



中美條約關係的迴顧和前瞻

樓桐孫

策的演變史；中美外交關係，當然也非例外。所以要明瞭中美間歷來條約的真實背景，不得不先究美國所持的對華政策。

九十年來美國的對華外交，原則上先後受着兩種主義的支配，在十九世紀的後期，是感受孤立主義的支配；在二十世紀的前期，是感受門戶開放主義的支配。孤立主義，本來是美國建國之初的最明確的外交政策。一七九二年五月二十日美國第一屆大總統喬治華盛頓的告別辭說：

「我們國境的面積，各處氣候土壤的差別以及物產的不同……都可以使我們整個國家不久變成世界上最孤立的一個國家。」

一七九六年五月，華盛頓總統的第二屆告別辭又說：

「我們對待他國的行爲軌則，就是……關於政治上的接觸，和人家愈少愈好……所以倘若我們自找麻煩去在他們的政治

美國建國較遲，中美兩國間的交往，較之我國和他國的交往，也遲了好久。直到清乾隆四十九年（一七八四年），始有美船抵粵，採購茶葉，這是美人來華互市的濫觴，距清廷詔令各口准洋人入境互市，剛已百年。在那時候，葡、西、荷、俄、英、法等國已紛向我國鬧着遣使、通商、締約、傳教等把戲，早則百餘年，遲則亦已七八十年了。道光二十四年（一八四四年）中美望廈條約成立，兩國間的正式外交關係於是開始。這九十年來的兩國外交關係，在我們迴想中，固然到處還留着恥辱的痕迹；但是較之其他國家對華的行爲，確是溫和些。清代的「宮廷外交」本來依對方所持的外交政策而屈己承受，在我國方面原無所謂一貫的對外方針，被動外交而至於此極，居然形式上一個獨立國家能存在迄今，真算是「邀天之幸」了。其實一部中國外交史，可以說是列強對華政

變遷上有所勾搭，那真太不聰明了。」

美國當局後來秉承那國父的外交政策，所以對華交涉，亦以發展貿易和保障安全為前提，絕未包含領土野心。到了十九世紀末葉，遠東的情形一變，我國積弱，暴露無遺；國際經濟鬥爭益趨激烈，各國在華的利益，發生了直接的正面的衝突，什麼勢力範圍的劃定，什麼軍用要港的租借，列強的圖謀，斷中國市場，大有「山雨欲來風滿樓」的情勢。僅含消極意義的孤立政策，早已不夠應付；所以美國既標榜海洋自由主義於前，復倡導門戶開放主義於後。「門戶開放主義，係繼海洋自由主義而發生的。海洋雖屬自由，但各國對他國前來貿易，仍得加以限制。倘使這種限制的行使，係一律對待而絕無歧視，當然沒有一國可以說牠不公平；因為行使的一律，乃公正的要素，這是文明的國家一般法律的原則。有許多國際和通商條約上面有最惠國待遇的規定，所以採門戶開放主義以資抵制。美國所力爭者，就是無論與任何國家通商，她應同享其他國所已享的特權。」（註一）我國拳匪亂時，美國就拿這個門戶開放政策施行到我國來。到了一九二二年美國所發起的華府會議時候，在九國遠東公約裏面，更明確而具體的規定了門戶開放主義在華的適用。（九國遠東公約第三條）

概括地說來，中美兩國間九十年來的一切條約，前半部是煊染着美國孤立政策的色彩，美國的締約主旨在發展國際貿易，保障僑民安全，限制華工入境，後半部是煊染着門戶開放政策的色彩，美國的主旨

在保持機會均等，防止任何他國在華獨佔市場和割據領土。

我們明瞭了中美間歷來條約關係的背景，現在就可以進一步去研究中美間一切條約的內容。

茲先列中美重要條約年表如下：

道光二十四年	一八四四年	中美望廈條約（或稱中美五口貿易章程）
咸豐八年	一八五八年	中美天津條約
同治七年	一八六八年	中美通商章程善後條約
光緒六年	一八八〇年	中美續約
光緒二十年	一八九四年	中美續約附立條款
光緒二十七年	一九〇一年	辛丑和約
光緒二十九年	一九〇三年	中美續議通商行船條約
民國十一年	一九二二年	九國遠東公約
民國十七年	一九二八年	九國間關於中國關稅稅則之條約
民國十九年	一九三〇年	整理中美關稅關係條約
		中美公斷條約

關於中外間一切不平等的條約規定，我國因為受着條約上最惠國待遇的束縛，各國均得援引享受。如中美天津條約第三款規定：

「現經兩國議定嗣後大清朝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，抑爲此條約所無者，亦當立准大合衆國官民一體均沾。」

所以中美間條約關係上，使我們最感覺不平等而急需加以修正的幾點，亦即是中外間一切條約的不平等規定。最重要的就是：（一）領事裁判權，（二）片面關稅協定，（三）內河航行，（四）外國兵艦游弋停泊及軍隊駐屯。不過關於中美間的關稅關係，經新訂整理條約，「歷來中美兩國所訂立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並船鈔等項之各條款，應即撤銷作廢，而應適用國家關稅完全自主之原則。」（整理中美兩國關稅關係之條約第一條）現在就把兩國間條約上關於上述（一）（三）（四）各項，概括地說一說：

領事裁判權：在中美未締約以前，美僑在華犯法，均由中國官員裁判；如道光元年（一八一一年）美艦“*Emily*”，號水手 *Terrano* 由船投擲土器，傷斃華婦，我國當局即請將該水手交出，並即行處決，當時美國當局復鄭重宣言，謂「在中國水面，吾等有遵守中國法律義務。縱失其平，亦不反抗。」自道光二十三年（一八四三年）中英南京條約成立，遂開外人在華領事裁判權之端。翌年，中美望廈條約成立，更有具體規定。關於華洋混合的民事案件，由中外官員自行處理，倘若不能和平調處，那末由兩國官員共同訊斷；關於華洋混合的刑事案件，

探被告主義，各由各該國官員訊斷；關於單純美僑案件，或美僑和他國人民的混合案件，我國政府均不得過問。茲將該約規定各條列左：

「合衆國民人因有要事向中國地方官辯訴，先稟明領事等官，查明稟內字句明順，事在情理者，即爲轉行地方官查辦。中國商民因有要事向領事等官辯訴，先稟明地方官查明稟內字句明順，事在情理者，即爲轉行領事等官查辦。倘遇有中國人與合衆國人因事相爭，不能以和平調處者，即須兩國官員查明公議察奪。」（第十四款）

「嗣後中國民人與合衆國民人有爭鬥詞訟交涉事件，中國民人，由中國地方官捉拿審訊，照中國例治罪。合衆國民人由領事等官捉拿審訊，照本國例治罪。但須兩得其平，秉公斷結，不得各存偏護，致啓爭端。」（第二十一款）

「合衆國民人在中國各港口，如因財產涉訟，由本國領事等官訊明辦理。若合衆國民人在中國與別國貿易之人因事爭端者，應聽兩造查明各本國所立條約辦理。中國官員均不得過問。」（第二十五款）

後來中美天津條約第十一、第二十四、第二十七、第二十八等款，亦有類似規定。光緒六年（一八八〇年）中美續約附立條款第四款，對於中美混合案件的觀審辦法，有詳密的規定，原文如下：

「倘遇有中國人與美國人因事相爭，兩國官員應行審定。中

國與美國允此等案件，被告係何國之人，即歸其本國官員審定，原告之官員於審定時，可以前往觀審。承審官應以觀審之禮相待。該原告之官員，如願添傳證見，或查訊駁訊案中作證之人，可以再行傳訊。倘觀審之員以為辦理不公，亦可逐細辯論，並詳報上憲。所有案件，各審定之員，均係各按本國律法辦理。」

到了二十世紀的初年，我國已經感覺到外人在華領事裁判權實在有撤銷的必要，遂向列強要求廢除；結果，光緒二十九年（一九〇三年）的中美續議通商行船條約第十五款有下列的規定：

「中國政府深欲整頓本國律例，以期與各西國律例改同一律，美國允願盡力協助，以成此舉。一俟查審悉中國律例情形，及其審斷辦法，並一切相關事宜，皆臻妥善，美國即允棄其治外法權。」

一直到現在，美國還照舊享受着此種有損中國主權的領事裁判權。其間雖經過我國在巴黎和會的呼籲，在華府會議的要求，以及華府會議決議派遣法權調查團等事，可是實際上仍未見有所改革。

內河航行：國內河川，倘若沒有條約規定，本來禁止別國船隻航行。中美天津條約第十四款規定：

「大合衆國民人嗣後均准挈眷赴廣東之廣州……並嗣後與合衆國或他國定立條約准開各港口市鎮，在彼居住貿易，任其船隻裝載貨物於以上所立各港互相往來；但該船隻不得駛赴沿海口岸及未開各港，私行違法貿易……」

該約第十七款，復規定美國船隻進口，准其僱用引水帶進。後來我國又和列國訂了一些什麼長江各口通商章程，和內港行輪章程，既把內河航行權送得乾乾淨淨，復把自己層層束縛着。中美續議通商行船條約第十二款復規定：

「中國政府既於一千八百九十八年將船隻可以行駛之內港開為特行註冊之一切華洋輪船行駛貿易，以便載運搭客及合例貨物，美國人民行鋪公司均可經營此項貿易，其所享利益應與給予他國人民者相同……」

這樣，於是外國輪船，可在我國內河鼓輪橫駛了！

外國兵艦游弋停泊及軍隊駐屯：按照國際慣例，兵船駛入他國港口，為各國所公認的，只有友誼的游弋，和他國發生亂事時，派艦保衛，事平即退。依中美天津條約第九款規定：

「為增廣才識，近至沿海各處，如有事故，該地方大員當與船中總領以平行禮儀相待……」

上列條文的意義，只限游弋巡查，本無長期停泊的規定。但是中法天津條約第二十九款規定：「大法國皇上任憑派撥兵船在通商各口地方停泊，」美國以享受最惠國待遇的國家，遂亦援引，停泊兵船。其次，關於外兵的駐屯，辛丑和約規定：

「大清國國家允定各使館境界以為專與住用之處，並獨由使館管理……中國國家應允諸國分應自主常留兵隊，分保使

館。」(辛丑和約第七款)

「按照西曆一千九百零一年正月十六日即中曆上年十一月二十六日文內後附之條款，中國國家應允由諸國分應主辦會同酌定數處留兵駐守，以保京師，至海通道無斷絕之虞，今諸國駐守之處，係黃村、廊坊、楊村、天津、軍糧城、塘沽、盧台、唐山、灤州、昌黎、秦皇島、山海關。」(辛丑和約第九款)

據一九一三年的調查，美國駐軍在天津一處已達一千四百五十二人之多。

三

上述的領事裁判權，內河航行，和外國兵艦游弋停泊及軍隊駐屯幾項，那不過是中美條約關係中最使我們感覺不平而急需改正的幾樁事。雖然在華享這種優越特權的，亦不僅美國；不過我們想到歷來兩國邦交的敦睦程度，和美國向在外交界所表現的正義精神，我們亦無從自遏其熱烈的情感，而務望美國能夠先各國而放棄這些有損我國主權的權益，有一位對於東方情勢頗有深切研究的霍金(Henry T. Hodgkin)氏說：

「當我在一九〇五年初次赴華，那時適因美國排拒華僑，中國各大城市咸抵制美貨，反美情感，十分激烈。目前中國對美的感情，卻又極親熱。其重要原因，不外下列數端：(一)美國夙主張門

戶開放政策，(二)美國不如他國對華侵略之甚，亦未優佔寸土，

(三)美國退還大部分庚子賠款，(四)……」(註二)

中美邦交和兩國國民間感情的敦睦原因，誠有如上所述。不過這種敦睦感情的維持和增進，尙有待於美國對於中國的狂熱企求如何滿足。

中美舊訂條約，已多不合現實環境，即以情勢變遷原則“*Rebus sic stantibus*”而論，亦已有修訂的必要。況且我國「國民革命之最

大目的，在致中國於獨立平等自由，故其最先着手，即在廢除不平等條約。」(十四年七月一日國民政府成立宣言)循修訂新約的途徑，以

求廢除舊約的實現，實在是最和平不過的方法。以素主正義的美人而不能予吾人以同情，則激爲片面宣告撤廢的舉動，吾人亦不敢武斷爲不致發生。美國哥倫比亞大學教授薑脫惠爾(James T. Shotwell)氏說：

「土耳其就直截痛快把外人在土的特殊優益的權利，宣告撤廢，於土國境內竭力維持她主權的完整。在這樣堅強的發動之下，列強亦竟屈服。土耳其這番舉動，足使中國以及亞洲全部明白認識，要擺脫外人的羈勒，這種片面宣告廢除的方法，究竟遠勝於和平的磋商。」(註三)

最後吾人尙欲假薑脫惠爾氏之言正告素主對華門戶開放政策的美國人士曰：

「近年來中國對外人的嫉惡，正集中於日本。不過，英美方面

96022

倘不再於相當時期內接受中國政府的要求，則中國人民一致心理既早認為外人享受優越權益時代已成過去，恐怕就要移對日的嫉惡而轉向英美了。」（註四）

吾人深望美人能念及邦交前途的危險，而於門戶開放政策之下，貫徹

九國遠東公約所規定的「尊重中國之主權獨立及領土的與行政的完整」之主張；復秉其倡導華府會議的精神，首先放棄舊約所規定的特權而代以平等互惠的新約！

與中國有約各國表

英吉利	意大利
荷蘭	挪威
日本	巴西
德意志	奧地利亞
希臘	美利堅
西班牙	瑞典
墨西哥	丹麥
波斯	波利非亞
	蘇聯共和國

（註一）見 F. H. Bliss 著 The Development of American Policy 一

文，載美國外交雜誌一九二九年四月份。

（註二）見 H. F. Hodgkin 著 China in The Family of Nations 一書

第一六三——一六四頁。

（註三）見 J. F. Shotwell 著 China's Policy of Unrestricted So-

vereignty 一文，載美國 Current History 雜誌一九三〇年三月份。

（註四）同上。

波蘭 捷克 土耳其

現已通好遣派外交代表，尚未訂約之國。

古巴 尼加拉瓜

巴拿馬

業與簽訂歐會和約，惟尚未另立商約，關於各該國來華人民待遇，並無條文規定之國。

匈牙利 保加利亞