

宣傳叢書之二十

領事裁判權的撤廢問題

1 9 3 0

中國國民黨廣東省宣傳部印行

領事裁判權的撤廢問題目次

第一章 緒言

第二章 領事裁判權的意義

第三章 領事裁判權與治外法權的區別

第四章 領事裁判權的沿革

第五章 領事裁判權的運用

第六章 領事裁判權的弊害

第七章 我國撤廢領事裁判權運動的經過

第八章 各弱小民族撤廢領事裁判權的經過

第九章 撤廢領事裁判權的方法

附錄一

一、中央臨時政治會議撤廢領事裁判權辦法

二、國府撤廢領事裁判權明令

三、外部撤廢領事裁判權宣言

附錄二

中國撤廢領事裁判權的必要

撤廢領事裁判權的過去及未來

胡漢民

王正廷

領事裁判權的撤廢問題

姚希明

第一章 緒言

大凡我們要詳悉深究某一個問題，必須對於某一個問題的歷史，前後因果的關係，洞曉無遺，然後乃可進而探其內容，作具體的研究。領事裁判權在中國從一八四三年南京條約起到現在，其歷史已差不多將近九十年了。它在中國的勢力，可說與日俱增，尤根深蒂固；每逢一次與各國締約，領事裁判權便加一層的保障，簡直帝國主者認為強國對待弱國應得之權利了。蓋乎最近，中國雖然在表面上仍為一個龐大的國家，中國政治還是中國人主持，而實際中國僅不過為表面的龐大國家而已。他的主權已被帝國主義者剝奪無遺，已不成一個獨立主權的國家了。無論在政治上經濟上文化上皆莫不受領事裁判權的束縛與侵略，所以領事裁判權在中國，不僅為政治的侵略，同時且為經濟的侵略，文化的侵略，比之單純的經濟侵略的協定關稅，還要利害幾倍。

因此，我們知道而且很知道中國和帝國主義者締結的不平等條約中，以允許外僑在華享有領事裁判權最爲喪權辱國。英國國外裁判法告訴我們：「皇帝行使領事裁判權，和對於依割讓或征服所得之領土，同其方法」。這分明表示着領主權所到之處，便是主權所到之處，亦即是中國喪失了完全獨立國家的資格，而淪於次殖民地的地位了。此種允許外僑享有領事裁判權，乃是帝國主義者背叛國際公法滅絕中國威信掠奪中國法權給予中國一種最不平等的待遇。

總理遺訓詔示我們，國民革命的目的，在求中國之自由平等，喚起民衆努力於廢除不平等條約的運動。領事裁判權是不平等條約中最毒辣最險狠的侵畧中國的東西，我們要想廢除不平等條約，建設獨立自由平等的國家，最初一步，便非撤銷領事裁判權不可。現在全國統一底定，國民革命的工作，已由軍政時期而入於訓政了，則凡帝國主義者給予我國的一切束縛，均須澈底完全解除。那我們今後努力的方向，亟應有很明白清楚的認識，於最近的期間，負起偉大的責任，去喚起民衆，從事革命的國民外交運動，而達到廢除不平等條約重締互惠平等條約的目的，我們知

道領事裁判權是與國民革命的完成，有很深很密切的關係，因為它在不平等條約中是佔最重要的一頁，非以整個的革命的國民外交，來應付對待這個貪戀違反國際法原則而得來的利權的各締約國，是不能達到我們國民內心所希望最後的撤廢的目的。本篇編述的旨趣，亦即在喚起民衆指導民衆去從事於撤銷領事裁判權的運動上，增加偉大的收功效能。

第二章 領事裁判權的意義

什麼叫做領事裁判權？簡單的說，就是凡在中國的外國人，關於民刑訴訟：不論其僑民間發生訴訟，或外籍僑民居於被告地位而與居留地的國民發生訴訟時，統歸外籍僑民所屬的領事裁判，而不受居留地的中國法權所管轄。反過來說，便是中國的法權，不能行使於中國境內，而外國的法權，却能行使於中國境內。依這樣中國的法權不能行使在自己領土內，馴至外國人在中國犯了法，中國法律不能管他，而外國法律反可在中國通行無阻，完全係現代國際上一種畸形的制度，是帝國主義

者對於弱小民族所施行的一種不平等條約的制度。

領事裁判權的發生原因，大抵不外兩種，或由於相對國的要求，如戰敗後的締結條約得來；或由於駐在國的放棄，如中古時屬人主義的結果；完全爲一種片面的權利義務關係。其直接行使這種裁判權的國家，叫做權利國；而容許行使這種裁判權的國家，叫做義務國。我們由此可以知道所謂領事裁判權的，不管權利國擴張其法權的一部，而義務國縮減其法權的一部。

據國際法學上的原則，任如何的國家，凡在本國內的人及物，不論其是否本籍或外籍，皆立於統治權的下，受本國統治權的管轄裁判，而領事裁判權就對此通則爲變例。故領事裁判權是世界上最不公道的辦法，是強國對弱國最不平等的裁判，而簡直是帝國主義者侵略別人家國的唯一不見血的武器。故其在主體的性質上，因本國主權被人限制不能行於本國全境，感受不公道不平等的痛苦，即在客體性質上，侵犯別人家國的主權，又何嘗是國際公法上許爲正義人道的行爲。正義未彰，公理無憑，領事裁判權制度之得維持於今日不墜，亦即在此。

第三章 領事裁判權與治外法權的區別

領事裁判權的意義，既經於上章詳細說明，我們可以明白過半，但同時有一問題而且很重要的問題，常常使得社會上許多人士覺得很含混而每分不清楚的，就是現在所要說的而且本章所要急切的解決的領事裁判權與治外法權的區別。

什麼叫做治外法權？這字是從英文 *Exterritoriality* 繙譯出來的，其意就是說凡具有代表國家資格的人，如元首使節領事陸海軍等，在外國境內，所享受一種法律上的特權特典。這雖是在國際法上與領事裁判權同為獲得的權，而從性質上立論，就完全不同。領事裁判權係基於特種條約而發生，而治外法權乃根於國際慣例所要求，前者為一種不平等關係，有侵害他國主權的嫌，後者係國際間交換的禮儀，僅免除他國法律上義務。依此解釋，兩者固是迥然的不同，自亦不容混稱。

我們要知道一個國家的統治權的行使，在歐洲中古以前，係採屬人主義。即凡本國人到外國去，仍舊服從本國的法律，至近代屬地主義勃興以後，各國皆傾於國

家主權所行使的範圍，以其所有的領土範圍爲標準，這就是說；凡在本國領土以內的無論任何國人及物，均須受本國主權的支配。申言之，既不容他國主權的攔入本國領土，亦不許本國主權的侵入他國，已成近代國際公法上的原則，然試一回頭看看，領事裁判權是否與治外法權同立在國際的互相禮讓上得來的，我們很知道毫無疑義的知道，領事裁判權是完全基於不平等條約上的強國對待弱國的片面的義務，亦即係帝國主義者的主權侵入弱小民族領土內的一回事。所謂國際法上的原則，只可行之於兩大之間，而絕對不能行之於現在帝國主義侵畧時代的強國與弱國之間。國際信義，國際公理，弱小民族是沒有分的，而且不在他們帝國主義者眼中的，他們只認爲叫化子的乞憐哀求，憐惜與否，是他們的主權，他們的恩惠，弱小民族是無權過分要求的。

領事裁判權的範圍及性質，照上面說來，是與治外法權的範圍及性質，畫分很嚴，顯然有不同的區別，然而近代的國際政治學者，仍很多淆混的地方，這就是因爲有大陸派與海洋派的分別，大陸派學者即將領事裁判權與治外法權的範圍，畫分

極嚴，用治外法權名詞的時候，就不與領事裁判權字樣相混，用領事裁判權名詞的時候，亦不用治外法權的字樣來概括，而在海洋派的英美學者，就多用治外法權字樣，以概括領事裁判權，如前次一九二一年的華盛頓會議，關於領事裁判權事項，即係用第二解釋的治外法權 *Extraterritorial Jurisdiction* 的名稱，而不用領事裁判權 *Consular Jurisdiction* 的名稱，便可知道過半了。中國的學者及政治家，本來對於國際法權智識，是很幼稚粗淺的；又況正在各帝國主義者謀如何侵略中國的時候，便利用治外法權四字無確定解釋無確定範圍的緣故，與中國訂修約繕文書，藉其模糊影響，以達其侵混中國權利的目的；而中國在戰敗後因屈服而締結的城下之盟的不平等條約，當時情景，除了瓜分以外，任何要求，無不許可，安能從容在這個時候去區別治外法權與領事裁判權意義的不同。因此，中國的政治學者，對於領事裁判權的性質，不甚留意研究，故其條約或文書，所用名詞，殊無一定，有時稱為領事裁判權，有時稱為治外法權。如民國五年日本要求在鄭家屯等處設置日本警察，當時日本公使林權助照會我國外交總長伍廷芳，竟謂「查派駐警察之事，究係治外法權

當然的措置，而非侵害中國主權」。像這種日使所稱治外法權四字，究指日本在中國的司法權而言，抑指日本在中國的行政權而言，很不明瞭，這就外人藉治外法權四字以爲混侵中國權利的明證。然而中國經過幾次交涉以後，到近來亦漸知道外人所稱在中國的治外法權，似非領事裁判權所能包括，而含有一種混侵其他權制的意義。故民國十三年中俄協定，特用下列的條文，「蘇俄政府允諾取消治外法權及領事裁判權」。假使中國認定外人所稱在中國的治外法權，確係指在中國的領事裁判權而言，那中俄協定的條文，又何必將治外法權與領事裁判權，同列並舉？

綜上所述，領事裁判權與治外法權，確有區分的意義在，而且有嚴格的區別必要。因兩者均已成爲獨立的問題，各有其獨立的名詞，事實上，法律上，又各占有相當的地位，有令吾人不能不含英美而取大陸派法家的主張的情勢，且兩者間的內容性質存在的基點及所在國的關係，尤有根本的差異。茲舉其不同點如次：

1. 治外法權根於國際公法的平等取則而自然的存在，行於普通各國；領事裁判權依條約規定而發生，無條約即無此權，爲國際法所不承認的。

2 治外法權係國際間兩國互相尊敬的一種平等交換的禮儀；領事裁判權乃弱國受強國的脅迫締結不平等條約的結果，爲一種強制的行爲。

3 治外法權係國際間不平等的待遇，不論國土的大小、國勢的強弱，均得一律平等享有；領事裁判權係一種不公平不平等的待遇，惟強國對於弱國，始得享有之

4 治外法權各國既一律平等享有，爲國際間互相的權利；

領事裁判權僅強國享有片面的權利，而弱國且要盡片面的義務。

5 治外法權根於國際慣例，其性質爲永久的，悠遠的，故無消滅之時；領事裁判權根於條約，依條約而變更，亦依條約而廢止，其性質爲短期的，暫時的，故終有消滅之時。

6 治外法權僅限於具有代表國家資格者，如元首公使領事軍隊軍艦等，始得享有；領事裁判權就無論任何人，一經訂諸條約，即一律全體享有。

7 治外法權祇具有代表國家資格者，由所在國免除其法律上的義務，故爲消極的，領事裁判權凡一國僑民，既不受所在國法律的指揮，一方又享受本國法權的

保護，故爲積極的。

8 治外法權既爲優待代表外國者，免除其法律上的義務，係自動的不行使本國法權，於國家領土主權，絲毫無損；領事裁判權一面既防礙本國主權的行使，一面又容許外國主權的行使，不啻係限制本國領土主權的一箇非法束縛。

9 治外法權既爲消極的不服從所在國的法律，而且是少數人偶然的來往，故不須何種設備！領事裁判權則係積極的行使本國的法權於他國，故關於實質上運用，須由領事，或特設法院，特別指定法官，治理其事，所以就不無種種的設備。

10 治外法權範圍極廣，無論是人是物，均不受所在國法權的支配；領事裁判權僅關於裁判事件，不受所在國法權的管轄。

11 治外法權雖具永久性，但遇非常之時，亦有時變更，如戰爭期間，本國軍隊戰艦在中立國者，暫時須遵中立國意旨，卸除武裝，不得以治外法權爲拒絕理由；領事裁判權純依條約，若條約未經變更，雖值戰爭期間，而在中立國的領事

裁判權，絲毫不受影響，仍得完全享有。

12 治外法權的規定，係國際互相平等原則，外之雖不受駐在國的法律裁判，然不能干涉其司法權；領事裁判權就往往干涉駐在國的司法舉動；而簡直係一種違反國際法原則的侵畧。

由上列區別之點而觀，領事裁判權與治外法權兩者間的性質範圍，固已迥然不同，羅列無遺，又安可混為一談，而適中帝國主義者的混侵中國權利的詭計。

第四章 領事裁判權的沿革

領事裁判權的沿革，由屬人主義演進到屬地主義，說起來是很有一番悠長的歷史。最初各國嚴守閉關主義，不特對於本國人不允其他徙，而且同時亦禁止外國人的移居本國，故當時的法律，僅行於本國領土，僅施於本國人民，無所謂領事裁判權的問題。後來因為人口日繁，求過於供，不能不變閉關主義而為開放主義；以是國際間的交通人事間的交涉，也因之日繁日衆，一旦爭端發生，每苦無從告訴。到

中世紀時，歐洲各國皆感不便，都互遣領事，各裁判其自國人民，這就是領事裁判權制度的濫觴。不過當時的領事裁判權與近代的領事裁判權，其實質雖毫無差異，然而當時對於領事裁判權的觀念，就完全不同。其領事裁判權的設立，非出於行使裁判權國家的要求，而出於兩國相互間的自願。因古代羅馬的國家觀念，土地為輕，人民為重，故其法律的使用，不以領土的範圍為限制，而以人民所屬的國籍為標準。換言之，即係本國法適用於本國人，不必問其人民住居何所，這完全與近代的領事裁判權的觀念，根本不同。因為古代宗法社會國家發達幼稚時候，各文化先進國如希臘土耳其羅馬等，處處都有鄙夷外人的觀念和思想，就好東方的我們中國，也同具此種鄙夷外人的觀念和思想，而且一直到鴉片戰爭以前，還是這種種王化不居及於外夷的態度。逮及近代，文明日進，法權觀念也因之益趨嚴明，而屬地主義遂繼屬人主義而起。所謂屬地主義，就是說國家主權所行使的範圍，不以人民為標準，而以領土為標準。凡在領土的人民，無論為本國人或外國人，除治外法權所及者外，均應受其國法權的支配，他國主權，不應攔入。於是西歐各國間相互的領事

裁判權，如十五世紀英國領事在瑞典挪威意大利諸國，以及意大利領事在荷蘭倫敦各地所行使的裁判權，至是就先後次第廢棄了。到十七世紀初年，領事裁判權制度，殆可謂完全絕跡於西歐各國，只有土耳其及其他東方諸國還繼續存在。這因為土耳其以耶教為異類，不許沐回教的恩澤，於是允許在土國的外國人，各從其本國法律的管轄；首與土耳其締結此種條約的為國法，到後來覺得喪失主權，欲從事收回，已是後悔無及了。由此看來，領事裁判權完全是古代宗法社會制度底下文明未進步時候的一種遺物，後來竟被帝國主義者利用為侵略弱小民族的絕好工具，而我們中國到現在仍舊未能擺脫這種制度的蹂躪。日在帝國主義者鐵蹄下呻吟不已。我們要想擺脫這種制度的蹂躪，就要喊起民族自決的呼聲，樹起撤銷領事裁判權的旗幟，從事於偉大的中國民族自救運動，而後領事裁判權始能從帝國主義者虎口中收回來，中國民族始能在二十世紀歐風美雨日倡瓜分共管的夾迫當中，得到獨立自由平等的資格。所謂國際組織巴黎和會及華盛頓會議，乃是帝國主義者商量瓜分或共管某一弱小國家的支配機關，亦即是調和帝國主義者間互爭均勢的仲裁機關，獐猴子

儘管會善變，然亦不能終脫去猴猴的面目，我們中國如果要想國際會議席上得到一個和平的解決，只有守株待兔罷了。

中國在鴉片戰爭以前，法權完全獨立，雖曾與俄國締結一六八九年尼布楚條約，有「兩國人民有在邊界犯法，須交由各該國官吏懲罰」之語，及恰克圖條約有「兩國邊民交涉事件，各就近查驗，緝獲罪犯，會同邊界官員審訊明確後，中國人民，由中國治罪；俄國人民，由俄國治罪」明文，然兩國仍立於法權平等自主地位，絕非一八四二年鴉片戰爭後給予各國領事裁判權之比。至於無約國人民在中國犯罪者，若該國不交出罪犯由中國懲治，就斷絕該國的通商，如乾隆十九年的法人槍傷英人案，乾隆四十五年的法國水手擊殺葡國水手案，道光元年的美國水手誤殺華婦案，皆以停止貿易，勒令交出罪犯，照中國法律行刑而後止。由此可以知道，中國在鴉片戰爭以前，固無所謂領事裁判權的問題。而各國在中國之享有領事裁判權，實始於一八四二年鴉片戰爭後締結中英南京條約追加之五口通商章程，而擴大於以後的各不平等條約，更汎濫於各帝國主義者超越不平等條約以外的侵佔，遂演成今日