

# 缘何蒙古国仍未正式加入 上海合作组织？\*

李 超 杨 恕

**【内容提要】**无论从哪个角度看，蒙古国正式加入上海合作组织都值得期待。一方面，自2004年成为上海合作组织首个观察员国至今，蒙古国已参与上合组织活动十年有余。另一方面，在上合组织的所有观察员国中，对蒙古国成为上合组织正式成员国的争议最少。但蒙古国对此始终保持谨慎态度。笔者认为，蒙古国未正式加入上合组织的根本原因在于国内考虑，而非外部障碍。这具体包括国家对外战略、外交政策和外交布局三个层面：从国家对外战略层面来看，加入上合组织并不符合蒙古国的对外战略；从外交政策层面来看，上合组织与蒙古国的国家政策契合度不高；从外交布局层面来看，中亚地区并非蒙古国外交关系的优先选项。这些因素导致蒙古国对正式成为上合组织的成员国并不积极，与外界期待有差距。短期内，只要这三个因素不发生变化，蒙古国对继续维持上合组织观察员国的基本态度不会发生较大变化。

**【关键词】**蒙古国 观察员国 成员国 上合组织

**【作者简介】**李超，兰州大学管理学院国际关系专业硕士研究生；杨恕，兰州大学中亚研究所所长，教授

**【中图分类号】**D814

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0071-19

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501005

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

自蒙古国于2004年6月上合组织塔什干元首理事会成为上合组织首个观察员国后，外界对于蒙古国正式成为上合组织成员就颇为期待。一方面，蒙古国在成为上合组织首个观察员国后，相当广泛地参与到该组织各个领域的活动中：2005—2006年，时任蒙古国总统那·恩赫巴亚尔（N. Enkhbayar）两次参加上合组织元首理事会。2006年上合组织元首理事会前夕，时任蒙古国外长尼·恩赫包勒德（N. Enkhbold）表示需要扩大上合组织各国代表的参与形式；<sup>①</sup> 2007年4月，应蒙古国外长恩赫包勒德邀请，上合组织秘书长努尔加利耶夫（Nurgaliev）对蒙古国进行正式访问，双方就加强蒙古国同上合组织在能源、经济、交通、旅游等领域合作问题进行了探讨；<sup>②</sup> 2010年1月，乌兰巴托首次举办上合组织实业家委员会会议；2010年11月在杜尚别举办的上合组织政府首脑会议期间，时任蒙古国外长贡·赞登沙塔尔（G. Zandanshatar）提议，由乌兰巴托举办2012年上合组织科学家论坛。<sup>③</sup>

另一方面，尽管上合组织内部在组织扩员问题上并未达成一致，但就蒙古国正式加入问题却少有争议。一是由于蒙古国的国际形象较好，特别是与上合组织其他观察员国（印度、巴基斯坦、伊朗、阿富汗）相比。1992年，时任蒙古国总统彭·奥其尔巴特（P. Ochirbat）在第47届联合国大会上宣布蒙古国为无核区，随后又签订了《核不扩散条约》，与印度和巴基斯坦形成鲜明对比。蒙古国国内不仅政局稳定，国家民主化程度较高，与邻国也没有领土争端。蒙古国曾被美国小布什政府评价为经济开放、社会民主，是地区乃至世界范围内转型国家的典范。<sup>④</sup> 二是中国和俄罗斯一致希望蒙古国积极参与上合组织活动。2005年蒙古国总统访华，时任国家主席胡锦涛表示：“中国支持蒙古国在上合组织内发挥积极作用，也支持蒙古国参与到其他地区合作组织中”。<sup>⑤</sup> 目前，中国在上合组织吸收蒙古国为成员国问题上并无太多异议，

---

<sup>①</sup> ИА «Забинфо», 2006年6月14日。

<sup>②</sup> 上海合作组织大事记（2007），上海合作组织官网，2007年4月25日，<http://www.sectsc.org/CN11/show.asp?id=236>。

<sup>③</sup> ИА «Монцамэ», 2010年11月26日。

<sup>④</sup> Alan M. Wachman, “Mongolia’s Geopolitical Gambit: Preserving a Precarious Independence While Resisting ‘Soft Colonialism’,” *EAI Fellows Program Working Paper Series*, No. 18, May 2009, p. 18.

<sup>⑤</sup> Sharad K. Soni, “Mongolia’s Security Thinking and Outside World: A Reappraisal,” 载《蒙藏现况双月报》2006年第6期，第34页。

更多是在等待和观察蒙古国自身对正式加入上合组织的立场。<sup>①</sup>而在蒙古国还未成为上合组织观察员国时,俄罗斯就积极支持其参与上合组织活动。2000年俄罗斯时任总统普京对蒙古国进行国事访问,在此期间双方发表《乌兰巴托宣言》,两国共同表示将联合打击威胁地区安全、稳定和发展的恐怖主义、宗教极端主义和地区分离主义,<sup>②</sup>而打击“三股势力”正是上合组织的核心任务和目标。2004年1月,时任俄罗斯外长伊万诺夫访问蒙古国,俄蒙两国发表外长联合声明,表示两国对上合组织的一些重大任务进行定期磋商,包括讨论蒙古国以某种方式参与到上合组织的活动中。<sup>③</sup>三是上合组织内部对蒙古国成为上合组织成员国也存在较大共识。2010年,上合组织塔什干峰会通过了《上海合作组织接收新成员条例》。与会期间乌兹别克斯坦与蒙古国举行双边会谈,乌兹别克斯坦总统卡里莫夫向蒙古国总统查·额勒贝格道尔吉(T. Elbegdorj)表示:“依据组织内部各国首脑的会晤结果来看,在观察员国之中蒙古国可能成为首个正式成员国”。<sup>④</sup>以当前形势分析,如果蒙古国申请正式加入上合组织,不仅能够得到中俄两国的支持,而且其他成员国也没有理由反对。

尽管最有可能成为上合组织扩大的首批成员国,但蒙古国对此问题态度谨慎。蒙古国既未对成为正式成员国表现出浓厚兴趣,也未向上合组织递交过正式加入的申请。笔者认为,导致这一现状的核心原因在于蒙古国的各种国内考虑,而非诸如成员国利益不一致、相关法律和机制不够完善等外部因素。其中,最为核心的因素来自蒙古国的国家对外战略、外交政策和外交布局三个层面:在国家战略层面,蒙古国对外战略与上合组织成员国的目标并不一致;在总体对外政策方面,上合组织和西方国家间组织都对蒙古国加入上合组织的决策产生了影响;而在外交布局方面,蒙古国对本国地缘发展方

---

<sup>①</sup> Jagannath P. Panda, “Beijing’s Perspective on Expansion of the Shanghai Cooperation Organization: India, South Asia, and the Spectrum of Opportunities in China’s Open Approach,” *Asian perspective*, No. 36, 2012, p. 508.

<sup>②</sup> “The President of Russia and Mongolia Signed the Ulan Bator Declaration,” November 14, 2000, <http://archive.kremlin.ru/eng/events/chronicle/2000/11/133135.shtml>.

<sup>③</sup> Joint Russia-Mongolian Statement, *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 110.

<sup>④</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” *Ойкумена. Регионоведческие исследования*, No. 4, Vol. 23, 2012, p. 105.

向的定位以及蒙古国与中亚地区交往的紧密程度也影响着其相关决策。

## 一、加入上合组织是否符合蒙古国的对外战略

蒙古国自1992年9月苏联军队完全撤出后，改变了独立以来完全倒向苏联的对外政策，开始制定本国的宪法、外交政策、安全战略以及军事学说，从而走上独立自主的道路。1994年，蒙古国相继颁布《蒙古国外交政策构想》、《蒙古国国家安全构想》和《蒙古国军事学说》，三个文件相互关联，构成了蒙古国对外战略的理论基础。2010年和2011年，蒙古国又分别对《蒙古国国家安全构想》和《蒙古国外交政策构想》进行了修订，进一步完善了自身的国家对外战略。

《蒙古国外交政策构想》（1994）的总则部分提出，蒙古国将奉行开放的不结盟外交，在政治领域追求“多支点”外交政策，禁止任何国家或组织的军队驻扎在蒙古国境内或部署武器并从事针对其他国家的军事行动。<sup>①</sup> 2011年蒙古国将“第三邻国”政策正式写入新修订的《蒙古国外交政策构想》中，并对“第三邻国”政策以法律形式加以确立。<sup>②</sup> 《蒙古国国家安全构想》（1994）指出，蒙古国的外交政策应该在国际社会中寻求更多的安全合作伙伴，只要国家的根本利益未受到威胁，蒙古国将致力于不结盟政策。<sup>③</sup> 在2010年修订的《蒙古国国家安全构想》中，明确写入了“多支点”外交政策和“第三邻国”策略。强调蒙古国主权独立和领土完整的维护将主要依靠“多支点”外交政策，即与外国或国际组织建立积极的合作关系，而“第三邻国”策略则强调蒙古国与发达、民主国家在政治、经济、文化和人权领域进行双边和多边合作。<sup>④</sup> 《蒙古国军事学说》（1994）提出，蒙古国将与联合国和世界有影响力的国家发展军事关系，与全球各国友好往来，积极参与构建区域和全球的安全体系。<sup>⑤</sup> 通过对以上三份文件的研究与总结，蒙古国的对外战略可

---

<sup>①</sup> *Concept of Foreign Policy, Mongolia, 1994.*

<sup>②</sup> 夏安凌、魏力苏：《中国学术界近20年关于蒙古国问题研究综述》，载《现代国际关系》2013年第4期，第56页。

<sup>③</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 1994.*

<sup>④</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 2010.*

<sup>⑤</sup> 王成娟：《当代蒙古国外交政策研究》，外交学院博士学位论文，2011年，第29页。

以概括为以“多支点”外交政策为核心，以“第三邻国”策略为手段，以创造一个良好的外部环境为目标的平衡外交战略。其特点为：一方面，蒙古国在国家领土和主权完整不存在直接威胁的情况下，不参加任何军事联盟，以“多支点”外交政策为指导，确保与世界各国和国际组织发展友好关系；另一方面，蒙古国与发达国家或某一地区保持紧密合作，通过这种“第三邻国”的外交策略平衡中俄两国对本国的巨大影响，进而扩展蒙古国的国际空间。蒙古国对外战略的上述两个特点对其正式加入上合组织产生了较大阻碍作用。

第一，蒙古国对上合组织是否会发展为军事联盟存在疑虑。尽管上合组织各成员国尤其是中俄两国均表示上合组织不是针对“第三方”的军事联盟，但蒙古国及部分西方国家对上合组织的定位一直存在争议和质疑。这些国家的质疑主要依据三个方面：首先，上合组织框架内军事演习涉及常规作战内容并已机制化。2007年上合组织比什凯克峰会前期，各成员国防长签署联合军演框架协议，同年举行首次全体成员国联合军演，军演涉及各国军事力量相互支援和协同，此后在多次和平使命军演期间，参演国出动坦克、自行火炮和飞机等涉及常规作战的重型武器。其次，在一定程度上，上合组织已经建立了地区安全机制。2006年上合组织峰会明确表示，针对可能会破坏地区和平与稳定的威胁，成员国将立即予以磋商并进行有效回应，而这样的地区安全机制在作为军事联盟的北约中也存在。<sup>①</sup>最后，上合组织与集体安全条约组织逐步加强合作。2007年10月，上合组织与集安组织签署谅解备忘录，该备忘录表示两个组织将合作反对恐怖主义以及确保地区和世界的和平与稳定。由于集体安全条约组织是一个军事组织，上合组织与其加强合作无疑会增加上合组织的军事成分。<sup>②</sup>

如果上合组织发展成为军事联盟，蒙古国成为其成员国之后，将会与其以不结盟为特征的“多支点”外交政策相左。蒙古国学者图格斯宝尔干（T. Tugsbilguun）在2008年《蒙古国国际事务》上曾专门撰文分析上合组织是否为军事联盟。他指出，尽管目前上海合作组织无论在理论还是现实角度都还

---

<sup>①</sup> Marcel de Haas, “The Shanghai Cooperation Organisation’s Momentum towards a Mature Security Alliance,” *South African Journal of Military Studies*, Vol. 36, 2008, p. 18.

<sup>②</sup> Ibid.

不是一个军事联盟，但它可能是一个更灵活、更松散的新型联盟，并且拥有演化为一个更加成熟的安全组织的潜力，而这种安全组织不一定与传统的联盟理论保持一致。<sup>①</sup> 按照上述观点，上合组织作为新型联盟的特征之一是具有灵活性，它的“联盟形式”会随着地区力量格局、成员国之间的利益以及组织任务的变化而改变。显然，尽管上合组织成员国一再强调它不是军事联盟，但在正式加入上合组织的问题上，蒙古国政府可能对该组织的灵活性的范围存在疑虑，也可能会顾忌到该组织发展成为军事联盟的潜力，进而担心正式加入后可能与自己不结盟的对外战略相互矛盾。

第二，蒙古国对上合组织的立场与本国的“第三邻国”政策相背离有所顾虑。“第三邻国”的概念是时任美国国务卿詹姆斯·贝克在1991年访问蒙古国时提出的，他指出美国将本国视为蒙古国的第三个邻国。蒙古国执行“第三邻国”政策的主要原因是由于其特殊的地缘政治环境，为了摆脱在各领域对中俄两个邻国的过度依赖，通过与其他国家加强合作，增加蒙古国对外合作的多样性，进而平衡中俄两个邻国对其巨大的影响力，确保国家安全。同时，通过“第三邻国”政策获得国际社会的更多认同和支持，改善蒙古国封闭的周边环境，扩大它的国际空间。《蒙古国外交政策构想》（2011）把蒙古国的“第三邻国”的理想伙伴确定为美国、日本、欧盟、印度、韩国和土耳其等国家。<sup>②</sup> 无论从蒙古国官方文件对“第三邻国”的排序还是从蒙古国对该政策的实践中观察，美国都是蒙古国最重要的“第三邻国”。1998年美国国家安全战略首次提出发展与蒙古国的关系，在90年代末两国开展代号“平衡魔法”的年度联合军事交流培训。“9·11”事件之后，蒙古国军队参与美军领导的阿富汗和伊拉克军事行动。由于蒙古国的两个邻国中国和俄罗斯均反对美国在伊拉克的军事行动，蒙古国此举不仅反映了其外交政策与中俄两个邻国明显不同，更反映了蒙古国对蒙美关系的重视。自此之后，蒙美关系迅速升温。2003年，蒙美举行代号“可汗探索”的年度军事演习；2005年，时任美国总统小布什对蒙古国进行访问，成为首位访问蒙古国的美国总统。当前，美国一直在经济领域对蒙古国保持着较高水平的援助。而在军事领域，美国

---

<sup>①</sup> T. Tugsbilguun (Mongolia), "Does the Shanghai Cooperation Represent an Example of a Military Alliance?" *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 15-16, 2008, p. 100.

<sup>②</sup> *Concept of Foreign Policy*, Mongolia, 2011.

更占到外国对蒙古国军事资助额的90%。<sup>①</sup> 时任蒙古国外长额尔敦楚伦（Erdenechuluun）甚至这样评价蒙古国与美国的关系：“对于蒙古国的众多政府官员和政客而言，美国就像一个救世主，是蒙古国国家安全的主要支柱”。<sup>②</sup> 由此可见，美国在蒙古国对外关系中占据着特别重要的地位。

然而，包括美国在内的部分西方国家，认为上合组织具有先天的“反美”倾向。其理由在于，上合组织宪章的原则是互不侵犯，不干涉内政，在国际关系中不使用武力或以武力相威胁，这与美国在国际社会广泛干涉别国内政，诉诸武力的单边主义截然不同。此外，2005年上合组织阿斯塔纳峰会宣言曾敦促美国制定美军撤出中亚的时间表。<sup>③</sup> 这被外界广泛解读为上合组织致力于消除美国在中亚地区的军事存在，西方学者甚至认为阿斯塔纳宣言以及此后的2005年中俄上合组织军演，标志着上合组织正在成为一个反美“轴心”。<sup>④</sup> 不可否认的是，中俄两国是上合组织内部的主要大国，同时也与美国在地缘政治上存在竞争关系，两国反对美国主导国际事务并谋求建立国际政治经济新秩序。例如，在阿斯塔纳峰会召开前夕，中俄两国共同发表联合声明，不指名地谴责某国追求主导和垄断国际事务，试图将国际社会划分为主导和附属阵营并且对他国强加社会发展模式。<sup>⑤</sup> 蒙古国学者蒙迪·杰戈尔赛罕（Mendee Jargalsaikhan）认为，如果蒙古国成为上合组织成员国，将会受到上合组织内部章程和地缘战略的限制，从而可能减少蒙古国的外交独立性，限制蒙古国实施“第三邻国”对外政策。<sup>⑥</sup> 所以，蒙古国国内对上合组织可

---

<sup>①</sup> Robert E. Bedeski, “Mongolia in Northeast Asia: Issues of Security Survival and Diplomacy: Mongolia’s Place in Asia Today,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 39.

<sup>②</sup> Alicia Campi, “Mongolia in Northeast Asia – The New Realities,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, 2005, p. 50.

<sup>③</sup> 阿斯塔纳宣言指出：“鉴于阿富汗反恐的大规模军事行动已经告一段落，上海合作组织成员国认为，反恐联盟有关各方有必要确定临时使用上海合作组织成员国上述基础设施及在这些国家驻军的最后期限。”参见上海合作组织成员国宣言，上海合作组织官网，2005年7月5日，<http://www.sectsco.org/CN11/show.asp?id=169>。

<sup>④</sup> Cohen and Tkacik, “Sino-Russian Military Maneuvers: A Threat to U.S. Interests in Eurasia,” quoted in Tugsbilguun, “Does the Shanghai Cooperation Represent an Example of a Military Alliance?” p. 61.

<sup>⑤</sup> Alyson J. K. Bailes, Pál Dunay, Pan Guang and Mikhail Troitskiy, “The Shanghai Cooperation Organization,” *SIPRI Policy Paper*, No. 17, May 2007, p. 7.

<sup>⑥</sup> Mendee Jargalsaikhan, “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” *Voices from Central Asia*, No. 3, July 2012, p. 4.

能具有“排美”的地缘战略有所忧虑，进而担心正式加入上合组织后，蒙美双边关系的发展会受到影响，从而打破蒙古国与中俄两国关系间的平衡，最终导致蒙古国“多支点”外交战略难以为继乃至损害其国家安全利益。

总而言之，蒙古国对上合组织的定位和未来发展还不确定，因此担心成为上合组织成员国之后，自身对外战略的独立性将会受到影响，这是蒙古国至今对正式加入上合组织态度不明确的主要原因。需要进一步说明的是，尽管上合组织的中亚成员国与美国也保持着密切交往，但四个中亚成员国除乌兹别克斯坦以外都是俄罗斯主导的集体安全条约组织成员国，而乌兹别克斯坦的最大贸易合作伙伴也是俄罗斯。事实上，由于历史、文化、政治、经济等方面的紧密联系，使得这些国家的外交政策仍与俄罗斯基本保持一致，2005年阿斯塔纳宣言就是这方面的例证。相比较中亚国家而言，尽管蒙古国在经济和安全领域很大程度上也依赖中俄两个邻国的支持，但蒙古国是一个陆锁国，在地缘政治意义上也是一个缓冲国，其独立后一直处于邻国之间的地缘竞争中。冷战结束后，基于在地理和历史方面的特殊性，以及出于国家安全的考虑，蒙古国没有加入任何军事集团，并且将“第三邻国”政策以法律形式确定下来，并将与西方发达国家和民主国家的关系特别是蒙美关系置于更加重要的位置。所以在对外战略中，蒙古国更注重其外交政策的独立性，也更看重美国对本国的态度。

## 二、加入上合组织是否符合蒙古国的对外政策

如果说蒙古国的对外战略以不参加军事同盟和不损害“第三邻国”为基点，那么其外交政策的两个重点方向便应该是上合组织和西方政府间组织，这二者很大程度上同时影响着蒙古国是否正式加入上合组织的最终决策。

就与上合组织的交往如何影响蒙古国的加入决策而言，一个某种程度上具有讽刺意味的结论是，随着参与上合组织的范围的拓展，蒙古国对加入上合组织的怀疑态度也在同步上升。

首先，从历史发展看，蒙古国并没有参与上合组织的客观需要。上合组织的前身为上海五国会晤机制，该机制形成的基础为中国与前苏联关于边界

划分问题的谈判，通过1996年和1997年分别在上海和莫斯科签署的《关于在边境地区加强国防安全信任的协议》和《关于在边境地区互相裁减国防武装力量的协议》，五国机制逐步建立起来，而解决边境地区的安全与稳定问题也构成了上合组织的基石。然而，由于蒙古国早在1991年就与中苏两国解决了所有的边界争议问题，<sup>①</sup> 所以尽管蒙古国曾经是苏联的“卫星国”，但苏联解体后蒙古国并没有必要参与到上海五国会晤机制中。此外，1993年、1994年蒙古国先后与俄罗斯签订《蒙俄友好互助条约》，与中国修订并签署《中蒙友好合作关系条约》。中国和俄罗斯在友好条约中均表示尊重蒙古国独立、主权和领土完整，两国政府以法律条约的方式，使蒙古国的边境地区甚至国家安全在较大程度上得到了保障。

其次，从当前现实看，蒙古国所面临的非传统安全威胁不太可能通过加入上合组织得到全面解决。2002年签署的《上海合作组织宪章》确立了组织的宗旨、任务、原则和合作方向等，其中明确上合组织的核心任务包括打击恐怖主义、分裂主义、极端主义以及打击非法贩卖毒品、武器以及非法移民等跨国犯罪。但与中、俄以及中亚各国深受“三股势力”的困扰相比，蒙古国国内鲜有分裂主义和各民族之间冲突对立的报道；与民族问题错综复杂的中亚国家相比，内部更加安全、稳定，也较少受到“三股势力”的威胁。蒙古国前外交官奥勒兹沃伊（H. Olzvoy）曾指出中亚地区是许多潜在和现实威胁的根源，不应将蒙古国与中亚联系起来。<sup>②</sup> 事实上，上合组织的核心任务并未完全涵盖蒙古国的核心关切。目前蒙古国面临的跨国犯罪主要包括三个方面：一是毒品问题，但目前并不严重且更多集中在乌兰巴托；二是走私问题，但其合作对象主要是中国、亚洲开发银行以及美国，<sup>③</sup> 上合组织可提供的帮助并非不可或缺；三是贩卖人口问题，这是蒙古国目前面临的最为严重的跨国犯罪问题，但上合组织所能发挥的作用相当有限。

最后，从未来发展看，蒙古国正式加入上合组织并不符合其中长期国家

---

<sup>①</sup> Jeffrey Reeves, “Mongolian State Weakness, Foreign Policy, and Dependency on the People’s Republic of China, Department of International Relations,” The London School of Economics and Political Science, January 2010, p. 86.

<sup>②</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” p. 106.

<sup>③</sup> Reeves, “Mongolian State Weakness, Foreign Policy, and Dependency on the People’s Republic of China, Department of International Relations,” pp. 91-92.

发展方向。上合组织未来最具潜力和影响力的发展领域是能源领域，并可能成立能源俱乐部并成为世界首个由能源输出国、消费国和转运国组成的能源组织，对地区乃至全球的能源和政治格局具有重要影响。<sup>①</sup>但这可能与蒙古国的国家发展方向相冲突。《蒙古国国家安全构想》（2010）有关能源和矿产资源政策的第二条明确表示：煤炭是蒙古国主要资源，蒙古国本国将创造使用煤炭的有利条件，通过减少能源进口增加能源出口来支持本国能源产业及增加国内就业。在未来的十年内，蒙古国将通过开发便宜和清洁的能源（太阳能、风能、水电和生物燃料）并合理利用本国的能源燃料（煤炭资源），以实现能源的自给自足；第三条进一步指出：减少对外部国家的石油依赖，确保未来十年间蒙古国国内的石油开采量完全满足国家需要。<sup>②</sup>由此可见，至少在2020年前，蒙古国将主要利用煤炭资源，这不仅由于其煤炭储量丰富，而且也由于煤炭开采是其国家支柱产业，所以石油和天然气的大量进口不仅不利于蒙古国经济战略安全，而且有可能影响其就业问题，进而导致国内社会不稳定。此外，蒙古国的石油和天然气进口主要依赖于俄罗斯，对相关多边组织的需求度不高。同时煤炭和矿产资源在中亚国家也十分丰富，所以未来以石油和天然气为主的上合组织能源俱乐部对蒙古国能源进出口领域的发展并没有很大的影响。

在上合组织之外，蒙古国一直与各类国际和区域组织保持紧密合作，如欧盟、欧安组织、世界银行、欧洲复兴开发银行、亚洲发展银行等。这些交往与合作，特别是其与西方的政府间组织的合作，某种程度上削弱了蒙古国加入上合组织的动力。首先，西方国家的政府间组织与上合组织的任务重合。以欧安组织为例，2012年蒙古国成为欧安组织第57个成员国，欧安组织在政治军事层面也包含边境地区的安全管理、武器扩散的防控、加强邻国的军事互信以及反恐等任务，甚至在教育、人权和生态环境等领域，两个组织也有相似之处。<sup>③</sup>欧安组织还涵盖除中国以外的所有上合组织成员国，所以两个

---

<sup>①</sup> 俄罗斯总统普京在2006年上海峰会上提出建立上合组织能源俱乐部的想法，2007年上合组织各成员国在建立能源俱乐部的问题上达成一致，2013年中国国家主席习近平在上合组织比什凯克峰会上表达了对上合组织能源俱乐部的支持态度。

<sup>②</sup> *Concept of National Security, Mongolia, 2010.*

<sup>③</sup> Marcel de Haas, "The Shanghai Cooperation Organisation and the OSCE: Two of a Kind?" *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, No. 3, 2007, p. 252.

组织在地理范围上也有重合。这使蒙古国在欧安组织框架内就可以与中亚国家和俄罗斯在相关领域特别是在预防地区冲突、维护地区和平方面进行合作。

其次,西方政府组织与蒙古国合作的时间更早、范围更广、程度更深。以欧盟为例,早在1993年欧盟与蒙古国达成贸易合作协议,合作领域包括经济、教育,自然灾害的防控等,重点目标是促进蒙古国向市场经济转型,包括人才培养、中小企业的扶持、基础设施和机构的建设等。截至2000年,蒙古国的农村发展财政支出80%来自欧盟。<sup>①</sup>《2007—2013年蒙古国—欧共体战略文件》显示,欧盟对蒙古国的援助项目主要包括独联体国家技术援助项目(TACIS)和亚洲、拉美国家援助项目(ALA)。1993—2007年欧盟共援助蒙古国7,000万欧元,当前欧盟对蒙古国财政援助的预算为每年300—500万欧元。<sup>②</sup>相比较而言,上合组织在经贸领域的合作和援助进展并不显著。尽管2004年中国在上合组织框架内设立了9亿美元的信贷资金,2005年和2006年上合组织也分别成立了银行联合体和实业家委员会,但目前上合组织在经贸领域的合作还处于设立目标和制定条款的阶段,并没有足够的证据证明相关活动已经取得阶段性成果。<sup>③</sup>所以,在经济和社会发展层面,由于西方国家的政府组织已经在经济合作、财政援助方面对蒙古国的社会发展产生了重要影响,而上合组织在经贸领域合作发展迟缓,这两方面因素共同促使蒙古国需要继续加强与西方政府间组织在相关领域的合作,而不是积极寻求上合组织的支持。

再次,在价值观层面,由于蒙古国在冷战后选择了西方式的民主发展道路,对西方政府间组织有更多的亲近感。2011年蒙古国当选为民主共同体主席国(CD),这也是亚洲前社会主义国家中首个主席国。<sup>④</sup>2013年蒙古国政府邀请欧安组织的民主制度和人权机构监督蒙古国大选。同时,蒙古国人权委员会也多次邀请欧盟国家代表访问本国,共同讨论蒙古国的民主和人权问题。

---

<sup>①</sup> *Mongolia-European Community Strategy Paper 2007-2013*, Version: SP Mongolia EN-23-02-2007-final.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Bailes, Dunay, Pan Guang and Troitskiy, "The Shanghai Cooperation Organization," p. 27.

<sup>④</sup> 民主共同体是政府间国际组织,宗旨是在全球范围内彼此合作推进民主建设和民主规范。参见 Jargalsaikhan Mendee, "Mongolia's Quest for Third Neighbours: Why the European Union?" *EUCAM Policy Brief*, No. 25, July 2012, p. 3.

欧盟也在人权事务方面表示对蒙古国的全力支持，欧盟人权事务和安全政策代表凯瑟琳·阿什顿（Catherine Ashton）曾指出：“欧盟与蒙古国在人权领域有着许多共同的价值观，欧盟重申对蒙古国在民主建设方面的全力支持”。<sup>①</sup> 在人权领域，尽管上合组织宪章中也有提高各成员国人民生活水平、改善生活条件以及促进保障人权和基本自由的内容，但在人权的界定范围和维护手段方面与西方社会还存在分歧。例如，在2005年乌兹别克斯坦安集延事件中，上合组织反对西方国家对乌进行干预，认为西方国家不应将维护人权与反恐相联系，更不能以此为借口干预他国内政。总之，蒙古国与西方国际组织在人权领域的合作必然会在价值观上降低其对上合组织的认可。

由此可见，无论是从上合组织的历史基础、当前的核心任务还是未来的发展方向分析，它对蒙古国的吸引力都是有限的。与其他上合组织观察员国相比，蒙古国并没有迫切成为上合组织正式成员国的动机。<sup>②</sup> 而蒙古国与邻国或西方政府间组织的合作，在一定程度上已满足了它的安全、经济和社会发展的需要，这进一步降低了蒙古国对正式加入上合组织的热情。2009年和2010年，蒙古国情报研究院曾两次对其民众关于是否需要正式加入上合组织进行问卷调查。其中认为需要立刻正式加入上合组织的比例在2009年为14.5%，2010年为15%，增长人数非常有限；而认为没有必要成为上合组织成员国的人数从2009年的15.4%增长到2010年的18.8%，认为蒙古国应该继续保持观察员国地位的从2009年的32.3%增长到2010年的34.4%。<sup>③</sup> 从调查结果来看，印证了蒙古国社会对成为上合组织正式成员国的热情不高这一判断。总体而言，只有约1/6的蒙古国民众认为本国应成为上合组织正式成员国，而超

---

<sup>①</sup> Mendee, “Mongolia’s Quest for Third Neighbours?” p. 3.

<sup>②</sup> 目前伊朗、巴基斯坦、印度对加入上合组织表现出浓厚兴趣，伊朗希望加入上合组织来阻止来自美国等西方国家对其可能的干涉；巴基斯坦希望能够成为上合组织连接欧亚大陆与南亚以及阿拉伯海的经济通道，从而为其带来巨大的经济利益；印度也希望通过与中亚国家合作来扩大贸易并满足本国的巨大能源需求。相关论文可参见 Aylin Ünverno, “Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Is It Possible for Iran to Become Full Member of the Shanghai Cooperation Organization under Pressure of Nuclear Issue,” *Perception*, 2006, pp. 79-104; Rizwan Zeb, “Pakistan and the Shanghai Cooperation Organization,” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 4, 2006, pp. 51-60; Surendra Kumar, “India and the Shanghai Cooperation Organization: Issues and Concerns,” *India and the International Journal of China Studies*, Vol. 4, No. 3, December 2013, pp. 343-359.

<sup>③</sup> Jargalsaikhan, “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” p. 4.

过1/3的民众认为蒙古国应继续维持当前作为上合组织观察员国的地位。

### 三、加入上合组织是否符合蒙古国的外交布局

目前，上合组织六个成员国中有四个为中亚国家，而且上合组织也以中亚地区为主要活动区域，所以蒙古国对正式加入上合组织的态度在一定程度上也取决于其与中亚成员国之间关系的密切程度。蒙古国与中亚地区的联系分为主观联系和客观联系。主观联系强调蒙古国政府对自身地缘发展方向的定位，客观联系则强调蒙古国与中亚地区在政治、经济和社会领域的联系。

第一，上世纪90年代初，冷战后的蒙古国面临地缘战略发展方向的选择，分别是西面的中亚地区和东面的东北亚地区。鉴于蒙古国在历史背景、地缘政治、地理环境和经贸往来的联系和需要，更考虑到国家未来的发展机遇，蒙古国最终选择将东北亚地区作为国家的优先发展方向。<sup>①</sup>

蒙古国驻联合国代表奥勒兹沃伊曾表示，东北亚地区对蒙古国对外经济活动的多样化和扩展都起到重要作用。<sup>②</sup> 更加值得注意的是，蒙古国政府已经将东北亚地区纳入自身的地缘安全战略中，目的是提高蒙古国的经济、技术来源的多样性，平衡中俄两国对其经济发展的巨大影响。蒙古国前外长额尔登楚龙曾指出，通过特定国家平衡俄罗斯和中国对其影响在未来是不可想象的，与其说“第三邻国”是一个国家，倒不如设想为一个地区。<sup>③</sup> 时任蒙古国副总统奥其尔巴特则进一步指出：“蒙古国目前采取的外交策略重点是同东西方工业化发达国家发展双边关系特别是发展与东北亚国家的双边关系，在采取这个策略的同时我们引入了‘第三邻国’的概念，其设想就是优先发展同东北亚国家的关系。”<sup>④</sup> 从上述蒙古国官员的表态中可以看出，蒙古国已将东北亚地区置于国家地缘安全层面，发展同东北亚地区的双边或多

---

<sup>①</sup> P. Ochirbat (Mongolia), "Mongolia's Efforts toward Peace and Stability in North East Asia," *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 14, 2007, p. 29.

<sup>②</sup> Khumbagyn Olzvoy, "Political and Economic Aspects of Mongolia's Transition into a Market Economy," *Regional Economic Cooperation in Northeast Asia, Proceedings of the Yongpyeong Conference* (Yongpyeong, South Korea: September 26-28, 1993), pp. 215-216.

<sup>③</sup> Campi, "Mongolia in Northeast Asia," p. 52.

<sup>④</sup> Ochirbat (Mongolia), "Mongolia's Efforts toward Peace and Stability in North East Asia," p. 29.

边关系是其安全战略的优先考虑，所以东北亚地区对于蒙古国的重要性显然高于中亚地区。

当前，蒙古国国家发展战略也将发展同东北亚国家的双边关系置于中亚国家之上。蒙古国大呼拉尔在2008年2月通过决议，签署并通过国家新千年综合发展战略。该决议同时规定蒙古国政府的工作规划、财政预算和社会经济发展的政策方针，均需依照国家新千年综合发展战略而制定。该项新千年综合发展战略对蒙古国经济、外交、科技、文化等领域未来14年作了规划，在其外交战略目标的制定中，将蒙古国与不同国家的双边关系按先后排序进行了说明。在蒙古国的对外关系中，位于首位的是与中国、俄罗斯两大邻国的关系；随后是维护与美国、日本、欧盟国家的全面伙伴关系；其次是扩展同印度、韩国、东盟国家在投资、文化和人权事务领域的合作；再次是扩大与东欧国家的传统友好关系；最后才是巩固和发展同土耳其、哈萨克斯坦和一些阿拉伯国家的关系。<sup>①</sup> 从该战略对外交对象国的层次划分中也可看出，在蒙古国的对外战略中将优先发展同东北亚国家（韩日）而不是中亚国家（哈萨克斯坦等）的关系。

第二，尽管蒙古国与中亚国家地理相近、文化相似、历史相连，但蒙古国与中亚国家在各个领域的交往联系并不紧密，在中亚五国中，蒙古国也主要发展同哈萨克斯坦的双边关系。

首先，在政治外交领域。因为蒙古国与哈萨克斯坦距离最近处不超过40公里，哈萨克族为蒙古国第二大民族，仅在蒙古国的西部省份巴彦乌勒盖就曾有16万哈萨克族人居住，所以在中亚国家之中，蒙古国与哈萨克斯坦的交往最为密切。两国在1992年互设大使馆，1993年哈总统纳扎尔巴耶夫正式访问蒙古国，从此开启了两国双边关系的发展。在哈萨克斯坦的推动下，1990—1992年共有6万哈萨克族蒙古国人返回哈萨克斯坦。1999年哈萨克斯坦向蒙古国的西部省份提供了电视接收设备，以便当地哈萨克族蒙古国人接收哈国国内电视。2000年后，哈萨克斯坦驻蒙古国大使馆发行了蒙语杂志《阿尔泰》，用以介绍哈萨克斯坦国内情况和哈蒙两国关系。<sup>②</sup> 在政治领域，蒙古

---

<sup>①</sup> *Millennium Development Goals-Based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia*, Mongolia, p. 30.

<sup>②</sup> Монголия-далекая и близкая, КАЗИНФОРМ, 6 августа 2008.

国与中亚国家的合作表现为2002年6月蒙古国成为由哈萨克斯坦倡议并召开的亚信会议（CICA）成员国，同时蒙古国官方也支持在中亚地区建立无核区。

然而总体来看，蒙古国与中亚国家在政治领域的合作并不紧密。一个突出的例子是，尽管在中亚五国独立之初蒙古国就与之建立了外交关系。但目前在中亚国家中，蒙古国仅在哈萨克斯坦建立了大使馆。这与蒙古国在所有东北亚国家包括朝鲜建立大使馆并且积极倡议建立东北亚安全机制和促进东亚地区经济一体化的现状明显不同。<sup>①</sup> 原因除了历史上由于苏联中央政府控制着中亚国家经济、政治和外交事务，“人为”地切断了蒙古国直接与该地区的商务交往以外，民主认同因素在蒙古国与中亚国家的双边关系发展中产生了负面影响，部分中亚国家和蒙古国学者均注意到了这一点。民主认同因素体现了双方在价值观和意识形态方面存在巨大差异。例如，蒙古国学者蒙迪·杰戈尔赛罕自豪地认为，蒙古国是共产主义和后共产主义国家中唯一一个能自信地宣布自己是实行民主制度的国家。尽管吉尔吉斯斯坦也开启了相关进程，但蒙古国的民主进程更加坚定和平静。<sup>②</sup> 另一位学者图格斯宝尔干则明确批评中亚国家所谓“中亚特色的民主道路，因为没有公平选举、透明的政府和富有活力的公民社会，其实质仍是民主原则的退步”。<sup>③</sup> 中亚学者也进一步指出，尽管蒙古国官方声明不会切断与社会主义和集权国家的联系，但也并没有将外交资源更多地投入到发展与这些国家的双边关系中，而是主要发展与美国、欧盟国家等主要民主国家之间的关系，蒙古国认为如果在政治领域与这些集权国家（包括中亚国家）的联系过于紧密，蒙古国的民主价值观将会受到质疑。<sup>④</sup> 总之，在当前政治领域，蒙古国与中亚国家的关系，

---

<sup>①</sup> 早在 1989 年，蒙古国就提议创建讨论非政治议题的东北亚对话机制，促进东北亚地区在经济、文化、科学、教育、生态和人权领域的合作；2000 年，蒙古国在第 55 届联合国大会再次提出建立东北亚对话安全机制，并且以图们江区域合作开发项目为基础推进东北亚一体化建设。参见 Campi, “Mongolia in Northeast Asia,” p. 47; Mongolian Development Research Center, “Policy Recommendation on Enhancing the Role of Mongolia in Northeast Asia,” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 13, 2006, pp. 68-76.

<sup>②</sup> Jargalsaikhan (Mongolia), “Factoring Mongolia’s Non-Membership in the Shanghai Cooperation Organization,” p. 3.

<sup>③</sup> T. Tugsbilguun (Mongolia), “Democracy in Central Asia: Authoritarian Regimes or Hybrid Regimes?” *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 18, 2013, pp. 125-126.

<sup>④</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” *ZONAKZ*, 20 августа, 2013г.

仅集中在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两个在中亚地区民主化程度相对较高的国家。整体而言，蒙古国与中亚国家交往并不密切，同时由于双方政治体制和价值观的差异，<sup>①</sup>影响到蒙古国与中亚国家在政治领域的相互信任。

其次，在经贸领域。蒙古国与中亚地区的经贸联系主要集中在蒙古国的西部省份与哈萨克斯坦东部各州之间的经济合作上。2007年，蒙古国与哈萨克斯坦讨论了共同建立联合投资基金的可能。<sup>②</sup> 2002年，蒙古国加入亚洲开发银行倡议的《中亚区域经济综合合作计划》(CAREC)。2005年，包括蒙古国在内的CAREC成员国为了深化电力出口领域的合作，成立电力监督论坛，但尚未有显著迹象表明CAREC有效地促进了蒙古国与中亚国家的经济融合。<sup>③</sup>

由于蒙古国与中亚国家在出口产品方面具有相似性(煤炭、矿产、羊毛、皮革)，而且双方均无出海口，也无直接相连的铁路和公路，所以双方的经济联系较少。到目前为止，蒙古国与哈萨克斯坦的贸易总额仅约为4,400万美元，其中蒙古国的出口贸易额约1,800万美元，进口贸易额约2,600万美元，而来自哈萨克斯坦的直接投资仅为1,200万美元，这个作为与蒙古国关系最为密切的中亚国家仅列蒙古国外资伙伴的第35位。<sup>④</sup> 以2009年为例，蒙古国与哈萨克斯坦的贸易额占蒙古国对外贸易总额的0.49%，吉尔吉斯斯坦占0.04%，乌兹别克斯坦占0.01%。<sup>⑤</sup> 相比之下，当前蒙古国与东北亚国家的贸易额以及东北亚国家对蒙古国的投资金额，均占到蒙古国对外贸易总额和外国投资总额的80%。<sup>⑥</sup> 其中韩国和日本分属蒙古国第三和第四大贸易伙伴，韩国占蒙古国对

<sup>①</sup> 在政治体制上，中亚国家除吉尔吉斯斯坦在2010年建立议会制以外，其它四个国家均为总统集权制，而且在这些国家中普遍实行的是一党独大(土库曼斯坦只有一个合法政党)。在《国际问题研究》2003年第3期中，汪金国教授指出“中亚国家的总统制可以归纳为西方总统制外壳+本国现实需要+前苏联中央集权的本质”。蒙古国自1992年以来实行议会制，举行多党选举，积极鼓励本国公民社会的发展，在民主建设方面更加贴近西方社会的标准。

<sup>②</sup> Монголия-далекая и близкая, КАЗИНФОРМ, 6 августа 2008.

<sup>③</sup> 1997年亚洲开发银行倡议并发起《中亚区域综合行动计划》，2002年正式建立合作机制，其宗旨是加强成员国在贸易、能源、经济领域的合作。目前，《综合行动计划》覆盖8个国家，即阿富汗、阿塞拜疆、蒙古国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和中国。

<sup>④</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” ZONAKz, 20 августа, 2013г.

<sup>⑤</sup> Родионов В.А., “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” р. 106.

<sup>⑥</sup> Ochirbat (Mongolia), “Mongolia’s Efforts toward Peace and Stability in North East Asia,” р.

外贸易量的3.5%，日本所占比例为3.2%。<sup>①</sup>所以在对外经贸领域，与东北亚地区相比，中亚地区对蒙古国的影响几乎可以忽略不计。

最后，在社会交往领域。一方面，以蒙古国入境人口来看，根据2013年蒙古国边境管理机构发布的信息分析，所列21个国家和地区中（包括中国香港和台湾地区），入境旅客数量前六位的国家依次是：中国（260,088），俄罗斯（76,843），韩国（46,347），日本（18,731），美国（15,966），哈萨克斯坦（11,790）。尽管哈萨克斯坦排名比较靠前，但东北亚各国在入境人数上远高于哈萨克斯坦，而且在所列国家中，整个中亚地区仅有哈萨克斯坦一国位列其中。入境旅客来自世界不同地区的人数比例为：东亚和太平洋地区占70.3%，欧洲占24%，美洲占4.1%，中东占0.8%，东南亚占0.5%，非洲占0.3%，而中亚地区的相关数据并未计算，说明它的比例甚至低于0.3%；在对入境人口的意图统计方面，东北亚和太平洋地区分别占公务活动、私人活动和旅游人数的74.2%、68%和50.4%。<sup>②</sup>

另一方面，从蒙古国人出境的流向分析，在蒙古国境外活动的蒙古国人由于流动性较大以及存在偷渡和签证过期等非法现象，至今蒙古国官方对在各国家工作和生活的蒙古国人缺乏准确的统计数据。根据蒙古国外交和贸易部门的官方报道，目前约有10万蒙古国人工作和生活在其他国家，根据蒙古国2003年人权委员会的报告显示，在韩国的蒙古国人超过17,000人。<sup>③</sup>由于在韩国的蒙古国人较多，韩国的大学已经设立了蒙语专业，在政府和非政府组织的共同资助下，韩国还向蒙古国派遣了科考队。<sup>④</sup>而在蒙古国与中亚地区的社会交往层面，根据蒙古国信息网显示的非官方数据（2011），在哈萨克斯坦工作的蒙古国人约有一半已经具有哈萨克斯坦和蒙古国双重国籍。<sup>⑤</sup>但蒙古国与哈萨克斯坦的社会联系主要以“血缘关系”为特征，两国在科学、教育、

---

29.

<sup>①</sup> Родионов В.А, “Центральноазиатский вектор внешней политики Монголии: фактор ШОС,” p. 106.

<sup>②</sup> “Inbound and Outbound Passengers,” *Infomongolia*, 2013, <http://www.infomongolia.com/ct/ci/7708/163/Inbound%20and%20Outbound%20passengers,%202013>.

<sup>③</sup> Metz, “Human Trafficking in Mongolia,” p. 101.

<sup>④</sup> Campi, “Mongolia in Northeast Asia,” p. 55.

<sup>⑤</sup> “Number of Mongolian in Foreign Countries (by an unofficial count),” *Infomongolia*, 2011, <http://www.infomongolia.com/ct/ci/821/133/Mongolians%20in%20foreign%20countries>.

文化等领域的交流较少。例如，据哈萨克斯坦的资料显示，每年不超过5个蒙古国留学生在哈萨克斯坦学习。<sup>①</sup> 通过以上对比分析，蒙古国与东北亚地区的交往更加紧密，并且双向交往（入境、出境）的特征十分明显。而在中亚地区，蒙古国只与哈萨克斯坦交往紧密，与其他中亚国家的社会交往尚无规模化。

综上所述，蒙古国在中亚地区的利益存在并不广泛。在双边关系层面，除了哈萨克斯坦，其他中亚国家与蒙古国的来往并不多。相比之下，由于东北亚地区在地理上是蒙古国的出海口，而且东北亚国家普遍发展迅速、经济实力雄厚、科技水平较高，所以无论从蒙古国国家发展战略还是社会联系的角度来看，东北亚地区的发展对蒙古国的发展影响更为巨大。基于上述分析可以看出，成为以中亚地区为主要活动范围的上合组织正式成员国并不是蒙古国外交布局中的优先方向。此外，蒙古国与中亚国家在意识形态领域的差异，也是阻碍蒙古国正式加入上合组织的因素。例如，蒙古国认为上合组织是“集权国家俱乐部”，其成员更加关注自身政权的安全。<sup>②</sup> 如果蒙古国与上合组织占多数的中亚四国在政治和经济上没有相互依存关系，在价值观方面也缺乏同质性，那么必然影响其对上合组织的认同感，从而对其正式加入上合组织的意愿产生实质性影响。

## 结 束 语

基于蒙古国国家对外战略、对外政策和外交布局的既有方向，其对上合组织发展方向的定位以及在过去十余年中一直对该组织持“积极参与、保持距离”的态度。可以认为，短期内蒙古国对正式加入上合组织的立场不会发生重大改变，除非其国家对外战略、对外政策或外交布局发生重大变化。

第一，很大程度上，基于自身“多支点”对外战略的需要，蒙古国多数国内政治精英和普通民众倾向于继续保持上合组织观察员国的身份。这种身

---

<sup>①</sup> Алишер МАКСУДОВ, “Почему Монголия не желает дружить с Казахстаном?” ZONAKz, 20 августа, 2013г.

<sup>②</sup> Thomas Ambrosio, “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia,” *Europe-Asia Studies* Vol. 60, No. 8, 2008, pp.1321-1344.

份定位是基于以下几点考虑：一是可以在一定程度上参与到上合组织的活动中，特别是在经济、教育等非安全领域的合作，也可以通过参与上合组织来增加周边地区对蒙古国的安全透明度；二是观察员国的身份可以维护蒙古国自身对外战略的独立性和灵活性，在上合组织的目标和性质进一步明确之后，再考虑是否成为该组织正式成员国。

第二，就目前情况而言，上合组织两大成员国中国和俄罗斯的地缘环境并不稳定。乌克兰危机和美国“亚太再平衡”战略挤压了中俄两国的战略空间，中俄两国不仅签署了《中俄关于全面战略协作伙伴新阶段的联合声明》，也举行了联合程度较高的中俄“海上联合—2014”军事演习。在外界普遍认为中俄联合“抗美”的新形势下，蒙古国对上合组织的未来发展趋势的判断以及对正式加入该组织的态度可能会更加谨慎。

第三，与其他上合组织观察员国相比，蒙古国当前并没有正式加入上合组织的强烈愿望。在今后一段时期内，蒙古国外交布局的首要关注是积极参与与东北亚地区合作，并以此为支点融入整个亚太地区经济发展之中。在世界范围内，同发达国家、民主国家以及国际组织进行合作，从而提升蒙古国的国际认可度，而与中亚地区的合作并非蒙古国优先考虑事项。例如，2006年2月，蒙古国发展研究中心创立了每两年一届的乌兰巴托论坛，其目的是为了提升蒙古国的地区和国际形象，同时加强其在东北亚地区发挥更重要作用的能力。<sup>①</sup>此外，对于亚太经济合作组织，蒙古国也表现出强烈的加入意愿。

[收稿日期：2014-10-22]

[修回日期：2014-12-08]

[责任编辑：杨立]

---

<sup>①</sup> Ulan Bator Forum I, Mongolian Research Development Center, May 14, 2013, <http://www.mdrc.mn/ub-forums/2013-05-14-02-09-01/ulaanbaatar-forum-i>.