

# 民初中俄有关呼伦贝尔问题的交涉

陈开科

〔摘要〕 清末民初，中国动乱，在俄国的支持和煽动下，外蒙古宣布“独立”，中国北疆风雨飘摇。1912年初，受外蒙古“独立”的影响，在俄国支持下，呼伦贝尔的蒙古封建主亦趁机作乱，宣布“独立”。对此，中国政府旗帜鲜明地反对：一方面，对呼伦贝尔封建主势力采取了剿抚并用的策略；另一方面，与俄国严正交涉，并充分利用国际因素，最终于1915年11月6日签署《中俄会订呼伦贝尔条件》，俄国承认中国对呼伦贝尔地区的主权。1917年底，俄国发生十月革命，中国政府抓住时机，于1920年初恢复对呼伦贝尔的行政控制，结束了呼伦贝尔的动乱。

〔关键词〕 外蒙古；呼伦贝尔；《中俄会订呼伦贝尔条件》

〔中图分类号〕 K258.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2020) 02-0180-07

呼伦贝尔即俄国人所称之为巴尔虎，位于黑龙江西部。其疆域东起纵贯黑龙江省西部的兴安岭，西至俄国边境，所属中俄边界长达700多公里，面积约占黑龙江省总面积的三分之一。其东南端在洮儿河上游，南与日属势力范围内蒙古东部地区交界。<sup>①</sup>可见，清末民初，呼伦贝尔的地理战略位置十分重要。就民族构成而言，包括索伦、额鲁特、提普钦、布里亚特、鄂伦春、达斡尔等民族，辛亥革命时期，总人口约32,500人，其中布里亚特蒙古族人口约占一半以上。<sup>②</sup>此外，还有不少俄、日侨民。据1907年的统计资料，中东路沿线的俄国侨民达15,700多人。<sup>③</sup>这种民族构成态势决定了未来影响呼伦贝尔政治态势的两种民族因素：蒙古和俄国因素。

1911年12月，在俄国的导演、支持下，外蒙古宣布“独立”。外蒙古的局势变化直接影响到呼伦贝尔。1912年1月15日，在哈尔滨俄国驻军司令马尔蒂诺夫中将<sup>④</sup>、俄国驻海拉尔副领

事吴萨蒂<sup>⑤</sup>的支持下，呼伦贝尔额鲁特总管胜福、同知成德、佐领荣升<sup>⑥</sup>等“接库伦来文劝告随同独立”。<sup>⑦</sup>自此迄1915年11月6日中俄双方签署《中俄会订呼伦贝尔条件》，中俄双方展开了长达三年多的艰难交涉。

从整个呼伦贝尔“独立”事件的历程来看，可以分为两个阶段：第一阶段，自1912年1月15日呼伦贝尔宣布“独立”至1914年2月16日中俄开始交涉；第二阶段，自1914年2月16日至1915年11月6日中俄签署《中俄会订呼伦贝尔条件》。

## 一、呼伦贝尔宣布“独立”与中、俄、日三国政府的因应

呼伦贝尔的“独立”主要受外蒙“独立”的影响，也可以说是外蒙“独立”的余波。实际上，呼伦贝尔的“独立”首先是以“排汉”为名义进行的。1912年1月14日，呼伦厅“蒙兵已

〔作者简介〕 陈开科，中国社会科学院近代史研究所研究员，中国中俄关系史研究会秘书长，北京100006。

聚千人，购有枪五百杆，派人到防营，声言二十七日晨八钟攻城，军队商民各挂白旗，否则全行攻杀”。15日，蒙兵果然攻占呼伦城，随即发表公告，宣称：“革命起事，各省附合，仇杀旗人，将覆大清。我呼伦贝尔旗人系满清之一小部分，世受国恩，自应尽一分臣子之义，故大众议定，起大清帝国义军，保守疆土，决不承认共和，亦不受汉官管制。营业商民丝毫不犯，加以保护。呼伦贝尔旗属官兵等全体电呈”。<sup>⑧</sup>可见，胜福等人是打着“排汉”和忠于清廷的旗号宣布“独立”的。呼伦贝尔既是中国的领土，也属于俄国在北满的势力范围，同时邻近日本南满势力范围。特殊的地理位置使得中、俄、日三国从一开始就十分关注呼伦贝尔的“独立”。

呼伦贝尔事件一发生，中国政府采用传统的剿抚两手策略。首先是“抚”。黑龙江巡抚周树模先后委派熟悉蒙情的杜荫田、于家铭、庆善、景明等为劝谕委员，前往呼伦贝尔劝告胜福等人取消“独立”。1月21日，“抚”的策略一度见效：“本日未刻，各蒙旗总管请委员等入城，宣布公认取消独立，仍守朝命。请通电以安人心，善后办法另电”。<sup>⑨</sup>但“劝抚蒙旗，屡允屡变”，“初一日蒙人取消独立后，今又反复，抚仍无效”。劝谕无果，中国政府只好考虑“剿”。周树模“除由省调队驰往弹压外”，还建议“驻伦防兵极少，请拨兵救援”。<sup>⑩</sup>实际上，此时中国政府不但无力进剿，还遭到俄国边防势力的阻挠。听闻中国政府武力进剿的消息，俄国人立即照会黑龙江巡抚进行阻挠：“俄守中立，铁路界内华兵不得与蒙人冲突，铁路运兵，非俄政府特别允许不能照办”，变相阻止中国军队平叛。俄国中立是假，助蒙是真。在俄国铁路沿线，默许蒙古人驱赶汉人，却不许中国政府官员在铁路沿线停留、居住等。由于俄国阴助蒙古叛兵，以致呼伦贝尔局势日渐失控。1月下旬，胜福等组织蒙兵准备进攻满洲里，满洲里的驻军哀叹“兵单、粮绝、援断”。面对俄国的干涉，中国政府一方面将情况公诸列强，“此次俄人暗助肇乱，大违公理。风闻驻哈美领派员调查后，拟出干涉。英德亦有访事人在伦。应请速向俄使诘问，飭令在伦俄官勿得意存破坏。否即将俄情通告各国，以遏野心，而维边局”，试图借助国际舆论制约俄国。但俄国在北满的势力范围已获得列强的承认，所以，“以夷制夷”未能见效；另一方面，中国黑龙江地方政府直接与俄国中东铁路当局展开地方层面的交涉，但毫无效果。2月1日，呼伦贝尔蒙古

军队进攻满洲里，俄军化妆直接助阵，满洲里的防兵英勇战斗，“计毙助攻俄武官一名，经海关史税务司系德国人同交涉局下令验明，将枪留证。计死俄官一名，蒙兵二十余名”，初获胜利。遭毙俄官为“西比利亚十五号队武官姥喀普林四基”。俄军直接助战，事态有升级趋势，周树模建议对俄展开国家层面的交涉。<sup>⑪</sup>2月4日，南京临时政府伍廷芳致电孙中山，告知满洲里失陷，“呼伦道所辖全境，已成土崩之势，间接而入俄人之手”，提醒临时政府制定应付方略。<sup>⑫</sup>2月8日，驻俄公使陆征祥汇报与俄国外交部交涉情形：俄国一味强调“中立”，否认有助蒙之举。2月11日，黑龙江巡抚宋小濂致电内阁，言及呼伦贝尔当局向华俄道胜银行借款练兵。<sup>⑬</sup>3月14日，“复准东督、黑督文称：呼伦变乱，派员探查。现蒙人与俄人、德人屡有私立合同，租售渔业、金厂等事。旋又准其来文报告，蒙、俄人占据吉拉林金厂，驱逐厂内华人，并俄人教授蒙兵操演，以及察罕敖拉煤厂、呼伦湖渔业均为俄人占用”。鉴于俄国直接从呼伦贝尔叛乱当局手中不断获取大量政治、经济特权，当时有消息称中国政府准备从齐齐哈尔调兵前往镇压，对此，俄国立即声明“不能漠视”，加以阻止。迫于俄国方面的压力，中国政府只好放弃武力讨伐的打算。<sup>⑭</sup>

袁世凯上台后，俄国全力与中国政府就外蒙古问题进行周旋。此时，俄国已经基本上确定其解决外蒙古问题的方针：外蒙古“自治”，名义上属于中国，但实际上成为俄国的附属，反对外蒙贵族成立真正独立的“大蒙古国”计划。外蒙古问题上的举措直接影响俄国对呼伦贝尔“独立”的态度。5月19日，俄国外交大臣致电驻华公使库朋斯齐，其中吐露了两方面信息：一是反对呼伦贝尔并入外蒙古；二是基于中东铁路的特殊情势，俄国不可能长期拒绝中国军队使用铁路。21日，库朋斯齐回电，称已经指示俄国驻哈尔滨总领事吕巴及波佩照办，同时建议利用外蒙古、中国的压力来促使呼伦贝尔消弭并入外蒙的企图。<sup>⑮</sup>但随后的电示表明，俄国对中国武力平息呼伦贝尔事件的做法仍然持反对态度：“倘若中国人不顾我国抗议，仍企图将中国军队派往海拉尔，则边防军外阿穆尔军区应准备以武力予以制止”。<sup>⑯</sup>这是俄国准备公开武力干涉的信号。

鉴于俄国的态度，外蒙古和呼伦贝尔联合组织使团出使俄国，企图争取俄国支持外蒙与呼伦贝尔合并且完全“独立”。<sup>⑰</sup>1913年2月初，外蒙政府内务大臣和内阁副大臣带着同呼伦贝尔政府

及内蒙古诸王公会谈的要务，起程前往海拉尔和哈尔滨。根据相关史料，该使团的使命其实主要是企图与日本发生联系。但是，根据日俄密约，外蒙为俄国势力范围，日本此时不会违反协议，贸然支持外蒙，以免挑起日俄矛盾，所以日本领事婉拒了外蒙使团访问日本的要求。<sup>⑧</sup>库伦使团无奈只好于2月16日自海拉尔踏上归途。<sup>⑨</sup>2月25日，日本驻长春领事本多将库伦使团之事通告霍尔瓦特。<sup>⑩</sup>然而，外蒙派特使再次联络日驻哈尔滨总领事馆，希望日本支持外蒙独立。<sup>⑪</sup>

1913年11月18日，俄国外交大臣致电俄国驻华公使，其中比较完整地表述了此时俄国解决呼伦贝尔问题的基本意见：一是主张恢复中国在呼伦贝尔地区的主权；二是主张中国通过和平谈判来解决问题，反对武力征伐；三是俄国要求居间调停。<sup>⑫</sup>“调停”是俄国在近代对华外交政策中进一步获取侵略利益的惯用手段。此后呼伦贝尔问题的发展实际上是顺着俄国的这些方针展开的。对此，中国政府无奈，当即表示响应：一是声明愿意以和平方式讨论解决呼伦贝尔问题，但表示“中国不能放弃在呼伦贝尔设官及驻兵之权”；二是询问中俄“将通过何种方式、根据何种原则开始呼伦贝尔问题谈判”？<sup>⑬</sup>但此时俄国显然还未形成具体谈判方案。

由于呼伦贝尔邻近日属满蒙势力范围，所以，尽管有日俄密约约束，俄国在呼伦贝尔的动作仍然引起日本的极大关注。1913年12月5日，日本驻哈尔滨总领事本多致函外交大臣牧野，提交了《关于蒙古问题之现状及其将来之趋势报告》，其中涉及呼伦贝尔现状、俄国的态度以及与日本帝国的利害关系、俄国政府对内蒙古的态度等重要问题。认为按照目前蒙古事件的发展趋势，极有可能影响到日属东部内蒙古地区：“库伦方面的势力无疑会进一步扩展到内蒙古（呼伦贝尔的目前形势，即是一个很好的实例）。属于我国势力范围的东南蒙也极有可能迟早卷入这一漩涡。况且库伦政府的元首活佛已成为一般蒙民所皈依的中心，他对内蒙古民众的影响力与外蒙古相比不分轩輊。倘若事情发展到这一地步，则日本帝国的利益将受到多方面影响（库伦势力的渗透毕竟意味着俄国势力的滋长）。因此，确信：对蒙古目前局势的变化及其发展趋势给予密切关注和深入研究，是我们面临的重要问题”。<sup>⑭</sup>在日本人看来，外蒙势力涉足内蒙，在一定程度意味着俄国势力涉足内蒙，这将直接影响日本对内蒙东部地区势力范围的控制。紧接着，12月16日，日

本关东都督府参谋长福田向外务次官松井提交《呼伦贝尔问题调查书》，就呼伦贝尔问题对日属内蒙古东部地区势力范围的影响进行了研究，提醒日本应该准备“防备和对抗的策略”。<sup>⑮</sup>1914年1月15日，日本驻俄大使本野直接询问俄国对呼伦贝尔的态度，并提交机密的《蒙古情报》第1号，认为外蒙古问题解决后“俄国有进一步吞并呼伦贝尔之意”，惊呼“‘白熊之祸’就要殃及黑龙江省西部和内蒙古了”。<sup>⑯</sup>可见，日本对俄国在其势力范围附近搞小动作是非常警惕的。

与此同时，其他列强也开始关注呼伦贝尔“独立”问题：“风闻驻哈美领派员调查后，拟出干涉。英、德亦有访事人在伦”。而中国政府亦准备利用各列强的关注，制衡俄国支持呼伦贝尔的“独立”：“应请速向俄使诘问，飭令在伦俄官勿得意存破坏。否即将俄情通告各国，以遏野心而维边局”。<sup>⑰</sup>

各列强特别是日本对呼伦贝尔问题的关注，主权国中国的抗拒，都促使俄国必须尽快确立解决呼伦贝尔问题的方针。1914年1月20日，库册斯齐致电俄驻海拉尔副总领事吴萨蒂，再次谈及处理呼伦贝尔问题的方针：一是呼伦贝尔为北满的组成部分，反对并入外蒙；二是主张和平谈判，反对武力征讨；三是俄国居间调停。<sup>⑱</sup>这和前述方针雷同。2月10日，俄国外交大臣在致财政大臣的公函中吐露，外交部正在起草给库册斯齐的调停训令，对俄国的方针有了一些新的表述：“拟决定呼伦贝尔仍归蒙官管辖，北京政府确认自呼伦贝尔脱离中国而独立以来俄国属下之人同呼伦贝尔当局所签合同。此外，我建议将恢复中国在呼伦贝尔的主权问题，同限制中国在北满的军队问题，以及北京政府向被剥夺开采满洲金砂权的俄国金矿主提供补偿的问题联系起来”。<sup>⑲</sup>

这种表述，表明俄国人最关注的还是趁呼伦贝尔混乱时尽力争取到更大的利益。中俄有关呼伦贝尔问题的交涉大戏将要正式上演了。

## 二、中俄交涉及其结果：

### 签署《中俄会订呼伦贝尔条件》

1914年2月16日，俄国驻华公使库册斯齐与中国外交总长孙宝琦会谈。会谈伊始，中国方面主张与呼伦贝尔当局直接会商，遭到俄方反对。俄国坚决要求居间调停，中国无奈，便请俄国方面提出解决呼伦贝尔问题的具体要求。19日，库册斯齐代表俄国政府提出和平解决呼伦贝尔问题的四点要求：

现以表格方式将呼伦贝尔当局所提要求罗列如下：

条目	3月7日海拉尔副领事 吴萨蒂函电	3月25日日本关东都督府 民政长官佐藤函电
1	本地所有官吏由当地人充任	呼伦贝尔行政长官由民国政府任命
2	本地区行政长官由当地官吏 推举，由大总统批准	呼伦贝尔设置蒙旗总管
3	中国清偿债务与呼伦贝尔 无涉	行政长官之任命只限满人，其他行 政长官之任命为满人、蒙人各半
4	中国人不得在呼伦贝尔垦地、 派驻官吏及驻军	废除历来的五翼总管一协领制，使 之归属呼伦贝尔蒙旗总管管辖
5	为保卫边界起见，容许照旧 保存本地军队	呼伦贝尔民政长官在地方施政须征 得蒙旗总管同意
6	呼伦贝尔商务及一切进款由 呼伦贝尔当局自行支配	呼伦贝尔军事由蒙旗总管管理
7	呼伦贝尔作为自治区，由 中央政府直接管辖	呼伦贝尔兵丁及巡警全部从蒙人中 录用
8	俄国担保中国政府不破坏呼 伦贝尔行将建立的体制	呼伦贝尔军队和警察之数目为，常 备军2000名，预备役1500名，常备 巡警600名，预备巡警800名
9		军队和警察所需武器弹药和其他一 切军饷由民国政府支出
10		呼伦贝尔“独立”以来蒙旗总管决 意施行的税制以及地方行政，由民 政长官继续施行
11		呼伦贝尔固有的区划一律裁撤
12		民国政府若同意上述条件，则在 一个月之内将第九条所提武器交给呼 伦贝尔总管

原则上，两种版本的呼伦贝尔条件差异不大，但实际表述却存在许多不同，尤其日本方面所获得版本的条件更加细致。我们现在没有史料来明确分辨两种版本的真伪，但根据相关资料，两种版本中国方面都应该知晓。据前述佐藤在《蒙古总管胜福所提取消呼伦贝尔独立的条件》的记述，黑龙江当局于2月份曾密派某候补统领先往海拉尔会见胜福，具体商谈回归中国的条件。同时，民国政府为招降胜福，也派遣一位叫高瞻偕的人前往海拉尔，想说服胜福取消所提条件。另据4月3日库朋斯齐致俄国外交大臣的紧急报告，俄国版本的呼伦贝尔回归条件于3月20日曾递交中国政府。有证据表明，中国政府似乎并未重视呼伦贝尔所提出的那些条件。3月28日，中国政府仍然只针对俄国所提出的四项条件逐条做出正式答复：

1. 呼伦贝尔仍归蒙官管辖，细节可日后磋商。但任命当地人为呼伦贝尔副都统，似应作为首要条件。

2. 北京政府应依法确认自呼伦贝尔实际“独立”以来俄国属下之人同呼伦贝尔当局所签合同。

3. 如需在呼伦贝尔修造东省铁路专用线，应承认俄国属下之人享有优先权。

4. 因战争前赋予俄国金矿主的开采让与权被夺，故中国政府应给予补偿，其补偿数额由设在我商务部的各部门联合委员会磋商，数额确定后即行通知您。<sup>③</sup>

对此，中国政府逐条进行了讨论。孙宝琦认为：第一条意味着恢复旧制。但俄方需要解释：“当地人”具体所指是蒙古人，还是满人？针对第二条，要求俄方提供所签合同的目录，如果这些合同没有侵犯中国主权，可以将之演变为中俄政府之间的合同。至于第三条，孙宝琦一连提出了三个疑问：俄国是否打算剥夺中国人修造铁路专用线之权？俄国对中国以俄国资本修造此等专用线的愿望持何态度？俄国是否认为惟有经俄国同意才能修造？对于第四条，孙宝琦要求说明：一是此条是否指呼伦贝尔的让与权？否则很难看出让与权与恢复中国在呼伦贝尔的主权有何联系；二是请俄国明确“补偿”的数额。<sup>④</sup>

2月28日，库朋斯齐在给外交大臣的函电中表示赞同将俄国与呼伦贝尔当局签署合同数额全部报知中国政府，并按照中国政府不损害主权的要求，将某些合同中的“土地转归外国人所有”条目修改为“定期租赁”性质；同时，节外生枝，建议中、俄双方听取呼伦贝尔方面的相关要求。3月2日，俄国政府就部分问题答复：同意考虑巴尔虎人自己的要求；答应将俄国与呼伦贝尔当局之间签署的合同报知中国政府；呼伦贝尔专用线路的修造办法，尚需详细讨论。原则上俄国不反对中国人用俄国资本修造呼伦贝尔专用线，但因东省铁路的缘故，亦确实应当考虑俄国的利益；至于给金矿主补偿一事，所提数目虽尚未最后确定，但现在可以说，将大大低于金矿主所提数目。<sup>⑤</sup>

于是，在俄国的支持下，呼伦贝尔当局也提出了自己的要求。但这些要求有3月7日海拉尔副领事吴萨蒂电报版<sup>⑥</sup>和3月25日日本关东都督府民政长官佐藤函电版<sup>⑦</sup>，内容似乎有些差异。这些要求的前提是：呼伦贝尔希望并入外蒙，如果不行，那就同意在下列条件基础上回归中国。

1. 呼伦贝尔副都统一职系根据清朝旧制所设，呼伦贝尔副都统由民国大总统委派满人或蒙人充任，但不以委派当地为人为限，与此同时，分设副都统公署及地方民政机关。副都统公署由副都统、五翼总管、高级及下级官员及一定军事人员所组成。副都统公署专管蒙旗事务，并设道尹、县知事等管理民政，而此等职务，不分汉、满、蒙人，均可充任。

2. 俄国属下人等与巴尔虎人所订各项私人合同须经中国政府审查并逐一讨论批准。

3. 倘若发生借外债在呼伦贝尔修造东省铁路专用线问题，中国政府承认俄国属下人等有优先权。

4. 日俄战后俄国属下人等所失去的采矿权应查实，单独解决。

对于中国政府的答复，俄国人十分不满。认为中国政府根本没有承诺在呼伦贝尔不驻兵、不设官、不在呼伦贝尔垦地，且故意忽视呼伦贝尔当局所提出的各项要求。<sup>⑤</sup>其实，呼伦贝尔属于中国的领土，俄国此举实为干涉中国内政。而中国政府之所以忽视呼伦贝尔的所谓回归条件，也是基于当时呼伦贝尔内政的实际情形。据日本人所获取的情报，当初呼伦贝尔当局想并入外蒙，主要是期望库伦政府能承担呼伦贝尔全部行政费用。然而，库伦政府也希望通过合并呼伦贝尔，让其承担库伦政府部分行政费用。这终于导致二者意见分歧。呼伦贝尔“独立”前，其大部分行政费用由中国政府承担，如今却陷入只好自行承担所有行政费用的窘境。因此希望回归中国，把希望寄托到中国政府身上。<sup>⑥</sup>既然如此，中国政府自然用不着十分关注呼伦贝尔提出的所谓“条件”了。

此后，中俄两国集中解决外蒙问题，正值恰克图中、俄、蒙三方会谈紧锣密鼓之际，加上欧战爆发，俄国一度准备延迟呼伦贝尔问题的会谈。<sup>⑦</sup>但随后中国在俄国的远东政策中扮演较为重要的角色，俄国一直动员中立的中国参战，企图联合中、日共同对付德国。反观中国，也担心欧战蔓延到远东。<sup>⑧</sup>综合这一切因素，俄国最终决定满足中国的愿望，继续谈判解决呼伦贝尔问题。但欧战势必影响中俄谈判呼伦贝尔问题的进展速度。

1915年3月23日，日本驻齐齐哈尔代领事吉原在致加藤函中报告：中、俄、蒙恰克图会议已经审议了有关取消呼伦贝尔“独立”、回归黑龙江管辖的条款，黑龙江督军朱庆澜正考虑向呼

伦贝尔派遣官吏。至于中国政府如何对待俄国与呼伦贝尔签署的相关协议，尚无确切消息。<sup>⑨</sup>

延至8月18日，库朋斯齐始受命将俄国所拟呼伦条约照会陆征祥，希望中俄尽快达成协议。10月28日，库朋斯齐向陆征祥声明：俄国要求一星期内签署呼伦条约。最后又强行确认11月6日为条约签字日。尽管俄国咄咄逼人，中国政府仍然努力争取修改相关条款，希望对核准俄国承租人的合同提出若干条件加以限制。对此，库朋斯齐以中断和谈相威胁。迁延日久，中国政府被迫就范，全盘同意俄国的要求。<sup>⑩</sup>

1915年11月6日，签署《中俄会订呼伦贝尔条件》，主要内容共八条：

1. 呼伦贝尔定为一特别区域，直接归中国中央政府节制，并受黑龙江省长官监督。遇有必需之事及便利文牒之来往，则呼伦官府可与该省长官相商。

2. 呼伦贝尔副都统由中国大总统以策令任命之，并享有省长之职权，呼伦贝尔总管五员及本地三等以上职官，始有任命为副都统之资格。

3. 副都统公署设左右两厅，厅长一由副都统拣员，一由内务部拣员，均须经中国中央政府任命。此项厅长之任用，应以呼伦贝尔四等以上职官为限。各厅之执掌，由副都统规定之。该厅长应受其节制，经副都统许可后，始有与中央政府及其他各省直接往来文牒之权。

4. 平时所有该地军事，专就本地旗兵执行。但副都统应将军事筹备情形及其缘由呈报中央政府。呼伦贝尔官吏若认地方不靖、无力弹压之时，中央即可派兵前往，惟先应通知俄国政府，迨地方靖后，即行撤出呼伦贝尔境外。

5. 除海关及盐政进款专归中央收存外，呼伦贝尔他项各税捐尽数留作该地方之用。副都统应将收支情形年终呈报中央政府。

6. 呼伦贝尔及中国内地农工商人等自由往来侨居，均一律看待，不稍歧视。惟呼伦贝尔土地既认为旗民所共有，则华人仅得以定期租借名义在各处取得田地，并须禀由地方官查明此项农业无妨碍旗民牧放牲畜之处，始可办理。

7. 将来如拟在呼伦贝尔修筑铁路须借外款时，中国政府应先与俄国商办。东省铁路公司及林矿及他项实业之俄国承办人，如欲在呼伦贝尔境内修筑专用铁路，以为运输材料及出产之用，非经中国中央政府批准不能修筑，除有特别窒碍情形外，应即批准。按照下列第八款所载俄国人民应修之专用铁路，已包括于中国中央政府业经

允准之合同内者，当然不适用上项所规定之办法。

8. 俄商与呼伦前订各契约已由中俄双方派员审查并经允准。<sup>④</sup>

最终，叛乱头子胜福被委任为第一任副都统。尤其令人意想不到的，在条约签署后，陆征祥另外附有补充条约第八条的照会：类似合同今后将由俄国承办人与地方当局订立，并取得黑龙江省当局的认可；如该当局发现难以给予批准，则该问题将交由外交部与俄国驻华公使讨论。<sup>⑤</sup>中国政府的照会似乎是想限制未来此类条约的发展，但以当时中国的国力，实际上没有能力限制此类条约的发展，地方层面的“批准”和国家层面的“讨论”，对俄国在当地的活动起不了真正意义上的限制作用。结果只能是弄巧成拙，中方主动将条约的适用范围由往昔扩展到未来。因此，中国政府的照会实非明智之举。当然，在中俄会谈中，中国政府整体上还是做了许多努力，“迭据与俄使争议”，并非一味妥协。比如，刚开始，该“条件”尚有法文本，汉、法文本在文字上有许多不同：“汉文呼伦贝尔定为特别区域，法文改为一省；汉文受有特别区域长官之权分，法文改为受有省长之职权；汉文副都统由大总统简任，法文改为被选；汉文轻便铁路，法文改为铁路支路。其他窜易移置而意义无甚出入者，尚不在内”。后经中方据理力争，俄国始答应准确修改。

观此条约，无论如何，已经规定呼伦贝尔名义上归属中国，属于中国的主权领土。这种结果，有北洋政府的交涉之功，但最关键的还在于俄国对华政策与国际形势的变化，其中也有日本因素的影响。俄国既要应付欧战，又不能改变列强在远东的实力均衡局面，就势必无力亦不能支持外蒙及呼伦贝尔真正“独立”。在不影响列强远东实力均衡的前提下，俄国努力经营自己的势力范围，尽量多地从中国的手里攫取各种利益，就成为其对华政策的最优选择。然而，对中国来说，最重要的是，呼伦贝尔名义上归属中国黑龙江省管辖，正是这点使呼伦贝尔的命运在未来的发展态势方面完全有异于外蒙古。

然而，尽管“条件”规定呼伦贝尔名义上归属中国，但实际上中国无法在呼伦贝尔行使主权。中国政府不能在呼伦贝尔区域内任意设官、殖民、驻军。中国军队进入呼伦贝尔需要得到俄国和呼伦贝尔当局的同意。所以，该“条件”实质上是一个不平等的条约，充分体现了俄国侵略中国的意图，严重损害了中国的领土主权。

与此同时，俄国在呼伦贝尔的动作引起日本

的关注。因为呼伦贝尔作为北满俄属势力范围，邻近内蒙古东部日本势力范围，呼伦贝尔的政治变动势必影响日属势力范围的安全。自中俄开始呼伦贝尔问题的交涉，日本方面就密切注意，积极收集相关情报，并分析确定对策。11月6日，《中俄会谈呼伦贝尔条件》签署，9日，日本驻华临时代理公使小幡就将中俄呼伦贝尔问题“条件”的内容探听清楚，并密报石井，同时提供自己的情报分析。小幡认为，在中俄有关呼伦贝尔问题的交涉中，中国政府是失败的一方，并由中俄有关呼伦贝尔问题的交涉总结出对日本有益的经验：俄国擅自与呼伦贝尔签署系列利益合同，然后逼迫中国政府承认其法律效力，这种外交模式当为日本在内蒙东部势力范围内仿效。<sup>⑥</sup>可见，俄国制造呼伦贝尔混乱的国际影响十分恶劣。

1917年，俄国发生十月革命，其远东政治形势十分混乱，俄国势力在远东失去了国力支撑，导致呼伦贝尔问题出现新的转机。基于协约国列强的支持，中国对呼伦贝尔问题的态度转而开始强硬，终于在1920年1月29日直接宣布撤销呼伦贝尔特别区，全面在呼伦贝尔恢复行政主权，结束了呼伦贝尔的动乱。

### 简短的结论

民初中国中央政府对边疆地区的控制力趋弱。趁此机会，中国边疆地区尤其是北疆，内外因素结合，致使局势风起云涌。外蒙古“独立”首先是蒙古部族自主意识苏醒的后果，同时也是俄国势力支持干涉的结果。获取外援的外蒙古上层封建主试图借满清垮台的机会争取独立，最终导致中国北疆局势风雨飘摇。呼伦贝尔的动乱无疑是当时中国北疆边境危难局势的反映。

1. 呼伦贝尔“独立”是外蒙古“独立”的余绪。任何事物的演变都是内因为主，呼伦贝尔的“独立”其实也是呼伦贝尔的蒙古族封建主趁中国中央政府的控制力趋弱时心生叛逆的表现。但呼伦贝尔的动乱离不开外蒙古封建主的煽动和俄国势力的支持，尤其是俄国势力的支持。俄国边防军甚至化妆成呼伦贝尔蒙军参与攻击维稳的中国军队，就是明显的一例。

2. 呼伦贝尔的地理位置相对外蒙古地区而言，更靠近日本满蒙势力范围，极为敏感。所以，呼伦贝尔的动乱尤其是俄国势力的渗透受到日本的关注。日本领事的诸多报告表明：如果俄国势力继续支持呼伦贝尔“独立”，必将威胁到日本在华满蒙势力范围，日本必不肯罢休。同时，在

中国东三省存在利益关系的其他列强也开始关注呼伦贝尔动乱。国际因素的干扰无疑是嗣后俄国在呼伦贝尔问题上与中国妥协的重要原因。

3. 由呼伦贝尔事件的历程看，呼伦贝尔动乱最终平息的最为关键的原因当然是中国政府的态

度。民初中国政府虽然势力孱弱，在列强侵略和边疆动乱面前力不从心，态度软弱，但仍然不轻易放弃抵抗，其维护领土主权反对边疆部族分裂活动的态度一直是较为坚决的。正是基于上述因素，呼伦贝尔“独立”最终以失败告终。

①《日本外交文书》大正二年，第1册，第446号文件。本文所引《日本外交文书》，均由蔡凤林翻译，载李静杰等主编《中俄关系史档案集（1645-1965）》第16卷，未刊稿。以下不另注明。

②④①⑦①⑧①⑨②①②④②⑤②⑥《日本外交文书》大正二年，第1册，第451、446、328、327、327、330、331、446、451、490号文件。

③《呼伦贝尔盟志》，呼伦贝尔：内蒙古文化出版社，1999年，第452页。

⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑲中国史学会主编：《辛亥革命》（七），上海：上海人民出版社，1957年，第313、307、305、306、307、305-306、308、310-315、311页。

⑫《中华民国史事纪要》（1912年），台北：“国史馆”编，1976年，第187页。

⑬“军机处电报档”，1912年7月，中国史学会主编：《辛亥革命》（七），第317页。

⑭中华民国外交部政务司文书科编：《外交部交涉节要》，第27-28页。转引自吕一燃编：《北洋政府时期的蒙古地区历史资料》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2014年，第10-11页。

⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲陈春华编译：《俄国外交文书选译——关于蒙古问题》，哈尔滨：黑龙江教育出版社，2013年，第550、552、588、591、591、594、595、598、603、608-609、611、616-617页。

⑳ Царская Россия и Монголия в 1913-1914 гг. Красный архив. 1929, № 6 (37). с. 23.

㉑ Там же . с. 23-24.

㉒㉓《日本外交文书》大正三年，第1册，第502、504号文件。

㉔㉕㉖《日本外交文书》大正四年，第260、278、275号文件。

㉗ 黑龙江省档案馆，全宗：124，目录：3，卷号：343。转引自李静杰等主编：《中俄关系史档案集（1645-1965）》第16卷，未刊稿。

（责任编辑：许丽梅）