

Treaty Revision Campaign of the Beijing Government,
1912-1928: Out of the Shadow
of the "Abrogation of Unequal Treaties"

被“废除不平等条约”遮蔽的 北洋修约史 (1912~1928)



唐启华/著

摆脱条约束缚，是近代中国外交主要目标之一，然而“修约”长期被“废约”遮蔽，否定修约历程与成果后，“废约史”显得贫瘠单调。本书以“修约”为中心，依据档案作实证研究，提出对“北洋修约史”的全面诠释；并将外交史实证研究与“革命外交”政治宣传对话，丰富国人对近代外交史的理解。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

被“废除不平等条约”遮蔽的
北洋修约史 (1912~1928)

Treaty Revision Campaign of the Beijing Government,
1912-1928: Out of the Shadow
of the “Abrogation of Unequal Treaties”

唐启华/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史：1912～1928/唐启华著. —北京：社会科学文献出版社，2010.9
(近世中国)
ISBN 978-7-5097-1750-9

I. ①被… II. ①唐… III. ①北洋军阀政府-不平等条约-史料 IV. ①K258.206

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 177907 号

· 近世中国 ·

被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史 (1912～1928)

著 者 / 唐启华

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 徐思彦

责任编辑 / 徐思彦

责任校对 / 李晨光 苏向蕊

责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京亿方合创科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 36

字 数 / 606 千字

版 次 / 2010 年 9 月第 1 版

印 次 / 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1750 - 9

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

绪 论	001
-----	-----

第一章 清季官方修约观念与实践	017
-----------------	-----

清政府于甲午之后，主动向英国、西班牙提出修约。辛丑之后，与各国修改商约并与俄国交涉修改《伊犁条约》，中俄修约展现以“到期修约”方式去除俄商免税优惠之企图，交涉从清末到辛亥革命期间持续进行，饶富清末民初外交传承的意味。

第二章 民初平等订约与修约的努力	049
------------------	-----

民国肇造后，北京外交部与无约国谈判订约时，坚持平等互惠，不愿再给予领事裁判权及协定关税。另藉参加欧战，废止德、奥条约，收回两国不平等特权，是中国外交史之创举。

第三章 1919年修约方针的确立与推动	067
---------------------	-----

欧战之后，北京政府对有约国，在巴黎和会要求修改条约；对战败之德、奥，要求废除旧约，重订平等条约；对无约及新成立诸国，坚持平等订约，并与玻利维亚签订平等互惠之通好条约，开创可贵的先例。

第四章 《中德协约》与《中奥商约》的签订 082

巴黎和会之后，中国单独与德国议约，订定了第一个完全平等的新条约，甚至取得协约各国所无之俘虏收容费，以及巨额之战事赔偿，是为近代中国唯一对外以战胜国身份取得的战事赔偿。另与奥地利订立详密商约，成为此后与各国平等订约之蓝本。

第一节 《中德协约》的谈判与签订	082
第二节 德国对中国战事赔偿问题	110
第三节 《中奥商约》的谈判与签订	143

第五章 废除《中日民四条约》交涉 154

“二十一条”交涉后，中国屡次在国际会议要求废止《中日民四条约》，北京国会也议决废止该约，民间则持续抵制日货，东北地方官亦颁布各种法令，限制日本在满蒙之条约权益。日本则谴责中方“漠视条约”，不惜用一切手段维护条约权益，中日无法和解。

第六章 《中俄协定》与北洋修约 174

国人至今相信苏联主动放弃在华特权，无私地助华“反帝废约”，档案却显示苏联并没有放弃在华条约特权。北京政府在中苏谈判中坚持收回国权，妥协出的《中俄协定》暗藏许多玄机。然而，“反帝废约”之“革命外交”论述喧腾一时，成为政治神话之源头，影响至今。

第一节 北京政府对旧俄条约权益的清理，1917~1922	176
第二节 《密件议定书》与中俄旧约废止问题	206
第三节 1924~1927年中俄会议	233
第四节 《中俄协定》与北京外交团的没落	270
第五节 广州政府与《中俄协定》	296

第七章 北洋平等订约的努力与成果····· 309

1920年以后，北京政府与波斯、希腊、芬兰、波兰等国签订平等条约，逐步增加平等与国数量，对条约列强产生压力。其中希腊、波兰、捷克等约，皆贯穿北洋到南京，是理解中国外交连续性的的重要案例。

第八章 五卅之后北洋“到期修约”的发展····· 341

五卅之后，北京外交部运用条约中之修约条款，诉诸国际公理正义及民意支持，结合国际有利潮流，及南方之“废约”威胁，成功废除中比、中西两个条约，竖立了中国外交史的里程碑。日后南京国民政府在“改订新约”时，明显继承北洋修约方针。

第一节 北洋“到期修约”方针的确立与执行·····	342
第二节 1926~1929年中比修约交涉·····	367
第三节 中法越南修约交涉·····	406
第四节 1926~1930年中日修约交涉·····	430
第五节 中西修约交涉·····	466
第六节 中英修约交涉·····	488
第七节 中墨、中秘修约交涉·····	524

结论····· 544

征引文献····· 557

绪 论

摆脱条约束缚，恢复中国主权完整及国际地位平等，是近代中国外交主要目标之一。迄今，中国摆脱条约束缚的叙述典范是“废除不平等条约”，台海两岸均以“废约”历程为主轴诠释外交史。在此叙述结构下，广州、武汉到南京国民政府的“革命外交”恒居于民国外交史的正统地位，其废约成果常被凸显。本书则以“修约”为主线，探讨北洋修约之历程及其意义，^①一方面依据档案，重建北洋修约案例，探索其外交政策与交涉策略之发展；一方面将实证研究与革命史观对话，希望能更丰富多元地理解民国外交史。

研究动机

近代中国与世界接触以来，饱尝屈辱与挫折，“不平等条约”可称是最明显的伤痕。1920年代以来，“反帝废约”、“废除不平等条约”等爱国宣传，即深入人心，自此是谁“废除不平等条约”终结百年国耻，与政权的合法性密切相关。国民政府受惠于五卅之后反帝反军阀激情，于大革命之后取得政权，强调其始终致力废约，并在抗战期间，签订《中美新约》、《中英新约》等，废除“不平等条约”，但贬抑轴心国（日本、意大利等）交还特权给汪精卫政权之重要性。中共则贬抑国民政府废除“不平等条约”的成果，指出尚有许多未收回的利权，强调是中共最先提出废约主张，并

^① “北洋”一词常带有贬义，严谨之学术用语应该是北京政府（1912~1928），但此用法易与1949年后混淆，用“北洋修约”指称民初北京政府修改条约之表现，意涵比较明确，本书使用此词并无贬义。

进行了坚持不懈的奋斗；1949年建国后，彻底清扫帝国主义势力及影响，解除了套在中华民族身上“不平等条约”的锁链。最后，香港、澳门的回归，才算真正终结百年国耻。^①

美国学者何伟亚（James L. Hevia）指出，国耻和由此引发的反帝思想，是中国共产党建立新中国的核心因素。^②王栋认为不平等条约是中共历史论述的重要组成部分，藉此证明中共之爱国，以巩固中共统治的合法性，预示其主导统一中国；因此，不平等条约的论述成为中国定义与再定义其过去的一种方式。^③这种论述，数十年来藉由教科书一再复制，组成庞大革命爱国叙事结构，成为近代史研究的“典范”，影响了数代人的想法。

由于国共两党皆以反帝、反军阀、废约为民初历史诠释的基调，两岸学界对当时外交史的研究，咸集中于广州、武汉到南京国民政府“革命外交”的发展历程。北京政府被视为革命的对立面，外交上纵使有零星的优异表现，但是不能突破大格局的局限，北洋修约的成果遂因政治不正确，长期遭到忽视与扭曲，可说完全被“废除不平等条约”遮蔽。

独尊“革命”，在非常时期或有其必要，但数十年来非常成为常态，不免有负面影响，遮蔽了外交史中丰富的其他面向，窄化了我们近代史理解的视野，也扭曲了对史实的诠释。导致中国外交史研究，不注重外交常轨之交涉谈判，只注重谴责帝国主义侵略，宣扬“革命外交”之必要性。经数十年之反复宣传，国人常认为所有中外约章皆属“不平等条约”，必须废除。

由于外交史研究注重对照多国档案，透过多元观点，相对客观地重建史实；加以国际交涉，须以中央政府为主体，笔者在耙梳中外档案时，不断看到与主流诠释不尽相同的历史图像，激发了全面探索北洋外交历史地位及意义的想法。原本只想尽可能使用档案作基础研究，累积成果重现民初外交的实相；然而随着研究的进行，越来越感到过去一元、单线、二分法的历史叙述，过于贫瘠，遮蔽了太多史实，外交史实证研究与主流历史

① 李育民：《中国共产党反对不平等条约的历史考察》，《中共党史研究》2003年第5期，第36~47页；王建朗：《中国废除不平等条约的历程》，江西人民出版社，2000，第392页。

② 〔美〕何伟亚：《英国的课业：19世纪中国的帝国主义教程》，刘天路、邓红风译，社会科学文献出版社，2007，第365~366页。

③ Dong Wang, *China's Unequal Treaties: Narrating National History*, Lexington Books, USA, 2005, p. 138.

叙述间的矛盾，无法回避也不能勉强调和，不得不正面对。

“废除不平等条约”的再思考

摆脱条约束缚，是举国一致的目标，“修约”与“废约”都是达成此目标的手段。“修约”循法律路线，依据法理要求改订平等条约；若对手国坚持不肯修订旧约时，则可诉诸革命及民意，走政治路线“废约”，摆脱旧约束缚，目的仍在重订平等条约。“修约”、“废约”两者应是相辅相成，可以视时势、环境及本身实力，作不同的选择或交互运用。但在1925年五卅惨案之后，国共两党力主“反帝废约”，强调废除与修改为截然不同之二事，将“修约”定义为与帝国主义妥协投降的卖国行为，抨击北洋之请求修改是“与虎谋皮”；只有广州政府勇于断然废约，才能解除束缚，摆脱半殖民地地位。^①自此，“修约”、“废约”成了泾渭分明不能调和的两条路线。经过革命党数十年之宣扬“废约”，抨击中外旧约是“不平等条约”，具有高度不道德性，强调以法理方式修约之不可行，唯有诉诸革命，才能一举扫除之，^②“修约”在国人心目中已根深蒂固地成为负面名词。

无论修约或废约，皆避不开“不平等条约”一词。此词负载了百年民族悲情，政治意涵浓厚，很难作学术讨论。王栋认为：“在近代中国人脑海中，没有哪个词能比‘不平等条约’更能激起强烈的民族情绪。自20世纪20年代以来，‘不平等条约’一直被用作统一民众的一个象征、符号和媒介。”^③又称：“‘不平等条约’在中国百年国耻之集体记忆中，居于中心位置。在条约世纪结束半个世纪中，‘不平等条约’一词仍不断被重复与谴责，全无消退迹象。”^④张建华也指出：不平等条约问题代表了近代中国对

① 《国民党中央执行委员会关于废除不平等条约的宣言》（1925年6月28日），程道德、郑月明、饶戈平编《中华民国外交史资料选编（1919—1931）》，北京大学出版社，1985，第321~322页。

② 典型的说法，如周鲠生云：“从现代的国际法观点说，帝国主义、殖民主义国家强加于别国的不平等条约是掠夺性的、强制性的、根本不合法的，没有继续存在的任何道义的或法律的根据，因而受害的缔约一方完全有权主张废除或径行取消”。见氏著《国际法》下册，武汉大学出版社，2007，第577页。

③ 王栋：《20世纪20年代“不平等条约”口号之检讨》，《史学月刊》2002年第5期，第60~67页。

④ Dong Wang, *China's Unequal Treaties: Narrating National History*, p. 1.

外关系的整体面貌。一方面，外国列强侵略中国，十分注重利用条约的拘束力来建立和维护它们在中国的特权地位，由此形成了它们对中国实行半殖民地统治的不平等条约制度。另外一方面，近代中国反对外来侵略和压迫、争取民族独立解放斗争的主要指向也正是不平等条约，进入20世纪以后，废除不平等条约逐渐成为中国各界各党各派共同的要求和斗争目标。在这个意义上，我们可以说：一部中国近代史，就是一部围绕着不平等条约而展开的历史。^①

考绎中文“不平等条约”一词之起源，1897年《时务报》已见此词，云：“日本国外务大臣大隈伯爵，以西二月十六日于众议院演说曰：我国外交盖以进取文明为宗旨……我国与欧美诸邦订盟，误作不平等之条约，迩来实四十余年。”^②不过，这是翻译日本外务大臣之用语，且非专有名词。1906年1月25日《新民丛报》有文章云：“一言以蔽之，领事裁判权者，实不平等条约之结果也。”8月20日，又有文章称：“我国与诸国所结条约，皆不平等条约也，与日本改正条约前之情形正同。”^③这应是“不平等条约”一词最早公开出现者。不久之后，革命党亦使用此词。^④

清季立宪派与革命党之使用“不平等条约”一词，应受到日本学者的影响。但张建华指出，虽然日本之条约改正给中国以启示，日本国际法学界教研成果是清末国际法知识的主要来源，然而没有证据表明，中国人的“不平等条约”概念直接源自日本。日本政府虽然对于“不平等条约”问题认识准确，但未刻意使用此概念，因该概念意味着对“不平等条约”合法性及效力的怀疑，体现了国家平等原则和条约必须信守原则的矛盾，

- ① 张建华：《晚清中国人的国际法知识与国家平等观念——中国不平等条约概念的起源研究》，北京大学历史学系博士学位论文，2003年，第1页。郑则民也有类似的看法，称：“研究不平等条约问题，是中国近代史研究中一个重要的方面，涉及中外关系史和国际法等多方面知识，能够有力地揭发资本主义帝国主义国家侵略中国的罪行，提供开展爱国主义教育的好教材”。见氏著《关于不平等条约的若干问题——与张振鹄先生商榷》，《近代史研究》2000年第1期，第237页。
- ② 《东文报译·日本古城贞吉译“日本外交标准”》（光绪二十三年二月十日），《时务报》第20册，第27页下～28页上。
- ③ 希白：《上海领事裁判及会审制度》，饮冰：《中日改约问题与最惠国条款》，《新民丛报》第4年第1号（原73号），光绪三十二年一月一日，第32页；第4年第13号（原85号），光绪三十二年七月一日，第36页。
- ④ 张建华：《孙中山与中国不平等条约概念的起始》，中国史学会编《辛亥革命与20世纪的中国》下册，中央文献出版社，2002，第1927页。

不为当时的国际法所承认；而明治政府强调接受和遵循国际法观念和规则，以换取西方国家的信任和接纳，不可能在外交实践中使用“不平等条约”概念。^①加以日本对东亚各国也实行帝国主义外交，要求享受种种条约特权，因此刻意避开使用“不平等条约”一词，以免刺激东亚各国修改条约之要求。^②

基本上，清末民初正值帝国主义外交高潮，弱肉强食被视为天经地义，中国赖列强均势，免于瓜分已属万幸；加以列强在华条约利益一致，中外实力差距太大，知识界很难从国际法中为中国找到摆脱条约地位的出路。^③当时朝野基本上依循日本“条约改正”模式，偶尔有人使用“不平等条约”一词，并未普遍流传，内涵也不明确。

1915年“二十一条”交涉期间，国人之国家观念弘扬，加以北京政府藉参战废除德、奥旧约，又援引美、俄新外交观念，追求自由平等国际地位始有实现之可能。张建华指出：威尔逊（Woodrow Wilson）及俄国对华宣言，没有直接使用不平等条约概念，但是对中国人进一步认识国家主权平等原则及使用不平等条约概念发生了积极的影响。迨1919年五四运动时，中国民族主义大盛，朝野使用“不平等条约”一词者渐多。^④

诸如1917年，平佚在《东方杂志》撰文，即使用修改“不平等条约”一词。^⑤1918年底，陈独秀撰文，指出威尔逊第十四条人类平等尚能通过，“欧美各国对亚洲人不平等的待遇和各种不平等条约便自然从根消灭了。”^⑥巴黎和会期间，张謇、熊希龄、林长民、王宠惠等人，于1919年2月16日成立“中国国民外交协会”，其宗旨之一，即废更中国所受“不平等条约”及以威逼利诱或秘密缔结之条约合同及其他国际文件。^⑦1920年，新疆督军杨增新建议外交部修改《伊犁条约》时，多次用“不

① 张建华：《晚清中国人的国际法知识与国家平等观念》，第125、118~119页。

② 信夫清三郎编《日本外交史》上册，天津社会科学院日本问题研究所译，商务印书馆，1980，第172~177页。

③ 田涛：《19世纪下半期中国知识界的国际法观念》，《近代史研究》2000年第2期。

④ 张建华：《孙中山与中国不平等条约概念的起始》，第1930~1931页。

⑤ 平佚：《对德绝交之经过》，《东方杂志》第14卷第4号，1917年4月15日，第18页。

⑥ 只眼（陈独秀）：《欧战后东洋民族之觉悟及要求》，《每周评论》第2号，1918年12月29日。

⑦ 《张謇等（国民外交协会）呈陈拟关于外交事项办法意见书》，附于《国务院函》（1919年4月25日），台北中研院近代史研究所档案馆藏外交档案：03-37-008-02-016。以下所引“外交档案”均为该馆所藏，略。

平等条约”一词。^① 华盛顿会议期间，北京外交部训令中国代表，提案包括：“修正不平等条约，使中国在国际间立于平等地位。”^②

1923年以后，“不平等条约”一词在中国大量使用，则与孙中山密切相关。^③ 张建华指出：孙中山这个概念，显然受苏联影响，但苏联本身并未使用此词。^④ 孙中山及广州政府频繁使用此词，主要是为唤醒民众进行反帝反军阀斗争，具有浓厚的政治宣传成分，并未明确厘清法律上的指涉范围，内涵也含混多变。

此后，“不平等条约”一词被频繁使用，但很难明确定义。参与北洋及国民政府修废条约的王宠惠就认为：“不平等条约”非国际法专有名词。^⑤ 国际法学者王铁崖亦称：“不平等条约”被批评为一个太含糊的概念，而且被视为属于政治的性质而不属于法律的性质，不容易找到一个确切的定义，在国际法学者们中也没有一致的意见。^⑥

但在中国，学者不断试图对“不平等条约”作定义，典型者如王宠惠认为：“凡条约中规定缔约国一方享有片面特权，另一方负有片面义务，而根据国际公法，此种片面特权与片面义务，并非为一般国家所应享有或负担者，即为不平等条约。”^⑦ 王铁崖也认为：“不平等条约这个概念的主要特征：一是不平等条约含有不平等和非互惠性质的内容；另一个是不平等条约是使用武力或武力威胁所强加的。”^⑧ 1999～2000年大陆学界对“不平等条约”定义有过讨论。^⑨ 台湾学界也于2002年有

① 如 No. 479《收新疆省长（杨增新）咨》附《新疆新订伊犁中俄临时通商全案——呈政府（皓）电》（1920年5月21日），《中俄关系史料·一般交涉（中华民国九年）》，台北，中研院近代史研究所，1968，第300页。

② 《外交部致代表团电》（1921年11月11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，第388页。

③ 王栋：《20世纪20年代“不平等条约”口号之检讨》，第60～67页。

④ 张建华：《晚清中国人的国际法知识与国家平等观念》，第118页。

⑤ 王宠惠：《废除不平等条约之回顾与前瞻》（1942年1月16日），收于《困学斋文存》，台北，中华丛书委员会印行，1957，第60页。

⑥ 王铁崖：《中国与国际法——历史与当代》，《王铁崖文选》，第315页。

⑦ 王宠惠：《废除不平等条约之回顾与前瞻》，第60页。

⑧ 王铁崖：《中国与国际法——历史与当代》，第255、315页。

⑨ 见张振鹏《论不平等条约——兼析〈中外旧约章汇编〉》、《“二十一条”不是条约——评〈中国近代不平等条约选编与介绍〉》，《近代史研究》1993年第2期、1999年第3期；郑则民《关于不平等条约的若干问题——与张振鹏先生商榷》，张振鹏《再说“二十一条”不是条约——答郑则民先生》，均见《近代史研究》2000年第1期。

讨论。^①近年，年轻学者侯中军专攻此一课题，^②提出一个条约是否平等，取决于两个因素：条约缔结形式和程序是否平等；条约的内容是否对等，是否损害了中国的主权，其中尤以后者为主要根据。依据该标准统计，他认为近代中国订立了736个条约，其中343个是不平等条约，与近代中国签订不平等条约的国家有23个。^③

然而，定义“不平等条约”或有其国内政治史的意义，在外交史与国际法上的意义并不大。因为“不平等条约”概念的提出和使用，意味着对条约的合法性及效力的怀疑与挑战，进而主张要“废除”之。但是太过强调“不平等条约”在道德上之瑕疵，及中国“废约”在道德上之优越性，会有自相矛盾之处。清政府也曾在国外享有条约特权，如在朝鲜有专管租界三处（仁川、釜山、元山），另外在甌南浦等公共租界中也有中国租界，并享有领事裁判权。^④《马关条约》之前，中国与日本互享领事裁判权，^⑤日本曾多次要求修约，取消中国在日本之领事裁判权。^⑥中国与墨西哥、秘鲁互享最惠国待遇，1920年代中国向各国要求修约时，墨西哥也要求中国放弃在墨之最惠国待遇。^⑦

此外，“废除不平等条约”在国家实践上意义不大。1925~1927年间，

① 中正文教基金会主办，“国民政府废除不平等条约六十周年纪念学术讨论会”，台北阳明山，2002年10月18~20日。相关讨论参见唐启华《“不平等条约”定义及相关问题引言大纲》（未刊）；川岛真《从废除不平等条约史看“外交史”的空间》，《近代史学会通讯》第16期，2002年12月，台北，中研院近代史研究所，第11~14页。

② 见侯中军的系列论文《近代中国的不平等条约：标准与数量考析》，中国社会科学院研究生院近代史系博士学位论文，2006年5月；《不平等条约研究的若干理论问题——条约概念与近代中国的实践》，《人文杂志》2006年第6期；《不平等条约概念与近代中国的不平等条约》，《中国社会科学院研究生院学报》2006年第2期；《近代中国不平等条约及其评判标准的探讨》，《历史研究》2009年第1期。

③ 侯中军：《近代中国不平等条约及其评判标准的探讨》，第64页。

④ 清政府依据1882年《中朝商民水陆通商章程》第2条，在朝鲜享有领事裁判权。（滨下武志《中国、东亚与全球经济》，社会科学文献出版社，2009，第117~118页）。关于清政府在朝鲜之租界问题，参见川岛真《中国近代外交的形成》第III部第一章，名古屋大学出版社，2004，第368页。

⑤ 1871年《中日修好条规》第8条：“两国贸易指定各口，彼此均可设理事官，约束己国商民，凡交涉、财产诉讼案件，皆归审理，各按己国律例核办。”直到1895年《中日马关新约》中日旧约废除。

⑥ 参见五百旗頭薫《鄰國日本の近代化—日本の條約改正と日清關係》，岡本隆司、川島真主編《中國近代外交の胎動》，東京大學出版會，2009。

⑦ 详见本书第八章第七节。

国民政府厉行“革命外交”高唱“废约”，但那时尚非国际承认之中央政府，也未曾真正废除过条约。四一二之后，南京国民政府逐渐回归国际外交常轨，强调“改订新约”，自此“废除不平等条约”失去国际交涉上的实质意义。

“废约”主要作用应是对内的，因中国摆脱“不平等条约”束缚历程之历史诠释与现实政治密切相关，并非单纯的学术问题。^①加以国共两党皆以孙中山的传人自居，孙中山被描述为“废除不平等条约”的提出者与倡导者，并在《总理遗嘱》中提出“在最短期内废除不平等条约”的诉求，“废约”遂成为外交史的基调。然而，外交史的关怀与政治史不尽相同，虽不能忽视运动宣传对外交的影响，但必须以实证研究为基础。只注重“废约”的中国外交史太过贫瘠单调，过去长期被遮蔽的修约史，实有重新审视的必要。

北洋修约史的定义

摆脱条约束缚的另一途径是修约。条约是国家之间有拘束力的协议，“条约必须信守”是历史悠久的西方法律传统，国际法上所谓修改条约，主要指谈判缔结新的条约，代替旧条约或旧条约中的某些条款。通常，需要不时修改的是通商条约，而不是涉及领土转移、结束战争的和平条约。条约可以修改，但修改条约不应否定“条约必须信守”原则。

“修约”一词，在近代中国外交实践中，较常见的用法有三：一是清末西方列强为扩大条约特权而实行的例行性修约；二是日本学界着重的“条约改正”；三是清末民初中国自身认识到条约的危害后，以消除其中的不公正条款，改订平等新约为目标的修约。

第一种用法，指英、美、法等国，在1842年《南京条约》之后，为扩大条约特权，曾依据“修约条款”数度提出修约交涉，并引发第二次鸦片

^① 川岛真指出：废除不平等条约史本身有极其复杂的背景。第一，因其与国家或政权的独立、存在基础攸关，究竟是谁废除不平等条约的事实成为诉求正统性的资产。从而，对想夺取政权或已夺得政权的势力而言，废除不平等条约是与“运动”、“宣传”、“动员”等语汇结合的存在。第二，作为“运动”的废除不平等条约，未必与外交史的脉络相一致。第三，就当时亲身经验的人或接受后来历史教育的人而言，他们的“记忆”基本上处于“宣传”、“运动”的理论架构之中。第四，现在的学界也受此影响，让人觉得似乎有把废除不平等条约史等同于“宣传”、“动员”、“运动”史的倾向。见氏著《从废除不平等条约史看“外交史”的空间》，第11页；《中国近代外交的形成》，第204~210页。

战争。这种意义的修约，与本书关系较远。

第二种用法，指日本学界强调的正规外交史研究取向，认为“不平等条约”是在文明国与非文明国之间签订的，经由改革内政完备法制完成“文明国化”，即可逐步废除“不平等条约”，如日本“改正条约”之先例。此种研究取向，注重迈向文明国的国内基础准备，及以此为背景的修改条约谈判、条约无效通知与缔结新条约、经由战争或国际会议提高国际地位的历程；着重与国际法、外国历史比较，依据各国档案作实证研究，将外交史与国际政治史相连接。这种取向的“修约”，注重依循法律路线之外交谈判，以合于国际法的程序与方式，摆脱旧约中束缚主权的条款。^①

第三种用法，指清季以来中国修约的发展，自1867年总理衙门筹备修订《天津条约》，征询各省督抚意见，随即有蒲安臣（Anson Burlingame）使团的派遣，及1868年中美《蒲安臣条约》的签订，有史家认为此约解决了中美间的修约问题。^② 然后有1870年之中英修约交涉，可惜功败垂成。清政府真正认识到条约的危害，有意识地进行消除其中不公正条款的修约，应始自甲午战后。从1896到1931年九一八事变为止，中国历届政府一直朝改订平等新约努力，在此期间尝试过各种方式，融合法律与政治路线，并与国际局势、潮流相呼应，努力摆脱条约束缚。这个历程丰富多彩，展现了中国近代史的许多特色。

清末民初，中国大体上走“文明国化”的道路，对内改革法制预备立宪，对外参与海牙保和会，签署国际公约，希望能以文明国一员的身份，加入国际社会，适用国际公法。^③ 1915年“二十一条”交涉以后有变化，到1919年巴黎和会及五四运动期间，职业外交官结合爱国群众运动，致力于维护国权，收回已失权利，追求“平等”国际地位。依1926年底北京外交部的说法，则是：

溯自民国建国以来，中国政府即抱一种果决愿望，使中国在国际团体中得与其它各国处于平等地位……中国政府为期达成此项愿望起

① 川岛真：《从废除不平等条约史看“外交史”的空间》，第12页。

② 李定一：《中美早期外交史》，台北，传记文学出版社，1978，第464页。

③ 参见唐启华《清末民初中国对“海牙保和会”的参与（1899—1917）》，（台北）《政大历史学报》第23期，2005年5月，第45~90页。

见，屡次循外交之途径及在各国际会议中，设法将中国与各国所订严重限制中国自由、行使正当权利之不平等条款……予以终止……一方面在凡尔赛及华盛顿两会议并在此次北京关税特别会议中，屡次提出修改不平等条约问题；一方面对于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。凡依照此种新基础而订立之条约为数日增月进……中国政府依此政策，对于现行各约大概得于满期时通告终止者现正努力设法改订，俾于各约期满时，所有一切不平等及陈旧之条款不使复见之于新约。^①

本书着重于这种意义上的修约，以北洋政府时期追求“平等”国际地位，对外修约、订约之努力与成就为研究范围。

在以“革命史”为主流论述的两岸学界，北洋修约主要被视为“革命外交”的对立面，带有负面意涵。“革命史”将是否主张无条件“废除不平等条约”作为爱国主义和反革命、好和坏的分水岭；着重于是谁最早提出并坚持“废约”，而非仅主张“取消”或“改正”。王栋指出：北洋修约在口号上及宣传上，都不如国民政府之废约；国共两党用简洁易懂方法，把技术上复杂艰涩的“不平等条约”描述成限制中国进步的主要障碍，其媒体宣传迎合并激发了大众情绪；北洋外交家的理性辩论措辞无法相比，国共两党发动的公众运动成功地赢得人心。^②李育民亦指出：中共主张废约，而不是“枝枝节节”地修约，因此不赞成对条约内容作细致的探讨，研究某国某约某条不对。^③迄今，两岸学界的中国外交史研究多属“革命史”取向，对北洋修约的个案研究虽为数不少，但未见有系统的研究，亦欠缺全面性的诠释。

北洋修约研究回顾

西方汉学界对中国外交史有坚强的研究传统，对北洋外交注意得比较早，评价也比较正面。研究北洋外交的古典著作作为波赖（Robert Pollard）于

① 《外交部对于交涉终止中比条约之宣言》（1926年11月6日），中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》（以下简称《资料汇编》）第3辑外交，江苏古籍出版社，1991，第962~963页。

② 王栋：《20世纪20年代“不平等条约”口号之检讨》，第60~67页。

③ 李育民：《中国共产党反对不平等条约的历史考察》，第36~47页。

1933年出版的 *China's Foreign Relations, 1917 - 1931*, 称此阶段中国外交是“收回国权时期”(Period of Recovery), 对北洋修约评价相当高。^①

1970年代前后, 西方学界研究北洋史者, 对北洋外交皆有不错的评价。如研究北洋政治的白鲁恂(Lucian Pye)即称: 北京外交官是中国最成功的文人领袖, 他们巧妙地利用国际均势及当时的世界同情, 达成与中国国力全不相称的成果。^② 黎安友(Andrew Nathan)亦称: “由于各派系都知道对外关系属专业问题, 关系全中国之利益, 因此外交部基本上得以超然北京各派系之外, 独立执行外交政策。”^③ 研究中苏交涉的梁肇庭(Leong Sow-theng)云: 由于北京政府依赖列强之承认, 使得外交部相当程度地免于军阀之干涉, 比起其他政府部门更能独立决策而具延续性, 部内及驻外人员, 都是依据专长挑选出来; 外交专家具有强烈的国家观念, 靠他们的训练及工作, 致力于中国国际地位的提升。又云: 北京外交部比大多数人所知的权力更大、更独立、更具连续性, 有更佳的人才、更积极的政策以及民族主义的动机。^④

1990年代以来, 比较重要的研究有, 张勇进(Zhang Yong-jin)指出, 中国参与巴黎和会, 是加入形成中的国际社会的开端。^⑤ 研究中俄关系的艾朴如(Bruce Elleman), 认为1920年代苏联对华平等基本上是个骗局, 实际上仍保持在华大部分的特权, 北京外交部明知吃亏也不拆穿, 藉此向西方国家施压, 中苏互相利用, 各取所需。^⑥ 冯绍基(Edmond S. K. Fung)研究英国与国民政府关系, 指出英国对华新政策成功渡过反英高潮, 保全了在

① Robert Pollard, *China's Foreign Relations, 1917 - 1931*, Macmillan, New York, 1933. 中译本见曹明道译《最近中国外交关系》, 正中书局, 1935。“收回国权时期”之说应系继承H. B. Morse之“冲突时期”(Period of Conflict, 1834 - 1860)、“屈从时期”(Period of Submission, 1861 - 1893)、“被制服时期”(Period of Subjection, 1894 - 1911)。参见川岛真《中国近代外交之形成》, 第52页。

② Lucian Pye, *Warlord Politics: Conflict and Coalition in the Modernization of Republican China*, New York, 1971, p. 152.

③ Andrew Nathan, *Peking Politics, 1918 - 1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*, Berkeley, 1976, p. 67.

④ Leong Sow-theng, *Sino-Soviet Diplomatic Relations, 1917 - 1926*, Canberra, 1976, p. xx & pp. 294 - 295.

⑤ Zhang Yong-jin, *China in the International System, 1918 - 1920: The Middle Kingdom at the Periphery*, Macmillan, London, 1991.

⑥ Bruce Elleman, *Diplomacy and Deception: The Secret History of Sino-Soviet Diplomatic Relations, 1917 - 1927*, M. E. Sharpe, 1997.