

蒙古國防武力與區域強權

吳東林

臺南大學兼任助理教授

摘要

蒙古地形自西北往東南方向呈現由高至低的走勢，對南邊的中國形成居高瞰制的有利態勢，自古以來對中國形成極大的邊境威脅。1990年代以後，蒙古在國際關係層面採取中立的立場，地緣位置雖然處於俄羅斯與中國的緩衝地帶，但是對緊鄰的兩個強國維持平衡的外交關係。此外，蒙古也積極發展與高度開發國家建立雙邊和多邊合作關係的第三鄰國戰略，尋求可以倚賴的第三勢力，這項雙軌進行的戰略成為蒙古外交政策的主軸。

關鍵詞：國防武力、區域強權、權力平衡、第三鄰國戰略

壹、前言

蒙古（Mongolia）位於北亞，係俄羅斯（Russia）與中國兩國之間的內陸國家（Central Intelligence Agency, 2020a），亦是全球第二大內陸國，首都烏蘭巴托（Ulaanbaatar）（外交部，2020）。蒙古總人口據 2020 年的估計約 3,168,026 人，排名世界第 135 名；但是，蒙古地廣人稀，每平方公里僅有 2 人，是世界上人口密度最低的國家（Central Intelligence Agency, 2020b），而且蒙古人口約有三分之一聚集於首都烏蘭巴托，人口分布極不平均，另一方面，全國約有 40% 的人口以遊牧為生（BBC News, 2018）。蒙古人主要信奉藏傳佛教，另有少數的回教、薩滿教（shamanism）和基督教徒（Central Intelligence Agency, 2020b）。

其次，蒙古幅員廣闊，面積約 1,564,116 平方公里，排名世界第 20 名。地緣位置上，內陸國性質的蒙古邊境長達 8,082 公里；北與俄羅斯為鄰，兩國邊境長 3,452 公里；東、南、西三面則與中國接壤，兩國邊境長 4,630 公里（Central Intelligence Agency, 2020a）。蒙古境內多高原以及內河、湖泊，海拔平均為 1,337 公尺；西部、北部及中部多山地，東部為丘陵及平原，南部則為戈壁乾草原（GlobalSecurity, 2012a；外交部，2020）。

就地緣戰略位置而言，由於蒙古地形自西北往東南方向呈現由高至低的走勢，易守不易攻，對北邊的俄羅斯形成天然的屏障，對南邊的中國卻形成居高瞰制的有利態勢，加上蒙古人四處遊獵放牧的生活習性以及物質條件的需求，自古以來對南邊較為富庶的中國形成極大的邊境威脅（請參考圖一：蒙古地理位置圖）。以目前而言，蒙古是聯合國承認的非核武地區國家（State Nuclear Weapon Free Zone），地緣位置上雖然處於俄羅斯與中國的緩衝地帶，但是蒙古現今對緊鄰的兩個強國一貫維持平衡的外交關係（GlobalSecurity, 2012b）。

蒙古人自紀元前起歷經很長一段顯赫的歷史，其先祖源自於西元前 3 至 1 世紀居住在中亞的匈奴人。西元 13 世紀早期，成吉思汗（Genghis Khan）征服了周邊國家，形成一個統一的遊牧民族國家，強大的帝國控制了中國、俄羅斯、中亞和中東大部份地區（Sanders, et al., 2020）。但是，歷經 4 個世

紀的帝國也不免走向瓦解、分裂的局面，1691 年起北蒙古為中國的清朝所統治，1911 至 1912 年間先後 3 次宣布獨立，然而僅僅是自宗主國——中國取得自治權而已（外交部，2020；Sanders, et al., 2020）。1919 年，蒙古人民革命黨（Mongolian People's Revolutionary Party）在前蘇聯的協助下驅逐中國軍隊，重新佔領蒙古地區；1921 年驅逐入侵的白俄羅斯騎兵部隊；1924 年 9 月宣布成立蒙古人民共和國（Mongolian People's Republic），定都烏蘭巴托（Sanders, et al., 2020）。

在蒙古建軍的歷史過程中，13 世紀統一的帝國成立時，即融合被征服國家的文化和體制建立一支當時現代化且機動性高的騎兵部隊。但是 13 世紀末隨著橫跨歐、亞兩洲的帝國分裂，統一的蒙古軍隊也跟著分裂，其中一支征服中國宋朝建立元朝帝國；14 世紀後半葉，統治中國的元朝被推翻後，蒙古人退回草原且一度陷入內戰；17 世紀時，蒙古最終被併入中國清朝，同時以其主要的騎兵部隊協助清朝鞏固帝國政權。

1911 年，當時的外蒙古宣布獨立後，仍然受制於中國的北洋政府和白俄羅斯軍隊，但是蒙古武裝部隊於 1912 年開始實施徵兵制以及建立常態性的軍事結構等現代化體制。1920 年，蒙古人民革命黨成立一支本土的共產主義軍隊——蒙古人民革命軍（Mongolian People's Revolutionary Army），以抵禦外力的入侵，但是蒙古人民革命黨和武裝部隊卻長期受到駐紮在蒙古境內的前蘇聯紅軍（Soviet Red Army）之深遠影響，甚至在前蘇聯紅軍的主導下參與各項戰役，其本質儼然成為前蘇聯遠東戰區的附屬部隊（GlobalSecurity, 2012c; Armed Forces, 2020a）。

1990 年，受到東歐國家民主化浪潮的影響，同年 7 月蒙古舉行第一次自由選舉，終結已往共產主義一黨專政的政治制度，轉而實施自由多黨選舉、聯合政府、制定新憲法等措施，且基於蒙古傳統尊重文化與宗教自由，成為亞洲共產集團中第一個同步實施民主轉型與自由經濟的國家（外交部，2020），在國際關係層面則採取中立的立場（Sanders, et al., 2020）。此外，1992 年起蒙古武裝部隊進行一連串的裁減、重建措施，同步整合至新的民主體制內，建立一支政治上中立的專業軍隊（GlobalSecurity, 2012c）。本文將從地緣戰略的角度探討蒙古安全環境、國防任務與組織、蒙古武裝

部隊轉型與發展及其國家安全與區域強權的關係等議題，期對蒙古武裝部隊發展與區域強權互動情勢有更深一層的認識。



資料來源：Central Intelligence Agency (2020c)。

圖 1：蒙古地理位置圖

貳、蒙古安全環境

一如前述，蒙古於 1990 年實施民主轉型與自由經濟制度，在國際關係層面採取中立的立場，且與緊鄰的中國和俄羅斯兩個強國維持友好的關係，因此冷戰結束以來蒙古並未面臨立即的內、外部軍事威脅。就蒙古的地緣戰略位置而言，任何區域性或國際上的安全挑戰都被俄、中兩國隔離，未直接威脅蒙古的國家安全，形式上有利於蒙古的整體發展。但是，當國家的安全與發展之間的界線愈近時——一如蒙古這樣低度開發的小國，發展過程中面臨的問題，往往也會構成很大的安全挑戰 (Sarlagtay, 2012: 104-105)，尤其是國家發展與鄰近強國的依存度較大時更是如此。

一、外部安全環境

冷戰期間，蒙古常憂慮被迫捲入美國與前蘇聯兩個敵對陣營或是中國

與前蘇聯之間的軍事衝突，冷戰結束以及蒙古國家體制轉型以後才真正擺脫中國及前蘇聯長期以來政治和軍事介入的陰影。但是，蒙古在稍早進入21世紀前公布的『蒙古國防白皮書 1997-1998』(*Mongolian Defense White Paper 1997/1998*)仍然指出：蒙古面對未來可能爆發的戰爭和衝突，尚未獲得可靠的安全保障(MERLIN, 1998: 16)。

蒙古外交政策和國家安全關注的焦點係以亞太地區為主，蒙古認為當前亞太地區國與國之間關係的本質已經迥異於冷戰時期，但是尚未建立有利於蒙古國家安全的集體安全制度，不同型式的衝突仍然存在(MERLIN, 1998: 3, 16)。面對上述的情勢發展與本質，蒙古一直採取以國家利益為優先考量的獨立政策，一方面確保國家獨立和主權完整，另一方面協助處理攸關國家發展的議題。

以蒙古屬於低度開發的小國，加上緊鄰俄、中兩個向來在政治、經濟和軍事層面對其影響極大的強國，滿足於現狀安全環境自然非蒙古的優先選項。即使目前蒙古並無針對性的敵對國家，但是後冷戰時期以及新世紀以來，一些新的、史無前例的安全威脅普遍浮現，甚至影響各國的安全環境。對蒙古而言，除了上述的憂慮之外，已往的安全威脅也有可能會以新的型態再度衝擊其外部安全環境！

面對潛在的新、舊安全挑戰，1990年以後的蒙古雖然在國際關係層面採取中立的立場，但是思考改變已往因應外部安全威脅的概念，成為其重要的國家安全課題。蒙古轉型為民主體制以來，其維護其外部安全環境的作用主要是重新思考與俄、中兩個周邊大國甚至是與其它國家的互動關係，以及尋求可以保障蒙古國家安全的有利途徑。其核心的概念是一方面平衡發展與俄、中兩個強鄰的關係，另一方面基於一項與高度開發國家建立雙邊和多邊合作關係的第三鄰國戰略(Third Neighbor Strategy)，積極尋求可以倚賴的第三勢力(third force)(National Security Council, 2010: 3; MERLIN, 1998: 16)，這項雙軌進行的戰略成為蒙古制定外交政策的主要遵循取向。

蒙古為了實踐既定的外交政策以維護其外部安全環境，1992、1994年陸續與俄羅斯、中國締結『友好關係與合作條約』(*Treaty on Friendly Relations and Cooperation*)。除此之外，蒙古更思考持續與亞太地區有影響

力的國家發展積極的合作關係，希望藉此建立一個新的國家安全環境（MERLIN, 1998: 16-17）。事實上，蒙古戮力於發展此項戰略，除了尋求國家最大的安全利益之外，更希望鄰國和其它亞太地區國家進一步了解、接納蒙古，這一項安全戰略對一個被強鄰環繞且剛轉型為民主體制的小國具有正面的效益。

全球化時代，全般國際情勢和亞太地區發展均會影響蒙古的外部安全環境，但是蒙古與東北亞地區內具有類似發展趨勢、地緣戰略利益和經濟狀況的小國一樣，十分關注未來的安全環境變遷。冷戰結束以來，蒙古最迫切的發展議題，莫過於國際關係改變之後在東北亞地區新興的地緣政治和地緣戰略環境中確立蒙古的地位。為了達到此項目標，蒙古與俄羅斯、中國以及東北亞國家持續發展積極性、友好和互利合作的關係——尤其是政治與經濟合作（MERLIN, 1998: 17）。這是在變動不居的外部安全環境中，除了運用蒙古本身能力之外，確保國家安全最立即、直接的有效途徑。

自蒙古與俄羅斯、中國維持正常化關係以及兩國不再介入、影響蒙古國家運作以來，就戰略觀點而言，提供了其它國家與蒙古發展合作關係的更多機會，亦成為蒙古處於新安全環境中的一項重要正面因素。在國際關係層面，蒙出去除了重視與亞太和東北亞地區國家的互動關係之外，由於蒙古尚屬於低度開發國家，因此也樂意接受西方主要國家協助其民主化和經濟發展。但是，蒙古採取的一貫立場是西方國家所有的援助都應該是基於在亞洲維持一項獨立、愛好和平與不結盟的政策，以及建立國際關係上的互信，促進主要國家和亞太地區國家的共同利益（MERLIN, 1998: 18）。

全般而言，蒙古冀望其所處的亞洲和太平洋所有地區的權力平衡必須維持，當前蒙古已經成功地避免捲入俄羅斯與中國兩強之間的對立，成為地區內正面的案例。此外，蒙古是一個小國，但是明確地拒絕外來的直接軍事協助，而且嚴肅的聲明和平時期不加入任何軍事集團或聯盟，不同意任何外國軍隊進駐或過境其領土（MERLIN, 1998: 18）。蒙古為了在國際間維持中立的立場，甚至在轉型為民主體制之後，主動裁減武裝部隊。上述所有的外交政策和軍事戰略作為，主要是避免蒙古再度重蹈已往歷史上被迫捲入周邊強權紛爭的覆轍，以永保一個真正安全的外部環境。

二、內部安全環境

1990 年蒙古轉型為民主體制前後，確實從受制於俄、中兩個強鄰，轉而成功地建構一個足以確保其獨立與安全的外部安全環境。但是，對一個新興的民主國家而言，內部安全環境難免存在許多體制轉型後社會和政治變遷所衍生的問題。蒙古是一個典型的內陸國家，因此制定內部政策時自然必須考量小國特徵、既有的內部資源以及內部各種型式的威脅等因素。

在上述諸多考量因素之下，蒙古對於維護內部安全的概念，主要是植基於建立一個人民可以決定自己命運、自由選擇符合本身的社會發展道路以及確保人權、自由與正義等所需的環境。但是，蒙古民主轉型後初期由於工業基礎薄弱、生產技術落後，20 世紀結束前國家發展曾長期停滯不前、人民生活水準惡化、社會不穩定。當國家發展面對上述情況可能衍生的內部安全挑戰，蒙古政府認為建立一個相對自足的國家發展環境（MERLIN, 1998: 17-18），才是維護內部安全的重要條件。

21 世紀初期，蒙古經濟情況逐漸好轉，近年來隨著礦產的開發，經濟成長快速，國際經濟專家更一度指出蒙古是世界上經濟成長最快速的國家之一。但是相對地，蒙古的經濟快速成長卻同時衍生出很大的風險，這些風險是其它國家少有的或是經濟發展過程中預先防範的重要部份。質言之，蒙古經濟快速成長的背後存在著不透明、不可預期和潛在的剝奪性（expropriatory）(Sarlagtay, 2012: 106)。舉例分析，蒙古民主轉型後的最初 20 年期間，外國直接投資（foreign direct investment, FDI）的總金額為 30.26 億美元，來自中國的投資金額不僅獨占鰲頭，而且所占比例高達 53.4%。其次，蒙古經濟結構因絕大部份依賴礦產的開發而顯得極不健全，資料顯示外國直接投資金額中有 58.4% 集中在礦產開發的項目（Sarlagtay, 2012: 106），顯示蒙古的經濟發展未顧及全面性的均衡。

對於外國直接投資比例不均衡的部份，2010 年蒙古國家安全會議（National Security Council）制定的〈蒙古國家安全概念〉(National Security Concept of Mongolia) 第 3 章第 3.2.2.2 條特別規定：任何國家在蒙古的投資比例不可以超過外國直接投資總金額的三分之一。這項政策主要是限制

外國國營公司的投資比例，以及平衡鄰國和高度開發國家在重要戰略性項目的投資額度（National Security Council, 2010: 6）。但是這項政策公布前的 20 年，已經造成蒙古經濟發展長期且過度依賴中國的不平衡現象。

21 世紀以來，蒙古的經濟發展雖然快速成長，但是人民的生活水準卻未伴隨著一起提升，這些現象導致國家的不穩定和社會的不安定。蒙古政府為了預防上述現象影響內部安全環境，多年來一直致力於建立一個公平的社會財富重新分配體系、打擊政府內部和政治上的貪污腐化、扶植中小型企業、解決失業問題等（Sarlagtay, 2012: 107）。蒙古政府了解如果不能有效地解決上述問題，所有社會性不穩定的因素必然會凸顯國家內部安全的脆弱性。

綜合評估蒙古內、外部安全環境，由於蒙古的地緣戰略位置位於俄羅斯與中國之間的緩衝地帶，冷戰結束以來俄、中兩強並未發生軍事衝突，加上蒙古在兩強之間採取平衡發展的對外政策，因此在可預見的未來，蒙古的外部安全環境將可維持相對性的穩定狀態。其次，蒙古希望在俄、中兩強之間，藉由與第三勢力發展外交關係來進一步穩固其外部安全環境，甚至建構區域性的集體安全制度。形式上而言，集體安全制度可使蒙古面對外部安全挑戰時多一層保障，但是亦有可能與其對外一貫保持中立的立場有所牴觸。

在內部安全環境方面，蒙古是一個典型的內陸國家，當其外部安全威脅受到俄、中兩強的有效隔離時，無形中已為其創造一個有利於內部發展的安全環境。但是相對地，一旦屬於內陸國的內部發展因地理特性使然過度倚賴某一鄰國時，一時的成長同時亦顯現內部整體發展的脆弱性，影響所及更容易因衍生多元問題導致社會的不穩定，形成內部安全環境的隱憂。蒙古如能妥善處理先前追求國家發展之際過度倚賴中國所遺留下來的問題，應是其建立內部安全環境時的正本清源之路。

參、蒙古國防任務與組織

蒙古在其長久的歷史脈絡中，歷經由強而弱、由受制於強鄰到成功轉

型為民主國家的過程，但是蒙古係一典型內陸國家的地緣戰略特性，使其在〈蒙古國家安全概念〉中，特別強調應積極追求一項第三鄰國戰略，以期藉第三力量來確保國家安全環境，此項戰略亦成為指導外交與國防政策的指針。

一、國防任務與角色

蒙古的國家安全概念是一項整合性的安全戰略，換言之，國家安全的確保係依賴蒙古存在的安全、經濟安全、內部安全、人的安全、環境安全和資訊安全等多面向的良性互動。另一方面，蒙古認為全球化增加了一個國家與其它國家之間的依賴性和脆弱性，但是也提供了利用外部途徑和方法來維護國家利益的機會（National Security Council, 2010: 1-2）。

上述國家安全概念的主要執行機制之一是蒙古的國防政策（MERLIN, 1998: 35），總理負責制定包含國防政策在內的政府政策，國防部長則審度國際與區域安全環境以及變化趨勢，確實執行既定的國防政策，並依據國家發展目標和國家利益，建立一個彈性、有效的整合性國防體系（Global Security, 2012e; Legal Act, 1993: Article 13; Ministry of Defense: 2019）。

蒙古的國防運作原則開宗明義揭示：國防行為以支持基本的國家利益為主（Legal Act, 2016a: Article 4）；國防政策的目的在使國家免於戰爭和武裝衝突、規範國家的防衛體系以及國防政策的主要方向，以確保蒙古的獨立、領土完整和安全（Ministry of Defense, 2015: Article 1）。蒙古國防政策的涵義與一般民主國家無異，但是蒙古的防衛體系定義國防行為係國家安全行為的具體整合，而且涵蓋政治、經濟、社會和法律行為等 4 個方向（Ministry of Defense, 2015: Article 2），每一個方向也詳列了執行要項。

在國防政策的政治面，強調面對安全威脅時優先採取基於國家安全概念和外交政策的政治、外交途徑，繼之以軍事力量反制外來的武裝入侵，以確保蒙古的安全和防衛目標（Ministry of Defense, 2015: Article 3）。其次，國防政策的經濟面，置重點於確保蒙古的持續發展和強化國防能力。國防支出由政府預算以及經由訂定特別法律籌措獲得，經濟能力的建立必須符合國防的需要，同時隨著國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的

成長提高國防預算（Ministry of Defense, 2015: Article 4）。

在國防政策的社會面，特別強調從各個層級的教育制度從小灌輸人民愛國主義和軍事教育，經濟與社會政策聚焦於提升人民服務軍中的興趣與動機（Ministry of Defense, 2015: Article 5）。最後，在國防政策的法律面，除了軍人的法律地位依法確立之外，也需強化武裝部隊的民主領導以及文人統制（civilian control）的精神，同時依法確立武裝部隊總司令的權力與執行程序（Ministry of Defense, 2015: Article 6）。

蒙古自 1990 年轉型為民主國家體制以來，在多處法律文件中強調以文人統制為核心建立軍文關係，而且說明武裝部隊架構的首要原則就是接受文人的領導（Legal Act, 2016b: Article 5）。蒙古政府係總統及一院制議會體制，國家大呼拉爾（State Great Hural）——國會為國家最高議會，依據蒙古 1992 年 1 月 13 日公布的憲法，國家大呼拉爾確立國家安全會議的架構、組成和權力，總統是國家安全會議主席（Legal Act, 1992: Article 25, 33）。國家安全會議是最高諮詢機構，綜合協調所有國家政策的發展與執行，確保國家安全以及監督法規的執行（National Security Council, 2020）。

國家安全會議主要成員包含主席——總統和國會議長、總理，主席所有決策必須與其他二人一致；另外納編秘書處、顧問，以及包含武裝部隊參謀總長在內的各機關代表和專家（National Security Council, 2012; GlobalSecurity, 2012e）。蒙古總統除了擔任國家安全會議主席，亦是武裝部隊總司令，平行指揮文人國防部長和武裝部隊。相對地，武裝部隊參謀總長同時對總統和文人國防部長負責（MERLIN, 1998: Appendix 15; GlobalSecurity, 2012e）。

綜觀蒙古的國防政策，其具體實踐區分政治、經濟、社會和法律等 4 個方向，與一般民主國家的差異明顯在於蒙古的國防主導政治、經濟、社會和法律；換言之，後者 4 個方向的施政必須以國防的需求為依歸，並非一般民主國家所採取的反對順序運作方式。此運作方式與其所處地緣戰略位置有關，畢竟從長期的歷史變遷脈絡來觀察，俄羅斯與中國兩個強鄰永遠是蒙古在國防層面上必須謹慎關注的對象。

其次，蒙古自 1990 年轉型為民主體制以來，軍文關係自然依循民主國

家的文人統制精神，由總統和文人國防部長節制武裝部隊。但是，蒙古的軍文關係設計卻是總統平行指揮文人國防部長和武裝部隊，武裝部隊參謀總長需同時對總統和文人國防部長負責。軍政、軍令系統一元化或二元化很難釐清，此現象無論平、戰時均易產生指揮上的矛盾。

二、國防組織與兵力結構

蒙古由於地緣戰略特性屬於內陸國家，且在國際關係層面採取中立的立場，因此國防武力編組與發展自然以維護邊境和境內國土安全為核心。換言之，蒙古武裝部隊的組織結構以發展陸上和空中武力為主，海上武力的建置並非蒙古武裝部隊的當務之急。

(一) 蒙古國防組織

『蒙古憲法』(*Constitution of Mongolia*) 第 1 章第 11 節明定蒙古應建立一支自我防衛的武裝部隊 (Legal Act, 1992: Article 11)，『蒙古國防白皮書 1997-1998』中公布蒙古的武裝部隊包含綜合性部隊 (General Purpose Troops)、防空部隊 (Air Defense Forces)、施工隊 (Construction Corps)、民防部隊 (Civil Defense Forces)、機動預備部隊 (Mobilization Reserves) 等 5 支武力 (MERLIN, 1998: 62)。2020 年 5 月 14 日，蒙古修法並在〈關於武裝部隊〉(About Armed Forces) 第 2 章第 7 節中詳列武裝部隊改編為陸軍、空軍、建築工兵、網路安全 (Cyber Security)、特種部隊等 5 個單位 (Legal Act, 2016b: Article 7)，本文主要分析蒙古陸軍與空軍等兩支主力部隊¹。

就蒙古國防組織的專業軍事指揮體系而言，總統是武裝部隊總司令，武裝部隊參謀總部是中央軍事指揮組織 (MERLIN, 1998: 64)。總統直接指揮武裝部隊參謀總長，參謀總長指揮各軍、兵種指揮官，各軍、兵種指揮官則指揮所轄本部幕僚長以及各部隊首長。

¹ 蒙古武裝部隊官方網站僅列陸軍與空軍網頁，其餘建築工兵、網路安全、特種部隊等 3 個單位並無文獻可考，研判因預算、兵力不足尚無獨立編組架構。

在兵役制度方面，蒙古主要實施義務役徵兵制，但是徵兵限定男性。蒙古男性滿 18 歲需入伍在陸軍、空軍或警察單位服 1 年兵役，義務兵役期滿可簽約繼續服志願役 2 至 4 年。此外，蒙古公民亦可選擇進入武裝部隊成為志願役軍人（Legal Act, 2016c: Article 7; Central Intelligence Agency, 2017）；換言之，蒙古的兵役制度是以義務役為主且配合志願役的並行制。

（二）蒙古兵力結構

蒙古武裝部隊隨著政府實施民主制度之後，自 1992 年起轉型焦點與主要的任務為：(1) 參與國際和平維持行動（peacekeeping operations, PKO）；(2) 確保邊境以維護國家安全；(3) 支援人道救援與災害救援行動（GlobalSecurity, 2012c）。1997 年起，蒙古武裝部隊開始進行改革，主要單位整編為旅級的型態，平時各種戰鬥屬性的旅級單位係一維持常態戰鬥整備、訓練與缺員的混合型人員組織（MERLIN, 1998: 64）；戰時依實際情況需要，動員充實各個單位以執行作戰任務。

在兵力結構方面，一如前述，蒙古係一內陸國家，對外採取中立的立場，且目前並無針對性的敵對國家，因此武裝部隊主力僅包含陸軍與空軍。蒙古常備部隊總兵力約為 10,000 餘人，僅佔總人口的 0.3%，排名世界 138 個國家的第 89 名，另有預備部隊兵力約 140,000 人，位居世界 138 個國家的第 14 名（Global Fire Power, 2020a）。

以蒙古常備部隊總兵力相對於廣闊的領土幅員和邊境而言，即使目前無外來武力入侵的威脅，其防衛能力仍屬單薄。蒙古預備部隊兵力比例雖然較高，但是亦必須配合先進的武器與精良的訓練，否則無論執行國際支援任務或面臨非傳統的安全威脅時，其實質戰力仍然令人存疑！（請參考圖 2：蒙古國防組織架構）。

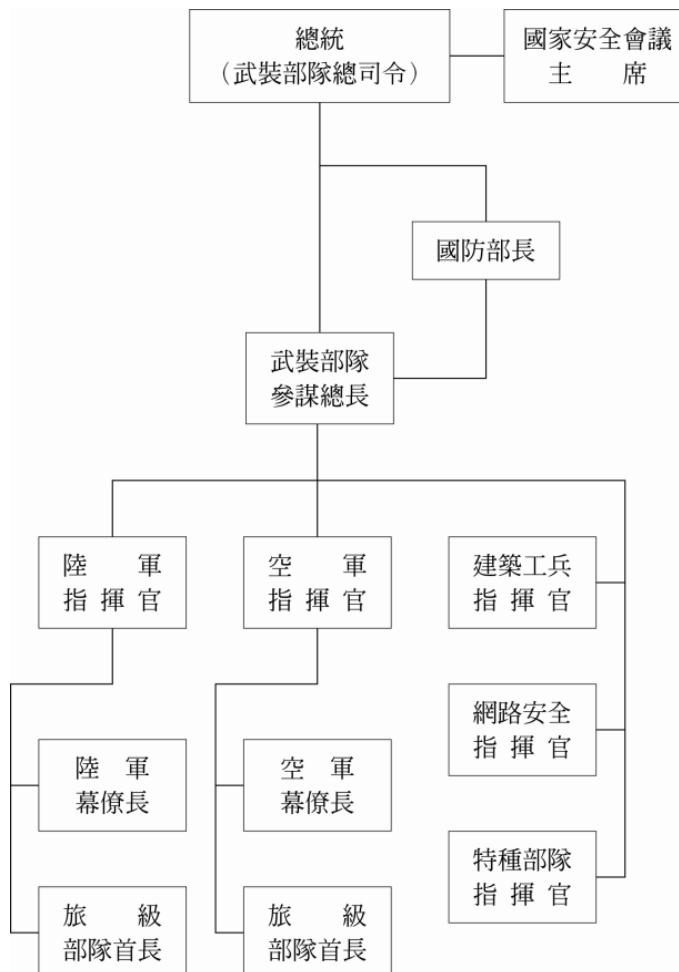


圖 2：蒙古國防組織架構

1. 陸軍

1997 年蒙古武裝部隊改革後主要的綜合性部隊係陸軍的前身，組織編組包含：摩托化步兵旅、砲兵旅、獨立摩托化步兵營、獨立戰鬥航空單位以及其它戰鬥與戰鬥支援和勤務單位等型態的部隊（MERLIN, 1998: 64; Global Security, 2012f）。2016 年，綜合性部隊指揮部改編為陸軍指揮部（Ground Military Command, 2020），其中最重大的組織編組調整是獨立戰鬥航空單位劃歸新成立的空軍指揮部，陸軍不再擁有航空器。但是，研判

蒙古武裝部隊受到武器裝備無法同步發展與獲得的影響，因此並未公布正式的陸軍組織編組。

陸軍常備兵力約 13,000 人，預備兵力約 137,000 人（Global Security, 2012g）。主要武器裝備研判包含各式戰車 300 輛；步兵戰鬥車 280 輛；輪型裝甲運兵車 170 輛；輪型輕型戰鬥車 100 輛；牽引式砲兵 300 門；火箭發射器 130 套；防空砲兵 150 門；防空飛彈 2 枚；迫擊砲 140 門（GlobalSecurity, 2012g）²。

由於蒙古陸軍武器裝備多為 1970 年代的前蘇聯老式裝備，不僅戰力不足，執行國際和平維持任務時人員損傷較大，且與盟軍執行聯合作戰任務時缺乏協作性（interoperability）（Global Security, 2012f），難以發揮聯合作戰效果，因此積極換裝是蒙古陸軍未來建軍備戰的當務之急。

2. 空軍

1925 年起，蒙古地面部隊已經下轄航空分支單位（GlobalSecurity, 2012h），但是 1997 年蒙古武裝部隊改革後並未成立獨立軍種的空軍部隊，唯一的獨立戰鬥航空單位仍然隸屬於以地面部隊為主的綜合性部隊。2016 年，蒙古武裝部隊正式成立空軍部隊，下轄指揮部、作戰管理處、防空處、航空處、預備部隊處、財務處、人力資源處、行政處等單位（Air Force Command, 2020）。但是，受到武器裝備的限制，因此詳細的空軍組織編組型態亦無可考。

空軍兵力約 800 人（GlobalSecurity, 2012i），主要武器裝備研判僅有定翼運輸機 3 架；直升機 6 架（GlobalSecurity, 2012i; GlobalFirePower, 2020c）。以現況而言，蒙古空軍部隊正處於初創時期，僅具雛型架構，武器裝備缺乏，遠不及一般國家正式的空軍組織編制，空中戰力遠遠不足。尤其，空軍長期缺乏戰鬥機與防空武器，實難執行正常的空中防衛任務，遑論維護國家的空權。

² 另依據 GlobalFirePower.com 於 2020 年的估計，蒙古陸軍主要武器裝備計有：戰車 470 輛，裝甲戰鬥車 750 輛，牽引式砲兵 300 門，火箭發射器 130 套（GlobalFirePower, 2020b）。

肆、蒙古武裝部隊轉型與發展

一如前述，蒙古武裝部隊自 1997 年起開始進行改革，因此 1998 年公布的『蒙古國防白皮書 1997-1998』是一份規劃武裝部隊轉型與發展的初步藍圖。但是，研判蒙古武裝部隊由於長期受限於武器裝備的不足，以及連帶受到影響的組織調整難以具體落實，因此 20 餘年來並未再定期公布國防白皮書或類似的文件。

『蒙古國防白皮書 1997-1998』內容中列有專章規劃武裝部隊未來的發展趨勢，雖然此項文件已是 20 餘年前的規劃藍圖，但是對於當時甫脫離俄羅斯長期扶植，且正邁向獨立發展的蒙古武裝部隊而言，仍然是一份具體的建軍備戰指針。文件中主要的發展規劃重點如后（MERLIN, 1998: 65-67），但是各項內容僅是敘述發展主軸，並未訂出期程。

1. 進一步更新承平時期武裝部隊的組織結構，維持現存的人員數量，依法限制國防支出在 GDP 中所占的一定比例。此項規劃旨在強化鄰國對於蒙古的軍事信任，也可顯示國家預算中國防經費的透明度，以及作為人力資源合理規劃與運用的基礎。
2. 實確執行國防政策，建立一支更有能力與專業化的武裝部隊。
3. 參考世界各國標準，更新軍人服役法規。此項規劃重點在於規範官兵長期服役的期程，其中義務役士官和士兵於服役期滿後可選擇延長服役年限，成為志願役軍人。其次，依據宗教或特殊道德因素，人民可選擇替代的服役方式。本項制度改革，已在前文的兵役制度分析中詳述。
4. 建立一支小而能的武裝部隊。此項規劃除了精簡非必要的人員與武器裝備之外，更重要的是改善軍事訓練系統，並置重點於正規參謀和動員預備部隊人員的訓練。
5. 獲得合理、系統現代化的武器裝備。此項規劃重點是採購現代化的早期預警系統，以及強化空中與衛星監偵系統、現代化的邊境維護能力。
6. 合理、正常配置軍事單位。自 1990 年起，偏遠的蒙古武裝部隊人員

歷經兩次精簡，迄 1997 年進行改革時約有 72.7% 的軍人集中於國家中央區域，距離邊境約 500 公里以上，而且偏遠單位的人數將持續遞減。文件中並未詳細說明縮減邊境或偏遠單位的目的，研判此項改革或是基於在俄、中兩個強鄰之間維持中立的政治立場；或是由於無明顯的敵對國家，僅以早期預警的監偵系統取代實兵部署。

7. 與其它國家的武裝部隊建立正常關係，積極參與全球和區域安全體系的建立。此項規劃旨在藉著加入聯合國和平維持部隊，實質表現蒙古武裝部隊對於和平的期待。目前蒙古武裝部隊持續參與和平維持行動，但是一如前文分析，蒙古武器裝備老舊，在和平維持行動的任務中缺乏與先進國家之間的軍事協作性，而且本身的傷亡亦較大。

上述 7 項規劃主軸主導了蒙古長期以來的建軍備戰方向，但是未訂定執行期程，較難評估實際成效。2016 年，蒙古公布『國家軍事發展戰略-2030』(State Military Development Strategy-2030)，內容包含：挑戰與迫切議題、發戰略目標、確保發展戰略的途徑、執行發展戰略與成果達成的期程等項 (Ministry of Defense, 2016)。文件中不乏對於當時國防軍事問題的檢討，以及 2016 至 2030 年的發展規劃，如果與『蒙古國防白皮書 1997-1998』對照分析，可進一步了解 1997 至 2016 年近 20 年期間蒙古武裝部隊轉型與發展的利弊得失。

首先，2016 年的『國家軍事發展戰略-2030』指出當時蒙古仍然缺少軍事工業、完整的軍事組織尚未立法確立、軍事組織缺乏資源以履行法律規範的義務、武器裝備老舊、邊境維護的裝備亟待改善、軍人生活與工作條件不足 (Ministry of Defense, 2016: 2.1-2.2)。這些面臨的挑戰與迫切議題，最根本的因素均與國家財政和國防經費有關。1990 年代起正值蒙古轉型為民主體制後經濟快速成長期，1997 至 2016 年期間 GDP 基本上呈現成長的趨勢 (World Bank, 2020)，但是蒙古的 GDP 規模較小，軍事支出占 GDP 的比例亦低，因此整體軍事預算規模非常小。

蒙古 1997 年 GDP 為 11.81 億美元，2016 年成長為 111.87 億美元；1997 年軍事支出占 GDP 比例及總額為 1.6% / 0.347 億美元，2016 年軍事支出占

GDP 比例及總額為 0.9% / 0.931 億美元（World Bank, 2020; SIPRI: 2020a; 2020b）。由上述數據分析，自 1997 至 2016 年期間，蒙古 GDP 成長約 10 倍，軍事支出占 GDP 比例不升反降，軍事支出總額雖然成長約 3 倍，但是規模極小，以 2016 年總額 0.931 億美元尚不足以購買 1 架價值 1.21 億美元的 F-16V 戰機（羅添斌，2019）。

其次，1997 至 2016 年期間，蒙古也僅於 2008、2010、2011、2012、2015 年合計自俄羅斯採購 1.97 億美元的武器裝備，項目包含：14 架戰機、23 套防空系統、156 輛裝甲車、4 枚飛彈（SIPRI: 2020c; 2020d）。由這些微小的軍備採購金額來看，質與量均遠遠不足，遑論獲得當代最先進的武器裝備。以上的分析也可以看出，2016 年以前近 20 年期間的武裝部隊轉型成效很低，與 1998 年『蒙古國防白皮書 1997-1998』所規劃的目標和預期成效尚有一段很大的距離。

2016 年，蒙古國防部公布『國家軍事發展戰略－2030』，文中對於未來發展戰略的執行區分 3 個階段：第 1 階段 2016 至 2020 年預期達到的成果中較重要的規劃為依法調整軍事組織以及開始進行軍備現代化。第 2 階段 2020 至 2024 年較重要的規劃為提升武裝部隊的效能；軍備和軍事科技現代化至少達到 40% 以及緊急救難組織裝備與特殊器具的補充達到 60%。第 3 階段 2024 至 2030 年較重要的規劃為建構完成軍事專業化的武裝部隊；緊急救難單位的能力接近國際標準；以此成果創造長程發展政策的有利條件（Ministry of Defense, 2016: 6.1-6.2）。

目前第 1 階段已近尾聲，正進入第 2 階段。回顧前 4 年的發展成果，首先在組織調整方面，一如前述，已於 2020 年 5 月 14 日完成修法整編，但是尚未公布完整的編組架構。在軍備現代化方面，從相關的數據分析，蒙古 2016 年 GDP 為 111.87 億美元，2019 年成長為 138.53 億美元；2016 年軍事支出占 GDP 比例及總額為 0.9% / 0.931 億美元，2019 年軍事支出占 GDP 比例及總額為 0.7% / 1 億美元（World Bank, 2020; SIPRI: 2020a; 2020b）。此階段軍事支出占 GDP 比例逐年降低，加上 GDP 成長有限、規模很小，因此軍事支出成長甚微，武器裝備現代化及整體戰力提升的效果自然不彰。

在此期間，相對於較小的 GDP 規模，蒙古外債較大，2020 年外債約 253.3 億美元（GlobalFirePower, 2020e），幾乎是年度 GDP 的兩倍，這些財政上的因素在在都限縮了軍備現代化的進程。第 1 階段期間，蒙古僅於 2019 年支出 0.17 億美元自俄羅斯購得 17 架飛機（SIPRI: 2020c; 2020d）。這些微小的進展，再對照本文第叁段關於蒙古主要武器裝備的分析，可以了解蒙古武裝部隊於軍事發展戰略第 1 階段並未達成預期的目標。

蒙古武裝部隊長年受限於國家財政不足，迄今不僅軍備現代化進程嚴重落後，影響所及，軍隊組織難以健全、人員訓練亦將受到限制、素質無法提升。全般而言，蒙古武裝部隊自 1997 年實施改革以來，仍然存在編裝落後、戰力不足的現象，對國家安全的維護是一大隱憂，即使目前無針對性的敵國，但是基本的武裝部隊軟、硬體架構仍然是國家安全的基石。前瞻未來，蒙古如果無法突破性的解決財務窘境等結構性的問題，『國家軍事發展戰略-2030』第 2、3 階段的目標和預期成果只是幻影。

伍、蒙古國家安全與區域強權

先天地緣戰略特性屬於內陸國的蒙古，必然要優先處理好與俄、中兩個歷史上都曾經控制過蒙古的鄰國關係；同樣地，即使目前蒙古採取中立的立場且與俄、中兩個強鄰維持友善關係，也必然會尋求與第三鄰國發展關係，以減輕戰略態勢上兩個強鄰競合時可能帶給蒙古的安全威脅。但是，當蒙古積極與第三鄰國發展關係時，卻必須在與第三鄰國和兩個強鄰之間取得戰略平衡，因為各國利益或意識形態存在差異性，處理失當反受其害。

一、蒙古與俄、中兩強平衡發展

長久以來，內陸國的地緣戰略特性使得蒙古成為俄、中兩個強國之間的緩衝地帶，也孤立於亞洲其它國家。回顧近代史，處於緩衝地帶的蒙古雖然在兩強之間維持權力平衡，但是也呈現極大的脆弱性。例如，1915 年俄、中、蒙三方簽訂協約承認蒙古自治，不久中國卻趁俄羅斯內戰時出兵蒙古，廢除蒙古自治；1960 年代前蘇聯軍隊也進駐蒙古（Sarlagtay, 2012:

105)，使蒙古儼然成為俄、中衝突的第一線戰場。

此外，冷戰時期由於前蘇聯的地緣戰略利益以及主導共產集團等客觀因素，蒙古在蘇、中兩國對立時立場明顯偏向前者，允許其駐軍並全面性發展軍事合作關係 (MERLIN, 1998: 19)，這也是蒙古至目前為止武器裝備多源自前蘇聯 / 俄羅斯的主要原因。另一方面，蒙古在兩強之間的平衡政策也使其面臨更多的安全挑戰，因為類似「三明治」(sandwich) 的地理位置使蒙古在冷戰時期政治和經濟上長久孤立於世界，國家處於低度開發狀態，也未被其它國家所關切，彷彿是世界發展的真空地帶，使蒙古不得不長期依賴強鄰 (Sarlagtay, 2012: 105-106)。

冷戰結束以及蒙古成功轉型為民主國家以後，對俄、中採取平衡政策以及發展睦鄰關係，不偏向任何一方；對於兩國之間的爭議也遵循不介入立場，除非影響到蒙古的國家利益。蒙古一方面不同意任何外國軍隊進駐或過境其領土，另一方面也不希望捲入俄、中兩國的紛爭中 (MERLIN, 1998: 21)。俄、中兩國尊重蒙古採取不結盟政策 (non-aligned policy)，同時樂見蒙古在國際合作的架構以及其它國家的援助下確保其國家安全。蒙古則希望基於地緣戰略的特性扮演俄、中兩國合作的橋梁，更希望持續促進俄、中、蒙三邊友好關係 (MERLIN, 1998: 22)。

以上是蒙古對俄、中兩國的平衡政策，在俄羅斯方面，俄、蒙兩國長期且全面性發展鄰國關係的基礎是國防合作。1993 年，俄羅斯武裝部隊總參謀長訪問蒙古時，雙方簽訂『蒙古與俄羅斯國防部軍事合作協議』(*Agreement on military cooperation between the Ministry of Defense of Mongolia and the Ministry of Defense of the Russian Federation*)，同年俄羅斯外交經濟關係副部長訪問蒙古期間也簽訂『蒙古與俄羅斯政府軍事與科技合作協議』(*Agreement on military and technical cooperation between the Governments of the Russian Federation and Mongolia*) (MERLIN, 1998: 51)，這兩項協議成為冷戰結束以及蒙古轉型為民主國家後兩國重新發展國防合作與關係的法律基礎。

但是，相對地，俄羅斯於冷戰結束後轉而積極與獨立國協 (Commonwealth of Independent States) 成員國進行軍事合作，以及與中國

和其它亞洲國家發展軍事夥伴關係。尤其，俄羅斯為了解決南方邊境安全問題，根據已往的經驗廣泛與包含蒙古在內的前社會主義國家合作，而且開始在部份獨立國協成員國駐軍，此項舉動已經引起蒙古的關切 (MERLIN, 1998: 22)。

不可否認地，蒙古與俄羅斯在國防領域發展友善關係，可強化其在亞太地區的國家利益與安全。俄羅斯是蒙古拓展對外關係中重要且最近的管道，蒙古現任總統 Khaltmaagiin Battulga 於 2017 年贏得總統選舉後即表示要強化與俄羅斯的關係，同年 9 月更公布俄羅斯將再援助 15 億美元的資金，投入蒙古的基礎建設 (Crabtree, 2019)。

2019 年 9 月，俄羅斯總統 Vladimir Putin 訪問蒙古時兩國進一步簽訂『友好和全面戰略伙伴條約』(*Treaty on Friendship and Comprehensive Strategic Partnership*)，雙方都認為這是一項全新且高層次的關係進展 (Radio Free Europe/Radio Liberty, 2019)。此外，蒙古目前是 1992 年由俄羅斯主導且目前有 6 個成員國的「集體安全條約組織」(Collective Security Treaty Organization, CSTO) 之觀察員，俄羅斯也力邀蒙古成為正式會員 (LiveJournal, 2020)。以上俄羅斯與蒙古的關係進展，對逐漸浮現中的中國威脅隱含著兩國在一定程度上所採取的因應作為。

對中國而言，中、蒙兩國共同邊界長達 4,630 公里，從戰略觀點來看，蒙古的地緣位置對中國北方的工業化地區形成一個防護盾牌，同時是中國防範來自北方軍事威脅的緩衝區。相對地，蒙古則存在於同時面對北方威脅與中國威脅的敏感地帶，這個情形尤其以 1960 年代之後的 30 年期間最為明顯 (MERLIN, 1998: 20)，直至 1990 年代以後才逐漸緩和。

1990 年代迄今，中國與蒙古之間並無軍事對立的情形，但是歷史因素使然，中國始終無法普遍獲得蒙古人民的信任 (Crabtree, 2019)。儘管如此，兩國的關係仍然快速發展，舉凡經濟、商務、教育領域甚至國防部門，均有長足的進展。兩國的國防互動關係廣泛藉著高階軍官以及軍事外交關係和研究組織代表的互訪、蒙古軍人至中國進行語言訓練、中國國防部對蒙古的人道援助等方式，逐步提高了合作成效。尤其，1997 年 11 月蒙古國防部長訪問中國期間雙方簽訂合作議定書，更邁出了擴展軍事合作的重要一

步（MERLIN, 1998: 52）。

其次，中國於 2001 年主導成立以打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義為宗旨且目前有 8 個會員國的「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization, SCO），2004 年起蒙古成為觀察員。蒙古內部對於是否成為正式的會員國一直有正反兩派不同的看法，持正面觀點的官員認為成為會員國可以強化俄、中、蒙三國的互信基礎，而且可以增加三邊經濟合作計畫的潛在新動能（Wishnick, 2019）。

但是，持反對意見的一派認為此舉將影響蒙古的第三鄰國戰略，況且蒙古並無其它會員國面臨恐怖主義、極端主義和分離主義的安全顧慮，尤其一旦成為會員國，將被美國和其它西方國家視為對抗「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO）（Wishnick, 2019）。多年來中國不斷推動蒙古能正式成為會員國，蒙古卻不願意積極跨出一步，主要的原因仍然是希望與其它區域強權發展友好合作關係，以取代這一個立基於中國安全的集體安全組織（Crabtree, 2019）。

另一方面，中國於 2013 年提出以經濟合作為基礎的「一帶一路」國家戰略後，2014 年俄、中、蒙三國高峰會曾討論在「一帶一路」的整體規劃下建立三邊合作的經濟走廊架構。但是，此項構想由於三方缺乏共識導致進展遲緩（Wishnick, 2019），而且事實上蒙古政府和人民並不熱衷參與「一帶一路」計畫，即使蒙古迫切需要基礎建設和交通設施，內部卻一致認為應避免過度倚賴中國的資金，因為擔心中國會以國營企業和債務陷阱吞沒蒙古的土地與自由（Green, 2019）。

全般而言，蒙古現任 Battulga 總統就任之初，雖然順應民意採取親俄立場，但是長年來貿易和外來投資倚賴中國的結果，不得不尋求重新調整與中國的實質關係，只是過度倚賴中國卻又帶來新的脆弱性。例如，近 10 年來當中國經濟成長不如預期且減少購自蒙古的礦產需求時，連帶惡化了蒙古的經濟發展（Wishnick, 2019）。

相對地，內陸國蒙古仰賴 90% 以上的中國出口貨物，中國也常以此手段威脅蒙古。例如，蒙古人主要信奉藏傳佛教，2016 年西藏精神領袖達賴喇嘛（Dalai Lama）訪問蒙古，中國立即對蒙古實施貿易制裁，並逼迫蒙古

未來不得再邀訪達賴喇嘛（Green, 2019）。面對必須謹慎平衡俄、中兩強關係和壓力的挑戰，蒙古需要尋求創意的外交政策，將本身置於多邊拓展外交關係的藍圖中，這也是蒙古採取第三鄰國戰略的宗旨（Wishnick, 2019）。

二、第三鄰國戰略

2016 年『國家軍事發展戰略－2030』明示蒙古確保發展戰略的途徑，應該植基於與鄰國、其它國家以及國際組織發展合作關係（Ministry of Defense, 2016: 5.3），這是蒙古第三鄰國戰略的核心。蒙古身為一個亞太地區國家，長期以來一直努力與所在區域國家發展對等、平衡的合作關係，特別是與鄰國和鄰近的國家進行軍事交流（MERLIN, 1998: 51）。

冷戰期間，蒙古由於地緣位置有俄、中兩強緩衝使然，並未受到韓戰和區域衝突的波及。冷戰結束後，蒙古國家戰略的重要一環是在東北亞區域安全中扮演積極、承擔責任的角色，而且歡迎朝鮮半島南、北韓以蒙古為中立地區進行對話（Sarlagtay, 2012: 104-105）。事實上，蒙古向來扮演北韓官員穿梭於東北亞外交事務的觸媒和重要的推動者角色，也因為蒙古本身曾經是社會主義國家，目前又已經轉型為民主國家的特殊歷史，因此具有潛在能力成為東北亞的和平橋樑（Wishnick, 2019）。

蒙古是少數同時與對立的南、北韓維持友善關係的國家之一，對南韓而言，13 世紀起與蒙古有著很深的歷史和文化淵源，包含蒙古曾經入侵朝鮮半島且集結軍隊準備攻擊日本，以及兩國歷史上曾經被中國主宰但是現在都不樂見再受中國控制（Minton, 2015）。對北韓而言，蒙古與北韓雙邊關係長期被低估，儘管蒙古民主轉型後與北韓存在發展的差異性，但是兩國目前仍然維持經濟互惠的友善關係；做為一個被強鄰環繞且非核武的小型開發中國家，蒙古的經驗可以提供朝鮮半島安全議題討論的重要借鏡（Wishnick, 2019）。

其次，美國是蒙古尋求第三鄰國的重要國家，兩國的國防關係與合作自 1991 年已經全面展開，包含蒙古派遣各類專長的軍事人員赴美國受訓、互派軍事代表、美國邀請蒙古官員參加亞太地區軍事會議、美國國防部對蒙古民間組織進行人道救援等。1997 年 6 月，兩國簽訂『美國與蒙古政府

軍事部門交流訪問協議』(*Agreement on Exchanges and Visits in the Military Sector between the Government of Mongolia and the Government of the USA*)，奠定了軍事合作的法律基礎(MERLIN, 1998: 52)。

對蒙古而言，參加美國主導的相關行動具有雙重利益，其一：是平時維持戰鬥準備的最佳途徑，而無懼於兩個強鄰；其二：武裝部隊可於社會和經濟轉型陣痛期獲得資金來源進行現代化(Sarlagtay, 2012: 111)。但是蒙古也憂慮美國與中國在國際競合時，蒙古如果過於親美，一旦中國與俄羅斯聯合抵制美國，將導致蒙古與中國的關係惡化(Crabtree, 2019)，得不償失。

國際上少有國家像蒙古在美、中戰略競爭下常冒著極大的風險，由於僅有 300 餘萬人口的蒙古掌握了廣大領土中的自然資源，而與之為鄰的卻是近 14 億人口且亟需相關資源的中國，蒙古的安全情勢十分嚴峻。但是，美國並不可能在軍事上駐軍防衛蒙古，唯有採取適當手段協助蒙古避免中國的壓力，維護蒙古的主權、民主以及美國的利益(Green, 2019)。

2019 年 4 月美國共和黨眾議員 Ted Yoho 及其他 9 名眾議員向國會提出『蒙古第三鄰國貿易法案』(*Mongolia Third Neighbor Trade Act*)，此法案旨在降低蒙古喀什米爾(cashmere)羊毛輸入美國的關稅——蒙古 90% 喀什米爾羊毛均外銷，減少蒙古經濟受制於中國的壓力。當然，蒙古也希望美國與俄羅斯戰略競爭時，避免將俄羅斯推向中國的懷抱而犧牲蒙古(Green, 2019)。

最後，蒙古除了與區域強權或個別國家、國際組織發展雙邊與多邊合作關係之外，廣泛參與聯合國和平維持行動亦是其第三鄰國戰略的核心目標之一，只是蒙古參與和平維持行動的目的與利益卻與其它國家不同。

前文論及蒙古自轉型為民主體制後，經濟發展基本上呈現成長的趨勢，但是對國防部門的助益卻微乎其微，其中相當重要的原因是前蘇聯瓦解後，蒙古長期倚賴的最大支柱不復存在，國力銳減。部份政治人物甚至一度倡言蒙古從此既無來自兩個強鄰入侵的顧慮，亦不需擔心第三國的安全威脅，因此主張解編武裝部隊(Sarlagtay, 2012: 103, 109)。

蒙古武裝部隊在缺乏針對性假想敵的情形下，為了維持武力的存在和現代化，轉而結合第三鄰國戰略積極參與國際和平維持行動，藉此證明武

裝部隊仍有能力履行國際責任，進而贏取國內對武裝部隊存在的必要性之支持與信任。長期以來，武裝部隊的預算與現代化所需經費的來源有二：一是小額的國家預算分配；二是聯合國對蒙古參與和平維持行動的補助款，這筆款項也成為國防投資的最主要來源（Sarlagtay, 2012: 109）。

全般而言，蒙古結合第三鄰國戰略爭取外來經費以尋求武裝部隊現代化的同時，也顧及避免引起俄、中兩強的顧慮，以及避免改變在兩強之間的平衡關係。事實上，由於蒙古武裝部隊規模太小、武器裝備落後、戰力不足，因此其國防預算增加和武裝部隊進行現代化，並不足以威脅東北亞地區的權力平衡。

相對地，俄、中兩強也未感受到蒙古武裝部隊現代化可能帶來的軍事威脅，其原因：一是中國向來是蒙古最大的貿易夥伴和投資國，俄羅斯則是蒙古全部油源的供應國；二是蒙古向兩強保證其國防改革的目標是建置和平維持行動的能力，兩強也常派遣觀察員參加蒙古的國際軍事訓練，甚至分別與蒙古武裝部隊進行雙邊軍事演習（Sarlagtay, 2012: 112）。因此，在可預見的未來，蒙古與兩強之間的平衡關係仍將繼續維持。

陸、結論

蒙古源起於西元前 3 至 1 世紀的匈奴人，地緣戰略位置屬於北亞一個幅員廣闊的內陸國家，當其國力鼎盛時期，自 13 至 17 世紀大肆征服周邊國家，版圖橫跨歐、亞兩洲。蒙古由於地形自西北往東南方向呈現由高至低的走勢，對南邊的中國形成居高瞰制的有利態勢，因此在中國的歷史上常遭蒙古鐵騎「南下牧馬」掠奪。17 世紀至 20 世紀初期，蒙古國力衰弱反被併入中國；20 世紀初至中、後半葉的冷戰時期則依附於前蘇聯，直到冷戰結束轉型為民主體制國家後才擺脫歷史上受制於俄、中兩個強鄰的宿命。

蒙古地廣人稀，冷戰結束不再依附俄羅斯後，政治上雖然擺脫俄羅斯的控制，但是經濟與軍事頓時缺乏奧援，國力大幅衰減。在新的安全情勢下，面對俄、中兩個強鄰的競合，蒙古是內陸國的地緣戰略特性使其注定要對兩強採取平衡的政策，避免失衡引來難以預期的安全威脅。其次，當

內陸國長期處於強鄰的競合情勢時，不免要廣拓與域外其它國家的交流管道，以減低地緣戰略特性的先天限制。在這方面，蒙古所採取的第三鄰國戰略係一有利的國家戰略，多年來此項戰略讓蒙古可以同時兼顧在國際關係層面採取中立的立場，又廣泛與世界各國、國際組織發展政治、經濟、軍事實質關係，對突破內陸國的先天限制具有正面的助益。

蒙古自 1990 年代起對俄、中兩個強鄰維持睦鄰的平衡關係後，曾短視認為既無強鄰的入侵顧慮且無來自第三國的安全威脅，因此一度主張解編武裝部隊。其後經武裝部隊轉而積極參與國際和平維持行動，才凸顯武裝部隊具有履行國際責任的能力和存在的必要性。但是，前文分析顯示，蒙古國防發展與武裝部隊現代化雖然訂定執行步驟與目標，卻因預算不足難以如期獲得所望成果，加上國家財政規模較小，武裝部隊的主要經費獲得竟然是來自聯合國和平維持行動的補助。

史書的警語往往一再於忽視歷史教訓的國家中得到驗證，《司馬法》一書曾提醒：「國雖大，好戰必亡；天下雖安，忘戰必危。」前兩句應驗了 13 至 17 世紀及其以後蒙古的興衰，後兩句則正考驗著當前蒙古對國防發展的態度！畢竟將國家安全寄託於「自詡愛好和平同時推斷它國也會投桃報李」的假設中，十分危險且不智！戰略研究有句名言：「在戰略上以不一定獲得之利，欲抵消極可能獲得之害，是極大的冒險與錯誤。」³ 台灣的國防發展在 2010 年代初期也曾一度因主政者的錯誤假設而步上蒙古自我削減武裝的後塵，甚至 2012 年全國性的漢光 28 號軍事演習竟然以音響代替槍砲聲、以旗幟代替軍隊，無異於中國清朝末年虛假的北洋艦隊。如果與蒙古兩相對照，蒙古沒有外患之虞，台灣明顯存在針對性敵國，卻因無知陷入險境而不自知，令人嘆息！如今亡羊補牢，猶未為晚。

³ 此段戰略名言係 1990 至 1991 年作者於三軍大學深造期間，授課教官課中口述解釋的筆記。

參考文獻

- 外交部，2020。〈蒙古國〉(<https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=7F220D7E656BE749&n=A985E71D2A3FA4B6&sms=26470E539B6FA395&s=1EA96E4785E6838F>) (2020/5/23)。
- 羅添斌，2019。〈軍機採購 空軍：F16V 單機價 1.21 億美金 F35 要 1.5 億美金以上〉《自由時報》10 月 31 日 (<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2962720>) (2020/8/5)。
- Air Force Command. 2020. “A Brief History of the Air Force.” (<https://www.gsmaf.gov.mn/atsk/cat/5>) (2020/7/27)
- Armed Forces. 2020a. “History of the General Headquarters of the Armed Forces of Mongolia (1921-2019).” (<https://www.gsmaf.gov.mn/gsmaf/cat/66>) (2020/7/13)
- Armed Forces. 2020b. “Main and Objectives of the Armed Forces General Headquarters for 2019.” (<https://www.gsmaf.gov.mn/gsmaf/cat/53>) (2020/7/13)
- BBC News. 2018. “Mongolia Country Profile.” (https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-15460525?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/cjnwl8q4qm2t/mongolia&link_location=live-reporting-story) (2020/5/23)
- Bedeski, Robert E. 2005. “Mongolia in Northeast Asia: Issues of Security Survival and Diplomacy.” *Mongolian Journal of International Affairs*, No. 12, pp. 28-39 (https://www.researchgate.net/publication/315377314_Mongolia_in_Northeast_Asia_Issues_of_Security_Survival_and_Diplomacy_Mongolia's_Place_in_Asia_Today) (2020/6/12)
- Central Intelligence Agency. 2017. “The World Factbook: Military Service Age and Obligation.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>) (2020/7/26)
- Central Intelligence Agency. 2020a. “The World Factbook: Mongolia-Geography.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>) (2020/5/23)
- Central Intelligence Agency. 2020b. “The World Factbook: Mongolia-People and Society.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>) (2020/5/23)
- Central Intelligence Agency. 2020c. “The World Factbook: Mongolia-Map.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/attachments/maps/MG-map.gif>) (2020/6/11)

- Central Intelligence Agency. 2020d. “The World Factbook: Mongolia-Military and Security.” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html>) (2020/7/13)
- Crabtree, James. 2019. “Mongolia Needs Allies to Withstand China’s Looming Threat.” *Nikkei Asia*, October 9 (<https://asia.nikkei.com/Opinion/Mongolia-needs-allies-to-withstand-China-s-looming-threat>) (2020/8/11)
- GlobalFirePower. 2020a. “Mongolia Military Strength-Manpower.” (https://www.globalsfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mongolia) (2020/7/26)
- GlobalFirePower. 2020b. “Mongolia Military Strength-Land Forces.” (https://www.globalsfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mongolia) (2020/7/27)
- GlobalFirePower. 2020c. “Mongolia Military Strength-Airpower.” (https://www.globalsfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mongolia) (2020/7/27)
- GlobalFirePower. 2020d. “Mongolia Military Strength-Defense Budget.” (https://www.globalsfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mongolia) (2020/8/5)
- GlobalFirePower. 2020e. “Mongolia Military Strength-External Debt.” (https://www.globalsfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=mongolia) (2020/8/5)
- GlobalSecurity. 2012a. “Mongolia-Geography.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/geography.htm>) (2020/5/24)
- GlobalSecurity. 2012b. “Mongolia-Introduction.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/intro.htm>) (2020/5/24)
- GlobalSecurity. 2012c. “Mongolian Armed Forces.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/maf.htm>) (2020/6/11)
- GlobalSecurity. 2012d. “Mongolia-Ministry of Defense.” 1 July (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/mod.htm>) (2020/7/5)
- GlobalSecurity. 2012e. “Mongolia-Ministry of Defense.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/mod.htm>) (2020/7/5)
- GlobalSecurity. 2012f. “Mongolia Army-General Purpose Troops.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/army.htm>) (2020/7/26)
- GlobalSecurity. 2012g. “Mongolia Army Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/army-equipment.htm>) (2020/7/27)
- GlobalSecurity. 2012h. “Mongolia Air Forces.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/air.htm>) (2020/7/27)

- military/world/mongolia/air-force.htm) (2020/7/27)
- GlobalSecurity. 2012i. “Mongolia Air Force-Equipment.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/mongolia/air-force-equipment.htm>) (2020/7/27)
- Green, Michael J. 2019. “The United States Should Help Mongolia Stand Up to China.” *Foreign Policy*, September 26 (<https://foreignpolicy.com/2019/09/26/the-united-states-should-help-mongolia-stand-up-to-china/>) (2020/8/15)
- Ground Military Command. 2020. “Brief Introduction of the Land Military Command.” 31 January (<https://www.gsmaf.gov.mn/hztsk/cat/4>) (2020/7/27)
- Legal Act. 1992. “Constitution of Mongolia.” (<https://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>) (2020/7/12)
- Legal Act. 1993. “About the Government of Mongolia.” (<https://www.legalinfo.mn/law/details/344?lawid=344>) (2020/7/7)
- Legal Act. 2016a. “On the Defense of Mongolia.” (<https://www.legalinfo.mn/law/details/12122>) (2020/7/5)
- Legal Act. 2016b. “About Armed Forces.” (<https://www.legalinfo.mn/law/details/12123?lawid=12123>) (2020/7/7)
- Legal Act. 2016c. “About Military Services.” (<https://www.legalinfo.mn/law/details/12124?lawid=12124>) (2020/7/26)
- LiveJournal. 2020. “Mongolia May Become a Member of the CSTO.” (<https://izwest.livejournal.com/6227150.html>) (2020/8/11)
- MERLIN. 1998. “Mongolian Defense White Paper 1997/1998.” (https://www.files.ethz.ch/isn/157120/Mongolia_Eng-1998.pdf) (2020/6/12)
- Ministry of Defense. 2015. “Fundamentals of Mongolia’s Defense Policy.” (<http://www.mod.gov.mn/index.php?com=content&id=133.htm>) (2020/7/5)
- Ministry of Defense. 2016. “Төрийн Цэргийн Байгууллагын Хөгжлийн Стратеги-2030.” (State Military Development Strategy-2030) (<https://gsmaf.gov.mn/laravel-filemanager/files/shares/pdf/09Бодлогын%20баримт%20бичиг/ТӨРИЙН-ЦЭРГИЙН-БАЙГУУЛЛАГЫН-ХӨГЖЛИЙН-СТРАТЕГИ-2030.pdf>) (2020/7/31)
- Ministry of Defense. 2019. “Mission, Strategic Objectives, Priorities.” (<http://www.mod.gov.mn/index.php?com=content&id=7>) (2020/7/5)
- Minton, Mark. 2015. “A Stronger Korea-Mongolia Link in a Changing Northeast Asia.” *Asian Forum*, April (<http://www.theasanforum.org/a-stronger-korea-mongolia-link-in-a-changing-northeast-asia/>) (2020/8/16)
- National Security Council. 2010. “National Security Concept of Mongolia.”

- (<http://www.nsc.gov.mn/sites/default/files/images/National%20Security%20Concept%20of%20Mongolia%20EN.pdf>) (2020/7/3)
- National Security Council. 2012. “Composition of the National Security Council.” August 30 (<http://www.nsc.gov.mn/?q=structure>) (2020/7/5)
- National Security Council. 2020. “About the National Security Council.” (<http://www.nsc.gov.mn/?q=aboutnsc>) (2020/7/5)
- Radio Free Europe/Radio Liberty. 2019. “Russia, Mongolia Sign New Treaty to Bring Partnership to ‘Whole New Level.’” (<https://www.rferl.org/a/russia-mongolia-sign-new-treaty-to-bring-partnership-to-whole-new-level-/30144655.html>) (2020/8/11)
- Sanders, Alan J. K., Owen Lattimore, and Chauncy D. Harris. 2020. “Mongolia.” *Encyclopaedia Britannica* (<https://www.britannica.com/place/Mongolia>) (2020/6/4)
- Sarlagtay, Mashbat Otgonbayar. 2012. “Mongolia’s Immediate Security Challenges: Implication to Defense Sector and the Regional Cooperation.” *NIDS*, pp.103-16 (http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series7/pdf/08.pdf) (2020/6/12)
- SIPRI. 2020a. “SIPRI Military Expenditure Database: Data for All Countries from 1988-2019 as a Share of GDP.” (<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%20to%2019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf>) (2020/8/2)
- SIPRI. 2020b. “Data for All Countries from 1988-2019 in Constant.” (<https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%20to%2019%20in%20constant%20values.pdf>) (2020/8/4)
- SIPRI. 2020c. “SIPRI Arms Transfers Database: Importer/Exporter TIV Tables 1997-2019 (recipient/Supplier).” (<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>) (2020/8/5)
- SIPRI. 2020d. “SIPRI Arms Transfers Database: Importer/Exporter TIV Tables 1997-2019 (weapon category).” (<http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>) (2020/8/5)
- Wishnick, Elizabeth. 2019. “Mongolia: Bridge or Buffer in Northeast Asia?” *Diplomat*, June 19 (<https://thediplomat.com/2019/06/mongolia-bridge-or-buffer-in-northeast-asia/>) (2020/8/15)
- World Bank. 2020. “GDP (current US\$)-Mongolia.” (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=MN>) (2020/8/2)

Mongolia Defense Forces and Regional Powers

Tony Wu

Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan, Tainan, TAIWAN

Abstract

Mongolia's geography from northwest to southeast shows a trend from high to low, and occupying a commanding position to the China. Before the 17th century, China faced threat from Mongolia alongside the border for several centuries. Since the 1990s, Mongolia has taken a neutral position of international relations, maintaining balanced diplomatic relations with the two neighboring powers, despite its geographical position in the buffer zone between Russia and China. In addition, Mongolia is actively developing the third neighbor strategy to establish bilateral and multilateral cooperation with highly developed countries, seeking a third force on which it can rely, a two-track strategy that has become the main axis of Mongolia's foreign policy.

Keywords: defense forces, regional powers, balance of power, Third Neighbor Strategy