

從與鄰關係看現代蒙古的生存之道

藍美華

政治大學民族學系副教授

摘要

不同時期的蒙古有著不同的生存之道。清代蒙古的角色從滿人的夥伴逐步降為藩屬，當清帝國瓦解、中華民國建立後，蒙古抓住機會宣布獨立，立了自己的皇帝。庫倫政府在 1911 年的獨立運動失敗後，務實地改變策略，不再追求內外蒙古的統一，因而得以在 1921 年獨立成功。在中蘇共關係友善時爭取左右逢源，雙方關係惡化後，蒙古堅持到最後才選邊站，以爭取更多資源。它在蘇聯尚未正式瓦解前就修訂憲法，正式開放黨禁，走上民主化的道路，追尋真正的獨立。為了擺脫前狼後虎的命運，蒙古聰明地為自己創造了第三鄰國，並透過三邊主義以及永久中立化等策略，強化自己的中立地位。本論文企圖檢視二十世紀以來蒙古對其鄰國以及其他相關國家或組織的政策、互動及其結果。筆者認為，蒙古充分理解自己的優缺點，在與其鄰國或其他國家的互動中，總能主動、務實且具創造力地求取自身的最大利益。

關鍵詞：蒙古、生存之道、中國、俄國、第三鄰國

壹、前言

本研討會旨在討論小國的立國之道，但蒙古是否是個小國，在不同時期蒙古人自身有不同的看法。蒙古的領土是台灣的 43 倍，是全世界領土第 19 大的國家，它的人口雖然在 2016 年才衝上 300 萬，名列世界第 138 名（World Factbook, n.d.），但卻擁有人口數 10 餘倍的牲畜數（Mongolian Livestock, 2010）因此在社會主義時期，蒙古人認為自己的國家是相當大且富有的。可是，在蒙古民主化之後，與世界各國有更多的接觸與互動，象徵大小貧富的指標有了變化，蒙古人發現自己國家的 GDP 等經濟指標，與世界各國排比，都算是相當窮的，在國際上的影響力也有限，所以他們開始覺得蒙古是個小國。因此，國之大小在客觀上或可由許多指標綜合判斷，但在主觀上，國家大小卻與所處時間、空間、情感等情境之相對性有關。

現代蒙古位於中俄兩大鄰國之間，其命運與此地理位置息息相關。清代的蒙古從屬於清帝國，不能算是一個國家，但在開始與滿人互動時，就展現了務實的態度。蒙古人可以成為與滿人共同打天下的夥伴，提供服務換取資源，在有機會時，把握機會壯大自己。當無法與滿人繼續維持平等夥伴關係時，只要後者能夠繼續提供他們權力或資源，蒙古人也可以接受成為地位較低的藩屬，把滿洲皇帝當成自己的大汗。不過，一旦情勢轉變，滿清勢力衰敗，滿洲皇帝無法再提供他們資源，甚至開始侵犯他們原有的資源，蒙古人也會把握機會，追求自己的利益，1911 年蒙古獨立運動就是這樣開始的。

中華民國建立後，蒙古致力追求獨立，試圖在中俄兩大鄰居間求取平衡，雖然多半時間受到俄國控制，但也藉後者之力順利於 1921 年獨立，並於 1961 年成為聯合國的成員，在國際上獲得一席之地。自 1990 年起，蒙古重新追尋真正的獨立，為了擺脫前狼後虎、地理上遭受中俄包夾的命運，它聰明地為自己創造了第三鄰國，將美日等國家與重要國際組織的影響力引入，擴大自身的國際生存空間。本論文企圖檢視二十世紀以來蒙古對其鄰國以及其他相關國家或組織的政策、互動及其結果。筆者認為，蒙古充分理解自己的優缺點，在與其鄰國或其他國家的互動中，總能主動、務實

且具創造力地求取自身的最大利益。

貳、利用宗主國情勢不穩追求獨立

1912 年初清帝退位，在中國誕生了亞洲第一個民主共和國，而 1917 年布爾什維克在俄國奪得政權，成立世界上第一個共產國家。外蒙也因為不滿清廷在其統治末期對蒙古地區增強政治控制、推行殖民政策，加上受到中俄革命浪潮的鼓舞，借著清廷自顧不暇的機會，在 1911 年 12 月宣佈獨立¹，成立了新政府，目的是要建立一個包括內蒙、呼倫貝爾、唐努烏梁海的「大蒙古國」。隨後於 1915 年在恰克圖簽訂的『中俄蒙協約』中，規定中國對外蒙擁有宗主權（畢桂芳，1968：39-40；陳崇祖，1965：56），外蒙就被視為自治，但自治蒙古並不包括其他蒙古地區。

1911-19 年的自治階段，遭逢第一次世界大戰，俄國本土革命勢力蓬勃發展，沙皇政府自顧不暇，無力過問外蒙之事，加上中國政府西北籌邊使徐樹錚採用強硬手段，外蒙終在 1919 年撤銷自治²。但此激烈手段使外蒙反華之心增強，而中國本身又因軍閥割據而陷於分裂，加以俄國共產政府的誘助，外蒙遂於 1921 年 7 月再次宣告獨立³。不過，當時僅有蘇俄承認外蒙獨立，而在 1948 年之前，其餘各國在外交上仍將外蒙視作中華民國的一部分。

1921-24 年外蒙實行君主政體，以哲布尊丹巴呼圖克圖為「蒙古人民國」大汗。1924 年哲佛去世，外蒙禁其再度轉世，改採共和政體，國號改為「蒙古人民共和國」。1921-28 年，溫和派當權，王公喇嘛仍有極大影響力。1928 年蒙共召開第七次代表大會，激進派在蘇聯支持之下，控制了黨政大權，並且積極展開剷除封建勢力的工作。他們將蘇聯的發展模式奉為圭臬，蘇

¹ 12 月 1 日外蒙臨時政府發表告人民書，宣佈獨立，12 月 29 日蒙古宗教領袖哲布尊丹巴呼圖克圖正式登基成為大汗。告人民書的原文內容，參見 Onon 與 Pritchatt (1989: 127-30)、以及 Ochir 與 Pürwee (1982: 110-11)。關於 1911 年蒙古獨立運動，參見 Mei-hua Lan (1996)。

² 關於外蒙撤治問題，詳見李毓澍 (1976)。

³ 1921 年 7 月 11 日，外蒙人民革命政府成立，參見茲拉特金 (1953: 138)。

聯也以導師的身分，逐漸加深對外蒙的影響力，進而控制外蒙。1937 年，由於日本的威脅日增，蘇聯更派軍進駐外蒙，把外蒙納入其防衛體系。

1945 年 2 月，英美兩國為了要求蘇聯參戰，與其簽訂『雅爾達協定』，出賣我國利益。事後，美國促使我國與蘇聯訂立『中蘇友好同盟條約』，同意讓外蒙舉行公民投票。後者投票贊成獨立，我國迫於國際情勢，只得承認外蒙獨立。

中華民國承認外蒙獨立一事原是出於無奈，但一旦承認，也希望外蒙能夠真正獨立自主，1946 年外蒙申請加入聯合國，中華民國投票表示支持。然而外蒙雖名為獨立，實際上卻成為蘇聯的「衛星國」。由於蘇聯一再違反『中蘇友好同盟條約』的精神，威脅我國政治獨立及領土完整，因此我國在 1953 年 2 月正式明令廢止該條約，也連帶撤銷了對外蒙獨立的承認(藍美華，2000：119-20)。不過，這並不影響外蒙的國際地位，在蘇聯的協助下，1961 年 10 月外蒙正式成為聯合國的一員，而原本身為常任理事國的中華民國反而在 1971 年被迫退出了聯合國。在外蒙進入聯合國後，蒙古 (Mongolia) 一詞通常指的就是獨立的外蒙。

參、把握強鄰競合機會爭取資源

在抗戰中坐大的中共，於 1949 年掌握了大陸，建立政權。中共建政之後，與蒙古迅速建立外交關係，並在 1952 年 10 月與其簽訂為期十年的『經濟及文化合作協定』，開始極力發展彼此的關係。

1952-60 年期間，蒙古與中共的關係進展迅速，在質與量方面都有具體的成果，中共打破了蘇聯獨佔的局面，在蒙古擁有一席之地。在這段期間，有兩件事情對蒙古與中共關係的發展有很大助益，一是烏蘭巴托至集寧段鐵路的興建完成，一是中共提供蒙古的大批金錢、人力援助。鐵路的完成使得雙方的聯繫更為方便，中共的貨物、勞工得以經此源源不斷湧入蒙古，而蒙古也因此獲得更多與外界接觸的機會，中共、蘇聯、蒙古三者的關係也因為這條鐵路的開通而更加密切。至於中共提供蒙古金錢、勞工，對蒙古經濟的發展貢獻不小，也贏得蒙古的好感，中共不顧本身經濟的破敗，

依然大力援助蒙古，其目的即在於此。

隨著雙方關係的進展，中共對蒙古的影響力日增，不但物質方面有其作用，精神方面也開始影響蒙古。許多人對中共不同於蘇聯的革命方式感到好奇，蒙共內部也有親中共的派系存在，他們希望加強與中共的關係，以減輕對蘇聯的依賴，使蒙古趨於真正的獨立自主。

眼見中共在蒙古的勢力日增，大有取蘇聯而代之的企圖，蘇聯心生警惕，開始加強對蒙古的投資、援助，以免苦心積慮卵翼的政權逐漸落入中共的支配。而自中蘇共交惡之後，蘇聯在蒙古的活動更加積極，深怕蒙古落入中共之手，成為中共運用以威脅蘇聯的籌碼。

1960-66 年期間，中蘇共關係日益惡化，蒙古與中共關係受此影響，不免動搖。蒙古本想儘量保持中立，但在蘇聯壓力之下，不得不做決定，在「兩害相權，取其輕」的原則下，只得表明立場，靠攏蘇聯，蒙古與中共的關係也因此由動搖而趨於惡化。

在此期間，雖然中共力謀補救與蒙古惡化中的關係，甚至犧牲部份土地，與蒙古簽訂「邊界條約」及「邊界議定書」，並且迎合蒙古民族情感，盛大慶祝成吉思汗八百週年誕辰，但均於事無補，頹勢已無法挽回。蒙古開始要求中共撤回華工，一批批的華工搭乘火車，返回中國大陸，1966 年華工幾乎已完全撤回，蒙古、中共關係發展的有利條件之一已不復存在。由於中共與蘇聯、蒙古的關係惡化，中共大幅降低經由烏蘭巴托鐵路的貨運，並且為了邊境安全理由，把原本與蘇聯、蒙古一致的寬軌改成標準軌。鐵路使用率降低，使得蒙古貨運收入連帶減少，對需錢孔急的蒙古不無傷害，而有助於蒙古、中共關係發展的此一條件亦告消失。

蘇聯為了穩固蒙古對它的向心力，挾帶蒙古進入聯合國，並且讓其參加經互會，使蒙古能夠增加參與國際事務的機會，獲取蘇聯集團更多的援助。這兩個組織雖然是蒙古樂意參加的，但在聯合國中蒙古只能追隨蘇聯的意見，而在經互會國家經濟「一體化」的口號下，蒙古只能發展畜牧業及輕工業，重工業根本無從建立，實際上成了蘇聯的畜牧場。中共希望蒙古了解蘇聯將其淪為附庸的事實，可是蒙古卻嚴厲抨擊中共對它本身的領土野心。由於中蘇共關係惡化，蘇聯把原已撤出的紅軍重新進駐蒙古。

1966-79 年期間，中共、蘇聯成為彼此最大的敵人，雙方關係緊張，百萬重兵在邊界處嚴陣以待，1969 年雙方甚至爆發了珍寶島的戰事。蒙古和中共的關係也較前一時期惡化，彼此的貿易關係就靠每年一度的『相互供應貨物議定書』維繫著，但貿易額極低，其他方面的關係也幾乎不存在。文革時期，雙方人民之間的衝突時有所聞，1967 年雙方甚至撤回大使，直到 1971 年才重新派任。蒙古、中共在此一時期言語文字上的相互批評增多，蒙古更在意識型態、民族問題、對外關係、內政、歷史解釋各方面抨擊中共，中共也對蒙古甘於附庸地位、歧視華人等問題加以斥責，但在 1970 年代中共又恢復只攻擊蘇聯而不直接指責蒙古的作法。

這個時期蒙古積極加強和蘇聯不同層級機構間的「直接聯繫」，雙方關係日益密切，而蒙古與中共的關係似乎就是一再重複的叫罵，真正有利於雙方關係改善的接觸極其有限。中共在此時期不再參加蒙共召開的代表大會，聲稱雙方黨與黨的關係已不再存在，而事實上雙方國與國的關係也只靠若干不重要的協定象徵性地維持著。

1970 年代由於中共積極拉攏美國，而美國也企圖利用中共牽制蘇聯，因此二者關係頗有進展。蘇聯深怕美國與中共聯合起來對抗它，有心與後者和解，以減緩此一情勢的發展。而中共為了進行現代化，也必須改善與蘇聯的關係，於是雙方在 1979 年開始關係正常化談判，後因蘇聯出兵阿富汗，雙方未再進行下一回合的談判。1981 年之後，蘇聯的態度又轉趨積極，1982 年 10 月，雙方重開談判。

蘇軍駐防蒙古以後，對中共威脅極大，1973 年周恩來就要求蘇聯把軍隊撤出蒙古，與蘇聯開始改善關係的談判後，中共更把此一要求列為雙方關係正常化的條件之一。可是蘇聯並不接受，蒙古也對中共嚴加斥責，指其干預內政，並在中共、蘇聯積極進行談判之際，大舉驅逐華人，以為抗議。

1979-84 年期間，由於中共、蘇聯的關係略有改善，蒙古與中共的關係因而也有進展，但不論是中共與蘇聯關係，或是蒙古與中共關係，均只有量的增加，而無質的改善；經濟、文化、科技、體育的交流增多，而在政治關係上並無具體的進展。

1984年8月，掌權近三十年之久的澤登巴爾，在蘇聯指示下，被解除了政黨重職，巴特孟和繼任為蒙古頭號人物。蒙古首領的交替，使得蘇聯與蒙古的關係更為密切，新首領的上任對蒙古、中共關係的發展並沒正面意義，一切仍要視中共、蘇聯關係的發展而定（藍美華，2000：120-24）。

縱觀蒙古、中共關係在1949-84年期間的發展，受中共、蘇聯關係的影響甚大，中共、蘇聯關係友善之時，蒙古、中共的關係也頗有進展，而自中蘇共交惡之後，蒙古與中共的關係也由搖擺不定而終致決裂。雖然這是事實，但值得注意的是，這種影響並不是絕對而且唯一的，事實上，蒙古本身與中共關係的處理，並非全然被動，蒙古也有其主動性。

肆、在夾縫中展現主動性

蒙古的主動性在於它能認清事實，並根據事實的狀況，作出對其本身發展最有利的決定。當中共政權建立之初，與蘇聯正處於蜜月時期，蒙古利用這個機會，配合中共有心增強彼此關係的心態，讓中共的勢力進入蒙古，藉用中共的金錢、勞力建設蒙古，並且促使蘇聯加強對蒙古的援助。當中蘇共交惡之後，蒙古並不立即表明支持蘇聯的態度，它想利用最後機會，從中共手中再獲取部份利益，中共1960年提供的貸款及1962年簽訂的『邊界條約』便屬於這分利益。蒙古直到迫不得已之時，才決定表明態度，支持蘇聯，而它選擇蘇聯作為支持的對象，這當然也是深思熟慮後的結果。在蒙古的想法中，蘇聯對蒙古的幫助要比中共來得大，因為當時蘇聯在國際上的聲勢比中共強，再加上中國大陸的龐大人口素來令蒙古畏懼。當1979年中共、蘇聯雙方有了改善關係的跡象之後，蒙古立即跟進，宣布願和中共改善關係，雙方的關係也有了進展。上述這些作法都是蒙古自認最合乎本身利益的作法，也是其在與中共關係上主動性的表現。

雖然蒙古在中共、蘇聯交惡時選擇支持蘇聯，並且和它建立密切關係，但這並不表示蒙古內心真正喜愛蘇聯。事實上，從蒙古的發展情況看來，蒙古內部一直存在有相當大的反蘇力量，在適當時機就會表現出來。蒙古支持蘇聯的作法只是「兩害相權，取其輕」，是迫於現實的無奈選擇。蒙

古民族意識強烈，最關心的是如何成為一個真正獨立自主的國家，並且把蒙古帶上現代化的道路，因此蒙古一直設法增加參與國際事務的機會，並且盡量利用自己地處中蘇之間的重要策略位置，以達成本身的願望。在澤登巴爾下台之前，蒙古這個願望已部份實現，國際接觸的增多使得蒙古已經不太可能像唐努圖哇一般遭蘇聯併吞，而蒙古的現代化，雖然離理想的目標仍遠，但它也不再是昔日那個幾乎沒有工業存在的蒙古。

1984 年之後蒙古與中共關係的發展，依然和中共、蘇聯關係的發展密切相關，蒙古仍在可能的範圍內，發揮本身的主動性，繼續在中共、蘇聯二者之間，尋求一條對自己發展最為有利的道路。由於中共對蒙古的人口壓力依然存在，蒙古仍與蘇聯較為親近，但蒙古內部的反蘇力量也並未消失，這從蒙古民主改革後許多當地人對蘇聯的批判即可看出。中共仍對蒙古保持一貫的爭取態度，期望本身勢力再度進入蒙古，並擴大其影響力。

蘇聯在戈巴契夫領導下，開始政經改革開放政策，蒙古也獲得喘息機會，民主化的呼聲隨之而起，終於在 1990 年宣佈放棄共產主義與一黨專政，步人民主改革的新紀元。1991 年蘇聯解體後，由於本身政治、經濟上困難重重，無暇花費太多心力在蒙古身上，加上中國大陸改革開放後經濟上蓬勃發展，蒙古與中共的關係得以獲取更大發展空間（藍美華，2000：124-26）。

伍、發展「第三鄰國」政策爭取真正獨立

1980 年代下半葉，蘇聯在戈巴契夫領導下的政治經濟改革開放政策影響了東歐，也影響了蒙古；蘇聯放棄對東歐的控制，1987 年也開始從蒙古撤軍。在這樣的機緣下，蒙古開始步向民主革命，1989 年 12 月，烏蘭巴托出現了半個多世紀來第一次非官方組織的群眾示威遊行，呼籲民主改革，全國各地爆發群眾示威（鳳凰網，2010）。同月，卓力格（S. Zorig）領導成立蒙古第一個反對黨—蒙古民主聯盟。1990 年 5 月，蒙古修訂憲法，刪除一黨專政條文，正式開放黨禁（段宇宏、周宇，2010）。1992 年，俄國軍隊完全撤出蒙古。同年 2 月 12 日蒙古歷史上第四部憲法正式生效。根據

該憲法，蒙古的國名改為「蒙古國」，實行設有總統的議會民主制；蒙古國是獨立主權的共和國，崇高目標是在國內建立人道主義的公民主義社會（維基百科，2017）。

蒙古民主改革後，由於蘇聯解體，無暇他顧，逐漸走上自己的道路，不再受制於俄羅斯。儘管俄羅斯與中共仍是蒙古最重要的夥伴，但蒙古與其他國家的關係也隨著蒙古的民主化與開放有了更進一步的發展，蒙古的選擇增加。在蒙古民主改革後的外交政策中，最重要的就是「第三鄰國」政策。蒙古在政治上已經走上民主道路，經濟上也採取市場經濟，可以自主決定其外交政策，當然要尋求符合蒙古利益的對外戰略。即便在以前看起來蒙古向俄國一邊倒的時代，只要有機會或是條件許可，蒙古人也是努力想爭取更好的待遇。在中國大陸與俄羅斯當中保持等距平衡的關係是對蒙古最有利的，因為可以左右逢源，在 1950 年代，蒙古就是這樣做的，只是後來情況不允許，它才選擇倒向蘇聯，因為那是對蒙古較為有利的。

為了推動第三鄰國的外交戰略，1994 年蒙古大呼拉爾（國會）通過了『蒙古國外交政策構想』，改變了以前與蘇聯全面結盟的「一邊倒」外交戰略，向「多支點」外交轉變，確立了「不結盟、等距離、全方位」的外交方針。這個外交戰略的核心是均衡，就是與中國大陸、俄羅斯兩個鄰國和西方有影響力的大國進行等距離平衡外交。2011 年 2 月，蒙古對其轉型 20 年來實行的外交政策進行了調整，正式確認美國等西方、東方國家為第三鄰國。同年新修訂的『蒙古國外交政策構想』總則中概括了蒙古國新的外交戰略的目的及任務，指出：「蒙古國外交政策的目的是，與世界各國友好相處，在政治、經濟以及各領域發展關係和合作，鞏固和提高本國在國際社會中的地位，保障蒙古國的獨立與主權；蒙古國外交政策的首要任務是，以政治外交手段保障蒙古國家安全和國家的根本利益；蒙古國將實施和平的、開放的多支點外交政策；蒙古國與世界和地區有影響的各國發展關係和加強合作，同時防止成為某一國的附屬」（娜琳，2013：131）。

蒙古國外交政策的主要方向，當然還是發展對俄羅斯、中國大陸的關係；但是在其外交政策的第二方向上有了大的變化，即：蒙古國與美國、日本、歐盟、印度、韓國、土耳其等西方、東方國家和聯盟發展「第三鄰

國」夥伴關係，並擴大合作。這是蒙古國第一次將「第三鄰國」這一概念正式以法律形式確定下來。實際上，蒙古將一些國際組織和地區安全性群組織也看作「第三鄰國」，如歐盟、北約、歐洲安全組織等（霍文，2012）。

其實，蒙古對第三鄰國的吸引力主要還是在戰略意義上，尤其是對美國。美國迄今為止，和蒙古之間的貿易量都是很低的，參與蒙古經濟發展的程度也不高。美國如果能進入蒙古，平常可以蒐集中俄兩國的動靜，一旦有事，也可以取得戰略上的先機，北面可以抑制俄羅斯，南邊可以遏止中國大陸。美國對蒙古有明確的戰略考慮，美國希望繼續維持它在亞洲的勢力，而在亞洲美國最大的對手是中國大陸，如果能在中國大陸周邊建立美國的勢力範圍，對美國當然是很有幫助的。在中國大陸東邊美日、美韓軍事同盟日漸緊密；在南邊美國加緊拉攏菲律賓和越南，希望在南海問題上可以有其影響力；在西南邊美國與印度軍事往來密切；在西邊通過反恐影響幾個中亞國家；北邊再拉攏蒙古，就可以對中國大陸形成一個完整的包圍圈。對美國而言，蒙古既可以成為戰略遏制的基地，又可以成為和平演變的催化劑，還可以是製造中國大陸周邊地區不寧的一張牌（娜琳，2007）。

至於蒙古選擇美國為「第三鄰國」的原因，首先是生存考慮。蘇聯對蒙古失去控制和保護以後，蒙古並不想投入中國大陸的懷抱，選擇了獨立自主的發展道路，但困難重重，致使蒙古不能不尋求新的發展機會。其次是安全需要。蒙古積極發展和美國的關係，不僅防範中俄將其重新納入自己的勢力範圍，還可獲得美國等西方大國的政治支持、軍事合作和經濟援助，同時拓寬了蒙古在國際舞台上的活動空間，提升其國際地位和影響。

儘管面對美日與蒙古積極交好，蒙古與中國大陸、俄羅斯間卻也維持一定關係，像 2013 年 10 月蒙古總理訪問北京，雙方就共同簽署『中蒙戰略伙伴關係中長期發展綱要』，及雙邊經貿、航空、科技、金融、基礎設施建設等多項合作。如果要維持蒙古最大的利益，蒙古必須和中國大陸以及俄羅斯維持等距外交，而為了避開兩大之間難為小的宿命，維持獨立自主，蒙古「第三鄰國」的作法也是理所當然的。蒙古同時押寶中國大陸與俄羅斯的外交戰略並不矛盾，而是自然的選擇。只要中俄維持友好競爭的

關係，蒙古等距外交的作法反而可以讓它左右逢源，而蒙古在這方面表現良好。蒙古如何選擇其外交戰略，還是會受到中俄關係的影響。在經濟上，蒙古現在對中國大陸的依賴很深，所以儘管有部分人不喜歡中國大陸，但後者的聲音，蒙古基本上無法忽視。

根據蒙古專家康麗霞（Alicia Campi）的說法，蒙古過去十年期間在歐亞的角色有了提升，不僅是原有的軟實力，在國際事務上也有其聲音。這十年影響蒙古國際形象的背景因素有四：（1）1990年代與2000年代蒙古被動的外交政策；（2）在蒙古貿易上中國大陸獨佔的角色；（3）礦產經濟的興旺；（4）習近平與普亭領導下中俄關係的緩解。在外交政策方面，蒙古的「第三鄰國」政策在2012年有了修訂版，蒙古把第三鄰國的範圍從已開發的西方與亞洲國家與經濟體擴展到越南、印度、土耳其、伊朗、東南亞、中東等新興國家與地區。康麗霞表示，蒙古的「第三鄰國」政策是非常成功的，不但為國際社會所熟知，而且這個聰明的政策是個活的概念，可以隨機調整，應付各種挑戰，對蒙古形象的塑造也有其貢獻。透過「第三鄰國」政策，蒙古希望達成下列總體目標：（1）鼓勵俄國對蒙古進行更多投資以平衡中國大陸的影響力，蒙古重返以往緩衝國的角色；（2）發展與歐亞地區的交通、通訊等基礎建設，用以突破中俄兩國對其貿易上的包圍；（3）更有效地處理與中國大陸的經濟關係，讓蒙古可以控制自己的發展，平息其國內對中國大陸影響力急遽增強的不安；（4）讓經濟多元化發展，不局限於礦產，貿易夥伴也要更多元（Campi, 2015）。

陸、藉由「三邊主義」與「永久中立國」強化中立

2013年9月與10月，大陸國家主席習近平在哈薩克與印尼分別提出共同建構「絲綢之路經濟帶」、「21世紀海上絲綢之路」的想法，開始推動「一帶一路」連結歐亞的計畫。北京此一倡議有其國內與國際的目的，歐亞各國也多期待參與此計畫，希望從中分一杯羹。然而，蒙古和俄國西伯利亞地區並未被納入。為此，蒙古提出「草原之路」（Steppe Road）的構想，並倡議促成中俄蒙三方元首於2014年9月上海合作組織杜尚別

(Dushanbe) 峰會期間首次舉行會晤，商定在中俄、中蒙、俄蒙雙邊合作基礎上開展三方合作，明確了三方合作的原則、方向和重點領域。三國元首還商定將中方「絲綢之路經濟帶」建設同俄羅斯跨歐亞大鐵路改造、蒙古國「草原之路」倡議對接合作，加強鐵路、公路等互聯互通建設，推進通關和運輸便利化，促進過境運輸合作，打造中俄蒙經濟走廊（香港貿發局，2016：中國國際貿易促進委員會湖南省分會），蒙古開始啟動其「三邊主義」（trilateralism）的策略。

2015 年 5 月 29 日，「扎門烏德—烏蘭巴托—阿拉坦布拉格」項目啟動，這既是蒙古國第一條高速公路，也標誌著絲綢之路經濟帶與蒙古國草原之路倡議對接的首個項目正式開工（李警銳，2016：人民網）。2015 年 7 月中俄蒙元首在俄羅斯烏法進行第二次會晤，批准了『發展三方合作中期路線圖』（香港貿發局經貿研究，2016：中國國際貿易促進委員會湖南省分會）。2016 年 6 月 23 日，在烏茲別克斯坦首府塔什干舉行的上海合作組織會議期間，中俄蒙元首舉行了第三次會晤，並見證了『建設中蒙俄經濟走廊規劃綱要』和三國海關『關於特定商品海關監管結果互認的協定』等合作文件的簽署（霍小光、李建敏，2016）。

在冷戰結束之後，蒙古透過本身的民主改革以及務實彈性的外交政策，讓自己在國際上能扮演的角色愈來愈多，愈來愈重要。現在的蒙古幾乎沒有敵人，和任何國家都能維持友好關係，並且得以多方獲取他國的資助。除了能夠在中俄之間維持平衡外，蒙古也是美國和日本向來積極爭取的目標，美國把蒙古拉入「民主國家」陣營，大讚它是「亞洲民主的樣板」；日本則成為上世紀 90 年代以來為蒙古提供最多援助的國家，是「在蒙古最受歡迎的國家之一」（袁野，2015）。「第三鄰國」政策在這方面有很大的貢獻。

除了「第三鄰國」政策外，蒙古總統額勒貝格道爾吉（Ts. Elbegdorj）於 2015 年 9 月 7 日首次提出蒙古成為「永久中立國」的想法。他表示，雖然蒙古未曾宣佈自身為「永久中立國」，但「在內容、形式和行動上，我們的外交政策都與中立的外交政策原則完全一致」。他認為，「永久中立」符合蒙古國的利益，在鞏固現有基礎的同時，有利於與其他國家發展積極

和靈活的關係 (Elbegdorji, 2015-1) 9 月 29 日，額勒貝格道爾吉在聯合國大會上演講時強調，蒙古國的永久中立化將「為促進全球的和平、安全和繁榮做出貢獻」，並呼籲各方予以支持 (Elbegdorji, 2015-2)。

雖然「永久中立國」在蒙古外交政策中屬於新提法，但它是「第三鄰國」政策的延伸。「永久中立」與「第三鄰國」政策存在共通之處，即著力發展與其他國家的關係，以減少對中俄兩個天然鄰國的依賴。2015 年 10 月，蒙古外長聲稱，蒙古政府為締結有關永久中立的協定正在與中俄兩國進行磋商，並表示「兩國都對蒙古國的立場表示理解」，蒙古也開始推動修改憲法和制定特別法的工作 (明報加東網，2015)。

蒙古學者巴雅薩哈 (K. J. Bayarsakh) 表示，一旦蒙古成為中立國，其鄰國如果發生事情，蒙古即可表達不介入，因為那是它們的內政事務，蒙古不表態，可以讓中俄兩國放心，因此，蒙古目前與中俄兩國均維持友善關係，正是宣布中立的良好時機；左樂博 (D. Zolboo) 教授也表示，蒙古會和中俄維持緊密關係，但不用追隨任何強國，只要致力於建立自己的認同即可 (Koh, 2016)。由此看來，蒙古想成為永久中立國的主要目的就是希望從此可以避免須在中俄兩鄰中被迫擇一的困境。

支持此一政策的人認為，雖然目前蒙古國處在和平的安全環境，但仍需做好保障自身安全的必要準備。當前的國際形勢複雜多變，因領土爭端產生的武裝衝突不斷。大國往往是通過武力來解決領土糾紛問題。蒙古地處亞洲中部，作為東亞地區的國家，中日、俄日都存在領土爭議，朝鮮半島南北尚未簽署停戰協議，若是上述國家間出現戰爭，蒙古很難獨善其身 (楊濤，2015)。因此，成為中立國就可避免介入這些事端。有人認為，一旦蒙古成為永久中立國，就不會成為大國的棋子，避免受制於人，進而影響國內發展；其次、蒙古可以更好地利用多邊資源為自己謀求更大的政治、外交利益；第三、蒙古不需過於關注國家安全建設，有利於集中精力發展經濟。此外，如果永久中立，域內外大國對蒙古政治利用的可能性減少；蒙古與各個大國發展外交關係時，第三方的擔憂也同步減少。這在客觀上使蒙古成為東北亞的和平淨土，蒙古的外交延展性將得到提升，獲利渠道也會更加暢通。蒙古成為永久中立國，不僅不會成為任何國家的代言

人，相反卻可以成為任何爭端的調解人。這種新的角色毫無疑問將提升蒙古在區域外交圈中的地位（上海觀察，2015）。

但是，對於要不要「永久中立」，蒙古國內部也存在反對意見。他們表示，蒙古國是小國，只有在大國庇護下才能生存；蒙古領土廣闊，不易防守。目前中俄兩國對蒙古沒有威脅意圖，蒙古國也與中俄開展等距離、均衡的外交政策，蒙古國沒有必要實行中立政策，這會限制蒙古的對外交往，束縛蒙古的外交空間，得不償失（楊濤，2015）。有人認為，蒙古原來務實的外交政策已經很好，應該繼續在國際、區域與雙邊架構中加強聯繫，不應宣布永久中立。根據 Myagmarjav Dorj 的研究，蒙古和目前已獲承認的中立國相比，並不具備成為中立國的條件，因為歐洲的中立國都有能力防衛自己的主權與中立，也有訓練扎實、設備精良的軍隊以及發達的軍事工業，他們與歐盟、北約均保持緊密關係，而蒙古不但沒有任何軍事工業，也無法建立自己的軍事技術。此外，成為永久中立國會影響目前已經運作良好的蒙古與各國的軍事合作，甚至讓自己被排除在國際軍事合作之外，也可能因為減少合作而影響蒙古本身透過軍事合作提升軍事能力的機會，對蒙古壞處多於好處（Dorj, 2016: 85-92）。究竟蒙古成為中立國會有更多餘力從事政治經濟的改良，還是會因為失去利用價值而降低其他國家對蒙古的關注呢？必須更深入思考。

儘管中俄兩國對蒙古提出永久中立的看法表示理解，但此一政策對中俄兩國究竟有何影響？有人說，蒙古追求「永久中立」對中國有好處。一方面避免了中俄兩國不必要的矛盾和衝突，對關係日益友好的中俄來說無疑是種利多；另一方面，一個追求中立的蒙古，勢必要控制同北約和美國的軍事接觸的強度，使得域內外大國利用蒙古進行政治交易的可能性會降低，美國與日本想利用蒙古在中俄之間扮演某種角色的企圖恐怕難以實現（袁野，2015）。對俄國而言，雖然蒙古成為永久中立國可能影響俄國在亞洲的軍事影響力，但是也提供俄國一種安全感，減少俄國官員對蒙古可能在軍事上傾向中國或西方的懷疑（Rinna, 2016）。對中國而言，蒙古此一政策也可能有同樣效果，即為中國北部的安全提供了新的保障。

2015 年 10 月 20 日，蒙古總統人權及法律政策顧問歐挪爾巴亞爾（Ch.

Unurbayar) 向國家大呼拉爾主席恩赫包勒德 (Z. Enkhbold) 提交『蒙古國永久中立法』草案。草案共 3 章 11 條，結合了『蒙古國憲法』、『蒙古國外交政策指導思想』、『蒙古國家安全指導思想』、以及『蒙古國家軍事政策』等法律法規 (B. Erdenechimeg, 2015; 楊濤, 2015)。大呼拉爾常務委員會於 10 月 28 日通過此一草案 (Office of the President of Mongolia, 2015)。不過，大呼拉爾於 2016 年 11 月 17 日將此草案退回給額勒貝格道爾吉總統 (Sanders, 2017: Chronology, lxxxv)。

蒙古至今仍未完成關於永久中立國的立法。一方面是正反兩種看法均有，另一方面也有可能是因為政黨競爭、不願讓對方通過相關法案，所以蒙古國內仍未達成共識。雖然中俄兩國不可能公開反對蒙古的「永久中立國」，但中俄與其他大國私下也未必支持。俄國學者薩摩連科 (Viktor Samoylenko) 指出，一個成功的中立國必須自身擁有良好的經濟地位，不可過分依賴其他國家的融資與投資，蒙古還沒辦法達到這樣的程度。雖然成為永久中立國可以讓蒙古在外交政策避免政治壓力，焦點可以轉到建立更強大的經濟關係，但何時可以通過其國內的立法，仍有待觀察 (Boldsukh, 2016)。

為了擺脫以往受中俄包圍的命運，蒙古在民主改革後提出「第三鄰國」的戰略構想。筆者同意康麗霞所言，「第三鄰國」是個聰明、有彈性的政策，而且蒙古將其運作得相當成功。這樣充滿創意的政策中俄無法公開反對，在國際上也可以獲得支持，修訂版的「第三鄰國」政策更擴大蒙古在國際間行走的空間。蒙古將其地理上位於中俄之間看似被動的宿命，轉變成國際政治上不可忽視的戰略位置。此外，蒙古提出「草原之路」的構想是為了和中國大陸「一帶一路」的計畫拉上關係，獲取更多資源，強化基礎建設，進而成為歐亞大陸東西交通的轉運站；而為了平衡中國大陸的勢力，把俄國一起拉進來。藉著三邊主義，在中俄日益和睦的關係中，避免中俄合作影響蒙古的可能性，也可以提蒙古在歐亞事務上的可見度。不管是「第三鄰國」與「三邊主義」的作法或是「永久中立國」想法的提出，都是經過仔細計算，也充分顯示蒙古的主動性，其領導者的能力也值得肯定。

柒、結論

筆者研究蒙古近現代史多年，對於位居中俄之間的蒙古能夠突破其先天地理上的限制，在可能的範圍內，主動尋求與把握機會，替自己爭取發展的空間，終於能恢復獨立、建立一個現代的民主國家，相當佩服。許多學者認為，蒙古只是受限於中俄兩強間被動的弱者，筆者無法同意。儘管蒙古肯定會受到中俄兩國發展與互動的影響，但其在與不同時期的中俄政權互動時，總是保留著游牧民族務實的本性，在實力原則下，做出對其最有利的選擇。事實上，近代以來影響蒙古的強者也不僅是中俄兩國，日本、美國都有影響，與俄國大競逐的英國也有間接的影響力。而透過「第三鄰國」的戰略架構，蒙古與更多國家與組織互動，彼此影響。

清代的蒙古各部族務實地選擇了勢力日強的滿人，成為後者的夥伴，提供服務換取資源。當雙方不能繼續維持平等夥伴關係時，只要後者能夠繼續提供他們權力或資源，他們也可以接受成為藩屬，把滿洲皇帝當成自己的大汗。不過，一旦滿洲皇帝無法再提供他們資源，甚至開始侵犯他們原有的資源時，蒙古人宣布獨立，尋求俄國協助，準備建立一個泛蒙古國，可惜帝俄顧及與中國的關係，不敢全力支持，此一獨立運動功敗垂成。1921年蒙古人再度看見機會，庫倫政府務實地放棄建立泛蒙古國的想法，選擇先追求外蒙的獨立，加上中俄情勢有所改變，俄國蘇維埃政府願意提供更多協助，中國仍陷於分裂混亂中，蒙古再次宣布獨立，這次他們成功了。

蒙古獲得蘇俄幫助而成功獨立，也透過後者引進了各類現代知識，建立了現代教育體系（藍美華，2006：95-99）。但由於政治上仍未獲得國際承認，許多方面必須依賴俄國，無法擺脫其控制。中華民國在1946年1月5日正式承認蒙古獨立，中華人民共和國在1949年10月建政後也立即承認蒙古獨立，並與其建交，這又讓蒙古看到機會，希望引進中共的力量以抗衡俄國。1950年代中蘇共關係友善，蒙古左右逢源，獲得很多協助，和中國大陸的關係相當密切。中蘇共關係惡化後，蒙古並不想馬上選邊站，反而想利用機會再爭取一些利益，直到迫不得已的最後時刻，才選擇能夠提供較多資源的俄國，跟著對抗中共。

中蘇共關係和解，戈巴契夫開始政治經濟的改革，東歐產生劇變，蘇聯的加盟共和國也紛紛倣法東歐諸國，意圖脫離蘇聯而獨立時，蒙古再次看到機會，勇敢走上民主化的道路，追求真正的當家做主。雖然經過幾年的困難挫折，但蒙古從未放棄對民主的渴望，而且學得很快，透過幾度政黨輪替，蒙古的民主已經有了基礎。民主改革後，蒙古在外交上提出了具有創意、聰明、有彈性的「第三鄰國」政策，讓自己可以有機會踏上更大的國際舞台，爭取更多自主性與資源。雖然有部分蒙古人對中國大陸的經濟影響力感到威脅，但隨著後者國際地位的提升與經濟力量的擴展，蒙古在未被納入「一帶一路」的計畫後，立即提出「草原之路」的構想，推動「三邊主義」，要與「一帶一路」計畫進行連結，並拉入俄國來抗衡中國大陸。如此一來，既可取得好處，又可降低中國大陸的限制，實在高明。

蒙古在辛亥革命尚未發生前就準備獨立，清帝尚未退位前就宣布獨立，並立了自己的皇帝。1911年的獨立運動失敗後，改變策略，在1921年獨立成功。在中蘇共關係友善時爭取左右逢源，雙方關係惡化後，堅持到最後才選邊站。在蘇聯尚未正式瓦解前就修訂憲法，正式開放黨禁。蒙古有辦法在不同階段從不同對象手中取得資源，而且對象愈來愈多元。蒙古在外交上是非常靈活的，它知道現實是什麼：對其他國家而言，蒙古最重要的是其戰略地位，所以它要利用其戰略地位，獲取中國大陸、俄羅斯以及美國的援助投資。蒙古也知道自己要守住的是什麼，為了維持獨立自主，必須發展「第三鄰國」戰略，推動「三邊主義」，甚至成為「永久中立國」。從這些作為都可以看出，蒙古絕對不是被動接受命運的弱者，總是早一步就看到機會，積極把握機會，甚至主動創造機會，爭取把自己的命運放在自己手裡。

參考文獻

- 上海觀察，2015。〈解局：蒙古想“永久中立”影響中國幾何〉大公資訊 (<http://news.takungpao.com/hk/world/exclusive/2015-10/3219996.html>) (2017/8/7)。
- 李毓澍，1976。《外蒙古撤治問題》。台北：中央研究院近代史研究所。
- 李警銳，2016。〈中俄蒙元首會晤將舉行 打造三國經濟走廊〉人民網 (<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0621/c1001-28466176.html>) (2017/4/2)。
- 明報加東網，2015。〈蒙古國欲成「永久中立國」〉 (http://www.mingpaocanada.com/tor/htm/News/20151017/ttam1_r.htm) (2017/6/8)。
- 段宇宏、周宇，2010。〈社會主義蒙古的轉身：老大哥送來的政治轉型〉鳳凰網 (http://news.ifeng.com/fhzk/detail_2010_11/19/3164916_1.shtml) (2017/5/14)。
- 香港貿發局經貿研究，2016。〈關於一帶一路〉中國國際貿易促進委員會湖南省分會 (http://www.hnccpit.org/mch2_qtln/qtln_gbz1/) (2017/4/2)。
- 娜琳，2007。〈論蒙古國與美國的雙邊關係〉《當代亞太》2期 (http://www.cssn.cn/gj/gj_gjwtyj/gj_mg/201310/t20131026_593309.shtml) (2017/5/17)。
- 娜琳，2013。〈蒙古國外交戰略的調整及同鄰國的關係〉《東北亞黃皮書：東北亞地區政治與安全報告(2013)》。中國北京：社會科學文獻出版社。
- 茲拉特金(陳大維譯)，1953。《蒙古人民共和國發展史》。中國北京：時代出版社。
- 袁野，2015。〈蒙古永久中立：美日在中俄間插楔子企圖恐難實現〉每日頭條 (<https://kknews.cc/news/pxzkyj.html>) (2017/5/17)。
- 畢桂芳，1968。《外蒙交涉始末記》。台北：文海出版社。
- 陳崇祖，1922/1965。《外蒙古近世史》。台北：文海出版社。
- 楊濤，2015。〈蒙古為何想做“永久中立國”能否獲認可有待觀察〉《環球時報》環球網(國際新聞) (<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-10/7812378.html>) (2017/8/7)。
- 維基百科，2017。〈蒙古國憲法〉 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/蒙古国宪法>) (2017/6/8)。
- 鳳凰網，2010。〈1950年代蒙古曾叫蘇聯為父親 稱中國為母親〉 (http://news.ifeng.com/history/zhongguoxiandaishi/detail_2010_06/13/1620325_0.shtml) (2017/4/28)。
- 霍小光、李建敏，2016。〈習近平主持中俄蒙三國元首第三次會晤〉新華網 (http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/23/c_1119101935.htm) (2016/10/2)。
- 霍文，2012。〈蒙古宣佈加入歐安組織 分析稱歐安意在遏制中國〉《環球時報》環球網(國際新聞) (<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3300326.html>)

(2017/8/7)

- 藍美華，2000。《澤登巴爾時期外蒙與中共的關係，1952-1984》。台北：蒙藏委員會。
- 藍美華，2006。〈蒙古國際主義中的俄國因素〉《國立政治大學民族學報》25期，頁91-110。
- Boldsukh, Chintushig. 2016. “Perspectives on Permanent Neutrality.” *UB Post*, November 25 (<http://theubpost.mn/2016/11/25/perspectives-on-permanent-neutrality/>) (2017/5/17)
- Campi, Alicia. 2015. “Mongolia Reassesses Foreign Policy Strategies After 25 Years of Democracy.” *Asia Pacific Bulletin*, No. 330 (<https://eastwestcenter.org/publications/mongolia-reassesses-foreign-policy-strategies-after-25-years-democracy>) (2017/5/17)
- Dorj, Myagmarjav. 2016. “Potential Effects of Permanent Neutrality on Mongolia’s Defense Foreign Cooperation.” Master’s Thesis, Naval Postgraduate School (http://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/50534/16Sep_Dorj_Myagmarjav.pdf?sequence=1) (2017/8/7)
- Elbegdorj, Tsakhiagiin. 2015-1. “Mongolia: Neutrality.” (<http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=1662>) (2017/5/17)
- Elbegdorj, Tsakhiagiin. 2015-2. “Statement by President of Mongolia, at the General Debate of the 70th Session of the United Nations General Assembly.” (<http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=1674>) (2017/5/17)
- Erdenechimeg, B. 2015. “Mongolia Submits Draft Law on the Status of Permanent Neutrality.” (<http://mongolia.gogo.mn/r/149220>) (2017/8/7)
- Koh, Jeremy. 2016. “Landlocked Mongolia Considering Permanent Neutrality.” Channel News Asia (<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/landlocked-mongolia-considering-permanent-neutrality-7630906>) (2017/5/17)
- Lan, Mei-hua. 1996. “Mongolian Independence Movement of 1911: A Pan-Mongolian Endeavor.” Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- Mongolian Livestock. 2010. “Current Situation.” (https://mofa.gov.mn/livestock/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1&lang=en) (2017/5/17)
- Ochir, A., and G. Pürwee, comp. 1982. *Mongolyn ard түмний 1911 онь үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл, баримт бичгийн эмхтгэл, 1900-1914 (The Mongolian People’s Struggle for National Liberation and Independence in 1911: Collected Documents, 1900-1914)*. Ulaanbaatar: Ulsyn Khevreliin Gazar.
- Office of the President of Mongolia. 2015. “Parliamentary Standing Committee Passes Draft Law on Permanent Neutrality of Mongolia.” (<http://www.president.mn/>)

mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=1707) (2017/8/7)

Onon, Urgunge, and Derrick Pritchatt. 1989. *Asia's First Modern Revolution; Mongolia Proclaims its Independence in 1911*. New York: E. J. Brill.

Rinna, Anthony. 2016. "Mongolian Neutrality and its Significance for Russian Security." *Russia Direct* (<http://www.russia-direct.org/opinion/mongolian-neutrality-and-its-significance-russian-security>) (2017/8/7)

Sanders, Alan J. K. 2017. *Historical Dictionary of Mongolia*, 4th ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

World Factbook. n.d. "Mongolia." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>) (2017/5/17)

The Way of Living of Modern Mongolia: From the Aspect of Its Neighboring Relations

Mei-hua Lan

*Associate Professor, Department of Ethnology, National Chengchi University
Taipei, TAIWAN*

Abstract

Mongolia has different ways of living at different times. The role of Mongolia in the Qing period was gradually downgraded from a Manchu partner to a vassal. When the Qing Empire collapsed and the Republic of China was established, Mongolia seized the opportunity to declare independence and enthrone its own emperor. After the independent movement of 1911 failed, the Urga government pragmatically abandoned its goal of a pan-Mongolian independent state, and pursued only the independence of Outer Mongolia. This strategy helped it become an independent country later in 1921. When the Sino-Soviet relations were friendly in the 1950s and early 1960s, Mongolia obtained resources from both sides. When the relationship between its two neighbors deteriorated, Mongolia did not make its decision until the last minute so to gain more resources. It chose to side with the Soviet Union. Mongolia formally took the road of democratization in 1990, even before the collapse of the Soviet Union, to pursue real independence. In order to survive in a tight corner between China and Russia, Mongolia cleverly creates for itself a third neighbor, and strengthens its neutrality through the strategies of trilateralism and permanent neutrality. This paper attempts to examine Mongolia's policies towards its neighbors and other related countries or organizations, as well as their interactions and the outcomes. The author believes that Mongolia fully understands its own advantages and disadvantages in its interaction with neighbors or other countries. Mongolia is always active, pragmatic and creative to seek its own best interests.

Keywords: Mongolia, Way of Living, China, Russia, Third Neighbors