

略论中国近代邮政主权的收回^①

王 斌

(长沙医学院 思想政治教研室,湖南 长沙 410219)

摘 要:中国近代邮政脱胎于海关,由于历史的原因,邮政主权一直被帝国主义把持。特别是“客邮”的开办,不但破坏中国邮政主权,而且侵害中国海关经济。中国历届政府和人民为收回邮政主权作出了不懈的努力,通过开办国家邮政,统一邮政管理,加入万国邮联,签订外交约章等多种努力,最终撤销了“客邮”,统一了邮权,推动了中国近代邮政事业的发展。

关键词:中国邮政;客邮;万国邮政联盟;邮政业务

中图分类号:K254.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-117X(2010)04-0084-04

On the Withdrawal of Modern Chinese Post Sovereignty

WANG Bin

(Changsha Medicine College, Changsha Hunan 410219, China)

Abstract: Modern Chinese post emerged from the Customs, but due to some historical reasons, post sovereignty has been dominated by the imperialist countries. The starting of “Customer post”, particularly, not only destroyed Chinese post sovereignty, but also infringed Chinese customs economy. Chinese successive governments and people have made tireless efforts to withdraw post sovereignty, by offering national post, unifying post administration, joining the UPU, signing foreign charter and so on, our country canceled “customer post” finally, unified the post, and propelled the modern Chinese post service forward.

Key words: Chinese Post; Customer Post; UPU; Post Service

中国传统信息传播,官方依托驿站,民间有赖民信局。随着帝国主义、殖民主义的侵略,列强擅自在中国开办邮政机构,侵犯中国主权,窃取利权。习惯上,列强在中国开设的邮局,泛称为“客邮”。“客邮”在中国领土上执行他们本国的邮政章程,不仅收寄他们本国侨民的邮件,而且收寄中国人交寄的信件;不仅收寄中国寄往外国的邮件,而且收寄中国国内互寄的信件。在收寄的邮件上贴用便士、法郎、美金、日元、马克、卢布邮票,盖印用他们本国文字所写的中国地名邮戳,公然侵犯中国领土和主权。正如侵略者自己所言:“各国曾在中国设置客邮,大要为政治原因,或为其对于中国将来计划起见,以巩固其在中国之地位,或因嫉妒他国在华地位。但客邮之设立,并未得中国之允许,或竟忽视

中国之意而不顾……此种设置实侵犯中国主权”。^{[1]17}更有甚者,“客邮”来往邮件都以本国邮袋装运,不受中国海关检查,并以此为掩护,从事各种贩运和走私活动,且“从不顾及中国税饷……殊与利权有碍,且背公约”。以江海关为例:数日之间,仅查得上海英国邮政分局一处,其收发各项小包,内有吗啡一项,估值银3 579两;珍珠一项,估值银45 267两;贵重首饰等项,估值银2 510;钟表药材各货,估值银至数千两有奇等情。不仅英国一国邮局如此,即俄、德、法、美、日本等国所设分局类皆如此。^{[2]154}列强正是借助了邮政的便捷,严重损害中国利权。赫德在致外务部联芳的函中就曾坦言:“溯查数年以来,法国特派邮政人员在中国南省查看情形归报外部,均谓若法国在中国拟多得利权,莫妙

① 收稿日期: 2010-04-21

作者简介: 王 斌(1974-),男,湖南洞口人,长沙医学院讲师,史学硕士,主要从事中国近现代史教学与研究。

于邮政一事。”^[2]¹⁵⁶面对主权之破坏,利权之被侵,中国各届政府在社会舆论的巨大压力下,通过不懈的努力,经过艰难的历程,采取各种方法,逐步收回邮政主权,挽回了利权。

一、开办国家邮政,寻求舆论支持

帝国主义在中国开办“客邮”的借口之一就是中国没有国家邮政,因而收回邮权的第一个措施便是仿行西法创办国家邮政。19世纪80年代,早期改良主义者王韬、郑观应、陈次亮等就曾呼吁挽回利权。陈次亮极力反对把邮政大权交给外国人,指出:“沿海关税,既已相授,而声息之管钥,复而畀诸异国之人,则天下大权咸归掌握。”旗帜鲜明地提出:“西人绝不能用于,而西法必应仿行。”对开办近代国家邮政和挽回邮权提出了最初的设想。

1885年,时任海关总税务司的英国人葛显礼出于抨击日本“客邮”之目的,与赫德密谋,以开办“国家邮政,可以限制客邮”为借口,通过时任浙江宁邵台道薛福成的洋务委员李圭,向薛福成提出建议,薛福成即呈报两江总督曾国荃,由曾转送清政府,向总理衙门、江海关道、总税务司、南北洋大臣征询意见。葛显礼条陈指出:与其坐使外国“客邮”在中国口岸任意设置,失去大国体面,莫若由中国自办邮政,收回邮权……如果中国能自办邮政,外国邮政自必撤退,并以日本为佐证。这一建议,很快得到清政府官员的支持。在得到了赫德试办邮政“既不给政府驿站造成困难”,又“绝不会伤及小民利益”的承诺后,1890年总理衙门正式作出指示推广邮政。但此时仅只停留在海关试办阶段,仍给列强留下了可乘之机。海关试办邮政后,“客邮”有增无减。1892年,南洋大臣刘坤一、北洋大臣李鸿章力陈正式开办邮政之必要:“数年来创办艰难,若不奏请(皇帝)创办邮政官局,以为推广之计,恐将另生枝节。”此后,广西按察使胡燏芬上“创办邮政,以删驿站”奏折,力陈驿站之种种弊端,邮政之种种优势。郑观应、康有为、张之洞等也都上书建议开办邮政。强调若不设国家邮政,“客邮”必然得寸进尺;有了国家邮政,“客邮”自会消退。在经历了长久的艰难抉择后,1896年3月20日,大清邮政正式开办。

开办邮政的初衷是抵制“客邮”,从在野人士的建议到封疆大吏的呈禀,从葛显礼的计划到赫德的保证,无不说明开办国家邮政后,“客邮”的存在就会失去借口,甚至会自行消退。然而,事实却和预见

相去甚远,“客邮”仍有增无减。1897年在华“客邮”25处,至1906年已增至65处之多。“客邮”不仅收寄外侨邮件,而且争夺中国国内邮件。邮政原属国家专营,但由于清政府对“客邮”采取既限制又妥协的政策,致使“客邮”益形泛滥。“客邮”的存在是有违万国邮政公会章程的,但1896年清政府照会瑞士国时,既不申请加入万国邮政公会,也不提出在入会前中国寄往联邮各国的信函如何处理,使得“客邮”有机可乘。当然,这是和时任海关税务司的赫德的态度直接相关的。赫德在致葛显礼的函中明确表示:“我拒不完全参加国际邮政联合会了。”^[3]1897年赫德还声称:大清邮政官局还不能接替“客邮”的工作,“客邮”还有存在的必要,使得各国在华“客邮”更加猖狂。

经过30年的酝酿,从海关兼办邮递到海关试办邮政,中国近代邮政最终得到了政府的批准,并以大清邮政的名义(实由海关管理)逐渐在全国兴办并推广开来。此种由海关管理的体制,带有浓厚的殖民地色彩,而且和主权的丧失伴随在一起,付出了沉重的代价。但国家邮政毕竟开办了,“客邮”的撤销虽然不会一蹴而就,但至少在舆论上为撤销“客邮”赢得了主动权。

二、统一邮政管理,争取政策主动

国家邮政创办后,大清邮政逐步实现邮政管理权的统一,为撤销“客邮”铺垫基础。主要采取了裁撤驿站,排挤打击民信局,同时联合民信局打击“客邮”等措施。

驿站曾经在传递官方文书等方面起过重要作用,但随着时间的推移,到19世纪末叶,驿站逐渐演化为传递效率最低、贪污腐化最严重的官僚机构。随着轮船在沿海沿江的运输日益增多,驿站无论作为传递公文或接待来往官吏的重要性,都日渐消失。特别是内河航运的开辟,铁路的畅通,驿站的作用越发消失,加之政府每年都要给驿站巨额费用,更激起了时人对驿站的反对。从冯桂芬的议论到康有为的上书,从沈兆伟的建议到张之洞的奏折,无不要求裁撤驿站。只是在赫德的不能“轻举妄动”,避免招致官僚集团不满的刻意推诿下,才暂时得以保留。辛亥革命后,1912年5月,北洋政府宣布将驿站全部裁撤。至此,驿站完成了它的历史使命。

对大清邮政来说,最主要的竞争对手还是民信局。民信局历史悠久,业务种类广泛,经营方式灵

活,深得中国商民信赖。为排挤打击民信局,大清邮政采取了以下措施:首先,切断通商口岸民信局与轮船的联系。规定在中国沿海和内河航行的轮船只能代运大清邮政的邮件,不许代运民信局的邮件,从而取得轮船运邮的垄断权。第二,采取登记制度。民信局要到邮政部门登记挂号,领取营业执照,挂了号的民信局可以把收寄的邮件打包通过邮局带运。第三,对民信局采取加价措施,在大清邮政内部采取降价措施。同时在报刊运寄业务采取优惠措施,开办快寄业务、增加每天投递的次数、增加邮政局所等多种措施相结合,排挤打击民信局。无可奈何花落去,在残酷的现实面前,民信局无法与邮政官局竞争,逐渐退出了历史的舞台。

在裁撤驿站,排挤打击民信局的同时,国家邮政逐步将撤消“客邮”提上议事日程。首先,为拆散“客邮”和民信局的联合,宣布民信局交邮政官局转寄的总包完全免费。从1902年起,大清邮政为打击“客邮”大打价格战。1903年又大幅度调整国内平信资费,对“客邮”争夺中国国内邮件业务进行了有力的回击。其次,为防止“客邮”进行压价竞争,与各国签订邮件互换章程时,规定“客邮”收寄中国境内的邮件资费不低于中国邮局订立的国内邮资标准。同时拟订铁路代递邮政章程八条,规定铁路只准带运大清邮政官局邮件,不准带运民信局及其他外国邮局的邮件。再次,联合民信局打击“客邮”,1904年3月15日赫德呈报外务部时提出:“此等洋局侵占中国权利……不得不设法令洋局闭歇,令民局不与会合。是以将官局之寄费大减,而洋局随之止步。”一面将民信局交寄之信包应纳之费全行豁免,“而民局自无联合洋局之隙”。^{[2][12]}中国政府外务部即向各国提出交涉,照会各国,撤销客邮。然列强或借词拖延,或置之不理。英、日、法三国公使“均出抗议”。^[4]日本公使则以拒运中国邮件为要挟“以为抵制”。^[5]1907年10月,邮传部议将全国邮政收回自办,所有外洋邮件均由中国邮局寄递,英、美、德、法、俄、日各国公使又照会外务部,定期会议邮政办法。^[6]1910年6月,“邮传部屡以外置邮,久欲收回,以保主权而符名实。迭经会同外部与各使交涉,均谓禁绝外人设局通行邮件,各立约国无此办法,如不得已,惟有援照光绪三十年约章办理。”^[7]

三、加入万国邮联,力争章程支撑

加入万国邮联,为在国际法上寻求法律支持,

是撤销“客邮”的一个重要途径。列强设立“客邮”的目的之一,就是攫取中国国际邮件的通信业务,利用中国政府不了解国际邮政通信业务中邮件转运自由的原则,掠夺中国利权,因而千方百计阻挠中国加入万国邮联。1886年3月17日,赫德在致葛显礼的密函中曾招认:“参加万国邮政公会在将来可能是有益的,甚至是必要的”,但却以“加入公会的时机还不成熟”为借口“拒绝了邀请”。^{[1]46}清政府原本想开办邮政后,可以加入万国邮联,达到收回“客邮”的目的。1896年3月20日,总理衙门指出:“自可援万国通例,转告各国在华所设信局一律撤回……中国既经入会开局,各国当无从借口。”^{[2]80-81}并于同年6月27日照会瑞士政府,表示准备参加万国邮联。但海关总税务司赫德却自作主张,密函驻伦敦办事处税务司金登干致电瑞士国邮政总署,表示:“查外国在中国设立信局,虽于理未能允协,而于事实有用处,现时在所必需,碍难撤退”,拒绝撤销“客邮”。^{[1]97}

1897年,万国邮联在华盛顿召开第五次大会,中国派驻美钦差大臣伍廷芳出席。然而伍廷芳却屈从帝国主义的压力,在会上做了一个中国暂不入会的宣言,说“客邮”与诸君最有关系,为别国所专设,递外国往来信件……非特不令撤去,(中国)且愿助其办理。“盖撤去此等信局(指“客邮”)时尚未至,深恐与官局有碍也。”1905年7月20日,意大利邀请中国参加1906年在罗马召开的邮联第六次大会,清政府决定派驻意大利大臣黄浩及副税务司赫承先为正、副代表赴罗马。而清外务部随即发函通知黄浩:届时到罗马赴会,不签订任何文件,只作为观会。同时照会巴乐礼:“中国邮政系属创办,自开办迄今,虽已逐渐扩充,日有进步,惟尚非入会之时,只可派员作为观会,不能签订办法之权。”结果又错失良机。1914年,万国邮联在西班牙马德里举行万国邮政大会,中国政府才于3月间正式通知加入万国邮联,声明自同年9月1日起实行国际邮政公约,加入国际邮政互换包裹公约。

中国虽然成为万国邮联的正式成员,却没能立即达到撤销“客邮”之目的。可见没有国家真正独立,万国公法,收回利权,只是空话一句。但无论如何,中国已经加入万国邮联,为撤销“客邮”取得了章程支撑,也为以后“客邮”的撤消奠定了初步的基础。

四、签订外交约章,获取法律保障

在第一次世界大战期间,中国驻美公使顾维钧

牵头建立了研究小组,筹议在战后收回包括邮权在内的权益事宜。巴黎和会上,中国代表团提出了要求废除不平等条约的《希望条件说帖》,要求裁撤外国邮局。“自1860年以后,中国通商各国渐次增设外国邮局,然非条约所准,亦未经特别许可,仅为中国政府所容忍而已”,“中国政府之意,亦未中国邮局既能完全胜任,则援各独立国之通例,国内不应有他国邮政机关。故请和平会议裁决,凡现在他国邮政机关,宽于期限,俾得从容收束,自1921年1月1日起一律裁撤”。^[8]然而,和会无视中国正当要求,会议未安排讨论,对中国代表的要求予以拒绝。

1919年“五四”爱国运动爆发,促进了我国要求撤销各国在华“客邮”的斗争。国民政府利用俄国十月革命之后的有利形势,于1920年9月下令“停止旧俄外交官待遇,俄邮局全撤销”。^[9]1920年10月,第七届万国邮政联盟大会在西班牙马德里召开,中国派出了邮政总局局长刘符诚为全权代表的代表团。刘在赴会途中,向英、法、美三国表达了撤销“客邮”的愿望,并在大会上提出了要求。美、英、法代表不同程度地表示出同意撤销在华“客邮”的姿态,只有日本仍拒不同意。

1921年,太平洋会议召开,中国外交部正式照会美、英、法、日四国,要求撤销在华“客邮”。中国代表施肇基宣读了这个要求撤销“客邮”的宣言,但被大会主席美国代表许士粗暴地打断了,结果未作讨论,便草草收场。1921年11月26日,在续开的太平洋与远东问题委员会第七次会议上,中国代表团再次提出撤销外国邮局的要求,并陈述了充分的理由:(1)中国邮务已遍设全国,与各国维持通信,极称满意;(2)“客邮”妨碍中国邮政发展,剥夺中国正当收入;(3)“客邮”无条约及其他合法权利之根据,直接侵犯中国主权及行政之完整。英、法、美、日四国代表分别表示了各自的态度:美国代表许士表示,倘若他国愿撤废在华邮局,美国亦可照办。英国代表白尔福表示,各国撤废“客邮”后,现任邮政总办要留职继任,企图依然干涉中国内政。法国代表维维尼亚也同样表示现任的邮政总办,应仍维持其位置。日本代表埴原强词夺理,借口日本在华人数最多,欲采取拖延手段,坚持不撤。

由于中国人民多年英勇反抗,加上帝国主义各

国间矛盾重重。在1922年2月1日的太平洋会议上,各国决议:“关于中国政府表示在中国境内之外国邮局除在租借地或为约章特别规定者外期得撤消之志愿,认为公平,因即决议:一、有该项邮局之四国允照下列条件将其撤消:(甲)中国保持切实办理之邮务;(乙)中国政府保证现在邮务行政与外国邮务总办之地位有关系者无变更之意。二、此项办法实行之期不得逾1923年1月1日。”^[10]²⁰¹以此次会议为根据,1922年11月30日英国首先将其在华邮局12处停办;12月31日,美国邮局1处及法国邮局7处停办;1923年1月31日,法国又有6处邮局停办;日本则于1922年12月10日停办24处,又于12月31日停办4处。^[11]而早在1917年中德绝交,4月25日德国邮局已全部停闭。1920年俄邮局全部撤销。至此,除日本在南满铁路沿线以及旅大地区邮局“暂定以维持现状为原则”,^[10]³⁵³英国在西藏地区所设邮局仍保留外,其他在中国设立的英、法、美、俄、德、日六国邮局全部裁撤,中国收回邮权取得了初步胜利。

参考文献:

- [1] 邮电史编辑室. 中国近代邮电史[M]. 北京:人民出版社,1984.
- [2] 中国近代经济史资料丛刊编辑委员会. 中国海关与邮政[M]. 北京:中华书局,1983.
- [3] 马士. 中华帝国对外关系史:第3卷[M]. 上海:世纪出版集团上海书店出版社,2006:76.
- [4] 收回邮政权之难[N]. 中国日报,1907-11-01.
- [5] 收回邮权之阻力[N]. 中国日报,1907-11-04.
- [6] 交涉录要[J]. 外交报(第194期).
- [7] 外交大事记[J]. 外交报(第283期).
- [8] 李育民. 中国废约史[M]. 北京:中华书局,2005:272.
- [9] 张心徵. 中国现代交通史[M]. 上海:上海书店,1990:610.
- [10] 王铁崖. 中外旧约章汇编:第3册[M]. 北京:三联书店,1962.
- [11] 中国邮票史编辑委员会. 中国邮票史:第3卷[M]. 北京:商务印书馆,2004:49.

责任编辑:骆晓会