

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线” 问题之再认识

齐鹏飞 \*

**【内容提要】** 在当代中国陆地边界划定、勘定史上,20世纪50年代后半期至60年代初的中缅边界谈判,无疑是具有“率先垂范”意义的成功样板,遗留下丰富而深刻的历史经验和现实启示。当然,需要特别指出的是,国内学界对于其中非常敏感的“麦克马洪线”问题的处理方式,即一方面坚持中缅之间的“麦克马洪线”是不具有任何约束力的“非法条约线”,我们不予承认,另一方面,又主张在已经明辨了历史是非的基础上将其视为“传统习惯线”而作为双方划界、勘界的重要历史依据(因为其与我们一贯主张的“传统习惯线”是基本重叠的),一直存在有“仁智互见”的不同认识。笔者认为,中缅边界谈判在解决该问题时,所遵循的“尊重历史、尊重现实”和“互谅互让”之指导思想和基本原则,对于同时和此后进行的13场中外边界谈判,均有传承和借鉴意义,但是,其具体的处理方式,并没有改变中国政府不承认非法的“麦克马洪线”的一贯立场,并不构成中印边界谈判之“遵从先例”的法律和事实约束,而仅仅是“特殊情况特殊处理”的非典型个案。

**【关键词】** 中缅边界谈判 “麦克马洪线” “传统习惯线” 中印  
边界谈判

在目前学界关于中缅边界谈判问题之非常丰富的研究成果中,一直存在着一个明显而突出的薄弱点,即在涉及其中复杂而敏感的“麦克马洪线”问题时,我们的研究多有回避,或一笔带过,或闪烁其词。而在为数不多的关于该

---

\* 中国人民大学马克思主义学院中共党史系教授

问题具有针对性或重点论述的专题研究中,<sup>①</sup>重点基本上都是对于“麦克马洪线”问题的肇端、历史演变及其性质的分析,而对于圈内圈外颇为流行的观点,即所谓在中缅边界谈判中关于该问题的处理严重损害了中国政府在中外边界谈判中一贯主张的“维护国家主权和领土完整”的基本原则,并且为以后的中印边界谈判中印方坚持以此为先例而在“麦克马洪线”问题上不断提出无理要求而留下隐患,没有进行有力的辩驳和澄清,这不能不说是一个比较大的缺憾。

## 一、中缅边界北段之“未定界”所涉及的 “麦克马洪线”问题

无论是谈到已经成为过去时的中缅边界谈判,<sup>②</sup>还是谈到正在进行时的中印边界谈判,都无法绕开所谓的“麦克马洪线”问题。

众所周知,中缅边界问题与中印边界问题是具有非常大的同质性的——都与英国殖民主义的近代侵略历史直接关联——印缅都曾沦为英国的殖民地,都在独立以后全面继承了英国殖民主义统治时期的外交遗产——包括与北方邻国中国之间的双边陆地边界遗产。当然,也都涉及历史遗留下来的“麦克马洪线”问题。

缅甸与中国云南省西部和西藏的察隅部分地区相接壤,中缅有约 2200 公里长的边境线。在历史上,由于中国封建王朝的中央政府与缅甸地区的各

① 在为数不多的关于该问题具有针对性或重点论述的专题研究中,比较直接而集中地梳理和阐释中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之解决方式及其影响的文献包括: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 12 月第 3~4 期合刊,第 37~48 页;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,第 72~78 页;刘金洁:《中缅边界中的“麦克马洪线”问题及其解决》,《当代中国史研究》,2006 年第 1 期,第 87~98 页;朱昭华:《“麦克马洪线”问题的争论及其解决》,《苏州科技学院学报(社会科学版)》,2010 年第 6 期,第 61~65 页。此外,相关文献重点都是对于“麦克马洪线”问题的肇端、历史演变及其性质的分析,如刘耿生:《“麦克马洪线”与档案版本阴谋》,《北京档案》,2002 年第 5 期,第 36~38 页;吕昭义、李志农:《麦克马洪线的由来及其实质》,《世界历史》,2005 年第 2 期,第 39~51 页;康民军:《地理原则能论证“麦克马洪线”的有效性吗?——评析 20 世纪五六十年代印度政府对“麦克马洪线”的一个观点》,《南亚研究》,2009 年第 3 期,第 55~67 页、第 130 页。

② 关于中缅边界谈判的基本历史情况,参见齐鹏飞:《中缅边界谈判的历程及其基本经验》,《中共党史研究》,2012 年第 1 期,第 55~65 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

级各类政权长期保持着事实上或名义上的宗藩关系,不存在现代国际法和国际关系体系意义上的边界问题。一直到19世纪英国连续发动三次侵略缅甸的战争、吞并缅甸并建立殖民主义统治秩序以及不断发动入侵中国的军事行动以后,情况才发生了根本性的变化。英国在缅的殖民统治者与中国历届政府先后签署了一系列关于缅中边界问题的条约或协议,如1886年的《中英缅甸条款》、1894年的《续议滇缅界·商务条款》、1897年的《续议滇缅条约附款》以及“一九四一年线”等,大体上勾勒出了中缅边界的基本走向。但是,无论是已经划定的边界线还是没有划定的边界线,双方——尤其是中方,均认为其中存在没有满足甚至是损害各自领土要求的地方,都保留有不同意见。缅甸独立建国以后,新政权全面继承了英国殖民统治时期关于缅中边界的划分状态以及对中国领土侵占的既成事实。

1949年中华人民共和国成立直至中缅边界谈判开始以前,两国边界线的实际状态是:第一段自印缅三国交界点至尖高山为未定界;第二段自尖高山至南丁河(现为南定河)为已定界,其中,南畹河和瑞丽江汇流处的勐卯三角地区为缅甸“永租”地;第三段自南丁河至南板江(现为南卡江)为“一九四一年线”;第四段南板江至中缅老三国交界处为已定界。

中缅边界北段之“未定界”地区,主要是指尖高山以北的广大地区,南起北纬 $25^{\circ}35'$ 尖高山,北至北纬 $28^{\circ}15'$ 康藏高原,东起东经 $98^{\circ}30'$ 高黎贡山,西至东经 $90^{\circ}$ 与印度拿戛部落和阿萨密交界处,即中国西藏察隅以南、尖高山以北、高黎贡山以西、印度阿萨姆以东地区。该地位于喜马拉雅山和横断山的交会处,属伊洛瓦底江流域。在1949年中华人民共和国成立直至中缅边界谈判开始以前,中缅(英)双方因均坚持对此一地区的领土和主权要求而始终未能达成划界共识和划界协议。其中,在屡次提出以“高黎贡山”划界的无理要求被中方断然拒绝以后,缅英当局分别于1911年和1926年对片马地区和江心坡地区进行了非法的军事占领。自此,尖高山以北中缅边界北段之“未定界”的广大地区基本上为缅英当局事实占领,缅英当局单方面地实现了以“高黎贡山”划界的愿望。1929年,为了应对中缅边界北段之“未定界”问题日益恶化的严峻形势,中国国民政府内政部和外交部特派尹明德为滇缅界务调查专员,负责组织调查中缅边界北段之“未定界”情况,以供国民政府划界时参考。在一年多的实地调查基础上,1931年,尹明德向国民政府提交了《滇缅界务北段调查报告》。该文件详细报告了自清末以来至中华民国初年缅英当局在滇缅边界侵占中国领土的经过,并向国民政府提出了划定中缅边

界的建议线，主张国民政府应“明白宣布以阿萨密、户拱间之巴开山、龙岗多山为界”。<sup>①</sup> 这样就将尖高山以北包括户拱、江心坡、坎底、恩梅开江上游各源地区及中、下游以东地区等全部划入中国版图。“尹明德建议线”为国民政府所采纳。1942 年，中国国民党军事委员会通令全国，规定“尹明德建议线”为中缅边界之“北段未定界”位置的正确绘法。此即独立以后的缅甸政府所耿耿于怀的——“当中国国民党政府执政时，早已提醒过我们这一问题的存在，同时，他们出版的地图和代表他们发言的当局都将缅甸的大块土地划归属于中国。”<sup>②</sup> 1947 年，英国承认缅甸独立，中国国民政府曾经一度希望以此为契机彻底解决中缅边界北段之“未定界”问题。国民政府内务部方域司司长傅角今在接受南京《中央日报》记者专访时说：“现缅甸转瞬即将为一独立自立国家，中缅二国，历史悠久，两国人民交谊素睦，此段未定国界，必不难于极和谐之空气中解决。”<sup>③</sup> 而当时国内学界也一片乐观：“吾人对此重生邻邦，除寄一无限希望外，对中英久悬之滇缅未定界问题，亦愿趁缅甸光复之伊始，于中缅交欢之情感下，得以和谐解决，奠下中缅友好的关系基石，当为中英缅三方所一致之欢迎。”<sup>④</sup> 但事实上，由于国民政府一直忙于内战，并未与缅方就该问题进行实质性商谈。

中华人民共和国成立以后，中国政府一直坚持自己对于中缅边界北段之“未定界”问题的历史演变、现实状况及其解决之道的认定和基本立场。

1954 年中国外交部在其编印的内部资料《中国缅甸边界历史简况》中讲道，“缅甸原为中国属国，中缅本无界务可言，一八八五年英军以两周时间侵占缅甸后，中缅界务问题因而产生。”“中缅界务：西起印度之阿萨密，东至南阿河流入湄江之中、宁边界止，全长约一千六、七百里，共分四段。即：1、自尖高山起北纬二十五度三十五分以北之野人山地为北段无约的未定界。2、自尖高山起南行而东转直抵萨尔温江支流南定河的工隆渡止为北段已定界。3、自澜沧县南帕河流入南定河起，至南马河流入南卡江处止，为南段有约之

<sup>①</sup> 尹明德：《滇缅界务北段调查报告及善后意见》，（1931 年），见马玉华主编：《中国边疆研究文库·西南边疆卷四（云南勘界筹边记（五种）、非常时期之云南边疆、滇缅界务北段调查报告）》，哈尔滨，黑龙江教育出版社，2013 年版，第 388 页。

<sup>②</sup> 《缅甸总理吴努报告中缅边界谈判经过》（1960 年 5 月 20 日），中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案，档案号：105-01428-03。

<sup>③</sup> 《内务部方域司傅司长角今分析中缅未定界线并指出解决悬案之途径》，载《中央日报》，1947 年 11 月 25 日。

<sup>④</sup> 张印堂：《缅甸独立与中缅未定界问题》，载《中央日报》，1947 年 11 月 25 日。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

未定界(此段经国民党在重庆一九四一年换文承认为已定界,即一九四一年后,但尚未立界标)。4、自南马河流入南卡江处起至南阿河流入湄江处止为南段已定界。”“中缅北段未定界,根据中缅续议滇缅界务商务条款第四条规定:‘今议定北纬二十五度三十五分之一段边界,俟将来查明该处情形稍详,再定界线’,按此段未定界本应及早勘划,但因满清政府昧于边界情况,英国蓄意北侵,加以界务纠纷此伏彼起,而南段未定界又久悬未决,因而此段未定界就不能不被搁置。”“英国在云南边境的侵略的方式:在已定界则私移界碑逐渐蚕食我境的方式,在未定界则更明目张胆强行占领,并设地方官以治理,所以几十年来遂有片马、江心坡等事件发生。”<sup>①</sup>

1957年7月9日,周恩来在第一届全国人大四次会议《关于中缅边界问题的报告》中讲道,“中缅两国的边界大部分已经划定,但是有三段还存在着未决问题。我国政府针对这三段边界提出了原则性的建议,并且认为建议中的各点应该作为一个整体联系起来加以考虑。……第三是关于尖高山以北的一段。这一段边界过去始终没有划定。英国曾经在这个地区不断地制造纠纷,借机扩大它的殖民领域。最严重的就是一九一一年初英国对片马地区的武装侵占……根据对历史事实和实际情况进行调查研究的结果,我国政府对于这一段边界的划定,向缅甸政府提出以下的建议:从伊索拉希山口以北到底富山口的部分,可以按照习惯边界线划界;从伊索拉希山口到尖高山的一段,除片马、岗房、古浪地区应该归还中国以外,原则上可以按怒江、瑞丽江(又名龙川江)、太平江为一方和恩梅开江为另一方的分水岭划定边界。”<sup>②</sup>

这里,周恩来所提及的中缅边界北段之“未定界”——“从伊索拉希山口以北到底富山口的部分,可以按照习惯边界线划界;从伊索拉希山口到尖高山的一段,除片马、岗房、古浪地区应该归还中国以外,原则上可以按怒江、瑞丽江(又名龙川江)、太平江为一方和恩梅开江为另一方的分水岭划定边界”——的解决办法中,刻意回避了其中的“麦克马洪线”问题。

所谓的“麦克马洪线”问题,是指:1913年10月至1914年7月,英国策划“中、英、藏”三方在印度的西拉姆召开“中英藏三方会议”,出席会议的英国代表亨利·麦克马洪背着中国中央政府的代表,于1914年3月24日至25

<sup>①</sup> 中华人民共和国外交部:《中国缅甸边界历史简况》(1954年11月1日—11月30日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:204-00496-02。

<sup>②</sup> 周恩来:《关于中缅边界问题的报告》(1957年7月9日),《周恩来外交文选》,北京,中央文献出版社,1990年版,第230~238页。

日，单独与中国西藏地方代表以秘密换文的形式，非法划定了一条所谓中印、中缅之间的“边界线”，通称为“麦克马洪线”。“麦克马洪线”西起不丹的东北角，贯穿中国的康藏高原，东至伊洛瓦底江与萨尔温江分水岭的伊索拉希山口。它的西段即从不丹的东北角到中印缅三国交界处的底富山口一段，是印度独立后中印东段边界的争议地区；它的东段即从中印缅三国交界处的底富山口到伊索拉希山口一段，该段涉及中缅边界北段之“未定界”问题的大部分争议地区。中国学者金宗英的研究认为，英国殖民主义者炮制“麦克马洪线”的目的“一是妄图借此改变不丹以东的中印东段边界，侵占中国大片领土；二是借此为解决中缅北段未定界的长期悬案创造条件，把尖高山以北除独龙江以外的恩梅开江与迈立开江流域全部土地据为己有。”<sup>①</sup>

## 二、中缅双方在边界谈判中对于“麦克马洪线” 问题的不同立场以及最终的“互谅互让”

中华人民共和国成立后，中国政府在中缅边界谈判过程中，一直尽可能地不提或少提“麦克马洪线”问题，这并不意味着中方对于该问题之原则立场有任何变化。

历届中国政府的态度都非常明确地不承认“麦克马洪线”，认为它是非法的、无效的和没有约束力的。中华人民共和国成立后，中国政府继续坚持这一基本立场不变。在 20 世纪 50 年代中期开始的中印、中缅边界谈判过程中，中国政府对于“麦克马洪线”的态度仍然是一以贯之的不予承认。但是同时，为了不激化矛盾，为了给最终解决该问题创造条件，中国政府采取了“尊重历史”、“尊重现实”的历史唯物主义立场，提出建议：在最终解决该问题以前，双方均应“维持现状”。

但是，非常巧合的是，在中缅边界谈判开始之时，中缅边界北段之大部分——中印缅三国交界处的底富山口到伊索拉希山口，中缅两国军队的实际控制线、中国政府所一贯主张的“传统习惯线”，与这一段的“麦克马洪线”是基本重合的、交叠的。所以，这就成为中缅双方共同讨论解决划定、勘定这一段“未定界”的依据和基础。当然，双方解决问题的基本立场和具体政策是不一致的。中方主张，非法的、无效的和没有约束力的“麦克马洪线”是中方不

<sup>①</sup> 金宗英：《麦克马洪线与中缅北段边界问题》，《中国边疆史地研究报告》，1988 年 12 月第 3 辑，第 48 ~ 70 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

能承认、不能接受的，中方认为，双方应该以“传统习惯线”或实际控制线为基础，而不是以“麦克马洪线”为基础来划定、勘定中缅边界北段这一段“未定界”；缅方主张，这段边界就是“麦克马洪线”的一部分，是两国之间已经划定的边界，要求中方予以承认、接受。有鉴于此，中方坚持根据自己的意见并考虑到缅方的感受和接受程度来“互谅互让”地协调双方的立场。

在 1954 年 6 月周恩来访问缅甸与其总理吴努举行双边会谈第一次接触中缅边界问题时，现在没有公开的资料说明双方是如何就“麦克马洪线”问题交换意见的，但是，此前周恩来在访问印度与尼赫鲁进行双边会谈时所表明的观点——“麦克马洪线不仅中印边界有，而且在中缅边界也有，这是英国殖民主义者造成的，他们用铅笔从喜马拉雅山画过来，就像瓜分非洲一样。因此，这条线中国政府不能承认，但是目前维持现状，双方都不要越过这条线。<sup>①</sup>目前国内学界均推测并相信这也就是周恩来对吴努所表明的观点。<sup>②</sup>

在 1956 年 10 月吴努访问中国与周恩来全面商讨如何解决中缅边界问题时，双方都谈到了中缅边界北段的“未定界”问题和“麦克马洪线”问题。周恩来明确表示：“‘麦克马洪线’中国政府是不能承认的，那是英帝国主义侵略中国留下的，是非法的，中国人民和缅甸人民不能负这个责任。现在两国独立了，又是友好国家，新中国政府可以根据新的情况与新的关系，可以从现实情况出发考虑‘麦线’问题，但不能用‘麦线’来划界。”<sup>③</sup>周恩来对吴努讲：“对北段的划界，……认为应该有一个大致的方向，按照传统习惯线划界，就是在尖高山以北、恩梅开江以东。”“中缅北段边界可以划到接上‘麦克马洪线’的一点为止，但是，这是我们之间的一个默契。”“这一点现在我们也不宣布，便于缅甸做工作。”<sup>④</sup>另外，周恩来在同年对尼赫鲁介绍中缅边界谈判的情况时，也特别提到“麦克马洪线”问题，周恩来说：“这个线是不合法的，中国历届政府都不承认，新中国政府自然也不能承认。这是英国侵略中国的产物，中印两国人民不负这个责任。现在中国、印度、缅甸都独立了，我们应该根据新的现实情况，加以现实的解决。”<sup>⑤</sup>因此，国外学者所说的在 1956 年

① 《周恩来年谱（1949～1976）》（上卷），北京，中央文献出版社，1997 年版，第 393 页。

② 如刘金洁：《中缅边界中的“麦克马洪线”问题及其解决》，《当代中国史研究》，2006 年第 1 期，第 87～98 页。

③ 杨公素：《沧桑九十年——一个外交特使的回忆》，海口，海南出版社，1999 年版，第 261 页。

④ 《周恩来会见吴努谈话记录》（1956 年 10 月 26 日），中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），北京，中央文献出版社，1998 年版，第 344 页。

⑤ 杨公素：《沧桑九十年——一个外交特使的回忆》，第 261 页。

10月周恩来与吴努“北京会谈”时，中方已经答应“北段边界传统习惯线包括麦克马洪线可以被接受”的观点，<sup>①</sup>是不正确的。因为，周恩来在“北京会谈”中一直强调的是“传统习惯线”。1960年“中缅边界协定”签订以后吴努在回顾这一段历史时也讲，当时周恩来代表中方所提出的关于北段“未定界”之划定方案是：“在北端自伊索拉希山口至印度边境，中缅边界则遵循传统线。”<sup>②</sup>

1957年2月，缅甸总理吴巴瑞致信周恩来，提出：由于缅甸国内的压力，希望中国政府能够接受缅甸独立时从英国手中继承下来的边界状况<sup>③</sup>，并且附了缅方主张的划界地图。由于其与中方的主张存在严重分歧，故当时周恩来没有对吴巴瑞的新建议作直接答复。

1957年3月，周恩来在全国政协二届三次会议上作关于中缅边界问题的专题报告。此前有许多政协委员“想不通”：为什么在中缅边界北段的“未定界”问题上，“中央采取低的方案，只提出归还片马、岗房、古浪三个寨子，而不提出过分的要求？”对此，“周恩来解释说：‘我们的目的是求和缓，而引起一个很大的紧张，这很不利。’他还说：‘这是我在人大常委会报告里着重谈的，得到人大常委会批准的主要根据。因为现在两国的情况不同了，是友好的国家，所以我们提出的解决北段的要求不能太高。我们的历史根据和政治理由必须结合起来，取现实的态度来解决。’”<sup>④</sup>

1957年7月9日，周恩来在第一届全国人大四次会议上作《关于中缅边界问题的报告》，其中部分内容，就是再次阐述中国政府解决中缅边界北段之“未定界”问题的基本原则：“关于尖高山以北的一段。这一段边界过去始终没有划定。……根据对历史事实和实际情况进行调查研究的结果，我国政府对于这一段边界的划定，向缅甸政府提出以下的建议：从伊索拉希山口以北到底富山口的部分，可以按照习惯边界线划界；从伊索拉希山口到尖高山的一段，除片马、岗房、古浪地区应该归还中国以外，原则上可以按怒江、瑞丽江（又名龙川江）、太平江为一方和恩梅开江为另一方的分水岭划定边界。”<sup>⑤</sup>

① Office of the Geographer, Dept. of State, United States, “Burma – China Boundary,” *International Boundary Study*, No. 42, November 30, 1964, p. 7.

② 《缅甸总理吴努报告中缅边界谈判经过》（1960年5月20日），中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案，档案号：105-01428-03。

③ 《吴巴瑞致周恩来的信》（1957年2月4日），中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949~1976）》（上），第356页。

④ 中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949~1976）》（上），第348~352页。

⑤ 周恩来：《关于中缅边界问题的报告》（1957年7月9日），《周恩来外交文选》，第234页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

1957年7月26日，周恩来致信吴努：“我全国人大第四次会议已通过决议，同意中国政府继续根据解决中缅边界问题的原则性建议，同缅甸政府进行具体协商，以求得中缅边界问题的全面的公平合理的解决。”<sup>①</sup>周恩来在信中附了三张地图，正式提出中国政府对解决中缅边界问题的各项具体意见，并以此作为对吴巴瑞当年2月来信的正式答复：“一、关于尖高山以北地区，中国政府重申，中缅边界的最北部分，即从伊索拉希山口往北到底富山口的部分，可以按照一九五六年十月至十一月你访问北京期间我们共同谈定的习惯边界线划界；至于伊索拉希山口至尖高山的一段，中国政府重申除片马、古浪、岗房三处各寨地区应该归还中国以外，原则上同意以怒江、瑞丽江、太平江为一方和恩梅开江为另一方的分水岭划定边界。”<sup>②</sup>

1957年9月下旬至10月上旬，周恩来与吴努的特派代表吴敏登连续举行双边会谈，继续就边界问题交换意见。在第一次会谈中，吴敏登除了坚持吴巴瑞当年2月致周恩来信的基本立场，又提出一个新的问题引起周恩来的注意。这就是中缅边界北段从伊索拉希山口的一段到底富山口的一段，也就是中国称为“传统习惯线”而缅甸称为“麦克马洪线”的一段边界，在吴巴瑞信中所附的图上和周恩来信中所附的图上有很大的出入。新的问题就是：现在中缅双方都有“默契”，这一段边界都认定、都称谓为“传统习惯线”，但是究竟什么是“传统习惯线”？吴敏登说：“缅甸认为应该按伊洛瓦底江流域，因为这是符合地形的。在一九一四年那张临时版地图上是标明了经纬度的，但是，如果按经纬度，可以发现是没有包含地形的。在麦克马洪的备忘录中，讲得比较含混，说以伊洛瓦底江和布拉马特拉江的分水岭为界。实际上，缅甸认为只提伊洛瓦底江流域就可以。自然，这些地方非去看看才能知道。我们很难说我们的地图就是正确的。但是，它能代表伊洛瓦底江流域。如果中国能接受伊洛瓦底江流域为界就容易了。”他还谈到：“在一九一四年原图上独龙江直流到我这张图上的红线（麦线），而经勘测后发现是流到我这张图上的蓝线（吴巴瑞信中图），因此现在采取红线就是没有意义的。”<sup>③</sup>对此，周恩来指出：“关于北段（即所谓的麦克马洪线）是一个值得研究的问题，你说

① 《周恩来年谱（1949～1976）》（中卷），北京，中央文献出版社，1997年版，第63～64页。

② 《周恩来致吴努的信》（1957年7月26日），中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），第357～358页。

③ 《周恩来会见吴敏登谈话记录》（1957年9月27日），中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），第359～360页。

并非强加于(中国)西藏(地方),这不符合事实。”<sup>①</sup>在第二次双边会谈中,周恩来指出:“去年在北京,我曾对吴努说过,这条线(即所谓的麦克马洪线)是不公平的,也是不合法的。它所以是不公平的,是因为当时中国并不了解那个地方的地形,当时的达赖喇嘛之所以没有反对,也是因为不了解,因此是强加于中国的。它所以是不合法的,是因为它是由英国和(中国)西藏(地方)简单地换文确定的,是个密约。当时中国政府没有加以批准,这在中英文本上都是注明了的。因此,我们是很不愿意承认这条线的。但是为了中缅友好,为了安定我们之间的边界,我们在中缅边界这一段愿意按照习惯线来解决。”周恩来在研究两张地图时发现,它们之间对“传统习惯线”不同的划法,造成面积的差别达一千多平方公里,这比片马、古浪、岗房和缅甸用来交换勐卯三角划地加起来的面积还大。如果按照吴巴瑞信中所附图来划界,中国就要损失很多土地,这显然是不公正的,也是中国人民所不能接受的。那么,究竟怎样才能公正地解决这两条线的出入呢?周恩来说:“我的看法是进行实地勘察”,同时,也要“根据友好关系来考虑”。他指出:“如果勘察的结果缅甸确实管到那个地方,中国可以否定麦克马洪线,因为我们本来就是不愿意采用麦克马洪线。”<sup>②</sup>在第三次双边会谈中,周恩来强调:在北段,从伊索拉希山口至底富山口的“传统习惯线”,我们不愿用“麦克马洪线”这一名称,因为我们不愿承认英国和(中国)西藏(地方)订的密约。它是地方政府订的,未经中国政府批准,而且目前(中国)西藏(地方)政府也反对这条“密线”,认为它是不公平的。确定“传统习惯线”必须经过勘察。<sup>③</sup>

对此,1960 年吴努在回顾这一段历史时曾评论说:“经过最慎重的考虑后,我们派了大法官吴敏登赴北京向中国政府说明……我们就有关北端的传统线请求他们接受独龙江流域除外的伊洛瓦底江上游北段分水岭作为边界。假如这个在周恩来总理 1957 年 7 月 20 日信里的第一附图所含蓄的原则加以接受的话,便可授权联合勘察队去确定这分水岭怎样通过。换言之,我们没有请求他们接受我们的地图是正确的,而仅仅请求他们同意在确定这段边界时,应无保留地遵循分水岭原则。……关于北部边界,周恩来总理一方面

① 《周恩来年谱 (1949~1976)》(中卷), 第 81 页。

② 《周恩来会见吴敏登谈话记录》(1957 年 10 月 3 日), 中共中央文献研究室编:《周恩来传 (1949~1976)》(上), 第 361 页。

③ 《周恩来会见吴敏登谈话记录》(1957 年 10 月 10 日), 中共中央文献研究室编:《周恩来传 (1949~1976)》(上), 第 361~363 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

表示对缅甸的见解可作大体上的接受,但对于分水岭原则,在未派出联合勘察队进行调查之前,不便有所表示,同时,他提议应立即勘察。”<sup>①</sup>

1957年12月,缅甸联邦副总理吴巴瑞等应邀访问中国,继续同中方就边界问题交换意见。在会谈中,周恩来再次“说明中国政府在中缅边界问题上的立场是:中缅边界问题是英帝国主义遗留下来的,中缅两国政府对此都不负直接责任。为了推动两国就边界问题尽速达成协议,建议两国先成立边界委员会,首先勘察从伊索拉希山口至底富山口的一段中缅边界线。在这段边界上,除独龙江流域外,可以大体按照分水岭进行勘察。这样就给解决边界的其他部分创造了有利条件。”最后,周恩来恳切地讲:“我们的这一建议,希望能获得缅甸政府的同意。”<sup>②</sup>

对此,1960年吴努在回顾这一段历史时曾评论说:“吴巴瑞副总理和吴觉迎副总理于1957年12月间赴中国作亲善访问并与周恩来总理就边界问题进行了非正式的讨论。……关于北端的传统线,周恩来总理自与大法官吴登敏会晤时,即已纠正了他的立场。他说中国政府同意这段边界线,除了独龙江流域之外,大体上应沿分水岭予以勘察和确定。……鉴于没有任何立即解决的方案,既已明白,周恩来总理遂继续提议成立一个边界委员会以便从伊索拉希山口至印度边境的中缅边界进行勘察。”<sup>③</sup>

1960年1月,缅甸总理奈温应邀访问中国,与中方继续就边界问题进行商谈。最后,双方共同确定了“一揽子”解决中缅边界北段之“未定界”问题的基本原则:除双方另有协议的个别地段外,基本依照传统习惯线划定、基本依照分水岭划定。

### 三、中缅在处理“麦克马洪线”问题上的“默契” 并不意味着中方传统立场的改变

从以上所述可以看出,在中缅边界谈判中,由于中方始终坚持原则问题

<sup>①</sup> 《缅甸总理吴努报告中缅边界谈判经过》(1960年5月20日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:105-01428-03。

<sup>②</sup> 《周恩来会见吴觉迎、吴巴瑞谈话记录》(1957年12月15日),中共中央文献研究室编:《周恩来传(1949~1976)》(上),第364页。

<sup>③</sup> 《缅甸总理吴努报告中缅边界谈判经过》(1960年5月20日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:105-01428-03。

绝不让步的立场,同时又在具体处理问题时充分考虑和照顾了缅方的感受和接受程度,来“互谅互让”地协调双方的立场,因此,在解决中缅边界北段之“未定界”问题上,中缅双方事实上形成了一种“默契”,即一方面不承认“麦克马洪线”的合法性,另一方面又以与其基本重合的、交叠的“传统习惯线”或实际控制线为依据、为基础来划定、勘定这一段边界。最后,双方相继签订的“中缅边界协定”、“中缅边界条约”、“中缅边界议定书”,也正是按照这一基本原则和“默契”全面、彻底地解决了该问题。中方始终认为,对于中缅边界问题——包括所涉及的事实上无法回避的“麦克马洪线”问题,双方根据“互谅互让”的原则、采取“原则性与灵活性相结合”的方式加以妥善解决,并不意味着中方对于“麦克马洪线”问题的基本立场有任何改变,我们仍然坚持对于“麦克马洪线”问题一贯而明确的基本立场:它是非法的、无效的、没有约束力的,中方不予承认、不予接受。1962年10月8日,周恩来在接见苏联大使契尔沃年科并向他介绍当时的中印边界局势时,曾经专门谈及该问题:“‘麦克马洪线’是1914年英国同西藏地方政府当局在西姆拉会议期间秘密签订的,历届中国政府都没有承认过。这条所谓‘麦克马洪线’从来未进行过实际勘查和测量,只是在地图上画了一条线,从不丹向东,经过中国境内一直划到中缅边境的部分地区。这就是所谓‘麦克马洪线’。它之所以未进行勘查,原因很清楚,历届中国政府从来未批准这条线,自然也不可能在中国境内进行勘查。所以这条线只存在地图上。中缅解决边界问题时没有承认‘麦克马洪线’,双方作了实际勘察,规定了边界。这条边界线有些地方与麦克马洪线相符,有些地方并不相符。”<sup>①</sup>

对此,当时英国《泰晤士报》驻南亚记者内维尔·马克斯韦尔对于中国政府处理“麦克马洪线”问题之态度和立场的分析,也许是有参考价值的——“中国断然否定过去同英国达成的边境协议,而在事实上却准备就以英国所建议的边境线作为谈判的基础。中国所不能接受的是包含在‘不平等条约’中的这些边境线的来源,这些条约是英国强加给中国头上的,而不是英国所建议的边界走向本身。北京并不愿接受这样的划线,中国在历史上也的确反对过这样的划线;但独立的缅甸继承了英国的主张,而缅甸政府又是同中国

<sup>①</sup> 《周恩来总理接见苏联驻华大使契尔沃年科关于中印边界局势的谈话记录》(1962年10月8日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:109-03804-01。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

友好的,因此北京准备以此作为谈判解决的基础。”<sup>①</sup>吴努也曾经直接讲过类似观点的话:“中缅边界问题的整个历史表明,中国人是不容许把任何东西强加在他们身上的。英国政府曾经许多年试图迫使中国人接受尖高山以北以伊洛瓦底江和萨尔温江之间的分水岭为界,但是中国人不干。因此当英国人放弃对缅甸的主权时,这段边界仍然没有划定。但是,值得指出的是,中国在同独立了的缅甸谈判时很愿意地同意了这段边界应该沿分水岭划定,只除了很小一部分,即在片马地区的大约十三里的地方。”<sup>②</sup>即西方学者所理解的:“只要抱有一定程度的善意,要找到一个可以满足双方主要要求的公式,应当是可能的。当然,这样一个公式不可避免地会涉及双方都要作出某些让步;但是目标应是使让步达到最小限度,并设法使双方的让步互相平衡。有些观察家会同意,在1960年初已经为中缅边界找到了这样一个公式。”“现在的中国政府是会愿意接受一条重新谈妥的和麦克马洪线大同小异的边界的,只要这一条边界不带有1914年3月换文所含蓄的意义。”<sup>③</sup>这些认识,无疑是具有很大的片面性的,但是,不可回避的是,它代表了西方学者相当普遍的观点。

所以,历史发展到今天,我们就必须非常清醒地认识到,虽然当年中缅边界谈判比较圆满地解决了历史遗留下来的一系列问题——包括中缅边界北段之“未定界”问题,达成了一个“互谅互让”和“互利、双赢”的结果,在这个过程中,中缅双方都有妥协和让步,但是,比较而言,中方的妥协和让步可能略大一些。

但是,必须同时明确指出的是,这一切妥协和让步都是有原则底线的,即中方在中缅边界谈判过程中一直坚持的以“传统习惯线”为基础进行划界和勘界。中缅边界北段之“未定界”问题,事实上涉及两部分内容:一是北纬25°35'尖高山以北、恩梅开江下游小江流域地区;二是小江流域以北恩梅开江、迈立开江上游诸支流地带(包括伊索拉希山口至底富山口一段)。在晚清,清政府与缅英当局之间的划界争论主要集中在小江流域地区,英方一直要求以高黎贡山为界。虽然从地理条件上说,高黎贡山分水岭是一条很好的

<sup>①</sup> [澳]内维尔·马克斯维尔:《印度对华战争》(陆仁译),北京,生活·读书·新知三联书店,1971年版,第346页。

<sup>②</sup> 《吴努总理在中缅边界条约签字仪式上的讲话》,《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约文件集》,北京,法律出版社,1960年版,第20页。

<sup>③</sup> [英]阿拉斯太尔·兰姆:《中印边境》(民通译),北京,世界知识出版社,1966年版,第56页、第159页。

自然边界线,但这样的一种边界线与历史上已经形成的中缅之间分界的传统习惯线并不相吻合,所以长期得不到清政府的接受和承认。至于小江流域以北的江心坡等广大地区,缅方的影响力、控制力从未达及此地,所以,清政府也始终根据传统的“封贡关系”将其视为中国领土之组成部分。当然,后来情况发生了巨大的变化,在中华民国时期,缅英当局利用中国国内始终处于内忧外患的危急局势,对尖高山以北中缅边界北段之“未定界”的广大地区逐步进行蚕食、占领和经营,事实上已经单方面地实现了以“高黎贡山”划界的愿望,事实上已经单方面地使高黎贡山成为双方在中缅边界北段之“未定界”地区的实际控制线——虽然其始终也没有得到中华民国政府的认可。中华人民共和国成立后,中国政府对于中缅边界谈判采取了“尊重历史”和“尊重现实”相结合的现实主义立场,对于中缅边界北段之“未定界”问题,一方面强调要充分考虑历史形成的传统习惯线,另一方面也表示要适当照顾已经成为既定现实的实际控制线。也就是说,中国政府经过综合因素的考量,认为我们所主张的传统习惯线也是有一个历史演变过程的,是可以根据现实情况作出一些调整的——包括必要的妥协和让步。因为,对于刚刚独立的中缅两国而言,目前双方都可以接受并且可以达成“默契”的传统习惯线,实际上就是到 1949 年新中国成立时的双方实际控制线。对于这一点的深层考量,也就是 1957 年周恩来曾经多次在国内进行过比较全面而系统的阐释和说明,如在 1957 年 3 月 16 日举行的全国政协二届三次会议上作关于中缅边界问题的报告时,周恩来指出:中缅边界谈判“这一个工作,还是需要很认真的,又很慎重的;又要站稳民族立场,又要照顾到友好关系;又要划得合乎实际,又要能够不损失我们的主权。这的确是一件艰难的工作。”周恩来强调,要解决中缅边界问题,“必须解决得是公道的、合理的,能够给人家一个范例,就是中国现在解决边界问题是合理的,使大家放心,能够和平共处。这是一个现实的态度,也只有这样才能实事求是地处理我们国家的边界问题。”<sup>①</sup>如在 1957 年 7 月 9 日举行的第一届全国人大四次会议上作《关于中缅边界问题的报告》时,周恩来指出:“在处理中缅边界问题的时候,必须认真地对待历史资料,必须以正确的立场和观点对历史资料进行科学的分析和判断,把可以作为法理依据的历史资料同由于情况变化只有参考价值的历史资料加以区别。同时,更要注意到中缅两国已经发生的具有历史意义的根本变化,那就是,中国和

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编:《周恩来传(1949—1976)》(上),第 350~351 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

缅甸已经分别摆脱了原来的半殖民地和殖民地的地位,成为独立的和互相友好的国家。……在处理中缅边界问题的时候,必须注意到这些历史变化,同时也要按照一般国际惯例来对待过去签订的有关中缅边界的条约。只有把以上各点结合起来考虑,才能够正确地运用历史资料,求得中缅边界问题的公平合理的解决。”<sup>①</sup>中国政府在中缅边界谈判过程中所提出的以传统习惯线(即实际控制线)为基础来圆满解决中缅边界北段的“未定界”问题之具体方案,正是依据这一指导思想和基本原则而拟订的。不可否认,这里的确有中方作出的必要的妥协和让步,但是,同时必须清醒地认识到,当时中方作出的这些必要的妥协和让步,都是服从于新中国独立自主的和平外交尤其是“睦邻”外交的大局、新中国缔造和平、和睦的周边环境和国际形势的大局,服从于中缅友好关系发展的大局、服从于圆满解决中缅两国之间历史遗留下来的边界问题而全面、彻底地消除可能引发双边关系紧张或不正常的各种现实或潜在因素的大局,是不得不付出的代价,是没有选择的选择,是利大于弊。即如周恩来所反复强调的那样——如此的划界办法,“不是割地求和,不是屈从帝国主义的安排,也不影响我国的军事和经济生活。”中缅两国之间“就边界问题举行谈判的基本政策是依据我国的国策,即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。”<sup>②</sup>

而且,还需要特别强调的一点,在中缅边界谈判中,“互谅互让”是双方都认可和遵守的一个基本原则,必要的妥协和让步是双方面的,而不是中国单方面的。如前文中所提到的“土地互换”的一些具体案例,也包括前文中所提到的在中缅边界谈判的中后期,缅方一度向中方曾经提出过的将历史上一直划归中方的独龙江流域的中上游地区也交给缅方的无理要求<sup>③</sup>,被中方经过“联合实地勘察”后以“缅甸确实没有管到那个地方”为理由和事实根据而予以否决,最后,缅方被迫放弃了这一无理要求,而接受了中方的划界意见,即前文所提到的

① 周恩来:《关于中缅边界问题的报告》(1957年7月9日),《周恩来外交文选》,第236~237页。

② 《周恩来年谱(1949—1976)》(中卷),第26页。

③ 即使根据中国政府始终不予承认的非法的“麦克马洪线”,独龙江流域的中上游地区也是划在中方一侧的。众所周知,“麦克马洪线”之“中印段”,除个别地段外,基本上是沿着分水岭走的,而“中缅段”是个例外。“麦克马洪线”从底富山口折向东边出了西藏地区后,在独龙江流域,其并未沿着最明显的分水岭高黎贡山的山脊线而行,而是拐了个弯,沿当力卡山往东南走,跨过独龙江,向东攀上高黎贡山直到伊索拉希山口,这样,独龙江流域的中上游地区就留在了中方一侧。

中缅边界谈判的最终解决方案——“中缅边界条约”中“但书”之法律表述：“缔约双方同意，从尖高山到中缅边界西端终点的一段边界，除片马、古浪、房岗地区以外，按照传统的习惯线定界，也就是从尖高山起，沿着以太平江、瑞丽江、怒江、西靖丹以上的独龙江为一方、恩梅开江为另一方的分水岭向北，直到在西靖丹以西独龙江南岸的一点，由此跨过独龙江，然后继续沿着以西靖丹以上的独龙江和察隅河为一方和除西靖丹以上的独龙江以外的全部伊洛瓦底江上游支系为另一方的分水岭，直到中缅边界西端终点为止。”<sup>①</sup>

#### 四、关于中缅边界谈判中的所谓“尼赫鲁‘受骗’事件”

由于“麦克马洪线”问题不仅存在于中缅边界问题中，更存在于中印边界问题中，所以，印方对于中缅边界谈判的进程及其结果，一直是高度关注的。在 20 世纪 50 年代中印关系友好时期，中方也是经常与印方主动交流关于中缅边界谈判的情况的。对于中方在中缅边界谈判中，一方面坚持不承认“麦克马洪线”的合法性，另一方面又主张目前“维持现状”，双方均不单方面改变和越线的基本立场和具体政策；一方面坚持不承认“麦克马洪线”的合法性，另一方面又主张以与其基本重合的、交叠的“传统习惯线”、实际控制线为依据和基础来划界、勘界的基本立场和具体政策，印方认为，这事实上是表明中方已经承认了、接受了“麦克马洪线”。那么，既然中方在中缅边界谈判中已经承认了、接受了“麦克马洪线”，同理，印方就有权利要求中方在中印边界谈判中，也必须承认、接受“麦克马洪线”作为中印边界东段的“已定界”。如 1956 年 9 月，周恩来在接见印度大使拉·库·尼赫鲁时，收到了尼赫鲁的一封私人信件，尼赫鲁在信中指出：目前印度和缅甸报界刊登了很多关于中缅边界问题的消息，虽然，有一些是夸张了的，但是，也给英美等国反对“和平共处五项原则”提供了可利用的机会，他对此事对“更为广泛的方面”造成的影响表示关切。他明确地讲：“从任何方面来说，过去的协定和相当时期以来已与惯例、习惯和传统所接受的在这人稀山多的边境地区的边界和位置都不应

<sup>①</sup> 《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》（1960 年 10 月 1 日签订于北京并于 1961 年 1 月 4 日生效），中华人民共和国外交部条约法律司编：《中华人民共和国边界事务条约集》（中缅卷），北京，世界知识出版社，2004 年版，第 14 ~ 27 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

当予以触动和改变,除非经过友好的协议。”<sup>①</sup>这里,尼赫鲁事实上表达的就是印方对于“麦克马洪线”问题的基本态度;如中印关于解决边界问题的政治对话开始以后,印方所一再阐释的——“中印边界线是沿着不变的天然地形的、是精确的、是几个世纪以来所公认的、基本没有争议的、并且得到了协定和外交交涉的确认的,因此,它虽然没有经过两国政府以明确的边界协定正式加以规定,却已经过历史的过程而客观地划定了的”<sup>②</sup>立场,重点也是谈及该问题。

1959 年中印关系逐步恶化并连续发生边疆地区的外交纠纷和武装冲突以后,印方开始指责中方并对外制造舆论,说中方在关于解决中印边界问题的对话和谈判中违背了以前承认、接受“麦克马洪线”的诺言,“欺骗”了印方。

1958 年 12 月,尼赫鲁致信周恩来,其中写道:“1956 年末时,你光临了印度。……我们进行了长谈。……在会谈中你提及了中缅边界。你告诉了我关于你同吴努在北京会谈的情况。……就在那个场合,你向我提到中印边界,特别是所谓麦克马洪线的问题。这条麦克马洪线包括中缅边界的一部分和中印边界的一大部分。我记得你告诉我,你不赞成把这段边界叫做麦克马洪线,我答说我也不喜欢这个名字。但是为了方便,我们还是把它叫为这个名字。你那时告诉我,你已经接受了同缅甸接壤的麦克马洪线边界,而且不管很久以前发生过什么事,鉴于中印之间存在的友好关系,你打算也承认同印度接壤的这条边界。……我们谈话之后我立刻写下了一篇笔记,以便我们有一个关于这次谈话的记录以供我们个人机密使用。下面我从笔记中引用一段:‘周总理提到麦克马洪线,并且再次说到,他过去从来没有听到过这条线,不过当然当时的中国政府曾经处理过这件事,而且没有接受这条线。联系到同缅甸的边界争端,他曾研究了这件事。虽然他认为这条线是英帝国主义者确定的,是不公正的,然而由于这是一个既成事实,而且由于中国同有关国家——即印度和缅甸——之间存在着友好关系,中国政府认为它应该承认这条麦克马洪线……’我记得同你谈这件事谈了相当久。你亲切地把这一点

<sup>①</sup> 参见《周恩来总理接见印度驻华大使尼赫鲁谈中缅边界、苏伊士运河问题纪要》(1956 年 9 月 14 日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:105-00327-09 (1)。

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部:《中华人民共和国政府官员和印度政府官员关于边界问题的报告》,1961 年,第 158 页。

说得很清楚。”<sup>①</sup>

1959年3月，尼赫鲁致信周恩来，其中写道：“麦克马洪线——如你所知，所谓麦克马洪线是从不丹的东部边界东延，划定了中国同印缅的边界。……以前我们讨论时，特别是1957年1月你访问印度时，我们很满意地注意到你准备接受这条线作为这个地区的中印疆界，而且我希望我们将在这个基础上达成谅解。”<sup>②</sup>

1959年8月13日，尼赫鲁在印度人民院发表演说称：就印度而言，麦克马洪线是国界线，“这根据条约规定是确定不移的，根据惯例和权利也是确定不移的，而从地理上来说，也是确定不移的。”他说：周恩来在几年以前给我们的印象是：考虑到一切的情况，中国接受麦克马洪线是两国之间的国际疆界<sup>③</sup>。

1959年9月11日，尼赫鲁召开记者招待会回答有关中印边界的提问。有记者问：“昨天你在联邦院的讲话中说，周在1956年和你会谈的过程中，曾经三次重复说，他接受麦克马洪线；你并且说，你不完全相信你的记忆力，因而把这些事情记下来。你有没有和周交换过这些记录？”尼赫鲁说：当时没有，“很久以后，我的确把记录摘要寄给他了。白皮书上发表了这个摘要。在当时，我没有寄给他。”他又说：“周恩来没有确认这些会谈的纪录。”<sup>④</sup>

1959年9月26日，尼赫鲁致信周恩来，其中写道：“你我曾于1954年在北京、1956年和1957年之交在印度讨论过印中边界、特别是东段的问题。正如你所知道，东段边界泛称为麦克马洪线。我不喜欢这种叫法，但为方便起见，我建议就这样叫它吧！当我同你谈这个问题时，我以为我们面临的问题是就边界东段的所谓麦克马洪线确切位于何处达成协议。”<sup>⑤</sup>

1959年11月4日，印度外交部就中印边界问题发给中国驻印大使馆一

① 《尼赫鲁总理给周恩来总理的信》（1958年12月14日），中华人民共和国外交部：《中国和印度关于两国在中国西藏地方的关系问题、中印边界问题和其他问题来往文件汇编（1950年8月—1960年4月）》，1960年，第173~174页。

② 《尼赫鲁总理1959年3月22日给周恩来总理的信》，载《人民日报》，1959年9月10日。

③ 《尼赫鲁在议会一月十谈中印关系 硬说麦克马洪线是印中国界诬我把印度领土划入自己版图 把印度军队越境挑衅反说成是“不断发生中国侵略的事件”》，载《人民日报》，1959年9月10日。

④ 《九月十一日在记者招待会上 尼赫鲁为麦克马洪线多方辩解 对在中国大使馆门前举行的示威表示遗憾》，载《人民日报》，1959年9月15日。

⑤ 《印度总理尼赫鲁1959年9月26日就中印边界问题给周恩来总理的信》，载《人民日报》，1960年1月3日。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

封照会，其中讲道：“正如过去提请中国政府注意的一样，中华人民共和国总理亲自对印度总理说过，中国政府准备接受被称为麦克马洪线的印度东北边界。”<sup>①</sup>

与印度官方的立场几乎完全相同，印度的一些学者也一直在呼吁：在“承认”“麦克马洪线”问题上，“中国人不要反悔！”<sup>②</sup>

对于印方这样对中方关于“麦克马洪线”问题之基本立场的“误解”和歪曲，中方当然不能承认和接受。1959年1月23日，周恩来在对尼赫鲁1958年12月14日来信的复信中，明确指出：“中印边界的一个重要问题是所谓‘麦克马洪线’的问题。过去我曾经同阁下，也曾经同吴努总理谈过这个问题。我现在愿意再谈一谈中国政府的态度。如你所知，‘麦克马洪线’是英国对中国西藏地方执行侵略政策的产物，曾经引起过中国人民的很大愤慨。从法律上讲，它也不能认为是合法的。我曾经告诉过你，它从未为中国中央政府承认。当时中国西藏地方当局的代表虽然在有关文件上签了字，但是西藏地方当局对这条片面划定的界线实际上是不满的，他们的这种不满，我也正式地告诉过你。当然，也不能不看到另外一些令人鼓舞的重大变化：这条线所关系到的印度、缅甸已经相继独立，成为同中国友好相处的国家。由于以上种种复杂原因，中国政府一方面感到有必要对‘麦克马洪线’采取比较现实的态度，另一方面也不能不审慎从事，并且需要一定的时间来处理这个问题，这都是我几次向你谈过了的。但是我们相信，基于中印友好关系，对这段边界总可以找到友好解决的办法。”<sup>③</sup>1959年9月8日，周恩来在对尼赫鲁1959年3月22日来信的复信中，就此问题又专门进行了澄清：“中国政府对于中印边界问题一贯遵循着十分明确的方针，一方面肯定中印边界全部未经划定的事实，另一方面又面对现实，特别考虑到中印之间的友好关系，积极寻求对双方公平合理的解决办法，并且在边界问题解决以前，绝不片面改变两

<sup>①</sup> 《印度外交部在1959年11月4日就中印边界问题给中华人民共和国驻印度大使馆的照会》，载《人民日报》，1960年1月3日。

<sup>②</sup> See T. S. Murty, *Paths of Peace: Studies on the Sino - Indian Border Dispute* (New Delhi: ABC Publishing House, 1983); S. P. Sharma, *Indian Boundary and Territorial Dispute* (New Delhi: Vikas Publications, 1971); T. Karti Hussain, *Sino - Indian Conflict and International Politics in the Indian Sub - Continent*, 1962 - 66 (New Delhi: Thomson Press, 1977).

<sup>③</sup> 《周恩来总理给尼赫鲁总理的信》(1959年1月23日)，中华人民共和国外交部：《中国和印度关于两国在中国西藏地方的关系问题、中印边界问题和其他问题来往文件汇编（1950年8月—1960年4月）》，1960年，第177~178页。

国边界久已存在的状况。在中印边界的东段,正如我在前面已经说过的,中国绝不承认所谓麦克马洪线,但是,中国军队从未越过这条线。这是为了维持边境的和睦,以利于边界问题的谈判和解决,丝毫也不意味着中国政府已经承认了这条线。鉴于阁下在最近给我的两次来信中,对于我过去曾经向阁下说明的这一点,显然有误解,我认为有必要再一次清楚地作以上的说明。”<sup>①</sup>

1959 年 9 月 13 日,中国国务院副总理兼外交部长陈毅在第二届全国人大常委会扩大的第八次会议上作关于中国政府对中印边界问题的政策说明时指出:“中国从来没有、也绝不会承认非法的麦克马洪线。但是,为了在边界问题全面解决以前维持两国边界久已存在的状况,中国的军队从来没有越过这条线。1956 年底周恩来总理曾经明确地向尼赫鲁总理说明了这一点。令我们感到遗憾的是,尼赫鲁总理把周总理的话解释为中国已经承认或者准备承认麦克马洪线,并且据此指责中国现在改变了对麦克马洪线的态度,引起了彼此的不信任感。”<sup>②</sup>

1959 年 12 月 26 日,中国外交部就中印边界问题发给印度驻中国大使馆一封照会,明确指出:“使中国政府感觉意外的是,印度政府一再宣称中国政府早先是同意边界已定和接受了印度政府对边界的主张的,只是到了最近才改变了立场。……为此,中国政府认为有必要澄清以下几个问题:中国政府认为边界未定、有待两国谈判解决的态度是一贯的。印度政府指责中国政府改变立场是不符合事实的。……印度政府还提到两国总理 1956 年底在印度的会谈,认为当时周恩来总理关于所谓麦克马洪线的谈话,意味着中国政府承认这条线。事实是,周恩来总理在提到所谓麦克马洪线的时候说,这条界线是非法的,是从来没有为中国政府所承认的。他同时说明,尽管如此,为了保证边境的安宁和照顾到两国的友好,中国军政人员将严格不越过此线,并且表示希望以后能找出解决东段边界的适当办法。周恩来总理的这段申述,无论如何不能被解释为中国政府对于这条线的承认。”<sup>③</sup>

① 《周恩来总理写信答复尼赫鲁总理 阐明我国对中印边界问题和边境局势的立场》,载《人民日报》,1959 年 9 月 10 日。

② 《陈毅副总理兼外长在人大常委扩大会议上作重要发言 进一步说明我国对中印边界问题的政策》,载《人民日报》,1959 年 9 月 14 日。

③ 《中华人民共和国外交部去年底就中印边界问题复照印度政府 阐明边界从未划定中国一贯尊重现状 重申谈判解决边界问题巩固中印友谊 只要双方以两国友好根本利益为重,采取互谅互让态度,边界争执不难解决 希望两国总理会晤取得原则协议,双方边境武装部队后撤并首先停止巡逻》,载《人民日报》,1960 年 1 月 3 日。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

以上就是一度被印方闹得沸沸扬扬的所谓“尼赫鲁‘受骗’事件”的来龙去脉。对此，中国长期处理对印度事务的资深外交官、学者杨公素评论说：“1956年的一次谈话，尼赫鲁认为周恩来已承认了‘麦线’，在1959年西藏叛乱分子闹事失败后，尼赫鲁丢失了控制西藏的可能，他就在边界问题上压中国，想把他记录的这篇谈话公开出来，逼中国承认‘麦线’。经中国复照一澄清，他就大为恼火，在议会中声称他受了中国的欺骗。他这种说法在1962年煽动的中印边境武装入侵失败后，更为印度议会（人民院）所接受，一时掀起反华的浪潮。”<sup>①</sup>

### 五、一点思考及其结论

中缅边界谈判，作为中国全面、彻底地解决周边陆地边界问题之“率先垂范”的成功样板，遗留给我们的丰富而深刻的历史经验和现实启示。其中之一就是：要圆满解决历史遗留下来的周边陆地边界问题，必须坚持“原则的坚定性”和“策略的灵活性”相结合、“尊重历史”和“尊重现实”相结合、“尊重国际惯例”和“尊重当事国具体国情”相结合的基本原则，通过“互谅互让”达至“公正合理”、“互利双赢”的结果。中缅边界谈判——包括其中对于“麦克马洪线”问题的处理，就比较好地体现了这一点。

试以非常复杂、非常敏感的“历史条约”问题为例。

在中华人民共和国成立时，虽然中国周边陆地边界均没有经过当事国双方政府通过外交谈判加以正式划定、勘定，但是却遗留下很多关于双边陆地边界的“历史条约”，事实上可以作为当事国双方进行外交谈判时加以参考的历史背景或历史依据，关键在于这些“历史条约”如何认识和处理。由于中华人民共和国的成立，属于政府继承，而非国家继承，所以，对于旧中国政府的“外交遗产”，我们不可能违反国际法、违反国际惯例而仅仅冠以“不平等条约”一个历史罪名就全部推翻、全盘否定，而必须视其具体情况而分别处理。在这方面，新中国政府应该说是解决得比较好的。1949年通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，对于旧中国政府“所订立的各项条约和协定……加以审查，按其内容，分别予以承认，或废除，或修改，或重订”，以“保

<sup>①</sup> 杨公素：《沧桑九十年——一个外交特使的回忆》，第261页。

障本国独立、自由和领土主权的完整”。<sup>①</sup> 也就是说,我们将以“维护新中国的国家利益”为出发点、以“保障本国独立、自由和领土主权的完整”为出发点,既“尊重历史”又“尊重现实”,既“尊重国际惯例”又“尊重当事国具体国情”,视具体情况对历史遗留下来的“历史条约”进行分别处理。

当然,需要指出的是,关于这些“历史条约”也分两大类情况:

其一,是以往中国旧政府曾经正式签字并予以承认的“历史条约”,其中也包括相当一部分是属于被新中国政府视为严重损害中国主权和领土完整的“不平等条约”。如中缅边界问题中的“一九四一年线”。对于这一类“历史条约”包括其中的“不平等条约”,我们必须视其具体情况而分别处理。

从中缅边界谈判一开始,缅方即提出,在中缅边界的南段,希望中方承认并接受“一九四一年线”作为双方划界的基础,并且具体要求已经进驻“一九四一年线”以西地区的中国军队先行撤出。对此,中国政府进行了非常慎重的研究,最后决定:在向缅方“澄清”“一九四一年线”是严重损害中国主权和领土完整的“不平等条约”性质并得到缅方的正式回应的情况下,可以有条件、有交换“互谅互让”地承认并接受该线作为中缅边界的南段划界的基础。“1956年8月27日,周恩来召集国内各有关部门负责人专门研究中缅边界问题,其中核心内容就是‘一九四一年线’问题,经过讨论,‘会议认为……当前,‘一九四一年线’是中缅边界纠纷的中心问题,也是当前中缅关系的中心问题,确定我对‘一九四一年线’的基本态度是解决中缅纠纷的关键。从法理上讲,中、英两国政府对‘一九四一年线’有过正式换文,换文是条约的一种形式。根据国际法,某国政权更迭,政治或其他的条约可以不承认或要求进行修改,但划界条约应该承认。我们如不承认‘一九四一年线’,还找不到法理根据。……基于以上考虑,会议决定原则上最后我国应接受‘一九四一年线’。当然,我们将撤出的地带面积约1300平方千米,人口约7万,这对我们是不利的。但为了贯彻和平共处五项原则,为了缓和中缅边界的紧张局势,我们只能这样做。”<sup>②</sup>1956年10月31日,中共中央下发了由周恩来主持起草的《关于中缅边界问题的指示》,第一次全面、系统地阐释了中国政府解决中

<sup>①</sup> 《中国人民政治协商会议共同纲领》(1949年9月29日),《中共中央文件选集》(1948—1949),北京,中共中央党校出版社1987年版,第743页。

<sup>②</sup> 卓人政:《为了增进中缅两国人民的友谊——举行芒市边民联欢大会的决策和筹备》,载卓人政主编:《殷殷胞波情——1956年中缅边民大联欢》,北京,中共中央文献出版社,2003年版,第119页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

缅边界问题的基本立场和具体政策，其中明确指出：“中央决定在中缅南段，承认‘一九四一年线’，并将驻防在该线以西的中国人民解放军撤回到该线以东。”<sup>①</sup>基于此一基本立场，中方向缅方答复曰：“要中国政府现在就承认‘一九四一年线’是有困难的，但是，为了消除我们两国之间的误会，为了创造良好的气氛便利于两国政府通过和平商谈解决两国边界问题，中国政府愿意接受你在信中所提出的建议。那就是，中国军队准备撤出‘一九四一年线’以西的地区。”<sup>②</sup>1956年10月，周恩来在与吴努会谈时对他开诚布公地讲：“我们承认，缅甸有权用纯法律的理由来提出这个问题，因为缅甸承继了英国的统治。国际法上有一个原则，新的政府可以承袭过去政府的既成事实，不管过去政府是被交替的或者是被推翻的。但是，我们过去都是被压迫的民族，现在独立起来了，我们应该既考虑本国的愿望，也考虑对方的愿望。我们承认缅甸有权在法律上提出这个问题。我们要求缅甸方面也承认，中国人民承认一九四一年线在情感上的困难。”<sup>③</sup>他提出希望并具体建议吴努，缅方在国内说明中缅边界南段的划界问题时，最好“一方面说这段边界应该是一九四一年线，另一方面也承认一九四一年线是英国强加于中国的。现在既已成为事实，就应该维持下来。那么你们既向人民做了交代，又对中国表示了友好。”<sup>④</sup>1957年3月，周恩来在与吴努会谈时再次指出：我们可以承认“一九四一年线”，但是，有前提条件，即有权“要求在一九四一年线作调整，即换回该线以西的班洪、班老等地区”，这样“便于中国政府去说服中国人民接受以‘一九四一年线’为基础来进行谈判，使中缅双方的利益和实际困难都得到适当的照顾”<sup>⑤</sup>。1957年7月，周恩来在致吴努信中讲：“一九四一年线”，“是英国强加于中国方面为中国人民所不满的一条界线。但是，考虑到中缅两国之间现存的友好关系，中国政府除要求对这条线作某些调整以外，同意在佤邦地区基本上按照这条线定界。中国政府所要求的调整是把一直

① 阜人政：《为了增进中缅两国人民的友谊——举行芒市边民联欢大会的决策和筹备》，载阜人政主编：《殷殷胞波情——1956年中缅边民大联欢》，第120~121页。

② 阜人政：《为了增进中缅两国人民的友谊——举行芒市边民联欢大会的决策和筹备》，载阜人政主编：《殷殷胞波情——1956年中缅边民大联欢》，第120页。

③ 《周恩来会见吴努谈话记录》（1956年10月25日），载中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949~1976）》（上），第341页。

④ 《周恩来会见吴努谈话记录》（1956年10月26日），载中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949~1976）》（上），第343~344页。

⑤ 中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949~1976）》（上），第356~357页。

同中国关系密切的班洪部落和班老部落在一九四一年线以西的辖区划归中国。”<sup>①</sup>1957 年 10 月，周恩来在与吴敏登会谈时指出：“你今天提出了一些法律依据，自然你也指出这是过去的历史，只能供作参考，而不能作为谈判基础，因为那些条约是过去英国签订的条约。我今年在政协和人大会议上报告时都曾指出历史资料只能用作参考，因为按历史来谈是谈不清楚的。另外有一部分历史材料到现在还起法律作用，主要是并且特别是关于边界问题的，这是要考虑的，可以作为谈判基础的一部分。但是更重要的是根据新的情况，根据两国的友好关系。新的情况就是两国都已独立，并根据五项原则互相表示友好，而实际上也是友好的。”<sup>②</sup>“一九四一年线对中国是不公道和不合理的。这方面我们现在做了两件事：（一）撤出了一九四一年线以西地区的军队；（二）准备承认一九四一年线。”<sup>③</sup>

事实上，在中缅边界谈判的过程中，中国国内也有很多人对此问题一度是想不通的，不理解中国政府为什么会作出让步。因此，周恩来曾经反复向社会各界人士做解释和说服工作。如 1957 年 3 月，周恩来在全国政协二届三次会议上，专门谈了“一九四一年线”问题，因为“在中缅边界问题中，最伤害中国人民感情的是南段的‘一九四一年线’。既然这条线是帝国主义强加给我们的，为什么还要承认它呢？这是到会代表普遍存在的思想问题，也是必须回答的问题。周恩来说：‘如果否定一九四一年线，就要修改条约，或者重新废弃这个条约，这就使人家感觉过去历史上所有划界的条约都可以改变，绝不是一个条约为止。一九四一年线是乘人之危不公道的条约，但是那是已经签订的边境条约。而这个地方两国都不是直接统治的，我们按照现在办法解决比较否定了重新划要好得多。两个利弊相比，两害相权取其轻。所以一九四一年线我们顶多提出某一点斟酌，而不是给他来一个否定。’这是符合国际惯例的。”<sup>④</sup>

其二，是以往中国旧政府从来没有正式签字并予以承认的所谓“历史条约”，如中印、中缅边界问题中的“麦克马洪线”。对此，新中国政府的态度和

<sup>①</sup> 《周恩来致吴努的信》（1957 年 7 月 26 日），载中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），第 357～358 页。

<sup>②</sup> 《周恩来会见吴敏登谈话记录》（1957 年 10 月 10 日），载中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），第 361～363 页。

<sup>③</sup> 《周恩来年谱（1949～1976）》（中卷），第 85 页。

<sup>④</sup> 中共中央文献研究室编：《周恩来传（1949～1976）》（上），第 348～352 页。

## 关于中缅边界谈判中的“麦克马洪线”问题之再认识

立场也是非常明确和坚定的——这是没有任何法律约束意义、没有任何实际效力的非法条约，中方当然不能承认、不能接受，也绝不能允许将其作为两国边界谈判的基础和正式划界、勘界的历史依据。

非常有意思的一个现象是：中缅边界谈判作为新中国全面、彻底地解决周边陆地边界问题带有“探索性和试验性”的第一例，在处理“历史条约”方面，几乎各类性质的情况都遭遇过。所以，中缅边界谈判妥善地解决“不平等条约”——“一九四一年线”问题、“非法条约”——“麦克马洪线”问题等的成功先例，就为其后一系列中外边界谈判，提供了丰富而深刻可以参考和借鉴的历史经验。如1964年开始的中苏谈判，我们在处理“历史条约”方面，就遵循了中缅边界谈判所确立的基本原则：一方面坚决要求苏方必须首先承认沙皇俄国时代强迫旧中国政府签订的19个关于边界问题的“历史条约”是属于“不平等条约”的性质，以明辨历史是非；另一方面，又明确指出，我们通过外交谈判来解决中苏边界问题，并不是要收回历史上被沙皇俄国侵占的150多平方公里的中国领土，并不是要全面否定这19个关于边界问题的“不平等条约”的事实存在，而是要求以这些“历史条约”所划分、勘分了的陆地边界线为基础，重新进行平等的外交谈判，以正式划定和勘定中苏边界，以彻底消除中苏两国之间全面发展友好合作关系的历史性和现实性的障碍。如几乎与中缅边界谈判同时开始但是其历史进程要远远曲折并且至今也没有结果的中印边界谈判，我们在处理“历史条约”方面，同样遵循了中缅边界谈判所确立的基本原则，即否定“麦克马洪线”是谈判的前提而不是议题。当然，如何有效破解这个中印边界对话和谈判中互不相让、长期悬而未决的“死结”，那就需要真正考量双方的政治魄力和政治智慧了。而从历史中学习，包括重新研究，重新认识和汲取中缅边界谈判这个成功先例的历史经验、历史教训之思想营养，其积极意义不容低估。

所以，笔者的基本结论是：中缅边界谈判在解决历史遗留下来的“麦克马洪线”问题时，所遵循的“尊重历史、尊重现实”和“互谅互让”之指导思想和基本原则，对于同时和此后进行的13场中外边界谈判均有传承和借鉴意义，但是，其具体的处理方式并没有改变中国政府不承认非法的“麦克马洪线”的一贯立场，并不构成当时已经开始目前尚在进行中的中印边界谈判之“遵从先例”的法律和事实约束，而仅仅是“特殊情况特殊处理”的非典型个案。

(编 辑 毛 悅)

**A New Understanding of the “McMahon Line” in Border Discussions  
between China and Myanmar**

Qi Pengfei

**ABSTRACT:** Throughout the history of Chinese land boundary surveying and demarcation, Sino – Myanmar border negotiations from the late 1950s to the early 1960s undoubtedly represent China’s most successful model of border dispute resolution, and provide us with a source of rich historical experience and practical inspiration. What is critical to consider is the way that Chinese academics treat the extremely sensitive issue of the McMahon Line within the context of these talks. On the one hand, Chinese scholars contend that the McMahon Line between China and Myanmar is based on an illegal treaty, is not binding, and should not be accepted; on the other hand, they also assert on the basis of historical reality that it represents the traditional customary boundary line between the two states, and should serve as an important source of historical precedent for demarcating the border (as it basically overlaps with the customary boundary line that Chinese scholars envision). These two contradictory views have long co – existed. The author contends that the basic principles and thinking applied in the resolution of the Sino – Myanmar border talks, which might be characterized as “respecting history and reality” and “mutual understanding and accommodation,” represent an importance source of reference and precedent for the subsequent 13 border talks that China has been involved in. At the same time, the resolution of the Sino – Myanmar border dispute in no way changes the long standing viewpoint of the Chinese government that the McMahon Line is illegal and cannot be accepted. As such, the McMahon Line cannot be taken as a legal precedent for or applied to Sino – Indian border talks. Instead its use in Sino – Myanmar border discussions should be seen as a special and extraordinary case.

**KEY WORDS:** Sino – Myanmar Border Negotiations ; McMahon Line ; Customary Boundary Line ; Sino – Indian Border Negotiations