

中華思想下的「外蒙主權」談判

——民初陸庫北京會議——

張 啓 雄

摘 要

清末民初，俄國支持外蒙的獨立可以分爲二個階段。一者先支援外蒙脫離中國而獨立，待其既已宣告獨立，再以支持其獨立與否來脅迫外蒙與其訂約，以攫取重大權益；再者以支持外蒙獨立與否來脅迫中國承認其在外蒙的既得權益。中國既不允許外蒙獨立，乃圖用兵外蒙，但爲俄國所阻，不得已只好讓俄國居間調停。於是乃有陸庫會議「外蒙主權」之事。

自談判之過程，顯然可知俄國之國家目標有三：(1)支持外蒙脫離中國，(2)建立外蒙自治政府，(3)攫取在蒙重大權益。爲了達成此三大目標，俄國先以強勢武力作爲外蒙政權和對華談判的後盾，以外交爲手段來與中國談判。在談判中再利用民國承認、善後大借款、庚子賠款等國際問題來壓迫中國就範。外蒙能否脫離中國而獨立？還是僅能自治？這全視中國的對俄態度而定。反觀中國，在本階段的國家目標爲(1)恢復在蒙主權，(2)恢復前清舊狀，(3)撤消俄國在蒙權益。至於達成的手段，因缺乏足資抗衡以上的國力作爲後盾，所以只能以單純的外交手段來進行談判。在弱勢的處境下，面對強俄，飽受威脅是可以想見的。陸庫北京會議，在強勢俄國的強硬主導下，中國由始至終都處於被動的地位。最後，中國在「捨實求名」的固有談判文化下，近乎做了全面性的讓步，才勉強爭回實質利權已被俄國吞蝕殆盡、徒具空名的外蒙主權。

總之，兩國相爭，實力與外交，缺一不可；沒有實力作後盾的外交，雖能談判，終不免喪權辱國。

中華思想下的「外蒙主權」談判

——民初陸庫北京會議——

張 啓 雄

序 論

一、中國方面的談判態度

1. 梁如浩的不承認主義
2. 陸徵祥的彈性交涉原則

二、談判的過程

1. 俄方的談判條件
2. 中方的談判條件
3. 談判條件的差距
4. 談判的膠着
5. 中方的再讓步
6. 中俄交換公文的初步成立

三、會議的失敗

1. 中國國會的否決
2. 俄國政府的毀約

結 論

序 論

俄國對幫助蒙古獨立一事，由於當初俄方僅視喀爾喀爲其對華擷取權益之手段，故其態度「並非始終堅決」。俄國支持蒙古獨立的態度之所以轉趨積極，實因每屆中俄會商改正伊犁條約（聖彼得堡條約）時，俄方每次都提出其「片面利益要

求」，①不過都被中國拒絕了。在歷經「幾次設法與華妥協皆遭失敗」之後，認為「直接與蒙交涉或可度出難關」。②要度出難關則必須設法擴大蒙古問題，才能將之作爲對華談判的籌碼，於是俄國乃決意將蒙古變成一種「緩衝國」；其辦法爲「先從承認喀爾喀自治入手」，然後「通知華人方面，我們擬將一八八一年聖彼得堡條約滿期後再行延長十年」。③換句話說，俄國的策略是先以支持蒙古脫離中國而獨立來誘惑外蒙，待其既已宣告獨立，再以支持其獨立與否來脅迫外蒙與其締約，以詐取權益；然後再用此約來要脅中國承認俄國在蒙所攫取的特殊權益，否則就更進一步採取承認蒙古脫離中國而獨立的手法。此種手法，因先製造既成事實然後再要脅對方，故稱之爲「先斬後奏策」，又因其分二階段進行，故又可稱之爲「先斬後奏的二階段手法」，④中國既不允許外蒙獨立，乃圖用兵外蒙，但爲俄國所阻，不得已只好讓俄國居間調停。於是乃有外交總長陸徵祥與俄國駐華公使庫朋斯基 (Krupensky) 在北京就「外蒙主權」之事展開談判的交涉會議，是爲陸庫北京會議。中華思想對陸庫北京會議的重要性，可以從下述兩方面來加以考察：

其一，中國的談判文化決定了中國的談判態度，中國的談判態度則決定了蒙古的獨立與否。

其二，中國的中華思想決定了中國對屬藩屬土的主權觀念，不但影響了中俄談判的成敗，而且也影響了中蒙建立新的名實關係。

中俄談判之際，弱勢的新中國在傳統中華思想的影響下，他在「名份」與「實利」的抉擇中，所表露出來的主權觀究竟是什麼？就維護主權的國策而言，中國採取什麼樣的談判策略？中國所採取的談判策略，是否達到預期的國家目標？這些都是本文所關心的問題。

一、中國方面的談判態度

1. 梁如浩的不承認主義

民國元年十一月三日（西曆1912年11月3日，俄曆同年10月21日）俄蒙之間簽訂了俄蒙協約。中國方面不待俄國政府通知，外交總長梁如浩迅即於十一月七日向俄國駐華公使庫朋斯基（以下依外交文獻的用法，略稱爲庫使）提出抗議，照會稱：

① Korostovetz 著、王光祈譯『庫倫條約之始末』臺灣學生書局影印出版，臺北，民國 62 年，頁 22-23。

關於俄國強迫中國改約的問題，請參閱：

華企雲『滿蒙問題』大東書局，上海，民國20年，頁 152-155。

② Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁 3。

③ 同上，頁22。

④ 張啓雄『『獨立外蒙』的國家認同與主權歸屬交涉』『中央研究院近代史研究所集刊』期 20，民國 80年，頁 278-280。

查蒙古為中國領土，現雖地方不靖，萬無與各外國訂條約之資格，茲特正式聲明，無論貴國與蒙古訂何種條款，中國政府概不承認。^⑤

十一月八日俄使庫朋斯基正式將俄蒙協約遞送中國外交部並與梁如浩會談。^⑥庫使首先說明訂立俄蒙協約的主要目的，乃在保護俄國在蒙的權益，稱：

本國在蒙古商務及他種利權甚大，不能不思所以保護。^⑦

進而強調俄國並未承認蒙古脫離中國獨立，但仍表明其維持條約中所提三端的決心，稱：

惟措詞甚慎，始終並未提及蒙古獨立，脫離中國之語。…〈中略〉…條件中之主旨，其大概不外屢次與貴國提議之三端，即中國在外蒙不殖民、不駐兵、不派官是也。^⑧

梁如浩則以國際法的觀點，加以駁斥，稱：

外蒙古為中國之一部，不能認其有與外國訂立條件之權，…〈中略〉…外蒙獨立全係內政問題，不便有第三國出而干預。^⑨

並且再次聲明：

外蒙與外國訂立無論何種條件，中國不能承認。^⑩

此際，中國方面主張外蒙為中國領土的一部份，無權與外國訂約，故須先廢棄俄蒙協約，中俄的外蒙問題交涉才能重開，充份顯現出中國的「正名」觀念。相反的，俄國既已製造出外蒙獨立的事實，雖未公開主張蒙古完全脫離中國獨立，但在中蒙關係上，却祇願承認中國對蒙有宗主權而已。根據我駐俄公使劉鏡人與俄外交部交涉，知中國若想重開交涉，仍須「根據現約」，同時俄方還脅迫中國，談判愈遲，對中國主權愈不利，稱：

認自主與認獨立不同，貴國如受商，尚有上國主權，再遲恐愈趨愈速。^⑪

由於俄國在俄蒙協約獲得重大權益，因此堅決主張須以本約作為交涉的出發點；相反的，中國由於在俄蒙協約所損失的權益過大，故堅持必須廢除。中俄交涉，因此一時無法展開。

⑤ 中央研究院近代史研究所藏，庫倫獨立案(二)，民國元年11月7日，外字 463，發致俄庫使照會一件，俄蒙訂約事。

⑥ 中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約案(一)，民國元年11月8日，天字4422，收俄庫使來部（面交俄蒙協約）會晤問答一件。

前揭，庫倫獨立案(二)，民國元年11月9日夜十鐘，政字 140，發各省都督通電一件，俄蒙訂約事。

⑦ 中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約案(一)，民國元年11月11日，天字4422，補八日收俄庫使面交俄蒙協約會晤問答一件。

⑧ 同上。

⑨ 同上。

⑩ 同上。

⑪ 同上，民國元年11月9日，駐俄劉公使電。

2. 陸徵祥的彈性交涉原則

十一月十五日陸徵祥繼任爲外交總長，決定重新與俄使庫朋斯基正式展開蒙案談判，是爲在京議約之始。陸徵祥於談判初始，即已訂定對俄交涉三步驟。此三步驟就其重要性而言，稱之爲中國政府對俄交涉的上、中、下三策，亦不爲過。

- (1) 以要求先行取消俄蒙協約爲第一步。
- (2) 以由我提議條款改俄蒙協約爲中俄協約爲第二步。
- (3) 以俄人提議之條款而裁抑之以成中俄協約爲第三步。

至若十七款之商務專條，則擬摘取其與條約不相背者而由我許之，以收主權。^⑫此對俄交涉三步驟，是以「外蒙爲中國領土主權之一部份」爲前提，不言可諭。

二、談判的過程

1. 俄方的談判條件

十一月三十日俄庫使至外交部面交「草案」一件，計條件四款；及「附則」一件，即俄蒙私訂之商務專條十七款，是爲蒙案談判的俄方條件。草案的四款內容如下：

- (1) 中國擔任對於蒙古歷史上及種族上之行政制度毫不更動，承認蒙古人民在其疆土內自有防禦及保護治安之特權，得有軍備及警察之組織，並不許外人在境內有殖民之行爲，中國人民亦在其內。
- (2) 俄國擔任尊重蒙古領土之完全，不得遣派軍隊。惟派領署衛兵得勿庸先行知照中國政府。
- (3) 中國願欲蒙古恢復舊狀，宣告允許俄國調處，以便規定中蒙交際及領土範圍事宜，並蒙古自治發生之權利。
- (4) 俄國人民及商務在蒙古享受權利，當列本約之附件。（即十月二十一日俄蒙同意所訂附則之各條款）。^⑬

庫使面交「草案一件」之後，雙方隨即展開會談。在會談上，陸徵祥乃提出其既定腹案的上策，稱「將來中國須聲明不認該約（商務專條）」。但庫使堅拒，稱「此辦不到，不提及之可耳」。上策既然爲俄所拒，中國只好改提中、下之策，如今俄國又比中國更早一步提出草案四款，因此中國即使提出「由我提議條款改俄蒙協約爲中俄協約」的中策，也不得其道而行；陸徵祥不得已只好轉而針對於我主權最不利者提出修正，遂改稱「此節（即第二款）似嫌蒙古非中華民國之完全領土」。^⑭

^⑫ 中央研究院近代史研究所藏，衆議院會議俄約案，北字2329號，中俄商訂蒙事協約節要。

^⑬ 中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約案(-)，民國元年11月30日，收俄使面交條件四款。

^⑭ 同上，天字5040號，收總長與俄使會晤問答一件。

「正名」觀念，再次主導了陸徵祥在中俄談判「外蒙主權」之時，強調出中蒙領土主權不可分割的主張。陸徵祥雖能力求保護中國領土之完整，但已屬下策矣。

總而言之，俄國既助蒙「獨立」，又自蒙獲得空前權益，爲了保護其既得利益，於是挾蒙制華，堅持以既定的俄蒙協約及其所附商務專條作爲中俄談判的基礎。第一條規定其實就是重申中國不得在蒙設官、駐兵、殖民；雖未明言中國在蒙的權利是主權？還是宗主權？不過，就在俄蒙協約的談判過程俄國明示蒙古在中國宗主權下擁有自治權一事看來，可以推知俄國主張中國對蒙僅有宗主權，何況在國際法的「實力管轄領有論」之下，中國在蒙不得設官、駐兵、殖民的實質，就是宗主權。第二條規定則無異於要中國承認俄國對蒙擁有保護權。第三條規定則強迫中國與蒙古劃分國境線，承認蒙古自治的事實。第四條規定則強迫中國承認俄國在蒙的既得權益。至於陸庫會談，俄方則強烈表明將來中俄訂約時，俄蒙協約可以不列入約中，但其內容却不可以不承認，陸徵祥的上中二策在俄方的堅拒之下，皆迅告挫敗，遂只得就俄方新提草案四款加以談判。

十二月四日，俄使又來署談蒙古主權事，雙方爲了談判的底稿爭論不已。茲將此次的談判內容摘述如下：

陸：開過國務會議一次，現擬將去歲世清^⑮提議之條款，商請開議。

庫：似憶世清件內，有將來蒙古行政，非經中俄兩國協定，不得有所變更。

陸：世清所開之第二款實云：蒙古行政詳細條款，由中國與呼圖克圖協定，並以中國庫倫辦事大臣節制一切。

庫：事隔一年，情形已變。…〈中略〉…不能復歸（俄曆一九一二年）十月二十一日以前之情狀。

陸：不能照世清所開之五款爲談判之根據乎？

庫：情勢已變。^⑯

此次俄方庫朋斯基所開的四款要求，比起前清時代廓索維慈所開的五款要求，更爲嚴苛。陸徵祥基於少輸爲贏的觀點，想爲中國多保留一點在蒙主權，希望以廓索維慈所開的五款要求作爲中俄交涉的出發點，但不爲俄方所接受。因此陸徵祥遂考慮回歸中策，提出中國的談判條件，作爲中俄交涉的基礎。

^⑮ 世清乃廓索維慈(Korostovetz)之漢文別名。關於廓索維慈之簡歷，請參閱：中國社會科學院近代史研究所翻譯室『近代來華外國人名辭典』中國社會科學出版社，北京，1984年，頁263。
畢桂芳『外蒙交涉始末記』文海出版社，臺北，出版年不詳，頁14。

^⑯ 前揭，俄蒙協約案(-)，民國元年12月4日，天字5158號，收總長會晤俄使問答。

2. 中方的談判條件

十二月七日雙方再度會面，陸徵祥首次開出中方談判條件五款，面交庫使，並展開會談。此五款條件如下：

- (1) 俄國政府應尊崇中華民國在蒙古之完全領土主權。
- (2) 俄國政府應尊崇中華民國政府辦理或主辦關於蒙古商務上及其他事項對外之一切交涉主權。
- (3) 中華民國政府聲明其所有治理外蒙之權，按照前清舊例辦理。
- (4) 俄國政府擔任凡於中華民國政府為維持外蒙舊有之治體而隨時舉行之政策，概不干涉，亦不妨阻。
- (5) 中華民國政府聲明非先體察外蒙人民之意願，不於舊例外，在外蒙古地方逕行駐兵、設官及鼓勵殖民。^⑭

總而言之，陸徵祥強烈地提出中國對蒙有按照「前清舊例」來治理蒙古的「完全主權」，不容俄國干涉。態度極為嚴正，在俄強我弱的情勢下，雖有不自量力之感，但卻對新中國的「正名」觀念，下了既「求名份」又「護實利」的詮釋。

在會談上，俄國為了達成其讓蒙古脫離中國，以攫取在蒙權益的目的，遂以將不斷製造類似蒙古獨立的既成事實來恫嚇、要脅中國。中國鑒於外蒙獨立已是既成事實，不得已遂以有限度的讓步作為回應。茲摘述其談判重點如下：

庫：（此五款節略）於俄國所開者，竟毫不注意，此作何解？

陸：不派兵、不設官、不殖民三層，已使俄政府完全滿意。

庫：此節略絲毫不能認可。

陸：中國盡力退讓，已至於斯。

庫：從前中國每將俄政府之意願，置之不問，實使之然。現俄蒙協約已訂，華人當可猛省。

陸：中國焉能承認蒙古自治及庫倫條約。

庫：準此情形，深懼……又勞台駕至俄使署，詰問俄國未曾知照中國之舉動，重行發現。^⑮

綜上所述，可知中國在派兵、設官、殖民三層，幾乎已有完全讓步的打算。不過在讓步的同時，中國也提出了自己的主張，強調中國對蒙擁有主權，蒙古應恢復前清舊制，並且不承認俄蒙私訂危害中國主權的各種條約。由於中方所開的談判條

^⑭ 同上，民國元年12月7日，天字5267號，收總長會晤俄使問答一件。

^⑮ 同上。

件與俄方的要求差距甚大，因此不但被俄國拒絕，同時俄國還回過頭來脅迫中國，稱中國將可「重行發現」俄國再次使用先斬後奏之二階段方式，採取直接與蒙古聯合行動的「舉動」，屆時「華人當可猛省」。總而言之，整個談判過程，由於俄方居於強勢，咄咄逼人；中方因為沒有實力作後盾，只好在要脅之下，續行其弱勢談判。^⑩

3. 談判條件的差距

由上述中俄所開之條文與對答可知，中國的主張乃是對蒙擁有完全領土主權，對外交涉主權，並有依照前清舊制治蒙之權，同時否認俄蒙協約及其附約的效力；唯為顧慮強俄的干涉，乃有在外蒙不駐兵、不設官、不殖民的讓步。但其差異仍大，茲歸納兩國差異表列如下：

主 張	中 國	俄 國
1 中蒙關係	主 權	宗 主 權
2 權力體制	照前清舊例辦理	蒙 古 自 治
3 俄蒙條約	無 效	有 效

中俄雙方的基本態度既告明確，談判遂轉入具體的權益爭議。此後，兩國談判的紛爭，大致集中在上述三點，雖然差距仍大，但已漸具會商之可能。

十二月十一日庫使又至外署與陸徵祥會議中俄訂約事。由於俄國早在十二月七日即已表明拒絕中方所提出的五款談判條件作為開議之基礎，於是二人又先就開議的基礎與兩國主張的歧異，提出討論。茲摘述如下：

陸：世清之件可作開議之根據。

庫：現時所開之節略亦祇於世清所列之三層外加蒙古自治一層耳。

陸：「自治」一字從未見之條約。

庫：俄蒙協約內有之，俄為該約所牽繫，不得不有此字。

陸：俄國擔保呼圖克圖取消獨立。

庫：俄國祇任調停不任擔保。

陸：蒙人可照滿清時代向例辦法。

庫：向例二字解釋正難。

陸：中俄訂約後，則庫倫條約自歸廢棄。

^⑩ 同上。

庫：兩國訂約不能將他人之約消滅，中國不承認該約可耳。

陸：則請將俄國節略更改而提議之。

庫：字面可改，意義不可改，至略加數點如俄國不殖民等均可。^②

一般而言，兩國訂約是不能將他國之約消滅的，但蒙古不同。俄國雖然承認蒙古有自治之權，但是並未承認蒙古獨立。蒙古既不是獨立國家，當然就不是國際法上的主體。既不是國際法上的主體，當然就不具備國際法賦與國際法主體即獨立國家得獨立訂約的資格。唯俄國爲了維護其既得權益，自然不願否定俄蒙協約的效力，不過却同意中國在約上「略加數點如俄國不殖民等」字眼，以限制俄方在外蒙的無限制發展。顯然，俄國的態度已較先前稍有軟化。至於，中國所追求的「滿清時代向例辦法」，在形勢比人強的局面下，則似乎無法辦到。陸徵祥在交涉前所定的談判三步驟中，早在交涉之初即因所提出的談判條件被俄國拒絕，遂放棄上中二策，改採下策，即「將俄國節略更改而提議之」的第三步驟。

十二月十七日，中國方面就俄國照會加以修改，再次提出修正案，計條件六款，作爲中方與俄談判的基礎。其全文如下：

爲解除將來爲蒙古主國之中國與俄國對於庫倫現狀所能發生之誤會，茲提出條件如下：

- (1) 中國擔任對於庫倫遵照向例所設之行政制度不加更動，庫倫之蒙古人民在其區域內有防禦及維持治安之責，中國因此亦許其有軍備及警察之組織，並擔任不許非蒙古籍人在其境內有殖民之行爲。
- (2) 蒙古既爲中國之完全領土，俄國擔任永遠尊崇中國在彼之主權，並擔任不遣派軍隊，不在彼殖民，又除條約所許之領事外，不設他官。
- (3) 中國本願用和平辦法使庫倫恢復舊狀，故允許俄國調處，以便取消庫倫呼圖克圖擅自宣布之獨立，至中國與庫倫未盡事宜，另行規定。
- (4) 凡關於蒙地之一切中俄國際問題，仍由中俄兩政府協商辦理。
- (5) 如蒙人許與外國或外國人以特別權利，非經中華民國允准，不能有效。
- (6) 俄國政府擔任凡於中國維持庫倫舊狀之行動，概不妨阻。^②

本約中最值得注意的字眼是中國以「主國」之地位，「許其有」軍備及警察之組織、取消「獨立」、恢復「舊狀」、非經中國「允准」不得有效，它所代表的意義是中國不但強調出中蒙間的名份秩序，也提出了他的對蒙「主權」，同時也限制

^② 同上，民國元年12月28日，天字5932號，補十一日收總長會晤俄使問答一件。

^② 同上，民國元年12月17日，天字5540號，收總長會晤俄使問答一件。

了俄國在蒙派兵、殖民、設官的權利，充分顯示出中國領有蒙古的主國主權地位。但在國際關係上，這乃是無視外蒙已經宣布獨立，並且枉顧外蒙已經與導演其獨立的俄國簽訂俄蒙協約此一既成歷史事實的鸵鳥作風，完全不具實質意義；惟對弱勢國家而言，則含有「正名」的作用，強調其維護固有國權的象徵性意義。其實，俄蒙協約訂立以來，俄國即一再強調其在蒙所攫取的權益，不容受損；所以此次中俄訂約，對俄國而言，只不過是希望借中國的承認，來正當化其在蒙的既得權益，從而在國際法上得到合法的保障而已。中國即使不予承認，帶給俄國的難題也只是在法理上的困擾罷了，在強權即公理的現實國際政治上，完全無損於俄國在蒙的既得權益。庫使在研究過中方所提的六款後，逐條提出其批評意見。

前文：仍有「主國」字樣，且每僅指庫倫，不足賅括外蒙各處。

第一款：「向例」二字甚欠明瞭，宜於行政制度四字之上，加以「本地人民之」五字，又「庫倫之蒙古人民」一句，顯係限制庫倫以外之深意，應予改正。

第二款：俄不派兵，應聲明領事衛隊不在此例。又，不設他官一層俄政府現正擬設商務委員，應由中國預允。

第三款：「舊狀」甚屬空泛，蓋所有前清時代之情形，皆得用此三字以為掩飾之具。甚至中國與庫倫未盡事宜，另行規定。殊非俄國所願，宜仍由俄國調處。

第四款：「在蒙古之一切國際問題」（原文如此）應中總理顧慮，果何所指，固非蒙古與他國之商務而賅括之，俄政府恐難承認。蓋此項蒙古內政自治也。

第五款：竟係取消俄蒙附約之語，勢不能行。如先由中國承認俄蒙條約之有效，則該款俄政府或可就商。

第六款：中國似仍可派兵外蒙，前五款內又指提及中國不派兵之事，實不妥協。

陸徵祥答以先定大綱，再議字句，因非不可改動。俄使以此款與俄國所提議者相去尚遠，尤其是末後三款，實無益補救也，遂將原條交還，不過答應將此節轉達本國政府。

由於俄國的在蒙權益是繫基於俄蒙諸多條約上，外蒙獨立是其巨權廢止，俄蒙諸協約即頓失根據，俄蒙諸協約一經廢止，俄國將再出面驅使去其在蒙既得權益的危機。此乃俄國之所冀，力足張外蒙在國際法上行政、民族防衛、地方資源管理的層面，一切都必須是自治，無關蒙古的治理，爭端由此，俄蒙諸條約才有遂行的可能也。

自蒙去蒙無以耳，國主為貴，顧園中王[付谷]王，實其。前選區一[報]與[報]見

② C. D. M., № 48, сазонов→крупенский. 23/10/дек абря 1912 г.. стр. 48~49. 轉引自《中國近代史》第13卷第1冊第112頁。又見《中國近代史》第13卷第1冊第112頁。又見《中國近代史》第13卷第1冊第112頁。又見《中國近代史》第13卷第1冊第112頁。

俄國在蒙的權益也才有保障。

俄外相薩佐諾夫接到庫使的交涉報告後，迅即訓令庫使向中國施加壓力，聲稱在此談判中，對於使蒙古承認其與中國之關係一事，具有利害關係者，是中國而非俄國，中國若不讓步，則俄國儘可滿足於既有現狀。²⁴十二月二十日，庫使奉令，來署向中國施加壓力，稱蒙使訪俄事已定案，既不能阻，也不能緩，但「如何接待則視中國政府與俄國交涉之態度，再行酌定」，若中俄交涉蒙事已就緒，則「一切可使其無國際之性質，巨大之關係」；否則「中國擬商請各國展緩十二月三十一日（庚子）賠款之期，倘蒙事尚未解決，則俄國不能應允」；而且中國所期望的「先見劉使（當時的駐俄公使為劉鏡人），繼見蒙人」等表示中蒙主屬關係之事，俄國會以「中國未經各國承認，如何接見」為理由，而因之發生「恐尚不能談議」的後果。²⁵可謂極盡要脅之能事。

4. 談判的膠着

民國二（1913）年正月四日，庫使遣參贊格拉衛持俄政府答覆照會，計條件五款，於陸宅面交總長，並舉行會談。五款內容如下：

為解除從蒙古現狀在將來所能發生之誤會，中國與俄國茲議定訂立協約，以下開各款為張本。

- (1) 俄國承認蒙古所以聯結於中國之種種繫鏈，茲擔任不謀斷絕此項繫鏈，並擔任尊崇中國由此繫鏈上流出之種種權利。
- (2) 中國擔任尊崇外蒙古歷來所有之國家行政制度，因外蒙古之蒙古人在其領土內，有防禦及維持治安之責，故又擔任承認其有軍備及警察之組織之獨有權利及不許非蒙古籍人在其境內殖民之權利。
- (3) 俄國一方面擔任除領署衛隊外，非先知照中國不派兵至外蒙古，並擔任不舉行殖民外蒙古之土地。除領署外，亦不在彼設立別項制度代表俄國。
- (4) 中國於施用其在外蒙古之政權，願用和平辦法。茲聲明願受俄國之調處，以遵照上開各項張本，置（制）定中國與外蒙古之關係之要綱。
- (5) 以後外蒙古或有與俄國政府協定關於政治或領土問題之國際行為，凡此行為未經中國准可，不得有效。至通商問題則認為外蒙古官員獨管之事件。²⁶

此條款有二大特色：其一為不明言中蒙關係到底是主權關係，還是宗主權關係，僅以「繫鏈」一詞敷衍。其實，在「名份」上中國雖貴為主國，但却無權在蒙設官、

²⁴ 同上。

²⁵ 前揭，俄蒙協約案(-)，民國元年12月28日，天字5933號，補二十日收總長會晤俄使問答一件。

²⁶ 同上，民國2年1月6日，天字79號，收陸總長會晤俄參贊問答一件。

駐兵、殖民，外蒙在名義上雖然是中國的屬地，却擁有在其「領土」內防禦及維持治安，即有軍備及警察之權，如此則中國所損失者非主權為何？外蒙之所得亦有超乎自治者。另一特色，則是俄國爲了使中國承認其在蒙的特殊權益，答應中國——外蒙在政治上、領土上的國際行爲，須得到中國的承認；但其通商行爲則歸外蒙專管，中國不得過問。可是，單論俄蒙商務專條，其所規定之內容又何止商務，若捨實求名，縱得蒙古復歸中國，亦僅得一空蒙而已，故稱之爲架空中國的對蒙主權，實非過言。處此情勢，中國想復歸舊狀既不可能，又不願喪權過甚，其兩難的窘狀，是可以想像的。

至於會談，俄使署參贊格拉衛則首先表明對於前開之中國節略，奉本國政府之訓令聲告中國，「處此情勢，萬不能復歸舊狀，俄政府並再重行申明，毫無將蒙古收入版圖之意，亦不願以蒙古爲保護國，惟亦不願目睹在蒙已得之權利稍受損傷……〈中略〉…俄國政界多數主張不復與中國交涉，倘使中國派兵至蒙，則俄亦如之」。

⑳ 俄國爲了迫使中國就範，乃不斷施展其要脅的手段。陸徵祥則依序對俄國新開節略，逐一提出批判，其中有四項因涉及中國的在蒙主權，蒙古的權力體制，俄蒙商務條約的效力，最爲重要，節錄如次：

- 第一 「主權」之字，吾國政府最爲注重，今竟不知去向，殊爲可憾。
- 第二 中國允認俄國調停之後，於取消獨立一層，竟未列入，此層實爲中國全國所注目。
- 第三 商務一層，置之漠然，烏乎可。
- 第四 中國所開節略之第六款（俄國政府擔任凡於中國維持庫倫舊狀之行動，概不妨阻），竟被刪去。㉑

最後陸徵祥則稱，所開之節略容俟詳細研究，再行奉答，婉轉的拒絕了俄方條件。

陸徵祥的四項批意見之中，有三項即對蒙主權、取消外蒙獨立、維持前清舊狀，均涉及「正名」問題；只有一項涉及在商約權益上的「實利」問題。可見陸徵祥在弱勢的局面下，不但重視「求實利」，而且更重視「求名份」。他的作法，頗耐人尋味。

5. 中方的再讓步

一週後，正月十一日陸徵祥將俄方條件略加修改，面交格拉衛參贊，並表示此爲最後讓步案。其內容如下：

㉑ 同上。

㉒ 同上。

為解除從蒙古現狀在將來所能發生之誤會，中國即蒙古之主國與俄國彼此商定訂立協約，以下開各款為張本。

- (1) 俄國承認蒙古為中國領土完全之一部份，茲擔任不謀斷絕此項繫鏈，並擔任尊崇由此繫鏈上生出歷史上中國之種種權利。
- (2) 中國擔任尊崇外蒙古歷來所有之地方自治制度，因外蒙古之蒙古人在其領土內，有防禦及維持治安之責，故又許其有軍備及警察之組織之權利及不納非蒙古籍人在其境內殖民之權利。
- (3) 俄國一方面擔任除領署衛隊外，不派兵至外蒙古，並擔任不將外蒙古之土地舉辦殖民。除條約所許設之領署外，亦不在彼設立別項制度代表俄國。
- (4) 中國於施用其在外蒙古之政權，願用和平辦法。茲聲明願受俄國之調處，以便取消庫倫呼圖克圖擅自宣布之獨立，並照上開各項張本，定立中國與外蒙古之關係之要綱。
- (5) 如外蒙古有與俄國政府商定關於商務問題之契約，未經中華民國政府准可，不得有效。至他項問題則認為中國政府獨管之事件。^②

在會談上，中俄兩國仍就「上國」（宗主權）、「主權」（主國）爭論不已，摘要如次：

格：彼得堡消息謂彼處僅言「上國」一字，並無「主權」。

陸：中國第一次所開節略即有「領土主權」字樣……而非此則恐參議院難將條約通過。

陸：第二款內已列「自治」之字，非俄國所最看重者乎。

格：第一款仍以「主權國」為前提，恐不妥協；

第四款明言「取消獨立」，亦恐難辦；

第五款關於商務問題云云，於俄政府意，尤失之遠矣。^③

俄國因欲保護其在蒙權益，故僅願承認中國是蒙古的「上國」而不是「主國」，有「宗主權」而無「主權」。可是亟欲取消蒙古獨立的陸徵祥却將之改為「主國」，並由此衍生各種主國的權利。乍看之下，中方此五款條件，頗有陸徵祥所自稱「幾至完全抄錄俄國之節略」之嫌。其實，陸徵祥在擬定中方條件時，雖依俄方條文來修改，唯都已在要處加上要語。

① 關於主權問題者有：「中國即蒙古之主國」、「蒙古為中國領土完全之一部

^② 同上，民國2年1月13日，地字343號，補十一日收總長會晤俄參贊問答一件。

^③ 同上。

份」、「取消庫倫呼圖克圖擅自宣布之獨立」、除商務問題外皆「中國政府獨管之事件」。

② 關於商務問題者有：「未經中華民國政府准可，不得有效」。

③ 關於體制問題者有：「尊崇外蒙古歷來所有之地方自治制度」。

總而言之，中國方面除了在政治體制上，許其地方自治。也就是說在沿襲前清舊例的主張上，略作讓步之外；在主權上，仍堅持中國對蒙具有主國地位。在商務條約上，也同樣堅持俄蒙商務條約非經中國政府承認，在國際法上不得有效。

此時，民國政府正與六國銀行團商討借款事，俄國則趁機透過其同盟國法國表示，必須先解決蒙古問題才能借款。^{③①}其目的無非是要利用借款時機，逼迫中國照俄國所提蒙案條件，儘速通過。一月二十日，庫使又至外署會晤陸總長，以追索「庚子賠款」為由，向中國施加壓力，稱庚子「賠款何日可以發付」，而且索款甚急，謂庚子「賠款已過期」，「吾人現在之所欲知者，則抵押品是也」。當時中國財政匱乏，政府無錢可「賠」，交涉之餘，陸徵祥除了說：「此事極為抱歉，財政總長言必當盡力設法」之外，一籌莫展。至於，對中俄協商蒙古問題的中方條件，庫使表示俄方有「殊多不同意之處」，對蒙條約則強調「此約表面可以協商，內容實不能更動」。臨去之時，更再次聲明「須另擬條文」，^{③②}否則就沒有商量的餘地。中國一方面鑒於國力不振，另一方面則因不堪強權的再三脅迫，談判的態度遂有逐漸軟化的趨向。因此，在俄蒙商務專條的交涉上，對俄讓步的國策，已逐漸蘊釀形成。果然，一月下旬，國務總理趙秉鈞即在法使署晚宴時，向曾經對中國施加壓力的法使透露，「俄人利益另列附約，並非困難之問題」。^{③③}中俄會議蒙事在開列談判條件上的差距，因之拉近。

主 張	中 國	俄 國	中國讓步與否
1 中蒙關係	主 權	宗 主 權	堅 持
2 權力體制	照前清舊例辦理	蒙 古 自 治	讓 步
3 俄蒙條約	無 效	有 效	讓 步

③① Morrison, No. 570, Morrison to A. E. Wearne, Peking, 25 January 1913, p. 81.; No. 576, Morrison to D. D. Braham, Peking, 14 March 1913, p. 105. 轉引自，中見，前揭論文，頁 116。

③② 前揭，俄蒙協約案(-)，民國 2 年 1 月 20 日，收總長會晤俄庫使問答一件。

③③ 同上，民國 2 年 1 月 29 日，收總長會晤俄庫使問答一件。

事後，趙秉鈞旋即指示陸徵祥，就俄蒙商務專條事與俄方展開交涉。由於俄法結盟之故，法使乃將此事（「俄人利益另列附約，並非困難之問題」）洩露給其盟友俄國庫使知道，庫使遂於一月二十九日匆匆至外署會晤陸徵祥，並就此事與總長展開談判，摘要如下：

陸：若將俄人在蒙利益另列一約與庫約並立，不識貴大臣之意如何？

庫：加入附約似較省事。

陸：一則為中俄所訂之約，一則其中自不能無少有增減之處。

庫：本大臣亦不見於約中有可增加他點之地，若以俄人在蒙利益另立一約，即為取消俄蒙協約之作用，本國政府更不能承認。

陸：中國並未承認有俄蒙協約之存在。

庫：俄國則不能作如是觀。總之，表面上之改動必可協商，內容之變更則萬辦不到。^⑭

由於陸徵祥堅持俄蒙商務專條非中國所親訂者，故不能無條件接受，增減之處勢所必然。但此項建議為庫使所拒，因此沒有結果。陸徵祥雖然強硬，但在談判席上，既無可賠之款，也無可用之兵，何況國務總理趙秉鈞已決定對俄讓步，在此既定的讓步政策下談判蒙事，國家權益的喪失當然無可避免。

二月十七日，庫使又來索「賠款」，稱「此事，始終未得財政總長完滿之答覆…〈中略〉…與其征庫，不若先以之償還賠款」。陸徵祥只能答以「賠款事，午後見財政總長，當即代達一切」為辭。會談旋即進入俄蒙商務專條事，陸徵祥仍力爭逐條修正，強調「借款不許以與主權有關係之各產業（如土地、礦產）為抵押」、「警察及其他各項主權均統屬於民國」。但庫使則表示「除第二條及第八條之尾節可刪除不提，蒙古政府可改作地方行政官外，其餘實不見有可改動之處」。^⑮二十六日，二人再晤，關於俄蒙商務專條事，庫使對於陸徵祥的刪改意見，並不接受，仍固持前議，稱「遙揣政府之意，不能承認」。^⑯陸徵祥沒有國力作後盾，企圖在談判上力挽國家權益於既喪的意圖，是不易有成果的。

三月五日，陸徵祥又與庫使會議，陸總長請庫使將中方所改的俄蒙商務專條帶回審查。此時，庫使又重申其字面可改但內容絕不可改的既定原則，堅拒所請。不過為了繼續談判，庫使乃建議先議中俄協約五款。雙方復就主權問題，展開爭論。

^⑭ 同上。

^⑮ 同上，民國2年2月17日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^⑯ 同上，民國2年2月26日，收總長會晤俄庫使問答一件。

庫：主權字本國政府不能承認。

陸：主權二字，中國看得極重，持之極堅，若無主權兩字，恐難解決。

庫：取消獨立，遙揣政府，或可承認。

陸總長「復與辯論必須加入主權二字良久」。結果，關於主權的「正名」談判，仍無結論。^⑳

三月十日，陸總長告訴庫使，民國政府行將正式成立，願於改組內閣之前，雙方讓步，將此事和平解決，同時針對此事提出三項要求。

(1)關於締約手續：

陸徵祥稱爲求手續簡便起見，「中俄協約擬不用條約名稱，但作爲一種協定之條件或互換之字據」。庫使答以此事須請示政府。

(2)關於俄蒙商務專條：

陸徵祥主張「將第五款（俄蒙商務專條）刪去」。庫使則稱「商務問題由俄人與蒙古自行辦理或將庫約十七條加入作爲附約，兩者必有其一，方可」，但加入附約，不得「將意旨變更」。

(3)關於主權字眼：

陸徵祥強調「主權一字，中國持之極堅，必須加入」。庫使則答以，「若其他各條雙方果能同意，所爭持者僅此一字」，則必當請示政府。^㉑

三月十九日，陸徵祥告庫使稱，在國務會議時，大總統裁示第五款之商務問題，「改爲中俄政府應留俟日後協商」。庫使稱「蓋此次協約正爲協商此項問題」，乃斷然拒絕中國建議留作日後協商的提議。^㉒二十九日，陸總長再次提出修正後的「蒙約第五款條文（民國二年正月十一日的最後讓步案）及加入專款條文（即俄蒙商務專條十七款）」給庫使，並強調蒙約五款中的另四條，「主國」（Sovereignty）一字必不可少，「獨有」（Exclusive）一字尚須磋商。庫使當即表示前者「本國政府不能承認」，後者尚須請示政府。^㉓四月七日，庫使至外署轉達俄政府覆電，摘要如下：

甲 第五款條文不啻授予中國有該地輸出富源之權利，有背地方自治之宗旨，本國政府不能認可。

乙 第一款「蒙古主國」字樣，及第四款「取消蒙古擅自獨立」字樣，則第一款末句

^⑳ 同上，民國2年3月5日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^㉑ 同上，民國2年3月10日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^㉒ 中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約案(二)，民國2年3月19日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^㉓ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年3月29日，收總長會晤俄庫使問答一件。

「承認蒙古爲完全中國領土」字樣，意義重複，可以刪去，以免挑起蒙人惡感。

丙 專款「中政府允將中國人民在蒙所享權利展給俄人」，當改爲「中國政府因感俄政府之調處故在外蒙古地方允給俄民各種權利，條列如下」，下列庫約十七條，作爲第五款。原擬第五款「以後俄國政府或有與外蒙古協定關於改動各條約，規定外蒙古體制之國際行爲，非經中國認可，不得有效」，改作第六款。

丁 互換公文辦法，於手續上較爲便利，本國政府亦允照辦。^④

庫使同時出示俄國政府所擬條文六款。陸總長閱後，隨即表示意見，條列如下：

- (1) 第一款既有承認蒙古爲中國領土一語，則主國應否再提，尙須商之國務會議。
- (2) 取消蒙古獨立一層，此間極爲注意，茲事宜揚已久，若非公然取消，何以取信全國。
- (3) 第六款條文，一經改動，與中國政府原意，大爲相反。^⑤

陸徵祥並乘機對俄國此種先斬後奏的行爲加以批評，稱「庫約十七條既經中政府認可，總願不至再有第十八條及其他條文之發現。若國際行爲仍可由俄政府與外蒙古官吏訂立，則將來中國追加核准之條，正不知其凡幾，又何必此時費如許之磋商耶」。^⑥

國務會議後，陸總長復於十四日與庫使談判。陸氏表示「獨有」字樣，可以讓步，但是「取消獨立」一語，則必須加入；至於第六款本意全失，須「仍用本部前此所擬第五款條文」。庫使答「取消獨立」一語，當可代達本國政府；但中方所擬第五款「於省分自治之制，不合於處理地方財產及富源」，絕不能讓步。因此建議改作「以後俄國或有協定關於改動外蒙古體制之行爲，均由中俄兩國政府直接辦理」。至於本條應當修改或刪去與否，陸徵祥則表示須俟政府決定。^⑦此點遂成爲中俄論爭的新焦點。

二十二日，庫使來署轉達俄國政府「取消獨立勿牽涉外蒙古中央機關」的訓令。換句話說，取消獨立並非取消外蒙古剛成立的中央政府之意。因爲俄國想在外蒙保持「有一直接陳述商議之所」，故只能承認「此中央機關統轄於中國完全領土之內」而已。^⑧二十三日陸總長表示，中國以爲此條爲中方所提，不意却爲俄方所修改，且盡失原意，因此國務會議決定，若不能以「原有之第五款條文作爲第六

^④ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年4月7日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^⑤ 同上。

^⑥ 同上。

^⑦ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年4月14日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^⑧ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年4月22日，收總長會晤俄庫使問答一件。

款，便不如將第六款刪去」。⁴⁶可是，由於俄國執意保留此條，經過一番論爭，仍然無法得出結果，只好留待下次談判之時解決。

6. 中俄交換公文的初步成立

然而在此前後，環繞中國的險惡國際政局，不論是善後大借款或是民國承認問題，均有了重大變化。三月十九日美國退出六國銀行團，銀行團所屬各國不但深深感受到美國可能會單獨借款給中華民國，並且可能率先承認中華民國政府，此一行動對銀行團各國將造成莫大威脅，其中尤以藉支持西藏獨立以攫取其在藏權益的英國，和支持蒙古獨立以攫取其在蒙權益的俄國為最。次日，宋教仁命案發生，袁世凱為壓制國民黨的對抗，急須得款，四月二十六日善後大借款於是驟然成立。再者，四月三日美國通告各國駐美大使，「美國欲於四月八日（中國）國會聚集之日，承認中國政府」，並請求各國「政府合作，同時為之」。五日德國外交部向德皇分析民國承認外交的最新變化，並提出德國所當採行之道時，稱：

日本方面似乎不甚傾向承認一途。俄英兩國則又好像要求中國先行承認彼等蒙藏特別利益為其條件。至於法國當惟俄國馬首是瞻。…〈中略〉…長此遷延承認，則我們勢將陷於甘為其他列強代謀在華特別利益之嫌疑，（袁）當選總統，我們應即決計承認中國。⁴⁷

四月六日美國致電北京稱中華民國正式國會一旦成立，美國即打算單獨承認中華民國。八日中華民國正式國會在南京召開，五月二日美國駐華代辦威廉斯(Williams)晉見袁世凱，呈遞到任國書，正式承認中華民國的國際地位，打破列強孤立中國，瓜分中國權益的陰謀。袁世凱本可趁此有利時機，大力與俄英二國週旋，挽回蒙藏權益，惜因暗殺宋教仁案，加劇了府會間的緊張。陸徵祥本想利用交換公文的辦法，避開國會表決，達成中俄協議。但在時機上，「目下情形兩院已成立，與前此又不相同」。⁴⁸

五月十四日，中俄代表再次為懸而未決的俄蒙商務問題，展開論爭。庫使稱：「本國政府必欲留一直接與外蒙訂議商務問題之餘地」，陸徵祥乃痛加駁斥，稱：「所謂為商務問題留直接訂議之餘地者，係指中國未曾追認庫約十七條而言。今此十七條既經明白加入，所謂商務問題業已包括無遺，何必再有此第六款」。⁴⁹俄國

⁴⁶ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年4月23日，收總長會晤俄庫使問答一件。

⁴⁷ 王光祈譯，辛亥革命與列強態度（德國外交部重要文件），文海出版社，臺北，出版年不詳，第33號電文。

⁴⁸ 前揭，俄蒙協約案(二)，民國2年5月28日，收總長會晤俄庫使問答一件。

⁴⁹ 同上，俄蒙協約案(二)，民國2年5月14日，收總長會晤俄庫使問答一件。

所欲者乃在蒙商務權益，今既經中國承認，何以又不顧中國的對蒙管轄權，想擁有對蒙直接交涉的管道？其原因何在？

蓋俄國所顧慮者，乃此第六款一經刪去，在國際法上便有「俄國於一切問題不能與外蒙議訂之勢」，即地方政府（外蒙古）沒有與外國締約的權力。反之，有此約文在，俄國仍可透過此約文，繼續擴大其在蒙權益。對於俄國這種「與蒙古政府設法保持外交關係，以便遇事直接交涉」^⑤的傳統謀略，中國雖能洞燭機先，並亟力防止俄國繼續不斷地在蒙古擴大其既得權益，可惜却没有相稱的國力作後盾來堅持貫徹其既定的外交政策。此時由於哲布尊丹巴呼圖克圖亦聞中俄議決蒙古問題事，遂致電北京和聖彼得堡表示反對，中俄雙方皆恐受其影響，議約一事遂有加速進行之勢。不過，俄國較能把握時機，於五月二十日即先發制人，脅迫中國稱：「中國政府若必堅持，則彼此數月所議者，將作為一無結果。本國政府只有再向庫倫提議，將來若重行開議，便須另有條件」。^⑥

五月下旬，由於中國對刪去條約第六款的主張稍作讓步，同時俄國也對條約的文字修改稍作讓步，雙方終於勉強達成協議。計草案六條，照錄如下：

中俄兩國為免除蒙古現狀所發生之誤會起見，協定條件如下：

- (1) 俄國承認蒙古為中國領土完全之一部分，茲將擔任於此領土關係之繼續，不謀間斷。又，此領土關係上生出之中國歷來所有之種種權利，俄國並擔任尊崇。
- (2) 中國擔任不更動外蒙歷來所有之地方自治制度，並由外蒙古之蒙古人，在其境內有防禦及維持治安之責，故許其有組織軍備及警察之專有權，並許其有拒絕非蒙古籍人，在其境內殖民之權。
- (3) 俄國一方面擔任除領署衛隊外，不派兵至外蒙古，並擔任不將外蒙古之土地舉辦殖民。又除條約所許之領署外，不在彼設置他項官吏，代表俄國。
- (4) 中國願用平和辦法，施用其權於外蒙古，並聲明聽由俄國調處，照上列各條之本旨，定立中國對待外蒙古辦法之大綱，並使該處中央長官自認有中國所屬部內向有之地方官吏性質。
- (5) 中國政府因重視俄國政府之調處，故允在外蒙古地方將下開之商務利益給予俄民（加入十七條條文）。
- (6) 以後俄國如與外蒙官吏協定關於改動該處制度之國際條件，必須經中俄兩國直接商議，並經中國政府之許可，方得有效。^⑦

^⑤ Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁17-18。

^⑥ 同上，俄蒙協約案(一)，民國2年5月20日，收總長會晤俄庫使問答一件。

^⑦ 衆議院會議俄約案，北字2329號，中俄商訂蒙事協約節要。

三、會議的失敗

1. 中國國會的否決

草約既經陸庫二人議定，陸徵祥乃於五月二十六日送國務會議通過，並於二十八日咨送衆議院。同時國務院也呈請臨時大總裁，咨請「國會秘密開議，並請省略審查及三讀會手續，俾得從速表決同意」。但國會以「此項公文實質，認與條約同，仍須得國會同意」爲辭，^⑤組成二十一人委員會，於三十日起開秘密審查會議，並請陸總長出席說明。在國會中佔多數的中國國民黨，又推伍朝樞等五人爲審查委員，進行再修正。伍朝樞等審查委員決定採取「專以挽回政治上權利爲主旨，其經濟上權利但能犧牲者只得忍痛犧牲」的方針，來修正約文。^⑥六月六日，衆議院大會以二百四十票通過由伍朝樞等五人所提出的審查報告，決議「應行修正或解釋之點，以審查報告爲基礎，徵集衆見，公同議定，作爲一種意見書，送付政府，請其與俄使交涉」。^⑦茲將審查報告的內容整理如下：

第一款 贊成原文。

第二款：除贊成審查報告之解釋三點，修正一點外，並新加一點：

解釋：甲、不更動歷來地方自治制度，即（蒙古）待遇條例第二款所謂各蒙古王公原有之管轄治理權，一律照舊。

乙、軍備及警察依第一款之規定，當然按照前清舊例，受中國政府之節制。

丙、如第五款所指之商務利益，當然不在殖民之限。

修正：專有權下加「但組織方法及其經費須經中國政府之認可」。

新加：擬改非蒙古籍人爲非中國籍人。

第三款 應加說明領署衛隊照慣例不得過六十人，餘照原文同意。

第四款 贊成審查報告，刪「中央」二字。

第五款 調處下加「有效」二字；給予俄民下加「中國並得許可他國人在外蒙古享與俄民所享同等之商務利益」。

第六款 改爲「以後俄國如有提出關於外蒙古之各種條件，必須經中俄兩國直接商定，方爲有效」。

附加一條 本約有效期間以十年爲限，十年期滿前六個月內，締約國之一方無提出

^⑤ 衆議院會議俄約案，北字2329號，爲報告事。

^⑥ 衆議院會議俄約案，北字2329號，審查報告。

^⑦ 衆議院會議俄約案，北字2329號，六月六日衆議院大會對於審查俄約報告之表決。

修改之議，再繼續有效十年。

附 件 贊成審查報告蒙古上統加外字，第十七條刪去。

此外，第五、六、七、九、十、十一、十二、十三、十六條，亦均有增刪更動之處。^{⑤⑥}

外交部即根據衆議院的修正決議案，迭次與俄使交涉，但均不爲俄使所接受，故交涉並無結果。再加上宋教仁暗殺案以及善後大借款成立以來，都顯示了袁世凱乃在爲其個人增強武力，就更加擴大了府會間的緊張關係。五月中，因發生參衆議院議員通電不承認善後大借款，國務總理趙秉鈞因宋案牽連辭職，袁世凱更進而籌組進步黨企圖在國會與國民黨對抗，三十一日袁世凱查封了南京國民黨黨機關。六月中，袁世凱更下令罷免國民黨系之江西都督李烈鈞，安徽都督柏文蔚，廣東都督胡漢民之職，至此革命遂有一觸即發之勢（七月十二日李烈鈞終於在湖口宣布獨立，並起兵討袁，二次革命於是爆發）。當時，蒙古王公聯合會鑒於府會對立的尖銳，失望之餘，遂大聲疾呼：

蒙古未嘗見棄於滿清而見棄於民國，不亡於強俄而亡於民國之國會。倘政府再存顧忌，不以毅力執行，是視本會前函所陳等於兒戲，尙復何望。^{⑤⑦}

其實，當時輿論對蒙案的失地喪權，也多所批評。七月八日，北京政府將中俄協定蒙事的交換公文再送衆議院表決，雖獲多數通過，但却於十一日爲參議院所否決。陸徵祥不得已只好向俄方提出再交涉的要求，但爲庫使所拒。^{⑤⑧}庫使並立即將交換公文爲國會參議院所否決的消息報告其本國政府。

2. 俄國政府的毀約

俄國外長接到庫使報告後，甚至表示懷疑中國政府將來是否有誠實履行協定的意志，乃於七月十一日當天訓令庫使通告中國，協約歸於無效。庫使乃於二次革命爆發的翌日即十三日，照會外交部，表示對此事感到極爲遺憾，並聲明俄國恢復行動自由，照會稱：「總之，甚願和衷商結，惟須確悉中俄兩國於商結蒙古問題，意見相同，可望實行，劃清兩國之權分，則當立即開議」，進而聲明：「俄中未行商訂協約以前，本國政府對於蒙古之關係，均仍按照俄蒙所定協約及該約所生之情況辦理」。雖然聲明取消前議六條，但是並沒有決裂的態度，不過却提出較前更加嚴苛的四款條件，以爲重議基礎。^{⑤⑨}

^{⑤⑥} 衆議院會議俄約案，北字2329號，審查報告。

^{⑤⑦} 庫倫獨立案(+), 民國2年7月2日，署字第一號，發各省都督民政長通電一件，俄約事。

^{⑤⑧} С. Д. М., №72, крупенски й→сазонов, 17/4/июня 1913 г., стр. 63. 轉引自，中見，前揭論文，頁118。

^{⑤⑨} 庫倫獨立案(+), 民國2年7月16日，地字第7277號，補十三日收俄使面交照會一件，俄約。

交換公文被參議院否決後，外交總長陸徵祥乃引責辭職，陸庫會議就此結束。此後，中國若想限制俄國勢力在蒙的進一步擴展，或仍想與外蒙保持不絕如縷的一絲關係的話，勢必得接受俄國更加苛刻的要求與脅迫，同時得以俄方所新提的四款條件作為談判基礎，儘速與俄國協商，否則蒙古可能從此即不再為中國所有。

結 論

一、國家目標與達成手段

清末民初，俄國支持外蒙獨立的過程，^⑥歸納言之可分為下述二個階段。

第一階段：先支援外蒙獨立，待其既已宣佈脫離中國，再以支持其獨立與否來脅迫外蒙與俄訂約，以攫取重大權益。

第二階段：然後俄國再以此事通告中國，稱外蒙之獨立與否完全視中國的對俄態度而定；以此要脅中國承認其在外蒙之權益。

據此，俄國在第一階段的國家目標和其第二階段的國家目標是相同的，所不一樣的只在於第一階段是在製造既成事實，第二階段則是脅迫相關國家承認此項既成事實，使其權益合法化。

具體而言，俄國的國家目標是：(1)支持外蒙脫離中國、(2)建立外蒙自治政府、(3)攫取在蒙重大權益。至於達成其國家目標的手段：乃是以武力為後盾，以外交為手段，並採先斬後奏的二階段方式進行。先斬是其第一階段所運用的手段，後奏則是其第二階段所運用的手段。

為了達成目標，先以武力作為外蒙政權的後盾，然後再自居調停的地位，改以交涉為手段，回過頭來與中國展開談判。在談判中再利用民國承認的問題，善後大借款的問題，庚子賠款索賠的問題等國際關係，來壓迫中國就範。俄國究竟是支持外蒙獨立？還是支持其自治？此項問題則完全取決於中國是否願意承認俄國的在蒙權益，套句 korostovetz（廓索維慈）的話，「倘若能在上述各種條件之下，恢復華蒙關係，則俄使自願努力游說蒙人，令其勿與中國斷絕，履行一切義務。至於中國政府之有無誠意，則視中國方面接受或拒絕俄國此種調停條件為轉移」。^⑦中國若

^⑥ 關於陸庫會議的交涉經過，請參閱：

呂秋文，中俄外蒙交涉始末，成文出版社，臺北，民國73年，頁 50-67。

吳相湘，俄帝侵略中國史，國立編譯館，臺北，民國75年，頁 260-264。

李毓澍，外蒙古撤治問題，中央研究院近代史研究所，臺北，民國65年，頁 18-23。

中見立夫「1913年の露中宣言—中華民國の成立とモンゴル問題—」『變動期における東アジアと日本—その史的考察—』（『國際政治』66）1980年，頁 109-127。

Hilel Benami Salomon, "China's Policy Toward Outer Mongolia 1912-1920" ph. D. Dissertation, Columbia University, N. Y., 1969, pp. 58-102.

^⑦ Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁 16-17。

接受俄國的調停條件，則俄國將強迫外蒙取消獨立，僅允其自治；反之，俄國則將支持蒙古獨立，甚至支持蒙古反華。俄國的國家目標相當明確，其國力又較中國強大，何況還運用了手段厲害的先斬後奏的二階段策略。

反觀中國，在此一階段的國家目標是：(1)恢復在蒙主權、(2)恢復前清舊狀、(3)撤消俄國在蒙權益。至於達成的手段：因在缺乏國力支持的背景下，只能以外交談判的方式為手段來進行。在弱勢的處境之下，面對強勢的俄國，飽受威脅是可以想見的。唯由於勢力均衡的國際關係概念，列強希望借維持中國領土主權的完整，來維持列強的在華均勢。因此，雖貪如俄國，亦不敢明目張膽的併吞蒙古，蒙古賴之得以倖存，中國亦賴之得以與俄談判。只是在俄國的脅迫下，談判策略不得不捨上中二策而就下策，結果只能就俄國所擬之談判條件對字面略加修改而已。國家目標也因之逐一讓步，先是放棄恢復前清舊狀，然後是放棄撤消俄國的在蒙權益，至於恢復主權一項，在捨實求名的觀念下，也放棄了清朝以來在蒙設官、駐兵、殖民的固有權利，並用它來換取俄國承認蒙古是屬於中國領土主權之一部分的承諾。國家目標雖然明確，但國力與國家目標不能配合，談判技巧的手段運用即使再佳，最後仍然不能免於失敗。

談判的結果，中俄兩國雖然妥協出交換公文一約，但雙方均不表滿意。因此，中國方面的參議院首先加以否決，俄國方面也藉口中國參議院否決交換公文而責備中國毀約，但在責備中國毀約並宣告交換公文歸於無效的同時，却又新提談判條件四款，脅迫中國再議。俄國既然宣告交換公文歸於無效，為什麼又要新提談判條件四款？關於陸庫談判失敗的責任，從表面來看，其破裂責任似在中國參議院否決了該交換公文之故。雖然如此，將來再議之際，俄國仍可以此交換公文作為再議之基礎，不必另提更加嚴苛的談判四條件，俄國之所以另提談判四條件，必有其用心所在。俄使庫朋斯基曾說明此事，稱：

（中國假借）字句修正之名，企圖玩弄各種花招以行修改之實，其結果有變更實質之傾向，若置之不管，將不只影響根本主義，且有因此遺留他日爭議之虞。②

俄國的用心所在到底是什麼？只須將交換公文與新提談判條件四款兩相對比，即可一目瞭然。至於其答案，就在庫使對華新提條件四款中的第一、二款，尤其是第二款，即「俄國承認中國為蒙古之上國」一語。換句話說，俄國毀約新提條件的目的

② 『日本外交文書』大正二年，第一冊，401 號文書。

，主要在於否認中國是蒙古的主國，將中國重新定位為上國。可是，在陸庫議決的條約中，却規定蒙古是中國領土的一部分，因此中國對蒙古所擁有的權利是主權，而不是宗主權；是主國而不是上國。因此，只要有一天局勢逆轉，中國即可根據主權所屬來否定此種不平等條約。俄國之所以要毀約新提條件的道理，實因在本階段的談判中，俄國漏列“中國的對蒙權利是主國？還是上國？”的談判項目，導致中國主導該項談判，並進而達成中國是外蒙主國的決議。此項決議正好與俄國期望之“不透過中國即可自主介入蒙古事務，攫取蒙古利權”的國家目標相衝突。基於此項考慮，俄國乃將此國家目標的達成寄託於次回談判，遂不惜藉故毀約。

總而言之，兩國相爭，談判不能免；談判之際，須以實力為後盾；實力強者，無往不利；實力弱者，雖能談判，終究不免於失敗。

二、談判中所見的中國主權觀

陸庫會議之初，中國早就定有「對俄交涉三步驟」。一面由於俄蒙協約已成，一面由於內有黨爭，外有強俄脅迫，在形勢比人強的情況下，中國在對俄交涉第一、第二步驟的上、中兩策上，無法遂行；因此只好在下策的第三步驟上，與俄力爭。在交涉中，俄國始終堅持下述二點：

- (1)外蒙必須成立自治政權，以及獲得中國不在外蒙設官、駐兵、殖民的保證。
- (2)中國必須承認俄國在俄蒙商務專條十七款上所獲得的既得權益。

反之，中國在交涉中，所想達成的目標則為：

(1)蒙古主權的回歸：

俄國僅願承認蒙古為「中國領土完全之一部份」，但却不願在約文上使用中國對蒙擁有「主權」一語，因此中國所最在意的主權一語，反而未獲規定。

(2)前清舊例的復活：

恢復前清舊例的國家目標，不但未獲得承認，反而不得不承認外蒙的自治體制。所幸爭得「使該處中央長官自認有中國所屬部內向有之地方官吏性質」的規定，故外蒙雖可自治，但却不能獨立。不過自國際法看來，條約中規定某國於某地不能設官、駐兵、殖民，則該國對該地是否具有主權，實不無疑問。換句話說，若不是約文本身即自相矛盾，各說各話，就是中國在該地所獲得之權利，雖名為主權，其實只是宗主權而已。

(3)俄蒙協約的無效：

中國本來想先廢除俄蒙私訂的俄蒙協約，然後再由中俄二國改訂新約，不過沒有成功。最後還是因為中國作了近乎全面性的讓步，才勉強換得俄國允許我國在約文上修改字句的讓步。

事實上，若將陸庫協定與俄蒙商務專條並論的話，我們可以發現只要俄蒙商務

專條十七款存在一天，在陸庫協定上所爭回的主權就只是徒留形式而已。例如本約第三條規定俄國在蒙古不設官、不駐兵、不殖民，但是俄蒙商務專條却賦與俄國有與蒙古協商設立領署之權，而陸庫協定又不曾對俄國領署及其衛隊的數量加以限制，此非駐兵爲何？同時俄蒙商務專條又規定俄人得於蒙古租土購地開墾建屋，簡直與居住本國無異，此非殖民爲何？再者俄蒙商務專條又規定俄國爲推行商務得設立貿易圈並歸俄人管轄，此非設官爲何？反觀中國，由於陸庫協定第二條的規定，蒙古有組織軍隊及警察之專有權並得拒絕非蒙古籍之人入境殖民，則自前清以來中國在蒙設置軍隊警察殖民的舊日權利反遭撤消。俄國雖在陸庫協定第一條上承認蒙古爲中國領土完全之一部份，並尊崇因之所產生的種種歷史權利，究其實質不過是徒具虛文而已。因此俄蒙協約，尤其是其中的商務專條十七款，若不予廢棄，縱然俄國能還我蒙古主權，可是中國所得之蒙古，也將只是一被吞噬殆盡，空有其名而無其實的枯瘦蒙古。反之，俄國却坐收實利。此外，在談判中，中國屢屢要求刪除蒙古「中央」二字，當然是因中國想要取消外蒙的獨立和庫倫政權的中央統治機構，恢復到前清四部分封的舊制，此即中國否定蒙古獨立，回歸前清舊例思想的最好說明。

總而言之，在談判上，中國總是採取「捨實求名」的作法，不但充分顯示出弱國外交的無可奈何，而且也 and 清末以來「捨實求名」的談判文化脈絡相通。中國因爲有「不寶遠物」、「薄來厚往」的傳統，所以從不斤斤計較實利。強盛時代的談判，中國固然能「捨實求名」，甚至衰微時代的談判，中國也勉強能「捨實求名」。但是弱勢時代的談判，「求名」雖能留下將來置喙的伏筆，「捨實」却無異「輸血資敵」。因此，這種「捨實求名」的談判文化，其利弊如何？實在值得吾人重新檢討。

一般而言，西洋外交講究實際功效，東方外交講究名份秩序。二國相爭，尤其是雙方爭持不下之際，講究實際功效的西洋式談判，常常採取「捨名求實」的做法，來累積點點滴滴的成果。相反的，講究名分秩序的東方式談判，則常常採取「捨實求名」的做法。換句話說，這是以滿足對方「求利」心理，來換取我方「正名」需求的做法。中國之所以會採取這種「捨實求名」的做法，或許是既受到孔子「必也正名乎」^③之名份（正名）思想的影響，同時也可能是受到孟子「王何必曰利，亦有仁義而已矣」^④之反功利思想的影響。因爲名份既正，有朝一日，何患無辭。蓋名正則言順，言順則事成。因此，在中華思想體系下的談判，常常「贏了空名，輸了實利」。這是近代以來中國在外交談判上的常有現象，而陸庫北京會議就是典型的例證之一。

③ 『論語』「子路第十三」

④ 『孟子』「梁惠王章句上」