

百 科 小 叢 書

租 界 問 題

樓 桐 孫 著

王 雲 五 主 編

商 務 印 書 館 發 行

書叢小科百

題 問 界 租

著 孫 桐 樓

編 主 五 雲 王

行 發 館 書 印 務 商

中華民國二十一年十月初版
中華民國二十二年六月再版

(一〇〇一)

百叢書 租界問題 一冊

每冊定價大洋貳角

外埠酌加運費匯費

版權所
翻印必究

著者

樓桐孫

編輯主幹

王雲五

發行人

王雲五

印刷者

上海河南路商務印書館

發行所

上海及各埠商務印書館

序

兩年前，上海商務印書館約予撰「租界問題」一書，以兩萬字爲度。公私繁冗，久未着手，而關係材料，散佚難稽，亦一重要之原因也。嗣經多方搜集，雖所得數量，已數倍於本書；但仍多詳略不齊，未盡可據。即本書所採，例如關於租界內之租地情形及訴訟事件等，亦祇就大體而言，難期詳確。姑勉屬稿，以踐宿諾而已。他俟續有所獲，再加董理，欲知各國在華租界較爲詳明而有系統之紀述，請閱者期諸異日如何。

民國二十年除夕，樓桐孫於南京

例言

一 本書取材因限於篇幅，務求簡明。且各國在華租界之設立及界內外人一切權利之擴張，其詳實情形，亦非易考，幸閱者諒之。

一 通常皆將租界分爲公共租界，專管租界及自管租界三種，本書從之。惟自管租界自與一般租界之性質迥殊，概不列入。

一 各章之中，有將公共租界，專管租界，分節敘述者，亦有將公共租界并述於某一國標目之內者，此爲行文簡便起見，特此聲明。

一 本書末章第二節所論，全出著者個人私見，原不足以言『方式』，『罣誤』之處，尙祈閱者教正。

租界問題目錄

序

例言

| | | |
|-----|------------------|----|
| 第一章 | 租界之原始意義及其已失存在之理由 | 一 |
| 第二章 | 租界之源起 | 五 |
| 第三章 | 租界之類別 | 九 |
| 第四章 | 租界之設立根據 | 一六 |
| 第五章 | 租界之土地權 | 二二 |
| 一 | 各國租界關於外人土地權之概況 | 二二 |
| 二 | 各國關於外人土地權之立法例 | 二八 |
| 第六章 | 租界之行政權 | 三二 |

| | |
|----------------------------|----|
| 一 公共租界····· | 三二 |
| 二 專管租界····· | 三八 |
| 第七章 租界之司法權····· | 四二 |
| 一 公共租界····· | 四四 |
| 二 專管租界····· | 四七 |
| 第八章 收回租界運動之經過及此後應取之方式····· | 五一 |
| 一 收回租界運動之經過····· | 五三 |
| 二 此後收回租界應取之方式····· | 五六 |

租界問題

第一章 租界之原始意義及其已失存在之理由

『租界』之在中國，實爲一至不祥之物；文士稱爲『洋場』，學者直有觀之爲『殖民地』者。中國之租界，卽各國之殖民地，見劉彥著被侵害之中國第一四四頁及以後。此殆皆就帝國主義者歷來在華非法侵略之『既成事實』的租界而言，而非租界之原始意義與其真正之性質也。

然則租界之原始意義與其真正之性質維何？此吾人於研究租界之始所宜略加明確解答者。吾國向以『中華』自居，堅守『閉關』之念。『夷酋』『遠人』之語，習見於明清兩朝奏摺公牘之中。不獨極端排抵外人，使毋深入於吾國領土之內；卽自國人民之出洋謀生者，亦向在嚴禁之列。史實具在，無可諱言。乃自十五世紀之末，哥倫布發見新地（一四九三年），歐美交通；葡萄牙，荷

蘭、英、吉、利等國經營印度，逐漸推進以及遠東。於是世界互市，益形頻繁，國際形勢，頓開新局。迨及十六世紀之初（明武宗正德年間），葡萄牙人通暹邏，達澳門，常居批販，交易漸興，外人之來華貿易及傳教者，遂有如蠅附羶，日多一日之勢。厥後，各國船艦，出沒無常，夷務糾紛，動關國政。而沿海人民，又嘗有逞忿排教之舉，每啓外使干涉之端，邊海風雲，益岌岌不可終日。誠因文物典章，語言宗教，乃至日常生活之一切習慣，中外人民，皆絕無相同之點，果使雜處而居，既勢所不能，苟欲拒之於千里之外，又力有不逮。今日萬惡之租界，遂不能不順應當時情勢與事實上之需要而產生。由中國政府允許指定一個特定之地點，作為外人居住貿易之區。就當時情形言之，一方為求吾國管理上之便利，他方為謀外人生活上之安全，「於綏夷懷柔之中，存杜漸防微之意。」（道光間著英等奏摺）處境彌艱，而用心亦良苦矣。無如自禁烟事起，英軍肆擾，白門撫議，五口首開（一八四二），法美繼之，各國踵起，旋以甲午（一八九四）之役，日焰頓張，終至海禁洞開，屏藩盡撤。「船艦則行我江河，租界則踞我口岸；教士流氓，紛至沓來；領事臬司，擅勢自恣；或奪我商民之利，或撓我官吏之權，或違我教化之經，或窺我寶藏之富。事端百出，防範難周。」（光緒二十年薛福成奏摺）綜觀中國八九十年

來之外交痛史，殆在在與租界有表裏循環之關係，夫豈當日主其事者所能夢想及之哉！

由上言之，可知租界者，中國政府租與外國商民居住貿易之地界也。凡依條約，或依中國法令，於國境內劃定某一地段，爲外人居留之區域，允許外人在此地段內，有租地建屋及居住之權，則此地段即謂之租界，故亦曰居留地。是故原所以設立租界之意，實在限制外人在國境內之居住權。換言之，即凡外人之欲來華通商居住者，皆不得超越於此等地段以外也。於此有須注意者，租界乃爲中國閉關時代之特殊產物。迄今中國民智進步，情勢變遷，事實上早已全國開放，外人貿易自由無礙，則原來之租界實已失去存在之理由。而外人之所以尙未遽肯放棄者，當非原來之租界而實歷來依附租界非法侵略之各種權利耳。若就原來之租界言之，所有界內之土地，完全爲中國領土，更屬毫無疑義。關於此點，即在帝國主義者亦無不一致承認。當一八六三年時，英外相訓令駐華英公使有言：

「英國租界內之地，自係中國領土，毫無疑義；中國人民不能因居住租界內之故，遂得免其履行天然之義務。」

又同年北京外交團關於租界之宣言，亦謂：

「凡非外人實地僱用之中國人，應完全受中國官憲之管轄，一如其在內地。」

此皆可爲充分之證明。所謂「不能免其履行天然之義務」與「應完全受中國官憲之管轄，一如其在內地」者，換言之：即中國政府決不因該地段之租與外國商民而喪失其最高之統治權；且在初期設立之租界，即行政權中之警察權，亦并無明文准許外人行使也。

於此有尙須附帶述明者：依前述意義所劃定之地段，今吾人通稱之曰「租界」，實則尙有 Concession 與 Settlement 之分。後者之土地權，保留於地主，外人另須向地主個人租地。而前者則由外國政府向中國政府租得該地之全部，再由外國領事轉租於外僑也。

第二章 租界之源起

依上節所述租界之原始意義而言，租界制度之嚆矢，實遠在數百年之前。當唐宋之時，揚州廣州等地，即已有『蕃坊』之設，尤以宋代爲盛。北宋朱彥所著『萍洲奇談』有『海外諸國人聚居之所，中置蕃長一人，管理蕃坊公事以及招邀蕃商入貢之事。』其蕃長非外人自置而由我國任命，證以宋史（卷四百九十）外國傳之大食國（即今阿拉伯）條，載船主蒲希密所上表內有云：『臣在本國，曾得廣州蕃長寄書招諭，令入京貢奉，盛稱皇帝盛德，布寬大之澤，詔下廣南，寵綏蕃商，阜通遠物……』可見一斑。此種『蕃坊』殆無異近時之租界。惟以其權操在我，與現有我國之『自管租界』如長沙、岳州、濟南等地之通商場，實異名而同實。

明武宗正德年間，葡人循海來華，我國政府乃關澳門爲通商地以居之。嗣因葡人在澳門西南之上川島肆意橫行，設立礮壘，擅施刑罰，一如現在各國在租界內之所爲，於是明時官吏，曾以武力逐去之。

無何，葡人復來澳門，並於嘉靖十四年（一五三五年）納賄於澳門官吏，以每年二萬兩之租金租得地面一方，作為商業根據地。是為外人在我國租地之始。但此係地方官吏之違法行為，未經條約之規定也。（後於咸豐年間，因太平天國之亂，葡人乘機停納租金；更後至光緒十三年，清政府遂將澳門正式割讓於葡人。）

清初，俄人在西北沿邊肆意侵擾，頗與沿海一帶情況相同。至雍正五年（一七二七年）訂立中俄恰克圖界約十一款，其第四款規定：『按照所議，准其兩國通商。既已通商，其人數仍照原定，不得過二百人……』此已顯為立約通商之始。而同約同款規定：『除兩國通商外，有因在兩國交界處所零星貿易者……准其貿易周圍牆垣柵子，酌量建造，亦毋庸取稅。』此等處所，現在何地，當時情形如何，固已難得詳確之證明；但以意度之，實與今之租界頗相類似。

迨自鴉片戰敗，帝國主義者乘機壓迫，於道光二十二年七月二十四日（一八四二年八月二十九日）訂立中英江寧條約（亦稱南京條約）。『准英國人民帶同所屬家眷，寄居沿海之廣州、福州、廈門、寧波、上海五處港口貿易，通商無礙……』（第二款）美法等國繼起效尤，皆求與英吉

利一體准予通商。此雖不過約定開埠，准外人前往約開各口居住貿易；然後來各國紛紛設立租界，實以此約爲其最初之根源。旋於道光二十三年八月十五日（一八四三年十月初八日）虎門條約第七款，又規定於前約所開五地，准英人前往居住，「不相欺侮，不加拘制。但中華地方官必須與英國管事官各就地方民情，議定於何地方，用何房屋或基地，係准英人租賃……惟房屋之增減，視乎商人之多寡，而商人之多寡，視乎貿易之衰旺，難以預定額數。」翌年（一八四四年）中美望廈條約第十七條及中法黃埔條約第二款及第二十二款，皆有相類似之規定。其意亦祇謂外人在五口地方，何處可以租屋居住，何處可以租地建屋，須經地方官與外國領事（即管事官）斟酌當地情形，妥爲議定，以防地方人民之誤會，與外商發生衝突；並非謂中國應劃定某一完整地段，專供某國人民居住或建造之用也。況中英虎門條約，業由咸豐八年（一八五八年）中英天津條約第一款聲明作廢。然外人之要求設立租界，仍皆以此項條約爲法律上之理由。實係片面牽強之詞，爲吾人所不能承認。由此觀之，租界之起源雖甚久遠，但皆權操自我，論其性質，略等於有清末年由我國自動開放之通商場而已。至若後來各國在華設立之租界，實皆無條約之根據也。乃當時清廷因

「俯順夷情，」噤不敢爭。而以後各國關於索取租界之各項章程合同，其條款詞義，利於彼者，則愈演愈寬；害於我者，則愈縛愈緊。馴致由五口而遍沿海，由沿海以至沿江，復由沿江而深入內省腹地，通商口岸，愈關愈多，各式租界，愈設愈衆，卒成今日次殖民地之局，雖經國民革命多年之努力，尙未能使國家臻於自由獨立之境。不亦吾黨之大辱哉！

第三章 租界之類別

租界內之土地，仍爲吾國之領土；故吾國對於租界，仍有最高之統治權（參觀第一章。）是則欲就現有之租界而論其類別，亦不過以各租界之管理權現屬於何人爲唯一之標準耳。

依一般之情形言之，可將租界分爲他管租界與自管租界兩種。而他管租界又有公共租界與專管租界之分。茲僅就他管租界分述於後，至所謂自管租界，有時亦稱爲自關租界，商埠，通商埠或通商場，如岳州，長沙，蕪湖，濟南，周村，濰縣，南寧等處皆是。其管理權及一切行政權，既完全爲我國所自有，嚴格言之，實尙不失爲單純外僑居留地之性質而非真正之租界也。

各國在華之租界，若就其設立之年代言之，又可分爲兩時期。自道光二十三年（一八四三年）至光緒二十年（一八九四年）爲第一時期。在此時期（計五十二年）中所設立者，以英法兩國之租界爲多。（惟漢口法租界，係創設於光緒二十二年。）而上海公共租界（一八五四——一八六三）及所謂烟台公共租界，均成立於此時期之內。甲午中日之戰，中國大敗。故自光緒二十一年

(一八九五年)至乙巳光緒三十一年(一九〇五年)第二時期間所設立之租界,則以日本爲最多,而德、義、奧、俄等國次之。蓋日本乘戰勝之餘威,肆意要索,而其關於租界內各種權利之侵略,亦獨甚。

茲將公共租界及專管租界,依照設立年次,分別列表於後(已收回之租界,亦一併列入,以供參考。)

表一 公共租界

| 租界名稱 | 設立時期 | 已否收回 |
|-----------|-----------|------|
| 上海公共租界 | 一八四三—一八四五 | 未收回 |
| 烟台公共租界(?) | 一八六六 | 未收回 |
| 鼓浪嶼公共租界 | 一九〇二 | 未收回 |

一、上海英租界成立於一八四五年。一八五四年,英法美共商合併,後因法人退出,

附

至一八六三年英美正式合併，成爲今之公共租界。

注

二、通常皆稱烟台爲公共租界，故本表姑行列入。實則自咸豐十一年法人首向中國要求設立租界起，雖經各國迭次要求，我國均從未承認訂立任何約章；故外人在烟台所設立之市政機關，全係非法之侵略。

表二 專管租界

| 租界名稱 | 設立時期 | 已否收回 |
|-------|------|------|
| 上海法租界 | 一八四九 | 未收回 |
| 天津英租界 | 一八六〇 | 未收回 |
| 天津法租界 | 一八六〇 | 未收回 |
| 漢口英租界 | 一八六一 | 已收回 |
| 九江英租界 | 一八六一 | 已收回 |

| | | | | |
|----------|------|---|---|---|
| 鎮江英租界 | 一八六一 | 已 | 收 | 回 |
| 廈門英租界 | 一八六一 | 已 | 收 | 回 |
| 牛莊英租界(?) | 一八六一 | 未 | 收 | 回 |
| 廣州沙面英租界 | 一八六一 | 未 | 收 | 回 |
| 廣州沙面法租界 | 一八六一 | 未 | 收 | 回 |
| 天津德租界 | 一八九五 | 已 | 收 | 回 |
| 漢口德租界 | 一八九五 | 已 | 收 | 回 |
| 杭州日租界 | 一八九六 | 未 | 收 | 回 |
| 蘇州日租界 | 一八九七 | 未 | 收 | 回 |
| 漢口法租界 | 一八九六 | 未 | 收 | 回 |
| 漢口俄租界 | 一八九六 | 已 | 收 | 回 |

| | | | | |
|----------|------|---|---|---|
| 漢口日租界 | 一八九八 | 未 | 收 | 回 |
| 沙市日租界 | 一八九八 | 未 | 收 | 回 |
| 天津日租界 | 一八九八 | 未 | 收 | 回 |
| 福州日租界 | 一八九八 | 未 | 收 | 回 |
| 廈門日租界 | 一八九八 | 未 | 收 | 回 |
| 重慶日租界 | 一九〇一 | 未 | 收 | 回 |
| 天津比租界 | 一九〇一 | 已 | 收 | 回 |
| 天津俄租界 | 一九〇一 | 已 | 收 | 回 |
| 天津義租界 | 一九〇二 | 未 | 收 | 回 |
| 天津奧租界 | 一九〇三 | 已 | 收 | 回 |
| 奉天日租界(?) | 一九〇五 | 未 | 收 | 回 |

| | | |
|----------|--|--|
| 安東日租界(?) | 一九〇五 未 收 回 | |
| 營口日租界(?) | 一九〇五 未 收 回 | |
| 附 注 | <p>一、牛莊英租界，有稱爲營口英租界者；而營口日租界，亦有稱爲牛莊日租界者。此因牛莊固爲中英約開之埠，但後因地理上之沿革，華洋貿易之中心，漸移於今之營口。故英租界所在地，雖爲營口，而官文書均仍稱牛莊也。至光緒三十一年（一九〇五）中日會議東三省事宜條約，已載明營口，故稱營口日租界。</p> <p>二、營口奉天安東三地日租界，亦從未經我國正式承認，故附一問號，以表示此亦中日間各種懸案中的一問題也。</p> <p>以上兩點，均詳見拙著各國在華租界之過去與現在。</p> | |

綜觀右列二表，共有他管租界三十二處。除天津德、奧、俄三國租界，漢口德、俄二國租界，漢口、九江、鎮江、廈門四地英租界及天津比租界等十處，自民國六年以來，已陸續收回外，（詳見第三章）

尙有公共租界三處；專管租界十九處；共計未收回之租界二十二處。此二十二處租界中，其地處荒僻，並無外人之市政建設及商業勢力者頗爲不少，如蘇州、杭州、廈門、沙市、重慶等地之日本租界是。其經外人經營，有重要之外國工商業者，如上海、天津、漢口等地，究亦不過八九處而已。

此外尙有既無租界，亦非商埠，祇因地理及氣候上之關係，常有外僑避暑寄息於其間，因向來官廳放任，不加干涉，致外人擅設機關，行使警察權者，有北戴河、廬山、鷄公山等地。惟廬山向有外人之所謂牯嶺公事房，亦已於民國十六年七月間，繼漢潯英租界而正式收回矣。

第四章 租界之設立根據

前已言之，各國在中國各地所設立之租界，大都無正式條約之根據（見第六頁）；有之，惟各種片段之章程、條款或議定書（如光緒二十二年即一八九六年中日間『關於日本租界議定書』又稱『中日公立文憑』）而已。他方租界之土地，仍爲中國之領土；中國對於各地租界，至少就理論上言，仍握有最高之統治權。故吾人雖知租界惡制之由來，固在不平等條約相繼訂立之後，惟吾人誠欲收回租界，實與條約本身無關。換言之：吾人固應稟承中山先生之遺訓，努力從事於一切不平等條約之取消；但在未能達到取消不平等條約之前，對於收回各地租界之運動，亦不致受任何條約上之拘束也。

茲就各國現有租界之設立，略加分析，以明其根據之薄弱，乃至毫無根據之可言焉。

一英國 設立最早之租界，同時又爲一切租界中之最重要者，上海公共租界是也。上海爲道光二十二年（一八四二）中英南京條約所開五口之一。其範圍祇限於『通商無礙』而已。翌年，

中英虎門條約，又以明文允准英人攜眷居住；但「於何地方，用何房屋或基地，係准英人租賃」居住，仍須由中國地方官與英國領事各就地方民情，酌為議定。至咸豐八年（一八五八）中英天津條約，雖准英商「聽便居住，賃房，買屋，租地，起造……」已顯然較前約為進一步之要求；但英人亦祇有居住上海自由貿易之權耳。當道光二十四年（一八四四）中美望廈條約訂立後，美人亦在五口取得同樣權利。至所謂居留地（即租界）之範圍及其管理權，則均絕無一字規定。顧英人即於道光二十三年（一八四三年）在上海自行劃定居住區域；美人亦於翌年與上海道台交涉創設租界。至道光二十五年（一八四五年），中國地方官即對該區域頒佈一種地皮章程，亦不過規定租地之方法及手續等事項而已，而絕無將該區域劃成市區，授外人以該區域內行政權之條文也。一八五四年，英法美三國領事議定一種所謂「上海英法美租界租地章程」，定明須經我國允准，方可改辦，著名之「上海工部局」即依據此章程所產生，而我國固從未予以允准也。後，法國退出，自設專管租界；英美兩國遂於一八六三年正式合併，即外人所謂「上海洋涇浜北首西國」

(The foreign community of Shanghai north of the Yang-King-Pang) 而今之上海

公共租界也。後該項章程復經一八六九年及一八九八年二次修改，將各項權利恣意擴充，以迄於今，施行勿替。但中國政府又皆始終未曾參加及承認。故就法律言之，上海公共租界之現有組織法，完全出於外人單方所擅立而絕對不足以拘束我國之行動，實屬毫無疑義。

今英國在華租界，除上述之上海公共租界，名義上係與美國共有外，尚有天津、牛莊及廣州沙面三處。牛莊與沙面兩處英租界，皆乘英法聯軍入北京之後，於咸豐十一年（一八六一年）與中國地方官訂有租約。至天津英租界之設立，併任何章程合同而無之，可謂毫無根據。即據英人自言，亦祇有天津縣政府於每年收受英國地租時所給與之收條而已（見英外部一九二五年條約彙刊第三四號第二六頁）。

二法國 道光二十四年（一八四四年）中法黃埔條約，亦祇准法人攜眷至廣州廈門福州寧波上海五口居住貿易，與中英中美各約略同。乃法人突於道光二十八年（一八四八年）向上海地方官要求於上海洋涇浜以南之地，設立法國租界，並以武力擅行佔據。翌年（一八四九）春間，乃由上海道出示曉諭人民，劃定『上海縣城北門外一帶地段』(un emplacement en dehors

de la porte nord de la ville (Changhai) 爲法人租屋居住之用，而絕無『租界』(Concession) 字樣。可知 Concession 一語，乃法人所擅用，而今之所謂上海法租界實無條約或章程合同之根據也。當時法人蠻橫之狀，並曾引起駐滬美國領事之不平，謂法國此種要求，足以破壞中國國家之獨立（見 Histoire de la concession Française de Changhai 第三八頁）惜其時清吏昏庸未敢力爭耳。

此外法國在華租界，尚有津粵（沙面）漢三處。除沙面法租界之設立，係於英法聯軍之役，隨英人之後而分潤，曾有租約爲據外，如天津法租界，亦係迭次以武力強佔。雖曾有咸豐十一年（一八六一年）天津紫竹林法國租地條款（十二款）之訂立，但絕不足作爲租界之根據。卽就民國四年法人之強索老西開地方作爲推廣租界之地，幾釀成中法間之鉅變，已可概見一斑。至光緒二十二年所設立之漢口法租界，更無任何根據；且在吾國方面，直無該租界檔案之可言焉。

三義國（卽意大利）在中國之有租界，祇天津一處。該租界係於光緒二十八年訂有『天津義國租界章程合同』十四款，『將天津河北左岸土地一段，永讓與義國作爲租界』（第

一款。其根據似較爲鮮明。惟據當時北洋大臣袁世凱奏稱，亦係因「庚子之亂，各國軍隊在津佔領地基」而起。但天津義租界，商業不振，人口甚稀，比較尙非重要也。

四日本 各國現有在華之租界，以日本爲最多。而日本租界，又皆設立於甲午中日戰爭以後。

自光緒二十一年（一八九五年）至光緒三十一年（一九〇五年）十年之間，日本在中國取得租界凡十有餘處。除奉天安東營口三處日本租界，純係強佔外，餘皆立有章程。（如杭州蘇州漢口沙市等日本租界章程。）條款（如天津福州廈門等日本租界條款。）或約書（如重慶日本商民專界約書。）而其總根據卽爲光緒二十二年（一八九六年）關於中日通商口岸日本租界專條之『公立文憑』（一稱『議定書』卽 Protocol in regard to Japanese Settlements at the open ports of China）也。此項公立文憑，共計四款，係由總理各國事務敬信、榮祿、張蔭桓三人與日本駐華全權公使林董所訂立。其第一款卽以概包的方式，規定『添設通商口岸，專爲日本商民安定租界，管理道路以及稽查地面之權，專屬該國領事。』並於第三款定明「……一經日本政府咨請，卽在上海、天津、廈門、漢口等處，設日本專管租界。」外人在租界內行使警察權（卽稽查地面

之權)之有明文規定,蓋自此始。以後所立各地日本租界章程又多有最惠國條款之規定,凡將來他國施設事宜,如別有優處,日本商民亦當一體均霑。日本帝國主義之侵略中國,洵可謂「後來居上」無微不至者矣。

第五章 租界之土地權

租界原不過爲允准各國商民居留之地；各國人民之欲在界內貿易居住者，均須向我國政府或人民出資租賃。換言之：一般外人在華所能取得之土地權，祇以通商口岸之土地租借權爲限。按之約章，毫無疑義。惟季清政府，因迭遭戰敗，畏外性成，於割地賠款，忍辱苟安之餘，本無租界之前，尙常聽令各國之強佔，既有租界之後，則界內以至界外之土地權，自難望其有明確之認識，與堅久之保持。此殆事勢所必然者耳。

外人在華果應准其取得土地權與否？此爲一重大而複雜之問題。茲先將各國租界關於外人租地之概況，略加論述，再證以近代各國關於外人土地權一般之立法例，以供參考。

一 各國租界關於外人租地之概況

一英國 當道光二十五年（一八四五年）英人要求在上海設立租界，上海地方官卽於是年西曆十一月二十九日，與英國領事會訂章程凡二十三款。（次年，因英領干涉美人懸掛美旗事

件，增加一款爲二十四款，其重要目的，在劃定英人租地界址，並規定街道、房屋、租捐各事宜及英人向中國業主租用地基之辦法等。依該章程第十四款之規定，凡西人在界內租地，須先呈明英國領事核定可否，以防誤會。此雖未始非依據道光二十三年中英虎門條約第七款：「……中華地方官必須與英國管事官……議定」之規定而來（見第十一頁），但實已暗授英領以管理土地之權。此即最初上海租界之地皮章程（Land Regulations）也。

旋因英法美三國租界商議合併，於一八五四年七月五日，逕由三國領事自行改訂新章，其表面之理由，則因美人租地不願經英領核准而起。此爲一八五四年『上海英法美租界租地章程』計凡十四款。除改定租界界限（第一款），並定明立契（第四款），公地（第五款），轉租（第八款），各種辦法，及關於公共安全之限制（第九第十二等款）外，其第二款將向之租地情形，由英領核定者，分別改由各領核定；其第三款關於定租之規定，呈由『領事官轉移道台查核……鈐印送還歸價收用……』即今之所謂『道契』而契內載有只准外人通融得益，不准華民輾轉貨賣等字樣，是得永租之權也。惟第七款規定每畝每年應預納租費一千五百文於業戶『以備完糧』

可知租界尙顯然爲我國之領土。

後，法國退出，英美兩租界於一八六三年正式合併，將一八五四年章程加以修改，於一八六九年經各國駐華公使核准，此爲一八六九年地皮章程即所謂上海洋涇浜北首租界章程（三十款）及上海洋涇浜北首西國租界田地章程（四十二款）（Land Regulations and By-Laws for the Foreign Settlement of Shanghai north of Yang-King Pang）是也。

此項章程，後復經各國修改，至一八九八年由北京公使團核准，此爲一八九八年地皮章程。

綜觀右述四次連續修改之章程，除第一次一八四五年之地皮章程，係由中英雙方會訂外，其餘三次，中國方面事先均未參加，事後亦均未正式承認，其經北京公使團作爲『既成事實』而通知中國政府者，亦僅爲一八六九年之章程而已。至一八九八年之章程，並此片面之手續而亦無之。是以就法律言，吾人直可認爲不知有此章程之存在；不問其內容關於外人土地權之規定如何，吾人均可不受其拘束也。故所謂上海公租界之土地，除原係官產無價讓予外，界內中國私人所有之土地，外人不能強買。雖外人曾非法侵略，甚且不許華人取得土地，但實際上，租界土地之最大部

分，現仍爲中國人民所有也。

烟台之所謂公共租界，根本上既無根據；所有界內之土地權，更非外人所得問鼎。惟事實上之情形，與上海公共租界略同。鼓浪嶼係我國自關之「公共地界」。雖作公地，仍係中國土地。所有地丁錢糧及海灘地租，照舊由地方官徵收。此乃鼓浪嶼公共地界章程第十一款所明文規定者也。且工部局董酌定之規例，須經中國政府之批准，方爲有效（第五款）。此與上海公共租界顯然不同之點也。

天津英租界，除英人之納租收據外，並無任何證據；其土地權之完全屬我，自更不成問題。牛莊英租界，既立有永租契約，英人自有永租土地之權；但契約內容，已不可得而詳矣。

至廣州之沙面，原爲我國官灘，其全部土地所有權屬於中國政府。惟事實上，華人在各國專管租界欲取得土地，尚須假用外人或外國公司名義，是皆因帝國主義之非法壓迫，致有此反客爲主之象也。

二法國 法國在華之專管租界有四。至沙面情形，與該地英國租界相同，上海法租界關於土

地權之情形，與上海公共租界相同外，天津漢口二地之法租界，其界內土地權之關係大抵相同。凡係中國官地，無價讓與。民地以由該管國按值收買爲原則。其不收買者，仍由中國業主存業；但不得抵賣與外國人，亦不能拒絕法國他日之收買。至初時將管業之土地租與外人之中國業主，事實上已往往無從稽考；且當彼等將土地租與外人之時，外人實即視同割讓。故此等地主之土地權，現亦祇有視爲中國政府所有。此又在初期設立之租界之一般情形也。

三義國 天津義租界，於光緒二十八年立有『天津義國租界章程合同』十四款。其第一款，即有『永讓與義國作爲租界』之語，可知義國在天津租界取有永租之權。故界內一切官地，皆由中國無價讓予義國專業（第三款）。界內無主之業，亦由義國工部局充公（第六款）。但中國業主，仍可照常存業（第五款）；中國人亦可在界內置地居住（第八款）。即中國國辦電報電話公司，在界內設立木桿，義國亦絕對不得攔阻（第十三款）。此天津義租界關於界內土地權之大要情形也。

四日本

杭州、蘇州、漢口、沙市、天津、福州、廈門、重慶各地之日本租界，皆訂有章程，並續議章程

等。此等章程，除對於破壞我主權，壓迫我人民，以視他國各地租界，益臻詳密而集大成外，關於界內土地之規定，大體相同。茲將其共通要點，摘述於後。

(一)日本租界之地基，大都分爲上中下三等定價租給，價額不等，如杭州、沙市、福州、廈門、重慶等地是也。亦有將地價分作四等者，天津日本租界續立條款是也。

(二)前項地基，一經照價租給，除按畝每年完納錢糧外，概「不另繳地租」，並皆定明「永租」或「永遠承租」字樣。

(三)除天津外，各地日本租界，中國人民祇能在界內居住營業，不能租地（各國人民在內）。

(四)日本租界，大都以三十年爲限，限滿換契，違者查明註銷，如杭州、蘇州、福州、重慶等地，租界是也。

又有定明於界外空曠無礙之地，准日人自行向民租賃或租買，作爲日人墓地者，如蘇州日本租界章程第十二條及重慶日本商民專界約書第十九條是。是日人之土地權，且擴出於租界之外矣。

至若并未經中國政府劃定地段，又從未承認其為專管租界，亦無任何書面之訂立，而純出於日人之侵佔，稱為「租界」，界內官地，無償強收，華人私地，強行收買。此種租界，殆有成爲日本領土之觀。卽奉天安東營口等地之所謂日本租界是也。

二 各國關於外人土地權之立法例

關於外人享有土地權問題，各國立法例，約分放任主義與限制主義兩派，其絕對禁止外人享有土地權者，殆不多觀。一方面因土地關係國家經濟之根本條件，允許外人享有土地權與否，國家有完全自由規定之權；他方，土地權爲私法上之權利，於經濟利害不相衝突之範圍內，又不妨允許外人享有土地權。故俄意比英等國，向許外人可與本國人民同享土地所有權。觀法國民法第二條第三項「不動產雖爲外國人之所有物，應以法蘭西法律支配之」日本民法第二條「除法令及條約所禁止者外，外國人在日本，與日本人享有同一之私權」之規定，原則上外國人皆可享有土地權。又如那威一八八八年四月二十一日法律第九條至第十六條，聖維升 (St. Vincent) 一九〇二年三月二十七日法律，匈周拉斯 (Honduras) 一九〇六年二月八日憲法第十二條，皆規定

外人在各該國土地之獲得。波斯一九〇七年十月八日憲法第六條，規定外人在波產業之安全保障。尼加拉圭一九一一年十一月十日憲法第二十三條，丹麥一九一五年六月五日憲法第五十條，北羅台斯亞（Northern Rhodesia）一九一四年七月十六日議案，秘魯一九一九年十二月二十七日憲法第三十七至第五十條，亦皆規定外人可在各該國購買產業。至其他之以條約訂明者，如一九〇五年七月二十八日英尼（加拉圭）條約，同年十月三十一日羅馬尼亞與英國條約，一九〇七年二月十七日塞爾維亞與英國條約，一九〇九年三月十日英暹條約，一九一一年四月三日英日通商條約，一九一四年英葡通商航海條約，皆有片面或相互的允許外人購買不動產之規定。由此觀之，依法律或條約之規定，允許外人可享有土地權，已為近代一般公認之原則。惟自歐戰以還，鑒於敵國人民之能利用產業以危害所在國，各國立法，對於此問題，又頗有由寬大而轉於嚴格之趨勢。如瑞典（一九一六年五月三十日法律），波蘭（一九二〇年三月二十四日法律），海地（一九二〇年七月二十一日法律），奧大利（一九二四年七月四日法律）等國，皆先後頒行法律，限制甚嚴。他如墨西哥（一八五一年二月一日法律），土耳其（一八六七年七月十八日法律）

等國，則向取限制主義。羅馬尼亞則不准外人取得農村地產。至德美兩國，各邦立法，頗有不同。日本明治四十三年四月十三日法律第五十一號，名曰外人土地所有法，亦取限制主義。最近（一九二七年）曾公布一法律，許外人在日購地，但事實上似未實行。

我國新頒民法第七六五條，祇言所有人於法令限制之範圍內，得如何如何，及第七七三條土地所有權，除法令有限制外如何如何，對於外人土地權問題，立法者似未願有明確之表示。惟土地法第七條第一項，規定「中華民國領域內之土地，屬於中華民國國民全體。其經人民依法取得所有權者，爲私有土地。……」是不許外人在中國享有土地權，殆無疑義。因條文中所謂「人民」當然不包括外國人在內也。惟咸豐十年（一八六〇年）中法續約（第六款），光緒二十九年（一九〇三年）中美續議通商行船條約（第十四款），均准各該國教會在各處租賃房屋田地，建造自便。至民國十七年七月十二日始公佈「內地外國教會租用土地房屋暫行章程」七條（見外交部公報一卷二期一四三頁），其第六條規定，凡以前外國教會在內地佔用之土地房屋，應向該管官署補行呈報；倘其土地係絕賣者，以永租權論。可知外國教堂需用土地，亦尙祇准其有永租權。

也。惟事實上外人在各地之假借名義，取得土地者，實所在多有。即以首都之南京而言，日人尙有假借慈善事業團體名義永租地畝，而復轉租於華人者。（註）是外人在華之土地權問題，寧祇限於租界範圍以內而已哉。

（註）民國四年，日人須藤理助，以建築醫院爲名，在南京城內黨公巷，二郎廟，蔡家花園，延齡巷等處，永租地基多畝。民國二十年，須藤急於返國，復將地基出租於某華人。京市土地局不察，並經准於登記。此事尙未解決。（見民國二十年十二月南京特市黨部呈中央黨部文。）

第六章 租界之行政權

除第二時期（光緒二十一年至光緒三十一年）內所設立之各地專管租界，大都有讓與該管國以界內行政權之明文規定，（例如各地日本租界）或有雖無明文，而因最惠國條款之關係，取得行政權者，（例如天津義租界與租界等）外，至其餘各地租界，或自始即無允許設立之根據（例如天津英租界）或雖允許設立，而未讓與以行政權之一部或全部（例如漢口、九江、鎮江各地之英租界及沙面英法租界等）或外人雖自定有章程，管理一切行政，而始終未經我國之參加與承認（例如上海公共租界）故就大體言之，外人之以明文取得行政權，以日本爲首作者；但事實上前乎日本租界而設立之各國租界，實早已行使界內之行政權也。

茲就現有公共租界及各國專管租界，述其行政組織之概況於後。

一 公共租界

公共租界內之行政權，不屬於任何一個國家之僑民或領事，而全部分或大部分操於界內各

國僑民領事以及『北京公使團』之手。此爲各地公共租界共同之情形；但自其行政權之取得與行政組織之形式而言，則亦不無異同之點也。

(1) 上海公共租界

上海現有之公共租界，係由上海英租界之逐漸蛻變而成。當道光二十三年（一八四三年）初劃定上海外人居留地域之時，英人之租用土地，尙須按年向中國完納地稅，故實不過永租之性質。自道光二十五年（一八四五年）上海道與英領會訂一種地皮章程以後，英人遂有『道路碼頭委員會』（Committee of Roads and Jetties）之設。嗣因美法兩國相繼設立租界，於一千八百五十四年會訂『上海英法美租界租地章程』十四款，經各該國駐華公使核准，使三國僑民及三居留地範圍內一切事項，皆統治於此同一機關之下，將原來之道路碼頭委員會取消，於次年改設工部局（即董事會 Municipal council）遂駁駁乎攫取全般市政之權。中經太平天國之亂，上海外僑且竟有乘機將上海設爲自由市之主張。後因法國退出，英美兩國正式合併（一八六三年），又將前項章程加以修改，於同治八年（一八六九年）經各國公使核准，爲一八六九年地皮章程。

(即上海洋涇浜北首租界章程)計二十九款。此為上海公共租界第一次之根本組織法也。舉凡界內租地、納租、收捐及市政機關之產生、組織與職權等事項，俱有詳明之規定。後復經修改，於光緒二十四年（一八九八年）經北京各國公使認可，為一八九八年地皮章程。此即上海公共租界現行之組織法也。

上述一八五四、一八六九、一八九八三種章程之訂立，均未經我國之參加與承認。我國所參加與承認者，祇一八四五年地皮章程之一種而已。依照該章程之規定，則我國初未授予外人以任何之行政權也。故上海公共租界之行政權，明係由於外人之攫奪而非基於我國之讓與。此不獨為吾人之主張，抑亦外人所承認。吾人誠欲收回此種權利，僅可以單方的立法行為為之，而無待於條約之改訂也。

此為上海公共租界外人取得行政權之經過情形。茲再將其現有之組織，略述於後。
上海公共租界之行政組織，為一種自治制度。其運用之方式，含有左列之四層機關。

(甲)納稅外人會議（或簡稱納稅人會 Meeting of Ratepayers）依章程之規定，市政權屬

於納稅人。凡界內外人佔有地產價值若干兩而每年繳納房地捐滿十兩以上者，或賃居每年租金在五百兩以上而付捐者，皆爲納稅人，得出席納稅人會議，有選舉工部局董事之權。界內外國人之年付地捐滿五十兩或賃居每年租金在五百兩以上而付捐者，亦同。至被選舉爲工部局董事之資格，須年付地捐滿五十兩，或賃居年租在一千二百兩以上而付捐者。此項納稅人年會，每年由各國領事於春間召集，除選舉董事外，並有決議工部局決算預算及一切重要問題之權。開會無法定人數；決議以出席人之過半數行之。但特別會議，須由領事或有納稅人二十五人之連署請求，方得召集；並須有納稅人三分之一之出席，方得開會。

(乙)董事會 (Municipal council) 該會以董事五人至九人組織之。實爲上海公共租界最重要之執行機關。每二星期或三星期舉行常會一次。有正副董事長各一人，由董事互推之。現有外籍董事九人：英籍五人，美日籍各二人，皆名譽職。此外設各種委員會，委員人數不等。惟工部局之實權，則操於常任有給之公務人員手中；其最高級人員，原名爲 Director General，自民國二十年四月一日起，改稱 Secretary general，下設 Secretary，卽華人所稱「督辦」、「總辦」是也。工部局一

切文告，均由「總辦處」公佈之，故又以總辦處最爲得名。董事會關於立法事項之決議案，通常應經納稅人會、領事團及北京公使團之核准，方爲有效。

(丙)領事團，由上海公共租界內各國領事組織之。依一八九八年地皮章程之規定，有召集納稅人會及裁決董事會所議決各種單行規例 (By Laws) 之權。但實際上，領事團對於董事會之監督權頗爲薄弱。

(丁)北京公使團，對於董事會及領事團議定之單行規例，有最後裁決之權。依一八九八年地皮章程之規定 (第二十八款) 此項權限，本與中國政府所共有，但中國政府事實上從未參加。

以上所述，均爲外人對於上海公共租界所組織之機關。二十餘年以來，華人迭經要求參加，均未得外人承諾。直至民國九年，始有華人諮議機關 (The Chinese advisory committee) 之設立，由界內華人推舉代表五人組織之。其職權祇限於有關華人利益之事件，得以建議於董事會而已。自五卅慘案發生，華籍諮議，均行辭職。至民國十五年，外人惕於我國收回租界運動之猛烈，准界內華人選舉華董三人加入董事會，華人拒之。民國十七年，始正式選舉加入，後又增爲五人。故現在上

海公共租界工部局董事會，共有董事十四人。十七年時，華人又推舉委員六人加入各種委員會；後因增設委員會，增請華委加入，現已共有華籍委員十餘人。此爲華人參與上海公共租界市政之大概情形也。

(2) 烟台公共租界

烟台之有所謂公共租界，初無任何約章之根據，與上海公共租界略同。外人在烟台之取得行政權，純係出於非法之掠奪，亦與上海公共租界無異。惟因烟台範圍較小，故其組織亦較爲簡單耳。當光緒二十五年間，各國駐烟領事，即自行設有工部局一所，僱用巡捕數人，並設立設計委員會，管理道路衛生等事。

至宣統元年，復由各國自行協商，設立中外聯合委員會 (International Committee)，由委員十二人組織之，中外各選六人。會設書記一人，中外人均可充任。該會爲建造公共工事，亦得向界內居民徵收捐稅。

(3) 鼓浪嶼公共租界

此爲我國自動開放之「公共地界」於光緒二十八年（一九〇二年）由我國政府與有約各國駐華公使商訂章程十二款。其市政機關有「常年公會」「特會」及「界內工部總局。」

工部局董事七八人，外人占三分之二。凡界內有財產一千元以上，或納捐年在五元以上者，有選舉董事之權；凡有財產五千元以上，或納捐年在四百元以上者，有被選舉之權。其職權與各地公共租界大體相同。此項章程，民國八年冬間，各國領事會提出修改，於我頗多不利。嗣由鼓浪嶼各界提出覆修，將董事定爲九人，外籍五人，華籍四人。民國十七年，外人仍選出六人，華人反對無效。至民國十九年一月間，開華董選舉會，當選者仍爲三人。

二 專管租界

目下各國在華之專管租界，以日本爲最多；法英兩國次之；義大利則祇有天津一處而已。故大部分皆在第二時期內（一八九五至一九〇五）所設立，關於外人在界內各種權利，與初期所設立之租界，本屬不無差歧。祇因日本對華侵略，別具野心，突於光緒二十二年之杭州日本租界章程，插入「所有福連塞德耳門（按卽英文 Foreign Settlement 之譯音）及將來設有開拓之

福連塞德耳門施設事宜，如別有優處，日本商民居住之塞德耳門，亦當一體均霑」之最惠國條款以後，無論「將來開拓」或從前開拓，並無論專管租界或公共租界，外人遂一律援為口實，作為攫奪界內行政權之根據。此又為吾人所應注意者也。

專管租界之行政權，專屬於該管國，即僑居界內之一切他國人民，皆須受該專管國法令之支配。此其所以異於公共租界也。至各專管租界之行政組織，亦隨各專管國之一般情形而異。約而言之，可分後述之二種形式：

(甲)第一種形式 在此種形式下之專管租界，其行政權，由該管國政府選派就地自國僑民數人為董事，組織董事會，會同領事行使之。以該國駐華公使為董事會之直接監督機關，該國外交部為間接監督機關。例如天津比租界之行政組織，即屬此種形式。此種組織，極為簡單，惟限於不甚發達之租界方可適用。

(乙)第二種形式 在此種形式下之專管租界，其行政權之全部或一部，由一民選之委員制機關行使之。最大多數之專管租界，皆採用此制。惟其內部之組織與職權，又有左列三種不同之方

式：

(1) 英國式 英租界之民選自治機關，爲 Municipal council，華人通稱之爲工部局或 董事會，兼握立法與執行之權。其立法權之行使，固須受選民團體（例如納稅人會）議決案之限制，但實際上，對於各種事項，仍有制定單行規例（By Laws）之權。其執行權之行使，理論上，亦須受領事之監督。但凡界內有關道路、衛生、公營事業、征收捐稅、任免人員，乃至警察等事宜，莫不以該項機關負其全責；領事之監督權，甚少運用之機會。

(2) 日本式 日本租界之民選機關，稱爲行政委員會。亦兼有立法與執行兩種權力，與英制同。惟警察事務，即直接隸屬於領事，如天津廈門等地之日本租界皆然。此其特異之點也。

(3) 法國式 法國專管租界，亦設有民選機關，稱爲 Conseil Municipal（即工部局或董事會）。惟其職權，純係立法性質；所有決議案，須經領事同意，方能生效。且工部局之局長局員，皆爲法政府或領事所委派，應受領事之密切監督。領事有停止董事會之權；如得

駐華公使之核准，並得解散董事會此亦法國中央集權制度（La centralisation）之流風也。

惟此三種方式之組織，又有其共通之點焉。在民選機關中，當選之董事或委員，不以專管國人民爲限。但其過半數，必須爲專管國之人民。此其一。此項機關之主席，亦必須爲專管國人民。此其二。關於選舉資格，無論選舉權及被選舉權，皆以資產爲重。此其三。

至界內華人，對於各項行政，則各租界當局，或特立限制，或酌設虛銜（例如諮議員或諮詢委員），甚或完全被擯，既不得當選爲董事，亦無選舉董事之權（如天津法租界）。是誠反客爲主，爲吾人所最當痛心者矣。

第七章 租界之司法權

租界之司法權問題，實包含於「領事裁判權」問題範圍之內。

按照國際公法，凡一獨立自主之國家，對於其領土內之人民財產，不論其屬於何國國籍，均有完全管轄之權。此為近代「屬地主義」之原則。然因各國文化宗教風俗習慣之不同，往往有允許外人在其領土以內享有法權，而不受所在國法律之支配者。此即所謂領事裁判權是也。領事裁判權者，甲國人民在乙國領土內，不受所在國（即乙國）法院之管轄與法律之支配，而仍受其本國（即所屬國）官員之裁判之謂也。此種制度，英法文稱爲 *Extraterritoriality* 或 *Extraterritorialité*，而依此制度所形成之初級審判機關，則稱爲 *Consular Jurisdiction* 或 *Jurisdiction consulaire*。因行使此種法權者，大都為所屬國之領事，故稱爲領事裁判權。

外人在華之享有領事裁判權，始於道光二十三年（一八四三）所訂之中英五口通商章程。該約第十三款，關於英人華民交涉問題載明：

「凡英商稟告華民者，必先赴管事官（按即領事）處投稟。候管事官先行查察誰是誰非，勉力勸息，使不成訟。間有華民赴英官處控告英人者，管事官均應聽訴，一例勸息，免致小事釀成大案。其英商欲行投稟大憲，均應由管事官投遞。稟內倘遇有交涉訴訟，管事官不能勸息，又不能將就，即移請華官同查明其事。既得實情，即爲秉公定斷，免滋訟端。其英人如何科罪，由英國議定章程法律，發給管事官照辦。華民如何科罰，應治以中國之法。均仍照前在江南原定善後條款辦理。」

依此則在華英人已全然逃出中國法網之外。美法（一八四四年）等國相繼立約，更就華洋混合之民刑事件及單純外人事件或外人混合事件而有較詳明之規定。至咸豐八年（一八五八年）英美法各國皆與中國另訂天津條約，關於領事裁判權之規定，大致相同。惟英約第十六十七等款，關於華洋人民混合事件，均有「會同公平審斷」及「會同審理，公平訊斷」等字樣，遂開外領觀審之端。自咸豐八年以迄同治十三年（一八七四年），陸續與中國訂約者，凡十有四國，陳陳相因，無甚差異。惟同治十年（一八七一年）之中日條約，規定中日兩國在彼此領土內，互相享有領事

裁判權，則爲他約所無。但至光緒二十二年（一八九六年）訂立中日通商行船條約時，將舊約相互享有領事裁判權之規定，改爲日本片面之權利。其他如巴西（一八八一）、墨西哥（一八九九）、瑞典（一九〇八）等國，皆先後與我訂約，遂無一不在中國享有領事裁判權。

然綜觀各約之規定，外人在華取得之領事裁判權，尙祇限於單純外人事件或外人混合事件而言。至關於華洋混合事件，則各約所載，互有異同。茲就其關於觀審權之規定，可分爲左列之三段：

一、英、美、葡等國，不論民刑混合事件，均有觀審權；

二、日本、墨西哥、巴西等國條約，並無觀審之規定；

三、其餘各國條約，規定民事混合事件，各由本國官員調處；調處不成，乃由兩方官員會同審斷。至刑事事件，則各由被告人所屬國官員審判，無觀審之規定。

此中外條約中，關於領事裁判權之大要情形也。明乎此然後可以進而研究租界之司法權。仍分公共租界與專管租界兩項述之。

一 公共租界

租界之有審判機關，以上海公共租界爲最早，其一切之組織及權限，嘗爲其他租界行使法權所引爲成例焉。

上海公共租界會審公廨，係依據同治七年（一八六八年）上海洋涇浜設官會審章程而設立。其委員本由上海道遴選，其經費亦由上海道指撥，卽其編制及形式，亦均照中國官署辦理。其性質純爲一中國法庭也。依章程之規定，凡在租界內，直接與外人有關之華人被告案件，外領有觀審之權；其無約國人民訴訟，及外人所僱用之華人間訴訟，外領亦得派人觀審。但單純華人間之訴訟事件，則不論民事刑事，外領均無觀審之權。且其管轄權，對於民事，可以「提訊定斷」；「錢債與交易各事」；對於刑事，則祇能「發落枷杖以下罪名」。倘兩造有不服委員所斷者，准赴上海道及領事官處控告覆審。惟後因事實上之變遷，凡在租界內之華人刑事案件，雖不牽涉外人，亦由外領派員會審；而從前判決罪名，祇限於枷杖以下者，因我國刑律改訂，則改爲限於監禁五年以下。然對於單純華人民事案件，外領仍不干預也。迨辛亥鼎革，上海清吏紛紛逃散，各國領事遂乘機會同接收會審公廨。從此上海公共租界會審公廨遂落於外人之手矣。於是公廨委員之向由上海道遴

委者，由領事選任矣。租界內單純華人民事案件之向由華官審斷者，亦由領事派員觀審矣。刑事判決之向限於監禁五年以下者，有判十年乃至二十年之徒刑者矣。判決案件之向可上訴於上海道台者，則因道廢而不復有上訴之可能矣。凡此種種，皆溢出於約章規定之範圍而純為外人之侵佔。幾經交涉，複雜異常。直至民國十五年秋間，始有收回上海公共租界會審公廨暫行章程之草定。於十六年一月一日實行。依該章程之規定，將會審公廨改為臨時法院；院長推事，皆由中國任用；並適用一切中國法律及條例。除按照條約屬於各國領事裁判權之案件外，凡租界內民刑事件，均由該法院審理。並設上訴院，審理與租界治安直接有關之刑事案件及混合刑事上訴案件；上訴院院長即由臨時法院兼任。混合民事案件會由領事觀審者，倘有不服，則以江蘇交涉署為上訴機關，由交涉員按照條約，約同關係領事審理。凡與租界治安直接有關之刑事案件，以及違犯洋涇浜章程，及有領判權國人民所僱用華人為刑事被告之案件，領袖領事得派員觀審；即民刑案件，原告為有領判權國人民或民事案件原告為上海工部局者，關係國領事或領袖領事亦得派員觀審。此項章程，其紊亂我國司法系統及保留觀審惡制等點，極為國人所不滿。直至民國十九年（一九三〇）二

月十七日始有「關於上海公共租界內中國法院之協定」之簽訂。協定全文凡十條，由中國代表與巴西、美國、英國、那威、荷蘭、法國等代表共同簽字。其內容如顧全司法系統，廢除觀審等，雖較前訂章程略有進步；但重要權利，實際上仍多在租界當局之手。茲以限於篇幅，姑不細述。

鼓浪嶼公共租界，查照「上海成案」亦設有會審公堂一所。凡界內華人民事及違警事件，均由公堂委員審理；「倘所犯罪案重大，應由該員先行訊問，再行錄送地方官審理。」至「凡案涉及洋人，則無論小節之詞訟，或有罪名之案，均由該管領事自來，或派員會同公堂委員審問。」倘會審員與委員意見不同，可以上訴於廈門道，由廈門道會同領事再行提審。（俱見章程第十二款。）至公堂之組織及其職務，均較上海簡單；且因鼓浪嶼係為我國自動開放之租界，其關於我國司法權之被侵略，亦不如從前上海公共租界之甚也。

烟台本無公共租界。當光緒末年，外人雖曾一再要求設立，並仿照上海及鼓浪嶼成例，擬送章程，但均經我國拒絕。故即烟台各國領事現有之工部局及巡捕，亦並無任何根據也。

二 專管租界

租界之主權，屬於中國；凡租界內之華人，仍應受中國法院之管轄與中國法律之支配。即外人在租界內之行使警察權，初亦并無任何明文之根據。但習慣上，中國政府之法權，常受租界當局之非法限制。例如中國官廳向租界拘捕華人，其拘票例須預經該租界領事之簽字。比種干涉，本越出領事裁判權條約之範圍。乃沿之既久，外人視爲當然。至光緒二十二年（一八九六年）中日間訂立「關於租界議定書」（一名公立文憑），其第一款定明「稽查地面之權，專屬該國領事。」是爲我國以明文讓與警察權於外人之始。厥後，訂立租界章程，遂往往將此種習慣，規定於條文之中。如福州日本專用租界條款第八款末段及重慶日本商民專界約書第十七條第三款皆是也。

至關於處理租界內華洋人民一切違警及訴訟事項，各地租界章程，頗乏明確一致之規定。由中外官員，互相知照，「會同查確，由中國地方官罰辦」者，如杭州日本租界章程第八條，福州日本專用租界條款第八款等是；有互相知照「會同查確罰辦」或「違者懲辦」而不載明由何國懲罰者，如漢口日本租界章程第五款，廈門日本專管租界續約章程第八款等是；又有「倘再故違，由該國應管之官懲辦」者，如蘇州日本租界章程第三條是。此就租界內中國人違警事件而言。若

就訴訟事件言之，有於章程中，僅定明單純華人訴訟案件，「務照上海租界洋涇浜會審章程辦理，中國應在界內設立會審公堂」者，如蘇州日本租界章程第三條是。有定明無領事國人民以及華人涉訟，「應歸中國官辦理，派員在租界審讞」及華人違犯章程，則須由中國官會同領事或其所派之員會審者，如漢口日本租界章程第十款，福州日本專用租界條款第八款，重慶日本商民專界約書第十七條第一款等皆是。會審公堂之設立，除上述之蘇州日本租界章程，似含有拘束之意義外，可聽中國政府之便。因實際上，在未設公堂前，「所有控案，仍由領事官照會地方官審辦，或領事官訂期在地方官衙門觀審」，或「擇一公地爲會審之所，遇案，兩國官員，約期秉公審問」，均無不可。會審事件，如讞員定案不合，可由日本領事官照請道台或關督覆審。此與辛亥以前上海會審公廨之辦法相同。因各地租界之會審制度，實皆「援例上海定章」（沙市日本租界章程第十五條）辦理也。

此外，上海法租界，亦向設有會審公廨一所（一八九六年）其一切制度則例，與前上海公共租界之會審公廨略同。民國二十一年七月，間中法間簽訂關於上海法租界內設置中國法院之協

定，將該公廨實行收回；其收回後中國法院之編制及職權，亦與關於公共租界內中國法院之協定大體無異。

第八章 收回租界運動之經過及此後應取之方式

各國在華租界之源起及其逐漸發展之情形，均已略如上述。簡而言之，外人來華，因通商而要求居住，因居住而要求租地，復因租地而紛紛設立廣大之區域，舉凡區域內一切之權利，無論其屬於我國私人所有，或至我國國家所有，皆行無端強佔，或乘機竊取，以作為擴充勢力，侵略全國之大本營。遂使老大中國，遍體皆成癰潰，乃至三十餘處之多。流毒所被，百病叢生，脈絡之流轉不靈，則人身之氣體自弱。以其弱也，而其他各部殘餘僅存之鮮血，亦遂愈易為毒菌所侵蝕。積之既多且久，潰決之勢益亟，亟不可終日，而生命危矣。試觀租界之內，天下之窮凶極惡，無不匯聚滋長於其中。我國所厲禁（例如烟賭）租界特為唯一之利源；我國之逋逃（例如共產黨盜匪）租界奉為無上之嘉客，我之所好（例如本國工廠等）則租界惡之；我之所惡（例如倡寮舞館等）則租界好之。凡有足以隳我之德性與戕我之生命者，租界莫不苦心孤詣以經營而扶植之，務使於中國主權之下，領土之內，造成多處之地獄，以盡量宣洩並發揮我民族之劣性與弱點，使漸陷於萬劫不復之勢，而

不自知。且每遇界內中外人民或兩國政府稍有齟齬，更復調艦遣兵，牙張爪舞，以作屠殺我人民侵略我土地之口實，如上海之五卅慘案及最近東北事變發生後之天津日本租界，尤彰彰在人耳目，毋待贅陳。是故中國之租界問題，不獨有關國家之獨立主權已也，且直爲我整個民族盛衰存亡之所由繫。吾人不欲謀國家之治理與民族之生存則已，否則租界之收回，實爲刻不容緩之舉。中國國民黨有鑒於此，故特於對外政策第一條，即定明「一切不平等條約……以及外人在中國境內行使政治的權力，侵害中國主權者，皆當取消……」以作國人共同努力之標的。計自國民政府統治中國以來，各地租界之實行收回者尙祇十處；其未能收回者，猶有二十餘處之多，而最重要之上海公共租界，亦依然在未收回之列。夫租界一日不收回，則國民革命一日不能得真實之完成，而中國政治及法律，亦皆一日不能顯正當之效用。今關稅及法權，既已勉告自主，其尙急有待於全國上下一致之努力者，當莫過於租界之收回。以次而取消外人之內河航行權及駐兵，則八九十年來中國向受重重壓迫之一切不平等條約，胥可不除而自廢矣。茲更分爲收回租界運動之經過與此後收回租界應取之方式兩節略述之。

一 收回租界運動之經過

吾國租界之已收回者，計有天津之德奧俄比四租界，漢口之德俄兩租界，漢口九江鎮江廈門之英租界，共凡十處。就收回之經過言，可分下列之四種方式。

(甲)因宣戰關係而收回者，德奧兩國之租界是也。民國三年歐戰爆發，我國政府亦「於民國六年八月十四日上午十時起，宣告對德國奧國立於戰爭之地位。所有以前吾國與德奧兩國所訂立之條約、合同、協約及其他之國際條款，國際協約，屬於中德中奧間之關係者，悉依國際公法及慣例，一律廢止。」(見國務院佈告)於是天津之德奧租界，漢口之德租界，遂由我國正式收回。

(乙)因租界國內亂，停止使領待遇而收回者，津漢兩地之俄國租界是也。俄國於民國六年(一九一七年)春忽起革命，「戰團林立，黨派紛歧。」至民國九年秋間，「統一民意政府迄未組成。」其駐華使領等官，實已失其代表國家之資格。故我國乃由大總統發表停止俄國使領待遇之明令，「凡僑居我國安分俄民及其生命財產，自應照舊切實保護……至關於俄國租界及中東鐵路用地……一切應由主管各部及各省區長官妥籌辦理。」(見原令)漢口天津兩地之俄國租界，

遂由是收回。

(丙)以外交方法而收回者，天津比租界及鎮江廈門兩地之英租界是也。自民國十五年春間，我國向比國提議修約；比方強詞堅拒。同年十一月六日，我方遂發表明令，將同治四年所訂立之中比條約宣告失效。比方反對甚烈。後經英國等調停，於民國十六年一月十七日開條約會議。比使華洛思聲明願將天津比租界交還中國。雙方即各派委員，籌議進行。未得結果。民國十八年一月間，我國舊案重提，經比方同意，遂再各派委員，在津會議，訂有協定一件，換文聲明書共四件，於民國二十年一月十五日互換批准書，始由我國將交涉數年之天津比租界正式收回。

鎮江英租界之收回，肇端於民國十六年春間，國民革命軍之克復該地，因當時我國會將界內警察權，自行乘機收回也。迨十八年四月初，英國領事向我國鎮江交涉員表示，英國願將鎮江英租界交還中國。雙方談判經數月之久，至十八年十月三十一日正式換文後，乃由我國派員實行接收。

當上海五卅慘案發生後，排英高潮，遍於全國。我國廈門地方官遂乘機向英領要求取消租界工部局及交還界內管理權及警察權。惟租界之名猶存。至民國十九年五月初，英方表示自願交還

租界，於是年九月十七日雙方換文，正式收回。

(丁)以革命手段而收回者，漢口九江兩地之英租界是也。民國十五年秋，國民革命軍收復武漢，國民政府即於冬間自廣州遷於漢口。革命聲威震於遐邇。十八年一月三日，漢口英國水兵，因干涉中國人之演講，與羣衆發生衝突，華人被傷多名，形勢極爲緊張。英方公務人員及巡捕，皆逃避一空。我國政府遂乘機派軍警入英租界保護，並即時成立「漢口英租界臨時管理委員會」；又就原有英國巡捕房改設「中央聯席會議黨代表辦公處」，高樹青天白日之旗。六日，秩序全復，一切悉如常時。漢口英租界，事實上即已由此收回。漢案既起，溥案接踵而生。英使乃派參贊阿馬利來漢要求退回，往復談判凡十有六次。我國堅持不允，並於一月二十二日發表宣言，表明合理強毅之態度，非達收回之目的不止。英方見勢不可侮，乃於二月十九日在我外部簽訂「收回漢口英租界之協定」。漢案解決辦法既定，溥案當然可以同樣辦理。故漢口九江兩地之英租界，遂於三月十五日由我國實行接收。當時我國外交部長陳友仁即以辦理此案而享譽，實亦我國八九十年來軟弱外交之一大轉機也。

二 此後收回租界應取之方式

綜觀上節收回租界之簡單敘述，如對於德奧之宣戰，與俄國國內之紛亂，皆係特別機會，可遇而不可求。其能由於吾人自己之努力，謀定而動，事在必成者，亦惟外交方法與革命手段之兩種方式而已。此後吾人收回租界，應以採用何種方式為宜，及其步驟如何，此與國家前途，實有莫大之關係。且內容複雜，決難執一而論。姑就管見所及略言芻蕘，以供國人之參考焉。

各國在華租界之收回問題，當然與不平等條約之廢除，有極密切之連帶關係。但帝國主義者對華之侵略，與其在華所享有之特權，按其實，尙多并無任何條約之根據者。如多數租界之設立，與夫界內一切外人權力之擴張，尤為明證。故實行收回租界，固可為廢除不平等條約之有力先聲；而單求不平等條約之廢除，猶恐未能完成收回租界之實效。是收回租界運動，既應包括於廢除不平等條約之中，亦可單獨進行於廢除不平等條約之外。徵諸往例，殆無庸疑。此吾人所應注意者一也。即單就收回租界而言，界內各種權利，一方固由於外人之侵佔，他方即出於我國地方官吏之放任。我國政府，應對各國租界之現狀，迅作詳確之調查，分別門類，細加考核，就其各種全無根據之點，各

策回復我國權力之方，責成就地官廳，依照預定之程序，逐步推行，務使租界漸返於只准外人居留之性質，再從而謀根本之取銷。化整爲零，輕而易舉；且因先後分頭進行之關係，帝國主義者亦可不致同時感受同樣之威脅，致促成其聯合之戰線。此吾人所應注意者二也。過去若干租界，既由於外人之侵佔而成；則現有多處地方，我國政府萬不能再事放任與因循，又使形成租界之事實。卽其本爲租界，而因環境關係，尙未經外人之經營，或雖稍有經營，而未臻繁盛者，我國亦應於就近地方，用種種方法積極建設，務使租界地基，永成廢物，則收回自易。其已極爲繁盛之租界，我國政府亦應從事於大規模之創造以包圍之，如大上海之計劃然。則租界縱未收回，亦終可歸入於吾人之掌握。內政外交，一舉而兩善備焉。此應注意者三也。方今世界交通，極形發達，國際通商，已成人類不可一日或斷之連索。吾人一方既須努力於國權之回復，以撤銷外人一切之特權；他方自亦遵循總理遺訓，倡導世界民族之平等。故凡不欲人之施於我者，我亦決不強而施諸人。則外人在內地自由居住與外人土地權等問題，我國政府一俟外人放棄在華一切特權後，尤應參酌現代國家之成規，與夫國內特殊之情勢，早日訂立法規，一致施行；同時更應注意地方秩序，保護外僑生命財產，使於我國

法律之下與我國人民享受同樣之安全。此皆與收回租界有表裏之關係，不問外人之藉口與誣蔑如何，我自有其應速完成之責任。此應注意者四也。

右舉四端，說者或以爲既非外交方法，亦非革命手段，紛然雜陳，不免有支離滅裂之觀。殊不知除第一點外，凡所論列，類屬內政之範圍，所謂權操在我，事在必成者也。若夫交涉之道，有如用兵，強弱衆寡之形，先後緩急之序，必須體察隨時隨地之機宜與情勢而運用於無窮。虛實進退之間，一以國家之自由獨立爲主，以保護人民之利益。必曰外交方法，優於革命手段，或曰革命手段，勝於外交方法，皆一偏之論也。