

民国时期中外新条约的签订与领水主权的部分恢复

刘利民

(湖南师范大学历史文化学院, 湖南长沙, 410081)

摘要:民国时期,中国政府意识到领水主权丧失所带来的危害,要求列强放弃在华领水特权已经成为民国政府废约运动的重要内容。随着废约运动的开展,收回领水主权的努力逐渐得到回报。当时一系列新条约的签订事实上就意味着中国领水主权的逐渐得以恢复。新约的签订使中国领水主权无疑得到了尊重,尽管这还只是条约文本意义上的尊重,但毕竟从法律上解除了中国领水主权所受到的约束。对于这种法律程序上的主权恢复活动,还是应该给予一定的肯定。这是自鸦片战争以后中国领水主权回归正常状态的重要步骤。当然,新约的签订并不意味着中国领水主权的立即恢复。由于列强不愿意真正放弃原有特权,加上国民党政府的腐败卖国,中国领水主权并没有得以完全恢复。新条约签订后,中国领水主权依然不是完整的。这种状况一直延续到国民党政权垮台。

关键词:领水主权;废约运动;民国政府;主权恢复

中图分类号:K061

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2006)03-0328-05

1840年鸦片战争爆发,西方列强凭借着“船坚炮利”打开了中国的国门。随之而来的就是一系列不平等条约的签订,构成了近代中国的不平等条约体系。在这个体系下,西方列强通过“合法”或“非法”的形式攫取许多特权,其中包括在中国领水内的诸多特权。不平等条约严重地限制了中国的领水主权,破坏了中国领水主权完整。中国的领水成了西方列强肆意践踏的“公共水域”。

中国近代领水主权被列强任意破坏的情况无疑刺痛了近代中国人民的心。领海主权观念的产生和领海制度建设的努力表明中国人民在领水主权方面开始觉醒,同时这种状况也为收回领水主权奠定了基础。要求收回领水主权的呼声在近代时有所闻,而民国时期更是如此。民国时期是中国领水主权恢复的重要时期。当时中国政府也意识到领水主权丧失所带来的危害,要求列强放弃在华领水特权已经成为民国政府废约运动的重要内容。随着废约运动的开展,收回领水主权的努力逐渐得到回报。中美新约、中英新约等一系列新条约(以下简称“新条约”)的签订事实上就意味着中国领水主权的逐渐得以恢复,尽管这种恢复还不彻底。

为了了解这段历史,笔者拟对民国时期领水主权恢复运动进行初步探讨,不当之处敬请方家指教。

由于新条约的签订是民国时期领水主权恢复运动“成功”的标志,因此本文将重点分析一下新条约的有关规定。

废约运动是从19世纪末、20世纪初年开始的。但是,它是一个长期的历史过程。总的来说,这是一个不平等条约边签订、边废除的互相交错、逐步递减的曲折历程。关于废约运动的具体过程,请参见王建朗的《中国废除不平等条约的历程》、李育民的《中国废约史》两书^[1,2]。不平等条约的真正废除是从第一次世界大战时期开始的。1917年8月14日,中国对德、奥宣战,同时宣布中国与德、奥两国所签订的不平等条约“废止失效”。这是中国第一次单方面宣布废除不平等条约。对中国领水主权的意义而言,意味着它所受的约束开始解除。第一次世界大战结束后,中国政府作为战胜国参加了巴黎和会。同时,中国人民要求废除所有不平等条约的爱国运动蓬勃发展。在这种形势下,中国政府正式向列强提出全面修改不平等条约的要求。但在英、美、法等国操纵下,中国的要求被拒绝,甚至还把德国在

收稿日期:2006-05-07

基金项目:湖南省教育厅资助科研项目(青年)“中国近代领水主权问题研究”,项目批准号:05B042

作者简介:刘利民(1976—),男,湖南长沙人,湖南师范大学历史文化学院讲师,历史学博士,主要研究方向:中国近代政治与中外关系史。

山东的权益转让给日本。这引起了中国人民的强烈不满,五四运动因而爆发。在中国人民的强大压力下,中国政府不得不拒绝在巴黎和约上签字。中国政府提出的第一次废约要求事实上没有取得多大成功。

总的来说,在二十世纪二十年代前后,由于中国政府软弱,这一时期中国的领水主权状况并没有得到多大的改变。唯一可以提及的是中德、中奥新约的签订。1921年,北京政府与德国缔结了《中德协定》,德国宣布放弃在华一切特权,其中自然包括军舰驻华特权、沿岸贸易权、内河航行权等在内与领水主权有关的特权。1925年10月19日,中奥《通商条约》签订,宣布1869年中奥条约废除^{[3](370)}。在战败的情况下,德、奥两国不得不放弃条约特权,这为中国废约运动的发展创造了条件,也为中国领水主权的恢复减少了阻力。

除了德、奥条约的废除外(北洋政府曾于1926年发表《中比条约终止宣言》,宣布旧约应于期满终止。),苏俄于1919年和1920年两次发表对华宣言,声明废除帝俄对中国的一切不平等条约,放弃在中国东北和其他地区侵占的土地和租界,以及其他一切条约特权。1924年5月,中俄签订《解决悬案大纲协定》,苏联正式宣布废除帝俄时期与中国签订的一切不平等条约,放弃各种条约特权,承认外蒙古为中国的领土。中国领水主权所受限制又一次得到减轻。这一事件对中国人民的废约运动是极大的鼓舞。当然,苏联后来并没有完全履行条约,这是后话。

当然,对领水主权恢复更具实际意义的废约运动主要还是二十世纪四十年代一系列新约的签订。1943年1月11日,中美新约和中英新约的签订是其中最具有影响的事件。两个大国的表态,为中国领水主权的恢复带来了契机。随后,其他国家也与中国签订了新约,放弃以前所获得的条约特权。到1947年为止,中国大体上废除了与22个外国政府签订的不平等条约,只剩下苏、英、葡三国的遗留问题。至此,中国领水主权的恢复运动取得了形式上的胜利。

就明确要求废除列强在中国领水内所攫取的特权而言,中国政府是在1942年提出这一要求的。1942年7月26日,外交部拟订《取消其他特权及特种制度办法》。该办法对取消列强在中国领水内的特权进行了明确规定:在军事方面,该办法规定:“外国军舰根据条约或惯例,在我国沿岸及港湾江湖中游弋停泊之特权,一律取消。”在通商方面,“外国根

据条约或不根据条约在华沿岸贸易及内河航行之特权,一律取消。”“条约规定中国改善某某河道及其由国际经营之特种制度,一律取消。”“外籍人员得充当中国境内引水人之制度,应即废止。”同时,外交部还拟订了《租界租借地及其他特殊区域之收回办法》。这两个办法的拟订,为明确要求收回领水主权作了准备^{[4](147-148)}。

1943年1月11日,中英新约换文附件对上述办法作出了回应。附件第一项规定:“英王陛下放弃关于在中国通商口岸制度之一切现行条约权利;英王陛下放弃关于在中华民国领土内各口岸雇佣外籍引水人一切现行权利;英王陛下放弃关于其军舰驶入中华民国领水之一切现行条约权利,中华民国国民政府与联合王国政府,关于缔约一方军舰访问彼方口岸,应依照通常国际惯例互相给予优礼;英王陛下放弃给予其船舶在中华民国领水内,关于沿海贸易及内河航行之特权^{[3](541-542)}。”这就从条约的角度使中国领水主权的恢复得到了保证。从此以后,至少在条约上消灭了英国人在中国领水内任意行动的法律依据。随后签订的一些新条约也大致按照中英新约的规定,取消了外国人在中国领水内的特权。例如,中比新约(1943年)、中挪新约(1943年)、中瑞(典)新约(1945年)、中荷新约(1945年)、中美新约(1946年)、中法新约(1946年)、中葡新约(1947年)都是以中英新约的相关规定为蓝本。这些条约一方面明确废除旧约,另一方面则以国际法为准绳明文规定外国人在中国领水内的行动。

除了以中英新约为代表的上述条约明确规定中国领水主权正常化之外,还有一类新条约则采取了比较笼统的写法。例如,中国与古巴(1942年)、巴西(1943年)、阿富汗(1944年)、加拿大(1944年)、哥斯大黎加(1944年)、墨西哥(1944年)等国签订的新约都没有对领水主权问题作出详细而明确的规定。这些条约都比较简单,但都有一条规定保证了中国领水主权的正常化。例如,古巴条约第七条规定:“两缔约国间之其他关系,应以国际公法原则为基础。”^{[4](707)}这事实上就保证了中国对自己的领水管辖权。巴西等国的条约大多采用了这一写法。

二

新约的签订使中国领水主权无疑得到了尊重,尽管这还只是条约文本意义上的尊重,但毕竟从法

律上解除了中国领水主权所受到的约束。对于这种法律程序上的主权恢复活动,还是应该给予一定的肯定。这是自鸦片战争以后中国领水主权回归正常状态的重要步骤。当然,新约的签订并不意味着中国领水主权的立即恢复。由于列强破坏中国领水主权的程度太深,也由于列强在中国领水内所拥有的利益太大,中国领水主权的恢复还不是立即能完成的活动。也就是说,新约签订后,中国领水主权依然受到伤害。新条约只是解决了一部分问题,还有一些与中国领水主权相关的问题并没有得到解决。例如,香港、澳门问题就是如此。英国政府不愿意放弃在香港问题上的殖民方针,它根本不与国民党政府讨论这一问题。国民党政府为了减少废约运动的阻力,不得不把这一问题放到一边。这一放就是几十年。澳门问题同样没有得到解决。香港、澳门的占领当然使中国的领水主权还是处于不完整状态。直到二十世纪末期,中国政府才解决这一历史遗留问题。

就新约规定来说,列强在中国领水内所享特权的废除并不是无条件的。新约在规定列强放弃特权时附加了一些但书。外交部在公布《执行收回治外法权各约须知》时就谈到了这些条件。例如,在取消沿海贸易与内河航行权方面,新约规定这项权利给予任何第三国时,亦同样给予缔约彼方之船舶。同时,它“附带规定各该国人民或公司用以经营此事业之产业,如业主愿意出卖时,我国政府准备以公平之价格收购之”。在通商口岸问题上,中美新约规定:“中华民国领土内,凡平时对美国海外商运已开放之沿海口岸,此后仍继续开放。至中英、中那、中瑞(典)、中荷等新约,仅规定缔约一方之商船许其自由驶至缔约彼方领土内,对于海外商运业已或将来开放之口岸地方及领水,而并无沿海二字之限制。”在取消外籍引水人问题上,新约还规定了过渡办法。“在过渡时期,如尚有需用外籍引水令(之)处,自应依据我国将来颁行之法令斟酌办理。”^{[4](1947-195)} 这些规定表明,列强事实上并不愿意无条件放弃在中国领水内所享有的特权。新约的这些但书是表明列强企图以隐蔽的方式在中国领水内继续享有原有利益,对中国领水主权还有造成危害的可能。

需要指出的是,1946年签订的中美《友好通商条约》以貌似平等的词语规定了美国人重新获得旧有的条约特权。例如,该条约第二十一条规定:“缔约此方之船舶,应与任何第三国之船舶,同样享有装载货物前往缔约彼方现在或将来对外国商务及航业开

放之一切口岸、地方及领水之自由。”这一条款看似公平,实则不然。当时中国航业脆弱,满足国内需要尚且还有困难,哪能到美国领水去“自由”。该条款事实上只可能是反映美国人意旨,有利于美国人以隐蔽的方式重享过去特权。该条约中还有一些条款同样是有利于美国人恢复条约特权。这一条约一经公布,立即遭到各界的强烈反对,被指责为“新的不平等条约”。事实上,这一条约是对中国领水主权恢复运动的一种反动^{[5](1155-1174)}。

当然,新约签订后中国领水主权所受伤害主要还是列强不愿意真正履行条约的规定。在不平等条约废除后,它们还是贼心不死,企图继续享受特权。例如,在航行权问题上就是如此。1946年1月25日《申报》报道:“战前航行我国沿海之外籍航商最近又积极活动,企图恢复以前不平等条约下畸形状态,仍航行于我国沿海各口岸间。”英国太古洋行、怡和洋行等主要航商根本不同意转让在中国领水内的航业。“不平等条约虽告废除,彼邦仍企图以伺隙蚕食之手段,达成继续把持航权之目的。观于太古洋行所有万流、康定二江轮停泊重庆八年,不肯转让。怡和洋行对于海光、海亨、海利、海贞四海轮不允招商回赎之事实,足资铁证。”^{[6](7-8)} 除了外国航商不肯转让航产外,英国还以帮助中国运送救济物资为名,继续享有在中国领水内的航权。事实上,英国是最不愿意取消航行特权的国家。抗战胜利后,它还在一直寻找重享内河航权的机会。据上海航运界1947年报告,“乃近一年来,综合各方情报,英国仍在运用各种压力,企图重享业已废止之南京、天津等条约中之特权。”例如,“英国阻碍民生公司在加拿大购买船只;收买太古、怡和码头仓库之事迄未实现;英商业访华团来华时一再欲获得我航业界之谅解;太古公司大老板梅生已在来华途中。”除了商界的阻力外,英国政界也积极出力。1947年春,英国司法大臣就表示要重享权利,甚至发出“运输事大,主权事小”的怪论。^{[7](17)} 1947年10月,英国议会访华团团团长亚蒙勋爵(Lord Ammou)在京、沪、平、津、汉等地多次发表演讲,“迭次表示重享内河航行权的愿望。”^{[8](33)} 1948年5月31日,英国大使施蒂文在重庆记者招待会上发表谈话,“强调开放长江航权为增进中国国外贸易之最佳步骤,并指南京、汉口二重要商埠为开放对象。”在英国人的要求下,国民政府竟然同意开放长江京、芜、浔、汉四口。这一决定被航运界指责为丧权卖国。除了英国外,美国也是积极谋求这一特权重享的国家:“据报,美国方面于讨论美援物资运

输问题时,向我政府建议开放南京、汉口两埠。”上海市轮船公会指责这是“藉美援物资为名,得直入我长江,为侵犯我航权之渐。”^{[9](20-21)}由此可见,不平等条约虽然废除,并不意味着列强立即放弃原有条约特权,他们还在千方百计延续条约特权享有的期限。这种非法延长航行特权的行为无疑使我国领水主权继续遭到破坏。

除了航权外,引水主权的收回也遇到了类似的情况。中英新约、中美新约在1943年就已经生效。按照道理,这些国家的人不能再担任中国领水内的引航员,但事实上战后依然存在外籍引水员。天津港有英籍引水三名,秦皇岛有英籍引水两名,上海有外籍引水二十至三十名,连云港有日籍引水一名^{[10](141)}。尽管外籍引水在战后存在有客观原因,即中国引水人才缺乏,在一定程度上不得不暂时依靠这些外籍引水员,但是外人不愿意放弃引水特权也是一个重要原因。

抗日战争时期,在华外国军舰主要是日本军舰,它们控制了中国的大部分领水。抗日战争结束后,日本军舰被赶回了老家。而按照新条约规定,英、美军舰在1943年就已经失去了驻华特权。按照道理,中国领水内应该已经没有外籍军舰驻泊了,但事实并非如此。外国军舰虽然大多数在日本侵华期间被迫退出中国领水,之后也很少有返回中国的。但抗战胜利后英国军舰还有在中国领水内航行的记录。例如,众所周知的“紫石英”号事件就是一个证明。这艘军舰及其同伴竟然企图阻碍中国人民解放军在长江的作战。遭到中国人民解放军的打击后,英国政府竟然恬不知耻地引用“条约”规定,声称该国军舰还拥有在中国长江“驻泊”的权力,中国人民解放军炮击“紫石英”是“违法”地公开“挑衅”。这一事件说明,英国政府并不甘心放弃在华条约特权,尽管这只能是一种无可奈何的心态。

抗战胜利后,在外国军舰驻华问题上还必须提及美国。由于国民党政权与美国政府关系密切,国民党当局在战后再次允许美国军舰驻泊中国领水。1946年11月通过的《外国军舰驶入我领海及港口暂行办法》第十二条规定:“美国军舰在关于敌人投降、遣送等事项未结束前暂不适用本办法。”也就是说,其他外籍军舰来华按照一般国际惯例(该办法基本上符合惯例——笔者)处理,而美国军舰在华不适用这种规定。当然,办法提到这是从特殊时期特殊情况考虑,这还情有可原。但当这种特殊情况结束后,美国军舰并没有退出中国领水。它们又有了新的特

殊任务,即帮助国民党打内战。为了适用这种新情况,国民党政府在1948年1月9日又对办法进行了修改。办法第十二条修正条文规定:“美国于军事顾问团留华协助建军期间,在该团人员联络供应上所必要之限度内,得不经征询同意之手续,派舰只进入经国防部指定之港口。但仍应依据本办法第一条之规定,文达外交部,特知有关机关。”条款指定港口为上海、青岛及基隆三港。在此三港口,美国军舰可以自由出入^{[11](3-4)}。这样,在国民党的卖国方针下,美国军舰再次取得驻泊中国领水的特权,美国军舰成为新条约签订后唯一能够“合法”出入中国领水的外国军舰。

总而言之,新条约的签订使中国领水主权在一定程度上得以摆脱不平等条约的束缚,中国领水主权得到了形式上的恢复。但是,由于列强不愿意真正放弃原有特权,加上国民党政府的腐败卖国,中国领水主权并没有得以完全恢复。新条约签订后,中国领水主权依然不是完整的。这种状况一直延续到国民党政权垮台。

新中国成立后,中国共产党领导人民彻底废除帝国主义强加给中国人民的不平等条约,取消他们在华一切特权,从而使中国的领水主权得到真正意义上的恢复。从此,中国的领水成为了真正的“中国领水”。当然,建国初期,由于历史遗留的问题,我们与苏联、英国、葡萄牙、越南也还存在一些包括领水在内的领土主权纠纷。但这些问题逐步得到了解决。

领水主权恢复的过程是一个长期的过程,这个过程也是中国人民逐步觉醒的过程,也是中华民族复兴的过程。

参考文献:

- [1] 王建朗. 中国废除不平等条约的历程[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2000.
- [2] 李育民. 中国废约史[M]. 北京: 中华书局, 2005.
- [3] 黄月波, 于能模, 鲍厘人. 中外条约汇编[M]. 上海: 商务印书馆, 民国二十四年.
- [4] 中国第二历史档案馆. 中华民国史档案资料汇编(第五辑. 第二编. 外交)[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1997.
- [5] 李济琛, 陈加林. 国耻录——旧中国与列强不平等条约编释[M]. 成都: 四川人民出版社, 1997.
- [6] 上海市轮船商业同业公会. 外籍航商企图恢复战前畸形态航业公会决定吁请政府予以拒绝. 呈请政府维护航权代电[A]. 维护航权文电辑要等资料[C]. 上海市档案馆藏. 档案号: S149-1-128.

- [7] 上海市轮船商业同业公会.上海市航业有关各团体呈政府各机关代电[A].维护航权文电辑要等资料[C].上海市档案馆藏.档案号:S149-1-128.
- [8] 李云良.百年沧桑话航权[A].上海市轮船商业同业公会编印.维护航权文电辑要等资料[C].上海市档案馆藏.档案号:S149-1-128.
- [9] 上海市轮船商业同业公会.上海市轮船公会维护航权节略[A].维护航权文电辑要等资料[C].上海市档案馆藏.档案号:S149-1-128.
- [10] 徐万民,李恭忠.中国引航史[M].北京:人民出版社,2001.
- [11] 上海市政府函送<外国军舰驶入我国领海及港口暂行办法>(民国三十五年十月二十九日通过)及上海市政府函送<外国军舰驶入我国领海及港口暂行办法>及往来函件[Z].上海档案馆藏.档案号:Q1-17-770;Q127-06-7.

Signing new treaties and resuming partly the inland waters sovereignty in the governance of the Republic of China

LIU Li-min

(Department of History, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: During the period of the Republic of China, realizing the danger of the inland waters sovereignty, the then Chinese Government required Big Powers to give up the privileges in China inland waters. That became an important content of the Abolishing Movement. With the development of this movement, the efforts won the repayment gradually. New treaties meant that the inland waters sovereignty gradually recovered in fact. These treaties undoubtedly respected China's inland waters sovereignty. Though it was still only respected in the text meaning of a treaty, new treaties had legally removed part of the restraint of China's inland waters sovereignty. This activity of such legal procedure should be positively recognized. It is an important step to resume the inland waters sovereignty since the Opium War (1840-1842). Certainly, these treaties did not mean immediate recovery of China's inland waters sovereignty. Because Big Powers were unwilling to really give up their privileges. In addition, the Kuomintang government betrayed her country, China's inland waters sovereignty could not be totally resumed. After the new treaties were signed, the situation relating to China's inland waters sovereignty lasted until the Kuomintang government collapsed.

Key words: inland waters sovereignty; abolishing movement; the Republic of China government; resuming the sovereignty

[编辑:颜关明]