

# 试论 1927—1937 年 国民政府制止日人侵渔政策\*

——以中日渔业交涉为中心

刘利民

**内容提要** 南京国民政府初期,日人侵渔较之以往加剧,引起了中国社会的强烈不满。在各界呼吁下,南京国民政府采取了一系列制止日人侵渔的措施,如外交抗议、划定领海范围、颁布限制日本渔轮进口禁令、制定渔业法、实施渔业登记、取缔日鱼倾销、武装护渔、发展渔业等。有的措施直接打击了侵渔势力,尤其是限制日本渔轮进口禁令一度使侵渔势力有所退缩,引起了日方的强烈抗议,中日之间由此发生一系列交涉。由于日方态度强硬,中方最终妥协,禁令的实施一再延期,无形悬搁。总体来看,此时的政策并未从根本上解决日本侵渔问题。政策失败原因是多方面的,包括国势悬殊、时局影响、制止日人侵渔方针欠妥、措施本身局限、政府缺乏查禁日人侵渔的决心和勇气等。

**关键词** 日本 侵渔 南京国民政府 渔业交涉 禁令

日本直接对华侵渔始于日俄战争时期。此后二三十年,自北而南,日人逐渐在中国沿海形成旅大、青岛、上海、香港、台湾等多个侵渔基地,频频侵掠中国海洋渔业资源,对中国领海主权和国防安全、渔业经济构成严重危害。南京国民政府建立之前,清政府、民国北京政府亦多次向日方提出抗议,并采取抵制措施,但日人侵渔行为并未得到有效制止,甚且形成愈演愈烈之势。<sup>①</sup>南京国民政府建立后,日人侵渔问题更加严重。

有关日本对华侵渔问题,学界已有一定研究,但多以关注侵渔行为和状况为主,而中国对日本侵渔如何反应,中国政府采取过什么政策、措施,民众有何表现,中日政府之间围绕渔权如何交涉

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“近代中外条约关系通史”(14ZDB045)、2014年湖南省社科基金百人工程项目“近代中国维护领海渔业权斗争研究”(14BR08)的阶段性成果,根据中国社会科学院近代史研究所博士后出站报告的部分内容修改而成。

① 参见刘利民《论民国时期日本对华侵渔活动及其特点与影响》,《吉首大学学报》2006年第2期;《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;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》2010年第15期。

等,学界鲜有探讨。<sup>①</sup>笔者曾考察过民国北京政府对此问题的应对情况,但对此后情况没有涉及。南京国民政府时期,日人侵渔问题一直存在,可分为三个时段:一是 1927 年至 1937 年,这是战前日本对华侵渔最猖獗阶段,中日双方反复交涉,一直延续至日本全面侵华战争爆发;二是 1937 年至 1945 年,这是战时日本以武力控制中国沿海渔业阶段;三是抗战胜利后,日轮在盟军总司令部的庇护下对华局部侵渔阶段。

限于篇幅,本文专门考察第一个时段。这个时段,日人侵渔具有以往不同的特点:第一,侵渔范围更大、程度更深。尽管此前在中国沿海各处亦发现有日人侵渔,但重点在黄海、渤海一带,而此时日人侵渔是全方位的,中国沿海无处不有,尤其是江浙沿海亦成为侵渔重灾区。第二,侵渔活动多系有组织的大规模行动。此时侵渔日轮往往成批出现,数量惊人,上百艘渔轮同时出现的情况并不少见,甚至出现千余艘日轮在兵舰率领下侵渔的情况。<sup>②</sup>第三,日轮猖獗程度超过以往,侵渔手段凶残,“狂搜滥捕”<sup>③</sup>,公然欺压中国渔民,“横冲直撞,极其蛮强,撕毁我渔具,儿戏我人命”。<sup>④</sup>遇有劝阻,日轮乃至武力相向,可谓“横行无忌”,“喧宾夺主”。<sup>⑤</sup>第四,中日两国渔业冲突较之以往更加激烈。但是,学界对此研究并不多,尤其是有关中国的反应及中国政府采取措施后引起的中日交涉更缺乏研究。本文拟以中日渔业交涉为中心,考察此时南京国民政府制止日人侵渔政策的制定、实施及效果。

## 一、日轮侵渔活动加剧与中国社会各界呼吁制止侵渔

南京国民政府初期,日人侵渔较之以往加剧,不管是规模、范围,还是猖獗程度,均属前所未有的。时人指出:“近数年来,外轮侵渔之事实,时有所闻,其中尤以日本渔轮侵犯我海权为尤甚,尽〔仅〕日轮侵渔为有计划与有组织之行动,自明治三十八年建造木壳拖网渔轮‘海光丸’以来,迄今二十余年,每年在我国沿海分春秋二季调查我国渔业,恃其海军〔军〕为后盾,几无日不思犯我领海,侵捕鱼类。自民国十八年起,乃有大批日本海轮侵渔之事发见,凡北起辽宁,南迄广东,无不有其踪迹。至民国二十年,其势益盛。虽经我政府屡提严重抗议及交涉,均无结果。考其侵渔区域,北方远至白令海,南方远至安南及南洋群岛沿海,更何论近在咫尺之我国领海?”<sup>⑥</sup>

此时,日人侵渔是全方位的,从东北到闽粤沿海,无处不见日本渔轮的身影。以江浙为例,1925 年后,侵渔江浙沿海的日轮纷至沓来。此后逐渐以上海为基地,侵渔情状愈演愈烈。1929 年至 1931 年 7 月这段时期,是南京国民政府统治初期日轮侵入长江口及江浙沿海捕鱼的最猖獗时期。<sup>⑦</sup>由于当时日本经济不太景气,“鱼价已一落千丈,全国共有二千余组之手操渔轮,均陷于难以维持

<sup>①</sup> 具体研究现状,参见刘利民《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)。就本文涉及的主题和时段来说,民国时期李士豪、屈若蓀所著《中国渔业史》(商务印书馆 1937 年版,1998 年重版)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)是较早专门研究的成果。前者辟有专章考察国际渔业交涉与外轮侵渔问题,其中有一节涉及民国时期政府针对日轮侵渔采取的对策,但主要是照录 1931 年 3 月孔祥熙向国民政府提出的制止日轮侵渔办法提案。后者对日本在中国沿海侵渔概况及如何防止外人侵渔有专门论述,但对政府采取的对策着墨不多。此后的研究成果虽不乏关注外人侵渔活动及危害的成果,但对政府采取的政策鲜有研究。如丛子明、李挺主编《中国渔业史》(中国科学技术出版社 1993 年版)对日本侵渔及国民政府的反侵渔有专门考察,但涉及反侵渔的篇章较简略。

<sup>②</sup> 《日本侵渔益急,欲筑上海渔业壁垒,足碍我国民生、海防,呜呼!奸商可以醒矣》,《申报》,1933 年 4 月 16 日,第 3 张第 10 版。

<sup>③</sup> 《某国渔轮侵渔闽粤沿海》,《上海市水产经济月刊》第 6 卷第 1 期,1937 年 2 月 25 日,第 9 页。

<sup>④</sup> 《日渔轮侵入江浙洋面,甬江鱼市日来已大起恐慌,各界电请蒋主席设法救济》,《申报》,1931 年 4 月 8 日,第 3 张第 9 版。

<sup>⑤</sup> 《浙省府抗议日渔轮来浙捕鱼,深入领海,侵我主权,抗议禁止,速离浙洋》,南京《中央日报》,1931 年 2 月 3 日,第 2 张第 3 版。

<sup>⑥</sup> 朱中良:《建设中国渔业经济之根本方案》,《复兴月刊》第 4 卷第 9 期,1936 年 5 月 1 日,第 5 页。

<sup>⑦</sup> 《日本渔轮侵渔现状》,《申报》,1932 年 6 月 6 日,第 4 张第 15 版。

之境况,故拟相率来沪营业者,大有人在”。<sup>①</sup> 据统计,上述这段时间,侵沪渔轮每月最多达38艘,最少也有14艘,平均每月28艘。1930年,侵入上海的日本渔轮就有172次。<sup>②</sup> 据江海关调查,该年日渔船进出上海口岸者更多达千余艘,载运鲜鱼报关者达3970余担,“可见日渔船侵入我国领海内渔猎海产,影响甚巨”。<sup>③</sup>

闽粤海面,亦时有日轮侵渔,甚且有专门渔业公司从事侵渔。当时闽粤一带纷传日本准备在闽粤沿海组织渔业公司。据报载:“日本渔业家小出治、狄野芳、藏星野勇三人与吾国富美渔业公司经理萧佩麟在澳门订约,组织亚细亚公司,日内将派渔轮南下闽粤海面捕鱼。”<sup>④</sup>“此案发生系由留日水产学校学生根据日本报纸,揭载该项消息,录投厦门报纸发表,以促国人之注意”。<sup>⑤</sup> 中华海员工业联合会整理指导委员会福州分会沿海支部得到消息,称:“(日本)近又变本加厉,积极扩大规模,组织蓬莱水产公司、共同渔业公司等,添购数百吨以上捕鱼轮船,专在我国沿海闽粤各地,尽量捕鱼。”<sup>⑥</sup>东沙岛一带亦时常受到日人侵捕。1930年4月11日,海军部得到报告:“本日下午四时,距岛西二海里许发现日本渔船一艘,经派汽船前往调查,据报船名‘日丸’,由台湾开来等语,复询来意,则答语含糊,大约系为盗捕鱼类而来。”<sup>⑦</sup>10月18日,海岸巡防处电称,据报有日轮“日盛丸”“开赴西沙岛,采取海产”。<sup>⑧</sup>

日本侵渔猖獗亦引起了中国社会各界的注意。“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>⑨</sup> 山东、江浙、闽粤一带渔业团体纷纷电呈各地政府,请求设法制止。尤其是江浙渔业界对日轮公然以上海为根据地侵渔十分敏感。“上海有海员总会、水产学校同学会、上海市商会、江浙渔业公会、渔轮业公会及各鱼商团体等亦联合分呈国民政府、实业部等请求制止日渔轮侵渔”。<sup>⑩</sup> 如1929年11月20日《申报》报道,因为日本“博多丸”等10余艘渔轮在花鸟山东北侵捕,上海航业公会会员黄海渔业公司、中华会记渔业公司、永顺渔轮局、三兴渔轮局联函呈请航业公会,请求呈报政府交涉。航业公会遂分呈交通、外交两部,要求提出严重交涉,务使日轮不再在中国领海捕鱼。<sup>⑪</sup> 1930年12月,上海三兴渔轮局等又因日本渔轮侵渔联名陈请实业部、江苏省农矿厅、上海市政府等,请求严正交涉。<sup>⑫</sup> 又如针对富美渔业公司案,水产学会致电农矿部指出:“近十年来,日本水产事业,异常发展,窥我国沿海渔民之懦弱无能也,乃长驱直入,越界捕鱼,凡我领海,莫不有其踪迹,致我国沿海类〔数〕千百万之渔民,均受

① 《日本渔轮越海侵渔之调查,各渔轮公司已呈请交涉》,《申报》,1930年12月29日,第3张第10版。

② 《日本渔轮侵渔现状》,《申报》,1932年6月6日,第4张第15版。

③ 《防止日船侵权渔猎》,《申报》,1931年2月20日,第1张第4版。

④ 《浙江民众废约运动委员会代电:电请迅电富美公司,制止亚细亚公司捕鱼案原约,以杜断送渔权》(1928年10月31日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

⑤ 《厦门交涉员呈复,遵查日人与富美公司秘密组织亚细亚公司,意图侵夺闽粤渔业一节情形,已察核》(1928年11月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

⑥ 《中华海员工业联合会整理指导委员会呈:为日人越界在闽粤沿海各地捕鱼,侵略领海,据报转迅迅飭行政院外交部,对日警告,并通令闽粤沿海党政军警机关,一体协缉制止》(1929年2月1日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

⑦ 《海军部呈第五二号:呈行政院,请设法制止东沙日船侵入领海捕鱼,以重海权由》(1930年4月11日),《海军公报》第11期,1930年5月,“公牍”,第128页。

⑧ 《海军部咨第二五三号:咨广东省政府,据报日轮盗取西沙岛海产情形,请查照办理》(1930年10月18日),《海军公报》第17期,1930年11月,“公牍”,第235—236页。

⑨ 陆养浩:《制止日本侵渔有效办法》,天津《大公报》,1948年7月4日,“星期论文”,第1张第2版。

⑩ 李士豪、屈若琴:《中国渔业史》,第205页。

⑪ 《航业公会请制止日人侵渔》,《申报》,1929年11月20日,第4张第13版。

⑫ 《日本渔轮越海侵渔之调查,各渔轮公司已呈请交涉》,《申报》,1930年12月29日,第3张第10版。

其欺凌压迫,以致渔场日缩,生计日穷,既乏相当渔业组织以谋抵抗,而政府又不为之后盾,含酸饮痛,莫可如何。岂能再引狼入室,而尽举堂奥以献之耶?”因此,水产学会呼吁政府“速令取缔,取消其协约,停止其进行,否则我国东南领海最美优美之处女渔场,必尽为日人所攫取,而闽广两省之渔民,将无法以维持其生活矣”。<sup>①</sup>类似的呼吁时现报端。

除渔业界外,其他社会各界亦关注日轮侵渔问题。如亚细亚渔业公司案的发生,就引起了广泛关注。当时各界得到消息后,纷纷致电政府。1928年10月31日,浙江民众废约运动委员会致电外交部部长王正廷,反对日本在中国领海捕鱼,请求制止组织亚细亚渔业公司。<sup>②</sup>1929年1月26日,汕头各界对日经济绝交执委会致电政府,请抗议严重交涉日本在福建组织蓬莱水产公司及共同渔业公司在闽粤沿海一带捕鱼。<sup>③</sup>2月2日,中华海员工业联合会整理指导委员会福州分会呈请总会转呈国民党中央执行委员会及国民政府,制止日人越界在闽粤沿海各地捕鱼,呈文称:“我海员目睹心伤,不忍我国本有利权被日人攫取,以伤国体,理合具文呈报钧会察核”,请求中央执行委员会暨国民政府“严向日方交涉,并设法制止其渔业侵略,以救渔民”。<sup>④</sup>4月11日,江苏省农民协会整理指导委员会呈请政府,反对日本在闽粤沿海任意捕鱼,请求政府对日交涉。<sup>⑤</sup>

## 二、划定领海为防止外人侵渔之武器

面对前所未有的日人侵渔行为,南京国民政府不得不予以重视。在抗战爆发前,南京国民政府采取了一系列措施,希望藉此制止日轮越界侵渔,其中划定领海范围被视为重要举措。

最初,南京国民政府希望通过外交途径解决日轮侵渔问题。每当发现日本渔轮侵渔,渔业团体及社会各界就向政府呼吁,请求制止,各地政府亦纷纷电请中央予以制止。由于“所请向日交涉日轮不得越海捕鱼,事关外交”,有关部会亦转咨外交部,请求向日方提出交涉。<sup>⑥</sup>外交部遂据此向日本使馆提出抗议,有时还会指令中国驻日使馆向日本政府提出交涉。但是,日方往往予以推卸,或声称中方提出的侵渔事件无法查实,或声称日本渔轮是在公海捕鱼。

日轮侵渔情况到底如何,外交部实际上也不太清楚,因此要求各省政府查清侵渔情况。例如,“本部对于日渔轮侵渔行为,除于五月十八日先行备文提请日本大使馆注意,并取缔外,并迭咨各省政府,请其对于上述各案之日渔轮名称、侵渔日期及日轮捕鱼地点,是否在中国领海以内,以及损害数量证据各节,详晰复查。一俟复到,即分案提出交涉”。<sup>⑦</sup>各省政府此后亦开始注意搜集证据。

<sup>①</sup> 《水产学会请制止富美渔公司盗卖国权,与日人订密约,东南沿海渔权丧失殆尽》,上海《中央日报》,1928年10月27日,第3张第2版。

<sup>②</sup> 《浙江民众废约运动委员会代电:电请迅电富美公司,制止亚细亚公司捕鱼案原约,以杜断送渔主权》(1928年10月31日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

<sup>③</sup> 《请抗议严重交涉日本在福建组织蓬莱水产公司及共同渔业公司,在闽粤沿海一带捕鱼》(1929年2月7日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

<sup>④</sup> 《中华海员工业联合会整理指委会呈:为日人越界在闽粤沿海各地捕鱼,侵略领海,据报转恳迅飭行政院外交部,对日警告,并通令闽粤沿海党政军警机关,一体协缉制止》(1929年2月1日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

<sup>⑤</sup> 《江苏省农民协会整委会呈:为日本帝国主义损失我国权利,又在闽粤沿海任意捕鱼,请严重交涉》(1929年4月11日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,日本渔船越界捕鱼案(2),020000038595A。

<sup>⑥</sup> 《外交部咨:日渔轮侵渔事》(1930年12月19日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册,17/27/006/01。

<sup>⑦</sup> 《日本渔轮侵入鲁、浙等省领海捕鱼事件办理之经过》(《外交部民国二十六年五月份工作报告》),周秀璋编:《国民政府时期外交部工作报告》,台北,“国史馆”1999年版,第473页。

但是,详细证据搜集颇为困难。由于侵渔日轮数量太多,且很蛮横,中国渔民发现侵渔日轮而上前理论者往往被日轮欺侮,甚且连自己的渔船都被日轮撞沉,所以很多渔民发现侵渔日轮后多采取远避态度,只在事后报告政府,不太可能提供详细的情况。这给日本提供了口实,说中方提供的资料不详,日方无法查证。如1937年5月外交部报告提到,中方抗议日本渔轮在浙江侵渔时,日本使馆表示证据不足,声称:“日本当局对于日本渔船在中国领海内捕鱼,向来切实取缔,今后亦用此同样方针。惟中国方面,于抗议此事时,仅提及船只若干,实无从调查。此后如有此等事发现,应将船名、船籍港,船长或负责人姓名,及其他调查上必要之事项,详细通知,方可根据办理。”<sup>①</sup>当然,这是日方的一种托词。

要求中国提供证据还不是日方的重点,日方坚持的观点是,日轮并未侵入中国领海捕鱼。“日本渔轮,闯入我国领海捕渔〔鱼〕,夺我权利,已成为司空见惯。吾渔民受害不浅,前经渔民代表,电请政府设法制止。日使馆竟称,日本渔轮均在公海捕网,并无中国渔船被日船迫害之事”。<sup>②</sup>中国此时并未宣布领海界线,何处为领海,何处为公海,并无清晰界线,这就给日方可趁之机。外交部在多次交涉无效的情况下,亦感无奈,认为制止日轮侵渔“关键在于规定领海范围及沿海渔区”。<sup>③</sup>此时财政部亦因实施新税则而请求划定领海缉私界线。行政院因此指令各关系部开会商讨。在这种情况下,国民政府于1931年划定了领海及缉私界线。<sup>④</sup>

1931年领海界线的划定明显带有抵制日本侵渔的目的。“日本渔船,侵入我国领海,业已屡有听闻,中央各部,为防范再有此等事件发现,特由各部会议,将领海界线明白订定,切实公布。在划定领海界线以来〔内〕,无论任何国渔船,不许侵入,以维主权”。<sup>⑤</sup>对于制止外人侵渔来说,这一措施是必要的。正如有人说,“一般往往以划定领海为防止外人侵渔之武器”。<sup>⑥</sup>

当然,划定领海并不意味着日本渔轮侵渔就能得到有效制止。实业部在向行政院呈文中指出:“惟以渔船捕鱼,远在领海以外,若为防止外船侵渔,仅划定领海,仍属无济于事。因领海界线,学说不一,而普通均以国境线最外岛屿低潮水推出三海里为准。在此近岸范围内,鱼类极少。吾国旧式渔船,远在四五十海哩〔里〕至数百海哩〔里〕捕鱼,亦即任何国船可以入海之处。故必顾全到领海附近我国渔船常到之公海,方可收效。”<sup>⑦</sup>

如何顾及领海外渔业呢?有人提出应该划定渔业界线。1931年1月10日的五部会议,亦提到了划定渔业界线的问题,不过并未得到解决。此次会议讨论结束后呈交国民政府讨论,并经中央政治会议第265次会议决议,“交政治报告、经济、外交、军事、财政、法律各组审查”,其审查结果“认为关于缉私及渔业应以十二海里为领海范围”,但在提交中央政治会议第269次会议讨论时,没有完全接受这个意见,仅通过缉私界线为12海里,关于渔业界线再交王宠惠、王正廷、孔祥熙三委员审查。<sup>⑧</sup>此后,

① 《日使馆取缔日渔船在我领海捕鱼》,《上海市水产经济月刊》第4卷第9期,1935年10月25日,第2页。

② 《日渔轮侵我浙洋渔权,横驶直撞如入无人之境,浙建厅决定建造巡逻舰》,南京《中央日报》,1930年11月11日,第2张第1版。

③ 《外交部咨:日渔轮侵渔事》(1930年12月19日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册,17/27/006/01。

④ 关于此次划定领海及缉私界线详细情况,参见刘利民《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》总第23辑,社会科学文献出版社2013年版。

⑤ 《公布领海界线,规定海关缉私章程》,《申报》,1931年5月10日,第4张第13版。

⑥ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第329页。

⑦ 李东蓂:《日本侵渔与制止日本侵渔》,《海建》第1卷第3期,1948年7月10日,“附志二”,第3页。

⑧ 《铁道部训令第六九四八号:令本部直辖各机关,奉院令,国务会议议决领海范围定为三海里、缉私界程定为十二海里一案,转行一体知照由:抄原函》(1931年4月30日,所抄原函时间为4月8日),《铁道公报》第167期,1931年5月6日,第7页。

南京国民政府亦一直未有明确表示。《申报》报道：“关于禁止日渔轮侵入我国海港案，日代办重光葵，竟要求展缓施行，实部以事关领海主权，且有各地渔民纷电反对，特咨请外、财两部，根据原议，由海关实行禁止，实业部长孔祥熙以领海界限及缉私界限均已规定里数，关于渔业界限，应另行扩大划定，已呈由政府，明令该部长会同外交部长王正廷审议，再行决定范围。”<sup>①</sup>实业部部长孔祥熙似倾向于另行扩大划定，但政府审议未见下文。

在渔业界线未能划定的情况下，宣布某些重点渔场为禁止外船捕鱼的区域亦是一个临时办法。1931年5月22日，上海市渔业指导所召集会议，讨论日轮侵渔案时提出将颁布禁渔区域作为取缔日轮在中国沿海捕鱼的办法，会议决议：“由指导所逐级转呈实业部，从速颁布禁渔区域。”<sup>②</sup>但是，这个禁渔区域亦未见颁布。

值得注意的是，1931年6月20日，江海关监督、税务司就领海界线和海上缉私界线颁布一事发布通告，提及规定日本渔轮不得在中国沿海12海里以内捕鱼，“自七一起，如日本渔船再有侵越明定之十二海哩〔里〕以内捕渔〔鱼〕者，则以侵犯我领海及渔业计，得由各军舰实行驱逐，设有不服，并准扣留，再转交日当局惩处”。<sup>③</sup>那么，12海里是什么区域呢？此通告并未说明12海里是中国的渔区划界线，但显然通告又有保护12海里界线内渔业的含义。

这引起了日本的注意。日本政府认为，中国主权延伸至12海里，禁止日本渔船捕鱼，“侵犯”了日本利益。1931年7月2日，日本外务大臣币原喜重郎在致驻华代理公使重光葵的训令中明确指出：日本坚持采用三海里领海说，要求“除极个别特殊场合外，诸外国应该在领海三海里之外对我国船只行使权力”。对于中国颁布12海里缉私界线，日本“难以容忍”，要求中方“绝对认清三海里以外并无行使之权力”。日方对中国将取缔外国渔业规则延至12海里一事提出警告。<sup>④</sup>7月8日、8月7日，重光葵两次向中方提出抗议：“即帝国政府对于国民政府将海关的界限设定为沿岸十二海里外，并对日本国民予以限制之规定，日本政府予以反对。”<sup>⑤</sup>日方显然担心中国将12海里视为渔业保护区域。

中国政府并没有认为12海里是渔业界线，但又坚持此区域内可以取缔外国渔业。外交部答复日方：“略谓中国政府尚未决定以十二海里为领海范围，对于国际通例之三海里，仍复采用，惟三海里外之九海里专为取缔侵渔，及密输入之监视区域，此种规定，与国际公法及近代国家所采之政策，不相出入。”<sup>⑥</sup>可见，此12海里划线主要功能是缉私，当然也有保护渔业的意义。

不过，对于渔区来说，12海里区域过于狭小，不足以保护本国沿海渔业资源。国民政府并未在法律上肯定12海里就是渔业区域。此后，不断有人提出要明确划定渔区。1942年，全国水产各校联合同学会就提出要划定渔区作为防止外人侵渔的办法：“（一）我国须划定渔区，通告各国，在渔汛期间，不得通航，以维渔业”。“（二）吾国渔区内，不准外籍渔船捕鱼，以维主权，而利民生”。<sup>⑦</sup>

① 《领海渔业界限，实、外两部将会同审议》，《申报》，1931年5月14日，第2张第8版。

② 《各机关讨论取缔日轮侵渔，禁日轮勾结华商偷运漏税，呈请实业部，颁布禁渔区域》，《申报》，1931年5月23日，第4张第16版。

③ 《取缔日本渔船，严禁侵越海疆，于明日起实行》，《申报》，1931年6月30日，第4张第13版。

④ 「幣原外務大臣より在中国重光臨時代理公使宛（電報）領海三海里説を堅持方訓令」昭和6年7月2日、外務省編纂『日本外交文書』昭和期Ⅰ第1部第5卷、外務省、1996年、1066—1067頁。

⑤ 「広田外務大臣より在中国有吉公使宛 沿岸十二海里までの中国主権の伸長を規定する海關緝私條例は邦人を拘束するものではない旨抗議方訓令」昭和9年8月22日、外務省編纂『日本外交文書』昭和期Ⅱ第1部第3卷、外務省、2000年、872頁。

⑥ 《领海范围问题吾国对日方之答覆》，《申报》，1931年8月16日，第2张第8版。

⑦ 中国商船驾驶员总会：《收回航权建议书》（1942年10月5日），蓝蔚编：《中国航权问题》，中国商船驾驶员总会1942年印，第8页。

但是,该提案没有得到重视。国民政府时期这个问题一直未得到解决,直到1948年渔业界仍在呼吁划定中国渔区。当时有人指出:“盖三海湮〔里〕领海极小,所产鱼类无几”,“故在接近领海外之公海所在国家,如无专用渔区之规定,或虽不专用,而无控制斯等海面之权,则弱小国家之渔业,实无立足之余地……请求迅速公布中国甲、乙两种渔区”。<sup>①</sup>

总之,在抵制日本侵渔过程中,国民政府意识到了渔业界线的重要性,但未能有效解决这一问题,致使中国渔业保护范围无法明确。

### 三、限制日本渔轮进口禁令出台<sup>②</sup>

划定领海范围只是保护渔业的第一步,禁止外人渔轮以中国海港为基地才是解决外人侵渔的根本办法。

每当中方提出交涉时,日方总以不在中国领海捕鱼为由加以反驳。例如,1931年2月17日,日本驻华使馆在回复中国政府抗议函时就称:根据对以上海港为基地的日本渔轮进行调查,“不惟来函所云日期无日船向该方面出渔之事,且此等渔船以扬子江口附近并无多数鱼类栖息,常远在五六十乃至一百海里之海上捕鱼,又来自日本内地及其他地方之渔船亦以同样之理由,从无在该处中国领海内捕鱼情事”。<sup>③</sup>

对于日方的说法,中方则颇感无奈。确实不少情况是,日轮并非在中国沿岸三海里内捕鱼。其实,问题的根本不在于日轮是否在中国领海内捕鱼,而在于是否以中国领海海港为基地侵渔。这个问题亦逐渐为中国政府所认识。1931年6月18日《中央日报》报道,实业部官员在中央广播电台向民众演讲时就专门提到了这一点:“查一国专有渔业,以法理言,当以本国领海为限,而各国领海界线,大都以三海湮〔里〕为准,在此近海岸范围内,不但渔〔鱼〕类甚少,且亦海面极小,故事实上,靠近甲国领海之公海,虽权乙、丙等国均可入渔之处,而常仍为甲国所独占者,因乙、丙等国渔船,依例不能驶入甲国领海,藉为根据地。渔船扁小,燃料、食料、淡水等,时需补充,不能久漂海上,暴风狂浪,尤须及时避难,所捕鱼类,亦不能储藏过久,故根据地之有无,实为经营渔业能否成功之唯一条件,而此根据地者,各国均不允许外国渔船驶入,故甲国领海附近之公海,仍为甲国渔民所独占,犹之各国利用关税政策,以保护工商业,今日外国渔船之在中国沿海,能如此猖獗者,即因无理擅入我国领海港口,藉作其买卖根据地之故,此节应望国人特别注意者也。”<sup>④</sup>国民政府意识到这个问题后,即考虑限制日本渔轮进口。

限制日本渔轮进口,首先从禁止100吨以下船只进口开始。1931年以前,中国对于日本渔轮进口并没有明确限制。1931年后,国民政府加重了海关税率,走私现象也由此日盛一日。为加强缉私,海关决定对于100吨以下轮船予以限制,不准于本国与外国各埠间航行,违者即将船货扣留。该规定经财政部呈交行政院批准实施。<sup>⑤</sup>1931年1月,关务署飭令总税务司予以执行。16日,总

<sup>①</sup> 李东蓂:《日本侵渔与制止日本侵渔》,《海建》第1卷第3期,1948年7月10日,第2页。

<sup>②</sup> 本文“进口”一词指进入我国港口,下同。

<sup>③</sup> 《外交部致实业部:为日本铁壳渔船在花鸟山侵渔事:附日使馆来函》(日使馆来函时间昭和六年二月十七日,1931年2月17日,外字第一一号),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册,17/27/006/01。

<sup>④</sup> 《改进渔业(实业部派员在中央广播电台报告)》,南京《中央日报》,1931年6月18日,第2张第4版。

<sup>⑤</sup> 《实业部公函:为日本渔船在江浙海面捕鱼,并以上海为渔船停泊及渔获物销售之地,拟具查禁办法,提请公决案》(1931年2月19日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册,17/27/006/01。

税务司向各关发布了这一命令。<sup>①</sup>“最近中国海关公告,凡登簿吨数未滿百吨之蒸汽船及发动机船在中国港及海外间从事贸易者,自二月一日以后,一律禁止”。<sup>②</sup>

上述规定并非专门针对日本渔船,实则为防止小轮船货物走私。但是,这条禁令与日本渔轮亦有关系,因侵渔日轮大多为这种小船。如出入青岛的日本渔轮 42 艘,均为 5—35 吨之间的电船,此外尚有捕鱼木帆船(原文称“风船”——笔者注)40 只。<sup>③</sup> 1931 年 1 月 22 日关务署明确规定:“所有一百吨以下之外国渔业轮船应一律禁止由公海驶入本国各口,但本国渔轮不在此例。”<sup>④</sup>按照规定,侵渔日轮大都在禁止之列。

海关颁布禁令后,立即遭到日方强烈反对。日本驻青岛领事向当地海关提出抗议。日本公使亦向中国政府提出交涉。此外,该规定没有缓冲时期,实施亦有困难。2 月 10 日,关务署飭令总税务司梅乐和,要求禁令缓期三个月执行。<sup>⑤</sup> 这样,禁止 100 吨以下轮船进口就推迟至 5 月 1 日执行。

在颁布上述禁令的同时,国民政府又酝酿专门针对日船以中国海港为基地侵渔的办法。“外人侵渔必以吾国沿海各口岸为其根据地,因渔船出渔远洋,必须有补充给养及避风之处所,若无此等根据地,便无从补充给养及避风,事实上即受其限制而陷于不可能”。<sup>⑥</sup> 因此,禁止外籍渔轮出入中国海港就成为制止侵渔的根本办法。

由于江浙附近海面频频遭受日轮侵渔,并以上海为停泊、销售之地,江浙一带渔业团体纷纷呼吁政府制止。江浙地方政府亦以此电告中央。在这种背景下,实业部拟定制止侵渔办法。1931 年 2 月 19 日,实业部部长孔祥熙将《禁止日本渔船在江浙海面捕鱼机密提案》提交行政院讨论。该提案阐述了以下理由、办法:

关于理由,提案指出:日本大批渔船侵渔影响渔业,且“俨然以我国领土为其渔港,侵害主权,关系尤大”。实业部认为,通过划定领海办法实现制止日本侵渔的目的很难实现。因为中国传统捕鱼区域多在领海范围之外,有的甚至在四五十海里至数百海里处,而国际普通领海范围多为三海里,显然无法顾及。对于财政部前拟禁止 100 吨以下船只航行我国口岸与外洋之间的政策,实业部认为也难以彻底制止日轮侵渔。提案指出:“设此种禁令行之有效,日本现泊上海之渔船均在百吨以下,似可藉令退出。惟查日本长崎门司尚有英式拖网渔船,大自二百吨至三百吨左右,将来难保不此去彼来。若仅恃关章,实亦不足以防制于永久。”

为从根本上制止日本侵渔,实业部提出了两项办法:第一,由外交部严重抗议,“日本渔船不得以中国领海领港为渔业根据地,已来各渔船应即限期退出国境”。第二,由财政部严饬海关,“此后凡非由正式商船确从外国口岸运来之盐鲜鱼类,而有提单足资证明者,不得视为商品,一概禁止报关起岸”。

关于第一项,实业部认为,外国必须根据专约方可在他国捕鱼,中日并无渔业条约,日本渔船不

<sup>①</sup> 《厦门去函第 550 号》(1931 年 2 月 2 日),戴一峰主编:《厦门海关历史档案选编(1911—1949)》第 1 辑,厦门大学出版社 1997 年版,第 310—311 页。

<sup>②</sup> 《日本公使馆节略》(昭和六年四月十三日发,1931 年 4 月 16 日到),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

<sup>③</sup> 《(股海关)奉令禁止百吨以下之外国渔轮由公海驶入本口一案,准日本领事提出抗议,用特据情转陈,并条举所见由》,中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

<sup>④</sup> 《指令总税务司为禁止一百吨以下之外国渔轮驶入本国各口文》(1931 年 1 月 22 日,署指令第四二九八号),《财政部关务署法令汇编》,关务署 1931 年编印,第 21 页。

<sup>⑤</sup> 《关务署致梅乐和》(1931 年 2 月 10 日),中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

<sup>⑥</sup> 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第 329 页。

管是否在中国领海侵渔，“绝对无驶入中国口岸之权，更无以吾国领港为渔业根据地之权”。日本在江浙海面的渔船出入上海，并无条约，因此“对日使抗议理由至为充实”。同时，实业部指出，各国保护渔业均采取消极办法，“因领海限制既属无效，故均以拒绝外国渔船登岸，使之无法补充给养，无处避风。若驶回本国，则经济、时间两不合算，陷于事实上不可能而止”。关于第二项，实业部指出，鱼类为商品之一，亦应按普通商品报关，“如吾国海关对于入口盐鲜鱼类非有提单证明者不许起岸，对来路不明之鱼，自无从混入而渔船亦不能冒充商船”。实业部把这两项办法视为制止日本渔轮侵渔的根本办法。<sup>①</sup>

实业部的计划提交行政院讨论后，当经决议，交实业、财政、海军三部审查办理。三部审查后再次提交行政院通过。2月26日，行政院院长蒋介石以第661号密令告知实业部：“此案经提出本院第十四次国务会议决议办法通过”，要求实业部分咨外交、财政两部查照办理。<sup>②</sup> 实业部据此分咨两部。

外交部收到咨函后，当即给日本使馆发出照会。财政部接到咨函后并未立即训令海关，而是向实业部提出下述问题：1. 中国渔船是否不受此项限制，2. 外国渔船冒挂中国国旗应如何取缔。实业部答复：“我国渔船当然不受此项限制”，外国渔船冒挂华旗“应予扣留罚办”。渔船必须提供实业部所给渔业执照或地方主管渔业行政厅局之临时许可证才可以出入港口。经实业部答复后，财政部关务署才于3月19日训令海关总税务司。<sup>③</sup>

3月27日，海关总税务司梅乐和发布第4200号通令，转达关务署第4687号训令：“自1931年5月1日起，咸鱼或鲜鱼之进口除凭商船提单由外国进口外，其余一律禁止。此项规定对中国渔船捕获物不适用。但为防止外国渔船冒挂华旗，自该日起中国渔船须出示实业部或地方当局所发渔业执照，海关方予放行。”总税务司提醒各口税务司注意：“注册100吨以下挂外国旗之渔轮今后不再许可由外洋或公海进入中国口岸。”<sup>④</sup>外国渔产按照普通商品输入，“照输入货品税率纳税，因此每担鲜鱼约需纳税四元半”。这对侵渔日轮来说不啻于重大打击。“自此规定以后，日本在我国沿海侵渔之船，均束手无策，预备结束归国”。<sup>⑤</sup>

如果真正推行上述新规，侵渔日轮势必大部分退回其国，这对日本国内渔业将造成重大影响。当时日本有渔轮4000余艘，“鱼区既难容纳，鱼种亦已减少，乃纷纷越海来华，日事捕捞”。据调查，当时中国沿海已有日本渔轮200余艘，“尤以大连、青岛、上海三处为中心”。<sup>⑥</sup> 这些渔轮退出中国沿海，要么歇业，要么加剧日本国内渔业竞争。

#### 四、禁令之实施与中日交涉

面对中国政府频频推出针对日轮侵渔的政策，日方亦不甘就范。侵渔日人纷纷请求其政府支

<sup>①</sup> 提案内容参见《实业部公函：为日本渔船在江浙海面捕鱼，并以上海为渔船停泊及渔获物销售之地，拟具查禁办法，提请公决案》（1931年2月19日），台北，中研院近代史研究所档案馆藏，实业部全宗，渔牧司副全宗，渔业总类宗，沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册，17/27/006/01。

<sup>②</sup> 《行政院密令（令实业部）》（1931年2月26日），台北，中研院近代史研究所档案馆藏，实业部全宗，渔牧司副全宗，渔业总类宗，沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册，17/27/006/01。

<sup>③</sup> 海关总署《旧中国海关总税务司署通令选编》编译委员会编：《旧中国海关总税务司署通令选编（1931—1942年）》第3卷，中国海关出版社2003年版，第38页。

<sup>④</sup> 海关总署《旧中国海关总税务司署通令选编》编译委员会编：《旧中国海关总税务司署通令选编（1931—1942年）》第3卷，第37、38页。

<sup>⑤</sup> 李士豪、屈若寒：《中国渔业史》，第209页。

<sup>⑥</sup> 《中国沿海有日渔轮二百余艘》，《申报》，1931年3月30日，第3张第10版。

持。以青岛为例,“惟闻日人方面,已极注意,因日人侨青者,大半以捕鱼为业。我之计划,若果实行,彼辈将皆失业,刻下已秘密组织渔航维持联合会,希图反抗,并推代表七人至日领馆请求设法维持,日副领事望月氏,当允纳其所请,盖日人确不愿遽行放弃其侵犯领海越界捕鱼之权利也”。<sup>①</sup> 在日侨的请求下,日方遂向中方提出交涉。

日方交涉既包括各侵渔基地所在领事与中国地方政府的交涉,也包括驻华公使与中国外交部之间的交涉。地方交涉集中在青岛、安东、上海等埠。这三处是日本渔民最重视的地方。日本渔民的想法是确保这三处现状,“万一不能争得现时原状者,对青岛一处,决藉口山东条约所赋予,断不放弃此打渔权利,否则宁取断然处置”。<sup>②</sup> 在日侨的请求下,上述各埠日领馆纷纷向当地海关提出抗议。

1931年2月20日,青岛日领派代表抗议,提出五项理由:1. 禁令与中日条约不合,且事先未与日本政府商妥,“自不能以承认”;2. “中国政府对于看待中日渔轮显有歧视,有违同等待遇之原则,揆诸国际间之习惯,殊为不合”;3. 日人在青岛从事渔业系“固定之权利”,禁令一旦实行,日轮“均将为该新章束缚”,“所有渔业势必完全毁灭”,“中国应负不能履行信约之责任”;4. 在青岛日人以此为生者约500余人,新章实行以后,“若辈均将失业,对于日本政府将增一种困难问题”;5. 青岛所有之鱼,“多数皆为敝国渔船捕获”。根据上述五项“理由”,日领馆要求中国重新考虑此项禁令。<sup>③</sup>

安东日领馆亦提出抗议,称:“安埠为边境商埠,应受特别待遇”,如对日本渔船施行新规,则该埠自1908年以来日本所创办的渔业“将不免有沦丧之虞”,“而各渔户亦必大受窘迫”。<sup>④</sup> 当时安东有日商伊佐奈所设之渔业会在铁路用区域内,而渔船在安东港内,是否同样适合禁令呢? 安东海关请求指示。1931年3月21日,关务署答复:“安东同属国家领土,未便例外”,根据渔业法,“安东港内自不能准有非中华民国国籍之渔船存在”。<sup>⑤</sup> 安东海关因此要求日本渔轮退出安东港,引起日领馆抗议。日领馆称:“查世界各国对于外国渔船运输在公海所捕获之鱼类进口均不禁止,如日本函馆地方,现有外人经营渔业,暹罗及印度支那等处,亦均有中国渔船以该处为根据地从事捕鱼。至香港渔业则全操于华人之手。今中国政府颁布鱼类进口禁令,既与国际惯例未合,且系有意摧残日本渔业,妨害日人贸易之自由。现在日本民众对此举群起反对,态度异常激昂,是以日本政府请求中国政府取消原案等语。”<sup>⑥</sup>

关务署于5月29日密令安东海关指出:日领馆抗议理由不充分。函馆地方是否根据互惠原则允许外人经营渔业及允许何国人经营渔业,中国财政部并不知晓。相反,日本并不准外国渔船以其全国口岸连同属地作为捕鱼基地。即使退一步说,日本不能因自己允许外人利权,而强迫中国同样给予日本人。自吞并朝鲜以后,日本多方压迫中国渔船,“中国渔业民受日人侵渔而先其生计断[绝]不知凡几。中国民众对于日本侵渔激昂反对,较日本为尤甚,似未便因该日本领事等一纸抗

① 《青岛实行收回渔业权,渔业公司正式开幕,日侨联合希图反抗》,《申报》,1931年5月5日,第2张第8版。

② 《取缔日人在华巡渔,日人态度强硬之一斑》,《申报》,1931年4月26日,第4张第14版。

③ 《(胶海关)奉令禁止百吨以下之外国渔轮由公海驶入本口一案,准日本领事提出抗议,用特据情转陈,并条举所见由》,中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

④ 《(安东关)为呈报关于百吨下渔船、渡船禁令通行中外各埠间一案,于本口情势殊多窒碍,译录日领来函,请鉴核示遵由》,中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

⑤ 《财政部关务署训令政字第4705号》(1931年3月21日发,24日收),中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

⑥ 《据安东胶海两关呈报,日领对于限制鱼类进口一事提出抗议,应如何办理,请鉴核示遵由》(1931年4月14日),中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

议,有所通融”。<sup>①</sup>

在各地日领馆抗议同时,日方亦向中国政府提出交涉。“日外务省接文后,即请中政府重行考虑此事”。<sup>②</sup>日本使馆于4月13日致函中国外交部表示抗议。抗议节略内容如下:第一,禁止100吨以下轮船进口令不包括“中国籍之手曳网发动机渔船”及往来于粤港澳的船舶,不能达到禁止走私的目的,“其结果不过以差别的方法禁止小型船在中国营外国贸易而已”。第二,禁止除正式商船运人且执有提单鱼类输入禁令,“系对于外国籍手曳网发动机渔船在公海捕获鱼类禁止其输入中国港”,这将给予外国渔轮致命打击。日本渔轮“未曾有密输入嫌疑”,且对开发中国近海渔场、供给市场有利。禁止此类渔获物输入,“不但日本人营此业者失多大之损失,且阻碍中国渔业之发达,兼之中外鱼商及消费者亦蒙多大之损害。”第三,各国大多许可“外国渔船因准备远洋渔业购买食料,或其他物资,或预备船之设备,渔获物之登陆等为目的而出入本国港,即利用为根据地之事”,且对于进入本国港之外国船舶吨数并无限制。第四,按照条约,外船有权自由出入中国港,并无吨数限制。总之,上述禁令侵犯了外国籍小型船舶的“合法”权利。现在以中国港口为根据地的日本籍小型渔船已有100只以上,投资数百万,数千日本人以此为生,中国禁令势必使其深感不安。日本要求中国“务使日本籍小型船舶得以继续从事其合法之业务”。<sup>③</sup>

外交部于4月30日对此予以驳复:海关公告是为了“防止密输和保护本国渔业”,中国渔船当然不在禁止之列。中日并无渔业条约,按照中国渔业法,只有中国人民才享有渔业权,禁止日本渔船以中国港口为根据地,系立法结果,“不得谓为以差别的方法禁止中外贸易”。往来于粤港澳之间的100吨以下轮船或电船“以拖带木船入中国港口者为限”。至于各国有允许外国渔船利用本国海港为根据地的说法,外交部指出:国际惯例对于一国立法禁止外国渔船利用本国海港为根据地“并无限制”。“若在不妨碍其本国渔业范围内,而有上述之许予,此则属于一国立法之自由”。对于外船吨数限制,别国已有先例。此次海关公告“并非禁止日本鱼类输入”,并不违反条约。至于既得权问题,外交部认为,解决山东悬案条约对于日人从事渔业并无规定,青岛日人经营渔业并非根据既得权而来,所谓受条约保障之说,系曲解条约。<sup>④</sup>

5月22日,日本外务大臣币原喜重郎致电重光葵,要求向中方说明日本对此“甚为忧虑”,并称:“若中国方面强行采取该方案,其必然影响日华友好关系。”该电提出五条意见:1. 对在中国附近公海从事渔业的渔船强制实施禁令,应视为违反条约。2. 禁止外国船只以本国海港为根据地,违反国际法和两国间(数国间)条约规定。3. 限制从事外国贸易船舶吨位,应根据欧美诸国的实例调查后判明。假如实行,应遵循国际通商条约的规定,以及日德通商条约第4条(通商自由)乃至第14条、15条(船舶的国民待遇)规定,同时应知晓与中国条约中关于国民待遇的规定。4. 应当使中国承认日本渔民在青岛的渔业权为既得权。5. 有关条约中,治外法权依然沿用。<sup>⑤</sup>

6月2日,日本使馆遂就此致函中国外交部。日方认为,“近世各国虽禁止外国渔船在其领海内从事渔业,而多数国家对于外国渔船为准备从事公海渔业计,以购买食粮,构造船只,或起运渔获

<sup>①</sup> 《财政部关务署密令政字第5324号》(1931年5月29日发,6月1日收),中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

<sup>②</sup> 《禁止外侨侵犯渔权,五月一日起实行,日要求重行考虑,重光葵回抵长崎》,《申报》,1931年4月23日,第3张第9版。

<sup>③</sup> 《日本公使馆节略》(昭和六年四月十三日发,1931年4月16日到),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

<sup>④</sup> 《致驻华日本使馆节略》(1931年4月30日发),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

<sup>⑤</sup> 「幣原外務大臣より在中国重光臨時代理公使宛(電報)ハ中国日本人漁業禁止問題に關し生活權と日中友好關係に及ぼす影響の点より説得努力方訓令」,昭和6年5月22日、外務省編纂『日本外交文書』昭和期Ⅰ第1部第5卷、外務省、1996年、1064—1066頁。

物为目的,自由出入该国港湾,均予以允许,是即允许利用该港为其根据地之例证”。关于船舶吨位限制,日方认为,“设有此项限制之国家为数极少,大多数之国家关于此点并无何项限制”。关于所谓既得权问题,日方辩称:日本人在青岛经营渔业应受山东悬案解决条约第 24 条保障,因为当时中日联合委员会并没有说规定之外的日人所有权利“均非既得权”,中方亦未就渔业权问题提出任何厘清提议,而日人在青岛经营此项事业已有八年之久,因此,属于既得权,是“合法的”。日本认为,按照中国与各国条约,外国人得以船舶及货物自由出入中国通商口岸,从事合法营业,中国不能限制。“外国渔船为准备在公海捕鱼,出入中国通商口岸,即系在通商口岸从事正当营业,行使上开各条约所规定之权利”。中国禁令违背条约。日方希望中方允许日本小型船舶及渔船继续营业,并称允许日本渔轮以中国港口为根据地与中国渔业法并不违背。<sup>①</sup>

对于日方的观点,中方并不认同。6月26日,外交部致函日方予以驳复,提醒其注意:“凡一国法令所禁止之事项是否与国际惯例相背,要在视该事项在国际惯例上是否有所限制以为断,如国际惯例对所禁止之事项无所限制,则该国家予以允许或加以限制与否,纯属一国立法之自由。”此次中国海关禁令并未为国际惯例所限制,也不违背国际惯例。针对日方所称小型拖轮的所谓差别待遇问题,外交部以安东地方往来中国与朝鲜间之搭客轮渡虽在 100 吨以下而允许存在为例,说明中国政府对日方并无差别待遇。关于所谓既得权问题,外交部再次重申,“对于该处日本渔轮并无若何规定,应不受该约之保障”。外人在华正当营业,此次禁令并不涉及。日本渔船在公海捕获鱼类,“按照普通商品输入办法,由商轮输入中国各港,当然不在禁止之列”。<sup>②</sup> 日方对中方的主张并不接受。

因此,中日双方为实施禁令进行了较量。当中国政府照会日方宣布要实施禁令后,日本外务省即请中方重行考虑,遭到拒绝。1931年4月13日,重光葵照会外交部,“要求将取缔日本渔船之实施期,展缓两月”。对此,中国外交部并未表示同意,只是表示征求财政、实业两部意见。<sup>③</sup> 4月22日,重光葵返国述职,与日政府商讨此事对策。<sup>④</sup> “据云,重光回,此事有办法可以商量,五月一日之期太匆促”。<sup>⑤</sup> 但是,中方仍坚持按期实施禁令。5月1日,对于禁止 100 吨以下轮船进口一条,“各处海关亦经强制执行”。<sup>⑥</sup> 不过,根据 6月20日在外交部举行的三部会商禁止日轮侵渔会议记录,财政部代表张福运承认“海关执行大有困难”。<sup>⑦</sup> 实际的情形是,“对于一百吨以下之船已实行,只有渔船未行”<sup>⑧</sup>,未对渔船实行禁令的原因是日方的反对。<sup>⑨</sup>

## 五、禁止日本渔轮进口令无形搁置

在日方反对下,禁止日本渔轮进口的命令实际上无形搁置。当时《申报》就称:“我国已宣告为无期之延期矣,故今日起,日渔船照常可以至中国之安、胶、沪三处港内。”<sup>⑩</sup>据江苏省农矿厅调查,5月1

① 《照译日本使馆节略》(1931年6月2日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

② 《致日本代办节略》(1931年6月26日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册,17/27/006/02。

③ 《取缔日渔船案,重光葵要求展缓实施》,《申报》,1931年4月30日,第2张第6版。

④ 《禁止外侨侵犯渔权,五月一日起实行,日要求重行考虑,重光葵回抵长崎》,《申报》,1931年4月23日,第3张第9版。

⑤ 《会谈记录》(1931年6月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

⑥ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第332页。

⑦ 《会谈记录》(1931年6月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

⑧ 《会谈记录》(1931年6月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

⑨ 《渤海舰队驱逐外人渔轮,外部驳覆日方请求》,《申报》,1931年5月1日,第1张第4版。

⑩ 《日渔船仍可进口》,《申报》,1931年5月1日,第4张第13版。

日以后日本渔轮仍出入上海港。“现据该厅调查,日本渔轮自本年五月一日以后,仍有‘满千丸’、‘周访丸’等十二艘,出入沪港,倾销所获渔[鱼]类,此外尚有前时侵渔之‘大成丸’等二十余艘,因恐我国海关准期禁止进口,暂存观望”。农矿厅向省政府和实业部报告说:“设不于最短期间解决,则日轮之源由来沪,当在意中。”<sup>①</sup>可见,中方并未对日本渔轮施行禁令。重光葵返任后,日方态度趋于强硬,“日公使奔走京沪等处,向我政府强硬交涉”。<sup>②</sup>在“日人多方要求”下<sup>③</sup>,国民政府的态度发生了一定改变。为缓和矛盾,外交部与实业部、财政部商量是否暂缓执行禁令。实业部部长孔祥熙“曾批暂缓数日”。<sup>④</sup>5月30日,财政部部长宋子文电令关务署,要求转饬各海关:“关于五月一日起实行限制鱼类进口一案,经与实业部商洽,以现正从事交涉,应暂缓期实行,所有暂缓期间,应俟外交、实业两部接洽后,再行令知。”<sup>⑤</sup>不过,实业、外交两部商定,如果日本复文无诚意,即要求海关执行禁令。

5月30日后,中日双方一再进行交涉,但毫无进展。6月2日,日本使馆复文国民政府外交部,仍要求允许日轮以中国海港为根据地,日方的答复显然毫无诚意。面对日本的这种态度,除外交部对日方“严词驳复”外,国民政府亦在商讨是否实施禁令及何时施行诸问题。6月11日,国民政府第25次国务会议决议,禁止日轮侵渔一事,交外交、实业、财政三部会商,定期实行禁令。

6月20日上午,有关各部在外交部开会。出席会议者包括财政部关务署署长张福运、外交部亚洲司司长江华本、实业部渔牧司司长鲁佩璋,列席者为白德峻、陈继曾。会上,鲁佩璋提出禁令展期应有明确期限。他说:“行政院根据江浙报告,令三部会商定期实行事,此期已定五月一日,现已延至六月,渔业法于七月十九日公布,惟中国渔轮如能登记,有渔业权,并有犹豫期间,使中国渔船可以登记,现已展期,非实行不可,如不实行,对本国渔轮如何解释?”他建议七月一日非实行不可。张福运则表示:“既答应日本交涉期内暂缓实行,交涉到相当结果才去实行,若未得交涉相当程度,即去实行,说不过去。”江华本提出,交涉“仅从文字上来往,将成悬案”,希望各部讨论如交涉一时不了,将如何处置。张福运认为“在财部方面,可以立即通知实行,不问通令以后可以办得通否。另一办法,即对于原来若旧有在海港之船限拟一定时期,譬如说一年,完全退出,新船不能通融”。他似更倾向于后一办法。他说:“日方亦知道必行,不过希望延缓日期,其人民经营太久,失此将不能生活。法律之外,尚须注重事实。一旦停止,数百万之资本如何得了。个人意思,事在必行。”若日方承认此事有此权利,而条约上无此根据,中国可以宽定一点,“彼若都承认,可以规定一年结束退出去。若彼坚不承认,则我仍办到那里就是那里”。鲁佩璋对需顾及日方的说法不赞同:“敝部不能十分说话,日本渔民固痛苦,中国渔民又如何,若承认,岂不等于渔业协定?”他建议会商一个实行日期,并提出“回复行政院,第一步定期实行,定期实行后困难再请示行政院”。会议各方对于上海、青岛执行禁令似有信心,惟担心安东方面会遭到日方强烈反对。江华本认为,“在上海、青岛可以严厉执行”,但安东应该考虑特殊办法。张福运亦认为安东必须特殊考虑。因日方曾表示,“安东方面,对于海关缉私帮助正多,若实行,必不帮助”,张福运指出,“虽近恐嚇[吓],亦事实,别国海关力量不足,兵舰随之,试问中国能办得到么?”他建议:“最好外交上口头上谈判,定期稍微长一点的,亦可以,但必一定。”鲁佩璋表示接受。最后,三部会议决议:“关于禁止日本渔轮以中国海港为根据地事由外交当局向日本代办交涉,限期退出,如无结果,即由海关执行禁令。”<sup>⑥</sup>

① 《日轮继续在沪侵渔,苏农厅分呈省政府暨实业部核办》,《申报》,1931年5月29日,第3张第9版。

② 李士豪、屈若箴:《中国渔业史》,第209页。

③ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第332页。

④ 《会谈记录》(1931年6月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

⑤ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第333页。

⑥ 《会谈记录》(1931年6月20日),台北,“国史馆”藏,外交部全宗,中日渔业,020000004761A。

会议结束后,外交部将讨论经过及结果呈报给行政院,详述禁令定期执行的理由,“金以日本渔轮以中国领海港口为根据地,按之中外条约、国际惯例毫无依据,绝无理由。上次准予暂缓实行时,实业、外交两部本商定,如日本复文无诚意,即行飭关执行。现在日本代办既一再强辩宕延,显无诚意,当经决议,除已由外交部对于日本代办二次来文严词驳复外,并由外交当局向日本代办交涉,限期退出。如无结果,即由海关执行禁令”。<sup>①</sup>

海关到底何时明确执行 100 吨以下外国渔轮不准进口禁令呢?有人认为 1931 年 7 月开始实施禁令。<sup>②</sup>事实上,100 吨以下的日本渔轮在 7 月以后仍可进出中国港口。

当年 7 月份相关各部仍在会商如何定期施行日本渔轮进口禁令问题。7 日 7 日《申报》报道:“取缔日渔轮案,正在交涉中,海关方面尚未能遽行禁止,财部刻电询实部,究应如何办理,请迅核复,以便飭遵。”<sup>③</sup>15 日该报又报道:“实部以日渔轮越海捕鱼,屡次禁止,迄未实行。现大帮日渔轮,任意侵入我国领海,殊属妨碍主权,爰拟取缔办法:(一)不准以中国口岸为渔船根据地;(二)公海捕捉鱼类,不准运入领海各商埠售卖;(三)如运鱼入领海口岸或商埠售卖者,须限商轮载运,渔轮概不准入口;(四)商轮载渔〔鱼〕入口者,须验明提单,证明出口地名,否则扣留。刻已咨请财、外两部,重行定期会商,以免长此悬搁。”<sup>④</sup>17 日,三部代表在外交部举行会议,“决定取缔办法,并由财部再令各海关,实行查禁”。<sup>⑤</sup>此时,海军部亦呈拟防范外国渔舰侵渔章程八条。“该项章程,已呈由行政院,令财、实、外三部,会同审查,由实部召集”。<sup>⑥</sup>

行政院密令实业部召开会议加以讨论,并结合第 24 次国务会议决议公布之渔业警察规程暨第 25 次国务会议决议之限期禁止日本渔船进口二案并案呈复。7 月 31 日,实业部召集相关各部,审查海军部所拟防范侵渔章程。出席会议的有财政部代表吴竞、内政部代表王悦澄、外交部代表江华本及实业部代表高姓司长及李士襄。会议除讨论防范侵渔章程外,实业部代表还就如何定期实行海关禁令征求意见。吴竞认为,“海关执行禁令,除安东有特殊情形外,余处均可办到”。江华本表示,如实业部能赞同安东暂缓执行,“可由财、实两部商定日期,咨由外部照会日使馆,惟日期应稍宽远,以便侦察彼方举动”。实业部渔业司根据财、外两部意见,拟具意见,认为“此案交涉迄今已将半载,按之事实、法令以及民情,均属无可再延,似未便因安东一隅特殊情形,使全国渔权同受牵制,外、财两部代表既有上述之声明,可否将上海、青岛及其他口岸定于 月 日(原文如此——引者注)飭关实行禁令。至安东一处,由关系部口头说明保留,俟他处执行完竣后,再行办理,并不于文书上特别声明,似与本案大体并无不妥”。<sup>⑦</sup>可见,直至 8 月 3 日,渔牧司还在就上述问题提出意见。

8 月 13 日,日本外务大臣币原喜重郎致重光葵的训令中仍要求向中方送达警告书,声称:中国禁止日船在“公海”所捕获鱼类输入中国“违反条约及国际法”。“外国渔船为准备在公海捕渔出入中国开放口岸,即在开放口岸进行正当经营,乃是条约所承认的行使之权利”。<sup>⑧</sup>双方依然围绕禁

① 《外交部致函行政院秘书处》(时间不详),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册,17/27/006/02。

② 陈冠任:《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,第 57、58 页。

③ 《取缔日渔轮之交涉》,《申报》,1931 年 7 月 7 日,第 2 张第 8 版。

④ 《实部取缔日渔轮捕鱼》,《申报》,1931 年 7 月 15 日,第 3 张第 9 版。

⑤ 《取缔日轮侵渔办法》,《申报》,1931 年 7 月 18 日,第 2 张第 8 版。

⑥ 《防止外轮侵害渔业》,《申报》,1931 年 7 月 24 日,第 2 张第 8 版。

⑦ 《渔牧司签呈》(1931 年 8 月 3 日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册,17/27/006/02。

⑧ 「幣原外務大臣より在中国重光臨時代理公使宛 小型船舶の外国貿易および漁業禁止に関する外交部宛我が方覚書大要について」昭和 6 年 8 月 31 日、外務省編纂『日本外交文書』昭和期 I 第 1 部第 5 卷、1996 年、1068—1069 頁。

令进行交涉。15日《申报》报道国民政府准备实施上述禁令。“关于取缔日渔船侵入我国国境案，财、实两部，请外部作最后严重交涉，如再无结果，即由海关先从上海、福建、青岛各处海港，严禁日渔舰侵入我国海岸，以重法令”。<sup>①</sup>可见，8月之前国民政府仍未施行禁令，只不过准备在上海、青岛等地实行禁令而已。

8月以后是否执行了这种禁令呢？从笔者所掌握的资料看，似未实施。

7月初，日本在东北制造了万宝山事件。此后，中日围绕该事件发生严重交涉，中日关系恶化，侵渔案并未作为交涉重点。9月2日《申报》报道：“禁止日人侵渔案月前报载，及政府公表，已决切实施行，但日使一再抗议后，财、实两部主张在交涉未竣以前，暂缓实行，海关已接到此项训令矣。”<sup>②</sup>表明禁止100吨以下日本渔轮进口令并未实施。

随后爆发九一八事变，时局恶化更使禁令无法实行。实业部冀鲁区海洋渔业管理局局长许松圃提道：“惟查根本办法，自以钩部孔前部长之提案二端最为有效，惜因外交种种关系，尚在暂缓期间。在上项提案未能实行以前，自亦不得不妥筹防止之权宜方法。查东省在九一八以前……每遇日轮侵渔，即派舰制止，动以海权各有畛域之义，该日轮自知理屈，每出具悔过甘结寝事。……对于日轮侵渔，虽现值外交紧张不能操切从事，作严厉之制止，然据理折冲，相机取缔，自亦可收相当之效果。”<sup>③</sup>1933年4月，江浙渔业管理局局长陈钟声说：国民政府禁令“足抵制日渔轮”，“但卒以日领要求暂缓施行”。嗣后经江苏省政府、上海市政府等呼吁中央交涉，并联合渔商及各界“一致抗争”，“在前年五月，日本侵渔计划，始暂告一段落”，“但自九一八以来，淞沪发生战争，日渔侵略，又形发动……”<sup>④</sup>从上述谈话可知，九一八事变以前，禁令并未实施，中方所作的努力只能是派舰巡护、渔商联合抵制等措施，防止日轮在中国沿海捕鱼。

实际上，1933年4月5日财政部仍在与实业部商讨取缔日轮进口案。实业部征求财政部意见，“至取缔外籍渔轮进口一节，如认为执行无阻，自更极端赞同，请飭关遵照，并见复等因”。财政部则表示，禁令执行有无阻碍，必须先由实业部预筹办法，但是，“只以时阅年余，未准将预筹办法见复，以致无从执行”。<sup>⑤</sup>8月4日，财政部收到总税务司的报告称：7月9日，日本小汽船在龙口刘家旺分卡拒绝海关登轮检查，并将关轮撞沉。总税务司在谈到处理意见时，提及“查限制鱼类进口及禁止外籍渔船在我国领海内捕鱼等办法，自二十年五月一日未能如期实施以来，即已无形停顿”。<sup>⑥</sup>8月15日，实业部在就此案咨复财政部文中更明确提到了禁令未能实施，“是年（1931年——引者注）八月间，因吉林万宝山案交涉，及时局关系，经三部口头接洽，决定暂从缓办。嗣本部以禁止外籍渔轮擅入我国领海口岸，藉作根据地，既不能实行禁止，遂依据渔业法令，实施渔业登记，藉以取缔冒籍渔轮，维护本国渔业”。“惟限制外籍渔轮进口之实力，恐非空拟办法所能收效，是以此案前因外交关系，由本部与财政、外交三部接洽，暂从缓

① 《取缔日船侵渔交涉》，《申报》，1931年8月15日，第3张第10版。

② 《禁止日人侵渔，交涉未竣暂缓实行》，《申报》，1931年9月2日，第3张第11版。

③ 《实业部冀鲁区海洋渔业管理局局长许松圃呈：为呈覆防止日轮侵渔办法，并请转咨财政部，通飭各海关，切实征收外国渔税由》（日期不详），台北，中研院近代史研究所档案馆藏，实业部全宗，渔牧司副全宗，渔业总类宗，沿海各省日本侵渔案及二十一年渔业行政计划日本渔轮越界捕鱼案册，17/27/006/01。

④ 《日本侵渔益急，欲筑上海渔业壁垒，足碍我国民生、海防，呜呼！奸商可以醒矣》，《申报》，1933年4月16日，第3张第10版。

⑤ 《财政部咨：关于取缔外籍渔轮进口一案，请仍查照前电，迅速预筹办法，咨部转飭遵办由》（1933年4月5日），台北，中研院近代史研究所档案馆藏，实业部全宗，渔牧司副全宗，渔业总类宗，防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册，17/27/006/02。

⑥ 《据总税务司呈报，日籍汽船在龙口地方故意撞沉海关舢板及击毙关员多命等情，咨请分别查酌办理见复由》（1933年8月4日），台北，中研院近代史研究所档案馆藏，实业部全宗，渔牧司副全宗，渔业总类宗，防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册，17/27/006/02。

议,目前外交情形仍在严重时期,似难另为筹拟办法”。<sup>①</sup>可见,此时禁止日本渔轮进口办法仍未能实施。

## 六、制止日人侵渔政策失败原因分析

除采取划定领海界线、限制日本渔轮进口等措施外,南京国民政府还试图通过制定渔业法、实施渔业登记、取缔日鱼倾销、武装护渔、发展本国渔业等措施,多方制止日人侵渔。这些措施有的发挥了一定作用,在某些时候也使日轮侵渔有所收敛,甚且使侵渔势力在 1931 年还一度受到重大打击。但是,从总体来看,这些措施并未从根本上解决日本侵渔问题。为何南京国民政府未能有效制止日本侵渔呢?其原因主要有以下几点:

第一,受中日国势悬殊的影响。当时的中国是半殖民地国家,日本是帝国主义强国,强弱悬殊,中国难以抵制日本侵略。“倘欲遏阻日本的侵渔,其事非易,……盖战前日本,国度很强,我国领海,虽无条约租借,久占成产,确已成为事实”。<sup>②</sup>在这种状况下,中日交涉多以中方妥协收场。面对中方抗议,日本政府毫不在意,且多方狡辩,连南京国民政府外交部亦认为空言交涉毫无作用。交涉无果,中方准备采取实际行动,禁止日轮以中国海港为根据地,而日方竟以咄咄逼人的姿态予以抗议,禁令被迫一再延期。中方拟提高输华外国鱼类之关税,亦受到日方一再抗议而被迫降低。南京国民政府亦曾采取武装护渔政策,但仅限于驱逐而已。有的日渔船对中国的护渔武装并不惧怕,甚且有报道称日渔船竟敢扣留我国监视舰。<sup>③</sup>日轮的底气来自于其背后的政府支持,而中方的交涉则缺乏实力作基础,效果有限。因此,有人指出,防止外人侵渔,“就全面而言,即为如何能使中国脱离次殖民地的地位,不受帝国主义者之宰制问题”。<sup>④</sup>

第二,受时局的影响。当时一些措施多因时局的影响而未能有效发挥作用。如海军舰艇护渔作用有限,本来有限的舰艇往往被调去进行所谓“剿匪”工作,护渔工作自然受到影响。又如禁止日轮进口禁令的实施,则受万宝山事件的影响,中日之间关系紧张,此后又接连发生九一八事变、“一·二八”事变等,国民政府忙于应付,不得不搁置此事。至于渔业发展计划,亦受时局影响而受阻。日轮则利用这些事件乘机加紧侵渔。如九一八事变后,日轮加紧在东北侵渔。<sup>⑤</sup>又如“一·二八”事变、七七事变均成为日轮侵渔的“良机”。“一·二八”事变后,侵渔日轮恢复了在上海的根据地。它们均“在其海军保护之下”。<sup>⑥</sup>七七事变后,侵渔日轮遍布中国沿海。日人还组织渔业公司,控制中国沿海渔业。

第三,制止日人侵渔方法欠妥。在制止外人侵渔问题上,国民政府采取单纯依靠政府的方法。正如有人指出,“单以政府的力量防止外人侵渔,是不能见效的,因为外人的势力,可以使政府不能实行他的办法”。<sup>⑦</sup>国民政府的政策立足点都是政府主导。外交抗议、海关禁令、派舰保护、关税征

① 《咨复财政部咨呈》(1933 年 8 月 15 日),台北,中研院近代史研究所档案馆藏,实业部全宗,渔牧司副全宗,渔业总类宗,防范侵渔章程并取缔外籍渔轮进口案册,17/27/006/02。

② 竞武:《日人侵犯我国渔权的一页痛史》,《新渔》第 1 期(创刊号),1948 年 7 月 5 日,第 10 页。

③ 《日渔船扣留我国监视舰,我国已对日领严重抗议》,季啸凤、沈友益主编:《中华民国史史料外编》(第 79 册,中外关系),广西师范大学出版社 1997 年版,第 386 页。

④ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第 337 页。

⑤ 《日在东北侵我渔业之初步计划》,《上海市水产经济月刊》第 3 卷第 5 期,1934 年 6 月 25 日,“渔业消息”,第 6 页。

⑥ 《江苏省立渔业试验场场长王文泰呈》(1932 年,具体日期不详),中国第二历史档案馆藏,海关总税务司署全宗,总税务司署与关务署有关取缔日本低吨位渔船案来往文,取缔日本渔轮案,六七九(6)/185。

⑦ 李士豪:《中国海洋渔业现状及其建设》,第 337 页。

收,甚且发展渔业无一不是体现这一点。至于渔民、鱼商、渔业公司等只是政府保护的對象,政府并未将他们作为制止侵渔的依靠力量。总体上看,政府与民众之间缺少配合,以致一些措施无法发挥其应有作用,如渔民与政府不能形成合力。政府即使采取派舰护渔的政策,而渔民对军舰护渔比较隔膜,有事之时也很少登船求助。鱼商、渔业公司等与政府之间亦不能有效配合,如政府希望通过征收渔业建设经费来解决护渔及建设发展经费,结果遭到鱼商的抵制而失败;政府倡导新式渔业建设,而民间应和者不多;商界抵制日鱼倾销,而政府并未有力支持,甚且在渔业界反对声中应日本要求而调低关税。在抵制日鱼倾销时,消费者应该是重要因素,但抵制运动的重点在鱼商身上,与消费者没有联系,因为价格低廉,消费者并不拒绝日鱼。这些说明当时并未有效调动各方面因素,形成抵制合力。

第四,国民政府缺乏查禁外人侵渔的决心和勇气。客观地说,在社会各界压力下,国民政府在抵制日人侵渔方面作了不少努力,制定了一些应对措施,并将这些措施付诸实践。但是,日轮以中国海港为基地进行侵渔一直存在,说明抵制日人侵渔政策是失败的。其原因固然很多,但主要原因在于国民政府缺乏决心和勇气。日本侵渔本不占理,中国政府反对日人侵渔既理直气壮,又有实施条件。若国民政府下决心禁绝这种侵捕,并非不可能。如果说中国海上力量不够强大,不能在海上——驱逐或抓捕数量庞大的侵捕渔轮,那么查禁陆上倾销应该还是有力量。不过,国民政府在日方的一再抗议下,禁止日轮进口的禁令一再“延期”,直至无形取消。对日轮所捕鱼类上岸,因顾及日方所谓经商“条约”权利,不敢以政府名义查禁日鱼倾销。产销两端,日鱼均畅通无阻,侵渔行为又如何能根绝呢?

第五,制止日人侵渔措施存在局限。当时诸多办法多是针对侵渔本身来的,如最先是外交抗议,抗议无效后转而寻求海关禁令,禁令不能实施而采取武装护渔、海关查验、抵制日鱼倾销等措施,但这些措施多由于各种原因而未能实现其目标。日人侵渔则利用中国政策的各种漏洞,一招不灵,再换一招。尽管中国渔政机关又想出办法来制止,但无法从根本上解决问题,日人仍有其他办法。单纯制止日轮的某种侵渔办法,显然是治标不治本,效果不佳。防止日轮侵渔应该综合考虑各种手段。

综前所述,南京国民政府统治前期,日本对华侵渔严重,引起了中国社会各界的注意。在各界的呼吁下,南京国民政府采取了积极应对政策,试图通过划定领海范围、进行外交抗议、限制外籍渔轮进口等措施,解决日益猖獗的外人侵渔问题。虽然在日本的压力下,这些措施最终失败,未能有效解决这一问题,但是南京国民政府前期所做的努力仍有值得肯定的地方。以此为契机,南京国民政府正式颁布了中国的领海法令,在中国历史上第一次明确划定中国的领海界线,这是具有里程碑意义的重大事件,对于捍卫中国领海主权具有重要意义。同时,它积极回应了社会各界的呼声,明确提出要保护领海渔业权,有助于推动中国人的护渔意识和领海主权意识发展。在与日本交涉过程中,南京国民政府一度表现出较为强硬的态度,颁布禁令,对日本侵渔行为说“不”,在一定程度上打击了日本的侵渔势力,捍卫了国家主权,保护了领海渔业资源。当然,由于日方态度更为强硬,南京国民政府最终选择了妥协,限制日本渔轮进口禁令实施期限一再延期,最终无形悬搁。其他措施亦未能有效发挥作用。总体来看,南京国民政府采取的政策并未从根本上解决日本侵渔问题,侵渔现象一直存在,且颇为严重。造成这种结局的原因是多方面的,根本的原因是中国“次殖民地”地位所决定的。

[作者刘利民,湖南师范大学历史文化学院教授]

(责任编辑:徐志民)