

# 日本越界侵渔 与民国北京政府的应对(1924—1927)\*

刘利民

**内容提要** 民国北京政府时期,日本对华侵渔活动加剧,引起了中国社会的广泛关注。北京政府及当时社会各界为抵制日人侵渔采取了诸多措施。除通过外交方式外,北京政府专门召开了护渔会议,制定应对政策。在这些应对之策中,海军护渔政策颇具亮点,在一定程度上打击了日本侵渔行为。在中央政府出台护渔政策的同时,江浙等地方政府亦采取了一些抵制日人侵渔的措施。民国北京政府时期的这些斗争对于抵制日人侵渔起了某些积极作用。但由于多种原因所致,日本侵渔现象并未遏制,反而加剧。

**关键词** 日本 侵渔 民国北京政府 护渔

自清末以降,英、俄、日、法、德、葡、挪威等国都曾对中国沿海渔业有所觊觎,惟对华侵渔最猖獗的还是日本。民国时期,日本侵渔一度成为重大外交事件。民国北京政府及当时社会各界为反对日人侵渔进行了一系列斗争。在一定程度上,这些斗争对于抵制日人侵渔起了某些积极作用,并对中国领海观念发展和领海制度建设起了刺激作用。当然,由于种种原因,这一时期的抵制措施成效有限,无法阻挡日人侵渔步伐。

有关日本侵渔问题,学界已有一定研究,但多是涉及外人侵渔活动状况及其危害,而对因此引起的社会反应及政府应对、中外渔业交涉等问题关注不足。日本侵渔问题产生后,中国人就给予关注。如邵羲的《论渤海湾渔业权》(《外交报》第283期,1910年7月31日)。真正对此进行深入研究的还是民国时期李士豪、屈若孳所著《中国渔业史》(商务印书馆1937年版)及李士豪著《中国海洋渔业现状及其建设》(商务印书馆1936年版),这两本著作均有相当篇幅涉及外人侵渔问题,并提供了相当丰富的资料。此后,中国学界长期未关注此问题。20世纪80年代开始有所改观。目前学界成果主要在水产志和渔业史方面。如,张锡纯主编:《山东省水产志资料长编》(山东省水产志编辑委员会1986年版)、《上海渔业志》编纂委员会编:《上海渔业志》(上海社会科学院出版社1998年版)、青岛市水产局编:《青岛市水产志》(青岛出版社1994年版)等,以及张震东、杨金森编

\* 本文系国家社科基金青年项目“中国恢复领水主权史研究”(10CZS028)、2012年湖南师范大学青年优秀人才培养计划项目“民国时期恢复领水主权史研究”的中期成果之一。

著《中国海洋渔业简史》(海洋出版社1983年版),丛子明、李挺主编《中国渔业史》(中国科学技术出版社1993年版),福建省水产学会《福建渔业史》编委会编:《福建渔业史》(福建科学技术出版社1988年版),郭振民:《嵎泗文史资料:嵎泗渔业史话》(海洋出版社1995年版)等。刘利民的《不平等条约与中国近代领水主权问题研究》(湖南人民出版社2010年版),有专门章节考察近代列强对华侵渔尤其是日本对华侵渔状况。论文方面,如都樾、王卫平的《张謇与中国渔业近代化》(《中国农史》2009年第4期),考察了张謇创办近代新式渔轮以抵制外轮侵渔等活动;谢小琴的《民国早期日本对中国沿海侵渔及其影响——以1924年日船越界捕鱼案为中心》(《黑龙江史志》第15期,2010年8月8日),以个案的形式探讨了当时日本越界侵渔情况及其影响;陈冠任的《盟军总部与中日渔权争议(1945—1952)》(台北《国史馆馆刊》第27期,2011年3月),深入考察了战后国民政府与盟总围绕日本侵渔发生的交涉;刘利民的《论民国时期日本对华侵渔及其特点、影响》(《吉首大学学报》2006年第1期),亦专题考察了20世纪二三十年代日本侵渔问题。但上述成果多倾向于研究日人侵渔活动及危害,而对由此引起的社会反应及政府应对等探讨较少。本文拟对民国北京政府时期如何应对日本侵渔问题进行考察。

## 一、日本侵渔活动猖獗与民国北京政府的抗议

在所有外人侵渔事件中,日本最猖獗、规模最大、时间最长。自1905年强租旅大开始,日本侵渔行为经历了半个多世纪,其渔轮频繁出没于中国沿海。当然,清末时期,日本对华侵渔范围还主要局限于黄、渤海区域,侵渔规模也有限,可以说是日本对华侵渔的开端。<sup>①</sup>日本控制朝鲜后,开始积极排斥中国在黄海的渔权,又直接对渤海湾一带侵渔,严重损害了中国的海权、渔权,遭到了清政府的反对。但当时清政府并未采取有力措施,多以外交抗议为主,故收效甚微,日本侵渔反而变本加厉。民国时期,日本的侵渔范围逐步扩大,猖獗程度更甚于清末,日轮侵渔案成为中日交涉的重要内容。不仅北京政府频频向日方提出抗议,中国社会各界也进行了一系列斗争。日本的严重侵渔行为引起了中国社会的广泛关注,在某种程度上亦促使了国人领海渔权意识的觉醒,加速了中国的领海制度建设。<sup>②</sup>

民国时期,日本渔轮对华侵渔程度加剧与其政府的政策密切相关。日本政府为了保护近海渔业,制定了一系列取缔汽船捕鱼规则。从1911年开始划定禁止汽船捕鱼区域,“即划定日本沿海之一定区域内,不准渔轮曳网捕鱼”,后又多次修改规则,扩大禁止区域,实际上等于将这些渔轮驱赶到远处捕鱼。1914年,规定“其捕鱼地点,不得在‘东经一百三十度以东朝鲜沿岸禁止区域以内’,无形中即以渤海、黄海为其渔轮捕鱼之唯一区域”。1917年又修改规则,“规定船数为七十只,新造船须在二百吨以上,速率十一浬,续航力二千浬以上”。1924年修改规则,“对内地及黄、渤、东各海以外之海面不适用七十只之限定,即该规则认出渔于中国南海之渔船不加以限定”。<sup>③</sup>正是在日本政府的渔业政策驱使下,日本渔轮到中国沿海侵渔日益猖獗。

民国初年,日本对华侵渔仍多集中在中国北方水域。如1915年,山东蓬莱县渔民报告,日人数年一直在砣矶、黑山等岛捕鱼。1918年,又有人发现日渔轮在大沽口捕鱼售鱼。<sup>④</sup>到了20世纪20

<sup>①</sup> 李东苏:《为制止日本侵渔案告国人》,《新渔》创刊号,1948年7月5日,第5页。

<sup>②</sup> 谢小琴:《民国早期日本对中国沿海侵渔及其影响——以1924年日船越界捕鱼案为中心》,《黑龙江史志》第15期,2010年8月8日,第73页。

<sup>③</sup> 李士豪、屈若掌:《中国渔业史》,商务印书馆1998年版,第198—199页。

<sup>④</sup> 中研院近代史研究所编:《中国近代史资料汇编:中日关系史料——渔盐路矿交涉》(1912—1916年),台北,中研院近代史研究所1995年版,第435页;《中国近代史资料汇编:中日关系史料——渔盐路矿交涉》(1918—1927年),第6、7页。

年代,日本侵渔的范围和规模都扩大了。日本渔轮逐渐深入到江浙、闽粤等沿海侵渔。如1922年12月,农商部收到广东琼崖王树人的电报,称:“日人勾结国贼何瑞年等以承垦西沙群岛名义,瞒呈省署立案,嗣后日船载来日人、台湾人二百余名从事渔盐,驱逐琼人。”<sup>①</sup>这一时期,自北至南,凡中国沿海重要渔场均可见日轮侵渔身影。“日本在我国沿海侵渔根据地,在北为大连、青岛,中部为上海,南为香港、台湾”。<sup>②</sup>

旅大是日本对华侵渔的老根据地。自日俄战争后,旅大转租给日本,日本渔轮纷纷开入此租借地水域。此后,日本侵渔活动“日盛一日”。1906年就有400余艘渔船跑到这一带侵渔。1907年更多达500余艘,“渔人之从日本来者源源不绝”。<sup>③</sup>日本渔民不仅在旅大租借地内水域捕鱼,而且逐渐侵捕至界外,旅大成为了日本在中国东北沿海侵渔基地。民国时期,这一侵渔基地依然发挥重要作用。有人甚至认为,“大连在九一八以前,为日本在此方唯一的根据地,渔船制造业及渔获物贩卖市场均占北方渔业中重要地位”。<sup>④</sup>

青岛是日本在民国初年开辟的黄海侵渔基地。1913年10月,日本汽船拖网株式会社经德国青岛当局许可开始进入此地。第二年,日本对德宣战,出兵青岛。日本渔民大批尾随而至。日据青岛后,日轮以此为根据地,侵入山东沿海及江苏海州一带。1915年至1921年间,每年到此捕鱼的日本渔民在400名至600名之间。<sup>⑤</sup>1922年,日本在青岛的军事统治结束,但侵渔行为并未收敛,此后每年仍有百余艘渔轮自由进出该港,获利甚厚。<sup>⑥</sup>

上海是日人在东海侵渔的基地。20世纪二三十年代开始,日人在上海建立了侵渔基地。江浙沿海渔业资源丰富,日人对此垂涎已久。在侵入渤海湾捕鱼未得到有效制止之后,日轮更加猖獗,逐渐侵捕江浙一带沿海。“查日轮越捕,始及山东,继入苏省”。<sup>⑦</sup>在1925年前后,日本侵渔船只就开始侵入此地,并尝试运沪销售。<sup>⑧</sup>该年4月,有日本新式渔轮“大顺”、“天理”两艘侵捕苏省沿海鱼类,并运沪销售,“已引起渔业界之极大恐慌”。5月,又有大渔轮“海福丸”等3艘在长江口外花鸟山北2海里处大肆侵捕,获鱼20万斤。渔业界惊呼:“上年渤海湾之前车又复现于苏省。”<sup>⑨</sup>此后,日本渔轮公然以上海为侵渔基地,侵捕华东沿海渔业。1926年7月11日《申报》载:“江浙洋面,外人侵渔,本年尤甚。日本手操(操)网机船自由沿海侵捕,公然运沪销售。”<sup>⑩</sup>

至于华南沿海,日人主要以台湾和香港为基地。日本割占台湾后,在台湾总督府内设置水产课专管渔业,组织蓬莱渔业公司,攫取台湾渔业资源。此后,日人开始觊觎福建沿海渔业。1915年,日本迫使中国接受二十一条之后,更极力侵占福建渔业。厦门、泉州等地经常可见日本渔轮的身影。尤其是自1926年3月5日台湾总督府宣布渔轮及手操网机船等之禁渔区域后,日本渔轮到闽粤沿海侵渔者日见增多。有舆论指出:“日本渔船,侵入我闽海捕鱼,已非一日。近乃变本加厉,一

① 《收农商部密咨:日船迭侵海界,于领海权利实有关系,请转日使设法阻止由》(1924年8月6日),中研院近代史研究所档案馆藏,北洋政府外交部全宗,中日关系系列,渔业交涉宗,日船越界捕鱼案册,03/33/070/02/025。

② 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,商务印书馆1936年版,第150页。

③ 《日人攘夺渔业(奉天)》,《申报》,1907年4月22日,第2张第11版。

④ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第150页。

⑤ 中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,“农商”(1),江苏古籍出版社1991年版,第696页。

⑥ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第150页。

⑦ 《总商会电请制止日轮越界捕鱼》,《申报》,1926年3月19日,第4张第14版。

⑧ 《总商会请慎防外船侵渔,择重要地点派舰游弋》,《申报》,1926年4月18日,第4张第13版。

⑨ 《农商部致外交部函:据海州渔业试验场场长王文泰呈,称日本最大渔轮三艘又在扬子江口外大肆侵渔等语,请迅向日使严重抗议,力求解决之策,并见复由》(1925年5月15日),中研院近代史研究所档案馆藏,北洋政府外交部全宗,中日关系系列,渔业交涉宗,日轮违约在五厘、蚘蚘各岛载买及捕鱼案册,03/33/071/01/021。

⑩ 《上海将设渔业事务局》,《申报》,1926年7月11日,第4张第15版。

方既私擅捕鱼,一方又以渔船私运货件,入我内地,偷漏关税。”<sup>①</sup>香港作为日本侵渔基地始于1925年,当时台湾蓬莱渔业公司在香港设立分公司。第二年日本人在香港设立南华渔业公司。此后日本渔轮利用香港为基地,在东海、南海沿海侵渔,获渔甚丰,例如1930年渔获额达到100万元。<sup>②</sup>从上述情况可以看出,民国北京政府时期日人在中国沿海侵渔已经形成自北向南、以点带面、全方位侵捕的格局。

日本渔轮侵渔猖獗,严重破坏了中国海洋渔业资源,影响了中国渔业经济的发展和沿海渔民生计,侵犯了中国领海主权,甚至危及中国国防安全。民国时期海军部指出:“江浙闽粤沿海,屡次发现日本渔轮,侵入我国领海捕鱼,及盗采海产,致本国渔业日益衰落,影响沿海居民生计,至深且巨。”<sup>③</sup>可见,政府部门对于日人侵渔的危害性也有明确认识。

日本一再在华侵渔,自然引起了中国政府和社会各界的关注。最先引起民国北京政府注意的是1924年日轮侵渔山东沿海事件。这年3月以后,日本渔轮陡然多次在山东渤海湾一带侵渔。<sup>④</sup>8月31日,山东实业厅长陈藻呈报农商部:“查日船‘满光丸’等自五月一日侵入渤海捕鱼约四十余只,始至蓬莱,转入黄县岫岛(后文中‘鸡岫岛’、‘岫岛’或‘屹岫岛’,均系同一岛名——笔者注),调派炮舰两艘,前往驱逐,日船遂退出黄境,又折入掖县,复派炮舰跟追,始完全退出领海,计在我领海约三十余日。”<sup>⑤</sup>

日轮侵渔渤海湾并非始于此时,但此次侵渔更为猖獗。“从前日人虽有潜行捕鱼之举,然尚不敢如此横行。自本年三月间陡来日本汽机渔轮帆船多艘,公然在渤海湾内任意捕鱼,且将吾国渔人所布之网绳钩线拖拉毁损殆尽……”<sup>⑥</sup>日本渔轮公然侵渔渤海湾山东沿海引起了当地政府的关注。烟台交涉员当即向日领交涉,提出三项要求:“一、渔民损失,由日船赔偿;二、日本渔船嗣后不得再侵入领海;三、日领馆警察私庇日船,加以惩戒。”而日领认为日船并未侵入中国领海捕鱼,予以回绝。中方当即提出日船侵入中国领海的证明予以驳斥:“‘满光丸’在长山岛海面捕鱼被中国炮舰查获,该日船情愿认罚六百元,复向岫岛捕鱼,此可为证明者一。五月二十九日日船‘第八隼丸’、‘第五隼丸’等号在岫岛捕鱼,被‘海骏’炮船捕获二只,及在船日人,有日领署警察签字领回为凭。此可为证者二。日船‘满光丸’等号在领海所捕之鱼,除运回本国者外,并常将所余者沿岸售卖,人人共见,此可为证者三。中国渔户沿岸下网,向不能在三海湮〔里〕之外,而所下网具竟被日船拉去,及日船铁网损毁者无算,此可为证者四。”但日本领事“仍强词掩饰”。鉴于日领毫无诚意,烟台交涉员只好一面请求海军派舰护渔,一面将交涉情形上报。<sup>⑦</sup>

山东省长公署得到报告后,省长熊炳琦因此电请中央政府有关部会,请求迅速办理,并建议勘明海界,制止日本渔轮侵渔。农商部亦据直、鲁、苏三省渔民呼吁,咨商外交部及海军部,请提出抗

① 《日人侵我领海权,“吉国丸”在泉州近海捕鱼,“长荣丸”在金门贩卖禁物,一船潜行驶去一船被扣,厦门监督已向日领交涉》,《海事》第4卷第7期,1931年1月,第66页。

② 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第151页。

③ 《海部注意日本渔轮侵捕鱼类,昨通令所属各舰艇,严密侦查》,《申报》,1931年1月23日,第4张第14版。

④ 《收农商部密咨:日船迭侵海界,于领海权利实有关系,请转日使设法阻止由》(1924年8月6日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/025。

⑤ 《收农商部咨:解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由》(1924年9月29日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/030。

⑥ 《收农商部咨:解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由:附山东省实业厅呈文》(咨文时间1924年9月29日,呈文时间8月26日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/030。

⑦ 《收农商部咨:解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由:附照录渤海舰队司令呈文》(咨文时间1924年9月29日,呈文时间8月28日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/030。

议,并派军舰巡缉。农商部指出:“此等外船侵入,于领海权利实有关系,应请贵总长转商日使设法阻止。”<sup>①</sup>在各方的要求下,北京政府外交部即向日本驻华使馆提出交涉。但日本驻华使馆根据烟台领事报告予以狡辩,其答复照会称:“本国渔船之捕鱼地点系在鸡岬岛海滩外之公海,并非在中国领海内从事捕鱼,只因本国冷藏汽船收买鲜鱼,适在该处海面暂停,偶然使用其所属汽艇及该渔船等为采买所需燃料、饮料及一切食料,往来于水陆之间,以致该处人民误认为在中国领海捕鱼,此项装制完备之本国渔船多数在公海捕鱼,其结果或间接影响于中国领海内华人之渔业,势所难免,但执此为禁止日本渔船在公海正当渔业,则毫无理由。”日方同时对于龙口地方官下令拒绝将舢板雇佣给日本渔轮提出抗议。外交部掌握情况并不详细,只好致函山东省长公署,要求调查“究竟该日本渔船在龙口蓬莱、芙蓉岛、屹岬岛等附近捕鱼地点是否纯属公海,抑在各该处港湾周围沿岸海线中国领海范围之内,亟应详细勘查”。外交部同时要求提供被“海骏”炮舰捕获的日本渔船侵入中国领海捕鱼供证,勘定公海与领海之界线。<sup>②</sup>

在外交部与驻华日使交涉的同时,中国驻日使馆亦向日本政府提出交涉,而日本政府同样否认在中国领海捕鱼。“日政府称,此项渔船例年至渤海湾,公海捕鱼,在国际法上为各国渔民共有之利,禁阻与否,乃本国政府自决。至中国渔船之线网往往延长数里,今后若能一律设置标示,由远洋渔船甲板确实认定,当可预防触拉”。<sup>③</sup>在随后的交涉中,日本驻华使馆在照会中拒绝了中方的赔偿要求。日方7月26日的照会声称,日船在长山岛海洋外毁伤中国渔民渔具,“其原因实以中国渔船在公海延绳过长,并无明了标示所致”。又称,日船“第八隼丸”并非捕鱼,而是在龙口修理机器,一星期后开入海洋而被中国炮舰捕获。至于日船在沿海售鱼,日使称“日船不至有沿岸售鱼之举,即使有之,亦不能作领海捕鱼之确证”。日使不承认日轮在中国领海捕鱼,坚持“日船一律在公海从事渔业”,至于中国渔船渔具的损坏,与日方无关,“则大约为领海内中国渔船之互相抵触所致”。<sup>④</sup>

对于日使的狡辩,中方随即予以驳斥。针对所称中国渔船在公海布置网绳无标识的说法,外交部驳道:“查日船‘满光丸’等于五月六日、七日在蓬莱境长山岛、砣矶岛领海捕鱼,损毁中国渔具,经‘海骏’舰查获,该日船等自知理曲,情愿赔偿六百元了事,人证切凿,且中国渔民或沿岸下网,或用小船,不出四五华里之外,并不能在公海延绳布网,日船损毁中国渔具,其在领海之内,自不待言。”针对日船“第八隼丸”是修理机器后被扣留的说法,外交部指出:“查日船在龙口逗留实两星期之久,正当捕鱼时期,日船必不肯因修理如此担延,中国扣留日船不在近岸之地,而追袭于领海之外,亦无是理。且彼所谓五英里之海洋外遇中国炮舰,当时何人测量,知为五英里之外。所称各节是承认在领海捕鱼矣。况因日船逗留迭与日领交涉,并邀其同往察看,日领托故不去,即派舰扣留,亦与日领说明,及在领海内将捕鱼日船捕获,事后安得抵赖。”针对日轮沿海售鱼问题,外交部指出:“查鲜鱼不能久存,如日船捕鱼离岸甚远,当然运回大连,何至在中国沿岸售卖,岸下捕鱼,岸上售卖,人人共见,况有第三国人在龙,虽不便出而明证,然详细访问,所说相同,事实俱在,岂能掩饰。”针对渔船渔具损坏为中国渔船互相抵触所致说法,中方指出:“查中国渔户捕鱼均有一定渔

<sup>①</sup> 《收农商部密咨:日船迭侵海界,于领海权利实有关系,请转日使设法阻止由》(1924年8月6日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/025。

<sup>②</sup> 《外交部致山东省长公署快邮代电:电达日使照复日渔船在公海捕鱼情形,请飭勘定公海与领海界线,以凭继续交涉由》(1924年7月2日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/073/01/017。

<sup>③</sup> 《收农商部咨:解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由》(1924年9月29日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/030。

<sup>④</sup> 《解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由:附:拟驳日使七月二十六日照会四项节略》(日期不详),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/073/01/030。

场,划有界线,彼此不得相犯,且中国网具系用棉线所制,即抵触亦不能损坏,非遇日本铜网不能撞毁,故此等损毁切系日船捕鱼所致。”<sup>①</sup>但日方根本不理睬中方的抗议,此事拖延一年,毫无进展。

## 二、中央各部护渔会议的召开

在向日方交涉无果的情况下,外交部认为,单纯依靠外交途径不能解决问题,希望与有关各部商讨对策。外交部认为,此案的焦点在于领海与公海之争。“若非先将领海、公海界线勘明,实难以口舌相争”。由于交涉无果,且事涉渔业、海界,外交部于是向农商部征求意见。农商部认为,已有充分证据证明,日本渔轮“确已侵入领海”。农商部希望按照1921年海界委员会决议,宣布渤海湾为中国私海(内海)。农商部在咨文中称:“查民国十年七月间,海军部开海界委员会,以是年九月六日第五次开会,于议决划分公海、私海及群岛领海呈文内称,私海之界,即可谓海臂、海湾及相类之海者,各国惯例,认定海注入大地内,犹之沿河湖滨,均与领土同为原始固有之物,但口门各岸必须属于本国,中间宽阔,又为军械射程所能及者为限。中国海臂、海湾及相类之海,较之他国所认为私海者,形势略同,自应认为领海,此关于私海海界之议定等语……查渤海形势,外为旅顺口、成山头南北两海臂所抱持,内为大海之水由直隶海峡注入,与上述之私海情形无异,自为我国天然私海。况此次日船已侵入蓬莱、黄、掖等县,该三县均在渤海湾内,其为侵我领海,更属无疑。现在领海界线虽未即时划明,对外宣布,然此等海疆重地,应请贵总长会同海军部公同酌定,认为领海,先为对外声明,预留地步。此关于异日正式宣布领海界线之准备也。”对于日本政府所称“中国渔船线网延长数里,望今后设置标示,以预防触拉各节”,农商部认为,“此关于渔场标识问题,在定置渔业、区划渔业中尤为重要,各渔户果能高树标识,使大海之中显而易见,匪特可以避外船之侵犯,即吾国各渔户间亦可以各守渔场,各护渔网,两不抵触,对内对外,皆可息争,业已咨请山东省长,飭属出示晓谕,令各渔户于各该渔场上均设高大显明之标识,俟将来制定渔业法时再将此条明白规定”。<sup>②</sup>

外交部接到农商部咨文后认为有理。同时,外交部亦接到执政府秘书厅转抄的渤海湾渔业公会电报,称:“去夏日船潜入渤海湾越界捕鱼,毁损我国渔民网具,日使诿为公海,不允赔偿,应请再与该使交涉。”在地方政府与渔业界不断要求交涉,而日方总以公海捕鱼为借口加以拒绝的情况下,外交部遂根据农商部、执政府秘书厅意见,于1925年2月23日转咨海军部,请求核办。外交部在咨文中指出:“是去夏日船是否越界捕鱼,应视公海、领海之分以为断。乃迭据地方报告,无不指日船为侵入我国领海,而日本政府及驻京日使尚斥斥〔断断〕以日船向在公海捕鱼为言。此案争点既悉在公海与领海之分,在我倘不将该处海界勘定,绘制详图,交涉仍属无从凭藉。现农商部所称,派员勘丈,酌订领海,允为切要之图。惟对外声明一节,查海界为疆土治安之防线,国家所赖以保障者,除海湾海峡确与他国紧接交界应会同公定外,自应查照海界委员会会议决,本公法之自保主义,依法办理。至渤海湾一隅,诚为重要海疆,前此海界委员会讨论海湾问题,系以口门相属之两岸属于本国,其中间宽阔又为军械射程所能及者为限。现在渤海湾究以某地对某地为口门,又该湾之领海、公海如何区别,海道测量局是否查照海界委员会所议,于其口门对峙两处地点划一接线,由此平行推出三英里,作为领海。未准咨报。转瞬春间渔汛又至,诚恐前案未结,再生纷扰,相应函达贵部查照,即希转飭查明,分别酌

<sup>①</sup> 《解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由:附:拟驳日使七月二十六日照会四项节略》(日期不详),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/073/01/030。

<sup>②</sup> 《收农商部咨:解决日船越界捕鱼事,关于议定海界请会同海军部办理见复由》(1924年9月29日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/030。

办,并于渔汛时派遣军舰梭巡,以防侵入”。<sup>①</sup>但海军部对于外交部、农商部勘划海界的建议并不以为然,认为制止日轮侵渔的当务之急是制定渔业法令。海军部称:“查日轮违章在非通商口岸截买鱼类,扰税侵渔,自应一面据约力争,一面由本部派舰巡弋,如有外国渔船侵入我国领海,当然得依国际公法执行逮捕,惟逮捕之后,应依国内何种法律处分,尚无准则,自应将关于渔业法律迅为规定。在未规定以前,即有外国渔轮托词购求煤水,侵我领海,实不便检查其渔具,审视其所获。”因此,海军部建议农商部迅速制定渔业法令<sup>②</sup>,而农商部根据山东省政府的意见坚持划定海界为急切之图。

由于各部意见不统一,1925年5月25日,外交部向执政府提交议案,请求政府召集各部会商,勘定海界及整顿渔业。议案指出,日本渔轮自1924年以来屡次侵入山东海面捕鱼,毁坏中国渔民网具,“几经交涉,迄未解决”,1925年更变本加厉,渔汛之期,“日本渔船又纷纷侵入山东、江苏各海强行捕鱼,或截买鲜鱼”。江苏、山东各省地方官暨各团体电请交涉制止,外交部亦多次向驻京日使交涉,但毫无结果。日使坚持认为,日轮系在公海捕鱼。外交部认为:“如非将海界勘明,则此种交涉不特徒滋公海、领海之争执,且逐案交涉,难得效果,究非根本解决之道。”因此,外交部建议:“惟有勘定海界,以巩国权,整顿渔业,以御外侮。”勘定海界,当务之急是勘划中国海湾。“我国东南数千里之海疆,其中海湾甚多,似应由海道测量局查明海界委员会所议,于各处海湾在其口门对峙两处地方划一接线,由此推出三里〔涅〕,作为领海,并将一切海界精密勘定,设立标识,绘制详图,以法令公布”。同时,着力整顿渔业,“若能改良船网,分段联络,并有海军为之保卫,渔汛一至,迎头打捞,则近海之鱼,不致漏网,既获厚利,亦足以杜外船之覬覦”,“倘能如此办理,在日船方面见鱼等遗穗无利可图,且界线分明,有所顾忌,当不致再有侵入捕鱼情事,即偶有外船闯入,在我亦得根据界线交涉,较有把握”。<sup>③</sup>执政府收到外交部的呈文后,经国务会议议决照办,交陆军、海军、农商、交通各部会同核办。<sup>④</sup>

1925年6月10日下午,五部派员在农商部开会讨论<sup>⑤</sup>,但此次讨论并未解决海界问题,而此时外交部又收到山东省长公署根据日照县知事呈报的咨文称:“日本渔船有驶入该县岚山头、石臼所等口毁坏及劫去渔民网罟渔具多件事。”外交部指示山东特派交涉员查复。该交涉员一面与济南日领交涉,一面令日照县知事详细查明,该县知事呈复称:“日轮来县捕鱼,即在阴历四月十五日之前,皆系来自黑夜,事前不见该轮影响,夜间即入渔民张网处所驰骤网罗,携带刃器锋利,比所到之处,罟棒摧折,网缆俱裂,已得之鱼,尽为所劫,一经天曙,即饱扬而去。”由于日轮黑夜侵捕,“往来飘忽,停无定所”,加之中国渔民所用为帆船,即使发现日轮侵渔,亦不敢靠近,因此无法确定侵渔日轮船名,船数亦只知大概,“约有三十余艘”。至于具体侵渔经纬度,中国渔民亦不知晓。因此,此等侵渔很难获得证据。当时渔民拾得日轮遗弃的破网一具,但亦不足以作为证据。外交部对此颇感为难,遂指令山东特派交涉员就地继续交涉。<sup>⑥</sup>

① 《发海军部函:日船侵入渤海湾捕鱼案,现在该处海界曾否勘划,及有无派舰梭巡,请查酌办理由》(1925年2月23日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/036。

② 《收农商部咨:关于整顿渔业及勘定海界案,订于六月十日下午三时,在本部开会,请派员会商由》(1925年6月4日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/03/001。

③ 《提国务会议议案:迹因日本渔船时有侵入捕鱼情事,似应熟筹勘定海界、整顿渔业等办法,以明海权而保渔利,请公决由》(1925年5月25日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/053。

④ 《执政府秘书厅致外交部函:责部提出勘定海界及整顿渔业一案,兹经国务会议议决照办,请会核办理由》(1925年5月29日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/02/061。

⑤ 《收农商部咨:关于整顿渔业及勘定海界案,订于六月十日下午三时,在本部开会,请派员会商由》(1925年6月4日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/03/001。

⑥ 《发海军部、农商部、山东省长:日船在日照毁网捕鱼案,应由山东特派员就地继续交涉,请速勘海界,及定防护渔场章程由》(1925年9月12日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/03/024。

同时,外交部就侵渔案向日方提出交涉。《申报》报道:“关于日本渔船侵入我国领海私捕鲜鱼一案,现经外交部向驻京日使严重交涉,并调查我国渤海、黄海等处,被日本渔船侵入捕鱼所受之损失,总数为六十七万二千元,特开清单,于昨(二十三——原注)日以第二百七十四号训令驻日代办张元节,飭其向日政府提出交涉,要求赔偿。”<sup>①</sup>不过,外交部亦意识到,单纯的文书往来不能解决问题。外交部认为:“欲谋根本整顿,宜先在鱼汛时期派舰防范及将我国海界从速勘定,绘制详图,以免如上年五月间日船侵入渤海湾捕鱼一案,因公海、领海之分,徒滋争执。”因此,外交部函请农商部、山东省长、海军部统筹办理,“从速勘办海界及严定派舰防护渔场章程,以保渔业而杜纷扰”。<sup>②</sup>农商部坚持认为,解决日船越界捕鱼,其关键在先勘定公海、领海界线,因而函催海军部核办。<sup>③</sup>同时,农商部亦制定渔业条例,“业经本部呈请执政咨交临时参议院查照议决在案”。<sup>④</sup>1926年9月14日北京政府制定公布“渔业条例”,共39条,其第1条明确规定:“非中华民国人民不得在中华民国领海内采捕水产动植物及依本条例取得关于渔业之权利。”为了保护渔业,渔业条例第37条规定:“关于沿海渔业及汽船渔业,因保护、约束及执行第二十七条之规定有必要时,水上警察厅及海军驻巡各舰有协同互助之责。”<sup>⑤</sup>但是,领海界线如何划分不是渔业法令能够解决的,海军部一直没有明确勘划海界<sup>⑥</sup>,因此渔业法令不可能从根本上解决问题,中日渔业纠纷亦一直存在。

### 三、海军护渔政策及其效果

在防止外轮侵渔的措施中,巡防也许是最直接的办法。1924年渤海舰队派海军舰艇捕获侵渔日轮的事件,在中国护渔史上具有重要意义,反映了这一时期护渔意识的增强。民国时期渔业专家陆养浩对该行为给予评论说:“制止侵渔未有结果,不过中国已具有制止侵渔的意识了。”<sup>⑦</sup>当然,渤海舰队的行为并非常规制度。为了使海军护渔成为常态,外交部、农商部一再函请海军部制定办法。各界人士亦“纷纷呈请北京政府,保卫海权”。北京政府除令沿海各省长官防范制止外人侵渔外,并令海军部驻沪保卫各省渔业事务处处长朱礼琦“整顿筹防,以重海权”。<sup>⑧</sup>在这种背景下,海军护渔制度正式出台。《申报》报道了海军与地方渔业团联合巡防的办法。该办法由外、海、农三部协同商定,包括两项内容:“(一)由海军部通飭渤海、第一、第二、练习四舰队及海岸巡防处抽编舰艇,并将海岸划界,分为四段,以便巡缉。第一段自奉天、锦州至烟台,第二段自烟台至扬子江口,第三段自海门至厦门,第四段自厦门至广州湾,并拟先兴办第一、第二、第三段,第四段则拟从缓办理,每段拟抽调军舰二只,及敷设武装之巡枪三支至五支,担任巡缉之责。(二)由农、海两部通飭

① 《防止日本渔船侵渔》,《申报》,1925年7月26日,第2张第6版。

② 《发海军部、农商部、山东省长:日船在日照毁网捕鱼案,应由山东特派员就地继续交涉,请速勘海界,及定防护渔场章程由》(1925年9月12日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/03/024。

③ 《外交部致山东省省长函:筹划公海领海界线事》(1926年10月19日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/075/01/008。

④ 《收农商部函:勘办海界及严订派舰防护渔场章程,应由海军部主政,会商山东省长办理,至渔业条例,业经呈请执政咨交临时参议院,查照议决在案由》(1925年10月4日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/070/03/033。

⑤ 《大总统公布渔业条例令稿》(1926年9月14日),中国第二历史档案馆藏:《中华民国史档案资料汇编》第3辑,“农商”(2),第745—750页。

⑥ 1924年,海军部依据海界委员会的决议,在海图上绘制海界线,并于3月17日经大总统同意。海军部内部依此界线执行巡防。参见《巡防处函商防范外船捕鱼》,《申报》,1926年4月21日,第4张第13版。

⑦ 陆养浩:《制止日本侵渔有有效办法》,天津《大公报》,1948年7月4日,第1张第2版。

⑧ 《渔业处奉令保卫海权》,《申报》,1926年7月2日,第4张第14版。



各省沿海渔区兴办渔业团,由渔民集资购置巡船军械,按汛期出巡沿海,与海军联络保护渔业。”<sup>①</sup>海军护渔并非驱逐了事,而是采取拘捕的办法。海岸巡防处苏浙闽三省交涉员称,“外国船只在我国领海捕鱼,得将现行犯逮捕拘禁,奉令办理”。<sup>②</sup>

在海军护渔政策出台后,一些侵渔行为得到了制止。如1926年龙口发现日渔船侵渔,“日前忽有日本渔船十余艘,从大连开出,直至龙口相近沿海停泊”,中国渔船报告海军,“该军舰当即循途跟踪,捕获日本渔船两艘”,逃回日本的渔船亦报告日本海军,日本海军从佐世保海军港派出军舰两艘搜查中国军舰及捕获的日渔船,但未获。日本海军省转由外务省电令青岛日总领事向当局提出交涉,要求释放。<sup>③</sup>日本外务省亦训令驻华公使提出抗议。中国外交部对于日方的侵渔亦予以抗议,照会日使称:“龙口海面日渔船捕鱼,实为违约,务请转饬立予退出中国领海。”<sup>④</sup>从中国海军当局的表现及事后日方的反应来看,此种护渔措施还是有一定实际效果的。又如,日本渔轮在青岛的侵渔亦因此而得到某种程度上的遏制。日本渔船自1913年侵入胶澳海域,此后一直以青岛为基地四处侵渔。“齐鲁沿海,本系我国产鱼富区,而青区沿海尤有多量之产额,因我国渔民墨守旧法,不求新知,致大好海利,为外人攫占,民三日军据青,该国渔民随之而来,侵越获取,无从取缔。至民十六,渤海舰队来青驻防,始有保护渔业之举,维持海权,划分黄渤海之间为四区,即沧洲岛以南至海州附近为第一区,沧洲岛以北至成山头一带为第二区,成山头至黄县招远交界处为第三区,黄招两县交界处至大沽河以北之附近海面为第四区,分区派军舰保护,当渔汛之际,除保护渔业治安外,并取缔汽船强买,及外籍渔人领海捕鱼,尚能实力干涉。日人越海捕鱼之风,为之少〔稍〕杀。近冀鲁海洋渔业管理局在青成立办事处,租轮船二艘,从事保护,将来我国渔业,当可逐渐发达也”。<sup>⑤</sup>

当然,由于种种原因,在开始之时,海军巡防效果仍欠理想。

首先,限于实力,巡防未能周全,一些重点渔场都未能得到有效保护。1925年当日轮侵捕扬子江口时,海州渔业试验场场长王文泰对于政府派舰护渔政策的效果就表示怀疑,“是历来当局虽称派舰巡护,而于扼要地点,并未注意,以致日舰横行,如入无人之境”。他因此请求海军巡护须择产鱼最盛、渔船最密集区域“认真常川巡逻”。上海总商会亦呼吁海军当局要认真巡防花鸟山这样的著名渔场。1926年4月,上海总商会致电海岸巡防处,“现届江浙洋渔汛之时,饬令苏浙闽海防分处派舰游弋,并训示临时检查及处置外船办法”。<sup>⑥</sup>海岸巡防处接到总商会函后,表示海防处看到报载日船越界捕鱼的消息后,已“迭经饬属在中国领海派艇梭巡”。<sup>⑦</sup>同时,海防处要求中国渔轮密切配合,并告知如何查办日轮侵渔。关于花鸟山渔场,海防处表示随时可以查处。“查本处在沿海要地,均置设无线电台。花鸟山与崂山咫尺,已设有此种电台,可通吴淞本处。现花鸟山渔汛瞬届,如有外船在本国领海以内捕鱼,可由渔轮赴本处电台报告。一面由渔轮派人询明外船船东、船长姓名,告以该船所在地系何经纬度,乃本国领海,一面抄录其船书,察视其渔具,并将该船连同近处岛屿摄影,具此手续执行,方有根据”。<sup>⑧</sup>

① 《防止日本渔船侵渔》,《申报》,1925年7月26日,第2张第6版。

② 《总商会请慎防外船侵渔,择重要地点派舰游弋》,《申报》,1926年4月18日,第4张第13版。

③ 《青岛之两交涉案》,《申报》,1926年6月23日,第2张第7版。

④ 《北京杂讯》,《申报》,1926年6月23日,第2张第6版。

⑤ 《青岛渔业概况,大好海利为外人攫去,我国渔户之所获甚微》,《申报》,1933年9月7日,第3张第12版。

⑥ 《总商会请慎防外船侵渔,择重要地点派舰游弋》,《申报》,1926年4月18日,第4张第13版。

⑦ 《日式渔船悬挂华旗之清查》,《申报》,1926年4月18日,第4张第13版。

⑧ 《巡防处函商防范外船捕鱼》,《申报》,1926年4月21日,第4张第13版。

其次,巡防的区域亦成为问题。民国北京政府一直纠结于领海与公海问题,对于本国领海亦未明确划定界线。海军部坚持海界委员会决议,在实际巡防中遵从三海里规则。与领海界线有关的渔业界线,民国北京政府亦没有明确划定。海岸巡防处在实际中以领海三海里规则作为捕鱼界线。“近因日轮越界捕鱼,经海岸巡防处函致江浙闽各交涉署,声明民国十年由外、海各部汇订领海线,以为捕鱼之标准”。<sup>①</sup>这样,即使明确划定了领海界线,亦无法保证日轮不到中国近海捕鱼,妨害中国渔业发展。这遭到了渔业界人士的反对。“为制止日本侵我渔权,我渔业界(上海江浙渔会——原注)早在20年代就提出合理主张,认为民国10年(1921年——原注)外交、海军各部会订的领海线作为捕鱼的标准是不正确的:以各岛潮落处起向外3海里为界线,线内为领海,线外为公海,则中国沿海最近的渔场已为他人所公有,对外则放弃海权,对内则束缚自己渔民”。<sup>②</sup>江浙渔会会长邬振馨在致上海总商会的函件中指出:领海应划分捕鱼区域与禁渔区域,“查欧美暨日本、台湾,对于领海之内,均有捕鱼区域,及禁渔区域之分别。凡属普通民船采捕之地,绝对不许渔轮机船入其间,所以维持沿海渔民之生计也。即近如台湾而言,所订渔轮及机船禁捕区域之起点,概以沿海岛屿及灯塔向外量起,自十海里至六十海里不等,平均计算,约离岛屿三十五海里。此虽为其保护帆船取缔机轮起见,而所定领海区域,断不至于三英里可知。若我国则渔轮捕鱼,向无取缔。为今之计,亟应审察沿海状况,参酌日本及台湾所订渔轮机船等之禁止范围,自行限制。如此则日轮无由侵捕,而国内渔轮亦不致妨及小民生计,实为维持我国渔业唯一要着也。唯禁渔区域起点之规定,他省暂置不论,即就江浙现状而观,至少须从沿海岛屿向外三十海里起点。缘江浙沿海在东经一百二十三度以西,水深均仅二三十寻,水量如此,适于帆船捕鱼,不适于轮船捕鱼。夫以轮船采捕之地点,既须在三十海里以外,则领海区域,不能自缩其范围,可想而知。”邬振馨对海军坚持三英里规则颇为不满:“分观巡防处声明之所定领海,仅以各岛潮落算起,向外三英里为界线,三英里以内谓之领海,三英里以外谓之公海。夫公海者我与人共之者也,则此次日轮捕鱼,按其区域,当然在于公海,又何必奔走呼号,指为越界捕鱼乎?要知我政府所定领海,实根据于国际法规。按此书为英国法家卢麟斯时所著译,至(此处断句似应为“著,译至”——笔者注)中国乃其一千九百十年付印之书。所据领海理由,以炮弹力能及至三英里为之标准。作者声明,以后炮射渐远,三英里之说亦当随时势为转移,故现在欧美学者已认卢氏此说为过去之陈言,不适于用。况东方有东方之形势,国际情形,不能专步他人之后。欧洲海峡毗连,容或有适于三英里之说。若我国与日本距离之远,号称四百海里以上。就两国现势而言,即以百海里为日之领海,以百海里为我之领海,其余划为公海,世界亦谁得议其非。顾兹事体大,非个人所敢主张,第恐果如三英里之言,则我国最近渔场,已为他人所公有,对外则放弃海权,对内则束缚渔界。”邬振馨最后呼吁政府应与渔业界进行商量,把领海界线“重新修正”。<sup>③</sup>

批评三海里领界办法者并非邬振馨一人而已。例如当时有人评论台湾总督府禁渔令时亦谈及要打破三海里领界观点。1926年3月5日,台湾总督府宣布渔轮及手操网机船等之禁渔区域。关于台湾海峡各地之向外起算诸点,竟有逾越四十至五十海里以上者。例如,“自白沙岬灯台向西北四十海里”禁止捕渔。“此处为福建与台湾之咽喉,海峡宽仅五十余海里”。这明显是企图把渔轮赶到福建沿海。当时有人发表评论指出:“今其所订禁渔区域之起算诸点,悍然不顾国际,侵占逾半。将来日本渔轮及手操网机船既不能在其禁渔区域捕鱼,结果惟有全在我国沿海侵占。其居心实有不能忽视者。而我政府反自束缚,甘以三海里为领界,务望国人群起觉悟,打破三海里领界之

① 《邬振馨商榷领海界线书》,《申报》,1926年4月27日,第4张第13版。

② 中国航海学会:《中国航海史(近代航海史)》,人民交通出版社1989年版,第377—378页。

③ 《邬振馨商榷领海界线书》,《申报》,1926年4月27日,第4张第13版。

谬说,是为至要。”<sup>①</sup>

针对渔业界的质疑,海军方面亦作了一定回应,但在实际上仍采取模糊政策。海岸巡防处处长许继祥针对记者有关“领海界线三海里之规定,闻系根据数十年前炮力射远之程度而定,现时炮力增展,何以不议扩充”的质疑,声称:“三海里为界,系万国共遵,此事须征万国同意。”同时,又表示渔业界线与领海界线有一定区别。有记者问:“渔界是否照领海界线范围?”许继祥回答:“领海界线乃国际间相对之事,渔界事属内政,各国多有另定较大之范围。”至于渔界如何划定,方可公允,许继祥表示:“扩充海界,为保自国之良善秩序及税课者,此为行政上之任务,尽可扩充,若专为主张权利,作无例案之扩充,则为强权之事矣。本国渔界范围,尚未划定,但此不属海军军政。”<sup>②</sup>事实上,当时海军巡防一直是以三海里作为巡防范围。民国北京政府并未采纳渔业界的意见。

#### 四、民国北京政府时期未能制止日人侵渔的原因

尽管民国时期北京政府和社会各界对日轮侵渔有了一定的认识,并为制止日轮侵渔采取了一些措施,有的措施在某种程度上也产生了一定作用,例如海军护渔政策在局部范围有一定效果。但总体而言,此时期未能有效制止日人侵渔,日人侵渔现象并未遏制,反而日益加剧。“民国十七年以后,日渔轮侵渔益加猖獗,中国渔业感受的压迫越加沉重,开始向政府吁请制止日人侵渔”。<sup>③</sup> 20世纪20年代后,从北至南,日轮频现于中国沿海各处渔场,并就近上岸倾销鱼类,形成多个侵渔基地。造成这种局面的原因颇多,至少有以下几个方面:

第一,国势衰弱是不能彻底解决日人侵渔问题的根本原因。此时的日本是侵略成性的帝国主义国家,中国则是倍受侵略的半殖民地半封建国家。面对日本的侵略,虚弱的中国政府无力对付。民国北京政府在处理日轮侵渔问题时感到颇为困难。当时,外交部也意识到单纯的外交抗议不起作用。正如有人在评价南京国民政府解决制止日轮侵渔问题时指出:“抗议交涉等等名词,由一个没有实力的国家来引用,其效力是等于一张废纸。”<sup>④</sup>较之南京国民政府,民国北京政府实力更弱,运用这种方式更成问题。在国势悬殊之下,日本渔轮在其政府武力保护之下,横冲直撞,进出中国渔场如入无人之境。一旦发生纠纷,日本驻华公使、领事均出面排解,甚至向中方施加压力。而中方提出抗议,日方并不理会。之所以如此,真正的原因就在于国家实力悬殊。

第二,中国受不平等条约束缚,无法阻止日轮出入中国沿海。不平等条约本来只给予外国商轮自由出入中国通商口岸的特权,而渔轮属于特殊船只,不应享受这种特权,但日人常常故意混淆二者区别,其渔船公然出入中国港口。中方多次指责日方渔船侵渔有违条约,而日方并不理会,其渔轮逐渐相沿成习,遂成既得利益。此外,日人侵渔基地的逐渐形成,均与不平等条约有关。例如,日本侵渔渤海湾及东北海域是以旅大租借地为中心,侵捕渤海湾山东沿海及江苏海州一带是以胶州湾租借地为中心,侵渔江浙沿海以上海通商口岸为基地,侵渔闽粤沿海则以台湾为基地,侵渔华南

① 告示全文:“(一)高雄州猫鼻头南端,(二)高雄州琉球屿西南端,(三)自高雄州大屿南端向琉球屿西南端之十海里,(四)自高雄州大屿南端正南十海里,(五)自北岛灯台向正西十海里,(六)自北六岛灯台向正北十海里,(七)自台南州海口厝外绳角向西北四十海里,(八)自白沙岬灯台向西北四十海里(此处为福建与台湾之咽喉,海峡宽仅五十余海里,在昔该处禁渔区域,本定为十海里),(九)自彭佳屿灯台向西北六十海里,(十)自彭佳岛灯台向北五十海里,(十一)自向正东五十海里,(十二)头角灯台。参见《台湾侵占我国渔权》,《申报》,1926年5月19日,第4张第14版。

② 《海岸巡防处对领海界线表示》,《申报》,1926年5月21日,第4张第14版。

③ 陆养浩:《制止日本侵渔有效办法》,天津《大公报》,1948年7月4日,第1张第2版。

④ 韩闻炳:《目前的渔权问题》,《时代公论》第2卷第104期,1934年,第27页。

沿海则以香港为基地。这些基地莫不是不平等条约的恶果。废除不平等条约才能取消这些基地，而民国北京政府无力解决这个问题。

第三，中国政局不利于抵制日人侵渔。民国北京政府时期，尤其是袁世凯死后，中国政治分裂，南北对峙，军阀割据，对外难以形成合力，无形之中影响对外交涉。混乱的中国政局之下，护渔问题亦被置于不重要的地位。日人侵渔多有武装护卫，如“日人在江浙沿海方面捕鱼，公然有武装保护情事”。<sup>①</sup> 在这种情况下，护渔力量就显得很重要了。但是，此时中国护渔力量很弱。民国北京政府不重视海军建设，海军力量弱小，舰船破旧，且受军阀政治影响，四分五裂，依附于不同政治势力。这种情形一直延续至南京国民政府统治前期。海军将领陈绍宽曾指出：“窃查我国海军自民六分裂以来，迄今十余年载，间又分为南北中三部分。统计此三部分之海军，尚不及英美海军数十分之一，而彼此各树一帜，机关重复，不独与政府之体统攸关，且军需虚耗，于国家经济上亦有影响。方今国难当前，举国一致对外，政府正力谋全国军政之统一，惟南北海军因与当地军政长官自相联络，饷糈不由政府发给，以致情形隔阂，未能听命于中央。”<sup>②</sup> 这些依附于不同势力的海军舰艇主要充当内战的工具，而将维护海权置于一边。

海军舰艇是否用于护渔，取决于掌握海军力量的实权者。以青岛为例，1922年中国收回青岛，驻青岛的海军随着军阀争夺而多次易主，根本不考虑维护海权问题。1924年背叛孙中山的温树德率领“海圻”等6舰投靠吴佩孚，在青岛组建渤海舰队。第二次奉直战争后，这支舰队转由山东军阀张宗昌和奉系军阀张作霖控制。张作霖控制北京政府后，命令东北海军舰队司令沈鸿烈率领海防舰队驻防青岛，与渤海舰队合编为东北渤海舰队。此后，沈鸿烈才利用此舰队保护渔业。“至民十六，渤海舰队来青驻防，始有保护渔业之举”。<sup>③</sup> 日本侵渔的另一个重灾区是江浙沿海。1926年江浙两省商议护渔，需取得五省联军总司令孙传芳同意，由其函请海军总司令派舰巡护。<sup>④</sup> 即使派有海军舰艇，其巡护效果亦不甚佳。前文提到海州渔业试验场场长王文泰就指出军舰巡护不周，致使日轮如入无人之境。海军方面派出的巡护军舰多为小舰，力量有限。如，1926年日渔轮侵捕龙口被发现，中国海军派出军舰捕获日轮两艘，其余渔轮则逃离回国，报告给其海军，日海军从佐世保海军港立即派出军舰两艘，向龙口及沿海一带搜查中国海军及所捕两艘日渔船，但未搜查到，原因不是中国军舰速度快，而是军舰太小，不过一百多吨，日舰不能迫近沿海浅水地带仔细查视。<sup>⑤</sup> 这则消息从一个侧面反映出中国护渔海军力量不强，而中国海军力量的弱小与军阀政治有关。

第四，这一时期制止日人侵渔政策不成熟。在制止日人侵渔问题上，民国北京政府的处置措施多是被动应付。中央政府只是把日人在各地的侵渔事件当做单纯的个案处理，而没有从全局的观念出发，制定整套处置政策。山东、江苏、浙江等地发生侵渔事件，即由当地交涉员分别与日本领事交涉，交涉不果，转由外交部抗议，抗议无效则无可奈何。后来中央政府亦意识到这种单一方式的弊病，遂由外交、农商、海军等相关各部商讨制止日轮侵渔措施，但有关各部意见不一，没有制定出标本兼治的措施。划定海界与渔业界线，加强巡护，发展本国渔业，禁止外国渔轮进出本国港口，抵制外鱼倾销，是制止外人侵渔不可缺少的措施。可是，民国北京政府在这几个方面都存在问题。划定海界与渔业界线方面，外交部、农商部倒是意识到了其重要性，希望以划定海界作为治本之策，但海军部认为制定渔业法令更重要。直至民国北京政府垮台，海界划定工作都未有结果。海军部一直以三海里作为领海界线，而此线又未明确勘定，致使日方侵入中国领海仍狡称在公海捕鱼。而

① 《派舰巡阻日人侵渔》，《申报》，1926年6月22日，第4张第14版。

② 《函陈统一海军计划案》（1932年6月4日），高晓星编：《陈绍宽文集》，海潮出版社1994年版，第92页。

③ 《青岛渔业概况，大好海利为外人攫去，我国渔户之所获甚微》，《申报》，1933年9月7日，第3张第12版。

④ 《派舰巡阻日人侵渔》，《申报》，1926年6月22日，第4张第14版。

⑤ 《青岛之两交涉案》，《申报》，1926年6月23日，第2张第7版。

且,即使划定领海界线,也不等于划定渔业界线,渔业界线应远在领海界线之外,但海军部坚持领海界线就是渔业界线,这无形之中等于承认日轮在中国近海捕鱼的合法性。

日人赴中国沿海侵捕,其原因之一就是中国沿海渔业资源丰富,而中国旧式渔业无力开发这些资源,遂引起日人觊觎,故而,发展本国渔业是抵制外人侵渔的根本途径。当时即有人指出了这一点:“窃以中国沿海数千里,气候温和,港湾出入,诚为亚东第一良好渔场,而渔民不自振作,上之人又不知提倡保护,遂使天然美利,坐付东流,无怪乎国日患贫,而外人之侵夺我渔权者駸駸乎反客为主也。查林业矿业皆为致富之源,我国试办,均有成效,何独至渔业,毫无进步,推其原因,由于渔民无知识,无秩序,无团体,无资本,奄奄坐废,如病待医。若不急起而扶植之,不但远海渔业无望发展,恐近海亦不可保也。”<sup>①</sup>但是,民国北京政府没有制定振兴全国渔业的办法。然而,江浙等一些地方政府和社会团体却提出了振兴渔业的计划。例如,江苏省实业厅长徐兰墅在农商部和江苏省长指令下,提出整理海权办法,“如鼓励渔民,创设渔会,以图团结势力;劝令购置渔轮,从事海岸渔业;整顿地方水警,以便与军舰海轮联络巡护;编号注册,渔场设立标识各项,洵为先其所急,而建造新式渔轮,以冀挽救沿海渔业,尤为切要之图。”不过,这些措施均需要经费,而当时军阀根本不愿意投入。徐兰墅指出:“至官款置办渔轮,现当库款空虚,自难办到”。<sup>②</sup> 振兴渔业自是空话。

制止日人侵渔的办法之一,就是禁止其渔轮驶入中国港口,抵制其倾销鲜鱼,使其无利可图,但当时海关由洋人客卿掌握,根本不能禁止外国渔轮进出。日本渔轮在中国沿海捕鱼往往都是上岸倾销,因此,禁售外轮捕获的鲜鱼就成为抵制侵渔的重要措施。而为顾及外交,中央政府又不能出面明令禁售外鱼,只能由地方政府、商界、渔业界自觉抵制,这势必影响效果。例如,当前述“大顺”、“天理”两日轮侵捕鱼类运沪销售时,江浙渔业界极为恐慌,曾谋设法抵制。<sup>③</sup> 在上海总商会等呼吁下,江苏省政府要求海关“将私贩外轮侵捕鱼类奸商严行查禁”。上海总商会亦致函渔业敦和公所,“请其邀集同业,申明约束”。禁售日鱼一时成为抵制侵渔的希望。但除渔业敦和公所外,还有一些鱼行不受约束,常常“见利忘义”,因此,“本年以来,日轮已两次来沪求售,闻均如愿以偿”。<sup>④</sup> 1926年3月,又到“鹤丸”、“洋产丸”渔轮二艘停泊江海南关,“觅主求售”。<sup>⑤</sup> 上海总商会再次致电渔业公所,要求不售此等日鱼。<sup>⑥</sup> 可是,日鱼价格低廉,奸商暗中售卖无法避免。在禁售一年后,上海总商会亦认为“欲仅持此不售一着为抵制越界采捕之谋,实属劳而寡效”。<sup>⑦</sup>

总之,由于国势衰弱、政局混乱、渔业落后、护渔政策不善,乃至国内奸商暗中破坏等诸多原因的存在,民国北京政府未能有效解决日人侵渔问题,日人侵渔有愈演愈烈之势。这成为民国北京政府留给后继者的一道难题。当然,北京政府护渔政策虽然效果不佳,但其经验教训为随后南京国民政府制止日人侵渔政策的出台提供了借鉴,如1931年南京国民政府正式颁布三海里领海法令即与此有关。

[作者刘利民,湖南师范大学历史文化学院教授、中国社会科学院近代史研究所博士后]

(责任编辑:徐志民)

① 《纪全国实业会议:(三十二)条陈渔业办法议案》,《钱业月报》第4卷第10期,1924年11月11日,第24页。

② 《江苏渔业局之筹设,补救日船侵渔,实厅长兼任局长》,《申报》,1925年7月24日,第3张第11版。

③ 《农商部致外交部函:据海州渔业试验场场长王文泰呈,称日本最大渔轮三艘又在扬子江口外大肆侵渔等语,请迅向日使严重抗议,力求解决之策,并见复由》(1925年5月15日),中研院近代史研究所档案馆藏,03/33/071/01/021。

④ 《总商会电请制止日轮越界捕鱼》,《申报》,1926年3月19日,第4张第14版。

⑤ 《总商会请阻日轮越界捕鱼》,《申报》,1926年3月18日,第4张第15版。

⑥ 《渔业公所反对日轮越界捕鱼,通告鱼贩勿再贩售》,《申报》,1926年3月22日,第4张第14版。

⑦ 《总商会电请制止日轮越界捕鱼》,《申报》,1926年3月19日,第4张第14版。