

# 改订新约运动及其失败原因探讨

林 辉

从1842年签订不平等的《南京条约》，到1949年10月1日中华人民共和国成立之前，清政府以及中华民国时期的北洋政府和南京国民政府相继同帝国主义国家签订了一千多个不平等条约<sup>①</sup>。1928年至1931年，南京国民政府继承了北洋政府的“修约”外交，发起了一场改订新约运动，企图通过与列强各国的和平谈判，达到废除旧约，另订新约的目的。本文就南京国民政府改订新约运动的背景、主要内容和失败的主要原因进行探讨。

取消不平等条约是孙中山先生晚年在外交上举起的主要旗帜，也是国民革命的基本内容之一。自认为是孙中山先生“继承者”的蒋介石，试图对此有所作为。1927年4月18日，蒋介石在上海发动了四一二反革命政变后，在帝国主义国家、城市买办阶级和乡村豪绅地主阶级的支持下，成立了与武汉、北京相对立的南京国民政府。为了取悦帝国主义国家和稳定其统治，蒋介石放弃了“打倒帝国主义”的口号，不惜牺牲国家民族的利益，屈辱地处理了1927年3月的南京惨案和1928年5月的济南惨案。对此，全国人民强烈反对，要求独立自主，反对对外妥协投降。此时的国民党，已不再是工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的联盟，而成为大地主大资产阶级的政党，并分裂为许多派系，各派系在争夺党权、政权、军权方面互不相让。1927年8月，以李宗仁为首的桂系联合汪精卫集团，逼迫蒋介石下野。武汉国民政府和南京政府合流。南京、上海和武汉的国民党各派系合组中央特别委员会。蒋介石依靠其掌握的军事实力，并利用汪桂矛盾重新上台。1928年2月，在蒋介石的操纵下召开国民党二届四中全会，重新改组国民党中央和国民政府。大会通过讨伐奉张的“北伐案”。会后，蒋、冯、阎、桂四大派系，出于对奉系军阀作战的需要，达成暂时的妥协，他们的军队分别改编为国民革命军第一、二、三、四集团军。4月9日，蒋介石下达总攻击令，开始“北伐”。5月末先后占领邯郸、保定、石家庄、大同、张家口等地，进入北京郊区。张作霖见大势已去，于6月3日放弃北京，退走东北。第二天他在沈阳附近皇姑屯被日军炸死。6月8日，阎锡山军队进入北京，反奉战争结束，南京政府在形式上统一了关内。1928年12月10日，蒋介石在国民党中央党部纪念周发表《北伐完成后最紧要的工作》讲演，认为革命有两个对象，一是军阀，二是外交。北伐完成后，“最要紧的工作是在外交”，“我们是最后的革命，能否成功”，“就是全看外交上的难关能否打破。这个目的能否达到，就在不平等条约能否取消。”号召国民党全体党员，“个人能够明了主义，共同一致的来拥护中央，服从中央的命令，个个武装同志能牺牲个人的地位权利，奉还中央，完全由中央来统一一切财政、民政、军政。”以此达到取消不平等条约的目的。同时，蒋介石也预测到废除不平等条约的长期性，“至少要三年工夫，或慢一点，要五年十年工夫也未可知，绝不是一句话一张纸头马上就可以取消的。”<sup>②</sup>就是在此思想的指导下，蒋介石直接领导了南京国民政府的改订新约运动。

蒋介石领导发动的改订新约运动，从1928年6月15日南京政府宣布北伐结束、统一告成的当天发表修改不平等条约宣言开始，至1931年日本发动“九一八”事变后不了了之，前后约经历了三年时间。内容包括改订通商条约及关税条约、废除领事裁判权、改组上海两租界法院以及收回租界及租借地交涉等方面。

## （一）改订通商条约及关税条约

当时，与中国订有协定关税条约的共有12个国家，即意、丹、葡、比、西、日（以上六国为条约期满者）、英、美、法、荷、瑞（典）、挪（以上六国为条约未到期者）。因此，此次改订通商及关税条约大体上可分为三种类型：第一类系旧约届满而另订新约者；第二类系旧约未到期而重新缔约者；第三类系原无约国如波兰、希腊、捷克与中国订约，还有与德国重新修订关税条约。

第一类新约中，《中比通商友好条约》最早签署。早在1926年4月，北京政府就已与比利时政府进行修约交涉。1928年夏，南京外交部再次照会比国驻华公使催促另订新约。同年11月12日，由南京外交部长王正廷和比国驻华代表纪佑穆签署新约。紧接着，南京政府又与意、丹、葡、西相继签署了《友好通商条约》，以取代业已满期的旧约。日本虽也为条约期满国，但寻找各种借口，百般拖延，直至1930年5月才与南京政府签署《关

税协定》。

第二类新约中,《中美关税新约》最早签署。1928年7月25日,南京财政部长宋子文和美国驻华公使马慕瑞在北京签署《整理中美两国关税条约》,并于1929年1月1日生效。同年,南京政府又先后与挪威、荷兰、瑞典、英国、法国签署了关税条约,其内容大致和《中美关税新约》相似。

第三类新约中,德国的情况比较特殊。1921年5月20日签署的《中德协约》已取消协定关税特权。1928年8月17日,南京外交部长王正廷和德国驻华公使卜尔熙又在南京签署《中德关税条约》,重新恢复了德国的最惠国待遇。南京政府还在1929年9月18日、9月30日和1930年2月12日,分别同波兰、希腊、捷克斯拉夫三国签订了条约。

南京政府与各国政府签署的通商条约、关税条约及通好条约,都宣布取消了以往条约中关于对华协定关税权的规定,承认中国关税自主,这是中国在争取修改不平等条约方面取得的一些成果,增加一些关税收入,具有重要意义。但这些条约的签署未能使关税自主权完全实现,如《中英关税条约》的附件规定,中国对英国货物所征税率在一年内不得超过1925年关税会议所讨论及暂时议定之税率;《中日关税协定》的附件也规定,在3年内,中国对棉货类、鱼类及海产品、麦粉、杂品等产品共67品种110种货物的税率不能提高。另一方面,中国的海关行政管理体制没有变化,总税务司的权柄依然操之于英人手中。中国的关税自主权依然受到限制,未能真正实现关税的完全自主。

### (二) 废除领事裁判权

蒋介石南京国民政府的改订新约运动,除了是实现关税自主方面进行努力外,还同西方国家就废除领事裁判权问题进行交涉。

当时,“在中国享有领事裁判权的国家共有16个”<sup>⑧</sup>。南京政府首先与条约届满的比利时、日本、意大利、葡萄牙、西班牙、丹麦、墨西哥七个国家商谈重订条约,要求废除在华领事裁判权。1928年11月22日签署的《中比通商条约》规定,比利时同意放弃在华领事裁判权,但在附件中又规定,若在1929年1月1日之前,中国尚未制定对在华比利时人行使法权的具体办法,那么比利时人要在现享有领事裁判权之国半数以上承认放弃此项特权时,方能接受中国法律及法院之管辖。除日本外,意大利、葡萄牙、西班牙、丹麦四国在与中国签署的条约中也承认撤销领事裁判权,同时都作了保留:该国人民须俟中国与签订华盛顿条约各国议定取消领事裁判权之日起,方能接受中国法律及法院之管辖。七国中只有墨西哥于1929年10月31日与中国互换照会,表示自动放弃在华领事裁判权。

1929年4月27日,南京外交部照会条约尚未届期的美、英、法、荷、挪、巴(西)等国,要求撤销在华领事裁判权。各国暗中协商,以中国法制未西化,司法情形黑暗,如若取消领事裁判权,则各国人民生命财产将置于危险之中为由,议定一致拒绝。从1930年起,南京政府才与美、英、法、日诸国代表商议撤废领事裁判权问题。各国均主张逐渐废除,如英国提出准备立即放弃对刑事案件的领事裁判权,但主要商埠要5年以后再放弃对刑事案件的领事裁判权。美、日等国为撤除领事裁判权,又提出了更苛刻的条件,这些条件南京政府无法接受,谈判陷入僵局。1930年1月3日,法、日不接受取消领事裁判权,美国亦撤回逐步取消的原议。1931年5月4日,南京政府为打破僵局,消除各国对废除领事裁判权的疑虑,颁布了《管辖在华外国人实施条例》,共十二条。条例规定,所有享有领事裁判权的外人,均应受中国法院的管辖,但仍然给外人以一定的特殊照顾。该条例颁布不久,“九一八”事变便发生了。12月29日,蒋介石公布训令,宣布暂缓实行该条例。至此,交涉数年的撤废领事裁判权之议,便以失败告终。

### (三) 改组上海两租界法院

上海临时法院系1926年8月由原上海公共租界会审公廨改组而成,属江苏高等法院管辖,但审判在华被告的外人须有该国领事会审,审判华人诉讼案亦须由外国领事观审,法院的书记长官与全体司法警察的荐派之权均属外国领事。南京政府发起改订新约运动后,收回上海公共租界临时法院全部司法权也被摆上对外交涉议程。1929年5月8日,南京外交部照会英、美、法、荷、挪、巴(西)六国,指出改革租界审判机关,以应现代需要,提议开诚商议,迅速妥订解决办法,但没有结果。后经南京外交部再三交涉,从1929年12月9日起,外交部才得允派员与各国代表在南京正式谈判,收回上海公共租界临时法院。在会谈中,双方争执颇为激烈,先后开会28次,至1930年1月21日,南京政府代表才同英、美、荷、挪、巴(西)、法等六国驻华公使代表签署《上海公共租界中国法院新协定》。新协定与旧协定相比较,其内容略有变动,但并没改变其不平等的性质。1931年7月28日,南京国民政府又与法国签署《关于上海法租界内设置中国法院之协定》,最终使两租界的中国法院体制大体稳定下来。

#### (四)收回租界及租借地交涉

收回租界和租借地,是废除不平等条约的重要内容。蒋介石南京政府推行的改订新约运动,并没有提出全面收回租界和租借地的计划,只是将前任政府遗留下来的某些问题,作了进一步的交涉,取得了若干成果。在南京政府接受了外方提出的若干条件后,相继于1929年10月31日,1930年9月17日,1930年10月1日和1931年1月15日中外双方互换批准书,分别收回镇江英租界、厦门英租界、威海卫英租借地和天津比租界<sup>④</sup>。在此期间,南京外交部还与英方交涉收回天津英租界等事宜,但未取得成功。

### 三

由以上改订新约运动的具体内容和结局可见,蒋介石所领导的这场运动,试图实现关税自主,废除不平等条约,并为此进行了一系列的谈判和努力,取得了若干成果。他在《中国之命运》一书中自认为,这“是他领导废除了‘百年来不平等条约’,实现了‘国民革命初步的成功’。”<sup>⑤</sup>实际上,这场运动并没有从根本上实现废除旧约,另订新约的目的,究其原因,主要有:

(一)企图获得帝国主义国家的支持,是蒋介石在外交上软弱无力,导致改订新约运动最终失败的根本原因。为了获得国民党的最高领导权,实现其政治野心,蒋介石从第一次国共合作时期的北伐战争开始,就积极秘密谋求日本的支持。1926年11月19日,蒋派戴季陶访日,其内容绝对保密,无文字记载。12月下旬,日本裕仁天皇的叔父东久弥宫来华,用化名长住北京。“其主要作用,是使蒋介石的北伐能对日本有利。后经过多次密谈,蒋和天皇之间达成一个秘密协议,就是蒋首先从内部清除中共党人,然后天皇支持蒋统治长城以南的中国地区。而长城以北的中国领土、满州和蒙古则由日本控制。并且等蒋的统治一旦确立后,要将西方企业家赶出上海,而由日本提供一切经济、技术援助。”<sup>⑥</sup>尽管这个秘密协议没有得到最终施行,但蒋介石获取日本支持的心情之切,由此可见一斑。依靠帝国主义国家支持而建立南京国民政府的蒋介石,“对外则无条件地给德、英、法、日、瑞典、挪威等国以最惠国待遇。签署对日不追究‘五·三’惨案责任的和约,承认段祺瑞的‘西原借款’等等。”<sup>⑦</sup>“从1928年‘五·三’惨案开始,到1930年止,(蒋)已由原来单纯反苏反共的民族主义者,变成对外妥协,对内镇压的封建主义的大独裁者,完全成为一个新军阀。”<sup>⑧</sup>这样一个人物,怎么能够领导中国废除不平等条约?

(二)这是蒋介石忙于削弱地方实力派的军阀混战和积极“剿共”而“无暇”也“无国力”全身心投入改订新约运动的结果。蒋介石一贯抱有“卧榻之侧岂容他人鼾睡”,以及“攘外必先安内”的思想。1931年8月22日,蒋介石说:“中国亡于帝国主义,我们还能当亡国奴,尚可苟延残喘,若亡于共产党,则纵为奴隶,亦不可得。”<sup>⑨</sup>在此思想的指导下,他几乎把全部精力投入到削弱地方实力派和剿灭共产党的战争中。1929年3月至1930年底,蒋介石先后发动了蒋桂战争、蒋冯战争、第二次蒋桂战争、蒋唐(生智)战争和中原大战,最终实现在形式上统一中国。紧接着,从1931年12月到1934年10月,蒋对中央苏区发动了五次“围剿”。前后共用兵力约一百七十余万人。<sup>⑩</sup>最终把共产党人逼上万里长征。在这样繁忙的战务活动中,蒋哪有心思全身心去推行改订新约运动,它只不过是蒋对国人做出的一种姿态而已。况且,由于连年征战,使原本贫穷落后的半殖民地半封建的中国,更加贫穷落后,蒋介石更加“无国力”去推行此项运动。蒋介石自己也认为:“各国的外交后盾,第一个就是国民的实力,再一个就是军队的实力。”<sup>⑪</sup>中国当时并不具备这样的外交后盾。“落后就要挨打”,“弱国无外交”,这是历史的必然。

(三)这是蒋介石没有充分发动群众运动以此获得群众支持造成的。第一次国共合作的北伐战争期间,中国共产党人李立三、刘少奇等就曾参与领导了武汉、九江的群众运动,最终逼迫英帝国主义与武汉政府签订协定,于1927年2月29日正式把汉口、九江英租界收回。蒋介石建立南京政府之后,害怕群众运动,没能充分发动群众来支持改订新约运动,离开了人民群众的支持,也注定了这场运动的失败。现在,改订新约运动已过去70年了。我们回顾中国半殖民地半封建社会的这段屈辱历史,旨在教育后人,明白“落后就要挨打”,“弱国无外交”的道理,使人们更加珍惜在共产党领导下社会主义建设事业所取得的伟大成就。

#### 注:

- ①《中国近代不平等条约选编与介绍》,中国广播电视出版社,1993年8月第1版,第9页。
- ②③《中共党史参考资料》第五册,中国人民解放军政治学院党史教研室编,第60至62页。
- ③④《中华民国外交史》,上海人民出版社,1994年12月第1版,第350页、355—358页。
- ⑤杨树标:《蒋介石传》,团结出版社,1989年6月第1版,第209页。
- ⑥⑦⑩《蒋介石传》,经济日报出版社,1993年11月第2版,第97页、121—122页、126页。
- ⑧荣孟源:《蒋家王朝》第51页。

(责任编辑:文毅)