

近代中国迟迟未加入万国邮联的原因探析*

□胡中升 [福建师范大学 社会历史学院,福建 福州 350007]

摘要:万国邮联的成立对促进各国间的邮政通讯联系起了积极作用。中国虽然很早就与万国邮联有了联系,但却迟迟未能加入这一国际组织。个中原因,时任海关总税务司的英国人赫德起着不可推卸的责任,而英法两国对中国邮权的争夺和清政府的昏聩无知也是其中的重要原因。

关键词:中国;万国邮联;原因;赫德

Abstract: The establishing of UPU plays an active role in promoting the postal communication among countries. Although China has relations with UPU very early, she doesn't enter it for a long time. Some reason is that an Englishman Herd, the general customs commissioner at that moment is in inescapable responsibility, while Britain and France's scramble for China's postal power and the Qing government's decrepit are also the important reasons.

Key words: China, Universal Postal Union, reason, Herd

中图分类号:F 61

文献标识码:A

文章编号:1009-1289(2005)06-0125-03

早在1878年,万国邮联在巴黎召开第二次大会时,东道主法国即照会并邀请中国参加。但是由于种种原因,直到1914年中国才正式加入这一组织。本文拟就其中的原因作一探讨。

在中国加入万国邮联的过程中,赫德起了消极负面作用,他延缓了中国加入这一组织的进程。

万国邮联是邮政的一个国际组织。1874年9月15日,世界主要资本主义国家在瑞士首都伯尔尼召开了22国邮政代表会议,同年10月9日与会各国签署了《伯尔尼邮政公约》,宣告“邮政总联盟”(后来称“万国邮政联盟”,简称万国邮联)的诞生。其宗旨是“以邮联总会名义,组成一个邮政领域,以便各国邮政间互换邮件”,“组织和改善国际邮政业务,并在这方面便利国际合作的发展”,通过邮政业务的有效开展,发展各国人民之间的联系,促进在文化、社会与经济领域内的国际合作,以及“在力所能及的范围内,参与会员国所要求给予的邮政技术援助”。^[1]万国邮联对促进各国间的邮政通讯联系起了积极作用。

及时加入万国邮联,会使中国不断熟悉国际邮政通讯

业务,了解国际邮件运转的规则及国际邮政操作惯例,这对中国邮政近代化是十分必要和有益的。同时,还可以使在华客邮失去存在的借口。中国有过加入该组织的机会:1878年万国邮联在巴黎召开大会,法国就向中国发出了入会邀请。清政府正式批准开办国家邮政时,也曾设想开办后即加入万国邮联,为裁撤客邮创造条件。1896年3月20日总理衙门在议办邮政折中指出,“万国联合邮政公会在瑞士国,应备照会由出使大臣转交该国执政大臣为入会之据。自可援万国通例,转告各国在华所设信局一律撤回。按咸丰八年俄约,光绪十二年法约,本载明两国公文信件互相递送,中国既经入会开局,各国当无从借口。”^[2]^[80-81]1896年6月27日清政府照会瑞士政府,表示了准备加入万国邮联的愿望。

然而,赫德对此却持消极否定的态度。他在致驻伦敦办事处税务司金登干函中说,“我也不愿把对公众和万国邮政公会的责任承担下来,因为这种责任的性质还没有被正确的了解,将来的情形还不能充分的看到,也没有足够的准备。”^[2]^[61]在致浙江税务司葛显礼的第576号令中,他又写到:“不久以前中国还被邀请参加万国邮政公会,我表示意见说,参加万国邮政公会在将来可能是有益的,甚至

* 收稿日期:2005-05-11

作者简介:胡中升(1971-),河南信阳人,在读硕士研究生,主要从事中国近代史研究。

是必要的,但是海关试办邮递业务还在萌芽时期,进展迟缓,邮务人员效率不够标准,不能负起对公众应负的责任,中国政府对于这个工作还没有正式承认:在这种情况下,加入公会的时机还不成熟,只好拒绝了邀请。”^{[2]346}面对有利形势,赫德却借口时机不成熟,拒绝参加。在国家邮政正式开办后,他又借口未有专署办邮加以阻止,“会中各国必谓中国邮务尚非国家特立之署,不过附入海关内之一举,必须特立专署方宜入会。”^{[2]118}“至入万国邮会一节,中国邮政既非专设一署,且内中头绪仍觉稍有未清,尚非入会之时,从缓办理亦无妨碍。”^{[2]122}

关于中国加入万国邮联阻止客邮入侵的议论,赫德的观点也与众不同。当时,很多人包括一些外国人都主张中国应加入万国邮联以阻止客邮的入侵。浙海关税务司葛显礼认为“中国在按万国邮政公会承认的邮资发送国外邮件以前,很难拒绝外国在中国设立邮政机构。”言外之意,中国应该加入邮联以阻止客邮的入侵。海关税务司兼邮政总办阿里嗣在1901年7月21日致赫德的申呈中也说“凡有些须关系之大小各国,均早已入万国邮政公会,居今日所谓有教化未入邮会者,只中华一国耳……总办以为入会一节,中国以后不能久为迟滞,一经入会,旧局即或不撤,新局自能不开;一经入会,则中国之声誉远播,体统攸关。”^{[2]100}又言“中国邮政莫若即入万国邮政公会,……一经入会,中国每年所应出之款无多,不过按国之大小出其公费一份而已。一经入会,凡有外国邮政不按邮政公会章程办理者,中国邮政自有理可辩,彼时虽有某国仍置诸不理,大约另有某国仗义直言,以相辅助。”^{[2]103}赫德却不同意他们的观点,他认为:“有人云各国纷纷设局,系因中国未经入会之故,惟其中是否尚有别故,亦未可定。缘中国入会与否,与各国在中国境内所办之事毫无干系。又有人云中国入会以后各国不但不添新局,且可令旧局裁撤,果如所言,自以即早入会为正办。惟已入会者内有土耳其者,每五年联约公会聚议时,该国必提及各国在土所设之信局应行裁撤,虽历经声明,而各国终未允办,此则人所共知者。在附近欧西之国尚未允撤,与此远东之国,恐亦无甚期望也。”^{[2]118}时任中国总税务司的赫德对于中国邮政加入万国邮联以阻止客邮入侵观点,不仅不予支持,反而泼冷水,给予打击。他在1897年2月通过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许,而于事实有用处,现时在所必需,碍难撤退。”^{[3]907}公然拒绝撤退客邮,阻止中国加入万国邮联。

赫德在1907年10月12日(光绪三十三年九月初六)致税务处的说帖中,把中国未能加入邮政公会的原因归结为4点,“中国现已多年办理邮政,尚未入邮政公会,其故有四:一系中国不入会,各国不撤在华之邮局,然纵使中国入会,而各国之局亦未必即能闭歇;一系中国若入此会,则恐各国之代寄之邮政轮船津贴,事所不免;一系所办邮政虽进步不为不速,然仍恐各局不及入会各国邮政之完全;若入此会,即恐有人云:邮政须与海关分办,另立新署,则经费较多。因有以上各故是以至今未敢请办入会之事。”^{[2]135}

对赫德所说的理由只要稍加分析,就会发现赫德阻止中国加入万国邮联的真正原因。“然纵然中国入会,而各国之局亦未必即能闭歇”,这只是一种推测,并未排除中国入会客邮裁撤这样一种可能。有这种可能,中国就应该积极争取,有这种可能总比中国不入万国邮联客邮不撤要好。中国近代邮政是仿效西方创办的,在经营管理和运输工具等方面虽不及西方先进,但是,这些并非加入万国邮联的必要条件,像土耳其和埃及这样与中国类似的国家那时都已经加入万国邮联。到1893年,加入邮联的国家已达60余国,邮政发达的西方国家不过是其中的少数。因此,赫德的一、三两点理由是站不住脚的,不过是他阻碍中国加入万国邮联的借口罢了。真正的原因是“索取津贴”、“恐有人云邮政须与海关分办,另立衙署”,则经费较多的问题,也就是“钱”和“权”的问题。当时中国没有行使外洋的邮船,寄运国外的包裹和邮件只好让外国轮船代运。中国若加入万国邮联,则需要按其章程付给它们一笔津贴;邮政与海关分立,另建衙署,也要花不少钱。钱从哪里来呢?清政府因为对内对外战争及赔款,财政早已经入不敷出,能拿出钱的地方只有赫德控制的海关了。向海关伸手要钱,这势必损害到赫德的利益。赫德是很看中他控制下的海关的,1885年,赫德在推辞他担任英国公使的任命时曾这样说过“我所掌握的这个机关,虽然叫做海关,但是它的范围是广泛的,它确实是一个改革所有海关分支机构行政管理和一切帝国行业应有的核心组织。”^[4]在赫德看来,公使的职务远不及总税务司能扩展利益。作为海关总税务司,他既是清政府的财务总管,更要向列强负责。海关没有钱,自然也就失去了影响清政府的砝码;对列强的赔款没了保证,列强又岂肯善罢甘休?如果那样的话,赫德是难脱干系的,其在总税务司的位置也难保住,这才是赫德最担心的。这也是他阻止中国加入万国邮联的真正原因。

在海关和邮政的关系上,浙海关税务司葛显礼认为“邮政归并海关,会巩固和加强海关的地位。”作为海关总税务司的赫德自然明白这个道理。他反对中国加入万国邮联,反对(邮政)“另立衙署”的原因就在这里,因为那样会削弱海关的地位,自然也会削弱海关总税务司赫德对清政府的影响力。

在赫德的干扰破坏下,中国国家邮政直到清朝灭亡都没有加入国际邮政联盟,我国邮票不能用至国外,严重影响到中国国家邮政的近代化和国际间的交流。

二

除了赫德的反对和干扰,英法两国之间对中国邮权的争夺也是中国迟迟未能加入万国邮联的另一个重要原因。

英法对中国邮权的争夺源于海关兼办邮政。1861年,在列强的逼迫下,清政府成立了总理各国事务衙门,主要处理清政府与列强间的事务。为了方便,各国在华使馆信件陆续交总理衙门寄递。1865年总税务司署由上海迁到北京,海关往来文件也交总理衙门代寄。由于当时时局不

靖,总理衙门担心负不起“保安照料”各国往来文书的责任,所以,在总税务司署正式移设北京后,总理衙门又把寄递各国使馆文件的工作交由英人赫德主持的总税务司署办理。这对赫德而言,可谓正中下怀。正如他自己所说:“远在1861年6月我初次到北京,已经提出照西方方法办理邮政。”所以,当“机会”来临时他就毫不犹豫地接下这项美差。

由海关兼办邮政到大清邮政的建立,这30年中,大致经历了三个阶段:海关兼办、海关试办和大清邮政成立。1878年,赫德指派德璀琳以天津为中心,在北京、天津、烟台、牛庄(营口)、上海五处试办邮政。到大清邮政建立时,全国24处设立海关的地方基本上都开办了海关邮政。由赫德主持在中国试办邮政是英国人夺取中国邮政大权的信号,对此,法国人十分不安。所以,法国趁第二次万国邮联大会在巴黎召开之际,借东道主之便,力邀中国参加。中国若能参加邮联大会并成为会员国,这对中国而言无疑是一件好事。因为一旦成为该组织的成员国,便可以互享成员国之间的诸多便利,并使中国邮政与国际接轨,所有这些都大大促进中国邮政的发展。当然,应当看到,法国当时并非真心要帮助中国,它只不过是借此机会插手中国的邮政而已。结果,由于英国的强烈反对,使法国未能如愿以偿,中国也因此失去了一次加入万国邮联的好机会。赫德对此的解释是因为中国邮政自身的不成熟导致这次机会的丧失。实际上,这不过是英国为了维护自己在中国邮政上的独霸地位以牺牲中国的利益来拒绝法国插手中国邮政的借口。在这里,中国的权益不幸成了英法争夺的牺牲品。

1896年3月20日(清光绪二十二年二月七日),中国国家邮政——大清邮政正式开办。总理衙门委任赫德为“总邮政司”。当此消息传到法国,法国参议院和外交部就叫嚷起来:“要注意使法国人取得公平的份额。”同年5月19日,法国驻华公使施阿兰就此照会清政府总理衙门:“将来中国邮政局陆续推广……其法国人员,亦应公平令其同办。”总理衙门就此立即答复表示同意。但是赫德大权刚刚到手,岂能轻易让法国夺去,因此,他连忙呈递总理衙门表示反对:“惟邮政之举实属创始,暂时只用海关人员兼理其事,既无须另派洋员,自可不必专请法国人前来。”^{[5]80}

1898年4月9日,法国驻华公使吕班在致总理衙门的照会中称:“中国国家将来设立总理衙门邮政局专派大臣之时,拟聘请外员相助,所聘外国官员,声明愿照法国国家请嘱之意酌办。本大臣应请贵王大臣照复,以便查阅彼此心意相同,用来往照会作据为要。”4月10日,总理衙门即答复吕班,内称:“可允照办。”^{[5]81}

自总理衙门答复可允照办后,法国步步进逼。法国政府认为“中国已设有邮政总局”,为何还未按先前所议照办?“有损特予本国国家之利”,“特为声述不服之忱。”清政府答称:“查中国邮政事宜,现仍归海关办理,与前无异”,等“中国国家将来设立总理邮政大臣时,自当遵照办理”。法国政府则认为中国邮政已遍及各省,即应按“所许之词”照办,并推荐法国人帛黎掌管中国邮政,说帛黎“在

华三十余载,于各处风土人情,颇觉熟习,较诸他人,无有不及者。”清政府外务部门仍以“邮政现仍归海关办理”,“尚未简派大臣专司其事”为理由,声明等以后“再行商酌办理”。^{[5]81}法国对中国邮政管理权的争夺自然会与已占有中国邮权的英国发生冲突,英国用阻止中国加入万国邮政公会的办法让法国人的计划流产:“中国人入会何所益耶?……但(邮政)一经分出专办,则应另筹经费,且须照前数年之议,归他人管理。”^{[2]118}这就是说惟恐英国攫取的中国邮政大权被法国夺去。

在中国加入万国邮联的问题上,赫德认为中国加入万国邮联后,邮政势必要独立,“另立衙署”,法国人就会乘机而入。法国若是得到中国的邮政,就会加强其在中国的影响,取得与英国平起平坐的地位,这是英国政府不愿看到的。所以英国就设法加以阻止。这种勾心斗角的局面延续了很长一段时间,就在赫德即将离开中国(1907年)时,他还未忘记对金登干说:“法国公使正在打邮政的主意,但是(中国)政府决定把邮政留在我手里(作为海关的一个附属机构)”“在这一点上,前景是充满着危险的。如果法国要得到邮局,英国得到海关,那么,德国、俄国、日本可能还有美国每家都会提出要求,以获取某些类似的部门形式,求得‘补偿’。这样一来,政府或(中国的)独立又将置于何地?”^{[6]337}貌似公允,其真正用心,是谁都看得出来的。英法之间对中国邮权的争夺阻碍了中国加入万国邮联的进程。

综上所述,近代中国邮政尽管早就与万国邮联发生联系,但却迟迟未能加入这一组织。其中的原因,除了赫德的干扰反对外,英法两国对中国邮权的争夺是另一个重要原因。相比之下,前者更直观,后者较隐蔽,且后者往往借助于前者表现出来,加上清政府的昏聩无知,使二者的作用更容易发挥出来,从而迟滞了中国加入万国邮联的进程。可见,没有国家的真正独立,万国公法也是靠不住的;没有国家的真正独立,没有一个清明的政权,国家权益是没有保障的,是很容易成为列强争斗的牺牲品的。因此,中国邮政的近代化是付出了沉重代价的。

参考文献:

- [1] 丁进军.晚清中国与万国邮联交往述略[J].历史档案,1998,(3):94.
- [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] 国民政府交通部铁道部交通史编撰委员会.金税务司至瑞士总会电(交通史、邮政篇)[M].1935.
- [4] 陈诗启.海关总税务司对鸦片税厘并征与粤海关权力的争夺和葡萄牙的永居澳门[J].中国社会经济史研究,1982,(1).
- [5] 邮电部邮电史编辑室.中国近代邮电史[M].北京:人民邮电出版社,1994.
- [6] 汪敬虞.赫德与近代中西关系[M].北京:人民出版社,1987:337.
- [7] 苏全有,李风华.近十年来我国近代邮政史研究综述[J].重庆邮电学院学报(社科版),2005,(1).

