

# 新中国解决陆地边界问题的国际法实践

周 健\*

**摘 要:** 1949 年新中国成立之际, 中国与当时的 12 个陆上邻国之间多少都存在着历史遗留的领土边界问题, 几乎没有一条边界是确定的。自此, 中国奉行和平外交政策, 通过双边谈判同现在的 14 个邻国中的 12 个国家签订了边界条约、协定和议定书, 全长 21100 多公里的陆地边界线中有 90% 以上得以划定和勘定。在此过程中, 中国始终奉行和平共处五项原则, 为解决边界问题确立了两个基本目标, 即维护领土主权, 保持一条确定的、清晰标示的、安全的和稳定的边界线, 同时促进同邻国的友好合作关系。国际法及其基本原则、一般规则和特殊制度在划界、勘界和边界联检过程中得到了充分和适当的运用。在国际法基础上, 中国与有关邻国一起不仅发展了包括划界、勘界、日常管理和定期联检等事务一整套确立和保持清晰稳定边界的程序, 而且建立了关于边界管理制度、跨境合作等事务的法律制度, 由此把边界线和边境地区转变为友谊的桥梁和次区域、区域合作的纽带和节点。

**关键词:** 中国实践; 陆地边界; 和平解决争端; 边界谈判; 划界; 勘界; 边界联合检查

中国是由中国各族人民共同缔造的统一的各民族国家。<sup>①</sup> 在历史长河中, 中国疆域随着历代王朝兴衰更替, 变迁巨大。<sup>②</sup> 现代中国领土是在世界历史进入近代和现代的大背景下, 在清王朝统治疆域的基础上嬗变而来的。自 1840 年鸦片战争至 1949 年中华人民共和国成立, 在前后长达一百多年的时间里, 中国在陆上和海上均受到帝国主义列强的殖民扩张压迫, 逐渐沦为半殖民地、半封建社会, 内部政治腐败, 经济落后, 军事乏力。列强通过武装侵略和外交讹诈等手段巧取豪夺中国领土, 造成新中国自成立起不得不面对一系列

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

\* 周健, 武汉大学特聘研究员, 外交部前边界与海洋事务代表; 湖北武汉 430072。

① 《中华人民共和国宪法》, 1982 年 12 月 4 日通过并施行, 2018 年 3 月 11 日修正, 序言。

② 参阅谭其骧编 《简明中国历史地图集》, 北京: 中国地图出版社 1985 年版, 全书计有 36 幅图幅。

历史遗留的领土边界问题和一个不稳定的周边安全环境。

新中国自成立起,在中国共产党的领导下克服种种挑战,始终致力于维护国家主权和领土完整,同时积极寻求同邻国发展睦邻友好关系并妥善解决历史遗留的领土边界问题。经过几代人的努力,中国同14个陆地邻国中的12个国家划定并勘定了边界,不仅维护了四境安宁,而且把边境地区建设成为友谊的纽带和合作共谋发展的新起点。

本文拟从国际法的视角尝试构建中国解决领土边界问题的历史叙事,并就中国有关实践对国际法的贡献进行初步探讨。

## 一、新中国成立之初的领土边界概况

1949年10月1日,中华人民共和国中央人民政府成立,此际中国同12个陆地邻国均不同程度地存在领土边界争议,没有一条边界是明确、清楚的。当时中国与12个陆地邻国接壤,即:朝鲜、苏联(含现俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦)、蒙古、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、锡金(后被印度吞并)、不丹、缅甸、老挝和越南。中国与邻国的陆地边界线总长度约21100多公里。<sup>①</sup>

新中国初期,中国领土边界自东往西、由北而南的状况和存在问题如下:

### (一) 中朝边界

全长约1334公里,大部分为未定界。其中,图们江段为已定界,由清朝政府同日本于1909年签订《图们江中韩界务条款》划定。<sup>②</sup>但是,中朝边界鸭绿江段和长白山段在历史上并未正式划定。两国之间存在着一条传统习惯线。

### (二) 中苏边界

全长约7600多公里,<sup>③</sup>分东、西两段,除最西端的帕米尔段外,绝大部分为已定界。其中东段,即吉林、黑龙江和内蒙古与苏联接壤的边界,长约4070公里,主要以河为界;西段,即新疆与苏联接壤的边界,长约2400公里,其中最西端的帕米尔段为未定界,长约420公里。

1643年,沙俄首次侵入黑龙江流域,中国清朝政府与之进行了雅克萨之战后,双方于1689年签订《中俄尼布楚条约》,首次划定中俄东段边界。<sup>④</sup>1727年,中俄又签订了

① 杨公素 《新中国的边界问题》,中国社会科学院中国边疆史地研究中心编 《中国边疆史地研究报告》,1991年第1—2期合刊,第1—18页。边界长度未经过实测,为图上量取。

② 《图们江中韩界务条款》(1909年9月4日),又称“间岛条约”,其中第1款规定“中、日两国政府彼此声明,以图们江为中、韩两国国界,其江源地方自定界碑起至石乙水为界。”王铁崖编 《中外旧约章汇编》第二册,北京:生活读书新知三联书店1959年版,第601页。  
China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

③ 韩念龙等编 《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第242页。

④ 《中俄尼布楚条约》(1689年9月8日),王铁崖编 《中外旧约章汇编》第一册,北京:生活读书新知三联书店1957年版,第1—5页。

《中俄布连斯奇界约》, 划定中俄中段边界(即现蒙俄边界之大部)。<sup>①</sup> 1840 年鸦片战争后, 沙俄参与列强对中国的侵略和瓜分, 通过武力强迫中国清朝政府于 1858 年至 1915 年之间签订一系列划界勘界文件, 割去中国约 150 多万平方公里土地。其中, 1858 年《中俄爱琿条约》割去中国黑龙江以北、外兴安岭以南 60 多万平方公里土地。<sup>②</sup> 1860 年《中俄续增条约》把中国乌苏里江以东包括库页岛在内 40 万平方公里土地划归俄国。<sup>③</sup> 1864 年《中俄勘分西北界约记》又将巴尔喀什湖以东和以南约 50 万平方公里土地划入俄国版图。<sup>④</sup> 二战后, 由于蒙古在苏联支持下独立, 旧约划定的中俄边界发生变化, 其中从满洲里到奎崙山一大段由中俄边界变成了苏蒙边界, 原来的中苏边界被分隔成为中苏边界东段和西段。

自历史上的不平等条约签订以来, 先是沙俄后是苏联又采取挪动界碑、篡改地图和改变主航道走向等手段, 违背条约规定的边界线, 或实际侵占或在地图上划去中国领土约 3 万多平方公里。<sup>⑤</sup> 尽管如此, 新中国成立初期, 中苏边境形势总体比较稳定。

### (三) 中蒙边界

全长约 4700 公里, 其中 3000 公里与内蒙古接壤。外蒙古原是中国领土的一部分。1911 年辛亥革命后, 沙俄利用中国国内局势动荡, 策动外蒙宣布“独立”。俄国十月革命后, 苏联红军以扫荡白匪军的名义进入外蒙, 此后违背在《中俄解决悬案大纲》中对中国的承诺, 不仅没有撤军, 而且还一手策划了外蒙脱离中国独立。<sup>⑥</sup> 二战期间, 斯大林和罗斯福背着中国人搞了一个秘密的《雅尔塔协定》, 要求中国承认外蒙独立。<sup>⑦</sup> 旧中国政府在美国压力下, 于 1945 年同苏联签署《中苏友好同盟条约》, 通过换文确认蒙古独立, 并规定中蒙之间将“以其现在之边界为边界”。<sup>⑧</sup> 但换文未对“现在之边界”的走向和位置作出规定, 中蒙从未沿边界进行过勘界立桩, 因此, 中蒙边界全线均为未定界。

### (四) 中阿边界

全长约 100 公里, 为未定界。<sup>⑨</sup> 中阿边界与中苏边界帕米尔段有联系。19 世纪末, 英

① 《布连斯奇界约》(1727 年 9 月 1 日), 王铁崖编 《中外旧约章汇编》第一册, 第 5—7 页。此界约划定外蒙古与西伯利亚之间的边界。

② 《中俄爱琿条约》(1858 年 5 月 28 日), 同上书, 第 85—86 页。

③ 《中俄续增条约》(1860 年 11 月 4 日), 同上书, 第 149—153 页。

④ 《勘分西北界约记》(1864 年 10 月 7 日), 同上书, 第 215—218 页。

⑤ 韩念龙等编 《当代中国外交》, 北京: 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 243 页。

⑥ 1924 年《中俄解决悬案大纲》第五条明文规定 “苏联政府承认外蒙为完全中华民国之一部分, 及尊重在该领土内中国之主权” “苏联政府声明, 一俟有关撤退苏联驻外蒙军队之问题, 即撤兵期限及彼此边界安宁办法, 在本协定第二务所定会议中商定, 即准苏联政府一切军队由外蒙尽数撤退”。王铁崖编 《中外旧约章汇编》第三册, 北京: 生活读书新知三联书店 1962 年版, 第 424 页。《中俄解决悬案大纲》是正式条约, 具有法律约束力, 但苏联未遵守条约义务, 未撤走占领外蒙的红军, 而是利用占领策划了外蒙独立。

⑦ 杨公素、张荣植、2《当代中国外交理论与实践》, 北京: 北京大学出版社 2009 年版, 第 58 页。

⑧ 《中苏友好同盟条约》及其所附的照会(1945 年 8 月 14 日), 王铁崖编 《中外旧约章汇编》第三册, 北京: 生活读书新知三联书店 1962 年版, 第 1327—1331 页。

⑨ 韩念龙等编 《当代中国外交》, 北京: 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 143—144 页。

国与沙俄签订瓜分中国帕米尔的协定。<sup>①</sup>对此,中国历届政府均未予承认。尽管如此,中阿在边境实际接壤地区不存在大的挑战。

#### (五) 中巴边界

中国和巴勒斯坦控制的克什米尔地区存在一条传统习惯线,全长近 600 公里,为未定界。双方地图对边界线的标绘有出入,涉及争议不大。<sup>②</sup>在边境实地,双方基本上按中国地图标绘的传统习惯线进行管辖,没有大的纠纷。中巴边界问题涉及印巴之间对于克什米尔归属的争议。

#### (六) 中印边界

全长约 1700 公里,全部为未定界,双方地图标绘的边界线出入很大,问题最多。至 1959 年 11 月 7 日,印度先后侵占中印边界西段的巴里加斯地区(约 450 平方公里),中段的于桑、葱莎、乌热、香札、拉不底、什布奇山口以西、巨哇和曲惹等地区(约 2000 余平方公里)以及东段“麦克马洪线”以南地区(约 9 万多平方公里)的中国领土。<sup>③</sup>所谓“麦克马洪线”,是英国制造的一条虚假“条约”线,将原属中国西藏地方的门隅(即门达旺)、上珞隅的一部、下珞隅的全部和下察隅等约 9 万平方公里土地划入印度。中印领土边界争议面积总计约达 12.5 万平方公里。

#### (七) 中尼边界

全长 1414 公里,中尼交界处大部分是雪山,存在明显的分水岭。乾隆年间,廓尔喀(尼泊尔)侵藏,福康安率军予以击败,1750 年派人沿中尼传统习惯线在聂拉木、吉隆等地设立鄂博,以示藏廓分界。<sup>④</sup>这些鄂博是中国单方面设立的,未经双方确认。两国之间从未正式划界,未发生大的纠纷。但是双方对个别地方的边界线在地图上的画法不同,存在分歧,其中主要的是珠穆朗玛峰归属问题。

#### (八) 中锡边界

全长约 200 公里,为已定界,由清朝政府和英国政府于 1890 年签订《藏印条约》划定,边界线大体沿支莫挚山的分水岭而行,但实地未勘界立桩。<sup>⑤</sup>

#### (九) 中不边界

全长约 500 公里,均为未定界。当时双方按照传统习惯线进行管辖,在接壤地区不存

① 《英国和俄国关于帕米尔地区势力范围的协议》(1895 年 3 月 11 日),《国际条约集(1872—1916)》,北京:世界知识出版社 1985 年版,第 143—144 页。

② 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社 1988 年版,第 151 页。

③ 《周恩来总理就中印边界问题给亚非国家领导人的信》,1962 年 11 月 15 日,《中华人民共和国对外关系文件集(1960)》第 9 集,北京:世界知识出版社 1962 年版,第 138 页。

④ 吕一燃编《中国近代边界史》下卷,成都:四川人民出版社 2007 年版,第 678—684 页。

⑤ 《中英会议藏印条约》(1890 年 7 月 12 日)第 1 款,王铁崖编《中外旧约章汇编》第一册,北京:生活读书新知三联书店 1957 年版,第 551—552 页。

在大的纠纷。后来中不争议扩大, 争议土地面积达到约 1200 平方公里。

#### (十) 中缅边界

长约 2210 公里, 其中尖高山以南至中老边界为已定界, 由中英 1886 年《缅甸条款》<sup>①</sup>、1894 年《续议滇缅界务商务条款》<sup>②</sup>和 1897 年《滇缅界务商务续议附款》<sup>③</sup>划定, 但沿线并未勘界立桩, 双方实际控制与条约规定不完全吻合; 自康藏高原至尖高山为未定界。中缅边界主要存在三个问题: (1) 英国于 1897 年以“永久租借”名义取得对中国领土——猛卯三角地区(又名南碗三角地区)的管辖权;<sup>④</sup> (2) 1941 年英国与中国国民党政府以换文形式在佤山区划定的“1941 年线”;<sup>⑤</sup> (3) 自康藏高原至尖高山涉及“麦克马洪线”问题。

#### (十一) 中老边界

全长约 500 公里, 为已定界, 由中法 1887 年《续议界务专条》<sup>⑥</sup>和 1895 年《续议界务专条附章》<sup>⑦</sup>划定。

#### (十二) 中越边界

全长约 1300 公里。中越边界与中老边界一样为已定界, 由中法 1887 年《续议界务专条》和 1895 年《续议界务专条附章》等 14 个划界和勘界文件划定, 云南段分为 1—6 段, 广西段分为西路、东路和东兴段。由于当时划界技术问题和划界后形成的实际管辖原因, 划界、勘界文件及其附图与实地界碑之间存在一些矛盾之处, 某些地段边界走向和位置模糊不清。

概言之, 新中国成立之初所继承的边界没有一条是确定的, 中国同所有邻国之间都不同程度地存在领土边界问题。当时, 中国同邻国之间的上述边界问题可归纳为三种情况: 第一, 已定界, 即存在一条旧条约划定的边界线, 但由于条约文字、附图和实地管辖情况存在矛盾, 部分地区存在争议。例如中朝边界部分、中苏边界大部, 中锡边界、中缅边界尖高山以南部分、中越边界、中老边界等。第二, 未定界, 历史上从未划定, 双方按照传统习惯线进行管辖, 对边界线具体位置存在争议, 例如中朝边界长白山段和鸭绿江段、中苏边界帕米尔段, 中阿边界、中巴边界、中尼边界、中印边界、中不边界、中缅边界尖高山以北段等。第三, 新中国对边界的实际控制线, 人民解放军在解放全中国进程中进驻国

① 《缅甸条款》(1886 年 7 月 24 日), 王铁崖编《中外旧约章汇编》第一册, 北京: 生活读书新知三联书店 1957 年版, 第 485 页。

② 《续议滇缅界务商务条款》(1894 年 3 月 1 日), 同上书, 第 575—580 页。

③ 《续议滇缅条约附款》(1897 年 2 月 4 日) 19 条并专条 1 条, 同上书, 第 686—690 页。

④ 《续议滇缅条约附款》(1897 年 2 月 4 日) 19 条并专条 1 条, 王铁崖编《中外旧约章汇编》第三册, 北京: 生活读书新知三联书店 1962 年版, 第 686—690 页。

⑤ 《滇面南段界务换文》(1941 年 6 月 18 日), 同上书, 第 1211—1217 页。

⑥ 《中法续议界务专条》(1887 年 6 月 26 日), 王铁崖编《中外旧约章汇编》第一册, 第 512—514 页。

⑦ 《中法续议界务专条附章》(1895 年 6 月 20 日), 同上书, 第 624—625 页。

防前沿而实际控制的一些地区,有的符合条约规定的边界线或传统习惯线,有的被邻国部队占据,解放军进驻并未达到条约规定的边界线或传统习惯线。

## 二、新中国解决领土边界问题的准备工作

新中国成立之初,百废待兴。内部面临着巩固新生国家政权,恢复社会秩序和国民经济,改善人民生活等压倒一切和刻不容缓的历史任务;外部面临着打破以美国为首的西方集团封锁、禁运和遏制,积极寻求与各国建立关系,改善国际环境的重要紧迫任务。同邻国谈判解决领土边界问题一时难以提上日程。然而,新中国致力于维护国家主权和领土完整的努力,在新政权还在孕育时就已经开始了。

新中国成立之际,毛泽东根据中国的历史和现实并结合当时的国际环境,提出了“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”和“一边倒”的新中国外交三条方针,即对国民党政府同各国建立的外交关系一律不予承认,对旧中国同外国签订的一切条约和协定要重新审查处理,把帝国主义国家在中国的势力和特权逐步加以肃清,在互相尊重领土主权和平等互利的基础上同世界各国建立新的外交关系。<sup>①</sup>

1949年9月,中国人民政治协商会议第一次会议在北京召开,为新中国诞生做最后准备。会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》),其中宣布“中华人民共和国外交政策的原则,为保障本国独立、自由和领土主权的完整,拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作,反对帝国主义的侵略政策和战争政策。”“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定,中华人民共和国中央人民政府应加以审查,按其内容,分别予以承认,或废除,或修改,或重订。”“凡与国民党反动派断绝关系并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府,中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与之谈判,建立外交关系。”<sup>②</sup>

新中国从诞生起,即将完全恢复中国的独立和主权,维护独立、自由、主权和领土完整确定为新中国外交的崇高使命和历史性任务。伴随着中国人民解放军向全国范围内进军,中国政府迅速、有效地建立起对国家领土和边界的实际管辖和控制,同期积极组织内部边界调查工作,并在掌握第一手边界情况基础上,适时提出中国同有关邻国通过谈判解决边界问题的方针、政策和主张。

20世纪50年代,新中国为解决领土边界问题的努力主要体现在如下:

### (一) 肃清特权,恢复中国对本国领土的主权

恢复中国的领土主权这一重大举措是中国共产党在解放全国进程中就已提出并开始实

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

① 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第3—4页。

② 《中国人民政治协商会议共同纲领》,第54—56条,《国际关系史料选编》下册,武汉:武汉大学出版社1983年版,第219页。

施的，至 20 世纪 50 年代中期才基本完成。

1949 年 4 月 20 日，英国游弋于中国内河长江的“紫石英号”等军舰与准备渡江的人民解放军发生炮战，被解放军炮火击中。英国军舰“伴侣号”“伦敦号”“黑天鹅号”前来增援，再次与解放军发生炮战，史称“紫石英号”事件。“紫石英号”事件在英国朝野引起震动，前首相邱吉尔在英国议院辩论中要求英国政府派两艘航空母舰前往远东，对中国“实行武力报复”。就此，中国人民解放军总部发言人李涛将军于 4 月 30 日发表由毛泽东起草的声明，对英国军舰进入中国内河挑衅表示抗议，明确要求英国、美国、法国等外国“在长江、黄浦江及在中国他处的军舰、军用飞机、陆战队等项武装力量，迅速撤离中国的领水、领海、领空”。<sup>①</sup>

在不平等条约制度下，中国对内河航运的主权被剥夺，外国商船乃至军舰可以深入中国内河，抵达远离海岸 1350 公里的四川重庆。对此，周鲠生先生评述道“外国船舶在中国领海自由活动，沿岸航运也无保留，并且外国商船和军舰根据或者借口有关通商口岸的条约规定，深入中国内河港口；这样它们就享有了在中国内水上的航行自由。”<sup>②</sup>

“紫石英号”事件标志着西方列强军舰随意进入中国内河的历史一去不复返。通过这一事件，中国人民向全世界宣示了捍卫领土主权的决心和力量。

根据毛泽东提出的“打扫干净屋子再请客”的指导思想和《共同纲领》的有关规定，新中国采取措施逐步清除列强在我国的特权残余，特别是驻军权。1950 年 1 月至 9 月，北京市、天津市和上海市军管委员会先后宣告收回美国、法国、荷兰和英国兵营的地产权。<sup>③</sup>

但是，在废除列强特权残余过程中，新中国遇到一个棘手问题，即根据“一边倒”的政策，同苏联建交后，如何处理旧中国政府于 1945 年同苏联签订的《中苏友好同盟条约》及有关苏联在中国长春铁路、大连和旅顺口的特权问题。<sup>④</sup>当时国际上一些势力认为，新中国和毛泽东要面对的是与美国比肩的超级大国苏联及其铁腕领导人斯大林。能否妥善处理这一问题，对于已明确宣布废除外国一切特权的新中国是一个重大考验。

1949 年 12 月，毛泽东率团访问苏联，他在同斯大林的会谈中明确提出希望废除苏联同国民党政府于 1945 年签订的《中苏友好同盟条约》，取消苏联在中长铁路、大连港及旅顺口等一切在华特权，重新签订一个体现中苏平等关系的新条约。对此，斯大林起初是拒绝的，称基于雅尔塔协定同国民党签订 1945 年条约，且已取得美、英的同意，若改动有

① 《中国人民解放军总部发言人为英国军舰暴行发表的声明》，《人民日报》1949 年 4 月 25 日。

② 周鲠生 《国际法》上册，北京：商务印书馆 1976 年版，第 379 页。

③ 在北京的这些兵营地产，皆在东交民巷地区。

④ 《中苏友好同盟条约》(1945 年 8 月 14 日) 包含一系列附件，主要涉及外蒙古独立公投的换文、《关于中国长春铁路之协定》《关于大连之协定》《关于大连协定之议定书》《关于旅顺口之协定》《关于旅顺协定附件》等。王铁崖编 《中外旧约章汇编》第三册，北京：生活读书新知三联书店 1962 年版，第 1327—1338 页。

关条款,可能给美、英以口实,影响苏联在千岛群岛、库页岛、南萨哈林等方面的利益。谈判因此陷入僵局。

然而,毛泽东并没有放弃,经过长达一个多月坚持并通过巧妙的外交运作,事情出现转机。迫于中国坚持和国际舆论压力,斯大林最后作了让步,同意毛泽东提出的由周恩来总理同苏联方面具体商谈。<sup>①</sup>经过艰难谈判,中苏最终达成一致,于1950年2月14日签订《中苏友好同盟互助条约》及《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》等文件,宣布“双方保证以友好合作的精神,并遵照平等、互利、互相尊重国家主权与领土完整及不干涉内政的原则,发展和巩固中苏两国之间的经济与文化联系……”<sup>②</sup>两国外长互换照会,声明苏联政府1945年同中国南京政府签订的《中苏友好同盟条约》失效,苏联政府决定把北京原苏联兵营的房产无偿交给中国。关于中国长春铁路、旅顺口和大连,苏联方面同意早日放弃它根据1945年有关协定获得的特权。<sup>③</sup>

此后,中苏又经多次协商解决了这些历史遗留问题,中方于1951年初完全收回大连的行政管理权,于1952年12月完成将中长铁路收回手续。1954年10月,中苏发表联合公报,宣布苏联军队于1955年5月底前从旅顺口海军根据地撤退,中国收回旅顺口海军根据地。<sup>④</sup>

至此,中国废除了除香港、澳门外列强在中国大陆沿海的所有特权,恢复了中国政府对大陆沿海的控制和主权。

## (二) 和平解放西藏,实现对大陆领土的全面控制

中华人民共和国成立初期的另一项重要举措就是进军西藏,实现对中国大陆领土的全面控制。

西藏是中国领土不可分割的组成部分。从19世纪起,英国以印度为基地,运用军事、政治、经济等手段,对中国西藏进行渗透,强迫中国清政府签订涉及西藏的不平等条约,取得一些特权并企图把西藏从中国分离出去。

1947年,英国退出印度,印度获得独立。西藏地方当局想当然地认为,随着英国退出,英国在西藏的特权应如同在印度的特权一样全部取消。然而,印度却想要全面继承英国殖民遗产,享受英国过去在西藏的特权,并以断绝印藏贸易往来要挟西藏地方当局。

至1949年底,人民解放军进军西南已取得决定性胜利。在这一形势下,西藏地方当局深感压力,联络外部势力,努力扩充军队,购置军火,驱逐汉人,策划“西藏独立”,妄图把西藏从中国分离出去。为了完成解放全中国的历史使命,维护国家主权和领土完

① 师哲《在历史的巨人身边——师哲回忆录》,北京:中央文献出版社1991年版,第439页。

② 《中华人民共和国对外关系文件集》第1集,北京:世界知识出版社1957年版,第76页。

③ 同上,第78页。

④ 《中华人民共和国对外关系文件集》第3集,北京:世界知识出版社1958年版,第179页。

整，中央人民政府根据西藏的历史和现实情况，决定采取军事进攻与政治争取相结合的方针，一面命令人民解放军准备进军西藏，一面制定处理西藏问题 10 项政策，多次通知西藏地方政府派代表来北京商谈和平解放事宜。然而，当时控制西藏地方政府的摄政大扎·阿旺松饶等人在某些外国势力支持下，在西藏东部金沙江昌都一线调集藏军主力，布兵设防，企图武力抗拒。

对于中国政府和平解放西藏和中国人民解放军进军西藏，印度政府感到如鲠在喉，不仅照会中国政府表示反对，还决定横加干涉，强力阻挠。1950 年 8 月，印度驻华大使潘尼迦向中国政府提出所谓西藏问题，称印度对西藏并无任何政治上或领土上的野心，但与西藏有宗教上、文化上极亲密的关系，劝中国不要进军西藏。同时，印度政府则阻挠西藏代表取道印度赴北京和谈，企图拖延时日，策划国际干涉。

中国人民解放军并没有理会这些阻挠和干涉，于 1950 年 10 月起进军西康。印度政府于 10 月 21 日、28 日和 11 月 1 日连续三次照会中国政府，以威胁的口气企图干涉中国军队解放西藏。对于印度的无理要求，中国政府严辞驳斥。中国外交部在 1950 年 11 月 16 日致印度驻华使馆的备忘录中明确指出：西藏是中国领土不可分割的一部分，西藏问题是中国内政，无论西藏地方当局是否愿意进行和平谈判，不允许任何外国干涉；中国人民解放军进军西藏，为了解放西藏，保卫中国边疆，是既定方针；中国对于印度政府把中国对西藏行使领土主权的内政问题看作“世界可悲的紧张局势”表示遗憾。<sup>①</sup>

为了阻挠人民解放军入藏，印度还采取了一些非法手段，例如给予藏军军火援助，帮助调动藏军去昌都前线阻击，呼吁国际干涉。印度还暗中指使西藏上层亲英人士将 17 岁的达赖转移到亚东并称将给予达赖政治避难。印度报纸则妄称西藏为“独立国”，指责中国军队入藏是“侵略”。<sup>②</sup>

然而形势发展打破了印度的幻想。1950 年 10 月 19 日，中国人民解放军渡过金沙江，歼灭藏军 7 个代本（团），争取 1 个代本起义，解放昌都。1951 年 2 月，西藏地方政府派出代表到北京谈判。5 月 23 日，中国中央人民政府同西藏地方当代表达成《关于和平解放西藏办法的协议》。<sup>③</sup> 人民解放军部队于 1951 年 10 月进驻拉萨，11 月抵达边境察隅，11 月下旬抵达日喀则，1952 年 7 月抵达边境亚东；另一支解放军部队由新疆出发，于 1951 年 6 月抵达边境普兰，8 月抵达边境阿里。中国人民解放军迅速进驻西藏并取代藏军承担起保卫边疆的责任，不仅粉碎了西藏内部分裂势力搞西藏独立的幻想，而且打破了印度一些帝国余孽的殖民扩张遗梦。

为保持英国过去在西藏享有的特殊地位，印度于 1952 年 2 月向中国政府提交了一份

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

① 中国对印度政府关于西藏问题的备忘录、照会等的复照，1950 年 10 月 30 日，11 月 16 日。

② 杨公素 《所谓“西藏独立”活动的由来及剖析》，《中国藏学》1989 年第 1 期，第 52 页。

③ 同上。

《关于印度在西藏利益现状备忘录》，开列英国过去在西藏派驻使团、设立商务代表处、经商、设立驿站和邮政、派出军事卫兵和朝圣等所谓“7项特权”，并称这些权利“是由于惯例和协定而产生的”，要求予以继承并保留。<sup>①</sup>对此，中国政府明确指出，英国政府基于不平等条约而产生的一切特权现在已不复存在。新中国与印度政府在中国西藏地方上的关系需要在平等基础上通过协商重新确定。根据这一基本原则，中印经过协商决定，印度在中国西藏拉萨设立总领事馆，作为对等，中国在印度孟买设立总领事馆。

1953年8月，印度又提出驻江孜和亚东的武装卫队要求换防、驻锡金甘多克的政治代表入藏视察“驿站”以及印度商队携带发报机入藏等事项。中国均明确予以拒绝，指出这些事情关系到中国的自由独立和领土主权，建议两国就涉及中国西藏地方的关系问题进行会谈。<sup>②</sup>

1953年10月，中印就两国在中国西藏地方上的关系问题在北京举行谈判。10月23日，周恩来总理在接见印度代表团成员时提出在和平共处五项原则基础上发展友好关系的建议，即互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互惠和和平共处。这是中国政府首次在国际关系上提出和平共处五项原则。<sup>③</sup>1954年1月至4月，两国代表经过约四个月的会谈就《中印关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》及有关换文达成协议。有关协议取消了印度在西藏的特权，包括派驻武装卫队和设立邮政设施和驿站等，同时确定了根据平等互利原则促进中国西藏地方和印度之间通商贸易关系和方便两国人民往来和朝圣的各项具体办法。<sup>④</sup>

### (三) 组织调查，为同邻国进行边界谈判创造条件

中华人民共和国成立之初，随着解放大军向全国进军，进驻边境地区，新中国政府实际上已接触到边界问题，并在巩固国家政权和实行领土管辖实践中需要回答一些现实问题。

第一个问题是，解放军部队进入边疆地区，一直要推进到什么地方？哪儿是边界？怎么守卫祖国边疆？

对于这个问题，新中国是在实践中解决的。中央政府组织国内专家经过初步调查研究，将中国与12个邻国的边界大致分为两大类，即已定界和未定界。根据这一分类，中央对进入边疆地区的一线部队下达了明确的指示：对于已定界，守住原来国民党政府统治时期到达的地方，对于这些地方，要全部接收；有些地方，国民党政府有过形式上统治，

① 韩念龙等编《当代中国外交》，北京：中国社会科学出版社1988年版，第175页。

② 同上书，第176页。21 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

③ 同上书，第176—177页。

④ 《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》（1954年4月29日），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》（中印·中不卷），北京：世界知识出版社2004年版，第5—9页。

但实际管辖并未达到，也要接收。对于未定界，守住原来统治已经达到的地方，其中有些需要调整，留待日后通过谈判解决。<sup>①</sup>

第二个问题是，对于中国旧政府与外国政府签订的边界条约和协定等，根据《共同纲领》所宣示的政策，在重新审理中应该采取什么立场？

对于这个问题，最初是“暂时维持现状”作为权宜之计，采取“既不承认，也不否认”的立场。随后，在内部组织国际法和边界问题专家调查研究后，中央认为，“我国和外国边界，已由旧条约确定了的应该按照国际法的一般原则处理。”<sup>②</sup>这里，中国政府把“一般性政治经济条约和协定”与“涉及领土边界的条约和协定”作了区别，涉及领土边界的条约和协定，不能轻言废除。

从国际法角度看，一个国家的国体和政体发生变化，不影响其原有领土的法律地位。中国革命胜利，推翻了旧政权，建立了新政权，从根本上改变了中国的社会制度和国家性质，可以说，新中国是一个完全不同于旧中国的新的类型的国家。然而，作为一个国际法主体，新中国是旧中国的延续，是在旧中国原有领土的基础上建立的，同时也是旧中国固有权利的继承者。<sup>③</sup>边界条约确定国家的领土范围，按照国际法上的一般原则，在任何情况下都是应该继承的。<sup>④</sup>

按照习惯国际法，边界条约不适用情势变迁(*rebus sic stantibus*)原则。当事国不得援引“情况之基本改变”要求终止或者废除边界条约。这项习惯法规则，后为1969年《维也纳条约法公约》所确认。<sup>⑤</sup>1978年《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》是在编纂习惯法规则的基础上形成的，其中第11条进一步规定“国家继承不影响：(a)由条约设定的疆界；(b)由条约设定的与边界制度有关的义务或权利。”<sup>⑥</sup>

中国政府在依据《共同纲领》审查旧条约时，有关习惯法规则的编纂尚未完成，但中国已认识到有关习惯国际法规则的存在，并据此对旧界约采取明确的政策，即在分清历史是非的情况下，承认旧界约构成解决边界问题的基础，并立足现实，考虑条约实践，通过谈判，重新核定边界线的走向，在必要情况下，通过协商，本着互谅互让的原则，对边界线进行调整，重新签订新的边界条约。中国政府这一立场和政策是针对中国同邻国的边界实际情况制订的，完全符合国际法。

① 廖心文 《二十世纪五六十年代中共中央解决边界问题的原则和办法——老一辈革命家与边界问题研究之一》，《党的文献》2013年第4期，第76—83页。

② 《中央关于中缅边界问题的指示》(1956年10月31日)，廖心文 《二十世纪五六十年代中共中央解决边界问题的原则和办法——老一辈革命家与边界问题研究之一》，《党的文献》2013年第4期，第76—83页。

③ 周鲠生 《国际法》上册，北京：商务印书馆1976年版，第156页。

④ 同上书(第150页) 21 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑤ 《维也纳条约法公约》(1969年5月23日)第62条，王铁崖、田如萱编 《国际法资料选编》，北京：法律出版社1982年版，第719页。

⑥ 《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》第11条，同上书，第61页。

第三个问题是,怎么看待领土边界历史沿革,并用好相关文字记录和地图等历史资料?

这里涉及一个原则,即尊重历史,包含如下几层意思:其一,中国是统一的多民族国家,站在这个立场上解读历史,中国不仅仅是中央王朝或者以汉族为主体建立的政权,边疆少数民族建立的政权也是中国的组成部分,要把边疆地区政权纳入中国和中华民族统一的多民族国家的形成进程中予以解读。<sup>①</sup>其二,关于怎么运用历史资料,考虑到中国领土边界主要是在明、清两代封建王朝统治疆域基础上演变而来的,要区别古代史和近现代史,总体上贯彻“厚今薄古”原则,重点用好近现代的历史资料。其三,关于古代史,首先,确认古代史对于划定当代中国领土边界不足为据,这就是说,古代史仅仅是历史,不构成国际法上的证据;其次,历史不是无本之源,中国和中华民族是在漫长的历史进程中演变而来的,古代史尽管不构成国际法上的证据,但对于揭示事情来龙去脉,澄清有关事实,说明是非曲直,仍具有重要作用。其四,解读近现代历史事件及其对领土边界的意义,要把握国际法上人民、土地、政权组织和主权之间关系,才能对近现代史涉及领土边界的历史事实和事件作出准确、有力的解读。例如,判断是否存在传统习惯线,主要看国家是否长期连续不断行使管辖,这种管辖达到什么地方。所谓“长期连续不断行使管辖”的具体展示,就是对当地居民行使行政管理,执行政府法令,征收实物、现金或其他形式的税收,或由中央、省、县官员予以任命或者罢免当地管理人员,例如头人,土司、部落酋长,或者政府定时或不定时派出巡逻部队维护当地治安和边界防务,维护国家安全等。

上述三个问题涉及边界实地管辖、边界条约和历史资料,新中国在建立巩固政权、进行国家治理和实施主权管辖的实践中不断摸索前进,通过组织边界调查、边界问题的国际法和历史研究,逐步形成对中国领土边界全面、系统的认识。伴随这一过程,中国逐步提出了解决领土边界问题的政策和主张。

#### (四) 审时度势,适时将边界谈判提上议事日程

1954年日内瓦会议之后,中国奉行和平外交方针,积极发展同亚非拉国家的关系,内外环境有了较大改善,中国、印度和缅甸共同倡导了“和平共处五项原则”,使之成为发展新型国家关系的指导原则。

缅甸和印度等领导人在同中国党和国家领导人的会谈中最先提到边界问题。<sup>②</sup>中国党和国家领导人逐渐认识到,外交上要打开局面,处理好同邻国的关系,需要把“和平共处

① 谭其骧《对历史时期的中国边界和边疆的几点看法》,杨公素、张殖荣编《当代中国外交理论与实践》,北京:北京大学出版社2009年版,第18页。马大正《关于中央边界研究中的几个问题》,《马大正文集》,上海:上海辞书出版社2005年版,第482—483页。

② 缅甸领导人在同毛泽东谈话时坦率地说“缅甸对中国确实有些害怕,因为缅甸是个小国,中国是个大国”“我们对于大国是恐惧的”。《毛泽东外交文选》,北京:中央文献出版社/世界知识出版社1994年版,第177、302页。

五项原则”落到实处，要通过谈判和平解决历史遗留的边界问题。因此，解决边界问题被提上外交重要议事日程。毛泽东、周恩来等新中国第一代领导人提出，可先从中缅边界谈判入手，开创一个以“和平共处五项原则”解决边界领土问题的先例，以消除邻国对中国的疑虑，开拓对外关系的新局面。

1955年4月，周恩来总理在万隆会议上郑重宣布，中国政府愿意用和平的方法通过谈判与邻国解决边界问题。<sup>①</sup> 1957年7月，周恩来总理在第一届全国人民代表大会上全面阐述了中国政府解决边界问题的基本主张，即安定四邻、缓和形势、利于建设、贯彻和平外交政策。<sup>②</sup>

对历史上遗留下来的边界领土问题，中国的一贯主张是，在和平共处五项原则的基础上，根据国际法，同有关邻国通过和平谈判，求得公正合理的解决，反对在解决边界领土问题时使用武力或以武力相威胁。<sup>③</sup> 考虑到一些边界地段的特殊情况，中国还主张，在边界问题最终获得解决前，双方应努力维持边界现状，一方面，双方边民按照惯例进行正常生活和生产活动应不受干扰；另一方面，任何一方不得以任何方式将边界实际控制线向前推进，双方武装力量在争议地区脱离接触，避免武装冲突。

关于解决方法，中方主张，通过同有关国家平等地谈判，寻求妥善解决，并签订新的边界条约。在解决过程中，双方既要照顾到过去的历史背景，又要考虑已经形成的实际情况，对于边界线，经双方同意，可做些必要的调整。<sup>④</sup>

### 三、中国同邻国解决领土边界问题的进程

根据上述基本立场，中国按照和平共处五项原则，坚持在国际法的基础上，同周边邻国通过边界谈判寻求公平合理地解决历史遗留的领土边界问题，并先后同14个陆地接壤的邻国中的12个签订了边界条约<sup>⑤</sup>，勘定了边界。

① 《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社1990年版，第130页。

② 韩念龙等编《当代中国外交》，北京：中国社会科学出版社1988年版，第144页。

③ 同上书，第143—144页。

④ 同上书，第143—144页。

⑤ 这些边界条约包括《中国和缅甸边界条约》（1960年10月1日）、《中国和尼泊尔边界条约》（1961年10月5日）、《中国和朝鲜边界条约》（1962年10月12日）、《中国和蒙古边界条约》（1962年12月26日）、《中国和巴基斯坦关于中国新疆和巴基斯坦实控区边界协定》（1963年3月2日）、《中国和阿富汗边界条约》（1963年11月23日）、《中国和苏联关于中苏国界东段的协定》（1991年5月16日）、《中国和老挝国边界条约》（1991年10月24日）、《中国和哈萨克斯坦关于中哈国界协定》（1994年4月26日）、《中国和俄罗斯关于中俄国界西段的协定》（1994年9月3日）、《中国和吉尔吉斯斯坦关于中吉国界的协定》（1996年7月14日）、《中国和塔吉克斯坦关于中塔国界的协定》（1996年7月14日）、《中国和哈萨克斯坦关于中哈国界的补充协定》（1997年9月24日）、《中国和吉尔吉斯斯坦关于中吉国界的补充协定》（1998年8月26日）、《中国和塔吉克斯坦关于中塔国界的补充协定》（1999年8月13日）、《中国和越南陆地边界条约》（1999年12月30日）、《中国和俄罗斯关于中俄国界东段的补充协定》（2004年10月14日）。

中国同邻国通过谈判解决边界领土问题主要集中在两个高峰期,一个是20世纪50年代末至60年代,另一个是20世纪80年代末至21世纪初。

### (一) 第一个高峰期

1954年12月12日,中国和缅甸发表联合公报,提出在适当时机解决两国边界问题,就此揭开新中国同邻国通过边界谈判解决边界问题的序幕。<sup>①</sup>

1956年初至1960年,中缅就边界问题多次进行友好协商和谈判。1957年7月9日,周恩来总理在全国人民代表大会会议上指出,“我国政府在与缅甸谈中缅边界问题过程中,一向强调双方以诚相见,按照五项原则友好协商,求得一个公平合理的解决。这样,中缅边界问题的解决,不仅会使中缅两国友好关系得到进一步的巩固和发展,而且还有利于亚非国家的团结。我国政府解决中缅边界问题的立场,是从维护我国民族利益出发的,同时也是从促进中缅友谊和亚非各国团结的利益出发。”<sup>②</sup>

在解决中缅边界问题的实践中,中国政府抓住有利时机,坚持友好协商,以国际法为基础,提出“互谅互让”和“公平合理”等原则,解开了矛盾的主要症结。1960年10月1日,周恩来总理和吴努总理在北京正式签署《中缅边界条约》,以新的条约代替1894年和1897年的中英旧条约。这是中国通过和平谈判同邻国划定的第一条边界,开创了中国与周边国家以和平方式解决边界问题的先例。<sup>③</sup>

周鲠生先生在他所著的《国际法》一书中记录了中缅谈判解决边界问题的全过程。<sup>④</sup>两国政府从1954年起开始接触,经过充分交换意见,双方于1960年1月签订《关于两国边界问题的协定》,就解决中缅边界问题的基本原则作出规定,对一些争议领土归属作出决定,对个别地区进行相互调整达成协议。<sup>⑤</sup>双方并决定“立即成立由双方同等人数组成的联合委员会,并且责成委员会根据本协定的规定,商谈解决本协定第二条所列的有关中缅边界的各项具体问题,进行勘察边界和竖立界桩的工作,起草中缅边界条约。”<sup>⑥</sup>

中缅经过谈判全面解决了历史遗留的领土边界问题,于1960年10月正式签订《中缅边界条约》。<sup>⑦</sup>此后,双方依据条约完成实地勘界立标,于1961年10月签订《中缅边界议

① 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第145页。

② 《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社1990年版,第236—237页。

③ 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第148页。

④ 周鲠生《国际法》下册,北京:商务印书馆1976年版,第436—437页。

⑤ 《中缅关于两国边界问题的协定》(1960年1月28日)第2条,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4—5页。

⑥ 同上书,第3页。

⑦ 《中缅边界条约》(1960年10月1日),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。

定书》。除西端点涉及中印边界未定外,中缅边界全线均划定并勘定。<sup>①</sup>

中国同缅甸在“和平共处五项原则”的基础上通过谈判解决领土边界问题,展示了新中国践行的和平外交思想,消除了一些周边邻国的疑虑。通过中缅边界谈判,中国政府积累了解决边界问题的宝贵经验,包括在谈判中具体运用和平共处五项原则,坚持平等协商、互谅互让、公平合理等原则以及既要尊重历史又要着眼现实等做法。中缅边界谈判所获得的宝贵经验对于中国同其他邻国通过谈判解决领土边界问题具有重要的指导意义。

在中缅边界谈判的成功基础上,20世纪60年代,中国抓住时机,因势利导,运用成功经验,又先后同尼泊尔、蒙古、朝鲜、巴基斯坦和阿富汗进行边界谈判,成功解决了中国同这些国家之间历史遗留的领土边界问题,先后签订5个边界条约并进行了勘界立标工作,划定并勘定边界线总长度超过1万公里。<sup>②</sup>

这些领土边界问题的妥善解决改善并且促进了中国同周边邻国之间双边关系的发展,打破了美国等西方国家对中国的封锁和包围,提高了中国的外交地位。更为重要的是,中国自身也摆脱了一些边界事务的纠缠,可以专注于国家经济建设和更广泛地参与国际事务。

## (二) 第二个高峰期

20世纪80年代末90年代初,国际格局及周边形势发生巨大变化,和平发展成为时代的主题,为中国着手解决与邻国之间的边界问题提供了机遇。中国政府适时做出重大决策,提出“睦邻友好、稳定周边”的外交方针,积极同老挝、越南、苏联/俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国进行边界谈判,至21世纪初先后同老挝、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和越南签订一系列边界条约或协定,成功解决了这些历史遗留的领土边界问题,为国家改革开放、集中精力进行经济建设营造了良好的国际环境。

中俄边界(即中国同前苏联的边界)谈判比较复杂,大致经历了三个阶段:一是经过20世纪60年代至70年代第一、二次边界谈判及一系列边境冲突事件,双方就解决边界问题的基本原则达成一致;二是先后就中俄东段和中俄西段的边界线走向达成一致,签署两个边界协定;<sup>③</sup>三是解决阿巴该图洲渚和大黑瞎子岛归属及有关地段的边界线走向问

① 《中缅关于两国边界的议定书》(1961年10月13日,《中华人民共和国条约集》,北京:世界知识出版社1961年版,第52—54页。

② 段洁龙编《中国国际法实践与案例》,北京:法律出版社2011年版,第165页。

③ 《中苏国界东段协定》(1991年5月16日)《中俄国界西段协定》(1994年9月3日),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》(中俄卷),上卷,北京:世界知识出版社2004年版,第116—131,312—315页。

题, 签署《中俄国界东段补充协定》。<sup>①</sup> 在上述协定基础上, 双方通过实地勘界立桩, 签订有关勘界议定书, 最终得以全面彻底解决。自 20 世纪 60 年代中苏第一次边界谈判至 2008 年中俄在黑瞎子岛上举行国界东段界碑揭幕式, 双方谈判解决边界问题前后历时共计 44 年。

与中俄边界略有不同, 中越边界完全是已定界, 旧的界约规定总体较清楚, 双方之间不存在大面积的领土争议。中越用正式文件的形式清楚地把整个谈判过程划为三个阶段: 一是 1993 年 10 月 19 日签订《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》; 二是经过七年谈判解决边界线走向问题, 于 1999 年 12 月 30 日签订《中越陆地边界条约》;<sup>②</sup> 三是自 2001 年条约生效起进行实地勘界立桩, 至 2009 年 11 月 18 日签订《中越陆地边界勘界议定书》及其附图。中越解决陆地边界问题从 1974 年第一次边界谈判起, 至 2019 年完成全线勘界立标, 前后历时达 35 年。

### (三) 中国未解决的领土边界问题

中国同不丹和印度的边界谈判也早已开启, 并一直在进行中。

中不自 1984 年起正式启动边界谈判, 迄今共举行了 24 轮边界会谈, 9 次专家组会议。两国于 1998 年签订《关于在中不边境地区保持和平与安宁的协定》, 以法律形式确认双方达成的共识, 即中不在和平共处五项原则基础上发展睦邻友好关系; 双方就解决边界问题的指导原则达成一致, 同意通过互谅互让解决边界问题; 在边界问题解决前, 双方致力于保持边境地区和平安宁, 维持 1959 年 3 月以前的边界现状, 不采取任何单方面行动改变边界现状; 将通过友好协商解决争议地区问题。<sup>③</sup>

中印边界谈判在 1962 年发生边境武装冲突后中断。双方于 1981 年 12 月重启边界谈判, 取得一些进展, 后因印方进行核试验而再次中断。自 2003 年起, 中印恢复边界谈判, 已举行 22 轮边界问题特别代表会晤, 取得阶段性成果。双方商定了先谈政治指导原则、再谈解决框架、最后划界的“三步走”路线图。2005 年, 双方就解决边界问题的政治指导原则协定达成一致, 完成路线图中的第一步工作。<sup>④</sup> 双方还建立了中印边境事务磋商和协调工作机制, 负责处理与保持边境地区和平与安宁相关的重大边境事务。<sup>⑤</sup> 目前双方仍就

① 《中俄国界东段补充协定》(2004 年 10 月 14 日), 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》(中俄卷), 下卷, 北京: 世界知识出版社 2004 年版, 第 877—882 页。

② 《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》(1991 年 11 月 7 日)、《中越陆地边界条约》(1999 年 12 月 30 日), 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》(中越卷), 北京: 世界知识出版社 2004 年版, 第 49—52; 213—242 页。

③ 《关于在中不边境地区保持和平安宁的协定》(1998 年 12 月 8 日), 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》(中印、中不卷), 北京: 世界知识出版社 2004 年版, 第 124—126 页。

④ 《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》(2005 年 4 月 11 日), 中华人民共和国外交部边界与海洋事务司编: 《中华人民共和国边界事务条约集》下册, 北京: 世界知识出版社 2013 年版, 第 1090—1093 页。

⑤ 《关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》(2012 年 1 月 27 日), 同上书, 第 1101—1104 页。

解决框架进行探讨，未进入讨论具体解决方案的实质阶段。由于边界问题敏感，双方根本立场相去甚远，中印边界谈判是一项艰难、复杂的工作，需要双方坚持不懈努力。

#### 四、中国解决领土边界问题的政策、原则和方法

中国同邻国的陆地边界问题是历史遗留下来的，涉及历史背景、地理现实，国家现实政治、经济和军事，国家关系、民族感情以及边境地区民族归属和居民生产生活，国际法和国际惯例等诸多因素。为妥善解决中国同邻国的边界问题，维护国家和民族的根本和长远利益，同时积极发展同邻国的睦邻友好关系，中国政府本着实事求是的态度，坚持以国际法为基础，提出了一系列方针、政策、原则和方法。

##### （一）维护主权，稳定周边

中国对外奉行独立自主的和平外交政策，积极寻求同周边邻国通过谈判解决边界领土问题。这一政策主要服务于两大目标：一是维护国家主权和领土完整；二是致力于睦邻友好，为国家和民族的生存发展争取更多的朋友，创造长期稳定的周边环境 and 更好的国际环境。因此，解决边界问题需要准确地把握维护主权和稳定周边之间的关系，既要着眼于维护国家和民族生存发展的根本利益和长远利益，又要积极维护和发展同有关邻国的睦邻友好和合作关系。

围绕着上述两大目标，在解决边界问题过程中，中国贯彻落实和平共处五项原则，尊重主权独立，坚持平等协商，一方面坚定地维护国家主权和领土完整，反对蚕食中国领土主权和分裂中国领土完整的行为；另一方面，也采取实事求是的态度，摒弃以大欺小，以强凌弱的做法，考虑自身利益，同时也兼顾对方合法、正当的诉求，坚持在国际法的基础上寻求双方都能接受的解决办法。

##### （二）友好协商，和平解决

边界问题是两个主权国家之间的事，不能由一国说了算，必须由当事国通过协商予以解决。国际法的基本原则，包括中国一贯倡导的和平共处五项原则和《联合国宪章》所确认的国际关系基本准则，是确保国际和平和国家之间关系稳定的基础。基于此，中国政府一贯坚持践行国际法基本原则，主张以和平方式通过谈判解决领土边界问题，反对在解决边界领土问题时使用武力或以武力相威胁。<sup>①</sup>

中国这一主张根植于独立自主的和平外交政策，是中国积极倡导的和平共处五项原则的要求。1955年4月，周恩来总理在万隆会议上郑重宣布，中国政府愿意用和平方法通过谈判同邻国解决边界问题。周恩来还指出，武力方式既违背国际潮流，也违背国家和人

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

① 韩念龙等编 《当代中国外交》，北京：中国社会科学出版社 1988 年版，第 143—145 页。

民的根本利益,更不符合社会主义国家一直奉行并积极推动的以和平方式解决国际争端的理念。<sup>①</sup>

用和平的方式解决边界问题也是国际法的要求。中国认为,国际法,特别是《联合国宪章》所确认的国际关系基本准则及和平共处五项原则,是调整国家之间关系的基础。和平解决国际争端是《联合国宪章》确认的国际法基本原则之一。中国始终不渝地倡导、信守和奉行和平解决国际争端原则,并在解决领土边界问题的整个外交实践中践行这一原则。

### (三) 尊重历史,立足现实

国家的领土边界大多是经过漫长和复杂的历史演变而形成的,解决边界问题必然要涉及当事国对历史的认识。在这个问题上,中国的态度非常明确,尊重历史就是还历史以其本来面貌,既要客观地看待历史,澄清历史事实,辨明是非,又要以现代国际法的观点看待中国作为主权国家及与之有关的领土、疆域、边界等概念随着时代发展的演进。这个演进,一方面指国家之间通过缔结条约(包括不平等条约)造成的法律关系变化,另一方面是指国家实践,包括人民在有关土地上生产生活、国家在面对外力挑战情况下不断加强主权行使活动而成就的演进。第一种演进属于条约法的范畴,第二种演进在国际法院审理的一些涉领土主权案件中被称为“自然演进”(gradual development),为习惯国际法所承认。<sup>②</sup>

国际法上的国家领土边界概念是自1648年《威斯特伐利亚和约》以降世界历史进入近代和现代的产物。解读近现代历史事件及其对于领土边界的意义,要充分把握国际法上的国家概念及其构成四要素之间的关系。<sup>③</sup>土地是人民赖以生产生活的物质基础,人民组建国家,领土是国家行使主权的范围,边界是对国家领土即国家主权所及的界定。只有充分把握这些概念及其之间的必然联系和因果逻辑关系,才能对与领土边界有关的历史事件作出正确、有力的解读。

尊重历史,要把道德上的是非曲直与法律上的正当诉求区别开来。尊重历史,了解事情的来龙去脉,还原历史原貌,明辨是非。但是,解决问题应主要考虑与领土边界直接有关的事实和法律依据,考虑历史发展所形成的实际情况,达成的最终解决方案要经得起历史、国际法和现代国际关系准则的检验。

例如,中国一直认为,沙皇俄国与清朝政府签订的一系列边界条约是不平等条约。在历史教科书中,我们就是这么写的。在中苏边界谈判中,我们也是这么说的。然而,在边界谈判中,我们提出的诉求和解决方案,要考虑已形成的实际情况。对于旧约规定的边界

① 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第144—145页。rights reserved. <http://www.cnki.net>

② Sir Gerald Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-1954: Points of Substantive Law. Part II", in *British Yearbook of International Law*, 1955-1956, p. 43.

③ 周鲠生《国际法》上册,北京:商务印书馆1976年版,第74页。

线，我们主张明辨是非，本着尊重历史和已形成的现状原则予以确认，并以此为基础谈判解决历史遗留问题，签订新条约代替旧条约，正式划定两国之间的边界。事实证明，这一立场和政策是实事求是、切实可行的，也经得起历史、国际法和现代国际关系准则的检验。

尊重历史还要看到，古代中国，既有“普天之下，莫非王土”之说，也有“华夏”和“夷狄”之别，这些概念与现代国家、领土和边界等概念相去甚远。尊重历史，不能以历史上中国强盛时期的疆域版图作为依据提出领土要求。以此为据提出超越现实可能性的要求，不仅不能为邻国所接受，而且会激化矛盾，导致中国和周边国家纠纷不断，在政治上、法律上授人以柄，陷自己于不仁不义、无理无据的境地，这显然不符合国家、民族和人民的根本长远利益。

现代世界是以主权国家为主体的国际社会。中国要立足于世界民族之林，必须立足现实，维护以国际法为基础的国际秩序，参与规则制定，用好规则，才能更好地维护国家主权、安全和发展利益。

立足现实，在解决领土边界问题上主要考虑两项内容：其一，特定时期的国际形势和中国对外政策。解决边界领土问题，要考虑现实利益需要，贯彻和平外交政策，营造并维护良好的周边环境，为国家经济建设服务。中国政府主张，在解决边界问题时，双方既要照顾过去的历史背景，又要照顾已形成的实际情况。对于已定界，本着尊重历史和已形成的边界现状原则，确认有关边界条约的效力，并在此基础上，谈判解决历史遗留的边界问题。对于未定界，在传统习惯线的基础上，通过实地勘界确认边界线的走向和位置，谈判签订划界条约。其二，考虑双方边境地区居民的利益和现实需要，包括考虑边境地区双方居民的民族、宗教、生产和生活情况，适当照顾边民利益，避免划界对边民生产生活造成严重影响。双方确认以旧约为基础，不妨碍在友好协商基础上对某些地段的边界线作出必要的调整。

无论是尊重历史还是立足现实，均贯彻了共产党“执政为民”和人民政府对历史负责、对人民利益和对子孙后代负责的理念。同时，这种尊重边民在历史上形成的传统，尽量满足边民实际需要，就可能受边界线调整影响的事项达成妥善安排的做法，也是符合国际法和国际惯例的。

#### （四）以国际法为基础，谈判解决边界问题

中国政府在谈判解决边界领土问题过程中一贯坚持在国际法的基础上，通过平等协商，公平合理地解决边界领土问题。

边界涉及国家根本利益，非常敏感，对于中国如此，对于邻国同样如此。因此，解决边界问题必须坚持以国际关系基本准则和有关国际法原则和规则为基础，尊重各自主权独

立,坚持主权平等,坚持通过主权者之间的平等协商,寻求公平合理、双方都能接受的结果。

边界谈判是国家之间的一项政治外交谈判。国际法是调整国家之间关系的准则,贯穿谈判的始终。首先,谈判是主权国家之间的平等协商,适用国家主权、平等、自愿缔约等国际法原则。其次,在谈判中,国际法是双方谈判的共同认同的依据和标准,一方提出的主张必须以国际法为依据,才能得到另一方的尊重。再次,必须适用国际法及其包含的公平正义原则才能判断双方主张及其依据的合法性、正当性、合理性,才能在双方主张之间寻求公平、平衡的解决办法。最后,谈判的最终结果只有符合国际法,符合公平正义,才具有法律基础,才能为两国人民接受和认可,得到两国最高代表机构批准,并在两国未来实践中得到充分、有效地实施和遵守。

## 五、中国在解决领土边界问题过程中践行国际法基本原则

基于独立自主的和平外交政策,中国在同邻国解决领土边界问题进程中把和平共处五项原则作为谈判的政治基础,始终践行两项国际法基本原则:一是反对在边界领土问题上使用武力;二是坚持通过双边平等谈判和平解决领土边界问题。<sup>①</sup>

### (一) 反对使用武力或以武力相威胁

不使用武力或以武力相威胁的原则被写入《联合国宪章》,在国家关系上使用武力或以武力相威胁为现代国际法所明令禁止。<sup>②</sup>这一原则当然适用于解决领土边界问题。1970年《国际法原则宣言》明确规定“每一国皆有义务避免使用威胁或武力以侵犯他国现有之国际疆界,或以此作为方法,解决国际争端,包括领土争端及国际疆界问题在内。”<sup>③</sup>中国是这一原则的坚定拥护者和践行者。中国不仅是这样说的,也是这样做的:

一是主张在争议解决前,双方维持边界现状,两国武装力量尽早脱离接触,任何一方不得动用武力来试图改变现状。

1955年11月,中缅边防部队由于误会在中缅边界南段黄果园附近发生边界冲突,中方即意识到解决边界问题的紧迫性并提出在争议解决前维持边界现状的建议。<sup>④</sup>这一建议为缅甸所接受,对于中缅通过谈判解决领土边界问题发挥了很好的作用。

在中印边界谈判中,中方很早就提出,在边界问题得到全面解决前,双方应维持现状,任何一方均不采取片面行动,不得使用武力改变边界现状。在1959年中印边界交涉

① 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版。

② 《联合国宪章》第2(条第4)款。Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

③ 《关于各国依〈联合国宪章〉建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》,联合国大会1970年10月24日通过,王铁崖、田如萱编《国际法资料选编》,北京:法律出版社1982年版,第3页。

④ 韩念龙等编《当代中国外交》,北京:中国社会科学出版社1988年版,第145页。

中，中国政府曾向印度方面提议，两国武装部队从实际控制线各自后撤 20 公里，为解决边界问题创造良好的气氛。<sup>①</sup> 遗憾的是，印方非但未予同意，反而根据自己于 1954 年单方面改画的地图线，变本加厉地向中国提出超越双方传统习惯线的大片领土要求。<sup>②</sup> 更有甚者，印度政府还派军队侵入中国西藏和新疆境内占地设点，频繁向中国边防人员开枪挑衅，企图以武力改变边界现状。中国政府多次照会印方，要求印度停止对中国的入侵。<sup>③</sup> 但是，印度方面置若罔闻并于 1962 年 10 月 20 日在边境发起大规模全面进攻。中国军队被迫进行自卫反击作战。中国军队在取得胜利后，主动在中印边界全线停火，并且从 1959 年 11 月 7 日的中印实际控制线向中方一侧后撤 20 公里。<sup>④</sup>

中国在中苏边界问题上，针对边境地区发生的一些情况，也向苏联方面提出了边界争议解决前维持边界现状的建议。1960 年在新疆博孜艾格尔山口附近地区，苏联方面动用武力驱赶中国牧民，由此引发中苏边界第一次冲突事件。<sup>⑤</sup> 自此，中国方面明确提出，通过谈判解决边界问题，在解决前双方应维持边界现状，避免武装冲突。<sup>⑥</sup> 1969 年发生珍宝岛事件和铁列克提事件，中国政府多次照会苏联政府，就苏联侵犯中国领土、进行军事挑衅和制造流血事件提出抗议，<sup>⑦</sup> 揭示中苏边界问题真相，重申中国政府通过谈判全面解决中苏边界问题的原则立场和反对诉诸武力的一贯主张。<sup>⑧</sup>

1969 年 9 月 11 日，为缓和中苏军事对抗和边境紧张局势，周恩来总理和苏联部长会议主席柯西金在北京机场进行会晤。两国政府首脑一致同意，中苏不应为边界问题打仗，双方应先签订关于维持边界现状、避免武装冲突、双方武装力量在争议地区脱离接触的临时措施协议，进而谈判解决边界问题。但事后苏方否认已达成有关谅解，仅表示准备同中方进行边界谈判。<sup>⑨</sup>

中国在同越南的边界谈判中也重申了“在解决问题前，双方均不采取使争端复杂化的行动，不诉诸武力或以武力相威胁”。<sup>⑩</sup>

二是中国同邻国之间发生边境武装冲突，并不排除相关国际法基本原则的适用。

中国曾同邻国发生过三次大规模的边境武装冲突，即 1954 年中印边境自卫反击战，

① 杨公素、张荣植 《当代中国外交理论与实践》，北京：北京大学出版社 2009 年版，第 155—156 页。

② 《中印边界问题》，唐家璇编 《中国外交辞典》，北京：世界知识出版社 2000 年版，第 739—740 页。

③ 同上书，第 739—740 页。

④ 《中印边界自卫反击战》，唐家璇编 《中国外交辞典》，北京：世界知识出版社 2000 年版，第 740 页。

⑤ 《博孜艾格尔山口事件》，同上书，第 25 页。

⑥ 同上书，第 122 页。

⑦ 《珍宝岛事件》，同上书，第 434 页。

⑧ 同上书（第 124 页）21 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

⑨ 《中苏两国政府首脑关于边界问题的谅解》，同上书，第 732 页。

⑩ 《关于解决边界领土问题的基本协议》（1993 年 10 月 19 日），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》（中越卷），北京：世界知识出版社 2004 年版，第 50 页。

1969年珍宝岛自卫反击战和1979年中越边境自卫反击战。<sup>①</sup>需要说明的是,三次武装冲突均非出于中国的本意,中国也从来没有试图通过使用武力或以武力相威胁把自己的边界主张强加给有关邻国。中国过去没有做过,现在不做,将来也不会这样做。

中国在领土边界问题上坚决反对使用武力或以武力相威胁,这一立场有深刻的历史原因。1840年鸦片战争以来,中国在长达一百多年的历史中积贫积弱,饱受帝国主义、殖民主义和霸权主义的欺凌,饱尝不平等条约的苦果。中国人民深知自由、平等、公平和正义的宝贵。现在我们有力量、有意志不让这种悲剧重演。中国在国际关系中一向坚定反对霸权主义和强权政治、坚持维护公平正义,同时中国从没有也绝不会把自己曾遭受的不公加诸周边邻国及其人民。

有鉴于此,中国一贯主张,在国际事务上,国家不论大小、贫富、强弱,一律平等。在中国12个陆地邻国中,既有大国,也有小国;既有强国,也有弱国。在边界谈判中,中国始终本着互相尊重和平等协商的原则,在厘清历史经纬的基础上,按照国际法,寻求公平合理、双方都能接受的解决办法。

中国反对使用武力或以武力相威胁,但中国并不畏惧战争。国际法为国家在遭遇侵略时保留了单独和集体自卫权。中国有决心也有能力保卫自己的国家和领土,维护国家的主权和领土完整,使之不受任何侵犯。

重要的是,中国始终如一地认为,战争并不能解决领土边界问题,当事国只有在平等的基础上通过谈判,才能最终公平、合理地解决领土边界问题。解决边界问题必须给当事国及其人民带来和平,给边境地区带来安宁和稳定,这才是一个双赢的结果。这种结果只能通过当事国基于主权平等的和平谈判才能达成。只有达成这样的结果,有关边界条约或者协定才能得到当事国的国家最高权力机构批准,并真正地为当事国人民所欢迎和接受。

三是基于这一原则,同时汲取历史教训,中国在同有关邻国谈判解决边界问题过程中倡导并签订了一系列关于在边境地区裁军和加强军事领域信任的协定。例如:1990年4月中苏《关于在中苏边境地区相互裁减军事力量和加强军事领域信任的指导原则的协定》;1992年12月中俄《关于在边境地区相互裁减军事力量和加强军事领域信任问题的谅解备忘录》;1996年7月中国和俄哈吉塔《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》;1997年4月中国和俄哈吉塔《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》和《关于在边境地区不增加军事力量问题的谅解备忘录》等。<sup>②</sup>

中印边界问题尚未解决。为维护边境地区和平与稳定,为谈判创造良好的条件和气

① 《新华社奉我政府之命就越南侵犯我国领土,我被迫还击发布声明》(1979年2月17日)《中越边界冲突的真相》,北京:人民出版社1979年版,第51—53页。

② 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》,北京:世界知识出版社2004年版,中俄卷(上),第106—115,158—161页;中俄卷(下),第441—484,501—655,656—663页。

氛，中方同印方签订了两个协定，即 1993 年《关于在中印边境地区保持和平与安宁的协定》<sup>①</sup>和 1996 年《关于在边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》<sup>②</sup>。其中规定：中印边界问题应通过和平友好方式解决，不使用武力或以武力相威胁。最终解决之前，双方严格尊重和遵守双方之间的实际控制线；<sup>③</sup> 双方部署在边境实际控制线地区的军事力量不用于进攻对方，不进行威胁对方或损害边境地区和平、安宁与稳定的任何军事活动等。<sup>④</sup>

## （二）坚持由当事国通过谈判解决领土边界问题

中国一向主张并坚持通过双边谈判同有关邻国解决领土边界问题。

首先，这是由领土边界问题的性质决定的。边界问题涉及中国和有关邻国，是两个主权国家之间的事，不能由一国说了算，不能由一国来决定，更不能由一国通过武力或者其他手段强加给另一国，必须由当事国通过平等友好协商予以解决。

其次，中国在和平解决国际争端众多方式中选择谈判作为解决领土边界问题的方式有深刻的原因和充分的理由。一是历史原因。近代以来，中国在领土边界问题上饱受列强欺凌，这种情况只有在新中国成立后才发生根本性改变，中国人自此真正掌握了自己国家和民族的命运。然而，迄今国际上对中国存在各种偏见的人仍有很多，抱有敌意的人也不少。将诸如领土边界这样重大的问题交给少数几个可能对中国文化、民族、政治和法律充满偏见的人裁断，这是已经站立起来的中国人民完全无法接受的。我们不认为他们有资格决定中国和中国人的命运。

2016 年 6 月，在菲律宾“南海仲裁案”裁决出台前，前国务委员戴秉国在华盛顿同美国智库交流中曾明确告诉美国人，为什么中国人不参与、不接受仲裁。他说“近代以来，中国一直是霸权主义和强权政治的受害者，饱受西方列强欺辱，例如，一战后的凡尔赛和会出卖中国山东、日本侵略中国东三省后国联派出的李顿调查团为侵略者背书，即便是二战后美国主导的‘旧金山和约’谈判也将中国排斥在外。如此种种，中国人记忆犹新。这就是为什么中国在领土主权问题上要把命运牢牢地掌握在自己手里，绝不接受任何第三方解决方案。”<sup>⑤</sup>

二是国内政治原因。边界领土问题涉及国家和人民的根本和长远利益，作为执政党的中国共产党和承担人民重托的中国政府在这个问题上要对中华民族和全体国民负责，这意

① 《关于在中印边境地区保持和平与安宁的协定》（1993 年 9 月 7 日），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》（中印·中不卷），北京：世界知识出版社 2004 年版，第 51—54 页。

② 《关于在边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》（1996 年 11 月 29 日），同上书，第 74—82 页。

③ 《关于在中印边境地区保持和平与安宁的协定》（1993 年 9 月 7 日）第 16 条，同上书，第 51—54 页。 <http://www.cnki.net>

④ 《关于在边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》（1996 年 11 月 29 日），同上书，第 74—82 页。

⑤ 《戴秉国同志在中美智库南海问题对话会上的讲话》，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0705/c1002-28527288.html>，登录时间：2021 年 5 月 23 日。

意味着既要为历史负责,对得起为赢得民族独立和国家解放、为捍卫国家主权和领土完整而做出艰苦卓绝斗争、不懈努力甚至献出生命的先烈们负责,还要对子孙后代负责。这也意味着只有中国政府才有资格处理与中国有关的领土边界问题,其他任何人都没有这个资格。

三是法律原因。在和平解决方式中,谈判是唯一可以全程自始至终充分体现国家主权、主权平等和主权者自由意志的方式,国家可以全程参与谈判,把握进程,决定结果,并以此掌握自己的命运。因此,谈判不仅在和平解决国际争端方式中被列在首位,是首要的,而且谈判也是最基本的方式,是其他争端解决方式的基础,其他争端解决方式均以当事国的同意为前提,需要当事国协商一致才具有合法性,相关的程序才能得以启动。

四是国际政治原因。领土边界问题涉及中国在世界上的生存发展环境,涉及中国与有关邻国的睦邻友好关系,因此需要中国同有关国家通过平等友好协商予以确定。

最后,中国始终认为,谈判是一种有效的方式。《联合国宪章》规定的和平解决国际争端方式包括“谈判、调查、调停、调解、仲裁、司法解决、区域机关或区域办法之利用或各国自行选择之其他和平方法”。<sup>①</sup> 谈判在和平解决国际争端方式中,不仅是最简单、直接的办法,而且是比较合理、有效的办法。<sup>②</sup>

谈判指两个或两个以上的国家为了有关冲突、矛盾和争端得到谅解或求得解决而进行的直接交涉,包括当面澄清事实,阐明观点,沟通感情,消除隔阂和误会,增进相互了解和信任,以寻求双方都能接受的解决办法。<sup>③</sup> 谈判具有独特的优势:一是直接性。争端当事国之间面对面直接交换意见,自始至终参加谈判,全面掌控整个谈判进程。二是灵活性。谈判形式多样,可以在技术、工作、政治等各个层面进行,谈判适用于事实、法律、政治、经济等各种性质的争端,尤其适用于解决领土边界和海洋划界争端。三是体现主权意志。在谈判桌上,当事国主权平等,理论上可以自由地提出、接受、拒绝或者修正任何解决争端建议,享有充分的自由裁量权。四是有效性。谈判所达成的解决办法体现为两国之间的协议,以当事国的同意为基础,是当事国共同国家意志的体现,谈判结果一般情况下均能得到较好的遵守和执行。<sup>④</sup>

国际实践充分证明,通过谈判签订条约,以此划定边界线,是国际上解决领土边界问题最普遍的方式和最通常的做法,也是最直接、简单的办法,而且是比较合理、有效的办法。通过谈判解决边界问题是包括《联合国宪章》在内的国际法所规定的一种基本方式,也是世界各国解决边界问题时通常优先考虑并实际采用的方法。

① 《联合国宪章》第33条第1款。Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

② 周鲠生《国际法》下册,北京:商务印书馆1976年版,第428页。

③ 许光建编《联合国宪章诠释》,太原:山西教育出版社1999年版,第225页。

④ 同上书,第225—226页。

## 六、中国坚持以国际法为基础提出划界原则

中国在同邻国的边界谈判中坚持以国际法为基础提出划界原则,主要针对三种情形。

### (一) 已定界以旧约为基础核定边界线走向

中国政府主张,对于有旧条约规定的,在旧条约基础上核定边界线走向和位置,签订新的边界条约。

这一划界原则首先被运用于中缅边界谈判,涉及南定河和南帕河汇合处到南段已定界的第一段界桩为止的边界,中国提出原则上按照旧约,共同考察核定边界线走向和位置。<sup>①</sup> 这一划界原则也被运用于划定中老边界和中越边界全线以及中国同俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的边界绝大部分地段。

《中苏东段划界协定》对这一原则作了经典的表述“缔约双方同意,以有关目前中苏边界的条约为基础,根据公认的国际法准则,本着平等协商、互谅互让的精神,并根据中苏边界谈判过程中达成的协议,公正合理地解决历史遗留下来的中苏边界问题并明确和确定两国间的边界线走向。”<sup>②</sup> 中国同哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦签订的边界条约有相同的表述。

《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》规定“双方同意以中法签订的 1887 年 6 月 26 日《续议界务专条》和 1895 年 6 月 20 日《续议界务专条附章》及其所确认的或根据其规定制定的各项划界和立碑文件、附图以及按规定所立的界碑为依据,核定中越两国边界线的全部走向。”<sup>③</sup> 在完成这一工作后,双方在《中越陆地边界条约》中再次确认“缔约双方以有关目前中越边界的历史条约为基础,根据公认的国际法准则和中越边界谈判过程中达成的协议,公正合理地解决了边界问题,并重新确定了两国间的陆地边界线。”<sup>④</sup>

实际上,中老边界也是以 1887 年《续议界务专条》和 1895 年《续议界务专条附章》为基础通过谈判划定的。中老在 1989 年《关于处理两国边境事务的临时协定》中确认这一划界的法律基础。<sup>⑤</sup>

### (二) 未定界按照传统习惯线划界

对于未定界地段,中国政府主张,按照传统习惯线并依据习惯法规则,确定边界线的大致走向和位置,签订条约正式予以划定。

① 《中缅关于两国边界问题的协定》(1960 年 1 月 28 日) 第 2 条,中华人民共和国外交部条约法律司编《中华人民共和国国边界事务条约集》(中缅卷),北京:世界知识出版社 2004 年版,第 4—5 页。

② 《中苏国界东段协定》(1991 年 5 月 16 日) 第 1 条,《中俄国界西段协定》(1994 年 9 月 3 日) 第 1 条,同上书(中俄卷),第 116—117 页。China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

③ 《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》(1991 年 11 月 7 日) 第二部分,同上书(中越卷),第 50—51 页。

④ 《中越陆地边界条约》(1999 年 12 月 30 日) 第 1 条,同上书,第 213—214 页。

⑤ 《中老关于处理两国边境事务的临时协定》(1989 年 10 月 8 日) 第 1 条,同上书(中老卷),第 20 页。

未定界地段指的是历史上没有边界条约或其他划界文件作出明确规定的边界地段。传统习惯线是在长期的历史发展中,两个相邻国家实际管辖之所及而形成的边界线。<sup>①</sup> 由于传统习惯线并未经过有关国家以条约的法律形式予以确定,它往往是不稳定的。

按照传统习惯线核定边界线走向,需要考虑实际管辖的情况和自然地形,适用一些各国实践通用的划界原则和方法。例如,以水为界地段,通航河流沿主航道中心线划界;非通航河流沿水流或主流中心线划界。以山为界地段,如山体比较完整,边界线沿分水岭划定;如山体比较破碎,边界线沿山脊线、山梁线等自然地形特征划定。适用这些划界原则和划界方法还包含着当事国对划界后保持边界线实地清晰可辨、方便今后边界管理等考量。

中尼划界主要以双方行政管辖为基础,适当考虑了地形因素,选择沿分水岭和山脊线进行划界。中巴选择按照分水岭划界,是基于同样的考虑。中缅在划定自尖高山起到西端点的边界时有选择性地适用分水岭和山脊线划界的原则和方法。<sup>②</sup>

1960年中尼《关于两国边界问题的协定》对于以传统习惯线为基础进行划界做出具体描述:首先,双方共同确认全部边界以现有传统习惯线为基础;其次,对于传统习惯线双方认识不一致的地方,组织实地考虑,查明实际管辖情况,按照实际管辖划界;最后,对于实地实际管辖认识不一致的地方,根据平等互利、友好协商的原则进行调整。<sup>③</sup> 据此,中尼在清代传统习惯线基础上大体沿分水岭、山脊线、河谷和山口等自然地形划定中尼边界线的走向和位置,于1961年签订《中尼边界条约》<sup>④</sup>,并经勘界立标于1963年签订《中尼关于两国边界的议定书》<sup>⑤</sup>。双方划定和勘定的中尼边界线全长约1400公里,世界第一高峰珠穆朗玛峰(昵称“萨加·玛塔峰”)在中尼边界线上<sup>⑥</sup>,边界线经过海拔8000米以上的高峰还有卓奥友峰、洛子峰、马卡鲁峰等。<sup>⑦</sup>

中巴边界以传统习惯线为基础进行划界,边界线全长约600多公里。中巴《关于中国新疆和巴基斯坦实际控制其防务的地区之间的边界协定》<sup>⑧</sup>,确定了沿穆斯塔格—喀喇崑

① Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris Librairie Arthur Rousseau, 1925, I, Deuxième Partie, p. 100.

② 《中缅关于两国边界问题的协定》(1960年1月28日)第2条,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4—5页。

③ 《中尼关于两国边界问题的协定》(1960年3月21日)第1、3条,同上书,第3—5页。

④ 《中尼边界条约》(1961年10月5日),《中华人民共和国对外关系文件集(1961)》第8集,北京:世界知识出版社1962年版,第271—277页。

⑤ 《中尼边界议定书》(1963年1月20日),《中华人民共和国条约集》第12集,北京:世界知识出版社1964年版,第67—121页。

⑥ 《中尼边界条约》(1961年10月5日)第1条,《中华人民共和国对外关系文件集(1961)》第8集,北京:世界知识出版社1962年版,第271—276页。

⑦ 同上。

⑧ 《关于中国新疆和巴基斯坦实际控制其防务的地区之间的边界协定》(1963年3月2日),《中华人民共和国对外关系文件集(1963)》第10集,北京:世界知识出版社1965年版,第170—173页。

仑山脉分水岭而行的边界线走向和位置, 经过基里克、明铁盖、红其拉甫和星峡尔等 9 个重要山口(达坂), 将乔格里峰、布洛阿德峰和加舒尔布鲁木峰等三个高峰划定在边界线上。<sup>①</sup>

中印边界除锡金段外均为未定界, 理论上应以传统习惯线为基础并适当考虑自然地形通过谈判予以划定。然而, 印度并不接受这一观点。在东段, 印度提出所谓的“西姆拉条约”以及标绘有“麦克马洪线”所谓“条约附图”, 称边界已经“条约”划定。在西段, 印度提出一些子虚乌有的文件并称之为“条约”。无论所谓“西姆拉条约”还是印方提出的其他文件, 无一构成国际法上的条约。印度在东段提出的“麦克马洪线”, 在西段提出的所谓“马继业—窦讷乐线”(Macartney-MacDonald Line) 均是基于英国殖民当局的所谓“战略边界”而提出的非法领土要求, 超出中印之间历史形成的传统习惯线, 没有任何事实根据和国际法依据, 中方不能接受并坚决反对。

### (三) 未定界地段按照实际管辖划界

对于一些未定界地段, 中国接受按照实际管辖划界。按照实际管辖进行划界的原则, 最早在解决中阿边界问题和中蒙边界问题中得到了运用。

中阿边界与历史上的帕米尔问题有关。在中阿边界谈判中, 中方充分考虑阿富汗是小国以及中阿友好关系, 没有纠结于历史上的情况, 决定对阿富汗以必要的照顾, 同时声明这一实践不涉及中苏边界问题, 不构成可以为第三国援引的先例。<sup>②</sup>

中蒙边界比较特殊。蒙古原为中国一部分, 是在沙俄和苏联的策划和唆使下从中国分离而建立的新国家。新中国成立后, 中国政府承认蒙古独立, 认为中蒙边界应通过平等友好协商予以划定。但蒙古政府却“把苏军总参谋部的军用地图作为蒙方的边界建议图交给中方”。苏军地图线与中国旧地图上的内外蒙分界线不一致, 与中蒙边界实际管辖情况也不一致。<sup>③</sup> 就中蒙划界, 中方提出了三项划界原则: 其一, 中蒙边界从未正式划定和标定, 双方各自出版的和第三国出版的应用地图都不能作为划界的根据, 只作为划界的参考; 其二, 双方实际管辖线的大部分地段, 双方认识上一致的, 可以先肯定下来, 作为实地勘界的依据; 其三, 争议地区, 按照双方当前实际管辖情况, 照顾双方边民利益和感情, 根据相互尊重、平等互利和互谅互让的原则, 通过友好协商, 进行适当调整, 求得公平合理的解决。<sup>④</sup> 对此, 蒙方表示同意。双方据此很快解决了中蒙边界问题, 并于 1962

① 《中巴关于中国新疆和巴基斯坦实际控制其防务的地区之间的边界协定的签订》, 韩念龙等编 《当代中国外交》, 北京: 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 151—153 页。

② 《中国同阿富汗边界条约的签订》, 韩念龙等编 《当代中国外交》, 北京: 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 153 页。

③ 韩念龙等编 《当代中国外交》, 北京: 中国社会科学出版社 1988 年版, 第 151—152 页; 王泰平等 《新中国外交五十年》, 北京: 世界知识出版社 1999 年版, 第 376 页。

④ 王泰平等 《新中国外交五十年》, 北京: 世界知识出版社 1999 年版, 第 376 页。

年12月签署了《中蒙边界条约》<sup>①</sup>，随后进行了勘界立标工作。中蒙边界基本按照实际管辖划定，包含一条重要原则，即划界要照顾到双方边民的利益和感情，对于边境地区人民的生活和生产作出妥善安排。

## 七、中国在解决领土边界问题过程中灵活运用国际法

除上述原则外，中国在同邻国的边界谈判中还创造性地运用国际法有关原则和规则，解决了一些疑难问题。

### （一）解决领土争议的实践

在边界谈判中，通常当事国就划界原则达成一致后即交换各自标绘边界主张线的地图，然后需要根据划界原则进行领土处置，即解决大块领土争议问题。这些争议地区，或者由于地理位置重要，或者涉及敏感历史，需要由当事国的相关国家机关做出决断，这个决策在边界谈判中是最艰难的。

中国在中缅边界谈判中最早接触到这一问题。双方“本着友好协商，互谅互让，进行调整”的原则，对争议领土进行了调整。《中缅边界条约》规定：第一，缅甸将片马、古浪、岗房地区约153平方公里的领土归还中国。第二，废除具有英国殖民烙印的“永租”关系并考虑缅甸在边境地区交通上的困难，中国将约220平方公里的猛卯三角地区（又名南碗三角地区）移交给缅甸；作为领土交换，缅甸将约189平方公里的班洪和班老两个部落管辖区划归中国。此外，双方还确认或划定自康藏高原至中缅老三国交界处的中缅边界全线走向和具体位置。<sup>②</sup>

中缅划界采取的是一揽子解决办法。中国和俄哈吉塔的边界谈判则创造了另一种模式，即跳过争议领土处置阶段，先易后难，先寻求就较大争议地区以外的边界线全线走向达成一致，起草和签订边界协定，以此增进互信，为下一步解决较大争议地区问题积累条件。最后，双方回过头来，再解决比较敏感或复杂的较大争议地区问题。

例如，中国和苏联/俄罗斯先后于1991年和1994年签订《中苏国界东段协定》和《中俄国界西段协定》<sup>③</sup>，回过头来再寻求解决阿巴该图洲渚和黑瞎子岛有关地段（第7至第8界点和第10至第11界点）的边界线走向问题。双方采取划出一条边界线，穿过阿巴该图洲

① 《中蒙边界条约》，1962年12月26日于北京签订，1963年3月25日于乌兰巴托互换批准书，1963年3月25日生效，《中华人民共和国对外关系文件集（1962）》第9集，北京：世界知识出版社1964年版，第405—420页。

② 《中缅边界条约》（1960年10月1日）第1—3条，《中华人民共和国对外关系文件集（1960）》第7集，北京：世界知识出版社1962年版，第272—273页。  
CNKI Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

③ 《中苏国界东段协定》（1991年5月16日）《中俄国界西段协定》（1994年9月3日），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》（中俄卷），上卷，北京：世界知识出版社2004年版，第116—131，312—315页。

渚和黑瞎子岛,对争议领土“大致对半平分”,签订了《中俄国界东段补充协定》。<sup>①</sup>

中国同哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的边界谈判也采取了类似的做法,即把领土处置问题放到边界谈判的最后阶段予以解决。中哈先签署1994年4月26日《中哈国界协定》,接着通过签订1997年9月24日《中哈国界补充协定》和1998年7月4日《中哈国界补充协定》解决察汗鄂博和夏尔希里两块争议地区问题。<sup>②</sup>中吉先后签署1996年7月4日《中吉国界协定》,接着签订1998年8月26日《中吉国界补充协定》解决乌宗图什河源地区问题。<sup>③</sup>

中塔边界是一个特例。苏联解体后,在中国同俄、哈、吉、塔的边界谈判框架下,中国和塔吉克斯坦首先于1999年8月13日签订《中塔国界协定》,确定了帕米尔以外的中塔国界走向。接下来经过艰苦努力,双方就帕米尔问题解决方案达成一致,于2002年5月26日签订《中塔国界补充协定》,确定了中塔边界线的全部走向。<sup>④</sup>在解决过程中,中方更多从维护边界稳定和两国人民友好关系的长远利益考虑,选择与邻为善,睦邻友好,放下历史恩怨(怨),基本按照实际管辖划界,解决历史遗留问题。

## (二) 核对边界线走向的实践

核对边界主张线,涉及对双方已达成一致的划界原则的运用,同样需要区分已定界和未定界。

### 1. 已定界核对边界主张线

已定界划界,通常是以旧的边界条约为基础,涉及对旧约的解释和适用问题,需要适用有关条约解释的国际法规则,<sup>⑤</sup>同时需要兼顾边界条约本身的特点。

确定一条边界是一个复杂的系统工程。当事国在划界、勘界及边界维护过程中共同制定了一系列文件,包括在划界阶段起草边界条约的会谈纪要、边界条约及其附图等,在勘界阶段起草联合勘界委员会的会谈纪要、边界议定书及其详细附图等,在边界管理阶段起草边界联合检查委员会的会谈纪要、边界联合检查议定书及其附图等。所有这些文件,统称“界约”及其相关文件,构成边界条约体系。一般情况下,这些文件规定的边界线应该是一致的。但在实践中,由于种种原因,这些不同文件的规定可能产生一些出入,也有可

① 《中俄国界东段补充协定》(2004年10月14日),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》(中俄卷),下卷,北京:世界知识出版社2004年版,第877—882页。

② 《中哈国界协定》(1994年4月26日)《中哈国界补充协定》(1997年9月24日)《中哈国界补充协定》(1998年7月4日),同上书(中哈卷),第110—138,478—480,487—493页。

③ 《中吉国界协定》(1996年7月4日)《中吉国界补充协定》(1998年8月26日),同上书(中吉卷),第151—165,440—442页。

④ 《中塔国界协定》(1999年8月13日)《中塔国界补充协定》(2002年5月26日),同上书(中塔卷),第197—204,260—267页。

⑤ 《维也纳条约法公约》(1969年5月23日)第31、32条,王铁崖、田如萱编《国际法资料选编》,北京:法律出版社1982年版,第709—710页。

能同实地情况不符。

根据国际法理论和各国实践,解决旧约划界、勘界文件以及实地界碑之间的关系,通常遵循以下几点:第一,后约与前约的矛盾,一般原则是后约优于前约。第二,子约与母约的矛盾,边界议定书(子约)构成边界条约(母约)的附件,是对边界条约的补充,条约并不因为边界议定书的签订而失效。若当事国双方明确说明议定书有关部分构成对条约的修改,则修改部分以议定书为准。第三,约文和地图矛盾,附图构成对约文的补充,应符合条约文字的规定。<sup>①</sup>附图标示的边界线与条约文字叙述不符合,一般以条约文字叙述为准。<sup>②</sup>第四,实地界标与条约和地图不一致,应以条约和附图为准。

以中越边界谈判为例,双方在《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》中确认:将以中法1887年《续议界务专条》和1895年《续议界务专条附章》及其所确认的或根据其规定制定的各项划界和立碑文件、附图以及按规定所立的界碑为依据,核定中越两国边界线的全部走向;在核定过程中,对经过反复核对后仍然不能就界线走向和界原地位置认识取得一致的地段,双方将共同进行实地勘察,考虑该地区存在的各种情况,本着互谅互让的精神,友好协商,寻求公平合理的解决办法。<sup>③</sup>

中越自1994年至1999年用了约5年时间,对中越边界全线走向进行核对。针对核对过程中存在的问题,双方根据《基本原则协议》,对中法界约以及相关划界、勘界文件进行系统研究,澄清界约文件与附图和界碑之间的关系,并进一步确认:界约具有权威性,界约文字效力优于地图;凡符合界约规定的地图,均可作为核对边界线走向的依据;只有符合界约规定的界碑才是有效的,双方确认其具有指明边界线走向的作用并使边界线通过界碑点或者界碑点附近;凡不符合界约规定的界碑,将依据界约规定确定边界线走向。对于界约规定简单、模糊或相互矛盾的地段,应综合考虑界约法理依据、依据界约形成的管辖、实地地形、历史地图、界碑及边界管理等因素,确定边界线的走向;如有必要,双方专家赴实地考察,本着互谅互让的精神,友好协商,寻求公平合理的解决办法。根据上述精神,双方经过艰苦谈判,最终就中越边界全线的边界线走向达成一致,形成共同记录,起草了边界条约有关边界线走向的叙述,标绘了条约附图。<sup>④</sup>

## 2. 未定界核对边界主张线

对未定界情形而言,在确定以传统习惯线为基础的划界原则之后,有关边界地段的实

① Paul de Lapradelle, La frontière: étude de droit international, Paris, Les Editions internationales, 1928, p. 163.

② 《协约及参战各国对德和约》(1919年6月28日,又称《凡尔赛和约》)第29条,《协约及参战各国对奥地利和约》(又称《圣日尔曼和约》)第28条,《协约及参战各国对保加利亚和约》(又称《纳伊和约》)第28条,《国际条约集(1917—1923)》(北京:世界知识出版社1961年版),第86、297、391页。  
(C)1994-2024 China Academic Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

③ 《关于解决中越边界领土问题的基本原则协议》(1991年11月7日)第二部分,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》(中越卷),北京:世界知识出版社2004年版,第50—51页。

④ 唐家璇《劲风煦雨》,北京:世界知识出版社2009年版,第244—246页。

际管辖情况构成核对双方边界主张线的重要依据。

关于边界地区实际管辖,通常适用“谁主张谁举证”的规则。在边界谈判中,一方主张实际管辖,需要提出证明材料,包括关于地方政府行政管辖的历史文件、双方出版的地图标绘的边界线以及双方居民在边界实地的生产生活情况等。针对双方边界主张线画法不一致的地区,查明边界实地“自然形成”的实际管辖情况尤其重要。

### (三) 确定边界线走向和位置的实践

中国在同有关邻国的边界谈判中主张,无论已定界还是未定界地段,在确定边界线具体走向和位置时,均考虑并适用了各国边界实践通用的划界原则和方法。

例如,中俄曾就确定以河为界的划界原则及其涉及的界河岛屿归属问题进行了多年谈判,最终确认通航河流沿主航道中心线而行、非通航河流沿河流或主流中心线而行两项划界原则,并以此确定界河中的岛屿归属,公正合理地解决了两国之间边界问题。<sup>①</sup>关于确定主航道中心线的依据和方法,《中苏国界东段协定》进一步规定“确定主航道的主要依据是航道水深,并结合航道宽度和曲度半径加以综合考虑,主航道中心线是标示主航道的两条相应的等深线之间的水面中心线”。<sup>②</sup>

中国和邻国在划界时,还考虑交界地段的地形特点,采用一些适合于山岭地段划界的习惯规则和方法,例如分水岭、山脊线、山梁线或者直线线段等。

中国同邻国的边界线部分是以分水岭划定的。例如,中缅边界北段是沿喜马拉雅山分水岭划定的,<sup>③</sup>中蒙边界部分是沿阿尔泰山划定的,<sup>④</sup>中巴边界基本上是以塔里木河和印度河两个水系之间的大分水岭即喀拉昆仑山划定的,<sup>⑤</sup>中尼边界部分是以分水岭划定的。<sup>⑥</sup>中老边界全线是以分水岭划定的。由于边界全线并不存在统一的大分水岭,《中老边界条约》将边界全线分成五段小分水岭,逐段进行边界线走向叙述。<sup>⑦</sup>中越边界云南段基本上以分水岭划定。<sup>⑧</sup>此外,中俄边界西段沿阿尔泰山分水岭划定,<sup>⑨</sup>中俄边界东段部分也是以分水岭划定的。<sup>⑩</sup>

在中国和邻国的划界实践中存在许多以分水岭划界的实例。这一实践并不说明在以山

① 《中苏国界东段协定》(1991年5月16日)第5条,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》(中俄卷),上卷,北京:世界知识出版社2004年版,第129页。

② 《中苏国界东段协定》(1991年5月16日)第5条。

③ 《中缅边界条约》(1960年10月1日)第7条。

④ 《中蒙边界条约》(1962年12月26日)第1条第1—4款。

⑤ 《中巴边界协定》(1963年3月2日)第2条第1款。

⑥ 《中尼边界条约》(1961年10月5日)第2条。

⑦ 《中老边界条约》(1991年10月24日签订)第1条第1—5款。

⑧ 《中越陆地边界条约》(1999年12月30日)第2条,第1—2,3—4,5—6,7—8,9—10,12—13界点。

⑨ 《中俄国界西段协定》(1994年9月3日)第2条。

⑩ 《中苏国界东段协定》(1991年5月16日)第2条,第17—20,24—27界点。

为界地段,分水岭是唯一的划界原则。从国际实践看,以分水岭划界是当事国考虑边境地区历史管辖和地理特征而共同作出的选择。分水岭是当事国在划界中可以考虑的因素,但不是决定性因素,它本身不构成国际法上公认的唯一适用于山岭地带的划界原则。

在中印边界争议中,印度片面地认为,中印之间传统习惯线是由分水岭原则所决定的。<sup>①</sup>对此,国际法专家陈体强教授以事实为基础,以法律为依据予以驳斥:事实上,印度与尼泊尔、锡金、不丹的边界就在喜马拉雅山山麓,中印边界东段的传统习惯线,不是喜马拉雅山的分水岭,而是长期以来沿着喜马拉雅山山麓形成的。关于中印边界西段,中国早已指出,印度方面在西段所主张的边界线完全缺乏一贯性,它的走向从喀喇昆仑山脉跳至昆仑山脉上,切断了这一地区的主要河流喀拉喀什河,这一主张同印度方面所主张的分水岭本身是自相矛盾的。<sup>②</sup>中印边界东段的所谓“麦克马洪线”也并不完全是沿着喜马拉雅山的分水岭划定的,它的随意性很大。<sup>③</sup>针对印度方面有关主张,澳大利亚边界专家普雷斯科特(J. T. V. Prescott)一针见血地指出,“麦克马洪线的走向是一些任意决定的结果,印度政府力图用一个统一的分水岭原则把这种任意决定掩盖起来”。<sup>④</sup>

## 八、中国解决领土边界问题的丰富国际法实践

从国际实践看,一条清晰的边界线正式确定通常包括划界和勘界两个阶段。瑞士国际法学者卡弗利什(Lucius Caflisch)认为:划界是“在法律文件中用文字对边界线走向进行叙述并标绘在地图上的进程”,而勘界是“将边界线走向在实地标示的进程”。<sup>⑤</sup>

划界是一个政治外交谈判的进程,是从政治决策意义上通过图上作业确定领土归属和边界线的大致走向和位置,将达成一致的边界线走向和位置用文字记录并标绘在地图上,写入边界条约,以法律的形式予以确认。边界条约需经当事国最高权力机关批准才能生效,一经批准生效,即构成当事国之间的特殊国际法,同时也获得在当事国国内法上的执行效力。边界条约在互换批准书生效后,有关国家即面临将边界条约付诸实施的问题,即将边界条约关于边界线走向和位置的规定落实到边界实地。

勘界是当事国把划界确定的边界线落实到实地,使之在两国之间产生效力的一个重要步骤。根据边界条约规定,进行实地勘测,在边界线经过、对于确定走向重要的地点竖立界桩等界线标志,以此标定边界线在实地的走向和具体位置,并通过制定边界议定书以及

① 中华人民共和国外交部编译《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4页。

② 陈体强《国际法论文集》,北京:法律出版社1985年版,第223—226页。

③ Thomas Holdich, “The Use of Practical Geography Illustrated by Recent Frontier Operations”, *The Geographical Journal*, Vol. 13 (No. 5), 1899, pp. 465-480. Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

④ J. T. V. Prescott, *Political Frontiers and Boundaries*, London: Routledge, 1987, p. 279.

⑤ Lucius Caflisch, “A Typology of Borders”, in Bodislav Vukas and Trpimir M. Susic (eds.), *International Law: New Actors, New Concepts – Continuing Dilemmas*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 184.

详细标绘实地的边界线走向以及界桩位置的附图，准确无误地予以记录。

然而，一条划定、勘定的边界线能否保持清晰，还需要经过一定时间以及自然和人为因素的考验，需要当事国通过定期边界联检才能真正稳定下来。边界联合检查，指的是当事国在划界、勘界之后根据签订的边界条约的规定，定期对边界线的走向和位置及其标志进行检查和维护，通过检查发现并协商处理与边界线的走向和位置及其标志有关的不正常情况，以保持并维护边界线在实地的清晰性和稳定性。

中国同有关邻国谈判解决边界问题的实践，与上述各国实践的三个阶段总体是吻合的，不仅包括划界和勘界，还包括边界联检。

### （一）实地勘界立标

实地勘界立标通常由当事国政府通过组织联合勘界委员会予以实施。联合勘界委员会在两国政府领导下通过举行会议方式开展工作。一般从边界条约生效起，联合勘界委员会以边界条约关于边界线走向的叙述和条约附图为依据开展工作，确定勘界工作的任务、原则和方法，立标原则，界标位置和编号，制定勘界工作计划，就边界分段、选用地图、勘界路线、上界日期和完成野外作业的日期进行协调。

勘界工作和任务包括：（1）共同测制准确的边界地形图，以此作为勘界工作用图，并最终形成边界议定书附图。（2）进行实地勘界立标，即按照边界条约及其附图，判认边界线在实地的具体走向和位置，共同或分别竖立界标和界标方位物，予以记录（包括高程和坐标等）并标绘在勘界工作用图上。（3）对勘界结果，包括地形测量和水文测量成果，实地竖立界标等进行检验。（4）对实地勘定的边界线走向和位置作出共同记录，起草边界线走向的叙述，并标示在适当比例尺的边界地形图上，制订立碑清单等文件。（5）起草边界议定书。

中国在同邻国的勘界实践中，为了确保边界线清晰可辨并为当地居民所遵守，针对实地的自然地形和人文特点，确立了一些实地立标原则和地点，包括：（1）在边界线走向发生重要变化的转折处；（2）在边界线经过地形复杂、地形特征不是很明显的地点；（3）在边界线与铁路、公路相交的地点，“界线穿过铁路和主要的道路、河流或湖泊处”；<sup>①</sup>（4）在居民生活生产活动比较集中的地区，例如重要居民点地段，重要通道和口岸；（5）在内河和界河的汇合处或者分流处；（6）在界河河床或者主航道可能发生改道的地方，或者界河容易发生改道处；（7）在边界线由陆地转入河流或者由河流转接陆地处，即水陆界转换处；（8）必要的高程点处。这些原则均基于勘界目的而确定，并经长期国家实践的检验。

### （二）签订三国交界点协定

边界有时候不是两个国家之间的事情，还涉及第三国。一国与多国相邻，边界线上就存在三国交界点问题。

<sup>①</sup> 《中蒙边界议定书》第2条第2、3款。

在确定边界线走向并签订边界条约基础上,中国还同有关邻国就确定三国交界点位置进行谈判,签署了一系列边界三国交界点协定<sup>①</sup>,主要包括:说明三国交界点的位置,协商是否实地设立界标,用地图表示三国交界点并对此作出叙述,对三国交界点及其附近边界线走向的清晰、界标维护,日常检查等事项作出规定。

### (三) 边界联合检查

边界在经过勘界立标后,由于人为或自然原则,可能出现一些变化,界桩可能由于自然或人为原因被移动或者损毁,因此影响边界线清晰和稳定。

边界联合检查指的是当事国在划界、勘界之后,根据边界条约或协定的规定,定期对边界线的走向和位置及其标志进行检查和维护,发现并协商处理与边界线的走向和位置及其标志有关的不正常情况,以保持并维护边界线在实地的稳定性和清晰性。

在某种意义上,边界联合检查是对已划定和勘定的边界线进行定期“清洁”和“保养”,是边界条约和边界议定书所确定的“规定动作”。例如,《中哈边界勘界议定书》规定,勘界完成后,双方每10年进行一次边界联合检查。《中越陆地边界勘界议定书》更灵活些,除规定每10年进行一次联检外,还进一步规定“如双方同意,也可对此期限进行变更。双方也可商定对边界线的部分地段进行联合检查。”<sup>②</sup>中国与邻国已划定并勘定12条边界,在此基础上已在数条边界上同有关邻国开展了多次边界联检。

边界联合检查主要针对影响边界线清晰性和稳定性的一些突出情况。一条边界线在划定和勘定后,随着时间推移以及人为或自然因素的作用,部分地段边界线的走向和具体位置可能变得不清楚。例如,界桩损毁或被移动、河流改道、边界线两侧树木杂草丛生等,均可能造成边界线在实地的走向和位置难以辨认,对于边界管理和边民生活带来困难和不便。边界联合检查需要解决这些问题,确保边界线的清晰性和稳定性。

边界联检任务主要包含两项:一是确保实地的边界线稳定和清晰,涉及界桩维护(包括修复受损界桩、重树灭失界桩、增设新的界桩),进行实地测量、重新打通界桩之间的林间通视道,解决界河改道对边界线的影响问题等;二是实地重新标清边界线走向和位置以及界线标志,用文字和地图予以记录,形成边界联检议定书及其附图。

处理因自然原因而造成的界河改道问题是边界联检的难题之一。中缅于1984—1985

<sup>①</sup> 这些协定包括《中俄蒙古关于确定三国国界交界点的协定》(1994年1月27日)、《中蒙俄关于三国国界东端点交界点叙述议定书》(1996年6月24日)、《中俄蒙关于三国国界西端点交界点叙述议定书》(1996年6月24日)、《中老缅关于三国交界点的协定》(1994年4月8日)、《中朝俄关于确定图们江三国国界水域分界线的协定》(1998年11月3日)、《中朝俄关于确定图们江中朝俄国界交界点的叙述议定书》(2002年6月20日)、《中俄哈关于确定三国国界交界点的协定》(1999年5月5日)、《中吉哈关于确定三国国界交界点的协定》(1999年8月25日)、《中塔吉关于三国交界点的协定》(2000年7月5日)、《中越老关于确定三国国界交界点的条约》(2006年10月10日)、《中塔阿关于确定三国国界交界点的协定》(2012年6月5日,未生效)。

<sup>②</sup> 《中越陆地边界勘界议定书》第9条。

年和 1992—1995 年两次组织边界联检, 针对瑞丽江、南碗河等界河改道、实地界线不易辨认等问题, 根据《中缅边界条约》规定的不改变边界线走向和具体位置的原则, 采取了实地增设附桩, 对边界条约附图一些图幅进行修测或重测, 重新测制边界地形图并重新起草边界线全线的走向叙述等处理办法。<sup>①</sup>

中蒙边界自 1962 年勘定后至 2002 年, 自然原因引起的界河改道地段多达 30 多处, 有的地段界河严重偏离原河道, 对此中蒙在第二次边界联合检查中经协商采取通过对等交换土地把边界线从旧河道调整到新河道的处置办法。<sup>②</sup>

## 结 语

几经历史曲折, 中国在中国共产党的领导下自 1949 年起终于走上现代国家之路, 恢复了大国的地位。作为一个现代国家, 中国有足够的力量和坚强的意志, 对内确立国家主权和管辖, 对外维护国家主权、安全和领土完整。

20 世纪中叶以来, 新中国同 14 个陆地邻国中的 12 个国家, 在国际法的基础上, 通过平等谈判, 解决了历史遗留的边界问题, 签订边界条约或协定总计 18 个, 划定边界线长度约 2 万多公里, 已定界占中国陆地边界线总长度的 90%。<sup>③</sup> 在边界谈判中, 中国主要考虑了旧的边界条约、传统习惯线、事情来龙去脉和历史是非以及边境地区居民生活生产的实际情况等。中国同周边邻国的陆地边界划界、勘界和联合检查实践为相关领域国际法的发展作出了重要贡献。

划定并勘定一条明确、清晰、稳定的边界线, 不仅有力地维护了国家主权和领土完整, 而且为国家社会主义建设和改革开放营造了四境的和平、安全和稳定, 为中国与周边的近邻远亲发展睦邻友好关系奠定了良好基础。中国同周边国家已签署各类边界和边境合作协议 200 余份, 涵盖边境管理制度、边境口岸合作、跨界水利用和保护、界河航行、边境地区生态环境保护、跨界设施建设、跨境运输、边防安全合作、森林防火等多层次、多领域。边界已由过去分割国家主权的传统功能转变为当代连接不同国家和人民之间交往和友谊的桥梁和纽带。

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央着眼新时期、新形势、新任务, 提出建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系和“亲诚惠容”的周边关系, 积极构建人类命运共同体。随着陆海统筹和“一带一路”建设等举措的实施, 中国同周边邻国的陆地边界已成为地区国家合作共赢的新亮点, 通道走廊不仅把中国同周边国家联系在一

① 《关于中缅边界第二次联合检查的议定书》(1986 年 11 月 11 日)《关于中缅边界第二次联合检查的议定书》(1995 年 6 月 22 日)。

② 《以河为界地段边界联检原则》(2000 年 11 月 5 日), 中蒙边界第二次联合检查委员会制订。

③ 段洁龙编《中国国际法实践与案例》, 北京: 法律出版社 2011 年版, 第 166 页。

起，而且把中国同世界联系在一起，为中国的和平发展，为周边邻国、次区域、区域和欧亚之间的经济繁荣发展开辟了新的前景。

## China's International Law Practice on the Settlement of Land Boundary Issues since the Founding of the PRC in 1949

ZHOU Jian( Wuhan University)

**Abstract:** On 1 October 1949, when the PRC was founded, none of the boundaries between China and its 12 neighbors was clearly delimited. The territorial and boundary issues deeply rooted in and left over from history remained unresolved. Since then, China had concluded through bilateral negotiations boundary treaties, agreements and protocols with 12 of its 14 neighbors on land. Over 90% of China's land boundary line totaling about 21,100 km were delimited and demarcated. During this process, China, in light of the Five Principles of Peaceful Co-existence, pursued two objectives, namely, to safeguard its territorial sovereignty by maintaining a definite, clearly demarcated, secure and stable boundaries, and to develop friendly relations and cooperation with its neighbors. International law, including the general principles, basic rules and specific regimes, was duly and appropriately applied in the delimitation, demarcation and inspection of the boundaries. On the basis of international law, China has established together with its neighboring countries a comprehensive legal regime on delimitation, demarcation, daily management and periodic inspection of boundaries. It has also developed legal regimes on boundary and border management and transboundary cooperation, which ensure that the States concerned can transform the boundary lines, frontiers and borderlands into bridges of friendship and belts and connecting points of sub-regional and regional cooperation.

**Key words:** land boundaries; peaceful settlement of disputes; boundary negotiations; delimitation; demarcation; boundary inspection

---

●责任编辑：张琼

◆