

## 中印边界问题中的实际控制线因素\*

张 力\*\*

[内容提要] 在中国和印度最终解决边界与领土争端之前,实际控制线具有极为重要的意义,但由于历史原因和现实战略利益矛盾,中印双方对实控线的位置存在不同认知,难以就澄清和划设实控线的问题达成一致。实控线认知差异也持续引发中印在边境实控线地区发生军事对峙。从中国对解决边界问题的总体战略谋划、中印双边关系以及相互战略安全着眼,有必要在高度务实的基础上探寻管控实控线态势的新路径,为最终解决边界问题创造更有利的条件。

[关键词] 中印边界问题;实际控制线;冲突管控

[中图分类号] D823; D835.1 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2017) 02-0001-08

[DOI] 10.13252/j.cnki.sasq.2017.02.001

虽然中印两国至今未解决边界领土争端,但存在着一条各自实际管辖所及的实际控制线(下文除直接引文外,均简称实控线),但各段实控线从未经双方共同核实,中印两方的地图也未清晰标明实控线的具体位置,这一状况一直持续至今。在中印最终解决边界与领土争端之前,有效管控实控线态势具有极为重要的意义,但由于历史原因和现实战略矛盾,双方对实控线的位置存在不同认知,难以就澄清和划设实控线的问题达成一致。实控线认知差异近年来持续引发中印在边境地区的军事对峙及其他突发事件,而中印对实控线互信措施的机制性探索则有助于管控冲突和引导双边关系良性发展。本文研究中印边界领土争端中的实控线因素,将探讨与实控线相关的若干主要问题。

### 一、中印边境实控线的概念及其运用

中国首先在中印边界问题上采用实控线的概念。1960年4月,周恩来总理访印为和平解决边界争端做最后努力时在一份书面讲话中提出:中印双方边界存在着争议;中印两国之间存在着一条各自行政管辖所及的实控线。在两国边界问

题经过商谈得到解决之前,双方应该各守实控线,不提出领土要求作为先决条件,但可以进行个别调整。双方应该维持边界的现状,不以片面的行动,更不允许使用武力,来改变这种状况。<sup>①</sup>但当时印度尼赫鲁政府一方面坚持“麦克马洪线”是中印之间的既定边界,中印边界东段不容谈判,同时要求中国无条件地承认印度对西段中国阿克赛钦地区的主权要求,对中国领导人的提议不屑一顾。1959年8月至10月在中印边界东、西两段相继发生朗久事件和空喀山口事件。同年11月7日,周恩来在致尼赫鲁的信中建议:中印两国武装部队从实控线各自后撤20公里并脱离军事接触,并强调实控线包括“东段的所谓‘麦克马洪线’和各方实际控制的西段。”印度断然拒绝了中方这一有关脱离实际接触、避免军事冲突的提议。尼赫鲁不承认中印之间在西段存在实控线,他在中印边界冲突期间不无情绪地表示:“中国主动提出从他们所称的‘实控线’后撤20公里是毫无意义的。什么叫‘实控线’?这是他们自(1962年)9月以来通过侵略制造出来的一条线?以公然的军事入侵前进40或60公里,然后再主动后撤20公里并要

\* 本文为国家社科基金重点项目《中印领土争端及解决前景研究》(项目批准号:16AGJ012)阶段性成果。

\*\* 历史学博士,教育部人文社科重点研究基地四川大学南亚研究所研究员。

① “周恩来就中印边界问题给亚非国家领导人的信”,1962年11月15日, <http://view.news.qq.com/a/20121024/000002.htm>, 2017-05-29。

求对方同样做,这种欺骗性的诡计骗不到任何人。”<sup>①</sup>可以说,印度拒绝就边界问题进行谈判并在边界地区不断推行“前进政策”,直接导致1962年中印边界发生大规模军事冲突。中国在取得边境自卫反击战胜利后,宣布单方面从实控线后撤至中方一侧20公里以外。周恩来在边界冲突发生后致亚非国家领导人的公开信中,再次重申了中方对边界问题的原则立场,强调中印应在双方实控线的基础上通过适当调整、互谅互让最终解决边界问题。<sup>②</sup>

中印边境在1962年战争后并未平静,1967年中印边防部队在乃堆拉山口爆发军事冲突,1987年中印又在实控线东段的柔多洛河谷发生几近开战边缘的武装对峙。印度正式宣布建立“阿鲁纳恰尔邦”后又发生桑多洛河谷军事冲突。1988年底印度总理拉吉夫·甘地访华,中印双方达成政治共识,同意推动双边关系实现正常化,并寻求边界问题的和平解决。作为这次中印领导人会晤的具体成果,副部级的边界问题联合工作小组正式启动。鉴于1962年中印边界冲突及其后又发生数次规模有限的边境冲突事件,中印双方自开始边界问题联合工作小组磋商以来均赞同,在两国最终解决边界问题之前,确保实控线和平与安宁至关重要。这一共识形成1993年(拉奥总理访华)、1996年(江泽民主席访印)中印签署两项有关边界实控线地区信任建设协定的基础。此后至今,沿中印边境实控线一带未再发生真正意义上的军事冲突,基本上保持了和平。

由于边界问题悬而未决的现实和为避免双方在相互接触地区发生冲突,实控线的重要性在中印多份有关边界问题的双边文件中受到强调。1993年签署的《在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》首次将实控线写入双边协议,其中规定:在边界问题最终解决之前,双

方严格尊重和遵守实控线,双方的一切活动不得超越实控线。1996年签署《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》,再次重申双方严格尊重和遵守实控线的原则。以上两项协定并未回避双方对实控线存在认识分歧的事实,1993年协定提出“在必要时,双方将在对实控线有不同认识的局部地区共同核定实控线的走向”<sup>③</sup>;后一项协定则具体提出:如果双方边防人员因对实控线走向的分歧或其他原因而进入对峙状态时,双方须保持克制,采取一切必要步骤避免事态恶化,同时双方须立即通过外交途径进行磋商,审议局势,防止紧张升级。该文件并强调,协议部分条款的完全实施有赖于双方对边境实控线走向达成共同谅解,同意加速澄清和确认实控线的进程,首先对有不同认识的局部地区的实控线走向加以澄清,尽快交换表明各自对整个实控线走向认识的地图。<sup>④</sup>

2005年4月温家宝总理访印,中印签署首份有关解决边界问题的政治文件——《解决中印边界问题政治指导原则的协定》,其中除重申双方严格尊重和遵守实控线之外,提到边界问题联合工作小组等双边机构将“继续工作,包括澄清实际控制线和落实建立信任措施”。<sup>⑤</sup>同时签署的《中印联合声明》也指出:“中印边境地区实控线的澄清已经取得了显著进展。双方同意,在已商定的参数基础上,尽早完成交换标明各自对整个实控线走向认识的地图的进程,以实现早日达成关于实控线走向共同谅解的目标。”<sup>⑥</sup>

## 二、实控线认知差异与边界突发事件

然而观察表明,中印多份双边文件就核证实控线所表达的乐观与实际情况之间存在着距离。首先,中印对实控线的不同理解导致澄清实控线的工作受阻。中印联合工作小组及专家组在这方

① “Line of Actual Control,” [https://en.wikipedia.org/wiki/Line\\_of\\_Actual\\_Control](https://en.wikipedia.org/wiki/Line_of_Actual_Control).

② “周恩来就中印边界问题给亚非国家领导人的信”。

③ 参见《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》,1993年9月7日, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/zygx/zywx/t753019.htm>, 2017-03-29。

④ 参见《中印在边境实际控制线军事领域建立信任措施协定》,1996年11月29日, [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-01/11/content\\_233680.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-01/11/content_233680.htm), 2017-03-24。

⑤ 参见《中华人民共和国政府和印度共和国政府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, <http://blog.163.com/linjianyangguang@yeah/blog/static/85076440201542585729282/>, 2017-03-29。

⑥ 参见《中华人民共和国与印度共和国联合声明》,2005年4月11日, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cein/chn/zygx/zywx/t752833.htm>, 2017-03-29。

面做了不少工作，2002年，双方就争议较小的中段实控线首先交换了各自的位置地图。但随后在核实西段时遇到难以逾越的障碍，无法取得共识，并取消了原定2003年进行的东段实控线核实工作，整个核实进程在2005年实际告停。正如中方媒体观察指出，初步解决的中段争议区仅占全部争议区不到2%，中印边界的主要问题集中在东、西两段，由于历史背景复杂，接下来的谈判难度很大。并且从谈判实践看，由于双方赋予中印联合工作小组的谈判代表权力有限，继续维持原有谈判机制已不现实。<sup>①</sup>另据其后担任中印边界问题特别代表的戴秉国回忆，从1989年到2005年，中印边界问题联合工作小组共举行了15轮会谈，“因为印方一直坚持原有的立场不松动，边界问题的解决还是未能取得积极进展。”正是在这种复杂的背景下，为了替解决中印边界问题另辟蹊径，中印双方同意建立边界问题特别代表会晤机制。<sup>②</sup>

中印双方均未公布导致澄清实控线进程中止的具体分歧及相关细节，但仍可依据历史原因作出某些推测。中印双方对实控线尤其西段实控线的认知分歧涉及到1962年的中印边界军事冲突。在西段，中国认可的实控线基本上与传统习惯线吻合，但印度从1959年底通过“前进政策”不断向外缘扩张领土，直到挑起边界武装冲突之前已深入中国境内建立了43处据点，致使在西段的实际接触位置发生很大程度的改变。<sup>③</sup>中国在1962年的自卫反击战中夺回了被印方蚕食的领土，恢复了原有实控线的位置（周恩来在1962年1月15日致亚非国家领导人的公开信中称中方主张的实控线为“1959年11月7日实际控制线”，以示与印度对实控线立场的区别）。直到

今天，印度国内舆论仍普遍认为中国当时通过武力侵占了印度领土，进而并不认可目前西段实控线的具体位置。中印各自理解不同的西段实控线的纵深距离大约为10-20公里，也是近年来对峙等边界突发事件的多发地带。在东段，印度也曾在1959年越过中国政府本不承认的“麦克马洪线”，肆意改变实控线位置，向北蚕食中方领土。较近的这段历史表明，印度对中印边境实控线问题的复杂化有不可推卸的责任。

中印双方对实控线的不同认识，也反映为沿实控线地区不时发生的摩擦及由此引起的外交和舆论争议。印度军方2009年的一份报告称，2008年内共有270起中方边界违规事件和2300起中方边境人员“越境巡逻”事件发生，并称过去这类事件多发生在东段，但后来则更多地发生在过去相对平静的锡金（中段）至拉达克（西段）地区。<sup>④</sup>近年来，印度媒体有关所谓中国边防人员越境“侵入”印度的报道和渲染继续升温。据印度政府内政部一份报告，2013年1-7月共发生334起中国军队“越境”事件。<sup>⑤</sup>时任印度国防部长安东尼2012年5月在印度议会作证时称，中国在过去5年间“越过我们所认知的实际控制线”的次数总体上说维持在一种“已有模式”，但他同时表示：中印双方对实控线的认知存在差异，双方都按各自理解的范围巡逻，印方将通过加强边境侦察和巡逻等有效边境管理措施阻止来自中方的“越境”行为。<sup>⑥</sup>尽管中方很少公开提及印方越境巡逻和越境布点，但强调中国严格遵守两国达成的相关协议，尊重和遵守中印边境地区实控线，中国边防部队只是在实控线中方一侧进行例行巡逻。

- ① “从联合工作组到特别代表 中印边界谈判开始务实”，《军事博览报》，2003年10月27日，<http://news.sina.com.cn/c/2003-10-27/14512009982.shtml>，2017-04-28。
- ② 戴秉国：《战略对话：戴秉国回忆录》，北京：人民出版社，2016年，第271页。
- ③ 中国主张的西段实控线即1959年9月印度向西扩张前的实控线，大致与1899年英国当局向中国提出的“马继业-窦纳乐线”（The Macartney-MacDonald Line）一致，阿克赛钦位于该线即喀喇昆仑山口以西中方一侧，一直由中国实际控制；而印度的主张基于1867年“约翰逊线”（The Johnson Line），该线将中印西段边界一直推至昆仑山口，从而将整个阿克赛钦地区划入印度版图。值得注意的是，印度至今在边界和实控线争议中仍坚持这一主张。
- ④ Pushpita Das, “What do Chinese intrusions across the Line of Actual Control Tell India?” September 10, 2009, [http://www.idsa.in/strategiccomments/WhatdoChineseintrusionsacrosstheLineofActualControlTellIndia\\_PushpitaDas\\_100909](http://www.idsa.in/strategiccomments/WhatdoChineseintrusionsacrosstheLineofActualControlTellIndia_PushpitaDas_100909), 2017-04-20.
- ⑤ Harsh V. Pant, “Why border stand-offs between India and China are increasing,” *BBC News*, September 26, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-29373304>, 2017-03-26.
- ⑥ 仲伟东：“印度指中国近两年‘越境’500次，称将加强巡逻”，人民网，2012年5月17日，<http://js.people.com.cn/html/2012/05/17/109217.html>，2017-02-13。

最近数年来,沿边境实控线发生中印边防军人武装对峙事件的规模和烈度较之前有所升级。2013年4月中旬,中印边防部队在争议边界西段德普桑峡谷(对峙点位于中方理解的实控线己方一侧,印度则称该地属其“斗拉特别奥里地”[Daulat Beg Oldie]所辖)发生“帐篷对峙”事件。印度单方面指责中国边防巡逻队从西段“越过实控线侵入印度”,印方边防人员随后赶到现场,与中方军营相距仅数百米搭建帐篷对峙。印度外交部并召见中国驻印大使,抗议中国边防巡逻队“越过实控线”,要求中方从该地撤离。<sup>①</sup>印度媒体对此事件作了大量有失偏颇和夸大事实的报道,渲染中国在边境实控线地区构成军事“威胁”,并称“帐篷对峙”事件的起因是中国“侵入”印度拉达克地区,就此向印度施加压力,迫使印度在边界谈判问题上作出重大让步。<sup>②</sup>但也有印方舆论相对客观地指出,印度近期决定在靠边界地区增强交通基础设施和军事布防是引发中方激烈反应的主要原因,并承认中方此前已在“旗会”上多次向印方提出不要在太靠近边界的地点采取这类行动。<sup>③</sup>以“帐篷对峙”为特征的边境突发事件持续20余日,直到双方边境指挥官举行“旗会”紧急磋商、军事人员从对峙地带回撤为止。作为中方提出解决这次事件的条件,印方同意拆除建在另一方向楚马的几处驻防工事。2014年9月,中印边防部队在西段边境班公湖以南的楚马地区再次发生半月有余的对峙,双方兵力最多时达3000人,中印双方对事件的起因各有说辞,中方指责印方在边界接触区过近搭建观察哨所并安装摄像头监视中

方边防人员活动,印方则指责中方边防人员越境修路。<sup>④</sup>后经双方通过边境突发事件管控机制的紧急处理,两方边防人员各自撤回对峙事件发生前的位置。2015年9月中旬,中印边防武装人员再次在大致相同的地点因哨所搭建和拆除的问题发生对峙。<sup>⑤</sup>

2013年4月、2014年9月两次边境对峙事件前后,正值李克强总理和习近平主席分别访印。所幸的是,中印两国政府对近年的边界对峙事件及因边界问题引发的争议均能保持冷静和克制,低调置评。“帐篷对峙”事件发生后,对印度媒体以贯有口吻指责中方越过实控线“侵入”印度领土,中方外交部发言人表示:“中国边防部队一直严格遵守两国达成的有关协议,尊重和遵守中印边境地区的实际控制线,在中方一侧进行正常巡逻,没有越过实控线一步。”并同时强调中印边境事务磋商与协调工作机制对管控边境突发事件的有效性,指出双方通过有关机制和渠道的磋商已取得积极进展,紧张局势已得到缓解。<sup>⑥</sup>印度总理辛格则表示,印中边界目前发生的事件只是一个局部问题,可通过双方正在进行的对话得到妥善解决。他并警告说,恶意炒作和挑衅行为将破坏中印两个亚洲大国的关系。<sup>⑦</sup>印度的官方评论与媒体舆论形成反差,印度外长库尔希德随后仍按原定计划访华。对2014年9月实控线对峙事件,中方新闻发言人指出:中印边界尚未划定,有时发生个别情况在所难免,中印双方建有顺畅的沟通管道,通过对话协商妥善解决边境地区发生的问题,共同管控局势和维护边

- ① Ashok Tuteja, “India pulled down a tin-shed in Chumar to end LAC standoff,” *The Tribune*, May 7, 2013, <http://www.tribuneindia.com/2013/20130508/main4.htm>, 2017-03-10.
- ② “Chinese incursion of April 2013 in Depsang, Ladakh,” (Takshashila Institution) *Issue Brief*, May 2, 2013, <http://takshashila.org.in/wp-content/uploads/2013/05/TIB-ChineseIncursions2013-May2013.pdf>, 2017-02-24.
- ③ Bharti Jain, “China sore with Indian bid to build infrastructure along LAC,” *Economic Times*, April 25, 2013, <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics/and/nation/China-sore-with-Indian-bid-to-build-infrastructure-along-LAC/articleshow/19719917.cms>, 2017-03-23.
- ④ “外媒披露中印对峙缘由:印度建哨所激怒中方”,《环球时报》,2014年9月29日; Jason Burke and Tania Branigan, “India-China border standoff highlights tensions before Xi,” *The Guardian*, September 16, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/16/india-china-border-standoff-xi-visit>, 2017-02-16.
- ⑤ 陈晨:“印媒:印度越界拆除中方哨所 中印军队边境对峙”,《环球时报》,2015年9月14日, [http://news.ifeng.com/a/20150914/44645992\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20150914/44645992_0.shtml), 2017-03-29.
- ⑥ “外交部回应中印边境对峙:中方未越实控线一步”,2013年4月24日, [http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2013\\_04/24/24611332\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_04/24/24611332_0.shtml); 陈小茹:“外交部回应中印边界对峙事件 称友好协商取得积极进展”,《中国日报》2013年5月6日, [http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-05-06/content\\_8956196.html](http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-05-06/content_8956196.html), 2017-03-29.
- ⑦ 蔡晓丹:“中印军队边界‘帐篷对峙’始末”,南方网,2013年5月10日, [http://news.southcn.com/i/2013-05/10/content\\_68641259.htm](http://news.southcn.com/i/2013-05/10/content_68641259.htm), 2017-02-29.

境地区的和平稳定。他并且表示中印双方通过有关机制已进行有效沟通，目前已使事态得到及时有效的管控。<sup>①</sup> 印度外长斯瓦拉吉在联合国大会期间与中国外长王毅会晤后也宣布：中印实控线对峙事件已得到妥善解决，双方已决定同时从实际接触点撤离的时间表。她并称结束对峙是“了不起的成就”。<sup>②</sup>

对发生实控线对峙事态的原因，中方多强调实控线认知差异和中印边界问题的复杂性，并对管控边境突发事件、使边界问题不影响双边关系的稳定和发展表达出某种自信。印方也承认实控线缺少共识和未经划定、引发纠纷在所难免这一事实。但需要注意的是，这些主要对峙事件最终得到妥善处理而未升级为冲突，虽在一定程度上反映出中印双方应对边界突发事件的信心和能力，但也折射出当前的实控线安全态势对双边关系的高度敏感程度。

### 三、对实控线态势管控的进一步尝试

在最终解决边界问题之前有效确保边境实控线地区的稳定和安宁是中印双方的共同需求，中印双方近年来在存在不同认知的前提下如何管控实控线态势作了一些有意义的探索。目前就解决边界问题及稳定边境现状已签署多项重要双边文件，并建有多种可用渠道和沟通机制。现有边界问题互动机制中，除负责探讨边界问题解决方案的特别代表会晤外，中印两国在2012年1月宣布建立边境事务磋商与协调工作机制，与特代会晤机制并行运作。中印并在2013年10月正式签署旨在增强边境互信、化解冲突的《边防合作协定》。

《关于建立中印边境事务磋商和协调工作机制的协定》和《边防合作协议》是对1993、1996年两项协议的必要补充，有助于在实控线认知存在分歧的前提下管控边境突发事件，维护

边境和平与安宁。边境事务磋商和协调机制由中印双方的外交和军事官员组成，主要任务是研究开展和加强中印边境地区双方军事人员机构交流合作的形式和方法，探讨双方在边境地区开展合作，处理可能出现的影响边境地区和平与安宁的问题和局势。这一机制不承担探讨边界问题解决的任务，所以不影响中印边界问题特别代表会晤机制。<sup>③</sup>

在“帐篷对峙”发生数月后，2013年10月23日中印正式签署《边防合作协议》。根据《边防合作协议》，在争议边界地区，任何一方不得谋求单方面军事优势；在对实控线缺少共同认知的地区，双方均不得尾随对方的巡逻部队，双方当出现对峙局面时必须实施最大克制，避免任何挑衅行动，不向对方使用或威胁使用武力，而应以礼相待，避免交火或武装冲突；建立五层次沟通机制，包括边境指挥官“旗会”或边境人员会晤、双方军区（司令部）及两军负责军事行动的部门间的定期会晤、两国国防部代表定期会晤、中印边境事务磋商和协调工作机制会晤和中印防务对话年会，并考虑在两军之间建立通讯热线。在对实控线没有共同认知的地区，一旦出现可疑情形，任何一方都有权要求对方就其任何活动加以澄清。<sup>④</sup>

《边防合作协议》的目的是在缺少共同认定的实控线地区有效管控边界突发事件。缺少对边界实控线的共同认识，事实上是中印近年来发生巡逻争执和武装对峙的根源。中国前驻印外交官毛四维分析认为：“所谓中印边境地区的实际控制线只是一个概念，实际上在有争议地段，地面实际控制状态并未定型，双方都遵循自己认定的界线，无论在心目中、在地图上、还是在地面上，都不存在一条双方共同认可的不可以越过的界线。”据他观察，与先前数项双边边界互信协

- ① “国防部举行9月例行记者会 就中印边境局势等答问”，2014年9月27日，[http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/27/content\\_2757350.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/27/content_2757350.htm)，2017-03-22。
- ② Ritu Sarin, “Sushma Swaraj: China cloud clears, back to old LAC positions soon,” *Indian Express*, September 27, 2014, <http://indianexpress.com/article/india/india-others/sushma-swaraj-china-cloud-clears-back-to-old-lac-positions-soon/>, 2017-03-29。
- ③ 王超：“中印建边境事务磋商机制 致力于共同维护边境和平”，2012年1月18日，<http://news.china.com/domestic/945/20120118/16994038.html>，2017-03-28。
- ④ “Border Defence Cooperation Agreement between India and China” (full text), October 23, 2013, <http://www.ndtv.com/india-news/border-defence-cooperation-agreement-between-india-and-china-full-text-538646>, 2017-02-27。

议相比,新订《边防合作协议》不再提“相互尊重和遵守实控线”,其原因是“因为现在大家都清楚,问题恰恰就在于事实上没有这样一条线”。<sup>①</sup>

尽管《边防合作协议》并非解决边界问题的长期性方案,也不能完全杜绝实控线突发事件,例如2014年9月和2015年9月中印再次发生边境对峙,但它却是一项避免冲突升级、管控边境突发事件的务实举措,也是在先前双方协议基础上针对新情况所作的必要补充。中印两方均认可《边防合作协议》的重要性。如王毅外长指出,该协议“是在原有一系列涉边机制基础上,进一步加强沟通、妥善管控分歧的又一重要努力,有利于增进双方边防部队之间的直接接触和彼此互信,促进边境地区的和平与安宁。”<sup>②</sup>印方也认为该协议依据和补充现有的边界信任建设措施,旨在平息双方在有争议边界和实控线地区的紧张,打破长期形成的争端僵局,确保沿实控线的巡逻不至升级为擦枪走火。<sup>③</sup>印方学者并指出,边界问题非常复杂,边界争端不可能短时间内解决,因此很有必要签署这一协议。例如协议提出的双方建立通讯联系,“有不同层面的相互信息传递,能将误判的概率降到最低限度”,从而能够消除危机。<sup>④</sup>

#### 四、中印有关恢复澄清实控线的分歧

澄清和确认实控线曾是中印双方就解决边界问题达成的共识之一。1993和1996年两项边境互信协定的确提到实控线认知差异和双方共同致力澄清边境实控线,2005年中印联合声明也提出在已商定参数的基础上,双方尽早完成交换标明各自对整个实控线走向认识的地图的进程,以实现早日达成关于实控线走向共同谅解的目

标。<sup>⑤</sup>但近年来,中国政府不再强调澄清实控线,而是转而强调探寻其他可行方案,将维护边境实控线地区的和平安宁与最终“一揽子解决”边界问题结合进行。

与中方不同,印度近年来将尽快澄清和划设实控线作为处理边界问题的主要外交策略。2014年9月,印度总理莫迪在习近平主席访印期间直接提出中印需尽早澄清和划设实控线的问题,称印度关切边境地区的突发事态,尽快划定实控线将极大地有助于双方维持边界地区的和平与安定。<sup>⑥</sup>2015年1月,印度外长斯瓦拉吉访华时宣布,印度支持以“打破常规”的方式早日解决中印边界问题,中印双方有可能达成解决边界问题的变通方案。印方并未就如何“打破常规”提供具体细节或公布印方的考虑,但提出印方愿同中方共同努力,管控好边界争议,加快推进边界问题谈判,早日找到共同接受的解决方案。根据判断,斯瓦拉吉所提“打破常规”应与催促中方恢复澄清实控线有关。斯瓦拉吉此行是为莫迪计划的访华打前站,她有关边界问题的言论也为莫迪来访作了重要铺垫。2015年5月莫迪访华期间,边界争端尤其是实控线问题成为印度各大媒体重点报道的话题。莫迪由王毅陪同在清华大学发表演讲,再次提出中印应尽快划定实控线:“一直以来,我们在维护边境和平安宁方面取得了显著成效,我们一直坚持相互平等的安全原则,我们签署的条约、协定以及边境机制很有成效。但在敏感的边境地区仍存在一些不确定阴影,这是因为双方均不知道这些地区的实际控制线所在。这也是我提出重新澄清实控线的原因。我们能够在不影响各自对边界问题立场的情况下处理这一事宜。”<sup>⑦</sup>莫迪结束访华后不久在接受

① 毛四维:“中印边防合作协议解读”,2013年10月30日, <http://www.aixixiang.com/data/69069.html>。

② 《中印边防合作协议》,2017年1月2日, <http://www.773n.com/hezuoxieyi/276754.html>, 2017-03-23。

③ “China-India reach border defence pact,” *Aljazeera*, October 23, 2013, <http://www.aljazeera.com/news/asia/2013/10/china-india-reach-border-defence-pact-2013102363258699437.html>, 2017-03-23。

④ Teddy Ng, “China-India pact seeks to assure peace along disputed border,” *South China Morning Post*, October 23, 2013, <http://www.scmp.com/news/china/article/1337961/china-india-pact-seeks-assure-peace-along-disputed-border>, 2017-03-29。

⑤ “中印发表联合声明,将澄清边境实控线”,2005年4月12日, <http://news.enorth.com.cn/system/2005/04/12/001003663.shtml>, 2017-02-23。

⑥ Shannon Tiezzi, “Can India and China Overcome Their Border Dispute?” *The Diplomat*, September 19, 2014, <http://thediplomat.com/2014/09/can-india-and-china-overcome-their-border-dispute/>, 2017-03-28。

⑦ “印度总理莫迪在清华大学演讲”(全文),2015年5月15日, [http://language.chinadaily.com.cn/2015-05/27/content\\_20833622\\_2.htm](http://language.chinadaily.com.cn/2015-05/27/content_20833622_2.htm), 2017-02-24。

美国《时代》周刊的采访时表示，“就边界问题而言，现在最重要的是不让和平与安宁受到干扰，它将为我国达成相互接受的解决方案创造条件。这是一个复杂和长期存在的问题，需要深思熟虑，谨慎对待。习主席也与我同样持乐观态度。”<sup>①</sup> 中方外交部发言人随后置评指出：“中方注意到有关报道，对莫迪总理的积极表态表示赞赏。这充分体现了两国领导人对中印关系的广泛共识。”<sup>②</sup> 中方表态确认了双方领导人对妥善解决边界问题正在进行建设性互动，但并未直接回应印度要求澄清实控线的问题。

印方在第 18、19 两次中印边界问题特代会晤（2015 年 3 月和 2016 年 4 月）中也试图将尽快澄清实控线列为主要话题。但据印方观察，中方明确表示并不打算核实划设实控线。<sup>③</sup> 印方官员甚至认为，中方近年来强调对达旺的主权声索，也足以表明中国并无兴趣与印度谈澄清实控线的问题。<sup>④</sup> 2016 年 4 月印度国防部长普利卡尔访华与中方商讨落实《边防合作协议》，在与国防部长常万全的会晤中再次提议尽快澄清实控线，并解释印方对实控线的立场，称“实际划定”实控线的过程对正常管控边界至关重要，“没有它就只能靠感觉行事，有时会引起麻烦。”他提议中印需要加强边界管控，但认为商定何时签署实控线协议为时过早。在涉及实控线稳定的问题上，他表示双方商议的边防军事热线不久将实际开通，从而增强两军之间的边防热线联系。<sup>⑤</sup> 中国国防部例行新闻发布会未提及印方澄清实控线的提议和中方的回应，但强调中印两军进一步加强战略沟通和各领域务实交流合作，增

进相互了解与利益融合，维护双方共同利益，积极推动建立两军边防热线和加强边防交往，共同维护边境地区的和平与安宁。中方发言人并明确表示中印两军正对设立中印边防军事热线进行研究，中方对此持积极态度，争取早日达成一致，为加强中印边防交流合作增添新的内容。<sup>⑥</sup> 在这次中印防务高官会晤中，依据前轮中印防务对话（2015 年 4 月）达成的共识，双方同意沿边境实控线再增设 4 处紧急互动点（原有 5 处，即东、西段各 2 处和中段 1 处），供双方边境指挥官就边境突发事件进行沟通磋商，及时管控和解决因实控线认识差异引发的突发事件。<sup>⑦</sup> 中印双方官员早在 1995 年就共同确定，在西段实控线存在认识分歧的地点为 12 处。此次增设的紧急互动点包括近年双方边防部队发生武装对峙的地段，这一补充性安排有助于双方边防指挥官及时处理和消除因边境突发事件引发紧张。

就中方对澄清实控线与印度的分歧，外交部亚洲司副司长黄溪连有比较具体的说明，对理解当前中方有关实控线的立场有重要参考作用。黄溪连 2015 年 6 月在会见印度记者代表团时表示：“我们数年前曾致力澄清（实控线），但遇到某些困难，导致情况更加复杂化。这就是我方目前态度的原因，我们应使它更有利于和平和安宁，让问题更容易得到解决，而不是让问题更加复杂。”他进一步讲道：“如果我们发现它（澄清实控线）是一个绊脚石，会使问题进一步复杂化，我们就必须谨慎了……在边界问题上无论做什么事必须是建设性的，就是说它对谈判过程应

- ① Atul Aneja, “Arunachal status still a bone of contention; China,” *The Hindu*, April 9, 2015, <http://www.thehindu.com/news/international/china-meets-modis-eye-on-border-stability-flinches-on-arunachal/article7085614.ece>, 2017-03-28.
- ② “外交部：中方愿借莫迪访华巩固中印关系发展势头”，中国日报网，2015 年 5 月 8 日，<http://news.sina.com.cn/w/2015-05-08/162231809805.shtml?cre=sinapc&mod=g&loc=31&r=u&rfunc=2>, 2017-02-18.
- ③ Sutirtho Patranobis, “China to sidestep LAC mapping in border talks with NSA Doval,” *Hindustan Times*, April 20, 2016, <http://www.hindustantimes.com/india/china-to-sidestep-lac-mapping-in-border-talks-with-nsa-doval/story-ykpCE47McN9p5hfR8mlkWL.html>, 2017-03-19.
- ④ Shishir Gupta, “Stubborn China makes border settlement with India impossible,” *Hindustan Times*, March 3, 2017, <http://www.hindustantimes.com/analysis/stubborn-china-makes-border-settlement-with-india-impossible/story-5jYE0kmYPhllqEvMcQnEO.html>, 2017-03-25.
- ⑤ Saibal Dasgupta, “Marking LAC key to halting border transgressions, India tells China,” TNN, April 18, 2016, <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Marking-LAC-key-to-halting-border-transgressions-India-tells-China/articleshow/51881710.cms>, 2017-03-29.
- ⑥ “2016 年 4 月国防部例行记者会文字实录”，2016 年 4 月 28 日，[http://www.81.cn/xwfy/2016-04/28/content\\_7028153.htm](http://www.81.cn/xwfy/2016-04/28/content_7028153.htm), 2017-03-25.
- ⑦ Pravin Sawhney, “Swinging from Doubts to Hope,” *Daily Pioneer*, May 7, 2015, <http://www.dailypioneer.com/columnists/oped/swinging-from-doubts-to-hope.html>, 2017-02-28.

是一个台阶，而不是绊脚石。”他并且提议：中印双方应致力就有关边界问题的行为规则达成协议，“我方立场是我们必须探寻某些有助于管控边界的全面性措施，而不仅是某项单一措施，以确保边界地区的和平与安宁。”<sup>①</sup>从这段谈话中可以看出，中方认为恢复澄清实控线只会节外生枝，使边界问题更加复杂化，因而提议中印双方通过采取综合性措施，在最终解决边界问题之前管控边界，尤其是完善落实有关双方边防部队的边境行为准则，等待条件成熟后一揽子解决边界问题。

根据中印近年涉及边界问题的互动情况，可对中方这一态度的理由作进一步合理推测。不能排除一种可能，即印度催促澄清实控线的表面理由是避免突发事件和维持边境安宁，但实质上似有更深层的战略谋划。众所周知，中印两方对东、西两段实控线的认识存在很大反差，澄清实控线在现阶段事实上很难做到。尽管已签协定中有“实际控制线澄清划设不影响双方对最终解决边界问题的立场”的条文，但在双方无法就最终解决边界和领土争端达成框架协议的情况下，单向推动澄清和划设实控线，有可能使将实控线与对边界问题基本立场相区别的表述甚至“一揽子解决”的共识空洞化。再者，如果实控线经双方核实，很有可能形成事实上的国际边界，从而使得印度在将来的谈判中占据主动，增加对中国施压的战略筹码，包括压缩中方在争议地区尤其东段谋求正当权益的空间。另据中方学者解读，中印边界地区从现状来看，存在十几块双方均称拥有主权的灰色地带，而在西段则更无“实控”可言，因此鉴于中印双方对实控线的认知分歧，当前要澄清实控线说易行难。<sup>②</sup>也有中方学者认为，中方不愿意澄清实控线的重要原因在于：如果现在在中印要转而强调“澄清实控线”，就必然会重陷以“以历史与法律”途径来解决边界问题的无底洞之中，从而将背离近年来

双方达成的有关解决边界问题的政治思路。<sup>③</sup>

从现状看，鉴于双方对实控线的认知差距，发生边界纠纷和对峙等突发事件的可能性依然存在，中印从各自的考虑出发不可能就澄清和划设实控线达成共识，在涉及重大权益和战略敏感性的问题上，更难做到换位思考。中国基于自身复杂的利益考量，有理由提出新的对策思路。因此进一步完善和细化双方边防部队的边境行为准则，不失为一项既不损害各自对解决边界问题的根本立场，又可维持边境实控线地区和平安宁的可行之策。

## 结 语

中印边界是迄今中国与周边主要邻国唯一未解决的陆路边界，尽管中印双方已就边界问题达成若干政治共识，但中印围绕边界问题的谈判磋商迄今并未取得突破性进展。在中印最终解决边界问题之前，实控线态势的管控具有极为重要的意义，将有助于提升中印两军在边境地区和总体层面上的互信，确保边境地区的和平与安宁。诚然，中印边境实控线军事领域的互信建设已取得某些成效，尤其近年来实施针对因实控线认知分歧而引发边境摩擦的管控措施，对排解边防武装对峙、避免突发事件升级和引发边境紧张发挥了显著作用。然而要避免或消除边防部队对峙等主要突发事件，实控线管控措施仍有待进一步完善。同时也有必要指出，围绕边界问题的谈判是中印双方寻求各自利益最大化的一场复合博弈。一方面，中印双方需要共同探索管控实控线态势的有效举措，尽可能协调双方的利益关切，为下一步“一揽子解决”边界领土争端创造必要条件。另一方面，中国在这场博弈中需要充分权衡自身的利益得失并适当调整对策，更大程度地赢取战略主动。

① Saibal Dasgupta, "China rejects Modi's LAC proposal, wants code of conduct on border," *TNN*, June 5, 2015, <http://timesofindia.indiatimes.com/world/china/China-rejects-Modis-LAC-proposal-wants-code-of-conduct-on-border/articleshow/47547859.cms>, 2017-02-27. 笔者认为此段话重要，但未查出中文出处，故尽可能加引号完整引用，但译文可能与原话有别，仅作参考。——笔者注。

② 廖勤：“印度重量级高官接踵访华引关注”，中国青年网，2016年4月22日，[http://www.dzwww.com/xinwen/guojixinwen/201604/t20160422\\_14182007.htm](http://www.dzwww.com/xinwen/guojixinwen/201604/t20160422_14182007.htm), 2017-03-29。

③ 林民旺：“中印边境实控线上的吊诡游戏”，中国网，2015年9月19日，[http://opinion.china.com.cn/opinion\\_79\\_137779.html](http://opinion.china.com.cn/opinion_79_137779.html), 2017-02-26。