

中缅边界问题解决的历史过程(1954—1961)

冯越

(中国人民大学马克思主义学院,北京 100086)

摘要:1949年10月新中国成立时,中缅边界存在“三段未决的问题”,分别是北段尖高山以北的未定界问题、中段猛卯三角地^①的“永租”问题和南段“1941年线”问题。1954年至1961年,经过反复沟通和多次谈判,中缅两国最终和平解决了边界问题。根据其特点,中缅边界问题解决的历史过程可划分为提出问题、初步交换意见、直接谈判和签订条约4个阶段。

关键词:中缅边界;历史过程

中图分类号:D823 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9856(2014)03-0023-18

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2014.03.004

中缅边界,是新中国成立后与邻国划定的第一条边界。它的划定,具有典型的示范效应,直接推动了中尼、中巴、中阿、中朝、中蒙之间的边界谈判。

中缅边界问题,从提出到解决,经历了7年时间。7年间,中缅两国政府围绕边界问题进行了反复沟通和多次谈判。这一历史过程,是研究南洋历史和中缅关系史的重要内容。围绕这一历史过程,学术界进行了深入的研究,并取得了一批重要的学术成果。^②但由于受历史档案的限制,这些研究一般只涉及到中国政府解决边界问题的方针、策略和原则,涉及缅甸方面的较少;一般只涉及到从1954年至1958年中缅边界谈判的内容,涉及从1958年至1961年的较少。

笔者在查阅外交部有关中缅边界谈判历史档案的基础上,尝试对中缅边界问题解决的历史过程进一步梳理,重点突出缅甸有关中缅边界交涉的方针、策略和原则及1958年至1961年中缅边界交涉的内容,以使这一历史过程更趋完整。

一、提出问题阶段

中华人民共和国成立之初的边界政策是“暂时维持现状”,等条件成熟时再进行解决;出于国

收稿日期:2014-02-16

作者简介:冯越,中国人民大学马克思主义学院中国近现代史基本问题研究专业2010级博士研究生。

^①“猛卯三角地”:在不同的文献中有不同的称法,也称“南碗指定区”、“猛卯地区”、“勐卯三角地”。为避免引起误解,本文统一称为“猛卯三角地”。

^②代表性的文章有:齐鹏飞、张明霞:《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;范宏伟:《中缅边界问题的解决:过程与影响》,《南洋问题研究》2010年第3期;学位论文有:张植荣:《论中缅边界问题》,硕士学位论文,北京大学,1989年;康超:《中缅边界谈判研究》,硕士学位论文,外交学院,2009年等。

家安全考虑,缅甸则主动向中国政府提出要求解决边界问题。

(一) 暂维现状——新中国的边界政策

新中国成立之初面临着很多严峻的考验。在军事上,人民解放战争虽已获得基本胜利,但还没有完全结束,国民党还有上百万的军队在西南、华南和沿海岛屿负隅顽抗。在经济上,新中国所继承的是一个千疮百孔的烂摊子。生产萎缩,物价飞涨,通货膨胀现象极为严重。在国际上,以美国为首的西方资本主义国家对新中国采取政治上孤立、经济上封锁、军事上包围的政策,企图推翻中国共产党建立的新生政权,中国还直接或间接介入朝鲜战争和印度支那战争。在西藏问题上,印度独立后继承了英国在中国西藏攫取的权益,在中国西藏的亚东、江孜驻有军队,并趁朝鲜战争爆发之机侵占了西藏大片领土。所有这一切问题当时都亟需得到妥善的应对和解决。

关于新中国成立之初的边界问题,当时中国政府的总体考虑是暂缓解决。例如,关于中印边界,中国在与印度进行关于中国西藏地方同印度关系的谈判时指出,中国方面不希望涉及边界问题^①;关于中缅边界,中国政府认为:“边界问题由来已久,问题也很复杂……国家成立的最初几年,政府需要把全部力量用来处理国内外一系列重大而迫切的事务,因此不可能同时为中缅边界问题的解决进行全面的和有系统的准备工作。”^[1]所以,中国政府在处理与周边国家关系问题时,决定暂时搁置边界纠纷,以待时机成熟再予以解决。

1955年4月,万隆会议期间,美国利用在缅甸边境的国民党残余部队破坏中缅关系、诬蔑中国颠覆邻国政权。对此,周恩来指出中国政府“一直尊重缅甸的主权,信任缅甸政府去解决这个问题”^[2],并宣布中国准备通过和平谈判同有关邻邦确定未定边界。^② 中国政府已经面临着解决中缅边界问题的国际压力。

在面临国际方面的压力时,中国政府明确了解决中缅边界问题的态度。但是,在中国政府内部,“暂维现状”仍是边界政策的指导方针。应该指出,中国政府主张维持现状,并不是对缅甸边境领土有什么企图,而是在等待解决中缅边界问题时机的到来。1954年12月12日,中缅发表关于通过正常外交途径解决边界问题的联合声明后,周恩来马上指示中国外交部、中央有关单位、云南省委以及中国驻缅使馆把这个问题的调查研究工作摆到议事日程的重要地位,并先后派人赴边境实地考察,为早日解决问题作充分的准备。^[3]

(二) 尽早解决——缅甸率先提出边界问题

与新中国成立初期“暂维现状”的边界政策相比,缅甸政府是迫切希望解决边界问题的,并且及早提出了解决边界问题的要求。

“滞缅蒋军”是促使缅甸重视中缅边界的重要因素之一。1949年底至1950年初,在中国解放军发动的滇南战役中,国民党将领李弥率残余部队逃入“1941年线”以西缅甸境内的掸邦地区。李弥残部在中缅边境为非作歹、无恶不作,扰缅扰滇。在缅甸境内,他们贩卖鸦片,伪造缅币,以敛聚钱财;勾结地方武装势力,招兵买马,以扩充武装。对此,缅甸曾实施多次针对李弥残部的军事打击。但是,由于缅甸连年战乱,国力衰退,军事实力薄弱,军事打击效果不甚明显。

1953年3月25日,缅甸就国内驻有国民党部队一事向联合国提起申诉:1950年越境的国民党部队原先是1700人,通过在滇缅边境一带招募新兵,现已增至12000人,而且显然是新近武装起来的。缅甸要求联合国大会建议安理会谴责“台湾政权”的这一侵略行为,并采取必要的措施迅速予以制止。^[4]迫于国际压力,台湾分3批从缅甸共撤出6926人。1954年5月29日,李弥在台湾宣称,

^① 参见杨公素:《中国西藏地方的涉外问题》,中共西藏自治区党史资料征审委员会,1985年,第53页。

^② 参见周恩来:《在亚非会议政治委员会会议上的发言》(1955年4月23日),《周恩来外交文选》,中央文献出版社,2000年,第130页。

在他直接指挥下的全部人员现已撤退完毕。但事实上,缅甸境内大约还有 6000 名国民党军队。^①这样,缅甸境内的国民党残部仍然没有得到彻底解决,成为缅甸政府的一块心病。

中国在“1941 年线”以西的驻军,也使缅甸政府深感忧虑。1952 年,李弥残部向云南边境发动进攻时,被中国人民解放军打退。当时,缅甸政府忙于内战,尚无暇顾及中缅边境,在“1941 年线”以西没有驻军。因此,为了防止李弥残部的再次进攻,中国人民解放军就驻扎下来。缅甸政府对此感到担忧,担心中国会借消灭李弥残部之机侵占本国领土。

1954 年 6 月 28 日至 29 日,周恩来访问缅甸。在 29 日的会谈中,缅甸总理吴努提出希望联合公报中能反映边界问题,承认英国人所确定的边界。由于缺乏“全面的和有系统的准备工作”,周恩来没有对边界问题明确表态,指出这是历史遗留下来的问题,需要一定时间进行调查研究,才能合理解决。^②因此,中缅双方发表的《中缅两国总理联合声明》并没有涉及到边界问题。

1954 年 12 月 1 日至 12 日,缅甸总理吴努访问中国。期间,吴努再次提出了解决两国的边界问题,并坦诚地表达了对中国的恐惧。^[5]中缅“双方第一次就边界问题全面而认真地交换了意见。在会谈中,双方的主要分歧是对未定界的认识。缅方认为只有北段边界存在问题。中方认为南、北两段都存在问题。”^[6]尽管双方分歧较大,但达成了和平解决的共识。12 日,中缅发表联合公报:“中缅两国边界尚未完全划定,两国总理认为,有必要根据友好精神,在适当时机,通过正常的外交途径,解决此项问题。”^[7]

从地缘政治的角度来考虑,中缅边界问题的顺利解决对缅甸有着更为积极的意义。国民党残余分子在缅甸境内为所欲为,缅甸政府却奈何不得,最好的办法就是请求中国政府的帮助^③;中国是亚洲的地区性大国,与缅甸是邻国,以缅甸的力量难以与中国抗衡,通过和平的方式解决和中国的历史遗留问题无疑是缅甸政府的最佳选择;近代历史上,缅甸深受英国、日本等殖民主义国家的侵略和压迫,对西方资本主义国家的“合作”心有余悸,拒绝与之结成同盟以抗衡中国;中缅两国在历史上虽然有过战争,但总的来说保持着传统的友好关系,双方在政治、经济、文化等方面都有着千丝万缕的联系,维持这种友好关系和保持这种千丝万缕的联系对缅甸有着重要的利益。因此,缅甸政府是急于解决边界问题的,并且它在解决两国边界问题的道路上走在了前面。

中缅发表关于通过正常外交途径解决边界问题的联合声明,对吴努来说是一个不小的鼓舞。结束对华访问后不久,吴努就致信周恩来表示要到缅中边界视察。吴努“每次大会都邀请了广大地区内许多村庄的代表参加”,并“特别注意尽可能多邀请些最接近边境地区的代表参加”。在这些会议上,他告诫缅甸边民,在交往中应该遵循友好的原则,应该依法解决两国边民的纠纷,并要求缅甸人民与中国邻居“在最友好的关系上相处”。^④1955 年 3 月 6 日,吴努致信周恩来向中国政府通报了此次巡视的情况,并委派陪同他巡视的驻华大使吴拉茂到北京当面向周恩来作详细介绍。

二、初步交换意见阶段

黄果园事件的发生,改变了中缅边界问题的局势,两国开始了对争议地区的交涉。缅甸民族报

① 参见[台湾]覃怡辉:《李弥部队退入缅甸期间(1950—1954)所引起的几项国际事件》,《人文及社会科学集刊》,第 14 卷第 4 期,第 597、598 页。

② 参见金畅如:《从中缅关系看周恩来的外交风格》,见裴坚章主编:《研究周恩来——外交思想与实践》,北京:世界知识出版社,1989 年,第 347—348 页。

③ 1960 年至 1961 年,中国军队应缅甸邀请,赴中缅边境作战,剿除了大部分“滞缅国军”。

④ 参见《缅甸联邦总理吴努关于加强中缅边民友好等问题给中国总理周恩来的信》(节录)见卓人政主编:《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,第 1—2 页。

事件,则给新中国的外交造成被动局面。此后,中国开始积极寻求解决中缅边界问题的方案。

(一) 黄果园事件改变了边界问题的局势

1955年11月20日,缅甸军队向“1941年线”推进时,在黄果园附近同中国军队遭遇,发生了一次军事冲突,是为黄果园事件。中缅边界局势骤然紧张。

由于两国都保持了克制,边界冲突没有继续发展下去。随后,中国政府照会缅甸政府,提醒对方在边界问题解决以前,不要越过双方实际控制线。1956年1月25日,缅甸政府照会中国政府,提出解决中缅边界问题的建议,主要有以下4点:双方采取有效措施,防止此类事件再次发生;双方承担尊重1941年当时两国政府所协议的边界线,即“1941年线”;中国军队撤回中国领土之内;两国尽早举行会谈,解决边界争议问题。^[8]

2月3日,缅甸政府又一次照会中国政府,再次强调希望建立两国边界委员会,以解决边界问题。

总的来说,缅甸政府的建议是积极的、建设性的,直接提出了解决问题的方案。但是,由于对边界问题准备得不充分,中方的回应显得有些拖延。为转变这种被动局面,在接到吴努来信后,周恩来指示外交部牵头研究中缅边境问题。1956年3月9日,外交部召集中联部、公安部、内务部、总参情报部等10多个单位参加的会议,研究中缅边境现存的问题。召集人外交部副部长章汉夫会上强调:“中缅关系很好,但中缅间尚有悬而未决的问题。过去,有的问题是因为我们拖延而没有解决,有的问题是因为我们不清楚情况而不敢很快解决。现在,需要把能快解决的问题就解决掉,不能解决的就予以研究。”^[9]

经过研究,5月20日,周恩来复信答复吴努,表示双方应该“采取步骤来防止这类事件以后再度发生”,并重申通过正常的外交途径解决边界问题,希望在解决边界问题以前,“双方能够有比较充分的准备”。周恩来指出,“‘1941年线’是国民党政府和英国政府划出来的一条边界线。……中华人民共和国政府同意这一条边界是有困难的。……在两国边界尚未完全划定以前,我认为比较妥当的办法是暂时维持目前两国边界的现状,并且防止发生纠纷。”^[10]

从吴努来信和周恩来复信可以看出,在边界问题上,中缅双方的共同点是:防止边境冲突再次发生;应该通过正常的途径划定两国之间的边界线。双方的分歧点是:首先,缅方要求尽快成立两国边界委员会来解决边界问题,而中方对此未给予明确答复,表示在有了比较充分的准备之后再行解决;其次,缅方要求中方承认“1941年线”,而中方表示难以接受;再次,缅方建议双方军队分别从“1941线”撤离若干距离,而中方建议在解决问题之前维持边界现状。此时,双方关注的焦点是南段边界——“1941年线”。

6月22日,吴拉茂会见周恩来,转交吴努致周恩来的信。吴努除继续坚持对“1941年线”的主张外,再次催促尽快成立中缅边界联合委员会,启动边界谈判工作。^①会见时,吴拉茂也强调了成立边界联合委员会的紧迫性,“因为边境上最近又发生了第二次的小冲突,……若泄露了必然引起不友好方面的造谣生事。最好两国间先设立边境联合委员会。”对此,周恩来指出:“这种冲突,无论错在哪方,都是不幸的,不应该发生的。处理边境问题的首要的也是最好的原则是维持现状,然后设法解决……但就中缅边境的现状而言,是可以以缅甸独立、新中国成立那时的现状来做根据的。”同时,周恩来对缅方提出了委婉的批评,“中缅间南段有未定界。北段也有未定界,但那里双方的关系处理得比较好。因此我们看到南段的问题,也要看到北段关系好的原因。”^[11]言下之意,南段边界冲突的原因在于缅甸军队进入了边境争议地区,改变了边境现状;北段关系好的原

^① 目前笔者尚未看到该信件,但从《中国总理周恩来关于访缅问题,中缅边界问题给缅甸前总理吴努的复信》(1956年8月4日)可以推断吴努信的大致内容。

因在于中国军队没有进入边境争议地区,没有改变边境现状。

(二) 民族报事件加速了中缅边界谈判的进程

当中缅双方刚开始就边界问题进行沟通与协调时,缅甸一家报纸的一篇报道将之拖入了舆论漩涡。

7月31日,缅甸《民族报》发表消息称:“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。”该报还说:吴巴瑞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。这家报纸在发表上述消息的同时,指责中国“背弃自己的诺言”、对缅甸主权进行所谓“赤裸裸的和无耻的侵犯”。^[12]当年,“波匈事件”的发生,本就损害了社会主义国家的国际形象。这则消息在缅甸报社界大量转载,引发了对中国的严厉批评,加重了缅甸民众对中国的不信任情绪。与此同时,美国借这个事件大做文章,极力渲染中国正在对外“扩张”,并且支持马尼拉条约国搞了一次军事演习,制造紧张空气,威胁到东南亚地区的和平。^[13]

针对《民族报》的报道,当天,缅甸政府发表一项声明,批驳指出,“《民族报》所说中国军队已经占领马滚甘、娜汶和辟毛到萨通之间的其他两个村庄,这是不真实的。这些地方中有两个地方目前由联邦武装部队驻扎,同有关总部保持着无线电的联系;其他的地方处在监视之下。关于总理在昨天召集内阁的‘内圈’和各军种首脑会商这种局势的说法,也是不真实的。”但却认为“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。”^[14]8月6日,缅甸总理吴巴瑞在新闻发布会上也表示,“有500名‘或更多’的中共军队占据了佤邦边境地区750—1000平方英里的土地”,“除非中共军队撤离,否则缅甸政府不会就边境问题开展谈判”。^[15]

8月4日,周恩来复信缅甸前总理吴努(6月12日,吴巴瑞代替吴努担任政府总理一职),主要表达了两点内容:一是强调对边界问题的态度,“在两国边界尚未完全划定以前,比较妥当的办法是暂时维持目前两国边界的现状,也就是说,暂时维持缅甸独立和新中国成立以来我们两国边界的实际情况”。二是对缅甸政府提出了委婉的批评,缅甸外交部虽然“指出这家报纸所登载的那条消息是不真实的。但是,声明接着说,中国军队进入了缅甸境内的佤邦,建立了岗哨等等……。这种根据自己的看法公开指责对方越境……并不利于两国边界问题的顺利解决。”^[16]

8月25日,吴拉茂转交吴巴瑞致周恩来的信。信中提出中缅北段是未定界,南段的边界已定,中国应承认“1941年线”。^①对此,周恩来向吴拉茂指出,南北两段都是未定界,“在北段,按照我们的看法,缅军进入中国境内的已经很多。不仅民族报所说的被中国军队占据的一些地方都在缅军手里,而且缅军还在向前推进……(在南段)中国军队两年前就到了‘1941年线’以西,两年来并没有移动。但是,两年来,很多缅甸军队却进入了历史上中国人民承认的习惯线以东的地区,这个地区原来是空的。因此,两年来,缅甸军队在南北两段都向前推进,而中国军队没有移动。”针对缅甸政府和报界公开边界争端的做法,周恩来批评说:“即使这一次缅甸报纸和缅甸政府负责人都公开地说话,中国方面也没有用政府的名义来给予答复。尽管事实上在北段缅军占了中国的地方,并且还在推进,在南段,按照我们所认为的界线,缅军进入的也很多,但是我们并没有把这些事实公布出来。否则,就会引起中缅之间的公开争论,而这种争论不利于问题的解决,只有利于挑唆和干涉的扩大……中国政府希望缅甸政府不要增加政治空气,以便于施加压力,因为那就是要中国政府在不平等的方式下作让步。这会刺激中国人民的感情,并且会便利帝国主义的利用。”^[17]

黄果园事件及其引发的民族报事件,使边界问题的负面影响充分地暴露出来,给美国等西方反

^① 参见《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馆档案,档案号:105-00307-03(1)。

华国家以可乘之机,给中缅关系带来了沉重压力,给中国的和平外交政策带来了被动局面,也加速了中国政府解决中缅边界问题的进程。

(三) 中国政府决定撤出“1941年线”以西

8月27日下午,周恩来召集有关部门负责同志专门研究中缅边界问题。“会议认为,新中国成立后,我国对中缅未定界采取不承认、不否认和暂维持现状的方针。在当时是必要的。但是,随着局势的发展,这个方针已不能适应目前形势发展的需要,缅甸政府已强烈要求我国对中缅未定界问题进一步表明态度,我们必须找出根本的解决办法。当前,‘1941年线’是中缅边界纠纷的中心问题,确定我对‘1941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“1941年线”有过正式换文。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修改,但划界条约应该承认。我们如不承认‘1941年线’,也找不到法理根据。从政治上看,我们主张和平共处。如在边界问题上与缅甸搞僵,我会因小失大。基于以上考虑,会议决定,原则上中方应接受‘1941年线’。会议还认为,我们将撤出的地带面积约1300平方公里,人口约7万,这对我们是不利的。为了缓和与缅甸的紧张局势,我们只能这样做。但是,我们在南段的让步应尽量换取在北段得到一些好处。当前的具体做法是:答复缅方,为了中缅友好,中国军队可撤至‘1941年线’以东,但缅甸军不得进入我撤退的地区;我在中缅边界北段要求缅甸军后撤;要求缅甸方迅速成立边界委员会,协商解决中缅南北两段未定界问题。”^[18]

此次会议有两项主要内容:一是明确了关于“1941年线”的立场;二是提出统筹解决南、北两段边界问题——把“1941年线”和片马、岗房、古浪地区边界问题联系起来考虑。

8月27日晚,在接见驻华大使吴拉茂和驻苏大使吴旺时,周恩来表达了中国的立场:“根据中缅两国总理一九五四年会谈公报,未定界应该由双方谈判解决,当时双方的默契是维持现状”,“南北两段应该同时解决,这才符合两国总理所发表的公报”,“在南段,即使我们承认‘1941年线’是有困难的,但是,我们还是愿意考虑把中国军队撤离‘1941年线’以南的地区(应为“以西的地区”,笔者注)。我们同时要求,在北段,缅甸军队也从片马、岗房、古浪这几个地方同样由英国文件承认是中国的地方撤走。我们还要求缅甸军队撤出今年在北段所占的五个地方。双方军队撤走以后,我们应该保证,另一方的军队不进入撤出的地区,这样就可以把双方隔离开来,由联合边界委员会寻求一个对边界问题的恰当解决办法。”^[19]1956年8月29日,周恩来复信吴巴瑞,表达了同样的看法。^[20]

此时,经过反复讨论研究,中共决策层已经形成了解决中缅边界问题的方案。为了统一对中缅边界问题的认识,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》:“中缅未定界问题是我国历史遗留下来的尚待解决的重大问题之一,随着我国国力的强大和国际地位的提高,这个问题长期不解决可能使东南邻国对我国发生疑惧。我国同东南亚邻国间的边境如不及早确定,边界纠纷会日益增多,容易造成和东南亚邻国之间的紧张局势,影响到我国同他们建立巩固的和平共处的关系。这两年来,我国已经对中缅边界问题进行了研究,所以,目前解决这一问题的时机已经成熟。中缅未定界问题的正确合理的解决,可为进一步处理我国和其他东南亚邻国的边界问题,提供一个良好的开端。中央决定在中缅南段,承认‘1941年线’,并将驻防该线以西的我军撤回到该线以东。关于中缅北段未定界,应该采取合理的、现实的态度,同缅甸政府谈判解决。缅甸继承英国‘永租’的猛卯三角地问题,也将在谈判中一并提出解决。”《指示》还要求云南省认真研究中央关于边界问题的政策,做好‘1941年线’附近的民族工作和群众工作。^①

^① 见卓人政主编:《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,第120—121页。

至此,中国政府已经考虑解决中缅3段未定边界问题。

9月23日,在接见缅甸大使吴拉茂时,周恩来说“中缅两国的问题,通过交换信件来谈判总有些困难”,他建议自由同盟主席吴努来中国就边界问题进行直接谈判。^[21]

三、直接谈判阶段

为解决边界问题,从1956年10月至1960年1月,中缅双方进行了多次谈判。1956年11月,双方达成了同步撤军协议,并就边界问题达成原则性一致。1956年12月至1958年10月,双方就边界问题进行了全面的、深入的、反复的谈判。主要的“症结”是如何处置猛卯三角地的“永租”关系。这期间,边界谈判没有取得任何进展,且逐步陷入僵局。1958年10月,奈温将军组成看守政府,出任总理。他积极推动谈判重启,并与周恩来一起缩小两国分歧,走向共识。

(一) 达成“原则性一致”及同步撤军协议

1956年10月24日至11月5日,缅甸联邦反法西斯人民自由同盟主席吴努访问中国。其主要任务是受吴巴瑞总理的委派,商谈中缅边界问题。同行的有大法官吴敏登、驻华大使吴拉茂、外交部执行秘书吴吞盛和其他一些官员。

在此期间,中缅双方就边界问题进行了深入的、全面的和坦诚的交流。在25日的会谈中,周恩来向吴努提出了解决中缅边界的3项原则性建议:^[22]

第一,关于南段未定界,周恩来指出:“我们承认,缅甸有权用纯法律的理由来提出这个问题,……我们要求缅甸方面也承认,中国人民承认‘1941年线’在感情上的困难,……我们准备把驻在‘1941年线’以西地区的军队撤出。我们愿意得到缅甸政府的保证:缅甸军队不进驻我军过去驻扎的地区。”

第二,关于猛卯三角地区,周恩来说:“中国人民认为,这块土地最好由中国收回。但是因为缅甸有公路通过,我们愿意提出这个问题来商量,究竟应该如何收回。”

第三,关于北段未定界,周恩来建议:“自尖高山以北边界没有划定,我们愿意看到缅甸政府定出时限,把缅军从片马、岗房、古浪三地撤出,中国军队保证不进入这一地区,以待划定界限。”

周恩来同时强调:“以上三点联系起来解决,才能改变我在前边所说过的情况。这个方式比较好,缅甸的要求可以得到满足,也照顾了中国人的感情,便于我们进行解释。”^[23]这样,中国政府实际上就把中缅之间3段边界问题都列入了边界谈判的议程。

在26日的会谈中,周恩来就中国政府提出的3项原则性建议作了进一步的阐释。他说,双方可以组成一个边界委员会,这个委员会在南段的任务是立桩,在北段的任务是划界,在猛卯三角地的任务是寻求具体的解决办法。对北段的划界,周恩来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,可以接上麦克马洪线的一点为止,但这是双方的一个默契。将来划界时,把英国早在1911年承认是中国领土的片马等3地划入中国。^[24]

此次北京会谈,缅甸政府对吴努代表团谈判的要求是“保持现状,即由英国确定的全部边界,应保留不动”。这与周恩来所提方案相差较大。由于吴努代表团认为“中国政府的立场提供了解决边界问题的合理基础”,遂派吴拉茂、吴吞盛和吴钦纽回仰光报告谈判进展并请示代表团下一步应采取的步骤。由于边界涉及到克钦邦的利益,吴努要求克钦邦部长吴赞塔信等人 and 吴拉茂等人一同回北京参与谈判。几天后,吴拉茂带来了内阁外交小组委员会给吴努的指示:

“(甲)应继续请求保持现状,即英国遗留下来的一切边界。

(乙)假如这明确地为中国所不能接受,应提出放弃南碗指定区(即猛卯三角地,笔者注),只要中国同意接受一切其他方面的现状。

(丙)假如甲项或乙项都不能为中国接受,那么代表团应试图与中国就边界问题逐段地达成协议或至少取得谅解,以便我们将来简化问题。

(丁)无论如何,代表团应试图就有关中国部队撤出瓦邦和缅甸驻军撤出片马问题达成协议。”^[25]

同时,吴拉茂告诉吴努,事实上内阁小组委员会的意见是赞同放弃片马、岗房和古浪以交还中国和由缅甸保有南碗指定区,但内阁小组委员会尚未说服克钦邦部长接受这观点。吴努认为,根据中缅双方先前的讨论,甲项和乙项是中国方面所不能接受,假如同意放弃片马、岗房和古浪,中国是会准备让缅甸保有南碗指定区的。因此,吴努决定试图说服克钦邦部长在原则上同意放弃片马、岗房和古浪,但最终没有成功。^[26]

在11月1日的会谈中,吴努将未能说服克钦族领导人之事告诉周恩来,并且提议就有关撤出部队问题缔结协定,并立即返回缅甸处理此事。周恩来当即挽留吴努多留几日,以便在取得中国政府的批准后,给他提供中国的立场的更完全的声明。同时,周恩来表示:在北段,同意考虑在尖高山和伊索拉希之间沿分水岭划定边界而不沿恩梅开江以东划定边界。11月3日,周恩来总理接见了缅甸全体团员。“再次把中国的方案陈明,并表示希望能为缅甸联邦政府所接受。”方案对北段边界进行了调整:自尖高山至伊索拉希山口一段,除了坚持归还片马、岗房和古浪,同意边界线应沿着恩梅开江和萨尔温江之间的分水岭。^[27]

由于中国政府在北段未定界作出新的让步,吴努再次做克钦族领导人的工作,请他们在原则上同意把片马、岗房和古浪归还中国。会谈中,周恩来也希望克钦族领导人有所反应,但亦遭拒绝。克钦邦部长答复周恩来:“他没有权给予同意,并说他需要在采取任何行动之前与其在缅甸的同僚协商。”^[28]

综合前一段时期会谈的情况,11月5日,周恩来代表中国政府向吴努提交了解决中缅边界的原则性建议:^[29]

关于南段未定界问题。尽管“1941年线”是强加于中国的,但是为了发展中缅友谊,创造良好氛围便于中缅两国政府通过和平协商解决两国边界问题,中国政府准备把中国军队撤出“1941年线”以西地区。中国政府希望得到缅甸政府的保证,在中缅两国政府没有最后解决“1941年线”问题时,缅甸军队将不进驻中国军队撤出的地区,但是缅甸政府工作人员可以进入这一地区。

关于猛卯三角地被英国“永租”的问题。中国政府认为,由缅甸继续对中国的一块领土保持“永租”的关系,是同中缅两国目前的平等友好关系不相称的。但鉴于这块地方是缅甸的交通要道,要缅甸归还有一定难度,中国政府愿意同缅甸政府商定如何废除对猛卯三角地“永租”关系的具体步骤。

关于北段尖高山以北地区。中缅两国的边界过去始终没有划定,现在应该及早划定。由于1911年4月10日英国政府在给中国清朝政府的照会中,曾经确认片马、岗房、古浪是中国的属地,因此,中国政府认为,以上3地应归还中国。除以上3地外,中国政府原则同意以怒江(缅甸称萨尔温江)、瑞丽江、太平江为一方和恩梅开江为另一方的分水岭划定这一段边界。缅甸政府已经同意在中国军队撤出“1941年线”以西地区的同一时期内,把缅甸军队撤出片马、岗房、古浪3地,但是在最后划界立桩以前,保留在这3个地方的行政管理。中国政府愿意保证,在这一段边界最后划定以前,中国军队将不进驻这3个地方。

中国政府认为,以上3点建议应该作为一个整体联系起来考虑。中国政府相信,根据这样的原则和方法,中缅边界问题将可以得到公平合理的一劳永逸地彻底解决。周恩来还向吴努提议:“中国政府现在建议,中缅两国政府就中国政府关于解决中缅边界问题所提出的建议达成协议以前,双方从1956年11月底起分别由上述地区撤离军队,这项撤退工作将在1956年底完成。”吴努当天

复函表示同意。随后,缅甸政府也表示同意。11月9日,中缅双方公布了此次会谈的新闻公报。^[30]

到1956年底,中缅两国分别完成了撤军工作。中缅双方分别撤军,使得两国间有争议的地区脱离了军事接触,“遂导致了边境上和解局面的出现”^[31],为中缅关系的和缓与中缅边界问题的解决提供了良好的条件,同时,也以实际行动回击了美国对中国“侵略缅甸”的污蔑。

此次北京谈判,中缅双方虽未就边界问题达成具体的协议,但表达了各自对边界问题的主张,并就南北两段未定界地区撤军事宜达成协议。值得一提的是,缅甸政府内阁小组委员会同意归还片马、岗房、古浪给中国,以此换取保留猛卯三角地。问题的症结在于,缅甸联邦政府与克钦邦政府尚未就归还片马、岗房、古浪问题达成统一意见。

1948年缅甸独立后,继承了英国统治时期的边界。按照缅甸联邦宪法,包括片马、岗房、古浪在内的中缅北段未定界被划入克钦邦。由于缅甸联邦宪法规定“自治邦主席是联邦政府的成员——该邦事务部部长”,克钦邦主席吴赞塔信也是缅甸政府克钦部部长。在缅甸政府内阁小组委员会就“片马三地区”换取“猛卯三角地”的方案征求吴赞他信的意见时,遭到了拒绝。

笔者认为,代表克钦邦利益的吴赞塔信之所以拒绝缅甸联邦政府的方案,主要有以下3点原因:

第一,1913年2月1日,自片马、古浪和岗房被英国殖民者非法占领以后,即被纳入当地殖民政府管理,直至缅甸恢复独立。克钦邦认为,缅甸继承了英国的边界,片马三地区就应该是克钦邦的领土。

第二,1947年缅甸联邦宪法规定:“(地方)邦议会可以拒绝本邦的任何部分领土或自己的任何职权为联邦所利用。”因此,克钦邦有权拒绝联邦政府关于将“片马地区”归还中国的建议。

第三,缅甸是一个多民族国家,各民族地区发展极不平衡,民族关系本就复杂。英国殖民时期,采取分而治之的民族政策,并大力支持民族分离主义,导致缅甸各民族关系更趋复杂,特别是加深了人口占大多数的缅族与各少数民族之间的矛盾。^①缅甸独立后,吴努执行大缅族主义政策,进一步加深了缅族与少数民族之间的矛盾,加剧了联邦政府与地方邦的矛盾,加上中央政府军与地方民族武装常年内战,联邦政府的权威遭到弱化。克钦邦敢于拒绝联邦政府的建议。

在中国谈判期间,吴努也曾多次做吴赞塔信的工作,但屡遭拒绝。为了做通吴赞塔信的工作,周恩来表示,自尖高山至伊索拉希山口一段,除了坚持归还片马、岗房和古浪,边界线可以沿着恩梅开江和萨尔温江之间的分水岭划界,而不是沿着恩梅开江以东划界。^[32]这样就可以给克钦邦足够的领土补偿。但同样为之拒绝。

此后,经过多次协商,直至1957年1月,缅甸联邦政府才与克钦邦政府就片马问题达成协议,克钦邦同意“在大比例尺的地图上标明应交回中国的片马、岗房和古浪的面积大约为56方英里。”^[33]

(二) 全面深入交换意见

1956年12月,周恩来访问缅甸期间,继续与缅方谈判边界问题。对这次会谈,缅方有不同的理解。例如,关于猛卯三角地,1960年5月,在向国会报告边界问题时,吴努解释说:“根据当时任总理的吴巴瑞和我与他(周恩来,作者注)会谈的结果,我们两人都了解到中国政府是准备同意把南碗指定区在永久基础上移交交给缅甸联邦的。”^[34]这种观点显然违背中缅双方达成的原则的。

1957年2月4日,缅甸总理吴巴瑞致信周恩来,作为对1956年10月周恩来向吴努提出的“3项原则性建议”的理解和回答。由于国内的压力,吴巴瑞希望中国政府能够接受缅甸独立时从英

^① 参见祝湘辉:《山区少数民族与现代缅甸联邦的建立》,北京:世界图书出版公司,2010年,第28页—29页。

国手中继承下来的边界状况,即:在南段承认“1941年线”;在中段把猛卯三角地无条件地由缅甸支配;仅有的修正是,在北段把包括片马、岗房、古浪在内的56平方英里土地交还中国。这与中国政府的主张相差甚远,周恩来并没有急于答复。^[35]

3月29日至30日,中国政府总理周恩来同缅甸总理吴努(1957年3月,吴努再次出任缅甸总理)在中国云南昆明就两国边界问题举行会谈。对吴巴瑞2月4日来信中所提的划界建议,周恩来向吴努提了对案。“在北段,根据地形和双方行政管理的方便,并参照过去英国在致清政府的正式文件中承认的中国在小江流域的管辖范围,要求把归还中国的片马、岗房、古浪三地的面积划得比缅方建议的大。”关于猛卯三角地,周恩来作了进一步解释,以澄清缅甸的误解:“在北京会晤时我们已经同意两个主权独立国家之间存在着‘永租’是不适当的,问题是怎样去掉这‘永租’。中国政府是准备取消‘永租’的。普通的途径是意味着南碗指定区应交还中国。但中国政府认识到南碗指定区对缅甸是具有有一些重要性的,因为有一条重要公路通过其间。因此……不坚持把这地区归还。不过这并不是意味着……准备把它当作礼物送给缅甸。”进而周恩来提出了具体方案:用猛卯三角地换回“1941年线”以西的班洪、班老等地区。他对此解释说,“一方面,猛卯三角地作为中国的领土理应交还中国,但是这样做会给缅甸的交通造成困难;另一方面,班洪和班老一直都同中国关系密切,两个部落的头人都住在中国境内,而缅甸政府过去从来没有管辖过。此外,班洪和班老两部落在‘1941年线’以西的辖区面积也比猛卯三角地的面积小。这样做,既贯彻了废除猛卯三角地‘永租’关系的原则,也便于中国政府去说服中国人民接受以‘1941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。”^[36]

5月21日,缅甸联邦总理吴努来信催促周恩来对吴巴瑞2月4日信中所提意见作出正式答复。6月7日,周恩来约见缅驻华大使吴拉茂,委托他转告吴努,中国政府不会改变处理中缅边境问题的方针,“关于中国方面的正式复信,那需要在人大开了会批准了政府的方针后才能回答。”^[37]

7月9日,周恩来在第一届全国人民代表大会第四次会议上作《关于中缅边界问题的报告》。报告中,他向与会代表介绍了到报告时止中缅边界谈判的大致过程、中国政府提出的原则性建议以及谈判所取得的进展,并说明了中国政府在处理中缅边界问题中所遵循的基本政策。15日,第一届全国人民代表大会第四次会议批准了周恩来的报告,同意政府继续根据解决中缅边界问题的原则性建议同缅甸联邦政府进行具体协商,以求得中缅边界问题的全面的和公平合理的解决。

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。”周恩来在信中附了3张地图,正式提出中方对解决该问题的各项具体意见,并以此作为对吴巴瑞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,既从伊索拉希山口往北至到底富山口的部分,可以按照一九五六年十月至十一月吴努访华期间双方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;至于应该归还给中国的片马、古浪、岗房三处各寨地区的面积,中国政府根据历史上可以依据的事实和双方行政管理的方便等因素,要求比缅甸同意的要大(笔者注:中方183平方英里,缅方56平方英里)。

二、关于佯瓦山区和猛卯三角地区,1941年6月18日由当时中英两国政府经过换文在佯瓦地区划定的界线,是英国强加于中国而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,同意在佯瓦山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同中国关系密切的班洪部落和班老部落在1941年线以西的辖区划归中国(笔者注:面积为83平方英里)。如果缅甸政府同意中国政府的调整建议,中国政府

愿意把属于中国而在 1897 年永租给英国管辖的猛卯三角地,永久地移交给缅甸联邦,成为缅甸联邦领土的一部分。中国政府认为,以上各点具体建议应该作为一个整体联系起来考虑。”

信中还表示,“为着尊重缅甸的独立和主权起见,中国政府愿意在新的条约中声明,放弃 1941 年 6 月 18 日中英两国政府换文中规定的,中国有权参加炉房银矿经营的权利。中国政府希望缅甸将单独经营炉房银矿,而不让其他国家参加经营。”^[38]

对比周恩来的这封信和吴巴瑞 2 月 4 日来信,可以发现,此时中缅两国在两个方面存在着具体分歧:在北段,缅方同意归还的片马、古浪、岗房的面积比中国要求的小,中方要求 183 平方英里,缅方要求 56 平方英里;在中段和南段,缅方要求猛卯三角地区无条件地划归缅甸,并且维持“1941 年线”,而周恩来认为应该对猛卯三角地区和“1941 年线”作适当的调整。

1957 年 9 月下旬至 10 月上旬,缅甸联邦最高法院首席法官吴敏登率团访华,向周恩来总理通报缅甸国内的情况和对周恩来 7 月 26 日信的反应。在 9 月 27 日的会谈中,吴敏登除继续坚持吴巴瑞 2 月 4 日来信的立场以外,又提出了中缅边界中的麦克马洪线问题,即从底富山口到伊索拉希山口一段边界线,在吴巴瑞 2 月 4 日信中所附图上和周恩来 7 月 26 日复信中所附图上有很大的出入。^[39]两幅图的“出入”造成的土地面积有 1000 多平方公里。^[40]

这两幅有很大“出入”的地图至今笔者尚未看到,但是认真分析周恩来与吴敏登的会谈记录,可以发现,“出入”源自于麦线图与麦克马洪备忘录之间的矛盾。麦线图标明了经纬度,没有标明地形;在麦克马洪的备忘录中,对麦线的描述是“以伊洛瓦底江和布拉马卜特拉江的分水岭为界”,没有说明经纬度。^[41]事实上,麦线图所标“经纬度”与备忘录所记载的“分水岭”并不重合。缅方附图以分水岭为界,中方附图以经纬度为界。因此,“出入”就产生了。

吴敏登坚持认为:“原图上独龙江直流到——图上的红线(麦线),而经勘测后发现是流到——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。”^[42]对此,周恩来表示,这是个新问题,一个重要的发现,值得研究。

在 10 月 3 日的会谈中,周恩来指出:“去年在北京,我曾对吴努说过,这条线(‘麦克马洪线’)是不公平的,也是不合法的……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。”对于如何解决中缅之间的分歧,周恩来主张实地勘察,“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。”周恩来还提出 4 点建议:“一、中缅边界问题的原则已确定,可以暂时不忙于解决具体问题,但不停止工作;二、按照吴努在昆明的建议,成立联合边界委员会,由双方委派首席代表和其他代表组成。这个委员会可每月或每两月谈一次,继续处理边界问题;三、共同进行勘察;四、先签订两国友好条约,规定互不侵犯,互不进行领土扩张。”^[43]

在 10 月 10 日的会谈中,吴敏登转达了缅甸方面的意见,“缅方认为吴巴瑞信中方案是对缅甸最愉快的方案,其中包含中国需要作的小小的牺牲。但中国是一个大国,又是宽宏大量的,因此是可以作这种让步的。”^[44]他还列举了缅方坚持这些意见的所谓“法律依据”,并强调,北段“习惯线”应该先确立以分水岭为边界的原则,然后再由边界委员会进行勘察。显然,缅甸依然坚持 2 月 4 日吴巴瑞信中的划界方案。对此,周恩来指出,吴敏登提出的一些法律依据,“只能作为参考,而不能作为谈判的基础,因为那些条约是过去英国签订的条约”;在北段,从伊索拉希山口至底富山口的“传统习惯线”,中方不愿用“麦克马洪线”这一名称,因为不愿承认未经中国中央政府批准的英国和西藏地方签订的密约,因此确定“传统习惯线”必须经过勘察;关于猛卯三角地区,中方认为,最好是采用与“1941 年线”以西的班洪、班老部分交换的办法。如果缅甸同意在昆明谈判的基础上继续努力,中国愿意在片马地区的面积上做出让步。^[45]

吴敏登的来访,不但没有缩小原有的分歧,还产生了新的分歧。

10月14日,缅甸内阁外交小组委员会讨论了吴敏登的中缅谈判的报告后,“认为……不宜把有关边界问题的谈判过于延长,亦不宜仓促行事。因此……决定应再次商讨说服中国接受吴巴瑞总理1957年2月4日信里提出的方案。但如果这些尝试证明无效,应按下下列原则解决:

(1)我们应继续催请无保留地先予接受北段的分水岭原则;这原则接受后,我们将同意由联合委员会进行勘察以确定分水岭的准确位置。

(2)关于片马、岗房和古浪,我们应坚持吴巴瑞的方案。

(3)应把南碗指定区(即猛卯三角地,笔者注)并入缅甸领土,而以割让缅甸班洪和班老地区给中国作为交换。

小组委员会同意缅甸副总理吴巴瑞和吴觉迎于年底访问中国时根据这些原则继续处理边界问题。”^[46]

缅甸内阁除继续坚持原有划界方案外,又提出了预备方案。预备方案除了在北段“习惯线”存在分歧,其余与中国政府的方案大致相同。

12月,吴巴瑞和吴觉迎如期访华,继续边界谈判,提出:北段“习惯线”,除独龙江流域之外,大体上应沿着分水岭予以勘察和确定;以片马地区交换猛卯三角地。显然,缅方仍坚持1957年2月4日方案。“以片马地区交换猛卯三角地”,只不过是换了个说法而已。

对“以片马地区交换猛卯三角地”的言论,周恩来进行了严厉的批驳,重新阐释了中方的立场。他说,“中国从未同意过放弃猛卯三角地以交换片马、岗房和古浪。因为这两个区域依法都是属于中国的,所以拿一个来交换另一个是说不通的。就有关片马、岗房和古浪来说,中国政府有其要求的法律基础,这点已为缅甸政府所接受。至于归还中国的面积的大小,可通过协商予以解决。关于南碗指定区,周恩来总理重申中国的立场谓中国有要求归还的权利,但因将引起缅甸的困难,故不准备这样做。他因而提议以猛卯三角地交换在‘1941年线’缅甸方面的班洪、班老两个部落的辖区。关于北段的传统线……中国政府同意这段边界线,除了独龙江流域之外,大体上应沿着分水岭予以勘察和确定。”同时,他还提出一项保留条件——“即在一定的地方,边界不一定遵循分水岭而可能离开分水岭以适应‘分水岭以北居民所属财产’的某些寺院和药草出产区域的必要”。^[47]

遗憾的是,在得到周恩来对缅甸方案否定的答复之后,吴巴瑞并没有提出此前缅甸内阁制定的预备方案,错失了一次解决边界问题的时机。

1958年2月,缅甸内阁外交小组委员会讨论了这次会谈的结果。并指派驻华大使吴拉茂转达缅方意见。4月,缅甸驻华大使吴拉茂向陈毅外长转达了缅甸政府的意见:“一、关于从伊索拉希山口到底富山口的‘习惯线’,缅甸政府仍希望双方先确定以分水岭为界,然后进行勘察,而不赞成中国政府所提出的首先基本上沿着分水岭进行勘察,然后加以肯定的建议;二、关于片马、古浪、岗房地区,缅甸政府同意归还中国,但是要求对吴巴瑞总理1957年2月4日给周恩来的信中所建议的交还地区的范围不作任何修改;三、缅甸政府难以接受中国政府所提出的由缅甸将班洪、班老部落在1941年线以西的辖区划归中国以换取属于中国的猛卯三角地的建议,要求中国政府同意由缅甸政府继续保持对猛卯三角地的‘永租’关系;四、缅甸政府希望双方迅速达成协议,并组织联合边界委员会,勘察两国最北段边界情况,但是,认为必须先就前3点达成原则协议,才能着手组织这个委员会和进行实地勘察工作。”^[48] 缅方不但继续坚持1957年2月4日方案,而且还为进一步解决北段习惯线设置先决条件,其立场可谓又倒退了一步。

7月30日,周恩来致信吴努,进一步协调立场:一、关于伊索拉希山口至底富山口的一段,中国政府建议,成立边界委员会,并派出勘察队去勘察这段边界;二、关于片马3地区,我们双方已经在原则上达成协议,承认这一地区应该归还中国,至于面积大小问题,可以在协商中解决;三、如何用适当的方法来废除猛卯三角地的“永租”关系,是当前“症结性的问题”。中国政府“希望缅甸政府

愿意回到我们双方已经协议了的废除‘永租’的原则上来,重新考虑中国政府提出的废除猛卯三角地区‘永租’的具体办法”。^[49]

这一阶段,双方的分歧是:关于从伊索拉希山口到底富山口的“习惯线”,中方要求先对除独龙江以外的部分进行勘察,然后予以肯定;而缅方要求首先确定以分水岭为界的原则,然后进行勘察。关于片马地区,中方要求归还 183 平方英里,缅方要求 56 平方英里。关于猛卯三角地,缅方要求继续保持“永租”关系,且拒绝以猛卯三角地换取班洪、班老部落地区。

11 月 16 日,周恩来致信吴努,邀请其到中国访问,进一步讨论中缅边界。彼时,吴努已退位,奈温组成看守政府。1959 年 1 月 17 日,吴努复信周恩来,表示已经不能按照“原来设想的那样在去年的 12 月或今年的这个时候访问中国”,“总理奈温将军一直研究着这个问题,在不久前和他的一次讨论中,我已把我关于这个问题全部的意见告诉了他。”^[50]言下之意,奈温将亲自负责推动中缅边界问题。

(三) 缩小分歧,走向共识

实际上,自从 1956 年 11 月初双方就边界问题达成原则性一致,到 1958 年下半年双方谈判暂时搁浅,边界谈判基本上没有取得什么重大突破与进展。究其原因,一方面是由于中缅边界问题是历史遗留问题,涉及到历史上政府的更迭与领土纠纷,问题本身复杂,不易解决。一方面是由于边界问题涉及到国家主权,双方在一些重大问题上立场鲜明,不容动摇。除此之外,缅甸政局不稳,政府缺少一个强有力的领导核心,作出的决策难以一以贯之,也是边界谈判没有取得进展的一个重要原因。

缅甸独立以后,虽然在很长一段时期内由反法西斯人民自由同盟单独掌握政权,但是由于反法西斯人民自由同盟并不是一个名副其实的政党,而是一个多党派、团体及个人构成的政治联盟,内部政见不一,派系斗争复杂^[51],所以,政府作出的决策常常遭到来自同盟内部的反对而难以付诸实施。边界问题更不例外。吴巴瑞和吴觉迎曾经多次在公开场合反对吴努所持的边界政策,批评他在边界谈判中让步太多,以激起民众的民族情绪,赢得选民的支持。

1947 年至 1956 年,吴努任缅甸政府总理。他当政期间,与中国一起倡导了和平共处五项原则,有力地推动了中缅关系向前发展。他在解决中缅边界的问题上表现了相当的灵活性,与周恩来一起启动了中缅边界谈判。1956 年 10 月 24 日至 11 月 5 日,不再执政的吴努以缅甸联邦反法西斯人民自由同盟主席的身份访问中国,同周恩来就边界问题达成了撤军协议,从而使中缅边界问题的解决迈出了实质性的一步。1956 年 6 月至 1957 年 2 月,吴巴瑞担任缅甸总理期间,强调中国应该接受缅甸独立时从英国手中继承下来的边界状况。这一时期,边界谈判没有取得进展。1957 年 3 月到 1958 年 10 月,吴努再次执政。由于担任政府副总理的吴巴瑞和吴觉迎在边界政策上与吴努存在很大分歧,直接影响了边界谈判的进程。边界谈判逐渐陷入僵局。

1958 年 4 月,反法西斯人民自由同盟分裂,吴努联合德钦丁组成“努丁派”(“廉洁派”);吴巴瑞与吴觉迎组成“瑞迎派”(“巩固派”)。分裂后的联盟面临重重困难,难以继续执政。吴努邀请缅甸国防军总参谋长奈温组织看守内阁。1958 年 10 月 31 日,奈温组成看守内阁,出任缅甸总理兼国防部长。

奈温是缅甸 3 军最高统帅,属于实权人物,容易协调缅甸内部各派意见。奈温上台执政,有力地推动了中缅边界问题的解决。奈温认为,中缅边界问题应该在 1960 年 2 月缅甸举行大选以前得到解决,以便国内各个政党的团结,“现在这个时期,对大选获胜而组成政府的政党来说,是有可能发挥其力量的时候,要讲团结的话,现在也是最好的时候。”^[52]

1959 年 2 月 9 日,奈温致信周恩来,表示:“我正在同我应该商量的人,商讨为了解决我们的边界问题可能需要采取什么样的步骤。由于这个问题尚在商讨之中,我还不能答复您去年十一月十

六日的来信。正如你在那封信中提到的,我觉得,这个问题应该予以解决,并且我相信我们将会很快地维持我们的谈判。”^[53]

此后,奈温充分研究了中缅边界问题,征求了自由同盟的廉洁和巩固两派领导人即吴努、吴觉迎、吴巴瑞等人的意见,并说服了掸邦政府同意把班洪和班老部落在1941年线以西的区域移交给中国。在此基础上,6月4日,奈温向周恩来提出解决边界问题的4条原则:

“第一,伊索拉希山至底富山口一段边界,除独龙江流域除外,应沿着分水岭为界的原则。第二,交还片马、岗房和古浪给中国,但面积为56平方英里。第三,如果中方承认1941年线,缅方同意以猛卯三角地交换班洪、班老部落在1941年线以西的区域,面积为62平方英里。第四,中国应根据1941年换文放弃参加经营炉房矿产企业的权利。”奈温表示,如果以上方案可为中国政府接受,则准备在中国政府认为方便的时候派遣代表团赴中国签订协议。^[54]

实际上,奈温的4条原则,基本回到了1957年10月14日,缅甸内阁外交小组委员会制定的预备方案。第一条与第二条基本不变,第三条“同意以猛卯三角地交换班洪、班老部落在1941年线以西的区域”,接受了周恩来所提废除猛卯三角地“永租”关系的办法。

9月4日,周恩来复信奈温,对缅甸的方案未做具体回应,只是“建议双方的最新方案,即中国政府1958年7月30日的方案和缅甸政府1959年6月4日的方案,应成为进一步协商的基础,由两国政府委派代表团进行落实。”^[55]

11月4日,奈温致信周恩来,表示经过长久和耐心的努力后,才提出了6月4日所提的折衷方案,只有他具备的无党派身份的总理地位才使他能够获得主要政党和有关的掸邦政府同意他提出的这个折衷方案。因此,这是缅甸可能做到的最大限度的折衷方案。这比缅甸方面在过去所提的任何方案都更进一步,也是双方本着取舍精神进行长期协商的结果。信中,奈温表达了达成边界协议的急切想法,“希望两国政府之间而不是两国代表团来进一步协商边界问题;如果中国同意,他准备尽早赴北京讨论中缅边界问题和在原则上达成协议。”^[56]

12月22日,周恩来复信奈温,坚持按照1959年9月4日备忘录中的建议,以双方最后提出的边界方案作为谈判的基础。同时,表示邀请他于1960年1月访问北京,就“解决两国边界问题进行原则性的商谈,以推动双方对于边界问题的具体讨论和解决。”^[57]

1960年1月3日,奈温再次致信周恩来,表达了急于解决边界问题的看法:“至于边界问题,我注意到阁下建议,你和我可以就如何解决两国边界问题进行原则性的商谈,以推动双方对于边界问题的具体讨论和解决。但是,我愿意说,由于过去三年来,我们两国间按照各有取舍的精神进行友好商谈的结果,已经出现了一些我们两国达成实质协议的原则。在我们看来,现在为了达成最后协议所需要做的唯一的事,就是消除仍然存在于我们双方的立场之间的比较小的分歧。”至于如何消除分歧,奈温仍然坚持1959年6月4日方案的4条原则。^[58]

为了显示诚意,1月12日,周恩来致信吴努,正式邀请他于1月底赴中国访问。1月18日,奈温复信周恩来,定于1月23日起访问中国。

四、签订条约阶段

1960年1月25日,奈温访华,继续谈判边界问题。期间,周恩来向奈温提出“一揽子”解决中缅边界问题的建议:“一、对北段未定界,除片马、古浪、岗房地区和独龙江流域外,可按分水岭定界,然后对这一段边界进行勘察,并且树立界桩。二、片马、古浪、岗房地区原属中国,对归还中国的地区的面积,建议交由双方组成的联合委员会解决。三、原属中国的南畹指定区(即猛卯地区)在缅甸管辖下的时间已经很久,从交通的角度看,这个地区留在缅甸比较便当。中国政府建议把班

洪、班老两个部落在‘1941年线’以西的辖区,划归中国,作为交换,这样也可以使这两个部落所辖的地区统一起来。中国政府还建议联合委员会起草一个中缅边界条约和中缅友好条约。”^[59]奈温表示同意这个方案。

1960年1月28日,中缅双方签订了《中华人民共和国和缅甸联邦之间的友好和互不侵犯条约》、《中华人民共和国和缅甸联邦之间关于两国边界问题的协议》^①(下称《协议》)。《协议》使中缅边界问题的解决迈出了决定性的一步,为中缅边界的最后划定和中缅边界条约的签订奠定了基础。

从《协议》内容来看,对比中国政府1958年7月30日的方案和缅甸政府1959年6月4日的方案,中缅双方在边界问题上都作了让步。在北段,中国政府作出让步,同意从底富山口到伊索拉希山口一段边界,除独龙江流域,基本上按照分水岭划界;收回片马3地区的面积基本等同缅甸的建议面积。在中段和南段,缅甸政府也作出了让步,同意以“1941年线”以西的班洪、班老地区换取猛卯三角地。

协议签订之后,边界的勘察、立桩就提上工作日程。1960年4月中旬,周恩来访问缅甸。期间,向吴努提出了边界勘察、立桩的5条具体措施:^[60]

“1、由于时间紧迫,北段边界的勘察,要几个小组分段地进行;

2、在片马、古浪、岗房地区的面积划定前,组织该地区的人民同分水岭的人民联欢,以消除各种疑虑;

3、整个‘1941年线’并没有标定,所以也要组织几个勘察队分段勘察。双方要友好合作,防止部落之间的冲突;

4、对‘1941年线’造成的跨界耕地问题进行调整,进行土地互换;

5、关于中段和南段已定线,要重新树立界桩,旧界桩。”

吴努对此表示同意。双方还议定,吴努于中华人民共和国国庆节期间访问中国并签订边界条约。

1960年6月,中缅边界联合委员会成立。中方首席代表为驻缅大使姚仲明,缅甸首席代表为副总参谋长昂季准将。到1960年10月,中缅边界联合委员会解决了争议地区面积大小问题,完成了边界的勘察、边界条约的起草工作。

1960年10月1日,中国政府总理周恩来和缅甸政府总理吴努^②在北京签订《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》。中缅边界条约,根据1956年11月中国政府提出的关于解决中缅边界问题的原则性建议,以1960年1月体现“一揽子”解决方案精神的《协议》为基础,合理地全面地划定了中缅边界。其梗要如下:

“第一条:根据尊重主权和领土完整的原则和友好互让的精神,缅甸联邦同意把属于中国的片马、古浪、岗房地区(面积约为153平方公里,约59平方英里)归还中国。

第二条:鉴于两国的平等友好关系,双方决定废除缅甸对属于中国的猛卯三角地(南畹指定区)所保持的‘永租关系’”。考虑到缅甸方面的实际需要,中国方面同意把这个地区(面积约为220平方公里,85平方英里)移交给缅甸,成为缅甸联邦领土的一部分。作为交换,同时为了照顾历史关系和部落的完整,缅甸方面同意把按照1941年6月18日中英两国政府换文的规定属于缅甸的洪班、洪老部落辖区(面积约为189平方公里,73平方英里)划归中国,成为中国的一部分。

第三条:为了便于双方各自的行政管理,照顾当地居民的部落关系和生产、生活上的需要,双方

^① 《协议》内容见《中华人民共和国国务院公报》,1960年20期。

^② 注:1960年4月,吴努在大选中获胜,第三次执政并出任缅甸总理。

同意对 1941 年 6 月 18 日中英两国政府换文划定的界限中的一小段,作一些公平合理的调整,把永河寨和龙乃寨划归中国,把杨柏寨、班孔寨、班弄寨和班歪寨划归缅甸,使这些骑线村寨不再被边界所分割。

第四条:中国政府根据一贯反对外国特权和尊重其它国家主权的政策,声明放弃 1941 年 6 月 18 日中英两国政府换文规定的、中国参加经营缅甸炉房矿产的权利。

此外,双方大致按照分水岭来划定河界。”^[61]

随后,签订边界议定书又提上工作日程。在审定边界议定书草案时,中缅北段边界的西端终点又引起了讨论。中缅印 3 国交界,理论上讲,中缅边界、中印边界和缅印边界 3 线应交汇于一点。但事实是缅印、中缅之间的边界已定,中印之间的边界未定,且中两国对中印边界和缅甸边界相遇之点存在争议。中国认为中缅印 3 国交汇点应该在底富山南口,而印度认为 3 国交汇点应该在底富山北部的塔鲁山口。印度为此曾向缅甸施加压力。为解决这一问题,吴努致信周恩来:

“……由于缅甸同中国以及同印度的边界都已解决,中印边界同缅甸边界的会合点对我们没有任何关系。不论会合点是象中国所主张的位于底富山口以南,或是象印度所主张的位于山口以北某一地点,这对缅甸来讲没有什么不同,因为我国的领土和边界不受到影响。……在中印两国政府之间不存在协议的情况下,我们觉得唯一可以符合中缅两国政府立场的过渡的解决办法,就是在中印边界争端得到解决之前把底富山口当作临时的西端终点。这样一个解决办法丝毫不会影响中国在它同印度边界纠纷中的立场。同时,这也符合我们在这个纠纷中不帮任何一边的立场。……地图仍旧象以前一样把边界标到底富山口。”^[62]

对此,周恩来复信吴努,给与充分理解和支持:

“关于中缅边界西端终点的问题……我们两国都采取了相互谅解的态度,在中缅边界条约中没有对西端终点的位置作出规定,底富山口只是作为两国边界的临时分界点标在条约的附图上。西端终点亦即中、缅、印三国交界点,需要经过有关方面商定。但是,无论这一终点最后确定在何处,缅甸的领土将不受任何影响……现在,你既然亲自表示还有不同意见,并且提出一项作为临时解决办法的建议,即把底富山口当作临时的西端终点,我原则上同意你的意见,并建议:在议定书第九条中,在‘47 号界桩点’后加上‘这一界桩点是在西端终点得到解决之前的临时西端终点’词句。”^[63]

随后,中缅边界联合委员会根据中缅边界条约的规定,顺利地完成了两国边界的勘察和树立界桩的工作,从而明确地标定了两国的边界线。1961 年 10 月 13 日,中缅双方签订了《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于边界的议定书》,详细地规定了中缅边界的走向。“随着中缅边界议定书的签订,两国边界问题已经获得全面彻底的解决。”^[64]

注释:

[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》,北京:中共中央文献出版社,2000 年,第 231 页。

[2] 周恩来:《在亚非会议全体会议上的补充发言》(1955 年 4 月 19 日),《周恩来外交文选》,中央文献出版社,2000 年,第 124 页。

[3][31] 姚忠明等:《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,见裴坚章主编:《研究周恩来——外交思想与实践》,北京:世界知识出版社,1989 年,第 102、98 页。

[4] A/2375,1953 年 3 月 26 日:《第七届联合国大会,附件,第 77 项议程》,第 1—2 页,转引自《国际事务概览》(1954 年),第 419 页。

[5] 《毛泽东外交文选》,中共中央文献出版社,1994 年,第 178 页、第 196 页。

[6][13][22][23][24][35][36][37][38][39][40][41][42][43][44][45][48][49] 金冲及主编:《周恩来

- 传》三,北京:中央文献出版社,2008年,第1723、1724、1728—1729、1729、1739—1730、1747、1747—1748、1749、1749—1751、1752、1753、1752、1753、1753—1754、1755、1756、1759、1760页。
- [7]《人民日报》,1954年12月13日。
- [8]《中国缅甸边境双方军队发生枪击事缅甸方致我照会》(1956年1月27日),中华人民共和国外交部档案馆馆藏档案,档案号:105-00745-01。
- [9]《外交部召集联席会议研究中缅边境问题》(1956年3月9日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:105-00447-02。
- [10]《中国总理周恩来给缅甸联邦总理吴努的复信》(1956年5月20日),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,第4—5页。
- [11]《周恩来总理会见缅甸驻华大使吴拉茂谈话纪要》(1956年6月22日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:105-00307-02(1)。
- [12][14]《人民日报》,1956年8月4日。
- [15]《美国对华情报解密档案》第10、11编,上海:东方出版中心,2009年,第313页。
- [16]《中国总理周恩来关于访缅问题,中缅边界问题给缅甸前总理吴努的复信》(1956年8月4日),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,第6—7页。
- [17]《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馆档案,档案号:105-00307-03(1)。
- [18][20][29]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,第119、200、123—124页。
- [19][21]中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》(上卷),北京:中央文献出版社,1997年,第614、619页。
- [25][26][27][28][32][33][34][46][47][54][55][56]《吴努总理在代表院报告中缅边界问题谈判经过》(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。
- [30]《人民日报》,1956年11月10日。
- [50]《吴努致周恩来总理的信及外交部处理意见》(1959年1月17日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:204-00114-01(1)。
- [51]贺圣达、李晨阳编著:《列国志——缅甸》,北京:社会科学文献出版社,2005年,第113页。
- [52][緬]貌貌:《缅甸政治与奈温将军》,赵维局、李考骥等译,云南省东南亚研究所,1982年,第334—345页。
- [53]奈温总理致周恩来总理的信》(1959年2月9日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:204-00114-02(1)。
- [57]《周恩来总理致奈温总理信》(1959年12月22日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:204-00114-03(1)。
- [58]《奈温总理致周恩来总理信》(1960年1月3日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:204-00114-04(1)。
- [59]中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》(中卷),北京:中央文献出版社,1997年,第282页。
- [60]《周恩来总理和缅甸总理第一次会谈记录》(1960年4月17日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:203-00036-02。
- [61]《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》,中华人民共和国外交部编:《中华人民共和国条约集》(第九集),北京:法律出版社,1961年,第69—70页。
- [62][63]《周恩来总理和缅甸总理吴努的来往信件》(1961年8月28日—9月13日),中华人民共和国外交部档案馆档案,档案号:204-01461-03。
- [64]《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府联合公报》,中华人民共和国外交部编:《中华人民共和国条约集》(第十集),北京:法律出版社,1962年,第43页。

[责任编辑:许丽丽]

Historical Process of Settling the Sino – Myanmar Boundary Issue

FENG Yue

(School of Marxism Studies, Renmin University of China, Beijing 100086)

Abstract: When the PRC was founded in October 1949, there were three segments of undefined borders between China and Myanmar, which were: North – the region to the northern of the Jian Gao moutian, Intermediate – the region of Meng Mao, South – “the 1941 frontier line”. After repeated communication and several rounds of negotiations from 1954 to 1961, Sino – Myanmar eventually settled the boundary issue peacefully. The historical process of the issue, according to its characteristics, could be divided into four stages: raising questions, exchanging views, direct negotiations and signing the treaty.

Key words: Sino – Myanmar border, historical process

~~~~~  
( 上接第 22 页 )

## A Study of the Strategic Fulcrum Role of Sino – Thai Relationship in the China – ASEAN Cooperation: From the Perspective of the 21st Century Maritime Silk Road

ZHOU Fang – ye

( National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007 )

**Abstract:** In recent years, China – ASEAN cooperation has achieved important success. Yet, from long – term perspective, a sustainable development of China – ASEAN cooperation needs to further enhance mutual trust. China puts forward the initiative of 21st Century Maritime Silk Road, which will surely become an important impetus and opportunity for China – ASEAN cooperation, promoting the multi – level, wide – area, and all – round cooperation. But the practical problem of the South China Sea dispute will largely restrict the sea channel construction of 21st Century Maritime Silk Road. So, promoting interconnectivity construction in Indochina, and building a land route from Southwest China to Indian Ocean, will likely become the preferred option of 21st Century Maritime Silk Road. For China, compared to other countries in Indochina, Thailand is more open in diplomacy, more inclusive in culture, and more complementary in economy. So, taking the Sino – Thai relationship as a strategic fulcrum, will not only be conducive to the development of Indochina sub – regional cooperation, but also stimulate the enthusiasm and self – confidence of ASEAN countries in cooperation with China.

**Key words:** 21st Century Maritime Silk Road, Sino – Thai relationship, strategic fulcrum