



從法律政治層面看外蒙古問題

· 蒙藏專題研究叢書之七十六 ·

· 著 銚 學 劉 ·

· 行印會員委藏蒙 ·

從法律政治層面看外蒙古問題

目次

一、我國歷次憲法有關領土之規定	一
二、承認外蒙古獨立與現行憲法	八
三、從政治層面看外蒙古問題	一五
四、從相關法令看外蒙古問題	二一
(一) 內外蒙古名詞之由來	二一
(二) 蒙古盟旗制度之梗概	二四
(三) 從相關法令看外蒙古問題	二七
五、結論	三五

從法律政治層面看外蒙古問題

自民國四十二年二月二十四日由立法院通過廢除「中蘇友好同盟條約」，翌日並經總統明令公布之後，因該條約所產生的外蒙古獨立，在中國人心目中彷彿已不再存在，而我們的地圖均將外蒙古涵蓋在中國疆域之內，就中國人而言，此舉乃天經地義、無庸置疑者，近四十年來，國人均習於此項認定，不料民國八十年四月，外蒙古問題又被提出，某些人認為外蒙古事實上已是一個獨立國家，不僅與一百餘國建有外交關係（註一），且已成爲聯合國之會員國，吾人猶堅持外蒙古爲我領土，無寧是天方夜譚，貽笑國際云云，從此某些力主台灣建國論者，以此爲攻擊政府不務實之標的，無論在傳播媒體或國會殿堂，莫不以激烈之筆鋒或言詞，對政府施以詬病迺至漫罵，以求諱眾取寵，其實該等人士對整個外蒙古問題之來龍去脈，並不甚了了，茲願從法律政治層面，就外蒙古是否仍爲我國領土問題作一解說。

一、我國歷次憲法有關領土之規定

我國立憲歷史甚短，清末雖曾有立憲之議，然而始終未成事實，故略而不論，但自中華民國肇建伊始，即於民國元年三月十一日公布「中華民國臨時約法」，此項臨時約法，雖不具憲法之名，但就其內容結構而言，則已大體具備近代國家憲法之架構，因此就我國立憲史而言，直可稱之為我國首部憲法法典，臨時約法首章「總綱」第三條有關領土之規定為：

「中華民國領土為二十二行省內外蒙古西藏青海」（註二）

此項條文對領土之規定，係採列舉式，所謂二十二行省係指：東三省、直隸、河南、山東、山西、陝西、甘肅、江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、福建、廣東、廣西、貴州、雲南及新疆，至於內外蒙古，自然指清代之內蒙古及喀爾喀外蒙古而言，西藏青海則無庸贅述，可見在民元臨時約法之中，已明白將外蒙古列為中華民國領土。及至袁世凱禪立，遷都北京後，復於民國三年五月一日公布「中華民國約法」（時人稱之為袁世凱約法或新約法），其對領土之規定在首章「國家」第三條作：

「中華民國之領土依從前帝國所有之疆域」

按袁世凱嗣位之後，即欲帝制自為，致貽千秋罵名，而其時外蒙古已於

清季宣統三年（西元一九一一年）在帝制俄國蠱惑誘煽下，宣布獨立，是時中、俄、蒙三方正在協商外蒙古問題，此項新約法縱然被稱爲袁世凱約法，但其對國家領土之規定則稱「依從前帝國所有之疆域」，按前清在外蒙古派有駐庫倫辦事大臣、駐科布多參贊大臣、烏里雅蘇台將軍（係由定邊左副將軍蛻變而來，另有專文，於此不贅）等文武職官，行使國家對外蒙古之主權，外蒙古爲大清帝國領土，乃是不爭之實，是則新約法對領土之規定雖採概括式，但確已包括外蒙古在內，袁氏雖曾與日本簽訂喪權辱國之廿一條，但尚不敢將外蒙古劃出國家版圖之外。

及至民國十二年，北洋政府復於是年十月十日公布「中華民國憲法」，時人以曹錕賄選，故又稱之爲曹錕憲法或賄選憲法，此項正式以憲法爲名之法典，有關領土之規定載於第三章「國土」第三條，其條文爲：

「中華民國國土依其固有疆域

國土及其區劃以法律不得變更之」

曹錕聲名狼藉，且其時外蒙古已爲俄共操控下之蒙古人民革命黨所統治，外蒙古三度宣稱獨立，在此情況下，曹錕憲法對國土之規定，雖採概括式

，但仍強調「依其固有疆域」，此項「固有疆域」顯係沿襲袁氏之新約法，是則其所謂「固有疆域」者，自然包括外蒙古在內。及至北伐成功全國統一之後，國家循序進入訓政時期，國民政府於民國二十年六月一日公布「中華民國訓政時期約法」，此項約法係由國民會議制定，其目的在於促成憲政，故雖不以憲法爲名，而實同憲法，其有關領土規定，列在首章「總綱」第一條，其條文爲：

「中華民國領土爲各省及蒙古西藏」

按民國十七年熱河、察哈爾及綏遠相繼建省，而內蒙古各盟、特別旗及盟屬之旗之法律地位，尚未明確予以規定（按蒙古盟部旗組織法於同年十月三日始由立法院通過，同月十二日始經國民政府公布），因此訓政時期約法所指之中華民國領土，其中各省部分除包括臨時約法之二十二省外，尚包括熱、察、綏各省，而「蒙古西藏」部分，自係指外蒙古及西藏而言，訓政時期約法對國家領土之規定既採概括式（指各省）、亦採列舉式（指蒙古西藏）。當時外蒙古雖在蘇聯操控下自行設立爲蒙古人民共和國，但舉世並無他國加以承認，兼以民國十三年簽訂中俄解決懸案大綱時，蘇聯仍然承認我國

在外蒙古擁有宗主權，復以國民政府自北伐完成統一全國後，致力國家建設，邁入所謂「黃金的十年」，對國家前景充滿信心，因此在訓政時期約法中以列舉式將外蒙古列為中華民國領土。

其後國民政府為履行軍政、訓政、憲政之建國時程，乃於民國二十五年五月五日宣布「中華民國憲法草案」，此即憲政史上有名之「五五憲草」，在此項五五憲草中關於國家領土之規定列在首章「總綱」第四條，其條文係採列舉式，原條文為：

「中華民國領土為江蘇浙江安徽江西湖北湖南四川西康河北山東山西河南陝西甘肅青海福建廣東廣西雲南貴州遼寧吉林黑龍江熱河察哈爾綏遠寧夏新疆蒙古西藏等固有之疆域中華民國領土非經國民大會議決不得變更」

雖然此項條文對領土之規定採列舉式，其中蒙古仍係指外蒙古而言，說明同訓政時期約法，但在各省及蒙古西藏之後另加「等固有之疆域」字樣，頗具概括式之意味，至於後段則添加「非經國民大會議決不得變更」；當時蘇聯卵翼下之蒙古人民共和國，已「立國」十二年之久，設若基於現實情勢

，五五憲草大可不必將外蒙古列入憲法領土之中，至於當年參與五五憲草制定之諸賢達，想必深切了解土地乃國家之根本，雖一時治權不能及於外蒙古，但必須在憲法條文中予以涵蓋，以作爲他日規復之依據，同時也以之教育國民知所警惕、知所努力。

次年（民國二十六年）七月七日盧溝橋事變發生，抗日戰爭爆發，原擬於民國二十六年十一月十二日召開國大制憲，因而停頓，二十九年三月三十日，國民參政會憲政期成會曾對五五憲草提出修正草案，其中有關國家領土之首章第四條文字爲作修正，僅加標點而已；民國三十二年，對日抗戰漸露曙光，最後勝利業已在望，時國民參政會憲政實施協進會曾對五五憲草提出意見，有關國家領土者列爲第二項，其全文爲：

「憲法上對於領土之規定，依抗戰勝利後之情勢，以採概括式爲宜。（新疆名稱改爲「突厥斯坦」之建議，自可無庸考慮。）」

按國民參政會憲政實施協進會成立於民國三十二年十一月十二日，至民國三十五年三月結束，時已進入現行中華民國憲法之草擬工作，因此此項意見對現行憲法有關國家領土部分具有絕對之影響，以是民國三十五年政治協

商會議修改五五憲草原則及憲法草案，對於國家領土部分列於首章「總綱」第四條，其條文爲：

「中華民國領土，依其固有之疆域，非依法律不得變更之。」

此種對國家領土採概括式之表達，顯然受國民參政會憲政實施促進會所提意見之影響，同年十一月二十二日，立法院通過，並由國民政府主席於同月二十八日向制憲國民大會提出中華民國憲法草案，其中有關領土部分列於首章「總綱」第四條，其條文爲：

「中華民國領土依其固有之疆域，非依法律不得變更之。」

此項條文與政治協商會議之修正案，文字完全相同，僅少一標點而已，同年十二月廿五日通過現行中華民國憲法，次年十二月廿五日正式實施，其中有關國家領土部分列於首章「總綱」第四條，其全文爲：

「中華民國領土依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」

現行憲法有關國家領土之條文與政治協商會議修正草案之條文相較，除
以「非經國民大會之決議」替代「非依法律」外，完全相同。

顧自民元臨時約法，以至民國卅六年之中華民國憲法，有關國家領土之規定，就前引十項資料而言，採列舉式者凡四，採概括式者有六，凡採列舉式者，均將外蒙古涵蓋在內，如以此項原則類推，則採概括式者對於國家領土之規定往往以「依從前帝國所有之疆域」或「依其固有之疆域」方式表達之，所謂「固有之疆域」自可以「前帝國所有之疆域」解釋之，否則何能稱之為「固有」？如是，則前帝國自是指大清帝國而言，是則吾人不妨檢視大清之國土，就光緒末年而言，猶派三多為駐庫倫辦事大臣，且三多也在外蒙古推行新政（姑不論新政之良窳），可知外蒙古為大清領土實乃不爭之實，至於大清會典有關喀爾喀外蒙古之載記更是不勝枚舉，因此就歷次制憲之概括式規範國家領土者，其所謂「固有之疆域」，自應包括外蒙古在內。

二、承認外蒙古獨立與現行憲法

清季宣統三年，外蒙古首次在外力蠱惑下宣告獨立，隨即中華民國肇建，對外蒙古之宣告獨立不予承認，並自民國二年起，與俄、蒙展開三方會談，經斡旋後，外蒙古由獨立改為自治，北洋政府乃前後派陳籙、陳毅為駐庫

倫辦事大員，二陳氏人情練達、處事圓融，深受外蒙古活佛、王公、喇嘛之歡迎，外蒙古有意取消自治，重回國家懷抱，遂於民國八年十一月十五日外蒙古自治官府正式呈文同意撤銷自治，同月廿二日北京政府徐世昌以大總統令，正式宣布外蒙古撤銷自治，次年，北洋軍閥直、皖兩派互爭權柄，皖系潰敗，時在外蒙古之皖系西北籌邊使徐樹錚潛逃，外蒙形成真空，此時帝俄時代軍人謝米諾夫舊屬恩琴，率白俄散兵游勇強行進入外蒙古，驅逐我國所派官員、衛士，於民國十年三月，脅迫外蒙古再度宣布獨立，我國自仍不予承認，但此時蘇聯力量已到達西北利亞，並在恰克圖訓練外蒙古青年，成立蒙古人民革命黨，遂在民國十年七月以俄共紅軍為主輔以蒙古人民革命黨，擊退恩琴，三度組成蒙古獨立國，我國仍不予承認，以上三次獨立，均以哲布尊丹巴呼圖克圖為皇帝，及至民國十三年哲佛圓寂，蘇聯乃改組蒙古獨立國為蒙古人民共和國，我國一仍舊例不予承認，次年中俄建交時，雙方曾簽有「中俄解決懸案大綱」，其中蘇聯仍承認我國在外蒙古擁有宗主權，可見當年北洋政府之不屈從於現實而採不承認政策，具有相當之正面意義。

自民國十三年外蒙古人民共和國成立後，未幾國民政府開始北伐，而日

本也加緊侵華行動，政府既需爲安內而剿共，復需爲建設國家而努力，對外蒙古問題遂延宕而未作進一步之交涉，及至抗戰軍興，更無餘力顧及外蒙古，至二次大戰末期，美國爲使蘇聯能及早對日宣戰，而將俄軍投入亞洲戰場，以減輕美軍在太平洋之壓力，史達林識破美國心態，更欺羅斯福老病纏身，不耐長期會談，於是先後在德黑蘭及雅爾達會議中，簽署史達林提出之若干要求，其中即包括外蒙古人民共和國現狀應予維持在內，尤其在雅爾達密約中，更將此項要求形諸文字，並由美國負責向我國施壓，至此我國政府已無力挽回，遂與蘇聯簽訂中蘇友好同盟條約，在此約中蘇聯保證戰後僅支持由國民黨領導之中華民國政府，不再援助中國共產黨，當時政府盱衡戰後一片災黎，爲謀國家長治久安，乃忍痛同意外蒙古在經過公正之公民投票，如贊成獨立，中國政府則予以承認，於是外蒙古於民國三十四年十月二十二日，舉行記名但公開之公民投票，結果贊成獨立者人數高達百分之九十七，無一人投反對票，且在投票所中居然出現俄國人，此項選舉受俄人之監視乃極明顯之事，然而我國政府仍於民國三十五年元月五日正式承認外蒙古獨立，亦即自是日之後，外蒙古已非我國領土，此也爲不爭之史實。

前段曾提及民國三十二年國民參政會憲政實施協進會，曾對五五憲草提出意見，其中有關國家領土部分提出：「憲法上對於領土之規定，依抗戰勝利後之情勢，以採概括式爲宜」之意見，當時國民參政員是否已預測到縱是抗戰勝利，外蒙古也難恢復舊觀，因此對五五憲草有關領土之條文，提出如上之意見，以便日後國勢強大後，另作他圖，事實是否如此，由於文獻無徵，難作推論。

民國三十五年五月五日政治協商會議開始就五五憲草提出修改原則及起草憲法草案，已在政府承認外蒙古獨立之後四個月之久，依照時間順序而言，政治協商會議對國家領土部分之憲草條文爲：「中華民國領土，依其固有之疆域，非依法律不得變更之。」其所謂「固有之疆域」，依常情推論，似應不包括外蒙古在內，作此項推論固然極爲痛心，但事實之發生及時程，又爲無可更易之史實，嗣後制憲時有關國家領土之條文，以政治協商會議所擬者酌爲修正爲：「中華民國領土依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。」如以承認外蒙古獨立與制憲之時程觀之，則現行憲法第四條有關國家領土之條文，似不包括外蒙古，但如以國民參政會憲政實施促進會所

提修正意見觀之，似有意避開以列舉式規定國家領土，以爲未來預留餘地，因此，甚多學者認爲現行憲法第四條所謂「依其固有之疆域」，自然指前清所擁有之疆域，否則何得稱之爲「固有」？如不包括外蒙古，則憲法條文似應作「依其現有之疆域」，始爲合理。但以制憲時程而言，似又不包括外蒙古，因此民國三十六年內政部編印之「中華民國行政區域簡表」一書（商務印書館印行）未將外蒙古列爲領土，諒係採此種看法，於是使兩種說法產生爭議之空間，也因此近年來有人認爲外蒙古早已是一個獨立之國家，不應該仍列入中國疆域之內，另有一些人則持固有疆域說，堅持外蒙古仍爲中國疆域之一部分，雙方均有所持，但雙方對整個問題均未作通盤之了解，以致爭論不息。

對於外蒙古之獨立吾人必須深入研討，其在公民投票之初，已有俄國人在旁監視，且其時外蒙古文盲高達七成以上，如何圈選？顯然有人從旁「指導」，此種公民投票之公正性，應予存疑，此所以民國卅六年八月廿七日聯合國安全理事會開會時，我國代表蔣廷黻氏，對於該次公民投票，曾有如下之發言：

「吾人認爲此是吾人所不能接受之過份簡單的歷史，當適當時機來臨後，我國政府有從事進一步觀察之權利。」（註三）

從而可知當年我國對外蒙古之公民投票之公正性，表示有從事進一步觀察之權利。按外蒙古之所以被我國承認其獨立，有主觀客觀兩項因素，在主觀方面，自是指公民投票而言，現此項公民投票之公正性既受懷疑，在我國政府從事進一步觀察之前，其獨立之正當性，應受懷疑。至於客觀因素，則爲我國受強權脅迫與蘇聯簽訂中蘇友好同盟條約，在此項條約中規定戰後蘇聯僅支持國民黨執政之中華民國政府，不再援助中共，我國則承認外蒙古獨立，然而蘇聯並未踐約，不僅未支持我中央政府，更將從東北接收日本關東軍之武器，全部移交中共，使中共得以武力叛亂，未幾更進而與中共簽訂同名之友好條約。蘇聯違背該約已是舉世共知之事實，於是我國自民國三十八年起，向聯合國提出控蘇案，經三年之奮鬥，終於在民國四十一年（一九五二年）第六屆聯合國大會通過裁定蘇聯違約侵略我國，次年二月廿四日我國立法院通過廢除中蘇友好同盟條約，次日由總統明令公布。外蒙古獨立賴以依據之客觀條件，既已廢除，就我國而言，外蒙古之獨立已失其效力。無論

就主觀或客觀因素論之，外蒙古獨立之合法性皆有可議之處，此所以許多學者主張憲法上「固有之疆域」，應包括外蒙古在內。

不過縱或如此，就承認外蒙古獨立與制憲、行憲之時程看，憲法上「固有之疆域」，如逕行解釋為必然包括外蒙古，亦有稍嫌牽強之處，設若民國四十二年二月廢除中蘇友好同盟條約之後，以當年之政治氣氛言，如能由立法或行政機關申請大法官會議，就中華民國憲法第四條有關「固有之疆域」文字，作明確解釋，無論其解釋之結果如何，目前之爭議均不可能發生。近年來由不同政治立場者提出外蒙古問題後，由於兩種說法極為對立，於是申請大法官會議加以解釋，經大法官會議以釋字第三二八號作出如下之解釋：

「中華民國領土，憲法第四條不採列舉式方式，而為「依其固有之疆域」之概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱固有疆域之界定，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。」（註四）

從此項解釋可明白看出，司法院大法官會議認為固有疆域之界定，為重大之政治問題，不應由釋憲機關予以解釋。既如是，則外蒙古是否涵蓋在憲

法第四條之「固有之疆域」之內，已非憲法問題，而為重大政治問題，準是，再從憲法層面探討外蒙古問題，已無意義，必需從政治層面加以探討，始能得出所要之答案。

三、從政治層面看外蒙古問題

民國八十五年十一月二十九日，立法委員傅崑成在立法院就外蒙古問題舉行公聽會，會中魏鏞博士指出：當政府有重大政治措施時，必須先就國家利益、民眾福祉與國家形象作一評估。魏氏之言極是，現外蒙古是否屬於「固有之疆域」，既經大法官會議解釋為重大之政治問題，則也應作前述三項評估，不宜貿然作出決定，本段擬就此三項略作評估。

就國家利益而言，今日我中華民國在國際處境艱困，孰令致之？乃中共處心積慮加以打壓，外蒙古土地面積雖大，但大多為沙磧草原，經濟效益甚低，人口最誇大估計不超過二百五十萬人，平均每平方公里尚不足二人，勞力不足，兼以蘇聯解體後，外蒙古亦從事民主改革，但經濟頓失依靠，以致民生凋蔽，苦不堪言，唯有向南依附中共，而中共也適時伸出援手，出借天

津作爲外蒙古貨物進出口之港口，對外蒙古而言，中共既強大且富庶，既畏之更愛之，在此種情況下，無論我人對外蒙古付出何等承諾或施予何等援助，在中共從中阻擾之下，均不可能產生一絲一毫之政治效應，證諸近年來，自外蒙古民主化之後，其經濟困頓之時，我國適時伸出援手，濟助以食米、醫藥、衣物乃至助印老蒙文教科書、接運外蒙古精英來台培訓等措施，外蒙古對此固然心存感激，於增進蒙、漢民族情誼也確有正面作用，惟一旦涉及政治性問題時，外蒙古態度立刻轉變，如當若干國家在聯合國發言支持我中華民國應加入聯合國時，外蒙古代表竟然發言加以反對，其所以如此者，雖未必真心反對我國，揆其用心乃在仰承中共之旨意，以謀其自身安全與福祉；吾人如再從另一角度看，目前舉世已有一一八個國家與外蒙古建有外交關係，至於承認外蒙古者更多達一百三十餘國，是則我國是否將外蒙古涵蓋在「固有之疆域」之內、乃至承認外蒙古與否，對外蒙古而言，並無實質意義，抑有甚者，我國縱貿然承認外蒙古之獨立，勢必引起中共猜疑，而對外蒙古橫施壓力，屆時我國美意，可能僅換得外蒙古嗤之以鼻之反應，徒然自取其辱，不僅無法獲得國家利益，甚至尚須賠上國家形象。論者或云如在秘密

方式下，由雙方高層展開直接接觸，許以更大承諾、給予更多援助，或者外蒙古可能在政治上、外交上給我以若干善意回報，吾人固然不能說此種想法（或者已進入實作階段）相當天真，可曾想及一旦事機不密，而被中共從中干擾，屆時吾人固然無所懼於中共，但外蒙古是否有抗拒之力，則大有疑問，設或屈服於中共（事實上此種結果相當可能），則對我國而言，豈非賠了夫人又折兵？

至於民眾福祉方面，今日我人所處之台灣，與外蒙古相距數千公里，不僅相隔以台灣海峽，且有中國大陸橫互其間，外蒙古之農牧產品，不過牛羊馬駱駝而已，雖有此間若干廠商有意在外蒙古設冷凍廠生產牛羊肉，來台販售，蓋其價格將低於自紐、澳進口，仍有利可圖，但台灣一般民眾對牛羊肉需求量不大；至於地下資源，多未細加探勘，已知者為銅礦甚豐，已有台商在內蒙古設廠，自外蒙古進口銅礦，在大陸加工後出售，與台灣民眾並無直接關係；在工業科技產品方面，其所生產之螺紋鋼筋，以物美價廉，已有廠商自外蒙古進口鋼筋在台銷售，頗具競爭力，總括而言，外蒙古之農牧工業產品，對部分台灣廠商而言，確具商機，但對整個台灣地區民眾而言，並無

太大意義。外蒙古由於久受蘇聯控制，在習慣上傾向使用歐式產品，對德國產品尤為熱衷，民主化之後，日商搶得先機，因此日本產品在外蒙古也占有部分市場。在此種情形之下，我國工業產品，如在外蒙古參與競爭，前景並不樂觀。換言之，與外蒙古增進關係，並不會為民眾謀得幾許福祉，固然民眾之福祉絕不止於經貿一端，但經貿畢竟為促進雙方民眾往來較具催化作用者，從而可見縱然我國再度承認外蒙古獨立，對於增進民眾福祉方面，並無正面作用。

以言國家形象，今日我國所有效統轄地區與四十年前相較，並無二致，然而今日我國在國際間之處境與形象，則無法與四十年前相提並論，其所以如此者，絕非我國努力不夠，四十年來我人所創造出之經濟成就，且被舉世目為奇蹟，然而經濟奇蹟終究不敵中共之日益壯大及其所擁有之廣大市場，國際間所講究者為力量與利益，絕無公理與正義可言，加以中共之刻意打壓，以致我國在國際間處境維艱，若干傾向台獨論者，每以我國仍將外蒙古列在「固有之疆域」之內、不承認其為獨立國家，認為是國際間一大笑話，以此詬病政府，並為其台獨論調減輕罪惡感。前文曾提及外蒙古之獨立，無論

在主觀上或客觀上，均有可議之處，也留下足夠探討之空間，何況大法官會議對憲法第四條「固有之疆域」之界定，認係重大之政治問題。既係重大之政治問題，自需以絕對多數民意為依歸，豈是少數在野黨台獨論者所能決定？更何況國際間一國領土與他國領土重疊，而將之明載於該國憲法者，並不鮮見，如大韓民國（即吾人習稱之南韓，中共則稱之為南朝鮮）憲法第三條：

「大韓民國領土，為大韓半島及其附屬島嶼。」（註五）此條文中之「大韓半島」實即朝鮮半島，舉世皆知朝鮮半島以北緯三十八度線為界，分為南北韓，南韓憲法仍作如此規定，既未造成國際間之笑話，也不影響南韓在國際間之國家形象，國際社會唯力量與利害是問，至於人權、道德、正義、公理僅是手段與藉口而已。試看數年前美國派特遣部隊前往巴拿馬將其總統諾瑞加捉往美國，接受美國國內法審判，美國此舉不僅有違國際法，且確實為國際間之「鴨霸」作為，當年何不見該等台獨論者給予遣責、加以嘲笑？前文曾再三提及，我中華民國今日在國際上處境維艱，實肇端於中共之刻意打壓，與我國之是否承認外蒙古為獨立國家，毫不相關。試問今日舉世一百

數十個國家，可曾有任何一個國家，以明示或暗示方式，表示我國一旦承認外蒙古爲獨立國家，即與我國建交或即助我加入聯合國？答案如何，相信包括彼台獨論者在內，均已了然。可見今日縱或政府縱然再三堅持外蒙古仍爲中華民國領土，也不會構成國際笑話，如是，則我政府之是否承認外蒙古爲獨立國家，與我國在國際間之形象，毫無關係。

以上就國家利益、民眾福祉及國家形象分析中國在仍處於分裂狀態下，外蒙古是否涵蓋在憲法「固有之疆域」內，既經大法官解釋爲重大之政治問題，則自需從政治層面考量外蒙古問題，如此時重新承認外蒙古，試問無論在國家利益、民眾福祉及國家形象上有何助益？既無任何助益，又何必對重大之政治問題作出決定，若干對問題了解不夠，或不認識國際互動之原動力在於利益與力量，外蒙古之生存與安定，仰賴於中共者極多。無論吾人如何援助外蒙古，或給予何等之政治或外交優惠，外蒙古基於其自身安全及物質需求之考量，勢必不可能給任何正面之回應，屆時豈不形成「我本將心照明月，奈何明月照溝渠」？果而如此，實爲真正之國際笑話，於國家形象更大有損傷。居廟堂之高者，對重大政治問題，想必有長遠之考量，不致輕舉妄

動。

四、從相關法令看外蒙古問題

蒙古爲我中華民國領土，固屬天經地義，而蒙古問題一向也爲政治人士所樂意探討者，然而對於蒙古學則不甚了了，也不願深入了解。至於蒙古之有內外之分，更不知其所以。頗多學者認爲熱、察、綏、寧等既已建省，內蒙古之地方行政建制已不復存在，並以之師心自用，認爲內蒙既不復存在，則憲法中之蒙古，自應專指外蒙古而言。其實並非如此，其所以如此者，實因彼等不了解自民元以來有關蒙古法令之變遷，至於內、外蒙古之區隔及其盟、部組織之分別、蒙古盟旗制度之梗概則更不在彼等知識範圍之內；本節擬就此部分酌爲說明。

(一) 內外蒙古名詞之由來

滿清龍興於白山黑水之間，以八旗之制問鼎中原，入關之前先與科爾沁部合作，綏服漠南各部蒙古之後，遂施以變相之八旗制（詳後），嗣以居於漠西之準噶爾部蒙古，稱兵於漠北，喀爾喀各部，率眾南逃，清廷以達里岡

崖爲其避禍之所，並資以牛羊及糧秣，未幾清康熙更率兵親征準部，將之逐出漠北，喀爾喀諸部乃得重返故土漠北。清帝於康熙三十年（西元一六九一年）在多倫閱兵，邀喀爾喀三汗前來觀看，該三汗目睹清軍壯大，乃自請歸附，援漢南蒙古之例，編設盟旗。漠北喀爾喀蒙古三汗乃臣服於大清帝國，漠北遂列爲大清版圖，據清代邊政通考首編首章「理藩院」載有：

「大漠以南曰內蒙古，部二十有四，爲旗四十有九。踰大漠曰外蒙古，喀爾喀部四附以二，爲旗八十有六。」

按清代邊政通考乃大清會典理藩則例之摘錄，而大清會典乃清代之「六法全書」，內、外蒙古之成爲法律名詞，即緣於此。自是有清一代均以內、外蒙古爲定稱；迨民國肇建，無論在法律條文、政治文件乃至學術著作中，多使用內、外蒙古之詞稱，茲舉較習見者如次：

1. 國父遺教：「其次便宜的方法，便是鐵路，如中國十八行省，和……內外蒙古……」（註六）

2. 蔣介石總統著作：「所以琉球、臺灣……內外蒙古……無一處不是保衛民族生存的要塞。」「民國三十年（一九四一年），蘇俄乘德蘇戰

爭的時機，進一步併吞我中華民國領土外蒙一部之唐努烏梁海……
(註七)

3. 民國元年三月十五日頒訂之「中華民國臨時約法」：

(一) 第三條：「中華民國領土爲二十二行省，內外蒙古，西藏清海。」

(二) 第十八條：「參議員每行省、內蒙古、外蒙古、西藏各選派五人，
青海選派一人。」

4. 蒙古會議代表推選辦法：

甲項規定：「內蒙六盟、青海二盟、外蒙四盟，由各盟盟長負責辦理
。」

5. 關於「外蒙古」一詞則有：

(一) 民國二年十一月十五日中俄聲明：

甲第一項：「俄國承認中國在外蒙古之宗主權。」

乙第二項：「中國承認外蒙古之自治權。」

丙第三項：「中國承認外蒙古人享有自行辦理自治外蒙古之內政……」

(二) 民國九年北京政府頒佈有「外蒙鎮撫使署組織條例」一種。

(三) 民國十三年中俄解決懸案大綱：

第五條：「蘇聯政府承認外蒙爲全中華民國之一部分，及尊重該領

土內中國之主權。」

此外，一般著作更引用內蒙古及外蒙古二詞，如王桐齡所撰之中國全史：「外蒙古僻在漠北……內蒙古近在長城北」；黃大授撰之中國近代現代史：「俄國在懸案解決後，野心更加熾旺了，原已挑撥外蒙古和中央政府感情的工作，益趨積極」；高博彥所撰蒙古與中國：「內外蒙古稱藩於中國……內蒙諸部落之歸附滿清……外蒙古稱藩於清廷……」；李毓澍所撰之外蒙古撤治問題等書均稱漠北蒙古爲外蒙古，漠南蒙古爲內蒙古。因此外蒙古之爲法律名詞、政治名詞及地理名詞實爲無可爭議者。至於「蒙古」一詞，無論其作爲民族稱謂或法律、政治名詞，均兼及內、外蒙古乃至漠西蒙古，絕非僅指外蒙古而言。

(二) 蒙古盟旗制度之梗概

清廷綏服內、外蒙古後，實施變相之滿洲八旗制，而成爲蒙古盟部旗制

度，滿洲之旗制各旗無固定駐地，隨命令而調動，因此滿族但有旗籍而無地方籍貫；蒙古之盟旗制度則異於是，各旗劃定牧地，不準越界放牧，如有越界，雖王公貴族也必嚴懲不貸，以此削弱蒙古民族之機動性，清廷對於蒙古盟旗之建置，大致有以下數原則：

1. 邊遠大部落，雖示臣服，尚有相當潛力者，承認其原有組織名稱汗號以示籠絡，如外蒙古各部是，其「部」之一級為實際之行政單位，其上雖亦有盟但為虛級，不具作用。

2. 不僅臣服且直接接受清廷之統治者，就原有一部或數部按時會盟，如漠南蒙古各盟旗是，其後會盟機關化，其部之一級遂成為虛級，而「盟」則成為實際之行政單位。

3. 經征服而後始加以統治，或雖示臣服而後曾反抗者，或地區邊遠人口稀少者，則不採行或取消其世襲之札薩克制，改札薩克為總管，別以將軍都統治之，如察哈爾各旗及呼倫貝爾、布特哈二部各旗等是。

4. 有上項情形，其人口不足編為一旗者，迺指定畜牧場所，為國家牧養牛羊，則稱之群，或習稱之曰牛羊群，如察哈爾各牛羊群等是。

5. 有其他情形不予編入盟者，稱之為特別旗，如土爾扈特部有阿刺布珠爾者，自裏海北岸牧地率眾赴西藏禮佛，歸路為準噶爾部所斷，遂附於清，乃賜以額濟納為其牧地，稱之為額濟納舊土爾扈特特別旗。

6. 一旗旗丁增加，則行分旗，於原部族名稱之下，添加一字如左、右、中、前、末、後等字，以示區別兼誌血統，如喀喇沁中旗、科爾沁右翼後旗、郭爾羅斯前旗等是。（註八）

清廷對於旗之性質，又可分為外藩旗、內屬旗及喇嘛旗三種，其大致區別如次：

1. 外藩旗：依前一、二項情形所設之旗為外藩旗，其旗之首長稱札薩克，可世襲，故又稱札薩克旗。

2. 內屬旗：依前三、四項情形所設之旗為內屬旗，其旗之首長稱總管，不得世襲，故又稱總管旗。

3. 喇嘛旗：清朝治蒙政策中崇尚喇嘛教（正名定稱應作藏傳佛教），因此對於喇嘛特予優崇，據理藩院則例規定：「喇嘛之轄眾者，令治其事如札薩克。」故在大寺廟之領地建置喇嘛旗，綜計內、外蒙古共有

七個喇嘛旗，在內蒙古者二，在外蒙古者五。

至於內、外蒙古之盟、部，也有其不同之處。喀爾喀外蒙古雖表臣服，但仍具有相當潛在力量，以是清廷承認其原有部落組織及汗號，其部之一級遂成爲實際之行政單位，在部之上雖也設有盟，但爲虛級；在漠南內蒙古則相反，合若干部爲一盟（僅鄂爾多斯一部爲伊克昭盟），部均不得稱汗，因此部爲虛級，盟則爲實際行政單位。此外，整個內外蒙古僅有四個特別旗（依前所述之第五項情形），均不在外蒙古境內。

以上爲內、外蒙古在盟、部、旗之大概情形及其相異之處。

（三）從相關法令看外蒙古問題

自民國肇建以來，有關法令及政治領袖言論涉及外蒙古者甚多，吾人可從其中發現若干說法。民國元年三月十一日公布「中華民國臨時約法」，其中第三條有關領土之規定爲：「中華民國領土爲二十二行省內外蒙古西藏青海」，已明白將外蒙古列爲中華民國領土。同年八月十日公布之國民參議員選舉法，其第三章「蒙古及青海」（1）名額分配：哲、卓、昭、錫、烏、伊、土、車、三、札等各盟部及烏梁海各二名，科布多及……各一名。其中

土、車、三、札及烏梁海均指外蒙古。同年八月十九日公布「蒙古待遇條例」，其中第二項規定：「蒙古各王公原有之管轄治權一律照舊」，此處所謂蒙古，自然包括內、外蒙古。民國三年之袁世凱氏約法及民國十二年之曹錕氏憲法，其有關領土之條文，均包括外蒙古在內（詳本文首節）。但民國十三年元月二十日，國父孫中山先生在廣州歡宴中國國民黨第一次全國代表講詞中曾說：

「蒙古巴先生和國民黨各省代表諸君……我們今晚來歡迎巴先生，巴先生是外蒙古人，外蒙古人到民國以來脫離中國，……所以他們現在便是一個「獨立國家」，這次巴先生到廣東得來意，還是想蒙古再同中國聯合，造成一個大中華民國。……」

從上引講詞中明白看出，當年中山先生乃承認外蒙古為一「獨立國家」，不過外蒙古有意與中國國民黨聯合，造成一個大中華民國，此為中國國民黨或中華民國領袖首次承認外蒙古為「獨立國家」，頗值重視。但同年中蘇簽訂「中蘇解決懸案大綱」時，北京政府仍堅持外蒙古為我所有，而在該大綱中，蘇聯也承認我中華民國在外蒙古擁有宗主權，從而可見中山生之講詞

，並未形成法律或條約。之後三年，國民革命軍北伐，再二年完成國家統一，並設立熱、察、綏等省。民國十八年，國民政府在行政院下設立蒙藏委員會，依照蒙藏委員會組織法之規定，該會職掌爲：「一、關於蒙古、西藏之行政事項。二、關於蒙古、西藏之各種興革事項。」此處所謂「蒙古」，雖未明指爲內蒙古或外蒙古，但揆諸十三年之「中俄解決懸案大綱」看，自是兼指內、外蒙古而言；民國二十年十月十二日，國民政府公布「蒙古盟部旗組織法」，其第四條爲：

「等於盟之各部，得適用本法關於盟之規定；其總管制之各旗，得適用本法關於旗之規定。車臣、土謝圖、三音諾顏、札薩克圖、塞音濟雅哈圖、唐努烏梁海、青塞特奇勒圖、烏納恩素珠克圖、巴圖塞特奇勒圖各部，其施行本法日期，以命令定之。」

此項條文中自車臣至唐努烏梁海，即爲傳統上之漠北喀爾喀外蒙古，從而可知蒙古盟部旗組織法，實涵蓋外蒙古在內。稍後於民國二十三年二月二十八日，經中央政治會議第三九七次會議決議之「蒙古自治原則八項」，從整個八項條文看，均係規定有關內蒙古旗縣墾牧、稅收、自治及察哈爾部改盟等

事項，並未涉及外蒙古。

及至研擬五五憲草時，國民政府曾公布國民大會代表選舉法，其有關蒙古國大代表之選舉，其選區及應選名額之分配，列爲甲項，其全文如下：

「甲、蒙古選出之國民大會代表，由錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、青海左翼盟、青海右翼盟、察哈爾部及阿拉善特別旗、額濟納特別旗、土默特特別旗選出者九名；由巴圖塞特奇勒圖中路盟、烏拉恩素珠克圖四路盟及青塞特奇勒圖盟選出者三名；由哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、呼倫貝爾部及伊克明安特別旗選出者五名；由其他蒙古各盟部旗選出者七名。」

從此條文看，蒙古應選國大代表名額，以各盟、部、特別旗列舉方式分配之，但末尾「由其他蒙古各盟部旗選出者七名」字句，留下爭議之空間，論者認爲係指外蒙古之車臣汗、土謝圖汗、札薩克圖汗、三音諾顏、塞音濟雅哈圖左、右翼盟及唐努烏梁海七盟部而言，如純以「七」之數字看，確屬巧合，但如深入探討，則仍有商榷之餘地。蓋以上所列舉之蒙古各盟、部、特別旗，除未列外蒙古者外，尚有布特哈部也未加以列舉，因此「由其他蒙

古各盟部旗選出者七名」，似無法作為專指外蒙古而言。嗣後以抗戰軍興，制憲工作停頓，延至民國三十五年，復又進行制憲，前次所選出之蒙古制憲國代（含因故候補或遴選）共二十五人，唯有關資料均僅列出姓名，並未註明所代表之盟部旗，因此在未得到更進一步之文獻前，無法斷言此二十五人有或無外蒙古制憲國大代表；至民國三十六年行憲首屆蒙古籍國大代表中，由於文獻齊全，確無外蒙古國大代表。

至於現行中華民國憲法，除領土部份係採概括式敘述外，首次出現「蒙古」字樣者，為第二十六條：「國民大會以右列代表組織之。……二、蒙古選出代表，每盟四人，每特別旗一人。……」從此項條文看，整個內、外蒙古僅有四個特別旗，均不在外蒙古境內，如依照承認外蒙古獨立、制憲之時期及特別旗均不在外蒙古境內看，如認為憲法條文有關蒙古部分，均僅指內蒙古而言，似也能言之成理。

五、結論

在談外蒙古問題時，必須先確定己身立於何種身份，如不承認自己為中

國人（注意，此處所謂中國人，絕非僅限於中共統治下之人民，而是指擁有傳統中國文化特質之全部中國人），則根本不需與之談論此項問題，猶如今日車臣般古斯事件，對俄羅斯而言，固是一個大問題，但國人鮮有談之者，蓋事不關己也；既以中國人之立場談外蒙古問題，則應從中國歷史上了解土地與國家之關係，早在秦漢之際，匈奴冒頓單于初立之時，強鄰東胡向之索取寶馬、美人，冒頓皆予之，東胡食髓知味，竟索甌脫之地（按史記正義指境上斥候之室爲甌脫），匈奴群臣皆以此乃棄地，可予之，獨冒頓大怒曰：「地者，國之本也，奈何予之！」遂發兵伐東胡，大破之；此一史實正告訴我人，土地無論其肥沃或貧脊，皆爲國家之根本，外蒙古如含唐努烏梁海，面積廣達一百五十餘萬平方公里，其獨立過程無論從主觀或客觀角度看，均有可議之處。且現行憲法有關領土之規定，其「固有之疆域」涵義，是否包括外蒙古，經司法院大法官會釋字第三二八號解釋認係重大政治問題，既爲重大之政治問題，如作任何認定，勢需考慮到能否獲得重大之政治利益，或是否可以防止重大之政治損失，除此之外，尚需考慮到自清康熙年間將外蒙古列爲版圖之歷史淵源、以及三百餘年來蒙、漢兩大民族情感等問題。不僅

如此，吾人更需進一步考量，如一旦再度承認外蒙古之獨立，亦即憲法之「固有之疆域」不包括外蒙古，則必需考慮以下兩項問題：其一為外蒙古是否能夠真正獨立，不受外力所左右，否則一旦外力介入，猶如置利刃於國境邊緣；其次則為內、外蒙古之界線如何釐定？今日中共與外蒙古所劃定之界線，吾人是否照單全收？設若予以承認，則在察哈爾省北部之達里岡崖牧場，將成爲外蒙古領土，但自有清以來之史料看，達里岡崖牧場均不屬於外蒙古範圍，而由清廷上駟院直接統轄（註九），類此情形在內、外蒙古之間尚有多處，吾人今日偏處海隅，而對位處邊陲之內外蒙古界線作出認定，是否妥當，實應三思。

吾人如再從另一角度看，當年美英蘇三國在雅爾達簽定密約時，其中規定「外蒙古現狀應予保持」，此所謂「現狀」，在蘇聯之認知及其已事實控制「蒙古人民共和國」已二十餘年之久，故蘇聯可以認爲「現狀」即爲「蒙古人民共和國」；然而從我國觀點看，自民國十三年中俄簽訂解決懸案大綱之後，以迄雅爾達密約之簽訂，中俄間從未再就外蒙古問題有所交涉，更無任何文件之簽署，而此項懸案大綱明白說明我中華民國對外蒙古擁有宗主權

，是則外蒙古自然仍爲中華民國領土，如是則雅爾達密約所稱「外蒙古現狀應予保持」，在中國之認知自可解釋爲：外蒙古雖在蘇聯操控下擅自成立「蒙古人民共和國」，但中國仍擁有宗主權，且其爲中國領土者如故，此種解釋絕非強辭奪理。在理論上，美英蘇三國所簽之雅爾達密約，中國並未參與，其對中國不具約束力，乃爲理所當然者。

中蘇簽訂友好同盟條約時，中國面臨中共武裝叛亂，而中共之幕後支持者乃蘇聯，蘇聯以不支持中共爲條件，誘使我國與之簽署該友好同盟條約，設若當時參與談判之我方代表僅承認外蒙古現狀應予保持，不再作進一步經公民投票後，公開承認其獨立，則蘇聯雖可以操控蒙古人民共和國，但終缺乏合法基礎，固然當年參與談判之我方代表，可能受迫於國內中共之武裝叛亂已有燎原之勢，而美國施加壓力於外，而不得不同意與蘇聯簽訂友好同盟條約，但以後情勢發展來看，總覺有思慮欠周之感。

今日我中華民國退居台澎金馬，統一中國實爲所有努力之總目標，截至目前爲止，尚未見寸土之規復，如此時輕言放棄較台澎金馬大四十餘倍之外蒙古，較之二千多年前之冒頓單于猶且不如，又將如何面對後世子孫？爲今

之計，除應將外蒙古問題責成相關機關作深入探討外，更應積極展開多方面之交流，增進雙方相互了解，在可能範圍內，給予援助，厚植蒙漢民族情感，爲未來中國之長治久安，奠下良好基石。因此，自民國四十二年廢除「中蘇友好同盟條約」後，中華民國政府即堅持外蒙古仍屬我國版圖，四十餘年來始未曾改變此項立場，如民國八十五年十二月二十六日，外交部函復內政部詢問有關「中蘇友好同盟條約」制訂及廢止經過暨外蒙古脫離我們及復歸我國版圖始末事時，在該函說明二、三兩項中曾有以下之文字：

「二、經查民國三十四年二月十一日美、英、蘇三國簽訂雅爾達協定，其中第一條即規定，外蒙現狀（蒙古人民共和國）應予維持。同年六月我政府派行政院宋院長子文赴蘇交涉，同年八月十四日在蘇聯操縱脅迫下簽訂「中蘇友好同盟條約」，依該約附件換文之規定，中國政府聲明，外蒙如依公民投票證實其獨立願望，中國政府當承認外蒙之獨立。嗣外蒙舉行公民投票，在蘇共全面監視下，外蒙古宣告「獨立」，翌（三十五）年我駐聯合國首席代表蔣大使廷黻曾在聯合國大會宣佈該項「公民投票」過於草率，我政府有進一步觀察之權利，其後蘇俄

即違反「中蘇友好同盟條約」而策動中共全面叛亂。我國乃在聯合國提出控蘇案，經多年之努力，該案終於在民國四十一年二月獲得通過，我立法院遂於民國四十二年二月廿四日一致決議撤銷「中蘇友好同盟條約」及其附件，並經先總統蔣公明令公佈，外蒙古從此失去其「獨立」之法律依據。

三、先總統蔣公於民國四十四年十一月二十五日曾就我國擬在聯合國安理會投票否決外蒙入會乙事致電美國總統艾森豪，其中提及我當時所以同意外蒙獨立，乃在換取中蘇兩國三十年之和平關係，俾從事戰後之復興建設，惟蘇俄以外蒙爲據點對我東北及新疆進行侵略，更助長中共叛亂，竊據大陸。蔣公其次述及，自中蘇友好同盟條約廢止後，我國當時所以同意外蒙獨立之情勢，業已完全改變。關於外蒙問題，就我國立場而言，「尚有待將來另作處理」。蔣公並認爲，外蒙爲蘇俄一手製造之傀儡政權，無論內政外交均受蘇俄嚴厲控制，其本身絕不具聯合國憲章所規定之會員條件。行政院院長俞鴻鈞復於同年十二月十四日向立法院第十六會期第二十四次會議報告我政府反對外

蒙入會所採措施及經過時稱，外蒙之獨立，係我國在特殊情況下被迫接受。自蘇俄助匪共叛亂侵據大陸我國宣布廢止中蘇友好同盟條約以後，我們當時同意外蒙獨立之條件，業已不復存在。我國人民以歷史及情感之關係，都已認爲外蒙已恢復爲我國領土。至於外蒙之政治地位，尚有待我們將來收復大陸後另作處理。」

從而可見，我中華民國政府截至八十五年底止，仍堅持外蒙古應爲中國領土，至於其政治地位，則有待未來中國統一後另作處理，此項看法極爲正確。

吾人如從另一方面思考，又可得出若干看法，從上文分析中既已看出目前縱然重新承認外蒙古之獨立，無論對國家利益、民眾福祉及國家形象而言，毫無助益。而我國即使仍然堅持外蒙古爲中華民國領土，對國家而言，也無任何害處，揆諸以往四十餘年經驗，可爲明証。近年來由於海峽兩岸有所交流之後，雙方學者交換意見之機會甚多，據悉大陸方面極多學者均認爲我方堅持外蒙古仍爲中國領土之態度，至爲正確，也爲對歷史負責之表現，希望我方繼續堅持此項立場，固然學者之態度不必然即爲中共之立場，但或多

或少反映中共高層之看法，海峽兩岸在意識形態上有其基本上之差異，但以往就反對西藏獨立、反對外力泡製東土耳其斯坦共和國、堅持中國傳統疆域等方面，雙方立場幾乎一致，如詳細審看雙方批駁西藏獨立之文件，其用字遣辭也至爲近似，兩岸交流如有共識，以此爲最，惜乎從事大陸工作者，見不及此，往往忽略之，此爲另一課題，暫不詳論，設若今日吾人貿然提出承認外蒙古獨立，中共難免連帶懷疑此間是否已有包容海外藏獨之傾向，我方某些人或者意圖以承認外蒙古不在傳統疆域之內、包容海外西藏獨立之言論、邀訪達賴喇嘛以政教領袖身份來台參訪等行動，試探或刺激中共容忍之底線，以爲台獨或獨台尋找可能之方向，果而如此，則其後果頗難預測，姑以往例推測中共未來之動向，昔者，中共因彈丸之地珍寶島，不惜向蘇聯動武，以當年中蘇共武力懸殊之情況下，中共居然敢於武力相向，顯見其抱有玉石皆焚之決心，設若果真有台獨或獨台之行動，以彼例此，其不動武者幾稀？居廟堂之高者，其施政理念必以全民福祉爲皈依，絕不輕舉妄動，更不仰賴外力，外蒙古問題在中國統一之前，實不必急於作出決定，所謂事緩則圓，識者以爲然否？

註釋

一、與外蒙古建交之國家業有一三二國，其國名及建交日期如次：

國名	建交時間	國名	建交時間
蘇聯	一九二一年十一月五日	北韓	一九四八年十月十五日
阿爾巴尼亞	一九四九年五月二十四日	中 共	一九四九年十月十六日
波 蘭	一九五〇年四月十四日	保加利亞	一九五〇年四月二十二日
匈牙利	一九五〇年四月二十八日	羅馬尼亞	一九五〇年四月二十九日
越 南	一九五四年十一月十七日	印 度	一九五五年十二月二十四日
緬 甸	一九五六年九月二十六日	南斯拉夫	一九五六年十一月二十日
印度尼西亞	一九五六年十二月二十二日	幾內亞	一九六〇年四月二十二日
柬埔寨	一九六〇年十一月十三日	古 巴	一九六〇年十二月七日
尼泊爾	一九六一年一月五日	馬利共和國	一九六一年一月二十五日

阿爾及利亞	一九六一年六月二十五日	錫里蘭卡	一九六二年二月一日
阿富汗	一九六二年二月一日	伊拉克	一九六二年二月五日
巴基斯坦	一九六二年七月六日	寮國	一九六二年九月十二日
英國	一九六三年一月二十三日	埃及	一九六三年四月二日
奧地利	一九六三年七月一日	芬蘭	一九六三年七月十五日
瑞士	一九六四年五月二十二日	瑞典	一九六四年六月三十日
法國	一九六五年四月二十七日	迦納	一九六五年十二月七日
剛果	一九六六年十二月三十一日	坦桑尼亞	一九六七年一月十七日
伊索比亞	一九六七年一月二十四日	希臘	一九六七年三月三日
莫尼塔尼亞	一九六七年六月三十日	敘利亞	一九六七年七月三十一日
挪威	一九六八年一月十一日	丹麥	一九六八年八月五日
土耳其	一九六九年六月二十四日	新加坡	一九七〇年六月十一日

葡萄牙	塞普魯斯	塞普魯斯	菲律賓	孟加拉	日本	馬來西亞	比利時	伊朗	葉門	蘇丹	中非共和國
一九七四年七月二十六日	一九七四年三月五日	一九七三年十二月十九日	一九七三年十月十一日	一九七二年六月二十八日	一九七二年二月二十四日	一九七一年九月八日	一九七一年七月八日	一九七一年五月二十日	一九七〇年八月二十八日	一九七〇年七月七日	一九七〇年六月十八日
薩伊共和國	冰島	西德	加拿大	澳大利亞	荷蘭	賴及利亞	阿根廷	智利	索馬利	摩洛哥	義大利
一九七五年二月四日	一九七四年六月四日	一九七四年一月三十一日	一九七三年十一月三十日	一九七二年九月十五日	一九七二年三月六日	一九七一年九月二十一日	一九七一年九月七日	一九七一年六月一日	一九七一年二月二十八日	一九七〇年七月十四日	一九七〇年六月二十九日

奎亞那	一九七九年十二月二十五日	格林那達	一九八〇年七月二十五日
馬爾他	一九七九年八月八日	尼加拉瓜	一九七九年十月十三日
巴勒斯坦	一九七九年四月二十五日	馬達加斯加	一九七九年五月十一日
西班牙	一九七七年七月四日	桑比亞	一九七八年十月二日
貝寧	一九七七年四月二日	哥斯達尼加	一九七七年六月六日
盧森堡	一九七六年七月十一日	突尼西亞	一九七七年二月十五日
利比亞	一九七六年六月十六日	巴布亞新幾內亞	一九七六年六月十六日
萊濟	一九七六年六月十五日	賴比利亞	一九七六年四月二十三日
佛得角	一九七五年十一月十九日	安哥拉	一九七六年二月十日
幾內亞—比索	一九七五年十月十四日	聖多美和普林西比	一九七五年十月二十二日
墨西哥	一九七五年九月二十五日	莫桑鼻克	一九七五年九月二十七日
紐西蘭	一九七五年四月八日	科威特	一九七五年六月十七日

約旦	一九八一年五月二十一日	塞舌爾	一九八一年八月二十一日
厄瓜多爾	一九八二年十月三十日	津巴布偉	一九八四年八月三十日
賴索托	一九八五年七月二日	布基納法索	一九八五年十月二十五日
馬爾地夫	一九八五年十一月六日	塞內加爾	一九八五年十二月十二日
象牙海岸	一九八六年七月六日	美國	一九八七年一月二十七日
巴西	一九八七年六月十九日	哥倫比亞	一九八八年八月十日
玻利維亞	一九八九年三月一日	南韓	一九九〇年三月二十六日
納米比亞	一九九〇年十月三十日	委內瑞拉	一九九〇年十二月十四日
以色列	一九九一年十月二日	拉脫維亞	一九九一年十月十五日
費沙尼亞	一九九一年十一月二十日	立陶宛	一九九一年十二月十一日
烏克蘭	一九九二年一月二十一日	哈薩克斯坦	一九九二年一月二十二日
白俄羅斯	一九九二年一月二十四日	烏茲別克斯坦	一九九二年一月二十五日

摩爾達維亞	一九九二年一月三十日	亞美尼亞	一九九二年二月二十一日
梵蒂岡	一九九二年四月四日	阿塞拜疆	一九九二年四月十六日
吉爾吉斯斯坦	一九九二年四月二十二日	土庫曼斯坦	一九九二年四月二十三日
坦吉克斯坦	一九九二年五月二十四日	阿曼	一九九二年四月二十七日
格魯吉亞	一九九二年五月十二日	文 采	一九九二年五月十八日
斯洛伐克	一九九三年一月一日	捷 克	一九九三年一月一日
斯洛文尼亞	一九九三年二月十八日	波斯尼亞—黑塞哥維亞	一九九三年二月二十四日
克羅地亞	一九九三年三月十日	南非共和國	一九九四年五月二十五日
馬其頓	一九九五年六月二十七日	阿拉伯大公國	一九九六年四月一日

二、請參見荆知仁所著「中國立憲史」以下歷次憲法有關領土之條文均引自該書，不加另註。

三、請參見拙撰「漠北外蒙古」一文，刊「中國邊政第四十二期」。

- 四、請參見八十三年版「六法全書」（三民書局）。
- 五、請參見林紀東所著「中華民國憲法逐條釋義」一書。
- 六、請參見國父著三民主義民生主義第二講。
- 七、請參見蔣著「中國之命運」第一章。
- 八、請參見拙撰「蒙古盟旗制度」。
- 九、請參見拙撰「達里岡崖不屬外蒙古考」論文。

本文參考書目（含論文）

清代邊政通考

蒙古游牧記（張穆）

中華民國憲法逐條釋義（林紀東）

中華民國立憲史（荆知仁）

內外蒙古盟旗界域之研究（劉學銑）

中華民國行政區域簡表（內政部）

美國雅爾密約與中國（郭榮趙）

蒙藏委員會簡史續篇（劉學銑）

此時不宜談外蒙古問題（劉學銑）

蒙古盟旗制度（劉學銑）

參觀外蒙古公民投票報告書（雷法章）