

宣傳叢書之廿二

取消領事裁權

中國國民黨福建省黨務指導委員會宣傳部印

取消領事裁判權

桎梏中國的不平等條約可謂多極了，然其尤者有二：（一）爲關稅協定，（二）爲領事裁判權，因有前者的存在，本國的實業便永陷於萬劫不復的地步，使帝國主義者如意地進行其經濟的侵畧；因有後者的存在，外國的流氓可以自由地在中國倒行逆施，外國的新聞紙，可以自由的在中國賣弄其挑撥離間的毒手段，外國的商人可以自由的在中國操縱金融，亂發紙幣。約而言之，外國的一切權術家，商家，甚至於一切的土匪，流氓，惡犯，烟鬼……都得在中國擺佈政局，剝削民膏，擅作威福，騷擾治安，偵探國境，捏造謠言，勾結土匪，販賣禁物，……無所不用其極，致使中國十幾年來內亂相承，搬不開重重疊疊的烏烟瘴霧。試問這種國家還成國家，還有立國的資格麼？對於關稅，我們已於今年二月，自動的向世界宣佈自主了，現在大家要努力的，就是領事裁判權的取消。但領事裁判權的取消不是單純外交當局的奮鬥所能促其成功，革命的外交是國民的外交，民氣勝過武器，希望各機關，各學校，各民衆團體能够在這個廢除不平等條約空氣最爲濃厚的時候，一方面切實宣傳，一方面自動表示促中央自動的宣佈領事裁判權之無

效。我們知道多一分民氣的表現便是替中央增加一分力量。現在把領事裁判權成立的原委，及其貽害，簡畧敘述，以爲參攷資料。

1.緒言

在國際上處於次殖民地地位的中國，週身都爲致命的鐵索——不平等條約——所綑縛，不得發展生長。此種客觀的事實，已由少數而趨於全體地陷於愁慘痛苦環境當中的中國人民所能認識，許多年來的哀呼，掙扎，奮鬥，衝破陰霾暗霧，放出一道曙光，直射到世界上障礙着二十世紀文明進展的魔窟，這確是不可磨滅的歷史變動。

推究帝國主義者開始蠶食中國領土，和魚肉中國民族的時候，當推於一六八九年（即康熙二十八年）一七二七年（雍正五年）中俄所締結的尼布楚條約和恰克圖條約，及明末葡萄牙之占領澳門。然而，這不過是中國事實上的損失，還沒有被不平等條約牢牢縛住。自一八四〇年（即道光二十年）中英鴉片戰爭，結果與訂一八四二年七月的南京條約，這才是中國對外戰爭失敗的第一回，才是被迫訂立的不平等條約的第一頁，也就是帝國主義侵華史的開宗明義第一章！

自中英條約訂立以後，英帝國主義者，固是一步一趨的前進向中國侵畧，而其他一切帝國主義者亦莫不風馳電掣，相率而來，咄咄之氣，壓倒如喪家之犬的腐敗清庭，將中國人膏血骨髓攘作勝利的陪償品，如〔一〕割地〔二〕賠款〔三〕外債〔四〕關稅協定〔五〕領事裁判權及會審權〔六〕租借地及租界〔七〕片面的最惠國條款〔八〕內河航行權〔九〕設立工廠權〔十〕勢力範圍及優先權〔十一〕建築鐵路權〔十二〕開礦權〔十三〕農業權〔十四〕漁業權〔十五〕駐兵權〔十六〕警察權〔十七〕傳教權

凡此種種，其構成的經過及內容與中國的影響，盡筆之當成萬卷書。總之：牠是一部傷心慘目的不平等條約，牠是侵畧，剝奪，束縛，壓迫，殘殺中國人民的武器。我們對於牠——不平等條約，整個的，個別的，不特要有深刻認識，還要具備大無畏的精神，爲其取消而奮鬥。務須撕毀牠的殘骸，泯滅牠的形體。使牠只是一種歷史的資料，不復再與我們以及全世界人類發生關涉。

2、領事裁判權的性質

領事裁判權一詞，始創者爲德日學者，亦有通稱爲治外法權者，惟兩者之意義，實

不相同，蓋治外法權，本爲國際法上所承認者。一國元首及外交官，在旅居外國時，不受該外國之管轄，此乃國與國間之相互的禮讓，換言之，卽凡外國之元首公使，及戰艦軍隊等在旅居國時，始得享受此項特權，非任何僑民所得一律享受，其範圍固有一定，非漫無限制的，而領事裁判權則不然，茲將領事裁判權與治外法權區別對照表附後。

(附) 領事裁判權與治外法權區別對照表

領事裁判權

a、係由單務條約之效力，爲國際法所不承認者。

b、限於居留地人民之訴訟事件，從其本國法律解決。

c、由一方面壓迫對方國訂條約之結果。

d、不論商民，教民，或流氓，均得享有本國

治外法權

a、爲國際上之平等原則，行於普通諸國。

b、有絕對不服從駐在國主權之意義。

c、基於國際禮儀——尊重國家體面——便利起見。

d、以元首外交官軍隊軍艦等爲限。

法律裁判之利益。

e、雖在戰時，亦不得停止其權利，故其性質爲不可變動。

f、係積極侵畧的，有干涉駐在國之司法舉動。

e、其權利有變動之餘地，如軍隊軍艦於交戰之時，在中立國家者，及領事，或外交官，在駐國有謀亂之行爲者，（經駐在國政府之要求）均須卸除武裝出境，暫時停止其所享治外法權之利益。

f、係消極保守的，雖不受駐在國之法律裁判，然不能干涉其司法權。

古昔雖亦有行雙方的領事裁判制度者，例爲甲國允乙國在其領土內有裁判權。乙於甲國亦如之，此即所謂相互的領事裁判制度，惟此制現已無存。現所存者，爲片面的領事裁判制。所謂片面，即甲國在乙國，因條約或協定關係而享有領事裁判權，乙國於甲國則無之，且自居於義務國地位。例如甲國人民旅居乙國，甲國在條約上已取領事裁判權者，則其人民遇有犯罪訴訟等事，均須由甲國派駐乙國之官員審判，乙國法院無權審

判。此種制度，積極的係將本國裁判權侵入他國，消極的乃使他國之裁判權不完全行使於國內，按之國際上一國之領土權，應完全行使於國內，不得侵入他國，亦不受他國侵入之原則，則此種制度之不容存在於世界無待言了。至其命名之由，因凡在國外司判裁者，大多屬之於『領事』，故以『領事裁判權』名之，雖一輩學者，對此言詞，認為尙欠精覈，因在國外司裁判者，尙有公使，或特設的裁判官等。日人今井嘉幸，嘗稱之爲『外國裁判權』似較穩當，惟『領事裁判權』之名稱，已爲世人所習用，所以此名詞不復常見於世也！

3、領事裁判權之起原及其根據

領事裁判權制度，肇始於十二世紀，若一一九九年希臘王承認威尼斯人有此權利，一三〇四年安杜尼斯王承認幾諾斯人有此權利是也。當是時，因歐洲航業大盛，歐洲人民多往地中海東南各地貿易，惟因耶教與回教宗習尙各異，乃訂特殊條約，准許外國人在其領土內犯法者，不受所在地國家法律的制裁，乃須交付其本國官廳辦理。惟當時各國尙無所謂領事者，而南歐諸國的商港，因意，法，西班牙等人民往近東交易，已甚繁

盛，遂於商人中選舉裁判官名曰領事，使司審判各商人間的訴訟，是爲領事裁判權之萌芽時代。迨後十字軍興，南歐健兒，復起從戎，惟如希普斯人等則預求以此權利爲償，故土耳其爲十字軍征服後，歐人在土得享此權，雖十字軍所佔土耳其各地，不久卽爲土人規復，而此制尙存，且歐洲各國屢次與土耳其訂約，歐人得享領事裁判權，均經載明約章，於是此種制度，乃益確定。十五世紀時，歐洲各國，亦嘗仿此制，如英國設領事於荷蘭瑞典等國司裁判，意大利領事在英國倫敦，亦有裁判權，但均不久卽廢。至一八二六年暹羅與美國訂約，承認美人得享此權。一八五四年日本承認各國得享此權，一八四三年前清道光二十三年，中英條約，中國承認英國享有此權，於是領事裁判制度，遂由歐洲而漸侵入東亞各國。但至今日，土耳其日本暹羅等國，對此制度，均已廢除，所尙忍受而未撤廢者惟我中國而已。

嘗考領事裁判制度之變遷，自古至今，可分三期：而其根據亦各不同，最初一般人對法制觀念，都未窮究底蘊，以領事裁判制度，爲屬人主義者，故不僅歐人在近東各地有領事裁判權，卽歐洲各國亦互派領事駐於異國，管理本國人之裁判，是爲領事裁判制

度的第一期。及至中世，屬地主義之說興，西歐諸國對領事裁判制度，逐漸廢除，惟此種制度，仍片面的行於土耳其，其所持理由，乃專歸於耶教與回教的習尚不同之一點。以宗教不同爲行使此權的根據是爲第二期。洎乎近世，學者之論領事裁判制度者，僉以東西文明不同爲根據，是爲領事裁判制度的第三期。至歐美人在中國設領事裁判制度，其所持的理由如下：（一）中國法制不完善，刑罰殘酷，監獄腐敗，不能施於文明國人，（二）中國法院組織不完備，審判官智識不足，缺乏道德，賄賂之事，公然行之不爲恥，（三）中國人常視外人爲蠻夷，不以法治者爲治蠻夷之法，凡此諸說，見於西人著述者，不一而足。此種情形，在數十年前之中國司法情形，容或有之，但以此爲要求領事裁判權之動機則可，若謂此卽行使領事裁判權之根據則不可。

（三）不平等條約未締前之中國司法狀況

我國在西歷一八四三年（道光二十三年）以前，尙未與各國締結不平等條約，各國在華，雖亦設有領事，但甚尊重中國主權，領事從未有受理僑民訴訟事情，所有訴訟，皆由中國官吏處理。十六世紀時，清政府因鑒於葡萄牙，西班牙，荷蘭等國人之貪婪無厭

對於外國來華商人的取締甚爲嚴厲，英人台維斯嘗批評葡萄牙人曰：『彼等初期之舉動，不能使中國人士，感覺歐人可愛的印象，迨荷蘭英吉利等國人民，爲商業利益而相互競爭時，彼等之身價，乃更一落千丈，直至今日，所謂歐洲人者，就中國人觀之，仍爲祇顧商業利益，不顧謀利益手段之人也。』當是時，外國人與中國通商的場所，除澳門外，僅廣州一處，而外人在廣州貿易，又須受制於中國政府特許之中國商人團，所謂『公行』者是也，外國商店，不許逾越城外西南岸的一小區域中，其面積僅二十一英畝。乾隆二十五年，（西歷一七六〇年）清廷准兩廣總督李侍堯之奏，特頒取締外人規則九條，內容如下：（一）外國軍艦在河外不許入虎門鎮之內，（二）婦人不許入租界，銃砲槍及其他一切武器，亦不許持入，（三）特許商人，不得負債於外人，（四）外國商人，不得使用中國人爲僕婢，（五）外國人不得乘輿，（六）外人不得泛舟，每月初第三日得散步於對岸之花園，（七）外人不得直接與官吏交涉，若遇必要時，須由特許商人，代爲請願，（八）在租界外人，必受特許商人之制縛及管理，（九）外人於貿易期間，不得留於商館，貨物賣畢後，卽須歸於本國或澳門。以上各條，對於外人之取締，不爲不嚴，而外人之不得自

由，於此亦已可見一斑。然當時外人，無不服從，蓋偶有一人違背以上限制，中國官憲，即可停止其全體貿易，甚至斷絕澳門與廣州間的交通，以爲對付。是以來華外人，除少數教士外雖具有滿載而歸的野心，對此限制，心縱不願，顧亦無可如何。惟爲時既久，怨望自生，處心積慮，冀脫中國法律範圍。但中國態度堅決，外人終不得逞。如一七八〇年英國勝利號船員法人，在廣東將英船斯督蒙號水夫葡人殺害，逃入法國自稱之領事館中，潛伏不出，中國官吏，要求引渡，法領不敢不允，立即交案，中國政府遂依法將該肇禍法人，斬首於公衆之前。一七八四年，英船勒的合夫，在廣州灣開放禮砲，炮中留有實彈，砲手不察，致誤傷內地水手吳亞科等三人，是年十二月十八日，兩廣總督孫士毅奉令將放砲誤傷人命之英水手正法。一八二一年美艦愛密萊號水手德拉諾華者，因在艦上投擲工器，誤中艦旁小舟內中國婦人之首，因而殞命，中國官吏，當即要求將請水手引渡，美初不允，中國遂停止美人在華貿易，美人始稍讓步，承認中國官吏在美艦會審，審訊結果，該水手有罪，惟美人仍將該水手幽置艦中延不交付中國執行，中國乃仍不許與美貿易，美商不堪其苦，遂將該水手引渡而受斬首處分於城內，其遺憾則還

諸美艦，美國在華貿易，始得繼續。當時美當局曾宣言云：「吾人在中國領土內，應服從中國法律，縱失其平，亦不反抗。」類此事件，不勝枚舉，即此數例，已足證明當時外人在華，如犯刑事案件，均服從中國法律，領事並無裁判之權。至當時中外商人間之民事，如賣買錢債等糾葛，大都由中國商人團體自行和解結束，經官審判者極少。當時各國在華，因未取得領事裁判權而最感痛苦者，厥爲英國。因英人於一六八四年，得在廣州設立商行後，竭力排斥葡人，積久而遂握得東方貿易之霸權。中英貿易，最稱繁盛，接觸既多，糾紛亦多，而中國施行法律，曾不稍懈，對於不肖英國毫無假借。英人雖屢與中國正式交涉，終未遂其欲。後林則徐在粵有焚燬鴉片之舉，英遂藉端與我宣戰，我國戰敗，英遂挾其戰勝之威，脅迫我國拋棄正當法律之行使焉。

4 中國承認領事裁判權之後

中英鴉片戰爭之結果，乃締結江甯條約，然該約對於領事裁判權問題，尙無明文規定。該約第二款云：『自今以後，中國大皇帝恩准英國人民，帶回所屬家眷，寄居於沿海之廣州，福州，廈門，甯波，上海等五處港口，貿易通商無礙。英國派設領事管事等

官，住該五處城邑專理商賈事宜……。」夫領事官之資格，本爲一國駐外的商務代表，其責任在「專理商賈事宜」，惟該約雖未明白規定英人在華得享領事裁判權，而事實上當時議和大臣著英等業已默許之矣。迨至翌年，（道光二十三年西一八四三年）追加之五口通商章程成立，關於法權問題，乃始以明文規定之，該章程中第三款曰：

『凡英商稟告華民者，必先赴管事處投票，候管事官先行查案，誰是誰非，勉力勸息，使不成訟。間有華民赴英官處控告英人者，管事處均應聽訟，一例勸息，免致小事釀成大案。其英商欲行投稟大憲，均應由管事官投遞，稟內倘有不合之語，管事官即斥駁另換，不爲代遞，倘遇有交涉詞訟管事官不能勸息，又不能將就，即移請華官，公同查明其事，既得實情，即爲秉公定斷，免滋訟端，其英人如何科罪，由英國議定章程法律，發給管事官照辦，華民如何科罪，應治以中國之法。』

上項條文爲領事裁判權正式規定於商約之始，其前段係定民事應由領事調處，調處不就，然後由中外官員會同訊斷；後段則規定刑事案應各依本國法處斷，然前後兩段界限不清，似前段所云之民事，亦應各依本國法科罪者，因當時我國法上民刑事之觀念不

分，故有此牽混合糊之譯文也。

英國取得領事裁判權之惡例既開，一八四四年美，法，意，三國，乃援例向清廷要求；一八四七年瑞典，挪威二國，亦作同樣之請。清廷有求必應，一一承認，領事裁判權制度，至是始燦然大備。一八四四年七月三日成立中美通商條約成立，其間關於領事裁判權者，計有五條之多，茲特摘錄如下：

第二十一款，關於中美民人間之混合刑事者，曰：『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，不偏護，致啟爭端。』

第二十四款，關於民事訴訟者，曰：『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，卽爲轉行地方官查辦；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，卽爲轉行領事官查辦；倘遇有中國人與合衆國人因事相爭，不能以和平調處者，卽須二國官員察

明，公議核奪。』

第二十五款，關於財產涉訟，及美國人與他國人間之一般爭端者，曰：『合衆國民人，在中國各港口，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，因事爭論者，即聽兩造查照各本國所立條約辦理，中國官員，均不得過問』。

第二十六款，關於債務糾紛者，曰：『中國商人，遇有拖欠合衆國民人債務或誑騙財物，聽合衆國民人自向討取，官不能爲之保償，若控告到官，中國地方官，接到領事官照會，即應秉公查明，催追還欠，倘欠債之人，實已身亡產絕，誑騙之犯，實已逃匿無踪，合衆國民人，不得執洋行代賠之舊例，呈請着賠，若合衆國民人有拖欠誑騙華商財物之事，仿照此例辦理，領事亦不保償。』

據上述各項觀之，關於領事裁判權問題，大致均已規定，我國已完全失却治理外人之權。且洋原告，華被告之民事案件，外國領事，亦得置喙，所尙完全自由者，僅華人爲被告之刑事案而已。惟此時關於華洋混合之民事案件，如何會同訊斷，訊斷應依據何種法

律，訊斷之機關爲何國法庭均尙未有明瞭觀念。至法，意，瑞，那，各約，關於領事裁判權之規定，辭句雖各有異，主義則均同也。

一八四四年所訂中美中法兩約，有效時期，均以十二年爲限，至一八五六年（咸豐六年）須加修正。中英江寧條約，雖無此種規定，因最惠國條款之解釋，亦須於一八五四年滿期。美，法，英，三國代表，乃取同一步驟，先後請求廣東總督與南京總督，將各該條約延期改訂，皆被拒絕，適有亞羅號船者，本爲華人所有，但懸英國國旗，以求英人保護，是時沿海奸民，趨藉英人之勢，運輸鴉片，故咸豐六年九月，當該船駛入粵江時，巡江水師，疑係奸民，上船搜查，拔其旗幟，並捕舟子十三人解省，英人引爲大辱，向廣東總督葉名琛交涉未滿其慾，遂與我國宣戰。同時法帝拿破崙第三，被英國所誘，亦藉口法教士被殺，派兵與英國聯合，向我稱兵，美俄兩國，則推波助瀾，慫恿其間，戰端既開，廣州被陷，廣東總督葉名琛被擄，英法意猶未滿，更北犯天津，闖入大沽口，攻陷砲台，清廷大懼，乃於一八五八年遣使與兩國締結天津條約，於是中美中英中法，以前之五口貿易章程雖告廢止，而新約中關於領事裁判權之地位，乃愈穩固，雖欲顛覆，

而不可得。茲錄英約第九，十五，十六，十七，念一，念二，念三各款條文如左：

第九款 英國民人，准聽持照前往內地各處遊歷，通商，執照由領事官發給，由地方官蓋印，……如其無照，其中或有訛誤，以及有不法情事，就近送交領事官懲辦，沿途止可拘禁，不可凌虐，如通商各口，有出外遊玩者，地在百里，期在三五日內，毋庸請照。

第十五款 英國屬民相涉案件，不論人產，皆歸英官查辦。

第十六款 英國民人，有犯事者，皆由英國懲辦，中國人欺凌擾害英民，皆由中國地方官自行懲辦，兩國交涉事件，彼此均須會同公平審斷。

第十七款 凡英國民人控告中國民人事件應先赴領事官衙門投稟，領事官即當查明根由，先行勸息，使不成訟。中國民人有赴領事官告英國民人者，領事官亦應一體勸息。間有不能勸息者，即由中國地方官與領事官會同審辦，公平訊斷。

第二十一款，中國民人，因犯法逃在香港或潛住英國船中者，中國官照會英國官，訪查嚴拿，查明實係罪犯，即行交出。通商各口，倘有中國犯罪民人潛匿英國船中房屋