

# 民国北京政府海界划分问题考察

## ——以海界委员会为中心

刘利民

(湖南师范大学 历史文化学院 湖南 长沙 410081)

**摘要:**1921年,在海军部的推动下,民国北京政府设立海界委员会,讨论海界划定及海界相关事项。海界委员会就海界的重要性与必要性、海界划分的原则与方法、各种海域的具体勘划工作等问题进行了讨论。海界委员会的设立表明,民国北京政府此时已经意识到了海界的重要性。此次海界讨论虽未直接促成民国北京政府颁布领海界线法令,但还是具有积极意义。当然,海界委员会只是一个临时性会议机构,存在一些局限。

**关键词:**海界委员会;民国北京政府;领海

**中图分类号:**K264.39 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-605X(2018)05-0051-09

领海划界是近代中国一个非常重要的问题。由于海界不清,近代中国海防受阻,藩篱尽撤,海洋权利频频被侵,中外纠纷不断。自20世纪初年开始,受外界因素刺激,中国政府就在酝酿领海划界的问题。民国肇建后,中国对海界问题颇为关注,进行了多次讨论,最终于1931年确定了中国的领海范围,为维护领海主权奠定了法律基础。<sup>①</sup>在此过程中,1921至1922年海界委员会的划界讨论具有重要意义。学界对于海界委员会的设置背景、议题等问题有一定探讨。<sup>②</sup>本文在前人研究基础上,主要以“中研院”近代史所档案馆馆藏档案,拟对民国北京政府设置海界委员会的动因、该机构人员组成特点、委员会围绕海界划分讨论、海道测量局勘划海界等问题作进一步探讨,以期帮助理解海界委员会在中国领海划界史上的意义,并展现民国北京政府在维护海权方面的作为。

### 一、海界委员会的设立

海界委员会设立前,中国政府已有几次海界问题的讨论,如清末酝酿领海界限划分;1912年,海军、外交、农林三部讨论领海界线;1914年,民国北京政府拟议海界等。但这些讨论均无实际效果。例如,1914年,第一次世界大战爆发。民国北京政府为了中立起见,决定划定领海界线。为此,民国北京政府指定由统率处牵头,与外交、内务、陆海军等部门会商,“要定明公海与领海之界址”。<sup>③</sup>结

<sup>①</sup>刘利民:《领海划界与捍卫海疆主权——南京国民政府颁布“三海里令”成因论析》,《民国研究》2013年5月春季号。

<sup>②</sup>刘利民:《简论民国时期的领海制度建设》,《贵州师范大学学报》2008年第1期;土田青:《中国近代引水体制的民族化(1922—1938)》,见王建朗、栾景河主编《近代中国:政治与外交》下卷,社会科学文献出版社2010年版,第568—583页;陆烨:《海界委员会与民初海权意识》,《史林》2014年第6期,等等。这些论文均有涉及,陆文则为专题研究,颇为深入地探讨了海界委员会成立的背景、讨论的主题等问题。

<sup>③</sup>《将公布领海条例》,《浙江兵事杂志》1914年11月第8期,第3页。

果,领海法令并未明确公布,海界不明的状况也没有改变,领海主权频频被外人侵犯。这引起了此后中国政府对海界问题的重视。海界委员会就在此背景下产生。

直接推动海界委员会成立的是海军部。出于军事方面的考虑,海军部呼吁划定海界。一战结束后,各国鉴于飞潜战术发展,曾倡议禁止航空器飞入军事区域,并邀中国与会。受此影响,1921年6月,海军总长李鼎新呈请大总统徐世昌核准设会讨论划定领海界线。李鼎新主要从国防安全角度出发,提出应明确划定领海范围,维护海权。他在呈文中指出:“窃维海部责任,对内有保守领海之主权,对外有尊重国家之体统。今飞潜战术盛行,领海主权尤为国际上注意之事。前年欧美各国会议禁止航空窥探要塞,并限制经过地点,曾邀中国与会,海疆要塞所在之地禁止航空经过,自应依领海界线为禁止飞入之起点。我国沿海通商口岸之领海从前以界线未定,所有施設仅为指示航路之一种关系,故委托税务机关办理,其管辖事宜,属于海权,为军事上之计划者,全未筹及。查领海经界为一国之门户,载在公法,外国政府计画于上,国民注意于下,视为国际上之重要主权。现值飞潜发明时代,各国公同立法防御,苟领海界线未定,平时巡防既无根据可依,临事争持,难依公法解决。”显然,海军部受国际航空条约会议的刺激,从军事角度,呼吁重视海界。为此,海军部提出:“谨拟就本国沿海形势之需要,参酌各洲他国所定界线成例,测定领海范围,公布其经纬二度,其领海以内属于海军望楼、要塞以及一切关系主权之事一并筹备进行。惟兹事体大,应会同外交部、税务处设会,详慎讨论。至着手办理之时,应需他部或外省专门人才,并恳准予借调,俾利进行。”<sup>①</sup>从呈文可以看出,海军部对设会讨论海界的必要性、会议主要议题和参与单位都提出了明确请求。

徐世昌接到呈文后,表示赞同。6月30日,他批准了海军部的建议。从海军部呈文可以看出,该部最初只是提议与外交部、税务处一起讨论海界问题。但奉批后,海军部考虑到该问题关系国家领海主权,属于国家大事,需要认真研究,因此请求总统府、国务院派人一起讨论。<sup>②</sup>这得到批准。总统府随后派秘书倪文德作为代表,主持海界委员会,并要求“群策群力,迅为议定”。<sup>③</sup>国务院亦派秘书林步随作为代表参会。总统府、国务院的参与,提升了海界委员会的地位。府、院之外,其他部、处也积极响应,派出代表。他们是外交部参事上行走沈成鹤、税务处科长黄厚诚、海军部咨议许继祥。

海界委员会成员既有顶层决策部门即府、院的代表,又有直接掌管海界事务的海军部、外交部、税务处等部门代表,这个结构有助于决策的科学性与执行的效力。这些代表具有一些共同特点:拥有较广的国际视野,熟悉国际情势;大多具有法政知识背景,对于领海等事务颇为熟悉;绝大部分是闽侯人,与海军界有这样那样的联系。这些特点均有助于海界问题的讨论。

1921年7月20日上午,海界委员会在海军部召开第一次会议,由倪文德任会议临时主席。<sup>④</sup>这标志着海界委员会正式成立。此次会议通过四项决议:正式确立会议名称为海界委员会;确定委员会职责为“审查海界丈量方法及计划海界内之管辖权”;确定会期,规定“每星期二、星期五日开会一次,但审查事件须延展者不在此限”;决定保存议案办法。<sup>⑤</sup>

根据第一次会议确定的会期,海界委员会随后又于7月26日、8月1日、9月2日、9月6日、9月17日、9月27日、10月7日、11月18日、11月23日、11月29日,1922年1月6日、1月16日、1月21日连续开会,商讨海界划分、海界内管辖权限相关事项等。海界委员会总计开会14次,历时7个月。<sup>⑥</sup>

在这十四次会议中,除最后一次为总结性会议外,前五次及第八次主要讨论海界划分问题;第十、十一次主要讨论海道测量局经费、人员等问题;而领海内管辖事权,如引水、灯楼、灯船等问题则贯穿

<sup>①</sup>《函送海界委员会第一次讨论记录请察阅由,附海军总长呈请设海界委员会事》,1921年7月27日,台北“中研院”近代史研究所档案馆藏,北洋政府外交部全宗,档号:03-06-063-02-006。(以下同宗档案仅注档号。)

<sup>②</sup>《关于设会讨论海界事宜,兹抄录呈请府院加派专员会同讨论原呈,咨行行贵部,派员与会由》(海军部第224号咨),1921年7月9日,档号:03-06-063-02-002。

<sup>③⑤</sup>《函送海界委员会第一次讨论记录请察阅由》,1921年7月27日,档号:03-06-063-02-006。

<sup>④</sup>除第四次由沈成鹤,第五次由林步随担任临时主席外,其余均由倪文德担任主席。

<sup>⑥</sup>杨志本主编《中华民国海军史料》,海洋出版社1987年版,第1038页。

于历次会议,其中第六、七、九、十二、十三次会议成为讨论这些问题的专题会议。

## 二、海界委员会讨论海界划分

海界委员会讨论的主要问题是关于海界划定及海界内管辖权相关事项。关于海界划分,海界委员会就海界的重要性与必要性、海界划分的原则与方法、不同海域界线的具体勘划工作等问题进行了讨论。

### 1、海界的重要性与必要性

第一次会议上,各委员就海界的重要性和必要性达成了共识。主席倪文德强调了海界对国家的重要意义,指出:“海界关系军务、税务、渔业”。这三项被欧美各国视为“国家特权”,并逐渐演变成国际法公认的国家权利。而保卫“国家特权”,离不开海界。海界是国家安全防线,“国民所赖以保障者”。因此,国家必须重视海界问题。他对不重视海界的几种错误主张予以驳斥。有人认为,国际法已经有了海界宽度规定,遇有交涉,国家只要与交涉方“共同丈量界线,即可息争”,因此不需要另外划定本国海界;有人认为,国际法学说不一,“定界太远,难邀外国承认,定界太近,恐成作茧自缚”,不如干脆不划海界;有人认为,中国领海内灯塔、浮标为外人代设,“主权早已放弃,收回恐非易事”,海界划定意义不大。倪文德指出,这些都是“讹谬”。他说:“不知称领海者,以平日施行管领权之专利,航业有律,所以杜海运之流弊,军备有禁令,所以保海疆之治安。法权既有范围,领海讵可无界?”因此,他认为必须明确划定领海界线。倪文德还以1908年日轮二辰丸私运军火一案为例,从反面阐明海界划分的必要性。不仅要划定领海界线,他还建议进一步划清军务、税务、渔业等几种涉海界线。

海军部代表许继祥对国际法学颇有研究。他运用国际法知识,从对外、对内两方面详细论述了划定海界的必要性。从对外来说,海界关系国家主权、外交与海防等。他指出,按照国际公法,领水与领土具有同样性质,属于国家管辖范围。但是,国家要施行管辖权,必须首先划定界限。“苟领有之界未具,则管辖无从着手,而主权即无由发生。”中国加入国际公约组织后,先后签订了海牙、巴黎、日内瓦等国际公约,多涉及海界管辖问题。如1907年在海牙签订的《海战中中立国之权利义务条约》,“该约第一、第二、第三、第四、第五、第九、第十、第十二、第十三、第十四、第十八、第二十五、第二十七等条专指领海界内各事,约明此为中立国法权范围,必须尊重主权。至限制战国军舰停泊期限满时,由中立国军舰护送该舰出其领海界外,其对手战国方得与之交战。公法上已有先例,见诸施行。又海战中限制捕获权规定,交战国军舰得捕获他国商船接济军用品,但捕获地点只得在他领海界外。”这些管辖权均必须在海界明确的前提下才能实施,而海界的划定不能临时决定。许继祥还指出,在第一次世界大战后各国倡议禁止航空器飞入军事区域的背景下,海界问题显得尤为必要,因为这涉及海疆军事设防问题。“海疆之军事区域亟应设防,未分领海、公海之界,则禁止飞入之起点无从决定”。从对内来看,海界关系渔业权、税务权、引水权、防海权等国家主权和人民利益事项。“以上所举四端,于军事上之机要,国家之体统,国民之权利,关系至巨,皆基于领海主权,其界线所在,即为主权之范围。”<sup>①</sup>

正因为对海界的重要性有了明确认识,委员们在尽早划定海界方面达成了共识。第四次开会时,倪文德提议尽早呈请政府划定海界,得到各委员赞同。他们均从各自代表的部门出发阐述了理由。国务院代表林步随对海界未定所导致的诸多弊端进行了总结,包括:第一,易引起渔业、外交纠纷。他说:“领海渔猎为国民专利之业,海界未定,则徒启强邻觊觎之心,遗外交以纷争之累。”第二,妨碍税务、盐务缉私。他认为,防止非法海运,取缔外国船舶进口,追逐违章出口船舶,均须海界明确,“无界即无办法。”第三,影响船舶卫生防疫。第四,导致水上警察管辖困难。第五,影响航政法权。第六,妨碍司法管辖。此外,海界与海军有直接关系,与陆军也有一定关系。总之,海界关系国家各方面,意义重大。海军部代表许继祥着重强调海界对海防的意义,指出:“海界者,守土之垒,御敌之防线也。”海界定后,才能有效布置海防。“我国不言海防则已,防则必有策,防之策,以先定海界及收复海界内之主权为本。”税务处代表黄厚诚则从保护税收角度阐述海界的意义,指出:“海界为保护国家收入之

<sup>①</sup>《函送海界委员会第一次讨论记录请察阅由》,1921年7月27日,档号:03-06-063-02-006。

界域”。外交部代表沈成鹄从外交关系角度阐述了意见,表示对划分海界“极表赞同”。<sup>①</sup>

可见,委员们均认识到了划分海界的重要性和必要性。他们从各自部门角度出发,指向一个共同的话题:中国海界划分势在必行。同时,他们也注意从历史和国际公法中寻找根据,要求政府速定海界,维护海权。共识的形成,最终促使了划分海界建议。第四次会议赞同先将海界议案呈复国务院,决议推定林步随起草说帖,提交海军部,咨呈国务院。第五次会议上,林步随宣读了他起草的领海定界说帖,获得通过。

## 2、海界的划分原则

领海定界没有疑义,接下来讨论的是如何具体划界。这也是讨论的重点。经过讨论,委员们确立了划界原则:划界主权由我,但应遵循国际法原则和惯例。

在第一次会议时,倪文德提到划界主权在我原则,称:“至划界主权,除海湾、海峡与他国交界应会同公定外,皆本自保之义,自由依法办理,并不谋及他国邀人承认者。”同时,委员们亦非常注重遵循国际法和惯例。许继祥在第一次会议上详细介绍了国际法上领海范围学说,指出:“所有主张之理由,皆以海附于地即为该地主之所属,至远近奚择,总以合乎原则,准诸公例,本于善意为衡。”许继祥提到国际法只规定了划界的基本原则,而界线的具体划分则是各国自由决定。因此,我国海界应依照国际法及惯例,参照他国办法,结合自己实际情况进行划分。他国划界办法,应由驻外公使调查。林步随赞同此议。<sup>②</sup>

在第二次会议时,许继祥再次强调应遵国际公法原则:“公海领界各国仍主距岸三英里,中国似难独异”。当然,许继祥亦注意到各国有扩充领海范围的趋势,因此建议中国保留权利,以便将来各国推广范围时“再行依例办理”。<sup>③</sup>该提议得到赞同。

根据讨论情况,林步随在第五次会议上宣读的说帖中提到,委员会讨论海界“应以成文公法为根据”,“无成文公法者,即依各国习惯,例兼参考学说,以定之。”遇有特殊情形,亦须遵循公法原则前提下酌情处理。<sup>④</sup>许继祥代海界委员会起草的向海军总长报告办竣缘由呈文中也明确提到:“所议事件属于本国主权上之关系者,则搜集历来约章成案,以表其征;属于国际法律上之关系者,则博考公法学说成例,以明其义;至种种章程,关于海权事件,其中西文字上语义有歧异者,则引据理由而以国际之大义判决之。”<sup>⑤</sup>

从上述发言可以看出,依据国际法或惯例是海界委员会讨论海界问题的基础。在遵循这一原则的前提下,强调具体划界“主权由我”。

## 3、不同海域的划界方法

划分海界问题涉及公海、领海、内海、海湾、海峡、海岛等各种海域。简言之,划分海界必须区分各种海域性质。在第二次会议时,许继祥就此问题进行了专门说明。他把海界分为公海和私海两类进行分别解释。

“公海之界”就是公海与领海的分界线。领海就是与本国领土相邻而置于其主权管辖之下海域,此海域界线外就是公海。按照许继祥的看法,领海宽度无须讨论,领海范围多大,应与公法一致。“前者(指领海——笔者注)由公共而据为私有,应尊重公法规定之权,故领海为距岸三英里虽不合现今之炮力范围,各国仍遵守无异。”<sup>⑥</sup>在第三次会议时,许继祥进一步解释,尽管炮弹射程远远超出三英里,但领海范围仍以三英里为界,“特国际公法非强国所能独定,迄未扩充”,因此中国不能独异。海界委员会接受了许继祥的这一主张,决定采用三英里制。<sup>⑦</sup>

①《送海界委员会第四次会议笔录由》,1921年9月9日,档号:03-06-063-02-011。

②《函送海界委员会第一次讨论记录请察阅由》,1921年7月27日,档号:03-06-063-02-006。

③⑥《函送海界委员会第二次记录由》,1921年7月29日,档号:03-06-063-02-007。

④《函送海界委员会第五次会议笔录请查照由》,1921年9月19日,档号:03-06-063-02-012。

⑤《海界委员会会议笔录:第十四次会议笔录》,1922年1月21日,档号:03-33-075-01-014。

⑦《送海界委员会第三次会议笔录由》,1921年8月5日,档号:03-06-063-02-008。

所谓私海,即内海,属一国主权管辖。但到底哪些是私海,则可能引发争议。如何认定私海也属划界的重要内容。许继祥提出基本原则是:“惟私海如何认定,属于常例范围,为多数他国所主张而实行者,或属于常理由本国自定法律专条者,窃愿公同讨论,似不宜孤行己意,以为论断,亦无事遵从他国私法以为强合,要以合乎情势,不背公例为衡。”<sup>①</sup>私海划定涉及海股、海湾等界限规定。

关于海股、海湾<sup>②</sup>,许继祥解释:“海股、海湾之属,乃海面之地突出对峙,抱地势而成封锁之形,英文谓 *landlocked*,引海而包容其间,不与他国流域相接者是,其两岸相向之口门任何远度不入公法之三英里范围,皆为私海。”<sup>③</sup>划海股、海湾为内海,各国均有成例。委员们主张仿国际惯例,明确宣布中国私海。第三次会议决议:“中国沿海之海股、海湾应为中国私海。”当时海界委员会注意的是北直隶湾即渤海湾问题。由于渤海湾南北两端均为租借地,其附属水域如何划分成为问题。对此,许继祥认为:“此间疆界主权 *Sovereignty* 仍属中国,其附属之水,不可任其自丈,更不可与之会丈及划分未租、已租之界线。”<sup>④</sup>

此外,海界划定还涉及海外群岛(*Off lying islands*)情况较为复杂。委员会经过认真讨论,决定参考他国做法。海外岛分为两种:一是远洋偏僻之岛,其海界划分依据国际法,“其环乎岛之水距岸三英里亦为其附属之水”。一是近海之岛或群岛,“此种之岛,有临于大陆者;有距陆十数里之外,与他岛相隔离者;有大小邻近相聚者”。这些岛屿的领海界线如何划分?按照国际惯例,如两岛各属一国,水界划分有先例可循,“各分一半,或在此左近较深之处,以为交界”。但若岛屿均属于一国,如何划定界线,国际法没有明确规定。“其为渔业专利、防疫公权、关口职务,何处应为公海,有何分别规定之常例;其为执行中立国之权利义务时属于公道及善意之范围,又得在何处认为公海,为公法所未详载”。<sup>⑤</sup>中国沿海这样的岛屿多,应如何划定海界,各委员意见不一。许继祥认为,应先调查各国做法,其中特别是岛与陆隔、岛与岛隔,“两方领海界线果均为三英里,其间若有余界,足为船舶锚位,应否认为公海,并无成例可循”。<sup>⑥</sup>倪文德的意见是,根据自卫主义,当然应认为领海。<sup>⑦</sup>但为慎重起见,委员会还是决定请海军部函请外交部,电驻英、法、美、日四国公使进行调查。<sup>⑧</sup>收到国内调查电报后,1921年8月25日,驻美公使施肇基与驻英公使顾维钧均回复外交部,英、美两国仍以三海里为界。<sup>⑨</sup>

第五次会议确定了这些特殊海域的界线划分方法。“即所谓海臂、海湾及相类之海者,各国惯例,认定海注入大地以内,犹之江河湖滨,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。”群岛划线较为特殊,会议根据驻外公使的调查决定遵循英美制度。<sup>⑩</sup>

#### 4. 领海宽度的量度标准与起算点

海界委员会最终议定中国领海范围应遵循国际惯例划定为三英里,但英里并非中国量度单位。领海宽度计算,国际上采用海里为单位。但是,英、美、法各国的海里量度标准略有不同。中国应采取何种单位,海界委员会也予以讨论。在第四次会议上,倪文德提出:“本国海哩之量度未定应依何国,既无适从之标准,且量度衡为一国之主权,从人之名称,恐贻国际上之诟玷。英尺为国人所常识,三英里约十华里,详各华英字典。拟即用十华里为名,规定其量度与英国三英里相符者为我计算水程之一

<sup>①③⑤</sup>《函送海界委员会第二次记录由》,1921年7月29日,档号:03-06-063-02-007。

<sup>②</sup>“海股”、“海湾”及后文“海臂”均用于指称海洋深入陆地的明显水曲部分。海湾(Bay),是沿海岸满足一定条件的水曲部分。按照《联合国海洋法公约》第10条第2款规定,“以天然入口宽度为直径,向海岸划一半圆形,如果这个半圆形的面积,等于或小于水曲的面积,则该水曲应视为海湾。如果这个半圆形的面积,大于水曲的面积,则该水曲是不能视为海湾的,而仅仅是海岸的弯曲。”(刘楠来:《国际海洋法》,海洋出版社1986年版,第14、15页)。海股(Gulf)或“海臂”,与“海湾”同义。中国最早的英语教材《华英通语》以“海股”来译“Gulf”,“从《华英通语》起直至民国十五年教育部审定的世界地理教科书一成不变”,“然稍后即‘海股’与‘海湾’并用,再后即仅用‘海湾’一语,以至于今。”(周振鹤:《随无涯之旅》,生活·读书·新知三联书店2007年版,第199页。)

<sup>④⑥⑧</sup>《送海界委员会第三次会议笔录由》,1921年8月5日,档号:03-06-063-02-008。

<sup>⑦⑨</sup>《送海界委员会第四次会议笔录由》,1921年9月9日,档号:03-06-063-02-011。

<sup>⑩</sup>《函送海界委员会第五次会议笔录请查照由》,1921年9月19日,档号:03-06-063-02-012。

海哩。拟于呈报文内定公海上之领界为十华里,即三英里,测量度与各国不同,而远程确与各国相合,名实上均无流弊。”<sup>①</sup>由此,在呈报海军部文中,中国领海宽度遂议定为“由沿海大地自身照潮落之地点望外推出三英里,合中国十里为界。”<sup>②</sup>

海界宽度确定后,需要确定起算点。委员会对此也进行了讨论。第一次会议时,林步随就提出调查用什么方法划定界线。当时许继祥只简单提到“划定海界以经纬二度为标准,以水落处所现出之地为起点,至三英里止为普通之领海界。”<sup>③</sup>这里提到的是以沿岸的低潮线为起点,也就是采用正常基线。在第三次会议上,许继祥又提及此种起点,但指出各国具体测量时可能存在变化。“至丈量之法,前经各委员说明,各国各自丈量,无人勘定,又无须公布,而小潮退落地点,且有今昔之变,无可考者。各国所丈,有多无少,乃意计中事。”<sup>④</sup>第五次会议明确规定:“至此项海界丈量之法,应依沿海大地凸凹之形,以三英里之量度环之,遇有突出之地,有两处对峙者,则于两地之极划一线以接之,由此平行推出三英里,均以潮落地点起,按海图上的所载,再行细测而审定之。”<sup>⑤</sup>这里采用的就是正常基线法,同时遇有特殊地形,则采用直线封口线。

确立了海界划分原则和方法后,委员会决议交由海军部具体负责测量。1921年9月6日,第五次会议通过海界委员会呈领海界限事竣说帖,标志着海界划定问题讨论基本结束。随后,海界委员会又对海界内主权管辖相关事项进行了讨论,其中最主要是收回引水主权和灯塔灯楼管辖等问题。1922年1月21日,海界委员会第十四次会议闭幕,标志着海界委员会工作结束。

### 三、成立海道测量局,开展划界工作

海界委员会确立了划界的基本原则与方法,随后决议成立海道测量局,负责进行具体划界工作。海道测量局由海军部派员组织。海军部派司长陈恩焘兼任局长,由许继祥实际筹备。1922年2月,海军部将海道测量局迁移到上海,改派许继祥为局长。该局正式成立后,海军部咨请外交部,照会外交团,嗣后外人“不得在中国领水内私自测量”。<sup>⑥</sup>自此,中国领海由本国测量的原则得以确立。海道测量局开始按照海界委员会决议开展划界工作。

海道测量局的划界主要以旧海图为基础,绘制新图。在海图定界过程中,该局大致遵循海界委员会的决议进行,惟有少量修改。该局在呈报海军部的公文中提到,海界、私海划分“均无疑义”,但对于岛与陆隔、岛与岛隔的情形提出了修正意见。当时,美国、英国、俄国、瑞典等均有扩充海界的新例,海道测量局建议“参照最新各国例案”,结合各岛距陆情形,分别划界。具体来说,凡海岸或海岛没有弯曲可供船只停泊的情形,“均于潮落最低地点起,自身向外推算至十华里止。”若岛屿与陆地之间有港湾可供船只停泊,可能导致偷漏关税、侵占渔业权利情况发生,则划界办法应“以陆之一极,与岛之一极,划线相接,再由此线向外推出十华里。苟二线推出之后,相距中间所余,仅在五华里以下者,以常理及善意衡定之,仍依形势圆入。”其他海臂、海湾以及江口以内,“均为私海”。<sup>⑦</sup>

海道测量局根据上述原则,画定海图十一幅,并附有《画定海界说略》,一并呈交海军部。说略内容如下:“一、普通海界系按照万国公法,由陆地或岛屿潮落之处自身向外推出十华里,即三英里,合一万八千二百四十英尺,图内用红点线画定;一、海湾、海臂系用两极主义,将地之两极画线相接,平行推出十华里者,用红直线;一、两极红直线之内,如中有岛屿,其十华里领界应在直线外再推出之处,仍以红点线画之;一、凡两界推出之后,所至之线,其中在五华里以下,应依两界将来涨滩之地计算,一并圆为领海者,用蓝线为号;一、凡依公法上之防卫自己主义,应划为领海,但发生国际关系时,须临事

①《送海界委员会第四次会议笔录由》,1921年9月9日,档号:03-06-063-02-011。

②⑤《函送海界委员会第五次会议笔录请查照由》,1921年9月19日,档号:03-06-063-02-012。

③《函送海界委员会第一次讨论记录请察阅由》,1921年7月27日,档号:03-06-063-02-006。

④《送海界委员会第三次会议笔录由》,1921年8月5日,档号:03-06-063-02-008。

⑥《中国领水内外人不得私行测量》(外交部公函致字第1029号),1922年11月24日,档号:03-47-106-02。

⑦《海界委员会会议记录(附录海道测量局呈海军部文)》,档号:03-33-075-01-014。

再行审定者,用黑线为号;一、凡因陆与岛距间有船舶寄碇澳泊,应在陆岛两极接线,依法推出者,图内绘锚形以为号;一、海图内记号,另单志之。”<sup>①</sup>

对于涉及他方的海界,海道测量局不能决定,请海军部与外交部商议。该局呈文对这些地区的划界作了说明,包括:(1)香港。呈文提到,清政府并未公布界线,但英国宣称划定了界线。这到底是两国派员所划之界,还是英国单方面所划,应请外交部查清。对于香港海界,海道测量局在海图上划了两条线:一是香港领土权利上应有的领水,二是英国方面所指防卫范围的领水。(2)澳门。澳门陆上界线一直未划定,海界线更难确定。海道测量局在图上给澳门画了三条线。“按舆图上设色,为葡国辖土之颜色者,最阔之处,由东经一百十三度二十六分十秒,至一百十三度三十六分二十秒,北纬二十二度六分,至二十二度十二分五十五秒,所占水面计长七英里,阔九英里之三,料此为葡国一方之自由意思。此间有岛名马留(骊)洲,东京一百十三度三十分五十秒,北纬二十二度十分十秒,有我海关,是此处公认为我国辖土。岛之东且设有海关浮桩一座,是澳门领水之界,至多由澳门岛地至该浮桩止。而按照国际公法之三英里及中间各半主义,又不相符。兹将葡国自由设色之界,浮桩所在之界,公法主义所许之界,三者均在图内划线。”对于上述两地划线,海道测量局不能定准,请海军部咨商外交部办理。(3)越南、朝鲜。两处为国境水界线,海道测量局按照中俄黑龙江界线办法划定。“法之安南,系以安南江为界,在东经一百零八度十九分三十秒,北纬二十一度三十六分,是江东岸既系我界,按照公法及黑龙江领界先例,应在两岸之间华法各占一半之领水。又日之朝鲜交界在马岛,现岛归日本管辖,则该岛以西属我,以东属日。”(4)广州湾。该处系租借地,是否由中国政府划界,应请明示。“按照法国方面所指之界,在东经一百十度九分,至一百十度四十一分三十秒,北纬二十度五十分,至二十一度十五分,长约二十四英里半,阔约三十英里半。查法国方面舆图上所划方线形式,系彼国防卫主义,并非确定界线,且该租借条约第六条内载,广州湾领海中,外船只出入与在中国他港无异,是我国主权仍复存留,当可由我依法划线。”(5)南海。这里主要提及的是西沙群岛和东沙岛,海道测量局也进行了划线。随同上述呈文,海道测量局将海图十五幅一并呈上,并就各类海域划分专作《画定海界说略》。该说略是在前次说略基础上补充交界画图说明,即增加四点:“一、与各国交界之处,用红蓝铅笔双线画之;一、香港、澳门、广州(湾)依各租借国防卫自己界线,以红铅笔画定;一、香港、澳门中外领水界依公法均分主义以蓝铅笔画之;一、澳门浮桩之界,用黑铅笔画之”。海道测量局图上画线工作得到了外交部的赞同。<sup>②</sup>

当然,要注意的是,由于技术人员缺乏、经费紧张等原因,实际测海工作进展缓慢。海道测量局组建时,测量人员只有4人,后来通过从海军调派、招考及从海关借调等途径才补充了一些。民国北京政府时期,海界测量工作成效不大,海界经纬度公布也不可能。

#### 四、海界委员会在中国海界划分史上的意义及存在的局限

海界委员会在中国海界划分史上具有重要意义。这是中国政府首次就海界问题专门设会进行讨论,集中研究了海界划定及海界内管辖权相关事项,确定了各种海域的划分原则和方法。海界委员会的设立,表明北京政府此时已经意识到了海界的重要性,意味着中国政府对海权的重视程度提高。通过海界委员会的讨论,北京政府对海界划分问题有了比较清晰的认识。比起他的前任,北京政府在海界划分问题上又向前迈出了一步。

海界委员会的工作也有一定成效。它虽未直接促成北京政府颁布领海界线法令,但推动了北京政府在海图上进行领海划界工作的开展。在实践中,海界委员会的决议为北京政府解决相关问题提供了参考。当一些海权纠纷发生时,政府相关部门往往会从海界委员会会议纪录中寻找依据。如1924年日本渔轮在山东沿海捕鱼引发中日纠纷。日方认为,日轮是在渤海湾“公海”捕鱼。北京政府

<sup>①②</sup>《海界委员会会议记录(附录海道测量局呈海军部文,附画定海界说略)》,档号:03-33-075-01-014。

外交部据此转发给农商部。农商部认为渤海湾是中国私海,其依据就是此次海界委员会会议纪要。<sup>①</sup>1925 年 2 月 23 日,外交部在致海军部的函中提到农商部请求对外声明渤海湾为中国领海,外交部亦以海界委员会的决议为依据。<sup>②</sup>1926 年,海岸巡防处致山东渔航总局的函中也提到了这一次海界讨论及海军部据此进行海图划线的决议。该函明确抄送了海图上所划的山东领海界线,并指出这一界线的来源就是海界委员会的决议。<sup>③</sup>由此可见,就领海划界而言,海界委员会的决议产生了一定影响。此外,它的一些建议直接影响了北京政府的决策,如 1922 年海军部成立海道测量局。这有利于收回海道测量权,逐步减少外人对中国领海主权的损害。

海界委员会的决议对后来南京国民政府讨论领海问题也产生了影响。1931 年,南京国民政府讨论领海问题时就以此次海界委员会讨论为根据。当时海军部在给行政院的呈文中提到:“委员等所议勘界办法,系查照民国十年北京总统府、国务院、外交部、海军部、税务处等五机关各派一员成立海界委员会所议定,认为确当。”<sup>④</sup>可见,海界委员会的讨论为此后中国领海界线确立奠定了基础。

当然,此次海界会议确定的三海里规则并没有以法律的形式向社会公布。北京政府虽然讨论了海界问题,并根据海界委员会决议于 1924 年在海图上划定了海界线,但随后由于财政困难等原因,勘划领海界线的实际工作并未完成,因此具体的海界线并未对外公布。就法律层面而言,领海法令没有颁布,海界不明的状况依然未得到解决,在对外交涉中居于不利地位。尤其是 1924 年后日本渔轮侵渔事件频发,使领海界线勘划更显重要。日本渔轮对华侵渔是长期困扰中国政府的一个问题。每当发现日本渔轮在中国沿海侵捕时,中国政府都曾多次向日方提出抗议,希望对方加以制止,但日方总以在公海捕鱼为由加以拒绝,而中国外交机关苦于未曾颁布领海法令,明确宣布领海界线,交涉总感无奈,故希望明定领海界线。而各地渔业机构亦纷纷要求政府明确划定领海界线,以此阻止日本人侵渔。自清末以来,日本对华侵渔现象一直存在,甚且引发中日之间关于渤海湾领海权之争。<sup>⑤</sup>但清末日轮侵渔现象还只是开端而已,民国时期则逐渐变得严重起来,尤其是 1924 年后中日渔业交涉成为重要问题。这次日本大规模侵渔再次引发了中国政府对于领海划界问题的讨论。但是,此次讨论规模有限,局限于外交部、农商部和海军部的函件往来。虽农商部、外交部都主张明确划定海界,但海军部不以为然,因此此次讨论未有结果。<sup>⑥</sup>可见,北京政府虽然专门召开了海界委员会,确立了海界划分的基本规则,但由于经费、技术人才、政局等影响,一直未能明确勘划领海界线,领海制度建设未有更大突破。

此外,海界委员会实际上只是一个海界联席会议,会议完毕即散。这个会议也只有建议权,其决议仅供高层决策作参考。尽管民国北京政府颇为重视这个会议,也采纳了它的一些建议,但毕竟只是临时性会议机构,其决议执行存在诸多问题。如海界划分是否完成,就无法监督。这削弱了其维护海权的功能。海界委员会在讨论过程中亦存在一些不足。如讨论海界问题时,处处强调要遵循国际公法或国际公例,甚至将英美等国家的做法视为“公例”。遵循国际公法固然没有错,但过分强调国际法和英美“公例”,束缚了海界委员会的手脚。当时国际法对于领海界线并没有明确规定为三海里,三海里规则只是英美等主要国家坚持的“公例”,而且国际上也出现了一些扩展海界的新形势。海界委员会虽然看到了这一点,但仍坚持采纳英美三海里规则,称“中国似难独异”。这没有照顾到中国海岸曲折、岛屿众多的特殊情形,不利于海权的维护。

<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》,1924 年 9 月 29 日,档号:03-33-070-02-030。

<sup>②</sup>《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,档号:03-33-070-02-036。

<sup>③</sup>《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,“本埠新闻”。

<sup>④</sup>《呈行政院呈复关于勘定海界一案据勘界委员会呈称各节附海图说略请示遵由》(1931 年 3 月 20 日,海军部呈第五三号),《海军公报》第 22 期,1931 年 4 月,第 223 页。

<sup>⑤</sup>参见刘利民:《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,第 236—237 页。

<sup>⑥</sup>刘利民:《日本越界侵渔与民国北京政府的应对(1924—1927)》,《抗日战争研究》2013 年第 3 期。



---

[本文为国家社科基金项目“近代中国领水主权问题资料整理与研究”(15BZS076)的阶段性成果。]

作者简介:刘利民(1976 - )男 湖南宁乡人 湖南师范大学历史文化学院教授、博士生导师。  
责任编辑:张秀玉

**On Demarcating the Territorial Waters by Beijing Government of the Republic of China:  
Focus on the Sea Board Committee**

LIU Li - min

(College of History and Culture ,Hunan Normal University ,Changsha 410081 ,China)

**Abstract:** Because of the request of Navy Department ,Beijing government of the republic of China established the Sea Board Committee in 1921. Its task is to discuss to demarcate the territorial waters and related issues. The committee carried out discuss on the importance and necessity of the boundary of territorial waters ,the principle and method of demarcating the territorial waters and how to demarcate various waters. The establishment of the committee showed that the Beijing government was already aware of the importance of the maritime border. The discussions didn't directly contribute to the declaration of the related law. However it still has a positive impact. Of course ,The committee was just a temporary meeting with its deficiency.

**Key words:** the Sea Board Committee; Beijing Government of the Republic of China; territorial waters

---

(上接第 24 页)

**On Struggles for Inheriting the Marquis Rank of Wuding Family in the Ming Dynasty:  
A Study from the View of Relationship between Clan Authority and Imperial Power**

ZHU Zhong - wen

(College of History Culture and Tourism ,Jiangxi Normal University ,Nanchang 330022 ,China)

**Abstract:** Guo Xuan inherited the rank of Marquis ,which sowed the seed of imperial power interposed in the struggle for inheriting the Marquis rank of Wuding family. The Emperor of Zhengtong attempted to cancel the Marquis inheritance of Wuding family by shelving the struggle ,however he helped Guo Chang inherited the Marquis rank for the purpose of consolidating his own political power. The imperial government contended that the Marquis rank of Wuding family should be disinherited from the period of Chenghua to the early period of Hongzhi. Guo Liang inherited the Marquis rank after he established good atmosphere for himself ,which the struggles for inheriting the Marquis rank of Wuding family were ended. This struggles showed subtle relationship between clan authority of meritorious families and imperial power in the Ming Dynasty.

**Key words:** family of Wuding Marquis; struggle for inheriting the Marquis rank; meritorious families; clan authority; imperial power