

乌克兰危机背景下中蒙俄天然气管道合作的利益考量及前景分析*

祁治业 范丽君

【内容提要】 2022年因乌克兰危机升级，欧盟决心与俄天然气“脱钩”，彻底摆脱对俄罗斯能源的依赖。在此背景下，“西伯利亚力量-2”天然气管道便成为俄罗斯天然气“重心东移”的重点项目，也更加凸显出该管道的战略重要性。该管道是继中俄东线输气管道之后俄罗斯规划的第二条对华输气线路，蒙古国一直在积极争取该管线穿越其国境，既解决该国能源短缺和空气污染问题，又为其带来每年10亿美元的过境费收入并创造就业岗位。俄罗斯最初的战略考量是拓展天然气出口市场、带动沿线地区经济发展和进一步与蒙古国实现利益捆绑，俄罗斯同意该项目背后是蒙俄之间的利益交换。对中国来说，该管道可以实现天然气供应渠道的多元化，规避受到西方封锁的风险，也是替代澳大利亚和美国液化天然气的理想选择。尽管天然气管道过境第三国存在潜在风险，但该项目按预期在2024年顺利开工建设，将成为中蒙俄经济走廊的示范性工程，也将对整个东北亚地区能源合作产生积极影响。

【关键词】 中蒙俄天然气管道 “西伯利亚力量-2” 中蒙俄经济走廊 俄罗斯天然气

【作者简介】 祁治业，兰州大学马克思主义学院博士研究生、内蒙古阿拉善盟委党校讲师；范丽君，内蒙古社科院“一带一路”研究所所长、研究员。

从2014年3月起，俄罗斯遭到美欧连续经济制裁，同年5月“中俄东线天然气管道”协议签订。这条管道在俄境内称“西伯利亚力量”。俄罗斯在天然气出口“向东转”的同时，也开始愈加重视其远东地区发展。2015年9月，俄创

* 本文为2022年国家社科基金西部项目“周边外交视域下蒙古国转型发展30年研究”（22XGJ001）的阶段性研究成果。

办“东方经济论坛”并成为一年一度的国际性会议。2022年2月24日，俄罗斯对乌克兰开展特别军事行动，随即遭到美欧更为严厉的制裁，欧盟决心与俄天然气“脱钩”，彻底摆脱对俄罗斯能源的依赖。在此背景下，普京总统亲自推动的经过蒙古国的天然气管道——“西伯利亚力量-2”再次成为舆论关注的热点。放眼未来30年，这条管道可能成为中蒙俄三国乃至整个东北亚地区能源合作的转折点。

一 中蒙俄天然气管道合作的背景

（一）中蒙俄三国的能源状况

中国是继美国和俄罗斯之后的世界第三大天然气消费国。2018年中国超过日本和德国成为世界最大的天然气进口国，2021年再次超过日本成为全球最大的液化天然气（LNG）进口国^①。过去多年来，澳大利亚一直是中国最大的LNG供应国^②，但自从2018年美国发动贸易战以来，澳大利亚紧随美国主动恶化对华关系，加剧了中国改善天然气供应来源结构的紧迫感，减少对不稳定、不可靠供应国的依赖性势在必行。尽管2021年11月中美两国企业签订了LNG供应大单^③，但随着美国持续恶化对华关系、全方位打压和遏制中国，美国对华天然气供应将面临诸多政治干扰，充满不确定性。因此，俄罗斯管道天然气自然成为澳大利亚和美国LNG的最佳替代，而且也将成为成本最低的进口天然气。

中蒙能源合作有一定基础，蒙古国生产的煤炭主要销往中国。根据蒙古国海关总局统计，2021年该国92%的煤炭出口到了中国，蒙对华出口占蒙出口总额的82.7%。2020年以来，蒙古国矿产品出口受到较大影响，为拓展出口渠道，2022年2月蒙古国政府开始研究通过朝鲜罗津港出口煤炭的可能性^④。同时，蒙

^① 2021年，全球最大LNG进口国前三名依次是中国、日本和韩国，这一年中国首次成为全球最大的LNG进口国，日本退居第二。

^② 2021年澳大利亚是全球最大的LNG供应国，2022年美国取代澳大利亚成为全球最大的LNG出口国。

^③ 2021年11月4日，中石化和美国维吉液化天然气公司（Venture Global LNG，维吉公司）签订了为期20年、400万吨/年的LNG长期购销协议。这笔共计8000万吨LNG的大单，是目前中美企业间签订的规模最大的LNG长期协议。年供应400万吨LNG，相当于可满足3000多万户家庭一年的用气量。

^④ 2021年12月蒙古国总统呼日勒苏赫访问俄罗斯时，蒙古国交通运输发展部部长鲁·哈勒特尔与俄罗斯运输部和铁路部门的官员会谈时提出通过俄罗斯远东港口出口蒙古国矿产品问题，俄方建议“与其研究远东港口，不如研究通过朝鲜罗津港扩大煤炭出口的可能性”。2015年2月22~25日，朝鲜外务相应蒙古国外长邀请访问蒙古国，双方讨论的重要问题之一就是蒙古国通过朝鲜港口向第三国出口煤炭问题。

古国成品油一直依赖进口，2021 年从俄罗斯进口总额的一半以上为石油产品，从中国进口部分汽油和柴油，则是对俄罗斯相关产品的紧急替代和补充。另外，蒙古国目前使用的 LNG 也主要从俄罗斯进口。2022 年 2 月以后，蒙古国燃料储备只够维持 30~40 天。蒙古国自产电力主要依靠火电（以乌兰巴托为主），还从俄罗斯进口一部分电力，蒙古国西部和南部地区的电力需求则大部分从中国进口^①。2021 年，蒙俄贸易额占蒙外贸总额的 12.9%，蒙自俄进口额占蒙进口总额的 28.6%。据蒙古国官员透露，该国平均每年从中俄两国购买 125 万吨石油产品，花费约 10 亿美元，占蒙进口总额的 25%~30%^②。因此过去 20 年来，蒙古国一直期望中俄油气管道能够在其境内通过，这将有助于缓解该国的能源短缺问题。

俄罗斯是世界公认的能源出口大国。乌克兰危机升级前，欧盟（27 国）天然气进口量的 40%、石油进口量的 27%、煤炭进口量的 46% 来自于俄罗斯。2021 年，俄罗斯向欧洲（包括土耳其）出口天然气 1 780 亿立方米，而对华天然气出口尚不足对欧出口量的 1/4，并且对欧出口天然气的利润要高得多（约 500~600 美元/千立方米）。俄罗斯在对华 LNG 供应国中位列第五，排在澳大利亚、卡塔尔、马来西亚和印度尼西亚之后。2022 年 2 月 4 日普京总统访华期间，中俄两国签署了新的油气协议，未来俄对华天然气供应有望从每年 380 亿立方米增加到 480 亿立方米。但是，即便向中国输送天然气的“西伯利亚力量”和“西伯利亚力量-2”两条管道均全负荷运行，一年也仅能输送大约 1 000 亿~1 200 亿立方米天然气。估计最快到 2030 年俄对华天然气出口才能达到乌克兰危机升级前向欧洲的供气量^③。

（二）中蒙俄天然气管道的由来

对俄罗斯输华天然气管道过境蒙古国问题的讨论由来已久，从 1999 年 12 月俄蒙两国达成初步意向到 2019 年 12 月正式提上日程，中间相隔整整 20 年（见表 1）。

^① 自 2009 年起，新疆电网通过新疆北部阿勒泰市青河县塔克什肯口岸（对应蒙古国布尔干口岸）向蒙古国西部的科布多省供电。蒙古国南戈壁省的战略大矿奥尤陶勒盖铜金矿的电力需求主要从中国内蒙古进口，蒙古国每年平均从“国电内蒙古能源公司”购买电力 13 亿千瓦时，为此支付 1.2 亿美元。蒙古国为实现电力自给自足，正计划建设一座 450 兆瓦的塔旺陶勒盖火力发电厂，预计四年内建成，项目一期将于 2024 年投入使用，届时将不再需要从中国进口电力。2022 年 1 月 25 日，奥尤陶勒盖铜金矿的地下矿山开发正式启动，将于 2023 年第一季度全面投入运营，届时每年的电力需求将达到 18 亿千瓦时。

^② 《炼油厂投入使用时间推迟一年》，<https://montsame.mn/cn/read/271577>，访问时间：2022 年 11 月 12 日。

^③ 因此，有俄罗斯学者认为，由于俄遭受西方制裁，并且俄远东天然气出口对象有限，天然气的成本价约为 300~350 美元/千立方米，若以 300 美元/千立方米的价格卖给中国，俄罗斯在做赔本买卖。最好的选择是与中国合作，在远东建造 LNG 工厂，然后以更高的价格将 LNG 卖给日本、韩国和印度等国。

表 1 中蒙俄天然气管道协商历程

时间	进展情况
1999 年 12 月	蒙古国总统巴嘎班迪访俄，与叶利钦总统达成原则性协议，俄罗斯计划修建一条经蒙古国到达中国的天然气管道。
2006 年 9 月	蒙古国提议中俄天然气管道过境蒙古国，在蒙西部巴彦乌列盖省铺设“阿尔泰”天然气管道，可使管道缩短 1 000 公里，俄罗斯天然气工业公司（Газпром）曾研究该路线的可行性。
2014 年 5 月	俄罗斯天然气工业公司与中石油签署“中俄东线天然气管道”供气协议。
2014 年 9 月	普京总统访蒙，蒙古国总统额勒贝格道尔吉提议中俄天然气管道过境蒙古国，但最终该管道并未经过蒙古国。
2015 年 5 月	俄罗斯天然气工业公司与中石油签订“中俄西线天然气管道”供气协议，俄称“阿尔泰”线路 ^① 。
2016 年 6 月	中蒙俄三国签署《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》，其中提出“研究过境蒙古国的中俄原油及天然气管道的合理性” ^② 。
2018 年 6 月	在上合组织青岛峰会期间，蒙古国总统巴特图勒嘎提议“中俄天然气管道过境蒙古国”，得到普京总统支持。
2018 年 9 月	在俄罗斯第四届“东方经济论坛”期间，巴特图勒嘎总统与习近平主席会谈时再次提议“中俄天然气管道过境蒙古国” ^③ 。
2019 年 9 月	普京总统指示俄罗斯天然气工业公司总裁阿列克谢·米勒研究经蒙古国向中国输送天然气的可行性，以及伊尔库茨克州、克拉斯诺亚尔斯克边疆区和亚马尔地区的天然气储量，并测算可向这条管线提供天然气的具体规模 ^④ 。
2019 年 12 月	时任蒙古国总理呼日勒苏赫访俄时与普京总统会谈后表示，两国就“过境蒙古国的天然气管道”已达成共识，俄罗斯天然气工业公司与蒙古国政府签署了合作备忘录，俄将这条管道称为“西伯利亚力量-2” ^⑤ 。
2020 年 3 月	普京总统听取俄罗斯天然气工业公司总裁米勒关于“西伯利亚力量-2”情况的汇报，根据初步可行性研究，预计该管道建成后每年可对华供应 500 亿立方米天然气 ^⑥ 。

① 俄罗斯计划管道走向是从西西伯利亚（Western Siberia）直达新西伯利亚（Novosibirsk），然后经阿尔泰边疆区的中俄边境进入中国新疆，最终接入中国“西气东输”管网系统，预计每年可向中国输送 300 亿立方米天然气。

② 《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201609/t20160912_962194.html?code=&state=123，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

③ 《蒙古总统：中俄正在研究建设过境蒙古的天然气管道提议》，<https://sputniknews.cn/economics/201909051029491711/>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

④ “Working meeting between Vladimir Putin and Alexey Miller”. <https://www.gazprom.com/press/news/2019/september/article487348/>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

⑤ “Gas pipeline between Russia and China to run through Mongolia”. <https://www.montsame.mn/en/read/209183>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

⑥ “50 billion cubic meters of natural gas possibly to be supplied annually to China through Mongolia”. <https://www.montsame.mn/en/read/220455>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

2021 年 1 月	俄罗斯天然气工业公司在乌兰巴托注册成立“东方联盟”公司，负责“西伯利亚力量-2”的可行性研究，该管道的蒙古国段也称为“东方联盟”管道。
2021 年 12 月	蒙古国总统呼日勒苏赫访俄，普京总统在记者会上宣布“西伯利亚力量-2”管道项目已完成前期勘测和评估工作。
2022 年 1 月	蒙古国副总理萨·阿玛尔赛汗与俄罗斯天然气工业公司总裁米勒举行在线会晤，双方签署会议纪要确认完成“西伯利亚力量-2”管道项目的可行性研究报告。
2022 年 9 月	在上合组织撒马尔罕峰会期间举行的中蒙俄三国元首峰会上，三方商定积极推进“西伯利亚力量-2”管道。
2022 年 11 月	蒙古国总统呼日勒苏赫访华，中方同意积极推进中俄天然气管道过境蒙古国铺设项目。

中蒙俄天然气管道项目经历过一番波折，与俄蒙两国国内政治经济形势密切相关。在叶利钦执政末期，该管道项目设想被首次提出，当时俄蒙都处于政治改革和经济转型的动荡期，两国关系较为疏远，同时叶利钦时代的俄罗斯在外交上并不重视蒙古国，双方缺乏战略互信，只能算是“君子之交淡如水”^①。进入 21 世纪后俄蒙关系发生明显变化，俄罗斯改变了对蒙政策，两国关系迅速升温，2009 年 8 月宣布建立“战略伙伴关系”。同时应该看到，从 2001 年“9·11”事件到 2012 年，蒙古国一直试图加入北约“朋友圈”^②，俄罗斯对蒙古国仍不够“放心”。

2014 年 3 月因“克里米亚事件”俄罗斯遭到美欧围堵和制裁，俄转向中国寻求稳定的天然气出口市场。2014 年 5 月 21 日，俄罗斯天然气工业公司与中石油签署了一项为期 30 年、合同价值 4 000 亿美元的“中俄东线天然气管道”供气协议，预计项目建成后俄罗斯每年对华输气 380 亿立方米，30 年可达 1 万亿立方米，供气基地是俄恰扬金油气田和科维克塔油气田^③。蒙古国当时认为修建过境蒙古的天然气管道的时机已到，但蒙古国总统额勒贝格道尔吉于同年 9 月向普京总统提议“中俄天然气管道过境蒙古国”时，俄方并未同意，而是决定这条天然气管道直接从黑河入境中国。毕竟这是中俄之间的首条输气管道，事关两国能源安全，也是奠定两国合作基础的旗舰项目，安全稳定运行且顺利开局是首要目标。

① 1993 年 1 月 20 日，蒙古国总统彭萨勒玛·奥其尔巴特访问莫斯科，与叶利钦总统举行苏联解体后的首次元首峰会，双方签署了一份为期 20 年的《俄蒙友好合作条约》。

② 2012 年 3 月，蒙古国与北约正式签署合作协议，获得北约“和平伙伴关系国”地位，这意味着蒙古国向北约迈出了一大步。

③ 《俄气公司：欧洲和亚太地区对俄天然气的争夺将加剧》，<https://sputnik-news.cn/russia/201504151014429685/>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

2019年12月5日普京总统同意启动“中俄天然气管道过境蒙古国项目”，一是因为“中俄东线天然气管道”已顺利建成，“中俄西线天然气管道”可提上日程；二是因为同年9月俄蒙两国已建立起无限期的“全面战略伙伴关系”，普京将俄蒙关系称为“兄弟关系”，说明两国已逐步找回苏联时期的亲密友谊。由此可见，只有蒙古国心甘情愿靠向俄罗斯，俄方才放心让天然气管道通过蒙古国领土，保证未来不至于出现乌克兰那样的“背后插刀”行为。反过来，该项目最终得到普京首肯，也是意在给蒙古国一点“甜头”，实现多赢。

综上所述，20年来蒙古国一直试图抓住有利时机，与中俄两国积极协商，推动中俄天然气管道过境蒙古国项目落地。蒙古国历任总统持续推动该倡议，该国历届政府（总理）也将该项目列入重点工作日程和外交目标。在蒙俄双方的共同努力下，2020~2021年“西伯利亚力量-2”天然气管道完成了经济和技术可行性研究报告。2022年俄蒙在此方面的合作重点是解决蒙古国境内的征地及筹资事宜。从目前蒙古国发布的消息看，“西伯利亚力量-2”管道的路线大致与“乌兰乌德—乌兰巴托—扎门乌德”铁路相平行，放弃了先前计划的“阿尔泰”线路。可以预见，该项目如顺利实施，将成为中蒙俄经济走廊最大的投资项目，也将带动整个东北亚地区的能源合作。

二 俄蒙两国的利益考量

蒙古国积极争取“西伯利亚力量-2”管道过境，一是希望用上俄罗斯天然气，解决能源短缺困境，同时缓解乌兰巴托的空气污染，实现绿色发展；二是为蒙古国创造就业机会，促进经济复苏，同时可收取稳定的过境费。而俄罗斯的利益考量则是扩大出口市场，以中蒙两国为跳板拓展整个东北亚市场，同时将俄蒙进行利益绑定，防止蒙古国倒向美日等其他大国。

（一）政治利益与经济利益的战略互换

蒙古国用政治利益与俄罗斯交换了经济利益。蒙古国以靠近欧亚经济联盟换来了俄罗斯最终同意让“西伯利亚力量-2”管道过境蒙古国，算是各取所需。

自2012年3月蒙古国获得北约“和平伙伴关系国”地位以来，蒙方认为它同时面临来自中俄两大邻国极力拉拢的压力：“中国劝说蒙古国加入上海合作组

织，俄罗斯也在拉拢蒙古国加入欧亚经济联盟”^①。按照俄罗斯的预期，蒙古国应该在 2016 年加入欧亚经济联盟，结果蒙古国既未加入上合组织，也未加入欧亚经济联盟。对蒙古国来说，两边都不能得罪，只能选择中立。

2012 年 6 月~2016 年 6 月，蒙古国民主党执政并占有议会多数席位，民主党与时任总统额勒贝格道尔吉（民主党创始人之一）在外交上都有亲美“基因”。额勒贝格道尔吉在其国内发起“让蒙古国成为永久中立国”倡议，并于 2015 年 9 月 29 日在第 70 届联合国大会上发表演讲时首次向全世界正式宣布：蒙古国将实行“永久中立”政策^②。额勒贝格道尔吉此举意在对外宣示，蒙古国无意卷入大国博弈，或受制于中俄美任何一方，避免选边站，同时对大国战略竞争保持距离。从 2015 年 10 月起，额勒贝格道尔吉在议会推动“永久中立法案”立法进程，并得到执政党民主党的支持。

但是蒙古国这一愿景并未持续多久。在 2016 年 6 月 29 日举行的蒙古国议会选举中，人民党以压倒性优势获得议会多数席位并于 7 月上台执政^③。同年 11 月 17 日，在人民党主导的议会中，有近 80% 的议员投票支持撤回由时任总统额勒贝格道尔吉提交的《蒙古国永久中立法》草案，理由是：“因全球安全形势和蒙古国外交环境发生变化，有必要对永久中立问题进行详细研究，使其能够反映新一届政府的意见，而且大多数国会议员都赞成起草人撤回该法案。”^④ 从此以后，“永久中立”一事被束之高阁。由此可见，传统上亲俄的人民党并不赞成“永久中立”政策，而且此后的两任总统均奉行亲俄路线，故蒙古国更倾向于依靠俄罗斯获得安全保障。

2017 年 7 月额勒贝格道尔吉卸任，新任总统巴特图勒嘎虽出自民主党，但其在外交上却表现出明显的亲俄立场。同年 9 月蒙古国新一届国家安全委员会撤销了“永久中立”倡议。巴特图勒嘎还主动加强了蒙俄关系，在其四年总统任期内，俄罗斯趁势恢复并进一步扩大了对蒙的影响力。在 2020 年 6 月举行的议会选举中，人民党再次以绝对优势获得连任，并将持续执政到 2024 年。巴特图勒

^① Julian Dierkes and Jargalsaikhan Mendee, “Mongolia In An Emerging Northeast Asian Region”, *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 20, September 2018.

^② “President declares Mongolia’s neutrality”. <http://embassyofmongolia.co.uk/?p=914&lang=en>, 访问时间：2022 年 12 月 10 日。

^③ 蒙古人民党获得国家大呼拉尔（议会）76 个席位中的 65 席，蒙古民主党仅获得 9 席。

^④ “Төвийг сахих үзлийн тухай хуулийн төслийг буцаав”. <https://gogo.mn/r/196631>, 访问时间：2022 年 12 月 10 日。

嘎在2021年6月卸任后，人民党主席呼日勒苏赫当选新一任总统，并将执政到2027年。此人与普京总统关系密切。由此可见，2016年以来蒙古国在外交上迅速靠近俄罗斯，为蒙方争取“天然气管道过境蒙古国”奠定了良好的政治基础。

蒙古国对上海合作组织的态度同样经历过一番摇摆。2017年6月印度和巴基斯坦加入上合组织后，蒙古国再次掀起“是否应成为上合正式成员国”的讨论^①。蒙各界对此众说纷纭，支持者和反对者各执一词。2018年5月22日，时任总统巴特图勒嘎在蒙古国经济论坛上发言时表示：“在不久的将来，蒙古国需要与欧亚经济联盟缔结自由贸易协定，与上合组织的合作也将提升到一个更高的水平，并朝着更加积极的参与迈进。这将为蒙古国与上合组织成员国的关系创造一个非常有利的环境，并为多年来讨论未决的区域基础设施项目的实施铺平道路。”^② 他的此番讲话被视为蒙古国有意加入欧亚经济联盟和上合组织。巴特图勒嘎在2018年6月9~10日出席上合组织青岛峰会时又对媒体透露：“蒙古国议会已就‘是否加入上合组织’问题举行了闭门会议，但是议员们对上合的组织结构、发展历史、现状和未来目标等方面仍认识不足。不管是蒙古国政府，还是我作为国家元首，我们的职责都是通过外交努力争取邻国对我国商品降低关税或者取消关税，为蒙古国产品出口创造机会。”^③ 从这一表态来看，获取经济利益是蒙古国最优先的政治考量。

2019年9月普京总统访问蒙古国，两国签署了永久友好和全面战略伙伴关系条约，将俄蒙关系从“战略伙伴关系”升级为“全面战略伙伴关系”，体现出蒙古国进一步靠近俄罗斯的战略倾向。蒙古国最终决定与欧亚经济联盟签订自由贸易协定，俄罗斯也在“西伯利亚力量-2”管道过境蒙古国一事上开了绿灯。

从近10年来蒙古国政治外交转向可以看出蒙俄之间的政治博弈和利益交换。由于蒙古国在政治、安全、军事和经济等方面均有求于俄罗斯，导致其在战略层面更在乎俄罗斯的顾虑和利益。而俄罗斯则希望通过建设“西伯利亚力量-2”管道，促使蒙古国靠向欧亚经济联盟，既可以形成俄蒙两国经济利益的捆绑，也扩大了俄罗斯的地缘政治利益，避免蒙古国全面倒向西方，成为美国和北约的

^① “Монгол Улс ШХАБ – д элсэх нь зөв, буруу”. <http://dardas.mn/news/pview/774>, 访问时间: 2022年12月10日。

^② “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х. Баттулга Монголын эдийн засгийн форумын Үндсэн чуулганыг нээж үг хэллээ”. <https://www.mnb.mn/i/142882>, 访问时间: 2022年12月13日。

^③ “Ерөнхийлөгч Х. Баттулга ШХАБ – ын уулзалтыг сурвалжилсан сэтгүүлчдийн сонирхсон асуултад хариулав”. <https://www.montsame.mn/ru/read/93029>, 访问时间: 2022年12月13日。

“棋子”。俄罗斯不论从经济利益还是国家安全出发，都绝不能让蒙古国成为美国向西伯利亚和俄远东附近地区渗透的跳板。

（二）实现扩大出口与国内发展的双赢

蒙古国靠向欧亚经济联盟和俄罗斯让“西伯利亚力量-2”管道过境蒙古国都是为了扩大出口市场，同时该管道的建设也将带动两国沿线地区的经济发展。

1. 蒙古国靠向欧亚经济联盟对俄蒙两国是双赢

首先，对俄罗斯来说，“拉蒙入盟”有助于扩大欧亚经济联盟的影响力和市场覆盖范围。欧亚经济联盟是俄主导的地区经济组织，其前身是 2010 年成立的“俄白哈关税同盟”^①。该联盟的长远目标是建立类似于欧盟的经济共同体，形成一个拥有 1.8 亿人口的统一市场；短期目标是在 2025 年前实现欧亚经济一体化，联盟内部商品、服务、资本和劳动力自由流动，并推行协调一致的经济政策。目前，欧亚经济联盟有五个成员国（俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、亚美尼亚和吉尔吉斯斯坦）和三个观察员国（摩尔多瓦、乌兹别克斯坦和古巴）^②；除古巴外，其余国家都是独联体成员国^③，未来蒙古国和塔吉克斯坦也有望加入该联盟。俄罗斯有意通过欧亚经济联盟再次整合部分原苏联国家，形成共同的战略空间和经济圈，以防其地缘政治空间被美欧挤压，蒙古国也是其中不可或缺的成员。

其次，对蒙古国来说，靠向欧亚经济联盟可以扩大其出口市场并降低关税。根据蒙古国家统计局 2021 年的数据（见表 2），在 2005 ~ 2021 年的蒙俄双边贸易总额中，蒙古国从俄罗斯的进口额占其进口总额的 94.7%，存在巨大的贸易逆差。为扭转这种局面，蒙古国需要扩大对俄出口。但蒙古国大部分石油产品、日用消费品和技术设备等均来自俄罗斯，而出口至俄罗斯的产品却极少，这导致蒙古国在对俄贸易中一直处于劣势。再者，蒙古国公司进入俄罗斯市场时面临高关税和非关税壁垒等诸多障碍^④，解决这些问题的一种办法就是与包括俄罗斯在内

^① 2014 年 5 月 29 日，俄罗斯总统普京、白俄罗斯总统卢卡申科、哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在哈萨克斯坦阿斯塔纳正式签署《欧亚经济联盟条约》，条约从 2015 年 1 月 1 日起生效。

^② 2018 年 5 月 14 日摩尔多瓦成为欧亚经济联盟第一个观察员国，2020 年 12 月 11 日乌兹别克斯坦和古巴同时获得观察员国地位。

^③ 独联体现有九个成员国：俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆。

^④ 例如：俄罗斯要求进口商品必须提供合格证书，而获得此证书大约需要三个月，但证书的有效期只有六个月时间。

的欧亚经济联盟签订自由贸易协定。

表 2 2005 ~ 2021 年蒙古国与欧亚经济联盟相关国家的贸易额

国家	自蒙进口额 (百万美元)	对蒙出口额 (百万美元)	贸易总额 (百万美元)	2019 年 GDP 总量 (亿美元)
俄罗斯	1 191.8	21 271.8	22 463.6	16 874.5
白俄罗斯	1.4	639.7	641.1	644.1
哈萨克斯坦	39.1	463.2	502.3	1 816.7
亚美尼亚	1.6	1.7	3.3	136.7
吉尔吉斯斯坦	9.8	20.1	29.9	88.7
乌兹别克斯坦	18.5	31.3	49.8	577.3
摩尔多瓦	1.1	6.3	7.4	119.7
塔吉克斯坦	0.2	0.0	0.2	83.0
总计	1 263.5	22 434.1	23 697.6	20 340.7

资料来源：蒙古国与各国的进出口贸易数据来自 2021 年《蒙古国统计年鉴》；各国 2019 年 GDP 总量数据来自世界银行官网（查询时间 2021 年 10 月 28 日）。因 2020 和 2021 年受新冠疫情影响，各国经济还未完全恢复，取疫情前 2019 年的数据。

从经济规模看，上述八国 2019 年的 GDP 总量大约为 2.03 万亿美元，与同期的意大利（2 万亿美元）大致相当，高于澳大利亚（1.39 万亿美元）、韩国（1.65 万亿美元）和加拿大（1.74 万亿美元），但低于法国（2.73 万亿美元）、印度（2.83 万亿美元）、英国（2.88 万亿美元）、德国（3.89 万亿美元）和日本（5.12 万亿美元）等中等强国，而同年中国的 GDP 总量达到 14.28 万亿美元。从双边贸易规模看，2005 ~ 2021 年蒙古国与上述八国的进出口贸易总额约为 237 亿美元，其中，蒙古国出口额为 12.6 亿美元，进口额为 224.3 亿美元（见表 2）；而同期中蒙两国贸易总额约为 889.7 亿美元，其中蒙古国对华出口额为 653.4 亿美元，自华进口额为 236.3 亿美元（见图 1）。由此可见，不论是从经济体量还是从贸易规模上比较，欧亚经济联盟相关国家合在一起都无法与中国相比。但蒙古国深知在经济上过度依赖一个国家会使其失去战略主动性，靠近欧亚经济联盟可使蒙古国多一些选择。

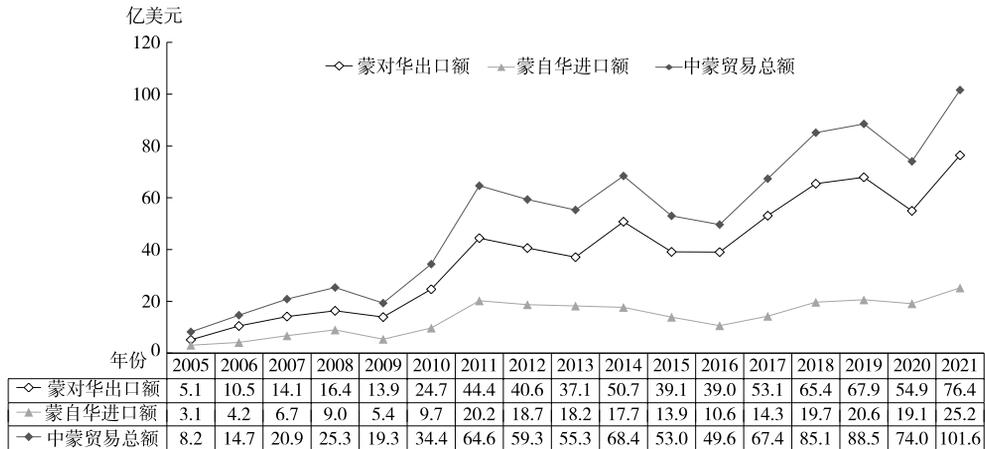


图 1 2005 ~ 2021 年中蒙两国贸易额走势

资料来源：2005 ~ 2021 年《蒙古国统计年鉴》。

蒙古国“矿业兴国”战略和过度依赖一国市场的经济结构，使蒙古国经济具有一定的脆弱性。随着中国经济结构的调整以及减少碳排放承诺的落实，中国对蒙古国煤炭的需求将逐步减少。长远来看，这将影响蒙古国以资源出口为导向的经济前景，迫使其谋求减少对一国的经济依赖，转向更加多元化的经济结构和出口市场。欧亚经济联盟为蒙古国提供了一个相当于意大利的市场规模，符合蒙古国开拓更多国外市场的长远需求。

再次，欧亚经济联盟将为各国贸易往来和人员流动提供便利。按照世界银行 2021 年的统计数据，蒙古国 2019 年的 GDP 总量约为 139.97 亿美元，与同期的亚美尼亚（137 亿美元）相当，远超吉尔吉斯斯坦（89 亿美元）。吉尔吉斯斯坦 2015 年加入欧亚经济联盟后，与哈萨克斯坦之间的八个边境口岸取消了海关检查，所有货物均自由通行，对外采用欧亚经济联盟的统一关税和质检标准，促进了成员国之间的贸易往来。同时，吉尔吉斯斯坦的学历文凭被欧亚经济联盟各成员国承认，劳务人员可加入当地工会并享受与各成员国公民相同的权利和待遇，工龄计入社保体系，其子女可就地接受教育。作为吉尔吉斯斯坦第一大贸易伙伴和务工人员的主要接收国，俄罗斯已取消了本国劳动力市场对吉工人的各种限制。这些优厚的待遇也是吸引蒙古国加入欧亚经济联盟的动力之一，毕竟这意味着蒙古国未来将融入一个类似于原苏联的市场空间。

2. 天然气管道将助推俄蒙两国管道沿线的发展

首先,对俄罗斯来说,“西伯利亚力量-2”将带动管道沿线地区的经济发展。该管道建成后,除向中国出口更多天然气外,还可以将管道沿线的天然气产量(主要是在克拉斯诺亚尔斯克边疆区)纳入进来,使其进入流通渠道。根据俄罗斯天然气工业公司消息,“西伯利亚力量-2”管道的起点是北极地区的亚马尔半岛博瓦涅科沃气田和哈拉萨维气田,这也是俄罗斯向欧洲供应天然气的资源基地。但是,从亚马尔-涅涅茨自治区新乌连戈伊镇以南的管线走向并不与现有的通往秋明州苏尔古特和更远的新西伯利亚方向的天然气管线并行,而是需要新建管道,几乎呈直线南下至克拉斯诺亚尔斯克边疆区。目前该路线上没有现成的天然气管网,这条总长大约2594公里的管道将穿过克拉斯诺亚尔斯克、伊尔库茨克、布里亚特和外贝加尔地区,然后经贝加尔湖附近,穿过蒙古国边界,途经乌兰巴托,最终从二连浩特进入中国。

据估计,该管道工程的建设成本和复杂程度与“西伯利亚力量”管道不相上下。“西伯利亚力量-2”管道的建设估计需要至少六年时间。该项目将由俄气下属的子公司托姆斯克天然气运输公司(Gazprom Transgaz Tomsk)运营,预计将于2030年投入使用,其天然气出口能力将比“西伯利亚力量”管道高出1.3倍以上。根据俄罗斯科学院西伯利亚分院梅连季耶夫能源系统研究所专家的测算,2020~2030年贝加尔湖地区的潜在天然气需求量为70亿~80亿立方米,其中伊尔库茨克地区为40亿~45亿立方米,布里亚特地区为10亿~15亿立方米,外贝加尔地区为10亿~15亿立方米^①。过去由于缺乏天然气主干管网等基础设施,这些地区经济发展受到很大影响,“西伯利亚力量-2”天然气管道的建成将为上述地区带来新的发展机遇。

其次,对蒙古国来说,管道建成后,不仅可收取管道过境费,还可创造大量就业机会。按照蒙古国政府的乐观估计,该项目建成后每年将输送500亿立方米天然气,蒙古国可获得约10亿美元的过境费^②。这对于人口规模大约为346万^③的蒙古国来说是一笔不小的收益,相当于人均新增290美元/年的收入。蒙古国

^① Sereeter Batmunkh et al., “Energy Cooperation between Mongolia and Russia: Past, Present, and Future”, *Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences*, Vol. 61, No. 1, 2021.

^② “Progress of feasibility study for gas pipeline project at 60 percent”. <https://www.montsame.mn/en/read/277820>, 访问时间:2022年12月10日。

^③ 根据蒙古国家统计局数据,蒙全国人口约346万。查询时间:2022年12月10日。

政府预计该管道将于 2024 年开工建设，2028 年建成，在项目建设期间将创造一万多个工作岗位，正式竣工投产通气后仍需要 1 000 多人全程负责运营维护等，其中大多数为蒙古国工人。而且，如果天然气领域创造一个岗位，在其他相关领域就会随之产生 4~6 个岗位^①。

另外，“西伯利亚力量-2”管道将使蒙古国用上清洁能源。该管道投入使用后，蒙古国未来也可将俄罗斯天然气用于发电、汽车和民用等领域，必将大力改善本国的空气污染问题。按照蒙方路线规划，管道将穿越蒙古国六省 22 县^②，管道沿线的苏赫巴托尔市、达尔汗市、乌兰巴托市、乔伊尔市和赛音山达市等几个大城市将是主要的用气地区，它们每年对天然气的总需求量估计为 4 亿~6 亿立方米，天然气管道的建设也将使这些城市的空气污染减少 90% 以上。预计在管道开通初期，蒙古国每年天然气消费量大约为 5 亿立方米，最终将达到 10 亿立方米，未来蒙古国对天然气的潜在年需求量将达到 20 亿~25 亿立方米^③。

蒙古国引入天然气也有助于实现绿色发展目标。2020 年 5 月 13 日，该国议会通过了人民党政府制定的《蒙古国 2050 年发展愿景》^④，其目标是到 2050 年消除贫困，创造更绿色的经济，促进环境友好的绿色发展，维护生态系统平衡，并且提出要让蒙古国到 2050 年时在社会经济增长方面成为“亚洲领先国家”和东北亚地区的绿色能源基地。

（三）稳定能源供应同时兼顾战略安全

首先，对俄罗斯来说，“西伯利亚力量-2”管道将促进俄天然气销售市场的多元化，同时可有效对冲欧洲管道的禁运风险。目前俄罗斯西西伯利亚的天然气主要向西进入其国内市场或出口到欧洲，但从长远来看，西方市场对俄天然气的消费量将逐渐减少。2019 年俄罗斯天然气工业公司超过 95% 的天然气出口到西方市场，出口到东方市场的不到 5%，因此它曾计划将这一比例调整为西方 70%、东方 30%。但是，由于欧洲能源转型并受俄乌冲突影响，欧盟对俄罗斯天

^① “L. Khangai: It shouldn't be assumed that the construction for the pipeline going through Mongolia will begin in just a few days”. <https://montsame.mn/en/read/221765>, 访问时间: 2022 年 12 月 10 日。

^② 天然气管道经过的六个省份包括: 色楞格省 (Selenge, 首府苏赫巴托尔市)、达尔汗乌拉省 (Darkhan-Uul, 首府达尔汗市)、中央省 (Tuv, 首府宗莫德市)、中戈壁省 (Dundgovi, 首府曼德勒戈壁市)、戈壁苏木贝尔省 (Govisumber, 首府乔伊尔市) 和东戈壁省 (Dornogovi, 首府赛音山达市)。

^③ Sereeter Batmunkh et al., “Energy Cooperation between Mongolia and Russia: Past, Present, and future”, *Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences*, Vol. 61, No. 1, 2021.

^④ “Parliament approves ‘Vision-2050’ long-term policy document”. <https://montsame.mn/en/read/225589>, 访问时间: 2022 年 12 月 10 日。

然气的需求量已经开始下降。相比之下，中国等亚太国家预计将成为全球天然气需求的主要增长区。因此，俄罗斯必然大幅提升向东亚市场的天然气出口比例。

2022年2月24日俄罗斯出兵乌克兰后，欧洲对俄迅速推出制裁措施，德国叫停了“北溪-2”天然气管道，未来俄罗斯向欧洲供气将大幅缩水甚至面临禁运。2022年2月4日普京总统访华出席冬奥会开幕式时，中俄签订的15份协议中有3份是油气合同^①。未来失去欧洲市场半壁江山的俄罗斯将更加依赖中国市场。对于“西伯利亚力量-2”管道，俄方认为，由于过境蒙古国的管道大大缩短了在中国境内的运输距离，将使俄罗斯天然气工业公司更容易与中石油达成协议。

其次，对蒙古国来说，来自俄罗斯的天然气有助于蒙古国能源结构的多样化。蒙古国的能源结构长期以煤炭和石油为主，该国本身就是产煤大国，虽然也出产石油但却没有本国的炼油厂，该国90%的成品油（汽油和柴油）从俄罗斯进口。由于在能源方面严重依赖俄罗斯，俄方只要提高燃油价格或断供，蒙古国就会陷入困境。2021年7月30日俄能源部向政府提议，由于俄国内汽油价格屡创新高，应禁止汽油出口，于是俄联邦政府决定在2021年9月1日前暂时限制95号和98号汽油的出口。为此，蒙古国紧急从中国进口汽油，以确保燃料供应和储备^②。另外，俄乌冲突爆发后，俄罗斯必然优先满足本国的燃油需求，受此影响，蒙古国的燃料价格上涨，燃油储备出现短缺，甚至再次面临部分型号汽油柴油断供问题。可以说，“俄罗斯咳嗽，蒙古国就要打喷嚏”，进口燃油价格左右着蒙古国民众的面包价格。

所以，为实现燃油自主，蒙古国从2018年6月开始利用印度贷款在东戈壁省阿拉坦西列县建设本国首家炼油厂，预计2024年6月建成投产，届时将能满足蒙古国石油产品总消费量的85%左右，可替代大部分进口柴油和汽油。保障能源供应安全和实现燃料自给自足是蒙古国几十年以来的夙愿，而“西伯利亚力量-2”管道将允许蒙古国以天然气替代部分燃油，同时也可以搭上俄罗斯对华供气的“顺风车”，实现蒙古国的稳定用气。待“西伯利亚力量-2”通气后，俄罗斯还计划沿天然气管道再建一条石油管道，届时蒙古国还可以顺便搭车。可

^① 《中俄签署一系列合作文件》，<https://m.gmw.cn/baijia/2022-02/05/35494903.html>，访问时间：2022年12月10日。

^② 《从中国进口的98号和95号汽油已运抵边境口岸》，<https://montsame.mn/cn/read/271576>，访问时间：2022年12月10日。

以预见，到 2030 年左右，蒙古国自产的煤炭、成品油、水电、火电、光伏发电再加上俄罗斯的石油和天然气，将共同构成一个可靠的多元化能源结构。

简而言之，过去 20 年来俄蒙两国都十分清楚，如果仅仅是为了满足俄罗斯布里亚特、外贝加尔地区和蒙古国的用气需求而专门建造一条天然气管线，在商业上性价比不高，而且管道建设费用也只能由俄蒙两国来承担。但是，如果有稳定天然气需求的外部大型买家（比如中国、韩国、日本等经济强国）参与，则管道通过这些地区才有利可图。因此，在共同利益驱动下，近两年俄蒙积极推动“西伯利亚力量-2”天然气管道项目。

三 中蒙俄互利共赢前景分析

中蒙俄天然气管道的成功与否，将是中蒙俄经济走廊乃至东北亚区域合作的风向标。虽然中俄天然气管道经过第三国有利也有弊，但是，若该项目顺利实施，中蒙俄三方均可获利，这一项目也将成为三国合作共赢的标志性工程并带来一系列积极的示范效应。

（一）能源安全角度的考量

天然气管道过境第三国存在潜在风险，这是不争的事实。近年来国际天然气纠纷屡见不鲜。例如，俄乌“斗气”和俄白天然气纠纷，导致位于下游消费市场的欧洲国家遭受“气荒”；2021 年 10 月俄罗斯天然气工业公司指责摩尔多瓦拖欠天然气费用并威胁停供天然气^①，等等。蒙古国国内政局变化对天然气管道的潜在影响也不容小觑。过去 30 年来，蒙古国对外政策和投资环境常因总统换届选举、执政党轮换和政府更迭而频繁变动；蒙古国一些政党素有亲美亲西方的传统，不排除这些政党上台后倒向美国及西方，进而殃及天然气管道的稳定运营。上述问题或许也是中蒙俄天然气管道合作的现实顾虑。

俄罗斯天然气工业公司同样认为，天然气管道过境第三国面临着潜在风险，毕竟 2005 年以来俄乌之间由天然气争端最终演变为“亲兄弟”分道扬镳甚至大打出手的悲剧还历历在目。俄罗斯出口欧洲的天然气 80% 经由乌克兰、20% 经由白俄罗斯过境，甚至连俄铁杆盟友白俄罗斯也曾在 2010 年因过境费问题威胁俄

^① 《俄气公司：如摩尔多瓦不偿清债务，将停止供气》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-10/24/1302650152.html>，访问时间：2022 年 12 月 10 日。

罗斯要暂停提供石油和天然气过境服务^①。但也应该认识到，俄罗斯最终同意蒙古国提出的过境建议，说明俄方认为它完全有能力驾驭未来的各种风险。

对中国来说，“西伯利亚力量-2”管道的主要作用是拓宽能源供应渠道。由于美国已将中国视为头号竞争对手，中国越发展，来自美国的竞争与遏制压力就越大，中美关系就越复杂。2020年中国40%的天然气来自进口，2021年进口天然气达到45%（即对外依存度）^②。随着中国对实现“碳达峰、碳中和”目标和“煤改气”政策的推动，天然气消费量将大幅提升，进口天然气的比重也将逐年增加，因此需要进一步拓宽天然气进口渠道，保障能源供应安全。在此背景下，接受来自亚马尔半岛的俄罗斯管道天然气和液化天然气是更为理想和相对安全的替代选择。

2022年俄蒙两国已完成“西伯利亚力量-2”项目的可行性研究。2023年俄蒙双方将开始与中国就具体问题协商谈判。中方需要研究如何消除管道过境第三国所带来的安全风险以及如何保障中方利益。这种顾虑也会影响中国对蒙古国提出的建设“东北亚超级电网”项目（包括俄、中、蒙、日、韩、朝的能源网）的考虑。

当然，虽然历史的教训不能轻易忘记，但我们还应面向未来，从长远眼光看待中蒙俄天然气管道问题。随着中国综合实力的提升，中国的影响力也逐渐显现，对自身对外影响力和对全局的把控能力应有充分自信。近年来中俄关系、中蒙关系和俄蒙关系的变化，为中俄天然气管道过境蒙古国创造了有利条件。如图1所示，在中蒙贸易中，2005~2021年蒙古国一直保持着巨大的贸易顺差，而且在蒙古国的主要贸易伙伴中，只有中蒙贸易能让蒙古国保持顺差，使蒙方有利可图，蒙对其他国家的贸易则均为逆差。由此可见，中国是蒙古国主要的外贸收入来源，蒙古国对中国的依赖程度较高，在可预见的未来这种优势几乎无可替代。因此，以经贸关系为中蒙关系的“压舱石”，中国有信心可以抵御和对冲未来“第三方”的任何企图和威胁，防止蒙古国的“乌克兰化”。

但是中俄蒙三国即便在管道走向上达成共识，还要在输气价格和过境费方面进行艰难的谈判。天然气管道建设事关中国未来30年能源进口安全，对此需认

^① 《白俄罗斯要求俄罗斯全额支付天然气过境费》，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJnI7y>，访问时间：2022年12月10日。

^② 2021年中国天然气产量为2053亿立方米，表观消费量（当年产量加上净进口量）为3726亿立方米；天然气进口量为1675亿立方米（12135.6万吨），其中LNG进口量为1089亿立方米（7893万吨），占天然气总进口量的65%，管道气进口量为585.5亿立方米（4243万吨），占比为35%。其中，来自中亚管道天然气为441亿立方米，来自中俄东线的天然气约为100亿立方米（俄罗斯从2021年开始成为仅次于土库曼斯坦的中国第二大管道天然气供应国），其余40多亿立方米来自中缅天然气管道。

真调研，谨慎对待。

（二）经济方面的考量

首先，管道线路问题。自 2015 年中俄签订“中俄西线天然气管道”供气协议以来，截至目前还未见两国官方正式宣布就具体线路达成协议。以前该项目的可选方案有两个：一是“阿尔泰”线路^①。这种走向的好处是管道不经过第三国，可减少潜在运营风险，而且在中国境内部分只需在新疆北部的阿勒泰地区（中俄边境）新建一段短距离的连接管道，就可对接“西气东输”管道。这种走向的弊端是管道需穿过阿尔泰山，这里地质条件差（高山、宽阔的河流、地震活跃带等），要经过自然生态保护区，施工成本高、利润小，而且俄罗斯阿尔泰共和国民众以环保为名进行过多次抗议活动。二是过境蒙古国的“西伯利亚力量-2”^②。这一走向的好处是管道经过平原地带，障碍少，建设成本低，而且可带动俄蒙沿线地区的经济发展；弊端是管道经过第三国，存在政治、经济、安全等方面的摩擦问题。从目前进展来看，俄方明显倾向于选择“过境蒙古国的线路”，而不是“阿尔泰”线路。

至于技术上，中俄东线天然气管道已经证明，高寒地区油气管道技术并不是障碍，俄罗斯拥有所需的一切工程经验，而且它比蒙古国更有经济能力实施该项目。况且管道在蒙古国境内穿越的地形是相对平坦的沙漠和草原，建设成本更低。在管道建设上，俄罗斯或许会照搬它与波兰在“亚马尔—欧洲”管道上的合作模式，由俄方承建蒙古国段管道，然后以此为条件与蒙方谈判降低过境费。

俄蒙两国已经完成“西伯利亚力量-2”项目的可行性研究。2020 年 8 月俄蒙双方签署了“保密协议”，开始管道的勘察设计工作^③。2021 年 4 月 12 日，俄罗斯天然气工业公司批准项目技术经济可行性研究报告，确定了基本技术和工艺参数，包括管道的最佳路线、管道长度、直径、运行压力、加压站数量以及项目总成本等^④。2022 年 1 月，俄蒙完成了详细的投资和运营成本可行性报告，开始

^① “阿尔泰”线路：从俄罗斯阿尔泰共和国与中国新疆的交界处进入新疆（可以不经过蒙古国），对接“西气东输”管道，满足中国西部与东部地区的天然气需求。

^② 蒙古国国企额尔登斯蒙古公司（Erdenes Mongol）代理 CEO 呼兰（O. Khulan）女士在 2022 年 2 月 24 日对媒体透露，将沿“恰克图—阿勒坦布拉格—乌兰巴托—扎门乌德”铁路沿线建设“西伯利亚力量-2”天然气管道，在蒙古国境内全长约 970 公里。管道将在地下 1.5~1.8 米铺设，以保证牲畜和野生动物的迁徙活动，沿线将建设五座加压站，保护带宽度为 800 米（管道两侧各 400 米），管道压力为 11.8 兆帕，管道直径为 1 420 毫米。

^③ “Special purpose company established for feasibility study of gas pipeline project”. <https://www.montsame.mn/en/read/234547>，访问时间：2022 年 12 月 11 日。

^④ “Feasibility analysis approved for Soyuz Vostok gas pipeline construction project”. <https://www.gazprom.com/press/news/2021/april/article526670/>，访问时间：2022 年 12 月 11 日。

与中石油协商。2022年9月15日，俄总统普京在上合组织撒马尔罕峰会期间举行的第六次“中蒙俄三国元首峰会”上表示，俄罗斯天然气工业公司正在与蒙古国、中国的合作伙伴敲定该天然气管道的建设细节。俄罗斯副总理亚历山大·诺瓦克在乌兹别克斯坦接受俄罗斯媒体采访时也称，俄中两国将很快就通过“西伯利亚力量-2”管道每年输送500亿立方米天然气签署协议，该管道可取代“北溪-2”天然气管道^①。

其次，融资问题。实际上该管道项目存在的最大困难还是资金来源问题。在项目融资方面大致上有三个方向：（1）利用国际金融机构的第三方资金，比如丝路基金、亚投行、世界银行、亚洲开发银行等；（2）利用中俄贷款，比如以矿产换贷款计划等；（3）蒙古国本国资金，比如正在建设的博格德汗铁路^②就得到来自俄罗斯、日本的政府贷款和蒙古国家预算资金的共同支持。在这三种融资渠道中，前两种涉及偿还贷款能力问题，第三种则取决于蒙古国的经济发展水平和经济复苏前景。截至2022年10月底，蒙古国外债总额仍高达334亿美元，2023年到期需偿还外债为40亿美元^③。2022年11月11日，蒙古国议会（执政党人民党拥有绝对多数席位）通过了政府提交的2023年国家预算案（见表3），预算总赤字为14 257亿蒙图（约合人民币29.9亿元）^④。反对党蒙古民主党认为，2023年对蒙古国人民来说将是艰难的一年。由此可见，蒙古国自身无力支持“西伯利亚力量-2”天然气管道项目的融资，项目资金将主要依赖中俄两国。

表3 蒙古国2023年政府预算案

2023年政府预算	蒙图（亿）	折合人民币（亿）	占GDP比例（%）
预算总收入	190 496	399.4	34.9
预算总支出	204 753	429.3	37.6
预算总赤字	14 257	29.9	2.6

资料来源：笔者根据蒙古国新闻自制。

说明：按2022年11月23日蒙古国官方汇率，蒙图对人民币汇率为477:1，对美元汇率为是3413:1。

① 《俄副总理：通往中国的“西伯利亚力量-2”可取代“北溪-2”》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1744172504791668556>，访问时间：2022年12月11日。

② 博格德汗铁路（Bogd Khan）建成后，未来经过乌兰巴托的货运列车将绕行，不需要穿过市中心。

③ “И. Мөнхжаргал: МАН – ын тавьсан саналд үгүй гэж хариулъя, бид ажлын хэсэгт орохгүй”。<https://ikon.mn/n/2pds>，访问时间：2022年12月11日。

④ “The first state budget to be implemented in a year of austerity”。<http://www.montsame.mn/en/read/308135>，访问时间：2022年12月11日。

俄乌冲突爆发后，俄罗斯的国际金融环境恶化，对中蒙俄天然气管道融资造成一定影响。首先俄罗斯遭到西方多番严厉制裁，多家大银行被排除在 SWIFT 之外^①，俄罗斯对外贸易结算和跨境资金往来受到严重影响。受此影响，蒙古国从俄罗斯进口燃油时以美元转账支付遭遇困难。可以预见，未来几年俄罗斯和蒙古国在经济贸易方面将进一步转向中国。中国可借此机会加强“人民币跨境支付系统（CIPS）”^②与俄罗斯 SPFS 系统、伊朗 SEPAM 系统以及欧洲 SEPA 系统的合作，推动人民币国际化，弱化美元在国际贸易中的主导地位。

再次，天然气定价问题。这实际上涉及俄方准备在哪里交气，是在俄蒙边境（如恰克图或阿勒坦布拉格）交气，还是在中蒙边境（如扎门乌德）交气？以目前蒙古国官方消息来看，蒙古国不具备管道建设的技术能力，俄罗斯必将参与蒙古国境内的管道建设。它们是否允许中方参与管道蒙古段的建设尚不得而知，一种可行的方案是将蒙古国境内段约 970 公里的管道分为三段，中蒙俄三国按持股比例各建一段。这种合作方式是“中国—中亚天然气管道”经过乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦境内时采用的方式^③。此外，俄罗斯是否允许中国参与俄油气田的开发，中方是以产品分成方式还是以合资方式，亦或仍然采用互相在对方公司持股的方式参与开发，还是中国仅作为天然气买方参与合作？这些问题仍悬而未决。

目前俄罗斯的处境与 2014 年中俄签订“东线天然气管道协议”时十分相似。“西伯利亚力量-2”管道的天然气价格问题，中俄双方可参考东线管道方式定价。更为理想的方式是，中方争取“共同铺设管道、共同开发气田、共同销售的上中下游一体化合作方案”。俄方或许仍坚持垄断性经营，甚至以俄蒙两国为一方向中方谈判，不需要中国对蒙古国段管道建设进行投资，但要求中方提供管道建设预付款。

^① 2022 年 2 月 26 日，美国和欧盟、英国及加拿大发表联合声明，宣布禁止俄罗斯的几家主要银行使用环球同业银行金融电讯协会（SWIFT）国际结算系统，作为针对俄罗斯的最新制裁手段，同时对俄罗斯央行实施“限制性措施”。此前俄罗斯有 466 家金融机构为 SWIFT 会员，用户数量仅次于美国。

^② 人民币跨境支付系统（Cross-border Interbank Payment System，简称 CIPS 系统）：<https://www.cips.com.cn/cips/gywm/cipsxt/xtjj/index.html>，访问时间：2022 年 12 月 11 日。

^③ 在土库曼斯坦经过乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦到达中国新疆的“中国—中亚天然气管道”中，乌、哈两国境内段都是中石油与该两国油气公司以各占 50% 股份的方式合资经营，管道建设的工作量也按该股份分别承担。但是中国的施工技术和装备水平远高于乌、哈两国，于是为保证中亚天然气管道按期建成投产，中方又额外承担了一部分乌、哈的工作量。

结 语

综上所述，“西伯利亚力量-2”天然气管道是俄罗斯继“西伯利亚力量”管道成功运营之后规划的第二条对华输气线路。俄罗斯希望借此把西伯利亚油气出口到东北亚地区，在繁荣西伯利亚和远东经济的同时，扩大对东北亚经济圈的合作，同时实现能源出口多元化的发展战略。该管道线路的走向受到蒙古国的高度重视，蒙方希望新管道能够穿越蒙古国，在带来过境费的同时也能解决其国内油气短缺问题，为此蒙古国一直保持与中俄两国的磋商。经过额勒贝格道尔吉、巴特图勒嘎和呼日勒苏赫三任总统以及历届政府总理的持续推动，最终在2019年12月得到普京总统的首肯。普京总统责成俄罗斯天然气工业公司研究天然气管道过境蒙古国的可行性。目前来看，经过蒙古国的“西伯利亚力量-2”输气管道，可以说是2015年提出的“中俄西线天然气管道”（“阿尔泰”线路）的替代方案。该管道建成后将贯通俄西伯利亚和克拉斯诺亚尔斯克地区的天然气外输通道，有利于俄蒙两国管道沿线区域的经济发展。同时，俄罗斯的战略目标不仅局限于中蒙俄三方，而是希望将韩国、日本甚至朝鲜都纳入未来的东北亚能源圈之内。但俄乌冲突爆发后，日韩追随美国制裁俄罗斯及包括普京总统在内的高层官员，使俄罗斯与日韩的关系受到影响。但可以肯定的是，未来10年，中蒙俄三国可率先依托连接三国的天然气管道打造三国能源走廊，为全面构建东北亚能源圈奠定基础。当然，在这一过程中，管道建设各方的讨价还价及大国之间的战略博弈在所难免，这也充分考验着中俄两国的战略定力和外交智慧，管道建设前景充满挑战也值得期待。

（责任编辑 聂侯诚）