

新中国边界政策: 从陆地到海洋

关培凤 胡德坤

[内容提要]新中国的边界政策是在解决与缅甸等周边邻国边界争端的过程中逐步形成和发展起来的,体现了和平协商、互谅互让与相互调整以及睦邻、安邻等特点。由于一些海上邻国对中国海洋领土主权的不时挑衅和侵犯,中国维护海洋领土主权及权益面临着巨大挑战,也使“主权属我、搁置争议、共同开发”的政策受到了质疑。不过,在今后一个较长时期内中国政府要做的不是放弃这一政策,而是应采取积极有力措施强化其实施效力。

[关键词]新中国 边界政策 特点 挑战

[作者介绍]关培凤,武汉大学中国边界研究院讲师、历史学博士,主要从事中外关系史和中国边界史研究;胡德坤,武汉大学中国边界研究院院长、教授、博士生导师,主要从事战争史及中外关系史研究。

新中国在 60 年的外交工作实践中,形成和发展了独具特色的边界政策,并成功地与周边大多数陆上邻国解决了边界争端。但是,中国拥有主权和管辖权的海洋面积达 300 多万平方千米,其中却有一半以上存在争议,维护海洋领土主权及权益面临巨大挑战。本文旨在分析新中国边界政策的特点,当前面临的困境及挑战,以及应重点解决的问题。

新中国的边界政策是从 20 世纪 50 年代末 60 年代初以来在与缅甸等周边邻国谈判解决边界争端的过程中逐步形成和发展起来的,至少体现了以下几个特点:坚持和平协商解决争端的方式;奉行互谅互让、相互调整的基本原则;强调维护国家主权、睦邻安邻的政策目标。

新中国始终坚持以和平协商的方式解决边界争端。在经历了两次世界大战的杀戮之后,整个国际社会普遍要求和平,主张以和平协商而不是战争方式解决国际争端。新生的中国在经历了百年动荡和战乱后也急需一个和平的建设环境。因此,新中国自成立以来始终坚定不移地奉行独立自主的和平外

交政策。当缅甸最早提出与中国解决边界问题的要求后,中国政府主动与缅方在 1954 年 12 月 12 日发表联合公报,明确表示要根据友好精神在适当时机通过正常外交途径解决两国边界问题。1957 年 7 月,周恩来在谈到新中国边界政策时进一步指出,解决边界问题必须与和平共处政策的推广联系起来进行,采取和平谈判的方式,“绝不能采取另一种办法;不能用武力改变现状,因为这是与我国和平外交政策相违背的”¹。正是中国政府本着友好协商、和平解决争端的态度,中缅双方才顺利地达成协议,解决了双方边界争端,从而也为新中国与邻国解决边界争端树立了典范。在 20 世纪 50 年代末,中印之间就边界争端和边界冲突进行交涉时,中国政府同样主张根据和平共处五项原则,通过友好协商方式全面解决边界争端问题。及至由于印度顽固推行“前进政策”,引发 1962 年的中印边界战争后,中国政府仍没有改变和平协商解决边界争端的初衷。在成功制止了印军入侵势头之后,中国政府先后于 1962 年 10 月 24 日、11 月 21 日发表声明,分别提出

¹ 韩念龙主编:《当代中国外交》,中国社会科学出版社,1988 年,第 144-145 页。

了通过外交谈判方式和平解决边界争端的三项建议、中印边界线停火和中国边防部队主动从实际控制线后撤 20 千米等主张。中国在取得军事胜利后仍主动撤回到 1959 年 11 月 7 日时的位置,特别是撤出中国所不承认的“麦克马洪线”以南的中国领土,以实际行动显示了中国政府和和平解决中印边界争端的愿望和决心。在中印关系解冻和改善后,中国政府多次向印方表示,希望通过和平友好方式协商解决双方领土争端,并于 1993 年 9 月与印度政府签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》再次明确了“双方互不使用武力或以武力相威胁”和“两国边界问题应通过和平友好方式解决”的宗旨。时至今日,尽管中印边界谈判进展缓慢,印度在中印边界不时有所动作,但由于中国政府坚持和平协商、谈判解决问题的原则,避免了局势的恶化。上述实践活动充分说明,新中国始终强调以和平协商的方式解决边界争端。

新中国还始终坚持以互谅互让、相互调整的原则解决边界争端。新中国成立之初,与周边国家间存在着相互交织的三种“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。中国对不平等条约规定的边界线采取什么态度,周边很多邻国都颇为疑惧。在与缅甸谈判时,中缅双方就遇到了不平等条约规定的边界线——“1941 年线”。这条线是抗日战争时期英国利用中国抗战的困难而逼迫当时的中国政府划定中缅边界南段的一条对中国极为不利的边界线,也是中缅边界谈判中争议最大的问题。中国是否应该接受“1941 年线”呢?对此,周恩来总理指出,修改旧条约或废弃旧条约重订新条约,会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。”¹这一立场反映了两层意思:第一,应该按照国际法的一般原则对待历史上的旧界约,尊重旧政府与外国签订的正式边界条约及依此所划定的边界,即使是不平等条约划定的边界也应予以尊重;第二,对旧的不平等条约,可以在两个国家友好、和平协商

的基础上进行修改和调整,以充分照顾到双方的合理利益。这一主张既坚持了尊重旧条约的原则,又体现了策略的灵活性,得到了缅甸的同意和支持。按照最后签订的条约,缅甸同意把按照 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,从而消除了这两个部落被“1941 年线”人为分割在中缅两个不同国家的不合理状态。作为交换,中国将原来英国“永租”的猛卯三角地区移交给缅甸,成为缅甸联邦领土的一部分。中缅双方对于边界问题的处理充分体现了平等协商、互利互让、相互调整的原则精神,照顾到了双方的历史和现实。中缅边界谈判中所恪守的这一原则在中国与印度的边界谈判中也有鲜明反映。1979 年 2 月,邓小平副总理对来访的印度外长瓦杰帕伊说: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。1988 年 12 月印度总理拉·甘地访华时,李鹏总理也强调指出,互谅互让、相互调整是解决中印边界问题的根本出路。进入 21 世纪以来,中国政府仍始终坚持互谅互让、相互调整的原则。2003 年中印双方建立特别代表会晤机制后,中国政府在边界谈判中着力强调“互谅互让和互相调整”的原则。2005 年 4 月温家宝总理访问印度期间,中印双方签署了《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》,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”²。2008 年 11 月 8 日,印度外长慕克吉未经中方同意,竟然擅自“访问”中国达旺地区,甚至公然宣称印度对达旺拥有主权。中国外交部发言人秦刚在 11 月 11 日例行记者会上就此回答记者提问时表示,“对于中印边界问题,中方愿与印方通过和平友好的谈判,本着互谅互让、相互调整的精神,寻求公平合理和双方都

¹ 《周恩来选集》(下),人民出版社,2001 年,第 241 页。

² 《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》,http://www.fsou.cm/hm/l/text/eag/1006673/100667379.htm

能接收的解决方案。”¹ 虽然“互谅互让、相互调整”的原则在中印解决边界争端问题中具体将如何体现还有待双方协商,但可以肯定的是,只有在这一原则下中印边界争端的解决才有出路。

新中国坚持友好协商、互谅互让、相互调整为核心的边界政策,其根本目的不仅在于顺利解决边界问题,维护国家主权,还有营造和平周边环境的更深层考虑。周恩来总理曾指出,“如果因为边界问题使我们同邻国的关系紧张起来,还不如不提出、不解决为好,以待时机的成熟。”² 他还说,“我们要解决边界问题,其目的是安定四邻,争取国际形势的和缓,便于进行建设,而不是使我们同邻国的关系紧张起来。”³ 事实上,新中国的边界政策起到了睦邻安邻效果。在解决中缅边界争端的谈判过程中,中国政府在友好协商、互谅互让、相互调整的基础上提出的解决方案得到了缅甸政府的充分肯定。缅甸总理吴努表示,这是照顾双方利益、公平合理的主张,“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。”⁴ 也正是边界争端的和平友好解决为中缅长期保持睦邻友好关系打下了坚实基础。

在以和平协商、互谅互让与相互调整、睦邻安邻为特征的边界政策的指导下,20世纪60年代和90年代,新中国先后两次掀起了与邻国谈判解决边界争端的高潮,解决了与大多数邻国间的、历史遗留下来的边界问题,划定的边界约占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,为中国又好又快地发展经济,加强建设创造了有利的和平环境。

二

与大多数陆地邻国成功地解决边界争端后,中国边界政策在陆地的重心已经由划界勘界转变为有效管理和维护边界,建设持久稳定的边界,而在海上维护海洋领土主权及权益则面临着巨大挑战。根据《联合国海洋法公约》的相关规定,中国拥有主权和管辖权的海洋面积达300多万平方千米,但其中一半以上存在争议。20世纪70年代末以来,中国政府在海洋领土争端问题上坚持“主权属我、搁置争

议、共同开发”的政策主张,同样体现了和平协商、互谅互让、睦邻安邻的政策精神。

“主权属我、搁置争议、共同开发”的基本含义包括四个方面:第一,主权属我是首要前提;第二,对有争议的领土,在不具备条件彻底解决的情况下,可以先不谈主权归属,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归属创造条件。⁵ 从“搁置争议、共同开发”的立场和角度出发,客观冷静地对待中国与邻国之间的领土争端,并为其最终解决创造时机和条件,既符合和平与发展的时代潮流,也符合和平解决争端的国际法准则,更符合中国与邻国发展睦邻友好关系的实际需要。然而,从“主权属我、搁置争议、共同开发”思想提出以来的实践看,这一政策并没有像陆上那样取得实效。

首先,中国一些有争议的海洋领土被周边邻国侵占,相关国家还强化宣示“主权”,使得“主权属我、搁置争议”政策未能真正得到落实。日本、越南、朝鲜、韩国、菲律宾、马来西亚、印尼、文莱等国片面划定的涉及中国管辖海域的所谓“海域”约达150万平方千米,其中数十万平方千米的中国海洋国土已然成为这些国家的渔区、专属经济区和实际开发区。⁶ 以争议最大的南沙群岛为例,从20世纪70年代以来,南沙群岛露出水面的岛礁以及海域大部分被周边国家侵占和分割。在南沙群岛中,属于中国控制的只有9个,其中大陆占8个,台湾占1个,而被越、菲、马、印尼和文莱所占的岛礁却多达45个,⁷ 其中越、菲、马三国还对岛礁进行军事占领,尤

¹ “2008年11月11日外交部发言人秦刚举行例行记者会”,中华人民共和国外交部网站, http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/fm_t/fybt/t522177.htm.

² 金冲及主编:《周恩来传1898-1976》(下),中央文献出版社,2008年第2版,第1170页。

³ 韩念龙主编:《当代中国外交》,第144页。

⁴ 宋凤英:“周恩来与中缅边界谈判”,《文史精华》,2005年第11期,第7页。

⁵ “搁置争议,共同开发”,中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/xsb/wjz/wjz/2159/8958.htm>.

⁶ 徐质斌:《海洋国土论》,人民出版社,2008年,第41页。

⁷ “中国主权海域一半遭侵占,好岛屿被周边瓜分殆尽”,中国新闻网, http://www.chinanews.com.cn/gn/new/s/2009/03-03/1585393_shtm1

以越南为甚。越南自 1984年正式派兵进驻其在南沙所占的 8个岛屿后,为强化其军事存在,不仅在所占岛屿修建简易机场,直接将所占岛屿并入国内省份管辖,还在其所占的全部岛礁都派有驻军,总人数超过 2000人,成为南海争议岛屿驻军最多的国家。¹ 另外一些较小的岛礁也有许多处于他国的控制之下,南海海疆“九段线”名存实亡。此外,南海周边国家为了强化它们对所占岛礁的控制,还纷纷制定了军事现代化计划,竞相扩大军费开支,大量购买先进武器,建造海军基地,一些国家甚至与美国、日本等国举行联合军事演习。

其次,“共同开发”成了相关国家“排中国化”的竞相开发,中国权益被完全漠视。在瓜分和侵占岛礁的同时,越、菲等南海周边国家还疯狂掠夺南海资源。以油气资源为例,这些南海周边国家已经与埃克森-美孚、英荷壳牌等 200多家西方公司在南海海域合作钻探了 1000多口钻井,年石油产量达 5000万吨以上。² 与南海周边国家如火如荼地“共同开发”南海争议海域的油气资源形成鲜明对比的是,中国至今没有在该海域产出一桶油。这一方面是由于中国海洋开发能力不足,存在技术、资金和组织管理上的瓶颈;另一方面也是因为中国顾全大局,力图避免与相关国家在南海资源开发问题上激化矛盾而做了让步。此外,南海渔业资源也遭到周边国家的大肆掠夺,为宣示“主权”,一些南海周边国家频频抓扣中国渔船。印尼政府更于 2008年底在海洋事务和渔业部内部设立了专门的抓捕局,配备了近 30艘监督船,由一名海军少将负责协调各方行动,多次窜入中国传统海域抓扣中国渔船。据统计,2000年以来,海南、福建、广东和广西四省区共有 530多艘渔船被南海相关国家扣留,涉及渔民近 6000名,经济损失惨重。”

第三,一些国家还对中国海洋领土进行法理上的吞并。一方面是利用其国内立法,企图以立法形式吞并中国海洋领土。1978年 6月菲律宾总统马科斯签署第 1596号总统法令,将南沙群岛的主体部分宣布为菲律宾的“卡拉延群岛”,同时还对南沙群岛附近 6.5万平方海里的海域提出管辖权要求。同年 11月底,菲议会起草和讨论了一份法案,重新划

定了菲海域,其中将南沙群岛的大约 60个岛礁划为已有。³ 1999年 5月,菲律宾政府出版新版菲律宾地图,把黄岩岛及部分南沙群岛都划入了菲版图。2009年 2月,菲议会通过“领海基线法案”,首次以立法形式将 20世纪七八十年代非法占领的 8个岛礁和黄岩岛及周围水域划为已有。此后,越南表示要仿效菲颁布“越南海域法”,马来西亚也表示要“修改、完善”有关法律。⁴ 另一方面,一些国家妄图利用《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)的相关规定,使其对中国海洋领土的侵占合法化。《公约》规定,沿海国在主张 200海里以外大陆架时不能单方面确定其大陆架的外部界限,必须首先向大陆架界限委员会提交申请并接受审议。2001年 5月《公约》缔约国大会第十一次会议通过决议,要求在 1999年 5月 13日之前成为《公约》缔约国的国家必须在 2009年 5月 13日之前完成 200海里以外大陆架的外部界限划定以及有关的法律程序工作。就在这一期限到来之前,周边邻国不断对南海诸岛和钓鱼岛采取行动,宣示主权。2009年 5月 6日,马、越联合向联合国大陆架界限委员会提交了 200海里外大陆架划界案,几乎把南海南部瓜分完毕。5月 7日越又单独提交南海外大陆架划界案,将包括中国西沙群岛在内的南海中部大片海域划为其外大陆架。5月 11日,文莱也向该委员会提交了“初步信息”,将中国南沙群岛部分海域划为其外大陆架。这些所谓的“划界案”不仅是对中国在南海主权赤裸裸的侵犯,同时也从一个侧面反映了中国“主权属我、搁置争议、共同开发”的海上边界政策效用的有限。

海洋领土被大肆侵占、海洋资源被疯狂掠夺、主权和安全形势受到严重威胁的现实使得国人开始质疑“主权属我、搁置争议、共同开发”政策。国内一

¹ 鞠海龙:“新思维找回失去的南海”,《南风窗》2009年第 8期,第 36页。

² 郭文路、黄硕琳:《南海争端与南海渔业资源区域合作管理研究》海洋出版社,2007年,第 80页。

³ “周边诸国频对中国渔民下手”,新华网, http://news.xinhuanet.com/herald/2009-06/30/content_11624395.htm。

⁴ 郭文路、黄硕琳:《南海争端与南海渔业资源区域合作管理研究》第 14页。

⁵ 江淮:“南海愈‘热闹’,国人愈痛心”,《世界知识》2009年第 11期,第 65页。

些民众和学者认为,“搁置争议、共同开发”的原则立场并未落到实处,甚至已经失效。¹也有人认为,尽管“搁置争议、共同开发”的主张为中国改革开放和现代化建设创造了一个良好的周边环境,但从目前的情况来看,南海周边国家并未理会中国的主张,而是加大了对南海领土侵占和非法开采其资源的力度,因此该政策不可能成为解决南海问题的长久之计。²还有人认为由于在实践中仅仅是中国单方面地“搁置”了争议,实际上束缚了中国政府处理有争议领土的手脚,造成了一种“我退他进”的局面,也使中国提出的这一政策主张形同虚设,南海周边邻国实际执行的是“搁置与中国争议,共同与西方开发”。一些激进者甚至认为,中国现行的政策太过软弱,进而要求对“搁置争议、共同开发”政策进行重新考虑,重新做出抉择。

周边邻国无视中国权益,侵占中国海洋领土、掠夺资源,并以多种方式强化对有争议海域的所谓“主权宣示”,再加上国内部分民众及学者对现有政策的质疑,似乎已经使“主权属我、搁置争议、共同开发”政策处于食之无味,弃之可惜的“鸡肋”境地。

三

综而观之,中国有关和平协商、互谅互让、睦邻安邻为特征的边界政策,其贯彻效果在陆海两个不同方向的差异很大。在陆地方向,这一政策收效很大;相比之下,在海洋方向,这一政策则显得成效有限,不尽人意。尽管在这一政策指导下中国与海上邻国间的边界和领土争端没有影响和平发展大局,但由于海上边界划分问题的复杂性,以及中国与周边国家在海洋边界争端问题上的特殊性,新中国与周边邻国在解决海上边界和领土争端上面临着十分艰巨的任务,需做出更大的努力。

在复杂的周边环境下,中国在维护海洋领土主权问题上举步维艰,既定政策难见实效,一些民众认为为了维护主权,中国政府应放弃现行政策,甚至不惜一战。但实事求是地讲,现行边界政策特别是针对海洋主权和权益的政策仍然是当前条件下的唯一选择。这一方面是因为中国与周边多个邻国存在海上争端,在南海问题上更是处于以一国对多国的不

利局面;另一方面,数千年的历史表明,中国从来就不是一个尚武的国家,新中国自成立以来更是一贯奉行和平睦邻的外交政策。无论是中国的国情国策还是现实的国际环境都决定了中国与周边邻国的海上领土争端,是不可能也无法通过武力来解决的。同时,武力解决也不符合相关国家的利益。因此,中国与周边邻国之间的海洋领土争端必须也只能通过外交谈判的方式和平解决。目前中国政府要做的不是放弃“主权属我、搁置争议、共同开发”的政策,而是应采取有力措施使这一政策真正落到实处。

第一,合理有效利用国际国内立法,以法律武器维护海洋领土主权和权益。《联合国海洋法公约》是人类历史上第一部全面的海洋法典,它为沿海国家维护其海洋领土主权和权益提供了有力的法律依据。为有效维护《公约》所赋予中国的海洋领土主权和权益,中国在批准《公约》前后相继颁布了《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》《海域使用管理法》等一系列涉海法律法规,修改了《海洋环境保护法》和《渔业法》等法律法规,出台了《全国海洋经济发展规划纲要》等一些重要规划,使中国海洋法律和规划体系初步形成。在当前中国与周边邻国的海上领土争端中,争议国更多的是以《公约》为据,单方面扩张海上领土,同时积极进行国内立法建设。面对这种情况,中国在强调主权归属的历史依据的同时,应更充分重视对国际国内立法的利用,更多地依据《公约》所赋予的权利和国内立法规定来宣示自己的权利,从而使自己的主张有坚实的法律后盾。此外,中国还应进一步加快和推进对《领海及毗连区法》《专属经济区和大陆架法》等海洋法律的配套法规的制定,充实和细化中国海洋立法内容,增强海洋法规的针对性和可操作性,以完善中国海洋法律体系。在此基础上,积极推进海洋法律体系入宪的工作,以弥补现行宪法鲜有涉及海洋法律的重大缺憾。

第二,积极发展海上力量,建设海洋强国。国家

¹ “周边诸国频对中国渔民下手”,新华网, http://news.xinhuanet.com/herald/2009-06/30/content_11624395.htm。

² 王萍:“国际法确定南海海权的思考”,《河南省政法管理干部学院学报》2009年第1期,第173页。

海上力量不是指单纯的军事力量,而是指国家拥有的用于开发利用和控制海洋的整体实力,它既包括国家的海洋战略、海洋军事和防卫运输能力,又包括海洋调查研究能力、海洋资源开发能力、海洋水文气象保障能力和海洋管理能力等,其中核心力量是海军舰队。国家政策以实力为后盾,客观现实也表明有效的实际控制是宣示和维护主权的最有力依托,而强大的海军力量则是有效的实际控制的坚强后盾。中国在与周边邻国海上领土争端中的劣势地位以及中国海洋权益的有效维护,需要中国建设强大的海军力量,从而对本国海洋领土实现有效的军事控制。在发展海上军事力量的同时,更需要加强开发利用海洋的实力。“共同开发”几近流于口号的一个重要原因是,中国开发利用海洋的实力不足。据介绍,全球能够在水深 300米开采油气的企业不足 20家,在 3000米海底开采石油的企业更是凤毛麟角,而南海平均水深达 1200米。直到 2004年,中海油才掌握了部分深海勘探开发技术。¹因此,要使中国成为“共同开发”的主角之一,必须加强开发利用海底油气和渔业资源等方面的实力。

第三,进一步明确自身在争议地区的关键利益所在,开展有针对性的维权。在有关海洋领土争端问题上,特别是南海领土争端问题上,应该说,中国主张的权益诉求因为过于笼统而导致了政策的模糊。在 300多万平方千米海域中,有争议区域高达 150多万平方千米,而且中国在有争议海域处于不利地位。无论是在当下还是在今后一个较长时期内,中国要想完全拥有对这 300多万平方千米海域的绝对主权不仅是不现实的,反而还会刺激相关邻国更加用“一个声音”来对付中国。因此,中国必须客观冷静地看待自身海洋权益,明确自己的海洋利益所在,有针对性地维权。换言之,中国的海洋边界政策需要在坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的总原则下,有更明确的政策指向,在此基础上进行合理维权,维权的尺度应该是有理、有利、有节的;中国虽应力避剑拔弩张乃至动武,但适度强硬和显示力量也是必须的。在目前的南海争端中,人们更多看到的是其他国家频频发难,挑战中国的主权宣示,而中国的反应则更多的是停留在外交辞令上,不知

不觉中成为了“沉默的羔羊”,其结果不仅放纵了一些邻国的得陇望蜀之心,更重要的是也放纵了相关邻国对其所占领土和权益的实际控制。从现代国际法和海洋法的有关判例来看,这种局面的出现和发展对中国是极为不利的。因此,有效维护海洋领土主权和权益,必须加大维权力度。一方面,中国必须建立全海域定期巡航制度,派海巡船、海巡飞机等海空协同监管和监视,在自己所主张的管辖海域内,多方显示自身存在,体现有效的实际管辖;另一方面,在管理体制和管理模式方面要改变目前多头并举、维权执法过度分散的局面,整合与协调目前海洋管理各部门的资源,大力推进海上统一执法队伍建设,提高装备水平,以加强海洋维权执法能力。

第四,注重对国内舆论的引导,使民众理解和支持国家的边界政策。随着国力的增强和国民整体素质的提高,当前越来越多的普通民众对事关国家领土主权的问题倾注了高度的热情和关注,基于爱国的激进主张和对现行政策的批评也屡见不鲜。然而,边界问题是关系到国家领土主权和权益的重大问题,其解决往往需要数年、数十年甚至更长时间,期望在短期内得到理想的解决是不现实的。因此,面对外部压力和内部质疑,政府应该重视民众舆论,并及时进行引导。一是让公众明白不管是中国还是其他国家都不可能在自己国家核心利益的问题上轻易做出让步,也绝不会鲁莽冲动行事;二是让民众有足够的耐心,因为此类问题的解决不是一蹴而就的,需要时间和时机。

新中国边界政策在其形成和发展过程中,始终体现了和平协商、平等互利、互谅互让及睦邻友好的鲜明特点。尽管由于海上邻国对中国海洋领土主权的不时挑衅和侵犯,使“主权属我、搁置争议、共同开发”的政策受到了质疑和挑战,但在今后一个较长时期内中国政府不应放弃这一政策,而应采取积极有力措施强化其实施效力。○

(责任编辑:何桂全)

¹ “千余口外国油井矗立南海 中国开发内外受阻”,新华网, http://news.xinhuanet.com/in/2009-08/25/content_11939651_3.htm.