

【海洋史研究】

清末东沙、西沙群岛治理规划和开发模式述论

刘永连 张莉媛

【摘要】清末,日商侵占东沙岛引发海疆主权危机。为巩固海疆主权,开发海岛富源,张人骏、袁树勋、张鸣岐三任两广总督均拟定并执行了相关治理规划。从张人骏东西沙—榆林联动开埠计划,至袁树勋官办开发东沙磷矿,再到张鸣岐与日本大泽商会合作开发东沙螺贝,治理规划和开发模式几经变动,实践效果各异,其中成败得失值得深入总结,为当今海疆治理及海疆开发提供历史借鉴。

【关键词】清末;东沙群岛;西沙群岛;海疆治理

【作者简介】刘永连(1968—),历史学博士,暨南大学中外关系研究所教授、博士生导师;张莉媛(1989—),暨南大学中外关系研究所博士生(广州 510632)。

【原文出处】《中国边疆史地研究》(京),2023.4.21~32

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“明清至民国南海海疆经略与治理体系研究”(21&ZD226)的阶段性成果。

晚清时期,广东地方政府曾有一系列规划开发东沙、西沙群岛资源的举措。学界对晚清南海问题的研究,多侧重主权交涉或维护,海疆治理则较为薄弱。尤其针对清末三任两广总督治理开发东沙、西沙的规划、举措及实践成效,有待进一步探讨。^①本文拟以地方档案、报刊等资料为基础,梳理清末广东地方政府管理和开发东沙、西沙群岛的历史进程,探究治理模式及其利弊得失,以期为当前海疆治理提供借鉴。

一、岛务规划及其内在逻辑

广东地处南疆,是拱卫南海的桥头堡,“非得威望素著,情形熟悉之人,不足以震慑”,清朝“十分重视广东督抚的人选,并且频繁更换”。^②从东沙岛^③主权危机到清朝覆灭,最后三任两广总督张人骏、袁树勋、张鸣岐在处理南海海疆危机及规划开发海

产等问题上,面临的海疆形势、个人海疆意识及施政理念各有不同,制定的海疆规划及开发方案也不相同。

(一)张人骏:东、西沙—榆林联动开埠计划

1907年张人骏履任两广总督。此前他已在广东为官七年,对粤省情况较为熟悉,此为第三次莅粤。^④他擅长处理涉外事务,此前相继处理了1907年中英“西江缉捕案”、1908年中日“二辰丸案”和中葡界务交涉等涉外案件。对不断谋求扩张的日本,他颇为警惕地指出:“日本对于中国,无事不包藏祸心。”^⑤得知日商侵我东沙主权,他多方搜寻证据,与日本领事据理力争,最终收复东沙主权。为杜绝外患,张人骏以此为契机着手加强对南海海疆的管辖。

一是实地勘查,筹备开发。东沙主权危机期间,为摸清岛上实况,张人骏前后四次下令赴岛调查。^⑥

其目的不仅是搜集证据,也为后续开发治理做准备。如1909年的第二次调查,粤海关报告显示:“张制军(张人骏——引者注,下同)曾论及所应行办理者,为建筑灯塔,设立无线电报台,及为日本人在此岛之报告。”^⑦调查成员中,九龙海关税务员德乐司氏熟悉海道测量,负责调查、设置灯塔事宜;飞鹰号开办船管驾官卡里森负责采集岛上鸟粪标本,交由香港士丹利街化验所进行化验。此外,“风闻有外人在西沙岛经营”,张人骏迅即委派副将吴敬荣等会同粤海关船员前往探查。得知西沙“出产甚富,可以生利”,为避免重蹈东沙覆辙,张人骏下令“应即派员设局,妥筹办理,以重疆土而保主权”。^⑧

多次实地调查使张人骏了解东、西沙的资源禀赋,萌生“以开发固主权”的海疆治理思想,试图以开发岛上资源巩固海岛主权,将海疆管理落到实处。

二是精选干员,专设机构。东沙交涉尚未完结,张人骏已着手选干将、设专处筹办西沙岛务。他委任咨议局筹办处总办直隶热河道王秉恩和补用道李哲潜领衔会办,二人均是他请旨留粤的人才。王当年本应调任热河,张人骏赏识他“器识宏远,为守兼优,久官粤省,情形熟悉,而于一切新政,亦能洞见本原”,^⑨以咨议局初创,事务繁多为由留用。李则“才具明敏,体用兼赅……地方新政事宜,亦极留心研究”。^⑩此外,张人骏“又加委藩司、运司”帮办岛务。另设筹办西沙岛事务处(以下简称筹办处)专办西沙事务,“暂附设于咨议局筹办处内”。咨议局筹办处是清末新政中办理要务的机构,张人骏将西沙筹办处附设于此,足见其对岛务之重视。西沙筹办所需经费“由广东善后局及两广盐运司库,分别筹拨”。^⑪

三是复勘核实,制订计划。在张人骏专人专责、处所特设、专事专办的支持下,筹办处很快制订《复勘西沙岛入手办法大纲十条》,组织170余人的队伍,“遴选各项专门人材,充当随员,分股办事”,^⑫分乘伏波、琛航、广金三艘兵轮对西沙进行20多天的复勘,^⑬

初步确立岛务的开办目标、开办范围、开办方式、开办时间等问题。

开办目标是将西沙开辟为商埠。当时香洲开埠有力打击了葡萄牙殖民者占领下的澳门经济。受其影响,张人骏主粤两年间先后批准了9个对外开放商埠。^⑭西沙开办亦延续此思路。复勘后,李哲潜等人认为西沙诸岛中,“近东之浮波岛及近西之魔壳岛,最合兴辟商埠之用”,张人骏颇以为然,根据各岛形状、地势,提出“分岛分图逐项条约”。^⑮

开办范围以琼崖榆林港为中心,联动东沙、西沙岛。考虑到西沙各岛孤悬海外,“淡水与人物均为难得。即轮船亦无避风处所,必须就近择地,借资接应”。^⑯琼崖榆林港恰是天然良港,“峰峦环绕,海岸平铺”。^⑰“粤省大吏筹议开辟西沙岛以榆林港为合办之地,决意经营该港以为犄角”。^⑱复勘时,连带考察琼崖附近的大小20多个岛屿,“最大为榆林港,附属小岛约七八处”。^⑲制定了《附带经营榆林港之计划》。在榆林、三亚两地“委员设局,以为根据之地。一面派轮船往来转运,俾得接济一切”,^⑳以此保障西沙诸岛的开办。张人骏离任时东沙交涉尚未结束,他强调“该岛收回后,由中国自行垦辟,开作商埠,拟准外人通商”。^㉑由此观之,张人骏计划以榆林为中心保障东、西沙岛开发,力求将琼崖—东沙—西沙诸岛联动开埠通商,形成规模效应。

开办业务以鸟粪为首选,“拟即在岛内设厂,先从采沙入手”。此后“讲畜牧、兴树艺,以为久远之谋”。榆林、三亚两港“购民地、筑盐田、岛上搭盖蓬厂”。^㉒由此形成农林牧渔盐以及磷矿开采多管齐下的开发规划。

开办方式首选官办。即便商办、官督商办等颇为时兴,张人骏仍首选最稳妥的官办,由官方设立机构,委派专人,调拨专款开发岛务。在榆林港“特派专员,在该处(指筹办处)设立局所,并由司局筹拨款项数十万,专办该埠事务”,^㉓“拟分东沙岛为一股,西沙岛为一股,榆林三亚等处为一股,每股以事之繁简,定用人之多寡”。^㉔

前期准备妥当后,因即将进入台风季,张人骏下令八月赴西沙岛开办,东沙岛“俟收回之日,即可续行开办”。^⑤但当年五月张人骏调任两江总督。离任之际,为保证岛务继续,他专门上疏朝廷,强调东沙、西沙是战略要冲,“适当欧洲来华之要卫,为南洋第一重门户”,“既以杜外患而固吾圉,亦以裕国用而厚民生”,请求“一切未尽之事,不及统筹,应由新任督臣谕飭该司道等随时稟商核办”。^⑥清朝下令“着继任总督袁树勋悉心图划,妥筹布置,以辟地利”。^⑦然而继任者理念不同,管理、开发政策多有变化。

(二)袁树勋:改弦更张,招商承办磷矿

继任两广总督袁树勋施政重在节省糜费。此前他任山东巡抚,时评:“袁树勋自任鲁抚以来,裁汰冗员,减省经费……举办新政经费遂绰有余裕,摄政王甚为心许。”^⑧他赴任前向报纸透露:“盖深知粤省宦途拥挤疲弊,决拟到任后,即予以大加整顿云。”^⑨袁树勋的执政理念,对正处于起步阶段,需要大力投入的东沙、西沙岛务,势必产生影响。袁树勋赴任时专门“由青岛航海南下纾道至宁,与臣人骏晤商一切”,^⑩交办粤省政务。七月二十日,袁树勋正式履任,^⑪其督办岛务具体措施如下。

一是裁筹办处,归劝业道、善后局。袁树勋办理东、西沙岛务是奉旨办差。八月,到了原定开办西沙岛之日,他借口“李道业已赴宁调遣;王道现办咨议局筹办处,事务甚繁,亦难兼顾”,下令“所有前设筹办东、西沙群岛局,应自本月份起即行裁撤,改由广东劝业道会同善后局办理,以节糜费”。^⑫东沙岛交涉善后事宜、西沙岛务转至劝业道、善后局,意味着南海海疆治理从张人骏时特事特办,位同咨议局的特殊地位,转入普通化、常规化管理,由此成为定制,直至清朝覆灭。

劝业道是清末新设专司实业的机构,设官“秩视正四品”,^⑬“办理全省农工商业,及各项交通事务”,但经费“每年不逾二千两,分两季发给”。^⑭粤省劝业道于光绪三十四年五月由张人骏筹设。但对东沙、西沙岛务,他避开劝业道专设西沙岛筹办处负责,足

见其对海疆事务之重视,从侧面也反映出他认为劝业道无力承担海疆开发重任。袁树勋为节省经费,将岛务划入劝业道,两者相较,各有侧重。所幸,劝业道道员陈望曾“通达民情,有为有守,三权首郡卓著,循声历供要差,最为得力”。^⑮他领劝业道直至清朝覆灭,对劝业道乃至东、西沙岛务开办均发挥了重要作用。

整体上,劝业道主导、推动岛务开发的作用不容小觑。如向袁树勋汇报岛上开办实况,拟定《条陈八条》《招商章程六条》等方案;落实袁树勋的决策,调配资源,保障开发进度,如招募日本技师、在香港设办事处、调任驻岛人员等。此外,劝业道主导对持续推进岛务开办有重要作用。在两广总督等主政者频繁更换且施政各有侧重的情况下,劝业道作为基层实践机构,能务实地执行开发策略,对东、西沙岛务的持续开办功不可没。善后局设置于第一次鸦片战争后,长期负责管理各类饷捐杂款,具体负责筹拨款项维持岛务开办。

二是选定专员,开采磷矿。收复东沙岛主权后,岛务开办逐渐提上日程。劝业道与善后局遴选丁忧补用知府蔡康为主办,配备“帮办事务及书记庶务员共数员,派防护该岛物产之弁勇约十人”,初步建立东沙岛务管理机构。由劝业道制定垦辟计划,岛上鸟粪及渔业资源经营所得,“缴还善后局,抵补购资及各支款”。岛上物资供给,安排小轮船“往来汕头香港甲子等处,采运接济”。岛务“定于本年冬间,一律举办”。^⑯考虑到“西沙岛产矿,较之东沙岛尤富”,劝业道借鉴此前张人骏的开办计划,“在岛内设厂,开采磷质矿沙”。^⑰同时,在榆林、崖州开设港口,“择其相宜,修造设屋,并筑马路,安设铁轨,以资利运”,^⑱力求收林木鱼盐之利。

三是确定开发模式,招商承办。在东沙岛资源开发模式上,为节省经费,袁树勋下令“应即先行招商往承领变价,以免委员驻守”。^⑲蔡康从实践出发也主张商办。磷矿的开采、销售,“官场不若商人之熟悉”,“欲求费省事便,而获利较有把握者,自以招

商承办为宜”。为了追求“于商易就范围,于官权利不失。二者兼顾”的平衡,他依据官方参与程度的深浅,拟定三种方案:招商开采,官员监视;官商合办,利益平分;招商包办,官为保护,按年报效。^⑩袁树勋审阅后,将其简化为两种,或官商合办,或“全归商办,酌提报效”。^⑪由此,初步确立了东沙岛招商承办的政策基调。而西沙岛由于“离省穷远,需款浩繁,自非逐渐经营,实属无此财力”,^⑫粤省“咨报农工商部外务部察核”,^⑬便逐渐搁置。

1910年,袁树勋“因体弱多病,自请开缺”,^⑭结束了一年任期,东沙、西沙岛务再次面临变数。

(三)张鸣岐:开辟富源,计划移民

1911年初,张鸣岐继任两广总督。他曾是原两广总督岑春煊(1903-1906年任职)的幕僚,任“总文案兼管两广学务、练兵处”,熟悉粤省情况。^⑮1907-1909年任广西巡抚时,实施统筹边防、振兴实业等系列举措。^⑯清末广东社会动荡,张鸣岐将开发海疆资源视为化解粤省社会问题的重要方法。履任前,他“曾与邮传部筹议,俟抵粤后,拟将东沙岛竭力经营以辟利源”。^⑰就任之初,在广东省咨议局会议中,他列出开辟利源的举措,一则琼崖之利,其次即开发东沙、西沙群岛之利。^⑱同时,张鸣岐计划引导流民开发东沙、西沙,“今日粤省游民失业者,多流为盗者居其半……移民于东、西沙群岛,言在屡俟,现在筹议”。^⑲虽然他的岛务开发规划多因循前人,但在开办方式上,官办和招商承办遇阻时,他选择与日本商会合作。

二、实践困境及开发模式的探索

三任两广总督的开发规划虽完备,但规划从“纸上”落到“地上”绝非易事。结合时人的海疆意识及生产力水平,海岛开发必然面临各种困难。而正是在实践的磨砺中,才能探索出海疆治理、海产开发的最佳模式。

(一)实际开发困难

开发东沙、西沙群岛,首先面临自然环境带来的挑战。

一是岛屿孤悬海外,暗礁密布,需专船来往。东

沙“西北距香港,约百七十海里”,^⑳西沙距大陆更远,需以榆林港为中转站。^㉑两群岛周围暗礁密布,航船极易触礁搁浅。时人称东沙岛“为自马尼拉至香港航路上重大之险处”。^㉒西沙岛“海虽深而多暗礁石花浮沙等,故为海道之险处”。^㉓因此,往返两岛均需调拨专船、专人引路,否则难以成行。东沙岛主权交涉时,张人骏因“粤省无大兵轮,难往查探”,辗转电请南洋水师委派飞鹰舰,才得以实地查勘。^㉔两群岛均乏良港,东沙岛“环岛周围,皆有沙滩,轮船大者不能近岸”;^㉕西沙岛“近岸处浅礁伸张,近则过浅,远则太深,欲觅一良好锚位而不可得”。^㉖大船只能远远停靠,用小船接驳运输货物或食物。

二是台风频发,影响进度。东、西沙岛等地台风多发,狂风暴雨影响开发进度。渔民赴东沙岛尚能全年作业,赴西沙岛“一般都利用信风于冬季乘东南风南下,到第二年台风季节来到之前,利用西南信风北返”,^㉗驻岛工作时间只有半年,且岛上房屋建筑等易被风暴摧毁,需要不断修补,不利于开发。

三是岛上缺水少粮,环境恶劣。两群岛大多乏淡水、食物等人类生存必需品,驻岛人员生存仰赖补给输送,补给不及时即有性命之虞。岛上气候炎热,由于地面积累了厚厚的鸟粪,高温暴晒后腐臭逼人,极易致病。1909年10月驻岛的7名兵勇,次年2月蔡康带商人赴岛时,5人病故,2人病重。病重者即便被带回医院仍不治而亡。官办期间,有工人因“沾染脚气、大热等症”在岛上病故。“在官办收束时期,留岛工人十名均病”,最后3人病故,7人被遣散。^㉘如此惨状皆有案卷可查。

两群岛上恶劣的自然环境考验着主办者的智慧和能力。实践过程中,已搁置开办西沙,东沙开办也屡经波折。残酷的现实迫使主办者从招商开办到官办,再到中外合办,不断探寻开发模式。

(二)招商开办失利

袁树勋授意招商承办东沙岛磷矿资源,劝业道逐步落实,但结果仍不尽如人意。一是细化招商章程。蔡康拟定《条陈八条》搭建招商开办的框架,主

要内容有三:一是招徕商人,开采磷质、玳瑁螺壳及渔业资源;二是保卫岛屿,招募护勇,定期派船巡逻并运输磷质;三是改善岛上基础设施,探测航路,安设无线电,加强与内地的联系。^⑤此后,又将招商环节细化为9个步骤,在声明领土主权的前提下,明确商人的开采年限、权限等事宜,针对粤商平素“始必互相观望,希图减饷,继则加价争承,互争不休”的陋习,规定告示发布后,“以一个月为限,限满截收认承商禀”。^⑥此后,劝业道发布《招商章程六条》,再次强调商人资本“均不得附入洋股,并需妥拟章程”,聘请工程师等合同均由官方批准。若办有成效,官方有奖励。为吸引商人,官方还出台诸多有利举措,如令广海兵轮“每月到岛一次巡视,顺运粮食,并载回磷质”,飭九龙关税务司派船重新绘制海图,“务期于经行航路,无所障碍”,安设无线电机以通风信等。^⑦

为招徕商人,劝业道分两路进行宣传,以期扩大影响,并组织商人赴岛实地考察。先“分函港商刘铸伯、沪商李平书、朱葆三、朱衡齐”,联络省港及上海有影响力的华商领袖,^⑧依托其私人关系招商。此外,通过报刊推介。1910年初,劝业道在其主办的《广东劝业报》上向各界宣传东沙物产,“惟虫类及磷质极富,约值六百余万……则水产各物,利虽亿计……可求种植畜牧之利”。^⑨多番宣传下,商人反应积极,报名前往东沙实地考察的商人一度达到37人,招商初见成效。^⑩劝业道规定日期,组织报名商人赴东沙考察,“并声明同往绅商,无须一切费用”。^⑪加上港商余玉芝、德商施须打、日商正三等7人从香港登船,最终有19人赴岛参观。蔡康率众人于二月十九日抵岛。岛上环境令人大为惊诧,“通岛无泥土,乏淡水,气候比省港高至十度”,商人“为热气熏蒸,吁喘汗流,求一滴淡水以解渴,竟不可得”,“兼之腐尸臭气扑鼻,风来咸惊惶驶走”。回省后“无商人过问”。^⑫渔业公司书记员章国桢及惠州渔师罗仁初参观后认为,东沙岛“开埠既属不易,磷质恐难长恃”。^⑬最后仅有港商余玉芝申请试办一年,并附加诸多要求。

劝业道认为余玉芝申请简章过于简单,“与前订招商章程办法大相悬殊”,^⑭驳回其申请。筹备了近半年的招商计划失败。^⑮

(三)官办开发磷矿

招商失利后,劝业道考虑到东沙岛“实为海权所系,且奏奉谕旨筹办,尤为中外视听所集,不得不勉为试办”,^⑯于是筹备官办。官办首要问题是了解岛上资源。蔡康一面派员赴日本向西泽学习开办经验,一面派伦敦大学化学专业毕业生利寅赴岛,“将该岛所产磷质灰石及海鲜各物,分类载回,注意化验”。^⑰综合双方建议,拟定《由官试办章程十二条》,并获得袁树勋批准,“归官试办”6个月,袁树勋特批预算经费13000余两由藩运两库分筹,后续依成效再定。^⑱

根据章程,官办主业是开采磷矿。参考日商西泽的经验,岛上春夏风平浪静时适合捕捞,秋冬风涛险恶无法出海,“惟陆地掘采各土产,则周年皆可施工”。^⑲西泽以开采磷矿为主,辅以渔业捕捞的经营模式,之所以盈利,与其国情息息相关。明治维新后,日本农业学者、农会等大力宣扬磷肥使用的必要性。^⑳其国内资源无法满足市场需求,从海外进口磷矿成为当务之急。西泽恰于此时在我东沙岛盗采磷矿,大发横财。^㉑而劝业道将主业定为磷矿开发,则忽略了当时的国情。与日本繁荣的肥料市场相比,清末尚未普及使用化肥。甚至舶来品盛行的香港,也是1908年才输入化肥。^㉒“中国风气未开,农民鲜知效用”。^㉓因此,东沙磷矿若要在国内销售,需先花时间和精力培育市场。但官办时间仅6个月,运销国内显然不现实。只能将目光投向海外肥料使用较为成熟的市场。^㉔盲目依赖外国市场,为后续官办的失败埋下了伏笔。此外,对于渔业资源,劝业道秉持不与民争利,通告沿海渔民照旧赴东沙捕鱼,^㉕相当于放弃了渔业资源,单一开发磷矿。

此处官办主业的选择中,参考日商经验、放弃渔业,都无可厚非。但至少应立足当时本国国情,优先开发某一种或者某几种资源,循序渐进似乎更为稳

妥。可惜,劝业道偏重日商的经验,忽略了中日国情的不同,最终导致后续的被动局面。

确定官办后,主办人员逐渐齐备。粤督委派蔡康“专管其事,并在河南(珠江南岸地方),设立办事处”,^⑧每月薪俸150元,^⑨六月十二日正式启用关防。^⑩开采磷质的技术人员拟从日本聘定两名技师,除教工人开采技术,还承担销售职责。由日华洋行总班藤井正三推荐了总技师坂内喜代松(以下简称坂内),帮技师高木荣吉(以下简称高木),每月薪俸共350元,一次预支三个月薪俸外加来华水脚费,“共日本银一千三百五十元”,^⑪可谓待遇丰厚。此外,岛上工人及后勤人员,如水手、舵工、木匠、泥水匠、厨役、杂役等,待遇“比较内地格外从优”。配备长期驻岛医生以备不虞。^⑫岛上护卫选定最能吃苦的客籍护勇10名,于三月二十二日,由广海兵轮载送往岛。^⑬东沙至香港、广州的日常货物及补给运输,委兵轮来往。^⑭

岛上安排就绪后,七月初四日晚,蔡康乘广海兵轮回港,带400包鸟粪作样品分送华洋各商,以打开销路。租康乐道中第74号门牌两层楼房,挂牌“东沙港局”和“东沙岛磷质及土产销售处”,办理磷肥销售转运业务。至此,香港的办事处和销售处设置妥当。东沙岛务开办逐渐步入正轨。

然而开办不过一个月,八月初五日的《广州七十二行商报》上揭露两名日本技师系假冒,^⑮引起舆论哗然。考虑到磷矿开采、销售全仰赖日本技师,劝业道怕“若遽尔撤退,势须停办”,“报载风说”不足信,需核实方可。^⑯委派化验师利寅赴岛核验,发现总技师果系假冒,其离岛引发工人惶恐,经多方劝说,“始有苦工十名,水手一名,愿暂留岛操作”。^⑰另一边,蔡康等赴港与日本领事及介绍人核实,也确证两名技师悉属假冒。坂内于1898年来港,卖药为生;高木则是梅津春吉化名,1908年来港,原是酒店酒水侍役,两人为高薪冒名欺骗。经日本领事调停,“最后仅办到辞退技师,撤销合同为止”。^⑱

该事件极大动摇了官办的信心。虽然利寅坚持

“岛务之停办与否,全不在日本技师之去留”,建议调整销路,“以本省为上,各省及外洋次之”,^⑲但主办人蔡康被调职赴京,他坦言磷肥销路困难,建议“惟有及早收束,徐求进步之一法”。^⑳至此,官办处于瘫痪状态。劝业道陈望曾下令将岛上磷矿制成磷肥3箱,分寄南洋劝业会及各省农场试验,以待将来效果。东沙岛务“暂行收束”。八月底,“将驻岛技师匠工等人,一律调回遣散,仍留司事一人,粗工十名,为驻扎看守”,香港分局“于九月底裁撤”。^㉑为期4个月左右的官办落下帷幕。

(四)与日本大泽商会合作

官办结束3个月后,日本领事濑川浅之进、大泽商会桥本雅良赴劝业道,申请承采东沙岛螺壳。起初,陈望曾婉拒之,并派员拟定试办东沙渔业章程。^㉒1911年,日本领事及大泽商会再次登门寻求合作。^㉓“陈道以日商所拟办法较为切实”,^㉔同意上报。此时收复东沙主权不过两年,若与日商合作,难免有顾忌。但新任总督张鸣岐个人对日本实业颇为欣赏。他任广西巡抚时曾“派员赴日本调查实业”,“并访求学问可靠,确有经验之农林技师及兽医二三人,延聘用回桂”。^㉕张鸣岐开办思路为与日商合作提供了可能。

大泽商会提议双方合办,创业费用“两家各出一半”,每月经费该商会垫支,从售出产值中陆续扣回。劝业道陈望曾认为“今若准日商合办,恐于主权别滋窒碍,未允所请”,最终商定“该商会只须担任承售,各费由公家自备”。代售合约“经一再酌改,始于二月二十七日答订成立”。^㉖双方权责分配如下。

劝业道支付“开办费一千五百九十五元”,设驻岛委员管理岛务,清点日本工人捕捞的螺壳,“每月一二次派兵轮或轮船,往东沙岛,保护岛内人物”,运送补给,并运螺壳至港,通知该商会提货。货价“照最高市价代售”,约定“每担一百斤,计定价港纸十元。不论时价有无涨落。销路有无畅滞。均照合同锁定十元之价,现银交易”。大泽商会负责雇日本工

人,监督其在岛工作,售卖螺壳,教中国渔民学习潜水,介绍中国人赴日学习螺壳制作纽扣的方法。^⑨双方合约“专系抽取螺壳章程”,其他不在此约。^⑩利益分成,规定“公家六成,该商会得四成花红,一切支销均在四成之内”。试办6个月,其间“倘故意抛弃螺壳正务或办理并无成效,可以随时停办,不得有所执拗”。^⑪

从合作方式看,无论是资金投入、岛上工人监管,还是利益分配,劝业道都处于主导地位,没有留下口实,充分维护了海疆权益。

商会开办期间,亦屡遭挫折。四月十六日,大泽商会招募29名工人抵岛开始作业。由于台风肆虐,岛上房屋、仓库、码头等设施屡被飓风损坏,修缮导致工期延误。工人“大半系因水土不合,以致各染脚肿、脚软、心翳之症”,“各思离岛”,^⑫无心工作。开采效率低下。“预算每月六百七十五担之数”,^⑬实际上“不敷甚巨”。^⑭桥本为了完成生产任务,申请兼采其他海产。劝业道批准加采海菜和玳瑁两项。六月三十日,双方修订续签《日商大泽商会续订代售东沙岛水产务办法条款》,仍毫无起色,“历时五月余……尚不能及预算每月售价总数之半”。七月,桥本“自愿停办,将所有潜水夫医生监工厨夫等,并行李器具粮食,趁第四次运港螺壳便轮,附搭回港”。^⑮至此,与日商合作亦告终结。

三、实践效果及历史反思

清末两广总督的南海海疆治理内涵丰富,不仅包含主权交涉的重任,也肩负着海疆开发建设理念、开办制度、开办模式等责任,从这些层面而言,三任总督对东沙、西沙拟定的各项规划、推行的实践和尝试的探索,对民国乃至当今的海疆治理都是一笔宝贵的财富。

首先,三任总督面临不同的海疆形势促使其作出不同的规划和实践。张人骏遭遇过东沙主权危机,是主权交涉的亲历者,他深知日本的野心,也体会过交涉之艰辛,几乎是应急性地重视东沙、西沙岛务开办,设核心机构、遴选干员、调拨巨款、当机立断

开发海疆。袁树勋履任时,东沙危机已趋于尾声,他是奉旨开办岛务,加之节省经费的施政习惯,使其倾向于常规化的方式管理海疆、开办岛务。张鸣岐更多从解决社会弊病、民生的视角兴辟东沙、西沙资源。纵向来看,东沙、西沙岛务从主权危机时刻到危机化解后逐渐纳入督府常规化、行政化管辖,是历史的必然。其中,三位总督一以贯之“以开发固主权”的海疆治理理念值得肯定。开发东沙、西沙群岛既有维护国家海疆主权的历史意义,也有粤省开辟地利促进经济开发的现实意义。张人骏秉持“既以杜外患而固吾圉,亦以裕国用而厚民生”的宗旨,“以开发固主权”的海疆治理理念,为海权维护提供了新思路,为海疆管辖打开了新局面。这种海疆开发思路为继任者袁树勋、张鸣岐所继承并付诸实践,甚至延续并指引民国广东地方的海疆管辖和开发实践,意义深远。

其次,三任总督主持的海疆治理实践活动,始终围绕一个核心问题——开发模式。若说张人骏筹办西沙岛务首选官办、袁树勋为节省经费招商承办,是主政者各自施政习惯使然,那么基层执行主管人员蔡康深入讨论官办、商办利弊,提倡招商承办,则是对海疆治理模式的深度思考。由此也引发一个令人深思的问题:在海疆开发过程中,官办和招商承办,哪种开发模式最实用、最有效?

综观晚清的开发实践,官办是主流。作为我国传统的资源开发方式,官办在东沙、西沙群岛开发过程中有显著优越性。官办在维护海疆主权中发挥着不可替代的作用。选拔专门官员、设置专门机构统筹岛务彰显了海疆主权管辖。另外,部署兵勇驻岛守卫海疆,即便开发停滞,驻岛兵勇从未间断。这些均是我国管辖海疆的铁证。开发前,广东地方政府即对两个群岛进行多次调查,在此基础上拟订了全面的开发计划。尤其是张人骏以榆林、三亚两港为基地,综合开发补给港口和东沙、西沙海疆各类资源,使其遥相呼应、相互辅助,构成一个有机协调的海疆治理体系,显示出其捍卫主权、治理海疆的开阔

视野。官办明显的特点是集中调配资源,遴选干员、能吏,调拨各种器物工具,充足的财政拨款,这一切都为东沙、西沙岛务的开办提供了坚实的基础。

从清末海疆开发实践效果看,官办体制也有无法避免的弊端。首先,官办重管理保护,容易忽视市场需求。开发岛务,既要满足维护海疆的安全需求,又要兼顾岛上资源盈利的经济需求。官办初衷在于管理保护海岛,而经济需求在一定情况下决定了岛务开办的持续性,很多时候两者很难兼顾。究其原因,主办官员不了解行情,看似周密的规划,不符合市场行情,惨遭失败。如官办时盲目模仿日商西泽开采磷矿,忽视了中日两国市场环境的差异,最终导致开发受挫。其次,官员身受官僚体制约束,做事惯于沿袭政令、制度和规划,缺乏必要灵活性。“假技师”事件看似可笑,实则暴露了主办官员轻信日商,从未想到去调查二人的实情。该事件严重动摇了官办的信心。尽管有化学技师利寅提议暂时缩小范围,培养国内肥料市场,但主办官员畏难草草收场。最后,衙门式运作缺乏盈利能力。官办费用浩繁,铺排过大,成本过高,又缺乏盈利能力,最终难以为继。此外,频繁的人事调动也不利于开办进程。东沙、西沙群岛开发工程浩大,绝非一日之功。三年之内更换了三位总督,三人海疆意识不同,海疆开发规划、方式、安排均不同,导致朝令夕改,急功近利,浅尝辄止。同时设置开办周期为半年时间也过于短促,无论官办还是商办都难以彰显实效。

回顾清末规划开发南海海疆的历史进程,自规划到实践,其治理模式已为民国时期海疆治理写就蓝本,甚至对当前亦不无启发作用和参考价值。

注释:

①关于晚清南海诸岛主权交涉及维权,参见吕一燃:《日商西泽吉次掠夺东沙群岛资源与中日交涉》,《中国边疆史地研究》1994年第3期;吕一燃:《近代中国政府和人民维护南海诸岛主权概论》,《近代史研究》1997年第3期;郭渊:《晚清政

府的海洋主张与对南海权益的维护》,《中国边疆史地研究》2007年第3期;郭渊:《晚清政府对西沙群岛资源的开发及其历史意义》,《浙江海洋学院学报》2007年第3期;郭渊:《列强对南海疆域的侵略与晚清政府的海权维护》,《中州学刊》2008年第1期;王静:《晚清政府对东沙群岛收复开发及其历史意义》,《理论月刊》2008年第9期;王静:《清末两广总督派舰复勘西沙及法国认知之演变》,《南海学刊》2019年第1期。关于东、西沙群岛管理、开发、调查、规划等举措,参见刘永连:《从海洋意识看中国海疆问题——以广东地方力量对东沙群岛的认知与管理为例》,《国家航海》2015年第1期;刘永连、常宗政:《晚清两广总督府开发建设东沙、西沙群岛述要(上、下)》,《海南热带海洋学院学报》2019年第6期、2020年第1期;赖胜琪、郭渊:《晚清两广总督张人骏治海方略刍议——以东沙群岛治理为中心》,《海南热带海洋学院学报》2022年第1期。上述文章视角多关注某一具体开发举措,未从整体上探讨历任两广总督的规划及实践得失。

②方志钦、蒋祖缘主编:《广东通史近代》下,广东高等教育出版社2010年版,第152页。

③本文涉及东沙、西沙概念和用词需要说明。本文所引清末文献多称东沙岛和西沙岛。其他情况则按照现代规范地理用词使用东沙群岛和西沙群岛。

④张人骏于1894—1898年任广东按察使(后任布政使),1903—1905年任广东巡抚,1907—1909年任两广总督。参见刘天昌:《两广总督张人骏》,海洋出版社2018年版,第395—400页。

⑤张守中:《张人骏家书日记》,中国文史出版社1993年版,第114页。

⑥参见张莉媛、刘永连:《晚清民国时期广东地方政府对南海诸岛的调查》,《海南热带海洋学报》2021年第1期。

⑦《九龙税务司夏立士致总税务司书“东沙岛事”》(宣统元年闰二月十七日)，“中研院”近代史所藏清外务部档案，档号：02-10-001-01-034。

⑧《记粤省勘办西沙岛事》，《东方杂志》1909年第6卷第6期。

⑨《两广总督张人骏奏请暂留热河兵备道王秉恩办理要政片》，《政治官报》1909年第595期。

⑩《两广总督张人骏奏保李哲濬等请简巡警道折》，《政治官报》1908年第286期。

⑪陈天锡：《设处之办法及任用之员名》，《西沙岛成案汇编》，广东实业厅1928年印，第3-4页。

⑫《记粤省勘办西沙岛事》，《东方杂志》1909年第6卷第6期。

⑬参见陈天锡：《往勘后之详报原文》，《西沙岛成案汇编》，第16页。

⑭参见刘天昌：《两广总督张人骏》，第348-355页。

⑮《商务：详筹开辟西沙岛商埠》，《北洋官报》1909年第2118期。

⑯陈天锡：《袁督之撤销筹办处》，《西沙岛成案汇编》，第24页。

⑰陈天锡：《往勘后之详报原文》，《西沙岛成案汇编》，第17页。

⑱《中外时事：粤省开榆林港配合西沙岛》，《吉林官报》1909年第27期。

⑲《记粤省勘办西沙岛事》，《东方杂志》1909年第6卷第6期。

⑳陈天锡：《张督之奏报》，《西沙岛成案汇编》，第23页。

㉑编辑组：《〈申报〉广东资料选辑(7)1907.7-1910.3》，广东省供销学校印刷厂1995年印，第251页。

㉒陈天锡：《往勘后之详报原文》，《西沙岛成案汇编》，第17-23页。

㉓《记粤省勘办西沙岛事》，《东方杂志》1909年第6卷第6期。

㉔陈天锡：《往勘后之详报原文》，《西沙岛成案汇编》，第18页。

㉕陈天锡：《往勘后之详报原文》，《西沙岛成案汇编》，第16页。

㉖陈天锡：《张督之奏报》，《西沙岛成案汇编》，第23页。

㉗陈天锡：《张督之奏报》，《西沙岛成案汇编》，第23页。

㉘《本省新闻：袁树勋总督两广之原因》，《广东劝业报》1911年第116-117期。

㉙《本省新闻：袁树勋对于粤省吏治之注意》，《广东劝业报》1911年第116-117期。

㉚《折奏类一：调补两江总督张人骏署理两广总督袁树勋会奏筹办粤省宪政情形折》，《政治官报》1909年第739期。

㉛参见《折奏类二：署理两广总督袁树勋奏按印日期谢恩折》，《政治官报》1909年第692期。

㉜陈天锡、郑资约、杨秀靖编，郑兴顺点校：《第三章西沙岛筹办处设立与裁撤之设立期内之进行情形》，《南海诸岛三种》，海南出版社2004年版。

㉝《公牍：部颁奏定劝业道执掌任用章程》，《广东劝业报》1908年第56期。

㉞《公牍：部颁奏定劝业道执掌任用章程》，《广东劝业报》1908年第56期。

㉟《两广总督张人骏奏保陈望曾补授劝业道折》，《政治官报》1908年第286期。

㊱《筹备东沙岛善后事宜》，《顺天时报》1909年11月25日第7版。

㊲参见《咨报筹办西沙岛情形》，《广东劝业报》1910年第97期。

㊳《实行开辟西沙岛之计划》，《广东劝业报》1910年第104期。

㊴《报告：招商承东沙岛磷质》，《广东劝业报》1909年第85期。

㊵参见陈天锡：《接收员招商承办岛产之筹议》，《东沙岛成案汇编》，第80-83页。

㊶陈天锡：《司道等对于接收员条陈之核定》，《东沙岛成案汇编》，第83-84页。

㊷编辑组：《〈申报〉广东资料选辑(7)1907.7-1910.3》，第267页。

㊸《咨报筹办西沙岛情形》，《广东劝业报》1910年第97期。

㊹方志钦、蒋祖缘：《广东通史近代》下，第156页。

④⑤参见熊飞:《张鸣岐督粤研究》,广东省社会科学院2015年硕士学位论文。

④⑥参见钟霞:《张鸣岐与清末广西近代化》,《中国边疆史地研究》2003年第2期。

④⑦《电告东沙岛绘图咨部》,《顺天时报》1911年3月23日第7版。

④⑧参见《张督宣布禁赌善后之政见》,《顺天时报》1911年4月9日第4版。

④⑨王静:《清末两广总督派舰复勘西沙及法国认知之演变》,《南海学刊》2019年第1期。

⑤⑩《附录大东沙岛精确之调查》,《东方杂志》1909年第6卷第5期。

⑤⑪参见陈天锡:《附带经营榆林港之计划》,《西沙岛成案汇编》,第12页。

⑤⑫《附录大东沙岛精确之调查》,《东方杂志》1909年第6卷第5期。

⑤⑬《广东西沙群岛志》,《东方杂志》1910年第7卷第6期。

⑤⑭参见陈天锡:《外部电知江督之访问与粤督之电复》,《东沙岛成案汇编》,第5页。

⑤⑮《附录大东沙岛精确之调查》,《东方杂志》1909年第6卷第5期。

⑤⑯沈鹏飞:《调查西沙群岛报告书》,第6-7页。

⑤⑰林金枝:《东沙群岛历史考略》,《厦门大学学报》1981年第2期。

⑤⑱参见陈天锡:《病故员工之姓名与时期》,《东沙岛成案汇编》,第307-308页。

⑤⑲参见陈天锡:《接收员招商承办岛产之筹议》,《东沙岛成案汇编》,第80-81页。

⑤⑳陈天锡:《接收员招商承办岛产之筹议》,《东沙岛成案汇编》,第81-83页。

⑤㉑参见陈天锡:《司道等对于接收员条陈之核定》,《东沙岛成案汇编》,第87页。

⑤㉒港商刘铸伯曾三次被选为香港中华总商会主席。参见王日根、林枫:《闽商发展史·香港卷》,厦门大学出版社2016

年版,第50页。沪商李平书亦为商界重要人物,参见中国近代史教研室编:《中国近代史辅导材料》,辽宁大学历史系1977年编印,第200页。朱葆三曾任上海总商会会长。参见《宁波词典》编委会:《宁波词典》,复旦大学出版社1992年版,第345页。

⑤㉓《报告:东沙岛之大利源》,《广东劝业报》1910年第98期。

⑤㉔参见陈天锡:《对于商人赴岛察看之招请与报往之姓名》,《东沙岛成案汇编》,第88页。

⑤㉕陈天锡:《对于商人赴岛察看之招请与报往之姓名》,《东沙岛成案汇编》,第88页。

⑤㉖《选报:东沙岛试办经费(录广东时报敏报)》,《北洋官报》1910年第2642期。

⑤㉗陈天锡:《官商赴岛之行程与岛中水土气候疾病死亡之报告》,《东沙岛成案汇编》,第91页。

⑤㉘陈天锡:《由官试办章程之议拟》,《东沙岛成案汇编》,第92页。

⑤㉙参见陈天锡:《由官试办章程之提议》,《东沙岛成案汇编》,第92页。

⑤㉚陈天锡:《劝业道对于由官试办之禀请》,《东沙岛成案汇编》,第100-101页。

⑤㉛《派员勘验东沙岛物产》,《顺天时报》1910年4月19日第4版。

⑤㉜参见《报告:东沙岛将开办矣》,《广东劝业报》1910年第105期。

⑤㉝陈天锡:《由官试办章程之提议》,《东沙岛成案汇编》,第98页。

⑤㉞参见许龙生:《中日两国围绕西沙群岛磷矿开发的合作、竞争与纠纷(1917-1930)》,《史林》2017年第5期。

⑤㉟参见陈天锡:《关于收买日商在岛物业磋商价值归结之情节》,《东沙岛成案汇编》,第38页。

⑤㊱参见广州市地方志编纂委员会编:《广州市志》卷6《商业卷》,广州出版社1996年版,第377页。

⑤㊲参见陈天锡:《报章对于技师伪冒行为之揭发与官厅之查办》,《东沙岛成案汇编》,第152页。

⑳参见陈天锡：《由官试办章程之议拟》，《东沙岛成案汇编》，第93页。

㉑参见《振兴东沙岛之计划》，《申报》1910年5月16日第12版。

㉒《经营东沙岛之筹划》，《顺天时报》1910年8月12日第7版。

㉓参见《报告：禀办东沙岛雀屎肥料》，《广东劝业报》1910年第110期。

㉔参见陈天锡：《委员之委定与在省设所开办之日期》，《东沙岛成案汇编》，第111页。

㉕陈天锡：《雇用日本技师之情形与合同之订定》，《东沙岛成案汇编》，第112-113页。

㉖参见陈天锡：《由官试办章程之议拟》，《东沙岛成案汇编》，第97页。

㉗参见陈天锡：《客籍护勇之改募》，《东沙岛成案汇编》，第109页。

㉘参见《经营东沙岛之筹划》，《顺天时报》1910年8月12日第7版。

㉙参见陈天锡：《报章对于技师伪冒行为之揭发与官厅之查办》，《东沙岛成案汇编》，第127-129页。

㉚参见陈天锡：《报章对于技师伪冒行为之揭发与官厅之查办》，《东沙岛成案汇编》，第131页。

㉛陈天锡：《查办之稟覆与处置之情形》，《东沙岛成案汇编》，第141-142页。

㉜陈天锡：《查办之稟覆与处置之情形》，《东沙岛成案汇编》，第132-136页。

㉝陈天锡：《妥善办法之筹议与收束官办之决定》，《东沙岛成案汇编》，第143、145、146页。

㉞陈天锡：《妥善办法之筹议与收束官办之决定》，《东沙岛成案汇编》，第143页。

㉟参见陈天锡：《查办之稟与处置之情形》，《东沙岛成案汇编》，第152页。

㊱参见陈天锡：《拟订招募渔人试办渔业章程之呈缴》，《东沙岛成案汇编》，第186页。

㊲参见陈天锡：《与日商订立采取螺壳合约之经过》，《东沙岛成案汇编》，第154页。

㊳陈天锡：《拟订招募渔人试办渔业章程之呈缴》，《东沙岛成案汇编》，第186页。

㊴奏议：桂抚张奏派员赴日本调查实业片，《四川教育官报》1908年第1期。

㊵陈天锡：《与日商订立采取螺壳合约之经过》，《东沙岛成案汇编》，第154页。

㊶参见陈天锡：《与日商订立采取螺壳合约之经过》，《东沙岛成案汇编》，第157-160页。

㊷参见陈天锡：《与日商订立采取螺壳合约之经过》，《东沙岛成案汇编》，第158页。

㊸《督院张批东劝业道详续与日商大泽商会议订代售东沙岛水产物合同缘由文》，《两广官报》1911年第8期。

㊹陈天锡：《岛中情形之报告》，《东沙岛成案汇编》，第204页。

㊺《东沙岛产物准由日商兼办》，《申报》1911年8月14日第11版。

㊻陈天锡：《与日商续订代售岛中水产物合约之经过》，《东沙岛成案汇编》，第162-163页。

㊼陈天锡：《停办情形与亏耗数目》，《东沙岛成案汇编》，第168页。