

※特載※

蒙古的主權與外部環境

D BAYARKHUU 教授
許馨 譯

本文僅代表作者個人立場，不代表蒙古外交部官方立場。

1911年，蒙古驅走滿清的壓迫而獲得獨立，但不被世界任一國家承認。當時蘇聯與中國、英國、日本的關係早已決定了蒙古與西藏的命運。1915年中蘇《恰克圖條約》，視蒙古為中國統治下具特殊自治權的一個省。1917年，蘇聯爆發十月革命，布爾什維克黨廢棄《恰克圖條約》，北京政府取消了蒙古的自治。因為根據《恰克圖條約》，中國不得讓任何軍隊進入蒙古，結果，蒙古在1920至1921年淪為蘇聯內戰的戰場，並於1921年之後成為蘇聯的緩衝區。1921年及1924年，蒙古獨立地位未獲國際承認。依據1924年5月31日簽訂的《北京協議》，蘇聯承認蒙古為中國領土的一部分，它不僅回歸到《恰克圖條約》，而且也表露出背著蒙古私下達成協議的虛偽面目。1936年，蘇聯政府發表備忘錄，重申其立場，並於1937年與國民黨政府簽訂《同盟條約》。此情況繼續維持到1945年夏天。換言之，蒙古自宣布獨立起，其獨立地位始終未獲國際法（係指維斯法利亞原則）承認。

根據國際法規定，蒙古從1915年至1945年是中國領土的一部分。蒙古當時的地位幾乎與中國相同，由於內戰及日本攻擊之故，中國根本無法控制住西藏、東突厥斯坦（或新疆）、察哈爾及熱河。此外，東

北、內蒙古、以及中國東部與中部的的主要部分皆為日本佔領，中國只能暫時擱置蒙古問題。1939年，蒙古最東端地區成為中日蘇三大強權爭奪利益的戰場。當時蘇聯為避免與日本正面交鋒，轉而利用中國對抗日本。

中國則必須利用這個機會充實軍力。在此同時，日本與蘇聯密謀瓜分在亞洲的勢力範圍與利益。兩國代表團在莫斯科達成哈爾哈河戰役（又稱諾門罕事件）停火協議，並約定沿哈爾哈河區為國界。兩國並於1941年於莫斯科簽訂《互不侵犯條約》，同意外蒙古與新疆為蘇聯特別利益區，東北與內蒙古為日本特別利益區，蒙古就此淪為蘇聯特別利益區。

在1943年的中美高峰會上，美國主張蒙古不應該是中國的一部分，並要中國同意此看法。在1945年的雅爾達會議上，美、英、蘇強權承認了蒙古存在的事實，並要中國也同意。因此根據維斯法利亞原則，蒙古在1945年底正式被承認為獨立國家。因此，1911年博格多汗統治下的蒙古、1921年人民革命時期的蒙古，以及1924年成立的蒙古人民共和國似乎皆未曾獨立過。外國的教科書與調查文獻將蒙古的獨立訂在「1946年」，這是因為中國在1946年1月首度承認蒙古的國家地位，蘇聯亦於該年與蒙古簽署條約，這是蒙古與國際間簽訂的第一個平等條約。

蒙古於1961年正式加入聯合國，那是蒙古首度被國際承認的現代政治。其實蒙古不用加入聯合國也能獲得各國承認（瑞士至今仍未加入聯合國，卻是維斯法利亞原則第一個承認的國家）。蒙古加入聯合國是出於地緣政治的考量。如果蒙古不是聯合國會員國，沒有一個國家會越

過我們的兩大強鄰，來承認我們。事實上直到 1990 年，外界普遍認為蒙古、北韓與阿爾巴尼亞是世界上最遙遠、最孤立的三個地方。蒙古兩大強鄰的特別利益，以及蘇聯對蒙古的興趣（如前所述，蘇聯對亞洲的外交政策只限於蒙古與阿富汗），使得蒙古成為如此封閉的地區。相反地，蘇聯則努力地嘗試在阿富汗首都喀布爾以及越南首都河內複製控制烏蘭巴托的方法。

有關過去七十多年的蒙古對外政策，其討論僅限於身為「緩衝區」及「社會主義國家的東方堡壘」（前蘇聯共黨總書記布里茲涅夫所言）的戰略政策。過去三十多年來，在「友誼」的語彙及意識型態渲染下，蒙古對外政策的威望直線上升。

蒙古獨立過程可分為下面幾個階段：

- 一、爭取獨立（1911-1919 年）
- 二、中國軍隊佔領（1919-1921 年）
- 三、緩衝國地位（1921-1945 年）
- 四、獨立國（1945-1990 年），然而在此階段蒙古必須聽從聯盟與集團體制（社會主義聯邦）的命令，或者就是成為國際間一個強權的永久衛星國。
- 五、真正獨立自治（1990 年迄今）

由此可見，經濟弱勢的小國永遠無法享有真正自治，也永遠無法完全掌握自己的命運，今日的蒙古就是明證。小國想要生存就要迎合強國的利益。比方說美國要是承認車臣是獨立國家，俄國也只能同意，但是維斯法利亞原則的會員國仍然不承認車臣的獨立地位。車臣的地位就像 1945 年以前的蒙古。1921 年圖瓦共和國宣佈獨立，全世界只有蒙古承

認。後來圖瓦共和國又於 1944 年放棄獨立，併入蘇聯，蒙古也有著相同的命運。

1990 年代，全球掀起民主化浪潮，對蒙古的社會經濟與外交政策影響深遠。蒙古開始追求多元外交政策，在國家利益與歷史趨勢之間找出最佳平衡。

在蒙古現代史上，這是第一次宣布獨立、不結盟，側重經濟與亞太地區取向的外交政策。1994 年，蒙古國會制訂並通過《外交政策綱領》，後來列入蒙古政府 1996 年與 2000 年行動計畫。以下概略介紹蒙古政府重要外交政策文件內容：

進入主題之前，筆者必須強調當時蒙古的外交政策目標、工作標準、效益評估與決策機制都已做根本上改革。擺脫過去衛星國的地位，蒙古開始積極與兩大強鄰以及其他國家根據對等原則發展雙邊與多邊關係。

蒙古位於亞洲心臟地帶，與中俄兩大強權比鄰，地緣位置特殊，類似的例子在其他國家相當普遍，因此蒙古與兩大近鄰的關係，過去及未來都是外交政策的核心。蒙古於 1990 年代重新規劃外交政策，將亞太地區列為第一重點。對日關係屬於亞太地區範疇。在蒙古多極外交政策中，日本是亞洲的重要一極。

因此，成為亞太經濟合作會議（APEC）以及東亞高峰會會員國是我們的優先考慮。蒙古展開一連串經濟改革與革新計畫，就是希望早日達成這個目標。東協區域論壇（ARF）為該地區重要政治與安全組織之一，蒙古極為重視該組織的各項活動。

蒙古外交政策的第二重點是，歐盟與其會員國。曾是蒙古盟國的中歐與東歐國家，應重新視為伙伴關係。中亞與中東地區則是蒙古外交政策的第三重點。

蒙古對美國、日本、西歐與印度而言，除了它的兩大鄰國而外，到底是什麼？問題是：為何這些國家對支持蒙古有興趣？第一個因素是，蒙古的易受攻擊的地緣政治位置，蒙古是位於東正教、伊斯蘭教、儒教三大文明交界處的唯一佛教國家，又位處兩大核武國家之間，這兩個國家彼此之間又有著戰略伙伴關係。這是地緣政治方面的定義。所有造訪蒙古的西方政府官員及學者對此皆了然於心。

第二個因素是，政治方面。蒙古是政治與經濟改革同時並進而且穩定和平地完成的範例。反觀東亞各國歷經金融、經濟與政治風暴，與蒙古形成強烈對比，尤其印尼的情況更與蒙古有著天壤之別。在東亞動盪不安期間，西方人士曾多次建議「向蒙古學習」。

各國支持蒙古（並非直接支持）的第三個因素在於歷史與人道方面，這包括了成吉思汗的征服歷史，游牧文明、牲畜、自然環境與民俗藝術。這個因素與蒙古是個什麼樣的政權無關。

基於以上三個因素，蒙古應該創造大國在蒙古的戰略利益，以及保證外國投資的優良環境。歷史經驗證明，像蒙古這樣未開發的小國，必須與已開發國家分享他們的原料、天然資源與稀土金屬，而不是只想著他們的願望與利益。翻開歷史，不難看見小國過於自信又與強國為敵的悲慘下場。蒙古有過與強國結盟，暫時將自身利益拋諸腦後，而將自己的命運交給其他人的七十年經驗。這些經驗現在又可能對我們有用。然

而，蒙古現在不僅要吸引單一強國的戰略利益，而且是愈多的強國愈好。這是我們生存在二十一世紀的唯一保證。

蒙古外交政策的下一個重點，在於繼續不斷鞏固在國際組織中的地位，並且積極參與各項活動，為世界和平以及永續發展盡一份心力。身為聯合國會員國，又參與聯合國旗下組織、不結盟運動、國際貨幣基金組織、世界銀行以及亞洲開發銀行，蒙古表示將就其能力所及，參與重大議題的解決，如軍備控制、未開發國家經濟發展、財政與金融限制、社會問題、環境破壞、毒品走私、全球恐怖主義。

二十一世紀是市場經濟的紀元，其特徵是國際競爭激烈。跨國合作的發展、貿易量增加、勞動市場開放、文化交流日漸增進所帶動的全球化經濟，塑造出一個真正的跨文化社會的世界。面對新紀元，蒙古在深切思考過去歷史的慘痛時，為了建立永久和平的世界，應該加強與各國經濟、社會與文化交流，建立一個「區域合作的社會」，並提升到一個「區域整合的社會」，而最後希望依據當前全球化的趨勢，邁入到一個「全球整合的社會」。