中俄角力在蒙古

[俄罗斯] 谢尔盖·拉钦科

内容提要：中俄两国建立了“战略伙伴关系”，但简单地将中俄关系当作“天作之合”或看成岌岌可危都是天真且不现实的，两国关系实际上是在上述两者中走出了一条中间之路。本文通过考察中俄对共同邻国蒙古的政策来试图对这种中间之路进行定位。

关键词：中国　俄罗斯　战略伙伴关系　蒙古　“第三邻”

近年来，中俄两国呈现出建立了牢固的“战略伙伴关系”的局面，双方领导人均强调中俄两国国家利益具有互补性，在面对一些国际问题时具有共同的做法，这使得两国得以保持良好的协作关系。北京和莫斯科都有意无意地忽略了两国关系事实上暗含的紧张，认为这是西方国家虚构出来的。然而，简单地将中俄关系当作“天作之合”或看成岌岌可危都是天真且不现实的，两国关系实际上是在上述两者中走出了一条中间之路。本文通过考察中俄对共同邻国蒙古的政策来试图对这种中间之路进行定位。作为曾经的中华帝国的一部分，以及随后苏联事实上的卫星国，蒙古从未试图掩盖其欲保持与中俄的距离而追求其所谓“第三邻”政策的决心。这一政策驱使蒙古与虚拟的“第三邻”——包括美国、欧盟、环亚太各国、印度、土耳其和各种国际组织构成的集体存在——保持积极的接触。“第三邻”政策为蒙古与中俄的关系平添了一层复杂性。

作为曾经的中华帝国的一部分，以及随后苏联事实上的卫星国，蒙古从未试图掩盖其欲保持与中俄的距离而追求其所谓“第三邻”政策的决心。

[俄罗斯] 谢尔盖·拉钦科（Sergey Radchenko） 阿伯里斯特威斯大学国际政治系（Department of International Politics, Aberystwyth University）讲师。

俄罗斯试图利用其既有资产（主要是所持跨蒙古铁路的股份）来进一步获得蒙古的自然资源，进而加强俄罗斯对蒙古日渐减弱的影响。中国则在努力将蒙古拉到其巨型经济体的怀抱之中。俄罗斯不得不更加坚决地捍卫自身的利益。而中国则可以相对从容地等待成熟的果实落入手中。尽管两国都在努力避免踩疼对方的脚，但事实上中俄在经济利益上存在分歧。从这个意义上可以说，中俄已经开始在蒙古进行竞争。然而，就目前而言，中俄在蒙古的角力主要还是商业层面的，尽管暗含着地缘政治的影子，俄罗斯经济财富的缩水尚没有必要上升为中俄之间更广泛层面的紧张。此外，蒙古国“第三邻”政策的存在使得中俄两国的一方所失并不必然意味着另一方所得。

或许中俄蒙三国关系中，最引人注目的方面是蒙古国国内政治的重要性日益上升。乌兰巴托逐渐学会在中俄之间以及中俄和西方之间寻求制衡。这种做法既非史无前例也非独一无二。许多小国都采取类似的地缘政治手段，蒙古的邻国之一朝鲜就是个很好的例子。但是蒙古独特的国内政治环境使得这一地缘政治游戏更加复杂。和大部分威权主义的中亚国家（吉尔吉斯斯坦始终是个例外）不同的是，蒙古国内存在高度的政治竞争。蒙古的国内政治对中俄扩大各自在蒙古影响的努力具有很大影响，双方尚未赢得蒙古民众的选票箱。

铁 路

没有什么能比跨蒙古铁路的更新升级更好地说明俄罗斯在蒙古财富的缩水了。跨蒙古铁路经由蒙古连接俄罗斯和中国，俄罗斯拥有该铁路50%的股份，这一特权可追溯到1949年的苏蒙共同所有权协定。随着20世纪90年代俄罗斯在蒙古的经济存在不断缩水，跨蒙古铁路作为俄罗斯少数保留的在蒙资产，其重要性不断提高。尽管跨蒙古铁路具有毋庸置疑的战略重要性，但它仍遭受了严重的经济困难。在20世纪90年代以及本世纪初，俄罗斯对这条铁路的保养未能给予足够的关注，同时蒙古也几乎无法拿出钱来更新已经破旧的铁路基础设施，更勿论扩展铁路网了。当2007年蒙古总统那木巴尔·恩赫巴亚尔（Nambaryn Enkhbayar）和美国总统小布什签订千年挑战协议（Millennium Challenge Compact），承诺为蒙古经济发展提供2.85亿美元时，[1] 问题产生了。

这项由千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation，MCC）负责支付的协议被广泛认为是蒙古积极支持美国“反恐战争”的回报，在此之前蒙古在伊拉克和阿富汗均有派遣军队。这笔资金是以资助的方式赠予的，无需偿还。协议基金的最大一笔份额（超过1.88亿美元）被留作升级跨蒙古铁路，从而解除过

1 合约文本可见http://www.mcc.gov/documents/agreements/compact-mongolia.pdf，2014年5月12日登录。

时的铁路系统为蒙古经济发展带来的瓶颈。恩赫巴亚尔总统认为这笔投资是“至关重要的”，[1] 但是俄罗斯方面对此可能做出的回应成为该计划成功实施的主要障碍。

莫斯科视恩赫巴亚尔为非常忠诚的政治家。恩赫巴亚尔能讲一口流利的俄语，长期与俄罗斯保持紧密联系，用弗拉基米尔·普京的话说，恩赫巴亚尔“懂得俄罗斯”，这也是为何莫斯科对其2005年当选蒙古总统持乐观态度。“蒙古人民选择我很大程度上是因为我与俄罗斯领导人，与普京总统建立了良好的关系”，恩赫巴亚尔随后告诉普京并使后者非常满意。为了促进这一友好关系，2000年11月普京成为继列昂尼德·勃列日涅夫之后首位访问乌兰巴托的俄罗斯领导人，在这之后普京和恩赫巴亚尔建立了被后者称为“亲密”的关系。[2] 这种亲密关系在2003年再次得到加强，当时普京同意勾销近98%的苏联时期的蒙古债务（114亿美元），这一慷慨姿态强化了俄罗斯在蒙古民众心目中的声望。

然而，莫斯科和乌兰巴托对跨蒙古铁路的未来持有分歧。既有的合约规定跨蒙古铁路为轮值主席制，恩赫巴亚尔对于这一规定赋予俄罗斯对蒙古交通生命线的否决权表示不满。从21世纪初开始，恩赫巴亚尔就努力游说普京将蒙俄份额由50:50改为51:49，但一直未能成功。[3] “俄罗斯人说：好吧，让我们讨论一下这一问题，但仅仅只是谈谈而已”，一位参与这一棘手谈判的蒙古外交官说。在2006年6月上合峰会上与俄方讨论了铁路问题之后，恩赫巴亚尔认为俄罗斯的合作是“没有希望的”，在与美国官员讨论时，开始打算“通过蒙古所有的第二条铁路继续之前的目标”。[4] 这一野心勃勃的计划是不现实的，但是他很可能希望等蒙古获得轮值主席权时能够成功地引进美国的资金从而实现铁路的基础设施现代化。尽管俄蒙两国围绕任命展开了数月的斗争，最终俄罗斯人还是做出了妥协，在2007年同意任命蒙古人奥特根登贝尔勒（V. Otgondemberel）为负责人。

然而在宣布千年挑战协议方面俄罗斯人坚决不妥协。引入美国投资需要公开合资企业的账簿。“我们为什么要这么做？”萨莫伊连科（V.V. Samoilenko）大使问道，“为什么我们要让外人接触到俄蒙合资企业的文件？这是我们和蒙古人

1 恩赫巴亚尔在2007年10月22日与小布什会面中做出的评价，参见 http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-2007-10-29/pdf/WCPD-2007-10-29-Pg1393.pdf，2014年5月12日登录。

2 "N. Enkhbayar: Dunt Shatnyhan Sain Ajilladag Bol Hoyor Erunhiilugch Neg Huviin Asuudal Yariad Suuj Baihgui," ***Zuuny Medee,*** November 11, 2006, http://www.olloo.mn/modules.php?name=News&file=print&sid=42338,2014-05-12.

3 "N. Enkhbayar: Dunt Shatnyhan Sain Ajilladag Bol Hoyor Erunhiilugch Neg Huviin Asuudal Yariad Suuj Baihgui".

4 "Mcc Eurasia Director Reid's Meetings with Mongolian Leadership," June 29, 2006, http://www.wikileaks.org/plusd/cables/06ULAANBAATAR499_a.html, 2014-05-12.

的生意，我们的文件。”[1] 此外，俄罗斯还担心更新铁路基础设施会驱使购买美国制造的火车头，而这会损害俄罗斯生产商的利益。在这些考虑背后的主要原因是俄罗斯不愿意让美国插手俄罗斯在蒙古的关键资产。结果，当2009年美国审计团队抵达乌兰巴托开始履行千年挑战协议时，他们未能获得准入权限。莫斯科发现其陷入一种尴尬的境地。蒙古媒体将俄罗斯当作蓄意阻挠欺凌弱小的恶霸，死死抓着自己的战略资产，却损害蒙古的长期经济发展潜力，并以此有效扼住蒙古的咽喉。而与此同时，俄罗斯的观察家们深信美国向铁路提供资金的背后隐藏的阴谋论。明知俄罗斯不得不拒绝这一提议，美国国务院的战略家仍有意为之，从而试图并成功地在蒙古民众心中抹黑了俄罗斯的形象。[2]

出于挽回颜面的考虑，俄罗斯很快展现了它的慷慨大方。2009年俄罗斯和蒙古建立了一家新公司（拉兹维捷基础设施，Razvitie Infrastruktury）以投资跨蒙古铁路，很快放出消息投入数亿美元对铁路进行升级。同时，俄罗斯向合资企业注入2.5亿美元，当乌兰巴托无力提供其50%时，莫斯科承诺支付全部数额。早些时候，俄罗斯已经同意向蒙古提供3亿美元的农业贷款。俄罗斯给予了大量“礼物”以表示对蒙古前所未有的关注。

金钱与声望双管齐下，普京和梅德韦杰夫2009年均访问了乌兰巴托，清晰地表明蒙古在俄罗斯推进亚洲政策过程中的重要性。普京的出访安排在蒙古总统大选几天之前，表示其对在任总统恩赫巴亚尔的支持，俄罗斯人仍将后者看做可以照顾莫斯科在该地区利益之人。梅德韦杰夫出席了在乌兰巴托举行的诺门罕战役70周年纪念，在这场战役中苏联和蒙古共同对抗日本。这其中试图传递这样一种信息：俄罗斯始终是蒙古最可靠的伙伴，正像俄罗斯谚语所说的那样，一个老朋友胜过两个新朋友。乌兰巴托接收到这一信息，但是这并未阻止其要求千年挑战公司将之前被迫放弃的铁路基金重新分配给蒙古国内的其他项目。最后这些钱被用来铺设公路，这证明蒙古的决策者并未放弃美国提供的蛋糕。

俄罗斯未来能否继续控制蒙古铁路仍待商榷。为了避免俄罗斯再次将跨蒙古铁路当作经济和政治杠杆，蒙古政府一直试图建立并行的基础设施。考虑到外来投资者缺乏投资类似基础设施的热情，乌兰巴托试图通过发行政府债券融资。价值15亿美元的成吉思汗债券被部分用于铁路建设，其中包括一段长达267公里可以使得蒙古绕过跨蒙古铁路向中国运煤的铁轨。事实证明并非俄罗斯的铁路专家不可，蒙古政府引进了韩国的三星公司进行全部的铁路建设。和跨蒙古铁路不同的是，新铁路将按照中国窄轨的标准进行铺设。2014年4月30日蒙古议会批

1 "Interview with V.V. Samoilenko," April 8, 2012, ***Mongoliia Segodnia***, http://www.mongolia.mid.ru/press_152.html, 2014-05-12.

2 Vladimir Berezhnykh, "Rossiia i Mongoliia: Mesiats Spustia Posle Vizita Medvedeva," ***Rossia-Mongolia***, September 29, 2009, http://pribaikal.ru/standpoint/article/3170.html?cHash=c7a6033a654c09[illegible]a0f45461a472b9&print=1, 2014-05-19.

准了建设更多窄轨铁路的法令，大出俄罗斯的意料。[1] 这些举措一经完成将沉重打击莫斯科经由跨蒙古铁路将蒙古的自然资源出口到俄罗斯在远东港口这一长远希望。

财 富

19世纪俄罗斯帝国在亚洲的扩张主要追求三个相互关联的目标：首先是安全，其次是大国威望，再次是经济利益。这些目标在苏联时期同样影响着俄罗斯人的政策制定。

19世纪俄罗斯帝国在亚洲的扩张主要追求三个相互关联的目标：首先是安全，其次是大国威望，再次是经济利益。这些目标在苏联时期同样影响着俄罗斯人的政策制定。帝国历史的一些遗产延续至今，支持俄国重新获得在前附属国的利益，在蒙古尤其是如此。宽泛来讲，如果俄罗斯帝国事业的主要动力在19世纪是威望，20世纪是安全的话，如今经济则在莫斯科地区政策制定中发挥最主要的作用（尽管与另外两个因素仍然有关）。莫斯科主要对蒙古的自然财富感兴趣，这不仅仅因为它们能提供投资机会，同时在蒙古受经济吸引日渐靠近中国时能使俄罗斯在该地区保持“存在”。

尽管直到20世纪80年代末苏联仍主导蒙古的外贸，从20世纪90年代开始情况发生转变，中国作为蒙古自然资源的重要购买者以及各种货物的主要销售者，其与蒙古的经贸往来日益增多。今天蒙古近半数的外贸是与其南部邻国进行的，中国几乎垄断了蒙古的出口贸易。[2] 俄罗斯仍在向蒙古提供石油——这是其主要的对蒙古出口贸易——但是考虑到蒙古近来正试图投资石油的开采与精炼，以及考虑到蒙古的油页岩储备潜力，这一贸易也蒙上一层阴影。俄罗斯的经济地位正在下滑，且将继续下滑下去，这一切都使得它——出于商业以及战略原因——更加想要确保能从蒙古的自然资源中分一杯羹。

俄罗斯涉足蒙古的矿业可追溯到几十年前。苏联地质学家做了大量工作以勘探主要的铜、金和煤矿储备，同时大力投资这些矿产的开采。其中，最重要的投资是1973年在额尔登特奥沃（Erdenetiin Ovoo）修建铜钼矿业工厂。俄蒙合资的额尔登特矿企经营了三十余年，其中俄罗斯占股49%，蒙古占股51%。[3] 作为世界上最大的企业之一，它并没有（为俄罗斯）带来多少价值。直到蒙古废除它的暴利税，额尔登特超过90%的收益进入了政府的金库，只给俄罗斯人剩下些残

1 “Eksportyn Gol Uursgaluudad Nariin Tsarigtai Tumur Zam Barihaar Tusgajee,” *Montsame*, April 30, 2014, http://www.montsame.gov.mn/index.php/mongol/mongolorond1/ulstur/item/28032-2014-04-30-09-23-55,2014-05-19.

2 蒙古外贸回顾，2013年5月，http://www.mongolbank.mn/documents/statistic/externalsector/tradebalancereview/2013/201305e.pdf，2014年5月19日登录。

3 最初苏联占51%，蒙古占49%，1991年情况发生了变化。

龚。俄罗斯政府——从普京上台后重新显示出对蒙古的兴趣——试图加大在额尔登特的投资并重新获得主导权。主要的媒体含沙射影地指出俄罗斯即将“接管”额尔登特，同时为了实现这一目标俄方股东仍然莽撞地（先验证明令人无法接受地）提议蒙古对企业部分实现私有和流通。[1] 俄罗斯的投资是受欢迎的，但是其重新获得控制权的努力最终徒劳无功。俄国因此发现自己陷入一种十分尴尬的境地：向一家自己无法控制的企业投入大量资本，该企业大部分产品被卖给中国，而这不论从何种角度都不符合俄罗斯的战略利益。这使得俄罗斯无法利用额尔登特来扩展其对蒙古的经济影响，但这并未阻止俄罗斯继续尝试的努力。

俄罗斯努力插手位于蒙古南部戈壁的世界上最大的未开发的铜金矿——奥尤陶勒盖（Oyu Tolgoi），提出将连接该地与跨蒙古铁路主干线作为投资的交换条件。恩赫巴亚尔在2009年1月还在向普京保证“我们（蒙古人）无法想象这一矿业计划没有俄罗斯的参与会怎样”。据传，2009年蒙古总理桑吉·巴亚尔（Sanjaagiin Bayar）向俄罗斯铁路公司总裁弗拉基米尔·亚库宁（Vladimir Yakunin）保证俄罗斯将得到准入权作为修建一条连接采矿地点与跨蒙古铁路线和俄罗斯远东港口的铁路的回报。[2] 但是在同一年，亲西方的查希亚·额勒贝格道尔吉（Sakhuagiin Elbegdorj）取代恩赫巴亚尔成为蒙古总统。2009年10月加拿大艾芬豪矿业公司（Ivanhoe Mines，现在是巨型跨国力拓矿业集团的子公司）获得了奥尤陶勒盖（Oyu Tolgoi）的合约。事实证明俄罗斯的铁路服务是没有必要的：采矿地点与中国边界只有80公里远，从2013年该矿运行开始，这里的铜矿就经由卡车运往中国。

经历了在奥尤陶勒盖的失败，俄罗斯人希望能获得世界上最大未开发煤矿——附近的塔班陶勒盖（Tavan Tolgoi）——的合约。俄罗斯再次使用铁路作为主要筹码。2010年事情似乎朝向有利于莫斯科的方向发展，当时蒙古议会通过了一项基础设施发展项目，确定坚持使用俄国的铁路轨距（1520毫米）而不是更窄的中国标准。2010年11月俄罗斯（在取消之前大量苏联时期蒙古债务的基础上）取消了目前蒙古1.72亿美元债务的97.8%，作为交换，希望蒙古在塔班陶勒盖合约竞标中能够进一步考虑俄罗斯的利益。次年3月以俄罗斯铁路公司为首的财团递交了一份正式标书，以期赢得塔班陶勒盖矿藏50%的矿藏储备。标书中提出修建一条铁路线可以（沿着跨蒙古铁路）将煤运到赛因山达，在那里可以进一步将煤出口到南边的中国或者北边的俄罗斯。莫斯科似乎对于赢得合约非常有信心，认为其条款有助于升级蒙古的铁路基础设施，而自从千年挑战公司的基金未能得以实现以来这一直是蒙古所希望的。

---

1 例如 Sergei Kulikov, “Rossiia Otberet u Mongolii ‘Erdenet’,” *Nezavisimaia Gazeta*, June 1, 2007。

2 A. Gabuev, “Bitva za Step: ‘Parlamentskie Vybory ne Dali Otveta na Vopros, Kto Budet Upravliat’ Stranoi,” *Kommersant*, July 9, 2012.

然而，俄罗斯人再一次错判了形势。塔班陶勒盖标书递交仅仅几周后，俄罗斯人就得到了蒙古正与韩国乐天集团进行秘密谈判修建从矿藏地到赛因山达的铁路的消息。[1] 2011年7月蒙古宣布塔班陶勒盖合约并未交予俄罗斯铁路公司、中国神华公司或美国皮博迪能源任何一方，而是三方共同中标，对此莫斯科先是表示愤怒，进而困惑不已。亚库宁公开表达了他的失望："蒙古始终在俄罗斯、美国、中国、日本和其他国家之间周旋，蒙方所提供的选择无法引起我们很大的热情。"[2] 之后有人听到亚库宁抱怨他无法想象小龙虾、天鹅和梭子鱼（俄罗斯寓言中的三个形象）如何能拉动塔班陶勒盖这驾马车。

事实上，这驾马车仍停在那里一动未动，因为乌兰巴托未能为其在2011年7月所宣布的中标结果背书。塔班陶勒盖的谈判很快陷入停顿，这很大程度上是由国际市场煤价急剧下跌所导致的。同时，蒙古政府决定修建一条从塔班陶勒盖直通中国的铁路，并向俄罗斯提供了作为投资者参与的机会，前提是蒙古必须控股铁路的51%。亚库宁在其2013年3月写给蒙古总理诺罗布·阿勒坦呼亚格（Norovyn Altankhuyag）的信中回绝了这一提议。在信中亚库宁抱怨蒙古违背了其曾经对俄罗斯做出的承诺。[3] "你知道我们是相当认真的人，我们可以自己数自己的钱。可以理解这一场景对我们并不合适"，俄罗斯驻蒙古大使如是指出。俄罗斯的抱怨并未阻止乌兰巴托修建一条新铁路的努力，如今这一铁路计划将采取中国的轨距标准。实现这一目标的工作开始于2013年5月，该铁路由蒙古政府提供资金，由韩国三星公司承建。现在看来，俄罗斯已经完全成为局外人。对莫斯科来说完全有理由失望。毕竟，尽管自2000年以来在"重回"蒙古问题上投入大量（政治以及金融）资本，同时尽管普京和梅德韦杰夫都做出大量努力以加强与蒙古这一俄罗斯始终认为处于其直接影响范围内的国家的纽带关系，但是莫斯科尚未获得任何其所期望的哪怕是一小部分结果。

问题为何会如此呢？部分原因在于莫斯科无法理解蒙古国内的政治局面。近年来决策者不断错估政治局面，将筹码压在错误的一方。例如，事实证明普京对恩赫巴亚尔的支持是个巨大的错误。恩赫巴亚尔不仅在竞选中失利，且因受到贪污与挪用基金的指控而入狱。他的继任者额勒贝格道尔吉——普京在2009年5月访问乌兰巴托时忽略了此人——明显更不愿意与俄罗斯妥协。蒙古总理与前驻莫斯科大使桑吉·巴亚尔——据称其曾许诺矿业执照给俄罗斯——于2009年10月宣称因为健康原因辞职。莫斯科没能意识到的是恩赫巴亚尔不是代表蒙古而是代表其所在党派甚至是为自己说话。由于缺乏跨越整个蒙古政治光谱的朋友，俄罗

1 "Mongolia TT Mine IPOI May Come by Year End," Reuters, March 25, 2011, http://mobile.reuters.com/article/companyNews/idUSL3E7EP14S20110325?irpc=932,2014-05-19.

2 "Mongolia Otdast OAO RZhD Polovinu," *Kommersant*, June 22, 2012.

3 "Tumur Zamyn Talaarkh Manai Sanalyg Orosuud Huleej Avsanhui," *Unuudur*, March 21, 2013, http://www.mongolnews.mn/p/40539,2014-05-19.

斯只能押宝于这一光谱的一端，而且事实证明是较弱的一端。被普京的统一俄罗斯党视作伙伴的蒙古人民革命党（MPRP）分裂成两部分，这使得更加亲西方的民主党得益（蒙古人民革命党的继承者之一）。人民革命党无法驱逐额勒贝格道尔吉，后者在2013年7月重新当选，这意味着至少在未来四年内俄罗斯还会继续受到疏远。

令人吃惊的是，在多大程度上普京允许其个人好恶影响其决策过程。近来，奥巴马通过与额勒贝格道尔吉共同在纽约主办一场市民社会的会议表示对后者的尊重，而安倍晋三史无前例地邀请额勒贝格道尔吉在其宅邸进餐，并由其夫人亲自为蒙古总统上菜以表示双方关系的亲密和对后者的尊重。与他们不同，普京基本上忽略了额勒贝格道尔吉，或许寄希望于有幸能与下任蒙古领导人建立良好关系。如果真是如此，那么普京是大错特错了。因为俄国面临的困难很大程度上不受制于普京与个别蒙古领导人的关系，更多的是由蒙古国内的政策共识所导致的。从20世纪90年代开始，蒙古的政治精英就已经将周旋于中国、俄罗斯和“第三邻”的政策内化于心，以至于公开表现出“支持俄国”的倾向会让人名誉受损。没有任何蒙古政治家能够承受公然捍卫俄罗斯、中国或者西方中任何一方的利益所带来的后果。在过去20年中，乌兰巴托不断完善使得其邻国相互制衡的技巧，这是仍然部分沉浸于殖民时代的过去的俄罗斯人所无法完全掌握的。

中国人

如果说俄罗斯因蒙古变化的政治环境而陷入困境，那么中国同样未能幸免。一方面，蒙古意识到作为蒙古资源主要购买者的中国近年来在经济领域表现惊人，能够通过拉动蒙古的经济从而为其经济增长带来希望。另一方面，对经济增长的希望又受到这样一种恐惧的牵制：担心中国对蒙古的经济渗透，以及这种渗透所带给一个独立国家长期的经济与政治后果。在蒙古国内政治语境中，“中国威胁论”有市场，导致许多适得其反政策的产生，危及蒙古作为一个可靠的投资伙伴的国际形象。然而与此同时，这些政策也一定程度上抵消了中国将其经济影响转化为政治优势的努力。

在蒙古国内政治语境中，“中国威胁论”有市场，导致许多适得其反政策的产生，危及蒙古作为一个可靠的投资伙伴的国际形象。

中国铝业有限公司的经历就是中国在蒙古受挫的一个典型例子。与俄罗斯铁路公司一样，中国铝业也早就瞄准了蒙古南部戈壁的煤矿资源。2011年7月中铝与蒙古国有企业额尔登塔班陶勒盖签订了一项价值2.5亿美元由塔班陶勒盖向中国供煤的合约，在亚库宁等人还在梦想着从塔班陶勒盖分一杯羹时，这一条约的签订已经奠定了中铝关键顾客的地位。此外，在2012年4月中铝出价收购当时由加拿大艾芬豪矿业控股的南戈壁资源有限公司（South Gobi Resources），后者

的主要资产是蒙古境内距中蒙边界仅45公里远的一处煤田。在向国际媒体介绍与中铝谈判详情时，过于自信的南戈壁资源公司执行总裁亚历山大·莫利纽克斯（Alexander Molyneux）宣称交易已基本完成，甚至未谈及蒙古官方对此可能做出的反应。这是一个致命的错误。

蒙古媒体因此而愤怒了。在其看来，一家加拿大公司拥有蒙古的一处重要煤矿储备是一回事，而在未经与乌兰巴托磋商的情况下将之卖给一家中国国有企业完全是另一回事，尤其是，这家中国国企还在以蒙古一些权威人士所认定的远低于世界市场的价格购买塔班陶勒盖出产的煤。对于中国能够操控价格从而给蒙古带来经济损失的恐惧被这一交易所完全忽略的民族主义情绪无限扩大了。“这是对我们的侮辱”，一份社论指出。[1]“中铝的钱和蒙古的法律哪个更强大？”另一篇头条如是写道。[2] 收购计划引发的政治争议恰恰发生在一个对蒙古决策者非常不利的时机——2012年6月议会选举之前。执政党意识到打上“出卖给”中国的标签足以彻底摧毁其在选举中当选的希望。结果，议会迅速通过一项法案，要求外国公司必须得到蒙古官方的批准才能获得在“战略”经济部门的控股权。南戈壁公司被吊销了采矿许可证。公司不得不立即解雇莫利纽克斯来平息公众的情绪并重新开始生产。中铝的收购不得不偃旗息鼓。

2013年1月中铝再次遭遇预料之外的逆流。额尔登塔班陶勒盖公司宣布其将停止向中国输煤，理由是蒙古方面对中方支付的价格感到不满意，同时公司由于铁路的缺乏还面临交通上的障碍。总理阿勒坦呼亚格建议“取消”与中国铝业的合约，从而蒙古将得到更令人满意的价格。这一次一向在处理与乌兰巴托关系时谨慎少言的中国人公开表示了他们的失望并威胁对此提出诉讼。乌兰巴托试图挑起中国铝业与中国最大的煤业生产者神华公司之间的抗衡，但是这一策略并未生效。最后中铝同意小幅提升蒙古出口煤的价格，而蒙古恢复了煤矿供应。这或许可以表明蒙古改变中国设立的游戏规则的能力受到严格限制。在与中国铝业发生纠纷的同时，蒙古政府还试图重议2009年与力拓矿业集团签订的开发奥尤陶勒盖的投资协定，并且围绕铁路问题与俄罗斯争论不休，这些都很大程度上损害了蒙古的国际形象，使之面临受到“资源民族主义”谴责的危险。2012年到2013年蒙古的外来投资额大幅下滑，经济增长速度也出现倒退。为了平息外资的忧虑，议会通过了一项新的外国投资法案，承诺给予国内和国外投资者同等的待遇。乌兰巴托也试图向北京表现得更为友善。为此，2013年8月阿勒坦呼亚格总理在一次正式访问中号召中国商人投资蒙古，承诺以往“变化无常”的法律环境现在已经非常“稳定”。他同时还表示会积极参与习近平主席提出的“丝绸

1 "Yuun Songuul, 'Tsaana Chin' Mongoloo Taviad Tuuchilkhlaa...," *Shuud Medee*, April 11, 2012, http://www.shuud.mn/?p=86717&cpage=1&replytocom=81441,2014-05-19.

2 J. Tsogzolmaa, "Chalkogiin Munge, Mongolyn Huuliin al' n Huchtei Ve?" *Time* (Mongolia), May 1, 2012, http://tsogzolmaa.essay.time.mn/content/3790.shtml,2014-05-19.

之路经济带”，支持中国企业参与蒙古国内包括铁路在内的基础设施建设，从而使蒙古成为连接欧洲与中国的桥梁，[1] 这必然会使北京感到非常满意。

结 论

巧合的是，阿勒坦呼亚格总理访问北京时，俄罗斯总理梅德韦杰夫也在北京访问。和阿勒坦呼亚格带走了一项向中国供煤20年的合约一样，梅德韦杰夫也签约增加对中国的石油供给。看起来，俄蒙正以一种奇怪的方式间接地为中国的青睐而竞争。这对俄罗斯来说并不是什么好兆头。

17世纪中俄的首次接触就发生在今天的蒙古北部边疆地区沿线。那时清朝根基雄厚，通过《尼布楚条约》（Treaty of Nerchinsk，1689年）和《恰克图条约》（Treaty of Khyakhta，1721年）[2] 轻易地遏制了俄罗斯人的入侵。但是到了19世纪末20世纪初，俄罗斯帝国采取了更具进攻性的举措，通过在蒙古压缩中国的战略空间以确定自己的地位。1921年中国被驱逐出外蒙古，奠定了中俄竞争中俄国的胜利，使得俄国得以在政治、经济和军事上控制蒙古。到20世纪50年代有一段短暂时期——当时中苏同盟正值蜜月期——中国和苏联曾一度在蒙古展开了良好合作，以伙伴而不是竞争对手的身份建立投资基金，建设包括铁路在内的基础设施。但是随后中苏关系的破裂迫使蒙古在中苏之间选边站，而当时的蒙古领导人选择站在苏联一边。

苏联的解体以及俄罗斯在亚洲的收缩结束了蒙古对苏联的一边倒局面。乌兰巴托发展出一种处理国际关系的新方法，强调在俄国、中国和“第三邻”之间进行制衡。当普京试图重拾俄罗斯在蒙古的影响时，他发现不得不应对比其苏联前任面临的多得多的挑战。俄罗斯必须与其他国家展开激烈竞争以获得蒙古国的忠诚。而在这场竞争中俄罗斯的表现乏善可陈。

鉴于莫斯科和北京之间“战略伙伴关系”的存在，俄罗斯人和中国人一直以来都十分谨慎地尊重双方在蒙古的地位，从未公开称对方为“竞争者”。例如，俄罗斯毫不吝于大声批评美国在蒙古的活动，这点从千年挑战公司铁路基金的失败中可见一斑。相比之下，中俄之间的竞争则更像在打太极，双方都尽量间接地切割对方的利益。对于俄罗斯来说不幸的是，由于之前押错注，它已经输掉了这场比赛。今天的中俄关系似乎又重回尼布楚和恰克图条约时的局面，而且很可能不会再向有利于俄罗斯的方向逆转。

俄罗斯坚信乌兰巴托需要俄国的合作以牵制中国日益上升的影响，通过持有

1《蒙古国总理说蒙中经贸合作将上新台阶》，新华网，2013年10月20日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/20/c_117789151.htm，2014年5月12日登录。

2 此条约应为1727年签订——译者注。

跨蒙古铁路的股份带来的影响来扩展俄国在蒙古的利益。然而莫斯科的战略是适得其反的。其一，它给人一种印象即俄罗斯在绑架蒙古，通过其对铁路的否决权来阻碍不受俄罗斯欢迎的项目，而不考虑这种蓄意阻挠是否会延滞蒙古的经济发展。在蒙古民族主义情绪上升时期，俄罗斯的这种威胁策略毫无疑问会损害其一直所宣称的蒙古人民的朋友这一形象。其二，俄罗斯这种把鸡蛋放在同一个篮子里的做法无疑是不明智的。俄罗斯之前一直寄希望于现在已不复存在的蒙古人民革命党，后者在蒙古党派政治的泥淖中分崩离析，使得莫斯科无法确定它的盟友究竟是谁。其三，莫斯科没能充分理解蒙古的“第三邻”政策。事实上在各国之间不断周旋并非仅仅是蒙古国内亲西方政治家的做法，相反这一政策是一种超越了党派对立的精英共识。此外，俄罗斯不仅仅是蒙古的邻国，它也是在国内政治中具有重要影响的问题。它的重要性体现在有时甚至能以压倒性的优势越过其他问题，当然中国问题除外。

俄罗斯不得不采取积极的政策，通过（以减免贷款的方式）馈赠以及赤裸裸的施压来避免从游戏中出局。与俄国不同，中国几乎不需要做什么就能取得最终的胜利。尽管采取的是相对消极的姿态，中国还是逐渐控制了蒙古的对外贸易。只在近几年开始北京才逐渐有意采取更有力的手段来推动议程。中国的对蒙政策是其完善与中亚、东南亚、非洲以及拉丁美洲各国关系的不可缺少的一部分。收购和通过国有企业压价购买原材料等都是中国经济外交中相对较新的手段。可以说中国前所未有地表现出不仅在半个地球以外的地方，而且是在俄罗斯的卧榻之侧来运用这些手段的意愿。此举为俄蒙中三国的未来提出了新的问题。但是，蒙古与中国市场日益紧密的联系并不必然增加北京对蒙古的政治影响力。

中国和俄罗斯一样无法避免成为蒙古政坛热议的国内问题。这一问题有时会经由选举所暴露出来，就像中国铝业的案例所展示的那样。出于政治权宜的需要，“不可变的”外国投资法也是可以更改的。先前的合约可以违背或谴责，因为它们是被不爱国的政治家所出卖的。蒙古既是地缘政治竞争的目标，同时本身也是一个重要的参与者。它的动机是成功的战略衡量与复杂的国内政治环境共同作用的产物，因此往往难以识别。这使得参与竞争的其他国家难以将蒙古简单的定位为永恒的朋友、永恒的敌人或永恒的利益。事实上蒙古会根据多变的政策选择不同的盟友，因而作为蒙古的邻国往往会屡次三番的感到失望与沮丧。

（年玥 译；李晨 校）