勒<sup>①</sup>。由于蒙古国拥有丰富的自然资源,德国拥有技术和资金,两国经济具有很强的互补性。因此,德国希望与蒙古国建立资源伙伴关系,以确保初级原材料的源源不断供应和促进两国经济可持续发展。为此,德蒙两国签署了关于在矿产、工业、技术领域合作的政府间协议<sup>②</sup>,并成立联合经济委员会,此后形成年度会晤机

<sup>①</sup> 《蒙德两国领导人表示要深入发展全面伙伴关系》, <https://finance.qq.com/a/20111013/006088.htm>

<sup>②</sup> 《德蒙两国原材料、工业和技术合作政府间协议》, [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abkommen-zwischen-brd-und-mongolei-zusammenarbeit-rohstoff-industrie-technologie.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

制,会议轮流在两国召开。根据该协议,双方还联合在乌兰巴托成立了一所德蒙理工学院<sup>①</sup>。

实际上,对于德国来说,蒙古国的矿产资源中,煤炭、铜和金并不占重要地位,由于距离太远很难将其运输到德国,经济上并不划算,德国看重的还是蒙古国的稀土资源。根据美国地质学家在2009年的评估,蒙古国拥有3100万吨稀土,相当于全球已知储量的16.8%,是仅次于中国的全球第二大稀土资源国<sup>②</sup>。从2010年起,作为全世界第一大稀土出口国的中国开始加强稀土行业管理,对稀土开采、生产和出口实施限制措施,并于2011年5月出台了《关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》<sup>③</sup>。因为2010~2011年全球稀土供应出现短缺,导致稀土价格上涨,而德国是中国稀土的第四大进口国(位列日本、美国和法国之后),或许,这才是促使默克尔访蒙并确立两国资源伙伴关系的主要原因之一。2011~2012年,在德国经济合作和发展部的资助下,德国地球科学与自然资源研究所和蒙古国矿产资源管理局联合对蒙古国的稀土储量进行了考察和研究,并于2013年发布了《蒙古国主要稀土矿及其市场潜力报告》<sup>④</sup>。该报告重点评估了蒙古国几个主要稀土矿床的开发潜力,包括蒙古国西部科布多省米彦嘎德县的哈勒赞布热格泰矿、南戈壁省的霍特格尔矿和木希盖胡达格矿、东戈壁省哈坦布拉格县的鲁根高勒矿等。不过,德蒙两国在稀土领域的合作后来并没有持续,这也许是因为蒙古国受制于俄罗斯之故。

在矿业开发的带动下,2011年蒙古国迎来经济增速最快的一年,当年GDP增长率达到历史最高值17.3%,而2010年仅为6.4%。2011年的德蒙

---

① 德蒙资源与技术研究院(German-Mongolian Institute for Resources and Technology, 简称GMIT),也称德蒙理工学院,是根据蒙古国总统额勒贝格道尔吉和德国总理默克尔2011年10月签署的政府间协议,于2013年在蒙古国乌兰巴托成立的一所国立大学,目标是促进矿产资源领域和下游行业的教学和研究。

② Plentiful Potential: The Country is Home to Major Deposits of Rare-earth Minerals, The Report: Mongolia 2012, <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/plentiful-potential-country-home-major-deposits-rare-earth-minerals>

③ 《2010年中国稀土十件大事》,《稀土信息》2011年第2期;《2011年中国稀土十件大事》,《稀土信息》2012年第2期。

④ BGR and MRAM, Rare Earths of Mongolia; Evaluation of Market Opportunities for the Principal Deposits of Mongolia, Ulaanbaatar, 2013, [https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarb/Downloads/mongolei\\_MRAM\\_RareEarthsMongolia.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bgr.bund.de/EN/Themen/Zusammenarbeit/TechnZusammenarb/Downloads/mongolei_MRAM_RareEarthsMongolia.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

双边贸易额也比2010年急剧上涨,达到2.885亿美元。不过,这其中主要归功于德国对蒙古国出口的大幅增长,而德国自蒙古国进口则比2010年有所减少。实际上,蒙古国经济的高速增长也归因于其采矿业的外国直接投资增加。铜、黄金、铁等大宗商品价格走高和矿产出口需求的增加推动了各国对蒙古国矿业领域的投资。到2012年,蒙古国经济增速虽稍有放缓,但仍保持了12.3%的强劲增长势头。

2012年3月28日~4月2日,时任蒙古国总统额勒贝格道尔吉回访德国。他会晤了时任德国总统约阿希姆·高克和总理默克尔,还在德国联邦议院发表演讲,这也是蒙古国国家元首第一次在德国议会发表讲话。同年10月23日,时任蒙古国外交部部长鲁布桑旺丹·包勒德(此前曾担任国防部部长)访问德国,与德国外交部部长基多·韦斯特维勒举行会谈,主要是加强蒙德两国在政治、经济和文化领域的双边关系以及在地区和安全政策问题上进行磋商。2014年7月6~7日,时任德国外交部部长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔访蒙,参加德蒙建交40周年庆祝活动(纪念1974年西德与蒙古国建交)。这是他第一次访问蒙古国,也是德国外交部部长自1996年以来首次访蒙<sup>①</sup>。2015年3月2~4日,额勒贝格道尔吉再次访问德国;同年10月14~16日,时任德国总统约阿希姆·高克回访蒙古国。

尽管2011~2015年德蒙两国高层互访不断,但德国对蒙古国直接投资却呈下降趋势。主要原因是:2012年5月,蒙古国议会通过了新的《战略领域外国投资协调法》<sup>②</sup>,开始对外国投资蒙古国战略领域(矿产资源、金融和通信等)进行限制,外国投资者开始对蒙古国资源民族主义上升表示担忧,随即导致外国投资迅速减少。另外,中国经济放缓进而对蒙古国矿产的需求减少以及国际市场上矿产品价格的下跌也影响了蒙古国的矿业出口。2015年,蒙古国GDP增速降至2.4%,2016年降至1.2%,使蒙古国政府的预算赤字和外债显著增加。为此,蒙古国政府紧急求助国际货币基金组织。

---

<sup>①</sup> Germany and Mongolia: 40 Years of Close Partnership, Federal Foreign Office, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/mongolei-node/140706-steinmeier-in-der-mongolei/263568>

<sup>②</sup> 中国驻蒙古国大使馆经商参处:《蒙议会通过〈战略领域外资协调法〉(修订案)》, <http://mn.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201304/20130400099558.shtml>

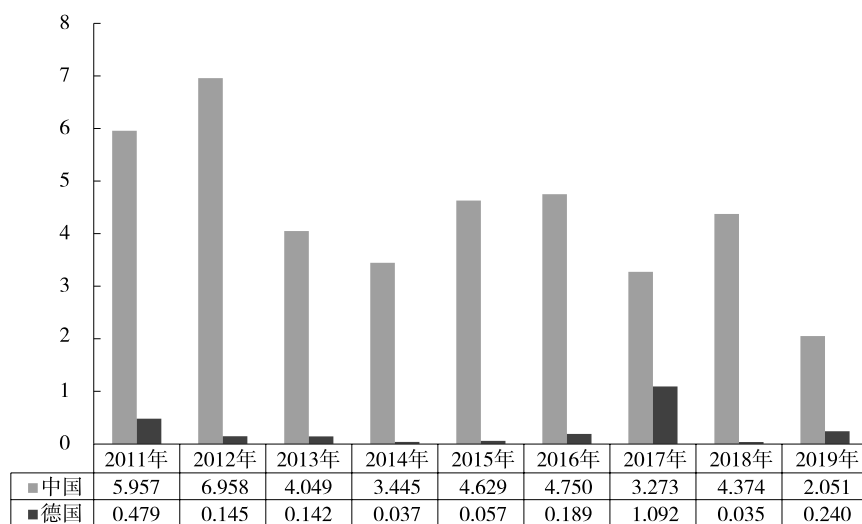


图3 2011~2019年中德两国对蒙直接投资额对比 (单位:亿美元)

资料来源:蒙古国国家统计局, <http://www.1212.mn>

2016年7月,时任德国总理默克尔第二次访蒙,并出席在乌兰巴托举行的“第十一届亚欧首脑会议”。随即,德国对蒙直接投资有所上涨,不过德国的投资规模与中国相比仍相形见绌。从1991~2016年,德国政府向蒙古国总共提供了约4.5亿欧元的官方发展援助,其中约40%为无偿援助。2018年10月,德蒙两国签署协议,德国无偿援助蒙古国5500万欧元,用于能源、矿业和教育等领域,其中,教育领域投资为800万欧元,投向两国合作的德蒙理工学院。德国自1990年开始向蒙古国提供无偿援助,2018年,虽然从第二大援助国地位降至第三位,列日本和韩国之后,但仍是欧盟最大的对蒙援助国。

2018年,德蒙两国国防部长也实现互访。2018年9月,蒙古国国防部部长尼亚马·恩赫包勒德访问德国;10月21日,时任德国国防部部长乌尔苏拉·冯德莱恩回访蒙古国。不过,两国在阿富汗的军事合作最终于2021年随着美国和北约从阿富汗撤军而结束。

2020年以来,因新冠肺炎疫情影响,德蒙两国高层往来暂停。2020年6月,德国向蒙古国提供了100万欧元和20个便携式呼吸器,以帮助蒙古国抗击疫情。2021年2月,蒙古国总理奥云额尔登在会见德国驻蒙大使时表示,将为建立战略伙伴关系共同努力<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> PM Meets German Ambassador, <https://www.montsame.mn/en/read/254165>

回顾 21 世纪德蒙关系的发展历程可以发现,在默克尔担任德国总理(2005 年 11 月 22 日开始执政)的 16 年中,两国关系得到较快发展。尤其是近 10 年来,默克尔两次访蒙,有力促进了两国之间的全方位合作,为未来两国建立战略伙伴关系奠定了基础。2005~2020 年德蒙两国进出口贸易总额约为 25.1 亿美元,其中德国向蒙古国出口约 22.5 亿美元,德国自蒙古国进口约 2.6 亿美元,出口额大约是进口额的 8.65 倍。毫无疑问,在德蒙双边贸易中,德国长期保持顺差国地位,蒙古国则对德国存在巨大的贸易逆差。

其实,在蒙古国与其“第三邻国”(包括美国、日本、韩国、印度、德国、法国、澳大利亚和加拿大等)的双边贸易中,普遍存在较大贸易逆差的现象。近年来,蒙古国与俄罗斯之间的贸易结构也是如此。毋庸置疑,这些经济大国和强国都将蒙古国视为工业原材料的供应地,同时也是产品销售市场,而蒙古国则在对外贸易中处于较为不利的地位。可以说,在蒙古国与其主要经济伙伴的进出口贸易中,唯独中国对蒙古国出口额远远小于自蒙古国进口额,2005~2020 年,蒙古国在对中国贸易中一直是顺差国。换句话说,多年来,蒙古国向中国出口矿产资源所赚取的外汇收入中,似乎大部分都用来购买了其他国家的产品,而中国无形中一直在补贴蒙古国与其“第三邻国”的贸易逆差。即便如此,蒙古国仍然一度对中国心存疑虑,处处设防,双方战略互信并未达到应有的水平。

至于德蒙关系对中国的潜在影响,从目前来看,德蒙两国经贸合作各取所需,对中蒙关系似乎尚无竞争性影响。不过,随着 2021 年 12 月 23 日中国稀土集团正式成立,标志着中国将开始新一轮稀土行业整合,也必将对世界稀土市场产生深远影响。未来几年,世界主要经济强国或将再次掀起一场对蒙古国稀土资源的激烈竞争,就像曾经对蒙古国煤矿资源的竞争那样,对此一定要未雨绸缪。

## 结 语

综上所述,德国与蒙古国虽然在地理上相隔万里,但却有着许多相似之处。在政治制度上,都实行西方议会民主制和多党选举制度,政府首脑(总理)由议会多数党领袖担任,因此,总理拥有实权,而总统只是外交礼仪上的国家元首。但区别之处在于,蒙古国是一院制议会(称为国家大呼拉尔),德国是两院制议会(参议院和联邦议院)。在意识形态上,对西方价值观的认同



经常成为两国官方交流中的高频词汇。德国是最早支持蒙古国民主化转型的西方国家之一,在1990~1993年蒙古国经济困难时期,德国是蒙古国的主要援助国。

德国对蒙援助主要有三个方面的诉求:

首先,传播意识形态。在蒙古国民主化转型初期,同美日等国一样,德国大力援助蒙古国的原因之一就是推广民主价值观,帮助前社会主义国家顺利转型成为亲西方的民主政体。

其次,成为矿产资源供应地和产品销售市场。多年来,德国自蒙古国进口额小于对蒙古国出口额,说明德国不仅将蒙古国视为原材料供应来源国,还是工业品倾销市场(尽管蒙古国的消费能力和市场规模并不大)。

最后,成为“入常”的支持票。德国自从统一后,一直谋求安理会常任理事国席位,接受德国大量援助的蒙古国自然是坚定的支持者。对于拥有相同政治抱负的德、日、印等国来说,通过援助蒙古国从而换取蒙古国在安理会改革上的支持票,这方面的诉求是是一致的。

而对于蒙古国来说,将德国视为在欧洲的重要合作伙伴,其战略考量在于:一方面,在政治上平衡中国和俄罗斯,以减少对两大邻国的过度依赖,保持政治上的独立性;另一方面,在经济上获取西方强国的援助和投资,扩大矿产资源和农畜产品的出口市场,促进其经济结构的多元化。因此,德蒙合作各取所需。

总结过往70年来德蒙关系演变过程,两国关系大致经历了三个发展阶段:

第一个阶段是“冷战”时期(1950~1990年),主要是东德与蒙古国在社会主义阵营和经互会框架内的合作;

第二个阶段是两德统一后(1990~2000年),主要是德国对蒙古国的经济援助,对德国来说是扶持和巩固新生的民主国家,对蒙古国来说则是解决紧迫的生存危机;

第三个阶段是2001年之后,两国在2008年建立了全面伙伴关系,各领域合作不断深化,特别是在默克尔两次访蒙的推动下,两国关系步入了快车道,正迅速迈向战略伙伴关系。

(责任编辑:徐向梅)