

蒙古建國後外交政策的困境與動力

范盛保

崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

摘要

蒙古共和國在 156 萬平方公里的土地上僅有約 320 萬人，是全球前幾名人口最稀少的國家。這個內陸國家其地理位置上只有俄羅斯以及中國兩個鄰居，而蒙古近 300 年的歷史在此兩個鄰居的影響下，或奉清國為宗主國，或作為蘇聯的衛星國。在這樣的人口稀少，經濟大幅依賴中國、俄羅斯，以及夾在中俄之間的地緣政治結構下，似乎注定了蒙古外交政策的困境永遠多於動力。本論文探討蒙古建國後的外交政策。1921 年建國的蒙古在建國後至蘇聯瓦解前，以蘇聯衛星國的角色於中蘇間尋求平衡，在蘇聯瓦解後順勢搭上民主浪潮，發展出自己的『國家安全構想』與『外交政策構想』。筆者並未著墨於蒙古國執行『國家安全構想』與『外交政策構想』後所得到的效益為何？也沒有逐一介紹蒙古與各國的關係如何演進？蒙古參加了多少多邊組織？介入了多少國際活動？蓋因這些描述性的內容僅是官方單方面陳述的過程與成果，只能反映蒙古國在國際舞台上逐漸活躍，但不能證明其國家更安全、外交更獨立。『國家安全構想』與『外交政策構想』的精髓及演進才是本論文聚焦所在。

關鍵詞：國家安全構想、外交政策構想、第三鄰國政策

壹、前言

1936年毛澤東在接受美國記者斯諾（Edgar Snow, 1905-72）訪問時表示：「當人民革命成功後，外蒙古共和國將可依其意願成爲中華聯邦的一部分。伊斯蘭教信徒以及圖博人（西藏人）將可以成爲中華聯邦的自治共和國」。斯諾問：「中國人民是否要從日本帝國主義者手中收復所有失地？」毛回答：「不僅要保衛長城以南的主權，也要收復我國全部的失地。這就是說滿洲必須收復。但我們並不把中國以前的殖民地朝鮮包括在內。當我們收回中國的失地，達成獨立以後，如果朝鮮人民希望掙脫日本帝國主義者的枷鎖，我們將熱烈支援他們爭取獨立的戰鬥。這一點同樣適用於台灣。」（李筱峰，2015；施正鋒，2016：50）時至今日回頭看這一段話，毛澤東認定應該獨立的台灣卻被毛澤東的中國共產黨及中國國民黨對這段歷史視而不見，對兩國人民強輸「台灣是中國固有領土」的意識形態；在毛澤東眼裡伊斯蘭教信徒以及圖博人（西藏人）將可以成爲中華聯邦的自治共和國一事，對照中共數十年對該區近乎種族滅絕的作法，「自治共和國」只不過是中共謊言帝國的案例之一；至於毛澤東期待外蒙古共和國依其意願成爲中華聯邦的一部分，見諸中國對南（內）蒙古的文化滅絕，只能慶幸北（外）蒙古人民做了明智的脫中抉擇。

這篇論文探討早在1921年即已獨立的蒙古（外蒙古／北蒙古）其外交政策的困境與動力。蒙古在1946年即被中華民國政府承認其獨立，1949年中華民國政府取消承認，又於2002年宣布重新承認蒙古爲一獨立國家。而中華人民共和國則在1949年承認其獨立地位。蒙古外交政策的困境與動力的分界點與此二國承認／不承認蒙古獨立無關，筆者是以蘇聯瓦解的那一年做一個分界點。在此之前蒙古外交有其「兩大之間難爲小」的困境，在此之後蒙古逐漸發展多面向外交，展現其民主國家的外交動力。時間點的分界並非說蘇聯瓦解以前，蒙古的外交完全是困境；或是說蘇聯瓦解之後，是蒙古外交動力初始。用時間點論述困境與動力只能說蘇聯的瓦解是一個轉折點，並非切割瓦解前／後分別是困境／動力。

貳、歷史背景分析與蒙古外交政策的困境

一個國家的外交政策很大的程度上取決於這個國家的大小、人口的多寡、經濟力量以及所在的位置。而蒙古共和國剛好在這幾方面特別的突出。在 156 萬平方公里的土地上僅有約 320 萬人，是全球前幾名人口最稀少的國家。這個內陸國家其地理位置上只有兩個鄰居——俄羅斯以及中國。而這兩個鄰居各自主導了蒙古近 300 年的歷史 (Schmücking, 2015: 21)。以 2018 年蒙古的進出口來源國家統計來看其經濟力量，在出口方面，中國幾乎囊括蒙古 9 成以上出口量，英、俄不到 2%；在進口方面，中國與俄羅斯約各佔 3 成，其餘美、日、韓等不到 1.5 成。礦產是蒙古最大宗的出口產品，約佔了 8 成至 9 成 (World Integrated Trade Solution, c. 2018)。在這樣的人口稀少，經濟大幅依賴中國、俄羅斯，以及夾在中俄之間的地緣政治結構下，似乎注定了蒙古外交政策的困境永遠多於動力。

從 16 世紀起沙俄就開始與蒙古地區往來，並一直在蒙古維持著經濟、文化的影響力。1691 年當漠北蒙古族（居住在戈壁沙漠以北的蒙古族，多分佈於現今北蒙古地區，亦稱外蒙古）朝覲滿族所建立的清國康熙皇帝時，現今的蒙古國就在清國統治下一直到辛亥革命後才產生變化。1913 年 11 月 5 日中俄簽訂了『中俄聲明文件』，外蒙古承認中國的「宗主權」，中、俄承認外蒙古自治，為中國領土之一部分。中國保有對外蒙古的宗主權而非主權，而沙俄則保持了在外蒙古的各種特權 (維基百科, 2020a)。自此，俄國對蒙古的影響力與日俱增。一直到蒙古在 1921 年獨立之時，俄國在外蒙古有三個主要利益。第一，俄國認為蒙古有可能接受共產主義，因此必須獲得蒙古人的信賴與友誼；第二，蒙古的戰略地位重要性；第三，俄國必須承認中國在蒙古的部分權力，此舉有助於證明蘇聯並非帝國主義 (Nemzer, 1939 : 456)。

1921 年獨立的外蒙古是一個君主立憲政府，在 1924 年廢除君主立憲制，成立蒙古人民共和國 (Mongolia People's Republic)。當時的中華民國國民政府在推翻滿清後，從北伐、中原大戰、國共內戰到二戰，可說是無

力處理外蒙古問題。1945 年美國預估如要全面擊潰日本，需犧牲 100 萬美軍與 50 萬英軍，因此羅斯福與邱吉爾會同史達林，於 1945 年 2 月雅爾達會議中要求蘇聯在對德作戰勝利後，對日宣戰。為此，史達林在會議上承諾，在德國投降、歐洲戰爭結束後二至三個月之內，蘇聯依據以下條件協助同盟國參加對日戰爭——外蒙古（蒙古人民共和國）的現狀須予維持（Di Crocco, 1964: 21）。

何謂外蒙古現狀？時任國民政府行政院長兼外交部長宋子文認為外蒙現狀就是維持 1924 年蘇聯承認中國擁有外蒙主權之『中蘇解決懸案大綱協定』（亦稱『1924 中蘇協定』）所有現狀。根據該協定，恢復兩國之間的外交關係；拒絕蘇聯政府「享有特殊權利和特權」；兩國政府同意重新劃定蘇中邊界，並繼續維持現有邊界，直到進行指定的檢查為止。而史達林則認為外蒙現狀為「蒙古人民共和國」此一名詞，並提出中國要承認外蒙古的獨立。史達林認為外蒙對西伯利亞東部的防守，處於非常重要的戰略地位，蘇方應有自衛的法律權（維基百科，2020b）。1945 年 8 月中蘇在莫斯科簽訂『中蘇友好同盟條約』，對於外蒙古問題議決如下：一、蘇軍三個月內從東北「撤完」；二、「鑑於外蒙古人民一再表示其獨立願望，中華民國政府同意，將在日本戰敗後舉行公民投票以確定外蒙的獨立」，允許將依公正之公民投票的結果決定是否承認蒙古人民共和國。1945 年 10 月 20 日，外蒙古舉行公民投票，結果顯示 97% 的公民贊成蒙古人民共和國的獨立（Wikipedia, 2020a）。

以上論述的用詞比較像是站在蒙古「宗主國」的立場，傾向用中國的觀點來看蒙古主權歸屬。但是看看蒙古國駐美國大使館關於蒙古歷史的簡單論述，論述中比較強調被入侵者角色（Embassy of Mongolia to the United States of American. n.d.）：

滿清王朝於 1636 年征服了內蒙古。外蒙古於 1691 年被征服。在接下來的 200 年裡，蒙古一直受清朝統治，直到 1911 年宣布獨立。但是，中國政府仍然將「外蒙古」視為其中一部分，並於 1919 年入侵了蒙古。1921 年，人民革命在俄國紅軍的幫助下在蒙古獲勝，蒙古成為世界第二大社會主義國家。1924 年蒙古人民共和國宣告成立，

並通過了第一部憲法。從 1921 年到 1990 年，蒙古一直處於由蘇聯統治的共產主義政權下。在 1989 年秋天和 1990 年春季，蒙古開始出現新的政治思想潮流。蘇聯與東歐共產主義政權瓦解。1990 年 3 月，一場以絕食抗議推翻政府的民主革命導致蒙古放棄共產主義，導向了多黨制，新憲法和市場經濟。

一句「中國政府仍然將外蒙古視為其中一部分，並於 1919 年入侵了蒙古」道盡了被他國霸凌的悲哀。從 1921 年的蒙古革命爆發後，一直到 1924 年蒙古人民共和國的成立，此後的蒙古一直是蘇聯的保護國。1921 年獨立的蒙古脫離了中國的入侵，卻依附在蘇聯底下 70 年。直到蘇聯瓦解產生新的局面。解體前的蘇聯除了 15 個加盟共和國之外，還有許多的衛星國，包括華沙公約組織的東歐國家以及在亞洲的蒙古和朝鮮。蒙古在中歐和東歐國家成為蘇聯衛星國的前 20 年即已是衛星國，是蘇聯在亞洲的第一個衛星國 (Wikipedia, 2020b)。

1930 年代，受蘇聯扶植的蒙古政權——蒙古人民革命黨，在反宗教運動和政治壓迫浪潮中殺害了成千上萬人。時任蒙古人民革命黨中央委員會的書記根登 (Peljidiin Genden) 成為 1930 年代初推行的共產主義經濟政策的幕後推動者之一，這些政策包括強制集體化，取消私有企業，關閉寺廟並沒收佛教的財產。其結果是引起由喇嘛領導的「反革命」。莫斯科下令中止了蒙古政府的政策，並且於 1932 年 5 月屠殺了多位試圖「過早」推進共產主義措施的蒙古人民革命黨領導人 (Wikipedia, 2020c)。根登躲過一劫並受史達林提拔為總理。隨後史達林要求根登消滅該國超過 100,000 名被史達林稱為「內蒙古的敵人」——喇嘛。根登於 1933 年公開宣布了自己的願望——「不與宗教作鬥爭」，並允許喇嘛公開實踐信仰。莫斯科將根登撤職，經審訊承認與「拉美反動派」和「日本間諜」共謀，於 1937 年 11 月 26 日在莫斯科被蘇聯最高法院軍事委員會處決。他的繼承者阿瑪爾 (Anandyn Amar) 亦以「為日本從事間諜活動」被捕，送往蘇聯，並於 1941 年在被處決，他分別於 1939 年 3 月 7 日的會議上、及 1941 年 7 月 10 日在審判過程中發言 (Wikipedia, 2020d)：

我的信仰在宗教,但我更相信蒙古應該堅定地成爲一個獨立的國家。我愛我的祖國。我已經表明這是我的事業。我已經率先獻身於我的祖國的發展,而令我心碎的是,我終於親眼目睹自己被稱爲叛徒,並受到苛責。

如果蒙古人民共和國是一個真正的獨立國家,那麼他的政府總理應當被蒙古法庭審判。當一個強權殖民一個小國時,典型便是逮捕和迫害其領導人。我個人的經驗表明了蘇聯對蒙古就是這樣的態度。

這場血腥大屠殺導致喬巴山 (Khorloogiin Choibalsan) 成爲總理,他被稱爲「蒙古的史達林」,並讓自己以服務蘇聯在亞洲的利益爲目的¹。喬巴山希望統一整個蒙古的想法,在中國共產黨於 1949 年建立中華人民共和國之後更爲強烈。然而,史達林爲與中共友好,不會支持南北蒙古統一。1950 年當澤登巴爾 (Yumjaagiin Tsedenbal, 曾任蒙古總理) 敦促喬巴山帶領蒙古加入蘇聯,被喬巴山嚴厲斥責。喬巴山有著強烈的蒙古民族主義思想,最終於 1952 年歿於莫斯科 (Wikipedia, 2020e)。喬巴山的繼任者澤登巴爾在掌權至 1984 年的任期中,曾提出五次以上「將蒙古納入蘇聯」的要求,但這些提議總是遭到蘇聯領導人的拒絕 (Wikipedia, 2020f)。諷刺的是,蘇聯最終決定在 1984 年將澤登巴爾撤職,將他送往莫斯科安然退休。此舉由當時即將上任的戈巴契夫 (Mikhail Gorbachev) 主導,部分原因是澤登巴爾的反華觀點削弱了莫斯科對改善與北京關係的利益 (Radchenko, 2020)。

當蘇聯可以撤換蒙古領導人時,不難想像蒙古在冷戰前後只是蘇聯的一個棋子,且處處聽命於蘇聯。不過,蒙古也並非全然僅是個傀儡,確切來說,它遊走在中國與蘇聯之間謀取自身利益。當中蘇友好時,兩個鄰國都想拉攏蒙古,蒙古在中國與蘇聯的援助中獲利;當中蘇有嫌隙時,蒙古開始支持蘇聯,並且在越戰、中印邊界衝突等議題上支持蘇聯 (Rahul, 1978:

¹ 多年以後,時至今日,「史達林」算是一個形容詞。美國總統國家安全顧問羅伯特·奧布賴恩 (Robert O'Brien) 稱中共領導人習近平是前蘇聯獨裁者史達林的繼承人。習近平上台後的一系列行動: 反腐 (清洗)、集權 (獨裁)、推進個人崇拜、加強思想控制、打壓異議人士、反西方、甚至增加國家對經濟的控制等,無一不顯示他繼承了史達林的衣鉢 (美國之音, 2020)。

659)。1946年時蒙古與蘇聯簽訂『友好互助條約』(*Treaty of Friendship and Mutual Aid with the Soviet Union*)；1949年中華人民共和國成立時，蒙古在當年10月16日即承認中國；1952年與中國簽訂『經濟文化合作協議』(*Agreement of Economic and Cultural Corporation with China*)。1950年代的蒙古樂於作為中國與蘇聯之間的橋樑，並與雙邊保持友好關係(Batbayar, 2003: 953)。

1961年毛澤東指責蘇聯領導是修正主義，兩國爭奪對共產主義國家的控制權，60年代中期當中蘇分裂時，蒙古選擇支持蘇聯。1966年蒙古與莫斯科簽署『雙邊條約』(*Treaty of Friendship, Corporation and Mutual Assistance Between the USSR and the Mongolian People's Republic*) (Batbayar, 2003: 953)。

第5條

締約雙方將提供互助，確保兩國在國防方面的潛力，能配合社會主義集團不斷強化的國防力量任務，訂約方將相互協商攸關涉及兩國利益、和平與國際利益合作的重要國際問題，並本著良好傳統的精神，以及聯合國組織的憲章，聯合採取必要措施，包括軍事措施，確保兩國的安全獨立與領土完整。

第10條

此條約維持20年有效，假設簽約雙方任一方在條約期滿前12個月未表達放棄之意，每一次得自動延長10年。

依據此約有關聯合採取「軍事措施」，蘇聯可以在蒙古駐紮軍隊以及部署飛彈基地，蒙古是中蘇衝突的最前線，一直到1980年代後期才失去了作為蘇聯衛星的地位，在兩個大國之外發展與西方的關係作為平衡(Ganbat, 2012: 92)。1990年代的蒙古還建立了健全的民主治理體系，舉行了定期選舉（在很大程度上已變成兩黨制），享有言論自由，集會自由和結社自由，這與蒙古的兩個強權鄰國形成了鮮明的對比。

參、蒙古外交政策的動力

1980年代末期，隨著東歐社會主義國家相繼垮台，蘇聯放棄對東歐的控制。1989年蘇聯開始從蒙古撤軍，蒙古出現示威遊行以及第一個反對黨—蒙古民主聯盟。此時的蒙古政府內部有兩種聲音，是否要如中國天安門事件般出兵鎮壓，抑或是如東歐國家進行改革。根據蒙古前共黨總書記 Jamba Batmonkh：我們還沒到要讓對方鼻子流血的地步（Campi, 2019: 4）。最終，蒙古選擇改革，進行修憲，取消一黨專政，正式開放黨禁，國名改爲「蒙古國」。憲法規範在未頒布法律的情況下，禁止外國軍事力量駐紮於蒙古國領土（Ginsburg, 1995: 462-67）。

Helbig（2015: 2-3）認爲蒙古國外交政策的演化，主要有四個元素，分別是民主化、主動積極的外交、維持和平部隊的承諾以及經濟成長。上世紀90年代的蒙古相信政治與經濟的改革可以增加蒙古的獨立性，減少受兩位老大哥的立即影響。主動積極的外交衍生出「第三鄰國政策」。而從1999年與聯合國簽訂了理解備忘錄（memorandum of understanding）之後，蒙古國積極參與維持和平任務，包括聯合國、北約以及美國所領導的維持和平任務。至於吸引外國直接投資的最主要目的還是希望與俄羅斯、中國、第三鄰國間保持等距。

1992年的新憲法最大的改變是國名的變更，從原來的「蒙古人民共和國」改爲「蒙古共和國」，擺脫社會主義國家最強調的「人民共和國」的國名（Krishna 2014: 69）。舊的憲法強調透過社會主義建立國家，並且承諾強化國際共產秩序。新的憲法則強調國家利益以及務實的實用主義（Soni, 2018: 34）。曾經是蘇聯衛星國的蒙古，在後蘇聯時期特別關注中亞新興獨立的5個內陸國（哈薩克斯坦、土庫曼斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦）在國際上的發展困境，蒙古將國家安全聚焦在全球、區域、次區域以及鄰國的關係（Krishna, 2014: 70）。1994年蒙古發表了兩個重要文件，代表其內、外政策走向，分別是『國家安全構想』、『外交政策構想』。在『國家安全構想』中，國家安全包括了蒙古存在的安全、社會秩序和國

家制度的安全、公民權利和自由的保障、經濟安全、科技安全、資訊安全、蒙古人民文明的安全、人口的安全及基因庫（指健康環境）、生態安全等（“Concept of National Security of Mongolia.” 1995），其相關條文如下：

- 13 國家安全可以透過單邊、雙邊和多邊措施的結合得到保障和強化。
- 23.5 嚴格禁止使用蒙古的領土與其他國家為敵。確保蒙古在國際上是非核武器地位，通過政治手段實現該國的安全。追求中亞進入非核武器區政策。
- 27.2.2 優先處理與兩個鄰國的關係，並堅持與他們建立平衡關係的原則。保持平衡的關係並不意味著彼此之間保持等距他們或在所有問題上持相同立場……兩國之間的爭端應保持中立和不參與的政策，除非爭端影響蒙古的重大國家利益；
- 27.2.3 奉行開放的外交政策。
- 35.3.8 確保蒙古在國際法律規範下有出入海洋的權利。

1994 年的『國家安全構想』有幾個重要方向：確保蒙古的非核地位、建構多邊關係、鄰國爭端保持中立和不參與、開放的外交政策以及確保出入海洋的權利和過境自由。作為一個內陸國家，蒙古必須重視出入海洋的權利。2018 年蒙古外交部長 Damdin Tsogtbaatar 在接受 WorldsApaRT 訪問時，亦提到出入海洋的權利。外長說：蒙古與中國、俄羅斯發展平衡關係，與這兩個國家有策略夥伴關係，並且是以信賴為基礎的關係。至於該如何面對內陸國家的困境？外長特別提到基於海洋法的規定，內陸國家應有權出入海洋、應有過境自由（WorldsApaRT, 2018）。海洋法相關規定如下：

第 125 條（出入海洋的權利和過境自由）

- 一、……內陸國應有權出入海洋。為此目的，內陸國應享有利用一切運輸工具通過過境國領土的過境自由。
- 二、行使過境自由的條件和方式應由內陸國和有關過境國通過雙邊、分區域或區域協定予以議定。

而 1994 年的『外交政策構想』有幾個面向（“Concept of Mongolia’s Foreign Policy,” 1995）：

3. 蒙古應奉行開放不結盟政策。它將努力避免過分依賴或依賴任何特定國家。
12. 蒙古在執行其外交政策時，應以以下為指導：
 - 12.a. 與俄羅斯聯邦和中華人民共和國保持友好關係將成為蒙古國外交的優先方向。它不應採用任何一個國家的路線，而應在原則上與他們倆保持平衡。
 - 12.b. 第二個方向是與東、西方高度發達的國家發展友好關係，例如美國，日本和德國。同時，它將與印度、韓國、泰國、新加坡、土耳其、丹麥、荷蘭、芬蘭、奧地利、瑞典和瑞士等，追求促進友好關係的政策。
 - 12.c. 第三個方向是加強其在亞洲的地位。
 - 12.d. 第四方向是促進與聯合國組織及其專門機構的合作。
 - 12.e. 第五個方向將是發展與前社會主義國家及新近獨立的國家的友好關係。
 - 12.f. 第六個方向將是與發展中國家建立友好關係並與它們合作。

『外交政策構想』的指導原則，除了強調避免過分依賴特定國家外，外交政策仍有其優先序。首要為與鄰國的關係，接著是與東、西方已開發國家發展友好關係，再來是區域性以及聯合國的合作。最後是與前社會主義國家還有發展中國家建立友好關係。『外交政策構想』有「多邊關係」概念，追求在中、蘇之間的平衡關係，並與民主、市場經濟國家擴展關係，漸增的區域與國際間的互賴 (Soni, 2015: 39-40)。

蒙古國會在 2010 年和 2011 年針對 1994 年的兩個構想做出調整，分別通過了兩項重要的立法，第 48 號決議——亦即『國家安全構想』以及第 10 號決議——『外交政策構想』，惟其內容不脫 1994 年的範疇。在『國家安全構想』方面 (蒙古國國家安全委員會，2010)，其相關條文如下：

- 3.1.1.4 應發展與俄羅斯和中華人民共和國的睦鄰友好關係和廣泛合作。
- 3.1.1.5 在「第三鄰國」政策框架內，與發達的民主國家發展政治、經濟、文化以及人道主義領域的雙邊和多邊合作關係。
- 3.1.1.6 與兩個鄰國、美國、北約成員國、歐盟以及亞太地區各國繼續發展安全、國防領域的雙邊和多邊合作關係，積極參與國際社會維持和平的行動。

在經濟安全上也希望避免過度依賴：

3.2.2.2 限制某一個國家的投資不超過對蒙古外商投資總額三分之一的範圍。

而 2011 年的『外交政策構想』主要內容有（〈2011 年第 10 號附件——蒙古外交政策〉）：

1. 蒙古的外交政策應以《蒙古憲法》和『國家安全構想』所定義的國家利益為基礎。
11. 蒙古不得加入任何軍事同盟……在蒙古沒有外國軍事威脅的情況下，也不得允許外國軍隊進入，部署或過境。
14. 蒙古在執行其外交政策時應遵循以下方向：
 - 14.1 與俄羅斯和中國的友好關係將是蒙古外交政策的優先事項。
 - 14.2 在美國，日本，歐盟，印度，大韓民國，土耳其和其他東西部國家的「第三鄰國」政策框架內擴大和發展夥伴關係與合作。
 - 14.3 旨在與亞洲其他國家發展友好關係與合作，參與亞太地區多邊合作，加強東亞，東北亞和中亞的戰略穩定以及擴大安全合作的政策和活動支持和參與。
 - 14.4 繼續與聯合國、專門機構以及國際金融，貿易和經濟組織積極合作，並支持加強聯合國在世界治理中的作用。
 - 14.5 除了發展與發展中國家的雙邊關係和合作外，還在廣泛領域進行合作，包括聯合國，77 國集團和不結盟運動。

肆、第三鄰國政策與蒙古國外交特色

2010 年的『國家安全構想』以及 2011 年的『外交政策構想』是第一次將「第三鄰國」這個名詞落款在官方文件上，意圖與俄羅斯及中國以外的國家建立更緊密的關係。一般認為「第三鄰國」一詞來自 1990 年美國國務卿貝克在蒙古邁向民主發表演說支持蒙古時首度被提起，這個概念促成蒙古發展多邊關係（Krishna, 2014: 74）。貝克說蒙古有兩個好的鄰居，但如果需要第三個，美國可以成為「第三鄰國」。不過，前蒙古外交部長 L. Erdenechuluun 認為，對許多蒙古的政治人物以及政府官員而言，美國的「第

三鄰國」說看似新蒙古的拯救者，並且是蒙古外交的主要支柱，但是，美國的官員一開始並不重視第三鄰國概念，因為對他們而言，蒙古在中國與蘇俄之間僅是個友善但次要的國家 (Bulag, 2017: chap. 5)。不過，貝克說美國可以成為蒙古的「第三鄰國」此一說法仍被蒙古政策制定者重新詮釋、討論。到 1990 年代末期，美國前外交官 Alicia Campi 首度在美國舉行的雙邊會議中宣稱，美國可以被指為蒙古的「第三鄰國」。2007 年蒙古時任總統 Nambaryn Enkhbayar 在華盛頓的戰略與國際研究中心發表演說時，為第三鄰國政策定義如下：第三鄰國政策意謂著蒙古不再僅依賴單一國，而是與多國以及國際機制相互依賴，包括美國、國際組織以及其他支持民主的國家。Nambaryn Enkhbayar 說 (Soni, 2015: 42)：

多支柱的外交政策概念是蒙古藉以擺脫孤立的結果，是一個更為開放，並與國際舞台上重要的國家，例如美國、歐洲、日本、印度、聯合國等，發展睦鄰關係，確保蒙古的獨立地位。

Bayasakh (2018: 2)、以及 Ganbat (2012: 93-94) 則認為蒙古早在 100 年前即有第三鄰國構想。當 1911 年清國爆發革命後，蒙古曾短暫的宣布獨立，並且向美國、日本、英國、德國、法國、荷蘭發出希望獲得承認成為獨立國家並且建立貿易關係的書信請求，此舉正是蒙古第一次試圖與第三鄰國建立外交關係。從 1920 年到 1930 年蒙古也曾經與東西方數個國家例如美國、德國、日本等建立貿易關係，並鼓勵外國投資，蒙古學生也開始在歐洲就讀。從 1930 後到 1990 年的 60 年間，蒙古與社會主義的蘇聯互為政治聯盟，中斷了蒙古與第三鄰國關係。

如果要說蒙古國在 2010 年的『國家安全構想』和 2011 年的『外交政策構想』，與他國關於國家安全議題與外交政策有何差異性，或許，對文化的重視值得一提：

2010 年的『國家安全構想』與文化其相關條文如下：

3.1.4.1 由國家承擔保護、發展、研究蒙古歷史、語言、文化、宗教和風俗習慣的工作……在烏蘭巴托市建立「世界蒙古學研究中心」，讓蒙古學家積極參加研究工作、在其他國家開設分中心。

3.1.4.2 保護和發展蒙古語言與文字，擴大傳統蒙古文字的學習和使用範圍。

3.1.4.6 與世界各國，其中同第三鄰國開展文化領域的廣泛交流，加強通過外交機關和民間途徑向世界宣傳蒙古文化和歷史的工作。

2011 年的『外交政策構想』與文化其相關條文如下：

21.5 以蒙古的自然，歷史和文化遺產基金為基礎發展旅遊業，使其服務達到國際水平，參與國際網絡並支持在國外銷售文化產品。

23.5 支持國際上的蒙古學研究，並協助在國外建立蒙古學研究中心。

從『國家安全構想』與『外交政策構想』的內容中可以看出，蒙古將其文化、歷史、蒙古學等，看成是國家安全與外交政策的一環，蒙古所注重的就是建構主義強調的「認同」概念。國際關係所實踐的不是權力爭奪，不是權力平衡，不是結盟對抗，而是「認同」的觀念。是這個「認同」的概念讓行為體形成規範與制度並為了共同價值而結合在一起。「認同」是建構主義的核心概念，還有身份、觀念、規則等。具體而言，建構主義希望分析一系列影響行為體世界觀和行為的其它觀念因素，從文化和意識形態，到願望和原則、信念，並將這些因素結合到對具體政策問題的因果關係研究（Nye 與 Welch，2019：15-20）。

蒙古國是如此重視蒙古學的研究，因為蒙古的歷史、語言、文化、宗教、風俗習慣等都是建立蒙古認同的重要元素。蒙古國對於蒙古文化傳承的關注不僅限於國內，亦關注內蒙古的文化傳承。2020 年當內蒙古要求自 9 月新學期開始，全市蒙古族中小學課程中的歷史、政治等課程將從蒙語改採漢語教學時，9 月 1 日在蒙古國開學當日，蒙古總統巴特圖勒嘎（Khaltmaagiin Battulga）發表鼓勵學生吸取知識、熱愛民族的講話。蒙古學生在同他的對話中朗誦了內蒙古詩人的一首詩。這被蒙古人認為是蒙古國總統對內蒙古雙語教育調整的委婉表態（BBC, 2020/09/07）。

魚兒為什麼不會哭，因為大海是她的眼淚。

鳥兒為什麼不會迷路，因為她的翅膀在天空。

為什麼我們不會跌倒，因為我的文字是豎立的。

這首詩訴盡在中國的打壓下「蒙古不會倒下」。另一個在『外交政策構想』的特色是蒙古國的對外宣傳：

29. 外國廣告和公共關係政策應在以下領域執行：

29.1 加強活動以在國外推廣蒙古的歷史，文化傳統，經濟和社會成就，並支持建立外國廣告機構

29.2 編寫並向他人分發有關蒙古的歷史，自然，習俗，生活和發展的廣告書籍、小冊子、節目、電影和專輯

29.3 舉辦展覽和博覽會、展示、電影和藝術表演，並組織會議和討論會以推廣蒙古

29.7 運用民間和文化外交手段執行對外宣傳和公共關係政策；

不論是雙邊主義、多邊主義或與俄羅斯和中國的睦鄰政策，或是出於政治，經濟和安全目的的第三鄰國政策，蒙古的外交政策除了通過與俄羅斯和中國保持平衡的關係而向外擴展外，其政策內容所突顯的就是一個國家的獨特性。既然無法迴避兩個大鄰居，做再多的努力也無法改變地緣政治的現實，蒙古外交的首要仍是睦鄰，由以下蒙古與中、蘇所簽訂的各種協議時間足以反映此事實。

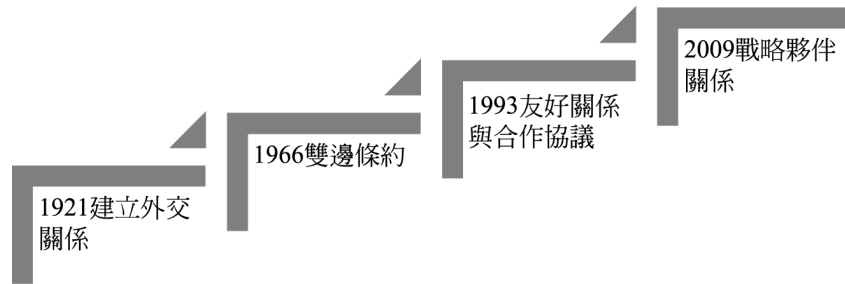


圖 1：蒙古與俄羅斯關係

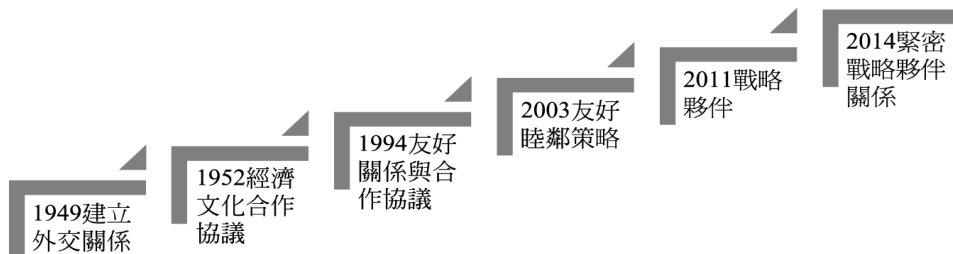


圖 2：蒙古與中國關係

在發展多邊關係的同時，蒙古仍然要強調民族的獨特性。倘若沒有了文化、語言、歷史，自然就沒有蒙古國的存在價值。強調蒙古的文化、語言、歷史，可提升對蒙古的認同，自然而然產生集體認同的蒙古國家利益。有了「蒙古」這個獨特的元素後，再利用外國廣告和公共關係來做對外宣傳。「大外宣」正是『外交政策構想』想要達成外交目標的主要工具。

伍、結語²

在蒙古國外交部官方網站上，國家利益、多邊關係等仍是蒙古外交政策的概念。根據蒙古外交部對於蒙古外交政策的概念定義如下：

1. 就國家結構而言，獨立和主權的蒙古是一個統一的國家……蒙古的外交政策應基於其憲法規定的國家利益。
2. 蒙古的外交政策目標在於……來確保其獨立性和主權。
3. 蒙古應奉行開放不結盟政策……避免過分依賴或依賴任何特定國家。
4. 在制定蒙古的外交政策……需關注國際關係的發展以及地區和世界政治局勢。
5. 蒙古的外交政策的優先事項是……維護其安全和至關重要的國家利益。
6. 對外關係的考慮應在政治，經濟，科學，技術，文化和人道主義等領域。

蒙古外交政策的概念所強調的不外乎是「國家利益」、「獨立性」、「主權」等概念，所關注的仍然是「鄰國」、「第三鄰國」、「區域」與「全球」等議題。地緣政治一直是蒙古外交政策的最大困境，另外一個困境是經濟依賴。在地緣政治的困境上，爲了要平衡中、蘇關係，蒙古發展出「第三鄰國」政策。不過，當看到自己的蒙古族人受到中國的文化滅絕時，卻只

² 本論文並沒有舉例蒙古的『國家安全構想』與『外交政策構想』所得到的效益爲何？也沒有逐一介紹蒙古與各國的關係如何演進？蒙古參加了多少多邊組織？介入了多少國際活動？蓋因這些描述性的內容僅是官方單方面陳述的成果，並不在本論文的討論之內。『國家安全構想』與『外交政策構想』的精髓及演進才是本論文聚焦所在。

能委婉的表達不滿，無法向第三鄰國取得支持，似乎外交困境一直大於外交動力。當經濟上的依賴雖有政策規範單一外國投資不得超過三分之一，但當進出口都受制於中國，這個經濟依賴的困境亦難以平衡。不過，作為一個新興民主國家，蒙古仍展現其外交動力，積極與第三鄰國發展關係，參與各類國際組織，以平衡與中、蘇關係。此外，「蒙古學」在其外交政策上有一定的重要性，藉以發展出建構主義的「認同蒙古」核心概念。

如果說台灣要從蒙古的外交政策中學習到什麼？筆者認為應該就是一個主體性的展現。台灣的主體性不應該只是強調400年的歷史，或是1949年之後的短暫被殖民史。台灣的主體性應該是從南島語系文化的發源地講起，說是「台灣學」也好。雖然台灣在地緣政治上無法迴避至今仍對台灣領土存有野心及幻想的中國，台灣除了與美國、日本以及世界各民主國家強化關係外，認同的建立對台灣而言是非常重要的。包括遠自南島語系文化的認同，到近四百年歷史的建構。相對於「蒙古學」，在台灣各縣市有「台北學」、「南投學」、「台南學」、「屏東學」等，如果能由政府主導擴大到「台灣學」，建構一個人文歷史認同的本土文化，相信對國家建構的歷程更形鞏固，對外交政策更具指導性。只可惜，意識形態的轉變並非一朝一夕可達成，試舉兩個例子凸顯台灣政府僵硬、荒謬的主張。

其一，「南海仲裁」4週年之際，美國與中國軍方近日各自在南海動作頻頻，荷蘭海牙常設仲裁法院在2016年認定，中國聲稱對南海「九段線」擁有主權的主張並無法律根據。美國國務卿龐皮歐（Mike Pompeo）在2020年7月13日表示：中國提出涵蓋南海多數水域的所有權主張是「完全不合法的，美國也與國際社會站在一起，捍衛海洋自由、尊重主權，並拒絕任何在南海或更廣闊地區任何推動「強權即公理」（might makes right）的做法。結果外交部發表了聲明：

南海諸島屬於中華民國領土，我國對南海諸島及其相關海域，享有國際法及海洋法上的權利，不容置疑。

筆者試問，中華民國政府如果還在堅持所謂的「固有疆域」，那香港是不是也算中華民國的「固有疆域」？那面對香港的國安法，是不是該講「中

國勿干涉香港內政」？當中國藉口維穩捕殺圖博（西藏）人以及東突厥斯坦（新疆）人時，是不是也該站在「固有疆域」的立場講「中國勿干涉中華民國西藏、新疆內政」？中華民國總不能只選南海當作是「固有疆域」，面對香港、西藏、新疆就選擇略過「固有疆域」吧？

其二，2020年9月捷克參議院議長韋德齊（Miloš Vystrčil）到台灣參訪，中國外交部發言人華春瑩（2020）在推特說³：

捷克參議院議長搭中華航空（China Airlines）到中國的一省破壞中國主權和領土完整，真諷刺！他們需要一堂中國歷史課。

Hua Chunying 华春莹 (@SpokespersonCHN)
September 1, 2020

華春瑩講的「中國概念」就是台灣所面臨的「典型中國困境」——到處都有中國的影子，從國名、路名、護照到華航，都充斥著「CHINA」，連要當個光明正大的台灣人都要三不五時被稱為「中國人」（Chinese）。如果台灣能做到主體性外交的展現，如蒙古國強化蒙古語言、歷史、文化般的強化台灣語言、歷史、文化，有朝一日，所謂的中國與中國人，在台灣的人認知只是如印度、印度人，俄羅斯、俄羅斯人的概念，台灣外交主體性的建構才算完備，才更能彰顯台灣在國際上的地位，確保台灣主權。

³ 原文是（Hua Chunying 华春莹，2020）：

The President of the #Czech Senate took a China Airlines flight to one of China's provinces to sabotage China's sovereignty and territorial integrity. IRONIC! He needs a lesson on the history of the Chinese nation.

參考文獻

- 『1924年的中蘇協定』（<https://maxbooks.ru/ckan1/tonu10.htm>）（2020/8/20）。
- 美國之音。2020。〈爲什麼說習近平是斯大林繼承者？〉7月1日（<https://www.voacantonese.com/a/xi-jinping-stalin-06302020/5484546.html>）。
- 施正鋒，2016。〈中國的民族主義〉《台灣國際研究季刊》12第2期，頁41-71。
- 李筱峰，2015。〈中共以前是贊成台獨的〉《蘋果日報》5月6日（https://www.jimlee.org.tw/article_detail.php?SN=9257¤tPage=10&ArticleCategory=2）（2020/08/20）。
- 統一法律門戶網站。〈2011年第10號附件—蒙古外交政策〉（<https://www.legalinfo.mn/annex/details/3362?lawid=6340>）（2020/8/5）。
- 蒙古国国家安全委員會，2010。〈蒙古国国家安全构想〉（<http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files/National%20Security%20Concept%20of%20Mongolia%20CN.pdf>）（2020/8/5）。
- 維基百科，2020a。《中俄蒙協約》（<https://zh.wikipedia.org/wiki/中俄蒙協約>）（2020/8/5）。
- 維基百科，2020b。《外蒙古獨立》（<https://zh.wikipedia.org/wiki/外蒙古獨立#國民政府與外蒙古>）（2020/8/5）。
- “Concept of Mongolia’s Foreign Policy.” 1995. *The Mongolian Journal of International Affairs*, No. 2, pp. 56-63 (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/439-Article%20Text-1681-1-10-20150501%20(1).pdf) (2020/10/31)
- “Concept of National Security of Mongolia.” 1995. *Mongolian Journal of International Affairs*, No. 2, pp. 64-85 (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/440-Article%20Text-1677-1-10-20150501.pdf) (2020/10/31)
- “Mongolia and U.S.S.R.: Friendship Treaty.” 1966. *International Legal Materials*. Vol. 5, No. 2, pp. 341-43.
- Batbayar, Tsedendamba. 2003. “Mongolian-Russian Relations in the Past Decade.” *Asian Survey*, Vol. 43, No. 6, pp. 951-70.
- Bayasakh, Jamsran. 2018. “The Three Cornerstones of Mongolia’s Independence and Foreign Policy.” *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*. Issue No. 579.
- BBC, 2020。〈內蒙古新雙語政策反彈：步新疆後塵的擔憂與中國第二代民族政策〉。9月7日（<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54065583>）（2020/8/1）。
- Bulag, Uradyn E. 2017. “A World Community of Neighbours in the Making:

- Resource Cosmopolitics and Mongolia's Third Neighbour Diplomacy," in Martin Saxer, and Juan Zhang, eds. *The Art of Neighbouring: Making Relations across China's Borders*, pp. 121-44. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Campi, Alicia. 2019. *Mongolia's Foreign Policy: Navigating a Changing World*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Di Crocco, James V. 1964. "The Bidding for Mongolia." *Naval War College Review*, Vol. 16, No. 10, pp. 16-75.
- Embassy of Mongolia to the United States of American. n.d. "Mongolia History." (<http://mongolianembassy.us/about-mongolia/history/#.Xzk0begzYoI>) (2020/8/20)
- Ganbat, Damba. 2012. "National Security Concept of Mongolia: Basic Principle." (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series11/pdf/09.pdf) (2020/10/31)
- Ginsburg, Tom. 1995. "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China." *Asian Survey*, Vol. 35, No. 5, pp. 459-71.
- Helbig, Robert. 2015. "NATO-Mongolia Relations: Limited in Scope, but with Room to Grow." (https://www.files.ethz.ch/isn/192871/rp_116.pdf) (2020/10/31)
- Hua Chunying 春. 2020. "China Government Account." September 1 (<https://twitter.com/spokespersonchn/status/1300792084354326528>) (2020/10/31)
- Krishna, Vaishali. 2014. "Mongolian Foreign Policy Implications for Russia and China." *Mongolian Journal of International Affairs*, Vol. 19, pp. 67-81.
- Ministry of Foreign Affairs of Mongolia. 2018. "Concept of Mongolia's Foreign Policy." (http://www.mfa.gov.mn/?page_id=26263&lang=en) (2020/8/5)
- Nemzer, Louis. 1939. "The Status of Outer Mongolia in International Law." *American Journal of International Law*. Vol. 33, No. 3, pp. 452-64.
- Nye, Joseph S., and David A. Welch (張小明譯), 2019。《哈佛最熱門的國際關係課》(Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History)。台北：城邦文化。
- Radchenko, Sergey. 2020. "Russia Wants to Keep Mongolia in Its Place." *Foreign Policy*, June 26 (<https://foreignpolicy.com/2020/06/26/russia-putin-mnb-wants-to-keep-mongolia-in-its-place/>) (2020/8/8)
- Rahul, Ram. 1978. "Mongolia between China and Russia." *Asian Survey*, Vol. 18, No. 7, pp. 659-65.
- Schmücking, Daniel. 2015. "Search for the Third Border: Mongolian Foreign Policy Between Russia and China," in Konrad Adenauer Stiftung, ed, *Small State in*

- International Politics*, pp. 21-37 (https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_43197_2.pdf/1cc274ea-d7ca-c6d4-f5f8-afa38aa5afdb?version=1.0&t=1539651683416) (2020/10/31)
- Soni, Sharad K. 2015. "The Third Neighbour Approach of Mongolia's Diplomacy of External Relations: Effects on Relations between India and Mongolia." *India Quarterly*, Vol. 71, No. 1, pp. 37-52.
- Soni, Sharad K. 2018. "The Geopolitical Dilemma of Small States in External Relations: Mongolia's Tryst with Immediate and Third Neighbours." *Mongolian Journal of International Affairs*, Vol. 20, pp. 27-44.
- Wikipedia. 2020a. "Sino-Soviet Treaty of Friendship and Alliance." (https://en.wikipedia.org/wiki/Sino-Soviet_Treaty_of_Friendship_and_Alliance) (2020/8/8).
- Wikipedia. 2020b. "Satellite State." (https://en.wikipedia.org/wiki/Satellite_state#Post-World_War_II) (2020/8/5)
- Wikipedia. 2020c. "Peljidiin Genden." (https://en.wikipedia.org/wiki/Peljidiin_Genden) (2020/8/5)
- Wikipedia. 2020d. "Anandyn Amar." (https://en.wikipedia.org/wiki/Anandyn_Amar) (2020/8/5)
- Wikipedia. 2020e. "Khorloogiin Choibalsan." (https://en.wikipedia.org/wiki/Khorloogiin_Choibalsan) (2020/8/5)
- Wikipedia. 2020f. "Yumjaagiin Tsendenbal." (https://en.wikipedia.org/wiki/Yumjaagiin_Tsendenbal) (2020/8/5)
- World Integrated Trade Solution (WITS). c. 2018. "Mongolia Trade Statistic." (<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/MNG>) (2020/8/8)
- WorldsApART. 2018. "Everybody's Friend? Ft. Damdin Tsogtbaatar, Mongolia's Minister of Foreign Affairs." October 21 (<https://www.youtube.com/watch?v=AZVJ3I9DAys&t=172s>) (2020/8/8)

The Dilemma and Dynamics of Mongolia's Foreign Policy after the Founding of the State

Lloyd Sheng-Pao Fan

*Associate Professor of Department of Public Relations and Advertising
Kun Shan University, Tainan, TAIWAN*

Abstract

The Republic of Mongolia has only about 3.2 million people on an area of 1.56 million square kilometers, making it one of the world's most sparsely populated countries. This landlocked country has only two neighbors, Russia and China, and Mongolia's nearly 300-year history is under the influence of these two neighbors, either with the Qing state as the mother country or as a satellite state of the Soviet Union. With such a sparse population, heavy economic dependence on China, Russia, and a geopolitical structure sandwiched between China and Russia, it seems that Mongolia's foreign policy will always be more dilemma than dynamic. This article discusses Mongolia's foreign policy after the founding of the state. Mongolia, which was founded in 1921, used to be a Soviet Union satellite state to seek a balance between China and the Soviet Union after the founding of the country and before the collapse of the Soviet Union. After the collapse of the Soviet Union, it took advantage of the trend to catch up with the democratic wave and developed its own "Concept of National Security" and "Concept of Foreign Policy." The essence and evolution of "National Security Concept" and "Foreign Policy Concept" are the focus of this paper.

Keywords: Concept of National Security, Concept of Foreign Policy, Third Neighbor Policy

