

国家社科基金
后期资助项目

近代日本在华领事制度

以华中地区为中心

The Study of Japanese Consular System in
Mid-China Areas

曹大臣 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

· 国家社科基金后期资助项目 ·

近代日本在华领事制度

——以华中地区为中心

The Study of Japanese Consular System in
Mid-china Areas

曹大臣 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

近代日本在华领事制度：以华中地区为中心 / 曹大臣著.
—北京：社会科学文献出版社，2009.9
(国家社科基金后期资助项目)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 0687 - 9

I. 近… II. 曹… III. ①领事 - 制度 - 研究 - 日本 - 近代
②对华政策 - 研究 - 日本 - 近代 IV. D831.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 041312 号

· 国家社科基金后期资助项目 ·
近代日本在华领事制度
——以华中地区为中心

著 者 / 曹大臣

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮 政 编 码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网 站 支 持 / (010) 59367077
责 任 部 门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215
电 子 信 箱 / bianjibu@ssap.cn
项 目 负 责 人 / 宋月华
责 任 编 辑 / 赵 薇 宋培军
责 任 校 对 / 李向荣
责 任 印 制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 处 / 各地书店
读 者 服 务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京步步赢图文制作中心
印 刷 / 三河市世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 25.25
插 图 印 张 / 0.5
字 数 / 451 千字
版 次 / 2009 年 9 月 第 1 版
印 次 / 2009 年 9 月 第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0687 - 9
定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目录

导论	1
一 领事制度的起源与发展	1
二 中外领事关系的确立	3
三 研究框架及方法	6
第一章 日本在华领事制度的确立与发展	9
一 中日互等领事制度的建立	9
二 日本在华片面领事制度的确立	16
第二章 华中领事馆的开设及沿革	21
一 上海等领事馆的开设及沿革	21
二 汉口等领事馆的开设及沿革	24
三 领事馆警察署的设立	28
第三章 领事与华中居留民	33
一 华中居留民的人口与职业构成	33
二 居留民组织及其活动	42
三 领事对不法居留民的庇护	50
第四章 领事与华中日租界	55
一 租界的开辟和扩展	55
二 领事——“国中之国”的最高统治者	60
三 租界——日本侵略华中地区的据点	65

第五章 领事裁判权（上）	72
一 领事裁判权与治外法权	72
二 日领与治外法权	77
三 日本在华领事裁判权体系	82
四 领事裁判权实施情形	86
第六章 领事裁判权（下）	94
一 领事裁判权案例分析：华告日案例	
——上海苏佑泰案	94
二 领事裁判权案例分析：日告华案例	
——以商标纠葛为中心	106
三 领事裁判权案例分析：混合案件	
——上海美日中商标案	113
四 领事裁判权案例分析：非讼案件	
——汉口田种香案	118
五 领事裁判权的弊害	121
第七章 领事与“条约权益”的维护	126
一 内河航行权	126
二 关税协定权	135
三 居住营业权	141
四 内地旅行权及测绘	146
第八章 领事与情报	152
一 领事的情报机构	152
二 领事的情报调查	157
三 领事报告的报知体制	163
第九章 战时中日领事关系	168
一 战时中日领事关系的性质	168
二 中华民国驻日使领的撤退	170
三 日满领事关系	179
四 汪满领事关系	186

第十章 伪政权驻日使领的外交	192
一 伪政权驻日使领机构及其法律地位	192
二 汪伪使领馆的对日“外交”	199
三 汪伪大使馆与欧亚诸国驻日使馆的往来	209
第十一章 日领在汪伪辖区内的活动	216
一 居留民及领事馆的撤退与复归	216
二 居留民“被害”调查	221
三 领事馆警察事务	227
四 占领地的宣抚工作	235
第十二章 日本在华领事裁判权的撤废	241
一 清末民初中日法权的交涉（1902~1927）	241
二 南京国民政府初期中日法权的交涉（1928~1931）	255
三 伪满治外法权的撤废（1931~1937）	262
四 汪伪政府治外法权的撤废（1937~1945）	272
第十三章 日本在华领事群体分析	279
一 领事群体的数量及地域分布	279
二 领事群体的教育背景及中国观	286
三 领事群体的外交行为模式	292
四 领事群体的协调机制	303
结语	315
附录一 日本外务卿、外务大臣历任表	318
附录二 近代日本驻华大公使表（含汪伪）	321
附录三 大正年间（1913~1926）日本驻华领事官表	324
一 大正年间日本驻华领事官高等官表 （1913~1926）	324
二 大正年间日本驻华领事官判任官表 （1913~1926）	345

附录四 日本驻中国各地总领事表（华中地区除外）	368
一 广州总领事馆（1909年10月升格）	368
二 间岛总领事馆	369
三 吉林总领事馆（1919年5月升格）	369
四 济南总领事馆（1919年5月升格）	370
五 青岛总领事馆	371
六 天津总领事馆（1902年1月升格）	372
七 哈尔滨总领事馆	374
八 福州总领事馆（1919年5月升格）	375
九 奉天总领事馆	376
十 香港总领事馆（1909年10月升格）	378
附录五 日本驻华中领事馆警察署长历任表	379
一 上海总领事馆警察署长历任表	379
二 杭州领事馆警察署长历任表	379
三 苏州领事馆警察署长历任表	380
四 芜湖领事馆警察署长历任表	381
五 南京领事馆警察署长历任表	382
六 汉口总领事馆警察署长历任表	382
七 九江领事馆警察署长历任表	383
八 宜昌领事馆警察署长历任表	383
九 沙市领事馆警察署长历任表	384
十 重庆领事馆警察署长历任表	384
十一 长沙领事馆警察署长历任表	385
参考书目	386
后记	390



Preface	/ 1
1. The origin and the development of consulate system	/ 1
2. The establishment of Sino-foreign relations	/ 3
3. The study frame and method	/ 6
Chapter 1 The establishment of Japanese consulate system in China	/ 9
1. The establishment of reciprocal consulate system between China and Japan	/ 9
2. The establishment of unilateral consulate system between China and Japan	/ 16
Chapter 2 The fondation and the development of Japanese consulate in mid-China	/ 21
1. The fondation and the development of Japanese consulate in Shanghai	/ 21
2. The fondation and the development of Japanese consulate in Hankou	/ 24
3. The fondation of police office in Japanese consulate	/ 28
Chapter 3 The consuls and the Japanese residents in mid-China areas	/ 33
1. The Japanese residents and their occupations in mid-China	/ 33

2. The organizations and activities of the Japanese residents	/ 42
3. The shields to criminals from the consulates	/ 50
Chapter 4 The consuls and the Japanese concessions in mid-China regions	/ 55
1. The establishment and enlargement of Japanese concessions	/ 55
2. The consuls: the “king” of the concessions	/ 60
3. The concessions: the beachhead for Japanese invasion in mid-China regions	/ 65
Chapter 5 The consular jurisdiction I	/ 72
1. The consular jurisdiction and extraterritoriality	/ 72
2. The Japanese consuls and extraterritoriality	/ 77
3. The system of Japanese consular jurisdiction in China	/ 82
4. The operation of Japanese consular jurisdiction	/ 86
Chapter 6 The consular jurisdiction II	/ 94
1. Studying case on consular jurisdiction: the Chinese accused Japanese ——the Shanghai Suyoutai’s case	/ 94
2. Studying case on consular jurisdiction: the Japanese accused Chinese —— the brand conflict	/ 106
3. Studying case on consular jurisdiction: commingled one ——the brand conflict involved American、Chinese and Japanese in Shanghai	/ 113
4. Studying case on consular jurisdiction: non-accused case —— the Hankou Tianzhongxiang’s case	/ 118
5. The abuses of consular jurisdiction	/ 121
Chapter 7 The consuls and the protections of “the interest of treaty”	/ 126
1. The navigation right on inland rivers	/ 126
2. The right of negotiating tariffs	/ 135
3. The right of living and doing business	/ 141
4. The right of travelling and mapping	/ 146

Chapter 8	The consuls and the informations	/ 152
1.	The intelligence agency of the consuls	/ 152
2.	The information-collecting of the consuls	/ 157
3.	The reporting system of the consuls	/ 163
Chapter 9	The consular relationships between China and Japan during the war	/ 168
1.	The nature of the consular relationships during the war	/ 168
2.	The withdrawals of the Chinese consuls in Japan	/ 170
3.	The consular relationships between Japan and ‘Manchuguo’	/ 179
4.	The consular relationships between Wang’s puppet government and ‘Manchuguo’	/ 186
Chapter 10	The diplomacy of Wang’s puppet government in Japan	/ 192
1.	The diplomatic agency of Wang’s puppet government in Japan and its legal status	/ 192
2.	The diplomacy of Wang’s puppet government with Japan	/ 199
3.	The intercourses between Wang’s puppet government’s diplomat agency and other countries’ diplomatic agencies in Japan	/ 209
Chapter 11	The activities of Japanese consuls in the regions under Wang’s puppet government	/ 216
1.	The withdrawals and returns of Japanese residents and consuls	/ 216
2.	Investigations on the murders of the residents	/ 221
3.	The police affairs in the Japanese consulates	/ 227
4.	Propagandist activities in the occupied territories	/ 235
Chapter 12	The abrogation of Japanese consular jurisdiction in China	/ 241
1.	The negotiations between China and Japan upon the entraterritoriality (1902 – 1927)	/ 241
2.	The negotiations between China and Japan upon the entraterritoriality (1928 – 1931)	/ 255
3.	The abrogation of Japanese entraterritoriality in the puppet Manchuguo (1931 – 1937)	/ 262

4. The abrogation of Japanese entraterritoriality in Wang's puppet government (1937 – 1945)	/ 272
Chapter 13 Group study on Japanese consuls in China	/ 279
1. Quantities and distributions of Japanese consuls in China	/ 279
2. Education backgrounds of Japanese consuls and their attitudes towards China	/ 286
3. Patterns of the consuls' behavior	/ 292
4. Consulting mechanism of Japanese consuls	/ 303
Conclusion	/ 315
Appendix 1 The list of Japanese minister of foreign affairs	/ 318
Appendix 2 The list of Japanese ambassadors in China during modern times	/ 321
Appendix 3 The list of Japanese consuls in China in Dazheng period (1913 – 1926)	/ 324
(1) The list of Japanese superior consuls in China	/ 324
(2) The list of Japanese judges in China	/ 345
Appendix 4 The list of Japanese consuls general in China (except mid-China areas)	/ 368
(1) The consuls general in Canton (upgraded in Oct, 1909)	/ 368
(2) The consuls general in Jiandao	/ 369
(3) The consuls general in Jilin (upgraded in 1919)	/ 369
(4) The consuls general in Jinan (upgraded in May, 1919)	/ 370
(5) The consuls general in Qingdao	/ 371
(6) The consuls general in Tianjin (upgraded in Jan, 1902)	/ 372
(7) The consuls general in Harbin	/ 374
(8) The consuls general in Fuzhou (upgraded in May, 1919)	/ 375
(9) The consuls general in Fengtian (upgraded in Oct, 1909)	/ 376
(10) The consuls general in Hongkong (upgraded in Oct, 1909)	/ 378

Appendix 5	The list of police chiefs in Japanese consulate in mid-China area	/ 379
(1)	The list of police chiefs in Shanghai consulate	/ 379
(2)	The list of police chiefs in Hangzhou consulate	/ 379
(3)	The list of police chiefs in Suzhou consulate	/ 380
(4)	The list of police chiefs in Wuhu consulate	/ 381
(5)	The list of police chiefs in Nanjing consulate	/ 382
(6)	The list of police chiefs in Hankou consulate	/ 382
(7)	The list of police chiefs in Jiujiang consulate	/ 383
(8)	The list of police chiefs in Yichang consulate	/ 383
(9)	The list of police chiefs in Shashi consulate	/ 384
(10)	The list of police chiefs in Chongqing consulate	/ 384
(11)	The list of police chiefs in Changsha consulate	/ 385
Bibliography		/ 386
Postscript		/ 390

导 论

一 领事制度的起源与发展

领事是一国根据有关协议，派驻他国城市，在一定区域内，保护本国政府和商民权利及利益的代表。因领事可以在另一国领土内行使职务，由此形成两国间的关系。领事制度同其他诸种制度一样，受政治经济文化等因素的影响，不同时期，各国的实践有所不同。国际法学家奥本海认为，领事是“各国为了各种目的，但主要是为了本国商务和航海的利益，而派驻外国的代理人”。^①《韦伯斯特辞典》称，领事是“一国政府所委派或授权在某一外国居住的官员，使照管派遣国公民的商业利益并保护该国的海员”。^②根据近代国际实践，领事作为一国的“代理人”或“官员”，不仅要由派遣国正式任命，还须得到接受国的认可。领事的职务是多方面的，最初为保护贸易和航海，随着国际往来的日益频繁，在外交、政治乃至军事领域也经常可以看到他们的身影。

像外交官有大使、公使、参赞、一等秘书、二等秘书等级别一样，领事官也有总领事、领事、副领事和领事代理等级别。近代一些国家还使用过诸如无任所总领事、副总领事、代理总领事、代理领事、特派员、商务代理、助理领事、私人领事、领事官员、次级副领事和领事随员等称号。^③通常，总领事对一个大的区域有管辖权，而领事则对一个较小的区域有管辖权。为便于领事执行职务，经接受国同意，派遣国得在接受国内设立领事馆。领事馆由馆长、馆员和雇员组成。按照领事馆馆长的等级划分，领事馆分为总领事馆、领事馆、副领事馆和领事代理处几个等级。领事馆的所在地、等级和辖区，以及与此有关的任何变动，须经有关国家协商确定。由于职务需要，被委任为领事的人，有时可以主管总领事馆，而被委任为总领事的人，也可以分配在领事馆。领事与外交官的地位和职务虽有区别，但事实上，领事也能享受一定程度的特权和豁免。因为，在行

^① 《奥本海国际法》第1卷第2分册，石蒂、陈健译，商务印书馆，1972，第277页。

^② 转引自〔美〕L.T.李著《领事法和领事实践》，傅铸译，商务印书馆，1975，第10页。

^③ 参见〔美〕L.T.李著《领事法和领事实践》，傅铸译，商务印书馆，1975，第14页。

政关系上，领事一般属于外交系统，受外交大臣和大（公）使的指挥监督，在尚未建立外交关系的国家，领事还可代表派遣国执行外交事务。

按地位及职务差别，领事可分为职业领事和名誉领事。职业领事又称派任领事，是奉命执行领事职务的专职官员，一般为派遣国国民，不得因私从事商业或其他有偿职业，可享受全部的领事特权和豁免。名誉领事又称选任领事，由一国政府从接受国当地居民中选任，一般不领取薪俸，可从领事业务规费中提取报酬，也可在职务以外从事某种有偿职业。名誉领事可以是派遣国国民，也可以是接受国国民或第三国国民，不能享受全部的领事特权和豁免，其地位次于职业领事。

领事是国际贸易发展的产物，它比外交使团的历史更为悠久，并变化多端。公元前一千年，“外国代表人”出现于希腊的一些城邦，他们从居民中甚至是从接受国的国民中被推举出来，为自己所代表的国家执行各种任务，如提供保护、出具证明、协助外交官处理公务、参与谈判或仲裁争端等。公元前6世纪，埃及准许境内的希腊居留民推选“前导者”，依希腊法律管辖希腊人；同一时期，印度的某些地区也实行类似的制度。公元前3世纪中期，罗马共和国开始设置“外国人执政官”，以裁判外国人之间或外国人与罗马公民之间的争端。“外国代表人”、“前导者”及“外国人执政官”即近代领事的先驱。^①

十字军东征以后，东西方贸易增长，领事制度进入新的发展阶段。时意、法、西班牙等国商人推举代表，作为驻在东方国家的领事，以保护本国商人利益和裁判商人之间的争讼。15世纪，基督教国家同土耳其（伊斯兰教君主）缔结“领事裁判权”条约，取得对居住在土耳其境内的本国商民的民刑管辖权，而土耳其却无此项权利，此即片面领事裁判权制度的起源。而此时西方国家之间的领事裁判，“尚为相互的制度”，^②而非一国对另一国的不平等权利，如意大利驻在荷兰和伦敦的领事，英国驻在荷兰、瑞典、挪威、丹麦和意大利的领事，在属人法律思想的支配下，对本国侨民均享有完全的民事、刑事和商事管辖权。这是一个领事的时代，领事有很高的地位，权限宽广，他们不仅可以维护本国商民利益，可以依本国的法律，行使裁判权，“而且如同今天的外交使节，还有权就政治上的

^① 参见〔美〕L. T. 李著《领事法和领事实践》，傅铸译，商务印书馆，1975，第5~6页。

^② 梁敬鐸著《在华领事裁判权论》，商务印书馆，1930，第2页。

重要问题同驻在国的政府进行交涉”。^①

17世纪初，属地法律思想流行，在一国领土之内，无论何国人，都要服从所在国的法律管辖。世界各国也都将外侨置于己国的民法、刑法及商法管辖之下，领事的裁判权随之丧失，其职权仍限于保护本国商务、航务以及侨民的利益。再者，派遣外交使节已成为各国通行的做法，在一些重大问题上，领事失去了昔日的作用，其存在已不引人注目，甚至被视为“外国私人”。^②到18世纪中期以前，领事机构在西方一些国家已不受欢迎，如1739年荷法《凡尔赛条约》第四十条就规定：“今后，双方都不接纳领事。”^③到了18世纪后半叶，这种情况因商业和航务的快速发展而有所改观，西方各国再次认识到领事关系的重要性，在一些通商条约中，领事的职务、特权和豁免又被提起，有的国家还专门制定本国驻外领事的法律，如1786年荷兰的《领事条例》、1825年英国的《领事法》、1856年美国的《领事业务法》等。对此，法国政治家夏多白利安感叹道：“大使的时代已成过去，领事的时代又回来了。”^④

19世纪中期，西方列强向远东地区扩张，强迫中国、泰国和日本等国开放通商口岸，并借口这些国家司法制度存在缺陷，以东西方文明程度不同为由，推行土耳其式的领事裁判权制度。^⑤此后，横行于东方国家的西方领事，不仅在事实上享有治外法权，而且可以行使裁判权，庇护己国商民的种种不法之举。

二 中外领事关系的确立

外国正式向中国派驻领事，始于鸦片战争以后。1842年中英《江宁条约》规定：“自今以后，大皇帝恩准英国人民带同所属家眷，寄居大清沿海之广州、福州、厦门、宁波、上海等五处港口，贸易通商无碍；且大英国君主派设领事、管事等官住该五处城邑，专理商贾事宜，与各该地方

① 参见〔日〕日本国际法学会编《国际法辞典》，外交学院国际法教研室校订，世界知识出版社，1985，第798页。

② 参见〔日〕日本国际法学会编《国际法辞典》，外交学院国际法教研室校订，世界知识出版社，1985，第798页。

③ 〔美〕L. T. 李著《领事法和领事实践》，傅铸译，商务印书馆，1975，第8页。

④ 参见〔美〕L. T. 李著《领事法和领事实践》，傅铸译，商务印书馆，1975，第9页。

⑤ 在1855~1856年间，英法美等国分别与泰国签订条约，在泰国取得领事裁判权；1858年，美荷俄英法等国分别与日本签订条约，取得在日本的领事裁判权。

官公文往来。”^① 1843 年中英《五口通商章程》进一步规定英国领事享有领事裁判权，该条约规定：英人在中国境内同华民发生诉讼案件，“其英人如何科罪，由英国议定章程、法律发给管事官照办”。^② 1843 年 7 月，英国派李太郭（G. T. Lay）为驻广州首任领事，成为外国向中国派遣的第一位领事官。^③ 随之，美国、俄国、法国、德国、奥匈、荷兰、比利时、意大利、葡萄牙、西班牙、瑞典、挪威、丹麦、墨西哥、巴西等十余国分别根据不平等条约，在中国各通商口岸派驻了领事。^④

由于清政府长期闭关自守，对西方设领并未做出积极对等的反应。中国向外派驻领事，最初规定于 1860 年中俄《北京条约》，其后中美 1868 年《天津条约》续增条款、^⑤ 1869 年中英《新定条约》内均有规定。^⑥ 但此仅为纸上的权利，并未付诸实施。1877 年，驻英公使郭嵩焘奏称，新加坡有侨民数十万，“请设领事，以资统辖”。^⑦ 清政府据此任命当地侨商胡璇泽为驻新加坡领事，这是中国向外派驻领事之始。^⑧ 截至 1894 年甲午战争前，清政府先后在新加坡、横滨、大阪、长崎、檀香山、古巴、旧金山、纽约、加里约等地派驻了领事。^⑨ 尽管如此，清廷对领事的重要性仍未有足够的认识。郭嵩焘甚至断定：“设立领事，取从民愿而已，毫无当于国计。”^⑩ 关于领馆经费，郭主张仅发给开办经费，薪水则听任自筹。至领事人选，更无特别要求，建议推举当地侨领或驻外使馆的随员

① 1842 年 8 月 29 日中英《江宁条约》，王铁崖编《中外旧约章汇编》第 1 册，三联书店，1957，第 31 页。

② 1843 年 10 月 8 日中英《五口通商章程：海关税则》，王铁崖著《中外旧约章汇编》第 1 册，三联书店，1957，第 42 页。

③ 沈云龙主编《近代中国史料丛刊第 16 辑——清季中外使领年表》，文海出版社，1974 年影印版，第 93 页。

④ 列国早期在五个通商口岸派驻领事情形，参见沈云龙主编《近代中国史料丛刊第 16 辑——清季中外使领年表》，文海出版社，1974 年影印版，第 93～193 页。另，截至 1949 年，有 33 个国家在中国的 47 个城市设立了 196 个领事机构。参见《新中国领事实践》编写组编著《新中国领事实践》，世界知识出版社，1991，第 11 页。

⑤ 王铁崖编《中外旧约章汇编》第 1 册，三联书店，1957，第 262 页。

⑥ 王铁崖编《中外旧约章汇编》第 1 册，三联书店，1957，第 308 页。

⑦ 转引自沈云龙主编《近代中国史料丛刊第 16 辑——清季中外使领年表》，文海出版社，1974 年影印版，例言第 1 页。

⑧ 同年，胡兼任俄国驻新加坡领事；1879 年，胡又兼任日本驻新加坡领事。

⑨ 截至 1949 年，中国在国外设立领事机构共 85 个。转引自《新中国领事实践》编写组编著《新中国领事实践》，世界知识出版社，1991，第 11 页。

⑩ 《使英郭嵩焘奏新加坡设立领事片》，《清季外交史料》，文海出版社，1974 年影印版，第 211 页。

充任。

甲午战争前，清政府海外设领动作迟缓，固然囿于对领事作用认识的不足，但与列强的阻挠也不无关系。时英国反对在香港设领，西班牙反对在菲律宾设领，此点引起有识者的警觉。1887年10月，张之洞在派人赴南洋考察后奏称，南洋各地“倘蒙朝廷设立领事，加以抚循，则人心自然固结，为南洋之无形保障，所益非浅”。^①张之洞积极主张设领的思想，显然源于自强求富的洋务运动。他认为在外设领，便于组织华侨捐资购船，有利于中国海防。薛福成则认为在外设领，遇中外交涉时，以领事官所报为凭，可使洋官有所顾忌，有利于中国外交。经过张、薛等人的努力，清廷终将新加坡领事馆升格为总领事馆，并在槟榔屿添设副领事。1894年3月，清政府又与英国签订《续议滇缅界、商务条款》，获得在仰光“派领事官一员”的权利。^②

甲午战争后到1900年，以汉城设领为始，清政府先后在仁川、釜山、小吕宋、海参崴及镇南浦等地设立了领事。“新政”之后，清政府设领态度渐趋积极。1906~1907年，清廷颁布实施《变通出使设立员缺及薪俸章程》，将领事官定为实官，总领事官四品，领事及副领事官五品，并根据事务繁简，规定了各领事馆的编制以及薪俸总额。^③截至1911年，清政府海外设领共达四十余处（包括莫桑比克、马赛、波铎等7个名誉领事馆），^④为民国时期领事制度的进一步发展奠定了基础。

清末，列强用坚船利炮打开中国大门的同时，中外领事关系也逐步建立起来。这种依城下之盟建立起来的关系，注定是不平等的，体现为如下几点。（1）中国在外设领，比西方在华设领晚三十余年；（2）中国在外设领，一国中仅一至二处，而在中国通商口岸，外国大多设有领事馆；（3）西方国家的领事在中国享有裁判权，然而，中国领事在西方却无此项权利；（4）甲午战争以后，中国在亚洲国家，如日本和朝鲜的领事裁判权也逐渐丧失。

① 《派员周历南洋各埠筹议保护折》，《张文襄公（之洞）全集·奏议》，文海出版社，第1828页。

② 王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册，三联书店，1957，第579页。

③ 《光绪丙午（三十二）年交涉要览》，参见任云仙《清代海外领事制度论略》，《中州学刊》2002年第5期，第109页。

④ 沈云龙主编《近代中国史料丛刊第16辑——清季中外使领年表》，文海出版社，1974年影印版，第14页。