

民族社会学研究通讯

普考通

SOCIOLOGY OF ETHNICITY

主办单位：

中国社会与发展研究中心

北京大学 社会学人类学研究所

中国社会学会 民族社会学专业委员会

第 314 期

2020 年 10 月 31 日

目 录

【论 文】

中蒙划界史迹初探（上）——“同志加兄弟”的博弈 刘晓原

中蒙划界史迹初探（下）——从兄弟到邻居 刘晓原

抗战胜利后国统区关于内蒙古民族自治问题的争论探析 杨思机

☆☆

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China
Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

【论 文】

中蒙划界史迹初探（上）

——“同志加兄弟”的博弈¹

刘晓原²

摘要：中华人民共和国建国之初，即面临着同北方邻国蒙古人民共和国复杂的双边关系。本文指出，历史遗产、意识形态、国际环境、民族关系等错综的因素，伴随着脱胎于清代统属体制的中蒙关系发展，使之从一种彼此界限不明的新型国家关系架构，经历由「同志加兄弟」的亲密关系到相互猜忌、仇视的变化，终归落入一般现代国家关系的窠臼，双方在 1962 年签订边界条约。在此过程中，对再现历史记忆的孜孜追求、对国际大同的朦胧向往、对冷战国际阵营利益的有限服膺，以及各自与苏联关系的差异，导致中蒙政府对双边关系的走向和正常性各有理解。1962 年划定边界，标志着中蒙关系在近现代领土属性转型的意义上走入正轨。同时，在双方各自秉持的政治理念里，这条边界线体现更多的，却是相互加深的敌意。

关键词：领土属性转型；兄弟国家；中苏分裂；中蒙边界；民族关系。

1949 年以后，中华人民共和国在其面临的所有边界问题中，中蒙边界问题十分特殊。与中苏、中印、中越等边界不同，中蒙边界并没有发生引人注目的冲突。然而，中蒙边界问题具有中国同所有其他邻国的边界问题所不同的鲜明特点。首先，这是中国在二十世纪方才出现的边界问题，开始于 1945 年《中苏友好同盟条约》签订。其次，这个问题在 1949 年以后包含了极其复杂的边界理念，集国际、党际、族际（民族 / 族群）的内涵于一体。最后，1960 年代中苏分裂以后，中蒙边界成为冷战时期最具战略意义的边疆地区之一，不但苏联陈重兵于蒙古，内蒙古自治区也在文化大革命期间成为中国国内唯一重划区界的省区。

由于材料匮乏，比之于中苏、中印、中越等边界问题，中蒙边界问题较少受到学界的注意。本文所反映的，只是对中国、蒙古、俄国档案材料的初步梳理，对一些重要问题的探讨只能点到为止，观点也不成熟。全文的着力点，在于拓宽对中蒙边界问题的理解，试图说明中蒙边界问题的解决，不仅取决于中、蒙、苏三国政府在冷战时期的外交决策，更是近现代中国领土属性转型和东亚国际关系现代化发展的必然结果。

一、官方研究

尽管学界对中蒙边界问题研究较少，但是官方在不同时期还是做了详尽的内部研究。目前可以看到中国方面的研究数据有三种：第一种是 1963 至 1965 年由中国人民解放军总参谋部（总参）根据中央军委的指示，组织有关军区和省区党委编纂的中苏、中蒙边界问题的多卷资料；第二种

¹ 本文刊发于《二十一世纪》2020 年 6 月号第 179 期，《通讯》转载得到《二十一世纪》杂志授权。本文所利用的俄国、蒙古档案，是由上海华东师范大学历史系周边国家研究院沈志华教授领衔的国家社科基金特别委托项目“中国周边国家对华关系档案收集及历史研究”（15@ZH009）第二期子课题“蒙古国中蒙关系档案文献的整理与研究”的同仁整理、翻译的。参与这项工作的有北京大学蒙古学研究中心王浩教授、刘迪南副教授和袁琳讲师，上海大学历史系哈日巴拉讲师，内蒙古师范大学历史文化学院李晓亮副教授、金泉和白林讲师，华东师范大学周边国家研究院崔海智副教授、谷继坤讲师、乌仁其木格助理研究员等。康奈尔大学博士研究生王安然为整理本文涉及蒙、俄档案的批注提供了帮助，特此致谢。

² 作者为美国弗吉尼亚大学大卫·迪恩东亚研究所讲座教授，上海华东师范大学紫江学者讲座教授。

是内蒙古自治区公安厅在 1989 年编辑的数据，其时改革开放已历十年，冷战也接近尾声，但中苏关系尚未解冻；第三种资料成稿于 1993 年，编辑者的背景不详，但从资料的“内部”来看，显然也有官方背景¹。这些数据对于中蒙边界形成的描述是一致的。

简言之，1945 年《中苏友好同盟条约》签订以后，中蒙双方对于边界线有不同看法，蒙古主张以当时的苏制地图为准，而中国国民党政府则坚持以中国对内、外蒙古的原行政区划为准²。中蒙边界的最后划定，完成于 1962 年 10 至 11 月中华人民共和国政府同蒙古人民共和国政府举行的边界会议，以及 12 月签署的《中蒙边界条约》。当时双方各自的“建议线”基本一致的边界约为 2,450 公里。通过两次会谈，双方解决了有争议的三十二个地区的归属，共涉及 16,329 平方公里；划归中国的约 5,620 平方公里，占争议地区总面积的三分之一强，划归蒙古的 10,709 平方公里，是争议地区总面积的三分之二弱。《中蒙边界条约》签订以后，两国边界全长为 4,672.7153 公里，同蒙古临界的中国省区包括内蒙古自治区、甘肃和新疆，其中内蒙古与蒙古的边界为 3,105.7683 公里。这些数据表明，解决争议的依据是历史和当地居民的经验，双方磋商后各自做出了让步。至于为甚么中蒙两国在领土面积上达成如此结果，以及这些得失各具甚么样的经济和地缘战略意义，在下篇的有关讨论里会有涉及。

在这些正式、详尽的官方研究已经存在的情况下，是否还有研究中蒙划界问题的必要？回答是肯定的。首先，上述数据的编纂基于从 1960 到 1990 年代国内外政治环境几次急剧变化而衍生的不同政治理念。从今天的眼光来看，这些研究对中蒙边界问题的发展并没有提出一个历史的解说。其次，这些研究依据的只是中国单方面的信息，对蒙古、苏联方面的一些重要情况缺乏实证的研究，甚至对中方的情况也只是做了有选择的说明，并没有展示有关历史过程的全貌。随着相关国家档案的公开，现在则可以对有关问题作更深入的探讨。以下是现存官方研究中，对有关历史过程提出的几个相互矛盾的解说例子。

第一，对外蒙古独立的描述。1960 年代的数据完成于中苏分裂时期，对苏联有强烈的谴责意味，称：“正当中国人民处在抗日战争的艰苦年代，苏联竟背着中国人民于 10 月 11 日将唐努乌梁海并入苏联版图。……苏联在雅尔塔会议上，背着中国人民，把外蒙古从中国分割出去，名义上让它独立，实际上归苏联控制”。³ 1989 年的数据则选择了一个更早的时间点，结合了中共党史叙事，承认外蒙古独立的正当性，称：“1924 年 11 月 8 日，外蒙古召开人民大呼拉尔会议，正式宣告成立蒙古人民共和国，当时中国国民政府未予承认。后来，中国共产党于 1935 年发表宣言（即《三五宣言》）认为，外蒙古独立符合外蒙古人民摆脱反动统治与民族压迫的正当愿望”。⁴ 1993 年的数据基本上回避对 1921 年以后的外蒙古独立作出价值判断，而是只讲史实，对从清代到中共建国这段时期的外蒙古事务，作了较详细的综述⁵。

¹ 第一类为内蒙古军区编：《内蒙古军区兵要地志》（内部发行，1963）；《蒙古人民共和国兵要地志（中苏、中蒙边境数据第三分册）》（内部发行，1964）；内蒙古自治区公安厅、内蒙古军区编：《中苏中蒙内蒙古中段边境我区情况（中苏、中蒙边境数据第九分册）》（内部发行，1964）；总参情报部编：《中苏、中蒙边境情况汇编》，下册（内部发行，1964）；沈阳、内蒙、新疆军区编：《中苏、中蒙边境苏蒙边防军情况（中苏、中蒙边境数据第五分册）东段》（内部发行，1965）。第二类为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）。第三类为齐焕祥、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）。

² 当代中国人习惯沿用清代用语，称独立的蒙古人民共和国为“外蒙古”，以别于中国境内的内蒙古。本文叙述照例，但凡用“蒙古”处，皆指独立的蒙古国。

³ 《蒙古人民共和国兵要地志》，页 21-23。

《内蒙古军区兵要地志》，页 7；《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页 3、6-7；《八千里边防》，页 34-37、41。1960 年代资料的说法与毛泽东 1964 年 7 月接见日本一个代表团时的讲法基本一致，而所谓中国坚持以内、外蒙古“原行政区划为准”的说法是不符合当时情况的，详见下文。

⁴ 《内蒙古公安边防史料》，页 5。

⁵ 《八千里边防》，页 30-34。

第二，对中蒙边界属性的描述。1960年代的资料特意指出，在1949年以后，中蒙边界的属性发生了急剧转变：“四十多年来，蒙古人民革命党在苏赫巴特尔和乔巴山的领导下，团结外蒙古人民在争取人民革命胜利及在社会主义革命和建设的一系列斗争中取得了一定的成就。但从泽〔泽登巴尔〕修集团篡夺了党和国家领导权以后，蒙古人民革命党已蜕化成修正主义的党，蒙古人民共和国已倒退为资产阶级特权阶层专政的国家。……蒙古已成为苏修的附属国和殖民地”¹。换言之，在1960年代，中蒙边界问题是被置于“阶级国家”的理念框架里来理解。在蒙古“变修”以前，中蒙边界是两个“兄弟国家”或“兄弟党”之间的连接；在蒙古“蜕变”为中国的“阶级敌人”以后，中蒙边界也就变成了一条“阶级斗争”的战线。在这种理念下，考虑的就不仅仅是主权国家的边防问题，而是“敌我”之间的阶级力量对比。这种阶级力量对比，甚至包括了对中蒙边界的中国一侧边境居民的“阶级成份”考虑²。数据表明，中方在1960年代是有打仗的准备的：“在目前修正主义份子大肆反华的情况下，谁要想凭借武力来达到其不可告人的政治目的，不仅在苏联人民中通不过，就是在广大士兵群众中也是通不过的。今后不管事态的发展如何，我们只有保持高度的警惕，随时作好准备，以便应付一切可能发生的突然事变”³。

相比之下，1989年的资料则反映了文革以后政治理念的变化，不再提及“阶级斗争”和“反对现代修正主义”。在回溯1949年以后的历史时，资料描述了1950年代中共在边境地区“慎重稳进”的社会经济政策，以及当时中蒙两国互为“兄弟国家”在边境合作的情况。1950年代中蒙的边防安排，并不是针对对方，而是为了共同对付美帝国主义。对于1960年代双方出现的紧张局面，数据是这样说的，“由于中苏两党在国际共产主义运动问题上出现分歧”，苏联奉行“大国沙文主义”，而蒙古“跟随苏联反对中国”；“苏蒙两国调兵遣将，进驻中苏、中蒙边界前沿，虎视眈眈，严重地威胁着我国安全”；边境“由和平友好，‘互通情报，对付共同敌人’的边境变成蚕食与反蚕食，颠覆与反颠覆，策反与反策反，是非多端，气氛敌对的边境”。与此同时，中蒙边界的中国一侧，由于文革爆发和在内蒙古发生的“挖肃”运动，公安边防体系从上到下“全部解体”。数据特别提到，1979年中越战争期间，“苏、蒙为支持越南，以我为背景，在边界对面大肆进行军事演习，飞机、坦克、大炮昼夜隆隆，大有入侵我国之势”⁴。

至于1993年的研究数据，虽然产生于冷战刚刚结束的时候，但是对边界问题已经采取了一种常态的国家管理的态度。数据表明，对1960年代被称为“阶级异己”的社会成份，实际上还有另一个名称，即所谓“特种人口”（1949年）或“重点人口”（1951年以后）。在1973年以前，一切“旧社会遗留下来的残余势力”都被视为“重点人口”；对此类人口的监管在文革时期受到破坏。1973年以后恢复了对“重点人口”的管理，但定义发生了变化，即“侧重其现实表现，不再以其反动历史身份定论”，而凡是“现实危险份子”，均列为“重点人口”，进行“帮助教育或秘密监控”。至于与北方邻国的关系，资料指出，“80年代后半期，中苏、中蒙的国家关系出现了举世瞩目的缓和状况，互相间的经济贸易有很大发展，敌对状态渐渐化解”。但是这并不意味着早年“兄弟国家”关系已经恢复。在新形势下，苏（俄）、蒙的情报活动仍然频繁，民族主义、宗教势力的煽动渗透活动明显增多。蒙古仍有人散布“三蒙合并，建立统一的蒙古强国”一类的危险思想⁵。

¹ 《蒙古人民共和国兵要地志》，页23。

² 数据对中国边境地区的党、团员和民兵所占的人口比例，以及白俄、布里亚特人、哈拉哈人、喇嘛、四类分子、历史遗留的日美蒋特务和爪牙的人数，都做了详细的统计。参见《内蒙古军区兵要地志》，页11、79-80、97-98；《中苏中蒙内蒙古中段边境我区情况》，页2、27、42-43。

³ 《中苏、中蒙边境情况汇编》，下册，页32。

⁴ 《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页160-67、184、141-44、197、229-31、241。“挖肃”运动即“挖出与肃清新内蒙古人民革命党”运动，是文革期间发生于内蒙古的一场波及甚广的政治迫害。

⁵ 《八千里边防》，页270-21、313、375-76。所谓“三蒙”，即内蒙古、外蒙古，以及苏联境内的布里亚特蒙古人。

第三，对 1960 至 70 年代中蒙边界紧张局势的解释。无论是中苏分裂时期的 1960 年代还是冷战结束后的 1990 年代，上述三种研究都把中蒙边界紧张的原因归咎于苏联和蒙古方面。一般的说法是，1960 年代中苏关系破裂后，蒙古政府“跟随苏联反对中国”，一方面利用内、外蒙古的“民族和阶级的关系及地理条件，用对付敌人的手法，勾结我方具有严重地方民族主义情绪的人和反坏份子及其原来对付日本的老情报人员进行各种颠覆破坏活动”，另一方面沿边境布置重兵，对中国进行军事威胁¹。与此相关的是中蒙边界的划界过程，在 1950 年代中蒙友好时期，蒙方主动提出撤回边防军队，仅由双方的边防站处理沿边境上的偶发情况。但后来因为双方人畜越界和其他生产活动频繁引起的麻烦和误解，蒙方又在 1957 年提出划界。在以后几年中，由于双方对于边界是否在历史上已经划定意见不一致，划界谈判没有进展。在中苏、中蒙关系恶化以后，由于边界事件时有发生，中方在 1962 年 4 月提出解决划界问题，最终双方在 12 月签订了边界条约²。

这些在短短三十年内发生几次变化的历史叙述，说明中蒙关系和中蒙边界问题，即使在官方叙述中也还没有定论。有一些基本问题尚待解答，比如，究竟应该如何评判外蒙古独立的历史？对这个问题，国民党/中华民国和共产党/中华人民共和国政府在不同时期都有各自公开和不公开的立场。那么作为历史研究，对这些立场应如何做出充分的说明和评判？又如，究竟应该如何认识自上世纪 20 年代以来中蒙之间的边界属性？中蒙两国各自经历了巨大的政治、经济、社会形态转型，与之相关的国际大环境也几经变化。在不同时期，利益相关的中、蒙、苏政府和边境居民，历经中蒙之间若即若离的模糊状态、“有边无防”的友好状态、壁垒森严的敌对状态，以及循章管理的正常状态。因此，对不同时期的中蒙边界属性，显然不能简单地定义为一般的“国家边界”。那么，这种发展变化反映的又是一条甚么样的历史路径？再如，1960 至 70 年代中蒙边界的紧张局势，为甚么并没有因为 1962 年《中蒙边界条约》的签订而有所缓和？中苏分裂的大局势显然是一个重要原因，但这是唯一原因吗？在中国周边的亚洲共产党国家中，蒙古真的与朝鲜、越南不同，只会“跟随苏联反对中国”吗？即便如此，蒙古对苏联的追随究竟是出于意识形态原因，还是出于地缘政治或民族政治的原因？对于这些问题，从现在可以看到的档案文献中尚不能得到完整的答案。本文提出的，只是对有限的档案文献分析后得出的初步印象。

二、“大蒙古”和“大中华”

所谓中蒙边界问题，可以从点、线、块的意义上来讨论。“点”即双方边境上存在争议的地点，“线”即对整条边界线的勘划，“块”即大片乃至整个族群/民族地域的归属。1945 年以前，蒙古人民共和国的法律地位与实际状态不符，由是无从解决“点”、“线”的问题。1945 年的《中苏友好同盟条约》确定了中华民国政府承认外蒙古为独立国家的程序，在法律意义上解决了“块”的问题。不过，当时的中、苏、蒙政府对边境的“点”、“线”问题各执一端，只能留待未来解决。1949 年中华人民共和国成立以后，中蒙双方对划界中的“点”、“线”问题仍有歧义，但是这些歧义并未成为不可克服的障碍；给两国、两党关系带来困扰的，反而是似乎已经解决的蒙古民族和地域的归属问题。换言之，中共建国后，使得中蒙革命政党的关系迭加于中蒙之间发展未久的国家关系之上；在一段时间里，源于共产主义的国家关系理念，对两国之间远未成熟的民族国家关系造成干扰；1945 年确定的中国对外蒙古独立的法律承认，又在“阶级解放”、“民族自决”、“兄弟党”、“社会主义阵营”等理念的干扰下变得不那么确定。这些干扰在两国领导人的观念中

¹ 《内蒙古军区兵要地志》，页 11；《蒙古人民共和国兵要地志》，页 22-23；《中苏、中蒙边境苏蒙边防军情况》，页 6；《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页 184；《八千里边防》，页 35。

² 《内蒙古公安边防史料，1950-1985》，页 6-7；《八千里边防》，页 35。

的具体表现，分别是对“大蒙古”和“大中华”的政治要求。

在中共建国之前，蒙古领导人一直怀有建立一个统一的大蒙古国的梦想。在1945年中苏谈判期间，蒙古总理乔巴山（Хорлогийн Чойбалсан）就曾向苏联官员表示，蒙古“国家独立”的含义，也应该包括把内蒙古从中国人的压迫下解脱出来。最后，中苏谈判确定了外蒙古通过公民投票的方式，获得中华民国政府对其独立承认的程序。蒙古领导人对此表示了极大的失望，他们所希望的苏联对华外交的结果，是实现苏联政府向来表示支持的蒙古“领土完整”，即内、外蒙古的合并，而不是蒙古“在现有边界内”，以投票的方式确认已历时二十多年同中国的分离。在苏联同蒙古领导人多次沟通以后，乔巴山等人勉强同意，中苏谈判对中蒙边界问题的谅解是“一个必要的，同时也是临时的步骤”，而蒙古真正希望得到的边界线，也就是内、外蒙古合并后的领土，可以暂时“搁在脑子里”¹。

但是，乔巴山并不想消极等待。在1946年2月同斯大林的一次会面中，他表示希望通过宣传鼓动，使中国境内的蒙古人脱离中国并加入蒙古。斯大林告诫说，这只能“悄悄地进行”，否则会引发同中国的战争²。1946年初，针对在蒙古政界和民间广为流行的“未能实现的大蒙古梦”，苏联驻蒙古使团向莫斯科提供了一份详细的报告。据使团观察，所谓“大蒙古”思想，有形形色色的对文化、民族、地缘等因素的不同考虑。有一种极端的主张认为，蒙古国应该将边界推至长城一线，以便掌控大批汉族人口，作为发展蒙古经济的廉价劳动力。但是此时的乔巴山，对于在严酷的国际环境下通过内、外蒙古的合并来建立一个独立自强的大蒙古国的想法已经幻灭。他实际希望的是让内、外蒙古的三百万蒙古人口一起加入苏联，使蒙古能够有足够多的人口和地域，同苏联的其他加盟共和国平起平坐³。

在其后几年内，围绕着内蒙古自治问题，蒙古、中共、国民党政府、苏联及至美国之间，发生了错综复杂的关系⁴。1949年后，蒙古政府依然保持着对内蒙古地区蒙古族的特殊关切。但是在目前可以看到的材料里，没有关于1952年乔巴山去世以后“大蒙古”思想在蒙古继续流播的信息⁵。相反，俄国档案显示，在1949至1950年间蒙古人民革命党内出现了一种强烈的意见，认为乔巴山关于内、外蒙古合并、“恢复统一”的思想是过时和落后的；为蒙古的发展前景计，只有尽早加入苏联，才能改变蒙古“大大地落后于其他人民民主国家”的状态。据称，后来成为乔巴山继任人的泽登巴尔（Юмжаагийн Цэдэнбал）也有这样的想法⁶。但是在1956年4月蒙古党通过了一项决议，决定保持蒙古的独立状态。这或许表明蒙古党内对国家前景的争论暂时告一段落⁷。至于1949年以后，在内蒙古是否仍然存在着“大蒙古”思想，根据目前的材料尚难定论。文革时期对内蒙古自治区区委第一书记乌兰夫和所谓“新内蒙古人民革命党”的“揭发材料”，自然不足为据，但是1949年以后内蒙古的民族政治问题，尚待仔细研究⁸。

¹ 〈伊万诺夫与乔巴山会谈记录〉（1945年7月5日），АВПРФ（俄罗斯联邦对外政策档案馆），ф.6，оп.7，п.38，д.560，л.4-5；〈伊万诺夫、普里霍多夫致洛佐夫斯基〉（1945年11月22日），АВПРФ，ф.0111，оп.27，п.193，д.2，л.15-21。

² 〈斯大林与乔巴山会谈纪要〉（1946年2月22日），РГАСПИ（俄罗斯国家社会政治史档案馆），ф.558，оп.11，д.352，л.87-90。

³ 该数字来源于档案，但当时内、外蒙古的实际人口应低于三百万。参见“Excerpts from a Report by the Head of the Soviet Mission in Mongolia I. Ivanov to Moscow”（12 January 1946），History and Public Policy Program Digital Archive，<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/122506>。

⁴ 参见 Xiaoyuan Liu, *Reins of Liberation: An Entangled History of Mongolian Independence, Chinese Territoriality, and Great Power Hegemony, 1911-1950* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Stanford, CA: Stanford University Press, 2006)。

⁵ 〈契尔沃年科与色拉夫会谈纪要〉（1960年8月26日），АВПРФ，ф.0100，оп.53，п.454，д.9，л.10-15；〈蒙古驻中国大使馆提供的报告材料〉（1967年5月29日），МУГХТА（蒙古国外交部中央档案馆），ф.5，д.2，х/н.366，х.1-20。

⁶ 〈普里霍多夫给葛罗米柯的报告〉（1950年9月13日），АВПРФ，ф.0111，оп.32，п.215，д.3，л.17-26。

⁷ 〈苏联外交部情报委员会的报告〉（1956年7月28日），АВПРФ，ф.0111，оп.48，п.268，д.39，л.2。

⁸ 参见杨海英编：《モンゴル人ジェノサイドに関する基础数据（4）毒草とされた民族自決の理论》（东京：风

与“大蒙古”思想相对的，是中共的“大中华”思想。“收复外蒙古”的理念在中共党内是长期存在的，在1949年和整个1950年代，中共领导人先后五次在不同场合向苏共领导人提出外蒙古问题。第一次是学界所熟知的1949年2月毛泽东同米高扬（Анастас И. Микоян）在西柏坡的谈话¹。至于其后几次包括1950年毛泽东访苏期间、1954年赫鲁晓夫（Никита С. Хрущев）访华期间、1956年米高扬访华期间，以及1957年周恩来访苏期间的谈话²。在1972年9月同日本首相田中角荣的一次谈话中，周恩来确认，在1950年毛泽东、周恩来同斯大林谈判期间，中方提出了要把蒙古包括在中国的“大家庭”里，可是遭到了苏方的反对³。关于1956年4月米高扬访华期间同中共领导人谈话的情况，俄国的解密档案有所披露。当时，周恩来向米高扬提出，两党在1949年2月就外蒙古问题交换意见时，斯大林的观点和“党的原则”不一致。刘少奇则表示，“中国人民对蒙古脱离中国很痛心，……中国人民把蒙古看作是和台湾一样的中国领土的一部分”。在谈话结束时，周恩来和刘少奇表示，并不是现在就要把蒙古合并到中国，这可以留待以后再说，但是此时有必要表达出“中国人民对这个问题的想法”⁴。有关1954和1957年谈话的直接史料，目前还没有看到。

每次中苏两国领导人就外蒙古问题交谈之后，苏方都会把谈话的内容传达给蒙古政府。因此对蒙方来说，中共领导人对外蒙古独立的看法从来就不是秘密⁵。但是，中方首次对外界公开自己的想法，是1964年7月10日毛泽东接见日本社会党代表团时的讲话。毛泽东说：“苏联占的地方太多了。在雅尔塔会议上就让外蒙古名义上独立，名义上从中国划出去，实际上就是受苏联控制。外蒙古的领土，比你们千岛的面积要大得多。我们曾经提过把外蒙古归还中国是不是可以。他们说不可以。就是同赫鲁晓夫、布尔加宁提的，1954年他们在中国访问的时候”。几个月后，总参在组织编纂中蒙边界数据时，基本上照搬了毛泽东的原话⁶。根据李丹慧的研究，在中苏关系持续恶化的情况下，此时中共针对苏联的安全战略思考发生了重大变化。毛泽东的谈话是中共第一次向外界宣示，中苏之间存在着领土争议。这在国际社会尤其是在苏联引起了剧烈反响，并可能因此导致了当时中苏边界谈判的破裂⁷。

毛泽东的谈话对中蒙关系自然也产生了巨大的影响。中共领导人就外蒙古问题与苏方交换意

响社，2012）。

¹ “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>.

² 乔冠华：〈周总理对苏联代办谈苏联占领邻国领土问题的提纲（稿）〉（1964年7月24日），中国外交部档案馆，105-01295-01。

³ “Record of the Third Meeting between Prime Minister Tanaka and Premier Zhou Enlai” (27 September 1972), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121228>.

⁴ “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>.

⁵ 〈莫洛托夫与曾德会谈纪要〉（1958年2月7日），АВПФФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.126-35。在这次谈话中，蒙古部长会议第一副主席兼国家计委主席曾德向苏联驻蒙古大使莫洛托夫（Вячеслав М. Мологов）历数中共领导人1949年以来提出的收复外蒙古的问题。

⁶ 〈毛主席接见佐佐木三、黑田寿男、细迫兼光等日本社会党中、左派人士的谈话记录〉（1964年7月10日），中国外交部档案馆，105-01897-01；《蒙古人民共和国兵要地志》，页21。后者实际根据的是7月24日外交部整理过的毛泽东讲话，个别语句与7月10日的〈谈话记录〉有所不同，参见乔冠华：〈周总理对苏联代办谈苏联占领邻国领土问题的提纲（稿）〉。

⁷ 李丹慧：〈毛泽东对苏安全战略思路的转变〉，载沈志华主编：《中苏关系史纲（1917-1991）》（北京：新华出版社，2016），页503-12。美国中央情报局（CIA）对中苏边界问题的察觉还要早几年。早在1960年11月，中情局就注意到，苏共领导人的言论和中共媒体报导都显示出在中苏边界问题上的对立态度。参见“Current Intelligence Weekly Summary” (3 November 1960), 美国中央情报局解密档案，CIA-RDP79-00927A002900100001-1。

见时，向来认为所谓外蒙古问题就是苏联的政策问题。现在所见到的史料中，没有任何证据表明在 1960 年代中蒙关系破裂之前，双方直接讨论过外蒙古回归中国的问题。在一些重大场合，中共领导人与蒙古领导人对话的基调，是推动“革命国家”之间针对帝国主义的团结。比如，蒙古政府代表团在 1952 年中国国庆期间访问北京，毛泽东在谈话中盛赞蒙古革命对中国革命的帮助。毛泽东表示，“蒙古人民取得自由的时间长，有经验，我们要向你们学习。我们的后方有蒙古、其后还有苏联，蒙古、苏联、中国的关系更加团结了”，并进一步强调中蒙之间的共性，说大家都是“马克思、恩格斯、列宁、斯大林的徒弟”¹。

在谈话中，蒙古代表团团长泽登巴尔提到：“1945 年战争后，国民党在承认蒙古独立的问题上，提出了全民公投的条件。所以举行了全民公投”。此话引出毛泽东的一个妙问：“蒋介石承认蒙古独立了吗？”随后的情形在蒙方的档案里是这样记载的：“对此，当尤·泽登巴尔说到‘蒙古人民都愿意独立’时，大家都笑了起来”。之后，毛泽东又加上一句更妙的评论：“国民党是听美国指挥的。他要求公投，是美国人的意思”²。值得注意的是，毛泽东并没有特意重申，他本人同斯大林在 1950 年初谈妥的《中苏友好同盟互助条约》也承认了外蒙古独立。这次中蒙两党领导人有关外蒙古独立的对话虽然简短，但是双方的“笑”，特别是毛泽东的明知故问和指东打西的评论，却给历史研究者留下了丰富的想象空间。

到了 1960 年代，中蒙之间的革命团结不复存在，中共对外蒙古的独立问题也不再一笑了之。在毛泽东 1964 年 7 月 10 日谈话公布以后，24 日，中国外交部为周恩来起草了一个应对苏方可能的询问的提纲，其基调是坚决批判苏联自斯大林以来在欧亚大陆扩张领土，违背无产阶级国际主义，奉行“列宁所痛恨的大国沙文主义”³。而中共对待可能来自蒙方的质询，则有一个方针上的调整。7 月底，根据周恩来的指示，外交部要求中国各驻外机构，在“蒙古大使可能在苏修授意下要求我澄清毛主席谈话中有关外蒙古部分”时，“不要与他纠缠，可说当时我不在场，但我认为，雅尔塔会议背着中国决定蒙古的命运，中国是不满意的。如问中国是否要收复外蒙古领土，可答现在中蒙两国的关系大使是清楚的。不谈历史，不讲我们现在的态度，也不说将来如何，这样可保持很大主动权”⁴。

对历史研究而言，周恩来用模糊策略来“澄清”毛泽东的谈话内容，以便在蒙古归属问题上保持“主动权”的做法，是了解此时中共领导人立场的一个左证。蒙古驻外使节是否向中方进行了询问，目前不得而知，但是蒙方的反应是毫不含糊的。据中国驻蒙古大使馆向外交部的报告，9 至 10 月间蒙古的报纸、广播以“按语”、“读者来信”和蒙古通讯社声明的形式，对毛泽东的谈话进行了“恶毒攻击”，共计八十多篇。蒙通社的声明说：“中国领导人早就把蒙古看作是中国的一部分，毛泽东和中国领导人自中华人民共和国成立以来曾不断企图把蒙古变成中国的一个省，要取消蒙古的独立，这种企图同蒙古人民的凶恶敌人中国军阀、地主和国民党反动派事实上没有甚么区别”⁵。

其后，多半是出于孤立“苏修”的考虑，中国外交部指示驻外机构在蒙古归属问题上，对历史和现状要有不同的表态：“关于外蒙古问题，我可表示，外蒙古在历史上是中国的一部分，并且为一系列的中俄条约和 1924 年中苏协议所肯定。这是举世皆知的事实。苏联在雅尔塔会议上同美英一起，背着中国人民，把外蒙古从中国分割出去，名义上让它独立，实际上归苏联控制。在中国被反动派统治的情况下，为了防止帝国主义和中国反动派对苏联的侵略，这样做尽管不对，

¹ 《毛泽东会见蒙古政府代表团谈话纪要》（1952 年 9 月 29 日），МУГХТА, ф.5, д.2, х/н.106, х.14-23。

² 《毛泽东接见蒙古人民共和国代表时的谈话纪要》（1952 年 10 月 4 日），МУГХТА, ф.5, д.1, х/н.102, х.1-11。

³ 乔冠华：《周总理对苏联代办谈苏联占领邻国领土问题的提纲（稿）》（1964 年 7 月 24 日），中国外交部档案馆，105-01295-01。

⁴ 《外交通报》，第 95 期（1964 年 7 月 28 日），中国外交部档案馆，105-01897-03。

⁵ 《蒙古反华报导、广播反华声明情况》（1964 年 9 月 8 日至 10 月 5 日），中国外交部档案馆，106-01440-08。

在当时还可以说得过去。但是在中国人民革命胜利以后，苏共领导还坚持这种做法，这是无论如何都说不过去的。这是过去的事。至于现在，我们承认现状，我们同蒙古签订的边界条约就是证明。如果有人指责我企图剥夺蒙古独立，侵占蒙古，我可表示：现在剥夺蒙古独立和侵占蒙古的是苏共领导，不是中国”¹。

这样，毛泽东 1964 年谈话的一个附带效果，就是在谴责苏联在历史上分割中国领土的同时，表明了对外蒙古独立“承认现状”的立场。但是，只要中共领导人继续将外蒙古独立归咎于苏联的“说不过去”的做法，而不从蒙古民族政治要求的角度来接受作为邻国的蒙古，中蒙之间的历史情结便总是会处于一种扭曲甚至对立的状态。

进入 1970 年代以后，中国的外交战略发生了重大调整，开始同西方国家合作以抗衡苏联。在以后一段时间里，中国领导人在向西方国家表述来自苏联的威胁时，经常以蒙古为例，说明苏联对中国犯下的历史罪过和持续的恶意。例如，1984 年 3 月日本首相中曾根康弘访华期间，邓小平在向他说说明中苏关系正常化的三大障碍时，讲到自己在小时候即从课本里学到，中国的版图是“桑叶”形的，而在苏联把外蒙古从中国夺走之后，“桑叶”不复存在了²。1989 年 2 月美国总统布什（George H. W. Bush）访华时，雅尔塔会议（Yalta Conference）与外蒙古成为中美之间的一个话题。邓小平对布什说：“我希望你可以从地图上看到，苏联把外蒙古从中国割去以后，中国成了甚么样子，我们的战略地位变得十分糟糕。五十岁以上的中国人都记得中国的形状像一片枫叶。可是现在，你可以从地图上看到北边缺了一大块，枫叶被啃掉了”。邓小平解释说，在第二次世界大战后期，苏联就是利用这个战略态势，对侵华日本展开了致命的钳形攻势，而从赫鲁晓夫掌权开始，苏联又利用同样的态势对中国进行包围³。同年 5 月，中苏关系开始正常化。邓小平又向来访的苏联共产党总书记戈尔巴乔夫（Михаил С. Горбачев）指出：“通过包括雅尔塔协议和同国民党签订的条约等一系列不平等条约，俄国人从中国抢走了三百万平方公里的领土，其中包括原属于中国的，今天的蒙古人民共和国”⁴。以上邓小平的讲话内容都是转译自英文文件，与原话可能有不符之处，比如“桑叶”和“枫叶”都异于中国近现代政治话语中形容中国“完整”版图的“海棠叶”。这种差异是邓小平自己造成的还是翻译过程造成的，并不重要，因为他要表达的意思是前后一致的，反映的是 1949 年以后，特别是 1960 年代以后形成的一个中共主导的“大中华”话语体系。

三、有债必偿

从 1920 年代中国共产党建立，到 1949 年中华人民共和国成立，中共对外蒙古的态度经历了从“阶级斗争”立场向“国家关系”立场的转变过程。上面的讨论说明，这个转变过程对中共领导人来说并非顺理成章，而是尴尬和曲折的。在 1950 年代，中国多次向苏联表达收复外蒙古的意向，却屡屡碰壁。同时，中国在同蒙古的双边关系中尽施怀柔，以争取蒙古向中国靠拢。从现在解密的档案里可以看到，中共试图通过贸易、援蒙、文字改革等途径，加强对外蒙古的影响。这一策略引起了苏联的强烈猜疑，而蒙古当局则是另有因应。

¹ 《外交通报》，第 126 期（1964 年 9 月 11 日），中国外交部档案馆，105-01897-03。

² “Cable from Ambassador Katori to the Foreign Minister, ‘Prime Minister Visit to China (Conversation with Chairman Deng Xiaoping)’” (25 March 1984), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119551>.

³ “Memorandum of Conversation between George H. W. Bush and Chairman Deng Xiaoping in Beijing” (26 February 1989), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116507>.

⁴ “Information Note of Romanian Embassy from Beijing to Ministry of Foreign Affairs” (23 May 1989), CWIHP Virtual Archive, <http://wwics.si.edu>.

首先造成苏联疑虑的是中蒙贸易关系的发展。1956年苏联外交部情报委员会的一个报告提出，虽然中国领导人在1950年《中苏友好同盟互助条约》中承认蒙古人民共和国的独立，但这并不是他们真正的看法。报告对中蒙贸易的状态颇感忧虑：“中国对外贸易组织为在蒙古购买的许多商品所支付的价格比苏联对外贸易公司更高，而同时卖给蒙古的中国商品价格要比蒙古从苏联买到同样这些商品的价格更低”。报告认为，只有消除中国领导人对蒙古归属问题的不合理想法，并且“要能组织好合作并协调好苏联方面和中国方面对蒙古的援助”，才能避免中蒙关系的不良发展¹。

只是中苏协调并不容易，因为蒙方也有自身利益的考虑。苏联驻华大使馆1956年的工作报告提到，在过去几年里，蒙古与中国的贸易发展得特别快，从1951到1956年几乎增长了八倍。1956年，“蒙古人民共和国是人民民主国家中与中国贸易额取得很大增长的唯一国家”。关于蒙古对华和对苏贸易差价的问题，报告提到中蒙两国的贸易组织在1956年达成一项协议，“取消了过去贸易中所存在的价格不正常情况”²。但是实际上，情况并没有立刻发生变化。1957年苏联外交部情报委员会的报告指出，中国在蒙古进出口贸易总额中已占15%以上。同时，在蒙古对外贸易中出现了个零和现象，即“由于蒙古出口能力的局限性，只得靠缩减苏蒙贸易规模来发展它与人民民主国家之间的贸易”。蒙古增加同其他人民民主国家贸易的积极性在于，“人民民主国家为蒙古大部分出口商品支付了比苏联更高的价格”。报告特别提出中国对蒙古实行的优惠价格政策，并称这已造成对苏联不利的政治后果，使蒙古内部的敌对份子得以利用这种情况来进行破坏苏蒙友谊的宣传³。

苏联所担忧的这种情况有一个很有意思的背景。在1952年中蒙两国政府签订经济和文化合作协议的时候，毛泽东和泽登巴尔有过这样一番对话⁴：

毛泽东：美、英等帝国主义始终在剥削着殖民地和弱小国家。例如，我们给锡兰出售的白米是一吨54美元，而美国是卖80美元，资本家就是如此剥削小国的。

泽登巴尔：资本主义地区始终是在相互竞争，剥削小国。他们就如大鱼吃小鱼，利润就是一切，把帝国主义都消灭了才好呢。

毛泽东：你说得对，我同意！比如，锡兰就曾派代表来我国，要同我们建立贸易关系。我们的米价比美国便宜三分之一。他们每吨米卖80美元，我们是54美元，相当于22英镑。我们的香蕉也便宜，一吨才22英镑，美国却是32英镑。我们的贸易部刚同锡兰签订了贸易协议。不同于资本主义国家的是，我们把社会分为两个阶级。从各国的情况来看，都分为资本主义国家和殖民地。资本主义国家内部也分为两个派，比如，以美英为首的帝国主义国家及以锡金、缅甸为代表的资本主义国家。这些不可一概而论，因为大国在剥削小国。……危机只存在于资本主义社会。在共产党领导的民主国家，绝不存在争夺市场的矛盾，我们之间是物品的交换，资本家之间的争夺变得愈益激烈了。而且，由于苏联和人民民主国家、特别是蒙、中等国的人民建立了自己完全独立的国家，加深了资本主义国家间的矛盾，因此，社会主义社会同资本主义社会的矛盾冲突是长期存在的。

毛泽东对诸如大米、香蕉的价格这样的细节如此熟悉，显然是事先特意做过了解。虽然他向蒙古代表团说明的是社会主义国家同资本主义国家之间经济行为的区别，但是在后来几年中，中国对蒙古的贸易政策突显的是中国与苏联的区别：中国不是“大国在剥削小国”。

1950年代，中国在同蒙古的经济关系中奉行“帮助”政策。这种“帮助”不是一般国际关

¹ 《苏联外交部情报委员会的报告》（1956年7月28日），АВПРФ, ф.0111, оп.48, п.268, д.39, л.2。

² 《苏联驻中国大使馆1956年工作报告》（1957年4月22日），АВПРФ, ф.5, оп.28, п.103, д.409, л.1-252。

³ 《库普里科夫给费德林的报告》（1957年9月16日），АВПРФ, ф.0111, оп.39, п.260, д.19, л.3-7。

⁴ 《毛泽东接见蒙古人民共和国代表时的谈话纪要》（1952年10月4日），МУГХТА, ф.5, д.1, х/н.102, х.1-11。

系中的经济援助，甚至有异于当时社会主义阵营内先进国家对落后国家的援助。这是一种在中共特定的历史理念下的“帮助”行为。1956年中共第八次全国代表大会期间，毛泽东对蒙古领导人做过这样的表示：“中国人三百年来剥削蒙古人，欠了蒙古一大堆的债。所以当中国站稳后，蒙古就可以要求自己所需要的一切，中国将在三百年内偿还蒙古的债”¹。1958年底，周恩来在同蒙古政府代表团谈话时，采用了一个更大的历史框架，为蒙古的未来描绘了一个美好愿景²：

我们有义务帮助蒙古，从历史上比起来我们欠债欠得多。……历史上你们也处在一个不利的地位，我们汉人筑了长城不让你们向南边来，而且还把你们往北边赶，赶到大沙漠的苦地方，好地方都被汉人占了。……现在我们经济建设发展了应该偿还你们，毛泽东主席讲过这叫还债，过去中国商人高利贷剥削了你们，今天我们加倍奉还。我们应该帮助你们，将来我们科学发展了还会有更大的帮助，如把沙漠变成绿洲，有水有树，科学是可以解决这个问题的。

与毛泽东的“三百年”框架不同，周恩来讲的“历史”显然是清代以前，那时的“蒙古”并无内、外之分。周恩来对“蒙古”的说法，反映了1950年代中共对内蒙古和蒙古人民共和国政策之间的某种联系。总之，中共领导人讲到的“历史上的剥削”和今后的“还债”，暗示的都是用新的方式延续中蒙在历史上的关系。

尤其值得注意的是，“还债”和“帮助”也是1950年代中共对国内少数民族政策的重要概念。比如，1953年8月，周恩来同华北、内蒙古地区领导人谈及规划绥远并入内蒙古自治区的问题，提出“承认自治当然就要帮助少数民族发展、进步。汉人得天独厚，开风化之先，先进就应该帮助落后”³。同年10月，毛泽东对到京参观访问的几个藏区代表团强调：“西藏政治、经济、文化、宗教的发展，主要靠西藏的领袖和人民自己商量去做，中央只是帮助”⁴。1957年8月，周恩来在民族工作座谈会上，对中共的少数民族政策以及“还债”和“帮助”概念做了充分的说明。在讲话中，周恩来把独立多年“并且背后有一个苏联的帮助”的蒙古，看作是一个既没有发展又没有改变经济基础的失败案例⁵。苏联对蒙古“帮助”的失败，不仅与中共“帮助”国内少数民族发展的方针形成对照，而且也是未来中国取代苏联成为蒙古发展主要助力的根据。换言之，对中共而言，1950年代的中蒙经济文化关系并非国家之间的一般交往，而是修复中蒙历史上源远流长的关系，并对苏联进行竞争的重要途径。

四、彼此之间

蒙古对中国“还债”式的“帮助”政策，大概是怀有一种忧喜参半的心情。在1958年同苏联驻蒙古大使莫洛托夫（Вячеслав М. Молотов）的一次谈话中，蒙古部长会议第一副主席兼国家计委主席曾德表示，在独立了三十多年以后，原来落后的蒙古在最近几年发展得更快一些，这得益于所有朋友的全力支持，也包括“情况有点复杂”的“南面邻居”，即中国⁶。所谓“情况复杂”，表述的是蒙方对中共领导人意图的担忧。其实，在当时的中蒙经济关系中，双方都是相互猜忌和各有所图。这在中国的援蒙人员问题中表现得尤其突出。

1950至60年代，援蒙人员问题，即中国以提供劳动力的方式援助蒙古建设，是中蒙之间争

¹ 〈莫洛托夫与曾德会谈纪要〉。

² 〈周总理接见蒙古政府代表团谈话记录〉（1958年12月26日），МУУТА（蒙古国中央档案馆），ф.310, д.1, х/н.13, х.15。

³ 中共中央文献研究室编：《周恩来年谱（1949-1976）》，上卷（北京：中央文献出版社，1997），页320。

⁴ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱（1949-1976）》，第二卷（北京：中央文献出版社，2013），页181-82。

⁵ 〈周总理在民族工作座谈会上的讲话（记录草稿）〉（1957年8月4日），四川省档案馆，建川001-01-1061。

⁶ 〈莫洛托夫与曾德会谈纪要〉。

议最大的问题之一。1960年代末，蒙古外交部的一个内部报告这样概括说¹：

中国领导人以给我们提供劳动力为契机，从1955年开始将汉人移居我国，组织采取延长汉人在蒙古工作期限，禁止派遣蒙古族工人到蒙古工作，敦促汉族工人与蒙古公民结婚等措施，企图使中国工人成为蒙古公民。这一谋略以帮助增加我国人口为借口，得到稳步而有力的推行。这样做的目的，是为了以后把在内蒙古实行的对蒙古族的汉化策略扩展到我国做好准备。不过，我国政府及时发现了中国领导人的谋略，并采取了有效对策，使得他们的谋略没有成功。

显而易见，这是在中蒙关系恶化以后，蒙方对中国派遣工人援蒙的一种“阴谋论”叙述。问题的定性往往随着观念的转移而改变。1960年代末，在中苏分裂的背景下，蒙方的观念已经带有强烈的仇华、恐华色彩。因此，上述引文体现的主要是蒙方在仇华理念下对有关事实的一种解说。

不过，在1950和60年代，“民族关系”一直通过援蒙人员问题在中蒙之间时隐时现，所以也不能将蒙方的指责简单地说成是无端的污蔑。谷继坤的研究大概是目前对有关历史情况所做的最详尽的探讨²。只是该文对中蒙之间族际关系的讨论，仅限于指出蒙方在接受和安排汉族工人时的疑虑，以及中方拒绝蒙方关于大量派遣内蒙古的蒙族人员赴蒙援建的要求。实际上，援蒙人员问题恰恰反映了1950年代中蒙之间国际、党际、族际关系交织的复杂情况。一个需要提出的问题是，中方究竟是否怀有一种意图，即希望通过大量派遣汉族工人赴蒙，藉以改变中蒙关系的性质或结构？目前的资料仅能勾勒出双方有关交涉的一个大致情况。

中国援蒙人员的派遣是海外华工大历史的一部分。但与历史上一般的旅外华工，甚至与当时社会主义国家之间互派技术、劳务人员有所不同，中蒙双方在中国援蒙人员问题上的行为，都具有“复土主义”（irredentism）的成份³。前述“大蒙古”和“大中华”的思想，在很大程度上影响了中蒙两国政府对援蒙人员政策的制订。就如中共领导人在1950年代一直怀有收复外蒙古的愿望一样，蒙古领导人同样怀有尽量吸纳蒙古境外的同族人的愿望。对双方来说，中国援蒙人员的派遣或许是实现彼此愿望的一个机会。这里提出一个带有悖论意味的假设：1950年代中蒙之间基于意识形态的“兄弟国家”或“兄弟党”关系，使得双方都没有放弃将对方的领土或人民纳入自己的“民族统一”的要求；而随着1960年代中苏分裂后中蒙党际关系的恶化，反而成为重新构建中蒙之间正常的“国家关系”的必要前提。1960年代以后中蒙的敌对状态，消除了双方对同一阵营的归属感，也终止了相互之间对领土和人民的统一要求。这是对中蒙关系在冷战期间发生变化的一般假设。对中国援蒙人员问题的求证，可以为这个假设提供一个例证。

中共建国之初，中蒙双方即开始商讨中国向蒙古提供劳动力援助的问题。以中国之有余补蒙古之不足，最初显然是互惠互利的做法。但是在双方的讨论中，援蒙人员很快就具有了变相移民的色彩。以劳动力援蒙的主意出自中方，而中国援蒙人员在蒙古定居则是蒙方的要求。1954年11月，乌兰夫以国务院副总理身份，率领中共代表团出席蒙古人民革命党第十二次全国代表大会。在此期间，蒙古领导人泽登巴尔向乌兰夫提出，希望中国的援蒙工人可以作为永久居民留在蒙古⁴。次年，在双方进一步就有关问题进行磋商时，蒙方又提出要求，中国工人的“工期越长

¹ 蒙古国外交部第一局：〈按照协议来蒙古国的中国工人的有关事项〉（1968年7月7日），МУГХТА, ф.5, д.2, х/н.402, х.121-26。

² 谷继坤：“中国工人‘赴蒙援建’问题的历史考察（1949-1973）”，《中共党史研究》2015年第4期，页49-62。

³ Michael Hechter, *Containing Nationalism* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 16-17, 83-85.

⁴ “Record of Conversation with Prime Minister of the Mongolian People’s Republic, Comrade Tsedenbal. (Fragments)” (29 November 1954), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110479>.

越好，甚至定居下来”¹。中方对这个要求也欣然接受。1958年，周恩来在同蒙古政府代表团的一次谈话中表示：中国工人“留下增加你们的人口，我们同意”²。

发生于1950年代中蒙之间的“援助”式移民动议，是“大蒙古”与“大中华”思想博弈的一种特殊形式。这场博弈的开场锣，是1956年9月24日毛泽东同蒙古人民革命党代表团的谈话。迄今见到的有关这次谈话的材料有三种：（1）中方公开发表的谈话记录；（2）蒙古档案里的一份简单纪要；（3）俄国档案里蒙方向苏方的有关转述。

根据中方记录，在毛泽东同蒙古代表团团长、蒙古人民革命党第一书记达姆巴（Дашийн Дамба，又译丹巴）的谈话中，谈到蒙古经济发展问题时，鼓励蒙古牧业向定居改变，同时要发展农业、水利。毛泽东强调，发展水利工程，“财力还不算那么重要，最重要、最要紧的是人力”。根据毛泽东当时了解的情况，蒙古共有80万人口。他提出的中国人力援助格外慷慨：“以后在农业方面，我们可以用人力援助你们，其数目可以是10万，也可以是20万，甚至也可以达到30万。其中某些人也可以帮助你们搞牧畜业。（引文中的底线为笔者所加，下同）”³

在会谈后的第三天，蒙古驻华大使奥其尔巴特（Пунсалмаагийн Очирбат）向乌兰巴托发回一份会谈纪要。这个纪要在传达毛泽东谈话的一个要点时，在措辞上与中方的记录有所不同。在蒙古大使的纪要里，毛泽东说：“我们可以派遣10至20万工人。如需要牧民也可以去。你们与内蒙古建立关系，如需要也可以建立合作组织”⁴。

当时参加会谈的另一个蒙古官员是曾德。他在1958年2月向莫洛托夫转述了毛泽东的谈话，其中有关中国人力援助的内容，与上述两个文件不相同：“毛说，三百年来，中国人欠了蒙古很多的债。中国将满足蒙古的要求，来偿还三百年来来的债务。中华人民共和国可以向蒙古提供20万名劳动力和10万名畜牧工人。（曾德说）我们那时请求，从内蒙古给我们提供15,000名畜牧工人。但是，同中国领导人会谈后，这一建议被拒绝了。中方表示，中华人民共和国不能从内蒙古提供畜牧工人，（作为替代方案）中方愿意以任何数量的中国工人作为交换”⁵。

上述三种材料的划线部分，差别十分明显。在中方公布的材料里，毛泽东确实鼓励蒙古与内蒙古建立文化联系，但在讲到援蒙人员时并没有表示向蒙古输送蒙族牧业人口的意思，只是说在援蒙的几十万农业人员中，有一些人可以帮助蒙古发展畜牧业。而来自蒙古和俄国的档案材料则显示，毛泽东的谈话涉及两类援蒙人员，即“中国工人”和“内蒙牧工”。曾德的事后陈述似乎表明，在同毛泽东会谈后，蒙方又就牧工问题同中方进行了专门的沟通，但没有结果。毛泽东在1956年会谈时究竟是怎样说的，有待于中国档案的进一步解密。但是在中国政府拒绝向蒙古输送内蒙古的牧业人口这一点上，双方是没有误会的。蒙方数据显示，毛泽东在1957年5月20日致信蒙古领导人⁶：

您所希望的将一批内蒙古自治区的蒙古人迁徙至蒙古人民共和国定居，这是一件很难办的事情，内蒙古自治区870万人口中汉族人口占700万左右，蒙古族人口却只占100万。正

¹ 〈拉哈姆苏伦与中国驻蒙大使吉雅泰谈话记录〉（1950年9月1日），МУГХТА，ф.5，д.2，х/н.58，х.69-72；〈关于国务院关于动员工人参加蒙古生产建设的通知和指示及相关报告〉（1955年1月28日至3月26日），附件，中国外交部档案馆，106-00048-01(1)。

² 〈周总理接见蒙古政府代表团谈话记录〉（1958年12月26日），МУУТА（蒙古国中央档案馆），ф.310，д.1，х/н.13，х.15。

³ 〈同蒙古人民革命党代表团的谈话和印发谈话记录的批语〉（1956年9月、12月），载中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》，第六册（北京：中央文献出版社，1992），页217、221；217-18。

⁴ 〈同蒙古人民革命党代表团的谈话和印发谈话记录的批语〉（1956年9月、12月），载中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》，第六册（北京：中央文献出版社，1992），页217、221；217-18。

⁵ 〈莫洛托夫与曾德会谈纪要〉。

⁶ 蒙古国外交部第一局：〈按照协议来蒙古国的中国工人的有关事项〉（1968年7月7日），МУГХТА，ф.5，д.2，х/н.402，х.121-26。

因为如此，给蒙古国派遣劳动力与技术支持这一工作，我国计划只能对汉族人进行宣传 and 倡导。依照我们的计划，近几年每年派遣几千人的可能性很大。……如果你们认为汉族人无法用蒙古语沟通，对你们生活和风俗习惯无法适应，会比较复杂麻烦的话，那么我们这方输送少数工作人员或不输送都可以。

虽然中共领导人作了如此明确的表态，蒙古政府在以后几年中依然十分执着地试图吸纳境外、主要是中国的蒙族人口。1962年12月，泽登巴尔到北京签署《中蒙边界条约》，其时中蒙关系已经恶化。即使在这种气氛下，泽登巴尔仍然当面向周恩来再次要求从内蒙古向蒙古输送人口¹：

目前，我们的劳动力需求量很大。周恩来同志您昨天提到我国需要提高人口数量。我知道您不止一次地提到过有效利用工人的问题。我们希望你们能给补派按协议应提供工人数的空缺部分。这是我们双方的相关机构会同解决的问题。考虑到语言沟通方面的因素，空缺部分也可以从内蒙古征召嘛。我们是不会在意的。这是实际工作的需要，不是出自民族主义的考虑。如您所知，几年前，我们党中央曾致函贵党中央，希望从中国迁移一定数量的蒙古族人口。当时提的人数是十多万。但是，当时你们回复说只能给提供少数的翻译人才，不可以迁移蒙古人口。也许贵国有自己的难处或有特殊原因。我们不知道这个难处或特殊原因是甚么。我相信你们不会把我的上述要求看做是出于民族主义的考虑。

谈话中提及的所谓“语言沟通”问题，指的是当时在蒙古的中国工人与蒙古当局之间发生的一些纠纷。语言障碍是国际劳务输出的题中应有之义，发生于中蒙劳务关系中毫不奇怪，但这应该不是蒙古当局力求从内蒙古输入蒙族人口的原因。中蒙之间出现的所谓劳务人员问题，除了蒙古确有对劳动力的需求以外，其实就是中蒙双方都十分明白的“民族人口”问题。如前所述，用吸纳内蒙古人口来扩大蒙古的人口总量，是二战以后蒙古政府孜孜以求的目标。泽登巴尔急于撇清蒙古方面的要求和“民族主义”的关系，听起来像是此地无银之辩。1964年，蒙古领导人坚持不懈，再次正式要求中国政府“从内蒙古派遣畜牧业方面的一部分劳动力支持我们”。这次提出的数字是派遣一万牧民到蒙古居住和工作，为期三到五年或更长时间²。但这个要求依然是毫无结果。

冷战时期社会主义阵营内部国际关系的一个特征，就是各个执政党的政策行为，经常表现出国际主义理念和民族主义要求之间的纠结与矛盾。对于苏联来说，“国际主义”往往是维系其在阵营内部主导地位的一个说辞。对于其他社会主义国家来说，“国际主义”则常被用来作为本国寻求某种历史公正和独立地位的根据。中蒙之间有着漫长复杂的历史，双方在相互关系中尤其会强调自身行为的“国际主义”正当性，同时又无法摆脱同民族主义的干系。1950年代中国的援蒙政策，自然是在“国际主义”的旗帜下进行的。1955年中国国务院就动员工人赴蒙援建下发给有关省市的指示这样说明援蒙的意义：“蒙〔古〕30年来在苏联帮助下在经济文化建设等成绩突出，但是，蒙〔古〕缺乏人力和技术，本着加强中蒙两个〔国〕人民友好互助的精神，对于蒙〔古〕的困难，给予同情和帮助。这是我国人民的一个具有崇高国际主义精神的光荣任务”。³

在当时中国的政治文化氛围里，用“国际主义”的“光荣任务”来动员国内一般劳动群众远赴他国，自然在情理之中。但在前述毛泽东同蒙古领导人的谈话中，他提议向总人口不足百万的邻国输送二十至三十万的汉族移民，就显得过于慷慨了。对蒙古领导人来说，如此巨大数量的汉

¹ 〈泽登巴尔与周恩来谈话纪要〉（1962年12月26日），МУГХТА, ф.5, д.1, х/н.816, х.1-20；〈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。这两份中蒙档案在行文上略有不同，中方记录没有包括几年前双方就内蒙古人员问题通信的事实。

² 〈周恩来总理接见蒙古人民共和国部长会议第一副主席鲁布桑谈话记录〉（1964年10月3日），中国外交部档案馆，档号暂缺。

³ 〈关于国务院关于动员工人参加蒙古生产建设的通知和指示及相关报告〉，附件。

族移民绝难接受，就像中共领导人不能接受向蒙古输送中国的蒙族人口一样。北京和乌兰巴托相互之间既不能接受对方在这个问题上表现出来的“国际主义”，同时又猜忌对方的“民族主义”打算。这种尴尬局面出现的根本原因，就在于中蒙早已形同两国，殊非一家，但是在“共产主义国际关系”的模糊愿景之下和冷战时期阵营政治的框架里，两国领导人往往把两国的事情当成自家之事来办。

中方对蒙古的移民动议，必然引起苏方的注意。苏联驻华大使馆 1956 年的工作报告提到，“中国同志具有向蒙古迁移很大一批中国公民的计划”，但由于蒙古政府的“含糊立场”，双方对这个问题尚无定论¹。苏联领导人从这里嗅出了令他们不安的味道。1956 年 2 月，在泽登巴尔和米高扬之间有一次关于苏联援蒙问题的谈话。米高扬告诫蒙方，在铁路等基本建设方面，不要寄希望于仰仗昂贵的苏联工人；同时，蒙古应该造就自己的工人阶级，不应打算从中国搬来一个工人阶级。米高扬也向泽登巴尔询问了蒙古和内蒙古的关系，而泽登巴尔则表示除了文化关系以外，别无其他²。

以后苏方又持续了解到中方对蒙古人口问题的态度。比如，在 1959 年 10 月末的一次谈话中，中国驻蒙古大使谢甫生对莫洛托夫说，蒙古人口稀少是国民经济和文化发展的重大阻碍，不增加人口就无法指望蒙古的变革会产生重大成果，而中国可以帮助蒙古摆脱这一困境³。后来莫洛托夫又从泽登巴尔那里了解到，在 1960 年 5 月周恩来访问蒙古时，随同访问的中国外交部长陈毅在同蒙古官员谈话时提出，蒙古应该尽快发展人口，“为了更快地推动蒙古的社会主义建设向前，蒙古的人口应至少不少于 1 亿人”。据说，当时蒙古领导人都对陈毅的说法感到震惊，并表示不能同意⁴。

如前所述，1960 年代后期中蒙关系破裂以后，蒙古政府选择性地忘记自己积极寻求内蒙古移民的历史，而将中国对蒙古提供劳务援助的政策称为“民族主义”的“谋略”。于是，中国领导人在 1950 年代所做的一系列支持中国劳务人员在蒙古定居的表态，也就变成了蒙古当局揭露中国“阴谋”的证据。值得注意的是，蒙方吸纳内蒙古人口的企图比较容易解释，但是中方的政策动机就不那么简单；大概不能一言以蔽之，或界定为中国政府所弘扬的“国际主义精神”，或看成是蒙古当局所谴责的“民族主义谋略”。目前，中国档案史料的开放情况还不足以让历史研究对这个问题作进一步的探讨。在这里仅提出值得注意的几点：

第一，对蒙古人口（劳动力）问题的考察要有足够大的历史时间框架。近现代以来，人口稀缺一直是蒙古社会经济发展的一大障碍。时至二十一世纪，蒙古仍在设法解决人口增长的问题⁵。在 1949 年以前，清政府和苏联当局在蒙古的不同经营，都对蒙古人口的发展趋向有很大的影响。因此，评判中共领导人在 1950 至 60 年代对蒙古人口问题的态度和政策，应该采用自清代以来蒙古社会经济发展的较长的历史框架，这样可以比较中共与清政府及苏联在相关政策方面的异同⁶。

第二，对中共领导人政策理念的复杂性要给予充分考虑。中蒙历史关系的继承与中断、中国

¹ 〈苏联驻中国大使馆 1956 年工作报告〉（1957 年 4 月 22 日），ABIPΦ, ф.5, оп.28, п.103, д.409, л.1-252。

² “Excerpts from Tsendenbal’s Diary on His Conversation with Soviet Leader Anastas Mikoyan on Soviet Economic Cooperation and Aid to the People’s Republic of Mongolia (Fragments)” (24 February 1956), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110480>.

³ 〈列夫金等与谢甫生会谈纪要〉（1959 年 10 月 22 日），ABIPΦ, ф.0111, оп.41, поп.10, пап.260, л.25-33。

⁴ 〈莫洛托夫与泽登巴尔会谈纪要〉（1960 年 6 月 1 日），ABIPΦ, ф.111, оп.42, поп.5, пап.264, л.51-56。

⁵ 霍文：〈蒙古实施积极人口战略〉，《人民日报》，2007 年 4 月 21 日，第 3 版。

⁶ 有关研究参见成崇德：〈清代前期对蒙古的封禁政策与人口开发及生态环境的关系〉，《清史研究》，1991 年第 2 期，页 26-31；张增智：〈内蒙古地区蒙古族人口的历史与现状概述〉，《西北人口》，1995 年第 1 期，页 10-22；Thomas Spoorenberg, “Reconstructing Historical Fertility Change in Mongolia: Impressive Fertility Rise before Continued Fertility Decline”, *Demographic Research* 33 (October 2015): 841-70; Morris Rossabi, *Modern Mongolia: From Khans to Commissars to Capitalists* (Berkeley, CA: University of California Press, 2005), 225-45。

向现代国家形态的转型、社会主义国家关系理念、冷战阵营的国际态势、中国国内少数民族政策和跨界蒙族问题的关系，以及对内政外交的通盘考虑，等等，都可能是影响中共的劳务 / 人口援蒙政策的因素。

第三，对中共的蒙古移民政策的研究，还需要同中共对其他社会主义国家的移民政策进行对比。这样的比较研究可能会得出一些很有意思的结论。例如，从 1958 年底到 1959 年底，北京应朝鲜政府要求，共向朝鲜输送了一万多户、五万多人口¹。到了 1963 年，中国政府又把向朝鲜移民的问题提到反对“苏修”的高度，要求相关各省、区做好工作，以加强同朝鲜的团结²。据沈志华的研究，中国向朝鲜输送朝鲜族人口，从抗美援朝战争时期即已开始。这种移民政策既带有对朝鲜的“民族关怀”，又带有反帝反修的“国际主义”。但是从长远来看，北京在朝鲜族人口问题上表现的“慷慨”，对中国自身边境地区的稳定并非有益³。与此形成鲜明对照的，则是对蒙族人口的“吝啬”。至于个中原因，尚待史料完备以后的进一步研究。

五、“新”、“旧”有别

与贸易和移民问题相比，内蒙古的文字改革问题，在中蒙关系中并没有引起任何争吵，但实际上更为敏感。蒙古使用多年的斯拉夫化的蒙文，在蒙古的民族认同、文化教育和国际沟通诸方面的功能，论者均有述及⁴。对这种“新蒙文”的利弊无论怎样评价，一个不可否认的事实就是，它是苏联对蒙古控制、影响多年的结果。同时，新蒙文也是表明蒙古与内蒙古不同的现代发展道路的最重要文化符号。由于笔者不具备研究蒙古文字近现代发展问题的能力，在这里只能提请学界注意，在 1949 年以后有关中蒙关系的档案里，这个问题显示出相当的重要性。

1956 年毛泽东同蒙古代表团的谈话里提到了文字问题，只是在这个问题上，中蒙之间的“帮助”关系反过来了。达姆巴告诉毛泽东，由于“新文字”的使用，现在蒙古的成年人都识字了。毛泽东对此表示赞赏，并说内蒙古也在那样做。达姆巴的回应是：“在文字方面，我们可以帮助内蒙古”。毛泽东对此颇为赞许，并鼓励蒙古与内蒙古建立“直接联系”⁵。这次谈话显然产生了良好的效果。次年 4 月，苏联大使馆向国内报告说：“〔中蒙〕两国在文化领域合作发展顺利。该领域出现的新情况是，过去一年里，中国同志对发展内蒙古自治区与蒙古人民共和国之间的直接文化联系给予了特别大的关注。比如，1956 年访问蒙古的大多数中国文化代表团均来自于内蒙古。赴中国的部分蒙古文化代表团同样也只限于参观内蒙古自治区”⁶。

但是，蒙古政府帮助内蒙古引进新蒙文的方案很快就中途夭折。在苏联和蒙古专家的帮助下，

¹ “Chinese Foreign Ministry, ‘Summary Report on Organizing Ethnic Koreans and Mobilizing Korean Immigrants to Go to Korea to Take Part in Construction’” (10 December 1959), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114177>.

² “Instructions from the CCP Central Committee on Handling the Issue of Ethnic Koreans in the Northeast Going to Korea” (8 August 1963), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/115326>.

³ 沈志华：《东北朝鲜族居民跨境流动：新中国政府的对策及其结果（1950-1962）》，《史学月刊》2011 年第 11 期，页 69-84。

⁴ 参见阿泽吉尔嘎拉：《20 世纪苏联对蒙古国的影响》，www.academia.edu/35593773；斯钦朝克图：《蒙古语言文字及蒙古族语言研究的历史和现状》，《蒙藏季刊》卷 22（2013 年 3 月），页 56-84；Arai Yukiyasu, “Integration and Separation of ‘Language’: Language Policies of Mongolian Peoples in the USSR and Mongolia, 1920-1940”, in *Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds*, ed. Osamu Ieda and Tomohiko Uyama (Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2006), 309-34; Christopher Kaplonski, “Creating National Identity in Socialist Mongolia”, *Central Asian Survey* 17, no. 1 (1998): 35-49.

⁵ 《同蒙古人民革命党代表团的谈话和印发谈话记录的批语》（1956 年 9 月、12 月），载中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》，第六册（北京：中央文献出版社，1992），页 217、221；217-18。

⁶ 《苏联驻中国大使馆 1956 年工作报告》（1957 年 4 月 22 日），АВІРФ, ф.5, оп.28, п.103, д.409, л.1-252。

内蒙古、新疆分别从 1955 和 1956 年开始，逐步试行推广斯拉夫化的新文字¹。按照参与该项工作的苏联专家谢尔久琴柯（Г. П. Сердюченко）的论证，在内蒙古用西里尔新蒙文取代“旧蒙文”的益处有三：中国可以立刻分享蒙古人民共和国蒙古语和苏联布里亚特语的出版物；可以从苏联获得先进的印刷、打字设备；尤其是可以避免其他方案如文字拉丁化带来的弊病，即“人为地把中国蒙古人跟那些在社会政治、国民经济和文化方面已经达到高度发展阶段的蒙古人隔离开来”²。然而，到了 1958 年，苏联专家提出的内蒙古在物质和政治文化方面都向北倾斜的论证方式，被中共转换成了一个向南、向汉族靠拢的论证，其中心目的就是实现苏联专家所认为会产生弊病的文字拉丁化。1958 年 1 月，周恩来在全国政协的一次报告会上提出³：

汉语拼音方案可以作为各少数民族创造和改革文字的共同基础。……如果几十个民族大家各搞一套字母，这不仅对于各族人民之间的互相学习和交流经验是个障碍，而且印刷、打字、电报的设备势必各搞一套，对于各民族今后在文化教育方面的发展极其不利。许多兄弟民族都表示这样的愿望，就是要同汉族在字母上取得一致，以便于交流文化、学习汉语和吸收汉语的名词术语。……汉语现在既然决定采用拉丁字母作为拼音字母，那就应该确定这样一条原则：今后各民族创造或者改革文字的时候，原则上应该以拉丁字母为基础……

在周恩来讲话之后，内蒙古、新疆先后于同年 3 月和 6 月终止了文字的斯拉夫化改革。值得注意的是，新疆很快就按照周恩来讲话的宗旨，制订了维吾尔文和哈萨克斯坦文拉丁化的改革方案，而内蒙古则干脆停止了文字改革。内蒙古自治区政府一面在全区掀起一个学习旧蒙文的热潮，一面对急于同汉族“融合”和轻视本民族语言文字的倾向展开批评⁴。乌兰夫亲自挂帅，指责“有的蒙古同志还认为学习蒙文是狭隘民族主义，用处不大。甚至有的把不学习蒙文自认为是‘积极’，……而这种‘积极’是裸体跳舞，是脱离群众的，必须彻底纠正”。⁵

苏方当时的观察是，中国政府在 1957 年末或 1958 年初决定停止引进新蒙文的工作，是因为在新疆和内蒙古的一些“地方民族主义者”将文字斯拉夫化变成了同中共中央抗衡的工具⁶。蒙方则认为，中国领导人改变做法的目的是隔断中国的蒙古族同蒙古人民共和国的联系。其实，1950 年代蒙古同内蒙古文化关系的增进还产生了另外一种效果，就是引起蒙古的一些知识分子甚至党政领导人，主张在蒙古恢复旧蒙文⁷。

迄今见到的国内学者的有关研究，都将 1950 年代末以及后来在内蒙古和新疆文字改革中出现的反复，归咎于所谓中共政策的“极左”偏向或中苏关系恶化的影响⁸。1957 年下半年，中共在进行反右运动时，确实在少数民族地区也开展了一场反对“地方民族主义”的整风运动。但是在中共认定的“地方民族主义”的几个主要表现当中，并没有涉及文化教育方面⁹。乌兰夫大力

¹ 色·贺其业勒图：〈论乌兰夫贯彻民族语文政策的措施体系〉，《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》，2011 年第 2 期，页 7；陈云华、王春燕：〈当代新疆两次重大文字改革刍议〉，《语言与翻译》，2002 年第 1 期，页 28。

² 转引自周庆生：〈文字改换与社会政治变迁：中苏两国中亚地区透视〉，《中国社会语言学》，2005 年第 1 期，页 178-79。关于谢尔久琴科在华期间的活动及影响，参见白思鼎（Thomas P. Bernstein）、李华钰编：《中国学习苏联，1949 年至今》（香港：中文大学出版社，2019），页 550-53。

³ 周恩来：〈当前文字改革的任务〉（1958 年 1 月 10 日），载《周恩来选集》，下卷（北京：人民出版社，1984），页 288。

⁴ 陈云华、王春燕：〈当代新疆两次重大文字改革刍议〉，页 28；周庆生：〈文字改换与社会政治变迁〉，页 180-81；色·贺其业勒图：〈论乌兰夫贯彻民族语文政策的措施体系〉，页 8-9。

⁵ 乌兰夫：〈一九五九年的任务〉，载《モンゴル人ジェノサイドに関する基础数据》，页 173。

⁶ “Iu. Andropov to the Central Committee of the CPSU, ‘On the Struggle with Local Nationalism in China’” (5 February 1958), History and Public Policy Program Digital Archive, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/175896>.

⁷ 〈莫洛托夫与曾德会谈纪要〉。

⁸ 陈云华、王春燕：〈当代新疆两次重大文字改革刍议〉，页 30；周庆生：〈文字改换与社会政治变迁〉，页 180-81；色·贺其业勒图：〈论乌兰夫贯彻民族语文政策的措施体系〉，页 9。

⁹ 〈中共中央关于在少数民族中进行整风和社会主义教育的指示〉（1957 年 10 月 15 日），载中央档案馆、中央文献研究室编：《中共中央文件选集（1949 年 10 月-1966 年 5 月）》，第二十六卷（北京：人民出版社，2013），

提倡旧蒙文，在当时也没有被贴上“地方民族主义”的标签。显然，在中国的有关档案解密之前，不可能对中共在少数民族地区的文字改革政策，尤其是涉及同苏、蒙比邻而居的内蒙古和新疆的情况，做出切实的分析。

然而，以上简述显示出，内蒙古的旧蒙文改革牵涉到太多的问题，中、蒙、苏当局都有利用各自的文字改革方案来达到政治目的明确意向。在中共内部，在位居北京的中央和内蒙古地方政府之间，也进行着民族政治的博弈。因此，本来似乎是民族身份天然标志之一的语言文字，在中国“不断革命”的年代，变成了改革的对象，并且是一种可以按需要而调整的政治模具。对外，蒙文改革担负着塑造中国及内蒙古同苏、蒙的政治文化关系的重任；对内，蒙文改革与否及其走向，又变成了衡量内蒙古民族同汉族、同中华民族关系的一个尺度¹。

总之，文字、文化交流和劳务交流一样，是中蒙之间试图相互渗透、影响的领域。不同的是，劳务交流导致在蒙古的中国工人卷入了一些法律纠纷、罢工事件，甚至造成人命伤亡，而文化交流则可以在学术讨论甚至载歌载舞的平和气氛下进行²。1962年12月中蒙两国签订边界条约期间，在周恩来和泽登巴尔之间有过一次有关文字改革的对话，摘录如下³：

周恩来：我们是两个邻邦，有传统关系，所以有共同的话语。这在有文化关系的国家之间是很正常的现象。蒙古人民共和国成立以后，因同苏联有广泛的联系，你们就学习了他们的经验，导入了新的文字字母。这使得蒙古文中有了很多苏联科学技术词汇。同样的道理，内蒙古的蒙古文中也有很多汉文的名词术语，也因此在内外蒙古的蒙古文中出现了不少互不关联的名词术语。

泽登巴尔：语言不会成为蒙古人的障碍。我们的旧蒙古文历经几百年，很好地履行了其历史使命，但现在有点赶不上发展的要求了。所以，我们就导入了新字母。

周恩来：虽然导入了新字母，但蒙古语文还是给保存了下来。内容上有甚么新的充实和革新没有。

泽登巴尔：现在是在迈向共产主义社会的路上。这需要各国在语言文字上要发展共性，并最终要在世界范围内使用同一种语言文字。

周恩来：每个国家都需要从对方的语言文字中汲取营养。发展共产主义的新文化，可能需要相当长的时间。我们准备用拉丁字母标注汉字。不过，这需要下大功夫。

两位领导人这番谈话的意识形态框架是共产主义大同。泽登巴尔显然自诩蒙古在共产主义阵营“书同文”的方向上，比中国占有更领先的地位。而此时双方对共同意识形态的解说已经发生歧义，中共领导人对蒙古在苏联卵翼下的社会发展也早有微词。1950年代，在苏联、中国、蒙古、内蒙古之间一度存在着一种内外不明、你我不分的“兄弟关系”。而此时，中蒙两国之间领土的“硬界限”——国家边界——已经确定。在周恩来看来，两国之间文化的“软分野”也应与国家边界一致，内蒙古和蒙古的文化发展各有中心，就像各自文字的拉丁化和斯拉夫化一样，相互之间渐行渐远。而泽登巴尔则另有见解，相信“蒙古人”文化内涵的整体性。

本文所立意讨论的中蒙边界问题，由于清代以后遗留的领土和民族问题，因而在中国同所有邻国的边界问题中极具特殊性。以往有一种说法，即中苏分裂及其附带的中蒙关系恶化是把“意

页 269。

¹ 新近的研究参见 Anran Wang, “Between Communist Doctrine and Nationalist Agendas: Writing Reforms in Inner Mongolia, 1954-1980” (Ph.D. diss., Cornell University, 2017)。

² 有关中国工人在蒙古卷入纠纷的情况，中、蒙、苏档案都有记录。如前引〈苏联驻中国大使馆 1956 年工作报告〉；蒙古国外交部第一局：〈按照协议来蒙古国的中国工人的有关事项〉；以及〈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。

³ 〈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。

识形态分歧扩大到国家关系”¹。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²，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³。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⁴。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。

¹ 有关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。

² 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”。

³ 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。

⁴ 〈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”¹。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²。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³。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⁴。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⁵。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⁶。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⁷。

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

¹ 〈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。

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

³ 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。

⁴ 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。

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

⁶ 〈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。

⁷ 〈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¹：

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”²。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³。

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⁴。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

¹ 〈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。

² 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。

³ 朱熹：《诗经集传》（上海：上海古籍出版社，1987），页68-69。

⁴ 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。有关中蒙划界的历史，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¹。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》²。

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³。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⁴。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⁵。

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⁶。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

¹ 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。

² 《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。

³ 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.

⁴ 〈关于中苏、中蒙边界纠纷事〉列举了相关的事件和时间。

⁵ “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>.

⁶ 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”¹。

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²：

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³。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⁴，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

¹ 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。

² 〈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。

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

⁴ 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”¹。

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²。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³：

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久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⁴。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⁵。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.

¹ 《八千里边防》，页2452。

² “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>.

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 《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¹：

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^{小问题}。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。

¹ 〈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¹。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²。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³。

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⁴。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⁵。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

¹ 〈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。

² 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。

³ “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。

⁴ 沈志华：〈冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针〉，页 26-27。

⁵ 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¹。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²。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。

¹ 沈志华：《冷战年代中国处理陆地边界纠纷的方针》，页26-27。

² 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¹：

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”²。

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³：

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

¹ 〈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。

² 〈莫洛托夫与孟英会谈记录〉（1958年7月25日），АВНРФ, ф.0111, оп.40, п.252, д.5, л.229-31

³ 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¹。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”。²

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³。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⁴。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⁵。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”⁶。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。

¹ 〈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。

² 〈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。

³ 〈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。

⁴ 〈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。

⁵ 〈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。

⁶ 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¹：

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²。

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³。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⁴。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⁵。

¹ 〈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。

² 〈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。

³ 〈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。

⁴ 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）。

⁵ 〈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¹。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²。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》³。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⁴。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⁵。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⁶。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⁷。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⁸。需要

¹ 〈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。

² 〈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。

³ 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。

⁴ “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>.

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

⁶ 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。

⁷ 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〉。

⁸ 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”¹。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”²。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³。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⁴。

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⁵。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⁶。

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

¹ 〈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。

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

³ 〈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。

⁴ 阿拉坦格日勒：《蒙古国边防史》，页280-302。

⁵ 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）。

⁶ 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¹。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”。²两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”³。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⁴：

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

¹ 〈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。

² 〈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。

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

⁴ 〈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¹。值得注意的是，据中国外交部判断，北塔山—清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²。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³。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⁴。

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”⁵。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⁶。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。

¹ 阿拉坦格日勒：《蒙古国边防史》，页292-95。

² 《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。

³ 〈关于中苏、中蒙边界纠纷事〉

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 〈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¹。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²。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”³。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

¹ 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。

² 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。

³ 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¹：

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²。1963年9月，

¹ 〈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。

² “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¹。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²。

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”³。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⁴。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⁵。

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，毛泽东对美国人说，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⁶。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一⁷。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>.

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

² “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>.

³ 〈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。

⁴ “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>.

⁵ 〈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党中央的申请书〉（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>.

⁶ “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>.

⁷ 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¹：

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）

¹ 《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），РГАНИ（俄罗斯国家当代史档案馆），ф.3, оп.16, д.944, л.1-70。

【论 文】

抗战胜利后国统区关于内蒙古民族自治问题的争论探析¹

杨思机²

内容提要 中国近代少数民族自治制度探索经历了曲折复杂的历史进程，基本宗旨是通过确立王朝帝制部落自治转变为民族国家政区治理的具体形式，重塑单一制中央集权的统一多民族国家。从抗战胜利后至制宪国大期间，国民政府、知识界、行省当局和蒙古族精英就内蒙古自治问题展开了反复争论，形成了盟旗等于省县的蒙汉联合自治、分省蒙旗自治、脱省联盟自治和废省联盟自治四种代表性主张，焦点是盟的行政定位歧异，表面上是蒙汉民族矛盾，本质上是民族自治和地方自治两种理念的对立和融通。国民党虽然把握了内蒙古地区是各民族杂居共有而不是一民族独有、自治是各民族联合自治而不是一民族独治的现实性，但不能突破行省的制度局限，无法协调“民族因素”和“区域因素”，结果加速蒙古族精英的离心倾向。战后国统区关于内蒙古自治问题的争论，客观上为中共建立内蒙古自治区，施行以蒙古族为主体的蒙汉联合自治提供了重要参考，体现了自治和统一相结合的历史必然性。

关键词 民族自治 国民政府 内蒙古 蒙古族精英 地方自治

经过日本侵华战争的刺激和洗礼，在抗日战争胜利后国共、美苏对峙的国内外环境中，内蒙古地区的蒙古民族主义空前高涨，蒙古族精英积极寻求自决自治的民族解放道路。³他们分化成两大部分，一部分向往苏联、外蒙古及共产党，经过重重波折和斗争，最后由共产党领导建立了内蒙古自治区，实施以蒙古族为主体的蒙汉民族联合自治，为民族区域自治树立了榜样。另一部分倾向国民党，希望恢复盟旗体制，在国民政府之下实现“民族自治”。国民政府在内蒙古地区迅速恢复战前的省县行政建制并有所扩充，同时实施蒙旗复员，盟旗与省县行政二元化的矛盾不但没有消除，而且再度凸显。聚拢在国民党周围的蒙古族精英为解除地方军政集团和复员人员的剥削欺压，维护盟旗的法律地位和实际权益，继 20 世纪 30 年代百灵庙自治运动以后再次发起了声势浩大的高度自治运动。⁴

早在抗战胜利前夕，国民政府蒙藏委员会就初步设计行省之外建立“民族自治区”，实施高度自治，行省内各民族一律平等，按民族比例参政的边疆地方政治纲领。为了因应外蒙古独立后的形势变化和内蒙古的民族自治诉求，国民政府拟具了边疆各盟旗地方自治方案，试图坚持地方自治基本原则不变，同时吸纳民族自治的合理要求，采取盟旗等于省县的蒙汉联合自治新理念，重塑单一制中央集权的统一多民族国家。国民政府、行省当局、知识界和蒙古族精英之间围绕自治方案的设计和修正进行了几番争论。目前学术界关于战后内蒙古自治问题的研究，或侧重分析蒙古族精英的请愿活动、共产党领导成立内蒙古自治区的经过，或集中研究知识界的某些观点，

¹ 本文原载《近代史研究》2020 年第 2 期，作者对内容有修订。

² 作者为华南师范大学历史文化学院讲师、国家民委基地海外移民研究中心副研究员。

³ 本文所谓“蒙古族精英”，借鉴常宝的归纳定义和田宓的研究成果，包括清末民国札萨克王公贵族、文人、富豪、地方官员、宗教人士、青年知识分子、革命者和“民族干部”等。他们尽管政治立场不同，但在近代蒙古地区社会变迁，甚至在国家层面的演变和重建国家的过程中起过重要作用。详见常宝《漂泊的精英：社会史视角下的清末民国内蒙古社会与蒙古族精英》，社会科学文献出版社 2012 年版；田宓：《“蒙古青年”与内蒙古自治运动》，《近代史研究》2014 年第 5 期。

⁴ 以蒙古族精英为研究对象或主要视角的内蒙古自治运动史代表论著，参见卢明辉：《蒙古“自治运动”始末》，中华书局 1980 年版；札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》（汉文版），中国文史出版社 2005 年版；赛航：《抗战胜利后国统区内蒙古自治运动述评》，陈理、彭武麟、白拉都格其主编：《中国近代边疆民族问题研究》，中央民族大学出版社 2008 年版。

对于国民政府边疆地方自治政策的复杂演变以及由此引起的矛盾纠葛和思想论争着墨较少，为更加全面审视内蒙古自治问题的渊源流变留有余地。¹在既有研究基础上，聚焦检讨战后国民政府处理内蒙古自治问题时在行省制度和盟旗制度之间取舍，努力兼顾“民族”和“区域”两种因素，以求“自治”和“统一”相结合的艰难曲折，有助于深化认识近代少数民族自治制度探索的复杂历程和民族问题演变的客观规律。

一、旧政协关于少数民族自治的共识与分歧

中国共产党向旧政协提出承认少数民族区域各民族具有自治权利的主张得到民主党派支持，但国共两党民族平等的理念与实现途径本来就有差异，各党派对于是否采取“民族自治区”以及相关规定的表述明显有别，直接影响了国统区内蒙古自治制度设计的争论。

民国历届中央政府和宪法草案在规划“种族”、“民族”平等方面，都秉持笼统的一律平等原则。共产党主张保障少数民族自治权利必须明确写入宪法，基本宗旨是改一律平等为具体的事实平等，顺应了少数民族的平等诉求。²1946年1月16日，共产党向旧政协提出《和平纲领草案》，主张在“地方自治”一节规定：“在少数民族区域，应承认各民族的平等地位及其自治权”。³宪法规定各民族的平等地位和自治权利，无疑是实现政治平等的法律保障。1月17日，重庆《中央日报》发表社论，指责该草案“地方自治”一节不少条款“分裂”国家，但未见对此规定有异议。⁴

表面看，国共都主张以地方自治原则来处理少数民族自治问题，但共产党其时倾向“民族”的地方自治，在内蒙古即“民族自治”。⁵而地方自治面向各民族，与纯粹民族自治截然不同，因而在如何确立自治主体、怎样命名自治名称甚至设计自治方式时，各党派意见有很大差别。1946年1月19日上午，旧政协举行第九次会议，讨论宪草问题。傅斯年提出，“五五宪草”对人民权利义务和“国内各小民族问题”两项内容没有特别规定，由于时代变迁，已有必要修正。⁶1月

¹ 刘晓原较早利用两岸所藏档案研究了国共内战期间国民党处理蒙古问题的经过，认为国民党秉承蒋介石的中华民族宗族观，地方自治区分远近边疆，过于强调国家民族主义而轻视了蒙古民族主义，在地方行省当局合力阻挠下最终失败。日本学者岛田美和梳理了战后汉人知识界对于内蒙自治问题的争论，包括傅斯年、顾颉刚、中国边疆学会学者的主张和绥远省汉人的地方自治逻辑，讨论时间主要集中在制宪国大之后；肖高华从思想史角度跨越整个民国时期选取知识界对于内蒙古“省制化”的部分讨论，归纳存在“废盟”与“废省”两种对立主张，不涉及国民政府地方自治政策演变。详见 Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1 (1999), pp. 169-194; 岛田美和：《战后中国知识分子的内蒙自治辩论》，石川祯浩主编、袁广泉译《二十世纪中国的社会与文化》，社会科学文献出版社2013年版；肖高华《“废盟”与“废省”：国民政府时期知识界的内蒙古省制化之争》，《北方民族大学学报》2014年第1期。有关共产党领导成立内蒙古自治区和推行民族区域自治的最新研究成果，证明民族区域自治制度的建立客观上呼应了国民政府面向各民族的边疆地方自治理念。详见李国芳《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期；吴启讷《民族自治与中央集权——1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《“中央研究院”近代史研究所集刊》2009年第65期；吴启讷《民族区域自治制度的历史与现实》，《文化纵横》2016年第1期。

² 在抗战期间的宪政运动中，共产党人和少数民族精英都主张必须具体规定自治方式和参政权利，才能在政治上确保民族平等。详见杨思机：《指称与实体：中国“少数民族”的生成与演变（1905-1949）》，中山大学博士论文，2010年6月，第195-201页。

³ 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，中共中央党校出版社1991年版，第990-991页。

⁴ 《评中共“和平建国纲领草案”》，重庆《中央日报》1946年1月17日，第2版。

⁵ 参见李国芳《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期，第99页。

⁶ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），台北，中国国民党中央委员会党史委员会1981年版，第206-207页。1936年5月5日，南京国民政府公布《中华民国宪法草案》，史称“五五宪草”。第一章总纲第五条规定：“中华民国各民族均为中国国族之构成分子，一律平等。”第二章人民之权利义务第八条规定：“中华民国人民在法律上一律平等。”

21 日下午开始，政协宪草分组委员会连续开会四次，议定宪草修改原则。委员会最后主张，在“人民权利义务”一条规定：“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权。”“地方制度”一节，规定省为地方自治最高单位，与中央权限划分采取均权主义，在不抵触宪法前提下，可以自制省宪。此外，监察院为国家最高监察机关，由各省级议会及各“民族自治区”议会选举产生。¹ 1月25日，旧政协通过包含上述内容的宪草修正草案原则。监察院选举实施单位代表制，不是人口比例制。“民族自治区”制度仅见于监察院选举而不见于国民大会和立法院选举，定位有些模糊不清。1月26日通过的《和平建国纲领》没有明确提及保障少数民族自治权，更是仅在第三部分“政治”第六条规定：“积极推行地方自治，实行由下而上之普选。迅速普遍成立省县（市参议会），并实行县长民选。边疆少数民族所在之各县，应以各该县民族人口之比例，确定其实行选举之省县参议员名额。”²《和平建国纲领》并未提及“民族自治区”，实质坚持地方自治不变。由此可见，民主党派人士倾向于中共的自治主张，意味着其时形成了具体规定、事实平等的民族平等新话语，而国民党未能把握这个转折性变化。

旧政协闭幕后，很快成立宪草审议委员会讨论宪草修正条款，其中包括少数民族问题。1946年2月19日，政协宪草审议委员会举行第六次会议。著名法学家、“五五宪草”起草人之一的史尚宽主张，在“地方制度”一章规定“保障少数民族自治权之条文”。同为“五五宪草”起草人的林彬，则怀疑如此明白规定的必要性。青年党的陈启天赞成特别规定：“就地方自治原则而言，少数民族原有自治权。宪制中应予以保障，以纠正过去之统制、同化等错误政策。”无党派的莫德惠认为，就目前实施情形而言，确实有必要规定少数民族自治权，惟“少数民族”应有明确界说。无党派的傅斯年赞同莫德惠的主张，详细说明“我国少数民族历史”，并谓：“‘少数民族’名词不可抽象引用，宪法中应予以具体之规定，再以法律列举之。”³直到1月31日旧政协闭幕当日，傅斯年对宪草协议报告仍不以为然，原因之一是：“内地少数民族保障其自治权，则广西、云南各是散居数千人之小民族亦要求自治了，应作具体之规定，如蒙，藏，新疆等予以保障。”⁴“少数民族”究竟是如抗战期间国民党高层所批判的具有特定含义的外国名词，还是仅有人口多寡的统计学意义，从而具有跨越国界普遍使用的可能，的确不无内涵不清、外延笼统之嫌。宪法规定少数民族自治权利如果不能同时明确自治主体，难免泛用无边之弊。⁵

1946年4月，政协宪草审议委员会完成《五五宪草修正案草案》。第一章总纲第五条规定：“中华民国各民族一律平等”，“聚居一定地方少数民族应保障其自治权”。第二章人民之权利第八条规定：“中华民国人民，无男女、宗教、种族、阶级及党派之分，在法律上一律平等。”亦即删除了“中华国族”的提法；增加保障自治权的条款，并从人民权利义务一项移至总纲第五条，以示尊重。第三章国民大会，第二六条规定：国民大会由各省区及“民族自治区”直接选出立法委员，各省区及“民族自治区”选举监察委员，各县及相当于县的其他地方区域选出代表及华侨代表组织而成。第六章立法，第六六条规定：立法委员采取直接选举方法，各省人口未达三百万人者，每省市五人，人口超过三百万以上者，每满一百万人增加一人。“民族自治区”每区八人。第九章监察，第九七条规定：监察委员由各省市议会及民族自治区议会选举，每省五人、每市两人、民族自治区每区八人。第十一章省县制度，包括省自治和县自治两个部分，省可以制定自治法规。其中，“民族自治区准用省之规定”。草案初稿是在国民政府还都南京以前“商拟”，“尚待

¹ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），第226-227、240-241页。

² 中共中央统战部编：《民族问题文献汇编》，第992-993页。

³ 孔繁霖编：《五五宪草之评议》，南京：时代出版社，1946年，第303-305页。

⁴ 《政协工程的完成——高集寄自重庆》，天津《大公报》1946年2月7日，第2版。

⁵ 关于近代“少数民族”概念内涵外延的演变，详见杨思机《“少数民族”概念的产生与早期演变——从1905年到1937年》，《民族研究》2011年第3期；杨思机《民国时期“边疆民族”概念的生成与运用》，《中山大学学报》2012年第6期。

最后决定”。¹ 此时，“民族自治区”明确写入国民大会代表和立监委选举、省县制度，且其立监委名额比例超过行省名额比例，表明旧政协宪草审议委员会有意识将它与省并列，细化了政治上保障少数民族平等权利的政协条款。

关键问题是，“民族自治区”到底如何操作？共产党领导的陕甘宁边区仅在县以下区乡政权建立了城川蒙古族自治区和几个回族自治乡，实施民族自治并无多大问题。尽管共产党人也认识到边区蒙汉回各民族杂居犬牙交错，人民农牧商互相依存，但没有条件具体设计跨越省区的民族自治政府形式。共产党的一大贡献是，明确提出“民族自治”和“地方自治”具有同等地位，主张实施“民族自治”，即聚居一定地方的少数民族自己管理自己的事务，是结束“大汉族主义”的民族压迫以及随之而来的民族纠纷的民主政治的重要内容。² 当然，共产党对民族自治的真实态度与批判国民党的舆论宣传仍有出入，要区别对待，至少在 1946 年 11 月制宪国大召开之前，中共一直否决民族自治。

1944 年 8 月，国民政府蒙藏委员会委员长吴忠信拟具战后蒙藏政治设施纲领，认为苏联加盟共和国，各民族具有自决权，英属加拿大自治领，各地域具有自治领地位的做法，都不适合中国国情。他主张按照孙中山的民族平等原则和融合各族成一个“国族”的民族主义理想，完成民族统一。具体是，省外民族（外蒙古、西藏）实施高度自治，成立“民族自治区”，除军事、外交（渐次扩展至交通、教育）等全国性事务由中央政府处理外，其他事务悉归自治，中央仅予以辅导和扶助。在不违反国家宪法前提下，“民族自治区”可以自制宪法；省区内各民族一律平等，按人口比例参政。国民政府军事委员会参事室提出三点补充意见，即将培养蒙古青年作为收复蒙旗乃至决定蒙政的关键力量、坚持改旗设县的既定国策、蒙藏自治区与中央政府权限划分须会同外交部斟酌拟订。³ 这是迄今所见首次明确提出“民族自治区”概念的政府方案，范围仅适用于未改省的外蒙古和西藏。刘晓原认为，这是遵循蒋介石的中华民族宗族观，并针对抗战期间蒋介石的美国顾问、中国边疆问题学者拉铁摩尔提议国民党效仿苏联民族政策做出的一种回应。⁴ 事实上，比例参政面向所有民族，与不承认非汉族体的“民族”身份并非同一回事，否则何须提出“民族自治区”的名称。

区别省区内外是国民政府处理蒙藏自治问题的基本思路，与自治对象的排他性的单独“民族”定位相距甚远。1945 年 4 月 27 日，蒋介石在多次听取戴季陶说明清政府统治外蒙古和西藏的制度演变后，在日记中说：“在六全大会对蒙藏问题只作简单的报告及政策方针之说明而不作决议”，以先派员接洽，然后再由国民政府宣布其为“自治区”较为稳妥。⁵ 在 1945 年 5 月国民党六大期间，内蒙古、西藏、新疆全体国民党代表推举格桑泽仁提出第 421 号提案，要求承认保障并扶植“边疆各民族之自治权利”，参政中央和地方自治除依照区域人口标准外，应兼顾“民族地位”。理由是，蒙藏回等民族虽然人口总数不及全国人口十分之一，但不是无关宏旨的“少数民族”。根据各民族聚居状况和省治管理程度差异，设计自治层次如下：外蒙古、西藏予以“高度自治”，内蒙古及西康、青海、新疆等省区的蒙古、西藏、回族等民族聚居地，予以“单独自治”，或“参合自治”。据格桑泽仁说，蒋介石表示遵照国民党一大宣言，予以外蒙古、西藏“高度自治”，给予新疆等地“边民”平等待遇。⁶ 即已改省的边疆民族地区只能一律平等，不能特

¹ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第 7 编“战后中国”（2），第 519、522、526、533 页。

² 《“五五宪草”与“宪草修改原则”——关于政协“宪法草案”的决议》，《解放日报》1946 年 2 月 25 日，第 4 版。

³ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁴ Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1 (1999), p. 174.

⁵ 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第 8 册，台北，“国史馆”、“国立”中正纪念堂管理处、财团法人中正文教基金会 2015 年版，第 67 页。

⁶ 格桑泽仁：《边人刍言》，新大陆印刷厂 1946 年版，第 38-42 页。

殊规定。5月17日，国民党六大通过的《第六次全国代表大会宣言》及《本党政纲政策案》重申蒋介石的这番承诺。¹可见，国民党内未能就边疆民族自治形式真正统一认识，主张“高度自治”、“民族自治”诉求的边疆民族精英不承认“少数民族”的定位。

高度自治和单独自治本质是分族自治，必定强调某一民族的纯粹性，必然要求先行识别和划清民族界限。1945年7月，格桑泽仁在第四届国民参政会上提出确立蒙藏自治区制度的提案，主张参合“内地地方自治”与“边疆民族自治”两种方式，特别规定蒙藏回各族成立单独的“民族自治区”。他强调，行政制度强求划一并非统一的佳径，改设省治道路已经证明行不通。“民族自治区”的方式表面将省与区分别为二，汉人与蒙藏回人各自治理，“不惟不是民族分家，地方分家，相反的是为求国家的统一与领土主权的完整”，促进国家统一民族团结之有效方法。²由于熟悉边疆实地情形的国民参政员较少，而关系各省的国民参政员人数相当多，结果大家一致反对省区有任何变动。只有历史学家徐炳昶一人表示同情，主张提案修正以后“送请政府切实研究办理”。格桑泽仁批评反对者“好像由自己身上被割去一块肉一样的感觉愤痛”，未能从边疆制度的整体立意研讨，未免本末倒置。最后，高惜水提议请国民政府外交部次长吴国桢将此提案秘密致电给正在莫斯科与苏联谈判的外交部长宋子文参考。³

国民政府未能成功以高度自治形式换取苏联承认中国拥有外蒙古的宗主权，直接制约“民族自治区”方案的取舍。1945年8月15日，中苏友好同盟条约正式签订，准许外蒙古公投独立。8月20日，蒋介石在日记中说，依照民族自决与民族主义原则，以及从国际现状及国家利害轻重而论，断然允许外蒙古独立，西藏高度自治。⁴8月24日，蒋介石在国防最高委员会和国民党中央执行委员会联席会议上进行了题为《完成民族主义维护国际和平》的演讲，对境内民族承诺：第一，在省区外的“边疆民族”，只要具备自治能力与有独立意志，在经济上、政治上达到可以独立程度，中国必以亲爱友好的态度和精神，自动扶助他们“独立自由”，永久视为平等的“兄弟之邦”。第二，各省区内的“大小民族”在政治上、法律上一律予以平等，在信仰上、经济上亦予以充分自由而不加以干涉，以达成中国各“宗族”间精诚团结友爱互助之目的。⁵蒋介石延续了吴忠信区分省区内外的基本思路，虽然未提“民族自治区”，但所提主张更加理想而不切实际。⁶至于省区内各民族之所以一律平等，不特别规定，是因为他们只是同一个中华民族以内的不同“宗族”性质的民族群体而已。⁷

抗战胜利后，在国共两党都尚未掌握内蒙古中、东部地区之际，受外蒙古独立及苏蒙占领军关于民族自决等宣传和追求民族解放出路的综合影响，蒙古族精英兴起了“民族热”，相继建立或重建了“内蒙古人民革命党”、“内蒙古人民共和国临时政府”、“呼伦贝尔自治省政府”三个组

¹ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，光明日报出版社1985年版，第911、934页。

² 格桑泽仁：《边人刍言》，第60-67页。

³ 格桑泽仁：《边人刍言》，第68-70、88页。

⁴ 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第8册，第153-154页。

⁵ 蒋介石：《完成民族主义维护国际和平》，秦孝仪主编：《总统蒋公思想言论总集》第21卷，台北中国国民党中央委员会党史委员会1984年版，第172-173页。

⁶ 蒋介石准许蒙藏独立自由的演说遭到幕僚的坚决反对，更多是一种策略，并不代表其实际态度。参见杨奎松《辛亥以来的中国革命——以蒋介石争取外蒙回归失败的经过为例》，柯伟林、周言主编《辛亥百年：回顾与反思》，社会科学文献出版社2012年版，第235-267页。

⁷ Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1 (1999), p. 178. 有关蒋介石“中华民族宗族观”的渊源流变、实际影响和失败原因的研究，参见娄贵品《陶希圣与〈中国之命运〉中的“中华民族”论述》，《二十一世纪》（香港）2012年6月号；杨思机《“民族”与“宗族”的艰难调适——蒋介石〈中国之命运〉“宗族论”的命运》，中国社会科学院近代史研究所编《历史进程中的中国与世界：中国历史学博士后论坛（2012卷）》中卷，社会科学文献出版社2016年版，第595-610页；黄克武《民族主义的再发现：抗战时期中国朝野对“中华民族”的讨论》，《近代史研究》2016年第4期；黄兴涛《重塑中华：近代中国“中华民族”观念研究》，北京师范大学出版集团、北京师范大学出版社2017年版，第304-315页。

织机构，或要求如同外蒙古一样独立，或要求内外蒙古合并，并派出代表赴外蒙古请求承认与援助。为抢占抗战胜利成果和防止内蒙古的外蒙古化，国民政府在东北和内蒙古地区不但迅速恢复战前原有省县行政建制，而且进一步将东部各盟划入辽北、吉林、嫩江、兴安等省，强调以省政为中心，同时进行蒙旗复员。到1945年末，大批国民党党政人员随一批蒙古代表前往内蒙古东部，形式上基本恢复了战前蒙旗制度。这时，来自抗日后方和日伪统治地区的蒙古族上层人士和知识青年汇聚北平，商议内蒙古未来及蒙旗权益问题，在维护盟旗体制方面基本达成一致认识，即恢复盟旗体制和百灵庙蒙政会。然而，驻在北平的东北行营主任熊式辉拒绝了蒙古精英的自治诉求。¹

蒋介石的公开承诺一度令蒙古族精英振奋，但他并不允许内蒙古建立“民族自治区”，理由诚如他在重庆对前来要求“独立自主”、“高度自治”，仿照英属加拿大、澳洲自治领办法的百灵庙自治运动领导人德穆楚克栋鲁普所说：“内蒙是蒙汉杂居的地方，你们自治，把汉人都撵出去吗？”因为国民党无暇顾及，加上自治问题复杂，所以蒋介石叮嘱德王先回北平忍耐，等解决中共问题以后再妥善处理自治事宜。²于是，国民政府不是声称“内蒙古”已经改省，已成“历史名词”，就是强调漠南蒙古各盟旗应称“某省盟旗”，中国人籍贯只有省县之分，没有蒙汉及其他“种族”区别。³国民党控制的重庆《时事新报》发表社论抨击东蒙古自治政府，强调“满洲”早已改东三省，日本蓄意肢解灭亡中国，才故意沿用前清旧名，称东三省“满洲”，称中国为“支那”；又故意巧立“内蒙”、“满蒙”等名词，以与“中国”等量齐观，进而成立伪满洲国、伪蒙疆政权。外蒙古独立后，国内又有“东蒙”、“西蒙”等“怪名词”。蒙古人聚居区域明明在兴安、热河、察哈尔、绥远各省境内，在苏军控制下，只有“他治”，并无“自治”。兴安、热河等省内少数民族的自治，必须在中国政府正式接收以后，依据政治协商会议协议精神及宪法规定来进行“地方自治”。⁴所有这些举措，既是国民党在并没有了解东北和华北的真实情况下，对于苏联、外蒙古、共产党合谋吞并内蒙古的“国际阴谋”做出错误判断的表现，也是企图从行政制度和思想意识等方面尽可能消除民族分离的潜在因素。

二、国民政府《边疆各盟旗地方自治方案》胎死腹中

1945年底，国民政府蒙藏委员会会同内政部草拟了《边疆各盟旗地方自治方案草案》（以下简称《草案》）上呈蒋介石，主张实施盟旗与省县相当的蒙汉联合自治，较战前分省自治有了新变化，国民政府、行省势力和蒙古族精英之间展开了争论。

1945年10月，国民政府外交部部长王世杰和中央设计局秘书长吴鼎昌针对吴忠信草拟蒙藏自治纲领进一步提出五点主张。除了制定收复蒙旗计划外，涉及内蒙古问题的主要有两点：一是蒙旗渐次改设县治；二是中央与边疆自治权限划分，采取均权原则，一切地方事业悉归自治，全国性事项如国防、外交由中央统筹，在宪法中明白规定权限，自治政府似不必允许其自订宪法。⁵保持原有基本思路不变，反映了国民政府对于外蒙古独立的全面性政策应对有些不足。1946年1月5日，国民政府完成批准外蒙古独立手续，“民族自治区”失去主要对象。于是，《草案》汲取民族自治的利弊得失，确定了蒙汉共同自治的基本原则。

《草案》内容共十一项，主要有盟旗等于省县，旗为地方自治单位，分别成立盟旗政府和参

¹ 赛航：《试论抗战胜利后内蒙古东部地区蒙旗复员》，《内蒙古大学学报》2009年第5期。

² 中国人民政治协商会议内蒙古自治区委员会文史资料委员会编：《内蒙古文史资料》第13辑“德穆楚克栋鲁普自述”，托克托县印刷厂1984年版，第140页；卢明辉《蒙古“自治运动”始末》，第330-337页。

³ 参见赛航：《抗战胜利后国统区内蒙古自治运动述评》，《中国近代边疆民族问题研究》，第84页。

⁴ 《论所谓“东蒙自治机构”》，重庆《时事新报》1946年2月27日，第2版。

⁵ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

议会，盟旗人民和省县人民可以自由迁徙居住，权利义务一律平等，但盟旗人民居住省县时，按照人口比例规定应出席各级民意机关的代表人数，比例酌予提高。宗旨是采取属地主义，不设立全蒙自治机构，具体要义分为三点：第一，自治限度，盟旗与省县略同，不实行高度自治。理由是，各盟旗归附日久，同化较深，且散布沿边各省区，本来不似外蒙古一向视同外藩。况且，盟旗人民自治能力及地方各项建设均甚落后，尚须中央扶植。如果实施高度自治，不仅盟旗本身人力财力不足，难期实效，而且形成瓯脱，影响国家行政统一完整。第二，自治组织，以原有盟旗为单位，与省县划清界限。理由是，盟旗与省县交错，事权缠夹，是建省过程中的现象。以往省方极力推行县治，遭到盟旗反对，成为边疆多事，蒙汉相争的症结。在外蒙古独立，内蒙古酝酿自治之际，盟旗悬置远边，外伺内诱，控驭为难。故而既不能将盟旗纳入省县，否则势必大拂蒙情，纠纷无已，也不能曲从部分蒙人要求，成立全蒙自治机构，否则徒拥自治虚名，无补实际，转为分裂号召之资。盟旗单位不大，旗面积相当于县，盟略大于行政督察区，可以建立盟政府，各厅组织比省略小。第三，蒙汉人民待遇，采取纯粹的“属地主义”。理由是，盟旗和省县境内的人民不分蒙汉，权利义务一律平等，在盟旗和省县两地都不受歧视，可以促进边疆垦殖与民族自然混合同化。汉人在盟旗与蒙古人具有同样的选举权和被选举权，有参加蒙旗政府的机会，可以充实盟旗组织。¹

国民政府文官长吴鼎昌认为，《草案》优点在于中央政府仍可不失控制（如主席的任命权、盟政府财政对中央的依赖），缺点则除国家增重行政经费负担外，不能满足蒙古人的“高度自治”愿望。利害相权，在目前内蒙古问题日形严重之际，尚不失为一种折衷平稳的办法。因此，他仅增加盟政府主席由国民政府从蒙籍人士中遴选任命，以期增强蒙人内向之心一语，便提交蒋介石，以便批准后提交国防最高委员会核议。蒋介石批示“如拟”。²

《草案》试图综合地方自治和民族自治之长而避其短，既尊重蒙古盟旗制度，又强调蒙汉两族联合自治，形式上不失为一种理想，也是对保留盟旗制度诉求的一种妥协。然而，一方面继续分割盟旗，另一方面侵犯省县权利，必然两不讨好。蒙古族精英自然不会满意，而曾任绥远省第一任省主席，向来反对内蒙古民族高度自治的国民政府军事委员会军政部长徐永昌则在日记中写道，旗为地方自治单位，与县同，盟为专员，既简单，又“合于事实”。并批评《草案》：“边疆各省与盟旗早无法分界，如必强分，势将有盟旗而无省，或缩小至不成省”。³

边疆民族精英坚持高度自治，力促国民党中央转变政策。蒋介石在国民党六届二中全会开幕致词中说：“对于扶助边疆民族自治，以贯彻民族主义，亦根据总理遗教而有具体的决定。”⁴ 1946年2月27日，蒙藏委员会委员长罗良鉴呈请国民政府，指出各方对于内蒙古问题处理方法“期盼甚切”，应当提前核定《草案》。3月2日，国民党“边疆中委”章嘉、麦斯武德、白云梯、黄正清，格桑泽仁、满楚克扎布、李永新、尧乐博士、白海风、刘廉克、迪鲁瓦，以及蒙古同乡会代表李寿山、白凤兆，西藏文化促进会代表计晋美、格桑悦希，新疆同乡会代表艾沙、麦睦德等十七人，联名上书蒋介石，要求面陈意见。他们声称：“关于边疆问题，惟有对内蒙、东藏、新疆三方面所谓已设省区之蒙藏回三族人民，撤销军权强制统治及类似同化之传统政策，另行规定并保障边族之自治权利。在此过渡期间，尤应采择施行下列要求，以维系边疆人心。”具体要求九项，首条是“请在五五宪草修正案内，以明确字句具体保障国内少数民族之自治权利，并请选派蒙藏回族各一人为宪法审议委员会委员，参加审议工作。”内蒙古自治办法，一是恢复蒙政会，

¹ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编政治（5），南京：江苏古籍出版社，1999年，第6-9页。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ 《徐永昌日记》手稿本第8册，台北，中研院近代史研究所1991年版，第218页。

⁴ 荣孟源主编：《中国国民党历次代表大会及中央全会资料》下册，第1028页。

予以行政实权，二是恢复新疆境内蒙古民族的原有盟旗组织。¹ 3月15日，国民党六届二中全会通过《对于政治报告之决议案》。其中的“边疆问题决议案”首先声明，蒙藏回三族都是构成“大中华民族”的一份子，应当扶助并进，共臻富强康乐。其次规定，根据三民主义和五权宪法，在组成统一民主国家原则下，宪法明白规定保障边疆民族的自治权利。中央对于边疆各地自治制度，必须按照各该地实际情形，作合理规定。在内蒙古，恢复原有蒙政会，明白划分盟旗与省县权限。²这个决议案符合民族自治要求，通过和发表后“轰动一时”，受到边疆民族代表热烈拥护。蒙古族精英普遍认为，这是国民党解决内蒙问题的一个新原则，较战前政策开明得多。³但重提五权宪法则意味着推翻政协宪草修改原则，难免引起争议。可见，国民党中央欠缺周全考虑。

国民党中央的模棱两可、表里不一，反映了内部意见歧异。1946年3月9日，国民党察哈尔省盟旗特派员马鹤天向国民政府呈交《各边省境内蒙旗自治问题意见书》，主张分两种办法，甲项是“旗县分治，汉蒙同参省政”，乙项是“省设蒙旗自治机构，旗县分隶，省蒙连锁”。甲项在凡有盟旗的各边省适用，凡未改县各旗，以旗为自治单位。已改县者，蒙古人即为县民。酌增省政府蒙古委员名额，主任、厅长酌用蒙古人。省政府下设蒙事厅，专办蒙旗事务，厅长选用蒙古人。省县参议会参议员，按照蒙旗人口分配。旗参议会由蒙民选举组织，旗内汉人在不超过蒙民参议员额数的原则下，可以参加选举。乙项适用于曾设蒙旗地方自治机构的察、绥等省，分省设立蒙政会，直隶中央，省政府就近指导协助。未改县之旗设旗政府，受蒙政会监督，办理自治事务，已改县的与省内各县同属省政府。蒙政会及省政府委员互相兼任，连锁进行。省、县和旗的各级民意机关选举，按照甲项办法办理。⁴ 3月19日，蒙古监察委员白瑞上书国防最高委员会，提出只要制度完善，有法可依，使行政命令受国家监督，不必担心高度自治的名义。他主张恢复“整个”蒙政会，上承中央行政院统制，下联系各盟旗。为减少自治的阻力，盟等于市，一两个盟设立一个参议会。以旗为自治单位，旗县划分，高寒地带未设县区域不再设县。吴鼎昌将此方案转给行政院参考。⁵从本质上说，马鹤天主张分省蒙旗自治，白瑞主张废省联盟自治，至少也是脱省联盟自治。

不同意见迫切需要协调。1946年3月19日，吴鼎昌拟具对于蒙藏回三族代表请求意见的处理方案，指出恢复蒙政会符合国民党六届二中全会决议，但与《草案》互有出入，各有优点。“现在内蒙事机紧迫，亟应明令颁布办法。拟交国防最高委员会秘书长王宠惠召集内政部长张厉生，蒙藏会委员长罗良鑑，行政院秘书长蒋梦麟，以及军令部、中央组织部负责人会商，并案处理的具体办法，限一周内呈核。”⁶ 3月23日，蒋介石批示“如拟”。⁷

事实却是，国民党内无法统一内蒙古自治的意见分歧。一方面，部分国民党人再度指责“少数民族”为外国名词，不适合中国。国民党CC系掌控的《申报》发表社论专谈民族政策，声称国民政府一再阐明中国境内没有欧洲那样的“少数民族”，国民党六届二中全会只是重申既定政策，阐明蒙藏回三族同胞不是在“大中华民族”范围以外，这是国民政府“整个民族政策的核心”。⁸ 张其响在该报刊文梳理“少数民族”概念的欧洲源头和特定含义，澄清不能用于自秦汉以来形成统一国家的中国的理论前提。他认为，“中华民族”历经几千年发展，高度融合，与欧洲各民族此疆彼界不同。“少数民族”应称“边民”，宪法绝不容有“少数民族”字样，不应特殊规定边

¹ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

² 格桑泽仁：《边人刍言》，第103-104页。

³ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第456页。

⁴ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第12-13页。

⁵ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第4-5页。

⁶ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁷ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第6-9页。

⁸ 《开明民族政策的重申》（社论），《申报》1946年3月21日，第2版。

民的平等权利，否则反而失去一视同仁的雅量。根本上，边地自治必须适应环境，但不能“高度自治”，以致与内地各省不同。¹ 严格来说，国内世居非汉族可能更接近“族裔少数人”，至少和国际“少数民族”的确不是同一个民族群体。国民党人否认后者生搬硬套到中国，批判高度自治违背国内民族大杂居相交融的历史趋势，各种民族自决和民族自治理论妨碍国家统一，有其合理性一面。但过于强调共同性甚至同质性，轻视差异性和包容性，不尊重蒙古人的民族情感，又走向矫枉过正的极端。

另一方面，国民党内反对边疆问题决议案的声音依然强大。1946年3月26日，国防最高委员会秘书长王宠惠召集相关人员会商修正《草案》。27日，王宠惠把修正初稿发给蒙藏委员会、军令部等机关，连同附上蒋介石刚转来、未及讨论的马鹤天的意见书和吴焕章的电文，限3日内回复意见。²修正之处主要有，强调盟政府盟长一人由国民政府就蒙籍人士中遴选任命，盟政府下设厅改处，降低地位；盟政府设置蒙政会，组织规程另定，经费由中央负担；等于盟的各部适用该方案；蒙政会经费由中央补助；新增按照普通适用人口比例，特别酌加盟旗人民居住各省县的各级民意机关代表人数；新增救济事业；新增在蒙旗所在地，国家行政机关与司法机关的行文，以国文与蒙文并用为原则；新疆、青海两省境内盟旗根据地方实际情形，参酌本方案办理。³修正综合方案较前更加尊重蒙古民族的世居特点和自治主体性，从国民政府治理内蒙古政策的演变来看，确有进步意义。但只是一种技术性修正，蒙汉联合共治的本质未变。

问题症结在于，盟旗与省县的重叠关系如何明白厘清。1946年4月5日，省方制定了《边省各盟旗地方自治方案》，主张分省蒙旗自治，分别设立蒙政会，未获国民政府通过。⁴4月6日，徐永昌通过刘斐致电蒋介石，指责《草案》倘若实施，不但兴安、热河、绥远三省不复存在，而且辽北、察哈尔、宁夏三省所遗省境不及原有四分之一，新疆省绥来县以西、奇台县、焉耆设治局以北之省境将重遭分割，青海省境所遗湟水流域及长江流域将被盟旗隔离，如此纷扰地“废县还旗”乃至“废省还盟”，必将严重恶化蒙汉感情。“再加以类似全蒙自治总机构之蒙政会，可能演成割裂之局，而资回、藏以援例，殊堪危虑。且各盟人口，最多者不逾二十万，特别旗甚至有不足千人者，实未具备比于省之条件。而盟旗经济贫乏，骤增二十三个比同省级之盟旗机构，中央与地方之财政，亦必有交困之虑。”他主张遵循绥远省蒙政会之例，分省设立蒙政会，既适应现实，又可防止增加“蒙胞之特殊化”。为此，呈交《边省各盟旗地方自治实施方案（草案）》，建议先在兴安、辽北、热河、察哈尔、绥远各省境内盟旗实施，宗旨即扶植盟旗分省自治，盟形式上与省平行，但盟政府相当于行政督察专员公署，隶属省政府并受蒙政会指导。⁵徐永昌强调，彻底改省是防范苏联通过外蒙古侵略中国野心的必由之路，不能同意《草案》根源在此。内政部长张厉生表示支持。⁶

再如，新设兴安省辖有呼伦贝尔部和布特哈部蒙旗，省政府主席吴焕章在接收受阻后，从长春偕兴安省海拉尔蒙旗代表四十五人返回北平，滞留北平期间曾经致电蒋介石，呈交《确立东北蒙旗地方自治制度意见书》一份。吴焕章强调指出：“惟查兴安境内综有我蒙、回、汉、满各族及白俄、日本、朝鲜、哥萨克等侨民，族类繁赜，情形复杂。就中呼伦贝尔原有八旗中，仅新旧巴尔呼、额鲁特、布里雅特为蒙古族，索伦、鄂伦春、毕喇尔等均属通古斯系，达呼尔则为蒙古、索伦之混血种，而普通所谓内蒙古，仅指辽、热、察、绥等省间之哲、卓、昭、锡、乌、伊六盟

¹ 张其昀：《“少数民族”名词的纠正——并论中国边疆问题》，《申报》1946年3月24日，第1张，星期论坛。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第9-12页。

⁴ 参见[日]岛田美和：《战后中国知识分子的内蒙自治辩论》，[日]石川祯浩主编：《二十世纪中国的社会与文化》，第331页。

⁵ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

⁶ 《徐永昌日记》第8册，第260页。

而言。且当二十四年中央颁布成立蒙古地方自治政务委员会时，东北已先此沦陷。今兹恢复是项机构，是兴安蒙旗是否包括其中，似尚有重予研讨必要，俾期决策益臻根彻，而资遵循。”¹可见，吴焕章主张废盟存旗的省境内区域性民族自治。

徐永昌和吴焕章所言困难也是一种现实，绝不是高喊打倒“大汉族主义”可以简单化除。1946年4月16日，王宠惠根据与罗良鑑等重新商讨的结果向蒋介石汇报，评点各方案和拟具取舍意见。主要有：一、徐永昌案虽然具有相当理由，但盟政府地位、职权较现行直属中央的盟部要低，与《草案》基本观点相反，与边疆问题决议案也“殊有出入”，“蒙古同胞必更非难”，足以成为反对的口实，“未便采纳”。二、马鹤天方案甲项与《草案》修正案为适应当前环境，不得不保存盟政府的基本宗旨“相悖”；乙项与国民党决议“亦有不合”，也难以适应蒙胞要求“全体自治总机构”的“新情势”。三、吴焕章方案比较蒙汉“杂居合治”与“分居分治”的利弊得失，用意固属周密，但“废盟存旗”的主张，与徐永昌方案相同，与《草案》的“精神不合”。四、《草案》修正案主张设立蒙政会，隶属于行政院，名义上等同省政府，但实际上与省政府职权并无冲突，仅作为中央与各盟以及各盟之间的连系机构，“省蒙与县旗之两级制，仍可维持”。总之，修正案设立一个指导性质而不是行政性质的全蒙自治机构，介于中央与省府之间，而以盟政府直辖于中央地位，相当于缩小的省政府，兼受蒙政会指导，再加以人事上的妥慎选用，则蒙胞之要求与中央之控制，似尚能兼顾，并符合国民党六届二中全会决议精神。王宠惠请以《草案》修正案尽快送提国防最高委员会通过，公布施行。蒋介石批示：“缓办。”“此事暂缓决定为宜。”²蒋介石本来主张“革命”成功后才谈内蒙古自治问题，于是顺手搁置《草案》。

刘晓原简要分析后认为，蒙藏委员会提出权宜之计，企图从减少种族摩擦的根源上解决问题，但严重低估了汉蒙隔离牵涉的困难技术，实践中隔离方案只会加剧而不是缓解县旗冲突。国民党、国民政府召集跨部门会议寻求解决方案，但蒙古问题在国民政府中具有强烈的敏感和争议性质，以至于除了敦促东北国民党军队总部加紧接收行动并防止东蒙古自治运动向西蔓延之外，这次会议没有产生任何新的政策。蒋介石认为找不到明确出路，只有决定推迟。³一个本来可以发生积极作用的边疆问题决议案，由于国民党中央迟不落实和行省地方军政大员重重阻挠，结果不仅未能赢得蒙古人的“归心”，反而失去了他们的期待。⁴同样地，一个重新全盘规划内蒙古自治，至少可供讨论的《草案》，就这样缓办了事。

话说回来，国民党中央对蒙古民族主义未必是忽略，而是出于恐惧企图遏制。无论是分省蒙旗自治，还是盟旗等于省县的蒙汉共同自治，本质上都是分地自治，与重新聚族自治的民族自治理念根本对立，蒙古族精英也难以接受。1946年10月，内蒙古各团体代表在南京共同发表《内蒙古在京各团体联合宣言》，要求落实国民党六届二中全会边疆问题决议案，恢复蒙政会。他们控诉边疆大吏统治的各种“黑暗、独裁、高压”情状，都是意欲划省分区自治，绝不允许联盟高度自治，仍是换汤不换药。誓言蒙古人“决不再继续忍受服从”，否则一律“退归草原”。⁵他们也反对张厉生所提仿效成立民族民主联合政府、按民族比例参政的张治中治理新疆的模式，强调不是为了分得一官半职，也不愿到省府里做顾问。《大公报》记者戈衍棣批评国民党地方当局以为只要军事有办法，复员绝无困难的想法太乐观，太过忽视了多年存在而现在尤其重要的现实的“少数民族问题”。他强调，汉人不能因为内蒙古民族的“内倾”，就忽略了后者比较独特自由的存在。“内蒙人”究竟是“内蒙人”，有另外一套观念和畜牧生活方式。内蒙古青年并不是为“左

¹ 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

² 《边疆各盟旗地方自治方案》，台北，“国史馆”藏，国民政府档案，0590/3611.01/01。

³ Xiaoyuan Liu, “The Kuomintang and the ‘Mongolian Question’ in the Chinese Civil War, 1945-1949”, *Inner Asia* 1(1999), p. 182.

⁴ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第457页。

⁵ 中国第二历史档案馆藏：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第16-20页。

倾”而“左倾”，为“北倾”而“北倾”，更不是为共产主义而做共产党员，大部分人是在为蒙古民族找出路。国民党既不给出路，“北倾”、“左倾”也是出路之一。“西人有论蒙古问题者，认为蒙古南倾、北倾殊无定见，那边给他利益多，他就要向那里走，的是有见之论。”¹按民族比例参政的前提是承认“民族”地位，既拒绝“民族自决”的理论，也否决了蒋介石的宗族观。

三、制宪国大前期关于内蒙古自治问题的初步“论战”

国民党对于内蒙古自治决策的前后不一，具体方案拖延不决，导致矛盾激化。在制宪国大期间，蒙古国大代表的民族自治与省方国大代表的地方自治形成尖锐对立，内部意见分歧转变为公开争论。

蒋介石对于旧政协宪法修正草案有“民族自治区”的提法极其不以为然，直接下令删除。1946年11月7日，他在日记中说：“国大期迫，各方对余逼迫亦益急。尤其政府内部藉此索诈，其所表现之喜怒形态更为难堪。宪法草案中所谓民族自治区名词之争执，尤使人痛心，不知其法学家、政论家对国家民族目前最迫切之利害亦置之不顾，几乎如极无智识之痴愚，余必欲将此名词取消，只[至]少目前不能载在宪法也。”²1946年11月22日，国民政府立法院通过的《中华民国宪法草案修正案》删除了政协宪草审议委员会所提“聚居于一定地方之少数民族，应保障其自治权”的原则，将“民族自治区”具体化为“蒙古各盟、西藏”，并删除准用省的规定。³立法院长孙科拒绝将政协宪草修正案的相关条款和蒙古族自治的书面意见转送国大参考，理由是蒋介石亲自裁定，且国民党中央常务委员会也认为：“‘民族自治区’一词，过于空泛，严格而论，内地实亦为‘民族自治区’。同时该词有一种解释，为指蒙藏而言，何不直接改为蒙古各盟及西藏，故有目前之规定。”⁴同日出版的南京《中央日报》社论提醒：“人口众多的民族与各省区以内的各民族，各有其要求。在抗战胜利之后，国内民族平等自治问题，应依三民主义中民族主义以求解决。所以宪法上关于国内民族问题的规定，要特为慎重讨论，慎重决定，而首先必须充分听取各民族代表的意见。”⁵国民党中央已经有所“决定”，只是希望各民族“慎重”接受而已。既然没有具体方案可供讨论，又抛弃政协宪草修正条款，引起强烈不满和更多争论就在所难免。

由于制宪国大标榜言论自由，内蒙古自治问题的各种主张得以相对顺畅表达。蒙古国大代表要求宪法明定各民族自治权，允许成立统一的内蒙古自治政府。其中，锡林郭勒盟代表札奇斯钦的观点最具代表性。他声称：“蒙古住民”具有自己的血统、语言、文化、风俗、习惯、传统及历史，民族自治是二十世纪的政治潮流。“因为惟有弱小民族的构成分子最了解他自身的痛苦与需要，所以自己来办理自己的事，一定不致南辕北辙发生相反的效果来。”在“中央政府扶植下的自治”，不是“离心的自治”，而是“向心的自治”。就像“汉人”是大人，“蒙人”是小孩，同道去采树叶，永远是后者“吃不着”。“高度自治”如同“儿童的乐园”，要由汉人创造和保护。担心“高度自治”易为外人利用或操纵，是消极的怯懦。总之，内蒙古只是一个民族的牧地，自治运动“属于少数民族问题”，不能用多民族复合的新疆省模式解决，否则必然“桡凿不入”。⁶他的政治理念本质，即蒙古只是“蒙古人的蒙古”，一切外来力量，不管何种颜色，都应该“排除

¹ 戈衍棣：《关于内蒙问题》，天津《大公报》1946年10月23-25日，第3版。

² 吕芳上主编：《蒋中正先生年谱长编》第8册，第526-527页。

³ 秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编》第7编“战后中国”（2），第537-539、551-552页。

⁴ 《宪草完成立法程序呈送政府提交国大》，《申报》1946年11月23日，第1版。

⁵ 《贡献几项意见》，南京《中央日报》1946年11月22日，第2版。

⁶ 札奇斯钦：《蒙民的愿望》，天津《大公报》1946年11月24日，第1张第2版；斯钦巴图尔：《内蒙人民对国大的愿望》，天津《大公报》1946年11月24日，第1张第3版。斯钦巴图尔是札奇斯钦的笔名。

在蒙古这一块土地之外”。¹ 札奇斯钦无疑说出了民族自治的部分合理要求，同时也明显带有排斥异族的极端民族主义思想。

当然，蒙古族精英的政治主张仍有些许差别，高度自治和蒙旗复员的轻重缓急也有差异。绥远省政府主席傅作义曾经公开对新闻媒体说：“蒙胞的文化与教育，必须予以提高，生活与治安，必须予以保障。至于所谓‘内蒙问题’，只是极少数人在那里制造空气，就是所谓‘吃蒙古饭’的一流人物的说法。”² 此言否认蒙古民族主义客观性的专横态度暴露无遗，但也不是毫无根据。据南京《中央日报》记者采访部分蒙古国大代表，他们只是要求“合理的自治”，即政府对于蒙古的经济、交通、教育、卫生与救济各项事业，加拨专款，责成主管机关拟定实施方案，迅速推行。国防军驻屯应集中数个要冲地点，政府提供经费，不要干涉地方行政。“至于所谓‘高度自治问题’，他们一致痛斥，认为那并不是大多数蒙胞的要求和希望。”³ 绥远省国立伊盟中学校长经天禄对《大公报》说：“已经设县的不敢要，就是汉人杂居的，也不要，我们只要纯粹蒙胞居住的地方。”⁴ 问题是，盟旗还剩多少地方是蒙古族独居？

1946年11月28日，蒋介石将立法院通过的《中华民国宪法草案修正案》提交大会审议。次日，制宪国大举行第四次会议，讨论宪法草案，首次涉及内蒙古自治问题。蒙古国大代表刘踪萍大声疾呼宪法照顾少数民族利益，总纲增列保障边疆民族自治条款，省县制度改为地方制度，并明定蒙古盟旗地位。⁵ 30日下午，国大继续讨论宪法草案。吴云鹏发言指出，内蒙古民族广泛分布于从东北呼伦贝尔到新疆的北部地区，人口总计七百余万，具有特殊的语言、文字、风俗和习惯，宪法应确定蒙旗自治地位，以示民族平等。⁶ 白瑞发言主张，省县制度明白规定盟旗等于省县，李中襄赞成统一改成地方制度。⁷ 九三学社的孟宪章批评宪章没有规定“少数民族问题”，认为既然蒙藏代表都拥护中央，政府不应再讳疾忌医，而应效仿苏联，遵循总理遗教，“尊重少数民族意见，予以相当之民族自治权”。⁸ 国民党人贺扬灵向来同情蒙民所受各种痛苦，批评宪草没有确定“民族政策”，忽视现实问题。他主张，在单独自治的“盟”之下加“旗”字；民族复杂地区，省县制度规定设立副职，按“种族”人口比例选举担任；基本国策特别列入“国家应保障少数民族之自治及其经济文化之加速发展”一条。刘踪萍最后总结呼吁，确立民族政策应取“民主的方式，革命的方式”。⁹

热察绥三省区域国大代表否认内蒙古自治问题的性质是“少数民族问题”，双方关于蒙古族人口数量的不同说法很大程度上反映了自治理念分歧。热河省区域国大代表一致认为，所谓东蒙古少数民族问题，是一个“不是问题的问题”。热河省七百万人口，蒙胞二十万，与汉人杂居，用汉人言语，汉蒙不但没有任何民族差异，反而感情非常融洽，少数民族问题和广大汉蒙同胞毫无逻辑关联。¹⁰ 1946年11月30日，外交部长王世杰宴请傅作义，后者坚称蒙古高度自治运动是少数人的“政治欲”，理由是：“绥远人口二百三十余万，蒙人只占十五万；察哈尔人口二百九十余万，蒙人只占八万；热河人口六百八十万，蒙人只占二十万。故中国有蒙古人之边区，其人

¹ [美]札奇斯钦：《一个蒙古老人的回忆：札奇斯钦口述历史》，内蒙古大学出版社2015年版，第255-256页。

² 参见狄嗣祖编著：《国民大会全貌》，时代出版社1947年版，第114页。

³ 朱恒龄：《蒙古代表访问记》，南京《中央日报》1946年11月18日，第4版。

⁴ 《国大代表经天禄等谈蒙旗需要合理自治》，天津《大公报》1946年12月2日，第3张第9版。

⁵ 《国大开始讨论宪章》，天津《大公报》1946年11月30日，第1张第2版。

⁶ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，1946年，第1-2页。

⁷ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，第3-4页。

⁸ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》上册，1946年，第2页。

⁹ 国民大会秘书处编印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案发言纪录》中册，第6、29、31页；《各代表对宪草广泛发表意见》，《申报》1946年12月1日，第1张第1版；《宪草审查办法通过》，天津《大公报》1946年12月1日，第1张第2版。

¹⁰ 徐佳士：《热河代表雪夜话乡情》，南京《中央日报》1946年11月29日，第2版。

口在一千万以上，而蒙古人口不过四五十万而已。”¹察哈尔省区域国大代表马大英说：“由中国历史看蒙汉关系，蒙汉问题始终是文化问题，而不是种族问题。”具体问题只有行政区域二元化矛盾和土地纠纷，决定了内蒙古自治方式只能“是地域自治而不是民族自治”。²三省代表所言蒙古族人口与当今内蒙古历史权威著作所说 100 万左右的结论相近，相比夸大其词的 700 万可靠得多。³当然，完全否认民族问题的实在性，同样昧于时代潮流。而不尊重蒙古族的世居性，已是“大汉族主义”的表现。

为了争取更多支持，双方展开舆论战。1946 年 12 月 1 日上午十时，省方国大代表假国民大会休息室召开记者招待会，先发制人。潘秀仁、成蓬一、马大英等分别报告，提出“蒙汉合作”的方策，主要有：实行区域自治；区域内以蒙汉人口之多寡决定蒙人和汉人自治；区内蒙汉杂居，应保障蒙人一切权利；推进蒙人教育，设立蒙古人学校；改良蒙古人之游牧及卫生技术；同一个区域内不应有两个行政权（即自治权）。⁴另有报道所说纲领相同，内容详略稍异。例如，热察绥三省未屯垦地区不再屯垦，并保护蒙胞畜牧事业。而马大英大谈蒙汉民族同源，工业时代原子时代没有锄头与马蹄之争，原有农牧生活方式都很难固守，应该共同努力工业化。⁵三省代表指出，内蒙古与外蒙古、西藏不同，汉蒙杂居且蒙古人仅占少数，除偏僻地区仍保持游牧生活习惯外，大部已经相同，说国语，习国文，权利一致，义务则较轻。总之，“对蒙旗自治原则上同情，惟应为区域自治，即地方自治”。⁶

12 月 1 日下午，蒙古国大代表白云梯、吴云鹏、荣照、达瓦、刘踪萍等二十五人与其他在南京活动的蒙古人士，也在国大休息室联合举行中外记者招待会，针锋相对。白云梯提出六项主张：宪法规定国内各民族一律平等，聚居于塞外地方之少数民族，应保障自治权；国大代表选举，蒙旗与县享有同等权利；立监委选举，蒙古各盟旗立委三十人，监委十七人；在中央与地方之权限与地方制度中，盟部、旗与省县享有同等地位与权能；旗为蒙地地方自治单位；国民经济应保障畜牧业，使牧民与农民福利得以并重。荣祥发言中再次控诉蒙汉在政治、经济、教育各方面的地位“全不平等”之种种表现，才是高度自治要求的根源。东北蒙旗代表金养浩报告了蒙旗成立自治政府和派人赴渝请愿经过，抨击哲里木盟二十二旗中有三旗在东北行辕下复员，交给省政府管辖，盟的行政权遂被剥夺。札奇斯钦强调民族问题不是地方问题，担心蒙古族从民初的汉满蒙回藏“五族”之一，在抗战前后变成“边疆民族”，现今又变成地方问题，将来“必然是蒙古人整个消灭掉”。由于双方都有计划地进行“斗争”，结果“内蒙问题白热化了”。⁷

与此同时，蒙古族精英也试图争取国民党中央和军政高层支持。札奇斯钦在国民党中央秘书长吴铁城召集的边疆各民族代表晚宴上，再次阐明“高度自治”要求。⁸1946 年 12 月 7 日下午，蒙古旅平同乡会、蒙古青年励志会及蒙古旅平同学会在北平招待新闻记者，陈绍武提出八个主张：内蒙古问题是民族问题而不是地方问题；自治是高度自治而不是地方自治；自治是统一的自治而非分区自治；自治不是脱离国家，而是脱离省；自治是蒙古民族共同的出路，而不是少数人的政治出路；宪法上增列专章保障民族地位，规定自治权利；内蒙古拥护中央政府及领袖，不参加党派之争；要建设国家，必须重视边区各民族之地位与当前要求。国民政府军事委员会北平行辕特别设立边疆民族问题研究组，罗致专家研究自治问题。⁹

¹ 《王世杰日记》第 4 册，台北，中研院近代史研究所 1990 年编印，第 436-437 页。

² 马大英：《由历史关系谈盟旗自治》，南京《中央日报》1946 年 12 月 1 日，第 5 版。

³ 参见曹永年主编：《内蒙古通史》第 4 卷，内蒙古大学出版社 2007 年版，第 12-17 页。

⁴ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第 482-483 页。

⁵ 参见狄嗣祖编著：《国民大会全貌》，第 113-114 页。

⁶ 《内蒙自治问题》，《申报》1946 年 12 月 2 日，第 1 张第 1 版。

⁷ 《蒙古代表制宪主张》，南京《中央日报》1946 年 12 月 2 日，第 2 版。

⁸ 《吴铁城宴边疆各族国大代表》，天津《大公报》1946 年 12 月 6 日，第 1 张第 2 版。

⁹ 《蒙古同胞的愿望》，天津《大公报》1946 年 12 月 8 日，第 1 张第 2 版。

国内主要新闻媒体对于地方自治和民族自治的争论评论不一。天津《大公报》倾向于民族自治，先批评宪法修正案遗漏少数民族自治权，是几千年未曾解决的问题，主张维持政协宪草修改原则和相关条款。¹后明确认为，内蒙古民族自治是地方制度的具体化，而热察绥三省反对盟旗自治，否认民族问题，是不可能也不必要的。蒙汉杂居，划分不易，只是“技术问题”，可按民族比例选举解决。²天津《益世报》则主张边胞是国家的人民，边疆是国家的领土，不必在国民权利之外另求“特殊”的权利，在地方自治之外另求民族自治，否则就是不平等、歧视的标志。如美国和苏联均为多民族国家，但并不妨碍不同民族同为平等“国民”。在公民个人权利之外不要求其他保障，本来是“近代国家”的“特色”和“进步”。中国特殊情况还在于，各民族由于历史的演变，自由的发展，血统早已混合，语言早已共通，经济生活上也都有了不可分离的关系。“近年‘中华民族’一词，已为国人公认，过去五族之说，无异是历史名词。”所谓民族鸿沟，除了外力作用，不是“事实问题”，更多是“心理问题”。国民大会应当尊重蒙古代表的要求，但关键不在宪法条文，而是要使边疆少数民族确实能够享受到事实平等，这方面可以借鉴新疆模式。³

国民党舆论阵地虽然批驳民族自治，但理据和侧重略有差别。国民党中央直属的西安《西京日报》认为，地方自治和民族自治性质不同。前者旨在因地制宜，划分事情权责，防止失之偏颇；后者是鉴于各民族生活传统根本上的差异，而在合理范围保障其个性自由发展的机会。国家团结统一并不在于少数民族无条件的被同化或被分离、分隔，无条件的实行区域自治，否则必然会引起许多政治纠纷与民族冲突，而在于交通、经济、文化的联贯融合。政治上赋予各民族合理的自治权，保留最高统治权，这是两者的共同原则，并不影响各自个性发挥。因此，蒙古代表“把盟旗无条件的定为与省县相等的地位”，和热察绥代表“根本就否认民族自治的需要”，都是要不得的。⁴

国民党黄埔系主导的南京《和平日报》则分三个层次驳斥纯粹民族自治。一、中国的民族关系决定了地方自治形式。边疆政治措置失当引发边疆同胞的怨愤和反抗，不等于中国民族相互间有不解仇怨或对国家有离心，私人纠纷如汉人任垦蒙地更不是以“民族”为出发点的问题，内地同样如此。现在“中华民族”已成举国一致的国家象征，大家只知是“中国人”，无人意识到区别“汉人”或是“蒙人”、“藏人”。二、地方自治能够实现民族平等。中国政治制度建设的根本是中央与地方分权问题，是国内各民族在政治、经济、教育上的权利义务平等问题，而不是由单一国家化为复杂的联邦国家问题。多民族国家实行民族平等乃天经地义，如美国是多民族民主国家，但宪法并未规定特殊对待各个民族。如果中国各地区人民都取得地方自治权，则任何民族皆享有平等自治权利，自然不必另行倡导民族自治。省以下各种民族政教风习不同，尚有县自治单行规章可以救济，不致扞格不便。三、纯粹的民族自治难以实行。少数民族除了极僻远地方多属土著的单纯民族外，各省区如热察绥蒙汉民族共同生活，互通婚姻，感情甚洽。民族自治势将构成门户森严和对立，“使已合的有机体复行分化”，于国家和各民族都是损害。⁵

国大代表傅斯年也在《和平日报》撰文，驳斥盟等于省的主张。他首先坚决反对内蒙古独立的极端民族主义，其次指出汉人作为中华民国最大多数民族，有义务在政治、经济、文化方面提

¹ 《评中华民国宪法草案修正案》，天津《大公报》1946年11月27日，第1张第3版。

² 《内蒙自治问题》，天津《大公报》1946年12月9日，第1张第2版。

³ 《边疆民族自治问题——论宪法中应否明定自治权》（社论），天津《益世报》1946年12月8日，第1版。

⁴ 《民族自治与地方自治》（社论），《西京日报》1946年12月3日，第2版。

⁵ 《地方自治与民族平等》（社论），南京《和平日报》1946年12月5日，第2版；《李代表天民对国内各民族问题，主张在宪法中再不另立制度，为特殊规定，以谋整个国家之团结[结]与统一意见》，国民大会秘书处印：《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，1946年，第86页。该社论未署名，但与李天民所提宪草意见基本一致，推测出自后者。

携少数民族。如政治上，在宪法范围内给予蒙古民族充分参政权，省县蒙汉杂处地方，人才兼用蒙汉，蒙古族聚居地方行政自理。行政院设立蒙务部或委员会，由蒙胞主持，立监委给蒙古人更多名额。教育方面，小学、中学实行蒙语教育，同时规定必须学习“国语”，高等教育阶段使用汉语。文化方面，不但不取同化政策，相反必须发展其特有文化，但若以与汉人接触之多，自然成了“双层文化”，却是不可避免，无法加以禁止的。再次，阐明盟旗制可分为盟（Cighul-ghan）、旗（Hosighun）及佐领（Sumu 俗称苏木）的制度渊源，盟是会盟之意，非实际行政区域名称，最重要的是旗。若为“种族性”行政单位，不但徒然招致分裂，事实上也做不到。盟旗制度本来不是蒙古人固有，而是清朝制定，晚清以后蒙汉杂居日深，设治改县逐渐推行。傅斯年最后强调：“所有不招致分裂，一切保障蒙胞利益，提携蒙胞进步之事，我都赞成的。”¹

北平《华北日报》指出，“高度自治”是日本侵略分化中国的口号，民族自治也不现实，否则必然发生行政区划变动和民族移住两个问题。行政区划变动是“法律问题”，不是“宪法问题”，因为国内任何一个民族均可要求就本民族聚居区域划定为省或县，或更小的自治单位，且可行使创制权来贯彻自治要求。民族迁移在中国历史上有不少“先例”，但只是统治阶级控制国内“少数民族”的一种策略，与真正的自治精神相悖，在现实生活上有“重大的不便”。国民党既然否认了“五族共和”，主张民族平等，那就意味着任何一族均应享有自治的权利与义务。例如，各族各自适用其语言、文字、风俗、习惯，就是民族自治的极端表现，完全可以通过宪法规定省自治法的方式来贯彻落实。²

四、制宪国大后期关于内蒙古自治问题的再掀“论战”

制宪国大第八审查委员会专门负责审查蒙藏地方制度的意见，试图采取民主协商方式，在坚持地方自治原则基础上，吸收蒙古族精英的某些合理要求，最终形成伪宪法基本国策章关于边疆民族待遇的条文，实质都是否决民族自治，使得争论再起。

向来崇尚军事实力的蒋介石直斥上述无谓之争极端错误。1946年12月6日，蒋介石专门对国民党国大代表讲述对于争论问题的意见，强调“少数民族问题”是一个“实际政治的问题”。

“只要把共产党的武力消灭之后，我们国内能团结统一，共同建设，中央必以全力辅助国内各民族，培养他们的自治能力，达成他们自治的目的。而决不是现在用口舌、文字所能争得的。……所谓‘少数民族’、‘土著民族’等名词，老实说是侮辱我们各宗族，我们如果在宪法中明白规定，更是重大的侮辱。我在《中国之命运》一书中对于我国的民族问题，曾有详尽的研究与说明，我认为各族应绝对平等，精诚团结，不分彼此，共同担负建国的使命，我们国家民族才能生存，革命建国才能成功。我这种主张，凡是明了国际环境和爱护国家的同胞，没有不同意的。只有共产党才反对我这种主张，他们是要分裂我们的民族，毁灭我们的国家的。”³蒋介石依然秉持中华民族宗族观不变，无视民族平等话语转变的新形势，遇到棘手问题绕着走，态度之武断，思想之僵化，可见一斑。主张或否认“民族自治”的双方都一度拒绝“少数民族”名词的指认，再次说明它绝非只有统计学意义那么简单。

此后，省方代表和蒙古代表继续舆论战。新闻招待会之后，省方正式发表报告词。基本意思相同，补充不少细节和个别观点，主要有：在说明热察绥三省情形时，补充傅作义所言蒙汉人口对比的具体数字；在蒙民向受优待，义务较轻一节，举抗战期间不必征兵征赋，军队采购军粮汉民需要完数，而蒙民仅为十分之四，其他地方行政经费等均不承担为例；说明蒙汉同胞感情极为

¹ 傅斯年：《内蒙自治问题——驳盟等于省旗等于县说》，欧阳哲生编：《傅斯年全集》（4），湖南教育出版社2003年版，第337-343页。盟、旗、佐领的拉丁文均为傅斯年转写，现在一般转写为 *čiyulγan*、*qosiγu*、*sumu*。

² 《论民族自治——与旅平蒙胞商榷》（社论），《华北日报》1946年12月9日，第2版。

³ 蒋介石：《本党对国民大会中争执诸点的意见》，秦孝仪主编：《总统蒋公思想言论总集》第21卷，第479页。

融洽，毫无相互歧视，私人纠纷不是民族问题，举日本特务长羽山无法挑拨蒙汉情感为例。具体主张有，蒙汉权利义务本来应当平等，但为促进蒙胞的发展和提高生活标准，建议中央优待；蒙胞教育除以往学校均蒙汉兼收外，以后政府单独设立蒙胞学校，以蒙语蒙文施教等。最后强调，中华民国是各民族共同的国家，民族精诚团结，象征国家兴盛，三省蒙汉人民“应该往亲密处走，不应往疏远处走”。盟制度“原系会盟性质”，盟长由扎萨克轮流担任，不是“行政机构”，没有法定组织依托，旗才是正式行政单位。¹较前增加盟不等于省、建立蒙旗学校、建议中央优待等主张，明显受傅斯年影响。

1946年12月11日，蒙古国大代表发表驳斥省方报告词的声明。首先强调，蒙古人“希望的是要做中国人，要内向的自治”。保障盟旗制度和牧地，实现各民族平等共享繁荣，并不是“分化割据”。并提出五点说明：第一，内蒙古除去极南部边缘和铁路沿线一带蒙汉杂居外，大部或全部仍然仅有少数汉商往来，广大土地并没有县，省区只是在地图上染了一块颜色，行政上对于蒙古人民并无密切关系。即便农耕地带，土地权仍归蒙人，佃耕汉民缴纳地租。盟旗组织存在几百年，县是清末民初才设立，省只有十余年历史，只管县的汉民事务，并无干涉蒙旗行政的权利。人口数量上确实汉多于蒙，但绝不能因为人数多少而“抹杀”蒙古民族的存在。第二，蒙人和“汉胞”的确相处很好，相互没有歧视（省县当局除外），但不能因此反对蒙古自治。第三，权利义务，盟旗之上叠床架屋设省置县，蒙民权利保障单一，担负义务却是双重，被“优待”至没落境地。例如，沦陷区蒙民受到敌寇压迫不低于“汉胞”，未沦陷区各旗耕种的蒙人同样负担粮秣，此外还有军马骆驼的征购，绒毛皮张的统制。第四，强调蒙古民族的存在是由于“自然力”，不是“人工造成”，“民族意识”不会因为“主观的否认”就消灭。第五，蒙古族民生非常疲敝，根源就是设县开垦牧地，如不制止，蒙古人将走上被消灭的“绝路”。其次，强调孙中山不仅主张民族平等和地方自治，而且最伟大的主张是扶植国内弱小民族使其自决自治；坚决反对行政二元化，尤其是省县压迫蒙人，希望划清盟旗与省县的疆界和权限；民族权利义务要真正平等，不是划归省县管辖的“假平等”。最后，声明中华民国是各民族共有不是汉民族专属的国家，弱小民族具有自决自治的权利，只有互相保障各民族间在政治上、经济上、文化上的自由平等，才能精诚团结，共享繁荣；盟等于省的根据是国民政府颁布的《蒙古盟部旗组织法》；内蒙古各民族必须各得其所，才能长治久安，但绝不是以省县压制蒙人就能“永弭祸患”。²蒙古人十分害怕民族灭亡，集聚统一民族的意识相当强烈。蒙古族精英以“少数民族问题”为依据争取民族自治，又同意划分盟旗与省县权限，等于承认汉人大量存在。所谓内蒙古只有少数汉商杂居，呈现点线分布的说法逻辑上恐怕站不住脚。

蒙古族精英的驳斥激起国民党人的进一步批评。国大代表张其昀接受采访时，再次强调“少数民族”为外国名词，应当改称“边疆民族”，盟旗制度自有存在意义，中央应多方协助自治。宪法一要保障国民的基本人权，一律平等，二要确定中央与地方的均权制度，使地方自治活泼进展，民族生活美满调和，边疆都不应有所例外和特殊。³国民政府军事委员会委员长北平行辕主任李宗仁亦曾对媒体谈及内蒙问题，认为“少数民族单独建立一自治单位，事实上困难亦多，此则不独内蒙一地一族为然”。⁴热河省国大代表赵炳琪认为，高度自治不仅对整个“中华民族”不利，而且对蒙古同胞亦然。某一民族要求特权的做法违背一律平等精神，要求者或无意分裂，但

¹ 《热察绥国大代表联谊会招待记者报告词》，《盟旗自治问题研究参考资料》，奋斗日报社资料室1947年编印，第1-4页。

² 《蒙古出席国大代表大会全体代表驳热察绥一部分国大代表关于蒙古问题所发表之言论》，《盟旗自治问题研究参考资料》，第4-7页；《蒙古出席国大代表声明自治要求意义》，南京《中央日报》1946年12月11日，第2版。

³ 《张其昀谈边民问题》，上海《大公报》1946年12月12日，第1张第2版。

⁴ 《李宗仁返平谈话》，天津《大公报》1946年12月13日，第1张第2版。

施行久远以后，恐因自治之名演变为分裂之实。¹ 贵州省政府秘书李祥金秉持中华民族同源论和“少数民族”为外国名词不适合中国之说，强调政治不平等只能用良好施政去解决，高度自治是殖民地国家恢复领土主权完整的权宜之策。中国边疆各省既非殖民地，亦非被压迫国家，实行高度自治，将不成为单一国家。² 绥远省国大代表潘秀仁、阎肃、于存灏、刘汉、辛崇业等五人通过新闻媒体反对“种族自治”。辛崇业说：“如果要是民族自治，则前提就是划地分治。如果同一土地上蒙人设立蒙人的政府，其他民族设立其他民族的政府，事实上是行不通的。”³

各种自治主张汇总到第八审委会。白云梯代表蒙古国大代表正式提出两项要求：贯彻《蒙古盟部旗组织法》，宪法规定盟旗制度与省县制度平等，盟部和特别旗直属行政院，旗为地方自治单位；宪法基本国策章“耕者有其田”改为“耕牧者有其地”。热察绥三省提交了四项原则，基本观点与前述报告词保持不变，新增明确不采取新疆模式一点。具体操作是：盟不是行政机构，地位绝对不能与省相等；县、旗为自治单位，蒙汉共治。县、旗内蒙人占五分之三，汉人占五分之一，以蒙人为县长或旗主持人，汉人副之。旗、县内汉人占四分之三，蒙人占四分之一者，以汉人为县长或旗主持人，蒙人副之。纯粹汉人之县由汉人任县长，纯蒙人之旗由蒙人主持旗务；省政府主席、委员、厅长不分汉、满、蒙、回各民族，以资历相当者充任；省县旗各级民意机关代表，以人口比例选举，但“少数民族”增加名额。⁴

1946年12月11日下午，第八审委会开会初步讨论相关议案。刘踪萍担任主席，表示采取协商方式，不采决定方式，以便求得和谐合理结果，得到与会人员赞同。当白云梯提出宪法第五条增加“聚居一定地方之蒙藏民族（巴文峻主张改为‘少数民族’——原有），应保障其自治权”时，有反对者称：“各民族一律平等，再加上一句，反有语病。如按国父遗教，其自治权不成问题，否则颇有毛病。”⁵ 12日上午，第八审委会举行第一次整理小组会议，刘健群、罗家伦、白崇禧等发言，都建议宪草第五条不再增加任何字句，改在基本国策注意少数民族问题，推选四人拟具优待蒙藏民族条文如下：“国家对于边疆地区各民族之地位，应予以合法之保障，并于地方自治特别予以扶植。”“国家对于边疆地区各民族之教育、文化、交通、水利、卫生及其他经济社会事业，应积极兴办，并扶植其发展，对于土地使用应按其生活习尚之所宜，予以保障及发展。”并提出下午讨论。⁶

由于意见始终相左，具体条文难以确定，最后由国民党的刘健群，民社党的徐傅霖，社会贤达于斌等十余人调解，总算使双方有所妥协。⁷ 12月13日上午，第八审委会小组再开会议，议定建议宪草省县制度章改称地方制度，增列“蒙古各盟旗及西藏地方自治制度，以法律定之”等。并推罗家伦草拟整理小组书面报告，刘健群代表整理小组向第八审委会报告。⁸ 同日下午，白崇禧担任第八审委会会议主席，说：“此次整理条文时，参加各代表均能一本合者不再分离，未合者听其自然结合之原则，故从未以强迫方式割裂各民族地位与权益。”刘健群报告说：“对边疆少数民族，凡系能保障并促使其平等者，莫不优为之。”⁹虽然部分吸收了蒙古代表的主张，但实际上仍是“地方自治”。

就在具体条文确定的最后阶段，知识界仍较多主张边疆地方自治。战国策派思想家何永佑在

¹ 《赵代表炳琪对于宪草之意见》，《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》上册，第28-29页。

² 李祥金：《民族自治高度自治与地方自治》，《边铎月刊》（贵州）第9期，1946年，第20-22页。

³ 《绥远五国大代表反对蒙种族自治》，南京《新民报》1946年12月9日，第1版。

⁴ 第八审查委员会审查：《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》，国民大会秘书处1946年印，第21-24页。

⁵ 第八审查委员会审查：《中华民国宪法草案代表提案意见摘要》，第2页；《第八审委会讨论边疆民族问题》，天津《大公报》1946年12月12日，第1张第2版。

⁶ 《对边疆民族增加两条文》，南京《中央日报》1946年12月13日，第2版。

⁷ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第499页。

⁸ 《保障边疆民族》，天津《大公报》1946年12月14日，第1张第2版。

⁹ 《蒙藏地方制度不变》，南京《中央日报》1946年12月14日，第2版。

《大公报》刊文点评宪草修正案，认为除西藏外，中国人不是在“省”，就是在“县”。省县内“少数民族”各不相同，宪法项多为“须给予所需之自治”一类标语式规定，各省少数民族和西藏自治制度只能各自制定自治法规来解决。¹ 法学家吕复也在该报撰文，认为蒙旗自治作为地方自治实现形式之一，要考虑区域与人口因素，种姓区别不是主要问题，如美苏两国均不以“种族”为行政单位。他主张旗内汉人不多，则附于蒙人自治，县内蒙人不多，则附于汉人自治，均按比例分配权益。各族同地杂居，“少数人”可以实施“不平等之差别待遇”，就算发生不平等待遇之事，亦有纠正途径。各省均在省内解决本地民族问题，因时因地而有不同，宪法只能规定平等原则。“此外若再有所增，太简难以尽赅，太多则嫌其过烦。且因此失去柔性，转使异日或有变易，另定办法之时反有觉其不便之处。”²

国民党舆论更加气势汹汹地批驳民族自治。白忠惠强调蒙汉感情极好，人民多兼农牧，蒙汉冲突不是民族问题，否则没有人相信仅占人口三分之一的蒙古人可以在杂居区安居乐业。国民党中央及省方优待蒙胞，蒙胞权利多义务少。傅作义在绥远省贯彻优待政策，常常引起汉民的不满和批评。“蒙胞也不知道政府的用心，却只以为政府优待他们是应该的。”因此，内蒙古问题的中心，不是蒙胞的自治，而是热察绥 1200 万汉民受极端不平对照刺激的问题。³此言在夸大其词的背后多少反映了局部逆向歧视恶化民族感情的现象。曾资生说，蒙人人口太少，分布太散，各族杂居，长期以来社会政治经济种族错综发展决定了民族自治不可能实施，蒙汉分别迁徙聚集是历史倒退。目前只有协调运用民族自治和地方自治两种手段，即旗为蒙人自治单位，蒙多汉少的旗县，政治蒙胞主决、汉族副之，汉多蒙少的旗县则相反。前者寓地方自治于民族自治，后者寓民族自治于地方自治，互为表里。⁴南京《中央日报》社论赞成迅速恢复蒙政会，但主张以一至三盟、部为一省，直属中央并受蒙政会节制；一至三个旗为一县，作为自治单位，蒙汉混合选举。⁵这种观点仍是鼓吹变盟旗为省县的传统思路。《西京日报》严厉批评《大公报》强调中国“少数民族”的存在，无异于把国际关系中的“民族自治”引进一视同仁、有教无类的中国，是在曲解“国父遗教”；主张对于“边疆民族自治程度问题”，宪法不必强硬规定，有第八审委会增加的两条，已经足够运用。⁶

协调自治说本质上是属地主义，遭到蒙古族精英反对。纪贞甫（贾鸿珠）提出关于宪草的正式意见，阐述内蒙古自治是要求得到政治、经济、生活上的合理保障，“绝不是什么少数人统治多数人问题，更不是什么多数人压迫少数人的问题，而是想在人民生活与权利上得到平均发展”。⁷内蒙古各盟旗驻南京办事处代表陈孝实反驳曾资生说，站在扶植少数民族立场来看，旗上有盟，如县上有省，蒙古人“碍难接受”县旗自治统一归省管辖。⁸札奇斯钦专门撰文反驳傅斯年，强调盟旗是蒙古人的政治机构，产生在先，省县是专为汉人而设的政治机构，设置于后，历史上并没有直接管理过盟旗。内蒙古必须用最民主的方式，由蒙古人民自己建设自己的乡土。省县管理盟旗，等于视内蒙古为“殖民地”。⁹在背地里，蒙古国大代表最痛恨分别从行政立场和民族学视角驳斥蒙古民族自治的傅斯年和傅作义，称“二傅”为“二虎”，视为蒙古民族生存发展

¹ 何永佶：《评宪草修正案——宪法平议之十》，天津《大公报》1946年12月11日，第1张第3版。

² 吕复：《内蒙自治之商榷》，天津《大公报》1946年12月22日，第1张第2版。

³ 白忠惠：《由内蒙实际情况论盟旗自治》，南京《中央日报》1946年12月13日，第11版。

⁴ 曾资生：《蒙旗自治评议》，南京《中央日报》1946年12月15日，第2版。

⁵ 参见狄嗣祖：《国民大会全貌》，第114-115页。

⁶ 《“少数民族问题”》（社论），《西京日报》1946年12月20日，第2版。

⁷ 《贾代表鸿珠对于蒙古盟旗的隶属意见》（第八组审查委员会参考资料），《国民大会代表对于中华民国宪法草案意见汇编》下册，国民大会秘书处1946年印，第1页。

⁸ 陈孝实：《与曾资生先生谈蒙旗自治》，南京《中央日报》1946年12月17日，第3版。

⁹ 札奇斯钦：《我所知道的德王和当时的内蒙古》，第493-499页。

前途上的两只“拦路虎”。¹

南京《中央日报》记者陈竹观察到，制宪国大论争最大的是建都问题，其次是“边省自治的问题”。他认为，理论上各民族一律平等，不分高低，但中国以汉族为主体，故不必强调少数人服从多数人意志，仅需尽量顾及少数人利益，可惜现况不然。“近日来，边省国大代表，忙于请国大代表们联名签署于他们要求高度自治的提议上。据云：凡非边省的国大代表均置之不理，由此可见问题是给人们以戒慎的。在此国际局势迷离扑朔之际，人们的脑筋是敏感地把些题外的观感加到题中去。当然这种小心谨慎是对的，不过，若从理论上或事实的可能演变去推测，这种戒慎是多余的，为了适应新的潮流趋向，我们应当加以同情与赞助。”²以对汉族的不平等、以民族集体平等手段来保障少数民族的事实平等，的确道出在汉族人口占绝大多数、地位居于主导的中国重构单一制多民族统一国家之神髓。自治民族主体与其他民族的平等关系处理，归根到底是自治与统一的协调问题。

1946年12月25日，制宪国大通过伪宪法，吸收了第八审委会的两条建议，暂时保障了蒙古盟旗制度及其与省县平等的法理性。³只是自治理念对立并未消解，双方依然各执一词。此后内蒙古自治问题依然聚讼纷纭，各方的争论理据基本没有不出此前的范围。

国民政府的蒙旗复员和国统区有关内蒙古自治问题的激烈争论，促使中共加快了解决内蒙古自治问题的步伐。⁴1947年5月，内蒙古自治区成立。与民族自治不同，它对外为内蒙古自治政府，对内为蒙汉联合政府。⁵这不但是共产主义者与蒙古民族主义者合作与斗争取得的共识，而且明显吸收了国统区关于地方自治和民族自治利弊得失的检讨意见。⁶有苏联支持，而没有行省制度束缚的中共对诸如不以民族命名、盟不等于省、蒙汉联合自治等，大胆借鉴和取舍，进行革命性整合，呼应了国民政府边疆地方自治面向所有民族的理念。⁷相比之下，国民党固守地方自治原则不变，在只能依靠行省军政势力对抗中共的形势下，反而操纵国民参政会于1947年7月通过《蒙古各盟旗地方自治方案草案》，宣布《蒙古盟部旗组法》、《内蒙自治八项原则》和“边疆问题决议案”三项“法案”作废，选择了分省蒙旗自治方案。⁸直到此时，国民党在与共产党争夺蒙古族精英方面才开始处于下风。

结 语

抗战胜利至制宪国大期间，国统区关于内蒙古自治问题的争论，实际上形成了盟旗等于省县的蒙汉联合自治、分省蒙旗自治、脱省联盟自治和废省联盟自治四种代表性主张，焦点是盟的行政定位，表面上是蒙汉民族矛盾，本质上是地方自治和民族自治两种理念的对立和融通。近代以

¹ 参见邢复礼：《国民党“蒙古国大代表”在“行宪国大”会上的活动纪实》，中国人民政治协商会议内蒙古自治区委员会文史资料研究委员会编：《内蒙古文史资料》第2辑，内蒙古人民出版社1980年版，第165-167页。

² 陈竹：《由边省自治说起》，南京《中央日报》1946年12月25日，第11版。

³ 夏新华、胡旭晟整理：《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社2004年版，第1105-1106页。

⁴ 参见李国芳：《中共民族区域自治制度的形成：以建立内蒙古自治政府为例》，《近代史研究》2012年第6期，第95-102页。

⁵ 详见王铎：《成立内蒙古自治政府》，内蒙古自治区政协文史和学习委员会编：《内蒙古文史资料》第50辑“内蒙古自治政府成立前后”，内蒙古政协文史书店1997年版，第109页。

⁶ 杜磊曾指出，中共从国民党处理少数民族问题的错误认识中获益。事实上，苏联和中国民族主义对少数民族的政策在许多方面都是如此对立，如自治问题，以至于很难确定中共是对苏联模式做出积极的反应，还是对国民党的实践做出否定的反应。参见 June Teufel Dreyer, *China's Forty Million: Minority Nationalities and national Integration in the People's Republic of China* (Cambridge: Harvard University Press, 1976), p91.

⁷ 参见吴启讷：《民族自治与中央集权——1950年代北京藉由行政区划将民族区域自治导向国家整合的过程》，《中研院近代史研究所集刊》2009年第65期。

⁸ 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“政治”（5），第24-26页。

来，处在帝国主义侵略和国内移民垦殖夹缝中的蒙古族传统牧业生活日益局促，面临民族生存的巨大挑战和现代化的艰难转型。蒙古族精英要求在国家统一前提下进行民族高度自治，具有强调世居主体性，摆脱民族分割，保障自己管理自己事务的权利，防止国外异族干涉的合理和进步意义。然而，对内蒙古地区蒙汉大杂居，蒙古族小聚居且分布零散的客观现状有所忽略。控诉行省当局压迫固然有根有据，但强迫民族重新迁徙集居，必然导致界限森严，违背各民族密切交往、平等交流和自然交融的历史趋势，重蹈清朝隔离统治时代共处而不相安的覆辙，甚至滑向极端民族主义。这是为何纯粹民族自治不但长期得不到国民党支持，而且也不易获取知识界广泛同情的根本原因。

国民党人阐明中国是国内各民族共同生息自由迁徙的空间，强调“中华民族”的统一性乃至同质性，批判把民族地区视为殖民地的错误思想，以及特定民族和特定行政区域相勾连的排他性民族主义；知识界主张结合一视同仁的传统思想和公民平等的外来理论，汉蒙各族共同趋于现代化，对于构筑现代中华民族的共同精神家园和共同物质家园的理想来说，有其积极意义。国民政府把握了内蒙古地区不是某个民族独居独享而是各民族共同享有，自治不应是某个民族独治而应是汉蒙联合自治的现实性，尝试吸收地方自治和民族自治之长而弃其短，提出盟旗等于省县的蒙汉联合自治方案，但既不能妥善协调两者的矛盾和利益，又无法摆脱行省制度的依托和困扰，因而在内蒙古自治问题上只能强求形式划一。于是，一视同仁异化成民族压迫，不分族别蜕变为“大汉族主义”，表面的态度专横反映了内里的统治虚弱。

自治制度是民族平等的载体，地方自治和民族自治各有合理依据，互有利弊得失，非此即彼已被抛弃，发展方向是互补结合。历史地看，所谓行省专治汉族，把边疆地区视为“民族地区”等，也是外来民族主义话语主导形塑的后来观念。况且，省内再分区域性民族自治和各民族联合自治不同层级的边疆地方自治，理论上未必不是一种选择。更多追求精神统一而不是形式划一，手段多样，细腻灵活，究其实，在大杂居小聚居的基本国情中，以世居民族为主的各民族联合自治（即后来的民族区域自治），既是民族因素和区域因素、自治和统一相结合的最佳途径，也是近代经过实践和多方鉴别才得出的规律性认识。而要防止出现自治愈彻底、自治主体愈不满意的尴尬，避免陷入局部地区逆向歧视、汉族与少数民族谁也不满意的困境，依然需要不断改革创新，在精神上互相融通，在形式上与时俱进，始终在国家统一、社会安定与各族平等和睦相处之间保持最大限度的平衡协调。

《民族社会学研究通讯》第1期-第314期均可在北京大学社会学系图书分馆网页下载：
<http://www.sachina.edu.cn/library/journal.php?journal=1>.
也可登陆《中国民族宗教网》<http://www.mzb.com.cn/html/Home/category/36460-1.htm>
在“学术通讯”部分下载各期《通讯》。
《通讯》所刊载论文仅向读者提供各类学术信息，供大家参考，并不代表编辑人员的观点。

中国社会与发展研究中心
北京大学 社会学人类学研究所
中国社会学会 民族社会学专业委员会

本期责任编辑： 马戎、王娟
邮编：100871
电子邮件：marong@pku.edu.cn