

小國外交—蒙古對中政策評析

Small State Foreign Policy Analysis: Mongolia's China Policy

國立政治大學東亞研究所副教授 黃瓊萩

Chiung-Chiu Huang

(Associate Professor of the Graduate Institute of East Asian Studies at National Chengchi University)

Small State Foreign Policy Analysis: Mongolia's China Policy

Chiung-Chiu Huang

(Associate Professor of the Graduate Institute of East Asian Studies at National Chengchi University)

Abstract

Wondering how a state established in the least advantageous geopolitical environment develops its grand strategy for national security and development, this manuscript adopts the analytical frame of the Theory of Asymmetric Relations (which is made by Brantly Womack) and several key concepts provided by the Small State Foreign Policy Analysis (SSFPA) to investigate the landlocked Mongolia. The mainstreams analyses have assumed that the landlocked Mongolia can only follow whatever orders given by its donor-state(s). Nevertheless, the SSFPA researchers have initiated the new concept, Smart State Strategy, which aims at inspiring the small states to win over the competitions with great powers by creative policy making. Hence, this article also investigates whether or not Mongolia's foreign policy also fits with the definition of Smart State Strategy. The case study of this research finds that: although highly relying on the aids and financial supports provided by Beijing, Mongolia remains its sovereign integrity and autonomy. Moreover, Mongolia is able to enhance its international status through the policies including Third Neighbor Policy, taking the role as Peace Broker, and making itself the so far only Single State as Nuclear-Weapons-Free-Zone. Mongolia is able to develop the abovementioned three key strategies to make its status not only recognized but also respected and protected by the international institutions.

Keywords: Mongolia, China, Small State Foreign Policy, Theory of Asymmetric Relations

黃瓊萩

國立政治大學東亞研究所副教授

摘 要

作為陸鎖國的蒙古，夾在中俄兩大強權之間，又在經濟層面高度依賴中國的投資與援助。在此先天不利的條件之下，蒙古如何發展其對外大戰略以確保國家安全與發展，又政策效果如何，是為本文最主要的研究問題。本研究從學者吳本立建立的不對稱關係理論出發，憑藉該理論提供的分析框架，將焦點擺在蒙古與中國的雙邊關係，並著眼於蒙中關係的歷史以及各項影響因素，以及當代蒙中關係的特點以進行分析，探討蒙古在面對中國時所遭遇的明顯不對稱權力結構如何影響其對中政策的制定。另一方面，本文同時回顧國際關係理論中的小國外交政策分析研究群組的成果，並引用當前該理論群組最為熱門的「智慧國」外交之概念，用以探究蒙古為跳脫陸鎖國的地緣政治之限制所發展出的策略，是否符合智慧國外交的訴求。本文爬梳蒙古自冷戰結束之後的對中政策與對外政策脈絡（包含第三鄰國政策、仲裁者／和平捐客角色的應用，以及單一國家作為非核武地帶的身分），得出以下結論：蒙古雖然在經濟層面極為依賴中國，但是其確實成功地發展出智慧國外交策略，使其超越陸鎖國身分的限制，而大大提升蒙古在國際舞台的地位，受到各個關鍵大國的重視，因而獲得更多與中國互動時的籌碼，而使得不對稱關係也能有利於蒙古的安全與發展。

關鍵詞：蒙古、中國、小國外交、不對稱關係理論

壹、前言

當前東亞國際關係研究領域較多關注中國大陸與周邊國家在海權方面的競爭，以及東亞與東南亞諸國因應中國崛起所採行的諸項策略。相較之下，位於東北亞與中亞，同時與中國大陸相鄰的「陸鎖國」得到的關注較為稀少。陸鎖國，顧名思義，即領土疆界未與任何海洋接觸的國家，又稱「內陸國家」。本文採用陸鎖國取代內陸國家的稱號，因考量到這些不具有海岸線的國家，先天地理條件較為不利，又與大國為鄰，其生存與發展條件更為嚴苛，如同被封印在大陸之中，需要更多的外援以及更謹慎的外交決策邏輯。根據2019年World Population Review的統計，全世界有49個陸鎖國（World Population Review 2021）。其中，除了瑞士、奧地利與部分歐陸國家之外，位於其他地區的陸鎖國主要為開發中國家（landlocked developing countries，以下簡稱：LLDCs），而在這之中有17個國家不僅是陸鎖國，更是最不發達國家（least developed countries，以下簡稱：LDCs），¹而且經常因為其鄰近國家的發展程度相對落後，導致這些陸鎖國無法借道鄰國而進出口貨品，因此更形封閉而影響其經濟發展。

然而，亞洲地區與中國為鄰的陸鎖國，面臨中國崛起之後因而大增的政治與經濟影響力，有不少國家確實受惠於中國對於周邊多方讓利的政策，但是其缺點為這些國家因此高度依賴中國提供的經濟援助。與此同時，周邊國家的考量也不單僅是與中國的雙邊關係，還有區域權力結構的變化以及其他強權國家的態度等等因素，皆影響亞洲陸鎖國對中政策的制定。其中，蒙古是中國周邊的陸鎖國家之中，相對具代表性者。首先，蒙古高度依賴中國提供的經濟援助與投資項目。當前中國為蒙古的最大投資國，亦為蒙古最大的出口市場；而習近平在2014年訪問蒙古時，即將兩國關係提升到「全面戰略夥伴關係」，足見北京有意提升蒙古對其周邊外交政策的地位（高毅 2014）。然而，蒙古自獨立以來即

1. 更多資訊可以參考UN-OHRLLS官方網頁：<http://unohrlls.org/about-lls/>

與北方的強鄰關係密切，冷戰期間有不少學者主張蒙古和俄羅斯過於緊密的關係就是導致蒙中關係發展困難的主因（Heaton 1973, 246-251）。蒙古位居中俄之間的緩衝地帶，其戰略重要性不言而喻，而中俄關係的變化自然也會影響蒙中關係的發展；從東北亞國際關係史來看，當中俄關係惡化時，蒙古經常選擇站在北方強鄰那一邊，蒙中關係亦隨之惡化。不過冷戰結束之後，這樣的情況或多或少有了改變。

身為陸鎖國的蒙古，是否在戰略選項上真的極其有限，甚至只能在兩強交惡之時選邊站？有研究主張蒙古位於中俄之間，確實保有其主動性，亦即蒙古並不是被動地在中俄兩國中求生存，反而是主動爭取有利於自身的局面。例如，蒙古提出「第三鄰國」政策之外，前總統額勒貝格道爾吉（Tsakhiagiin Elbegdorj）在聯合國大會演說時，正式宣布蒙古將成為「永久中立國（Permanent Neutral State）」（Permanent Mission of Mongolia to the United Nations 2015），以期獲取真正的獨立與不再受制於中俄關係（藍美華 2017, 37-57；圖門其其格 2016, 1-4）。

基於上述理解，本文提出以下研究問題：面對與中國之間明顯的實力落差與權力不對稱結構，蒙古如何發展出身為陸鎖國的生存策略？又，這些策略的效果如何？本文預計採用國際關係研究領域裡的小國外交決策分析理論（Small State Foreign Policy Analysis）來解析蒙古對中策略的制定以及其對於蒙古發展對外關係的影響。小國外交決策分析並非至21世紀才出現相應理論，但是過往國際關係研究偏重大國政治，對小國決策者的思維模式較不關注；近20年來，因全球治理領域的諸多議題並非大國政治可單獨解決，加以小國的國際地位也日益受到重視，因此攸關小國外交決策之理論發展更形蓬勃。本文將深入調查與分析蒙中關係之發展，同時解釋蒙古對中政策之制定背景與邏輯。最後，本文的結論部分將進一步梳理蒙古對中政策與小國外交策略的發展，分析陸鎖國面臨地理條件與外在權力不對稱結構的限制，如何能翻轉危機，為國家安全與發展爭取更多的契機，並且提升其國際地位；期望透過分析蒙古的經驗，能為小國外交的理論與實務提供新的視角與啟示。

貳、不對稱結構與小國外交政策理論

面對中國崛起的事實，國際關係理論已有許多文獻探討中小型國家的應對方式。而主流理論如現實主義（realism）主張小國面對崛起中的強權，經常採用的手段包含權力平衡（balance of power）或者扈從（bandwagoning）。權力平衡指涉的是採取和大國／強權對抗的策略，其實際應用時的技巧又可分為內部平衡（internal balancing，即提升自身的軍事實力）或外部平衡（external balancing，即與其他區域內國家結成具明確針對性的聯盟）（Kaufman, Little, and Wohlforth 2007, 9）。而另一個選項則是對於強權國家採取扈從策略，亦即小國放棄自身部分的獨立與自主性，以交換大國對其做出安全與生存保障的承諾，並接受大國對其內政與外交事務的干涉（Roy 2005, 306-307; Kuik 2008, 160）。權力平衡與扈從雖在理論層次蔚為主流，但在現實國際政治場域，卻甚少見到小國單純採納並執行其中之一。研究東亞小國的學者對此現象提出修正方案，主張第三種更具彈性，亦更接近小國實際作為的概念，即避險策略（hedging strategy）。

避險策略最為常見的操作型定義為以一組策略（a set of strategies）進行靈活應用與變換。避險的意涵在於：面對強權崛起，小國不會只選擇全面的抗衡或扈從，而是視當下的各項條件，在抗衡與扈從兩種極端策略之間擺盪，力圖尋得一個中立位置，以免採納過於極端之立場可能導致的對國家安全的危害；而抗衡與扈從亦被囊括在避險可能採用的策略選項之內（Kuik 2008, 165-171）。避險概念與權力平衡和扈從皆認同結構獨攬了影響行為者（即國家）行為之權力的前提，卻忽略行為者本身的條件以及內部因素亦會影響其決策制定過程。即便避險策略的分析角度看似充滿彈性，事實上還是流於過度重視結構因素的窠臼。而國際關係理論領域中的小國外交分析研究群，有多數學者認為僅仰賴上述三種分析角度來理解小國的抉擇是遠遠不足的，因此主張必須更針對小國

自身的特性來發展抽象化的概念和理論（Huang 2015, 191-192）。

承接上述對於各種理論與概念的利弊討論，本文主張要了解蒙古對中政策，首先必須承認蒙中之間的不對稱權力結構在很大程度上影響了蒙古制定對中政策的態度與邏輯。美國學者吳本立（Brantly Womack）（2006）以「不對稱關係（Asymmetric Relation）」理論分析越南與中國的雙邊關係之發展、面臨的困境與未來的展望。在其2010年出版的續作中，吳本立（2010）繼續以相同的理論架構研究中國周邊國家與北京之間的互動，以及區域內其他大國如何處理與中國之間充滿變動（而不一定是權力不對稱結構）的關係。不對稱關係理論著重大小國之間常態性的權力不對稱結構之影響，主張該結構事實上主宰了大小國交往的模式，因為兩者的國家利益排序以及對於國際事務的觀點和立場迥異，看待對方的心態和對於對方行為的期待也大不相同（Womack 2006, 77-92）。雖然吳本立未在其書中以蒙古和中國的雙邊關係作為研究之案例，但不對稱關係理論確實提供研究者分析蒙古對中政策極好的切入點。

根據吳本立（2006, 82-89）的設計，不對稱關係提供的分析框架主要著重在以下幾點：其一，物質性的權力（material power）不對稱是為大國與小國雙邊關係的常態；其二，因為物質性實力的不對等，大小國在看待彼此的觀點上有明顯的差異；其三，前述大小國在看待不對稱的雙邊關係時，在觀點（perspective）上的差異會進一步導致對於彼此行為舉措之期待（expectation）的差異，且此差異很容易導致衝突。由此可見，不對稱關係理論雖然呼應現實主義（realism）對於物質性權力的重視，卻也同時延續建構主義分析途徑對於行為者的觀點與心理預期的關注。這使得該理論得以跨越分析層次，一方面承認外部結構對於行為者的影響，另一方面亦強調行為者內在對於外部結構的解讀與回應，同樣對於雙邊關係的發展有決定性影響。

然而，根據吳本立的推論，因為物質性權力的落差，使得在不對稱權力結構中的小國，在面對大國時，經常容易對大國的舉措過度關注，甚至因此產生過度反應。而為了平衡來自大國的壓力，小國經常傾向努力擴展其關係網絡，甚至投入另一組不對稱關係網絡之中（亦即現實主義者所主張之權力平衡策略（balance of power），不論此第二或第三組不對稱的雙邊關係是否足以和小國希望平衡的第一組不對稱關係抗衡。陸鎖國面對周邊大國時，一樣容易發生吳本立所主張的因結構因素而導致的雙邊觀點與相互期待的落差，甚至更容易產生誤判的問題。陸鎖國因為先天條件比其他國家更加受限之故，在面對與單一大國的不對稱關係時，往往不會只考慮該組雙邊關係本身，也必須考量到與其他相鄰國家的關係，尤其當另一個（或多個）相鄰國家亦為大國時，陸鎖國所面對的是更為複雜的雙／多重不對稱關係，而使得其對於外在情勢的判斷需更加謹慎。對於陸鎖國來說，如何避免在每一組不對稱關係之中所產生的觀點與認知落差擴大，進而造成衝突，已是相當大的挑戰。另一重挑戰是避免陸鎖國與其所有鄰國之間的多組雙邊關係發生嚴重相互制肘的情況，而令其國家利益因此受損。而多重不對稱結構就整體而言，並非恆久穩定。每一組雙邊關係都有變化的可能性，都存在吳本立（2016, 68-72, 224-228）所言，從不成熟的不對稱關係轉向成熟，或是逆向發展的可能性。而每一組雙邊關係的變化，都有可能重新形塑如蒙古一般的陸鎖國制定對外政策的邏輯。

吳本立的不對稱關係理論從結構層面提供了理解小國面對大國時的態度與邏輯的切入角度，卻較少細節性地分析小國具體的作為與戰略選項有哪一些。這方面的不足，吾人可藉由當前外交決策分析領域的小國外交決策分析理論支派獲得補足。小國外交決策理論自冷戰期間即開始發展，例如Robert Keohane（1969, 291-310）將小國定義為無法有效影響國際體系的國家，並主張小國因為國力較弱的關係，更容易受到國

際結構變化的影響，且其內部政經情勢也會影響其外交決策的制定。而 David Vital (1971) 著有 *The Survival of Small State* 一書，他亦同意小國相對於強權國家而言，更容易受制於不對等的權力結構。在冷戰結束之後，針對小國外交決策與選項的討論日多，並且因為國際環境的變化，也越多新興思維出現在國際關係學界的討論之中，這些思維使得小國有機會跳脫結構限制，而獲得更多與大國競爭的籌碼。

不過，在探討小國對外政策的各項新選擇之前，首先必須承認，所謂「小國」的定義確實是存在爭議的。常見的定義方式為以國土大小、人口多寡、在國際政治舞台的影響力程度等等三項指標為主，加以精確的量化方式來界定，但學界對此充滿爭議；又有論者建議按照一國對自身的認定來決定其是否為小國，而此標準充滿任意性，更難取得學界共識。有批評者主張小國的定義過於困難，導致小國外交研究變成一項無用的研究框架 (Hey 2003, 2)。而 Thomas Long (2017, 144) 指出：國家的大小是一種相對性的概念 (relational concept)，以此定義是否為小國，無法引領研究者至一個明確的方向。Anders Wivel 與 Kajsa Ji Noe Oest (2010, 432-433) 則建議以「國家對外投射力量多寡進而影響其他行為者的能力 (power projection)」取代「國家擁有力量的多寡 (power possession)」。此定義亦為相對性的概念，且與吳本立的不對稱關係理論相呼應。

以相對性的概念來定義小國的話，陸鎖國通常是符合此項定義的。尤其是蒙古，其對外投射力量以影響他國（尤其是相鄰國家）的能力明顯較弱；而在與中國的雙邊關係之中，更是處於弱勢地位。然小國外交理論學派的學者指出：過去身為小國被認為是弱勢，但進入 21 世紀之後，小國的身分可能可以反轉成為優勢。具體的做法包含：利用國際組織提供的平台，集結眾小國之力在特定議題上使得大國讓步並照顧小國的國家利益；強調自身在爭議性議題裡持中立之立場、扮演區域內的斡

旋者角色、為大國提供溝通與疏通爭議的平台；在較不具政治敏感性的議題上取得規劃議程（agenda setting）的權力等等手段（Grøn and Wivel 2011, 523-539）。此即小國外交政策理論學者們所提倡的「智慧國策略（smart state strategy）」，也是像蒙古這樣的陸鎖國有機會可以成功實踐的策略。所謂的智慧國概念，指涉的是小國能夠有效地應用其所擁有的資源，以極大化自身的國際影響力（Pedi and Sarri 2019, 6-7）；而在實際的案例觀察上，具備智慧國外交能力的小國往往在先天的物質條件上居明顯劣勢，卻能善用手段而大幅擴大其影響力與國際地位，甚至能與大國相抗衡，例如新加坡和梵蒂岡。

承上所述，本文主張蒙古一方面戮力平衡其與中國之間明顯的權力落差而導致的不對稱關係，另一方面採取了多重手段以確保其國家生存、主權獨立與國家利益最大化。這些手段隨著蒙古國際地位的轉變與蒙中關係的演變，在不同時期也經歷過多次的變化。然而，到了今日，蒙古確實有能力採用智慧國策略，在提升其國際地位方面也取得成就。不過，不對稱關係的結構現實面依然存在，且蒙古自身有強烈的發展需求，使得其採納智慧國策略時，還是面臨許多難以克服的挑戰與限制。而蒙中關係的發展歷程以及蒙古在其間的態度轉變，影響著其對中政策的制定之外，也使得蒙古對外政策之制定遭受一定程度的限制。要進一步理解蒙古如何使用智慧國策略以超越陸鎖國在地理條件上的限制，並擴大其自身在地緣政治中的優勢，以平衡蒙中關係的不對稱權力結構，還是需要先對於蒙中之間的雙邊關係史建立基礎性的理解。

參、蒙中關係發展歷程與蒙古對中政策

當代的蒙古與中國的關係，並非單純從結構因素即可解釋。雖曾經同樣施行社會主義制度，但蒙古對於中國這個強鄰的觀感並不佳。事實上，蒙古自立國之後，與中國的雙邊關係時好時壞，但中國共產黨與蒙古人民共和國互相承認這段歷史，確實帶領蒙中關係進入新的篇章。

而1960年代開始雙邊關係出現轉折，中蘇關係惡化，蒙古選擇支持蘇聯，讓蒙中關係進入冰點。直至1980年代末期，蒙中才開始走向關係正常化，但蒙古依然忌憚中國不斷擴張的政治勢力與潛在的併吞蒙古的野心，加上大量中國資金進駐蒙古，中國投資順勢引入為數甚多的中國商人與勞工，進一步惡化草原民族對於漢族的敵視心理。因此，可以說縱然蒙中關係在表面上修好，而蒙古也需要中國繼續投資以助其經濟發展，但雙邊關係基礎並不穩定，對於中國的負面論述與評價依然在蒙古社會普遍流傳（Delaplace 2012, 131-144）。

從結構層面來看，蒙古作為陸鎖國，面臨諸多天然限制，使其對外關係的經營不得不以對中與對俄關係為主。但蒙古亦積極發展與美國和日本等周邊大國的關係，希望藉以平衡其對於中國的依賴程度。當前的蒙中關係因兩國經濟合作項目增加似乎更為緊密。然而，蒙中兩國之間的交往歷史深遠而關係錯綜複雜，回溯帝國時期漢蒙交往的歷史，滿清時期對蒙古設立「盟旗」制度，從中體現了中國政治傳統中的「天下體系」的世界觀邏輯（張登及 2010, 34-49）。然而，中文文獻較少分析當時的蒙古作為一個與漢文化有諸多差異的民族（特別是後來的外蒙古／蒙古國），其對於這一段被納入滿清皇朝盟旗制度的反應，是否如中文語境與史觀所描述的一般平和與接納。其實在分析蒙古獨立運動與建國之後的外交決策時，非中文學界的作品有不少主張蒙古後來選擇親蘇路線係因過去受到中國清朝殖民式統治，憂慮中國將再度擴張其版圖而企圖併吞蒙古，顯見此觀點迥異於以中國為中心的天下觀思維。再者，當前在中文國際關係學界甚為流行的天下體系的探討，蒙古學界並未對其多加關注，依然較為著重引用西方主流理論對於中國崛起的分析方式（如現實主義與自由主義的觀點與途徑等）。例如Ram Rahul（1978, 659-665）提到蒙古得到蘇聯的支援才得以在20世紀初獨立，但中國在其獨立之初依然沒有放棄對蒙古做主權宣告，甚至毛澤東到了60年代中

期都還對於蒙古主權問題與蘇聯的承諾提出質疑，這一點導致蒙古始終對於中國懷有深刻的不信任感。

1949年中華人民共和國成立之後，隔年毛澤東隨即承認蒙古獨立之事實。而在中蘇決裂之前，蒙古與中國的關係偏向友好，且兩國還相繼慶祝成吉思汗冥誕，並簽署了邊界和平協定（Rahul 1978, 660-661）。但是不對稱的權力結構影響之下，加上兩國過去的交往歷史，使得蒙古對於中國始終抱持戒心。而且蒙古由於獨立過程受惠於莫斯科，便一直對蘇聯採取一邊倒政策；此即何以中蘇關係破裂之後，蒙中關係也於1960年代迅速倒退。蒙古與中國正式決裂之後，不僅終止並退回中國的經濟援助，裁撤大使館，並且進一步加深與蘇聯之間的各項合作關係（Heaton 1973, 246-251）。然而作為陸鎖國的蒙古在當時選擇與中國關係破裂，以小國之姿與南方強權對抗，並且因此必須更受制於北方強鄰，事實上不符合理性抉擇模式；但是若是套用吳本立的論點，便可以理解：對中國一向投以高度關注的蒙古，在中蘇決裂之後，因外部結構變化而感受到的威脅驟升。加以潛藏在蒙古人民心中對於漢人與中國的長期不信任，促成蒙古和中國決裂的激烈反應。

蒙古社會普遍對於中國人存在顯著反感甚至仇視。人類學家Franck Billé（2015, 1-16）實地在蒙古進行田野調查，發現蒙古社會攸關中國或中國人的論述與印象皆極為負面。在蒙古社會流傳著中國對蒙古抱存邪惡企圖的謠言；此類謠言內容主要為中國企圖毀滅蒙古，不僅僅是剝削蒙古的資源，甚至要對蒙古民族進行種族與文化上的滅絕。例如，蒙古媒體報導中國出產的貨品時，經常暗示這些中國的進口貨品有毒，是中國要侵害蒙古人健康體魄的媒介；而跨民族的通婚，特別是與漢族的婚姻，在蒙古社會也常常受到鄙視，並且很難被親友接受（Billé 2008, 34-60）。另一方面，蒙古因與內蒙古的關係自清朝以降，受到複雜的國際環境變遷所影響，演變成今日的一族兩國，這被視為蒙古對中國一直以來抱持負面觀感的根本原因，深刻影響著蒙古與中國的雙邊關係

(黃麗生 2002)。2020年北京在內蒙古施行推廣漢語教學政策，被視為要藉由漢化的過程消滅蒙古文化，更引發蒙古人頻繁地在烏蘭巴托進行反中抗議遊行；在中國國務委員兼外交部長王毅訪問蒙古期間，也有許多蒙古人聚集在政府廣場前高舉海報與標語，抗議中國政府對其國內蒙古族的政策 (Tumurtoogoo 2020)。但是蒙古政府並未明顯表態支持民間社會的反中行動；對於決策菁英來說，在外部不對稱權力結構中，維繫與強權國家之間雙邊關係的穩定，才能保證國家利益的最大化。另一個相似的案例是2016年底蒙古邀請達賴喇嘛訪問之後，引起北京大怒並立即中止多項對蒙古的經濟援助；最終蒙古政府屈服，除重申一個中國政策之外，更承諾不會再邀請達賴訪問蒙古 (艾米 2016)。

從現實層面來看，蒙中邊界線是全世界最長的邊境，這項事實揭示了蒙古與中國之間難以切割的關係。而冷戰之後蒙中關係最活絡的層面莫過於兩國之間的經貿合作。自從2003年開始，內蒙古對於蒙古各主要口岸的整體過貨量呈現增長趨勢。而且蒙古礦產資源開發政策的落實，很大程度源自於中國經濟高速發展之後，對礦產資源的需求旺盛，使得雙方的貿易關係更加密切。此外，2013年北京正式提出一帶一路規劃 (現更名為「帶路倡議 (Belt & Road Initiative, 以下簡稱：BRI)」)，蒙古積極回應之餘，甚至提出「草原之路」的構想，期望爭取中國進一步投資蒙古的基礎建設。其中，橫跨蒙古而聯繫中國與俄羅斯的跨國鐵路與公路，可說是蒙古「草原之路」的規劃重心 (鄭闖 2016)。而蒙古是為習近平上任後第二個單獨前往拜訪的國家，此行之後，蒙中關係更提升至「全面戰略夥伴關係」，足見蒙中雙邊關係的快速進展 (高毅 2014)。

蒙古在經濟層面對於中國的高度依賴，即使在新冠肺炎疫情蔓延全球之際也沒有改變。根據新華社的報導，2020年蒙古最主要的進出口貿易對象依然是中國；從該年度的一月份至七月份，中國承接了蒙古68%的出口產品，同時中國佔蒙古進口總額的35%。蒙古出口至中國的最主

要產品為煤礦與銅礦；而2020年因新冠肺炎疫情的爆發，中國從蒙古進口的礦產數量驟減，除了因疫情擴散進而影響邊境貿易之故，蒙古的金融監管局局長Bat Purev認為主要還是和蒙古邊境貿易的作業流程在因應疫情發展時的效率過低有關。不過，根據Purev的說法，他認為疫情雖然重創蒙古的經濟發展，但也可能像2008至2009年的全球金融風暴一樣，中國在風暴之後的恢復期會大量進口蒙古的礦產，也會對蒙古挹注資金，連帶地促進蒙古的經濟起飛。此外，2020年因疫情與各項天災而使得中國境內的糧食生產出現短缺，蒙古看準了這一點，期望能對中國出口更多的畜牧產品，如此將也能調整蒙古長期以來對中貿易過度仰賴出口礦產，而造成內部生態浩劫的問題（Graceffo 2019）。不過，從上述數據與蒙古官員的說法，也可以看出蒙古的經濟發展確實非常依賴中國，這也導致蒙古對外政策的制定受到諸多限制。

而蒙古在經濟層面高度依賴中國的情況底下，確實存在龐大的隱憂。如同Jeffrey Reeves（2016, 1-36）指出，中國對其周邊實力弱小國家的經濟援助或投資，往往形成北京得以干預該國內部政治經濟與社會結構的「結構權力（structural power）」；而干預的結果，便是形成接受中國援助的國家內部的「結構暴力（structural violence）」，意指更加惡化的政治貪腐狀況、對於中低階層更肆無忌憚的剝削、生態浩劫、以及急速加劇的貧富不均問題等等。在Reeves所分析的案例中，蒙古即為其中之一；中國緊抓著蒙古的製造業與金融體系，又讓蒙古高度仰賴中國提供的原物料市場，尤其是煤礦出口市場。然而，中國為解決其境內的環境汙染問題，內部早已制定逐年減少煤炭使用量的計畫。如此一來，蒙古遲早要失去對中國出口煤礦這一經濟命脈，免不了遭遇致命打擊的後果。另一方面，中國的投資引起蒙古境內嚴重的環境汙染問題（因為挖礦而汙染地下水源，造成草原沙漠化速度加快），以及相關社會問題，例如失業率增高、貧富差距拉大、因汙染導致的疾病更普遍等

等強化蒙古民間對於中國抱持極度負面觀感的事件（Reeves 2016, 192-200）。

而2020年新冠肺炎爆發之後，蒙古雖然也在第一時間立刻關閉蒙中邊境（蒙古為世界上最早對中國祭出邊界管制措施的國家之一），卻在同年的二月份啓動一項為支持中國對抗疫情而舉辦的「永久的鄰居，暖心支援」（Emotional Support to Eternal Neighbor）人道捐款行動。該行動由蒙古國環境與旅遊部、外交部及財政部共同發起，並由環境與旅遊部長策仁巴特（N. Tserenbat）擔任召集人。該行動在蒙古國家銀行開立一個帳戶，廣泛接受來自蒙古各界為中國抗擊疫情的捐款，而所收到的善款將在每個禮拜轉交給中國駐蒙古大使館（N.A. 2020）。更有甚者，在2017年競選時打著反中牌而勝選的蒙古總統哈勒特馬·巴特圖勒嘎（Khaltmaagiin Battulga）於2020年二月底閃電式造訪中國，並且承諾贈送3萬隻羊，² 成為疫情發生後首位訪問中國的外國元首；巴特圖勒嘎與習近平在人民大會堂進行會談，兩國重申雙邊關係的深厚與密切（王遠 2020）。蒙古內部的中國研究專家普遍認為巴特圖勒嘎的「綿羊外交」是蒙古作為小國在經營對大國關係上的成功之舉（Damdinsuren and Namjildorj 2020）。後見之明證實蒙古在疫情初始階段對中國的雪中送炭之舉，的確為其帶來相當多的利益；其後蒙古不僅數度獲得中國捐助的醫療物資，中國外交部在2021年二月初更宣布已經向包括蒙古在內的發展中國家提供新冠肺炎疫苗的援助（中華人民共和國駐蒙古大使館 2021）。而巴特圖勒嘎在疫情之初的訪問，事實上也符合吳本立（2016, 204）在解釋大小國之間的不對稱關係要維持穩定的關鍵作為之一，即「儀式（ritual）」的維繫，包括定期高層互訪與交換訊息，以維持互信機制的穩定。

2. 據報導，巴特圖勒嘎在中國停留的時間僅5個小時，返回蒙古後接受14天的隔離（Nikkei Asian Review 2020）。

承上所述，當代蒙古與中國的關係事實上依然錯綜複雜，雙邊關係的演變除了受到蒙中俄三方關係的制約，還有蒙中之間的歷史情結、蒙古民間社會的反中情緒、以及蒙古過度依賴中國投資與援助等諸多因素的影響。在這之中，不變的是蒙古面對中國時的不對稱權力結構；實力的落差與結構層面的現實條件，使得蒙古在制定對中政策時必須非常理智且謹慎。再者，蒙古作為夾在中俄兩大強權國家之間的陸鎖國，在先天條件上確實比起許多其他的內陸國家而言更為不利。但今日的蒙古不再重蹈冷戰時依附某一方強權（即蘇聯）的覆轍，而是逐漸發展出適合其生存與發展的小國外交手段；這些手段使得蒙古即使在經濟層面高度依賴中國，卻還是能確保其國家主權的獨立性與國家安全不受威脅，甚至提升蒙古在區域與全球政治場域的地位，從而由看似先天條件極為不利的陸鎖國，轉變為無須與大國直接對抗，也能受到國際社會重視的「智慧國」。

肆、突破地緣政治的限制：當前的蒙古外交政策的設計與效應

對於蒙古這樣的陸鎖國來說，國家生存與發展是最主要的國家利益，也是最大的挑戰。而進入21世紀之後的蒙古，在對外政策的制定上更為強調獨立自主路線，雖然蒙古在經濟層面對中國的高度依賴與貿易不平衡，使其在許多政策執行上依然必須考量北京的態度。再者，即便蒙古已不再是俄羅斯的衛星國，但蒙古對於這個北方強鄰還是存在歷史記憶與相對正面的情感，因此在對外事務的參與上，依舊不免受到莫斯科的影響。例如2014年發生的俄羅斯併吞克里米亞事件，蒙古的政治菁英們（不分黨派）不僅沒有譴責俄羅斯的侵略行為，反而公開質疑整起事件是西方媒體在烏克蘭境內炒作的結果（Radchenko 2018, 128-131）。換言之，蒙古對外政策依然深受中俄兩大強鄰的影響，這是陸鎖國面臨外部不對稱權力結構難以跳脫的先天限制。面對先天不利的各項地緣條件，蒙古前任總統額勒貝格道爾吉上台之後，極力主張蒙

古外交政策嚴格遵循「中立路線（neutralism）」以及落實「三邊主義（trilateralism）」，³ 這兩項政策與蒙古在冷戰之後所施行的「第三鄰國政策（third neighbor policy）」為配套措施，目的在於減少與平衡來自南北兩大強鄰的壓力。除此之外，蒙古的中立路線與三邊主義的外交思維也反映在其對於自身國際地位的追求之上，因此積極扮演東北亞國際仲裁者的角色，以及提出蒙古以單一國家之身，作為受到聯合國與國際法保障的無核武地帶的構想。上述這些對外策略的擬定與施行，或多或少幫助蒙古克服與中俄兩大強權之間的不對稱結構帶來的限制，相當符合小國外交決策理論家所倡導的智慧國外交政策，使得小國在與大國的角度過程中，不一定只能處於弱勢地位。

一、第三鄰國政策

蒙古啟動第三鄰國政策的想法肇始於1990年，亦即冷戰結束以及蘇聯瓦解之後，蒙古即有藉由拓展外交網絡而增進國家生存與發展籌碼的規劃。蒙古第三鄰國政策的動機與邏輯並不難理解；作為夾在兩強之間的陸鎖國，蒙古在冷戰時期高度依賴北方強鄰提供的資源，同時也受制於蘇聯；而過往與南方強鄰交往的歷史經驗讓蒙古深信中國對其始終具有侵略野心，但冷戰結束之後的局勢又迫使蒙古必須仰賴北京的各項援助與投資。為了跳脫陸鎖國的先天限制，蒙古制定了第三鄰國政策，並於2010年七月份的時候，藉由頒布「國家安全政策（National Security Policy）」之時，正式提出蒙古即將開啟第三鄰國政策，以確保自身能有更多的彈性空間來平衡來自全球和區域的權力競爭以及對於蒙古的影響。初時蒙古鎖定的第三鄰國，指涉的是如美國、加拿大、澳洲、日本、歐盟、印度、南韓、土耳其等開發程度較高的民主國家，除增進與上述幾個國家之間的雙邊與多邊關係之外，更要加強蒙古與這些國家在政治、經濟、文化與人道主義議題方面的合作。而蒙古期望透過第三鄰

3. 所謂三邊主義即蒙古對外關係的重大議題，皆由蒙、中、俄三國共同會談與協商（Radchenko 2018, 136）。

國政策來提升自身的國際聲望（prestige）。具體作為包括參與多國維和行動，以藉此得到國際社會對於蒙古的國際地位更多的承認，認同其作為一個民主而人道主義之國的角色（Dovchinsuren 2012, 3-5）。

在所有蒙古的第三鄰國之中，美國的地位是最重要的。蒙美雙方在1987年正式建立外交關係，並於雙方首府互設使館（Addleton 2013, xi）。1990年8月，時任美國國務卿的詹姆士·貝克（James A. Baker III）訪問蒙古，為促進蒙美關係的發展帶來許多契機；當時兩國之間也簽署許多合作協議，例如美國派遣和平工作團志工到蒙古以拓展雙邊貿易之外，更協助蒙古架設電台與衛星設施等現代化設備（Lama 1990）。自貝克之後，訪問蒙古的美國重要領導人與高階官員包括前國務卿歐布萊特（1998年訪問）、美國前總統小布希（2005年訪問）、前安全事務助理約翰·波頓（John Bolton，2019年6月訪問）以及前國防部長馬克·艾斯培（Mark T. Esper，2019年8月訪問）。蒙古與美國之間每一次的高層互訪都進一步促成雙邊關係的進展；到了現任蒙古總統巴圖勒嘎於2019年7月份對美國進行國是訪問時，兩國元首宣布蒙美之間成立「戰略夥伴關係（Strategic Partnership）」，而美國至此成為蒙古的第五個戰略夥伴國家，輿論認為這是蒙古第三鄰國政策的大成功（Lkhaajav 2019）。⁴

另一方面，自2003年開始，蒙古與美國開啟了每年一次的聯合軍事演習行動，名稱為「可汗探索（Khaan Quest）」，地點為烏蘭巴托周邊的武裝力量培訓中心。可汗探索一開始是以蒙古與美國雙邊軍事交流的方式進行，爾後規模逐步擴大，兩國也邀請許多亞太地區的國家參與（包含中國），而成為多國維和軍事演習（USARPAC 2010）。可汗探索的舉辦揭示著蒙美兩國密切的軍事合作，也每每成為中俄關注的

4. 蒙古的其他四個戰略夥伴國家，分別為俄羅斯（2006年簽訂）、日本（2010年簽訂）、中國（2014年簽訂）、以及印度（2015年簽訂）。而2019年與美國簽訂戰略夥伴協定之後，輿論認為此協定將為蒙古帶來諸多創新與發展的機會，同時將提供蒙古人諸多就業機會（Lkhaajav 2019）。

焦點。而始自2018年的中美貿易戰為蒙古帶來相當程度的契機，主要是美國加強了對蒙古的攏絡。據輿論分析，美國前國防部長艾斯培旋風式的突訪蒙古，主要目的在於拉攏蒙古成為美國「印太戰略（Indo-Pacific）」於大陸內部的主力支撐，同時讓蒙古替代中國對美出口稀土，以彌補貿易戰之後，美國所遭受的損失。對美國而言，與蒙古建立並強化戰略夥伴關係，無疑是在俄羅斯與中國的勢力範圍底下插旗，鞏固美國在東北亞的地位（Baldor 2019）。

蒙古的第二個具關鍵地位的第三鄰國為日本。蒙日兩國於1972年即正式建交，但在國際環境依然處於冷戰格局的情況下，兩國關係並無實質進展，甚至因為1939年日本關東軍在當時的蒙古國與滿洲國邊界發動的諾門罕之役，蒙古人在冷戰結束前，⁵ 有一段時間裡對日本的觀感並不佳。然而蒙古與日本之間並無真正深刻的歷史糾葛，亦無領土或族群問題的糾紛，加上日本自90年代開始對蒙古投注大量海外經濟援助（包含無償資金、低息貸款以及技術援助），因此在冷戰結束之後，蒙日關係進展速度相當迅速。除了經濟援助，由於蒙古的格鬥比賽（名稱為「博克」）和日本的相撲相當接近，也陸續網羅蒙古的大力士前往日本工作，其中許多位因此成為著名相撲選手。日本如此重視蒙古的傳統技藝，使得蒙古人對於日本的好感更深。加上日本大量出口二手汽車到蒙古，且品質穩定，價格實惠，日本的形象在蒙古可說等同於品質保證，因此有高達九成的蒙古民眾喜歡日本（根據蒙古國立大學實施的民意調查）（童倩 2014）。蒙古與日本在2010年將原先的「全面夥伴關係（Comprehensive Partnership）」提升為戰略夥伴關係，象徵兩國關係進

5. 諾門罕之役為日軍為了探測蘇聯軍隊的實力，便於1939年二戰爆發前夕，便於滿洲國與蒙古國交界的諾門罕發動戰爭；當時蒙古國派軍支援，與蘇軍共同在諾門罕對抗關東軍。筆者於2019年九月份赴烏蘭巴托進行移地研究與訪談時，恰逢俄羅斯總統普京訪問蒙古，俄蒙兩國元首在烏蘭巴托的成吉思汗廣場舉行諾門罕之役的紀念儀式，據聞此紀念活動每年皆定期舉行，象徵俄蒙兩國之間堅實的同志情誼不變。作者訪談，訪談人Oo（匿名），蒙古國防大學（烏蘭巴托市），2019年9月4日。

一步深化 (Ministry of Foreign Affairs of Japan 2010)。此外，蒙古在協助日本處理與北韓之間的糾紛一事上不斷扮演重要的協調者角色，例如在烏蘭巴托舉辦日朝之間的秘密會談，使得部分在70與80年代被北韓特務綁架的日本人得以回歸日本或者與其家人會面等 (Shim 2018)。

而蒙古的另外一個重要的第三鄰國是印度，但蒙印關係一直較少受到外界關注。事實上，1955年首任印度總理尼赫魯即已公開宣布印度承認外蒙古獨立，並與其建立正式外交關係，此舉使得印度成為第一個承認蒙古獨立地位的非共產陣營國家，自然在蒙古對外關係上具重要意義。尼赫魯甚至從1960年開始便於聯合國大會遊說各國支持蒙古成為聯合國會員國，爾後蒙古於1961年正式入聯，並在印度申請成為安理會常任理事國之時表態支持。蒙印兩國關係緊密的案例還包括1971年孟加拉從巴基斯坦分離而成為獨立國家之後，蒙古為回報印度，便與不丹一起在聯合國大會表態支持孟加拉的獨立地位（當時許多國家皆反對印度的此項提案）。從這段歷史來看，蒙印兩國可說是親密盟友。但地理條件依然不可避免地為兩國的加深交往帶來阻礙；其中，印度在對蒙古投資與援助方面，一直無法與中俄兩大強權抗衡。不過，印度對於蒙古的人才培養與專業技能訓練提供了許多協助，同時也幫助蒙古成立宗教研究與教育的相關機制 (Wangchuk 2018)。2015年印度總理對蒙古進行國是訪問時，兩國正式簽署戰略夥伴協議，代表雙邊關係的進一步深化 (Dashnyam 2020)。除了戰略夥伴關係，印度與蒙古更互稱對方為「精神之鄰 (Spiritual Neighbors)」，原因是兩國皆為支持佛教的國家（特別是印度提供達賴喇嘛政治庇護，近期又努力復興佛教），而且兩國之間僧侶的往來、宗教學者的相互取經、以及相關文化交流也已經有幾百年的歷史。這一層關係不僅每每在雙方高層互訪時被提及，更在蒙印雙邊關係中成為重要的催化劑 (N.A. 2019)。

二、作為仲裁者／和平捐客的蒙古⁶

除了採納第三鄰國政策作為平衡中俄兩大強鄰勢力的對策之外，蒙古在冷戰之後更積極與多方交好，並利用自身看似極為不利的地緣政治條件（亦即陸鎖國加上無天險作為屏障，而人口稀少，難以籌組強大的軍隊），多方交好，屢屢擔任仲裁者與和平捐客的角色。其中最著名的案例，即蒙古經常利用與北韓之間的良好關係，擔任南北韓之間的協調者，提供雙方必要的協助與政策支持、召開秘密會談，與南北對話等低調平衡（low-key balancing）的作為（Minton 2018, 151）。

蒙古之所以能夠擔任南北韓之間的和平捐客，在於蒙古與朝鮮半島之間自古以來便有著深刻的連結。首先，兩個地理區塊的民族皆與漢族所建立的帝國為鄰，都有抵抗中國侵略的歷史；再者，在20世紀之初，蒙古與朝鮮皆面臨日本入侵的局面，後者成為日本殖民地，而前者則依附莫斯科的勢力以抵禦日軍侵襲。而兩國曾經同為蘇聯所領導的共產陣營成員，蒙古和北韓的雙邊關係深厚；蒙古不僅為首先承認北韓的國家之一，更曾在韓戰爆發時對平壤運送食品補給；而北韓國父金日成甚至兩度訪問蒙古，足見蒙朝之間的非凡情誼。另一方面，蒙古與南韓的關係在蘇聯瓦解之後快速進展。蒙古在冷戰結束後迅速轉型成民主國家，同時也與南韓建立正式外交關係。兩國之間的人員往來密切，南韓更成為蒙古最主要的援助來源國與貿易夥伴之一。且蒙韓兩國皆採行民主體制，皆為「民主社群（Community of Democracy）」成員，也都曾經擔任該組織的輪值主席，並且與美國維持緊密關係，皆曾協助美國打伊拉克與阿富汗戰爭。南韓更是自2009年起便加入蒙美兩國所舉辦的可汗探索年度軍事演習。另外，鮮為外界所注意的一項事實是：近幾年蒙古數次低調協助脫北者（即逃離北韓的政治難民）經由蒙古而入境南韓，據

6. 在本文中，「仲裁者(mediator)」的定義為：使涉入糾紛的當事人（國家）經其調解而達成協議的第三方角色。而「和平捐客」是較為少見的詞彙，其對照的英文名詞為 peace broker，又可翻譯為「和平使者」；在本文中，該詞彙意指居中調解武力衝突，使陷入爭端的國家達成停火協議、重新坐上談判桌的第三方國家或政府。

聞平壤對於蒙古暗中協助脫北者的行動一清二楚，卻也沒有因此與烏蘭巴托翻臉，可見蒙朝關係確實具特殊性（Minton *ibid.*, 148-150）。

蒙古與南北韓的特殊連結使其雖然身為陸鎖國，卻能成功地在分裂的朝鮮半島事務上擔任仲裁者的角色。尤其，被外界所長期低估的蒙朝關係的重要性與價值，是為蒙古扮演和平撮客角色的重要基礎。除了前述的歷史淵源，蒙古在北韓的羅先（Rason City）經濟特區也有投資，兩國之間的科技交流頻繁，且蒙古境內有數以千計的北韓移工；尤其在鐵道與礦業兩項產業，蒙古更傾向仰賴北韓移工的協助（勝過雇用中國移工）。自2008年開始，蒙古承諾每五年便開放5300名北韓移工入境。而2015至2016年間，蒙古也嘗試以鐵路運輸兩萬五千噸的煤礦到北韓的羅津港。可以說，與北韓的交往，使得蒙古這樣的陸鎖國也得以利用鐵路和蒙朝雙邊關係突破地理條件的封鎖，進而對外輸出其豐富的天然資源。而對北韓來說，和蒙古交往的最大好處，便是學習蒙古經濟現代化以及吸引外資與國際援助的模式。2013年蒙古前總統額勒貝格道爾吉對北韓進行為期四天的國是訪問，是金正恩上台之後首位造訪北韓的外國元首，更顯示兩國之間的親密情誼（Campi 2019）。

然而蒙古的和平撮客角色並非僅限於協調南北韓之間的事務，更是在北韓與區域內其他國家之間搭建溝通與互信的管道。在2013年4月29日召開的第七屆民主社群部長會議上，蒙古宣布將針對東北亞和平問題舉行「烏蘭巴托對話（Ulaanbaatar Dialogue，以下簡稱：UBD）」，並於2014年召開第一屆國際會議，當時出席該會議的35個會員國裡面就包括北韓。⁷ 可以說，蒙古創立烏蘭巴托會議的最大成就之一，就是把北韓帶入以亞洲國家為主體的區域性國際組織之中，此舉也符合首爾對朝政策的目標之一，因此南韓對蒙古的作為提供很大的支持（Minton *ibid.*,

7. 更多與烏蘭巴托對話相關的訊息，可參考蒙古官方網頁（Permanent Mission of Mongolia to United Nations）。

151)。而烏蘭巴托對話也成為六方會談失敗之後，重建東北亞各國在安全議題上的互信機制的最佳替代方案。

對蒙古而言，成為南北韓以及北韓與區域各國之間的和平掮客，是典型智慧國外交的手段。這和蒙古在前總統額勒貝格道爾吉執政期間所設立的外交目標，即蒙古要成為「新赫爾辛基（New Helsinki）」有關（Campi *ibid.*）。所謂赫爾辛基模式，即芬蘭在二次大戰之後宣布成為中立國，採取與各方交好而不介入大國糾紛的和平中立路線；在此背景下，芬蘭首都赫爾辛基多次作為美俄兩大國之間舉行高峰會談的地點（黃啟霖 2018）。蒙古自2013年之後的對外戰略規劃，便是除了第三鄰國政策之外，進一步提升蒙古的國際地位，成為像芬蘭一般的和平中立國，並且在大國之間周旋，提供接觸與談判的平台。蒙古和南北韓之間的關係使得此政策能順利開展。除此之外，為加深其作為和平掮客的籌碼，蒙古積極投入聯合國下轄的低開發程度陸鎖國國家組織（UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States，以下簡稱：UN-OHRLLS），並且自願請纓成為第一個低開發程度陸鎖國國家組織下轄之國際智庫的所在地（International Think Tank for Landlocked Developing Countries，2009年成立，地點在烏蘭巴托市，當前智庫執行長為Odbayar Erdenestsogt）。該智庫肩負調查各個會員國的狀況與需求，協助擬定政策、提供會員國經驗分享的平台等，例如針對中國的一帶一路倡議，邀請各國分享經驗，同時協助會員國與中國的談判進程。⁸ 蒙古憑藉這個智庫所提供的功能，在低開發程度陸鎖國之中扮演聯繫者的角色；未來若陸鎖國之間發生糾紛，蒙古也可以利用這個智庫提供二軌外交的功能，甚至再一次扮演和平掮客的角色。

8. 更多關於該智庫的訊息可以參考其官方網站：<https://land-locked.org/>

三、單一國家作為無核武地帶

蒙古對外政策的第三個特點亦符合智慧國外交的原則，亦即小國強調自身在爭議性議題裡持中立之立場。對蒙古而言，考量到目前對於東北亞區域安全最大的威脅，即北韓發展核武器的問題。如何抑制北韓對於發展核武的企圖與濫用已然成為東北亞地區最為關鍵的安全議題之一，而該議題切合蒙古作為無核武地帶的宗旨，也是蒙古自冷戰之後的主要訴求。如前所述，蒙古利用烏蘭巴托對話的契機，將北韓邀請至談判桌上，與東北亞地區的其他國家進行溝通與協調。而針對北韓發展與測試核武器的問題，即便蒙朝關係相當親近，蒙古卻也從不避諱聲明其對於北韓企圖擁有核武器的反對之意。蒙古自冷戰結束後，便一直倡導將東北亞變成無核武地帶（nuclear-weapons-free Northeast Asia）的構想，儘管此理念與北韓大相逕庭，卻也沒有影響兩國關係的進展（Minton *ibid.*, 152）。

而蒙古自1992年起便宣布自身要成為無核武地帶的單一國家。事實上，蒙古倡議無核武政策的主要原因便源自其身為陸鎖國的地緣政治現實。蒙古夾在兩大擁核強權之間，見證了上世紀60年代延續至70年代的中蘇分裂與競爭，蒙古決策菁英認為中蘇之間的衝突很有可能演變成另一場古巴飛彈危機。即便莫斯科與北京都曾經單方面保證不會主動使用核武器解決衝突，但是兩個強權國家都未曾允諾過不會在第三方國家的領土上使用核武，這一點對於蒙古的生存與國家安全自然帶來極大的威脅。因此在冷戰結束之後，蒙古旋即宣布無核武政策並積極爭取國際社會的認可。1993年俄羅斯與中國皆公開表示支持蒙古的無核武地帶宣言，隨後美國與歐洲各國也紛紛表達支持蒙古的無核武政策，並宣告聯合國安理會將會協助捍衛蒙古無核武地帶的安全（Enkhsaikhan 2000, 348-350）。不過，當時幾個擁核國家雖然皆公開表態支持蒙古的無核武地帶宣言，但面對蒙古希望將個別國家成為無核武地帶的案例納入國際法保障範圍時，這些國家的態度轉趨冷淡，主要原因是擔憂有其他國

家仿效蒙古的作為而直接影響這些擁核國家的利益與影響力。

最終，聯合國在1998年通過53/77D決議案，承認了蒙古做為「單一國家的無核武地帶」地位，即便該決議案沒有如同蒙古原先期望的，將單一國家作為無核武地帶的概念進一步制度化並提升為國際法保障的內容（在擁核大國的操作下，53/77D決議等同僅僅承認蒙古作為特殊案例，而非承認單一國家皆可以申請或宣布成為無核武地帶），但至少蒙古自此成為被國際社會所接受以及受到國際法保障的無核武地帶之單一國家，再次證明蒙古的智慧國外交策略的成功。而詳究其成功關鍵，應當和蒙古身為陸鎖國，且夾在兩大擁核強權之間的特殊地緣政治條件，以及蒙古自冷戰結束後即採取的不結盟與和平中立路線高度相關（Enkhsaikhan *ibid.*, 355-358）。至今為止，蒙古依然是唯一獲得聯合國承認與保障的單一國家無核武地帶（目前全世界總共有九個無核武地帶），從這項事實可以看出蒙古將自身身為陸鎖國的劣勢，轉化為對外關係之優勢的手段，確實相當高明且成功。

伍、結論

本文從不對稱關係與小國外交決策分析理論出發，提出以下研究問題：蒙古作為夾在中俄兩大強權之間的陸鎖國，又在經濟與發展層面高度依賴中國，在如此受限的地理與社會經濟條件之下，蒙古如何制定其生存與發展策略，而這些策略的效果如何？本文首先從蒙中雙邊關係的發展歷程出發，爬梳蒙古自宣布獨立之後，歷經冷戰、蘇聯瓦解、轉型為民主國家、以及近期影響全球甚鉅的新冠肺炎疫情的爆發，在以上不同階段，蒙古與中國雙邊關係的發展，以及影響蒙中關係進展的各種可能因素。本文以美國學者吳本立提出的不對稱關係理論之框架進行分析，在承認蒙中之間的不對稱權力結構的前提下，再進一步觀察蒙古和中國分別與蘇聯／俄羅斯關係的影響、中國境內的內蒙古族的問題、以及蒙古內部由來已久的反中情緒等等因素對於蒙中雙邊關係發展的影

響。本文發現蒙古事實上受到外部不對稱權力結構相當大的影響；特別是在冷戰時期，中蘇關係破裂所帶來的壓力，致使蒙古選擇依附莫斯科的一邊倒策略。但是對蘇聯一邊倒政策的後果是蒙古在90年代之前的經濟發展遲滯，且對外關係也相對封閉受限的局面。

冷戰結束之後，蒙古為跳脫身為陸鎖國所面對的地緣政治條件的限制，戮力發展第三鄰國政策，同時搭配三邊主義（即相當務實地經營蒙中關係與蒙俄關係，力求在兩強之間維持平衡）以及中立路線，具體作為包含與幾個亞太區域大國簽訂戰略夥伴協定、在北韓相關議題上扮演仲裁者與和平捐客的角色，以及成功地將自身進化為受到聯合國承認與國際法保護的單一國家無核武地帶。這些作為大幅提升了蒙古的國際地位，使得蒙古雖然在經濟層面依然高度依賴中國，也因此產生了負面效應（亦即前文提及的Reeves所指出的結構權力與結構暴力的問題），但是至少在對外關係的層面，蒙古維持了相當高程度的自主性，也逐漸對於國際議題的設定（agenda setting）掌握權力（如推動單一國家成為受國際法保障的無核武地帶，以及與陸鎖國國際組織相關的議題）。自主性的維繫以及被大國所尊重，正是吳本立（2016, 51-53）所提出的不對稱關係理論中，小國最渴望從與大國的雙邊關係之中獲得保障的權益；這使得蒙古在與中國交往的過程中，依然能保存一定程度的自主性，同時得到其他區域大國的重視與援助。

最後，本文引用了兩種不同的理論觀點，目的並非在於建立一個串聯兩個理論與相關概念的全新架構，而是以小國外交決策分析的學術群組近幾年主張的智慧國外交策略，來補充不對稱關係理論在陸鎖國的外交政策分析層面較為稀缺的部分。本文藉由考察蒙古對中與對外政策之制定，理解這個為兩大強權包夾的陸鎖國何以能在國際社會奠定其地位，並期望從蒙古的經驗，能獲得對於小國外交政策制定的新知與啟發。不對稱關係理論主張在一組具明顯實力落差的雙邊關係之中，對弱

勢一方的小國而言，最大的國家利益保障為確保該組不對稱關係維持穩定與和諧，同時小國又能保持獨立自主地位；本文檢視蒙古對外策略邏輯與決策施行的成果，發現智慧國外交的主張與建議，確實能夠幫助小國突破不對稱權力結構的限制，並協助其維持該關係的穩定與小國的自主性。當然，蒙古的智慧國外交手段並非每個小國皆適用，但是作為他山之石，蒙古的經驗確實值得借鑒。做為陸鎖國，蒙古以靈活而創新的手段制訂對外戰略，並且從未疏於經營與兩個關鍵強鄰之間的雙邊關係，使其在面對諸如中美對峙以及新冠肺炎疫情之時，依然能有所收穫，繼續捍衛其自主地位與國家安全，並且在國際環境劇烈變化之際，依然能保障其國家利益，且再次確認小國確實有主動發揮創意的空間，確實值得國際關係學界更進一步的關注與學習。

參考文獻

一、中文

- 王遠，2020，〈習近平同蒙古總統巴特圖勒嘎會談〉，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-02/28/nw.D110000renmrb_20200228_1-01.htm，查閱時間：2021/02/11。Wang, Yuan. 2020. "Xi Jinping tong Menggu zongtong Ba Te Tu Le Ga huitan" [Xi Jinping Met with the Mongolian President Battulga]. (Accessed on February 11, 2021).
- 艾米，2016，〈蒙古保證不再邀達賴喇嘛訪問〉，<https://reurl.cc/d5o9oz>，查閱時間：2020/11/19。Ai, Mi. 2016. "Menggu baozheng bu zai yao Dalai Lama fangwen" [Mongolia Promised that It Will Never Invite Dalai Lama to Visit Again]. (Accessed on November 19, 2020).
- 高毅，2014，〈分析：習近平為何對蒙古「點對點訪問」？〉，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/08/140821_mongolia_china_xi_visit，查閱時間：2019/12/18。Gao, Yi. 2014. "Fenxi: Xi Jinping weihe dui Menggu 'dian dui dian fangwen'?" [Analysis: Why Xi Jinping Paid "Point-to-Pont Visit" to Mongolia?] (Accessed on December 18, 2019).
- 張登及，2010，〈清代蒙古盟旗制度建立的意涵：一種「天下體系」觀念下的國際政治制度創新〉，《蒙藏季刊》，19（4）：34-49。Chang, Teng-chi. 2010. "Qing dai Menggu mengqi zhidu jianli de yihan: yi zhong 'tianxia tixi' guannian xia de guoji zhengzhi zhidu chuangxin" [The Significance behind the Creation of Mongolian Banner System in Qing Dynasty: An Innovation of International Political System under the "Tianxia" Concept] *Mongolian & Tibetan Quarterly* 19 (4): 34-49.
- 童倩，2014，〈日本與蒙古達成經濟合作協定基本協議〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2014/07/140722_japan_mongolia，查閱時間：2019/12/18。Tong, Qian. 2014. "Ribei yu Menggu da cheng jingji hezuo xieding jiben xieyi" [Japan and Mongolia Reached the Basic Agreement on Signing Economic Cooperation Pact]. (Accessed on December 18, 2019).
- 黃啟霖，2018，〈史地和政治因素 赫爾辛基多次見證美俄峰會〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/417335>，查閱時間：2021/2/6。Huang, Chi-lin. 2018. "Shidi he zhengzhi yinsu Heerxinji duo ci jianzheng Mei E fenghui" [Helsinki Witnessed the US-USSR Summit Due to the Historical and Geopolitical Reasons]. (Accessed on February 6, 2021).
- 黃麗生，2002，《蒙古意識與中國大陸認同與糾葛—民初外蒙古獨立運動與內蒙古的反應》，台北：蒙藏委員會。Huang, Li-Sheng. 2002. *Menggu yishi yu Zhongguo dalu rentong yu juge - min chu wai Menggu duli yundong yu nei Menggu de*

fanying [Mongolian Awareness and Chinese Identity and Struggle – the Independence of Outer-Mongolia and the Responses of Inner Mongolia in Early Republic Years]. Taipei: Mongolian and Tibetan Affairs Commission.

圖門其其格，2016，〈試析蒙古國「永久中立」政策及對中蒙關係的影響〉，《蒙古學集刊》，2：1-4。Tumenqiige. 2016. “Shi xi Mengguguo ‘yongjiu zhongli’ zhengce ji dui zhongmeng guanxi de yingxiang” [The Impact of Mongolian policy of “Neutrality” on Sino-Mongolian Relations]. *Menggu Xue Jikan* 2: 1-4.

鄭闢，2016，〈中國「一帶一路」攜手蒙古「草原之路」〉，<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxy/31208/Document/1483843/1483843.htm>，查閱時間：2019/12/18。Zheng, Chuang. 2016. “Zhongguo ‘yi dai yi lu’ xi shou Menggu ‘caoyuan zhi lu’” [China’s “One Belt One Road” Goes Hand in Hand with Mongolia’s “Prairie Road”]. (Accessed on December 18, 2019).

藍美華，2017，〈從與鄰關係看現代蒙古的生存之道〉，《臺灣國際研究季刊》，13（3）：37-57。Lan, Mei-hua. 2017. “Cong yu lin guanxi kan xiandai Menggu de shengcun zi dao” [The Way of Living of Modern Mongolia: From the Aspect of Its Neighboring Relations]. *Taiwan International Studies Quarterly* 13 (3): 37-57.

二、英文

Addleton, Jonathan S. 2013. *Mongolia and the United States: A Diplomatic History*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

Baldor, Lilota. 2019. “US Defense Secretary Visits Mongolia to Strengthen Military Bonds.” *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/08/us-defense-secretary-visits-mongolia-to-strengthen-military-bonds/>. (January 30, 2021).

Billé, Franck. 2008. “Faced with extinction: Myths and urban legends in contemporary Mongolia.” *Cambridge Anthropology* 28 (1): 34-60

Billé, Franck. 2015. *Sinophobia: Anexity, Violence, and the Making of Mongolian Identity*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Campi, Alicia. 2019. “How North Korea-Mongolia Relations Have Jump-Started the Korean Peninsula Peace Process.” *Asia Pacific Bulletin* 547. <https://www.eastwestcenter.org/publications/how-north-korea-mongolia-relations-have-jump-started-the-korean-peninsula-peace-process>. (February 7, 2021).

Damdinsuren, Oyunsuren and Enkhbayar Namjildorj. 2020. “Sheep Diplomacy and a Troubled Economy: Mongolia amid COVID-19.” *Friedrich Ebert Stiftung*. <https://www.fes-asia.org/news/sheep-diplomacy-and-a-troubled-economy-mongolia-amid-covid-19/>. (February 11, 2021).

- Dashnyam, Zolboo. 2020. "Joint Statement on Strengthening the Strategic Partnership between Mongolia and India." *Mongolia Journal of International Affairs* 21: 145-150.
- Delaplace, Grégory. 2012. "Parasitic Chinese, Vengeful Russians: Ghosts, Strangers, and Reciprocity in Mongolia." *Journal of the Royal Anthropological Institute* 18: 131-144.
- Dovchinsuren, Ganzorig. 2012. "Mongolia's Third Neighbor Policy: Impact on the Mongolian Armed Forces." Strategy Research Project Report. Project Number: 0704-0188. Pennsylvania: The U.S. War Army War College. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA561642.pdf>. (February 19, 2021).
- Enkhsaikhan, Jargalsaikhan. 2000. "Mongolia's Nuclear-Weapon-Free Status: Concept and Practice." *Asian Survey* 40 (2): 342-359.
- Graceffo, Antonio. 2019. "Mongolia's Economic Recovery from COVID-19 Dependent on China." *The Jamestown Foundation China Brief* 20 (20). <https://jamestown.org/program/mongolias-economic-recovery-from-covid-19-dependent-on-china/>. (February 9, 2021).
- Grøn, Caroline Howard and Anders Wivel. 2011. "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: from Small State Policy to Smart State Strategy." *Journal of European Integration* 33 (5): 523-539.
- Heaton, William. 1973. "Troubled Satellite." *Asian Survey* 13 (2): 246-251.
- Hey, Jeanne A.K. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Huang, Chiung-Chiu. 2015. "Balance of Relationship: The Essence of Myanmar's China Policy." *The Pacific Review* 28 (2): 189-210.
- Kaufman, Stuart J., Richard Little, and William C. Wohlforth, eds. 2007. *The Balance of Power in World History*. New York: Palgrave Macmillan.
- Keohane, Robert O. 1969. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization* 23 (2): 291-310.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia* 30 (2): 159-185.
- Lama, George. 1990. "Mongolia Saddles Up for Aborted Baker Visit." *Chicago Tribune*. <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-1990-08-03-9003050244-story.html>. (January 27, 2021).
- Lkhaajav, Bolor. 2019. "US Becomes Mongolia's 5th Strategic Partner: During a State Visit, Mongolia's President Emphasized Increased Cooperation with the United States." *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/08/us-becomes-mongolias-5th-strategic-partner/>. (January 27, 2021).

- Long, Thomas S. 2017. "It's Not the Size, It's the Relationship: From 'Small States' to Asymmetry." *International Politics* 54 (2): 144-160.
- Minton, Mark. 2018. "A Stronger Korea-Mongolia Link in a Changing Northeast Asia." In *International Relations and Asia's Northern Tier: Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*: 147-155, eds. Gilbert Rozman and Sergey Radchenko. Singapore: Palgrave MacMillan.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2010. "Japan-Mongolia Summit Meeting." https://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/11/1119_03.html. (January 30, 2021).
- N.A. 2019. "India, Mongolia not Just 'Strategic Partners' but also 'Spiritual Neighbors': Kovind." *United News of India*. <http://www.uniindia.com/india-mongolia-not-just-strategic-partners-but-also-spiritual-neighbours-kovind/india/news/1735862.html>. (February 3, 2021).
- N.A. 2020. "Mongolia Launches Campaign to Help China Fight Coronavirus." *Montsame News Agency*. <https://montsame.mn/en/read/216395>. (November 28, 2020).
- Nikkei Asian Review. 2020. "Mongolian President under Quarantine after China Trip." <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Mongolian-president-under-quarantine-after-China-trip>. (February 11, 2021).
- Pedi, Revecca and Katerina Sarri. 2019. "From the 'Small but Smart State' to the 'Small and Entrepreneurial State': Introducing a Framework for Effective Small State Strategies within the EU and Beyond." *TalTech Journal of European Studies* 9 (1): 3-19.
- Permanent Mission of Mongolia to the United Nations. 2015. "Mongolia-Neutrality." <https://www.un.int/mongolia/news/mongolia-neutrality>. (January 31, 2021).
- Radchenko, Sergey. 2018. "Mongolia Hangs in the Balance: Political Choices and Economic Realities in a State Bounded by China and Russia." In *International Relations and Asia's Northern Tier: Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*: 127-145, eds. Gilbert Rozman and Sergey Radchenko. Singapore: Palgrave MacMillan.
- Rahul, Ram. 1978. "Mongolia between China and Russia." *Asian Survey* 18 (7): 659-665.
- Reeves, Jeffrey. 2016. *Chinese Foreign Relations with Weak Peripheral States: Asymmetrical Economic Power and Insecurity*. London and New York: Routledge.
- Rhul, Ram. 1978. "Mongolia between China and Russia." *Asian Survey* 18 (7): 659-665.
- Roy, Denny. 2005. "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia* 27 (2): 305-322.
- Shim, Elizabeth. 2018. "Report: Japanese Spies Met with North Koreans in Mongolia." *United Press International* (UPI). https://www.upi.com/Top_News/World-News/2018/11/14/Report-Japanese-spies-met-with-North-Koreans-in-

Mongolia/7651542217294/. (January 30, 2021).

Tumurtogoo, Anand. 2020. "Demonstrators Protest as Chinese Top Diplomat Visits Ulaanbaatar amid Row over Claimed Native Language Suppression in Inner Mongolia." *bne Intellinews*. <https://www.intellinews.com/demonstrators-protest-as-chinese-top-diplomat-visits-ulaanbaatar-amid-row-over-claimed-native-language-suppression-in-inner-mongolia-192003/>. (February 14, 2021).

UN-OHRLLS. "About the Landlocked Developing Countries (LLDCs)." <http://unohrlls.org/about-lldc/>. (September 15, 2017).

USARPAC. 2010. "Exercise Khaan Quest." *US Army*. https://www.army.mil/article/43287/exercise_khaan_quest. (January 30, 2021).

Vital, David. 1971. *The Survival of Small States: Studies in Small Power-Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.

Wangchuk, Rinchen Norbu. 2018. "When the World Stood Aside, Mongolia Backed India in Recognizing Bangladesh!" *The Better India*. <https://www.thebetterindia.com/139407/mongolia-india-bangladesh-united-nations-1971-war/>. (January 31, 2021).

Wivel, Anders and Kajsa Ji Noe Oest. 2010. "Security, Profit or Shadow of the Past? Explaining the Security Strategies of Microstates." *Cambridge Review of International Affairs* 23 (3): 429-453.

Womack, Brantly. 2006. *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*. New York: Cambridge University Press.

Womack, Brantly. 2010. *China among Unequal: Asymmetric Foreign Relationships in Asia*. Hackensack: World Scientific.

Womack, Brantly. 2016. *Asymmetry and International Relationships*. New York: Cambridge University Press.

World Population Review. 2021. "Landlocked Countries 2021." <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/landlocked-countries>. (February 16, 2021).

聯絡作者：黃瓊萩

聯絡地址：台北市文山區指南路64號 國立政治大學東亞研究所

電子信箱：cc.huang@nccu.edu.tw

收稿日期：2021.02.23

審稿通過：2021.04.28

責任編輯：黃韻如、郭淨源、林廷勳