

中俄在蒙古国新铁路建设中的博弈

*

范丽君

交通运输业作为一个国家专门从事货物和旅客运输的生产部门,其运输设施建设和运输能力的大小直接或者间接影响着这个国家的经济发展。中国民谚“要想富,先修路”,从一个层面反映了交通运输业在国民经济发展中的重要地位。公路、铁路、航空和水运是一个国家最为重要的运输部门。蒙古国铁路网分布极不均衡,其境内唯一一条南北纵向的铁路将两个世界大国——俄罗斯和中国连接起来。苏联解体以后,蒙古国铁路“走出”国门,不仅成为东北亚各国之间,而且成为东北亚与欧洲联运的国际大通道。为提高铁路运输的国际地位,2008年年初,蒙古国道路、交通和旅游部制定了《国家铁路网拓展远景规划》,计划修建四条铁路:戈壁地区铁路、东部铁路、西部地区铁路和横贯东西铁路。蒙古国政府结合战略矿开发需要,对该铁路建设方案进行统筹规划,并就融资和合作方式与相关国际投资机构进行协商。2010年4月,蒙古国政府宣布建设横贯东西铁路,表明《国家铁路网拓展远景规划》已纳入国家规划^①。2010年6月24日,蒙古国国家大呼拉尔(议会)通过了《国家铁路交通开发计划》(以下称“新铁路计划”)。实施“新铁路计划”,则需要招商引资。这为中国和俄罗斯及其他国家投资蒙古国创造了契机。蒙古国的地缘政治地位决定了中国和俄罗斯在蒙古国新铁路建设中的经济合作和政治博弈。

一 蒙古国铁路建设沿革及铁路网现状

1938年,蒙古国修建了第一条从乌兰巴托市到纳莱哈市长度仅为43公里的窄轨铁路。

作者系内蒙古社会科学院俄罗斯与蒙古国研究所副研究员、译审。

* 本文为国家社会科学基金项目《中蒙经济合作研究》(项目批准号:10BGJ006)的阶段性研究成果。

① 贺宝庆:《蒙古国积极参与东北亚合作推动本国发展》,http://www.chinanews.com,2011年5月12日。

1939年铺设了从乔巴山市到东北边界城市楚伦浩饶特直通苏联东部边境城市索罗耶夫斯克的跨境铁路,全长239公里,采用苏联宽轨标准(1520毫米),是目前蒙古国第二大铁路线,也是蒙古国东部地区连接外界的重要通道。1949年,铺设了由乌兰巴托市向北到苏赫巴托尔市直抵俄罗斯边境城市纳乌什基的宽轨铁路。1955年,在中苏两国援助下,由乌兰巴托市向南到扎门乌德市直至中国二连浩特市的宽轨铁路修建完成,这条南北纵向的铁路全长1100公里,它向南经扎门乌德市出境后与中国京包铁路接轨,向北经楚伦浩饶特市出境后与俄罗斯西伯利亚大铁路接轨(由此向西延伸到莫斯科市,向东延伸到符拉迪沃斯托克市),是蒙古国铁路主干线,承担着蒙古国铁路运输90%以上的运载量^①。其他几条铁路,即由乔巴山市到巴彦乌拉和塔木察格布拉克等地煤矿、铜钼矿的支线铁路主要承担货运任务。

蒙古国现有铁路运营总里程为1815公里,大多是苏联援建并按照其轨距标准(宽轨)修建的。在全国21个省的首府城市中,只有位于中东部地区的5个城市有铁路通过,其余城市则靠公路或航线相连接。

1994年,蒙古国铁路运输实行以国家所有制为主的私有化改革。但由于铁路的技术维修和设施建设无法摆脱对俄罗斯的依赖,蒙古国铁路则实行由蒙古国道路、交通和旅游部与俄罗斯交通部股份制经营,双方各控50%股份。2008年春天,俄罗斯与蒙古国协商后,将其所属股份转交给俄罗斯铁路公司;蒙古国道路、交通和旅游部所属股份则转交给乌兰巴托铁路局。蒙古国现有铁路网分布极不均衡,至今没有一条横贯东西的铁路。铁路运输网覆盖面积小,没有形成较为完整的系统;铁路线路弯道多,不符合现代技术要求,火车无法提高运行速度和实现电气化。这在一定程度上制约了蒙古国东西部经济的均衡发展,也成为阻碍蒙古国经济、进出口贸易、物流及旅游等发展的一大要素。蒙古国东部和东南部经济发达,铁路运输也相对发达;西部和西南部资

源丰富,但人口相对较少,经济不发达,至今没有铁路通过。

二 蒙古国“新铁路计划” 出台背景及原因

“新铁路计划”是蒙古国与时俱进的新举措。蒙古国地处亚洲腹地,南北分别与中国和俄罗斯接壤,自己没有出海口。蒙古国铁路是连接欧洲和亚洲较为便捷的铁路干线之一,逐渐成为欧亚国际铁路干线的重要组成部分。然而,蒙古国现有铁路格局及设施无法起到国际国内铁路联运的大通道作用。

第一,现有铁路设施老化,运输技术和装备相对落后,无法满足蒙古国铁路运输的需求。蒙古国铁路自1956年贯通运营50多年来,其运输线路和运输网格基本没有变化,但运输量却呈逐年上升态势,尤其是国际货运量明显增长,其增长速度超过国内货运量。2000~2010年,蒙古国铁路的国内货运量和国际货运量虽在各年度有所起伏,但总体呈上升趋势,而且国际货运量增长幅度比国内货运量增长幅度大。其中,2000年国内货运量比国际货运量多276万吨,而2010年国际货运量比国内货运量多20万吨(2010年的国际货运量是2000年国际货运量的6倍多,达到10年来最高);2010年国际货运周转量是2000年的2.4倍,而同期国内货运周转量则增加80%(不到一倍);除了2000年之外,其余年份国际货运周转量均占当年总周转量的70%以上。2010年,国际客运量和客运周转量分别比2000年增长53%和31.3%,而国内客运量仅增长2.9%^②。蒙古国铁路国际货运量、客运量和客货运周转量提升,一方面说明蒙古国铁路在国际运输通道中占有日益重要的地位和作用,另一方面也

① 《蒙古国统计年鉴(2010)》,蒙古国国家统计局2011年5月出版。

② 根据2003年、2007年和2010年《蒙古国统计年鉴》的相关数据计算。

说明蒙古国铁路的运载能力面临新的挑战。蒙古国铁路的路基和轨道虽经多次维修,但仍无法承受重载列车。本应承载每年4 000万吨的轨道现在只能承载1 500万~2 000万吨。此外,蒙古国现有机车中80%以上属于超期“服役”,急需更换。

第二,“资源兴国、强国战略”需要蒙古国铁路给力、助劲。无论从目前已探明的矿产资源种类和储量还是未来世界对矿产资源的需求来看,矿产开发的利益优势已经占据蒙古国国民经济的主导地位。采矿业对蒙古国GDP的贡献率已经从2003年的12.7%提高到2010年的30%,占对外贸易比重也从2003年的58.9%提高到2009年的88.2%^①。蒙古国作为新兴的矿产资源国家,希望借助自身的资源优势以及国际矿产资源价格上涨的有利环境实现“资源兴国、强国战略”。2008年年初,蒙古国国家大呼拉尔(议会)通过的《蒙古国整体发展规划》明确指出:“加快本国战略矿的开发,保持经济持续稳定增长,最终将矿业收益惠及每一个公民,到2021年使人均GDP达到1.2万~1.5万美元。”^②蒙古国现有铁路的运力已经处于饱和状态,资源出口的狭窄通道成为制约蒙古国矿产资源出口的瓶颈。目前,蒙古国只有中国天津一个出海口。蒙古国政府希望通过修建铁路开辟俄罗斯远东地区的港口以及中国的其他港口,以拓展矿产品出口市场。而蒙古国战略矿开发的启动也必须以铁路运输作为基础条件。

第三,东北亚区域合作需要蒙古国铁路“牵线搭桥”。在东北亚区域中,日、俄、韩、朝、蒙六国中,除了岛国日本没有陆路交通与其他国家连接之外,其他五国均可以通过陆路交通而相互连接起来。这些国家可借助图们江进行国际合作开发,积极参与东北亚的陆桥运输通道合作项目。但就目前状况看,虽然中国、朝鲜、韩国和日本基本具备相对完善的铁路运输体系,但俄罗斯和蒙古国的铁路运输体系相对薄弱,没有达到国际运输通道的标准和要求。东北亚区域内各国都应积极发展区域内

运输通道的连接。这些运输通道的连接和使用不仅对区域内的经济合作发挥支撑和推动作用,同时也可促进区域内各国的对外经济合作与联系。地处东北亚枢纽地位的蒙古国只有并入铁路“局域网”才有更大的发展空间。如果蒙古国国内铁路建设能够跟上经济发展的步伐,横贯东西的铁路修建成功,将国内铁路运输线路与东北亚区域内的铁路网连接,形成良好运输通道,不仅可提高蒙古国铁路运输在国际铁路联运中的作用,而且会促进欧亚大通道沿线地区的经济繁荣和发展。

第四,蒙古国对外贸易多元化需要铁路拓展渠道。蒙古国日益增长的对外贸易联系需要高效、安全的铁路运输作为基础保障。自经济转型以后,蒙古国对外经贸活动范围不断扩大,中、俄、韩、日及欧盟国家等都成为蒙古国重要的贸易伙伴。而蒙古国最重要的贸易伙伴集中在东北亚和亚太地区。贸易伙伴的增多及贸易量的逐年扩大对各种运输工具的运力要求不断提高。与其他运输工具相比,铁路运输的成本较低,安全系数高,是国际长途运输的首选。目前,蒙古国铁路运载能力远远不能满足日益增长的贸易需求。蒙古国经济发展不仅需要出口赚得大量外汇以满足国内经济发展对资本的需求,同时也需要进口大量物资以满足国民生产和生活所需。蒙古国资源出口多元化和进口贸易的多样化要求运输通道多元化。寻找新的铁路运出海通道,满足跨国贸易和地区经济发展已经成为蒙古国政府必须面对的现实问题。

第五,修建铁路更符合蒙古国国情。自经济转型以来,蒙古国历届政府都很重视公路、铁路等基础设施的维修和建设。由于资金和技术等原因,蒙古国政府优先发展公路建设。1999年,蒙古国提出“千年公路计划”。经过几年发展,公路建设有了很大起色。但根据蒙古

① 中国蒙古国研究会:《蒙古国研究:2010》(论文集),2011年。

② 同①。

国地广人稀、自然环境恶劣以及公路和铁路在运力、维护和保养等方面存在的差异等特点,有专家提出,在蒙古国修建铁路比修建公路更符合国情。即使在蒙古国修建公路和修建铁路的成本相差不大,但铁路的运力较高,维护、维修和保养成本比公路低。更重要的是,铁路运输具有的节能环保和安全性能是公路无法比拟的,符合蒙古国生态环境的要求。

三 蒙古国“新铁路计划”具体内容及其建设中的结点

如前所述,蒙古国铁路运力差、装载能力低、设备老化及技术落后,已严重阻碍蒙古国运输业的发展。除了修缮已有铁路运输网,提高铁路运输能力外,扩建新铁路逐渐提上蒙古国政府议事日程。

(一) 蒙古国“新铁路计划”具体内容

2010年9月11日,蒙古国政府在首都乌兰巴托举行振兴蒙古国经济的“新铁路计划”第一阶段工程招标会议,并向出席会议的世界银行、亚洲银行、各国驻蒙使节以及俄、韩、朝、日、中等国80余家公司代表介绍了新铁路投资政策及相关法律。

蒙古国“新铁路计划”第一阶段的主要内容是,修建连接南戈壁地区战略矿的横向铁路,即从南戈壁省省会达兰扎德嘎德,经过塔温陶勒盖煤矿、查干素布拉格铜钼矿、宗巴因到东戈壁省省会赛音山达(与原有连接中俄两国的南北纵向铁路接轨),然后向东延伸到东方省省会乔巴山的铁路,全长1100公里。该工程计划用两年时间完成,总投资20亿美元,资金主要来自蒙古国政府、国内外投资者以及各种贷款和国际援助资金^①。这条铁路建成后,向南有中国天津港作为蒙古国出海口,向北可直接通往俄罗斯符拉迪沃斯托克港口,形成南北两个出海口的局面。

蒙古国“新铁路计划”第二、第三阶段修建的主要是向南部和西部各省份延伸,即从几个战略矿延伸到东部、南部口岸以及战略矿之间

的铁路,总长度约3000公里。这些铁路全部建成后,与原有南北纵向铁路连接,形成贯穿蒙古国各重要城市和战略矿的铁路网。覆盖全国的铁路网不仅能提高蒙古国铁路运力,为国家经济社会发展服务,而且将拓展蒙古国矿产资源出口通道。

除了修建新铁路,对旧铁路的改造和扩建也是蒙古国“新铁路计划”的重要内容。实际上,从2004年开始,蒙古国和俄罗斯一直在协商,准备修建蒙古国南北纵向铁路的复线。2005年4月,蒙古铁路局对蒙古国南北纵向铁路线进行提速改造,从美国引进了大牵引力的机车,新建了13个自动化道岔,增加了6个火车站,延长了18个站台的始发线,以容纳更长、更重的现代化列车^②。鉴于此,这条铁路运营能力有了明显提高,在一定程度上缓解了蒙古国铁路运营压力。但其他几条铁路也急需改造和扩建。

(二) 蒙古“新铁路计划”实施中的结点

蒙古国铁路运输除了满足国内运输外,更重要的是用于中、俄、蒙铁路联运以及担负欧亚国际运输通道的作用。当然,蒙古国“新铁路计划”首先用于解决战略矿矿产的出口问题。由于中俄两国铁路轨距不同以及蒙古国必须依靠中俄两国出海口的现实,蒙古国“新铁路计划”在实施中必须面对两大结点。

第一个结点是轨距标准。蒙古国现有铁路都是按照俄罗斯宽轨标准修建的,而中国的铁路是国际标准轨距。凡是出入二连浩特和满洲里边境口岸的中国、蒙古国和俄罗斯火车都要进行底盘换装。这在一定程度上增加了运输成本,成为欧亚大陆桥运输线上不畅通的一个结点。蒙古国“新铁路计划”关于新铁路的轨距、线路走向等问题一直是蒙古国各政治势力、社会和民众争论的焦点。它们从自身利益出发,提出不同方案。其中有一种说法是,

① [蒙]《乌兰巴托邮报》2010年11月14日。

② 《蒙古铁路全面提升运输服务能力》,《国际商报》2005年10月11日。

凡是通往中国的铁路采用中国铁路轨距修建,凡是通往俄罗斯和中亚国家的铁路则采用宽轨修建。1995年,从蒙古国乔巴山市到中国阿尔山口岸的铁路(亦称“两山”铁路)修建项目启动时^①,蒙方曾同意将“两山”铁路在蒙古国境内的443公里铁路按照中国轨距修建^②。但“新铁路计划”宣布正式启动时,蒙古国政府宣布采用俄罗斯宽轨标准。目前尚不清楚,这一决定是否包括“两山”铁路在蒙古国境内的433公里铁路轨距。

第二个结点是资金来源。蒙古国政府希望有意从蒙古国进口煤炭等矿产资源的国家参与“新铁路计划”的投资及修建工程。除俄罗斯外,中、日、韩、美等国家以及世界银行和亚洲银行都有意投资蒙古国的铁路建设项目,也曾提出参与修建工程意向。但蒙古国政府至今犹豫不决,没有明确的答案。

四 中俄在蒙古国新铁路建设中的博弈

由于资金短缺,蒙古国实施“新铁路计划”需要招商引资。这为中俄及其他邻国投资蒙古国创造了契机。很显然,蒙古国的政治地缘决定了俄罗斯和中国在蒙古国新铁路建设中的经济合作和政治博弈。

(一) 蒙古国铁路与中俄的战略关系

蒙古国现有铁路与俄罗斯铁路的“血缘”关系和蒙古国新修铁路与中国铁路连通的利益显示,蒙古国“新铁路计划”的实施无法摆脱对中国和俄罗斯的依赖。这种依赖关系为中俄两国参与蒙古国“新铁路计划”创造了合作机遇,同时也使两者形成一种利益竞争关系。

1. 俄罗斯与蒙古国现有铁路的“血缘”关系是蒙古国“新铁路计划”实施的优势条件

尽管国际铁路协会规定了国际通用的轨距标准,但各国出于国防安全 and 国家战略或者其他利益需要,却自行设计和执行国际铁路协会规定的其他轨距^③。蒙古国1938年修建的第一条铁路是窄轨铁路。1939年,为了防备日

本军队进入蒙古国,苏蒙在修建从乔巴山市经边境城市楚伦浩饶特直通俄罗斯索罗耶夫斯克的跨境铁路时,改为与苏联铁路同样标准的宽轨(轨距为1 520毫米)。蒙古国转型以前修建的所有铁路,大都是在苏联的援助下建设完成的,均为宽轨。苏联解体以后,蒙古国铁路运输业的建设和发展一直没有摆脱俄罗斯的影响。换句话说,由于火车车头、机身、铁轨和枕木等硬件设施全部来自原苏联、经互会成员国以及后来的俄罗斯,所以,蒙古国铁路运输网及其配套设施的维修及后续服务基本依靠俄罗斯。

此外,蒙古国铁路运输一直和俄罗斯(原苏联)联合经营,双方各占50%的股份。蒙古国铁路局局长一职也是由蒙俄双方轮流担任。这是俄罗斯参与蒙古国新铁路建设的“命门”所在。在“新铁路计划”启动前夕,蒙古国政府最终决定采用俄罗斯轨距并对其他国家在此领域的投资犹豫不决,其重要原因就是蒙古国铁路中50%俄罗斯股权在“说话”。2009年,蒙古国和俄罗斯宣布建立战略伙伴关系后,俄罗斯许诺向蒙古国提供70亿美元用于蒙古国基础设施建设。蒙古国铁路运输部门和俄罗斯铁路运输部门合作修建宗巴因至南戈壁省塔温陶勒盖煤矿以及塔温陶勒盖与奥云陶勒盖两个战略矿之间的铁路就是合作项目之一。这说明蒙古国政府实施的“新铁路计划”已经考虑到俄罗斯50%股权的利益。2010年年初,俄罗斯与蒙古国成立铁路设施发展合资公司。这是俄罗斯参与蒙古国铁路建设迈出的第一步。2010年10月,蒙古国政府和俄罗斯政府

① “两山”铁路是联合国开发计划署(UNDP)开展的图们江国际合作开发项目的一部分,也是蒙古国“新铁路计划”最早启动的项目,始于1995年。

② 杨臣华:《关于推进乔巴山—阿尔山—图们江建设的调研报告》, <http://www.hie.edu.cn/cbs/>, 2006年12月9日。

③ 1937年国际铁路协会规定:1 435毫米的轨距是国际通用的标准,1 520毫米是宽轨,1 067毫米以下轨距为窄轨。

签订共同投资修建蒙古国铁路网的合同,双方各出资 1.25 亿美元用于蒙古国铁路建设。俄罗斯提供的资金“主要用于完善蒙古国境内铁路运输网,包括引进新的铁路机车;蒙古国的投资主要用于培养相关专业技术人才,并改善铁路职工的生活和工作条件。”蒙古国从俄罗斯进口的首批 4 辆机车于 2011 年 2 月运抵蒙古国,结束了蒙古国铁路局长期租用俄罗斯旧机车的历史^①。蒙古国和俄罗斯在铁路和矿产资源领域的合作必然影响到中国及其他国家在蒙古国“新铁路计划”实施方面的投资及利益需求。

2. 中蒙铁路连通对蒙古国经济发展具有战略意义,是中国参与蒙古国新铁路建设的优势

蒙古国“新铁路计划”中有四条铁路将要与中国铁路连接,也是不争的事实。这四条铁路包括“两山”铁路、从蒙古国乔巴山市到中国珠恩嘎布达其口岸的铁路及从蒙古国塔温陶勒盖煤矿和奥云陶勒盖铜金矿分别通往中国内蒙古自治区甘其毛道和策克口岸的两条铁路。这四条铁路都与蒙古国战略矿和工业园区连接,是蒙古国战略资源出口最便捷的通道。蒙古国借助中国铁路运输网和环渤海湾港口,将国内矿产品出口到朝鲜、日本、韩国以及东南亚资源稀缺国家,大大缩短了绕道俄罗斯远东地区或中国满洲里口岸的运程,有利于实现蒙古国矿产品出口多元化、多渠道的发展战略。例如,“两山”铁路修通后,向东经乌兰浩特—白城—长春—吉林—延吉—珲春出境后与图们江朝俄国际通道连接,经乌苏里斯克—波格拉尼奇内铁路与绥芬河口岸相连,全长 1 763 公里,构成连接东北亚的图们江国际大通道(又称东方大通道)的一部分。东方大通道比蒙古国南北纵向铁路短 52 公里。

东方大通道建成后,蒙古国矿产资源既可以出口到中国东北地区,也可以经图们江国际通道出口到日本、朝鲜、俄罗斯和韩国;既可以减轻蒙古国纵横铁路运输压力,也可解决中国满洲里口岸的客货滞留问题。它从蒙古国乔

巴山市向南经毕其格图口岸进入中国珠恩嘎布达其口岸与中国东北铁路网连接,分别可抵达辽宁省的锦州港、葫芦岛和绥中及河北省秦皇岛和曹妃甸等国际大港口,运输距离大大缩短。也就是说,从蒙古国乔巴山市到辽宁锦州港比现有蒙古国南北纵向铁路经二连浩特市至天津港的运程缩短约 600 公里,比从蒙古国乔巴山市折返博尔加市经满洲里市至大连港的运程缩短约 900 公里,比“两山”铁路到图们江近 300 公里。它在蒙古国境内通过东部资源丰富的东方省和苏赫巴托省,符合蒙古国正在实施的《加快东部省份矿产资源开发和基础设施建设的战略》;它通过中国港口与世界 100 多个国家和地区建立通航联系,符合蒙古国所希望的矿产资源多渠道出口战略。可谓一举两得。蒙古国铁路与中国铁路连通的事实,是中蒙两国铁路建设合作的优势所在。

(二) 中俄在蒙古新铁路建设中的博弈

铁路是国民经济的命脉,有如人体的主动脉血管。从蒙古国方面看,铁路不仅是实现蒙古国富民强国的运输工具和通道,更是影响蒙古国安全利益的敏感问题。蒙古国凭借其自身的人力、财力、物力、技术和资源无法推动“新铁路计划”的快速实施,需要借助外部力量的资助和扶持。

为了摆脱对中国和俄罗斯的依赖,蒙古国一直希望其他国家参与包括新铁路在内的蒙古国重大项目实施。美国、日本和韩国等正在积极靠近蒙古国,希望在蒙古国有话语权。美国“插手”蒙古国并不是完全为了资源,而是其重返亚洲战略中遏制中俄的一步棋。日本和韩国则是看中蒙古国的资源,希望借助地缘上的一点优势从中分得一杯羹,解决其资源进口问题。2008 年,蒙古国政府曾经想吸引美国千年挑战基金 2.85 亿美元无偿援助资金中的 1.88 亿美元,以投资蒙古国铁路建设。但因蒙古国铁路有俄罗斯的股份,美国拒绝投入这笔

^① 图图、兰凌雁:《蒙古俄罗斯共同出资完善蒙古铁路网》,http://phtv.ifeng.com,2011 年 2 月 16 日。

资金。俄罗斯自然也不同意蒙古国铁路建设掺杂美国元素或其他国家的资金^①。这是俄美在蒙古国利益博弈的一个例证。俄罗斯绝对不能容忍美国进入它的势力范围。日本对蒙古国的投资和资金援助以及援建项目确实在蒙古国经济转型的困难时期起到一定的积极作用,因而成为继中俄之后的蒙古国第三大贸易伙伴和投资伙伴以及最重要的援助国家。韩国位居第四。美、日、中、韩等国都希望参与蒙古国新铁路建设。但事实是,这些国家均没有“新铁路计划”的一期工程中中标。这说明俄罗斯不希望、也不会放手让包括中国在内的其他国家参与蒙古国铁路建设。

从蒙俄铁路的历史渊源和蒙古国资源出口多元化、资源兴国战略以及借助中国出海口参与东北亚和亚太地区经济合作的现状不难看出,中国和俄罗斯在蒙古国铁路建设中既是竞争对手又是合作伙伴。在双方博弈中,知己知彼才会赢得胜利。俄罗斯已与蒙古国达成众多关于新铁路建设的协议和合同,且许多项目已在实施中。俄罗斯在蒙古国“新铁路计划”中已经博得头筹,但俄罗斯的资金、铁路建设技术资源和人力资源现状却很难推动蒙古国铁路建设进程。

第一,中俄在资金和资本投资力度上存在差异。2008年,蒙古国政府曾经想吸引美国千年挑战基金投资其铁路建设,从一个侧面反映出俄罗斯在蒙古国铁路建设方面的投资力度不够。2008年7月17日,即在参加5月在索契召开的俄罗斯交通发展问题会议以及6月视察俄罗斯铁路股份公司运营管理中心之后,俄罗斯总理普京批准了《2030年前俄罗斯铁路运输发展战略》,并签署了《2015年前落实铁路运输战略的措施计划》。根据铁路运输战略,2030年前,俄政府将向铁路领域投资约14万亿卢布,达到新建2万多公里铁路的目标^②。俄罗斯自身铁路建设也有资金方面的压力。2011年,俄罗斯铁路局和西伯利亚煤炭公司组成的俄财团表示:“如果赢得蒙古塔温陶勒盖煤矿的采矿权,将投资建设蒙古铁路。”^③俄罗

斯虽然控制蒙古国铁路50%的股权,但对蒙古国铁路建设的投资金额和力度有限。俄罗斯外汇储备不及中国,且受离岸经济和“影子经济”影响,资金和资本外逃现象严重。外汇储备减少和不稳定是俄罗斯参与蒙古国新铁路建设的一个软肋。

改革开放30多年来,中国的经济建设突飞猛进,2010年超过日本成为世界第二大经济体。中国3万亿美元的外汇储备为中国资本“走出去”提供了可靠保障。中国“十二五”规划中的一个亮点就是将“走出去”战略提升到国家层面。“走出去”战略的实质就是进行海外投资。投资蒙古国铁路建设与中国向北开放战略可谓是扣环相应。考虑到蒙古国铁路与俄罗斯的关系以及俄罗斯资金短缺这一因素,中国不仅要加强与蒙古国的沟通,更要加强与俄罗斯的联系。中俄关系目前处于最好时期,在东北亚区域合作以及与周边国家关系上有许多共同的利益诉求。打通俄罗斯环节,是中国参加蒙古国“新铁路计划”必须考虑的一个因素,而且是重要因素。

第二,中俄铁路建设技术及其水平有差异,存在很大合作空间。中国经济的腾飞提升了中国铁路建设技术和建设水平。例如,截至2009年,中国铁路建设集团共完成桥梁1992公里,隧道1126公里,土石方10亿立方米,名列中国500强的第14位,是全国最大的工程承包企业。此外,中国铁路建设集团共有技术人员7.3084万名,占职工总数的34%,其中高级工程师和享受政府特殊津贴的专家近900人。中国铁路建设集团拥有世界人数最多的铁路建筑工人和技术人员^④。该集团完成了世界最高也是难度最大的青藏铁路的修建工程,攻克

① 《蒙古国丰富的矿产成为美俄争夺的“香饽饽”》,《乌兰巴托邮报》2010年11月14日。

② <http://rusnews.cn>,2008年7月17日。

③ 《俄铁和西伯利亚煤炭拟投资建设蒙古铁路》, <http://coal.in-en.cn>,2011年6月8日。

④ 《中国铁路建设发展成就采访团采访中铁》, <http://www.cm.hc360.com>,2010年4月20日。

了高原铁路运输装备、环保等一系列难题。青藏铁路成为世界铁路建筑史上的标志性工程。总之,中国铁路建设集团在技术和人力资源上具有世界领先水平。

苏联解体以后,受到国内经济萎靡影响,俄罗斯铁路建设没有太大起色,直到1997年才开始对国内铁路进行铁路运输网络数字化改造,至2002年年初基本完成,提高了国内铁路运输效能。2003年9月18日,俄罗斯交通部实行股份制改革,成立了由国家控股的俄罗斯铁路股份公司,结束过去国家垄断经营局面,以此吸引更多资金进行铁路建设。目前,俄罗斯铁路股份公司下属60多个机构和50家附属企业,在11个国家设有办事处^①。苏联时期的铁路建设无论是在技术还是在人力资源上都要超过中国。可以说,托钵而来的俄罗斯铁路建设具有很好的基础,中俄强强联手应该有很大的合作空间。

第三,互利互惠和利益共享是中俄在蒙古国铁路建设中应该遵循的共同原则。蒙古国铁路与中俄两国有着割舍不断的关系,而中俄在铁路建设方面又各有所长。因此,中俄双方应该从蒙古国经济发展前景及其在东北亚和中亚复杂地区局势中的中立地位出发,在互利互惠和利益共享的基础上参与蒙古国“新铁路计划”的实施。目前,中俄两国都是蒙古国的战略伙伴,基础设施建设和矿产资源开发是中俄与蒙古国经贸合作的首选方向。中国的资金、资本投资和铁路建设技术资源与俄罗斯和蒙古国有很大的互补空间。经济有其自身的发展规律,互利互惠和利益共享应该是参与合作各方的共同目的和愿望。例如,2009年,蒙古国铁路部门同意中国采矿企业自备列车,专门用于向中国输送矿产品。自备列车的使用期限为10年,10年后移交蒙方。在使用期内,蒙方给予运费上的优惠^②。这是中蒙之间的一种合作方式。中俄合作共同参与蒙古国新铁路建设,也是一种值得考虑的合作方式。

考虑到蒙古国铁路与俄罗斯的渊源给中蒙铁路合作带来的消极因素以及蒙古国对过

度依赖中国的忧虑,中国也可以考虑利用自己的技术和劳动资源优势创建中、俄、蒙三方合作机制。2011年10月,俄罗斯总理普京提出了“欧亚联盟”的外交理念,希望“欧亚联盟”成为欧洲和亚太地区之间的有效“纽带”及紧密协调经济和外汇政策的联合体^③。普京要实现俄罗斯的“欧亚联盟”战略以及振兴西伯利亚和远东经济,参加亚太、东北亚经济圈,必须考虑蒙古国铁路与中国铁路联网的经济利益。中国要实现资源进口多元化,保证“振兴东北”和“向北开放”战略以及“长吉图先导区”项目的有效实施,必须考虑蒙古国铁路在该地区的重要作用。而蒙古国要保证矿产品的销售和运输,推动与东北亚地区的经济合作,则必须解决交通运输方面的阻碍性问题。由此可见,蒙古国铁路建设在中、俄、蒙三国的经济建设和国家发展战略中具有重要意义。面对蒙古国经济现状,中、俄、蒙三国应携起手来,消除顾虑,建立互信机制,在资金、技术和人力资源上各取所长,在互利互惠的基础上共同协商,解决蒙古国铁路建设面临的现实问题,走出合作困境。

无论选择何种合作方式,必须坚持互利互惠和利益共享的原则。世界经济区域化、一体化首先应该是运输通道一体化,即建立遍布一体化经济区域的交通网,保障海陆空的畅通。东北亚区域合作离不开涵盖中、俄、朝、蒙等国在内的国际运输通道建设。2012年,俄罗斯“入世”,中、俄、蒙三国都是世贸组织成员。因此,中国在与蒙古国和俄罗斯的合作中不仅要考虑自身利益,而且要兼顾合作方的利益。秉承与蒙古国人民和俄罗斯人民共同发展的理念,中国与俄蒙合作一定会取得互利互惠的共赢结果。

(责任编辑:高德平)

① 赵华:《俄罗斯铁路改革:为发展高速铁路铺平道路》,《人民铁道报》2011年10月21日。

② 《我企业参与蒙古铁路建设正当时》,《农民日报》2009年2月18日。

③ 张弘:《普京要建“苏联2.0”版》,《世界知识》2011年第21期。