

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 蒙古的地緣政治戰略

The Geopolitical Strategies of Mongolia

doi:10.30390/ISC.201706_56(2).0003

問題與研究, 56(2), 2017

Issues & Studies, 56(2), 2017

作者/Author：吳雪鳳(Sheue-Feng Wu)

頁數/Page：67-107

出版日期/Publication Date：2017/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201706_56\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201706_56(2).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



蒙古的地緣政治戰略

吳雪鳳

(國立屏東科技大學通識教育中心兼任副教授)

摘要

蒙古位於亞洲內陸，夾處於中、俄兩大強國之間的戰略位置，使其曾長期被兩大強鄰視為領土的邊疆 (frontier)。隨著 1991 年蘇聯瓦解，使近代蒙古第一次擁有完整主權。此後，蒙古的對外政策定調為「不結盟、等距離、全方位」，在「第三鄰國」戰略操作及地理條件基礎下，以平衡為原則，執行外交策略。誠然，蒙古如何在兩大強鄰之間求取平衡的生存之道，建構出獨立與靈活的外交及經貿空間，是蒙古確保國家安全的一大課題，也是本文的研究目的。

關鍵詞：蒙古、中國、俄羅斯、地緣政治、制衡

* * *

壹、前言

蒙古位於亞洲內陸，夾處於中、俄兩大強國之間的戰略位置，使其曾長期被兩大強鄰視為領土的邊疆 (frontier)。從 17 世紀到 1911 年，蒙古被清朝統治，為中國領土的一部分。之後，經過短暫地宣稱獨立，即落入蘇聯的勢力範圍，成為其衛星國，並接受蘇聯的軍事與經濟援助。1960 年代中、蘇關係惡化，蘇聯依「蘇蒙友好合作互助條約」(Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance between the Union of Soviet Socialist Republics and the People's Republic of Mongolia)，派遣大批軍隊入駐蒙古。此使蒙古軍隊被納入蘇聯軍事體系，受蘇聯指揮，也展現蘇聯對蒙古強大的控制力，蒙古因而成為蘇聯進攻中國的戰略要塞與兩大強鄰的可能戰場。雖然蘇聯已於 1991 年瓦解，但繼承蘇聯最大遺產的俄羅斯對蒙古仍具有政治影響力，如 2014 年 3 月蒙古在聯合國表決譴責俄羅斯吞併克里米亞的決議案中棄權。^①現今，蒙古有 98.2%

註① “Voting Record on Draft Resolution A/68/L.39 Territorial Integrity of Ukraine,” *United Nations*, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/68th-session/plenary-meetings/documents/voting-record/resolution-68262/>. Accessed on July 10, 2016.

的石油製品及電力等大部分的能源都倚賴自俄羅斯進口。^②在蒙古的認知中，歷史經驗與現實是俄羅斯對蒙古具安全威脅感的源頭。

蒙古對中國的威脅感認知遠大於俄羅斯，因為中國曾併吞蒙古長達 200 多年。蘇聯瓦解後，因蒙古急於尋求經濟援助，兩國才恢復正常關係。然而，此關係發展導致蒙古經貿對中國過於依賴，特別是出口貿易。至 2015 年，中國已佔蒙古出口貿易總額的 83.47%，^③蒙古人憂慮此一貿易關係將導致蒙古對中國的新型依賴，成為另類的征服—商業征服。

蒙古是被僅有的兩大鄰國包圍的陸鎖國，就歷史經驗來看，中、俄兩大鄰國對蒙古而言，等同於兩大安全威脅。蒙古總統額勒貝格道爾吉（Mongolyin Tsakhiagiin ELBEGDORJ）認為依蒙古的歷史與其地理位置，蒙古唯一可選擇的國家發展途徑須符合中立主義（*neutralism*）的精神與原則，^④並於 2015 年 9 月 8 日提出蒙古中立的主張。^⑤雖然，蒙古尚未正式成為中立國，但該中立聲明已表明蒙古對兩大強鄰安全威脅的認知是深刻且持續不斷的，也展現蒙古斷絕國家外部政治與軍事干涉的決心。

近年來，蒙古秉持中立主義原則，以非正式結盟的雙邊及多邊合作方式發展外交關係，目的即藉由不結盟的多元外交關係，平衡與中國及俄羅斯的關係發展。在此基礎下，蒙古提出基於千禧年發展目標的全面國家發展戰略（*The Millennium Development Goals-based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia*，以下簡稱「蒙古國家全面發展戰略」），^⑥以全面發展經濟為主要戰略綱領，戰略中強調其發展目的是護衛蒙古的主權與獨立，顯然，國家安全是蒙古首要的外交政策目標與政策最大的推動力。然而，陸鎖國的地理限制致使蒙古並不容易擺脫中、俄兩國的影響而發展經濟。在此困境下，位於亞太地區兩大強權之間的地理戰略位置及其豐富的天然資源為蒙古提供機會。因而蒙古期透過外交戰略，運用這些機會，與美國、日本、北大西洋公約組織（*NATO*）、歐洲聯盟（*EU*）會員國，及亞太地區國家等建立友好合作關係，以制衡中、俄兩國對蒙古的影響，並追求國家安全及經濟利益之最大化。

近年，隨著俄羅斯國家復興戰略、美國重返亞洲、日本擴大外交戰略及中國戮力國家發展等戰略之執行，形成多國競爭東北亞地緣政治權力板塊的情勢，此凸顯蒙古

註② Bertelsmann Stiftung, *BTI 2016-Mongolia Country Report* (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016), p. 33.

註③ "Mongolia," *The World Integrated Trade Solution*, <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MNG/Year/LTST/TradeFlow/Export/Partner/all/>. Accessed on March 21, 2017.

註④ 中立主義係以非正式的雙邊或多邊關係，取代與世界主要經濟及軍事強權結盟，自由地接受任何可提供給它援助與支持的國家或國際組織。David Robertson, *A Dictionary of Modern Politics* (London and New York: Europa Publication, 2002), pp. 342~343.

註⑤ Mongolyin Tsakhiagiin ELBEGDORJ, "Mongolia-Neutrality," *The Office of the President of Mongolia, Press & Communications Division*, <http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=1662>. Accessed on March 21, 2017.

註⑥ "Millennium Development Goals-based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia," *The State Great Hural (Parliament) of Mongolia*, http://mofa.gov.mn/coordination/images/stories/resource_docs/nds_approved_eng.pdf. Accessed on June 18, 2016.

戰略地位的重要性，所以蒙古如何與這些國家進行外交互動，值得關注。

貳、理論基礎

地理因素使蒙古在過去長達 300 多年的時間，屈居於強鄰統治的政治環境，現今蒙古雖已獨立，但仍須承受強鄰制約的威脅。另一方面，蒙古自 1990 年進行市場經濟改革與政治民主化，期間經濟曾發生嚴重衰退，後雖呈現小幅經濟成長，仍存在相當多的轉型難題，特別是其遊牧式的畜牧經濟模式及礦產開發問題，因此，至今蒙古的經濟仍須仰賴外國援助。在此困頓環境中，豐富且未充分開發的礦產資源潛藏著蒙古經濟發展的契機。然而，蒙古雖握有此發展機會，卻仍無法免除其聯外通道受制於強鄰之陸鎖國地理制約現實。所以，蒙古想發展經濟，除需解決內部經濟轉型問題，更需處理其對外貿易交通運輸問題。此地理制約同時體現在蒙古的政治與經濟兩大面向，威脅著蒙古的國家安全。

在地理難以改變的事實下，蒙古對兩大鄰國最佳的外交策略是不激怒、不挑釁，維持友好關係，但亦必須防患兩國危害蒙古的國家安全。因此蒙古以不與任何國家正式結盟為前提，採取「第三鄰國戰略」(third neighbor strategy)，期藉多支點外交政策 (multi-pillared foreign policy) 確保蒙古的國家安全、增進經濟發展，並降低陸鎖國的地理限制。^⑦

蒙古採不結盟外交政策，最大的用意在於維護國家安全，該安全的意涵是指保證有利的國內、外條件、確保蒙古真正的國家利益。^⑧此安全概念亦是 21 世紀新國家安全概念，包括獨立、主權、領土完整、政治、經濟、軍事及能源等安全議題。^⑨具體而言，蒙古不正式與世界主要經濟及軍事強權結盟，在不激怒與不挑釁中、俄兩國的基礎下，自由地接受任何可提供給它的援助與支持。因此，蒙古與各大國維持友好合作關係，目的在藉以提高自身影響力，並從中獲取利益，且同時制衡中、俄對蒙古的威脅及降低其對兩國的過度依賴。

由於蒙古維護國家安全的外交策略，主要是透過與第三鄰國的外交戰略合作關係來制衡中、俄兩大鄰國的威脅，其中交錯著複雜的國際與國內、政治與經濟之互動關係。為了讓研究有更清楚的視角與焦點，本文擬結合地緣政治學 (Geopolitics) 及史蒂芬·瓦特 (Stephen M. Walt, 以下簡稱瓦特) 的威脅平衡理論 (Balance of Threat Theory)，^⑩來分析蒙古如何在其特有的地緣政治基礎上，運用多支點外交政策，連結

註⑦ “National Security Concept of Mongolia,” Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл (National Security Council of Mongolia), <http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files/images/National%20Security%20Concept%20of%20Mongolia%20EN.pdf>. Accessed on March 23, 2017.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ Roy Smith, Imad El-Anis and Christopher Farrands, *International Political Economy in the 21st Century: Contemporary Issues and Analyses* (New York: Longman, 2011), pp. 195~210.

註⑩ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990).

第三鄰國，展開對中、俄兩大鄰國威脅的制衡，並發展國家經濟。

一、威脅平衡理論

國際關係現實主義學派認為在國際體系中，國家以結盟方式來保衛其安全是常見的一種行爲。在此環境下，瓦特提出影響國家作出結盟選擇最重要的因素是出自於對抗威脅，更勝於對抗權力（power）。他認為雖然權力的分配是一重要因素，但是權力並不等於威脅。不論一國的權力強大與否，都可能對他國的安全造成直接威脅，而威脅強弱的程度受到地理鄰近性、攻擊的能力及對潛在威脅的感知所影響。^①當國家面臨安全威脅時，必然會對其安全構成直接威脅的國家或政治實體作出反應，因此國家所制衡的是威脅，而非權力。

循此，瓦特認為關鍵的問題是國家如何對威脅作出反應。國家是尋求盟友以制衡具有威脅性的大國，還是更有可能追隨最具威脅性的國家來確保自我安全？^②在這一基礎上，瓦特提出關於聯盟成立的兩個基本假設，一是扈從（bandwagoning），二是制衡（balancing）。同時瓦特以中東地區國家面對威脅的反應來檢證其基本假設，認為：制衡行爲較扈從行爲更爲普遍，主要原因在於前者更爲安全。因爲當國家決定追隨最具威脅性的國家來抗衡威脅時，某種程度上是將本國的安全與利益寄托在他國的意志上，風險較大。反之，國家若組成制衡聯盟方式來因應威脅，則相對安全。^③

對蒙古而言，最大的威脅來自於毗鄰的中、俄兩大鄰國，如以瓦特所提出：整體實力（aggregate power）、地理鄰近性（geographic proximity）、攻擊的能力（offensive power），及侵略的意圖（aggressive intentions）之四項不同威脅來源，判斷國家是否具有威脅性，^④來分析中、俄兩國對蒙古的威脅性，則可以更有條理地了解蒙古的外交政策。首先，中國與俄羅斯兩國的整體實力都能夠對蒙古造成威脅，且是領土相鄰的威脅感。同時，中、俄的攻擊能力不是蒙古能夠反擊的，兩國對蒙古而言擁有非常強大的軍事、經濟及政治實力，不論是從軍事或經濟攻擊，兩大鄰國強大到其他潛在的盟國無法即時伸出援手，甚至有足以併吞蒙古的能力。過去，中國與俄羅斯都曾將蒙古視爲邊疆，以作爲勢力的延伸，並視爲是其領土的護衛之地。兩國曾支配蒙古的史實已經深入蒙古人心，現今俄羅斯掌控蒙古的能源安全，而中國則占有蒙古龐大的出口貿易額，具貿易征服的威脅感。因此，無論在軍事或經濟等各方面都被蒙古認知爲國家安全威脅的潛在來源，使蒙古不願對兩國過度依賴，更不想利用「追隨對它具有威脅性」的兩大鄰國之一國來制衡另一國。

另一方面，蒙古亦自知國力不足以回應中、俄兩國之潛在威脅，必須尋求「盟友」予以制衡。因此，以上述瓦特所提出的威脅平衡理論觀點來探討蒙古的對外戰略，符合本文欲分析蒙古如何對強鄰威脅作出回應的研究旨趣。雖然蒙古因地緣現實問題所

註① Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 5-6.

註② Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. x, 3.

註③ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 178-180.

註④ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 21-26.

採行之戰略立場，使其對盟友的定義並非瓦特所例舉之多數中東地區國家正式結盟關係之盟友，而是雙邊或多邊合作關係之非正式盟友，但根據瓦特對聯盟的定義—聯盟「為兩個或多個主權國家之間正式或非正式的安全合作安排」，蒙古符合瓦特威脅平衡理論研究對象的範疇。他認為，採用廣義定義較符合實際的國家互動關係，因為當代許多國家不願意與其盟友簽訂正式條約，倘若採取狹義的聯盟定義會因此忽略很多重要案例，同時過於精細的區分正式與非正式結盟關係容易造成曲解，無法解釋事實狀況，如美國與以色列的關係及 1971 年蘇聯與埃及的關係。另外，不同案例對正式與非正式安排的真正意涵並不一致。^⑤蒙古符合瓦特所不願忽略的案例類型特質，其不願意與盟友簽訂正式條約，有其地緣政治戰略考量，最大的原因在於中國及俄羅斯對蒙古具毗鄰威脅，且中、俄兩國為東北亞地緣政治權力板塊強大的競逐者，若蒙古為求自保而與任何一國締結集體安全盟約，都可能會與中國或俄羅斯為敵。因此，為降低與鄰為敵的風險，蒙古提出不結盟政策，尋求非正式的安全保障。在蒙古第三鄰國政策中，蒙古與美、日等國以雙邊或多邊合作關係來制衡中、俄兩國之威脅，符合「威脅平衡理論」中關於制衡假設論述的一般形式—「面臨外部威脅的國家將與其他國家結盟，抗衡構成威脅的國家」，^⑥其中的結盟關係對蒙古而言是合作夥伴關係。

蒙古以第三鄰國戰略的雙邊或多邊合作關係取代締約結盟的原理為—蒙古與美國及日本等國的基礎關係並不在於盟約的內容，而是如同瓦特所提出的「在制衡的世界裡，…，盟友是出於自己的利益才抗衡具有威脅性國家」。^⑦明顯地，美國及日本等國是出於自己的利益援助蒙古，進一步對中國及俄羅斯產生制衡作用。所以，美、日兩國並不是為了蒙古而對抗中、俄兩國，因此蒙古採取不結盟的中立主義並無損於蒙古與這些所謂「第三鄰國」的關係，反而有利於蒙古降低中、俄兩國的威脅。當然「在制衡的世界裡，強國是重要的盟友，因為它們能夠給夥伴國提供很多的支援」。^⑧相對於蒙古的國力，美、日等國對蒙古提供的是強而有力的政治與經濟援助，特別是美國對蒙古提供軍事援助，有助於強化蒙古原本衰弱的軍事實力。

要了解蒙古如何實際操作其回應中、俄兩威脅的策略，除了藉助「威脅平衡理論」的分析架構外，也必須將其與地緣政治學結合才能進行更宏觀與深入的研究。因為，蒙古的地緣政治戰略是利用其特殊的地理位置、豐富的自然資源及獨特的不結盟外交政策來操作，如與中、俄兩國合作興建鐵路、利用國外資金及技術開發礦產資源，及與美國進行軍事合作計畫等。無論蒙古選擇與那些國家合作，其戰略的基礎都與蒙古在東北亞的地緣息息相關，亦可能影響東北亞的權力互動體系。因此，結合地緣政治學與威脅平衡理論來研究蒙古的地緣政治戰略，有助於了解蒙古護衛其國家安全戰略背後真正的權力互動關係。

註⑤ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, pp. 1, 12.

註⑥ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 32.

註⑦ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 27.

註⑧ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 27.

二、地緣政治學理論

1991年蘇聯崩解之前，蒙古在東北亞的國際互動關係中並不受到重視。近年來，由於中國崛起、俄羅斯在亞洲的國家復興戰略以及美國重返亞洲的「亞洲再平衡」政策 (rebalance toward Asia)，^⑩美、中、俄三國在亞洲複雜的戰略互動，愈益凸顯蒙古的特殊戰略地理位置。

此一變化為地緣政治現象，正如地緣政治學家科恩 (Saul Bernard Cohen) 之論述——地緣政治學的視角是動態的，它會隨著國際政治體系及其運行環境的變遷而變化。^⑪換言之，所謂地緣政治指的是一種可以運用到一國安全政策規畫過程中的思維與方法，亦即從地理因素的角度來理解與規畫一國的安全政策。此一思維與方法的基本立場是，和平的問題不可避免地，涉及到地理意義上諸國的領土關係，維護一國的生存、和平與繁榮，就必須審慎檢討外交政策領域的地理因素，運用地理因素的分析來協助外交及國防政策的形成與執行。因此，地緣政治分析的本質，取決於所欲選定的政策本質。若決策關乎國家的安全，則必須考量該國領土在世界上的位置，以及其他國家之領土與權力的分布等。因而在國際間權力競爭下，在特定的時代中，會使某些區域的重要性變得突出，使其他一些區域暫時被忽視，並導致人們所關注的一些特殊區域擴大或縮小。^⑫甚至政治、世界條件的改變，也會改變某一時期某些國家或區域的重要性，如武力的使用、交通速度及工業技術等條件的改變。^⑬

此正可以檢證蒙古地緣戰略重要性的歷史變遷及蒙古對外戰略的核心發展。15~16世紀，蒙古人運用其在歐亞大陸地理位置的中心性及便利的內陸交通線等地緣戰略優勢，用馬征服歐亞大陸許多面向海洋的邊緣地區，改變歐亞大陸歷史，也留下深遠的影響。著名的地緣政治學家麥金德 (Halford J. Mackinder) 即受蒙古位居歐亞地區中心地帶的地緣戰略優異性所啟發，提出「心臟地帶理論」(Heartland Theory)。^⑭17世紀

註⑩ Tom Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," *IIP Digital, the U.S. Department of State*, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/03/20130311143926.html#axzz3VK93YDn5>; Ashton B. Carter, "The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective," *US Department of Defense*, <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1715>. Accessed on March 23, 2017; Committee on Foreign Relations United States Senate, *Re-Balancing the Rebalance: Resourcing U.S. Diplomatic Strategy in the Asia-Pacific Region* (Washington: U.S. Government Printing Office, 2014).

註⑪ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009), pp. 3~4.

註⑫ 張錫模，「蒙古的地緣政治」，發表於 2004 當代蒙古與亞洲地緣關係：蒙古與東北亞關係學術會議 (臺北：蒙藏委員會主辦，2004年9月18-19日)。

註⑬ Nicholas Spykman, *The Geography of the Peace* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1944), pp. 6~7.

註⑭ 麥金德於 1904 年指出——自歷史記載以來，歐洲的權力鬥爭，即是圍繞著支配歐亞大陸內奧及北極海諸河流域：「軸心地區」(Pivot Area) 的鬥爭。對海權國家而言，若能支配此一區域，即可消除來自內陸的陸權威脅；對陸權國家而言，若能控制此一區域，則能輕取位於半島的海權國家，因其被海洋包圍而無處可逃。麥金德將軸心地區視為是未來歐亞大陸強大帝國的心臟，1919 年後更將軸心地區擴及至易北河 (Elbe River) 及貝加爾湖 (Lake Baikal) 以東地區，將「軸心地區」改稱為「心臟地帶」。Halford J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (April 1904), pp. 421~437; Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality* (Washington D.C.: National Defense University Press, 1942).

中葉至 20 世紀初，蒙古被清朝納入領土的一部分，接續成爲蘇聯的附庸國，蒙古在歐亞地區中心性的特質已縮小爲護衛清朝及蘇聯邊疆的緩衝 (buffer) 地帶。蒙古帝國與其草原騎士對歐亞大陸的重要性及影響力已被 1904 年完工的西伯利亞大鐵路 (Trans-Siberian Railroad) 完全接替，鐵路成爲俄帝國控制歐亞大陸樞紐地區的關鍵，^④此時期蒙古帝國的地緣戰略性被大幅降低。1991 年蘇聯解體後，蒙古正式脫離附屬於兩大強鄰的地緣邊陲性，再度回到歐亞地區中心性的特質。此一特質隨著美、中、俄三國複雜的戰略互動而日益受到重視。

受蒙古地緣戰略性所啓發的麥金德理論，對近代國際關係的發展具有代表性與重要性。^⑤麥金德認爲「歐洲的歷史，事實上是由來自歐亞大陸內部的刺激與壓力而形成」，他主張東歐及其背後的區域，是歐洲全域和平與安全保障問題中，最具有決定性意義的空間，因而提出：「統治東歐者，制霸心臟地帶」、「統治心臟地帶者，制霸世界島」、「統治世界島者，制霸世界」。麥金德的地緣政治理論成爲德、蘇 (俄)、美等國的戰略指導原則。德、蘇的目的是要實現麥金德的預言「統治世界島」，「制霸世界」，而美國則是預防麥金德的預言成真。^⑥

冷戰期間，美國與蘇聯基於地緣政治衝突所採取的「圍堵」(Containment) 政策，^⑦即是麥金德與史拜克曼 (Nicholas Spykman) 理論的具體實踐。^⑧因爲，美國必須防止位居心臟地帶且控制東歐的蘇聯，再進一步將邊緣地帶 (Rimland) 各國漸次納入其勢力範圍，所以，美國必須強力支援邊緣地帶國家，維持與這些國家的盟友關係及美國軍事長久存在於這些地區，防患控制世界最多人口、資源與工業力量的歐亞大陸 (世界島) 巨大強權的出現，並避免美國被邊緣化爲次要強權及領土安全受威脅。

註④ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, pp. 247-248.

註⑤ Colin S. Gray, *The Geopolitics of Super Power* (Kentucky: The University Press of Kentucky, 1988). pp. 4-12.

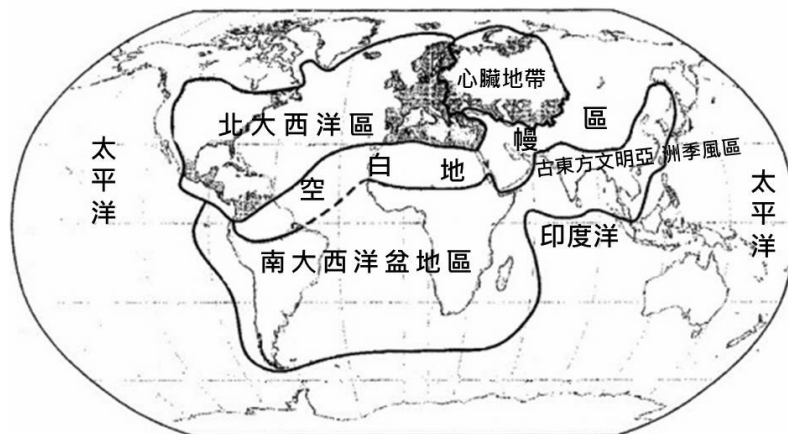
註⑥ Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, pp. 83-127; 張錫模，「西伯利亞鐵道的臺灣軌跡」，*當代*，第 214 期 (2005 年 6 月)，頁 58-69。

註⑦ 美國外交官喬治·肯楠 (George Kennan) 受到麥金德的「心臟地帶」理論及史拜克曼的「邊緣地帶」理論影響而提出「圍堵」(Containment) 論述。1950 年美國總統杜魯門 (Harry S. Truman) 簽署「NSC68 號文件」，就是以此概念確立美國對共產主義集團的圍堵戰略。參閱 X, "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs; An American Quarterly Review*, Vol. 25, No.1/4 (1946/1947), pp. 566-582; National Security Council, "NSC68," *Federation of American Scientists*, 1950/4/14, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>. Accessed on May 26, 2015.

註⑧ 美國地緣政治學家史拜克曼受到麥金德的影響，發展出獨特的「邊緣地帶」理論。史拜克曼將全球政治地理分爲三大區域：歐亞大陸內陸的心臟地帶、新世界 (美洲) 與歐亞大陸邊緣陸權與海權接觸的邊緣地帶，認爲支配心臟地帶無助於制霸世界，強調「邊緣地帶」在全球政治中的重要性。主張新世界 (美國) 應與「心臟地帶」周邊諸國 (即「邊緣地帶」諸國) 共同合作，防止「心臟地帶」強權國家的勢力擴張。Nicholas J. Spykman, "Geography and Foreign Policy, I," *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 1 (February 1938), pp. 28-50; Nicholas J. Spykman, "Geography and Foreign Policy, II," *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 2 (April 1938), pp. 213-236; Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1942); Nicholas J. Spykman, *The Geography of the Peace*.

後冷戰時期，美國的全球戰略仍以麥金德及史拜克曼的理論為基礎，但其外交政策已經由「圍堵政策」改變為「權力平衡目標」政策，如同麥金德不斷地隨著國際政治體系及其運行環境的變遷而修正其理論，美國亦於蘇聯共產主義集團瓦解後，改變外交策略，目的為預防競爭性強權的崛起。²⁹以地緣政治學的動態視角來看美國外交政策的轉變與麥金德理論的關係，明顯地，冷戰時期美國的圍堵政策是以麥金德 1904 年及 1919 年的心臟地帶理論為基礎，冷戰後美國的權力平衡目標是來自麥金德 1943 年的全球觀。³⁰全球觀理論的形成是因為麥金德認為球形的世界觀縮小了心臟地帶空間的尺寸與作用，世界主要的平衡不再是處於海權與陸權之間，全球權力平衡體系在五大區域中取得平衡：心臟地帶、北大西洋區（陸中大洋）、古東方文明亞洲季風區的中國與印度、南大西洋盆地的南美洲與非洲，以及將心臟地帶與陸中大洋區及其他地區分隔開來的「空白地幔區」（the Mantle of Vacancies）。³¹（參見圖 1）

圖 1 麥金德 1943 年全球觀的五大區域



資料來源：Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, p. 17.

綜而觀之，美國的勢力擴及北大西洋區、南大西洋盆地及部分亞洲季風區，但心臟地帶、中國及空白地幔區之中東地區則不在其內。蒙古正處於此三大地理區塊之

註²⁹ 2002年9月美國國家安全戰略（National Security Strategy of the United States of America）指出：美國須採取必要的手段來預防競爭性強權的崛起，創造與維護一個權力平衡狀況下的世界。為此，美國的地緣政治戰略除了穩固控制歐亞大陸在歐洲與東亞的邊緣地帶外，更要確立包括波斯灣地區（擁有全球三分之二的石油蘊藏量）、裏海盆地，以及中亞諸國等歐亞大陸中部南緣地帶關鍵區域的支配權。The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington: The White House, 2002).

註³⁰ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, pp. 16-19; Halford J. Mackinder, "The Round World and the Winning of the Peace," *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4 (July 1943), pp. 595-605.

註³¹ 換言之，麥金德的理論邏輯不變，但是用來劃分心臟地帶界線的世界軸心地區概念已經從陸地部隊移動區域的角度，轉變為一個以人、資源及內陸線為基礎的「權力碉堡」（Power Citadel）。

間，為「空白地幔區」的東側，亦即世界三大地緣戰略區：歐亞大陸的俄羅斯心臟地帶、大西洋與太平洋貿易的海洋戰略區與東亞戰略區及南亞地區交會中心，^②是「歐亞交會帶」(Eurasian Convergence Zone)的一部分。該交會帶從東波羅的海、東歐、黑海、中亞、到蒙古，再延伸到朝鮮半島，擴展成歐亞大陸的內新月彎地帶 (Inner Eurasian Crescent)，並可戰略性地連結中東地區。此地帶的地理位置、經濟資源，及連接心臟地帶與其周圍地區的連結性，使其具有成為一條巨大戰略通道的可能性，^③而其支配權亦成為強權間爭奪的目標。所以，美國如要掌控歐亞大陸地緣政治版圖以抗衡中、俄兩大競爭性強權，蒙古會是一個關鍵的戰略位置。反觀，中國及位於心臟地帶的俄羅斯面對美國針對性的預防戰略時，當不會坐視，因此，更加重蒙古在東北亞的戰略地位。

雖然蒙古的地緣戰略地位再次受到重視，然而在全球化經濟激烈競爭的環境下，蒙古內陸國的地理現實加重它對中國及俄羅斯對外交通及貿易的依賴。蒙古的國家安全及發展嚴重地受到地理制約，但在此限制下，地理亦賦予其國家發展的機會，更加凸顯地理因素的分析對政策的制定與執行之重要性。蒙古擁有豐富的礦產及重要的地緣戰略位置等資源，使蒙古掌握國際政治權力競爭的重要來源，^④也使蒙古擁有降低其地理限制的機遇，甚至被麥金德認為是蒙古帝國及草原騎士接替者的西伯利亞大鐵道亦成為蒙古重要的地緣戰略工具，可協助蒙古平衡威脅。

如上所述，本文將以瓦特的威脅平衡理論結合地緣政治學之視角，作為主要的研究途徑，分析蒙古如何運用心臟地帶的資源與力量及地理所賦予的機遇進行政策與戰略安排，降低中國及俄羅斯的威脅，確保國家安全、發展經濟及增進國際地位。

參、地理環境與戰略結構

一、地緣的限制與機會

蒙古土地面積 1,564,116 平方公里，境內大部分為山地或高原，北部與西部多山脈，南部戈壁沙漠占其領土面積三分之一，可耕地少，大部分國土被草原覆蓋，因而傳統的蒙古經濟以遊牧業為主。此亦造成蒙古草原社會的統治不以土地所有權為基準，而是以放牧循環移動權為主。原因在於，遊牧生活方式的移動權比居住權更加重要，所以傳統蒙古族的土地權屬於部落，而不是個人，部落的首長或王公為管理者，

註② Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: The Geography of International Relations*, p. 37.

註③ Saul Bernard Cohen, "The Eurasian Convergence Zone: Gateway or Shatterbelt?" *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No.1 (2005), pp. 1-22.

註④ 當代地緣政治學家麥克·克雷爾 (Michael Klare) 分析一當今地緣政治學指的是國際政治權力間圍繞著領土、資源、重要地理據點 (如海港與河港、運河、河流、綠洲等)，以及其他財富與影響力之來源的競爭。Michael Klare, "The New Geopolitics," *Monthly Review*, Vol. 55, No. 3 (July-August 2003), p. 51.

有權分配放牧場，^⑤此成爲現今蒙古礦區開發的土地權問題。雖然政府已訂定相關法律，但是傳統與改革之間仍然存在衝突。

另一方面，草原社會的遊牧生活方式，使其工業不易發展，此最大的原因在於，從事工業生產者如欲大規模發展，就必須定居，但此會使其脫離原移居社會，因此在草原社會中工藝活動如鐵匠等，大多是小規模取得原料進行少量生產，否則會影響其機動性。當工業用品需求量過大時，整個草原社會多以貿易的方式取得金屬及其製成品。^⑥由於工業的發展與礦產開發會破壞土地及遊牧經濟，此爲蒙古豐富礦產至今仍未大規模開發的原因之一，也是蒙古經濟發展最重要的資源，同時也是地理賦予蒙古突破地緣限制的機會。根據世界銀行的統計，蒙古大多數的礦產仍未被開發。蒙古已探明的礦產有 80 多種，超過 6,000 座礦床。蒙古銅的儲藏量有 11.7 億噸爲世界第二大、煤 1,175 億噸，爲世界第四大儲藏量、氟石的儲藏量 220 億噸，占世界儲藏量的 9.2%、鉬儲藏量 160 (千公噸)，占世界儲藏量的 1.5%，另亦擁有豐富的金 (2,493 噸)、鎢、錫、鐵 (11 億 7 千萬噸)、鋅 (174 萬噸)、鈾 (17 萬噸)、石油 (333 百萬噸) 及頁岩油 (7,880 億噸) 等礦產。^⑦

雖然礦業已取代畜牧業成爲蒙古首要的經濟支柱，但現今蒙古人主要的經濟來源與生活方式仍以畜牧業爲基礎，此深刻地影響其社會組織形式與文化傳統。礦產開發雖然可大幅增進蒙古經濟的發展與收入，但卻是社會文化與經濟衝突的來源。最大原因在於土地與水是遊牧民族最重要的資源，礦業的發展勢必破壞土地，同時耗費大量水資源，此亦造成蒙古結構性經濟改革的挑戰。

除了礦產資源外，蒙古被中國與俄羅斯所包圍的地理位置亦是另一項重要的資源，但這項資源同時也是蒙古的國家安全威脅。

蒙古的東、西、南三面與中國接壤，兩國相交邊界有 4,677 公里。^⑧蒙古鄰接中國的西北、華北及東北三大工業地區，包括核子試驗基地、航太基地，及鋼鐵、能源等重工業區，此三大地區爲 13 世紀初蒙古帝國所包括的範圍。由蒙古西面可直進新疆，東側可直入東北，此二地區與中國其他地區相對具有地理獨立性，易受外敵控制。另外，蒙古往南 600 多公里可直抵北京，蒙古統治中國時曾定都於此。此爲蒙古對中國的戰略地理位置。

蒙古與俄羅斯接壤於北面，交界長爲 3,543 公里。^⑨蒙古鄰近俄羅斯烏拉山重工業區、西伯利亞大鐵路，及赤塔 (Chita)、伊爾庫次克 (Irkutsk)、新西伯利亞等重要

註⑤ Owen Lattimore, *Inner Asian Frontiers of China* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1988), pp. 66-67.

註⑥ Owen Lattimore, *Inner Asian Frontiers of China*, p. 70.

註⑦ Oxford Business Group, *The Report: Mongolia 2015* (London: Oxford Business Group, 2015), p. 72; U.S. Department of the Interior, *Mineral Commodity Summaries 2016: U.S. Geological Survey* (Reston, Virginia: U.S. Geological Survey, 2016), p. 113, <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf>.

註⑧ "Mongolia," *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>. Accessed on March 21, 2017.

註⑨ *Ibid.*

的軍事工業區，同時蒙古亦鄰近俄羅斯向中國及遠東輸出天然氣與石油之管線，此凸顯蒙古對俄羅斯的戰略地位。

當代，蒙古曾被隱匿於大國的地緣政治版圖中長達數百年之久，但其在中國與俄羅斯之間的地理事實卻從未改變。20 紀末，蒙古重回東北亞國際地緣政治版圖，位於中、俄重要的軍事及工業中心之間的地理位置，成爲一個能夠威脅及監控中國與俄羅斯的絕佳戰略點，這也是蒙古於美國全球地緣戰略中具重要性之因。

蒙古在東北亞的重要戰略地位，同時也對其國家安全政策造成極大的挑戰，因爲中國、俄羅斯及美國在東北亞的利益爭奪與戰略布局，不論其權力互動關係爲何，都可能對蒙古的國家安全產生極大的影響。因此，蒙古在進行其對外戰略之決策時必須相對地謹慎，所幸蒙古特殊的戰略地理位置讓中、俄、美三國競相與蒙古交好，此爲蒙古得以在三大強國之間操作其制衡強鄰戰略的基礎。

二、戰略結構與政策選擇

蒙古先後扈從於兩鄰國的歷史體認，明確地表現在 1992 年後正式將蒙古人民共和國國名更改爲蒙古國後的外交政策。1994 年，蒙古議會通過「蒙古外交政策構想」，^④以「不結盟」、「等距離」、「全方位」、「多支點」作爲對外政策及戰略核心內容，此表明蒙古不願再從屬於中、俄任何一國，蒙古要以完整主權、統一、獨立自主的國家形式存在於國際社會中。面對中、俄兩國的威脅，結盟是蒙古制定外交政策的選項之一，但正如前述蒙古未採取結盟政策之因在於：蒙古認知中國或俄羅斯其中一國可能會損害其國家安全，若蒙古再與美、日等國結盟以平衡威脅，可能刺激中、俄兩國聯手制壓蒙古，如同波蘭受制於德、俄兩國的歷史命運。^⑤明顯地，結盟政策無法增進蒙古安全，因此蒙古降低國家安全威脅的最佳策略，是優先與中、俄兩國建立友好合作關係，才能維持和平穩定的外部環境，此爲蒙古外交政策明定的首要執行要務。在此前提下，蒙古正式將「第三鄰國」戰略納爲國家戰略，以雙邊及多邊合作關係，具體化多支點外交政策，以此建構出蒙古的國家安全戰略，^⑥進而制衡兩鄰國的威脅，獲取蒙古最大的國家利益。

誠然，蒙古不結盟的第三鄰國政策有其風險存在，因爲蒙古期以不結盟戰略來降低與鄰爲敵的風險，同時又希望尋求美、日協助，制衡中國與俄羅斯，但卻不與美、日等國有任何結盟行動，而是以合作關係取代正式結盟的互動模式。明顯地，此一政策存在國家現實利益及地理現實障礙，一旦蒙古遭受任何來自中國或俄羅斯威脅，請

註④ 「蒙古國家概況」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676740/1206x0_676742/，檢索日期 2017 年 3 月 21 日。

註⑤ 1939 年波蘭遭受德、俄兩國侵略威脅，英、法兩國共同向波蘭提出支援保證並訂定互助盟約，但事實證明該保證是一個錯誤的地緣戰略。因爲就地理現實因素而論，英、法兩國如欲支援波蘭根本無法借道德、俄兩國，給予直接有效的援助，更無法保護波蘭免於受到德國的侵略。E. H. Carr, *International Relations between the Two World Wars, 1919-1939* (London: Macmillan, 1994), pp. 272-273.

註⑥ 同註⑦。

求美、日等國援助時，這所謂第三鄰國自然會以本國利益作為考量基準，且雙方無盟約之約束，再加上蒙古深處亞洲內陸，這些國家若欲出兵相助，其軍隊必須過境中國或俄羅斯，有救援難度，除非蒙古對此第三鄰國具有重大利益存在或是其重要的軍事戰略點，否則該國斷然不會冒險救援。此外，要這第三鄰國成功制衡中國或俄羅斯的壓力，必須俄羅斯或中國默許這第三鄰國的干預行徑。此即為蒙古制衡毗鄰威脅戰略必須精細操作之處。

蒙古脫離蘇聯附庸國之經濟與安全體系後，從完全依賴蘇聯到獨立，最直接面臨的是軍事及經濟兩大問題。對蒙古而言，這兩大問題是其國家能夠獨立自主的重要因素，以當時蒙古衰弱的經濟條件及薄弱的軍事護衛能力，最好的方法就是尋求蘇聯以外的國家援助。因此，中國順理成為蒙古經濟極度倚賴的對象，而日本及美國等西方國家亦先後成為援助蒙古的友邦。在軍事方面，美國對蒙古的軍事援助與蒙、美間的軍事交流，強化蒙古軍事力量。此一軍事安全互動關係從蒙、美雙邊合作到多國聯合軍事演習，不難看出蒙古外交戰略操作之精細。蒙古透過長期固定的軍事演習，不斷地強化軍事實力，對中國及俄羅斯展現蒙古第三鄰國外交政策的成果，同時也是制衡兩強鄰的戰略安排。

從地緣政治的角度來看，蒙古發展雙邊及多邊合作關係，不論在政治、軍事或經濟各方面，最大目的是保障國家安全，而其所防患的對象是與蒙古國土相鄰的中、俄兩國。地理條件限制蒙古維護國家安全戰略的選擇，必須在不樹敵的狀態下，建立友善的外部環境，因此蒙古透過多支點的平衡外交方式建構出制衡毗鄰威脅的策略，避免過度倚賴單一鄰國而加重國家威脅的風險。然而，正如前述不結盟的第三鄰國政策在制衡中、俄兩大強鄰對蒙古的國家安全威脅方面，有其地理與現實障礙存在，此即蒙古延伸其第三鄰國政策，提出中立主張之故，目的為強化其國土安全，補強第三鄰國政策的缺點。在國際法的保障下，降低兩鄰國對蒙古軍事與政治干涉的可能，強化蒙古威脅平衡的布局，確保國家安全。

事實上，蒙古所提出的外交策略即是以其地緣位置及豐富資源優勢為基礎。蒙古在歐亞大陸巨大通道—「空白地幔區」東側的地理位置，夾處於心臟地帶（尤裏海豐富能源區）與亞洲季風區的中國之間，使蒙古得以運用此重要的戰略特質，利用美、日等第三鄰國對蒙古之重視，在不結盟原則下，以雙邊及多邊互利合作關係建構出蒙古制衡強鄰的戰略。此即蒙古在其外交關係所提及：加強與東、西方民主國家之政治與經濟關係，是蒙古維持與兩大鄰國關係及國家安全關鍵保證的制衡要素。^④

換言之，美國與蒙古交好，可完善連結其在東亞與中亞的亞洲戰略布局，而日本則透過經援及合作關係，並促成美、日、中政策對話（Japan-U.S.-Mongolia policy dialogue），目的為提升其在東北亞的戰略地位，遏止中、俄兩國擴大影響力。美、日等國之戰略布局與蒙古位處「空白地幔區」的戰略特質密切相關，此即蒙古制衡戰略

註④ “Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*, <http://mongolianembassy.sg/about-mongolia/foreign-relations-of-mongolia/#.WNTDBmclH3h>. Accessed on March 23, 2017.

的重要資源。

蒙古外交政策的操作原理是借助美、日、歐洲等國家及國際組織的力量來平衡蒙古與中、俄兩國的關係，以其地理位置及天然礦產資源為著力點，分別由政治及經濟兩方面進行，目的在防止中、俄兩大威脅增強、中國或俄羅斯單方面威脅過大，以及蒙古對其中一國過度依賴而受制於該國。另外，對外交通往來的通道是蒙古，陸鎖國，最大的地理弱點，確保通道順暢不被威脅，才能護衛其軍事與經濟的安全。

肆、國家安全威脅之制衡

蒙古被中、俄兩大強權包圍的地緣政治位置，使蒙古成為東北亞及中亞地緣政治的一個重要角色，對蒙古本身而言，此地理戰略特質正可被運用為建構友善的外部環境及防患衝突發生之戰略。但是，如何處理中、俄兩大鄰國的權力平衡問題，達到制衡目的，對蒙古而言是大問題，因為此直接與蒙古的國家完整及安全相連結。為了避免受強鄰控制或威脅，蒙古以層層制衡方式擘畫外交戰略，將其外交政策重點聚焦於將國家帶入區域政治場域並強調安全的價值、人權及國際法，目的在確保其主權、領土完整與國家安全，以及避免重蹈依賴強大鄰國的覆轍。^④

確實，蒙古過去受制於強鄰的附庸國歷史使其明白：太過於依賴一個國家或有限的國家數，會使蒙古孤立於國際社會中。縱使中、俄兩國擁有強大的經濟、政治及軍事條件，但是蒙古如要自地理制約的環境中取得自主與發展機會，採取多元外交與經貿政策絕對勝過於倚賴兩鄰國。

一、政治威脅之制衡

近年來，蒙古的地緣政治戰略布局可明顯地分為國家（蒙古及其領土毗鄰的國家）、區域（東北亞地區）及泛區域三大層次，^⑤此三大戰略布局奠定蒙古的國家安全政策基礎。

（一）國家層次

冷戰結束與 1992 年蘇聯軍隊完全退出蒙古，為蒙古帶來重新建造及發展國家的新機會。蒙古首度引進民主體制並進行經濟改革，這是近代歷史中蒙古第一次有機會追求自己的國家利益。無論蒙古運用何種策略追求國家利益與建造國家，地緣因素是蒙古對外戰略的核心要素，此為蒙古在極力發展與第三國關係之際，絕不能忽略的重要

註④ Li Narangoa, "Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 2 (March/April 2009), pp. 358~379.

註⑤ 雖然蒙古第三鄰國戰略之第三鄰國意涵不受限於地理因素，但由於該第三鄰國之戰略目的為制衡中、俄兩大鄰國，且戰略操作之權力互動場域係以東北亞地區為主，因此本文將蒙古區域層次戰略之地理空間範圍界定在東北亞地區。

因素。因此，蒙古外交戰略的首要目標是不加重且降低因地緣而產生的切身威脅，打造友善的毗鄰環境，此亦為蒙古國家地緣安全的定位。因而蒙古的外交政策及活動優先要務為：維持與俄羅斯及中國的友好關係。^④

1993年至2000年，蒙古分別與中國及俄羅斯建立雙邊友好合作關係。進而再與兩國從傳統的睦鄰夥伴關係發展為戰略夥伴關係，其目的在增進與中、俄之間個別的互信基礎，創造有利於蒙古發展及安全的環境。^⑤ 1993年蒙古與俄羅斯簽署「蒙俄友好關係與合作條約」(Treaty on Friendly Relations and Cooperation between the Russian Federation and Mongolia)，兩國關係由蘇聯時期的附庸依賴關係轉為平等夥伴關係；2000年蒙、俄兩國簽署「烏蘭巴托宣言」(Ulaanbaatar Declaration)，^⑥恢復兩國關係及奠定發展基礎。2003年，兩國關係提升為睦鄰傳統夥伴關係，俄羅斯同意免除蒙古積欠前蘇聯98%之債務。2004年，俄羅斯進一步免除蒙古所有債務。2006年，蒙、俄簽署「莫斯科宣言」(Moscow Declaration)，雙方關係全面恢復。^⑦ 2008年，舉行「達爾汗-1」(Darkhan-1)聯合軍事演習，兩國正式恢復軍事合作與交流，俄羅斯同意提供蒙古6,000萬美元武器裝備。^⑧ 2009年，俄、蒙簽訂「發展戰略夥伴關係宣言」(Declaration on Development of Strategic Partnership)，兩國提升為戰略夥伴關係。此為俄羅斯主動、積極與蒙古建立戰略關係之象徵，亦為俄羅斯建構其亞太地區國家安全架構的戰略；強化與蒙古的友誼，^⑨俄羅斯可藉此反制美國及中國在東北亞之勢力擴張。

蒙古與俄羅斯發展戰略夥伴關係是基於歷史經驗與現實的地緣政治環境所做出的必然選擇。事實上，從「烏蘭巴托宣言」即可看出俄、蒙雙方的威脅與制約關係，內容明定兩國不參加任何針對對方的軍事及政治聯盟；不與第三國簽訂任何損及對方獨立主權利益之條約與協定；任何一方都不能允許第三國經由其領土實施有損對方主

註④ “Concept of Mongolia’s Foreign Policy,” *Ministry of Foreign Affairs, Mongolia*, http://www.mfa.gov.mn/?page_id=26263&lang=en. Accessed on March 23, 2017.

註⑤ Mark Goleman, “The Triangle: Russia, Mongolia, China,” *New Eastern Outlook*, <http://journal-neo.org/2014/10/27/rus-treugol-nik-rossiya-mongoliya-kitaj/>. Accessed on March 23, 2017; “Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*.

註⑥ “Executive Summary,” *Cabinet Secretariat of Government of Mongolia*, http://cabinet.gov.mn/files/1dp/LDPumngobi2_01eng.pdf. Accessed on April 15, 2015; “Joint Russian-Mongolian Statement,” *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, <http://archive.mid.ru/bdomp/bl.nsf/062c2f5f5fa065d4c3256def0051fa1e/90354bda91fe0875c3256e1b0052b5ac!OpenDocument>. Accessed on April 15, 2015.

註⑦ “Diplomacy and External Affairs,” *President of Russia*, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/12/08/2145_type82914type82915_115151.shtml. Accessed on September 10, 2015.

註⑧ “News of the Embassy of the Russian Federation,” *Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/en/press_22.html. Accessed on March 6, 2015.

註⑨ “Interview by the Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to Mongolia Dr. Victor Samoilenko to the National Times News journal,” *Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/en/int_01.html. Accessed on December 15, 2015; V. Putin, “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation,” *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D. Accessed on December 15, 2015.

權、安全及社會秩序之侵略或其他暴力行爲。^⑫明顯地，蒙古仍存留 1960 年代蘇聯時期中、俄可能戰場的歷史記憶，而俄羅斯則欲防患蒙古受其他強權戰略操作利用，兩國都希望透過宣言制約對方行爲。具體而言，俄羅斯出於護衛國家安全之地緣政治戰略思維，而積極建構與蒙古之關係，若以蒙古的立場反觀俄羅斯對蒙古戰略，此正是蒙古可以進一步利用與俄羅斯之關係對中國產生制衡的關鍵。

另一方面，蒙古與中國之關係：「中蒙友好合作關係條約」於 1994 年簽訂，^⑬為兩國互動關係之政治與法律基礎。1998 年，兩國簽訂「軍事領域合作協定」。2003 年中國國家主席胡錦濤訪問蒙古，兩國聯合聲明中、蒙為「睦鄰互信夥伴關係」。^⑭2006 年，中、蒙兩國建立防務安全磋商機制，並於 2009 年首次舉行維和聯合軍事演習。近年來，由於美、日兩國與蒙古互動關係密切，再加上中國領土南邊、南中國海及東中國海都有主權紛爭，使中國開始重視與蒙古的關係。2014 年 8 月中國國家主席習近平專程訪問蒙古，兩國簽署聯合宣言，宣佈兩國關係提升為全面戰略夥伴關係，計畫進行鐵、公路建設及礦產開發等項目合作，並簽訂多項合作協議。該些協議，尤其中蒙鐵路之建造涉及中國東北地區再發展的國家重要利益與能源戰略，^⑮此凸顯習近平專訪蒙古的目的及蒙古對中國的重要性。同時，兩國簽署的「中華人民共和國和蒙古國關於建立和發展全面戰略夥伴關係的聯合宣言」內容與蒙、俄 2000 年所簽定的「烏蘭巴托宣言」有類似之處，具有相互制約的特質，也顯現蒙古在正式外交文件中對中、俄兩國威脅的設防。

2014 年 9 月，俄羅斯總統普丁 (Vladimir Vladimirovich Putin) 接續習近平之後訪問蒙古，最大目的在平衡中國對蒙古的影響力。^⑯由中、俄兩國政府競相對蒙古的友好舉動，充分地顯示出蒙古對俄羅斯及中國的戰略意義日益重要。中、蒙及中、俄關係最大的差異在於蘇聯崩解後，蒙古在經濟及進出口貿易方面深度倚賴中國。近年來，中國經濟大幅超越俄羅斯，又積極發展經濟與國家安全戰略，期藉由絲綢之路願景與

註⑫ “Annex to the Letter dated 22 November 2000 from the Permanent Representative of Mongolia to the United Nations addressed to the Secretary-General,” *United Nations General Assembly A/55/644*, http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/153163/A_55_644-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Accessed on March 22, 2017.

註⑬ 「中蒙友好合作關係條約」，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/hujintaooyx/336363.htm>，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。

註⑭ 「中蒙聯合聲明」，新華網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/hujintaooyx/336216.htm>，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。

註⑮ 「中華人民共和國和蒙古國關於建立和發展全面戰略夥伴關係的聯合宣言」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1184719.shtml，檢索日期 2015 年 10 月 5 日；「習近平在蒙古國媒體發表署名文章」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676740/1209_676750/t1184460.shtml，檢索日期 2017 年 3 月 22 日；「中蒙加快鐵路建設 打通東北亞經貿大通道」，文匯網，<http://news.wenweipo.com/2014/08/22/IN1408220087.htm>，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。

註⑯ 白樺，「普京訪蒙古平衡中國影響」，美國之音，<http://www.voachinese.com/content/putin-mongolia-20140905/2439853.html>，檢索日期 2017 年 3 月 20 日。

行動，帶動中國經濟轉型與發展。蒙古礦產資源豐富，特別是有色金屬、石油、煤、稀土及鈾礦等，對中、俄兩國深具地緣經濟價值。雖然俄羅斯的經濟力不如中國，但為了商業及戰略等因素，俄羅斯仍努力確保其獲取蒙古天然資源的權利。較之俄羅斯，蒙古對中國更具地緣政治經濟價值。中國以其經濟實力與龐大的市場吸納力，幾乎獨占蒙古的出口。另一方面，中國的軍事實力直逼俄羅斯，對蒙古產生極大的威脅感，此為蒙古巨大且深層的隱憂，也是蒙古極力想藉俄羅斯及第三鄰國予以制衡之因。(參見表 1) 所幸蒙古重要的地緣政治位置有助於俄、美、日等國建構對中國之戰略，此成為蒙古可以制衡中國的重要資源。

表 1 中國及俄羅斯對蒙古直接投資、進出口額及兩國經濟與軍事力之比較

項目	國家		俄羅斯	
	中國			
蒙古的外國直接投資比例及金額	3.75 (10億美元)	26.65%	0.30 (10億美元)	2.11%
2015年占蒙古出口額及比例	3,897,417.40 (千美元)	83.47%	76,871.68 (千美元)	1.65%
2015年占蒙古進口額及比例	1,360,706.51 (千美元)	35.84%	1,020,705.51 (千美元)	26.88%
人口	1,373,541,278人		142,355,415人	
人口成長率	0.43%		-0.06%	
GDP (購買力平價)	21.27 (兆美元)		3.745 (兆美元)	
國民生產毛額實質成長率	6.6%		-0.8%	
平均每人國民生產毛額	15,400 (美元)		26,100 (美元)	
工業生產成長率	6.1%		0.7%	
勞動力	805.9 (百萬美元)		77.41 (百萬美元)	
勞動力 (按職業比)	農業：33.6%，工業：30.3%， 服務業：36.1%		農業：9.4%，工業：27.6%， 服務業：63%	
失業率	4.2%		8.2%	
預算	歲入2.465 (兆美元) 支出2.897 (兆美元)		歲入186.5 (10億美元) 支出236.6 (10億美元)	
通貨膨脹率	2.3%		7.2%	
軍事費用	144 (百萬美元)		54.4 (百萬美元)	
軍力世界排行	第3位 (總軍力規模0.79)		第2位 (總軍力規模0.80)	

資料來源：“Mongolia Overview,” *Government of Mongolia: Invest Mongolia Agency*, http://investmongolia.gov.mn/en/?page_id=757; “Mongolia,” *The World Integrated Trade Solution*; “China,” *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>; “Russia,” *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>; “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2016,” *Office of the Secretary of Defense*, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>. Accessed on March 22, 2017; “The End of Globalization or a more Multipolar World?” *Credit Suisse*, <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=EE7A6A5D->. Accessed on March 22, 2017.

另一方面，在中、俄兩國利己之戰略操作下，促成 2004 年蒙古獲准成為《上海合作組織》(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 之觀察員。蒙古成為該組織觀察員的

關鍵原因為蒙古位於中、俄南—北交通網絡之間，與兩國有相當長的交界及共同的邊境安全問題等地緣因素，且蒙古的礦產被認為是投資與能源的來源。從蒙古的觀點來看其維持觀察會員國的價值，即蒙古可藉由上海合作組織所涉及之中亞安全、經濟、貿易及運輸網絡等議題，與其鄰國合作，降低毗鄰的地區威脅，又可保持與美國之密切關係，此為正式成員國身分所難以巧妙維繫的關係。^⑤

就國家層次之戰略布局來看，蒙古已將蒙中及蒙俄之雙邊戰略夥伴關係發展為蒙、中、俄三邊合作關係。2014 年蒙古居中協商，促成三國於第 14 屆上海合作組織高峰會達成合作共識，此為三國關係之重要政治里程碑。^⑥在此共識中，特別是處理有關運輸問題，對蒙古而言至關重要。蒙古需要借道中、俄兩國才能與第三國進行實質的政治及經貿往來，此三方戰略關係之建立，對蒙古聯外交通網絡提供進一步的通行保障。循此，蒙古必須努力爭取在三方對話中主動的角色，成為三方協商的核心，並利用地緣優勢在中、俄兩國的利益之間尋求其利益之平衡點，以獲取最大的利益。

在俄蒙中三國的互動關係中，蒙古利用地緣因素提高其重要性。明顯地，蒙古已經逐漸展開地緣戰略操作，藉由一國對抗另一國或兩鄰國與西方國家的對抗，進而保持與兩大鄰國的平衡關係。

（二）區域層次

蘇聯控制蒙古長達 70 年之久。1990 年代蘇聯解體與撤軍，意味著蒙古不再受任何軍事大國保護。由於蒙古特殊的戰略地理位置、殘破的經濟處境，及豐富的礦產，吸引多國為追求利益而來，也讓美、日等國有機會在這個亞洲內陸國家取得重要的戰略立足點。而蒙古在地緣政治考量及確保國家安全前提下，與美、日等國的互動中，逐漸發展出「第三鄰國戰略」，即利用西方國家的利益訴求，制衡對蒙古具威脅的兩大鄰國。

蒙古第三鄰國政策的主要概念是創造有利於蒙古國家安全、發展與進步的條件，蒙古不僅要依賴中、俄兩大鄰國，也要倚賴具有戰略重要性及影響力的世界主要強權。因此，蒙古所認定的第三鄰國並不受地理因素所侷限，而是對蒙古具有政治、經濟意義，與能援助蒙古的國家，以及對國際事務具有影響力的組織。換言之，曾在道義及財政上支援蒙古的東、西方民主國家及對蒙古成功轉換至民主及市場經濟過程中

註⑤ 俄羅斯與中國鼓勵蒙古成為 SCO 正式會員國，但因 SCO 組織有一項不明言規定：限制美國干涉中亞事務，若蒙古成為其正式會員國，將會禁止蒙古與美國建立第三鄰國密切關係，再加上蒙古採取不結盟政策，使蒙古傾向於維持觀察會員國的地位。觀察會員國的地位可提供蒙古在 SCO 獨特的地位而沒有責任的負擔，亦不用受到 SCO 政治議程（排美勢力）的限制。Li Narangoa, "Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming," pp. 366~367.

註⑥ 蒙古提出三大原則做為籌組三方高層級高峰會的基礎：1. 三方每三年舉行一次高層級高峰會，三國外交部長於烏蘭巴托舉行高峰會籌備會；2. 烏蘭巴托對話（The Ulan Bator Dialogue）對外公開，且三方關係的總原則一致；3. 高峰會將處理有關三方的利益問題，包括運輸、基礎建設及區域議題。"First Mongolia-Russia-China trilateral meeting held during SCO Summit," *MAD: Mongolia Newswire*, <http://mad-intelligence.com/first-mongolia-russia-china-trilateral-meeting-held-during-sco-summit/>. Accessed on March 21, 2017.

扮演重要角色的國家，都是被蒙古納為第三鄰國的對象，蒙古藉由加強與這些國家或組織的政治與經濟關係，作為其與兩大鄰國關係持續發展及確保國家安全之制衡。^⑨綜而言之，蒙古與俄羅斯及中國發展善鄰友好合作關係，其具體的戰略目的除降低毗鄰威脅外，亦著重於建造穩定、友善與區域和平的外部環境。^⑩

在蒙古區域層次的制衡戰略中，其首要合作的第三鄰國對象，排除中、俄兩國，環顧鄰近蒙古的國家，中亞國家及兩韓之實力並不足與中國或俄羅斯抗衡，加上蒙古迫切需要外部經濟援助，且又與兩大鄰國存在糾葛多疑的關係，此使蒙古必然會積極跨越海洋與日本及美國建立密切關係。美國是眾多國家中有足夠實力制衡中、俄兩國的國家，而日本則在東北亞具舉足輕重的地位，同時也是美國在亞洲的戰略夥伴，對蒙古有地域鄰近之便。明顯地，蒙古無法自力執行其區域戰略，必須借助美、日兩國之力。所以，即使美國支援蒙古存在地理空間障礙，蒙古仍極力與美國發展戰略夥伴及合作關係，此在於蒙古「第三鄰國戰略」的核心力量非美國莫屬。

因而，蒙古在鋪陳其毗鄰的國家層級制衡關係後，第二要務則是以美國為中心，發展與東、西方已開發國家之友好關係，交錯地建構出綿密的地緣政治與經濟之區域制衡網絡，進一步保障國家安全。蒙古與俄羅斯及中國的夥伴關係為戰略與互信夥伴關係 (friendship partnership)，其中隱含著制衡關係，與美國及日本的關係則是廣泛的夥伴關係 (comprehensive partnership)，此意味蒙古與美、日兩國的夥伴關係不僅是經濟與貿易，還包括區域政治與安全之戰略夥伴關係。^⑪ (參見表 2)

表 2 蒙古之多元化外交關係

關係名稱	國家或組織	實質關係
戰略與互信夥伴關係	中國、俄羅斯	防患經濟與貿易過度依賴及政治與外交干涉，維持互信與制衡關係 (Mutually Beneficial and Balanced Relations)
廣泛的夥伴關係	美國、日本、歐盟	經濟、貿易、區域政治與安全合作及戰略夥伴關係
發展中的夥伴合作關係	韓國、印度、東南亞國協國家	投資、文化與人權事務之合作
友好合作關係	東歐國家	友好及經濟關係
擴展與特殊機構之關係	聯合國及其他機構	取得該些機構之協助與經驗，執行蒙古國家發展戰略
參與關係	亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)	參與區域之政治與經濟整合計畫，並取得會員資格
促進相互聯繫與合作關係	東北亞、東亞	強化蒙古在此地區之地位

說明：*蒙古欲積極與土耳其、哈薩克、一些阿拉伯國家發展關係，但並未進一步說明。

資料來源：作者自行整理，參閱“Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*; “Millennium Development Goals-Based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia.”

註⑨ “Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*.

註⑩ “National Security Concept of Mongolia,” *Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл*.

註⑪ “Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*; Li Narangoa, “Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming,” p. 374.

蒙古之所以能借助美、日等國之力，係因蒙古對這些國家存有戰略利益價值。透過蒙古在歐亞地區的中心性及「空白地幔區」的戰略特質，美國可以完備其全球戰略，將其主導的北大西洋安全防禦體系及亞太軍事安全體系連結，進而掌控歐亞大陸巨大的地緣戰略通道支配權，以抗衡中、俄兩大競爭性強權。

美國於 1987 年與蒙古建交。1990 年代初起，美國通過高層互訪、經濟援助、軍事援助與合作等，正式填補俄羅斯自蒙古撤軍後的軍事防禦真空狀態，並協助蒙古進行民主改革與建立市場經濟體制的獨立國家。1996 年，蒙古國會批准「美蒙政府間軍事交流協定」，兩國約定美軍在必要情況下，可使用蒙古的軍事設施。1998 年美國國會通過支持蒙古加入北約「和平夥伴關係計畫」的決議案；2003 年起蒙古與美國於蒙古開始舉行「可汗探索」（Khaan Quest）聯合軍事演習，此一演習於 2006 年起發展為美、日、韓、印、德、法、新加坡、加拿大等多國聯合軍事演習，並持續至今。^⑥此原以提升區域和平與安全為目的，但隨著參與國的增加已提升到世界層級的軍事演習，明顯地，除提高美國對蒙古的軍事影響力外，也穩固美國在東北亞的軍事行動力，同時也對中國及俄羅斯造成實質的政治壓力。另，2004 年蒙古正式確認兩國為「全面夥伴關係」，並於 2005 年起蒙古與美國政府高層往來互動頻繁，包括雙方總統互訪等。2007 年起美國出資超過 570 萬美元，將設於蒙古首都烏蘭巴托（Ulaanbaatar）的軍事訓練中心升級為區域性國際維和訓練中心。^⑦2014 年，兩國簽署加強軍事關係協議。從 2009 年至 2015 年美國提供蒙古 2,559 萬美元之軍事教育訓練及外國軍事資助費用。（參見表 3）^⑧

表 3 美國捐助蒙古軍事教育訓練及軍事資助費用

（單位：千美元）

項目 \ 年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
軍事教育訓練	1,013	1,006	997	875	755	850	1,150
外國軍事資助	1,000	4,500	2,996	3,000	3,048	2,400	2,000

資料來源：“International Military Education and Training Account Summary,” *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>; “Foreign Military Financing Account Summary,” *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>. Accessed on March 22, 2017.

蒙古與美國建立關係後，積極地參與聯合國以及北約領導的國際維和行動。過去十年來，蒙古透過每年的「可汗探索」軍事演習行動，加強與美國及歐盟軍隊之協同

註^⑥ “The Office of the President of Mongolia, Public Relations & Communications Division,” *President of Mongolia: Tsakhiagiin Elbegdorj*, <http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=582>. Accessed on March 22, 2017.

註^⑦ “The United States Contributes to Mongolia’s Peace Keeping Operations,” *Embassy of the United States Ulaanbaatar Mongolia*, http://mongolia.usembassy.gov/pr_09220111.html. Accessed on February 16, 2016.

註^⑧ Susan V. Lawrence, “Mongolia: Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*, R41867, September 3, 2014, p. 19.

作戰能力。這些軍事互動關係不僅使蒙古成爲美國全球安全戰略的一部分，無形中也連結美、蒙兩國制衡中國與俄羅斯的戰略，更強化蒙古對兩大強鄰的制衡力量。

除了美國之外，蒙古與日本的互動於 1990 年代後也日漸增多。1996 年，兩國建立全面夥伴關係，2010 年，兩國進一步建立戰略夥伴關係，並於 2014 年 7 月，雙方達成日蒙經濟夥伴關係協定之基本協議。日本視蒙古爲戰略鄰國，且明言雙方有共同的戰略目標，其目的在遏制與抗衡中國在蒙古擴張的影響力。^⑥另一方面，日本積極與蒙古發展軍事安全關係，並於 2006 年起參加在蒙古境內舉行的「可汗探索」軍事聯合演習，其目的是出於整個東北亞的地緣政治考量；配合美國的全球戰略。2013 年 3 月，日本首相安倍晉三訪問蒙古，兩國共同提出強化雙方之安全防禦戰略關係，並就政治與安全等議題，建立美、日、蒙政策對話協商機制，強化三方高階政府層級的政治與軍事諮商。^⑦就日本而言，此既對中國形成地緣戰略威脅，又可抗衡俄羅斯占領北方四島對日本所造成的威脅，同時提升日本在東北亞的地緣政治地位，並擴展日本對亞洲事務的影響力。

反觀蒙古與日本交好，可降低俄羅斯與中國對蒙古的影響，且自 1990 年以來，日本是蒙古最大的援助國，而日本又對蒙古的天然資源與糧食有需求。^⑧在互利基礎下，日本是蒙古僅次於美國的最佳第三鄰國。

由於蒙古採不結盟政策，因而在蒙古發生危難時，與其交好之國家不同於國際間有集體安全盟約之盟邦，並無相助之義務。因此，就戰略的縝密度而言，蒙古所建構之國家及區域戰略並不足以完全護衛其國家安全，蒙古必須再輔以泛區域戰略，以國際法來確保蒙古的獨立存在，強化其對中、俄兩大鄰國的制衡布局。

（三）泛區域層次

如前述蒙古的外交戰略重點在建構友善的外部環境，加強蒙古在國際社會存在的事實，防止其與兩大鄰國之歷史附庸關係再度發生，並避免蒙古過度依賴中國或俄羅斯，以確保其國家安全。因而，蒙古在實際政策操作上，採取多支點外交途徑：主動參加區域及國際組織，在不結盟政策下，尋求第三鄰國，將其國家政策與國際法相連結。

註⑥ “Japan-Mongolia Relations,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mongolia/data.html>. Accessed on September 19, 2016; 「在美中俄日之間尋求平衡的蒙古國」，美國之音（中文網），<http://www.voachinese.com/a/us-japan-mongolia-20140821/2422926.html>，檢索日期 2017 年 3 月 22 日；「分析習近平爲何對蒙古『點對點訪問』？」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/08/140821_mongolia_china_xi_visit，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。

註⑦ “Japan-Mongolia Relations,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*.

註⑧ “Directions of the Assistance to Mongolia,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <http://www.mn.emb-japan.go.jp/jp/kankei/mongoloda201204e-Direction%20of%20Assistance.pdf>. Accessed on March 22, 2017.

此政策基礎在於蒙古的領導者非常清楚蒙古在經濟、貿易及軍事領域的虛弱，因而其領導者希望藉由蒙古對區域或國際組織的參與，證明蒙古對區域及全球的穩定有其存在的價值；期透過國際社會對蒙古的支持，將蒙古嵌入區域安全的安排及國際法的約束之中，目的使蒙古與其強鄰一起受國際法的制約，確保蒙古的主權完整與獨立自主，補強蒙古欲制衡中國或俄羅斯戰略操作的實力不足。^⑧循此，蒙古的外交政策活動在其第一及第二（國家及區域）要務的基礎下，藉由參與具建設性的政治及經濟區域整合，增進與聯合國組織及機構之合作，包括國際貨幣基金、世界銀行及亞洲開發銀行等，執行其泛區域外交政策要務，以加強蒙古在亞洲的地位。^⑨

蒙古於 1997 年加入《世界貿易組織》(WTO) 及亞太地區唯一的政府間區域安全組織，《東南亞國協區域論壇》(ASEAN Regional Forum, ARF)、2004 年獲准成為上海合作組織觀察員，同年亦成為《歐洲安全暨合作組織》(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 的亞洲合作夥伴，並於 2012 年成為正式會員，以增進蒙古的國家安全與利益。2006 年取得出席《亞歐會議》(Asia-Europe Meeting, ASEM) 資格，該會議為亞歐國家於 1996 年成立，目的為討論區域間大範圍的合作。再者，蒙古也表達加入亞太經濟合作會議之意願。由上列蒙古所參與國際組織之多元性，顯現蒙古政府積極地透過政治、經濟及社會等多面向合作關係，使蒙古融入國際社會之中，並藉此強化蒙古的外交地位。

從 2005 年起，蒙古即與北約發展個別夥伴關係與合作計畫，並於 2012 年 3 月正式與北約簽署合作夥伴協議 (an Individual Partnership and Cooperation Programme, IPCP)。蒙古積極參與北約的軍事行動，如 2005~2007 年由北約主導的科索沃行動 (NATO-led Kosovo Force, KFOR) 及協助阿富汗軍事訓練任務等，其目的為借助北約之力提升蒙古的軍事力量。^⑩反之，從北約的角度來看，與蒙古進行軍事安全合作符合美國及北約的全球戰略。同時，北約會員國與夥伴國如美國、加拿大、德國、澳洲、日本及韓國等與蒙古有礦產合作開發計畫，此使北約國家與蒙古除軍事合作外，更因經濟互動而使其關係更為密切。蒙古透過政治與外交方式來增進其國家安全，並在美國與北約支持下參與國際維和行動，逐步擴展其國際關係與在國際舞台之存在強度。

另一方面，蒙古亦在外交事務上扮演國際間難以合作的國家間橋樑，此為大國不容易做的事，因而蒙古獲得高評價。^⑪如，蒙古與兩韓關係良好，再加上蒙古於 1948 年即與北韓建立外交關係，因而被視為是調節政治或核子危機的協調者，蒙古在六方會談時被認為可以在朝鮮半島核武危機中扮演好協調者的角色。另，2014 年日本請蒙古

註⑧ Li Narangoa, "Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming," pp. 360, 364, 377.

註⑨ "Foreign Policy of Mongolia," *Embassy of Mongolia in Singapore*.

註⑩ "NATO's Relations with Mongolia," *NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_85297.htm. Accessed on February 3, 2016.

註⑪ Li Narangoa, "Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming," pp. 375, 377.

與北韓商談有關北韓綁架日人之問題。^⑦此協調者的角色證明蒙古除地理戰略價值及礦產資源可與其第三鄰國分潤外，亦能為全球及區域穩定做出特殊貢獻，提升蒙古作為一個獨立存在國家的戰略價值。

蒙古在多支點外交策略的原則下，以其地理戰略位置的重要性為核心，透過三個層次的地緣戰略，在制衡的戰略布局中降低毗鄰威脅，獲取最大的國家利益，同時也創造出確保國家安全、低衝突，及友善的外部環境。

二、經濟安全威脅之制衡

雖然蒙古已逐漸創造出友善的外部政治環境，但就新國家安全概念及蒙古完整的國家安全戰略來看，還必須包括經濟安全部分，^⑧此對蒙古的國家發展相當重要，亦被列為蒙古國家全面發展戰略的核心目標。自蘇聯崩解後，蒙古面臨政治混亂與經濟衰微兩大基本安全挑戰，除政治挑戰外，中國填補了蘇聯所遺留下來的經濟空洞，卻也造成蒙古對中國的依賴，迄今不論是投資或貿易，中國都是蒙古最大的進、出口與投資國。^⑨再者，不論蒙古擁有多豐富的礦產及如何擘畫國家經濟發展計畫，蒙古仍然無法消除其缺乏聯外通道的地理限制，再加上蒙古經濟貧弱，缺乏資金與技術，就地緣因素而言，蒙古的經濟發展更易受制於中、俄兩大富強鄰國，特別是中國。

明顯地，中國與俄羅斯對蒙古所產生的威脅不僅限於政治層面，更擴及經濟層面，所以蒙古要制衡其毗鄰威脅必須同時從政治與經濟兩大面向著手，才能取得其國家安全的舒適感。既然地理對蒙古的制約難以排除，因此，對蒙古而言，最好的方法是從地理制衡的角度來規畫經濟安全政策，降低其國家經濟安全的威脅。對應蒙古三大政治威脅制衡戰略布局，就經濟威脅制衡戰略的角度來看，在國家層級中，由於中國經貿及市場實力過於強大，俄羅斯無法對中國形成制衡效果，幫助蒙古脫離對中國的嚴重依賴，而泛區域層次的國際組織並不具備協助蒙古降低受制於中、俄兩國經濟威脅的能力。因而，對蒙古經濟安全威脅制衡之分析，以「第三鄰國與多元化政策」及「通道與策略」兩部分作為分析主軸，較切合蒙古的經濟發展與制衡策略的安排。

註⑦ David L. Caprara, Katharine H.S. Moon and Paul Park, "Mongolia: Potential Mediator between the Koreans and Proponent of Peace in Northeast Asia," *The Brookings*, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/01/20-mongolia-north-korea-caprara-moon-park>. Accessed on November 7, 2015; "Resolving Crises in East Asia through a New System of Collective Security: The Helsinki Process as a Model," *Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission*, <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Official%20Transcript%20-%20RESOLVING%20CRISES%20IN%20EAST%20ASIA%20THROUGH%20A%20NEW%20SYSTEM%20OF%20COLLECTIVE%20SECURITY%20THE%20HELSINKI%20PROCESS%20AS%20A%20MODEL.pdf>. Accessed on March 22, 2017; "Japan, Mongolia Ink Free Trade Agreement," *The Japan Times*, <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/07/22/business/japan-mongolia-ready-enter-fta/#.VUMQyvA-fud>. Accessed on March 22, 2017.

註⑧ "National Security Concept of Mongolia," *Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл*.

註⑨ 中國占蒙古出口貿易額的 95.3%，進口貿易額的 41.5%。Jan Hansen and Amar Lkhagvasuren, "Mongolia," *Asian Development Outlook 2014: Fiscal Policy for Inclusive Growth* (Manila: Asian Development Bank, 2014), p. 149; "Mongolia," *The World Factbook*.

(一) 第三鄰國與多元化政策

如前文所述傳統蒙古的經濟發展受限於地理及氣候因素，以遊牧業為主，後蒙古成爲蘇聯的附庸國，受蘇聯經濟發展模式制約，依蘇聯的需求發展出以畜牧業爲主的社會主義計畫經濟模式。^⑤蘇聯解體後，蒙古不僅進行政治改革，亦進行經濟體制改革，由計畫經濟轉換爲市場經濟體制。過程中，蒙古雖歷經嚴重的經濟衰退問題，但亦因蒙古的地緣戰略優勢，各大國主動提供經濟援助並與蒙古進行經濟合作，使蒙古不僅克服嚴重的經濟衰退問題，同時亦逐漸發展出足以平衡其威脅的戰略。

蒙古發展該戰略的核心基礎係利用美、日等國爲取得在蒙古的地緣戰略優勢，進而與其建立密切的合作關係，並在第三鄰國戰略操作下，積極發展多支點外交策略。此無形中促使中、俄兩國爲防範美、日等國在蒙古執行地緣戰略，而競相發展與蒙古之政治及經濟戰略合作關係。在此基礎上，蒙古一方面可與中國及俄羅斯建立良好的友誼合作關係，另一方面亦可與西方國家發展全面性的合作關係，在制衡的政治與經濟關係下，爲蒙古建構出經濟發展空間。

1. 第三鄰國與經濟制衡

在不損害及增進國家安全的利益基礎下，1990 年代貧弱的蒙古接受外國的援助並進行政治與經濟體制的改革。美、日等國對蒙古的經濟援助成爲這些國家介入蒙古外交與內政事務的重要媒介，雖然各援助國的目的不同，有爲取得戰略空間者，也有爲獲取資源者，但這些援助國與蒙古的共同目的是防止中國及俄羅斯在東北亞的勢力過度擴張。此蒙古所謂第三鄰國之外國援助使蒙古近年來的經濟得以快速成長，(詳見表 4) 同時亦使蒙古有足夠的能力可以擘畫制衡中、俄威脅之戰略。反觀，該些援助國家亦因此而可利用蒙古達成其戰略目的。

美國透過對蒙古的資金與技術等方面援助，擴大其在東北亞地區的戰略發展空間。自 1991 年起，美國以人道救援名義每年平均向蒙古提供超過千萬美元的經濟援助，支援蒙古進行政、經改革。2007 年美國與蒙古簽訂「千禧年挑戰合作協定」(Millennium Challenge Corporation Compact)，該協定規定自 2013 年起美國透過五個計畫援助蒙古 28,490 萬美元。^⑥該些計畫以人道救援名義經援蒙古，讓美國得以藉保護及增進蒙古政府的管理能力爲由，協助蒙古訓練軍隊與提升國防武力，^⑦直接影響蒙古的政治與軍事防禦體系，進而建構美國在東北亞制衡中國與俄羅斯的戰略布局。此對蒙古而言是互利的，可名正言順地引入美國的軍事力量，強化蒙古軍事作戰能力，同時亦可建構防患中國或俄羅斯武力侵犯的強大制衡力量。

註⑤ George G. S. Murhpy, *Soviet Mongolia* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1966), pp. 147~204.

註⑥ Susan V. Lawrence, "Mongolia: Issues for Congress," p. 20.

註⑦ Susan V. Lawrence, "Mongolia: Issues for Congress," p. 19; "Mongolia: Foreign Assistance," *ForeignAssistance.gov*, <http://beta.foreignassistance.gov/explore/country/Mongolia>. Accessed on March 23, 2017.

表 4 2013~2014 年蒙古之十大捐助者

捐助者	金額 (百萬美元)
日本	150.9
亞洲開發銀行特別基金	59.3
美國	50.0
德國	32.6
韓國	31.8
瑞士	20.9
國際開發協會	14.9
澳洲	14.4
土耳其	9.7
科威特的阿拉伯經濟發展基金 (KFAED)	7.3

資料來源：“Mongolia: Top Ten Donors of Gross ODA for Mongolia, 2013-2014 average,” *OECD*, https://public.tableau.com/views/OECDDACAidataglacebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no. Accessed on March 23, 2017.

歐盟自 1989 年起，與蒙古建立雙邊關係。2013 年雙方簽署「夥伴合作協議」(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)，加強歐盟對蒙古的各項合作、貿易與投資，及合作與交流，雙方亦訂有多年期之合作計畫。^⑧日本則因向蒙古提供巨額的海外經濟援助包括無償資金、低率貸款及蒙古所需之技術援助等，是近年來蒙古最大的援助國，其援助總額從 2008 年至 2013 年止已超過 22 億美元，^⑨同時日本也是蒙古國主要的貿易國之一。日本長期經濟援助蒙古，最主要的目的是取得蒙古的天然資源，同時，蒙古對日本而言，也是日本遏制中國在東北亞地區勢力擴張的戰略鄰國。蒙、日兩國於 2012 年開始協商建立兩國之經濟夥伴協定，日本藉提供礦產開發及基礎建設之技術與資金予蒙古，取得蒙古的礦產資源，並擴展兩國的經貿關係，^⑩此對蒙古而言更是分散對中國經濟依賴的策略。

註 ⑧ “EU and Mongolia Celebrate 25th Anniversary of Cooperation,” *European Commission*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-966_en.htm. Accessed on March 22, 2017.

註 ⑨ “White Paper on Development Cooperation/Japan’s ODA White Paper,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html. Accessed on March 22, 2017.

註 ⑩ “Directions of the Assistance to Mongolia,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*.

在蒙古積極尋求美、日等經濟強國的物質、資金及技術援助時，中國與俄羅斯兩國亦爭相協助蒙古建設。^⑧以 2007 年「千禧年挑戰合作協定」為例，該協定被美國政府認為是其外交政策重要的一部分，美國動用 1 億 8,800 萬美元之經費資助蒙古改善及興建蒙古鐵路，目的為促進蒙古經濟發展。^⑨但由於俄羅斯擁有蒙古鐵路公司 50% 的股權（為俄羅斯繼承自前蘇聯），更關鍵的是鐵路對戰略的重要性，俄羅斯斷然不容許美國插手蒙古的鐵路修建事宜，因而此項資助計畫被俄羅斯以第三者介入俄—蒙古合資事業為由，予以阻攔。後，俄羅斯於 2009 年與蒙古設立一家新公司，*Razvitie Infrastruktury*，投資泛蒙古鐵路，提出數十億美元的主要升級計畫，目的為穩固其對蒙古的影響力。同時，莫斯科提供 2 億 5,000 萬美元增加款作為聯合企業之用，強化俄、蒙關係，^⑩此明白地顯示蒙古對俄羅斯亞洲政策的重要性。後，美國亦應蒙古請求，將該項資金更改為蒙古國內其他建設基金，同時也顯現美國對蒙古的重視。^⑪這些國家從自身的戰略利益出發，不斷地透過經濟援助及擴大與蒙古的雙邊經貿關係，加強對蒙古的政、經影響，此形成第三鄰國與中、俄兩國及蒙古關係發展的另類制約。各強權對蒙古的援助，使蒙古成為各國的戰略布局區，這一結果有助於蒙古脫離中、俄邊疆的歷史命運，亦提升蒙古的地緣戰略地位。

2. 多元化經濟政策

在全球天然資源稀缺情況下，蒙古所擁有的豐富礦產資源，不但是支撐蒙古經濟發展及國家財政的主力，也是其外交戰略重要的資源。此亦為蘇聯崩解後，蒙古能藉外國援助而使經濟趨於穩定發展的最大原因，但卻也讓中國因地緣之利，而取得對蒙古經濟及政治施壓的槓桿，使蒙古陷入難以擺脫中國威脅的困境。如西藏精神領袖達賴喇嘛原定 2014 年 8 月訪問蒙古，與中國國家主席習近平 8 月 21~22 日訪問蒙古日期

註 ⑧ 中國協助蒙古修橋、建鐵路等基礎建設，俄羅斯亦協助蒙古修建基礎建設及工業區等。「習近平在蒙古國媒體發表署名文章」，中華人民共和國外交部：「Interview by Ambassador of the Russian Federation to Mongolia H.E. MR. Victor Samoilenko to 'The Mongol Messenger',」*Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/int_05.html. Accessed on March 22, 2017.

註 ⑨ Oceana Editorial Board, *CTIA: Consolidated Treaties & International Agreements 2010 Vol. 2: Current Document Service: United States* (New York: Oxford University Press, 2011), pp. 303~307; United States Government Printing Office, "Remarks in a Meeting With President Nambaryn Enkhbayar of Mongolia," *Public Papers of the Presidents of the United States: George W. Bush (2007, Book II)* (Washington: the Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 2011), pp. 1364~1366.

註 ⑩ Sergey Radchenko, "Sino-Russian Competition in Mongolia," *The Asian Institute for Policy Studies*, <http://www.theasanforum.org/sino-russian-competition-in-mongolia/>. Accessed on May 21, 2017; "Russian Railways Establishes Joint Venture in Mongolia," *JSC Russian Railways*, http://eng.rzd.ru/newse/public/en?STRUCTURE_ID=15&layer_id=4839&id=104461. Accessed on May 21, 2017.

註 ⑪ Oceana Editorial Board, *CTIA: Consolidated Treaties & International Agreements 2010 Vol. 2: Current Document Service: United States*, pp. 303~307; "Limited Scope Review of the Millennium Challenge Corporation (MCC) Resources Managed by Millennium Challenge Account-Mongolia (MCA-Mongolia), Under the Compact Agreement Between MCC and the Government of Mongolia," *Office of Inspector General for the Millennium Challenge Corporation*, <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports/m-000-11-009-s.pdf>. Accessed on March 22, 2017.

相近，因而被迫取消。該事件被視為是中國政府施壓之故，即中國運用巨額經濟合作案包括：金融、礦產開採、基礎設施建設投資，及蒙古礦產經由中國天津與大連港出口運輸協議等經濟槓桿影響力所致。^⑤2016年11月18~21日達賴喇嘛訪問蒙古後，中國再次操作此槓桿施壓蒙古——推遲有關貸款給蒙古的雙邊會談、暫停經濟合作，及凍結兩國外交關係，並在其與蒙古的邊境通道對蒙古加徵車輛通行費、貨物過境費，另再對貴重金屬與每噸價值超過1萬元人民幣的銅精礦，收取貨物總值0.2%的通道費。由於蒙古過度仰賴礦產出口，受世界大宗商品價格與需求量大降低影響，再加上蒙古對中國出口占其總出口額近84%，(參見表1)中國施壓蒙古，使蒙古原有債務與經濟危機更加窘困。為此，蒙古亟力與中國恢復關係，獲取中國援助及相關經濟與外交合作。其外交部長曾德·蒙赫—奧爾吉勒(Tsend Munkh-Orgil)除去電致歉，保證不再同意達賴喇嘛訪問蒙古，並於2017年2月20日中、蒙外長會議中，再次公開承諾遵守一個中國政策，兩國正式恢復關係。^⑥顯見，蒙古對中國的經濟依賴與地緣因素，對蒙古而言是相當大的桎梏。

事實上，蒙古亦極力轉變其對中國的經濟依賴，但現階段中國企業在蒙古礦業開發中仍占極大比例，(參見表5)再加上中國擁有極為龐大的市場，蒙古想確保不成為中國經濟的附庸國，必須透過多元經濟政策，在第三鄰國中尋求其他的投資者、多元化市場及以法律保障蒙古利益等，才能為蒙古創造更多利益，^⑦並降低對中國的依賴。

註⑤ 中國視達賴喇嘛為倡導西藏獨立的精神領袖，為防患西藏獨立，因而施壓與其友好國家抵制達賴喇嘛。由於蒙古緊臨中國邊疆，且蒙古人民與藏傳佛教淵源很深，因此不斷向蒙古施壓，要求蒙古禁止達賴喇嘛到訪。2002年達賴喇嘛訪問蒙古，中國利用蒙古對中國出口貿易的經濟依賴，中斷鐵路與航空運輸，藉此警告蒙古。2014年，蒙古取消達賴喇嘛訪問蒙古的既定行程，亦是基於上述原因及為取得中國與蒙古的經濟投資等合作。“Dalai Lamas Visit to Mongolia Canceled under Pressure from China,” *UNUUDUR.COM*, <http://www.unuudur.com/?p=29194>. Accessed on March 22, 2017; “China’s Xi Elbows out Dalai Lama from Planned Mongolia Visit,” *Tibetan Review*, <http://www.tibetanreview.net/chinas-xi-elbows-out-dalai-lama-from-planned-mongolia-visit/>. Accessed on April 7, 2017; “Mongolia Cancels Dalai Lama’s Planned Visit, Upgrades Bilateral Ties with China on Xi Visit,” *Tibet Express*, <http://tibetexpress.net/mongolia-cancels-dalai-lamas-planned-visit-upgrades-bilateral-ties-with-china-on-xi-visit/>. Accessed on April 7, 2017; “China Protests Dalai Lama’s Visit to Mongolia,” *USA Today*, https://usatoday30.usatoday.com/news/world/2006-08-23-lama_x.htm. Accessed on April 7, 2017; “President Xi Jinping Met with his Mongolian Counterpart Tsakhiagiin Elbegdorj,” *The Economic and Commercial Section of the Consulate General of the People’s Republic of China in Sydney*, <http://sydney2.mofcom.gov.cn/article/headnews/201408/20140800707059.shtml>. Accessed on April 7, 2017.

註⑥ Michael Kohn, “Mongolia Vows No More Dalai Lama Visits After China Turns Screws,” *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-12-21/mongolia-vows-no-more-dalai-lama-visits-after-china-turns-screws>; “China Slaps New Fees on Mongolian Exporters Amid Dalai Lama Row,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-china-mongolia-idUSKBN13Q3I7>. Accessed on April 10, 2017; “Wang Yi Holds Talks with Foreign Minister Tsend Munkh-Orgil of Mongolia,” *Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China*, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1440553.shtml. Accessed on April 10, 2017; “Foreign Ministers of Mongolia and the People’s Republic of China Talked on the Phone,” *Ministry of Foreign Affairs, Mongolia*, <http://www.mfa.gov.mn/?p=38461&lang=en>. Accessed on April 10, 2017; 「王毅與蒙古外長蒙赫奧爾吉勒會談」，中華人民共和國外交部，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1439927.shtml>，檢索日期2017年4月7日。

註⑦ Alan M. Wachman, “Suffering What It Must? Mongolia and the Power of the ‘Weak,’” *Orbis*, Fall 2010, p. 596

表 5 蒙古的外國直接投資比例及金額

排名	投資國 (1990年~2013年9月30日)	百分比	金額 (10億美元)
1	荷蘭	29.96	4.2
2	中國	26.65	3.75
3	盧森堡	8.17	1.15
4	英屬維京島	7.87	1.10
5	新加坡	5.14	0.72
6	加拿大	3.53	0.49
7	南韓	2.69	0.38
8	美國	2.19	0.31
9	俄羅斯	2.11	0.30
10	澳洲	1.84	0.26

資料來源：“Mongolia Overview,” *Government of Mongolia: Invest Mongolia Agency*.

近年來，蒙古政府開始對外國投資公司進行礦業金融規範、價格制定及礦產資源等法律規範，如蒙古的外國投資法（Foreign Investment Law of Mongolia）、⁸⁸礦產法、勞工法、證照法及環境法等，其中證照法規定：具有戰略重要性的礦產，蒙古國家的持股必須超過 50%，其他礦產國家最高持股為 34%。蒙古政府透過法律規範，有權進行選擇、提高價格、制定投資與開發規範，有效地保障蒙古的國家權益，也給予蒙古政府較強大的力量來防止單一或少數國家對蒙古礦產資源及利益的壟斷，⁸⁹有助於鼓勵其他國家的投資者到蒙古投資，多元化蒙古產業的投資資金來源。

以蒙古政府開發鈾礦為例，蒙古擁有豐富的鈾礦，有成爲世界最大鈾生產國的實力。蘇聯於 1950 年代即已涉入蒙古鈾礦開發，中國則於 2009 年才開始參與。蒙古政府爲平衡中、俄兩國在蒙古爭奪鈾礦的勢力，於 2010 年開始與美國進行鈾礦開發之討論，並於 2011 年進行非正式的產銷計畫。⁹⁰另例，2010 年 10 月，俄羅斯註銷蒙古新近債務 1 億 7200 萬美元的 97.8%，爲換取俄羅斯獲得塔班陶勒蓋（Tavan Tolgoi）礦區的開發契約保證，但最後蒙古政府根據其「國家安全概念」（National Security Concept of Mongolia）政策 3.2.2.2 之條文規定：「任何外國投資不得超過該蒙古全部外國投資的三分之一」，將開發權分給中國、俄羅斯及美國，而不是獨惠俄羅斯一國。⁹¹

註⁸⁸ “Mongolian Law on Investment,” *investmongolia.gov.mn*, <http://investmongolia.gov.mn/en/wp-content/uploads/2014/02/Unofficial-translation.pdf>. Accessed on March 22, 2017.

註⁸⁹ Mark Storry and Alexandra Ashikhmina, “Mongolia: Open for Business,” *Engineering and Mining Journal*, July-August 2010, pp. 44–52.

註⁹⁰ “Uranium in Mongolia,” *World Nuclear Association*, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/>. Accessed on March 22, 2017; Oxford Business Group, *The Report: Mongolia 2012* (London: Oxford Business Group, 2012), p. 22.

註⁹¹ Sergey Radchenko, “Sino-Russian Competition in Mongolia,” “Tavan Tolgoi Gets Ready for New Suitor, at Long Last,” *Mongolian Mining Journal*, <http://en.mongolianminingjournal.com/content/58189.shtml>. Accessed on March 22, 2017; Fayen Wong, “Exclusive: Peabody, China and Russia Teams Chosen in Mine Bid,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2011/07/04/us-mongolia-tavantolgoi-idUSTRE7630LZ20110704>. Accessed March 22, 2017.

明顯地，蒙古借助美國之力來制衡中、俄兩國對蒙古的支配角色。

蒙古近年亦積極與其第三鄰國發展全面夥伴關係與簽訂自由貿易協定，以擴大貿易基礎來打破其對中國市場與資金的依賴。2015年2月10日日本與蒙古簽訂自由貿易合作協定，為蒙古首次締結此類協議。^⑩蒙古積極與日本發展經貿關係，首要目的為降低對中國的出口依賴，多元化經貿關係。另外，蒙古亦期與美國簽訂「蒙美全面夥伴關係條約」及「自由貿易協定」，^⑪使蒙古商品可大量進入美國市場，從而吸引外國資金在蒙古投資，帶動蒙古的經濟發展，同時也可以降低蒙古對中國市場的依賴。自2008年起蒙古亦積極與韓國、加拿大及歐盟等發展經貿合作關係，其主要目的為提高蒙古的經濟安全保障，及制衡中國與俄羅斯在蒙古汲取資源與擴張影響力等地緣經濟優勢。

1990年代起，蒙古的國家安全戰略，不論是理論或實務，為多面向的制衡戰略。所以，蒙古的第三鄰國外交政策不僅限於制衡中、俄兩國的政治威脅，同時亦含括經濟安全威脅之制衡，而其背後的核心原則是蒙古不想被中國或俄羅斯所支配。

（二）通道與策略

身處內陸的蒙古，如何確保其對外通道的安全性及貨物順利轉運出口是非常重要的經濟與政治安全議題。由於蒙古聯外通道受中、俄兩大鄰國控制，因而避免受制於中國或俄羅斯單一國，成為蒙古建構對外交通網絡的關鍵。事實上，蒙古策略謀畫的迂迴空間不大，概因蒙古以礦產為經濟命脈，鐵路運輸是蒙古最佳的運輸方式，因此被麥金德認為是重要地緣政治工具的鐵路建設成為蒙古別無選擇的交通策略。

2012年起蒙古計畫透過鐵路網絡，連結中國與俄羅斯在太平洋沿岸的港口，積極開發其他亞洲市場。此大型的鐵路網絡計畫雖可增進蒙古的經濟多元化發展，但其背後最令蒙古憂慮的是蒙古對中國的依賴會因蒙古的借道出口而加深。此外，如再加上中、蒙兩國極大的經濟與國力差距，中國占有強大的買方市場優勢，因而市場價格及產量的多寡會取決於中國之意志，徒然增強蒙古成為中國經濟附庸國的危機感。

總體來看，蒙古對中國經貿關係原已遠大於對俄羅斯。2014年蒙古又與中國達成20多項協議，其中包括鐵路修建及海洋過境運輸等。中國同意蒙古使用中國境內的鐵路及丹東、大連、錦州、營口、秦皇島、黃驊、天津等七個港口，兩國的合作關係從「礦產資源開發」、「基礎設施建設」，到「金融合作」。^⑫此為中國對蒙古的全方位策

註⑩ 「日本與蒙古國簽署自貿協定 擴大資源進口」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2015-02/12/c_127485321.htm，檢索日期 2017 年 3 月 6 日；“Agreement between Japan and Mongolia for an Economic Partnership,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <http://www.mofa.go.jp/files/000067716.pdf>. Accessed on March 6, 2017.

註⑪ Susan V. Lawrence, “Mongolia: Issues for Congress,” pp. 16~20; “Agreement on Trade Relations Between the Government of the United States of America and the Government of the Mongolian People’s Republic,” *World Intellectual Property Organization*, http://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/text.jsp?file_id=242363. Accessed on March 4, 2017.

註⑫ “Agreements on the Mongolia-China Transport Approved,” *News Agency*, <http://english.news.mn/content/201226.shtml>. Accessed on February 6, 2016；「中華人民共和國和蒙古國關於建立和發展全面戰略夥伴關係的聯合宣言」，中華人民共和國外交部。

略，雖有助於解決蒙古缺乏資金與技術及運輸通道問題，讓蒙古可經由中國出口礦產及貨品到日本及韓國等第三國家，有助於降低蒙古對中國的經濟依賴，且增進經濟發展。然而，該過境運輸問題並不是單純的經貿問題，此使中國握有控制蒙古資源出口的重要戰略槓桿，其控制的強度足以影響蒙古的國家經濟安全，甚至對政治安全產生威脅。

誠然，中國與蒙古的雙邊合作計畫潛藏著蒙古人的憂慮，在經濟發展之下，國家安全仍是蒙古政府所顧慮的前提。因此，蒙古境內的鐵路承襲蘇聯時期的寬軌軌道（此有別於中國所使用的標準窄軌），成為蒙古可以制衡中國鐵路通道威脅的策略。

蒙古境內的鐵路以泛蒙古鐵路（trans-Mongolian railway）為主要縱貫鐵路，從首都烏蘭巴托向北可連結俄羅斯的西伯利亞鐵路，向南則可與中國的鐵路相連結，此為蒙古連結中、俄兩國最短的鐵路路線，其所有權屬於蒙古鐵路公司，該公司如上述有50%的股權屬於前蘇聯（後由俄羅斯繼承），其餘則屬於蒙古。蒙古於2012年開始計畫以其境內最大的煤礦場—塔班陶勒蓋為中心，興建南、北兩大新鐵路路線，南線通達中國，北線則通往俄羅斯的海港海參威。（參見圖2）明顯地，蒙古通往海參威的距離相較於到中國的出海港，距離較遠，運輸成本較高，但何以蒙古仍願意進行該計畫，並維持軌道之寬軌設計？事實上，該計畫之北部路線有助於蒙古轉換出口港，將煤礦不受中國限制地出口到日本、南韓及印度，平衡其對中國出口港的過度倚賴。此使蒙古擁有兩條運輸路線，是蒙古聯外通道的安全保障，同時也可使蒙古擁有較彈性的戰略操作空間，此為蒙古至今仍不願放棄其國內寬軌軌道的重要原因。另一方面，由於俄羅斯擁有蒙古鐵路公司50%的股權，該北部路線之決議俄羅斯為關鍵性因素。^⑤在此對外通道安全戰略思維下，縱使蒙古已於2014年同意將擬通往中國的鐵路興建為窄軌軌道，以便連結中國內部鐵路至其同意出借的七個出海口，但明顯地蒙古採雙軌鐵道政策隱含著尋求通道安全的意圖。

具體而言，連接俄羅斯東部海港的鐵道，可使蒙古在中、俄之間建立一種利益平衡關係。由於中國對煤的需求量相當大，通往中國的窄軌鐵道意味著中、蒙雙邊貿易的現實意義傾向大於擴展蒙古的國際貿易，而連結俄羅斯西伯利亞大鐵路的寬軌鐵道背後的意涵則是通向國際市場，可橫貫整個歐亞大陸，向西通抵歐洲，向東則可達朝鮮半島，^⑥可同時將歐洲及亞洲市場納入蒙古的經貿範圍。此對蒙古具有重大意義，不僅分散蒙古對外貿易進、出口風險，降低對中國的經貿依賴，更可落實其多支點外交政策。

註⑤ M.A.D. Investment Solutions, *The Mongolian Real Estate Report 2015* (Ulaanbaatar: Makedifference LLC, 2016), pp. 119, 179~181.

註⑥ 俄羅斯與北韓之間的鐵路於2011年10月正式通車，由俄羅斯遠東邊界城市哈桑（Khasan）連接到北韓的羅津港（Rajin）。羅津港位處北韓的東北方臨日本海，為一不凍港。“Demonstration Train Makes Run between Rajin and Khasan,” *Russian Railways*, http://eng.rzd.ru/newse/public/en?STRUCTURE_ID=15&refererLayerId=5074&layer_id=4839&id=105789. Accessed on September 25, 2016.

圖 2 蒙古鐵路圖



說明：圖中地名之中文翻譯為作者查詢常用之中文譯名，未翻譯成中文之地名乃未查得中文譯名者，故仍以英文顯示。

資料來源：Stefano Pozzebon, "Mongolia Has To Change Its Railroads To Account For An 85 Millimetre Difference In Track Spacing," *Business Insider Australia*, <http://www.businessinsider.com.au/mongolia-extends-trans-border-railway-to-china-russia-2014-10>. Accessed on March 6, 2017.

綜而言之，蒙古的礦產對兩國極具吸引力，俄羅斯欲透過泛蒙古鐵路來確保其優先獲得蒙古天然資源的機會，而中國則透過一系列的合作計畫將蒙古更進一步納入它龐大的經濟結構中，順勢取得蒙古的礦產資源。⁹⁷雖然，中、俄兩國都小心地不去侵犯到雙方各自的利益，但蒙古可說是兩國競爭的場域，主要是商業競爭，其中潛藏著地緣政治的競爭。

從社會主義計畫經濟過渡到市場經濟的蒙古非常希望降低對中、俄兩大鄰國的依賴，然就經濟現實面而言，現今的蒙古不再是以遊牧業為主的單純經濟模式，較之歷史上任何時期都還依賴中、俄兩國。現實上，蒙古對兩國的依賴是永遠無法解除的，因為蒙古永遠需要借道中國或俄羅斯才得以聯外，因此以制衡為主軸的地緣政治戰略是蒙古的最佳戰略，而迄今為止蒙古是一個優秀的戰略棋手。

註⁹⁷ 由中國國家主席習近平於 2014 年 8 月訪問蒙古期間所簽訂之合作計畫、備忘錄及協定，從能源、文化、經貿、運輸、打擊犯罪，及鐵路興建與融資貸款等，可明白中國與蒙古合作的範圍相當廣泛且互動關係亦非常密切。「中蒙簽署的合作檔」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c_1112179288.htm，檢索日期 2016 年 10 月 19 日。

伍、結 論

由於夾處於中、俄兩大強鄰的地緣政治宿命，壓制蒙古在帝國時期輝皇的外交戰略歷史。過去三百多年無法伸展的地緣外交戰略思維，在 1992 年正式獨立自主後，蒙古透過與中、俄兩國發展善鄰友好合作政策，鋪陳兩大鄰國之間的制衡關係後，進一步借助美、日等第三鄰國之力，在廣泛夥伴關係的操作下，建構出降低毗鄰威脅之東北亞地區制衡網絡。然則，為進一步保障國家安全，蒙古藉由對區域或國際組織的參與，使蒙古與其強鄰一起受國際法的制約，補強對兩大鄰國的制衡力量。在國家、區域及泛區域三大層次的地緣戰略建構下，21 世紀的蒙古締造出有別於征戰而取得的和平，建造出友善的外部環境。蒙古善用制衡戰略，在其第三鄰國出於自己的利益而抗衡具有威脅性的中、俄兩國之權力互動關係中，取得美、日等國的政治與經濟援助之最大國家安全利益，並進一步對中國與俄羅斯產生強大的制衡作用。

顯然，「弱國無外交」，這句話並不適合用來形容蒙古。與其他國家相較，蒙古雖弱，但蒙古掌握了資源與重要的地理據點，且又能充分地運用這兩大優勢，靈活地利用中、美、俄、日等強權為爭奪在蒙古的優勢地位之競逐關係，使其成為有利於降低蒙古兩大毗鄰威脅的制衡力量。具體而言，蒙古成功地規畫出護衛其國家安全的「第三鄰國」及「多支點外交」之地緣政治戰略，其最大的立基點在於以合作、不結盟的方式，使蒙古得以建立利於擴展外交空間的友善外部環境與具彈性的外交空間，在多元外交關係中，靈活運用外交策略，建構出蒙古的外交戰略。如蒙古自 2003 年起與美國進行「可汗探索」軍事演習，後發展為與日本等多國聯合軍演，並自美國取得軍事訓練與援助，且與美、日兩國發展為「全面夥伴關係」。反觀，蒙古與俄羅斯則於 2008 年舉行「達爾汗-1」聯合軍事演習，俄羅斯亦提供武器裝備給蒙古，兩國簽訂「發展戰略夥伴關係宣言」。蒙古與中國則於 2009 年舉行維和聯合軍事演習，2014 年兩國從「睦鄰互信夥伴關係」發展為全面戰略夥伴關係。美、中、俄三國為競爭對手，但卻皆與蒙古有密切的政治、經濟與軍事等互動關係，蒙古位處其中並無衝突存在，並從中獲得援助，奠定國家發展基礎，此確實展現出蒙古外交戰略獨特之處。（參見表 6）

簡言之，蒙古能突破地理制約，取得國家獨立自主的外交空間，在於蒙古能審慎分析其外交政策領域的地理因素，以其在歐亞大陸巨大通道—「空白地幔區」東側、位於心臟地帶與亞洲季風區的中國之間地理特質的角度來理解、規畫與執行蒙古的國家安全政策，確保國家政治與經濟安全，並為國家創造出發展機會的最佳戰略。

表6 蒙古平衡威脅策略事例

類別	事項	蒙古採取策略	受制衡	蒙古之平衡助力
政治 與 外交	善鄰政策	分別與俄羅斯及中國發展戰略夥伴關係： 1. 與俄羅斯，2000年簽署「烏蘭巴托宣言」、 2009年，簽訂「發展戰略夥伴關係宣言」 2. 與中國，於2003年兩國聯合聲明中、蒙為 「睦鄰互信夥伴關係」，2014年「中華人民 共和國和蒙古國關於建立和發展全面戰略夥 伴關係的聯合宣言」。	中國 俄羅斯	俄羅斯 中國
	強化外交地位 與國際關係	加入世界貿易組織、歐洲安全合作組織、東南 亞國協區域論壇、上海合作組織觀察會員國、 歐洲安全合作組織亞洲合作夥伴，及北約夥伴 國。	中國 俄羅斯	蒙古所參加之 國際組織
	軍事演習	1. 2003年起與美國進行「可汗探索」軍事演習 →發展為多國聯合軍演及「全面夥伴關係」 2. 2008年與俄羅斯舉行「達爾汗-1」聯合軍 事演習→簽訂「發展戰略夥伴關係宣言」 3. 2009年與中國舉行維和聯合軍事演習→發展 為全面戰略夥伴關係	俄羅斯 中國	美國、日本及參與 「可汗探索」 軍演國家
經濟	陶勒蓋 (Tavan Tolgoi) 礦區的開發契約	根據其「國家安全概念」政策3.2.2.2之條文規 定：「任何外國投資不得超過該蒙古全部外國 投資的三分之一」，將開發權分給中國、俄羅 斯及美國	俄羅斯	美國、中國
	鈾礦開發	於2011年對美國進行非正式的產銷計畫，平衡 中、俄兩國之爭奪勢力。	俄羅斯 中國	美國
	對中國市場與 資金依賴	與其第三鄰國發展全面夥伴關係與簽訂自由貿 易協定→爭取外國資金在蒙古投資及其他出口 市場	中國	美國、日本
	鐵路網絡計畫	保留寬(俄)、窄(中)軌距之雙軌道，分散 蒙古對外貿易進、出口風險，確保通道安全。	中國	俄羅斯

資料來源：作者自行整理。

* * *

(收件：104年8月18日，接受：105年5月12日)

The Geopolitical Strategies of Mongolia

Sheue-Feng Wu

Adjunct Associate Professor
Center For General Education
National Pingtung University of Science and Technology

Abstract

Mongolia, with its strategic location between China and Russia in the inner Asia, is seen by its powerful neighbors for hundreds of years as a frontier. In 1991, modern Mongolia obtained complete sovereignty for the first time after the disruption of USSR, Hereafter, its foreign policy was principled upon “independence, non-alignment, multi-pillars”. Under the “third neighbor” strategy, Mongolia uses the opportunities endowed from its geography to balance neighboring threats, ensure its national security, and create independent and flexible spaces in foreign affairs, economy, and trade. How Mongolia dealt with their prime issues is the focus of this article.

Keywords: Mongolia, China, Russia, Geopolitics, Balance

參考文獻

- 「王毅與蒙古外長蒙赫奧爾吉勒會談」，中華人民共和國外交部，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1439927.shtml>，檢索日期 2017 年 4 月 7 日。
- 「中華人民共和國和蒙古國關於建立和發展全面戰略夥伴關係的聯合宣言」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1184719.shtml，檢索日期 2015 年 10 月 5 日。
- 「中蒙友好合作關係條約」，中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/hujintaooyx/336363.htm>，檢索日期 2015 年 9 月 3 日。
- 「中蒙加快鐵路建設 打通東北亞經貿大通道」，文匯網，<http://news.wenweipo.com/2014/08/22/IN1408220087.htm>，檢索日期 2015 年 10 月 5 日。
- 「中蒙聯合聲明」，新華網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/hujintaooyx/336216.htm>，檢索日期 2015 年 12 月 31 日。
- 「中蒙簽署的合作檔」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c_1112179288.htm，檢索日期 2016 年 10 月 19 日。
- 「分析習近平為何對蒙古『點對點訪問』？」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/08/140821_mongolia_china_xi_visit，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。
- 「日本與蒙古國簽署自貿協定 擴大資源進口」，新華網，http://news.xinhuanet.com/world/2015-02/12/c_127485321.htm，檢索日期 2017 年 3 月 6 日。
- 「在美中俄日之間尋求平衡的蒙古國」，美國之音（中文網），<http://www.voachinese.com/a/us-japan-mongolia-20140821/2422926.html>，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。
- 「習近平在蒙古國媒體發表署名文章」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676740/1209_676750/t1184460.shtml，檢索日期 2017 年 3 月 22 日。
- 「蒙古國家概況」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/yz_603918/1206_604450/，檢索日期 2017 年 3 月 21 日。
- 白樺，「普京訪蒙古平衡中國影響」，美國之音，<http://www.voachinese.com/content/putin-mongolia-20140905/2439853.html>，檢索日期 2015 年 12 月 10 日。
- 張錫模，「蒙古的地緣政治」，發表於 2004 當代蒙古與亞洲地緣關係：蒙古與東北亞關係學術會議（臺北：蒙藏委員會主辦，2004 年 9 月 18-19 日）。
- 張錫模，「西伯利亞鐵道的臺灣軌跡」，當代，第 214 期（2005 年 6 月），頁 58~69。
- “Agreement between Japan and Mongolia for an Economic Partnership,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <http://www.mofa.go.jp/files/000067716.pdf>. Accessed on March 6, 2017.
- “Agreement on Trade Relations Between the Government of the United States of America and the Government of the Mongolian People’s Republic,” *World Intellectual Property Organization*, http://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/text.jsp?file_id=242363. Accessed

on March 4, 2017.

- “Agreements on the Mongolia-China Transport Approved,” *News Agency*, <http://english.news.mn/content/201226.shtml>. Accessed on February 6, 2016.
- “Annex to the Letter dated 22 November 2000 from the Permanent Representative of Mongolia to the United Nations addressed to the Secretary-General,” *United Nations General Assembly A/55/644*, November 24, 2000, http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/153163/A_55_644-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Accessed on October 17, 2015.
- “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2016,” *Office of the Secretary of Defense*, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf>. Accessed on March 22, 2017.
- “China Protests Dalai Lama’s Visit to Mongolia,” *USA Today*, https://usatoday30.usatoday.com/news/world/2006-08-23-lama_x.htm. Accessed on April 7, 2017.
- “China Slaps New Fees on Mongolian Exporters Amid Dalai Lama Row,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-china-mongolia-idUSKBN13Q3I7>. Accessed on April 10, 2017.
- “China,” *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>. Accessed on March 22, 2017.
- “China’s Xi Elbows out Dalai Lama from Planned Mongolia Visit,” *Tibetan Review*, <http://www.tibetanreview.net/chinas-xi-elbows-out-dalai-lama-from-planned-mongolia-visit/>. Accessed on April 7, 2017.
- “Concept of Mongolia’s Foreign Policy,” *Ministry of Foreign Affairs, Mongolia*, http://www.mfa.gov.mn/?page_id=26263&lang=en. Accessed on March 23, 2017.
- “Dalai Lamas Visit to Mongolia Canceled under Pressure from China,” *UNUUDUR.COM*, <http://www.unuudur.com/?p=29194>. Accessed on March 22, 2017.
- “Demonstration Train Makes Run between Rajin and Khasan,” *Russian Railways*, http://eng.rzd.ru/newse/public/en?STRUCTURE_ID=15&refererLayerId=5074&layer_id=4839&id=105789. Accessed on September 25, 2016.
- “Diplomacy and External Affairs,” *President of Russia*, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/12/08/2145_type82914type82915_115151.shtml. Accessed on September 10, 2015.
- “Directions of the Assistance to Mongolia,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April, 2012, <http://www.mn.emb-japan.go.jp/jp/kankei/mongoloda201204e-Direction%20of%20Assistance.pdf>. Accessed on March 22, 2017.
- “EU and Mongolia Celebrate 25th Anniversary of Cooperation,” *European Commission*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-966_en.htm. Accessed on March 22, 2017.
- “Executive Summary,” *Cabinet Secretariat of Government of Mongolia*, <http://cabinet.gov>.

- mn/files/ldp/LDPumnugobi2_01eng.pdf. Accessed on April 15, 2015.
- “First Mongolia-Russia-China trilateral meeting held during SCO Summit,” *MAD: Mongolia Newswire*, <http://mad-intelligence.com/first-mongolia-russia-china-trilateral-meeting-held-during-sco-summit/>. Accessed on March 21, 2017.
- “Foreign Military Financing Account Summary,” *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>. Accessed on March 22, 2017.
- “Foreign Ministers of Mongolia and the People’s Republic of China Talked on the Phone,” *Ministry of Foreign Affairs, Mongolia*, <http://www.mfa.gov.mn/?p=38461&lang=en>. Accessed on April 10, 2017.
- “Foreign Policy of Mongolia,” *Embassy of Mongolia in Singapore*, <http://mongolianembassy.sg/about-mongolia/foreign-relations-of-mongolia/#.WNTDBmclH3h>. Accessed on March 23, 2017.
- “International Military Education and Training Account Summary,” *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>. Accessed on March 22, 2017.
- “Interview by Ambassador of the Russian Federation to Mongolia H.E. MR. Victor Samoilenko to ‘The Mongol Messenger,’” *Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/int_05.html. Accessed on March 22, 2017.
- “Interview by the Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation to Mongolia Dr. Victor Samoilenko to the National Times News journal,” *Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/en/int_01.html. Accessed on December 15, 2015.
- “Japan, Mongolia Ink Free Trade Agreement,” *The Japan Times*, July 22, 2014, <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/07/22/business/japan-mongolia-ready-enter-fta/#.VUMQyvA-fud>. Accessed on March 22, 2017.
- “Japan-Mongolia Relations,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mongolia/data.html>. Accessed on September 19, 2016.
- “Joint Russian-Mongolian Statement,” *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, <http://archive.mid.ru//bdomp/bl.nsf/062c2f5f5fa065d4c3256def0051fa1e/90354bda91fe0875c3256e1b0052b5ac!OpenDocument>. Accessed on April 15, 2015.
- “Limited Scope Review of the Millennium Challenge Corporation (MCC) Resources Managed by Millennium Challenge Account-Mongolia (MCA-Mongolia), Under the Compact Agreement Between MCC and the Government of Mongolia,” *Office of Inspector General for the Millennium Challenge Corporation*, <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/audit-reports/m-000-11-009-s.pdf>. Accessed on March 22, 2017.
- “Millennium Development Goals-based Comprehensive National Development Strategy of Mongolia,” *The State Great Hural (Parliament) of Mongolia*, <http://mofa.gov.mn/>

- coordination/images/stories/resource_docs/nds_approved_eng.pdf. Accessed on June 18, 2016.
- “Mongolia Cancels Dalai Lama’s Planned Visit, Upgrades Bilateral Ties with China on Xi Visit,” *Tibet Express*, <http://tibetexpress.net/mongolia-cancels-dalai-lamas-planned-visit-upgrades-bilateral-ties-with-china-on-xi-visit/>. Accessed on April 7, 2017.
- “Mongolia Overview,” *Government of Mongolia: Invest Mongolia Agency*, http://investmongolia.gov.mn/en/?page_id=757. Accessed on March 22, 2017.
- “Mongolia,” *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>. Accessed on March 21, 2017.
- “Mongolia,” *The World Integrated Trade Solution*, <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MNG/Year/LTST/TradeFlow/Export/Partner/all/>. Accessed on March 21, 2017.
- “Mongolia: Foreign Assistance,” *ForeignAssistance.gov*, <http://beta.foreignassistance.gov/explore/country/Mongolia>. Accessed on March 23, 2017.
- “Mongolia: Top Ten Donors of Gross ODA for Mongolia, 2013-2014 average,” *OECD*, https://public.tableau.com/views/OECDDACAdataglacebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no. Accessed on March 23, 2017.
- “Mongolian Law on Investment,” *investmongolia.gov.mn*, <http://investmongolia.gov.mn/en/wp-content/uploads/2014/02/Unofficial-translation.pdf>. Accessed on March 22, 2017.
- “National Security Concept of Mongolia,” *Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл (National Security Council of Mongolia)*, <http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files/images/National%20Security%20Concept%20of%20Mongolia%20EN.pdf>. Accessed on March 23, 2017.
- “NATO’s Relations with Mongolia,” *NATO*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_85297.htm. Accessed on February 3, 2016.
- “News of the Embassy of the Russian Federation,” *Embassy of the Russian Federation in Mongolia*, http://www.mongolia.mid.ru/en/press_22.html. Accessed on March 6, 2015.
- “President Xi Jinping Met with his Mongolian Counterpart Tsakhiagiin Elbegdorj,” *The Economic and Commercial Section of the Consulate General of the People’s Republic of China in Sydney*, <http://sydney2.mofcom.gov.cn/article/headnews/201408/20140800707059.shtml>. Accessed on April 7, 2017.
- “Resolving Crises in East Asia through a New System of Collective Security: The Helsinki Process as a Model,” *Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission*, <https://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Official%20Transcript%20-%20RESOLVING%20CRISES%20IN%20EAST%20ASIA%20THROUGH%20A%20NEW%20SYSTEM%20OF%20COLLECTIVE%20SECURITY%20THE%20>

- HELSINKI%20PROCESS%20AS%20A%20MODEL.pdf. Accessed on March 22, 2017.
- “Russia,” *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>. Accessed on January 28, 2016.
- “Russian Railways Establishes Joint Venture in Mongolia,” *JSC Russian Railways*, May 14, 2009, http://eng.rzd.ru/newse/public/en?STRUCTURE_ID=15&layer_id=4839&id=104461. Accessed on May 21, 2017.
- “Tavan Tolgoi Gets Ready for New Suitor, at Long Last,” *Mongolian Mining Journal*, December 2, 2014, <http://en.mongolianminingjournal.com/content/58189.shtml>. Accessed on March 22, 2017.
- “The End of Globalization or a more Multipolar World?” *Credit Suisse*, <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=EE7A6A5D->. Accessed on March 22, 2017.
- “The Office of the President of Mongolia, Public Relations & Communications Division,” *President of Mongolia: Tsakhiagiin Elbegdorj*, July 31, 2011, <http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=582>. Accessed on March 22, 2017.
- “The United States Contributes to Mongolia’s Peace Keeping Operations,” *Embassy of the United States Ulaanbaatar Mongolia*, http://mongolia.usembassy.gov/pr_09220111.html. Accessed on February 16, 2016.
- “Uranium in Mongolia,” *World Nuclear Association*, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Mongolia/>. Accessed on March 22, 2017.
- “Voting Record on Draft Resolution A/68/L.39 Territorial Integrity of Ukraine,” *United Nations*, <https://papersmart.unmeetings.org/en/ga/68th-session/plenary-meetings/documents/voting-record/resolution-68262/>. Accessed on July 10, 2016.
- “Wang Yi Holds Talks with Foreign Minister Tsend Munkh-Orgil of Mongolia,” *Ministry of Foreign Affairs, the People’s Republic of China*, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1440553.shtml. Accessed on April 10, 2017.
- “White Paper on Development Cooperation / Japan’s ODA White Paper,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html. Accessed on March 22, 2017.
- Caprara, David L., Katharine H.S. Moon and Paul Park, “Mongolia: Potential Mediator between the Koreas and Proponent of Peace in Northeast Asia,” *The Brookings*, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/01/20-mongolia-north-korea-caprara-moon-park>. Accessed on November 7, 2015.
- Carr, E. H., *International Relations between the Two World Wars, 1919-1939* (London: Macmillan, 1994).
- Carter, Ashton B., “The U.S. Strategic Rebalance to Asia: A Defense Perspective,” *US Department of Defense*, <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1715>.

Accessed on March 23, 2017.

- Cohen, Saul Bernard, "The Eurasian Convergence Zone: Gateway or Shatterbelt?" *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No.1 (2005), pp. 1~22.
- Cohen, Saul Bernard, *Geopolitics: The Geography of International Relations* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009).
- Committee on Foreign Relations United States Senate, *Re-Balancing the Rebalance: Resourcing U.S. Diplomatic Strategy in the Asia-Pacific Region* (Washington: U.S. Government Printing Office, 2014).
- Donilon, Tom, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," *IIP Digital, the U.S. Department of State*, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/03/20130311143926.html#axzz3VK93YDn5>. Accessed on October 16, 2015
- ELBEGDORJ, Mongolyin Tsakhiagiin, "Mongolia-Neutrality," *The Office of the President of Mongolia, Press & Communications Division*, <http://www.president.mn/eng/newsCenter/viewNews.php?newsId=1662>. Accessed on March 21, 2017.
- Goleman, Mark, "The Triangle: Russia, Mongolia, China," *New Eastern Outlook*, <http://journal-neo.org/2014/10/27/rus-treugol-nik-rossiya-mongoliya-kitaj/>. Accessed on July 10, 2015.
- Gray, Colin S., *The Geopolitics of Super Power* (Kentucky: The University Press of Kentucky, 1988).
- Hansen, Jan, and Amar Lkhagvasuren, "Mongolia," *Asian Development Outlook 2014: Fiscal Policy for Inclusive Growth* (Manila: Asian Development Bank, 2014).
- Klare, Michael, "The New Geopolitics," *Monthly Review*, Vol. 55, No. 3 (July-August 2003), p. 51.
- Kohn, Michael, "Mongolia Vows No More Dalai Lama Visits After China Turns Screws," *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-12-21/mongolia-vows-no-more-dalai-lama-visits-after-china-turns-screws>. Accessed on April 10, 2017.
- Lattimore, Owen, *Inner Asian Frontiers of China* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1988).
- Lawrence, Susan V., "Mongolia: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, R41867, September 3, 2014, pp. 16~20.
- M.A.D. Investment Solutions, *The Mongolian Real Estate Report 2015* (Ulaanbaatar: Makedifference LLC, 2016).
- Mackinder, Halford J., "The Geographical Pivot of History," *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (April 1904), pp. 421~437.
- Mackinder, Halford J., "The Round World and the Winning of the Peace," *Foreign Affairs*, Vol. 21, No. 4 (July 1943), pp. 595~605.
- Mackinder, Halford J., *Democratic Ideals and Reality* (Washington D.C.: National Defense

- University Press, 1942).
- Murphy, George G. S., *Soviet Mongolia* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1966).
- Narangoa, Li, “Mongolia and Preventive Diplomacy: Haunted by History and Becoming,” *Asian Survey*, Vol. 49, No. 2 (March/April 2009), pp. 358~379.
- National Security Council, “NSC68,” *Federation of American Scientists*, April 14, 1950, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>. Accessed on May 26, 2015.
- Oceana Editorial Board, *CTIA: Consolidated Treaties & International Agreements 2010 Vol. 2: Current Document Service: United States* (New York: Oxford University Press, 2011).
- Oxford Business Group, *The Report: Mongolia 2012* (London: Oxford Business Group, 2012).
- Oxford Business Group, *The Report: Mongolia 2015* (London: Oxford Business Group, 2015).
- Pozzebon, Stefano, “Mongolia Has To Change Its Railroads To Account For An 85 Millimetre Difference In Track Spacing,” *Business Insider Australia*, <http://www.businessinsider.com.au/mongolia-extends-trans-border-railway-to-china-russia-2014-10>. Accessed on March 6, 2017.
- Putin, V., “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation,” *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D. Accessed on December 15, 2015.
- Radchenko, Sergey, “Sino-Russian Competition in Mongolia,” *The Asian Institute for Policy Studies*, <http://www.theasianforum.org/sino-russian-competition-in-mongolia/>. Accessed on May 21, 2017.
- Robertson, David, *A Dictionary of Modern Politics* (London and New York: Europa Publication, 2002).
- Smith, Roy, Imad El-Anis and Christopher Farrands, *International Political Economy in the 21st Century: Contemporary Issues and Analyses* (New York: Longman, 2011).
- Spykman, Nicholas J., “Geography and Foreign Policy, I,” *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 1 (February 1938), pp. 28~50.
- Spykman, Nicholas J., “Geography and Foreign Policy, II,” *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 2 (April 1938), pp. 213~236.
- Spykman, Nicholas J., *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1942).
- Spykman, Nicholas, *The Geography of the Peace* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1944).
- Stiftung, Bertelsmann, *BTI 2016-Mongolia Country Report* (Gütersloh: Bertelsmann

- Stiftung, 2016).
- Storry, Mark and Alexandra Ashikhimina, “Mongolia: Open for Business,” *Engineering and Mining Journal*, July-August 2010, pp. 44~52.
- The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington: The White House, 2002).
- U.S. Department of the Interior, *Mineral Commodity Summaries 2016: U.S. Geological Survey* (Reston, Virginia: U.S. Geological Survey, 2016), <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/2016/mcs2016.pdf>.
- United States Government Printing Office, “Remarks in a Meeting With President Nambaryn Enkhbayar of Mongolia,” *Public Papers of the Presidents of the United States: George W. Bush (2007, Book II)* (Washington: the Office of the Federal Register National Archives and Records Administration, 2011), pp. 1364~1366.
- Wachman, Alan M., “Suffering What It Must? Mongolia and the Power of the ‘Weak’,” *Orbis*, 2010 Fall, pp. 583~602.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990).
- Wong, Fayen, “Exclusive: Peabody, China and Russia Teams Chosen in Mine Bid,” *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2011/07/04/us-mongolia-tavantolgoi-idUSTRE7630LZ20110704>. Accessed on March 22, 2017.
- X, “The Sources of Soviet Conduct,” *Foreign Affairs; An American Quarterly Review*, Vol. 25, No.1/4 (1946/1947), pp. 566~582.