

# 周恩来关于国家主权的思想

赵建文

周恩来总理首先提出了以互相尊重主权和领土完整为基础的和平共处五项原则,并终生致力于推广这些原则,丰富这些原则的含义。他在实践上为维护中国的主权作出了不朽的贡献,在理论上提出了关于国家主权的具有重要价值的国际法思想。本文仅选取周总理关于国家主权的国际法思想中的几个方面进行初步探讨,以起抛砖引玉的作用。

## 一、国家主权是由若干基本部分构成的

主权作为国家独立自主处理对内对外事务的权利,是由若干基本部分构成的。在中外政治家和法学家中,周总理是最早提出这一思想的人。1949年4月17日,周总理在《关于和平谈判问题的报告》中指出:“我们对外交问题有一个基本的立场,即中华民族独立的立场,独立自主、自力更生的立场。”<sup>①</sup>对这个总的立场,他从国家的领土主权、政治主权、经济主权和文化主权四个方面进行了阐述。

### (一) 领土主权

在《关于和平谈判问题的报告》中,周总理说:“美国军队驻在中国无论如何总是缺理的。我们叫他们退出去,这是全中国人民的呼声。他们国家的事我们管不了,但在中国的领土上,美军若不退出,我们就有权消灭他们。”<sup>②</sup>他这里所说的“有权,”从国际法上讲,也就是有领土主权。1953年12月31日,周总理接见印度政府代表团首次提出和平共处五项原则的时候,为了强调中印两国关系中的最重要的问题即领土争议问题,第一项是“相互尊重领土主权。”后来,经周总理参加改动并沿用至今的第一项原则是“互相尊重主权和领土完整。”比较这两种提法,可以看出,周总理是把领土主权作为国家主权的一个构成部分看待的。

按照帕尔马斯岛案的仲裁人胡伯的见解和1975年国际法院关于西撒哈拉问题的咨询意见,领土主权就是国家依照国际法在自己的领土上履行国家职能所必需的一切权利。领土主权既包括国家对领土的“拥有权、使用权和处置权,”<sup>③</sup>也包括国家对其领土范围内的人、物及事件的排他的管辖权。领土主权的这两个方面都是主权国家所必需的,实践中出现的个别国家的领土主权的这两个方面相分离的情况,是国际关系中的不正常现象,不能由此得出领土主权普遍可分的结论,一个国家的领土主权依照国际法应当是完整的。

### (二) 政治主权

政治主权,在国内政治中,按照周总理的说法,就是各国人民“按照他们自己的意志选择他们自己的政治制度和生活方式”的权利,不容任何形式的外来干涉、强迫或威胁。<sup>④</sup>

在国际关系中，政治主权意味着政治独立。周总理在中华人民共和国成立前夕这样说过：“在政治上，我们的立场仍然是民族独立，平等相待。美国国会在吵嚷承认不承认中国。其实，这有什么了不起！即使你承认我，我承认不承认你还尚待考虑。……如果急于要求承认，就会陷于被动。帝国主义若要同我们建立外交关系，就要按平等原则进行谈判。”⑤他强调必须“把旧的外交传统割断，”不承认国民党政府统治时期的外交关系，废除一切不平等条约，肃清帝国主义的特权和影响，然后“另起炉灶，”在平等、互利和相互尊重主权的基础上同各国建立外交关系。周总理后来自己总结说：“这一‘另起炉灶’的方针，使我国改变了半殖民地的地位，在政治上建立了独立自主的外交关系。”⑥

### （三）经济主权

国际法确立国家的经济主权是在二十世纪七十年代，要比领土主权和政治主权的确立晚得多。周总理在四十年代就注意到了国家的经济主权问题。1949年4月，他说：“在经济上，有买卖就做，国际贸易要开展，这是与双方都有利的。帝国主义的特权，我们不承认”，“我们要自力更生，然后才能争取外援，外援如有利于中国，当然要，但不能依赖。即使对于苏联及各人民民主国家，我们也不能有依赖之心。如果只依赖外援，那还能办什么事？蒋介石失败的主要原因之一，就是一切依赖外援，这是‘前车之鉴。’我们愿意与一切平等待我之国家合作。”⑦1949年7月，他又指出：“中国的半殖民地经济结构，是服从于帝国主义的意志的，现在要把它改变过来。”⑧1955年，周总理在亚非会议上说，我们亚非国家需要在经济上合作，以便有助于消除我们在殖民主义的长期掠夺和压迫下所造成的经济上的落后状态。“我们亚非国家之间的合作应该以平等互利为基础，而不应该附有任何特权条件。我们相互之间的贸易来往和经济合作应该以促进各国独立经济发展为目的，而不应该使任何一方单纯地成为原料产地和消费品的销售市场，”我们不仅要求政治上的独立，同时还要求经济上的独立，”“要求发展亚非各国独立自主的经济。”⑨1963年底和1964年初，周总理在访问非洲国家时，提出了中国政府对外提供经济技术援助的八项原则，保证中国政府根据平等互利原则对外提供援助，尊重受援国的主权和独立。

1974年的《各国经济权利和义务宪章》的第一、二条规定了国家经济主权的含义问题。第一条规定：“每个国家有依照其人民意志选择经济制度……的不可剥夺的主权权利。”第二条规定：“每个国家对其全部财富、自然资源和经济活动享有充分的永久主权，包括拥有权、使用权和处置权在内，并得自由行使此项主权。”该条还规定了国家管理外国投资、监督和管理跨国公司以及对外国企业财产实行国有化的权利。⑩坚持国家的经济主权，同建立国际经济新秩序密切相关，旧国际经济秩序的要害就是无视发展中国家的经济主权。

### （四）文化主权

文化主权是指国家在思想文化领域里独立自主地保持和发展民族文化的权利。

中华人民共和国成立前夕，周总理说：在文化上，帝国主义有许多侵略机构，如学校、医院及教堂等，这些文化机构有坏的一面，但还有好的一面，可以从内部来改造，使他们变成民族的。⑪中华人民共和国成立后，他又指出：“旧中国不但在经济方面，而且在文化教育方面也是依赖帝国主义的；不但经济上受剥削，思想上也受毒化，这是很危险的。现在要清算，消除这些毒素。”⑫“帝国主义的军事力量被赶走了，但帝国主义在我国百余年来

经济势力还很大，特别是文化影响还很深。这种情形会使我们的独立受到影响。”<sup>⑬</sup>在1955年的亚非会议上，周总理讲到：“我们相互之间的文化交流应该尊重各国民族文化的发展，而不抹煞任何一国的特长优点，以便互相学习和观摩。”<sup>⑭</sup>后来，他还指出：在文化上，“我们自己提倡民族化，也要尊重人家的民族化。”<sup>⑮</sup>这些思想是十分深刻的，富有远见的。

帝国主义、殖民主义和种族主义，都曾采取各种形式，压制殖民地半殖民地的民族文化，妨碍被压迫民族的个性发展和文化进步。尽管历史上那种赤裸裸的文化侵略今天已有所改变，但是，有些国家仍然凭借其政治经济实力，把双向文化交流变成单项的文化输出，以种种现代化的手段扼杀或压制弱小国家的民族文化，实行蓄意的文化侵略或渗透。一些发展中国家的民族文化面临着生存危机。一个民族失去文化特性，就有可能失去凝聚力。知识和文化依赖的结局同政治依附或经济依赖的后果同样地严重，无怪乎在七十年代后期，不结盟国家首脑会议把“新的世界交流秩序”和新的国际经济秩序相提并论。<sup>⑯</sup>

## 二、各国应相互尊重主权

### （一）各国应完整地尊重主权

如上所述，国家主权是由领土主权、政治主权、经济主权和文化主权等基本部分构成的。主权的各个部分是有机地结合在一起的。每一个国家都是一个领土单位，领土主权是基础，有了它才谈得上政治、经济、文化主权，但经济、政治及文化主权的行使又会进一步巩固领土主权。政治主权是经济、文化主权的前提，经济和文化主权是政治主权的保障。当一个民族争取独立建立国家的时候，总是先取得领土，获得物质基础，进而建立自己的政治组织，取得政治独立，然后才能开展自己国家的经济文化建设，进一步巩固政治独立，巩固领土主权。在这里，逻辑的顺序和历史顺序是一致的。

既然国家主权是由若干基本部分构成的，那么各国的主权就有是否完整的问题。周总理把“互相尊重领土主权”的提法改为“互相尊重主权和领土完整，”是他深思熟虑的结果，具有非常重要的意义。“互相尊重主权和领土完整”这项原则中的“尊重”一词的对象，既有“主权，”也有“领土，”这项原则中的“完整”一词，既与“领土”有关，也与“主权”有关。这样，“互相尊重主权和领土完整”的原则就包含了两方面的内容，即“互相尊重主权完整”和“互相尊重领土完整。”

完整地尊重国家主权这一思想，是周总理对传统国际法理论中的国家主权思想的新发展。在传统国际法理论的主权概念中，一般只讲领土主权和政治主权，不讲经济主权和文化主权，影响国家主权的完整性。周总理深知中国过去主权不完整给中华民族造成的灾难，对新生的中华人民共和国的主权是否完整有高度的警觉。他关于完整地尊重国家主权的思想，代表了包括中国在内的第三世界国家的利益，把握住了国际法的发展方向。在广大第三世界国家的推动下，现代国际法在保障各国主权完整方面有了重要发展。1974年的《各国经济权利和义务宪章》，明确规定了国家的经济主权，奠定了国际经济新秩序的基础。与此同时，建立国际交流新秩序，保障国家的文化主权，也成了国际法领域里的重要问题。

在当代国际关系中，完全无视别国主权的帝国主义殖民主义霸权主义行径已经不多见了，但无视别国主权完整性的行为还比较常见。因此强调完整地尊重国家主权的思想，就具

有重要的现实意义。

## （二）尊重主权是相互的

周总理提出互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处五项原则，前四项有个“互”字，后一项有个“共”字，科学地反映和概括了国际关系具有相互性的特点，坚持了国际法上的权利和义务的统一。

在国际法上，各国都有独立自主地处理对内对外事务的权利，同时，也都负有尊重别国主权的义务。一国行使主权不能违背国际法，不能侵犯别国主权。历史上出现的唯意志论的国家主权学说或绝对主权学说，把国家主权强调到至高无尚的地位，强调到可以不服从国际法的地步，成了为对外扩张服务的理论。相互尊重国家主权的理论是对绝对主权论的否定。

相互尊重主权的原则，是弱小国家反对帝国主义霸权主义国家侵犯它们的主权的法律武器，特别受弱小国家的欢迎。所以，相互尊重主权的原则，旨在反对帝国主义霸权主义国家侵犯别国主权的行径。

## （三）国家行使主权的领土范围应当完整

领土是国家的构成要素，是国家生存的物质基础，是国家行使主权的范围。不仅主权的各个基本构成部分和对内对外各方面应当是完整的，而且国家行使主权的领土范围也应当是完整的。正因为如此，周总理才把“互相尊重主权和领土完整”两项内容作为一项原则提出来，放在和平共处五项原则的首位。

在国内许多版本的国际法教科书中，在谈到国家主权和领土完整的关系的时候，认为“领土完整构成国家主权的重要组成部分。”这与周总理的思想是不符的。只要分析一下“互相尊重主权和领土完整”这项原则的语法结构，就可以看出这种观点的不妥之处。周总理在“主权和领土完整”之间用了“和”字，“和”字表示并列关系或平行关系，“主权”不包括在“领土完整”中，“领土完整”也不包括在“主权”之中，“领土完整”也就不会是“主权”的组成部分。如果领土完整是国家主权的重要组成部分，只要说互相尊重主权就可以了，没有必要再加上领土完整。

但是，这并不是说国家主权和领土完整之间没有联系，周总理把尊重主权完整和尊重领土完整这两项内容合并为一项原则，说明他认为这两者之间有密切联系。把尊重领土完整理解为尊重国家行使主权的领土范围的完整，尊重国家间疆界的划分，似乎更合乎逻辑一些。当一国领土被部分侵占时，该国行使主权的范围不完整了，但国家主权并不因此而缺少任何“重要组成部分，”政治、经济、文化和领土主权都还可能是完整的。英国占据香港，中国的领土不完整，不能说中国的主权不完整，只能说中国行使主权的领土范围不完整。主权的组成部分和领土的组成部分不是一回事。说领土完整是国家主权的重要组成部分，可能是把“领土完整”和“领土主权”这两个概念相混淆了，如果说领土主权是国家主权的组成部分则是正确的。

国际法确认的国家行使主权的领土范围，是随着科学技术的发展和人类对自然界的认识的变化而不断地发展变化的。传统国际法确认的国家领土空间范围只包括领陆、领水和领陆、领水的底土。现代国际法确认国家对其领陆和领水的上空享有完全的排他的主权，扩大了国家领土的空间范围。现代国际海洋法还确认了国家对毗连其领土的专属经济区和大陆架的自

然资源的主权权利和对这些区域内某些海洋活动的专属管辖权，确认了内陆国进出海洋的过境权，确认了群岛水域的地位，这是国家领土主权的延伸，是对领土完整的补充和保障。《联合国海洋法公约》给大陆架所下的定义充分表明了这一点。该定义指出：“沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸，扩大到大陆边外缘的海底区域的海床和底土。”既然沿海国的大陆架是其陆地领土在海洋中的进一步的延伸，那么，如果沿海国不对其大陆架上的自然资源行使主权权利和对某些海洋活动行使专属管辖权，就会影响沿海国的领土完整。在大陆架划界的时候，如果要求把别国的陆地领土在海洋中的自然延伸划归自己，从大陆架制度是对沿海国的领土完整的补充这个意义上讲，就违背了相互尊重领土完整的原则，侵犯了别国的领土完整。

### 三、国家主权原则与国际主义原则及人类总体利益原则应当是统一的

#### (一) 国家主权原则与国际主义原则是统一的

中苏关系的历史演变，是同两国对国家主权原则与国际主义原则的相互关系的不同认识联系在一起的。周总理在理论和实践两条战线上同那种把国家主权原则和国际主义原则对立起来，认为社会主义国家之间应该适用国际主义原则，而不应讲国家主权的主张进行了坚决斗争。

五十年代初期，在社会主义阵营和资本主义阵营尖锐对立，美国对中华人民共和国构成主要威胁的情况下，周总理认为同苏联结盟是必要的，双方作出适当的自我约束是可以理解的。但他一再表示：相互尊重、平等相待和独立自主的立场绝对不能改变，“不能把自己的党和国家的独立性失掉”。<sup>①⑦</sup>即使在中苏合作处在高潮的时候，他还是清醒地维护中国的主权，断然拒绝苏联把中国的军事和外交纳入其战略轨道的图谋。六十年代，苏联把中苏两党的理论分歧扩大到国家关系方面以后，周总理终生反对在“无产阶级国际主义”名义下搞“所谓‘有限主权论’和其他任何形式的霸权主义。”

在理论上，周总理坚持国家主权原则和国际主义原则的统一。1952年4月23日，他在对中国驻外使节的讲话中说：“我们的国际主义是要各国都独立平等。”<sup>①⑧</sup>1955年5月13日，周总理在第一届全国人民代表大会常务委员会第十五次扩大会议上作关于亚非会议的报告时指出：在亚非会议上有人对殖民主义一词作了奇异的别有用心之歪曲，称社会主义是殖民主义的另一种形式。“社会主义国家既然推翻了本国的资本主义，也就推翻了在本国保存或产生殖民主义的基础，社会主义国家之间的关系，完全是一种互相尊重国家主权和民族独立的关系，是以平等互助和求得共同经济高涨为基础的一种新型的国家关系。一个国家控制另一个国家的行为同社会主义国家的制度和政策毫无共同之处。”<sup>①⑨</sup>周总理的这一思想反映在1956年11月1日的中国政府关于社会主义国家相互关系的声明中，该声明说：社会主义国家都是独立的主权国家，同时又是以社会主义的共同理想和无产阶级的国际主义精神团结在一起的。因此，社会主义国家的相互关系，就更应该建立在互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则的基础上。<sup>②⑩</sup>

周总理关于国家主权原则和国际主义原则的相互关系的认识，是完全符合马克思主义的。如果取消国家主权，也就无所谓国际主义。正如无产阶级国际主义倡导者恩格斯所说：

“国际联合只能存在于国家之间,因而这些国家的存在、它们在内部事务上的自主和独立也就包括在国际主义这一概念本身之中。”<sup>②1</sup>恩格斯还说:“无产阶级的国际运动,无论如何只有在独立民族的范围内才有可能,……国际合作只有在平等者之间才有可能”。<sup>②2</sup>

1989年5月18日,中苏两国在联合公报中声明要在以相互尊重国家主权和领土完整为基础的和平共处五项原则的基础上发展两国关系。<sup>②3</sup>周总理关于国家主权原则和国际主义原则的关系的理论经受住了历史的检验,中苏关系走上了正常的轨道。

## (二) 国家主权原则应与人类总体利益原则统一起来

列宁说:“爱国主义就千百年来巩固起来的对自己祖国的一种深厚的感情。”<sup>②4</sup>由于当今的人类社会是按地域划分为国家的,各国的政治制度、经济发展程度和历史文化传统存在着这样那样的差别,国民不可能没有爱国主义。只要国民存在爱国主义,就会维护国家的主权,以便达到维护国家利益的目的。爱国主义、国家主权、国家利益等问题,都是十分现实的问题。

但是,各国的利益不能离开全人类的总体利益而独立地存在,现代人类社会是作为一个整体向前发展的,作为人类一部分的各个国家,都不能回避人类的总体利益。在战争与和平问题上,两次世界大战早已证明人类存在总体利益。在经济方面,一个息息相关的世界市场的形成,也表明人类存在总体利益。

面对这样的国际关系现实,如果不讲国家主权,只讲人类总体利益,那等于空谈;如果不讲人类总体利益,只讲国家主权,把国家利益绝对化,就是狭隘民族主义。只有把国家主权原则和人类总体利益原则统一起来,才是适合国际关系现实的。

早在1939年,毛主席在纪念国际主义战士白求恩的时候就曾说过:“打倒帝国主义,解放我们的民族和人民,解放世界的民族和人民,这就是我们的国际主义,这就是我们用以反对狭隘民族主义和狭隘爱国主义的国际主义。”<sup>②5</sup>1952年,周总理在谈到中国的外交方针和任务的时候指出:我们要“坚持国际主义,反对狭隘的民族主义”,“社会主义的爱国主义不是狭隘的民族主义,而是在国际主义指导下的加强民族自信心的爱国主义。”<sup>②6</sup>

周总理的这一思想,在1954年、1975年、1978年和1982年的中华人民共和国宪法中都得到了体现。1982年《中华人民共和国宪法》序言指出:“中国革命和建设的成就是同世界人民的支持分不开的。中国的前途是同世界的前途联系在一起的。”这就是中国人民把国家主权原则同人类总体利益原则相结合的思想基础。该宪法序言接着规定:“中国坚持独立自主的对外政策,坚持互相尊重主权和领土完整、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则,发展同各国的外交关系和经济、文化的交流;坚持反对帝国主义、霸权主义、殖民主义,加强同世界各国人民的团结,支持被压迫民族和发展中国家争取和维护民族独立、发展民族经济的正义斗争,为维护世界和平和促进人类进步事业而努力。”上述规定以“中国坚持独立自主的对外政策”开始,以“为维护世界和平和促进人类进步事业而努力”结束,再好不过地说明了中国奉行国家主权原则和人类总体利益原则相结合的处理内外事务的方针。

国际法正是朝着把国家主权原则和人类总体利益原则结合起来的方向发展的。1945年的《联合国宪章》、1959年的《南极条约》、1967年的《关于各国探索和利用包括月球和其他

天体在内外层空间活动的原则条约》、1979年的《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》、1982年的《联合国海洋法公约》，都表明了这一点。其中海洋法公约表述得最清楚，公约序言指出：“需要通过本公约，在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序。”又指出国际海底区域及其资源“为全人类的共同继承财产，其勘探与开发应为全人类的利益而进行”。<sup>⑳</sup>

注释：

- ①②⑤⑦⑧⑪《周恩来选集》上卷，人民出版社，1980年版第321、87、323、324、322—324、324页。
- ③⑩王铁崖、田如莹《国际法资料选编》第841、841页。
- ④⑥⑨⑫⑬⑭⑮⑯《周恩来选集》下卷，人民出版社，1984年版第150、86、149—151、10、87、151、91、90—91页。
- ⑰《周恩来论文艺》第181页。
- ⑱《多种声音一个世界》，中国对外翻译出版公司，1981年版，第53页。
- ⑲《周恩来研究学术讨论会论文集》，中央文献出版社，1988年版，第552页。
- ⑳《中华人民共和国对外关系文件集》第3卷，世界知识出版社，1958年版，第265—266页。
- ㉑《中华人民共和国对外关系文件集》第4卷，世界知识出版社，第149页。
- ㉒《马克思恩格斯全集》第39卷，人民出版社，1974年版，第84页。
- ㉓《马克思恩格斯选集》第4卷，第427—428页，人民出版社，1972年版。
- ㉔《人民日报》1989年5月18日第一版。
- ㉕《列宁全集》第23卷，第168—169页。
- ㉖《毛泽东选集》（合订本），人民出版社，1967年版，第620页。
- ㉗《中华人民共和国多边条约集》第4集，法律出版社，1987年版，第260—261页。

（上接70页）

- |                    |                |
|--------------------|----------------|
| ②同上，第13卷，第93—94页   | ⑧同上，第111页      |
| ③同上，第23卷，第142—143页 | ⑨同上，第111—112页  |
| ④同上，第13卷，第137页     | ⑩同上，第23卷，第147页 |
| ⑤同上，第9卷，第335页      | ⑪同上，第13卷，第109页 |
| ⑥同上，第27卷，第193页     | ⑫同上，第25卷，第973页 |