

中印边界争端谈判机制探讨

王玫黎*

摘要：中国拥有14个陆地邻国，其中只剩下印度和不丹与中国未签署边界条约。中印两国的领土与边界问题存在于世界上人口最多的两国之间，涉及到12万多平方公里的争议面积。两国边界谈判自2003年开启特别代表会晤机制以来，取得了一些共识，也存在着许多分歧。在中印边界争端解决方案中，和平共处五项原则是思想基础，建立常设的谈判机制、深化对话与安全互信机制、运用国际组织等创新性机制是解决矛盾的催化剂。在构建人类命运共同体的理念指导下，“一带一路”倡议的大背景对中印边界谈判会产生积极影响。

关键词：中印关系 谈判 和平共处五项原则 边界争端 “一带一路”

中国和印度作为世界上两个人口最多的文明古国，在近代都曾遭受过殖民主义的侵略，又几乎在同时获得独立和解放，相似的经历和历史教训让我们深知和平的可贵。中国和印度山水相连，人民世代友好相处，^①发生领土争端只是近百年的事。上世纪50年代中期由中印两国首次倡导的和平共处五项原则是双方友好关系的见证。新中国成立后，中国也曾因边界争端与印度发生过武装冲突。近些年来，中国政府以和平谈判的方式与有陆地争议的大多数邻国均签订了边界协定，解决了绝大部分的领土争议问题，而在与印度的边界问题上却久拖不决。那么，我们有没有一些新的思路寻求解决中印边界争端的新机制？特别是，在“一带一路”背景下，中印边界争端解决机制有无可突破之处？对这些问题的探讨将为中印两国边界争端的解决提供一些建设性思考。

国内相关领域的研究成果主要集中在国际关系领域。譬如，徐进，^②徐能武，^③吴兆礼，^④姬文波^⑤均从国际安全机制构建来探究边界争端的解决。实际上，研究当代的国家领土和边界争端，还需要关注国际制度和法律的作用。当然，没有对国际关系的多样性和复杂性的认知，国际

* 西南政法大学国际法学院教授，西南政法大学海外利益保护研究中心执行主任。本文是作者主持的2017年国家社科基金项目《中国——东盟合作开发南海区域海洋制度研究》(17XGJ003)的阶段性成果。

① 毛泽东主席曾经讲过：“印度民族是伟大的民族，印度人民是很好的人民，中国和印度这两个民族和人民之间的友谊，几千年是很好的。”这是毛泽东主席1951年1月26日在印度驻华使馆举办的印度国庆招待会上的讲话。参见毛泽东：《毛泽东外交文选》，中央文献出版社1994年版，第148页。印度的尼赫鲁总理于中华人民共和国建立后不久就说过：“不论我们喜欢还是不喜欢，这是一个非常稳定、足够强大而又受人民拥护的政府，我们必须承认这一政府。”See Sudhakar Bhat, *India and China* (New Delhi: Popular Book Services, 1967), p. 9.

② 徐进：《在韬晦与有为之间：中国在保障国际安全中的作用》，载《国际安全研究》2013年第4期。

③ 徐能武：《国际安全机制理论与分析》，中国社会科学出版社2010年版。

④ 吴兆礼：《中印边界问题的缘起、谈判进程与未来出路》，载《南亚研究》2013年第4期。

⑤ 姬文波：《1987年中印边界危机回顾与反思》，载《南亚研究》2018年第1期。

法的研究也可能变得过分保守与僵化。^① 因此, 将国际政治与国际法这两大领域综合起来研究, 是探索解决国际问题的必然要求。

国际关系的现实主义学派对国家安全有不少论述。^② “安全困境”作为国际关系理论的一个重要概念, 其核心就在于, 一国安全的增强导致他国安全的削弱, 不是由于错觉和想象中的敌意, 而是由于国际政治的无政府状态,^③ 因此国际相互作用的本质必然是冲突。^④ 而国家之间的冲突必然破坏现有的国际政治, 导致各国的安全危机。今天, 我们所看到的国际冲突, 绝大部分与领土、主权相关, 许多国家陷入了此种“安全困境”。近年来, 由于中印两国边界谈判进展缓慢, 印度在中印边境地区不断增加军事力量, 部署了先进的武器装备, 力图获得常规军事优势。^⑤ 同时, 印度还在中印边境不断制造事端, 甚至挑起2017年持续71天“洞朗事件”。因此, 要使中印两国不落窠臼, 摆脱形成“安全困境”的可能, 两国的边界谈判进程必须更快更有效率, 采取更有建设性的措施。

2018年4月下旬, 中印两国国家元首在武汉举行的“习莫会”上为两国走出“洞朗事件”阴影和解决争端带来契机。会上提出, 关于两国边界争端的解决, “双方同意要妥善处理和管控分歧, 在尊重彼此关切和愿望的基础上, 以更加成熟和智慧的方式, 通过和平协商处理分歧问题。”^⑥ 成熟的方式首先应当摒弃武力的对峙回到谈判桌上来, 而边界谈判创新性机制的构建和完善是解决争端的催化剂; 由中国政府倡导的构建新型国际关系和人类命运共同体的新理念, 对发展两国经济、实现地区的和平稳定提供了新的方向; 中国提出并践行的“一带一路”倡议是新背景。

一 中印两国的谈判进程回顾

中印边界谈判历经数十年, 虽然取得了一些突破, 但要达成双边条约仍然任重道远。为妥善解决边界问题, 两国有必要对谈判机制进行多层次的改革。就对话和沟通机制而言, 两国不能仅限于纸上谈兵或者单一地由外交部门之间进行对话, 而应有制度上的创新。这些年双方建立的边境事务磋商与协调工作机制就是一个很好的例证。此外, 中印边界谈判要想有进一步的突破, 还必须双方在思路上获得统一。

1962年, 中印边界自卫反击战后, 两国关系跌入低谷, 外交关系一度从大使级降为代办级。

① 王逸舟:《重塑国际政治与国际法的关系——面向以人为本、社会为基的国际问题研究》, 载《世界政治与经济》2007年第4期, 第7页。

② 在分析国际政治的本质特征时, 现实主义学派强调, 国际政治无政府状态决定了在国家间关系上不存在公共权力、法律和道德规范, 这必然会导致国家间相互猜忌和对对方意图进行最坏的分析。由于缺乏信任, 每个国家都面临一种自助的形势, 即国家主要依靠本国的各种资源和能力参与国际间的权利角逐或生存竞争, 即通称的“安全困境”(Security Dilemma)。“安全困境”指的是在国际无政府环境下, 各国际政治行为体的安全均得不到有力保障。为了维护自身安全, 其必须采取自助措施, 努力扩大权势; 但这一举动反过来又会引起其他行为体的不安全感, 进而采取相应反制行动, 引起寻求安全与权势扩张之间的恶性循环。Alan Collins, *The Security Dilemma and the End of the Cold War* (Edinburgh: Keele University Press, 1997), pp. 12 - 13.

③ 潘广辉:《现实主义与理想主义的国际安全观辨析》, 载《教学与研究》2003年第10期。

④ 宋德星:《国际关系三大理论流派对国际安全的思考》, 载《国际论坛》2000年第4期。

⑤ 关培凤、徐萍:《印度处理对华争端策略研究——以“阿鲁纳恰尔邦”的管理和炮制为例》, 载《武汉大学学报(人文科学版)》2014年第5期。

⑥ 《中印寻求公平合理的边界问题解决方案》, 载《新京报》2018年4月25日要闻第A3版; 《习近平同印度总理莫迪在武汉举行非正式会晤, 达成广泛共识》, 载《世界知识》2018年第5期。

此后的一段时间内，印度奉行不战不和的政策，两国边境地区一直维持着相对安定的局面。1987年，印度单方面在“麦克马洪线”以南，主要包括中印东段争议地区内成立了所谓的“阿鲁纳恰尔邦”，中国政府对此表示严重的抗议，谴责并声明绝不承认“阿鲁纳恰尔邦”。与此同时，美国与苏联出于政治和战略利益的考虑，正在寻求改善与中国的关系，印度的态度随之发生转变，向中国发出和解的信号。1988年12月，印度总理拉吉夫·甘地力排众议，接受时任中国总理的李鹏的邀请，对中国进行了正式友好访问。在之后的联合公报中，双方重申了以和平共处五项原则作为指导两国关系的基本原则，^① 一致同意建立关于边界问题的副部长级联合工作小组，“在寻求双方都能接受的边界问题解决办法的同时，积极发展其他方面的关系，努力创造有利于合情合理解决边界问题的气氛和条件。”^② 拉吉夫·甘地访华标志着中印两国关系实现正常化，为和平解决长期以来困扰两国关系的边界问题提供了有利契机。

继此次拉吉夫·甘地总理访华之后，由双方副部级官员为首的中印边界问题联合小组举行了会谈，双方关系逐渐得以改善。1990年8月在新德里举行的第二轮会谈中，双方同意两国边防人员举行不定期会晤。^③ 1992年2月举行的第四轮会谈中，双方同意，两国边防人员每年6月和10月在中印边界东段的棒山口和西段的斯潘古尔湖地区的莫尔多通道实际控制线两侧，轮流举行定期会晤。^④ 1995年8月，在联合工作小组的第八轮会谈上，双方达成两国军队将从东段桑德洛河附近的四个近距离对峙的哨所后撤，避免双方军队间近距离接触的协议，以利于保证边境地区的和平和安定。^⑤ 2003年6月，中印两国总理签署了《中华人民共和国和印度共和国关系原则和全面合作的宣言》，双方同意各自任命特别代表，从两国关系大局的政治角度出发，探讨解决边界问题的框架。^⑥ 2005年4月，双方签署了《解决边界问题政治指导原则协定》，^⑦ 双方同意在“政治标准和指导原则”下解决边界问题。至此，中印双方关于边界问题的谈判的第一阶段已告一段落。

按照双方的设想，第二阶段的会议目标是寻求一个“一揽子”的框架，第三阶段才会讨论边界划分的问题。^⑧ 然而，笔者认为第二、第三阶段谈判任务的完成将会很艰难，除了因为边界争端的复杂性外，中印边界问题的历史包袱也是阻碍谈判进程的羁绊。现实也说明，接下来的几轮谈判，双方会谈的进展相当有限。虽然双方都表示愿意持续进行边界会谈，但面对主权问题，谁都不会轻易让步。

二 中印边界谈判取得的成就

自上世纪70年代两国关系逐步恢复和改善后，中印重新认识到通过谈判来和平解决中印边

① 中国外交部亚洲司：《中华人民共和国和印度共和国双边关系重要文献汇编》，世界知识出版社2006年版，第63页；程瑞声：《中印边界谈判及其前景》，载《国际问题研究》2004年第3期。

② 《中印联合公报》，载《人民日报》1988年12月24日。

③ [印] 瓦兰·辛格著，王永刚译，《印中关系：认知与前景》，载《东南亚南亚研究》2009年第4期。

④ 《外交部发言人1992年2月27日答记者问》，载《中华人民共和国国务院公报》1992年第5期。

⑤ 陈宗海：《中印边界谈判：从副部级官员会谈到特别代表会晤》，载《当代世界》2010年第6期。

⑥ 《中华人民共和国和印度共和国关系原则和全面合作的宣言》，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/zygx/zywx/t752836.htm>，最后访问时间：2018年6月10日。

⑦ 戴秉国：《战略对话—戴秉国回忆录》，人民出版社、世界知识出版社2016年版，第280页。

⑧ 董玉洁：《难解中印边界棋局》，载《世界知识》2009年第9期，第16页。

界问题符合两国利益。^①自1993年之后,中印两国通过谈判,签订了不少的法律文件,它们虽然没有最终取得实质进展或达成具体方案,但是其成就仍然是显而易见的。尤其是,双方达成了许多政治指导原则,可以作为他们双边谈判的法律框架,^②并且,双边关系文件也奠定了今后解决两国边界问题的基础:

1. 从过去“不容谈判”到愿意谈判。20世纪50年代,印度政府坚持“不容谈判的立场”,拒绝中国提出的维持边界现状、停止巡逻、举行谈判的建议,尼赫鲁曾经强调:“边界在那里,‘麦克马洪线’就在那里。对此,我们没有什么要与任何人、与中国政府、与任何其他政府讨论。”^③因此,中国政府化解双边紧张局势的努力并没有取得预期效果。60年代中印边界武装冲突爆发后,中印关系长期处于僵冷状态,^④两国关于边界问题的会谈也随即中止。^⑤1969年印度总理英迪拉·甘地曾表示愿与中国进行有意义的会谈,以寻求中印争端的解决。直到1976年中印先后互派大使,印度政府希望通过和平谈判解决争端的立场也开始清晰起来。^⑥

2. 谈判代表的级别越来越高。从1981年12月至1987年11月,近六年的八轮边界会谈并没有取得实质性进展,但确立的副部级官员会谈具有里程碑意义。自2003年始,中印两国商定各自指定特别代表共同探讨边界问题,开展特别代表会晤是谈判代表高级别的表现。2018年4月中印两国首脑的“习莫会”上,再次确认了两国边界问题特别代表会晤机制在解决争端中的重要性,双方寻求公平合理以及都能接受的边界问题解决方案。^⑦

3. 建立了边境事务磋商与协调工作机制,开创了机制化建设的模式。2012年1月17日,中印双方签署了《关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》,依据其第4条规定设立了“中印边境事务磋商和协调工作机制”,^⑧中印边境事务磋商和协调工作机制成立以来,在促进两国涉边部门的了解与合作、及时处理涉边事务、稳定边境局势等方面都发挥了积极作用。

4. 确立了解决边界问题的“三步走”战略。“三步走”战略意味着先确立解决边界问题的

① 左伟尘:《中印边界问题和平解决前景展望》,载《印度洋经济体研究》2014年第2期,第51页。

② 2005年达成的中印两国解决边界问题的原则框架是:1、通过和平友好方式协商解决边界问题,互不使用武力或以武力相威胁。本着和平共处五项原则,从两国关系大局的政治角度出发,通过平等协商,寻求公平合理以及双方都能接受的解决边界问题的方案。2、本着互相尊重、互相谅解的精神,对各自在边界问题上的主张做出富有意义的和双方均能接受的调整,一揽子解决边界问题。适当考虑彼此的战略目标和合理利益以及同等安全原则。3、考虑到双方的民族感情、实际困难、合理关切与敏感因素以及边境地区的实际情况,边界应沿着双方同意的标识清晰和易于辨认的天然地理特征划定,维护边境地区双方定居人口应有的利益。4、边界问题最终解决之前,双方应严格尊重实际控制线,共同努力保持边境地区的和平与安宁。《外交部谈解决中印边界问题政治指导原则主要内容》,http://view.news.qq.com/a/20130505/000001.htm,最后访问时间:2018年4月20日。

③ 转引自刘朝华:《中印边界座谈会纪实(上)2006年11月18日》,载《南亚研究》2007年第1期。

④ 中印关系陷入长达十多年的僵冷状态。Nancy Jetly, *India-China Relations 1947-1977: Study of Parliament's Role in the Making of Foreign Policy* (New Delhi: Radiant Publishers, 1979), p. 7.

⑤ Maxwell, Neville, *China and India: the Un-Negotiated Dispute*, *The China Quarterly*, Vol. 1970, p. 47.

⑥ 吴兆礼:《试析目前中印边界谈判面临的机遇与挑战》,载《国际关系研究》2013年第6期。

⑦ 外媒评析会议目的之一是为防止2017年“洞朗事件”的再次发生和处理中国“一带一路”倡议给两国所带来的一些矛盾,参见《中印领导人“闲庭信步”有深意》,载《参考消息》2018年4月30日第16版。

⑧ 《关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》第4条规定设立了“中印边境事务磋商和协调工作机制”由两国外交部门司局级官员牵头,由双方外交和军事官员组成,主要任务是处理涉及保持边境地区和平与安宁的相关边境事务,研究开展和加强中印边境地区双方军事人员和机构间交流与合作。参见《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t947958.shtml,最后访问时间:2018年6月10日。

指导原则，再确立落实指导原则的框架协定，最后在地面上划界立桩。^① 2005年4月11日举行的中印边界问题特别代表团达成的《关于解决中印边界问题政治指导原则的协定》，这是中印关于边界问题谈判所取得的最为重大的阶段性成果，是两国间就解决边界问题达成的第一个政治文件，^② 确定了双方达成的共识：和平谈判、一揽子协定、历史与现实的兼顾以及维持边界的安宁，它奠定了“三步走”的第一步，^③ 为今后的边界谈判提供了政治指导。

5. 在历史遗留问题上双方有了新突破。过去，在两国的联合公报中，印方只承认西藏是中国的自治区，在西藏的归属问题上采取暧昧态度。在2005年6月23日签署的《中印关系原则和全面合作的宣言》里，印度首次“承认西藏是中华人民共和国的领土的一部分，重申不允许西藏人在印度进行反对中国的活动”。

6. 边界谈判推动经济、人文和科技领域的交流与合作。边界谈判确立了和平协商原则，这不仅缓和了两国的关系，而且边界谈判并非是单一的内容，它还推动着中印两国在经济、人文和科技等方面的交流与合作。^④ 谈判中确定了中印是面向和平与繁荣的战略合作伙伴，双方互利双赢才是双边关系的基础。^⑤ 中印两国均为发展中国家，也是主要的新兴经济体，都拥有庞大的国内市场，经济互补性较强，合作潜力巨大。根据2018年4月商务部最新发布的信息报道，2017年中印双边贸易额增长20.3%，升至844亿美元，创历史新高。^⑥ 中印经济改革的不断深入需要和平的国际环境和周边环境，随着全球经济一体化深入发展，两国应该逐渐提升边界的经济功能意识，淡化边界的政治安全功能。

三 中印边界争端解决的机制设计

机制（Mechanism）原指机器的构造和工作原理，它代表有机体及其构造、功能等，强调做特殊的工作方式和方法。简单地说，机制包括机构和特定的人力及其工作，也强调原则、制度或方法，是综合形成的体系。边界问题是影响中印关系的重要因素，它不仅复杂，而且双方分歧较大，彻底解决需要时日。但双方应从发展友好关系出发，以创造性的思维进行探索，来寻找解决的原则、制度及方法。^⑦

（一）继续坚持和平共处五项基本原则

自从1954年中国、印度、缅甸三国共同倡导的和平共处五项原则确立以来，尽管国际关

① 张宏峰：《中印边界问题的现实背景与研究意义》，载《山东省农业管理学院学报》2012年第1期，第123页；左伟尘：《中印边界问题和平解决前景展望》，第51页。

② 戴秉国：《战略对话—戴秉国回忆录》，第281页。

③ 印度国家安全顾问、中印边界谈判特别代表S. 梅农高度评价两国边界谈判成效。梅农认为，“当我们观察我们的关系和边界，我们事实上已经取得了相当大的成就，我们很好地处理了双边关系。边界保持了和平，我们在走向最后解决方面也取得了进展。*Border Talks, India, China Reach “Understanding”*，The Indian Express, December 5, 2012, p. 12.

④ 吴兆礼：《述评目前中印边界谈判面临的机遇与挑战》，第88页。

⑤ Commodore Katherine Richards, CSC, RAN, *China-India: an analysis of the Himalayan Territorial Dispute IND-Pacific Strategic Papers*, February 2015, p. 13. <http://www.defence.gov.au/ADC/Publications/IndoPac/Richards%20paper.pdf>, (last visited July 23, 2016).

⑥ 商务部例行新闻发布会，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/diaocd/201804/20180402737146.shtml>，最后访问时间：2018年4月24日。

⑦ 马嫒：《当代印度外交》，上海人民出版社2007年版，第106页。

系经历了风云变幻,但和平共处五项原则却显示出强大的生命力,并且日益深入人心,被越来越多的国家所接受。^①现在通常认为,它构成现代国际法的基本原则。事实上,它在解决纷繁复杂的国际争端方面,更显示出独到的科学性和可行性,应当作为指导中印边界争端解决的基本原则。

首先,和平共处五项原则是由中印两国共同倡导并推动的。1954年4月29日,和平共处五项原则主要内容写入《关于中国西藏地方和印度之间的通商和交通协定》,这是它首次以文字形式见诸国际条约。^②1954年6月,中印、中缅总理在《联合声明》中确认和平共处五项原则为国际关系的指导原则,这些原则不仅适用于国家之间,而且适用于一般国际关系中。^③和平共处五项基本原则在1954年中印和中缅协定缔结之后立即得到巨大声誉,它被规定在许多双边和多边的条约和协定等国际法律文件之中。和平共处五项原则在中印两国之间首先倡导以来,作为指导两国关系的准则,在两国间不少的国际法律文件中有所体现。如1999年两国外长达成两点主要共识,中印关系发展的基础是和平共处五项原则。^④2005年4月11日,中印两国政府签署的《解决中印边界问题政治指导原则》中提出两国政府本着和平共处五项原则解决边界问题。^⑤

其次,和平共处五项原则在解决国际争端方面具有优越性。和平共处五项原则突出了主权原则,由互相尊重主权为基础引申出来的互不侵犯原则就直接阐明了国家之间在发生纠纷或争端时,应通过和平方法予以解决。它明确指出:各国在其相互关系中,不得以任何借口进行侵略,不得以违反国际法的任何其他方法使用武力或以武力相威胁,不得侵犯另一国的主权和领土完整,不得以战争作为解决国际争端的方法。和平共处五项原则中的最后一项原则——和平共处原则也再次确认了和平解决国际争端,它指出各国应当友好相处,共存于国际社会,促进国与国之间的相互了解与合作,在发生争端时应当用和平的方式解决国际争端而不应该诉诸武力。^⑥和平共处五项原则强调的是和平,它促使争端各方冷静下来化干戈为玉帛,运用和平共处五项原则,甚至可以消除国际争端的爆发点。

(二) 善用国际法维护我国领土主权

法律的功效就是一经制定必须被遵守,^⑦对于传统上“以欧洲为中心”设计出来的国际机制和国际规则,处于规则制定中弱势一方的国家在适应和内化的过程中必然会有理解上的差异和分歧。在中印两国边界争端中,中国的主张在有的方面没有得到应有的国际舆论的支持,其中有国际政治舆论和话语权的因素,也可能有我国不善于或者不重视法律应对的影响。^⑧

近代中国强遇西方,这是中华民族走出古老传统的第一道门槛。^⑨如今,经历了改革开放40

① 王玫黎:《和平共处五项原则:解决国际争端的基本准则》,载《四川师范大学学报(哲学社会科学版)》2000年第2期,第27页。

② 法学教材编辑部《国际法》编写组:《国际法》,法律出版社1982年版,第64页。

③ 王成兰、王玫黎:《和平共处五项原则推动着当今国际法的发展——兼论和平共处五项原则的地位和作用》,载《西南政法大学学报》2000年第2期,第34页。

④ 郑瑞祥:《中印关系的发展历程及发展展望》,载《国际问题研究》2012年第4期。

⑤ 《中印解决中印边界问题政治指导原则》第1条规定:“边界问题的分歧不应影响双边关系的整体发展。双方将通过和平友好方式协商解决边界问题,互不使用武力或以武力相威胁。边界问题的最终解决将大大推动中印睦邻友好关系。”http://tieba.baidu.com/p/5678880565_zuih,最后访问时间:2018年6月10日。

⑥ 王玫黎:《和平共处五项原则:解决国际争端的基本准则》,第28页。

⑦ R. R. Baxter, “International law in her Infinte Variety”, (1980) 29 (4) *the International Law Quarterly* 36, pp. 36-40.

⑧ 曾皓:《我国在中印边界谈判中应加强法律应对》,载《吉首大学学报(社会科学版)》2001年第5期,第96页。

⑨ 王玫黎:《国际法观念与近代法律改制》,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2003年第4期,第149页。

年的发展,中国正在以崛起大国的姿态屹立于世界,面对全球一体化对国际政治新秩序带来的挑战和机遇,在处理国际争端的事务上,我国必须善用国际法规则维护我国国家安全和国家利益。

目前,国际争端的法律解决方法主要有仲裁和国际司法解决。在1962年我国与印度发生边界武装冲突后,印度政府曾经提议,通过两国同意的方式提名一人或数人进行国际仲裁,以作出对两国政府都具有拘束力的裁决。^①我国政府拒绝了印度方面的建议,认为边界问题是关乎两国主权的重大问题,绝不可以通过任何形式的国际仲裁求得解决。国际司法解决是将争端提交给一个已事先成立、由独立法官组成的国际法院或国际法庭,根据国际法对争端当事国作出具有约束力的判决。我国也从未与其它任何国家订立过将争端提交给国际法院的特别协议,对我国签署、批准或加入的国际公约中带有提交国际法院解决争端的争端解决条款,过去几乎都作出了保留,^②这表明我国拒绝通过国际法院解决与其它国家之间的争端。在关乎边界争端的问题上,无论是印度政府还是中国政府领导人估计也不会将两国的边界问题提交给国际法院审理,因为边界问题关乎两国的核心国家利益,具有巨大的政治风险。据此,笔者认为无论是仲裁还是国际司法手段都无法对当前中印边界问题进行有效的解决。因此,我们必须从国际法中寻找其他路径。

1945年《联合国宪章》第33条和1970年联合国大会的《国际法原则宣言》中均强调和平解决国际争端,^③国际社会并不限定以固定某种方式和平解决国际争端的方法,国家具有选择和平争端解决手段的自主权。从我国实践来看,通过和平谈判,签订双边条约是解决中印边界争端最理想的出路。事实上,各国政府在谈判中也非常善用国际法的原理进行法律斗争,^④法律对边界谈判至关重要。^⑤在谈判过程中,我国必须要根据国际法的要求举证我国对争议领土的主权,以此驳斥印方的不合法与不合理之要求。^⑥总之,应将国际法贯穿于中印双方谈判和签订条约的全过程,以法律的形式把一些好的做法和经验肯定下来,确定为双方今后处理类似情况的要求和规范。^⑦因此我国在中印边界争端谈判中要善于运用法律手段,尤其是国际法手段,加强法律应对,以论证支持自己的主张,驳斥对方的无理要求。

(三) 创新谈判机制、推动谈判进程

我国是世界上陆地边界最长和邻国最多的国家之一,陆地边界长度超过22000公里,维护领

- ① 赵劲松:《中国和平解决国际争端问题初探》,载《法律科学》2006年第1期,第100页;王虎华:《论我国和平解决国际争端的理论和实践》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2002年第4期,第30页。
- ② 赵建文:《条约保留在我国理论与实践》,载《政治与法律》2013年第9期,第4页;孙宁:《论我国和平解决国际争端的理论和实践》,载《黑龙江对外经贸》2010年第5期,第58页。
- ③ 《联合国宪章》第33条规定,国家应该尽早采取谈判调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用,或自行选择的其他合适的和平方法,求得争端的解决。《国际法原则宣言》是指联合国大会在1970年全体一致通过的《关于各国联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》。共七项原则,其内容如下:禁止以武力相威胁或使用武力原则、和平解决国际争端原则、不干涉内政原则、国际合作原则、民族自决原则、国家主权平等原则、善意履行国家义务原则。
- ④ R. R. Baxter, "International Law in Her Infinte Variety", pp. 36-40.
- ⑤ 国际法学家希金斯指出:“虽然边界谈判的结果不是完全根据法律作出,但是,边界谈判仍然是法律框架内运行。”Rosalyn Higgins, *The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council*, (1970) 64 *American Journal of International Law* 1, p. 549.
- ⑥ 张惠彬:《困境与出路:新形势下中亚局势与我国西部安全问题研究》,载《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期,第21页。
- ⑦ 关培凤、徐萍:《印度处理对华边界争端策略研究——以“阿鲁纳恰尔邦”的炮制和管理为例》,载《武汉大学学报(人文科学版)》2014年第3期。

土完整、处理与周边国家的领土争议，长久以来就是我国政府的首要任务。虽然我国曾就边界争议与周边国家发生武装冲突，如1959年、1962年的中印边界武装冲突，1969年的中苏珍宝岛事件武装冲突，但我国政府通过和平谈判解决边界问题的立场是坚定不移的。人们对中印边界问题的最终解决可以持谨慎乐观的态度。如果中印双方领导人能具体落实互谅互让的精神，就调整框架做果断决策，中印边界问题不排除能较快地获得最终解决并实现双赢。^①

中印双方边界谈判起始于二十世纪80年代中印关系正常化后。为保持边境地区的和平与安宁，两国先后于1993年9月和1996年11月签订了《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《关于在中印边境实控线地区军事领域建立信任措施的协定》。^②2003年，两国总理任命特别代表，从两国关系大局的政治角度出发，探讨解决边界问题的框架。双方特别代表经过5轮会晤，就《解决边界问题政治指导原则的协定》达成一致，并于2005年4月11日正式签署。^③按照两国的计划，接下来的会议目标是寻求一个“一揽子”的框架来处理有争端的区域，最后签订边界条约。然而，从上世纪80年代以来，中印边界谈判进行了30余年举行了十余轮谈判，虽然取得了一些成果，^④但双方对各自的解决方案不甚满意，中印边界问题极有可能久拖不决，成为僵局。

因此，笔者认为建立创新谈判机制对推动谈判进程有重要意义：

1. 构建可持续发展的常设谈判机制。谈判的有效持续是中印两国边界争端解决的重要基础条件。除了双方已经建立起来的中印边界问题联合小组、特别代表谈判机制以及中印边境事务磋商和协调工作机制外，^⑤还应建立常设的边界争端处理机构，为中印边界问题的解决提供制度保证。笔者认为，双方应当在机构设置上有一个常设的边界争端解决机构，这一机构可以命名为“中印边界事务委员会”，一方面，该委员会解决边境地区出现的一般性争端，主要维护边境地区的日常事务，通过主持巡逻、定期举行会谈、互通信息、消除疑虑、避免擦枪走火，建立分歧管控和危机管控机制来推动中印边界问题的和平进程；另一方面，该委员会可以作为今后两国边界划定后的边界委员会的过渡。2013年4月中旬开始，中印两国军队出现的“帐篷对峙”事件暴露出两国边界常设机构的缺失。虽然在2014年10月17日两国设立了中印边境事务磋商和协调工作机制，建立了多层次、成体系的沟通渠道，^⑥但是，它并非是一个常设机构，在沟通与问题的解决方面的行动力不明显，对突发事件的反应和处理能力有限。从而，鉴于中印两国边界问题的复杂性和长期性，建立更加积极有效的机构有其必要性。

① 程瑞声：《中印边界谈判及其前景》，载《国际问题研究》2004年第3期。

② 《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》，<https://wenku.baidu.com/view/2ae1cbe1524de518964b7d3a.html> 以及《中华人民共和国政府和印度共和国政府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》<https://baike.baidu.com/item/中华人民共和国政府和印度共和国政府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/6713444?fr=Aladdin>，最后访问时间：2018年6月10日。

③ 《外交部就中印边界划界进展答记者问》，南方新闻网中国新闻，<http://www.southcn.com>，最后访问时间：2018年4月10日。

④ 取得的成果包括：1993年的边境和平与安定协定、1996年的军事领域建立信任措施协定、2005年4月的政治指导原则。参见〔印〕斯瓦兰·辛格：《中印边界谈判为何如此复杂》，载《东方早报》2009年8月6日。

⑤ 2012年1月17日中印边境事务磋商和协调工作机制正式启动。按照《中华人民共和国政府和印度共和国政府关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》第2条规定：“工作机制由中华人民共和国外交部的司局级官员和印度共和国外交部联秘级官员牵头，双方外交和军事官员组成”。这为双方互通信息、及时掌握情况提供了新的平台，也使边境地区的和平与安宁得到更有力的保障。截至2017年11月17日，中印边境事务磋商和协调工作机制已经举行了10次会议。

⑥ 中印边境事务磋商和协调工作机制初步预备建立五个层次的沟通机制：一是中印边防巡逻部队举行定期“国旗会谈”；二是成都军区与印北方司令部之间举行定期会晤，考虑在总部之间建立热线；三是国防部代表定期会晤；四是中印边界磋商工作小组举行定期会晤；五是中印两国举行防务对话年会等等。

笔者设想的“中印边界事务委员会”与中印边境事务磋商和协调工作机制的区别在于：一是，它为两国展开各种层次的对话与合作提供组织领导工作；二是，它将建立分歧管控和危机管理，提高反应力；三是，它可以解决一般性的边界争端。根据管理学理论，组织职能是为了实施计划而建立起来的一种结构，该种结构在很大程度上决定着计划能否得以实现，也指为了实现计划目标所进行的组织过程。^①

2. 深化边界对话机制。设置对话机制就是为了畅通对话渠道，以期中印双边在谈判中能逐渐达成共识或形成一揽子方案。2003年6月所启动的特别代表机制是深化边界对话机制的实现路径之一，它在谈判级别上，从局司级升级到副部级主持的边界问题的联合工作小组，再升级到特别代表机制以适应中印边界谈判特点。

印度学者迪帕克指出：“处理问题有三种选择：一是开战；二是无限期搁置；三是加速现存的对话机制，让公众准备接受一个边界问题的双赢协议……。”^② 2015年5月，中印确立中国国务院发展研究中心与印度国家转型委员会对话机制，并于2015年11月和2016年11月先后举行了两次经济领域的对话机制。此外，笔者认为，还可以考虑先设立一个边界议事专家小组。此小组的职责是较大范围地集中两国的法律、军事等部门专家，每年展开1-2次对话活动，广泛听取对方专家的意见，了解民意，消除彼此对中印边界认识上的问题并竭力化解负面民意。在此基础上，该小组可以提出推进两国边界谈判的一系列建议，为更高一级的谈判提供依据。

3. 健全海上事务对话，开展海上安全合作。2012年中印双方开展了首次海上事务对话，就各自的海军战略意图进行沟通。^③ 海上事务对话的建立是中印在非传统安全领域内合作的又一重要内容。2016年2月，中印举行了海上合作对话，双方介绍了各自海洋发展战略及对海上安全形势的看法和立场，同意加强政策对话，拓展在海洋科技、海军交流、渔业、航运等领域的务实合作，为建设安全、和谐的海洋而共同努力。^④ 美国学者认为中印关系虽然体现出一种“安全困境”，但在边境问题、弹道导弹计划、贸易不平衡等方面，双方的对立和竞争关系控制得不错。只是，海洋领域却并非如此，“安全困境”投射至印太地区（Indo-Pacific）的可能性较大，应该引起世界的注意。^⑤

4. 防务安全磋商机制。中国按照亲诚惠容的周边外交理念，巩固和发展与周边国家军事关系。根据1996年中国与印度签署的《在边境实际控制线地区建立军事信任措施的协定》，截止到2014年底，中国已与26个国家建立防务安全对话磋商机制，近年来又与50余国举行80多场以反恐救灾等为主题的联合演习和训练，香山论坛就是中国军队推进安全对话与合作的一个例证。^⑥

5. 强化合作互信机制。中印两国在解决争端之前应当加强合作，包括经济合作和安全合作，增强互信。互信包含政治互信和军事互信。在政治互信方面，需要落实双方的对话、沟通与合作机制，对双方共识加以落实的同时扩大这种共识，并且把这种共识细化到具体的措施上；在军事互信

① 王桂侠、万劲波：《智库运行机理和信息运行机制研究》，载《情报科学》2016年第5期，第18页。

② B. R. Deepak, *India and China 1904-2004: A Century of Peace and Conflict* (Delhi: Manak Publications Pvt. td., 2005), pp. 440-441.

③ 吴挺：《中印建立首个海上事务对话》，载《东方早报》2012年3月3日A03版。

④ 林民旺：《中印关系新趋势与新挑战》，载《国际问题研究》2017年第4期，第126页。

⑤ See Mohan, Samudra Mathan: *Sino-India Rivalry in the Indo-Pacific* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), p. 9; George Perkovich, "Forward", in Mohan, Samudra Manthan: *Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, pp. xi-xii.

⑥ 《中国与26国建立防务安全对话机制》，<http://news.qq.com/a/20141122/006810.htm>，最后访问时间：2016年7月18日。

上,需要建立畅通的军事合作机制,使两国建立的防务安全磋商机制定期化与制度化,开通两国军事热线和定期交流机制,推动两军的高层会晤和互访机制。此外,在2015年5月15日,时任印度总理莫迪访问中国之际,中印两国签署的联合声明里提出了增进军事互信的具体内容。^①

6. 运用区域组织框架。中印两国同为金砖国家成员,金砖国家合作在当今国际关系中发挥着日益重要的作用。中印是金砖国家中情最相近的国家。金砖国家领导人经常会晤并保持互访势头,引领中印关系健康稳定发展。金砖国家也在加强国际和地区事务中的磋商与合作。另外,也可以利用上海合作组织这种区域性国际组织框架机制。上海合作组织自成立以来为中国与俄罗斯、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等国间的边界问题解决作出了贡献,积累了丰富的经验,而印度已为该组织的成员国,有充足的机会在这一平台上,通过友好协商来推动边界问题的早日解决。

四 在“一带一路”倡议下改善中印边界谈判机制

印度国内对于中国提出的“一带一路”倡议的反应比较消极,甚至颇有疑虑,中国学者认为印度政府的态度是“谨慎和怀疑”。^②就“21世纪海上丝绸之路”而言,一些印度研究人士认为这是中国力图通过贸易、港口和大陆桥与周边国家建立经贸关系以消除周边紧张状态,也是打破美国“亚太再平衡”战略、以期与美国“分庭抗礼”的中国规划,有利于中国分散印度在印度洋的影响力。^③还有一些学者表达了对中国崛起的焦虑,认为“21世纪海上丝绸之路”将加深中国与一些海洋区域的联系,能提高中国日益增长的军事和海洋力量,^④在保障中国的海上通道安全的同时会对印度的国家安全造成威胁。就“丝绸之路经济带”而言,印度本身并不拒绝,但担心中国—巴基斯坦经济走廊计划。按照该计划,商品从中国的西部地区运到巴基斯坦的瓜达尔港,有一部分要穿过克什米尔,而这片领土在数十年来一直是印度与巴基斯坦间的争议问题。印度方面认为,如果同意建设该走廊,就等于承认其对巴基斯坦实际控制下的领土拥有主权,这是不可接受的。^⑤同时他们担心中国在南亚港口的投资具有战略和经济的双重意义,是建设海外海军基地的第一步。^⑥

面对印度的谨慎与怀疑,在“一带一路”倡议下改善中印边界谈判机制时应当强调正确认

- ① 印方欢迎中国中央军委副主席年内访印,中方邀请印国防部长等军队领导人年内访华;两国陆军第五次联合反恐训练于2015年在华举行。双方将开展军舰互访并举行通过演习和海上搜救演习。加强边防合作,开展两军总部和相邻军区年度访问和交流,努力开通两军总部间热线电话,在中印边界各段设立边防会晤点等等。参见《中华人民共和国和印度共和国联合声明》, <https://baike.baidu.com/item/中华人民共和国和印度共和国联合声明/17571802>, 最后访问时间:2018年6月10日。
- ② 林民旺:《印度对“一带一路”的认知和中国的政策选择》,载《世界经济与政治》2015年第5期。不过也有学者认为,在莫迪政府的领导下,印度进入了一个“强势政府”时代。印度的对外政策也受到这种“强势政府”心态的影响。在中印边界问题上,印度急于“一揽子解决”但不会做出任何实质性让步。在“一带一路”问题上,印度不会明确反对,但也不会积极参加。参见叶海林:《莫迪政府对华“问题外交”策略研究—兼论该视角下印度对“一带一路”倡议的态度》,载《当代亚太》2017年第6期。
- ③ Zorawar Daulet Singh, ndian Perceptions of China's Maritime Silk Road Idea, (2014) 8 *Journal of Defence Studies* 4, p. 136.
- ④ John C. K. Daly, China Focuses on its Maritime Silk Road, *Making Wave*, Volume16, No. 7, 31 July, 2014.
- ⑤ 《外媒称印度焦虑注视“一带一路”:忧被中国包围》, http://news.ifeng.com/a/20160511/48747453_0.shtml, 最后访问时间:2017年6月1日。
- ⑥ 参见曹卫东主编:《外国人眼中的“一带一路”》,人民出版社2016年版,第161页。

识历史真相,消除边界误解。为了使边界争端客观公正地得到解决,双方必须要相互尊重、换位思考,照顾彼此的关切,对各自的主张作出富有意义和双方均能接受的调整。尤其需要印度对1962年中印武装冲突的真相加强认识,消除双方对边界实控线、设施建设等不同认知,消除对中国的疑虑、促成互信合作。

就“一带一路”而言,中国应主动加强中印两国各种层次的沟通交流。这种沟通机制既包含建立两国国家元首、外交部门及官员为引领的高层,也包含政府各部门、地方政府及事业单位的中间力量,还吸纳企业、媒体、智库等民间形式,形成多层次、多元化沟通机制。通过各种沟通交流,对于事关两国重大关切的关键问题,主要通过高层对话、沟通、协调、谈判来解决问题,化解存在的矛盾。对于可能引发对方疑虑的安排和事件,中间和民间层次要多做解释工作,甚至应当防患于未然,消除可能发生的隐患,构建合理的交流路径。只有通过互信才会产生好的结果,^①比如探讨将中国提出的“21世纪海上丝绸之路”倡议与印度季风计划(Project Mausam,也译作“季节计划”)^②的对接,进而为“一带一路”的建设乃至中国崛起营造更为良好的外部环境。

同时,还要处理好美国对中印关系的影响。美国重返亚太使得中国发展的外部环境变得更为复杂,美国一直把中国在东南亚日益提升的影响力看作是对美国重返亚太的回应。^③“亚太再平衡”战略政治上依靠亚太同盟的同时拉拢中国周边国家,美国拉拢印度制衡中国,正如美国《国防战略指针》所表示:“美国将与印度建立长期战略合作关系,支持印度成为地区经济之锚和更广阔印度洋地区的安全提供者”。^④有了美国的拉拢和支持,印度对成为大国地缘战略布局中积极争取的对象这一目标,作出了积极和配合的外交表现。

对“一带一路”倡议,印度的态度原则上是正面的,印度作为孟中印缅区域合作论坛成员与亚投行创始成员国之一便是例证。然而,“一带一路”是有国际影响的大倡议,需要所有利益相关方包括印度方面更多地参与和对话。中印之间在基础设施建设、互联互通、贸易要求和资金分配方面,仍然有很多问题需要协调。印度战略家拉贾·莫汉(C. Raja Mohan)也强调,中国应该同印度解决好边界问题,促成中印关系朝向合作而非竞争的方向发展。^⑤2015年6月29日,由于中国牵头的《亚洲基础设施投资银行协定》的签署,中国、印度成为该组织的两大股东,这就是双赢的有益探索。中国和印度都是对世界有重要影响的国家。中印用一个声音说话,全世界都会倾听。^⑥这表明中印合作的必要性和可能性以及对世界和亚洲带来的崭新气象。但中印之间要进一步理顺双边关系,加强彼此间的依赖、交流与合作,必须要消除双方的“敏感问题”、突破领土与边界争议。^⑦相似的发展阶段必然使两国将发展经济作为头等任务,而发展经济必须要有一个和平稳定的周边环境。因此,中印边界争端若不能妥善解决,将会给两国的经济合作与经济发展蒙上一层阴影。

① 戴秉国:《战略对话——戴秉国回忆录》,第273—275页。

② 季风计划全名是“海上航线与文化景观”计划,转引梅冠群:《印度对“一带一路”态度变化及其战略应对》,载《印度洋经济体研究》2018年第1期,第82页。

③ Szcudlik-Tatar, China's Response to the United States "Asia-Pacific Strategy", *PISM Policy Paper*, No. 41, October 2012, p. 12.

④ U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.

⑤ C. Raja Mohan, Samudra Manthan, *Sino-Indian Rivalry in the Indian Pacific* (Washington Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2012) p. 75.

⑥ 《习近平提出中印边界问题等四点建议》, http://news.ifeng.com/a/20140918/42022352_0.shtml, 最后访问时间:2016年7月3日。

⑦ 刘万文:《印中关系与中国西部安全》,载《世界经济与政治论坛》2004年第1期。

中国和印度互为重要邻国，都是发展中大国和新兴市场国家。作为世界多极化进程中的两支重要力量，面临悄然变革的贸易保护主义和单边主义逐渐抬头的国际格局，加强中印关系是两国的必然之选。两国早已认识到：“在很多重大的国际问题上，印中两国都有相同或相近的立场。”^① 在边界问题上，只要两国能够遵循达成的解决边界问题的“三步走”路线图，继续开展友好协商，双方就能找到共同接受的解决方案。在边界问题最终解决前，双方共同管控好争议，维护好边境地区和平安宁，不使边界问题影响两国关系发展。^② 两国的边界争端至今虽没有得到解决，也许今后也很难在短期内得到解决，但这并不妨碍双方发展伙伴关系，实现双赢、共赢。边界谈判与条约签署是一种较为深入的合作，虽然两国的要求尚存差异，但跨越喜马拉雅山的握手更加有力，^③ 两个伟大的国家如果能开展伟大的合作，不但能掀开中印关系新篇章，还能产生世界影响。^④ 相信通过两国政府和人民的友好努力，两国之间关于边界问题的分歧，必将找到一个成熟而合理的机制得以圆满解决。

A Study of the Sino-Indian Boundary Negotiation Mechanism

Wang Meili

Abstract: China has 14 territorial neighbors, of which only India and Bhutan have not signed a border treaty with China. The Sino-India territorial and border issues are between two countries with the largest population in the world, involving more than 120, 000 square kilometers of disputed area. Since the dialogues under the special representative meeting mechanism initiated in 2003, India and China achieved some consensus, but disagreements are still exist. With regard to the Sino-Indian border dispute settlement mechanism, the five principles of peaceful coexistence which both parties had accepted is the framework of conflict resolving, and the establishment of a sustainable consultation platform, the deepening of mutual trust on security and dialogue, and the innovation of international organizations, are all important to play function for the dispute resolution. The idea of building a community of shared future for mankind, and the “One Belt One Road” initiative have positive impact on the Sino-India boundary negotiations.

Keywords: Sino-India, Negotiation, the Five Principles of Peaceful Coexistence, Border Disputes, “One Belt One Road” Initiative

(责任编辑：罗欢欣)

① J. N. mahnty, “Sino-India Relations in the Post-Cold War Era”, in M. D. David and T. R. Choble (ed.), *India, China and South East Asia: Dynamics of Development* (New Delhi, Deep & Deep Publications Pvt. Ltd., 2000), p. 101.

② 《习近平提出中印边界问题等四点建议》，http://news.ifeng.com/a/20140918/42022352_0.shtml, 最后访问时间：2016年7月3日访问。

③ 2013年5月20日中国国务院总理李克强在印度的《印度教徒报》《觉醒日报》上发表题为《跨越喜马拉雅山的握手》的署名文章。

④ 2018年4月27日习近平主席会见印度总理莫迪时指出。参见严瑜：《龙象共舞应对百年变局》，载《人民日报海外版》2018年4月28日第6版。