

## 【论 文】

# 民族主义、国家利益与地缘政治之纠葛<sup>1</sup>

——1919~1924 年外蒙古“二次独立”问题研究

冯建勇<sup>2</sup>

**摘要：**1917 年俄国国内政局动荡，北京政府趁机于 1919 年夏派遣军队进驻库伦，并于同年 11 月 22 日正式宣布撤消外蒙自治地位。其时，外蒙古的一些下层民族精英分子组建了蒙古人民党，以民族主义为号召，着手实施民族国家构建的动员，最终在苏俄政府的扶持下，于 1924 年建立了“蒙古人民共和国”。外蒙古“二次独立”事件揭示了东北亚地区复杂、多变的国际关系：外蒙古精英希冀拾起泛蒙古主义运动的旗帜，建立一个统一的“大蒙古国”；中国政府基于政治意义上的需要，仍然声称拥有对于外蒙古的主权地位，虽然它已经在事实上失去了对外蒙古的控制；苏俄政府则从地缘政治考量，将外蒙古视为一个天然的缓冲带；日本亦高举泛蒙古主义旗帜，试图拓展利益空间；英国政府则以构建“亚洲边疆”为目标，想象外蒙古问题与西藏问题的关联性。

**关键词：** 外蒙古 撤治 二次独立 地缘政治

## 前 言

根据 1913 年《中俄声明文件》、1915 年《中俄蒙协约》，外蒙古与中国的政治关系大致确定了下来：被俄国人强加的“宗主权”关系让外蒙古方面确立了“自治”地位；同样，中国政府对于外蒙古的宗主权和外蒙古为中国领土之一部分的地位亦被确认。至此，外蒙古开始进入“自治”的历史时期。随后，按照条约的相关规定，北京政府在外蒙古地区设置了驻扎库伦办事大员衙署及相关地方佐理办事大员衙署。肇自 1916 年首任办事大员陈箴驻节库伦，北京政府对于外蒙古仍抱怀柔主义之宗旨，陈箴亦持无为主义，与外蒙古地方上层精英相处甚洽，北京政府与外蒙古地方之关系摆脱了此前愈益疏离的趋向，并向日渐转好的趋势方面发展。此外，陈箴与俄国驻库伦领事馆官员亦能和平相处，这就使得外蒙古的地缘政治保持了一个脆弱的平衡。

然而，这种小心翼翼获得的平稳局面被一个突如其来的事件打破了。1917 年，俄国爆发了“二月革命”和“十月革命”，旧俄帝国政府垮台，新生的苏维埃政府开始主持俄国全局。受此事件影响，外蒙古地区面临的地缘政治图景至少发生了两个方面的重大变化：第一，随着俄国国内局势的剧烈动荡，与之毗邻的外蒙古地区直接受到冲击，白俄军队与苏俄红军的武装冲突使得外蒙古地方难以独善其身；其二，辛亥革命以来，外蒙古的独立、自治行为受到俄国人的襄助，伴随着旧俄帝国的覆灭，外蒙古地方精英最可倚靠的伙伴骤然消失，原有的中、俄、蒙政治平衡框架业被打破，这让它不得不重新思考一个问题，即如何确立新的地缘政治框架，以便能够在此变局中最大限度地维护自身的利益。

不言而喻，外蒙古地方发生的地缘政治变局，对于既定的利益相关者既是一个机会，也是一种挑战。就中国而言，北京政府的历任领导者一意强调中国对于外蒙古的领土主权地位，并且孜孜以求地推行怀柔主义，其目标即在于获得一个契机，摆脱《中俄声明文件》与《中俄蒙协约》之规限，再次将外蒙古收入自己的直接管辖之下。那么，伴随着旧俄帝国势力的退出，中国政府

<sup>1</sup> 本文刊载于《新视角》杂志总第 79 期（2017 年 12 月），第 96-120 页。

<sup>2</sup> 作者为历史学博士，浙江师范大学人文学院、环东海与边疆研究院特聘教授。



究竟应当在外蒙古的政局发展进程中扮演何种角色？这是北京政府不得不予思考的问题。对于另一个利益相关方，即新生的俄国苏维埃政府来说，亦面临着与北京政府同样的问题：如何认识外蒙古之于苏维埃政权的影响？又该采取何种策略予以应对？

有关外蒙古“二次独立”问题的研究，目前已有大量研究成果可供参考。本文将主要关注以下三个问题：（1）以往的先行研究讨论外蒙古“二次独立”问题，多数时候将其置于中苏关系史的研究框架下予以考察，有意无意地将本为“利益攸关方”的外蒙古视作一个“缺席者”。给人们的印象是，外蒙古的命运完全由苏俄与中国两个关联方所决定。那么，相关情形是否如此呢？外蒙古人民，尤其是它的精英对于外蒙古独立或与中国关系、苏俄关系究竟持怎样的立场？这应当是我们需要重新审视的一个重要问题。（2）相关先行研究对于外蒙古“二次独立”问题往往仅从中国、苏俄两个利益相关方的视角进行探讨，忽视了围绕该事件而展开的更为复杂的国际关系，为此，本文希冀呈现日、英两国对该事件的关注及其策略。（3）关于这一时期中国政府对于外蒙古统合的问题，自民国以来不同研究者基于不同的意识形态或利益代表的立场，对此问题的评价不尽相同，本文将尽可能地将此问题置于历史现场，以期对之进行相对客观的考察与评述。

## 一、从“外蒙古撤治”到“撤治外蒙古”

根据民国外交史专家张忠绶的研究，“外蒙古自治官府成立后的翌年，外蒙王公即已有主张取消自治者，并会同中国驻库伦大员接洽，请求中国加封哲布尊丹巴，并以大宗款项援助外蒙”<sup>1</sup>。这表明，外蒙古自治官府成立之初，一些外蒙古上层精英就表露了“主动撤治”的心思。然而，如前所述，1915年恰克图三方协约已经明确规定了外蒙古的自治地位，彼时的中国政府不敢开罪相对强大的俄国，故取消自治之说终究未能付诸实施。

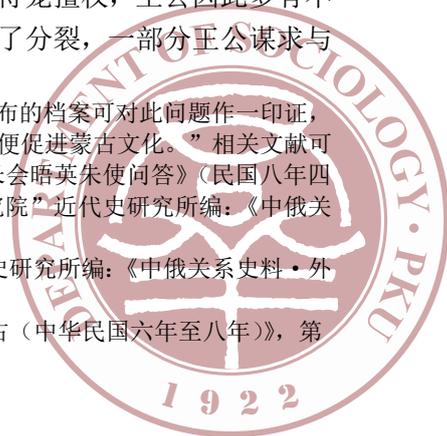
时至1917年，俄国国内政局动荡，先有“二月革命”，后又爆发“十月革命”，白俄军队与苏维埃红军缠斗不休，中国这个北方邻国的实力大大地削弱了。彼时，因为俄国内战，外蒙古地区的边境安全面临威胁；稍后，日本人扶持的“泛蒙古主义运动”声势及于外蒙古东部，谢米诺夫（又译为“谢苗诺夫”——编者注）派人来库，要求外蒙古与内蒙古、海拉尔、布里亚特人一道趁中俄两国无力兼顾之际，联合成国，脱离羁绊。站在外蒙古上层统治者的立场观察，日本人允以蒙古民族之民族自决地位固然美妙，但民族自决“须自身有自由之能力，若借日本人求自由，有何好处。外蒙立国，不独于中国有损，并于外蒙为害无穷，外蒙何苦为之？”<sup>2</sup>此外，外蒙古统治者还担心，与布里亚特人联合成国，后者必定借日本人之力喧宾夺主，王公喇嘛们的既得利益或将受损。故为维护自身利益计，外蒙古自治官府向时任驻库伦办事大员陈毅表示拟“取消自治”，进而依赖北京政府，以谋求中国发兵援救。<sup>3</sup>

外蒙古上层统治者提出“撤治”事，还与1919年前后外蒙古内部的政治生态演变息息相关。原来，依照前清旧制，外蒙古地方以哲布尊丹巴呼图克图为首领，王公、喇嘛各司其职，分理管行政、宗教事务；但自治官府成立以来，喇嘛得以参预政治，且恃宠擅权，王公因此多有不满。基于此诸因素，当面对外力干涉之时，外蒙古上层统治集团发生了分裂，一部分王公谋求与

<sup>1</sup> 张忠绶：《外蒙问题的回顾》，《独立评论》1936年第198号，第4页。现已公布的档案可对此问题作一印证，当时中国外交部答称：“决不轻易更动外蒙自治制度，但愿取消俄蒙协约，以便促进蒙古文化。”相关文献可参阅《收代总长会晤美芮使法柏使问答》（民国八年三月二十六日）、《代理总长会晤英朱使问答》（民国八年四月二日）、《收驻义公使（王广圻）电》（民国八年八月一日），台北“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，1959年，第353、362、450页。

<sup>2</sup> 《收驻库大员（陈毅）电（民国八年六月二十日）》，台北“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第415页。

<sup>3</sup> 《收驻库大员（陈毅）电（民国八年六月二十九日）》，《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第420页。



中国取得联系，进而有“撤治”之议。不过，站在北京政府的立场，由于担心引起与他国外交纠纷，故对于撤治事有所瞻顾<sup>1</sup>。缘于此，1919年1月5日，外交部指示驻库伦大员陈毅，寻找时机与外蒙古自治官府另订条款，用以代替1915年《中俄蒙协约》，以便将来承认俄国新政府之时，即以此作为交换条件的一种。稍后外交部在审阅徐树铮拟定的《筹边办法大纲》之时，亦表达了同样的态度：外蒙古自治一节，“不惟载在协约，对内对外，均经政府确切表示，国家大信所关，既不可轻议变更；而民族自治，为世界潮流所趋，尤不可显与背驰，致招他国非议。况自俄乱以来，外蒙官府，已深知俄力不足倚恃，已一变其宿昔之态度，对中央深表亲赖之意。如近日谢米诺夫勾煽蒙人独立，外蒙官府竟不为所动，足为明证。在我正应一意怀柔，按中蒙关系日益亲密，若轻毁已成局，不惟阻遏蒙人内向之诚，更恐别生误会，致来外力干涉，因之数年之功，败于一旦，蒙疆存亡所系，不可不特加注意”。<sup>2</sup>据此可知，这一时期，针对徐树铮提出以强力取消外蒙古自治地位之建议，外交部未予认可。

1919年7月25日，俄国苏维埃政府向中国南北政府发表了《苏俄第一次对华宣言》，内中声称自愿将“俄皇政府自行侵夺，或借日本及他联盟国公共侵夺之中国人民之所有者，一概归还中国人民”，亦即苏俄政府放弃帝俄侵略外蒙古的全部成果。这一表态对于北京政府而言，意味着即便趁此时机对外蒙古自治制度做出调整，亦不会承受来自苏俄政府方面的外交压力；对于外蒙古地方而言，则意味着失去奥援，这难免不让外蒙古王公喇嘛内部充满恐惧，害怕既有的特权地位难以得到保障。为此，外蒙古自治官府召集会议，商讨对策，期间一些王公再度提出“撤治”的主张，希冀在权力的重组中获得北京政府的援助。观察到这一点，陈毅向北京政府建议：“外蒙诚心内向，机不可失，即宜顺势收回。”<sup>3</sup>然而，因为害怕破坏恰克图条约而承担相应的国际法责任与卷入不必要的外交纠纷，外交部的表态颇为谨慎，惟希冀外蒙古方面以“全体名义”，主动向北京政府提出撤消自治，以消解北京政府外交方面的顾虑。<sup>4</sup>

尽管北京政府在外蒙古撤治事上持保守主义，但这不代表其对外蒙古问题没有做出相应的筹划。1917年俄国革命爆发的时候，驻恰克图佐理员张庆桐、李恒，驻乌里雅苏台佐理员恩华等人纷纷致电库伦办事大员陈毅和北京政府，报告边境纷乱情形，请求政府早作准备，派兵驻蒙。1918年2月，陈毅亦致电国务院，内称：“无论蒙人允否进兵，能否负责，乌淪驻兵，万不可缓，请转催参谋部，迅饬察队出驻为要。”<sup>5</sup>北京政府听取其建议，派遣察绥的高在田部驻守外蒙古与内蒙古的边境地带。1919年6月，徐树铮出任西北筹边使及西北边防军总司令，随即派遣参谋长李如璋及西北军第三旅旅长褚其祥，“驰往库伦，一面和蒙人联络，一面同驻军高在田团长接洽”。<sup>6</sup>同年8月，中央派遣军和外蒙古自治政府军队协同作战，收复了俄国占领达五年之久的唐努乌梁海。此期北京政府通过派遣徐树铮西北军入蒙，就外蒙古政局表明了自身立场。恰如此间北京政府外交部政务司所言：“近年全俄鼎沸政变迭起，俄人既无东顾之余暇，实为我国

<sup>1</sup> 一个可以佐证的史料即是，1919年1月时任中国驻美公使顾维钧询问北京政府对于外蒙古究竟持何种主张，外交部回复称，政府主张取消1912年《俄蒙协议》，但外蒙古自治地位不宜轻易变更。（参见《外交部致驻美公使电，如能将条约障碍摒除，较易促进文化》（民国八年一月五日），吴丰培辑录：《关于外蒙古问题议案》，《中国边疆史地研究报告》1987年第1辑，第106页。）

<sup>2</sup> 《西北边防筹备处拟具筹边办法大纲·外交部批注》，吴丰培辑录：《关于外蒙古问题议案》，《中国边疆史地研究报告》1987年第1辑，第112页。

<sup>3</sup> 《收驻库伦大员（陈毅）电》（民国八年八月十四日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第461页。

<sup>4</sup> 《（外交部）提国务院会议蒙事说帖》，《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》（民国八年八月二十日），第471—482页。

<sup>5</sup> 《收驻库伦都护使（陈毅）电》（民国七年二月二十二日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第166页。

<sup>6</sup> 徐道邻：《〈外蒙问题回顾〉的疑问》，《独立评论》1936年总第203号，第11页。



恢复外蒙权利之机会。说者或主张废止协约或声言取消自治，虽尚未能实行，而外蒙增派兵队，已成事实，即唐努乌梁海边远之区，亦已实行设官，是我国在外蒙已有逐渐恢复势力之势。”<sup>1</sup>

其时，在外蒙古内部，自一部分王公提出“撤消自治”主张以来，陈毅曾与一部分外蒙古王公议定“待遇蒙古上层六十三条”，但并没有获得上层喇嘛的同意。哲布尊丹巴呼图克图在发给徐世昌的电文中明白指出：“取消自治之举，亦非出自自我蒙赛特等之本意。”<sup>2</sup>这间接表明，所谓“取消自治”，不过是部分王公的一厢情愿；对于哲布尊丹巴等上层喇嘛阶层来说，亦不过是权宜之计，一旦其进入实际运作阶段，并对喇嘛阶层的利益造成可预见的损害，必加以反对。正因为喇嘛阶层的阻挠，外蒙古主动撤治进程迟迟未能推动。<sup>3</sup>迨至1919年10月29日徐树铮进驻库伦，陈毅执掌的库伦都护使署与徐树铮负责的西北筹边使署在外蒙撤治交涉由谁来主导的问题上发生了争执。<sup>4</sup>其结果，由于徐树铮兵权在握，外蒙古所有原设办事大员暨佐理员各职一律裁撤，西北筹边使署获得督办外蒙古善后一切事宜的权力。<sup>5</sup>

徐树铮认为外蒙古系国家领土，其本人身为外蒙古长官，自然有弹压地面之责，故力主对外蒙古撤治事采取强硬手段。1919年11月11日，徐树铮在与陈毅会晤中明确提出，撤治以后政权应收归北京政府，“不能以政府收其名，王公收其实”；并且，“政教分设，王公喇嘛不可畸轻畸重”。<sup>6</sup>11月15日，徐树铮亲拟外蒙古自治新条例八条，要求外蒙古官府内务总长巴德玛多尔济签字应承。外蒙古当局随即召开会议讨论，最后同意先行取消自治，至于撤治条件，可于将来再行商定。11月17日，外蒙古自治官府向北京政府递交撤治呈文，内称“近来中蒙感情敦笃，日益亲密，嫌怨悉泯，同心同德，计图人民之途，均各情愿取消自治，仍复前清旧制。凡于扎萨克之权，仍行直接中央，权限划一。所有平治内政，防御外患，均赖中央竭力扶救”。<sup>7</sup>11月22日，北京政府以大总统命令的形式，正式宣布撤消外蒙古自治。

综观这一时期外蒙古地区演绎的历史，大致可以对1919年外蒙古撤治之原因作如下归纳：一方面，因1917年俄国革命的爆发，外蒙古自治官府内部发生了分裂，一部分王公不满喇嘛的擅权，投向了北京政府，拥护“外蒙古撤治”；另一方面，还应观察到，外蒙古的自治地位得以保障，乃是缘于较中国实力更为强大的俄国的担保之故，随着1917年以来俄国内战的爆发及其国家力量的削弱，中国政府借此机会收复此前丧失的主权符合正常的民族国家利益诉求，故于1919年夏派军进驻了库伦。

## 二、民族精英的利益诉求与国家构建实践

外蒙古自治官府的取消典礼于1920年1月13日在库伦举行，乔巴山在《蒙古革命简史》一书中用了相当长的篇幅来描写其亲身经历的这场典礼。根据乔巴山的记述，是日清晨，由绿庙起至大库伦前扎哈河，排列着蒙古兵，由东南至哲布尊丹巴活佛黄宫大门两旁排列着中国武装士

<sup>1</sup> 《政务司关于外蒙问题之提案·外蒙古问题总论》，吴丰培辑录：《关于外蒙古问题议案》，《中国边疆史地研究报告》1987年第1辑。

<sup>2</sup> 《收哲布尊丹巴胡图克图汗呈大总统书》（民国八年十一月四日发），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第573页。

<sup>3</sup> 《收西北筹边使（徐树铮）库伦来电》（民国八年十一月二十日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第598页。

<sup>4</sup> 详情参酌张建军：《西北筹边使及相关问题史事述论》，《内蒙古师范大学学报》（哲学社会科学版）2009年第3期，第52-54页。

<sup>5</sup> 《政府公报》，1919年12月2日，第1372号。

<sup>6</sup> 《收西北筹边使（徐树铮）库伦来电》（民国八年十一月十二日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第586页。

<sup>7</sup> 《收库伦都护使（陈毅）电》（民国八年十一月十九日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第592页。



兵；大炮三声过后，哲布尊丹巴活佛从侍卫、仪仗及蒙古兵间走出，进入中国兵仪仗队，走向正门，折而东，出中国兵仪仗队，由宫之正门的左门进去；随后，在中国士兵的簇拥下，伴随着各色旗子与奏乐声，徐树铮乘坐汽车抵达黄宫正中大门的影壁前下车步行，同时将大总统像置于轿上，差人抬着由正中大门进入；宫前的门上飘扬着五色国旗，蒙古兵仪仗队止于宫墙之前，中国兵仪仗队则进入宫中；徐树铮进入宫中以后，将大总统像置于案上，恭立其前，领导行礼，哲布尊丹巴活佛对大总统像行三鞠躬礼，然后徐树铮授予哲布尊丹巴印册。哲布尊丹巴活佛与徐树铮又互相行礼毕，外蒙古王公、仕官一致行跪拜礼。<sup>1</sup>

乔巴山之所以对这场册封仪式进行如此细致的描述，乃是因为在他看来，这个典礼象征着外蒙古“独立自主”地位的消亡，“蒙古人民都成为中国军阀的奴隶，而又受到民族的压迫了”，“从此以后，蒙古人民反奴役的斗争运动意志也益为激烈了”。<sup>2</sup>该书还特意记载了典礼进行过程中发生的一个小插曲：行礼时发生了冲突，喇嘛们将宫门上的旗子撕扯下来。意在表明，外蒙古自治取消之后，当地人民的心中酝酿了不满和失望的情绪。有研究者指出，这一场册封典礼对于外蒙古后来的历史产生了极为重要的影响。<sup>3</sup>自此以后，描述这场册封仪式的具体经过，成为外蒙古民族精英实施民族国家构建动员的手段之一，其意图在于激发外蒙古普通民众的屈辱感，唤醒蒙古人的民族独立意识。

册封仪式过后的次日，徐树铮即率部以武力接收外蒙古官府各衙门。此间所有衙门的印信均被收去，每个衙门前由全副武装的西北军站岗护卫。西北军原本在进驻库伦之初，就已经与当地军民发生过冲突，经过徐氏一再使用褚其祥、高在田的兵力威吓蒙人之后，军民间的摩擦自属难免，华商的态度亦日渐傲慢。这些因素直接刺激了外蒙古各个阶层的情绪。据乔巴山的《蒙古革命简史》记载，这一时期，外蒙古的一些下层民族精英分子开始利用“爱民族，爱宗教”的热潮，以民族主义为号召，组织起了平民的政治团体。1920年1月，由乔巴山和苏赫尔巴托组织的两个革命团体进行重组，成立了外蒙古人民党。该党自成立的那一刻起，一直得到苏俄政府的帮助，“与驻库伦的俄国革命者霍齐林科、科木布尔维斯基等发生关系”。<sup>4</sup>人民党“党誓书”第一条规定：“外蒙古人民党的宗旨是肃清阻碍黄教民族的敌人，恢复失去的主权，忠诚的保护与发扬黄教，真诚的护卫民族与改革内政，力谋贫苦人民的利益与永久固守自己的政权，以建立没有压迫与被压迫的生活为首要。”<sup>5</sup>由此可以看出，在最初阶段，人民党为最大限度动员外蒙古人民，力主维护黄教统治的正统地位及其合法性。

在王公和高级喇嘛方面，除了因积极参加蒙古自治官府取消工作而获得封赏的既得利益者外，原来主张取消自治的外蒙王公竟多数转变立场，反对取消自治。一些僧俗贵族自哲布尊丹巴受到折辱之后，更视中国之辖治如地狱，进而重新团结在哲布尊丹巴周围，急切而盲目地寻觅外援，希冀恢复昔日的自治权力。关于外援问题，一部分王公喇嘛主张向美国求援，致书当时身在库伦的一个美商代表拉尔斯汪，转呈美国政府；另有一部分王公喇嘛主张向日本及白俄军队求援，故而做成求援书，加盖了活佛印，并经拉克察公转达。此外，他们还派出一个使团奔赴哈尔滨，以山林矿产为抵押，向日本方面商洽借款购买军火。

颇为吊诡的是，最初因拒绝谢米诺夫一党“泛蒙古运动”的威胁，哲布尊丹巴才不得不倒向北京政府，同意施行有条件的撤治，可在受到徐树铮折辱以后，欲求谢米诺夫帮助已不可得。原来，彼时谢米诺夫受苏俄的压迫，声势已不如前，由其领导的泛蒙古主义运动已经解体。他们可

<sup>1</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，上海：五十年代出版社，1953年，第12-13页。

<sup>2</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第12-13页。

<sup>3</sup> 札奇斯钦：《外蒙古的“独立”“自治”和“撤治”》，《蒙古史论丛》（下册），台北：学海出版社，1980年，第1218-1219页。

<sup>4</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第16页。

<sup>5</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第18页。



能接头的，惟有谢米诺夫残部——“疯男爵”温琴率领的一群溃兵。需要指出的是，恩琴溃兵进入外蒙古之时，其用来动员的口号乃是“消灭中国政府在外蒙古地方的军事力量，解放蒙古人民免受中国压迫”。从当时的情形来看，恩琴提出的这一口号迎合了一部分王公、喇嘛的意愿，否则不会有像乔巴山所描述的那样：“被中国满清政府和北洋军阀奴役的蒙古人民，是怀着极大的仇恨，所以王公、喇嘛们很愿意欢迎恩琴。”<sup>1</sup>换言之，虽然徐氏终以兵威强迫外蒙古屈服，但外蒙古已存离贰之心。嗣因双方有着共同的利益诉求，哲布尊丹巴与恩琴一拍即合，结成了同盟。

而在北京政府方面，徐树铮在完成那件极有历史意义的典礼后不久即离开了库伦，回到北京从事庙堂政争。原来，自徐世昌就任大总统以来，利用张勋、靳云鹏联结八省，排挤段祺瑞。不久安福系迫于直、奉两系的压力，削去徐氏兵权，并于7月4日明令免除徐树铮西北筹边使的职务。7月9日直、皖战起，皖派失利。8月15日，北京政府任命陈毅为西北筹边使<sup>2</sup>，9月10日又改任为库、乌、科、唐镇抚使<sup>3</sup>。毋庸置疑，这场不合时宜的内部政争给中国政府统合外蒙古带来了前所未有的困境。据徐树铮的长子徐道邻事隔多年后的回忆，肇自直皖政争爆发，北京政府执权柄者将主要精力投入到对内部政治权力的争夺上来，徐树铮作为皖系的一个重要人物自然不可能置身事外，“二陈之所以能先后坐镇外蒙，是因为他们在政府中没有敌人，不虑中央财政之无接济，而且开销又不大。在先君则不同：他本人尚在国内之时，已经不容易为蒙事筹款，若是到了库伦坐镇之后，中央一文不发，这四千士兵如何生活？生活都成问题，还说什么坐镇？还说什么开发？”<sup>4</sup>由于钱款、粮饷均无着落，徐树铮一手筹建的西北军在库伦陷入困境。

亦就在中国内部政局风云变幻之际，外蒙古地区已经变得动荡不安了。1920年9月13日至10月19日，恩琴率领的白俄军队迫近库伦，与中国驻军发生激战。此间中国驻军当局唯恐哲布尊丹巴活佛背叛，乃对其加以逮捕。这个消息很快传遍各地，库伦及其附近的僧俗大为震动。彼时哲布尊丹巴在外蒙古人民之中尚有很大的威望，而中国驻军对活佛如此欺侮，遂激起了当地全体人民的仇恨浪潮。时任镇抚使陈毅惊慌失措，无处着手<sup>5</sup>，惟勒令外蒙古四部的王公及沙比地的宰桑们大量征收马匹、骆驼，以及蒙人的蒙古包、牲畜、草料等物资，用以对抗恩琴；随后，中国驻军则又在库伦附近征收给养，抢掠马匹、牛羊，同时还禁止库伦居民出城，搜查街道上的行人，搜刮其银钱财物；此外，还将库伦北面的巴达尔济雅庙的全体喇嘛和附近的居民集合起来，藉口他们欢迎白党匪徒，对其加以惩罚，并洗劫庙里的财物，然后把庙宇付之一炬。<sup>6</sup>至此，由于中国驻军的暴行，加之恩琴以建立“自治蒙古”为号召，大批蒙古普通民众加入了恩琴的军队，声势越发壮大。

1921年2月3日，白俄军队在一部分外蒙古军队的协助下攻陷库伦。随后，库伦的中国驻军完全被肃清，陈毅率领中国驻军及其官员乘汽车逃奔恰克图。2月28日，哲布尊丹巴被迎回库伦，宣布重新成立蒙古自治政府。诚如乔巴山所言，这个恢复的自治政府名义上是外蒙古的，而在事实上，外蒙古自治政府的全权操诸恩琴之手。恩琴军队进入库伦以后，并没有如其允诺的那样，为外蒙古人民带来和平与自由。相反，恩琴大举扩军，在外蒙古抢劫、杀戮中俄商人及侮

<sup>1</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第26页。

<sup>2</sup> 《政府公报》，1920年8月16日，第1618号。

<sup>3</sup> 《政府公报》，1920年9月10日，第1643号。

<sup>4</sup> 徐道邻：《再论外蒙撤治》，《独立评论》1936年总第209号，第11页。

<sup>5</sup> 此间国务院对于陈毅对外蒙古情形的处理颇有不满。在1921年1月21日发给陈毅的电报中指出，“惟敌国外患，若不洞见其内情，则因应无由着手，即如前此俄匪攻库，迭经剿击，而后地之警报又至，以致叨库等处，重见惊惶（皇）。究竟此项俄匪，实数约有若干，共分为几股，以何处为根据地点，其首领是否仍属巴龙，抑别有匪酋与巴龙并行为虐。屡次入寇，侵我边陲，有无政治作用，或系流寇性质，以抢掠为主。凡此种种，均与用兵有关，应望分别查明，详晰具报，以便核办”。（《收院交抄复库伦陈镇抚使电》（民国十年二月五日），台北“中央研究院”近代史研究所编：《中俄关系史料——外蒙古（民国十年）》，1975年，第1页。）

<sup>6</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第27-28页。



辱残余的华兵、蒙古平民，此诸事件引起了外蒙古统治者及普通民众的很大不满。<sup>1</sup>

稍后，在恩琴的授意下，外蒙古政府向北京政府提交了一个照会。这个照会中提到，外蒙古军队与中国军队的作战，不是为了同中国割断一切关系，而是为了“恢复主权”。<sup>2</sup>与此同时，哲布尊丹巴还向苏维埃俄国政府递交了一个照会，建议双方建立善邻关系、签订贸易协定。<sup>3</sup>事实上，从1920年开始，中国军队及恩琴白匪军队在外蒙古的活动，一度让苏俄政府感到非常紧张。苏俄政府认为，直系军阀指使下的中国政府军队执行着英美帝国主义的计划，恩琴及其匪军则是服务于日本帝国主义的。在苏俄看来，无论是中国军队背后的英美国家，或是恩琴背后的日本政府，如果其中的任何一方完全控制了外蒙古，将对新生的苏俄政权造成很大的东方威胁。正是基于此种考虑，苏俄政府对苏赫巴托尔和乔巴山在恰克图开展的建党工作给予了大力扶持。<sup>4</sup>

1920年8月，外蒙古人民党第一次以成文的形式阐述了关于外蒙古和中国未来关系问题的纲领，内中提出：力求根据1915年的恰克图条约恢复外蒙古自治，与中国各革命小组和革命组织建立密切的联系和接触，扩大自己对所有蒙古地区的影响，并在将来将它们统一为一个完整的、以联邦或自治的形式与中国结合的国家。<sup>5</sup>1921年3月1日，人民党第一次代表大会在恰克图附近召开，苏赫巴托尔作了关于国家处境和党的任务的报告。他详细地分析了外蒙古的国际地位，提出“我们唯一的道路是同苏维埃俄国建立密切的关系，并且靠它的帮助来对最凶恶的敌人恩琴及其拥护者——王公和喇嘛——进行斗争”。并且还宣称，蒙古人民党规定自己的最终目标为要建立蒙古人民独立的国家，最近的目标则是要加入“中华联邦”，恢复不久以前被破坏的外蒙古自治。<sup>6</sup>3月7日，外蒙古人民党举行了第二次大会。这次会议通过了人民党的宣言，提出要复兴蒙古各部人民权利，解除人民苦难，以和平生活，和外国建立平等外交；建立蒙古民族自主、自治的大家庭，呼吁远隔各地的蒙古民族一致团结起来，建立统一的国家。<sup>7</sup>为了最大限度地动员蒙古民众反抗白俄军队与中国军队，蒙古人民党借用了哲布尊丹巴的影响力，并以他的名义发布了告人民书。根据乔巴山的自述可知，“在这里人民党对于佛汗的推赞，乃是因为哲布尊丹巴活佛在人民间仍有声望，故用其名义，以便成事，使群众信服”。<sup>8</sup>

1921年3月13日，外蒙古人民党选出了临时蒙古人民政府。为整合武装力量，临时政府通过了将游击队改编为正规军的决定，编制了四个骑兵团。临时政府决定向中国军队驻守的恰克图进发，在他们看来，占领这个城市能使临时政府在蒙古领土上获得一个重要据点。3月18日，人民党军队攻破了恰克图。临时政府于3月19日发表宣言，宣告蒙古人民关于成立临时人民政府的消息，内称“临时人民政府的目的在于从中国军阀和白匪统治下解放祖国，并召集全民的大呼拉尔”。3月25日，人民党中央委员会发布“告全中国人民、中国共产党、工会、学生和各革命民主党派、中国真正的爱国人士”的宣言，旨在阐明蒙古展开革命斗争的意义：“为了全世界劳动人民、一切受世界帝国主义者压迫奴役的人民，特别是亚洲不自由的殖民地人民的团结和共同利益，为了同样受本国的和外国的吸血鬼和强盗剥削和压迫的中国人民和蒙古人民的深刻的

<sup>1</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第28-31页。

<sup>2</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，北京：科学出版社，1958年，第262页。

<sup>3</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第262页。

<sup>4</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第264页。

<sup>5</sup> 俄罗斯现代史文献收藏与研究中心：全宗495，目录152，案卷4，第3页。转引自C·Г·卢加宁著，阿拉腾奥其尔译：《中国与苏维埃俄国之间的蒙古（1920-1924）》，《中国边疆史地研究》2002年第2期，第108页。

<sup>6</sup> 详情参阅苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第265页；俄罗斯现代史文献收藏与研究中心：全宗495，目录152，案卷9，第34页，转引自C·Г·卢加宁著，阿拉腾奥其尔译：《中国与苏维埃俄国之间的蒙古（1920-1924）》，《中国边疆史地研究》2002年第2期，第108页。

<sup>7</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第39-41页。

<sup>8</sup> [蒙]乔巴山著，谢再善译：《蒙古革命简史》，第43页。



共同利益的理想，蒙古人民党中央委员会代表全体蒙古劳动者和知识分子坚决要求北京政府立刻停止向蒙古派遣军队，同时向中国人民和上面所提到的最优秀的、最高尚的人士致以友好和诚恳的敬意，并请支持我们的要求。”<sup>1</sup>

大体而言，在外蒙古二次独立前夕，外蒙古人民党人以自治为目标，提出了加入“中华联邦”的口号，究其原因，正如有研究者指出的那样，“蒙古革命党人的立场主要受到了两个因素的制约：一是在中国将来有可能实行各民族联邦这一背景下，蒙古革命党与中国民族解放运动建立密切联系的革命合理性；二是旧‘恰克图系列协定’及其三角关系的妥协方式对他们的影响和外蒙古的自治地位”。<sup>2</sup>

因中国军队兵败恰克图，稍后的一段时期内，外蒙古境内的政治角逐势力只剩下外蒙古自治官府和外蒙古人民党临时政府。至此，两股政治势力的直接对抗被提到日程上来了。此间外蒙古自治官府内务部以哲布尊丹巴的名义向土谢图汗部的阿拉特发出一个特别告示，竭力颂扬恩琴的功绩，同时谴责苏赫巴托尔、乔巴山等人民党人擅自同苏俄建立联系，“这就意味着他们想反抗汗的政府。这个意图就在文明的大国中也是难以实现的，何况在我们蒙古”。<sup>3</sup>稍后，恩琴还以“真正的蒙古政府”之名义发布各种宣言，号召外蒙古民众支援他——蒙古民族的“救星”恩琴，同时积极准备发动对人民党人的进攻。<sup>4</sup>作为回应，人民党最初试图利用王公喇嘛与恩琴之间的矛盾，请求自治官府的王公喇嘛们和其联合起来，共同击退恩琴与中国军队，为此，他们给王公和喇嘛写了很多关于这方面的书信，然而均未得到对方响应。<sup>5</sup>

自1921年5月开始，恩琴指挥的自治官府军队与人民党人领导的临时政府军队展开了激烈角逐。最初，恩琴方面由于人数及武器弹药的优势，占据了主动，人民党人的军队则节节败退。直至1921年6月28日苏俄红军开入外蒙古境内，形势开始朝着有利于人民党的方向发展。在苏俄红军和人民党的双重压力下，恩琴军队不得不退守库伦。7月6日，人民党先遣部队击溃恩琴军队，率先进入库伦。两天后，即7月8日，临时人民政府、人民党中央委员会与主力部队汇聚库伦。7月10日，外蒙古人民党成立了正式的“人民革命政府”。至于哲布尊丹巴的个人归属问题，考虑到其在外蒙古普通民众心目中的很高地位，当局不敢贸然施以激烈措施，而施以虚与委蛇之手段，为其保留了君主的虚席，但通过颁布条例，对其固有的特权做了严格限制：条例规定解除哲布尊丹巴管理国家大事的权力，仅保留其领导喇嘛教事务的职权。其时，人民政府还设法限制王公喇嘛的权力和特权，先是废除了呼毕勒罕领地的权利，后又取消了呼毕勒罕制度，要求寺院牲畜同阿拉特牲畜交纳一样的税捐。<sup>6</sup>

其时，如何处理与中国的关系及认定自身的政治地位，成为外蒙古当局对外交往过程中首先予以考虑的问题。研究表明，外蒙古当局在1921年10月苏蒙双边谈判开始前夕即已经不满足于自治官府成立以来的“自治”地位，从而将外蒙古视作一个独立于中国之外的“国家”。正基于此种立场，当1921年8月苏俄政府外交人民委员部在致外蒙古人民政府的照会中使用“自治的蒙古”的提法时，引起了外蒙古当局的很大不满。为照顾外蒙古领导人的情绪，嗣后“自治的蒙古”的说法不再出现在苏蒙正式文件当中，而代之以较为中性的“自由的蒙古”。<sup>7</sup>1924年5月20日，哲布尊丹巴去世。就在当天，外蒙古“人民政府”宣布将哲布尊丹巴印鉴收归政府大厦。

<sup>1</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第270页。

<sup>2</sup> [俄]С·Г·卢加宁著，阿拉腾奥其尔译：《中国与苏维埃俄国之间的蒙古（1920-1924）》，《中国边疆史地研究》2002年第2期，第109页。

<sup>3</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第271页。

<sup>4</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第272页。

<sup>5</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第271页。

<sup>6</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第277-278页。

<sup>7</sup> [俄]С·Г·卢加宁著，阿拉腾奥其尔译：《中国与苏维埃俄国之间的蒙古（1920-1924）》，《中国边疆史地研究》2002年第2期，第109-111页。



6月7日，外蒙古人民党中央委员会召开全体会议，决定实行共和政体。人民政府遵循该会议精神，通过了建立“蒙古人民共和国”的决议。6月13日，人民政府公布了关于在国内实行共和政体的决定。<sup>1</sup>至此，留存于外蒙古地区长达数百年之久的政教合一喇嘛君主制退出了历史舞台，同时，亦标志着由外蒙古民族精英一力推动实施的民族国家构建实践基本完成。

### 三、北京政府统合外蒙古问题的检讨

以上对1919~1924年北京政府统合外蒙古问题做了简要梳理，同时还从外蒙古的视角考察了外蒙古“二次独立”前后的有关情况；为再现北京政府统合外蒙古的种种面向和检讨政府统合外蒙古的举措，在此拟将外蒙古“二次独立”事件发展历程划为两个阶段即（1）撤治外蒙古、（2）库伦乱事，对其逐一加以检讨。

#### 1. 撤治外蒙古：在强权、寡力与怀柔之间

现今讨论外蒙古问题者，多将外蒙古自中国的分离归结为中国力量的弱小致使外交不力，所谓“弱国无外交”。如果对外蒙古与北京政府的关系做细致考察将会发现，此说法看似有理，然又不尽能解释近代外蒙古地区的历史发展进程。

1916年袁世凯去世以前，尽管外蒙古在多重因素的作用下宣布独立，但北京政府对于外蒙古地方精英仍然一意优待。在袁世凯看来，外蒙古问题终究属于一国内部兄弟之间的事情，尽管短期关系发生了龃龉，但从长期来看，外蒙古问题的解决终将依赖于双方的和解，而非武力。以此理念为准绳，1916年袁世凯乘登基大礼举行之际，邀请多名外蒙古王公喇嘛入京，并给予其高规格礼遇，这一度让外蒙古王公感到有些受宠若惊。其他外蒙古王公、喇嘛听闻此事以后亦深受感动，并径直向时任驻库伦办事大员陈策表达独立前后所行之事的歉意。因此之故，陈策在外蒙古地方精英中的声望颇高，稍后由其推行的外蒙古贵族册封事、唐努乌梁海佐理员设置事、聘请中国电报员等诸事务均得以顺利推进。

1917年之后俄国国内政局的变动，对许多中国政府官员和社会舆论形成了一种强烈的心理暗示。在一些人看来，外蒙古的独立自主端赖于俄国政府，如今帝俄业已成为历史，外蒙古地区内部中俄力量的对比已经发生逆转；既然曾经因外国强权而失去外蒙古，那么，于此之际同样亦应依靠强权来收复曾经拥有的权利。时任西北边防军陆军团长的高在田即在致国务院电文中提出：“详察俄蒙现状，困弱不堪；拟请乘此时机，增兵外蒙，极力进行，复我疆土，挽回利权，以厚国基而固边防。”<sup>2</sup>高氏认为，趁此机会收复外蒙古，“势必探囊，情同破竹，与民国元年取消蒙人独立之旧事，其迹虽异，其理则同”。<sup>3</sup>对于高在田主张武力一节，外交部提出了异议。1919年3月5日，外交部在发给国务院的电报中明确表示：“我国此时经营外蒙，只可设法代取俄人势力，以为将来扩充权力张本，未可操之过蹙，有损蒙人权利，转令生疑，致怀携贰，于我进行上发生障碍。”“况我许外蒙自治，为时已久，一旦欲以兵力规取其地，破其自治，深恐蒙人必不甘心，发生反抗，自在意中。万一兵力不支，外借强援，以图反抗，则垂涎外蒙者，固不仅俄国一国，设复有强有力者，阳假维持之名，阴行侵略之策，而蒙局前途，益将不可收拾。是以该团长所称，增加兵力收抚外蒙各节，据本部意见，似不宜过于操切从事。”<sup>4</sup>

事实上，此间对外蒙古事务有所了解的官员多持怀柔外蒙古上层之立场。时卸任科布多佐理员徐时震即建言，“政府苟能厚结蒙人，使怀德威，咸知内向之利，则所谓自治者当可渐即取消，

<sup>1</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第288页。

<sup>2</sup> 《收国务院函》（民国八年三月三日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第330页。

<sup>3</sup> 《收国务院函》（民国八年三月三日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第333页。

<sup>4</sup> 《发国务院秘书厅函》（民国八年三月五日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第337页。



而外蒙主权不难复为我有者也”。具体来说，可从对外蒙古各旗实行抚慰、代偿外蒙古官府积欠俄债等两个方面加以笼络。<sup>1</sup>外交部对此意见评价为，“不为无见，拟并交陈都护使等酌核”。<sup>2</sup>察哈尔都统田中玉亦持同样主张：“至以为外蒙本无自主之实力，必将有所依赖，其欲逐逐，存心叵测，报载之言纵虚，我国亦不可稍忽。然默察蒙人心理，其附就于我之观念，究较其对待某国为亲近可靠……似宜趁此时机，遣派声望素著大员，驰往库伦，会同陈都护宣布政府德意，令咸晓然五族共和互相唇齿之利益。……如此办理，虽不敢遽期其完全归我，或可藉以钳制某国之阴谋。”<sup>3</sup>

彼时，尽管北京政府内部对于如何应对外蒙古问题存在分歧和争议，但总体来说在怀柔派与武力派之间达成了一种平衡，并且在相当程度上基于历史惯性还稍稍向怀柔的天平倾斜；然而，随着徐树铮驻节库伦，这种平衡开始被打破。在时人看来，“徐氏对外蒙的处置，所得的只是降低了优待蒙人的条件，而所失的则是外蒙的人心”，外蒙古自治官府因此勾结恩琴军队，与中国则渐行渐远。<sup>4</sup>1920年8月，北京政府又拟任陈毅出镇库伦。其时，陈氏提出改设库乌科唐镇抚使，并拟定公署编制十三条，大规模扩张北京政府在外蒙古地方的权力。熟悉外蒙古事务的毕桂芳认为此诸举措，“俨然以全蒙改为行省也”。鉴于“外蒙前受徐之逼迫，已蓄异志，今陈所定官制似将外蒙全境改为行省之势，蒙人心理恐有种族、宗教消灭之虞”，毕桂芳谏言大总统徐世昌：“查蒙人心理，不愿顿改旧习由来已久，熟悉蒙情者莫不尽知。前清时代，间有条陈改蒙古为行省者，卒因困难种种，不克实行。蒙人闻此建议，恨之入骨，我大总统知之最详，现在何以出此打草惊蛇之举？”徐世昌答称：“伊等均愿如此办理，奈何！”<sup>5</sup>

大体而言，在1919年前后，北京政府在外蒙古地区上演了一幕从“外蒙古（主动要求）撤治”到“（北京政府主动）撤治外蒙古”的历史。在此过程中，北京政府抛弃了一贯使用的怀柔手段，使用了强力的手段，试图先发制人，收回曾经失去了的外蒙古主权，然而因此亦失掉了外蒙古上层精英及其庇护的外蒙古普通民众的人心。其结果，“撤治外蒙古”的成果未得善终，库伦乱事进一步发酵。关于这一点，日本《朝日新闻》曾做如下评述<sup>6</sup>：

“原来北京政府此次对于蒙古处置，非常拙劣，遂致结果如此纷杂。……盖当初俄蒙军队迫至库伦之际，守备大小官吏，悉数遁往买卖城，忽而投入恰克图，因兵寡不能固守库伦，虽属事不得已，然不知彼等何故舍却活佛，而不系以同伴，或于此点亦有几分思虑，但当时活佛既已归入维盖恩掌中，亦不可知乎。惟考蒙古之政治，以及收揽蒙古之人心，实以将活佛付与敌人，为第一大忌。观于康熙帝时之往事，蒙古受加尔坦侵略之际，或者主走往俄国，或者主倚于中国，纷纷苦于去就结局，叩问活佛意见，活佛毫无迟疑言，应走北京，蒙古遂入中国保护之下，以是可知康熙帝不早有所怀柔活佛，则不能有收至好成绩之事也。活佛之威望，今日虽云不如从前，然乃属程度问题。今日情形，北京政府对于活佛不能取得适当之措置，实为在外官吏之无状，致大局受此一大损失，吾人所不胜反复为中国政府叹息也。”

## 2. 库伦乱事：北京政府内部的权力博弈

如果说，北京政府在实施“撤治外蒙古”过程中失掉了外蒙古上层精英的人心，以至于为北京政府统合外蒙古的失败埋下了伏笔；那么，稍后相当长的一段时期内，围绕统合外蒙古问题所

<sup>1</sup> 《收卸任科布多佐理员徐时震上大总统呈（民国八年三月二十九日）》，《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第356页。

<sup>2</sup> 《附说帖》，《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第359页。

<sup>3</sup> 《收田中玉条陈治蒙计划（民国八年四月十一日）》，《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第373页。

<sup>4</sup> 张忠绂：《外蒙问题的回顾》，《独立评论》1936年总第198号，第7—8页。

<sup>5</sup> 毕桂芳：《外蒙交涉始末记》，吕一燃编：《北洋政府时期的蒙古地区历史资料》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，1999年，第351—352页。

<sup>6</sup> 《收驻日大使馆函》（民国十年四月二十日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第55页。



表现出来的北京政府内部政争，则应视作库伦乱事的直接原因。

徐树铮以武力推行“外蒙古撤治”后不久，北京政府内部直皖派系政争爆发。彼时，政府执权柄者将主要精力投入到对内部政治权力的争夺上来，徐树铮作为皖系的一个要员自然不可能置身度外——一时人多认为，“西北筹边使”的设置，“完全是因人设官，也就是为徐树铮而设”。<sup>1</sup>如果说，徐树铮出任西北筹边使不过是皖系军阀维护所在政治集团利益的需要，那么，徐氏一旦成为北京政府在外蒙古地区的代言人，理所当然地视为国家利益之代表，然而因由皖系的失败，徐树铮经营外蒙事开始面临很多的不确定性。稍后演绎的徐氏解职一幕，人们依稀看到这仍然是不同政治集团间利益冲突的持续，违背了国家利益。当徐树铮去职的消息发布之初，外蒙古恰克图商会正副会长齐溥、张佩弓等曾率工商界众人联合致电大总统、国务总理、各部总长和参众两院，请求收回徐树铮免职之成命。电文内称：“国家设官，布政在民，进退之间，惟民是赖。中央更动徐筹边使，民等逊听之余，惊愕罔措，直若大难将临，曷胜切肤之痛！”“徐使一人之进退，关系于蒙疆之得失，及万民之生死。”并历陈徐树铮去职之“六不可”。<sup>2</sup>尽管徐氏在外蒙古华商的心目中是众望所归之人选，然而大总统徐世昌并不为所动。1920年9月9日，北京政府以《西北筹边使官制》“不合现情”为借口，转而由国务院飭法制局改订《库乌科唐镇抚使暨所属各官署组织暂行条例》，“此后库乌科唐等处事宜，即由镇抚使督率所属各员依照暂行条例办理”。<sup>3</sup>至此，“西北筹边使”一职正式取消。

上述北京政府内部的权力博弈与政治冲突，在1921年外蒙古宣布“二次独立”以后的最初一段时期内依然存在。不过，在这一阶段，它主要围绕争夺征蒙主导权及与之相关的军备军资问题予以呈现。当库伦沦陷警报传递至内地之际，无论奉系的张作霖，还是直系的吴佩孚、曹錕，均站在道德制高点，通过媒体发表高谈阔论，传递出兵外蒙古之意。北京政府曾于6月间在怀仁堂召开会议，张作霖、曹錕、王占元、靳云鹏、贡桑诺尔布、雍和宫活佛呼图克图及内蒙诸王及喇嘛均列席，徐世昌亲自演说，张作霖更是自告奋勇，“且谓事若不成，曝尸疆上”。最终，会议决定由张作霖出任蒙疆巡阅使，付以讨蒙全权，负责征蒙事宜。然而，张作霖“视援库伦之问题小，而视取得援库总司令地位之问题大”<sup>4</sup>，一旦获得此职务，则故意延宕，稍后还故意推举其政敌即曹錕部下之冯玉祥率兵讨伐外蒙古。冯氏因平日就外蒙古问题曾口出大言，不能明言拒绝，惟附列四项条件，故意刁难北京政府。针对“讨伐外蒙古”呈现出的种种怪状，有日本报纸发文慨叹，各派军阀“全无爱国忧民之志”，至于北京政府，则不过为各派军阀之傀儡，“其威令则不出都门”。分析其原因，该文指出，各派军阀不愿意出兵外蒙古，乃是因为如遽舍其根据地而去，或致其部下兵力单薄，则将因蒙古问题而危及自身地位；因此之故，举荐其他派系军阀出兵外蒙古，则可使之疲于奔命，可保自身不虞。<sup>5</sup>

#### 四、国家利益与革命外交的双重性：苏俄政府的外蒙古政策

苏维埃俄国政府建立之初，面临着困难的国际、国内环境：在国际上，日、美、英、法等国不承认新生的苏维埃政权，并策划武装干涉，希冀一举将其消灭；在国内，旧俄残余武装的反抗此起彼伏。于此背景下，为打破西方列强和日本在远东的封锁，苏俄政府迫切希望获得中国政府

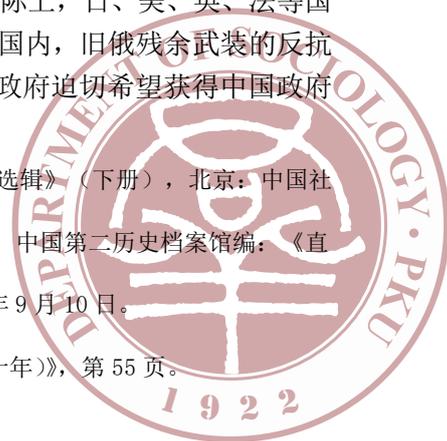
<sup>1</sup> 刘振生：《安福系的形成及其内幕》，杜春和、丘权政主编：《北洋军阀史料选辑》（下册），北京：中国社会科学出版社，1981年，第62页。

<sup>2</sup> 《蒙古恰克图商会请收回西北筹边使徐树铮免职成命电》（1920年7月8日），中国第二历史档案馆编：《直皖战争》，南京：江苏人民出版社，1980年，第95—97页。

<sup>3</sup> 《政府公报》第1618号，1920年8月16日；《政府公报》第1643号，1920年9月10日。

<sup>4</sup> 刘彦：《中国近时外交史》，上海：上海书店，1989年，第606页。

<sup>5</sup> 《收驻日大使馆函》（民国十年四月二十日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第55页。



对苏维埃政权的承认，并与中国建立外交关系，为此它发布了《苏俄第一次对华宣言》，声明放弃沙皇政府时期通过不平等条约从中国攫取的满洲和其他地区的利益。<sup>1</sup>另一方面，为了最大限度地扩展自身的统制空间，苏俄在远东地区还将余光投向外蒙古。早在1918年2月，苏俄政府就曾联络外蒙古自治官府，称其有权独立建国，并表示要与之建立“平等关系”。1919年8月，苏俄政府发表《告蒙古人民和政府书》，内中提出：“蒙古是一个自由的国家……国家的一切权利属于蒙古人民。任何一个外国人都无权干涉蒙古的内部事务……苏维埃政府大声疾呼地向蒙古人民宣布这一立场。并建议立即同俄国人民建立关系，希望派遣自由蒙古人民的使者去迎接红军。”<sup>2</sup>

时至1919年底，苏俄红军打败了旧俄军队与协约国军队的第二次进攻，稳定了苏维埃政权。其时，列强开始改变对苏俄的态度，1920年1月，协约国最高委员会决定在互利的基础上与苏俄通商。伴随着国内外形势的好转，苏俄开始有余力经营外蒙古地区。如前所述，1920年9月间，恩琴率一部白俄军队残部闯入外蒙古，声势颇为壮观，这让苏俄政府感到非常紧张。在苏俄政府看来，外蒙古为一重要缓冲区，事关苏俄安全，倘若该地方为恩琴残部所占，遗祸无穷。基于此种想象中的担忧，苏俄外交人民委员契切林于1920年11月10日致电北京政府外交部，直指恩琴军队窜入外蒙古地区，妨害中国与苏俄国家利益，进而提出由苏俄向库伦派兵，以辅助中国军队击退之。最后，契切林还承诺，“一俟滞留蒙古之白卫队扫除净尽之时，该军即算已达目的，应立即撤回”。<sup>3</sup>鉴于时隔多日未得中国方面的回应，契切林于11月28日再度致电北京政府外交部表达了同样的诉求，并一再表示，苏俄政府以不侵略他人土地为政治原则。<sup>4</sup>此间中、苏两国尚未建立外交关系，为加强与中国政府方面的沟通，苏俄政府还通过该国驻英代表联络北京政府驻英公使施肇基，请求后者将苏俄政府的态度转呈中国政府。北京政府对于苏俄政府的说项表示疑虑，以外蒙古系中国领土为辞，指示外交部就苏俄提出出兵外蒙古一事，严词拒绝。<sup>5</sup>外交部第一时间将北京政府之立场告知施肇基，要求其转告苏俄驻英代表，“蒙边防剿事项，我方布置极为周密，无须俄政府越俎代谋。请其转电政府，彼此尊重主权，即将前意取消，以免误会为要”。<sup>6</sup>眼见中国政府方面不为所动，苏俄政府退而求其次，开始联络外蒙古自治官府。1920年底，苏俄政府照会外蒙古自治政府，请求与之建立友好关系，并表示愿意出兵协助外蒙古当局消灭恩琴军队。<sup>7</sup>由于对“赤化”抱有一种恐惧感，外蒙古自治政府亦未对苏俄的照会做出回应。

1921年3月，恩琴军队已经攻陷中国驻军把守的库伦，稍后挟持哲布尊丹巴，以“建立自治蒙古”为号召，声势盛于一时。如前所述，苏俄政府关注外蒙古的一个重要原因即是构建缓冲区，防止旧俄残余军队借道外蒙古边境袭扰苏俄。目睹中国军队已不能将恩琴军队驱离外蒙古，苏俄政府再次致函北京政府外交部，请求出兵外蒙古，声明“此次出兵入蒙，确系拯救俄华人民起见，不受报酬，无须交换利益，且不生条约关系，事毕完全退出蒙境，不留一兵”。外交部则以“不劳代谋”为由，婉言谢绝。<sup>8</sup>

<sup>1</sup> 马蔚云：《国家利益变迁与苏俄在中东铁路问题上态度的变化——以苏俄发表第一次对华宣言为例》，《中共党史研究》2013年第6期，第49—59页。

<sup>2</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第252页。

<sup>3</sup> 《苏俄外交人民委员契切林致中国外交部电》（民国九年十一月十日），《中俄关系史料·一般交涉（民国九年）》，第371—372页。

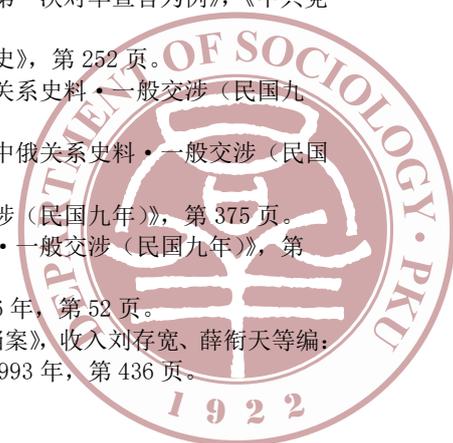
<sup>4</sup> 《苏俄外交人民委员契切林致中国外交部电》（民国九年十一月二十八日），《中俄关系史料·一般交涉（民国九年）》，第372页。

<sup>5</sup> 《外交部收国务院函》（民国九年十二月二十四日），《中俄关系史料·一般交涉（民国九年）》，第375页。

<sup>6</sup> 《外交部发驻英公使施肇基电》（民国九年十二月二十四日），《中俄关系史料·一般交涉（民国九年）》，第375—376页。

<sup>7</sup> [蒙]乔巴山著，张惠卿译：《蒙古人民革命史》，北京：世界知识出版社，1956年，第52页。

<sup>8</sup> 《外交部收远东共和国代表优林函》（民国十年三月四日），《北洋政府外交部档案》，收入刘存宽、薛衔天等编：《中苏国家关系史资料汇编（1917—1924）》，北京：中国社会科学出版社，1993年，第436页。



时至 1921 年 5 月 8 日，苏俄政府通过驻英代表致函北京政府驻英国大使顾维钧，请求其代为转达北京政府。该函件大致表达了两层意思：（1）日本煽惑俄白党及呼图克图，使外蒙古与中国脱离关系，以图独立，从而成为中俄间瓯脱地，仍由日本从中操纵，外蒙古地区形势危急；（2）蒙古人民党正竭力反对呼图克图、日本以及俄白党首领恩琴，该党宗旨在使蒙古自治，不受日本拘束，仍为中华民国一部分，受治中国主权之下，而苏俄政府现与蒙古人民党表示同情，如中国不欲放弃蒙古，应即与该党接洽，并与协力反对呼图克图。<sup>1</sup>通过该函件可知，随着外蒙古人民党力量的壮大，苏俄政府已经不再将与北京政府的交涉重点放在出兵外蒙古的问题上了，转而寻求协助蒙古人民党，依靠“蒙古革命者”来保障其利益。

对于前项苏维埃政府所提新要求，中国政府内部抱有极大的警惕，一个非常值得担忧的问题即为：在彼是否仅为抵制在蒙白党，以为自卫之计，从而并无他野心？在我如果因利便与之接洽，是否可收绥抚蒙人、歼灭白党之效，将来有无后患？为详细解明此诸忧虑，外交部专门训示下属俄事委员会就此诸问题进行通盘研究，希冀俾无遗算。稍后，俄事委员会提出了以下两点意见：

（1）基于意识形态之考量，蒙古人民党与俄国新党携手，其主旨在于希冀恢复自治，我若经劳农政府与之接洽，有太阿倒持、引狼入室之弊，将来难免会重蹈从前俄国指使蒙人独立订立自治之覆辙。（2）基于外蒙古内部两股势力之力量对比研究，蒙人历来信奉活佛，蒙古人民党系少数受俄新党勾结之人，与呼图克图派相比寡众悬殊，难操必胜；且此辈沾染“赤化”，为传播过激主义之危险分子，似尤不宜引为我兴。亦正基于意识形态和力量对比的双重考虑，俄事委员会认为，“按照目下情形，蒙人内部虽分新、旧两派，然其实则皆为外人所利用，是以此次蒙乱，于事实上已不能视同匪党内乱，其得失盈虚，动关外交地位，影响国土主权，惟在我总以人为国内事件，不容外界公然之干预为上策”。<sup>2</sup>

对于上述俄事委员会之意见，国务院经过国务会议公同核阅，准允照办。国务院在 5 月 18 日发给顾维钧的电文中明确指示，“蒙匪与俄新党携手，图复自治，已占恰城，证已劳农代表所云，俄蒙合谋恰情事益显。若更与俄接洽蒙事，非特蒙人听其播弄，易蹈从前覆辙。此辈民党究系少数，难操胜算。且虑传播赤化，政府对蒙只认为国内事件，不欲外界公然干预。对该代表可告以蒙事正力图平定，对恰蒙人当派员前往抚辑，并办理善后事宜。所请接洽之处，应俟华员到恰查核办理”。<sup>3</sup>尽管国务院赞同俄事委员会的意见，但国务院秘书厅对此意见提出了异议。在一份说帖中，秘书厅特别指出，俄国旧党盘踞库伦等处，实为新党所深忌，蒙古人民党虽系少数，然则合新党全力图之，无论俄、蒙，欲以抵御劳农，无异腐肉之齿利剑；在中国政府方面而言，如果苏俄政府不以攻取蒙境、而以铲除旧党为词，恐亦非我笔舌所能阻止，届时或引起日俄之争，关碍更大。基于此，秘书厅认为，根本办法“仍应以削平库乱为上策，惟其如此，盖我靖我乱，自可绝他人干预之源，否则新旧党之争，日俄之争，恐终不可免”。<sup>4</sup>秘书厅还判断，在俄国境内新旧两党之争中，俄旧党已无死灰复燃之望；新党有提倡“民族自治”之议，即可虑者又不止蒙疆，北京政府对于此点应给予格外注意。<sup>5</sup>

结合上述考察可知，这一时期北京政府内部对于外蒙古地区形势的估计大概可归结为以下两点：一方面，基于意识形态的原因，抱着对“赤化”的恐惧，而苏俄政府在外蒙古地区大力扶持蒙古人民党，输出共产主义，这让北京政府感到颇为忌惮；另一方面，北京政府对外蒙古自治官府的实力过于自信，认为人民党即便得到苏俄政府的支持，亦难以与哲布尊丹巴为首的外蒙古自治官府抗衡，正是基于此种估计，北京政府从维护国家利益和领土主权的立场出发，坚持将外蒙

<sup>1</sup> 《收驻英顾（维钧）公使电》（民国十年五月八日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第 78 页。

<sup>2</sup> 《俄事委员会说帖》（民国十年五月十二日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第 80—81 页。

<sup>3</sup> 《发驻英顾（维钧）公使电》（民国十年五月十八日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第 82 页。

<sup>4</sup> 《收院秘书厅函·说帖》（民国十年五月二十日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第 85—86 页。

<sup>5</sup> 《收院秘书厅函·说帖》（民国十年五月二十五日），《中俄关系史料·外蒙古（民国十年）》，第 89 页。



古问题视为国内问题，不允苏俄干预。

在苏俄政府与中国政府就出兵外蒙古问题进行多方交涉之际，在外蒙古境内，恩琴指挥的自治政府军队与人民党人领导的临时政府军队展开了激烈角逐。最初，由于人数及武器弹药的优势，恩琴方面占据了主动，人民党的军队则节节败退。显而易见，外蒙古境内的此种军事政治发展趋势不符合苏俄的利益，苏俄政府势难容忍。于此情形之下，苏俄已经决定出兵外蒙古，惟在出兵前夕，契切林再度致函北京政府外交部。与以往函电中请求中国同意苏俄出兵不同的是，该函件惟强调苏俄出兵之意义，即在于消灭中俄公敌恩琴军队、维护两国主权，同时在函件的最后不忘再次声明，“一俟大功告成，俄军即退出蒙境”。<sup>1</sup>不言而喻，于当时情形下，苏俄军队出兵外蒙已成定论，是故，苏俄政府不再要求在此问题上获得中国政府谅解。1921年6月28日，苏俄在未经中国政府允许的情况下，派兵进入外蒙古，协助人民党军队一举将恩琴军队剿灭。由于担心来自中国军队的讨伐和恩琴残余势力的反扑，外蒙古人民政府请求苏俄红军仍旧留驻外蒙古，直至将恩琴军队彻底消灭为止。苏俄政府为维护自身利益计，顺水推舟地答应了这一请求<sup>2</sup>。

彼时，苏俄政府未经北京政府允许出兵外蒙古，在中国朝野各界引起很大不满，这对尚处于培育阶段的中苏关系造成了不良影响。事实上，在这一问题上，苏俄政府内部亦有不同意见：一方以越飞为代表，从革命外交与世界革命的初衷出发，致力于建立对华外交关系，故主张停止在外蒙古的活动；另一方以外交人民委员契切林为代表，基于维护现实利益的需要，坚持认为苏俄为自身安全计，不能不插手外蒙古事务。<sup>3</sup>在契切林看来，“理论上承认中国的宗主权或者不得已承认其主权，可以在相当程度上满足中国的民族自尊心。蒙古始终是个半独立的国家，它不是中国的一个省，不是设有中国管理机构和中国督军的东突厥斯坦”。基于这样的现状，契切林提议：“可以向中国政府宣布，我们的军队应蒙古政府的请求，在蒙古尚未能自我保护之前留在蒙古。在任何情况下，我们的军队不能无限期的留在蒙古。但是，我们还不能确定撤兵的期限。我们只能宣布，我们的军队的驻扎是暂时的。”<sup>4</sup>

上述契切林的主张为苏俄在外蒙古问题上的对华外交和谈判确定了基调。1921年7月30日，身在北京的苏俄远东共和国代表优林向中外记者表示，苏俄绝无侵略中国领土之意<sup>5</sup>。8月，远东共和国在向北京政府提交的一份特别补充材料中亦提到：“蒙古地位将由俄中关系于蒙古的旧沙皇条约来确定，远东共和国不允许蒙古从中国分离出去。”<sup>6</sup>10月，优林在与北京政府外交总长颜惠庆的谈话中再度阐明了苏俄政府在外蒙古问题上的前述立场。然而，就在苏俄政府向北京政府做出承诺后不久，即1921年11月5日，苏维埃政府和蒙古人民政府签订了“友好关系协定书”。协定书规定，双方在政治的和经济的相互关系方面必须执行最惠国待遇的原则，并且不允许在自己的领土上建立任何对另一方面有敌对行为的组织活动。《蒙古人民共和国通史》的编撰者称赞该协定为“蒙古第一个完全平等的国际协定”，认为这个协定提高了“蒙古人民共和国”的国际和国内地位、巩固人民政权，为进一步发展革命、建立人民民主基础创造了有利条件方面，因此具有极为重大的意义。<sup>7</sup>如果说外蒙古当局将“友好关系协定书”视为一份荣耀，那么对于中国而言则是一种耻辱，这一行为再度激起了中国政府和社会舆论的愤怒。为了平息来自中国方面的不满和责难，1921年12月，苏俄政府代表裴克斯赴华与北京政府就有关问题进行协商。其

<sup>1</sup> 北洋政府外交部中俄交涉公署会务处编：《中俄会议参考文件》第2类，《中俄问题往来文件》，台北：文海出版社，1969年，第14页。

<sup>2</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第275页。

<sup>3</sup> 田保国：《民国时期的中苏关系（1917—1949）》，济南：济南出版社，1999年，第118—119页。

<sup>4</sup> 转引自林军：《初期苏联对华政策的分歧》，《世界历史》1995年第2期，第55页。

<sup>5</sup> 《远东共和国代表优林向北京中外各报记者发表讲话》，《民国日报》1921年8月2日第6版。

<sup>6</sup> 田保国：《民国时期的中苏关系（1917—1949）》，第113页。

<sup>7</sup> 苏联科学院、蒙古人民共和国科学委员会编，巴根等译：《蒙古人民共和国通史》，第280—282页。



时，颜惠庆当面质问裴克斯：“外蒙为中华民国领土之一部分，安得与之订约且驻兵库伦，此诚侵害中国领土主权之举，是何用意？”裴克斯虚应称：“本国此举对于贵国在外蒙之主权毫不侵犯，缘此系根据1915年三方之协约。按照该约，贵国承认外蒙之独立。而此项独立即在1919年被贵国所强迫取消者也……本国政府之意，对于前俄帝国所缔结之各项条约，均须修改，并非根本全取消之谓。1915年中俄蒙三方协约亦应修改。”颜惠庆坚持认为，中国—外蒙古关系为中国内政，无须第三者调停；即便苏俄方面出手调停，亦只能以友人身份进行非正式的调停。<sup>1</sup>裴克斯则一再强调1915年《中俄蒙协约》的法律效力，以及由此而生成的苏俄对于外蒙古事务的政治权利。<sup>2</sup>

由于双方在外蒙古事务上的分歧严重，裴克斯的对华外交不可避免地陷入停顿。在此情形下，1922年7月，苏俄政府派遣越飞接替裴克斯的工作。其时，苏俄政府给越飞下达了两条纲领性指示：第一，外蒙古的法律地位以及苏俄从外蒙古撤兵问题，应由俄、中、蒙三方协议解决；第二，前述问题的解决方案与苏俄政府承认中国对外蒙古的主权并不矛盾。<sup>3</sup>越飞对这些指示感到不可理解，他在给列宁、斯大林、加拉罕等人的信件中坦白指出，“当然，耍某种手腕，可以把这些宣言说成一纸空文。但我认为，这将是我们的对华政策的破灭，而最终则是我们全面灭亡的开始，因为在外交政策上我们成了最一般的帝国主义者，在很大程度上不再是世界革命的推动因素”。在表达了强烈的不满后，越飞认为，接下来要思考的一个问题，即是如何找到一个摆脱现状的出路，以避免俄中关系的进一步恶化。为此，越飞在华期间展开外交活动，先是拉拢吴佩孚，随后又与孙中山合作，其目标即在于从中国军政实力派中寻求合作伙伴，希冀通过他们来影响中国政府和社会舆论，重塑苏俄政府的“革命形象”。<sup>4</sup>需要指出的是，当越飞与北京政府进行谈判之际，外蒙古方面一度感到非常紧张，乃因西方报纸盛传外蒙古问题亦在谈判日程当中，并且外蒙古问题“仅可根据蒙古旧有自立条约解决”，这不由得让他们回想起1913年中俄声明文件绕开外蒙古当局对外蒙古地位进行处置的不愉快经历。为此，其时外蒙古当局专门照会劳农政府驻库伦代表陆巴尔斯克，要求苏俄政府将此事之始末“登报声明，务使普通人民心目中亦明了此事，而对其作正当之推想”<sup>5</sup>。

尽管逗留中国期间一直以对华友好的面目示人，但由于中俄双方诉求的不可调和性，越飞的对华外交活动步裴克斯之后尘，再度以失败而告终。1923年9月以后，谈判在苏俄政府新任驻华全权代表加拉罕与北京政府代表之间举行。这一次谈判最终有了结果，双方于1924年5月31日签订了《中苏解决悬案大纲协定》，内中规定：“苏联政府承认外蒙为完全中华民国之一部分，及尊重在该领土内中国之主权。苏联政府声明，一俟有关撤退苏联政府驻外蒙军队之问题，即撤兵期限及彼此边界安宁办法，在本协定第二条所定会议中高定，即将苏联政府一切军队由外蒙尽数撤退。”<sup>6</sup>至此，横亘在中苏两国之间的外蒙古地位问题再次以条约的方式得到确认。

## 五、泛蒙古主义旗帜下的利益诉求：日本的涉蒙政策

<sup>1</sup> 《外交总长颜惠庆会晤苏俄代表裴克斯》（民国十一年五月二十二日），刘存宽、薛衔天等编：《中苏国家关系史资料汇编（1917—1924）》，北京：中国社会科学出版社，1993年，第449—450页。

<sup>2</sup> 《外交总长颜惠庆会晤苏俄代表裴克斯》（民国十一年六月二十七日），刘存宽、薛衔天等编：《中苏国家关系史资料汇编（1917—1924）》，第450—452页。

<sup>3</sup> 中共中央党史研究室第一研究部译：《联共（布）、共产国际与国民革命运动（1920—1925）（一）》，北京：北京图书出版社，1997年，第115页。

<sup>4</sup> 详情参酌刘敬忠：《苏俄占领外蒙及对华外交活动》，《史学月刊》2004年第2期，第70—77页。

<sup>5</sup> 《蒙古外交总长致驻蒙劳农代表陆巴尔斯克照会》（1922年12月23日），收入北洋政府外交部中俄交涉公署会务处编：《中俄会议参考文件》第2类，《中俄问题往来文件》，台北：文海出版社，1969年，第555页。

<sup>6</sup> 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编·外交》第3辑，南京：江苏古籍出版社，1991年，第833—835页。



1917年俄国十月革命和内战爆发，后来，旧俄军队在苏俄红军的进攻下陷入溃乱，俄国在远东地区的利益已不能得到保全。对此情形，日本最初抱有跃跃欲试的心态，希图有所作为。原来，20世纪初，日本政府与俄国政府订立了多项密约，双方就远东地区的势力范围进行了较为明晰的利益分割，随着旧俄政府的崩溃，苏维埃政府声明相关密约作废，远东地区的利益面临重组，趁此机会获得更多的利益当然是日本人乐见其成的事情。正基于此，日本政府决心扶助俄国帝制派之势力，以与苏维埃俄国政府对抗。一段时期以来，日本政府除乘机占领俄国滨海地区外，并欲将俄国旧政府在中国北满、外蒙之一切权利，经俄国帝制派之手让渡于日本；与此同时，它还鼓吹“泛蒙古主义”运动，依靠流散于远东地区的旧俄政府溃军运作成立“大蒙古国”。

除了在远东地区进行大蒙古国运动的运作以外，此间日本政府还联合美国，鼓动北京政府参加协约国武装干涉集团。最初，中国政府保持了克制和中立，北京政府曾不断谕令中苏边境地区军政当局对俄国“红白党争，严守中立”，对苏俄内部事务采取不干涉政策。这一政策虽未能在所有中苏边境地区严格执行，但从整体上约束了一些边疆大吏的鲁莽行为。然而随着远东形势的发展，中国政府基于诸种考虑，于1918年加入了协约国集团，并表示派遣参战军开拔俄国远东地区。在随后协约国集团武装干涉苏维埃俄国政权的过程当中，中国政府虽然只是起了象征性的作用，但毕竟是协约国的一员。

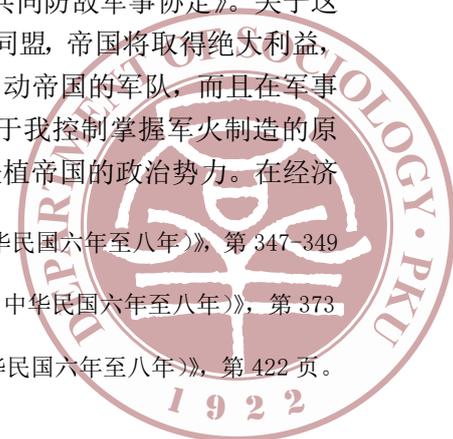
需要说明的是，尽管中国政府表示愿意与日本共同出兵远东地区，但在一些边疆地方大吏看来，与日合作不啻于与虎谋皮，必将面临更多的风险。陈毅听闻中日共同出兵之事，即感到非常紧张。根据他的观察，日本扶助谢米诺夫，三番四次地联络动员外蒙古王公贵族，发起了“泛蒙古主义”运动。在此情形下，“至于中日共同出兵，应只限于满洲里一路，蒙古新疆实无日驻武官之必要。证以日人在蒙举动，当初实抱有伟大阴谋而来，而我不知日人乃世界之毒，有何亲善可言。总以设法早日撤出，免贻害累为宜”。<sup>1</sup>对于日本之立场，时任察哈尔都统田中玉亦有所察觉，他在“条陈治蒙策”中指出：“阅观报章迭载，内外蒙古各代表至赤塔与蒙匪首领富森阿开大会议，因有某国人暗中主使，欲合内外蒙古及俄属西伯利亚之蒙古部落名布里亚特者，组成独立国，推富森阿为大统领。又谢米诺夫阴受某国之唆使，屡诱外蒙独立各等语。无论是否属实，但某国近来覬覦内外蒙之心，已日见昭著，倘不事先预防，使彼事机成熟，则后悔又将无及。”<sup>2</sup>彼时，陈毅还向北京政府报告，在库伦的布里亚特人巴德马热夫受日本军官指使，撰写《蒙古问题》一文，用俄、蒙文字印刷散布，企图煽惑蒙人，内中声称“中俄政治不良，均无好意待蒙，又中国内讧不已，宜乘机独立，急求外援。如求外援，自有为之援者。在布人受西欧教育，可扶助蒙人”。在陈毅看来，所谓外援，即日本方面的援助，此可谓“阴谋毕露”。<sup>3</sup>

彼时，日本政府确曾有经营外蒙古的计划。自从以协约国名义出兵西伯利亚之后，日本对盘踞沃木斯克（今译为“鄂木斯克”——编者注）的旧俄远东政府首脑高尔察克及占据赤塔之旧俄将领谢米诺夫予以种种援助，其目标即在于将俄国在满、蒙地区的权利让渡于己。1918年5月16日，日本陆军少将斋藤季治郎与中国将领靳云鹏订立《中日陆军共同防敌军事协定》。关于这一协定的意义，日本政府的一份内部文件做了如下评估：“根据日中同盟，帝国将取得绝大利益，即在军事上以协同作战为理由，可在中国领土内之必要方面，自由出动帝国的军队，而且在军事上当然以相互支援之名义，参与编练中国军队；尤为重要的是有利于我控制掌握军火制造的原料。在政治上，基于同盟关系，积极参与其内政，以便于从各方面扶植帝国的政治势力。在经济

<sup>1</sup> 《收驻库伦大员陈毅电》（民国八年3月19日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第347-349页。

<sup>2</sup> 《收田中玉条陈治蒙计划》（民国八年4月11日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第373页。

<sup>3</sup> 《收驻库伦大员陈毅电》（民国八年7月1日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第422页。



上，以同盟协作之名，开发其丰富的资源，努力开拓市场，以利于加快帝国经济的发展。”<sup>1</sup>据此可知，通过该“协定”，日本可派遣大批军队进入中国东北，填补旧俄政府的权力真空。就外蒙古问题而言，该协定的实施细则有“日本军队一部得由库伦进入贝加尔”之规定，此即日本取得了堂堂正正经营外蒙古之途径。

随后，在建立“大蒙古国”的号召下，受日本扶持的谢米诺夫数次遣员前往外蒙古，试图联络、游说外蒙古王公喇嘛，开展联合建国运动。迨至1919年11月外蒙古宣布取消自治、还政中央，虽然苏维埃俄国政府认为该事件与己无关，而日人则视为与日本经略外蒙有重大之妨碍，故“阴扰外蒙古之举”愈加汹涌。期间，中外媒体迭载日本政府扰乱外蒙古的密电。根据这些来自于日本军方、外交机构的文档提供的信息可知，日本政府曾派出多拨情报人员，携带巨款，分往内外蒙古各地，游说王公，陈以利害，并表示愿意承担军费政费借款及军械各项，以助其恢复自治权的名义，谋求对蒙古地区的渗透。时人观察到，“日本联络蒙匪，着着奏效。民国九年九月，日本仍招谢米诺夫至大连，协议仍由日本供给款械，令其残部，与蒙匪结合，攻取外蒙为根据地。遂肇民国十年二月，谢米诺夫部将恩琴，与蒙匪合力、攻陷库伦之事，此由于日本经营外蒙，以演成现在蒙祸之实际情形也”。<sup>2</sup>

事实上，最初日本政府对外蒙古地区的经营，主要是通过谢米诺夫一部及其鼓吹的泛蒙古主义运动予以间接实施的。伴随着谢米诺夫一部在远东地区军事上的失败，以及苏俄政府在外蒙古地区扶持的蒙古人民党政权的建立，日本在外蒙古地区的经营动力逐渐衰竭。根据张作霖的观察，原来，这一时期恰逢朝鲜独立运动高涨，日本政府深恐该国受外蒙古独立运动影响，故而对于扶持谢米诺夫联合建国行动之热度稍减。<sup>3</sup>另据驻海参崴联络员周家树报告，外蒙古独立问题，皆言为日人及谢米诺夫所惑，然而是否属实，有待进一步观察。根据他与日本司令部高柳少将的交谈中所了解到的信息，“现在萨拜喀尔及外蒙等处煽动蒙古独立之日人，为该国之流民，如由我国拿送日领，必当尽力惩办”。<sup>4</sup>此间日本政府逐渐减弱对外蒙古独立问题的干涉，另一个主要原因还必须予以提出，即中国因素。根据“中美新闻社”的观察，日本最初支持谢米诺夫，乃是企图借其力量抵制苏俄政府军队；然而随后日本政府认为谢氏经营外蒙古之野心于日本不利，“日本若助谢氏，将失去其北京友人（即武人派）之同情，盖中国在蒙丧失势力，其意味即为北京武人派大失威信也”。<sup>5</sup>迨至1921年11月，苏俄政府与外蒙古人民党政权签订了“友好关系协定书”，双方互相承认主权，并正式建交。日本政府对此追悔莫及，束手无策。日本出兵西伯利亚长达4年零2个月，耗资九亿日元，其目标原本是为了援助谢米诺夫，并乘机将西伯利亚置于日本势力之下，防止出现瓜分中国东北地区和蒙古地区的竞争者，然而这一计划因苏俄军队的介入最终化为泡影。事后，日本军事评论家伊藤正德称出兵西伯利亚为日本国防史上“最黑暗的一页”。<sup>6</sup>

综观此间日本政府对外蒙古问题的举措，大致可以得出如下结论：日本政府曾试图通过泛蒙古主义实施的大蒙古国构建运动，努力将自己的力量渗透至外蒙古地区；但这种主观愿望在多大程度上得到了实施，还需进一步考量。不可否认，在与日本毗连的远东地区，日本自认为其拥有无可置疑的利益，亦愿意为此利益展开各种外交、军事行动，这也是日本政府扶持高尔察克、谢

<sup>1</sup> 日本外务省编，《日本外交文书》大正六年第1册，1967年，第594页。

<sup>2</sup> 刘彦，《中国近时外交史》，台北：文海出版社，1983年。

<sup>3</sup> 《收参陆办公厅函·张巡阅使作霖函》（民国八年五月七日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第393页。

<sup>4</sup> 《收参陆办公厅函·驻海参崴联络员周家树报告蒙边之动静》（民国八年五月七日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第393页。

<sup>5</sup> 《外蒙现状之西讯》，《申报》1919年6月29日第6版。

<sup>6</sup> 井上清，《日本军国主义》（第二册），北京：商务印书馆，1985年，第181—182页。



米诺夫等部的原因所在。但对于外蒙古地区，日本是否抱有志在必得的愿望，值得商榷。毕竟，当时的外蒙古地区已经成为新生的苏维埃政权同日本，以及英、法、美、俄国残余势力、中国政府和“自治”外蒙古上层的博弈之地。因此，日本企图将自己的势力范围延伸至外蒙古地区，不得不面临多方力量的反制。在此情形下，日本政府推动的“泛蒙古主义”运动并未获得预想的收益，其结果，日本政府不得不战略放弃外蒙古，进而在稍后的一段时期内开始逐步退出外蒙古。

## 六、构建“亚洲边疆”：英国人的外蒙古想象

一个饶有兴味的问题是，当1919年中国发起对外蒙古的收复运动之际，英国人亦颇感紧张。当然，这种紧张的缘起并非无迹可寻，1919年初，北京政府开始尝试改善与西藏地方的关系，并取得了一些成果。在英国人看来，“这是自1910年中国军队迫使达赖喇嘛流亡以来绝无仅有事件，也是英藏关系倒退的一个表现”<sup>1</sup>。原来，这一时期英国政府正千方百计地寻求与北京政府就西藏问题进行“修约”，试图将西姆拉会议签订的一纸协议落到实处，同时拟再将昆仑山以南、唐古拉山以北等处划入内藏地区，是以对影响恢复中英西藏问题谈判的相关情形颇为关注。

鉴于上述中国政府在西藏施展的“进取性”政策，证以“五四”运动以来中国民众高涨的民族主义情绪，英国外交部将1919年中国政府的征蒙行动视同1910年赵尔丰在西藏实施的改土归流，认为中国政府正谋求单方面改变西藏的既有地位。1919年4月，外界风传中国政府拟出兵外蒙古。为此，英国公使朱尔典专程会晤外交部代理总长陈篆，直指中国政府派兵入蒙破坏了中俄协议。陈篆解释称，此举实为自卫起见，以防俄国过激派之窜入；另外，恰克图条约所规定俄国维持外蒙古地方秩序一层，现在已经不能正常履行，且俄人将来组织何种政府，中国政府亦无从推知，故向外蒙古派遣军队实为中国政府职责所在。然而朱尔典坚持认为，中国政府出兵绝不仅仅是为了自卫，而或另有其他企图。<sup>2</sup>迨至1919年11月西北筹边使徐树铮率领军队抵达库伦，强力取消外蒙古自治地位，英国人感到更加紧张。为维护英国在西藏利益计，11月22日朱尔典致电时任英国外交大臣寇松，内称：“徐树铮在蒙古恢复主权无疑对西藏问题有影响，强化了中国军方拒绝对西藏人让步的立场。”<sup>3</sup>在朱尔典看来，从某种意义上说，这一事件可能引发的一个后果是，它将使中国人民更加有理由相信，既然外蒙古可以取消自治，那么基于同样的理由，西藏亦将难允自治地位。

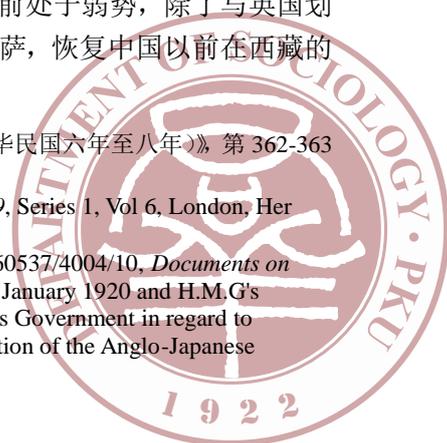
英国人的担心并非多余。1919年12月6日，北京政府外交部在答复英国外交部有关西藏修约谈判问题的电文中即指出：“对于中国政府而言，西藏的地位与外蒙古的地位在某种意义上有些类似。后者现在已经请求取消自治，如果政府在当前这个时候与英国政府就西藏问题签订一个协议，那么，中国民众将会很难理解政府的这一行为。我们一直以来非常体谅英国政府签订一个协议的良好愿望，但鉴于当前的政治局势，双方开展谈判是无益的。”<sup>4</sup>朱尔典还联想到甘边宁海镇守使马麒发表的一纸“艳电”，内中声称“西藏本属中国领土，多年来与川构怨，兄弟阋墙，自应兄弟解决，万不能由他人干预”，同时还强调指出，由于中国目前处于弱势，除了与英国划定边界以外别无选择，但中国最终将毫无疑问地想要派遣军队前往拉萨，恢复中国以前在西藏的

<sup>1</sup> C. Bell, *Portrait of the Dalai Lama*, London and Glasgow, 1946, p. 217.

<sup>2</sup> 《代理总长会晤英朱使问答》（民国八年四月二日），《中俄关系史料·外蒙古（中华民国六年至八年）》，第362-363页。

<sup>3</sup> E. L. Woodward, Rohan Butler, ed. *Document on British Foreign Policy, 1919-1939*, Series 1, Vol 6, London, Her Majesty's Stationary Office, 1956, p. 847.

<sup>4</sup> Note from the Chinese Minister in London to Earl Curzon (Received December 6) 160537/4004/10, *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, Series 1 - Volume 6: Central Europe, June 1919 - January 1920 and H.M.G.'s Relations with Japan, June 1919 - April 1920, CHAPTER II Attitude of His Majesty's Government in regard to Japanese policy towards China and adjacent territories, and in regard to the continuation of the Anglo-Japanese Alliance June 28, 1919-April 1, 1920, pp. 873-874.



地位。根据朱尔典的观察，这代表了几乎所有的中国官员在西藏问题上的真实看法，同时亦表明，中国方面对于英国政府提出的西藏修约问题并不心甘情愿，仍然期待使用武力重新征服西藏。并且，自中国政府恢复其在外蒙古的主权以来，这样一种态度日渐得以强化。<sup>1</sup>正是基于前述那样一种想象中的担忧，此间朱尔典在与陈篆的谈话中表达了强硬立场：“中国一定会通过威胁西藏人，就像威胁蒙古人一样，谈判达成一个协议，但她可能发现这项任务是非常不同的。”<sup>2</sup>

随后，为进一步研判外蒙古地区的政治形势演变及其对西藏局势的影响，英国政府于1920年8月前后派遣领事官员台克满赴库伦考察。台克满于1920年8月28日在向英国外交部提交的报告书中谈到了他在库伦的工作，“为了避免引起中国人的怀疑，我最初的意图是，尽可能地拒绝直接与博格达汗及一些蒙古王公喇嘛进行接触，但自从我到达这里后不久就接到了来自外蒙古官府的邀请，后者迫不及待地要求与我会面。”在外蒙古逗留期间，台克满与外蒙古最有影响力的三个王公在一家美国公司的房子里进行了会谈。谈话中，外蒙古方面明确提出，希望英国方面给予必要帮助。在台克满看来，外蒙古方面之所以对于英国政府有所期待，乃是基于蒙古人与西藏人的密切关系，并且他们也知道，英国政府一直以来非常支持西藏自治。

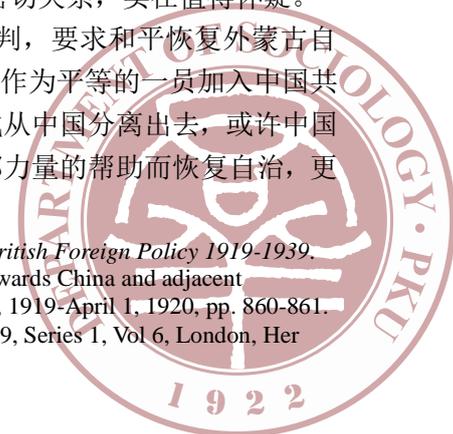
在与台克满的交谈中，外蒙古王公将中国政府1919年以来在外蒙古地区实施的种种行为视为一种欺诈性手段；并描述了中国人是如何将外蒙古的自治予以取消，并使之看起来像是蒙古人自愿宣布取消的那样。王公们还谈到，现在俄国已经崩溃，他们不得不直面中国，但他们对中国政府表现出强烈的厌恶感和不信任感，因此，惟有求助于美国和英国，以期恢复他们的自治权利。台克满从与王公的交谈中得知，大部分外蒙古人主张用暴力手段将中国人驱逐出外蒙古，另有一部分人则主张通过政治谈判将中国人礼送出境。对于外蒙古王公喇嘛的请求，台克满则虚与委蛇，惟向他们解释称，他本人访问库伦纯属一次旅行，自己所说的也只是私人性质的谈话而非代表官方，同时他还告诉外蒙古人，英国政府在外蒙古地区的利益纯粹出于商业性的，尽管英国对于他们努力追求自主的愿望抱有同情，但他们不能期望从英国政府这里获得恢复外蒙古自治的支持。然而，外蒙古王公并不灰心，进而将话题转向西藏，称既然英国政府可以维护西藏的自治地位，那么对于外蒙古亦应持同样的立场。台克满解释说，英国政府在这两个地区有不同的立场和利益：对于西藏而言，英国和其有条约关系，并且基于英印政府漫长的边境线和地缘政治关系的原因，英国政府在该地区拥有独特的利益；而对于外蒙古地区而言，英国政府并不存在此诸方面的诉求。

这些王公还明确提出，希望由台克满捎信给英国和美国政府，请求得到他们的支持和帮助，并询问这样做是否明智。台克满的回答是，他们有这样做的自由，但鉴于外蒙古的自治地位受到条约保护，并且美国和英国政府均没有收到来自中国政府的取消自治的照会，不应指望在当前阶段会收到很好的效果，显而易见，中国政府不会欢迎外国政府干涉其内政。在场的外蒙古王公对于台克满的表态感到明显不满，一再要求台克满对外蒙古的未来走向提出建议，并一再提醒台克满，外蒙古与西藏有密切的关系和共同的利益。但在台克满看来，或许因为宗教的原因，一些喇嘛会往来于库伦与拉萨之间，但要说哲布尊丹巴与达赖喇嘛之间有密切关系，实在值得怀疑。

台克满建议蒙古人可以利用当前的机会直接与北京政府进行谈判，要求和平恢复外蒙古自治：“如果他们仅仅向大总统表达自治的愿望，管理自己的事务，并作为平等的一员加入中国共同体当中，享受共和国宪法规定的五族平等，而不是希望以任何方式从中国分离出去，或许中国政府可以考虑。”台克满坦率地跟王公们说，不要过于寄希望于外部力量的帮助而恢复自治，更

<sup>1</sup> Sir J. Jordan (Peking) to Earl Curzon (Received January 13, 1920), *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, CHAPTER II Attitude of His Majesty's Government in regard to Japanese policy towards China and adjacent territories, and in regard to the continuation of the Anglo-Japanese Alliance June 28, 1919-April 1, 1920, pp. 860-861.

<sup>2</sup> E. L. Woodward, Rohan Butler, ed. *Document on British Foreign Policy, 1919-1939, Series 1, Vol 6*, London, Her Majesty's Stationary Office, 1956, pp. 867-869.



可能的是，或许可通过与中国政府的谈判，来实现自身的期望。王公们亦承认陈毅的复职是一个很好的迹象，但他们向台克满抱怨，如果没有第三方力量的干预，外蒙古地方直接与北京政府开展的谈判将会面临很大困难，在他们看来，通过他们自身不太可能经由中国渠道与中国政府的高层官员取得联系。最后，台克满建议，在北京的蒙古政要们没有返回之前，最好不要采取任何行动，因为后者很有可能正在北京与中国政府进行开诚布公的交流，表达他们的真实想法，从而获得解决当前外蒙古问题的办法。

台克满在报告中谈到了跟外蒙古王公多次交流过程中形成的一个比较深刻的印象，即这些外蒙古人在谈论中国政府与中国人的时候，和其所接触过的西藏东部的藏人使用的措辞有极大的相似性。他们不厌其烦地谈及当前中国政府不值得依靠，以及中国官员承诺和保证的虚伪性。<sup>1</sup>关于西藏问题与蒙古问题的关联性，台克满在《访问库伦报告》中指出：一直以来，蒙古问题与西藏问题就像两条平行线一样的发展，自1909~1911年中国试图通过军事力量确立对蒙古和西藏的直接控制以来，结果却在1911年辛亥革命时期，导致了两者的独立，他们均将汉人驱逐出境，隔绝了与中国政府的关系。历史再度重演，1919年徐树铮进入蒙古与1910年赵尔丰进入西藏有极大的相似性。在两个案例中，伴随着中国军队开进两个“国家”，“中国人提出了各种毫无价值的承诺和各种特殊的借口”。1910年的西藏事件中，“中国提出的借口是维护商业的必要性”；在1919年的外蒙古事件中，“则是声称为了阻止布尔什维克的入侵”。在这两个案例中，结果是相同的，即“西藏人和蒙古人的政府被推翻”，中国人接管了当地官府的行政，并且由中国军队完成了对两个地方的统治。

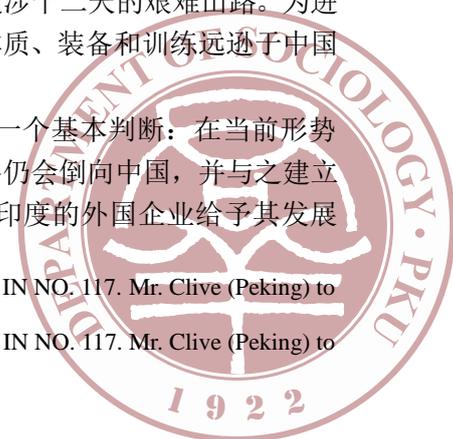
与朱尔典、寇松对最近发生的中国军队征蒙行动抱有极大警惕相异趣的是，台克满主张从“积极的方向”看待此问题。台克满认为，最近发生在库伦的事件，包括哲布尊丹巴蒙受中国士兵的侮辱，拉萨方面已经有所了解，这也许会动摇藏人本已脆弱的心灵，使他们坚定反对中国政府的决心，而不再受到中国人的“哄骗”再次接受中国人的统治。因为，“1919~1920年徐树铮领导下的中国军队在外蒙古的行动，在某种意义上讲，可被视作对藏人的一次警示，即如果中国军队被允许使用军事手段控制拉萨，将会发生一些什么。不管中国政府给予我们什么样的保证，不管北京政府提出‘五族共和’的陈词滥调以保障藏人的利益，可以确定的是，一旦几千人的中国军队进驻拉萨，西藏自治的遗迹将会被一扫而尽，很有可能那些加诸蒙古人身上的虚假借口（即西藏人自己想要回到中国的怀抱）将再次被提出”。

此外，台克满还从地理环境与地缘政治的角度阐述了西藏与外蒙古地区面临的不同形势。他认为，西藏在地理位置上占有很大的优势：从张家口到库伦，是穿越一个平原，一个士兵徒步行军需要花费一个月的时间，但如果乘坐汽车的话，只需要四到五天的时间。除此之外，这一线路非常适合铺设铁路和开设飞机航线；至于从打箭炉到拉萨，需穿越世界上最为难行的山地，需要花费两倍于前者的时间，并且，在这里建设从东到西的铁路简直是不可能的事情。除此之外，作为中国政府对蒙行动基地的张家口，有一条铁路与北京相连，从张家口到库伦乘坐汽车行军只要几天的时间；作为从中国到西藏的门户的打箭炉，与成都之间需要跋涉十二天的艰难山路。为进一步宽慰英国外交部，台克满还特别强调，成都不是北京，川军的体质、装备和训练远逊于中国北方军队。<sup>2</sup>

基于前述诸种因素，台克满对于外蒙古问题与西藏问题形成了一个基本判断：在当前形势下，如果俄国就此一蹶不振，那么，基于地理上的原因，外蒙古最终仍会倒向中国，并与之建立紧密联系；而对于西藏方面来说，如果英国政府能够同意通过来自印度的外国企业给予其发展

<sup>1</sup> Report on a Visit to Urga by Mr. Teichman, URG, August 28, 1920. ENCLOSURE IN NO. 117. Mr. Clive (Peking) to Earl Curzon (Received December 1) No. 663 [F 3009/152/10].

<sup>2</sup> Report on a Visit to Urga by Mr. Teichman, URG, August 28, 1920. ENCLOSURE IN NO. 117. Mr. Clive (Peking) to Earl Curzon (Received December 1) No. 663 [F 3009/152/10].



“自己国家”必要的帮助，与之保持友好关系，那么，可以确认，由于地缘位置的关系以及其与印度的天然联系，西藏当局必然长久地倒向英国政府这边，而不是中国。尽管西藏面临的安全环境不如想象中的那般糟糕，台克满依然强调，为有效保护英国政府与藏人利益，需在英印政府的帮助下大力发展西藏，允许藏人加强自身的力量，这样一来，“他们才会在一个相对团结和强大的中国面前保持一个确定的位置而不为所动。单靠一个三方的协议并不能完全保证一个虚弱和封闭的西藏免受中国的侵略，因为中国人会一直寻找一个将该协定置于一边、强迫藏人自己废除该协定的机会”。<sup>1</sup>

台克满访问库伦期间，外蒙古官方为拉拢英国，特意向其说项，邀请英国政府在库伦设立领事馆。台克满认为，这一问题从某种意义上来说与西藏问题紧密相关：如果英国政府接受外蒙古官府的请求，在库伦设立了领事馆，那么，随之而来的一个问题则是，设若美国政府和其他的外国政府打算在西藏设立领事馆，英国政府又将如何应对？其结果，此诸情形将置英国政府于一个尴尬的境地。在台克满看来，如果其他国家亦在西藏设立领事馆，西藏势必成为一个面向各国开放的地区，那么，英国在西藏地区的独占性地缘政治优势和影响力将会因此而丧失。<sup>2</sup>不过，台克满观察到，对于在外蒙古设立领事馆事，美国人显得更为迫切，基于这方面的原因，似乎不会对西藏的现状造成尴尬的影响。尽管台克满对于设立领事馆一事抱持谨慎的乐观，但英国外交部似乎并不这样认为，通过细致入微地比较研究与不研究的得失，它最终放弃了这一设想。

彼时，英国政府还深入考察了外蒙古问题中的国际性因素，即日本人在中国政府征蒙运动中扮演的角色。在英国人看来，日本人拿了一手好牌，他们已经开始收获他们的丰硕外交果实。随着高尔察克在俄欧地区的败退，由日本人一手扶持的谢米诺夫一旅的实力逐渐壮大，有日本人的支持，并开始以完成独立为号召。<sup>3</sup>围绕此问题，英国政府曾与日本政府有过多次交流，要求日本政府承诺不对西藏抱有任何幻想。尽管日本对此做过解释，但英国人并未感到释怀，根据相关情报人员提供的信息，他们做出如下判断：日本人试图填补俄国人在内亚中央的权力真空，基于这样一种诉求，日本人除了对外蒙古有所企图外，对西藏亦必有相应的图谋，亦即日本在中亚地区的扩张对英帝国在亚洲的边疆形成了重要挑战。根据英国人的观察，最近的事态表明，日本不仅追求对中国的完全统治，而且还试图在内陆亚洲事务中发声，并拥有更大更多的决定力。<sup>4</sup>

正是基于上述考量，1919年8月14日，英国驻北京公使朱尔典在向寇松的报告中表达了日本人正在努力取代俄国人在外蒙古地位的担忧。该报告认为，从1907年开始，日本通过与俄国签订的一系列条约，获得了南满铁路的权益。在英国人看来，随着俄国人的日益衰落，日本努力追求在该地区北部的扩张已是自然而然的事情，但蒙古人在多大程度上会默许这种既定的命运，仍有待观察。<sup>5</sup>朱尔典还在报告中声称，根据1913年中俄声明文件，中国政府不得干涉外蒙古地区的内政，而徐树铮的所作所为直接与中俄声明文件的相关条款精神相悖，这表明，中国政府正

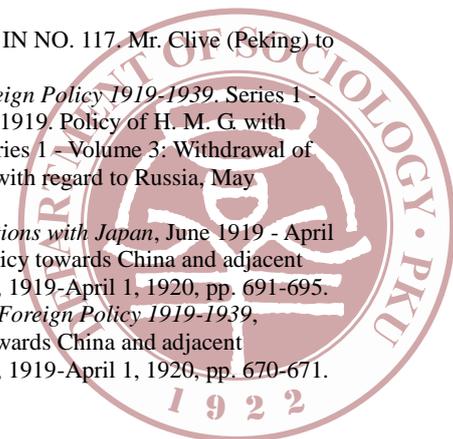
<sup>1</sup> Report on a Visit to Urga by Mr. Teichman, URGA, August 28, 1920. ENCLOSURE IN NO. 117. Mr. Clive (Peking) to Earl Curzon (Received December 1) No. 663 [F 3009/152/10].

<sup>2</sup> Report on a Visit to Urga by Mr. Teichman, URGA, August 28, 1920. ENCLOSURE IN NO. 117. Mr. Clive (Peking) to Earl Curzon (Received December 1) No. 663 [F 3009/152/10].

<sup>3</sup> Foreign Office Memorandum on Siberia [165784/11/57], *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*. Series 1 - Volume 3: Withdrawal of German Forces from the Baltic Provinces July-December 1919. Policy of H. M. G. with regard to Russia, May 1919-March 1920. Eastern Galicia, June-December 1919. Series 1 - Volume 3: Withdrawal of German Forces from the Baltic Provinces July-December 1919. Policy of H. M. G. with regard to Russia, May 1919-March 1920. Eastern Galicia, June-December 1919.

<sup>4</sup> Series 1 - Volume 6: *Central Europe, June 1919 - January 1920 and H. M. G.'s Relations with Japan, June 1919 - April 1920*. CHAPTER II Attitude of His Majesty's Government in regard to Japanese policy towards China and adjacent territories, and in regard to the continuation of the Anglo-Japanese Alliance June 28, 1919-April 1, 1920, pp. 691-695.

<sup>5</sup> Sir J. Jordan (Peking) to Earl Curzon (Received October 21), *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, CHAPTER II Attitude of His Majesty's Government in regard to Japanese policy towards China and adjacent territories, and in regard to the continuation of the Anglo-Japanese Alliance June 28, 1919-April 1, 1920, pp. 670-671.



在撕毁中俄声明文件的有关条款。<sup>1</sup>英国人之所以对徐树铮的征蒙军队保持高度关注，乃是因为在时人看来，徐树铮背后所代表的皖系军阀与日本政府有着密切的联系，这不由得让英国外交部产生一种联想：徐树铮征蒙是否在一定意义上代表了日本人的利益？

总体而言，这一时期英国政府对于外蒙古问题的关注，最初因其维护西藏既得利益而引起。在英国外交部看来，外蒙古问题与西藏问题有极大的关联性，通过管窥中国政府对外蒙古问题的处置，即可预见到西藏地位之未来。基于同样目的，英国外交部亦非常在意日本人在外蒙古乃至远东地区的势力扩张，其初衷仍然服务于维护其亚洲边疆安全之目标。关于这一点，寇松曾做了抒情式的阐述：“疆界问题仍然是我们的外交部、印度事务部、殖民部每天每时的当务之急，是我们的殖民地和附属国最为生死攸关的事情，是一项艰苦卓绝、无休无止、需要盎格鲁-撒克逊民族发挥最敏锐的智慧和最刚健的精力来从事的工作。”<sup>2</sup>不言而喻，在已经获得了巨大的领土收益之后，英国政府需要建立一个稳定有效的边疆体系，用以保障他们的既得利益；然后在此基础上，进一步往前扩张疆界，希冀获得更大更多的利益。就英国政府在印度实施的边疆战略来看，诚如寇松所言，其目标在于为大不列颠帝国构建“三重边疆”：（1）内缘由英印实施行政管辖的边疆地带；（2）中间地带的“杜兰线”，或者说实施积极防御的疆界；（3）作为外部或者高级战略疆界的阿富汗边界。在寇松看来，由他具体实施的以印度为核心的边疆体系是当时世界上组织最有效的边疆体系，完全可以与古代的对应该案例和原型——罗马边疆体系相媲美。<sup>3</sup>

## 结 语

根据本文的研究，1919~1924 年外蒙古“二次独立”事件主要受到三个方面的因素推动，即外蒙古自身、中国因素和苏俄因素。受此影响，1924 年以后的外蒙古政治地位表现出“三重性”：首先，在外界看来，它被认为是“红色帝国主义”，外蒙古就像沙皇俄国时期一样属于苏俄的“势力范围”；<sup>4</sup>其次，在政治意义上而言，中国仍然声称拥有对于外蒙古的主权地位，虽然它已经在事实上失去了对外蒙古的控制；最后，外蒙古地方精英坚持认为他们是一个独立的国家，1921 年苏俄政府认可了外蒙古的独立地位，并与之签订了一个友好条约，建立了外交关系。<sup>5</sup>当然，考察日、英两国对外蒙古二次独立事件的关注及其策略，必能进一步增进对该事件的整体性认识。

### 1. 外蒙古因素

需指出的是，有关先行研究对于外蒙古独立问题的考察，经常会表达这样一种观点，即外蒙古地方精英多数时候是一个缺席者，外蒙古的命运完全由苏联与中国两个关联方所决定。<sup>6</sup>那么，实际情形是否如此呢？

16 世纪“新航路”开辟以降，西方列强在全球的扩张和殖民体系逐渐得以确立，“民族国家”的面孔亦渐渐清晰地浮现出来。迄至 20 世纪初，一些落后的国家（如中华民国）亦步亦趋，

<sup>1</sup> Sir J. Jordan (Peking) to Earl Curzon (Received October 11). *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, CHAPTER II Attitude of His Majesty's Government in regard to Japanese policy towards China and adjacent territories, and in regard to the continuation of the Anglo-Japanese Alliance June 28, 1919-April 1, 1920, pp. 691-695.

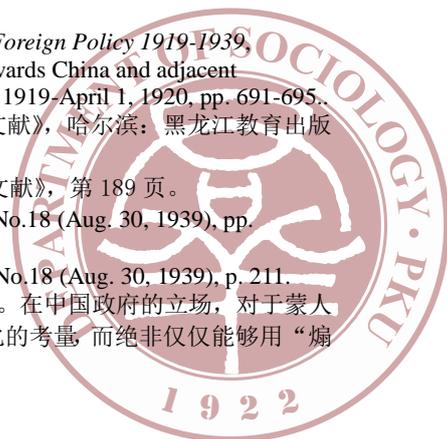
<sup>2</sup> 寇松，《论疆界》，张世明主编：《空间、法律与学术话语：西方边疆理论经典文献》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2014 年，第 158 页。

<sup>3</sup> 寇松，《论疆界》，张世明主编：《空间、法律与学术话语：西方边疆理论经典文献》，第 189 页。

<sup>4</sup> Kathleen Barnes, "Outer Mongolia on the World Stage", *Far Eastern Survey*, Vol.8, No.18 (Aug. 30, 1939), pp. 210-211.

<sup>5</sup> Kathleen Barnes, "Outer Mongolia on the World Stage", *Far Eastern Survey*, Vol.8, No.18 (Aug. 30, 1939), p. 211.

<sup>6</sup> 诸多研究均将外蒙古独立诉求的表达视为受“煽惑”的结果，事实并不尽如此。在中国政府的立场，对于蒙人之独立可称为“煽惑”；然则对于蒙古而言，宣布独立则是基于自身利益最大化的考量，而绝非仅仅能够用“煽惑”一词所能涵盖。



开始向这一标准和模式看齐，努力迈入近代民族国家的门槛。彼时，与构建统一的民族国家历程相一致的是，“一个民族，一个国家”的民族自决主义理念亦开始弥漫于东方世界，该理念经常被一些弱小民族的精英分子加以利用，服务于本民族的“独立建国伟业”。

回顾历史，最早于 20 世纪初，历史上讲蒙古语的各族人内部形成了“泛蒙古主义”运动，希冀将内外蒙古、新疆阿尔泰和俄国布里亚特等蒙古人居住的地区联合起来，建立一个独立、统一的大蒙古主权国家。“泛蒙古主义”作为一个现实的民族主义政治运动，最早在辛亥革命时期由一部分外蒙古上层精英发起了外蒙古独立运动。1918 年之后，伴随着俄国旧政府的坍塌，俄国境内的布里亚特蒙古人在日本政府的暗中支持下，再度拾起了泛蒙古主义运动的旗帜，试图联合外蒙古上层王公喇嘛，建立一个统一的大蒙古国。然而伴随着恩琴主导下的外蒙古自治政府的垮台和拥有苏俄一共产国际背景的苏赫巴托尔领导下的蒙古人民党的上台，泛蒙古主义运动的接力棒开始传递到外蒙古革命者的手中。

彼时，“具有神权政治基础传统泛蒙古思想体系奇怪地同共产主义革命思想相结合，变成了独特的革命的泛蒙古主义”，然而其终极目标依然设定为：以某种方式将内外蒙古联合起来，建立一个统一的蒙古国家。<sup>1</sup>其结果，1920 年至 1921 年期间，受苏俄世界革命思想的影响，外蒙古革命党人将中国在外蒙古的统治及其昔日庇佑的神权政治视为革命对象，一个新的“蒙古国”得以生成。

## 2. 中国因素

中华民国成立以降，中国已经在形式上成为一个独立的民族国家。所谓“民族国家”，乃是基于领土主权与国际法观念而构建，在这一国家政治体系框架下，维护国家领土主权利益，被视为确立自身统治合法性的必要前提。亦正基于民族国家的基本诉求，1919~1924 年期间北京政府针对外蒙古地方发生的形势变化做出了回应。

毋庸置疑，对“现实利益”之解读，是我们理解这一时期北京政府统合边疆民族地区历程的一把钥匙。就当时的情形而言，北京政府并非没有力量和客观环境来处理此等事件。最初，徐树铮能够提一旅之师慑服外蒙古王公喇嘛，并且外蒙古能够主动上书请求撤治，这可以作为明证。而随后一段时期，在北京政府内部，由于派系、集团的利益之争，段祺瑞的安福系被研究系从执政台上赶了下来。徐世昌上台以后，对安福系的徐树铮进行重点打击，致使其对外蒙古的统合缺乏必要支持，最后导致失败。稍后，出于同样的原因，因为内部的政治派系、集团利益与国家利益的纠葛，北京政府主导下的讨伐外蒙古运动仅停留在计划阶段而未及实施，国家的核心利益终未能得以保障。

## 3. 苏俄因素

早期苏联的共产主义理论家坚持认为，加强与亚洲殖民地和被压迫民族的联合是他们所奉行的世界革命的一个基本特征。因此，列宁时期的外交政策的一个重要旗帜即是加强与亚洲国家的合作，布尔什维克的外蒙古政策即是这样一个例子。

综观 1919~1924 年苏俄政府围绕外蒙古问题而展开的对华外交，既与自身的地缘政治和利益关切息息相关，又在一定程度上服膺于推进中国革命进程这一目标。具体来说，从推动中国革命的无产阶级世界革命设想出发，苏俄政府不得不考虑到中国政府和社会舆论反对外蒙古独立建国的声音；但从自身的国家利益出发，它又不得不将外蒙古置于自身的影响力之下。其结果，外蒙古的政治前途在苏俄领导人的心目中就像一张重要的“可兑换的牌”，这就直接造就了外蒙古政治地位的双重性：一方面，新近成立的“蒙古人民共和国”虽在意识形态和政治方面依附于苏联，却是以主权国家的实际形态而存在；另一方面，苏俄政府承认中国对外蒙古的主权地位，它

<sup>1</sup> (俄) E·A·别洛夫、C·Г·卢加宁著，陈春华译：《关于〈蒙古人民共和国〉一书中蒙古问题的论点》，《蒙古史研究》第九辑，第 356 页。



在形式上又是“中国的一部分”。<sup>1</sup>

#### 4. 日、英因素

根据本文的研究，外蒙古二次独立前后，日、英两国对外蒙古政治形势的演变颇为关注。其时，日本政府透过由其扶持的代理人，高举泛蒙古主义运动的旗帜，一方面是为了将旧俄在中国东三省的权益尽数收归己有；另一方面则是趁外蒙古局势混沌之时，将自身的国家利益扩张至外蒙古。然而，就其结果来看，尽管日本试图在外蒙古“二次独立”事件中有所作为，但收效聊胜于无。

英国人对外蒙古“二次独立”事件的关注缘起，大体而言，并非基于对外蒙古地缘利益本身的考量，而是出于维护对英国人来说极为重要的战略边疆——西藏的独占性地缘政治利益的要求。正是基于这方面的诉求，台克满外蒙古之行的考察重点，乃是将外蒙古问题与西藏问题进行关联性想象，预判中国政府和日本政府是否可能对西藏当局采取类似外蒙古地区的行动。透过英国因素，我们应当认识到，边疆危机从来都不是一个孤立性的问题，它往往牵一发而动全身，从某种意义上讲，要深入认知涉外的边疆问题，还需从世界史的视角予以观察。

数年以后，英国人如此评价 1924 年后外蒙古的政治地位：在外蒙古，由于苏联的政治宣传和军事干预，中国的影响力逐渐被削弱了，人们一般已经认识到，中苏解决悬案大纲协定第五条规定“苏联政府承认外蒙为完全中华民国之一部分，及尊重在该领土内中国之主权”，纯粹是一种姿态，这实际上并不意味着苏联将要放松控制外蒙古的意图。

## 【论 文】

### 现代性与蒙古国现代民族国家的形成<sup>2</sup>

——S. 巴达姆哈坦的民族学思想研究

黄莹<sup>1</sup>

<sup>1</sup> (俄) E·A·别洛夫、C·Г·卢加宁著，陈春华译：《关于〈蒙古人民共和国史〉一书中蒙古问题的论点》，《蒙古史研究》第九辑，2007年，第357页。

<sup>2</sup> 本文为北京大学外国语学院亚非语言文学专业蒙古语言文化方向硕士研究生学位论文（2008年）。

