

识形态分歧扩大到国家关系”<sup>1</sup>。其实，从近现代国际政治的角度看，民族国家之间的友好、和平、仇视乃至战争，都是“正常”的国家关系的不同状态。在1950年代中、蒙、苏三国之间的党际关系处于“正常”状态时，中蒙之间的国家关系却处在一种你中有我、我中有你的“不正常”状态，所涉及的就是所谓领土“板块”或民族归属和民族认同问题。中华人民共和国在三国之中成立最晚，在历经十年以后，三国之间由最初的“兄弟党”的相互热情转而反目成仇，而三国之间的国家关系却因“兄弟分家”而开始正常化，标志性的发展就是确定中蒙两国各不相属的边界线。

## 【论 文】

# 中蒙划界史迹初探（下）

## ——从兄弟到邻居

刘晓原

《二十一世纪》编者按：本文第一至五节已于2020年6月号刊出；2020年8月号第180期刊出本文第六至十节。

中华人民共和国同蒙古人民共和国的划界问题<sup>2</sup>，是中华民国遗留下来的。这里有三层意思：第一，如果没有中华民国政府对蒙古独立在法律上的承认，就不会有中蒙划界问题；第二，中华民国承认蒙古独立的两个前提条件——1945年蒙古全民公投和按照中国地图确定领土范围，在对苏外交中仅实现了前者，这就给后继者处理划界问题时在法律和观念上预设了问题；第三，中华人民共和国立国之初的国家观与中华民国有很大的不同，二者的历史性承接又将中蒙划界推迟了十数年。

## 六、兄弟阅墙

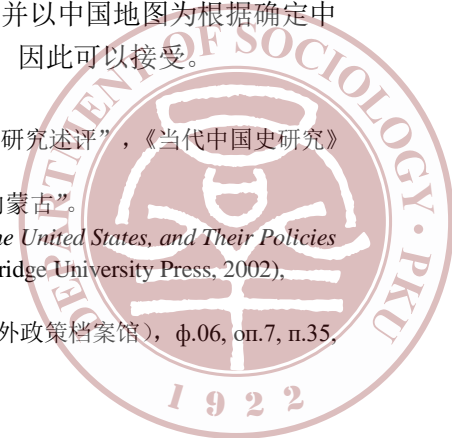
1945年夏，第二次世界大战接近尾声，中华民国与苏联展开了一场对中国和东亚的战后命运都至关重要的外交博弈。面对美、英、苏在雅尔塔会议（Yalta Conference）上的强权外交和苏军入华参战的强大压力，中华民国政府被迫接受苏联所要求的蒙古独立，希图以此换取战后同苏联的合作<sup>3</sup>。中苏谈判期间，蒋介石在给中国代表团有关放弃蒙古的最初指示中，根据当时国际政治推崇的民族自决原则和领土主权原则，提出蒙古举行全民公投，并以中国地图为根据确定中蒙边界<sup>4</sup>。在苏联政府看来，在蒙古举行全民公投是一个可控的过场，因此可以接受。

<sup>1</sup> 有美国内学者对中苏分裂原因的争论，参见栾景河：“‘中苏关系破裂原因’研究述评”，《当代中国史研究》2007年第6期，页33-45。

<sup>2</sup> 在本文中，“蒙古”即指中国人习惯称谓的“外蒙古”，有别于中国境内的“内蒙古”。

<sup>3</sup> 有关1945年中苏谈判，参见 Xiaoyuan Liu, *A Partnership for Disorder: China, the United States, and Their Policies for the Postwar Disposition of the Japanese Empire, 1941-1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 258-86。

<sup>4</sup> 〈蒋介石致宋子文转斯大林电〉（1945年7月9日），ABИPΦ（俄罗斯联邦对外政策档案馆），ф.06, оп.7, п.35, д.506, л.35-39



但是蒙古的领土问题也就是苏联的势力范围问题，对此苏联向来是锱铢必较，不能轻易接受中国对蒙古领土的立场。双方谈判的最终结果是在《中苏友好同盟条约》中使用了一个模糊的概念，按民国时期的行文则是中国承认蒙古在公投独立后，“以其现在之边界为边界”<sup>1</sup>。从中苏之间的外交语言来看，对于蒙古来说，所谓“现在之边界”其实就是蒙古实施公投的地域范围<sup>2</sup>。下面还会讲到，“现在之边界”的概念对中国处理同蒙古划界问题时的影响。

自 1920 年代以来，虽然蒙古的独立状态向未得到中华民国政府的承认，但是实际上双方早已形同异国。苏联在蒙古推行苏维埃化，以及中国共产党同苏蒙两国在意识形态和人员物质方面的联系，也使中华民国同蒙古的关系处在一种视邻里如仇讎的状态。当蒋介石准备接受蒙古独立，就立即提出中蒙之间必须同时明定疆界，目的在于用民族国家的边界壁垒自保。这个在法律意义上确定中蒙各据主权疆域的近现代转型过程，却因中共于 1949 年夺取政权而暂停。实际上，中华人民共和国成立伊始，便完成了中国在二十世纪的疆域统一，因此在所有方向上，国界问题比以往任何时候都要来得迫切。可以想见，当时的新政权面对这样复杂的问题，一时无从着手<sup>3</sup>。但是具体到中蒙边界问题，在中共领导人方面还有两个可以推断的特殊原因。第一个是意识形态的原因。1949 年以前中共一直视蒙古为革命同志，对中国革命来说是仅次于苏联的后援地。1949 年中共成功夺取政权，将中国带到了蒙古所属的同一社会主义阵营的大纛之下。此时若急于厘清边界、分出你我，对于中蒙之间新近建立的“同志加兄弟”的关系，多少有些违和之感。第二个是地缘、民族的原因。如本文上篇所述，1950 年代中共领导人一直怀有蒙古回归中国的希望<sup>4</sup>。既然如此，何必急于划界？

然而，走过漫长独立过程的蒙古人民共和国，对中华人民共和国却是另一种观感。一方面，中共同志在中国执掌政权，使蒙古的南面不再有敌对国家。另一方面，友好的新中国却很可能导致 1945 年国民党政府承认蒙古独立的翻盘。虽然 1950 年新签订的中苏条约——《中苏友好同盟互助条约》确定了在蒙古独立问题上对 1945 年《中苏友好同盟条约》的继承，但是蒙方完全了解中共领导人的真实想法，因此常存戒备之心。中蒙两国在 1949 年 10 月中建交，而建交不到两个月，双方大使尚未到任，蒙古政府就特地通过苏联驻华大使馆提请中国政府注意，最近有中国军人越界进入蒙古地面<sup>5</sup>。1950 年 4 月和 8 月，蒙古驻华大使馆又两次向本国外交部报告，指中国出版的一些地图将蒙古一些地方错划进了中国版图内<sup>6</sup>。尽管如此，在 1950 年代的“兄弟友好”气氛之下，在中蒙边境仅仅发生了一些由于人畜越境而引起的局部纠纷。中蒙双方对这些纠纷采取了就事论事、和平解决的方针<sup>7</sup>。

1950 年代中国官方的“同志加兄弟”的社会主义国家关系理念，对一般边境居民的行为造成了甚么样的影响，是值得研究的问题。实际上，尽管在 1950 年代中国政府一时没有将划界问题提上日程，但已经开始对边境居民进行教育，这种教育的内容实际上反映的是当时中国官方对社会主义国家间边境的理解。1957 年，新疆地区对中苏边境居民进行宣传教育的一份材料，对

<sup>1</sup> 〈外交部长王世杰与苏联外交人民委员部部长莫洛托夫在莫斯科签订中苏友好同盟条约全文〉（1945 年 8 月 14 日），载秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编：对日抗战时期》，第三编，〈战时外交〉，第二册（台北：中国国民党中央委员会党史委员会，1981），页 657。

<sup>2</sup> 〈伊万诺夫、普里霍多夫致洛佐夫斯基〉（1945 年 11 月 22 日），АВІРФ, ф.0111, оп.27, п.193, д.2, л.15-21。

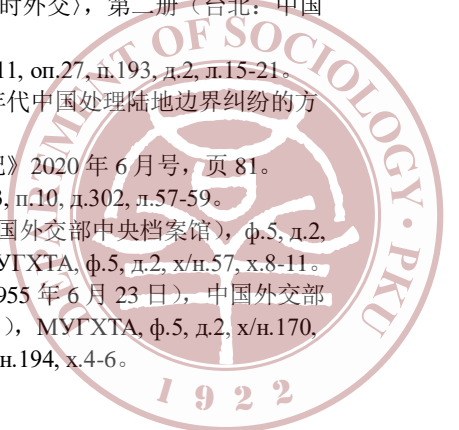
<sup>3</sup> 有关中华人民共和国 1949 年以后处理边界问题的方针，参见沈志华：“冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针”，《二十一世纪》2014 年 6 月号，页 22-32。

<sup>4</sup> 参见刘晓原：〈中蒙划界史迹初探（上）：「同志加兄弟」的博弈〉，《二十一世纪》2020 年 6 月号，页 81。

<sup>5</sup> 〈希巴耶夫与周恩来会谈备忘录〉（1949 年 12 月 9 日），АВІРФ, ф.0100, оп.43, п.10, д.302, л.57-59。

<sup>6</sup> 〈蒙古国驻华大使馆给外交部长的报告〉（1950 年 4 月 6 日），МУГХТА（蒙古国外交部中央档案馆），ф.5, д.2, х/н.57, х.5-7；〈蒙古驻中国大使馆给外交部长的报告〉（1950 年 8 月 11 日），МУГХТА, ф.5, д.2, х/н.57, х.8-11。

<sup>7</sup> 〈外交部与辽宁外事处关于遣送苏联侨民回国及中蒙边界问题的谈话记录〉（1955 年 6 月 23 日），中国外交部档案馆，118-00297-10(1)；〈奥其尔巴特与陈家康谈话记录〉（1955 年 8 月 26 日），МУГХТА, ф.5, д.2, х/н.170, х.74-77；〈拉夫丹与何英谈话记录〉（1956 年 2 月 14 日），МУГХТА, ф.5, д.2, х/н.194, х.4-6。



国境线的意义是这样讲的<sup>1</sup>：

二、国境线的意义：在中苏两国之间有一道界线，它标志着一个国家领土主权的完整，以及一个国家的独立自主和尊严。属于一个国家的领空、领海、领土任何人也不能侵犯一寸土地，这是国际法所规定的，就像一个家庭对别人来说是不能随便出入取物偷东西一样，是受国家法律所保护的。……只有帝国主义、殖民主义者才不愿承认别国的领土是神圣不可侵犯的，……例如美帝国主义霸占我国领土台湾，这是我们爱好和平的社会主义国家所竭力反对的。国家之间的来往是要通过一定的开放口岸，带有合法的护照证件、经过检查登记等手续出入境到另外一个国家去，这才是合法的，就好像我们到朋友家去一样，一定要走大门，而不是偷偷的翻墙钻窗进去，偷越国境是犯法的行为，是坏人干的事……

三、中苏边界线和边防部队的任务：我们中苏两个伟大的社会主义兄弟国家，是友好的，团结的，是互相信任的，那么国境线是不是就可以不要了呢？边界是不是可以取消了呢？我们说：不能，虽然我们都是社会主义国家，都是以马克思、列宁主义为指导思想，有共同的奋斗目标，可是我们毕竟是两个国家，如果我们取消了国境线，就会给帝国主义制造借口，造谣、污蔑说我们已经失去了主权领土完整，社会主义国家丧失了独立自主，帝国主义就会趁机挑起侵略性的世界战争，正是因为世界上还有帝国主义存在，国境线才不能取消，边防的力量也不能削弱。应该明确，我们不是对苏联，同时苏联也不是对中国，而是中苏两国共同打击帝国主义派遣的特务、间谍的活动。

这份材料是中共阶级-民族国家理念的典型表述，应该不是由新疆地方当局起草的。根据这种理念，在社会主义国家之间以国境线界定的所谓国家主权和领土完整，只是在当时国际阶级斗争的阶段才有必要，而且对于相关社会主义国家来说，它们相互之间的边界只具有防范国际帝国主义势力的意义。需要指出的是，这种理念并不仅仅是政府对民众的一种宣传口径，而同样贯穿于中国当时对中蒙边境的管理实践。开始时，中蒙在边境的合作靠的是“双方无文的默契”。到了1951年2月，中国公安部与蒙古内务部又在北京签订了《关于中华人民共和国与蒙古人民共和国两国边境防务和交换有关情报的会谈纪要》，其中规定中蒙两国各自设立边防站，共同防范“美帝国主义及其附庸国家特务、间谍活动”<sup>2</sup>。这种两国通过国际协议的方式，确定双方共同防卫“第三者”的边境管理方针，在现代国际关系中恐怕是不多见的一—后来欧洲共同体国家在1985年订立的《申根协议》（*Schengen Agreement*，又称《申根公约》）或可比照。但是鉴于中蒙《纪要》中鲜明的反帝意向，又更像是中国古代“兄弟阋于墙，外御其务”理念的现代翻版<sup>3</sup>。

这种以“家庭”取代“国际”的“兄弟国家”理念，或许有植根于共产主义意识形态的理想主义成份。但是从中国自身的历史发展来看，这个貌似优于或超越近现代“民族国家”的理念，实际上与传统的东亚国家之间的关系有着更直接的联系<sup>4</sup>。因此，1950至60年代中蒙关系发展的轨迹，显示的并不是像申根体系那样的后民族国家关系，而是在“社会主义国家关系”的外表下，延续着从晚清开始的传统东亚国家关系向近现代民族国家关系的转型。1950年代后期在中蒙关系中出现的划界问题，虽然表现为社会主义国家关系的调整，但实际上是延续1945年以后中华

<sup>1</sup> 〈对中苏边境居民宣传教育材料〉（1957年10月15日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-57。

<sup>2</sup> 内蒙古自治区公安厅边防局编：《内蒙古公安边防史料，1950-1985》（内部发行，1989），页160-61。不能确定的是，中国同其他相邻的社会主义国家是否也有类似的协议，或者是否有苏联同相邻的社会主义国家的边境管理协议可以作为先例。

<sup>3</sup> 朱熹：《诗经集传》（上海：上海古籍出版社，1987），页68-69。

<sup>4</sup> 在中国古代典籍中，“兄弟之国”、“舅甥之国”、“父子之国”、“秦晋之好”的例子屡见不鲜。在中国外交史上，离中华人民共和国最近的例子是在第二次世界大战期间，蒋介石在中美外交中表现出来的对朝鲜和越南的“老大哥”情结。参见刘晓原：〈东亚冷战的序幕：中美战时外交中的朝鲜问题〉，《史学月刊》2009年第7期，页68-79。





民国没有完成的接受蒙古独立的最后步骤。有关蒙中划界的历史，有几个需要澄清的问题：第一，究竟哪一方最先提出了划界？第二，为甚么划界问题在 1957 年提出后，双方迟至 1962 年才签订边界条约？第三，在 1962 年完成的中蒙划界以甚么作为主要根据？

如本文上篇所述，对于第一和第二个问题，中国历年的官方研究在口径上是一致的，包括了几个时间点<sup>1</sup>。第一个时间点是 1953 年 7 月，据称当时蒙古外交部通知中方，蒙古政府已经撤回其与中国接壤地区的边防部队，建议以后边境上发生的问题，由双方的边防站解决；中国政府对此表示同意。第二个时间点是 1957 年 11 月，蒙方向中方正式提出解决中蒙边界问题。蒙方提出的原因是，虽然两国边界“无疑地早已划定”，但近年来边境上多次发生误会，因此建议双方协商确定两国全部边界线。次年，中国政府覆照同意划界，但指出 1945 年《中苏友好同盟条约》的有关换文仅对中蒙边境作过原则规定，并未具体勘定边界。而后蒙古政府虽然同意就边界划定交换意见，但提出应以 1945 年的边界线为基础，并附上一份标识出蒙方“建议线”的俄文地图。第三个时间点是 1960 年以后，蒙方开始追随苏联“反华”，不断在中蒙边境制造事端。有鉴于此，“为求得中蒙边界问题尽快解决”，中国政府在 1962 年 4 月 14 日照会蒙古政府，建议双方就划界问题举行谈判。于是，经过短暂交涉，就有了同年 12 月在北京签署的《中蒙边界条约》<sup>2</sup>。

目前西方学者的有关研究，对上述第一个时间点没有予以重视，而在 1957 年是蒙方主动、1962 年是中方主动的说法上，与中国的官方研究一致。西方研究的这些看法，很有可能是受到中国公布的材料影响。惟在为甚么从提出划界到签订边界条约，中间延宕了五年之久，美国学者傅泰林 (M. Taylor Fravel) 和海尔 (Eric Hyer) 却各有猜测。两位学者都认为五年之隔是中方拖延的结果。但是在傅泰林看来，1962 年中方主动启动边界谈判，是由于 5 月新疆发生的“伊塔事件”使得中国政府急于通过划定边界来保持边疆少数民族地区的稳定，同时用《中蒙边界条约》作为同苏联、印度解决边界争端的先例。根据这样的见解，傅泰林把中方外交行动开始的时间定在 1962 年 9 月、10 月<sup>3</sup>。但实际上，由于中蒙边界事件频发，早在 1962 年 4 月 14 日中国政府就已经照会蒙古政府，提出划界谈判<sup>4</sup>。只是在一周以后，即 4 月 21 日，中国外交部才向新疆当局发出第一份询问所谓“伊塔事件”或边民越界逃往苏联的电报<sup>5</sup>。

海尔的关注点则是蒙古在中苏关系中的地位。他认为，中共领导人在 1949 年以后一直对蒙古怀有“复土主义”(irredentism) 的企图，但是在中苏关系破裂之际，中国政府力图争取的是蒙古在北京和莫斯科之间保持中立。而“中国承认划分中蒙两国的边界是北京手里的最后一张牌”，因为边界的划定即标志着中共领导人放弃了对蒙古的复土要求，也就消除了改善中蒙关系的一个主要障碍<sup>6</sup>。海尔推断的出发点，是中国政府在边界谈判开始以前就以让步的姿态向蒙古示好（下文将说明事实远非如此）。同时，海尔的见解过度强调了法律行为对中共决策的意义。如上篇所

<sup>1</sup> 参见刘晓原：“中蒙划界史迹初探（上）——同志加兄弟的博弈”，《二十一世纪》2020 年 6 月号，页 79。

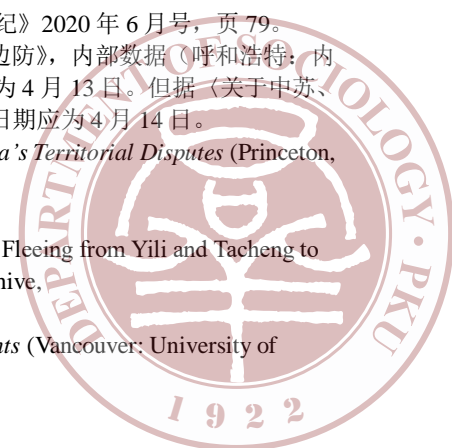
<sup>2</sup> 《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页 7；齐焕祥、章文权主编：《八千里边防》，内部数据（呼和浩特：内蒙古人民出版社，1993），页 34-35。以上材料皆称中国政府提交照会的日期为 4 月 13 日。但据《关于中苏、中蒙边界纠纷事》（1962 年 5 月 7 日），中国外交部档案馆，106-00648-02，日期应为 4 月 14 日。

<sup>3</sup> M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), 103-104, 110-13.

<sup>4</sup> 《关于中苏、中蒙边界纠纷事》列举了相关的事件和时间。

<sup>5</sup> “Cable from the Chinese Foreign Ministry, ‘Handling the Issue of Border Residents Fleeing from Yili and Tacheng to the Soviet Union’” (21 April 1962), History and Public Policy Program Digital Archive, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/118181>.

<sup>6</sup> Eric Hyer, *The Pragmatic Dragon: China's Grand Strategy and Boundary Settlements* (Vancouver: University of British Columbia Press, 2015), 174-76.



述，1964年，即在《中蒙边界条约》签订两年以后，毛泽东依然公开抱怨苏联制造了蒙古对中国的分离，周恩来的内部指示也依然强调要在“收复蒙古”的问题上保持“很大主动权”<sup>1</sup>。

## 七、孰先孰后

毋庸置疑，进入1960年代的中苏、中蒙关系被笼罩在中苏分裂的气氛之下，中国的内政外交经历了一系列非常事件。后世研究将中蒙划界问题放在当时中国的国际或国内环境的框架之下加以解说，是合理的。问题在于，上述两种学术研究基本没有相关档案的支撑，它们依据的主要是中国公开出版的地方史志、报刊、条约集，等等。至于中蒙双方的官方研究或有关言论，不可避免地带有指责对方的色彩。中方的说法已如本文上篇所述。蒙方的说法可见于1979年蒙古总理巴特蒙赫（Жамбын Батмөнх）与越南总理范文同的一次谈话。按蒙古政府的说法，中蒙划界是蒙方一而再、再而三提出要求的结果<sup>2</sup>：

在1954年出版的中国教科书中，刊印了把蒙古领土纳入中国的地图。现在也一直出版这样的地图。那时我们提及划清两国边界线，但中国没有给予答复。1958年我们明确了自己的边界线并绘制地图给了中方，也没有给予回复。1962年我们再次提出边界问题。这一次中方没有办法，同意并给了答复，也给出了统一的理由。那时中国正在进行对印度的侵略，世界公众指责它，引起了喧嚣。为了平息这一喧嚣，同意与蒙古明确边界线问题对他们是有利的。双方派出了外交部副部长级别的代表，在一个月之内解决了明确边界线的问题，在条约上签了字。但这并不是同意蒙古人民共和国独立，只是隐瞒入侵印度所用的一个手段。1964年中国共产党中央委员会一个委员说：“中华人民共和国和蒙古人民共和国之间边界条约的签订就像从活着的人身上扯下一块肉一样”。这证明了上面所述。1962年12月为了在边境条约上签字，受中国政府的邀请，蒙古人民革命党中央委员会第一书记、蒙古人民共和国部长会议主席泽登巴尔去了中国，在条约上签了字。

目前可以看到的档案和相关内部资料，虽然尚不足以准确地揭示中蒙划界的历史过程，但已足以对前述中方、蒙方以至西方学者的所有说法提出质疑。首先，对于1953年中蒙双方对边境管理的谅解必须予以注意。在中国官方研究里有一种说法，即在1950年代中苏、中蒙友好时期，中蒙边境是处在一种“有边无防”的状态<sup>3</sup>。这个说法是不准确的。就中蒙边境来说，在1962年双方签订边界条约以前，所谓“有边”只是双方各自认定的边界，但双方的理解多有出入，所以最多只能称为“混边”。所谓“无防”也有内外之分。虽然中国和蒙古基本上互不设防，即没有相互针对的外防，蒙古甚至在1953年单方面撤回边防部队，在数千公里的漫长边境，仅保留一百余名边防人员<sup>4</sup>，但中国的内防是存在的。1951年全国边防保卫工作会议提出各地要沿边划分边防区，以便有效管制边境。内蒙古公安部对边防区功能的解释是，除了防止“敌特”破坏以外，还要防止边境居民因生产活动“有意无意越入友邦境内”。到1953年底为止，当时的蒙绥公安部队沿边境纵深7至15公里，共划出2,100公里的边防区和1,100公里的边防禁区，同时建立了2,000多个巡逻标记。这些巡逻标记就是1962年中蒙展开边界谈判时，中方作为划分边界依据的

<sup>1</sup> 参见刘晓原：“中蒙划界史迹初探（上）：‘同志加兄弟’的博弈”，《二十一世纪》2020年6月号，页79。

<sup>2</sup> 〈巴特蒙赫与范文同谈话记录〉（1979年12月4日），МУУТА（蒙古国中央档案馆），ф.1，д.28，х/н.19，х.21-55。

<sup>3</sup> 内蒙古军区编：《内蒙古军区兵要地志》（内部发行，1963），页127-28。

<sup>4</sup> 1950年代蒙古的边防情况，参见 Алтангэрэл, Монгол Улсын хил хамгаалатын түүхэн тэмдэглэл（Улаанбаатар, 1993），280-302。下称（阿拉坦格日勒：《蒙古国边防史》）。

所谓“1953年巡逻线”<sup>1</sup>。

尽管这些措施主要用于内防，但中蒙双方的边境管理仍负有送还对方“误入”人员的责任。因此1950年代中蒙边境的实际状况是“混边联防”，即大致区分你我、协调管理边境。“1953年巡逻线”的产生，实际表明当时中方更多地承担了巡边的责任，这也成为双方之间的一条实际边界线。有趣的是，1962年“伊塔事件”以后，中方对当时中苏边境管理状态的描述，与中蒙边境如出一辙，唯一不同的是中国认为苏联应该承担更多的管理责任<sup>2</sup>。由此可见，中苏、中蒙边境在1950年代的管理状态，反映了当时社会主义阵营内部对“大兄”、“小弟”各自的责任的理解。

那么第二个时间点，也就是上述各方说法都同意的，所谓蒙古政府在1957年11月21日的照会里首先向中国政府提出了划界问题，是否符合历史事实呢？其实，这个照会本身就否定了蒙古是边界谈判的首倡者。而所谓“首倡”远比之前论者所说的要复杂。照录蒙古照会如下<sup>3</sup>：

蒙古和中国之间的国境线无疑地早已划定，但是我们感到遗憾的是，最近几年来在两国边境的个别地段，曾多次发生虽是很小的但却是不好的误会。当然这种误会丝毫不能影响有益地已存在我们两国之间的兄弟关系的牢不可破的基础。为了竭力避免在两国边境问题上再次发生类似的误会，蒙古政府接受中国政府多次提出的解决蒙中两国边境问题的建议，并认为委派代表（委员会）是适宜的，以便确定蒙中两国间的全部国境线。中国政府如蒙同意本建议，蒙古政府准备委派本国代表（委员会），以便在最近期间就上述问题进行谈判，并签订相应的文件。〔引文中的底线为笔者所加，下同〕

从照会行文的逻辑来看，蒙古政府一向认为中蒙边界“早已划定”，本不是问题，只是考虑到沿边境发生的一些误会，蒙古政府才响应中国政府的“多次”建议，同意就边境全线举行谈判。从历史的前因来看，在1945年中苏谈判时，中华民国政府急切要求中蒙划界，但是无法如愿，而蒙古则在苏联外交和苏制地图的庇护下，完成了对本国地缘形体的实际保障，即蒙方所称的中蒙边界“无疑地早已划定”。因此，除非蒙古领导人在1950年代对1945年《中苏友好同盟条约》的法律效用以及中、蒙、苏三国之间的关系架构产生了极大的疑虑，蒙古政府按理不应该主动提出重新开启中蒙边界谈判问题。

但是蒙古照会中提到中国政府的“多次”建议，又所指为何？上引蒙古照会来自中国外交部在11月28日发给与蒙古接壤的内蒙古、新疆、甘肃三省区政府的公文。在外交部对三地的指示中，没有对中国的“多次”建议作出任何解释或说明，只是要求三地就边界谈判积极做准备，搜集有关边境现状、历史、人文的资料，在12月底以前报送外交部并提出对解决中蒙边界问题的意见。外交部公文同时透露的一个信息是，在此之前，新疆其实已就边界问题向外交部报送过材料<sup>4</sup>。另外，其他数据显示，从1956年8月起，内蒙古军区和武警内蒙古总队就已经“根据上级指示”，开始对中蒙、中苏边界的内蒙古段进行调查和实地勘察，这项工作一直持续到1962年中蒙边界谈判以前<sup>5</sup>。可见，中方在确定中蒙边界的问题上绝非被动。

关于中国“多次”建议的内容为何，中国驻蒙古大使何英与蒙古外交部长阿瓦尔泽德（C.

<sup>1</sup> 《八千里边防》，页2452。

<sup>2</sup> “Transcript of a Meeting between Vice Minister Ji Pengfei and the Ambassador of the Soviet Union to China Stepan V. Chervonenko” (26 June 1962), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121676>.

<sup>3</sup> 外交部：〈关于准备中蒙边境问题的资料〉（1957年11月28日），内蒙古档案馆，252-1-51。

<sup>4</sup> 外交部：〈关于准备中蒙边境问题的资料〉（1957年11月28日），内蒙古档案馆，252-1-51。

<sup>5</sup> 《八千里边防》，页262。





Аварзэд) 在 1957 年 12 月 9 日的一次谈话，对此有所提及<sup>1</sup>：

何英：我方相关部门正在研究贵方提出的关于界定边境线的照会。这方面您有甚么意见？对于如何确定边境线，贵方有甚么想法？

阿瓦尔泽德：我们根据中国政府的意见发出了照会。如果中国政府认为我们的意见是正确的并批准的话，就可以讨论后面出现的具体问题了。因为我们目前还没有从贵方得到这样的通报，所以关于怎么做的问题，我们还没有具体的意见。因为最初的提议是由中方提出的，因此我们希望先听一下贵方的意见。你们在这方面经验丰富。

何英：我们相信将会比较容易地解决这个问题。因为我们是兄弟国家。我们希望首先了解你们在这方面的意见。贵方的想法是明确界定全部的边境线吗？还是只明确界定部分边境线呢？我们两国有着长达几千公里的领土交界啊。

阿瓦尔泽德：我们一直友好地解决问题。我毫不怀疑，这一次也会友好地、比较容易地在这一问题上达成一致。但是究竟怎样解决，我们现在还没有制订出明确的意见。我们考虑先听取中国的意见，在此基础上研究这个问题。我们在照会中提出了要明确界定全部边境线的意见。中方对此怎么看呢？

何英：我们同苏联、蒙古、越南、朝鲜等兄弟国家，还有同缅甸、印度、阿富汗等资本主义国家之间都有边界问题，还没有解决。目前正在同缅甸签订协议。在这方面，我们也没有经验。我们同越南虽然也有边界问题，但目前两国公民可以自由地跨境来往。我们两国之间的问题是小事。但是我们两国有漫长的地区接壤。部长您方才说我方提出了建议，是关于新疆地区的问题吗？

阿瓦尔泽德：我好像记得，你们提出的建议中没有明确指出这个那个地区，而说整理全部边境线是很重要的。

何英：我记得只是提出了新疆的边界问题。但也可能是我忘记了，我也记不清了。

阿瓦尔泽德：要明确界定全部边境线，肯定需要大量的时间。但是我们考虑听取中国政府的意见之后再相互讨论决定。因为我们两国的边境线长久以来都没有明确界定，中方是否也对此感兴趣？另一方面中国和我国边境的同志们好像也都不清楚边境线究竟在哪里。从你们提供的地图来看，现在我国领土有 200 多公里的土地被划进了中国，另外中国的考察团深入到了我国的东戈壁省，向该考察团的同志询问原因时，他们说是不太清楚边境线究竟在哪里。为了避免这种情况的发生，如果能明确界定边境线的话，可以消除相互不能理解的事件，减轻我们的工作。

何英：双方如果能够好好准备这个协议的话，就能够成功地解决全部边境线的问题，这也对我们有利。中华人民共和国成立以来，我们尚未出版官方地图。现在使用的地图都是老地图，因此也可能会有错误。

阿瓦尔泽德：我们边境线的某些地方尚不明确。因此可以对明确的地方进行划界，对不明确的地方进行明确界定。

何英：这样就容易了。

阿瓦尔泽德：我认为，在何英同志和其他中国同志的帮助下，这一问题能够得到轻松地解决。

<sup>1</sup> 〈何英与阿瓦尔泽德的谈话〉（1957 年 12 月 9 日），МАХИТА（蒙古人民革命党中央档案馆），ф.5, д.2, к/н.212, к.126-30。



从谈话内容大致可以判定，在中蒙边界新疆段发生的一些纠纷，曾导致中方提出双方磋商的建议。事实上，由于在新疆红山嘴、西河岔地区的边境纠纷频繁发生，蒙方在 1956 年 2 月提出由双方的边防人员进行磋商。6 月 10 日，双方的地方代表在蒙古一边的边防站举行了会谈，但因对边界线的意见太不一致，会谈未能取得结果<sup>1</sup>。显然，中方随后提出过双方通过外交渠道继续磋商的建议，而蒙方却趁机将问题升级，在 11 月的照会里提出就全部国境线进行谈判。这个提议无异于推翻了中蒙双方在 1953 年达成的、通过双方边防站协调边境事件的协议。所以，在当时“兄弟”关系的气氛之下，蒙古外长觉得有必要把中国说成是提议中蒙边界全线谈判的始作俑者。中国大使也不便反驳，只好说他对中国原来的建议内容记不清或是忘记了。蒙古外长表现出的灵活性，是从正式照会的说法后退一步，承认了中蒙边界从未划定。

综上所述，在中蒙双方的中央政府关于全面解决边界问题的决策形成之前，中蒙双方的边境人员就已经开始积极的、但并非总是“友好”的互动。这至少说明，中蒙划界问题的提出，在很大程度上是双方中枢对边境状态的因应。换言之，在 1950 年代中期，在中国同蒙古之间，比中国同其他社会主义和资本主义邻国之间，似乎更有厘清边界的紧迫性。这种情况与当时中共领导人对蒙古的态度其实是矛盾的。在中国的所有亚洲社会主义邻国当中，蒙古是唯一一个中共领导人还想召回的“兄弟”。1956 和 1957 年，中共领导人还在向苏联表达将来要收复蒙古的意向<sup>2</sup>。或许恰恰是因为蒙古政府通过苏联了解到中共的这种意向，才在 1957 年 11 月照会中国，一反以往中蒙对边境纠纷就地解决的方式，提出全线划界，以求为蒙古的独立地位，在 1945 和 1950 年的两个中苏条约之外，再加上一道中蒙边界条约的法律保障<sup>3</sup>。

对中国来说，确实还有超越中蒙双边关系的更大的考虑。就在中蒙之间就边界问题进行沟通的那一段时间，中国政府正在制订一项重大的外交决策。沈志华的有关研究揭示，在 1950 年代中期，中国政府把解决边界纠纷、消除同周边国家关系中的隐患提上了外事工作日程，希图达到保障国内经济建设，争取亚非国家支持，打破帝国主义对华封锁包围的战略目的。中国政府将这种意向告白于天下是在 1955 年 4 月的万隆会议，而基本政策方针的形成则是在 1956 年 10 月到 1957 年 7 月之间<sup>4</sup>。从更大的历史框架来看，这个外交方针的形成，彰显出在中华人民共和国早期外交中有一种“外交政策”和“边疆政策”同体的现象。这与当时中共“阶级国家”观念和“民族国家”观念共生的现象相得益彰。

近现代以前，中国历代政权对周边宗藩各国的政策，根据其与中心王朝在感情、文化，乃至血缘上的远近亲疏，施之恩威有别、厚薄不等的政策。马世嘉 (Matthew W. Mosca) 的研究揭示，这种天朝居中向外，对与国分门别类、厚此薄彼，对周边在不同方向上因俗而治、各不相关的“边疆政策”，由于清代中国同西方国家的碰撞，开始向具有完整国家意识和利益观念的近现代“外交政策”转型<sup>5</sup>。然而，“边疆政策”的一些特征，在 1949 年以后的中国对外政策中又以新的形

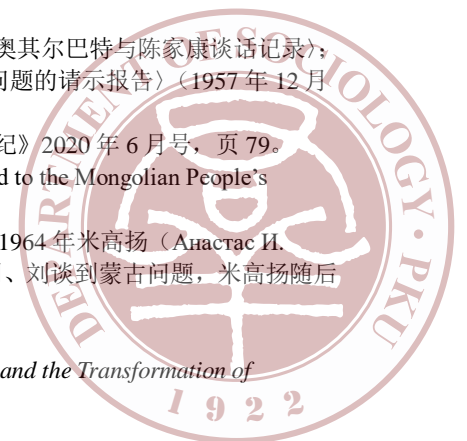
<sup>1</sup> 〈外交部与辽宁外事处关于遣送苏联侨民回国及中蒙边界问题的谈话记录〉；〈奥其尔巴特与陈家康谈话记录〉；〈拉夫丹与何英谈话记录〉；外交部：〈关于同蒙古政府谈判解决中、蒙国界问题的请示报告〉（1957 年 12 月 31 日），内蒙古档案馆，252-1-51。

<sup>2</sup> 参见刘晓原：〈中蒙划界史迹初探（上）：「同志加兄弟」的博弈〉，《二十一世纪》2020 年 6 月号，页 79。

<sup>3</sup> “Information Memorandum, ‘About the Claims of the Chinese Leaders with Regard to the Mongolian People’s Republic’” (30 January 1964), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/113098>. 这份文件披露的内容是 1964 年米高扬 (Анастас И. Микоян) 对 1956 年 4 月在他和周恩来、刘少奇之间一次谈话的回顾。其间周、刘谈到蒙古问题，米高扬随后将谈话内容转达给泽登巴尔，后者表示要维护蒙古独立。

<sup>4</sup> 沈志华：〈冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针〉，页 26-27。

<sup>5</sup> Matthew W. Mosca, *From Frontier Policy to Foreign Policy: The Question of India and the Transformation of*





式出现了，比如将周边国家区分为“社会主义国家”、“民族主义国家”、“帝国主义和反动国家”，在国际关系之内又增加了党际关系的层次，对某些“兄弟国家”如朝鲜，用所谓“内交”解决重大外交问题，等等<sup>1</sup>。全面解决边界争端的外交决策，目的固然在于应付当时中国面临的冷战国际环境，但与此同时，这一决策的实施也接续了近代以来中国转型为“民族国家”必须完成的厘清国界的过程。这个过程的进一步发展，必然会逐步消除中国外交中残留的“边疆政策”。

既然中蒙划界问题的提出是双方互动的结果，就无所谓一方主动和另一方被动。在开始时双方的目的确实不同，中国政府仍希望通过解决个别地段的边境纠纷，来保持中蒙之间的“混边联防”。但是蒙古领导人可能逐渐意识到，边界事小，独立事大，于是寻求在中蒙之间确立一条明晰的具有法律效力的边界线。蒙古政府在1957年11月提出的照会，其形式之正式，其划界建议之宏大，对中国政府来说既有些意外，又正中下怀。一方面，“混边联防”在实行数年以后，已显示出诸多弊端，实在难以为继；另一方面，中国政府出于对冷战大局的考虑，决定全面解决中国同邻国的边界争端，既然此时蒙古政府提出全线划界的建议，中国政府也就顺水推舟，使中蒙划界成为中国外交大战略的一部分。因此，也就不存在中国政府对中蒙划界不情愿或有意拖延的问题。然而，既然双方在1957年都同意划界，为甚么边界条约迟至五年以后才签订？简单的回答是，中蒙双方在开始时都低估了勘划边界的复杂性，同时高估了“兄弟国家”之间的亲密程度。边界条约的姗姗来迟是双方准备不足且不愿妥协的结果。

## 八、易舍难分

由于资料匮乏，蒙方对划界的准备情况不在本文的研究范围内。从现在的材料看，中方的准备是积极认真的。1957年12月底，在收到蒙古照会一个多月以后，中国外交部便会同有关部门，准备了对蒙古建议的回函和中国在划界谈判中应持立场的报告。外交部的报告指出，1945年中苏之间有关蒙古独立的换文仅对中蒙边界作过“以其现在之边界为边界”的原则性规定，而中蒙两国从未共同勘定过国界，对“现在之边界”的理解也相差甚远。因此，蒙方照会中的所谓中蒙国界“无疑地早已划定”的说法，是没有充分法律根据的。外交部建议，由于现存的中、蒙、苏制地图所标明的中蒙边界出入很大，都不足为据，所以“应以1945年10月20日蒙古公民投票证实其独立愿望时的中、蒙实际交界状况为双方谈判的基础”。可以查明的1945年交界线（下称“1945年线”）地段，如果至今未变，就可确定下来；如发生了改变，也应根据“1945年线”作适当调整。在无法查明“1945年线”的地段，则以目前实际交界状况为划界根据，并参照历史、地理、居民情况作适当调整。按照这个思路，在给蒙古政府的覆照里，中国政府指出中蒙边界未曾“明确划定”，并同意就划界进行谈判，时间地点可以另行商定<sup>2</sup>。1958年3月17日，副总理陈毅批准照行。

这个内定的所谓“1945年线”有两个严重问题。首先，抛开此前各方面的地图，而沿着几千公里的茫茫草原寻找十几年前某月某日中蒙之间的“实际交界状况”，几乎是不可能的。外交部想象的所谓中蒙之间的交界，在当地实际上是蒙古族和其他游牧民族群落之间的地域划分被“国界化”的结果，这与工、农业定居社群之间的地域划分是十分不同的。外交部组织的有关会

---

*Geopolitics in Qing China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2013)。马世嘉使用的“边疆”概念和今天中国边境内部的“边疆地区”显然不同，指的是中国王朝时代多层次的周边国家和地区。

<sup>1</sup> 沈志华：《冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针》，页26-27。

<sup>2</sup> 外交部：《关于同蒙古政府谈判解决中、蒙国界问题的请示报告》。

商包括了民委、内务部、总参警备部和测绘部门，在这些部门中，民委应该是对游牧边疆地域最为了解的。显然，民委与会人员没有提醒或者未能说服外交部，1945年10月的“实际”交界线只是一条想象线，在人烟稀少的草原难以确定。

其次，虽然蒙古公投是当时中华民国政府的要求，但是公投的实际操作是由蒙古政府一手完成的。因此，外交部建议的“1945年线”等于受蒙方以柄，使其得以任执一辞，而中方则无言以对。事实上，这种情况很快就发生了。1958年7月18日，蒙古外交部又向中国驻蒙大使馆发出一个照会，摘录如下<sup>1</sup>：

蒙古人民共和国政府完全同意，中华人民共和国政府关于通过友好协商的方法，顺利解决我们两国间的边境问题的意见。

蒙古人民共和国政府为了减轻谈判代表的工作，希望在任命代表前就明确规定蒙古人民共和国、中华人民共和国国境线问题交换原则意见。

蒙古人民共和国政府认为，在明确蒙古人民共和国、中华人民共和国两国国境线时，以一九四五年八月十四日苏联政府和当时的中国政府换文时期的国境线为基础是适宜的。

本照会附有比例为一百万分之一（1:1,000,000）的地图一份。该图标明了蒙古人民共和国直到一九四五年所保卫着的边界，作为蒙古人民共和国政府对确定我们两国间国境线问题的建议。

同时关于在本照会附件中所述的两段补偿的边境，蒙古政府请中国政府考虑蒙古当地居民的愿望。如果这是可能的。

照会最后一段提出对“补偿的边境”的要求，涉及蒙古科布多省和乔巴山省（今东方省）与新疆昌吉和内蒙古呼伦贝尔交界处的两处牧场。蒙方的这个要求在后来很轻易地就放弃了（下详），因此显然只是作为谈判筹码提出来的。照会的要害是要求中方在开始谈判之前，就接受蒙方对所谓“1945年线”的立场，并以苏制地图为依据。这一情况的出现，使中方意识到，“在解决蒙古和中国之间边界问题的过程中存在着一些尚无法预见的严重困难”<sup>2</sup>。

8月底，为应对蒙方的要求，国务院向新疆、甘肃、内蒙古发出急电，要求三地完成以下几项任务<sup>3</sup>：

一、利用苏联出版十万分之一地图（该图即由外交部寄发，其划法与蒙方此次所送地图同），分别进行实地校订工作。有些地段自然地势已经形成天然国界或经自治区人委审慎研究，认为苏制图划法和国界实际情况相符时，也可不必实地校订。

二、校订时主要校订（1）苏制图对中蒙国界划法同（2）解放后中蒙实际接触线和（3）一九四五年八月十四日国民党和苏联换文时期的接触线有何不同（画一九四五年接触线时遇有蒙方因防御日本、国民党和乌斯满匪帮侵略而在一九三八年左右、一九四四年至一九四七年左右临时进占的向属我国的领土，不管后来是否退出，都仍划入我国境内）。……

三、此项工作请自治区人委负责，吸收地方军区和有关单位参加，争取在今年十月底以前完成。工作人员和校订用具请自治区尽力筹划。

四、校订时请勿越入向属蒙古的领土和蒙军进占尚未退出的我国领土。遇有特殊情况请

<sup>1</sup> 《蒙古外交部关于解决中蒙国界具体意见致我国驻蒙大使馆的照会》（1958年7月18日），甘肃省档案馆，128-002-0316-0001。

<sup>2</sup> 《莫洛托夫与孟英会谈记录》（1958年7月25日），АВПРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.229-31

<sup>3</sup> 国务院致新疆、内蒙古自治区人民委员会、甘肃省人民委员会：《关于校订中蒙国界线的通知》（1958年8月27日），甘肃省档案馆，128-002-0316-0001。



事先征询外交部意见。

国务院急电要求三地在两个月之内完成调查任务，既显示出对中蒙划界谈判的积极态度，同时又反映其低估了任务的难度。在这么短的时间里，这些边境省区最多只能把 1949 年以前的中国官方地图同苏制地图加以比较，却很难完成“实地校订”。显然，中共和国民党一样，拒绝承认中华民国时期蒙古在中国边境一边的领土变动。国务院基本认定，苏制地图的中蒙边界与“1945 年线”和 1949 年以后的“实际接触线”都不相符，因而也就不再提到用难以确定且必然引起争端的“1945 年线”作为中蒙划界谈判的基础。

当时蒙方所怙恃的，是苏联“老大哥”的政治地理权威。这种情况迫使中方重新考虑自己的谈判准备。1958 年 7 月 12 日，外交部在召集边界委员会第一次工作会议时还相当乐观，认为中蒙划界的各项准备工作在本年第四季度即可完成，届时拟提出谈判方案，即可开始同蒙方举行谈判<sup>1</sup>。蒙方以苏制地图为根据提出的“1945 年线”，显然将外交部最初的谈判方针置于进退两难的境地。在 1959 年 3 月外交部举行的外事工作会议上，副外长罗贵波在发言里承认，中蒙划界问题的解决还需假以时日：“同兄弟国家的边界问题虽然比较好办，但划定边界问题是涉及两个国家的大事，不能轻率处理，也不那么容易解决，还需要细致艰苦地做一系列的工作。……中蒙边界虽已拟好方案，但材料论据，特别是法律依据还不够充分，因此要进一步摸情况，找论据，希望有关地区继续进行这一工作”。<sup>2</sup>

这样一来，中国在 1958 和 1959 年有关中蒙划界的工作，就呈现出先后两种完全不同的状态。1958 年夏，外交部副部长曾涌泉亲赴伊犁，口头布置新疆地区对中蒙边界状况的调查，要求在年底以前完成。新疆维吾尔自治区随即成立了边界小组，“急赴边界地区进行领导实地校订中蒙国界工作”。当时对新疆维吾尔自治区党委来说，边界调查是仅次于大跃进、大炼钢铁的第二急务，因此雷厉风行，到 11 月初就完成了调查任务，并且将解决中蒙边界新疆段的方案上报了中央<sup>3</sup>。内蒙古自治区虽然没有表现出“大跃进”的速度，但也在中央的催促下，于 12 月底成立了边界工作小组<sup>4</sup>。可是在 1959 年新疆却又接到上级指示，要求对中蒙边界再次复查<sup>5</sup>。直到 1959 年 7 月中，中国外交部第二亚洲司才在其编写的《中蒙国界线存在的一些问题》里报告了三省区“实地调查”的结果。据称，以苏制地图为根据的蒙古“建议线”，“超越 1945 年中苏换文时中蒙双方长期政权管辖和边民生活活动所形成的实际交界线共约 43,876 平方公里，其中，已为蒙方实际占用者约 17,490 平方公里”<sup>6</sup>。也就是说，按照这个推算，1949 年以后中国和蒙古的“实际接触线”，也就是中方在 1953 年建立的“巡逻线”，已经比中方认定的 1945 年“实际交界线”，向中国方向后退了 17,490 平方公里。

<sup>1</sup> 《中华人民共和国外交部关于边界委员会工作问题的报告》（1958 年 7 月 16 日），广西壮族自治区档案馆，50-2-290。

<sup>2</sup> 《罗贵波副部长在第二次外事工作会议上的发言》（1959 年 3 月 4 日），广西壮族自治区档案馆，50-3-6。

<sup>3</sup> 《中国共产党伊犁区委会、伊犁哈萨克自治州人民委员会联合指示：成立工作组调查中苏、中蒙边境》（1958 年 9 月 2 日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-68；《新疆维吾尔自治区边界小组报告成立自治区边界小组工作发展情况》（1959 年 3 月 4 日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-74。

<sup>4</sup> 《中央关于加强边界工作的指示》（1958 年 12 月 13 日），广西壮族自治区档案馆，50-2-258；《报内蒙古自治区边界工作小组成立事》（1958 年 12 月 26 日），内蒙古档案馆，252-1-51。

<sup>5</sup> 《伊犁哈萨克自治州阿尔泰专员公署关于复查中蒙边界和实地调查中苏边界的意见》（1959 年 6 月 7 日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-74；《伊犁哈萨克自治州阿尔泰专员公署关于复查中蒙边界和实地调查中苏边界工作计划》（1959 年 6 月 25 日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-74。

<sup>6</sup> 中国外交部第二亚洲司：《中蒙国界线存在的一些问题》，《外事动态》，第 76 期（1959 年 7 月 17 日），页 3-4。与前注中莫洛托夫同孟英的谈话反映的情况不同，此份数据称蒙方提供的地图是苏军总参谋部在 1952 至 1956 年出版的。此点存疑。



此后外交部对地方调查的要求是稳扎稳打，以求万全。这个从求快到求稳的转变，究其主要原因是牵涉到了苏联。1961年，外交部对于新疆调研中苏、中蒙边界的工作是这样要求的<sup>1</sup>：

目前应注意进一步反复核实材料。对待各种材料应该实事求是，认真鉴别真伪及其证据力；既要搜集正面的对我有利的材料，又注意搜集反面的对我不利的材料；不怕原来的设想被对我不利的，但是真实的材料所推翻，避免为证明还〔原〕有的结论而偏便〔向〕对我有利的但是不够确凿的材料。对已提出的方案和论据，应该根据正反两面的材料，再次加以科学的分析，反复仔细推敲，但是更加正确完善，无懈可击。

如此“确凿”、“科学”的要求，在中蒙边界调查开始时是不存在的。这样的要求同1960年代开始的日益严峻的中苏关系直接相关。中国同蒙古政府举行划界谈判，无论如何也绕不开苏联在中蒙关系上的历史作为以及苏联对蒙古的持续影响。但是，在今天看来有些意外的是，在中蒙划界的问题上，苏联并没有表现出袒护蒙古或对中国施压的态势。

一个在以往研究中未被提及的事实是，在中蒙之间酝酿边界谈判的同时，苏蒙之间也在进行划界谈判。苏蒙边界谈判的来龙去脉不在本文研究范围之内，但是有关档案数据表明，苏蒙谈判的过程或许起到了对中国有利的影响。在1957年底和1958年初，中国驻蒙古大使馆从苏蒙双方了解到有关苏蒙边界谈判的信息。苏蒙划界问题的提出大致也在1957年，但是由于双方意见不一致，使谈判数度延期<sup>2</sup>。

苏方坚持的原则是首先必须考虑边境地区居民的利益，并兼顾当地居民的民族构成。换言之，也就是维持苏联领土和移民扩张的现状。蒙方则坚持以“恢复历史公正”为原则，主张依据“历史边界”来划分边界。在同苏联大使的有关谈话中，中国驻蒙古大使何英表示了对苏联立场的支持，颇有在同蒙古划界的问题上与苏联同气连枝的意思<sup>3</sup>。1958年1至2月间，苏蒙双方继续就划界问题沟通，焦点是蒙古和图瓦的边界<sup>4</sup>。苏方的意见是，社会主义国家之间讨论边界问题，应当主要以迄今已经形成的边境居民的利益为重，而蒙方认为，历史上蒙古和图瓦的分界应该比现存边界更向北。但是蒙古政府未能坚持多久，在3月就接受了苏联的划界主张，并在3月底批准了边界条约。虽然蒙古政府最后还是遵从了苏联的意志，但是在整个磋商、谈判过程中给苏方造成了恶劣印象。苏方认为蒙古领导人经常托病或用其他原因拖延谈判，并在谈判中用谩骂图瓦的方式来发泄不满<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 〈外交部关于下一步边界工作的意见给新疆边界办电〉（1961年9月29日），新疆维吾尔自治区档案馆，13-44-182。

<sup>2</sup> 〈杜盖尔苏伦与孟英的谈话〉（1957年12月7日），МАХНТА, ф.5, д.2, х/н.212, х.121-25。

<sup>3</sup> 〈莫洛托夫与何英会谈纪要〉（1958年1月20日），АВІРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.232。

<sup>4</sup> 图瓦为前唐努乌梁海之一部。唐努乌梁海位于蒙古人民共和国西北，清季隶属中国版图，为乌里雅苏台将军所辖，其面积虽因十八至十九世纪的沙俄扩张而有减损，但中国的领土主权由一系列清俄条约认定。民初中国政府面临蒙古独立危机，唐努乌梁海也沦为沙俄“保护地”。俄国“十月革命”发生后，中华民国政府一度恢复对唐努乌梁海的主权。1921年8月，唐努乌梁海在苏俄策动下宣布独立，1925年与苏联建交，次年更名为“图瓦人民共和国”，1944年加入苏联，更名为“图瓦苏维埃社会主义自治共和国”。1945年中华民国政府签订中苏条约，对唐努乌梁海问题未置一词，但在1948年向苏联政府提出唐努乌梁海是中国领土。1949年以后中华人民共和国的公开出版物如《各国概况》、《辞海》等，皆称唐努乌梁海在1944年为苏联吞并，向未被中国政府所承认。有关研究及资料参见张大军：《外蒙古现代史》（台北：兰溪出版社，1983）；樊明方：《唐努乌梁海历史研究》（北京：中国社会科学出版社，2004）；樊明方编：《唐努乌梁海历史资料汇编》（西安：西北大学出版社，1999）。

<sup>5</sup> 〈莫洛托夫与曾德和萨姆丹会谈纪要〉（1958年1月27日），АВІРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.62-66；〈莫洛托夫与达姆巴会谈纪要〉（1958年2月15日），АВІРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.85-92；〈莫洛托夫与曾德会谈纪要摘录〉（1958年2月21日），АВІРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.91；〈都格日苏伦致宝塔函〉（1958年6月16日），МУГХТА, ф.2, д.1, х/н.231, х.24。

在中苏关系紧张的大背景之外，苏蒙双方谈判的经验或许也影响了苏联政府对中蒙边界谈判的态度。1958年7月底，苏联驻蒙大使莫洛托夫（Вячеслав М. Молотов）主动向中国驻蒙古临时代办孟英了解中蒙边界谈判问题的进展。当了解到蒙方以苏制地图为根据提出领土声索后，莫洛托夫进一步问到目前中苏地图的差距，孟英回答说差别是很大的<sup>1</sup>。但是，中国政府待边境省区的调查完成之后，才在1959年7月正式向苏联政府了解苏制地图的依据。苏联在一个月左右的时间里便给出了答复：第一，这些地图不能作为中蒙边界谈判的依据，因为它们只是供苏联内部使用的参考性军事地图；第二，由于编制时缺乏数据，这些地图是不准确的，因而在图的下角有批注说明：图中所绘中蒙边界线是不准确的，只是一条假定的界线<sup>2</sup>。苏方称相关苏制地图只是内部军用地图，显然与事实不符。如上引中国国务院1958年8月的电文所示，当时苏联公开出版的地图对中蒙边界也是同样画法。但是既然苏联政府对苏制地图的权威性加以否认，特别是对地图批注这样的细节作出说明，便立刻使蒙古失去了藉苏联护持向中国讨价还价的地位。很快，蒙古政府放弃了对苏制地图“1945年线”的要求。

1960年5月底，周恩来到蒙古进行友好访问，期间同蒙古政府签订了经济技术协议和一个内容空泛的《中蒙友好互助条约》<sup>3</sup>。泽登巴尔（Юмжаагийн Цэдэнбал）随后相当满意地向苏联大使介绍了周恩来访问的情况。周恩来访问的结果是，中国同意向蒙古提供两亿卢布为期十年的贷款，并承诺帮助增加对蒙古经济具有重大意义的乌兰巴托铁路的货运量。有材料表明，周恩来在访问期间也要求蒙古向中国提供铀矿<sup>4</sup>。在这种气氛下，泽登巴尔向周恩来表示愿意尽早同中国达成边界协议，并说蒙古决定取消1958年提出的纠正边界（即前述“补偿的边境”）的要求。同时，泽登巴尔也希望中国政府不要坚持中国地图上与实际边界不符的国境线。周恩来表示，中蒙边界不存在大问题，认为应该在1960年解决划界<sup>5</sup>。根据吴冷西的回忆，1960年1月以后，中央政治局常委连续召开几次会议讨论国际形势问题，其中重点讨论到中印边界问题，决定的方针是争取相互妥协，达成协议。会议也提到中朝、中蒙边界问题，认为更加应当尽快解决，预计不会有大问题<sup>6</sup>。因此，周恩来在访问蒙古期间的表态并非外交辞令。然而，中蒙两国领导人在乌兰巴托的约定并没有在1960或1961年兑现。

中蒙双方一直挂在嘴边的所谓边界“没有大问题”的说法有一个大前提，就是双方均以“兄弟国家”相互对待。1957年中国外交部对解决中蒙边界问题作规划时提出，“总的方面应该是本着国际主义精神和友好协商、互相尊重、平等互利的原则”来处理双方之间的边界纠纷<sup>7</sup>。冷战时期，社会主义国家之间在重大国家利益发生矛盾冲突时，对“国际主义精神”会有不同的解读，对相互行为也有相应的期许。在社会主义阵营的内部关系还能大体保持和谐的时候，“国际主义精神”或许起到了某种调节、淡化国家利益矛盾的作用。1960年代中苏分裂以后，这种“国际主义”并没有从两国的相互行为中消失，而是变成了一种宗派斗争的理念，使得一般的国家利益矛盾表现扭曲而更为严重。蒙古在中苏分裂之际倒向苏联一边的原因，在这里不作深究<sup>8</sup>。需要

<sup>1</sup> 〈莫洛托夫与孟英会谈记录〉（1958年7月25日），АВПРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.229-31。

<sup>2</sup> 〈苏联表示苏所出地图不能作为中蒙划界的依据〉，《外事动态》第87期（1959年8月21日），页3-4。

<sup>3</sup> 中共中央文献研究室编：《周恩来年谱（1949-1976）》，中卷（北京：中央文献出版社，1997），页323-24。

<sup>4</sup> “Memorandum of Conversation between Albanian Ambassador to the PRC Mihal Prifti and Soviet Ambassador to the PRC Stepan V. Chervonenko” (27 June 1960), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/112863>.

<sup>5</sup> 〈莫洛托夫与泽登巴尔会谈纪要〉（1960年6月1日），АВПРФ, ф.111, оп.42, пор.5, пап.264, л.51-56。

<sup>6</sup> 吴冷西：《十年论战：1956-1966中苏关系回忆录》，上册（北京：中央文献出版社，1999），页248。

<sup>7</sup> 外交部：〈关于同蒙古政府谈判解决中、蒙国界问题的请示报告〉。

<sup>8</sup> 在中、英文学界尚未见对此问题的详实研究。据美国学者罗茂锐推断，蒙古倒向苏联有两个原因。其一为对清代时依附于中国的历史记忆，其二为对苏联能提供胜于中国的物质援助。参见 Morris Rossabi, *Modern Mongolia: From Khans to Commissar*,



指出的是，中苏分裂对中蒙关系造成的影响，将中蒙边界问题带进了另一个层次，1960至1961年间是一个转折点。在这两年里，中蒙关系开始从“兄弟”向“邻居”转变。

如前所述，1949年以后，中蒙之间的边境事件从未间断。但是这些事件的性质在1950和60年代却被赋予完全不同的含义。在1950年代，双方的防范意识针对的是恶意的帝国主义“第三者”和边民里的“坏份子”<sup>1</sup>。而在1960年代，双方则频频指责对方制造边境纠纷。按照中国的材料，在1951至1954年间，中方共向蒙方移交23名越境人员，蒙方向中方移交214名越境人员。这些移交都属于友好合作的范围。而在1959至1963年间，据中方记录，蒙古“越境制造事端”共95起、311人次。中方认为，蒙古政府利用自己的边民向内蒙古渗透，煽动当地居民加入一个所谓“回蒙古”运动，结果是1962年9月在呼伦贝尔盟发生了第一次“逃蒙事件”。据统计，在1962到1966年的五年里，内蒙古全区的边境地区共发生了300起外逃事件，其中31起“逃苏”，269起“逃蒙”，以至于当时“反外逃斗争成为边境斗争的焦点”<sup>2</sup>。至于蒙方是否也在防止“逃华”事件的发生，不得而知，但是蒙古驻华大使馆也多次为了所谓中方挑起的边境纠纷，向中国外交部提出交涉<sup>3</sup>。冷战结束以后，蒙古的官方研究对中蒙边境情况的表述和口吻，同中国的官方研究如出一辙，只不过在蒙古的官方叙述里作恶的是中方罢了<sup>4</sup>。

在中蒙两国的政治中枢之间发生的龃龉，在两国的边境事务中直接反映出来，这既说明中蒙关系已经进入了“民族国家”之间的关系形态，又说明中蒙之间“民族国家关系”尚不成熟。所谓“民族国家关系”形态，指的是中蒙各自的边境地区已经开始成为国家肌体的外层细胞壁垒，同国家的神经中枢紧密相连。这与近现代以前中央王权视边疆为枝末的情形已有根本的不同。当时中国的表现是，中央决定的“反对现代修正主义”的政策精神必须在边境地区得到贯彻<sup>5</sup>。所谓两国的“民族国家关系”尚不成熟，指的是在两国之间还没有形成一条稳定的、有法律依据的国际边界线，所以中枢一旦发力，边境地区立即摩擦生痛。上面讲到的边境事端，在很大程度上是双方各自加速通过实际的边防步骤，取代“国际主义精神”的结果。1962年上半年，中国外交部确定的方针是，在“中蒙边境青河、北塔山地区，被蒙方已占去的地方，我不进去，在我控制的地方坚不退出”。随后，中方开始在中蒙边界新疆段和内蒙古段增设边防站卡。尤其是在“伊塔事件”以后，边防站卡和边防军事力量进一步增加。中苏、中蒙边界新疆段，原有8个中方边境站；“伊塔事件”后，新疆段中苏边界新设33个站，中蒙边界新设16个站，总数达到57个，边防力量增至2,200人。在内蒙古段，在原有的3个边境总站和17个边境站之外，又新设3个边境总站、9个边境站、11个边境工作组，边防力量从566人增加到1,800人。中蒙边界甘肃段总长170公里，向未设立边防站，但此时也计划设立一个边防总站和2至3个边防站<sup>6</sup>。

1962年6月，中共中央批转有关省区武警司令部关于中苏、中蒙边境管理的新规定，其中规定对中苏、中蒙边境的“条约线”、“习惯线”和“实际控制线”上有争议的“点”，视乎情况

<sup>1</sup> 〈对中苏边境居民宣传教育材料〉（1957年10月15日），新疆伊犁哈萨克自治州档案馆，11-1-57。

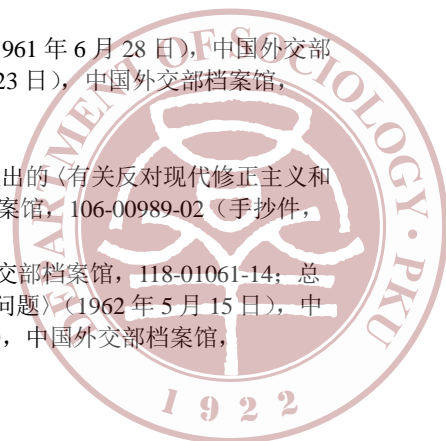
<sup>2</sup> 《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页163、185、189-93。

<sup>3</sup> 〈驻蒙古使馆赵禁参赞应约会见蒙外交部东方司司长策伦道尔吉谈话记录〉（1961年6月28日），中国外交部档案馆，106-00585-04；〈1961年我与蒙古驻华使馆交涉简报〉（1961年8月23日），中国外交部档案馆，106-00585-02。

<sup>4</sup> 阿拉坦格日勒：《蒙古国边防史》，页280-302。

<sup>5</sup> 国务院外事办公室指示内蒙古外事办公室贯彻中共中央在1962年3月21日发出的〈有关反对现代修正主义和处理同苏联、东欧国家和蒙古的关系方面的几个问题的指示〉，中国外交部档案馆，106-00989-02（手抄件，信息不全）。

<sup>6</sup> 新疆军区：〈关于中苏、中蒙边境建站、卡意见〉（1962年5月7日），中国外交部档案馆，118-01061-14；总参谋部、武装警察司令部致新疆军区：〈覆关于在中苏、中蒙边境建立站卡的问题〉（1962年5月15日），中国外交部档案馆，118-01061-14；〈武装警察司令部报告〉（1962年6月28日），中国外交部档案馆，118-01060-03。





采取“不进”、“不退”、“已退”三种方针<sup>1</sup>。这些“线”和“点”的结果，将在下面说明。在这里需要指出的是，新规定此时针对的不再是恶意的帝国主义“第三者”或者边民里的“坏份子”，而是边界另一边的“对方人员”。这是中华人民共和国同其他社会主义国家的关系从“兄弟国家”关系向“民族国家”关系转变的重要标志。“兄弟国家”关系的终结在当时被染上了浓重的意识形态色彩。其实从1960年代初开始，中国边境管理当局对所有周边国家的人员，都一律视之为“对方人员”，不再对“社会主义国家”、“民族主义国家”和“帝国主义和反动国家”做概念上的区分。这种变化标志着近现代以来中国领土属性转型的进一步发展，也标志着在中国的“边疆/外交政策共生体”的内部，发生了向“外交政策”的进一步倾斜。

## 九、此疆尔界

在中国古代“天下归于一”的世界观里，划土分疆是治理天下的必要手段，但这种疆界观与近现代国际关系无政府状态之下的边界国家林立，又是完全不同的概念。1962年12月，周恩来和泽登巴尔在北京签订《中蒙边界条约》以后，有过一段对话。泽登巴尔说：“我们建设社会主义、共产主义的人民唯一的目的，是要清除以往的人剥削人的旧社会遗留的边界。这是我们人民的愿望。因此这次我们解决边界问题是应当的。这是按照共产主义远大理想说的”。周恩来回应道：“最后就要世界大同了。在大同以前，要先把边界弄好，以利共同合作。这也是辩证的关系”。<sup>2</sup>两位领导人处理着社会主义国家内部“小同”的瓦解，谈论着共产主义乌托邦的“大同”世界，却在实际上按照资本主义时代通行的模式构建着双边国家关系。对这样的三重变奏应该如何品味？

如前所述，此前的研究尽管侧重不同，但都将《中蒙边界条约》的缔结主要归结为中国政府在当时的冷战格局下，出于国内、国际政治战略的需要而采取的政策步骤。这种解说的弱点在于，没有任何关于中共在1960年代决策的直接证据，足以证明中国政府在1962年是“突然愿意和蒙古妥协”，或者是“一厢情愿地希图用领土换取（与蒙古的）同盟”<sup>3</sup>。在新的档案史料面世之前只能认为，中国政府在1962年与蒙古政府缔结《中蒙边界条约》，是实施在1950年代中期即已确定的解决边界问题的重要步骤。1957年以来，中蒙双方为划界所做的准备以及中、蒙、苏三方的沟通，是最后缔结条约的必要条件。放在大历史框架里来看，中蒙划界是大势所趋，势在必行。从1950至60年代东亚国际政治格局的变化来看，对中蒙双方来说，拖延划界既无必要，亦无益处。

中蒙划界再次加快步伐，是因为在边境纠纷多发的新疆北塔山和青河地区，形势有进一步恶化的趋势。根据中国外交部当时的描述<sup>4</sup>：

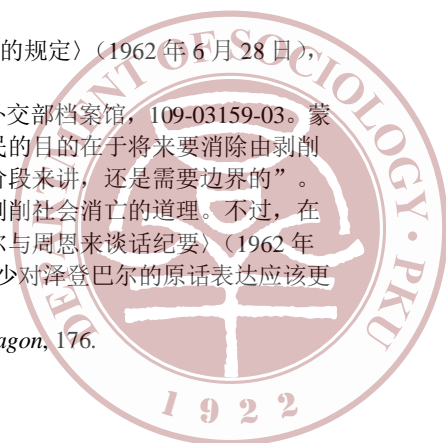
今年〔1962〕3月20日起，蒙古武装边防人员和牧民，在新疆北塔山、青河地区大规模驱赶我干部、牧民和牲畜，强占我方种地。……3月26日，蒙副外长约见我驻蒙大使，要求

<sup>1</sup> 〈中共中央批转人民武装警察司令部关于中苏中蒙边境地区边防工作若干问题的规定〉（1962年6月28日），河北省档案馆，855-6-2290-7。

<sup>2</sup> 〈周恩来总理同泽登巴尔主席第一次会谈记录〉（1962年12月26日），中国外交部档案馆，109-03159-03。蒙古方面的记录略有不同。泽登巴尔说：“正在建设社会主义和共产主义的人民的目的在于将来要消除由剥削社会造成的边界等隔断各民族联系的栅栏，这是共产主义的最终目标。就现阶段来讲，还是需要边界的”。周恩来回应：“中国有句古话叫做世界终究归结于大同，说的就是剥削和被剥削社会消亡的道理。不过，在全世界统一以前，还是确定边界，致力于各自的发展为好”。参见〈泽登巴尔与周恩来谈话纪要〉（1962年12月25日），МАХИТА，ф.5，д.1，х/н.283，х.1-7。蒙方记录的意思更流畅，至少对泽登巴尔的原话表达应该更为准确。

<sup>3</sup> M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, 110; Eric Hyer, *The Pragmatic Dragon*, 176.

<sup>4</sup> 〈关于中苏、中蒙边界纠纷事〉。



我退出北塔山北坡地区，并威胁如果蒙方要求得不到满足，其边防机关将根据自己的权力采取措施。由此看来，蒙在北塔山北坡的行动是有组织有计划的，其目的是企图挑起争端打击孤立我国，并为其控制片面认定的边界造成既定事实，以便为边界谈判创造有利的形势。4月14日，章汉夫副部长约见蒙参赞，指出不友好行为，递交我照会，重申中蒙边界从未划定，促其委派代表在蒙方认为适当的时候和地点开始边界谈判。

当然，蒙方的研究在叙述同样事件时，将角色反转，指责中方武装人员和边境居民侵夺蒙古领土、伤及蒙古居民<sup>1</sup>。值得注意的是，据中国外交部判断，北塔山—青河事件是蒙方为边界谈判所进行的准备，因此中方向蒙方提出尽早开始谈判。周恩来在3月30日约见有关部门的负责人员，讨论了中朝、中蒙边界问题。4月28日和5月8日，副外长姬鹏飞和周恩来先后向蒙古驻华大使提出了举行边界谈判的意向<sup>2</sup>。就这样，边界谈判又紧锣密鼓地提上了日程。

中方在1962年4月1日照会蒙方，建议就解决边界问题进行会谈，同时提出暂时保持边界现状<sup>3</sup>。以后谈判的具体过程，尚无档案数据可供分析。据王泰平主编的《中华人民共和国外交史（1957-1969）》（以下简称《王书》），10月12日，中蒙双方代表团在乌兰巴托开始边界谈判。谈判伊始，蒙方即基本接受了中方提出的划界三原则：“一、中蒙边界从未正式划定和标定，双方各自出版的和第三国出版的应用地图，都不作为划界的根据，只作为划界的参考；二、目前双方的建议线大部分地段双方认识是一致的，可以先肯定下来，作为实地勘界的依据；三、争议地区，按照目前双方实际管辖情况，照顾双方边民利益和感情，根据互相尊重、平等互利和互谅互让的原则、通过友好协商、进行适当调整，求得公平合理的解决”。此后的谈判历时三十多天，至11月13日双方就两国全部边界线的划法，包括争议地段的16,302平方公里和双方各自提出要相互调整的506平方公里，共计16,808平方公里土地的归属问题，全部达成了协议。几天后，双方签署了会谈纪要。12月10日，中蒙政府代表在北京根据会谈纪要共同起草了边界条约草案，并于23日完成全部协议<sup>4</sup>。

如上所述，中蒙政府在一个月之内就对几千公里从未划定的边界达成了一致，可谓高效。不过，这种高效显然不是因为“兄弟国家”之间互相发挥“无产阶级国际主义精神”的结果。1962年5月18日，周恩来对正在进行的援蒙经济谈判作出批示：“量力而行，凡无把握者概不承担”<sup>5</sup>。在那个时代，中国经常以勒紧自己裤腰带的代价，对“兄弟国家”施以援手。这种“国际主义”，对蒙古来说就此打住。在这种情况下，中国政府在边界谈判中也不会表现出特别的高姿态。或许可以推断，中国当时在国内外面临的各种问题，以及蒙古对中国经济援助的需要，都是双方愿意在边界谈判中作出妥协的原因<sup>6</sup>。然而，无论怎样估计中蒙各自其他方面政策对边界谈判的影响，都不应忽视中蒙之间划界问题已经达到的成熟程度。这里提出一个与此前研究不同的看法：中蒙边界谈判能够迅速完成，并不是因为中方在领土上作出了重大让步，而是由于双方的政治中枢在领土观念上、双方边境地区在实地磨合方面，在过去的五年中都已经达成了一种双方愿意接受的现实。如果说让步，那么对比双方各自在1957至1958年的立场，蒙方在1962年作出的让步可能更大一些。

<sup>1</sup> 阿拉坦格日勒：《蒙古国边防史》，页292-95。

<sup>2</sup> 《周恩来年谱（1949-1976）》，中卷，页468；〈姬鹏飞副部长接见蒙古驻华大使色拉布谈话记录〉（1962年4月28日），中国外交部档案馆，106-01382-17；〈周恩来总理接见蒙古驻华大使色拉布谈话记录〉（1962年5月8日），中国外交部档案馆，106-01383-01。

<sup>3</sup> 〈关于中苏、中蒙边界纠纷事〉

<sup>4</sup> 王泰平主编：《中华人民共和国外交史（1957-1969）》，第二卷（北京：世界知识出版社，1998），页100-102。

<sup>5</sup> 中共中央文献研究室编：《周恩来年谱（1949-1976）》，中卷（北京：中央文献出版社，1997），页478。

<sup>6</sup> 〈陈毅副总理接见蒙古新任驻华大使策伯格米德谈话记录〉（1962年6月21日），中国外交部档案馆，106-01382-04。当时蒙古政府非常急切地需要来自中国的经济援助，以完成蒙古的五年计划。在谈话中，陈毅答应考虑蒙古的需要，同时说中蒙“兄弟国家”之间的边界问题应该很容易解决。



上引王书的一个重要信息是，边界谈判是根据中方提出的三项原则进行的。中方三项原则的根据是边界现状，而不是一种准备让步的高姿态。关于中蒙谈判对争议领土的解决，在既有研究中主要有三组数字。第一组数字是王书提到的双方的争议领土共计 16,808 平方公里，但王书并没有讲述争议解决后的分配比例。第二组数字来自本文上篇提到的中国官方研究，据称争议领土共计 16,329 平方公里，结果划归中国 5,620 平方公里，占争议地区总面积的三分之一强，划归蒙方 10,709 平方公里，是争议地区总面积的三分之二弱<sup>1</sup>。按照这种计算，中国显然是“吃亏”的一方。但是还有第三组数字和另一种算法，即前面提到的 1959 年中国外交部第二亚洲司的计算。按照这个计算，1958 年蒙方以苏制地图提出的边界线与中国外交部认定的 1945 年“实际交界线”相差了 43,876 平方公里，其中蒙古已占约 17,490 平方公里，或争议总面积的五分之二弱，中国占 26,386 平方公里，或五分之三强。后来由于苏联的表态，蒙方放弃了 1958 年的“建议线”。这样，在 1962 年双方谈判开始时，所谓“争议领土”的概念反映的应该是中方认定的“1945 年线”和 1949 年以后的“实际接触线”（即中方的“1953 年巡逻线”）之间的关系，即“蒙古已占”的争议面积，而不是根据苏制地图中国已占的面积。1962 年争议领土的面积比 1959 年中国外交部估算的蒙古已占面积又小了 682（王书）或 1,161（官方研究）平方公里。谈判最终结果，如果按 1958 至 1959 年两国的“争议领土”概念计算，中方在争议领土中获得了近 73% 的领土。所以，1958 至 1959 年的“争议领土”和 1962 年的“争议领土”是非常不同的概念，分别计算之后，中蒙各自的得失情况也完全不同。应当承认，蒙方放弃了 1958 年提出的苏制地图“建议线”，由此为划界谈判消除了一大障碍。

当然，中蒙划界对争议领土的分配面积，并不能反映中蒙达成妥协的全貌。对处于领土属性转型时期的国家之间的领土争议，由于领土的历史情况复杂，如果单纯以领土面积来计算“得失”，有失偏颇。领土之上有人，土地之下有物，边界两边有国。边界的划定，对于从国家到边民的几个相关层次来说，“得”和“失”的意义会截然不同。即使仅仅考虑国家的层面，不同历史时期的政策制订者，也会有不同的领土得失观念。中蒙 1962 年划界谈判，需要做出的是以人为贵、以物为贵，还是以和为贵的选择？

1963 年内蒙古军区编辑的《内蒙古军区兵要地志》，对 1962 年中蒙谈判解决争议领土的情况有所披露，遗憾的是该数据只涉及了中蒙边界的内蒙古段，而对争议频发的新疆段，没有提供任何信息<sup>2</sup>。根据《内蒙古军区兵要地志》，中蒙边界的三十二个争议地区，内蒙古段占了二十五个。其中完全划给中方的六个地区的面积共计 329 平方公里，完全划给蒙方的十个地区面积共计 403 平方公里。其余九个地区共计 6,892 平方公里，双方分割后，中方计得 2,003 平方公里，蒙古计得 4,889 平方公里。双方处理争议时有如下几个根据：历史资料；边境居民的说法；二战期间蒙军工事遗迹；1953 年中方“巡逻线”；1957 年中方“实际控制线”。在所有这些争议地区中，只有在阿拉善盟境内的三个地区具有现代战略意义，其中两个是绥新公路的必经之地。绥新公路完成于 1930 年代，后因记者范长江的西北之行闻名于抗日战争时期的中国。这两个争议地区在 1962 年被分割，蒙古获得大半，但中国得以保持对绥新公路的控制。第三个地区储有铅、锌、铀等矿产，中方居民历史上曾到此打猎、采药，在 1960 年以后又开始游牧至此。1962 年边界条约将这个地区全部 180 平方公里划在中国一边。除了这三个地区，其余争议地区都是草原牧场，1962 年整划或分割时虽然参考了上述几个经常相互矛盾的根据，但是结果并未显示遵循了任何硬性的“原则”<sup>3</sup>。据此大概可以得出结论：1962 年中蒙划界时，双方都主要以达成相安无事为

<sup>1</sup> 参见刘晓原：〈中蒙划界史迹初探（上）：「同志加兄弟」的博弈〉，《二十一世纪》2020 年 6 月号，页 77。

<sup>2</sup> 根据《阿尔泰地区志》，1962 年中蒙划界条约，分别将新疆与蒙古交界处红山嘴、青河、北塔山地区争议领土的 63%、25%、26% 划归中国。参见阿尔泰地区地方志编纂委员会编：《阿尔泰地区志》（乌鲁木齐：新疆人民出版社，2004），页 947。

<sup>3</sup> 内蒙古军区编：《内蒙古军区兵要地志》（内部发行，1963），页 127-28。



目的，而中方则在确保战略地带的前提下，对两边牧民争夺的牧场作出了一些让步。

到此为止，中蒙之间的领土问题在“板块”、“点”、“线”的意义上都完成了向近现代国家关系的转型。这个转型发轫于一个更早的时代，而在冷战时代同一些新近的国际、国内政治发展脉络纠缠在一起，相互影响。1962年以后，中蒙之间的国家关系获得了一个“正常”的、即现代民族国家的交往框架。同时，中蒙之间“不正常”的党际关系却导致双方关系进一步恶化。

## 十、尾声：有邻如此

1962年泽登巴尔在北京同中国政府签订边界条约后回国，蒙古人民革命党中央政治局就其访华成果通过了一项决议<sup>1</sup>：

在签订边界协议和进行其他参观活动的过程中，尤·泽登巴尔同志与周恩来同志就两国经济关系中的一些问题交换了意见。其间，周恩来以两党间存在的意识形态分歧为话题，以在蒙古的中国工人的去留及会否增派华工等违反两国既定协议为条件，试图使蒙古人民革命党接受中国共产党所坚持的错误主张。中国国务院总理还公开为阿尔巴尼亚的党所执行的有害于马列主义的政策进行辩护，并将在蒙古工作的中国工人中出现的不满情绪和发生罢工、打架斗殴等不妥当行为的原因归咎于蒙古人民革命党不支持中国共产党，不刊登批判它们的文章之故。

针对周恩来以在蒙中国工人为条件，攻击蒙古人民革命党对各国共产党和工人党的政策，试图让我们党改变既定路线的图谋，泽登巴尔同志坚决捍卫了党所坚持的正确政策，并严正警告，蒙古人民革命党不仅永远不会从马列主义和无产阶级国际主义的原则倒退，也坚决不予刊登任何有害于兄弟党和国际共产主义运动团结的文章。

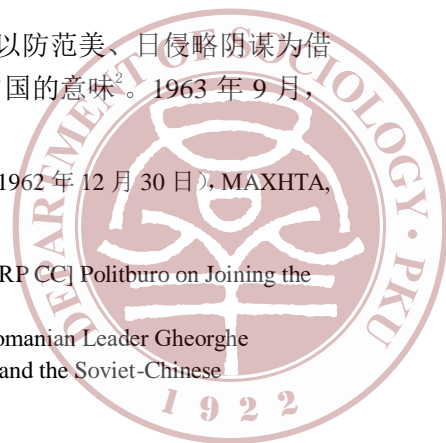
泽登巴尔尖锐地揭露了阿尔巴尼亚的领导集团所进行的挑拨离间的阴谋，指出煽动、鼓励他们的是中国党的领导同志。泽登巴尔同志反复强调，我们的党和人民始终毫不动摇地忠于四十多年来用鲜血凝成和巩固的蒙苏友谊，深刻理解并支持和相信国际共产主义运动所公认的、作为共产主义领导的苏联共产党所坚持的路线和执行的政策。

与前述周恩来和泽登巴尔在北京的谈话一样，以上决议弹奏的依然是当时中蒙关系中的变奏曲，将原本是两国边界问题的圆满解决，描绘成一次尖锐的意识形态斗争。这种政治叙事自然符合蒙古在中苏分裂中所采取的立场。但是，从另一个角度来看，《中蒙边界条约》的订立，并没有给蒙古领导人带来他们寻求的安全感。边界条约实际上是一把双刃剑：一方面，它以法律形式最终明晰地规定了中国与蒙古各自的领土界限和主权范围，将两国的关系完全置于近现代国际法的框架及监督之下；另一方面，它标志性地彻底切断了中蒙之间边境人群的固有联系和1949年以来两国构建的“兄弟情谊”，从此两国之间只有相互针对的边防措施和利益考虑。在中苏分裂、蒙古追随苏联的情况下，中蒙之间的“兄弟分家”只能意味着刚刚确立的中蒙边界是一条敌对边界。

因此，毫不奇怪，《中蒙边界条约》签订不到一年，蒙古政府就以防范美、日侵略阴谋为借口，要求加入华沙条约组织。此举在东欧国家看来具有明显的对抗中国的意味<sup>2</sup>。1963年9月，

<sup>1</sup> 〈蒙古人民革命党中央政治局会议关于泽登巴尔访华成果的决议(第22号)〉(1962年12月30日), MAXHTA, ф.02, д.б15, х/н.210, х.1-3。

<sup>2</sup> “Resolution of the Mongolian People’s Revolutionary Party Central Committee [MPRP CC] Politburo on Joining the Warsaw Pact” (15 July 1963), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117698>; “Conversations between Romanian Leader Gheorghie Gheorghiu-Dej and Chinese Ambassador Liu Fang, Referring to Bilateral Relations and the Soviet-Chinese



在中国驻蒙古大使张灿明和泽登巴尔之间有一次意味深长的谈话。张灿明指出，蒙古地处社会主义国家之间，安全自然无虞，那么蒙古有多少军队，都在做甚么？泽登巴尔信誓旦旦地响应道，蒙古军队总数不到 1.5 万人，绝大多数都在从事建设工作，而保卫蒙古、中国和其他社会主义国家的武器是在苏联<sup>1</sup>。一年以后，苏联驻华大使契尔沃年科（Степан В. Червоненко）从蒙古大使馆得到消息，在过去一段时间里，蒙古政府征召大批青年入伍，对外的解释是，动员青年参军是为了参加工业建设，而真实目的是为了加强对中国的防卫。契尔沃年科向莫斯科建议派遣高级代表团访问乌兰巴托，因为这正是巩固蒙古对苏联的忠诚的大好时机，可以利用苏蒙联盟挫败中国以亚非团结的名义推行其外交路线<sup>2</sup>。

1965 年 12 月 1 日，蒙古人民革命党中央政治局通过决议，在“远东地区的局势和国际局势的加剧的背景下，本国为了加强国防安全，向苏联共产党中央、苏联政府提出苏联军队进入蒙古境内支持帮助蒙古国防安全的申请”<sup>3</sup>。1966 年初，以勃列日涅夫（Леонид И. Брежнев）为首的苏联党政代表团到乌兰巴托访问。泽登巴尔利用这个机会向苏联人陈述了中方在中蒙边界布置重兵的情况。作为对去年蒙方“申请”的响应，勃列日涅夫转达了苏共领导帮助蒙古增强国防能力的意愿<sup>4</sup>。勃列日涅夫访问蒙古的一项具体成果，就是同蒙古政府缔结了为期二十年的《苏蒙友好合作互助条约》，确立在新形势下苏联与蒙古的军事同盟。1967 年 2 月 14 日，蒙古人民革命党再次就提升蒙古的国防能力通过决议，内容包括申请增加苏联驻蒙古军队的数量和苏联向蒙古军队提供物质援助等。苏共领导层也在 1967 年上半年通过了一系列相应决议，完成苏军在蒙古和中苏边界的防范中国的部署<sup>5</sup>。

本文涉及的是一个十分具体的历史过程，显而易见，中国在冷战过程中战略地位的变化，同中蒙划界有因果关系。中蒙划界的发展脉络与 1960 年代以后的中苏关系直接相关。中蒙划界后苏联在蒙古针对中国布置重兵，更是对中蒙边界赋予了冷战的地缘政治意义。到了 1970 年代，毛泽东对美国人讲，苏联在蒙古驻军其实对西方有利，是中国对苏联的军事牵制<sup>6</sup>。到了 1980 年代，邓小平又把苏联在蒙古驻军说成是中苏关系正常化的三大障碍之一<sup>7</sup>。这些足以说明中蒙划界在冷战史中的地位。

---

Ideological Conflict Snagov, 5 June 1964 (Excerpts)” (5 June 1964), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116568>.

<sup>1</sup> “Record of Conversation between Yumjaagin Tsendenbal and the Chinese Ambassador to Mongolia, Zhang Canning” (24 September 1963), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117699>.

<sup>2</sup> “From the Diary of S. V. Chervonenko, Memorandum of Conversation between Soviet Ambassador to China Stepan V. Chervonenko and Mongolian Ambassador to China Dondongjin Tsevegmid” (7 October 1964), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117700>.

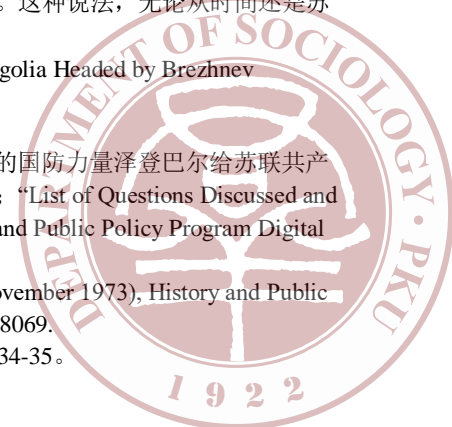
<sup>3</sup> 〈蒙古人民共和国革命党中央政治局会议决议纪要（第 3 号文件）：关于为了巩固蒙古人民共和国国防安全而向苏联申请援助之决议〉（1965 年 12 月 1 日），МАХНТА, ф.4, д.28, х/н.173b, х.1-1。按照聂宏毅和李彬的研究，苏联向蒙古派驻军队始于 1963 年 7 月，到 1965 年底已经“形成了对蒙古的军事占领”（参见聂宏毅、李彬：“中国在领土争端中的政策选择”，《国际政治学》2008 年第 4 期，页 1-34）。这种说法，无论从时间还是苏军进驻蒙古的性质来说，都与档案所反映的情况不同。

<sup>4</sup> “Information about the Visit of the Soviet Party and Government Delegation to Mongolia Headed by Brezhnev [Excerpt]” (January 1966), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117701>.

<sup>5</sup> 〈蒙古人民革命党中央政治局会议决定（第 7 号）：为了提升蒙古人民共和国的国防力量泽登巴尔给苏联共产党中央的申请〉（1967 年 2 月 14 日），МАХНТА, ф.4, д.30, х/н.237, х.3-4；“List of Questions Discussed and Adopted by the Soviet Politburo in the First Five Months of 1967” (1967), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/117702>.

<sup>6</sup> “Memorandum of Conversation between Mao Zedong and Henry Kissinger” (12 November 1973), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/118069>.

<sup>7</sup> 沈志华主编：《中苏关系史纲，1917-1991》（北京：新华出版社，2007），页 434-35。



然而，本文所呈现的不限于此。通过回溯在一个特定的历史时期中，中国处理同另一个社会主义国家的边界问题的过程，本文探讨了在中华人民共和国成长历程中一个需要重新认识的历史经验。中国当时面临的边界问题在其他社会主义国家也存在，是一种带有普遍意义的制度性探索。对于这种普遍意义，在 1964 年毛泽东发表了有关领土问题的谈话以后，赫鲁晓夫（Никита С. Хрущев）在苏共中央主席团的一次会议上，谈了如下认识<sup>1</sup>：

我认为，我们应该深入地研究我们的关于对边界的认识，关于对国家以及国家消亡的认识。国家何时消亡，镇压工具——军队和警察——何时消失。由此，边界在某种程度上也会消失的。让我们来仔细地研究一下马克思、恩格斯和列宁的原著。这就是我们的道路。这就是我们的发展。然后，再来看看我们经历的过渡阶段。我们胜利了，走上了建设社会主义的道路，并正在向着共产主义前进，为它创造一切基础和条件。在这个过渡阶段里，我们应该如何解决这些问题呢？……

……我们继承的遗产，自然也包括纠纷，这是为争夺势力范围而引起的纠纷，他们在某种程度上被传播着，我们不可能一下子从资本主义世界进入到社会主义和共产主义世界。继承下来的所有这些遗毒，令我们饱受了痛苦。

……每个国家都继承了边界。如果现在我们开始回到某个阶段的话，那么，我们应该回到哪个阶段上，才能够确定正确的和公平的边界线呢？这是一个非常困难的问题。中国人说：“俄国沙皇掠夺了这些土地。”让我们来弄清楚吧。俄国沙皇掠夺了这些土地，而现在俄国沙皇没有了，中国的封建者和中国的帝王也没有了。他们同样掠夺了这些土地，就像俄国沙皇那样进行的掠夺。在那里居住的并不是中国人，而是吉尔吉斯人、维吾尔人、乌兹别克人和哈萨克斯坦人。这种局面是如何形成的呢，他们是怎样来到中国的呢？这是非常清楚的事情。毛泽东也知道，是中国帝王掠夺了这些土地。那些被确定的与中国的边界线，可以这样说，分割的并不是中国人的，而是哈萨克斯坦人、蒙古人、吉尔吉斯人、乌兹别克人和其他人的领土。那么，现在应该如何看待这些问题呢？

我们是社会主义国家。我们正在走向共产主义。我们反对战争，我们不以战争的途径解决争端问题，尤其是关于边界的问题。这是理智的方法。如果我们不承认这一点的话，那么，我们共产党人与帝国主义份子还有甚么区别呢？我强调一下，这种解决争端问题的方法，不是在社会主义国家与资本主义国家之间，而是在社会主义国家之间。现在，我们是 13 个国家，而随着时间的推移，我们将会 50 个、100 个和所有的国家都将会成为社会主义的。遗产是要保留的。我们将是这些遗产的拥有者。而我们应该如何解决争端问题呢？显然，最公平合理的解决办法，将是通过被边界线分割的居民进行表决的方式，或者通过由社会主义国家组成的仲裁机关。

与中国共产党人一样，苏联共产党人对自己遵循的理想和历史发展道路充满了自信。然而，赫鲁晓夫提出的一系列疑问表明，当时各个社会主义国家对国家问题“超前性”的认识，给各国的具体实践带来的更多是矛盾和困扰。虽然冷战的终结使得赫鲁晓夫提出的思考框架不再具有实践意义，但是历时几个世纪的民族国家关系模式，已经成为当今世界诸多基本冲突的主要症结之一。1950 年代的社会主义“兄弟国家”和当今的欧盟都没有能够克服民族国家模式的劣根性，但是这些探讨性的实践大概不会终止。（本期续完）

<sup>1</sup> 〈赫鲁晓夫在苏共中央主席团会议关于中苏边界问题的讲话报告（速记记录节选）〉（1964 年 8 月 19 日），РГНИ（俄罗斯国家当代史档案馆），ф.3, оп.16, д.944, л.1-70。

