

新中国边界政策的形成与发展

关培凤 胡德坤

(武汉大学 中国边界研究院 湖北 武汉 430072)

摘要 20 世纪 50-60 年代 中国在与周边邻国谈判解决边界问题的过程中 提出了平等友好、互谅互让、和平协商解决边界争端政策,70 年代末,针对与周边邻国存在的海上边界和领土争端,中国政府又提出了以“主权归我、搁置争议、共同开发”为核心的解决海上边界争端的原则,从而使新中国边界政策进一步丰富和发展,并形成了自己的特点。

关键词 新中国 边界政策 形成 发展

中图分类号 K27 **文献标识码** :A **文章编号** :1003-8477(2010)02-0101-04

在国际法上,边界指国家之间互相给予各自的领土主权或排他性的领域管辖权规定的界线,其作用是分割两个平等的、毗连的国家主权或管辖权并将其限定在一定的领土或领域范围内。从这一意义上讲,边界是主权的界限,边界问题是事关国家核心利益的问题。新中国成立 60 年来,在维护国家主权、解决边界争端问题上,以睦邻友好、和平协商解决为宗旨,先后提出了解决陆上和海上领土、边界争端的政策方针,与周边大部分国家妥善地解决了陆地边界问题,使海上领土和边界争端的继续发展得到积极遏制,赢得了周边国家和世界的赞赏。

—

新中国在成立之初,与周边国家间几乎没有任何一段确定的边界,只存在相互交织的三种“边界线”:不平等条约规定的边界线、多年形成的传统习惯线和实际控制线。由于新生的中国不仅面临修复战争创伤、建设社会主义国家的重任,遭受着帝国主义国家的封锁包围,而且还承受着周边新独立民族国家的疑惧和不信任,考虑到这三种界线背后所蕴藏的纷繁复杂的国家间关系,以及边界问题的公平合理解决不仅关系到中国主权和领土的完整、中国同邻国的关系,而且关系到新中国能否有一个和平稳定的周边环境服务于国家建设,新中国在边界问题上最早采取了暂时搁置的慎重态度。

为积极发展与周边国家的睦邻友好关系,新中国在坚持和平外交的基础上,于 1954 年先后同印度、缅甸两国共同倡

导以和平共处五项原则作为处理国家间关系的准则。和平共处五项原则的提出不仅增强了国家间的信任,也加速了中国与部分周边国家处理边界和领土争端时机的成熟。缅甸是最早提出与中国解决边界问题的周边邻国,中国的边界政策也正是在与缅甸的边界谈判中提出的。在 1954 年 6 月周恩来总理访问缅甸期间和同年冬天缅甸总理吴努访华期间,缅甸先后两次表达了早日解决两国边界问题的希望。其中的原因之一正如吴努所坦率表示的那样,“中国好比大象,缅甸好比羔羊,大象会不会发怒,无疑会使羔羊常常提心吊胆”。^{[1](p45)}为消除缅甸的疑虑和担心,1954 年 12 月 12 日中缅双方发表的联合公报中,明确表示要根据友好精神在适当时机通过正常的外交途径解决两国边界问题。这是中缅两国首次公开表示要求解决两国之间的边界悬案。此后,中国开始为解决中缅边界问题作具体的准备工作。政府的各有关部门会同云南省,对有关的历史文献和实际情况进行了系统的和详细的调查研究。^{[2](p240)}1955 年 11 月,中缅两国边防部队在边界南段未定界的黄果园附近因误会发生武装摩擦后,中缅双方加快了边界问题的解决步伐。

1956 年 11 月吴努访华期间,中缅领导人在友好与谅解的气氛中讨论了边界问题,周恩来提出了互谅互让的主张,对于有争议的问题,他坚持先弄清事实的由来,抱着现实的态度,通过友好协商,寻求公平合理的解决。^{[3](p1177)}对于中缅边界谈判中最伤害中国人民感情的南段“1941 年线”的问题,周恩来总理指出,修改旧条约或废弃旧条约重订新约,会

作者简介:关培凤(1980—),女,武汉大学中国边界研究院讲师。胡德坤(1946—),男,武汉大学中国边界研究院教授、博士生导师。

使人觉得过去历史上所有划界的条约都可以改变,会导致四邻不安。因此,“在边界问题上,根据正式条约划定边界,应该根据一般国际惯例予以尊重,但并不排除两个友好国家的政府通过和平商谈求得双方公平合理的解决。”^{[2]p241}换言之,中国政府应首先承认和尊重旧政府与外国签订的正式边界条约,如果要修改,必须通过双方友好协商,再行修改。在中缅边界北段未定界地方是否应该多争土地的问题上,周恩来指出,与帝国主义必须寸土必争,但现在的缅甸已经变成了民族主义国家,而中国是社会主义国家,两国彼此的关系是友好关系。^{[4]p379}言外之意即中缅边界应立足于和平、友好、互谅互让的基础上进行谈判和解决。

周恩来关于中缅边界谈判的上述意见对新中国将奉行的整个边界政策具有普遍的指导意义。1957年7月,周恩来总理在全国人民代表大会上进一步全面阐述了中国解决边界问题的主要考虑。第一,解决边界问题的目的是安定四邻,争取国际形势的和缓,而不是使我们同邻国的关系紧张起来。第二,边界问题的解决必须与和平共处政策的推广联系起来,使双方真正在平等、互利、友好的基础上加以解决。第三,边界问题必须通过和平谈判的方式来解决,绝不能采取武力解决,也不能用武力改变现状,因为这与我国和平外交政策相违背。第四,与有关国家的谈判,既要根据历史上可以为凭的法理观点,又要考虑到与有关国家的新关系和我国的政策。^[5]基于上述思想和认识,周恩来总理在对历史事实与实际情况以及传统习惯线等问题作了充分了解的基础上对中缅边界三段悬案提出了具体的解决方案。^{[2]p240-246}周恩来总理对中缅边界有关问题的认识及其解决思想,得到了缅甸方面的由衷认同。吴努表示这是照顾双方利益的公平合理的主张,他还说:“现在中国是一个强大的国家,缅甸是一个弱小的国家,中国能提出这样的方案,我们非常满意”。^[6]

1960年10月1日,中缅在北京正式签署了新的中缅边界条约,合理地全部划定了中缅边界。根据条约,(1)对尖高山至中缅边境西段终点的未定界,缅甸同意将1905年至1911年期间为英国军队所逐步侵占的、属于中国的片马、岗房、古浪地区归还中国(1961年6月4日正式归还),并按照传统习惯线正式定界。(2)对于猛卯三角地区,双方认为1897年中英划界条约规定的“永租”关系不符合目前中缅平等友好关系,决定废除缅甸对属于中国的孟卯三角地区所保持的“永租”关系。中国方面根据平等互利和互让的精神,考虑到缅甸方面的实际需要,同意将这一地区移交给缅甸,成为缅甸联邦领土的一部分。(3)作为交换,同时为了照顾历史关系与部落的完整,缅甸方面同意把按照1941年中英两国政府换文规定的属于缅甸的班洪、班老部落在“1941年线”以西的辖区划归中国,从而消除这两个部落被“1941年线”人为分割成中缅两部分的不合理状态。

从中缅边界谈判的全过程和两国最终签订的边界条约可以清楚地看到,社会主义新中国对缅甸这个弱小的民族主义国家始终待之以平等、友好,在领土归属问题上拒绝多占强占,而是充分考虑了本国和缅甸的合理利益,真正做到了互谅互让。中缅边界问题的合理解决,向世界特别是周边国家展示了中国奉行和平外交、互谅互让、平等协商解决边界

问题的决心和诚心,展示了中国对国际条约、国际惯例的尊重,有效地消除了其他周边民族国家对中国这个社会主义大国扩张的疑虑和担心,中缅边界问题的解决成为中国与邻国解决此类问题的典范。1956年周恩来与吴努商讨中缅边界问题时,周恩来曾对吴努表示:“愿与缅甸的边界问题解决得好作为典范”。^{[4]p370}愿望变成了现实,继中缅边界问题解决后,中国继续在睦邻友好、互谅互让、平等协商等原则指导下,于60年代前半期先后同尼泊尔、蒙古、朝鲜、巴基斯坦、阿富汗等邻国解决了边界问题,迎来了建国后与邻国解决边界问题的第一个高潮。边界问题的解决消除了中国与这些国家发展关系的重大障碍,使中国的周边环境得到了极大的改善。

20世纪60年代,为维护国家的主权和领土完整,并与周边国家保持友好关系,中国在与缅甸等周边邻国谈判和解决边界问题的过程中,提出了自己独特的边界政策。其主要内容包括:(1)在平等的基础上友好协商,通过互谅互让求得公平合理的解决,问题解决之前维持现状不变;(2)历史与现实相结合,既照顾历史背景,又照顾已经形成的现实情况;(3)按照国际法的一般原则对待历史上的旧界约,遵循国际惯例划界和勘界。

二

20世纪70年代末以来,国际形势日渐趋缓,维护和平、促进发展成为世界的两大主题。国际形势的缓和为刚刚结束了“文革”动乱的中国提供了相对有利的外部环境,更为邓小平同志作出和平与发展是时代主题的正确判断、为中国政府将工作重心转移到经济建设上提供了现实基础。在邓小平同志的带领下,中国政府提出了反对霸权主义、维护世界和平、增进国际合作、促进共同繁荣的外交政策。在这种政策指导下,中国积极改善和发展同周边国家的关系,致力于缓和并设法解决与周边国家间存在的陆地和海域领土争端,在实践中进一步丰富了新中国的边界政策。

针对我国与其他周边邻国尤其是印度之间存在的陆地领土争端,中国提出了“和平相待、友好协商、互谅互让、公平合理、全面解决”的原则,与印度、越南、苏联(后为俄罗斯)等国家进行了边界谈判。

中印边界战争的发生一度使中印关系跌入谷底。战争结束后,中国领导人先后多次表示,“在和平共处五项原则的基础上,通过谈判友好解决中印边界问题,在没有解决以前维持边界现状,避免武装冲突。”^{[7]p346}70年代以来国际形势的缓和进一步为中印边界争端朝着谈判方向发展提供了可能。从1969年起,印度领导人多次宣称要“在符合印度领土完整、主权和国家尊严的基础上”同中国改善关系,举行有意义的会谈,以便寻求印中争端的解决。但由于种种原因,直到1976年3月,双方才达成恢复互派大使的协议。1979年2月,印度外交部长瓦杰帕伊应邀访华。邓小平副总理对他说:我们应该求同存异,边界问题可以通过友好协商、互谅互让、公平合理地一揽子解决,同时不应该妨碍双方在其他领域的友好交往,以逐渐增进相互了解。^{[8]p178}黄华外长在同瓦杰帕伊外长会谈时也表示,中方对解决中印边界问题一贯持积极态度,并提出了推动边界问题朝着谈判解决方向发展的一些

建议。但是受当时冷战环境的制约和尼赫鲁对华“前进政策”的影响,中印关于边界问题的交涉没有取得任何进展,中印关系乍暖还寒。

冷战进入尾声、国际形势总体缓和后,印度的对华政策逐渐从对抗与势力均衡转向务实合作与共赢,中印边界谈判也迎来了新时期,双方均同意通过和平友好方式协商解决边界问题。^{[1][98]}1993年9月,中印两国政府签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》。协定重申中印边界问题应通过和平友好方式解决、双方互不使用武力或以武力相威胁,并进一步规定,在两国边界问题最终解决之前,双方严格尊重和遵守双方之间的实际控制线。此外,协定还规定,双方把实际控制线地区各自的军事力量保持在与两国睦邻友好关系相适应的最低水平。^{[1][98]}这一文件表明中印双方在历史遗留下来的十分复杂的边界问题上都采取了务实和灵活的态度。1996年11月,江泽民主席首次访问印度,两国政府又签订了关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定。中印双方在1993年和1996年先后签订的这两个协定不仅有利于保证中印边境地区较长时期内的和平与安宁,而且为中印边界问题的最终解决打下了良好的基础。尽管由于中印边界谈判涉及的问题比较复杂,边界谈判历时20多年仍未能取得突破性进展,但互谅互让、公平合理地解决边界问题的主张已经成为两国的共识。

除印度外,中国还在“和平相待、友好协商、互谅互让、公平合理、全面解决”的原则指导下,与越南、老挝、苏联(后为俄罗斯)和中亚三国之间成功地进行了边界谈判,使中国迎来了边界谈判的第二个高潮。在1991年至2002年之间,中国先后同老挝、越南、苏联(苏联解体后成为中国同俄罗斯以及中亚三国)之间签署了边界协定。中国陆地边界问题的解决经历了先易后难的发展历程,与60年代相比,90年代解决的边界争端难度更大,历时也 longer。可以想见,这些较难边界争端的成功解决与新中国国力增强、国际地位和影响力提高之间是有内在联系的。随着90年代边界谈判高潮的落幕,中国解决了与大多数邻国间历史遗留下来的陆地边界问题,划定的边界占到中国陆地边界线总长度的90%,从而使中国在较长时期内拥有了相对稳定和平的周边环境 and 建设环境。

针对这一时期横亘于中国同邻国之间的海上领土争端,尤其是钓鱼岛和南沙群岛问题,邓小平同志提出了“主权属我、搁置争议、共同开发”的主张。

中日两国在钓鱼岛问题上的分歧和对立由来已久。1972年中日邦交正常化谈判以来,中国多次表示可以先搁置钓鱼岛列岛的主权争议,先共同开发钓鱼岛附近资源。1979年6月,中方通过外交渠道正式向日方提出共同开发钓鱼岛附近资源的设想,首次公开表明了中方愿以“搁置争议,共同开发”模式解决同周边邻国间领土和海洋权益争端的立场。^[5]几乎与此同时,邓小平在同东南亚国家领导人会谈中也提出了在南沙群岛问题上搁置主权、先进行共同开发的主张。1986年6月邓小平同志向来访的菲律宾副总统劳雷尔提出,“南沙问题可以先搁置一下,先放一放,我们不会让这个问题妨碍与菲律宾和其他国家的友好关系”。对有争议的问题,要

“用和平方式,而不用武力方式”来解决。^[10]1988年4月,邓小平同志对来华访问的阿基诺总统再次阐述了这一主张。除“搁置争议、共同开发”外,邓小平同志还阐述了“主权属我”的立场。他明确指出,“南沙群岛,历来的世界地图是划给中国的,属中国”;“我们有很多证据,世界上很多国家的地图都可以证明这一点”。他还向阿基诺总统声明,中国对南沙群岛最有发言权,南沙群岛历史上就是中国领土。^[5]

从上述邓小平同志所作的论述中,可以清楚看到“搁置争议、共同开发”的基本含义是:第一,主权属我是首要前提。第二,对领土争议,在不具备彻底解决的条件,可以先不谈主权归属,而把争议搁置起来。搁置争议,并不是要放弃主权,而是将争议先放一放。第三,对有些有争议的领土,进行共同开发。第四,共同开发的目的是,通过合作增进相互了解,为最终合理解决主权的归属创造条件。^[5]

如果说从20世纪60年代至今,新中国在边界问题上的根本政策和立场是一贯的,即准确把握维护国家领土主权与稳定周边的关系,通过平等协商,互谅互让,公平合理地解决国家边界问题,那么20世纪70年代末以来,中国解决与周边邻国之间的陆地和海上领土争端的实践,则是进一步充实和丰富了20世纪60年代所提出的边界政策,尤其是“搁置争议、共同开发”主张的提出,不仅适用于复杂的海域争端解决,也适用于解决中印之间悬而未决的问题,是对以友好协商、互谅互让、公平合理为核心的边界政策的重要补充。20世纪90年代以来,中国国家领导人始终坚持邓小平提出的“搁置争议、共同开发”的原则立场,积极发展同周边国家的睦邻友好关系,同东盟有关国家领导人进行多次会谈,双方专门派代表团就南海的海洋环保、气象、渔业等问题进行具体协商,取得了一定成果。

三

边界政策是新中国外交政策的一个重要组成部分,是对“和平外交”理念的具体体现。“和平外交”是新中国外交政策的一个鲜明特点。无论是在20世纪50、60年代还是改革开放以来,新中国始终坚定不移地奉行独立自主的和平外交政策。早在1954年,中国就首先提出了以“和平共处五项原则”作为处理国家间关系的准则,万隆会议上,周恩来总理所倡导的和平共处和求同存异原则得到了与会国家的高度赞赏。20世纪70年代末以来,中国进一步提出了反对霸权主义,维护世界和平,增进国际合作,促进共同繁荣的外交政策。尽管国际形势风云变幻,但中国始终坚持谋求在和平共处五项原则基础上同世界各国发展友好合作关系,共同推进国际政治、经济新秩序的建立。新时期,中国领导人提出的构建“和谐世界”的外交理念更是这种和平外交的升华。60年来,作为外交政策重要组成部分的边界政策,始终贯彻了和平的精髓。新中国同其他周边国家协商谈判解决边界问题的过程中,一向强调双方坦诚相见,按照和平共处五项原则友好协商,求得一个公平合理的解决。在新中国成立60年来出现的两次边界谈判高潮中,无不体现了和平相待、友好协商解决边界纠纷和领土争端的精神,尤其是“搁置争议、共同开发”主张的提出及其坚持贯彻,更是为了保证中国与南海周边国家之间的和平友好局面。

新中国的边界政策形成与发展始终受到国际环境的影响。20世纪50、60年代,国际社会“冷战”之势正酣,新生的社会主义中国受着帝国主义国家的封锁包围和周边国家的疑惧与不信任,外交态势是相对孤立的,这极不利于新中国的成长壮大。为了打破帝国主义的包围,赢得周边国家的信任,新中国在坚持和平外交的同时,进一步在边界政策上提出了平等友好协商、互谅互让的方针,以实际行动安定了四邻。20世纪70年代以来,国际形势日渐缓和,和平与发展日渐成为时代的主题,以和平方式解决争端越来越为国际社会所急需。在这种大背景下,中国必然是继续坚持和发扬和平谈判解决边界问题的方针政策,在海上领土和边界争端随着石油资源的发现而日渐突出,中国主权和权益受到的威胁日益明显的情况下,中国坚持和平解决争端的政策,提出了“主权归我,搁置争议,共同开发”的海上边界政策,顺应了国际环境的发展趋势。

新中国的边界政策是与国家的睦邻政策相生相伴的,无论是60年代最早提出的边界政策还是70年代末以来边界政策的丰富和发展,都是以睦邻为根本落脚点的。60年代,为了在两个超级大国都与我为敌的不利国际环境下尽可能争取缓和的周边环境,新中国提出了睦邻外交思想,又在这种思想的指导下提出了以友好协商、互谅互让、公平合理为核心的边界政策,其根本目的不仅在于顺利解决边界问题,还有营造缓和周边环境的更深层考虑。70年代末以来,中国在与日本、东南亚国家建交的过程中,就海上领土争端提出了“主权归我,搁置争议,共同开发”的主张,根本目的也是为了推动与周边国家关系的顺利发展。本世纪以来,随着90%的陆地边界问题的解决,边境开发和管理成了中国边界政策中所面临的主要问题。为此,中国积极推动与周边国家开展边境贸易,并在睦邻的基础上,进一步提出要安邻、富邻,从而为较长时期内保持边境地区的和平与安宁、中国与周边国家的睦邻友好找到了极好的途径。因为在睦邻、安邻、富邻方针的指导下,中国与周边国家之间的边界必定会成为它们密切合作、增强互信的纽带和桥梁。

新中国边界政策最为匠心独运的一点是强调互谅互让。边界和领土是事关国家主权和领土完整的最高利益,从来都是寸土必争、争锋相对的。也正因为如此,争端国家间稍有不慎就会陷入边界战争的泥潭。然而,当代国家间所存在的大部分边界和领土争端都是有长远的历史基础和复杂的国际背景的,争端国片面强调维护国家的领土主权而不考虑历史事实和现实情况,相互之间寸步不让,从根本上讲是无助于争端的最终解决的。只有在友好协商、和平解决的总方针下,对边界争端的历史和现状达成谅解,并各自作出一定的让步,争端双方才能比较顺利地找到利益汇合点,从而为争端的最终解决创造条件。新中国成立60年来在边界问题的解决方面所取得的丰硕成果证实了这一点。进入21世纪以来,中国政府在始终不移地坚持“互谅互让”原则的基础上,又在与印度的边界谈判实践中进一步坚持了“相互调整”的主张。鉴于中印边界争端所涉及的领土面积巨大,考虑到中印在有争议领土上的历史事实和实际状况,2003年中印双方建立特别代表会晤机制以来,中国在边界谈判中着力强调“互谅

互让和互相调整”。2005年4月温家宝总理访问印度期间,中印双方达成了《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》。协定除重申通过和平友好方式协商解决边界问题、互不使用武力或以武力相威胁外,还强调“双方应本着互相尊重、互相谅解的精神,对各自在边界问题上的主张做出富有意义的和双方均能接受的调整,一揽子解决边界问题。”虽然“互谅互让、相互调整”原则具体将如何体现还有待观察,但可以肯定“相互调整”既是对新中国60年来边界问题上坚持的“互谅互让”原则的继承,也是结合中印边界实际情况而对该原则的补充和发展。

综上所述,60年来新中国的边界政策在积极维护国家领土和主权完整的同时,始终体现了新中国整个外交政策中强调和平共处、平等相待、互谅互让及睦邻友好的精髓。新中国所奉行的这一正确的边界政策是她与周边邻国在建国以来的大部分时期内保持和平友好关系的重要原因之一,也为中国政府在实际工作中正确把握维护国家领土主权与稳定周边之间的关系,实现睦邻友好与解决边界问题的相互促进提供了保证。新时期,中国政府在与印度的边界谈判中坚持“互谅互让”的同时,又进一步坚持“相互调整”的主张,是对和平解决边界和领土争端思想的继承和发展。当前,南海形势复杂多变,且争端有日渐加剧之势,但从新中国边界政策的形成和发展历程可以预见,中国政府仍然会以和平谈判方式来解决这些海洋领土和边界争端,在坚持“互谅互让和相互调整”、“主权归我、搁置争议、共同开发”的总体框架下,加强对国际国内立法的运用,加强海军建设等,将为较好地解决中国与周边国家的陆地和海域争端提供更多保证。

参考文献:

- [1]张植荣.中国边疆与民族问题——当代中国的挑战及其历史由来[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [2]中共中央文献编辑委员会.周恩来选集(下)[M].北京:人民出版社,1984.
- [3]金冲及.周恩来传1898-1976(下)[M].北京:中央文献出版社,2008.
- [4]费虹寰.周恩来与中共党史重大事件[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [5]“新中国解决边界问题的基本主张”;“搁置争议,共同开发”.<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/xsb/wjzs/wjs/2159/t8978.htm>.2009-05-27.
- [6]宋凤英.周恩来与中緬边界谈判[J].文史精华,2005,(11).
- [7]王绳祖.国际关系史(第九卷)[M].北京:世界知识出版社,1995.
- [8]王绳祖.国际关系史(第十卷)[M].北京:世界知识出版社,1996.
- [9]刘雪明.搁置争议,共同开发——邓小平处理边界领土争端的独特视角[J].中共云南省委党校学报,2001(2).

责任编辑 高思新