

商學小叢書

中國國際商約論

鄭 斌 著

商務印書館發行



商學小學叢書

中國國際商約論

鄭斌著



3 0477 0767 8

商務印書館發行

中國國際商約論目次

第一編 緒論

第一章	條約之概念	一
第二章	商約之概念	三
第三章	商約之締結	四
第四章	商約之內容	七
第五章	商約之種類	一〇
第六章	商約之期限	一二

目次

一

第七章 最惠國條款……………一五

第一節 最惠國條款之意義……………一五

第二節 最惠國條款之種類……………一七

第三節 最惠國條款之沿革……………二〇

第四節 最惠國條款之利害……………二二

第五節 約定最惠國條款之方針……………二五

第八章 關稅與通商條約之關係……………二九

第一節 關稅之概念……………二九

第二節 關稅制度與條約之關係……………四三

第三節 稅則之種類及其利害……………四五

第二編 本論

第一章 貿易居住權……………五七

第一節 貿易自由……………五七

第二節 居住地方……………五九

第三節 華人海外貿易移居權……………六三

第二章 關稅劃一權……………六五

第一節 海關稅……………六五

第二節 常關稅……………八五

第三節 釐金及裁釐加稅問題……………八八

第四節 我國現行關稅之不利……………九二

第三章 內地旅行貿易權……………九七

第一節 內地旅行……………九七

第二節 內地貿易……………九九

第四章 房地租借權……………一〇三

第五章 內河航行權……………一〇六

第六章 鐵路建築權……………一一五

第一節 外國關係之鐵路……………一一五

第二節 外國關係鐵路之合同條件……………一一九

第三節 國際共管論……………一二二

第七章	資金貸與權	一二六
第一節	外國關係之借款	一二六
第二節	借款團	一三五
第三節	國際金融上中國之地位	一三八
第八章	海關管理權	一四〇
第一節	海關外管之由來	一四〇
第二節	總稅務司之用人權	一四七
第三節	總稅務司之保稅權	一五六
第九章	領事裁判權	一五九

第一節	領事裁判權之起源及其沿革	一五九
第二節	領事裁判權之原則	一六二
第三節	會審制度	一六三
第四節	領事裁判權之範圍	一六六
第五節	領事裁判制度之存廢論	一七〇
第十章	最惠待遇權	一七五
第一節	我國現行條約上之最惠條款	一七五
第二節	最惠國條款不利我國之理由	一八七
第三節	將來補救之方法	一九一
附錄	我國之條約史要	一九四

中國國際商約論

第一編 緒論

第一章 條約之概念

國際商約，爲條約之一種，故須先明條約之意義。夫條約者國家間之契約也，詳言之，二以上之國家間創設變更消滅權利之合意也。第條約以外，尚有國家間合意數種：

- (一) 條約 (treaties, conventions) 之外，尚有左之數種。
- (二) 協約 (agreement)。例如一九二二年華盛頓會議之九國協約。
- (三) 協定 (arrangement)。例如一九二二年華盛頓會議之關稅協定。
- (四) 宣言 (Declaration)。例如民六日美宣言，或如一八五六年巴黎宣言。



(五) 議定書 (protocol)。例如一九〇一年北京議定書。

(六) 外交通牒 (diplomatic notes)。例如民四中日條約之換文。

(七) 追加條約 (supplementary conventions)。例如一九二二年華盛頓會議山東條約之
附約

(八) 續約 (additional conventions)。例如一八四三年虎門續條約。

古時宣誓於神而締結之條約，曰康文與 (convention)。現今締約無復有宣誓神前者，故康文與與脫來丹 (treaty) 間已無區別可言。追加條約與續約有附約之性質，所以解釋本約之文義，或添補刪除本約之正文。條約以外國家間之合意，雖有上述種種，至於效力，則與條約初無相異，換言之，名稱雖異，而性質相同。

條約所規定之事項，千差萬別，古來雖有種種之分類，卒無定說，要之國際公法關於條約者，可歸納為左之三大類：

(一) 政治條約 (political treaties)。例如和平條約、中立條約、保護條約。

(一) 社會條約 (social treaties) 例如紅十字條約、衛生同盟條約、檢疫條約。

(二) 經濟條約 (economic treaties) 例如通商條約、航海條約、漁業條約、領事派遣條約、鐵路條約。

由此觀之，通商條約不過爲經濟條約之一種，現今國際交通、貿易、居住、營業等事項，大概規定其中，且有一併規定國交、航海、漁業、領事等事項者，殆包含經濟條約之全部，而現今國際條約中最重要者，爲經濟條約，經濟條約中之通商條約，尤其重要者也。

第二章 商約之概念

通商條約爲經濟條約之一種，有如前述，實際通商條約不必專規定通商事項，而政治條約亦有規定通商事項者。例如日本現行通商條約中規定審判、相續、宗教、埋葬、兵役、保安等社會事項。又如一八九五年中日馬關條約，續和條約也，而其第六條規定開埠、行船、貨稅、內地、商務等事項，蓋欲確立經濟關係，同時亦須確立社會關係，欲確立政治關係，同時亦須確立經濟關係也。是以政治條

約、社會條約、經濟條約三者間，不易明確分別，而於社會條約與經濟條約間爲尤甚。故公法學者有僅分爲政治條約與社會條約二種者，甚或全然否定此項條約之種類者。

國際交通貿易而彼此互認絕對自由，則國際有政治區劃而無經濟區劃，世界宛如成爲一國，當無締結商約之必要，然事實上雖自由貿易國，亦不採取絕對自由主義。假如現在採用自由貿易主義，將來不無變更其政策之時，矧現今多數國家皆取保護貿易主義，自通商航海以至內地營業權所有權等，內外人間顯立區別，苟可以擁護己國人之經濟利益，雖侵害他國人之利益，亦所弗恤。例如關稅之賦課，本有阻礙國際貿易自然發達之傾向，各國利用關稅制度，任意輕重稅率，以遂其排外之謀，歷史上不乏其例。今預與對方國締結通商條約，俾稅率有一定，以確保通商航海之利益，同時擁護其僑民之權利，故商約締結之理由，在於確立國際交通貿易之關係。

第三章 商約之締結

國際通商條約之締結，與普通條約相異者有二點：第一爲締約之主體，第二爲締約之手續。普

通條約之締結者，須爲獨立國家，苟不爾者，認爲無效，此國際公法之大原則也。然在商約則雖非獨立國家，亦有締結能力。一八七九年埃及由土耳其獲得與他國締結商約之自由權，一八七八年巴爾幹半島諸小國獨立以前，早有商約締結權，近時英國各殖民地及領地中亦有能獨力與他國締結商約者，如加拿大、澳洲聯邦、紐絲倫、南非洲聯邦等是。因此一八八〇年前英國本國與各外國締結之商約，當然適用於其殖民地，自此年與羅馬尼亞締約以來，許前述殖民地及印度在締約後二年內，有任意加入與否之自由。不寧惟是，獨立國家自非受保證條約或保護條約之拘束，決無不行使締約權之理，不然，則甘爲非獨立國者也。然在商約，則獨立國家雖不行使締約權，而仍無傷其獨立，例如盧森堡之與德意志，莫那哥之與法蘭西，聖馬利諾之於意大利，皆不欲獨立行使商約締結權，自願加入強鄰之關稅區域，以浴同一條約之恩惠爲其利者也。由此觀之，商約之主體，不必爲獨立國家，而獨立國家亦有放棄其商約締結權者。

國際商約之締結手續，與普通條約大致相同，其程序如次：

(一) 調印 (signing)；

(一) 批准 (ratification)

(二) 交換 (exchange of ratification)

(四) 公布 (promulgation)

締約之權，各國憲法大抵賦予元首，雖然，無論何國，元首親嘗締結條約之任者極稀，近世史中僅有三例：其一為俄奧二帝與普魯士王之於神聖同盟，其二為法帝拿破崙三世與奧帝約瑟之於維拉弗郎加 (Villafranca)，其三為美大總統威爾遜與各國全權委員之於凡爾賽和約，此外通常以全權委員當之。惟普通條約之締結權概歸諸元首，而通商條約則尚須經立法部之協贊，如英、德、意等國是也。不幸而為議會否決，須重開談判，幸經協贊而調印矣，尚須經批准手續，批准者，一國之元首對於全權委員調印之條約，加以承認之行為也。猶如裁可之於國法制定，須經過如此批准手續，恐全權委員於締約有錯誤或越權行為，特留以待最後之糾正耳。既調印矣，既批准矣，設雙方不交換批准書，無以表示意思之合致，故條約以交換而完全成立也。雖然，經交換手續後，條約僅發生國際效力而不發生國內效力，如欲使之亦發生國內效力，須經公布手續。

第四章 商約之內容

通商條約規定之事項，隨各國之經濟狀況如何而異，原無一定範圍，通常不外左記數種：

- (一) 通商航海之自由事項；
- (二) 居住、旅行、營業等自由事項；
- (三) 納稅及其他義務事項；
- (四) 關稅事項；
- (五) 領事派遣事項；
- (六) 特殊條款及特殊事項。

凡商約之締結，在於確保交通貿易之自由，故無論如何商約，莫不有通商航海自由之約定。然通商航海之自由云者，非免除一切課稅之意，乃要求不加不當拘束之意，即對於「通商航海之禁止」而言「通商航海之自由」，非對於「通商航海課稅」而言「通商航海免稅」之意。是故通

商航海之自由，既與自由貿易主義不同，並亦與保護貿易主義不相抵觸也。更具體言之，通商航海之自由者，事關締盟國間之通商航海，內外人間，內外物間，內外船舶間，皆不立區別而同樣待遇也。然則於內外人間，內外物間，內外船舶間，苟不立區別，則課稅於一切輸入輸出通過之貨物，非必不當；又隨輸出入通過等事實，稅率上立區別，甚至因專賣、衛生、保安、風俗、警察等正當理由而禁止輸入亦無妨。

商約內規定入國、居住、旅行、營業、訴訟、動產不動產之所有，亦非許可絕對自由之意，雖法律習慣等相同之文明國間，原則上固認私權享受之自由，而法令條約上尙有若干之限制，例如日本法令規定外國人不得享受土地、船舶、礦產等所有權，不得爲銀行、交易所、鐵路公司之股東，不得爲引港人，不得爲律師，不得浴造船獎勵，遠洋漁業獎勵之恩惠等是也。故外國人所享之私權，不如內國人之廣，況於法律習慣相異，文明程度懸殊，則自由享有私權之結果，難保無危險之發生，故締約之際，恆約定均沾最惠國（即第三國）所享受之自由，惟此類自由，表面似甚狹小，實際外國人因此所處之地位，轉優於內國人，例如歐美諸國及日本之於我國，有領事裁判權、土地房屋免稅權是也。

商約中有規定納稅義務者，文明國家之納稅義務，對於內外人間不立區別，至於兵役，則外人大抵免除，即除兵役義務外，一般租稅、手數料、強制公債、軍用徵發等，外國人與內國人一律負擔，其或文明程度相異者，外人并得免納稅義務。

商約中關於關稅者概如次：

- (一) 輸入稅、輸出稅、通過稅等之約定。
 - (二) 關稅之賦課，與內國或最惠國之貨物船舶同樣待遇。
 - (三) 貨物之輸入，除關稅及必須費用外，不課以較重於同樣內國品之內國稅。
 - (四) 設有輸出獎勵金或返稅制度者，適用上內外物間不立區別。
 - (五) 樣本貨物之輸入，課稅上給與特別待遇。
 - (六) 協定稅率，要舉示稅名稅率，實施期間，廢棄方法等。
- 關於領事派遣事項，現今文明國間商約所規定者，除特定地域如軍事地帶或要塞相近之地外，一般許可駐節領事，惟文明程度相異者，則指定地域以爲領事駐節之所。

所謂特殊條款者，第一爲最惠國條約，第二爲門戶開放機會均等條款。最惠國條款者，締約國間約定現在或將來許與第三國之權利利益，亦許與對方國也。有雙務者與片務者二種，強國與弱國間所約定者，恆爲片務最惠國條款。門戶開放機會均等條款者，締約國間約定在第三國內互不獨占特殊權利利益也。此類約款爲強國與強國間關於弱國而約定者，故概爲雙務的。又所謂特殊事項者，特許、意匠、商標等之保護，船舶、鐵路、河川等之使用，檢疫、公斷、國境貿易、加工貿易、關稅、警察、殖民地及屬地關係等是也。此等事項，隨締盟國間事情，有約定者，有不約定者，或約定而不包含於商約中者。

第五章 商約之種類

國際商約之內容種種，有如前述，然分類之際，非有一定標準，則無以別其輕重。關稅稅率之協定與最惠國條款之約定，實爲分別商約之最便標準。茲根據此二點，分商約爲左之四種：

(一) 關稅條約 (tariff treaties)

(一) 互惠條約 (reciprocal treaties)

(二) 最惠國條約 (most favoured treaties)

(四) 單純條約 (simple treaties)

關稅條約者，有稅率協定與最惠國條款之條約也。內容上最為完備，而自其結果言之，締約國雙方共受束縛亦最多，大抵政治上經濟上關係極密接之國家間，有此種條約之締結。

互惠條約僅協定稅率而不約定最惠國條款，故似與最惠國條款絕不相關。雖然，最惠國條款有無條件者與有條件者，其無條件者，固與互惠條約之本質有害，若有條件者，則與互惠條約無妨。故互惠條約，通例要締約國雙方或一方不可與第三國約定最惠國條款，設或約定最惠國條款，要限於有條件者，互惠條約之締結，足使締約國間政治上經濟上之關係更加密接，此類條約於美洲各國間獨多。

不協定關稅稅率而僅約定最惠國條款者，曰最惠國條約，所以不協定稅率者，自由貿易國無協定稅率之可言，保護貿易國不易協定稅率，而貿易關係不重大之國家間，則無特別協定稅率之

必要，故屢見此類條約之締結焉。此類條約之當事者，能均沾第三國所享之特典殊遇，其效果不讓互惠條約，故其締結甚易。

單純條約既不協定關稅，又不約定最惠國條款，不過兩國間公然開通商關係耳。稅率悉依國定稅率，殆與無約國同。此類條約之締結，概限於交通貿易關係幼稚時代或交通貿易關係薄弱之國家間。

夫通商條約有協定稅率與約定最惠國條款者，有不協定與不約定者，因此分爲四種，有如前述。然稅率之協定也，最惠國條款之約定也，非必爲雙務，往往有片務者。故一見似第一種之關稅條約，而其實止一方負擔義務。詳言之，即輸入品之一定稅率，最惠國之待遇等，締約國之一方，對於他方承諾義務而已，非互有此義務者也。又似第三種之最惠國條約，實際輸入品之一定稅率，最惠國之待遇等，惟締約國之一方對於他方享受權利而已，非互享權利者也。

第六章 商約之期限

通常政治條約，多無期限者，反之，通商條約則有期限者爲多，一過有效期間，則爲無效，或得使之無效。然通商條約不必盡爲有期限者，故可得分爲二種如次：

(一) 無期限條約；

(二) 有期限條約。

無期限條約中更有約定預告期間者，有不約定預告期間者，有效期間預告期間均不約定者，多見諸近世歐洲諸國與土耳其、摩洛哥間締結之條約，現今文明國與未開化國家間締結之條約，亦屬此類者多。又政治條約中約定通商事項者，自然帶永久性質，一七〇三年英葡梅聖條約 (Meitruen Treaty) 一八七一年德法弗蘭克福條約之最惠國條款，一九〇二年中日輸入稅改正協定，一九〇四年中日追加通商航海條約，一九〇五年中日滿洲協定，一九〇七年中日大連海關設立及內河輪船航行協定等是也。

不約定有效期間而約定預告期間者，經過預告期間，則可廢棄或改訂，例如日本與亞爾然丁、智利、哥倫比亞、墨西哥等國締結之條約，不約定有效期間，僅以六個月之預告可使終了者也。

有期限條約，通常有預告期間之約定，惟有效期間，三年五年不等，預告期間亦長短無定，例如日本與英、美、德、瑞、諾等國之新條約，有效期間爲十二年，自實施日起十一年後，以十二月前之預告，可使終了者也。

此外有一種永久條約，既非無期限者，亦非有期限者，惟規定經過一定年限後可得改正而已。例如一八九六年中日通商航海條約，有每十年改正稅目及通商事項之規定，又此約以前，一八六一年中德條約，一八八六年中法條約，亦屬此類條約。

現今文明各國之通商條約，概約定期限，此蓋商約約定之事項，要隨政治上經濟上之變遷而變更也。然則商約之有效期間，應長期乎，抑應短期乎？條約締結改訂之際，誠不失爲重要問題之一。有效期間長，則可以確立國際貿易之關係，使雙方人民安心從業，有效期間短，則可隨國際貿易關係之變遷，而爲適宜之規定。故各有長處，取捨未易一言斷定。惟通商、航海、自由條項、居住、旅行、營業、自由條項、納稅、義務條項、最惠國條款等，無須屢屢變更，至如關稅，宜應一國經濟事情之變遷而隨時變更，故關稅稅率事項外，不妨約定長期，通例不關於關稅稅率之事項，締一長期正約，關於關稅

事項，別訂一短期條約。

第七章 最惠國條款

第一節 最惠國條款之意義

最惠國條款者，約定締約國一方現在或將來許與第三國之權利利益，亦許與締約國他方之約款也。換言之，締約國之一方，約定許與第三國之權利利益，使締約國之他方均沾之也。其義如次：

(一) 最惠國條款約定許與第三國所享之權利利益 夫約定締約國他方之人民船舶與締約國一方之人民船舶同等待遇者，承認雙方人民船舶有同一地位者，是為互惠條款而非最惠國條款。又約定在第三國內各國受均等待遇者，不承認一國在第三國獨占利益者，是為機會均等條款而非最惠國條款。互惠條款惟規定締約國間互相交換利益，而與第三國毫無關係，機會均等條款，雖與第三國有關係，而約定受於第三國之利益，締約國間須均等沾之，而最惠國條款，乃約定第三國所享之權利利益，使締約國之他方均沾之，故二者截然不同。要之最惠國條款者，以第三

國爲受最大恩惠之國，締約國使己國亦裕第三國所受之恩惠而約定者也。

(一)最惠國條款約定同等權利利益之許與 此即表明非締約國他方要受同等待遇之意，若云同等待遇，則不利益當然亦包含在內。最惠國條款，則於第三國受不利益之際無關係，惟第三國受利益時均沾之也。又同等云者，應照利益之種類性質而定，不可僅憑實額而決。否則形式上同等而實質上不同等矣。例如美法等國輸出葡萄酒至日本，日本關稅課以同一稅率，則法國所得之利益，必輕於美國。蓋法國距離遠，加以運費、保險費及一切雜費，其負擔大於美國貨，故非對法國貨課百分之八，對美國貨課百分之十，則不能平均，即不適合於最惠國條款之精神者也。

(二)最惠國條款約定許與第三國所享之權利利益，不限於現在，雖將來亦包含其中 最惠國條款，約定締約國他方均沾現在第三國所享之權利利益外，並亦均沾將來第三國所享之權利利益，故締約國他方均沾之利益範圍甚大，蓋現在第三國可得而知，將來第三國有若干則不可得而知，惟照條款將來許與第三國云云，則締約國一方許與第三國利益之關係愈多，締約國他方均沾之利益範圍從而愈大，或者以其將來之語甚不確定，效果不免難以實現者，然此誤解最惠國條

款者也。最惠國條款之精神，不在締約國求利益，而在免處於不如第三國之地位，故第三國而不受利益，則締約國他方，亦不須受利益也。

第二節 最惠國條款之種類

最惠國條款之意義，有如前述，而自各方面觀之，其種類甚多，自條件之有無區別之，則有三種如次：

(一) 無條件最惠國條款；

(二) 有條件最惠國條款；

(三) 單純最惠國條款；

無條件最惠國條款者，約定不問特別交換報酬之有無，締約國之一方給與第三國之一切權利利益，締約國之他方當然得均沾之者也，例如新英日條約第二十四條是也。此類最惠國條款，在一八六三年八月六日英國與意大利締結之條約中約定，國際公法上稱爲英意條款，現今歐洲各國採用之，故一名歐羅巴式最惠國條款。

有條件最惠國條款者，約定締約國之一方不受特別報酬而給與第三國以權利利益，締約國之他方當然得均沾之，惟受特別報酬而給與權利利益時，締約國之他方，苟不供同一報酬，則不能均沾之者也。例如新日美條約第十四條是也。此類最惠國條款，在一八四八年十一月二十一日英國與黎昂利間締結之條約中約定，國際公法上名曰英黎條款，現今亞美利加各國間採用之，故一名亞美利加式最惠國條款。

單純最惠國條款者，不明示有條件與無條件，惟約定均沾最惠國之權利利益者也。此類條款，解釋上稍困難。歐羅巴主義取無條件說，亞美利加主義取有條件說，議論紛紛，無一致者。古時最惠國條款，無有有條件與無條件之區別，且條文內亦不載明有條件或無條件字樣，理論上不載明條件有無時，認為無條件者，但實際上國家間條約，有載明「無明文記載時，解為有條件」者，遇有如此特別約定，當然遵守之，現今概載明條件有無，故不生問題。

最惠國條款，以義務歸着點為標準，則得分為二種如次：

(一) 片務最惠國條款；

(一) 雙務最惠國條款。

片務最惠國條款者，約定締約國之一方得均沾第三國所享之權利利益者也。古來強國與強國間多見此類條款之約定，我國與歐美各國及日本之條約，概有片務最惠國條款，例如現行中日通商航海條約第二十五條是也。

雙務最惠國條款者，約定締約國雙方均沾給與第三國之一切權利利益者也。現今強國間常見此類最惠國條款之約定，例如新日美條約第十四條是也。

最惠國條款，自其適用範圍之廣狹區別之，則爲左之二種：

(一) 一般最惠國條款；

(二) 特定最惠國條款。

一般最惠國條款者，不限定該條款適用範圍，名曰一般約款，例如中日條約第二十五條是也。特定最惠國條款者，限定該條款適用範圍，名曰特定約款，例如中日條約第三條、第四條、第九條是也。

約定一般最惠國條款之際，同時約定不許均沾某項事件，則可視為例外之規定。此外尚有對於一般最惠國條款為當然之例外者有二：曰國境貿易，曰關稅同盟是也。

第三節 最惠國條款之沿革

最惠國條款，為十七世紀重商主義極盛時代之產物，當時歐洲各國奉排外主義為原則，不承認外國人之自由，於是一國許與他國人之特典殊遇，已國人亦得均沾之必要發生，此為最惠國條款發生之原因。一六五四年英國與瑞典之通商條約第四條，即最惠國條款之嚆矢也。同條約約定雙方人民旅行、營業、輸出入等自由外，並規定現在或將來許與外國人之一切特典、殊遇、免除、締約國人民亦得均沾之。由此觀之，當初最惠國條款不載明有條件或無條件，全然為單純最惠國條款，爾來約經一世紀間，各國商約中均有此類之約定。厥後一七七八年美法兩國間初締商約，中有有條件最惠國條款之約定，爾來亦經百年，歐美諸國採用之，一八四八年之英黎條款即此時代之產物也。自入十九世紀，更發生無條件最惠國條款，此蓋始於一八一八年普丹條約第三條，至十九世紀中葉以後，無條件最惠國條款愈加流行，此蓋自由貿易主義隆盛之時，許與第三國之特典殊遇，

即時不附條件使他方均沾，則易於打破關稅之障壁，開自由貿易普及之途故也。一八六三年之英意條款，即爲此時代之產物，爾來無條件最惠國條款，成爲歐洲各國商約中之必有條款，故有歐羅巴主義之稱。

然北美合衆國建國以來，固守有條件最惠國條款主義，至今不渝，南美諸國仿之，故最惠國條款，在美洲別成一系統。此蓋由於美洲各國之輸出品，概爲原料與食料品，且多獨占產物，歐洲諸國對之概無稅，或課極低率之稅，其得於最惠國條款之實益不著，且全美主義與保護主義，爲美國之國是，美洲各國固極不願使歐洲各國均沾利益，故美洲各國不採用無條件最惠國條款主義也。

歐美間最惠國條款之差異，有如前述，因此締約之際，恆起爭議，兩相對峙，各不相下。今觀其爭論要點，則有如下：

(一)美國取有條件主義，故對於無條件主義之歐洲各國，不許無償均沾出於互惠主義之特典殊遇。

(二)歐洲各國取無條件主義，故許他國無償均沾，則同時對於美國亦當許可無償均沾者也。

第一點事實上爲歐洲各國所承認，第二點現尙不見容於歐洲各國，且近時保護貿易主義勃興，愈覺無條件主義之不利，主張有條件主義者日多，歐洲大陸諸國爲尤然。

要之，自由貿易主義與無條件最惠國條款主義有密切關係，同時保護貿易主義，亦與有條件最惠國條款有不可分離之關係，徵之既往，自可明瞭。將來最惠國條款將爲有條件者，抑爲無條件者，全係乎有方國家之趨向如何而定，原不可逆睹，惟觀近時列強之態度，則顯然傾向有條件主義。

第四節 最惠國條款之利害

最惠國條款，雖無積極之效果，而有消極之效果，雖不能使對方條約國爲有利於己國之讓步，而能使之讓步於他國之際，與讓步於己國相同，俾己國不預諸最惠國以外。特如對方條約國對己輸出少而輸入多時，縱不允協定稅率，苟預先約定最惠國條款，後日對方條約國與他國協定稅率之際，立即能均沾之。若其協定稅目中包含己國之產物，則與對方條約國協定稅率無異，縱不能在對方國之市場內占優勝他國之地位，至少亦得占同等地位，而此種利益，在於向對方國輸出多而由對方國輸入少時爲最著，此蓋均沾利益多而受區別待遇之害烈故也。不寧惟是，最惠國條款之

普及，可以減少各國間之區別待遇，凡許與某國之權利利益，立即能被他國所均沾，故可抑阻偏頗排外思想或積極保護貿易主義，多數條約國間形成一大條約團，俾交通貿易關係更加密切，此種效果，於無條件最惠國條款為尤然。雖然，以上所述，僅就利益方面觀察最惠國條款，或僅就受最惠國條款適用之國而言，反之從適用最惠國條款之國觀察之，愈利於對方條約國，則愈不利於己國，結局不免有幾多弊害。

在適用最惠國條款之國言之，其弊有三如次：

(一) 毀損己國之本來目的；

(二) 國定協定稅則成為有名無實；

(三) 不能均沾他國之利益，而惟己國之利益為他國所均沾。

自第一端言之，例如協定稅率，假如己國有與對方條約國協定稅率之必要，因同時須適用該協定稅率於一切最惠國，至招意外之競爭，遂對於無論何國一切拒絕協定稅率。惟如此態度，有害對方條約國之感情，不保無引起關稅戰爭之危險。且縱令不引起關稅戰爭，因懼均沾之害而不協

定稅率，則己國之稅權，間接爲最惠國條款所束縛矣。此類束縛，在雙務的條約，固雙方所不能免，然貿易關係廣而稅率協定必要多之國，所感不便甚多。其不然者，避稅率之協定，僅約定最惠國條款，使己國稅權不受束縛，一一均沾他國之協定稅率。其所處地位，轉優於因互相讓步而得利益之國。若使對方條約國爲自由貿易國，則可收不勞而得之功，對方條約國爲保護貿易國，則可謂惡辣已極之政策。

自第二端言之，例如第一國就十種貨物協定稅率，第二國更就此十種以外之貨物選出十種協定稅率，第三第四第五各國皆仿此，則由小讓步而爲大讓步，殆一切稅目適用協定稅率，遂使國定協定稅則成爲有名無實，與單純協定稅則無異。若使對方條約國非常滿足固不爲無益，然察現今趨勢締結商約之際，殆與各國盡訂有最惠國條款，故一國所得之特典殊遇，立即爲各國所均沾。所謂特典殊遇，已非一國所能獨占，故在與者爲大犧牲，而在得者不以爲大利益。

以上所述之弊害，就單訂無條件最惠國條款而言。今假定適用最惠國條款之國爲甲，若使一面與乙國訂無條件最惠國條款，一面與丙國訂有條件最惠國條款，則最惠國條款之弊害更著。即

甲國不能均沾乙丙兩國之利益，而甲國之利益，惟爲乙丙兩國所均沾而已。何則？有條件最惠國條款，是有條件者，故自有條件最惠國條款之國受無償均沾之利益極少；無條件最惠國條款，是無條件者，故不問給與他國以權利利益之際有無報酬，許無條件最惠國條款之國，以無償均沾之利益甚多。彼原則上採用無條件主義之國，與原則上採用有條件主義之國間約定最惠國條款，其結果與前同，徵之歐洲各國無條件主義與美國有條件主義之衝突亦可明瞭。

第五節 約定最惠國條款之方針

現今通商條約中，最惠國條款爲一大要素，而其弊有如前述，故須講求減少弊害之方法。第一須一定主義，即應取有條件主義，抑應取無條件主義。此須照國情決定，一經決定，則與各國訂同主義之最惠國條款。第二爲詳細限定其適用範圍。現今各國之訂約，皆遵此二大方針，雖然，採用第一方針，有幾多困難，若仿美國之例，主張有條件主義，雖能取一定主義，然嚮來與歐洲各國曾訂無條件最惠國條款之國，忽然採用有條件主義，勢必引起紛爭。又若欲一貫無條件主義，則不免與美國及亞美利加各國起衝突，故取第一方針，固屬必要，同時亦甚困難，今姑置之，專就第二方針研究。觀

於現今各國所採用之第二方針，大別之爲二種如次：

(一) 直接限制法；

(二) 間接限制法。

最惠國條款之直接限制法者，締約之際，預將適用最惠國條款之地域、目的物、有效期間等加以限制，或作爲例外。故得更分爲三種如次：

(一) 最惠國條款適用地域上設例外之法；

(二) 最惠國條款適用目的物上設限制之法；

(三) 縮短最惠國條款或條款之有效期間之法。

第一法對於經濟上有密切關係之國與以特別待遇者也。例如俄國之於瑞典、挪威、並亞細亞、接壤諸國、西班牙之於葡萄牙及麻洛哥、葡萄牙之於西班牙及伯拉西、加拿大、澳洲聯邦、南非聯邦、紐絲倫等之於英國，給以特典殊遇，此其一證。又南美諸國以相互間之互惠制度，置於一切最惠國條款適用範圍外，此其二證。英吉利法蘭西丹麥諸國，以主要殖民地或領土置於條約適用範圍外，

此其三證。又一八七二年德法平和條約第十一條限定文明程度相同之六國適用最惠國條款。此其四證。

第二法以最惠國條款之適用範圍，限於關稅以外事項，或一定稅目。例如一八九七年之英法條約，一九〇七年之英美條約等，為前者之適例。一八九三年之西瑞條約，一八九八年之法美條約，一八九九年之葡美條約，一九〇七年之德美條約，一八九七年之日葡條約等，為後者之適例。

第三法關於關稅縮短最惠國條款之有效期間者，此法頗有屈伸。於即後日隨對方國之態度如何，或己國之利便如何，改正限制，或廢棄最惠國條款之適用，以促對方國之反省，或以適應己國之利便。例如日法條約第二十四條及日奧條約第二十三條是也。

最惠國條款之間接限制法者，以間接手段限制其均沾效力者也。其中亦有三種，如次：

- (一) 採用國定稅則之法。
- (二) 細分選定協定稅目之法。
- (三) 同時協定稅率之法。

第二節 對國定稅則下最惠國條款者

於協定稅率不與諸國協定稅率固守國定稅則，則可使對方國不能均沾協定稅率，而已國反能均沾對方國之協定稅率。一八七九年德國以俾斯麥之政策固守國定稅則，對外拒絕一切稅率之協定，祇惠國約定最惠國條款，故當得均沾法國、英國、普魯士、俄國、奧國、意國、荷蘭、比利時、丹麥、瑞典、挪威、希臘、土耳其、波斯、暹羅、安南、爪哇、菲律賓、印度、荷屬東印度、西貢、海峽殖民地、及他國諸國採用最惠國稅則，適用最惠國稅率於最惠國課稅最惠國亦屬此類。

對方國之特產物與己國之特產物協定稅率，如賤賤最惠國之特產物，益歸於己國，或無益於己國，定國亦能得此協定稅率之利益。如德法平稅條約第一條，約定最惠國條款，互能無償均沾。第三國之特產物，遇然德國在一九〇二年締結最惠國稅法，繼而稅法，前於四十年，當提出此議案，求其同意。際際日，今國有九百四十四種之稅目，故假使德國與他國締結最惠國條款，其係統之際，必須協定低率關稅，因已細分稅目，設定特種協定稅目，故法蘭西實際不能均沾，此為新關稅法之權宜。此舉其後，一實現，例如緬甸稅率，亦為一國稅目，緬甸稅率，為二十七種，且緬甸稅率，與法蘭西

絹布間嚴行區別，與瑞士協定者，爲瑞士絹布之稅率，德國以如此方法細分一切稅目，悉選對方國之特產物而協定，故不獨法蘭西均沾利益極少，英國亦懷不平。

第三法爲同時協定稅率之法，即預與各國訂定一定條約，終了期後，日同時與各國協定稅率者也。此法爲歐洲各國所採用，其利在於對協定國對第三國之權利授受，盡能計算無餘，故無不對等不公平之患。

第八章 關稅與通商條約之關係

第一節 關稅之概念

關稅者課於出入一定境界線之貨物之租稅也。通常稱此種境界線爲關稅線，其範圍內曰關稅區域。夫以關稅爲租稅者，納稅義務易於確實認識，又徵收手續簡易而實收多，是以各國自古以爲財源。自其形態言之，古代關稅皆爲現物關稅，又自其性質言之，概爲手數料之一種，一般多爲內地關稅或地方關稅。然至近世，國家觀念發達之結果，租稅存在之理由，既已明確，貨幣經濟，亦復普

及。關稅不獨漸化為貨幣關稅，且因重商主義勃興，對外行保護政策，對內行中央集權，內外相俟，助長關稅制度統一之機運，遂廢內地關稅而確立統一國境關稅制度。

關稅之意義，由來、性質，已如前述，今更進而述其種類，以明其內容。

(一) 課稅標準上之區別：

- 一 從價稅；
- 二 從量稅。

(二) 課稅機會上之區別：

- 一 輸入稅；
- 二 輸出稅；
- 三 通過稅。

(三) 課稅目的上之區別：

- 一 財政關稅；

二 保護關稅

三 社會的保護關稅

第一 從價稅者，以物價爲標準而課稅者，從量稅者，以貨物之重量、容積、尺度等一定數量爲標準而課稅者也。實際課稅之際，應取從價稅，抑應取從量稅，其利害得失，本難一言斷定。今舉兩者之長短如左，以便比較。

從價稅之長處

一 負擔易於公平

從價稅準物價而課稅，又應價格之增減而增減稅額，故常能期負擔之公平。

二 國庫得確實財源

從價稅隨物價之騰落而增減，然全體之輸入額若增加，則物價雖落而於全體之收入，無甚變化。全體之輸入額雖減少，苟物價騰貴，則於全體之收入，亦無影響。是故物價如何騰落，國家易於預算關稅收入，國庫常可得確實之財源。

從價稅之短處

一 難評定正當價格

從價稅之課稅標準，準據輸出入商之申告價格而定。若稅率過高，則商人或爲虛僞之申告，以輕其負擔。是標準不正價格而課稅者也。故從價稅，亦成爲不正之稅。

二 通關手續煩複

假令能識別申告之虛僞，而防阻虛僞申告之手續煩雜，則爭議不絕，通關維艱，致商人坐失時機，阻害一國貿易之發達，亦已甚矣。

從量稅之長處

一 易防虛僞之申告

從量稅者，就實在之貨物量定重量、容積等，乘以定率而決定稅額者也。一時有多量輸入之際，雖不能一一量定，可照裝貨單知其大要，有可疑處，則有量定貨物一部而推定全部之法。且重要貿易品各有一定之包裝法，單算個數，可以確知其重量容積等。故雖不可謂能杜絕虛僞之申告，僞報

數量難於僞報價格，故一般可謂詳虛僞申告之機會。

二、徵稅手續簡便

從量稅既易防虛僞之申告課稅之際少爭執，通關手續簡便，官民共感便利。

從量稅之短處

一、負擔易失公平

從量稅以重量、容積等為標準而課稅，故重量多者稅額亦多，重量少者稅額亦少。然普通精製品輕，粗製品重，則高價品稅率輕，低價品稅率反重，此與消費稅之本旨相背者也。

三、不能適用之者

寶石、彫刻、繪畫、時計、樂器、機械、器具等，各有特別之品質，各異其價格，設非取從價稅法，究不能

為適當之課稅。又關稅定率表縱令詳細，不免有遺漏者，況於新發明品不能預載於表中。此等物品

究無由定從量稅率。

從價稅從量稅各有長短，而從價稅之長處，即為從量稅之短處；從價稅之短處，即為從量稅之

長處。是以二者須並用以發揮其長處。雖然，除一部分須依從價稅外，餘皆換算為從量稅，則稅額常一定，徵稅手續亦簡便。故各國現今概取如此方針，即方今文明國除一二例外，一般皆取從量稅也。

方今文明國除一二例外，一般皆取從量稅主義，有如前述。然則課稅標準物之數量以何法計算為優，是不可不研究者也。現今計算法有二如次：

一、以貨物總量為課稅數量者；

二、以貨物純量為課稅數量者；

三、以貨物之法定純量為課稅數量者。

第一法便於計算而不正當，第二法雖正當而不便於計算，故有折中兩者之第三法。此法乃以法律規定包裝與總量之比例，由總量減去包裝量，是為純量。以此純量為課稅數量，現今採用此法之國不少。惟此法亦有缺點，法律假定一定貨物有一定包裝，然貨物之種類多，則包裝之種類亦多。故欲向一切貨物，盡用此法，實際不能不感困難。

現今文明國一般採從量稅制，有如前述。然某種物品須用從價稅，故從價稅標準物之價格，亦須有適宜之計算法。現今從價稅課稅價格之算定法，約有二種如次：

一 以貨物到輸入港之價格為標準者；

二 以貨物輸出當時之批發價格為標準者。

現今除美國外，皆取第一法。

通常專以從價稅或從量稅課稅，有如前述。此外尚有一種課稅法，曰複合稅，乃對於同一貨物，同時課從價稅與從量稅者也。複合稅之長處，在於兼收從價稅從量稅之長處，然比之單純從價稅，則課稅手續甚繁複。

第二 課稅機會上區別關稅，則有輸入稅、輸出稅、通過稅三種。輸入稅者，貨物輸入之際徵收之關稅也；輸出稅者，貨物輸出之際徵收之關稅也；通過稅者，貨物通過國內更輸出他國之際徵收之關稅也。

古時以關稅為交通稅，不問貨物之輸出輸入，均課同一稅率之稅；且不問貨物販賣地方為國

內或國外一律課以輸出稅輸入稅。輸出輸入間既無軒輊，販賣地方亦不立區別。及重商主義勃興，以輸入爲金銀外溢之根源，輸出爲吸收金銀之基礎，故獎勵輸出，限制輸入，輸出輸入間顯有差異，此輸出稅輸入稅之所由發生也。又因對於通過國內再輸出他國之貨物輸入之際，課輸入稅，輸出之際，課輸出稅。手續繁複，不如一次課稅，較爲簡便，此通過稅之所由發生也。

雖然，通過稅與輸出稅，隨時勢之進步，交通貿易之發達，逐漸消滅。故現今雖尚有輸出稅通過稅，已微微不足道，通常稱爲關稅者，概指輸入稅而言。

蓋通過稅而失之重，則通過貨物別求通路，因此損失通過貿易之利益，通過貨物而免稅，則在鄰國市場上，已國貨物受激烈之競爭，故對於通過貨物課以輕稅爲是。然通過貨物，既須納稅，仍不能阻其別求通路，而通過貨物縱令課稅，亦不能防其不與己國貨物競爭。於是各國着目於通過貿易之利益，使通過貨物自由通過，全不納稅。法國在一八四二年，英吉利比利時在一八五七年，德國在一八六一年，奧匈在一八六二年，瑞士在一八七四年，希臘在一八八四年，俄羅斯在一八九一年，廢止通過稅，故現今文明國殆已無通過稅之制度。

關稅視爲交通稅之時，輸出輸入不立區別，輸出稅輸入稅常課同一稅率。及重商主義勃興，獎勵輸出，妨礙輸入，輸入稅漸增加，輸出稅漸廢止。惟因原料品食料品之輸出，不利於己國之工業，仍保留相當輸出稅耳。而輸出稅漸減之趨勢，其後尙不息。原料品食料品隨國際貿易之發達，共爲世界市場之重要物品，僅一國抑止輸出，非惟無甚影響於世界市場，且亦使己國蒙損失。各國有鑒於此，并廢原料品食料品之輸出稅，故現在文明國殆已無輸出稅。即英吉利在一八四五年，日本在一八九九年，德意志關稅同盟在一八七三年，法蘭西在一八八一年廢止一切輸出稅。美國在憲法上本有輸出免稅之規定，故無輸出稅可言。

第三 課稅目的上區別關稅，則有財政關稅、保護關稅、社會的保護關稅三種。財政關稅者，以增加國庫收入之目的而課稅者也；保護關稅者，以保護國內產業之目的而課稅者也；社會的保護關稅者，以維持社會公安之目的而課稅者也。而此等關稅，又各有爲輸出稅者，有爲輸入稅者，故得分類如次：

輸出稅

財政關稅；

保護關稅；

社會的保護關稅。

輸入稅

財政關稅；

保護關稅；

社會的保護關稅。

一般廢止輸出稅，有如前述，而輸出稅尚多，少存在者，有三種理由：即財政政策上，商業政策上，社會政策上，皆有不得不課輸出稅之必要故也。

財政政策上必須課輸出稅者，不出左之三端：

(一) 國費多端、財源缺乏之國家，對於一切輸出品課輸出稅者，例如中國、朝鮮、波斯、土耳其、埃及、蘇丹、羅馬尼亞、勃牙利、南斯拉夫。

(二)對於重要輸出品課輸出稅者，例如中美、南美、西印度諸國之於咖啡、樹膠、砂糖、煙草、果物、材木、殼果、獸皮；非洲諸國之於樹膠、象牙、殼果、海綿、椰子、油椰子；亞細亞諸國之於鴉片、生絲、煙草、香料、介殼、寶石、茶、米、錫。

(三)對於己國獨占產物課輸出稅者，例如伯拉西之於咖啡，智利之於硝石，意大利之於硫黃，古巴之於煙草。

商業政策上必須課輸出稅者，出於產業保護主義，煤、鐵、木材等原料品，米、麥等食料品，糧、棧、屑紙等屑物品，皆爲工業立國上必要不可缺之物品，易於輸出，則無異藉寇兵而殲盜糧。故防止其輸出，所以振興己國之工業，因而課以輸出稅，即爲保護輸出稅。

社會政策上必須課輸出稅者，出於維持社會公安之目的。而國家施行社會政策，爲最近之新現象，故社會的保護關稅之發生，比財政關稅及保護關稅遲。凶年之際，憂食物不足，課稅於輸出穀物，以防其減少，自古已施行，其他則概屬新現象。例如一八九四年德意志課玉蜀黍輸出稅，一九〇六年墨西哥課銀貨輸出稅。又社會的保護輸出稅，異於財政關稅及保護關稅，因出於一時權宜之

計而發生。既無課稅之必要，則稅亦消滅，故其生命甚短。

現今謂爲關稅，概指輸入稅而言，故輸入稅爲關稅中最重要之稅，至於賦課之理由，則與輸出稅同。今概述如次：

純粹財政關稅，通常限於左之二端：

(一) 國內所不產之物，或國內無代用品之物，課以輸入稅；

(二) 消費品或其代用品，課以國內消費稅率或較輕稅率之輸入稅。

國家若取國庫收入主義，徵收財政關稅，須遵守左之原則：

(一) 輸入稅目，限於輸入額多而種類少之物品；

(二) 輸入稅率，在奢侈品高而在日用品低。

保護關稅更可分爲二種如次：

(一) 工業保護關稅；

(二) 農業保護關稅。

保護關稅初起於工業保護之必要，故謂爲保護關稅，多指工業保護關稅而言。一八四〇年李斯德主張幼稚產業保護主義，其意不在農業保護而在工業保護。又歐洲各國農業者，常爲有力自由貿易論者。由此觀之，保護關稅當初純爲工業保護關稅也明甚。然其後至十九世紀中頃，交通機關發達，美國之低廉農產物侵入歐洲市場，生產費較高之歐洲農產物，不堪競爭，田地年年歸於荒蕪，農民失其收入。於是昔日之自由貿易論者，一變而爲保護貿易論者，曰：「己國工業有保護之必要，則己國之農業，亦有保護之必要。農爲國本，故須努力保護農業，於是工業保護關稅外，別有農業保護關稅之賦課。」

社會的保護關稅，概出於勞動者保護之目的。幼稚工業國突然遭外國貨之猛烈競爭，則事業易於衰頹，無數勞動者因此失業。又工業已發達之國家，制定工場法，縮短勞動時間，限定勞動年齡，禁止徹夜業，限制婦人勞動，預防危險等。又制定勞動保險法，增加雇主之負擔，在有如此文明施設之國，一般工資騰貴，生產費增加。設如萬國盡制定同一工場法及保險法，則工資及生產費當不相上下，否則無如此文明施設之國之貨物，價必低廉，若任其自由輸入，勢必壓倒國內產業，勞動者因

而失業或無業，致社會政策之效果全然消滅。故社會的保護關稅，實為保護國內勞動者之目的而設立者也。

關稅之種類，已如前述，此外尚有滑尺稅者，與課稅標準、課稅機會、課稅目的均有關係，因分類之際，不便置於任何種類之中，特另加說明。

滑尺稅者，準課稅物之市價而增減者也。可分為二種如次：

(一) 滑尺輸出稅；

(二) 滑尺輸入稅。

滑尺輸出稅者，一定重要輸出品，在外國市價高，則課高率輸出稅，在外國市價低，則課低率輸出稅，輸出稅率有屈伸力，俾輸出貨物之價格得保均衡，以獎勵輸出貿易者也。

滑尺輸入稅者，一定重要輸入品在國內市價低，則課高率輸入稅，在國內市價高，則課低率輸入稅，輸入稅率有屈伸力，俾輸入貨物之價格得保均衡，以保護國內同種貨物之生產者也。

要之滑尺輸出稅，稅率之高低，與外國市價作正比例。滑尺輸入稅，稅率之高低，與國內市價作

反比例。故前者獎勵輸出，後者保護生產，可一目了然。

第二節 關稅制度與條約之關係

國家有主權，故制定稅則，全屬國家主權之發動，不可受他國之掣肘者也。即國家可以法律規定稅制者也。雖然，稅制關係外國之利害者甚大，強國干涉弱國之主權，以條約約定稅制者，殆為國際常態。又列強間互以條約確定稅則之一部，雙方非不便利，特如對方國為保護貿易國，則預以條約約定稅率之一部，尤為必要。此所以方今多數國家之稅則，多受條約上之限制也。

方今各國之稅則，或以法律定者，或以條約定者，或以法律與條約定者，故其內容千差萬別。然實際則無論何國，其稅則上概規定如次數項：

- (一) 分輸出輸入貨物為有稅品、無稅品、禁制品三種，更就有稅品一定其稅率。
- (二) 規定不屬前三種貨物之處分原則。

禁制品之存在，似於貿易自由、營業自由等原則有妨，因社會上、政治上、經濟上等之理由，不得不禁止其輸出入。今就輸入禁止而言，其例如次：

- (一) 有害公共秩序善良風俗之圖書及出版物之輸入禁止；
 - (二) 有害衛生之傳染病毒、不正飲食料、罐頭食品等之輸入禁止；
 - (三) 因維持幣制之必要而禁止偽造貨幣、變造貨幣、及一定補助貨幣之輸入；
 - (四) 多內亂之國，禁止武器火藥之輸入；
 - (五) 因為保護勞動或產業而禁止某種物品之輸入。
- 輸出禁止之理由，殆與輸入禁止相同，其例如次：
- (一) 因保存國產之原料而禁止輸出者；
 - (二) 因保存特產物而禁止輸出者；
 - (三) 因愛護動物而禁止輸出者；
 - (四) 因防軍用品缺乏而禁止其輸出者；
 - (五) 條約上以尊重正義人道之理由，禁止酒精、飲料、鴉片之販賣者。
- 夫國際貿易場中之貨物，千差萬別，勢不能一一揭載於稅表。假令一時能網羅一切於稅表中，

在今日發明發現極盛之時代，各種新物品陸續出現而巳，稅表制定以後，勢必有稅表中所無之物。此時應將新物品編入何種物品之中，如定爲有稅品，則當適用何種稅率，誠不能無疑。現今解決本問題，有二主義如左：

(一) 關稅免除主義；

(二) 關稅義務主義。

免除主義者，貨物輸出入之際，以不課稅爲原則，輸出入貨物在規定稅表中所無者，當然視爲無稅品。義務主義者，貨物輸出入之際，以課稅爲原則，輸出入貨物在規定稅表中所無者，當然視爲有稅品。

第三節 稅則之種類及其利害

稅率之規定，有種種制度，如此制度，謂之稅則。現今各國之稅則，據斯登氏分爲四種如次：

- (一) 國定稅則
 - (二) 協定稅則
- 單一稅則

稅則之種類

- (一) 國定協定稅則
 - (二) 最高最低稅則
- 二重稅則

國定稅則者，國家以其自由意思制定其關稅稅率之制度也。其利害概如次：
國定稅則之利：

- (一) 國家得標準己國之利益而制定稅率；
- (二) 國家得隨時改正稅率；
- (三) 易於適用稅率。

國定稅則之害

- (一) 容易加重關稅，致經濟界常覺不安；
- (二) 採國定稅則之國，容易孤立於國際貿易場外；
- (三) 有阻害輸出貿易之虞。

能完全適用國定稅則者，限於純粹自由貿易之國與極端保護貿易之國。何則？自由貿易之國，稅目少而稅率輕，且概為財政關稅而非保護關稅，不害他國之感情，故不妨採用國定稅則。又保護貿易之國，絕對以己國利益為本位，初固無顧慮他國意向之覺悟，故不妨採國定稅則。雖然，純粹自由貿易主義之國，苟非實業發達程度超越他國，毫不畏懼競爭者，則不能永永繼續遵守自由貿易主義。又極端保護貿易主義之國，苟非內地市場廣大，不須倚賴外國貿易者，則亦不能永永維持保護貿易主義。英美諸國於其所持主義有變更之傾向者，蓋為此也。是以固守國定稅則者甚稀，因利小於害，遂有協定稅率之必要，此協定稅則之所由發生也。

協定稅則者，以國際合意協定一切關稅稅率之制度也。其長短概如次：

協定稅則之長處：

- (一) 調和國際利害，增進國際友誼；
- (二) 減輕稅率，使通商貿易發達；
- (三) 稅率不變動，使通商貿易安全。

協定稅則之短處：

- (一)要規定適用於條約國以外諸國之稅率；
- (二)有不能一一協定一切稅率之事實；
- (三)要保留一定稅目，以爲國定稅率之地步。

以上僅就強國而言。弱國則不能保全關稅主權，勢必迫於強國之要求，以條約協定一切稅目之稅率，此片務協定稅則之所以發生也。中日戰爭以前之日本關稅稅則，即屬片務協定稅則，吾國今尙採用此制。大抵國力不強，國運不振之國，概有協定稅則。一旦國勢隆盛，國力充實，決不甘屈服於此制，必也設定新稅制，以國定稅率爲主，以協定稅率爲從。此即國定協定稅則也。

國定協定稅則者，一國之關稅中兼備國定稅率與協定稅率之制度也。通常先就一切稅目規定國定稅率，然後就必須協定之稅目協定稅率，故國定協定稅則非一切稅目兼備國定稅率與協定稅率也。採用此類稅則之國，對於無約國或非最惠國適用國定稅率，對於協定國或最惠國適用協定稅率。

單純國定稅則與單純協定稅則均不可，故國定協定稅則似屬折衷以上二者之最善稅則，然國定協定稅則亦有若干缺點，即

(一) 實際有變為協定稅則之虞；

(二) 有意外擴張競爭範圍之虞；

(三) 有減少國庫收入之虞。

欲救以上諸弊，於是有複關稅則之發生。

複關稅則者，國定稅則也。惟就同一稅目設高低二種之稅率，此與純粹國定稅則相異者也。最低稅率適用於協定國或許最惠國待遇之國，最高稅率適用於其他一切國家，如此稅則有二稅率，故亦名最高最低稅則。

夫最低稅率，立於國定協定稅則之協定稅率地位，最高稅率，立於國定稅率之地位。因此複關稅則往往有與國定協定稅則混淆者，其實兩者間顯有差異。今舉示其異同之點如次。

(一) 同點：

(甲)一定稅目隨對方國如何而異其適用稅率；

(乙)對於協定國並最惠國之稅率低，對於無約國並非最惠國之稅率高。

(二)異點：

(甲)最低稅率最高稅率非由條約協定而由國法產生；

(乙)最高稅率最低稅率限於稅目之一部而制定者。

現今採用複關稅則者不少，此由於十九世紀後半以降，保護貿易熱再興，複關稅則遂成爲一種流行物。現今法蘭西、西班牙、諾威、希臘、加拿大、巴西等皆採用之，又德、奧、美等國在二十世紀初亦採用之。

國定協定稅則，爲不完全之稅則；然複關稅則，亦未必能爲完全之稅則。今就複關稅則之利害，分段論之如次：

(一)複關稅則使經濟社會安心

夫通商條約之功效，在於確定條約國間之通商關係，而如此通商關係之確定，限於該條約有

效期內。然通商條約不免要變更，每有變更，協定稅率亦不免變更，故其結果勢必至於一國之經濟社會，屢屢不免動搖。其最甚者，為條約締結成立以前，苟非當局，無一能知其內容者，政府此後與何國就何稅目協定如何稅率，一切皆在夢中狀態，因此經濟社會必感不安。然如採用複關稅則，在通商條約締結前，早已知新稅率之上下兩端。經濟社會由是得以計劃事業，無失敗恐慌之虞，常能為健全之發達。

(二) 複關稅則常獲有利之結果

夫關稅既為租稅之一種，而課稅權為一國主權之作用，性質上自是毫不可許他國之干涉束縛者也。然則關稅稅則中，複關稅則可謂適合於關稅之性質。蓋課稅權全屬一國之主權，則國家可標準國內產業必要保護之程度，而定最低稅率，標準已國之要求程度，而定最高稅率。以如此態度與對方國談判締約，則假令已國不允協定已國之稅率，條約上既許對方國以複關稅率中之最低稅率。對方國考量其所享受利益之程度，必欣然承諾由我提示之稅率（即最低稅率），故結局常能締結有利己國之條約。

(三) 複關稅則非必引起關稅戰爭

輸出品多爲原料或半製品之國，採用複關稅則，不至引起關稅戰爭。何則？若使己國之輸出品爲原料品或半製品，對方國對我待遇酷烈，則其仰給我國原料之加工工業，必至失敗，因而國際商戰亦失敗。故各國決不出此愚舉，且對方國輸入我國之物品，多爲共通相同之製造品，故對我輸入，上多競爭，若與我國爲關稅戰爭，對方國之所失，當大於我國之所失。對方國而明於得失，必不敢對我爲關稅戰爭。

(四) 複關稅則宜同時採用有條件最惠國條款

複關稅則與無條件最惠國條款不能兩立，此可觀之俄羅斯之失敗史而證明。故如採用複關稅則，同時亦須有與一切國家約定。有條件最惠國條款之覺悟，而與各國締約之際，一切約定有條件最惠國條款，則假令與某國間約定最低稅率以下之稅率，不至有破壞複關稅則之虞。從來一面與甲國約定有條件最惠國條款，一面與乙國約定無條件最惠國條款者，往往與無條件最惠條約國協定之稅率，爲有條件最惠條約國所均沾。欲免如此不利，最惠國條款，須盡爲有條件性質者，今

後取協定主義之國，其最惠國條款，猶且須爲有條件性質者，況於採用複關稅則乎？

以上爲複關稅則論者之主張，然國定協定稅則之論者，否定複關稅則之長處如次：

(一) 複關稅則不能使經濟社會安心

複關稅則，預先確定一國將來稅率之上下兩端者也，故在計算稅率而規劃事業者，宜無不便者矣。然如此便利，以稅率永不變更爲其前提耳。在複關稅則之性質上，一切稅率，悉爲國定稅率，條約僅約定其適用而已。故應時勢之必要，仍得隨時隨意變更增減。而應時勢之必要，得隨時隨意變更增減，本爲複關稅則之優點。同時如此優點，正爲表白複關稅則不能使經濟社會安心之明證。即條約締結以前，固能使經濟社會安心，而條約締結後，常使經濟社會不安心也。反之，採用國定協定稅則，則締約前稅率誠不確定，一旦條約成立，稅率協定，則在條約有效期間，稅率確定而不動。且在國定協定稅則，常協定己國之稅率，同時協定對方國之稅率者也。故輸入貿易輸出貿易，均得安全。然在複關稅則，不允協定己國之稅率，故亦不能使對方國允諾協定其稅率。結局假令己國之稅率無變化，輸入貿易安全，然不能保對方國之稅率無變化，則輸出貿易不免常不安。

(二) 複關稅則不能獲有利之結果

關稅爲租稅之一種，故其賦課徵收，全屬一國之主權，固不待論。然以自由意思協定稅率，不可稱爲束縛干涉，不可斥爲侵害主權。假如以爲束縛干涉，侵害主權，則一切利益交換之條約，皆將評爲束縛干涉侵害主權者矣，豈惟通商條約而已。且論者謂複關稅則可使己國隨意定其稅率，可使對方國屈從己意定其稅率，未免過分樂觀。己國以爲最低稅率，對方國未必以爲最低稅率，而謂對方國遂可欣然允諾者，知己而不知彼之論也。且所謂最低稅率，低至對方國能承認之程度，則何必用複關稅則，在國定協定稅則下，以互惠主義亦可達目的。若所謂最低稅率而以保護己國產業爲標準而規定者，則對方國既不以此類讓步爲可感，當然不願對己國大讓步。故複關稅則，不能收良好之結果，可斷言也。若又一國之立法，足以束縛外國，則複關稅則誠爲良策，然此惟對方國爲弱小國家耳。對方國而爲強大國家，焉能屈從己國之意哉！

(三) 複關稅則引起關稅戰爭

原料品輸出國與製造品輸出國間，果不起關稅戰爭，則一八九三年九四年之交，不當有德俄

間之關稅戰爭。又關稅戰爭之結果，原料輸出國必勝，則理當俄不敗於德，奈事實上全然相反何？蓋復關稅則，標準己國之利益而定稅率，使對方國屈從己國之意思，同時使對方國隨己國所欲而讓步，在己國固莫便於此矣，然在對方國則不利已甚。故商約談判，事涉復關稅則，往往不能得手。談判不得手，則勢必成爲無條約國。若欲不爲無條約國，惟有隨對方國所欲而讓步，然隨對方國所欲而讓步，則必破壞復關稅則，結局多以關稅戰爭決雌雄。而關稅戰爭之結果，原不必失敗，且原料品輸出國較製造品輸出國，則關稅戰爭上立於有利地位，然不問輸出品如何，其販路惟限於對方國一國，則關稅戰爭無有不失敗者。俄國之農產物，惟以德國爲其販路，故敗於德。西班牙之葡萄酒，惟以法國爲市場，故敗於法。徵之史乘，歷歷可考。由此觀之，採用復關稅則，必然引起關稅戰爭，關稅戰爭上原料品輸出國，未必能操勝算。

(四) 復關稅則難以採用有條件最惠國條款

復關稅則根於利益交換主義而成立者也，故既採用復關稅則，則與之有至大關係之最惠國條款，亦當有利益交換性質，即須爲有條件者，理所當然也。然採用復關稅則者，同時果能使各國允

諾有條件最惠國條款否，此可謂難中之難。美國建國以來固守有條件主義，故不成大問題。其不然者，因採用複關稅則，已傷列國之感情。若再主張有條件主義，愈招列國之怨。強欲主張之，原非難事，然全部計算，果有利於己國否，全然為問題。若國情上不能貫徹有條件主義，猶且欲行複關稅制，則其流弊所至，有不堪言者矣。而弊之最著者，有兩端如次：

(一) 己國毫不得對方國之讓步而與各國以最大之讓步；

(二) 輸入貿易輸出貿易共受重大損失。

要之，複關稅則性質上為保護貿易主義之國定稅則，故置重於內地市場而不依賴外國貿易之強國，或供給農產物之國，採用複關稅則，非無功效可見。又以保護某數種產物之目的，特設複關稅率於該數種產物，不難期其成功。然此皆為稀有之事，殆有例外之觀，故一般以採用調和態度之國定協定稅則為是。

第二編 本論

第一章 貿易居住權

第一節 貿易自由

外人至我國通商，我國向來皆一視同仁，並無禁此許彼之事實。洋商若能遵照護照及商埠規則，儘可自由出入。在一八四二年（清道光二十二年）以前，外人在華貿易限制固多，如廣東地方洋商不能與華商直接貿易，須由行商代理是也。自是年中英南京條約第五條約定「凡英國商民在粵貿易，向例全歸行商承辦，今大皇帝恩准嗣後不必仍照向例，凡有英商等赴各口貿易者，勿論其與何商交易，均聽其便。」以來，其餘各國援例獲得貿易之自由權。雖然，貿易自由，非絕對自由者，仍不免有多少限制。第此等限制，為現今文明國之通例，不足置重，故原則上外國人在華，有貿易之自由；然則所謂文明國之通例者如何，禁制品在貿易範圍之外，稅關章程必須遵守等是也。（一八

五八年之沖漢條約第十五條，一八九六年之沖日條約第九條。

外國人在華有貿易之自由，既如前述，其在戰時，仍能確保貿易之自由否，是不可以不研究。查一八五八年中美條約第二十六條謂：「如日後中華與他國交戰，不准該交戰國人口貿易，惟美國人往別國貿易，或販運其國之貨物前來各口，中國應認明大合衆國旗號，便准入港。惟大合衆國商船不得私帶一兵入口，及聽受別種賄囑，換給旗號，代爲運貨入口貿易，倘有犯此禁令，聽中國查出充公入官。」是交戰國入失去貿易之自由權，而中立國人之貿易自由權，在法律範圍內固毫不受損也。惟如敵國以實力封鎖中國口岸，則各國船隻皆不能出入，此時事實上中立國之貿易自由權盡被剝奪，此乃出於戰爭之不可抗力，中國不任其咎，故中立國不能責中國不履行條約義務之罪。（一八五八年中法條約第三十一條。）以上爲中國與外國交戰時之辦法，然亦適用於中國內亂之際。例如辛亥武昌起義時，滿洲政府宣布封鎖南方港口，不准洋商往來貿易，是合法行爲也。因未施實力，徒託空言，爲國際公法所不許耳。即洋商不因滿洲政府之紙上封鎖，而喪失其貿易自由權也。

第二節 居住地方

(一)通商口岸 凡依條約開放爲外人居住貿易之地方，曰通商口岸。此等口岸，或爲海港，或在內地，初固無一定。最初之條約口岸，爲廣州、廈門、福州、寧波、上海等五處，厥後漸增至八十餘，皆散布於沿海及長江流域。惟此類口岸界限，至今猶未確定，外人恆以爲通商口岸包括商埠，中國城池及聯絡此二處之水陸路途，並引用外人旅行商埠周圍百里內不需護照之事（一八五八年中英續約第九條），以爲通商口岸不限於外人居住所在之證明。雖然，此誤也是不可以不辯。

商埠之中，恆劃分地域，專爲外人居住貿易之用，該地界外，外人不得居住貿易。所以如此者，外人如分散各處，則領事管理，甚爲不便。且因外人享有領事裁判權，我國已難於保護，若再令其各處分住，勢必保護更難周至。故爲彼此利益計，遂有劃地分界之舉，可知凡曰通商口岸爲外人居住貿易之地方，其實精確言之，則外人居住貿易之地，限於商埠之一定地域，中國城池及附近水陸路途，固不在內也。

成約可以證明通商口岸之有一定界限，一八四三年虎門續條約第七條曰：「在上年和約內，

言明允准英人攜眷赴廣州、福州、廈門、寧波、上海五口居住，不相欺侮，不加拘束。但中華地方官必須與英國管事官（即領事官），各就地方民情，議定於何地方用何房屋或基地，係准英人租賃。其租價必照五港口之現在所值高低為準，務求平允。又一八九六年沖日條約第四條曰：『日本臣民，准帶家屬僕婢等在中國已開及日後約開通商各口岸城鎮往來居住，從事商業工藝製作及別項合法事業，並准其於通商口岸，無論現在已定及將來所定外國人居住地界之內，均准賃買房屋租地起造禮拜堂、醫院、墳塋。』又一九〇三年沖美條約第三條曰：『美國人民准在中國已開及日後所開為外國人民居住通商各口岸或通商地方往來居住，辦理商工各業製造等事以及他項合法事業，且在各該處已定或將來所定為外國人民居住合宜地界之內，均准賃買房屋行棧等，並租賃或永租地，自行建造。』一則曰議定於何地方用何房屋或基地，再則曰無論現在已定及將來所定外國人居住地界之內，三則曰在各該處已定及將來所定為外國人民居住合宜地界之內。由此觀之，成約固明定外人居住貿易之地方，限於通商口岸之指定地域也。

商埠周圍百里以內之文，僅適用於免發護照一端而已，與商業無關。一九〇七年，日商買辦高

錦堂犯運米罪，浙撫拘之。上海租界外，日領事提出抗議，浙撫答曰：「本案發生於租界外，被拘亦在界外，則無付會審公廨審斷之資格。」一八九六年七月二十一日中日商約第六條曰：「在通商各口岸，有出外遊玩地，不過華百里，期不過五日者，無庸請照。」此條常見於中外各約，乃指外人出遊者而言，並未言通商口岸界限為百里也。而貴領事乃謂照例口岸通商範圍為周圍百里，何耶？且於華官以法權拘華人之事，而以遊歷之事比附之，無乃擬不於倫乎？日領事之議遂寢。由此觀之，通商口岸之界限，應以租界為標準。（另詳第十章。）

（二）自開商埠 自開商埠者，不依條約約定而由政府一方意思表示某地為商埠者也。其最早者，為一八九九年（清光緒二十五年）開放之岳州、三都澳、秦皇島等。凡中國自開商埠，外人亦可自由居住貿易。濟南商埠開辦章程第一條曰：「作為華洋公共通商之埠，准有約各國在該處設立照料商務之官員，准各國商民任便往來，租地設棧，與華商一體居住貿易。其商埠定界以外，所有城廂內外，以及附近各處，仍照內地章程，洋商不得租賃房屋，開設行棧。」惟行政及警察，由華官管理。同章程第三條曰：「商埠既開，招徠宜廣，中外雜處，交涉必繁，須有專官主持其事，擬由濟東泰

武臨道就近監督。所有商埠應辦之事，約分三項：一爲工程局，專管築路建廠及一切修造之事；一爲巡警局，專司巡查街道並稽查偷漏等事；一爲發審局，專理中外一切詞訟之事。應均歸濟東泰武臨道派委員司分別辦理。惟埠務繁雜，擬再派一熟諳交涉大員住局會辦，亦可由北洋大臣山東巡撫酌派洋員，幫同辦理。」

(二) 暫停口岸 除通商口岸及自開商埠外，尙有暫停口岸，乃於大河沿岸指定地方，許爲有限制之貿易。其首先指定沿長江之六口，載在一八七六年之芝罘條約。其第三端第一條曰：『安徽之大通、安慶、江西之湖口、湖廣之武穴、陸溪口、沙市等處，均係內地處所，並非通商口岸。按長江統共章程，應不准洋商私自起下貨物，今議通融辦法，輪船准暫停泊，上下客商貨物，皆用民船起卸，仍照內地定章辦理。……外國商民，不准在該處居住，開設行棧。』

(四) 未開放之口岸 未被指名開放之口岸，不得作洋商貿易之用。若外人陰營商於沿海或其他之未開放口岸，則其貨物或船隻，一經查出，即可沒收。(中英條約第四十七條) 惟遭難之船，則特別優待，於危急時可駛入各港口，不問其已開放與否。如修理船隻，須卸貨登岸，亦不徵稅。但故

意卸貨，以圖取巧，則可罰其完納應徵之稅。（中漢續約第二十條）

（五）內地居住 外人既享有領事裁判權，故爲便於施行起見，遂不准在內地居住，惟因傳教爲善舉，遂許之。外人因傳教而得在內地居住者，首見於一八六〇年（清咸豐十年）之中法續約。其第六條有曰：『任法國傳教士在各省租買田地，建造自便。』其次見於一九〇三年（清光緒二十九年）之中美續議通商行船條約。其第十四條曰：『美國教會，准在中國各處租賃承租房屋地基，作爲教會公產，以備傳教之用。』

第三節 華人海外貿易移居權

初華人不得私自往海外貿易或移居外國海島開墾，違者以結匪通敵罪論。自一八六〇年（清咸豐十年）中英續約訂結以來，華民始有移居外國之權。該約第五條曰：『大清國大皇帝允於即日降諭各省督撫大吏，凡有華民情甘出口，或在英國所屬各處，或在外洋別地承工，俱准與英民立約爲憑。無論單身，或攜帶家屬，一并赴通商各口，下英國船隻，毫無禁阻。該省大吏，亦宜時與大英欽差大臣查照各口地方情形，會定章程，爲保全前項華工之意。』其後於一九〇四年（清光緒三十

年)中英會訂保工條約，詳細規定保護華工事項。中美間則於一八六八年(清同治七年)之沖美續約第五第六兩條，許華人均沾最惠國人所經歷常住之利益。其後於一八九四年(清光緒二十年)中美會訂華工條約，亦詳細規定保護華工事項。

條約中雖常訂定互相保護華人在外、外人在華之生命財產，暨他項權利，然有約國或其自治屬地，動輒立法不准其所指定之華人入口，或加種種限制於居住貿易之權利。例如英之加拿大、新西蘭、澳洲、南非等屬地，美之加利福尼亞州，屢聞有不利華人之法制。夫虐待華僑，顯與成約規定不相容。條約之所謂保護一語，遂等於具文，而最惠國待遇之條化為不惠待遇之條矣。揆之國際法理，豈得謂平國際法學者亞本哈姆 (Oppenheim) 嘗謂本國法令無重大力量，時或此項法令與條約義務衝突，則該國須設法與締約國交涉，解除此項義務。現今世界公認國家有收留拒絕或限制外人之權。然如締有條約，自宜遵守條約上之義務。國家法庭，雖須遵守法令，苟其與條約衝突，不願遵守條約，則國家宜與締約國商議，解除此項義務，在義務未經解除以前，固不得肆意玩忽之也。是故各國儘可向我國締結限制管理，或停止華人入口之約，未有如此條約以前，我國亦儘可向各

國抗議其虐待華僑之非；若各國置我抗議於不顧，則我國施以報復手段，非不當也。

第二章 關稅劃一權

外國皆有關稅自主權，故於出口進口等稅間，既立差別，而於利害關係較深之國，則復輕重其稅率，所以內謀國產之發達，外圖國交之圓滿也。然我國受條約之束縛，已無如此之自由。（清咸豐八年中英續約第二十六條）洋商運貨來華或運華貨出洋，按照條約所定稅則，完納同等之稅。近復承認水陸稅關稅率應歸一律之原則（九國間關於中國關稅稅則之條約第六條），故匪特現行關稅對於進出口貨，通行一種稅則，且將來亦然。自外國人獲得如此利益之點觀之，可稱爲關稅劃一權。茲分節敘述如次：

第一節 海關稅

我國現行關稅，有海關稅、常關稅、及釐金三種。常關稅及釐金，有通過稅之性質，於洋貨無直接之關係，因而商約上無詳細講究之必要。今先就海關稅論之。

我國現行海關稅，包含（一）輸出稅；（二）輸入稅；（三）子口稅；（四）沿岸貿易稅；（五）噸稅；（六）鴉片釐金稅；（七）港灣及水路修改稅。就中輸出稅及輸入稅，在陸路邊界地方賦課者，與在沿海地方者殊異，故又可別爲一般輸出入稅與邊境輸出入稅兩種而論列於左：

第一欸 輸出入稅

第一項 一般輸出入稅

輸入稅（亦稱進口稅）

我國之外國貿易，在十九世紀中葉以前，殆悉限於廣東一隅。當時海禁尙嚴，未嘗公然許可洋貨來華，除與俄國有陸路通商之約外，悉視爲貢物。故僅有內國關稅，初無輸入稅輸出稅等海關稅也。舉凡外國貿易沿岸貿易，視同內國商業，適用同一稅則。然稅率不公布，因此徵收官吏每隨意上下其手，且於正稅外有種種之勒索，弊竇滋甚。自中英南京條約約定五口通商，且議定輸出入關稅及其他稅率而公布之（該約第十條），始見輸出入稅之協定。輸入稅輸出稅概定爲從價五分，重要貨物，則以五分爲標準而課從量稅。然實施後，物價下落，從量稅率失之過重。一八五八年中英締

結天津條約，約定稅率之改正。同年十一月協定新稅目，在天津條約批准交換後實施，所謂「進口出口貨物新定稅則」是也。此稅則仍以從價五分爲標準而定從量稅，稅則所不記載之物而非無稅品者，課從價五分稅，無稅品及禁制品，亦規定於附則中。今摘錄於左：

無稅品

金銀塊條 錢幣 麵 粟米 粉砂 穀米 麵餅 熟肉 熟菜 牛乳酥 牛油 外國蠟燭 蜜餞 外國衣服 金銀首飾 攪銀器 香水 碱 炭 柴 薪 外國煙絲 煙葉 外國酒 家用雜物 船用雜物 行李 紙張 筆墨 氈毯 鐵刀 利器 外國自用藥料 玻璃器皿

禁制品

軍器及彈藥 鹽 銅幣 米及其他穀類

然新稅則所定無稅品之範圍過廣，且有稅品亦因銀價下落，物價騰貴，從量稅率銳減，平均約爲四分餘。故於一九〇一年辛丑條約議定以關稅爲賠款擔保之際，並規定（一）輸入稅率改正爲

確實值百抽五；(二)除米穀、金銀幣、金銀塊條外，從來之無稅品，悉課五分稅；(三)從來之從價稅，改爲從量稅，其改定方法，依最近三年間各貨卸貨後之平均價格爲議價之基礎。(該約第六條。)翌年英、日、德、比、西、奧、蘭七國委員，根據該約，與我國委員在上海協定，續修進口稅則。後因俄、法、意三國之特別交涉，多少加以修正，是爲第二次之改訂稅則。厥後於一九一八年及一九二二年，再經兩次之改訂，重定貨價，遂有現行制度。其無稅品及禁制品如次：

無稅品

外洋米穀麵 金銀塊 金銀幣 印刷書籍 海圖地圖 新聞雜誌

禁制品

火藥彈子 礮 烏鎗 來福鎗 毛瑟鎗 手鎗及其他軍火 鹽 鴉片 嗎啡及其注射器 猥褻出版物 賭博用具類 偽造貨幣 銅圓造幣機 空白銀行券紙

要之，我國之現行輸入稅，根據八十餘年前所定從價五分之稅率，前後因物價變動而四次修改稅則，以迄今日。而其特可注意者，輸入稅盡爲片務協定稅率。在世界大戰後，新條約中雖有須遵

照國定稅率之規定，（中德新約第四條）願國定關稅條例僅示綱要而已。對於洋貨進口之具體辦法，尙付闕如，故對於無約國或新約國之來華貨物，尙不能適用之也。

輸出稅（亦稱出口稅）

輸出稅之稅率，與輸入稅同，適用一八五八年之新稅則。而輸出稅表所不載之貨物，照同類貨物之輸入稅率課稅，輸出輸入兩稅表共不記載之貨物，而非無稅品者，課從價五分稅。（稅則附則第一條）

無稅品及禁制品，已舉示於輸入稅矣。中國新聞紙及書籍，附則中初無規定。今則已成無稅品。豆類及豆粕，自牛莊及登州輸出者，尙有例禁。一八六一年十二月起，許可自由輸出。米及米以外之穀類，不問其爲華貨或洋貨，以一八八一年之中俄陸路商約，成爲無稅品，惟海路輸出，尙在禁制之列。日本屢與中國交涉，乃許麥、粟、蕎麥、高粱等物無稅輸出。惟有一限制，因歲民食不足，則中國得以一月以前之預告，禁止其輸出。又米之沿岸輸出，收穫減少，或有饑饉之虞，則中國得以二十一日以前之告示，隨意禁止其輸出。（一九〇二年中英商約第十四條）

輸出稅並亦課於沿岸貿易之國產，即以輪船輸送經由通商口岸之國產，不問其輸出地爲外國或內國之一地方，悉課輸出稅。（自通商口岸經由陸路輸送於他地方者，其課稅歸常關所管，海關不課輸出稅。）蓋在南京條約協定稅率以前，我國尙未有海關稅，而於沿岸貿易外國貿易，均課通過稅性質之出口稅，及南京條約協定關稅，始有對外輸出品之關稅。而其載於輪船之貨物，輸出沿岸，抑或輸出外國，頗不易明。既經裝載，無論向何地，得自由輸出，故有課以同一稅金之必要。

第二項 邊境輸出入稅

邊境輸出入稅者，陸路外國貿易之輸出入稅也。比一般海關稅輕，且同屬邊境輸出入稅，在俄國邊境者，與在緬甸邊境者，稅率彼此又各不同。今就中俄、中日、中法、中英之邊境輸出入稅，分別述如左。

中俄邊境輸出入稅

中俄陸路貿易，始定於一六八九年（清康熙二十八年）之尼布楚條約，當時僅限於西伯利亞與蒙古之國境貿易。四年後（即一六九三年），彼得大帝遣使至京，乞許北京貿易，而俄國隊商

初至北京者，一七一九年（清康熙五十八年）也。八年後，中俄締結恰克圖條約（清雍正五年），我國許俄人於恰克圖及厄布楚之適當地方建設房屋，從事貿易。一七九二年（清乾隆五十七年），更締恰克圖互市條約，以恰克圖爲互市場。一八五一年（清道光九年），更許俄人於伊犁、塔爾巴哈台二地貿易。其後以一八五八年之愛璦條約（清咸豐六年），開黑龍江、松花江、烏蘇里河之水路貿易。一八六〇年（清咸豐十年），有北京條約之締結，更開滿洲國境線上之貿易，及庫倫、張家口、喀什噶爾三通商地。庫倫置領事，而以上各地之貿易，均無稅，惟往來各開市場，須經由一定之商路耳。然至一八六九年（清同治八年），中俄再訂陸路商約，規定自國境線起百華里以內之貿易，並蒙古貿易爲無稅，其他地方，則悉照海關稅率課稅。惟輸入天津、張家口之貨物，減輸入正稅三分之一。而於一般輸出入稅表中，所不記載之貨物，易定從量稅率。蓋中俄陸路貿易，初皆無稅，至是始見課稅焉。其後一八八一年因伊犁事件，中俄間成立伊犁條約，並附續改陸路通商章程。據該約則伊犁、塔爾巴哈台、喀什噶爾、烏魯木齊及其他天山南北路各地之貿易，定爲暫不課稅。並許俄人至嘉峪關貿易。茲將一八六九年（清同治八年）及一八八一年（清光緒七年）中俄兩次商約之

要點指示於左：

(一)兩國邊界貿易，在百里內者，均不納稅。一八六九年商約第一條

(二)俄人之蒙古貿易，無稅。一八八一年商約第十二條。天山南北路各地，亦暫免稅。將來貿易發達，兩國當議定稅率。一八八一年中俄改訂條約第十二條

(三)俄人自恰克圖、尼布楚輸入貨物於天津者，須經張家口、東壩、通州。又經科布多、歸化城而至天津者，亦由此路行走。一八八一年商約第三條
在天津購買土貨者亦然

(四)俄人自陸路輸入貨物於天津者，應納海關稅率三分二之輸入稅；其輸入嘉峪關者亦然。
一八八一年商約第五條

(五)自陸路輸入天津之貨物，更由海路輸送他港者，應補納海關稅率三分之一之稅金；而自天津或他港輸送於內地者，應納子口半稅，即海關稅率之半。一八六九年商約第八條
一八八一年商約第九條

(六)在張家口販賣之貨物，徵收海關全稅；但既納稅之貨物而不在此處販賣，更運至天津或通州者，還其三分之一之稅金。一八六九年商約第六條
一八八一年商約第一條

(七) 俄人在天津及其他開市場購入土貨，經天津由陸路輸出本國，則徵收輸出正稅；若在天津完納沿岸貿易稅者，一年以內輸出本國，則返還該稅金，其在肅州（即嘉峪關）及內地購入之土貨，經嘉峪關輸出本國者亦然。一八六九年商約第十二條
一八八一年商章第十條

(八) 在通州購入土貨輸出本國者，納輸出全稅，在張家口購入者納輸出半稅。
一八六九年商約第十三十四兩條
一八八一年商章第十一條

(九) 俄人在中國內地購入土貨，經通州張家口輸出本國者，輸出稅外納子口半稅。
一八八一年商章第十一條

(十) 俄人在天津通州張家口嘉峪關購入他國洋貨，由陸路出口回國者，若已有完納輸出稅及子口半稅之證，則不再重徵。一八八一年商章第十二條

(十一) 輸出入禁制品及無稅品，照一般規定；惟外國米穀及各種糧食，許無稅輸出。
一八八一年商章第十五條

(十二) 在蒙古及天山南北路邊界，設立三十五處卡倫，檢查輸出入貨之機關以監察其貿易。

一八八一年商章第十七條

爾後一八九六年中俄締結凍清鐵路公司條約，中俄間經由鐵路輸送之貨物，出入兩國國境者，課海關稅率三分之一之輸出入稅。若運送至內地，則兼課子口稅（本稅之半）。一九〇七年爲中俄間黑龍江、松花江貿易而設立哈爾濱、三姓、哈拉蘇蘇（兩江會合處）及愛琿四關，經由此等稅關之貨，逕照海關稅率全額完納。惟經由滿洲里及綏芬二處之關者，其稅率得減少三分之一，而新疆蒙古之無稅貿易，則依然不革。

一八六九年商約及一八八一年商章所定之無稅地帶，限於自國境線起百里以內之地，自東清鐵路敷設以來，俄國貿易在此處發展。水路貿易憑烏蘇里河、松花江、黑龍江；陸路貿易憑鐵路，俄人悉適用百里無稅地帶之規定，遂引起種種問題。至一九一三年（民國二年）一月，俄政府先廢止其國境五十里以內之無稅地帶，中政府尋亦廢止百里以內之無稅地帶，故現行中俄商約上百里無稅地帶之規定，已歸無效。

要之，現行中俄商約關於關稅者，純粹陸路貿易，則在蒙古及天山南北路地方無稅；其餘地方

輸入稅悉減海關稅率三分之一，而輸出稅仍徵收全額。但由鐵路運送之貨物，輸出稅輸入稅均減海關稅率三分之一，且子口半稅僅完納本稅之半，故亦輕於通常之子口稅；惟黑龍江及松花江之水路貿易，則照海路貿易例課同率之海關稅耳。而當初之陸路邊境貿易，有無稅或減稅之特典者，因當時交通機關不備，輸送較難於海路，且貿易額亦微不足稱，故設爲暫時之辦法，誠不得已也。日後交通便利，貿易旺盛，則無稅者應有稅，輕稅者應增稅，固不待論而後明。是以一八八一年之商約，亦有廢止無稅輸出入之明文，且有標準從價五分另定稅率之規定。（見該約第十五條及第十六條。）然自一八八一年訂約以來，經過四十餘年，商業狀況已大變，而中俄商約迄未修改。雖有十年期滿商議酌改之專條（見該約第十五條），彼此國內多故，致不遑實行。自俄國政變以來，政治經濟諸方面，大改舊觀；且蘇維埃政府累次宣言廢止帝俄時代之一切不平等條約。我國政府乃於一九二二年一月八日聲明中俄約章之免稅減稅辦法，自四月一日起停止履行。停止與廢止不同，包含『在有適當辦法以前暫不履行』之意，是中俄貿易之關係，在不確定狀態中也。本年五月三十日，中俄間有重修邦交之協定，其中有曰，廢止不平等條約，曰協定相互平等之關稅，則將來根據

該協定而開設之中俄會議，必有重訂商約之舉。重訂商約之舉，果成事實，匪特可以確定中俄貿易之關係，且以前商約上之不利條款，或有刪除之望乎？

中日邊境輸出入稅

日本合併朝鮮以來，其國境與我國相接，及架鐵橋於鴨綠江，聯絡滿韓之鐵路告成，一九二三年（民國十二年）六月起，由鐵路通過滿韓之貨物稅，定為海關稅率三分之二。此乃根據一九〇五年（清光緒三十一年）中日會訂東三省條約附約第十一條之明文而均沾中俄陸路商約上之利益者也。而此類特典，惟適用於鐵路輸送之國境通過貨物，聞島與北滿洲間之貿易，則不受此減稅特典。又減稅貨物，出滿洲而輸送他地方之際，應補納減稅額。將來中俄減稅特典而廢止，則中日減稅特典，亦應一律辦理，庶合平等待遇之意。

中法邊境輸出入稅

一八八五年（清光緒十一年）中法天津條約約定所運貨物進出東京（安南首都）與雲南廣西兩省間者，應納各稅照普通稅率較減（第六條）。翌年兩國間訂定越南邊界通商章程，規

定洋貨自東京經由雲南廣西之開市場而輸入者，其輸入稅率爲普通海關稅率五分之四，一般稅表所不載之貨物，課從價五分之稅。又自中國經由此等開市場而輸出東京者，其稅率爲海關稅率三分之二，稅表所不載之貨物，徵收從價五分之稅。如將洋貨運入內地，應照海關稅則完納子口稅，不得援減稅之例折半徵收（第六條）。翌年中法續議商務專條，更減輕稅率，定輸入稅率爲海關稅率十分之七，輸出稅率爲海關稅率十分之六（第三條）。至一八九五年（清光緒二十一年），訂立中法續議商務專條附章，除稅率外有所改正。一八九八年（清光緒二十四年），中國許法國建築滇越鐵路，乃於一九〇二年（清光緒二十九年）會訂滇越鐵路條約。及鐵路運送之貨物輸出入稅，均照一八八七年中法續議商務專條辦理。今舉示現行中法陸路商約之要點如左：

（一）廣西省龍州、雲南省蒙自、思茅及河口爲陸路貿易場。
一八九五年中法續議商務專條附章第三條

（二）自安南輸入之洋貨輸入稅，減普通海關稅率十分之三，自中國輸出安南之土貨輸出稅，減普通海關稅率十分之四完納。一八八七年中法續議商務專條第三條

(三)中國土貨自前述四處輸出，通過安南，更輸入中國之別處開港場者，輸出之際，課十分六之輸出稅；輸入地免課輸入稅，惟於輸入港徵收與普通沿岸貿易稅同額之復進口半稅。

一八九五年中法續議商務專條附章第四條第二項

(四)中國土貨自他處開港場輸出，通過安南，更輸入前述四處者，輸出之際，課輸出正稅（不減額者）；輸入地免課輸入稅，惟於輸入地徵收十分六輸出稅半額之復進口半稅（同前

第三項

(五)前述(三)(四)兩項土貨，未通過各關前（指輸出），或已通過各關後（指輸入），照普

通土貨例辦理（同前第四項）。

(六)雲南鐵路開通後，鐵路輸送貨物，均照前述辦法徵稅。

一九〇二年中法會訂滇越鐵路條約第二十一條

中法邊境貿易，所以浴減稅之特典者，其理由與中俄陸路貿易相同。惟中法邊境貿易之特典，非因均沾中俄條約之利益而得者，乃因特別協定而成立者也。要之，當時以法領河內至中國境之鐵路，尙未敷設，交通自屬不便，誠有減稅之理由。然今則滇越鐵路已開通，貿易狀況，迥非昔比，似

已無維持減稅特典之必要。况中法成約上亦有日後加稅鐵路亦應一律遵照完納之規定（中法滇越鐵路條約第二十一條），故廢止減稅特典之提議，在我國有充分之理由。

中英邊境輸出入稅

中國與英領印度緬甸間之陸路貿易，行於西藏及雲南，在西藏則據一八九三年之印藏條約（渥孟雄條約）追加條款，定亞東爲互市場（清光緒十九年中英會議藏印續約第一條）。翌年開放其地，始設稅關，其輸入品，定爲開放日起五年間無稅，五年後得依一方之要求協定稅率（同第四條）。然至今未見協定稅率之事實，現在輸出入西藏之貨物，僅受檢查而不完稅。其後一九〇四年更締約開放江孜、噶大克二地（英藏條約第二條），惟未設稅關。至於雲南與緬甸之陸路貿易，始於一八九四年中緬境界及通商條約，一八九七年修正其一部。該約要點如左：

（一）開放騰越及思茅爲互市場。一八九七年中英續議緬甸條約第十三條

（二）自緬甸輸入貨物之輸入稅，減海關稅率十分之三，自雲南輸出貨物之輸出稅，減十分之四。一八九四年中英續議滇緬條約第九條

(三)子口半稅，照一般之規定。

(四)雲南鐵路敷設時，得使與緬甸鐵路聯絡。一八九七年中英續議緬甸條約第十二條。由此觀之，緬甸邊境輸出入稅，與東京邊境輸出入稅同率。

第二款 子口稅

子口稅，亦曰子口半稅，中日通商條約中稱爲抵代稅。其稅率隨稅品而異，有稅品爲輸入稅，或輸出稅之二分之一；無稅品爲從價二分半。往時我國與英國訂南京條約時，尙無釐金制度，惟有通過稅性質之常關稅，而其稅率無一定，收稅官吏任意設爲口實抽課之而已，故妨礙貿易之發展，英國乃於該約中與我國約定輸出入稅率須有一定。同時通過稅率，亦須如此辦法（該約第十條）。我國政府未實行焉。及一八五三年創設釐金，新增內國關稅之一種，於是稅益繁苛，民商兼病，洋貨出入內地，亦不能免種種留難勒索之弊。英國乃於一八五八年天津條約中與我國約定完納一定金額之代價稅，以免完納一切通過稅之煩（該約第二十八條）。所謂子口稅者是也。同約附屬中英通商章程第七條更規定其手續。其後一八六一年之長江通商收稅章程第四條及一八七六年之

芝罘條約第三端第四項，更先後爲詳密之規定。綜觀各約，關於子口稅之大要如次：

(一) 完納子口稅，則免納內地稅關所課之一切稅金。

(二) 子口稅之規定，關於輸出品者，惟適用於英人或受最惠國待遇之外國人；關於輸入品者，不問英人或中國人，均得利用之。

(三) 在內地購買貨物之際，本人自行，或用本國人，或用中國人，均任便。

(四) 以輸出目的購入之貨物，適用三聯單，交付購買者。中途有私賣情節，則沒收其貨。

子口稅之賦課，所以免貨物通過之阻障也。其既經通過後，或未經通過前，課以他種稅金，果與條約有背否，此誠不可不研究者也。在進口貨物既完納關稅及子口稅後，據條約所載，不能課以他稅，然關稅爲進口稅，子口稅爲通過稅，進口稅與通過稅，既經完納之後，非進口稅亦非通過稅之稅，理論上仍不妨賦課。又出口貨物亦然。外人往往以爲此項課稅，有背約章，謂中英馬愷條約第八條所載之產銷兩稅，限於土貨，若課於洋貨，爲違約矣。實際一九一四年七月一日實施之江蘇產銷進出併征章程，行之已十餘年，其第四條有銷場稅與出產稅之賦課，對於洋貨或土貨，初無歧視之辦

法，未聞外人如何抗議，蓋已默認爲合法矣。可知既經通過後所課之銷場稅，未經通過前之出產稅，性質上固與通過稅有別，而馬愷條約之所規定，究不免偏私於洋貨也。

第三款 沿岸貿易稅

沿岸貿易稅，中外條約上謂之復進口稅，乃輸出稅之附加稅也。課於輪船自一通商口岸至他通商口岸之土貨，其稅率與子口稅同率，即有稅品爲輸出稅之二分一，無稅品爲從價二分半；即凡土貨經由海關輸出沿岸之港者，與輸出外國者同。既課以普通之輸出稅，復於貨物既抵輸入港時，徵收輸入稅之半額稅，即沿岸貿易稅。洋貨出入通商口岸間，則不復課此項關稅。故土貨之負擔轉重於洋貨，可謂奇矣。考當初設定沿岸貿易稅之理由，謂若不課稅於經由海關之土貨，則通過常關釐局之土貨，負擔過重，兩者間不免失權衡。乃在輸出口岸課輸出稅，在輸入口岸更課該稅，俾與通過常關釐局者擔稅相均云。

第四款 噸稅

噸稅亦名船鈔，內外商船之進通商口岸者，必須完納之船舶稅也。其稅率隨船舶載重之大小

而異。概言之，則百五十噸以下之商船，每噸納銀一兩，百五十噸以上之商船，每噸納銀四兩。繳納時期，在進口後四十八小時間以內。新納噸稅者，須向領事索取報告單，提出於稅關噸課，而後將噸稅金額（載於噸稅繳單），付稅關銀行，以其收據提出於稅關噸課，取得噸稅證書。此證書自船舶出港手續終結之日起算，四個月為有效期間。船舶無論駛至何港，在有效期間，不須另付噸稅。內外商船入口者，須納噸稅固矣，然不無例外。照規定條件，認為可免稅者，則不須納稅。今將其例外舉示如下：

(一) 自入口之時起，四十八時間內，不裝卸貨物而出口者。

(二) 因海難而入口，領事有確實之報告，且不裝卸貨物者。

(三) 在修繕中者。

(四) 代表國權船。

(五) 遊覽船。

(六) 引港船。

(七)運送不滿二十名旅客或手提包糧食等無稅品之小船，但如運搬有稅品，則每噸徵收銀一兩之噸稅，每四個月徵收一次。

意圖漏稅者，科以二倍稅額之罰金，避難船或一時進口之船舶而有虛偽之呈報者同罪。

第五款 鴉片釐金稅

通過內地之貨物，課以釐金者，在釐局徵收。惟鴉片一項，中英芝罘條約，定為由海關徵收。其稅率初定每箱百斤課銀八十兩，後改為二百五十兩乃至三百五十兩；對於子口稅及輸入稅，成一例外。昔為海關之主要收入，一九一七年以來，絕對禁止輸入，故現今海關已無此項收入矣。

第六款 港灣及水路修改稅

上海、天津、芝罘、牛莊等各海關，除徵收前述各種之稅外，對於輸出入之貨物船舶，課以特種之稅，以充港灣水路等之改良保存費。上海之碼頭稅及河工稅，專課於輸出入貨物，前者稅率隨物而異，後者在有稅品課正稅百分之三，無稅品課從價千分之一五。天津之河工稅，課輸出入貨物以正稅之百分四。芝罘有碼頭稅及港稅，課於輸出入貨物及船舶。其碼頭稅，以關稅之六分五釐為準，遇

有必要，得增徵至七分五釐。牛莊有輸出入稅附加稅及噸稅附加稅，亦課於輸出入貨物及船舶者也。前者對於輸入洋貨，課正稅之百分之二，輸入土貨及輸出土貨，課正稅之百分之四，無稅品則課從價千分之一。後者對於外洋及沿岸航行船舶，每噸徵收銀二分五釐。

第二節 常關稅

常關所徵收之租稅，爲貨物及船舶之通過稅，其實有或兼徵契稅、牲畜稅、車稅、馱稅、經紀稅、酒舖房稅等者。常關稅率原爲從價五分之從量稅，而戶關與工關異其稅率，且同屬戶關，又各關不同，甚至有同一常關下之分關分局，各異其稅率者。拳匪事變後，一九〇一年條約訂明自開港地五十華里以內之常關歸海關管理，於是稅率多少有所改正。就中最著者爲津海、粵海、山海三關。光緒季年津海關及山海關之關稅率，定爲海關稅率之半，粵海關之關稅率與海關稅率同。

常關稅率原宜榜示街市，使國民周知，而實際未有行之者，且其徵收之際，悉憑官吏隨意增減，故雖有規定，亦等於具文而已。不寧惟是，常關稅有若干附加稅，例如辦公費、驗單費、蓋印費、書記津貼、書記飯銀、補水等。而此等附加稅除辦公費外無一定程限，由徵收官吏恣意決定，故其名目及稅

率，隨局而異。以故一八四二年南京條約訂定五口通商也。英政府特於該約與我政府約定一定稅率。曰：今又議定英國貨物自在某港按例納稅後，即准由中國商人運運天下。而路所經過稅關，不得加重稅例，只可照估價則例若干，每兩加稅不過某分（該約第十條）。爾來我國有內亂，此項條約義務未能履行，且一八五三年以來，新創釐金制度，貨稅益煩。於是英政府於一八五八年之中英津約中重申前議曰：「前據江寧定約第十條內載，各貨納稅後，即准由中國商人運運天下；而路所經過稅關，不得加重稅例，只可按估價則例若干，每兩不過加稅某分等語在案。迄今子口課稅，實爲若干，未得確數。英商每稱貨物或自某內地赴某口，或自某口進某內地不等。各子口恆設新章，任其徵稅，名爲抽課，實爲於貿易有損。現定立約之後，或在現通商各口，或在日後新開口岸，限四個月爲期，各領事官備文移各關監督，務以路所經過處應納稅銀實數，明晰照復；彼此出示曉布，商民均得通悉。惟有英商已在內地買貨，欲運赴口下載，或在口有洋貨欲進售內地，倘願一次納稅，免各子口徵收紛繁，則准照行此一次之課。其內地貨則在路上首經之子口輸交，洋貨則在海口完納，給票爲他子口毫不另徵之據。所徵若干，綜算貨價爲率，每百兩徵收銀二兩五錢。俟在上海彼此派員商酌重

修稅則時，亦可將各貨分別種式應納之數議定，此僅免各子口零星抽課之法，海口關稅，仍照例完納，兩例並無交礙。」

我國屢與英國約定一定通過稅率，而竟未實行。至清宣統年間，度支部與稅務處會商，改正常關稅率，議未定而革命事起。民國三年財政部設常關稅率改正之規定，六月十日經大總統批准，同月命各關改正。其要點如左：

(一)常關稅率仿津海關、山海關等先例，標準海關稅之半額而改正之。

(二)比較各關現行稅率與海關稅率，現行稅率不及海關稅率之半額者，一律改爲海關稅之半額。其現行稅率而等於海關稅率之半額或超過之者，悉從現行稅率。

(三)海關所管之常關稅率，一律照本規定改正。

自有民三六月之命令，歷三月而報告實行者，惟安徽之鳳陽關及四川之夔關，餘皆無報告。十月二日財政部嚴命各關監督，自通令到日起十日以內，應一律報告，若不遵部令，則呈請大總統褫職。於是江蘇之揚由關，遵令改正，照海關稅率課半額，海關稅率表所不載者，課從價二分五釐。民國

四年三月一日起實行，其餘各關仍未改正。此蓋中央素缺威信，號令不出國門，故難收修改統一之效。且徵稅官吏原有考績之制，稅收多於定額者有賞，少於定額者有罰，是以養成苛征暴斂之風，而民商爲之並困矣。

第三節 釐金及裁釐加稅問題

釐金創於清咸豐二年，粵匪作亂之時，原爲軍餉不足而設。亂平後，此制沿而不革，其本質與常關稅同，亦爲純粹內地關稅。革命後，標榜釐金之撤廢，以財政困難，未見實行，僅易其名爲貨物稅、統捐、出產稅、銷場稅，徵收釐金之局，設種種紛雜苛酷之稅，或藉口檢查，扣留貨物，或強索賄賂，以飽私囊。局員之貪婪，無所不至。中部南部各省之水路地方，釐局最多，例如江蘇一省有四百三十餘之本局及分卡，運河之上流，自宿遷至鎮江，距離甚近，而其間有二十餘所之釐局。其餘各省，亦從可類推矣。

外國人稱釐金爲割股救飢之惡稅，前清政府亦嘗切感其廢止之必要。但釐金爲各省之主要財源，一朝斷行廢止，則各省立至財政困難之境遇，故不易實行。於是前清政府向各國政府提議，裁

撤釐金，增加輸入稅，以圖填補歲入。所謂裁釐加稅問題，於是乎起。一九〇二年改正關稅之際，盛宣懷首向各國提議，不果；乃改取國別談判之方針，先向英政府交涉，遂於同年九月規定於馬愷條約。翌年中美商約、中日商約，暨一九一四年中葡商約等，均有類似之規定，裁釐加稅問題之始見於條約者蓋如此。今將馬愷條約之第八條大要，摘示於次：

(一) 中政府認釐金制度爲有害貿易者，對於國內釐局，不問其種類如何，永遠廢止，不再設立，但此項規定，不適用於常關。

(二) 英政府允於英人輸入洋貨完納輸入稅外完納倍半輸入稅之特別附加稅，以抵償裁釐之損失。

(三) 既付輸入稅及附加稅之洋貨，不論在中國人之手，或在外國人之手，不問包裝是否照舊，悉行免稅，不受檢查及扣留。

(四) 中國之土貨，輸出外國，或輸出沿岸，得課特別附加稅，以抵償釐金；但此附加稅爲輸出稅之半額，在輸出之際徵收。

(五) 照戶部則例、工部則例、大清會典等規定而存在之常關，在裁釐加稅後仍得繼續存在。
中國之土貨輸送於內地之一地者，自生產地至最初之常關，應完納輸出稅附加稅同額之稅。

中國之土貨輸送於租界以外之地方者，完納銷場稅。

(六) 輸出入稅之附加稅，並常關所課之稅金外，中政府對於無輸出目的之土貨得在消費地課銷場稅，以填補釐金收入之缺。

(七) 機製棉絲棉布及其他之洋式貨物，不問外國人在開港地製造者，或中國人在開港地以外製造者，均課以輸入稅倍額之製造稅；但既納製造稅，不得課輸出稅。輸出附加稅、沿岸貿易稅並銷場稅。

對於中國產原料棉花，應付還銷場稅，外國產原料棉花應付還輸入稅全額及附加稅之三分二。

(八) 以上之規定，限於有最惠國條款之列國與中國締結同樣條約為條件，自一九〇四年一

月一日起發生效力。

要之，馬愷條約之裁釐加稅辦法，第一將輸入稅由百分五增至百分十二半；第二輸出稅增徵本稅之半，由百分五而為百分七半；第三不出口之土貨，得課產銷兩稅；第四機製貨物，課出廠稅，徵收輸入稅之倍額，即百分之十；第五維持常關。以上為裁釐後抵補歲入不足之辦法，而其實施時期，須在條約國一律贊同辦理後，故馬愷條約第八條迄今尙未見實施也。

一九〇八年清政府根據馬愷條約第八條向外國談判裁釐加稅問題，英日兩國藉口商標章程未制定，貨幣度量衡制度等未劃一，拒絕談判。前清政府乃定暫行辦法，限於中國人機製洋式貨物棉絲、棉布、紙及肥皂、蠟燭等二十餘種，課製造稅，稅率與輸出稅同。一經完納製造稅，即可免納輸出稅、沿岸貿易稅及釐金等。一九二一年，華盛頓會議之開會也，我政府仍復提出裁釐加稅問題，與會各國主義上贊成中國之意見，第實行日期、加稅之用途、條件等，咸以為宜付特別會議討論。當日議決之關稅協定約有五端：第一承認確實值百抽五；第二加二五附加稅，以為裁釐以前之過渡辦法；第三撤廢釐金，則關稅增至一二·五；第四海陸關稅，宜歸一律；第五每四年修改稅則一次。第

一端經於翌年在上海開會議決而實行矣，餘須俟關稅特別會議討論。而按照華會協定，則特別會議雖已召集逾期，而裁釐加稅問題，正可於該會議未召集前從容研究，以供當局之採擇，余故有我國現行關稅之不利一篇論列於次節。

第四節 我國現行關稅之不利

現今世界各國之稅則殆無不由政府自定，縱有出於協定者，而其基礎仍爲國定稅則。例如國定協定稅則，及最高最低稅則是。我國則否，稅則純取協定制，因此對於無約國或無特別關係之國亦令均沾協定稅之利益；甚至貨價之高低，亦須決於協定。在貨價協定以前，進口貨價縱令如何騰落，仍不得不課以法定之稅率，以致實際之稅收，顯與法定之稅收不符，此皆協定制之害也。謂宜廢協定制採國定協定制，以恢復關稅之自由權。

且我國之關稅協定制，係片務而非雙務。蓋我國之關稅，無論進口稅與出口稅悉與外國訂定於條約；至於條約國之關稅如何，則我國無奪條之權。條約國之貨物來華，因有一定之稅，故洋商之於國際貿易，預算易於確實。我國之貨物輸至條約國，因無一定之稅，故華商之於國際貿易，預算難

有把握。况我國進口稅輕，條約國進口稅重，洋貨負擔一定之輕稅，土貨負擔無一定之重稅。兩者相較，在經濟競爭場中，孰勝孰負，可不待著蔡而知矣。此皆片務制之害也。謂宜廢片務制，採雙務制，以恢復關稅之平等權。

我國現行關稅制度，非特協定片務制而已，且可謂全無關稅賦課之目的者也。原夫關稅之賦課，當其極幼稚之時代，有通過稅之性質，故於出口進口間，不置區別。迨經濟社會漸發達，財政制度漸臻完善，則課稅於出入國境線之貨物，顯設輕重之別。對於進口者重而於出口者輕，甚至專著目於進口貨，對於出口貨，則無稅。其所以如此者，在於保護國產與增加國庫之收入也。我國則否，出口進口，悉課以值百抽五之均一稅；且於必要品與奢侈品間，原料品與製造品間，均無軒輊。課以同率之關稅，既無保護國產之目的，又與財政收入之原則不符。現行關稅制度而長此不革，則經濟競爭場中，必永處於劣敗之地位，可斷言也。謂宜廢均一稅制，重課進口稅，減輕出口稅，而於進口之奢侈品及製造品，所課之稅，應重於必要品及原料品。對於出口之土貨辦法，則反是，以保國產而增歲收。子口稅之賦課，利於洋商而不利於華商。何則？洋商輸貨至內地，或自內地購貨而出口者，除完

納進口出口正稅外，再完進口出口子口稅，則可免納沿途一切之稅金。進口貨之子口稅，爲關稅百分之二。五，出口貨之子口稅亦同，是出口之土貨所負擔者，與進口之洋貨同。揆之獎勵國產保護土貨之道，似不當如此。匪特此也，洋貨之輸入內地，輸入者不問係外國人或中國人，均可利用子口稅之規定。至於土貨之輸出外洋，則輸出者苟非外國人，不得利用之，所有常關稅及釐金，仍須完納。因此土貨之出口，洋人經手者擔稅輕，而中國人經手者擔稅重，是優遇洋商而壓迫華商也。謂宜廢子口稅之規定，以保土貨而恤華商。

沿岸貿易稅，乃專徵於土貨之稅，土貨自一通商口岸轉運他通商口岸，在裝貨之口徵一出口正稅，課百分之五，復於卸貨之口徵一進口半稅，等於進口正稅之半，故亦名復進口稅。本稅之徵收，乃明示土貨不得與洋貨享同等待遇之意。例如洋紗一項來自日本者，納進口稅五分，倘轉運他口，不須復納他稅，而土貨之棉紗則否，出口時既納出口稅五分，轉運他口復須納沿岸貿易稅二·五，是土貨擔稅重於洋貨也。洋貨稅輕價廉，土貨稅重價貴，自非極端之愛國者，孰願購用土貨哉？故現行沿岸貿易稅之存在，不啻爲淵駸魚，爲叢毆雀。謂宜不論洋貨土貨，一律課沿岸貿易稅，以昭公允。

邊境輸出入稅之辦法，立於國境貿易幼稚之時代，今日貿易狀況，全與昔異，而交通亦遙加便利，免稅減稅之特典，自無存在之理由。惟海陸關稅宜歸劃一之說，余未敢信以爲然。凡國境貿易，與一般貿易異其性質，彼此壤地相接，利害關係，自較深於他國，故特別辦法之存在，亦屬必要。第須有交換經濟利益之性質，否則有予而無受，或予多而受少，勢必至於己國之陸路貿易衰頹不振。例如中俄商約上蒙古及天山南北地方之貿易無稅，是有予而無受者也。鐵路輸送之進出口貨物，僅納海關稅三分二之稅，不啻獎勵俄國製造品及奢侈品之進口，促進我國原料品及必要品之出口，是予多而受少也。謂宜廢止免稅之特典，重定減稅之辦法，使出口稅輕於進口稅，更使出口製造品及奢侈品之稅，輕於出口原料品及必要品之稅，以破除片務制均一制之積弊。

機製洋式貨物所課之稅，曰製造稅。按馬德條約第八條所載，裁撤釐金，則此項稅率爲百分之十，而於洋商所製者與華商所製者間，不設區別。果如照此辦法，則中國之新工業，必被洋商摧折無餘；而關稅之歲收，亦必減少。何則？先進國之資本技術，遙優於我國。其在我國製造之物品，備具此等條件，已可在經濟競爭場中操勝算，若非將洋商所製之物品課以高率製造稅，華商所製之物課以

低率製造稅，以調劑之，則華商所製之物品，不堪競爭，我國之新工業必也失敗無疑。且洋商以關稅增加至一二·五，則製造品之成本既重，難期推銷，乃求其救濟之途，在於華設廠製造。在華設廠製造，則其所負擔之稅，僅百分之十，輕於進口稅百分之二·五。因此洋商將紛紛在華設廠製造，租稅自一二·五之進口稅，變為一〇之製造稅。然則海關之稅收，焉得不短絀。謂宜於討論裁釐加稅之際，對於洋商在華機製之貨物，加重稅率。至於華商機製之貨物，一律免稅，是上策也。否則亦當課較輕之稅，庶於保商歲收，兩利並存。

常關之爲害，不減於釐局，祇以於稅收有礙，故有維持存在之約。所謂出產稅銷場稅者，皆將賴常關爲徵收之機關，惟我國幅員遼闊，到處皆有出產，即到處皆有銷場。各省常關，爲數本不多，如欲核實徵收，非遍設此項稅關之分關分卡不可，是無異類似釐局釐卡之遍設也。若不遍設，僅保存原有者，以爲徵收兩稅之機關，則又覺不足。雖馮愷條約有允准添設之條，然在廢除內地稅關之今日，添設常關，實大違徵稅之原則者也。謂宜廢常關以恤民艱。至於產銷兩稅及其他之常關雜稅，應否徵收，當另行分別討論，外人無干預之權。

第三章 內地旅行貿易權

第一節 內地旅行

外國人遊歷內地，須持護照，護照由領事發給，地方官蓋印。有此護照，則可遊歷往來於內地，沿途地方官如有詢問，須即出示，一經查驗無誤，即得自由通過，並可雇人夫車馬船隻，為乘人載夫之用。外人如無護照而旅行，或雖有護照而旅行中犯罪者，須拘送鄰近該國領事懲辦，途中不得加以虐待。護照恆於一年內有效。無照旅行者，科以三百兩以下之罰金。惟外人遊行於距商埠百里以內，或五日路程以內，則不須護照。第百里限制一事，並不施之於海員，因此事中國與條約國間尙未商妥也。遊歷與護照之規定，雖始見於中俄尼布楚條約，而獨詳於清咸豐八年中英續約第九條，中法條約第八條，十一年中德條約第八條，及清光緒二十二年中日通商行船條約第六條。

遊歷須有護照，護照必須地方官蓋印，所以重保護也。清咸豐八年九月桂花諸大臣會照會各使請領執照，必須體面自愛者，始可發給。同年中法條約第八條，亦有同樣之規定。又中英續約第九

條，有『有賊處所，俟城池克復後，再行給照』之規定。清咸豐十一年，中德條約第八條，亦有相類之語句。是蓋以無身家體面者，易於滋事；而涉足有亂地方，險不可測，限制於初，警告於前，正所以保護也。第民間鎖國之見深，排外之心熾，仍不能相安無事。故馬加里被戕於騰越，致生烟台之交涉。從可知遊歷之規定，尙未可謂完善也。

刁敏謙曰：『護照之無限制，對於領土主權國損害甚大。一方面外人據約有受中國保護之權，一方面外人在領事裁判權之下，是以無照或犯罪之外人，只可由地方官拘送領事，且只可加以必要拘束而不可虐待。然一旦不虞之禍起，外人受損，則其安全之保護，地方官不能辭其責。』客純爵曰：『現在中國護照一事，須嚴加限制，歐人好遊蕩，遠及僻地，不可不設法禁止。領事於發護照之時，應視請照之人及其所欲至之地方情形而定其可發與否，照上且宜明言其所到之省縣或鎮名，在指明地方以外，持照者不得涉足。』顧今日照上所載者，僅其所欲經過路途之大概耳。刁敏謙與客純爵之所不滿意於現行護照制者，在於護照發給之無限制，不知條約固已載明限制之條件，特不厲行之耳。實際縱令厲行此項規定，吾以為仍不能免危險。何則？現行條約所載之護照限制條件，尙

有缺點也。

我政府爲欲保護周到，宜令外人抵所在地方時，報告其行動於該地方官，然後該地方官有完全保護之責任。然現行條約，僅規定如經地方官詢問，須將護照呈驗，則在未詢問時，外人之行動如何，地方官何由得悉？保護之法，何緣預爲設想？我政府曾以此問題商之各國公使，各國公使僅承認於地方官查詢時，出示護照，不允外人到處報告其行動於地方官。惟美國公使丹貝頗贊成報告行動一事，曾上書本國政府曰：「外人抵州或縣時，可報知官員，並申明離此後所經之路。旅行者並應報告其行動於大憲，該大憲等應知照屬員，告以該旅行之路程，及其已就道諸事，則以後若有事故，該員等乃不得推諉卸責。」美國外交部頗嘉許之云。

第二節 內地貿易

外國人可在通商口岸自由貿易，至於內地，則除輸入洋貨或輸出土貨外，不得別有經營，故外人不得在內地開設商店公司等。而洋商輸貨內地，或自內地將土貨輸出外洋，可託華人辦理，如欲親自押貨同行，亦須領一護照。若需雇船或自備船隻載運貨物，則須另領一河流通行護照。無論洋

貨輸入內地，或土貨輸出外洋，均須納稅，惟或沿途繳納，或一次納清，均聽商人之便。如一次交清，則有稅品須納輸出正稅之半，免稅品納百分之二五。

洋貨輸入內地之際，須將此稅向海關完納，海關給以收據，此即子口單。既領得此單，無論所至地之遠近，沿途不再納稅。洋商如將土貨運出外洋，須向海關索取三聯單，携至內地購貨，填寫姓名、貨物及卸貨口等項於該單，一併呈交第一子口。該子口驗貨後，將一單存留，一單送給卸貨口之海關，一單送呈海關監督，另發一運照，亦將上述諸項填入，交付該商。以後沿途各子口，僅查驗貨物，蓋印運照，不再課稅。至最後港口之關局時，經海關人員驗訖，繳納內地通過稅，取得派司（經已完納通過稅之證），一年以內，輸出外洋，則完納出口稅足矣。此等內地貿易之納稅手續，詳載於清咸豐八年中英通商章程第七條。

外人輸送貨物至內地，或自內地輸送土貨出洋，照馬關條約第六條，則僅可在內地暫租棧房，存放貨物，不納稅鈔，然不得建造永久棧房，為堆貨之用。此外則中英烟台條約之第三端曰：「內地應辦，不准開設行棧。」中荷條約第三條曰：「不准在內地開設行店。」良以貿易居住之地方，既限

定於通商口岸，苟非必要不得已者，在中國允許內地雜居以前，外在條約上固無權開設店舖行棧於內地也。清光緒三十一年，意大利人武拿魯開設酒肆於石家莊，地方官勒令閉店，遷移至商埠。該商報告本國駐京公使，公使照會外務部，謂各國在內地建設商店，已有年所，中國既不禁之於前，而禁之於今，實似不公。如必強迫武拿魯離去，其所受之損失，須由中國賠償。外務部覆謂無賠償理由，惟給六星期限期，令該商結束未定事宜，即行遷去，否則拘送意國領事懲辦。並稱本部已以此意通告各省，分別處置所有內地外人商店云。意使仍力持已說，並加恐嚇，謂如不照辦，恐有不便之事發生。外務部不願，答謂該酒肆既違約章，自無存在之理由，中國對於各國人均加此項限制，並非歧視意人。如武拿魯不依限遷徙，倘受懲罰，亦咎有應得，實不知何以能發生不便之事。中國向照約行事，故於此問題無另謀解決之理也。武拿魯遂從命遷至通商口岸，此為中國國際交涉上留一極善之先例。

反之，同一性質之北京通商問題，則至今尚為懸案。北京並未開作商埠，而使館周圍外人任意開設店舖，顯然有背約章。中政府屢以此商之外交團，英國公使朱爾典曾以領袖公使名義答覆曰：

「北京通商一事，雖未經條約議決，然自拳匪亂後，京師內外城外國商民之居住貿易，已成公認之習慣。一九〇三年中日商約大臣會議決，外人軍隊撤退後，中國即在北京劃定商場，內外城外國商民，須遷移於劃定地界內，並無禁止現在外人通商之語。所謂禁止者，不過推測而得，謂兩方既議定劃界後，乃承認外人貿易居住，則未劃界之時，北京自當不准外人貿易居住也。然同年外務部曾宣言已有外人商務屋所，可不封閉，惟此後不得再援例開設，外交團亦迄未承認此議。故公平議之，現在中國實被此宣言所拘束，不能不許已在北京之外人居住貿易，由此而知不許同樣外人來此居住貿易之說為無理矣。」外交團之理由極不充分，且多詭辯。按中日約章之規定，以各國之直隸駐軍及使館衛兵撤退後為劃定商場之前提，在此項軍隊未撤退以前，北京仍為內地也明甚。北京既屬內地，則中英通商章程第八條，京都不在通商之列仍屬有效，此條繼續有效，則禁止外人在京通商之事，本無須特下禁令，而已昭然若揭。且中國之宣言，正示不認外人在京通商之意，焉得曲解為自受拘束者哉？

第四章 房地租借權

外人爲居住貿易起見，可向華人租賃房屋，或租借地基，建築房屋，因此外人取得房地租借權。清咸豐八年中美條約第十二條曰：大合衆國民人在通商各港口貿易，或久居，或暫居，均准其租賃民房，或租地自行建樓。並設立醫館、禮拜堂、及殯葬之處，聽大合衆國人與內民公平議定租息，內民不得抬價措勒，如無礙民居，不關方向，照例稅契用印外，地方官不得阻止，大合衆國人勿許強租硬占，務須各出情願，以昭公允。中英續約第十一條曰：廣州、福州、寧波、廈門、上海五處，已有江寧條約舊准通商外，即在牛莊、登州、台灣、潮州、瓊州等府城口，嗣後皆准英商亦可任意與無論何人買賣船貨，隨時往來。至於聽便居住，賃買房屋，租地起造禮拜堂、醫院、墳塋等事，並另有取益防損諸節，悉照已通商各口無異。第十二條曰：英國國民人在各口並各地方，意欲租地蓋屋，設立棧房、禮拜堂、醫院、墳塋，均按民價照給，公平定議，不得互相勒措。各約均有類似之條文，惟外人之取得房地權，非無限制者。第一、外人除爲傳教外，租賃房屋，或租地建屋，只限於通商口岸而不及於內地。第二、外人可租賃房

屋，租借土地，而無土地所有權，其取得地權之手續，有一定之規章。

外人之居住貿易，限於通商口岸，因而外人之租賃房地，亦應局限於通商口岸，此不許內地雜居之原則也。然外人雖承認不許內地雜居之原則，每思擴張條約上之權利，於是外人之房地租賃權，是否限於通商口岸，抑兼含通商口岸以外之城鎮乎？中國之解釋，全然與條約國之解釋異趣。外人則據商埠附近百里內不需護照之規定，主張通商口岸以外，尚有房地租賃權；不知商埠附近百里內不需護照之規定，專適用於遊歷，與居住貿易無涉，故與租賃房地無涉。惟英約第十二條有「各口並在各地地方」之語，爲外人容易藉口之最好根據。外人並謂各地方云者，指口岸以外之地方而言，故凡離口岸不遠之處，輒任意居住貿易，蓋駸駸乎有打破不許內地雜居原則之勢矣。例證不遠，試就杭州梅藤更業醫之事實觀之：梅藤更在杭州租界外設立癩病院、婦人病院等，又城內若干之房地，亦歸其所有；梅藤更在租界外置產營業，果何所據而能然？按中美條約第十四條，謂：「美國教會准在中國各處租賃及永租房屋地基，作爲教會公產，以備傳教之用；俟地方官查明地契，妥當蓋印後，該教士方能自行建造合宜房屋，以行善事。」該條嚴定內地房地之租賃，限於傳教之用，則

非傳教之醫生，在杭州租界外置產營業，當然屬於違背條約之行爲，何以政府置而不問？噫！此實英約爲之厲階也。

現行商約，雖許外人有房地租借權，僅有租地權而無土地所有權。此項租地權，或有租借期限者，或無租借期限者，其有期限者，約上恆訂明滿期仍得續租，此殆與無期限者同。是故外人在華之地權，謂之永租權，而此永租權之內容，殆與他國之所有權同。凡土地之占有使用，收益及處分，地主能完全行使。然永租權之取得手續甚繁：第一、洋商欲向華人買屋租地，須將該地繪圖註明四址畝數，稟報該國領事官查明有無妨礙。第二、領事官查無妨礙，方准願承租者與中國業主商定價值等事稟明，並呈出中國業主所寫永遠出租契據二紙，繪圖一紙，領事官即據以轉送中國地方官備查。一經查明所租之地事俱妥當無礙，即由中國地方官蓋印移還給領。該地價值，即可照數付清。第三、立契付價後，租主須赴領事衙門報明，入冊掛號，以後如有典押各情，亦須儘速報明入冊備查。第四、凡轉租地基，須在該契掛號之領事衙門呈明，得主亦須赴所管領事衙門呈請掛號。遵照以上之辦法而取得地權者，爲適法之行爲。比年以來，通商口岸，地價既貴，而取得手續又繁，外人乃於內地與

華人私訂土地買賣之契約。其以華人之名義與華人訂約，則又進一步矣。地價廉，手續簡，且取得所有權，在外人誠屬得計，然而不許內地雜居之原則，及不許取得所有權之原則，外人兼背之矣。華人無知，貪圖小利，固罪有應得，外人明知有法令條約之拘束，而希圖倖免，致敢於背約，殊可惜也。

第五章 內河航行權

內河航行，肇自清咸豐八年中英續約。該約第十條曰：「長江一帶各口，英商船隻，俱可通商。」道光二十二年中英南京條約所開五口，尙屬海濱，及是直至長江沿岸，亦許英船通商，外人權力，始及內河矣。清光緒二十二年，我國與日本訂通商行船條約，其第七條畀日人以蘇杭滬行輪之權，英人遂要求及於內港。爾時總理衙門既不能拒英，乃飭稅務司妥議專章，計定章程九條，規定領牌、稅課、審案三辦法。其年秋，又續補九條，詳細規定稅課，以補原章所未及。自時厥後，內河航路，日闢日廣，除原有滬蘇、滬杭、蘇杭三線外，江蘇則有海門線、蘇鎮線、寧鎮線、鎮清線等；浙江則有餘姚線、舟山線、海門線等；安徽則有廬州線；江西則有南昌線；湖北則有武穴線、襄河線等；湖南則有岳州線、湘潭線

及常德線，而福建亦有水口梅花兩線。內河行輪之勢，殆如水銀瀉地，無孔不入，而國際交涉，因之日繁矣。然兩次章程，皆訂自稅務司，頒自總理衙門，祇爲國內之條款，初非有國際約章之形式，門戶雖開，而權尙操於我國。洎清光緒二十八年與英國締結馬愷條約，其第十條曰：「因光緒二十四年所訂中國內港行輪章程，准特在通商口岸註冊之華洋各項輪船，行駛貿易。」又因是年六月八月先後所訂此項章程，間有未便，是以彼此訂明，應將此章從新修改，附載此約。於是馬愷條約既訂以後，遂立章程十條，以條約形式定之。日本於翌年訂立商約，效法英人，亦有內港行輪專章，其內容大致無殊。此蓋內港行輪，英商日商居其大半，利害所關既切，故修改要求亦殷也。

內河行輪之手續，見於清光緒二十四年之內港行輪章程，凡華洋內河商輪，或在口岸內駛行，或往來內港，除按本國律章應隨帶牌照外，尙須赴稅務司處請領關牌。其關牌內應將業主姓名、籍貫註明，並將船名、船式、及水手人數等項，按行開列，每年換領一次；如改業主及停止貿易等事，即將所領之關牌繳銷。初次領牌，應納牌費關平銀十兩，其後每年換領新牌，納費二兩。如此項輪船祇在口內駛行，無須每次赴關呈報一切，惟如欲前往內港，於出口回口時，俱應一體報關，無關牌者，一概

不准前往內港。清光緒二十四年內港前往內港船隻，報明海關時，本口海關尙應發給本關總單一紙，註明該船載有何項貨物、斤兩若干等事，以便至沿途各關卡時呈驗。若徵納稅釐，即按總單繳納。惟疑有跡近影射者，亦可即時盤驗。至該輪到起貨之處，船主須備一艙口單，註明在該處所應起之貨物各類若干。清光緒二十四年續補內港行輪章程第七條無論駛行口岸間，或往來內港，所有懸掛燈盞，防範碰撞，及招雇更換水手，與查驗水鍋機器等事，俱須遵照各該口原有之章程辦理。該章程應由海關頒布，並列入關牌內，華洋內河商輪之航行，一律平等規定於商章。觀於以上行輪之手續，可謂詳密矣。蓋中國自與各國通商以來，江海口岸，輪船暢行，商務因之日盛。惟各省內河，向不准行駛輪船，慮妨華船生計。自中日商約締結後，江浙開設商埠，民船往來多用輪拖，搭客運貨，悉覺便捷，仍與民船貿易無窒礙。華洋商民，每請設立公司，製造船隻，駛行各口，當軸乃商定將通商省分所有內河無論華商洋商均准駛行小輪，藉以擴充商務而增收益焉。

內河航行之權利義務如何？研究商約者，所亟欲討論之問題也。統觀前後三次之內港行輪章程，其關於權利者，第一、航路限於口岸間及口岸與內港間。清光緒二十八年內港行輪章程第八條

曰：「此項輪船，准在口岸內行駛，或由通商此口至通商彼口，或由口岸至內地，並由該內地駛回口岸，並准報明海關。在沿途此次所經貿易各埠，上下客貨，並非奉中國政府允准，不得由此不通商口岸之內地至彼不通商口岸之內地，專行往來。」第二、租借棧房碼頭，惟須納稅，並不得藉此居住。同章程第一、二、三條曰：「英國船東，可向中國人民在河道兩岸租棧房及碼頭，不逾二十五年租期，如彼此兩願續租，亦可從新再議。倘英商不能向華民妥租棧房及碼頭，須由地方官與商務大臣商妥後，照公道時值，預備棧房碼頭租給。租滿之後，亦可接租。英商所租棧房及碼頭，須納捐稅，如同中國人民左近相類之房屋一樣。英商亦只能用中國代理人及辦事人等，在該內河行輪處所租棧房之內居住貿易。惟英商亦可隨時前往察視其生意情形，不得因此於中國向來管轄華民之權，稍有減損，或有所妨礙。」第三、英商可投資中國輪船公司，惟不得因此使該公司掛英旗。同章程第五條曰：「如有華人按照中國律例註冊設立內港行輪公司，而有英人附股者，不得因該公司有英股在內，遂以爲該公司輪船即准挂英國旗號。」第四、洋商有領事裁判權之庇護，然洋商所雇華人，仍須照國法辦理。清光緒二十四年內港行輪章程第八條曰：「凡在內港犯事者，無論違背稅章，或毆辱人

民，或盜竊財產等事，均須由該處地方官按辦本處之人民律章審斷。惟若係洋人之船，或即犯事者爲洋人船上所用之華人，應由地方官一面知照就近口岸之稅務司，轉告該船之領事官，該領事官即可派員前赴觀審。若犯法者爲洋人，應照條約所論護照之條，將其人送交就近口岸之稅務司，轉交該領事官辦理。」

關於義務者：第一、內港向未經輪船行駛者，須審察商人之便，並船東實見有利可圖者，方可漸次開駛。清光緒二十八年內港行輪章程第七條曰：「內港行輪，風氣未開，內地居民，宜令其少受驚擾。故凡內港向未經輪船行駛者，須審察商人之便，並輪船東實見生意有利可圖，方可漸次開駛。如有商人有意於未經到之內港設輪行駛，須先向最近口岸之稅務司報明，以便轉稟商務大臣會同該省督撫體察情形，迅速批准。」第二、損害堤岸及各項工程，須賠償業主。同章程第四條曰：「凡在中國內地港行駛之輪船，如有損傷堤岸或各項工程，應責成該輪船將該堤岸工程查係損傷以及他項因傷受虧一切，賠償業主。如有淺水河道，恐因行輪致傷堤岸以及相連之田地，中國欲禁小輪行駛者，知會英國官員查明實有妨礙，即行禁止英輪行駛該河，但華輪亦應一律禁止。至華洋輪船，並

不得駛過內河向有壩閘之處，防有損傷該處壩閘，有礙水利。」第三、運載違禁貨物者，註銷關牌，並將船舶入官。同章程第六條曰：「輪船向不准裝運違禁貨物，凡行駛內港輪船及該輪拖帶之船，亦均一律不准裝運。如有不遵，即照約載違禁章程辦理，註銷所給關牌，不准行駛內港。」第四、無論華洋商輪裝運貨物，一律須納船鈔稅釐。清光緒二十四年內港行輪章程第一、二、三、四、五、各條規定曰：「凡有輪船裝載洋貨入內地，或領取子口稅單，或沿途逢關納稅，遇卡抽釐，均聽商便。該貨已到指運之處，所有本地應徵稅釐，即與該船無涉，惟該船不得私起貨物。凡在通商口岸將土貨裝載輪船運往內港，應先報明該關，照民船裝貨出口完稅之例，完納出口正稅。該輪船往內港所裝之土貨，若遇關卡，須按該處章程完納各項稅釐等款，與民船辦法，絲毫無異。若所報之貨，爲復進口之土貨，已在他口完清出口正稅，即無庸重徵，惟該貨沿途仍應按內地章程完納各項釐捐，與他項貨物無異。該貨無論由何處運來，已到指運之處，所有本地應徵稅釐，即與該船無涉，但該船不得私起貨物。又在內港將土貨裝載輪船，運往外洋，或照本章程辦理，或照鎮江子口單章程，立具保結，領取三聯，報單均聽華洋各商之便。凡運土貨到口，欲立即撥過出口船隻者，於徵收出口正稅之外，餘不再徵。」

洋各輪往來內港，每四個月一律在掛號之口按章徵納船鈔一次，民船被拖帶者，亦須按章完納船鈔稅釐。」第五、拖船之船戶水手，歸華人充當。清光緒二十八年內港行輪章程第九條曰：「無論客船或貨船，均准輪船拖帶。凡被拖之船隻，其船戶水手人等，均應歸華民充當，並不拘船東爲何人，均須掛號，方准由口岸行駛內港。」

他國皆不許外人享受航行內河之權利，而我國獨許之，本已過當。加之外商經商內地者，以領事裁判權之庇護，不受本國商人所當服從之法律管轄，以關稅劃一權之保障，可免內地稅則之支配，在在見優遇。以故本國商人，怒者豔羨之，而黯者乃與洋商串同舞弊，朦惑長官，欺壓同類。近之養成民間仇外之心，遠之喪失主權於無形之中。赫德嘗謂：「中國所頒對於外商之稅法及附則，若僅適用於國際貿易之第一義（懋遷有無之意），猶或可以無困難。今亦適用於內地貿易，與本國制度互相對抗，同時並施，則國內之秩序，安有不爲所擾者？此項制度，既到處優遇外人，抑制華人，則其結果足以獎勵國人之破壞法律，以求外人之庇護，而誠實之華商乃大受其害。華人仇外之深，豈非由於國內同時適用二種法律寬嚴異致所致乎？此制不除，華人仇外之心，終不能息。」可謂知言矣。

夫外人慾壑難填，得寸進尺，其常態也。原內河航行權之行使，限於商船，清光緒二十四年內港行輪章程第二條會明載之矣。外人乃根據清咸豐八年中英續約第五十二條，謂軍艦亦有行駛之權。該條曰：『英國師船，別無他意，或因捕盜，駛入中國無論何口，一切買取食物甜水，修理船隻，地方官妥爲照料，船上水師各官，與中國官員平行相待。』外人之藉口，即在駛入中國無論何口之一點。然該條所謂駛入中國無論何口者，指通商口岸而言，並未許入內地也。第訂約之際，不明定駛入中國無論何通商口岸，致啓後日之爭端耳。民國十二年六月十八日，漢口美領事以公文通知江西督理蔡成勳，謂美艦維來洛布斯號將被派往南昌，因該地美教會附近有騷亂之故。蔡氏復稱，南昌並非通商口岸，未便許美艦前往。後該艦果未往贛，說者謂爲蔡氏交涉之力。日本浩知報北京通信員美人克拉恩辯之曰：『美艦開入中國任何口岸（不論商埠或非商埠）之權，已經北京美使館重行證實。此權最初於二十年前爲美國亞洲艦隊司令伊文思少將所要求，當時國務卿海約翰贊助之。海氏即確立美國對華政策之基礎者也。本年六月十八日漢口美領事通告江西蔡督理，以南昌美教會所在地方不靖，將派美艦維來洛布斯號前往保護，此通告之意義，係一種友誼的知照，並非

請求允許。乃蔡督理復稱，南昌並非締約商埠，未便許美艦前往。後維來洛布斯號卒未照預定計劃，駛往南昌，其故則因當時鄱陽湖中水淺，該艦吃水較深，未能駛行也。然因此引起外國風說，謂蔡督理之抗議，將美國派艦至一非締約口岸之意思打錯。現北京美使館參贊貝爾，已向各報通信員宣布此說並非事實，美國有權派任何軍艦至中國任何口岸，無須取得華官之特許。查一九〇三年七月間，美國亞洲艦隊司令伊文思少將以同一目的亦派該艦至南昌，中國道台提出同一抗議，謂南昌非商埠，不許外艦入口，並謂本地秀民頗多，若外艦擅自駛入，恐引起釁端。伊文思少將卒令該艦開往南昌，一面將華官之抗議及仍舊派艦情形報告華盛頓海約翰國務卿咨會海部，認少將此舉為正當，並謂其派艦之理由亦足使人信服。美國此項態度，明謂美戰艦可入中國任何口岸，以保護美僑之生命財產也。至此項權利之條約根據，則為一八五八年之中英條約，其中規定英國軍艦若非以敵對目的得自由駛入中國一切口岸，此權為對華締約各國所同享。美國則由對華各條約中之最惠國條款而得之者也。今美國當局，重行證明此條約權利，足於中國某部分不靖地方，發生有益影響，并使在非商埠之僑民教士等安慰也。夫維來洛布斯號之開往南昌，顯與成約不符，美人

乃力護其非。噫！強權之下無公理，此之謂也。

第六章 鐵路建築權

第一節 外國關係之鐵路

中國之鐵路，以清光緒二年之淞滬鐵路爲其嚆矢。當時英商怡和洋行出資建築淞滬間二十英里之短程狹軌鐵路，中國官民惑於迷信，激烈反對，該路經營，因而中輟。中政府備價二十八萬五千兩收買之，毀而棄於台灣近海。厥後粵漢路之必要，六年建設唐北鐵路，是爲京奉鐵路之基礎。中日戰後，各國紛紛要索路權，遂開分割中國之端。美國乃提倡門戶開放機會均等主義，而英日兩國亦締同盟，兩相呼應，東亞之現狀，始克維持。日俄戰後，國人覺醒，既知築路之必要，復悟外資築路之危險，始從美人收回粵漢路權。繼從比國銀團收買京漢鐵路，其餘既經預約者，亦修改合同，俾外人有借款權而無築路權。築路資本，概以借款形式或合辦形式而取得，是可謂中國鐵路政策上之一進步。然既築之路，不允中政府收買，或允中政府收買而尚有若干之限制者，而於借款築路之中，有

已經敷設者與尚未敷設者之別。蓋外人在華之路權，考其性質範圍及關係，固極紛雜也。今爲講述之便，分爲外國承辦鐵路與借款官辦鐵路而論之。

外國承辦鐵路者，外國以政治、軍事、經濟等理由而獲得建築經營鐵路之權也。此項鐵路，由外國公司經手，概於一定期間經過後有償或無償交還中政府。但實際已經中政府收回者，僅德國經營之膠濟鐵路而已。此外如俄之東清鐵路，日之南滿鐵路及安奉鐵路，法之滇越鐵路及廣西鐵路，則尙在外人之掌中。茲列表於左：

名稱

經過地面

經營者

<u>東清鐵路</u>	<u>滿洲里卜克拉尼底那間</u>	<u>俄國</u>
<u>南滿鐵路</u>	<u>大連長春間</u>	<u>日本</u>
<u>安奉鐵路</u>	<u>奉天安東間</u>	<u>日本</u>
<u>滇越鐵路</u>	<u>老開雲南間</u>	<u>法國</u>
<u>廣西鐵路</u>	<u>龍州諒山間</u>	<u>法國</u>

借款官辦鐵路者，中國之國有鐵路也。資本仰給於外國借款，其建築管理等權，操自中國，惟受資本國之限制甚大。中國鐵路之中，資本稍大者，即爲此項鐵路。其既設未設線路，共計長一萬一千六百餘英里。就中已設者，爲京奉、京漢、正太、道清、津浦、海蘭、滬甯、滬杭、粵漢、川漢、廣九、吉長、四鄭等路。今將既設未設各路表列於左：

名稱	債權國	擔保品	償還
<u>京奉</u> (既設)	<u>英國</u>	本路	
<u>京漢</u> (既設)	<u>俄法比</u>	本路	借款已償還
<u>正太</u> (既設)	<u>俄法比</u>	本路	
<u>滬寧</u> (既設)	<u>英國</u>	本路	
<u>汴洛</u> (既設)	<u>比國</u>	本路	
<u>道清</u> (既設)	<u>英國</u>	本路	
<u>粵漢</u> (既設)	<u>英國</u>	鴉片釐金	借款已償還

廣九(既設)	英國	本路
新奉	日本	遼河以東線
滬杭(既設)	英國	本路
津浦(既設)	英德	釐金
吉長(既設)	英日	本路及京漢收入
粵漢川(既設)	英德法美	本路及兩湖釐金
海蘭	比蘭美	本路
同成	比法	本路
浦信	英國	本路
欽渝	比國	本路
寧湘	英國	本路
沙興	英國	本路

四鄭(既設)	日本	本路
濱黑	俄國	本路
吉會	日本	本路
濟順高徐	日本	本路
滿蒙四鐵	日本	本路

第二節 外國關係鐵路之合同條件

外國承辦鐵路，恆由外國政府於一定期間建築及經營，期限既滿，鐵路應歸還主權國。歸還時需償價與否，及未滿期時可收贖與否，均不一律。清光緒二十二年，俄國取得千里之東清鐵路築造權；二十四年復延長四百餘英里，南達旅順口，是為南滿鐵路。日俄戰後，南滿鐵路隨旅大之租借權歸日人掌管，我國不得已承認之。東清鐵路之建築經營權，歸華俄道勝銀行，中俄合辦東省鐵路，我國國家雖附股五百萬兩，毫無實權。曾約定通車後以八十年為期，期滿不須償價即可收回。在通車後三十六年，我國亦可備價收回。同章程第十二條南滿鐵路辦法同。中俄續訂東省鐵路公司合同章程總起至民國四年，日

本以二十一要求條件強我締約，將南滿鐵路展期九十九年，而於備價贖還之事，則削除不提。東清鐵路，則以今年五月之中俄協定大綱約定，由中政府備價收回。協定大綱第九條安奉鐵路，乃日俄戰役中日本築造之軍用鐵路也。清光緒三十一年，日本要求中政府承認其經營權。中日會訂東三省言明條約附約第六條言明該路竣工之日起，以十五年為限。屆期彼此公請一他國公估人，按該路建築各物件，估價售與中國，惟無滿期前可贖回之明文。至民國四年，日本亦強我展期九十九年。法國之經營滇越廣西等鐵路，遠源於中法越南條約第七條及中法續議商務專條附章第五條。清光緒二十二年，法國費務林公同取得廣西鐵路之築造權。廣西龍州中法合辦鐵路公司章程第一條合同以三十六年為期。同章程第七條二十九年法國滇越鐵路公司取得滇越鐵路之建築權。中法會訂滇越鐵路條約緣起以十八年為期，期滿無須給價，即可收回。滿期前，亦可商議收回，惟須償還股本利息等項。同約第三十四條

借款官辦鐵路之合同條件，至不一律。然自大體言之，則須以本路為擔保，須用債權國人為技師會計，須用債權國之鐵路材料機件，而建築經營之權歸中政府。此四事為各路之共通條件。第債權者慾壑難填，本路擔保，不以為足，更求別項擔保品者有之。如吉長鐵路之合同，規定本路為擔保

外，復益以京漢鐵路之收入；粵漢川漢鐵路之合同，則兼以兩湖釐金為擔保品。技師長會計長以外，更求聘用債權國人為運輸監督保線監督者有之。如四鄭路之技師長會計長，須用日人；通車後之運輸監督及保線技師，亦須用日人。代辦鐵路材料機件，則既專供給材料之利，復求用錢之頻與。如滬寧鐵路之債權者中英銀公司，購置材料值百得五，作為用錢；滬杭鐵路之債權者中英銀公司，購入材料，酬以三萬五千鎊。在借款期內，既索擔保，復不許經營。如九廣鐵路之收入，須託香港之英國銀行管保。在借款期間，鐵路管理權歸英國，中國還一部分借款，則收回一部分管理權。甚至要素分取鐵路之餘利，要素優先投資之權利。如正太鐵路之債權者，在借款期內，代營本路，鐵路純益中，除付利息外，債權者可分餘額之二成；津浦鐵路之債權者，遇本路需外資時，有優先投資之權利。至於粵漢鐵路之合同，所失更有甚者，該路本為美國資本家所投資，贖回自辦，固屬甚善。而因向英國借款而取得贖路之資，致喪失中國南部地方之築路採礦自由權，則不啻挖肉補瘡矣。是故債益難還，路益難贖，徒擁有路之虛名而已。

外人始以合辦之名義取得路權，繼以借款之形式取得路權，既得路權，巧名之曰利益範圍，彼

此不許相侵如一八九六年之英法協約，一八九八年之英德協定，一八九九年之英俄協定，權利國間自相約束，路權之所在地方，不許侵越。是此項利益範圍，在國際公法上無拘束中國之方。何則？中國未爲各該約之當事者，故無遵守之義務也。第各國自相劃定利益範圍之結果，不利於中國至鉅。第一，中國不能任意利用利益範圍以外之資力人材，致失興辦實業之自由權。第二，利益範圍形成割據之局，致中國不能統一鐵路之行政權。謂宜將承辦鐵路次第贖還，借款鐵路之既設者，嚴加整頓，以其盈餘，確立還債基金。其未設者，以關稅之一部分充築路工事繼續費，或獎勵商辦，定若干年後給價收回之條，以保路權而利交通。

第三節 國際共管論

中國之鐵路，有屬外人之管理者，有爲外國借款之國有產業者，有爲中國官款之國有產業者，有爲省有或民有之產業者，種類雖多，而外國借款之鐵路居多。然鐵路外管，或鐵路供借款之擔保，則全國之鐵路，各自獨立，惟於某一國有特別之關係。則各路之間，缺一與聯絡，致礙交通之便利，是必至之勢也。原爲交通之便而築造鐵路，今因築造鐵路而阻礙交通，大背築路之本旨，此識者所

以立鐵路統一之說也。歐戰以前，一試於盛宣懷之國有政策，再試於陳錦濤之統一政策，三試於駐華英使之路政委任管理議，皆以遭逢有力之反對而失敗。歐戰以後，美人密勒氏切論鐵路借款競爭之愚，備言阻障中國發達之弊。倡議英美法日等國應與中國開一鐵路會議，一掃從來特許主義之積弊，由中政府另備款項收回外資之鐵路，俾成一鐵路系統。爾來鐵路統一遂爲具體討論之問題。密勒之後，伍德海特乃有國際共管論公世，其言曰：「中國之鐵路經營，無外國之援助，則建築經營，均不能奏良果。故如欲保外國資本家之利益，而免中國領土分割之危險，應改中國鐵路爲國有鐵路。在外債還清以前，由中外監督部管理，該部設於北京，一面實行鐵路國有之政策，一面收回昔日許給外國資本家之特權及優先權。舉凡鐵路之經營，新線之計劃，外債之借入，使國有鐵路局辦理，鐵路全部之經營，成爲一大交通系統。鐵路全部之收入，供外國債權者之擔保，尙有不足，則以別項國家收入補足之。」此項國際共管論，外而英美人，內而舊交通系之梁士詒、葉恭綽，研究系之梁啓超、林長民等，皆以爲可。

國際共管論之反響既不惡，外交審議會亦採用之（一九一九年一月）。熊希齡、汪大燮輩提

出之鐵路統一案，考其實質，即國際共管論也。該會開會討論之後，全體一致議決焉。徐世昌乃使錢能訓電訓巴黎和會全權曰：「凡外資外債建造之鐵路，無論已成未成，或已約而未動工，悉宜統一。其資本及債務，合爲一總債，以各路爲共同擔保，由中政府聘任外國專家，俾輔助中國人員經理。俟中國還清該總債之日爲止。各路之行政及運輸事宜，概由交通部指揮。」當時新交通系之領袖頗不謂然，在二月十四日閣議中激烈反對前項決議及訓電，大致謂鐵路委之共管，則既失行政之自由，復於國防、實業、金融各端有害。故外交審議會與新交通系間，起激烈之爭論，彼此堅持主張，各不相下。鐵路技術界之明星詹天佑，左袒新交通系，因而反對國際共管論者，氣勢頓盛。於是內閣與外交委員會開一協議會，議決一案，並電訓巴黎全權中止提案。考當日之議決案，對於鐵路統一之方針，有三要點：曰政治性質之各鐵路，由中國發議收回；曰外債已成之鐵路，照舊辦理；曰未成未開工之鐵路，另謀統一辦法。

我國人口占全世界人口四分之一，又有極豐饒之天產，是天子之資也。若振興實業，以阜民財而裕國用，固不甚難；徒以交通梗阻，財物之聚散不易，人民之往來維艱，致實業遲遲不振，良可惜也。

譬猶人身，血液循環不止者健強，而能使血液循環不止者，賴有輸送血液之血管耳。鐵路者，一國之血管也。無此，則人民財物之輸送停滯，其理至明。彼實業隆盛之美國，有一億之人口，而建築三十萬英里之鐵路。若以中國人口之數而言，中國應有四倍美國之鐵路，即一百二十萬英里。按之實際，我國現僅築成六千英里，不過二百分之一耳。誠微微不足道，故爲振興實業計，迅宜增築鐵路也。明甚。雖然，築路資本，全恃借款以爲挹注，則築路而路權亡，贖路而路權亦亡。飲鴆止渴，豈得計哉？至於欲免各路分割之弊，立統一之政策可也。然不自求統一之道，而委之國際共管，則既失用人行政之自由權，復於國防、實業、金融各端有害無益。太阿倒持，授人以柄，策斯下矣。與其委之國際共管，徒得統一之虛名，不如各路分割，其爲害尙不如是之甚也。或謂我國官吏貪婪而無能，鐵路自辦，則路政必窳敗，委之國際共管，則成效可期而待。試觀郵政稅政，其所以整頓者，外管之力也。仿而行之，必得同一之良果。夫我國官吏之貪婪無能，洵如論者所云；第以政績不舉而欲委之外管，則予未敢以爲然。我國政務，何事堪稱辦理得當？充類而言，論者將舉所有政務委之外人而後可，是猶家有豪奴悍婢，不思所以去之，而猥以家政付諸途人也。可乎？否乎？要之舉債築路之害，害止於亡一路，國際共管之

害，且及於全國之路權，辭而闢之，夫豈得已。

第七章 資金貸與權

第一節 外國關係之借款

考外國關係之借款，濫觴於一八六七年，時名將左宗棠奉勦新甘回匪，困於軍費，向上海外商借入一百二十萬兩，以救焦眉之急。爾後迄於甲午前年，連續借入七次外債，計英幣六百八十四萬鎊，經已逐漸償還。故在中日戰爭時，惟有五百萬馬克之德債而已，國庫固甚充裕也。洎中日開戰，國用驟增。自一八九四年至一八九八年，五年之間，借款七次，合計五千四百四十五萬鎊，軍費及賠款，悉取給焉。自此以還本利之支付，與政費之澎漲相俟，財政年年告困。而列強應募我國之公債也，競爭激烈，互欲取得路礦等權利，中國瓜分論之出現，亦在此時。國民憤於外侮之日迫，爰有排外之反動，釀成庚子之拳亂，賠償損失，更負巨債。且辛亥革命以來，政費匱乏，動輒仰給外債，外債乃有增無減。故自拳亂以迄今日，前後合計，外債總額達一億六千萬鎊之鉅云。

外國關係之借款，種類至繁，今試概別爲二類：一曰政治借款，二曰經濟借款。政治借款更有長期短期之別。短期借款，用以訂購外國物品，或充政費之急需，類多小借款，隨借隨還，債額增減靡常，因年不同。長期借款者，充戰費、賠款、戰後整理費等之用，而借入者也。其額既鉅，不易清償，處今內外多事之秋，不免有逐年增加之勢。茲將政治借款之概要表示於次：

政治借款表

名稱	發行年度	元本	利率	擔保
怡和洋行借款	光緒二二	一一五、〇〇〇	七	
匯豐銀款	光緒二〇	一〇、九〇〇、〇〇〇	同	海關稅
匯豐金款	光緒二二	三、〇〇〇、〇〇〇	六	同
怡和金款	同	一、〇〇〇、〇〇〇	同	同
瑞記金款	同	一、〇〇〇、〇〇〇	同	同
俄法金款	同	四〇〇、〇〇〇、〇〇〇	同	同

英德金款	光緒二二	一六、〇〇〇、〇〇〇	五	同
續英德金款	光緒二四	一六、〇〇〇、〇〇〇	四・五	同
甲公債	光緒二七	一一、二五〇、〇〇〇	四	
乙公債	同	九、〇〇〇、〇〇〇	同	
丙公債	同	二二、〇〇〇、〇〇〇	同	
丁公債	同	七、五〇〇、〇〇〇	同	
戊公債	同	一七、二五〇、〇〇〇	同	
磅虧金款	光緒三一	五、〇〇〇、〇〇〇	五	
英法金款	光緒三四	五、〇〇〇、〇〇〇		
瑞記一次借款	民元	三〇〇、〇〇〇	六	崇文門關稅
瑞記二次借款	同	四五〇、〇〇〇	同	同
克利斯浦借款	同	五、〇〇〇、〇〇〇	五	鹽稅

瑞記三次借款	民二	三〇〇,〇〇〇	六	契稅
善後大借款	同	二五,〇〇〇,〇〇〇	五	鹽稅及海關稅
斯哥達一次	同	一,二〇〇,〇〇〇	六	契稅
斯哥達二次	同	二,〇〇〇,〇〇〇	同	同
斯哥達三次	民三	五〇〇,〇〇〇	同	同
中英公司借款	同	三七五,〇〇〇	同	京奉路利益
狄思銀行	同	四〇〇,〇〇〇	五	田賦及關稅
中法實業借款先交	同	四,〇〇〇,〇〇〇	同	事業資產收入及烟酒稅
中法欽渝鐵路先交	同	一,二八四,六二〇	同	煙酒稅
興亞公司農商借款	民五	五〇〇,〇〇〇	七	國庫證券
芝加哥實業先付	同	一,〇〇〇,〇〇〇	六	煙酒稅
第二善後先付一次	民六	一,〇〇〇,〇〇〇	七	鹽稅

第二編 本論 第七章 資金與權

第二善後先付二次 民七

第二善後先付三次 同

馬可尼無電先付 同

吉會鐵路先付 同

匯業有電先付 同

濟順高徐鐵路先付 同

滿蒙四鐵先付 同

吉黑金礦森林先付 同

海蘭鐵路先付 民二

同成鐵路先付 同

參戰借款 民七

煙酒借款 民八

一、〇〇〇、〇〇〇 同

一、〇〇〇、〇〇〇 同

六〇〇、〇〇〇 八

一、〇〇〇、〇〇〇 七·五

二、〇〇〇、〇〇〇 八

二、〇〇〇、〇〇〇 同

二、〇〇〇、〇〇〇 同

三、〇〇〇、〇〇〇 七·五

四、〇〇〇、〇〇〇 五

一、〇〇〇、〇〇〇 同

二、〇〇〇、〇〇〇 八

六、〇〇〇、〇〇〇 六

同

同

國庫證券

鐵路財產收入

國庫證券

鐵路財產收入

同

事業財產收入

鐵路

同

國庫證券

煙酒稅

應急借款	民九	五〇〇〇、〇〇〇	八	鹽稅
泰平公司一次	民六	一、七一八、六四六	同	國庫證券
泰平公司二次	民七	二、四七二、二〇〇	同	同
飛行機	民八	一、八〇〇、〇〇〇	同	同
二次飛行機	民九	一、〇〇〇、〇〇〇	同	同
財政部造紙廠	民五	二〇〇、〇〇〇	同	
京畿水災善後費	民六	五〇〇、〇〇〇	七	
財政部印刷局	民七	二〇〇、〇〇〇	八	
敵國人送還費	民八	五〇、〇〇〇	同	

經濟借款，專為開發國內之實業而起債者也。苟不侵害他國之既得權，各國固可自由訂約是以列國各為扶植其經濟利權計，暗鬪甚烈。此項借款用途甚多，如鐵路之敷設，礦山之開掘，市街之修築，河身之浚深，港灣之修築等是。各國虎視眈眈，物色其目的物，惟恐或後，一旦發見目的物，即竭

全力以取之。而鐵路為限定經濟勢力範圍之最有效方法，各國競欲取得鐵路敷設權者，蓋為此耳。目今既設鐵路，不過六千英里，而未設路線數倍之。鐵路之網已遍鋪域中，皆列國對華供給鐵路借款之結果也。鐵路借款既在經濟借款中占最重要之地位，故特表示於次：

鐵路借款表

名稱	發行年度	元本	利率	擔保
京奉	一八九八	二,三〇〇,〇〇〇	五	鐵路
京漢	同	五,〇〇〇,〇〇〇	同	同
正太	一九〇二	一,六〇〇,〇〇〇	同	同
滬寧	一九〇三	二,二五〇,〇〇〇	同	同
汴洛	同	一,六四〇,〇〇〇	同	同
道清	一九〇五	八〇〇,〇〇〇	同	同
粵漢收回	同	一,一〇〇,〇〇〇	同	鴉片釐金

廣九	一九〇七	一、五〇〇、〇〇〇	同	鐵路
新奉	一九〇八	三二、〇〇〇	同	遼河東線
滬杭甬	同	一、五〇〇、〇〇〇	同	鐵路
津浦一次	同	五、〇〇〇、〇〇〇	同	釐金
郵傳部	同	五、〇〇〇、〇〇〇	同	鹽稅
吉長一次	一九〇九	二二五、〇〇〇	同	鐵路
贖路	一九〇九	四五〇、〇〇〇	七	京漢收入
贖路	同	二二〇、〇〇〇	同	同
贖路	同	一九四、〇〇〇	同	同
津浦二次	一九一一	四、八〇〇、〇〇〇	五	釐金
整理鐵路	同	一、〇〇〇、〇〇〇	同	京漢收入
粵漢川	同	六、〇〇〇、〇〇〇	同	鐵路 兩湖釐金

滬寧二次	一九二三	一五〇、〇〇〇	六	鐵路
海蘭	同	一〇、〇〇〇	五	同
同成	同	一〇、〇〇〇	同	同
浦信	同	三、〇〇〇	同	同
欽渝	一九二四	二四、〇〇〇	同	同
寧湘	同	八、〇〇〇	同	同
沙興	同	一〇、〇〇〇	同	同
交通部	一九二五	三〇〇、〇〇〇	七	京奉線利益
四鄭	一九二六	五〇〇、〇〇〇	五	鐵路
濱黑	同	五、〇〇〇	同	同
吉長二次	一九二七	四二五、〇〇〇	同	同
吉會	一九二八	未定	七·五	同

濟順高徐	同	未定	八	同
滿蒙四鐵	同	未定	八	同
四鄭二次	同	二六〇,〇〇〇		同
道清二次	一九一九	三五〇,〇〇〇	七·五	同
交通	同	一〇〇,〇〇〇	八	京奉線利益

第二節 借款團

借款團始於英美德法四國銀行團之四國財團。一九一二年二月革命和議告成，清帝遜位，袁世凱就大總統職。時各省解款杜絕，新政府之財政，困窮異常，國務總理唐紹儀向四國財團磋商六千萬鎊大借款。先是四國財團自清宣統三年應募幣制借款以來，勢力漸增，及是乃謀壟斷對華借款權。然日俄兩國密運中國，利害關係最深，若屏諸財團之外，將來之借款，或有橫遭阻障之虞，乃於三月德惠日俄兩國加入財團，而日俄各欲以滿蒙為其投資之獨占區域，主張滿蒙除外，約定以此前提為參加之條件，於是四國財團一變而為六國財團。

六國財團始在倫敦討論對華利權之問題者，一九二二年五月間也。英美法德四國均持機會均等主義，日俄兩國固執滿蒙除外，致第一次會議一無所決而散。同年六月再會於巴黎，先決定日俄利權問題，將來事關滿蒙天山兩路，財團與日俄間引起問題之際，當就事實審議而解決之，然後進而議論具體問題。決定（一）財團存在期間；（二）借款債券之發行；（三）借款債券發行之優先權；（四）借款之先付；（五）財團之退出等五點，乃提示大借款條件於唐總理。時財政總長熊希齡以財團要求監督財政，有干涉內政之嫌，密向比利時資本團交涉，議將成；六國財團聞之大驚，切責唐熊之無信，提出抗議，激烈反對，中政府遂允毀約。比利時恐招六國之惡感，亦承認之。爾後中政府與六國財團之交涉，一時中止。然國內紛亂之結果，海關稅之收入減少，銀塊時價下落，公債本利之支付額增加，且各省截留鹽稅，中政府之困頓益甚。財政總長周學熙再與六國團交涉，交涉將成而徵稅監督及借款用途等問題，各國間意見難一致。美國毅然退出借款團，宣言爾後不再與聞對華政治借款，六國財團乃一變而為五國財團。

中國與五國財團此後更累次交涉。一九一三年訂二千五百萬鎊大借款之約。翌年歐洲大戰，

國際形勢驟變，德國自然脫離財團，俄國失去政治中心，英法以參戰之故，不遑他顧，故五國借款團中惟日本有對華投資力。所謂參戰借款、西原借款等，皆成立於此時，日本一時有操縱中國財政之勢。歐戰既息，國際形勢又一變，國際金融上亦別開生面。美國大總統哈定組織新借款團，德惠英法日三國參加，於是產生新四國借款團。

美國累次標榜門戶開放，機會均等主義，欲根本推翻列國在華苦心經營之地盤。一九一八年六月，美國政府突然向英法日三國提議組織對華新借款團，其內容如次：（一）現在四國團之活動範圍，兼含實業借款，應取共同動作；（二）網羅資本家；（三）欲參加新借款團者，須將對華借款之既得優先權讓給新借款團或中政府。時英國主張擴張新借款團之活動範圍，凡中國地方官之借款暨中政府保證之借款，亦包含在內，且設適當機關以監督借款之用途。法國之態度與英同。日本主張滿蒙方面之既得權。於是四國在巴黎開協議會，先決借款範圍及借款團分子二項，並保留比利時財團有參加之權。一九一九年五月二十日，各國代表再開會於巴黎，決定二端：（一）今後各國之對華特權，由新借款團繼承，惟現在實現者或已實行者在內；（二）關於建築事業之競爭，應公平

處理。翌年四月，美國決行對華新借款團組織之大計劃，突遣摩根財團代表拉孟德至東京，勸日本放棄滿蒙除外之主張。日本當局堅執成見，致新財團不易正式成立，惟英國拋棄長江沿岸之既得權，法國亦拋棄其既得權。日本鑒於大勢所趨，稍稍讓步，放棄軍事上經濟上較不重要之未成鐵路建築權。此外荷軍事上經濟上重要者，不論事業之已否着手，悉保留焉。

中國財政困難，開發實業，誠有輸入外資之必要。然外國財團相聚而對華借款，其流弊有不堪設想者。何則？中國與外國財團單獨磋商借款，則條件之合否，我固有選擇之自由。且與甲國財團交涉而不成，可改向乙國財團磋商。今列國財團聯合以當借款之任，則我既失選擇條件之自由，復失選擇財團之自由。如必欲借款，則勢必為借款團之奴隸，惟任其所命，則利權為其壟斷，財政失其獨立。非特此也，列國財團自相聯合，共同決定對華之借款方針，中國未嘗與聞其事，其蔑視中國之主權亦已甚矣。往年參眾兩院提出否認新財團之建議案，良有以也。

第三節 國際金融上中國之地位

我國政治未入軌道，歐美各國乘間抵隙，以鉅款借給政府。我國政府財政上之信用既薄，而歐

美各國乃競願供我鉅款，且債期欲其長，到期不必欲履行償還之義務。如此相反之現象，在普通貸借關係所不多觀者也。此項現象，果何爲而生？使貸款之目的在於祛除我國之百弊，振興我國之實利，我國固深感國際友誼之厚，樂予以投資之機會，絕無懷疑之必要。今考其目的，乃不在此。列國之對華貸款，斷不可僅解爲貸借關係，此蓋另有有力之效果。欲設定國際法上之權利關係，俾互不相侵耳。設使申國之行動，抵觸此等借款權，被侵害之乙國，可提出強硬抗議，以致引起國際糾紛者，比比然也。彼日美兩國以無線電借款權之衝突，幾成不可解決之問題，是可爲最明確之例證已。

我國有門戶開放主義及領土保全之保障，理論上固不許某國之特殊行動；第實際政治經濟優勢之國，必也扶植其勢力，壓倒他國，於是發生借款權。其政治勢力優者，取得政治借款權；經濟勢力優者，取得經濟借款權。由此觀之，所謂借款權之取得者，實列國別開生路之特權設定運動也。不問政治借款與實業借款，列國對於既有保障之中國，欲確立其特殊地位，既認爲最善之手段；故我國雖有門戶開放主義，領土保全之保障，事實上爲此借款政策所蹂躪矣。即列國各定其勢力範圍，於此範圍內各掌握其優越權，不許他國之窺伺，致門戶開放主義領土保全之保障，名存而實亡。列

國之目的，既在掌握對華優越權，則其名稱雖有政治借款與經濟借款之別，不過隨用途之異而異者。故兩者共有政治意義，概謂爲政治借款，亦無不可。

世有嚴別兩種借款而不許混淆者，何也？蓋使某國能自由貸款與中政府，漫不加以限制，則中國儼然有爲其屬國之觀。非特與門戶開放主義之精神衝突，抑且對華有利害關係各國之權利，因此有不被尊重之不利。故對華有密切利害關係之國，一致協定組織政治借款團；一面限制某國之特殊行動，一面亦使中政府不能自由告貸於各國也。雖然，處今經濟競爭劇烈之日，欲發展國民之生活，則廣求投資之地，是上策也。中國地廣人稠而實業不振，揆厥原因，資本匱乏，其一端也。若助以開發實業之資，則既可迎合中國之急需，在列國亦可博倍獲之利益。然則對華實業借款之重要，固不減於政治借款也。哈定總統之組織新借款團，提議兼含實業借款者，殆爲此歟。

第八章 海關管理權

第一節 海關外管之由來

中英鴉片戰爭之結果，一八四二年八月締結南京條約，開放廣東、廈門、福州、寧波、上海等五口爲商埠，始以其關稅收入充支付二千一百萬兩賠款之用。爾來各國置領事於各口，保護其僑商，外商貨物之進口出口各稅，悉由其國之領事徵收，轉交中政府。然各領事各欲私其商民，弊竇百出，中政府嘗向列國交涉，領事徵稅制度遂廢，中政府始自行徵收海關稅。然中國官吏缺乏徵稅經驗，加以貪婪無厭，阻害通商不少，外商苦之，要求中政府改革海關事務。會有洪楊之亂，中國官吏遁避一空，上海稅關遂閉鎖，此一八五三年八月間事也。幸各國領事尙守國際信義，代辦徵稅事務，對於進口出口貨物，抽收五分之稅而保管之。但照此辦理，惟英、美、法三國之船舶負擔義務，則與他國商人相衡，三國商人不免處於不公平之地位。故美國首先退出徵稅圈，尋英法亦廢之。翌年二月各國領事，商請中政府推舉避居租界之上海道爲稅關長。旣而舊弊復作，阻害華洋商人如故。各國領事，乃迫中政府根本改革海關，中政府於同年六月再與列國商議，舉歐美人爲各商埠之稅務司。英人湯麥思、威特、美人加爾、法人斯密斯三人爲稅務司，以同等之地位與權限，掌管關務，此實爲外人掌管中國海關之始。

按當時之對華貿易，權操英人，故海關事務，有爲管理英商貿易之觀。且稅務司威特之人物手腕，遙踰儕輩，兼精華語，對於華人之稟請、協議、交涉、命令等，悉能辦理得當，聲望頓著。信用權力，集中一人，海關重權落於英人掌中之基礎，實樹於此時。威特在職一年，藍繼之。藍之學識才具，亦優於儕輩，其德望且過於威特，使英人在海關之勢力，有牢不可拔之根蒂者，藍之功居多。爾後商埠爲數漸增，關務益加繁劇，自然發生統一之必要。一八五八年中政府始置總稅務司，總攬海關事務。繼而一八六〇年，設立總理衙門，兼轄海關，總稅務司改由本衙門任命，英人藍首先被任。未幾藍與中政府齟齬，遂棄職歸國，一八六三年洛勃赫德繼之。

赫德澱一 lifetime 心血，力圖關務之發展者也。就職未幾，首先除不統一之弊。一八六四年五月移總稅務司署於北京，以極端干涉主義，指揮關務。其爲人堅忍忠實，在職四十餘年，有如一日，未嘗懈怠。容，諸多劃策，悉適機宜，故關務發展，與日俱進。且其掌管範圍，亦漸擴張，兼理沿海燈塔事務及郵務。一九〇〇年拳亂之結果，翌年中國與列國間締結辛丑條約，議定距商埠五十華里之常關事務，亦由海關管理，自此總稅務司之權力愈大。

一九〇八年赫德乞假歸國，副總稅務司勃來登代理。未幾中政府任之爲稅務處高等顧問，擢升漢口稅務司。安格聯爲副總稅務司。辛亥九月赫德在英國長逝，是年十月中政府始任安格聯爲總稅務司。安格聯爲人精明而有膽力，自辛亥革命以來，中政府理財失道，日處困境，安格聯乃利用其保稅權，以制中政府。中政府所以不能紊亂海關稅政者，安格聯與有大力，然而中政府之財政，從此受制外人益深矣。

茲將設於各商埠之海關名稱、所在、開設理由、及其年月錄供參考：

海關名	所在省名	開設理由	開設年月
大黑河分關	黑龍江	一九〇五年中日協約	一九〇五年
廈門	福建	一八四二年中英南京條約	一八六二年
安東	奉天	一九〇二年中美日通商行船條約	一九〇七年
粵海（廣州）	廣東	一八四二年中英南京條約	一八五九年
長沙	湖南	一九〇二年中英通商條約	一九〇四年

東海 (煙台)	山東	一八五八年 中英天津條約	一八六二年
鎮江	江蘇	一八五八年 中英天津條約	一八六一年
秦皇島 分開	直隸	一八九八年 自開商埠	一九〇一年
重慶	四川	一八九〇年 中英條約及一八九五年 中日馬關條約	一八九一年
大連	奉天	一九〇七年 中日條約	一九〇七年
閩海 (福州)	福建	一八四二年 中英南京條約	一八六一年
杭州	浙江	一八九五年 中日馬關條約	一八九六年
江漢 (漢口)	湖北	一八五八年 中英天津條約	一八六二年
濱江 (哈爾濱)	吉林	一九〇五年 中日協約	一九〇九年
琿春	吉林	一九〇五年 中日協約	一九一〇年
宜昌	湖北	一八七六年 中英烟台條約	一八七七年
膠海 (膠州)	山東	一八九八年 中德條約	一八九九年

九江	一八五八年中英天津條約	一八六二年
瓊海 (瓊州)	一八五八年中英天津條約	一八七六年
江門	一八九六年中英緬甸通商條約	一九〇四年
九龍	一八九七年中英條約	一八九七年
拱北 (澳門)	一八九七年中英條約	一八七一年
龍井村分關	一九〇五年中日協約	一九一〇年
鎮南 (龍州)	一八八六年中法通商追加條約	一八八九年
龍口	一九一四年自開商埠	
滿洲里	一九〇五年中日協約	一九〇七年
蒙自	一八八六年中法通商追加條約	一八八九年
奉天	一九〇五年中日協約	一九〇九年
金陵 (南京)	一八五八年中英天津條約	一八九九年
江西		
廣東		
廣東		
廣東		
吉林		
廣西		
山東		
黑龍江		
雲南		
奉天		
江蘇		

廣東	廣西	奉天	浙江	廣東	廣東	吉林	福建	江蘇	湖北	江蘇	吉林	廣東
山海(營口)	寧波	北海	三水	三姓分關	福海(三都澳)	上海市	沙市	蘇州	綏芬河	潮州(汕頭)		
一八九六年中英緬甸通商條約	一八五八年中英天津條約	一八四二年中英南京條約	一八七六年中英烟台條約	一八九六年中英緬甸通商條約	一九〇五年中日協約	一八九八年自開商埠	一八四二年中英南京條約	一八九五年中日馮關條約	一八九五年中日馮關條約	一八九五年中日馮關條約	一八八五年中英天津條約	
一九〇七年	一八六四年	一八六一年	一八七七年	一八九七年	一九〇九年	一八九九年	一八五四年	一八九六年	一八九六年	一九〇八年	一八六〇年	

思茅	雲南	一八九五年中法條約	一八九七年
大東溝分關	奉天	一九〇三年中日通商條約	一九〇七年
騰越	雲南	一八九六年緬甸修正條約	一九〇二年
津海(天津)	直隸	一八六〇年中英法北京條約	一八六一年
萬縣	四川	一八五八年自開商埠	
甌海(溫州)	浙江	一八七六年中英烟台條約	一八七七年
梧州	廣西	一八七六年中英緬甸通商條約	一八九七年
蕪湖	安徽	一八七六年中英烟台條約	一八七七年
亞東	西藏	一八九三年中英藏印條約	一八九四年
岳州	湖南	一八九八年自開商埠	一八九九年

第二節 總稅務司之用人權

中國之海關事務甚繁，稅務及稅務附帶事務以外，尚有應屬航政、教育等機關之事項，由海關

兼管。其關於稅務者，徵收進口稅、出口稅、沿岸貿易稅、子口半稅、噸稅、返稅、及特殊稅；其關於附帶事務者，徵收各種手數料，管理保稅倉庫、一般倉庫及稅關附屬倉庫，檢查監督取締船舶貨物，制定稅關規章，處分犯法者。其關於航政、教育等事項者，掌管港灣水路、沿海燈塔、及航路標識等事項，並教育海關人員、編制統計等事項。而此等關務，悉屬外人總稅務司管轄，故外人總稅務司掌握海關管理之實權；中國之稅務督辦，徒爲形式上之監督而已。此外尤可注目者，關員之任免，稅款之保管，亦在總稅務司之職權範圍內。以其關係我國重大，特分別說明於次：

掌管海關事務之人員，總數約有七千餘名，就中千餘名爲外人，而海關內部之樞要地位，悉爲此千餘名之外人所占。故名額上似外人僅占七分之一，按其實際，則權盡操於外人。此等外人，殆網羅世界各國國民在內。是以依理論言，海關固爲中國之海關；就事實言，則中國海關，有爲國際共管海關之觀。而此等七千餘名關員之任免權，又在外人總稅務司一人之掌中，故可謂外人總稅務司有絕大之用人權。今舉示民國六年海關徵稅部職員表以證明之：

(一) 徵稅部內班職員

總稅務司

外人一名

稅務司

外人四名

副稅務司

外人二四名

超等幫辦

外人三〇名

華人四名

一等幫辦

外人三四名

華人三名

二等幫辦

外人四一名

華人五名

三等幫辦

外人四七名

華人一五名

四等幫辦

外人二七名

華人五〇名

書記

外人一名

華人七二〇名

雜員

外人五一一名

華人五〇九名

醫員

華人九名

幫辦以上與高等文官相當。書記為委任官，就中北京總稅務司署中服務者，外人七十名，華

人數名，餘分布於各地海關。

(二) 徵稅部外班職員

超等總巡	外人六名
一等總巡	外人二三名
二等總巡	外人一名
三等總巡	外人二七名
超等鑑定官	外人四名
鑑定官	外人二名
超等檢查官	外人六九名
一等檢查官	外人七四名
二等檢查官	外人一〇六名
超等監吏	外人二八名

一等監吏 外人八三名

二等監吏 外人九二名

三等監吏 外人八六名

學習監吏 外人三八名

就地巡役 外人四一名

雜員 外人

華人六名

華人二四名

華人七名

華人

華人三四一七名

(三) 徵稅部海班職員

船長 外人六名

一等運轉手 外人四名

二等運轉手 外人八名

一等機關手 外人四名

二等機關手 外人一一名

礮手

外人一名

巡艇長

外人一八名

水手

華人二七三名

火夫

華人一三八名

槍役

華人四一名

外人關員中占最多數者爲英國人。英人不獨在員數上占優勢，且海關之重權，悉在其掌中，其勢力之偉大，地盤之牢固，爲他國人所羨慕。查民國十年外人關員之數，則總稅務司一名，稅關長二十八名，署稅關長六名，副稅關長十八名，署副稅關長十名，皆爲英人。其餘幫辦、總巡、鑑定官、檢查官、船長、海事課長、港務課長、營造司等各部顯職，英人占其過半數。茲將國別外人關員之數表示於次：

(一) 徵稅部內班職員

職名

英國

美國

法國

日本

其他

代理總稅務司

稅務司	六八	三	五	一	六
署稅務司	六	三	二	三	六
代理稅務司					
總稅務司	一八		五	一	二
署副稅務司	一〇	二	一	二	七
超等幫辦	一四	一	三	四	九
一等幫辦	一七	一	一	一	八
二等幫辦	一五	四	二	九	一五
三等幫辦	八	四	一	一四	三
四等幫辦	八	一	二	一	三
計	一二六	一六	二三	四五	六〇

(二) 徵稅部外班職員

第二編 本論 第八章 海關管理權

職名	英國	法國	美國	日本	其他
超等總巡	六		二		
署理總巡					
一等總巡	一五			二	一
署理一等總巡	八		一	一	五
二等總巡	一〇			二	三
署理二等總巡					
三等總巡	四				五
署理三等總巡				一	一
四等總巡	一二		一		六
署理四等總巡	三			一	二
超等驗估	四				

驗估	一九	一	一	一
頭等驗估	三〇	二	三	一
二等驗估	三九	三	五	二〇
三等驗估	五〇	二	一六	三四
雜員	一八三	一	三二	一二四
計	三八四	六	四六	一五三
				二二二

稅關之用人權，既屬外人總稅務司，是以各國有對華貿易關係者，覬覦此席，而以日人爲尤甚。一八九八年一月，英政府向中政府提議曰：『同治以來，英國之貿易遙超列國，海關稅總額之八成，由英人負擔。英國之貿易額，將來仍超越他國，則總稅務司之職，當聘任英人。』中政府許之，謂『若將來中國與他國之貿易額，超越中英貿易額，則總稅務司不用英人。』自此英人取得永握海關重權之保障。雖然，此項保障，固附以解除條件者，一旦解除條件成就，則英人不復能再握海關重權。觀於英國之對華貿易額，合計香港、英領印度、海峽殖民地、加拿大等，占對華貿易全額之四成餘，仍占

第一位。日本之對華貿易額，不出全額之三成內外，不及英國遠甚。惟日本之對華貿易，進展甚速，將來不久或如願以償也。

第三節 總稅務司之保稅權

前清所徵海關稅，概由稅務司解交關道，轉解政府，故稅款尙得由關道自由存放銀號，市上現金，猶得藉資週轉，商務亦間接得其利益。自辛亥以後，各國乘我政變，除本關經費之外，俱改由稅務司逕交匯豐銀行保管，記入總稅務司海關存款項下。關道轉解之權既失，而金融商務，亦大蒙其影響矣。今將海關稅之存放辦法，剖示如左：

現在中國海關稅款之存放辦法，係以每年按期平均分作三分，以三分二存於匯豐、道勝兩銀行，爲外債之擔保。該兩行即以所收數目支配如次：(一)一八九八年四釐半金債，每月撥匯豐；(二)一八九六年五釐金債，每月撥匯豐；(三)一八九五年四釐金債，每年於六月及十二月撥道勝；(四)總稅務司以命令照撥之關餘；(五)彌補庚子賠款，按月撥入庚子賠款項下。此外三分一，存入匯豐之總稅務司海關收入保留項下。自拳亂以後，常關稅之一部分，亦由海關兼管，故總稅務司之保稅

權，並及常關稅，而其存放辦法，稍稍複雜。現在距商埠五十華里以內之常關稅，收存匯豐銀行，爲賠款之擔保，記入總稅務司常關稅存款項下，而以定率分作八分，每月按四期分配如次：（一）庚子賠款項下（此項尚有由海關稅按月撥入者），此款向來分存於正金、匯豐、和蘭、華比、花旗、道勝、匯理七銀行，歐戰事起，英、法、美、日、俄、意、比等國，以我參戰之故，自一九一七年起，准我停付庚子賠款五年。我即以此停付部分擔保七年公債基金，悉以關銀折算，存入總稅務司擔保七年短期內國公債項下，而以總稅務司之命令，分存於正金、匯理、華比、花旗、道勝、匯豐六銀行。（二）總稅務司常關收入保留項下，此款向爲撥存德華銀行，以抵償還奧國賠款及德國部分賠款之用。自對德與宣戰停付後，即改由匯豐銀行保管，其中關於德國部分，已移充民三、民四兩種內國公債之擔保；奧國部分，則撥中國銀行，充兩種關稅借款之擔保。所謂關餘者，關稅所入支配上述各款之外，尚有盈餘而交付中國政府者也。

關稅保管之權，既全操於外人，而外人復有不平之鳴，曾有改善稅款存放之主張。外人所謂改善稅款存放之辦法，有取利益均沾主義者，謂須分存與中國有關係之各銀行，不得由一二銀行壟

斷。有主張特組稅務銀行者，謂可由海關當局及各債權關係國派人共同管理。華盛頓會議開會之際，日本代表曾有希望將海關稅由日本銀行保管一部分之要求，并另附有意見書；法代表贊同日代表之主張，亦有同樣之書面聲明；比國、意國代表，與日法兩國之態度同。我國自華會決定加稅之後，因外人譏及稅款存放問題，始知其關係重大，乃加以研究。現在我國研究存放問題者，有五種主張，其所持理由，雖各不同，而於稅款應由中國自行存放一端，則可謂意見一致者。茲分述之：（一）中央金庫保管說。主此說者，以代理中央金庫之銀行，力本雄厚，若再加以保管稅款，則調劑金融，更為敏捷，可收整齊統一之效。（二）國民銀行保管說。主此說者，係欲集全國商會（包含銀行及資本家在內），共同發起組織一商辦國民銀行，收管稅款，寓有財政公開國民監督之意。（三）指定銀行保管說。主此說者，以代理中央金庫之銀行，往往政府濫行借債，致失信用，而國民銀行創辦匪易，不如將稅款分存原有各商辦大銀行，由稅務司指定，較為可恃，亦少流弊。（四）新舊稅分管說。主此說者，以舊稅向存外銀行，抵償外債，已成慣例，一旦收回，恐不易辦；對於新附加稅，必爭歸本國銀行保管。（五）舊稅部分撥存本國銀行說。主此說者，以關稅按月有盈，交涉關餘，既費手續，且動受外人掣

於國家體面攸關，故爭回一部分，亦即獲益不少。

第九章 領事裁判權

第一節 領事裁判權之起源及其沿革

考領事裁判權制度，發源於中古地中海之都市。當時法律及裁判權，爲屬人主義所支配，領事以適用己國法律裁判僑民之民刑事件爲其職權。而東方之回教國，不願以其國法保護耶教國，耶教國亦不願服從宗教文明互異之回教國法律，於是領事裁判僑民之權利，爲條約所承認。十六世紀後，歐洲諸國與土耳其間之條約，均規定之，其後此制漸傳播於西方。泊耶教國國內組織漸備，屬人主義之法制，與領土主權之原則不合，故領事裁判制漸廢。現今僅中國、土耳其、埃及、波斯、暹羅、摩洛哥等國，尙存此制。僑居此等國家之外人，具法律上之特別地位，不獨受領事之裁判管轄而已，仍立於本國主權之下。例如第一審由領事執行，第二審、第三審及重罪裁判，由本國裁判所執行。如此外人之特別地位，實際有類外國元首及外交官之治外法權。惟治外法權爲國際法上當然承認

之權利，而領事裁判權因條約之承認而成立者也，故兩者截然不同。詳言之，則列國得諸前述各國之領事裁判權，非如治外法權之有消極性者，乃有積極性者。其適用範圍，不限於特定之元首、外交官、軍隊、軍艦等，並包含一般人民者也。

列國之有對華領判權，始於一六八九年（清康熙二十八年）之中俄尼布楚條約。其第四條曰：「兩國獵戶人等毋許越界，如有一二人擅自越界捕獵偷盜者，即行擒拿，送所在官司，准所犯輕重懲處。若十數相聚，持械捕獵，殺人搶掠者，必奏聞正法。雖有一二人犯禁，彼此仍將和好，毋起釁端。」其後一七九二年（清乾隆五十七年）之中俄恰克圖市約，更有明確之規定。其第五條曰：「此次通市，一切仍照舊章，已頒行你薩那特衙門矣。兩邊人民交涉事件，如盜賊人命各就近查驗，緝獲罪犯，會同邊界官員審訊明確後，本處屬下人，由本處治罪，你處屬下人，由你處治罪，各行文知照示衆。其盜竊之物，或一倍或幾倍罰賠，一切皆照舊例辦理。」當時中俄兩國處於對等地位，故領事裁判權，非片務制而雙務制也。即不僅俄國對於中國有領事裁判權，中國對於俄國亦有領事裁判權也。此項中俄關係，至一八五八年而消滅。然在南方，則自一八四二年之南京條約及一八四三年

之虎門條約以來，歐美諸國當初即對我國有片務領事裁判權，雖弱小如比利時、丹麥等國，因最惠國條款之規定，均沾片務領事裁判權之利益。

一八九五年以前，日本之對華領判權，尙屬雙務；自是年與中國訂馬關和約，始獲得片務領判權。馬關條約第六條曰：『中日兩國所有約章，因此次失和，自屬廢絕。中國約俟本約批准互換之後，速派全權大臣，與日本所派全權大臣會同訂立通商行船條約及陸路通商章程。其兩國新訂約章，應以中國與泰西各國現行約章爲本。又本約批准互換之日起，新訂約章未經實行之前，所有日本政府官吏、人民、及商業、工藝、行船、船隻、陸路通商等，與中國最爲優待之國禮遇護視，一律無異。』此即日本欲以最惠國之待遇均沾片務領事裁判權之利益也。翌年之中日通商行船條約第二十一、二兩條更明載之曰：『凡中國官員或人民控告在中國之日本臣民負欠錢債等項，或爭在中國財產物件等事，歸日本官員訊斷。凡在中國之日本官員或人民控告中國臣民負欠錢債等項，或爭在中國人之財產物件等事，歸中國官員訊斷。凡日本臣民被控在中國犯法，歸日本官員審理，如果審出真罪，依照日本法律懲辦。中國臣民被日本人在中國控告犯法，歸中國官員審理，如果審出真罪，依

照中國法律懲辦。』片務領判權之施於民刑案件者，以此約爲最明確。

第二節 領事裁判權之原則

領事裁判制度之義務國內，已國裁判權外尚有各權利國之裁判權。此等裁判權之行使，各有其範圍，不相衝突。而其範圍雖不相同，所取之原則則一致，此即被告主義之原則也。即無論何種義務國，悉本被告主義而定裁判權之所屬也。夫被告主義最合於自然條理，而爲普通國際訴訟所採用之原則，領事裁判制亦採用之者，良以被告國之法庭管轄訴訟，最易達裁判執行之目的。且判決以前，被告尙未爲真實罪人，若交付他國法庭而判以他國法律，已爲其本國所苦痛，而被告自身亦感異樣不便。此雖單就刑事言者，民事裁判，亦不得不然。歐美各國鑒於既往之經驗，欲在中國設立理想之制度，故於被告主義不訂例外之條約也。

中國領土內發生之訟事，可概分爲四類：(一)中國單純事件；(二)外國單純事件；(三)中外混合事件；(四)外國混合事件。單純云者，民事原被告兩造或刑事被告及被害者俱爲同國籍之人也；混合云者，民事原被告兩造，或刑事被告及被害者，俱爲異國籍之人也。以上四類訟事之管轄中，第一類

當然由中國法庭審判。第二類之輕者，由外國領事裁判；其重者，由外國之本國裁判所裁判。第三類爲華洋涉訟事件，適用被告主義，民事被告或刑事被告爲中國人者，由中國法庭審判；民事被告或刑事被告爲外國人者，由領事裁判。第四類依外國相互間之條約辦理。故除第一類外，應屬中國法庭之管轄者，惟中外混合事件中之民事被告刑事被告爲中國人時耳。且現行中外條約上規定會審制度，故中國雖有權審判中外混合事件，尙不得不因會審而更喪失其主權也。

第三節 會審制度

我國華洋涉訟事件之會審制度，始於一七九二年之中俄恰克圖互市條約，其第五條謂：「會同邊界官員審訊明確」云云是已。夫領事裁判制度，既適用被告主義，則訟事當於被告者之所屬法庭辦理，而又設會審制度者何也？蓋外人以我國法律不備，法官缺法學素養，外人若不能容隊於中國之審判，則外商難免處於不利益之地位，是以有會審制度之設立。一八五八年英美兩國首先以津約取得領事裁判權時，即有會審之規定。中美津約第二十八條曰：「倘遇有中國人與大合衆國人因事相爭，不能以和平調處者，即須兩國官員查明公議察奪，更不得索取規費，並准請人到堂

代傳，以免言語不通，致受委曲。中英津約則就民事刑事分別規定，其第十六條曰：「英國民人有犯事者，皆由英國懲辦；中國人欺凌擾害英民，皆由中國地方官自行懲辦。兩國交涉事件，彼此均須會同公平審斷，以昭允當。」是關於刑事事件之會審也。其第十七條曰：「凡英國民人控告中國國民人事件，應先赴領事官衙門投稟，領事官即當查明根由，先行勸息，使不成訟。中國國民人有赴領事官控告英國民人者，領事官亦應一體勸息。間有不能勸息者，即由中國地方官與領事官會同審辦，公平訊斷。」爾後各國均沾最惠國條款之利益，會審制度，乃遍施於各商埠之各國領事館所在地。然所謂會同審辦，公平訊斷，被告主義之原則，不免因而不明。且外人屢致疑於中國官吏之審判，紛議續出，乃於一八七六年之中英煙台條約，詳細規定會審制度。其第二端第三條曰：「凡遇內地各省地方或通商口岸有關係英人命盜案件，議由英國大臣派員前往該處觀審，此事應須聲敘明白，庶免日後彼此另有異辭。威大臣即將前情備文照會，請由總理衙門照復，以將來照辦緣由，聲明備案。至中國各口審斷交涉案件，兩國法律既有不同，只能視被告者為何國之人，即赴何國官員處控告。原告為何國之人，其本國官員，只可赴承審官員處觀審。倘觀審之員，以為辦理未妥，可以逐細辯

論，庶保各無向隅，各按本國法律審斷。」此即條約第十六條所載會同兩字之本意。以上各情，兩國官員均當遵守。觀於條約上規定之會審制度，明為雙務制度，實際則外人為被告，其本國領事審判之際，不須中國官吏之會審；惟外人為原告，中國官吏審判之際，要領事之會審，故已由雙務制度一變而為片務制度矣。

凡起於各商埠之訟事，外人為被告者，歸其本國領事裁判；外人為原告者，由中國官吏會同領事審斷。而此項官吏，由管理商埠之道尹委任。在上海則特設會審衙門，為中國官吏審斷華洋涉訟事件之司法機關。該署始創於一八六四年，法租界及公共租界各設一所。其所管事件，分為五類：（一）華人被告條約國人原告之民事事件；（二）華人被告條約國人被害者之刑事事件；（三）無約國人之一切民事事件（條約國人為被告之事件不在內）；（四）華人間之民事事件；（五）華人為原被告之刑事事件。會審衙門除星期日外，日日開庭，每日分為三堂：午前審判者曰早堂，專理刑事；午後審判者曰午堂，專理外人為原告之民事；夜間審判者曰晚堂，專理華人間之民事。會審衙門之裁判官，以華官為主，席外國官吏充陪席，大抵副領事或翻譯官，到庭會審。上海則英、美等國領事有

值日會審之制，如有利害關係國之領事請求，則使其國之官吏會審。而會審官理論上無判決權，事實上左右判決之實權，良由中國官吏缺法學素養所致。故雖以華官之名義裁判，實際無異陪席，外人自下判決也。

按現行會審制度，中國人被告事件，由外人派員會審；而外人被告事件，則中國不派員會審，有違條約上平等之精神。且無約國人之民刑事事件，本應歸華官審斷，華人間民刑事事件之管轄，不在約章規定之列，今亦一併由會審衙門審斷，是侵害主權之甚者也。不寧惟是，自司法眼光論之，則會審衙門之華官，既由道台委任；而第二審復由道台與領事會同執行，司法機關與行政機關混而為一，與現今司法獨立之原則不符。况有重大案件，因無上訴之機關，不得不訴於外交手段，是終審之法律解決，不可望也。至若上海會審衙門之華官，由領事公同委任，則我國并失用人之權矣。

第四節 領事裁判權之範圍

領事裁判為屬人主義之制度，是以國籍一端，至為重要。即外人生命財產上發生民刑事事件，同國籍人由領事處理，異國籍人照條約規定辦理。華洋涉訟，被告為外人時，即由該外人之領事審斷，

法權既限於國籍，則外人無論在租界內或租界外，在商埠內或商埠外，無往而不受其國領事之管轄。故事件之發生於何地，殆不成問題，所須注意者，犯人之是否為某國人耳。要之，領事裁判權之範圍，限於有約國人及其財產，而不問其人及其財產之在何處也。領事裁判權既依國籍而施，不問土地如何，故法權所及之地極廣，商埠之外人生命財產，固受其保護，即居住旅行內地者，以及受我國之爵祿者，均在此法權之下。因而領事裁判權所及之效果，可分為左之數端而論之：

(一) 商埠華官不得擅自搜檢外人之屋宇船舶。一八五八年中英津約第二十八條曰：「中國民人因犯法逃在香港或潛往英國船中者，中國官照會英國官訪查嚴拿，查明實係犯罪交出。通商各口倘有中國犯罪民人，潛匿英國船中房屋，一經中國官員照會，領事官即行交出，不得隱匿袒庇。」二次革命之際，袁世凱為預防外人與革命黨結納起見，曾向各公使提議數事，就中有中國官吏可以領事執據搜索外人房屋一端，外交團恐因此侵犯條約之權利，不允所請。夫商埠固猶是我國之領土，華官不得擅自搜檢商埠外人之屋宇船舶，則外人房屋船舶，將為藏垢納污之所，豈兩國政府訂約時之本意哉？今有領事執據，尚不得行使搜索權，是外人極度維持領判權之過也。

(二) 外人旅行內地，須有護照。如其無照旅行，或有訛誤以及不法行爲，就近送交領事官懲辦；沿途只可拘禁，不可凌虐。(一八五八年中英津約第九條、中法津約第八條。) 實際甚至並拘禁而無之，僅以其不法行爲照會領事官，使其酌量辦理。犯人只可拘送至領事官者，領事裁判權之效果也。此項辦法，犯罪地距領事所在地甚近者，非不可行。然使有某外人距領事所在地千數百里外，犯姦淫殺人等重罪，條約上既有領判權之保護，只可拘送領事，由領事懲辦，則犯罪事件之人證不齊，亦弗願也。領判權之不合理，至是益著。

(三) 外人雇中國人作正當執役，地方官不得干涉。(英約第十三條、美約第十七條。) 故一八六九年滬寧章程第三條謂：「凡外人聘雇之華民，如被人誣告，應先將案情通知領事官，立將傳訊之人交案，不能庇匿。至訊案時，或准該領事官或其所派之員來堂聽訊。如案中並不牽涉洋人者，領事等不得干預。凡爲非業商之領事官服役或雇用之人，如未得該領事許可，亦不准拘獲。」夫華人祇以服役外人之故，縱令犯法，華官亦不得逕行逮捕；且審斷之際，須領事官來堂聽審。是領判權之效果，兼及服役外人之華人，不啻爲不肖華人開一逃罪之途矣。

(四) 外人之服務中國者，犯刑事案件，仍可受其本國法律之管轄，歸領事審理；惟就陸海軍職者，不在此例。其實因職務而生之刑事案件，非不可照中國法律辦理，今不分公私，一概與以領判權之庇護，未免失當。

領判權既爲屬人主義之制度，不問土地如何，有如前述，惟有二例外：(一) 圖門江以北墾地居住之韓人，無領事裁判權，須服從中國之法權，歸中國地方官管轄裁判。中國官吏對於此等韓民，與中國人同樣待遇，所有課稅及其他一切行政上之處分，其關係亦與中國人同。韓人一切訴訟事件，由中國官吏照中國法律秉公審判。日本領事或委員可任便到堂聽審，惟人命重案，則須先行知照日本領事到堂。如領事能指出不按法律判斷之處，可請中國另派員複審。(一九〇九年中日間協約第四條。)(二) 各處之租借地，惟施行承租國之裁判權，第三國之領判權，因而停止。美國國務部就俄國之旅大租借地宣言曰：「中俄當初之租借條約，載明中國非對租借地放棄主權者，故租借地爲中國之領土，毫無疑義。而中美領判權之條項，當然可適用於租借地內，然此等租借地，事實上在與吾人有同樣法學修養者之治下，故無須強行己國之領判權於此等租借地內。」此項宣言，

爲北京外交團所承認，日本雖倡異議，及其既得旅大之租借權，亦仿此宣言辦理。

第五節 領事裁判制度之存廢論

領事裁判權之存在，有種種不利不便之弱點，今分爲（一）領判權之國內法觀；（二）領判權之國際法觀；及（三）領判權之經濟觀三端，而詳論之於左：

（一）領判權之國內法觀

通常訴訟法上，許被告對於原告提起反訴於本訴繫屬之法院；然領事裁判制度之被告，雖欲提起反訴而不可得。何則？領判權爲屬人主義之制度，適用被告主義之原則。假如被告爲華人，訟事當在中國法院審判，若被告華人提起反訴於中國法院，則原告外人之地位，一變而爲被告，與被告主義之原則不符。若欲與被告主義之原則相符，勢非將訟事移轉於外人領事裁判所不可。然現行領事裁判制度，無此辦法；反之，被告外人不能提起反訴之理由亦然，此不利於被告者明甚。故領判權法制上之第一不利，在於異國籍人間之訴訟不能完全。又華人控告外人於領事其冤屈似可伸雪；實際因西律之複雜，與華人以種種不便。各國對於重要案件，恆送還本國審斷，其領事所能審斷

者，不過輕微之案件耳。然則經此周折，該案之關係華人，幾無由得知此案之如何進行，如何判決。設使中外間無特別引渡條約，則被告或竟逃法網；華人之冤屈，遂無從伸雪。重案既如此不利於華人，輕案亦以言語之難通，手續之互異等原因，使華人感異樣之煩難。故領判權法制上之第二不利，在於認事之判決難期公平。又同一罪名，中外法律上規定互異之刑罰，致所下之判決，各不相同。例如英法殺人律，分爲（一）合法殺人，（二）自衛或失手殺人，及（三）不法殺人三類。不法殺人，更細別爲誤殺及謀殺二種。合法殺人及自衛或失手殺人均無罪，誤殺罪祇處監禁之刑，謀殺罪方科死刑。誤殺與謀殺之間，刑罰輕重，顯然迥異。而中國法律，則誤殺罪與謀殺罪之間，僅有絞與斬之區別，然同一死刑也。且西法偶然失手殺人者無罪，中國法則須科以罰金之刑。又西律損害財產爲民事，不治以刑法；然在上海租界內之華人，如損壞外人財產，會審公堂處以監禁之刑。由此觀之，可知華人法律上之責任，重於外人。故領判權法制上之第三不利，在於適用法律之輕重互殊。此外如領判權之效果利於外人而不利於華人，會審之缺乏上訴，華官之尸位素餐等，皆現行領判制度之弱點也。

（二）領判權之國際法觀

現今世界各國，皆立於領土主權原則之上，一國之法權，與其領土同一區域。不問內國人或外國人，不論內國人之物件或外國人之物件，苟在領土內者，悉受領土所屬國法律之管轄；即法權之施行，普遍全國而不容或阻者也。然各國對華，有領判權，則中國之法權，不能施於外人及其物件，是中國之法權，不能完全統一矣。故領判權之存在，有損中國之主權。不寧惟是，外人每藉口我國法制之不備，特施領判制度於我國，而不許我國施行同一制度於各國，致列國之現行對華領判制度，全然爲片務制度，此顯與國際平等之義不合。此項不平等損主權之制度而存在，足啓國際之藐視。

(二) 領判權之經濟觀

經濟上之變遷極速，機會之來，稍縱即逝，故善圖利者貴乘機會。顧各國既有對華領判權，則凡經濟上之事業，華人與外人間苟有糾葛，必訴其解決於領事裁判制度。然領事裁判制度之判決，不能迅速實現之弊，甚至一案之解決，延擱至數年。法律關係一日不確定，則經濟上之事業，一日不能安心進行，因此坐失良機，亦莫可如何。此外人與華人所共感之苦痛也。且中國之開闢商埠而劃出租界，原爲便於施行領判權而設，如無領判權，則無須再設租界，而全國可任外國商人自由往來

居住矣。全國可任外商自由來往居住，則凡現今商埠租界中之外人所感不便者，既悉可除去，而商店工場之設立，亦可不受條約之限制，外人所得之利益，當非淺鮮。然領判制度而存在，則此等利便，無由獲得矣。故領判權之存在，為發展經濟事業之一大障礙。

領事裁判制度之存在，既有諸多不便利之弱點，有如前述，同時亦有其長處。權利國利用領判權，為保障其僑民之武器，義務國亦可免管理外人之煩難。雖然，權衡弱點與長處，則此等長處，究不足為辯護維持領判制度存在之理由。夫領事裁判權原為權宜之辦法，苟至適當時機，即可撤廢之。按諸成約，亦含此意。一九〇二年中英馬禮遜條約第十二條曰：「中國深欲整頓本國律例，以期與各西國律例改同一律，英國允願盡力協助，以成此舉。一俟查悉中國律例情形，及其審斷辦法及一切相關事宜，皆臻妥善，英國即允棄其治外法權。」此係中國條約譯語之謬，今仍照原文引用。翌年中日條約與中美條約，一九〇八年之中瑞條約，均有相類之規定。及至一九二一年華盛頓會議，更議決撤廢領事裁判權案曰：「華會各國，即美、比、英、法、意、日、和、葡各政府，在中國設立委員會，國各任命一員，俾調查在華領判權之現狀，與中國法律、司法制度及司法運用手續，報告於各該關係國；

並得使其向中政府提出司法改良意見書，勸告中國努力。此項委員會，在會議終了三個月後組織之。又各國政府得命該委員於第一次會議，一年內提出報告及勸告，前記各國得自由承諾或拒絕。委員會所報告或勸告之全部或一部，但無論如何，各國政府不得因承諾報告或勸告之故，干涉中國政治及經濟，並不得直接間接容許任何特權特典及利益。此外有追加決議案二件，第一件曰：『非署名國而條約上在華有領判權者，亦得加入在華領判權及司法運用之決議，惟須於本會議三個月內通告加入，託由美政府通知各署名國。』第二件曰：『中政府對於委員會之報告或勸告，得自由承諾或拒絕其一部或全部。中政府協力於該委員會之事業，其任務在於供該委員會以一切便宜。』綜觀諸約，則中英條約之允棄領判權，附以『查悉中國律例情形及其審斷辦法及一切相關事宜皆臻妥善』之條件，華會議決之允棄領判權，亦附以相類之條件。較稍進步者，僅有設立委員會一端，此為概括的具體辦法。至於詳細之步驟，一任將來委員會之議決。而委員會之設立，依華會議決案之規定，應在會議終了後三個月內組織之。查會議之終了，在一九二二年，委員會應在此年設立，然今已事隔二年，尚無組織之消息，今後不知更將延期至何日，此吾對於華會議決之懷

疑者一。又縱令各國於本年組織委員會來華考查，若委員會之報告或勸告，不為各國所容納，則領判權之撤廢，又將延期至何日，此吾對於華會議決之懷疑者二。我國運動各國撤廢領判權，遠在二十餘年前，而其成果則僅於一九二一年之華會決議案中有設立委員會之規定，此外絕無進步。長此以往，恐後之視今，亦猶今之視昔矣。吾以為委員會之設立，權操於人，不利於領判權之速廢，宜取國別協定之辦法。其有不易就範者，可定一撤廢之期，以為交換之條件。若待法典之頒行，司法制度及運用手續之改良，在日今政治不入軌道之候，可謂絕無希望。縱令當局有意於此，而應需之款項，既難籌措，權利國又互相推諉，不願首告奮勇，出而邀集各國，以助我國之成就此等大業也。

第十章 最惠待遇權

第一節 我國現行條約上之最惠條款

國際條約之種類，原不一而足，其最普通最重要者，為通商行船條約。國家苟與他國交通，其不締此項條約者甚稀。而締結此項條約之目的，在於保證締約國民在他方版圖內享有一般及通商

行船諸種權利。至其詳細內容，固隨各國國情而異，然通覽諸國間之條約，則通商行船條約，大抵包含其次三項：

(一) 保證締約國一方之人民在他方版圖內，享有公法上私法上之一般權利。例如居住旅行之自由、信教之自由、兵役之免除、起訴法庭之權、財產之取得占有處分權、租稅負擔之均等待遇權等是。

(二) 保證締約國一方之人民在他方版圖內，享有通商之權利。例如營業權、輸出入權、關稅負擔之均等待遇權等是。

(三) 保證締約國一方之人民在他方版圖內，享有行船之權利。例如船舶課稅之均等待遇權、船舶之停泊權、貨物之載卸權、海難救助權等是。

以上三種之外，尚有關於領事之駐在待遇者，通例亦有所規定。而享有此等權利之方式，或有與內國人民之待遇同等者。例如一八八〇年中美商約第三條：『中國允美國船隻在中國通商各口，無論該船載美國貨物與別國貨物，其進出口及由此口進彼口之稅與其所納之鈔，均照中國

船隻及各國船隻一律徵納，並不額外加徵，亦不另徵他項稅鈔。美國允中國船隻，或由中國通商口及他國各口進美國各海口，或出美國各口前往他國，各口及回中國通商各口，無論載中國貨物與他國貨物，均照美國船隻及各別國於美國船隻不額外加稅鈔之國，一律徵納進口之稅與其應納之鈔，並不額外加徵，亦不另徵他項稅鈔。』又一九二一年沖德條約第三條第二項：『兩國人民應遵守所在國之法律，其應納之稅捐、租賦，不得超過所在國本國人民所納之數。』此等待遇曰內國民待遇 (National treatment)。有或與第三國人民之待遇同等者。例如一八六八年中美續增條約第六條：『美國人前往中國或經歷各處，或常行居住，中國總須按照相待最優之國所得經歷常住之利益，俾美國人一體均沾。中國人至美國，或經歷各處，或常行居住，美國亦必按照相待最優之國所得經歷常住之利益，俾中國人一體均沾。惟美國人在中國者，不得因有此條即時作為中國人民；中國人在美國者，亦不得因有此條即時作為美國人民。』又一八七四年中祕條約第十六條：『今後中國如有恩施利益之處，舉凡通商事務，別國一經獲其美善，祕國官民亦無不一體均沾實惠；中國官民在祕國，亦應與最為優待之國官民一樣。』此等待遇曰最惠國民待遇 (Most favor-

used nation treatment)。締約國民之待遇，有以上二種之方式。第一種內國民待遇，大抵關於各種權利之享有，與內國人同等。而據現今之慣例，授與外人之公法權利，每加以若干之限制，授與外人之私法權利，亦設種種例外；且條約所規定者，僅舉示權利之大綱，故實行之際，締約國間往往發生解釋上之異議。第二種最惠國民之待遇條款，即世所謂最惠國條款 (Most favoured nation clause)。因各國所採之主義方針互異，故解釋之際，引起國際紛議之實例甚多。實際最惠國條款之解釋，可謂條約解釋上最困難問題之一。

最惠國條款，何時始現於商約，雖難舉示精確時日，而其普及於世界至具近代式之特質者，十七世紀也。蓋在十七世紀以前，國際貿易未盛，國際商戰不劇烈，在通商行船上占重要地位者，寥寥。且各國割據一定之地方，固守其獨占勢力，故以條約訂定通商關係之國際貿易，微微不足數。然其後國際貿易漸盛，競爭趨於劇烈，各國互欲取得通商上之便益。而十五六世紀新大陸、新航路之相繼發見，更促進商戰之氣勢。英、荷二國崛起，對抗西、葡。又法國與斯干狄那維亞諸國，亦侵入漢若同盟諸市與意大利諸共和國所獨占之區域，競爭益烈。於是關於通商貿易諸國，各欲向他國取

得特別之利益；及其利益一與某國，其他國家即相繼要求取得同等之利益。此項要求，既難以拒絕，遂逼給利益於諸國。然每逢給與利益，一一締結特別條約，則不堪其繁；乃發明一便法，在既存條約中設一條款，約定利益之給與他國者，亦使對方國均沾，自此成爲國際習慣，商約中殆無不載此條矣。我國自鴉片戰後，與英國締虎門鎮附約，規定最惠國民待遇於該約第八條，中外條約上之有最惠國條款，權輿於此。其文曰：『清國皇帝陛下，對於外國臣民或市民，嚮在廣東通商貿易者，與英國同一條件，惠與通商往來於福州、廈門、寧波、上海四港之特權，故今更約定如次。皇帝此後或更增加特權特許，惠與各該外國臣民或市民時，英國臣民亦得享及同一特權特許。』中國自與英國訂此條款以來，各國相繼效尤，與中國締約時，殆無不載一體均沾字樣之條矣。今將成約上之最惠國條款，依條約國之次序，舉示於左：

一、英國 一八四三年虎門鎮條約第八條（已見前），一八五八年中英津約第五十四條：『上年立約，所有英國官民理應取益，防損各事，今仍存之勿失；倘若他國今後別有潤及之處，英國無不同獲其美。』一八九四年中英續議滇緬條約第十七條：『兩國人民，無論英民在中

國地界，或華民在英國地界，凡有一切應享權利，現在所有，或日後所添，均與相待最優之國一律，不得有異。」一九〇二年，中澳續議通商行船條約第十五條：「此次新定稅則，日後彼此兩國若欲修改，以十年為限期滿，須於六個月之內先行知照，酌量更改。若彼此未於期前聲明修改，則稅課仍照前章完納。復俟十年，再行修改，以後均照此限辦理。嗣後中國若於他國所產或所造貨物，如有給以稅則利益之處，則英國所產或所造相同貨物，無論由何人運來進口者，亦應一律均沾此項利益。彼此兩國向定條約，若未由現定條約或廢或改，則應仍舊遵守。」一九〇六年，中英藏印條約第九條第四端：「無論何項鐵路、電線、鑛產或別項利權，均不許各外國或隸各外國籍之民人享受。若允此項利權，則應將相抵之利權或相同之利權，一律給與英國政府享受。」

二、美國 一八四四年中美條約第二條（從略）一八五八年中美條約第三十條：「現經兩國政府議定，嗣後大清朝有何惠政、恩典、利益，施及他國或其商民，無論關涉船隻、海面、通商貿易、政事、交往等情，為該國並其商民從來未沾，抑為此條約所無者，亦當立准大合衆國官

民一體均沾。』一八六八年中美續增條約第六條（已見前）一九〇三年中美續議通商行船條約第五條：『美國人民在中國輸納之進口貨物稅則，須載錄於此約附表之內，作為此約全體之一分。如有修改之處，祇可按照本約第四款所載，或照中美兩國彼此日後所定辦理，但訂明美國人民，無論何時輸納稅項，較之最優待之國之人民所輸納者，不得加重或另征。又中國人民運貨進美境者，所納之稅，不得較重於最優待之國之人民所納者。』

三、法國 一八四四年中法條約第六條（從略）一八五八年中法津約第四十條：『日後法國皇上若有應行更易章程條款之處，當就立換章程年月核計，滿十二年之數，方可與中國再行籌議。至別國所定章程，不在大法國此次所定條款內者，大法國領事等官與民人不能限以遵守；惟中國將來如有特恩、曠典、優免、保祐，別國得之，大法國亦與焉。』一八七七年中法續議商務專條第七條：『日後若中國因中國南境、西南境之事，與最優待之友國立定通商交涉之和約、條款、章程等類，所有無論何等益處及所有通商利益施於該友國，此等約一施行，則法國無庸再議，無不一體照辦。』

四、瑞典、諾威 一八四七年沖瑞諸條約第二條：「瑞典、諾威國等來中國貿易之民人，所納出入口貨物之稅，俱照現行例冊，不得多於各國。一切規費，全行革除。如有海關管役需索，中國照例治罪。倘中國日後欲將稅例更變，須與瑞典、諾威國等領事等官議允。如另有利益及於各國，瑞典、諾威國等民人，一體均沾，用昭平允。」一九〇八年沖瑞商約第四條：「中國人民准赴瑞典、諾威國各處地方往來運貨貿易，瑞典、諾威國人民准赴中國已開或日後所開各通商地方往來運貨貿易。兩國人民均准按照現行律例暨給與最優待國人民之優例，在以上各地方從事商業、工藝、製作及別項合例事業，賃買各項房屋，爲居住貿易之用，及租典地段，起造房屋、禮拜堂、墳塋、醫院，並准僱用該處人民，辦理合例事務，地方官不加禁阻。其一切優例、豁免、利益，兩國均照現在及將來給與最優待國之人民一律無異。」又同約第五條關於關稅之賦課，第六條關於船舶之待遇，均有照最惠國待遇之語。

五、俄國 一八五八年沖俄津約第十二條：「日後大清國若有重待外國通商事宜，凡有利益之處，毋庸再議，即與俄國一律辦理。」

六、德國 一八六〇年中德條約第四十條：「兩國議定中國大皇帝今後有所恩渥利益施於別國，普國及德意志通商稅務公會和約各國無不一體均沾實惠。日後如將稅則、關口稅、噸稅、過關稅、出入口貨稅，無論何國施行改變，一經通行，普國及德意志通商稅務公會和約各國商民船主人等，亦一體遵照，無庸再議條款。」一八七〇年中德續約第一條第二項：「德國允中國如有與他國之益，彼此立有如何施行專章，德國既欲援他國之益，使其人民同沾，亦允於所議專章一體遵守。其咸豐十一年七月二十八日所立條約內第四十條，特爲言明，仍遵其舊。嗣後中國所有施於他國及他國人民各益，德國人民如欲照第四十條之意，一體均沾，則亦應於彼此訂明專章，一律遵守。」

七、丹麥 一八六三年中丹條約第五十四條：「各國所有已定條約內載取益、防損各事，大丹國官民亦准無不同獲其美。嗣後大清國或與無論何國如有別項潤及之處，亦可同歸一致，期免輕重之分。」

八、荷國 一八六三年中荷條約第十五條：「現經兩國所定條約，凡有取益、防損之道尚未議

及者，若他國今後別有濶及之處，荷國無不同獲其美。」

九、西班牙 一八六四年中西條約第四十七條：「中國商船不論多寡，均准前往小呂宋貿易，必按最好之國一律相待。若日斯巴尼亞國嗣後有何優待別國商人之處，應照最優之國以待中國商人，用昭平允。」同約第五十條：「各國所有已定條約內載取益、防損各事，日斯巴尼亞國官民亦准無不同獲其美。嗣後中國或與無論何國如有別項濶及之處，亦可同歸一致，期免輕重之分。」

一〇、比利時 一八六五年比條約第四十五條：「兩國議定中國大皇帝今後所有恩渥、利益施於別國，比國無不一體均沾實惠。日後如將稅則、關口稅、出入口貨稅，無論何國，施行改變，一經通行，比國商民、船主人等，亦一體遵照，無庸再議條款。」

一一、意大利 一八六六年意條約第五十四條：「各國所有已定條約內載取益、防損各事，大意國官民亦准無不同獲其美。嗣後大清國或與無論何國如有別項濶及之處，亦可同歸一致。至各國如有與大清國利益之事，與意國民人無礙，意國亦出力行辦，以昭睦誼。」

二、奧國 一八六九年中奧條約第四十三條：「今後中國如有恩施利益別國之處，奧斯馬加國亦無不一體均沾實惠。如中國將稅則、關口稅、噸稅、過關稅、出入口貨稅，及各口隨時設法杜弊各章程，無論與何國議定，一經通行，奧斯馬加國商民、船主人等亦一體遵照，毋庸再議條款。中國商民如赴奧斯馬加國貿易，應與奧斯馬加國最為優待之國商民一律。」

三、秘魯 一八七四年中秘條約第十六條：「今後中國如有恩施利益之處，舉凡通商事務，別國一經獲其美善，秘國官民亦無不一體均沾實惠。中國官民在秘國，亦應與秘國最為優待之國官民一律。」

四、巴西 一八八一年中巴條約第五條：「中國民人准赴別國民人所至之巴國通商各處往來運貨貿易，巴國民人准赴別國民人所至之中國通商各口往來運貨貿易。嗣後兩國如有優待他國利益之處，係出於甘讓，立有專條互相酬報者，彼此須將互相酬報之專條或互訂之專章一體遵守，方准同沾優待他國之利。」

五、葡萄牙 一八八七年中葡條約第十條：「所有中國恩施、防損，或關涉通商、行船之利益，

無論減少船鈔、出入口稅項、內地稅項以及各種取益之處，業經准給別國人民或將來准給者，亦當立准大西洋國人民。惟中國如有與他國之益，彼此立有如何施行專章，大西洋國既欲援他國之益，使其人民同沾，亦允於所議專章一體遵守。

一六、墨西哥 一八九九年中墨條約第六條：『中國人民准赴墨國各處地方往來運貨貿易，與別國人民一律無異，墨國人民准赴別國人民所至之中國通商口岸往來運貨貿易。嗣後兩國如有給與他國利益之處，係出於甘讓，立有互相酬報專條者，彼此均須將酬報之專條一體遵守，或互訂專章，方准同沾所給他國之利益。』

一七、日本 一八九六年中日通商行船條約第二十五條：『按照中國與日本國現行各約章，日本國家及臣民應得優例、豁免、利益，今特申明存之勿失。又大清國大皇帝陛下已經或將來如有給予別國國家或臣民優例、豁免、利益，日本國家及臣民亦一律享受。』同約第四條關於居住、貿易、房地、租建等權，第九條關於關稅之負擔，第十五條關於船鈔之負擔，均有照最優待之國臣民待遇之語。一九〇三年中日通商行船續約第九條：『中日兩國現存各條

約及兩國約定事項，未經因立本約更改或廢除者，仍舊照行不違。茲聲明且大日本國政府官員、臣民、通商、行船、轉運、工藝，以及所有一切財產，應享大清國大皇帝陛下及政府各省或地方各官府允與別國政府官員、臣民、通商、行船、轉運、工藝，以及財產之一切優例、豁除及利益，無論其現已允與或將來允與，一體均享，完全無缺。中國官員、工商、人民之在日本者，日本國政府亦必按照律法章程，極力通融優待。」一九〇五年中日會訂東三省條約第十一條：「滿、韓交界陸路通商，彼此應按照相待最優國之例辦理。」

一八、瑞士 一九一八年中瑞通好條約附件第二項：「將來尚須訂正式通商條約，在此項條約未成立以前，兩締約國人民應享有現在或將來最惠國人民一切應得之同等權利及特許免除。」

第二節 最惠國條款不利我國之理由

最惠國民之待遇者，締約國一方之人民，均沾第三國人民所享之權利利益云爾。故最惠國民待遇之趣意，在使締約國人不處較劣於第三國人之地位，即非有積極性者，乃有消極性者也。而規

定如此趣意之條款，體裁用語，不必一致。綜觀諸國之商約，則可依種種標準，分類最惠國條款。茲為避煩計，舉其最普通最重要者而說明之，然後進而比較研究我國商約上最惠國條款之利害。

(一) 雙務條款與片務條款

締約國互許均沾第三國所享之權利利益，為今日最惠國條款之普通形式。即此項條款，約定己國待遇對方國之人民，與待遇第三國之人民同等；對方國待遇己國之人民，亦與待遇第三國之人民同等也。強國間之條約，殆無不盡然。自締約國互負義務之點觀察，則此項條款為雙務條款。然在強國與弱國間之條約，惟約定一方強國之人民在對方弱國內所受之待遇，與第三國人民同等；而弱國人民在對方強國內所受之待遇，不能同等。例如中日通商行船條約第九條，關於輸出入稅及輸出入禁止，惟約定日本國臣民在中國所受之待遇，與第三國同等，因此日本對華享有最惠國恩惠之權，而日本施特別恩惠於第三國，中國無均沾之權。何則？該條款中關於最惠國民之待遇，僅規定中國之對日義務故也。同約第四條、第十五條、第二十五條及中日通商行船續約第九條均同。我國與日本間之條約中有雙務條款者，僅中日會訂東三省條約第十一條耳。至於中國與歐、美諸

國間之關係，則完全訂雙務條款者，有中瑞（瑞士）、中墨、中巴、中秘、中意等約，此外殆皆爲載片務條款之約。雖然，中英條約中有可目爲雙務條款者，如中英續議續約第十七條；中美條約中亦有雙務條款者，如中美續增條約第六條及第七條是。

（二）無條件條款與有條件條款

締約國一方許對方國均沾第三國所享之權利利益而毫不附條件者，爲無條件條款，概有「即時且無條件」之語。在我國條約上則爲無庸再議，立准均沾，完全無缺等字樣。如中俄津約第十條：「毋庸再議，即與俄國一律辦理。」中美津約第三十條：「亦當立准大合衆國官民一體均沾。」中德條約第四十條、中奧條約第四十三條、及中法續議商務專條第七條均同。反之，締約國一方許對方國均沾第三國所享之權利利益，而附以條件者，爲有條件條款，概有「無償許與別國，則亦無償均沾；附條件許與別國，則亦附條件而均沾」之語。如中巴條約第五條：「嗣後兩國如有優待他國利益之處，係出於甘讓，立有專條互相酬報者，彼此均須將互相酬報之專條或互訂之專章一體遵守，方准同沾優待他國之利。」中墨條約亦然。我國現行條約上無條件條款甚少，又有條件條款

亦惟有中巴條約第五條、中墨條約第六條、中葡條約第十條、及中德續約第一條第二項而已。其餘最惠國條款概不載明條件之有無，學理上謂之單純條款。適用之際，不免發生解釋上之紛議。取歐羅巴主義者，解爲無條件條款；取亞美利加主義者，解爲有條件條款。我國從來未嘗注意此點，動輒解爲無條件條款，良可慨也！

(二) 概括條款與個別條款

適用最惠國待遇之目的，事項概括規定者，爲概括條款；適用最惠國待遇之目的，事項，個別舉示者，爲個別條款。例如中日通商行船條約第二十五條，並未舉示何項利益，僅曰：「給予別國國家或臣民優例、豁免、利益，日本國家及臣民亦一律享受。」又中日通商行船續約第九條曰：「允與別國政府官員、臣民、通商、行船、轉運、工藝及財產之一切優例、豁免、及利益，日本一體均享，完全無缺。」此皆概括規定適用事項者也。而中日通商行船條約第四條、第九條、第十五條等，關於居住、貿易、租建、關稅、船鈔等項，個別舉示最惠國待遇之例也。通覽我國與諸外國間之條約，殆無不載概括條款者，就中非無規定個別條款之約，然個別條款與概括條款同列一約之內，或不聲明廢止概括條款。

則概括條款之仍屬有效也無疑。

第三節 將來補救之方法

我國現行條約上最惠國條款之特質，第一、爲片務性質，第二、爲無條件性質，第三、爲概括性質。惟其爲片務，故我國對外處於不對等之地位；無條件授與均沾之利益，則不能特惠與己最有密切關係之國；不載明條件之有無，則身啓解釋上之紛議；概括規定，則目的事物之適用範圍過廣。現今商戰之劇烈，遙過於往日，能否利用最惠國條款之規定，幾爲決定商業成敗之基礎。彼一九一九年之凡爾賽條約，一講和條約也，而同盟國及聯合國對德規定片務無償主義之最惠國條款（第二百六十七條）。此外對於奧大利、匈牙利、勃牙利諸國之和約，亦設同類性質之條款。同盟國及聯合國不願德、奧等國在世界商場上占有利之地位，於此可見一端。我國商約上之最惠國條款，若長此不改，縱令國內實業發達，恐終不免失敗於國外也。然則當如何而後，可予以爲我國不當自居戰敗國之地位，忍受此等條約上之不當束縛，宜仿先進國之成例，速謀補救將來之策。目今先進國間之商約條款，概取雙務主義及有償主義，且別設限制適用範圍之方法。故補救將來之辦法，第一、應將

片務條款改爲雙務條款。第二、應將無條件條款改爲互惠主義之有償條款；其不載條件有無之單
純條款，應完全廢止。第三、須限制適用之範圍。而限制適用之範圍，有限定最惠國之數而舉示之者，
有縮短條約或條款之有效期間者，有限制適用條款之目的事項者。茲爲避說明之煩，舉示其例於
左：

一、限制最惠國之數而舉示之者。一八七一年普法弗來克福和約第十一條：

「德意志各聯邦與法蘭西間之通商條約，因戰爭而歸於無效，是以德、法兩國今定雙方最
惠國待遇之原則，爲商業關係之新基礎。此項規定，包含輸出入稅、通過貿易、關稅法、兩國臣
民或其代表之入國並待遇。

但締盟國之一方，照約將一切特典殊遇，現在許給，或日後許給英、吉、利、比、時、荷、蘭、瑞、士、奧、
大利、俄羅斯以外之諸國者，不適用前項。」

二、縮短條約或條款之有效期間者。日奧通商行船條約第二十三條第四項：

「本條約自實施之日起，十二年間有效，惟與匈國不論何時可通知廢棄本條約第五條第

一項（關於關稅之最惠國條款）一經通知，則該條項自通知日起，經十二個月，應歸無效。」

三、限制適用條款之目的事項者。日葡條約第四條：

「日本國皇帝陛下版圖內之生產品或製造品，列舉於甲號表（五十種物品）者，不論自何地直接輸入葡萄牙皇帝陛下之版圖內；又葡萄牙國皇帝陛下版圖內之生產品或製造品，列舉於乙號表（二十二種物品）者，不論自何地直接輸入日本國皇帝陛下之版圖內，所課之稅，較課於別國之同種生產品或製造品者，不得有異或更多。」

附錄

我國之條約史要

中國自與歐美交通後，遭遇之戰亂凡十一次：鴉片戰爭、英法聯軍之戰役、洪楊之亂、中法之戰、中日戰爭、拳匪事變、日俄戰爭、辛亥革命、癸丑之亂、丙辰革命、世界大戰是也。或為內亂，或為外戰，或為他國間之交戰場，種類雖不一，而其戰亂之結果，要皆於國際關係上起重大之變動。就中影響最巨者，為鴉片戰爭、中日戰爭及世界大戰。蓋鴉片戰爭為外權侵入之漸，中日戰爭為利權割據之始，世界大戰為國權恢復之端。因此中國與外國訂約之沿革，可分為四大時期：自中外交通之始至一八四二年南京條約之締結為第一期。此時訂約甚少，外人在中國無權力之可言，故可稱為無權時代。自南京條約之締結至一八九五年馬關講和為第二期。其間外人在中國確定其權利，商約之締結亦最多，可稱為得權時代或商約時代。自馬關講和至於一九一九年凡爾塞講和為第三期。各國對於中國強締特種條約，演成利權割據之局，故可稱為特種條約時代，或競權時代。自凡爾

塞講和以至今日爲第四期。各國對華政策變更，中國利權因是有恢復之望，故可稱爲復權時代。茲分段略述此四時期之訂約史。

第一 無權時代之訂約史

中國雖歷代有與外國交通之事跡，然無訂約之事實；自一六八九年（清康熙二十八年）八月二十七日中俄在厄布楚締一和約，是爲中外有約章之始。此約第一二兩條劃清國界，第三條則謂：「雅克薩地方爲俄羅斯所築之城垣，盡行毀除，居民諸物聽其搬往察罕汗之地。」第五條言：「嗣後往來行旅，如有路票，聽其交易。」第六條曰：「嗣後俄民貿易中國而加重大損害於生命財產者，當立即拘執，送俄國地方官，處以死刑；中國商人在俄犯罪者，亦照樣辦理。惟不得因私人犯罪而起國釁。如遇爭執，該地方官宜立呈報兩國皇帝，由使臣和平協商。」此爲中外規定雙務領事裁判權之先例，宜特加注意者也。

一七二七年十月二十四日中俄兩國間更訂恰克圖條約，此約在吾國生命最久，直至一八五八年（清咸豐八年）始失效。其第三條重定國界，第四條准俄人每三年至京互市一次，第五條允

立教堂，第六條規定往來公文手續，協定逃亡法律。其後一七六八年之引渡追加條約，一七九二年之恰克圖互市條約（清乾隆五十七年），皆承此約而訂立者也。

第二 得權時代之訂約史

鴉片戰役後，一八四二年（清道光二十二年）八月二十九日中英使臣會商於南京，英艦締結南京條約，此為外國受中國平等待遇之始。此約開廣州、福州、廈門、寧波、上海為通商口岸（第二條），割香港與英（第三條），賠款六百萬元（第四條），罷除行商，俾英人商業得自由，且償還商欠之款三百萬元（第五條），賠償水陸軍費一千二百萬元（第六條）。翌年十月八日又訂虎門之約，始授以領事裁判權，並附稅則、通商等章程，而最惠國條款之約定，亦首見於虎門之約，此第八條所規定者也。

一八四四年（清道光二十四年）七月三日中美間訂望廈條約，是為第一次不戰而成之修交通商條約。是年十月二十四日中法間有黃浦條約，與英約大同小異，惟增批准後十二年重訂之條。比利時爾時始得通商我國。翌年七月二十五日中國總督致公文於比國，附以英、美、法三約，承認

此人在中國受同等之利益。後二年三月二十日瑞典、諾威亦與我訂約，條文則全從美約。

一八五八年（清咸豐八年）俄、美、英、法四國與我國訂天津諸約，俄約與他三國之約稍異。其一部爲劃界及陸上通商事項，與一八五一年之塔爾巴哈台約、一八五八年之愛蓮條約相近。餘三約內容相似，不過重修前約，新定稅則，承認鴉片貿易及長江航行，新開數商埠，修訂護照規則，允許信仰耶教之自由，定明北京使館地點諸項耳。

英、法二約訂立一年以內，須在北京批准交換，於是翌年英、法軍艦入大沽口，欲經天津至北京。吾國知會各該全權代表，自北塘登岸，而英、法固執前見，竟攻礮台，被驅而去，遂有英法聯軍之役。一八六〇年十月英於二十四日，法於二十五日簽和約於北京。中政府對於此次失和，深爲惋惜。乃申明使館地域，以九龍租與英國，並賠償已經沒收之教堂、學校、墳墓、田地、房屋等（法約第六條）。厥後二十年內有十國與我國訂約，大要與以前諸國之約章相同。茲列表舉示如次：

德意志 一八六一年九月二日訂約

葡萄牙 一八六二年八月十三日訂約

丹麥 一八六三年七月十三日訂約

荷蘭 一八六三年十月六日訂約

西班牙 一八六四年十月十日訂約

意大利 一八六六年十月二十六日訂約

奧匈 一八六九年九月二日訂約

日本 一八七一年九月十三日訂約

祕魯 一八七四年六月二十六日訂約

巴西 一八八一年十月三日訂約

以上諸約中，惟葡約未經批准，至一八八七年十二月一日兩國復締約北京，我割澳門與葡（第二條），而葡允在澳門協助中國徵收由澳門出口運往中國各海口洋藥之稅釐。至如何設法協助，一如英國在香港協助中國徵收由香港出口運往中國各海口洋藥之稅釐（第四條）。

一八七七年十一月十七日，中國與西班牙訂移民條約，謂中國與西班牙兩國政府甚願將中

國人民前往古巴寓居之事，重新商訂妥協，以期永無相左之處。一八七四年六月二十六日，祕魯與吾國訂移民條約，謂聞華民有受委屈之處，故由中國派員前往祕國，將華民情形澈底查辦，祕魯政府必盡力相助，務使該員可查得實情，兩約大致相同。

一八六八年（清同治七年）七月二十八日，中美締結極有價值之華盛頓條約（一名蒲安臣條約）。此約宣布中國自有管轄陸地水面之權（第一條），在美華僑之權利（第五條）及不干預內政（第八條）等。十二年後，中美復訂二約於北京（一八八〇年十一月十七日）。第一約處理在美華僑，其發端有曰：『今大美國因華工日往日多，難於整理，尙欲彼此商酌變通，仍與和約條款指一八五八年及一八六八年二約不背。』故第一條規定：『如美國查華工前往美國或在各處居住，實與美國之利益有所妨礙，或與美國內及美國一處地方之平安有所妨礙，大清國准大美國可以或爲整理，或定人數、年數之限，並非禁止前往。』第二約純粹爲商約，其第二條曰：『中國商民不准販運洋藥入美國通商口岸，美國商民亦不得販運洋藥入中國通商口岸，並由此口運往彼口，亦不准作一切買賣洋藥之貿易。所有兩國商民，無論雇用本國船、別國船、及本國船而爲別國商

民服用販運洋藥者，均由各國自行永遠禁止。再此條兩國商定，彼此均不得引一體均沾之條（即最惠國條款）。

普法戰後十年中，吾國與日、英、俄幾起齟齬。然於日則有一八七四年（清同治十三年）十月三十一日之北京條約，於英則有一八七六年（清光緒二年）九月十三日之芝罘條約，於俄則有一八八一年（清光緒七年）二月二十四日之聖彼得條約，皆得無事了結。北京條約解決台灣生番殺害日人事件，我國賠銀五十萬兩，以五分之一給沉舟水手，五分之四償日本軍費。芝罘條約則規定中國賠款二十萬兩，撫卹遇害雲南之英官及其家屬，償還雲南事件用費及英商之損失，且須派謝罪使至英，親交國書與外務大臣，表示歉忱。此外並規定公文往來，審辦案件諸手續。又關於商務，亦重行釐定。聖彼得條約乃商定俄國交還伊犁，中國則賠償俄國軍費及商人之損失共九百萬盧布，並重劃國界。俄在伊犁之商權，或更擴張，或重經申明，而以前商務章程仍有效。

自一八八四年（清光緒十年）以後十年中，我國喪失西南屬地四處。是年五月十一日中法結天津條約，安南之爭以息。約定越南諸省與中國毗連者，其境內法國自行弭亂安撫，而中國允立

即撤去境上軍隊，且尊重法越已訂或續訂之條約。但所用文字，不得於中國威望有礙。中法間約雖已定，而邊軍誤會，復起戰爭，直至翌年始言和。六月九日復訂約於天津，重申中法及中越間關係，新定邊境貿易等事。其第七條仿蒲安臣條約曰：「日後若中國酌擬創造鐵路時，中國自向業此之人商辦。其招募人工，法國無不盡力襄助。惟彼此言明，不得視此條係爲法國一國獨受之利益。」然其後至一八九五年六月二十日，獨受利益一段，重經修改。其第五條曰：「議定中國將來在雲南、廣西、廣東開礦時，可先向法國廠商及礦師人員商辦開礦事宜，仍遵守中國礦政章程辦理。至越南之鐵路已成或日後添築者，彼此議定可由兩國酌商妥訂辦法，接至中國界內。」

一八八六年（清光緒十二年）七月二十四日之滇緬條約，與一八九〇年三月十七日之藏印條約，性質相似。滇緬條約第一條曰：「因緬甸每屆十年向有派員呈進方物成例，英國由緬甸最大之大臣每屆十年派員循例舉行，其所派之人應選緬甸國人。」而第二條則曰：「中國允英國在緬甸現時所兼一切政權，均聽其便。」藏印條約曰：「哲孟雄由英國一國保護督理，即爲承認其內治、外交均應專由英國一國選辦。該部長暨官員等除由英國經理準行之事外，概不得與無論何國

交涉來往。』三年之後，訂藏印續約，於通商事宜規定特詳。一八九四年三月一日中英續訂滇緬條約，英國允將從前屬中國兼屬緬甸之孟連、江洪所有緬甸上邦之權，均歸中國皇帝永遠管理，惟非中、英兩國預先議定，中國必不將孟連與江洪之全地或片土讓與別國（第五條）。明年六月二十日，吾國割江洪之一部與法，於是一八九七年二月四日中英在北京三訂滇緬條約，約定南碗河之南那木喀相近之三角地，中國永遠租與英國管轄，其地之權咸歸英國，中國不得過問。其每年租價若干，嗣後再議（第二條）。並約定中國允將來審查在雲南修建鐵路，與貿易有無裨益，如果修建，即允與緬甸鐵路相接。

第三 競權時代之訂約史

一八九五年（清光緒二十一年）四月十七日，馬關條約簽押，中日之戰告終，「中國認明朝鮮國確為完全無缺之獨立自主國，故凡有虧損獨立自主體制，即如該國向中國所修貢獻、典禮等，嗣後全行廢絕」（第一條）。割遼東半島、澎湖列島及台灣與日本（第二條）。賠款庫平銀二億兩（第四條），並讓予商業權利頗多。後復經申明於一八八六年七月二十一日之北京商約，及十月

十九日之租界議定書。惟遼東半島則以俄、法、德之請，返還我國，而我國更賠償三千萬兩。

自一八九六年至一九〇一年中，吾國外交上創鉅痛深，租占海港，攫取路礦債權，致起反動，爰有庚子拳亂之變。翌年九月七日各國簽字，國際議定書（辛丑條約）於北京，懲處禍（第二條），遣使謝罪於德、日兩國，爲遇害德使克林德建坊於京師（第一條第三條），二年內不准軍火入中國，如必要時，可長此期限（第五條），大沽及北京、渤海間礮台均應撤毀（第八條），北京使館准設防禦工程（第七條），北京通海之途中議定地點，准駐紮外兵，俾外人來去得自由（第九條），現行商約均須修改，白河、黃浦均應修濬（第十一條），重組外交機關，並改定覲見儀節（第十二條），賠償海關平銀四億五千萬兩，兌成金幣，分三十九年還清，年納利息四釐（第六條）。

一八九九年十二月十四日，墨西哥始與吾國訂約於華盛頓，其前年曾與公果訂約二條，未批准。

辛丑條約第十一條有商約重訂之規定，於是有一九〇二年（清光緒二十八年）九月五日之上海中英商約。該約雖讓與英國商權甚多，而英則允助我改良法律，且至可認爲滿意時，廢止領

事裁判權。翌年十月八日中日、中美上海二約，亦有與此相同之條款。

此後數年，我國與日、英、俄三國交涉最繁。一九〇五年（清光緒三十一年）十二月二十二日，中日在北京訂立滿洲條約，我政府承認日俄紮賚茅斯條約第五、第六條俄國所讓予日本之權利（第一條）。日本允按照中俄兩國所訂借地及造路原約實力遵行，嗣後遇事隨時與中政府妥商釐定（第二條）。然不久因間島界務及滿洲鐵路大起爭執，卒以北京二約（一九〇九年九月四日）解決之。第一約，日本承認間島爲我國所有；而其第四條曰：『圖們江以北地方雜居區域內墾地上居住之韓民，服從中國法權，歸中國地方官管轄。』第二約，我國讓滿洲鐵路權與日本。

英日聯軍在一九一四年（民國三年）攻取青島，翌年一月十五日日本公使送二十一條條件要求我國，五月七日送最後通牒，我國忍辱允許，於是有五月二十五日之北京條約。其中關於山東省者四條及三換文，關於南滿洲及東內蒙者九條七換文，關於漢冶萍公司及福建問題，換文各一件。就中關於山東者，我國允諾日後日本國政府向德國協定之所有德國關於山東省依據條約或其他關係，對中國享有一切權利、利益、讓予等項處分，概行承認（第一條）。日本允於歐戰終了後，

遵照下列條件還膠州灣租借地與中國（換文）。

（一）以膠州灣全部開放為商港。

（二）在日本國政府指定之地區設置日本專管租界。

（三）如列國希望共同租界，可另行設置。

（四）日本國政府應於實行交還前與中政府協定關於德國之營造物及財產之處分並其他條件、手續等（以上日本）。

中俄兩國於一八九六年東清鐵路條約之解釋有異議，俄欲辦理哈爾濱及鐵路區域中外人司法事項，而我國不承認其所訂章程，美國贊成我國抗議。一九〇九年三月十日訂結北京條約，俄國承認鐵路界內之中國主權，中國允設鐵路界內公議會。我國革命之際，外蒙宣布獨立，經俄國承認。民國二年十一月五日，中俄關於此事互換照會，民國四年六月七日，中俄、蒙乃有恰克圖之約，外蒙承認中國宗主權，中俄承認外蒙自治為中國領土之一部（第二條）。自治外蒙無權與各外國訂立政治及土地關係之國際條約，凡關於外蒙政治及土地問題，中政府允按照民國二年十一月

五日中俄互換照會第二條辦理（第三條）中俄承認外蒙古自治官府有辦理一切內政，並與各外國訂立關於自治外蒙工商事宜國際條約及協約之專權（第五條）並保證不干涉外蒙現有自治內政之制度。第七、八、九三條定中俄官員在外蒙之班次，中國駐庫辦事大員衛隊不得過二百名，俄國代表衛隊不得過百五十人，遇有禮節，中國大員佔最高地位。翌年一月二十六日，中俄蒙復訂約於庫倫，將恰克圖、庫倫、張家口電線屬於外蒙之一部者，讓與外蒙接收（以上俄國）。

一八六〇年（清咸豐十年）中英北京條約第五條許華人往英，并言明會訂章程，然此項章程久未商訂，故一九〇四年（清光緒三十年）五月十三日，兩國在英京議定保護華僑章程。又清光緒十六年三月十七日及十九年十二月五日中英兩次藏印條約所載各款，西藏並未認爲確實，亦未允切實遵辦，故兩國遂另訂一九〇六年（清光緒三十二年）四月二十七日之印藏續約，並附以一九〇四年九月九日之英藏條約，其第二條曰：「英國國家允不佔併藏境及不干涉西藏一切政治，中國國家亦應允不准他外國干涉藏境及其一切內治。」其第三條曰：「前文之英藏條約第九條第四項所聲明各項權利，除中國獨能享受外，不許他國及其人民享受，惟經與中國商定在

該約（英藏條約）指明之各商埠，英國應得設電線，通電印度境內之利益。最近三政府曾復訂約於印度，重定彼此間關係，其一九一四年七月三日之議定書，僅英藏簽字而已。

近年印度鴉片之輸入中國，成爲中英國際大問題。一九一一年締結鴉片條約，英國承認三年以內中國禁絕鴉片一事，立意誠切，且成效卓著，英國政府願於未滿七年期限內繼續施行。一九〇七年所訂之辦理，故訂五月八日之禁煙條件。議「自一九〇七年起十年內將煙禁絕，中國禁種與英國減運，須爲正比例」第一條，「中國對於土藥已在嚴行禁種，禁運，禁吸之宗旨，英國政府深表同情，且願贊助，故允如不到七年，能有確實證據，凡土藥概行絕種，則印度出口運華之煙亦同時停止」（第二條）（以上英國）。

一九〇八年起八年中，我國與外國訂立三仲裁條約。是年十月八日中國在華盛頓與美國訂一仲裁條約，是爲我國訂立仲裁條約之始。此約因遵行第一次海牙國際紛爭和平解決條約，中美兩國互允遇有爭端關於法律意義，或條約解釋爲外交手段所不能解決者，應付一八九九年七月二十九日公約設立之海牙常設仲裁裁判所判結。惟須無礙彼此國脈所繫之權利、自主權、名譽，或

第三國權利者，方可照辦（第一條）。如此限制，亦見於翌年八月三日中巴北京條約。但民國三年九月十五日之中美免戰解紛條約，則互允付無論何項性質之爭於永久國際審查委員會（第一條）。次年六月一日中荷兩國因欲實行強迫仲裁而訂一條約，其中亦未加限制。中國與外國間國際紛爭解決之方法，可謂進步者矣。

一九一一年五月八日之北京領事條約，仿日荷領事條約，該約確定在荷蘭國殖民地中國領事官之權利、義務、職權、特權、特典及豁免、利益。該約締結當時附一互換照會，商定華人國籍問題。前此生於荷屬華人，無論何往，均認為荷人，經此修改，則如此項華人在荷人法權之下，照屬地主義，認為荷人。如此項華人，或生於中國之華人返祖國時，仍照血統主義作為華人。如生於荷屬華人居住他國，則任其自擇國籍。

民國四年二月十八日南美智利共和國，與我國訂修好條約於倫敦，互允派公使領事，而明定其職權。民國七年六月十三日復與瑞士訂立通好條約，除明定使領職權外，許與最惠國權利。

第四 復權時代之訂約史

自凡爾塞講和後，我國先後與奧、德等國締結和平條約，且加入國際聯盟，與各國共處於平等地位。締結華會諸約，新訂中俄協定。

一九一九年即民國八年九月十日，我國簽字於對奧和約，同時簽字於國際聯盟規約。該規約約定聯盟之加入及退出（第一條），聯盟機關之組織（第二條至第七條），縮小軍備（第八、第九條），國際紛爭之解決及戰爭（第十條至第十五條），違約者之制裁（第十六、第十七條），條約之登記及存廢（第十八至第二十一條），委任統治（第二十二條），勞動、衛生、通商、人道等項（第二十三條及第二十五條），國際事務局及委員會（第二十四條）。

一九二〇年即民國九年六月一日，我國與波斯訂立通好條約，允彼此不得有領事裁判權（見第二條、第四條之規定）。此為中外間訂立平等條約之先聲。

中德協約在一九二一年五月二十日締於北京，約定撤廢領事裁判權（第三條），及協定關稅率（第四條）。是為復權時代之第一平等條約，亦為我國歷來訂約史上最有光榮之事實。

一九二二年十一月，歐美各國及日本開會於華盛頓，解決國際重大問題（如縮小軍備問題）

及遠東問題，我國亦參加該會議，會與各國締結九國協約、關稅協定、山東條約等。此外有宣言、聲明各二件，決議案十件，均與我國關係極重。

九國協約由我國與英、美、法、意、荷、葡、比、日諸國在華盛頓訂定。其中特重要者，承認我國政治獨立領土完整（第一條），適用機會均等之原則（第三條），約定鐵路待遇之平等（第五條），尊重我國之中立權（第六條）。

我國與前述諸國更訂關稅協定，關稅協定有二種：第一協定在於修正海關稅率，俾得確實值百抽五（第一條）；第二協定在於增收海關附稅，在確定廢止釐金以前，附加稅一律值百抽二零五（第二條）；並合組會議，設法準備廢止釐金及履行一九〇二年之中英商約，及一九〇三年之中美、中日二約所規定之附加稅（第一條）。

一九二二年二月四日，我國與日本訂山東條約：收回膠州租借地（第一條），備價贖回膠濟路（第五條），高徐、濟順兩路建築權，歸國際新銀團接受（第六條），撤退日本軍隊（第三條），海關、礦山、鹽場、海電、無線電台等均歸還我國（第四、第七、第九、第十、第十二各條），開放前屬德國之

租地（第八條）民四以來之中日魯案交涉，自此終結。

關於宣言及聲明者，爲收回租借地案與廢棄二十一條要求之條約案。英法各宣言還我租借地，我國聲明此後不租讓領土與他國，又民四中日協約應廢棄。

關於決議案者，曰極東問題審查委員會設立案，曰撤廢領事裁判權案，曰在華客郵撤廢案，曰駐華外國軍隊撤退案，曰在華無線電信案，曰在華鐵路統一案，曰中國裁兵案，曰宣布密約案，曰東鐵路案二件。

一九二四年五月三十一日我國與俄國新訂協定於北京，與俄修交（第一條）廢止中政府與前俄帝國政府所訂之一切條約（第三條）前俄新俄與第三者所訂之條約協約有礙中國主權者，概爲無效（第四條）新俄尊重中國在外蒙之主權，並撤退駐蒙之俄軍（第五條）取締反對對方政府之團體行動，並禁止不利對方政府之宣傳（第六條）重定疆界（第七條）規定平等主義之航行問題（第八條）贖還中東路（第九條）俄國拋棄租界、租地、貿易圈、及兵營、操場等之特權及特許（第十條）俄國拋棄庚子賠款（第十一條）俄國拋棄領事裁判權（第十二

578, 28

條，
規定相互平等之關稅稅則（第十三條），
討論賠償損失之要求。



中華民國十四年十二月初版
中華民國二十三年二月國難後第一版

(三五〇七)

商學叢書 中國國際商約論一冊

每冊定價大洋伍角

外埠酌加運費匯費

著者 鄭 斌

發行兼印刷者 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究



