

近十年來外蒙古與中共關係的發展

廖 淑 馨

(國立政治大學國際關係研究中心
第四研究所研究員)

摘 要

一九九〇年開始實施民主改革後，外蒙古的對外政策以國家現實利益為主要考慮，但在廣結善緣的原則下，仍以發展和南北兩鄰中共及俄羅斯的關係為主要優先。

近十年來，蒙古和中共的關係基於國防安全及經濟利益的需要，雙方藉著高層官員的互訪，在政治、經濟、文化等方面皆有相當程度的接觸。然而當雙方關係發展密切後，有識的蒙古學者及政治人物亦開始為蒙古是否會重回到過去對前蘇聯的依賴，而造成蒙古的自主獨立性受限的憂慮。

關鍵詞：蒙古、中共、蒙古國防安全、蒙古對外關係、蒙古外交政策、中蒙關係

* * *

一、前 言

世界上第三波的民主運動雖然自一九七四年開始逐漸發展，但一九八九至一九九〇年，東歐共黨國家相繼走上民主化道路時卻在國際間引起相當的矚目。遠處歐亞大陸的蒙古亦受到這波民主化運動浪潮的影響，其內政及外交等方面自一九九〇年以來經歷了重大的改變。

地理上，蒙古雖深處亞洲內陸，但與鄰界的中國及俄國卻有長久的歷史淵源。而且，一九二一年在前蘇聯的影響及扶植下，脫離中國而獨立，蒙古人民革命黨於一九二四年掌握政權後，蒙古成為亞洲第一個共黨統治的國家。由於獨立革命過程中，前蘇聯居於領導之故，剛獲獨立地位的蒙古，不僅在內政方面，處處以前蘇聯為模範，

更在毫無國際舞台經驗的情況下，其對外關係唯其北鄰之命是聽。因此，蒙古於一九二一年十一月與前蘇聯建立正式外交關係後，直到第二次世界大戰結束，一九四八年北韓方才成爲蒙古的第二個建交國。而在實施民主改革之時，與蒙古建立邦交的國家已達一百零三個^①。

中共則在獲得中國大陸的政權後，基於共黨意識形態及與前蘇聯的友好關係，外蒙是最先承認中共政權的國家中之一，並且於一九四九年十月十六日與中共建立了正式外交關係。一九四九年至一九六〇年蒙古左右逢源於南北兩強鄰之間，不僅降低了歷史上對南鄰中國侵犯其領土的戒懼，同時還獲得來自南北兩鄰的經濟援助。然而好景不常，一九六〇年代中蘇共關係交惡，夾在兩大強鄰之間的蒙古，由於經濟上對前蘇聯爲首的東歐共黨集團之依賴，以及受到中蘇共關係決裂的影響，自一九六〇年代中葉開始到一九八〇年代初，蒙古與中共關係疏遠，甚至曾尖銳地對抗，而終至全面倒向前蘇聯。直到一九八〇年中開始，由於中蘇共關係逐漸改善，蒙古與中共的關係受到影響而露出正常化的曙光。

爲了改善中蘇共關係，一九八六年六月戈巴契夫在海參威的演講中，答應了中共要求蘇軍自蒙古境內撤走的條件，而且翌年開始撤走部分駐軍。中蒙雙方隨之在一九八九年恢復正常來往。雙方在政治、經濟、文化方面的關係逐漸地擴大及加強。而八〇年代以來的國際情勢以及蒙古國內的變化，例如：中共在八〇年代開始實施經濟改革，蒙古在八〇年代及九〇年代交替之間的民主化運動，國際間則因兩極對抗情勢之結束、而新的國際秩序正在形成之際，無疑的這些內外因素皆對蒙中兩鄰國的關係發展有重大的影響。蒙中建交已有五十週年，最近這十年的發展可能是蒙中關係最值得重視的成果。由於蒙古夾在中俄兩強國之間，就對外關係而言，蒙古已覺悟到國家利益的重要性，同時因經濟轉型之迫切需要，以及其本國經濟情勢仍處於極待外援及開展對外合作關係。有鑒於此，本文擬從現實主義以及依賴理論分析的觀點，探討爲何一九九〇年以來蒙古積極發展和中共關係，其達成的成果爲何，其發展的遠景及限制若何等等問題。

二、新外交政策：尋求朋友，而非盟國

蘇聯解體前，蘇蒙親密的盟國關係可由蒙古在政治、外交、經濟等方面對前蘇聯的順從及依賴程度看出端倪。不僅黨的領導幾乎每年赴前蘇聯訪問磋商，以決定其本國的內政、外交政策，而且一九六六年蘇蒙簽訂的「友好合作互助條約」，使得蘇軍進駐蒙古達二十多年之久，直到一九九二年才完全自蒙境撤防。蘇軍的撤防，使得蒙古能逐漸強調其獨立自主性，並能夠執行以其本國利益爲出發點的對外政策。

其實，一九九〇年代開始，蒙古的對外關係表現出與前大不相同的情況。究其原

註① *Mongolian Defense White Paper 1997/1998* (Ulaanbaatar: the Ministry of Defense of Mongolia, 1998), pp. 83~84.

因，可能受到以下幾個因素的影響：前蘇聯瓦解、東歐共產主義國家的民主化、市場全球化、傳播媒體的革命、科技發展等等。蒙古因此想執行的是一個積極而講求現實的外交政策。就全球目標而言，它想成為國際社會的一份子；就經濟層面來說，它仍將自己列入為開發中國家，面對國際政治環境的改變，它要不斷尋求加強和西方及第三世界國家的政治、經濟聯繫、和擴大成為國際組織會員國，卻仍舊信守與前蘇聯的結盟關係，並逐漸發展與中國的關係^②。

長期執政的蒙古人民革命黨於一九九〇年四月召開黨特別代表大會時，就通過新的對外政策基本方針，它揭示：「蒙古人民共和國在同各國共處、平等合作、互助的原則基礎上，發展各種友好交往，在經濟、文化、科學技術、人權和其他領域內，擴大同各國和國際組織間的交往與互利合作。……首先關心全面發展同毗鄰的蘇維埃社會主義聯盟和中華人民共和國的友好關係。重視以新的內容豐富和發展同其他社會主義國家業已存在的友好關係。與歷史、文化傳統和地理位置相近的亞洲、太平洋地區國家擴大關係，應在我國對外政策中占有重要地位。我們主張在共同領域內同發展中國家保持密切合作。我們奉行同西方國家積極發展關係的政策」^③。一九九一年三月該黨召開第二十次黨代表大會，在其通過的修訂黨綱中提到，要奉行不結盟政策，為提高蒙古在國際社會中的地位，鞏固各國人民之間的友誼、和平與合作而努力^④。翌年二月召開的第二十一次黨代表大會時，更提出貫徹多方位的外交政策，在民族利益為前提下，擴大發展同毗鄰國家建立關係，進一步發展和深化與俄國人民友好關係和合作；恢復和擴大同中國的傳統關係，並以新內容和形式豐富和發展這一關係；進一步地擴大與美國的關係，並尋求新的合作領域，高度重視美國對蒙古的投資，是完全符合蒙古的民族利益；支持蒙日、蒙古和南韓的關係，並為發展這些關係而努力；全面支持亞太地區國家間的相互了解和合作，積極主動地開展和有影響的各國在政治、經濟領域內發展雙邊或多邊等方面的工作；要同發展中國家盡可能建立廣泛的聯繫，從友好和睦目的出發，解決有關共同利益的問題；盡可能創造機會以參與聯合國及其專門機構的活動，同時有必要擴大活動的範圍^⑤。

由當時執政黨的對外政策昭示中，不難看出，蒙古試圖走出過去過份依賴前蘇聯的盟國關係所帶來負面影響的陰影，而趨向廣結善緣，希望和世界各地大小國家建立友好關係，成為朋友，同時積極加入各種國際組織，成為會員。因為，目前只有多邊的平衡不結盟，而非一對一的權力平衡可以加強蒙古的獨立及國家安全的保證。如果，蒙古有強大的盟國，則將導致其兩強鄰因害怕、懷疑、而傷害到蒙古的獨立。

註② *The Asia & Pacific Review* (Singapore: Walden Publishing Ltd., 1990), p. 128.

註③ 蒙古人民革命黨特別代表大會文件匯編（呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所，一九九〇年四月），頁五七。

註④ 蒙古人民革命黨第二十次代表大會文件匯編（呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所，一九九一年三月），頁九四。

註⑤ 蒙古人民革命黨第二十一代表大會文件匯編（呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所，一九九二年二月），頁五六～五九。

因此，蒙古以不結盟政策作為對外關係的基本方針，是基於以下幾方面的考慮：(一)增進國與國之間的在內政及外交上的互相依賴；(二)必要平衡與南北兩鄰的關係；(三)對外關係的多元化；(四)進行轉型的需求^⑥。到了一九九四年六月，蒙古國家大呼拉爾（以下簡稱國會）第五十六號決議通過了「蒙古國之外交政策概念」。它指出：「蒙古國的外交目標是，依據人類發展原則和所有國家發展友好關係，加強其國際社會的地位，並和本地區及世界上所有國家發展政治、經濟及其他互惠關係，以保證蒙古的獨立及主權。蒙古奉行開放、不結盟政策。以政治、外交手段提供蒙古國家安全及民族利益，並在經濟及科技的發展上有一穩定的國外環境」^⑦。此外並強調蒙古與俄羅斯及中國的合作是基於「完全的平等」，而未來則優先發展與「第三鄰國」：日本、美國以及西歐國家，亞太地區、聯合國、國際金融組織，以及前社會主義國家和獨聯體的關係^⑧。此對民主改革後的蒙古對外政策有了更明確的方向指標。而由其內容看來，蒙古是在保證其獨立及主權原則下，執行開放而不結盟的對外政策，不過，其與南北兩鄰的關係則仍列為優先的考慮。

蒙古的政權在一九九六年由執政七十多年的蒙古人民革命黨轉移到由四個政黨組成的蒙古民主聯盟手中。新政府的首任外交部長阿爾坦格勒（Sh. Altangerel）接受記者訪問時表示，蒙古的外交政策從一九九〇年開始就逐漸改變，新政府並沒有全面否定前任政府所做的決策^⑨。國家之重要政策，特別是其外交政策，確實不會因為執政黨之輪替而有重大之改變。依據蒙古政府一九九六至二〇〇〇年的行動計畫，其對外政策重點為：「在平等基礎上，與鄰國保持平衡的睦鄰關係」，「與俄羅斯、中國、美國的關係為優先考慮……」，「追求睦鄰政策，在普受認可的國際關係規範及蒙中友好合作關係條約的基礎上，發展與中國平等互惠的合作」^⑩，則更可說明其外交政策的持續性。雖然，民主聯盟執政以來已三度更易總理，但其政府的對外政策並未因領導易主而有所改變。事實上，蒙古與俄羅斯獨聯體及中共分別於一九九三年及一九九四年簽訂的「蒙俄關係友好條約」及「蒙中友好合作關係條約」可以說是其對兩鄰外交政策的主要原則依據。一九九九年正值蒙中建交五十週年，由最近一年多來，雙方高層政治領導互訪頻繁的情形看來，似可說明雙方關係已進入一新的里程。中蒙關係之進展，除前述國際大環境之改變有以致之外，中蒙兩國的國內發展因素似亦不容忽視。

註⑥ G. Tumurchuluun, "Mongolia's Foreign Policy and Diplomacy in an Era of Changes," *The Mongol Messenger* (Ulaanbaatar), June 30~July 7, 1995, p. 5.

註⑦ Ardyn Erkh (People's Right) (Ulaanbatar), July 27, 1994 cited in N. Jambalsuren and Ts. Nuudel, *Mongolian Tuuh- Erred On* (History of Mongolia in the 1990s) (Ulaanbaatar: Ongot Hebel, 1999), p. 109.

註⑧ *Strategic Digest* (New Delhi), Feb. 1996, pp. 188~92.

註⑨ *Il Tobchoo* (Clear Concept) (Ulaanbaatar, Mongolia), Nov. 26~Dec. 2, 1997, p. 2.

註⑩ 同註①，頁一一三~一一四。

三、戰略及經濟的考慮

蒙古介乎兩大鄰國之間，在中蘇共對峙期間，蘇軍進駐蒙古，表面上擔負防禦外蒙的重任，實質上，不無在中國北方佈陣，以嚇阻中共發動任何對外侵略舉動的可能性。例如，一九七九年中共侵略越南，前蘇聯出動坦克自蒙古指向北京，對中共就造成了威脅。而這項協防工作直到一九九二年蘇軍完全撤走為止。雖然九〇年代國際環境改變，國際間兩極對抗以及蒙古之兩強鄰對峙局面完全改觀，蒙古因此得以就其國家利益為考慮前提，自主發展其對外關係。但毫無疑問的，蒙古並未因此而對自身的安全掉以輕心。因為它仍覺得沒有可免除未來成為戰爭或衝突的犧牲者的保障，而且認為這種無法預見的情況隨時都可能發生，尤其是，過去造成其安全的威脅有可能以新的方式再出現^⑩。

而在中俄修好，蒙古喪失了近三十年的緩衝國地位後，中俄兩國國內的政治及經濟的轉型，更創造出一個影響蒙古安全的新環境。沒有蘇軍協防的蒙古，由於地形平闊，無險可守，一旦大軍壓境，其裝備落後的三萬五千至五萬的兵力^⑪根本無法捍衛蒙古一百五十多萬平方公里的領土。在安全自衛的考慮下，蒙古必須加強與其鄰國的關係。此為蒙古發展與中共關係的主要考慮。一九八九年五月前蘇聯與中共發表的聯合聲明，保證不利用任何方式的武力來攻擊對方，包括不利用毗鄰他們其中的任一鄰國的領土、水域、或領空^⑫。一九九二年十二月十八日俄羅斯獨聯體與中共發表聯合聲明時，再次做同樣的表述。此對共同鄰國－蒙古的安定似提供某種程度的保障。同時，一九九三年蒙古與俄羅斯簽訂的「友好關係條約」及一九九四年與中共簽訂的「友好及合作關係條約」中，皆提到雙方不允許第三國利用他們的領土侵犯對方的主權及安全；以及「保證尊重蒙古不允許外國軍隊駐防，不允許外國軍隊及核武或毀滅性武器通過蒙古國境的政策」的條文，不過與中共所簽條約中並未列出後者，而是在記者會上宣布的^⑬，並且列在中蒙新聞公報中。儘管有這些條約的約束，但蒙古並未對其安全的保障有十分的信心，由於蒙古的西、南、東三面與中國毗鄰，邊界線長達四千六百七十公里，而且鄰界地區都是中國少數民族居住地區，雖然目前中蒙雙方沒有任何引起軍事衝突的促因，但是未來中共與其他國家的衝突，以及其國內政治、經濟、社會、民族產生的衝突是否將對蒙古的安全造成影響，都是蒙古所擔心及考慮的^⑭。

註⑩ 同註①，頁一六。

註⑪ *Jane's Defence Weekly* (UK: Jane's Pub. Co.), Feb. 25, 1995, p. 5. 蒙古的兵力從未有正確的數字報導，一九九〇年當時的蒙古人民大呼拉爾決定將蒙古原有的三萬多名軍隊裁減成三分之一，但實際上可能不止此數。

註⑫ R. Bold, *Mongoliin Ayulgui Baidlyin Orchin, Batlan Khamgaalakh Bodlogyin Dzarim Asuudald* (Some Questions on Mongolian Current Security and Policy of Defense) (Ulaanbaatar: Strategyin Sudalgaani Hureelen, 1996), p. 61.

註⑬ *The Mongol Messenger*, July 14, 1995, p. 3.

註⑭ 同註①，頁二二。

因為由過去的經驗，六〇年代中共內部經濟發生困難時，曾造成鄰近蒙古的地區大量難民湧入蒙古的情形。因此，蒙古自然有重新思考對中國關係的必要。

而對中共而言，雖然蘇聯軍隊駐防蒙古構成的威脅已解除，目前蒙古本身的軍事力量並未能對中共造成任何壓力，但是，由於蒙古的政治民主化、經濟市場化對中共可能仍有隱藏性的威脅。首先，由於蒙古推行全方位開放政策，在廣結善緣的原則下，任何國家只要樂意成為蒙古的朋友，蒙古是多多益善。但蒙古此舉，卻對中國國防安全添加隱憂。因為蒙古地勢平坦開闊，任何有意圖的國家皆可以蒙古為基地對中國造成安全的威脅。一九三九年諾門汗之役，蘇聯坦克長驅直入幫助蒙古打敗日軍；一九七九年，中國侵略越南，蘇聯坦克兵團向南方中蒙邊界移近時，終能遏阻中國停止對越南的戰爭^⑥，皆說明中國對其他國家利用蒙古，而造成對它的威脅絕無法掉以輕心。其次、由於緊鄰蒙古的內蒙古自治區約有二百五十萬蒙古人，自從蒙古實施民主改革及開放政策以後，由內蒙古移入蒙古，並申請歸化的人數已明顯增加^⑦，一旦蒙古經濟發展及政治獨立有更進一步的成果時，民族主義的發酵是否將造成中國境內蒙古人對同文同種的北方蒙古人的認同而出走，此皆足令中共當局提心吊膽的。何況，近年來世界蒙古人會議的召開，並盛傳三蒙（居住在中國、俄羅斯、及蒙古境內的蒙古人）有大結合趨勢的泛蒙古運動已有蠢蠢欲動之態，此皆令中共坐立難安。因此，發展並抓緊與蒙古的睦鄰友好政策勢在必行。

一九九一年四月，蒙古國防部長造訪北京，是蒙中軍事關係的正常化的標誌。一九九九年一月十四日中共駐蒙古大使齊治家和蒙古國防部長多爾力格扎夫（D. Dorligjav）在蒙古首都烏蘭巴托簽署了中共提供蒙古無償軍事援助的議定書，依據議定書，中共提供蒙古價值三百萬人民幣的無償軍事援助款，用作購買醫療設備以及兩名漢語人才的培養^⑧。同年十一月多爾力格扎夫赴中共訪問，並表示其目的是，進一步擴大中蒙兩國在軍事領域的合作，增加雙方的軍事信任，同時和中共中央軍委副主席、國務委員兼國防部長遲浩田簽署了兩國國防部合作交流的議定書^⑨，成為兩國拓展軍事合作的重要起點。遲浩田與蒙古國防部長會談時明白表示，維持兩國友好合作關係有利於保持邊界線的和平與安寧，而多爾力格扎夫此行目的即在於進一步擴大兩國在軍事領域的合作，以增強雙方的軍事信任^⑩。今（二〇〇〇）年一月下旬遲浩田訪問蒙古，雙方簽署一項由中共提供蒙古軍方八百萬人民幣，用以興建軍官宿舍及改善國防大學的教學設備的協定，事實上，中國國防部自一九九五年以來，已提供一千一百二十萬人民幣的無償援款給蒙古國防部^⑪。顯然，兩鄰國已達成加強雙方軍事關係的共

註⑥ *Odoryin Sonin* (Daily News, Ulaanbaatar), May 11, 1999, p. 3.

註⑦ 作者曾在一九九一年、一九九三年、一九九六至一九九七年分別在蒙古短期（一至三週）及長期（近一年）停留的觀察及與自內蒙移入者談話的心得。

註⑧ 大公報（香港），一九九七年一月十五日，A六版。

註⑨ *UB Post* (Ulaanbaatar), Nov. 18, 1997, p. 4；人民日報，一九九七年十一月四日，第四版。

註⑩ 人民日報（北京），一九九七年十一月四日，第四版。

註⑪ *Montsame*, Jan. 24, 2000.

識。另外，中蒙兩國的國防專家們自一九九三年六月開始就區域安全、國防關係、雙邊協定之執行等方面之問題舉辦會議，交換意見²²。據隸屬蒙古國防部的戰略研究中心主任莫龍姆札姆次(L. Molomtsamts)將軍稱，中共專家質疑蒙古所提出的「國家或民族利益」(national interest)，並詢問「民族」是否即指「泛蒙古」而言，並且要蒙方接受「一個中國」的政策，承認台灣、內蒙、西藏、新疆是中國的一部分，而且懷疑蒙古對中國人持消極的態度²³。此反映出中共當局對蒙古仍存著忐忑不安以及戒心，不論它是否有俄羅斯為其後援。

影響中蒙關係發展的另一個重要因素就是，經濟。蒙古前外交部長阿爾坦格勒就說過，目前經濟利益主導外交政策。幾十年來，蒙古接受前蘇聯與經互會成員國家提供的經濟援助和技術合作，與這些國家的貿易曾占去蒙古對外貿易總額的百分之九十七左右。但自從這些國家面臨國內政治改革及經濟困難時，蒙古與他們的合作關係不得不做調整。由於他們自身經濟已陷困境而自顧不暇，蒙古的經濟在失去外援的情況下，經濟因而出現前所未有的危機。一九九〇年，經濟生產顯著下降約百分之二十，物價則上漲百分之一百五十，使得蒙古總人口約有四分之一生活在貧窮線之下。

對於一個無出海口的國家而言，其對外經濟關係需要依賴其鄰國的程度是相當高的。由於過去幾十年對其北鄰的信任及依賴，如今蒙古卻因主客觀因素的改變不得不做調整時，其最便捷方法就是向其另一鄰國尋找機會。而中共於一九七九年開始實施經濟改革，其經濟方面所獲成效有目共睹，例如：國民平均所得、國內生產總值、對外貿易總額、外資及合資企業皆明顯提高，因此就經濟而言，它不僅比蒙古優越，而且有許多值得蒙古效法之處。蒙古前總統奧其爾巴特訪問中共時，曾遠赴深圳觀摩學習中共設立經濟特區的經驗；現任總統巴噶班迪去年訪中共也有若干公司行號的主管隨行，既學習中共的經驗，同時尋找商機。因此很自然的，蒙古需要的經濟夥伴就在其南邊。而中共提供的經援確實協助蒙古走過經濟的危機。尤其是與中國關係改善後，一九九一年中共國家主席楊尚昆訪蒙時正式同意讓蒙古使用天津港，改變了蒙古過去由鐵路往北運貨的方式，如今則可利用距離較近的天津港，不僅貨物運輸支出減少、肉品新鮮度增加、貨物價格也能降低，則市場競爭力自然增加。

對中國而言，歷史上就與北方蒙古民族有貿易往來的傳統。蒙古的木材、礦產品、卡西米爾羊毛(Cashmere)等的資源皆為中國市場所需，特別是中國自經濟改革後，經濟發展，加工業日益發展，必然對原料有更大的需求。而自從蒙古與東歐國家的貿易不如往昔之後，蒙古本國無法生產的食品、米、紡織品、輕工業產品等的需求，自然地轉求之於中國，對中國的出口市場應也有良好的遠景。何況，中共不僅借道蒙古，將貨物輸往東歐國家及俄羅斯，而且還掌握蒙古與亞太地區國家的主要貿易運輸路線。除此而外，中共一直努力想加入世貿組織，然仍未如願。而蒙古則已在一九九七年順利成為該組織的會員國。中共加緊增進與蒙古的關係，不無希望蒙古在其入會的過程

註²² *Soyombo* (Symbol of Independence, an International Defense Quarterly) (Ulaanbaatar: Institute for Strategic Studies), no. 3 and 4, 1993, p. 66.

註²³ *UB Post*, June 23, 1998, p. 2.

中能對其有所助益。蒙古外長圖雅去（一九九九）年就曾表示，對於中共入會世貿組織的問題，蒙古將以會員國身份支持²⁴。經濟因素成爲兩國關係加強的促因不言而喻。

其次，雙方貿易關係加強也增進了雙方的關係的發展。一九九一年中蒙貿易總額爲四千萬美元，一九九二年則躍升到一億三千五百萬美元，一年之間增加三倍，而且逆差達九千五百萬美元之多，其中大部分是邊境的易貨貿易²⁵。其實，蒙古實施改革的初期，經濟快速衰退，一九九二年達到經濟危機的高峰期，就GNP而言，一九九二年的經濟衰退了十年，當年的通貨膨脹率高達百分之三百二十五，民生必需品枯竭殆盡，由一九九二年蒙古總理訪問中國時，將中國給的三千萬人民幣貸款，立即用了一千萬購買許多的生活必需品²⁶，即可說明蒙古當時經濟困窘的情形，以及促進加強和中國的關係之需迫性。及至一九九九年，蒙古在前七個月與中共的貿易占其總貿易出口的百分之六十三點八，總進口的百分之十三點三²⁷。此說明經濟在雙方關係發展上所佔的重要性。

四、全方位關係的發展

基於國防安全及經濟利益的主要考慮下，蒙古自一九九〇年發展與中共的關係可說是全方位的推進。

除前述軍事關係的拓展外，文化教育的交流方面亦有顯著的加強。一九九六年蒙古前總理扎斯萊（P. Jasrai）訪問北京所簽訂的三個文件中，就有二個是關於文化交流的，「中華人民共和國國家教育委員會和蒙古國科學教育部一九九六～二〇〇〇年合作發展計畫」和「中華人民共和國文化部和蒙古文化部一九九六～一九九七年交流與合作執行計畫」，無疑的，此將促進兩國文化、教育、科技等領域的交流與合作²⁸。

就文化的交流而言，過去十年的交流活動包括有：一九九三年蒙古科布多省的音樂劇團和新疆維吾爾自治區巴彥洪格爾縣的音樂劇團的交流演出²⁹。中共中央圖書館的學者和館員到蒙古國立圖書館協助該館人員二十多天，同時還贈送三十多種近年出版有關醫學、歷史、文化、語言改革的漢語書籍³⁰。還有，達爾汗烏爾（Darkhan-Uul）省在一九九五年成立了所謂的「中國文化日」，並舉辦有關中國主題的攝影展³¹。

而有關教育方面的交流，除了一九九四學年，有五十位蒙古學生被選送到中國南方的高等學校進修³²，前中國科學院院長周光肇（譯音）於一九九四年被蒙古科學院

註²⁴ *Odoryin Erkh*, Oct. 15, 1999, p. 2.

註²⁵ *Ardyn Erkh*, July 21, 1993, p. 3.

註²⁶ 同前註。

註²⁷ 同註²⁴。

註²⁸ 人民日報，一九九六年三月二十七日，第六版。

註²⁹ *Ardyn Erkh*, Nov. 11, 1993, p. 1.

註³⁰ *Ardyn Erkh*, Sept. 10, 1994, p. 1.

註³¹ *Ardyn Erkh*, Sept. 10, 1994, p. 1.

註³² *The Mongol Messenger*, Aug. 10, 1993, p. 1.

選為外籍院士^③之外，中國科學院在院長魯元央（譯音）率領下，於一九九九年九月前往蒙古訪問，以了解蒙古科學院各單位的工作，蒙古總統接見訪問時，表示兩國未來關係發展的主要目標之一就是教育、科學方面的合作，院長則表示，在能源、環保利用、通訊技術方面的合作有很大的機會^④。

然而，在軍事方面或文教方面的擴展，實有賴政府高層官員頻繁互訪的推動。因此雙方政經方面的關係成為其他領域合作交流的指標。

（一）高層官員互訪

一九九〇年三月，當時的蒙古人民大呼拉爾主席團主席奧其爾巴特（Punsalmaag-yin Ochirbat）在國會報告時就表示，蒙古外交政策的重要工作就是，和其兩鄰國發展各個領域的傳統關係，而和中國發展政、經、文、科技的關係及友好合作尤其重要。四月其接見中共駐蒙大使，並重申蒙古希望和中共發展睦鄰及友好關係。五月五日至七日奧其爾巴特赴北京進行官方訪問，成為一九六二年以來首位訪問中共的蒙古領導人，也象徵蒙中關係開展新的一頁。中共國家主席楊尚昆接見奧其爾巴特時表示，透過他此次訪問，兩國的睦鄰及友好關係將更鞏固發展。雙方簽署的聯合公報上說明，雙方是基於一九六〇年的友好互助條約及五項和平共存原則拓展各方面的關係，跨出了兩國政治、經濟、文化、科技、及社會合作的重要一步^⑤。雖然，奧其爾巴特分別會見江澤民及李鵬時，他們皆提醒奧其爾巴特，開發中國家經濟發展的先決條件是政治的穩定，言下頗有勸阻蒙古實施政治民主改革之意^⑥。但由蒙古國內政治情勢的發展看來，蒙古並未接受中共的意見。

一九九一年中共國家主席楊尚昆開啓中共高層領導訪蒙的先端，其與前蒙古總理邊巴蘇倫（Dashyin Byambasuren）所簽訂的各項協定亦為中蒙關係奠下基石。自此而後，中蒙兩國政府官員互訪頻繁。而在諸多次的訪問中，李鵬及江澤民分別於一九九四年及一九九九年訪蒙，以及蒙古總統巴噶班迪（N. Bagbandi）的一九九八年北京行則對中蒙雙方更具特殊意義。

中共國務院總理李鵬一九九四年四月訪問蒙古，成為一九六〇年中共總理周恩來訪蒙後的第一位中共總理。雖然僅有短短二十四小時的訪問行程，但雙方對其訪問的安排慎重，可由蒙古外長貢布蘇倫（Ts. Gombosuren）事先（四月六日至十一日）親赴北京商討李之訪問事宜即可知。而李鵬的訪問對蒙古尤具重大意義。首先，一九六〇年中蒙雙方建立於無產階級社會主義國際原則上的「友好互助條約」已失去其原則性，因此雙方同意基於互利的原則發展關係，而簽訂新的友好合作關係條約。它不僅象徵蒙古已結束共產統治時代，亦標示蒙古自主外交的開始。

以一九六〇年的「中蒙友好互助條約」為基礎，中蒙重新簽下新的「友好合作關

註^③ *The Mongol Messenger*, March 22, 1994, p. 3.

註^④ *Ordyn Sonin*, Sept. 2, 1999, p. 2.

註^⑤ *Daily Report* (FBIS-CHI-90-088), May 7, 1990, pp. 6~10.

註^⑥ 明報（香港），一九九〇年五月七日，第八版。

係條約」，它主要標榜的是，雙方互相尊重獨立、主權和領土完整，互不侵犯、互不干涉內政，平等互利、和平共處原則，以磋商而促進兩國議會、政府機關、社會團體和地方之間關係的發展，並將在政治、經濟、貿易、文化、教育、科技、衛生、環保、交通、郵電等領域發展平等互利合作³⁷。此條約雙方分別於當年七月及九月由蒙古國會及中共人大常委會批准通過，確立了兩國發展關係的基本原則及新的法律保證。雙方同時發表新聞公報，中共重申，尊重蒙古的獨立、主權、領土完整及非核區的地位；蒙古則重申，中華人民共和國政府是代表中國的唯一合法政府，台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部分³⁸。除了這兩項重要文件外，雙方還簽署了「兩國政府文化合作協定」、「經濟技術合作協定」、「保護和利用邊界水協定」、「動物檢疫和獸醫工作合作協定」、「保證進出口商品質量和相互認證的合作協定」等文件³⁹。同時，中蒙跨政府的「經濟、貿易、科技互助合作」會議討論了中共長期低利貸款給蒙古等的事宜⁴⁰。

條約及公報是加強鄰國友好關係重要文件，它除了標示中蒙關係已正常、並不斷發展擴大之外，由蒙古首度公開附和中共對台灣主權的宣示，而換取中共在經濟上對蒙古更多的援助，李鵬送給蒙古的禮物是，一千五百萬人民幣無償援款以及五千萬人民幣的低利貸款⁴¹。政治、經濟上各取所需的目的顯而易見。

然而，一九九五年六月駐北京的蒙古大使館內發現一枚監聽器，雖然中共絕口否認對蒙古採取任何反蒙古的間諜工作，但中國建設部長以及一位外交人員的原訂訪蒙行程皆臨時取消⁴²。雙方雖然有些尷尬，但雙方高層的互訪活動卻不受影響。

繼蒙古總理扎斯萊於一九九六年三月訪問北京後，蒙古前外長阿勒坦格勒（Sh. Altangerel）應中共國務院副總理、外長錢其琛邀請，於一九九七年一月二十七日至二月一日赴中共訪問⁴³。扎氏會見李鵬時，重申蒙古堅持「一個中國」的政策，反對台灣加入聯合國，蒙古不與台灣發展官方關係；並且在雙方發展的新聞公報中，再度聲明此一立場⁴⁴。同年八月，錢其琛赴蒙訪問。顯見中蒙皆希望藉著高層的不斷互訪而加強增進雙方關係。

而在一九九八年十二月蒙古總統巴彥班迪應邀訪問北京，一九九九年七月中共國家主席江澤民訪問蒙古，則說明雙方高層訪問之頻繁以及層次的提高。短短半年左右的時間，兩國元首的互訪，不僅展望兩國在新紀元的關係發展遠景，而且反應兩國利益的經貿合作，將是雙邊關係發展的重要部分之一。

註³⁷ 中華人民共和國國務院公報（北京），第十一期（總號七六〇），一九九四年六月二十七日，頁四七七～四七八。

註³⁸ 同前註，頁四七六。

註³⁹ *The Mongol Messenger*, April 19, 1994, p. 1.

註⁴⁰ *The Mongol Messenger*, April 26, 1994, p. 1.

註⁴¹ *Ardyn Erkh*, Dec. 12, 1994, p. 3.

註⁴² 同註¹，頁一〇八。

註⁴³ *Ardyn Erkh*, Jan. 14, 1997, p. 2.

註⁴⁴ 人民日報，一九九六年三月三十一日，第二版。

首先，巴噶班迪率領的是一個包括公民營企業人士的代表團，他們的訪問行程遠及於深圳及香港；雙方除了發表聯合公報外，還簽署了有關經濟技術合作、運動、教育方面合作、共同打擊犯罪，以及低利貸款協定等五個文件。倘若一九九四年簽訂的友好合作關係條約是雙方發展更開放及合作關係的基礎，那麼，「中蒙聯合聲明」則是確定兩國關係的未來發展方向。巴氏此行獲得中共答應給予三千萬人民幣的技術及經濟計畫援款外，還有一億人民幣的十年期低利（4%）貸款。它換得了蒙古在政治上對中共更多的支持。因為，在聯合公報中，蒙古不僅重申「台灣為中國的一部分」，而且更進一步的說明，它支持中共對台灣問題所採取的「一國兩制」、和平統一的方針，不支持台灣獨立^⑤。事隔七個月，江澤民在蒙古會見巴噶班迪時，除稱讚蒙古的睦鄰外交政策在政治上有助於加強互信，但席上仍不忘提醒巴氏，他曾就台灣問題所表示過的立場，使得巴氏當場再度重申蒙古政府在台灣問題上的原則立場。江氏的訪問，雙方簽署的文件包括有：經濟技術合作、關於邊境地區森林、草原防火聯防兩協定，以及一九九八年十二月中共向蒙古政府提供無償援助使用問題的換文^⑥。

蒙古總理阿爾扎爾嘉（R. Amarjargal）於一九九九年十一月初訪問中共時表示，其此行目的就是要保持雙方高層會談的頻率及加強了解，同時強調雙方關係及未來發展是根據一九九四年的友好合作關係條約、一九九八年的聯合公報、以及一九九八年和一九九九年的高層會晤^⑦。事實上，高層互訪確實有助於提升並加強雙方經濟的關係。

（二）經濟關係之加強

蒙古在經濟最艱困時期，中共伸出援手給予若干無償援款或低利貸款的情形已如前述，它當然對雙方關係發展有正面的助益。只是，蒙古並非給予自主利用援款或貸款。以一九九八年中共答應的三千萬人民幣而言，它是指定為興建老年及公務員住宅用，而且中方提供自己的勞工及資金興建後，才轉移給蒙古政府^⑧。同時，依據一九九九年蒙中跨政府委員會第六次會議討論中方提供蒙古低利貸款一千萬元人民幣運用時，決定由中方提出的計畫可獲百分之七十低利貸款，而蒙方所提出的計畫則獲百分之三十的低利貸款^⑨，顯然，中共提供的低利貸款，最終受惠的還是中方在蒙古的投資企業，而非蒙古本地的企業。

而在貿易的拓展以及經濟的合作方面，在兩國高層互訪中，不難看出有關這方面議題正是會談中的重點之一，而各項有關的協定、條約之簽署則成為訪問的重要成果。根據兩國有關經濟技術、互助合作的協定，可以歸納出在經濟領域中的重要課題以雙方貿易、合資以及中國在蒙古的投資為主要重點。

註^⑤ *Ardyn Erkh*, Dec. 15, 1998, p. 2.

註^⑥ *經濟日報*（北京），一九九九年七月十六日，第A一版。

註^⑦ *Montsame*, Nov. 4, 1999.

註^⑧ *Odoryn Sonin*, July 19, 1999, p. 2.

註^⑨ *Montsame*, Oct. 21, 1999.

兩國邊境線長，因地制宜的邊境貿易長期存在。雖然雙方關係交惡時，邊界曾一度關閉，但實施改革開放政策後，最先反應在邊境貿易活絡上。近十年來，中蒙雙方因應加速成長的邊貿交易，在硬體設備方面亦配合改善，例如：邊貿口岸的增開、機場設備更新改善、扎門烏德及對口的二連浩特火車站的硬體設施增設及改良、設立扎門烏德—二連浩特邊區的自由貿易區、興建扎門烏德貿易旅遊服務中心^⑤等等。邊貿雖活躍，但很多時候仍是易貨的交易，因此，有關貿易額的統計仍未有確切數字的報導。但是，邊界的開放帶來的不僅是雙方貿易增加，亦引起一些副作用。有投機的蒙古人跨境從事有暴利可圖的汽車偷運進口，亦有中國人非法到蒙古採集稀有藥材^⑥，或獵取羚羊^⑦。在東方省，走私汽車的蒙古人被邊防軍查獲，卻因逃走不及而被槍殺^⑧。雖然根據中蒙跨政府有關邊境問題的協定，除非越境者用武並威脅到邊防兵的生命時，邊界衛兵是不可以使用武器，但去年仍有三位蒙古人從中國偷運酒到蒙古時，在巴彥鄂爾濟（Bayan-Olgii）省大陽（Dayan）口岸，一人被殺，一人傷了腿^⑨。中國人亦利用邊境的開放從事非法交易，例如：由中國帶進一百三十億圖格里克，它相當於蒙古流通貨幣的百分之二十三點六，將使圖格里克貶值，並提高通貨膨脹^⑩。諸如此類的案件層出不窮，但雙方政府卻無法規可阻止若干在邊界的非法交易，這正是雙方經濟關係增進後難以避免，而且必須及早尋求解決的問題。

就雙方自一九九〇年至一九九七年的貿易額而言，則幾乎呈逐年成長的趨勢。一九九〇年中蒙貿易總額為二千六百多萬美元，一九九三年增為一億七千多萬美元，一九九四年雖微幅下降，但一九九五年仍維持在一億多美元，一九九六年則達到二億美元，一九九七年也達到一億五千美元左右^⑪。一九九七年在蒙古的對外貿易國之中，中共占第二位（進口占百分之十四點三，出口占百分之二十一點七）^⑫。一九九九年前三個月，與中共的貿易占蒙古總出口的百分之六十三點八，總進口的百分之十三點三^⑬。中共逐漸在蒙古經濟發展上具舉足輕重的地位顯而可見。不過，由於蒙古欠缺資金，許多軟硬體仍無法配合快速成長的貿易活動，譬如：交通運輸的問題^⑭；法規不夠完善^⑮。還有一些經濟糾紛亦層出不窮，例如：中共貨物品質差^⑯，有時候收了貨

註⑤ *Ardyn Erkh*, Dec. 5, 1995, p. 2; March 18, 1998, p. 2.

註⑥ *UB Post*, Feb. 17, 1998, p. 3.

註⑦ *Montsame*, Nov. 27, 1998.

註⑧ *UB Post*, Jan. 13, 1998, p. 1.

註⑨ *Montsame*, Oct. 14, 1999.

註⑩ *Ardyn Erkh*, Jan. 27, 1998, p. 2.

註⑪ 王維芳，「九〇年代外蒙古與中共的政經關係」，蒙藏委員會八十七年度專題研究報告（台北：蒙藏委員會，民國八十七年十月），頁六三～六五。

註⑫ 同前註，頁六五～六六。

註⑬ *Odoryn Sonin*, Oct. 15, 1999, p. 2.

註⑭ *Ardyn Erkh*, Dec. 12, 1996, p. 3.

註⑮ *The Mongol Messenger*, April 26, 1994, p. 3.

註⑯ *The Mongol Messenger*, May 4, 1993, p. 2.

款，卻出不了貨；有時候交了貨，卻收不到錢。中蒙雙方近年來高層互訪及會商的結果，不難發現已朝這些方面改善。只是，貿易關係擴大加強後，對蒙古可能帶來的負面影響將仍舊存在。從雙方進出口貨品的內容看來，中共大量購買的是木材、礦產品、羊毛等的原料，而蒙古購買的卻是生活日用品，如食品、茶葉、糖、米、麵粉、紡織品、輕工業產品等，蒙古似仍停留在原料供應國的情況，倘若蒙古無法建立其加工生產或重工業的基礎，那麼，蒙古僅是將對北鄰的經濟依賴轉向南鄰，則經濟依賴造成的政治後果恐怕難以預期。

在合資企業方面，自一九九一年第一家中蒙合資的「滿都海飯店」在烏蘭巴托開張後^㉔，一九九四年已有一百二十三家^㉕，一九九六年三月又增到到一百四十家^㉖。它包括：生產釘子、鐵線、熱水瓶、粉絲、燈炮、電器產品、電燈開關插座、甜菜加工、紡織、油漆、藥品、採礦、石油提煉等的工廠^㉗。無可諱言，這些合資企業為其所在地創造了許多的工作機會，提升人民生活水平，但卻不可避免的，亦有負面的影響。首先，以合法掩護非法。例如：有家生產治療氣喘藥的工廠，卻被發現違法製造含麻醉劑產品共六噸半，將違害不少人^㉘。還有生產保麗龍的出口公司，卻在出口貨櫃內暗藏羊絨毛（cashmere）以逃避關稅^㉙。

雖然，雙方擴展經濟關係碰到許多意想不到的問題，但由中國前駐蒙大使齊治家去（一九九九）年初會見蒙古總理時，總理表示很高興中國支持蒙古的民主及改革，一九九八年國外進入蒙古的資金中有百分之七十來自中國，一九九九年將更擴展^㉚，看來蒙中兩國經濟關係仍將持續加強及擴展。

五、結 論

九〇年代蒙古受東歐民主浪潮影響從事民主改革後，其外交政策的目標及對象皆有相當的改變。過去全面傾向北鄰俄國的政策已修正為全方位廣結善緣的對外政策。過去以加強社會主義陣營團結及世界共黨國家革命的外交目標，變成了捍衛國家利益為主；過去以社會主義及無產階級主義的原則，亦改為奉聯合國憲章為依歸；過去的外交對象排名是前蘇聯及其他共黨國家、第三世界國家、資本主義國家，如今更變為中俄、援蒙國家、亞洲國家、國際組織、前社會主義國家、開發中國家^㉛。其中，由

註^㉔ 人民日報（海外版），一九九三年四月二十三日，第六版。

註^㉕ 經濟日報（北京），一九九四年十一月三日，第四版。

註^㉖ 同註^㉔。

註^㉗ *Ardyn Erkh*, Nov. 23, 1993, p. 1; Dec. 2, 1993, p. 2; Dec. 9, 1993, p. 1; Oct. 11, 1994, p. 1; Oct. 21, 1994, p. 2; March 4, 1995, p. 3. *The Mongol Messenger*, Aug. 16, 1994, p. 2. *UB Post*, May 5, 1998, p. 4. *Montsame*, Jan. 21, 1999.

註^㉘ *Montsame*, Feb. 2, 2000.

註^㉙ *Ardyn Erkh*, Oct. 5, 1994, p. 1.

註^㉚ *Undesni Erkh* (Ulaanbaatar), Feb. 5, 1999, p. 2.

註^㉛ 同註^㉖。

於地緣關係，它對加強與中俄兩鄰國的相等關係尤為強調，並視為外交關係的最優先考慮。

雖然一九八〇年代後期，中蒙關係已見逐漸解凍，而步入一九九〇年代後，更見明顯地發展。誠如江澤民去年訪蒙時說的，中蒙關係曾走向無數曲折的道路，但在一九九〇年代已恢復正常並拓展；一九九四年簽訂的友好合作關係條約是兩國關係正常發展的重要政治及法律基礎，若抓住任何發展兩國關係的機會，不受國際情勢影響，則兩國關係之發展將為兩國人民帶來利益，並增進兩國的繁榮^⑥。

然而，蒙古外交部在一九九九年三月三十日舉辦的「蒙古外交政策及當前的目標」研究討論會中，該部政治處處長貝赫巴特（H. Bekhbat）表示擔心對兩鄰國的關係將有偏倚，因為中蒙關係在拓展前進中，但與俄羅斯的關係卻是朝著保護且不失去過去所存在關係狀態^⑦。而前總理額勒貝格多爾濟（Ts. Elbegdorj）曾於一九九四年一項反政府的活動中控訴國會有代表和中國利益掛勾，國家領導人閉著眼睛，讓中國增加對蒙古的影響力，中國透過投資、合資以及個人藏身在蒙古的組織及商業公司裡面，已占有蒙古經濟的重要部分^⑧。由這些對蒙中關係的觀察看來，蒙古國內仍有學者及政治人物對於和中國關係過於密切，存有芥蒂之心。但既是近鄰，而且經濟結構各有優勢，資源互補性強，具有進一步發展經貿、科技合作的潛力。因此在國家安全及經濟發展的要求下，兩國仍將保持高層領導人頻繁互訪與接觸的政治友好關係，應是毋庸置疑。

* * *

註^⑥ *Montsame*, June 16, 1999.

註^⑦ *Montsame*, March 31, 1999.

註^⑧ *International Herald Tribune* (Hong Kong), Aug. 21, 1994, p. 3.

Sino-Mongolian Relations in the Last Decade

Hollis S. Liao

Abstract

Mongolian political reforms launched in 1990 have had a great impact on Mongolian foreign policy. In terms of national security and interests, Mongolia has been taking opportunities to make as many friends as possible with countries in the world. Nevertheless, relations with its two neighboring countries, Russia and China, are still given more weight. In the past ten years, through mutual visits of high officials, Mongolian-Chinese relations have been developing in the political, economic, cultural, and military realms.

Some Mongolian educators and politicians are, however, beginning to worry that if Mongolia's economy depends too heavily on China, Mongolia's independent status might be damaged again, as was the case when Mongolia had close ties with the former Soviet Union.

Keywords : Mongolia; China; Mongolia-National Security; Mongolia-Foreign Relations; Mongolian-Chinese Relations