

蒙古國「可汗探索－2018」聯合軍演 之地緣戰略意涵

The Geo-strategic Implications of Mongolia's "Khan
Exploration-2018" Joint Military Exercises

邱延正

一年一度代號為「可汗探索－2018」的多國維和軍演，2018年6月14日在蒙古首都烏蘭巴托以西65公里的訓練中心開幕，來自蒙古、美國、中國、印度、韓國、日本、尼泊爾、卡達、加拿大、澳大利亞等等52個國家近1400名軍人參加為期2週的演練觀摩。蒙古雖非大國，在亞太區域安全的地位不容小覷。本文主要在探討「可汗探索－2018」聯演的經過與內涵，並就地緣戰略的視角，分析蒙古國地緣特性及其國際關係、大國競逐中的戰略角色。並據以觀察蒙古國在追求國家安全與國家利益上所做出的地緣布局。

壹、「可汗探索－2018」聯演之經過與內涵

蒙古國主辦的「可汗探索」軍事演習，從2003年起每年舉行1次，2006年起拓展為多國維和軍事演習。近年來，「可汗探索」軍事演習已經成為地區各國軍事合作交流的重要平台之一。

一、「可汗探索」軍事演習的緣起

「可汗探索」(Khaan Quest)聯合軍演源起於蒙古國和美國系列軍演的代號，具有作戰和作戰支援性質。兩國的聯合軍演最早可追溯到1994年的「貝克·猿狐」聯合演習，到「可汗探索」軍事演習前，蒙、美之間共進行過十多次的聯合軍事演習。但與「可汗探索」軍演相比，這些聯合軍演規模小，範圍也僅限於救援性質，參演兵力多是民防部隊。自「可汗探索」軍事演習開始，演習規模一年比一年大，內容也轉變為正規軍隊的協同作戰。

二、蒙古與美國舉行聯合軍演的政治意義

2000年蒙古第一次派外交、政府及軍事人員參加了美國主導的代號為「集中-2000」聯合軍事演習。美國基於新的亞洲軍事戰略考量，期望加強美蒙軍事交流。2001年5月，美國主動邀請蒙古派員觀摩其與泰國、新加坡等國共同舉行的「金色眼鏡蛇2001」聯合軍事演習，此後雙方軍事互訪逐步增多。美國在發動阿富汗戰爭和伊拉克戰爭後，對於戰後重建和維和方面的需求增加，希冀國際社會特別是「盟友」的幫助。因此，美國也希望得到蒙古的支持。蒙古與美國舉行聯合軍演的政治意義大於軍事意義，目的在於突出自己在中俄之間的存在，提高本國在國際舞台上的知名度。因此蒙古在自身軍隊不足萬人的情況下，多次向阿富汗、伊拉克派出維和人員，同時積極參與維和反恐的聯合軍演。

三、中國軍隊赴蒙古參加「可汗探索-2018」聯演

應邀請赴蒙古參加「可汗探索-2018」維和聯演的35名中國軍隊官兵，2018年6月11日上午在張家口機場乘機飛赴蒙古國。這次

參演官兵來自陸軍第 81 集團軍某合成旅，主要參加 10 個課目的多國聯合演練和「中國文化之夜」文化交流展示活動。與以往不同的是，此次中方參演隊員中還編配 4 名女兵，主要擔負衛生護理、醫療救助、保護平民等演練任務。參演官兵先後參加了開幕式、聯合國維和行動法案學習、實兵演練、復盤總結和閉幕式等環節，還進行了「中國之夜」文化展示、球類比賽等交流活動。

中國參演部隊前期組織了 2 個月的針對性封閉集訓，進行區域防衛、暴亂控制、警戒搜索、車隊護送、戰場救護和保護平民等課目的強化訓練，並圍繞外事紀律、蒙古國情、當地法律法規和國際維和政策法規等進行了系統培訓。同時，參演官兵還精心編排了文化節目，準備向參演各國展示中華文化。

貳、蒙古國地緣特性及其國際關係

蒙古國在國際關係格局中，由於其地緣政治位置的特殊性，對中、俄、美、日等大國均有其戰略價值，它的對外政策取向亦對這些大國之間複雜的戰略關係產生影響。同時，蒙古在有關大國之間形成的地緣政治結構中，其國家戰略和對外關係亦受到大國關係的嚴重制約。

一、特殊的地緣環境

(1) 對外交通被動：蒙古是一個不具有出海口的內陸國家，其對外聯繫完全受鄰國控制。這在戰略關係上是被動的，在對外關係中，蒙古必須通過與鄰國保持友好，獲取一條通向海洋和外界的出口是其對外的重要政策。

(2) 鄰接關係狹隘：蒙古鄰國數量雖少，但完全被中俄兩個軍事大國和政治大國包夾，這種特殊的鄰接關係使蒙古的對外關係與政策難有太大的選擇餘地。

(3) 兩強政治鉗制：俄羅斯與中國是兩個世界級戰略大國，蒙古與兩大鄰國對比懸殊，形形成兩強夾一弱的地緣政治態勢，安全受鉗制。

二、對跨區域大國之關係

(1) 中國：蒙古與中國華北、東北、西北「三北」戰略要地接壤，且與北京十分接近。歷史上的蒙古國與中國，由於歷史、民族以及地緣政治等複雜關係，從保持民族團結出發，維護北方政治安全環境，中國選擇與蒙古國保持一種友好、健康的民族關係。

(2) 俄羅斯：首先是作為俄羅斯拓展勢力的基地。俄羅斯向亞洲太平洋區域的擴張，一直是國家戰略所追求的主要目標。從 17 世紀初以後的三百多年中，沙俄以軍事入侵、外交訛詐等手段，攫取在蒙古的特權，蒙古一直是它向亞太地區拓展勢力的基地。其次是作為亞洲地區安全的屏障。俄羅斯亞洲地區，其安全可能受到的壓力主要來自於中國和日本。蒙古是俄羅斯在亞洲地區的主要鄰國之一，位於俄、中、日三國之間，在很大程度上阻隔了中國和日本對俄羅斯的戰略影響力。

(3) 美國：第二次大戰後，美國通過美日同盟、美韓同盟、美菲協定、美蔣關係等，在中國周圍紛紛建立基地、部署軍力，構建包圍新中國的網路，長期對華遏制。冷戰後，美國積極加強與蒙古的關係，利用其強大的戰略影響力。

(4) 日本：日本積極參與蒙古的經濟轉軌和建設，增大其經濟影響力，由來已久。至 1997 年，日本提供的援貸款占蒙古實際利用貸款額 30%，是最主要的投資國。在蒙古經濟轉軌過程中，對外貿易格局發生很大變化，對中國、日本、韓國等亞太國家的貿易額比重大幅上升，蒙日貿易額在蒙古對外貿易總額中所占比重列俄羅斯與中國之後的第三位。1980 年代後，日本開始大踏步地邁上了政治大國。蘇東巨變後，蒙古對西方依賴加重，為日本勢力的滲入提供了時空的便利。

三、對外戰略模式與制約

(1) 戰略制約：斯皮克曼 (Nicholas John Spykman) 認為，要制定國家安全的政策，就必須考慮到本國領土的位置、大小和資源情況，以及其他國家的領土和實力分佈等。蒙古的國土處在中俄兩國的夾擊之中，國家空間完全被鄰國封閉，而且蒙古國力相對於鄰國大小懸殊，不具有任何對抗性。因此，蒙古難以獲得真正的獨立生存與發展的空間和機會，對外政策的自主性受巨大限制。

(2) 戰略模式：蘇聯解體後，蒙古改變了向前蘇聯一邊倒的模式，對外關係表現出全方位、多層次的地緣特性。從內涵看，蒙古把經濟安全問題作為對外關係的重要前提。1994 年蒙古國家大呼拉爾通過的《蒙古對外政策的基本構想》提出：「在同外國發展經濟關係，開展經濟合作時，必須防止對經濟安全可能帶來的影響以及陷入過分依賴某一國家的境地，…創造不至於使本國處於政治和其他形式壓力下的條件。以此保證蒙古外交的多元化」。

在此基本構想中，確認與俄羅斯和中國保持友好關係是蒙古對外政策的主要目標，同時提出對外政策的 3 個層次：(1) 以俄中為

最主要外交對象，積極發展同中國以及俄羅斯的睦鄰友好關係；（2）以美、歐為重要平衡力量之全方位外交；（3）以東北亞為重要外交區域。

參、大國競逐中的蒙古戰略角色

蒙古國地廣人稀，無論在國際政治與國際經貿的舞台上，並非一個舉足輕重的國家。然而在區域大國競逐中，卻扮演著重要的戰略角色。

一、美、蒙的機會與制約

（1）美國為蒙古的「第三鄰邦」：美、蒙自 1987 年建立正式外交關係，蒙古視美國為中共與俄羅斯之外的第三個重要國家。

（2）華府與蒙古的關係緊密：華府與蒙古的緊密關係自柯林頓時代即緩步升溫，1995 年，柯林頓簽署〈95-38 命令〉，批准對蒙古的軍事援助，1996 年，兩國簽定《美蒙安保合作協定》與《美蒙軍事交流與互訪協定》。

（3）軍事交流：2001 年，蒙古曾以觀察員身份參與美軍的「金色眼鏡蛇」軍演；2003 年，兩國舉行「可汗探索」的聯合演習；再以 2005 年來看，美國對於蒙古的軍事援助高達 1.5 億美金，這筆經費主要用於維持美軍於蒙古首府近郊所設置的軍事訓練設施外，並協助蒙軍對於國際維和任務的參與。

（4）經貿合作：然而，美蒙關係仍偏重於政治與軍事層面，經貿上的發展潛力雖大，但現階段的成績較不突出，儘管兩國早於 1994 年簽訂雙邊投資協定，美國方面更自 1996 年起對蒙方提供最惠國待遇，而近年來雙邊貿易的成長幅度亦達 6 成以上。

(5) 中蒙與俄蒙關係：在俄蒙關係方面，冷戰期間，烏蘭巴托在政治、軍事與外交上為莫斯科附庸，蘇聯瓦解後，兩國關係曾一度陷入緊張與低潮。但近年來，為避免中、美勢力深入其南翼，蒙古在俄羅斯老大哥的眼中，又恢復昔日的重要戰略地位；至於在中蒙關係上，自冷戰結束以來，雙方於 1994 年簽訂友好合作條約；1998 年兩國領導人發表聯合聲明；2003 年 6 月胡錦濤就任中共國家主席後，所出訪的第一個國家也是蒙古。

(6) 兩面討好的平衡者：在經貿方面，蒙古對北京具有相當依存性，而中共亦為蒙古最大貿易夥伴與外資來源。即使如此，雙方仍無法完全消弭蒙古傳統上的巨大戰略壓力。但誠如前述，錯綜複雜的地緣因素，相當程度限制蒙古於外交戰略上的選擇空間，短期內亦降低其一面倒擁抱華府的可能性。做為一個處於兩強夾縫中的內陸國而言，蒙古當局相當清楚其緩衝定位，稱職扮演兩面討好的平衡者角色。

(7) 選擇中立化：不得罪任何一方，乃是蒙古目前唯一也是最為務實的選擇，此策略可謂進可攻、退可守，最起碼可避免因向特定勢力過度傾斜，而危害自身安全利益；在積極面向上，則可於鄰近的兩強間，爭取左右逢源的利益；換言之，「不結盟」與「中立化」的潛藏台詞，即是「權力平衡」、「大國等距」與「多元外交」等策略的巧妙運用。

二、中、俄聯手制美

1990 年代初期，中俄開展建設性夥伴關係；自 1996 年以來，兩國進一步確立戰略夥伴關係；2001 年，雙方簽訂《睦鄰友好與合作條約》；2005 年春，在解決歷史遺留的邊界問題上，中共與俄羅斯

達成最終階段的國界東段的畫定協議，達成共同管轄的決定。2005年7月，中、俄於海參崴、東海水域與山東半島，舉行代號「和平使命 2005」史無前例的聯合軍事演習。儘管雙方於演習前，曾向外宣示此項行動符合聯合國憲章的宗旨，是在遵守國際法對於尊重各國領土完整與主權獨立的精神下進行，但很難不讓外界聯想真正的矛頭乃劍指美國。

近年來美國以反恐為由，於吉爾吉斯與哈薩克建立前進軍事基地，首度將勢力深入中亞，加上北約東擴腳步快速，對俄羅斯構成芒刺在背般的雙重戰略壓力，而中、俄兩國在東北亞地區亦具有類似的戰略共同利益，亦即避免讓美國在朝鮮半島的議題上享有獨斷權。但無論1990年代建立的「建設性夥伴關係」或「戰略夥伴關係」均難以和緊密的軍事聯盟相提並論，因此兩國關係的基本格局，可用「互利之下存在矛盾、合作中仍相互猜忌」來形容。

肆、俄蒙推動大規模軍演

2017年4月27日，正在莫斯科訪問的蒙古國防部長巴特額爾登與俄羅斯國防部長紹伊古會晤時正式提出官方請求，希望俄羅斯能幫助蒙古軍隊實現現代化，特別是為蒙古所組建的防空部隊提供武器裝備和幫助。

前蘇聯一直為蒙古軍隊提供武器裝備和軍官人員訓練。中蘇交惡時期，蘇聯曾在蒙古駐紮精銳重兵集團直接威脅北京，當時蒙古的防空全部由蘇軍在遠東的部隊負責。近年來，俄羅斯與蒙古軍方的交往互動非常頻繁。蒙古軍方高級將領時常訪俄，兩國幾乎每年定期舉行聯合軍演。蒙古軍隊也參加俄羅斯所舉辦的各種軍事比賽活動。

從地理位置和地緣政治角度來看，蒙古僅同中國和俄羅斯這兩個國家有邊界相接壤，如果蒙古同其中的一個鄰國更多軍事互動和軍事演習，毫無疑問防備和針對的肯定是另一個鄰國。俄羅斯亦藉助與蒙古加強各種合作，以及向蒙古提供武器裝備無疑能為俄羅斯在蒙古擴大影響提供機會。

2018 年俄蒙軍演的地點位於布里亞特共和國俄蒙邊境地區的一個演習場。此舉顯然是針對中國，不過，為避免刺激中國，這次軍演將在中國領導人習近平 9 月訪俄之後舉行。另外，俄羅斯軍售官員最近也訪問了蒙古，計畫將向蒙古免費提供大量各種裝備。俄羅斯與蒙古軍方日前在烏蘭巴托舉行雙方第二輪有關今年聯合軍演的磋商。俄蒙從 2008 年起每年舉行聯合軍演，但今年規模最大，雙方將各派出超過 1000 人的部隊參加軍演。目前蒙古陸軍人數僅有 5000 多人，卻派出 1000 多人參加今年軍事演習，顯示這次軍演的重要和不尋常。

伍、結論

「可汗探索－2018」的多國維和軍演，事實上，就蒙古國而言並非在展現其國力與戰力，更重的是就其地緣戰略的考量，維護與週邊大國的友好關係，爭取國家最大利益與安全，並扮演戰略平衡的角色。

近年來，美國與中國競相拉攏蒙古，正是兩國於後冷戰時期全球戰略交鋒的縮影，此趨勢正如同華盛頓近來極力發展與印度間的關係，美國的如意盤算，是從東亞（籌組以日本為首的隱性印中聯盟）、中亞（包括蒙古在內）、南亞地區，一直到歐洲大陸，連成一氣，形成對中、俄愈加緊縮的大包圍弧線。由此觀之，美國真正

的目的是要防範「崛起中的中國」，同時警戒「積弱不振與暫時沉睡」的俄羅斯，以確保美國的霸權領導地位，並壓制任何潛在的區域挑戰者。

然而，正如同哈薩克等中亞國家所採取的兩手平衡策略，印度對於北京與華盛頓亦是採取等距友好的彈性立場，就蒙古國而言，自然明瞭其「水漲船高」之戰略地位，因此不論是近在咫尺的古老強鄰，或是遠在地球另一端的所謂「第三鄰國」，基於獲取最大國家利益的考量，蒙古都不可能輕率押寶，斷然下注。弔詭的是，此次多國維和聯演，唯獨俄羅斯並未參演，實際上此乃蒙古國打更大的如意算盤，企圖透過兩國的聯合軍演，爭取更多的軍事援助與經濟利益。