



外交部實習報告

732

許紹昌 二四·七十·



本報告分為兩部分，前一部分係關於外交部
及駐外使領館之組織概況，以述者已多，姑從簡
畧，後一部分係上海公共租界沿革之法律的攷
察，乃就任外部實習時所得各種材料編纂
而成。

外交部及駐外使領館之組織

第一章 外交部之內部組織

第一節 總務司

第二節 國際司

第三節 亞洲司

第四節 歐美司

第五節 情報司

第六節 條約委員會

第七節 駐滬辦事處

第八節 視察委員會辦事處

第二五章 駐外使領館之總辦

第一章 駐外使館之總辦

第二章 駐外領館之總辦

第三章 駐外使領館之整理與併計劃



第一章 外交部之內部組織

外交部管理國際交涉，及內於在外僑民，居於外人，中外商業之一切事務，對於各地方，取高級行政長官，執行外交事務，有指示於各地方之責。其現行內部組織，包含總務司，國際司，亞細亞司，歐美司，情報司等五司，條約委員會，參事，秘書司，處，以及各其附屬機關之駐滬辦事處，各省視察專員辦事處，特派員辦事處等各機關，此外分別畧述其情形於下：

第一節 總務司

總務司之名，始自十七年十二月八日國民政府公

第...次...第...頁

在之外交部總辦，在此以前，則雖有惟名類此之概
函，而比如有其他之名稱，在總理各國事務衙門時代，此
項事務由總辦兼掌，其常設之官，曰總辦，及清樞密府
分掌之。至外務部時代，則設司務所，分掌一切事務，
同時設有文書、印、電報、庫、清檔、房、領
事、譯文、分掌等七處，分掌總務事務。乙未以前北京外
交部時代，則依光緒四年公布外交官制案，有承政
所，~~在總辦~~分掌總務，七月修正官制，改承政所為
總務所，另設交際司，兼之處理外交際事務。至
民國十六年七月，撤交際司，將原有交際司事務歸
總務所。

方國民政府崛起廣東之際，外交部總領事移居竹筒葉，故其主管各項事務，分設各科，廿一年即設總務科，掌管理各項雜務。十六年七月，設總務司，十一月即改設參事二司，掌管總務事宜。十七年二月，又改設總務處。至是年十二月，始定今之制，稱總務司。

依外交部總領事之規定，總務司所掌事務，有下列數端：

- (一) 關於收發分配撰譯保存文電事項
- (二) 關於部令之公布事項
- (三) 關於典守信事項
- (四) 關於外交部及所屬各機關辦事之任免及

懲戒事項

(五) 關於外交官領事官之進退及其甄錄事項

(六) 關於刊行出版物及編譯書報並統計事項

(七) 關於對外交際事項

(八) 關於本部經費之預算決算及會計事項

(九) 關於稽核直轄各機關之經費及會計事項

(十) 關於本部官產官物之保管事項

(十一) 關於本部庶務及其他不屬各司之事項

據最近非正式之決定，關於駐外領事館會計化名單

事宜，已特函歸總務司當手理。

總務司依民國十八年三月公布之外交官領事官事務

規程分設七科，各掌管下列各事項：

(一) 文書科——所掌事項如左：

(1) 收受文電，速件，摘要，編號，登記，傳事等。

(2) 撰擬文電事項。

(3) 辦理檔案事項。

(4) 公佈命令事項。

(5) 典守印信事項。

(6) 函札，各使領館，暨其外交涉員，並其他極均請

領印信事項。

(7) 編印本部及所屬各使領館，各交涉員銜名冊

員錄事項。

(8) 指致應多事項。

(9) 保管書報，辦理查致借閱事項。

(10) 保管各項地籍及其附件事項。

(9) (10) 西項本局編管科所轄事務，二十一年一月二十二

日該科裁撤，遂將該兩項事務歸併文書科辦理。

內於辦理檔案事項，外交部於民國二十三年五月三日

公佈有管卷規則，規定設立保管卷室，以集中保管

外交部所有文卷，再擬以新式法，予以整理。

內於書報保管，查致借閱等事項，及各項地籍及

及其附件保管事項，另設有備書室，專司其事。

二十四年四月，又設閱書室，以集中各司科文

件卷言錄事宜，將各司科原有書記錄事，未之整理他項事務者，均調往書記室。

上述管卷卷書、書說、尊室、均設主任一人，書記室則設領班一人。

(二) 典聯科 一、典掌手左列事項：

(1) 本部及所屬各樞內人員之任免，並叙秩定級，升等進級事項。

(2) 內於本部及所屬各樞內人員之致及將大徵事項。

(3) 駐外使領館人員之任免進退事項。

(4) 設置駐外使館、交涉署，及其敘任事項。

(15) 外交官領事官致詞致錄事項。

(16) 本局及所屬各機關人員請假及派代事項。

(17) 調查及編存本部及所屬各機關人員履歷。

(18) 特急或候送人員存記事項。

(三) 電報科——分掌左列事項：

(1) 收發未往電報事項。

(2) 向於登記未往電報事項。

(3) 翻譯未往電報事項。

(4) 未電呈送抄送事項。

(5) 存查未往電報事項。

(6) 編訂及分送密碼電本事項。

(1) 審核電報費事項。

(18) 管理無線電台事項。

(四) 交際科——掌管左列事項：

(1) 接待及招待料外賓事項。

(2) 宴會外賓事項。

(3) 調查登記駐華各國使領銜名事項。

(4) 外賓勸誘及遊玩事項。

(5) 對外慶弔事項。

(6) 本國駐外人員及駐華之外國人員匯費。

國書事項。

依據務規程之規定，交際科尚掌理填發本國人

赴外國及外國人遊歷內地之護照事項，但此項職務業
歸國際司第二科辦理，已不在實際科職務範圍以
內矣。

(五) 會計科——分掌左列事項：

(1) 本部及所屬機關經費之預算、決算、會計、及審核事項。

項

(2) 編制本部預算決算事項。

(3) 編審及核對本部所屬各機關預算決算

事項。

(4) 本部及所屬機關各種會計表冊編製及核對事項。

(六) 出納科——分掌左列事項：

(1) 本部經費出納事項。

(1) 本部所屬各科均經考定其長事項。

出納科(本報及所屬各科由各科收入及收解事項)原屬會計科，民國十九年六

月十三日始添設。

(七) 庶務科——分掌左右列事項：

(1) 本部一切購置及支出給用物品事項。

(2) 向村本部修繕及衛生事項。

(3) 本部宴會及對內接待事項。

(4) 本部官有物品之保存及登記事項。

(5) 本部守衛及工廠之管理事項。

(6) 其他不屬於本報各科事項。

原有四際司事六科掌理領事各之証化及單事各

近有劉歸總務司之說，果爾，則總務司又將添設一科矣。

各科設科長副科長各一人，司設秘書一人，目下係由交際科科長兼任，司長室調科員一人，在彼辦事，同時各科副科長輪流至司長室辦事。

第二章 國際司

國際司名稱亦始自民國十七年十二月八日公布之外交部組織法。在總理各國事務衙門時代，尚打外人遊歷事項，均由地方政府官理，尚打通商口岸，均由領事官管理，均由英法德美四股分別管理，並無總攬樞肉。辛丑之後，設之外務部，內設

權算及庶務兩司，所轄事務即有一部分屬於人之
日之國際司者，蓋此權算司掌管向稅商務行船之產
借款，財幣，郵政，經費之事項，庶務司掌管界務防
務傳教之歷保護之事項也。民國成立，最初外部
設有通商之國際司，其一部分事務，亦令國際司
同。元年十月，改庶務司為庶政司。民國三年七月，撤
庶政司，以其事務分屬政務通商二司，其後即未
有改動。

國民政府成立之初，亦無國際司之名義。自民國
十七年二月，修正外交部組織法，有第一二三司之分
設，其第一司掌管東西諸國交涉事項，實為今國際

司之前身，是年十二月八日修正外交部組織法，始設
國際司。

依外交部組織法之規定，國際司專掌與東西諸
國交涉之左列事項：

- (一) 關於通商交涉事項。
- (二) 關於領事官職務及管轄區域事項。
- (三) 關於貿易及海外經濟及調查事項。
- (四) 關於保護在外之本國僑民並學子事項。
- (五) 關於國際公約問題交涉事項。
- (六) 關於外國人之出入國境事項。
- (七) 關於國際公約事項。

(一) 關於國際公會、實業會及其他事項。

依目前實際情形，關於領事簽證、証貨單事項，亦歸國際司管理。

依外交部業務規程所載，國際司共設五科，其後以舉例領事簽證、証貨單，特另設第六科。各科均掌事務如左：

(一) 第一科——

(1) 關於通商、貿易、行船及開放口岸商埠

事項

(2) 關於河海港務及海上救護事項。

(3) 關於各國駐華領館之設廢、遷領事到任

雜任及証書事項

- (4) 關於駐外領館之設廢及官署區域事項
- (5) 關於調查國外經濟商務事項
- (6) 關於稅務及免稅事項
- (7) 關於獎勵及加捐獎之商標並其他專利事項

(二) 第二科

- (1) 關於核發出國護照之事項
- (2) 關於駐外使領館及國內領事之核發及証護之事項

- (3) 關於無二種國籍及無二國籍人民入境出境之事項

照事項

- (14) 函打簽證外人遊歷內地護照之事項。
- (15) 函打查驗外人入境護照之事項。

(三) 第三科

- (1) 函打保護在外之商及華僑救濟事項。
- (2) 函打僑務登記事項。
- (3) 函打海外黨務交涉事項。
- (4) 函打遊學事項。
- (5) 函打在外華人遺產事項。

(四) 第四科

- (1) 函打國際聯合會事項。

(2) 關於國際公法之事項。

(3) 關於國際法庭事項。

(4) 關於國際協約公約。

(5) 關於國際禁止煙及國際禁止會事項。

(6) 關於國際公會宣戰會事項。

(五) 第五科

(1) 關於國籍事項。

(2) 關於引渡事項。

(3) 關於外僑居留事項。

(4) 關於外人尋私法規禁示之事項。

(5) 關於公法租界及界內交涉事項。

(16) 向打軍火運輸事項。

(17) 向打航空事項。

(18) 向打其他不屬於本司之科事項。

(六) 第六科

(1) 向打發給領事簽證貨單事項。

(2) 向打領事簽證貨單費率登記賬目及收

送款項事項。

(3) 向打領事簽證貨單之對外交涉事項。

(4) 向打編製進口領貨單化貨物之統計事

項

(5) 向打使領館人員辦理領事簽證貨單

之拾遺等致核及特設處事項

該第六科或特歸併於總務司

第三節 亞州司

方總理各四事務獨行設之之初其內部分有五
股其中之一即曰俄國股掌理俄國日本西國交涉
蒙俄貿易中俄境界以及內打海外留學生等
事務實於今日亞州司既轄事務大致相同光
緒二十六年設之外務部將俄國股分設為俄國日本
兩股至北京政府外交部時代未採用此種區域劃分
之制度內打曰俄交涉事務今隸政務司內國事務司
辦理

國民政府初成立之際，仍無專管亞細亞各國交涉
事宜之部分，直至十七年二月修正外交部組織法，置
第一、三司，始以第二司掌管亞細亞各國及蘇聯事項，十
二月以後修正，乃置亞細亞司。

根據外交部組織法，亞細亞司掌管關於亞細亞各國及
蘇聯之左列事項：

(一) 關於政治交涉事項。

(二) 關於軍事之交涉事項。

(三) 關於保護外人之保護及取締事項。

(四) 關於財政借款及鐵路之外交事項。

(五) 關於訂立及解釋條例事項。

惟東歐希臘、埃特維亞、利蘇尼亞、安核利亞等國以中
蘇聯內仙較深，故向於該國等事務之歸亞細亞司掌
理。

依外交部重要務規程之規定，亞洲司分設四科：

(一) 第一科——公掌內打日本國左列事項：

(1) 政治交涉事項。

(2) 軍事交涉事項。

(3) 中日債務及鐵路交涉事項。

(4) 日僑之保護及取締事項。

(二) 第二科——公掌內於蘇聯前款所列事項。

(三) 第三科——公掌內於土耳其波斯阿富汗國。

羅素蘭拉特維亞利蘇尼亞麥梭利亞等國前
款所列事項。

四、第四科——分業手：

- (1) 本司訂立及解釋條約事項。
- (2) 關於專商問題之研究事項。
- (3) 本司二科以上之共同事項。
- (4) 內打其他不屬於本司各科事項。

第四節 歐美司

總理各烟事務衙門時代，內設之股除俄國股
及海防股外，一為英國股，當手理英國及實叻交涉，
及西岸各國通商之宜，一為海防等事宜，一為各烟股。

嘗掌理法國荷比國西班牙四西等國交涉，如至廿日教徒
身移民之保護，以及安南境界事宜，一為美國股掌
理美四德四秘魯其意大利瑞典挪威比利時丹麥多蘭等
牙等九國交涉，及出洋華工事宜。其所轄事務之大
部，分即今歐美日所掌理。至外務部時代，特總理
衙門原有之英法俄美德四股，擴充為英法俄德日五股，
即向於歐美方面者，英法俄仍舊，而美日為德。至於
北京外交部時代，則內部職務之劃分，其不以區域為標
準，故未有歐美日或專理歐美各國事務之組織。

迄國民政府成立，於十七年二月修正外交部組織法，
始規定由第三司掌理歐美各國事項。是年十二月八日

再加修正。遂成之。歐美司，以迄於今。

歐美司掌內政、歐美及奧亦各國之左列事項：

(一) 內政、政治、交涉事項。

(二) 內政、軍事之交涉事項。

(三) 內政、僑寓外人之保護及取締事項。

(四) 內政、財政、借款及鐵路之外交事項。

(五) 內政、訂立及解釋條例事項。

歐美司內部，分設四科：

(一) 第一科——掌管內政、法、德、奧、義、比、瑞士、波、摩、捷

克及巴、爾、幹、等國左列事項：

(二) 政治、交涉事項。

(2) 軍事交涉事項。

(3) 債務及鐵路之交涉事項。

(4) 外僑之保護及取締事項。

(二) 第二科——分掌對打英和西南丹瑞典挪威

等國之條款及列事項。

(三) 第三科——分掌對打美墨古巴巴拿馬巴西

秘魯智利及其他南洋等國之條款及列事項。

(四) 第四科——分掌理

以本司訂立及解釋條約事項。

(2) 關於專門問題之研究事項。

(3) 本目二科以上之共同事項。

(4) 內打其他不屬於本目各科事項。

第五節 情報司

設三專司，掌理情報，實為較近之事，蓋往世也。不知情報之重要性也。且以在總理各國事務衙門及外務部時代，不僅無正式情報總署，即近似之樞密亦無之。至民國元年四月二十四日公布外交部官制案，規定設之編譯司，其一部分事務即可情報之作。但至元年十月，公布新官制，即改編譯司為實際司，將編譯事項劃歸總務所。及有內務司，直至民國十六年七月，又撤實際司，設情報局，且為正式情報總署。

之開始。惟其時查報局之組織頗不簡單，設局長一人，由次長兼任，副局長二人，全局共分四科，分掌調查研究外交機密，編譯報紙社論及電報，文件等事。佈等事項。

國民政府在廣東時，外交部內分設五科，其中一為調查科，即負責情報之搜集，又一為編譯科，一部分事務之屬情報之範圍。同時並設之宣傳局，掌管理宣傳外交政策及勸進革命策各事宜，其情報之作之重要部分。十六年七月，時國民政府已都南京，修正外交部組織之結果，規定特種報事務歸政務司辦理。同年十月續加修正，規定由第三司專掌

情報事五十七年二月修正外交部總務司將情報

事五、分屬第二司(要冊之四及蘇聯)及第三司(原案)不設事

司掌理。十二月又加修正始有情報司之設之。

情報司之職掌，包含下列各事項：

(一) 內打搜集國內外情報事項。

(二) 內打宣傳外交政策等事項。

(三) 內打撰譯中外新聞稿等事項。

(四) 內打接待接洽新聞記者等事項。

(五) 內打其他屬打情報事項。

總務司舊有編官科，自民國二十一年一月裁撤，所有

該科編輯本部公報及刊行出版物等項，均改由情報

司辦理。

情報司現設四科——

(一) 第一科——掌理：

(1) 內於駐外使館報告及編印情報事項。

(2) 內於接信報界印發新聞事項。

(3) 內於外籍新聞記者註冊事項。

(4) 內於辦理本部統計及刊行出版物事項。

(5) 內於其他不屬於本司各科事項。

(二) 第二科——掌理：

(1) 內於歐美情報事項。

(2) 內於編輯西文宣傳刊物事項。

(3) 關於西文新聞稿件之翻譯事項。

(4) 關於西文報章及其他資料之搜集檢閱事項。

(三) 第三科——管理。

(1) 關於國內情報事項。

(2) 關於編輯本部公報及其他中文宣傳刊物事項。

(3) 關於中文新聞稿件之翻譯事項。

(4) 關於中文報章及其他資料之搜集檢閱事項。

(四) 第四科——管理。

(1) 內打日英情報事項。

(2) 內打日英新聞稿件之撰譯事項。

(3) 內打編輯日俄文宣傳刊物事項。

(4) 內打日俄文報章及其他次資料之搜集

檢閱事項。

第六節 條約委員會

總理各國事務衙門時代，外務部時代，以至北

京政府外交部^{時期}條約事務官，均無專官

核閱，而係由各日按其性令分掌之。至民國十年五

月，修正外交部官制草案產生，始增設條約司，

掌條約事宜。

追國民政府成立後，以積極準備修改不平等條約，

遂於民國十七年成立條約委員會，專門擔任內政

條約改訂之研究及規則，及國際問題之探討與分析。

條約委員會設會長一人，總理會務，由外交部

長兼任之。設副會長一人，之兼理會務，由外交部

長聘任之。會下設委員若干人，由外交部長

聘任或指派之，其人即選之標準為：

(一)曾任或現任高級外交法律行政職務且有

條約上之經驗者。

(二)對外交條約之學說國際經濟法均有專門學

識者。

條約委員會委員，由主任委員及通商委員
兩種，主任委員以三人至五人為定額，負擔條
約改訂之研究及國際條約問題之討論，不得兼任其
他職務。通商委員無定額，承會長之囑託隨時
辦理前項事務，不得兼任，亦無明文規定。該秘
書長一人，由主任委員中揀選之兼任。

條約委員會內分設法律、通商、商務、交通、編
輯等組，每組各設主任一人，由主任委員兼任之，其
必要時，得設副主任一人。

該委員會每週舉行常會一次，日期及時
間均由主席指定，其必要時，得召集臨時會議。

其議定事項限打左列五種：

(一) 中外條約之草案

(二) 改訂條約之計劃書

(三) 國際法問題

(四) 約章之解釋

(五) 其他重要國際事項

外交部內除部長及上述各司并條約委員

會外，又有參事一所及秘書官室。參事所色

參事二人至四人，負主筆撰擬審核均於本部之

律令室。秘書官室設秘書四人至六人，中二人為

顧問職，分掌部務會議，外使會晤及其紀錄

長官交辦事務

第七節 駐汴辦事處

駐汴辦事處為外交部國內直屬機構之一，設之

於民國十七年，其組織之章程公布於十七年七月七日，其

設之原因，蓋因上海距離首都不遠，但華年_{維新}設

中外函件較為複雜，又為通商要地，若不設

專科機構，對於公文及消息傳遞之迅捷，故駐汴

辦事處之設之目的即在傳遞公文及消息也。

辦事處設處長一人，承外交部長之命處理該

處事務及所屬人員。處長以下設科長一

人，承處長之命，處理處內一切事務。科長三人

辦事多三人，各承上官之命，分掌重要事務。辦事
處在必要時，因繕寫文件及其他事務，得呈部核
准，始用。應以之。

該辦事處之聯絡，在事實上，不僅限於付去區公
文及消息，有時之重要及急際事項，久中外之商所
外交之接待，甚至以上海者，多由該辦事處主辦。
第八節 外交部視察官專員辦事處。

前北京外交部時代，各省均設有交涉員，兼承外
交部之命，就地處理涉外事務。國民政府成立，仍因
其舊制，但未敢為求外交事權之統一，即設交涉員
員，一切地方交涉事項，均由外交部協助地方官所直

接處理。惟邊疆者，所以距離中央較遠，不能不有專
接樞密，兼負就地指揮之任。因打民國十八年十二月二
十八日公布外交部特派員辦事規程，設特派員打
邊疆等，吉林、雲南、新疆、察哈爾五省，其後又增
北平、雲南、九八以後，邊疆相繼失陷，故僅餘雲南、
新疆、察哈爾北平四省。

進十九年二月十五日，外交部公布特派員辦事規程，
專責規程，為明瞭起見，特派員辦事規程，地方接
收辦理情形起見，特派員辦事規程，特派員一切。此項
特派員辦事規程之性質，係指時的，暫定以六個月為限。
特派員辦事規程，共四人，分四視察區域。

(一) 安徽、江西、湖南、湖北、四川。

(二) 山東、河南、陝西、甘肅。

(三) 浙江、福建、廣東、廣西、貴州。

(四) 河北、山西、湖北、綏遠。

及二十四年二月十三日部令公布外交部視察員

員辦事規則。其規程始將視察員學費制。受受

常設性。視察員多定為十一人。不視察互區域

十一。但規定必要時得增設或裁減。其區域劃分如左。

(一) 浙江、福建。駐在福州。

(二) 湖南、湖北。駐在漢口。

(三) 廣東、廣西。駐在廣州。

四 山東以寧平——駐在濟南

五 河北山西熱河——駐在北平

六 察哈爾綏遠遼寧黑龍江吉林——駐在察哈爾

七 新疆——駐在迪化

八 安徽江西——駐在南昌

九 四川西康——駐在重慶

十 雲南四川——昆明

十一 陝西甘肅青海寧夏——駐在西安

及二十四年四月一日行政院令第十號公布外交部

視察員辦事多辦事生如暫行規程，又擴大各辦事處

之組織，即為改訂之新章。

依該部行規程所載，視察員共十一人，分駐前
述各處，秉承部長之命，辦理一切交涉事務。視察員
才多者，担任職務，得由地方行政或軍事長官接
洽辦理，并應隨時呈報外交部核示。視察員才多辦事
靈得設秘書一人至二人，科長一人，科員二人至五人，承
承長官之命，辦理室內事務。因繕寫文件及其他
事務，得呈請外交部酌派雇員二人至四人。視察員
才多者，由派秘書科長科員由部派充。
至於前述特派員，則均經撤銷。

第二章 駐外使領館之組織

第一節 駐外使館之組織

中國之派遣專使以往歐美，始於同治五年之

文椿赴歐，○次年又有美使蒲安臣之使赴歐美，但

正式之駐使，其之派遣，則始於光緒二年郭公奏

之奏，派駐英公使，并以劉銘鴻副之。同二年，更以

何如瑛○駐日本公使，張斯桂副之。光緒四年，以

陳蘭彬為駐美西秘三國公使，容闈副之。其後，撤

副使之制，以劉銘鴻為駐德奧公使，旋以岑春煊使俄

以郭公奏之，並使片烟，打是生中，駐外使館，始自其

模

今日駐外使館之組織係以民國十九年二月三日
公布之駐外使館組織條例為根據。依該項條
例所載，使館分大使館、公使館及代办使館三類。
各館之組織另次：

(一) 大使館：設全權大使一人，參事一人，秘書二人
或三人，隨員一人或二人。全權大使承外交部之
指揮，辦理本國與所駐國間之外交事務。監
督所屬職員及領事。參事承大使之指揮
襄辦外交事務及總核極要事項。秘書承大使
之指揮，掌理極要文書及調查報告事項。隨
員承長官之指揮，掌理文書及調查報告事項。

項。大使館又得設主事一人至三人，承長官之指揮
外事權冊等處。總寫及庶務事項。又得呈報外
部核准酌用。惟此外，外交部得派學官多至
多。必人之至大使館學習外交事務。

(二) 公使館——設全權公使一人，秘書一人至三人，隨
員一人至三人，主事一人至三人，學習員多至二人。

公使職權由大使無異，公使館秘書由隨員之
務亦由大使館同。

(三) 代辦使館——設代辦一人，秘書一人或二人，其職權
由大使館公使館同。

全權大使或公使，駐國之使館秘書，得由外交部

派充他公使事，此項之駐國之使館秘書之駐充他公使
事時，仍應承該國駐使之指揮。又大使公使未到任
或暫缺任所，或因事始尚未派定時，得依臨時代辦，
辦理館務。

目前中國駐外大使館凡共蘇聯、立憲大利、日本、英國、
德國、美國、法國等七國。公使館凡荷、葡、奧地利、
瑞士、比利時、西班牙、南美洲、瑞典、挪威、丹麥、巴
西、秘魯、墨西哥、古巴、巴拿馬、智利、芬蘭、波蘭、
捷克斯拉夫、土耳其等十九國。惟其中若干國使
館於二十一年四月二十八日經外交部部令之暫行停
辦，所有館務由駐瑞典公使館辦理。又駐奧地利公

使館駐瑞典公使館、駐捷克公使館均係派代辦主
持館務，而駐挪威公使館，由一等秘書代辦館務。
駐古巴公使館，係由一等秘書代辦館務。

此外又有四際聯合會中國全權代表辦事處，以
為一駐外重要外交機關。民國十九年二月三日公布該辦
事處組織條例，規定全權代表三人，由外交部呈請
國民政府就宜由外交經驗深望之人多，或現任駐外大
使公使中一酌派充任或委任。全權代表辦事處設處
長一人，處理處內例行事務，在開會期間，應由承
全權代表，辦理一切事務。設一等秘書一人，二等秘
書一人，三等秘書一人或二人，隨員二人，主事二人，外理

處內事務，又因彙寫記錄事項，得酌用僱員。辦事
處處長及以下人員，均用駐外使館人員，資格相同，
所有任用材料及待遇方法，悉以駐外使館人員
一律辦理。

第二節 駐外使館之組織

中國設之駐外使館，實際上始自一八七七年，新
加坡之設館，惟非他國訂立互派領事之條約，則一
八六〇年之中俄北京條約，乃最早者，但訂之該
約內，我國並未即外派領事也。一八七七年後，又在
南洋群島、中、南美洲，以及日本等處，開設駐在
金山、橫濱、神戶、大阪各領館，從而綜計其數，仍

形寥寥。及至一九一一年，駐英公使薛福成之請求，而南洋群島等處之領館始漸次增設。

依民國十九年二月三日公布之駐外使領館組織條例，駐外領事館分為總領事館、領事館及副領事館三類，其內務組織有之次述：

(一) 總領事館——設總領事一人，副領事一人或二人，隨留領事一人或二人。主事一人或二人。總領事承外交部之指揮，保護駐在地本國僑民及本國在外之商業，並監督其所屬職員。同時受駐在國本國大使公使或代辦之諮詢。總領事未到任或暫時缺任或因故尚未派定時

由外交部酌派代理總領事，批引縣務。副
領事承總領事之指揮，襄办領事事務。
及掌理文書調查事項。隨留領事承長
官之指揮，分掌文書調查事項。主事承
長官之指揮，分掌檔冊、登記、倉庫、信局及庶
務事項。總領事館在必要時，得增設領事
一人。

(二) 領事館——設領事一人，副總領事一人，隨留
領事一人或二人，主事一人或二人，各該職務，
均摺領事館同。

(三) 副領事館——設副領事一人，隨留領事一人。

或二人。各該職務，亦由總領事館同。

駐外領事館，雖有總領事館、領事館、副領事館之分，然在行政系統上，各不相屬，均直接受外交部及駐在國之使館之監督制。總領事館既無監督及指揮領事館或副領事館之權，亦美國等國之採取總領事制之主義者不同。但事實上亦有例外。交通部民國二十二年九月三十日以前令派刁作謙代理駐新加坡總領事，並授以監督及指揮駐英屬馬來半島之領事事務之權。又於二十三年十一月十六日部令駐巴達維亞總領事館著指揮及監督駐荷蘭屬陸岸各領事館事務。

除正式領事館外，并未設領事或通商事務之
之地，得酌派名譽領事，或名譽副領事。在既在
國管轄區域內，或管轄本國商業，撫綏僑商之
務，受各所駐國之本國公使及管轄境內之本國領
事指揮監督。名譽領事在所駐地遇有困難事件，
應隨時之向本國公使或領事辦理。其有事務上必要而無
公使或領事所駐地較遠者，得直接與外交部
名譽領事不得向所駐國之中央政府直接交涉，
遇事須詳由公使或領事處辦，惟對其在管轄區
域內之地方政府，則可直接交涉。

目前中國駐外總領事館計有下列各地：

海參威，俄屬里河，伯利，伊爾庫次克，塔什

干，新西比亞，(以上俄國)，倫敦，曼哲斯特，奧夫

新加坡，雪梨，約翰尼斯堡，加爾各答，(以上英國)

巴黎，(以上法國)，金山，馬尼刺，紐約，芝加哥，火奴

魚中魚口，(以上美國)，橫濱，神戶，京城，臺北，(以上日本)

巴拿馬，維亞，阿姆斯得達姆，(以上荷蘭)，廈門，(以上

左巴)，西馬拿拿(巴拿馬)，瓜地馬拉(瓜地馬拉)

駐外領事館有下地各地：

赤塔，双城子，特維邑，廟街，拉本倫，安堡末延，

寧安，斜米，(以上俄國)，脫利無脫(美利大刺)，山

打根，仰光，暹羅，曼谷，蒙吳頓，檳榔嶼，利物浦，

吉隆坡(以上英屬)·馬賽(法屬)·西雅拿·坡特(以上美屬)·長崎·釜山·新義州·清津(以上日本)
泗水·巨港·棉蘭·望加錫(以上荷屬)·漢堡(德屬)
泗水·順安·西貢(以上法屬)·(以上里王西屬)

駐外副領事館有下列各地：

阿披亞·子血(以上英屬)·紐阿連·羅安·索斯頓(以上美屬)·之山(日本)·日那維斯(比屬)·米市和利馬沙打冷(以上里王西屬)

又有自總領事館分設辦事處者，有下列各地：

博都·里日印(均自駐巴黎總領事館分設辦事處)
(由駐橫濱總領事館分設)·大阪·名古屋

屋(由駐神戶總領事館分設) 內司(由駐長崎總領事館分設)

又另有駐蘇瓦(英)領事館一所

至打駐外各領事館駐地有下開之要略

羅連士妻(千里達)(英領) 馬塞(片領) 怡朗(三

領) 亞那(宿務)(美領) 拿波里(啟努瓦) 威尼

斯(拿我大利) 波恩(可利隆)(德領) 維也納(奧領)

白塞(亞那) 華倫細亞(西班牙) 奧斯洛(挪威) 貝

塞(葡萄牙) 巴西(脫魚) 易羅(阿末吉吧) 巴加斯馬

亞(易吉多) 信塔(夫末波) 泰山打(馬吉里加) 易加(信

塔) 亞塔(加那馬) 亞馬丁(克納第) (以上稱魚目) 不魚目

塞爾(比四)

我駐外各領事館，比自有一定之轄區，茲就其已
劃定者，畧述於次：

駐海參多威總領館——沿海州東部南起海參多威
北迄多維埃港(双城子及克斯巴斯(此為原有駐双城
子領館轄區，現由該總領館兼轄))

駐黑河總領事館——興安阿爾哈林所，扎維琴
所，朱浪宜河夫所，衣瓦諾夫所，唐保夫所，亞歷山
大所，馬札諾夫所，斯瓦勒律所，熱律所，魚口合波
所，蒙鄂區所，結雅所，上謝林木仁所，謝林木二布
音所，阿穆爾結雅司所，雅庫斯科共利所。

駐伯利總領事館——轄區未定在事實上已管理
東南達驛馬西北迄波森喀列夫威北維塔亞等
北括廟街庫頁島等本差特夫。

駐新西比利亞總領事館——新西比利亞州烏
拉爾區(但俄方請暫以新西比利亞州為限)

駐赤塔總領事館——上烏金斯克。

駐奧太瓦總領事館——Manitoba, Ontario, Quebec,

New Brunswick, Nova Scotia, Prince Edward Island.

駐新加坡總領事館——新加坡殖民地及其附屬

各地、麻六甲殖民地、Johore, Kelantan, Trengganu

各邦。

駐雪梨總領事館——New South Wales, Queens-

land, West Australia, North Territory, 斐文群島、

新羅山島、英屬 ~~東~~ New Guinea、英屬海峽州、Victoria,

South Australia, Tasmania.

駐約翰尼斯堡總領事館——名義我上二官轄之

北文聯邦全境，但因全北文只有中國領館一區，故事實

上之全轄全北文各地。

駐加爾各答總領事館——印度全境兼理錫蘭

島事務。

駐仰光領事館——緬甸全境

駐東京領事館——紐約倫敦全島

駐檳榔嶼領事館 — Penang 及小坡邦之 Kedah

Perlis.

駐吉隆坡領事館 — Selanger, Perok, Negri.

Serrikan, Pahang 勿馬末 勿邦

駐阿披亞副領事館 — Samoa Island

駐子勿買副領事館 — 子勿買

駐巴黎總領事館 — 除 Bouche-du-Rhône 1

者外，皆回全境。

駐馬賽領事館 — Bouche-du-Rhône

駐金山總領事館 — California, Utah, Nevada

Arizona, New Mexico.

駐馬尼拉總領事館——斐文列漢全島

駐紐約總領事館——Maine, New Hampshire,

Vermont Massachusetts, Rhode Island, Connecticut,

New York, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia,

West Virginia, District of Columbia.

駐芝加哥總領事館——Ohio, Indiana, Illinois,

Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa, Missouri,

North Dakota, South Dakota, Nebraska.

駐火奴魯魯總領事館——檀香山群島。

駐西雅圖總領事館——Washington, Montana,

Idaho, Wyoming, Oregon, North Dakota, South Dakota,

Nebraska.

駐紐賓連(連)副領事館 - North Carolina.

South Carolina, Tennessee, Georgia, Florida, Alabama,

Mississippi, Arkansas, Louisiana, Alabama, Texas.

駐橫濱總領事館 - 神奈川, 靜岡, 山梨, 東京

琦玉, 茨城, 栃木, 群馬, 長野, 新潟, 福島, 山形, 宮城

城, 秋田, 山形, 石狩, 青森, 十勝, 釧路, 北見

及志, 樺太, 庫頁。

駐神戶總領事館 - 馬內川, 東, 迄, 名古屋, 屋敷, 如

四國。

駐京城總領事館 - 京畿道, 釜山道, 平安南

道，忠清道。

駐台北總領事館——台東所、高雄州、台北州

花蓮港所、台中州、台北州、新竹州、澎湖所。

駐長崎領事館——門司、大宰九州及所屬各

島、琉球、岩手島。

駐釜山領事館——慶尚南道、全羅南道

駐新義州領事館——平安北道、咸鏡南道

江原道。

駐清津領事館——咸鏡北道

駐元山副領事館——咸鏡南道、江原道。

駐巴達維亞總領事館——三寶壟及三寶壟

駐 蘇士以西，拿破侖女羅州之西北之部。

駐 仰光領事館——三之宅，蘇士以東，拿破侖女羅州之東

率部，爪哇以東之羣島。

駐 巨港領事館——英門之合腊之西，率山岸（占碑

在內）

駐 棉蘭領事館——英門之合腊之東北岸（打板

如里在內）

駐 望加錫領事館——西里伯斯者，摩鹿加者

萬雅老府。

駐 昂維斯副領事館——比利時全國。

駐 米市加利副領事館——Baja California

駐及德拿手總領事館——在巴拿馬

駐馬拿瓜總領事館——巴拿馬全圖

駐瓜地馬拉總領事館——瓜地馬拉全圖

第三章 駐外使領館整理兼併計劃

我國駐外使領館，自上述觀之，已不為不多，但由人才、經費等因，自不免有溢於充數之弊，同時亦有規模小之憾。故駐外使領館之裁併整理，實為必要之舉。民國二十一年四月十八日，外交部呈行政院文，即提及此項問題：

「查駐外使領館各館經費每月共需款三十六

● 屬餘之，宜由本部按月匯案，現以財政支絀，已積欠
九月之多，各館員缺，以經費匱乏，向有欠薪未補
及續任命或令派已久，迄未赴任者，值此困難
時期，正使館人多為無效勞之時，若不即予整頓，何
足以補其折衝樽俎，惟望打回下財政困難情形，
同時亦須酌減人員，以節經費，謹就現有使領館
中，宜省其事務之繁簡，時勢之需要，且呈請充實裁
併，預計每月可節者經費約八萬元，另擬計劃附呈
經費改減之專摺，務希以此收使領經費，即可原之接
濟，而政府外交政策之施行，庶不至因經費無着而
而停頓，惟在辦理充實裁併之時，所有充實各館人

第 次 第 頁

員古四川總督，(一)被劫人員回四川總督，均原之章也。
 給(三)又各館因公致積欠，負債甚巨，既經裁併，自
 亦掃數清償，總共需費八十餘萬云。

其使館充實及裁併計劃以次：

館名	原有人員	充實及裁併情形	原有每月經費	充實及裁併後每月經費	增減數
四所代表處	重慶二長一 重慶多五	何君也	八九九〇元	無	增減
蘇聯大使館	<small>該館自十一年中 俄使及使館員</small>	仍舊也	八四〇元	無	增減
駐英公使館	公使一人 隨員七人	裁一人	一三、二四〇元	同	一〇、二〇元
駐法公使館	公使一人 隨員四人	添一	七、九六〇元	增	一、八〇〇元
駐美公使館	公使一人 隨員十一人	裁三	一五、三〇四元	同	九、六〇元
駐日公使館	公使一人 隨員十一人	裁三	一五、七八〇元	同	三、六〇〇元

駐美利公使館

代辦一人
館員五人

裁一

八、三五〇元

減八一〇元

駐和公使館

代辦一人
館員二人

係一

七、二九〇元

增八七〇

駐德公使館

公使一人
館員六人

裁一

一、三六〇

減八四〇

駐摩大公使館

代辦一人
館員一人

係裁館

二、五九〇

減二、五九〇

駐瑞士公使館

館員三人

係應聯代表要

三、五一〇

減三、五一〇

駐比公使館

一秘筆代使事一人
館員五人

係代辦一人
裁秘書一人

五、三六〇

增六六〇

駐西班牙公使館

代辦一人
館員二人

係公使一人
裁代辦一人

五、一六〇

增一、二〇

駐葡公使館

公使一人
館員一人

係西館

五、三七〇

減五、三七〇

駐瑞典公使館

公使一人
館員二人

係二秘一人
裁主事一人

五、一五〇

增四二〇

駐挪公使館

二秘一人
館員二人

係裁館

四、九〇〇

減四、九〇〇

駐丹麥公使館

公使一人
館員二人

係德館

四、七五〇

減四、七五〇

第...次...第...頁

駐巴西公使館

一秘董代使事
館員二人

仍舊

四、四八〇

無增減

駐秘魯公使館

公使一人
館員四人

秘二人

七、一三四

減一四四〇

駐智利公使館

一秘董代使事
館員二人

秘代辦一人
秘主事一人

四、六七〇

增一、二八〇

駐墨西哥公使館

公使一人
館員二人

秘二人

六、九三〇

增一、四七〇

駐古巴公使館

公使一人

伊里王

三、六〇〇

減三、六〇〇

駐巴拿馬公使館

一秘董代使事
館員四人

伊里王

四、七九〇

減四、七九〇

駐委內瑞拉公使館

三秘董代使事
館員三人

伊里王

三、七二〇

減三、七二〇

庫威三三、九八〇

其館館裁併計劃以次：

查現在各館館中，有(一)事務極簡，以果裁撤，其係
務尚無大碍者，有(二)由他館移近，以果歸併，係務不
以移官，事實上亦無大影響者，有(三)事務極簡而
轄地遼闊，不便裁併，但不改低館級者，總計各館
館中，所屬村(一)三所項者十四，所屬村(二)項者四，每
月共可省經費費四萬四千九百元。日俄原各館
以處境特殊，以替似舊規不加縮減，所有批裁及批
改館級各館名稱及變更理由，既呈每月首者，其費
數目分別列表如左：

第一表 第一期批裁館

館名	裁併理由	每月常務經費
倫敦總領館	該館官區城內駐有使館裁併係屬萬便館址	四三九四元
巴黎總領館	全上	四八七七元
美京總領館	距橫濱總領館較近	三八三四元
巨港總領館	距爪哇總領館較近	三七〇二元
三寶壟總領館	全上	二〇六四元
紐阿連副領館	係移檳榔嶼	二九八〇元
西貢分左領館	全上	一九一四元
薩摩手島副領館	全上	二二八二元
阿姆斯特達地領館	全上	二六六二元
米市加利副領館	全上 領事館亦裁撤	一七〇〇元

第一期批款十餘萬，每月不者洋三〇四〇元

附注：本表內原有古也總領館一項情形，與倫敦巴黎

相同，本批款撥，但因批款在巴使館，故該總領館

亦予保用。

第二表 第二期批款領館

芝加哥總領館 駐地亞海口世區遠係移甚尚 四六九〇元

望之加錫領館 駐地小重要口世係移亦尚 二〇〇三元

馬沙打冷副領館 係民能全被放逐 一七三〇元

順好手船領館 全 上 二七九〇元

第二期批款四餘萬，每月不者洋一一二一元

第三表 批改級領館

館名 批改館級 可省力經費

南洋文總領館 領事館 該館既無總領事，事實上已無領事，改級及無費可省

印度總領館 領事館 一二二〇元

北婆羅洲領館 副領館 九三〇元

紐西蘭領館 副領館 一一三〇元

以上四館改級後每月可省洋三二八〇元

三表實存以，總共每月可省洋四四九〇〇元

以上批款各領館，對外應以新日停辦公務者，藉可避

免各方疑訝，且時未及批物後，無庸再向所駐國

政府徵求同意，至改級領館對外可先宣佈，所有

總領事館，領事館，可即按領館副領館總領，不

不依總領事領事乃館長惟被裁館人多積欠之新公
已七八月在外負債累累，迫應匯款清償，亟宜寬籌
旅費以便早日結束回國

此項計劃，經四月二十一日院會之准，但並未全部付
之實行。

是年五月五日，顏惠慶氏向杜整頓使務會
有意見書，以王達外交部，顏與王乃商會之助，亦
錄於次：

我國使務成績之多，至古今不可謂已極，就其外交
言之，自前所設使館之多，固亦以前所未有，然其
甚矣，則全賴僅有公使五人，分駐倫敦，柏林，里斯本，馬

本哈塔，斯德哥爾摩等處，至若巴黎，則馬，不魯百案
亦，海牙，莫斯科等處，其重要雖遠過打西班牙等島
或斯堪的納維亞，而我國不使公使打者，已數年矣。

「使費之積欠，已將一年，餉官失修，日漸荒蕪，之方

之學和，時素喧擾，餉多欠困，生活維艱，情形以此而

餉之作，之絕鮮成績者，無之怪焉。債權人間有有

交還欠款，而請求其在本國外交，部提出交涉者，故

我國外交官之窘狀，頗難逃他國之耳目也。其所以

以此者，蓋因中央撥充時未有準備耳。當時之增

我政府之地位也。見，曾增設使領館多處，以

所駐之地，更無一若何而受也。經協約者，若

有被任命人多之出團，因之毫無問題，然一旦經費無着，困難由此而生。至打令日，乃有~~此~~團，因~~此~~團內問題，~~此~~團則使領人多，欲辭職歸國，~~此~~以川境之無以~~此~~籌措，而終打有「引不得也」之嘆。近年來祇財政較我寬裕之國家，亦苦於不修是事，打款併使館，以期節省使費，此誠為國稅務之良規，蓋而可免引起各方不良之注意也。

「除方不列強之帝國，因地位及勢力上之關係，乃單派專任公使一人致力之作外，其他之國家實際上均不分別歸併，由其中一團之駐使之兼理，駐法公使可兼理駐西班牙及葡萄牙使務，至於塔納納維亞半

第 頁

島多於庫，祇及公使不，輪原分駐各個，每季三月，
 即可交付，和比西四首都，相距僅數小時，之距離，三
 可合併，德奧兩國之然，故亦駐向大京代辦，大京都
 撤，瑞士無及厚設使館，駐美公使不，好之駐瑞士
 公使，即以此內互，四聯代表表，表實，實長兼任代辦，而代
 表實，駐多方可兼理駐瑞士使務，因事安上駐瑞
 士使務，本使使詢也，至本首大，科，方而，僅早終
 原厚設大使館，知又為多，論者也，今以此表說明之。

總別
 公使駐在地
 代辦使事後之地

大不列顛
 倫敦
 曼

法西
 巴黎
 瑪德里，里斯本

新堪納維亞亞蘭 亞本哈根 無

比和 不魯日其毛尔 海牙

德奧大 柏林 無

美瑞瑞士 瓦羅馬 日内瓦

波蘭捷克 華沙 無

英 倫敦 無

瑞士村南北美洲亦同樣縮減，其在及摩台手及

星王京均設代辦，則駐美使館頗不之費，理駐在

巴及駐里士使務，南美方面僅派公使二人（稱魚

巴西）及代辦一人（駐阿根廷）口之亦亦付一切矣。

佳外館人多停薪特及一年，其完君況可松而

知本部於案引上項改革以前，自應準備若干積欠
及四四川次等，此項費用之數，豈不甚鉅，因之積欠缺
欠外，恐未補者，不計其人，故急待改良積欠之人數，
豈不甚多也。

「由」可使積欠額尚有一言，按之則使積欠之作，可
算比較清淨，而所有積欠額，概較他種積欠者多，
無論自經濟或動力方面言之，案引之積欠，均有利
之點。主要使積欠額，應以秘書及隨員二人為
限，而代辦館中，僅須一隨員一主事足矣。以此刻
之新條例，兩項均可省節不少。

案引之積欠，乃部法允多及保留積欠之長

好時樣，此項改革亦不必驚世，其有人所不滿，固祇須川
費有差，亦在望之。回國者必不在少數，蓋已告外，自
邦接濟無望，雖素抱積極態度，亦不願為之也。更
有餉多在外，歷經六年以上，迄未返國一介者，此項
人員，對打租回情形，異常常際，固亦希望其以特
便回外，館服務，至少亦增進其知識計，見之則必
有令世之回國之必要也。

按現在外餉情形，其成績之劣，固不僅無用

已也。其台員因及中事不力，物以之而國家始羞，尚

有能員因引出不穩，或員任久，思之，以致操生之國定

名崇之者，作者殊不欲多言之矣。綜上所述，知我

回也之民事整也仗務已至明歎其思用循命也

改世早之思歎者手也

上海公共租界之沿革

第一章 上海公共租界條約根據之檢討

第二章 上海公共租界地產立章程

第一章 一八四五年地產立章程

第二章 一八五四年地產立章程

第三章 一八六九年地產立章程

第四章 一八九九年地產立章程

第三章 上海公共租界區域之擴充

第一章 歐戰以前之推廣

第二章 歐戰以後之越界築路

第三章 租界巨埠擴充之地位

第四章 上海公共租界之行政權

第五章 領事團

第六章 公使團

第七章 外僑納稅人大會

第八章 二部之制

第九章 租界內中國領事之限制

第十章 上海公共租界內中國居民之地位

第十一章 上海公共租界之司法權

第十二章 有領事權外國居民之司法官轄

第十三章 中國居民及無領事權外國居民之司法官轄

(一) 一八六七年至一八七〇年

(二) 一八六七年至一八七二年

(三) 一八九二年至一八九七年

(四) 一九二七年至一九三〇年

(五) 一九三〇年以後

上海公共租界沿革之文字材料

外交部檔案

國際條約大全(商務)

租界問題 樓桐孫

國民政府外交史 洪鈞培

清國通商綜覽(日文) 日清貿易研究會

支那開港場誌(日文) 東亞同文會

^{中國}外交年鑑(二十四年)

治外法權 吳頌皋

在華領事裁判權論 梁敬錫

中國國際條約華務論 刁敏謙

Treaties between China and Foreign States. —

The Maritime Customs.

Land Regulations and Its By-laws. — Shanghai.

Municipal Council.

Faetham's Report — S. M. C.

Foreign Rights and Interests in China —

W. W. W. Houghby

The Status of Shanghai — Hsia Chin-kin

The International Relations of the Chinese

Empire — H. B. Morse

The History of Shanghai — S. Cowling

Shanghai, Its Mixed Court and Council

— A. M. Kotenev.

A Short History of Shanghai — Pott F. L.

China's International Relations and other

~~Essays~~ — H. F. Macnair

Shanghai, Its Municipality and the Chinese

— Kotenev.

Hank

Essay

上海公共租界之沿革

第一章 上海公共租界條約根據之檢討

各國在華租界中，其歷史最久，所處地位最重要者，殆莫過於上海公共租界。上海公共租界本身既已有七十餘年之歷史，若溯及其前身之英美兩租界而估計之，則已不下九十有五年。此九十年中，上海公共租界不僅在中國境內造成一種畸形之政治總結構，及中國主權之完物也。且為各國對華政治經濟侵略之中心地也。

歐人東來通商，初均限於澳門一隅，而其通商方法

亦皆限於以行商為居間之間接制度，於西人之商業之
發展上，不利殊多。迨道光二十一年鴉片戰爭爆發之後

英國方面即以此藉口，謀於對華之商務上，開

一新途徑。是以戰事一罷，圍、擴及長江流域，英軍既

占舟山，復進取吳淞上海，尋即鎮江，并及南京，蓋

其目的所在，原期以武力為商務擴充之前導也。

迨道光二十二年，清廷迫於武力，遂與英議

和，以伊里布、耆英為全權大臣，與英國全權代表

璞鼎查 (Sir Henry Pottinger) 訂和於江寧，訂中英

江寧條約，開廣州、福州、廈門、寧波、上海五口為通商

口岸。該約第二款云：

自今以後，大皇帝恩准英國人民帶同其屬家
屬，安所居沿海之廣州福州廈門寧波上海五處
港口，貿易通商無礙。且大英國君主派領事
領官事等官住該五處城邑，專理一切西員事
宜，並命各該地方官公文往來，人與人坊之
下列開叙之例，儘其意納化員稅餉等項。

"His Majesty the Emperor of China agrees that

British subjects, with their families and establishments,
shall be allowed to reside, for the purpose of carry-
ing on their mercantile pursuits without molestation or
restraints, in the cities and towns of Canton, Amoy,

Foochow, Ningpo, and Shanghai; and Her Majesty the Queen of Great Britain, etc., will appoint Superintendents, or consular officers, to reside at each of the above-mentioned cities or towns, to be the medium of communication between the Chinese authorities and the said merchants, and to see that the just duties and other dues of the Chinese Government, as hereafter provided for, are duly discharged by Her Majesty's subjects. "
Britannic

律根據，蓋此公共租界之身，即英租界也。然而此項條款，殆為上海公共租界最初之所能酌定

細詳文句，則此項條款，特許英人於上海等五處，以開
商無礙而已，此日原不在「固係對當時各地對外開
鎖之情形而設，專所謂「租界」之現名，在當時締約
雙方固未嘗有之也。

次年五月，西國全權代表交換批准條約。九月，復於粵
門訂補遺條約，規定五市立早程凡十七條，其第七款
曰：

「在江寧等和約內言明允准英人携眷赴廣

州福州厦門寧波上海五港口居住，不相欺侮，不
加拘制，但中華地方官必與英領事官各
就地方便民情，議定於何地方，用何房屋或基地

係准英人租住，其租價必以五港口之現在所估者
低為準，務求平允，華民不許勒索，英商不許
強租，英國官署官每以英人或建屋于各干向，
或租屋于各干向，也通報地方官持報之案亦，惟
房屋之增減，視乎商人之多寡，而商人之多寡，又
視乎貿易之盛旺，難以預定額數。

"The Treaty of Perpetual Peace and Friendship pro-
vides for British Subjects and their Families residing
at the cities and towns of Canton, Fuchow, Amoy,
Ningpo and Shanghai without molestation or restraint.
It is accordingly determined, that ground and houses,

the rent or price of which is to be fairly and equitably arranged for, according to the rates prevailing amongst the people, without exaction on either side, shall be set apart by the local affairs, in ~~which~~ communication with the Consul, and the number of houses built or rented, will be reported annually to the said local officers by the Consul for the information of their respective Viceroys and Governors, but the number cannot be limited, seeing that it will be greater or less, according to the resort of merchants."

一八四五年(道光十五年)中美締結通商條約,取得

英人在五口同樣權利，其第三條載稱：

「嗣後合眾國民人俱准其挈帶家眷赴廣州、福州、厦門、寧波、上海、共五港口居住貿易……」

"The citizens of the United States are permitted to frequent the five ports of Quangchow, Amoy, Fuchow, Ningpo, and Shanghai, and to reside with their families and trade there."

其第十七條載稱：

「合眾國民人在五港口所買或久居或暫住均准其租賃民房或租地自行建樓蓋屋之類，館祀拜堂及殯葬之類，必及由中國地方官人云

同領事等官俾察民情擇宜地置空驛舍眾回人
內民公平議定租息內民不得抬价增勒遠人勿
許強租硬占務須各出情願以昭公允

" Citizens of the United States residing or sojourning
at any of the ports open to Foreign Commerce shall
enjoy all proper accommodation in obtaining houses
and places of business, or in hiring sites from
the inhabitants on which to construct houses and
places of business, and also hospitals, churches,
and cemeteries. The local authorities of the two
Governments shall select in concert the sites for

the foregoing objects, having due regard to the feelings of the people in the location thereof, and the parties interested will fix the rent by mutual agreement, the proprietors on the one hand not demanding any exorbitant price, nor the merchants on the other unreasonably insisting on particular spots, but each conducting with justice and moderation,

上錄中英澳門條約及中美望廈條約一般恒視
為原有上海英美西租界之進一步的法律根據也
即被視為目前之公共租界之進一步的法律根據

實則此項條款中，並無「租界」之規定，其之愚僅謂英
美人民在五口地方，何處可以租屋居住，何處可以租
地建屋，及租地方官與外國領事（即總領事官）與
酌當地情形，要為議定，以防地方人民之誤會也，
而此外當此發生衝突，並所謂中國應劃定某方一區
完整區域，並此區域內之行政司法權亦讓與英美
四家，如人之口之所謂租界也。

且前條中英雲門條約，於咸豐八年甲申英天津
條約中即已聲明作廢，故即此不完全，不正確之法
律根據，亦早失其效力。天津條約第一款曰：

「廣東所定善後條約並通商口岸章程現在

使之早既經併入新約，所有舊約作為廢紙。

"The Supplementary Treaty and General Regulations of Trade having been amended and improved, and the substance of their Provisions having been incorporated in this Treaty, the said Supplementary Treaty and General Regulations of the Trade are hereby abrogated."

再細讀天津條約，中英人居住五口有均之條文，僅第十一、十二兩款，其第十一款曰：

廣州福州廈門寧波上海五處已有江寧
條約准通商外，即在牛莊營口煙台廣州

瓊州等府城口，嗣後准英商可任意居住，無須論何人買
賣，船隻隨時往來，至於所賃居住，賃房，賃屋，租地
起造，祀拜，堂，醫院，墳墓等事，並另有取益，防規諸
事，亦已通商，五口無異。」

"In addition to the Cities and Towns of

Canton, Amoy, Foochow, Ningpo and Shanghai,
opened by the Treaty of Nanjing, it is agreed
that British Subjects may frequent the Cities and
Parts of Newchwang, Tientsin, Taiwan, Chanchow
(Swatow) and Kiangchow (Hainan).

"They are permitted to carry on trade

with whomsoever they please, and to proceed to and fro at pleasure with their vessels and Merchandise.

"They shall enjoy the same privileges, advantages, and immunities at the said towns and Ports as they enjoy at the Ports already opened to trade, including the right of residence of buying or renting Houses, of Leasing Land therein, and of building churches, Hospitals and cemeteries."

其第十二款曰：

凡英國民人在各口地方立界欲租地蓋屋設
立棧房和拜堂醫院墳墓均按民俗之給公平
定議不得互相勒掇

"British Subjects, ~~whenever~~ whether at the
Ports or at other places, desiring to build or open
Houses, Warehouses, Churches, Hospitals, or
Burial-grounds, shall make their agreement
for the land or buildings they require, at the
rates prevailing among the people, equitably
and without exaction on either side."

上述第十一款所載係為新開牛莊等口准許英

人貿易居住依此江寧條約上海等三口辦理法，並無新規定，更無「租界」之規定。第十二款僅規定英人在各口租地蓋屋等事，決公平給價，更未嘗言及租界問題。是以上海公共租界在中英天津條約中亦無根據可尋也。

咸丰八年，中美向在訂有天津條約，內訂美國人民准在通商各口之岸居住貿易之條款，有第十二款及第十款，然亦無任何涉及租界之規定，茲將該項條文打下：

第十二款——「大合國民人在通商各港口貿易

或久居，或暫住，均准其租住民房或租地自外建築，並設立醫館、禮堂及殯葬之室，所大合國

人爲民公平議定利息，內民不得抬价勒，
無^得民居，不徇^才向，以例稅契用印外，地方官
不得阻止。合^大眾四人勿許強租硬占，務須各出
情願，以昭公允。

"Citizens of the United States residing or
sojourning at any of the ports open to foreign
commerce shall be permitted to rent houses
and places of business, or hire sites on which
they can themselves build houses or hospitals,
churches and cemeteries. The parties interested
can fix the rent by mutual and equitable

Agreement; the proprietors shall not demand an
exorbitant price, nor shall the local authorities
interfere, unless there be some objections
offered on the part of the inhabitants respecting
the place. The legal fees to the officers
for applying their seal shall be paid. The
citizens of the United States shall not un-
reasonably insist on particular spots, but
each party shall conduct with justice and
moderation.

第十四款 凡合眾民人嗣後均准據美自赴

廣東之廣州、潮州、福建之廈門、福州、台灣、浙江之寧波、江蘇之上海、西貢、及由大令、羅四、或他國定立條約、准開各港口、市鎮、在彼居住、貿易、...

"The Citizens of the United States are permitted to frequent the ports and cities of canton and Chauchow or Swatow, in the Province of Kwangtung; Amoy, Fuchow and Taiwan in Formosa, in the Province of Fukien; Ningpo, in the Province of Chehkiang; and Shanghai, in the Province of Kiangsu; and any other port or place hereafter by Treaty with

Other Powers or with the United States opened
to commerce; and to reside with their families
and trade there;

且查同治七年(一八六八)中美商訂有天津條約續
約其第一款即向規定通商口岸地方水面之管
轄權並未讓與各國：

「大清國大皇帝按約准各國商民在指定通商
口岸及水陸洋面貿易行走之區域推原約內該
款之意思並無將管轄地方水面之權一併讓
與再凡中國已經指使美國官民居住貿易之地
及續有指使之地或別國人民在此地內有居住貿

易等事除有約各國款內指明歸某國官管轄外
皆仍歸中國地方官管轄」

"His Majesty the Emperor of China being
of the opinion that in making concessions to
the citizens or subjects of Foreign Powers of
the privileges of residing on certain tracts
of land or resorting to certain waters of the
Empire for purpose of trade, he has by no
means relinquished his right of eminent domain
or dominion over the said lands and waters,
----- It is further agreed that if any

Right or interest in any tract of land in China has been or shall hereafter be granted by the Government of China to the United States or their citizens for purposes of trade or commerce, that grant shall in no event be construed to divest the Chinese authorities of their right of jurisdiction over persons and property within said tract of land, except so far as the right may have been expressly relinquished by Treaty."

該款前半段ON"反映當時租界制之已不

知不見中或有事實上之存在，故有中國政府對其所謂
租界區域內，已失其行政官權，故有此項條款，指明此
種事實上之存在，在於此片。至於此段中國政府所承認
有^{依約}行政官權之權力，乃指對人民及財產而言，
非對地域而言，實言之，係領事裁判權之範圍，所以
租界官權之權之業也。

租界制之廢止，初見於正式條約之規定者，當為一八
〇二年（光緒二十八年）之中英續議通商引船條約。該
約第八款第十二節曰：

「中國允願將下列各地開為通商口岸，自一八四二年
寧丁天津各條約開辦之日起，十年無異，即湖南之長

沙、四川之萬縣、安徽之安慶、廣東之惠州及江門
凡各口人在各該通商口岸居住者須遵守該處
之部局及巡捕之章程并居住各該處之華民無異
以得華官允准，不得在該通商口岸之界內自設
工部局及巡捕……

"The Chinese Government agree to open
to foreign trade, on the same footing as the
places opened to foreign trade by the Treaties
of Nanking and Trentin, the following places
namely: — Changsha in Hunan; Wanhhsien
in Szechuen; Nanking in Anhwei; Waichow

(Hui-chow) in Kuangtung; and Kengmoon
(Chiangmên) in Kuangtung.

" Foreigners residing in these open ports
are to observe the Municipal and Police
Regulations on the same footing as Chinese
residents, and they are not to be entitled
to establish municipalities and Police
of their own within the limits of these Treaty
Ports, except with the consent of the Chinese
authorities. "

就此項條文之前段款，名所謂「一部局」巡捕等目前

上海公共租界制度之特色，似均不無條約上之根據

然按其內容，際知此時距上海公共租界之成立已四十

年，距英美西租界之開始已六十年

存在，決不能謂係以此項數十年後之條約作根據也。故

謂是項條約之規定，中國政府有未立憲承認不恰事矣

之答則可，謂租界之成立，具有任何條約根據則不可

也。

且依其一段所載，工部局或巡捕之設，均必及根

據中國政府允准，是則顯然表明目前租界制度

之存在，並以根據條約之規定，然權利，而通商

居住之准許，並不包含租界設立之准許。

綜觀上述各節，可知公共租界之成立，實無條約上
積極之根據，且所以演變而至今日之因，若盤石之
形者，完全基於政治的原因，一方面則強施以壓力，
一方面則政府懷以容忍，遂造成一種事實的存在，
欲謂有何法律之根據，則斯人之言也。

上海公共租界事實發展之點，可自歷次地產之
程規之，茲述之於次三子。

第二章 上海公共租界地產章程

第一節 一八四五年地產章程

上海之開埠，決定於道光二十二年之江寧條約，而實現於次年十一月十七日。其間以巴爾福（Balfour）為駐上海領事，即駐於上海城內，而英國商人及教士等亦多於城內租屋居住，苦思在上海方面外人入城始終未嘗有發生問題，不若廣州方面之曾以不許外人入城而引起風波也。

當時英人方面頗有抱持一種「租界」之觀念者，以百依一條約，英人應有一定之居留區域。實知訂立江寧條約之際，無一論英代表與用所查或牛國代表

考英、以士、奧、外、相 Palmerstone 均未嘗有懷有此種見
解。條約明文可見者，亦僅言 "should be permitted
to settle at or reside in such towns"。未嘗言 "may
settle in such towns"。

故在上海租界之西自內，絕無所謂「租界」存
在，外人均許於城內外自由租屋居住也。

迨 1845 年十一月二十九日，領事巴爾福與
督江海函分巡蘇松太兵備道官呈奏久成之協定會
銜頒布第一項地之度之字程二十三條，始創定外人居住
租界之始基。

此項布告之內容曰：

前經按此和約，參照上海民情，及地方情形，決定將洋屋區遷北，本家場遷南之地，租與英、西商民，俾得建屋居住。本區茲將各款事宜，之令商定之章程公布如左，必須一律遵守。是項之章程共二十三款，其要點一節有數端：

- (一) 北以李家場（現稱北京路）之線為界，南以洋河沿為界，東以黃浦江為界，其西田界則未規定。
- (二) 外人除將經牛西地方官准許得僱用更夫外，不得設巡捕。

- (三) 該區域內之本地人民，不得將房屋互相租賃，或再行建造房屋，以租與華人商民。外商不得

建造房屋以租與華人或借給華人之用。

(四) 欲在該區域內租地或建屋者，須向英領事請求准允。

(五) 界內居民應納稅之租界道路碼頭建造經費，其稅款由道路碼頭委員會決定之，該項委員會共三人，由英領事就界內之原名中任命之。

(六) 如有違犯該項之章程者，英領事有權予以懲罰。

(七) 其他外國居民，同原舊字該項之章程。該項之章程之修改，須經中英雙方之同意。

以前項所言，所謂「按之租約」，實屬重大錯誤，甚且租約

江寧條約中初未嘗有劃定租界之規定也。中國政府多
句以疏忽而有此布告。遂令英人取得東界上之
利而種租界之禍根。然滬道之口有權作此種協定
尚屬疑問，且自即人之滬道之行為者代表中國政府
者，而其對方之英領事則據 *Willoughby* 之說，固未嘗
取得英使之同意，而為此協定，故其是否具備
充分的法律效力，猶屬問題也。

即令承認此項協定之章程之效力，其規定之原意
亦僅在劃定一專界外僑居住之區域，而劃定租地之
及手續，表而外僑在此項區域以外，即不得居留，固絕
未准許該區域內成之一獨立之政府而放棄中國政府

所有之外政也。

美國租界，^{上海}別其設之較遲，而設之之程序亦較不正

式。H. B. Morse 於其原著 The International Relations of

the Chinese Empire 一書中，^{其書}謂 The American Settlement

was not created, but just grew 是也。南京租界設

立之初，美國教會即有以地作抵押而租地，上管於蘇州

河北以岸虹口地方者，迨一八五四年（即辛巳年）以美國

商任駐上海領事抵滬，即駐紮於該區域內，視該

區域為美國租界，但當時在此界內，至無如英界之

特殊外政組織，亦未設置巡捕，即其界限，在一八六三

年（同治二年）以後，英租界合併成公共租界，以二而為一

未劃定也。

第二節 一八五四年地產之章程

英租界設之初，原視為英僑居之地，一八四五年地產之章程中，即規定界內地產之買賣，必須向英領事註冊，其他國籍之外人，倘若欲在界內購置地產，須先得英領事之許可。然當時英人方面，並不堅持此項地位之要求，且旋即承認他國僑民得在界內租置地產，並將所租地產向該管領事註冊，而各國領事除行使領事裁判權外，再出而參與界內事務之一般行政也。

在此種情形之下，英人在英租界內之独占的權力即

發生動搖，而道路碼頭委員會亦紛紛時，
之頗感困難。同時一八四五年之章程第二十一款，謂
界內此英國居民之房產英人同等，蓋此字該項章程
之條文，此時實已無從實施矣。故一八四五年之地產
章程亦一五〇年以後，實際上即有修改之必要，而租
界內部之租界，自亦連帶而有改造之必要。

適於此時，太平軍興起，一八五三年，太平軍
勢力已及長江至長江流域，而各地武力團體亦蜂起
運動，上海附近之形勢，極其騷動。是年九月七日，小
刀會攻陷上海縣城，於是大邑中佃戶民均避居租界，
以求安全。此種情形，對於租界內部秩序之維持，自

增地大困難。然是時界內外僑人數不多，對打中國人民之
遷入既無片拒絕，同時內地之度及一般商業之市場，竟
亦無一不歡迎此種趨勢。是以原有之法律及華人建
屋以及禁止之華人向互相租住之規定，即根本
廢止動搖，而租界內部之需要一種新辦法以維持
治安學務等，遂成自然之趨勢。

同時上海方面之中國地方當局，既失其力量，
租界外僑遂有訴諸自衛之企圖，但不致受多大
亂之影響。小刀會佔領上海，凡十七個月，其間
清軍與叛軍時相衝突，清軍營於蘇州河上，
接近英租界之西陲，清軍因欲制止叛軍自租界

中取得接洽，時與界內外僑胞發生糾紛。一八五四年四月，形勢更形嚴重，英領事阿爾可克（Alcock）即致文清軍統帶，要求將清軍移駐距離租界較遠之地。清軍未允所請，租界當局即以上年四月租界之地。萬國商團及英美軍艦之水手和兵，攻佔清營，同時以刀令出而夾擊之，遂勝之。清軍始移駐蘇州之南，是即所謂泥濘之戰也。

此次戰爭之結果，一方面使租界內外僑社會感覺余改良統治極固以處理內部外政外，實有設法有鄉鄰之準備，以抗御外來之危險之必要，另一方面則使租界外僑社會對租界之一種新野心，以爲上海之

租界在由一城之市政範圍，其具有防衛之權，此裝
中及拒絕中國武裝軍隊出入租界之權。

在此種事實演變之下，英領事阿爾可克，美

領事Murphy，法領事Baron即會商以此事

定一種新地之章程。據其弁言，新地此項新之

章程，經滬道及英美西國公使同意之，而一經通

若即及英美片三國領事簽署。此項新之章程

旋於一月四日七月十一日提出於外僑租地人會議

予以通過。此項會議由英領主席，美片領事亦均列

席。英領之言曰：「設之新法典之明顯之宗旨，係使全

體外僑，得經由租地人，取得自治及征收捐稅之權利。

市政之權，並得行使此二種權力以自衛保障，自謀福利。

利

此項新地產之章程，既在英法美三國領事之同

議定，故適用打三國租界，而稱為日英法三國租界

租地之章程，但事出外上，該項之章程向未在此租界實

外。

該項之章程，計共十款，其重要之點在：

(一) 改定租界界限

(二) 租地由英領核定之制，改由英領分別核定。

(三) 定租地之由領事官轉移，道台查核，鈐印送

還歸併用，且准外人通融得六五，不准其

民轉耕化欠空。

(四) 租地每畝每年應納稅者一千五百文於業戶，以備完糧。

(五) 百畝地修築道路，每畝納稅銀壹圓，市管設四畝

糧，并設四巡捕起身，其四畝事應於每年

之始，召集界內租地人會議，以決定取得公田而

種費之方法。此項會議，有權決定稅額，或為房

捐地稅，或為他物落地稅，同時并有權任命一

三人或三人以上之委員會，以徵收此項捐稅，

并應用此項捐稅於上述各種用途，如有不

夠稅款者，此項委員會有權向各該領事

法廷起訴 (第十款)

此項新章程除將一八四五年章程中林士牛四人

租屋之條文撤去，并修改地由英領核定條文為各領核

定，以變更租界之性質外，其最重要者以頭為第十條

蓋依該款所載，則租界內部，顯然成立之一生，言之政府

具有一切政府所具，且有一之重要權力，即徵稅並設

置警署，並有權向是也。於是原有之巡捕碼頭委員會

即行取消，而於次年改設有各之工部局 (Municipal

Council) 以 W. Kay, E. Cunningham, D. O. King, A. F.

Fearon, Rev. Dr. Meahurst 為委員，即此章程第十款

中所指之三人或三人以上之委員也。三國僑民以

及三國租界地一切事項，均歸該二部局統治，且凡屬
日上海公共租界二部局之身也。

然則此種租界內外人應有之行政權果有何法律
律上之地位乎？而此項行政權之根據之新地產
三章程果有何法律上之根據乎？照此來也。

第一，一八五四年之地產之章程，係視一八四五年

立章程之修改，然一八四五年之章程本身，未嘗有經

英使核准，英領事之行為是否足夠構即法律之效力，

極屬疑問。故一八五四年之地產之章程，其法律

地位亦成問題也。

第二，即人之承認一八五四年原有之章程係維護通代

查中國政府與英領代表英國政府所協定，而有
法律上之効力，此一八五四年修改而成之新章程，似
係二法律上之効力。蓋此係一八四九年舊章程所載，
日經修改章程之修改，係經戶部與英領雙方會之而決定
一八五四年新章程，據其內容言，所載似經戶部
同意，然據對村上海租界問題，極有研究之 Kotenow
之說，知戶部絕未參加，而僅能乃純粹租界內部
事務，以已就事實之方式公諸在商者也。Kotenow 之
言曰：

Contrary to the method of composition of
the Land Regulations of 1845, the Chinese Imperial

Government, through its local representatives, was not invited to participate in the projected reform, which was considered as an absolutely private affair of the foreign community and offered as a fait accompli."

是知此種單方修改之章程，其一切無效，亦無疑也。
第三，此項新章程有三個駐上海領事及上海領事館之活動之結果，固未嘗有承認該國政府之命令，且亦未嘗有事先取得各國駐華公使之同意，實為非法之舉。當時香港政府即以此否認上海工部局之權力及特殊地位，凡二十年之久，即其明

証

第四、第一八四五年之地產章程，其一切團體及村
租用地之手續方式，而此一八五四年修改之地產章程
程，則事實上包含之一切租地法，在此不僅曰「互反
修改之原則，即打修理上亦無任何圓滿之解釋。蓋此
地產章程與市租地法性質絕然不同，以前者僅及於
土地之租用方法手續，容或可以謂之「*Logic*」
sequence，而由牛欄地方之局與外國領事協定之解
決之，但後者則其性質比較複雜多多，在歷史
上固未嘗有容許一羣外國人在一主權國家之
領土內，辦理市政權之實例也。牛欄地方之局及外

四領事向，固無之，故以此等性質之協定也。

一八五四年之章程之性質，地有重要，蓋此二部局制變自此遂得確之也。然自上述四點觀之，則此章程存自其在法律上地不健全，而租界制變自亦不無以此為根據也。

第三章 一八六九年地產之章程

一八五四年之新地產之章程雖經外僑租地人會議採用，而經英法美三國領事核准，訂定租地之際，似不免多數困難，同時片租界亦亟，且未嘗有官引該項之章程，至一八六二年片租界更在片政府權力之下另行修訂一種市政檢閱，於是，一般對於一八五四年之章程之是否不適用於租界內所有之租界民一屆日，多

生疑，而修改之議遂起。

惟是時有一重要事實必須加敘述者，即英美
租界之合併是也。一八六〇年太平軍攻陷蘇州，上海
租界亦為一團氣。八月，進攻上海租界及租界，一八六二年
一月及八月，又先後就英界租界，均未得手。但此
租界附近之地，則已疏於防備，張倫特甚，乃使匪入
租界之半團人民大受增加，租界內部之秩序因受
受影響者。此種情形，對英租界尤甚，且對英租界是
時已有巡捕之設置，而其力量則遠遜於英租界。
於是英租界方面所不願之答納，有於安寧之秩序，
辭款人民，辭相撥入英租界，英租界方面亦無一術

制止之於此也。美稅界當局不得不設法與英稅界才商酌，特英美稅界之巡捕會商，以便維持界內秩序。其後更進一步，由美領事 G. F. Seward 及 Russell and Company 之 E. Cunningham 建議，英美西稅界之部局之合併。此項建議旋於一八六三年九月二十一日，由諸官覽，是日即由之公共稅界也。

美稅界之成立也，并未經法律手續，故其界地之迄未規定，直至是時，英美西界合併，始由美領事與西巡協定其界地。

英美西稅界之合併，使界內情形，更形複雜，而其性質亦發生變化，於是應有地產之章程之修改。

之必勿如要。

旋一函由工部局與駐滬各領事之商議，已取著者為
英領事，一函由英領事與北京英領公使及內地
各領公使商議。結果，決定租界一委與各領事，草擬修
正地產章程，而於一八六六年三月提出租地人大會
得其核准，後由領事轉呈北京外交團，旋以外交團
建議若干修正，故由工部局與駐滬各領事，將所提
各項修正章程之圖說，相呈前項各領事，即經
接妥，日取函，由英領事與總領事及各領代表，將章程
暫勿批准。此項批准，係以一八六九年九月二十四日
上述各領公使及代表與各領事之聯合記事錄付

查。其半時估稅界之章程（一八六六年七月十一日陸政府
單頒布）及公告稅界之章程同時提出，再同時予以
認可。即一八六九年之地產之章程也。

此項章程核奪之章程進步之要點如下：

(一) 擴充地產之章程，規定，俾地產之界人不僅包括租

地人，且亦包括繳納某種最低之房捐之住戶在內。

(二) 一八五四年之章程規定，地產界人數為三人或三人以上，現

則增為九人，（此項規定，係經提出修改，規定二

部局之重要事之少者之人，至多者為九人。）又規定，年

外定期，即選舉年，以代替目前之選舉外作為分會

程序之一部分之規定也。

(三) 附加之章程者，有附則四十二款，且規定之部局
有權繼續訂立附加，但須得納稅人特別會議及大
多數有權領事及公使批准。

(四) 附加之部局之徵收捐稅，有極其詳細之規定。
附加之之部局得以上海外僑社會之部局之次序
核控訴他人，或被人控訴，并須領外國領事法
庭之受理之部局之被控為條件。

此項新地產之章程在法例上之效力，殊堪疑問。
蓋一九〇五年地產之章程之成立，係經滬道與各協定
國無異向，即一九〇五年之章程，就其事實上而言
吾有決道參加，猶疑不定，但據其內文而言，取郵局

取得保護同意，知多少可知中國地方官所參加之必要
且據一八四五年及一八五四年地產章程，均明白規定
立章程之修改添補應由各國領事官與中國地方官會
同決定，而一八六九年修訂之章程，則始終未留白
紙，意即中國地方官所，亦未留白事，故取得正式
之同意者，即其以前否正式通知保護，亦屬疑問也。故
無論就實例就法律言，此一八六九年章程均屬
法律上之效力也。

該項修正之章程於草案批定後，據交租地人大會時，
曾有誤帖表示修正地產章程之計劃，不過早而由清
廷締約列強之代表，直接獲得一種權力，此種權力，應

經由外交途徑獲得清廷欽差大臣之承認。然事實上
之四公使於前時認可該之章程內，未嘗提及中國核准
而即自外准且以之印付實施。此由一八五四年章程
第六款所規定之手續，大不相同。蓋依該款所載，
函行修改添補或解釋之章程之範圍，應由商等
中外當面決定也。是以此項新章程之法律效力，
更增疑問。

第四節 一八九九年地產之章程

前述一八六九年之地產之章程，予工部以更大之
權力，予部分所居之地位，自較之前者。然此項之章程
因前述兩項法律上之弱點，其地位頗不穩固，同

時於實施方面，二頗發現其缺點。於是又修改之議又起。

此種修改之建議，早自一八七三年即行開始，然其見諸

實行則遲至一八九九年也。茲見述其經過如下：

一八七三年五月納稅人會議決議總稅務委員

會討論地產之整理之修改，然以事實上及法律上之

困難，修訂之計劃遂擱置數載。至一八七九年修

正之議重提，再經委員會議，於一八八一年二月

撰就報告，再修訂之章程草案，提請納稅人大會

三月三十日經納稅核准，並由工部局重要委員會於

六月間動議北京公使，一八八二年自北京

寄還，附有該公使等所提多種變更，一八八三年

二月，納稅人大會將此項草案變更修正通過，在一八八四年末，由領事團轉送北京，但外交團方面始終未有任何因此之決議。至一八九六年三月，納稅人大會曾以一八八四年提出之草案，已不復台打當時重要，遂提出再加修正之計劃，經之部局方面加以斟酌，而在一八九八年三月，納稅人大會通過此項新訂之章程及附則，旋經北京外交團打台三年三月核准，而在一八九九年安福。此項章程迄今絕少變更，仍認為目前上海公共租界之總辦法也。

該項章程計三十款，其要點如下：

(一) 稅定界限四至——北界蘇州河，自山河渡起至顧家浜口，東界黃浦江，自顧家浜口至洋涇河口，南界洋涇河，自河口起至靜安寺河之五聖廟，西界自五聖廟向北，至蘇州河畔之山河渡。(第一款)

(二) 出租土地之稅用方針及手續(第二三四五款)

(三) 公用土地徵收方針(第六六甲六乙六丙款)

(四) 凡外僑所租之地，其向中國政府完納年租，如有各種情事，得由上海之租界運向該租戶所屬領事官處控進之。(第八款)

(五) 徵稅——租界董事會，每年必建築費及修繕費

各項公共工程，辦理費用，清潔燈火，灑水，開溝等事，設置，修備，或修葺，或租任，或辦理，市政所用，地產，房屋，支付之，部局，所任，任何人員，之，薪工，以及，其他，必要，財，力，上述，任何，用途，以，信，或，其，他，方，法，保，持，指，款，項。

(五) 之，部局，之，董事，會，之，監，造，以，舉，方，法，派，發，稅，(第十九款)

(六) 徵，稅，人，大，會，之，召，集，及，權，力。(第十款)

(七) 之，董事，會，之，權，力，但，(第九十一，九十二，九十三，九十七，九十八，九十九)

(二十五，二十七，三十一)

(八) 修，改，之，車，程，應，由，各，國，領，事，官，與，中，國，地，方，官

會商決定，但仍應俟外國公使及北京牛國公

府之核准（第二十八款）

此既言之，此項章程修改之日，即初動權，在於法律

手續，如有失偏之八六九年之章程，予以變更，即取

得一種適宜之法律地位，是以八六九年之章程之付

諸實行，在於手續上，和界當局頗費一番力氣，以此

達此目的，一九二九年之部局副總，由鍾恩曾編有

一八九八年地產之章程說帖，即在表而論一八九九

年以前對村一八六九年之章程之效力，因其未與中國

政府之認可，亦有任何限制，但自一八九八年採取一種

步驟，使當時所提出之章程獲得批准以後，各種

之程定，不後存在。

然知其採取之一種步驟，果能以完全達上述之目的乎？就吾人所知，實未必然也。

第一，依一八四四年及一八六九年^年西次立章程之規定，

之章程之修改係補正，應由各領事官與中國地方官

會商決定，但仍各候之外國公使及北京中國領事

高政府之核准。今此項之章程之修改，僅係和界

納稅人大會及領事團，方能單方之決定，事必先

經未必依上述之章程，且其以前之各項規定，概不

適用。

惟於此，中國地方官與之合立物，不虞其自願

不可謂言之事實蓋一九八二年修正章程由領地領
事推送江道後，即由江道轉呈南洋大臣商辦一
而知竟後以江道訂此項章程，本大臣向未奉
預，故不願有取干涉，此事應由工部局與領事同
妥商之商洽，以利商民為第一要旨。此等語。呈報未
當，務極予以核准，上亦有默認之嫌。實屬一大失
誤，蓋既未打單之前，多知，知加以否認，乃呈報之
呈出，又何不願有取干涉也。

第二，即今中國地方當局對於此項章程已加
認，北京中國最高政府之核准，固仍無未嘗不
得也。一九八二年十一月十七日領地領事通知工部局

及
第
次
第
頁

總董，是謂「新章程業經公使用核准，並經北京
欽使公使將此章程會同總董核辦，查得總
董衙門之復以前，該項章程，應暫緩施行。是則
領事團方面固明白承認中國政府之正式核准，而
必要也。乃之部局方面悍然不顧此意，以為新訂
之章程，既經欽使公使之會同總董衙門，且經各團
公使核准，則其一切重要地位，已與一八六九年之章程
概相同。該章程業經各團公使宣佈，所有新訂之
在之地方，自應制變，即以該章程為根據，以此
情形，本局擬請公使團准將此項新訂之章程之
印施行，而仍無礙於總董衙門所有對於該章程

之意見，且亦不必待知此項意見也。

於是此項章程即在法律手續不完全之下，付諸實行，其法律地位之不穩，自概顯然也。鍾思以爲依之一八九八年九月五日之決議，致領事函，中國政府並美經，致美方核決權利，以爲如此純係強詞奪理之言，蓋如既道之區，係中國地方官吏對打此項章程即表示之意見，至打生回中央政府之核決，則又一事，不特混有一談者也。

以此項一八九八年地產章程爲根據，上海自之租界之範圍日益擴張，工部局權力日益增加，以至打今日，然細按之，則可知有之法律根據不

八三。款。

至一八四八年英租界局有擴充租界之議

經打是年十一月二十七日由英領事與法道協定

將西界擴充至泥城橋沿（即今之西藏路），打是

全界面積增至二八〇畝。

迨一八五三年英租界開始之，其地在英

租界以東蘇州河以北之生魚浦以迄年，隔蘇州河與英

租界相隣。惟英租界之設之，其尚未經中國政府

正式承認，故亦無一法定之界線，至一八六三年

英法兩國界合併，始由英領事與法道協定廿二界

地大抵，至打是年即法之劃定，知連在一八九三年

此時美租界之面積計七十八萬六千畝。

當一八九三年美租界日租界劃定之際，已頗適當地

人民之反對甚烈其所包括區域過大也。即申西地方

官所方面亦深所不歡。其在公共租界當局方面，

知租界內人口之大量增加乃其藉口也。其擴張租界

區域之奢有理由，固無一時或已也。於是，一八九六年

一月三日，工部局致函領事團，說明擴充租界

計劃，並請予以補助，其計劃之範圍極大，已

括金山縣境之一部，同時其西界直展至北越

路方面。此項計劃，其向領事團以西界方面之修租

界事宜，極妥而無所阻礙，其未以前其修西界

即初妥協，而由英片美統四國公使，分別向總理衙門，及通商中國政府，訓令，李厚方，臣核准，該項稅界，擴充之提議。

一八九九年四月十三日，總理衙門，訓令，各通商公使，承認前項要求。五月八日，伊通李光久，訓令，欽使領事，謂，此事，經，商，所，奉，命，而，令，將，擴充，公共稅界之建議，呈請，李厚方，大臣，劉坤一，致，呈，呈，呈，經，奉，劉，大臣，同意，核准，擴充。

此次擴充之結果，在原有美租界東北，沿著，江，一帶，擴充，凡，一，一，三，七，七，畝，在原有英租界，西，增，凡，一，一，四，五，〇，畝，共，擴充，凡，二，六，二，七，畝，其，四

至如下：

(一) 北界黃河沿小沙灣起至通尼城區處以西，約七十碼地止，再由該地向北，至上海寶山西端交界處，沿沿該界線至虹口區，再由虹口區向東，至靜安寺口。

(二) 東界黃浦江，沿靜安寺口至洋行區口。

(三) 南界洋行區，沿區口起，直達通尼城區處，再由該處順大西路之北支路線向西，沿沿大西路，至靜安寺口，由之至聖廟。

(四) 西界沿之聖廟向北，至蘇州河畔，由小沙灣。

是項界限，曾於一八九九年，經西口總督劉坤一

特派委員，會同上海總商會及工部局總董，樹立界石，

繪畫圖定之字，確定。

以謂上海公共租界有界石之合於之界限，則此項

界限有界石之必要者。然事實上則租界當局固

絕不以此為滿意也。一九〇六年工部局又與塘沽

租界區域至定，山縣境，被經中領地方官所抗議

仍後悍然置之，故在此後數年中，雙方對於租界

北界外（即南北一帶）之語言，頗多爭執。一九一

二年中國政府對於租界巡捕之越界外便溺，亦

及北四川路巡捕房之役之，提出抗議，而迄未

有新。

至一九一四年三月，公署和界當局又計劃擴充界域
至宣化縣境，同時再擬合併南口及林凡王渡以入
於和界。一九一五年三月二十三日，初稅人大會通過
此項計劃，經中領事團送呈北平，分飭徵取各領
公使及中國政府之同意，但此時中國政府才而
能經外交團多方阻迫，終不允議。此項要求一
九一七年中國參加大戰，且此事遂暫行擱置。
至一九一九年巴黎和會中，中國代表更提出
收回和界之說，同時並指明和界區域之無止
境，擴充之，實為中國領土之權完整所不能
容者。

第二節 歐戰以後之越界與未越

自此以後，公共租界之擴充尚懸，即入第一階段
蓋在此以前，中國政府對於租界制之變更
性，對於租界之局擴充之要求，恆而欠然，允諾，而
外人方面，允於中國官廳之易，而更健，允於允款
不斷於此等要求。然而自此以後，中國民族觀念
既已形發，對於租界之性質，而日益覺明，願且
以自民回以素，上海租界已外通，逃之之數，對於
中國政治上所予之影響，亦及於人，而比自租放
中國政府方面，欲以實力所整，不能採卵種，而
所以回政策，而在留地方面，至少不後，願允租界

區域之擴大矣。

在此種情形之下，上海公共租界當局乃欲實現其擴大租界之目的，遂不能不採取正式要求以外之另一種方式，即所謂越界築路是也。

該公共租界上部分之越界築路，本自自大華開始十九世紀之末，上海之公共租界既漸趨於廣，外僑之

廠遂多設之於租界區域之外者，而自此等工廠至租界內，即必有道路，由租界水電公司

供給沿路居民以水電之便利，同時租界當局即更進一步，而沿路之居民徵收捐稅，再設

也，而視其地為租界區域，多數此等道路

建公案之結果，即有大量土地被圈入租界權力之範圍內矣。中國地方當局之抗拒，概以事實上之必要為藉口，而置之不顧。故在二十世紀初年，中國地方當局與租界之部局在此等租界公案路上曾連續不斷發生糾紛。

上述大戰之發生，正式要求擴充租界既不可解，此種租界公案政策遂之增加。一九一六年，卷之部局經費預算中，即正式列入另外之款項一項，穩年均見增加。自一九一六年至一九二二年，每年另外之款總經費如下表：

一九一六

二一、六五九·三八

一九一七 一四、九〇〇・三四

一九一八 二三、四七二・六九

一九一九 一七、七三一・五七

一九二〇 八、五一三・九一

一九二一 二六、〇〇五・九六

一九二二 七〇、七二八・八一

一九二三 二二、五八〇・九六

一九二四 三一、六一〇・七二七六

一九二五 七五三、九六〇・二〇

此項匯增之趨勢，因一九二五年五州⁴安未⁴

之發生而暫行中止，而中國政府因五州⁴安未⁴

提十三項要求之一，即乃工部局編反不得再行越界築路已成之界外馬路由中回政府無條件收回。自一九二六年六月起，牛回路言路局即行此等界外馬路中多設路燈以備位，勿使路言路。但同時租界巡捕亦迄未撤退。

此項越界築路區域，係建路築先收，可分五區：
（一）在虹口以北，狄思威路與北四川路之間，包括虹口公園在內，共計一七〇〇畝。

（二）在公共租界西區，北至蘇州河，西至泥柘鐵路線，南至蘇家匯，包括北平公園在內，共計一三七〇〇畝。

(三) 在更西，居戶松鐵道線與深野根路之間

此以蘇州河為界，共計一七二八〇畝。

(四) 在又西，居羅別根路 monument 路之間，共計

約一四八六〇畝。

四區合計面積，凡四七五四〇畝，較一九九年

擴充後之租界區域，尤大一四〇三七畝也。

第三之節 租界區域擴充之情形

租界本身之存在，本無任何法律之依據，根

據，而租界區域之擴充，更屬一種斷斷無據之

行為。強租界當局要求擴充租界之唯一根據

乃「事實上之需要」，因此對於合治與否之是不

計及 Kōtchen 爲 勒 界 官 局 此 項 引 動 諸 事
最 爲 代 表 一 般 外 僑 之 心 理 其 言 曰 〃

〃 We are very far from justifying this arbitrary action of the Council in regard to the encroachment upon the right of the Chinese Authorities and, to a certain extent, upon China's sovereign rights, but we cannot overlook also the fact that the Council was compelled to obtain at any cost the improvement of the intolerable sanitary conditions in the adjacent Chinese districts, which threatened to overwhelm the Settlement. 〃

"The General and irresistible penetration of foreign influence into the Chinese territory which, in the eyes of the foreigners, was quite justified as a logical result of the law of necessity."

初期租界之擴張，雖其要求均不免強行之
壓迫，終尚存法律上之形式，蓋西人領地，方之
局猶有所協定也。至其後，則租界之擴張，
克方武，知悉此表面上之法律手續，而實行之
不預，一味出以強力之侵佔。租界當局方面，
護此種越界之舉，總之，則為其根據，以改行

地產之章程第六款：

界內租地人及該地之章程有這些條件，在大會

時，有權核准以買地。連本界或界外之地，並新

承受按此章程人以外，係此章程之主，其之部分，雙方商

受條件，作為建築之道路，公園，及公共之運動

娛樂場所之用。其部分之認，其必要時及便利

時，得隨時在該地之第九款收入項下，支撥。其

建築及維持此項道路，公園等費，此項道路

公園，係為公眾之用，俾界內居民，皆可享

受衛生娛樂，以及運動之用。

其知此項地產之章程本身，且其不日與備修

律上的効力，猶力一大疑團，已詳述於前，故以此為根據而為越界設法，辯護，實為矛盾之舉，不佞一駁也。

且即令地產之章程承認其有效，亦僅許「建設道路及公共運動娛樂場所之用」，在土地或為不予此項之章程之擬訂者，固未嘗有許其建設房屋之屋或工廠等，而章程本身亦未嘗有明白指出之部分在此等界外馬路上有設廠或設工廠之權也。

和界外之句，恒以為設廠之徵稅為事，其實不然，但彼等亦以此為不和設廠之徵稅，一切政府之重要權力，中國政府不能輕易放棄也。且事實上，

在此等疆界或步路之區域內，不僅中國居民反對
和界工部局之舉，且權統治，即外國居民亦有
反對之者，如一九〇五年西班牙領事片，疑為 Spanish
Crown v. F. Gordon 一案，即此例也。

和界工部局及一般外國人之主 去據之 和界

區域者，又有一種辯護之論調，為 Kotelnew 所表

也。其言曰：“The Right of the ownership and

construction of roads by a foreign public body

enjoying extraterritorial rights exempt these

roads from regular native jurisdiction.” 此意

以為公共和界亦一享有領事權之外國人團體

改取得界外馬路之所有權及建築權，則此等界外馬路自不復受中國地方法官所之疏忽，坐視。

五、國人固不能否認由於中國地方官所之疏忽，坐視之部局在租界區域之外，永租土地而不加制止或反對，致令此等土地之實際所有權人打三部局之手。五、人亦不好承認之部局既有此等土地之實際所有權，自亦有持此等土地所有之適宜使用。然而此種權利，並不即否諸半佃戶打此等土地之管轄。管轄領地之性質，本係對人的，其解決適宜打物之範圍極小，而於土地則尤為限制。外國人在上海公共租界，本祇有土地之永租權，而其

所有權，即人之認承稅權為事實上之所有權，對打
該項土地之統治權，固依然存在本國政府也。且上海
公共租界地物，國家中之「國家」如凡底國者可比
同時自亦物之運出外，亦代表居所可比，蓋西運出年
外亦代表居所，之「稅團」既遠少打稅界，其「性質
之清和」，同時之稅界亦「較遲」，則稅界亦
未有「較遲」地位所根據之 Law of Guarantee 也。
且此種論據，在事實上亦不可通，蓋如稅
界之部分在上海全境及金山全境或在更大之
區域內，取得若干地帶之實際所有權，而「其有
道路」之部分且不以即此因此在此等道路包圍

之区域内，取得設法言徵稅之權，其有竟認之端
固不待言也。

第四 之 序 上海公共租界之行政权

上海公共租界之有独立的行政权，本属法律之现象，盖其依据租界制条约，特为根据^{各租}条约，始不同其是否明白承认划定租界区域，其保留中国政府对于租界区内之行政权，固植为明证也。此在首之即中，已言之弥详。然而一方面由于中国政府之疏忽，一方面由于外人之有意之侵害，在政治情势逐渐推移中，竟造成目前独立之租界形之租界制度，鲜有任何法律之根据，亦浸假而成事实之存在矣。

吾人试一检视目前租界制度，则其重要运

封植均凡四：公使團領事團，納稅外人，大會，及二
部局是也。前者二者，自有監督植園之性質，納稅
人，大會，自有監督植園之性質，而二部局，則植有植
園也。茲分節述之如下。

第一章 領事團

一八四五年英租界成立之始，租界制度之中
心，實在英領事，依當時地產之章程，以定其自
批外主之任，之進路，碼頭，委與會，即係由英領事
所委任。迨一八五四年修正地產之章程，外僑稅
地，大會之地位，更形確之，且由英領事所
任命之，進路，碼頭，委與會，即係由英領事所

和地人大會暨此等而出之之部局之即成之。且一八
五二年章程規定外係和地人大會召集之權在某
領事而一八五四年章程則未制奪領事此
此項權力但同時亦承認和地人本身有召集集會
此項會議。打是英領事在租界行政上之地位
與形低之。同時以各國外係之增加各國領事對
於英領事特占的權力而生反感使英國方面不
能承認各國領事之在租界內事務之一般地位
於此所謂領事團即也。生區。指一八五四年和地之
章程外係和地人大會召集之權即由英領之
手轉移於各國領事。和地人大會召集種議也。未也。

生効力之理由「各國領事」予以認可，同時稅地人在會之主席，則由「領事領事」担任。

依稅則一八九八年地產之章程之規定，領事團在行政方面所有之權力，約有下列數端：

(一) 召集外國領事團全體或一部領事團之會議。

(二) 召集領事團全體或一部領事團之會議，而由要領隨

時召集外國領事團全體或一部領事團之會議。

(三) 擬定納稅人及造冊之部局之重要事項日期。

(四) 外國領事團大會所有對於未經存案之章程

列於章程而屬於市政性質及涉及公眾利益之

事件之一切決議，應由主席將此項決議

報告各領事請其同意核准。核准後，此項
議案不生効力。

(五) 工部局根據本章程所授權力而訂定之各
項附加，除僅由工部局內部或取用職
員或之役者外，應俟有三分之二領事或世
多數核准，方可施行。(惟同時須經各領事
使核准，再經外僑納稅人大會通過)

(六) 本章程將來如有須加修改或添補之處，
其中規定或所授之權，以之發生疑問，而
由各領事官與牛園地方官會商，
決定。(但仍應俟各外領事及牛園生

四日政府之核准)

就上述數點觀察，即知目前領事團對打租界實際行政之干預或監督之權，固極有限也。

此項領事團之權，未包含有國駐上海領事之全部。依一九二九年之情形，係由美、比、巴西、丹麥、法、英、三、日、荷、挪、威、芬、瑞、典、瑞、士、意、西、葡、及西班牙等國駐上海總領事所組成。他若德、奧、芬、丹、匈、波、捷、等國領事，則均未包含加。

第二章 公使團

上述所謂公使團之公使，加上海公共租界之公

政，知似始於一八五〇年。緣一八五〇年之土地章程
之訂立，係成於法蘭西及英領之協定，而未嘗有在
使之公約。該項章程本身均於一八五〇年之修訂後
規定由各國領事官與中國地方官會商而決定之，
無一由公使也。

迨一八五四年修正土地章程，據其六十年所載
曾經英美西國公使同之者，雖其日之不以直已取
英美公使之同意者，猶有疑尚，要亦不謂公使
團在條律上多有預稅界外政之始也。一八五〇
年一三章程第二十八款，亦明白規定之章程之修改
除由各領事官與中國地方官會商而決定外，

仍應俟之外國公使及北京中國政府之核准
乙土一八六九年地產章程再行修改之結果，公
使團對租界行政又得增加其監督之權力。茲因
其第十一款載稱：「重要事會根據本章程既授
之權力而行之附則，除僅向租界之局內部或
用職員或之後者外，應俟有租界團體事及公使
或其多數核准，並經其代表納稅人特別大會
通過，方可施行。」

上述各項規定，均係留租界之一八九八三
章程，故其謂公使團對租界行政之監督權，
實僅下列兩點：

(一) 之章程修改之核准权

(二) 之章程會訂定附則之核准权

惟由打拿章程修改之核准权，依現行章程所載，須由中國政府共同行使，不然即不生効。然事實上則中國政府素未盡多如此項權力之行使也。

公使團對打上海公使團之範圍，實際支配之權力，事實上以公使之範圍本身之發展，殆極薄弱。

茲舉一事為例：一八六四年，以公使團蒞滿安區

之權限，各國公使會議於北京，北京公使團決定一種改造上海租界之原則，會議結果，產生下列各原則：

(一) 租界当局对村土地之权力，不得任由其自行
便直接由中四政府获得。

(二) 此等权力不得超过单纯市政事务。

(三) 界内中四人民除确实在外国雇佣者外，
应完全由中四官厅所管辖。

(四) 各租界居民仍由各该租界领事管辖，市政
当局仅负责拘捕移送及起诉之责。

(五) 租界市政机构中，应有容纳中四人之
加以，以備諮詢，凡内村中四居民之事务
应取得其同意。

此項决议之性质极为重要，然而终由租界

外僑及之部局方面所反对，部手全部未解决。一八六九年地產章程之成立，即完全相反于此。决议者也。故公使因於租界行政之無权过问，自是日已然也。

第三章 ^{外僑} 納稅人大会會

領事團及公使團無不存者上海公使，租界行政強權中之一環，而自上述情形觀之，知自之租界行政之重心，固不在領事團公使團而在外僑納稅人大會及之部局也。

外僑納稅人大會會之前身，為租地人大會。一八四五年地產章程第十二款規定由領事召集租

地人大會討論管理界內財政事宜之方法，再款
定道鏡之建築費及維持費等，均由稅地人之負擔。
稅地人全體一律負擔，捐款之抽收係由官及支付權
由稅地人之管理。

一八五四年地產章程亦規定每年各集稅地人
大會^{會議}有推舉委員大會（即之部局上重要事之會）以
抽收捐稅及支付取收款項之權，其以上年度一切帳
目均須提交稅地人年大會通過。

稅地人大會之改為納稅人大會，始於一八六九年
之地產章程。依該章程第十九款所規定之特種
地稅地人所有之特權，應由之村界內繳付其項

最低捐額之序房屋住戶。於是稅地人大會即改稱為
納稅人大大會。此項辦法，一八九八年現行之章程中
一似其舊。

外僑納稅人大會，依其目的之不同，有三種不同之
形態：

(1) 年會——由有約各國領事全體或多數，於每年
二三月間宣布召集大會，會期在宣布
後二十一日以內，以商榷籌措市政，
宣而款項之方法。

(2) 特別大會——倘各國領事全體或一國領事認
為需要或至少由有選舉權人二十五人

立契，以書面而提出，均得隨時召集大會，以

改呈呈向於市政之任何事件。

(3) 董事事以選舉大會——實際上並無一會議之

形式，由有約各國領事全体或多數於

每年二三月間終，早定一日期，至其期前

十四日通告公使，屆時按之章程以造

章程之部局之董事。

依照此章程所載，多如此項納稅人大會之納

稅人，可分下列數種：

(1) 界外僑，付清各項之應付之捐稅，如有何

值至少滿五百兩之地產，且除執事之費外

按之工部局估定之價，每年繳納地捐或房戶房捐
或房地兩捐滿十兩或十兩以上者。

(2) 界內外僑，付清各項之應付之捐稅，其任欠估之
房屋，每年付給工部局估定之租價滿五百
兩或五百兩以上者。

(3) 界內外僑，付清各項之應付之捐稅，其任欠估之
房屋，每年付給工部局估定之租價滿一千
二百兩者。

(4) 界內外僑，付清各項之應付之捐稅，除執照費外
每年繳納工部局估定之房地地捐滿五十兩
者。

以上二種於董事選舉等時僅有選舉等權，而此二種
則有被選舉等權。至於界內外國居民之未納口口至
捐稅額者，以及界內中國居民，則均與之加此項
選舉等之權利。所謂外僑，亦無國籍之限制，即分
中國尚無條約內國家之人民，亦得享有此項
界市民之權利。此實絕不合理之等也。

依現行地產章程，納稅人大人會之權力，有下
列數端：

(1) 選舉等一即選舉等之部局上董事五人至九
人。

(2) 預算一為存之章程附則所載各項事宜

征收指稅、及序指地稅、對於貨物之運送海內起
岸、裝船或封運所征收之指稅、以及辦理一國內市
政各事所需之其他指稅。

(3) 核准附則——工部局根據地產之章程所授之權
力而訂之之附則、除僅關於工部局內部或所
用之稅或之役者外、須經納稅人特選大會
之通過、方可施行。

(4) 決算——工部局之賬目、應受審查、而經
納稅人大會之通過。

(5) 其他——以上之由有監造之年、稅人二十五人之同意、
得隨時召集大會、以改定或修改市政之任何

事件

自納稅人大會既成，有權力視之，即知其於租界行政
上所占地位之重要，蓋四一方面負租界市政全責之工
部局，既由該會日之產生，而每年後有予以撤換之權
會，另一方面預算決算之通過，權後在該會之手，
足以支配整個之財政。同時復以(3)(5)兩項具
有彈性之權力，消極方面足以制止之，即局越權之行
動，積極方面，有過向租界內行政上任何問題之權。
然而此種情形，如即謂上海公共租界行政制
度具有民主的精神也，所謂納稅人，一方面既將占
租界居民極大多數之中國居民除外，另一方面

則真正符合所謂納稅人資格之外僑，在全体外僑總數中所占比例亦極小。例以一九二七年之統計，外僑總數共達三萬五千人，而所謂納稅人則僅二、三、六、八人，約十四外僑中始有一人，謂納稅人也。如查中國居民計之，則界內居民三百五十人中始有一人，謂納稅人。且即此少數納稅人中，真正出席納稅人大會者，亦僅占極小之比例，如一九二七年二、三、六、八納稅人中，出席大會者僅五、四、七人。（納稅人大會無法定人數之要求，僅特別大會須納稅人三分之一出席。）故事實上，上海租界稅界行政權，既不在租界居民，

心不在打金條外條，又不在于所謂外條納稅人，而在打金條之數之外條。 Millard 於 China, Where It is today and Why 一書中所謂「大政」字句，即政治也。

納稅人大會於整介稅界外政總辦中雖有權力，素係極固之目，但其性極實，故止打之性，非以包法也。稅界外政之中心，則在於納稅人大會，此處出之之部，亦為重要之會也。

第四章 之部局

方一八四五年，英稅界地產之至程，成之之時，即由英領就英條之四本，即此任三人，總辦之通，路碼。

頭妻受命以負累內實際不政之責，是以乃人乃之
部局之此也。至於工部局之設之，則始於一八五
五年，蓋其前一年新地產之章程成之，規定由地
人大會選出一年一妻之人會，以代替原有之道務局
妻多人會。惟此項妻多人會，則始於一八五
規定，則始於一八六九年向地產之章程，而為現
引一八九八年之章程，則該會用之章程，名額自五
人至九人，由有選出之章程，由人正式選出之章程，其
章程如下：

- (1) 候選一人，凡有選出之權之外，係由二人，得提出
一任何合格之人，以備選出之章程，其章程如下：

最
第
頁

此項提出，應用書面，由提出人及被欠成人之
名，並取得所提候選人名額之服務之書面
承諾，及下列之保證書，自七月一日起，送交
會秘書，到任之董事，所派接收此項提名之
人員，在所定提出候選人名額之期限告終之次
日，現任之董事，應將初移人所提各候選人之名
單，及選舉報紙，及票掛打之董事，辦公室上
以及世之他公家地之，乙士，即此等日可止。

(2) 此等董事，倘至此等之日，所提候選人名
額，董事之初移人名額，超過九名，即由現
任之董事，所派接收此等之日，職之二人，之

照此等地方，官理納稅人所據之西示，該部於去年
 應據世甲有與世甲年叔人名冊，並將土載有所提
 候此世甲人名單之此世甲年西示一紙，給予每一到
 場投西示及需而受該西示之納稅人，然由中該
 投西示人，就單內所填人名，將所款與世甲年若
 加以於付多，乙士多不得越過九人，並將此世甲年
 西示款自名之名，投入西示區。

投西示日期，接連兩日，均自上午十時至下午三
 時，於次日下午三時截止，屆時之西示由該部事會
 所派之檢西示員二人，之持此世甲年西示區開
 啟，檢點所得之西示，並將被此世甲年人所得西示

且數多之人姓名宣布，此九人即當照造百下條
之部局並事。

(3) 倘所提候照造人之數九人，或九人以下，四人以上，
即無須投票照造之年，而可逕由現任並事
於所定提出候照造人時限告終之次日，將
此九人或不及九人之姓名，以報並事宣布定
為當照造之下條之部局並事。

(4) 倘所提候照造人，不足五人，應由現任並事
於所定提出候照造人時限告終之次日，將
有照造之年數納稅人姓名，以報並事
布，至所定照造之日，由該納稅人之子集於

會、互、互、場、決、定、甲、投、西、五、缺、在、他、方、法、以、選、等、
足、數、接、充、上、文、既、提、等、事、人、數、之、納、稅、人、至、
少、原、以、選、出、五、人、此、項、被、選、出、之、五、人、或、之、人、
以、上、之、納、稅、人、即、在、下、屆、之、二、部、局、等、事、
15) 以、選、神、官、缺、之、等、事、一、既、任、等、事、內、有、一、人、
或、數、人、出、缺、備、所、出、不、過、三、缺、得、由、在、職、
之、等、事、多、數、投、西、以、選、補、該、使、出、缺、之、
等、事、超、過、三、名、則、應、將、出、缺、全、數、名、額、
按、之、以、以、選、等、事、以、以、選、補、之、

依、現、在、地、產、等、事、之、職、權、有、下、列、各、

端、

(1) 依勸納稅人大会之決定，征收稅稅，或等
外借代欠以所募款項。

(2) 舉辦建築及修繕各項公共工程，由理界
內清收燈火酒水，開辦等事，設法盈餘之
備或盈餘之款項，歸置或稅任其辦理市政所
用地產之房屋。

(3) 訂立附則，并得將附則取消，更改或修
正，惟此項另訂附則，不得與本章程之條
款抵觸，且須經正式承認公布。

14) 增進所欠指稅——凡有不遵繳本章程
所定各項指稅及不遵繳本章程附則所定

各項罰款者，得由董事會或其秘書向
該欠戶所屬之領事官、庭，或所屬之其
他法庭起訴，並由該法庭所經核准之
辦片，追回此項欠款。

(5) 辦理次屆之董事比造董事會

(6) 委派聯名僕役，核定其薪俸、工次及津
貼、提撥公款，以付此項之薪俸，其在之管
理員後規則，且得隨時解免或向除
員役。此項任用年限，除納稅人大會核
准者外，不得超過二年。

(7) 得予公用公多也，按之業業經通過之預

董事支取公款，但不得超过章程或支
出而经各集之特别大会所准支出数
目，每届董事，应于年底，将一年内经手
收支公款之性质数目，编列清单，至
是在上述年会前十日以前公布知
知。

(八) 董事会得以其秘书或名董事，或就世上法
人性质，以上海外侨社会董事会名董事，
控告他人或被控人控告。

董事会得在依本章程第十一款所订之之
附则中，有更详明之规定，但事实上目前之部局

所办各種事業，如當國商團、醫院、學校、圖書館、
館既已業場等，均未經地產章程或廿六附則
特別說明，實缺三法律上之根據。

該董事會依現行之章程所載，包含日委委員
五人至九人，但事實上則以近來年中國居民
要求多增加之結果，已增至十人，計外籍者
九人，其中日人五，日美各二，中國籍董事
則共五人。

此項董事會每二星期或三星期召集開會
會一次，有正副董事長各一人，由董事互推
之。此外又有各種委員會，由董事會委派之。

總、分理各項事務，委員人數不齊，視需要而定。

董事會祇為公共租界最高執行機關，但公
董事會均係名譽職，且須定期開會，在權力
不能不設之一種常設公務機關，以負日常
公務之責，而因此種界外政實權亦遂入於此
項常任有給公務人員之手。其最高級人員，
原名為 Director General，自民國二十年四月一日
起改稱 Secretary General，下設 Secretary，即
華人所謂「總辦」是也。二部局內部之
組織如下表：

要 別

外 部 員 數
 外 部 員 數
 中 部 員 數

(一) 總裁辦公處

一 二

二

(二) 總 務 處

二 〇

三 八

(三) 華文室

三

六 四

(四) 音樂隊

四 五

五

(五) 圖書館

一

五

(六) 律師辦事處

三

一 六

(七) 財政處

一 八

一 一 二

(八) 指 務 處

四 七

一 七 四

(九) 萬國信用團

二 五 五

七 四

(十) 敬言務處

一 四 〇 二

三 四 七 七

政學

二七九

七六

四 火政 重要

七七

五六二

五 衛生 重要

一四〇

五八六

六 工務 重要

一三五

二二六〇

七 學務 重要

一二三

二九四

茲將其中較為重要之工商團及教育之重要
之內容略加敘述。

工商團之組織——一九二三年一月，方太平年

精力甚廣，甚至長江流域，而上海附近山刀會等

團體，亦往往之際，其美法三國領事，亦保其

利界，使不受界外情勢之影響，遂取得外

係大魯之同意，而有萬國商團之總辦。一八五四年
所謂及謝之戰，即由該萬國商團會同英美
海軍共同整手，敗清軍者也。然此時之萬國
之商團，似係臨時之總辦，故自一八六〇年太平
軍進逼上海之際，復由稅界外僑，依此一八五三
年五片，再組萬國之商團，與各國聯軍共同防
守稅界。而此於萬國商團之正式成立，即為之
一常設機關，則在一八七〇年也。然歷次地產
之章程中，始終未有此之規定，實宜電復片
律根據者也。

自一九〇三年以來，萬國商團司令官係由

工部局與英海陸軍部訂之合同，借用該團
陸軍部常備軍官之任，惟在大戰期間，係由
英海軍部軍官充任。除司令官外，工部局佐之
同樣之合同，借用下列常備官佐或弁目：副
官（任職十年以上之陸軍上尉），步兵士及砲
兵上士等也。

一九三〇年底止，英海軍團之各級團員，
以及全體海備團員一併在內，共計一千八百五
十七人，計現役各級團員一千二百四十三名，各隊
各級海備團員及特別海備隊各級團員三百
六十四名，俄國分隊各級團員二百五十名，共有

中隊俄國隊所以全部分時向服務之職其業組織
由之部局給予其俸者外，餘均呈我勇隊之性
質也。

警務處——亦即通常所謂公共租界總巡
捕者是也。原一八四五年地產之章程之規
定僅許租界境內設有看守人，但廿六年事
實上即其後屢成爲警署，至一八五四年之章程
即明白規定設巡捕，乃今日租界警務處及
之開始也。

警務處設警長一人，額外警長一人，總
攬警務，下設副警長三人，廿六年一人負責

管理公告稅界內各捕房探捕之勤務効能及紀
律，節制各區之長，此項區長久就其轄區負責
管理所轄官廳之勤務，不其助者，有無人幫辦
處長一人，日人幫辦處長一人，及有对付印捕特
殊抗拒之幫辦處長一人。

以力一副處長知管理刑事特務，其職務在
偵查一切犯罪之一般控制，以安其記之核
對，如所安其記及之口所安其記，各區偵查之作
之調控，以及偵探之作之一般控制。各區設區
偵探長一人，受命於該副處長。受該副
處長直接控制者，尚有總巡捕房特別偵探

股，審實稽查股，指印檢驗股，鑄械執之股，鴉片檢
查股，搗毀股，及犯罪方法研究與出案登記
等股。此外尚設有特別偵緝人員，辦理重大安
件及分集安事件之直接偵查。封布辦事處長所
轄之特務股，亦受該副處長控制。特務股
之任務，在官理政治及發言務情報之作，且維
持公共秩序，探捕非法犯罪及犯罪探捕向
之連絡。

又一副處長，則專管訓練及武裝裝備
隊。

依一九三〇年之統計，該之務處人員計共五九

一七名，其組織實不可謂不龐大，其中除特別
巡捕四六五人，係呈報之男性質，中外各半外，其
西籍人亦凡五三人，日籍二一人，即籍七三
一人，而華籍者則凡四〇七人。然每年籍人
之地位均極低，雖正事兼以事實上之必要，華
籍人亦有之任較高之職務者，但較之西人，相
差猶遠也。

若就整個公共租界外政觀察，又有一極顯
著之現象，即事實上公共租界之外政權完全
在英國人之手也。之部局既以英語為 official
language，其組織方法亦多仿英國式，同時之部

主要人員大部係白英人也。依一九二九年調查，二
部局所用外僱人員共一七六人（即以藉地捕七九二
人不列入），其中英人凡九六五人正焉。

第五節 租界內中國權力之限制

自上述各節觀之，即知上海公共租界之內政權實
際上全在二部局之手，公使團固已無一語磋商，
即領事團亦有尾大不掉之感，至於納稅人大
會，則握有極少數人之手，而此絕少數人亦即
二部局之支配者。於是公共租界之騷擾乎
有成，而一狹之社會之社。 Millard 於 China, Where

It is to-day, and why (書中) 即 謂：

" In fact, the Municipal Council is independent of the Consuls and of the Diplomatic Body, and is almost independent of the home government. That hypothesis of Subordination is maintained to meet a psychological need. As long as the Chinese believe that back of the Municipal Council are the Consular Body, and back of the Consular Body are the Diplomatic Corps, and back of the Diplomatic Corps are the Armies and Navies of the Powers, they are circumspect in dealing with the Council."

方五卅慘案亦甚原生故，公使用該條調查團進引
調查之際，公使用方面對於上海公共租界之部
局之地位，當曾發生疑問，蓋如五卅時之部局之
面以之部局有一 self-governing community 之政
府，直有拒絕承認公使用干涉權之勢也。

租界當局及一般外僑對於中國政府在租界
內所具有之權力，更有歧視。各種所作之租界存在
據根之條約約文，均有條約中固主權之規定，有
租界當局所不能否認，但彼等更進而作不承認
條約之字樣，以為租界存在之根據，在土地產權之
而不死條約。其日版之代表此項論調者有 Kotenberg

五、市政廳

"The Municipal Council, representing the self-governing body of the European Community, was less tied up by Treaties than any other foreign official body in China. It was vested with public jurisdiction over the population of the settlement and thus represented the executive power, which is vigorously maintained, and which, as we know, was never disputed by the Chinese Government."

Kotenev "土地產權章程執行根據各條約"

之原則，然其自身實構成一種獨立之國際條約。

且其人姑不問地產章程在法律上之地位及效力

如何，亦祇能承認有與條約同等之地位，若以之為

條約對於租界不生影響者，則地產章程亦不之

同樣無效也。

實際上，此種不承認租界區域內中國主權之企

圖，亦僅租界當局及一般外僑所見，且其有公便用

方面，則頗持相反之意見。惟其所以尋常實際上之

發展，對於租界當局之行動無一不控制，然其

所持之態度，則極顯然也。

方一八六二年頃，一部份外僑有將公共租界改

「自由市」之提議，英領事 Medhurst 及英公使 Bruce
即先以提出反對之意見。 Medhurst 以為：

「所提計劃乃租地人取不能認爲合法而加

以採用之一種計劃，緣土地屬於中國皇帝，彼

僅准許有約為租對於住居本埠之各該國人

民有治外之法權，但對於中國領土及中國人民之

所有權力，彼似有外保護，縱或能特得自中國皇帝

皇帝之權授諸之部局，而將現有制之變，擴充改良，

允為未經有條約國公使之許可，豈能中國皇帝

之通之同意，即此尚不得見諸實例。」

Bruce 之駁斥自由市之建議，尤為之嚴峻：

「上海之英國租界，並以此業將土地改屬英國君主，或已為英國君主之租借地，如此獲得之地，似為中國領土。……中國政府未嘗肯將統治其本國人民之權放棄，英國政府亦未嘗肯要求，對於中國人民引使其保護權。」

其後美國公使亦曾指責「外僑方面學有一種趨勢，以為此市政名為，而侵犯中國主權。」

及一八六三年租地大會曾提出以有限制之地方管理，其至其之建議，公使國方面對此即提出五項原則，以證明在租界區域內中國主權之存在（詳見第二章）

憲之部局方面始終堅持中國地方官在公共租界內之行動有加以限制之必要而未予公認。是以中國政府對於界內中國居民之官權受有極大之限制。此項限制純係事出強迫之結果，初無任何法律上之根據。就其性質言之，固多可概括為公界大：

(一) 法院——自最初公共租界內之中國居民有犯罪情事時，先由英美領事予以必需之拘留單檢查後，解送中國地方官所，故司法審判之權，似在中國地方官所。至一八六四年和地人大會時，英領事已及禮建議之結果，即成之所謂會審公庭解

其初僅受理不重要之刑事案件，其後更及受理民事
案件，其受理刑民事案件之日是也。重要。於是中國
政府在租界內之司法權遂完全被奪去。此足以關係
於司法權，實多之乎詳述之。

(二) 游警務——租界初成立之際，其區有游警
權，並未經地產之章程規定，為惟有權力，故當時中
國官廳對於租界區域內中國居民仍有逮捕之權。
但其後工部局方面即漸取得一種游警務專權，即
中國官廳除特種巡捕之捕房及由租界捕房人多
駐紮回租界捕房外，不得在公共租界內逮捕人犯。
且中國官廳既請租界捕房之助，而其在公共租界

捕房執刀威協同執刀之制，係經領事領事之留置者，以保障稅界捕房之發言權。其以此項保障更形改革，固即凡公共稅界捕房逮捕之任何華民，在解交中國官署前，應先經領事審公庭預審也。

(3) 捐稅——依據條約及地產之章程，均無禁止中國政府對稅界內中國居民徵收捐稅之規定。故在

公共稅界初設之際，中國官署之在稅界內行使徵稅權，一如其在界外。然其後稅界當局對此種情形，形不滿，而企圖予以限制，而其目的重要者，即重金之徵收是也。一八六六年幼稅人大會時，即通過一議案，授權之部局制止中國官署

徵稅權，一如其在界外。然其後稅界當局對此種情形，形不滿，而企圖予以限制，而其目的重要者，即重金之徵收是也。一八六六年幼稅人大會時，即通過一議案，授權之部局制止中國官署

因指稅而擬行拍賣。一八七六年煙台條約第三款後
規定准以各口稅界作為免收洋化欠厘金之處。於是
稅界內即不准設主厘局，而主指官使之不准在界
內活動。此種限制，其後亦適用於其他指稅。於是
除內稅及地稅外，中國政府即不能在公共稅界內有
接徵收其他指稅。

(4) 頒布法令——在稅界成立之初，中國政府對
於稅界境內，仍保持其行政權，故中國政府得在
稅界內頒布法令，以施行現行法令或訂立新
法。此項頒布法令之權，其後即由會審公廨之承
審官行使之權利，蓋此項承審官行使之稅界內之

之適口之代表也。承審員之領發布告，係經領事之
認可簽名者。第一八七六年二部局方面即不以此種情
狀為滿意，即持所有未經二部局蓋印之布告，不准
在界內張貼。領事因方面知不以此為然，結果，之四
一、種布告，一切半四布告，領事由領事官之署名及
章之部局，遂由巡捕張貼，或由捕房派人隨同張
貼。
由此此種限制，中國政府在上海公共租界區域
內完全失去其權力。使公共租界於無形中成爲一
獨立國家形勢之總彙。

第五一章 上海公共租界內中國居民之地位

上海公共租界之存身，存身一未，有充多片律根據之存在，故其一切內部組織設施，多有畸形而無從以常理衡度之者，其租界內中國居民之地位，即其最顯著者也。

致一八四五年地產章程，則當時設之租界，實有拋棄中國居民而為外僑專用之之名，蓋如廿一第十五款載稱：「該區域內之本地人民不得持有房屋之權，租任或再行建造房屋以租與華人商賈」，第十款載稱：「外人之屋不得建造房屋以租與華人或供給華人之用」，故雖在原則上尚容本地原有中國

居民居住，而事實上以厲刻之而規定，知稅界之外係
才用之目的，必能實現無疑。

然其所以太平軍之北進，及小刀會日等之暴動，上海

附近之地不靖，遂造成中國人大量擁入稅界之趨勢。

此種趨勢，一方面而稅界當局既無以杜絕之，一方面

而亦不稅界外僑民歡迎，至是以稅界以外之土地

產業及一般商業業之起色也。於是稅界外之

人之原則，即根本動搖，而一八五九年及廿二年之

次之土地產之章程，即將以前一項一八四九年之規定

取消，而於法律上容納中國居民。廿二年以後，國內中國

居民即逐年增加，於一八五九年至一八三〇

年增加之數次：

一八五五 二〇、〇〇〇

一八六五 九〇、五八七

一八七〇 七五、〇〇七

一八七五 九五、六六二

一八八〇 一〇七、八一三

一八八五 一二五、六六五

一八九〇 一六八、一三九

一八九五 二四〇、九九五

一九〇〇 三四五、二七六

一九〇五 四五二、七一六

頁

一九一〇 四八八、〇〇五

一九一五 六二〇、四〇一

一九二〇 七五九、八三九

一九二五 八一〇、二七九

一九三〇 九七一、三九七

此項中國居民之人数，遠超过外侨之數，茲錄自一八四四年至一九三〇年公共租界內及越界築路區域內外侨人

數增減如次：

一八四四 五〇

一八四九 一七五

一八五五 二四三

一八六〇 五六九

一八六五 二、三九七

一八七〇 一、六六六

一八七六 一、六七三

一八八〇 二、一九七

一八八五 三、六七三

一八九〇 三、八二一

一八九五 四、六八四

一九〇〇 六、七七四

一九〇五 一、一四九七

一九一〇 一、三、五三六

一九一五

一八、五二九

一九二〇

二三、三〇七

一九二五

二九、九四七

一九三〇

三六、四七一

是以目前界內中國居民約三十餘倍於外僑，實占絕大多數也。

稅界容納中國居民之結果，遂使中國居民亦與外僑同負繳納捐稅之義務。此項捐稅，最主要者為地稅及房捐。在初期，中國居民所繳納者，僅為房捐，並須征以地稅者，係外僑在內地領事館註冊而持有永稅契約之地產，其持有原有中國官所地契者之

地產雖在租界內，亦不課以地稅也。但其地漸有中國居民，民以外僑名呈報向領事館註冊而領有地產之證明，於是中國居民實際上亦有繳納地稅者。此種證明，其後極易也，且甚速，但用名呈報上係外僑繳納地稅，故地稅之實際由中國居民繳納者實占之若干，頗難知其確數，但其占一極大數額，則屬無疑也。

勿之字指之指數，亦中國居民所交納者，在於外僑有一種完稅之稅中之歧視在內，而中國居民人數極遠，總計外僑，故中國居民所交房捐，實占之房捐總額之大部。一九二七年之部局曾於特別預算中將是氣中外居民所納捐稅之各項各別估計：

	中國居民	外僑	總計
地稅	一,〇五三,六〇〇	一,五二六,四〇〇	二,五八〇,〇〇〇
房捐	三,三〇二,八〇〇	一,八四八,二〇〇	五,〇五一,〇〇〇
執照捐	九六三,五三七	四三三,八二二	一,四一七,三五〇
碼頭捐	一三〇,〇〇〇	五二〇,〇〇〇	六五〇,〇〇〇
總計	五,三四九,九二七	四,三四八,四三三	九,六九八,三五〇

以上之知表示中國居民所繳納者，占百分之五十五也。此種比例，近每歲均有增加之勢，惟尚之完全之統計，但就房捐一項論，一九二九年外僑所納之數，較之前述一九二七年之預算數，約多三萬一千兩。而中國居民所納之數，則增多七十八萬二千兩。

其相若之遠，實足證明中國居民所負擔之捐稅，實之增加多也。

公共租界內中國居民，就人數言，既數人倍於外僑，就所納捐稅言，亦遠多於外僑，依理言之，則租界內之局勢既經表示空納中國居民，則中國居民之負擔亦應與外僑之負擔同樣之權利，對於租界外政設福利至少亦應有同等之負擔。然而事實上則完全相反也。

對於此種情形，外人一方面多有以何法律上及事實上又從之結果者，甚覺其為依據條約，租界區域亦為外僑而 set apart 者，故中國居民之地位，自不與外僑

平等。然始不向條約中 *not open* 一詞，是否含有斷章
取義我加以曲解之嫌，一八五四年以前地產之章程中禁止
止中國居民居住界內規定之取銷，已能證明租界內
非外人所有，中國居民既取得法律上之公認，自負
有法律上之義務，自應同樣享有法律上之權利也。
中外居民應共同負擔租界行政之負擔，不僅為
中國人所堅持，即一般較為開明之外僑及各國外交
代表亦多見此種見解，而其最顯者也。

一八六三年公使團所經過的打公租界之五
項原則，其第五項即申明：「市政制度內應有華人
份子，向打公華人居民之任何立法，應向其諮詢，並

得其同意也。此項建議，曾由英使 B. C. 送交之部局。

一八六六年上海之租界事，由會商一決議案，

即由中國居民之商業公會及其他團體之代表，暨英法

住於公之租界內之華民代表三人，為內任華民之

征收稅及維持秩序等事，宜之諮詢團體。

之部局致電此項建議，也。表為一種之名見，即

「應令華人社會設一領事，由中國政府任之，其地

位與其他條約領事相同，其特殊職務，在於保

護公共租界之華民利益，且其界內之華民所受治

之唯一長官。」此項意見，與前項建議不同，前者係

代表當地中國居民之小官，與今加外政，後者則係

代表中國實政府之官吏多參加行政也。

但此兩項建議，事實上均未實現，一八六九年地產
之章程亦未列入此種規定。而公使團所定之原則亦
未能實現。其重要原因，係英使 *Burton* 及美公使
Anson *Burlingame* 之反對，蓋其主持此項建議，且厥力者
為英美二使也。

於是中國居民復繼續處於極不平等之地位，但
同時則中國居民對於此種情形之不滿，日之益明，而
漸有積極要求參加行政之活動。一九〇五年也原生
所謂「會審公庭」之舉動，即為中國居民反對外
人独占租界行政權之表示。工部局方面則在於

絕對排斥中國居民參加租界行政之有極大困難，但是引起無窮糾紛，故開始由中國居民之團體代表商議之何設之一種極端，使中國居民有參加租界行政之極大困難，故中國居民各團體團結作會同總領一華人顧問委員會，以負擔此項責任。一九〇六年二月，中國居民方面，即將總領顧問委員會情形，正式通知之部局，同時再聲明該委員會為中國居民之團體，中國官吏無權干涉，而該委員會之目的，更不在要求之公共租界之行政。

二部局方面對於此項辦法表示接受，但外僑納

稅人方面，則以深惜此種華人代表團體或特正此後

廢成百稅界外政權均之一部，有損於僑納稅人對稅

和界之支配權，故力加反對。是年三月尚舉外之外

僑納稅人大會中，即通過一議案，以地產之稅率

未嘗界之部局以承認總領事華人委員會之權為

理由，拒絕承認工部局之接受表示。村日之中國

居民參加稅界外政之運動，後由第二次之挫折

但此時有一種提議，頗為注意，即以為由中

之一種獨立之中國居民團體，使工部局與中國

居民間交通媒介之權均，若果能由中國居民

等之舉並重西人，加入並重華人等服務。此項意見

當時並未引起人之注意，但用之則中國居民亦多加稅
界外政之方式，則係蘇軾於此也。

一九一五年華人預向委員會之議，再度提出。
是時領事團與中國政府正商議推廣公共租
界草約，中國政府即提出以成立一華人預向委
員會為條件，但以此項預向委員會僅係工部
局內加入華董等以前之暫行辦法。對此項草約迄
未批准，故該之華人預向委員會之辦法，亦迄未
實行。

迄大戰告終，中國租界運動，日形膨脹，而收回
租界亦即運動目標之一。巴黎和會中，中國代表

即明白提出此項要求。上海公共租界中四居民受
此項運稅之影響，於是復作許多加稅界外政之議
以 "no representation, no taxation." 為理由，乘之部局
以增收指稅之際，起而要求於外僑同享之之權
權，其使華事會中得有之舉事公於外。

就外僑方面，亦有幫助此議者，但之部局對打
加入此舉事，始終反對，而僅允設之之舉人預向委
員會。一九二〇年四月，外僑納稅人大會中即通過一
項案，核准此項預向委員會之議之。雖有外僑
之反對，而同時提議之部局之舉事會內加入之舉
事之三案中，但之舉事不決，依之例項通過之核准

安未，該顧問委員會之委員五人，由中國國民每年
選舉一次，領事團對於此項委員得予否決，被批准
之人，須在公署租界內居住五年以上，而在此居住
期間，須納房租之法定稅額，至少每年須一千二百
兩，在被批准時或免任委員時，須由中國政府
之任何官吏，或該會之聯絡，知照其之當局
之請，對於關係全體公共租界內之華人利益之
一切事宜，為之當局忠告之，並提出詢打之該事
項之建議。

此項辦法，雖不稱為中國居民所滿意，但旋即
我一種過度辦法而被接受，委員之此項辦法，係由

牛欄居民所組織之幼稅華人會多負責辦理。依
幼稅華人會組織法之規定，此等出之稅向委員
會之所命打幼稅華人會之重要事部。但二部局
方面對於此項規定表示反對，故稅向委員會訂立
至一九二一年五月幼稅華人會取銷之。此項規定
時始行廢止。

然而事實上此項稅向委員會訂立不久，其
重大作用，開會之次數減少，提案該會之名亦
件，而數亦甚少。故稅向委員會之設之，在外
係方面，實或視之。一種極大之障礙，就牛欄居
民之立場言，其定滿尤極遠也。

一九二五年英法美各國之五州特許案，中國居民對
於外僑獨占稅權引起更大之反感。而前此
之顧問委員會亦以此而辭職。是時中國居民
團體向之當局提出多項要求，其中之一，即已准
許中國居民參加重要事會及納稅人會。之要求，
且表示重要事會席數之分額，應依所納稅額之
多少為標準，而中國居民參加之地位，亦應與
他國居民一律，不得歧視。

租界之負主分子，尤其英國商人方面，此時均
充分明瞭公共租界若失去中國居民之道德上
的援助及合作，將無以維持其治安及進步，是

以對中回居民參加稅界外改之要求，均表同情。
是年八月三十一日英回商會及中國協會（China
Association）等訂聯合會，議決此事，就公約
應及軍家外，同時對打並軍事會之加入，並
深表贊助。此項意見，旋見經由之部局提出打
一九二六年四月十五日之外，係納稅人大會，請求核
准增加每年重三人。

此項議案，旋即由納稅人會通過，經工部局轉達
領事團，該團轉致北京政府，及中國各道。是
年十月，中國外交部，經由交涉員，通知領事團，云
此項是議案，業經中央政府及各省政府批准接受。

作為一種新時办法。公使團得此項之命令，即授
權領事團使從速與上海中領事當局商定一種
新時办法，俾在地產之章程修正以前，能將
此項建設，付諸實行。

中四

一九二七年一月，工部局總辦向接詢向，答稱
華人之責任地位，與外僑董事會全部相同。

然而此項決議，未即付諸實行，蓋其中四居民之
原意，係在取得與外僑完全平等之選舉權與
政權利。華董限於三人，與外僑之以少數而有多數
之代表，實未圓滿之意，故有增加席數之請求，而
於前項決議，不願即行接受。卒延兩年之後，因主

要領事及之部局總之重均允候若干時向必不誤增
加中華董事席數，同時中外居民向之感情已漸恢復，故
中國居民方面即表示誓時接受此項辦法，但以前
時推舉中國居民六人加入之部局之委員曾言不讓
步之交換條件。

一九二八年一月四月中華董事三即不就職同時中國人委
員六人亦不就職。此次中國董事事及委員日趨華
何由公共租界之華民社會團體所阻造等，再由中
國外交部之官員領事團之通知通阻造之名實，後
由領事團知之之部局。中華董事之任期，身外係董事
事同，僅存一年，但得繼續當此也。

一九三〇年，華僑人數即自三人增至五人。

就上述簡畧之歷史觀，則可知中國居民在租界行政上所居之地位極低，有華義務而無權利，而外僑不同口而語。近每來雜以政治趨勢之推移，對於中國居民之要求有不允，不允以承認之勢，然其困難緩妥協，乃不可諱言之事實。一九二六年納稅人大會，通過華僑安土時，總董費信

小冊曰：三三三三。

"We do not fail to appreciate the fact that the day will come when all Chinese territory will be under Chinese Control — when Shanghai will

be a great cosmopolitan city, the nerve centre of
China's foreign trade. But we believe that our
Chinese fellow citizens are no less anxious than
we ourselves that that end should be attained
by evolutionary rather than by revolutionary
means."

是足以表示租界外人方面，明知其独占權力之墜
落，而不可或免之甚，猶比中法以緩進之方針作困
以累之困也。

第六立界 上海公共租界之司法權問題

上海公共租界內之司法權問題，不僅為一法律的問題，且包含政治的成分在內，即不僅為通常之領事裁判權問題，且包含一中國居民在界內之司法管轄權問題也。茲分述於次：

第一節 有領事裁判權外國居民之司法管轄

一八四三年（道光二十三年）中英通商章程第五口通商章程，為外人在華領事裁判權之起源。初法律根據其第十三款曰：

「凡英商而示告華民者，必先赴官署，官（即領事）事，需投函示，候官署事官先行本官家誰是誰。」

非，勉力劝息，便不成訟，倘有華民赴英官衙控

告英人者，官事官均應所訴，一例劝息，免致小事

釀成大安出，其英商欲引投而示大害，均應由管

事官投遞，應內備遇有交涉訴訟，官事官

不致劝息，又不致將就，即移請華官公同查

明，其英人以此科罰，由英國議定法律，至

端，其英人以此科罰，由英國議定法律，至

此後給官事官之辦，每年民之何科罰，應治以中

國之法，均仍之，前在江寧原定善後條款辦理。

依該項條款，似凡民事案件，應由領事調處，調處無

效，然後由中外官公同會同辦理，刑事案件，則各按彼

公同查明，至其公堂

告四法律科斷，但民事是否亦應按此各本國法律審判，
知因當時吾國民刑理各不之故，頗涉含混，然依當時
上海政府之訓令觀之，則五口通商之章程所賦予之領
判權，僅限於刑事。

繼中英五口通商之章程者，有中美中法之通商之章
程，向在華洋民事訴訟，與中英之章程規定無殊，向
在華洋刑事訴訟，則更見明晰。至西造皆屬外國
之民，安未便，則中國官廳，不得過問，是則中國民事
法權，不僅不及於西造，即為美人或外人，之案件，且不及於
一造，至美人或外人而他人造，為他外國人之安未，亦無之領
判權，則人民或外人，均與人民，均與美人，人民在吾國境

口訴訟，其國之不得審判之也。至於此項刑事案件，
則無確切規定。

中英中美中法之五口通商章程，至一八五八年
經中英中美中法天津條約之締訂而廢止，其內
有領事裁判之規定，則依然如故也。

中英天津條約第十五款曰：

「英國屬民相涉案件，不論人產，皆歸英官查辦」
第十六款曰：

「英國屬人有犯事者，皆由英國懲辦」……

中法天津條約第三十九款規定：

「大法國人在通商各口地方，如有爭執不協事

件均歸大法官官辦理，遇有大法官四人及各國人有爭執情事，中國官不必過問。

其第三十八款規定，刑事重案，

係中國人由中國官嚴加審明，此中國例也。罪係大法官四人由領事官該法拍擊，迅速訊明。此大法官例也。

中美天津條約第二十七款規定：

「大合眾國民人在中國通商各港口，自因財產所訟，由中國領事官訊明辦理，若大合眾國民人在中國通商各口貿易之人，因事爭論者，應由兩國查之，各存兩國所立條約辦理，中國官員不得過問。」

其後各國與中國相繼訂約，均予領事裁判權，均有類似之規定。

^{同前}上海公共租界區域內外外籍居民之享有上述條約中規定之領事裁判權者，分設十四不同之租界。此項居民均受其本國在中國所設特別法庭之管轄，而不受中國法院之制裁。同時重也此項特別法庭之法院，或係領事法庭，或係特設之國家法院。茲畧述其概：

英國——英國在華審判權均，有一高等法院

(His Britannic Majesty's Supreme Court in China) (二)

地方法院 (British Provincial Courts) 設者均屬

上即領事法庭，由領事一人單獨開庭，但在上海公共租界巨域內，對打英僑之裁判權，仍由之，前者引使該法院有正裁判一人，副裁判官數人，均由英王任命，以曾在英核之原案林之博，受英之原律師命，當申享有七旬以上之資格者充之。此打更打上海設有上訴法庭，以供各地之法院案件之上訴。

美國——美國在華法庭，有二種，(一)在華美領事法庭，(二)美領事法庭，(三)美領事法庭，(四)美領事法庭，(五)美領事法庭，(六)美領事法庭，(七)美領事法庭，(八)美領事法庭，(九)美領事法庭，(十)美領事法庭，(十一)美領事法庭，(十二)美領事法庭，(十三)美領事法庭，(十四)美領事法庭，(十五)美領事法庭，(十六)美領事法庭，(十七)美領事法庭，(十八)美領事法庭，(十九)美領事法庭，(二十)美領事法庭，(二十一)美領事法庭，(二十二)美領事法庭，(二十三)美領事法庭，(二十四)美領事法庭，(二十五)美領事法庭，(二十六)美領事法庭，(二十七)美領事法庭，(二十八)美領事法庭，(二十九)美領事法庭，(三十)美領事法庭，(三十一)美領事法庭，(三十二)美領事法庭，(三十三)美領事法庭，(三十四)美領事法庭，(三十五)美領事法庭，(三十六)美領事法庭，(三十七)美領事法庭，(三十八)美領事法庭，(三十九)美領事法庭，(四十)美領事法庭，(四十一)美領事法庭，(四十二)美領事法庭，(四十三)美領事法庭，(四十四)美領事法庭，(四十五)美領事法庭，(四十六)美領事法庭，(四十七)美領事法庭，(四十八)美領事法庭，(四十九)美領事法庭，(五十)美領事法庭，(五十一)美領事法庭，(五十二)美領事法庭，(五十三)美領事法庭，(五十四)美領事法庭，(五十五)美領事法庭，(五十六)美領事法庭，(五十七)美領事法庭，(五十八)美領事法庭，(五十九)美領事法庭，(六十)美領事法庭，(六十一)美領事法庭，(六十二)美領事法庭，(六十三)美領事法庭，(六十四)美領事法庭，(六十五)美領事法庭，(六十六)美領事法庭，(六十七)美領事法庭，(六十八)美領事法庭，(六十九)美領事法庭，(七十)美領事法庭，(七十一)美領事法庭，(七十二)美領事法庭，(七十三)美領事法庭，(七十四)美領事法庭，(七十五)美領事法庭，(七十六)美領事法庭，(七十七)美領事法庭，(七十八)美領事法庭，(七十九)美領事法庭，(八十)美領事法庭，(八十一)美領事法庭，(八十二)美領事法庭，(八十三)美領事法庭，(八十四)美領事法庭，(八十五)美領事法庭，(八十六)美領事法庭，(八十七)美領事法庭，(八十八)美領事法庭，(八十九)美領事法庭，(九十)美領事法庭，(九十一)美領事法庭，(九十二)美領事法庭，(九十三)美領事法庭，(九十四)美領事法庭，(九十五)美領事法庭，(九十六)美領事法庭，(九十七)美領事法庭，(九十八)美領事法庭，(九十九)美領事法庭，(一百)美領事法庭。

設有領事法庭也。至村美四國法院，則為美國司法委
員法院之上訴法院也。

其餘各國之法院，則以日領事法庭，並無特別
在中國設置之法院，惟日本、意大利及法國在上
海之領事法庭，均係以特派之法官為審判官，而
此外各國，則概以該各國總領事為審判官。

在公共租界初創時期之內，主要各國之領事署，
均自設警署，但在今日，則唯日領事署而保衛之
數，此外他各國之領事法庭，大部分有移於公署
租界巡捕以逮捕人犯，且租界內有西兵，亦有少數領
事法庭，如設有規例吏或其地之法院官吏，以

行使該項權利者。

上海公共租界內對私有領事權與人民法律權利行使之方式，乃整個領事權問題之一部分，祇係侵及中國主權之制度，究當有條約之根據。至對上海公共租界內司法權利，係屬不合法律之部分，乃中國居民之民刑案件被告之官權也。

第二章 中國居民及無領事權國民

之司法官權。

函在在尚懸，以其之歷史上之變遷，適頗大，故擬多述之。以一八六七年洋行原設官會中審判章程之前，以一八六七年至一九一二年領事團佔領全

審公辭 (三)自一九二一年至一九二七年上海臨時法院
成立 (四)自一九二七年至一九三〇年上海特區法院成
立 (五)自一九三〇年五月以前

(一)一八六七年以前

一八四五年地產章程第二十三款規定

此係倘英國領事官現有違犯前列章程者或

由任何商人或他人告發或由本地官所通知英領

事官該領事官即查明妥電所違何章程之各處

四則然係指之章程犯條約及之章程同樣懲戒

是項規定使領事官之範圍自人而及地英

領事官界內中國商民逐有懲戒之權 (一八

之四項，由西人民辭新，遷入租界者日多，其後三
領事遂乘機自訂西人居住條例，凡西人之輕微罪
犯及違章者，均歸其裁判。廿二年市情較重者，雖
尚送由地官所訊究重刑，而廿三年餘則均在租界內
施以拘獲者之四刑。

一八六二年美租界章程成立，廿三年三條規定中國
官所刑經美領事批准，西人上租界，不得拘捕界內任
何人交刑。廿四年條規定無約國人民凡事均應受美
領事之管束。但為該項人民已在他國領館之安亦，
該受該領館之管轄者，得不受美領事之管轄。買
一八六三年美英法俄葡西國領事，聯名請中國

官所將裁判無領事人民權讓與公共租界之當局
而中國官所亦多予允可。

時英領事巴夏禮已有一種在案批在租界內設

之一會審權協約，使外領對於租界內一切案件以

中國居民或無之租界人民為被告之案件，亦有參與

之權。適一八六四年上海道不願本國之領事而所定

派員至英領館會同英副領事，開庭受理租界

內稅徵案事件，遂予巴夏禮之全權以無形之助力。此

項毫無條約根據之會審制度，延長至三二年之久。

在此一時期中，雖按條約界內中國居民應受中國官

府之司法管轄，而實際上則較輕微之案件，已均由外領

訊，並准其將華民刑訊管押，及處後枷械以下罪
名。

第三條——凡遇案件之牽涉洋人，必應到安未者，

必須領事官會同委員審問，或派洋官會審，

若安未情事係中國人，並無洋人在內，即所中

國委員自行訊斷，凡領事官毋庸預

第三條——凡在外國服役及洋人延請之華民，及

經涉訟，先由該委員將該人所犯案情，移和

領事官，主理應訊之人，案內，不得庇匿，至

訊安未時，或由該領事官，或由其所派之員，准其未

堂所訊，久安未中，並不准其涉洋人者，不得預

凡不作官人之領事官，及其服役之在領事官之人，
若未得該領事官允准，不便交手獲。

第四條——華人犯案未重者，或至死罪，或至重刑

徒罰以上，中國領事地方正印官詳請臬司審

辦，由領事酌定其法，之仍由上海領事審斷

詳由，倘有命案未，亦歸上海領事驗，妻妾不得

擅去。

第五條——中國人犯逃離外國租界者，即由該委員

照例差逐捉，不用領票，亦不必再用洋局巡捕。

第六條——華人互控案件，審斷後須兩得其平

按約辦理，不得各執其見，之係有領事官束之

洋人，知由妻多自新官審斷，似邀一外國官署院
審，一面詳報上海道查核，倘西造有不服妻多
所斷者，准赴上海道及領事官處控告復審。
第七條——有領事之洋人犯罪，按約由領事懲辦。
其無領事之洋人犯罪，即由妻多酌批回本國，詳
報上海道核定。西書一有約之領事公署酌以
至華民犯罪，即由該妻多核明重輕，以例辦理。
第八條——妻多之用及通事、譯書、差人等，由該
妻多自新指薦，至僱洋人一二名看管官一切，
其無領事官來之洋人犯罪，即由該妻多派
令所僱之洋人，隨時侍候，官押，所需經費，按月

赴道與領備書日差人等如有訛詐等情，據實解送，以
心誠實為辦。

第九條 一妻多室斷案事件，及訪婦人犯，及設之
一印信傳，持有何婦人，以何定斷緣由，逐句記明
以便上司致查，倘辦理之書或聲名平出等，由道
隨時彙報，另行妻多室接辦。

第十條 一妻多室斷案事件，倘有原告捏造訴詞
誣告人者，無論華洋，一經訊明，即由該妻多室
誣告之家，之至正嚴刑回訊，其回訊之章程，即先
由該妻多室會同領事官酌定，一面送道核准，後
由華洋一律，不得稍有偏袒，以昭公允。

此項會審公庭，在各呈報上係中國法院，專用中華
籍公法，累區內之中國居民者，而事實上則就前
錄之章程觀之，則其管轄權已不復完全，且章程
本身即多違反條約之要義，茲略述如下：

(一) 外領對打華洋案件之會審權(第二條)——

強中英法德美各國通商之章程，均打華洋會審

件，均以西籍定官權之，誰屬，雖民事案件亦有

公法之查(即)及「秉公定斷」字樣，內打刑事案件

有「西得其平」及「秉公亦結」字樣，而絕無之今日

案內之規定。近一人之八年半，案天津條約及之廿

十六款內打中英人民權利之規定，有「彼此

坊後會同公平審斷之文句。遂成口口口口會同審制
度之根據。實則此項款字中之會同二字，純係
譯之錯誤，依英文原款，則僅 Justice shall

be equitably and impartially administered on

both sides. 此無任何會同之意。至如依該約款

字，應以英文本之標準，故此項會同之款，字之

在無之款。雖如口口口口一八七六年中英煙台條款中重

列會同字樣，然此係上海公共租界會同官電

公辭外之口口口口之事，不足為會同官公辭外之根

據也。

即今承認中英天津條約中，會同字樣，亦有其

蓋此亦祇在准許外領魂審，而無所謂會審也。第中英
煙台條款對「會同」二字曾下解釋：
「...」

there ~~but~~ can be but one principle to
guide judicial proceedings in mixed cases in China,
namely, that the case is tried by the official of
the defendant's nationality; the official of the plaintiff's
nationality, merely attending to watch the proceedings
in the interest of justice. If the officer so attending
be dissatisfied with the proceedings, it will be
in his power to protest against them in
detail. The law administered will be the law

of the nationality of the office trying the case. This is the meaning of the word "Hui Tung", indicating combined action in judicial proceedings in Art. XVI of the Treaty of Pientsin, and this is the course to be respectively followed by the officers of either nationality. "

是則明白承認上案屏訴訟之被告國之籍主義，

原告國籍之官員，祇糾到場觀審，以該官員對

於審理程序不無滿意，可以抗訊，並未自會審

之規定也。煙台條約及上海會審公廨之條

而對天津條約猶以此之解釋，則上海會審

公辭之真准許外領會審事案件其立案無
條約根據已概然也。

(二) 外領對打官手捕華人之干涉權(第三條)——

依該條之規定，如租界中華人犯刑，中國官紳不
會手捕，其規定全探諸外國領事，外國領事得
藉此而設中國犯人，刑屬人法之領事裁判權亦
知也。更聞中國官不得干涉中國人之例外，完全違
反條約之規定者也。

第
八
條

(三) 外領對打無領事人民民事案件之陪審權

——無領事代表人民在我國自不糾享有領事裁判

裁判，在租界則自外審斷。外領既無代表

無領事國之人，乃無一端享有其訴訟上之審判之權利，實違反條約之規定及一般國際法之原則，且該條所載，准以外領事上訴權內，尤屬增訂條約之學，固不僅無條約之根據也。

(四) 外領事對無領事人民刑事案中之會審判決名權(第八條)——此其情於法理，實無條約根據，實與前項相同。

上述四點，尚係上海公約租界內會審公廨就章程規定上所見之非法性質，事實上，則會審公廨於此條數十句中更遭外領事章程規定外之侵略極多，中國法權在公約租界內遂受形勢替例之按

之字程氏載會審公之解之官轄以官如法門區有限
實罪以杖杖為限，乃其後遂漸以法擴之，對刑一切民
刑案件均加官轄。又其按章程規定，凡華人妻妾化
均由中國官自刑審斷，外領無權干涉，乃其後外
領對刑華人刑事案件，不特強行陪審，且時擅審
刑，其辭多屬空詞。再其公辭妻妾對刑之華人
按章程得選差選提，不用點西，亦不必再用之華也
捕，但世後拘捕之權竟落刑親界捕房之手，遂使
公辭成為親界之部局之權械，而其世所謂牛頭
司法衙門之名益益彰矣。

(三)自一九二一年至一九二七年

自一八六七年以至一九一一年，會審公廨既已
受外領之事制，然形式上猶存中國司法權之名
實地也。迨一九一一年辛亥革命起，上海中國官員
均逃匿，各領事遂以租界安插，俾無人管理。
至一九一一年十月
十日，政府亦通告：

「駐滬各領事團亦通告事：以得上海租界之

通商大埠，居民五方雜處，民刑訴訟尚多，特設

會審公廨辦理，本領事團亦維持地方治安起見，

特該公廨職權，繼續執行，至因分任，所由督

定前公廨章程，均經王君嘉應，可謂定章，亦同

陸定遠厚矣，主持一切，為此通告。

自是會審公廨乃成，而外人得之之修院，而執界內之司法權，遂自定全法於外人之手。而公廨權力，在此種情形之下，亦日形擴張。在一官權本方面，固打民事刑事，均率無限制，而其地域後擴充至上海外灘船上及繁榮繁榮區域。同時對於公廨之判決，不復能有上訴之機會，蓋四戶區既廢，而外領又不願見上訴權固之重設也。

且公廨廢多均由領團委任，所需人員役亦完全由領團委任，更於內部增設四區，設檢察官，檢察官多一人，由工部局推薦，領事團任命，權力極大，其下有

不保佈，收支間，總寫字向，屏務向華務向，各向之
主任，皆屬厚多，直接任命，於他檢，於其多。

此種情形，^道延長至一九二七年，實不僅違反

條約，且違反條約之章程者也。

(四) 一九二七年至一九三〇年

外領之侵佔會審公廳，曾繼續引起中國方面

之抗議，而均無效，迄一九二九年五月，安東也

生，中國方面對和租界之反感遂一旦爆發也。其時

對英十三號亦之一，即亦收回會審公廳。是年

秋，由江蘇省政府，存身上海租界商議，成立臨時法院

協定九條，其以「撥文宣村一九二七年一月一日京

不會審公辭。按之該項協定。會審公辭即改由
臨時法院院長推事。均由中國政府任命。至之因
用一切中國法律及條例。在形式上自較會審公辭
為有利於中國法權。但事實上則該項協定。既偏
殊多。

(一) 依換文所載。臨時法院之行政權。及刑云。浦尾
內外四船上自其自其。越界築路巨域內。及上海
山嶺境。

(二) 依協定第一條所載。外領對打華人相互之刑事
案件。自有既定者之權。

(三) 依協定第一條及第六條規定。臨時法院書

託官長，須由領事館事推存，其撤換亦須經領事館
事同意。

(四) 依換文所載，准許外國籍律師不僅可該國籍
之外國人出庭代理，且進而為無領事裁判權國人
民或中國人出庭代理。

就上述數點觀之，此次協定，頗多善小利於國用
於子後之需要，而保常規之審判，尤為國人取不
備。且事實上，外領裁判審判之時，不特每有權自也，且
訊問之事，折衷權之種種之需要，同時因外交審判領
事館之結果，而使中國推事對其案件之判決，
等打無效者，亦屢見不一。至於捕房之所命於外

欲使法院判決無效，尤有引候法院之障礙。
臨時法院之生命延長至三年之久，而於一九三〇
年之目前之特區法院所替代。

(五)一九三〇以後

臨時法院協定至一九二九年屆滿期，是年六月，
即由江蘇省政府令上海特派交涉員向國領
事聲明不再續有款，同時由外交部以會各國公使
提議商議公共租界法院辦法。我國提出設立完全
中國法院，適用中國法律，西方承認，曾經交涉，始
於一九三〇年二月十七日簽成「關於上海公共租界
內中國法院之協定」。

此項協定，就大体上觀，尚稱能符台「中國法院」中
國法律。西大亞外，較之臨時法院協定，進步多
多。茲舉其重要者如下：

(一) 協定第二款明定，所有中國現行有效及將來依
法制定公布之法律、章程、無論其為實體法或程序
法，一律適用於公共租界內所設之地方法院及高
等法院分院。

(二) 該款更規定，高等法院分院之判決，均得上诉于
中國最高法院。

(三) 協定第三款明白規定，取借外債，均須經審之制。
(四) 第五款確定，設立中國檢察官之原則。

(五)第六款規定法院判決，一經確定，即應執行。之部
局捕房打必要時，遇有委託，應予以力予協助。同時
再規定刑世使之復原。

(六)第七款規定法院判處死刑之人犯，其在刑界內監
獄執行，或在刑界外監獄執行，均得由法院自行酌
定。

(七)第八款規定外籍律例以他表外，應當事人自限。
以依此規定附自規定公之。刑界外域外刑外
人私有地產上發生之案件，刑事案件及刑界外
之案件民事案件不在官權範圍之內。

此次協定，亦有其缺點，其曰取若有者有二：

八、協定第三款規定檢察官之執行檢察官職務限於中國刑律第一頁之三條至第一百八十六條之案件，如已獲捕房起訴者，檢察官即無庸再行起訴，至於其餘案件，則由捕房起訴。故檢察官官聯權之行使，限制頗嚴。

(二) 協定第六款規定各該法院之司法總長及應由之部分批准後由高等法院院長委任之。是則法院內部分人之任用，仍受限制也。

此項協定自一九三〇年四月一日起發生效力，繼續有效三年，至一九三三年續訂新約，仍有效力。



