

清代内外洋划分及其管辖问题研究

——兼与西方领海观念比较

王宏斌

内容提要 清代将接近大陆海岸和岛岸的海域划分成三个部分：一是内洋，这部分海域由于靠近大陆海岸或岛岸，以一些小岛为标志，由沿岸州县和水师官兵共同负责管辖；二是大洋、深水洋或黑水洋，这部分海域无边无际，“非中土所辖”，类似于现代的公海；三是介于二者之间的一条洋面，清人称其为外洋，这部分海域通常以距离中国海岸、岛岸最远的岛礁为标志，由于超出了文官的管辖能力，主要委派水师官兵来巡阅会哨。

关键词 清代 内洋 外洋 领海 管辖

“领海”，是指沿海国主权管辖下与其海岸或内水相邻接的一定宽度的海域，是国家领土的重要组成部分。领海问题自荷兰法学家格劳秀斯于1608年提出，到《联合国海洋法公约》在1982年确定为12海里，经历了374年的复杂演变。在“领海”观念传入中国以前，中国对于近海水域的管理就已形成严密的制度，只是这种制度的名称不叫“领海”而已。本文将重点探讨清代划分内洋与外洋的意义，以及清廷是如何管辖近海水域的，同时通过比较说明中国“外洋”与西方“领海”的异同。

一、关于内洋与外洋的划分

首先，需要指出的是，有的学者认为，中美《望厦条约》与中瑞《广州条约》中关于救护海难船只的条款中所说的“中国洋面”^①，乃是西方人对于中国领海的最初表述。这种看法是完全错误的。

清初，沿袭明朝制度，亦将沿海水域划归各省管辖。盛京管辖的海域包括辽东半岛三面，北以鸭绿江口与朝鲜比邻，西以天桥厂海面与直隶为界；直隶管辖的海面，分别以天桥厂、大口河与盛京、山东为界；山东所辖海面西自大河口，东达成山外洋，南以莺游山与江南为界，北以隍

^① 王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，生活·读书·新知三联书店1957年版，第55、76页。

城岛与铁山之间的中线与盛京为界^①；江南管辖崇明至尽山一带海域，北以莺游山，南以大衢山与山东、浙江为界；浙江所辖海面分别以大衢山、沙角山与江南、福建为界；福建管辖的海域包括福建沿海、台湾、澎湖岛屿周围海域，南以巴士海峡与菲律宾为邻，北以沙角山为标志与浙江分界，西南以南澳岛中线与广东为界；广东管辖的海域包括本省大陆海岸和环琼州岛岸的所有海面。

为了行政和军事管辖的便利，按照水域的大小和远近，清朝官员进一步将临近中国大陆海岸和岛岸附近的水域区分为内洋与外洋两个部分：凡是靠近州县行政区域的海面划为内洋，责成州县官员与水师官兵共同管辖、巡逻；凡是远离海岸和岛岸的海域，由于超出了州县官员的管辖能力，不得不将这一海域的巡哨任务全部赋予水师官兵来负责。1736年，清会典则例明文规定：“内洋失事，文武并参；外洋失事，专责官兵，文职免其参处。”^②这就是雍正时期河东总督田文镜所说的，“外洋责之巡哨官兵，内口（洋）责之州县有司”。^③

关于内洋与外洋划分的标准，笔者没有找到清廷的明确旨意。不过，有这样一条资料，大致可以反映沿海各省划分内洋与外洋的基本原则。“中外诸洋，以老万山为界。老万山以外汪洋无际，是为黑水洋，非中土所辖。老万山以内，如零丁、九洲等处洋面，是为外洋，系属广东辖境。其逼近内地州县者，方为内洋，如金星门，其一也。”^④显而易见，清朝人自内而外将海洋分为三个部分：一是靠近州县行政中心的海面，这一部分被称为“内洋”，由地方政权和水师官兵来共同管辖；二是以老万山为标志的附近海面，这一部分海面被称为“外洋”，属于中国的领水，为“广东辖境”，由水师官兵专门负责巡哨；三是老万山以外的黑水洋（即深水洋），“非中土所辖”，这一部分海域就是现代意义的公海。

此处需要指出的是，清代人在使用“内洋”这个词语时通常是严谨的，很少是泛称；而在使用“外洋”这个词语时，有时泛指非中国官府管辖的所有海洋，甚至包括中国以外的各个国家。^⑤因此，在阅读清代文献时，需要仔细辨析。本文所探讨的“外洋”，概念严格限制在“中土所辖”的范围之内，是狭义的“外洋”，是纳入清朝行政管辖的邻近“内洋”的一条带状海洋区域，属于国家领水的重要组成部分。

关于内洋与外洋的宽度，笔者看到的唯一资料是，“艋舺营参将水师，海洋南自淡水厅属大安与台协左营交界，北至噶玛兰属苏澳止，计水程七百余里，沿边临海五里为内洋，黑水为外洋，归艋舺参将统辖，沪尾水师兼辖”。^⑥从这一记载来看，台湾划分内洋宽度的标准是“临海五里”。那么，关于沿海其他省区的内洋、外洋的宽度清廷是否有过统一、具体的规定？仅凭这一条资料，笔者暂时难以做出一个合乎逻辑的判断。

① 1714年，《钦定大清会典则例》规定：山东与盛京水师官兵各巡本管洋面，金州之铁山、旧旅顺、新旅顺、海帽坨、蛇山岛、并头双岛、虎坪岛、筒子沟、天桥厂、菊花岛等皆系盛京所属，令该将军派拨官兵巡哨；北隍城岛、南隍城岛、钦岛、砣矶岛、黑山岛、庙岛、长山岛、小竹岛、大竹岛至直隶交界武定营等处止，并成山头、八家口、芝罘岛、崆峒岛、养马至江南交界等处止，皆归山东所属，令登州总兵官派拨官兵巡哨。至铁山与隍城岛中间相隔一百八十余里，其中并无泊船之所。规定自铁山起，九十里之内归盛京将军官兵巡哨，自隍城岛起九十里归山东官兵巡哨，如遇失事，各照划定疆界题参。《钦定大清会典则例》第115卷，全国图书馆文献缩微中心2005年版，第47—48页。

② 《钦定大清会典则例》第115卷，第48页。

③ 《世宗宪皇帝朱批谕旨》第126卷（文渊阁四库全书，史部），第36页。

④ 方濬师：《海洋纪略》，《蕉轩随录》第8卷，中华书局1995年版，第38页。

⑤ 例如，直隶总督王文韶曾于附片奏陈采购外国机器、铸造银元时说：“定购外洋机器于九十月间先后运到。”此处的外洋，显然指的是外国。《王文韶奏为定购外洋机器试铸银元事》（光绪二十二年十二月二十二日），中国第一历史档案馆藏，录副奏折，1/03/9532/088。

⑥ 《台湾兵备手钞》，《台湾文献丛刊》第222种，台北，台湾银行出版社1966年版，第19页。

尽管我们现在还不知道清廷划分内外洋的确切年代,但可以肯定,在康熙、雍正、乾隆、嘉庆、道光时期,沿海各省都对近海水域进行了内外洋的划分和有效管辖。

(一) 广东省的内洋与外洋

关于广东省的内外洋划分,我们没有找到系统的资料,但是从两广总督卢坤和邓廷桢主编的《广东海防汇览》中,可看到新宁、饶平、潮阳、惠来和陆丰县的海域均有明确的内外洋区分。

新宁县(今称台山市),以川山群岛之独崖、东窖口、鱼塘湾、鹿脰、齐坛、西窖口、胡椒石、白蕉湾、大排小沙湾、台冲、麒麟阁、蒲草角、青兰角、沙兰涌、牛头湾、椰子角、双洲港、望头前、萌箕角、官涌口、泥嘴、横山、上川、下川诸岛为内洋,以川山群岛之黄茅洲、大角头、铜鼓角、大金岛、小金岛、笔架岛、穿龙岛、乌猪岛、桅甲门、沙底洋、平洲、黄廉门、木壳洲、琵琶洲、狗练角、鳞洲岛、亚公角、神洲、鬼洲、北渡洋、娘澳诸岛为外洋。^①

饶平县,以虎仔屿、鸡母港、大金门、小金门等岛屿为内洋,以深屿、隆澳、腊屿、洋屿、西阁、长山尾、前江澳、王屿、侍郎洲、海山、溪南、溪北等岛屿为外洋。

潮阳县,以南炮台、钱澳、河渡门、角石汛、葛洲、澳头、石碑澳为内洋标志,以钱澳、广澳为外洋标志。

惠来县,以靖海港、神泉港、澳脚、溪东、华埔、金泉洲、赤洲、文昌、石狮尾、石碑澳等岛屿为内洋,以东澳、芦园、茭梭、西溪、赤沙澳、华澳、乌涂尾、排兜等岛屿为外洋标志。

陆丰县的内外洋岛礁有22处,亚妈礁、港心石、鸡屎礁、旗石凹、金狮凹、许公澳、小屿石、东礁门、洲狮澳、大白礁、礁子、滴水凹、棘石、奇石港、大湾、叠西、峡石、锣鼓石、二虎、虎头、乌墩港和金屿;外洋有5处,纲尾礁、乌礁、赤礁、羊牯屿和草屿。

值得庆幸的是,阮元主修的《广东通志》保存了一份广东海防地图,非常详细地标注了该省海岸和岛屿的名称,同时也一一标注了内洋与外洋的界限。^②

仔细研究这份地图,可以看到,凡是靠近大陆海岸和设立府厅县衙门的较大的岛岸附近的海域,均划为内洋;凡是远离大陆海岸和设立府厅县衙门的较远的岛岸,均划为外洋。当然,这里所谓的远近是没有固定距离的,大致说来凡是距离海岸较远的外缘岛礁无论是单个还是多个均划为外洋。内洋与外洋的界线因此是不规则的,不是以海岸或岛岸基线向外划分,而是将远离行政区域的外缘岛礁周围的海域均划为外洋。这样的划分,意在区分水师专巡责任,而不仅仅是向外国宣示中国的主权范围。

(二) 江苏省的内洋与外洋

在沿海各省区中,江苏管辖的海域最少^③,内外洋划分最为简单。长江入海口是江南划分内外洋的重点区域。崇明岛以东的大戢山、小戢山、大羊山(今名大洋山)、小羊山(今名小洋山)、徐贡山、马迹山、陈钱山以及尽山(今名花鸟山)等岛屿都是划分内外洋的重要标志,所谓“尽山以内为内洋,尽山以外为外洋”。^④这只是一种笼统的说法。

笔者认为下面一种说法更为可靠,即以高家嘴、寥角嘴附近的铜沙为标志划分内外洋。外洋的

① 卢坤、邓廷桢主编,王宏斌等校点:《广东海防汇览》第3卷,“舆地二,险要二”,河北人民出版社2009年版,第97页。

② 阮元主修:道光《广东通志》第124卷,“海防二”,全国图书馆文献缩微中心2004年版,第29—49页。

③ 由于莺游山以北海域为大沙遮蔽,海船无法通行,故不必设防。

④ 雍正《浙江通志》第96卷(文渊阁四库全书,史部),第2—3页。“江南、山东交界洋面,有大沙,从江南盐城县起,横亘千里,直抵北洋,其沙尖以南属江南,沙尖以北属山东,即以莺游山为界。如遇失事,一据事主具报,即日飞关邻汛,确实查勘被盜界址系何省管汛所辖,即责成该管员弁上紧缉拿,按限参处。如有推诿及捏报他界者,该督抚等据实题参,即行革职。”严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,台北,学生书局1975年影印本,第4页。

标志性岛屿包括大羊山、小羊山、徐贡山、马迹和尽山等。1765年,江南苏松镇总兵马金奏报说:“八月初旬,率将、备、弁、兵从吴淞港出汇头,距崇明县三百余里,西为高家嘴,东为寥角嘴,水面四百余里,中伏铜沙,最为险阻。从此出口,即属外洋。对针南行,以大七山(今名大戢山)为标准,再经小七山(今名小戢山),俱荒岛,无澳门可泊。乘东北风径赴小羊山……再东南四十里之大羊山,系浙省定海汛境……复乘西南风,转行八十余里至徐贡山,又东北行一百余里至马迹山。徐贡山与小羊山等,惟马迹山周二百余里,澳门二十余处。恐藏奸匪,久经封禁。直东五百余里为尽山,所过洋面稍平处,即布演水操,以壮军威。仍督飭官兵实力巡缉。”^①

另一条资料不仅可以佐证上面的这种说法,而且详细记载了长江口以北狼山镇所辖外洋汛地情况:“第一段,海船自上海县黄浦口岸东行五十里,出吴淞口入洋,绕行宝山县之复宝沙,迤至崇明县之新开河,计一百一十里;又七十里至十激,是为内洋。十激可泊船,为候风放洋之所,隶崇明县属。第二段,自十激开行,即属外洋,东迤一百八十里至余山(一名蛇山,又名南槎山,系荒礁,上无居民),不可泊,但能寄碇,为东出大洋之标准,系苏松镇所辖。第三段,自余山驶至大洋,向正北微偏东行至通州吕泗场对出之洋面,约二百余里,水深十丈,可寄碇,从此以北入黑水大洋,至大洋梢对出之洋面,约一百四十里,系狼山镇右营所辖。又北如皋县对出之洋面,至黄沙洋对出之洋面,约二百六十里。又北泰州对出之洋面起至黄家港对出之洋面,约二百二十里,系狼山镇掘港营所辖。又北至斗龙港对出之洋面,约二百里。又北至射阳湖对出之洋面约一百二十里,系盐城营所辖。又北至黄河口对出之洋面,约一百二十里,系庙湾营所辖。黄河口稍南有沙埂五条,船行遇东风,则虑搁浅,宜避之。又北至安东县灌河口对出之洋面,约九十里,系佃湖营所辖。又北至海州赣榆县鹰游门对出之洋面,约一百八十里,系东海营所辖。计自余山大洋以北起,至鹰游门对出之洋面止,约共一千五六百里,统归狼山镇汛地。”^②

对照现在的地图,可以看到,当年苏松镇管辖的外洋主要标志性岛屿有:大羊山、小羊山、大七山、小七山、马迹山、徐贡山、花鸟山和余山;狼山镇管辖的外洋汛地大致是沿着古今上海与连云港之间的航线划分的。这一段航线长度为398海里(737公里),即资料中所说的“约共一千五六百里”,外洋的内侧沙洲标志自南而北有:勿南沙、郎家沙、金家沙、黄子沙、蒲子沙、长沙等。

按照《清实录》记载,乾隆时期江苏绘制有比较详细的《洋图》。两江总督高晋曾奏报说:“海洋盗案,例飭该管文武员弁带同事主,会勘洋面。内洋易于勘定,在外洋失事,疆界难定,查勘每多稽延,以致人犯远飏,事主拖累。查江省洋面县界里数,各营已给有定图,应将《洋图》再加校正,发沿海州县,并送部存案。嗣后内洋失事,仍带事主会勘;如系外洋,不拘(事主)向何衙门呈报,该衙门讯明被劫处所、里数若干,即将该事主所开赃物报明各该管印官。该管官查照《洋图》,定为何州县营汛所辖,飞关该州县会营查缉。”^③从这一记载来看,江苏绘制的《洋图》明确标志了该省内洋与外洋的界限,并标明了各州县营所管辖的内外洋面里数。一旦发现这一《洋图》,关于江苏省的内外洋划分即可一目了然。

(三)浙江省的内洋与外洋

在沿海省区中,只有浙江省划分内外洋的资料得到完整的保留,略如下表。

^① 《清高宗实录》第745卷,乾隆三十年九月壬寅,《清实录》第18册,中华书局1985年影印本,第204页。

^② 刘锦藻编:《皇朝续文献通考》第77卷,“国用考十五”,商务印书馆1955年版,第8355页。

^③ 《清高宗实录》第750卷,乾隆三十年十二月丙辰,《清实录》第18册,第259—260页。

浙江沿海绿营兵分海洋汛地及内外洋标志一览表

	汛地名称	内洋	外洋
乍浦水师营	乍浦汛	大羊山、小羊山、滩山、浒山、黄盘山、中四屿山、茭杯山	
定海镇中营	旗头汛	龟山、小盘屿、吞铁港、火烧门、大渠山、小渠山、小渠山、摘箬山、虎胥头、乱石港、箬帽门、狮子礁、小茅山、猫门、粮长岙、升罗山、旗头洋、虾歧门、虾歧山、稻蓬礁、插排山、互泥港、六横山、椒潭、田岙、缸片礁、大涂面、官山头、朴蛇山、梅山港、上梅山、箬帽屿、杨三山、黄牛礁	双屿山、双屿港、白马礁、尖仓山、五爪山、四礁头
	青龙汛	青龙山、青龙港、下梅山、汀齿港、汀齿山、佛肚山、温州屿、孝顺洋、蒲门、干门、东屿、西屿、鸡娘礁、鸡笼山、金地袱、道人港、乱礁洋、将军帽山、白岩山、白岩洋、碗盏礁、石擎礁、青门宫、鞍子头山	
定海镇左营	沈家门汛	道场礁、十六门、野猪礁、鲫鱼礁、嵩山、拗山、大千山、长屿、马秦门、马秦山、老鼠山、大佛头山、桃花山、蚂蚁山、点灯山、登埠山、树茨山、鸡冠礁、乌沙门、卢家屿、沈家门、藕胫头、分水礁、金钵孟山、顺母涂山、石牛港、朱家尖、白沙港、港片礁、莲花洋、普陀山、大洛伽山、洛伽门、小洛伽山、羊屿、东闪、西闪	倒头岙、庄前竹、癞头屿、小衢山、石子门、潮头门、大衢山、衢东、鼠狼湖、烂冬爪山、狮子礁、五爪湖、霜子山、环山、西寨山、东寨山、菜花山、黄星山、庙子湖、青帮山、三星山、霍山、羊鞍山、船礁、九礁
	长涂汛	塘头嘴、馒头礁、茭杯礁、香炉花瓶山、黄大洋、官山、秀山、灌门、梁横山、钓门山、青肚山、黄肚山、螺门、分水礁、泥礁、竹屿礁、长涂港、栲靛山、南庄门、东剑山、西剑山、牧羊头、东岳嘴山、西岳嘴山、衢港洋、大衢山、礁潭、乍浦门、黄沙岙、沙塘岙	
定海镇右营	岑港汛	竹山门、盘屿、盘屿港、大王脚板、鸭蛋港、寡妇礁、蟹屿、蟹屿港、螺头门、洋螺山、横水洋、半洋礁、鸟屑礁、外钓山、中钓山、里钓山、岑港、潭头、泥湾、黄牛礁、双尖、三山、茅礁、黄歧港、穿鼻港、大榭山、水蛟门、寿门、售门、白鸭屿、大猫山、猫港、长柄	姚姓浦、尖刀头、售港门、东沙角、篳箕礁、栲门、燕窝山、鲎蓬礁、东垦山、西垦山、双合山、分水礁、茭杯山、花果山、虾爬礁、大渔山、练槌、小渔山、鱼腥脑山
	沥港汛	沥港、天打岩、金塘山、横档山、西后门、小李岙、刁柯山、鱼龙山、菜花山、插翅山、兰山、桃夭门、系马椿、爪连山、五屿	
	岱山汛	岱山、蒲门、高亭、南蒲、五虎礁、峙中山、鳖山、龟山、龟鳖山、长白山、长白港、马目山、马目港、虎噪头、爪连门、桃花女山、韭菜塘、八斗岙	

续表

	汛地名称	内洋	外洋
昌石水师营	石浦汛	石浦港、铜钱礁、铜瓦门、獭鳗嘴山、牛栏基、金沙滩、淡水门、外淡水门、鹁鸪嘴、半边山、锁门、鸡鸣涂、鸡鸣礁、里担门	三岳山、将军帽山、南韭山、九龙港、八亩礁
	淡水门汛	中擎山、外旦门、屏峰山、桃仁桃核山、岳头港、锯门、珠山、龙洞口、大目山、大目洋、小目山、虾部门、茭杯礁、棉花礁、牛门、牛扼山、青门宫、鞍子头	
镇海水师营	海汛	镇海港、蛟门山、虎蹲山、捣杵山、金塘山、太平山、沥表嘴山、后海、东霍、七姊妹山	
黄岩镇中营	海汛	主山、黄礁门、深门、三山、老鼠屿、川礁娘娘宫、纪青山	大陈山、凤尾山、东箕山、西箕山
黄岩镇左营	海汛	牛头门、白岱门、米筛门、圣堂门、靖寇门	鹅冠山、雀儿岙、东屿、西屿、大渔山
黄岩镇右营	海汛	蜆壳岙、龙履门、龙王堂、鸡脐山、杨柳坑、石塘山、榔机山	钓棚、螭洋、洞正山
宁海营	海汛	靖寇门、狗头门、茶盘洋、五屿门、满山、宁台屿、三门、罗汉堂、玉夷、长山门、九龙港、石浦所、林门、南田山、大佛头、罗源、珠门、急水门、花岙、青门、迷江山	
温州镇中营	海汛	霓岙、三磐、长沙、黄大岙、大门、鹿西、双排	
玉环右营	坎门汛	大岩头、梁湾、黄门、坎门、乌洋港、大青山、小青山、方家屿	披山、大鹿、小鹿、前山、沙头
	长屿汛	车首头、分水山、女儿洞、乾江冲、担屿、长屿、洋屿	
温州镇左营	海汛	凤凰山、大丁山、小丁山、铜盘、南龙、白脑门	北鹿
瑞安营	海汛	北关、官山、金乡、琵琶、大四屿	南鹿

资料来源：雍正《浙江通志》第96、97、98卷。按语：1724年前，温州镇中营所管海汛为：三磐、霓岙、大门、黄大岙、鹿西、长沙、白脑门、铜盘、大衢、南龙等，左营所管海汛为：镇下关、北关、金乡、南鹿、官山、琵琶、凤凰、大丁山、小丁山、北鹿等，右营所管为：横址、梁湾、小门、双排、茅岙、乌洋、大岩头、方家屿、大青山、小青山、黄门、坎门、车首头等。是年9月，题请右营改为陆营，瑞安、磐石并为水师营。遂将原来三营所辖海汛自南至北分为四段：第一段，自镇下关与福建烽火门海汛交界处起，北关、官山、金乡、琵琶、南鹿，北至大四屿，与左营海汛交界止，归瑞安管管辖；第二段，南自大四屿起，凤凰、大丁山、小丁山、铜盘、南龙、北鹿，北至白脑门与中营海汛交界止，归左营管辖；第三段，南自左营白脑门起，霓岙、三磐、长沙、黄大岙、大门、鹿西、双排，北至横址与磐石营海汛交界处止，归中营管辖；第四段，南自横址起，大岩头、梁湾、黄门、坎门、乌洋、大青山、小青山、茅岙山、方家屿，北至车首头与黄岩镇标海汛交界止，归磐石营管辖。1728年，浙江总督李卫奏请，磐石营改为陆营，设立玉环左右营。“玉环既设专营，其从前分隶黄、磐两营防守之陆路，今应尽归玉环管辖，其水汛除磐石原管洋面仍归玉环外，附近玉环，旧归黄标右营巡防之女儿洞、乾江冲、担屿、沙头、长屿、洋屿及外洋之披山、大鹿、小鹿、前山等汛地，其外洋则以洞正属之黄标，披山属之玉环为界。”《闽浙总督阿林保浙江巡抚清安奏请温州府属外洋各山岛改隶玉环版图其洋面改归玉环管管辖事》（嘉庆十二年九月初十日），第一历史档案馆藏，朱批奏折，04/01/01/0503/044。

（四）福建省的内洋与外洋

福建沿海、台湾岛也曾按照清廷要求划分了内外洋面。

1767年9月8日，台湾诸罗县船户张五驾船贩卖米谷，行至上破隙北势洋面，被七八个流民跳上货船，抢去番银265元。张五等人被打伤，跳海逃命，赴台湾县报案。知县赵爱按照条例要求，立

即派人会同营员,带同事主,前往失事处所查勘。勘得:上破隙相距台湾、诸罗二县交界之下坡隙水程八里,离青崑身汛三里。上破隙北势有沙汕一道,据事主张五指称失事即在此处。是案被抢处所“系属内洋,离汛三里,并无墩铺防兵,实系诸罗县管辖”。^① 1811年7月,金门附近发生盗劫案件。嘉庆帝曾经批评说:“金门系属内洋,今有盗船多只围劫折差之事,可见闽省洋面盗风尚炽,该督等平日所奏实力缉拿之处,俱属虚词。”^② 1811年12月10日,闽浙总督汪志伊奏报说:“福清县所辖之大鰐、小鰐两岛系在外洋,向例封禁,并无民人居住。”^③ 1840年7月,台湾道姚莹报告说:“该夷船在外洋游弋,不敢驶进内洋。各师船因风息全无,不能前进。”^④ 以上三则事例,说明福建沿海同其他省区一样也划分了内洋和外洋。

福建的内洋、外洋划分还体现在水师官兵的巡哨职责中。金门镇统辖中、左、右、前、后五个水师营,每四个月一期,分为上班(二月至五月)、中班(六月至九月)、下班(十月至次年正月),轮流派遣游击带领千总、把总、外委和战守兵分为中、左、右三路,巡逻金门、厦门南北外洋。轮值四个月期满,转而巡哨“内洋”。《厦门志》如是记载道:“提标各官每年出洋巡哨,分中、南、北三路:中哨轮值右、前、后三营游击一员,领千、把总、外委四员,带五营战守兵驾坐哨船四只,巡缉金、厦洋面,订期会哨,听金门镇调度。北哨轮派五营千、把总、外委四员,领五营战守兵驾坐四船,巡缉北洋,订期会哨,听海坛镇调度。南哨轮派五营千、把总、外委二员,领五营战守兵驾坐哨船二只,巡缉南洋,订期会哨,听南澳镇调度。每哨四个月,以二、六、十等月为始,哨满更代,迭相轮转。右、前、后三营期满,轮值驾船带兵巡哨汛地内洋,五营守备按期巡哨汛地港面。”^⑤

(五) 山东省的内洋与外洋

山东沿海情况较为复杂。1732年,山东巡抚岳濬建议在长山列岛的沙门岛上设立通判一员,带领兵役40名,每年于夏、秋两季驻扎岛屿,稽查来往商船,编管当地居民。雍正皇帝将此奏折批交河东总督田文镜讨论。经过实地勘查,田文镜认为没有这个必要。在他看来,在沙门岛设立通判,稽查来往商船,编管岛上居民,“俨然成一收税验船口岸,外而需索商民,内而扰累百姓,贻害无穷”。就海防来说,水师在长山列岛巡防已经相当严密,如果仅从文武官员彼此牵制的角度考虑问题,则更属无益。他说:“事关海洋巡防,固不可不严,而抚绥招徕亦不可不慎。臣请仍照旧例,外洋责之巡哨官兵,内口(洋)责之州县有司,似毋庸添此通判一员也。”^⑥ 从这段资料可以看出,康熙、雍正年间山东海面同样划分为内洋和外洋,因为按照“旧例”,外洋失盗责之巡哨官兵,内洋失盗责在州县有司。

1793年,有一商船在黄海的“黑水洋”附近遭受抢劫。由于无法判断“黑水洋”究竟是归山东登州镇还是归江南狼山镇管辖,两镇水师官兵难免“互相推诿”。在这种情况下,乾隆皇帝敕令两镇总兵亲往查勘,“究明何省管界,即将该管疏防地方官严参办理”。^⑦ 接到谕令后,登州镇总兵恩

① 《两广总督郝玉麟题报》(乾隆三十三年三月八日),张伟仁主编:《清代法制研究》(台北中研院历史语言研究所专刊之七十六)第2册,案例第12,第248—251页。

② 《清仁宗实录》第31卷,嘉庆三年六月庚戌,《清实录》第28册,中华书局1985年影印本,第360页。

③ 《闽浙总督汪志伊、福建巡抚张师诚奏为委员查勘外洋禁岛事》(嘉庆十六年十月二十五日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2/04/01/03/0045/021。

④ 姚莹:《夷船初犯台洋击退状》(庚子六月二十三日),《东溟后文后集》第4卷,同治丁卯(1867年)八月安福县刻本,第12页。

⑤ 周凯编:《厦门志》第3卷,“会哨”,道光十二年(1832年)刻,第25页。

⑥ 《世宗宪皇帝朱批谕旨》第126卷(文渊阁四库全书,史部),第35页。

⑦ 《两江总督书麟江苏巡抚奇丰额奏为遵查黑水洋属何省管界并请将疏防刘河营游击色克图革职治罪事》(乾隆五十八年九月初一日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2/04/01/03/0033/003。

特黑默、狼山镇总兵蔡攀龙于8月5日在两省交界处日照县夹仓口登舟对“黑水洋”进行考察。在距离海岸660里(11更,每更60里)地方看到“黑水洋”,并明确区分了两镇“外洋”的界限。他们奏报说:“此洋遥望东去,不知何所止极,四面绝无岛屿,无所画界。因念想由牛头山放洋直出,正属两省交界之区,虽在外洋,然就此山推之,两省各有黑水。奴才等秉公分断,就牛头山安定罗经针盘,先定子午,而后线分卯酉东西,卯酉之上,为北,属东;卯酉之下,为南,属江。各认界管,永远遵守。”^①查阅海图,“黑水洋”是黄海的一部分,大致在北纬32°—36°、东经123°以东一带,由于此处海水较深,水呈深蓝色,俗称“黑水洋”。与当年登州镇、狼山镇二总兵考察与分界情况完全一致。由此可知,乾隆时期确定的山东与江苏“外洋”大致在今天上海至大连的航线附近,这条航线也是中国帆船南北行走的传统航线。

就事后来,乾隆时期已将“黑水洋”南北一线划为“外洋”,加以管辖。两江总督书麟和江苏巡抚奇丰额当年为此奏报说:“臣等伏思外洋交界处所,遇有盗劫之案,自当立时关会,一面查勘详报,一面协同侦缉,庶案可立定,而盗犯不致远颺。何得以洋面并无‘黑水’字样,意存推诿。况现据该镇等勘明,两省外洋俱有黑水,则从前推诿之员自应查参示惩。”^②随后,他们又一一说明商船在黑水洋既往失事情况,追究了刘河营游击色克图等失职责任。由此我们知道,山东的“外洋”远离海岸达660里。当时之所以将“外洋”画在距海岸660里的“黑水洋”附近,那是因为靠近山东海岸的水域地形复杂,无法行船。南北行走的帆船必须远离海岸,才能避开搁浅的危险。上述事例与江苏划分内外洋的标志完全一致,互为证明。可见,在黄海划分“外洋”是以帆船航线“黑水洋”附近为标志的。

(六)直隶省的内洋和外洋

1839年,一艘商船在渤海洋面被劫。事发之后,直隶总督琦善一面委派官员前往洋面查勘,一面派遣官兵出海追缉。“旋据委员会同地方文武勘明,被盗处所分隶天津咸山、宁河等州县对出洋面,相距口岸二百七十八里至三百余里不等,均属外洋地方。”^③又加派兵船,在海面进行梭巡。从这一条史料来看,即使远离海岸300余里的“外洋”,商船在此失盗,天津水师官兵也负有缉拿盗贼的责任和义务。由此可见,整个渤海完全被看成是中国的内海。

综上所述,清代将接近大陆海岸和岛岸的海域划分成三个部分:一是内洋,这部分海域由于靠近大陆海岸或岛岸,以一些小岛为标志,类似于内海,由沿岸州县和水师官兵共同负责治安管辖;二是大洋、深水洋或黑水洋,这部分海域无边无际,“非中土所辖”,类似于现代的公海;三是介于二者之间的一条洋面,被清人称为外洋,这部分海域通常以距离中国海岸、岛岸最远的岛礁或航线为标志,由于超出了文官的管辖能力,委派水师官兵来负责巡哨。关于“外洋”的宽度,笔者没有查阅到具体的里程,按照早期习惯,应是以外缘岛礁为中心的目力所及的范围,也就是水师船只只在外缘岛礁之间往返梭巡时能够观察到的一条带状海域,或者是在商船行走的航线上,例如山东省的外洋。

① 《山东登州镇总兵恩特黑默江南狼山镇总兵蔡攀龙奏为勘明黑水洋面情形绘图注说事》(乾隆五十八年八月二十八日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,4/04/01/03/0033/006。

② 《两江总督书麟江苏巡抚奇丰额奏为遵查黑水洋属何省管界并请将疏防刘河营游击色克图革职治罪事》(乾隆五十八年九月初一日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,3/04/01/03/0033/003。

③ 《直隶总督琦善奏为勘明海船被劫各案均系外洋派遣官兵缉盗事》(道光十九年八月二十四日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1/03/2984/043。

二、巡洋制度的建立与完善

划分内洋与外洋,目的是为了加强国家机关对于近海水域的行政、军事和经济管理,便于维护中外商人的贸易利益和行船安全、沿海居民的生产和生活安全,以及国家的领水权益。

根据巡洋任务的轻重、海域范围的大小以及实际需要情况,清廷在沿海地区设立了不同规模的水师,一共配备了 826 艘外海战船。由于福建的防海任务最艰巨,配置的外海战船多达 342 艘;其次为浙江,配备 197 艘;其余依次为广东 166 艘,江南 83 艘,山东 24 艘;直隶与盛京的海防任务最轻,配置的外海战船分别为 8 艘和 6 艘。^① 外海战船战时用于征战,平时用于巡洋会哨。承担巡洋任务的官弁按照分防范围的大小和职位的高低,区分为专巡、协巡、分巡、委巡、总巡、统巡。千总、把总为专巡,外委为协巡,这是最基层的巡洋单位;都司、守备为分巡;委署的官员参与巡哨叫委巡^②;副将、参将、游击为总巡,需要周巡一营负责之内外洋;总兵官巡海被称为统巡,又称督巡。统巡是指总兵官与相邻水师镇协的定期会哨活动。

1836 年,兵部议准《闽浙二省巡洋弁兵处分酌改章程》。该章程规定:“一,洋面巡弁以千、把为专巡,外委为协巡,都、守为分巡,副、参、游击为总巡,总兵为统巡。遇有失事,初参限满,不获,将专巡、协巡、分巡各官均降一级留任,贼犯限一年缉拿;二参,不获,各降一级调用,贼犯交接巡官照案缉拿。一,内河内洋附近汛口地方失事,即照陆路例,将专巡、兼辖、统辖官分别开参,亦以二参完结。初参,不获,专巡官降一级留任;二参,不获,降一级调用。兼辖官初参罚俸一年,二参,降一级留任。统辖官初参,罚俸六个月,二参,罚俸一年。如专巡、兼辖各官限内有轮派出洋事故,均照陆路例,扣除公出日期。遇有调台之差,仍准照离任官罚俸一年完结。一,总巡系周巡一营洋面,统巡系按期分路会哨。情势不同,旧例一律议处,未免无所区别。嗣后初参限满,不获,将总巡官罚俸一年,统巡官罚俸六个月,俱限一年缉拿。二参,不获,总巡官降一级留任,统巡官罚俸一年。一,随巡官按各省开报册内,有随统巡者、有随总巡者、有随分巡者,倘遇失事,各按所随之人处分,一律议处。一,委巡今改为协巡,应将委巡一项名目删除。一,海洋失事,该督抚查明失事地方界址,据实开参。如有统巡而无总巡,或有分巡而无随巡者,准其疏内声明,以免驳查。”^③

各省水师官兵,驾驶巡船,沿海上下往来巡逻,以诘奸禁暴。水师官兵按照分防的洋面进行巡哨,参与巡哨的每一艘战船官兵和装备均有额数限制。倘若出洋之后,水手不如额配足^④,以致巡哨船只不能管驾,遭风损坏,负责调度的官员要受严重的革职处分,同时参与巡哨的官兵要承担巨大的经济损失。条例明文规定:“将派拨之员革职,船只著落巡哨各员赔造。不行稽查之总巡官,降二级调用;总兵,降一级调用。”^⑤

由于季风的影响,南北洋情况不同,各省水师巡洋的时间和班次亦不同。“江南省巡洋官兵以三个月为一班;广东省巡洋官兵以六个月为一班,每年分为上下两班;福建省巡洋官兵每年自二月起至五月止为上班,六月起至九月止为下班,十月起至次年正月按双、单月轮班巡哨;浙江省巡洋官

① 《钦定大清会典则例》第 115 卷,第 64—67 页。

② 各省水师署任人员轮派出洋巡哨,遇有失事,如在疏防限内撤巡,并卸委署之任者,照离任官例议结。如已经撤巡,而署任尚未交卸者,仍照承緝官例,议处。

③ 《清宣宗实录》第 289 卷,道光十六年九月辛丑,《清实录》第 37 册,中华书局 1985 年影印本,第 456—457 页。

④ “春秋会哨外洋之例,艍船定额,每只配兵四十名,苦艍船每只配兵二十名,快哨船每只配兵一十五名。”《世宗宪皇帝朱批谕旨》第 143 卷,第 4 页。

⑤ 严如煜:《洋防辑要》第 2 卷,“洋防经制上”,第 10 页。

兵每年二月至九月以两个月为一班,十月至次年正月以一个月为一班;山东登州水师每年于三月内出洋巡哨,于九月内回哨。各省水师俱令总兵统率,将备弁兵亲身出洋巡哨,遇有失事,分晰开参,照例议处。”^①

则例规定:水师各营配兵出洋巡哨,必须选择明干弁兵,实力巡哨。倘若该弁兵等在洋遇有匪船退缩不前,转被劫掠,该督抚等查明,即将本船弁兵严行治罪,并将负责派拨的官员参奏革职。仍令自备资斧在于洋面效力三年,方准回籍。该总巡、总兵降三级调用。^② 凡是巡海船只,在未出口之前,应取同船兵丁不敢抢掠为匪连名甘结,在船该管官加结申送上司存案。会哨之日,仍取同船兵丁在洋并无抢物为匪扶同隐匿事发愿甘并坐甘结,送该上司查核。如弁兵在洋抢夺商人财物,该管官不是同船,失于觉察,照失察营兵为盗例,议处;若该管官通同隐匿、庇护,革职提问;督抚提镇不题参者,照徇庇例议处。^③

邻境的盗匪被官兵追缉到汛,在洋巡哨的官兵必须协力缉拿。倘若巡缉之员不协力缉拿,盗犯被其他汛地官兵缉获归案,供出追捕地方并经由月日,按条例规定,将该汛未能协捕之巡洋各员弁降二级留任,总巡上司降一级留任。^④

统巡是水师总兵官的按期督察活动,用意在于防范各哨官兵畏怯风涛,偷安停泊,不能在洋梭织游巡。“是以总兵官每于春、秋二季不时亲坐战船出洋督哨。”^⑤康熙、雍正、乾隆时期,苏松水师所属内外洋汛,按照规定由本标中营、左营、右营、奇营以及川沙营、吴淞营按照各自疆界分月巡查。总兵官于春、秋两季不时督巡。例如,1773年,苏松水师除轮派总巡中营游击许文贵、分巡右营守备童天柱带领本标四营以及川沙、吴淞二营随巡官兵于5月21日开赴外洋巡哨之外,总兵官陈奎于5月30日乘坐战船前往吴淞会操,然后前往大戢山、小戢山、徐贡山、马迹山、尽山等处统巡。^⑥

定海水师总兵官也是这样,通常于舟山捕鱼繁忙季节,亲自带领战船巡海。例如,1743年春末夏初,黄鱼起汛,闽浙沿海渔船三千余艘齐集舟山群岛捕鱼,蔚为壮观,商贾携带银钱买鲜,就近晾晒,“海岸成市”。闽浙总督那苏图担心渔民得利则返,无利则易于在洋面为盗,因此飭令定海镇总兵官顾元亮亲自率领战船加紧巡哨内外洋面。^⑦

有时候,沿海省区的总督、巡抚也亲自参与巡海活动。例如,1744年3月19日,浙江巡抚常安亲自巡海,先到镇海,再到定海内洋、外洋。^⑧

从上述情况来看,清朝前期关于水师官兵巡洋的规定涉及方方面面,相当严密。事实上,水师官兵巡洋制度的建立,经历了一个不断发现流弊、探讨对策、修改规定、条例由疏渐密的完善过程。

1689年,规定:海洋巡哨,水师总兵官不亲身出洋督率者,照规避例,革职。

① 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第3页。

② 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第10页。

③ 《钦定大清会典则例》第115卷,第51页。

④ 《钦定大清会典则例》第631卷,兵部,绿营处分则例,巡洋捕盗,第3页。

⑤ 《江南水师总兵陈伦炯奏报外洋督巡情形》(雍正十三年十月十五日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2—3/04/01/30/0199/022。

⑥ 《江南苏松水师总兵陈奎奏报春季统巡内外洋面安静情形事》(乾隆三十八年六月初三日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2—4/04/01/03/0029/022。

⑦ 《闽浙总督那苏图奏为巡历内外洋面闽浙二省渔期告竣事》(乾隆八年六月十三日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2/04/01/01/0095/027。

⑧ 《浙江巡抚常安奏为查勘定海内外洋面情形并报起程回署各日期事》(乾隆九年二月二十日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2/04/01/01/0109/013。

1704年,规定:广东沿海以千总、把总会哨,副将、参将、游击每月分巡,总兵官每年于春、秋两季出洋总巡。

1708年,规定:江南苏松、狼山二镇总兵官各于本管洋面亲身总巡,每岁一轮,年终将出洋回汛日期呈报该提督察核。又规定,浙江定海、黄岩、温州三镇总兵官出洋总巡,每年定于二月初一日起至九月底止。

1714年,规定:盛京海洋以佐领、防御、骁骑校为分巡,协领为总巡。如有行船被盗,由该将军题参,将分巡、总巡各官照江、浙、闽、广之例,议处。

1716年,规定:福建水师五营、澎湖水师二营、台湾水师三营分拨兵船,各书本营旗号,巡逻台湾海峡,每月会哨一次,彼此交旗为验。“如由西路去者,提标哨至澎湖交旗,澎湖哨至台湾交旗,送至台湾协查验;由东路来者,台湾哨至澎湖交旗,澎湖哨至厦门交旗,皆送提督察验。如某月无旗交验,遇有失事,则照例题参。”

1717年,由于山东登州水师营员较少,不能如浙江、福建等省按照总巡、分巡各名目轮派。规定山东水师分为南、北、东三汛:南汛以千总、把总为专巡,以胶州游击为兼辖;北汛以千总、把总为专巡,以登州守备为兼辖;东汛以千总、把总为专巡,以成山守备为兼辖,俱以该镇总兵为统巡统辖,遇有疏防案件,照闽浙海洋失事例议处。^①

同一年又规定:福建水师提督,台湾、澎湖两协副将每年必须率领三艘战船亲身出巡各本管洋面,两协游击、守备分巡各本汛洋面,海坛、金门二镇各分疆界为南北总巡,每年提标拨出十艘战船,以其中六艘归巡哨南洋总兵官调度,四艘战船归巡哨北洋总兵官调度。其台湾、澎湖二协副将、金门、海坛总兵官均于二月初一日起至九月底止期满,撤回至各营。分巡官兵挨次更换,如果遇到海洋失事,各照例题参。

1718年,规定:南澳镇总兵、琼州水师副将各率营员专巡各本管洋面。自南澳以西,平海营以东分为东路,以碣石镇总兵官、澄海协副将轮为总巡,率领镇协标员以及海门、达濠、平海各营员为分巡;自大鹏营以西,广海寨以东分为中路,以虎门、香山二协副将为总巡,率领二协营员及大鹏、广海各营员为分巡;自春江协以西,龙门协以东分为西路,以春江、龙门二协副将轮为总巡,率领二协营员及电白、吴川、海安、碣洲各营员为分巡。共分为三路,每年分为两班巡察,如遇失事,照例题参。

1730年,规定:福建、浙江巡哨官兵船挨次两月更换,如风潮不顺,到汛愆期,应俟到汛交代,具报该上司查核。

1735年,规定:福建南澳镇左营以及金门镇之铜山洋汛归南澳镇巡察,每年上班巡期委右营守备与广东镇协会哨,左营游击与海坛、金门两镇会哨,该总兵官驻镇弹压;下班巡期委右营游击出巡,总兵官亲率兵船与两镇会哨,以左营游击留营弹压。

1736年,规定:广东西路洋面分为上下二路:自春江至电白、吴川、碣洲为上路,上班以春江协副将为总巡,下班以吴川营游击为总巡,率领春江、电白、吴川、碣洲各营员为分巡,均于放鸡洋面会巡至碣洲一带。自海安至龙门为下路,上班以海安营游击为总巡,下班以龙门协副将为总巡,率领海安、龙门各营员为分巡,均于琼州洋面会巡所属一带。至上路之电白营游击上班随巡,听春江协副将统领;电白营守备下班随巡,听吴川营游击统领。^②

1747年,两江总督尹继善奏请加派官兵巡海,由原来的两个营改为四个营,每班四个月改为两

① 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第4页。

② 《钦定大清会典则例》第115卷,第46页。以上11个自然段,凡未注明资料来源者,其资料均见该书第46—64页。

个月,一年轮巡一次,得到乾隆皇帝批准。^①从此开始,每年二月至九月,苏松镇标中、左、右、奇四营之游击、守备8人分为4班,每营游击各巡2个月,各营守备与游击错综换班,每人随游击分巡两个月,川沙、吴淞二营之参将、守备共4人,每人分巡两个月,未轮班之各营委拨弁兵驾船随巡。至于十月至正月,则令镇标四营、川沙、吴淞二营每营各管20日,如有失事,将分管之营题参。该镇总兵官仍亲身巡察。所有出洋回汛日期报总督、提督稽核。狼山镇标于二月初一日起,右营游击率领中、左、右三营官兵在于内外洋面巡哨,至九月底期满回营,该镇总兵官亦亲身巡察,将出洋、回汛日期呈报总督、提督查考。

1752年,规定:山东省登州镇水师,每年五、六、七、八月间,官兵出洋,分为南、北、东三汛,各汛在该管地界,彼此往来巡防。福建省海坛镇于三月初一、九月初一与金门镇会哨于涵头港,五月十五日与浙江温州镇会哨于镇下关;金门镇于三月初一、九月初一与海坛镇会哨于涵头港,六月十五日与南澳镇会哨于铜山大澳;南澳镇于六月十五日与金门镇会哨于铜山大澳。会哨之期,总督预先派遣标员前往指定处所等候,如两镇同时并集,即取联衔印文缴送;或一镇先到,点验兵船,取具印文,先行缴报,即准开行;一镇后到,别取印文缴送,以两镇到达指定处所为准,如迟至半月以后不到者,察系无故偷安,即行参处。至分巡洋汛相离本不甚远,一月会哨一次,该镇总兵官差员取结通报,如有违误,即行揭参,若徇隐及失察者,一并参处。又规定,浙江省定海镇于三月十五、九月十五日与黄岩镇会哨于健跳汛属之九龙港;五月十五日与江南崇明镇会哨于大羊山;黄岩镇于三月初一、九月初一日与温州镇会哨于沙角山,三月十五、九月十五日与定海镇会哨于九龙港;温州镇于三月初一、九月初一日与黄岩镇会哨于沙角山,五月十五日与福建海坛镇会哨于镇下关。其会哨之期,总督预先派遣标员前往指定处所等候,及两镇出具印文缴送之处,均同福建之例行。同年又规定,广东省水师各营总巡指定地点,定期会哨。如会哨官兵同时到达,即联衔具文通报。倘因风信不便,到达时间先后参差,先到者,即具文通报,巡回本辖洋面;后到者,于到达之日,具文通报,然后巡回本营所辖洋面。至于各分巡官每月与上下邻境会哨一次,或先西后东,或先东后西,预先约定。一经会面,即联衔通报。

1760年,江南提督王进泰认为,既往巡哨规定虽然严密,但仍有漏洞。例如十月至正月这4个月120天,尽管由6个营各自负责20日,而各营以风大浪急,例不出巡,致使此4个月内外洋面并无巡哨,“遇有失事,该管镇营彼此不无推诿,难以查参”。为此,他建议在此4个月中,轮值各营应派遣少量官兵,继续前往尽山一带外洋游巡,弹压奸匪。^②

1789年,温州镇李定国带领战船巡洋会哨,因风大难行,停泊小门洋,没有按照规定于九月初一前往沙角山与黄岩镇会哨,为了逃避不按时会哨处分,伪造印文,希图蒙混交差。这件事情被揭发之后,经浙江巡抚题报,将李定国革职,遣送伊犁效力,以示惩戒。乾隆皇帝认为,巡洋会哨毕竟不是出兵打仗,若届期遇有飓风突然发作,该镇总兵官担心迟误,身获重谴,委派官兵冒险放洋,使专巡官兵冒险于暴风巨浪之中,则是对巡洋官兵身家性命不负责任。因此谕令:“嗣后,各该镇定期会哨,如实有风大难行,许其据实报明督抚,并令该镇等彼此先行知会,即或洋面风大,虽小船亦不能行走,不妨遣弁由陆路绕道札知,以便定期展限,再行前往。但该督抚等务须详加查核。设有藉词捏饰,即应严参治罪。若果系为风所阻,方准改展日期,以示体恤而崇实政。”^③考虑到江南、浙

^① 《两江总督尹继善奏为酌定水师各营内外洋巡防章程事》(乾隆十二年四月初九日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,3/04/01/0146/002。

^② 《江南提督王进泰奏为请严外洋巡哨事》(乾隆二十五年三月二十一日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1/03/0463/018。

^③ 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第3页。

江、福建和广东沿海九月份飓风较多,乾隆皇帝谕令各督抚,各处洋面不必拘泥于三月、九月会哨。旋据伍拉纳复奏,“海坛、金門二镇每年三、九两月于涵头港会哨之期,因其时风信靡常,并多海雾,改为四、八两月”。^①

1800年,清廷发现沿海水师“向例设有统巡、分巡及专巡各员出洋巡哨,近因各省奉行日久,渐有代巡之弊,即如统巡一官,系总兵专责,今则或以参将、游击代之,甚至以千总、把总、外委及头目兵丁等递相代巡,遇有参案到部,则又声明代巡之员,希图照离任官例,罚俸完结。殊非慎重海疆之道”。为此,专门制订《巡洋水师人员代巡处分则例》,规定各省水师人员按季巡洋,应照新定章程轮派,不得滥行代替。无论何省,总以总兵为统巡,亲身出洋督率将备巡哨,以副将、参将、游击为总巡,都司、守备为分巡。倘总兵遇有紧要事故,不能亲身出洋,只准以副将代统巡;副将遇有事故,偶以参将代之,不得援以为常。其余游击、都司均不准代总兵为统巡,都司、守备不准代副、参、游击为总巡,千总、把总不准代都、守为分巡,头目兵不准代千总、把总、外委为专巡。派员出洋,责令统巡总兵专司其事,按季轮派,一面造册送部,一面移送督抚、提督查核。如于造册报部后,原派之员遇有事故,不能出洋,应行派员更换者,亦即随时报明,出具印甘各结。倘违例滥派代替,或无故滥行更换者,该督抚、提督据实严参,将统巡总兵官降二级调用。督抚、提督如不据实查参,率行转报、题咨者,将督抚、提督降一级调用。倘本官畏怯风波,不肯出洋,临期托病,私行转委所属员弁代替,经总督、提督、总兵查出,揭参者,将本官革职提问。^②

综上所述,对于内洋,清廷实行的是文武兼辖制度;对于外洋,则主要依靠沿海水师官兵来巡哨。为了加强内洋与外洋的行政和军事管理,清廷不断根据情况变化,制订和修改条例,形成了一套相当严密的水师巡洋制度。沿海水师巡洋,不仅按照专巡、协巡、分巡、总巡、统巡区分所辖海域的责任和义务,而且按照季节的不同,规定了会哨的方法、时间和地点,同时为了限制水师官员逃避风险和责任,还规定水师高级官员必须亲自带领战船在内洋和外洋巡哨,不得以低级官弁代巡,借此督促在洋巡哨的官兵尽职尽责。此外,为了确保巡洋制度的顺利施行,清廷还制订了明确的问责条例。

三、内洋与外洋的管辖权

无论是内洋与外洋的划分,还是巡洋制度的建立与完善,都是为了确保国家机关对于近海水域的管辖权。为此,有必要解释一下管辖权的涵义。管辖权的概念有狭义和广义的分别,狭义的管辖权(Jurisdiction),是指法院对案件进行审理和裁判的权力或权限;广义的管辖权,是指国家对其领域内的一切人和物进行管辖的权力,自然也包含了司法管辖权。本文使用的管辖权是广义的概念。与此管辖权相关的还有独立权和自卫权等。独立权,是指国家按照自己的意志处理内政、外交事务,而不受他国控制和干涉的权力。自卫权,是指国家保卫自己生存和独立的权力。下面将着重探讨清代前期关于内洋与外洋的管辖权。

(一)保护和救助外国商船

《钦定大清会典》规定:“外国商民船,有被风飘至内洋者,所在有司拯救之。疏报难夷名数,动公帑给衣食,治舟楫,候风遣归。若内地商民船被风飘至外洋者,其国能拯救资贍、治舟送归,或附

① 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第3页。

② 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第7页。

载贡舟以还,皆降饬褒奖。”^①这是救助外国商船的早期条例规定。

1729年初,澳门“番人”前往越南贸易,在琼州府会同县外洋遭遇暴风袭击,商船损坏。该汛把总文秀等人驾舟搬取船上货物。登岸之后,只还事主缎匹、银器数件,其余藏匿不还。这一见利忘义事件传闻到京师,雍正皇帝非常震怒。他认为此等贪残不法之事,其他沿海地区在所难免,“此皆地方督抚、提镇等不能化导于平时,又不能稽查、追究于事后,以致不肖弁兵等但有图财贪利之心,而无济困扶危之念也”。为此,雍正皇帝于1729年8月15日(雍正七年七月二十一日)谕令内閣道:“各省商民及外洋番估携资置货、往来贸易者甚多,而海风飘发不常,货船或有覆溺,全赖营汛弁兵极力抢救,使被溺之人得全躯命,落水之物不致飘零。此国家设立汛防之本意,不专在缉捕盗贼也。”^②要求沿海督抚、提镇就此事各抒己见,提出从重治罪方案。议奏到后,九卿会议制订惩罚专条。“外洋夷民航海贸易,猝遇飘风,舟楫失利,幸及内洋、海岸者,命督抚饬所属官加意抚绥,赏给储粮,修完舟楫。禁海滨之人利其资财,所携货物,商为持平市易,遣归本国,以广柔远之恩。”^③

乾隆皇帝对于外国商船也主张加以保护,1737年下达谕旨:“今年夏秋间,有小琉球国装载粟米、棉花船二只遭值飓风,断桅折舵,飘至浙江定海、象山地方,随经该省督抚察明人数,资给衣粮,将所存货物一一交还,其船及器具修整完固,咨送闽省,附伴归国。朕思沿海地方常有外国夷船遭风飘至境内者。朕胞与为怀,内外并无歧视。外邦民人既到中华,岂可令一夫失所。嗣后如有似此被风漂泊之船,著该督抚督率有司,加意抚恤,动用存公银,赏给衣粮,修理舟楫,并将货物给还,遣归本国,以示朕怀柔远人之至意,将此永著为例。”^④

1795年6月19日,一艘琉球国商船在温州南麂山附近外洋被拦劫,船上所载海参、银两、衣物被洗劫一空。事发之后,温州镇总兵谢斌立即派兵缉拿,很快捕获案犯。^⑤

1801年,兵部进一步明确了水师官兵保护外国商船安全的责任和义务。规定:“外国夷船被劫,巡洋各弁失于防范,初参,限满,不获,将分巡、委巡、专巡、兼辖各官降二级调用,总巡、统辖降一级调用。盗犯交接巡各官,勒限缉拿,统巡总兵降一级留任。”^⑥这种保护外国商船的措施,比起清朝官府承担的对于本国商船保护力度强得多。

从以上这些条例、事例可以看出,尽管没有国际海事条约的相互约束,清朝官府已经自觉承担了对内洋和外洋航行的外国“商民船”的安全保护责任和救死扶伤义务。

(二) 外国兵船不准驶入内洋

在自觉承担保护和救护外国商船的责任和义务的同时,清朝官府为捍卫领水主权,明确表示反对外国兵船进入内外洋,对于寻衅滋事侵犯中国主权的外国兵船则采取坚决措施,加以驱逐。

嘉庆、道光时期,海盗活动猖獗,外国兵船借口保护商船,开始频繁到达中国所辖内外洋面。清廷对此越来越不安,多次谕令,不准外国兵船在中国外洋停泊,不准外国兵船阑入中国内洋。例如,1814年,两广总督蒋攸钰奏报广州中外贸易情形:“近来英吉利国护货兵船不遵定制,停泊外洋,竟

① 允禔等撰:《钦定大清会典》第56卷(文渊阁四库全书,史部),第10页。该书初修于康熙三十三年,续修于雍正五年,再修于乾隆二十九年。

② 李绶等编:《世宗宪皇帝上谕内閣》第83卷(文渊阁四库全书,史部),雍正七年七月二十一日,第21—22页。

③ 允禔等撰:《钦定大清会典》第19卷(文渊阁四库全书,史部),第5页。

④ 《钦定大清会典则例》第53卷,第91—92页。

⑤ 《浙江巡抚奏为已获盗犯林玉顶供认行劫琉球国商船地点系在南麂山外洋事》(乾隆六十年),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2/04/01/01/0466/052。

⑥ 伯麟等修:《钦定兵部处分则例》第37卷,道光刻印本,第5页。

敢驶至虎门,其诡诈情形,甚为叵测”。为此,他奏请整顿水师,慎重海防。嘉庆皇帝肯定蒋攸钰“所奏俱是”。谕令:“嗣后所有各国护货兵船仍遵旧制,不许驶近内洋;货船出口,亦不许逗留。如敢阑入禁地,即严加驱逐。倘敢抗拒,即行施放枪炮,慑以兵威,使知畏惧。”^①1835年,两广总督卢坤针对外国护货兵船擅自进入澳门,侵犯中国内外洋的情形,提出了针锋相对的措施:“嗣后各国护货兵船如有擅入十字门及虎门各海口者,即将商船全行封舱,停止贸易,一面立时驱逐,并责成水师提督,凡遇有外夷兵船在外洋停泊,即督饬各炮台弁兵加意防范,并亲督舟师在各海口巡守,与炮台全力封堵……务使水陆声势联络,夷船无从闯越。”^②为此还专门制订《防范贸易夷人酌增章程八条》,第一条即明确规定:“外夷护货兵船不准驶入内洋。”^③

(三) 查验和驱逐非法进入中国内洋的外国船

为了加强海防管理,1757年规定江、浙、闽三个海关继续管理日本、朝鲜、琉球等东洋南洋贸易,粤海关重点管理西洋各国贸易。^④英国商人在对华贸易不断扩大时,对于粤海关、十三行贸易体制日益不满,多次派船前往宁波试探。

1832年,一艘英国商船到达浙江洋面,“欲赴宁波海关销货”。浙江巡抚富呢扬阿得到报告,立即谕令沿海水师官员驱逐。“当饬该管道府明白晓谕,不准该夷船通商。咨会提镇督令分巡各弁兵前往驱逐。该夷船挂帆开行,放洋而去。又飞咨江南、山东、直隶督抚饬属巡防,毋令阑入。并将未能先事预防之各弁等奏请交部议处。”道光帝认为英国商船前往宁波贸易,违反先前规定,著令沿海各省总督、巡抚,“严饬所属巡防将弁认真稽查。倘该夷船阑入内洋,立即驱逐出境,断不可任其就地销货”。^⑤1833年,道光皇帝得知英国鸦片走私船在江南、浙江、山东一带活动,再次下达谕令:“英吉利夷船不准往浙、东等省收泊,定例綦严。嗣后,著责成该省水师提督严督舟师官兵,在近省之外洋至万山一带,及粤闽交界洋面实力巡查。一遇夷船东驶,立令舟师严行堵截,并飞咨上下营汛及沿海州县一体阻拦,务令折回粤洋收口。倘再有阑入闽浙、江南、山东等省者,即著将疏玩之提镇、将弁据实严参,分别从重议处。”^⑥

西洋商船在广州贸易,通常由官方选派的引水带进黄埔,经过丈量船只规模,查验货物,缴纳关税、船钞之后,方准开仓贸易。如果违反上述规定,擅自进入内洋,走私贸易,水师官兵须“从严驱逐,不容任意逗留”。1834年,外国鸦片商在中国沿海的走私贸易越来越猖獗,道光皇帝再三发出谕旨,“毋许夷船阑入内洋”^⑦,要求沿海督抚认真查究鸦片走私,从重拟办。

1836年,道光皇帝谕令:严禁外国鸦片走私船进入内洋,不许在外洋停泊逗留。“著邓廷桢等严饬各营县及虎门各炮台,随时查察,严行禁阻、防范。并谕饬澳门西洋夷目派拨夷兵在南湾一带巡哨,勿使烟船水手人等登岸滋事,仍即驱逐开行回国,毋令久泊外洋。倘该夷人不遵法度,竟肆桀骜,立即慑之以威,俾知儆惧。”^⑧

(四) 盘查海船违禁货物

1684年,清廷准许开海贸易,规定:“直隶、山东、江南、浙江、福建、广东等省民人许令海上贸

① 《清仁宗实录》第300卷,嘉庆十九年十二月戊午,《清实录》第31册,中华书局1985年影印本,第1121页。

② 梁廷枏等:《粤海关志》第28卷,粤东省城龙藏街业文堂刻本(年代不详),第29页。

③ 《清宣宗实录》第264卷,道光十五年三月癸酉,《清实录》第37册,中华书局1985年影印本,第46页。

④ 王宏斌:《乾隆皇帝从未下令关闭江、浙、闽三海关》,《史学月刊》2011年第6期,第40—45页。

⑤ 《清宣宗实录》第213卷,道光十二年六月壬午,《清实录》第36册,中华书局1985年影印本,第139页。

⑥ 《著沿海各省督抚按照已定章程严防外国船只侵入内地洋面事上谕》(道光十三年正月二十日),中国第一历史档案馆编:《鸦片战争档案史料》第1册,天津古籍出版社1992年版,第137页。

⑦ 《清宣宗实录》第250卷,道光十四年三月壬辰,《清实录》第36册,第784页。

⑧ 《清宣宗实录》第277卷,道光十六年正月己酉,《清实录》第37册,中华书局1985年影印本,第276页。

易、捕鱼。其东洋、南洋准令福建、广东、江南、浙江商民前往贸易,各于沿海州县给领照票,填明籍贯、年貌、系往何处贸易,于出口、入口之时呈明守口官查验。”^①“凡海舶贸易出洋者,给之照以稽察之,其出洋归港,皆凭照为信,因按其照税之有藏匿奸匪、私带违禁之物者,论如法。”^②

开海贸易政策实施后,清廷对于贸易违禁品的种类规定越来越多,限制越来越严,诸如商船、渔船之建造规模和技术,火炮火药等军器,金银铜铁等金属,丝绸、米粮、大黄等生活日用品,鸦片等违禁品以及水手人员等均有严格限制。^③这方面的研究成果已经很多,毋庸赘述。这里需要指出的是,除了守口文武官弁之外,负责巡洋的水师官兵亦负有查验上述违禁品的责任和义务。

1712年,明文规定:“海洋巡哨官弁盘获行迹可疑之船,如人数与执照不符,并货物与税单不符者,限三日内稽查明白。如系贼船,交与地方官审究,果系商船,即速放行,申报该上司存案。如以贼船作为商船释放,或以商船作为贼船,故意稽延扰害者,皆革职;索取财物者,革职提问;该上司察出揭参者,免议。如释放贼船,该上司失察者,照失察讳盗例,议处;稽延扰害商船,该上司失察者,照失察诬良为盗例,议处。”^④

(五) 盘查渔民和海岛居民

凡是前往台湾、澎湖、舟山等大小岛屿谋生的民人,必须持有地方官发给的印票,由守口员弁稽查验放,同时饬令巡洋的官兵不时盘查。如果有无照人员偷渡台湾、澎湖,或者有人私自进入内外洋岛屿,搭盖房屋,均视为非法偷渡,概行驱逐。条例规定:“各省海岛除例应封禁者,不许民人、渔户扎搭寮棚居住、采捕外,其居住多年,不便驱逐之海岛村墟及渔户出洋采捕,暂在海岛搭寮栖止者,责令沿海巡洋各员弁实力稽查,毋致窝藏为匪。倘不严加稽查,致海岛居民及搭寮采捕之渔户有引洋盗潜匿者,将沿海巡洋各员均降三级调用,水师总兵及提督降一级留任。如沿海巡洋各员知情贿纵者,革职提问,水师总兵及提督降一级调用。”^⑤因此,我们知道巡洋官兵负有盘查内外洋居民的责任。1793年,苏松水师总兵官孙全谋10月3日督巡外洋,督巡的内容包括督促巡洋各哨在洋梭织巡游、检查各个岛屿居住的渔民、农户是否合法等。返回驻地后,照例奏报说:“查点在山六澳厂头网户二百二十名,俱有地方官印给腰牌,并无无照之人……洋中均各宁静。”^⑥

(六) 海洋失事处分则例

除了短时期的征战之外,水师官兵巡洋的最重要的任务就是缉拿海盗,行使司法管辖权。为了有效维护中国内洋与外洋的航行安全,督促水师官兵尽职尽责,清廷制订了严密的海洋失事处分条例。^⑦

顺治时期,关于缉拿海盗的条例较为粗疏,只是规定:沿海督、抚、提、镇严饬官弁及内地所属地

① 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第11页。

② 《钦定大清会典》第16卷(文渊阁四库全书,吏部),第4页。

③ 例如,1834年12月7日,香山协官兵在担杆外洋查获贩卖鸦片团伙,首犯梁显业等拒捕,被官兵杀死4名,擒获鸦片贩子梁亚兴等26名,缴获红单船一只,鸦片14000余斤。《两广总督卢坤奏为拿获在洋贩卖鸦片犯梁显业等审明定拟事》(道光十五年正月二十八日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,2/03/4006/038。

④ 《钦定大清会典则例》第115卷,第47页。

⑤ 严如煜:《洋防辑要》第2卷,“洋防经制上”,第19页。

⑥ 《江南苏松水师总兵官孙全谋奏报外洋督巡蜚汛情形事》(乾隆五十八年九月二十一日),中国第一历史档案馆藏,朱批奏折,2—3/04/01/04/0018/006。

⑦ 清代惩罚文武官员过失有三种处分:一是罚俸,二是降级,三是革职。其中罚俸最轻,因为俸禄收入有限,官员大多不依赖俸禄。降级分为留任、调用两种,留任等于现代的行政警告,个人权力不受大的影响;调用是比较严重的处分,是从高级降一级或二级使用,对于官员仕途影响很大。革职,是勒令致仕,即罢官,通常还伴随边疆效力等处罚。有的革职,亦有留任的变例,这种革职留任,虽没有俸禄,不能升转,但保留有特旨开复的机会。雍正四年规定,四年无过,可以开复。所以,革职留任处分,与降一级调用大体相当,虽名义上受处分,但权贵不受影响。

方官立法擒拿海盗,务期净尽。如果无海盗,令该管官按季具结,申报督、抚、提、镇,报部。倘具结之后,此等海盗经别汛拿获,供出从前潜匿所在,将供出之该官汛口地方官降二级调用。^①

康熙时期,缉拿海盗的司法条例日趋严密。例如,1707年规定:江、浙、闽、广海洋行船被劫,无论内外洋,将分巡、委巡、兼辖官各降一级,留任;总巡、统辖官各罚俸一年,限一年缉拿盗犯。不获,将分巡、委巡、兼辖官各降一级调用,总巡、统辖官各降一级,罚俸一年。如被盗地方有专巡官,照分循官例,议处。其巡哨期内,本汛并无失事,而能另外拿获一艘海盗船者,将专巡、分巡、委巡、兼辖各官各纪录一次;拿获二只海盗船者,将专巡、分巡、委巡、兼辖各官各纪录二次,总巡、统辖各官纪录一次;拿获多只盗船者,按数递加奖励。

雍正、乾隆时期,对于海洋失事条例又进行了新的厘订,主要是分别内洋与外洋不同情况,确定了问责的对象。1729年,议准:海盗从外洋行劫,咎在出洋巡哨之官,将守口官免议。至于海盗在外洋行劫之后,散伙登岸,混入海口,守口官弁失于觉察者,罚俸一年。如果海盗由海口夺船出洋行劫,将失察之守口官弁,降一级留任,限期一年缉拿盗犯,全获者,开复;限满,不获,照所降之级调用。若本案盗犯被其他海汛侦破,以三年为期,有能拿获另案盗犯者,或本汛并无失事者,该督抚具题,准其开复。^② 1736年,进一步规定:“内洋失事,文武并参;外洋失事,专责官兵,文职免其参处。其内洋失事,文职官员处分照内地无墩防处所武职处分之例,初参,停其升转;二参,罚俸一年;三参,罚俸二年;四参,降一级留任。”^③

(七) 惩处外洋失事水师官弁若干事例

内洋失事,惩罚疏防事例很多,由于文章篇幅限制,在此不加赘述。但为了说明清廷对于外洋的管辖权,这里有必要介绍几个事例。

1727年7月2日,澄海县商人张合利带领舵水手,驾驶商船前往南澳贸易,于7日中午行至七星礁外洋,遇到海盗袭击,船中银钱货物被洗劫一空。事发之后,诏安知县得知消息,迅速派人侦缉,很快破获案件,除盗首林阿士逃逸外,其余7名盗伙全部被捉拿归案。是案疏防期限为4个月,并未到期。经过层层报告,最后由两广总督郝玉麟题参,“外洋失事文职职名例应免开,所有分巡七星礁外洋水汛疏防武职系南澳镇标左营游击邱有章,总巡系署理金门镇总兵官印务延平协副将李之栋。”^④

1820年9月1日,海丰县商人梁宏璜在阳江外洋南澎下大角被劫,商船被撞沉,水手4人被淹死。两广总督阮元闻讯,当即严令巡洋舟师赶紧查拿,很快将盗犯陈亚堂等缉拿到案,依法予以严惩。^⑤

1824年7月24日,镇海县商人张翘的货船在定海县双屿港外洋被数艘海盗船抢劫。浙江省疏防例限6个月,限满,赃盗无获。按照规定,定海镇开具武职疏防人员名单:专巡系定海中营把总徐元龙、协汛系定海中营外委高奇彬、兼辖分巡系前署定海中营守备左营千总余云龙、统辖总巡系定海镇总兵龚镇海。全部按照规定予以处分。^⑥

1839年8月13日至31日,在短短19天时间内,连续有4艘商船分别在荣成县苏山岛、鸡鸣

① 《钦定大清会典则例》第115卷,第58页。

② 《钦定大清会典则例》第115卷,第61页。

③ 《钦定大清会典则例》第26卷,第40—41页。

④ 《两广总督郝玉麟题报》(雍正十年九月十五日),《清代法制研究》第2册,案例第12,第111—117页。

⑤ 《两广总督阮元奏为审拟新安县住民陈亚堂在南澎下大角外洋劫杀人事》(嘉庆二十五年十二月二十七日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1—4/03/3911/015。

⑥ 《浙江巡抚韩克均题报》(道光六年十一月十六日),《清代法制研究》第2册,案例第45,第310—313页。

岛、蓬莱县北隍城岛、大竹山岛被劫,由于这些岛屿均被划分为外洋,按照海洋失事条例规定,荣成、蓬莱二县文职免参。苏山岛系登州水师前营东汛,千总杨成功兼任专巡和分巡;鸡鸣岛、大竹山岛系水师前营北汛,把总李思志为专巡,守备车万清为分巡;北隍城岛系水师前营把总赵得福为专巡,守备车万清为分巡;前营游击、成山汛守备周耀廷为总巡。按照商船连续被劫疏防事例,全部摘去总巡、分巡、专巡官周耀廷、赵得福、车万清、杨成功、李思志的顶戴,勒令他们在3个月内缉拿盗犯。^①

上述这些惩罚水师官弁的外洋失事案例,足以说明清廷对于外洋的管辖是有效的,外洋如同内洋、内地一样,属于清廷的有效的行政、军事管辖范围。

总而言之,从上述内容来看,清廷对于内洋、外洋实行了有效的管辖权。无论是对于进入中国所辖内洋外洋的外国兵船进行监督、查验和驱赶,还是对于外国商船货物的检查、保护和救护,无不体现了清廷对于内洋、外洋的完全管辖权,无不体现了官兵捍卫国家主权的意志和能力。无论是在内洋对于中国商船、渔船、海岛货物、人员的查验、保护、救援,还是在外洋梭巡,缉拿海盗,无不体现了中国文臣武将对于内洋和外洋商业、渔业秩序的管理职能和行政、司法责任。

四、中国“外洋”与西方“领海”观念的异同

由于内洋类似于内海,沿海国家对于内海的有效管理都是符合人类自然惯例的。我们重点关注的是清朝前期关于“外洋”的管辖问题。在笔者看来,清朝的“外洋”类似于欧美各国的领海,关于外洋的管辖权亦与西方国家的领海权主张比较接近。

根据1958年的《领海及毗连区公约》,领海(territorial sea; territorial waters)是“国家主权扩展于其陆地领土及其内水以外邻接其海岸的一带海域”^②,是国家领土的组成部分。因此,领海既与公海不同,又与内水有别。领海的概念是在17世纪产生的。大多数评论家认为,沿海国家有必要对与其海岸毗连的水域行使管辖权。一种主张认为,管辖权的范围应该以火炮的射程为限,另一种主张认为,该范围应当更大一些。18世纪末,一些国家把领海确定为3海里;19世纪,许多国家相继承认这一宽度。但火炮的射程不断扩大,3海里的主张因而失去其理论根据。学者们的意见以及各个国家的实践,在领海宽度问题上,是很不一致的。中国政府于1958年9月4日声明:“中国大陆及其沿海岛屿的领海以连接大陆岸上和沿海岸外缘岛屿上各基点之间的各直线为基线,从基线向外延伸12海里的水域是中国的领海。在基线以内的水域,包括渤海湾、琼州海峡在内,都是中国的内海,在基线以内的岛屿,包括东引岛、高登岛、马祖列岛、白犬列岛、乌岳岛、大小金门岛、大担岛、二担岛、东碇岛在内,都是中国的内海。”^③

清代关于“外洋”的划分与西方国家关于“领海”的概念既有相同的地方又有所区别。“领海”与“外洋”二者的不同点在于:其一,领海是国家主权扩展于其陆地领土及其内水以外邻接其海岸的一带海域;外洋尽管也是以距离中国海岸或岛岸最远的岛礁为标志,却不仅仅向外划分,而是以此为中心向四周划分海域,并将这些海域相互连接在一起,形成一条广阔的带状海域,也就是说,“外洋”既包含了现今的领海部分又与中国的一部分内海相重叠。其二,在没有岛屿和内海的情况下,领海的划分直接以海岸为基线向外划分,而外洋的划分则与此稍有不同,通常将靠近海岸附近

^① 《护理山东巡抚杨庆琛奏为水师前营东汛千总杨成功等巡缉不力致使商船在外洋连续被劫请先行摘去顶戴勒限严缉事》(道光十九年九月二十五日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1—2/03/2910/002。

^② Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law*, 2nd edition (London: Oxford University Press, 1981), p. 79.

^③ 国家海洋局政策法规办公室编:《中华人民共和国海洋法规选编》,海洋出版社2001年版,第1—2页。

的海域首先划分为内洋,然后在内洋之外再划分外洋。甚至以远离中国海岸的帆船航线作为“外洋”的界限。其三,领海的划分强调的是沿海国家配置在海岸或岛岸的武器装备对于海域的有效控制宽度,而外洋的划分强调的是水师官兵对于外缘岛屿周围海域的安全控制范围。尽管存在上述三点区别,但这三点并非本质区别,只是划分的方式有所差异而已。

就“领海”与“外洋”划分的共同点来说,二者都是介于内海与公海之间的一条沿海岸或岛岸延伸的海域地带,二者都是以海岸或岛岸为标志向其他国家宣示本国海域的主权范围。正是由于这两个共同点,决定了二者的本质的相近。由此可见清代的“外洋”与“领海”共性大于差异。正像中国的名家与西方的逻辑学一样,“领海”与“外洋”名虽异而实相近。因此,我们可以把清代内洋、外洋的划分看成是当时的中国人向世界各国宣示类似于西方领海的主权。这种宣示领海主权的方法之所以到今天尚未引起中外学者的关注,是因为它是用汉语表达的,是按照典型的中国思维方式处理的。因此,可以说,清代中国虽无领海之名却有领海之实,内外洋划分应是当时世界各国领海划分方式之一,只不过是一种典型的中国方式而已。

有一条方志资料是这样描述定海内洋外洋划分情况的:“东自沈家门至塘头嘴、普陀、大小洛伽、朱家尖、树杓、洋屿、梁横、葫芦、白沙,南自龟山至大小渠山、小猫、六横、虾岐,西自大榭、金塘至野鸭、中钓、外钓、册子、菜花、刁柯鱼、龙兰山、太平、捣杵,北自灌门至茭杯、官山、秀山、长白、龟鳖山、岱山、峙中、双合、东垦、西垦、燕窝,东南自十六门至大小干捞山、桃花山、顺母、塗登埠、蚂蚁、点灯、马秦,西南自竹山至鸭蛋、盘屿、螺头、洋螺、蟹屿、寡妇礁、摘箸、大猫、穿鼻,西北自里钓至马目、爪莲、菰茨、五屿、桃花女,东北自钓门至螺门、兰山、青黄肚、栲鳖、竹屿、东西岳、长塗、剑山、五爪湖、扑头王山,俱内洋也;若东之浪冈、福山,北之大小衢山、鲞蓬、寨子烂、东爪,西北之大小渔山、鱼腥脑,东北之香炉、花瓶、青帮、庙子湖、鼠狼湖、东西寨、黄星、三星、霜子、菜花、环山,则皆外洋也。”^①将当时的地图与这一资料互相对看一下,可以明白清人划分内外洋的用意、方法和标准。

语言的贫乏迫使人们以同一语词表示不同的事物。同样,语言的多样性又使人们用不同的词语表达相同的事物。就划分、管辖内海与公海之间的一带海域来讲,中国人与西方人的思想是相通的。无论是关于管辖权的认定,还是在具体案件的处理方法上都是相近的。下面再以若干案例,对照一下彼此观念的相同之处。

其一,任何外国武装船只均可无害通过领海和外洋。格劳秀斯认为,海洋对不同的民族、不同的人乃至对地球上所有的人都应当是自由的,每个人都可以在海洋上自由航行,“海洋无论如何不能成为任何人的私有财产”。^② 19世纪末,无害通过的习惯法得以确立。“一国疆域内有狭海,或通大海,或通邻境,不可禁止他国无损而往来。”^③随着这种思想的传播,随着领海制度的建立,无害通过逐渐成为一项航海权利。这种权利是沿海国家领海主权与公海航行自由权的相互平衡和妥协的产物。在1958年的《领海与毗邻区公约》,1982年的《联合国海洋法公约》中得以完善。无害通过最初的准确表述是外国商船在领海享有无害通过权,这一点,至今都没有任何异议。问题是这种无害通过思想观念在中国是否有过呢?尽管在清代前期的海洋理论中没有看到这种公开的主张,而在海洋实践中却不乏这类事例。

1792年,英国女王以给乾隆皇帝祝寿为名,派遣马戛尔尼出使中国。次年8月使团到达大沽口,受到清廷官员热情接待。9月,马戛尔尼在热河行宫谒见乾隆皇帝,提出开放宁波、天津为通商

① 沈翼机等编:《浙江通志》第3卷(文渊阁四库全书,史部),第28—29页。

② [荷]格劳秀斯著,马忠法译:《论海洋自由或荷兰参与东印度贸易的权利》,上海人民出版社2005年版,第30页。

③ [美]惠顿著,丁魁良等译:《万国公法》,上海书店出版社2002年版,第73页。

口岸,占据舟山一个岛屿,以便囤积货物的蛮横要求,加之叩拜礼仪之争,乾隆皇帝拒绝了英国的请求。在马戛尔尼离开京师后,乾隆皇帝担心马戛尔尼空手返回,在中国沿海地区挑起战争事端,为此谕令沿海军队严阵以待。

英吉利在西洋诸国中较为强悍,今既未遂所欲,或致稍滋事端。虽天朝法制森严,万方率服,英吉利僻处海外,过都历国,断不敢妄生衅隙。但观该国如此非分干求,究恐其心怀叵测,不可不留心筹计,预为之防。因思各省海疆最关紧要,近来巡哨疏懈,营伍废弛,必须振作改观,方可有备无患。前已屡次谕知该督抚等督飭各营汛,于英吉利使臣过境时务宜铠仗鲜明,队伍整肃,使之有所畏忌,弭患未萌。今该国有欲拨给近海地方贸易之语,则海疆一带营汛,不特整饬军容,并宜预筹防备。即如宁波之珠山等处海岛及附近澳门岛屿,皆当相度形势,先事图维,毋任英吉利夷人潜行占据。该国夷人虽能谙悉海道,善于驾驶,然便于水而不便于陆,且海船在大洋亦不能进内洋也。果口岸防守严密,主客异势,亦断不能施其伎俩。著传谕各该督抚属认真巡哨,严防海口。若该国将来有夷船驶至天津、宁波等处妄称贸易,断不可令其登岸,即行驱逐出洋。倘竟抗违不遵,不妨偃以兵威,使知畏惧。此外,如山东庙岛地方,该使臣曾经停泊,福建台湾洋面,又系自浙至粤海道,亦应一体防范,用杜狡谋。各该督抚惟当仰体朕心,会同该省提督及沿海各镇等,不动声色,妥协密办,不可稍有宣露,致使民情疑惧。如或办理疏懈,抑或过涉张皇,俱惟该督抚等是问。^①

从以上这道谕旨可以明显看出,乾隆皇帝对于马戛尔尼率领的军舰采取了既严加防范,又允许其安全通过“外洋”的方针。清廷对于马戛尔尼的这种处置方案,与当今的领海无害通过原则基本吻合。

其二,任何外国兵船不得侵犯中国所辖内外洋的主权。按照国际惯例,当两国进入战争状态时,任何敌对一方的船只逃入非交战国的领海,无论其为商船还是兵船,任何外国兵船都不得进入非交战国的领海进行追捕。“船只既入此处,即不许敌船追捕。”^②

1743年7月,一场飓风之后,有两艘英国大型战舰突然闯入虎门,停泊于狮子洋。东莞县知县印光任奉命处理此事。史料如此记载道:

癸亥六月,海大风,有二巨舶进虎门,泊狮子洋,卷发狰狞,兵械森列,莞城大震。制府策公楞欲兴兵弹压,布政使富察托公庸笑曰:无须也,但委印令料理,抵精兵十万矣。公白制府曰:彼夷酋也,见中国兵兴,恐激生他变,某愿往说降之。即乘小舟,从译者一人,登舟诘问,方知英夷与吕宋仇杀,俘其人五百以归,遇风飘入内地,蓬碎粮竭,下旋修船。五百人者,向公号呼乞命。公知英酋有乞粮之请,而修船必须内地工匠,略捉搦之,可制其死命,乃归告制府及托公,先遏巢以饥之,再匿船匠以难之。英酋果不得已,命其头目叩关求见。公直晓之曰:天朝柔远,一视同仁,恶人争斗,汝能献所俘五百人,听中国处分,则米禁立开,当唤造船者替修篷桅,送汝归国。英酋初意迟疑,既而商之群酋,无可奈何,伏地唯唯。所俘五百人焚香欢呼,其声震天。制府命交还吕宋,而一面奏闻,天子大悦,以为驭远人深得大体,即命海面添设同知一员,而迁

^① 《清高宗实录》第1436卷,乾隆五十八年九月辛卯,《清实录》第27册,中华书局1985年影印本,第196—197页。

^② 惠顿:《万国公法》,第73页。

公驻扎焉。^①

这是说,英国两艘军舰在海上遭风,需要修理,需要补充粮食,紧急停泊于狮子洋。在布政使托庸的建议下,两广总督策楞委派东莞县知县印光任带领翻译登上英国战舰,询问事由。印光任得知“英夷”与“吕宋”之间爆发战争,英军捕获了500名“吕宋”俘虏,准备返回英国,不幸在海上遭遇大风,篷碎粮竭,不得不停泊于中国内洋。船上的“吕宋”俘虏求救。印光任返回后,向总督策楞建议,“先遏柴以饥之,再匿船匠以难之”,如此这般,可以救出“吕宋”战俘。策楞采纳了印光任的建议,依计而行。英军舰长无可奈何,只得听从中国官员处分,交出了俘虏。这一事件得以平息。

这一资料中所说的“英夷”与“吕宋”之间的仇杀事件,是指英国与西班牙之间因奥地利皇位继承问题而爆发的战争。1740年10月20日,奥地利皇帝查理六世逝世,没有男性后嗣。根据查理六世于1713年所颁布的《国事遗诏》,其长女玛丽亚·特蕾西娅有权继承其奥地利大公之位,她的丈夫弗兰茨·斯蒂芬则可以承袭奥地利王位。对于这一事件,欧洲国家分成两大对立的同盟国。西班牙与法国、普鲁士、巴伐利亚、萨克森、撒丁、瑞典和那不勒斯等国试图瓜分哈布斯堡王朝领地,拒绝承认玛丽亚·特蕾西娅的继承权,不承认弗兰茨·斯蒂芬的帝位;而英国、荷兰、俄国等国从各自利益出发,则支持奥地利,赞同玛丽亚·特蕾西娅继承权。由此两个联盟之间爆发了长达8年之久的所谓奥地利王位继承战争。这场战争虽然以欧洲为主要战场,而战火事实上也蔓延到美洲和亚洲。英国借此机会,派出两支舰队,试图一举夺取西班牙在中美洲和亚洲的殖民地,一支袭击墨西哥湾,另一支攻取吕宋,结果均未成功。前述事件即是英国与西班牙战争进行到第三年,发生在中国海面,引起中英官员交涉的一场风波。这里需要引起我们注意的是,在英国兵舰撤离之后,中国官员按照条例规定,派船遣送了西班牙的俘虏。1744年4月,西班牙人“以赍书谢恩”为借口,派遣三艘兵船,停泊于澳门十字门外洋鸡颈地方,“欲待英吉利商船以图报复”。对此,清朝官员明确表示,中国所辖洋面绝对不允许成为西班牙与英军的战场,“调度巡船相机弹压”,经海防同知印光任等力劝之后,西班牙舰队撤走。^②

第二年7月,英国6艘战船在澳门附近之鸡颈地方集结,“诡言将往日本贸易”。印光任接到报告,一面调集巡洋舟师,“分布防范”,一面派人劝其从中国所辖内外洋面撤退。是年9月14日,英国战舰扬帆起航,准备夺取即将到达的法国商船。法国商人告急,印光任接到报告,当即与香山协副将林嵩一起调动水师战船,一字横截海面,“且遣澳门夷目宣谕威德”。傍晚西南风起,法国三只船只迅速驶入澳门,“红夷计沮,乃逡巡罢去”。^③

从这一事件的处理过程来看,无论是采取果断措施反对英国兵船进入中国内外洋追捕西班牙船只,还是坚决用水师战船驱逐英国、西班牙兵船,借以防范在中国所辖洋面可能发生的海战,清朝官员的主张及其采取的措施与西方国家相关的规定都是不约而同的。

其三,任何外国商船不得在中国内外洋进行走私贸易。按照国际惯例,任何一国的商船进入其他国家的领海以后,即不准擅自开仓卸货;如果要卸货,必须向该国海关缴纳进口货税之后,方可进行,否则一概被视为走私活动。英国、美国对于进入其领海的各国商船是这样管辖的:“英国海旁

① 袁枚:《小仓山房文集》第34卷,上海图书集成印书局光绪十八年(1892年)铅印本,第24—25页。

② 《两广总督马尔泰署理广东巡抚策楞广东提督林君升奏明查办吕宋夷船缘由事》(乾隆九年四月十一日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1—4/03/0459/013。

③ 印光任、张汝霖:《澳门纪略》上卷,张海鹏主编:《中葡关系史资料集》上,四川人民出版社1999年版,第508页。

有大湾数处,名为王房,亦属本国专主,船只既入此处,即不许敌船追捕,且不许商船于三十五里内开仓卸货,如欲卸货,必纳进口税。美国之例亦同。二国法院皆以此例与公法甚吻合也。”^①

清朝前期中国对于进入内洋和外洋的商船亦是这样处理的。1835年5月6日,一艘西洋商船擅自驶入不该驶入的福建所辖内洋,福州将军乐善立即调动水师官兵查办、驱逐。据奏报:“本年四月初九日,闽省洋面有夷船一只,径由五虎门之偏东乘潮驶入熨斗内洋停泊。当经该将军等调派文武员弁驰往驱逐,稽查弹压。该夷船乘兵船未集之时,于初九日夜用小船剥载夷人十四名欲图阑入内港。经调集会堵之镇将等写帖晓谕,飭令回棹,藐抗不遵,当即施放枪炮拦阻。该夷船始知畏惧,窜入小港,经该把总林朝江等驾船赶上,宣示国威,随将该夷船牵引出港。”^②1837年,又有外国走私船借口风向不利,偏离传统航路,停泊于惠来县属内洋。两广总督邓廷桢认为,这艘商船长时间在海门营所辖汛地停泊,不无走私鸦片嫌疑,该营官兵未能及时盘查、驱逐,自然属于严重失职。为此,奏请追究失职者的责任。^③

从以上这些事例来看,无论是对无害通过原则的认同,还是关于兵船的严格防范,抑或是关于商船停泊地点的限制性规定,中国人与西方人对于外洋与领海的管辖观念都是十分相近的,这也从另一个侧面证明了外洋与领海本质上的相近。“新海权时代产生于西欧的原因,是与近代资本主义的发生、发展与胜利有连带关系的。”^④中国的“外洋”与西方的“领海”观念为何如此相近,却是一个待解之谜。

余论

最后需要附带指出的是,《清史稿》的一段话很容易被误读。“蒲安臣等至美递国书,并增定条约,其要目有八:一,美国与他国失和,不得在中国洋面夺货劫人……其时,曾国藩鉴于道咸条约失利,特建议遣使往订此约,于领海申明公法,于租界争管理权,于出洋华工谋保护,且预防干涉内治。”^⑤这一段话可能被误读为中国领海观念始于同治时期。查阅中美《续增条约》,第一条规定是:“大清国大皇帝按约准各国商民在指定通商口岸及水陆洋面贸易行走之处,推原条约内该款之意,并无将管辖地方水面之权一并议给。嗣后如别国与美国或有失和,或至争战,该国官兵不得在中国辖境洋面即准外国人居行走之处与美国人争战、夺货、劫人;美国或与别国失和,亦不在中国境内洋面及准外国人居行走之处有争夺之事。有别国在中国辖境先与美国擅起争端,不得因此条款禁美国自行保护。”^⑥从这一条款的行文来看,所谓“中国辖境洋面”和“中国境内洋面”,无论是其表达的方式还是强调的内容,都是清朝人的传统说法。当然,这种说法也是基本符合国际法关于领海的界定的。如前所述,由于中国的“外洋”划分以及巡洋制度,除了在划分的方法上有所不同之外,与西方的领海观念在本质上十分接近,难怪《清史稿》的作者认定这一条款符合国际“公法”关于领海的界定。在此必须强调,不可将上述资料误读为中国争取“领海”的开端。

事实上,汉语的“领海”一词真正开始频繁使用是在光绪末年。是时,各项新政逐渐展开,爱国

① 惠顿:《万国公法》,第73页。

② 《清宣宗实录》第266卷,道光十五年五月乙酉,《清实录》第37册,第92页。

③ 《两广总督邓廷桢奏为海门营把总李英翘、参将谭龙光于夷船被风案控外洋未经转报请分别斥革降补事》(道光十七年七月初一日),中国第一历史档案馆藏,录副奏折,1-4/03/2902/037。

④ [美]拉铁摩尔著,唐晓峰译:《中国的亚洲内陆边疆》,江苏人民出版社2010年版,第4页。

⑤ 关于曾国藩的建议,笔者暂时没有查到出处。《清史稿》第156卷,“志一百三十一,邦交四”,中华书局1976年版,第4583页。

⑥ 《续增条约》(1868年7月28日),王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第261—262页。

人士开始关注日本人对于渤海捕鱼权的侵夺。辽宁盖平沿海每年夏季鱼汛旺盛,分别出现黄花鱼汛、鲅鱼汛、快鱼汛,每逢这个季节,山东烟台、威海渔民纷纷驾船前往。1906年,盖平设立渔业公司,配置兵轮加以保护,并适当征收保护费用,“渔户皆乐输将”。日本人看得眼红,也设立公司,派遣兵轮,在鲅鱼圈西河套一带到处张贴告示,引诱中国渔民悬挂日本国旗,“按船纳捐”。1907年,盛京将军赵尔巽以鲅鱼圈等处属于中国领海,向日本领事馆发出抗议照会,强烈谴责“日人恃强越境,征收渔捐,实属背约妄行”。要求“该日人等一律退出我国领海,并将所收船费如数偿还”。^①正是在这一交涉案件中,中日双方都援引国际法关于领海的概念进行了激烈辩驳。

孔子说:“名不正则言不顺,言不顺则事不成。”“名”在中国儒学中是一套人们借以思维的概念系统。这个体系中的“名”一旦乱了,或者被外来的“名”覆盖了,替代了,则传统价值体系就乱了,其理论势必被别人牵着走。

[作者王宏斌,河北师范大学历史文化学院教授,石家庄,050024]

(责任编辑:胡永恒)

· 书 讯 ·

《青岛慈善史》

蔡勤禹、张家惠著,中国社会科学出版社2014年9月出版,32.8万字,59元

本书是一部专门研究城市慈善史的专著,时间贯穿德占日据时期、北洋政府时期、南京国民政府时期、八年沦陷时期、战后复原时期、建国初期和改革开放以来。作者以时间顺序为经,以慈善内容为纬,将青岛的慈善事业置于青岛乃至中国整个20世纪以来的社会变革和发展的宏大背景之下,展示出青岛慈善事业演进的真实面貌。书中每章对不同历史阶段慈善事业依存的经济政治和社会环境、慈善政策制订与调整、慈善组织发展概况和典型个案、慈善活动的开展和变化等进行深入分析,并以小结形式对每个阶段的内容和特征进行概括总结,从而清晰地再现了青岛慈善事业发展的宏观脉络和微观特征。

本书填补了青岛慈善史系统性研究的空白,读者可通过青岛样本洞悉近代以来中国慈善事业发展的曲折历程。

^① 刘锦藻编:《皇朝续文献通考》第380卷,“实业考三”,商务印书馆1955年版,第11276页。

A Study of the Division and Administration of Inner and Outer Seas in the Qing Dynasty—With a Comparison with the Western Concept of Territorial Waters Wang Hongbin (67)

The Qing government divided the waters approaching the continental coasts and the island coasts into three parts. The first part was the “inner seas.” This area was marked by some small islands because it was close to continental or island coasts, so normally the coastal prefectures and counties co-administered it with naval officials. The second part was the “big seas,” including “deep-water” or “black-water” seas which were immense and boundless. This part was not China’s territory, and it is similar to the modern “high seas.” The third part consisted of the seas between the first two parts; the Qing called them the “outer seas.” The boundary of this part was generally marked by the reefs furthest from Chinese coastal territories or islands. Because this part of the seas exceeded the ability of civil officials to administer, the Qing government primarily sent the navy to patrol them.

The Origin and Evolution of Peking University’s Law Department Yang Rui (90)

China’s “law department” in the modern sense was introduced from Japan and experienced a long, complicated process of development and evolution until it was finalized in the 1930s, following the issuance of several government regulations. From texts to the construction of systems, the teaching system of the law department of the Imperial University of Peking in the late Qing period directly followed Japan, while indirectly taking Germany as an example. Because of the psychological constraints of local culture, it also experienced a change from a “politics department” to a “politics and law department.” At the beginning of the Republican era, the Continental law system composed of law, politics, and economics was established. At the time of the May Fourth New Cultural Movement, the Law Department of Dongwu University was established, and the law department of Peking University was replaced by “the Department of Law,” which alone taught law. The school of English and American common law became more and more powerful, rewriting the system of Continental law, which had long dominated legal circles. Soon after that, because graduates of the French-Chinese University controlled the central educational administration, the French School began to dominate, establishing a sociological orientation for the system of the law college. After the Nationalist government unified China, against the background of “modeling the judiciary in the image of the party,” the Americanization of the university system proceeded in coordination with the Continental approach to legal education.

Revisiting the Question of “She” and the Understanding of “Modernity”—A Reply to Doctor Yang Jianli Huang Xingtao (112)

A Dialogue between Small History and Grand History: The Methodology of *The Teahouse: Small Business, Everyday Culture, and Public Politics in Chengdu, 1900—1950* by Wang Di Li Jinzheng (121)

A Summary of the Studies on the History of the 1911 Revolution since the Establishment of the People’s Republic of China Cui Zhihai (134)

Textual Research into Shanghai Daotai Wu Chien-chang’s Life Experience Gong Fengfei (154)