



修約運動之回顧

徐歐漁

自鴉片戰爭以後，吾國國勢衰弱，暴露於世。各國相繼與吾訂立種種條約，凡所規定之款項，類皆越出國際法允許範圍以外，而為外人片面取得之特權。效果所及，不僅破壞吾國主權，抑且阻害吾國政治經濟之發展。數十年來，舉國上下，奔走呼號，謀所以解除不平等條約之束縛；總理遺囑亦以廢除不平等條約應於「最短時間促其實現。」但吾國修約運動之成績如何，偶一回顧，不禁悵然。茲試略述其經過情形如下：

一 巴黎和會中之修約案

當一九〇二年中英條約，一九〇三年中美中日條約訂立之時，吾國會要修改領事裁判權及關稅稅率款項，未得成功。迨歐戰告終，吾國以協約國資格出席巴黎和會，曾提出所謂希望條件，要求下列各點：

- (1) 廢除勢力範圍；
- (2) 撤退外國軍隊巡警；
- (3) 裁撤外國郵局及有線無線電報機關；
- (4) 撤銷領事裁判權；
- (5) 歸還租借地；
- (6) 歸還租界；
- (7) 關稅自由權。

此項說帖遞交和會最高會議。和會最高會議對於中國提案，認為此項問題之重要，但不能認為在和平會議權限以內。擬請俟國際聯合會行政院能行使職權時，請其注意。巴黎和會中中國修約提案，因此置之不理。我第一次大規模之修約運動，遂告失敗。

二 太平洋會議中之修約案

一九二一年美總統哈定為謀限制軍備與解決遠東問題，在華盛頓召集會議。華盛頓會議開會時，吾國代表又先後提出下列各項修約案：(1) 關稅自主權；(2) 撤銷領事裁判權案；(3) 退回租借地案；(4) 廢除勢力範圍案；(5) 撤退外國軍警案；(6) 撤廢客郵案；(7) 撤退外國無線電臺案。

(1) 關於關稅自主權一節，與會各國並未談及；惟對於修改稅率，加以討論。由英代表提出修改中國關稅案，規定在一定條件之下，增加一種按值百抽二·五之附加稅。該案經遠東委員會通過之後，制成條

96012 約，復經二月六日大會通過，即九國關於中國關稅稅率之條約。是於中國要求之關稅自主案，遂告失敗。當時中國代表發表宣言，聲明對於國稅則條約，雖予承認，然并無放棄關稅自主之意。將來一遇適當時機，有重行提出討論之權。

(2) 關於撤廢領事裁判權案，曾由美國代表休士提議，組織一調查機關，調查各國在中國領事裁判權之現在辦法，及中國司法情形。由遠東委員會制定一議決案，經大會於十二月十日通過，各國宣言一俟中國法律地位及施行該項法律之辦法並他項事宜皆能滿意時，即預備放棄其領事裁判權，并預備組織一委員會調查及報告在中國領事裁判權之現在辦法，以及中國法律司法制度暨司法行政手續，並提出建議於各國政府。惟委員報告之建議，各國又均有自由取舍之權。是此項決議，於領事裁判權之撤廢，相距甚遠。中國要求之撤廢領事裁判權案，遂亦未得結果。

(3) 退回租借地案，經中國代表提出之後，法國代表當即聲明法國政府甚願會同各國將租借地交還中國。日本代表謂日本之租借地除膠州灣當另行辦理外，旅順大連均與日本國家安危，有生死關係，無放棄之意。英國代表則謂英國有租借地兩處，應分別辦理：威海衛可以交還中國；九龍則因毗連香港，不能並論。至於威海衛交還日期，須俟山東問題完滿解決時，方可決定。至於法之廣州灣亦不允即時交還中國。要求退還租借地，遂亦未能成功。

(4) 撤廢勢力範圍案，中國代表為謀本國安寧與遠東和平起見，提議請到會各國聲明放棄在中國境內之勢力範圍。旋以廢棄二十一條中日協約與該案有連帶關係，又提出二十一條案，要求合併討論。乃日本代表對於二十一條，係中日兩國間之事，拒絕討論，勢力範圍案因亦被擱置。然美國素主門戶開放主義，此種主義與勢力範圍不能相容，中國則表示承認此種主義，惟須以廢除勢力範圍為先決條件。於是美國代表提出二案：一為門戶開放主義案；一為勢力範圍案。此二議案均經大會通過後，併入九國公約。關於勢力範圍一節，公約第三款規定：締約國不得謀取或贊助其本國人民謀取，(一)任何協定之在中國任何指定區域內，獲取有關於商務或經濟發展的優越權，(二)任何獨占權或優越權之足以侵奪他國人民在華經營之貿易及實業，或參加中國政府及省政府各種公共企業之權利者，或其範圍期限及地理關係足礙機會均等主義之實施者。其第四款規定：締約各國同意對於各該國彼此人民間之任何協定，意在中國指定區域內設立勢力範圍或設有相互獨享之機會者，均不得予以贊助。上述條款，實已明白禁止設立勢力範圍。惟按會議中之說明，該項規定僅能拘束將來，而無溯及既往之效果。故各國在華之勢力範圍，依然存在，并未因九國公約之訂立而被廢除。中國要求之撤廢勢力範圍案，遂亦毫無結果而告了局。

(5) 撤廢客郵案，按外人在華設置郵局，本無條約上之根據，中國代表提出之撤廢客郵案，除日本代表對於撤廢日期須候本國政府訓

示外，其他各國代表均表贊同。遂即通過一議決案，聲明撤消在華之外國郵局。

(6) 撤退外國軍警案。按屯駐中國之外國軍警，有根據條約而來者，有毫無條約之根據純由佔領而來者。會議結果，凡無條約根據而在華屯駐之軍隊，由參與本會各國代表會同中國，實地調查，提出報告，再行酌辦。調查報告之建議，各國有自由取捨之權。至於有條約根據而在華駐屯之軍隊，則絕不受華府會議議決案之影響。中國要求之撤廢外國軍警案，亦告失敗。

(7) 撤退外國無線電臺案。按外人在華所設之無線電臺，有根據辛丑和約而設置者，有毫無條約根據而擅自設置者。中國代表要求撤退外國無線電臺案，專就並無根據條約而設置者言。會議中對於此案，討論結果，外國所有在華之無線電臺，無論其為根據辛丑條約而存留者，抑事實上存留在華者，均未撤退。

綜觀上述，華府會議中中國提出之修約各案，除外國所設郵局本無條約上之根據者，得各國同意撤廢外，其餘各種要求，均未得有圓滿之結果。不平等條約並未因華府會議而加以修改。我國修約運動在華府會議，再經一度之失敗。

三 五卅慘案後之修約運動

五卅慘案之發生，其起因實由於不平等條約之規定。外交部因於

六月二十四日照會各國公使謂：中國政府以為願根本改良中外之友誼，及維持永久的和平，必須將從前所訂各項不平等條約，加以修正。同時并發出照會，提議修約，略謂：為彼此利益計，甚望貴國政府重念中國人民正當之願望，對於中國政府依公平正義修正條約之提議，予以滿足之答復；庶幾中外友誼，立於更加鞏固之基礎。此項照會，尚未經各國答復之時，中國政府又照會參加華盛頓會議各國，邀請派員參與中國關稅會議。各國相繼照會外交部，願意派遣代表參與關稅會議，并聲明準備派員來華，舉辦法權調查。於是中國修正不平等條約之要求，因此項答復，敷衍過去。

至於關稅會議，并無何種結果而告停頓。法權調查之創議，則謂須俟中國司法之改良有相當結果，方可廢止領事裁判權。中國關稅自主與廢除領判權之要求，因此完全失敗。

四 國際聯合會中之修約運動

國聯盟約第十九款規定：大會可隨時請國聯會員，重行考慮業已不適用之條約，以及足以危及世界和平之國際情勢。中國與各國所訂之條約，適為第十九款所謂不適用之條約。中國既為國聯會員國，自得要求實行此項條款之規定，以謀不平等條約之修正。中國代表朱兆莘氏因於一九二五年大會中，明白表示此項意見。中國要求實行第十九款規定之理由有二：第一，中國希望國聯予以精神上之助力，務使適合

96014 第十九款之規定及其精神；第二，凡國聯會員均承認第十九款足以補救破壞和平之國聯情勢，設此項條款第一次即為中國而引用，益足以證實國聯存在之理由，全世界將益信國聯之努力與益處。中國代表之提案，經議事日程委員會修改後，提出大會通過，然語極含混，原文為「大會深感中國代表能以公約之精神，留意中國外交情勢之意見。欣悉有關係國家，將在中國開會討論一切引起之問題，表示於最近期間，得有圓滿解決之願望。」以後一九二八、二九、三〇年國聯大會時，中國代表會一再提議，實行第十九款之規定。國聯大會亦曾組織委員會，討論此事，惟對於第十九款之執行，至今未有具體辦法。

五 國民政府時代之修約運動

國民政府成立之後，即遵照總理遺囑，進行廢除不平等條約之交涉。一九二八年，中國與那威和蘭瑞士英法等國訂立關稅條約，確定關稅自主。中美關稅條約第一款規定：歷來中美兩國所訂有效之條約，內所載關於在中國進出口貨物之稅率存票子口稅并船鈔等項之各條款，應即撤銷作廢，而應適用國家關稅完全自主之原則。關稅自主，於以確定。同年又與比利時義大利丹麥荷牙西班牙等國訂立友好通商條約，宣稱取消領事裁判權。惟按照條約附件，各國之放棄領事裁判權，附有二項條件：即（1）中國民法之頒布；（2）中國對於外國僑民行使法權詳細辦法之訂立。如上述兩項條件，或其中之一未能在十九年

一月一日以前履行，則各該國仍將繼續享有領事裁判權，直至其他各國放棄此項特權時，各該國亦即同時放棄。總之，按照上述條約之規定，各國雖在原則上均已允諾取消在華之領事裁判權，按諸實際，皆不欲單獨放棄此項特權，而須採各國一致之行動。遷延至今，迄未能稍進一步。

綜上所述，修約運動之經過，其稍能使吾人滿意者，僅為關稅自主一節。其餘原有條約之種種不平等條款，如領事裁判權，如租界，如租借地，如外國駐軍等，均未得有圓滿之解決。

按不平等條約，并非我國所獨有，從前日本土耳其暹羅等國亦均受不平等條約之束縛。日本自明治維新以後，與歐美各國交涉解除不平等條約，恢復國際上平等地位。土耳其於歐戰開始時，曾宣言廢除不平等條約，各國置之不理。巴黎和會之時，又被迫訂立塞勿爾條約。迨土耳其戰爭告終，土耳其戰勝，訂立洛桑條約，將以前不平等條約完全取消。暹羅自一九〇四年起努力於廢除不平等之運動，直至一九二五年，暹羅修約事業亦告成功。惟有中國十餘年來，國人修約運動之結果，乃幾等於零，至今仍受不平等條約之束縛而未得解除。今者中英條約同時屆滿，中國政府已與英美進行交涉，要求修改。能否重訂相互的平等條約，以謀解除中國在國際間之束縛，貫徹總理之遺志，此則須視政府與人民之努力以為定耳。