

## 許繼祥與中國海政事務之經營（1921-1927）\*

陳禎祥\*\*

本文從考察海軍將領許繼祥的個人經歷入手，以檔案管理局所藏《國防部史政編譯局檔案》與海軍出版相關報刊為主要史料，探究許氏在中國海政的建樹及其影響。本文發現，許繼祥是海道測量局與海岸巡防處的創建者，該局負責測製海圖，該處則是執掌巡防、測報氣象與救護海難。許繼祥同時也是這兩個機關的第一任首長，在其主政期間，建立了海政概念，並建設東沙氣象臺與燈塔，提供航海保安，以行使領海管轄事務，宣示中國南海主權。許氏的作為，促使海軍擁有海政觀念，而他創辦的兩個海軍機關，增進了中國人民海上安全。此外，許氏在東沙設置氣象臺與燈塔，履行領海內航海保安義務，彰顯主權的做法，自1920年代開始，

---

\* 本文最初宣讀於「第十七屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」(2016年11月5-6日)，感謝點評人李德英教授，以及兩位匿名審查委員給予寶貴的修改意見，特致謝忱。

\*\* 國立政治大學歷史學系研究部碩士生。

# airiti

成為中國宣示南海主權的方法之一。

關鍵詞：海政、南海主權、許繼祥、海道測量局、海岸巡防處

## 一、前言

知名戰略家馬漢曾說：「誰控制了海洋，誰就控制了世界」，強調一國應有強大的海軍來確保制海權，此即著名的海權論。若以此標準審視民國海軍，既無力保障中國制海權，甚至連締造戰果也不可企求，如1937年中日戰爭開打時，海軍為阻止日本海軍溯長江而上，於江陰自沉老舊艦艇，並集中其餘船艦進行阻擊，最終主力盡失。此役後已無戰力與日軍在水面上對抗，方將艦砲拆卸後佈置在長江沿江要塞，編制海軍砲隊防守，並以游擊布雷的方式與日人周旋。<sup>1</sup>雖然民國海軍無法實踐海權論，但另以「海政」的方式，從國際法中的領海權觀念著眼，維護中國海權。

海軍使用的「海政」一詞，其源頭為何？此一詞彙可能與海關有關。依1858年《通商章程善後條約》的第十款所載，海關職責除了徵稅之外，尚需設置助航設備，以利外輪航行。對此，海關於1868年設立船鈔部（**Marine Department**），專責此事，該部經費來自海關徵收的七成船鈔，因而以船鈔為部名。民國成立後，海關於1912年將原先的船鈔部，改為海政局，1929年再將海政局改稱為海務科，並延用至1949年。此一部門自1860年代設立以來，其業務除原先設置導航設備，諸如燈塔、燈船、浮標與浮樁，更擴充至測候、測量、疏濬水道、繪製水道圖、刊發航船布告、引水與指泊等事務。<sup>2</sup>依上所述，吾人可推知海政一詞，可能得名於1912至1928年之間海關轄

<sup>1</sup> 包遵彭，〈中國海軍史（下冊）〉（臺北：中華叢書編審委員會，1970），1022-1030。

<sup>2</sup> 陳詩啟，〈中國近代海關海務部門的設立和海務工作的設施〉，《近代史研究》6（1986）：94-112；文松，〈近代海關內部業務分工結構與衍變述略〉，《北京聯合大學學報》（人文社會科學版）3：2（2005.06）：59-64。

下的海政局，其包含的事務範圍，大致是海政局負責的助航業務。

海軍海政的提出者，則是許繼祥這位將領。許氏於1920年代擔任海道測量局局長（以下簡稱「海測局」）、海岸巡防處處長（以下簡稱「海防處」），海測局負責繪製海圖與編纂海事相關圖表，海防處專任巡緝海盜與播報海上氣象等事。其後，許氏在南京國民政府時期，升任海軍部海政司司長。<sup>3</sup>依許繼祥的說明，所謂海政是「領海內之施政」，亦如陸上市政措施，因而進行領海水文測繪，猶如市政中的土地局；巡防領海以緝捕海盜，即似市政中的公安局。他又解釋，海政可分為「技術」與「保安」兩類，海道測量、編纂潮汐表、勘測地磁與觀測海象等事，為技術上之海政；至於建造燈塔航標、巡緝海盜與救助海難等事，為保安之海政。他論及實施海政之目的，在於透過行使主權，維護領海權，若中國完善海政，善盡保障船隻航安的義務，管轄實權不至於旁落。另一方面，中國日後可將此一作為推及於公海，以完善公海海政為己任，從促進海上公益事業的途徑，取得霸海之實，又可避免贖武的惡名。<sup>4</sup>若比較許繼祥

<sup>3</sup> 抗戰爆發後，政府為撙節經費，裁併機關，海軍部於1938年1月奉令裁撤，改組為海軍總司令部。改組後的海軍總司令部，其組織規模大幅縮減，僅下轄參謀、軍衡、艦械與軍需四處，原海軍部的艦政、軍械、軍學、海政等四司及編譯處皆遭裁撤，因而許繼祥遭到遣散，派為少將候補員。1940年汪精衛政府成立，其下設有海軍部，汪政府積極拉攏海軍留滬宿將，遊說他們入部任職，但這些將領因惜其名節而不願合作，惟許繼祥出任汪政府海軍部常務次長。許氏投汪之後，1942年4月6日在其上海寓所逝世。參見〈專載：海軍沿革史〉，《海軍年報（民國二十八年）》，收入於殷夢霞、李強編，《國家圖書館藏民國軍事檔案文獻初編》，第9冊（北京：國家圖書館出版社，2009），121；王玉麒，〈海癡細說余振興與老海軍（四）〉，《傳記文學》95.4（2009.10）：86；王玉麒，〈海癡細說余振興與老海軍（五）〉，《傳記文學》95.5（2009.11）：96；「許世熙電汪兆銘為先考壽終滬寓定期大殮電聞」（1942年4月7日），〈民國31年各地舉行慶祝會致汪精衛賀電〉，《汪兆銘史料》，國史館藏，典藏號：118-010100-0010-006。

<sup>4</sup> 許繼祥，〈海軍部成立二周年紀念海政論言〉，《海軍部成立二周年紀念特刊》（南京：海軍部，1931），21；許繼祥，〈海政與國際地位之關係〉，《海軍年報（民國二十五年）》（南京：海軍部，1936），23-24。

與海關從事海政的異同，兩者進行的事務項目相似，但兩者從事目的則相異，海關著眼於提供助航服務，以盡其職責，而許氏則強調，海政作為的最終目的，在於保護領海權。

學界雖未有專文探討許繼祥其人，以及許氏的海政概念與作為。不過，許繼祥實施海政的目標是提升領海權，而海軍中執行海政業務的機關，分別為海道測量局與海岸巡防處，有關中國領海權、海測局與海防處的研究著作，前人曾撰文探討。領海權方面，劉利民的《不平等條約與中國近代領水主權研究》，詳述自19世紀中葉以來，外國透過不平等條約，獲取各種特權，侵犯中國領水權的概況，另述及自清末開始，中國漸有領水主權意識，並於民國時期建立領海制度。<sup>5</sup>惟對民國以降，中國如何恢復部分領水主權情況，未能充分探討。另一方面，中國建立領海制度的歷程中，海界委員會是重要的組織，該會成立於1921年，針對中國領海「無界又無權」的問題，歷經半年多的研討，最終詳議中國領海的測定原則，以及籌議引水與燈樓管轄權收回辦法，其議事過程與決策，代表著中國對領海權的理解，而陸燁對該會已有詳盡的研究。<sup>6</sup>但陸氏未進一步深究，該會閉會後，中國對收回領海管轄權一事，除了引水與燈樓事務之外，還有何嘗試與努力。

研究海測局與海防處的著作，金智的專書中關有兩章，探討抗戰前閩系海軍的作為，並使用民國時期海軍部所編的《海軍大事記》，簡略地敘述該局與該處的發展。<sup>7</sup>陳禎祥運用《國防部史政編譯局檔案》，細究海道測量局的成立及其業務，另指出該機關自辦測量

<sup>5</sup> 劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》（長沙：湖南人民出版社，2010）。

<sup>6</sup> 陸燁，〈海界委員會與民初海權意識〉，《史林》6（2014）：140-151。

<sup>7</sup> 金智，《青天白日旗下民國海軍的波濤起伏（1912-1945）》（臺北：獨立作家，2015）。

工作後，消除外國自19世紀中葉以來，擅代中國測繪海圖的理由，從而維護中國的測量主權。<sup>8</sup>1920年代，海道測量局負責興建東沙氣象臺，竣工後交由海岸巡防處管理。東沙氣象臺對於南海主權的維護，郭淵與許峰源均有撰文探討。郭淵的〈論東沙氣象臺的建置與運行〉，敘述東沙建臺背景、原由，以及該臺建成後的運作，並點出20世紀初期，清政府與北京政府早已意識到，在東沙設置氣象臺，乃事關主權之事，不能由人代辦，因而兩次拒絕英國代為建臺的建議。<sup>9</sup>許峰源大量運用《外務部檔案》、《國防部史政編譯局檔案》，探討東沙氣象臺建立的脈絡及其過程，並指出中國欲透過實際經營與管理，宣示南海諸島主權，揭示北京政府維護南海主權的努力。<sup>10</sup>陳禎祥、郭淵與許峰源等人的著作，均指出海測局與海防處的作為，在一定程度上提升了中國領海權，但未說明海軍的職責原為海上作戰，何以另闢蹊徑，從事這些管轄事務來維護中國領海權。

上述先行研究，未見以許繼祥為核心，探討許氏建立海軍海政觀的原委，以及此觀念與海測局、海防處推動的事務有何關聯。職是之故，本文擬以考察許繼祥個人經歷入手，探究許氏在何種背景脈絡下提出海政思想，及其在海政方面的建樹與影響，並透過此文，重新評價民國海軍。史料使用方面，雖然許繼祥沒留下日記，或是回憶錄等個人史料，但許氏是海測局與海防處的創辦者及首任首

<sup>8</sup> 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局維護測量主權之考察〉，「東亞外交史的新視野——外交史研究的新見解與展望學術研討會」，臺北：中央研究院近代史研究所，2015年5月15日；陳禎祥，〈近代中國海道測量業務的籌辦與初期發展（1889-1937）〉，「第十六屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」，長沙：湖南大學嶽麓書院、政治大歷史學系、珠海大學亞洲研究中心合辦，2015年11月7-8日；陳禎祥，〈海軍海道測量局的成立及其初期發展（1921-1929）〉，《政大史粹》29（2016.3）：73-123。

<sup>9</sup> 郭淵，〈論東沙氣象臺的建置與運行〉，《軍事歷史研究》6（2015）：73-81。

<sup>10</sup> 許峰源，〈東沙島氣象臺建置與南海主權的維護（1907-1928）〉，收錄於政大人文中心編，《近代中國外交的大歷史與小歷史》（臺北：政大出版社，2016），179-205。

長，吾人可運用許氏推動政務而留下的史料，解決本文欲釐清的問題。海測局、海防處的業務卷宗，可見於檔案管理局度藏的《國防部史政編譯局檔案》。海軍出版的刊物，諸如年報、紀念特刊或是《海軍期刊》（1932年9月改為《海軍雜誌》），所載的海軍年度或月份工作報告，從中可見海測局與海防處的業務發展。

## 二、早年經歷與參與海界委員會

### （一）以法出仕

許繼祥，福建閩侯人，出生年不詳，畢業於福州鶴齡英華書院（Anglo-Chinese College），<sup>11</sup>後入船政學堂後學堂第十二屆駕駛班就讀，卒業於1892年。<sup>12</sup>福州英華書院是中英雙語制學校，成立於1881年2月，由美以美會教徒張鶴齡捐資，該會傳教士武林吉（Franklin Ohlinger）主持校務，該校著重英語教學，其畢業生英語能力頗高。<sup>13</sup>船政學堂後學堂的學習內容亦以英文為重，19世紀時英國的航海駕駛最為先進，故該學堂聘英人教授，採英語授課。<sup>14</sup>因此，從許繼祥的學歷來看，許氏先至福建英華書院修業，欲奠定英文基礎，後至船政學堂修業時，方能適應全英文授課，最終順利完成學業。

船政學堂後學堂學生，畢業後應派任艦艇初級軍官，<sup>15</sup>但囿於資

<sup>11</sup> 樊蔭南編纂，《當代中國名人錄》（上海：良友圖書印刷公司，1931），268。

<sup>12</sup> 沈天羽，《海軍軍官教育一百四十年》（臺北：國防部海軍司令部，2011），204。

<sup>13</sup> 游蓮，〈美以美會傳教士武林吉研究〉（福州：福建師範大學歷史學系碩士論文，2006），20-21、35。

<sup>14</sup> 陳景輝，〈舊中國海軍的教育訓練〉，收入於福建省委員會文史資料研究委員會編，《福建文史資料（第八輯海軍史料專輯）》（福州：福建人民出版社，1984），94。

<sup>15</sup> 陳景輝，〈舊中國海軍的教育訓練〉，96。

料不足，我們無法得知許繼祥結業後是否有任軍職，只知許氏後至上海，於義大利籍律師穆安素的事務所內充當翻譯。<sup>16</sup>20世紀初，上海外籍律師事務所的雇員，除了陪同其雇主至公共租界會審公廨出庭，另要接受其指導，因而這些雇員從中累積不少實務經驗。<sup>17</sup>許氏並非法學本科出身，何以之後以法學見長，<sup>18</sup>可能在律師事務所任職時透過實務途徑，自行修習的。辛亥革命期間，陳其美在上海建立滬軍都督府，延攬許繼祥為顧問官、交涉司。<sup>19</sup>隔年（1912）春季，滬軍都督府民政總長李平書（1854-1927），鑒於上海華界中的南市、閘北與外國租界交壤，時常發生華洋訴訟案件，因而設置華洋裁判所，任所長之人須深明法學與條約，李氏聽取輿論，請許繼祥出任，並請其擬定開辦章程。<sup>20</sup>

華洋裁判所設立目的乃為捍衛中國司法主權。上海會審公廨成立於1869年，由上海道台、同知任讞員，與外國領事會同審理租界內，華人為被告的民刑案件。<sup>21</sup>但該公廨時有越權之舉，每遇洋商控

<sup>16</sup> 胡濱編，《英國藍皮書有關辛亥革命資料選譯（下冊）》（北京：中華書局，1984），481。關於許氏何以至上海，1914年11月9日的《申報》曾有讀者投書提及，某鉅商林某自滬運布入閩，其提貨單遺失，遭許繼祥拾去，許氏後知林某因喪事不暇取貨，便持單冒領後，將布運銷外郡，林某訴訟許久，皆無法勝訴。最後，林某請其親戚鉅商陳某告官，請官捕之，許氏方逃至上海。此讀者投書雖交代許氏至滬之因，恐有道聽塗說之嫌，又為孤證，可信度尚待確認，見〈海軍鉅案之所聞〉，《申報》（上海），1914年11月10日，第6版。

<sup>17</sup> 張麗豔，〈通往職業化之路——民國時期上海律師研究（1912-1937）〉（上海：華東師範大學歷史學系博士論文，2003），34-35。

<sup>18</sup> 如中日戰爭後曾任海道測量局局長的顧維翰，回憶早年在海測局任職時，稱首任局長許繼祥為知名法學家，見顧維翰，〈主政海道測量局十有二年憶述〉，收入於海軍總司令部編，《中國海軍之締造與發展專刊》（臺北：海軍總司令部，1965），108。

<sup>19</sup> 〈滬軍都督府各部職員表〉，《申報》（上海），1911年11月19日，第18版；〈推定外交人員〉，《申報》（上海），1911年12月3日，第19版。

<sup>20</sup> 〈組織華洋裁判所之手續〉，《申報》（上海），1912年3月2日，第7版。

<sup>21</sup> 陳同，〈略論近代上海外籍律師的法律活動及影響〉，《史林》3（2005）：25。

告，即使被告不居於租界內，常移文當地官府，傳提至上海審理。<sup>22</sup>上海租界領事團更於辛亥革命期間，乘清廷任命的讞員寶頤攜款潛逃之際，全面接管會審公廨。<sup>23</sup>許繼祥接任所長後，援引1876年簽訂的《中英煙台條約》條文，若華人在通商口岸或內地侵害英人身家財產，英公使可派員調查與觀審，許氏從此條文觀之，華洋案件的司法管轄權由案件的發生及關係地決定，上海領事對於租界外的案件，無權提華籍被告人租界會審。<sup>24</sup>因此，許氏布告華洋裁判所的職權大致有二，一是外人欲從華界移提犯人與證人，須由華洋裁判所預審，凡不屬公廨法權範圍，罪名不當或罪證不足，以及身份未明，不予移提；二是洋人控告華人，其刑事發生與租界外，華洋案件由該所審判，除非被告華人不只一人，多數居與租界內，才移歸會審公廨。<sup>25</sup>

原先中國欲傳提租界內人犯，須經上海領事同意及會審公廨預審，而許繼祥擬定的預審辦法，頗有「以其人之道，還治其人之身」的意味，使得許氏當時博得挽回主權之名。但此法一行亦有不良影響，即是上海地方審判廳欲提租界內人犯時，外國領事為報復許氏，不予以同意，使得該審判廳與華洋裁判所產生嫌隙。<sup>26</sup>華洋裁判所於3月初設立，司法部考量上海地區已有地方審判庭，該所職權與審判

<sup>22</sup> 許洪新，〈辛亥革命中上海華洋裁判所初論〉，《辛亥革命與中國近代化學術討論會文集》（上海：上海人民出版社，2012），180。

<sup>23</sup> 孫慧敏，《制度移植：民初上海的中國律師（1912-1937）》（臺北：中央研究院近代史研究所，2012），123-125。

<sup>24</sup> 〈組織華洋裁判所之手續〉，《申報》（上海），1912年3月2日，第7版。

<sup>25</sup> 〈布告華洋裁判所章程〉，《申報》（上海），1912年3月4日，第7版；〈上海華洋裁判所與李鐘鈺〉，收入於「浦東史志」：

[http://szb.pudong.gov.cn/pdszb\\_pddq\\_pdws/2016-03-25/Detail\\_710811.htm](http://szb.pudong.gov.cn/pdszb_pddq_pdws/2016-03-25/Detail_710811.htm)。（2016/4/24 點閱）

<sup>26</sup> 〈且看許蕩屏之繫鈴解鈴〉，《申報》（上海），1912年5月26日，第7版。

庭重疊，又恐租界會審制度波及至華界，6月中旬決定撤銷該所。<sup>27</sup>

許繼祥自華洋裁判所去職後，因其姪業醫時曾為海軍總長劉冠雄（1861-1927）的眷屬治病，便居中安排，使之拜見劉，劉欣賞許氏的法學專業，聘為海軍部法律顧問。<sup>28</sup>1912年9月任海軍部副官，<sup>29</sup>隔年（1913）五月任視察。<sup>30</sup>由於許繼祥處理海軍海琛軍艦與日輪長春丸相碰案得當，該案後送英國在華最高法院（British Supreme Court for China）審問，許氏能按法律力爭有利於海軍判決，深受劉冠雄器重，<sup>31</sup>1914年5月晉升海軍上校，<sup>32</sup>同年7月升任海軍部軍法司司長。<sup>33</sup>

但許繼祥後因審理海軍留日學生求增川資案，處置過當而遭褫職。該案源於海軍留日十九名學生回國時，向學監吳宗璜索取增加川資，許氏得知此事後，以軍法會議審理，援引新刑律第一六五條

<sup>27</sup> 吳明翰，〈民初司法部研究（1912-1914）〉（西安：陝西師範大學歷史系碩士論文，2011），40。

<sup>28</sup> 〈專電〉，《申報》（上海），1912年8月15日，第2版；〈海軍鉅案之所聞〉，《申報》（上海），1914年11月10日，第6版。海軍部確切聘許繼祥為顧問的時間，因無資料可稽，無法得知，只能從《申報》的報導知悉海軍於1912年8月時將顧問許繼祥改任為軍法長，由此推斷，許氏是在8月份之前任海軍部顧問。

<sup>29</sup> 〈九月九臨時大總統令〉，《申報》（上海），1912年9月10日，第2版。海軍部副官職責有八，分別為傳達命令、交際、機密差遣、部內禮儀儀式、部內風紀與保安、軍事會議、圖書模型室與聘僱外國人員，見〈海軍部處務細則〉，《政府公報》207（1912.11.24）：5。

<sup>30</sup> 〈命令〉，《申報》（上海），1913年5月20日，第2版。

<sup>31</sup> 1912年10月，海軍海琛艦與大阪公司長春丸在浦東互碰，均有損傷，雙方彼此索賠而為未能解決，因中國未收回領事裁判權，此案原先應交由上海日本領事審判，但該公司在上海無分行而交由日清公司經理，又大阪公司將長春丸轉租他人，審判問題頗棘手，1913年海軍總司令處決意由第三國公正人秉公判斷，派許繼祥與日清公司經理磋商，後同意由英國在華最高法院審判，許繼祥於審判期間按律力爭，最終審判是有利海軍，大阪公司需賠款7,000兩，參見〈日商不允賠償修艦費〉，《申報》（上海），1913年2月18日，第7版；〈海琛與長春丸互碰案之解決〉，《申報》（上海），1913年5月21日，第10版；〈學生案平反後之海軍部〉，《申報》（上海），1914年12月4日，第6版；〈海軍部呈軍法司司長許繼祥褫職仍令效力自贖文並批令〉，《政府公報》954（1914.12.30）：44。

<sup>32</sup> 〈命令〉，《申報》（上海），1914年5月30日，第2版。

<sup>33</sup> 〈命令〉，《申報》（上海），1914年7月23日，第2版。

騷擾罪，判處首謀吳建等三人監禁十二年，其餘監禁若干年，事後還向總長劉冠雄建議，首謀三人處以死刑。此事為肅政史夏寅官得知，上書大總統袁世凱彈劾許氏，後交文官高等懲戒委員會調查，該委員會查辦後，認為學生雖索取川資，僅有不依長官指揮，以及在長官面前抗言倨傲的行為，但不構成刑律第一六五條強暴脅迫的行為；又許氏建議加處首謀死刑一事，即使意在嚴懲學生，但也懲處過重，執法過於暴戾，因此建議將許氏褫職。<sup>34</sup>

總長劉冠雄頗惜許繼祥之才，極力營救。劉氏向政府表示，海軍正編纂海務裁判權限、防衛領海章程與海軍刑法等相關法規，但海軍又較缺乏法律人才，而許繼祥出身海軍，又長於法律，需借重其才，經劉向大總統袁世凱求情，准許氏褫職後留部效力自贖，<sup>35</sup>因而許氏軍法司司長一職僅任至1914年底。其後，許氏自1915年至1922年出任海軍海道測量局局長前，長期擔任海軍部諮議，<sup>36</sup>僅短暫出任軍需司司長（1916年10月至1917年1月）。<sup>37</sup>

## （二）參與海界委員會

1919年中國參加巴黎和會之際，簽訂《國際航空公約》（Convention for the Regulation of Aerial Navigation），其中第三條規範各締約國可禁止其他締約國航空器飛入軍事區。<sup>38</sup>海軍部主張沿海

<sup>34</sup> 「文官高等懲戒委員會議決書三年第五十二號」（1914年12月5日），〈文官高等懲戒委員會〉，《北洋政府檔案》，收入於中國歷史第二檔案館編，《北洋政府檔案》，第38冊（北京：中國檔案出版社，2010），39-43。

<sup>35</sup> 〈海軍部呈軍法司司長許繼祥褫職仍令效力自贖文並批令〉，《政府公報》954（1914.12.30）：44。

<sup>36</sup> 劉傳標編，《中國近代海軍職官表》（福州：福建人民出版社，2004），78。

<sup>37</sup> 劉傳標編，《中國近代海軍職官表》，85。

<sup>38</sup> 陳禎祥，〈近代中國海道測量業務的籌辦與初期發展（1889-1937）〉，「第十六屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」，長沙：湖南大學嶽麓書院、政治大歷史學系、

要塞應列為禁飛區，禁飛起點自領海界線為始，但中國領海界線未明定，使得海軍平時巡防即無依據，若遇海上糾紛亦難以國際法解決。因此，海軍部向大總統徐世昌建議，由該部與外交部、稅務處召開海界委員會，就本國沿海形勢，參酌各國成例，測定並公布中國領海範圍，籌備領海內事關主權之事。<sup>39</sup>

此案經批准後，<sup>40</sup>海軍部鑑於議定海界事關主權，另呈請府院各派一員與會。海界委員會參與人員如下：府代表為倪文德，院代表為林布隨，外部代表為沈成鵠，稅務處代表為黃厚誠，海軍部代表則為許繼祥。<sup>41</sup>這些委員具有中外交涉經驗或法學專業，除許繼祥如前文所述為海軍內少數精通法學之人外，林步隨為林則徐曾孫，美國西北大學畢業，留學歸國後曾任國務院法制局參事，有精通法學之稱；沈成鵠為沈葆楨之孫，英國倫敦大學政治科畢業，曾任參議廳法律參訂員、外交部僉事、駐仰光領事與駐古巴總領事；<sup>42</sup>倪文德亦因其法學專業曾任海軍部法律顧問。<sup>43</sup>

1921年7月20日海界委員會第一次開會，議定該會職務有二，一為審查海界測量方法，另一為計劃領海內的管轄權，<sup>44</sup>至1922年1月

---

珠海大學亞洲研究中心合辦，2015年11月7-8日。

<sup>39</sup> 「呈為請設海界委員會討論劃定領海界線」（1921年6月25日），〈領海界線畫定案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0010/621/8138。

<sup>40</sup> 「請派員開會討論海界事宜」（1921年7月9日），〈領海界線畫定案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0010/621/8138。

<sup>41</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》（上海：全國海岸巡防處，出版時間不詳），3。此會議筆錄見於「海界委員會會議筆錄」，〈日船越界捕魚案〉，《北洋政府外交部檔案》，中央研究院近代史研究所檔案館藏（以下簡稱近史所檔案館），檔號：03-33-075-01-014。

<sup>42</sup> 陸燁，〈海界委員會與民初海權意識〉，《史林》6（2014）：142。

<sup>43</sup> 〈海軍部呈本部顧問諮議等項員數無多擬暫緩裁汰文並批令〉，《政府公報》1163（1915.8.3）：15。

<sup>44</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，16。

18日閉會，共召開十四次會議。<sup>45</sup>該會開議期間指出領海權的實踐方式，如許繼祥提及政府在其領土實施的管轄權，即為領土主權，領海主權的實踐亦同，但未劃定海界，則管轄權無從行使，主權亦無從發生。倪文德的觀點亦與許氏相同，他說明所謂的領海權，即是「平日施行管領權之專利」。<sup>46</sup>事實上，許、倪兩人對領海權的觀點是源於國際法，據奧本海(L. Oppenheim)所著《國際法》(*International law: A Treatise*)載，一國領土包含其領海，國家可在其領土行使最高權力，在其領海內擁有有漁業、沿岸貿易、警察與管轄權。<sup>47</sup>海界委員會亦提出，中國欲實踐領海管轄權，首先要劃定海界，掌握領海範圍，遇有外交交涉，方能提出經緯度數作為根據，防止他國侵犯主權；<sup>48</sup>而行使管轄權時亦不致於因界線不清，而滋生違抗與糾紛事件。<sup>49</sup>

有關劃界方式，許繼祥指出依國際法規定，領海範圍為距岸三英里，此點毋庸再議，惟須商議海灣與島嶼如何劃界。英、美各國視海灣內水域為其領海，中國是否援例引用；又島嶼環島水域距岸三英里內皆為領海，但中國沿海島嶼遠近紛錯，若遇陸岸與島或島與島相距各逾三英里，形成岸島或兩島領海間有餘界，又可供船隻錨泊，此餘界若視為公海，交戰國可在此錨泊軍艦，並行使捕獲與查驗權，中國便無法善盡海戰時中立國的權利與義務，因而海島領海範圍是否仍以三英里劃界，尚待確認。<sup>50</sup>

<sup>45</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，108、119。

<sup>46</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，4。

<sup>47</sup> L. Oppenheim, edited by Ronald F. Roxburgh, *International law: A Treatise, Vol. I.-Peace, Third Edition*, (London: Longmans, Green and Co., 1920): 307-308, 336-339

<sup>48</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，36。

<sup>49</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，4、45、48。

<sup>50</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，18-25。

海界委員會參考成文國際法、各國慣例與國際法學說後，議決中國領海劃界方式，領海範圍由沿岸低潮之地點為起點，向外展延三英里；又據奧本海所著《國際法》，指出海灣內沿岸土地同屬一國者，可視為其領海，中國海灣符合此條件，灣內水域即為領海；島嶼劃界方式，經委員會商請外交部令駐外公使調查，據駐英公使顧維鈞與駐美公使施肇基回覆，英美兩國仍以環島嶼三英里為領海，因而中國沿海島嶼劃界亦比照辦理。<sup>51</sup>因中國以往的海圖多由外國代測，其不一致處頗多，不宜作為劃界依據，委員會建議劃定海界由自測海道入手，另建請政府設置海道測量局專責此事。<sup>52</sup>

至於領海內管轄之事，許繼祥提出引水與燈塔二事關係軍事，建議委員會詳議管轄辦法。<sup>53</sup>許氏指出，各國主張引水應由本國人擔任，其理由有三，引水嚮導為地主之事，屬於本國人民專利；本國引水引領外國船隻行經海口要塞時，可監控外人是否有收集情報；排除外國人擔任我國領水，以免戰時為敵國所用。<sup>54</sup>但中國自1868年與各國簽訂〈引水總章〉，該章規定與中國有條約各國之民，欲任引水者准予充當，並由海關與各國領事官負責考選與管理，<sup>55</sup>至此中國即喪失引水權。

海界委員會針對引水權喪失問題，提出幾項補救辦法，在制度層面上，建請政府訂立有利於本國引水的規章，取締外籍引水，並明確規定舊引水章程不適用中國與他國交戰或戰時中立期間；在培養本國引水人員方面，由海軍部籌辦引水教練機構，增加華籍引水

<sup>51</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，53。

<sup>52</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，120。

<sup>53</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，7。

<sup>54</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，5-6。

<sup>55</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，26。

的數量及其專業；最後，建議政府師法日本收回引水權的方式，由招商局轄下的水險公司擴大服務範圍，凡本國船隻雇用本國船員與引水，但外國水險公司不予承保，則由該公司酌保險。<sup>56</sup>

燈樓管轄方面，許繼祥談及海關洋員雖為中國政府雇員，平時負責管轄燈塔標識，但戰爭爆發時，就其母國法律及其道德要求兩方面來審視，均無代中國抵禦外侮的義務，洋員在中國戰時或執行中立時，能否為中國承擔軍務與國際法上的責任，頗有疑慮。因此，海關平時參用洋員管轄燈塔尚無妨，全數換用華員亦不可行，建議在中國戰時或中立時交由海軍管轄。<sup>57</sup>其他委員亦認同許氏看法，議決由海軍行文稅務處，請該處飭令海關遵照辦理，並請海軍派員與海關籌商戰時接管辦法。<sup>58</sup>

由上所述，海界委員會可能是中國首度對領海劃定與管轄事務所召開的會議，標誌著中國對領海權及其實踐方式的理解。在該委員會中，海軍扮演頗為關鍵的角色，因其平時巡防之故，深切體認掌握領海範圍的必要性，又因籌備海防，注意到引水與燈塔二事的管轄關係軍事，早已針對領海劃界與管轄權有所留意與研究，因而海界委員會召開後，由海軍代表許繼祥主導議程，負責提出議案供全體委員議決。許氏也因參與海界委員會的緣故，對領海管轄權頗有深刻的認知，有助於他日後接掌海道測量局與海岸巡防處時發展出「海政」觀念。

<sup>56</sup> 陸燁，〈海界委員會與民初海權意識〉：148。

<sup>57</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，55-56。

<sup>58</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，59-60。

### 三、創建海政機關與建立海政概念

#### (一) 開辦海道測量局與強化海權觀念

海界委員會閉會後，海軍部草擬〈海道測量局條例〉，送交國務會議審查，另建議簡派海軍中精通外交的上級軍官充任局長，<sup>59</sup>該條例後於1922年2月25日通過。<sup>60</sup>海道測量局局長一職，海軍指派許繼祥擔任，負責籌辦事宜。<sup>61</sup>因海關較早辦理測量事業，許氏與海關接洽，以尋求協助。兩方經商討後，海關副巡工司米祿司（S.V. Mills）協助人員培訓，並負責規劃測量工作，而經費來源，經北京外交團同意後由關餘項下支付，最終該局於9月開辦測量業務。

海界委員會開會期間，許繼祥提出領海權的實踐在於管轄，管理之事除了事關軍務的引水與燈塔之外，未談及其他事務。許氏擔任海測局局長期間，更進一步擴充管轄事務的範圍。他認為領海權並非空談法理即能擁有，須主管領海施政，彰顯自主能力，方能維護。領海施政首要是測繪海圖，明瞭海岸形勢與水道深淺，其效用除了掌握領海範圍之外，亦可供船隻識別航向，以利航行。海圖既備，接著要建設燈塔、浮樁與羅經臺等導航設施，確保船隻航安。在維護船舶安危方面，編練巡艦專責禦盜、護漁與救生，設無線電氣象臺播報氣象。上述的領海施政名為「海政」，但自晚清以來皆操於外國人之手，如英國海軍測繪中國海圖，法國傳教士主持徐家匯

<sup>59</sup> 「海界委員會呈國務院文」（1922年1月），〈領海界線劃定案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0010/621/8138。

<sup>60</sup> 〈大總統指令第440號〉，《政府公報》2150（1922.2.26）：5。

<sup>61</sup> 「海軍部部令第24號」（1922年2月17日），〈海道測量局編制案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0010/581.4/3815.7。

氣象臺，海關洋員管理導航設備，若中國不治理這些事務，卻由他人代為，既失自主又處於被動。<sup>62</sup>

在此海政的構想之下，許氏致力發展海測局測量業務，因中國喪失測量主權之由，在於未發展測量事業，致使外國以公安為由進行私測，若中國開始自辦測繪業務，便能收回主權，外人越俎擅測之舉即能斷絕。<sup>63</sup>許氏先擴充測量艦，原先海軍僅撥楚有軍艦兼任測量任務，許氏於1924年向海軍部爭取，撥專艦予海測局，其後得到海鷹與海鵬兩砲艇，兩艇經改造後另取名為景星與慶雲；另考量景星與慶雲為近港測量艇，無法擔任外海測量任務，同年6月另向英國船商洽購亞蘭大艦，艦款付清後，該艦於1925年初駛返中國，並命名為甘露艦。海測局工作推展方面，在建局初期，一面進行長江測量工作，一面進行領海測繪，領海圖經實測後於1923年3月製成，共成圖15幅、說略1件，但北京政府未公布此圖，僅予以備案存查。<sup>64</sup>

1925年許氏為提高該局測量軍官的專業，以及掌握新興測量技術，組織兩考察團，分別赴歐美與日本等地，考察先進國海測機構與儀器工廠，並至美日兩國海測局實習。此舉得到不少效益，如收集他國海測局組織辦法，作為日後調整組織架構的藍本；引進新式儀器，並建立適用於該局的儀器清單；為比肩他國海測局，1930年代該局逐步擴充業務，先後發行航船佈告、潮汐表與燈塔浮樁表。<sup>65</sup>

<sup>62</sup> 海道測量局，《民國十二年海道測量報告書》（上海，海道測量局，1923），1-3。此報告見於「海軍部函送海道測量局報告事」（1924年1月23日），〈海道測量〉，《北洋政府外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號：03-06-047-01-001。

<sup>63</sup> 海道測量局，《民國十五年海道測量局報告書》（上海：海道測量局，1926），1-2。

<sup>64</sup> 陳禎祥，〈海軍海道測量局的成立及其初期發展（1921-1929）〉：89、97-101。

<sup>65</sup> 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局的出國考察活動及其影響〉，「百變民國：民國史百年來的演進與變革工作坊」，臺北：國立政治大學歷史學系、政大歷史所近現代史讀書會合辦，2016年3月12日。

值得一提的是，許繼祥為彰顯海測局對領海測繪的管轄權，在該局成立之初，透過外交部照會各國駐華公使，禁止外人私自測繪中國領海。<sup>66</sup>1923年英國海軍鑒於近來輪船噸位增大，香港以西的舊海圖已不適用，擬重測此海域，惟需借用中國所屬群島，設立測量標柱以利作業，經英公使麻克類（James Ronald Macleay）向中國詢問借用事宜，海軍部接獲此事後交由許繼祥研擬，並由其負責與英方接洽。許氏以英方測量計畫係為增進航安，應予以准許，惟英人此次測量區域包含中國領土與領海，為維護主權起見，海測局須派兩名軍官隨英艦測量，作為中國測政代表。待英海軍於1924年11月正式開測香港以西海域之時，即依許氏所擬辦法，由海測局派員隨艦。至此，中英雙方形成慣例，英海軍在1924至1931年期間續測香港以西海域時，即依1923年的處理方式行事（參閱表1）。

海測局禁止他國擅測，何以奏效又能維護中國主權？因19世紀中葉以來，外國擅測中國海域的理由，除了片面解釋中法與中英天津條約中有關軍艦保護商船的條文，擴大詮釋測量工作亦是保護商船之舉，或反駁條約中無明文限制不得私自測繪外，另主張因中國未發展海測事業，無法製圖供中外船隻使用，但為維護航安起見，他國可代中國測繪海圖。海測局開辦後，正是以釜底抽薪的方式，杜絕他國擅測中國海域的藉口。<sup>67</sup>至於海政中有關燈塔、浮樁的管轄，已如前述，海界委員會已做權限劃分決議，平時仍由海關主管，戰時或實行中立才交由海軍管轄，因而許氏毋須留心此事務。

<sup>66</sup> 全國海岸巡防處校刊，《海界委員會會議筆錄》，124。

<sup>67</sup> 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局維護測量主權之考察〉，「東亞外交史的新視野——外交史研究的新見解與展望學術研討會」，臺北：中央研究院近代史研究所，2015年5月15日。

表1：海測局派任視察英艦測量軍官

年份	英人測量工作時間	中國視察軍官
1924	11月間	陳嘉楨
1925	10/24-10/30	陳嘉楨
1929	10/22-11/30	葉裕和
1930	10/20-11/27	葉可松
1931	10/17-12/05	陳紹弓

資料來源：「海道測量局呈報海軍部文」（1924年10月17日），〈海道測量案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0012/940.1/3815；《民國十四年海道測量局報告書》，7-8；「海道測量局呈文」（1930年2月7日）、「海道測量局呈文」（1930年12月11日）、「海道測量局呈文」（海軍部1932年1月6日收文），〈視察英艦測量香港案〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0018/940.7/3621。

## （二）設立海岸巡防處與增進人民海岸安全

海測局於1923年3月畫畢領海圖，許繼祥另建議海軍，籌備領海內的保安措施。他提及各國在其領海內均設有無線電臺與觀象機關，傳報氣象警報，或在遇霧之時可以無線電引領船舶航向，並置巡防艦救護遭難船隻，緝捕海盜與走私。若僅掌握領海界線而不進行保安施政，領海管轄權易旁落他國手中，則貽患無窮。<sup>68</sup>在許繼祥的海政構想中，保安施政是實踐領海權的方式，若致力追求領海權則能得到，不求則會失去，因海為船舶公共航路，若領海內促進航安的施政未全，以致妨礙公安，他國可持公益理由代為之，不能以

<sup>68</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈海軍總長文」（海軍部1924年3月14日收文），〈領海界線劃定案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0010/621/8138。

越俎代庖之由來抗議。確保航安的施政有二，一是輔助航海，測製海圖即是一例，另一是提供警衛。中國因閉關自守，不知領海權為何，致使中國海域由英海軍代為測製海圖，海上警衛部分，亦由外人為之，如英海軍在廣東沿江、香港附近海域設艦巡防，在長江設立揚子江艦隊。中國維護沿海治安，雖然有各省水上警察或是鹽稅緝私各機關，但因省屬不同或任務各異而有隔閡，因而許氏建議海軍，籌辦全國海岸巡防處（南京國民政府時期改為「海岸巡防處」），統一辦理海上防護與治安事宜。

由於籌辦海防處所需經費甚鉅，1923年之時許繼祥先與海關巡工司額得志（T. J. Eldridge）商議，該處經費計畫由50里內常關船鈔項下支付，其執掌有六，分別為：（一）制止偷漏違禁物品；（二）制止海盜；（三）救護沉舟及海上遇險；（四）保護漁業；（五）警報氣候；（六）推廣民船航路設備，先擇吳松至廈門一區實施。其後，許氏將此草案呈報海軍部，後於同年9月准予籌辦，隔年（1924）6月海軍部再將此案上呈大總統，經國務會議議決同意，並簡派許繼祥兼任全國海岸巡防處處長，該處於1924年7月2日正式開辦。

海防處的兩大工作，一為設電臺以防風警，另一置艦以防盜警。雖然海關早已設臺傳報氣象警報，但其警信傳達範圍限於通商口岸，除輪船外中國民船無法享用其服務，僅能依傳聞風信，或以未獲證明的俗諺來掌握氣象變化，時有遭難之事。該處有鑑於此，勘查江、浙洋民船漁船航線後，先在江蘇省崑山、浙江省沈家門二處籌設無線電臺，負責氣候觀測與預報、指導船舶方位與通報救護難船。<sup>69</sup>沈家門電台先於1925年2月成立，崑山臺則與另新增的坎門、

<sup>69</sup> 全國海岸巡防處，《民國十三年全國海岸巡防處報告書》（上海：全國海岸巡防處，1924），1-6、15-17。此報告書見於「函送海岸巡防處第一二屆報告書希查收以備參

廈門兩臺一同於1926年設置完成。<sup>70</sup>此外，海防處為因應設臺後需配置專業人員，乃於1925年8月開辦無線電臺報警傳習所，以培訓電台人員具備電報、簡單氣象觀測、信號與海上救生等基礎能力。<sup>71</sup>

巡防艦組建方面，海防處1924年7月向歐脫納洋行訂購巡邏艇一艘，該艇與挪威海岸巡防處所用船艇為同款，並於11月試水，編為海防第一號巡艇，船名為「長風」，其動力係以船帆與電機並用，排水量72噸，因其吃水較淺，追緝海盜時可航行近岸淺水處。不過，海防第一號巡艇雖靈敏，適於追盜，但鎮攝力仍感不足，該處於1925年3月向福建省調撥福康運艦，將其配置軍械、無線電機後，投入巡防工作，該艦排水量700噸，編為海防第三號巡艦，改艦名為「秋陽」。同年（1925）月，海防處以滬廈間防區遼闊，僅以一艦一艇巡查，仍感不足，續向閩省調撥永福艦，以資運用，改裝後編為海巡第五號巡艦，並命名為「紫電」。<sup>72</sup>這三艘艦艇，平時巡弋閩浙洋面，以防中國商船或漁船被劫，但該處成立初期艦艇數量仍不敷用，有時尚需商請海軍總司令部派軍艦或砲艇前來支援，或是聯絡鄰近省分緝私隊增援。<sup>73</sup>

---

考」（1926年3月3日），〈海道測量〉，《北洋政府外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號：03-06-047-02-028。

<sup>70</sup> 〈專載：海軍沿革史〉，《海軍年報（民國二十八年）》，收入於殷夢霞、李強編，《國家圖書館藏民國軍事檔案文獻初編》，第9冊，263-264。

<sup>71</sup> 全國海岸巡防處，《民國十三年全國海岸巡防處報告書》，22-25。

<sup>72</sup> 全國海岸巡防處，《民國十四年全國海岸巡防處報告書》（上海：全國海岸巡防處，1925），7、9。此報告書見於「函送海岸巡防處第一二屆報告書希查收以備參考」（1926年3月3日），〈海道測量〉，《北洋政府外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號：03-06-047-02-028。

<sup>73</sup> 全國海岸巡防處，《民國十四年全國海岸巡防處報告書》，9-14。

### （三）建設東沙氣象臺宣示中國主權

中國對東沙島的建設籌畫，最初是源於海關。1868年，海關曾擇定二十處，興建燈塔，其中包含了東沙島，但其後並無下文而未付諸實行。<sup>74</sup>20世紀初期，東沙島曾引起主權爭議事件，促使中國注意此島的建設。日商西澤吉次（Nishizawa Yoshiz, 1872-1933）見該島為無人島，其土又富含磷質，1907年率工人登島開發。隨後，清政府認為東沙島向來是中國漁民活動場域，西澤的舉動已損害其權益，在掌握事況後，1909年向日方交涉，歷經一年多的時間，方與日本簽訂交還東沙條款，由中方購買西澤在島上的投資事業，西澤再將東沙島歸還。另一方面，1909年5月英國向清政府提議，在東沙島設置無線電氣象臺，測報氣象資料，保障船隻航行安全。清政府為維護主權，決定辦理此事，並交由廣東方面負責。籌辦期間，清政府曾派電報員至香港天文臺研習，預於日後派往東沙島服務，後因辛亥革命的爆發，東沙島氣象臺的建設遭到擱置。<sup>75</sup>

1920年代，英國再向中國提起東沙島氣象臺設置一事。1923年6月底，英國駐華公使館向中國建議，東沙島位於颱風進入中國海面路線之上，若在該島設立無線電氣象臺，即能在颱風接近之時，預先發送警報，將裨益香港與珠江口外往來船隻。中國政府若籌款困難，英方可出款興建，至於管理與修護事項則交由海關經理。主管海關的稅務處接獲英方訊息，表示考慮英方提議，惟此事關係海軍，因而詢問海軍部意見。<sup>76</sup>海軍認同東沙島有設臺之必要，但建臺一事

<sup>74</sup> 郭淵，〈論東沙氣象臺的建置與運行〉：74。

<sup>75</sup> 許峰源，〈東沙島氣象臺建置與南海主權的維護（1907-1928）〉，收錄於政大人文中心編，〈近代中國外交的大歷史與小歷史〉，183-188。

<sup>76</sup> 「稅務處函海軍部文」（1923年6月30日），〈東西沙群島開發案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0012/944/5090。

屬於海道測量局執掌，<sup>77</sup>因而將此事交由該局局長許繼祥辦理。<sup>78</sup>

對於東沙建臺一案，許繼祥力主由我方自辦，其所持理由有三，一是不使管轄權混淆，因東沙島屬中國土地，其地上建築物與土地有連帶關係，若接受英方出資興建，此無線電氣象臺即屬租借與英人，此舉有礙中國對該臺的管轄權；<sup>79</sup>其次是基於軍事觀點，因東沙島居馬尼拉、臺灣、香港、瓊州與汕頭各地之間，可在該島設置油棧接濟遠航潛艦，配置電臺為軍機傳報消息，若此臺由中英合辦，其流弊甚多；<sup>80</sup>其三是強化中國對東沙島的主權，東沙屬於海中一巨礁，其地歸屬於何者，以國際公法而言以何國人民最初居住為準，清末日人占東沙一案，清廷以島上有中國漁民所建小廟為由，力主該島主權應屬中國，以之向日人交涉，方收回該島。但現今東沙島並無中國居民，該島隸屬中國僅有其名，待無線電氣象臺與燈塔建成，提供觀象服務，中國擁有東沙主權方才實至名歸。<sup>81</sup>

1924年6月許氏鑒於海關巡工司額得志曾於1911年前往東沙測量繪圖，並報告該地多砂礫，土質含磷，水中含毒，不適用於人居住，因而派海軍中校江寶容、海防處技術主任方肇融會同英方人員勘查東沙島，經實勘後發現，東沙雖土質含磷，島上井水可用多種方法

<sup>77</sup> 海道測量局的職掌之一即為規劃設置沿海無線電羅經臺事項，見〈修正海道測量局條例〉，《政府公報》3292（1925.5.31）：21。

<sup>78</sup> 「抄致蔡會辦函稿」（1923年7月9日），〈東西沙群島開發案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0012/944/5090。

<sup>79</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈海軍總長文」（1924年4月26日），〈東西沙群島開發案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0012/944/5090。

<sup>80</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈為籌備建臺事」（1925年4月24日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>81</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈海軍總長文」（1925年12月6日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

過濾有害物質，如用煮沸與濾水法，或是簡單化學方法使之沉澱，便可飲用。許氏確認該島適於人居後，計畫設置發送能力700英里以上電臺與燈塔各一座。<sup>82</sup>

1925年春，許繼祥建議西沙群島無線電氣象臺應亦應籌建，許氏提及西沙所處位置東瞻呂宋，西顧東京（今越南河內），南襟安南，北枕香港，居於美、英、法三國屬地航線必經之路，因該群島地勢平坦開闊，陰天之時便若隱若現，若遇風信突變，狂風驟起時常使船隻傾覆。若中國不自行建臺，英、美、法三國可能合辦，或是私自興築。另一方面，中國若不在西沙建設，他國可在該處儲油或建立電臺，以利其飛潛作戰。因此，中國為保衛領海權起見，應在西沙設臺，杜絕他國覬覦之心。西沙臺設備規格仿東沙即可，其無線電機電力毋須強大，僅需通至東沙即可，再由東沙臺轉發訊息。<sup>83</sup>總計東沙與西沙兩氣象臺籌建經費共288,000元，經海軍部於國務會議中提案，<sup>84</sup>獲得同意，該會議決議由財政部將所需經費分期撥付。<sup>85</sup>

在爭取政府撥款援助建臺經費之際，許繼祥一面推進工程進度，派工程師與香港英方人員交換建臺意見，接著登報招工興建，分別由士達洋行負責建築部分，西門子公司承辦無線電機，瑞典洋

<sup>82</sup> 海道測量局，《民國十三年海道測量局報告書》（上海：海道測量局，1924），14、16-20。此報告書見於「海道測量局局長呈送第二屆報告書」（1925年3月12日），〈海道測量〉，《北洋政府外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號：03-06-047-02-001。

<sup>83</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈為西沙群島應即為建設事」（1925年4月24日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>84</sup> 「東西沙兩島建築觀象無線電臺估計經費議案」（1925年7月2日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>85</sup> 「臨時執政府秘書廳公函第1371號」（1925年7月4日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（一）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

行經辦航海燈，怡和洋行包辦觀象儀器。<sup>86</sup>又因應東沙開臺，選派海軍軍官黃琇等人至徐家匯天文臺，以及北平、青島與香港各觀象臺實習，於1925年冬季學成。1926年春季東沙臺工程完竣，黃琇等人奉派至東沙裝設各種測候儀器，4月先著手氣候觀測，6月氣象臺正式成立，7月開始按日廣播遠東氣象概況與暴風警號。<sup>87</sup>至於東沙臺管轄歸屬，海軍部採納許繼祥建議，因海軍已在東沙設臺，其地又無居民雜處，將該島劃為海軍軍事區域，歸海軍管轄，經國務會議議決照辦。<sup>88</sup>該部又衡量氣象臺係屬航海公安事務，屬海防處執掌，因而將東沙臺歸該處監督辦理。<sup>89</sup>

東沙臺能興築，實賴許繼祥不辱使命。東沙臺興建費總計約為200,000元，國務會議原通過由財政部分期撥付，但財政部僅支付25,000元，而許氏為渡過此困境，先借撥海防處費用，或以該處名義先賒欠款項，幾至受人控訴，情況甚為狼狽。東沙島無線電機費用僅付予西門子公司一成，尚欠美金38,600元，海防處無力付清，許氏希望由海軍部協助，另請該部催促財政部儘速照原決議撥款。<sup>90</sup>

東沙臺修建費用支絀已如上述，原先決議一併興建的西沙臺亦因經費無著而無下文。東沙臺開辦後，許繼祥接續籌辦西沙建臺事

<sup>86</sup> 海道測量局，《民國十四年海道測量局報告書》（上海：海道測量局，1925），10。此報告書見於「函送海道測量局第三屆報告書」（1926年3月9日），〈海道測量〉，《北洋政府外交部檔案》，近史所檔案館藏，檔號：03-06-047-02-029。

<sup>87</sup> 黃琇，〈東沙島近三年來颶風之經驗（民國十五年至十八年止）〉，《海軍期刊》2.3（1929）：53。

<sup>88</sup> 「海軍部訓令」（1926年1月26日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>89</sup> 「海軍部訓令」（1926年4月16日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>90</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈海軍總長文」（1926年6月18日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

宜，1926年6月間向海關商借海清巡船，並派東沙氣象臺代理臺長許慶文前往西沙勘查。許慶文實察後，以西沙群島中的茂林島（Woody Island，今永興島）最適於建臺，乃因該島面積頗闊，日人為採該島鳥糞，早已在島上建有碼頭、輕便鐵道與房舍，這些建設便於之後船舶起卸建臺材料，而島之北高50尺，可於此處建造燈塔。<sup>91</sup>原先西沙臺屋與鐵塔兩草圖已繪畢，海軍部亦予以批准，該部另請外交部與駐京日使交涉，由日使飭令日人嗣後不得在西沙茂林島經營各業，惟因請領經費無著，建臺工程因而停擺。<sup>92</sup>

此外，許繼祥自1922年就任海道測量局局長，1924年兼任海岸巡防處處長以來，一直是這兩個機關的首長，<sup>93</sup>1927年3月24日卻遭北京政府撤職，<sup>94</sup>外界咸信應與東沙建臺時工人遭難一事有關。<sup>95</sup>1925年海防處招工興建東沙島無線電臺與燈塔，此項建築工程由士達洋行承攬後，再由上海王疇記營造廠承造，該廠招工匠一百餘人，由工頭張生才率領，前往東沙興工，許繼祥另派許慶祥為總辦，負責監工。其後因工程延宕，所帶食料不多，有斷炊之虞，許慶祥則乘青陽輪由香港運抵機器時搭船回港，工人原以為許氏會設法接濟，卻渺無音訊。島上工人因水土不服，藥品不足，致使六十餘人死亡。據其餘存活工人轉述，他們運用建成的無線電臺，發電報向許慶文

<sup>91</sup> 「海道測量局局長許繼祥呈海軍總長文」（1926年8月4日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>92</sup> 〈海政進行之績效〉，《海軍部成立二週年紀念特刊》，（南京：海軍部，1931），147-148。「海軍部呈國務院文」（1926年9月4日），〈東沙群島無線電觀象臺籌建案（二）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0013/927/5090。

<sup>93</sup> 劉傳標，《中國近代海軍職官表》，115-116。

<sup>94</sup> 〈昨閣議准王寵惠給假〉，《申報》（上海），1927年3月26日，第4版。

<sup>95</sup> 〈海岸巡防處近況〉，《申報》（上海），1927年3月27日，第12版。

與王疇記乞援，但皆置之不理，又因工人多寧波人，致電向寧波同鄉會請其營救後，政府方才派遣海關海星輪前往援救，方才脫離險境。<sup>96</sup>寧紹兩旅滬同鄉會積極商議，責成王疇記酌量撫卹，<sup>97</sup>另向時任海防處處長的許繼祥磋商撫卹辦法。其後，此事受國民政府北伐影響而擱置，<sup>98</sup>至1929年該會再向國府請願，政府飭令海軍辦理撫卹事宜。<sup>99</sup>

#### 四、許氏海政作為的影響

##### （一）海軍建立海政觀念

許繼祥可能是海軍中首度倡議海政之人，其思想亦影響海軍高層，從而民國海軍開始擁有海政觀念。最顯著的表徵即是南京國民政府時期的海軍部，或是抗戰結束後海軍總司令部編制中，皆有主管海政的司或署。北京政府海軍部執掌之中有測量與海上保安等事項，但歸入軍務司統轄，顯示該部設立之初僅將這些事項視為海軍軍務而非海政。<sup>100</sup>俟許繼祥在1920年代先後開辦海測局、海防處兩機關後，並鼓吹海政思想，至南京國民政府時期，海軍部成立重新釐定官制之時，在部中新增海政司，其主管事項已如前述，即如許

<sup>96</sup> 〈東沙荒島勞工被困詳情，工人多數病死〉，《申報》（上海），1925年11月16日，第7版。

<sup>97</sup> 〈台州同鄉會緊急會紀為工人赴東沙島慘死事〉，《申報》（上海），1925年11月27日，第14版。

<sup>98</sup> 〈東沙島因公身故工人家屬請恤〉，《申報》（上海），1929年1月9日，第15版。

<sup>99</sup> 「國民政府文官處公函」（1929年3月4日），收入於〈有關國民政府在南海諸島設置無線電台等設施一組史料〉，《民國檔案》3（1991）：47。

<sup>100</sup> 軍務司執掌中有關海政事項，計有五項，分別為測繪江海各線路及軍港要港、調製頒布航路圖誌及航路通則、關於領海界線、調查沿江沿海燈塔浮樁、航海之保安及頒布航路警告等事項，參見〈海軍部官制〉，《政府公報》125（1912.9）：5。

氏所提的海政範圍，諸如測繪、海上治安維護與氣象觀測等事。中日戰爭結束後，1946年8月1日海軍總司令部由原軍政處海軍署改編，隸屬國防部，司令部中設總務、醫務、軍法與編纂四處，以及第一至第五等五署，<sup>101</sup>其中第三署主管海政事項，其下有海事、港務兩處，分別管理航務、海道測量、氣象、保安、港灣管理與打撈引水等事務。<sup>102</sup>

另一明顯案例，則是1928年時任國民革命軍海軍總司令的楊樹莊（後任海軍部首任部長），曾向國民政府提議設置海政籌備處。楊氏向政府說明海政與領海主權有關，力主設置該籌備處。他提及民國成立後仍承清代之舊，海政事項多半託付外國客卿，以致各商口水道測量、江海燈塔浮樁與引港等業務，均為外人所共管，浸趨於積重難返之勢，欲挽回主權則非注重海政不可。又領海權並非徒擁虛名即能擁有，須完善領海內種種施政，諸如劃定領海界線、設置沿海各口氣象臺、燈塔浮樁之設置、播報氣象警報、救災準備、江海水道測量、海岸電信交通與緝捕海盜等要政，善盡保護海上公安的義務，方可保持領海權。<sup>103</sup>

中央政治會議將楊氏提案，照國民政府委員會第42次會議決議，交由外交、交通與財政三部洽辦。<sup>104</sup>三部會商後，以楊氏所提應收回海上行政權一事，乃為當務之急，但其所列舉各海政事務非

<sup>101</sup> 「海軍總司令部三十五年度工作報告書」，〈海軍總部工作報告案（三十五年）〉，《國防部史政編譯局檔案》，檔案管理局藏，檔號：B5018230601/0035/109.3/3815.2。

<sup>102</sup> 海軍總司令部編，《海軍總司令部編制草案》（南京：海軍總司令部，1946），19-21。

<sup>103</sup> 〈楊樹莊函林森附件〉（1928年3月9日），〈海軍改制〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042420-0001-011。

<sup>104</sup> 〈中央政治會議函國民政府〉（1928年3月15日），〈海軍改制〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042420-0001-014。

專屬海軍執掌，其中有涉及外交、財政與交通三部的管轄範圍，<sup>105</sup>經協調後不設海政籌備處，改設海政籌備委員會，由外交、財政、交通與海軍總司令為當然委員，各部可視事務簡繁，指派二至四人為專任委員。該委員會的職責，專就海政、航政與收回海權等事務，提供其建議。<sup>106</sup>雖然楊樹莊設立海政籌備處的期望落空，筆者又囿於史料不足，無法確認海政籌備委員會是否有運作，但楊氏向政府提議，所列出應設置海政籌備處的主張，實與許繼祥想法相去不遠，如領海權須完善領海內的施政方能擁有，或是中國應發展海政，才能改善由外國客卿代為管理的局面。

1931年底海軍首任部長楊樹莊辭職後，部長一職由該部政務次長陳紹寬於接任。<sup>107</sup>陳氏受許繼祥影響，推行部務時亦有海政觀念。1931年2月陳紹寬在中央無線電廣播電臺演講〈海政關係國防〉一文，陳氏提及測量港口與緝捕海盜為海軍海政要務之一。<sup>108</sup>海軍專為海防處建造的十艘砲艇，自1932年開工以來，至1933年時陸續建成江寧、海寧、撫寧與綏寧四艘砲艇，陳氏除期許新船投入巡防後可增進防務外，更希望海軍日後能逐一完善保安方面的海政，諸如救助難船、巡緝海盜、保護海產與防止違禁走私等事，以充分實力保全領海權，杜絕外國窺伺。<sup>109</sup>陳氏有關海上保安施政的談話，其概念亦似許繼祥所提，即認為自辦海政方能杜絕外國代庖侵權之

<sup>105</sup> 〈外交、財政與交通三部會呈國民政府文〉（1928年5月21日），〈海軍改制〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042420-0001-032。

<sup>106</sup> 〈外交、財政、交通三部與海軍總司令會呈國民政府文〉（1928年9月25日），〈海軍改制〉，《國民政府檔案》，國史館藏，典藏號：001-042420-0001-037。

<sup>107</sup> 劉傳標編，《中國近代海軍職官表》，172。

<sup>108</sup> 陳紹寬，〈海政關係國防〉，收入於高曉星主編，《陳紹寬文集》（北京：海潮出版社，1994），64-65。

<sup>109</sup> 陳紹寬，〈江寧、海寧、撫寧、綏寧四艇告成與江海防務之關係〉，收入於高曉星主編，《陳紹寬文集》，119-120。

弊。從上述海軍部前後兩任部長的作為或談話，可看出許氏的海政主張，在一定程度上影響了海軍高層。

## （二）增進中國人民海上安全

以許繼祥的海政觀而言，中國要以自力方式，完善領海施政，免除外國代庖的舉動，方能維護領海權，而先後開辦的海道測量局、海岸巡防處即是擔負此項使命，惜因財政困難，這兩機關提供的服務未能遍及全國，僅限於浙閩沿海，雖距完善海政的目標仍屬未竟之業，但另一項意義是中國已開始注意領海施政，部分中國人民已受惠於此，其在海上的生命與財產安全受政府保護。

海道測量局自許繼祥開辦，迄至中日戰爭爆發而局務停擺為止，其工作成果是測量長江與閩浙沿海海域。長江測量自1922年開工，耗費約七年多之久，1929年測竣江陰至漢口段水道，共出版26幅水道圖。1930年開始複測長江，更新水道圖，此項作業於1937年完成。沿海測量部分，待長江測量完工後，方於1930年著重測繪閩浙海域，至1937年止共完成16幅海圖（參閱表2）。<sup>110</sup>

海道測量局自辦測量業務，稍能改善外人代製海圖之弊。19世紀中葉，中國未發展海道測量事業，因而中國海圖多由英國海軍測製。<sup>111</sup>英國約於1840至1850年代完成珠江口至長江口海圖，1850至1860年間測繪膠州灣至鴨綠江口，19世紀末期，除了江蘇北部海區

<sup>110</sup> 陳禎祥，〈近代中國海道測量業務的籌辦與初期發展（1889-1937）〉，「第十六屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」，長沙：湖南大學嶽麓書院、政治大歷史學系、珠海大學亞洲研究中心合辦，2015年11月7-8日。

<sup>111</sup> 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局維護測量主權之考察〉，「東亞外交史的新視野——外交史研究的新見解與展望學術研討會」，臺北：中央研究院近代史研究所，2015年5月15日。

與未開發港灣外，英人大致完成中國沿海的測繪。<sup>112</sup>英國所製之圖，也有些缺點。英人側重的測量區域，不是中國民船的航路，而是外國輪船必經水域；<sup>113</sup>英版海圖製成後，英國為改正海圖，多由駐中國水域的測量船隻進行複測，但這項作業時常斷斷續續，未能如期更新，海員僅能使用過時海圖。<sup>114</sup>

1920年代之際，海員使用的興化海圖，係英國海軍於1886年繪製的，因久未更新，圖中的海岸線與港道與現狀相較已有差異，故而1924年太古輪船、廈門總商會與北郊黃建豐號等航商團體，曾請海測局儘速測量此處。<sup>115</sup>海測局的測量工作，著重於中國民船航路所經之處，在其1930年制定的測量計畫中，以浙江杭州灣為始，迄於瓊州海峽，依序向南測繪重要海灣、港口與水道，尤以閩、浙兩省沿海為重心。<sup>116</sup>從表3來看，閩浙航線的行駛者多為華籍輪船，因此海測局的閩浙測量工作，頗能增進華籍船隻的航行安全。以上海至泉州的航路而言，船須通過外港四個暗礁，方能駛入泉州內港。但這些暗礁所在之處沒有設置航行標識，歷年在此觸礁的船隻不下十艘，航商與保險業因失事而損失的金額頗多，因而1934年上海航業公會促請海測局測繪泉州灣。1936年4月，海測局測畢該處，並規劃新的駛入內港航線。原先的航路是從港心礁、三藏礁之間穿過，兩礁間的水道寬近100公尺，港心礁漲潮時在水下6.3公尺，退潮時則離水面0.3公尺，而三藏礁在潮落之時僅距水面1.3公尺，航行若有不

<sup>112</sup> 劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》，143-146。

<sup>113</sup> 海道測量局，《民國十二年海道測量報告書》，5-6。

<sup>114</sup> 〈海關總稅務司通令第 3339 號〉，收入於海關總署舊中國海關總稅務司通令選編編譯委員會編，《舊中國海關總稅務司通令選編（第二卷）》（北京：中國海關出版社，2003），352。

<sup>115</sup> 海道測量局，《民國十四年海道測量局報告書》，9。

<sup>116</sup> 〈本部三月份工作概況〉，《海軍公報》10（1930）：253。

甚，易發生意外。新航線則改從小墜島與大墜島之間駛過，此水道寬約200-233公尺，水深甚深，在其最淺處，滿潮時約有9.1公尺，潮落時有4.5公尺，半潮時吃水深的船也能安全通過。其後，航商團體再請海關設立航行標識，1937年3月長奉輪成功試航新航線，航商與保險行對此感到滿意。<sup>117</sup>

表2：海道測量局繪製海圖一覽表

地區	圖號	圖名	初版時間	地區	圖號	圖名	初版時間
浙江	501 號	甬江分圖 由海至寧波	19280701	浙江	496 號	台州灣暨 椒江海門 口	19331001
	1001 號	杭州灣東 南部暨甬 江附近	19281101		492 號	樂清灣及 其附近門 坎	19340801
	498 號	石浦港石 浦口岸林 門港道	19301201	福建	980 號	閩江口附 近	19341101
	490 號	甌江附近	19310000		471 號	福州口岸 馬尾至南 台	19350215
	990 號	三門灣及 石浦港	19310415		460 號	廈門口岸 內港圖	19350520
	495 號	台州列島 及其附近 碇泊圖	19320410		470 號	閩江由海 至羅星塔 碇泊處	---
	1120 號	魚山列島 至 韭山列島	19320610		472 號	閩江馬尾 至陽岐	19351101
	491 號	甌江由江 口至溫州 口岸	19320704		975 號	泉州灣附 近及其暨 近口	19370115
	489 號	東瓜嶼至 三盤門暨 黑牛灣 (百勞港)	19330701		總計：浙江區域 11 幅，福建區域 6 幅，共 17 幅海圖。扣除第 471 號為閩江工程委員會測量，海測局自行繪製者共 16 幅。		

<sup>117</sup> 海道測量局，《海軍部海道測量局民國二十四年工作報告書》（上海：海道測量局，1935），11a；〈泉州老航道廢棄，新航路已測竣〉，《申報》（上海），1936年12月11日，第10版；〈滬泉間新航線試航成功〉，《申報》（上海），1937年3月19日，第14版。

資料來源：陳禎祥，〈近代中國海道測量業務的籌辦與初期發展（1889-1937）〉，「第十六屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」，長沙：湖南大學嶽麓書院、政治大歷史學系、珠海大學亞洲研究中心合辦，2015年11月7-8日。海圖第471號「福州口岸馬尾至南台」由閩江工程委員會測量；海圖第470號「閩江由海至羅星塔碇泊處」，1933年第3版，1934年11月1日第4版，圖名改為「福州口岸金牌門至馬尾」，至於第一、二版時間目前暫無資料可考，故初版時間以「——」標示。

表3：滬粵間沿海航線由華籍輪船佔優勢航段

航線	航線起訖	中外輪船比 (中：外)	航線	航線起訖	中外輪船比 (中：外)
滬甬	上海經鎮海至寧波	4：1	滬瑞平	上海經楚門、樂清與沙埕等處，至瑞安平陽	5：0
滬甌	上海至溫州	2：0	滬興泉	上海經興化至泉州	5：0
滬閩	上海直達福州	4：0	甬定象台歐	寧波至定海、象山、台州、溫州	16：0
滬廈	上海經福州至廈門	2：0	甌泉汕港粵沿海及南北洋長江段	溫州至泉州、汕頭、香港、廣州及鄰近海岸、北洋與長江	35：0
滬台	上海經定海、穿石、石浦等處至浙江台州	6：0			

資料來源：〈調查：二十四年我國各航線中外輪船行駛概況〉，《航業月刊》3.12(1936)：11-19。

民國初年的中國海盜問題轉為嚴重，原清代外海水師雖腐敗，但巡弋海上尚能使海盜有所畏懼，民國建立後此水師裁撤，又因內河水警能力不及於海，致使海盜猖獗於直隸留守營、山東黃縣、江

蘇海州、浙江文台、福建漳泉與廣東惠潮等處，人民受禍，若盜匪劫掠外籍船隻又釀成國際事件。<sup>118</sup>海盜問題在1920年代更為惡化，往來華南沿海海域的華籍與外國船隻常遭劫掠，<sup>119</sup>在中國政府束手無策之下，英國海軍曾發動三次登大亞灣剿海盜的軍事行動，但發覺效果有限，英人改以消極地派艦巡護英國商輪外，以及在商輪佈署士兵，以防海盜偽裝乘客從內部劫船。<sup>120</sup>顯見中國海盜問題困擾著中外。

不過，自海防處成立，並逐漸發展之下，雖未能完全肅清海盜問題，但已有能力為蘇浙閩沿海的本國船隻提供保護。該處至南京國民政府時期的發展，並無新增沿岸電台，在既有的嵎山、沈家門、坎門與等無線電報警臺之中，僅將坎門臺添設長波機，可收轉海外氣象報告。<sup>121</sup>巡邏艦艇工作是保護商輪與漁船，其巡護方法有常穿游弋、臨時追緝與報告盜警等三種。<sup>122</sup>但該處成立之初因艦艇數量薄弱，需時常向海軍部商調軍艦協防，但此法效果不佳，海盜遠見軍艦前去，便事先逃逸而較難追緝，惟平時派艦隨時巡緝，較易肅清盜患。<sup>123</sup>迨至南京國民政府時期巡防艦艇增多，巡緝成效方有提升。雖然1927年該處僅剩長風一艇，但1929年海軍部移撥海鴻、海鵠、勇勝、誠勝與義勝編等五艇，編入巡防艦隊。1932年海軍部鑒

<sup>118</sup> 〈海軍部呈擬籌設海防團以清海盜請批示遵行文並批令〉（1914年8月31日），《政府公報分類彙編》12（1915）：148。

<sup>119</sup> 應俊豪，〈1920年代美國駐華使領官員對中國海盜問題的觀察與評估〉，《東吳歷史學報》34（2015.12）：41。

<sup>120</sup> 應俊豪，〈1927年英國海軍武力進剿廣東海盜研究〉，《國立政治大學歷史學報》41（2014.5）：171-172、187。

<sup>121</sup> 〈海軍部復興以來至第八週年間之重要工作〉，《海軍年報（民國二十七年）》，收入於收入於殷夢霞、李強編，《國家圖書館藏民國軍事檔案文獻初編》，第7冊（北京：國家圖書館出版社，2009），170。

<sup>122</sup> 〈吳淞海岸巡防處呈海軍部文〉，《申報》（上海），1925年4月8日，第14版。

<sup>123</sup> 全國海岸巡防處，《民國十四年全國海岸巡防處報告書》，14。

於沿海沿江盜匪出沒無常，巡防艦艇不敷分配，決定建造淺水砲艇十艘，1933年建成江寧、海寧、撫寧與綏寧四艘，1934年後六艘建成，加上原轄下船隻總計有十七艘，<sup>124</sup>自此海防處的巡弋能力大為增強。

此外，1928年海防處開始提供派員登船護輪的服務。由於來往閩滬間的商輪常有海盜偽裝船客搭船，航程中途再行強劫，為防範此種犯罪模式，航業公會曾促請海防處訂定護輪章程，船商申請後該處即派出護輪隊登船。護輪隊所需費用原由船商全數負擔，該處為普及此項服務，將槍械、子彈與訓練支出改由政府支給，而隊員的服裝與月餉則改由商家支出。<sup>125</sup>筆者認為海防處的護輪方法，頗似師法英人。從上述海防處的發展，顯示中國政府開始致力維護海上治安，而受惠者以本國商輪或漁船為主。

### （三） 樹立南海諸島主權宣示方式

20世紀上半葉，法、日兩國與中國競逐西沙、南沙兩群島主權。中國為維護南海主權，清末至1949年之間，屢有經營南海諸島的規劃，以備他國挑戰。<sup>126</sup>如前所述，清末之際日人西澤吉次占領東沙島，引起的主權爭議事件，最終在清政府採取外交斡旋下，取回了

<sup>124</sup> 〈專載：海軍沿革史〉，《海軍年報（民國二十八年）》，收入於殷夢霞、李強編，《國家圖書館藏民國軍事檔案文獻初編》，第9冊，228-229、265-267。

<sup>125</sup> 〈海政發展之曙光〉，《海軍部成立一週年紀念特刊》（南京：海軍部，1930），75；〈本部九月工作概況〉，《海軍公報》16（1930）：252

<sup>126</sup> 1907年，日本提倡「水產南進」，日人乘機占有南沙群島中若干島嶼，作為於漁船根據地。1931年，法國反對中國開採西沙群島鳥糞肥，中國則否定法國擁有西沙主權。1933年，法國採取進一步行動，於是年占領南海九小島。中日戰爭爆發後，1939年日軍攻下海南島，進而派兵攻占西沙、南沙群島。1945年日本戰敗，法國乘中國尚未派軍接管南海諸島前，占據若干島嶼。中國為反制法方，1946年底由海軍進駐永興、太平兩島，進而形成中法對峙的局面，參見陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》（臺北：國立編譯館，1997），113-115。

東沙島，而此事也促使清政府注意到西沙群島。1909年，兩廣總督張人駿（1846-？）計畫開發西沙以防日人覬覦，成立西沙籌備處，並派廣東雷陽道王秉恩、補用道李哲浚擬定辦法，王、李二人所擬計畫為：（一）開採礦砂與興辦農業；（二）開闢榆林、三亞兩港，再專派輪船轉運物資；（三）安設無線電通消息。但隨著張人駿調任兩江總督，繼任者袁樹勛因李哲浚赴寧差遣，王秉恩辦理諮議局籌辦處，兩人無法兼顧西沙事務，因而裁撤西沙島籌辦處。<sup>127</sup>但吾人從此計畫來看，尚未出現建燈塔、氣象臺的籌畫，僅著重開發與改善交通聯絡。

許繼祥力主由中國自行在東沙建燈塔與氣象臺，最主要的目的是宣示主權。在許氏的觀點中，主權須於領土與領海實施管轄方能產生，而設置氣象臺與燈塔提供航海保安服務，正是行使管轄的方式之一。此種宣示方法頗有效果，1930年遠東氣象會議在香港召開，由海防處派員代表東沙臺出席，會中安南與徐家匯臺長讚許東沙臺成立後頗能促進航安，建議中國在西沙、南沙創設氣象機關。1930年代之際，法國積極爭奪西沙主權時，中國曾以此事詰問，法方則答以兩臺長僅處理科學事務，無權過問政治問題。1934年海軍部原擬在西沙建築氣象臺，但受法國抗議而未實施。<sup>128</sup>若建氣象臺無彰顯主權的意涵，法國何以極力抗議中國在西沙設臺的舉動。

既然建氣象臺與燈塔有宣示主權的功用，自東沙建臺後，中國

<sup>127</sup> 陳天錫編，《西沙島成案匯編》，收入於海南地方文獻叢書編纂委員會編，《海南地方志叢刊》（海口：海南出版社，2004），11、24-26、32-33。

<sup>128</sup> 海軍部，《海軍部成立二週年紀念特刊》，148；「附件一：西沙群島中法交涉概況表一（自一九三三至一九三八年）」、「附件二：西沙群島中法交涉概況表二（自一九三三至一九三八年）」，〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上冊）》（臺北：外交部 1995），481-482。

經營南海諸島的腹案，多參考東沙建塔臺的辦法。1928年政治會議廣州分會議決，組織西沙群島調查團，由沈鵬飛率團登島實察，其後在《調查西沙群島報告書》中提出開發辦法之一，即是在林島（今永興島）建燈塔、氣象臺與無線電臺。<sup>129</sup>時任南區善後公署參謀長與瓊崖實業專員的黃強曾參與調查，黃氏表示在西沙設臺構想，主要是仿東沙島辦法，以免外人覬覦。<sup>130</sup>

1930年代，國防會議針對西沙群島問題，曾議決由廣東省派警察駐守，並設燈塔以明主權，但因粵省仍由陳濟棠主政，國民政府控制力未及於粵，而未能實施此計畫。迨至陳濟棠於1936年發動兩廣事變，其後失敗下野，粵省方收歸國府控制，將全省分為七個行政區，各設督察專員公署管理地方政務，廣東第九區行政督察專員由黃強擔任，負責海南島政務。同年11月，廣東省政府訓令該省建設廳與黃強，擬定管理西沙群島計畫。黃強等人所提出辦法如下：

（一）設燈塔二座，以利航行；（二）設短波無線電臺一座，以通消息；（三）確定派警經費；（四）完善駐警生活設施，建設員警住室、食物貯藏室、醫務室、淡水池、蒸餾機等；（五）派船隻定期往來西沙三亞間，以資補給。此計畫原已準備實施，惟因法方抗議西沙群島主權爭議尚未解決，粵省此舉欠妥，因而停止實施。<sup>131</sup>

<sup>129</sup> 沈鵬飛，《調查西沙群島報告書》，收入於《中國南海諸島文獻彙編之八》（臺北：學生書局，1975），5-7、52-55。

<sup>130</sup> 「（密）訓令在西沙群島的林島設立氣象臺及燈塔附件：黃強抄呈」（1947年2月21日），〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上冊）》，516-517。

<sup>131</sup> 「關於西沙島案事」（1937年2月19日），〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上冊）》，279-280；「關於西沙群島一案事」（1937年3月1日），〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上冊）》，281；「關於日人佔據西沙群島砲擊我國漁民案」（1937年8月17日），〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上

中日戰爭結束後，中法兩國又開始競逐西沙主權，中國籌備妥當後，乃於1946年底由海軍進駐西沙群島中的永興島，以及南沙群島中的太平島。<sup>132</sup>時任國民大會代表的黃強因其曾服務於海南，又處理過西沙事務，便於1947年初向國民政府建議，請仿東沙島辦法，在西沙群島設立氣象臺與燈塔，以防外人覬覦。<sup>133</sup>國府將黃氏建議轉交行政院，該院訓令外交、財政與國防三部與廣東省政府核辦，<sup>134</sup>外交部收文後即回覆，國防部已於1947年1月16日召集相關部會，商議建設西南沙群島計畫，其內容與黃強的意見相同。<sup>135</sup>審視16日的會議，其中即有關建設西沙永興島的決議，海軍總司令部負責籌設島上氣象臺，燈塔則由財政部飭令海關建造。<sup>136</sup>

綜上所述，黃強曾參與兩次擬定經營南海諸島計畫，又於1947年向政府建議維護主權的方法，其中均有仿東沙辦法，即是擇島建氣象臺與燈塔以宣示主權，而1947年國防部對西沙群島的建設規劃亦與黃強建議一致。黃強等人與主事機關對南海經營的籌畫，不排除有其他參考來源。但吾人可推知的是，許繼祥在東沙島的作為及其維護南海主權的效用，可能引起時人的注意，從而黃強等人所規劃的南海經營辦法，多少摻入許繼祥的觀念與做法。

冊)》，365；李潔之，〈陳濟棠主粵始末〉，《傳記文學》68.2(1996.2)：38-41。

<sup>132</sup> 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》，62-63。

<sup>133</sup> 「核辦具報國大代表黃強建議在西沙群島建氣象台及燈塔事」(1947年2月3日)，〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編(上冊)》，499-500。

<sup>134</sup> 「(密)訓令在西沙群島的林島設立氣象臺及燈塔」(1947年2月21日)，〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編(上冊)》，516。

<sup>135</sup> 「外交部呈行政院文」(1947年2月17日)，〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編(上冊)》，537。

<sup>136</sup> 「策動越革命勢力迫使法自西沙群島撤兵(附件二：關於西沙群島建設實施會議紀錄)」(1947年2月11日)，〈西沙群島問題〉，《外交部檔案》，收入於外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編(上冊)》，527-529。

## 五、結 語

一般認為民國時期海軍維護海權方式，僅以海上武力維護本國領海權一途，但本文發現海軍自1920年代開始另以海政方式，維護領海權。此途徑以國際法角度切入，主張領海權須實踐領海內的管轄後方能擁有，著重領海內施政，其管理事務以促進海上安全為主，諸如測繪海圖、巡防禦盜、救助海難、觀測海上氣象與傳播警報等事務。海政的另一個特色即是強調自辦，以維護主權的排他性。因海洋為船舶公共航路，若該國在其領海內無法善盡保障航安之責，他國可以增進公益為由而代為施政，無法以侵犯主權予以禁止。早先中國未明領海權，又未有實施海政的經驗，對於行駛在中國海域的船隻，未能提供確保航安的服務，因而19世紀中葉以來，中國海政多由外人代為，致使領海權旁落。不過，自海軍開始注重並發展海政，先後成立海道測量局與海岸巡防處，分別執掌各項海政事務，希冀改善由外人代行的局面，逐一收回管轄權。

許繼祥即是海政概念的締造者，因其具法學專長之故，方能從國際法角度，以完善海政的途徑，維護中國領海權。許氏畢業於福州船政學堂駕駛班，因個人際遇至上海充任外籍律師的助手，從中養成法學專長。由於許氏既是海軍出身又通曉法律，頗受北京政府海軍部部長劉冠雄欣賞，將其延攬入部任職，成為海軍中難得一見的專才。1921年海軍部向政府提議召開海界委員會，並召集府院與外交部與稅務處代表，商議中國領海劃界與領海管轄事務。因討論海界相關事務涉及國際法，海軍部代表由許繼祥擔任，而許氏在海界委員會中扮演關鍵角色，負責提出待議問題供全體委員議決，顯見其平時對領海問題頗有研究。許氏參與海界委員會先提出領海權

重在實踐管轄，其後創辦海道測量局、海岸巡防處，並擔任這兩機關首長期間才進一步完善海政觀念，如海政應辦事項與強調自辦的重要性。

民國海軍認為自身需擔負海政責任，即受許繼祥影響。隨著海測局與海防處的設立，海軍為因應新增的主管事務，南京國民政府時期海軍部中設有海政司，抗戰後海軍總司令部置有負責海政事務的第三署。海軍高層亦接受海政思想，在海軍未設部前時任海軍總司令的楊樹莊，曾於1928年建議政府設置海政籌備處，收回由外人代為的海上行政。另一方面，海軍開辦海測局、海防處，提供海圖繪製、海上保安與氣象觀測及警報等服務，雖然未能普及於全國，僅在蘇浙閩實施，但受惠者多以本國商輪或漁船為主，如先繪製以華籍船隻行駛為主的海域海圖，於江浙民船漁船航線薈集之地設置無線電臺，轉發氣象警報，並派艦時常巡弋，嚇阻海盜。海防處甚至為防止海盜偽裝乘客搭乘閩滬線輪船，再從內部劫船的犯罪模式，曾實施派員登船護輪的辦法。

海軍實施海政後稍能提升中國領海權。原先中國海圖由英海軍代為測繪，但自海測局開辦，由其負責測量業務，並通告各國，非經允許不得擅自測量中國領海。該局的成立標誌者中國擁有自己的海測機關，外國已無代為測製海圖的正當理由，因而英人欲測量香港以西海域前，曾向中國政府接洽，經同意後由海測局派員擔任中國測政代表，登上英艦監督其行動，此舉大為提升中國對其領海測繪的管轄權。再者，1923年英人詢問可否由其出資，助中國在東沙建無線電氣象臺，預先發送氣象警報，維護往來香港船隻的航安。許繼祥對此事力主由我方自建，除了不使管轄權混淆外，最重要的目的則是透過氣象服務，彰顯中國對該島的主權。東沙島工程籌建

之際，許氏亦主張西沙群島應一併仿東沙辦法，擇島興建無線電氣象臺，惜因財政問題而未能建成。許繼祥這種彰顯主權的方式逐漸為人所認識，原先清末的開發西沙的籌畫，僅著重資源開採與交通聯絡，但自東沙建氣象臺與燈塔後，無論是由廣東省當局，還是由中央所研擬的經營南海諸島的方案中，多能看到仿「東沙辦法」的規劃，以之完善中國宣示南海主權的方式。

因此，經本文的初步研究，筆者認為吾人應重新審視民國海軍的貢獻，雖然其武裝實力不足以締造戰果，從軍事途徑維護中國領海權，但海軍另以發展海政的方式，維護國際法概念的領海權，其努力與成效是值得肯定。當吾人談及中國的海權發展時，除了注意領海權之外，亦可關注中國如何維護其領海權。此外，雖然本文釐清了許繼祥建立海政觀的緣由、海政作為及其影響，但尚有以下問題，囿於本文篇幅而未能一併探明，諸如：許繼祥提出的海政思想，其源頭是來自西方抑或是日本；除了許氏之外，有無其他人士提出類似海政的觀念，而這些人賦予這個概念的意義為何；許氏在北京政府時期的海政作為，是否影響國民政府在海事上的施政。上述問題，筆者擬於日後逐一解決，另撰文探討。

## 徵引書目

### (一) 檔案

1. 《北洋政府外交部檔案》（臺北：中央研究院近代史研究所檔案館藏）
  - (1) 檔號：03-06-047-01，〈海道測量〉。
  - (2) 檔號：03-06-047-02，〈海道測量〉。
  - (3) 檔號：03-33-075-01-014，〈日船越界捕魚案〉。
2. 《汪兆銘史料》（臺北：國史館藏）
  - (1) 118-010100-0010-006，〈民國 31 年各地舉行慶祝會致汪精衛賀電〉。
3. 《國民政府檔案》（臺北：國史館藏）
  - (1) 001-042420-0001，〈海軍改制〉。
4. 《國防部史政編譯局檔案》（新北：國家發展委員會檔案管理局藏）
  - (1) B5018230601/0010/581.4/3815.7，〈海道測量局編制案〉。
  - (2) B5018230601/0010/621/8138，〈領海界線劃定案〉。
  - (3) B5018230601/0012/940.1/3815，〈海道測量案〉。
  - (4) B5018230601/0012/944/5090，〈東西沙群島開發案〉。
  - (5) B5018230601/0013/927/5090，〈東沙群島無線電觀象臺籌建案〉。
  - (6) B5018230601/0018/940.7/3621，〈視察英艦測量香港案〉。
  - (7) B5018230601/0035/109.3/3815.2，〈海軍總部工作報告案(三十五年)〉。

### (二) 史料與史料彙編

1. 中國歷史第二檔案館編，《北洋政府檔案》，第 38 冊，北京：中國檔案出版社，2010。

2. 外交部研究設計委員會編，《外交部南海諸檔案彙編（上冊）》，臺北：外交部，1995。
3. 李琴芳編，〈有關國民政府在南海諸島設置無線電台等設施一組史料〉，《民國檔案》3（1991）：47-54。
4. 沈鵬飛，《調查西沙群島報告書》，收入於《中國南海諸島文獻彙編之八》，臺北：學生書局，1975。
5. 胡濱編，《英國藍皮書有關辛亥革命資料選譯（下冊）》，北京：中華書局，1984。
6. 殷夢霞、李強編，《國家圖書館藏民國軍事檔案文獻初編》，第7、9冊，北京：國家圖書館出版社，2009。
7. 海軍部，《海軍部成立一週年紀念特刊》，南京：海軍部，1930。
8. 海軍部，《海軍部成立二週年紀念特刊》，南京：海軍部，1931。
9. 海軍部，《海軍年報（民國二十五年）》，南京：海軍部，1936。
10. 海軍總司令部編，《海軍總司令部編制草案》，南京：海軍總司令部，1946。
11. 海道測量局，《民國十五年海道測量局報告書》，上海：海道測量局，1926。
12. 海道測量局，《海軍部海道測量局民國二十四年工作報告書》，上海：海道測量局，1935。
13. 海關總署舊中國海關總稅務司通令選編編譯委員會編，《舊中國海關總稅務司通令選編（第二卷）》，北京：中國海關出版社，2003。
14. 陳天錫編，《西沙島成案匯編》，收入於海南地方文獻叢書編纂委員會編，《海南地方志叢刊》，海口：海南出版社，2004。
15. 樊蔭南編纂，《當代中國名人錄》，上海：良友圖書印刷公司，1931。

### (三) 專書

1. L. Oppenheim, edited by Ronald F. Roxburgh, *International law: A Treatise, Vol. I.-Peace, Third Edition*, London: Longmans, Green and Co., 1920.
2. 上海市社會科學界聯合會、上海市人大教科文衛委員會、上海市歷史學會編，《辛亥革命與中國近代化學術討論會文集》，上海：上海人民出版社，2012。
3. 包遵彭，《中國海軍史（下冊）》，臺北：中華叢書編審委員會，1970。
4. 沈天羽，《海軍軍官教育一百四十年》，臺北：國防部海軍司令部，2011。
5. 金智，《青天白日旗下民國海軍的波濤起伏（1912-1945）》，臺北：獨立作家，2015。
6. 孫慧敏，《制度移植：民初上海的中國律師（1912-1937）》，臺北：中央研究院近代史研究所，2012。
7. 海軍司令部近代海軍編輯部編著，《近代中國海軍》，北京：海潮出版社，1994。
8. 高曉星、時平，《民國海軍的興衰》，收入於江蘇文史資料委員會編，《江蘇文史資料》，第32輯，江蘇：中國文史出版社，1989。
9. 陳書麟、陳貞壽編著，《中華民國海軍通史》，北京：海潮出版社，1993。
10. 陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，臺北：國立編譯館，1997。
11. 陳鴻瑜，《南海諸島主權與國際衝突》，臺北：國立編譯館，1987。
12. 劉利民，《不平等條約與中國近代領水主權問題研究》，長沙：湖南人民出版社，2010。

## （四）文集與回憶錄

1. 海軍總司令部編，《中國海軍之締造與發展專刊》，臺北：海軍總司令部，1965。
2. 高曉星主編，《陳紹寬文集》，北京：海潮出版社，1994。
3. 福建省委員會文史資料研究委員會編，《福建文史資料（第八輯海軍史料專輯）》，福州：福建人民出版社，1984。

## （五）報刊

1. 《申報》（上海），1911-1914、1925、1927、1929、1936、1937年。
2. 《政府公報》（北京），1912、1914、1915、1922、1925年。
3. 《海軍期刊》（南京），1929年。
4. 《海軍公報》（南京），1930年。
5. 《航業月刊》（上海），1936年。
6. 《政府公報分類彙編》（上海），1915年。

## （六）論文

1. 文松，〈近代海關內部業務分工結構與衍變述略〉，《北京聯合大學學報》（人文社會科學版）3.2（2005.06）：59-64。
2. 王玉麒，〈海癡細說余振興與老海軍（五）〉，《傳記文學》95.5（2009.11）：95-105。
3. 王玉麒，〈海癡細說余振興與老海軍（四）〉，《傳記文學》95.4（2009.10）：74-86。
4. 吳明翰，〈民初司法部研究（1912-1914）〉，西安：陝西師範大學歷史

系碩士論文，2011。

5. 李潔之，〈陳濟棠主粵始末〉，《傳記文學》68.2（1996.2）：29-41。
6. 張麗豔，〈通往職業化之路——民國時期上海律師研究（1912-1937）〉，上海：華東師範大學歷史學系博士論文，2003。
7. 許峰源，〈東沙島氣象臺建置與南海主權的維護（1907-1928）〉，收錄於政大人文中心編，《近代中國外交的大歷史與小歷史》（臺北：政大出版社，2016），179-205。
8. 郭淵，〈論東沙氣象臺的建置與運行〉，《軍事歷史研究》6（2015）：73-81。
9. 陳同，〈略論近代上海外籍律師的法律活動及影響〉，《史林》3（2005）：20-38。
10. 陳詩啟，〈中國近代海關海務部門的設立和海務工作的設施〉，《近代史研究》6（1986）：94-112。
11. 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局的出國考察活動及其影響〉，「百變民國：民國史百年來的演進與變革工作坊」，臺北：國立政治大學歷史學系、政大歷史所近現代史讀書會合辦，2016年3月12日。
12. 陳禎祥，〈北洋時期海道測量局維護測量主權之考察〉，「東亞外交史的新視野——外交史研究的新見解與展望學術研討會」，臺北：中央研究院近代史研究所，2015年5月15日。
13. 陳禎祥，〈近代中國海道測量業務的籌辦與初期發展（1889-1937）〉，「第十六屆兩岸四地歷史學研究生論文發表會」，長沙：湖南大學嶽麓書院、政治大歷史學系、珠海大學亞洲研究中心合辦，2015年11月7-8日。
14. 陳禎祥，〈海軍海道測量局的成立及其初期發展（1921-1929）〉，《政大史粹》29（2016.3）：73-123。

15. 陸燁，〈海界委員會與民初海權意識〉，《史林》6（2014）：140-151。
16. 游蓮，〈美以美會傳教士武林吉研究〉，福州：福建師範大學歷史學系碩士論文，2006。
17. 應俊豪，〈1920年代美國駐華使領官員對中國海盜問題的觀察與評估〉，《東吳歷史學報》34（2015.12）：39-90。
18. 應俊豪，〈1927年英國海軍武力進剿廣東海盜研究〉，《國立政治大學歷史學報》41（2014.5）：149-209。

## （七） 工具書

1. 劉傳標編，《中國近代海軍職官表》，福州：福建人民出版社，2004。
2. 蘇小東，《中華民國海軍史事日誌》，北京：九州出版社，1999。

## （八） 網路資料

1. 〈上海華洋裁判所與李鐘鈺〉，收入於「浦東史志」：  
[http://szb.pudong.gov.cn/pdszb\\_pddq\\_pdws/2016-03-25/Detail\\_710811.htm](http://szb.pudong.gov.cn/pdszb_pddq_pdws/2016-03-25/Detail_710811.htm)。

## **Xu Ji-Xiang and Administration of Chinese Territorial Waters Affairs, 1921-1927**

Chen, Zhen-Xiang

Graduate Student, Department of History, National Chengchi University

Xu Ji-Xiang (許繼祥), who was naval general of the Republic of China, this article focuses on Xu's experiences, contribution and influence, regarding Chinese territorial waters affairs (Hai Zhen, 海政). This article utilizes the R.O.C Army Archives collected in the National Archives Administration and publication of the Republic of China Navy.

Xu Ji-Xiang was the founder of the Hydrographic Department of the Chinese Navy (海道測量局) and Coast Guard Administration (海岸巡防處), he was also the first headman of these two agencies. During Xu's term of service, he proposed the idea of Chinese territorial waters affairs, built meteorological station and lighthouse on Dongsha island (東沙島), in order to declare Chinese sovereignty over the islands of the South China Sea. Xu's doings caused three influences. First, Republic of China Navy had the concept of territorial waters affairs. Second, the two naval agencies which were founded by Xu, ensured marine safety of Chinese people. The last one was Xu's doings became one of the ways that the Republic of China claimed the sovereignty over the islands of the South China Sea.

# airiti

許繼祥與中國海政事務之經營（1921-1927）

· 49 ·

**Keywords: Territorial waters affairs, Sovereignty of South China Sea, Xu Ji-Xiang, the Hydrographic Department of the Chinese Navy, the Coast Guard Administration**