

蒙古公民投票案例實踐解析

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長

壹、前言

蒙古國曾經出現成吉思汗、忽必烈等英雄，可說是人類歷史上的大國，但其在近代的獨立過程卻是非常艱辛。對蒙古而言，在西元1900年至1945年期間是與中國、蘇俄周旋，努力建立獨立國家地位，並爭取獲得國際承認的重要時期。

蒙古帝國瓦解後，殘餘勢力在明帝國時退回塞外，維持北元政權，與明帝國對抗。後來滿族統治者與漠南蒙古（即內蒙古）諸部結盟，進入中原建立大清帝國。其後，漠北、漠西諸蒙古部族也逐漸成為清帝國的臣屬。從1880年代開始，俄國透過不平等條約不斷在外蒙古擴張勢力，將外蒙視為它的勢力範圍，但名義上仍為清帝國的臣屬。

在1911年（清宣統三年）辛亥革命後，在沙皇俄國駐庫倫（現烏蘭巴托）領事的策動下，外蒙古活佛博克多汗在庫倫宣布獨立，建立「大蒙古國」政府。1911年11月30日，俄蒙軍隊包圍庫倫的蒙古辦事大臣衙門，解除清軍的武裝，並將辦事大臣三多及其隨從人員押送出境。12月28日，哲布尊丹巴在庫倫登基，自稱日光皇帝，年號共戴。但此獨立未被當時的清帝國政府承認。

1912年大清帝國滅亡，外蒙當局致電中華民國政府，要求獨立「自治」，但中華民國政府並未承認蒙古獨立。作為妥協方案，1913年沙俄當局與袁世凱執政的北洋政府簽訂「中俄聲明」，規定：外蒙古承認中國宗主權，為中國領土的一部分，但中國、俄國承認外蒙古自治。其後，1917年俄國十月革命成立蘇維埃政府，並在1919年和1920年兩次發表對華宣言，宣布廢除沙俄與中國簽訂的不平等條約，放棄從中國掠奪的一切。但在外蒙古問題上，俄國沙皇和蘇維埃政府都不想也沒有將外蒙真正看作是中國的領土。

1919年11月7日，外蒙當局突然致電北京政府，要求取消「自治」，恢復前清的舊制。這是因為外蒙古本來是靠俄國沙皇的支撐來維持自治，但俄國沙皇政府垮台之後，外蒙因外援斷絕而導致財政困難、社會混亂，庫倫當局難以自保，只得求助於北京。於是，北洋政府的總統徐世昌順水推舟，在11月22日下令取消外蒙的自治，恢復由表面上中國直接管轄的舊制。

但時隔不久，當北洋軍閥在1920年7月正進行直皖戰爭，中國北方局勢混亂時，遠東白俄謝米諾夫的軍隊在駐滿洲日本軍人的支持下侵入外蒙古，並於1921年2月21日佔領庫倫，扶植新的政權。外蒙古的活佛、王公們又一次宣布獨立。接著，蘇俄紅軍藉口白俄軍隊入蒙，也揮軍進入庫倫。同年7月，在紅軍的支持下，外蒙古成立親蘇的新政府，實行君主立憲制度。1921年11月5日，外蒙古宣布成為獨立國。同日，蘇聯和外蒙古訂立《蘇蒙修好條約》，雙方相互承認為合法政府。1924年11月26日，外蒙古政府宣布廢除君主立憲制度，成立「蒙古人民共和國」。

對於蘇俄的出兵以及隨後成立的蒙古政府，北洋政府雖然提出過抗議，但鞭長莫及也無能為力。只是就法律而言，中華民國政府不承認蒙古獨立，仍主張外蒙古是中華民國的一部分。

貳、蒙古公民投票的過程

1945年2月的雅爾達會議上，在商討對日作戰問題時，史達林提出蘇聯對日作戰的條件之一是「外蒙古的現狀須予維持」。當然史達林所說的「現狀」就是指「蒙古人民共和國」，而非中華民國政府認為外蒙古是其一部分的主張。史達林的要求得到羅斯福和邱吉爾的同意，簽訂世稱「雅爾達密約」的協定。

史達林知道這事不容易成功，所以提出由美國出面通知中國政府，並取得其同意。1945年6月15日，美國駐華大使赫爾利奉命將雅爾達協定的內容正式通知蔣介石。蔣介石感到憤怒，卻又無可奈何，只得同意派行政院院長宋子文、外交部長王世杰和蔣經國赴莫斯科談判。

1945年6月底至8月中旬，中蘇雙方在莫斯科舉行多次會談。史達林表示：「外蒙古必須獨立。外蒙古人民既不願加入中國，也不願加入蘇聯，只好讓它獨立；如果中國不同意，蘇聯就不會出兵攻打日本。」。事實上，當時的中華民國政府已無力管理外蒙，更何況傳聞外蒙和內蒙正準備聯合為「大蒙古共和國」，如果成功勢必危及華北。雖然宋子文曾經提出給外蒙「高度自治權」的主張作為妥協，但蘇方當然一概拒絕討論。

最後，在既成事實面前和國際壓力下，蔣介石只得指令宋子文接受蘇方條件，同意：蘇聯出兵擊敗日本後，在（1）蘇聯尊重中國東北的主權、領土完整；（2）不干涉新疆的內部事務；（3）不援助中共等三個條件下，允許將依公正之公民投票的結果，決定是否承認蒙古人民共和國。

1945年8月14日（即日本投降前一天），王世杰簽署《中蘇友好同盟條約》及其附件。雙方關於外蒙問題的換文中提到：「鑒於外蒙古人民一再表示其獨立願望，中國政府同意，將在日本戰敗後舉行公民投票，以確定外蒙的獨立。」

1945年10月20日，外蒙古舉辦公民投票，國民黨政府派內政部次長雷法章前往監

票，結果投票人數為四十九萬四千零七十四人，贊成票者為四十八萬三千二百九十一人，有97.8%的人贊成獨立。1946年1月5日，中國的國民政府正式承認外蒙古的獨立。

參、蒙古公投獨立的國際法意涵

蒙古的公民投票是二次大戰後第一個人民自決的事例，對國際法與國際社會的發展極為重要。

在法國大革命以後，由於「人民主權」理論的提出，使歐洲有關領土的割讓或合併，常舉行公民投票聽取住民的意願。這種涉及一國主權、獨立或領土割讓等國際法問題的公民投票（又稱「人民投票」），其法源來自國際法，是一種超憲法的權利，有時在行使之際甚至連國家都尚未建立，當然無須依賴國內立法或入憲才能行使，且非任何國內法所能排除。

在二次世界大戰後的1960年代，由於民族自決權的確立，使得許多歸屬不明的領土和非自治領土、託管領土、保護領等所謂「依賴領土」，均先後在相關國家和聯合國託管理事會的監督下，以公民投票決定獨立或國家歸屬。到二十世紀最後十年，前蘇聯及南斯拉夫的公投、加拿大魁北克尋求獨立的公投和由聯合國主導的東帝汶的公民投票等均是。這種屬於國際法層次的公民投票根本無須國內法規定，此種公民投票完全可由政府審時度勢決定實施時機，各國的先例莫不如此。

因此，蒙古舉行公民投票並無須公投法，因為這是屬於國際法層次的公民投票。早在六十多年前，中華民國已經公告承認外蒙以公投方式獨立，可見今日台灣如要進行獨立公投，無須討論該不該立法、入憲，甚至還在爭論公投法能不能排除獨立公投等問題。重點在於台灣人民是否有足夠的意志要求以公投達成獨立，而不是有沒有法律根據。

肆、結語

國家獨立的法源是自決權，但自決未必是以公民投票為之。當人民採取公民投票方式行使自決權時，公民投票即與獨立直接相關，是達成獨立的重要程序。然而，國家有時是在自決獨立之後才進行公民投票，此時的公民投票是確認正統性及合法性的作法，並非獨立的直接法理基礎。以波羅的海三國為例，他們均是在宣布完全恢復獨立之後，才進行公民投票，以確認其新國會的決定具有合法性。

蒙古早在1911年（清宣統三年）辛亥革命後，即由博克多汗活佛在庫倫宣布獨立，建立「大蒙古國」政府；1921年11月5日，蒙古宣布成為君主立憲制的獨立國家。1924年11月26日，外蒙古政府再廢除君主立憲制度，宣布成立「蒙古人民共和國」。因此，就蒙古的公民投票而言，它本身並不是國家獨立的根據，只是藉其確認國家獨立的合法

性，只有「人民自決」才是分離獨立的一般性規範，而公民投票只是其適用上的可能形式之一。

因此，從既存國家分離獨立成為新國家時，若是先以公民投票決定是否獨立之後，才由當地政府宣布結果成立國家者，則此時獨立的依據是自決權的行使，而公民投票的結果是該地域人民的意志表示，是其要求國家獨立的證據。至於前述蒙古與波羅的海三國是已脫離他國統治而建立國家後，因存在有外力干涉或母國堅不同意而地位曖昧不明，故才以公民投票確認其正當性，此時公民投票已不是其獨立的法理基礎，而是具有政治性質的行為，其獨立的真正依據是早先行使過的自決權。◆