



中英中美修約聲中關於經濟利益 各項待遇問題之探討

譚紹華

一 光緒二十八年八月初四日（一九〇二年九月五日）所簽

訂之『中英續議通商行船條約』及二十九年八月十八日（一九〇

三年十月八日）所簽訂之『中美續議通商行船條約』暨各附件，均

已先後期滿，茲因情勢變遷，約文中之各項規定，與我國目下情形大相

徑庭，除關稅問題業經民國十七年中美中英關稅條約先後解決外，皆

有重行訂立之必要。我外交當局曾援引約文中之關於限期規定認為

已屆第三次十年期滿，並根據情勢變遷原則，正式提出修約之議，當經

英美兩國照覆，對於我方之聲請，原則表示贊同，將來修改範圍如何，何

時始克開議等事項，正有待今後之磋商與吾人之努力。

查英美兩國在華之各種條約權利，大致曾經一九〇二年以前所

訂各條約分別規定，此次限期屆滿之兩約，可稱為前此各約之續編，將

各片面條款總括而匯合之，未臻妥善者修改之，未經包括者增補之而

96033 已。該兩約係根據辛丑和約第十一條而訂立，其文曰：

『大清國國家允定將通商行船條約內諸國視為應行商改之處及有關通商各事

宜均行商議以期妥善簡易』

該條文之意旨，係由英國駐使薩道義（Sir Earnest Satow）於北京

議和時所提出，當經締約國各方同意而加入，一檢該條文，即知當時之

目的係在於修改通商航行條約，並解決有關商務權益之各項問題。我

國既籌擬修約，其進行程序，端在先將約中應加修改之問題妥為研究，

以便列入新約草案，屆時提出。查此項問題，頗為複雜，勢難悉加論列，茲

將其關於各項待遇問題簡述數點如下：

二 關於關稅內地稅及其他一切稅捐之待遇事項，普通商約例

有規定，然其所訂定之待遇為何，全以締約國各方之經濟政策及彼此

所協議之條件為準。國際經濟政策專家對於是項待遇問題，主張頗不

一致，各國間所訂立條約之規定，亦各相懸殊，大概係以各該國情形為

標準，鮮有以學理為根據置國家實情於不顧者。我國自五口通商以來，

96034 即受約定關稅之束縛。國家權益及稅收更受最惠國待遇條之影響，其適用範圍，素稱廣泛，既乏明文條件以爲之限制，解釋上亦皆從寬辦理，舊約中最惠條文亦有採取有條件方式者，然以種種關係未克按照規定履行。因是凡一國享有某項權利，他國亦必援引最惠國待遇條款，要求利益均霑，成案相沿，流弊疊出，即偶爾與別國訂立互惠稅率，竟於無形中給予他國。前數年我國所締結之條約，載有內國待遇之規定。查是項辦法，曾經歐美各國一度之採納，普通通商航行條約中時有所見，曩年芝那亞會議經濟委員會 (The Economic Commission of the International Economic Conference at Genoa) 更主張將該原則廣爲推行。惟自近年歐美各國經濟頹落以來，內國待遇原則，即受莫大之打擊。邇來更紛紛高築關稅壁壘以保持其國民經濟，同時更分別締結關稅同盟，(economic or customs union) 及訂立互惠稅率辦法，遂將普通最惠國待遇之適用範圍，愈加縮小，差別待遇之原則，乃風靡一世。際此籌擬修約之時，吾人似有細察各國成例，衡以國情，亟將對最惠國與第三國待遇，互惠待遇，暨內國待遇等政策與條文從新確定之必要。

最惠國待遇與任何第三國待遇，涵義不同，其適用之處，稍有差別，近年間有若干歐洲國家，與外國訂立商約，竟不願予以最惠國待遇。查最惠與第三國待遇之分別本甚輕微，前此數年，其差別之處尙未顯露，惟今則時移勢遷，各國爲保護國民經濟起見，均取第三國待遇辦法，蓋

最惠國待遇條文在國際成案上具有一種歷史與解釋，不如第三國待遇之單純也。在我國已訂各條約中，此兩項待遇，隨意互用，今後似應將該項條文等及歐洲新例從新研究，決定何者應用最惠國待遇條文，何者應用第三國待遇條文，妥爲分別規定，始符本來訂約之主旨，否則弊竇叢生，不獨我國輸出對方各國之貨物與旅居該國等之僑民未能享受利益，即吾國固有之國權，亦將蒙受損失。

最惠條款之適用範圍，在我國成案上素稱廣泛，上文已言之矣。推其緣由，計有二端：外國每借最惠條款之名，以擴充其在華優越權利之實，凡一國得有某項利益，他國必思分潤，乃假最惠之名，從中取利，置泰西各國對於最惠條款之普通適用慣例於不顧，因是在過去數十年間，有以該條文爲口實，要求所謂政治權益者，有藉此以發展其投資者，亦有借此以解決教案者，種類不一，層出不窮，此其一。通常不屬於最惠條款範圍之事項，而竟於條約中明文規定應用最惠待遇者，即關於使領官待遇是，此其二。查各國對於外交官之優例與豁免，悉依照國際法與國際慣例，而領事之待遇，則除國際法與慣例外，應根據商約中之設領條文或領事專約暨駐在國之法律規章辦理，未便與普通關稅及通商事宜混爲一談，以最惠待遇總括之。凡茲兩端，似有糾正之必要。

中外舊約中之最惠國待遇條文，至爲簡單，約文中亦鮮有附載適用條件。在過去數十年間，每徇外國之要求，作爲無條件解釋，實爲各國通例中所罕見；因此互惠稅率亦以無限制之最惠待遇條文故，而爲第

三國所均霑。中日關稅協定附有甲乙兩表，本係一種互惠辦法，而各國竟未予我以相當酬報，亦得一律享受。說者謂此種辦法，似有過於寬大之嫌，對於國家經濟發生影響，今後亟應重行釐定方針，並改擬條文方式，以資限制。至補救方法，計有二端：第一，凡最惠國待遇條文應酌量採用有條件方式；第二，如我國與外國簽訂關稅互惠時，則該互惠稅率，不能因外國與我國有最惠條款關係而給予之，蓋互惠與最惠乃截然兩事，不能輕易授予也。

民國十七年我國與英國訂立關稅條約，附有換文，給英國皇帝宗主權下之任何地方以最惠待遇，但以相互為條件。自該約生效以來，凡從坎拿大運來我國之貨物，均照該條文辦理，惟運坎之華貨，迄未享受同樣待遇，蓋依照坎拿大現行稅則，稅率分為三種：一為特惠者，專給由英國領土運來之貨；二為中等者，適用於坎拿大政府分別訂有協定之各國；三為普通者，適用於一般國家，由阿根廷、祕魯、哥倫比亞、古巴、捷克、丹麥、芬蘭、愛沙尼亞、法國、匈牙利、義大利、拉特維亞、立陶宛、和蘭、那威、葡萄牙、羅馬尼亞、南斯拉夫、西班牙、瑞士、瑞典、委尼瑞拉等國，均享受第二種待遇，惟我國至坎之貨物，祇能得普通待遇，繳納三類中之最高稅率。查照上述換文，坎拿大等英屬領土，亦負有對於我國境內出產或製造之貨物給予最惠待遇之義務，際此籌議中英條約之時，似應將此項及同類情形縝密調查，以資辦理。

近數年間歐洲各國所訂商約載有關稅互惠條款者，日見其多，據

云曾向我國提議將互惠辦法加入商約或於約中聲明互惠條款不能適用於普通最惠待遇者，已有數起。果如所云，則對策如何，似應熟為籌議。查互惠辦法係國際經濟政策之一種新趨勢，在各國新訂商約中佔有特殊地位，凡商業發達之國家，其出口貨與進口貨頗能比率相等，且買入輸出又有固定市場者，類皆採取之。準此，關稅互惠條文，祇適宜於經濟發展程度大致相等之國，蓋此等國家如有相當交換品，且交換條件更相差，利害出入之處，足可抵償。據經濟學家言，我國實業未振，進口貨額數遠超過出口貨之上，加以關稅自主以來，為時未久，若與別國訂立關稅互惠，勢將妨礙稅收云。此說是否中肯，固有待於事實之證明，但為保持國家權益起見，我政府該管機關，亟應審察我國經濟情形，將互惠暨各項連帶問題，妥為商榷。

所謂內國待遇，亦稱國民待遇，世界各國近年來抱定一貫政策，未肯輕易給予別國人民。自經濟狀況衰落後，對於外國人民在國境內之一切有關經濟及民生之利益，如稅捐經商執業之類，莫不百計防範之，其保持方法有二：第一，訂立新約時不予外國人民以此項權利；凡舊約已有規定者，則設法修改或撤廢之。第二，正式通過法案或頒布行政法令，明文規定得將該權利保留於本國人民。惟我國則因種種束縛，而未敢倣效歐美各國辦法，以致獨處例外，實堪注意。民國十七年先後與美、那、和、瑞、英、法六國締結關稅條約，與比、義、丹、葡、西五國訂立友好通商條約，及同年中德條約關於進口關稅內地稅及其他稅捐一律給各締約

36 國民以內國待遇。所謂內國待遇者，即關於上列稅捐各該外國人民應與我國人民繳納同樣稅率，不得超過或有所區別之謂也。原我國之所以給外人以內國待遇者，實因各國以此爲允許我國關稅自主之代價，我國急於恢復國權，迫不得已而出於一時權宜之計也。我國與波蘭捷克兩國所訂條約，亦載有是項辦法。上述各約之關於內國待遇規定，雖係相互性質，然於事實上我國與各該締約國根據是項條文在彼此領土內所獲得之利益是否可以抵償，頗值得吾人之審察也。

三 上文臚舉各節，殊屬簡略，僅係一種研究之結論而已。最惠互惠及內國待遇三問題，確與國家主權暨國民經濟有絕大之關係。在過去數十年中，我國因最惠條文之曲解，已受鉅大損失，然今後有何切實

方法足以挽回既喪權益，一時頗難得適當之答覆，蓋我國目前關於政治與社會種種問題之癥結所在，大都係易於發見而難於補救者。近年來我國之國際地位，遠不如前，此項補救方法恐非於最近之將來所能達到吾人理想的解決；然無論能否即時達到期望，決不容吾人自頹其志而失相當之準備也。

尤有進者，最惠待遇與普通所稱門戶開放主義之機會均等原則，在歷史上有密切關係。查機會均等原則，固已獲條約根據，在華盛頓九國條約生效期間內，當依照其規定嚴格履行，但不能以最惠待遇與其彷彿相類似而混爲一談也。

介紹二十三年申報年鑑

申報年鑑自刊行以來，極受讀者歡迎，惟該社編輯人員仍不以此自滿，因於本年澈底重編，以冀益臻完善，其改編經過之足述者一爲各專家及各界之合作，一爲通訊調查之試行，現二十三年本業已出版，定價三元二角，由申報館特種發行部發行。