

中国解决陆地边界经验对解决海洋边界的启示

张清敏

摘要 上世纪 50—60 年代及冷战结束以后,中国通过谈判与绝大多数陆上邻国和平解决了历史遗留的陆地边界争议问题,积累了丰富的历史经验,主要包括:把边界问题的解决放在国家和外交大战略框架内考虑;通过谈判方式和平解决;谈判过程中坚持历史与现实相结合的原则,具体问题具体分析;对于困难问题的解决需要最高领导人的智慧和魄力。中国与海洋邻国的领土边界争议近年来不断引发热点,既往搁置争议的政策立场面临严峻挑战。海洋边界争议的解决,既需要参考陆地边界争议和平解决的成功经验,也要考虑国内外政治形势的新变化和新条件。

关键词 中国外交 外交战略 周边关系 领土争端 海洋权益

中国与一些海上邻国围绕某些岛屿归属和海洋主权问题的争议,近年来不断发展成为亚太地区的热点。这些争议不仅严重影响中国与相关国家的关系,制约中国外交为国内经济建设创造良好周边环境大目标的实现,也影响中国国内的稳定大局。中国外交部门在阐述中方在相关问题上的政策时,总强调中国的立场是“明确”和“一贯的”。海外也有学者指出,中国解决南海问题的政策与中国早期解决边界问题的政策有相似之处。^①那么中国与陆上邻国解决边界分歧的政策,包括具体指导思想、原则、方式和过程等都有什么样的经验?这些经验是否可以对解决当前的海上边界问题有所启示呢?当前的环境和条件与以往有何不同?这些不同有何含义?本文尝试对这些问题做些探讨。

中国同 14 个国家接壤,与 6 国隔海相望,陆地边界总长 22000 多公里,大陆海岸

* 张清敏,北京大学国际关系学院教授(北京 100871)。

① Eric Hyer, “The South China Sea Disputes: Implications of China’s Earlier Territorial Settlements”, *Pacific Affairs*, Vol. 68, No. 1, Spring 1995, pp. 34—54.

线 1800 多公里,是世界上边界线最长和邻国最多的国家之一。至今,中国已与 14 个陆上邻国中的 12 个划定边界,并且与越南就北部湾的划界问题达成协议。划定的边界约占中国陆地边界线总长度的 90%。这些边界问题的解决是中国外交的重大成就,主要集中在两个时间段。一是上世纪 50 年代中期到 60 年代初期,中国先后与缅甸、尼泊尔、蒙古、巴基斯坦、阿富汗和朝鲜等国家解决了领土边界问题。另一个阶段则是在冷战结束后,与越南、老挝、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯之间就边界问题分别达成协议并勘界立桩。到目前为止,陆上邻国只有与印度和不丹的边界尚未得到解决。前者短时间不可能解决,但双方已经分别于 1993 年和 1996 年签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》和《关于在中印边境实际控制线地区军事领域建立信任措施的协定》,实现了边境地区的和平与稳定。后者的问题并不大(争议领土的面积只有 1200 多平方公里),双方在 1998 年签订了《关于在中不边境地区保持和平与安宁的协定》,边境地区基本稳定。^① 就已经解决的陆上边界问题看,早期解决陆上边界的政策体现出以下特点。

一、解决边界问题需要放在国家和外交的大框架之内考虑

边界问题是相邻国家关系的重要方面,领土边界争端的爆发通常不是国家关系恶化的根源,而是国家关系恶化的表现。换句话说,边界问题不决定国家间关系,而是国家间关系的大局决定国家解决边界问题的状况。边界问题是中国对外关系中的一个重要问题,但不是全部;中国解决领土边界问题的政策,一直是对外政策的体现和一个重要部分。

20 世纪 50 年代后期,中国外交面临的最大挑战,仍然是以美国为首的西方国家对中国执行的政治“遏制”、经济封锁和外交孤立政策。当时的周边形势异常复杂。一方面,经历了抗美援朝战争、支持印度支那三国独立的战争,以及第一次台湾海峡危机后,新政权巩固了独立。通过倡导“和平共处五项原则”和积极参加万隆会议,中国与周边国家的关系得到了很大的发展,周边环境有了很大改善。另一方面,亚洲邻国在获得独立后,对新中国存有疑虑。如缅甸领导人吴努在 1954 年访华时就说“中国好比大象,缅甸好比羊羔,大象会不会发怒,无疑会使羊羔提心吊胆。”^② 尼泊尔总理柯伊拉腊在访华期间也表示,边界分歧让他们“不是很安心”。^③ 这些国家在巩固了政权后,提出与中国的领土边界问题。边界问题迟迟得不到解决,为敌视

^① 中国外交部条约法律司编著《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,第 51、74、123 页。

^② 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,载裴坚章主编《研究周恩来——外交思想与实践》,北京:世界知识出版社,1989 年,第 108 页。

^③ 《中尼边界要永远和平》,载《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,第 394 页。

中国的势力挑拨离间提供了机会。因此,中国处理边界问题的政策,一开始就是从中国对外关系的大局来着眼的。1957年7月9日,周恩来在全国人民代表大会上明确指出,我们要解决边界问题,其目的是安定四邻,争取国际形势的和缓,便于进行建设,而不是使我们同邻国的关系紧张起来。如果因为边界问题使我们同邻国的关系紧张起来,还不如不提出、不解决为好,以等待时机的成熟。^①在此之前的万隆会议上,周恩来就曾表示:中国“同有些国家的一部分边界尚未确定。我们准备同邻邦确定这些边界,在此以前我们同意维持现状,对于未确定的边界承认它们尚未确定。我们约束我们的政府和人民不超越边界一步,如果发生这类事情,我们愿意指出我们的错误,并立即退回国境”。^②

中缅边界是新中国通过和平谈判解决的第一个边界。从已经公布的档案看,中国一开始就将解决中缅边界问题与中国对外关系的大局联系在一起。中联部的研究报告指出,要避免单纯根据边疆地区的“内部利益”处理有关问题,如对缅甸这样的新兴民族国家,则应争取他们靠拢中国。^③周恩来从战略高度提出了中方的思路。他指出,“事实胜于雄辩,只有抓住当时为多方所关注的中缅边界问题,及早加以解决,才能消除疑虑,使有关邻国安定下来。”^④因受缅甸国内局势的影响,双方谈判并不顺利,但最终还是在1960年先后签署了《中缅关于边界问题的协定》和《中缅边界条约》。^⑤中缅历史遗留边界问题的解决,为中国与其他国家边界问题的解决树立了典范。随后根据同样的思路,中国先后与尼泊尔、蒙古、巴基斯坦、阿富汗和朝鲜通过和平谈判解决了历史遗留的边界问题。边界问题的解决消除了这些国家对中国的疑虑,粉碎了西方大国的“阴谋”,服务了当时中国外交的大战略。

改革开放后,中国国内工作重心实现了转移。适应这样的变化,中国外交的任务强调为中国经济建设创造良好的周边环境。领土问题的争议制约双边关系,影响这一中国外交大目标的实现。邓小平在1978年访问日本回答有关钓鱼岛的问题时,提出了搁置争议的思路来处理历史遗留、尚不能找到解决方案的领土分歧。他在1984年2月会见外宾时进一步明确指出,“有些国际上的领土争端,可以先不谈主权,先进行共同开发。”^⑥其目的是暂时冻结双方在领土主张上的争议,避免发生冲突,保持边境地区的和平与安宁,从而为解决边界问题创造条件和气氛。回头来看,搁置尚不能找到解决办法的领土争议,不让它们影响中国的周边环境,为中国赢得了发展机遇,有力地促进了中国经济的发展。

① 《周恩来外交文选》北京:中央文献出版社,1990年,第236页。

② 韩念龙主编《当代中国外交》北京:中国社会科学出版社,1987年,第144页。

③ 《中共中央联络部召开的边境问题座谈会中对越、中缅、中老边境问题的处理意见》,1955年12月20日,中国外交部档案馆,编号:105-00440-01。转引自牛军编著《中华人民共和国对外关系史概论》,北京:北京大学出版社,2010年,第145页。

④ 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,第95页。

⑤ 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,第3—63页。

⑥ 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第49页。

解决陆上边界的第二个时期是冷战结束以后到本世纪初期。其基本背景是苏联的解体和冷战的结束。随着中苏边界转变为中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦之间的边界,解决边界问题的谈判也随之由中苏之间转化为中国与这些国家之间分别展开。这个时期的国际形势也具有两面性:一方面,西方国家借口中国国内政治对中国进行制裁,中国的国际环境遭受改革开放以后的首次严峻考验;另一方面,中国政府提出“韬光养晦、有所作为”的外交战略,充分利用苏联解体给国际关系格局所创造的裂痕,改善与越南和老挝等国家关系,为边界问题的解决创造了条件,并审时度势,实现了中苏关系到中俄关系的顺利过渡,抓住机会很快与新独立的中亚邻国建立了外交关系。应该说,双边关系的改善是国家之间解决边界问题的前提条件。而对于条件仍不成熟的南沙群岛问题,中国副总理兼外长钱其琛在参加第 25 届东盟外长会议上阐述了中国在南沙群岛问题上“搁置争议,共同开发”的立场。会议通过《东盟关于南中国海宣言》,呼吁有关国家“通过和平手段,而不是诉诸武力”去解决争端。对于这些原则,中国表示“赞赏”。这样的政策,对廓清“中国威胁论”,反对“挑拨离间”,发挥了重要的作用。^①

从当前的形势看,引发东亚地区领海主权争议的原因是多方面的。其中一个重要的原因,是周边个别邻国担心中国崛起后会让他们在领土争议上处于更加不利的地位。他们担心未来中国的走向,采取措施改变现状,挑起争端,把早已存在的领海岛屿分歧引发成为热点。^②对于这些问题的解决,中国也需要将其放在中国对外关系的大局中进行考虑。具体来说,从 2002 年以来中国政府一直致力于“加强睦邻友好,坚持与邻为善、以邻为伴,加强区域合作,把同周边国家的交流和合作推向新水平”。^③近年来中国领导人也不断强调,将妥善处理与有关国家的分歧、摩擦,在坚定捍卫国家主权、安全、领土完整的基础上,共同维护与周边国家关系和地区稳定大局。^④这一政策是富有成效的。其中一个重要标志是,中国与周边国家之间的经济关系取得了突飞猛进的发展。但是,在营造和平稳定、平等互信、合作共赢的地区环境方面并不理想。随着中国的崛起,周边一些国家在经济上更加依赖中国的同时,对中国的疑虑不减反增,导致一些国家加强与美国的战略合作,直接影响了中国的周边环境 and 外交战略的实现。

当前不少人在看待中国领海争端问题时,是不考虑中国因素的,也很少人考虑中国崛起可能对周边国家造成的心理上的不适应,而是将主要原因简单地归结为美国重返亚太,或者是小国的故意挑衅。如环球舆情中心 2012 年在全国主要城市进行

① 谢益显主编《中国当代外交史》北京:中国青年出版社,1997年,第500—502页。

② Jia Qingguo, “China and the Region”, *Regional Outlook*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), 2013, pp. 17—18.

③ 江泽民《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632308.htm。

④ 习近平《携手合作,共同维护世界和平与安全——在“世界和平论坛”开幕式上的致辞》,《人民日报》2012年7月8日。

的一次民意调查显示,超过四成(41.5%)的受访者认为“美国在背后撑腰”是菲、越在南海不断闹事的最主要原因。^①更有不少媒体发表一些所谓公知的观点,认为“没必要跟那些无理取闹的周边小国没完没了地扯皮”,周边国家是在“无理取闹”,是在“逼中国教训他们”,这些都是缺乏大局观的表现。

的确,近年来美国政府改变其在南海和钓鱼岛问题上的“超然”立场,通过发出外交信号,采取外交行动,加强与相关国家的联盟,强调其利益,明确其立场。实际上,美国正是利用中国在与邻国之间的矛盾和摩擦中所表现出的所谓“我行我素的行为”(assertive behavior),为其重返亚太寻找借口。^②但是具体来看,美国在东海和南海问题上的政策是不同的。在南海争端中,美国虽然加强对菲律宾的军事支持,但美国从未表示在菲律宾与其他国家之间的诸如黄岩礁等南沙群岛的冲突中,将援用《美菲防御条约》支持菲律宾。包括学者在内的大多数菲律宾精英对此都是清楚的。^③在钓鱼岛问题上,美国的政策则有所不同。虽然从1971年美国将钓鱼岛作为冲绳的一部分“交还”给日本以后,美国都声称在钓鱼岛的主权争议中不持立场,但从2004年开始,美国明确表示,《美日安保条约》适用于钓鱼岛,甚至公开表示,美国“反对试图损害日本对该岛管辖权的任何单方面行动”。^④

历史地看,当前中国应对沿海领土争端的政策与以往有很大不同。在中国与周边国家的领土边界争端中,美国的消极因素一直是存在的。在上世纪50—60年代,周总理不止一次表示:帝国主义希望我们同邻国发生争吵,如果能打起来,它们更高兴,我们绝不中其下怀!为推动形势朝好的方向发展,必须对帝国主义的嚣张气焰进行反击,最实际最有效的手段,就是尽快以和平共处精神解决边界问题,这对帝国主义的挑拨离间,无疑是釜底抽薪……只要我们与这些国家的边界问题解决了,他们的挑拨离间势将陷入不攻自破的境地。^⑤当时解决边界问题的思路是以争取周边国家为出发点。

相对而言,当前舆论调查所反映的国内主流观点则可能将周边国家推向敌视中国一方。不可否认,当前美国是在利用中国与周边国家关系的摩擦来实现自己重返亚太的战略目标。但是,如果过于夸大美国因素的作用,低估自己的能力和影响,忽视一些小国的体会和感受,就不是釜底抽薪方式的“拉”,而是火上浇油的“推”,结果正中反华势力下怀。其结果正如上世纪50年代缅甸领导人在谈到比邻小国对中国的忧虑时所说,“小国又自信是蚂蚁虽小,也会爬到大象的鼻孔里,咬其柔软的部分,

① “中国公众对南海争端的态度调查报告” <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-05/2679784.html>。

② Michael Swaine, “Perceptions of an Assertive China”, *China Leadership Monitor*, No. 32, May 2010, p. 10.

③ 菲律宾中华研究学会代表团2013年4月19日访问北大并与中国学者交流。在谈及这个问题时,菲律宾学者一致表示,大部分菲律宾人非常清楚,美国在南海争端上不会援用美菲同盟条约帮助菲律宾。

④ Mark E. Manyin, “Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: U. S. Treaty Obligations”, U. S. Congressional Research Service, January 2013, pp. 2—3.

⑤ 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,第96—97页。

使大象感到麻烦不安。”^①一些毗邻的小国正是借领土争议为题,企图将美国拖入与中国对抗的轨道,给中国制造麻烦,破坏中国对外关系的大局,损害了中国的国际形象,严重恶化了中国的周边环境。

当前在海洋问题上出现的不同声音和杂乱局面,多少反映了外交在国家战略中地位的下降以及相关战略的含糊不清。如果国家大战略明确了,外交在这种战略中的地位也就清楚了,包括边界问题在内的许多问题都可以找到航标。当前各种各样的观点和主张在媒体上互相竞争炒作,使海上边界问题更加复杂,更难解决,最终进一步恶化中国的周边环境。明确解决边界问题的政策,需要明确的国家战略和外交战略。

二、解决边界问题的唯一有效途径是和平方式谈判

南海争端恶化后,环球舆情中心在 2012 年进行的民意调查结果显示,四分之三的受访者支持中国政府采取强硬态度,甚至不惜代价维护南海主权;将近三成(28.6%)的受访者认为中国应该“不惜任何代价尽快收回南海所有被菲越侵占的岛屿”,八成半(85.7%)受访者支持中国政府制裁总在中国周边海域挑起事端的国家;近八成(78.5%)的受访者支持中国对南海上遭遇的挑衅和侵犯进行军事回击。^②这样的结果并不令人吃惊,因为近年来网络媒体流传这样一种观念,即外交途径解决不了边界问题,边界问题只有依靠战争。其实,这样的认识和看法既不符合中国解决陆上边界的历史经验,也不符合当前国际规范。

中国解决陆地边界的另一重要经验,是通过和平谈判,友好解决,不诉诸武力。这是中国第一代领导人解决边界问题的指导思想。周恩来总理在第一次亚非会议上表示,“我们如何同邻国来确定边界,那只能用和平的方法,不容许有别的方法。我们如果一次谈不好,就再谈。”^③国内有研究指出,“新中国成立初,中央便确定了安定四邻、以利建设的方针……不准备以武力改变已有边界。”^④国外研究也表明,在 1949 年以后中国与邻国之间的 23 块领土争议,有 18 块基本上都是通过和平谈判的方式解决的,只有 5 块发生战争或武装冲突,也没有运用武力获得更多的领土。^⑤具体来看,边界争议曾经是中越关系恶化和中国对越自卫反击战的原因之一,但是战争并没有解决中越边界问题,只是进一步恶化了双边关系。中越陆地和北部湾的划界最终是在中越关系改善的大背景下,由双方谈判和平解决的。中苏之间也曾因为

① 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,第 108 页。

② “中国公众对南海争端的态度调查报告”。

③ 韩念龙主编《当代中国外交》,第 144 页。

④ 徐焰《解放后我国处理边界冲突危机的回顾和总结》,《世界经济与政治》2005 年第 3 期,第 21 页。

⑤ Taylor Fravel *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

边界问题发生冲突,也没有促成双方边界问题的解决,而是恶化了双边关系。中苏边界问题最终也是通过谈判的方式解决的。中印之间因为边界问题发生了战争,根本原因在于印度拒绝通过谈判的方式解决边界问题,而试图单方面改变现状,将单方面的主张强加于中国而拒绝谈判。^①中国被迫采取武力,战争的结果是让边界问题更加麻烦,更为重要的是,其消极影响至今仍然制约中印关系的发展。究其原因,在于边界问题是相邻国家之间的事情,任何解决都必须得到双方的认可和同意,而战争的结果只会造成双方的仇视。

从历史上看,在原始和农耕社会,领土是人们赖以生存的根本,获得和扩大领土面积是政治行为体的根本目标。在进入工业社会以后,对市场和原料产地的争夺也曾经是国家之间爆发战争的主要根源之一。^②但经历了一战,特别是二战以后,通过战争改变领土边界逐渐丧失了市场。在当今国际社会,通过战争来改变边界现状既违背国际规范,也不符合时代潮流。1928年签署的《非战公约》第二条规定,国家间“可能发生的一切争端或冲突,不论其性质或起因如何,只能用和平方法加以处理或解决”。^③二战后《联合国宪章》第二条第三款规定,“各会员国应以和平方法解决其国际争端,避免危及国际和平、安全及正义”;第四款规定,“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力,或以与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。”^④这些国际关系的基本规范与国际法的原则使武力获取领土和改变边界成为非法。实践上,在二战以后的现代国际关系中,很少有通过武力改变领土边界现状的。

和平解决争端有多种方式,包括外交解决和法律解决两种。外交解决包括谈判、斡旋或调停。前者是指边界与领土争端的当事方直接通过平等的和平谈判与协商,后者则是经过国际斡旋或调停,最终达成解决边界问题的协议。这样的例子并不罕见,远者如20世纪90年代秘鲁和厄瓜多尔两国之间因为领土争端而爆发的冲突,严重恶化了双边关系,一时成为全球关注的热点。最后,在国际社会的强大压力下,经过巴西、阿根廷、智利和美国四国的调解,双方于1998年达成关于边界问题的协议。近者如泰国和柬埔寨围绕柏威夏古寺归属问题也一度引发双方之间的武装冲突,最终双方也是达成协议通过和平手段解决。

法律的方式包括通过国际司法仲裁的方法,即将案件提交国际法院判决,或者将争端交由双方都同意的仲裁者裁决。^⑤近年来,国际法院在解决边界与领土争端

^① Neville Maxwell, “Sino-Indian Border Dispute Reconsidered”, *Economic and Political Weekly*, April 10, 1999, p. 905.

^② Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648—1989*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; John A. Vasquez, *The War Puzzle*, New York: Columbia University Press, 1993.

^③ 《非战公约》,载方连庆等编《现代国际关系史资料选辑》(上),北京:北京大学出版社,1987年,第235页。

^④ 《联合国宪章》,http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/19/content_787113.htm。

^⑤ 杨勉《和平解决边界与领土争端的途径与方法》,《社会主义研究》2009年第1期,第109—113页。

时的作用日益受到重视。有资料显示,国际法院从 1947 年到 2003 年受理的 102 个案件中,有 13 个涉及国家领土主权的归属问题,占法院所有案件的 12% 还多。^① 相对而言,一些小国更倾向于通过国际仲裁或国际法院裁决来谋求争议的解决。^② 但是,从中国解决陆上边界的经验来看,中国从未接受过第三方的调停和斡旋,也没有接受过国际法院的仲裁或判决。唯一的途径就是通过双方之间的和平谈判谋求解决。

谈判解决的大前提是良好的国家关系,小前提则是让双方军队脱离接触,避免军方的介入或发生军事冲突。比如 1954 年中缅两国军队在“1941 年线”缅方一侧的黄果园地区发生小规模冲突,导致边界气氛紧张。中国当时虽然表示不承认“1941 年线”,但同意撤到这条线中方一侧,条件是缅方军队不进入中国军队撤出的地区。在这一点得到落实后,双方才通过和平谈判达成解决边界问题的协议。中印边界冲突期间,中国多次主张双方从实际控制线(即 1959 年“11 月 7 日线”)后撤 20 公里,不仅没有得到印方的响应,而且印度还推行所谓的“前进政策”,结果发生了武装冲突。对印自卫反击战后,中国虽然占领了印度越过传统习惯线占领的中国领土,最后还是撤出了这个地区。在中国与俄、哈、塔、吉谈判达成解决边界问题的协议前夕,也是先达成了一系列的协议,减少在边界地区的驻军,以增加双方之间的相互信任。^③

“谈判的秘密就是寻求相关方面利益的和谐。”^④ 中国在解决陆地边界分歧过程中所展现的就是这样的精神。在和平谈判过程中,中国领导人不断强调,“有关双方中的任何一方都不应该把自己的要求强加于另一方,而是应该在和平共处五项原则的基础上,通过友好协商,互谅互让,求得对双方都是公平合理的解决。”^⑤ 中国不仅顾虑中方的民族利益和感情,也照顾另一方的利益和感情。如在解决中尼交界的珠穆朗玛峰归属问题上,毛泽东表示,将珠穆朗玛峰“全给你们,我们感情上过不去,全给我们,你们感情上过不去”,提出“一半一半,山的南边归你们,山的北边归我们”。^⑥ 类似的谈话贯穿于中国解决陆上边界谈判的始终。而这样做的结果,就要求双方在和平协商的基础上互谅互让。根据美国学者傅泰林的研究,中国做出的让步都超过了争议领土的一半(表-1)。

① 朱利江《试论解决领土争端国际法的发展与问题》,《现代国际关系》2003 年第 10 期。

② 《国际海洋法庭不顾中国拒绝,欲强行仲裁南海争端》,《环球时报》2013 年 3 月 26 日。

③ 这些协议包括:1996 年 4 月 26 日中国与相关邻国签署的《中、哈、吉、俄、塔关于在边境地区加强军事领域信任的协定》,1997 年 4 月 24 日签订的《中、哈、吉、俄、塔关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》及四个附件和同一天签署的《中、哈、吉、俄、塔政府关于在边境地区不增加军事力量的谅解备忘录》等。

④ Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomatic Method*, New York: Macmillan, 1954, pp. 63—64.

⑤ 王泰平主编《中华人民共和国外交史(1957—1969)》,北京:世界知识出版社,1998 年,第 94 页。

⑥ 《中尼边界要永远和平》,第 394—395 页。

表-1 中国在与邻国谈判解决陆地边界问题过程中的妥协情况

争议国家	争议领土面积(平方公里)	中国得到领土占争议领土的百分比(%)
缅甸	1 909	18
尼泊尔	2 476	6 珠穆朗玛峰半坡
印度	125 000	按照中方早期提议可得 26
朝鲜	1 165	40
蒙古	16 808	29(35)
巴基斯坦	8. 806	60。但给巴 1. 942 平方公里
阿富汗	7 381	0
老挝	18	50
越南	227	50
哈萨克斯坦	2 420	34 (32)
吉尔吉斯斯坦	3686	32
塔吉克斯坦	28 430	帕米尔的 4% 其余平分
俄罗斯	西部没有数字	
	东部河流岛屿	中国拿回 51%
	黑瞎子岛 408	各 50%

数据来源: M. Taylor Fravel, “Regime Insecurity and International Cooperation: Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes”, *International Security*, Vol. 30, No. 2, Fall 2005, pp. 46—83。作者后来出版的著作中的数据略有不同, 蒙古和哈萨克斯坦两栏括号里的数据出自作者的著作, 参见 Taylor Fravel *Strong Borders, Secure Nation*, pp. 46—47。

目前国内盛行的只有战争才能解决边界问题的观点, 以及对相关国家使用强力的主张, 反映了公众对历史的误解, 至少是不全面的了解。媒体和一些学者主张使用“武力”的言论所导致的直接后果, 就是崇拜以前的所谓“强硬”, 批评现在的“软弱”。这种认识既不合事实, 更无益于问题的最终解决。

三、解决边界问题的依据——历史与现实相结合

既照顾历史背景, 又照顾已经形成的现实情况, 是中国解决陆上边界的另一条经验。边界是历史形成的, 解决边界问题不能脱离历史。中国官方和学者在谈论中国边界问题的时候, 经常提到的一句话, 即某一争议领土“自古以来就是中国领土不可分割的一部分”。从外交谈判的策略来讲, 这样的说法并无不妥, 但是这样的说法既不科学, 在实践上也很难操作。因为中国历史上的领土疆域变迁, 有过极盛时期, 也有过大面积缩水的时期。^① 这样的说法和认识, 对外为“中国威胁论”提供了依据, 对内给公众提供了极不准确的信息, 容易误导公众, 也将自己推到墙角。

^① 王恩涌主编《中国政治地理》, 北京: 科学出版社, 2004年。转引自聂宏毅《鼎定国疆: 新中国成立60年中国边界问题研究》, 北京: 法律出版社, 2011年, 第2页, 注2。

领土是构成国家的基本要素之一。但是,领土和主权等概念是随着西方民族国家的产生,以及相关观念传入中国才有的。中国古代的观念是一种天下观,而非一种国家观,即“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”,领土观念相当淡薄。为了阻止英国公使常驻北京而将香港割让,就是一个典型的例子。

新中国成立初期,对于中国与不少邻国存在的边界问题,中国政府提出,“这些边界问题是历史遗留下来的,新中国不能负责,新独立的有关国家也不能负责。中国政府主张:在处理这些边界问题的时候,既要照顾过去的历史背景,又要照顾已经形成的实际情况。”^①周恩来总理曾有具体的指示。他说,不能要求把凡是曾向中国进贡的地方都纳入我国版图,也不能追溯得太远,如不能以元朝的疆界为根据提出要求。^②在解决边界问题时,不能把整个历史都翻出来作为依据,一般的史料只能做参考,只有最后一个时期的史料才有法理根据。所谓“最后一个时期”是指清末、北洋、民国时期,这个时期中国政府与外国政府谈判边界问题的资料可以引为法律依据。^③

新中国所继承的与邻国的边界情况非常复杂。少部分是已定界,大部分是未定界。前者多由当时统治邻国的西方列强与中国晚清政府签署的条约所确定,少部分由国民党政府与相关国家签订。即使这些所谓“已定界”,个别地方也存在分歧。对于大部分未定界,虽然没有划定,但与相关国家之间存在着基于历史上长期管辖范围所形成的传统习惯线。问题在于由于边界问题的复杂性,传统习惯线与谈判解决边界问题时的双方实际控制线并不总是一致。对于这种情况,中国主张,“除守住原来应该达到的地方外,便是根据历史上可以为凭的法理论点,并考虑到我们和有关国家的新的关系和我们的政策,来进行谈判。”^④这样做的前提是,对历史资料进行详细的调查研究,在分析历史材料的基础上,中国政府在处理边界问题时,对不同的情况采取谨慎的具体问题具体分析的政策措施。

首先,“根据正式条约而提出的要求,应该按照一般的国际惯例予以尊重,但是这并不排除两个友好国家的政府通过和平友好商谈求得对双方都是公平合理的解决。”^⑤1956年10月31日,外交部专门转发中共中央关于边界问题的指示说,中国和外国边界,已由旧约确定的,应该按国际法的一般原则处理。这个原则就是:一个国家在国体改变和新政府成立之后,对于旧政府同外国政府签订的政治或其他性质的条约可以继承或不继承,但是对划定两国边界的条约必须继承。如果需要进行调整,也必须在承认已经签订的旧条约之后,通过双方政府协商,加以调整。否则,不符合国际法的一般原则,而且会形成两国没有边界的形势,这就会引起两国边界

① 王泰平主编《中华人民共和国外交史(1957—1969)》,第94页。

② 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》,第103页。

③ 曲星《中国外交50年》,南京:江苏人民出版社,2000年,第214页。

④ 韩念龙主编《当代中国外交》,第144—145页。

⑤ 王泰平主编《中华人民共和国外交史(1957—1969)》,第96页。

上的严重纠纷,影响两国关系。^①

例如,对于英国政府趁太平洋战争爆发后中国抗战危急之际,逼迫中国国民政府签约划定的“1941年线”,中国政府对此是不高兴的,因为这是英国人乘人之危造成的。但是“如果否定‘1941年线’,就要修改条约或者废弃这个条约,这就使人感觉过去历史上所有划界的条约都是可以改变的,绝不是一个条约为止”。该线是英国人“乘人之危不公道的条约,但是那是已经签订的边境条约……两个利弊相比,两害相权取其轻。所以,对‘1941年线’我们顶多提出某一点斟酌,而不是给他来个否定”。^②对于中国与越南的陆上边界争议,双方也是本着“以中法界约为基础核定边界,重新签订边界条约”的原则,签订了陆地边界条约。^③中国与俄罗斯之间的边界协议,也是在沙皇俄国逼迫清政府签订的一系列不平等条约的基础上解决的。

对于非法的“麦克马洪线”,中国政府则采取了不同的立场。中国政府在谈判过程中不用“麦克马洪线”这一名称,因为中国政府从不承认未经中国中央政府批准、由英国殖民统治者诱迫西藏地方政府订的密约。但中国政府采取了具体问题具体分析的政策。中缅边界“麦克马洪线”以南的未定界地区,自清末以来已不归清政府管辖,缅甸独立后从英国手中继承了该地区,当地的景颇族建立了克钦邦加入了缅甸。中国对历史事实和实际情况进行调查研究,采取了务实的作法,即,不承认“麦克马洪线”;从实际出发,把“麦克马洪线”视为习惯线的一部分;将中缅边界作为一个整体来考虑;在解决过程中将“麦克马洪线”作为两国“习惯边界线”的一部分予以接受。^④

对于条约有出入的地方,中国政府坚持按照公认的国际法原则或国际惯例来处理其中不一致的地方。如中国晚清政府和沙俄签署的边界条约规定,中俄之间的东段以河流为界。在中苏关系恶化的时候,苏联坚持将边界划到河流中国一侧的江岸。这是中国政府所不能同意的,也是双方之所以在珍宝岛发生战争的原因。戈尔巴乔夫就任苏共总书记后,在海参崴发表讲话,同意按照主航道中心线划定阿穆尔河(黑龙江)的边界走向。^⑤随后,双方之间的边界谈判才得以取得进展。和平谈判的结果是,包括珍宝岛在内的中俄界河中的一半岛屿划归中国所有,黑瞎子岛则由中俄双方平分。

如果传统习惯线与实际控制线一致,相对容易解决。但是,由于历史的原因,中国与许多国家之间的边界被多次改动过,传统习惯线和实际控制线并不一致。因此,需要根据实际情况,友好协商加以解决。周恩来在中尼谈判解决边界问题时比

^① 《中共中央关于中缅边界问题的指示》,1956年10月31日。转引自高飞《简评中国处理领土争端的原则及理念》,《外交评论》2008年第5期,第30页。

^② 《周恩来外交文选》第232—233页。

^③ 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,第2、213—214页。

^④ 刘金浩《中缅边界中“麦克马洪线”问题及其解决》,《当代中国史研究》2006年第1期,第96页。

^⑤ 钱其琛《外交十记》,北京:世界知识出版社,2003年,第24页。

较系统地提出了这一原则:以传统习惯线和双方实际管辖为基础,即肯定现状;个别争议,个别调整,按地图办事,画法一致的肯定下来,画法不同,但无争议的,可经过勘查,根据地形和实际情况,使画法统一;画法有出入,又有争议,交给联合委员会解决。^①在解决中蒙边界问题时中国主张,“基本维持现状,稍作调整”,对于争议地区,“根据双方当前实际管辖情况,并照顾到双方边民利益和感情,通过友好协商,进行适当解决。”^②在解决中国与阿富汗的边界问题时,按照双方“实际管辖情况划界”。^③对于与巴基斯坦实际控制其防务的克什米尔地区的划界问题,中国本着“既考虑历史背景,又照顾当前实际情况”的原则,“全线基本按传统习惯线”划定。^④

中国在与印度谈判讨论边界问题时所秉承的也是这些原则。中印西部的传统习惯线是喀喇昆仑山脉,中段沿喜马拉雅山脉,东段沿喜马拉雅山南麓。^⑤英国和印度当局长期的控制范围也是历史习惯线。但是在新中国成立初期无暇西顾期间,印度越过传统习惯线,使传统习惯线与实际控制线不一致。尤其是在东部,印度控制了麦克马洪线以南的地区。^⑥在中印冲突前,中国也曾明确表示不承认也不使用“麦克马洪线”这一概念,向印度提出了以“维持现状”处理“麦克马洪线”的建议,却遭到印度方面的拒绝。中国对缅甸和印度提出了相似的原则,做出了相同的努力,但由于印度和缅甸的态度不同,导致了完全不同的结果。^⑦

在南海争端问题上,国内比较流行的一种观点认为,上世纪 70 年代以来周边国家才开始对南海地区提出声索,此前南海问题不存在争议。而实际情况是,南海岛礁和海域归属争端已经持续了近百年。^⑧此外,对于南海的九段线问题,国内也有多种观点,包括国界线说、历史性水域线说、历史性权利线说、岛屿归属线或岛屿范围线说等各种观点。外交部发言人在 2012 年 2 月的一次例行记者会上表示,“南海争议的核心是部分南沙岛礁领土主权争议和南海部分海域的划界争议”,“没有任何国家包括中国对整个南海提出主权声索”。^⑨这只不过是重申了中国的一贯政策,却也遭到了网络媒体的热议甚至批评。这里需要弄清历史事实,统一思想,才能一致对外。

从历史经验看,以实际控制线为基础划界是中国以往解决边界问题的政策。^⑩

① 韩念龙主编《当代中国外交》,第 148—149 页;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》,第 4—5 页。

② 韩念龙主编《当代中国外交》,第 150—151 页。

③ 同上,第 153 页。

④ 同上,第 152 页。

⑤ 曲星《中国外交 50 年》,第 225 页。

⑥ 王宏伟《喜马拉雅山情结:中印关系研究》,北京:中国藏学出版社,1998 年,第 157—161 页。

⑦ 刘金浩《中缅边界中“麦克马洪线”问题及其解决》,第 93 页;金英宗《“麦克马洪线”与中缅北部边界问题》,《中国边疆史地研究报告》,1988 年第 3 期。

⑧ 徐焰《正确看待南海争端的长期性、复杂性》,《学习时报》2011 年 12 月 5 日。

⑨ “2012 年 2 月 29 日外交部发言人洪磊举行例行记者会”,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t909551.shtml。

⑩ 徐焰《解放后我国处理边界冲突危机的回顾和总结》,第 21 页。

在确定实际控制线的过程中,双方都需要对相关的历史材料进行详细的分析,并将事实真相告知双方的公众。否则,相关方面都各执一词,只会激化国内情绪,导致双边矛盾升级,延误谈判解决相关边界问题的机会和可能。因此,当前面临的海洋领土争端,首先不是一个国际问题,而是一个如何统一国内认识形成合力的问题。

四、领土问题的解决需要最高领导人的魄力和智慧

关于中国解决边界问题政策的研究多受研究者理论归属的影响。^①持现实主义观点的学者认为,国际力量的平衡以及中国对威胁的感知,是中国与其他国家边界争议的主要推动力。^②自由主义学派的学者认为,中国处理领土争端的态度与国内政治有较大的关系,民族宗教问题、意识形态的分歧以及国内政治的决策形式影响着中国在解决领土争端中的政策。^③近年来中国学者的研究表明,中国在解决边界问题上政策的决定因素是邻国的政策,如果邻国奉行扩张性边界政策,中国的态度就趋于强硬;反之,如果邻国奉行维持现状的边界政策,中国的政策选择则倾向于宽和。^④但是,对决策过程的追踪显示,无论国际力量的平衡,还是国内政治的影响,都需要决策者将这些因素考虑在内,领土边界问题的解决需要最高领导人的魄力和智慧。

有关上世纪60年代中国与有关国家领土争议问题解决的研究和当事人的回忆表明,周恩来总理亲自参与和主导了中国与相关国家领土边界问题的解决。^⑤而对于敏感的问题,如对印度的自卫反击战,以及解决诸如敏感的珠穆朗玛峰的划分问题,都是由毛泽东亲自决定或提出方案。^⑥至于“搁置争议,共同开发”的主张则是由邓小平提出的。

在冷战结束后的边界问题解决过程中,领导人的主导地位仍然是与相关国家解决边界问题的关键。如随着中越关系在冷战后的改善,两国外交部门从1992年就开

^① 相关文献回顾,参见聂宏毅《鼎定国疆:新中国成立60年中国边界问题研究》,第8—29页; Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, pp. 11—41。

^② Eric Hyer, *The Pragmatic Dragon: Structural Imperatives and China's Boundary Settlements*, University of British Columbia Press, forthcoming.

^③ Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*; Chien-peng Chung, *Domestic Politics: International Bargaining, and China's Territorial Sovereignty Disputes*, Ph. D. dissertation, University of Southern California, 2000.

^④ 聂宏毅、李彬《中国在领土争端中的政策选择》,《国际政治科学》2008年第4期,第1—34页;聂宏毅《鼎定国疆:新中国成立60年中国边界问题研究》。

^⑤ 姚仲明、沈韦良、左峻峰《周恩来总理解决中缅边界问题的光辉业绩》;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,第55—65页;宋凤英《周恩来与中缅边界谈判》,《党史纵览》2005年第11期,第4—10页;穆阿妮《周恩来与中尼边界谈判》,《理论视野》2012年第1期,第63—65页;孔德生《周恩来开辟和平解决边界问题新途径》,《党史文汇》2000年第1期,第8—12页;孔德生:《周恩来与中苏边界谈判》,《文史精华》2000年第2期,第35—38页。

^⑥ 《毛泽东外交文选》,第395页。

始了边界谈判,但是一直不能取得进展。直到 1999 年 2 月越共总书记黎可漂访华,两党总书记协议,“要尽早谈判解决两国边界领土问题,并一致同意在 1999 年内签署两国陆地边界条约,在 2000 年内解决北部湾划界问题”。^①随后,两国外交部如期在 1999 年 12 月 30 日签署了《中越陆地边界条约》。2000 年 4 月,越南国会主席农德孟访华,双方领导人重申按期完成陆上边界的勘界工作,并在 2000 年底完成北部湾的划界工作。在 2000 年 12 月越南国家主席陈德良访华时,双方签署了《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》,再次按时完成了任务。^②正如中国代表团团长唐家璇外长在中越陆上边界协议签署后所言,“回顾两国陆地边界谈判的历程,双方之所以能够克服重重困难,解决全部争议并如期正式签约,首先应归功于两党两国领导人的亲自关心和指导”。^③

中俄之间最后一块争议领土黑瞎子岛的划分,也是在双方最高领导人的亲自参与和推动下才达成协议的。时任中国外长唐家璇在回忆录中这样总结评价两国领导人的作用“解决复杂敏感的边界问题,需要极大的政治魄力。正是因为中俄两国领导人富有远见卓识,决策果断,才为双方解决边界问题创造了良好的政治条件。两国领导人亲力亲为,先后 13 次在双边和多边的各种场合,就解决剩余的边界问题深入交换意见。他们高瞻远瞩,既坚持捍卫和维护各自的国家 and 民族利益,又能照顾对方的关切,求同存异,找出双方利益的结合点,并在关键时刻及时给予指导,指明方向,推动谈判克服困难,取得进展。”^④

邓小平之所以提出搁置争议一说,在于他认为下一代领导人有更多的智慧,总会找到解决问题的办法。因此,解决中国当前面临的领土争议,也需要新一代的领导人表现出自己的智慧和魄力。

五、现状难以维持,面临新环境,需要大智慧

从当前的形势来看,继续搁置争议面临巨大的挑战,解决这些问题的紧迫性大大增加。在新的环境下解决老问题,首先要把握当前形势的发展变化,并参考以往解决陆地边界的成功经验。

领土边界问题涉及国家的切身利益和民族感情,其解决方式、过程和结果始终与一个国家国内政治存在着密切的联系。这不是新现象,而是一贯如此。如在上世纪 50 年代的中缅边界谈判过程当中,就有不少政协委员给中央政府写信,称中方在谈判中“让步太大、失地太多”。为此周恩来在第一届全国人民代表大会上《关于中

① 《江泽民与黎可漂举行会谈》,《人民日报》,1999 年 2 月 26 日。

② 《江泽民主席会见越南国会主席农德孟》,《人民日报》2000 年 4 月 6 日《江泽民主席和陈德良主席举行会谈》,《人民日报》2000 年 12 月 26 日。

③ 《中越签署陆地边界条约》,《人民日报》,1999 年 12 月 31 日。

④ 唐家璇《劲雨煦风》北京:世界知识出版社 2009 年,第 162 页。

缅边界的报告》中指出“我们是个大的社会主义国家,我们必须设想一些民族主义国家和我们社会制度不同,对我们是有疑虑有畏惧的。我们一方面应该坚持和维护我们民族的正当利益,但另一方面也必须而且的确应该在反对大国主义方面做出一些榜样。就边界问题来说,重要的在于我们应该做到使双方真正在平等、互利、友好的基础上加以解决,而不在于我们必须多占一点地方。”^①

近年来的海洋领土边界争议出现了一些新的情况:争议的领土所涉及的利益范围大大扩展,参与的部门不断增加,对领土边界问题的关注也由精英阶层扩展到普通公众。这些都是全球化发展的结果,也是社会进步的表现。更多部门参加决策过程,虽然增加了政府决策过程的复杂性,降低决策过程的效率,但从决策理论上讲,漫长的决策过程会使决策过程中听到更多的声音,使决策结果反映尽可能多部门的利益和观点,增加决策结果的合法性和权威性,提高决策结果的稳定性。^②这种情况需要加强政府不同部门之间的合作与协调,强调有关各方树立大局意识和全局观念。中国政府2013年3月成立国家海洋局,就是朝这个方向迈出的具有代表性的重要一步。^③

对于公众的广泛关注,并在新媒体上就领土边界问题发表各种各样的观点和主张,也要承认这更是社会进步的表现。多元化是当今国内外政治的一个显著特点。社会监督在一定程度上可以增加决策过程的透明度,限制决策的随意性,摆脱意识形态的掣肘,使政府在解决涉及国家主权的领土问题时更加理性,以更加符合国家长远和总体利益的方式进行决策,与对方谈判。更为重要的是,公众舆论不仅为政府决策献计献策,而且在涉及领土边界的谈判过程中越来越成为可资利用的谈判资源。因此,应该肯定,不管在边界问题上持什么样的立场,绝大多数国人的出发点都是一样的,他们都是爱国的。

但是,由于公众经历和背景不同,教育程度和掌握的信息状况有异,看问题的角度、政策主张和对政府的期待也就各种各样。尤其值得警惕的是,边界问题与一些国内问题联系起来,一些人借边界与领土争端发泄内部怨气,把敏感的领土边界问题作为国内舆论的炒作对象,把合作看成一味的妥协,把主张谈判与和平解决指责为软弱甚或卖国,只有主张强硬才是爱国的,动辄叫嚣使用武力。这些绝非健康的声音。正如一位华裔学者所指出,大多数中国人从小接受的教育告诉我们,宁愿牺牲自己的生命,也要“为了领土不惜一战”。但是人造土地、农业技术革命、全球化贸易等的发展正在改变着领土的价值。^④边界问题的解决不仅仅涉及某一小块领土,

① 周恩来《关于中缅边界的报告》,《人民日报》,1957年7月10日。

② David Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform 1978—2001*, Stanford University Press, 2001, pp. 29, 16.

③ 《王峰谈重组国家海洋局,不是单设队伍而是和海洋局相结合》,中国新闻网,2013年3月11日, <http://lianghui.people.com.cn/2013npc/n/2013/0311/c358700-20748024.html>。

④ 陈志武《国家大与小的逻辑——专访耶鲁大学教授陈志武》,《财经文摘》,2013年3月(总124期),第60—61页。

而是牵一发而动全身,影响到外交的大局。如果在领土问题上从强调意识形态、忽视国家利益的一个极端,回归到农耕社会、前工业革命时期的另一个极端,就如同在中国高度依赖对外出口贸易而且加入更多国际条约和协议的情况下,仍然动辄把积贫积弱时代的抵制洋货作为国家对外政策一样,是与时代格格不入的。解决海洋领土边界问题的思路需要与时俱进。在国内因素对国家对外政策的影响日益上升的背景下,需要在国内通过舆论引导“中国公众对领土主权纠纷上的正确意识”,避免过激情绪对理性决策过程的干扰。^①

从国际角度看,形势也在发生新的变化。随着中国国际地位的提高,中国解决国际问题的能力也有很大提高,政策选项也在增加。当然,这些对中国有利的因素,在争端的另一方眼里恰恰是不利因素。这也是周边国家所担忧的。在解决海洋边界问题上中国所面临的国内问题也正是周边其他国家所面临的问题,而且由于其国力相对弱小,受到弱国心态和受害者心理等影响,它们对涉及领土主权的问题更加敏感。这种状况从外部增加了与相关国家解决边界问题的复杂性和难度。在解决领土边界问题时,如果一方面将中国当做被动受害的一方,另一方面动辄提出教训小国,就是没有认识到作为大国的中国对事务发展的影响力和解决问题的能力,这种片面的思想认识很可能使我们错失有利因素和解决问题的良机。当今的中国有能力和必要将解决海洋边界问题的主动权抓在自己手中,并引导事态朝着有利于中国的方向发展。这种方向应该是符合中国国家大局和外交战略的。如果领土问题能够得到妥善解决,不仅可以维护和增进领土主权上的利益,而且也可以为中国稳中求进的战略、实现中国梦创造良好的周边环境,否则有可能赢得某一具体领土上的“芝麻”,丢掉了外交大局的“西瓜”,甚至两者皆输。

中国外交已经成为中国国内政治的重要议题,中国与周边国家围绕领海问题的争端已经成为中国外交面临的最棘手的问题。每一个爱国者在中国外交应该怎么做、应该如何处理领土边界问题上,都有着充满感情色彩的判断、自以为是的强烈观点和政策主张。然而,正如韩裔美国学者金淳基在批评中国外交政策研究界存在的问题时所说,“通常的情况下研究中国外交政策的学者把车子放在马前面,不确定前面要解释的因变量就单刀直入直接进入到解释性分析(乃至判断性的结论)”^②。这也许是对当下国人参与中国外交大讨论中出现的各种各样状况最公允的评价和批评了。回顾新中国解决陆地边界争议的经验,其现实含义就在于,对于当前的岛屿和领海权益争端,需要高度的智慧,弄清事实,把问题放在中国国家发展的大战略和中国外交的大布局中寻求解决途径。

^① 马小军《边界意识,也要进入国际体系》,《世界知识》2009年第17期,第24—25页。

^② Samuel Kim, *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations* (2nd edition), Boulder: Westview Press, 1989, p. 6.