

北京政府修约运动简论

作者：王建国 文章来源：本站原创 点击数： 更新时间：2005-9-16

在民国政治史上，由北洋军阀所控制的北京政府以军阀混战、政治腐败而著称。然而，在北京政府统治后期，在外交战线上却出现了一道光亮，颇具规模的修约运动一反近代以来的屈辱外交，第一次大规模地采取了主动性的攻势。尽管运动的结果距离它的发起者的愿望仍相距很远，但它还是取得了不应被人忽视的成就。其影响深远，对日后的国民政府的外交的影响也是显而易见的。这场修约运动是如何起源的，其进程与成败得失如何，何以在北京政府统治的末期出现这一修约外交？本文试图对此略加讨论，以期方家。

修约运动的先声与缘起

民国政府建立之时，由于特殊的政治环境，为了争得列强各国的支持或至少是中立，革命党人采取了承认以往清朝政府订立的不平等条约的纸张策略。不久，取南京临时政府而代之的袁世凯政府，也公开宣布了承认不平等条约的方针。不仅如此，在袁世凯当政时期，中国还与日本签订了一批新的不平等条约——以“二十一条”为基础的“民四条约”。

第一次世界大战中既给中国带来了某些困难，也给中国带来某种转机。利用对德断交宣战的机会，北京政府废除了与德国和奥匈帝国之间的不平等条约，从而在不平等条约的链条上打开了一个缺口。

但对德奥旧约的废除，毕竟是一种见机而行的战时非常措施。中国对不平等条约提出系统的挑战则是在战后。作为大战的战胜国，在“公理战胜强权”的乐观情绪下，中国对战后在巴黎召开的和会抱有较大期望，希望能收回一部分中国过去丧失的国权。北京政府为出席和会的中国代表团确定了四个方面的任务，其中第三项便是取消外国人在中国的特殊权益，如领事裁判权、协定关税等。

1919年4月，中国代表团向和会提交了《中国希望条件说帖》。该说帖提出了希望废除的7个方面的特权：1. 关于势力或利益范围：希望各国声明，不在中国谋求势力或利益范围，从前所订条约足以造成势力范围而妨害中国主权的，愿与中国商议修订。2. 关于在华外国军队巡警：凡于法无据现驻中国的外国军队及巡警，立即撤去。废除《辛丑条约》第7、9两条，所有外国使馆卫队及依据该约而驻华的军队，一律撤退。3. 关于外国邮政及有线无线电报机关：自1921年1月1日起，所有外国邮局一律撤去。4. 关于领事裁判权：中国承诺在1924年年底以前颁行5种法典，并在各城市设立审判所，各国则允将其领事裁判权及设在中国的特别法庭一并放弃。5. 关于租借地：租借地归还中国，中国承担收回后应尽之义务，如保护产业及治安等。6. 关于外国租界：各国于1924年年底将租界归还中国。在归还之前，先行更改租界章程。7. 关于关税自主：和会发表宣言，由中国与各国商定时间，届时中国得自行改订关税。

为防止这一问题被排斥于和会的议题之外，该说帖强调指出，外人在华特权问题，虽然并不是因这次战争而产生的，“然和平会议之目的，固不仅与敌国订立和约而已，亦将建设新世界，而以公道平等尊敬主权为基础。徵以万国联合会约法，而益见其然。此次所提各问题，托不亟行修正，必致种他日争持之困，而扰乱世界之和局。”^[1]

列强召开和会的目的，只是讨论对德奥等国的和约，中国的要求未能获得列强的支持。曾被中国寄予很大期望的美国总统威尔逊，也只是表示“一俟联盟会成立，必力为中国协助，改良中国现时所处国际地位，俾将各项不平等之待遇设法改善，危险状态设法消除，为一完全独立自主大国。”^[2]其他列强的反应则更为消极。5月14日，和会最高会议正式复函中国代表团，声称中国代表团提出的这些问题不在和会的权限之内，拟提请日后成立的国际联盟对此加以注意。这样，列强把球踢给了尚未成立的国联。中国代表团精心准备的废除列强在华特权”的提案，均未能进入会议的议程。

另一值得注意的事情是，由于和会将德国在山东的权益转交日本，出现了中国代表团拒签和约这一历史性的重大事件。拒约之举影响深远。可以说，拒约是日后修约的先声。自近代中国开始办理外交以来，“始争终让”是一个逃不脱的规律，中国总是在经过若干无效的抗争之后，不得不在列强设计好的条约上签字画押。而巴黎和会的拒约，则是一个史无前例的举动。中国人在签订条约问题上终于开始理直气壮地对列强说“不”，列强对此也无可奈何。这对以后的中国外交将产生积极的影响。

巴黎和会在修约问题上的受挫确有会议性质方面的原因，因此，它并未使北京政府的外交家们气馁。在两年后召开的华盛顿会议上，中国再次提出了废除若干列强在华特权的的要求。与巴黎和会上中国的要求尚未进入讨论不同，华盛顿会议分别对中国所提出的各项要求进行了比较认真有时甚至是很激烈的讨论。

1921年11月16日，中国代表施肇基在远东委员会提出了要求各国尊重中国的领土完整及政治与行政独立等十项原则。美国代表罗脱(Elihu Root)在讨论中据此提出了尊重中国主权、独立、领土与行政完整以及维持各国机会均等等四项原则，获得会议通过。后来被作为《九国公约》的第一条。在确定了关于中国问题的一般原则之后，会议便进入关于具体问题的讨论。其主要议题有：

关税问题。11月23日，顾维钧提出要求关税自主的提案。考虑到实现关税自主可能需要一段较长的时间，顾维钧又提出，在此之前各国应商定一个最高税率。中国要求将现行值百抽五的进口税，立即增至值百抽十二·五。列强对立即实行12.5%的税率都表示了反对意见。会议最后决定：会议结束后三个月另行召开一关税特别会议，讨论关税问题。同时允诺中国可以修改现行关税，将关税切实增至值百抽五；在裁撤厘金后，同意中国征收2.5%的附加税。华盛顿会议有关中国关税问题的讨论并未涉及中国的关税自主问题。

领事裁判权问题。11月25日，王宠惠提出了撤废领事裁判权案。会议最后通过了《关于在中国之领事裁判权议决案》。各国一方面表示同情中国的要求，另一方面表示要对中国的法律、司法制度及司法行政的复杂情形详加考察后才能作出决定。会议决定在华盛顿会议结束后的3个月内组织一委员会对此进行考察。

租借地问题。12月3日，顾维钧提出归还租借地的议案。列强对此反应不一。美国在中国并无租借地，它对中国的要求表现出支持的态度。英国在华有威海卫和九龙两块租借地。为保有九龙，表示愿将威海卫交还。日本也占据两块租借地。日本代表表示，胶州湾可以归还，但旅大与日本的国家安危有关，不能交还。法国代表曾表示愿将广州湾归还中国，在日本和英国都表现出有所保留的态度后，法国便声称，既然英国与日本各自提出特别理由有所保留，法国对广州湾租借地问题也要“再加考量”。^[3]

外国在华邮局问题。这是中国在华盛顿会议上取得最具实质性的成果。1922年2月1日，大会通过了《关于在中国之外国邮局议决案》，有关

国家同意在1923年1月1日以前除租借地或有特别规定者外的在华邮局撤消。

华盛顿会议的意义也许在于，列强不得不坐下来讨论中国的修约要求。但这次会议所取得的进展是有限的。中国最为关心的关税自主和废除治外法权的问题被留待会后去解决。实际上，这两个议定在会后三个月内召开的会议，后来由于与法国“金法郎案”的争执不下，法国拒绝批准华盛顿会议的有关条约，也由于其他列强的消极态度，迟迟未能召开。

值得注意的是，当中国与列强的交涉停滞不前之时，一个新生的苏维埃国家却主动给中国送来了礼物。俄罗斯爆发十月革命后不久从1919年7月到1923年9月，苏俄政府先后三次对华宣言，宣布取消旧俄政府与中国订立的不平等条约，放弃所获得的特权。1920年起，北京政府陆续取消了旧俄在华享有的一些特权。到1924年，中苏签订《中俄解决悬案大纲协定》。尽管苏俄政府此举有它自己的考虑，且其前后态度有明显不同的变化，但俄国在中国所获得的不平等的特权毕竟大部分取消了。对于中国民众来说，苏联的举动与西方列强迟迟不肯有所行动不啻有天壤之别。苏联为中国民众树立了一个行动座标，人们有理由要问，为什么俄国人能做到的，英美不能做到？

20年代初所出现的一些具有重大历史意义的事件，无一不与要求争取民族解放的思潮的兴起有关。中国共产党的成立、国民党的改组及国共合作的出现在很大程度上正是这一思潮刺激的结果。1924年末，随着孙中山的北上，全国掀起了一个要求召开国民会议，废除不平等条约的热潮。孙中山壮志未酬，客死北京。他在临终前签署的遗嘱中仍嘱咐他的同志们：“最近主张召开国民会议及废除不平等条约，尤须于最短期间，促其实现。”[\[4\]](#)

然而，列强似乎没有感觉到中国正在发生着的巨大变化，或是即使有所觉察但仍顽固地企图以旧有方式来对待中国。1925年5月30日，在光天化日之下，发生了巡捕血腥镇压租界内游行示威的中国民众的惨案。令世人震惊的“五卅惨案”的发生成了一个导火索，它激起了一场声势浩大的反帝爱国运动。人们对惨案的制造地——租界甚为痛恨，纷纷要求收回租界，取消治外法权，并进而废除一切不平等条约。国民党中央执委会通过决议，指出帝国主义的暴行“所以得逞于中国，实由帝国主义对于中国有种种不平等条约，以为凭借”。如今之事，“则惟有仍以取消不平等条约为反抗帝国主义一切行动的中心，此次暴行事件亦可于此而得根本解决，且使此等暴行永远绝迹于中国以内。”国民党号召人们“惟有一致督责北京临时执政，迅速宣布取消不平等条约”。[\[5\]](#)各社会团体也纷纷发表声明，要求取消帝国主义在中国的条约特权。

在举国声讨列强暴行，要求废除列强特权的形势下，北京政府决定顺应民情，发起修约运动。1925年6月24日，北京政府向各国提出了要求修改不平等条约的照会。照会指出，不平等条约的继续存在，已不适应于现在的情势，陈旧的条约的束缚，对“彼此均有不便不利之处”。而且，它还“常为人民怨望之原因，甚至发生冲突，以扰及中外和好之友谊”照会指出，各国在华特权的废除，对各国来说也是有益的，其在华权利和利益，由此将会得到更好的保护。[\[6\]](#)北京政府要求召开华盛顿会议早已确定了关税会议和法权会议。

面对五卅后中国各地兴起的反帝浪潮，列强也意识到，事情已经到了不能再拖的时候了。7月，美国政府向有关各国提出尽快召开这两个会议的建议。美国国务卿凯洛格(Frank Kellogg)对此解释说，“我相信这类行动比任何事情都能更有效地缓和中国人的仇外情绪”，“我不想说，立即宣布无条件放弃协定关税和治外法权对我们是明智之举，但我们各大国若不愿作出适当让步，就会处于被迫让步的境地。”[\[7\]](#)为了缓和五卅运动后中国人民高涨的反帝情绪，列强同意召开关税会议。

关税特别会议与法权调查会议

1925年10月26日，关税特别会议在北京开幕。参加这一会议的有九国公约各签字国及丹麦、西班牙、瑞典、挪威共13国的代表。中国出席这一会议的全权代表为外交总长沈瑞麟及颜惠庆、王正廷等人。王正廷向大会提出了关于中国关税自主的提案。该案要求各国正式声明尊重中国关税自主，解除现行条约中关于关税的一切束缚。在中国未实行国定关税定率以前，中国海关则除照现行规定值百抽五外，普通品加征值百抽五之临时附加税，奢侈品值百抽二十至三十的临时附加税。

列强的态度有所改变，他们对中国要求关税自主这样堂堂正正的完全符合国际法的要求，不再予以正面的反对，都大体表示承认中国关税自主的原则。但是，他们却各自提出了不同的条件，使中国实现关税自主的路途变得困难而遥远。

如日本提出的议案提出，中国国定关税条例的实行，须于中国裁撤厘金后才能实施；在关税自主前的过渡期内，中国应与有关国家协商缔结互惠的新约，新约将与中国的国定税率同时实行。厘金是中国社会的一个特殊现象，它和地方割据有着密切的关系，是地方政府的一个重要财源。列强明白，只要军阀割据继续存在，取消厘金便困难重重。将裁撤厘金作为关税自主的先决条件，中国的关税自主实遥遥无期。要求中国与各国先行订立互惠协定，实际上含有如互惠协定不能成立，则国定税率将不能实行的意思。这样，中国实现关税自主便又多一重障碍。美国提出的议案也把关税自主与厘金纠缠在一起。

对于列强在关税会议上的种种表现，中国国内的反对之声顿起，人们纷纷主张无条件地收回关税自主权。在社会各方的强大压力之下，中国代表在12月14日的会议上发表了措词比较强硬的节略。要点为：一、关税自主应明白规定在条约内；二、裁厘系中国自动提议，非关税自主之交换条件。

中国代表的态度突然转趋强硬，显然出乎列强的意料之外。列强起初曾作出强烈反应，对中国代表提出种种质问。后来，列强作出让步，基本接收了中国提出的草案，同意不再明文将关税自主与裁厘问题挂钩，不作为交换条件提出，而由中国自行宣布。中国实际上也作出了让步，因为裁厘虽由中国自行宣布，但在同一条约中出现，仍然未脱变相挂钩的嫌疑。

11月19日，关税会议第二委员会通过了关于中国关税问题的决议案。各国声明“承认中国享受关税自主之权利，允许解除各该国与中国间现行各项条约中所包含之关税束缚，并允许中国国定税率条例于1929年1月1日发生效力”，北京政府同时声明，裁撤厘金与中国国定税率条例将同时施行，1929年1月1日将裁厘切实办竣。[\[8\]](#)

尽管中国未能立即地和无条件地实现关税自主，与当时的民众要求还有相当的距离，但是，这一决议案的积极意义仍是不能忽视。自晚清以来，中国丧失关税主权已有80余年，过去若干年来，列强以各种理由一次次地拒绝中国关税自主的要求。现在，人们终于看到了尽头。列强终于不得不明文承认中国的关税自主权，并明确了中国国定税率的实施日期。这标志着实行了80多年的协定关税即将寿终正寝。终点得以明白地确定，总是一件具有重要意义的事情，它为以后中国最终实现关税自主提供了依据。

在关税自主的原则通过之后，会议继续讨论在实施国定税率前的过渡时期的附加税税率和用途问题。有关附加税的谈判进行得并不轻松，迟迟未有进展。而军阀之间战争的重新爆发则使局势更加动荡不安，中国代表常不到会，关税会议遂处于停顿状态。1926年2月，关税会议好不容易重开。但不久中国政局再次发生剧烈变动。直系和奉系这两个昔日的对手联合起来攻击段祺瑞。北京政府处境艰难。4月，王正廷辞去外交总长职务。不久，段祺瑞本人也宣告下野。5月，参加会议的中外代表纷纷离开北京，关税会议乃告暂停。此后便再未恢复。

由于关税会议半途中止，有关附加税的问题未能达成任何协议。而北京政府的财政正处于日益拮据的状态。为解燃眉之急。1927年1月，北京政府决定不再等待关税会议的复开，而立即根据华盛顿会议关于中国关税税则条约的有关原则规定，开征二五附加税。1月12日，北京政府发布大总统令，宣布从1927年2月1日起，开征2.5%的普通品附加税和5%的奢侈品附加税。

北京政府的征税举动起初曾引起各国的不满，但随后各国政府也只得默认。但是，它却碰到了另一个不应该出现的障碍，这就是中国海关总税务司安格联(Francis Aglen)的反对。连英国的外交官们对其也要礼让三分的安格联此时担任总税务司这一要职已达17年之久。民初的政府内阁如走马灯似的更换不停，17年之中，中国的财政总长、内阁总理乃至大总统不知换了多少任，而控制着中国财政大权的海关总税务司却依然是他，这便使他的权威和权力更加扩大和巩固。他对北京政府的态度也就变得更为傲慢，并早已引起中方的强烈不满。

此次，北京政府决定通过海关来统一征收附加税，以免为各地所控制并截留。但安格联在接到北京政府的有关指令后，竟然回电表示不能从命。安格联的这一狂傲态度，终于使北京政府忍无可忍。署理内阁总理顾维钧认为，安格联只是中国政府的雇员，他“无权使自己处于可以对政府施加压力的位置上”。^[9]北京政府宣布解除安格联的总税务司职务。

中国单方面罢免历来具有举足轻重影响的洋人总税务司，这也是没有先例的，《大公报》称之为“自总税务司用客卿以来未有之创举”。^[10]《晨报》发表评论说，“安格联向有太上财政总长之称，既掌握海关全权，又负保管内外债之责，操纵金融，左右财政，历来当局无不仰其鼻息，而安格联之允诺，可以生死内阁，安格联之言论，又可以高低公债……举国人心之愤慨已非一日，此次当局毅然罢免，无不痛快。”^[11]

如果说关税会议还获得了对未来的允诺的话，法权调查会议则可以说没有什么进展。法权调查会议于1926年1月12日在北京开幕。参加这一会议的有九国公约签字国及西班牙、丹麦、挪威、瑞典共13国代表。王宠惠为中国全权委员。3月23日，王宠惠向会议提出了《对于在中国治外法权现在实行状况之意见书》。王宠惠指出，中国今日形势与给予外国领事裁判权时相比，已经发生了重大变化，不可同日而语。当时的通商口岸及外人可居住及通商处屈指可数，来华外人也为数无多。而今日外人来华之数与可到达之地，皆远非七八十年前所可比。若外人仍不受中国法律支配，中国政府实难于应付。七八十年来，国内国外政治上、社会上、经济上均有极重大的变迁，“在今日民智发达，重视国权之时，若仍持当日之态度，实为绝对不可能。”^[12]

从5月10日至6月16日，各国代表到外地参观各省的法院、监狱、看守所，考察司法制度的实行情况。代表团先后参观了汉口、九江、南京、上海、及东三省等地，行程4200英里。各国代表陆续回京后，法权会议于6月22日复会，开始讨论调查结果，并起草调查报告书。经过两个多月的讨论，一份洋洋洒洒数万言的报告书终于出台。

报告书在列举了中国法律和司法制度的若干进步后，报告书用大量篇幅描述了中国司法制度的种种不足。其时，在中国广大地区行使司法审判权的有三类机构。一是新式法院，采用新式司法制度；第二类是过渡时期的法院，即在县知事衙门内设立司法公署，由审判官和县知事共同管理，县知事行使检察权，有关检举、缉捕及刑事执行等事项概由县知事办理；第三类是县知事兼理司法事务衙门，设承审员1人协助办理，此种审判机构有1800处，占了全国审判机构的绝大多数。统计结果显示，全国新式法院只有139所，其中一审法院91所，按当时的中国人口比例，大约440万人才有1所。以当时在政治上和经济上尚称发展的江苏省为例，全省只有6所新式法院，这距社会需要相距甚远。

各国代表对县知事行使司法权意见最大。认为县知事既为行政长官，又兼检察官，又兼法官，掌握了行政官员不应掌握的司法职权。而军人对普通司法的干涉，则遭到了最严厉的指责。报告书指出，中国的军人领袖常率军开战，“对于其所管地方内之人民生命、自由、财产几操有无限之权……中央及各省机关官吏之任免，军人得直接或间接为之。”军人干涉司法，“常借戒严以为口实，但戒严每不依戒严法所规定之手续，有时并不宣告戒严而公然为之。”^[13]报告书并列了法权会议召开前后所发生的一些案件。如山东高等审判厅厅长张志夜间在其住宅被该省军政长官命令逮捕，次日上午未经审判程序便予枪毙；政坛要人徐树铮在离京途中被军警抓走，不久即被枪毙；京报记者邵飘萍被捕后未经司法机关的任何调查审判，次日被军人枪毙。报告书指出，“数年来，中国各地司法多受军人干涉，本委员会以为在中国现时状况，军人任意行动，所有人民生命、自由、财产所应受民政与司法之保障皆无切实有效之拥护。”^[14]

除新式法院外，在县知事衙门、军人和警察审判机关等处，常有“强暴凌虐之行为”发生。监狱及看守所管理不善，卫生条件差，有发生传染病之虞。一些监狱有时发生绝粮和犯人毙命等情况。调查报告所揭示的这些黑暗足以说明，中国的司法状况远未达到西方国家所期望的水准。因此，结论不言而喻：废除领事裁判权的时机尚未到来。

9月16日，法权会议通过了《调查法权委员会报告书》。该报告提出了有关中国司法制度的若干建议，要求中国实现普通人民的司法事项归法院掌管，法院有确实的保障不受行政机关或军政机关的不正当干涉，并对现行的法律、司法、警察、监狱制度等进行改良。报告书向列强提出的建议是，待上述各项建议实行至相当程度时，有关各国可应中国政府的要求，商议渐进撤消治外法权的办法，报告书还建议，在治外法权未撤消以前，各国可参考报告书的建议，在在在华外国法庭中适用法律、华洋诉讼案件及会审公廨、享有治外法权国人民的管理、司法互助及交纳赋税等5个方面，改良现行治外法权的制度和习惯。

上海公共租界会审公廨起初是为审理租界内不归外国领事审理的其他一切案件而设立的，虽有外国官吏陪审，但主审官仍是中国官吏，法庭仍是中国的法庭。辛亥革命发生时，列强乘乱完全接管了这一审判机关。会审公廨实际上已成为洋人的法庭。修约运动中，北京政府提出了收回上海会审公廨的要求。谈判最初是在北京政府与各国外交团之间进行，未能取得进展。后来谈判转移到地方进行，由江苏省政府与上海领事团进行交涉。1926年8月31日，双方代表签署了《收回上海会审公廨暂行章程》。

章程规定：在原会审公廨改设临时法院，临时法院适用中国法律。临时法院的院长、推事由江苏省政府任命。在领事派员观审的案件中，中国审判官的判决，无须获得观审员的同意，即生效力，如无审判官的许可，观审员对证人及被告人不得加以讯问。章程将过去由领事会审的与租界治安直接有关的纯粹华人刑事案件和外人所雇华人为被告的刑事案，改为观审。原权力很大的检查处改为书记处，其职权缩小为附属于法院行政的一部分。但仍有一些权利未能收回。如继续保存了一些方面的领事会审制。临时法院的司法警察，仍由工部局警务处选派。具有相当权力的临时法院书记官长，也由领事团推荐，^[15]

1927年1月1日，双方在会审公廨原址正式举行了交还会审公廨的仪式，上海公共租界临时法院宣告成立。法租界内的会审公廨也参照这一章程作了相应的改组，但它仍旧保留了法租界会审公廨的名称。

有所选择的双边条约交涉

在召集多国会议与列强共同讨论关税和治外法权问题的同时，北京政府还与有关国家就双边条约的修订问题单独展开交涉。中外条约通常规定每十年可由缔约方提议进行修改。北京政府便采取了对条约期满者重新商订平等新约的修约方针。此时，中法越南边界通商章程、中日商约、中比条约等都已近期满之时，北京政府经过审慎考虑，在实力上处于二流地位难以对中国构成威胁的比利时便成为中国第一个交涉的目标。

1926年4月16日，北京外交部照会比利时驻华公使华洛思(Warzee d' Hermalle)，表示在旧约期满时中国政府将终止该约，希望中比就此举行谈判，在平等互惠的基础上缔结新约。然而，在中比旧约中包藏着一个对中国极为不利的条款，即每十年期满时，只有比利时单方面有权提议修约。这一规定在所有的中外不平等条约中也是不多见的。它反映了晚清官员的昏愤无知。现在，比利时政府正是根据这一条款来抵制中国的修约要求。4月27日，华洛思照会北京外交部，指出根据中比条约，“惟独比国方面可有提请修改条约之权”^[16]

在修约权的问题上纠缠了一段时期之后，比利时在表面上作出妥协，同意与中方修约，但提出在新约谈判期间，旧约继续有效。中方则认为，这样会使新约的订立遥遥无期，应为新约的谈判时间确定一个期限。中方认为，6个月的时间足可完成新约的谈判。中方还提出，在旧约期满新约未成之前，双方可暂定一个临时办法。

9月2日，北京政府外交部提出“临时办法”5条，其内容包括确立国家间平等互利的原则，“承认彼此关税自主之原则”，“承认彼此领土管辖之原则”。北京政府允许在临时办法施行期内，以中国货物享受比利时的最低关税为条件，同意比利时可暂时享受外国进口货物的通用税

率，以新约内放弃领事裁判权为条件，同意比利时的领事裁判权也暂予保留。“临时办法”的施行期限为6个月。[\[17\]](#)比利时起初曾坚持到新约订立之前，仍然维持旧约效力。由于英美政府均未能给予比利时以强硬的支持，比利时政府的态度有所软化，同意旧约失效，而以临时办法为暂行规则。但要求“临时办法”明文维持领事裁判权和最惠国待遇。

10月，顾维钧出任外交总长并署理国务总理。他就任后召开的内阁会议分析了中比修约形势，认为有两点必须坚持，即旧约到期失效，新约须于6个月内完成。之所以要限期订立新约，是为了避免其特权无限期地延长下去。比利时政府虽已同意终止旧约商定新约，但他们在“临时办法”的内容和时效问题上大做文章。10月23日，比利时政府的备忘录提出了有关临时办法的订立原则，要求给予比利时最惠国待遇，其领事裁判权可维持到各国都放弃之时，临时办法的有效期应延续到新约缔结之日为止。对此，北京政府外交部答复是：双方应互予最惠国待遇，领事裁判权问题可以另作商议；旧约到期失效，新约须6个月内订立。

不难看出，中比双方在“临时办法”的内容上的分歧并不很大，但在该办法的有效期问题上却尖锐对立。中方同意在内容上作出让步，是因为即使“临时办法”全部继承旧约的特权，其终止的时间也是屈指可数的。“临时办法”的时效问题成为中比双方争执的焦点所在。10月27日，比利时公使提出了一个稍加变化的方案：如果在6个月的期限内新约不能订立，缔约一方可在期满前3个月通知对方，将“临时办法”再继续施行6个月。以后照此类推，直至新约实行时为止。比利时的这一方案，实际上仍使“临时办法”具有可无限期延长的性质。

北京政府认为，比利时的这一方案不能促进新约的订立，只会鼓励“临时办法”的延长。10月28日，北京外交部对比利时提案的关键之处加以变化，提出最后的修正案：如6个月内不能订立新约，经双方同意，“临时办法”可以延长，经任何一方在期满3个月前预先通知，可以废止。这就使“临时办法”的实施具有了中方所能够控制的期限性。北京外交部并指出：“中国政府以为彼理可退让者已达极点。”[\[18\]](#)

在北京政府展开对比交涉的同时，中国民众包括旅居国外的侨胞的废约呼声越来越强烈。在中比条约期满的10月27日，旅比华侨及旅欧各国华人代表百余人在比都举行游行示威，遭到比利时当局的镇压。国内舆论早就对比利时政府的顽固立场和北京政府的不敢宣布废约的软弱态度不满，比利时政府镇压中国侨胞的消息传来后，顿使群情激昂，人们纷纷要求北京政府立即采取强硬立场。中华全国商会联合会于10月30日举行评议会，通过决议，要求“旧约须完全作废”，“新约须彻底公开”，“反对临时协定”，并在致顾维钧函中声明“倘违民意，誓不承认！”上海总工会也发表宣言，要求理直气壮地废除中比条约。许多媒体还对北京政府软弱的外交方针进行了抨击。

侨胞的流血事件和民众的强烈呼声对北京政府外交部形成了强大的压力。11月4日，北京外交部向比利时使馆送去了最后催促的照会，声明：“如一日内无答复或答复不能满意，中国当自行宣布条约失效”。[\[19\]](#)面对中方这种最后通牒式的要求，比利时自然不会在最后关头让步。次日，比利时公使向中方递交了拒绝修约的备忘录，并奉命宣布中止与中方的谈判，将修约权的争议提交海牙国际法庭。

比利时政府的这一威胁并不能吓住已经精通国际法的中国新一代的外交官。尽管中比条约规定每隔十年只有比利时有权要求修订条约，但这一条款具有显而易见的片面性。根据国际法的原则，片面给予的权利是无效的。当形势发生变迁时，固守片面授予的权利并不能获得法律上的支持。顾维钧便深信，“它是同世界上的国际法学家当时的观点相违背的”。顾维钧了解到，国际法中有关情势变迁的原则此时已经受到国际法学界的重视。中国要求修改不平等条约的主要理由之一，便是签定条约时的情况已经发生了变化，而变化了情况已使条约过时，必须根据现在的情况进行修订。[\[20\]](#)

11月6日，北京政府以摄行大总统令宣布终止中比条约，外交部同日发表了关于终止中比条约的宣言。宣言公开表明了中国政府的条约政策：“新约之缔结设除以平等相互主义及彼此尊重领土主权为原则者概不允订”，而现行的中外条约，“得于满期时通告终止”，并努力设法改订，“俾于各约期满时，所有一切不平等及陈旧之条款不使复见于新约。”[\[21\]](#)

宣布废除中比条约在中国近代外交史上具有重要意义，这是中国政府第一次在面对另一个缔约国公开、正式反对的情况下宣布废除旧约，这是一个史无前例的举措。顾维钧认为，“中国有必要开创一个先例，证明中国决心行动起来，以结束一世纪以来不平等条约给中国人民带来的灾难”。他称中比条约的废除“是中国外交史上的一个里程碑”。[\[22\]](#)

在修约谈判中，另一个遭到与比利时相类似命运的是西班牙。1927年8月，中西两国开始正式谈判，中国代表为外交部参事王曾思，西班牙代表为驻华公使嘎利德(J. Garrido Cisneros)。虽然西班牙代表也同意应在平等的基础上订立新约，但中西双方对于“平等”有着完全不同的理解。如中德中奥中芬条约，在中国看来是基于平等基础而订，当中国代表提及这些条约意为参考时，嘎利德多次声称，“各该条约本人认为不平等，盖德奥为战败之国，亟求与中国通商，是以俯首就范耳”，“本人不解芬兰何以盲允也”。[\[23\]](#)谈判一直持续到10月下旬，但双方仍各持己见，分歧未能缩小。

由于条约期满时间将近，而双方谈判未能取得进展，11月2日，北京政府外交总长王荫泰会见了嘎利德，提出“现此期限已届届满，旧有条约与时势相隔悬远，未便令其存在，而新约于预定期前又未能成立，在此新旧交替之时，似应定一临时办法，以资过渡。”但嘎利德以中日商约也已期满，而中国却让旧约延期为由，反对订立临时办法，而要求继续沿用旧约。嘎利德称：“在新约未成立以前，敝国只要求与其他修约各国同等待遇，其他办法殊难容纳。”[\[24\]](#)同日，中方向西班牙提出了《临时办法》。

鉴于西班牙方面的顽固态度，11月10日，即在中西条约期满之时，北京政府不得不宣布废止中西条约，并训令外交部依据平等及互尊主权原则与西班牙另订新约。11月14日，嘎利德向北京外交部提出抗议照会，声称尽管中国处于内战之中，但西班牙对中国一直予以尊谅，并已同意在中国国内的形势许可时，与其他列强一起放弃治外法权，“以此相形，则贵国废止该约举动，实对敝国缺乏友善之精神”。西班牙表示保留将来自由行动的权利。[\[25\]](#)

北京政府此时的处境与一年前废除中比条约时相比更为糟糕，南方军队已经稳固地占领了长江流域，并在筹划第二次北伐。西班牙对北京政府的虚弱处境当然十分清楚。自中国宣布中西条约失效后，西班牙政府便停止了与北京政府的交涉。对于西班牙方面的这一有恃无恐的态度，北京政府也无可奈何。

到期的旧约宣布失效，并重新商定平等新约，是北京政府的修约总原则。但在实际运用上，北京政府对于一些有实力的强国，如法国和日本，其态度则要缓和得多。北京政府曾经通知各省，中法间有关越南边界通商章程等三商约已经失效，但不久又表示，在新约订立以前，旧约继续有效，而对于新约的商订期却未加任何限制。在与日本的交涉中，北京政府一次次地同意将旧约的有效期延长3个月，始终没有宣布旧约失效。最后一次延期从1928年4月20日开始，延长期尚未结束，北京政府便已垮台了。可见，北京政府对不同国家所采取的不同态度，是根据该国的实力和对中国可能产生的威胁程度决定的。

尽管北京政府的外交官们在修约运动中不乏一些充满勇气的举动，北京政府的虚弱地位，大大地削弱了它的外交努力的作用。北京政府此时并不是一个真正的能控制全国的中央政府，其号令所行之处不过北方数省。更不用说，随着北伐军事的进行，北京政府被南方政府取而代之的可能性已为人们所广泛关注。它的虚弱地位极大地妨碍了它在外交上的作为。

北京政府在它即将退出历史舞台之前，在外交领域演出了一场有声有色的活剧。它在外交方面的作为与其政治上的腐败、军事上的衰弱完全不可同日而语，写下了北京政府外交史上有意义的最后一笔。可以说，这是一个近代中国外交逐步崛起的时期，它标志着中国外交开始走出近代80年来的沉沦状态。仔细检讨便会发现，这一时期无论在国际还是在国内方面，都出现了若干新的因素。它不仅催化了北京政府的修约外交，还将对日后南京政府的外交产生重要影响。

就国际背景而言，第一次世界大战给国际关系带来了一个新的变化。如果说此前的世界是列强各自凭借武力大肆进行侵略和扩张的时代，这个时代的唯一通用规则是“弱肉强食”，谁的实力强大谁便可以获取更多的果实，赤裸裸的强权政治亦被视为理所当然，那么，在一战后，列强则比较注重维护既存世界秩序的稳定，协调外交逐渐成为主流，列强力图将这一世界规范化。国际联盟的成立正是出于这一重建新的世界体系的目的。这以后，强权政治虽然在继续，但也不得不寻找合法的外衣。列强越来越注重国际法和国际条约在国际关系中的运用。与更为血腥的强权扩张时代比较起来，这一变化，为一些殖民地半殖民地国家自主外交的出现提供了比过去略微宽松的外部条件。

国际形势有利于中国的另一个新变化是，时隐时现的列强对华联合阵线已经出现了断链。近代以来，尽管列强由于各自的利益差别，其对外政策有所不同。但当在中国发生的事件威胁到列强在中国的重大利益时，它们便会形成大小不一的联合阵线，共同对付中国。这种联合阵线在世纪初对付中国的义和团运动时达到了顶峰。一战后，列强阵营发生了重大变化。在对中国危害较大的几个主要大国中，有两个国家已经退出阵营。一是德国，它因战败而不再对中国构成威胁。一是俄国，它因国内政治制度的变化而寻求与中国的民族主义结盟。帝国主义阵营不再是铁板一块，这使中国争取平等和自主的斗争所面临的压力有所减轻。

俄国脱离帝国主义阵营的意义还不止于此。它主动放弃不平等特权的举动，给中国民众以启示，以鼓舞，以方向。中国人民完全有理由要求列强象苏俄那样，将从中国夺取的东西还给中国。苏俄以自己的行动给列强出了难题，对列强在中国构筑的旧秩序提出了挑战。在中国人民“打倒列强”的口号声中，苏联在精神上的向导作用，和它所给予的有形的物资上的援助，同样是不可忽视的。

当然，更为根本的原因还在于中国国内。除了我们以往已经述及的一些原因之外（如民族意识的日益觉醒、马列主义的传入等），还有这样一些新的因素值得注意。

一是“国民外交”的出现。自推翻满清建立民国后，政治趋向多元化，言路大开，各种政治力量都能向社会展现自己的主张，由此出现了一场对中国内政和外交都将产生深远影响的思想启蒙运动。民族主义得以在中国的各个阶层蓬勃发展，在中国历史上第一次形成了能对政府决策施加影响的社会舆论。普通民众涌进了外交这一过去似乎很神秘的为少数高官所垄断的领域，形成了其声势前所未有的“国民外交”。

近代以来，外交一直是一个高度敏感高度集权的领域，为政府所专有，有时实际上是为少数高级官僚所专擅，民众及在野士绅不得与闻。这种阻断了民意表达的纯粹的官僚外交，使本已处于弱国地位的中国的外交，由于缺少民意的支持而更加虚弱。正如国民外交协会在成立宣言中所说，“中国向无外交政策，亦无所谓国民外交作用，每度交涉发生，政府临事仓皇，不知如何应付，……吾人追源溯始，误于国家之无外交政策者半，误于国民不解国民外交作用者亦半。”[\[26\]](#)

从巴黎和会拒约始，国民外交逐渐形成声势。美国驻华公使芮恩施（Paul Reinsch）也看到了这一点，他认为，“一个政府若没有国民的公意与帮助作一个基础，决不能做一个强有力的政府”。巴黎和会期间，中国舆论“在历史上第一次奋起，并且迫使它的政府屈服”，这是“一大进步”，“这一次中国民意的大觉悟，总括看来，可以使我们断定中国将来的重要国事必须先得国民的意见，必须要合于国民的需要。”[\[27\]](#)作为一个密切关注中国外交动向的美国驻华最高外交官，芮恩施产生这样的感觉绝不是虚言。

在北京政府的修约运动中，国民外交对北京政府始终起了一种支持和推动作用，既是民意基础，也起到一种监督作用。在关税问题的交涉中，民众要求无条件关税自主的示威，给了北京政府以巨大压力。在中比条约交涉的关键时刻，也是民众给了北京政府以巨大的支持，促使北京政府下决心宣布废约。对列强而言，国民外交显示了民意，脆弱的北京政府或许可以周旋，巨大的民意表达却是不可无视的。这对列强决策的影响，对北京政府修约取得一些进展无疑具有积极的推动作用。

对于国民外交的效用，王正廷曾有高度的评价，认为它有如下效果：世界由此认知中国外交主权在于国民全体，非复政府中少数人所能愚弄；各国知中国民族既有自决之心，足为外交后盾，未可再加轻侮；各国渐悟不平等条约伤害我国人感情过甚，应有设法疏解之必要……故各国对于中国，一变其强权压迫之态度，而为亲善之态度。[\[28\]](#)可见，在王正廷这样的职业外交家的眼中，国民外交的出现是一个极具重要性的因素。

二是同一时期与北京政府南北并立的南方政府采取了更为激进的外交政策，它对北京政府推动作用不可忽视。南方政府公开地把反对帝国主义写在自己的政纲上，它否认一切不平等条约存在的基础，不承认它们具有任何合法性，主张统统废除。对于北京政府所发起的修约运动，南方政府认为是远远不够的，曾予以猛烈抨击。

1925年6月，在北京政府向各国发出修约照会4天后，中国国民党中央执行委员会即发表了《关于废除不平等条约的宣言》，批评北京政府的“修约外交”。宣言指责要求修约之举“大谬不然”，因为中国已屡次请各国同意修改条约，并屡遭延宕，“不特于不平等条约之根本废除毫无结果，即枝节问题之关税增加会议，亦延宕至今。现在仍请求修改，结果如何，不难预料。”宣言提醒国民“毋以北京临时执政有请求修改条约之通牒，而宽其督责，致废除不平等条约之进行又受顿挫。”[\[29\]](#)在整个修约运动过程中，南方政府的一再抨击，无疑对北京政府形成了相当的压力，推动它走得更远些。

三是一批接收过西方教育的新式职业外交官崭露头角，并占据中国外交的中心舞台。与晚清时代的外交官比较起来，他们肩上没有屈辱的历史包袱，也没有那种在不断的失败中所养成的逆来顺受的性格。他们大多都有留洋求学经历，掌握了比较丰富的国际政治和外交知识，并具有强烈的民族和民主意识。他们对于西方社会有着真正的了解，勇于并善于与西方列强打交道。以西方通行的国际法准则为依据，他们开始向列强争取收回中国过去所失去的国权。在巴黎和会上一举成名的顾维钧、王正廷等人便是这批外交官的代表人物。

恰好，北京政府后期多变的政局，也为这些外交官一展其抱负创造了条件。众所周知，这一时期战争连绵不断，政府更迭频繁。一些主政者对外交隔膜，便自认外行，索性将外交大权交之于专家型的外交官，很少加以干涉。而这些职业外交官也尽量远离变幻莫测的政争，尽管内阁变换频繁，但这些外交官倒成了政坛常青树。无论谁上台，都需借重他们办理外交。这些人一直活跃在北京的外交舞台上，并有数人曾兼署国务总理。这样的局面可谓前无往者，后无来者。在晚清时期，外交大权掌握在朝廷和那些稍通洋务的大官僚手中，外交官自是无缘决策。而在后来的国民政府时期，政府领导人自认懂得外交，把外交大权重新抓回到自己手中，外交部重新成了执行机构。纬度在北京政府后期，职业外交官拥有了空前的自主权。

也正是由于这些外交官的敢作敢为，由于他们为国家所作出的贡献，在北京政府垮台以后，在绝大多数北洋政客从此政坛失意的情况下，这些外交官在国民政府中仍然拥有一席之地，一些办理北京外交的主将在新政府中仍然大有作为。无论是与南方政府本有渊源的王正廷、王宠惠，还是原与南方并无关系的顾维钧、施肇基此后都曾出任国民政府的外交部长，对国民政府的外交发挥着重要影响。

北京政府的修约运动是中国废除不平等条约斗争史上的重要一页。它是近代以来中国人民要求废除不平等条约的愿望的系统表达，它为取而代之的国民政府留下了一份并非全无价值的外交遗产。国民政府后来的“革命外交”，便在一些重要方面利用了它的成果和它的经验教训。“革命外交”在很大程度上应被视为修约外交的延续和发展。

- [1] 北京政府外交部编：《外交公报》，第8期，专件。
- [2] 陆征祥致总统府电，1919年5月7日，中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编辑室编：《秘笈录存》，中国社会科学出版社1984年版，第153页。
- [3] 中国代表团电，1921年12月7日，《秘笈录存》，第438页。
- [4] 国事遗嘱，1925年3月31日，广东省社会科学院历史研究室等编：《孙中山全集》，第11卷，中华书局1986年版，第639-640页。
- [5] 中国国民党中央委员会党史史料编纂委员会编：《革命文献》，第18辑，第61页。
- [6] 程道德等编：《中华民国外交史资料选编，1919-1931》，北京大学出版社1985年版，第230-231页。
- [7] 《美国外交文件》(Foreign Relations of the United States)，1925年第1卷，华盛顿1940年版，第767-768, 849-850页。
- [8] 《外交公报》，第54期，专件，第17-18页。
- [9] 中国社会科学院近代史研究所译，《顾维钧回忆录》，第一分册，中华书局1983年版，第306页。
- [10] 《大公报》，1927年2月5日。
- [11] 《晨报》，1927年2月8日。
- [12] 《调查治外法权委员会报告书》附件，第298-309页。
- [13] 《调查治外法权委员会报告书》，第189
- [14] 《调查治外法权委员会报告书》，第201页。
- [15] 王铁崖编：《中外旧约章汇编》，第3册，三联书店1962年版，第591—595页。
- [16] 《外交公报》，第64期，条约，第24页。
- [17] 《外交公报》，第64期，条约，第27页。
- [18] 外交部致华洛思备忘录，1926年10月28日，《时报》1926年11月15日。
- [19] 《外交公报》，第64期，条约，第35页。
- [20] 《顾维钧回忆录》，第一分册，第356-357页。
- [21] 中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》，第三辑外交卷，江苏古籍出版社1991年版，第966页。
- [22] 《顾维钧回忆录》，第一册，第357-358页。
- [23] 《中华民国史档案资料汇编》，第3辑外交卷，第1016-1017页。
- [24] 《中华民国史档案资料汇编》，第3辑外交卷，第1022-1023页。
- [25] 波赖著、曹明道译：《最近中国外交关系》，正中书局1935年版，第256页。
- [26] 《国民外交协会成立会纪事》，《晨报》，1919年2月17日。
- [27] 保罗·S·芮恩施著、李抱宏等译：《一个美国外交官使华记——1913—1919年美国驻华公使回忆录》，商务印书馆1982年版，第285页。《美使芮恩施君的临别赠言》，《晨报》，1919年9月14日。
- [28] 《近二十五年中国之外交》，1927年7月，《王正廷近言录》，第138, 145-146页。
- [29] 《陆海军大元帅大本营公报》，第14号。

文章录入：zhangzhiyong 责任编辑：zhangzhiyong

- 上一篇文章： 近代中外关系史研究的回顾与前瞻
- 下一篇文章： 试评太平洋战争爆发前的英美对日妥协倾向关于“远东慕尼黑”的考察之二

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)

最新热点	最新推荐	相关文章
		<ul style="list-style-type: none">● 胡适与俞平伯● “纪念亚洲人民抗日战争胜利● 瞿同祖（近代史研究所）● 杨天石（近代史研究所）● 蒋大椿（近代史研究所）● 张海鹏（近代史研究所）● 朱东安（近代史研究所）● 虞和平（近代史研究所）● 闻黎明（近代史研究所）● 姜涛（近代史研究所）

 网友评论：（只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关！）