

中缅边界问题的解决: 过程与影响

范宏伟

(厦门大学 东南亚研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要: 中缅边界问题是新中国成立后解决的第一个边界问题。该问题的解决主要在于中国采取了立足现实的政策, 因为中国力图通过边界问题的解决消除其他国家对中国疑虑、谋求和平的周边环境、反制美国的对华遏制。中缅边界问题的解决将中缅关系推向了高潮, 为解决缅甸国民党军问题提供了契机, 并给印度造成了一定的压力。

关键词: 边界; 中国; 缅甸

中图分类号: D823 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2010)03-0036-10

导 论

历史上, 朝代变更往往也伴随着领土、疆域的变动。20世纪中期, 新中国的成立、亚洲的非殖民化、冷战的国际环境, 使边界问题成为中国共产党执政后面面临的一个巨大挑战。中缅边界问题是新中国成立后解决的第一个边界问题, 是正式划定的第一条陆地边界线。目前, 学术界对该课题的研究主要集中在1949年以前的时段, 议题主要围绕边界问题的产生、中英滇缅边界的交涉及相关事件等。“由于受政策性因素尤其是原始档案材料的限制, 学界对新中国成立后边界(中缅)问题的外交谈判的研究缺乏全面性和系统性, 关键问题和延伸性问题深入探究不够”。^[1]国内现有的研究, 宏观叙述多, 泛泛而谈多, 颂扬精神多, 缺乏实证研究, 就事论事, 以论代史较为普遍。这种状况的产生主要原因之一是缺乏第一手的资料, 以往研究“多围绕周恩来的外交活动片断及一些外交官的回忆录来展开, 并且, 学界的研究尚未涉及缅甸方面的相关资料。”^[2]

目前国内相关研究在材料上有所突破的, 是2008年中央文献研究室编撰的《周恩来传(1898-1976)》, 它使用了较为丰富的中缅领导人谈话记录、相关会议记录等。张植荣的《当代中国外交新论》对中国的边疆战略、国际观以及在对缅边界谈判中的政策、指导原则做了一定的分析和论

收稿日期: 2010-03-27

基金项目: 教育部人文社科重点研究基地项目《中国与东南亚国家外交关系研究》(07JJDGJW259)阶段性成果。

作者简介: 范宏伟, 男, 河南南阳人, 厦门大学东南亚研究中心副教授, 历史学博士。

述。此外,还有些学者对中缅、中印边界问题进行了比较研究。^① 国外对这一时期中缅边界问题的研究也较为薄弱,但他们的研究视角比中国学者更多地关注了缅甸的态度和反应。美国国务院的“China-Burma Boundary”与其说是研究,不如说是背景介绍。^[3] Maung Maung 更多地从缅甸的角度探讨了缅中边界问题的解决以及它对缅甸的意义。^[4] Daphne E. Whittam 和 Stephens 都指出了奈温及其无党派背景的军人看守政府在解决边界问题中的特殊作用。^[5] Richard 和 Stephens 在阐述缅甸国内对边界问题的反应时,都注意到了克钦邦的反对态度。^{[6][7]} Daphne, Stephens 和 Luket 在分析中国解决该问题的原因时,指出了中国的安全、历史和意识形态方面、外交等方面的考虑。^[8]

虽然中外学者的视角不同,但他们都没有对中缅边界问题解决的过程,特别是期间发生的重要事件进行必要的阐述和分析。例如,“黄果园事件”和波匈事件对边界问题的影响、中缅边民联欢大会的背景和目的、1956年周恩来访缅的背景和作用、中缅边界问题的解决对印度的影响等。2006和2008年外交部解密的1955-1965年的档案,为我们考察这些问题提供了有利的条件。

一、1949-1955年中国对中缅边界问题的态度和政策

中缅边界问题产生于清末,历经民国,直到1949年新中国成立时尚未解决。1949年颁布的《共同纲领》第五十五条规定“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约与协议,中华人民共和国中央政府应加以审查,按其内容,分别予以承认,或废除或修改,或重订。”^[9] 中共执政初期,对于如何处理旧中国的边界条约,解决边界问题,既无明确的规划和认识,也未制定出详细的边界政策。因为,当时中共还无暇一一研究中国与各个邻国之间的复杂边界问题,所以采取了维持现状和不承认主义的政策。对于中缅边界问题,中国因此最初也并没有急于解决,表示需要时间进行准备。1954年,缅甸总理吴努访华时,双方表示“在适当时机内,通过正常的外交途径,解决此项问题。”^[10] 相比之下,缅甸希望解决边界问题的心情比较迫切。因为,1952年中国军队为追击败退到缅甸的国民党军已经越过“1941年线”,并在当地驻扎下来。同时,缅军也在南北两段未定边界上向前推进,抢先占据有争议的地方。^[11] 不过,双方对此都保持了沉默。

关于中缅未定边界,中国认为存在三段未解决的问题:第一,南段,关于佤佅山区的一段。第二,中段,关于在南碗河和瑞丽江汇合处的猛卯三角地区,又名南碗三角地区,面积约250平方公里。第三,北段,关于尖高山以北的一段。对于这三段未定边界,中国最初的态度是,不承认“1941年线”,收回猛卯三角地区和包括片马、岗房、古浪的北部失地。缅甸方面认为,其继承英国统治时期的边界状况:南段“1941年线”合法有效;中段勐卯三角地继续无条件地由缅甸支配,在北段可以把包括片马、岗房、古浪在内的50平方英里(约合130平方公里)土地交还中国。因此,缅甸认为两国边界只在北段存在问题。中国要求改变英帝国主义侵略政策造成的恶果,而缅甸强调继承英国统治时期造成的既定状况。双方在边界问题上所持的不同标准,决定了该问题的解决是一个复杂和曲折的过程。

二、“黄果园事件”

20世纪50年代前期,中国在中缅边界问题上所持的谨慎、等待的做法,很快被两国边境上的

① 参见赵磊:《中印、中缅边界问题比较研究》,《湖南师范大学社会科学学报》1995年第2期;王士录:《“(中缅边界条约)模式”对解决中印边界问题的影响》,《中国边疆史地研究报告》1993年第3、4期合刊;朱向春:《试论影响中缅、中印边界问题解决的因素》,北京大学硕士学位论文,2007年。

武装冲突所改变。1955年11月20日,两国军队在“1941年线”以西的黄果园发生武装冲突,双方各有数人受伤。对此,缅甸媒体和西方媒体纷纷报道,指责中国侵略缅甸,美国还积极支持马尼拉条约国进行军事演习给予呼应。该事件给中国带来了相当的压力,使其意识到初期实行的维持现状的权宜政策必须改变,因为拖而未决的边界问题给外交政策和国家安全带来了无法回避的挑战和威胁。1957年周恩来在向全国人大代表做报告时,就明确说到这次事件“使中缅两国政府体会到及早解决中缅边界问题的必要。”^[12]

“黄果园”事件后不久,缅甸照会中国说,“缅府所接到的报告和大使馆照会中所说的有所差异,对于这两个矛盾的报告,缅甸联邦政府不以为决定哪一个是正确的会对两国友谊有所裨益,但为了消除大使馆可能有的疑虑,缅甸联邦政府准备(如果大使馆愿意)指令有关当局带领中国武官和大使馆愿意指定的官员前往肇事地点进行调查”。为了防止同样的事件再发生,缅甸建议双方尊重1941年的边界线,中国撤回越境的部队,缅甸也将其部队限于缅甸境内,建议两国边界委员会尽早举行会议,早日解决边界问题。^[13]

对于缅甸的建议,中国驻缅大使馆分析认为,“就缅方此次来件看来,虽对此次发生事件表示抱歉并希望双方今后避免此类事件发生,但对此次事件之责任是在企图推卸,此信与奈温上次对我所作的表示已大有出入,其中又力求我方承认1941年为合法事实,片面认为此次肇事地点是在缅甸境内并促我驻军退出41年线,此不仅与吴努在北京时双方对边界愿暂且维持现状的谅解有所违背,而且此次事件发生后吴努、吴敏登对1941年线向我所表示的态度亦有改变。”^[14]因此,中国驻缅大使馆建议中央不要将部队撤出“1941年线”。

三、1956年的中缅接触和谈判

1955年底的黄果园事件,使双方特别是中国感觉到解决边界问题的迫切性,因此从1956年初起,中缅两国政府就中缅边界问题开始了频繁的联系。

缅甸的攻势:经过精心策划与准备,1956年2月7-8日,缅甸政府在缅中边境地区的雷基举行边民会议。为了举办这次大会,缅方进行了大量的物质准备,“除吴努和外交部长因事未能出席外,内政部长、克钦事务部部长、警察、海关、移民高官均参加了。参加人数4-5千人。”^[15]缅甸如此高调举办边民大会,主要是增加中央政府对有边界问题的边疆地区、少数民族邦的影响力,为解决边界问题寻求地方支持,增加政治资本。时任云南省人民委员会秘书长张子斋获邀参加此次大会后,分析认为,缅甸政府“企图通过会议,抵消我国的政治影响。”“缅甸去年财政困难,物价上涨。但几个月来缅甸政府在雷基一带与我接壤的地区,廉价倾销物品。这样对其边民施行小恩小惠,抵消我国影响,并反过来影响我边境人民的一种进攻方式。还常放电影。这样,政治、经济双管齐下,对我边境的部分群众和干部也发生一定影响。”雷基边民大会“表面宣传中缅友好,实际是对我展开政治攻势。从会议第一天来看,将两国边疆的矛盾提到首要地位……此外,缅甸官员们,对我边境似乎有相当的猜疑和顾虑,总想刺探刺探,看看虚实,摸一摸我们的底。”^[16]

“黄果园事件”后,缅甸继续利用国内外媒体向中国施加压力。1956年7月31日,缅甸主要报纸、英文的《民族报》(The Nation)报道,“几百名全副武装的共产党中国军队已经侵入并且占领了从葡萄城到肯朗渡口共长五百英里的边界附近的缅甸领土,而且仍然在向内地移动中。”“吴巴瑞(U Ba Swe)总理昨天召集了内阁‘内圈’和各军种首脑会谈,讨论这种严重局势。”该报道引起了中缅两国以及国际舆论的注意。当日,缅甸政府对此发表声明,否认了该报道的部分内容,但承认“有些中国部队进入了缅甸领土,在佤邦非常接近缅甸-中国边境的联邦土地上建立了哨岗。”^[17]“尽管政府在公开声明中倾向于淡化渗透的范围和程度,吴觉迎却也承认,新闻报道事实上是准确

的,而且已经发生了冲突和伤亡(去年11月)。”^[18]针对緬方的声明,8月4日周恩来致信吴努,回应说緬外交部的声明虽然承认该报道是不真实的,但承认“中国军队进入了緬甸境内的佤邦,建立了岗哨等等”,批评在双方未谈判达成共识之前,緬甸“根据自己的看法公开指责对方越境都是不相宜的。这只能给挑拨中緬者以可乘之机,并不利于两国边界问题的顺利解决。”^[19]美国国务院情报研究所对此次冲突的分析是,“緬甸政府不断利用《民族》报来‘泄露’他们不愿意由自己宣布的消息,似乎《民族》上刊登的文章是受政府怂恿的。因为它希望能够引起全世界对中共行径的关注,而无需以官方身份控诉它那对自己领土抱有侵略企图的中共‘朋友加兄弟’。”^[20]中国也认为緬甸国内报纸的攻击和指责是得到緬甸政府的唆使和支持的,所以同月中国向緬方明确表明,緬甸“报纸上的消息不会完全同政府无关”^[21],“中国政府希望緬甸政府不要增加政治空气,以便施加压力。”^[22]

1956年,緬甸在中緬边界问题上的舆论攻势是比较成功的,既适时地避谣说明中国未侵略緬甸,又声称中国在未定界内的活动是进入了緬甸领土,这样不仅明确殖民时期中緬边界的合法性,而且借助国际舆论向中国施加压力。而同年发生的“波匈事件”大大损害了社会主义国家的国际形象和大国的声誉,该事件结合两国的边界问题,在中緬关系中的“寒蝉效应”十分明显。緬甸对苏联出兵匈牙利,既不满,又害怕。仰光对中国奉行“和平共处五项原则”的诚意愈加怀疑,害怕中国侵略緬甸,上演东南亚版本的“波匈事件”。中国在未定边界地区的活动,使仰光感觉緬甸的形势与匈牙利十分相似,緬甸应该吸取匈牙利事件的教训。^[23]因此,1956年7月以后,中緬关系一度较为紧张,緬甸在国际事务中的态度较为倾向西方。緬甸和国际舆论对“中国侵略緬甸”的渲染,西方阵营在中緬边界问题上的推波助澜和挑拨离间、“波匈事件”的影响,给中国造成了相当大的压力。

中国的反应:为了扭转上述问题带来的被动局面,中国采取了一系列的措施。首先,与1955年“黄果园事件”发生后中国舆论保持沉默不同,对于緬甸媒体对中緬边界问题的负面报道,1956年《人民日报》发表了一系列社论和报道,反击《民族报》的言论和西方媒体的指责。

其次,借助緬甸国内左派和对华友好力量,缓解紧张局势。8月8日,緬中友好协会发出一项呼吁书,敦促两国政府尽快按照“和平共处五项原则”,妥善解决两国之间的有关问题,以制止破坏緬中友谊的阴谋活动。^[24]緬甸国内左派报纸,如,《仰光日报》《人民报》《新时代报》也发表社论反驳、批评中国侵略緬甸的消息和言论。

再次,提前举行中緬边民联欢会。1956年12月,中国在芒市举行“中緬边民联欢大会”。大会历时5天,双方代表共350余人,约1.5万边民参加。这次活动“名义上是两国边民联欢大会,实际上是以两国政府官员和民族上层为主的广泛直接接触的群众性的外交活动”^[25],緬甸的总理、副总理、和众多高官前往参加。对于緬方的参会者,中方的评价是:“緬方人员多数是上层,思想情况极为复杂,若干人对我抱着各种怀疑、误解和顾虑。想来试探一下,看看虚实,看看有无诚意。”^[26]“到会的緬甸克钦邦、掸邦官员、头人,初来时对我们抱着各种怀疑和顾虑甚至误解”。^[27]

会议地点芒市当时“只是边境地区的一个小镇,没有宾馆、招待所,街道房屋简陋,缺乏公共设施,根本不具备接待国宾开展大型活动的条件。”^[28]中国仓促举行边民联欢会,应该主要是出于缓和7月以后两国关系紧张缘故,同时争取边疆地区少数民族对边界问题的支持。周恩来在联欢大会上讲话表示,为了发展两国边境人民友好合作关系,中国的“边境人民应该比緬甸的边境人民做出更大的努力。由于中国是一个人口众多的国家,我们应该采取更多的主动措施,以自己的实际行动来证明我们对和平共处的五项原则的一贯信守不渝……坚决反对大国沙文主义。”^[29]会后,承办联欢会的云南省总结说,“通过各种活动中的诚恳热情的接待,一般在思想上起了不少变化,反映良好。其主要官员一再强调中緬友好。”“大会对边疆干部群众及民族上层有极大的良好影响,

通过大会,大家普遍受到一次和平外交政策、中缅友好的教育,进一步认识到为了建设社会主义,需要和平的国际环境,加强邻国之间的友好关系。”^[30]周恩来的讲话以及云南省的总结似乎昭示着,中国将在边界问题上做出让步。

最后,两国领导人会晤,就边界问题进行磋商、谈判。1956年3月,中国初步决定,“可以考虑由双方军队从目前的驻地分别后撤同等的距离(例如,十公里)。然后由我们自己先进行勘察工作。”^[31]但中国驻缅使馆和云南方面均提议反对撤出“1941年线”,认为“如这样,事实上等于我方承认‘一九四一年线’,于我不利,易被缅甸方面作为迫我承认该线合法性的借口。”^[32]

1956年8月7日,缅方向中国提出,中国军队撤出“1941年线”以西是双方边界谈判的基础。^[33]8月25日,缅甸驻华大使吴拉茂再度向周恩来提出希望中国军队撤出“1941年线”以西。^[34]10月22日-11月8日,缅甸自由同盟主席吴努应邀访华,就边界问题进行谈判。在吴努访华之前,缅甸已经得到中国的承诺。10月2日,缅甸副总理吴巴瑞在每月总理的记者招待会上表示,“中国政府已经接受1941年线作为谈判的基础。”^[35]北京会谈期间,缅甸建议双方应该接受1948年缅甸独立时边界的实际情况,中国答复“1.北段边界传统习惯线包括麦克马洪线可以被接受;2.‘1941年线’有效;3.废除勐卯三角地租约;4.中国收回片马、岗房、古浪三个地方。”^[36]但是,中国同时也要求三段未定边界应作为一个整体一揽子解决。最后,双方发表会谈公报称,“从1956年11月底起中国军队将撤出1941年线以西地区,缅甸军队将撤出马、岗房、古浪三个地方。这项撤军工作将在1956年底前完成。”^[37]中国此举实际意味着默认“1941年”线的合法性,中方虽然要求在问题没有最终解决之前,缅甸军队不能进入中国军队撤出的地区,“但是缅甸政府的工作人员可以进入这一地区。”^[38]1956年11月5日,全国人大常委会第五十次会议同意了上述建议。联合公报发表后,11月10日吴努在仰光电台发表讲话,详细介绍了中缅边界问题,并告诉公众中国准备承认缅甸独立时两国边界的状况,除了要求将3个克钦村子归还、废除勐卯三角地租约以外。^[39]吴努还在仰光的记者招待会上表示:“周恩来建议鉴于目前中缅的友好关系,边界问题不应该依靠历史,而在现实基础上全面解决。”在这样的基础上双方进行了谈判,中国政府表示愿意接受和尊重目前中缅边界的现状,放弃了过去的领土诉求,只保留要求归还片马、岗房、古浪和勐卯三角地区。“周恩来已经接受了1914年麦克马洪线和佤邦境内的1941年线。”^[40]

同年12月10-20日,周恩来访问缅甸。“此次访缅是在中缅关系一度紧张之后,缅当局与我和平共处的信心曾发生动摇,经吴努访华情况有所好转,但帝国主义就片马、匈牙利问题在缅甸进行挑拨。从这次访问的时机与效果上看意义是重大的。”周恩来提出“反对别人的大国主义也警惕自己的大国主义的主张,进一步减少了对对方对我之疑虑,增进了对方对我的信任。”通过会谈,“使对方摸到了我对边境问题的诚挚态度”,减轻了匈牙利事件的影响,争取了吴努和吴巴瑞两派对华友好。^[41]

四、中缅边界问题的解决

1956年中缅关系“由阴转晴”,很重要的原因在于中国在边界问题上态度的变化。中国放弃此前对中缅未定边界中的领土诉求,除了引起中国驻缅使馆、云南的反对以外,在军方和中缅边界地区均遇到了相当的阻碍。例如,在佤邦未定界地区,当地少数民族上层在得知他们统治的大部分地区划给缅甸的情况下,要求脱离中缅自行独立,“干部、战士在该地区进行了几年的工作,与当地人民群众结下了深厚的感情,加之过去一段时期片面宣传‘佤山是中国领土’、‘佤山不可分割’、‘不能以领土换和平’等等,一旦把‘一九四一年线’以西划给缅甸,大家会感到思想转不过弯来,更不好对群众做工作。”^[42]

围绕如何对基层干部和群众解释撤至“1941”年线以东的问题,中共中央指示云南省委在开展未定界地区的工作时,“不要强调国民党政府签订1941年协定是卖国行为,也不要称1941年协定是卖国协定。否则,不仅不能解释清楚,反而使群众思想更加混乱”。对“1941年线”两侧的头人和民众要进行说服和劝导。^[43]1956年周恩来访缅时告诉缅甸总理吴巴瑞,中国所面临的困难是“(1)要对中国人民解释;(2)要说服西藏达赖喇嘛等对麦克马洪线的接受;(3)国民党会骂我们卖国。”^[44]1957年3月13日,周恩来接见缅甸驻华大使吴拉茂时提到,“关于中缅边界问题,有我国提出的建议和联合公报,我国人民代表大会和政协委员会有一些意见。因此,不可能在吴努逗留昆明期间签订协定。中国将坚持按过去建议和公报的原则解决中缅边界问题。但是需要进行说服和解释工作。”^[45]

因此,1957年,中共努力向国内各方解释做出让步的原因、必要性,以消除不同意见,统一思想。1957年3月,周恩来先后在全国政协二届三次会议上、在昆明召集的云南省各界和少数民族代表参加的座谈会上做了关于中缅边界问题的报告,主要针对一些人认为中央解决中缅边界问题的方针“吃亏太大”的问题,从解决该问题的目的、国际意义方面,进行了说服工作,“进一步统一了全国各方面在中缅边界问题上的看法。”^[46]1957年7月9日,周恩来在一届全国人大四次会议上做《关于中缅边界问题的报告》再次介绍了中国所提三项建议的内容和处理中缅边界问题中所遵循的基本政策,大会同意政府继续根据解决原则性建议同缅甸进行具体协商。

1958年,由于缅甸国内政局动荡,一时无暇顾及中缅边界问题。但奈温军人当政后,继续推动边界问题的解决,双方最后在1960年签订了边界条约,解决了中缅边界问题。1960年至1961年初,围绕中缅边界问题的解决,双方借此进行了一些重要访问和庆祝活动,将两国关系的发展推向了一个高峰。“边界协定和友好条约签订后,缅甸政府在两国接壤地区组织规模颇大的群众集会进行宣传活动,举行庆祝的有班坎、葡萄、雷基、八莫、密支那等地,人数从3000到30000不等。缅甸边防部队也有类似庆祝活动,并邀请中国方面参加。”为了回应缅方的庆祝活动,中国方面“在芒市、瑞丽、章凤、南伞四地,以芒市为重点,先后举行了千余人到两万人规模不等的群众集会,并邀请了缅甸相应地区的军政人员来参加。”^[47]无疑,这些庆祝活动反映两国的友好,但中国也知道缅方率先主动在边界地区搞的庆祝活动,目的在于“利用中缅边界协定提高现政府的声望,特别是奈温总理的个人声望;借大会之机再次强调缅甸联邦统一,少数民族邦区不能脱离联邦”。^[48]

五、中缅边界问题解决的原因和影响

中缅边界问题得以解决固然是双方努力的结果,但主要是中国做出了实质性的让步,即周恩来所说的“委曲求全”,放弃了1956年之前的强硬政策和领土诉求。在这种转变的背后,中国力图“首先是争取世界形势的和缓;第二是要与亚非国家真正和平共处,把帝国主义的侵略和包围打开一个缺口;第三是预防大国主义情绪。”^[49]也有学者将其概括为:“第一,中国边界的安全;第二,在周边国家中保持亚洲大国的历史形象;第三,在亚洲保持和平共处原则捍卫者的形象。”^[50]

具体来说,中国解决中缅边界问题的动因又和以下因素有关。

中共的世界观、国际观:1954年中共对外奉行和平外交政策,以反制美国的封锁和包围,尽可能地联合一切希望保持和平的国家,为国内经济建设营造和平的国际环境。中国的这一政策目标是建立在对自身实力的清醒认识和对世界形势客观的判断基础之上的。50年代,中共总体上还是认为“世界局势正在趋向和缓,世界的持久和平已经开始有了实现的可能。”“在建设社会主义的工业化的新中国的伟大事业中,除了必须团结国内一切可能团结的力量以外,还必须团结国外一切可能团结的力量,努力争取世界的持久和平。”^[51]

边界问题是影响中国与周边邻国关系的不稳定来源,这主要表现在西方阵营利用边界问题攻击中国的外交政策是假和平、真侵略,离间周边国家与中国的关系,从中遏制孤立中国。中国同意撤出“1941年线”以西、在中缅边界上做出原则性让步的前提是,缅甸同时从片马、岗房、古浪地区撤军,两国三段未定界一揽子解决。^[52]中国的让步和要求全面解决边界问题,反映其解决该问题的迫切性。这种迫切性又和“黄果园事件”发生后的中缅关系状况、当时中国面临的国际压力有密切的关系。同时,周边中小国家也不完全相信中国。因此,中国解决缅甸问题的出发点、政策目标是“是争取世界局势的和缓,争取同世界各国,特别是同我们的邻国和平共处。”^[53]中国在边界问题上的做法就是,不在“一城一池”上计得失,从宏观上谋求边界问题的解决,获取和平的周边环境。1960年4月17日,周恩来与吴努会谈时表示:“关于边界问题,通过多年努力,双方的观点一天天接近了,现在剩下的只是个面积大小的问题,已经不重要了。”^[54]

缅甸问题的示范效应和榜样竖立^[55]:中缅边界问题的解决既是个案,更是中国选取缅甸作为突破口,突出榜样力量和示范效应,向所有与中国有边界问题的国家表明,尽管各国政治制度不同,但通过和平协商是可以解决领土纠纷的。^[56]既然是作为榜样、模范,那么就不能不成功。而中国之所以选取缅甸作为实验对象、范例,是因为“缅甸与我们关系好,是和平共处五项原则的倡议者,这是我们相互之间可以谈问题的基础。缅甸代表了一些小国的想法,如果我们同缅甸的边界问题解决得好,对于消除缅甸对我们的恐惧心理、安定其他周边国家都会产生很好的影响。更深一层的意义是,还可以推动中国和其他国家的边界问题解决得好。”^[57]

力图向世界证明中国奉行和平外交政策的真实性:由于包括缅甸在内的不少民族主义国家对 中国颇有疑虑,担心中国进行扩张,因此,中国力图取得它们的信任。正如周恩来在1957年所说:“我们社会主义国家当然不扩张,但人家不信,所以要用实际行动使它们慢慢相信,争取和平共处。在十年内要努力解决同邻国的边界问题,先从缅甸开始,解决后它们就放心了。”^[58]中共解决中缅边界问题的初衷还含有借此表现一个爱好和平的形象。曾有学者提出,中国之所以和缅甸解决边界问题,是为了丑化印度,在东南亚国家中孤立印度。^[59]1959年,中印边界形势才开始紧张,而中国1956年就已经决定在中缅边界问题上做出让步了,所以这种观点缺乏说服力。不过,1959年中印边界紧张局势、印尼排华事件以及当时国际舆论对中国的不利看法,使中国需要表现出友好的姿态^[60],并利用中缅边界问题的解决在周边国家中孤立印度^[61],这也是推动问题解决的背景因素。

根据上述几个因素,我们就不难理解在缅方坚持中国军队撤出“1941年线”以西作为继续谈判的前提时,当缅甸坚持中国承认麦克马洪线时,中国虽然不愿意,“但是我们为了求得一劳永逸的解决整个边界问题,委曲求全地提出了目前的方案,我们并尽力克服困难努力实现这一方案。”^[62]

从缅甸方面来看,奈温军人看守政府对边界问题的解决发挥了重要推动作用。虽然中国在边界问题上做了较大让步,但缅甸方面也面临着问题。中国让缅甸归还3个克钦村子的要求虽然得到了吴努和中央政府的同意和支持,但遭到克钦邦的强烈反对。^[63]1958年,缅甸国内政治动荡导致边界谈判搁置。不过,奈温军政府的上台(1958年10月-1960年4月组建看守政府)同时也为该问题的解决提供了契机。奈温上台后,积极推动边界谈判。1959年底,奈温告诉周恩来,在两国边界问题上他作为看守政府的领导人已经获得了国内所有重要政党的支持,而这是民选政府做不到的。吴努也说服了克钦邦领导人同意归还3个村子,奈温赢得了克钦邦和掸邦领导人在边界问题上的合作。^[64]因此,他告诉中方,缅甸已经做了历任缅甸政府所做的最大让步,建议双方不要再进行谈判了,邀请其去北京,立刻签署协议。^[65]在奈温推动边界问题解决的背后,既有其个人性格果断、军人看守政府的因素,也有他想通过在任期内解决该问题,提高政治声誉,为重返政坛积累资本,赢得中国好感的考虑。

以往,国内学者几乎都一致认为中缅边界问题的解决具有“重要意义”和“深远的影响。”这些

主要体现在:证明了中国和平政策的“言行一致”,原先一些担心“中国口是心非”的东南亚国家开始对帝国主义表示不满,对中国发展友好关系的愿望大为上升;中国在国际上的威望大有提高;在世界舞台上扮演着越来越重要的角色^[66];推广了和平共处五项原则,使其逐渐成为处理国际关系和解决国际争端的准则;树立了中国负责任的地区大国形象,加强了与周边国家的密切联系^[67];使中缅睦邻关系进入正常历史新阶段;为突破美国的封锁,提供了成功的经验,打击了美国对华遏制封锁政策等。^[68]

笔者认为,中缅边界问题的解决固然具有积极意义,但上述这些观点夸大、拔高了该问题的影响,而且这些论断都是以论代史、就事论事,缺乏基本的论据支撑。仅仅通过边界问题的解决就能赢得东南亚国家对和平外交政策的信服,对美国产生不满,达到树立中国大国形象等一系列效果的说法,缺乏说服力。笔者认为中缅边界问题的解决只是部分消除了周边国家对中缅威胁的忧虑,在中国没有完全放弃世界革命的国际主义义务之前,这种担忧是难以得到克服的。缅甸个案为随后与其他国家的边界谈判积累了一定经验,但其示范作用不宜夸大,60年代初中国与尼泊尔、蒙古、巴基斯坦和阿富汗边界问题的解决,主要在于中国采取了立足现实的政策。中缅边界问题的解决将两国关系推向了顶峰,但这种亲密的状态很快被1962年奈温军人政变所打断。奈温上台后,在内政、外交上推行了一些新的政策,导致中缅关系出现了一些波动和变化。所以,边界问题的解决并没有使中缅关系进入了历史新阶段。

中缅边界问题的解决带动了两国关系中另一个重要问题的解决。1950年,一些败退的国民党军进入缅甸后,在美国、台湾的支持下,势力越来越大,不时对云南进行袭扰,对中国边疆安全造成了严重威胁。虽然缅甸试图通过军事、外交手段解决该问题,但一直没有彻底解决。中国50年代曾向缅方提出,帮助缅军消灭国民党军,但遭到拒绝。1960年10月,两国签订边界条约后,双方随即需要对边界进行勘察和树立界桩。为了保护勘界人员的安全,防止国民党部队破坏勘界,双方商定11月20日左右采取共同行动清除国民党军。1960年11月22日-1961年2月9日,中国军队两次出境作战,历时近3个月,同缅军联合围剿缅甸境内的国民党部队,摧毁了其在缅甸的总部。此后,当地的国民党军对中国已构不成威胁。

缅甸同意解放军入缅作战是最终解决该问题的关键。对于这个问题,实际上缅甸人对中国人一直就抱有极大的戒心,无论是50年代初拒绝中国军队入缅助战的要求,还是1960-1961年最后同意联合作战。但不管怎么说,缅甸最终接受中国军队进入缅甸,表明了其对中国信任度的增加、中缅关系友好程度的提升,而所有这些都离不开中缅边界问题的和平解决。中缅边界问题的解决使中缅友好、信任程度一度达到顶峰,此其一。边界问题解决后,缅军力量薄弱与国军对勘界和竖桩形成威胁之间的矛盾,为解放军入缅提供了契机,此其二。因此,缅甸国民党军问题的最后解决实际上是中缅边界问题解决的最大副产品之一。

中缅边界问题的解决的确给印度造成了一定的压力。印度原本是想在边界问题上和缅甸组成联合阵线对付中国,中缅边界问题的解决“引起了印度很大不安,因为这成为中国手中反制印度的一个宣传武器”,“缅甸间接地帮助了中国证明印度是一个顽固的国家,不愿意通过谈判解决问题。”^[69]这也导致了印缅关系紧张,特别是缅甸人也提出中缅解决边界问题的模式可以为印度来仿效的言论,让印度人大为光火。^[70]1960年11月,吴努专门前往新德里,向印方解释中缅签订的边界条约问题。此外,虽然中缅边界条约从未提及麦克马洪线,但是印度认为该条约实际上有利印度,因为中国已经理论上承认了该线。^[71]

结 论

中缅边界问题的解决具有一定开创性意义,但以往学者在该问题上的研究存在两个不足,第

一, 缺乏第一手材料, 不能就其过程和意义进行实证研究。第二, 就事论事, 没有把该问题放到冷战的大背景下、放到中国在亚太地区的国际关系中去讨论, 因而出现了一些认为中缅边界问题的成功解决给中国外交带来了诸多重大影响的论断。对于中缅边界问题的评价, 可以从不同角度来进行解读。就中缅关系来说, 它代表着双边关系发展的顶峰, 但并不具有转折性意义。对于中国与其他国家边界问题的解决, 缅甸个案的意义主要在于中国在处理缅甸问题时所奉行的和解政策, 对周边邻国具有一定的号召作用。冷战时期, 中国和周边国家的关系, 基本受制于中国和美国、苏联的大国关系的发展格局, 边界问题的解决会一定程度上缓和和推进与邻国的关系, 但据此声称其改善了中国外交格局、使“五项原则”成为国际关系的指导原则, 恐怕有悖事实。

注释:

- [1][2] 齐鹏飞、冯越:《中缅边界问题研究述略》,《当代中国史研究》2008年第2期。
- [3][36] “Burm a-Ch ina Boundary”, *International Boundary Study*, No 42 November 30, 1964, p 7
- [4][64] Maung Maung “The Burm a-Ch ina Boundary Settle ment”, *A sian Survey*, Vol 1, No 1, 1961, p 41.
- [5][50][65] Daphne E. Whittan, “The Sino-Burm ese Boundary Treaty”, *Pacific Affairs* Vol 34, No 2 1961, p 183 179-180
- [6][39] Richard J. Kozicki “The Sino-Burm ese Frontier Problem”, *Far Eastern Survey*, Vol 26, No 3, 1957, p 35.
- [7] M. D. Stephens, MA, FRGS “The Sino-Burm ese Border Agreem ent”, *A sian Review*, 1963 January Vol LIX No 217
- [8][56] Luke T. Chang *China’ s Boundary Treaties and Frontier Disputes* London Rome and New York Oceana Publications, 1982 pp 50-51, 50
- [9] 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第十八册,北京:中共中央党校出版社,1992年,第595页。
- [10] 《中缅两国总理会谈公报》,《人民日报》1954年12月13日。
- [11][22][34] 《周恩来总理会见缅甸驻华大使吴拉茂谈话纪要(1956年8月25日)》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00307-03(1)。
- [12][38][46][53] 《关于中缅边界问题的报告》,《人民日报》1957年7月10日。
- [13][14] 《中国、缅甸边境双方军队发生枪击事端方致我照会》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00745-01(1)
- [15][16] 《云南省人民委员会秘书长张子斋参加缅甸雷基(LWEJE)边民会议的情况报告(全文)》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00438-05(1)。
- [17] 《缅甸联邦政府发表声明》,《解放军报》1956年8月4日。
- [18][20] 《美国对华情报解密档案》第1011编,上海:东方出版中心,2009年,第312页。
- [19][28][29] 《殷殷胞波情——1956年中缅边民大联欢》,北京:中央文献出版社,2003年,第7、39、20页。
- [21] 《周恩来总理与缅甸驻华大使吴拉茂两次谈话的要点》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00752-02(1)。
- [23] “Burm a Nationalist Alliance Salutes Hungaria n Struggle ‘Burm a Should Take Lesson’”, *The Nation*, November 17, 1956
- [24] 《缅甸友好协会发表呼吁书 要求制止破坏缅甸中友谊的阴谋》,《人民日报》1956年8月10日。
- [25][26][30] 《云南省关于中国缅甸边民联欢的总结报告》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00512-04(1)。
- [27] 《中国缅甸边民联欢大会后各方动态情况汇编》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00512-05(1)。
- [31] 《周恩来总理主持中缅间未决问题讨论会纪要》,《中华人民共和国外交部档案》,档号:105-00447-01(1)。
- [32][33][42][43] 卓人政:《解决中缅边界的良好开端——我军撤出“一九四一年线”以西》,《百年潮》2003年第3期,第24、23、25、25-26页。
- [35] “China Has Accepted ‘1941 Line’ as Basis For Negotiations”, *The Nation*, October 3, 1956

- [37] 《中缅双方发表联合新闻公报》，《人民日报》1956年 11月 10日。
- [40] [52] “U Nu In Favour of Package Deal Giving up Hpimaw & Two Villages in Return For the Namwan Tract”, *The Nation*, November 11, 1956
- [41] 《缅甸各界对周恩来总理访问缅甸的反应》，《中华人民共和国外交部档案》，档号：105- 00512- 08(1)。
- [44] [62] 《周恩来总理访问缅甸同缅方领导人谈话要点》，《中华人民共和国外交部档案》，档号：203- 00019- 02(1)。
- [45] [49] [54] [58] 《周恩来年谱 1949- 1976》(中卷)，北京：中央文献出版社，1997年，第 26 26、304、67页。
- [47] 《中国方面在边境地区组织庆祝中国、缅甸签订友好条约和边界问题协定的活动》，《中华人民共和国外交部档案》，档号：105- 00681- 01(1)。
- [48] 《缅甸政府在边境地区组织庆祝中缅友好条约和边界问题协定公布的活动》，《中华人民共和国外交部档案》，档号：105- 00681- 02(1)。
- [51] 《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》，《人民日报》1956年 9月 28日。
- [55] 《周恩来与吴努谈话记录，1956年 11月 3日》，转引自《周恩来传》(下)，北京：中央文献出版社，2008年，第 1177页。
- [57] 《访问姚仲明谈话记录，1995年 8月 8日》，转引自《周恩来传》(下)，北京：中央文献出版社，2008年，第 1178页。
- [59] U ma Shankar Singh, *Burma and India: 1948-1962*, New Delhi Oxford & IBH Publishing Co., 1979 p 191.
- [60] Frank Träger, “Burma and China”, *Journal of Southeast Asian History*, Vol 5, No 1, March 1964 pp 50-51.
- [61] Harold C. Hinton, *Communist China in World Politics*, Boston Houghton Mifflin Company, 1966, p 315
- [63] “U Nu Cancels Meeting with Kachin Leaders”, *The Nation*, December 27, 1956
- [66] 王善中：《论述〈中华人民共和国和缅甸联邦边界条约〉》，《中国边疆史地研究》1997年第 1期，第 83- 84页。
- [67] 冯越、齐鹏飞：《中缅边界谈判略述》，《湖南科技大学学报》2006年第 6期，第 59页。
- [68] 张植荣：《中国边疆与民族问题——当代中国的挑战及历史由来》，北京大学出版社，2005年，第 74- 75页。
- [69] [71] B. Pakem, *India Burma Relations*, New Delhi Omsons Publications, 1992 pp 92-97, 96-97.
- [70] Richard Butwell *U Nu of Burma*, Stanford Stanford University Press, 1963 p 11

[责任编辑：邵 鸣]

The Settlement of China-Burma Border Dispute Course and Impact

FAN Hong-wei

(Center for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract Burma was the first country with which China solved border problem among peripheral countries. The settlement largely attributed to China's policy based on reality because Beijing intended to alleviate the apprehension of neighboring countries, seek to establish peaceful peripheral environment, and counter US' s containment. The settlement brought China-Burma ties to a climax, created a golden opportunity to eliminate the KMT troops in Burma, and disturbed India greatly.

Key words Border; China; Burma