

# 前景理论与蒙古国中立战略研究

云琪布日

大连外国语大学, 国际关系学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2022年4月29日; 录用日期: 2022年6月23日; 发布日期: 2022年6月30日

## 摘要

蒙古国所处的地理位置使其极具地缘战略价值。2015年蒙古国总统在联大宣布实施“永久中立”政策, 旨在不冒犯中俄两国的基础上, 最大程度地保留与“第三邻国”的关系, 获取他国对其安全与战略利益的承诺与保障。然而, 该政策很快遭到废除, 中立战略被搁置。本文试图以前景理论为分析框架, 考察蒙古国选择中立战略的动因, 从风险预警下的“历史包袱”、框架效应下的威胁感知、沉没成本效应中的国内政治三方面解读国家的心理因素, 并通过分析中立面临的国外大国博弈、国内政治斗争、综合实力不足的重重困境, 得出蒙古国难成地缘战略调节点的观点, 进而推导出应首先确保国内政策连贯性, 并以建设中俄国际运输通道、发展生态旅游为基点, 着力进行经济与民生建设等发展出路。

## 关键词

永久中立国, 第三邻国, 前景理论, 沉没成本, 地缘战略

# Research on Prospect Theory and Mongolia's Neutrality Strategy

Qiburi Yun

School of International Studies, Dalian University of Foreign Languages, Dalian Liaoning

Received: Apr. 29<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jun. 23<sup>rd</sup>, 2022; published: Jun. 30<sup>th</sup>, 2022

## Abstract

Mongolia's geographic location makes it of great geostrategic value. In 2015, the President of Mongolia announced at the UNGA the policy of "Permanent Neutrality" aimed at maximizing relations with "third neighbors" without offending China and Russia, and obtaining the commitment and guarantees of other countries to its security and strategic interests. However, this policy was soon abrogated by the Mongolian People's Party, which was elected chairman of the State Great Khural in 2016, and then the neutrality strategy was shelved 14 months after the announcement.

This paper attempts to analyze the motivation of Mongolia's choice of the neutrality strategy by using the "Prospect Theory" as the analytical framework, interpreting the state's psychological factors from three aspects: "historical burden" under the risk warning, threat perception under the framing effect, and domestic politics under the sunk cost effect. And by analyzing the triple dilemma of great powers' game, domestic political conflicts, and lack of overall strength, the paper is concluded that Mongolia can hardly become a geostrategic regulating point. Then the author deduces that Mongolia should firstly ensure domestic policy coherence, and based on building the international transport corridor between China and Russia to become the trade frontier of the two countries, while progressing the eco-tourism to develop the economy and peoples' wellbeing.

## Keywords

Permanent Neutralized State, Third Neighbors, Prospect Theory, Sunk Cost, Geostrategy

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

蒙古国是世界第二大内陆国家，只与中国、俄罗斯两国为邻，没有出海口。20世纪末苏联解体，国际体系出现巨大变革，蒙古国及时调整对外安全战略，从“一边倒”转变为“不结盟、等距离、全方位”的“多支点”外交政策[1]，立足亚太、面向世界，尤其强调同美国、日本、欧盟等国的合作伙伴关系。蒙古国试图同时交好多国以减少对中俄的依赖，为本国的安全与独立增添多重保障，并以此掌握发展的主动权，开拓战略回旋空间，实现国内经济增长的战略目标。

2015年9月，时任蒙古国总统额勒贝格道尔吉在第70届联合国大会上突然宣布实行“永久中立<sup>1</sup>”(permanent neutrality)政策，该政策的实施首先需要得到国内法和国际法两个层面的确认，然而至今都未得到真正意义上的国际承认。在国际体系基本维持稳定运行，“多支点”外交格局进展顺利，且中俄、中蒙、俄蒙三方交好的大环境下，蒙古国提出成为永久中立国的话题引起国内外社会及学者的广泛讨论。为什么于此时提出该政策？该政策为何至今没有赢得像瑞士、土库曼斯坦中立一样的广泛支持？未来又将如何应对困境？本文试对以上问题进行研究与解读。

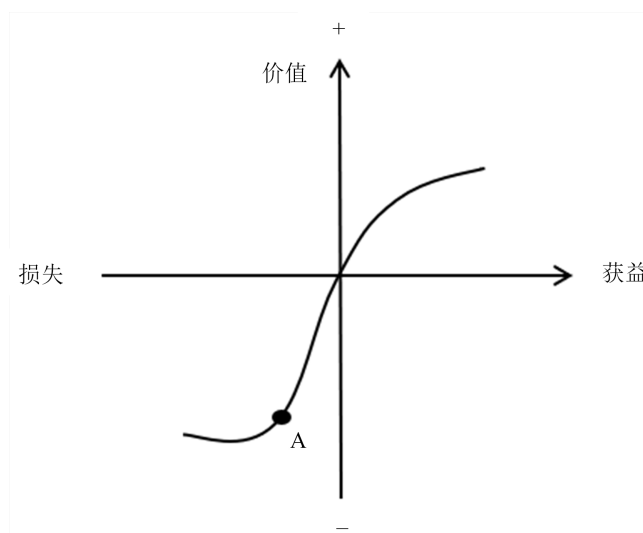
## 2. 文献综述

### 2.1. 理论解析

前景理论(prospect theory)最初起源于经济学现象，应用于具有货币结果和明确概率的简单前景的选择问题，其基本特性是价值载体为财富或福利的变化，而非最终状态[2]；后被延伸至国际关系的研究领域中，成为决策选择与决策模型的重要理论，通过对人的心理特质、行为特征的分析甄别影响行为选择的心理因素[3]。该理论认为，代表国家做出理性行为选择的决策者的心理动机在于防止损失，重心在于相对价值[4]，即价值的变化量。本文认为前景理论的主要要素有三：一、决策框架(decision frame)，指面对收益情境，即处于“赢区”时，决策者会选择风险规避(risk evasion)，而在面对损失情境，即处于“输

<sup>1</sup>永久中立是指由国际法保证一国的主权独立与领土完整，条件是该国不仅在战时不得介入其他国家的军事冲突，严守中立；和平时期也不得做出任何影响其中立地位的承诺。参见严文宏。中立国参与欧盟共同外交与安全政策研究[D]：[博士学位论文]。北京：外交学院，2018年。

区”时，偏好方向转向风险寻求(risk seeking)；二、参照点(reference points)，是表征信息、形成获益或损失框架及做出决策的重要依据。一般情况下，当前现状是决策者进行决策的参照点，而主观预期水平也可以是其参考所依据的一个标准。在这过程中，环境、时间或决策者认知的改变都可能影响决策发生重大变化[5]；三、沉没成本效应(sunk cost effect)，具体表现为在某方面投入金钱、努力或时间后表现出继续投入的巨大倾向[6]，即由于损失厌恶倾向，决策者采取行动时会考虑先期投入，以免此前成本被浪费(见图 1)。



**Figure 1.** Explaining sunk cost effect with the value function curve of prospect theory

**图 1.** 用前景理论的价值函数曲线解释沉没成本效应[7]

## 2.2. 文献综述

蒙古国社会层面于“永久中立国”的政策大致抱持支持态度。而针对蒙古国推出该政策的影响因素，国内外学者与社会人士给出了多种看法，笔者认为既有文献中主要包括三种解释，并将其大致分为政策连贯论、地缘政治论和现实威胁论。其中，政策连贯论中，李超研究员认为“永久中立”与“第三邻国”及国家外交、安全政策具有较大的一致性，过去的外交政策均符合中立原则，且未来如若能够实施，将仍以“第三邻国”战略为基础；记者杨涛认为，实行民主革命 25 年来独立自主、等距离的外交政策实质上已经是“隐形中立政策”的体现；储殷教授则强调蒙古国对外关系的现实性与平衡性使中立战略成为合乎情理的选择，避免因过于接近某个伙伴国而影响对外关系的平衡。持该论调的学者基本同意，选择“永久中立”只是对“第三邻国”的部分调整，是其的拓展与延伸，这与蒙古国对外政策的发展轨迹相符。而持地缘政治论的学者中，巴殿君教授认为，由于特定的地缘政治环境与无政府体系下大国竞争愈加激化，促使蒙古国选择中立国政策；张凯工程师认为，国家安全与外交减压是蒙古国考虑的核心因素，希望以永久中立国的身份适应地缘政治环境变化，维护国家安全和民族独立；蒙古国留学生 Oyunchimeg. T 提出站在中俄的立场上，即对邻国伙伴关系需求的推动，促使其做出如此决策，蒙古国控制同北约和美国的军事接触于中国和俄罗斯而言也有较大好处。最后，在现实威胁论中，蒙古国留学生 Saikhansanaa 做出较为全面、系统地分析，认为由于对历史事实、当前局势、未来威胁的威胁感知度较高，使得蒙古国选择中立对外安全战略；马立国教授强调，“第三邻国”外交战略为蒙古国带来巨大利益的同时，来自中俄两大邻国及“第三邻国”的制约性力量不断增加，使其认识到内陆小国在地缘政治博弈中企图利

用域外大国力量的做法并非明智。

总结而言, 现有研究对蒙古国选择中立战略的解释虽然各有灼见, 但仍存在以下问题尚待完善: 其一, 既有文献似乎并未在国家的“对外政策分析”的理论框架下对该国该政策的决策动因进行探析; 其二, 国家心理层面的因素在多数文章中没有得到全面的阐述, 而这一点实则对于一国的决策而言至关重要; 其三, 对于蒙古国为何于“2015年”这个时间点提出中立政策, 现有文章没有给出详尽的解释, 为此, 这三个方面正是本文试图阐明的重点内容。本文将对外政策分析中的“前景理论”引入到“永久中立”的决策视角并以此为研究框架, 借用张全义教授凝练出的“风险预警”概念, 综合上述学者的部分观点, 对蒙古国对外安全战略的决策动因进行详尽的解读, 进而梳理出该政策的困境, 最终给出笔者认为切实可行的对策及方案。

### 3. 中立战略的生成机制

#### 3.1. 风险预警: 基于“历史包袱”的考量

前景理论认为, 一定的历史经验与教训会给行为者带来知觉倾向, 并以此判断他者未来可能做出的行为及自身面临的风险[3]。当过去和当前的视域重合, 历史能够给予国家良多经验, 并且提供一种解决现实问题的视角。但从另一个角度而言, 历史也在某种意义上成为决策者的负担, 使之产生路径依赖。罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)认为机械地将现实与历史相比会完全错误地认识现实, 进而产生误导作用, 如此错误知觉也被称为“历史包袱”(historical burden) [8]。而这也类似于认知心理学中的“易得性启发式判断”(availability heuristic judgment), 人们倾向于以最容易提取的信息为基础做出相应的判断, 进而塑造人的社会感知, 推及至国家层面, 塑造国家的政治景观。

曾几何时, 成吉思汗及其子孙后代在欧亚大陆肆意驰骋、攻城掠地, 蒙古帝国版图扩张至三千多万平方公里, 对俄罗斯的统治长达 225 年, 如此辉煌的帝国史与后世先后被清朝统治近 300 年、被苏联统治 70 年的屈辱历史形成了鲜明的对比, 两幅完全不同的国家发展画卷展现在蒙古国人民的眼前。1911 年, 清朝失去了对外蒙古的控制权, 哲布尊丹巴活佛<sup>2</sup>在沙皇俄国的支持下宣布蒙古“独立”, 随后于 1921 年被苏联纳入势力范围, 1924 年, 蒙古人民共和国成立。而对蒙古国来说, 实行中立并非全新的选择, 1926 年蒙古就有人提出成为中苏两个邻国及国际社会承认的中立国, 像瑞士一样[9]。1945 年, 中苏友好同盟条约的签订过程中, 蒙古相关事宜是双方争论最激烈的问题。蒋介石政府坚决表示外蒙古是中国不可分割的一部分, 承认外蒙古独立将使西藏问题复杂化, 进而导致国民政府垮台。但此立场无法推动谈判进程, 后根据蒋的指示, “外交部长”宋子文提出赋予外蒙古最大的自治权, 在内政、外交与军事上独立, 但中国仍保留对该地区的主权; 然而, 斯大林坚持要求蒙古彻底独立, 不断强调其在保卫西伯利亚中的战略价值, 表示不会进行丝毫的妥协[10]。最终, 为了得到斯大林对国民政府的支持和不干涉中国内政的承诺, 蒋介石政府做出妥协, 默认了现状, 外蒙古的独立地位于次年得到正式承认。虽在名义上实现了独立, 实则仍处于苏联的控制之下, 中立战略因而无从落实。

苏联解体使蒙古国脱离了直接的军事控制, 便开始着手以政治与外交手段保障国家的安全与独立。然而, 彼时的“第三邻国”路径实际上触动了中俄两国的利益, 未来或许出现难以独立抉择、被迫在国际问题中站队而不可避免地再次被卷入大国纷争的困局中, 因而催生出蒙古国的“风险预警”, 防止巨大的战略利益损失与安全威胁。由此, 20 年代所设想的、效仿瑞士的中立战略再次被纳入考虑范围, 且首先得到了高层的支持。渴望国家独立与富强, 谋求历史上辉煌的宏图愿景以及风险预警的心理促使其迅速认可并主动实施了如此战略, 可以看出蒙古国的领导者和人民迫切希望从心理层面摆脱在大国的夹

<sup>2</sup> 哲布尊丹巴是漠北蒙古藏传佛教最大的活佛世系, 属于格鲁派, 于 17 世纪初形成, 与内蒙古的章嘉呼图克图并成为蒙古族地区两大活佛。



缝中生存的恐慌感。但由于没有正确认识到现实与历史的差距，历史视角下的“中立”成为了现实中的“包袱”，蒙古中立于当今时事而言并不合时宜。

### 3.2. 框架效应：基于威胁感知的考量

前景理论强调小概率也具有巨大的权重，处于损失框架下的决策者更容易寻求风险，并且根据参照点来调整其战略决策。这类似于孤注一掷，如果把握住机会，风险转变为机遇，价值的变化量或许将对行为体产生重大影响。而鉴于国际体系释放的信号相对模糊，彼时身处其中的国家难以判断目前的走向是否有利于本国，安全是否充足，只能根据自身的主观经验去判断充满不确定性的国际政治景观。在意识到存在安全威胁后，为防止损失，蒙古国设定了相关的损失框架。

地缘政治困境使蒙古缺乏安全感，只与两大国为邻既是安全保障，或许又是一种迫切的威胁。而“第三邻国”外交实则有意无意地将域外大国的干扰变量引入到原本相对稳定的东北亚区域安全体系，美国、欧盟等行为体的介入增加了国家关系的复杂性，并对中俄的周边安全造成一定威胁，使两边出现被“渗透”的风险。在与美国的交往方面，美国借苏联解体推动蒙古政治多元化，促使其建立符合西方标准的民主体制，蒙古则借机争取大量经济援助[11]。“9·11”后，美国视蒙为亚太安全战略的重要基地[12]，蒙古视美为“政治与战略邻国[9]”，每年举行“可汗探索”联合军演。自2003年起，美国利用台湾所谓“国防部”的人力与技术资源，在蒙古设立对中国的监听站，搜集内蒙古、东北、新疆等地区的电讯情报[13]。同时，蒙古国积极参与伊拉克战争，得到巨额军费与物资援助[14]。这充分证明美国“立体渗透<sup>3</sup>”计划及在亚洲编织的“战略网络”成效显著，借此在东亚腹地立足，以周边国家一齐围堵中国的同时，威慑俄罗斯。在与日本的交往方面，日本需要蒙古的稀土、铀矿等矿产资源以及畜产品，自1990年起便一直是其最大援助国，从蒙古打开缺口将有益于日本从经济、政治领域占据东亚合作制高点[15]。2010年，双方建立战略伙伴关系，日本在推行价值观外交的同时试图以此构建“对华包围网”。而蒙古上层和民众对日本好感度很高，在朝核六方会谈及联合国安理会改革等问题上均对日本展现出支持态度。

而蒙古国的参照点是如今复杂多变的国际形势，对外部威胁与形势变动的强烈感知成为影响蒙古国对外安全战略的主要因素。美国以全球收缩、亚太突进为特征的“亚太再平衡”[16]和乌克兰危机的爆发或许能为蒙古国于2015年提出“永久中立”政策提供更加充分、具体的解释。奥巴马政府旨在利用东亚经济快速发展的新引擎推动本国经济的复苏，以增强美国的经济、军事存在集中应对中国这一强劲的崛起力量，重振全球霸权。经济上，美国重构将中国排除在外的泛亚太化多边合作体系，积极推进跨太平洋伙伴关系协定(TPP)；军事上，强化亚太军事部署，通过太平洋上的重量级航母舰队、基地与驻军，以军力整合形成强势威慑[17]。2010年的“天安号”事件和“延坪岛炮击战”致使美韩加大在朝鲜半岛及韩国西、南部海域的军演力度；而美日自1998年起联合研发战区导弹防御系统，表面针对朝核威胁，实则有意抵消中国的核威慑能力，同时掣肘中国在台海地区的军事行动[18]；此外，在南海问题上，美国从“表达关切”转向以实际行动支持东南亚国家增强海洋能力，2015年后形成中美直接对搏的局势[19]，如此针对性明显、意图明确的大战略导致中美关系持续紧张。而2013年底的乌克兰危机、2014年克里米亚公投入俄、乌东地区爆发持久冲突，也催化了俄罗斯与美国等西方国家关系的恶化。2013年，时任乌克兰总统亚努科维奇决定中止与欧盟签署政治和自贸协议，后遭议会弹劾，反俄派总统尤先科在美国大力扶持下上台，全面实行“去俄化”。这严重加剧了乌克兰东南部人民的恐慌，顿巴斯地区故希望效仿克里米亚公投入俄，招致乌克兰政府的强烈镇压与武装破坏，进而引发持续八年的战火。期间，美国对乌政府给予大量的武器装备与军事援助，指责俄罗斯的人道主义援助，加剧了俄罗斯与西方国家的冲突烈度。北约东扩进程本已严重加剧俄罗斯的不安全感，战略缓冲区被加速“蚕食”使得俄边境局势及

<sup>3</sup>“立体渗透”是指同时从各个方面、以各种方式进行渗透。本文意指美国从政治、军事、经济等各个方面对蒙古进行拉拢与渗透。

安全问题严峻。西方国家此次将触手伸至乌克兰触犯了其难以容忍的底线。

故此，毗邻大国与域外大国的关系持续紧张使蒙古国的威胁感知大幅上升，对冲了原本期望“第三邻国”外交所能发挥的效用，而其中俄之外的任何战略偏好都将引发各派政治势力的波动，与“第三邻国”交往过密严重威胁到中俄的稳定现状。于中国而言，任何国家将影响力投射至蒙古都将加剧中国北方地区的危险态势，如此正反馈机制<sup>4</sup>使蒙古国既不敢站队，更怕站错了队，难以继续加强与“第三邻国”在安全等方面的紧密合作，平衡战略遇冷。如果与域外大国发展起来的良好关系致使中俄的利益产生损失预期，或者与中俄睦邻友好的战略伙伴关系使“第三邻国”无法诱导蒙古国发挥原有的战略价值，危险变得清晰可见。故此，蒙古国在损失框架下倾向于风险寻求的冒险抉择，在中、美、俄、日等利益攸关方当中周旋以避免大国竞争的“安全困境”，蒙古于2015年9月正式提出永久中立国的诉求，试图以此探求国家的发展机遇。

### 3.3. 沉没成本：基于国内政治的考量

沉没成本强调由于损失厌恶，决策者会将先前投入的成本考虑到当今的决策中。将图1曲线图推及至蒙古国的中立战略可知：冷战结束时的蒙古国处于原点，当选择通过“多支点”框架作为多年的对外安全战略后，发觉自身越来越处在损失框架下，此时的蒙古国已经处于A点。此时，向前再进一步带来的损失不会太大，反而可能进入拐点，损失预期下降的同时，价值开始上升。故此，处于A点的投资者一般会选择继续进行风险投资，以求跨越拐点，增进利益，而A点就是蒙古国维持与域外大国友好关系所付出的沉没成本。此外，决策者的参照点除了当前现状，还有主观预期水平，即决策者会将对外政策的预期效应纳入制定当今政策的考虑范围内。

蒙古国的政治制度为半总统制特征的多党议会制，国家大呼拉尔是最高权力机关，拥有立法权。1990年7月，蒙古国举行了首次多党议会选举，蒙古人民革命党、民族进步党、蒙古民主党和蒙古社会民主党最终获得议席[20]。三十多年的激烈角力使政党政治基本形成人民党<sup>5</sup>与民主党轮流执政的格局。额勒贝格道尔吉作为民主党的重要领袖人物，早年公开发起并拥护民主游行运动，而民主党的目标则是巩固政治独立、强大经济体制、建立开放的社会等，具有较强的灵活性与务实性。就实施中立战略而言，以民主党为代表的是支持派，而以人民党为代表的传统政治力量是反对派。支持派强调，中立战略是上世纪20年代效仿瑞士成为中立国的观点延续，在保证外交延展性的同时，发掘更多发展机遇，认为这是一种预防性措施。“矿业兴国”发展战略以及各国的援助提振了蒙古国民经济的整体性发展，次贷危机后西方国家的财政刺激政策使依赖于大宗商品出口的蒙古国高速发展。而矿产资源丰富、经济增长前景良好、市场化程度较高等优势或许能够支持蒙古国实施中立所需的实力资源。如果中立地位在法律层面得到认可，各国更可能将资产储蓄或投资于“置身事外”、免于国际纷争的国家，吸引大量资金的同时，更多的金融机构也将集中于蒙古国，使其成为经济上全面可信赖、有充分发展资本的合作伙伴[21]，进而对经济产生巨大的推动力。此外，正如蒙古国地缘政治研究所所长米雅格玛尔所言，“永久中立国”易成为区域性的国际和平协调中心[22]。由于东北亚区域合作的碎片化状态，且自身与之不存在地缘政治纠纷，蒙古国希望借机成为该地区的对话与协调中心[22]，发挥区域性的建设作用。作为中立和平的斡旋者，蒙古国同朝鲜和韩国保持均衡的合作关系，于2014年以“乌兰巴托对话机制”(Ulaanbaatar Dialogues)助推朝鲜半岛和平进程的区域多边机制重新启动，缓和了朝鲜退出六方会谈的紧张局势[23]。蒙古国希望以

<sup>4</sup> 正反馈机制是指在某一方向上的变化导致压力增强，产生了同一方向的进一步变化，换言之，正反馈是一种自我增强的动态过程。其中，“多米诺理论”(domino theory)和“螺旋模式”(spiral model)是国际政治所展现的这种反馈的最重要的形式。域外大国在蒙古国实施不利于中国的行为将加剧中国的威胁认知，而后中国将采取保卫措施保证不被渗透或侵犯，这又将提升域外国家与蒙古的关系密度，加强合作程度，由此引发一系列螺旋反应事件。

<sup>5</sup> 人民党，指蒙古人民革命党。蒙古人民党于1921年创建，1925年改称为蒙古人民革命党，2010年恢复原党名。

此斡旋与对话机制扩大在国际政治中的影响力。因而，中立将使蒙古不再是大国对搏的“棋子”，反而能更好地利用多边资源谋求更大的政治、经济与外交利益[24]，进而提升在国际社会的公信力与话语权。

如此蓝图与施政灵活、讲求现实性的民主党的目标十分契合。因不愿放弃此前已经投入在“第三邻国”外交的成本，认为更进一步或许能将风险转化为发展机遇，民主党上台执政后便抱持积极的主观预期状态水平，在国内大力宣传永久中立国对民众的好处，强调蒙古国将借此成为下一个瑞士。

## 4. 中立战略的困境与出路

### 4.1. 国外大国博弈

实施中立战略，拒绝涉身大国错综复杂的博弈将使得有利的谈判筹码与杠杆难以发挥效用，域外大国对蒙古国政治利用可能性的减少实则祸福相依。益处无需赘言，弊端则在于这种刻意的疏远将使得“盟国”对其投资、援助的意愿减退，而由于国内市场规模小，对外依存度<sup>6</sup>较高，中立将使经济与社会的发展受限。虽然蒙古政府强调该政策仅是“第三邻国”外交的延伸，但如若真的在法律层面承认了中立地位，蒙古将不再能够发挥此前的作用。以域外大国美国为例，希拉里曾试图把蒙古策划为一个在中俄内陆对双方进行渗透的角色，希望借此引发两国的民族问题，进而激发极端民族主义及分离势力，最终引起两国内部或相互间的政治矛盾。故而在美国眼中，蒙古国是打在中俄的楔子，即便不能立即破坏三国长久以来的友好关系，制造新的民族争端也确是一种可行的选项。而除了派兵伊拉克，2010年蒙古国再次响应美国号召出兵阿富汗，虽然象征意义更大，但表明蒙古在美国“战略网络”中已经能够发挥一定的作用。倘若中立被承认，美国这一深居亚洲腹地的重要“盟友”将无法发挥美国所希望达成之效能，扰乱亚洲秩序、打压中国的“棋子”将沦为“废棋”。举例而言，2007年，布什总统对蒙古国进行了2.85亿美元的“民主改革”专项援助；宣布中立后的一年，蒙古国的财政预算收入(含外来援助)同比减少2.2%；到了2019年，美国提供的援助金额为640万美元，较此前大幅减少，“永久中立”或是原因之一。同样，在毗邻大国方面，2009年普京与梅德韦杰夫接连访问乌兰巴托，表明蒙古已从俄罗斯外交边缘重回中心。而蒙古国的中立倾向则意味着不希望重回俄罗斯的版图，这与俄“重返蒙古国”、利用其制华、反美的战略目标相违背。有鉴于此，任何大国对蒙古中立都将保持谨慎态度，而由于中立战略本身或许带有对中俄的不信任感，希求世界范围内的共同保护，两国尚未对此表示支持。特殊的地缘位置使其无法避免成为大国角逐的前沿地带，“永久中立国”这一身份也很难得到国际社会认可，蒙古国希望以此实现从地缘战略博弈点到地缘战略调节点的转变难度较大。

### 4.2. 国内政治斗争

作为多党制国家，执政党的更替通常会造成本国内政和外交政策的调整。蒙古国党政内部混乱，政党更迭与政治矛盾错杂使得中立战略的推进接连受阻。国家大呼拉尔为一院制议会，获得39个席位以上的政党有权提名大呼拉尔主席，进而发挥议会的职能和效用。为争夺席位，13个政党与4个政党联盟进行着激烈的斗争。有学者称，2017年大选宣传的最大特点是人民党与民主党的相互抹黑，相互揭露丑闻[25]。在此情形下，对中立战略持反对意见的人民党认为，只要同邻国保持良好关系，“第三邻国”的重要性便相形见绌。中立意味不能继续拥有战略合作伙伴，会极大地限制国家的政策选项与战略回旋空间，且将失去更多的外部支持，属于某种意义上消极的“闭关锁国”。而距民主党总统额勒贝格道尔吉宣布实施“永久中立国”政策的仅10个月后，2016年7月，国家大呼拉尔选举，人民党领袖恩赫包勒德当选主席，这使得中立战略失去了强大的议会支持，同年11月，该政策便遭以否决，关于永久中立国的法

<sup>6</sup> 对外依存度是指反应一个地区的对外贸易活动对该地区经济发展的影响和依赖程度的经济分析指标。一国对外贸的依赖程度，一般用进出口总值在国民生产总值中所占比重来表示，即对外依存度=对外贸易总额/国民生产总值。



律草案被退回。此后，在 2020 年的议会选举中，人民党再次获胜，“永久中立”的战略构想继续被搁置。

### 4.3. 综合实力不足

永久中立国须有足够的的能力基础以实现自主生存、维持经济社会的永续发展。瑞士于 1815 年被维也纳会议赋予首个“永久中立国”的合法地位。瑞士银行是资金安全的代名词，2021 年人均 GDP 排名位居世界第三，且旅游资源丰富，高精尖仪器仪表技术顶尖。最重要的是，瑞士全民皆兵、武装中立，拥有超高的质量武装制造能力，LMG25 轻机枪、SG550 突击步枪、厄利空双 35 高炮等武器装备先进且竞争力极强。即便如此，瑞士也险些被纳粹德国的铁蹄践踏，“圣诞树计划<sup>7</sup>”(Operation Tannenbaum)便是其中案例。反观蒙古国，尽管 2013 年前后发展迅速，但经济基础薄弱、国内市场规模小、国际竞争力较弱等不利现状仍未得到根本性扭转，经济严重依赖矿产资源与对外贸易。同时，随着民众收入大幅增加，中上层阶级开始了奢靡消费，2014 年~2017 年经济再次下滑，巨额外债以及资本外逃使该国经济陷入低谷。且随着限制外资法案的通过及大宗商品牛市的结束，2021 年蒙古国人均 GDP 排在世界第 109 位。而其现役三军部队的总兵力约 2 万人，规模仅限于自卫，且武器装备大多依靠进口，不具备武器研发能力。故此，蒙古国尚不具备实施中立战略的基础与能力，综合实力薄弱难以保障在中立之下的自主发展。

### 4.4. 出路与对策

综上，“永久中立”政策落实的难度较大，国内外双重阻力使得目前缺乏维持中立战略的实力与大环境。中立意味着别国不能再将战略意图投射至此，虽能远离纠纷，无须在毗邻大国与“第三邻国”中选边站，但又因此在一定程度上使各“盟友”投资、援助与合作的热情减少，不再具备相较以前有利的战略价值，以至阻碍此后经济与社会的永续发展。

由此，本文认为，相对于重新拾起已经被搁置、面向于国际层面的中立政策，蒙古国此后应先将视线转回国内。当前国内贫富分化严重，40%的民众生活在贫困线以下，200 个权贵家族与既得利益者却控制着银行 98%的资产[26]。且国内基础设施薄弱，民生问题严峻，民众对政府的不满情绪急剧上升。因而，民生问题需提至国家优先发展战略之列，而这又反向要求政府确保国内外政策的稳定与连贯，将政党更迭造成的不确定性影响降至最低。在经济层面，由于蒙古国对外贸易运输成交额的 95%通过铁路及中俄边境口岸完成，其经济发展最大的瓶颈是如何实现与中俄之间国际运输通道的建设[27]。作为世界最大自然资源持有国和资本投资国在腹地上的最近桥梁，蒙古国参与双方的战略合作具备天然的地缘优势，成为连接中俄两个大国的地缘战略枢纽与双方的贸易前沿、打造中俄贸易的经济快速通道，于蒙古国扭转曾经认为的地缘劣势较为有利。此外，蒙古国拥有丰富的自然资源，且资源大多保持着原始的状态，除了发展矿业，打造生态旅游业也不失为独具竞争力的经济发展路径。

## 5. 结语

基于前景理论的分析框架，本文对蒙古国 2015 年在损失框架下选择中立战略的动因进行了深入的探析。其中，风险预警下的“历史包袱”使中立战略成为蒙古国从心理层面摆脱恐慌、重返辉煌的路径；框架效应下的威胁感知使其认识到域外大国的干扰因素于蒙古国的风险之高，促成风险寻求行为；而沉没成本中的国内政治要素则推进了民主党灵活与务实的“永久中立”政策出台。然而，国内外双重困境及自身实力的不足使中立战略推行受阻。故此，本文提出，在权力转移与国际困局的背景下，作为深居

<sup>7</sup>“圣诞树计划”是指 1940 年 6 月 25 日，希特勒下令德军最高统帅部制定的对瑞士作战的计划。1940 年，西欧各国纷纷战败，逐步沦为希特勒所谓“德国人生存空间”的一部分，而法国的投降使得瑞士在纳粹德国眼里更加显眼。瑞士四周已被轴心国包围，其国内还有部分德国移民，德国坚信瑞士应像 1938 年的奥地利一样回应其联合计划。但由于瑞士决心抵抗，实行全国总动员(共动员 14.5 万人)，并在交通要道和战略要地修建了大量的堡垒和要塞，实施“内堡战术”，德国于 1944 年放弃了进攻瑞士的计划。



亚洲内陆的小国，蒙古执政当局应首先保证政策的连贯性与稳定性，稳固经济政策，以此更好的发挥政府治理效能，避免因政策频繁变动而使经济增长失去动力，保障民生。同时，以成为中俄贸易前沿、发展生态旅游为基点，确保经济的良性发展。国际环境风起云涌，政局变化难于预料，蒙古国“永久中立国”的政策何时能够再起步尚且不得而知，但无论如何，国内形势应该得到高度重视，增强综合实力才是蒙古国实现自身更好发展的硬道理。

## 参考文献

- [1] 陈翔. 蒙古国推行“第三邻国”外交的原因探析[J]. 国际研究参考, 2014(10): 8-11.
- [2] 丹尼尔·卡尼曼, 阿莫斯·特沃斯基, 主编. 选择、价值与决策[M]. 郑磊, 译. 北京: 机械工业出版社, 2018: 31-35.
- [3] 张全义. 从前景理论视角看美国的对华战略[J]. 国际关系学院学报, 2012(3): 28-35.
- [4] 尹继武. 国际政治心理学的知识谱系[J]. 世界经济与政治, 2011(4): 48-78.
- [5] 林民旺. 前景理论与外交决策[J]. 外交评论, 2006(5): 62-68.
- [6] 庄锦英. 决策心理学[M]. 上海: 上海教育出版社, 2006: 130-131.
- [7] 庄锦英. 决策心理学[M]. 上海: 上海教育出版社, 2006: 136.
- [8] 罗伯特·杰维斯, 主编. 国际政治中的知觉与错误知觉[M]. 秦亚青, 译. 上海: 上海人民出版社, 2015: 9, 239-243.
- [9] Saikhansanaa, K. 中立战略与蒙古国对外安全战略选择[J]. 当代亚太, 2017(2): 64-75.
- [10] 邹说, 主编. 美国在中国的失败(1941-1950年)[M]. 王宁, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2016: 220-223.
- [11] 方华. 蒙古与大国关系的变化[J]. 现代国际关系, 2006(7): 21-25.
- [12] 刘淑梅. 中俄美日与蒙古国关系的发展及其影响[J]. 现代国际关系, 2009(4): 43-48+58.
- [13] 世界新闻报. 台湾帮美国在蒙古建监听站搜集大陆电讯情报[EB/OL]. 中国网. [http://www.china.com.cn/military/txt/2006-02/17/content\\_6126686.htm](http://www.china.com.cn/military/txt/2006-02/17/content_6126686.htm), 2006-02-17.
- [14] 国际在线-世界新闻报. 蒙古出兵伊拉克换回美国巨额援助[EB/OL]. 新浪军事. <http://mil.news.sina.com.cn/p/2007-07-28/0924457027.html>, 2007-07-28.
- [15] 娜琳. 蒙古与日本的全面伙伴关系[J]. 当代亚太, 2005(11): 20-24.
- [16] 王浩. 过度扩张的美国亚太再平衡战略及其前景论析[J]. 当代亚太, 2015(2): 4-37.
- [17] 戴佳恬. 奥巴马任期内的美国亚太再平衡战略[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东师范大学, 2017.
- [18] 李家成. 冷战后美国强化美日同盟的动因解析[J]. 世界经济与政治论坛, 2013(2): 14-26.
- [19] 焦世新. “亚太再平衡”与美国对南海政策的调整[J]. 美国研究, 2016, 36(6): 64-89.
- [20] 李超. 蒙古国政治制度的转型及困境[J]. 东北亚学刊, 2021, 1(1): 133-134.
- [21] 欧云(Oyunchimeg, T). 蒙古国永久中立政策研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 北京外国语大学, 2017.
- [22] 张凯. 蒙古国永久中立政策地缘因素分析[J]. 公共外交季刊, 2016(2): 57.
- [23] Hong, S. (2022) The Diplomatic Power of Small States: Mongolia's Mediation on the Korean Peninsula. *Australian Journal of International Affairs*. <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2056577>
- [24] 金婷(Altantuya, D.). 蒙古国“永久中立”地位问题研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 上海外国语大学, 2019.
- [25] 阿拉坦. 蒙古国总统大选及其内政外交走向[J]. 东北亚学刊, 2017, 11(6): 14-17.
- [26] 颜武. 蒙古: 政党间的角力[J]. 检察风云, 2012(19): 26-28.
- [27] 于洪洋, 欧德卡, 巴殿君. 试论“中蒙俄经济走廊”的基础与障碍[J]. 东北亚论坛, 2015, 24(1): 96-106.