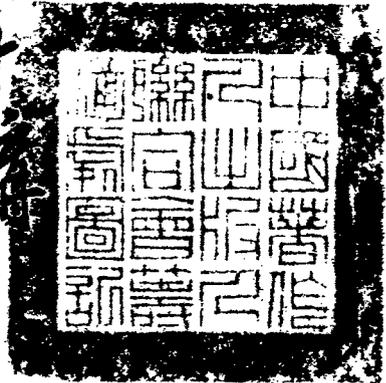


原版樣本

周鯁生講演

不平等條約十講



上海太平洋書店印行

公安局存查

578.23

820

2

周鯁生講演

不平等條約十講

上海太平洋書店印行



3 1763 4299 0

不平等條約十講

序言

從去年三月以來，著者接續在漢口中國國民黨婦女黨務訓練班，上海黨務訓練所及南京中央黨務學校講授不平等條約。在中央黨務學校講授這科的時候，承趙寶全君把口授的材料，詳細筆記出來，由學校印成單行本。這本小冊子，便是就上項印本再加校正增補而出版的。

不平等條約，原來涉及法理問題甚多。那類的問題，尙待有法學專著去研究。這本小冊子的目的，只在供給讀者關於中國對外關係一部分的常識罷了。

，對於原任筆記之勞的趙君，著者在這裏應表感謝。

一七，一一，三。著者

參考書

關於不平等條約的出版物，現在坊間已不少。左列各書，均可供參攷：

國際問題提議草案

汪精衛著

被侵害之中國

劉彥著

中國國際條約義務論

刁敏謙著

經濟侵略下之中國

漆樹芬著

解放運動中之對外問題

周鯁生著

革命的外交

周鯁生著

國際條約大全

商務印書館編

在英文中，左列兩書便於參攷：

MacMurray, Treaties and Agreements With and

Concerning China, 2 vols.

W. Moughby, Foreign Rights and Interests in Chi-

na, 2 vols.

•

不平等條約十講

目錄

第一講 概說

(一) 近世國際關係與國家平等原則——國家平等之意義——政治的，法律的，

(二) 條約，國家與國家間之契約——條約，廣義的包括一切國際協定——條約關係，法律的關係——條約，創造國家相互間之權利義務

(三) 不平等條約之概念——不平等條約，造成國家間不平等的法律關係——不平等條約之效果——限制主權——束縛國

民政治經濟生活——帝國主義的工具

(四) 不平等條約與東方國家——日本——土耳其——中國

(五) 研究中國不平等條約的重要——不平等條約問題之複雜——歷史的由來不同——種類的多歧——有的中外不平等關係不一定由條約造成

第二講 中國不平等條約的歷史的發達

(一) 中國對外條約第一期——不平等條約的開始——一八四二年南京條約至一八五八年天津條約

(二) 中國對外條約第二期——通商權利的擴張——一八五八年至一八九五年——一八五八年天津條約——一八六〇年北京條約——一八七六年芝罘條約

(三) 中國對外條約第三期——一八九五年至一九〇五年——
八九五年馬關條約及一八九六年中日通商行船條約——
一九〇一年北京議定書（辛丑和約）——政治權利的擴
充——租借地與勢力範圍

(四) 中國對外條約第四期——一九〇五年至一九一五年——中
日關係的變化——一九〇五年中日北京條約——一九一五
年中日條約

(五) 現今與中國有約國——享有不平等條約者——與中國訂結
平等關係者

第三講 不平等條約的分析

不平等條約下之惡制度或事實——法律的——政治的——經濟的

(甲) 關於法律的——領事裁判權——會審公廨——外國警察——外人免稅——外人庇護權

(乙) 關於經濟的——關稅——沿岸貿易——內河航行權——外國工場——勢力範圍——最惠國待遇

(丙) 關於政治的——租借地——勢力範圍——租界——使館界——外國軍隊駐紮權——鐵路附屬地——外國軍艦的出入
領事裁判權

(甲) 領事裁判權之概念——治外法權——此制度存在之理由——東方國家特有的制度

(乙) 中國領事裁判權之起原——一八四三年五口通商章程——一八五八年天津條約——一八七六年芝罘條約

(丙) 領事裁判權之內容——外人相互案件——華洋——混合案件
觀審制度

(丁) 會審公廨——會審公廨與混合裁判所——上海會審公廨——
其他各地的會審公廨——上海的臨時法院

(戊) 治外法權的擴張——外國警察——外人免稅——庇護權

(己) 領事裁判權撤廢運動——一九〇二，三，年中英中日中
美條約——一九一九年巴黎和會——一九二一年華盛頓會
議的議決——法權調查委員會與調查報告書

第四講 不平等條約的分析 (續)

關稅

(甲) 關稅的制度的概念——自由貿易——保護貿易——國定稅率

——協定稅率

(乙) 中國的關稅制度——片務的協定稅率——一律值百抽五的條約限制——此制度的弊害

(丙) 中國關稅限制的由來——一八四二年南京條約——一八五八年天津條約

(丁) 稅權回復運動——一九〇二，三，年中英中美條約——一九一九年巴黎和會——一九二一年華盛頓會議的決議——特殊關稅會議

海關行政

(甲) 中國海關行政組織的起原——一八五四年之協定辦法——一八五八年天津條約——英人總稅務司——一八九八年中

國政府之對英聲明

(乙) 海關行政組織之性質——中國的官廳——總稅務司之實權

——一九一一年以後海關收入之保管——關稅擔保與關餘

——海關行政改組之必要

第五講 不平等條約的分析(續)

租界——租界之意義——外人居住通商——租界之種類——(一)專

管租界(二)共管租界(三)自關租界——上海租界——

公共租界的行政組織——地皮章程——工部局——會審公廨

第六講 不平等條約的分析(續)

租借地——租借地之起源——膠州灣——旅順大連——威海衛——廣

州灣——九龍

使館界——北京使館界之條約的根據——使館界之管轄權

鐵路附屬地——鐵路附屬地之意義——滿洲鐵路附屬地管轄權

第七講 不平等條約的分析（續）

勢力範圍——勢力範圍的意義——勢力範圍成立的根據——勢力

範圍所含之權利——土地不讓棄於第三國——經濟的獨占

權或優先權——列強的勢力範圍——勢力範圍與門戶開放

主義——勢力範圍現在的地位

第八講 不平等條約的分析（續）

外國軍隊駐屯權——外國駐兵的根據——辛丑和約——護路隊——

日本在南滿的特殊情形

內河航權——商船——軍艦

第九講 不平等條約的分析（續）

最惠國條款——最惠國條款的意義——近代商約中最惠國條款的一般作用——中國條約中的最惠國條款——義務非相互的——範圍無限制的涉及政治權利——無條件的享受——涉及內國人民的利益——最惠國條款的將來——新訂條約的注意

第十講 不平等條約廢除的步驟

不平等條約種類——國家間的協定——政府與私人團體的合同——正式條約——非正式的協定——條約以外的特權

不平等條約廢除運動——孫先生的提倡——國民的覺醒——以前巴黎和會提案的失敗——華盛頓會議的結果——不徹底的

關稅會議——法權調查——妥協精神與革命精神
不平等條約廢除方法——片面宣告廢約——情勢變遷的理由——
共同談判——關係國全體交涉——國際大會解決——國別談判——
對於利益關係不同的國家的不同的對待——最後的手段

不平等條約十講

第一講 概說

不平等條約這個名詞，是我們聽慣了，見慣了的。廢除不平等條約，是本黨先總理遺囑的主張，是大家天天高呼的口號。究竟不平等條約的意義怎樣？它的內容怎樣？我們應當先有個明確的認識。認識了以後，纔可以說到廢除的方法及步驟。

現在依照上述的意思，把我們的講演，分爲四部分，按照左列次序進行：

〔一〕不平等條約的意義

〔二〕不平等條約的起原

〔三〕不平等條約內容的分析

〔四〕廢約運動及其方法

不平等條約的意義

要明白不平等條約的性質和意義，應先了解條約在國際關係上的地位。國際社會也像國內社會一樣，是人類共同生活的一種團體。國內社會有種種法則，規律組成這團體的分子相互間的行為關係；國際社會亦同樣的有種種法則，規定國家間的權利和義務。在國際社會，有幾個基本原则應當遵守；其間最重要的一個就是平等原則。但是所

謂國際間的平等，和普通所說的平等的意義大有差別。國家與國家之間自然上可以平等嗎？則土地有大小，人口有多少，自然上的不平等一若人爲的不平等。權勢實力上可以平等嗎？則因自然上的不平等，而引起政治上的不平等。所以國際平等，不是自然的政治的平等，乃是法律上的平等。這句話怎樣講呢？就是說任何國家以國際社會一分子的資格，在法律上所享的權利義務相等；一個國家不能因爲強大而對於弱小國家占有優越的權利。這是國際法上的大原則，不容侵犯的。

甚麼是條約呢？條約是國家和國家的契約，是規定國家相互間的法律的關係，創造國際權利義務的工具。它的

名目有種種，如

Treaty 條約，

Convention 協約，

Agreement 協定，

Exchange of notes 換文等等，

名目雖然不同，性質卻是一樣，都是創造國家相互間的權利義務的關係的。如一八四二年的中英南京條約，民國四年的中日條約所附的換文，形式儘管不同，其為條約的效果則是一樣的。

國際間條約的訂立，必須具備下列三種條件：

一 國家為當事者：如某國政府和外國公司或私人所

締結的契約，不能稱爲條約。因公司或私人不能爲國際協定的當事者。

二 同意的結果：條約成立，必得雙方同意。若任何締約國之代表因受脅迫而勉強簽字者，該條約無效。至于國家本身的受壓迫，則不在此例。如甲國在戰爭中大遭失敗，受戰勝國的壓迫，若是不議和媾約，勢必趨于滅亡，於是雙方協定創造權利義務的新關係。這種條約，在國際法上認爲有效。照這樣講，民四的中日條約，在道德上雖然不能發生效力，而在法律上，則認爲日本的哀的美敦書是對於國家的壓迫，非對簽約者人身的壓迫，所以那條約仍然有效。

三、合法的·目的：條約之目的，必為合法的；否則無效。如兩國訂約協定公海的佔據，奴隸的販賣，那種條約，雖以國家為當事者，並且得到雙方的同意，而因其目的違背國際公法，不能發生效力。

無論何種形式何種性質的條約，必須具備以上三原則。通常各國締結條約都是雙方平等互尊重主權的；若是某締約國否認對方的平等權利，而有法律上的不平等的規定，這就叫做不平等條約。

不平等條約的起原

不平等條約的起原很早。概括的說，歐洲民族東來通商所締結的條約，依近代公法的眼光看，大都可算不平等

的。談到受這種條約的壓迫最早的國家，要算是土耳其，隨後有波斯，暹羅，高麗等；就是我們東鄰強國日本，亦在一八五四年被美國提督 *Perry* 強迫訂約以後依歷次和歐美各國訂立的條約，尤其所謂「安政五國條約」（一八五八年），承認領事裁判權，關稅協定及居留地等等苛刻條款，也早已受不平等條約的壓迫了。但是日本在一八九四年中日戰爭前後，和歐美各國開談判，解除一切不平等的條約，恢復國際上平等的地位。土耳其爲了廢約運動，經過長時期的奮鬥，沒有成功；一九一四年歐戰開始，單獨發表宣言，廢除不平等條約，列強置之不理。其後更因爲土耳其參戰失敗，一九二〇年成立 *Treaty of Sevres*，列強

對他法律上的束縛，依然存在。等到土耳其內部發生革命 *Mustapha Kemal Pasha* 領導國民，抵抗列強，始在一九二三年和列強訂立 *Treaty of Lausanne* 將以前列強對土不平等條約一律取消。暹羅受不平等條約的壓迫，不亞于中國，自從在一九〇四，一九〇七，一九〇九中，逐步與法英等國協商，得恢復其大部分的法權；一九二〇年又和美國訂約，美國完全放棄領事裁判權，不過保留撤回與移審的權利。一九二五年英暹條約成立以後，暹羅廢約事業可說成功。回顧我們中國，至今仍舊受着一切不平等條件緊緊的束縛，國民生活不能自由發展。世界獨立國中受不平等條約壓迫的，現在當以中國為第一。

中國的不平等條約是些什麼條約呢？歷來中外所締結的條約，并非一概都是不平等的。例如所謂紅十字條約，於世界各國都有同一義務，亦都有同一權利，並沒有特別對中國不平等的規定。又如一八九九年和一九〇九年世界列國所訂的海牙條約，編訂戰爭法規，確立仲裁制度，亦以平等爲原則。此外如罪犯引渡，商標保護等約，通常都是平等的。照這樣說，甚麼是不平等條約呢？若是要一一列舉出來，卻是很麻煩，抑亦不必採用這種方式。現在我們可定下一個標準，凡是國際間的條約，均可以依照這個標準來判定。何者爲平等，何者爲不平等。這也是一種科學的研究方法。

那個標準在那裏去找呢？上面說過，條約是確定國家與國家間權利義務關係的；照理論講，應當雙方平等互尊重權的。但是中國和外國所訂的約，有許多條文在通常國際法規或慣例所許範圍之外，片面的妨害中國的主權，侵犯中國的地位，構成不平等的關係。

現在我們可以說，所謂不平等條約者，乃是國際條約之包含有些條文，造成種種法律關係，超越一般國際法所許範圍之外，片面的侵害或限制對方締約國的主權的。中國對外所訂的不平等條約，皆可以此標準來判別。

此處應當注意的兩點是：

〔一〕超越國際法所許範圍之外，

〔二〕片面的。

若是那種關係是雙方的，那末，雖然超越國際法範圍之外，仍然稱爲平等。例如一八七一年中日條約，日本承認中國在日有領事裁判權，同時中國亦承認日本在華有同樣的權利；那便是平等協約。再舉一個例說，國家對外宣戰權，屬於憲法所規定，不容任何人的干涉；若是有條約限制某國不能對外作戰，就是不平等條約。但是兩國可以訂立仲裁條約，約定，遇有衝突發生，非經仲裁判決，各不從事戰爭。如此限制，似乎侵犯國家的主權，但因爲係雙方協定，受同樣束縛，便不得稱爲不平等條約。

反過來說，國際間的條約，對於一國主權有所限制；

如其在國際法所許範圍以內，則雖是片面的，亦不視為不平等。例如世上有永久中立國，不能和外國訂攻守同盟，他們對外作戰之權，受着條約的限制；並且不能允許別國的軍隊，在境內過過。這種約束，顯然對於一國的主權有限制。如歐戰以前的比利時，盧森堡，及現今的瑞士，對外均受這種片面的規定的限制，似乎也是條約的不平等。但因為永久中立是國際法所認的制度，所以這種國際條約仍不在不平等條約之列。他如關於國際地役的條約，設甲乙二國，各有土地，依條約的規定，甲國的土地供乙國的使用，此亦為片面的限制，而因其在國際法所許範圍之內，亦不算做不平等條約。

總之，不平等條約的性質，必具有以上兩個條件。

我們認清了這個原則，就可以應用於中國一切的條約，辨別何者平等，何者不平等，用不着對於中外條約一一的列舉，而能夠得到明確的概念。

話雖這樣說，可是中國的不平等條約問題，依然非常複雜；考其原因，約有三端：

一 條約起源的複雜：不平等條約的發生，或為戰敗的結果，如一八四二年的中英南京條約是；或因敵案的牽涉，如一八七六年的芝罘條約是；或基於本國人的賣國行為，如民四的二十一條是；……起源的複雜，難於盡述。

二 條約種類的頻繁：起源既雜，種類亦繁，或是和

約，或商約，……不一而足：

三 條約外的特權存在：許多不平等關係，也不一定全根據於條約而來。有的係因為擴大條約的解釋，牽強附會而來；有的且毫無條約的根據，如租界中的行政權，除一八九六年中日商約上有規定外，列國和中國訂立的條約中并無明文規定它，然而外人硬行擴張其權力，侵占租界中一切行政權力。又外人在華不納稅，亦無條約的根據，不過由領事裁判權擴充而來罷了。

第二講 中國不平等條約的歷史的

發達

鴉片戰爭以前，中外已有往來，並有條約的締結；如一六八九年（康熙二十八年）中俄訂立尼布楚條約，劃分中俄疆界及規定通商待遇。條約的內容不但平等，而且於中國有利。但是這只是關於局部問題，不是發生一般關係的正式的中外通商條約。正式通商條約的起點，要算是一八四二年的南京條約。該約的來源，大家都知道是因為中國不讓英國鴉片輸入，引起戰爭，中國戰敗求和，訂立條約。這條約的重要，不但因為它是最初的，並且因為它是

不平等的。外人在中國正式取得條約上的權利，占特殊的地位，以此爲創始。其後種種不平等條約，均以南京條約爲基礎。比如領事裁判權，在南京條約中規定極簡單，不甚明顯；而在翌年中英所訂的通商章程中，則稍有具體的規定；爾後更逐步規定顯明而範圍擴大。通商稅則亦是如此，南京條約中只規定一切關稅則例，均須經雙方議定；以後便有進出口稅值百抽五的限制。租界在南京條約中沒有確實的說明，只謂外國人在通商之五口可以居住貿易；而竟至租界的行政權完全爲外人掌握，亦是以後節外生枝的事。現在不平等條約中最關重要的條文，要推最惠國待遇條款 *Most favoured nation clause*，它在一八四三年的追加

條約內立有基礎。凡是中國允許一國的特典權利，其他具有最惠國條款的國家，均得依例均霑。於是中國的政治經濟大受壓迫。所以這個條約是造成一切不平等關係的張本。此後有一八四四年的中美條約及中法條約，都是和南京條約一個系統的，內容大致相同。比利時（一八四五年）及瑞典璦琿（一八四七年）亦相繼和中國訂立不平等條約。至於在外交關係上另劃一時期的，却是一八五八年的中英中法天津條約，此約內容的不平等，更較以前爲甚。不平等的權利義務的關係，在這約內有更詳細明確的規定。如關稅稅則，子口半稅，領事裁判權等等，均加詳細規定。此約并且開外國船舶航行內河之端。英國最先取得長江

航行權，他國繼之；自後外國商船可以深入中國內地。更因 *Port* 的廣義解釋，外國軍艦亦與商船享有同等的權利，使我長江門戶不能保守，爲軍事上絕大的危害。不但如此，鴉片貿易正式被承認；外人在中國傳教，亦取得承認。并且英法等國從此亦可派代表駐北京，造成日後東交民巷變成北京政府的太上政府的基礎。至於新開通商口岸（如牛莊漢口）至十餘處之多，且深入長江上游，更給外人權力以擴張的機會。所以天津條約比較南京條約變本加厲，外國在華的權力因之更加確定而擴張。

一八六〇年更有北京條約，乃因天津條約而發生的。因爲天津條約訂立以後，英法未得滿志，戰端再開。一八

六〇年英法聯軍入北京，燒圓明園，強迫中國訂立北京條約。該條約的要項之一是割讓九龍，確定北京使館永駐權。天津亦於這次開爲通商口岸。其後二十年中，德意志，丹麥，荷蘭，西班牙，奧匈，日本，秘魯，巴西諸國亦起而對華訂約，享有同樣特權。是爲中外不平等條約的第二期。

在這時期裏，因爲雲南發生英教士被殺案件，又於一八七六年成立芝罘條約。在該約中英國又佔得有利的條件，卽：確定觀審制度；那便是領事裁判權的擴大。在華外人既不受中國法律的限制，而華人被外人控告時，雖然由中國法庭審判，而同時有外國官吏在旁觀審；換言之，在

本國領域內的中國人，反而受外官的干涉。並且英奪緬甸，法據安南，中國藩地喪失，也在此時期中。一八八七年中葡訂約，正式割讓澳門。

總括起來說：一八四二年至一八五八年爲中外條約關係的第一期；在那個時期中，外人在中國開始獲得不平等的權利。一八五八年至一八七六年爲中外條約的第二期；外人在中國的權利於此更加確定而擴大。及至一八九五年的中日馬關條約及一八九六年的中日通商條約成立，中外條約關係乃入於第三期。此時期內不特中日兩國關係開新局面，並且在中國一般對外關係上闢一新紀元。

中日戰爭，中敗于日，而成立馬關條約。那個條約裏

面，不但具有以前中外條約上的一切不平等規定，並且別創新例。最可注意之點，約如下述：

領土：日本取得台灣，澎湖，及遼東半島（但因三國干涉退還）并使中國拋棄高麗宗主權。

賠款：日本向中政府勒索二萬萬兩。

權利：日本在華取得片面的領事裁判權，及關稅特權。

新權利：

○內河航行權；日本航船可航行長江上流並達蘇杭之內河。此等權利各國當然依例均霑。

○口岸製造權：日本在中國通商口岸，可設

製造廠，以其財力的充足，技術的進步，而利用中國原料價格及勞資的低廉，從事生產，與中國土貨競爭，自然可操勝算。可憐生產落後經濟落後的中國，變為外國的市場！

一八九六年中日通商條約裏明白賦予日本在中國租界的警察權及道路權等。這都是馬關條約的直接影響。此外更有間接的影響如左：

一 財政：中日戰爭以前，中國可說無外債。馬關條約成立，驟然生出大宗賠款，國庫那裏有這些餘錢支付，祇好向外國借債。一八九五年有俄法借款，（中國向俄借款，實則俄是轉向法借來的。）以關稅作抵；一八九八年

有英德借款，且加鹽稅厘金做擔保。結果英國人在中國海關的地位爲之堅固。一八九八年總理衙門對英國承諾在英國對華貿易占第一位時，用英人爲海關總稅務司。

二 政治：中日戰後，日本依馬關條約，割我遼東半島，因受俄法德三國的反對，不得不交還。俄國對於旅順大連，久具有野心，現乘着這個機會，希圖自己占有。俄政府自謂有功於中國，中國應當給以報償。於是中國政府許其建築東清鐵路；一八九八年又于德佔膠州灣之後租借旅大，造成日後瓜分的局面。隨後法租廣州灣，英租威海衛，把整個的中國領土，幾乎弄得四分五裂。始作俑者便是日本。

三 利權：因領土上的變化，而發生經濟上的變化；外人欲藉政治的力量，取得經濟上的利益。自從一八九五年至一九〇四年中間，外人在中國，競謀自己地位的鞏固，而惟恐所得利益被別人露光或掠奪。于是要求築路權呀，要求礦山權呀，把他們貪而無厭的野心，充分發揮在中國人的領土上。結果在中國造成勢力範圍的新局面：英國認定揚子江流域各省是他的勢力範圍，要求清廷不許割讓或租借與其他任何國家；法國要求雲南及兩廣的利權；俄國侵占東三省勢力；日本要求福建；德國以山東為勢力範圍。在這個局面之下，外人在中國所得的權力，不但十分確定，並且由商業性質變為政治性質。所以說一八九五年

的中日馬關條約，是不平等條約歷史中最關重要的一頁。

在這個時期裏，又有一九〇一年的辛丑條約，包涵政治性質，格外明顯。那個約中承認外國可以在京津一帶駐紮軍隊，又承認在北京劃定使館界，在使館界內，外人不但能設警察，並得屯軍隊，及爲其他防禦設備。以中國首都之地，供外人獨占的居住，任外人掌握行政，且任外人屯兵築堡，尙成何局面？獨立國家的體面何在？

一九〇一年後，中外通商條約復加修改，又加上新的關係；如一九〇三年中日改約，把最惠國待遇擴張到地方的協定。一九〇二年中英條約，中國承認外人在華能開採礦山，並新開通商口岸。直到一九〇五年日俄戰爭以後，

外國對華活動又變更形勢。

日俄戰爭結果，俄國在東三省已得的權利和勢力，部分讓給日本，旅順大連，不待說，早爲日人垂涎的，當然乘此機會，實行轉讓；而俄國經長時期苦心經營的南滿鐵路亦劃歸日本；南滿洲成了日本的勢力範圍。中日條約附屬議定書內間接承認日本在南滿駐軍的事實，即許日本在沿鐵道一帶所駐之兵待俄軍退去後方行撤退。如此，以前條約中無根據的權利，今見之于明文規定了。

自此以後，中外雖然亦有訂約的事，可是沒有什麼很大的問題，不平等的地方還少。至一九一五年（民四）中日二十一條提出的結果而成立之中日條約，含有許多新的

元素。當時中國內亂頻仍，袁世凱正做帝王的迷夢；而歐西大戰方酣，列強無暇東顧；日本乃乘機提出此約。所以說到二十一條的來源，既不是戰敗求和，又不是平時通商協定；說到二十一條的性質，亦不是解決日下的糾紛，更不是了結以前的懸案。不過因為日本抱着大陸政策，具有佔據南滿，山東的野心，以求遂其支配中國的慾望罷了。該約內容的要點爲：

一 山東問題：日本承繼德國在山東已得的權利。換言之，山東成了日本的勢力範圍。中國政府聲明，凡山東省內並其沿海一帶土地及各島嶼，無論以何項名目，概不讓與或租與他國。並且聲明「中國允諾自行建造由煙台或

龍口接連於膠濟路線之鐵路；如德國拋棄煙濰鐵路借款權之時，可向日本國資本家商議借款」。

二 南滿問題：這是約中很重要的一點，日本在南滿內蒙的勢力範圍，得到明文規定。a. 將旅順大連租借期限，並南滿及安奉兩鐵路期限，均展至九十九年爲期。因爲一九〇五年日俄戰爭的結果，日本轉得旅順大連；照理說，日本承繼俄國的權利，當然遵守中俄以前所訂的租借地規約，期限爲二十五年，自一八九八年起，開始計算，到一九二三年滿期。南滿鐵路的利權，亦是日本取自俄國的，原定期限三十六年，自開車之日起三十六年後中國可給價收回。安奉鐵路是日俄戰爭時日本臨時造爲軍用的，依

一九〇五年中日北京條約附約，日本取得接續經營權，但規定期限爲十五年（自此路改良竣工之日算起）此等租借地及鐵路，原來日本人自以爲費了極大犧牲得來的權利，怎肯輕易放棄？眼望着租借期快滿，久已着急。剛巧中國連年內亂，袁世凱又想做皇帝，而更適逢世界大戰，正是天假日本的機緣，於是二十一條應運而生，日本首先就把旅大租借及南滿鐵路安奉鐵路經營期限，要求延長到九十九年。如此，旅順大連到一九九七年（民國八十六年）方能交還中國，南滿鐵路要到二〇〇二年（民國九十一年）安奉鐵路要到二〇〇七年（民國九十六年）。這都是民四中日條約中最利害的地方。滿蒙的被日本侵略，不單是表面

上的佔據土地，求得鐵路而已，並且逐步侵害我們的行政權，使我政府失其統治地位；壟斷貿易，摧殘我們的經濟；而尤其可以立刻置我們於死地的，就是日本佔據南滿支配通朝鮮的鐵路，得到軍事上的利益。日本陸軍自東京出發，經朝鮮，由安奉鐵道而接京奉線，則數日內可以直達北京，而我們中國內地，比方西南各省的兵士的集中北京，反而沒有那樣迅速。一旦遇有戰爭，日本必定能夠先發制勝。這又是如何危險的事！

以上講到一九一五年的中日條約，是不平等條約中的最利害的一個，大約也就是最後的一個。條約內容的要點除上面敘述以外，尚有幾項，亦有提出來說明的必要。我

們認爲極關緊要的一點，就是中國承認日本人在南滿洲有自由來往居住權，經營工商業權，及商租土地權。原來外國人除傳教外，不能在中國內地居住；外人在中國內地，沒有土地權；他們唯一的居留地只是通商口岸。現在日本人藉着條約的保障，在南滿洲內地隨處可以居住，不僅是和中國的領土主權相抵觸，並且因爲有領事裁判權的關係，在中國內地有許多外國人，不受中國法律的限制，則置中國行政權司法權于何地？而該地治安如何可以維持？居民怎得沒有危險？其次，日人可以在中國內地經營工商，則日本對我的經濟侵略，便另闢了一條輕快的途徑；以前要把本國的生產品，遠道運輸進來，于金錢時間，都有些

損失；現在却簡便極了，就在銷貨的市場上，設立若干工廠，製造品一經出廠，就可分頭發賣，運費可以省了，時間不延誤了，並且可以在生產落後的國家，利用廉價的勞力，廉價的原料，這不是一舉而數得麼？試思以中國產業的衰微，經濟的蕭條，怎樣和他們競爭呢？復次，日人在中國內地可以租借土地，這比較居住權更進一步，對於土地的使用權格外擴大範圍，對於中國的危害，當然是更深一層。

這些尙是直接的損失。實則日本之外，更有許多勒索者，追隨上來。歐美列強都挾着最惠國待遇的條款，看見日本享受特權，當然也要一體均霑。所以至少在南滿洲內

地釀成中外雜居的現象。

還有一層，就是滿蒙因此構成日本的勢力範圍。約中規定中國在南滿東部內蒙建造鐵路，向外國借用款項的時候，必先得商諸日本。這就是說，日本有借款築路優先權，他國不能享受；並且中國借外債，以此等地域之稅收作抵時，亦必先儘日本接洽，這就是說日本有財政優先權。而南滿聘請政治財政軍事警察等項顧問時，必儘先聘用日本人。這樣，日本在中國就有行政上的優先權。顯然確定了日本的勢力範圍。此外尚有漢冶萍公司，是中國最大的煤鐵事業，本來是中國人自辦的；中日條約中亦聲明中國允許該公司中日合辦，中政府不沒收該公司或收爲國有，

又不許向日本以外之他國借債。故此已剝奪中國政府的產業經營自由，並且和其他各國在華的利益衝突。該公司成了供給日本兵工廠鋼鐵的外府，揚子江流域最大的煤鐵事業，受外人支配了！這是我們產業上極大的致命傷。最後是關於福建的問題，中國聲明不許外國在福建沿岸設立船塢或海軍根據地。就是中國自己亦不能另借外債以從事上項設備。所以一九一五年的中日條約，處處承認日本在華的特權，而使日本的勢力範圍，大為擴充。這是最利害，最後的一個不平等條約。

現在更進一步問，那幾個國家，在中國享有不平等條約的利益？

現今對於中國締結條約的國家，我們稱他做有約國。
總共有二十三個：

俄，英，日，法，意，瑞典，璦威，西班牙，比利時，葡萄牙，秘魯，瑞士，智利，波斯，墨西哥，巴西，玻利維亞，德意志，奧大利，芬蘭，美國，丹麥，荷蘭。

其中有七個國家，是和中國站在平等的地位上締結條約的，即：智利，波斯，玻利維亞，德意志，奧大利，芬蘭，俄國是也。德，芬，奧三國是在歐戰後和我們締結平等條約的。俄國於革命後亦和我訂立平等條約。

比利時本來享有不平等條約的利益，但一九二六年比

約滿期，北京政府正式宣告比約終止効力，現在和我國的關係，是無約國的關係。餘下來的十五國，均對我有不平等條約，其中有十四國是在歐洲大戰以前，就和我們訂立不平等條約的。還有個瑞士，則在大戰中，亦和我國訂立不平等條約，享有其他各國同樣的利益。這是北京政府的昏聩糊塗，沒有外交的眼光所致。約中雖然關於各種特權沒有詳細的規定，但是有最惠國待遇一項，所以亦均豁不平等條約的利益。

中國和西班牙之不平等條約，亦已經北京政府宣布滿期作廢。最近則依國民政府的宣言，中丹，中義，中葡，中日各約均認爲已屆滿期終止効力。

第三講 不平等條約的分析

分析各種條約的內容，及其所發生的效果，可以把不平等條約下的各種制度或事實總括爲三大類：

一 法律的：因爲不平等條約的存在，而使中國的主權損失，法律不能執行者。如：

〔一〕領事裁判權

〔二〕會審公堂

〔三〕免稅

〔四〕警察

〔五〕外人庇護權。

二 政治的：因不平等條約而使中國的國權受妨害，行政不能統一者。如：

〔一〕租界

〔二〕租借地

〔三〕使館界

〔四〕外國軍隊

〔五〕鐵路區域

〔六〕軍艦溯航權：外國軍艦，亦能隨着商船駛入

中國內河各口。

〔七〕客郵（在華盛頓會議席上，已經宣告取消）

〔八〕勢力範圍：本為經濟的性質，但是實際上則

除經濟性質之外，尚有政治的性質。所以亦把他列入這一欄。

三、經濟的：不平等條約束縛國民經濟的發展，使中國人民受外國經濟力的壓迫，造成共管的局面，如：

〔一〕關稅限制：這是最重要的一點。中國政府不能按中國國民的經濟生活，及生產狀況，自由抽稅，而有值百抽五的限制，使中國的產業不能發達，競爭不過外國貨。並且關稅行政，名義上雖為中國所有，而實權却操於外人之手。

〔二〕沿岸貿易：在獨立的國家，外國船舶只能從外國來通商口岸營業，而不能在各口岸之間，經營貿

易，此所以限制外人的勢力，而保障國內航業的發展；但是中國現在各通商口岸之間的航業，全爲外人所壟斷。如上海到廣州或天津，外人掌握一切航業。

〔三〕內河航行權：外國商船，不但在通商口岸航行，且深入中國內地，經營貿易。

〔四〕外國工場：外人在通商口岸，設立工廠，製造貨物，此在馬關條約以後始有之。如此外國貨物，不但能在中國自由競爭，並且利用中國便宜的原料和人工，生產貨物，操縱市場，此使中國產業受極大的打擊，經濟受極大的損失。

〔五〕勢力範圍：這裏是指利益範圍。在某地域範

國以內，一切經濟事業，均由某國享有優先權，而中國不能自由企業，他國不能競爭。如在南滿洲，中國不許自由建築鐵道。遇有中國築路事日本輒加以妨害，並且援引條約提出抗議。此在國民經濟上有最大惡影響，使中國無形中降於國際共管的地位。

現在把各種重要的制度，一一敘述，而推究其來源，根據，及其影響。

領事裁判權

領事裁判權 *Consular Jurisdiction*，有時稱爲治外法權 *Extraterritoriality*。今姑認此二者爲一事，而攷究其性質。

外人在某國土地上，不受所在國法庭的審判，及法律的支配，乃受其本國領事法庭的管轄；這種制度，稱爲領事裁判權。如英人在中國犯了罪，不受中國官廳的審判，不受中國法律的制裁，而由英國領事審判，適用英國法律是。

領事裁判制度，乃西方基督教的國家，對於東方民族慣常行使的。以前在歐洲都市，也曾行過這種制度，但是相互的，而且不久即消滅。至於片面的永久的領事裁判制度，則始於土耳其。土耳其因爲是回教國，風俗禮儀，文物制度，都和西歐不同，一方面回教徒不願把本國的法律，行使於白人之間；他方面白人亦不願受土耳其的法律的

支配，於是演成領事裁判制度；起初不過是起於宗教上的習慣，以後則成爲行政上的法則。並且這個領事裁判權實施的範圍，格外擴大；東方民族都受着它的害。如日本，如中國；如暹羅均飽嘗領事裁判權的經驗。

在中國，領事裁判權的起源，早可溯於一八四三年的五口通商章程。一八四四年中美中法條約，亦有此規定。至於一八五八年天津條約中領事裁判權一項，乃規定得更明白完備。至一八七六年的芝罘條約，則連觀審制度，亦規定明白。領事裁判權的範圍，更爲擴大。

今且述此制在中國的應用。土耳其的領事裁判權，發源於習慣，而在中國，則根據於條約。在一八四二年以前

，英國人亦受中國法律的支配；一八四三年五口通商章程成立以後，他們立於中國法律的管轄範圍以外。條約是中國領事裁判權存在的根據。現在對中國無約國如捷克等，沒有享受領事裁判權的資格；又和中國平等締結條約的國家如德如俄，亦無此種權利。外人在中國這種權利的成立，是全然基於條約的。這是應當注意的第一點，其二，領事裁判權的案件，只限於涉及外人之事；純係中國人的案件，當然仍爲中國官廳管理。但是積習相沿，迄今上海租界關於中國人的事情，亦有外人陪審。這不是領事裁判權的本體，乃是領事裁判權的擴張和濫用。

明白了這兩點，可以討論領事裁判權的內容。

在中國發生的司法案件，決其屬於領事裁判權之下者，約可分爲三種：

〔一〕華洋混合案件：有領事裁判權國的外國人和中國人的案件。

〔二〕外人單純案件：前項外國人同國人的相互案件。

〔三〕外人混合案件：前項外國人不同國者的案件，及前項外國人與無約國人或無領事裁判權國人的案件。

第一種，外國人和中國人的案件，如外人爲原告，華人爲被告，則由中國官吏裁判。如外人爲被告，華人爲原

告，則由外國領事裁判。這叫做被告主義。裁判人與裁判機關全視被告者而定。此爲民事訴訟。至於刑事，則被告人爲外人，犯罪者爲華人的時候，由中國法庭去審判。華人被害，外人犯罪時，則由該外人所屬之外國領事法庭審判。

第二種，外人相互間的案件，如英人和英人起訴，則完全由英國領事法庭去審理，中國官廳不去過問，

第三種，比較上面兩種要複雜些，如英國人和日本人。有訴訟案件發生，法國人和美國人有訴訟案件發生，因爲他們雙方都在中國享有領事裁判權，而國籍各不相同，這種場合，也一般實行被告主義。那一國的人爲被告，則由

那一國的領事承審。如英人爲被告，則告發於英領事，而由英領事審判之。至於外人和無約國人，或無領事裁判權國人發生訴訟，如俄英二國人涉訟，或捷克人和日本人涉訟，則將無約國人或無領事裁判權國人視同中國人，而適用被告主義。如俄人爲被告，則由中國官廳審判；英人爲被告，由英國領事法庭審判。

所以領事裁判權，從表面上看，似乎很簡單；但一細究其內容，則很覺繁複。這種制度實行的結果，有許多弊端。對於中國方面的害，是簡單明瞭，人人都可以知道的。第一，中國法權受限制，主權就不能稱爲完整。第二，國內秩序難於維持。凡是一個國家，對於領土以內的居民

，應當有管理的權力，庶幾亂源減少，社會安寧。現在駐華的外人，不受中國法律的裁判，則治安難於維持，尤其是在內亂頻仍的時會。這是極大的危害。

就外人方面來說，亦有幾種弊害是顯而易見的。第一，因為法庭管轄，採被告主義，故適用之法律，依被告者爲何國人而生差別；同一性質的案件，有時受此國法律的制裁，有時受彼國法律的制裁，制裁的時候，沒有一定的範圍。所以案件發生，很難得到一致的解決。尤其是關於商業的案件，各國因爲法律的不同，審判的結果，權利義務的決定，往往不同。因之訴訟當事者，不能夠得到一定的保障。第二，訴訟手續太麻煩。因爲被告爲何人，則必

經被告人的國家領事審判；如果被告者爲許多國家的人，則此案件必經許多國家領事法庭的審判。如此手續上非常繁瑣，而訴訟案件亦難於在最短期間內以簡單的方法得到解決。第三，內地發生一種案件，要領事審判；領事決不能就近去解決，仍舊要叫訴訟當事者到通商大埠來受審判。如此，因爲內地交通的不便，關於案件的證據，不易收集；而證人亦難到場。審判時感覺到十分困難。第四，不能得普通法律上的公平。因爲領事裁判權採用被告主義，審判者往往爲着民族的情感或是利害關係的攷慮，不免有偏袒的判決。並且領事爲管理僑民商務的官吏，沒有專門的法律知識，對於案件，往往依主觀的武斷，很難得公平

的裁判。第五，阻害中國內地雜居的實行。現在外人在中國，除傳教以外，一般在中國營業的人，照條約上規定，只許居住通商口岸。這種居住的限制，於外國商業發展上當然極不便利。但是領事裁判權存在期中，中國決不肯開放內地許一般外人雜居；多數不服我法權的外人散居全國內地，不僅大損失中國法權的尊嚴，並且於國內治安上，亦很危險，這種情形殊顯而易見。

照上面所說，不但中國人受到領事裁判權的遺害，願把它從速廢除。就是外國人亦同樣的感覺不便利，有要求廢止的必要。但是帝國主義者只顧到表面上的虛榮，及政治上的利益，儘管僑民感覺不便，仍舊擁護那個制度，不

設法糾正它。

以上是就領事裁判權的本身上說。

此外附帶於領事裁判權的，尚有觀審會審的制度，是中國現制的特色。因為領事裁判權的主旨。在於享有此項特權的外人不受所在國法律的支配；至於關涉外人的案件在所在國法庭審判，外國領事並不必出席。然在中國，則有觀審制度；遇到華洋混合案件，中國人爲被告，雖然由中國法庭審判，但是外國領事爲保障本國僑民利益起見，亦得出庭觀審。這是在一八七六年的中英芝罘條約中加以明白規定的。

所謂觀審，就是原告人的國家的領事或官吏，得在被

告的法庭內觀審，以便監視訴訟的進行。

這項制度，在中外條約上本來的規定是相互的。然而實行之後，外人行使此權利，而中國官吏則自甘暴棄，不去觀審。所以事實成爲片面的。原來觀審制度，不是領事裁判權的要素所含有的，根本就沒有存在的理由。況且實行以後，由觀審（不過看看審得公平與否，自己不能參加審訊）一變而爲會審。在上海漢口廈門均有所謂會審公堂，而尤其以上海的會審公廨爲最關重要。會審公堂，驟然看起來，好像是外人在租界中設立的法院。但是事實上不然。這是原來純屬中國的法院，爲中國人而設立，爲中國政府所管轄，統轄權在于上海道，而審理一切中國人爲被

告的案件的。所以設立在租界上的，不過是爲了審判租界內案件便利起見。租界的市政由外人辦理，而租界中的訴訟案件，乃由此會審公廨審理。這就是表明外人在租界中至多只能維持治安，有警察權，道路權，而不使之有司法權。依一八六九年洋涇濱會審公廨章程，凡中國人民爲被告的案件，不分民事刑事，均歸這個衙門審判。但直接受高級機關的管轄。此高級機關，便是上海道。如果任何一方認爲會審公廨的判決爲不對，則可復行上訴於上海道衙門。並且會審公廨的權限，有一定的，只能判決較輕微的處分。如枷杖或五年以下的監禁等。這裏面的審判官吏，由上海道委任，經濟亦由上海道庫供給。公廨官吏並得在

租界上自由拘捕犯人，不須用外國巡捕，亦不須經領事簽字。遇外人爲原告，外國領事可以觀審；而中國人相互間的案件，由會審公堂法官自審理之，外人不能觀審。所以當會審公廨設立之初，那個法庭純粹爲中國在觀審制下的組織，尙沒有多大的損失。但是後來會審公廨漸漸變成一個外國的機關；這並沒有條約的根據，乃是逐漸演化而成的。第一步，中國人相互間刑事案件，外國領事亦觀審。辛亥以後，情形更不如前，不但會審公堂的組織，爲他們所支配，而且公廨的性質，亦大大的改變。當辛亥革命時，上海道逃走了，道款落在外人手裏，上海各領事布告收此公廨爲外領共管，經費由外人供給，派一外人爲審檢長

，在己勢力保護之下，行使裁判權，中國官吏不過爲附屬品而已。逮捕犯人一切，須經工部局捕房之手，公廨失了獨立地位。自辛亥以後，中國人相互間的民事案件，和外國人毫無關係者，外人亦來觀審。形式上爲觀審，而實質上，則案件最後決定之權，亦爲外人所操縱。於是成了會審的變相。這樣，會審公廨成爲外人的機關，所特異者，不過內中有幾個中國法官審案而已。此公廨支配上海租界居民的生命財產，職權的範圍，沒有限制；並且沒有上訴的機關，他的判決，就是最高的判決。因此這種組織，對於中國行政司法，有絕大的損害。

這裏有一點要聲明的，現在上海的會審公廨，專審華

洋混合案件和純粹中國人的案件。所以和外國所謂混合裁判所不同。混合裁判制是取消領事裁判權的一種過渡辦法；當各國開始取消領事裁判權的時候，常經過混合裁判制的歷程。由本國及外國法官組織同一法庭，會審內外人混合案件和外人相互案件。這種辦法，說是一方可以維持所在國的法律，一方又能維繫外人的信任。外國法官由所在國政府任命，以漸達廢除領事裁判權的目的，例如埃及，久已採用這種方法。埃及在十九世紀後期設有混合裁判所，以審判內外人的混合案件。再看我國上海的會審公廨，性質完全與此不同，乃不是審判外人的法庭，而是專審判中國人的法庭。外人的案件，則從被告主義送到他的本國

的領事法庭去審判。中外人的混合案件，如中國人爲被告，始由會審公廨審理。

現在上海的會審公廨，已經改稱爲臨時法院。那是軍閥時代的蘇省政府於一九二六年冬和外國領事團協定的結果。中間交涉費了九牛二虎之力，仍沒有得到相當的結果。不過做到一樁事。就是：中國人的民事案件，不由外領參加會審而已；至於華人刑事案件，則採不干涉的原則，但是有附贅的聲明，說，與租界治安有關係的刑事案件，不在這範圍之內。我們知道刑事案件是大多與治安有關，這樣鋪張下去，刑事案件還是脫不了外官會審。並且行臨時法院這個制度，表面上是中國收回公廨，而實際上大權

仍操于外人之手，由外人支配一切。比如操法院行政權之書記官長，仍須用由外國領事團推薦之外人；法警及監獄管理之權，仍操於工部局之手。然則所謂臨時法院者，不過是會審公廨的替身，一切惡制度，依然存在。況且更有極大的流弊，便是：即以前的會審制度，不過是領事裁判權的濫用，沒有條約上的根據的。今反加以協定，使他有正式的保障。這是如何荒謬的事！這種改頭換面不澈底的改革，純是官僚式的敷衍辦法，實與國民黨廢除不平等條約的精神不相容。

與領事裁判權有關係的，爲外人免稅。按照現代公法的原則，任何國家除去特殊稅如愛國捐兵役稅外，對於該

國領域內的居民，不問本國國民或外國僑民，一律課稅。中國現在的情形則迥乎不同。在中國的外人，主張不納稅的權利。這是在條約上沒有根據的。他們說，因為領事裁判權使外人不受中國法律的支配，所以可不遵守中國的稅法，因之可以不納稅。其實問題的關鍵，並不是外人在中國有了領事裁判權，就不應當納稅，乃是因為領事裁判權的存在，中國政府無法可強迫外人納稅。中國人不納稅，法庭可以強制執行，但對於外人，則因領事裁判權的存在，不能夠這樣做去。所以不廢除領事裁判權，便難對外人執行稅法。徵收稅捐。

此外尚有外國警察權和外人庇護權，亦為條約上所未

規定者。此項警察，係指在租界以外的內地而言。如日人在南滿，在福建等省內地，任意的使用警察權。他們的藉口爲日本享有在華領事裁判權，所以日本人在所居住的內地，應當有日本官吏監視，故須有警察權；那就是說，警察權是與領事裁判權并行的。至于庇護權呢？卽外國領事館可以庇護中國犯罪的人。按領事館和公使館的性質不同，按國際法，公使館亦無庇護罪犯之權力，領事館更不應有。遇到犯罪人逃往領事館，領事館必須交出，否則所在國政府，有權進去搜索。但是在中國則領事館成爲犯人避難安全的地方。不但領事館，外人的住宅，亦享有這種權利。天津條約中規定，中國官廳要逮捕逃往外宅和外船

的犯人，必先通知外國公使。而逮拿外人的僕役，必先得其僱主的同意：卽在外面拘捕，亦須通知領事。外人依據這種規定，主張庇護逃犯之權利，是純超越乎領事裁判權範圍之外，爲無理的要求，對於中國的治安很有妨害。

領事裁判權之內容及其弊害，已如上述。至於一九〇二年始看見有廢除之議。是年中英條約中說，英國政府知中國竭力修改法律，和西洋相同，如將來中國法律改好了，英國允放棄領事裁判權。一九〇三年中美中日條約亦有同樣的說法。我們在此應當注意之點：

第一，領事裁判權的廢止，是有條件的，所謂法律改良，決沒有客觀的標準，只是主觀的見解。如何才能算法

律改良？卻是很難解決的一個問題。

第二，因爲有最惠國待遇，一國廢約，沒有效果，必須全體廢止。

以上的廢除領事裁判之議，都是空口說白話，沒有一點效力。一九一九年巴黎和會，中國代表提出廢除各國在華特權問題。領事裁判權當然在應當廢止之列。中國提案說，中國在五年之內，改良司法，五年之後外國撤消領事裁判權。但在未實行以前，有兩件事應先做到。一爲觀審制度的廢止，一爲中國法庭的令狀，在租界中發生效力，不須經外國領事審查。然而列強置之不議，毫無結果。

一九二一年華盛頓會議開會，討論遠東問題，中國仍

舊把廢除外人在華特權制度之問題提出。這次列強對於這個問題的表示，較爲進步，但是會議結果猶是空洞的。他們議決組織一個司法調查委員會，到中國調查司法的現狀和領事裁判權的運用實況，中國亦得派代表參加；此項委員會可以貢獻意見，供各國的採納。但是各國對於這調查的結果，是否採納其意見，則各有絕對的自由。原定此委員會於華府會議閉幕後三月，組織成立來華調查，一年後提出報告。但因種種障礙，結果至一九二五年方得開會，即所謂法權會議是也。段祺瑞執政時代，對此委員會希望很大，大事鋪張，用了幾十萬塊錢，費了半年工夫，結果做成一部報告書。法權調查報告書。分兩部分。

第一部分，調查報告：

〔一〕中國領事裁判權行使的情形。

〔二〕中國司法制度，法院及監獄的設備。

〔三〕中國司法的現況。

第二部分，建議案。

第一部分敘述中國司法，謂命令常與法律相混，而軍人干涉司法行政兼理司法，弊害更顯。但是這種事實的存在，不足以爲外人繼續享有特權，拒絕放棄領事裁判制度的理由。

第一，此事實的存在，外國人未必就有危險。今日俄德兩國人失了領事裁判權，生命財產仍能安全。第二、中

國政府對於外人特別優待，壓迫中國人的法律，不以之施及於外人，如懲治盜匪法，海陸軍刑事審判條例，政府明令對外人不適用。第三，外人居於通都大邑，司法狀態已經較好。所以外人不能再要求享有特權，除非有人證明中國的司法特別的虐待外人。但調查的報告中，沒有事實證明此事，反而證明外人的受特別優待。

第二部分建議案中有數事：

一 中國應做的

〔一〕法典的完成

〔二〕法院及監獄的改良

〔三〕法院獨立的保障

二 外人認爲中國以上的事情，辦得有相當的結果時，纔可以廢止領事裁判權。外人免稅及觀審制度，則立加改革。

由此可知中國的要求完全失敗，中國的希望完全抹煞，而回復到以前中英中美中日的協定條件去了。司法改良，中國何嘗不知道？並且在事實上已經逐步去做。不過因爲中國目下情勢的混亂，不能得到全部的成功。最可怪的，中國代表參加此次調查，在該會的報告書上，對於第一部分乃保留簽字，這是說，不承認有那些事實。而對於第二部分，即依事實的結論而來之建議，則反而肯定的簽字。這種態度，豈非奇怪？依我看來，對於中國司法的腐敗

，我們可以坦白地承認，因為是事實問題人人共見的。但是中國代表不敢承認第一部分。而對於第二部分之建議本不應該承認的則倒承認了。這是完全反乎國民黨的革命精神的。報告中承認不能立刻廢除領事裁判權，實在是中國的一大失錯。這正表明北京政府官僚的昏庸，開倒車。但是這裏有二點可以使我們自解的：

〔一〕此報告不能發生很大的效力，因為原來委員會的建議各國政府可以不採納，中國當然亦享有此權。

〔二〕國民政府在廣州曾經拒絕委員會去調查，對法權會議根本否認，當然不受它的報告書的拘束。

最後，關於領事裁判權的廢止方法，在東方各國，已

有前例可援。日本在一八九四年和外國改約，五年以後，實行廢除領事裁判權。土耳其屢次改革，均歸失敗；在一九二三年，和列強訂有 *Lausanne* 條約，把領事裁判權完全廢止。那乃是土耳其國民運動的結果。反之而在一九二〇年 *Sèvres* 之約，只說明外國對於領事裁判權可以徐圖改除，那完全和對於中國是同樣的待遇。當時土耳其的政府把這條約承認了，而國民却極端的反對，結果在一九二三年會議，列強終不能不退步。同時土耳其因為事實上的困難，亦承認列強兩件事。第一，外人在土關於身分案件，仍得受本國的法律裁判。因為土為回教國，宗教不同，禮習俗尚有異。第二，土耳其自己承認改革司法，司法部用外

國法律家做顧問，但由土政府自由任命。暹羅亦久已開始廢除領事裁判權運動，把司法一步一步的改良。最近和美國結約，美國承認，在暹的美人完全受暹羅法律的支配。但是附有二項保留。

第一是「撤回」。在暹羅法典頒布施行以前或施行以後五年之內，美政府認為某案件的審判結果，有損美國的權利，則可撤回此案自審。

二為移審，即美政府認為某案件在某地審判，不能得到法律上的保障，則可要求移至都城盤谷審判。

英法等國對於暹羅亦久已開始廢除領事裁判權之交涉。及最近英暹條約成立，（一九二五年七月）暹羅廢除不

平等條約之運動，卒告完成。

中國對於領事裁判權的改革，有人主張亦設立一種混合裁判所。但是這種辦法究竟不好。因為行混合裁判所制度，就是表示外人不信任中國法官，又在混合裁判制之下，法權易被外人操縱。且兩種法庭對立，使中國法權不統一。并且混合裁判制至多只能為過渡辦法，并不能算永久的解決。

第四講 不平等條約的分析(續)

關稅

關稅的限制，也和領事裁判權一樣，是對於中國一種極不平等的制度。領事裁判權的損害，在於國家的尊嚴及主權；關稅受了不平等條約的限制，則影響到全國國民的經濟生活。

我們要了解本問題以前，應當略為明白近世關稅的作用和一班關稅制度。關稅最初是以收入為目的的。以收入為目的，故對於對外貿易，無論是進口出口，一律課稅。惟這一種制度，在現代的國家中間，已經是不適用了。因

爲現代國家工商業發達，國家之關稅由專以收入爲目的，進爲兼以保護本國產業爲目的了。因爲有了保護的目的，故對於進口出口的貿易，有差別的待遇，而且一般國家對於己國的出口貨幾乎不加課稅；惟對於特殊的產物，本國極需要而不願其流出的，則特別課稅，以爲限制出口的意思而已。對於進口貨物，也依照他們對於本國產業利害關係之不同，適用不同的稅率。探行這種政策的國家，叫做保護貿易國；反之，關稅專以國家收入爲目的的國家，叫做自由貿易國。現代大多數的國家除掉英國，荷蘭（然他們也漸漸走到保護貿易路上去）以外，都爲保護貿易國。

因爲一國的關稅作用如此非常之複雜，一國的關稅政

策，不祇是單獨一國的關係，其影響常常及於他國。譬如
有幾個國家，互相採取保護政策，各國大家把關稅率提高
起來，便成所謂關稅戰爭的局面。可是這個局面是不好的
。因是現在許多國家，對於自己國家的關稅政策視爲一種
極重大的事項，不祇是觀察己國的適宜與否，而且要 and 世
界各國有所諒解，有時和外國政府有爲相互協定之必要。
於是近世關稅制度上有國定關稅和協定關稅之分。國定關
稅者即以本國法律規定稅率，一般適用於外國貨物。協定
關稅者即本國與外國協商而定稅率。協定關稅，本來在各
國關稅制度中是一種普通的辦法，當然不一定就是剝奪關
稅自主權。不過協定關稅有雙務的和片務的二種。近世一

般國家所採取的協定關稅，是雙務協定。這就是說，雙方協定彼此貨物之進口稅率，彼此都有互相保障之條件，互惠的實際。故雖則是協定關稅，仍不算失去關稅自主權。但是片務的協定就不然了。由外國進來的貨物，因為他們早與我有一定的條約之約束，稅率受了限制，不得增高；而我方運往外國的貨物，因為沒有相互協定的保障，只有讓他們任意抽稅。這一種制度，便是喪失了關稅自主權。中國現在的關稅制度，就是這一種。中國的貨物運到外國的時候，只有任隨那國的國定稅率來抽稅；反之，外國運進中國的貨物中國不能自由增加稅率；而且就是中國爲了國民經濟的緣故，要變更一些稅則，也是不行的。故中國

所謂協定關稅，是片務的協定，片務協定是外國片面享受的優越權，是一種極不平等的制度。

中國現行關稅制度，也起源於南京條約（一八四二）在這個時期以前，中國關稅完全是自主的，對於外來的貨物，自由課稅，和今之所為國定稅率制度相符合。及至南京條約訂立之後，關稅的自主權，從此喪失。該條約第二款開放五口之外，並聲明「英國君主派設領事管事等官，往該五處城邑專理商賈事宜，與各該地方官公文往來，令英人按照下條開叙之例，清楚交納貨稅鈔餉等費」。該約第十款規定，「前第二條內言明開關俾英國商民居住通商之廣州等五處，應納進口出口貨稅餉費，均宜秉公議定則

例，由部頒發曉示，以便英商按例交納。今又議定英國貨物，自在某港按例納稅後，即准由中國商人徧運天下，而路所經過，稅關不得加重稅例，祇可照所定估價則例若干，每兩加稅不得過某分^一。如是則依南京條約，中國政府當議定公布一公平的進出口稅則，而且當特定一通行稅率，以代替通常一切稅捐。所以英國貨物從某港進口，在某港納稅一次之後，按例再納通行稅一次，可以將貨物通行全中國。在一八四三年追加條約之中，乃依南京條約第十條之規定，定出一稅則，以當時貨價百分之五為標準，但有的處所，稅率也有高至百分之十的。

這種稅率，因為最惠國待遇條款之作用，推廣適用於

一切有約國。

到了一八五八年天津條約，關於稅率的協定，更加有明確的條文，規定每價值百兩抽銀五兩，爲公允的稅率，換言之此時稅率值百抽五，已經有明確的規定。關於稅則方面，在第二十六二十七條內，也有相當的規定，即規定了十年一次修改之原則，但須期滿六個月以前，先行通知更改，若彼此未曾聲明更改，則課稅仍照前章完納，再俟十年，方能修改。此項規定在與各國所訂之約中，均行採入，事實上自一八五八年以來，中間只在一九〇二年一九一八年修改過兩次，及至華盛頓會議後始爲第三次的修正。同時一八五八年的天津條約第二十八條又把子口半稅的

制度定了，即洋貨納過百分之二·五子口稅後，可以通行全國。且該約上聲明：「出口內地貨。則在路上首經之子口完納，入口洋貨則在海口完納。」子口稅的作用，就在「保護洋貨」。因為本國的土貨，運輸各處要納各地的釐金。而洋貨則只要在進口的時候一次納很輕的子口稅，就通行全國。洋貨的銷場自然一天一天加多，而土貨的銷場。一天一天的減少，這不是保護洋貨而抑壓國貨嗎？

中國的關稅的制度，受了這許多條約，以及後來由條約演繹出來許多習慣的束縛，從事實上表明出來，則有以下幾點的壞處。

一 片面的：中國依以上所述各條約及最惠國待遇條

款，給一切有約國以協定稅率，但中國不享有相互的待遇。於是一切有約國的貨物在中國均得到值百抽五的利益，而中國輸入他們國內的貨物，則讓他們任便課稅。國家間稅率的讓步，原是相互的，今中外間關稅待遇，是片面的，實違反了國際關係的原則。

二 無·差·別·的：現行各國的稅率，對於奢侈品，必需品，原料品，各種均分別等類收差等稅率，如外國的稅率高者有至百分之三百以上的，而我們自一八五八年天津條約束縛以後，定為一律百分之五，實在是一件極不公平的事。

三 無·真·正·的·修·改：天津條約雖然規定十年修改稅則

一次，然而自定稅則以來，以至華盛頓會議爲止，實祇修改過二次，正如上面所講；且修改的目標，在乎按物價改稅則，而不在根本變更稅率。

四 進·出·貨·同·樣·課·稅：此是極不科學的辦法。近代國家的收入。主要來源有二部份，一部份取自直接稅的，如所得稅等；另一部份爲間接稅，如關稅之消費稅等類。現代國家中央的財政收入多以關稅爲大宗。而中國現行制度，則無分進口出口貨，一律課百分之五的關稅，關稅收入受了限制，不能自由增加。并且因爲受了進口稅的限制收入太少，政府當然亦不肯使出口貨免稅。於是中國既不能應財政需要以增稅。亦不能視國內產業狀況以定稅制。

後一層限制對於中國的幼稚產業更是致命的傷。

總之中國失掉了關稅自主權，在國民經濟生活上，受莫大的損害。恢復關稅自主，便是中國國民經濟解放的根本要件。但是中國最初尚不知從事於根本恢復關稅自主，而祇於求提高稅率的辦法，注重於收入方面。在一九〇二年至一九〇三年之間中國和英美所訂之商約中，都規定中國裁撤釐金，進口稅可從百分之五加到百分之一二·五，出口稅可加成百分之七·五，以抵償裁撤釐金及子口稅等項稅捐之缺陷。但須其他一切享有最惠國待遇之國家，一律允立此約，此項規定始生效力。所以事實上一九〇二—一九〇三年的約定徒存了一種空的希望，任何方面，沒有

切實打算實行它。

一九一九年巴黎和會開會，中國代表始將「關稅自主」的希望正式在會議中提出。在這個提案中，中國代表將上面所講現行中國關稅制度的弊害和盤托出來，要求和會承認中國修改現行關稅條約的權利。中國要求列強在原則上承認的是：現行關稅，在二年後代以適用於無約國貿易之一般稅率；但在此時期中，中國也願和協約國對於他們特別有關係的貨物依照下列條件磋商訂定新協定的稅率。

〔1〕凡有優惠的待遇必是相互的。

〔2〕設爲差別，使奢侈品較必需品多課稅，原料品較必需品少課稅，

〔3〕對於必要品的新協定稅率，不得低於百分之
一二·五，以抵償裁釐後財政上的損失。

〔4〕在新條約指定的期滿了後，中國不懂得改正
估價標準，並且有改變稅率本身之自由。爲補償此等
讓步，中國願裁釐金，永除商務的阻礙。

中國並且聲明無意採行保護政策，也不願課稅過重，
中國不過要求改良現行關稅，因爲這是一種不公允的非科
學的，後時的制度，而不足以適應中國經濟的需要。但是
巴黎和會對於中國的希望條件不肯付議，一概推到將來的
國際聯盟身上。因是當時的關稅自主的要求也一點沒有結
果。

等到一九二一華盛頓會議議到遠東問題，中國又提出關稅自主的案，這一回子總算有一個詳細的討論，結果成立一個華盛頓九國關稅條約。

在華盛頓會議的遠東委員會第五次開會時，中國代表提出關稅自主的要求。他說一八四二年南京條約以前，中國的關稅是自由的，從那時以後，因為中國和英美法諸國所訂條約，關稅受了國際的限制。現在各國應將關稅自主的權退還中國。並且中國代表鄭重聲明中國雖然要求關稅自主權，但無意更動現在的海關行政，亦不妨害關稅收入繼續供償還外債之用。中國所要求的，是自主稅率並區分稅率之權。因為新制之成立尙需時日，中國允於一定的期

限後，使之實施。而在此期限之前，當定一最高限度的稅率，在此最高限度之內，中國得自由設爲差別，比如奢侈品和必需品。但最高限度稅率的決定，談判亦須時日，而中國財政需要迫切，則擬從一九二二年正月一日起，將中國進口稅率增高至百分之一二·五，以符一九〇二——一九〇三中英各商約所定之稅率。

這一個問題經過了很長久的討論，得了一個決議，其要點，第一現行中國的稅則必須改正以成現實百分之五。第二根據一九〇二——一九〇三年條約精神所定裁釐加稅辦法，當由特別關稅會議議定實行。第三在裁釐加稅未實行以前，暫時爲增加中國收入計，由特別關稅會議議決加

二、五附稅於普通品，五分稅於奢侈品。至於中國關稅的完全自主，則華盛頓會議不會承認。

特別關稅會議在一九二五年於北京開過會了，它所做的工作，不過是爲通過過渡的加稅的辦法，對於關稅自主的問題，則本無意去解決。國民革命的運動，本來以廢除一切不平等條約，爲最顯明的目標，對於關稅會議，國民政府從沒有表示過承認；關稅會議的決定，對於國民政府當然沒拘束力。實則那個關稅會議，徒然鋪張一場，毫無成就，在北京政變之下，終於無期的延會了。中國也寧願犧牲一時的小利益，力求貫徹關稅自主的根本主張。

海關行政

與中國關稅制度爲兩事，然而究竟有密切關係的，是海關行政組織。海關原爲中國的行政機關，而受外人的支配。在華盛頓會議中，中國代表一再聲明中國政府無意更動海關行政。中國現在的海關行政，究竟是怎麼樣的性質和組織？現行的關稅收入怎麼樣歸到外人掌握？中國爲什麼一定要聲明不更動行政？這都是我們應當注意的問題。

在南京條約五口通商章程之下，進出口稅，原來歸中國官廳徵收。外人之管理中國稅關，自洪楊之亂起始。在一八五三年九月，上海縣城爲太平軍所占領，中國官吏逃走，稅關停閉，外人無從納稅。爲應付此特殊情勢，外國領事，約定代收上海關稅。這個辦法繼續實行至一八五四

年六月爲止；當時英法美三國領事與上海道協定，設立上海稅關管理機關 (*Board of Inspectors*)，由上海道任命三個外國人組織之，稱爲稅務司 (*Inspector of customs*)，最初被任命者，英法美人各一。這項組織，繼續行至一八五八年。一八五八年中英通商章程第十款，規定，各口設劃一的稅關制度，由中國派大臣管理通商事宜，而此大員可以自由任命一英人幫辦稅務及其他關於稅務通商航海事宜。這條規定，是中國劃一海關行政之始，也便是英人取得任命爲總稅務司特權之張本。於是一八五九年英籍的稅務司，取得總稅務司之頭銜；從一八六三至一九〇八年，有名的英人赫德繼續居總稅務司之職，而從一九一〇年以後，則

往年被北京政府免職之安格聯充任此職；現在的總稅務司則已由安格聯改爲易執士了。總稅務司，必爲英人之理由，說是因爲英國在華商業特大的緣故。一八九八年中國對英國的聲明，在英國在華商務最大的時期，總稅務司必屬英人。（現在英國在華貿易已經不是第一位了，可是現在英人仍居總稅務司之職）一九〇六年海關行政自外務部移歸稅務處之後，中國對英曾有第二次的聲明。總稅務司，既屬外人，其屬員之重要者，幾乎完全取自外籍。據美國代表在華盛頓會議的報告，在一九一四年歐戰發生的時候，中國稅關人員七四四一人之中，洋員有一三五七人，代表二〇個國籍，而皆占重要的位置。中國代表在華盛頓會

議中，也曾說過，現行關稅制度，存在已有六十年，而中國人不能得到稅關行政之訓練，在四四個稅務司中間，中國人一個也沒有占得。（現在有兩三處不重要的稅關任用中國人爲稅務司。）

我們根據法律的基礎，可以知道，中國政府對於海關行政之主權仍然存在。因爲中國管理海關者，是一個外國人而他具有廣大的行政權能，自表面上看起來，好像中國的稅關屬於外國權力之下，成爲一個外國機關。因之海關行政自主與關稅自主兩事，常常被國人混爲一談。實則海關始終立於中國政府權力之下，構成中國行政之一部分，在條約上在事實上均不能否認的。中國政府固然向來不干

涉海關內部用行政事宜，然而名義上則總稅務司所發出之規則和命令布告，皆遵照中國的政府的命令；（一九〇六年中國政府設有稅務處，統治其事。）一切的稅關收入，向例即時繳納中國政府指定之銀號保管，構成一宗基金，以爲償還擔保的各項特定的外債之用。所以在一九一一年以前，海關收入存於中國的金融機關，由中國官吏保管，海關當局不能支配它。到了一九一一年即辛亥革命時候，各地發生動亂，恐怕外債不能照常償付，於是依外國的提議，關稅收入，暫存於外國銀行，（幾乎全部存入於滙豐銀行）而非經總稅務司或其代理人簽字，中國政府不能動用。

還有須注意的，即關餘問題。在原則上中國海關收入除償外債之外，所有餘款，照理應當歸中國政府自由支配。而事實上，關餘的支配，也須由總稅務司簽字。所以近來的北京政費，都仰賴總稅務司的意志，因而總稅務司以一客卿，實際可以操縱中國的政治。

中國稅關雖由外人管理，但外人以中國政府雇員的資格服務於海關，海關不因此失其為中國行政機關之性質。中國政府如何處分海關，改革海關行政，全是中國內政問題，外國政府無干涉之權利。海關之所以與外國發生利害關係，全在關稅之指定為外債擔保。外國惟以債權者的資格，對於海關收入之支配，有直接的利害關係。祇要中國

政府應付的外債按期交付債權者，外國對於海關行政，當然無過問之餘地。中國政府無妨直以己意改革海關行政制度；中國政府儘可採一漸以中國人代替洋員爲稅務司的政策。否則海關行政權，長交付與外人，而外人之跋扈自私，足以助長中國政局的紛亂。所以我們即在未達到完全廢除不平等條約目的之前，對於可以自由改革的海關行政，也應有相當的辦法。

第五講 不平等條約的分析（續）

租界 (Foreign Residential Areas Concession or Settlement)

租界原不過是中國劃定的一塊地方，許外國人在那個區域內居住通商的；租界之設立，或依法令或依約章。因為租界是中國政府給予外人居住通商的特定地方，故與租借地的性質不同。租借地者，即指一地方，以一定的期限租給外國，在那期限之內，承租國在所租借的地方上，行使治理權。而租界上面，則不但是統治權沒有喪失，就是行政權中的警察權最初也沒有明文讓給外國人。現在中國的租界內，有外人在那裏行使行政權，完全是事實的侵佔

，不是法律的權利。

因爲語言風俗人情之不同，在異國經商的同國人，爲生活便利，常聚居在一塊地方，而所在國的政府允許他們在那裏居住。這種制度，在日本叫做居留地 (*Areas set up for foreign residence*)，我們叫做租界 (*Concession*，*Settlement*)。外人居留地之制，原不創自中國。遠在數百年以前之歐洲，及晚近之東方皆有先例；其在中國，則葡萄牙人，早已於十六世紀中置居留地於廣東，寧波，澳門等地。而現在通商口岸的租界，則實起於十九世紀中期，而一八四二年之南京條約，就是這項制度的最初條約的根據。南京條約第二款規定「中國准英國人民帶同所屬家眷，寄

居沿海之廣州，福州，廈門，寧波，上海等五處港口貿易通商無礙」。可是該條約並未明白說到租界。關於租界這一層，則次年之虎門附加條約始加有規定；其第七款說「在上列五口，中國地方官須與英國領事官各就地方情形，議定於何地方，用何房屋或基地係准英人租賃」。這就是租界在約章上的起源。其他各國人民，依條約取得英人所得的同樣權利。而從一八四二年以後，國內的通商口岸，日漸增加，外人的租界也漸增多。

在中國的租界，我們依據性質來說，可分三種：（一）共管租界（二）專管租界（三）自關租界。上海的公共租界（*The International Settlement*）是共管租界中之最重要的；

它本由幾個專管租界合併而成。在一八四八年英國始劃定居住區域；一八四八年美在虹口闢租界；一八四九年法國亦闢租界。到一八六三年英美二租界拚合起來成功現在的公共租界。專管租界，其數頗多。在俄德奧各國租界及最近漢口九江等處租界收回以前，共有二十八處。此類租界，管理權屬於一國。自管租界係中國政府自行開闢而市政全歸中國管理者這也有好幾處；有的係依條約規定開放，如長沙，有的沒有條約束縛而自行開放，如岳州濟南等。此等地域，在中國的名辭中，有時仍叫做租界，有的則稱爲商埠或通商場。

還有一個問題，就是：我們中國人，對於租界一字的

觀念，覺得沒有什麼分別，而外人對於租界，則有 *Concession* 和 *Settlement* 之分別。稱 *Concession* 之地方，外國向中國政府租得該地的全部，再由外國領事租給各外僑，如漢口的租界，就是這個性質（係指未收回時而言）。外人對領事納稅，領事向中國政府總納稅。稱 *Settlement* 的地方，該地域雖整部的劃為租界，但土地所有權，尙保留於地主，外人另須向地主個人租地。業主仍直接向中國行政機關納稅，而不是向所屬領事公署納稅。如上海就是這一種性質的租界。所以我們在表面上只看見一種租界，而法律上則有二種性質的差別。

依上面所說，關於租界的性質，大略明白。以下再來

討論租界在中國領土上的特殊地位。

論租界對於中國的關係，我們如果從通商的觀點上出發，可以斷言，不論那一種租界，都可以讓中國本國人及其他外國人來居住。這一點不須多大討論。其次，租界與通商口岸的範圍，也有說明之必要。一個口岸既是開放通商，似乎外人可以在全口岸隨便散漫的居住。但是照例外人在通商口岸所能居住者，只限於租界的範圍以內，而不能出租界之外。關於此層各條約的精神，似不一致。依一八四三年的中英虎門條約，外國商人似祇能住在指定區域之內；而依一九〇三中美續約，又似乎美人可以居住的地方為全部口岸；惟租地則限於租界內。然無論如何，從歷

史上看，中國政府歷來作狹義的解釋，而限定通商口岸外僑居住區域於租界以內；例如長沙在未開租界以前，外人有在城內居住的，而等到租界開闢之後，外人祇許在租界內居住。實則這種態度是正常的；外人享有領事裁判權的特權，既劃定有居住區域，當然不許其超出租界而雜居。最後我們要知道，無論什麼性質的租界，中國政府對於自己的主權統治權並沒有放棄，中國人雖在租界以內，也須服從中國法律；外人對於租界，也並沒有取得行政權。在法律的意義上，除了居住通商以外，中國並沒有讓許外人任何行政權力。

可是現在一般租界上的行政局面，事實上則不同了。

向來在中國有專管租界之通商口岸共一四處；專管租界共有二八處；在中國有專管租界者共八國。那些租界有些有條約的規定，有的說作永租性質，如漢口租界；有的並沒有條約或合同的規定，祇以某種特定文件爲根據，如天津的英租界，以向天津府納稅的收據爲憑。但是我們中國政府對於租界從沒有放棄地面的主權，並且也並沒有像租借地的暫不行使主權。中國對於外人的行政權之許可，祇在道路土地上的設施，而並沒有許可行使警察權。關於這一種許可的法律根據，始於一八九六中日關於租界的議定書。該議定書規定，中國允許日本有「管理道路」，「稽查地面」之權。日本因是有了警察權。日本人有了此權，各

國據最惠國的條款，也可以要求了。但是我們要注意的，就是那種行政權，在一八九六以前是老早有了的，不過在一八九六的時候，取得一層條約的保障罷了。不但如是，中國政府儘管說自己對於主權及統治權沒有喪失，儘管在條約上規定『租界之內外人須向中國納地丁錢糧，租界內華人須受中國法律及法庭的支配』——一八五八年中美天津條約有這樣的規定——實際上現在一切租界中的行政權，都在外人支配之下。外人有了警察權，他們可以借某種名目，向租界上的居民，不論是外籍華籍，要求納稅的義務。並且租界當局可以定出規則叫人遵守。中國人民在租界上的，照理並未脫離本國國籍，而租界的習慣，中國官

應，不能自由在租界拘捕犯罪之華人。還有一層，最妨害中國主權者，即中國的司法權，受外人的侵犯。根據租界最初的性質，在租界上的華人，完全受中國司法機關管轄；而實際租界內華人，乃歸外人管理；華人涉訟或犯罪，至少亦有外人會審。這種情形實是喪權辱國。甚至連課稅權亦不能自由行使。

上面祇就普通一班租界而言。若以具體的例來說明，則上海公共租界是一個最顯著的例子。

上海公共租界的地位，真是開世界未有之先例。學者論上海租界地位，稱爲國際自治區域。所以值得我們特別研究。

上海公共租界，因為係屬於列國共管的租界，組織特為複雜。公共租界管理組織的原則，定於一八六三年北京公使團的會議，現在舉出如左：

〔1〕無論行使何項權力，須先陳明各該國公使，得中國政府允許。

〔2〕此項權力僅限於簡單市政事件，如道路，警察，及舉辦市政稅等。

〔3〕在租界華人，如實在未受外人雇用，應完全受華官管轄，與在中國地界內無異。

〔4〕各國領事，應管轄各該國人民；市政當局，祇能拘捕犯人分別送交該管中國官及外國領事懲

辦。

〔5〕市政機關內應有華人代表，俾隨時諮詢，而

如關於華人所舉措，須得其允許。

現今上海公共租界的行政組織，是根據於一八九六年成立的及部份修正的所謂地皮章程 (*Land Regulation*) 而定的。這項章程大致可說根據一八六三公使團的決議，而實際連那項決議的條件也沒有完全遵行。地皮章程係由上海租界納稅外人開會通過，由各國領事裁可。且經各關係國外交代表核准的。該項章程修改的時候，也須經過同樣的程序。但那項章程，從不曾經過中國政府或其代表明文承認。

現今租界主管市政之機關，是所謂工部局 *Municipal*

council 它的權力，出自地皮章程，而受地皮章程的限制；它是由租界外人納稅者選舉董事九人組成的（戰後最後之一年，上海工部局的董事英籍六人，美籍二人，日籍一人；後來英籍者減一人，日籍者增一人），本來一八六三年的原則華人應當有代表在內，可是事實上，一向並未有。到了一九二一年始有三華人充顧問。到了一九二五年，因爲五卅慘案發生，三顧問也退出。外人爲緩和中國民氣起見，議決於一九二六年決加華人三名於董事會，但當時中國人拒絕加入。到了一九二八年卒加入了！在原則上，工部局的權限，不過租界市政的執行機關，他只能根據地皮

章程及其他附律，管理簡單的市政事件。他雖然有自定附律之權，但須滿足以下兩個條件，所定附律才有效力（一）必須不違反地皮章程（二）必須得納稅人會議通過及列國領事和列國公使裁可。工部局的權限如斯，而他的上面還有二層監督。第一是領事團的監督，而其上更有北京公使團的監督。領事團的監督，是直接的而最重要，這種監督，可以數處看出來（一）領事團在一定期內召集納稅人大會，在必要時候，可召集特別會議，而由領袖領事主席。（二）納稅人大會關於市政公務之議決案須得領事團的裁可。（三）一切對於市政自治團體之控告。領事團有裁決權。此即每年組織之領事公堂，（*Court of Foreign consuls*）專理控告

工部局案件的。雖則公共租界工部局本來的權限如此，但是實際外人僱用廣大的權力，遠出乎中外條約及地皮章程所容許的限度之外，工部局久已不僅僅行使市政警察之權力，而且幾乎舉租界內一切立法行政司法之權而盡收爲己有了！

我們研究上海的租界情形，可以看出租界的實際主權已經不在中國了。現在握得很大的主權者，實爲英國，因爲英國在上海租界的僑民最占勢力，而在市政機關官吏也特別的多。中國要解決租界的問題，不是隨便妥協可以了事。有許多人，以爲只要我們中國人，能夠加入他們的董事會，有發言的地位，就可以解決租界問題。那真是一味

的夢想。第一，以人口而論，中國人在租界內占全人口百分之九十四以上，以納稅而論，中國人所納稅占全額百分之六十以上。所以一九二八年之事實，把三華人參加到董事會，在原則上，也不公平，（因外僑的董事有九人）而事實也不能在會中握有權力。第二納稅人會，是受領事團的監督，華人在這種外人監督之下參與市政，不傷國體麼？故今後之國民政府應當對於現在外人租界的存在，認爲侵犯中國主權的害物，根本取消。在收回租界之後，爲保障外人利益計，固不妨特別容許外人，參加市政。

上海租界在法律上的關係，是非常複雜的。要收回租界，說到交涉對手。外國領事互相推諉；幾乎找不出一個

對手出來負責談判。但是我們仍然像以前北京政府的辦法，籠籠統統對外交團或領事團交涉，那就糟了。固然他們——各國——關於上海租界的市政，有一八六三的公使團決議，似乎租界真是各國共有的；可是我們考察上海公共租界的起源，完全是英美二租界的合併，而現在租界上的外人，以英國為最有實權。我們認清了這一點事實，便可以斷定對於收回租界交涉的對手，只是英美兩國。換言之，我們如果決心收回租界，不能籠統的去同不相干的外交團或領事團開談判。我們應當和那原來租界關係者之英美兩國直接交涉。如是責任乃分明，對方乃無可推諉。

自管租界

自管租界，也和別的租界一樣，是劃歸外人居住通商的地域。它的唯一的特徵，即市政權完全在中國政府之手。例如岳州，長沙，蕪湖，濟南等處商埠，皆是自管租界。在那些地方，市政由中國地方政府自辦，一切市政章程，都是中國人制定；外人在那種地方，服從中國所定的市政章程，服從警察權。如一九二二年中日條約，規定外人在長沙萬縣等處口岸須服從該處工部局及巡捕章程。固然，這種章程，事實上，於未制定之先，例須徵得租界內領事同意。可是在名義上在法律上，中國保有完全的主權。還有一層特別要注意的，即自管租界內的外人土地權，是有

限的；他們無永租土地權，而只許以三十年之期限租地。

上面所說的自管租界，限於有正式條約或法令的根據。還有一種外人住居區域，由於習慣造成者，即外人在某地住了很多的人，且住了很久的年代，那個地方也漸漸變為外人居留地，例如九江之牯嶺及雞公山等處便是。此等地域最先沒有約章，或法令的根據，而因習慣之故，也可成為居留或自管租界的局面。又如北京，原非通商口岸，現亦有外國商民雜居；依一九〇三年中日條約，當由中國關一為外人居住通商之區域，如是則北京亦將有一種自管租界。自管租界，對於中國是沒有妨礙的，將來我們收回租界的目的，並不是一定不許外人聚居特定的地域，也只

要將現在外人所管的租界變成中國自管的商埠而已。

第六講 不平等條約的分析(續)

租借地 (Leased Territory)

在列強對華侵略的手段中，最乖巧而惡辣的一個，要算是取得租借地。中國領土之上，有外國租借地的存在，不但侵害了國家主權，而且根本開中國瓜分之端，引起對外的糾紛。這一種較之租界侵犯中國主權更甚，危險更大的東西，在中國解放運動中，彷彿大家反而不大注意似的，除了一九二三年關於收回旅順大連有一次運動外，國民對於租借地沒有什麼特別表示。至於外人對華問題的建議或決議案，從不曾說到這一層。英國工黨議員，麥龍(Mc-

alone) 氏來華調查的報告，總算是涉及很廣大的範圍，然絕未提及租借地。英國工黨聯合委員會的對華決議，也沒有提及租借地這件事實。最近英國外務大臣張伯倫 (*Chamberlain*) 發表對華主張，也未有提及租借地問題，真是很奇怪的一件事。

列強在華的租借地（除澳門外）之成立，是十九世紀末期的事，這是列強帝國主義，在中國發展的一種方策。德帝國政府以教士在山東被害的口實，派艦隊來華威迫中國於一八九八年三月六日租得膠州灣，以九十九年為期。隨後俄於同年三月二十七日租得旅順大連，租期定為二十五年。法國也於同年四月二十二日租得廣州灣，以九十九

年爲期。英國則於同年六月九日，以九十九年之期限，租得香港對岸的九龍半島；而且在七月一日，租借威海衛，以俄國租借旅大之期爲期。這是租借地發生經過的大概。

關於租借地的法律性質，因各個租約規定不同，很難得一個確定的解釋。然而他們究有幾個共同之點，可以舉出來。第一，租借地的主權仍保留於中國。第二，租借是有一定的期限的。第三，租借地不許轉租於第三國。從這些共同點看來，租借地之不同於割讓，已很明白。無論列強實際的政策如何，至少在法律上，在名義上，租借地仍是中國的領土，中國有收回權利。本來列強租借土地，也祇以軍事設備爲名，而不會主張過政治的主權，他們對於

租借地祇暫時行使管理權，在租借地內的中國人民，並不喪失中國國籍。

可是租借地在法律上的地位，儘管如此，中國儘管不是把這些地方割讓給列強，然而租借地這種事實的存在，確是於中國地位爲大危險。就租借地起源上說，這種辦法，本是列強在華發展之一個手段。依租借地的支配，列強在中國海岸占有軍事的根據地，同時亦爲經濟侵略的出發點。於是發展列強在華的勢力範圍，於是造成中國瓜分的形勢。加以在中國領土上，有外國軍事的區域，使中國對外關係，更加糾紛。如旅大爲俄國租借地，日俄戰爭便以滿洲爲戰場。膠州灣爲德國的租借地，歐洲戰禍便波及到

中國的山東。

在一九二一年華盛頓會議太平洋遠東委員會席上，中國代表曾經提出租借地問題，得着該會討論。列強代表關於各租借地的態度不同。有的願意準備交還的，即日本之於膠州灣，英國之於威海衛是。有相對的表示可以交還的，即法國之於廣州灣是。有的全然表示不交還的，即英國之於九龍，日本之於旅大是。英國的不交還之理由，如英國代表所言「……英國有租借地兩處，亦應分別研究，想中國代表亦以爲然。就九龍租借地而言。何以九龍必須與香港一同管轄？因爲香港若無九龍，則完全不能防守；敵人如用新式砲隊攻擊，即無法抵禦。而保衛香港，不獨爲英

國利益，實與全世界多有關係」。日本不交還旅大的理由，也由日本代表說出「……其餘租借地問題與日本有關，應在本會決定者，即關東之旅順大連，本代表團對於該租借地願明白表示，此項特別權利，經許多犧牲，合法取得，實無放棄之意。關東為滿洲之一部份，與日本毗鄰相接，於日本之經濟生活及國家安危均有生死關係。……且在關東租借地內，僑居日民不下六萬五千人，其所創辦的工商事業之偉大，實可視為全國經濟生活重要的部份」。

華盛頓會議之後，祇有膠州灣收回之目的，最後達到。威海衛之收回交涉，在中英兩國間雖然久已開始，而尚無成議，現在實際中止。交涉不成之原因，究竟是如世上

所傳聞的，爲的是英國海軍要保留劉公島根據地呢？還有其他關係呢？北京政府並無正式宣布，不得而知。廣州灣的收回交涉迄未開始。實則華盛頓會議中，法國代表起初雖有願意和列強一同交還租借地的表示，後來因爲看見日本與英國之租借地，各有保留，法代表又取消前議，而對於交還租借地之議，祇爲一種不得要領之表示。

列強在華的租借地之現在的地位，大致如上所述。我們已經知道了這個危險的事實存在。在今日要打破外國在華的特權地位，取消中外不平等條約之國民革命的運動中，對於這個問題。就得有切實的方法澈底解決它。

使館界 (Legation Quarter or Diplomatic Quarter)

在中國的領土上面外人的特別區域，除上面所講述之外，還有所謂使館界。在國際法上，一國政府對於外國公使，給予一種特別權利，對於公使的住宅，所在國的官吏，不得自由侵入。這就是治外法權的一種形式，各國都遵守一個規則。可是中國的使館界卻不是這樣，他是一個地區特別劃為外國使館的區域，即北京現在的東交民巷是。

所謂使館界之起源，大略如下。在八國聯軍入京，辛丑和約未成之先，各國照會中國，使中國承認，各國在指定為使館用之區域以內，有設置守備兵之權。到了辛丑和約最後協定，更加將上述權利確定了。該約第七條說，「中國政府同意，使館所佔之區域，應當視為特別保留為他

們使用，而全由他們管理之區域；在此區域內，華人無居住之權，而且此區域得爲防禦設備」。這是使館界的法律的根據。

我們從條文中可以看出，對於使館區域，外人有使用，管理，防守駐兵之權，而中國民連居住的權也沒有，行政權更無從說起。且一九〇四年公使團自己訂有一個議定書，有關於區域內土地道路及附近空地使用之規定；并聲明各國代表當制出關於警察道路之一般管理計畫提出於各本國政府請求裁可。并且在這個區域以內，他們可以征稅，以充警察及道路費用。在使館界內各國公使組織委員會，管理區內一切行政事務。界內警察完全不受中國官吏

管轄。這樣一來，中國首都的土地，變為一個國際共管的區域。其損害中國領土主權，和國家榮譽真非淺鮮。

鐵路附屬地 (Railway Zone)

中國領土上的行政區域，還有一種特別的，便是鐵路附屬地。我們猶記得郭松齡倒戈攻奉，張作霖將危亡的時候，日本出兵干涉，說是禁止在鐵路區域二十里以內，為軍事行動。郭松齡遇此阻力，最後失敗。由此可知所謂鐵路附屬地問題，關係如何重要。

我們考查鐵路附屬地的來源，始於一八九六中俄東清鐵道合同之規定。該合同第六條說，該公司得取有凡建造，經理及防護該鐵道所必需之地，及於鐵道附近開採砂土

石塊石灰等項所需之地。這個條文的意義是說公司可以取得鐵道本身外必需的地面。於是所謂鐵路附屬地發生。鐵路公司對於這些地方，可以不納地稅，而且這些地段，一由該公司一手經理 (*Exclusive Administration*)。俄國最初在鐵道附屬地內擴張他們的行政權，即根據這一條文。因為 *Administration* 這字可以有兩個不同的意義，一為行政管理，一為事務經理。而就條約的精神上說，此處當然是「經理」意思。但是俄國蓄意侵略，曲解條文，在鐵道附屬地上，行使行政職權，如道路，警察。課稅之權，而中國不能干涉。到了一九〇五年日本從俄國手中奪取南滿鐵路權利以後，他更擴充了所謂鐵道附屬地的權利，不但在

這範圍之內行使行政權，而且干涉中國的軍事行動。昏聩的北京政府，對於這些事情，沒有表示反抗，實在是很痛心的。實則一九〇八年美國對於俄國在附屬地行使行政權，已提起抗議；但一九一四年英法承認俄國的行政權。日本在南滿鐵道區域內行使同樣的權利，對中外住民徵稅；甚至在奉天課所得稅，便是同樣的侵犯中國主權的行爲。

第七講 不平等條約的分析（續）

勢力範圍

列強在華的勢力範圍，也是侵犯中國的主權，妨害中國國民經濟的一個事實。可是勢力範圍，在中國有特別的意義，我們不能看清楚。

在國際法上說「勢力範圍」，本是列強分割非洲的一種制度。自十九世紀末葉「黑暗大陸」的內地，逐漸發現以來，歐洲列強，競相扶殖勢力。而因為短時期內，不能把它造成殖民地，於是關係國之間，各劃出一定地帶，約定不相侵犯，這就叫做勢力範圍 (*Sphere of Influence*) 這種

勢力範圍的本體，有兩個特徵：（一）虛擬的占有：此所以保留為將來殖民之用；（二）他的存在基於雙方條約的效果：至於第三國承認與否可以不問；且各有勢力範圍之國，可以在勢力範圍內自由活動，不受干涉。這種勢力範圍，是有領土性的。

在國際政治上，還有一種勢力範圍，即強大的國家在一區域內，享有政治上的優越權。例如英法在一八九六年關於暹羅的協約，以湄公河（*The Mekong R.*）為界，東為法國的勢力範圍，西為英國的勢力範圍。又如一九〇四年英法協約，法國承認英國在埃及的利益，英國承認法國在摩洛哥的利益。一九〇七年英俄關於波斯的協約，一九一

二年日俄關於滿蒙的密約，是劃定都這類政治性的勢力範圍的。

公法家往往將勢力範圍 (*Sphere of Influence*) 與利益範圍 (*Sphere of Interest*) 爲一談。實則前者適用於第一類，後者適用於第二類。或以勢力範圍與利益範圍之分，在於前者爲政治的，而後者爲經濟的性質。但是後者亦常涉及政治上的優越權，而非純粹經濟的權利。

列強在華的勢力範圍，另有特殊的意義，既不是以取得土地爲目的，又不是構成所爲政治的特權。關於土地，相關列強至多祇得一個不割讓的約束。並沒有積極的占領的權利。比如揚子江流域爲英國的勢力範圍，却並不是說

英國將來要占領揚子江流域。同時也不是絕對的政治上的特權。比如日本以山東爲勢力範圍，日本並不真正取得山東的政治權。

列強在華的勢力範圍，既不屬於領土權，又不屬於政治權。然則究竟是怎樣一種性質呢？有人以爲是「不割讓之協定」。但是這說大體固然不差，而仍不免片面的觀察。華府會議的時候，中國代表的提案中有關於勢力範圍之說明。依此項公式的解釋，在中國之勢力範圍，是指權利享有者在該範圍內享有經商的投資的優先權或獨占權。那是一種「經濟的特權」。所以我們可以說在中國的勢力範圍，只是一種經濟的「利益範圍」。

這種勢力範圍之要求，可以說始於德國。俄英法日等國相繼效尤。其中有很複雜的法律關係。華府會議時，中國代表會將一切關涉勢力範圍的條約，分爲三類，列成一表；但其中雜有不相干條約，也遺漏一些緊要的條約，這是一大缺點。

現在就勢力範圍成立之根據及性質，把相關的協定，分爲四大類如左：

〔一〕不割讓土地之協定

- ⊖ 一八九七年中法關於海南島之協定
- ⊖ 一八九八年中法關於兩廣雲南之協定
- ⊖ 一八九八年中英關於揚子江流域之協定

④ 一八九八年中日關於福建之協定，又一九一五中日關於福建沿海不許他國建設船塢或海軍根據地之協定

⑤ 一九一五年中日關於山東之協定

〔二〕 中國明文承認外國在某地域內，享有某種特權之協定

① 一八八五年中法天津條約，規定中國在越南邊界造鐵路時，須向法商商辦。

② 一八九八年中法北京條約議定兩廣雲南採礦法商有優先權。

③ 一八九八年中德條約，承認山東全省德國有經

濟之優先權。

④ 一九一五年中日換文，規定南滿東部內蒙建築鐵路，需要外資時，需向日本商借。

〔三〕列強相互協定

○ 一八九六年英法關於雲南四川之協定

○ 一八九九年英俄關於揚子江流域及長城以北的協定

○ 一八九八年英德銀行團關於揚子江流域及山東之協定

〔四〕中國對外國公司給予某地域某種事業經營權及其他經濟權之協定。這並非基於條約，而不過

是條約的附帶權利。

⊖沿鐵路之礦山：有明文規定者，如中德山東協約，沿路三十里以內的鑛山，許德人開採。

⊖平行路線敷設之禁止：有明文者，如日本主張一九〇五年北京條約秘密議定書，聲明中國不建設南滿鐵路的平行線，或有害於該路利益的支線。

有時一國勞力範圍，同待受多種協定之保障。如英國之於揚子江流域，有一八九九年之英俄協定及一八九八年之英德銀行團協定之保障；法國之於雲南的利益，也有一八九六年英法協定及一八九八年中國不割讓協定之保障。

第一，第二兩類協定的權利較第三，第四兩類為鞏固

，因為第一第二兩類雖說中國在未取消不平等條約以前尚沒有辦法否認，而第三第四兩類則是根據薄弱，中國儘可認的。關於勢力範圍的本身，還有幾點要注意的。

一 勢力範圍所包含之權利有積極的消極的兩面，積極的如種種優先權獨占權等，消極的則如不割讓協定。

二 一地域同時可為兩國的勢力範圍，如雲南一省英法協定兩國平等互享經濟上的特權。

三 勢力範圍的權利，不必是絕對的，如揚子江流域，原是英國所認為他的勢力範圍，但英國不能禁止比國造鐵路達該地域的中心，也不能反抗日本支配漢冶萍的鐵業。

四、勢力範圍和門戶開放主義並不是不相容的，美國

所謂門戶開放政策，並不是否認已存的勢力範圍，他祇是說列強的勢力範圍內，不許對第三國家的貨物運輸上關稅上有差別的待遇；那不過列國一種機會均等主義罷了，何嘗是爲中國謀利益。

至於勢力範圍的效果，用不着多說而可明白。勢力範圍的存在，對於中國有莫大的損害。第一是妨害中國國民經濟。因爲承認了勢力範圍，凡事必要儘先與享有勢力範圍之國家商議，自己不能利用各國投資的競爭，得到低利的資本和材料來發展經濟事業，同時也因爲在條約上的限制，自己不能有獨立發展之自由。如東三省不得建有南滿鐵道的平行線，而中國人在南滿地域的鐵路計畫，無法可

以實行。第二是侵害中國領土完整。世界無論那一個獨立國家，總沒有讓外國人，在本國領土上壟斷經濟的權利。因爲經濟勢力即可以影響政治，無論何人不能否認的；過去的歷史，有埃及摩洛哥等國之前車可鑑，我們都可以看得出。

以上關於勢力範圍大概的情形，已經講過了。最後面有一個問題，就是：現在勢力範圍究竟還存在不存在？

本來這個問題在華盛頓會議以前，當然無議論之餘地。不過在一九二一年華府會議以後，即有關涉前項勢力範圍之新協定，情形似乎有了變更。華府會議席上，中國代表，第一次正式要求廢除勢力範圍，當時雖未經正式通過

，不過間接產生了一種條文——就是所謂九國遠東公約中的規定。

該約第三條規定：

「締約國不得謀取或贊助其本國人民謀取（一）任何協定之在中國任何指定區域內獲取有關於商務或經濟發展的優越權（二）任何獨占權或優越權之足以侵奪他國人民在華經營之貿易實業，或參加中國政府及省政府各種公企業之權利者，或其範圍期限及地理關係，足礙機會均等主義之實施者……。」

其四條規定：

「締約各國協定，對於各該國彼此人民間之任何

協定，意在中國指定區域內設立勢力範圍，或設有相

互獨享之機會者，均不得予以贊助。」

我們研究這二條條文，雖然可以說，列強已經表示反對勢力範圍的精神。但是該項約章的規定，依會議中的說明，只能拘束將來，而無溯及的效果；換句話說，那只是在預防將來勢力範圍的造成，不是取消過去已成的勢力範圍。如是則可以說華府會議并不曾打破現存的局面。故勢力範圍在條約上仍歸保存着。我們要取消勢力範圍這種惡果，還是要從根本取消不平等條約下手。

第八講 不平等條約的分析(續)

外國軍隊駐屯權

外國軍隊駐屯在中國領土上，有的是條約或協定給他們這種權利的；有的純粹是外國橫行霸道，侵佔而來的結果。如此次日本出兵山東，以及租界上的駐屯外國軍隊，都是沒有條約根據的，用不着特別說明。

現在我們所講的是有條約根據的，或是附會條約的場合。外國軍隊在中國駐屯有條約的根據者，如：

- 一 北京公使館區域內，駐屯外國軍隊；
- 二 由北京至海口一帶各要區，外國有駐軍權。

這兩項都是辛丑條約中規定的。至於辛亥革命以後，日本派軍隊駐於漢口，則毫無根據，所以在華盛頓會議中，把這個問題解決，日本撤退在漢的軍隊。

還有一種外國在華駐屯軍隊的理由，我們是絕對不承認，而他們硬要拉來做條約的根據的，就是所謂護路隊。*(Railway guards)*。這是俄國以前及日本最近二十年來在東三省行使的一種特權。現在日本在南滿鐵路沿線附近駐屯軍隊。這種侵犯中國領土主權的事實，那裏有條約的根據呢？若有條約的根據，可以翻閱中俄關於東清鐵路的合同，但是我們在該合同中看到，東清鐵路沿線的治安和鐵路的保護，均由中國負責。所以俄國本來就沒有駐軍於東

清鐵路沿線的權利。南滿鐵路，原是日本從俄國繼承的，日本所能享的權利，自然不能超出俄國原有權利限度之外。但是事實上，日本取得南滿鐵路以後，在該路的沿線，平常駐軍一師團以上。他們藉口於一九〇五年日俄戰後，中日二國所以北京條約附屬協定中，承認日本俟俄國在滿洲的鐵路護路隊撤退以後，日本也撤退南滿路護路隊。日本既以此爲駐兵南滿唯一的根據，則我們亦可以拿這種條文去要求日本撤兵，因爲現在事實上，俄國早已無一兵一卒留在滿洲了。

關於外國在華駐屯軍隊問題，華盛頓會議席上，曾加以一度的討論，最後所得的決議是，凡是沒有條約的根據

而在華駐屯軍隊者，由參與本會的國家代表會同中國實地調查，提出報告；再行酌辦。至於調查的結果，各該國政府對之有自由取捨之權。

這種決議有兩個不澈底地方：

〔1〕外國在華依條約駐屯之軍隊仍不受影響；

〔2〕各國對於報告之建議有自由取捨之權。

如是則華府會議，關於外國在華駐軍這個重大問題，直是沒有如何解決。而事實上那個決議也不東執行。

內河航行權

對外通商本來是現在世界各國所通行的事。但是通商也有個範圍，照各國慣例，外國船舶只在海港貿易，內河

是不開放的；即沿岸貿易一般亦不許給他國船舶。中國則在一八五八年的天津條約中，承認英商船隻在長江一帶各口可以通商。後來又因爲其他條約（如中日馬關條約）的新規定，及內河與「內地」解釋混同，外國商船不但能航行於長江各口岸間，且能遠至長江上游及其他的內河。其後海關定有內河航行章程，外國商船只要在海關註冊即可在內河航行。並且規定凡是中國船隻可以航行的地方，外國商船亦可航行。如此外國商船超出於通商口岸範圍之外，深入中國內地，於中國的治安，行政，軍事，及經濟都有重大的關係。更因爲最惠國條款的存在，各有約國均能享此特權，於是中國所有一切可航的河流，各國商輪都可

以通航了。外船不獨能在內河航行而已，依庚子以後中英商約，外國船公司並且能在內河兩岸建築碼頭堆棧。更有甚者，不但商船航行內河，並且外國軍艦亦同樣自由駛入。軍艦入內河的根據，說是在一八五八年中央條約規定；該約第五十二條規定說，英國軍艦如無敵意，或爲追捕海盜起見，可以駛入中國無論何口。原來規定是通商口岸；今則長江一帶到處均有外國軍艦來往停泊。當初所謂通商口岸者，不過指海港而言，現在如四川的重慶，廣西的梧州，既次第闢爲商埠，則外國軍艦，隨商業的發達，商船的通航，到處可以橫行無忌，而發揮其破艦政策之淫威。那不但侵害我領土主權，而且於地方安全，國防設備均爲

危害。中國對於外艦之駛入內河曾提出過抗議，但無結果，蓋久已由事實演成慣例了。

第九講 不平等條約的分析(續)

最惠國條款

最惠國條款的意義 在以上的講述中，我們屢說到不平等條約下的種種制度或事實，依「最惠國條款」的作用而推廣。甚麼是最惠國條款？這是近代商約中的一種特殊條文。多數商約中，常插入一條，說，締約國之一方，關於通商航海等事，已經或將來給予第三國之優惠，他方亦得均霑。這項條款，通稱為最惠同條款 *The most favoured nation clause*。依此條款，國家常能在外國立於該外國給予他國最優的境遇，而對於後者能以平等資格競爭。因為

最惠國條款的作用，使各國商業競爭上趨於平等，而國際經濟的連帶關係因之更密切。所以這種條款，在近世通商關係上成了公認的制度，而且亦不是全無利益的制度，雖則它的作用是很複雜的。

中國商約中的最惠國條款 在中外通商條約中，從一八四二年南京條約以來，幾無不插入有最惠國條款。依此條款的作用，凡中國許予第三國的權利特惠，締約的他方亦得均霑。於是中國依條約許予一國之利益，其他有約國一同享有。最惠國條款的存在，固不是中國商約的特色，然而該條款在中國發生的效果之壞，則有爲世界所罕見的。其原因是在該條款之濫用及其所適用的中外關係之特殊

性質。現在且把最惠國條款在中國的特殊情形和最惠國條款通常作用比較，而說明其效果。

(一)最惠國條款通常是相互的。締約國雙方相互給予最惠國待遇。大抵在相互原則下，故不傷平等原則，彼此在經濟上的競爭亦得公平他位。非相互的最惠國條款是例外。在一國無對外商業或不注意對外商業，不覺得有防止不利的競爭之場合，或是戰敗受壓迫之場合，始有此片務的約款。例如歐戰以後的德意志，依烏塞和約應給予協商各國以最惠國待遇。但是在中國對外商約中情形便不同。中國商約中之最惠國條款，或則是片務的：只是締約的對方能享有中國所給予第三國之優惠，而中國不能享有該對

方所給予第三國之利益。或則表面上雖有相互的規定，而實際沒有互惠的效用。因爲外國施之於中國人之待遇，較之中國優待外人，大相懸殊。甚至最簡單之入口，居住謀生諸權，亦因種族僻見而不給予中國人。條約上儘管是取相互原則，而對方實際的行爲，足使中國人絲毫不能享受最惠國條款之效益。甚或前約取得之最惠國待遇，即被後約取消。例如關於居住游歷，中美條約曾約定相互爲最惠國待遇，明明說，中國人至美國或經歷各方，或常行居住，美國均按照相待最優之國所得利益俾中國人民一體均霑。但是不久美國即和中國另訂禁止華工入境之條約，并且進而制定種種不利於華人之苛條。於是名爲相互的最惠國

條款，實則只拘束中國一方，而在美國方面無形取消。甚至日本拒絕給予中國最惠國待遇，明說在中國對外條約中即有此條款也是具文；她回復中國政府說「且貴國曩與別國訂立通商條約，雖有華民應得按照相待最優之國一律相待之條，後因於該國內之益有所妨礙，或與該國內或該國內一處地方之平安，有所妨礙，該國終立限制之條。」這當然是暗指美國待遇華人之實例而言，而我們不能否認。

況且就是有少數國家真和中國立相互的最惠國條款之約，如秘魯，墨西哥，瑞典等，而中國所得互惠的實利亦極微。因為中國爲受不平等條約剝削之國，其所給予第三國之權利利益無限，因而享有最惠國條款之對方，大佔便

宜；而對方爲平等的國家，對外沒有特殊的大權利斷送，中國即享有最惠國待遇，其所得於他們者比起他們所得於中國的，真是有天壤之別了。例如片務協定關稅，領事裁判權，內河航行，沿岸航海等等，都是外國在中國可依最惠國條款所獲之大利，而中國絕無從他國獲得的希望的那末，最惠國條款不但在中國商約中到處表現片務的性質，即有少數相互的規定，也於中國無實利之可言。這是最惠國條款不利於中國之一點。

(二)最惠國條款適用的範圍是有限制的。通常在各國商約中該條款適用於通商關稅航海諸帶商務性質之事宜，而不涉及政治的利益。最惠國條款不適用於政治性質的協

定，已爲學者主張之原則。而實際上各國亦決不許有援引最惠國條款主張政治的權利之事。然而中國條約中最惠國條款常被外人擴大解釋而濫用於政治性質的要求。有的如一八五八年中美天津條約，關於最惠國待遇，明文說及政治的關係（……*Any right in favour Connected with commercial Political and other intercourse*……）但至一九〇三年之約，始刪去了「政治的」字眼。事實上則德租膠州灣，俄租旅大，英租威海衛，法租廣州灣之際，各項外交的討論，表現着外國依最惠國條款要求政治的利益之傾向。意大利當各國紛紛租借中國土地的時候，也援引最惠國條款，要求租借三門灣。雖則這個要求被中國拒絕掉，可是最惠國

條款在中國之可以引起外人政治性質的要求，則很顯明。

實則在中國對外條約中，最惠國條款之形式極其紛雜。有的是極籠統的規定。比如一八四三年中英虎門條約簡單的說「設將來大皇帝有新恩施及各國，亦應准英人一體均霑。」一八四四年中美條約第二款亦是籠統的形式。又如一九〇三年中日通商行船續約，亦有籠統的最惠國條款，說「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

政府亦必按照法律章程極力通融優待」。在這裏有要注意的兩點。(一)日本依最惠國條款所享有的利益的性質，不但極籠統，而且範圍涉及地方官員的授與。(二)日本依這條對於中國所允與之優待，不是按照日本對他國之條約，而是按照日本的法律章程；所以實際不算是相互的最惠國條款。又如一九一八年中國與瑞士之通商條約，最惠國條款亦是籠統的性質：「將來尚須訂之正式通商條約未成立以前，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。」依此條款，瑞士不但在中國享有片務協定關稅的利益，而且享有領事裁判權及其他列強所享有之一切權利。而中國商約通常的形式，則於籠統的

規定之外，尚有關於特殊事項的規定，例如一八九六年中日通商行船條約，有關於外交代表，領事，人民，貨物之最惠國待遇之規定數處，而結末輔之以一籠統的條文，說「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除利益，日本國家及臣民亦一律享受。」又如中英天津條約亦然，於各種特殊事項列舉以外，最後籠統的規定，說「倘若他國今後別有潤及之處，英國無不同獲其美。」如是則列舉概括兩種方式并備，中國條約中的最惠國條款，久已不只適用於通商事宜，而幾乎舉一切國家關係上可能的事項，均包括盡了。宜乎列強對中國要素之利益，遠出乎尋常商約上最惠國條款所許予之範圍。

(三) 最惠國條款有時是條件的。凡某事因某項條件而授予的，或必有某項條件乃能授予的，一律應受此種條件之限制，而不得自由援用最惠國條款要求權利。有的時候，即條約內不附條件限制，而係單純的最惠國條件，也有作限制的解釋，而認為必須具備同等的條件乃能享受最惠國待遇，如美國即採此態度。在中國對外商約中，以明文規定條件限制之最惠國條款很少。求其少數之例，有一九〇八年的中瑞條約第十三條，說，「又兩國如有給與他國利益之處，係立有專條者，彼此將專條一體遵守，或另訂專條，方准同霑他國之利益。」又一八八〇年中德條約亦採同樣的規定：「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霑，亦充於所議專章一體施行之；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霑，則亦應於彼此訂明專章一律遵守。」

但是外人有主張英國式或歐洲式（以別於美國式的狹義解釋）的解說，主張同霑附條件之利益，而不必具備其條件者，也是最惠國條款的濫用之一例。一八七八年中國政府寄給駐外公使的公文中，對於有些外國要求給予第三國所享之特權而不肯承受附於該特權而經第三國承受之條件，表示不平，而認為那是濫用最惠國條款的解釋。加之，中國和外國所訂的條約中之最惠國條款，屬於單純的形

式者居多，換句話說，即許對方均霑給予第三國之利益，而不說及條件。外國於此，更依照歐洲式的解釋，認為是可以當然的無條件均霑利益；而中國不與他們抗爭。至於在條約中明明規定無條件的均霑，即所謂無條件的最惠國條款者，在中國對外條約中亦常有之。例如一八五八年中美天津條約第三十條說「亦當立准大合衆國人民一體均霑。」又後來的中法條約及中比條約也有類似的條款。在此種規定之下，當然更給外人以無限制的均霑利益之口實，而增加中國喪失權利的機會。

(四) 最惠國條款，無論如何，不許如此的運用致影響及一國對內政策。最惠國條款，專為對於外國及外國人民

通商的利益而設，俾外國或外國人民相互間在競爭上立於平等的地位。至於一國對於本國的人民經濟上商業上所給予之優待或特權，則不得依最惠國條款之作用。而許外國人民均霑。但是在中國對外條約中，有的明白規定，使外國人待遇與中國人平等，於是外國援引此等條款，要求均霑中國自己人民同樣的利益，因而實際阻止中國對於本國商工業之獎勵及保護。這亦是最惠國條款擴張的變形；這是最惠國條款進到「內國條款」的規定。例如一八九六年中日議定書第三條規定，日本允中國對於日本在中國口岸製造的物品，酌量課稅，但其稅不得異於中國人民所納，亦不得加多額。一九〇二年中英商約附續議內港行輪章程

規定，「如有淺水河道……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，但該河華輪亦應一律禁止」。又一八九〇年中國政府爲補助招商局航業，擬減少該局輪船華人所運入口貨稅，而英國公使抗議，理由說是違反一八八〇年中美條約第三條說，美國船隻所載別國或美國貨物，其納進出口稅與其所納之鈔，應照中國船隻及貨物辦理，並不額外加徵，亦不另徵他項稅鈔。因此中國政府不能不將補助招商局之事作罷。如是則依此等條款的作用，外國實際束縛中國產業政策的自由，使我們無法獎勵本國產業，以與外國競爭。

最惠國條款的將來 在中國對外條約中，最惠國條款

之性質及作用，如此其特別，弊害亦特別的大。依此項條款的作用，中國對於一國喪失權利利益，同時即對於其他一切有約國喪失權利利益，而此等權利利益的性質和範圍均是無限制的。廢除不平等條約，當然即要打破這種不利的條款，這種侵損中國權利之惡制度。我們以爲在將來對外新訂的條約中，像以前中國條約中一般存在的片務的最惠國條款固然應當完全消除；便是相互的最惠國條款，也似不宜再承認。

不但是中國立於國際不平等的地位，已經依條約喪失許多權利利益，現在和外國締結相互的最惠國條款外國在中國所享有之利多，而中國在對方所得之利有限；因而相

互只有其名，實際仍不平等。並且中國是經濟落後的國家，而以現代經濟關係的複雜，最惠國條款作用，常能束縛國內必要的產業政策的自由，而發生不利的影響。所以新訂的條約像以前中俄及中德諸約之不設最惠國條款，是比較妥當的政策；而像最近中美關稅條約及中德條約之承認最惠國條款，則當否大有問題，應當慎重決定。

第十講 不平等條約廢除的步驟

總觀以上所述，我們可以知道不平等條約的內容，非常複雜。並且不平等條約這個工具，尙不能包括外人在華所享的一切特權；因爲有的時候，外人在華享有特權，並沒有條約的根據，而只有事實的存在。故廢除不平等條約，如果作狹義的說法，尙不能解決一切問題。這是就形式上說如此。說到條約的內容，也不是簡單的事。有的條約是經中外雙方政府同意簽字的；有的條約是外國政府強迫中國簽字的。而締結條約的當事者，不一定都是國家；有的乃是中國政府和外國私人或外國公司締結的。如袁世凱

時代的善後借款，是和四國銀行團訂立合同，而四國銀行團並非四國政府的結合體，而爲四國資本家的結合體，是私人團體。又如中國政府和東清鐵路公司訂立造路合同，東清鐵路公司名義上亦是商事會社，而不是俄國政府的機關。但是不問締結協定的當事者如何，結果中國均受協定中規定的拘束。尙有並無正式條約，而只有換文的；甚至連換文也沒有，中國亦須負義務。此外離奇怪誕的半正式條約，如段祺瑞時代所訂的參戰協定，及各種借款合同，當初並未經正式外交手續成立，而在中國亦發生效力。至於二十一條，未經法定手續由中國國會的通過，而只由中國行政首領袁世凱承諾，日本亦硬要把它當做正式有效的

條約，強中國履行義務。甚至有的約章，只有地方長官的承認，在中國也發生效力。

由此可知中國不平等條約的內容，非常複雜；我們要求民族的解放，取消外人在華的一切特權，非加以精細的分析不爲功。

他如條約之外，更有附帶權利。如領事裁判權的適用範圍，只在涉及外人的案件，而行之日久，流弊日深，乃有觀審會審等制，至於純粹中國人的案件，亦受外人的干涉。更因領事裁判權的存在，而有警察權，外人庇護權。條約只許外人能在通商口岸居住貿易，和教士至內地傳教，然而同時亦有內地雜居及外人在內地營商等事。中國喪

權失利的事件，不勝枚舉。大都是不平等條約範圍的直接間接的擴張。

尚有一點，我們要加以分析的，即：不平等條約的結果，有的已經成爲制度，有的不過是一種事實。如領事裁判權在中國已是根深蒂固，成爲堅強的制度，廢除比較困難。不但解決的手續麻煩，並且要有個適當的過渡辦法，故不獨爲破壞問題，且爲建設問題。至於沒有成爲制度的事實，比較的容易處置，例如外國軍隊的駐屯。

依上所說，我們確切的知道不平等條約非常複雜，當然更覺悟到外人在中國享有種種特權，不但在形式上妨害中國的主權，且實際上妨害中國國民經濟的自由發展。孫

先生說不平等條約是中國國民的賣身契，因此不平等條約的廢止，成爲中國民族解放的要件。主張根本廢除中國不平等條約的，當然是孫先生領導的國民黨。過去雖然亦有關於中國不平等條約問題之提案，最顯的著如一九一九年中國代表在巴黎會議席上提出之所謂希望條件，一九二一年華府會議席上，中國代表的提案，但是他們的精神是妥協的；他們的解決是部分的，枝節的，不澈底的。所以關稅會議法權調查，悉無結果。反之，國民黨提倡廢約的精神是革命的；今日中國所要求的，是整部的，澈底的解決。

但是廢除不平等條約，亦應有適當的步驟。中國要達到廢止不平等條約的目的，有以下三種辦法。

一 片·面·宣·告·廢·除·：條約的締結，往往因爲有特殊情勢的關係，若此種特殊情勢變遷，則其條約失去了存在的根據，可由關係國片面的自動的終止此條約的效力。這是國際法所承認的事。中國不平等條約的締結，在八十餘年以前、最初，只在應當時特殊的情形。中國現在的國情，迥非昔比。所以我們儘可以在一定的時期，逕直片面的自動的宣告一切不平等條約的效力的終止。不過這種非常手段，影響於各經濟政治頗大，若果真正實行，也許遭列國的反對或且釀成意外的糾紛。所以現在國民政府對於這個問題，採取很慎重的態度。

二 共·同·談·判·法·：這又可以分爲兩種：一是和關係各

國共同談判，一是提出國際大會解決。

和關係國共同談判，商定在一定期間內有條件或無條件的廢除一切不平等條約，此法在表面上看來，似乎簡單易行，但其實在外交上，却有很多的困難與不便。何以故呢？第一，因為國家間經濟政治上，利害關係各不同，提出條件和辦法，很難同時滿足一切國的要求，得各國的同意。第二，關係國家既多，便彼此互相推諉，不肯切實的負責解決。所以我們想和各關係國共同談判，無條件的取消一切不平等條約，固然是萬難做到的事；便是提出條件，也很難滿足關係各國各別的慾望。一九二五年北京政府下所開的關稅會議之無結果，已經是我們前車之鑒。

國際大會的解決，在理論上，在現時國際關係上似很可行；國際聯盟規約第十九條，有如此的規定：「國際聯盟大會，對於已經不適用的條約，及危害國際和平之國際情狀，可以隨時勸告盟員加以修改。」所以把不平等條約提出國際大會這種手段，已有充分的根據。還有一層，中國代表在巴黎和會上提出希望條件的時候，列國會勸告中國，說可留在將來國際聯盟解決。那雖然只是當時他們敷衍中國的說法，但我們也未嘗不可以此爲根據，訴諸國際大會解決的手段。

不過我們應當明白的，今日這個國際聯盟實在沒有多大的權能，縱然大會上可以通過中國所提出廢除不平等條

約的議案，實際上也沒有執行的能力，終恐得不到真正的效果。所以我們雖然覺得國際大會解決法似甚可行，然而不能把當常作可靠的方法。

三 單·獨·談·判·法：這個方法，是向每一關係國單獨的開談判。我們可視各關係國的國情，政治外交的關係，用不同的辦法分別與他們談判。如果對於某一有特殊關係的國家談判成功，則別的国家，便很容易着手了。日本曾經採用這種辦法，得到全部的成功。我們雖然極端的主張不妥協，而採革命的手段，以求達到廢除不平等條約的目的，但是亦當把這個手段，依着適當有效的步驟進行，庶幾阻力小而易於成功。在必要的場合，我們最後尚有片面宣

告廢約之手段可使用 •

中山
出世後
中國六十年大事記

增訂再版 一二元三角

牟粟編著 晚近六十年間的史實，實是我國歷史上最觸目最苦痛最危險而又最有意義的一段；所以本書出世，海內風行。只因初版付印倉卒，不無遺漏，用特於再版時，廣事搜求，盡量補充。計比初版增加五十餘頁，全書達五十萬餘言；這實是我國目前惟一完美的現代史。

上海太平洋書店印行

上海太平洋洋書店印行

中國最近百年史

顏昌欒 著 定價六角

欲知自鴉片戰爭至國民革命成功，這百年間，我國受了幾許國家破滅種族淪亡的恐怖的靈靈與若干苦辣辛酸的外來的侵陵的，請讀本書。因爲本書對於生於憂患的我國最近百年來的史實，記載得非常詳備。

世界弱小民族問題

在歐列強的政治經濟與章文物的現代出版界，要找一部紀錄弱小民族的著作，真好比海底撈針。然而在革命途中，我們決不能忘記那『聯合各弱民族』的一句話。所以本書雖僅僅敘述十五個民族的被侵害的略史民族痛苦的癡話及獨立運動的情形與其出路，而實在是一部不可多得不可不讀的好書。

李作華編

上海太平洋書店印行
全一冊定價五角

經濟學史

小川市太郎著

李 祥 輝譯

全一冊 定價大洋九角

本書分經濟學史爲古代，中世，近代，最近代四時期。對於前三時期的經濟學說，只以簡單的方式略述其起原演進及其

當時實際生活的相互影響等；至最近代農學派以後，則分別思想系統的派別，詳詳細細的說了個明白。這確是目前研究經濟學的人不可不讀而又不易看到的名著。

上海太平洋書店印行

最近十年來的歐洲

B. J. BUELL
著

本書著者為美國現代名家，對於最近十年來的歐洲的現狀，他在這書裏記載得非常詳盡。這確是我們一部不可不讀的好書。全書都四十萬言，平裝一巨冊，定價大洋二元。

上海太平洋書店印行

不平等條約十講

三三出版
六九再版

【全一册定價大洋五角 郵費七分】

周鯨生講演

上海白克路北河路八號

太平洋書店出版發行

上海牯嶺路餘慶里一弄

太平洋印刷公司代印

版權不
所許
有翻
印

總發行所 上海太平洋書店

批發部 上海白克路北河路八號

門售部 上海四馬路中市二二四一五

分售處

各埠
武昌 天津 長沙 南京
中華書局 太平洋書店 太平洋書店 太平洋書店
各埠 太平洋書店 各埠

08447

578

7222

