

【共和国史研究】

# 中缅边界谈判与美国的干预及失败 (1950—1961年)

——基于中、缅、美、英四方档案的历史考察

李聪慧

**【摘要】**20世纪50年代初期,美国针对中国对中缅边界采取“暂维现状”的方针,主动给予缅甸军事援助并暗中支持缅北国民党军,旨在加强美缅关系的同时遏制中国。然而,随着1953年缅北国民党军问题的发酵和1954年中缅关系的快速发展,美国决定暂停援助缅北国民党军和干预中缅边界问题。1956年《民族报》事件发生后,美国再次利用中缅边界未定状况大肆渲染“中国扩张论”。为驳斥美国的诋毁与宣传,中缅双方迅速开展边界谈判并达成系列共识。此后,中缅双方共同进行勘界工作,并成功击垮了缅北国民党军残部。事实上,美国对中缅边界问题干预的失败,既源于缅北国民党军问题减少了美方干预的筹码,也是中国主动推进边界谈判进程和缅甸践行中立主义外交的重要结果。而中缅边界问题的解决不仅推动了中缅关系的发展,还相应地削弱了美国在缅甸的影响力。

**【关键词】**美国;中国;缅甸;边界谈判;缅北国民党军

**【作者简介】**李聪慧,华东师范大学历史学系博士研究生(上海 200241)。

**【原文出处】**《当代中国史研究》(京),2024.2.86~100

**【基金项目】**本文为华东师范大学2023年优秀博士生学术创新能力提升计划项目“冷战初期美国对缅甸宣传政策的演变”(YBNLTS2023-034)的阶段研究成果。

自新中国成立以来,中缅两国一直将边界问题作为处理双边关系的重要一环。作为新中国与周边国家划定的第一条边界线,中缅边界问题的谈判受到学界广泛关注,大量学者聚焦于中缅在边界谈判进程中的交涉与互动,并考察了两国政府对中缅边界认知的分歧。<sup>①</sup>一些学者还引入印度因素,探讨其对中缅边界问题的影响。<sup>②</sup>还有学者全面梳理了中缅边界问题的研究现状。<sup>③</sup>相比之下,学界极少关注中缅边界谈判过程中的美国因素。<sup>④</sup>实际上,美国一直关注着中缅边界问题产生、演变和解决的全过程。中缅边界问题不仅深受冷战格局的影响,也是美国推进对华遏制战略的工具。因而,考察中缅边界谈判与美国的干预过程具有十分重要的意义。本

文将基于中国、缅甸、美国、英国的档案文献,深入探讨中缅边界谈判与美国的干预及其失败原因。

## 一、中缅建交初期的边界状况与美国的渗透(1950—1953年)

新中国成立后,中缅边界争议地区分为北段、中段和南段。北段即尖高山以北一段,缅甸独立后,缅甸政府军继续占据原来由英国强行占领的片马、古浪和岗房三地;中段即猛卯三角地(缅甸称之为“南畹三角地”),该地是英国通过1897年的《续议滇缅条约附款》以“永租”名义取得的,缅甸独立后宣布继承对该地的“永租”权;南段是佯瓦山区一段,即所谓的“1941年线”。<sup>⑤</sup>由于新中国成立之初有许多重大问题需要处理,中国对中缅边界采取了“暂维现状”的

方针。<sup>⑥</sup>然而,这一过渡性方针却为美国干预中缅关系提供了可乘之机。

(一)亚洲冷战格局的形成与美国对中缅边界问题的关注

20世纪40年代末,美苏两大阵营对峙的格局在欧洲逐渐形成,并开始向亚洲地区延伸。为遏制共产主义对亚洲的影响,美国开始插手东南亚事务,力图通过援助拉拢当地国家倒向西方阵营。作为第二次世界大战后较早获得民族独立且与中国毗邻的国家,缅甸自然而然地受到美国的关注。考虑到中国与缅甸存在着两千余公里的边界线,美国时刻关注中缅边界状况,并将云南边民的民事活动上升至军事层面,企图利用边界问题向缅甸灌输“中国扩张论”。

1950年1月27日,美国国务院情报研究办公室起草了一份题为《缅甸和中国边界问题》的文件。该文件回顾了中缅边界问题形成的历史过程,并声称中国军队进入了边界未定区域,以此作为中国可能向缅甸提出领土要求的“证据”。<sup>⑦</sup>然而,经英国驻缅甸大使馆的调查,中国人民解放军进入缅甸的目的是与当地土司商讨遣送窜逃至缅甸的国民党军事宜。<sup>⑧</sup>

美国渲染“中国扩张论”的做法并未引起缅甸政府对中缅边界问题的担心。事实上,彼时的缅甸政府深陷国内战争,根本无暇顾及边界问题。不过,英美对中缅边界问题的关注却为缅甸政府寻求西方援助提供了借口,加之独立之初的缅甸推行实质上具有亲西方倾向的所谓中立主义外交,<sup>⑨</sup>因而缅甸总理吴努寄希望于寻求英美援助。1950年2月8日,美国无任所大使菲利普·杰赛普率团访问缅甸。吴努对这次访问相当重视。他在与杰赛普的会谈中表达了寻求美国援助的意向。<sup>⑩</sup>4月29日,吴努在与英国官员会谈时,表达了对无法有效管控边界地区的担忧,希望英国能够提供军事援助以协助组建10个边防营。<sup>⑪</sup>

缅甸寻求援助的行动未能获得英国的积极回应,但很快引起了美国的关注。1950年6月16日,美国国务院出台了针对缅甸政策声明。该声明强调美国将加强对缅甸的军事援助,使之既能增强缅甸的军事能力,又能防止中国对缅甸的“军事渗透”。<sup>⑫</sup>3个

月后,在吴努的请求下,美国向缅甸提供了价值800万美元—1000万美元的10艘巡逻艇。<sup>⑬</sup>但考虑到英国对缅甸军事援助的主体地位,美国并未给予其他军事援助。<sup>⑭</sup>因此,英美对缅甸的军事援助未能帮助缅甸建立有效的边防力量,这成为1950年初溃退到缅北的国民党军逐渐壮大的一个因素,进而引起了美国对中缅边界问题的重视。

(二)美国暗中支援缅北国民党军与中缅边界问题的复杂化

1950年初,驻扎在云南的部分国民党军在中国人民解放军的追击之下窜逃至缅北边境地区。这批部队在国民党将领李弥的指挥下(以下称李弥部队或国民党军)威胁到缅甸政府对缅北的有效管控。为此,缅甸政府迅速采取措施应对国民党军问题。3月下旬,在双方派遣代表和谈无果后,缅甸政府决定向国民党军发起军事行动,结果在为时两个月的军事进攻中,缅甸军队屡次战败。<sup>⑮</sup>

军事行动失利后,缅甸政府开始考虑通过外交手段解决国民党军问题。吴努不仅担忧国民党军对缅甸的领土安全构成威胁,而且担忧中国人民解放军会以清剿国民党军为由进入缅甸,加剧边界争端。此外,缅军缴获的国民党军文件也表明其有意给中缅关系制造麻烦。<sup>⑯</sup>对此,6月28日,吴努照会美国驻缅甸大使大卫·基,请求美国向台湾当局施压,命令李弥部队投降或缴械。<sup>⑰</sup>

出于维护美缅关系的考虑,美国政府应允了吴努的请求。7月初,美国政府召见了台湾驻美“大使”顾维钧,要求台湾当局命令李弥部队投降或缴械,并表示如果该部队向缅甸政府投降或缴械将得到很好的待遇并且不会遭到报复。<sup>⑱</sup>未及台湾当局回复,缅甸政府再次向美方表示,如果国民党军问题不能得到解决,仰光将提请联合国处理此事。<sup>⑲</sup>为此,美国继续向台湾当局施压,指出如果国民党军问题提交给联合国,将使台湾当局和美国陷入被动。<sup>⑳</sup>

考虑到美国的外交压力,受台湾当局命令,李弥部队于8月撤出驻地大其力。<sup>㉑</sup>吴努和缅甸国防军总司令奈温对此十分满意,决定不再向联合国提起诉讼。<sup>㉒</sup>缅甸政府和李弥部队的冲突暂时得到了缓解。然而,朝鲜战争的爆发和中国人民志愿军赴朝

参战改变了美国对李弥部队的政策。

朝鲜战争爆发后,美国既想取得战争胜利,又不想将战争扩大到朝鲜半岛以外地区,即实行“战争局部化”政策。<sup>②</sup>因而,利用李弥部队牵制中国的军事力量成为美国的选择。9月,美国约翰·梅尔比将军率团访问泰国,副团长格雷夫斯·厄斯金旋即与李弥取得联系,他将美国意图阻止中国军队进入东南亚的战略和盘托出。李弥则主动表示可以“进军”云南,以减轻美军在朝鲜战场的压力。而厄斯金承诺原则上可提供武器装备和经济等援助。<sup>③</sup>

随后,美国中央情报局(以下简称中情局)向总统杜鲁门提出了“白纸方案”,旨在支援李弥部队“反攻大陆”,从而牵制中国兵力以缓解美军在朝鲜半岛的压力。<sup>④</sup>随后,杜鲁门批准了该方案。1951年初,中情局开始通过曼谷的情报站和民用航空运输公司将武器装备移交给李弥部队,同时还协助台湾当局向其转运武器。<sup>⑤</sup>

为证明自身的军事价值,李弥部队于1951年5月进犯云南。两个月后,中国人民解放军成功击溃李弥部队,其残部再次窜入缅甸境内,并不断对中国境内进行骚扰和破坏。<sup>⑥</sup>李弥部队的侵扰行为引起了中国政府的高度重视。为确保边疆和平稳定,1952年中国人民解放军对其进行追剿时进入“1941年线”以西的地方并驻扎下来。<sup>⑦</sup>

与此同时,中苏双方分别通过外交途径表达了对国民党军问题的关切。1952年1月3日,苏联外长维辛斯基在联合国大会上痛斥国民党军威胁中缅泰边境的稳定。<sup>⑧</sup>2月25日,周恩来就该问题召见缅甸驻华大使吴拉茂,表示怀疑美国联合泰国和台湾当局共同支援李弥部队,理解缅甸政府面临的困难,但仍希望缅甸政府尽快解决此事。对此,缅甸政府表示将全力驱逐李弥部队。<sup>⑨</sup>

为防止事态扩大,美方逐渐停止了对李弥部队的援助。而失去美援的国民党军开始从事贩毒活动。<sup>⑩</sup>为彻底打击李弥部队,缅甸政府于1953年初再次发起军事行动,又以大败收场。至此,吴努意识到缅甸无法从军事上击败国民党军。<sup>⑪</sup>

此次战役失利后,美缅双方再次试图通过外交途径解决该问题。1953年艾森豪威尔就任美国总统

后,美方即告知缅甸“比以往任何时候都更加关注缅甸国民党军问题”。但对于如何处理国民党军问题,美国政府和台湾当局双方仍旧莫衷一是。随着朝鲜战争进入谈判阶段,美国认为国民党军严重影响美缅关系的正常发展,倾向于将李弥部队撤回台湾,但蒋介石仍希望该部能在缅甸建立“反攻大陆”的军事基地。<sup>⑫</sup>对此,美国国务卿杜勒斯担心缅甸可能将该问题上诉联合国。<sup>⑬</sup>果然,1953年3月2日,吴努在缅甸议会提议将此事提交联合国解决。<sup>⑭</sup>17日,缅甸政府向美国政府提出:为解决国民党军问题,营造良好的国际环境,缅甸决定自当年6月30日起停止接受美国援助,直至成功驱逐国民党军。<sup>⑮</sup>虽然杜勒斯表达了对缅甸拒绝美国援助的不满<sup>⑯</sup>,但还是决定暂停援助。5月7日,美国决定分批停止对缅援助项目。<sup>⑰</sup>

与此同时,中国政府并未就国民党军问题向缅甸施加过多压力,而是更多地表示理解和信任,并指出解决残匪问题是为了挫败美国侵略阴谋,消除对两国的威胁,防止敌人对两国友好关系进行挑拨离间。<sup>⑱</sup>1954年,吴努代表缅甸政府和人民就中方立场向毛泽东表示感谢,认为“中国对缅甸的态度一直是正确的”。<sup>⑲</sup>1955年万隆会议期间,周恩来针对美国利用国民党军破坏中缅关系,诬蔑中国“颠覆”邻国政权的情况,指出中国政府“一直尊重缅甸的主权,信任缅甸政府去解决这个问题”。<sup>⑳</sup>中缅两国在国民党军问题上达成的默契不仅削弱了美国干涉边界问题的操作空间,还为中缅开展边界谈判奠定了信任基础。此外,国民党军问题的持续发酵也成为缅甸政府一改此前的亲西方倾向、全面推行中立主义外交的一个重要因素。<sup>㉑</sup>这也注定了美国无法利用边界问题达成遏制中国目标的结局。

## 二、中缅开启边界谈判与美国的干预(1954—1957年)

1953年11月7日至1954年5月9日,台湾当局分三批撤出在缅甸境内的国民党军6986人,交出武器1323件。<sup>㉒</sup>虽然美国帮助解决了国民党军问题,但美缅关系并未转暖。1955年黄果园事件和次年的《民族报》事件发生后,美国决定干预中缅边界谈判,借此破坏中缅关系。

### (一)黄果园事件、《民族报》事件与美国宣扬“中国扩张论”

1955年11月20日,中缅两国军队在边界未定的黄果园地区发生冲突,但两国都表现出明显克制。次年1月25日,缅甸政府向中国政府提交致歉照会。吴努在照会中表示,希望中方部队尽早撤离争议地区,尊重“1941年线”,且尽快通过谈判方式解决边界问题。<sup>④</sup>经过反复研究,周恩来于5月20日致函吴努,强调“1941年线是国民党政府和英国政府划出来的一条边界线”,并建议两国对边界问题的不同意见“可以留待将来谈判时寻求解决”。<sup>⑤</sup>

恰值此时,美国政府和台湾当局利用黄果园事件大肆宣扬“中国扩张论”。1956年3月29日,由台湾国民党当局支持的《亚洲报》发表文章指责中国应为黄果园事件负主要责任。<sup>⑥</sup>美国也极力渲染中国正在对外“扩张”,并积极支持东南亚条约组织国家开展军事演习,制造紧张空气。<sup>⑦</sup>为了反击美国和台湾当局的诬蔑性宣传,中国决定加快研判中缅边界状况,尽早解决边界问题。6月22日,周恩来接见吴拉茂时表示,解决边界的最好方法是“维持现状”,承诺将研究设立中缅边界联合委员会。<sup>⑧</sup>同时,国务院组织各相关部门研究边界情况。6月19日,国务院副总理邓小平主持召开中共中央秘书长和有关部门负责人会议,研究云南边防问题。<sup>⑨</sup>28日,邓小平就中缅边界问题向中共中央提交了书面报告,提出由肖华组建工作组赶赴云南,负责同中共云南省委共同商讨具体方案。<sup>⑩</sup>

正值中缅两国针对边界问题展开有效沟通和协商时,缅甸的一份英文报纸使边界问题陷入了国际舆论之中,也为美国再次干涉中缅边界问题提供了可乘之机。1956年7月31日,缅甸《民族报》发表消息称中国军队进入了缅甸领土,并向缅甸内地推进。当日,缅甸政府发表声明,否认了报道的部分内容,但承认“有些中国部队进入了缅甸领土”。<sup>⑪</sup>此时,美国国务院要求其驻缅甸大使馆紧急评估《民族报》事件。<sup>⑫</sup>当日,美国驻缅甸大使约瑟夫·萨特斯维特认定该报内容很可能是由缅甸政府授意发布的。<sup>⑬</sup>

萨特斯维特的判断影响了美国对中缅边界问题

的干涉方式。一方面,美国政府要求驻缅甸大使、东南亚条约组织及美国盟友暂时避免公开评论中缅边界纠纷,以求在未来的干涉中占据主动地位。1956年8月1日,美国国务院要求萨特斯维特对中缅边界问题谨慎表态。<sup>⑭</sup>随后,美国官员还私下向英国官员表示不希望东南亚条约组织介入此事。<sup>⑮</sup>另一方面,美国不时向缅甸提供处理意见以阻碍中缅谈判。5日,萨特斯维特与缅甸副总理吴觉迎讨论了边界问题。当吴觉迎询问美方对边界问题的态度时,萨特斯维特表示虽未接到国务院的表态,但相信美国政府将支持缅甸立场。<sup>⑯</sup>两天后,杜勒斯表示美国考虑将在国际场合支持缅甸。<sup>⑰</sup>

为扭转《民族报》事件带来的被动局面,反驳美国媒体和缅甸某些媒体的指责,中国决定开启边界谈判。1956年8月4日,周恩来向吴拉茂转递了一份致吴努的信函,表示愿意接受缅甸政府关于成立中缅边界联合委员会来协商解决两国边界问题的建议。<sup>⑱</sup>至此,中缅边界谈判开始启动。

### (二)中国推动边界谈判进程与缅甸主动疏离美国

1956年8月27日,周恩来接见了吴拉茂等,并就边界问题交换意见。首先,周恩来提出“应该按照吴努的建议,成立关于边界问题的联合委员会。这个委员会应该谈判解决南北两段边界问题”。其次,周恩来表示“在南段,即使我们承认一九四一年线是有困难的,但是,我们还是愿意考虑把中国军队撤离一九四一年线以南的地区。我们同时要求,在北段,缅甸军队也从片马、岗房、古浪这几个地方同样由英国文件承认是中国的地方撤走。我们还要求缅甸军队撤出今年在北段所占的五个地方”。这样把双方隔离开来,由边界问题联合委员会寻找一个恰当的解决办法。最后,周恩来强调“南北两段应该同时解决,这才符合两国总理发表的公报”,“我们的目的都是把两国的关系搞好,中国不会多占一块土地”。<sup>⑲</sup>会谈期间,吴拉茂还向周恩来转交了时任缅甸总理吴巴瑞的信件,信中再次强调缅甸对边界问题的立场。对此,周恩来表示理解缅甸的困难,同时也严肃地指出黄果园事件后缅甸国内出现的一些错误舆论。<sup>⑳</sup>

考虑到中国的建议有助于解决边界问题,缅甸官员纷纷表态支持边界谈判。1956年8月28日,吴努主动邀请周恩来访问缅甸。同时,吴努还呼吁缅甸媒体对边界报道持中立和克制的态度,并公开表明不欢迎第三国介入边界谈判。<sup>⑥</sup>9月4日,吴巴瑞表示和平共处五项原则适用于中缅两国解决边界事务,且再次呼吁缅甸媒体不要将边界问题复杂化。<sup>⑦</sup>

谈判开启后,缅甸开始主动疏离美国,以求为解决边界问题创造良好的国际环境。一方面,缅甸不再将边界事务向美国和盘托出。1956年9月11日,萨特斯维特向缅甸外长藻昆卓询问边界问题进展时,藻昆卓并未给予明确说明。<sup>⑧</sup>另一方面,缅甸军方还有意将缅甸媒体的相关报道归咎于美国的指使。10月10日,美国注意到缅甸昂基上校将《民族报》的系列报道归因于“美国的启发”。<sup>⑨</sup>

然而,缅甸疏离美国的做法并未能阻止美国干预中缅边界谈判,美国依旧通过外交途径试图强化缅甸的强硬立场。1956年10月12日,萨特斯维特向吴觉迎建议缅甸应该在边界问题上继续采取强硬立场,这一做法将有助于巩固缅甸执政党反法西斯人民自由同盟的内部团结。<sup>⑩</sup>5天后,当得知吴努即将访华时,萨特斯维特又主动联系吴巴瑞,警告缅甸政府不要与中国达成任何边界协议,理由是这只会给缅甸人带来胜利的表象,实际上会强化中国对缅甸的“渗透”。<sup>⑪</sup>

此时,国际上相继发生的埃及收回苏伊士运河和匈牙利事件引起了缅甸政府的恐慌。为了消除缅甸方疑虑,周恩来在出访亚欧十一国前夕,主动邀请吴努访华。从1956年10月25日至11月4日,周恩来同吴努进行了四次会谈,双方在原则上达成共识:中国军队撤出“1941年线”以西地区,缅甸军队不进驻我军过去驻扎的地区;中方愿同缅甸方商讨废除猛卯三角地的“永租”关系的具体步骤;缅甸军队撤离片马等三地。到1956年底,两国分别完成了撤军工作,并就南北两段未定边界撤军事宜达成了一致意见,为边界问题的解决创造了良好的气氛。<sup>⑫</sup>在此过程中,萨特斯维特极力想了解边界谈判进展。10月30日,藻昆卓只向萨特斯维特表明谈判进展顺利。<sup>⑬</sup>

由于片马等三地归属克钦邦管辖,缅甸政府与

克钦邦领导人开展多次协商。1957年初,克钦邦最终同意将片马等三地大约56平方英里的土地交还给中国。<sup>⑭</sup>迫于缅甸国内压力,2月4日,吴巴瑞致信周恩来,希望中国接受缅甸主张,即:在南段承认“1941年线”;在中段把猛卯三角地无条件地交给缅甸;在北段把包括片马等三地在内的50平方英里的土地交还中国,但中方认为商谈具体方案的时机未成熟,并未急于答复。3月底,周恩来在昆明会见了吴努。对于吴巴瑞的信件,周恩来给出对应提案:中方要求缅甸方把归还中国的片马等三地的面积划得比缅甸所建议的较大;中方不准备收回猛卯三角地,但是要求在“1941年线”作调整,即换回该线以西的班老、班洪等地区;中方建议两国在边界问题商妥后,签订新的边界条约。会谈结束后,根据吴努的建议,由周恩来以书面的方式提出了双方的保证:为了巩固和进一步发展中国两国在和平共处五项原则的基础上所建立起来的友好关系,中缅两国同意在两国边界问题得到最后解决的同时,签订一个体现友好合作和互不侵犯原则的友好条约,双方互相保证不参加针对另一方的军事集团。<sup>⑮</sup>

这次会谈虽未弥合双方分歧,但中方提供的上述保证让缅甸感到放心。缅甸决定继续减少与美国的联系和沟通,在边界问题上坚持独立自主的外交政策。1957年4月26日,吴巴瑞访美。杜勒斯在与吴巴瑞的会谈中,以约旦为案例影射中缅边界谈判一事。令美方震惊的是,吴巴瑞表示国内安全和经济状况已经改善,中缅边界问题也将得到解决,希望杜勒斯理解缅甸的中立主义和对中国的友好。<sup>⑯</sup>

中国政府认为妥善处理中缅边界问题,不仅有利于中缅关系的向前发展,推动中国与周边国家解决边界问题的进程,还将提升中国的国家形象,反击美国所谓的“中国扩张论”。为此,中国在与缅甸谈判中坚持原则,同时不断向国内各方阐释我方在边界问题上的立场。1957年7月9日,周恩来在第一届全国人民代表大会第四次会议上做《关于中缅边界问题的报告》。<sup>⑰</sup>15日,第一届全国人民代表大会第四次会议批准了该报告。此后,中缅边界问题开始进入新的阶段——具体协商阶段。<sup>⑱</sup>8月7日,周恩来在史地学家座谈会上明确表示,在十年内解决中

国同邻国的边界问题,先从缅甸开始,<sup>④</sup>意在说明中国希望用实际行动向国际社会表明中国争取和平共处的信念与决心。12月,吴觉迎和吴巴瑞先后率团访华,寻求中方在边界问题上的让步。对于缅方的不合理要求,周恩来予以反驳,并重新阐释了中方的立场。<sup>⑤</sup>

针对边界谈判陷入僵局的情况,缅甸也坦称责任在于其内部未能达成一致。1958年3月11日,吴努在与美国官员谈及边界谈判时指出了这一点。<sup>⑥</sup>当美方提出缅甸可以利用边界问题“揭露”中国“两面性”时,吴努予以了否决。<sup>⑦</sup>中缅双方会谈的僵局一直延续到1958年4月反法西斯人民自由同盟(缅甸各抗日党派联合组成的统一战线组织,简称自由同盟)的分裂。自由同盟的分裂既为中缅边界问题的解决提供了契机,也彻底宣告了美国干涉边界谈判的失败。

### 三、中缅边界谈判的完成与美国干涉的失败(1958—1961年)

自由同盟分裂后,为保证国家政治稳定,1958年9月,奈温组建“看守内阁”接管国家政权。<sup>⑧</sup>奈温上台后,不仅致力于推动国内政治稳定,还主动打破了中缅边界谈判的僵局。

#### (一)边界谈判的完成与美国干涉的破产

事实上,奈温上台初期并未立即恢复边界谈判。待缅北国民党军问题再度发酵后,缅甸才主动加快了解决边界问题的进程。1957年底,西藏部分地区发生叛乱。为了顺势“反攻大陆”,台湾当局密令残余国民党军总指挥柳元麟实施响应西藏叛乱的“安西计划”。8月底,柳元麟率领部队突袭滇南、滇西地区。一个月后,中国人民解放军将残余国民党军赶回缅甸境内。<sup>⑨</sup>

随着国民党军问题的再次发酵,缅甸加快了恢复边界谈判的进程。一方面,奈温政府主动向美方透露了缅甸在边界问题上的立场,希望美国不要再对边界问题进行干涉。1958年11月30日,吴敏登向美方转达了中缅边界谈判即将恢复的消息,并暗示吴努仍将负责边界谈判事宜,且缅甸政府计划说服克钦邦和掸邦的领导人做出让步,以尽快达成边界协议。<sup>⑩</sup>另一方面,缅甸主动提出恢复边界谈判。

1959年2月9日,奈温致信周恩来,表达了尽快恢复边界谈判的想法。<sup>⑪</sup>私下里,奈温向美方表示缅甸计划放弃猛卯三角地,必要时还将放弃对片马等三地的主权要求,寄希望于尽快达成边界协议。<sup>⑫</sup>此后,奈温在征求吴努、吴巴瑞等人的意见后,说服了掸邦政府将班老、班洪地区移交给中国。这实际上接受了中方此前所提出的废除猛卯三角地“永租”关系的提议。此时,中方也意识到彻底解决边界问题的时机已经到来。

1960年1月24日,奈温访华就边界问题与中方展开磋商,双方赞同先达成原则性协议,再由边界问题联合委员会解决具体问题。28日,周恩来主持国务院第95次全体会议。会议通过了《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于两国边界问题的协定(草案)》和《中华人民共和国和缅甸联邦之间的友好和互不侵犯条约(草案)》。<sup>⑬</sup>当日,中缅两国总理签订了《中华人民共和国政府和缅甸联邦政府关于两国边界问题的协定》和《中华人民共和国和缅甸联邦之间的友好和互不侵犯条约》。<sup>⑭</sup>中缅边界条约是新中国与亚洲邻国签订的第一个边界条约,为此后解决类似问题树立了典范。而中缅达成边界协定和互不侵犯条约标志着美国干涉的破产,也为彻底解决国民党军问题奠定了基础。

#### (二)中缅联合清剿国民党军与美缅关系的恶化

自奈温上台后,缅甸就时刻关注国民党军问题,并不时对国民党军采取军事行动。这自然而然引起了美国关注。1959年1月,美国认识到残余国民党军将长期影响美缅关系发展。虽然美国自1954年后未向国民党军提供援助,但缅甸仍然认为美国与这批部队存在联系。<sup>⑮</sup>只不过彼时中缅边界问题尚未解决,国民党军问题也未能成为美国政府亟待解决的事宜。

中缅两国签订关于边界问题协定为双方联合勘界并解决国民党军问题提供了契机。1960年4月16日,周恩来就国民党军问题向奈温通报了两点情况:其一,国民党军在老挝和缅甸边境修筑了一个机场,而机场器材来自台湾和曼谷等地。国民党军指挥部设在缅甸境内,是中缅共同的祸害,如果他们进入中国境内,中方就将其消灭。其二,建议对各自境内出

现的美国和台湾当局飞机采取强迫降落或击落措施,并建议两国互通情报。对此,奈温表示赞同。18日,周恩来在与吴努会谈时,建议缅甸消灭在边境建造机场的国民党军,并适时截击自曼谷经缅甸去西藏空投武器、电台和特务的飞机。<sup>⑥</sup>至此,双方初步达成了解决国民党军问题的一致意见。

1960年10月1日,中缅两国总理在北京签订了《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》<sup>⑦</sup>,标志着两国政府以和平方式正式解决了边界问题。对此,美国驻缅大使威廉·斯诺认为,这意味着中国可能入缅甸境内打击国民党军。同时,缅甸军方也计划重启对国民党军的军事行动,一劳永逸地解决该问题。<sup>⑧</sup>而美国国务院也坦承台湾当局和泰国政府正在联合援助国民党军,并希望斯诺向缅甸解释美国并未参与其中。<sup>⑨</sup>

此时,中缅双方已经就联合勘界并打击国民党军问题达成共识。1960年11月4日和1961年1月22日,中缅边界问题联合委员会警卫问题专门小组先后在昆明和缅甸的曼育举行会议,双方达成了联合勘界作战的共识。自1960年11月22日至1961年2月9日,两国连续向国民党军发动进攻,该区域的国民党军基本被消灭。<sup>⑩</sup>得知国民党军惨败的消息前后,斯诺于12月8日向美国国务院做了汇报,并就国民党军问题可能对美缅关系产生的不利影响表示了担忧。<sup>⑪</sup>此举引起了美国国务院的重视。12月16日,美国向台湾当局表达了对国民党军问题的严重关切,并提出三点要求:立即停止一切对国民党军的供给;立即停止与泰国的非正式合作;尝试撤出在缅甸的台方军事人员。<sup>⑫</sup>然而,台湾当局极力否认与柳元麟残余部队存在联系。<sup>⑬</sup>

事实很快证实了斯诺的判断。1961年1月11日,吴努的顾问吴翁向美国官员表示,缅甸政府在清剿国民党军时发现了大量美国武器装备,暗指美国援助了国民党军。虽然斯诺解释国民党军使用的美式装备是由台湾当局私下提供的,但吴翁并未相信斯诺的解释,而是希望即将上任的肯尼迪总统向台湾当局施压,停止援助国民党军。<sup>⑭</sup>

随着中缅联合勘界行动的深入,缅甸政府不断向外界发布国民党军使用美式装备的消息。1961年

2月15日,缅甸将一架向国民党军空投补给的飞机击落。随后,缅甸政府发布消息称该飞机为国民党军所有,此举引起缅甸人民的愤慨。全缅各地爆发示威游行活动,抗议美国支持台湾当局侵略缅甸。20日,近1万人在美国驻缅甸大使馆前抗议示威,一些示威者还向美国大使馆投掷石块。<sup>⑮</sup>

缅甸国内的反美示威活动引起了肯尼迪的注意,他要求国务卿腊斯克关注此事。1961年2月20日,腊斯克向肯尼迪提交备忘录,详细阐述了国民党军问题的全过程,分析了美国与台湾当局在该问题上的分歧,即美方认为国民党军已不具备牵制中国武装力量的军事价值,反而影响美缅关系的正常发展和美国在东南亚的战略。腊斯克建议以减少对台湾当局的军事培训和军事援助为筹码向台湾当局施压,令其尽快命令残余国民党军撤出缅甸境内。<sup>⑯</sup>

此时,缅甸已经开始通过外交渠道敦促国际社会关注国民党军问题。一方面,1961年2月22日,缅甸代理外交部长致电联合国秘书长哈马舍尔德,强烈抗议台湾当局的飞机侵犯缅甸领空,并指控美国向国民党军残部提供武器装备。<sup>⑰</sup>另一方面,吴努在2月25日的新闻发布会上公开表示美国应对国民党军问题负责,并再次表达了将该问题提交联合国的想法。<sup>⑱</sup>考虑到1953年缅甸将国民党军问题提交联合国后造成的负面影响和美国的外交压力,台湾当局决定撤军。<sup>⑲</sup>3月17日,台湾当局正式启动了撤出国民党军的“国雷演习”计划。直至4月底,国民党军共撤出官兵及眷属4388人。<sup>⑳</sup>此后,留在泰国—缅甸—老挝边界的国民党残余部队再也无力发动大规模的袭击与破坏活动,美国在缅甸的影响力也相应下降。

总的来看,美国对中缅边界问题干预的失败,既源自于缅北国民党军问题减少了美方干预的筹码,也是缅甸践行中立主义外交和中国主动推进边界谈判进程的重要结果。首先,美国暗中支持缅北国民党军的行径激发了缅甸政府和人民的民族主义情绪,这在客观上限制了美国影响中缅边界谈判的能力。其次,美国干预中缅边界谈判的方式根源于遏制中国的外交战略和冷战意识形态,这与缅甸的中立主义外交存在结构性矛盾。美国希望通过干预中缅边界谈判弱化中缅两国的联系,遏制中国发展。

而缅甸的中立主义外交则强调避免卷入冷战漩涡,以求为国内发展创造良好的外部环境。因此,美国在意识形态领域的反共追求与缅甸希望通过边界谈判维持边疆稳定的目标存在根本分歧。最后,美国忽视了中国解决边界问题的信心与决心。当美国将关注焦点集中于中缅边界谈判的具体细节之时,中国已经在考虑通过缅甸个案彰显中国与周边国家相处所奉行的和平共处政策。事实证明,中缅边界问题的解决不仅推动了中缅关系的发展,为中国解决与周边国家的边界问题提供了一定经验,还相应地削弱了美国在缅甸的影响力。

#### 注释:

①代表性研究成果主要有范宏伟:《中缅边界问题的解决:过程与影响》,《南洋问题研究》2010年第3期;齐鹏飞等:《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;等等。Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy Since 1948*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011, pp. 40-51; etc.

②相关研究如关培凤:《1959年中印边界冲突对中缅边界谈判的影响》,《当代中国史研究》2014年第1期;杨勉等:《中印、中缅边界问题截然不同处置结果的背景与原因分析》,《东南亚研究》2015年第6期;戴超武:《中缅边界问题与尼赫鲁的干预及其战略意图(1956-1960)》,《中共党史研究》2016年第11期;等等。

③齐鹏飞等:《中缅边界问题研究述略》,《当代中国史研究》2008年第2期。

④现有成果仅探讨了1956年以后美国关注中缅边界谈判的历史过程,既未从长线视角考察美国对中缅边界问题的政策,也未能揭示缅北国民党军问题与中缅边界谈判之间的联系。参见Kenton Clymer, *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2015, pp. 161-166。

⑤戴超武:《中缅边界问题与尼赫鲁的干预及其战略意图(1956-1960)》,《中共党史研究》2016年第11期。1941年6月18日,英国政府利用中国在抗日战争中所面临的困境,以封闭滇缅公路为要挟,通过换文形式同国民党政府在佯瓦山区签订协议,划定了一条有利于英缅政府的边界线。这条边界线被称作“1941年线”。

⑥金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1170页。

⑦ "The Burma-China Boundary Problem", January 27,

1950, F.O.371/83120, TNA.

⑧ "The Letter from R. H. Scott to Mr. Ringwalt", March 13, 1950, F.O.371/83120, TNA.

⑨梁志:《缅甸中立外交的缘起(1948-1955)》,《世界历史》2018年第2期。

⑩ "The Letter from Philip C. Jessup to David McK. Key", March 7, 1950, RG84, U.S. Embassy in Burma, Classified General Records, 1945-1961, Box8, U.S. National Archives II, College Park, MD.

⑪ "Telegram from Rangoon to Foreign Office", May 1, 1950, F.O.371/83120, TNA.

⑫ "Policy Statement Prepared in the Department of State", June 16, 1950, FRUS, 1950, Vol. VI, pp. 233-244.

⑬ "Military Assistance to Burma", Department of State Bulletin, Vol. XXIII, No. 595, November 27, 1950, p. 856.

⑭参见梁志:《缅甸中立外交的缘起(1948-1955)》,《世界历史》2018年第2期。

⑮参见范宏伟:《缅甸中立主义外交选择(1949-1954)——缅北国民党军与美国干涉的影响》,《南开学报(哲学社会科学版)》2021年第2期。

⑯ The Ministry of Information, *Kuomintang Aggression Against Burma*, Rangoon: The Ministry of Information, 1953, p.159.

⑰ "Telegram From American Embassy in Rangoon to the Department of State", June 29, 1950, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box10.

⑱ "Telegram From the Secretary of State to American Embassy in Rangoon", July 7, 1950, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box10.

⑲ "Telegram From American Embassy in Rangoon to the Secretary of State", July 25, 1950, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box10.

⑳ "Memorandum of Conversation", July 27, 1950, RG 84, U. S. Embassy in Burma, CGR, 1945-1961, Box10.

㉑[美]弗兰克·范:《中情局官员回忆:国军残部撤离缅甸》,罗山爱编译,《档案春秋》2011年第3期。

㉒ "The Ambassador in Burma(Key)to the Secretary of State", August 15, 1950, FRUS, Vol. VI, pp. 250-251.

㉓参见牛军:《朝鲜战争中美国“战争局部化”政策的形成》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2004年第1期。

㉔ Richard Michael Gibson and Wen H. Chen, *The Secret Army: Chiang Kai-Shek and the Drug Warlords of the Golden Triangle*, Singapore: John Wiley & Sons, 2011, pp. 58-59.

㉕ Kenton Clymer, *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2015, p. 87.

⑳ Victor S. Kaufman, "Trouble in the Golden Triangle: The United States, Taiwan and the 93rd Nationalist Division", *The China Quarterly*, Vol. 166(June, 2001), pp. 441-442.

㉑ Kenton Clymer, *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2015, p. 91.

㉒ 金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1172页。

㉓ Matthew Foley, *The Cold War and National Assertion in Southeast Asia: Britain, the United States and Burma, 1948-1962*, New York: Routledge, 2010, p. 100.

㉔ "Telegram From Burmese Embassy in Peking", February 26, 1952, 12/9-22, National Archives of Myanmar(NAM).

㉕ "The Ambassador in Burma(Sebald)to the Department of State", September 3, 1952, FRUS, 1952-1954, Vol. XII, pp. 29-32.

㉖ Maung Aung Myoe, *In the Name of Pauk-Phaw: Myanmar's China Policy Since 1948*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011, p. 36.

㉗ Kenton Clymer, *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945*, New York: Cornell University Press, 2015, pp. 120-121.

㉘ "Discussion at the 134th Meeting of National Security Council on Wednesday, February 25, 1953", February 26, 1953, Box 4, NSC Series, Papers of DDE as President(Ann Whitman File), 1953-1961, Eisenhower Presidential Library.

㉙ "KMT Aggression: Translation of the Hon'ble Prime Minister's Speech in the Chamber of Deputies on Monday", March 2, 1953, 12/3-172, NAM.

㉚ "The Ambassador in Burma(Sebald)to the Department of State", March 17, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. XII (Part 2), pp. 74-75.

㉛ "The Secretary of State to the Embassy in Burma", March 18, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. XII(Part2), pp. 75-76.

㉜ "The Secretary of State to the Embassy in Burma", May 7, 1953, FRUS, 1952-1954, Vol. XII(Part 2), pp. 103-104.

㉝ 参见裴坚章:《中华人民共和国外交史(1949-1956)》,北京:世界知识出版社1994年版,第127页。

㉞《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179页。

㉟《周恩来外交文选》,北京:中央文献出版社2000年版,第124页。

㊱ 参见梁志:《缅甸中立外交的缘起(1948-1955)》,《世界历史》2018年第2期。

㊲ *Yearbook of the United Nations 1954*, New York: Department of Public Information of United Nations, 1955, p. 53.

㊳《中国缅甸边境双方军队发生枪击事缅方致我照会(1956年1月27日)》,外交部档案馆:105-00745-01。

㊴ 卓人政:《殷殷胞波情——1956年中缅边民大联欢》,北京:中央文献出版社2003年版,第4—5页。

㊵《关于就蒋介石当局的亚洲报言论向缅甸方面提出交涉事(1956年4月2日)》,外交部档案馆:105-00751-02。

㊶ 金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1173页。

㊷《周恩来年谱(1949-1976)》上卷,北京:中央文献出版社1997年版,第591页。

㊸《邓小平年谱(1904-1974)》中卷,北京:中央文献出版社2009年版,第1295页。

㊹《邓小平关于中缅边界间问题给中央的书面报告(1956年6月28日)》,外交部档案馆:105-00448-02(1)。

㊺《警惕破坏中缅关系的阴谋》,《人民日报》1956年8月4日。

㊻ "Telegram from the Secretary of State to the Embassy in Rangoon", July 31, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

㊼ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", July 31, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

㊽ "Telegram from the Secretary of State to the Embassy in Rangoon", August 1, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

㊾ "Telegram from Rangoon to Foreign Office", August 1, 1956, FO-371-123319, TNA.

㊿ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", August 5, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

① "Telegram from the Secretary of State to the Embassy in Rangoon", August 7, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

②《周恩来年谱(1949-1976)》上卷,北京:中央文献出版社1997年版,第608页。

③《周恩来年谱(1949-1976)》上卷,北京:中央文献出版社1997年版,第614页。

④ 金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1174页。

⑤ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", August 29, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑥ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", September 5, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑦ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", September 13, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑧ "Memorandum from Herbert D. Spivack to the American Ambassador", October 10, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑨ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary

of State", October 12, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑥ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", October 17, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑦ 参见金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1175—1178页。

⑧ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", October 30, 1956, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑨ 冯越:《中缅边界问题解决的历史过程(1954-1961)》,《南洋问题研究》2014年第3期。

⑩ 金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1188—1189页。

⑪ "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, April 26, 1957, Noon", April 26, 1957, FRUS, 1955-1957, Vol. XX III, pp. 103-106.

⑫ 《周恩来年谱(1949-1976)》中卷,北京:中央文献出版社1997年版,第58页。

⑬ 金冲及:《周恩来传(1898-1976)》下,北京:中央文献出版社2008年版,第1187页。

⑭ 《周恩来年谱(1949-1976)》中卷,北京:中央文献出版社1997年版,第67页。

⑮ 冯越:《中缅边界问题解决的历史过程(1954-1961)》,《南洋问题研究》2014年第3期。

⑯ "Telegram From the Embassy in Rangoon to the Secretary of State", March 11, 1958, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

⑰ "Telegram From the Embassy in Rangoon to the Department of State", March 12, 1958, FRUS, 1958-1960, Vol. XV/X VI, pp. 54-61.

⑱ 参见李聪慧:《冷战初期缅甸中立外交与美国对缅援助》,《东南亚研究》2023年第3期。

⑲ Richard Michael Gibson and Wen H. Chen, *The Secret Army: Chiang Kai-Shek and the Drug Warlords of the Golden Triangle*, Singapore: John Wiley & Sons, 2011, pp. 181-183.

⑳ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Department of State", December 2, 1958, RG 84, USEB, CGR, 1945-1961, Box 26.

㉑ 《奈温总理致周恩来总理的信(1959年2月9日)》,外交部档案馆:204-00114-02。

㉒ "Telegram from the Embassy in Rangoon to the Department of State", April 10, 1959, FRUS, 1958-1960, Vol. XV/X VI, pp. 287-297.

㉓ 《周恩来年谱(1949-1976)》中卷,北京:中央文献出版社

1997年版,第281、285页。

㉔ 《中国缅甸签订友好和互不侵犯条约 同时签订中缅两国边界问题的协定》,《人民日报》1960年1月29日。

㉕ "Report on U.S. policy in mainland Southeast Asia", January 7, 1959, USDDO, CK2349139943.

㉖ 《周恩来年谱(1949-1976)》中卷,北京:中央文献出版社1997年版,第303—306页。

㉗ 《周恩来年谱(1949-1976)》中卷,北京:中央文献出版社1997年版,第354页。

㉘ "Telegram From American Embassy in Rangoon to the Secretary of State", October 10, 1960, RG 59, CDF, 1960-1963, Box 3107.

㉙ "Telegram From the Department of State to the American Embassy in Rangoon", November 25, 1960, RG 59, CDF, 1960-1963, Box 1392.

㉚ 《云南省志·军事志》,昆明:云南人民出版社1997年版,第396—397页。

㉛ "Telegram From the Embassy in Burma to the Department of State", January 12, 1961, FRUS, 1961-1963, Vol. XX III, pp. 84-85.

㉜ "Telegram From the Department of State to the American Embassy in Taipei", December 19, 1960, RG 59, CDF, 1960-1963, Box 1392.

㉝ "Telegram From the Embassy in Taipei to the Secretary of State", December 21, 1960, RG 59, CDF, 1960-1963, Box 1392.

㉞ "Telegram From the Embassy in Burma to the Department of State", January 12, 1961, FRUS, 1961-1963, Vol. XX III, pp. 84-85.

㉟ 参见范宏伟:《和平共处与中立主义——冷战时期中国与缅甸和平共处的成就与经验》,北京:世界知识出版社2012年版,第114页。

㊱ "Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy", February 20, 1961, FR US, 1961-1963, Vol. XX III, pp. 89-95.

㊲ 《强烈抗议蒋介石集团飞机侵犯缅甸领空》,《人民日报》1961年2月25日。

㊳ "Burma Planning U.N. Plea on U.S.: U Nu Will Act if American Pledge on Nationalist Chinese is not Kept", *New York Times*, February 26, 1961.

㊴ "Telegram From the Embassy in Taipei to the Secretary of State", February 28, 1961, RG 59, CDF, 1960-1963, Box 1392.

㊵ Richard Michael Gibson with Wen H. Chen, *The Secret Army: Chiang Kai-Shek and the Drug Warlords of the Golden Triangle*, Singapore: John Wiley & Sons, 2011, pp. 221-222.