

Distribution of Mineral Resources in Mongolia and the Prospects of Economic Development and Cooperation between China and Mongolia*

Jingyu Li, Chenyao Zhang, Yang Lei

Sustained Development Center of Marine Economy, Liaoning Normal University, Dalian
Email: ljyu1218@163.com

Received: Jun. 19th, 2012; revised: Jul. 9th, 2012; accepted: Jul. 13th, 2012

Abstract: The Vice President of China Xi Jinping visited Mongolia and signed *The Sino-Mongolian Economic and Trade Cooperation Medium-Term Development Compendium* in June 2008, indicating that the economic and trade relationship between China and Mongolia entered a new phase, especially in the aspect of mineral resources cooperation development. Since Mongolia is the major object of Chinese friendly policy, and the cooperative development of mineral resources is an important area of economic and trade cooperation between China and Mongolia, the two sides claimed that they would develop the mineral resources for bilateral economic and trade cooperation in the future. Therefore, it is necessary to scan the general distribution and exploitation trend of the mineral resources of Mongolia. Then we try to find the favorable conditions of mineral resources development between China and Mongolia. At the same time we should find the unfavorable factors of the Sino-Mongolian cooperation and development of mineral resources, and put forward the creative countermeasures about development of mineral resources. Both sides should coordinate the North-South Water Diversion Project and Sea water to West project to solve the water shortage problem of the mining areas. Both sides ought to operate the key projects by focusing on the large enterprises to solve the problem of investment risk. Both sides should work together to broaden the finance channels to solve infrastructure construction backwardness. Both sides should be committed to strengthening the friendly and cooperative relations to solve the various problems arising from mineral resource cooperation development. Only by this way can we promote the mineral resources development project between two countries effectively so as to inject vigor to bilateral economic and trade cooperation.

Keywords: Republic of Mongolia; Distribution of Mineral Resources; The Cooperation between China and Mongolia; Prospects for Demonstration

蒙古国矿产资源布局与中蒙两国合作开发前景论证*

李靖宇, 张晨瑶, 雷 杨

教育部重点研究基地——辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心区域经济研究所, 大连
Email: ljyu1218@163.com

收稿日期: 2012年6月19日; 修回日期: 2012年7月9日; 录用日期: 2012年7月13日

摘 要: 习近平副主席早在2008年6月访问蒙古国期间就签署的《中蒙经贸合作中期发展纲要》, 标志着中蒙两国经贸合作关系特别是矿产资源合作开发进入了新阶段。由于蒙古国是中国实施睦邻、富邻、安邻政策的主要对象, 矿产资源合作开发又是中蒙两国经贸合作关系发展的重要领域, 所以双方表示今后将把矿产资源开发作为双边经贸合作重点来加大投入力度。为此, 有必要从总体上扫描蒙古

*注: 这篇论文是国家社会科学基金项目《现代物流业对东北老工业基地振兴的拉动效应、作用机制与空间布局研究(04BJY067)》主要成果之一。

国矿产资源分布情况和开发态势，进一步认定中蒙两国合作开发矿产资源的有利条件，也要透视出中蒙双方合作开发矿产资源的不利因素，并且有针对性地提出中蒙两国加大力度合作开发矿产资源的对策创意：双方应当协调实施北水南调和海水西调工程，以解决矿区缺水问题；双方应当以大企业为主体开发运作重点项目，以解决投资风险问题；双方应当携手大力拓宽融资渠道，以解决基础设施建设进程迟缓问题；双方应当致力于全面强化友好合作关系，以解决矿产资源合作开发遇到的各种问题。作者认定，只有这样努力下去，才能有效推进中蒙两国合作开发矿产资源项目，进而以此为切入点在原有经贸合作的基础上大展宏图，为双方经贸合作关系得以持久发展注入强劲动力，共同拓展出合作开发矿产资源的光明前景。

关键词：蒙古国；矿产资源布局；中蒙合作开发；前景论证

1. 引言

中国国家副主席习近平 2008 年 6 月访问蒙古国期间，直接出席了在乌兰巴托举行的中蒙两国经贸合作论坛开幕式，并与蒙古国总理巴雅尔共同签署了《中蒙经贸合作中期发展纲要》。值得注意的是，进入 21 世纪以来，中蒙经贸合作面临着良好机遇，两国有着睦邻互信的良好政治关系，又有地理相邻的区位优势和经济上的互补优势，更兼双边经贸合作机制逐步健全，对话与合作平台逐渐增多，而且东北亚区域合作已经提上日程，区内各领域跨国合作大有可为。据此，习近平副主席在中蒙经贸论坛开幕式上的致辞中指出，今后双方应致力于完善合作机制，积极探讨务实合作的新领域、新方式，扎实推进在矿产资源开发、基础设施建设等领域的合作^[1]。应当认定，从落实好《中蒙经贸合作中期发展纲要》的战略高度来看，深化中蒙两国在矿产资源方面的合作开发已经成为重中之重，能够为推进两国经贸关系的持久发展提供有力支撑。有鉴于此，中蒙两国合作开发矿产资源必须在完善合作机制中开拓进取，认真研究蒙古国矿产资源布局，积极探讨中蒙两国合作开发前景，所以有必要对这方面问题加以现实论证，努力为党的十八大胜利召开做出贡献。

2. 蒙古国矿产资源分布情况和开采态势扫描

蒙古国地处亚洲大陆中部，北与俄罗斯为邻，东、南、西三面与中国接壤，双方有长达 4670 公里的边界线。蒙古国境内已探明矿产资源 80 多种，6000 多个矿床，蕴藏量约 500 亿吨以上，有 10 多个矿种约

500 个矿床已被评价，约 150 个矿床正被开采，而绝大部分还有待开发^[2]。反观中国，素以资源大国著称，但人均占有量却仅为世界平均水平的 50%，特别是在国民经济中占有重要地位的 16 种矿产资源探明储量严重不足。其中，供应短缺或严重不足的矿产品有：石油、金、铜、白银、石棉、金刚石、铂族金属、钾盐、铬铁矿等。可以看到，蒙古国与中国毗邻的地理区位优势及其丰富的矿产资源储量，为双方实现跨区域合作开发奠定了必备的坚实基础。应当认定，投资蒙古国矿业开发是解决我国矿产资源短缺、提供资源稳定供应的重要途径，对确保我国经济安全运行具有重要意义^[3]。为此，首先必须从实际需要出发，扫描蒙古国矿产资源分布情况和开采态势。

2.1. 蒙古国矿产资源种类多，品位高

相对而言，蒙古国是个幅员辽阔、人口稀少、自然资源丰富的国家。现已探明主要矿物有煤、金、银、铜、铁、钨、钨、锡、镁、铝、镍、铅、锌、铂、铀、硅、砾、砂、磷、盐、稀土、粘土、萤石、沸石、宝石、金刚石、石油、石膏、石棉、石灰石、和石墨等。其中煤、铜、磷、萤石、石膏的探明储量居世界前列，金刚石矿床和伴生矿的储量和质量可与南非媲美。据蒙古国地质学家预测，蒙古国的矿物资源仅次于中国、俄罗斯和美国。

应当指出，蒙古国的矿产资源，无论在储量上还是在质量方面，在当今世界都是名列前茅，特别是几种主要矿物尤为突出：蒙古国的煤主要有侏罗纪煤、石炭纪煤和白垩纪煤三种，平均热量可达 8200 卡，而中国最好的煤炭热量仅达到 5000 卡；蒙古国的金

主要有岩金和砂金两种，平均品位可达 15 g/t；蒙古国的铜主要有钼斑岩型、含铜矽卡岩型和自然铜型三种，平均品位可达 1.36%；蒙古国的铁平均品位一般能达到 50%~60%，而国际平均品位仅为 20%~30%；蒙古国的铅、锌矿主要分布在蒙古东部地区，较为重要的矿床有图木廷鄂博锌矿和乌兰多金属矿。前者有锌矿石储量 770 万 t，含 Zn 11.5%；后者矿石储量为 6800 万 t，含 Zn 2%、Pbl. 2%、Ag 53 g/t、Au 0.12 g/t，品位属优；蒙古国的石油品质较高，API 自流指数为 41，而中国大庆油田的油 API 自流指数仅为 34，此外其石油较易开采，SOCO 国际股份公司在 2000 年和 2001 年在 XIX 和 XXI 两个区块钻了 8 口井，其中 6 口井具有非常好的原油品质，从而证实了三维地震勘探的价值^[4]。矿产资源品味具体参数见表 1~5。

2.2. 蒙古国矿产资源分布广，储量丰

截止目前为止，蒙古国境内已经完成勘探和确定储量的矿床有 330 个，其中包括 50 个煤矿床、100 个冲积和硬岩金矿、2 个铜(钼)矿床、7 个铁矿床、7 个多金属矿床(锌、铅、银、镉、铋等)、10 个钨矿床、50 个锡矿床、4 个铀矿床、40 个萤石矿床、60 个钾盐矿床，均具较大的经济开采价值。蒙古国主要的矿产地大多位于与中国接壤的南部省域，也有一部分在

与俄罗斯毗邻的北部省域。由此可见，蒙古国的矿产资源发布较为集中。而从矿产分类来看，蒙古国的金属类和非金属类矿产资源，都值得关注。

蒙古国的金属类矿产资源，主要包括金、银、铜、铁、铅和锌。其中，蒙古国的金矿主要分布在与中国接壤的西部、南部和东部各省域。开发条件最好的是北肯特金矿带，蒙古已探明的金储量 94.6% 都集中在此，现已发现 130 多个金矿，地质储量 3400 吨，探明储量 170 吨；蒙古国的银矿主要分布在西部阿尔泰山北侧和北部，分别是阿斯格特银矿和孟根温都尔矿，阿斯格特银矿距最近的城镇乌利盖约 170 公里，该银矿地带长度为 1.5~12 公里，厚度为 5~8 米，深度为 400~500 米，初步探明储量为 2480 万吨；蒙古国的铜矿主要分布在北部、中部和与中国接壤的南戈壁和东戈壁省域，主要矿床有位于乌兰巴托西北 365 公里的额尔登特斑岩大铜(钼)矿和位于蒙古国东南部的东戈壁省曼达赫县的察干苏布尔加斑岩铜(钼)，储量约 212~214 亿吨；蒙古国的铁矿主要分布在东北地区，现已发现 300 多个矿点，探明储量为 20 亿吨，其中托木尔台、巴彦戈和托木尔——托洛戈伊 3 大铁矿储量分别是 136.9 百万吨、110 百万吨和 2000 万吨；蒙古国的铅、锌矿主要分布在东部地区，较为重要的矿床有图木廷鄂博锌矿和乌兰多金属矿，前者储量为

Table 1. Favorable gold sites
表 1. 较好的黄金矿点

矿点名称	地理位置(经纬度)	原矿品位	金属量
1) Yamaat	90°35'00"~49°01'00"	Au: 5~4 g/T	Au: 3000 kg
2) Bortsuul	93°58'00"~49°20'00"	Au: 1~60 g/T	Au: 2800 kg
3) Ekhriih zuun salaa	98°32'00"~43°28'00"	Au: 995 mg/m ³	Au: 6685 kg
4) Kharguit	101°43'00"~46°50'00"	Au: 1700 mg/m ³	Au: 11597 kg
5) Khailaast	104°33'30"~48°16'25"	Au: 2002 mg/m ³	Au: 1329.8 kg
6) Tuulgnpalygon	104°22'10"~48°17'00"	Au: 440-1200 mg/m ³	Au: 11,196 kg
7) Tsagaanchulat	106°11'10"~48°42'20"	Au: 9~10 g/T	Au: 43,000 kg
8) Nergui	88°30'00"~49°00'00"	Au: 0.1~10 g/T	Au: 8400 kg
9) Morit uul	94°20'30"~49°03'00"	Au: 18.8 g/T	Au: 15,900 kg
10) Norih Bumbergur	99°43'00"~46°15'00"	Au: 4.48 g/T	Au: 10,000 kg
11) Occurrence	1106°23'32"~49°06'48"	Au: 31.2 g/T	Au: 4043 kg
12) Occurrence	2106°47'15"~49°08'15"	Au: 27.8 g/T	Au: 4147 kg
13) Nergui	107°12'00"~49°11'00"	Au: 1980 mg/m ³	Au: 10,700 kg
14) Khumul gol	110°27'00"~49°07'36"	Au: 496 mg/m ³	Au: 41,300 kg

Table 2. Favorable copper sites
表 2. 较好的铜矿点

矿点名称	地理位置(经纬度)	原矿品位	金属量
1) Erdenetiin ovoo	104°50'00"~49°01'00"	Cu: 0.77%	Cu: 5832.5 千吨
2) Nominnam	89°42'20"~48°14'30"	Cu: 1%	Cu: 1950.0 千吨
3) Sogoot uul	113°19'00"~49°39'00"	Cu: 0.5%~1%	Cu: 1000.0 千吨
4) Tsagaan suvarga	108°20'00"~43°50'20"	Cu: 0.54%	Cu: 1280.0 千吨
5) Chandmani uul	98°38'20"~44°40'30"	Cu: 1.28%~2.47%	
6) Bayantsagaan	98°41'20"~44°49'00"	Cu: 0.05%~2.0%	
7) O'mnod	99°18'00"~46°27'00"	Cu: 0.8%~4.9%	
8) Khokh bulagiin	99°36'00"~46°21'00"	Cu: 1.48%	
9) Tavan Khad uul	91°11'10"~47°34'40"	Cu: 2.0%	Cu: 7221.4 千吨
10) Bayah uul	104°52'45"~46°41'30"	Cu: 0.4%~0.5%	Cu: 7000~80,000 千吨
11) Nariin budag	108°02'00"~44°35'05"	Cu: 0.3%~0.6%	Cu: 5000 千吨
12) Uiaan daian	115°36'40"~45°35'05"	Cu: 0.3%~2.9%	Cu: 1260 千吨
13) Tarvagat ereen uul	99°34'30"~51°44'10"	Cu: 0.15%~1.0%	Cu: 1930 千吨
14) Sharkhad	105°37'42"~49°35'24"	Cu: 1.78%~2.34%	Cu: 2730 千吨

Table 3. Favorable lead sites
表 3. 较好的铅矿点

矿点名称	地理位置(经纬度)	原矿品位	金属量
1) Khartolgoi	104°55'00"~42°80'00"	Pb: 3.5%~3.98%	Pb: 59,602 千吨
2) Gotorovoo	109°48'00"~47°17'00"	Pb: 3%~5%	Pb: 26,503 千吨
3) Targan	104°18'00"~48°44'00"	Pb: 3.5%~4%	Pb: 33,602 千吨

Table 4. Favorable zinc sites
表 4. 较好的锌矿点

矿点名称	地理位置(经纬度)	原矿品位	金属量
1) Tomortiin ovoo	113°19'00"~46°48'00"	Zn: 3%~34%	Zn: 8853 千吨
2) Tnmnrtei	107°38'00"~45°58'00"	Zn: 5%~10%	Zn: 3000 千吨
3) Skarn	112°37'00"~47°06'00"	Zn: 3%~5.4%	Zn: 1850 千吨

Table 5. Favorable molybdenum sites
表 5. 较好的钼矿点

矿点名称	地理位置(经纬度)	原矿品位	金属量
1) Dead iluur	108°47'00"~48°47'00"	Mo: 1.57%	Mo: 36.38 千吨
2) Tsagaon chuluut	110°11'00"~47°42'00"	Mo: 0.05%~0.194%	Mo: 34.3 千吨
3) Zuun salaa	89°13'00"~48°36'00"	Mo: 0.12%~0.13%	Mo: 40.5 千吨
4) Ulaan enger	91°24'00"~50°20'00"	Mo: 0.033%	Mo: 54.6 千吨
5) Hrel- 25	96°36'00"~46°40'30"	Mo: 0.0035%	Mo: 43.9 千吨

770 万吨，后者储量为 6800 万吨。

蒙古国的非金属类矿产资源，主要包括煤、石油、萤石和磷矿等。一是蒙古国的煤炭主要分布在东部、

西南部和北部地区，分别是白垩纪煤、石炭纪煤和侏罗纪煤，现已发现 250 多个矿床，储量 500 亿吨以上；现已开发的 17 座煤矿中，包括 1 座井工矿，16 座露

天矿，蒙古国煤炭产量主要由3座露天矿提供，产量占全国煤炭总产量的80%；二是蒙古国的石油主要分布在南部和东部，据初步估算储量可达60~80亿桶，仅与中国接壤的东、南、西部地区就有13个较大的石油盆地，储量约30亿桶以上。三是蒙古国的萤石主要分布在北部和克鲁伦河南部流域，目前已发现矿点500多处，经过勘探的约为30个，储量达3000万吨以上，年开采量约86万吨，年出口量15万吨以上；蒙古国作为世界上开采萤石的主要国家之一，其产量仅次于中国和墨西哥，位居世界第三。四是蒙古国的磷矿主要集中在北部库苏古尔省和扎布汗省，共发现56个磷矿床，探明储量居亚洲第一、世界第五，达57亿吨，将成为蒙古国继铜、金、萤石之后又一项大宗出口矿物^[5]。

2.3. 蒙古国矿产开采水平低，秩序乱

首先，应当看到，蒙古国矿业的发展水平普遍较低，且开采规模有限，主要体现在两个方面：一方面，蒙古国内约有200多家矿业公司，开发的主要矿种有煤、金、铜、钨、萤石及一些用于建筑业中的非金属矿产。蒙古国内现已探明储量的矿床有330多个，已经进行开发的有150个左右，尚未进行开采的矿床占半数还多，如位于东南部察干苏布尔加斑岩铜(钨)矿，储量达2.2~2.4亿吨，分布于东部地区的乌兰多金属矿，储量达0.68亿吨，含锌2%，铅1.2%，银53g/t，金0.21g/t，均未开采。另一方面，已经开发的矿床远远低于实际生产能力，如17个煤矿年产量不足0.1亿吨，沙金年产量也有待提高；如果技术设备得到有效地改善，沙金产量可望达到50吨/年^[6]。

其次，蒙古国矿产业产权市场管理不到位，且勘探资料不准确，也是一大问题。主要体现在两方面：一方面，在蒙古国日益兴起的采矿热，刺激了国内的矿产业产权市场，矿产勘查与开发许可证及相关证件成为紧俏产品，一些投机分子趁机哄抬炒作，市场上许可证的价格几十倍、几百倍地上涨，迫使企业投资矿产开发的成本骤然剧增。另一方面，蒙古国的地质勘察程度比较低，目前政府掌握的地质勘查数据绝大部分是由原苏联和蒙古地质工作者在20世纪50~60年代进行地质普查时完成的，当时的技术参数准确性差，并且真正做到详勘的矿点较少，而其中的一部分由前苏联专家勘探的矿床详细资料至今保存在俄罗

斯。因此，矿主向投资企业提供的资料往往不全面，有时甚至是张冠李戴，将A矿的资料用于B矿上。更有甚者，是向提供假矿资料，造成了投资企业的巨大损失。

还有一点值得一提，就是蒙古国矿产开采政策法律执行不力，且掺杂地方特权从中渔利。主要体现在两方面：一方面，虽然蒙古国制定的矿业法规体系比较好，也得到了全世界广泛承认，但是这些法律法规不能得到有效执行。例如，一些通过转让或在矿产资源和石油管理局地质与采矿登记处登记的金矿项目，因为蒙古国企业或个人违法强占开采而影响其正常开发，这种事件屡有发生，呈现出愈演愈烈的趋势。另一方面，地方政府持有特权，导致企业即使拥有从矿山管理部门申请到的勘探、开采许可证，也不一定能够顺利进行勘探和开采。根据相关规定，蒙古国各省有权随时将辖区内的任何区域作为“特殊用地”加以保护，即使正在进行勘探和开采的区域，只要是省长提出建议，并经省议会讨论通过，就可以作为“特殊用地”，迫使投资企业不得不停止在该区域的作业^[7]。这种现象，屡见不鲜，令开发商望而却步。

2.4. 美日等国家积极进取，前往采矿

自20世纪90年代以来，蒙古国加快了本国采矿业的发展步伐。目前，蒙古国的采矿业产值占GDP的20%以上，占外贸总额的50%以上。由此可见，采矿业对于蒙古国的经济发展具有重大意义。蒙古国政府和社会各界已经充分认识到，要从根本上改变国家的经济落后状况，只有从本国国情出发，选择资源型经济发展模式，才是惟一正确的出路。但是，这种经济发展模式，需要雄厚的技术和资金作为支撑，不能仅仅依靠传统方式即外国援助来解决。因此，面对国内丰富的矿产资源和单薄的经济实力，蒙古国政府下决心制定了大力引进外资、发展采矿业、振兴经济的外向牵动战略。

这种外向牵动战略的实际启动，主要体现在蒙古国修正、颁布一系列与矿产开发相关的法律法规上，并且在投资领域给予了相应的优惠政策。截至目前，蒙古国已与世贸组织的30多个成员签订了《相互保护投资取消双重关税的协议》。为了使这一协议的设施得到法律保障，蒙古国大呼拉尔先后颁布了《外国投资法》、《石油法》和《矿产资源法》，并陆续进行

了修正。2004年蒙古国修改了1994年通过并实施的《蒙古国矿业法》。修改后的矿业法及相关法律法规,明确了外国投资者的权益受蒙古国法律法规保护,并表示要为外国投资者提供良好的服务和投资环境,提供多项优惠政策。此外,还于2004年大幅下调企业所得税税率。2008年,蒙古国又在中蒙边界的东戈壁省扎门乌德县建立继蒙俄边界的阿拉木黑布拉格经济自由区后的第二个经济自由区,以求加大对中国开放力度。

必须看到,蒙古国丰富的矿产资源和优惠的引资政策,对需求能源的各国来说,已经构成巨大吸引力。早在1997年6月,蒙古国就与世界银行在乌兰巴托举办了“蒙古国石油、天然气和矿产资源国际招商洽谈会”,有来自美国、日本、加拿大、俄罗斯、中国等24个国家的167家公司参加。各国从自身资源需求、能源安全和地缘政治考虑,对投资蒙古国矿业表现出浓厚兴趣,纷纷涉足该领域美、日等发达国家更是捷足先登。例如,能源需求大国美国对蒙古国矿产投资始于20世纪90年代中期,10多年来仅索科石油公司一家累计投资就已经达到8500万美元;资源极度贫乏的日本早在20世纪90年代初期便开始贷款6500万美元援建达尔汗钢铁厂,该厂是蒙古国历史上的第一个钢铁厂,年产钢铁10万吨;作为蒙古国的传统伙伴,俄罗斯与其合作的重大项目是有“亚洲第一”之称的蒙俄额尔敦特铜钼矿,另外蒙古国黄金产量的33.9%由俄罗斯独资的“黄金——东方蒙古”有限责任公司生产,萤石产量的90%由蒙俄策维特木集团公司生产^[8]。这些情况反映出,蒙古国作为矿产资源富集国家,已经越来越受到资源消费大国的重视和青睐,大有开荒占草、借地生财之势,值得密切关注。

3. 中蒙两国深化矿产资源合作开发有利条件认定

根据经济地理学关于区域经济单元的定义,可以将中蒙两国作为一个区域经济单元。这一区域经济单元,有着天然的地缘联系、悠久的历史渊源和互补的要素资源,是中蒙两国深化矿产资源合作开发的优势所在。特别是随着冷战的结束,蒙古国调整了对中国的外交政策,为两国政治关系良好发展、经济贸易合作顺利推进、民间友谊日渐加深架起了便利的桥梁。而这些因素的积极积累,都有利于加快中蒙两国深化

矿产资源合作开发进程。还应看到,在当今世界上,各国都在顺应经济全球化的时代潮流,致力于发展本国经济和区域经济,千方百计地解决制约经济发展的瓶颈问题,即资源问题。应当指出,资源是一个国家生存与发展的基本条件,是综合国力构成的第一要素。因此,越来越多的发达国家将目光投向资源丰富的发展中国家,以解决国内需求;而发展中国家依靠本国资源优势,也在积极引进外资以发展国内经济。因此,中蒙两国深化矿产资源合作开发关系,不仅符合中蒙双方经济发展的共同利益,而且还具有各种切实可行的有利条件,具有明显的比较优势。

3.1. 中蒙两国政治关系发展良好,为双方合作开发矿产资源提供了政治前提

冷战结束后,蒙古国政局发生连锁变化,对外战略进行了重大调整,“不结盟、多支点”的对外政策逐渐定型,注重发展同大国之间的合作关系,不仅实行与中国、俄罗斯之间的“平等交往”,而且积极推动与“第三邻国”的均衡外交。在经济上,蒙古国确立面向亚太区域的对外经贸战略,把与中国、俄罗斯建立互利与安全的经贸关系作为首要目标。这一外交政策确立后,蒙古国大呼拉尔主席II·奥其巴尔特于1990年5月应邀访华,他以蒙古国国家元首的身份首次出访就选择了中国,这同过去蒙古国新任领导人必定先访问苏联的做法不同。在这次会谈的基础上,中蒙两国领导人发表了联合公报,确认和强调两国将在和平共处五项原则的基础上加强和发展睦邻友好合作关系^[9]。

因此,在进入20世纪90年代以来,中蒙两国关系得到迅速发展,双方上层互访频繁。1994年4月29日,双方重新签署了《中华人民共和国和蒙古国友好合作关系条约》,从而为两国关系健康、稳定发展奠定了重要的政治和法律基础。1999年7月,在中蒙建交50周年、中蒙友好合作关系条约签署5周年之际,江泽民主席应邀访蒙,进一步增进了双方友谊,拓宽了两国关系的发展前景。进入21世纪以来,中蒙之间努力构建睦邻友好合作伙伴关系。2003年6月,胡锦涛主席对蒙古国进行国事访问,并在蒙古国议会发表演讲,进一步重申双方应加强政治互信,扩大经济交流合作,稳定地区安全局势,从维护两国和两国人民的根本利益出发,建立和发展中蒙睦邻互信伙伴

关系，并在联合声明中强调两国致力于建立和发展睦邻互信伙伴关系，全面发展两国友好和互利合作，永远做好邻居、好伙伴、好朋友。

作为回访，蒙古国总统恩赫巴亚尔于 2005 年 11 月对中国进行了国事访问，两国“睦邻互信伙伴关系”得到进一步加强。此后，应蒙古国政府邀请，习近平副主席于 2008 年 6 月对蒙古国进行了正式访问，阐明中方高度重视中蒙两国关系，表示愿同蒙方共同努力，巩固友好，加强沟通，推动合作，促进中蒙关系持续健康发展。恩赫巴亚尔总统向习近平副主席承诺，巩固和发展同中国的睦邻友好合作关系，是蒙古国坚定不移的方针；2009 年作为两国建交 60 周年，蒙方希望通过与中方共同举办庆祝活动，推动两国关系进一步发展。此外，双方还就落实好《中蒙经贸合作中期发展纲要》，完善合作机制，积极探索务实合作的新领域、新方式，扎实推进在矿产资源开发、基础设施建设等领域的合作方面达成共识^[10]。2009 年 6 月 25 日~27 日，应蒙古国政府邀请，中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强对蒙古国进行友好访问。访问期间，贺国强分别会见了蒙古总统额勒贝格道尔吉、国家大呼拉尔主席登贝尔勒、总理巴雅尔及蒙古人民革命党、民主党、公民意志党、民族新党领导人。贺国强在蒙古国各界欢迎中共代表团大会上发表了重要演讲，并出席了“中蒙友好光明行”活动仪式、中蒙经贸、教育等合作文件的签字仪式、中国内蒙古文化周开幕仪式暨摄影艺术展，并观看了纪念中蒙建交 60 周年内蒙古文化周之“友谊的颂歌”文艺晚会。

3.2. 中蒙两国经贸合作顺利推进，为双方合作开发矿产资源奠定了良好基础

中蒙两国于 1951 年建立贸易关系，1989 年两国政府成立经济、贸易和科技合作委员会，迄今已举行 10 多次会议。1991 年，中蒙两国政府签订了投资保护协定和新的贸易协定，以现汇贸易取代政府间记帐贸易，从而为双方加强经贸合作关系创造了有利条件。据中国海关统计，2001 年、2002 年、2003 年和 2004 年，中蒙贸易额分别为 29.94、30.02、36.39 和 57.06 亿人民币，4 年平均增长 11.2%。延至 2007 年，蒙古国对中国贸易额创 186.2 亿人民币新高，占蒙古国外贸总额的 48%。其中，出口 79.8 亿人民币，进口 106.4 亿人民币，分别占蒙古国出口总额的 67.8% 和进

口总额的 47.2%，对中国出口额位居各贸易伙伴之首。2008 年，中蒙两国贸易总额约为 251.92 亿人民币，其中出口额约为 121.45 亿人民币，进口额约为 130.47 亿人民币。

与此同时，中国对蒙古国的投资额度也在逐年增长。1998 年底，中国在蒙中资企业仅为 28 家，投资额为 2508.54 万人民币。而到 2008 年，中国在蒙古国投资 2100 多个项目，占在蒙外资项目的 45%，累计投资额 54.13 亿人民币，占在蒙外资的 47%。仅在 2008 年一年，中国对蒙投资额就达到 23.32 亿人民币，比 1990 年~2005 年 14 年间的投资额之和还要多。值得一提的是，中国在蒙投资主要集中在矿产资源开发、基础设施建设等领域。2005 年，中国对蒙矿产勘探开发领域的投资额为 22.36 亿人民币，同比增长了 134%，占当年中国在蒙投资总额的 74%。截至 2007 年底，中国对蒙投资共计 97.36 亿人民币，投资项目 3769 项，分别占外商对蒙直接投资总额和外资企业总数的 51.3% 和 48.5%，继续保持着对蒙投资第一大国的位置^[11]。

此外，在过去的 5 年间，中国还向蒙古国提供 36 亿元人民币的援助和贷款，远远超过了前 50 多年的总和。中国对蒙古国援助和贷款的增加，为扩大两国经贸合作，落实双方在资源领域的合作协议，提供了极其有利的操作手段。目前，采矿业作为中蒙经贸合作中的一个方兴未艾的重要领域，具有较强的互补效应和发展潜力。蒙古国额尔登特地区的铜钼矿，是世界十大铜钼矿之一，年产铜精粉约 51 万吨，其中 95% 的份额出口中国，该项出口的收入约占蒙古国财政收入的 40%。因此，蒙古国总统、总理等领导人在不同场合多次强调，要加强中蒙经贸合作关系，并且表示希望有更多的拥有先进技术的企业来蒙参与矿产资源开发，特别是有条件、有实力的大型企业。与此同时，蒙方还希望扩大蒙中双边经贸合作范围，尽可能地采取措施保持吸引外资政策的连续性，并维护在蒙中资企业的合法权益^[12]。

3.3. 中蒙两国人民友谊日渐加深，为双方合作开发矿产资源浓重了人文氛围

中蒙两国不仅是近邻，而且具有长达 5 个世纪之久的历史渊源，存在着割不断的民族和宗教关系，特别是内蒙古自治区和蒙古国有同文、同种的血脉联

系。蒙古民族有着数千年的历史，蒙古国原称外蒙古或喀尔喀蒙古。公元 13 世纪初，成吉思汗统一大漠南北各部落，建立起统一的蒙古汗国，1279~1368 年又在神州大地建立元朝，1911 年 12 月在沙俄支持下由少数蒙古王公宣布“自治”，1924 年 11 月 26 日废除君主立宪，成立蒙古人民共和国，1992 年 2 月改名为“蒙古国”^[13]。正是这段悠久的历史，为中蒙两国之间发展文化交流，增进两国人民之间的友谊，奠定了坚实的人文基础。长期以来，中蒙两国之间的文化交流，主要体现在宗教和科教文两个领域；在这两个领域交流的推动下，中蒙两国人民的传统友谊日益加深。

在宗教方面，蒙古国人民主要信奉喇嘛教，与藏传佛教相通。根据蒙古国《国家与寺庙关系法》的规定，喇嘛教为其国教。因此，中国西藏、青海的藏传佛教，便成为促进两国文化交流的重要资源。尽管中国实行政教分离政策，但政府通过鼓励开展正常的宗教文化交流，对两国关系的稳步发展、促进两国人民间的相互了解，起到了积极的推动作用。2006 年 9 月 4 日，应蒙古国总理米耶贡布·恩赫包勒德的邀请，中国香港佛教文化产业代表团对蒙古国进行了为期 7 天的友好访问，并向蒙古国内五大寺庙赠送了千足纯金铸释迦牟尼佛像。2006 年 11 月 23 日，蒙古国总理恩赫包勒德在北京接见香港佛教文化产业代表团，共同表明佛教文化交流旨在搭建起两国人民之间友好往来、互信交往的友谊之桥，为增进两国人民的友情、推动两国关系的发展做出努力，这也是宗教界人士构建和谐社会的社会实践^[14]。

在科教文方面，中蒙早在 1987 年就恢复了中断 20 多年的教育发展、科学技术交流关系，双方签署了两国政府间的《1987~1988 年度科技合作计划》。从此以后，双方定期举行教育科技合作会议和签订年度教育科技合作计划。延至 20 世纪 90 年代中期，双方又先后签署了《中蒙 1996~2000 年教育交流与合作计划》、《利用中国无偿援助款项培养蒙古留学生项目执行计划》、《中华人民共和国教育部与蒙古国教育文化科学部 2005~2010 年教育交流与合作计划》和《关于组织国际汉语教师中国志愿者赴蒙古国任教的协议书》等一系列计划协议书。进入 21 世纪，中国开创了在蒙古国举办中国文化周的先例。2004 年中国文化周是为纪念中蒙两国建交 55 周年和《中蒙友好合作关系条约》修订 10 周年而举办的，旨在进一步促进

两国文化交流，加深两国人民友谊，推动两国关系向着更广领域、更深层次发展^[15]。这些教育、科技、文化交流活动的有效开展，有利于加强中蒙两国合作开发矿产资源事宜。

3.4. 中蒙两国合作开发顺应时代潮流，为双方合作开发矿产资源创造了有利条件

应当指出，经济全球化进程，主要表现为世界范围内各个国家和地区之间的市场经济融合，是生产要素在世界范围内按市场经济原则进行流动和配置的演进过程。而从目前的发展情况来看，这一进程已经成为一种不可逆转的时代潮流。顺应这一时代潮流，作为一种松散型的区域合作形式，中蒙两国应当围绕加强资源开发、完善交通体系及其他基础产业和基础设施建设，通过政府间的协作与协调，按照市场经济的运作机制，进行区域内的合理分工，减少生产要素的流动限制，形成相互依存、相互促进的关系；应当在相互尊重和互惠互利的基础上，追求实现中蒙两国共同的发展目标，共同分享区域经济一体化的协同效应。在这种情况下，中蒙两国携手深化在资源开发领域的合作开发关系，可以有效优化资源配置，节约投资成本，这是双方的共同心愿和利益所在。

从中国的角度来讲，2009 年人均 GDP 为 24000 元人民币左右，城镇居民人均可支配收入增长约 13%，超过了 GDP 的增长速度，正处于对资源产品需求的上升时期。到 21 世纪中叶，中国要达到世界中等发达国家水平，能源消费量将有更大幅度的增长，能源消费量占世界能源消费量的比重将由目前的 10% 上升为未来的 20% 左右。现状是：中国急需的 45 种矿产中，有 16 种不能满足需求，15 种大宗主体矿产缺口一半左右^[16]。客观地说，中国如果没有足够的矿产资源储备，必然会影响到未来经济发展的可持续性，这是一个不容忽视的严重而紧迫的大问题。为此，中国政府确定了以资源丰富的发展中国家、周边国家为重点，实行多元化经营，充分依靠国际市场，利用国外资源的合作开发指导思想，实施“走出去”战略。以这一战略为出发点，中国应当利用与蒙古国近邻的区位优势，加强与东北亚各国的战略伙伴合作关系，共同开发蒙古国矿产资源，参与建立东北亚区域供应体系，已经势在必行。

从蒙古国的角度来讲，虽然矿产资源比较丰富，

矿业生产在其国民经济发展中占有重要地位,但由于国内市场经济发展相对落后,在这方面显得心有余而力不足。必须看到,由于蒙古国矿业开发的潜力还很大,顺应已经成为国际矿业开发市场上最具有吸引力的国家之一。蒙古国矿产资源在世界市场上占有重要地位的矿产是萤石和铜矿,顺应国内生产的铜精矿和萤石精矿几乎全部用于出口。应当指出,中国不仅作为蒙古国引进外资的第一大国,同时作为蒙古国连续9年的第一大贸易伙伴,已经越来越受到蒙古国的重视。值得一提的是,中蒙两国贸易总额2008年约为252.29亿人民币。蒙古国对华出口额约为121.63亿人民币,占蒙古国对外贸易总额的51.9%,同比增长35.19%。其中,仅铜钼精粉一项对华出口额,就达到57.62亿人民币,占一半以上^[17]。由此可见,就是从本国经济利益出发,蒙古国必然会重视中国这个投资主体及出口市场。基于这一判断,由于蒙古国发展市场经济的现实需要,所以有利于中蒙两国深化矿产资源开发合作关系。

4. 中蒙双方深化资源合作开发不利因素透视

必须阐明,由于中蒙两国矿产资源合作开发具备一些有利条件,所以在前期合作过程中经过双方共同努力,已经取得了长足进展。同时也应看到,在中蒙两国合作开发矿产资源的进程中,由于各种制约因素的客观存在,导致双方的合作规模偏小、合作层次不高、合作关系不稳固,所以还远未形成优势互补、资源共享、市场通达、利益安排合理的区域经济合作模式。为了进一步深化中蒙两国在矿产资源领域的合作开发关系,认清当前双方在合作开发中的不利因素是十分必要的。只有认清形势、正视问题,才能明确需要着力解决的突出矛盾和问题,制定出相应的开发政策和操作措施,以便更加有效地合作开发矿产资源。应当指出,制约中蒙两国深化矿产资源合作开发进程的不利因素是多方面的,其中最为主要的表现是蒙古国矿产富集地区严重缺水、矿业开采市场欠缺规范、基础设施建设进度缓慢、面临多国进取难以区分主次等方面,需要引起中方企业家的充分重视。

4.1. 蒙古国矿产富集地区严重缺水,致使双方合作开发进展不力

必须正视,蒙古国属于贫水的国家之一,水资源

只占世界的十万分之四,只有60%的领土有地下水,人均水资源只有1~3立方米,约相当于世界水量人均值的1/9^[18]。蒙古国属于典型的大陆性气候,年平均降水量约为200毫米,境内河流总长6.7万公里,平均年径流量为390亿立方米,其中88%为内流河。湖泊水资源量达1800亿立方米,地下水资源量为120亿立方米^[19]。由此可见,在蒙古国的幅员内,总体呈现降雨量少、气候干旱、水资源严重短缺、且又分布不均的基本特征。在北部地区,有色楞格的数条河流,每年5~6月北部山区的积雪还未完全溶化,就迎来了雨季,这就是蒙古国北部森林茂密的主要原因。与北部区域相比,蒙古国的中南部地区水资源严重短缺,自然造就了东戈壁、南戈壁和中戈壁,是沙尘天气高发区,以致影响到我国的西北、华北和东北地区,每年肆虐我国北部区域的沙尘暴大约有六成来蒙古国的戈壁地区。更有甚者,来自蒙古国和内蒙古地区的沙尘暴已经严重地威胁了京津地区的生态安全,特别是首都北京的生态安全问题必须引起足够重视。

回过头来说,由于蒙古国的中南部区域恰是矿产资源富集地区,所以水资源的匮乏必然严重制约矿产资源的正常开采和深度开发。东戈壁省南部蕴藏着多金属伴生矿,目前已探明该矿区金矿含量0.5~2 g/t,铜矿含量0.3~0.5 g/t,二氧化硅含量97%~99%。南戈壁省中南部蕴藏着丰富的煤炭资源,其中大部分为炼焦煤;该区域成煤带主要分布于分塔万托尔戈伊矿区和古勒万特斯矿区。此外,当地还有镁、铜、铅、锌、铁、芒硝、水晶、萤石等多种矿藏。中戈壁省地下蕴藏有丰富的萤石和石英,其中有三处萤石矿裸露在表面山头上,是一座未来大有潜力的露天矿^[20]。面对丰富的矿产资源,由于缺乏水资源,目前仍然使人们无奈地望山兴叹。

近年来,随着蒙古国矿山开采业的不断发展,开矿与缺水这一矛盾日渐突显。特别是由“黄金开采热”而引发的一系列黄金无序开采,造成河流污染和干涸的情况日益严重。据蒙古国自然环境部2007年11月17日发布的统计结果显示,蒙古国水资源状况令人担忧,干涸的溪流、湖泊、湿地和泉眼的总数已经达到2143个,仅为120亿立方米的地下水源也在不断减少。中南部地区的自然环境进一步恶化,导致“白灾”(雪灾)、“黑灾”(沙尘暴)频发,严重阻碍了蒙古国矿产资源开发和区域经济发展。更为严重都是,乌兰巴托

至扎门乌德 600 多公里各个城市，主要是因为受制于水资源而导致区域经济发展缓慢^[21]。有鉴于此，蒙古国要将资源优势就地转化为经济发展优势，着力解决水资源短缺问题势在必行。

4.2. 蒙古国矿业开采市场欠缺规范，致使中方企业投资风险较大

必须指出，由于蒙古国矿产业产权许可证管理制度不到位，矿产勘查勘探资料不准确，矿产法律法规执行不力，特别是地方特权介入，导致矿业开采市场欠缺规范的问题十分突出。除此之外，蒙古国法律政策不稳定性加大，致使企业运营成本加大的趋势日渐显现。正是因为这些因素的影响，使蒙古国的国际矿业投资环境评级大幅度下降。2007 年加拿大 Fraser 研究所发布的 2006~2007 年度矿业公司调查结果显示，在全球主要国家和地区的吸引矿业投资的政策潜力一栏中，蒙古国排名降幅非常大，上一年度还排在全球 333 家矿业公司中的第 33 名，而本年度已经下降到倒数第 4 名。在蒙古国，投资环境大幅度下降的重要原因，是新矿产法和暴力税等法律和政策的相继出台。这些法律和政策，目前已经开始实施，其负面影响大大地增加了企业的投资风险。

4.2.1. 法律政策的不稳定性

近年来，由于国际矿产品价格的大幅提高，矿业为蒙古国带来了巨大财富。与此同时，也存在着大量矿业利润被外商带走的现象，所以造成了蒙古国财富流失，这在蒙古国政府和社会中产生了不满情绪。另外，蒙古国民众由于受“资源民族主义”和“资源国有化思潮”的影响，2005 年以来出现了“健康社会公民运动”、“我的蒙古土地”、“将 Oyuu Tolgoi 的一半交给蒙古人运动”等一批社会运动团体，他们提出“还资源于人民”、“保护环境、造福子孙”等口号，要求政府修改矿业法，特别是一些重要的政策性规定，其中就包括大幅度提高权利金和相关税费，国家占有矿业公司的股份达到 50% 等。正是在这种背景下，基于国内各主要政治力量和利益集团的博弈，蒙古国于 2006 年出台了新的矿产法，主要是在权利金、许可证费用、许可证期限、采矿鼓励、政府参与等方面做了重大修改和调整。新法与 1997 年颁布实施的矿产法相隔不到 10 年，加之改动较大，引起了国际社会对

蒙古国法律政策不稳定的担忧和不满，所以投资者对新法律的持久性和实效性提出质疑，还有人对此大张挞伐。

4.2.2. 企业运营成本加大

2006 年新矿产法出台后，在蒙古国进行矿产勘探和开发的成本大幅度提高，主要有以下五点：一是权利金由原来的 2.5% 提高到 5%；二是勘探许可证费从原来的第一年、第二年和第三年的每公顷交费 0.05 美元、0.1 美元和 0.1 美元提高到 0.1 美元、0.2 美元和 0.3 美元，采矿许可证费也有大幅度提高；三是如果许可证持有者录用外国公民的比例超过员工总数的 10% 时，每个工作岗位每月缴纳相当于最低劳动工资 10 倍的费用，该项规定对中国企业影响较大；四是减少税收鼓励，将原先的 100% 的免税期从前 5 年缩短到前 2 年，50% 的免税期从以后的 5 年改为以后的 3 年；五是重新规定关于铜、金的税收额度，对每盎司金的价格在 500 美元以上的部分和每吨纯铜的价格在 2600 美元以上的部分增收 68% 的税款。蒙古国上述费用的提高和税收鼓励的减少，加大了企业的运营成本，挤压了投资企业的利润空间，降低了企业的投资效益，增加了企业的投资风险^[22]。

4.3. 蒙古国基础设施建设进度缓慢，其资金筹措渠道比较狭窄

应当看到，蒙古国各项基础设施特别是交通运输条件相对落后，导致大量矿产资源无法勘探、开采，已成为制约外资注入蒙古国矿业的重要因素。蒙古国现有国家级公路 11,063 公里，其中水泥、沥青路占 11.9%，砾石路占 12.5%，土路占 75.6%^[23]。长期以来，道路交通体系发展严重滞后，已成为蒙古国振兴经济的最大障碍。以中蒙两国之间的道路运输为例，中国与蒙古国之间只有一条从俄罗斯穿过乌兰巴托到中国二连浩特的单向铁路，即使中国投资者所开矿点大部分集中在距中国边境 300~700 公里范围内，大量矿产品开采出来之后想顺利运出来也很难。如果通过转运或仅靠企业自行修建铁路运输，则会加大开发成本，企业难以承受，由此导致中蒙合作开发矿产资源的进程举步维艰。

针对这一问题，蒙古国政府也做出了较大的努力。例如：蒙古国政府制定和批准了“千年路”项目、

“关于建立动力统一网络纲要”等国家级政策文件，以求加快建设与国内外市场相连接的基础设施。具体说来，“千年路”的构想是建成一个贯通南北、连接东西的公路网，南起扎门乌德，北至阿拉坦布拉格，东起东方省，西至巴彦乌列盖省，总长度1万多公里，并与中国和俄罗斯相连相通。如能建成，它将成为继连接欧亚大陆的铁路干线后又一主要公路干线，是蒙古国与邻国的主要公路网和新的出海大通道。对于国内的区域价值是：“千年路”的东西干线，穿过蒙古国五大经济规划区——额尔敦特铜矿、巴嘎淖尔煤矿、宝日温都尔矿山、塔木茨格布拉格油田和马尔岱铀矿工业区，其方圆200公里内，有全国1/3的土地，77%的人口和72%的居民点；南北走向的阿拉坦布拉格—达尔汗—乌兰巴托—乔依尔—沙音山达—扎门乌德的公路，跨越国土面积的11.6%，惠及全国人口的14.7%。“千年路”穿过的地区有丰富的稀有金属、金、锡、锌、褐煤和建材等资源^[24]。

尽管蒙古国“千年路”的构想为世人勾画出一幅未来交通运输的繁华景象，但在实际运作中却遇到了很多棘手问题，资金筹措渠道狭窄是其中之最。蒙古国“千年路”计划包括贯穿其境内东西和南北的两条硬面公路，长约2668公里，共需投入资金2500亿~2800亿图格里克(约合人民币17.8亿)。如果这个项目还是按照以往的筹建方式——仅仅依靠政府的投资和国际援助款，必然是建设进度缓慢，很难顺利实施。因此，需要扩大资金筹措渠道，这是蒙古国政府需要花费大力气解决的问题。为了解决这一问题，蒙古国正在积极加强与国际社会合作，以求加快“千年路”计划的实施进程。目前，中国企业在修建蒙古国“千年路”的过程中发挥了重要作用，今后双方还可以继续采取灵活的方式进一步加大合作力度^[25]。

4.4. 蒙古国面临多国积极进取局面，似乎难以取舍无所适从

必须肯定，蒙古国为吸引外资合作开发，已经制定了许多优惠政策，如降低并减免部分税收、简化申请投资手续和允许外汇自由进出等措施均已初见成效。在税收减免方面，若外商从事电力、交通等行业，前10年免税，后5年半税；若外商从事石油、煤炭、机械电子等行业，前5年免税，后5年半税；自由贸易区内进口原材料一律免税，加工出口商品也免除出

口关税。在手续简化方面，允许勘查许可证持有者在指定区域进行各种勘探活动，并对其所发现的矿床有优先开发权；许可证允许进行转让，矿产权利金从原来的12.5%降至2.5%，也放宽采矿许可证的有效期和延长期。在外汇管理方面，一般情况下政府及各级机构不得干预银行运作，投资利润、股利、资产与证券收益、投资项目变卖后资金的汇回不受限制。

基于蒙古国丰富的矿产资源和优厚的引资政策，世界上许多国家特别是发达国家企业纷至沓来。到2007年底，在蒙古国注册投资矿产的国家达到31个，共有230多家公司登场。有资料显示，在蒙古国矿山开采领域投资的国家主要有澳大利亚、加拿大、德国、巴西、俄罗斯、韩国、美国、日本、英国和中国(排列不分名次)^[26]。特别是以美国、日本、德国、俄罗斯为代表的主要发达国家，从自身资源需求和国际政治角度出发，都对蒙古国矿业市场表现出很大的兴趣。目前，蒙古国面临各国积极进取态势，取舍无措，难以裁度，导致在选取投资方面没有明确主次，区分先后，国内矿产开发正处于群雄争霸，四方混战的复杂局面。

这种复杂局面的出现，主要是因为蒙古国一方面要考虑地缘政治问题，另一方面还要考虑经济发展问题。首先，在地缘政治方面，蒙古国采取“多支点”外交策略，对中国和俄罗斯采取等距离外交政策，同时也在积极寻求“第三邻国”的支撑，以调节同中俄之间的制衡关系。在这种情况下，美国、日本等一些存有政治野心的国家，看好蒙古国这块重要的战略要地，蓄谋通过军事活动、贷款援助、开发投资等形式积极拉拢蒙古国，争坐“第三邻国”宝座。其次，在经济发展方面，蒙古国与中俄两国比邻而居，且由于其属于内陆国家，陆路、海上贸易必须经由借道中国或者俄罗斯才能通关达海，再加之其国内生产能力较弱，大量消费品需要从中俄两国进口，同时大部分初级产品也需要投放中俄市场，所以具有很高的贸易依存度。由于这两方面的因素作用，导致蒙古国在矿产资源开发上未能统一规划，更没有形成统领全局的国家政策导向。这一点，应当引起中方企业重视。

5. 中蒙两国深化矿产资源合作开发对策创意

应当说明，推进中蒙两国深化矿产资源合作开

发,是一项长期而又复杂的战略举措,不仅需要两国政府高度重视、通力协作,同时也需要双方企业加强交流、互通有无,特别是要以政府的政策为规范,以市场化规则为导向,注重发挥各自优势,致力于解决矿产资源合作开发过程中遇到的各项难题。应当坚信,中蒙两国合作开发矿产资源这一举措,是解决两国各自经济发展的重要途径,不仅能够适应蒙古国实现经济振兴、社会发展的迫切需要,而且也是中国解决资源缺口、发展经济的现实要求,必将获得一举两得、互利共赢的合作效果。因此,需要中蒙两国共同借鉴其他国家的成功经验,解决矿区缺水问题;需要中蒙两国合作开发运作重点项目,以解决投资风险问题;需要中蒙两国携手拓宽融资渠道,解决基础设施落后问题;需要中蒙两国全面强化双边关系,解决深入合作问题。

5.1. 中蒙两国应当协调实施北水南调和海水西调工程,以解决矿区缺水问题

为了解决缺水地区的经济发展问题,世界上一些发达国家乃至不发达国家都采用过调水措施。例如:目前美国已建成联邦中央河谷工程、加利福尼亚州北水南调工程、向洛杉矶供水的科罗拉多河道工程、科罗拉多——大汤普森工程、向纽约供水的特拉华调水工程和中央亚利桑那工程等 10 多项跨流域调水工程,调水总量 200 多亿立方米。如果没有这些调水工程,就不会有今天的洛杉矶、菲尼克斯和拉斯维加斯这批新兴城市。澳大利亚在 1949~1975 年期间修建了雪山工程,通过大坝水库和山涧隧道网,从雪山山脉的东坡建库蓄水,将东坡斯诺伊河的多余水量引向西坡的需水地区,沿途利用落差发电供应堪培拉、墨尔本、悉尼等城市的生产和生活。巴基斯坦的西南东调工程,从西三河向东三河调水,灌溉农田 2300 万亩,使其由原来的粮食进口国转变为粮食出口国^[27]。

这些国家的成功经验,均具有借鉴意义。因此,蒙古国政府于 2005 年启动了“北水南调”工程,以解决中南部采矿企业用水、用电紧张问题。所谓“北水南调”工程,就是要将蒙古国北部地区的淡水资源,从蒙俄边境的苏赫巴托尔,通过管道引至蒙古国的南大门扎门乌德,全长约 1100 公里。工程注册资金为 150 亿图格里克(约为 1.07 亿人民币),由“北水南调”

开发总公司负责。该公司由分属蒙、中、美、加、印尼的 8 家公司投资组成,其中蒙古国自然资源保护部下属的水利管理局作为股东之一,代表蒙方参与公司管理。水利管理局是蒙古国境内水流域事务的政府职能部门,负责与中俄两国政府有关部门就“北水南调”工程进行磋商和协调。在蒙古国“北水南调”开发总公司中,中国宝贝国际集团占 38% 的股份,成为该公司的最大投资方。根据需要,蒙古国“北水南调”工程应当采用滚动投资、项目融资、发行企业债券和蒙古国内矿产资源抵押等方式获取开发所需的巨额资金^[28]。

为了对接蒙古国的“北水南调”开发工程,中国学术界目前提出了关于辽东湾北顶部海水西调创建跨区域生态经济带的战略构想。这一战略构想的实施效应,能够基本治理中国北方三大沙漠和最大限度地防治沙尘暴,调节北方区域气候,保障京津地区特别是首都北京的生态安全;还将有利于内蒙古、新疆等省区域的矿产资源开发,经济效益显著。应当注意到,中国的沙尘暴有很大部分来源于北方邻国蒙古国。因此,在实施辽东湾北顶部海水西调工程中,应将蒙古国考虑在内,努力推动这一大工程与蒙古国“北水南调”开发对接起来。蒙古国南部平原基本上是沙漠和戈壁,其戈壁靠近中蒙边境区域,与内蒙古的阿拉善盟之间有长达 733.48 公里的边界线。在内蒙古的二连低洼地带,可以一直延续至蒙古国的东南部的东戈壁省^[29]。因此,中国需要在辽东湾北顶部海水西调工程开发方面,与蒙古国进行密切合作,使中国的“海水西调”工程与蒙古国的“北水南调”工程能够协调共进。这种协调共进的努力,对于中蒙两国合作开发矿产资源开事业、遏制生态环境恶化趋势、全面推进双边合作关系,都将产生巨大而深远的积极影响。

5.2. 中蒙两国应当以大企业为主体开发运作重点项目,以解决投资风险问题

应当认清,在全球全球化和区域一体化的时代背景下,企业才是市场经济开发与合作项目运作的真正主体,政府必须明确自身的角色与职责,作为企业的服务者为其提供稳定的投资环境,保证减少其投资风险,以此来支持企业发展,继而推动区域经济振兴。在这方面,中蒙两国必须达成共识。目前,到蒙古国

投资矿产开采领域的中国企业，开发项目规模较大的共有 14 家，见下表 6。

从下表 6 中不难看出，对蒙古国矿产资源开发投资规模大的，都是有雄厚实力的国有企业，它们有能力运作一些大型重点项目。同时，还应看到，目前很多企业初次涉足蒙古国矿业市场，多数企业尚处于观望和摸索阶段，而进入意向阶段和初步阶段的企业只接近 50%。这些企业在矿产资源开发中有所作为，还需要中蒙两国政府的正确引导和鼎力相助，从而明确投资过程应该注意的关键问题，解除顾虑，坚定信心，开拓进取。中方可以建立矿业开发行业协会，由政府组织有意向的企业到蒙古国考察投资环境，特别是在投资前对蒙古国的矿业市场、矿业法规及相关政策进行充分调研和科学分析，权衡利弊，做好项目可行性研究。蒙方应当全力协助中国矿业开发行业协会，并且由政府制定出中长期矿产开发规划，带领考察企业实地参观，使企业及时正确地把握政策投向。这些措施，将有效帮助中方企业制定完善的投资计划，以避

免盲目投资带来的风险。

具体而言，可以从以下三个方面做出努力：一是立足中国石化、煤炭等资源行业大集团的人才、技术和设备优势，抓住振兴东北老工业基地全面深化企业改革的机遇，实现体制创新和机制创新，积极走出去收购、兼并蒙古国矿产资源开发企业，推进集约化经营；二是在全面掌握蒙古国资源状况和相关法律的基础上，积极与蒙方进行沟通，对基础设施好、运输条件优良、环境宽松和储量大、品位高、易开采的资源区域抢先购买勘探权和开采权，开发和储备一批大项目，进行重点培育、重点推介和重点服务；三是中蒙两国政府有关职能部门应建立定期会晤机制，积极开展经济论坛以及学术交流等活动，探索合作机制，强化组织领导。为此，中方应当成立境外能源原材料基地开发建设领导小组，加强对蒙古能源和原材料开发合作的组织领导，形成合力，确保矿产资源开发项目落实到位，为企业提供全方位的优质服务，以求规避不必要的投资风险^[30]。

Table 6. Some investment projects in Mongolia by Chinese enterprises
表 6. 中国企业在蒙古投资的部分项目

企业名称	种类	地点	储量	投资额(亿元¥)	项目进展
神华集团	煤矿	南戈壁省	10 亿吨	50	初步阶段
鲁能集团	煤电联合开发	戈壁苏木贝尔省	不详	600 (拟)	意向阶段
中国有色建设集团公司	铅锌矿	苏赫巴尔省	不详	10	开发阶段
江西铜业	铜矿	南戈壁省	不详	不详	意向阶段
中石油大庆油田	石油	东方省、东戈壁省	不详	8	开发阶段
中石化东胜石油公司	石油	东戈壁省	不详	1.5	开发阶段
西部矿业集团	银矿	乌布苏省	150 万吨	15	初步阶段
山东天鸿集团	金矿	中央省	20 万吨	1	建设阶段
亿阳集团	铁矿、铜矿	色楞格省	1 亿吨	3	建设阶段
山东翔龙企业集团	铅锌矿	东方省	3000 万吨	0.88	建设阶段
山东东苑集团	金矿、铅锌矿	中央省、南戈壁省	不详	0.7	建设阶段
包头钢铁公司	铁矿	色楞格省	1.5 亿吨	1.4	初步阶段
酒泉钢铁公司	金矿	戈壁阿尔泰省	不详	1	开发阶段
紫金矿业公司	煤矿	肯特省、东方省	不详	0.5	意向阶段

5.3. 中蒙两国应当携手大力拓宽融资渠道,以解决基础设施建设迟缓问题

必须说明,交通基础设施建设所需资金数额巨大,一般都作为国家的公共事业,以政府投资为主要形式进行运作。而随着国际信贷事业的发展,目前世界银行贷款、跨国企业融资等形式也日渐普遍化。例如,蒙古国“千年路”作为一项惠及全国民众的重大工程,具有建设时间长、花费资金多的特点,政府需要下大力气融通各方资金,仅靠政府投资犹如杯水车薪。2002~2006年间,蒙古国政府原计划投资239亿图格里克(约合1.8亿人民币)用于部分路段和桥梁的修建工作,但由于资金不足,实际只投入85亿图格里克(约合6000万人民币),使得部分工程未能按计划完成。为了使下一阶段工程建设任务能够顺利完成,蒙古国政府目前正积极与亚洲开发银行就资金问题进行协商^[31]。

鉴于“千年路”工程的战略价值,为了加快这一交通基础设施的建设速度,中蒙两国政府应当通过协商,制定共同争取国际融资的途径,如争取世界银行中长期贷款,争取东欧等矿产资源运输受益国家的资金投入,争取跨国企业投资等。在这方面,已有成功先例可以借鉴。2008年1月9日15时,北京-汉堡国际集装箱示范列车发车仪式在北京大红门火车站举行。这趟列车的开行,将为沿途各国提供了更加安全、便捷、经济的国际集装箱联运服务,有利于促进亚欧区域经济合作和贸易往来关系,是中国铁路与沿途国家铁路务实合作的最新成果^[32]。应当指出,这一成功得力于中国、蒙古、俄罗斯、白俄罗斯、波兰、德国六国的共同努力,上述国家在建设过程中,通过协商,达成共识,共同出资,分段管理,保证了工程建设资金的及时到位。这一经验,值得借鉴。

与此同时,着眼于推进“千年路”工程,还可以试用BOT国际融资方式。这是一种国际上新兴的投资方式,适用范围比较广,主要用于一国的基础设施和公共部门的建设项目,如电站、高速公路、铁路、桥梁、隧道、港口、机场等。所谓BOT,是指英文Build-Operate-Transfer的缩写,意即建设-经营-转让。典型的BOT方式是指:政府同私营机构的项目公司签订合同,由该项目公司承担一个基础设施或公共工程项目的筹资、建造、运营、维修及转让。在双

方协定的一个固定期限内,项目公司对其筹资建设的项目行使运营权,以便回收对该项目的投资、偿还该项目的债务并赚取利润。协议期满后,项目公司将该项目无偿转让给东道国政府。BOT方式的期限一般为15~20年。BOT方式的资金来源,主要是国际金融机构提供的无追索权贷款。采用这种方式使得政府可以参股,区别于传统的利用外资方式^[33]。试行这种融资方式,有利于解决蒙古国基础设施建设项目的进展迟缓问题。

5.4. 中蒙两国应当致力于全面强化双边关系,以解决矿产资源合作开发问题

需要指出,建立在双边友好关系基础上的中蒙合作,总无法摆脱蒙古国弱小、中国强大的客观事实,而这很容易使蒙方产生时隐时现的防范心理。蒙古国奉行的“第三邻国”外交政策,为泛滥“中国威胁论”提供了市场空间。美、俄、德、日、韩等国争相投资开发蒙古国矿产资源,客观上有利于蒙古国经济和社会发展。值得注意的是,美、俄、印、日等国都很重视对蒙古国的军事投入。美国还着力推动蒙古国的政治民主化;欧、日、韩等国则着重对蒙古国进行经济投资。西方舆论对中国在蒙古国投资独占鳌头深感不安,并且一直没有收敛“中国威胁论”的鼓噪,极尽煽风点火之能事。一位欧洲外交官甚至公开挑拨离间,说“蒙古国有可能会被中国殖民化”。日本舆论则认为,蒙古国似乎已被纳入“中国经济圈”。对此,中国新闻媒体必须予以反击和理论。目前,中蒙两国经济关系与相互间社会信任度成反比增长。据民意调查显示,蒙古人眼中最好的合作者,首先是俄罗斯,其次是美国,中国继日本之后排在第四位,这种状况令人堪忧。有鉴于此,着眼于继续推进中蒙矿产资源合作开发,必须强化双边睦邻友好合作关系。在这方面,中国应当对蒙古国坚定不移地贯彻睦邻、富邻、安邻的友好合作政策,同时采取积极的态度应对国际上流行的反面舆论,从而克服妨碍中蒙双边关系健康发展的各种障碍。国际关系理论中的地区主义观点认为,建立地区多边框架,有助于减轻亚洲国家对中国的疑惧。为此,中国可以努力协助蒙古国提高国际地位,在多边外交的框架下探讨中蒙两国友好合作关系的进一步发展。2004年中蒙两国政府发表的《联合声

明》就是一个良好的开端,《联合声明》认为:本地区出现的各种形式的多边合作组织,对于维护地区稳定、发展地区合作,具有日益重要的影响;中方对蒙方成为亚洲合作对话成员和上海合作组织观察员表示祝贺,并且重申支持蒙方加入亚太经合组织和亚欧会议的愿望。

通过各种形式的多边组织活动,有利于强化中蒙双边多领域的合作关系,有利于全面推进两国矿产资源合作开发进程。因此,近年来,中蒙两国关系发展迅速,在政治、经济、文化、教育、军事等各个领域不断得到巩固。中国注重在政治领域通过高层人士的不断访蒙,不断加强双边关系。面向未来,中国在政治互信方面仍要加强交流,努力使中蒙两国高层互访定期化和多样化,保证蒙古国在外交上不再倒向任何一个大国。为将这一政策导向付诸于实践,中方能够做出如下努力:一是应当致力于保持健康的民族关系,可以通过建立对蒙古国的人才培训机制,共同加强在新闻传媒领域里的友好合作,构建宗教交流桥梁,促进中蒙两国各种形式文化交流;二是应当运作中蒙两国国家元首、政府首脑之间的定期会晤机制,利用经济论坛以及学术交流等活动,逐步探索矿产资源合作开发新机制,共同制定出有利于在蒙古国开发能源原材料基地的优惠政策,特别是在投资、税费等方面推出必要的优惠措施。只有不断增强政治互信,全面发展双边关系,才能有效推进中蒙两国合作开发矿产资源项目,才能以此为切入点在原有经贸合作的基础上大展宏图,为双方经贸合作关系得以持久发展注入强劲动力,共同拓展出合作开发矿产资源的光明前景。

参考文献 (References)

- [1] 习近平出席中蒙经贸论坛开幕式并致辞[URL], 2008.
http://www.china.com.cn/news/txt/2008-06/20/content_15863337.htm
- [2] 张秀杰. 规范企业投资蒙古矿业的思路与对策[J]. 黑龙江社会科学, 2007, 3: 43-46.
- [3] 江泽民. “走出去”战略的形成及其重要意义[URL], 2008.
<http://theory.people.com.cn/GB/40557/138172/138202/8311431.html>
- [4] 陈宪. 蒙古国矿产资源潜力[J]. 新疆地质, 2002, 3(1): 66.
- [5] 王志刚. 蒙古国矿产资源勘探开发政策情况[J]. 中国国土资源经济, 2005, 18(6): 32-48.
- [6] 李春荣. 蒙古国有色金属资源考察[J]. 中国金属通报, 2007, 20: 28-31.
- [7] 胡杰. 蒙古国矿业投资环境分析[J]. 国土资源, 2006, 7: 56-57.
- [8] 王志刚. 蒙古国矿产资源勘探开发政策情况[J]. 中国国土资源经济, 2005, 18(6): 32-48.
- [9] 陈雪蛟. 蒙古多支点外交战略研究[D]. 湖南湘潭大学硕士学位论文, 2007: 5.
- [10] 中蒙双边关系[URL], 2008.
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1261>
- [11] 韩振东. 中蒙经贸关系的回顾与展望[D]. 中央民族大学, 2007: 4.
- [12] 中蒙双边关系[URL], 2008.
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1261>
- [13] 蒙古国[URL], 2008.
<http://fair.mofcom.gov.cn/countrys/2008/10/051BE4A1-0043-4400-93FA-433C4B2C126A.html>
- [14] 为推动中蒙两国佛教文化交流牵线搭桥[URL], 2007.
http://epaper.rmzxb.com.cn/2007/20070119/t20070119_117315.html
- [15] 中蒙双边关系[URL], 2008.
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1261>
- [16] 娜琳, 额尔敦. 中蒙合作开发矿产资源的重要意义[J]. 内蒙古大学学报(人文社会科学版), 2000, 5(3): 57-60.
- [17] 中国连续 9 年成为蒙古国最大贸易伙伴[N]. 中国日报, 2008-1-21.
- [18] 顾列铭. 蒙古矿藏走出深闺[J]. 中国投资, 2005, 6: 107-108.
- [19] 中蒙双边关系[URL], 2008.
<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/gjlb/1261>
- [20] 蒙古国的地理概况[URL], 2002.
<http://mn.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/200208/20020800035772.html>
- [21] 中戈壁省[URL].
<http://www.hudong.com/wiki/%E4%B8%AD%E6%88%88%E5%A3%81%E7%9C%81>
- [22] 李靖宇, 张潇. 关于辽东湾北顶部海水西调创建跨区域生态经济带的战略构想[URL], 2008.
http://chinaneast.xinhuanet.com/2009-04/16/content_16273243.htm
- [23] 马国君. 中蒙矿产资源合作开发研究[D]. 内蒙古大学, 2007: 6.
- [24] 蒙古: 新千年铺千年路[URL], 2001.
<http://www.people.com.cn/GB/guojiji/25/95/20010121/383332.html>
- [25] 蒙古信息[URL], 2006.
<http://www.chinamon.com/cn/documentDetail.asp?id=484>
- [26] 李琳, 张志宇. 蒙古共和国矿业[J]. 矿业与投资, 2006, 4: 34-38.
- [27] 南水北调工程巨大, 专家预计建成后功效甚微[URL], 2008.
<http://news.qq.com/a/20081006/002512.html>
- [28] 华人私企主导蒙古国北水南调工程[URL], 2005.
<http://finance.sina.com.cn/g/20050601/14221645748.shtml>
- [29] 杨大威. 蒙古矿业投资环境基本评价[J]. 黑龙江社会科学, 2005, 93: 81-84.
- [30] 中铁集装箱运输公司开行北京到汉堡国际集装箱示范列车[URL], 2008.
<http://www.silkroad.org.cn/zhanhui/ShowArticle.asp?ArticleID=1597>
- [31] 卢进勇, 杜奇华. 国际经济合作[M]. 对外经济贸易大学出版社, 2004: 1.
- [32] 刘先名, 张建. 关于推进中蒙关系发展的几点思考[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2006, 8(28): 118-120.