

Historical Inspiration of Security Operations for China-Myanmar Border
Demarcation on Future Cross-border Joint Counterterrorism Operations

中缅勘界警卫作战对 未来跨境联合反恐作战的历史启示

★ 周 鑫 郭玉梅

摘要：中缅勘界警卫作战是中国人民解放军历史上第一次在热带山岳丛林地区跨境作战。这是一次特殊的作战行动，既不同于国内剿匪行动，又不同于援外作战，作战目标是联合外军围剿反动集团武装，摧毁其盘踞边境地区的基地。这一次作战，创新了作战样式，积累了实战经验，对未来执行跨境联合反恐作战具有极其重要的启示。

关键词：中缅勘界警卫作战 跨境 联合反恐

中图分类号：K271 E297.52 **文献标识码：**A **文章编号：**1002-4883-(2020)03-0072-05

中缅勘界警卫作战，是1960年11月至1961年2月期间，应缅甸政府之邀，为保卫西南边疆安全，维护主权和领土完整，帮助友好邻邦，中国人民解放军昆明边防部队跨境与缅甸政府军联合剿匪的作战行动。经过与缅军的两次联合作战，捣毁了国民党军残部在缅北经营十多年的据点，协助缅方收回了拥有30多万人口、3万多平方公里的地区，基本完成了中央军委赋予的作战任务，保障了中缅联合勘界的顺利进行。这次作战开创了中国人民解放军跨境联合外军围剿反动武装集团作战行动的先河，对未来执行跨境联合反恐作战具有极其重要的启示价值。

一、境外联合反恐作战要师出有名，具有坚实的法律依据和战略支撑

新中国成立后，逃往缅甸的国民党军残部在台湾当局指使下组成“云南人民反共救国军”（后改为“云南人民反共志愿军”），不断回窜中国云南边境地区发动武装暴乱。至60年代初，其兵力已增至9400余人，编为5个军、15个师、6个纵队、6个独立团、3个独立支队和1个军区^①，修建了包括机场在内的军事基地，其活动范围达10多万平方公里。他们制造社会矛盾，挑拨民族纠纷，公然声称“不仅缅甸找上门来要打，而且要打进云南，以击引暴，以暴致乱”^②，对中缅两国边境地区安全构成极大威胁。

中缅边界问题一直受到中国政府的高度重视，周恩来总理多次与缅甸总理进行商谈。根据两国政府签订的《中华人民共和国和缅甸联邦政府关于两国边界问题的协定》，1960年下半年中缅边界联合委员会开始进行两国边界的勘察和树立界桩工作。然而，由于逃缅国民党军残部的破坏，勘界和树立界桩工作受到严重影响。据此，中缅两军代表于11月4日签署《关于联合勘察队第四队勘察、树立界桩中的警卫问题的协议》（下称《协议》）。《协议》明确规定，对盘踞在勘界工作地区的国民党军残部，“由

【作者简介】周鑫，军事科学院军队政治工作研究院解放军党史军史研究中心副研究员；郭玉梅，国防大学政治学院马克思主义理论系党的创新理论教研室讲师。

① 《当代中国军队的军事工作》上，北京：中国社会科学出版社，1989年，第375页。

② 转引自陈辉：《中缅联合勘界警卫作战揭秘》，《党史博览》2011年第11期。

中缅双方部队共同负责加以捕歼清除”^①。这就为中国人民解放军联合缅军跨境围剿反动集团武装，摧毁其盘踞边境地区的基地提供了法理依据。

《协议》还严格规定了作战范围，指出中方担负“捕歼清除中国孟遮以西的旧 30 号界桩至南腊河与澜沧江交汇点的 62 号界桩之间地段的警卫作战任务，并获准在执行警卫任务时可进入缅甸境内 20 公里”^②。根据此协议，中国人民解放军入缅作战纵深为 20 公里。对于作战界限这条“红线”^③，中共中央、中央军委从政治上提出了严肃要求：所有出境作战部队，在任何情况下，都坚决不准超出 20 公里线以外地区作战，这一点必须卡死，不准有任何机动。周恩来还特别强调，在战斗行动之前，情况如有新的变化，我方作战行动时间需要变更时，必须事先征得缅方同意并达成协议才能行动，否则即使失掉战机我方也不能单方面行动，不然就会使朋友失去对我们的信任，就不是打友好仗，打外交仗和政策仗。在第一次作战后，根据缅甸方面请求和中缅双方协议，中国人民解放军又严格在第一次作战线以南规定地区发起第二次作战。直至 1961 年 2 月 9 日，中缅勘界警卫作战胜利结束，解放军从未逾矩。

中缅勘界警卫作战，是两个不同社会制度的国家、两种不同性质的军队在一起协同作战，“不仅是军事战，更重要的是政治战，打好打坏，影响极大”^④。中国政府及出境作战部队自始至终认真履行和平外交政策和缅甸两军边境联合作战协议，打、走、驻、留一切作战行动处处严守“四不”原则^⑤，遵从缅甸政府的意愿做到“客随主便”，因而得到缅方的高度评价和极大信任，受到国际社会的广泛尊重和好评。此次作战行动最终取得政治、外交、军事“多赢”效果，重要的一条就在于出兵入缅合情合理，在缅甸境内有章可循，通过合法有效的双边协议，消除国际社会的批评质疑，驳斥敌对势力的指责污蔑。

实践证明，境外联合反恐最大的障碍，不是距离之远，也不是战力局限，而是有没有法理依据，实现达打政治仗、外交仗的战略要求。依法明确武装力量的作战性质、目的、范围、原则和程序，是圆满完成跨境联合反恐任务的基本法律保证。当前，紧要的就是根据《中华人民共和国反恐怖主义法》，在总体国家安全观的指导下，尽快探索论证集“防范、控制、打击、消除”于一体的国家反恐战略，形成坚实的境外反恐战略支撑，使军事行动合情合理合法。要切实做好相关法律拟制工作，既要接受相关国际法的考量，更要充分发挥国际法的支持保障效能，做到内外兼顾，拓展军事行动空间。要切实做好法律服务工作，积极参与与国际组织、战区所在国政府及军队、其他国家军队的法律协调事务，教育官兵严守国际法及相关协议，尊重交战区域所在国主权和法律尊严。要积极开展对敌法律斗争，及时调查搜集境外恐怖势力反人类、反和平的证据材料，借助媒体力量最大限度地揭露、谴责恐怖势力的罪行。

二、战术运用要灵活多变、精确作战，确保联合反恐行动速战速决，全歼敌人

中缅两国边境地处热带山岳丛林，交通不便，疾病流行，且语言不通，社情复杂，给部队开进、作战带来诸多困难。国民党军残部熟悉地形，战术狡猾，经过数次整编，在中缅、缅老、缅泰等区域部署有大量军事基地和据点，装备有台湾方面空投的左轮手枪、卡宾枪、轻机枪、燃烧弹等先进美式装备，以及 60 式、82 式迫击炮、75 式无后座力炮、75 式火箭筒等重火力武器。1960 年夏，台湾当局还将一支 400 多人的特种作战部队空运缅北扩充实力，随时准备袭扰云南边境，破坏中缅联合勘界。

战前，综合各种因素考虑，中央军委确立了“打歼灭战，不打击溃战”^⑥的指导思想，要求不打则已、

① 《王尚荣将军》，北京：当代中国出版社，2000 年，第 481 页。

② 《罗瑞卿传》，北京：当代中国出版社，2007 年，第 226 页。

③ 张子申：《毛泽东和杨成武》，北京：解放军出版社，2014 年，第 293 页。

④ 《杨成武文集》中卷，北京：解放军出版社，2014 年，第 368 页。

⑤ 即“严守不越线作战，不干涉缅甸内部事务，不进行政治宣传，不要求缅甸供应物资”。参见徐焰：《六十年国事纪要》（军事卷），长沙：湖南人民出版社，2009 年，第 206 页。

⑥ 《中国人民解放军军史》第 5 卷，北京：军事科学出版社，2011 年，第 292 页。

打则必歼，反复重申“断后路、包围住，先围而后歼”的作战原则。^①针对敌兵力主要分布于中缅边界300公里正面16个据点且点多面广的实际，昆明军区前指决定第一次作战采取多路远距离奔袭、先断其后勤路然后再分片合围的战术，将主要参战部队第13军第39师、第14军第40师和思茅军分区所属5个团又1个营约6500余人，分3个作战群13个方向共22路出境作战，各方向独立作战，各自围歼据点之敌。在兵力部署上，按照先重在军部、师部等指挥枢纽，尔后向团、营等基层单位辐射的顺序，明确了孟马、三岛、孟瓦、孟育4个地区为重点，并拟定了重点抓捕的敌6名军、师级军官名单。

各参战部队于11月22日凌晨越过国境，按照远程奔袭、迂回包围、搜捕聚歼的战术运用，各自奔袭预定作战目标。由于此次突袭出乎国民党军残部意料，从最早的点位4时50分开始交火到最晚的7时50分交火，16个突袭点只有两个扑空，当日上午远程奔袭作战即基本结束。其中，在围歼踏板卖的国民党军残部第1军第2师师部及第4团的战斗中，解放军第117团3营直插猛扑，迅猛歼敌，尤其是挑选精干官兵组成便衣队秘密接敌，仅经30分钟的战斗，击毙第2师少将师长蒙宝业、上校副师长刘继禹等17人，俘上校政治部主任冯嘉乐等以下23人，解放军仅伤战士2人，取得重大战果。围歼距国境线约20公里的孟歇之敌，战斗仅10分钟，解放军即歼灭残匪副团长以下17人，并经1小时50分钟搜剿，又歼敌38人，成为此次剿匪作战中打歼灭战的典型战例。

经过两次突击作战，解放军彻底摧毁了国民党军残部盘踞10年之久的老巢，“红线”内的残匪基本被肃清，但也暴露出没有全歼守敌的问题。第一次作战，从1960年11月22日开始到1961年1月20日结束，共歼敌467人，占战区敌人的63%，打击的16个据点中全歼的只有6个。第二次作战，经过1961年1月25、26日两天的奔袭战斗和27日到30日的清剿战斗，共歼敌274人，仅占战区敌人总数的8%。^②从客观上说，解放军的作战行动受到协议的某些约束，部队遇到了许多复杂情况和预料不到的困难。从主观上看，一些具体的作战组织指挥、战术思想都与在热带山岳丛林地区作战的要求不相适应，战术运用一定程度上出现了“正面平推，搞‘赶羊’战术”^③，导致未能迅速、突然地将敌包围并就地歼灭。

进入信息化时代，凭借发达的现代通信技术，过去偏安一隅的叛乱分子如今完全能够打造出更广泛自如的活动环境。在相对透明的作战空间里如何进行秘而不宣、出奇不意的战术突袭则更显必要。这就要求必须达成战术运用与战略谋划的高度融合，精心组织筹划整体行动，以迅雷不及掩耳之势达成快速反恐作战目的。其次，要合理运用远程察打火力优势，建立陆、空、天、电一体化的侦察监视网，实施全纵深、远距离火力精确打击，以信息化作战的空前速度，实现境外反恐作战的突然性、速决性。再次，要继续发挥近战兵力的作用，采取积极的战术手段，对解救人质、捕歼首恶、清剿营地、警戒防卫等不同作战样式采取相应的战法，做到隐蔽接敌、出其不意，迅猛突然、合力捕歼，发挥近战歼敌事半功倍之效。

三、作战指挥机构要高效精干、关系顺畅，确保联合反恐行动的互动互补和整体运作

早在1957年，缅甸边防军就多次表示，希望中国边防部队在缅军对盘踞在境内的国民党军残部攻击时，进入缅甸境内给予协助。^④但跨境军事行动，地方边防部队无权单方面定夺，只能留待两国政府批准后通过联合指挥解决。1960年9月，中缅边界联合委员会第四次会议在北京召开。会上，缅方主动提出：双方应派部队准备打几仗，遇有情况互相支援，缅方派一名有权力的军官参与指挥所工作。^⑤中方表示同意。此后，经两国最高层批准决定：成立中缅边界联合委员会警卫问题专门小组，由中方云南

① 中国人民解放军昆明军区编印：《战斗在云贵高原的光辉历程》，1985年，第118页。

② 参见中国人民解放军昆明军区编印：《战斗在云贵高原的光辉历程》，第117页。

③ 张子申：《毛泽东和杨成武》，第293页。

④ 参见罗元生《百战将星：王尚荣》，北京：解放军文艺出版社，1999年，第279页。

⑤ 参见《杨成武文集》（中卷），北京：解放军出版社，2014年，第367页。

省军区副司令员丁荣昌少将和缅甸国防军东北军区司令山友准将共同担任组长，专门负责中缅两军联合清剿国民党军残部的作战协调工作。这实际上就构建起了两军联合作战指挥机构的基本协同指挥关系。

为确保联合指挥体制的高效顺畅，根据《协议》规定，缅甸联邦国防军山友准将的代表苏敏昂少校被派驻我方，负责代表缅方与中方商定处理有关具体作战问题。11月20日，在距第一次作战打响仅剩不到48小时之际，毛泽东、周恩来担忧“红线”南侧缅军力量过于单薄的意见就是通过勐海前指的高效运转，最终以妥善的方式及时告知缅方高层并得以落实，缅方因此由衷致谢。^①22日，丁荣昌和苏敏昂在中国景洪共同签发中国人民解放军、缅甸联邦国防军联合作战命令，正式拉开了中缅勘界警卫作战的大幕。此外，缅方还在中方的每个团指挥部都派有一名联络官，极大地提高了双方协同作战水平。^②

为加强不间断指挥，经中央军委批准，《协议》签订次日，昆明军区即在西双版纳州勐海成立了以云南省军区司令员黎锡福、第13军副军长崔建功为正副指挥的前方指挥所，机关设指挥组、政工组、后勤组。这是一个临时组建、跨建制序列，但又精干高效、模块联合的指挥机构。工作分工，军事行动统一由黎锡福、崔建功负责，对缅联络工作由丁荣昌负责，政策纪律、政治动员、群众工作等由昆明军区政治部副主任段思英负责。此外，为确保后勤保障及时有力，采取军地联合的形式，由军区后勤参谋长陈继寿与思茅地委书记申玉卿共同组成前指后勤组。^③

在一线指挥上，各部队师、团职指挥员分别下沉到一线指挥，减少“中央军委—前方指挥所—作战群（营连建制）”指挥链路的中间层次，提高了指挥效能。比如，在围歼踏板卖的战斗中，副师长阎守庆直接到步兵第117团3营实施靠前指挥，取得了很好的实战效果。后勤保障也按作战进程灵活调整配置指挥节点。第一次作战，为达成防敌逃跑的作战意图，军区前指后勤组统一指挥，先期在打洛、孟宋、巴达沿线下设3个转运站，随着部队清剿作战向纵深发展，立即转为分片包干，在境外增设9处补给站，提高了后勤指挥的科学性。第二次作战，根据作战任务调整，军区前指后勤组决定开设兵站，既负责与缅方协商解决部分主副食供应，又便于与作战部队联系。在境内曼龙叫设立供应总站，在境外孟育设分站，在南板设立转运站。整个后勤保障工作，领导指挥灵活，调配力量及时，有力保障了战斗胜利。

从整个指挥体制看，此次作战由中央军委直接领导并指挥作战行动，师团级指挥员分别加强到营连实施具体指挥，班排长掌握灵活果断的临机处置，从战略指导到一线行动，整个指挥齿轮紧密咬合，极大提升了作战效能。未来境外联合反恐，从行动层次上仍将是“战术单位、战役行动、战略指挥”的综合统一体，建立权责分工明确、运转灵活高效的指挥体系，就成为赢得胜利的重中之重。要走出固有的正规作战的理论框架约束，按实际作战需要和指挥要素灵活确定内部编组，使指挥机构的组成与作战编成相适应，与作战需要的多样化、灵活性相适应。要灵活指挥方式，处理好集中指挥与分散指挥、按级指挥与越级指挥、定点指挥与伴随指挥的关系，确保在部队适应境外反恐作战战场不确定因素增多的前提下作战行动不失控。要合理优化指挥层次，减少指挥决策环节，特别是在行动发起时，应赋予一线指挥员临机决策权力，防止因层层请示而贻误战机。要充分利用信息化指挥手段，使各级作战指挥员及指挥机构能够实时感知到现场、指挥到单兵、控制到末端，确保情报信息及时到达。

四、作战手段要多措并举、整体联动，以瓦解敌人、争取群众配合军事打击

中华人民共和国成立后，云南边疆党政军民始终坚持“军事打击、政治瓦解，发动群众三者相结合”和“军事警卫，行政管制，秘密侦察相结合”的方针，建立了一条以军队为骨干，以民兵和群众为基础

① 参见罗元生：《百战将星：王尚荣》，第283、284页。

② 转引自向定治：《中缅勘界警卫作战散记》，《戍边五十年——纪念中国人民解放军第四兵团进军云南暨云南解放五十年》，昆明：云南人民出版社，2000年，第108页。

③ 参见昆明军区后勤部编：《中国人民解放军昆明军区后勤工作概述（1949—1985）》，昆明：云南大学出版社，1985年，第70页。

的钢铁人民防线，在同境外国民党军残部进行不懈斗争的同时，也形成了“军队为骨干，基干民兵是筋，群众力量是血肉”^①的铜墙铁壁。据不完全统计，仅思茅、保山在敌人活动比较频繁的1950年到1960年期间，民兵联防配合部队或单独作战1000余次，共歼敌6471人，其中毙敌支队司令以下达1096人。^②

出国作战前，各部队按照昆明军区政治部《关于勘界竖桩警卫作战政治工作指示》要求，认真学习“三大纪律、八项注意”和其他有关政策规定，政治机关把掌握政策纪律作为重要任务不断检查督促，发现问题及时处理。各部队还普遍增加了战区民族官兵比例，组织学习战区当地语言和风俗习惯，为在缅境执行任务创造了良好的社会条件。此外，云南边防部队会同地方各级党政机关、民兵、人民群众开展强大的攻心宣传，截止到1959年已争取4672名国民党军官兵放下武器回归投诚。^③

在战斗实施阶段，部队严格遵照周恩来关于“在作战中尽量不伤害和少伤害缅甸人民利益”^④的指示，出境以后严格执行群众纪律，不入民房，不进缅寺，尊重当地群众的风俗习惯，处处维护群众利益，积极为群众做好事，被誉为“菩萨兵”“神仙兵”。虽然语言不通，部队在境外也没有召开任何形式的会议、活动进行宣传，但解放军以良好纪律和模范行动进行了无声的宣传，赢得了当地群众的信任和拥护，为后期顺利遂行作战任务奠定了良好的群众基础。战斗中，解放军还严格执行“五不打”^⑤战场纪律，既避免了误伤群众，保护了当地群众的生命财产安全，同时又提高了活捉敌人数量，占歼敌总数的近八成。

此外，各部队高度重视与当地土司、头人的团结争取工作，进而团结广大群众。每到一地都主动拜访土司、头人，耐心宣讲中国共产党和中国人民解放军的政策，澄清国民党军残部的污蔑诽谤。在战斗中，凡事尽量与土司、头人协商，维护他们的利益，从而很快使大多数土司、头人消除了顾虑，并愿意为解放军提供帮助。一些土司、头人主动劝回躲藏的群众，甚至亲自带领群众搜剿残匪。第39师117团驻踏板卖时，头人、群众就主动组织起来堵路口，搜山，协助部队清剿散敌。仅通过群众带路、送信抓捕到的和由群众亲自搜捕到后送交解放军的敌军官兵就有64人。^⑥

在对待俘虏方面，各部队严格落实宽待俘虏政策，也取得了很好的效果。解放军在俘虏敌军后，妥善照顾俘虏的生活，允许其家属看望，对国民党残军及其家属一律不予歧视。为伤病俘虏提供救治，一些重伤或病老弱者，经过治疗、救济后就地释放。对投诚人员既往不咎，对带枪投降的还给予奖励。不没收俘虏的私人财物。在政策感召下，大多数俘虏、投诚人员和残军家属很快解除了顾虑，有的报告敌情，有的积极劝说残军向解放军投诚。在第二次作战中，就有十多名俘虏主动为解放军带路。

瓦解敌人、争取群众是遂行境外反恐维稳斗争的重要手段之一，是配合军事打击实施政治攻势的必然要求。一是必须严格战场纪律。根据反恐行动需求和所在国民风民俗，要求官兵坚决听从上级统一指挥，执行命令不讲条件、不打折扣、不搞变通，始终做到令行禁止、举止文明、行动合规，防止涉外问题发生。二是必须着力攻心瓦解。通过各种途径和手段，震慑恐怖分子心理，瓦解其抵抗意志，达到攻其心、夺其志、散其气、乱其谋的目的。三是必须更加注重人道主义保护规则的贯彻运用。坚持区分原则，只对敌对目标实施火力打击，严禁攻击平民和民事目标，非因迫切军事必要不谋求硬毁伤效果。充分发挥人道主义在瓦解敌军、争取民心赢得枪炮起不到的舆论宣传特殊效用，力争“不战而屈人之兵”。

[责任编辑：刘向东]

① 昆明军区政治部：《昆明军区群众工作史》，1985年，第297页。

② 参见云南省军区编：《云南民兵（中华人民共和国成立三十五年来的云南民兵）》第1册，1985年，第156、157页。

③ 《当代中国军队的军事工作》（上），北京：中国社会科学出版社，1989年，第375页。

④ 昆明军区政治部：《昆明军区群众工作史》，1985年，第302页。

⑤ “五不打”纪律，即“看不到敌不打、能活捉的不打、前面有自己人不打、敌人真正投降时不打、敌人混在群众中不打”。

⑥ 参见昆明军区政治部编：《昆明军区群众工作史》，第303页。