

# 「獨立外蒙」的國家認同與主權歸屬交涉

張 啓 雄

## 序論

- 一、外蒙的獨立論理
  - 二、中國政府的主張
  - 三、中蒙的統獨交涉
  - 四、俄國扶蒙抑華政策的形成與展開
  - 五、俄蒙談判的展開
  - 六、俄蒙協約的締結
- 結論

## 序 論

清朝在其統一天下的過程中，先征服內蒙，然後再挾蒙以征漢，終於建立大清帝國。在滿族建立大清帝國的過程中，蒙族為滿族征戰四方，著有赫赫戰功，既是藩臣，也是戰友。因此，在滿族所建立於中國的大清帝國中，蒙族較漢族享有更親密、更特殊的地位。

清太宗崇德三年（1638年）外蒙來朝，遂定九白之貢；康熙二十七年（1688年）外蒙為噶爾丹所破失國，蒙眾不知何去何從，乃問計於哲布尊丹巴呼圖克圖一世，<sup>①</sup>活佛以為「俄羅斯素不奉佛，俗尚不同我輩，異言異服，殊非久安之計」，遂決定率眾投靠中國，稱「莫若全部內徙，投誠大皇帝，可邀萬年之福。」<sup>②</sup>換句話說，外蒙在喪失國土的情況下率眾來歸，是因其宗教習俗與中國相近，才認同中國，志願歸入中國版圖，接受中國統轄。康熙三十五年，清聖祖擊破噶爾丹，光復

<sup>①</sup> 關於哲布尊丹巴呼圖克圖法號之意義，哲布尊意指「尊者」，丹巴意指「教法」，合而言之，即「教法之尊者」之意；至於呼圖克圖原意為「福者」，其後轉為「明心見性，生死自主」之意。請參閱：黃金河，哲布尊丹巴與外蒙古（嘉新水泥公司文化基金會，臺北，1968年），頁13-14。

<sup>②</sup> 松筠，「綏服紀略圖詩注」，見張穆，蒙古游牧記，卷7，頁5。

喀爾喀失土，遂以外蒙故土封之，使其復還舊牧。<sup>③</sup>因此，清朝中國於外蒙有再造之恩。

可是在1911年，當漢族要推翻滿族統治的辛亥革命一爆發，蒙族卻一反當年的戰友姿態，與投靠清朝時的虔誠態度，竟也同時宣布獨立。蒙古為什麼會對清朝、民國產生認同與回歸的危機？又，在蒙古所展開的排華獨立運動下，俄國如何因應當時的國際關係，介入中蒙統獨紛爭？上述兩大問題即本文的問題意識所在。

### 1. 蒙古獨立的認同與回歸問題

蒙古為什麼要宣布獨立，其道理何在？其獨立論理又是如何？

對中國整體而言，蒙族、藏族、回族、漢族等各種族都和滿族一樣，同樣屬於大清帝國，即中國的一部分而已。改朝換代對國內每一個個體而言，應該只有統治者或政體變更的問題，而不是歸屬變更的問題。因此，辛亥革命時期，只是中國內部的各個組成體（個體），先向舊政體或統治者（整體）宣布獨立，然後再重新統合於新政體或統治者（整體）的政治過程而已，並沒有認同與歸屬上的問題。可是在此分合之際，蒙古一旦宣布獨立，卻發生了認同的問題，使中蒙在重新統合成爲一個新的整體時，發生蒙古不再回歸中國的歸屬紛爭。本文擬以蒙古的獨立宣言等史料，來析論蒙古的獨立意識與中蒙統獨紛爭。

### 2. 「反華親俄」與「扶蒙抑華」外交的結合

中蒙間的統一問題，本來只是中國的內政問題，可是後來的形勢演變卻發展成中俄談判蒙古獨立案的狀況。蒙古的獨立問題既屬中國內政，中國允許沙俄介入棘手的中蒙統獨紛爭，其理由何在？一方面是因外蒙採取「反華親俄」政策使俄國得以乘機介入所造成的，另一方面則表示俄國的「對華」「對蒙」政策，即「扶蒙抑華」政策，施行見效。沙俄在「扶蒙抑華」政策之下，出面干涉中蒙統獨紛爭的藉口與手法爲何？就成爲值得探討的問題。因此，本文擬就俄國「扶蒙抑華」政策之形成與展開的國際關係，及其介入中蒙統獨紛爭的藉口與手法，進一步加以分析。

關於蒙古獨立的原因及其歷史過程，一般而言，直到目前爲止大致仍不出陳崇祖的論述，或在其基礎之上再稍加發揮而已。<sup>④</sup>關於蒙古獨立的原因，陳氏分析如

<sup>③</sup> 張穆，蒙古游牧記，卷7，頁5-8。

<sup>④</sup> 關於蒙古獨立的歷史過程，論述已多，因此本文對此不擬多加贅述。請參閱：  
陳崇祖，外蒙近世史，第一篇（文海出版社影印版，臺北，1965年），頁7-14。  
呂秋文，中俄外蒙交涉始末（成文出版社，臺北，1984年），頁1-45。  
吳相湘，俄帝侵略中國史（正中書局，臺北，1986年），頁244-249。  
張忠絳，中華民國外交史（正中書局，臺北，1943年臺初版），頁76-80。

下：

- (1)清廷用人之失宜。
- (2)達賴喇嘛革號之疑懼。
- (3)借槍哲布尊事件。
- (4)懲辦德義湧案件。
- (5)懲辦陶什託琿搶劫華商案件。
- (6)創辦新政。
- (7)俄國的助蒙獨立。

以上諸因，大略可分為清末失政與對蒙政策僵化的國內政治因素，及俄國採取

---

華企雲，蒙古問題（黎明書局，上海，1930年），頁25-27。  
札奇斯欽，蒙古史論叢（下）（學海出版社，臺北，1980年），頁1141-1145。  
至於，陳崇祖所論蒙古「獨立之原因」，其說法大略如下：

(1)清廷用人之失宜

清末歷任大臣，多貪墨昏庸，其見於邸報者，如庫倫辦事大臣桂斌、德斌、樸壽、烏里雅蘇台將軍端多布、科布多參贊大臣瑞洵等皆是也。撫馭無方，蒙情日渙。

(2)達賴喇嘛革號之疑懼

清廷因達賴喇嘛陰附英人，潛圖不逞，乃於光緒33年，降旨革去達賴喇嘛名號，哲布尊丹巴呼圖克圖以為貴如達賴，尚且如此，甚為疑懼，為圖自救，乃於所居河灘廟內，屯有無數快槍，携貳之心，從此而生。

(3)借槍哲布尊事件

光緒三十四年庫倫大臣延祉，為剿槍匪陶什託琿，曾向哲布尊借槍被拒，延祉乃脅迫哲布尊稱，廟內應否屯蓄槍枝，似須奏明。哲布尊不得已雖借予槍枝，但因私藏武器罪的危懼，反而激起其獨立動機。

(4)懲辦德義湧案件

宣統2年2月，因買賣糾紛，喇嘛乃聚眾搶劫德義湧木廠，甫到任的庫倫大臣三多聞報，遂親往彈壓，責令沙比（即沙彌，僧侶之意）衙門，解送禍首喇嘛二名到案，為沙比衙門所拒，三多遂奏請懲辦沙比衙門，革去哲布尊所屬最高僧官「商卓特巴」等的職務，以示對活佛懲罰。並責令沙比衙門如數賠償。自此，蒙人以爲三多仇視黃教，遂致離心。

(5)懲辦陶什託琿搶劫華商案件

宣統2年3月，庫倫大臣三多聞報搶匪陶什託琿又率眾搶劫華商慶昌玉等六家，三多派兵往剿，誤中其計，損失慘重。華商慶昌玉等六家指控其所屬的車盟桑貝子等匪徒搶劫，經三多調查屬實，乃予罰銀五千兩，並充爲新政經費。商家既無所得，蒙官復受罰，於是蒙人日益嫌惡庫倫大臣。嗣後，狡猾的華商，遂以此成例敲詐蒙古王公，王公再向人民攤派，造成王公、人民的普遍不滿。

(6)創辦新政

三多蒞任未久，中央各機關，督促舉辦新政之文電，交馳於道，急如星火，而以內閣軍諮府爲最。於是設兵備處、設巡防營、設木捐總分局、設車駝捐局、設憲政籌備處、設交涉局、設墾務局、設商務調查局、設實業調查局、設男女小學堂。除原有之滿蒙大臣衙門、章京衙門、印房、宣化防營、統捐巡警、郵政、電報各局外，庫倫一城，新添機關二十餘處，所有各機關之開辦經費及經常應需之柴炭器具金甫墊馬匹雜用等費，悉數責令蒙古一律供給。蒙官取之於蒙民，蒙民不堪其擾，相率逃避，近城各旗，爲之一空。

(7)俄國的助蒙獨立

宣統3年6月15日，外蒙借會盟爲名，親王杭達多爾濟等調集四盟王公，密議獨立之事。不久，杭達多爾濟等遂秘密赴俄，1911年9月至俄京，與俄外交部談獨立問題，意欲盡力脫中國羈絆，並請兵援助。因得俄支持，遂迅速演爲事實。

陳崇祖，外蒙近世史，第一篇（文海出版社影印版，臺北，1965年），頁1-7。

扶蒙抑華政策的國際政治因素。但是這二種因素都只是影響蒙古獨立的表象因素，並未觸及深層意識上的思想問題，本文擬先自蒙古宣布獨立的過程，來分析其所以獨立的思想層面。

## 一、外蒙的獨立論理

清末以來，外蒙東部喀爾喀四盟王公，對清朝在蒙古所實施的新政——殖民、設官、練軍，本已諸多不滿。1911年10月10日，高舉「驅除韃虜、恢復中華」大旗的武昌起義一發生，中國各省紛紛宣告獨立。此時，一部分的蒙古王公既見中國本部革命風起雲湧，遂謀聯俄制華。及見滿清王朝大勢已去，乃敢倡言獨立。遂於11月30日（宣統三年十月十日）先假稱：

現聞內地各省相繼獨立，……我喀爾喀四部蒙眾，受大清恩惠二百餘年，不忍坐視，我佛哲布尊丹巴呼圖克圖，已傳檄徵調四盟騎兵四千名，進京保護大清皇帝，請即日按照人數，發給糧餉槍械，以便啟行，是否照准，限本日三小時內，明白批示。<sup>⑤</sup>

繼則效法中國本部各省的獨立宣言，於同日向庫倫大臣三多宣布蒙古獨立，並下達驅逐令。稱：

刻本蒙古已定宗旨，將蒙古全土，自行保護，定為大蒙古獨立帝國，公推我佛為哲布尊大皇帝，不日誦吉登極，……請貴大臣，明日即速帶同文武官員兵丁等出境。<sup>⑥</sup>

蒙古活佛哲布尊丹巴呼圖克圖，更於同晚七時降諭，先痛責其主國滿清，稱：

我蒙古自康熙年間，隸入版圖，所受歷朝恩遇，不為不厚。乃近年以來，滿洲官員，對於我蒙古欺凌虐待，言之痛心。<sup>⑦</sup>

同時，宣布蒙古獨立，又稱：

今內地各省，既皆相繼獨立，脫離滿洲。我蒙古為保護土地、宗教起見，亦應宣布獨立，以期萬全。現已由四盟公推本哲布尊丹巴呼圖克圖為大蒙古獨立國大皇帝。<sup>⑧</sup>

⑤ 陳崇祖，前揭書，頁10。  
陳氏撰寫本書所根據之史料，據作者於同書「例言」所稱，乃出自「庫倫兩掌記室」即庫倫使署室檔案。該檔案原藏庫倫，現藏何處，無人提及下落，亦未再見有徵引該原檔案者，據聞已毀於戰火。據『中俄關係史料，外蒙古』編者李毓澍書序於陳氏書時稱之為「信而有徵」。

⑥ 同上。

⑦ 同上，頁11。

⑧ 同上，頁11。

隨之，文檄各蒙古盟旗，文稱：

本蒙古前以清皇仁德，推崇黃教，是以傾心歸服。近年以來，有名無實，本蒙古所受一切困苦，逐日增加，情事昭然，人所共見。現值南方大亂，各省獨立，清皇權勢，日就凌夷，國體變更，指日可待。……滿漢之現象如此，亦滿洲之不德所致也，我蒙古亦宜聯合各盟，自立為國，以便保我黃教。<sup>⑨</sup>

基於上述，可知蒙古在其獨立宣言及檄文上所列，其所以需要獨立的主要理由，是基於「蒙古為保護土地、宗教起見，亦應宣布獨立」，「我蒙古亦宜聯合各盟，自立為國，以便保我黃教」。

蒙古在獨立的同時，也派使赴俄，請求俄國派兵保護。當時，庫倫大臣三多所率軍隊僅一百三十名，而來援的俄軍卻有千餘名。在五千餘名且各擁俄式武器裝備之俄蒙聯軍<sup>⑩</sup>的威脅下，代表清朝主權的庫倫大臣，終於被驅逐出境。

親俄派領袖杭達多爾濟，在訪俄取得俄國軍援蒙古之承諾後，由俄歸蒙。於同年12月1日（宣統三年十月十一日）入謁活佛，力勸活佛登極，稱：

清有內亂，各處皆已獨立，我蒙古本可自立為一國，佛爺即為大皇帝，其尊無對，何為自卑為清屬。<sup>⑪</sup>

活佛及其左右，皆為所動。12月28日（宣統三年十一月初九日）<sup>⑫</sup>哲布尊丹巴呼圖克圖遂服龍袍黃冠，登寶座，行登極禮，宣布獨立，稱大蒙古國，以共戴為年號。於是組織政府，以二達喇嘛為內閣總理，下設內務、外務、財政、兵、刑五部。俄國旋即以槍枝等作為援助，以資慶賀「庫倫政府」成立。<sup>⑬</sup>

「大蒙古國」雖已正式宣告獨立，可是在國際上，並無正式承認其為國際法主體者，而其中竟然包括俄國。「庫倫政府」除了與「拉薩政府」締結「蒙藏條約」，

<sup>⑨</sup> 闕名，「西盟會議始末」，劉序涓編，民國以來蒙古資料彙編（金蘭文化出版社，1976年），頁175。

<sup>⑩</sup> 關於俄國軍援外蒙之事，參見：

陳崇祖，前揭書，頁11-12

李毓樹，外蒙古撤治問題（中央研究院近代史研究所，1976年），頁6。

但根據俄方1911年11月16日「蘇克賀林諾夫致尼拉托夫」的史料記載，則稱：

「將步槍一萬五千支，騎兵軍刀一萬五千把，彈藥七百五十萬發，交給外蒙」。

蘇聯『紅色檔案』雜誌，期37，頁13。引自復旦大學歷史系同書編寫組，沙俄侵華史（人民出版社，上海，1986年），頁431。

<sup>⑪</sup> 林唯剛，「俄蒙交涉始末」，民國經世文編，外交22，頁4。

<sup>⑫</sup> 本處日期，陳崇祖氏記為十月初九日即西曆1911年11月29日。E. T. Williams 氏則記為1911年12月28日，依陳氏之文脈及行文時間序列安排的手法來看，當然以12月28日較為合理，因此，本文依Williams 氏之記載。

E. T. Williams, "The Relations between China, Russia and Mongolia", in *American Journal of International Law*, X, Oct., 1916, p. 803.

<sup>⑬</sup> 張忠絳，中華民國外交史（正中書局，臺北，1943年臺初版），頁80。

相互承認獨立，然兩國皆非國際法上所承認的主體(國家)。此外，僅有俄國與之締結俄蒙協約，但該約僅聲明承認外蒙在中國的宗主權下，享有「自治」之權而已，並未承認其具有獨立國的地位。<sup>⑭</sup>其後，俄國之所以急欲與中國訂立中俄蒙協約者，乃因外蒙非國際法之主體，所訂條約沒有(宗)主國之承認，不得有效之故。

根據蒙古的獨立宣言來加以分析的話，或可窺知其與民族主義間的蛛絲馬跡。蒙古宣布獨立的大義名分，是「自立為國，以便保我黃教」。黃教即是形成蒙古民族認同的最大特徵。此種民族認同，乃是受二十世紀初以來，盛行世界之「民族自決」理論的影響，特別是受到「驅除韃虜、恢復中華」等以漢族為中心之狹隘性革命口號的刺激，再配合上述「以華(夷)制華(夷)」即「先分別對清宣布獨立，後聯合組成中華民國」的理論，而提出獨立宣言。因此，陳崇祖在其所著『外蒙古近世史』的自序中，曾分析其原因，雖僅一語帶過，但卻一針見血，稱：

外蒙二次之獨立，此(民族自決主義)實為其主因。<sup>⑮</sup>

當時，曾暗中極力煽惑、支持蒙古獨立的俄國駐華公使廓索維慈(Korostovetz)亦稱：

蒙人脫離中國之理由，則以「滿洲皇室既已覆亡，藩屬關係亦當然因而解除」為根據。<sup>⑯</sup>

證諸持「共和即獨立說」，支持帝制的蒙古各王公之論理，亦有同工之妙。其中心論點為：

蒙古自有歷史，從來(未?)臣服中國。惟與清廷有血統之關係，故二百數十年來，列為藩屬，相親相愛。今一旦撤消清廷，是蒙古與中國已(已?)斷絕關繫。<sup>⑰</sup>

換句話說，蒙古之所以臣屬於中國王朝者，是因滿清而非中國(按指漢族)。中國(漢族)與蒙古(蒙族)雖曾先後同隸滿清王朝，然漢蒙兩族之間並無主屬關係。因此，滿清王朝一被推翻，漢蒙兩族同獲解放，各自獨立，皆為主權國家。此為外蒙的獨立論理。

<sup>⑭</sup> Williams, *op. cit.*

<sup>⑮</sup> 陳崇祖，前揭書，自序。

<sup>⑯</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，庫倫條約之始末(臺灣學生書局影印版，臺北，1973年)，頁1。

<sup>⑰</sup> 渤海壽臣輯，辛亥革命始末記，二，要件篇(文海出版社，臺北，1969年)，頁11-12。

外蒙大喇嘛的獨立論調，與此論調幾乎一模一樣。其說法如下：

蒙古領土自古即屬於蒙古人民，未嘗一屬中國。蒙人從前只與滿洲大清皇室聯合，固未嘗一與中華帝國聯合。現在滿洲皇室既倒，則蒙古之臣屬關係，當然亦隨之消滅。

Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁70。

## 二、中國政府的主張

### 1. 南方政府的主張

蒙古的「獨立宣言」，對中國政府造成了相當大的震撼。在革命的南方政府方面，民國元年元旦，甫就任臨時大總統的孫中山曾在其「臨時大總統宣言書」中，表明其對民族自決與各省獨立的主張。關於民族自決，他宣稱：

合漢滿蒙回藏諸地爲一國即合漢滿蒙回藏諸族爲一人，是曰民族之統一。<sup>⑮</sup>  
關於各省獨立，他也宣稱：

武漢首義，十數行省先後獨立；所謂獨立，對於清廷爲脫離，對於各省爲聯合，蒙古西藏意亦同此，行動既一，決無歧趨。機樞成於中央，斯經緯周於四至，是曰領土之統一。<sup>⑯</sup>

簡單說來，革命成功後，南方政府的革命口號，早已由革命初期的「驅除韃虜」改爲「五族共和」。因此，南方的革命政府不承認少數民族有民族自決和獨立建國的權利，蒙古當然也不例外。所以，孫中山隨後又宣稱「最好是將蒙古改爲行省，與中國各省平等。」<sup>⑰</sup>

### 2. 北方政府的主張

在國際法上屬於繼承清朝的北方政府方面，宣統三年十二月二十五日，清帝在其退位詔中，曾命令其繼承政府須統一南北並「合滿漢蒙回藏五族完全領土爲一大中華民國」，同時提出中華民國待遇滿蒙回藏七條件，用以優遇少數民族。奉旨組成繼承政府的袁世凱內閣，乃於同月二十七日將此宗旨布告全國並照會各國公使。<sup>⑱</sup>因此，蒙古的獨立自決當然也沒有得到北方政府的承認。

總而言之，中國政府不分南北，均不承認蒙古有民族自決和獨立建國的權利。事實上，當時中國一般的輿論見解，也都不認爲辛亥革命是種族革命。例如，『時報』稱：

革命卒易君主爲民主，專制爲共和，則民主政體之決非種族革命，愚者可知。<sup>⑲</sup>

<sup>⑮</sup> 臨時政府公報，第一號。  
蒙藏委員會編印，中央對蒙藏重要政策彙編，1956年，頁3。

<sup>⑯</sup> 同上。

<sup>⑰</sup> 蒙藏委員會編印，前揭史料，頁1。

<sup>⑱</sup> 臨時公報，辛亥年12月26日。

<sup>⑲</sup> 渤海壽臣輯，前揭史料二，各省篇，頁181。

換句話說，當時中國人對辛亥革命的認識是，一般都以為它只是一種政體革命而已。

雖然如此，革命黨在 1894 年的興中會曾提出「驅除韃虜，恢復中華，創立合眾政府」的口號，在 1905 年的同盟會更再度高舉「驅除韃虜，恢復中華，建立民國，平均地權」的口號。自此等革命口號來看，很明顯的，辛亥革命不但是政體革命，同時也是種族革命。「驅除韃虜」，固不必論；即使「民族主義」本身，也是以我族為中心的民族國家 (nation-state)，仍不脫西式民族主義 (nationalism) 的狹隘性。此種共和政體，實已喪失原先形成「中華世界帝國」時所具「華夷可變論理」<sup>29</sup> 的種族包容性。對於由「華夷」多數民族所組成的中國而言，這是過於狹隘的意識形態。因此，與滿族同屬「韃虜」一員的蒙古人，在「驅除韃虜」的逐客令下，除了選擇獨立之外，寧可認同雖然專制但卻有包容力的王朝滿清 = 「夷」，而不要回歸表面號稱共和平等其實卻狹隘的民國政府 = 「華」。1912 年 1 月南京臨時政府成立，鑒於異民族反彈激烈，遂定「五色旗」為國旗，提倡「五族共和」，以表示五族一家，各族一律平等。但是，仍然不能消除異民族的疑慮。此自民國代表伍廷芳與內外蒙古王公的對話可知。

問：共和國將僅以十八行省組織之乎？抑將合滿蒙藏回共組織之乎？如諸君子欲合全國共謀組織，則滿蒙藏回土宇遼闊，幾占全國之大半；其人民習慣，只知有君主，不知何謂共和，更深懼諸君子少數專制之共和。治國必因其俗，不能強異以為同。且強隣窺伺已久，向恃大清藩屬之名義，尙未公然見噬於人，若君一去，則不知鹿死誰手，去而之他。即使諸君子所見不遠，懷挾部落思想，謂我蒙古去之不足惜，然試問四無屏蔽，其能僅以十八行省立國乎？……如諸君子固持己見，驚虛名，速實禍，以促全國之亡，則我蒙古最後之主張，未便為諸君子宣布。

答：共和者，非僅漢人之利，漢滿蒙回藏所同利也。今諸王公何以於專制之滿清，尙思擁戴，於共和之民國，反不贊同，此誠本代表所未喻。……流言謂民軍所持民族主義，至為狹隘，想諸公聞之，致生疑慮，故有此言。若以本代表所聞，民國成立，漢滿蒙回藏一律平等，確無疑義。其漢滿蒙回藏原有之王公，爵俸及旗丁口糧等，必為謀相當之位置，決不使稍有向隅，且國民平權，將來之大總統，漢滿蒙回藏人皆得被舉，政

<sup>29</sup> 張啓雄，「中華思想下的歷史觀」，東大華訊，第18期，1985年11月。



治上之權利決無偏畸。<sup>24</sup>

由上可見，所謂「驅除韃虜」的革命口號，至少在表面上，確實含有民族主義的狹隘性，才會引起異民族的震驚與反感，此事也不是伍廷芳三言兩語所可安撫。何況，中華民國的蒙文譯名應當譯成 Dumdadu Arad Ulus，而不應譯為但卻被誤譯為 Dumdadu Irgen Ulus，也就是說，「中華民國」被誤譯為「中華漢國」。由於，蒙文在習慣上，稱人民為 Arad，民人為 Irgen，Irgen 又意指漢人，而清代在蒙古又稱「漢人」為「民人」。<sup>25</sup> 因此，高舉「驅除韃虜」革命口號的「中華民國」，被蒙人誤譯為「中華漢人國」，也就不足為奇了。<sup>26</sup> 既已有此等誤會，再加上「驅除韃虜」的革命口號，二者所造成的惡性循環，就更加深了蒙人對「中華漢國」的疑懼。南北統一後，政府也於民國元年八月二十一日頒布了「蒙古待遇條例」九條，表明中央政府對待蒙古與內地一視同仁，各蒙古王公等原有之管轄治理權、世爵、位號一律照舊，其俸餉從優支給，各呼圖克圖喇嘛等原有之封號也概仍其舊，並依權責之不同劃分中央政府與蒙古地方之權限，蒙人亦得任用京外文武各職。<sup>27</sup> 可是，已來不及挽回蒙人的向心力了。

在同樣的「中華世界帝國」概念下，對異民族而言，與其強調民族主義的共和體制，反而不如主張華夷階層的君主體制，來得有吸引力。其道理很簡單，就在於包容力的大小而已。總之，中蒙矛盾，乃在於蒙古志在脫離中國，建立一個獨立的大蒙古帝國。相反的，中國則不允許蒙古脫離中國而獨立，必欲將之重新納入中國的主權管轄之下。至於俄國，因謀乘機擴張其勢力於蒙古，乃承諾軍援外蒙，助其脫離中國而獨立。雖然如此，俄國的根本利益仍然在歐洲，歐洲問題的折衝才是俄國的真正國益所在，所以巴爾幹紛爭的解決與否，深深地影響到俄國的對蒙政策。不過，俄國勢力的南侵蒙古，也必然會影響到新興強國日本的在滿蒙利益，因此日本的態度，也必然會影響到俄國的對蒙政策。由於列強介入中蒙的統獨紛爭，東方的國際關係也就因之而日趨複雜了。反過來看，也因為中國的在蒙主權已經衰退到可以入侵的程度，稍有嫌隙，自然容易引起帝國主義的覬覦，這也是俄國之所以南

<sup>24</sup> 渤海壽臣輯，前揭史料二，要件篇，頁12-14。

<sup>25</sup> 欽定大清會典事例，卷983，「理藩院邊務蒙古民人貿易」條。例如「蒙古民人貿易，乾隆二十五年奏准，……（嘉慶二年）西北兩路內地民人與外藩貿易，……（道光）十九年，內地民人出口謀生，應責成公正鋪商承保」等記載有關「民人」之處，不勝枚舉，所指民人實即內地人民。明確地說，民人乃是清朝時期漢人的別稱。

<sup>26</sup> 札奇斯欽，蒙古史論叢，（下）（學海出版社，臺北，1980年），頁1182，註<sup>26</sup>。

<sup>27</sup> 政府公報，法律，八月份。

侵蒙古的重要原因之一。

### 三、中蒙的統獨交涉

#### (1) 袁佛交涉

民國元年2月，共和告成；3月，袁世凱繼孫中山之後，就任中華民國臨時大總統。遂致電活佛哲布尊丹巴呼圖克圖，勸其撤消獨立，重返祖國懷抱，活佛哲布尊丹巴呼圖克圖亦旋即覆電，加以反駁，是為袁佛交涉。其內容約可分為下列諸項。

#### ① 一家對自決

袁：「外蒙同為中華民族，數百年來，儼如一家，時局阡危，邊事日棘，萬無可分之理」。

佛：「此次起義，本為保種保教保全領土起見，並非別有希冀，亦非惑於邪說，實困於虐政」。

#### ② 保護對自存

袁：「百年以來，凡近於蒙古而不隸中國之回蒙各部，有一自存否，有不為人郡縣者否，各蒙與漢境，唇齒相依」。

佛：「外蒙僻處絕域，逼近強隣，……儻有不虞，必為臺灣朝鮮之續，中國遠隔海隅，鞭長莫及，……苟不獨立，何以自存」。

#### ③ 回歸對獨立

袁：「舊日秕政，當此新基創始，自必力為掃除，此外若有要求，但能取消獨立，皆可商酌」。

佛：「獨立自主，係在清帝辭政以前，業經布告中外，起滅何能自由，必欲如此，請即商之隣邦，杜絕異議，方合時勢，外蒙之存亡，在公之操縱，操之過激，不潰即溢」。<sup>28</sup>

結果，中蒙在民族認同上發生「一家↔自決」，在漢蒙共存上發生「保護↔自存」，在國家統一上也發生「回歸↔獨立」等論爭。由於，雙方意見無法妥協，哲布尊丹巴呼圖克圖乾脆請袁世凱「商之隣邦」的俄國。

袁世凱不得已乃再次致電哲布尊丹巴呼圖克圖。先動之以五族共和，稱：

<sup>28</sup> 袁世凱，「致庫倫活佛」、哲布尊丹巴，「復大總統書」，劉序渭編，民國以來蒙古史料彙編（金蘭文化出版社，臺北，1976年），頁167-170。  
陳崇祖，前揭書，頁14-16。

今聯合五族，組織民國，本大總統與貴呼圖克圖，在一身則如手足，在一室即成弟昆，利害休戚，皆所與共，……何必勞人干涉，自棄主權。

繼則說明獨立與共和間的相生關係，同時動之以優遇，脅之以武力，促其取消獨立，稱：

前此各省，怨苦虐政，相率獨立，自共和宣布，先後相繼取消。蓋皆不忍人民塗炭之心而無爭地爭城之念。

刻日取消獨立，仍與內地聯為一國，則危機可免，……必當優為待遇，即各王公及他項人員等，亦必一體優待，……否則鬩牆不已，禍及全國，將有同為奴隸之悔。

終則稱已派員前往庫倫，「面商一切」。

哲布尊丹巴呼圖克圖對於袁世凱所稱之「勞人干涉，自棄主權」，則答以：「時勢所迫，不得不如此」，但對於武力脅迫則予反擊，稱：「鹿死誰手，尚難逆料」。於是一面拒絕袁世凱派員來庫倫「面商一切」，一面又以請俄國干涉，來要脅袁世凱，稱：

與其派員來庫，徒事跋涉，莫若介紹隣使，商榷一切。<sup>⑳</sup>

結果，雙方在「統獨之爭」上，仍然無法妥協。於是哲布尊丹巴呼圖克圖乃將「答復袁世凱之內容通知俄國」，並稱「將來與中國議和，必由俄國介紹」，<sup>㉑</sup>促請俄國出面干涉。在外蒙的邀請下，俄國終於掌握到可以堂皇介入中蒙統獨紛爭，即干涉中國內政問題的可乘之機。

## (2)對蒙交涉的失敗

袁世凱接電後，知外蒙獨立事，非派員交涉所能解決，乃決定對蒙用兵。民國元年九月，俄駐華公使庫朋斯基（Krupensky）屢屢警告中國「若於蒙古用兵，必釀重大交涉」，<sup>㉒</sup>故中國對蒙用兵之事，均為俄所阻。嗣後，因庫倫拘捕刑訊反對獨立的圖盟墨爾根王，中國以墨爾根王為「民國優待條件所承認」<sup>㉓</sup>之王爵，又擬

⑳ 袁世凱，「致庫倫活佛」，劉序潤編，前揭史料，頁171-172。陳崇祖，前揭書，頁16-17。

㉑ 中央研究院近代史研究所藏，庫倫獨立案，一，「駐俄史署函一件」附「譯稿二冊」，民國元年6月21日，天字第871號。

該文件謂：「前庫倫活佛已將答復袁世凱之內容通知俄國，據稱將來與中國議和必由俄國介紹。至俄國一方面早已提議三大問題，通告袁氏」。

㉒ 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，「僉事范緒良赴俄館晤柯理索福問答一件」，民國元年9月10日，天字第2712號。

㉓ 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，「國務院信一件」，民國元年9月7日，天字第2646號。

出兵征蒙，伺機撤消蒙古獨立；於是將擬出兵征蒙之事通知俄國，並勸其不要干涉中國內政。<sup>③③</sup>俄使仍復聲稱：

哲布尊丹巴呼圖克圖對待該王，係蒙古內政，大國政府不能干涉。<sup>③④</sup>

不但完全否定了中國的對蒙主權，而且還進一步脅迫中國，聲稱：

中國無論因何故，向外蒙用兵，大有後患。<sup>③⑤</sup>

在強勢國家俄國的脅迫下，弱勢國家中國政府的對蒙用兵策，遂不得不謹慎從事。

自蒙古宣布獨立後，武力征蒙與對蒙交涉成爲中國政府對蒙政策的二大方針。征蒙政策，在俄國的恐嚇阻撓之下，弱勢中國終於不敢冒然出兵征蒙。既然征蒙不成，於是乃一方面先派桂芬爲對蒙交涉委員，同時並請俄國駐華公使出任「友誼調停」，表示中國願意接受俄國的居中調停；另一方面爲了迴避俄國介入中國內政，同時也派遣出身喀爾喀的蒙古王公那彥圖（Noyantu）爲代表，設法展開對蒙直接交涉。<sup>③⑥</sup>交涉委員桂芬因俄國阻撓，無法到達庫倫；那彥圖也因廓索維慈的對蒙施壓，無法至蒙。中蒙直接交涉之途因之斷絕，中國所能與蒙交涉之辦法，僅剩接受俄國方面所要求的「調停」一途。民國元年11月15日，北京政府不得已乃於北京與俄展開第一次蒙案交涉，是爲陸庫談判。

#### 四、俄國扶蒙抑華政策的形成與展開

##### 1 俄國正式介入蒙案

俄國在協助蒙古宣布獨立，驅逐庫倫大臣三多之後，迅即於1911年12月31日（宣統三年十一月十二日）脅迫清廷，稱：「中政府如允與俄政府協定下列各款，則俄國甚願勸告庫倫活佛，仍復從前關係」，同時也提出五款要求。

①中國可在外蒙古與庫倫訂約，聲明：

第一、不駐兵外蒙界內

第二、不移民外蒙界內

第三、不干涉外蒙古內政

惟中國有治理外蒙古之權，仍設辦事大臣，管轄蒙人。

②俄國承認中國在外蒙古之主權，俄人均歸辦事大臣管轄。惟中俄兩國，關於蒙古之交涉，則仍由北京政府與聖彼得堡政府協商。

<sup>③③</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，「僉事范緒良赴俄館晤柯理索福問答一件」。

<sup>③④</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，「俄館函一件」，民國元年9月14日，天字第2846號。

<sup>③⑤</sup> 同上。

<sup>③⑥</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁16, 34。

- ③中國如將來在外蒙古建設鐵路應先通知俄國，並承認俄國有建設由俄邊至庫倫鐵路之權。
- ④中國將來在蒙古，有何項改革，均應預先得俄政府同意。
- ⑤俄國應飭駐蒙領事等官，協助擔保蒙人對於中國應盡之義務。<sup>②7</sup>

依第一、第二條的規定，俄國雖仍承認中國對蒙擁有主權，唯已被架空。根據國際法「實力管轄領有論」的原則來說，駐兵、移民、內政管轄之權既被架空，則不再具有主權，僅可稱之為宗主權。基於第三條的規定來看，則俄國對蒙的實質影響力將有增無減，再加上第四、第五條的規定，則蒙古無異已淪為俄國的保護國。清朝政府以「外蒙係中國完全領土，斷無聽令俄人干涉，反與蒙人訂約之理」，<sup>②8</sup>乃決議不與俄協商。

## 2. 俄國扶蒙抑華政策形成的國際關係

蒙古之所以敢倡言獨立，其外在原因不外是已獲得俄國鼓舞與軍援之故，俄國亦不諱言其外交政策即在扶蒙抑華。此種扶蒙抑華的外交政策，可由 1912 年 4 月 26 日（俄曆 4 月 13 日）俄外交部大臣沙作諾夫（Sazonov）在國會下議院所作露骨的外交政策演說中，有關對華政策部分得到印證。沙作諾夫當時曾就國際關係的觀點，來析論俄國介入蒙古獨立的必要，與俄國所應採取的對華政策。若能透過當時的國際政治來考察該演說，將更有助於吾人認清俄國扶蒙抑華政策的目的所在，及其政策形成與展開的國際政治背景。因此，此處將以該演說為中心，自國際關係的觀點，來分析俄國扶蒙抑華政策的形成與展開。

### (1) 對華政策：

就沙作諾夫在下議院的外交政策演說加以歸納，其對華政策有如下三點：

- ①聯合列強，利用中國新政府承認問題，以「維持俄國利權」。
- ②加入六國借款團，以保護自伊犁條約以來在「長城以北北滿蒙古所得之權利」。
- ③外蒙一旦獨立，不僅可以作為中俄間的緩衝國，並且可以劃入俄國的勢力範圍，進而可以結合以北京子午線作為分割線，在內蒙瓜分所得的俄國勢力範圍。按子午線以東界南滿為日本勢力範圍，以西界外蒙為俄國勢力範圍，俄國可將內外蒙的勢力範圍聯成一氣。<sup>②9</sup>

<sup>②7</sup> 林唯剛，「俄蒙交涉始末」，民國經世文編，外交22，頁7-8。

<sup>②8</sup> 同上，頁8。

<sup>②9</sup> 中央研究院近代史研究所藏，庫倫獨立案，「駐俄使署函一件」，附件譯稿，民國元年6月21日，天字第871號。

(2)承認外交：

新政府承認，在國際法上，不論其為經革命或政變而取得政權，各國政府透過自主判斷，就該新政府是否受到人民支持，其統治權是否持續安定，若是則即予承認，此乃新政府承認的一般原則。<sup>40</sup> 但是，辛亥革命後，列強則堅持不獲權益保障，不承認中國新政府，則違反國際法的「政府承認」原則。其次，民國初立，需款孔急，也予列強可乘之機；俄國一面透過三國協商集團以壓迫中國，一面又參與列強聯合組成的六國銀行團，圖謀利用借款來監督中國財政，並擴張其在「長城以北北滿蒙古所得之權利」。俄國能否得逞，端視其勾結列強之成敗，故本文擬自國際政治的背景，來分析俄國的對華政策。

大體言之，當時全球的國際關係，約可分為三國協商、三國同盟、美國集團等三大集團。普法戰後，俾斯麥深恐法國報復，乃於1879年與奧訂立二國同盟，1882年又與意大利訂立三國同盟，以孤立法國。三國同盟由於在中國並無特殊利害關係，在承認民國新政府的外交上，因不願為此而與同盟國對立，故所持態度具有無可無不可的協調性。1891年法國為突破德國的孤立政策，乃爭取俄國；此時，俄國正好因不滿德國偏奧，遂迅與法國達成軍事磋商協定，兩國更於1894年訂立軍事同盟條約。由於此約，俄國在其對特殊權益的要求上，特別是在長城以北滿蒙權益、民國政府的承認外交及六國借款團上，均得到法國的強力支持。再者，德國威廉二世的殖民政和海軍政策，也導致德英交惡，英國乃於1904年與法協商。於是，法俄英三國協商正式宣告成立。其次，參加三國協商的日本，曾於1902、1905、1911年前後三次與英訂立同盟條約，因此在民國政府的承認外交上，日英也有密切的提携關係。1907年法日訂立協約，約定相互尊重以中國為中心的遠東權益，從此日本也成為協商國的一員。另，俄日關係則因兩國曾有共同瓜分南北滿和內外蒙權益的經驗，遂逐漸由對抗走向合作。因此，兩國曾在1907、1910、1912年三次訂立密約，不但在滿蒙利益的相互合作上，而且也在民國政府承認上，六國善後借款的外交上，均有極密切的配合。總而言之，俄、日、英、法等三國協商集團，各國

<sup>40</sup> 關於新政府承認的國際法理論，請參閱：

丘宏達編，現代國際法，三民書局，臺北，1983年，頁214-223。

立作太郎，「新政府の承認」，國際法外交雜誌，卷27號8（東京，1928年10月），頁1-22。

松原一雄，「國際法に於ける『承認』」上下，法學志林，卷34號1～2（東京1932年1～2月），頁47-63，26-44。

田畑茂二郎，國際法I（有斐閣，東京，1967年），頁196-209。

田畑茂二郎，國際法講義，上，新訂3版（有信堂，東京，1981年），頁75-79。

在中國均有重大的特殊權益，因此相互勾結，圖利用承認中國新政府和六國借款來謀取利益，其中尤以俄國為最。至於美國集團，因都屬新興國家，在中國所享之權益遠不如三國協商集團之多，因此高唱門戶開放、機會均等；再加上美國在世界首開共和國之先例，比較同情中國的共和政府的處境，對於借機搾取中國權益的協商國論調，不願完全苟同，因此雖與列強約定同步實行承認，但卻在約定文上，附加但書一條，稱「若因此而發生過分遷延情形則為例外」，<sup>④</sup>以為限制。其後，美國因列強遲遲不肯承認中華民國政府，頗有「過分遷延情形」之嫌，於是首倡依國際法承認中國說。因之，中國乃得以突破列強的孤立政策。1913年5月2日美國不顧列強的反對，率先單獨承認中華民國政府。歐日諸列強雖然迫於事實，但仍遷延至10月2日方決定其承認的交換條件為，中華民國政府必須保障列強在「條約」及「成例」上所獲得的所有權益，並獲袁世凱之同意。10月6日，即袁世凱當選為中華民國第一任正式大總統的當天，列強表示袁世凱政府為經國會選出的法律政府，具有遂行國際義務的能力，終於集體承認了中華民國政府的成立。<sup>⑤</sup>至此，幾令新生中國為之窒息的承認外交，終於在列強的飽食下，宣告閉幕。

(3)善後大借款：

1881年2月伊犁改訂條約締結以來，俄國每欲擴大其權益於滿蒙新疆。適該約規定每滿10年得改訂延長，而1911年正是改訂延長之年，俄國為擴充其在東清鐵路（中國長春鐵路）的管理權、租借地帶的行政管理權等權益，不但勸日本在南滿、內蒙擴充權益，也與其他列強的在華權益取得協調。列強為了對抗三國同盟、保障其在華的既得權益，也紛紛承認俄國在長城以北的滿蒙權益。事實上，當時俄國的財政極其貧乏，根本就沒有對外貸款的財力。因此，俄國若參加對華貸款，必定爭取到「可以在國外發行」債券之特權，始允合作。<sup>⑥</sup>而其加入貸款團的目的，

<sup>④</sup> 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30～32號電文。

<sup>⑤</sup> 關於中國新政府承認的國際關係，請參閱：

張水木，「1913年列強對中華民國政府之外交承認」，中國近代現代史論集25（臺灣商務印書館，1989年），頁1-58。

入江啓四郎，近代外交史抄（外務省研究所，東京，1960年），頁1-34。

入江啓四郎，「辛亥革命と新政府の承認」，植田捷雄編，神川先生還曆記念近代日本外交史の研究（有斐閣，東京，1956年），頁231-294。

守川正道，「アメリカの民國政權承認問題」，小野川秀美、島田虔次編，辛亥革命の研究（筑摩書房，東京，1978年），頁425-450。

野村乙二郎，近代日本政治外交史の研究（刀水書房，東京，1982年），頁65-78。

<sup>⑥</sup> C. F. Remer, *Foreign Investments in China*, New York, Howard Fertig Company, 1968, p. 583.

不外着眼於「借款不許用諸滿蒙新地區之建設，也不許以滿蒙之稅入山林礦產作保借款，只許在其貸款及監督下發展，同時只許中國裁軍，但不許改革軍隊至可威脅俄國之程度」，並乘此「大借款交涉之際，其鼓動蒙古獨立，自身且大量移民，對蒙古銀行（Mongolor Company）亦大量增資，各種企業機構亦紛紛設立。」<sup>④</sup>俄國不但圖謀既得權益的保障，而且更追求擴張。因此，中國新政府的承認問題以及六國善後借款問題，對強權外交而言，不啻授予列強聯合控制中國，瓜分中國權益的好機會。

#### (4)國際法問題：

沙作諾夫在國會演說中又稱，蒙古之叛華獨立，乃因：「外蒙位置，與中國隔一大戈壁，各旗畫疆爲守，統以王公，仍以遊牧爲業。前清政府試辦移民、開墾、設官治理，每欲破壞蒙古之習慣。」<sup>⑤</sup>此話看似平常，其實自國際法的觀點來看，無疑的已經否定了中國的對蒙主權。俄國之所以主張中國對蒙僅有宗主權而無主權，主要原因在於中國並未實際統治蒙古之故；中國若對蒙實施「移民、開墾、設官治理」，則無異對蒙主張「實力管轄領有論」。此一論點，值得吾人特別注意。西洋近代國際法的領土領有原則，乃是依據「實力管轄領有論」的觀點，即「領其地、理其政、收其稅」者，始有其主權。此與近代以前中國所奉行的『中華世界秩序原理』「華夷分治論理」，頗有不同。

清朝統治外蒙的原理，乃是根據『中華世界秩序原理』的「華夷分治論理」而來。因此，並未在蒙古設立郡縣，行直接統治。可是，清朝對理藩院管轄下的蒙古，與對禮部管轄下的朝鮮，所推行的「華夷分治」情況是截然不同的。理藩院管轄下的藩屬是部族，禮部管轄下的藩屬是王國；後者，由國王統屬各該邦，設有地方性的中央政府，是屬國；前者，諸部族則各自分散，互不統屬，沒有地方性的中央政府存在，是屬地。清朝對外蒙的統治方式，可分爲官治、民治二種。清廷於庫倫設辦事大臣，於烏里雅蘇臺設將軍，於科布多設參贊大臣，用以監督蒙古自治，統轄全蒙政治、軍事、邊務、貿易等，是爲官治。另，蒙古地方亦仿滿洲八旗，以「盟旗制度」組織而成；每盟設盟長一人，爲最高地方行政長官；盟下爲旗，每旗設

<sup>④</sup> 王綱領，民初列強對華貸款之聯合控制——兩次善後大借款之研究（私立東吳大學中國學術著作獎助委員會，臺北，1982年），頁177-178。

Remer, *op. cit.*, pp. 577-579.

Hilel Benami Salomon, "China's Policy toward Outer Mongolia 1912-1920," Ph. D. Dissertation, Columbia University, N. Y., 1969. p. 62.

關於俄國參與善後借款的目的，也請參閱：

副島圓照，「善後借款の成立」，小野川秀美、島田虔次編，前掲書，頁327-329。

<sup>⑤</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前掲檔案，文件。



札薩克（旗長）一人，由王公世襲，掌理全旗事務，是為自治。全蒙官屬皆受理藩院統轄，並受駐蒙大臣、將軍、參贊監督；<sup>④⑥</sup>其中，尤以庫倫大臣因職權逐漸發展成為統轄全蒙政務的中央政府代表，無形中該大臣就成為清朝統治蒙古的主權象徵。

又，根據理藩院則例載「徵賦」，稱「凡蒙古王公臺吉等每年向伊屬下徵收有五牛以上之人，取羊一隻；有二十隻羊者取羊一隻；有四十隻羊者取羊二隻。雖多不准增取，……（如多徵）以次遞加罪」。又載「設官」，稱「各旗額設協理旗務臺吉，協同該札薩克辦理旗務，遇有缺出，該札薩克……保舉正陪，申報盟長，由盟長具報送院核辦。」<sup>④⑦</sup>因此，旗內一切稅賦徵收，官吏任命，各札薩克皆無權專斷行之；遇有任命須呈請理藩院核奪准許。<sup>④⑧</sup>

由此可知，外蒙雖行「部族式地方自治」，但因受到中央政府的重重節制，權力有限；不過，因其環境較為特殊，故治理蒙古與治理中國本部，在方式上，有所不同；可是在主權的歸屬上，蒙古與內地並沒有二樣。縱依「實力管轄領有論」的原則而論，基於以上的事實，中蒙間的主屬關係，亦不僅止於宗藩關係而已；其統治形式，實已具備國際法上所謂「領其地、理其政、收其稅」的主權領有效果，何況中西之間的國際秩序原理，本來就各有不同。

#### (5) 中蒙衝突的解決之道：

沙作諾夫以為中蒙間雖有戈壁沙漠阻絕，然外蒙想統一內蒙，相反的中國也想統一外蒙，因此中蒙雙方必難以和平共存。此時，俄國應乘機擴充領土？還是該乘機拓展商務？沙氏對此一得失利害，析論如次：<sup>④⑨</sup>

##### (1) 「若為商務起見」

「總以和平為宜，以固守舊好為善」。為達成此項目的，對華策略，除宜自居「調停」地位，以獲取報償外，並當以外交手段，抑止中國向外蒙發展。其抑華的具體辦法是：

- ①「中國在外蒙無治理人民權」，
- ②「不得駐兵外蒙」，
- ③「不得移華民入外蒙開墾」。

##### (2) 「若為擴充亞洲領土」：

---

<sup>④⑥</sup> 華企雲，蒙古問題（黎明書局，上海，1930年），頁10-11。  
<sup>④⑦</sup> 欽定理藩院則例，卷6，「設官」；卷12，「徵賦」。  
<sup>④⑧</sup> 關於蒙古旗制式自治與札薩克的權限，請參閱下記書籍的詳細分析：謝彬，蒙古問題（商務印書館，上海，1935年），頁17-22。  
<sup>④⑨</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，文件。

俄國因立國於歐洲，故國策當然重歐輕亞。若在歐事（巴爾幹）緊張前後，併吞蒙古，只會徒然引起日俄緊張，造成腹背受敵之害，並不符合俄國的國家利益；唯有繼續維持遠東均勢，才能符合立國在歐的國家利益。反之，「若擴充亞洲領土，不但無政治上之效果，尤恐俄國在歐洲及近東之勢力，因之減殺」。歸納言之，俄國當時並非不想擴充領土，而是以當時的國力來衡量亞歐情勢，認為俄國的國家利益乃「在遠東無事邊防而已，使蒙古長與俄為鄰，從此可無邊防」。為達成此一目的，俄國必須援蒙抗華，其具體辦法是：

- ①「無兵則助之以兵」
- ②「無財則助之以財」。

調停一事，說穿了乃是俄國為了「掩飾它主持導演傀儡戲的責任，不僅竟以第三者調停人自居，且乘機要挾中國承認這些使蒙古名存實亡的條件」。<sup>⑤</sup>至於「無財則助之以財」，對財政困乏的俄國，並非易事。俄國內閣總理郭可華慈，曾訓示赴蒙締約的廓索維慈，稱「余決不願意，因為組織蒙古國家之故，以使俄國國庫新增任何擔負」。<sup>⑥</sup>因此，俄國雖南下蒙古但有其限度，而且恫嚇意味應該大於實力對抗。就俄國當時的國際關係而言，其短期利益是在東方以不引起俄日、俄英緊張為上策。一時之間，若僅扶植蒙古獨立，而不強加吞併的話，當不致引起日俄衝突；等以後有機會再俟機強化對蒙控制，亦無損國益。目前俄國首須達成者，乃是在國際法上否定中國的對蒙主權，然後再扶植蒙古獨立。此即俄國禁止中國在外蒙「設官、駐兵、殖民」的道理所在。中國對外蒙「設官、駐兵、殖民」之權既然被否定，當然就無「領其地、理其政、收其稅」之權；中國對外蒙既然不曾「領其地、理其政、收其稅」，因此在國際法上，自然就不能主張「實力管轄領有論」；既然在國際法上失去「實力管轄領有論」的依據，中國對外蒙自然就沒有管轄權；既然沒有管轄權，自然不得作擁有主權的主張，即使主張擁有主權，也無法成立。因此，俄國扶植蒙古獨立，非但在國際法上對中國不構成侵犯主權，對蒙古且可既收扶助弱小民族之美名，又行控制之實。

#### (6)俄國國際關係的調整：

至於俄國的抑華扶蒙政策能否成功，則又與當時俄國所處的國際關係有關。沙作諾夫在其國會的外交演說上，曾就當時俄國所處的國際關係，分為友好關係與對

<sup>⑤</sup> 吳相湘，俄帝侵略中國史（正中書局，臺北，1986年），頁250。

<sup>⑥</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁33。

立關係二大類，並略作分析。依沙氏分析，因其善於化敵為友，故俄國的扶蒙抑華政策，在當時的國際關係下，似乎大有可為。他認為：

(1)友好關係：1907年以來，俄日兩國締結密約已歷二次，已就瓜分滿蒙勢力範圍一事取得協調，而且「已將兩國競爭之意見，化為烏有」。俄法本即「聯盟之邦」；俄德為接壤之邦，素稱親善；法德雖曾為摩洛哥幾肇兵端，卒能和平解決，俄居其間亦能取得協調。

(2)對立關係：前因巴爾幹半島問題，發生俄奧衝突，幾以兵戈相見，然最後亦能和平解決爭端。至於俄英在波斯雖有衝突，然亦已於1907年締約解決。<sup>⑤2</sup>

歐洲各帝國主義者，尤其俄英二國，因對外膨脹關係，由巴爾幹經土耳其到波斯，到處發生衝突；可是為了自身的安全保障，彼此之間也相互結盟。於是，德奧義三國同盟和英法俄三國協約的兩極體系，終告形成；在協調之下，列強暫時取得勢力均衡。宣統三年（1911年）六月十五日，哲布尊丹巴與親王杭達多爾濟、二達喇嘛車林齊密特等王公喇嘛舉行秘密會議，決定派遣親王杭達、二達喇嘛車林、大（達）喇嘛策林、內蒙海山等為代表，赴俄請求協助獨立。<sup>⑤3</sup>

1911年8月4日，俄國召開內閣會議，並決議：

目前帝國政府，務必努力解決近東與遠東諸嚴重問題，……故當此時期，在蒙古採取行動，殊不適宜。<sup>⑤4</sup>

俄皇對此種靜觀待變政策批稱：「靜觀，甚是，然切勿坐失良機」。<sup>⑤5</sup>換句話說，俄國的問題是出在能不能的客觀問題上，而不是在要不要的主觀問題上。1911年9月，外蒙使節團到俄京，求俄助其獨立，俄內閣秉持使「蒙人深信如與中國脫離，可賴俄國支持」<sup>⑤6</sup>的一貫決議，應允援助。因此，辛亥革命一爆發，蒙古旋即宣布獨立。

就國際政治而言，外蒙既遠離歐美列強的勢力圈，而作為主國的中國復困於革命而無力北征。中蒙的對立，正好給予俄國可乘之機。俄國只要不破壞列強均勢，

<sup>⑤2</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，文件。

<sup>⑤3</sup> 札奇斯欽，前揭書，頁1142。

陳崇祖，前揭書，頁6。

<sup>⑤4</sup> David J. Dallin, *The Rise of Russia in Asia*, Yale University Press, New Haven, 1949, p. 125.

周肇譯，俄國侵略遠東史（國立編譯館，臺北，1952年），頁127。

<sup>⑤5</sup> *Ibid.*, p. 126.

周肇譯，同上。

<sup>⑤6</sup> *Ibid.*, p. 125.

周肇譯，同上。

換句話說，只要不直接侵蒙，就不會引起列強的干涉。只要列強不干涉，俄國就可以把握此外蒙獨立的可乘之機，及時「助之以兵」、「助之以財」，順勢南下蒙古。

事實上，俄之對蒙政策，不待其外務大臣作國會外交演說，在此之前沙氏早已部署完成。此可自1912年1月3日，沙氏向素稱國交親善的德國駐俄大使Pourtales所言，得到證明。他說：

蒙古北部希望併入俄國之意，久已有之。蒙古王公會屢次請求，所有蒙古地方，或者至少蒙古北部，歸入俄國版圖。俄國方面對於此項請求，曾採拒絕之態度。近來蒙古方面又復屢次派委員來俄，表示擬向俄皇呈遞請願書之意。……俄國對於合併蒙古全部或一部之事，甚非所願。……為俄國利益計，甚望蒙古自行宣布獨立，以作俄華兩國間之一種緩衝國家。俄國對於此種國家當然甚易得到商業上之利益，此實為俄國對於該地之主要目的。<sup>⑤7</sup>再證之於德國方面所收集到的情報，知沙作諾夫曾於同月二十三日向沙皇建議：

宜乘中國政府交替之際，將中俄兩國間許多懸案，一氣呵成解決。此項建議已得俄皇批准。<sup>⑤8</sup>

俄國的抑華扶蒙政策，既經決定，正如弦上弓箭，一旦時機成熟，隨時可以發射。

## 五、俄蒙談判的展開

### (1) 先斬後奏的二階段手法

自民國元年（1912年）二月共和政體成立以來，袁世凱政府即對列強積極展開大借款，此舉引起了駐華俄公使庫朋斯基的恐慌，遂慌忙向其本國政府報告，稱：

所磋商之大借款一事，進行似乎甚為順利。因此，中國政府可以藉此款項，派兵前往庫倫。<sup>⑤9</sup>

因此，建議俄國政府：「俄蒙條約，宜從速訂結」。此外，尚建議：「對待蒙古問題，亦有仿英辦法，採用強硬手段之必要。」<sup>⑥0</sup>所謂「仿英辦法」，就是仿倣英國侵略西藏的手法來對待中國。英國的辦法如何？當時，英國政府曾向北京政府宣稱：

西藏地方萬不能與中國本部，視為同一性質。否則英國對於袁世凱所希望之承認中華民國問題，決定不表同意。<sup>⑥1</sup>

<sup>⑤7</sup> 王光祈譯，前揭辛亥革命與列強態度（德國外交部重要文件），第7號電文。

<sup>⑤8</sup> 同上，第1號電文。

<sup>⑤9</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁35。

<sup>⑥0</sup> 同上。

<sup>⑥1</sup> 同上。

此一建議，對於俄國迅速派遣前駐華公使廓索維慈秘密赴外蒙談判，並且從速訂結俄蒙協約的「影響極大」。<sup>62</sup>至此，利用中華民國成立的承認外交，英侵西藏，俄略蒙古，兩國聯手侵華之勢，漸告成熟。同年九月，俄外務大臣沙作諾夫前往英國會晤英外相格雷（Edward Grey）時，二人曾就蒙藏問題舉行會談，根據俄外務大臣上沙皇尼古拉二世的奏文所稱：

英國對於中國派遣多數軍隊到藏一事，萬難允許。假如中國不顧此種警告，繼續派兵到藏，則英國方面勢將被迫，亦復派遣英軍入藏，以阻華軍侵略之舉。<sup>63</sup>

當時英國的目的，雖在設法將「俄國在蒙與英國在藏之地位，相提並論」。但是，同樣的，俄國也可援英前例揮軍入蒙。換句話說，英國侵略西藏的先進性對於俄國侵略蒙古，是具有啟發性的。特別是對即將秘密赴外蒙談判的廓索維慈，更具有模倣、借鏡的意義。廓索維慈本人對於英國侵略西藏手法的研究，頗有心得。茲就其對1904年（光緒三十年）英國侵略西藏及脅迫西藏簽訂藏英條約過程的研究心得，引述如下。

當時中國方面對於此項條約，曾提出抗議。並謂：訂結此約之時，既未經中國參與，則當然應歸無效，云云。因此之故，中英兩方乃開談判，……續訂一約以補充之。依照此項條約，中國得以宗主國資格（參與）。<sup>64</sup>

其手法可歸納為：一、列強先挾其武力優勢，脅迫中國屬藩與其簽訂私約，以製造既成事實，二、然後再以此既成事實，脅迫中國簽訂正式條約圖利。由於此種手法，分二階段來進行，而且採先斬後報的方式，因此可以稱之為「先斬後報的二階段手法」。由於在此等約文之中，均聲明中國得以宗主國資格，參與屬藩事務；從此，在國際法上，中國對於蒙藏屬藩的主國（主權）地位就被轉換為宗主國（宗主權）地位。此種先斬後報的二階段手法為廓氏所學，並用之於蒙古，再以調停居功，對華求償。在廓氏出發前，俄內閣總理郭可華慈曾訓示廓氏，稱：

俄國既以好意出頭代蒙說話，甚至於願以武力為後盾，則蒙古必須對俄提出若干權利，以報償之；尤其是應當允許俄人得有在蒙殖民，在蒙購地之權利，……『自由營商免納關稅』之權，以便能與他國商敵競爭。但余決不願

<sup>62</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁35。

<sup>63</sup> 同上，頁37。

<sup>64</sup> 同上，頁38-39。

意，因為組織蒙古國家之故，以使俄國國庫新增任何擔負。閣下必須使蒙人完全明白，現在不是我們需用蒙人，乃是蒙人需用我們之時，……假如蒙人不願與我們同行合作，則我們只好對於蒙人前途命運，不復再為援手。<sup>65</sup>廓索維慈自稱，此項訓示成爲他「後來主持俄蒙交涉之根本方針」。<sup>66</sup>隨後，廓索維慈旋即於1912年（民國元年）9月初秘密赴蒙，開始與外蒙展開一場國家利益的爭奪戰。

## (2)俄蒙交涉的展開

廓索維慈抵達庫倫後，旋於俄領事館與蒙古王公——總理大臣三音諾顏汗、外務大臣杭達多爾濟親王、內務大臣大喇嘛等舉行會議。席上，雙方曾就蒙古的領域問題和獨立問題，發生爭議。

首先，廓索維慈表示，俄蒙若能「結一條約」，當更易使俄國「贊助蒙古自治」。對此，大喇嘛則表示，蒙古王公那彥圖（按，時任「署烏里雅蘇臺將軍兼辦理圖什業圖車臣兩盟事宜喀爾喀札薩克和碩親王」）<sup>67</sup>將來庫議約；在俄蒙締約之前，想知道俄國所開之條件是否較中華民國所開者爲優，並強調蒙古獨立乃欲合內外蒙「併爲一家」。於是，廓索維慈乃展開答辯，其主要內容爲：

### ①領域問題：

「余奉命談判者」，僅有外蒙，而無關於內蒙。（按在日俄密約上內蒙屬日本勢力範圍）

### ②獨立問題：

蒙古若擅自「與華訂約，則其結果勢將等於自行取消獨立」。「我們之意，以爲蒙古若能組成一種『緩衝國』，則可以成爲我們疆界藩籬，以抵抗中國侵略，故也」。

至於，俄方所擬約款，蒙古接受與否，「靜聽蒙人自行取決」。三音諾顏汗答以當轉陳呼圖克圖。第一次會議即告結束。<sup>68</sup>

外蒙當局因不滿俄方所擬約案，於是乃自擬條約草案，並向廓索維慈提出。草案一開首，即開宗明義的強調蒙古之獨立，稱：

<sup>65</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁32-34。

<sup>66</sup> 同上，頁34。

<sup>67</sup> 中央研究院近代史研究所藏，前揭檔案，「署烏里雅蘇臺將軍咨一件」，民國元年7月6日，天宇第1175號等，以下三件。

<sup>68</sup> 同註<sup>65</sup>，頁55-58。

蒙古脫離中國之羈絆，並宣告在本國可汗至尊統治之下，自組獨立國家。俄國首先承認蒙古獨立，而且負責保護，……承認蒙古對外獨立。<sup>69</sup>

此非但與俄國原來所擬之僅止於「承認喀爾喀內政自治」者，大相逕庭。而且一面既向俄國要求互派大使駐紮，一面又拒絕俄國所提的各項權益要求。諸如，在蒙不得收買土地，不得以物易物，不得放債營利，等等。因此，俄外務大臣沙作諾夫乃訓令廓索維慈，稱：

所擬之草案，不得多所變更。而且關於蒙古要求政治獨立，以及要求劃入內蒙兩事，絕對加以拒絕。<sup>70</sup>

在第二次會議席上，廓索維慈乃依據此項訓令，斷然表示蒙案「俄國不能接受」。於是，廓索維慈乃又與三音諾顏汗等蒙古王公，展開一場論爭。

①關於獨立：

廓：俄國萬難即時承認蒙古完全獨立。

三：蒙古所努力者，不在求得自治，……乃在求得真正獨立；換言之，即是完全取消中國在蒙宗主權。……承認中國在蒙宗主權一層，實無異於恢復中國統治蒙古之權。<sup>71</sup>

②關於統一蒙古：

廓：俄國貝加爾湖地方，亦含有蒙古種之布里雅得人，因此之故，蒙古國家主義者，如欲聯合全蒙，則不但將與中國開戰，並將與俄國開戰。

三：一九一一年蒙古代表逗留聖彼得堡之時，俄國各部大臣對於蒙古完全獨立一事，曾給以確實保證。彼等並向蒙古代表建議：不要僅僅聯合喀爾喀而已，必須將全蒙一齊聯合起來，方可。……而現在俄國所提各種條件，殊與前此約言不符，……實無異於直將蒙古瓜分為二。<sup>72</sup>

曾於一九一一年為外蒙派赴聖彼得堡交涉獨立事宜的大喇嘛，憤於俄國出爾反爾，乃強調內、外蒙「不能脫離」的統一情結，而且主張外蒙既已獨立為國家，俄蒙兩國「當以平等資格，訂結條約」。<sup>73</sup>

廓索維慈依然秉持俄之「抑華助蒙」政策反駁大喇嘛，並斥蒙人曾允中國代表那彥圖前來蒙古，兩者之間遂又展開另一場論爭。

<sup>69</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁59。

<sup>70</sup> 同上，頁60。

<sup>71</sup> 同上，頁61-62。

<sup>72</sup> 同上。

<sup>73</sup> 同上，頁62。

①關於獨立：

廓：聖彼得堡約言一事，……不過我們外交當局，意欲利用外交勢力，以制止中國對蒙採取嚴厲手段而已。……至於俄國方面，則固早已宣言，承認蒙古自治，並允助蒙對華。但此種宣言，係以訂結俄蒙條約為先決條件。

大：俄蒙條約，對於蒙人並無實利可言，只將蒙人置諸鐵砧之上，鐵錘之下，任意敲擊而已。並有人謂：此種條約用意，無非俄國欲將蒙古暗中置諸自己保護之下。殊不願脫離中國奴籍之後，又變為俄國奴隸。<sup>74</sup>

②關於統一蒙古：

廓：俄蒙條約，果能告成，則將來喀爾喀方面不難設法再與內蒙協商。

大：蒙古政府絕對不願訂結任何條約，將中國在蒙宗主權，從新加以證明。喀爾喀寧肯與華一戰，以保獨立；戰而不勝，則願與內蒙同其命運，換言之，即彼此仍舊同為北京屬國，是也。<sup>75</sup>

「親俄乎？親華乎？」，大喇嘛主張「宜待中國代表那彥圖到來之後，視其所提條件如何」，再定。廓索維慈見情勢不利，乃脅迫蒙古稱：「余因大喇嘛出言侮辱之故，決意停止談判。」<sup>76</sup>第二次交涉會議，因之不歡而散。

民族主義派的大喇嘛為了蒙古之獨立與統一，乃聯合親華派力倡「俄國帝國主義計畫」之說，以為鼓吹，並運動「停止俄蒙談判」。俄國政府為了達成既定的對蒙政策，乃訓令廓索維慈繼續向蒙古施加壓力，稱：「若無俄國之參與，而蒙古逕與中國訂約，則俄國政府對於此種條約，決不加以承認。」廓索維慈為了圓滿達成任務，乃對大喇嘛展開權力圖爭，遂透過親俄派杭達多爾濟，疏通哲布尊丹巴呼圖克圖之妻遊說哲布尊丹巴呼圖克圖，「將大喇嘛暫時遣去」，<sup>77</sup>談判終獲重開。

為了使談判能順利進行，俄國政府改採威脅利誘的手段。於是調派 Werchne-Udinsker 軍團所屬砲隊，「前往庫倫以及烏里雅蘇臺地方，並令余（廓索維慈）利用此種機會，以使蒙人接受我們條件，並與北京斷絕談判。」<sup>78</sup>俄軍名為助蒙防華，實則以軍隊脅迫蒙古簽約；俄國政府在取得「以關稅鑛稅為抵押」的條件下，

<sup>74</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁62-63。

<sup>75</sup> 同上。

<sup>76</sup> 同上，頁64。

<sup>77</sup> 同上，頁66。

<sup>78</sup> 同上，頁67。



當場應允「貸與蒙古政府二百萬盧布」。<sup>79</sup> 蒙古在威脅利誘之下，終於同意締結條約，談判遂告結束。

## 六、俄蒙協約的締結

俄蒙談判結束的同時，外蒙政府乃於 1912 年 10 月 19 日，正式對外宣布獨立。並於民國元年（1912 年）十一月三日（俄曆 10 月 21 日），與俄國簽訂了「俄蒙協約」，以及「商務專條」。可是，「俄蒙協約」並未依照國際慣例，由宣布獨立的「蒙古政府」來簽字，改由呼圖克圖和各王公共同簽字。其獨立宣言如下：

蒙古國民因欲保持歷史上的疆域範圍，以及宗教習俗之故，乃宣告脫離清朝羈絆，自組一個獨立國家，公舉喀爾喀宗教首領哲布尊丹巴喇嘛為蒙古國民之宗教的政治的元首，並將此次變革之舉，通知列強。<sup>80</sup>

外蒙原以為「俄蒙協約」成立後，即可自成一國，然後再透過俄國的媒介，即可進一步達成被列強承認，與列強建立邦交的目的。所以，不惜犧牲「國家」權益以換取「俄蒙協約」的儘速成立。豈知，俄國是採行「先佯言支持蒙古獨立，使蒙人深信如與中國脫離，可賴俄國支持；外蒙既已獨立，然後再利用外蒙因獨立之事，恐懼中國報復的心理，來脅迫弱蒙簽訂俄蒙條約；最後再挾俄蒙條約，回過頭來脅迫中國簽訂中俄新約，承認俄國在蒙特殊權益」的迂迴策略。結果，蒙古不但因為弱小而且也孤立無援，不得已只好與俄國簽訂「在中國宗主權下有自治權」的條約，既失目的又喪國權。反之，此約確已嚴重侵犯中國的對蒙主權以及領土完整，因此引起中國的嚴重抗議，堅持不予承認。也由於中國視此約為俄蒙私約，堅持不予承認之故，也迫使俄國不得不回過頭來與中國會談，以保護其在對蒙談判時，所巧取豪奪來的權益。

「獨立乎？自治乎？」，俄國既要援助蒙古獨立，可是當其面臨蒙古要求獨立時，卻又堅持「必須維持中國在蒙宗主權」。其理由何在？廓索維慈對蒙解釋是這樣的：

俄國因受俄華條約之束縛，對於中國土地完全之原則，不能不加以嚴守。因此，對於蒙古脫離中國之舉，實不能加以贊助。但俄國政府對於蒙古自治一層，卻願盡力。<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁72。

<sup>80</sup> 同上，頁69。

<sup>81</sup> 同上，頁68。

俄國外交部對此事亦曾拍電指示廓使，稱：

蒙古所擬（獨立）草案，不能接受；因該草案欲將蒙古造成獨立國家，而由俄國保護故也。……蓋此種承認之舉，殊與保全中國領土完全原則相牴觸，勢將引起列強抗議故也。<sup>②</sup>

所謂「引起列強抗議」，並不表示列強特別偏愛中國，而是唯有保全中國的領土完整，才能維持列強在遠東的國際勢力均衡；而破壞均衡，獨占勢力的國家，將會遭到列強羣起的抗議和抵抗。因此，保全中國的領土完整，在當時是符合俄國的國益。俄國之所以幫助蒙古脫離中國，而未加吞併，非不欲將之納入保護之下，而是無力為此與列強發生衝突。

至於，俄國無視「獨立外蒙」政府的存在，堅持「此項條約，必須呼圖克圖以及各王公簽字，而不主張此約直由蒙古政府署名」，<sup>③</sup>其道理何在？自國際關係的觀點來分析，在國際法上，俄國政府若與宣布獨立的外蒙政府直接締約的話，則等於承認「蒙古國」獨立，如此將會引發列強的抗議，導致國際勢力的衝突，甚至於造成國際勢力的重編；因此唯有採取由呼圖克圖以及各王公簽字，並聲明是「在中國宗主權下的自治」之捨名求實政策，俄國勢力南下蒙古，才不至於引起列強對東亞均勢的不安，甚至引發國際勢力的重編。

#### 1. 俄蒙協約

本約由前文及本文四條所構成。前文略謂，蒙人「因欲保存蒙地歷來自有之秩序，將中國兵隊官吏，逐出蒙境，舉哲布尊丹巴呼圖克圖為蒙古之主。舊日蒙古與中國之關係，遂以斷絕」。本文以前二條最為重要，全文如下：

第一條 俄國政府扶助蒙古保守現已成立之自治秩序及蒙古編練國民軍，不准中國兵隊入蒙境及以華人移殖蒙地之各權利。

第二條 蒙古主及蒙政府准俄國屬下之人及俄國商務照舊在蒙古領土內，享用此約所附專條內之各權利及特種權利。其他外國人自不能在蒙古得享權利加多於俄國人在彼得享之權利。

第三條 如蒙古政府以為須與中國或別外國立約時，無論如何其所訂之新約，不經俄國政府允許，不能違背或變更此協約及專條內各條件。

第四條 此友誼協約，自簽押之日實行。<sup>④</sup>

<sup>②</sup> Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁73-74。

<sup>③</sup> 同上，頁75。

<sup>④</sup> 中央研究院近代史研究所藏，庫倫獨立案，二，「（發）各省都督 俄蒙訂約事」，民國元年11月9日

其中，第一條規定蒙古政府的自治。並接受俄國的扶助與保護；反之，本為主國的中國，在蒙不但無權駐兵，也不能殖民，在國際法上無異已喪失主權。第二條則規定俄國在蒙所創造的權利，根據下述附約即商務專條（又稱通商章程）的規定來看，在實質上外蒙已淪為俄國的殖民地；第三條則著眼於保護俄國的在蒙既得利益。

再者，基於本約第一條的規定，蒙古與俄國得續訂練兵條約，以規定俄國「扶助」蒙古練兵；基於第二條的規定，俄蒙兩政府得續訂通商章程，以規定俄國的在蒙利益。

## 2. 練兵條約

- ①庫倫政府聘俄國武官廓索維慈為蒙古陸軍指揮官，月俸五百元。
- ②庫倫政府待遇廓氏應有禮儀，下級從政官以上賓之禮待之。
- ③以一年為契約期間，不得變更。
- ④如一年軍隊教育尚未完成，應再續約。
- ⑤廓氏一人如因事過繁劇時，得更招聘副指揮官數人，但以俄國人為限。
- ⑥廓氏解約之日，庫倫政府給與報酬金六萬元。
- ⑦若期限內有戰事，廓氏有臨前敵指揮各盟部軍隊之權。
- ⑧本契約從西曆本年三月八日有效。
- ⑨訓練之順序，由騎兵著手，漸及砲工輜重。
- ⑩廓氏攜帶護兵一小隊，計八十名，其餉銀由庫倫政府負擔。<sup>65</sup>

本約第一、五、七條規定，俄國武官廓索維慈等有指揮蒙古軍隊與作戰之權，此影響蒙古之國防安全和國家存亡，極其明顯，至為重大。

## 3. 商務專條（通商章程）

本專條共十七條，無非規定俄國在蒙的片面權益。摘要如下：

- ①俄人在蒙有自由居住移動，經商營業，辦理公私各事的權利。

---

夜十鐘，政字140號；同「總統府秘書廳函一件 照譯俄蒙訂約由」，十日，天字第4399號。

中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約，一，「中俄蒙古交涉節要」。

Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁81-83。

陳崇祖，前揭書，頁30-31。

華企雲，蒙古與中國（金蘭文化出版社，臺北，1930年），頁29-30。

高博彥，蒙古與中國（金蘭文化出版社，臺北，1977年），頁119-120。

<sup>65</sup> 陳崇祖，前揭書，頁26。

華企雲，前揭書，頁33-34。

- ②俄人在蒙有免納進出口、販售俄國及各國貨物各稅的權利。
- ③俄銀行得在蒙開設銀行，辦理各種款目事項。
- ④俄人在蒙得自由買賣貨物。
- ⑤俄人在蒙得招聘蒙、華人工作；蒙境任何公私機構均不得行專賣政策。
- ⑥俄人在蒙得租購土地，行農工商業。
- ⑦俄人與蒙古政府協商，得享用礦產、森林、漁業及其他事項。
- ⑧俄國在蒙境得增設領事駐割，蒙古在沿俄蒙邊境亦同。
- ⑨俄國商務所到之處，得設立貿易圈，並得專歸領事或公司管轄。
- ⑩俄人在蒙得於各地自行設立郵政。
- ⑪俄國領事，屬下辦理公私事得使用蒙古臺站。
- ⑫俄人在蒙貿易有內河航行權，並得整理各航道，建築使用碼頭。
- ⑬俄人在蒙得行走水陸各路，及建築收費橋樑渡口。
- ⑭俄人之畜生在蒙得停息牧養買賣，蒙古地方官得撥地以作牧場。
- ⑮俄人在蒙仍可照舊割草漁獵。
- ⑯俄蒙間之商務糾紛，俄方得參與會審。
- ⑰本章程即日實行。<sup>⑥6</sup>

因本章程第七條的規定，俄蒙又得訂立開礦條約。

#### 4. 開礦條約（民國元年十二月）

- ①蒙古政府根據俄蒙專條，對於境內礦產，允許俄人自由開採。
- ②礦務公司設在三音諾顏部，分公司不限地點。
- ③公司資本由俄國官商籌集，但蒙古亦得加入五分之二。
- ④他國不得加入資本。<sup>⑥7</sup>

俄國不但在政治上使蒙古脫離中國而獨立，且假保護其「自治」之名，將蒙古納入俄國的勢力範圍之下；更在經濟上，獨占對蒙經濟利益，並將蒙古納入俄國經

<sup>⑥6</sup> 中央研究院近代史研究所藏，庫倫獨立案，二，「（發）各省都督 俄蒙訂約事」，民國元年11月9日夜十鐘，政字140號；同「總統府秘書廳函一件 照譯俄蒙訂約由」，10日，天字第4399號。

中央研究院近代史研究所藏，俄蒙協約，二，「俄蒙協約專款」以下諸文件。

Korostovetz 著、王光祈譯，前揭史料，頁83-94。

陳崇祖，前揭書，頁31-35。

華企雲，前揭書，頁30-33。

<sup>⑥7</sup> 陳崇祖，前揭書，頁35-36。

華企雲，前揭書，頁34-35。

濟圈。在商務專條的保護下，依第一條規定俄人無須取得護照，換句話說，無須取得地主國政府的同意，即可自由出入蒙境，輕則可從事各項殖營利行為，重則可從事各項損人利己的國家行為，而該國政府對此亦無必然的管轄權。再依第二條規定俄人可以行免稅輸出入貨物，貿易經商，販售各國貨物的行為，換句話說，俄人享有關稅、貿易稅的豁免權。如此一來，整個蒙古的民族產業，不但無法與俄人競爭，而且也無法形成，則蒙古的經濟命脈完全控制在俄國手中。若再依第三條、第四條規定，俄國銀行可在蒙古辦理抵押貸款，弱勢的蒙古經濟本已無法和強勢的俄國經濟相對抗，最後蒙古的土地、礦山、森林等均因抵押貸款而成爲俄國銀行的財產。何況第七條更規定俄人得與蒙人共享礦產、森林、漁業及其他各事項的資源，而這些不但都是主權所在的象徵，也是主權的實質內容。再依第五條規定，俄蒙在產業競爭上，蒙古政府不得設定專賣權，以保護本國的民族產業。此外，蒙古政府得撥土地以供俄人建廠、開店、貨棧、屋舍、開墾、耕種之用，對俄國而言，蒙古之地位與殖民地並沒有兩樣。再加上，俄人在蒙有內河航行權，因需要得建築橋樑渡口，利用蒙古臺站，並得增設領事，也可設立「貿易圈」，圈內一切事務專歸俄國領事或俄屬各公司領袖之管轄，俄人遇有紛爭，俄領事並得派員參與會審，會審結果並可由俄方執行，形成了國內有國的治外法權（領事裁判權）狀況，不但全面性的喪失經濟權益，而且是全面性的自喪主權。

日本國際法學者入江啟四郎析論此事時稱，由此約文不難窺知「俄國在外蒙所從事的勢力圈化工作，已經具體化到了何種程度和範圍」。<sup>88</sup> 具體地說，蒙古獨立只不過是在形式上從中國脫離而已，在實質上蒙古反而從中國的屬藩淪爲俄國的殖民地或附庸國。<sup>89</sup> 若再加上同年簽訂的練兵條約，開礦條約，以及民國三年九月所訂的鐵道條約和電線條約，和民國四年一月所簽訂的銀行條約，<sup>90</sup> 則在俄國的巧取豪奪之下，外蒙的國家權益幾被剝削殆盡。因此蒙古即使能自中國脫離而獨立，將也無以自存。反之，從上述諸條約的種種內容看來，我們可以更清楚的看出俄國幫助蒙古的真面目，俄國之所以要幫助蒙古獨立，並非真心地希望蒙古獨立，而是想

<sup>88</sup> 入江啟四郎，支那邊疆と英露の角逐（ナウカ社，東京，1935年），頁263。

陳春生氏認爲此時的外蒙「已經成爲俄國不折不扣的殖民地」。請參閱：

同氏，「蘇俄對外蒙古獨立之關係」，中國近代現代史論集26（臺灣商務印書館，1986年），頁759。

<sup>89</sup> 吳成章，俄蒙協約審勘錄（文海出版社影印版，臺北，1913年）一書，以約文分析俄國的對蒙用心與野心，見解極爲精闢，請參考。

<sup>90</sup> 陳崇祖，前揭書，頁36-37。

華金雲，前揭書，頁35-37。

取代中國在外蒙的地位，以便其實行全面榨取外蒙的目的。也正因為俄國對外蒙經濟榨取的貪婪無度，終將引發蒙古人的反感，這只是時間的問題而已。日後外蒙之所以會有撤消自治，重新回歸中國等認同歸屬問題的發生，即為蒙古人對俄反彈的最好例證。

## 結 論

### 一、外蒙獨立的主權歸屬問題

民族主義興，則各民族醒；各民族既醒，則國家認同生；國家認同既生，則復數民族國家亡，漢族既以民族主義為號召，鼓吹革命，中國境內各民族，因之覺醒。換句話說，民族主義不僅喚醒漢族，也喚醒蒙藏各族。由於民族意識的高漲，認同單一民族組成單一國家的獨立運動，驟然興起。隨著清朝的覆亡，民國的創立，蒙藏等各少數民族，亦相率宣告民族自決，紛紛獨立。多民族國家的中國因之遂告分崩離析。

清末滿蒙衝突的三大事項是，「殖民、設官、駐軍」。蒙古要求清廷不在蒙古地方殖民、設官、駐軍，是因為殖民剝奪了蒙人的土地，設官破壞了蒙人的封建體制，駐軍威脅了蒙人的王公權益；清廷所以要在蒙古地方，殖民是爲了實邊，設官是爲了縣治，駐軍是爲了戍疆，其目標不在於防蒙，而是爲了抗俄。滿族由於統治中國全土關係，久之遂與中國共利害存亡，尤其自清末以來，因俄羅斯侵華日亟，在國防上遂不再有滿漢、滿蒙、漢蒙之別。清廷爲了防俄侵略，乃開始殖民實邊、設官縣治、駐軍戍疆，務使邊區與內地連爲一體。於是撤廢藩籬邊區與內地的蒙古封禁，並有由內蒙而漸及外蒙之勢，逐次廢封建改設郡縣，改牧地爲農墾，甚至有改設行省巡撫於庫倫之議。不滿的王公，失牧的平民，流入外蒙，遂引發了內外二蒙的蒙心向背。清廷此等整治邊地，保衛邊疆的措施，本在統合全國，無可厚非，可是由於施行欠當，反而引起蒙族誤解，以爲清廷（滿族）已變，轉視內地爲一體，反視早日的盟友爲異族。<sup>⑩</sup>於是內外蒙合流，反滿反漢反中國之風漸盛，再受民族主義思潮的影響，與興中會創立以來「中華漢國」革命黨所高唱「驅除韃虜」革命口號的刺激，民族主義由是驟盛，辛亥革命一爆發，遂至倡言獨立。

外蒙的獨立宣言，是否會影響到中華民國政府在國際法上，作爲「繼承國家」繼承清朝統治蒙古的權利？根據 G.M. Friters 『外蒙及其國際地位』一書的研

<sup>⑩</sup> 札奇斯欽，前揭書，頁1137。

究，對新成立的中華民國而言，「按照法理來說，外蒙古是滿清統治下的中國帝國的一部分，因之它也仍舊應該是繼承這一帝國政府的完整領土之一部，然而這種理論卻沒有任何作用」。<sup>92</sup>這又爲什麼？其實，此一問題，並不是單純的國際法問題，其中更牽涉到國家間的「力關係」。換句話說，這是國家「實力」的問題。

外蒙的獨立論理是，蒙古雖臣屬於滿清王朝，但不臣屬於中華民國（王朝）。滿清王朝，是滿族的天下，中華民國（王朝）是漢族的天下，兩者不同，不可混爲一談。中國與蒙古即漢族與蒙族，雖然均曾同時分別隸屬於滿清王朝，可是漢蒙兩族之間，並無主屬關係。因此，滿清王朝一被推翻，漢蒙兩族同時獲得解放，各自獨立，互爲主權國家。在國際法上，外蒙的此種獨立論調，到底成不成立？

自國際法的觀點而言，根據「國家繼續原則」(Principle of the State Continuity) 的規定，某一國際法主體之政府形態，雖已變更，但其在國際社會上之爲同一國際法人，並無二致。<sup>93</sup>因此，其國家承認並不因之而發生問題，一般而言，其政府承認也不會發生問題。由於國家的主權是繼續而且永久的，但是國家的統治者（政府或代表者）則僅代表其國家主權；因此，此等統治者（政府或代表者）雖有所變更，但其國家主權並不因之而有所變動。以此觀點來考察辛亥革命的話，中國是否有權主張繼承清朝統治蒙古的領土主權？由於辛亥革命是將君主政體變更爲共和政體，因此它是一種政體革命。在國際法的法理上，政體革命雖然變更了統治者（滿清政府或其代表清朝皇帝），但其國家主權並不因統治者變更而有所改變；因此，中華民國政府對蒙古主張擁有領土主權，在國際法上，也沒有任何問題。再從『中華世界秩序原理』「爭天下論理」（「華夷變態」式的改朝換代）的觀點來看，清朝是中國的朝代之一，中華民國當然也是中國的朝代之一，兩者本來就屬於同一個國家主權；因此，中華民國，不論其作爲繼承國家或作爲繼承政府，在非國際性的權利義務上，它在繼承清朝的國家主權上都不會發生問題。「朝代有別，中國則一」的觀念，乃是筆者之所以經常使用「清朝中國」「民國中國」<sup>94</sup>一語的用意所在。由上觀之，「獨立外蒙」所提出的「漢蒙二族自清朝同獲解放」的獨立

<sup>92</sup> Gerard M. Friters, *Outer Mongolia and Its International Position*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1949, p. 163.

李約譯，外蒙古（國立編譯館，臺北，1952年），頁145。

<sup>93</sup> 請參考國際法，「繼承國家」「繼承政府」的部分。

<sup>94</sup> 中國歷史上，政府雖因改朝換代而不斷更迭，但中華文化却仍一脈傳承不息。本文爲了同時表現中國的朝代區分與中國的一貫性起見，乃於朝代之下，附加中國一語，用以表示「朝代雖變，中國則一」的觀念。因此，「清朝中國」與「周、秦、漢、唐、宋、元、明朝中國和民國中國」等，都是表示相同概念的對等用語，並無華夷之分。

論理，不但在國際法上是不能成立的，而且在『中華世界秩序原理上，了是不能成立的。

不過，中華民國政府能不能收復外蒙的領土主權，並不是單純的國際法問題，除了在國際法上必須有理論根據外，更須有國力作後盾的實力問題存在。同樣的，外蒙的獨立問題，也不只是單純的民族自決問題，它沒有實力作後盾，必須依賴外力才能維持形式上的假獨立，甚至於須出賣如俄蒙商務專條般重大的國家權益，結果還是換不到真正的獨立。

## 二、國家目標與達成手段

在民國初年的中俄蒙紛爭階段，俄國的國家目標是：(1)確保在蒙權益，(2)支持外蒙獨立，(3)建立外蒙自治。其達成手段：以武力為後盾，以外交為手段，採先斬後報的二階段手法進行。合而言之，即先支援外蒙獨立，待其既已宣告獨立，再以支持其獨立與否，來脅迫外蒙與俄訂約，圖謀獲取重大權益；然後再以承認外蒙之獨立與否，來要脅中國承認其在蒙權益。為了達成目標，先以武力作為外蒙政權的後盾，然後再以交涉的手段，回過頭來與中國展開談判。再於中俄談判中利用承認民國，善後大借款，庚子賠款索賠等國際關係，來壓迫中國就範。外蒙是獨立？還是自治？則完全取決於中國是否願意承認俄國在蒙權益；是則取消外蒙獨立，僅允其自治；反之，則支持蒙古獨立。可謂目標明確，實力最強，手段厲害。

反觀中國，在本階段的國家目標是：(1)恢復主權，(2)恢復前清舊狀，(3)撤消俄在蒙權益。至於達成手段則是：在中俄之爭中，由於俄國強過中國，所以中國僅能以外交談判的手段來代替兵爭，位居劣勢，談判不易有成。相反的，在中蒙統獨之爭時，較之蒙古，中國則居於強勢，尚得軟硬兼施，可是在面對強勢國俄國支持蒙古之下，對俄不但沒有用武之地，反而飽受俄國的武力威脅。從整個國際關係的大環境來看，由於國際現勢要求各國在華勢力的均衡，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與利益均霑。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，中國賴之得與俄國談判。國家目標雖然明確，但國家的實力與目標不能配合，談判技巧即使再佳，一旦受到俄國的脅迫，外交頓失國力的憑藉，結果仍不能免於失敗。此實為弱國無外交的最佳寫照。

至於外蒙，其國家目標可分為近程與遠程二種。其近程目標乃在自中國統轄下分離出來，成為獨立國家；至於其遠程目標則在統一全蒙，建立大蒙古國。但是外蒙想統一內蒙，必須與中國開戰；想統一布里雅得蒙古，必須與俄國開戰。失去俄



國的援助，則外蒙統一全蒙的遠程國家目標，不但無法達成，而且必須與俄為敵，同時外蒙脫離中國獨立建國的近程國家目標，也將因之落空。因此「捨統一就獨立」乃成爲外蒙最迫切的國家目標，外蒙爲了達成獨立建國的國家目標，只好退而求其次，採取「親俄反華」的政策；而外蒙的「親俄反華」政策，正好又與俄國分割中國，南下蒙古的「扶蒙抑華」政策相一致。利害既相一致，聯合抗華遂成爲當時俄蒙的國策。可是，外蒙當時並不具備自中國分離的實力，較之俄國，外蒙所能運用的手段，除了談判一途，別無實力，因此外蒙只能在俄國的操縱支援之下，從中國分離出來而已。不但獨立建國的國家目標無法確保，而且連獨立乎？自治乎？般的重大問題，尙得受俄國的操縱，甚至與己國生死存亡有關的國家權益都得出賣予俄，最後連其獨立與否的外交談判都被排除在外，無緣參與，此實爲國力不能配合國家目標的最大悲哀。

整體而論，民族主義興，則華夷一家思想衰；華夷一家思想衰，則「中華世界帝國」亡；「中華世界帝國」亡，則各族（邦）獨立；各族（邦）既紛告獨立，則外力干涉必紛至沓來；外力干涉既至，則談判不能免，實力不可缺；雖能談判，但無實力者，終不能免於失敗。