

蒙古国外交政策的演进及对中蒙关系的影响

图门其其格

(内蒙古大学 蒙古学学院, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要: 蒙古国外交政策自 1990 年以来逐步调整, 最终提出“永久中立”政策。本文重点梳理蒙古国对外政策的演进过程及提出“永久中立”政策的背景、目的, 并就对中国可能产生的影响从安全、战略及经济角度进行分析。

关键词: 蒙古国; 外交政策; 永久中立; 中蒙关系

中图分类号: F118

文献标识码: A

一、蒙古的外交政策的演进

蒙古自 1921 年独立以来, 如何巩固来之不易的“民族独立”地位是蒙古外交活动的重中之重。二战以后, 蒙古的独立状态逐步得到国际社会的认可, 但仍然没能摆脱苏联的控制。直到 1990 年东欧剧变、苏联解体, 蒙古才真正走上独立自主发展的轨道。随后, 基于选择“一边倒”的外交政策致使 70 年受控于苏联的深刻历史教训, 蒙古重新制定了其对外政策。蒙古国国家大呼拉尔 1994 年通过的《蒙古国对外政策构想》规定, 蒙古奉行开放、不结盟的外交政策, 强调“同俄罗斯和中国建立友好关系是蒙古对外政策的首要方向”, 主张同中俄“均衡交往, 发展广泛的睦邻合作”。1990 年, 蒙古大人民呼拉尔主席团主席奥其尔巴特访华。蒙古领导人上任后的第一次出访就选择了中国, 表明蒙古国外交政策的实质性变化。在新的历史时期, 蒙古放弃了只重视同苏联、东欧社会主义国家交往的政策, 同时重视发展同美日德等西方发达国家、亚太国家、发展中国家以及国际组织的友好关系与合作, 体现了蒙古国奉行“不结盟、多支点”外交政策的实质。2011 年通过的新《对外政策构想》基本保留原有基础, 并根据新形势进行了补充。将“开放、不结盟的外交政策”拓展为“爱好和平、开放、独立、多支点的外交政策”, 强调对外政策的统一性和连续性。明确对外政策首要任务是发展同俄、中两大邻国友好关系, 并将“第三邻国”政策正式列入《构想》之中。所谓的“第三邻国”政策是蒙古国外交政策的一次“创新”。“第三邻国”灵感源于游牧民族的传统智慧, 蒙古人在草原上炊事时总是以三块石头作为支点生火做饭, 也就是几何学中“最少三个点才能决定一个平面”的浅显道理。所以, 蒙古认为必须加入第三方才能支撑蒙古国外交的均衡状态, 确保蒙古国的安全环境。这样, 蒙古一方面积极推进与中俄两大邻国的友好关系, 另一方面拓展与美、日、韩、印等国的“第三邻国”外交, 也将上合组织、北约、亚太经合组织等国际组织作为“第三邻国”外交推进重点, 试图在平衡中俄两大邻国关系的同时, 借助多边外交制衡中俄。^[1]

蒙古国的这些政策变化也促使各大国抓住时机努力扩大自己的影响力。中、俄、美、日重视和加强与蒙古的关系, 既与蒙古国“多支点”外交政策的成功实施有关, 也与新世纪蒙古国在东北亚

安全格局中战略价值提升有关，反映了各有关国家的利益与安全关切。与此同时，在全球一体化及资源日益枯竭的形势下，蒙古国凭借独特的地理位置和丰富的自然资源，在全球地缘政治及战略中的地位日益提高，许多北约成员国如美国、加拿大、德国及北约伙伴国如澳大利亚、韩国在蒙古国的利益存在日益扩大，这为北约国家扩大与蒙古国的军事安全合作确立了经济基础，蒙古也成为北约、欧安会等国际组织青睐的对象。

正是在这样的内外环境下，2015 年的 9 月 7 日，蒙古国总统额勒贝格道尔吉又提出成为“永久中立国”的想法。随后，9 月 29 日，额勒贝格道尔吉总统在第 70 届联合国大会上演讲时宣布，蒙古国将实行“永久中立政策”，并呼吁国际社会各方予以认可和支持。

二、 蒙古国外交政策演进的因素分析

从冷战时期的“一边倒”外交政策到二十世纪九十年代推出的“不结盟、多支点”外交政策，再到为制衡中俄两大邻国提出“第三邻国”外交政策，可以说蒙古国的对外政策一步步走向成熟，取得了有目共睹的成就。现在蒙古又借鉴历史上瑞士、土库曼斯坦等几个中立国维护国家安全的成功经验，着眼于未来可能面临的国际压力，提出“永久中立国”政策，这并不是一时的冲动，而是其“不结盟、多支点”外交政策的延续。蒙古国不断小幅调整其外交政策，并提出“永久中立国”政策，目的主要体现在以下几个方面：

首先，确保蒙古国自身的国家安全。蒙古国独特的地理位置使得他与中国和俄罗斯两个大国为邻。蒙古国的国家安全是通过其外交与军事政策加以保障的。所以，蒙古对其周边的安全形势十分关注。随着东北亚局势的复杂化，未来在该地区发生战争的可能性不断上升。蒙古总统额勒贝格道尔吉在 2016 年 2 月的国家电视台的专访中解释蒙古国永久中立政策时指出：所谓永久中立就是在战时不介入战事，不加入军事同盟，而在平时贯彻执行和平外交政策。^[2]如果蒙古国的永久中立国地位被国际社会承认，蒙古就不会成为大国的“棋子”，避免受制于人，就不会花费更多的精力在保障自身安全问题上，可以更好地利用多边资源为自己谋求更大的政治、外交利益，并集中精力发展经济。

第二，避免重蹈历史覆辙。历史上，外蒙古曾被清朝统治二百多年。1921 年独立后又受制于苏联。基于这样的历史教训，蒙古力争真正成为一个掌握自己命运的国家。实行不结盟的外交政策并成为永久中立国，对于防范重蹈历史覆辙具有重大意义。另一方面，中俄目前在蒙古国还是属于竞争性协作关系，一方面无法接受美国和北约的势力楔入，另一方面又想加大自身影响。所以蒙古对外政策的不断调整的考虑在于以政策和法律手段规避历史上曾经经历的“风险”。

第三，平衡大国关系，获取更大利益和发展空间。蒙古国的第三邻国政策虽然拓宽了蒙古国的外交空间，但也引起中俄两大邻国的警惕与担忧，不利于蒙古与中俄两大邻国的关系发展。永久中立国政策可以让中俄两大邻国打消蒙古可能被第三国利用，妨害两国安全的疑虑和担忧，更好与两大邻国开展全方位的合作。另外，蒙古国在 1990 年以来，获得丰厚“外援”，这些因素不可避免地要在一些国际问题上被要求选边站队，某种程度上讲，也就背上了一定的“外交包袱”。所以，蒙古提出成为“永久中立国”，似乎可以在与各国的交往中多一层“挡箭牌”，得以超脱。

第四、提升蒙古国在维护地区安全中的作用。蒙古近年提出的东北亚安全机制得到了周边各国的一致认可。实行永久中立的外交政策后，可以进一步提升蒙古国的国际公信力，使得蒙古能够在协调朝日、日韩等地区纷争中发挥更大作用，从而提升国际形象和地位，有助于蒙古在地区协作中获益。

第五、吸引国际社会关注，创造更安全的投资环境。近年来，因国际市场大宗商品下跌和中国经济放缓的影响，蒙古国经济陷入困境。增加外国投资，发展经济是蒙古国的当务之急。“永久中立国”的招牌无疑将大大改善蒙古国的投资环境，可以吸引外资大胆放心进入蒙古国市场，对于提振其经济大有好处。

三、蒙古的对外政策演进对中蒙关系的影响

中国与蒙古国建交 66 年以来，两国关系虽然经历过一些曲折，但是睦邻友好一直是主流。早在 1949 年 10 月 16 日中蒙两国就建立了正式外交关系，1960 年签订《中蒙友好互助条约》，1962 年签署了《中蒙边界条约》。20 世纪 60 年代中期，随着中苏关系恶化，中蒙关系也进入低谷。中蒙自 1989 年两国外长互访，实现关系正常化以来，两国不断深化的政治进程和对外关系政策的调整为两国关系的深化打下了坚实的基础。两国高层互访不断，取得了一系列合作成果。1994 年李鹏总理访问蒙古，中蒙两国修订并重新签署了《中蒙友好合作关系条约》，为两国关系的健康发展打下坚实基础。2003 年时任中国国家主席的胡锦涛对蒙古国进行国事访问，中蒙建立睦邻互信伙伴关系。2011 年，蒙古国总理 S·巴特包勒德访华，两国建立战略伙伴关系。2013 年，中蒙双方签署了《中蒙战略伙伴关系中长期发展纲要》。2014 年 8 月 21 至 22 日，中国国家主席习近平对蒙古国进行了国事访问，访问期间习近平与蒙古国总统额勒贝格道尔吉进行了深入会谈，会后发表《中华人民共和国和蒙古国关于建立和发展全面战略伙伴关系的联合宣言》，把中蒙关系提升为全面战略伙伴关系，并签署了 26 项合作协议，中蒙关系得到了空前的发展。2015 年 11 月，蒙古国总统查·额勒贝格道尔吉访问中国，两国元首共同见证了经济技术、食品安全、基础设施建设、航空、能源、金融等领域双边合作文件的签署，并就深化中蒙全面战略伙伴关系达成一致。

随着两国政治关系的深入，中蒙经贸合作近年来稳步发展、势头良好，两国贸易额已经达到 73 亿美元，中国企业累计对蒙古国投资接近 40 亿美元^[1]，双方间一批大项目合作正在积极推进，中国连续多年保持对蒙最大的经贸伙伴地位，经贸合作已经成为双边关系的“压舱石”和“推进器”。

总之，中蒙关系自 1990 年以来能够顺利发展，取得今天的成就，得益于两国外交政策的稳定和连续性。现在蒙古国提出“永久中立政策”，也可以说是其“不结盟外交政策”的延续，对中国而言近期不会产生太大的影响，但从长远来看，会产生一定的积极和消极影响。

从国家安全角度而言，中蒙之间有着 4700 多公里共同边界，中国会从蒙古这个北方邻居处获得安全利益的“再保险”；如果蒙古国的永久中立国地位得到国际社会的认可，类似冷战时期苏联军队陈兵中蒙边界的情况就不会再发生。

但从安全战略角度而言，从蒙古国自身诉求及与该地区各国的关系判断，蒙古会在东北亚外交格局中发挥更大作用，对华影响取决于蒙古与这些国家的和国际组织的双向与多边互动，尤其是在

地区局势不稳定的时候。

从经济发展角度而言，蒙古国在经济贸易合作中会借助“中立国”的地位和影响，与其它国家开展更广泛的合作，其实就等于是“二次开放”，闻风而来的外资公司会有增多趋势，为蒙古经济的发展提供了新的机遇。这对中国的对外投资和“一带一路”倡议在蒙古的落地、“中蒙俄经济走廊”建设既形成机遇，当然也会有一定的竞争与挑战。

参考文献

- [1] 张喆. 蒙古欲超越中俄脱亚入欧 [N]. 上合组织面临被架空, 东方早报, 2011-11-02.
- [2] 蒙古国出台永久中立政策 [N]. 凤凰卫视, 2016-2-5.
- [3] 蒙古国外交部. 蒙古国对外关系蓝皮书 [M]. 乌兰巴托, 2006.
- [4] 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).
- [5] 蒙古国是我国重要的北方邻国 [N]. 人民网, 2015-10-21.
- [6] 扎. 巴雅萨呼. 东北亚安全战略所面临的紧迫问题 [J]. ZANBULING, 2016, (1).
- [7] 巴特贝赫. 有关蒙古国外交政策演进的一些问题 [M]. 第 11 届国际蒙古学家大会论文, 乌兰巴托, 2016.

The Impact of Mongolian policy of “Neutrality” on Sino-Mongolian Relations

Tumenqiqige

(Academy of Mongolian studies, Inner Mongolia University, Huhhot 010021, China)

Abstract: Mongolia is an important neighbor of China in the north. The idea of "permanent neutrality" in foreign policy of Mongolia in September 2015. This paper focuses on the background and purpose of Mongolia's "permanent neutrality" policy, and analyzes the possible impact on China from the perspective of security, strategy and economy.

Key words: Mongolia; foreign policy; permanent neutrality; Sino - Mongolian relations

收稿日期: 2016-11-23;

基金项目: 教育部人文社科重点研究基地项目《蒙古国政局变化及中蒙关系发展趋势研究》(11JJD810019); 教育部

哲学社会科学研究专项委托项目《中蒙关系研究》（12JF024），国家社科基金特别项目《当前影响中蒙关系的若干因素研究》（BJXM2013-18）；

作者简介：图门其其格（1961-），女，蒙古族，内蒙古锡林郭勒盟人。内蒙古大学蒙古学学院周边国家研究所所长、教授，从事蒙古国国别研究。