

從	
收	回
航	權
到	邁
向	海
洋	

王 洗

一、引 言

國父於民國十四年三月十二日逝世北平，留給我們的遺囑中說：「……最近主張開國民會議及廢除不平等條約，尤須於最短期間，促其實現。」可以知道，當時我國受不平等條約壓迫之苦，與外人控制我政治經濟甚至軍事之甚。

當時，國內重要都市，外人有租界，我國行政權不能達到。外人犯法，受他們領事的裁判，不受我國法律的管轄。關稅有協定的拘束，不能自定稅率，以保護國產；而且收稅的高級官員都是客卿。外人在我國都市設立郵政局、電報局，可對外營業。有許多鐵路向外國借款，歸他們管理。最使我們觸目驚心的，是外國商船可以在我國沿海貿易，航行內河，深入四川、湖南、湖北、江西、安徽、江蘇、閩、浙、兩廣及東北各省，不但控制了我國貿易經濟，而且門戶洞開，外國商船軍艦深入堂奧。當時我國情形，還不列強的殖民地，國父說是半殖民地。

國父一生革命，推翻了滿清，建立起民主共和的政體。可是不平等條約的取消，雖奔走呼號，全民響應，却未能及身而見。所以在遺囑中，諄諄昭示我們，要於最短期間，促其實現。

國民政府肇建，奉行遺教，積極對外交涉，不幾年，關稅自主了，法權收回了，租界大部分接管了，客郵和外電營業權撤銷了，海關郵政航政，國人自己管理了，鐵路提前償債，亦收歸自營了。一切一切，可說都是奉行 國父遺訓，政府銳意革新的成果。可是外人所得的沿海貿易權和內河航行權，却不肯放棄，尤以英國日本堅持主張保持。所以抗戰以前，我們一直未能收回航權，迨太平洋戰爭爆發，英美才自動放棄這種特權。到了日本投降，我們才實際上收回了航權。

航權的收回，我們奮鬪近百年，可以說用千百萬人的血肉的重大犧牲才能換得。我們今日已爭取到海權的地位，撫今追昔，真是得來不易，亦可說開國六十年最大的一項成就。今後保民衛民，要邁向海洋。復國興國，更要邁向海洋。追憶歷

史的教訓，策勵未來的發展，爰作此文。

二、航權是些什麼

簡單來講，航權就是船舶航行的主權，也可說交通主權的最要重一部份；按照國際慣例，可分二項，一個叫沿海貿易權，一個叫內河航行權。

(一) 沿海貿易權

沿海貿易權的名詞是從英語 *Coasting Trade* 而來，它包涵的意義有下列三種：

(1) 沿海貿易 凡外商在我國沿海各港口，自備輪船，往來買賣貨物，以圖營利的，可說是沿海貿易。

(2) 沿海運輸 凡外人在華設立公司，置有輪船，在我國沿海各港口之間，專以運送旅客貨物為營業的，可說是沿海運輸。

(3) 兼營沿海運輸 凡在外國海港與我國國際商港間往來的外籍輪船，行經我國沿海數個港口時，在此數港口之間，附帶從事於往來運輸的，可說是兼營沿海運輸。例如東京、紐約到基隆、

高雄的外輪，兼運由基隆到高雄的客貨，就是這一種。

(一)內河航行權

外人在華享有的內河航行權，也可分為下列三種：

(1)內港航行 這種是外輪航行的起訖兩端，一是沿江商港，一是內地商港，例如上海至蘇州，上海至杭州的各航線。

(2)沿江航行 這種是航線起訖兩端，都是沿江商港，例如上海漢口線及漢口宜昌線。

(3)外輪入江航行 這種是航線的起訖兩端，一是外國口岸，一是我國沿江商港，例如日本橫濱與我國漢口間的航線。

各國對於沿海貿易權，除英國、荷蘭、比利時等少數國家採取開放主義外，莫不明訂法律，保留給本國人民。至於內河航行權，更是禁止外輪享有，其理由有二：(一)沿海航業是國家基本航業，與國計民生有關，不應允許外人從事此項業務。(二)沿海內河航道與國防秘密有關，不應任外船自由行駛。但是我國在國民政府成立以前，一向為帝國主義者的侵略目標，此項權利陸續喪失，甚至關於其他航務的主權，也相連而被剝奪，如：

(1)航政權 海關洋員兼管航務行政、港埠業務、航路標誌等。

(2)引水權 各沿海港口的引水人員，多半外人充任。

(3)開港及禁航的主權，往往受外人干涉。

三、航權是如何喪失的

我國航權喪失的經過，說來話長，一半是帝國主義者的有計劃侵奪，一半是我國不明航權的意義，糊裏糊塗受人欺騙，喪失權利而不自知，現在分項把它說明。

(一)沿海貿易權的自行放棄

我國與外國正式通商，起源於清道光二十二年（一八四二年）的中英南京條約，該約第二十二款有：「准英國人民帶同所屬家眷，寄居沿海的廣州、福州、廈門、寧波、上海等五處港口，貿易通商無礙」之規定。又道光二十三年，中英五口通商章程附黏條款第四款：「其英商貿易處所，只准在五港口內，不准赴他港口內」。此二條我國所謂開放五口，本是只許英國在此五口通商貿易，並沒有規定含有沿海航行的性質。可是清廷當時不明沿海貿易的意義，不知航權重要，竟未加以取締，以致外人在五口出入的，事實上不免五口往返貿易，因為往返貿易行之甚便，兼運客貨，在所不免。所以沿海貿易權，雖無條約上的規定，而其實事，則因我國放任而完全成立。至咸豐八年（一八五八年）締結中英續約，牛莊（即營口）、登州、臺灣、潮州、瓊州，亦准英商與無論何人，買賣船貨，隨時往來，區域更形擴大。此後每增一口，即外人增加一個沿海航行的地方。

(二)長江航行權的喪失

長江航行權的喪失，一如沿海貿易，純由曲解和事實演成。咸豐八年中英續約第十款規定，長江一帶各口，英商船隻俱可通，自商漢口溯流

至海各地，選擇不逾三口。當時英國所要求的權利，僅指英船運貨直達長江各口，及由長江各口運貨，直達外國而已，仍是國際直接貿易性質。至於沿江口岸間的運輸，該條約中本未規定。可是咸豐十一年（一八六一年）自訂長江通商章程第二款却說：「洋商由上海運土貨進長江……」，此則明明允許洋商在長江各口間可運輸貨物了。所以斷送我國內河航權的，並非中英續約第十款，而實在可說是長江通商章程。

(三)外輪侵入沿江非通商口岸

光緒二年（一八七六年）的煙臺條約，除訂明增開宜昌、蕪湖、沿江商埠外，又訂有通融辦法，准許洋船在大通、安慶、湖口、武穴、陸溪口、沙市等非通商口岸停泊，上下客貨，這是外輪侵入非通商口岸的開始。

(四)日輪侵入內港

光緒二十一年（一八九五年）中日馬關條約第六款，除添開沙市、重慶、蘇州、杭州為商埠外，又准日本輪船駛入下開各口，搭客裝貨：(一)從宜昌溯長江至重慶。(二)從上海駛進吳淞江及運河以至蘇州、杭州，這可說是外輪行駛內港的開始。

(五)外輪得航行全國內河

英國見日本已獲得蘇杭的內港航行權，自然不甘退讓，於是在光緒二十四年（一八九八年）強求揚子江勢力範圍的時候，由它的駐華公使向我國政府提出三項條件，其中：「開放內地航行於外國船隻」，即屬其一。滿清政府知不能拒，於是又令總稅務司赫德擬訂內港行輪章程（光緒

二十四年五月公佈)，內載，中國內港，嗣後均准特在口岸註冊之華洋輪船，任便按照章程，往來專作內港貿易。所有內河，無論華商洋商，均准行駛小輪，範圍又為擴大，遂至中國境內的內河，無所不包。

(六)日輪勢力伸入東北

光緒二十九年（一九〇三年）中日通商行船續約，亦援照英約前例，將內港行輪章程附載約內，章程原文與英約所載，絲毫無異。又日本照稱：「日本各項輪船，無論大小，祇以能走內港為準，均可領牌往來內港，中國不得藉詞禁止：……，中國照復說：「……向往來煙臺東三省各內港，領有關牌，遵照內港章程辦理，不在禁止之列……」，從此外輪勢力，遂自我國中南部更伸入到東北部。

(七)各內地不通商處亦准外輪行駛

光緒二十四年（一八九八年）的續改內港行輪章程，原將「由通商口岸往來內港之船」，與「各內地不通商處往來之船」加以區別，蓋非經中國允准，不得由此不通商口岸之內地，至彼不通口岸之內地往來（該章程第八條）。至光緒二十九年（一九〇三年）外務部核定的「內港行輪暫行試辦章程」，却規定：「內港輪船欲前往輪船向來駛行之內港，或欲專作由此不通商口岸之內地，至彼不通商口岸貿易，須先將詳細情形，報明最近口岸之稅務司，以便轉稟商務大臣會同該省督撫體察情形，俟政府允准後，方可發給專照前往」。這不啻把不通商的內地航權，又准許了外輪享受。

以上各項條約或章程，雖是與簽約國所訂定，但是不平等條約中，都有利益均沾的規定，即所謂最惠國條款。故一種權利給予某一國時，凡與我訂有條約的國家，均得同樣享受。因此我國無論何地何港，無論何國輪船，凡可能行駛的地方，均有行駛運輸的權利。所謂沿海內河航權，掃地已盡，毫無保留了。

我國航權喪失的原因，除了前說的曲解誤會之外，還有以下數端：

(1)當時政府不識國際直接貿易與本國沿海內河航運的分別。如長江通商假定限於國際間的直接貿易，在近代國際慣例上，未嘗不可以相當條件而容許之。可是我國初則深閉固拒，到了一敗再敗之後，不得不允許時，竟連內河航行權也不拋棄。好像說已經允許外輪入江，則任其在沿江各口岸間運輸貨物，已無足輕重。外人知國人可欺，得寸進尺，亦由當時滿清政府的顛預，有所鼓勵。

(2)清廷注重稅課而不計航權。當時外人要求長江通商，政府所以峻拒的原因，起初並非顧及航權的喪失，而實在是怕釐稅的偷漏。所以前後所訂章程，祇斤斤於征稅防弊各節。光緒二年煙臺條約，英人要求添開長江口岸，以備駛輪，當時商約大臣李鴻章奏摺上說：「似不在停泊處所之多寡，要在口岸內地之分明，……如此辦理，該總稅務司敢保洋稅毫無偷漏，釐課並無耗損……」。其意蓋以長江各口若作口岸論，則外船運到貨物，除正稅外，無須另稅，若作內地論，則尚須完納子口半稅。又光緒二十二年全權大臣張蔭

垣奏，遵議日本商約摺云：「臣惟有恪遵宸謨：……力為磋磨，庶為海關增一分稅項，即為國家保一分權利」。類此語句，可見當時一般眼光，好像國家利權，只在稅項。並不知稅項以外，還有所謂航權。

(3)我國自認外國輪船足以發達商務，願儘量引進，不加限制。如光緒二十四年總理衙門奏議內港行輪章程摺上說：「中國自與各國通商以來，江海口岸輪船暢行，商務因之日盛」。又云：「擬將通商省分析所有內河，無論華商洋商，均准駛行小輪，藉以擴充商務，增收稅釐」。可見當時清廷，除恐稅項損漏外，對於外輪行駛內河，竟表歡迎之意。

(4)外人攫取我國權利，每於條約之外，先從事實上試行侵佔。我國不知預先禁阻，年久月深，積非成是。外人遇機要求，訂入約章，遂成合法權利。內河航行權的被剝奪，就是這種緣故。證諸光緒二十九年中日議訂通商續約，日本始要求明文准許，並稱事實上行駛已久，而中國政府並未知悉。迨扎飭總稅務司查復，則「日本小輪在該處行駛已久，礙礙駁拒」了；類此諸例，尤難枚舉。

四、航權收回的經過

自從北伐成功，國民政府建都南京後，政府本國父廢除不平等條約的遺教，一直不斷在努力收回航權。社會人士對此，也和治外法權的收回，同樣重視。但是當時英日兩帝國主義者，在我國享有沿海內河航行權，已有悠久的歷史，和

龐大的利益，堅不退讓。當時英日人士和一部份國人有主張互惠主義的，即兩締約國彼此准許互有內河航行或沿海貿易的權利，表面上似屬平等，惟我國航業落後，一時決沒有能力向他人境內角逐。如採此主義，則我國仍負擔片面的義務，甚屬不智。也有一部分國人士主張採特許主義的，即在一定年限內，仍准外輪繼續營業，惟由政府徵收特稅，以為特許的報酬，這種辦法，雖比互惠稍好，但與國民黨政綱抵觸，且不澈底。當時政府為積極籌劃航權的收回事宜，在民國十八年八月間，由行政院命交通部約集外交、工商、財政三部，各派主管人員研討此事，為期一月，先後開正式會議四次，完成了收回航權方案的總報告。當時外交部的代表是吳南如先生，工商部的代表是張映歐先生，財政部的代表是吳競先生，交通部的代表是航政司殷司長，作者是會議的秘書和總報告的執筆人。總報告中分析航權的意義，研究了幾個收回航權的方策。但是結論主張不用互惠和特許的辦法，而採取整個收回的建議，行政院當即如議，令交當時的外交部洽辦。後來我國與波蘭捷克所訂的新約，就照這原則規定，將我國沿海貿易和內河航行保留給本國籍船舶。但是與日本英國商訂新約時，談到這問題，雙方堅持立場，終談不妥，一直到了對日抗戰，此事無形停頓。後來太平洋戰事發生，美英與我結盟，才於三十一年十月九日，由兩國同時聲明放棄在華所享的各種特權，我中央政府即考慮締結新約內容，交通部方面亦隨即提出收回航權節略，送請外交部彙辦，以備訂入。當時作者和薛光前

先生均任職交通部，奉命參加了研擬的工作，記得該節略的要點如次：

(一) 收回沿海貿易權

所有中國沿海貿易船隻，完全限於中國籍船舶，英美商船得在指定的沿海通商港口停泊，經營國際貿易。其通商港口，由中國政府指定公布。沿海租借地如九龍廣州灣等，一律視為中國的通商港口。

(二) 收回內河航行權

所有與海相通的河流，如長江、珠江、閩江、甌江、沽河、遼河等航行船隻，完全限於中國籍船舶。至各通海河流沿線已開闢的通商港口，一律關閉，不作為國際貿易港口。(指鎮江、南京、蕪湖、九江、漢口、長沙、宜昌、重慶而言)。

(三) 收購英美在華船舶棧埠

所有英美在華的輪船、躉船、碼頭、倉庫及其他航行設備，均由中國政府備價收購。其詳細辦法，由交通外交兩部會同議定。

(四) 收回引水權

英美人民充當中國境內引水人的特種制度，應即廢止。以後所有沿海沿江的引水人，一律限於中國人民。其考試管理機構，由中國政府自定。但中國引水人如不敷應用時，得就英美人民在華領有執業憑證的引水人，臨時僱用之，並以三年為限。

(五) 我與美英簽訂新約有關航權條文

外交部根據交通部的意見與美英兩方，折衝多次，卒於三十二年一月十一日與美英兩國簽訂

新約。茲將中美中英新約有關航權的條款，節錄於後：

甲、中美新約有關航權的條文

美國放棄關於內河航行與沿海貿易之特權，以及美國軍艦迄今在中國領水內所享有之特權。倘任何一方以內河航行或沿海貿易之權利給與任何第三國之船舶，則此項權利亦應給予對方之船舶。關於准許商船駛入對海外商運開放之口岸，商船之在此項口岸之待遇及軍艦之訪問等，每一國家將給予對方以一現代國際關係中所通行之權利。鑒於通商口岸制度之廢止，中國同意在中國境內，凡平時對美國海外商運已開放之沿海各口岸，將繼續對此項商運開放。

兩國政府將於適當之時間，進行談判簽訂現代廣泛之友好通商航海及設領條約。在過渡時期，如有涉及美國人民在中國之權利問題，而不在本約或以前條約或協定現存各條款之範圍內者，將依照普通承認之國際公法原則解決之。

乙、中英新約有關航權的條文

(1) 英王陛下放棄關於在中國通商口岸制度之一切現行條約權利。中華民國政府與英王陛下相互同意，締約一方之商船，許其自由駛至締約彼方領土內。對於海外商運業已或將來開放之口岸地方及領水，並同意在該口岸地方及領水內，給予此等船舶之待遇，不得低於所給予各該本國船舶之待遇。且應與所給予任何第三國船舶之待遇，同樣優厚。締約一方之船舶字樣，指依照本約所適用該方領土內之法律登記者。

(2) 英王陛下放棄關於在中國領土內各口

岸雇用外籍引水人之一切現行權利。

(3) 英王陛下放棄關於其軍艦駛入中華民國領水之一切現行條約權利。中華民國政府與聯合王國政府，關於締約一方軍艦訪問彼方口岸，應依照通常國際慣例，相互給予優禮。

(4) 英王陛下放棄給予其船舶在中華民國領水內，關於沿海貿易及內河航行之特權。英王陛下之人民或公司，用以經營此項事業之產業，如業主願意出賣時，中華民國政府準備以公平價格收購之。中華民國政府放棄一八九四年三月一日在倫敦簽訂之專約第十二條所給予中國船舶在伊洛瓦底江關於航行之特權。如締約一方在其任何領土內，以沿海貿易或內河航行之權利，給予任何第三國之船舶，則此項權利，亦應同樣給予締約彼方之船舶，但以締約彼方准許締約此方之船舶，在彼方領土內經營沿海貿易，或內河航行為條件。沿海貿易與內河航行，依照彼方有關法律之規定辦理，不得要求彼方之本國待遇，惟雙方同意締約一方之船舶，在締約彼方之領土內，關於沿海貿易及內河航行所享受之待遇，應與任何第三國船舶之待遇同樣優厚，惟須遵守上述但書之規定。

丙、我有權封閉任何口岸

除以上條文所規定者外，尚有特別值得吾人注意者，即我外交部長致英大使照會中，彼此了解，締約雙方為國防計，有權封閉任何口岸，禁止其一切海外商運的一點。

按照收回航權的條文，大概說來，即英美已放棄在華的內河航行、沿海貿易及引水權等權利

，且因以往通商口岸制度的廢止，與海關洋員的不再要求任用，則我國航權，可謂完全收回。又我國可收購英美航商的產業，對航業的擴展，亦獲得幫助，是則與我當時航界同人殷切期望的目的，可謂完全達到。

繼此以後，我國與比利時、挪威、加拿大、瑞典、荷蘭、法國、瑞士、丹麥、葡萄牙等國，也分別簽訂類似的新約，我們都收回已失的航權。從此，我國商船得以光榮的在我國境內航行了。

五、航權收回以後，我國航業勃興

航權收回以後，適值抗戰勝利復員期間，商船需要激增，我國航業呈現前所未有的繁榮。原來的航業公司，紛紛復業。戰時移轉外籍的輪船，仍回復本國國籍。新成立的航業公司，有如雨後春筍，紛紛開設。輪船噸位激增，航線遍及內河沿海。而且對國際航線，亦開始參加。截至民國三十七年十月止，較大的航業公司，計有一百一十二家。全國輪船向航政機關登記的，共計三、八三〇艘，總噸位達一、一五九、八九七噸。比之抗戰前後，可說非常興盛，這完全是航權收回以後，所得的成果。

政府遷台，大陸撤退來台的二百總噸以上商船，連同原在基隆高雄登記的商船，截至三十九年底止，只剩有一四四艘，計三九三、三七九總噸。船隊殘舊，又逢國際航運低潮，我國航業會一度面臨嚴重危機。嗣經政府與航業界共同的努力，歷整理及擴充兩個階段，渡過了難關，始奠

定今日海權的地位。

六、邁向海洋

檢討我國十年來航業的發展，確有值得欣喜的事實。以經營方式而論，從出租商船進步到自營運。以經營的業務而論，從不定期班，進步到定期班。以承運貨物而論，從一般貨運，進步到專業化貨運。我們商船現在經常行駛的定期航線中有中美西岸線、中美東岸線、臺日線、東南亞線、中歐線、中南美非洲線、臺灣線、婆羅洲線，及中東線。至於不定期的船隻，則很多川行菲律賓到日本、美國到印度、美國到日本各地。凡是世界有名的港灣，只要不屬共產區域，都可看到青天白日滿地紅的國旗飄揚。政府在大陸時代，我們商船忙着沿海長江內河的運輸，這些地方，很少有機會去的。記得前年，我到日本、泰國、新嘉坡考察，親眼看見招商、臺航的兩艘一萬二千噸快速貨船，和民營公司的三、四艘冷藏船，同時停在神戶港內，忙着裝卸貨物。而共匪的一艘數千噸的老貨船，自慚形穢，遠離孤零的拋錨在港灣。又有一次曼谷港務局招待我們遊港，亦在同一天內，看見我國五艘萬噸級商船，魚貫的泊在湄南河邊，忙着裝裝玉米。還看見華商森美公司的油輪，亦在河岸卸油。那天，基隆海洋學院實習生六、七十人，正在訪問曼谷。看他們一個個服裝整潔，英挺勃發的，在港市參觀。幾天後，我又到新嘉坡，看見董浩雲先生新購的當地最大，從前屬於英商所有的航運大廈，矗立港岸。他的船隊，經常碇泊在大廈前面的深水碼頭。

戰前，只有英、美、德、法、義、日的大郵船，才停泊在那裏。這一連串的所見，顯示出我國航業已經起飛，大家有一種說不出的高興。難怪許多船員告訴我們，華僑看見遠航的祖國商船，猶如見到親人一樣，常情不自禁的手舞足蹈。我們的商船，不僅擴展了對外貿易，更重要的，還維繫了華僑的向心力，激發起熱愛祖國的精神。

說到我們的商船噸位，五十九年年底，已有一百七十餘萬載重噸，比前十年的五十萬噸，增加兩倍多，還有許多專業船，如大油輪十艘、四十一萬六千噸，冷藏船十七艘、七萬八千餘噸，運木船二十艘、十三萬二千餘噸，半貨櫃船七艘、八萬七千餘噸，全貨櫃船二艘、二萬一千餘噸。又因為歷年實施汰舊更新計劃，船的性能大為提高。民國五十六年平均船齡十六歲，而五十九年為九歲半。五十六年平均時速十三海里半，而五十九年為十五海里半。現在進行中的第五期購建船舶計劃，除了兩艘十萬噸的大油輪繼續在臺灣造船公司興建外，還要建造新船十四萬噸，這都是很快就要實現的。

說到國輪承運的進出口貨物，五十九年達八百六十餘萬噸，比十年前的二百七十餘萬噸，增加了兩倍多。延噸海里，更增加了三倍多。而且國輪的運費，通常比外國船便宜一成到兩成，對擴大輸出的貢獻尤大。

現在，我們已具備了海洋建設的天時、地利、人和的條件，更應該把握時機，進一步的邁向海洋，制勝海洋，為國家奠海權不拔之基，為中華民族，開百世昌盛之路。

舉辦 星期日 廉價 啓事

廉價書目 每週末見中央日報十二版

本公司前為便利公教及在學同學選購圖書，門市部營業時間每日延長至下午九時，每星期日並照常營業，數年於茲，各界稱便。今循讀者要求，定自八月一日起，每逢星期日精選圖書十種，特別七折廉售，按週更換。並於每週末在中央日報12版刊布次日廉價書目，敬請注意，歡迎惠臨參觀。惟準備供應廉價之數量有限，種限購一部，當日售完為止，外埠通訊函購客戶恕不接受。向隅讀者，幸希見諒。本公司現有暢銷書三千餘種，出版之多，為全國冠，每書廉售一次之機會，平均須時六年，良機莫失，務請適時選購。

臺灣商務印書館 敬啓

臺北市重慶南路一段卅七號 電話二六一一八