

# 鼎革与延续:北京政府“修约外交”与南京国民政府“改定新约运动”之比较\*

洪富忠,汪丽媛

(重庆工商大学马克思主义学院,重庆 400067)

**摘要:**南京国民政府的“改订新约运动”是北京政府修约外交的继承和发展,二者在修约方针、修约方式、修约内容等方面均有相当的继承和延续,政权鼎革并没有完全取代其外交的内在延续,二者在中国废除不平等条约的历史进程中均做出了自身独特的贡献。

**关键词:**修约外交;改订新约运动;比较

**中图分类号:**K257 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2015)03-0114-04

1925年,北京政府在其政治上进入统治末期的同时却在外交上掀起了一场声势浩大的“修约外交”。其主要内容包括中奥、中芬条约的签订,上海会审公廨的收回,关税会议的召开及法权调查,对届期条约的修订等。1928年,蒋介石举行“二次北伐”,通过军事打击、收买分化等手段实现了政权的革故鼎新,推翻北京政府的统治,建立了南京国民政府。为标榜新政权的“革命”与“进步”,南京国民政府上台伊始在外交上宣布以恢复国权为目的,掀起“改定新约运动”,一直持续至1931年“九一八事变”。其内容大致包括改订通商条约及关税条约、废除领事裁判权、改组上海两租界的法院及收回租界及租借地交涉等方面。学界对北京政府末期的

修约外交与南京政府的“改定新约运动”均有较为丰硕的研究成果,<sup>①</sup>但因两个政权是以相互敌对的形式实现政权的转换,学界有意或无意地将二者进行了切割,较少将二者作为前后相继的历史场景加以比较和审视,使民国外交史中呈现出“断链”的现象。本文尝试从修约方针、修约手段、修约内容、修约原则四个层面对二者予以比较,进而揭示民国外交的内在延续及中国历届政府为废除不平等条约所进行的努力。

## 一、修约与改约的指导方针趋同

北京政府修约外交的指导方针是“届期修约”,即双方根据条约中规定的修改时间或条约到期后,双方可以对条约予以修订或废除。规定条约到一

\* [收稿日期]2015-01-09

[基金项目]2013年度重庆市哲学社会科学重大委托课题(2013ZDZX10)“中国共产党抗战大后方活动研究”

[作者简介]洪富忠(1977—),男,四川宜宾人;博士,重庆工商大学马克思主义学院,讲师,主要从事抗战大后方研究。

① 学界关于1925年至1928年北京政府修约外交的研究概况参见拙文《北京政府修约外交研究综述》,《宜宾学院学报》2009年第7期;目前学界关于北京政府修约较为全面深入的研究可参见唐启华《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史1912—1928》,社会科学文献出版社2010年版。对改定新约运动研究较为深入和典型的如王玉玲、张晓峰:《改订新约运动新评》,《北方论丛》1995年第1期;申晓云:《南京国民政府“撤废不平等条约”交涉述评——兼评王正廷“革命外交”》,《近代史研究》1997年第3期;申晓云:《国民政府建立初期“改订新约运动”之我见——再评王正廷“革命外交”》,《南京大学学报》(社会科学版)2001年第1期。另外,目前几部比较重要的外交史专著对这一时期修约外交都有所论述,如石源华:《中华民国外交史》,上海人民出版社1994年版;张圻福主编《中华民国外交史纲》,人民日报出版社1995年版。

定期限后就可进行修改本是列强为保护自身利益而设定的一种利益保护机制,如第二次鸦片战争的起因之一即为英法借修约时间已到,要求更多侵略权益而未得到清政府满足,进而爆发战争。被侵略的一方也可利用这种机制要求修约,维护国家主权与民族利益。1925年,北京政府根据“届期修约”的方针对期满旧约要求一律重新商订新约。如对中比条约,北京政府在照会中指出:“所有该约条款,……均至本届十年期满本年十月二十七日止,一律失效,并应缔结新约。”<sup>[1]139</sup>在修约交涉过程中,为加快新约的订立,北京政府又向比利时表示“愿从事研究另觅一种能保护比国毫无疑问之利益而又不损及中国正当之权利之‘临时办法’。”<sup>[2]140</sup>1928年7月7日,南京国民政府外交部正式发表重订条约宣言:“(一)中华民国与各国间条约之已届满期者,当即废除,另订新约;(二)其尚未满期者,国民政府应即以正当之手续解除而重订之;(三)其旧约业已期满而新约尚未订定者,应由国民政府另订适当临时办法处理一切。”<sup>[3]165</sup>其方针与北京政府修约外交如出一辙,只不过南京国民政府是把“临时办法”事先提出,为自己以后的交涉预留空间。这一指导方针符合通行的国际法法则,对方无法直接拒绝,进而为通过修约维护自身利益提供了机遇。

## 二、修约方式手段相似

无论是北京政府的修约外交还是南京国民政府的改定新约运动,二者均采用和平的双边谈判方式进行交涉。国际争端和平解决,即通过谈判、斡旋、调停等外交方法,以及仲裁、司法等法律方法,乃至借助国际组织解决,而经由外交途径,直接谈判,协商解决则为正常的处理国际争端的方法。<sup>[4]759</sup>之所以采用和平的方法首先是两个政府的实力使然。无论北京政府还是南京国民政府都存在派系纷争,中央权威屡受挑战等问题,中国政府的孱弱极大地制约了中国在外交实践中可能采取的措施。“弱国无外交”固然可以商榷,但弱国外交更困难却是不争的事实。同时,采用谈判手段解决国与国之间的争端也是国际公认的国际法准则,因而也是他们的现实选择。

在谈判对象方面,北京政府可谓教训深刻。从巴黎和会开始,北京政府为废除不平等条约,先后

经历了一揽子解决、先提原则再个别具体解决、与各国分别谈判三种策略的转换,实践证明,双边谈判的方式最适合。这是因为这种方式具有直接性、灵活性等特点,既便于利用列强之间的分歧和矛盾,又可避免各国联合反对,易于争取外交主动权,取得更大成效。南京国民政府在“改订新约运动”中完全采用双边谈判的模式正是吸取了北京政府修约外交中的经验和教训。

## 三、修约内容高度契合

在修约内容方面,南京国民政府的“改订新约运动”绝大部分活动都是在北京政府修约外交的基础上展开的。南京国民政府改约的重头戏之一就是实现关税自主,而北京政府在修约期间也以关税自主交涉为首要目标并筹备召开了关税会议。经北京政府的积极努力,该会议通过了“各缔约国(中国在外)兹承认中国享受关税自主之权利,允许解决各该国与中国间各项条约中之关税上束缚,并允许中国国定关税定率条例于一九二九年一月一日发生效力”<sup>[5]94</sup>的决议案,这为中国收回关税自主权奠定了法理基础。加之各国对中国收回关税自主权已有所准备,故南京国民政府在发起“改订新约运动”后不久,就与有关国家签订了新的关税条约,在一定程度上实现了关税自主。在收回天津比利时租界的过程中,北京政府在修约期间已有相当的进展。1926年底,北京政府外交部表示:“所有该租界行政权,亟应先行收回”,并“派员前往天津将该租界一切详情实地调查,拟俟调查清晰,即由中央会商地方官厅妥商接受办法,订期实行接收”,国务会议对此“决议照办”。<sup>[6]966</sup>在中方的强硬态度下,1927年1月12日,比驻华公使对顾维钧表示:“俟中比议约正式开幕之日,再由比国自动宣布,即交还天津租界主权。”<sup>[7]981</sup>后因北京政府迅速垮台,比租界的收回暂时被搁置,但收回已是大势所趋。1929年8月南京政府宣布成功收回天津比租界,实际上是坐享北京政府的修约成果。其他如改组上海两租界法院等活动,北京政府在修约期间都为其奠定了良好的基础,只是由南京国民政府代其完成了未尽之功而已。

#### 四、修约过程中均能坚持一定原则,维护国家权益

尽管北京政府和南京国民政府修约期间都面临国内局势动荡的局面,但在修约过程中均能坚持一定原则,维护国家权益。<sup>①</sup>当然,这种维护国家权益的程度在我们今天看来还不能令人满意。以关税自主交涉为例,在《中美关税新约》中,美国一方面承认中国的关税自主权;一方面又规定“在彼此领土内享受之待遇,应与其他国家享受之待遇毫无区别”。<sup>[8]628-629</sup>美国此举不仅保住了自己先前的特权,而且成功地坚持关税特权的责任推给了其他国家,这为以后南京国民政府与其他国家签订关税条约留下了祸根。

在实际操作过程中,也存在南京国民政府在北京政府基础上做出让步的举措。如在废除治外法权方面,比利时在北京政府修约期间为维持法权也曾向北京政府提出“一俟美英法日本等国与中国订立新约时比国政府对于中国与上述任何一国所定关于法权问题之办法亦予以同样容纳”的建议。北京政府对此表示,如果“各国对于修订条约,设均取同一态度,势有彼此推诿牵掣之弊”,因而对比方的提议“不予容纳”,<sup>[9]137-138</sup>防止由此而产生的恶性循环。但南京国民政府在“改订新约运动”过程中签订的《中比通商》条款中,却同意了比利时提出的类似要求。曾参与过北京政府中比修约交涉的顾维钧对此协议感到“相当吃惊”,因为“在治外法权这一特殊规定上,上述协议使比利时摆脱了原来的困境。因为无需再为坚持这些特权而承担任何责任,而把这一棘手的问题推给了其他国家”。<sup>[10]358</sup>另外,在南京国民政府“改订新约运动”过程中还有国家通过签订新条约恢复了原来在中国失去的特权的情况,如德国。

以两个政府修约时所面临的国势而论,南京国民政府远优于北京政府,两个政府虽有坚持原则,

维护国家权益的共同点,但通盘考察,我们可以看出,北京政府在这方面的表现其实要优于南京国民政府。何以出现此种情况,颇能让人深思。

1925年至1928年北京政府修约期间,段祺瑞、张作霖虽从法律的角度讲有着至高无上的权力,<sup>[11]73-75</sup>但他们所关注的重点显然在军事。外交在他们的视野中居于次要的地位,他们索性让职业外交官们去处理那些棘手的外交问题,故而在“北京政府时期,职业外交官在外交决策中起了重要作用”。<sup>[12]219</sup>以顾维钧为代表的一批职业外交家大都具有浓烈的爱国情结,他们较少参与国内政争,以国家民族利益为重。顾维钧曾说:“当办理重要交涉时,唯一影响你的考虑的应当是民族利益,而不是党派和政治利益,更不能考虑个人政治上的得失,因为,如果有了这些考虑,你的外交从民族利益的观点来看就不会成功。你要末是牺牲民族利益实现你的政治野心,要末使谈判完全破裂。”<sup>[10]397</sup>正是本着这种信念,他们在修约过程中敢于坚持原则,对涉及有关国家民族利益时不轻易让步。但南京国民政府建立后,外交完全“党国化”,国民党在维护国家和民族利益的同时也极为关注自身利益,外交政策的制定与施行要受到国民党的利益的极大制约,当二者利益出现冲突时,有可能会出现二者的背离。曾在北京政府和南京国民政府担任过要职的顾维钧曾在回忆录中多次对两个政府的外交进行了比较,认为北京政府在对驻外使馆的意见的重视,驻外公使与外交总长的地位等方面均优于南京国民政府。<sup>[10]393</sup>而且南京国民政府对重大决策决定的手续也“相当繁琐”。<sup>[13]55</sup>在这种情况下,外交部降为处理具体外交事务的执行机构,外交家不仅不具有决策权,而且正确的意见也往往不被采纳。这种国内政治的变化不能不影响对外交涉中的表现。

在历史发展进程中,政权鼎革是一个经常重现

① 学术界对南京国民政府初期的改定新约运动有较大的分歧,如就有学者申晓云将“改定新约运动”视为外交成功的典范提出异议,认为王正廷主导的所谓“革命外交”实际只是国民政府粉饰形象,假外交以转移国内民众对政府不满的一种宣传。由于国民政府在这场外交中虚张声势、弃实求名,不仅未能在“收回国权”上取得大的进展,反而因之错失了国民政府立国之初的外交良机,招致了内、外目标俱失的后果。详情可参见申晓云《国民政府建立初期“改订新约运动”之我见——再评王正廷“革命外交”》,《南京大学学报》(社会科学版)2001年第1期。笔者认为“改定新约运动”还是取得了一定成效,但的确不如国民党所宣传那样,尤其是在比北京政府更为有利的条件下,其修约本应取得更大的成效。



的历史现象。自袁世凯上台建立北洋军阀统治后,北京政府在涉及国家主权和民族利益方面的对外交涉极为复杂。既有如“二十一条”那样出卖国家主权的行径,也有如顾维钧等在巴黎和会上拒签凡尔赛和约的爱国壮举,因此,在历史发展进程中,需要具体问题具体分析,不能一概而论。国民党自1927年清党以后,再次举起“革命”大旗进行二次北伐,进而推翻北京政府,取得全国政权。南京国民政府建立后,新政权为表示自己的“进步”而有意识地突出北京政府的“落后”,这在20世纪上半叶以“革命”为时代宠儿的特殊历史场域下更是异常突出。南京国民政府以王正廷的“革命外交”为肇始,掀起“改定新约运动”,正是上述政治逻辑的延伸与发展。以上述北京政府的修约外交与南京国民政府改定新约运动相比较,尽管南京国民政府是北京政府政权的掘墓人,但在外交政策和外交理念方面却是北京政府的继承者。南京国民政府的“改订新约运动”是北京政府修约外交的继承和发展,二者修约的方针大体相似;在修约的方式和手段方面,二者均采用和平的双边谈判方式进行交涉;修约内容也都以关税自主和撤废法权为主;都能坚持一定原则,维护国家权益,但北京政府坚持原则方面比南京国民政府做得更好。中国不平等条约体系的形成是一个过程,其废除不平等条约更是一个漫长的过程。自北京政府起,历届政府为废除列强强加在中华民族身上的不平等条约的枷锁,在不同的层面上都作出了各自的贡献。后来者既需关注政权鼎革过程的种种变化,更应关注其内在的延续与继

承,唯此,方能从历史延续中梳理出其发展的脉络。

#### [参考文献]

- [1] 中比条约交涉文件(一)[J]. 东方杂志第二十三卷第二十三号,1926-04-16.
- [2] 中比条约交涉文件(一)[J]. 东方杂志第二十三卷第二十三号,1926-06-01.
- [3] 王芸生. 六十年来中国与日本:第八卷[M]. 上海:三联书店,1982.
- [4] 周鯨生. 国际法:下册[M]. 北京:商务印书馆,1976.
- [5] 章伯锋. 北洋军阀:第5卷[M]. 武汉:武汉出版社,1990.
- [6] 中华民国史档案资料汇编,第三辑外交卷[G]. 南京:江苏古籍出版社,1991.
- [7] 中华民国史档案资料汇编,第三辑外交卷[G]. 南京:江苏古籍出版社,1991.
- [8] 王铁崖. 中外旧约章汇编:第三册[M]. 北京:三联书店,1982.
- [9] 外交部致比华使照会[G]. 1926-11-6, 中比条约交涉文件(二)[J]. 东方杂志第二十三卷第二十四号
- [10] 顾维钧. 顾维钧回忆录:第一册[M]. 北京:中华书局,1983.
- [11] 钱实甫. 北洋政府时期的政治制度:上册[M]. 北京:中华书局,1984.
- [12] 何茂春,师晓霞. 中国历代外交家[M]. 北京:中国经济出版社,1993.
- [13] 顾维钧. 顾维钧回忆录:第二册[M]. 北京:中华书局,1985.

(责任编辑:杨睿)

## Change and Continue : Comparing the Beijing Government's Treaty-diplomacy and the Nanjing Government's Treaty Renegotiation

HONG Fu-zhong, Wang Li-yuan

(Chongqing Technology and Business University Marxism College, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** The the Nanjing Government's Treaty Renegotiation Movement carried on and developed the Beijing Government's Treaty-diplomacy in ways of treaty guidelines, form and content. Although the change of regime continued the diplomacy policy, both regimes made contributions to the historical process of the abolition of unequal treaties in China.

**Key words:** treaty-diplomacy; Treaty Renegotiation Movement; comparison