



互惠條約及最惠國條款

梁鑒立

互惠條約和最惠國條款，都是國際條約中最平常不過的事。於它的本身，初無什麼十分可議的地方。可是在中國對列強的條約史上，它

卻變成了對於中國非常不利的制度，尤其是最惠國條款，爲不平等條約的體系中最難受的束縛。說者謂「各國與中國約定之最惠國條款，就各國論，爲對於中國經濟侵略最巧妙之武器。蓋不費壓迫與交涉之力，凡第三國用何種方法，取得中國最優之權利利益能一併享受之，故其奪取中國經濟利益最大」（註一）誠非過論。互惠條約，就其字面上而觀，似乎再好沒有。即國民政府屢次對外宣言，亦引「締結平等互惠的條約」爲其對外交針的鵠的。但從國家經濟方面着眼，互惠條約，並非對於中國絕對的有利。

際此中英、中美兩約即將修改的時候，著者滋願將最惠國條款及

互惠條約在中外條約中的適用及修約時我國對於此問題應採的方針，就其大端，提出討論，至於專門的理論，不專書，足資參考（註二），此處因限於篇幅，姑從略。

中外條約中，載有最惠國條款者，以一八四三年中英續約爲始。一八四二年的中英條約（即所謂南京條約）尙未載有最惠國條款。因爲當時英國與中國締約的時候，中國尙未以任何重要權益，讓給他國。但是英國既由南京條約而得有種種權益，他國亦來要求，英國爲預防其地位受不良影響起見，乃於次年的續約中第八款，向中國取得最惠國待遇。第八款如下：「向來各外國商人只准在廣州一港口貿易，上年在江南曾經議明，如蒙大皇帝恩准，西洋外國商人一體赴福州、廈門、寧波、上海四港口貿易，英國毫無靳惜，但各國既與英人無異，設將來大皇

96056 帝有新恩施及各國，亦應准英人一體均沾，用示平允。」（註三）

一八四四年中美望廈條約第二款載有最惠國待遇如下：「合衆國來中國貿易之民人所納出口入口貨物之稅餉，俱照現定例冊，不得多於各國。一切規費，全行革除。如有海關胥役需索，中國照例治罪，倘中國日後欲將稅例變更，須與合衆國領事等官議允，如另有利益及於各國，合衆國民人，一體均沾，用昭平允。」（註四）

此外中法、中瑞、中那、中丹、中荷、中西、中日等等條約，亦有同樣的規定。吾人於此須特別注意者，爲上列中英、中美兩約中所載的最惠國條款，尙屬於國際法上此項條款嚴格的範圍，即限於商業性質的事項。嗣後在中國與列強締結的條約中，最惠國條款的範圍，愈推愈廣。如一八五八年中美天津條約第六款云：

「嗣後無論何時，倘大清皇帝情願與別國立約，或爲別國允准與衆友國欽差前往京師到彼居住，或久或暫，即毋庸再行計議，特許大合衆國欽差一律照辦同沾此典。」

同約第十五款載：「……別國按條約有何更改，即應一體均同，因大合衆國人所納之稅必須照中國至好之國一律辦理。」

同約第三十款載：「現經兩國議定，嗣後大清國皇有何惠政恩典利益施及他國或其商民，無論關涉船隻、海面、通商、貿易、政事、交往等事，情爲該國並其商民從來未沾，抑亦爲此條約所無者，亦當立准大合衆國官民一體均沾。」（註五）

觀此可知本約中最惠國條款的範圍已涉及「政事」而不復限於商業性質。且其義務爲片面的而非雙方的，換言之，即中國政府負擔給予最惠國的待遇的義務，而不能因此享受何種的權利或報酬。

中國給予最惠國待遇的條款，多爲無條件的。按國際法上所謂無條件的最惠國條款，係指締約國的甲方不問乙方給予第三國的權利時曾得何種報酬，甲方得不附條件，逕向乙方要求享受，乙方不得拒絕。如上舉一八五八年中美條約第三十款云：「亦當立准大合衆國官民一體均沾。」前文「立准」兩字，即係不附條件之意。惟其不附條件，故更與享受最惠國待遇的國家以機會，遇事即藉口此一條款，向我國要求曾經給予第三國的權益。

復次，關於最惠國條款的解釋，我國向來亦甚吃虧。按國際法上關於條約的解釋有一規則，稱凡解釋給予恩惠的約章時，應對給予者取狹義的解釋，換言之，即遇有疑義時，應作有利於「給惠國」(Grantor)的解釋，而不應作有利於「受惠國」(Grantee)的解釋。因爲假使給予國對某種權益決定已慨然給予，必有明白的表示，若約中無此種表示，遇有爭執時，吾人不能硬說給予國業將此等權益在約中放棄。但是在中外條約中，每有約文未經明白規定甲種事項某國得受最惠國待遇的場合而該國援引乙種事項，用寬大的解釋，堅持於甲種事項亦得享受最惠國待遇者。例如一八四四年的中美條約第八款及同年中法條約第六款均載有關於商務及稅則的最惠國待遇，此種條款絕對不

能援用以爲對領事裁判權及其他政治性質的事項要求最惠國待遇的根據。

互惠條約在原則上固爲雙方平等的條約，但是我們不能祇看條約的表面而忽視條約的內容。在國際條約中儘有表面上雙方互得權益的規定，但事實上仍爲單方受益的條約。一八六八年的中美續約第六款規定「美國人民前往中國，或經歷各處，或常行居住在中國，總須按照相待最優之國所得經歷常住之利益，俾美國人一體均沾。中國人至美國，或經歷各處，或常行居住美國亦必按照相待最優之國所得經歷與常住之利益，俾中國人一體均沾。」此約中國方面與美國方面同得最惠國的待遇，自表面上看來，不可謂非互惠條約。可是美國國會嗣後通過取締移民入境條例，將中國方面緣此約而得的權利摧毀無餘，雖然美國因此難免國際上的責任，但我國迄未能於改訂的新約中，使美國履行此一互惠條約的義務。（註六）又如一八八〇年中美續約第三款稱：「中國允美國船隻在中國通商各口，無論該船載美國貨物與別國貨物，其進出口及由此口進彼口之稅，與其所納船鈔，均照中國船隻及各國船隻一律征納並不額外加征，亦不得征他項稅鈔。」美國亦允給予中國在美國船隻以同等待遇，但因美國有船在華而中國無船在美，此款從中國方面看來，亦是「口惠而實不至」。

96057
一九二八年中比及中義兩約第一條第二項約定「對於關稅及其關係事項」適用最惠國待遇，而其第三項約定「對於彼締約國人

民貨物之進口或出口」適用內國待遇。同年中德條約也如此。這些雖然是互惠的條約，但是像中國那樣經濟落後的國家，是否可以長久受這種互惠規定的拘束，自是大大的疑問。在商業發達的國家，出口貨與進口貨的數量大致相等，且買賣有固定市場者，採取此種稅則互惠的條文，頗有雙方便利的好處。我國生產的力量，現尙十分薄弱，出口貨遠不及進口貨的額數，依此約文，我國出口貨物在他國進口時所得的實惠少，而他國出口貨物在我國進口時所得的實惠大，此種條約表面上乃是互惠條約，實際上還是不平等條約而已。

在我國與英美商訂新約的時候，我們根於以上所論，可總括本題在磋議的過程中特應注意的幾點：

（一）最惠國條款固然可以載入新約，但應當在約中明白聲明，關於政治事項的權益，不在最惠國條款範圍之內。

（二）在約文的草擬中，特別注意最惠國條款在約文中的地位，最好使之和不相關的事項相隔離，以免對方將來類推比附，提出適用此款的要求。

（三）無條件的最惠國條款，須儘力避免。在規定享受最惠國條款的條件時，措詞尤須絕對明確。

（四）在國際法上最惠國條款雖應受狹義的解釋，即是有利於「給惠國」的解釋，但在中外的條約關係上，列強向持寬大的解釋，幾乎成爲慣例。若是等到爭執發生的時候，我國再援引國際法的原則與

96058 之相持，究屬費事，不如在約文中先行規定本約中所載的最惠國條款，須從狹義解釋，有疑義時，須採有利於「給惠國」的解釋。

局嚴重的注意。

二十二年五月二十九日，南京。

(五) 互惠條約的訂立，不應炫於條約表面的平等，而當考究其內容是否可以給予我國以實惠。

(六) 內國待遇在我國現在經濟落後的時候，不能在條約中貿然給予，我國應保留控制外國在華大規模投資的組織的權利。在必要時，儘可使之承受重於內國組織的負擔。此點關係國民經濟，至為重大，吾人更不可震於互惠的名目，拋棄實際的利益去交換空疏的名義。

以上數點，在礎議新約的過程，吾人認為關於本題我國應有的最低限度的立場。就是達到了目的，還祇不過取消不平等的工作的一部份。可是在最惠國條款的問題上，我國稍稍放棄正當的立場，則無論在旁的方面如關稅、領事裁判權、內河航行權等問題，我們的主張，怎樣勝利，將來儘可被一條最惠國條款取消或斷送了，這是值得我國外交當

駐華之各國大使公使

蘇聯	鮑格莫洛夫	美國	詹森
法國	章禮敦	德國	陶德曼
日本	有吉明	西班牙	嘎利德
瑞典	賀德曼	和蘭	杜培克
捷克	費哲爾	丹麥	奧克遜
智利	尼多	古巴	畢安達
波蘭	魏登潘		
		英國	賈德幹
		意國	卜斯嘎萊利
		葡萄牙	那華祿
		挪威	奧培德
		巴西	魏洛索
		比國	紀佑穆

(註一) 劉彥，被侵害之中國，第九四頁。
 (註二) T. Y. Sze, China and the Most Favored Nation Clause, 1925.
 Hornbeck, The Most Favored Nation Clause in Commercial Treaties (1900).
 Herod, Most Favored Nation Treatment (1901).
 (註三) 海關中英對照條約(一九〇八年版)第一卷第二〇一頁。
 (註四) 同上，第四三三頁。
 (註五) 同上，第五二二頁。
 (註六) The Chinese Exclusion Case, Chae Chan Ping vs. U. S., 130 United States Reports 581.