

## 修改商約與中國的工商業

顧毓琮

### 一 概論

一八四〇年（前清道光二十年）的鴉片戰爭，中國被英國戰敗，在一八四二年七月就和英國締結了南京條約。鴉片戰爭是中國對外戰爭第一次失敗，也是中國的紙老虎第一次給人家揭穿。戰敗國的外交，除了簽訂城下之盟外，別無他道，因此南京條約中，除割地賠款而外，還有其他苛刻的條款，開中國對外締結不平等條約之始，也是帝國主義的勢力侵入中國的第一步。接着英國武力的攫取，援例均沾利益的，就有美國和法國。中美條約成立於一八四四年六月，中法條約成立於同年九月。到了一八五七年有英法聯軍之役，結果於一八五八年締結天津條約。一八六〇年英法聯軍二次開釁，造成同年九月的北京條約。帝國主義之侵入也更進一步。一八九四年中日戰爭爆發，中國又戰敗，一八九五年四月簽訂了馬關條約。於是帝國主義者之侵略除英美法三國外，又加入了一個日本。同時其他各國眼見一戰而得特利，都爭先

恐後的採急進的侵略方策，恨不得把中國瓜分了完事。接着中日之戰就有庚子聯軍之役。一九〇〇年的義和團事件，惹動了八國聯軍，打破北京，清室蒙塵，一九〇一年九月的辛丑議和條約因而簽訂。以前幾次條約束縛中國唯恐不嚴，至此在中國的咽喉上又加緊的扣住，我們的生命全在人家掌握之中了。自一八四〇年以後，中國對外締結的條約，可以說無一不是平等的，無一非增加自己的束縛；而南京條約、天津條約、北京條約、馬關條約以及辛丑條約五種，又是全部不平等條約中的脊柱，不平等條約之大成。

許多不平等條約把這中國的國際地位降到次殖民地，這固不必說。中國的政治生命線，經濟生命線也被不平等條約摧殘殆盡，這九十年來在帝國主義者鐵蹄下討生活，就造成現今中國奄奄一息的局面。從不平等條約產生片面的「關稅協定」，關稅自主權——一個獨立國家必需具備的自主權之一種——既被剝奪，自國的工商業更無從保護。依照南京條約，一切輸入貨物，定為值百抽五的稅率，天津北京兩

960(6)次條約的結果，於此項進口稅外，再繳納子口稅值百抽二·五，即沿途照驗放行，概不重征。外國貨以其製造技術組織之發達，其成本及質量

已非中國小工業或手工業產品所能競爭。中國貨要逢卡抽釐，逢關納稅，而外國貨除進口時值百抽七·五外就通行無阻，要希望中國工商業的發達，非夢想而何？從不平等條約產生「條約開放的商埠」，外人內河航行權，以及外人在通商口岸自由設廠製造。有「條約開放的商埠」就有各國的租界。各國的租界非但形成外國的領土，做政治侵略的策源地，並且是控制我們經濟生命的樞紐。他們要攫取我們的市場，利用我們的原料人工，要在通商口岸開設工廠。要運銷貨品至中國各地，商船可以自由駛入內河，洋旗所至，通行無阻。此外還有領事裁判權，也是不平等條約的產物。外國人在中國，無論個人或法人得不受中國法律之裁判，而受他本國領事的裁判，若是中外兩國人民的案件，就「會同公平審斷，以昭允當」（中英天津條約第十六條。）這樣，外國非但可以在通商口岸自由設廠製造，在內地自由運銷製品，並且可以永遠不受中國任何法律的裁判。所以中國廠商須得依法註冊，在華外國廠商就從來不理會中國政府的註冊法令。中國廠商要依法繳納稅捐，而在華的外國廠商繳納稅捐的是例外的例外。外國人遇到有權利的地方常常要求最惠國待遇或「本國待遇」(National Treatment)，遇到要盡義務的地方，卻不必理會，有什麼問題發生就掛起領事裁判的護符。結果中外廠商同在中國而經濟地位顯然不同。

總之，不平等條約在政治上造成國際間中國的不平等地位，在經濟上把中國變成世界的公共市場，中國自國的工商業就永遠無超身之日。

## 二 修約以救實業

要救中國經濟的國難，要使中國衰落的工商業漸漸回蘇，這種經濟的束縛就先應解除。關稅方面，經政府的努力，在民國十六年間，已逐漸恢復已失的自主權，不論所訂關稅新約的細目及方式是否完善，從片面的關稅協定變成自主的關稅，不能不說是向前的一大步。可是束縛中國工商業的決不止關稅一項，其他的問題真多呢。所以「修約以救實業」還是普遍的要求。講起修約，實在不是容易的事，第一要看規定修改期限之屆滿；第二要看提出修改案時國際的形勢和國內的情況。這兩個條件缺一不可。因為修約之期雖屆而環境之阻撓無法使其實現，修約還是空的。譬如中英商約是一九〇二年（光緒二十八年）訂的，每十年有修改的機會，而在第一次修約（一九二二年）的時候革命政府的基礎未固，談不到修約。到第二次修約的時候（一九二二），是在華盛頓會議開會的時候，中國正在爭國家的生死存亡，各國也在設法要日本嘔出些在中國已吞下去的權利，修改商約的事件也無法解決。直到去年（一九三三年）第三次修約的時期屆臨，全國上下覺得不能再錯過了，雖然國際的和國內的環境還恐未必能如願以償，但

終得提出纜輿。因此於四省失地之慘痛中修約的呼聲也驟然緊張了。

商約與中國工商業的關係自然十分密切，能修改得於我們有利，當然有助於工商實業。但是我們不能不承認商約不過是全部條約的一部份，也可以說是全部不平等條約中的細枝末節，上面講的幾種不平等條約中之脊柱一日不修改，修改商約是很難達到有利的目的。然而話雖如此說，商約到了修改的時期，我們決不能再因循放過，能得尺寸之進，於垂危的工商業終是有補的。

已屆修改期限的主要商約有中英、中美及中日三種。中英續議通

商行船條約及附件是在一九〇二年（光緒二十八年）九月五日簽訂的；計續議通商行船條約十六款附件五件，續議內港行輪修改章程十款。中美續議通商行船條約及附件是在一九〇三年（光緒二十九年

（一）關於關稅問題者

年）十月八日簽訂的；計十七款，附件三件。中日通商行船續約也是一九〇三年簽訂的；計十三款，附件七件。還有內港行輪章程十款。這三種商約，有許多條款是相同的，有許多條款是有連帶的關係的，所以修改的時候能修改一種，其餘兩種就不難迎刃而解。關於中英中美商約各條之研究討論，我想嚴繼光先生的兩篇名論（載在民族雜誌第二卷第三期及第四第五期）已經說得很詳盡，讀者可以翻閱。在這裏我想單單提出商約中有關工業商業的幾點來討論，並說明作者對於修約的主張。

在此先要說明這幾種商約中有若干條因為情勢的變遷，有已經撤廢者，有已經失效者，有已經履行而自然失效者，茲將有關工商業之各問題列表如下：

條約名稱	條款	簽訂年	份現	狀
中日通商行船條約	第九、十、十一、十二、十三、十五等款	一八九六年	經十八年外交部通告關稅自主日政府無異議	
中英通商行船條約	第八款	一九〇二年	經新訂中英關稅條約撤廢	
同上	第一、三、六等款	一九〇二年	關稅自主後失效	
中美續議通商行船條約	第四款	一九〇三年	經新訂中美關稅條約撤廢	
同上	第五、六、八各款	一九〇三年	關稅自主後失效	
中日通商行船條約續約	第一、九等款	一九〇三年	經十八年外交部通告關稅自主日本政府無異議	

(二)關於商標問題者

條約名稱	條	款簽訂年份	現狀
中英通商行船條約	第七款	一九〇二	十二年國會通過商標法十九年五月國民政府立法院通過之新商標法於二十一年元月實行此條業已實行
中美續議通商行船條約	第九款	一九〇三	同上
中日通商行船條約續約	第五款之一部份	一九〇三	同上

(三)關於幣制問題者

條約名稱	條	款簽訂年份	現狀
中英通商行船條約	第二款	一九〇二	中國已有一律之幣制此條不成問題矣
中美續議通商行船條約	第十三款	一九〇三	同上
中日通商行船條約續約	第六款	一九〇三	同上

(四)關於採礦者

條約名稱	條	款簽訂年份	現狀
中英通商行船條約	第九款	一九〇二	中國政府已頒佈礦業法自應依法辦理
中美續議通商行船條約	第七款	一九〇三	同上

上述四種問題已得相當的解決，修訂商約時可以不成問題。而除此之外尚有若干問題，與中國的工商業有切身關係，急求修改的比較嚴重的問題有下列二種：

(一)外人在華設廠製造問題。

(二)外人在華經營正當企業問題。

這幾個問題，不一定各種商約都有，可是因為有最惠國條款關係，

即使約無明文，而事實上還可利益均沾。

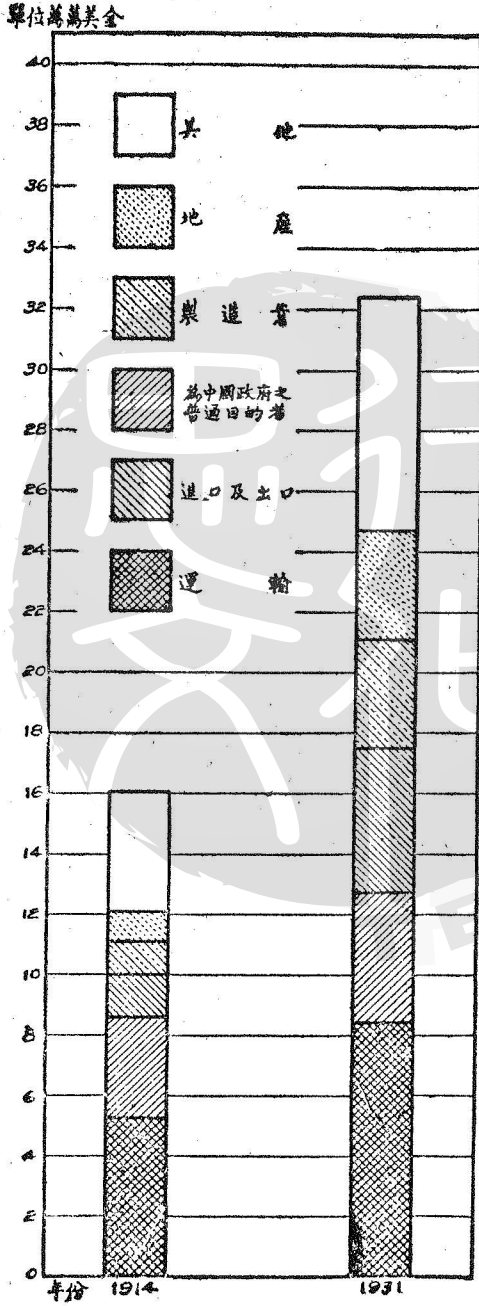
(1)外人在華設廠製造問題 外人在華設廠製造，是中日戰後所締結之馬關條約（一八九五）開其端。該約第六款第四端規定：

「日本臣民得在中國各通商口岸城邑任便從事各項工藝製造，又得將各項機器便裝運進口，只交所訂進口稅。日本臣民在中國製造一切貨物，其於內地運送稅內地稅鈔課雜派以及在中國內地沽及寄存機房之益，即照日本臣民運入中國之貨物一體辦理，至應享優例除亦莫不相同。」

一八九六年所訂之中日通商行船條約中第四款復規定：

第一圖

外人在華投資業務統計



因爲有上述的約文，各國援最惠國待遇之條款，也獲得通商口岸設廠製造之特權，在中美續議通商行船條約第三款就有明文規定。從此以後上海、天津、漢口等處租界內外國工廠林立，中國的幼稚工業

「日本臣民准帶家屬及僕從等在中國已開及日後約開通商各口岸城鎮來居住，從事商業工藝製作及別項合例事業，又准其於通商各口岸任意往返攜帶貨物家具，凡通商各口岸城鎮無論現在已定及將來所定外國人居住地界之內，均准賃買房屋租地起造禮拜堂醫院墳塋，其一切優例除利益均贖現在及將來給與最優待之國臣民一律無異。」

非但難以發展，並且於劇烈競爭之下感到生存之不易了。輸出國在輸大國境內設立工廠本是「輸出貿易之新途徑」(New Technique of Export)，因爲這樣不但可以避免關稅壁壘，還可利用當地之原料及人工，且可免除當地購用者之歧視或惡感。這個新途徑，在歐戰以後更爲顯著，特別是美國。各國在華設廠製造的增加也有同樣的趨勢，只要看在一九一四以前外國在華投資額中製造業僅佔一萬萬元美金左右，而到一九三一年製造業卻佔了四萬萬元，從第一圖可見概要。

一個工業發達的國家，在別國境內設廠製造，固是輸出的新途徑，

而同時對於他國在自國境內設廠，亦並不一定禁止，譬如美國、英國在

9606.1 各國都有工廠，而同時各國在美國、英國開設工廠的也不在少數。因為工業發展的國家並不怕他國的競爭，並且無論你是什麼國開設的工廠，一定要受工廠所在地的國家法令的裁判，所以不必對於外國工廠有所顧忌。在中國的情形卻不然，因為領事裁判權的關係各國的工廠從不向中國政府註冊，更不受中國法令的裁判。所以沒有法子拒絕外人設廠，又沒有方法保護自國的工業，不致受外廠之摧殘。在此情形下，中國的工業還能不從衰落以至崩潰？

(2) 外人在華經營正當企業問題 中英通商行船條約第四款第二節規定：

「凡同一公司願入股票者，各有本分當守，自宜彼此一律，不得有歧異，中國又凡遇有華民購買公司股份者，應將該人民購買股份之舉，即作為已允遵守該公司訂定章程，並願按英國公堂解釋章程辦法之據。倘不遵辦，致被公司控告，中國公堂應即飭令買股份之華民遵守該章程，當與英國公堂飭令買股份之英民相等無異，不得另有苛求。英國尤英民如購中國股票，其當守本分，與華民之有股份者相同。并訂明以上所開各節，凡曾經呈控公堂而已經不予准理之案，與是款無涉。」

此約規定的範圍，只限於合股公司，一九〇三年所訂中日通商行船續約第四款規定除合股公司外，並包括合辦公司及其他正當營業。這個問題與第一點有同樣情形。倘若外國經營之公司向中國政府依法註冊，同時與中國同樣之法人有同樣之權利與義務，於中國的工商業不致很大的不利。因為有租界租借地領事裁判權的關係，外國公司

依法註冊者極少，中國政府亦無法強其註冊，而中外企業，以經濟地位的不同，為害極大。

這兩個問題是修約各問題中與工商業最有關係而最嚴重者，應該值得社會上下注意的。而從上面看來這兩個問題的關鍵，全在領事裁判權的存在。

### 三 修改商約中的幾個問題

上面說過，全部不平等條約以南京條約、天津條約、北京條約、馬關條約以及辛丑條約為脊柱，所以要修改不平等的商約，就應設法修改這幾種脊柱條約。商約中影響於中國工商業的幾個嚴重問題，也以這脊柱的不平等條約中的領事裁判權為關鍵，因此要修改商約以救中國工商業，就應先解決領事裁判權的問題。

在華原來享有領事裁判權現已撤廢者，計有德國、蘇聯、奧大利、墨西哥四國。因條約滿期只訂特約，允許附條件撤廢，而實際上並未撤廢者有丹麥、葡萄牙、意大利、西班牙及比利時。新訂條約，雙方無此種特權之授與者有智利、玻利維亞、波斯、希臘、波蘭、捷克等國。現尚享有領事裁判權者有英、美、法、日本、荷蘭、挪威、巴西、秘魯、瑞士、瑞典連上述實際並未撤廢的五國共十五國。我們看已經取消領事裁判權的各國在中國經濟利益實在很小，而在華有大量投資的他國，無論如何還不肯輕易放棄此種特權。各國在華的經濟利益，第二圖可資參考。

民國二十年五月四日，國府頒佈「管轄外人實施條例」十二條，管理十九年十二月三十一日以後尙享有領判權之外僑。那時政府會先與一二國交換意見，頗稱接近，而以九一八事發生，此項條例只得暫緩施行。

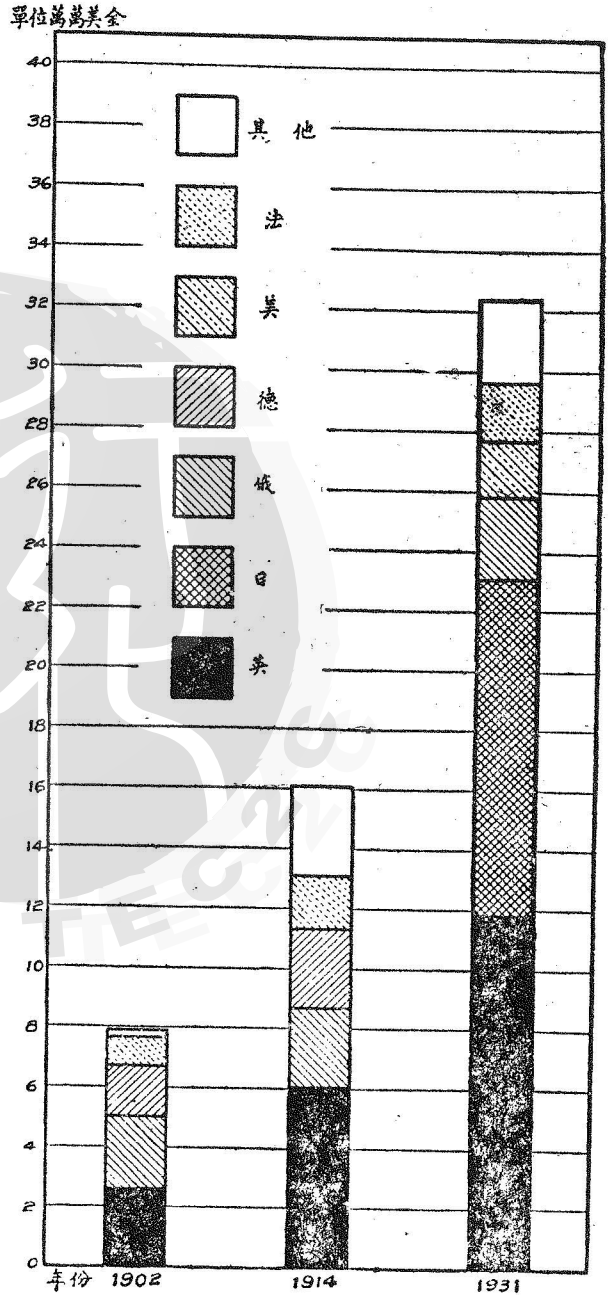
在修改商約時，我們自然希望能再把這個問題重新提出，能無條件的取消，當然最好，不然亦得以此作利益交換之條件。

若是修改商約時，這個問題因為外交環境之不利，無法提出，或提出而不能如願時，退一步，我們也應貫徹下列的主張。

(1) 待遇問題 國際間所訂條約中的待遇問題有兩種，一是「最惠國待遇」(Most Favored Nation Treatment)，一是「本國待遇」(National Treatment)。這兩種方式，都是要獲得平等待遇的途徑，前者是要得國際間的平等待遇，而後者是求兩訂約國相互間的平等待遇。這兩種方式，有時單獨採用，有時兼採並用。

從上面我們知道，外人在華設廠，始自中日馬關條約，而英美各國也能援例設廠，因為享有最惠國待遇的緣故。並且中外所訂條約中最惠國條款規定得非常通泛，因此各國不難隨便援引，毫無限制。要修改

第二圖  
外人在華投資國別統計



96066 在華設廠的條款，自在修改馬關條約，其次就在刪除最惠國條款，以免各國援引特權。在此就得先研究各國對於此條款之態度。

專家委員會之報告，曾有下列建議：

「在平常情形之下，無條件的及不受拘束的最惠國待遇條款，應作各國商業關

係之基礎。」

經濟會議之關稅委員會之態度雖不如此肯定，但亦主張維持此條款之效力。

最惠國待遇條款之利弊與存廢，各國政治家及學者主張紛歧，毀譽參半。在一方面有人攻擊最惠國待遇條款為國際和平之障礙，經濟侵略之武器。因為一個國家對於自國工業，若要採保護政策的話，那末對於各國間的關係自然不能相同。譬如甲國的某種工業不甚發達，而乙國的同樣工業乃高度的發達，倘若甲國與乙丙丁各國簽訂關稅稅則協定，自然對於乙國的那某種工業品的進口稅不願與其他各國一樣，否則自國的那某種工業就無由保護。然而在最惠國條款之下此項保護政策，萬無貫徹之可能。於生產落後的國家，此條款無異是侵略之導線，一國炮艦攫得之利益，各國皆可坐享門戶開放之利。中國歷來斷送的權利，大都因此。法國到底是歐洲外交的能手，她希望別國給予此項特權，而自己卻於一九一九年六月二十九日由國會通過一案不准政府給予他國此項待遇。因此一九一九年以後與各國簽訂的條約，雖有其他互惠權利的給予而從不再以最惠國條款列入約文。其他列強雖給與最惠國待遇，但仍保留許多例外，如美國、加拿大及墨西哥，因為近鄰關係，英國之與其各屬地及保護國，都可給予特利而不受最惠國條款之限制。

在另一方面，則認最惠國待遇條款為國際貿易之最自然最簡單之基礎，捨此無由得平等待遇。所以一九三三年世界經濟會議之關稅之政策亦可概見了。

美國的傳統貿易政策是：「鼓勵及增進輸出，有系統的減少輸入。」自美國開國以至於今，無論共和黨或民主黨柄政，上述之傳統政策迄未變更。故自一七七八年起，美國與各國所訂之商約，目的既在促進輸出貿易，條款亦在規定載貨商船之保護，貯貨關棧及運送之安全。同時明文規定關稅稅則待遇之平等。對於最惠國待遇條款，在初尙主有條件的，至今更採無條件的方式。一九二七年及一九三三年世界經濟會議之維持此條款，美國之主張實有重大影響。最近羅斯福總統向國會取得與各國修訂之特權，仍以此條款為基礎，其以後之政策可以預測。

英國之貿易政策每隨其柄政政黨之政策而異，但於「帝國範圍之優待」及維持互惠式的最惠國條款，則無論朝野上下皆趨一致。英國實業總聯合會於一九三二年十月十一日遞呈英政府之商約說帖，及一九三四年二月十四日所通過之商業政策說帖，皆於此點有肯定之主張。去年經濟會議時，英代表張伯倫及西門亦明白宣稱「不願於關稅上作互惠之優待之各國，英國將不予最惠國之待遇。」英國今後



其餘各國對於有利均沾，何樂不爲，同時以種種保留，使自國常處於有利地位。

維持最惠國待遇條款，既是各國普遍的態度，那末，我們修改商約，自亦不能堅持刪除；若然，我們最低限度亦應採雙方互惠的，及有條件的方式，同時應有若干保留，使國家經濟利益不致受此款之累。

「本國待遇」常常施之於稅捐，退稅，專利品等等。但各國因政策之不同，規定保留者甚多；譬如美國等以本國港際之運輸貿易以及海面漁業皆保留與本國商人。拉維亞保留若干種重要工業與本國人民經營，皆是先例。

無論商約中有最惠國待遇之條款或者本國待遇之條款，最低限度的保留是：「重要的民生工業應留歸自辦。」

(2) 外國廠商之監督問題 對於未設之工廠或公司，中國政府既以上述之保留來限制，對於已設之工廠或公司，自應予以嚴密之監督。享有領事裁判權的各國自可不受監督，可是，工廠製品之商標，須依照中國商標法向主管機關註冊，事實上英美各國商標註冊者並不在少，民國十七年至二十二年中英國計四千四百八十四件，美國計二千六百九十四件。製品既已依法註冊，製品之工廠公司，似亦可據此必其受政府之監督，於「本國待遇」之原則，實毫無不合。(一) 遇中外合辦之公司工廠，華股佔多數時，政府之監督自然不成問題。若華股佔少數，於必要時亦應仿照德法瑞典各國防止美國工業侵略之辦法，採

「多權股份制」(Plural Voting Share) 使本國股份之股權十倍或百倍千倍於外國股份，以控制工廠或公司。(二) 外人工廠之製品欲輸出至中國境外者，須得中國政府同意。如此可免外人利用我原料人工而達其控制國際市場之目的。(三) 外人工廠製品之售價低於成本時，中國政府得徵特稅。對於外國廠商徵特稅在法國有所謂 *ton Backing Doctrine* 可以援引。上述監督原則三點，不過重者大者，條例之內容非本文之範圍，故從略。

(3) 製品輸入之限額問題 爲要保護自國的工業，現在各國都採「輸入限額制」(Import Quota)，限額之規定根據歷年輸入之趨嚮而上下。此項政策能否實行，固不敢必，但應於修改商約時提出討論。

(4) 防止不合理之競爭問題 要防止外貨與本國貨品不合理之競爭，政府應採有效處置。英國實業總聯合會向英政府之建議可資參考：

「政府於下列情形應徵特種進口稅：

(1) 輸入貨之售價低於其製造成本者，

(2) 輸入貨得其本國政府之直接或間接之津貼者，

(3) 輸出國因幣制之貶價，致使其輸出貿易特別有利者。」

關於傾銷貨物，政府已頒有傾銷貨物稅法，於商約中也應有適當之規定。英國與蘇聯最近所訂之商約中有下列之規定，可資參考。

「如任何一方對於某種輸入品之價格，認為係對方政府機關所造成，非但違反優待原意，且亦有害本國生產者，雙方應即指派代表議擬辦法。如協議失敗，最惠國條款對於此種輸入品，即宣告停止適用，惟須在雙方指派代表後三個月始實行。」

貨幣貶價以增輸出，幾成風氣，所造成之不良影響，亦應防止。似宜仿他國先例於商約中規定：

「如以貨幣貶價而於輸入國發生不良影響時，雙方中央銀行應即協議辦法，如協議失敗，最惠國條款即中止適用。」

(5) 國際貿易信用擔保問題 生產落後的國家為發展自國的工業，常與各國於簽訂商約時，議定貿易之信用擔保問題。在輸出國政府對於輸出貿易——特別是機器輸出——予以全部交易中百

分之五十甚至百分之七十五之擔保，易言之如輸出者無法收款，得向政府請求給予欠款中百分之五十至百分之七十五。同時在輸入國政府亦對於輸入貨款予以償還之擔保。這種辦法在蘇聯與英、德、意各國行之已久，於雙方皆有裨益。(詳細討論可參閱拙著「利用外資問題之研究」載民族雜誌一卷五期)此種辦法實行之先，固在國際貿易之組織，而於此次修約之時實亦可提供討論，交換意見。

修約是一件不容易的事，偶一不慎，為害滋烈。借此機會將想到的幾個問題寫出來，以供獻於執政當局，並以質關心這問題的讀者。

二十三年五月二十八日

### 吾國商埠一覽

- 吾國各地，因對外條約締結而闢為商埠計有下列數地：
- (1) 河北省為天津、秦皇島、張家口。
  - (2) 山東省為煙臺(登州改)、青島、濟南、濰縣、周村、龍口、濟寧。
  - (3) 河南省為鄭縣。
  - (4) 江蘇省為上海、吳淞、鎮江、南京、蘇州、海州、浦口、無錫、銅山。
  - (5) 安徽省為蕪湖、安慶。
  - (6) 江西省為九江。
  - (7) 湖北省為漢口、沙市、宜昌、武昌。
  - (8) 湖南省為岳州、長沙、湘潭、常德。
  - (9) 四川省為重慶、萬縣。
  - (10) 浙江省為寧波、溫州、杭州。
  - (11) 福建省為福州、廈門、三都澳、鼓浪嶼。
  - (12) 廣東省為廣州、九龍、澳門、汕頭(潮州改)、瓊州、北海、三水、江門、惠州。
  - (13) 廣西省為梧州、龍州、南寧。
  - (14) 甘肅省為嘉峪關。
  - (15) 雲南省為雲南省城、騰(蠻允改)、思茅、蒙自、河口(蠻耗改)、大理。
  - (16) 奉天省為營口(牛莊改)、大連灣、安東、大東溝、瀋陽、遼陽、新民屯、法庫門、通江子、鐵嶺、鳳凰、洮南、葫蘆島、鄭家屯。
  - (17) 吉林省為哈爾濱、琿春、吉林、長春(即寬城子)、寧古塔、三姓、局子、龍井村、頭道溝、百草溝。
  - (18) 黑龍江省為齊齊哈爾、愛理、海拉爾、滿洲里。
  - (19) 熱河省為赤峰。
  - (20) 察哈爾省為多倫諾爾。
  - (21) 綏遠省為歸化城。
  - (22) 新疆省為伊犁、塔爾巴哈台、喀什噶爾、烏魯木齊、古城、哈密、吐魯番。
  - (23) 外蒙古省為庫倫、恰克圖、烏里雅蘇台、科布多。
  - (24) 西藏省為亞東、江孜、噶大克。