

廣州武漢時期

革命外交文獻

蔡元培題

神州國光社刊

✓
高承元編

廣州
武漢
革命外交文獻

神州國光社刊

1 120 49

✓

訂正再版序

民十六年，余編國民政府外交文集。初版僅一千本，散布已盡。而各方需要者尙多。遂將原書訂正付再版，以廣傳布。

初版時，一因無人負責校對，錯謬百出。二因材料僅限於廣州檔卷，武漢檔卷全未採入，致使讀者對於國民政府之革命外交，頗有未得窺全豹之憾。三因時間倉卒，予當時實於臨去職時數十分鐘內編成之；故材料之搜集及編次條理均欠缺。有此三病，故當茲再版時，不得不極力設法圖匡救。雖材料仍爲形勢所格，不可多得，然凡有可能之處，無不力求改善。一以彰吾初版時苟且之過；一則以報愛讀者之雅意也。

予序此集再版，予不禁有所感動於中。（下略）

編纂者，一八，一〇，二六。

初版序

「廢除不平等條約」，此爲國民黨最近政綱，亦爲國民一致所要求。抑知吾國在國際間之不平等地位，實有由「條約」而來者，與由「習慣」而來者二種；換言之，一則有法律的根據者，一則無法律的根據者也。吾人對不平等條約，不合理之法律關係，固應以革命手段剷除之；而對不合理之習慣，無法律根據之規奪，亦當一樣剷除。

譬如領事裁判權係由不平等條約而來。然條約之所規定，原僅限於司法上民刑訴訟事件。乃外人得寸進尺，竟以領事裁判權濫行擴充於行政方面與租稅立法方面：中國官廳一施行衛生檢查，則提出抗議曰，此破壞領事裁判權也；中國政府立一稅法，則又提出抗議曰，此破壞領事裁判權也；乃至中國政府檢查輪船住宅，捉拿現行犯，則又提出抗議曰，此破壞領事裁判也。——其實此等行政處分及租稅立法，與領事裁判權風馬牛不相及。不過因中國腐敗官吏與市儈式領事對於現行法內容毫不研究，舍法律而任心志：外領一方攘之惟恐不盡，紅頂花翎與燕尾服的賣國外交家，趨承之又惟恐

不至。於是在條約上不平等的國際關係之外，更造成其他一部條約外不平等的國際關係。更舉一二顯著之例：如上海之會審公堂，本來係中國之法庭，因辛亥革命上海道之潛逃，而外領竟僭行任命法官，又越權審理死刑重犯；又如關餘，本來應存於大清銀行，又乘變亂之際，攫奪而存於匯豐銀行。凡此皆係條約外之平等國際關係，與所謂不平等條約自應一體剷除者也。

民國十五年，即一九二六年五月，

國民政府任命陳友仁先生代理外交部長。承元奉委爲祕書，繼任祕書長，因得參與機要，且乘間得讀舊書。一年之間，將前廣東交涉署檔卷涉獵一過，不禁廢然興嘆曰：嗟夫！廣東交涉署歟！毋乃「沙面之收發處」而已！沙面之所欲，交涉署傳達之，而不問所要之是否合法，應否駁斥或接受。本國官廳發表外行說話，交涉署亦復傳達諸外領，而不計其是否有辱國體與主權！嗚呼！交涉員！交涉員！國家何貴設此留聲機耶！偶遇賢者，發奮與外領爭持，亦往往才力有所不勝。例如十三年澳門關開外葡人架設電杆一案，及十四年葡人在同地建築花園一案，外交當局不知援引同治元年葡大臣噤嗎嚙吐照會及光緒十五年經理衙門照會（註一），乃引中葡條約第二款相駁。不知該款乃係指關開內至三巴門而言，不適用於關開外。若引該款以辯論關開外，則如所謂「彼此不得增減改變之事」一語，豈非自招關開外爲中立地耶？

十四五年葡人之屢次阻撓我方在關開外建廠者，則十三四年交涉失宜階之厲也。又如乾坤九一案，日人傷華人，依被告主義，案歸日領審理。日領拒絕華官觀審，所持理由，以謂依最惠國條款，日本得援照煙台條約第二端，對於華人爲被告之案，派員到華法庭觀審，同時英人對於中國之義務，日人無同樣負擔之必要。不知烟台條約第二端，係規定英人「條件附的觀審權利」：申言之，即英人惟在承認中國對英人爲被告之案件有觀審權時，始得對於華人爲被告案件享有觀審權也。乃當時外交當局捨此等有力之論據，而徒衍「了無旨趣」之文辭，曰：「此例各國所同，日本國豈能獨異」。不知「各國所同」，係出於特別條約之規定；而日本之行使觀審，係援引最惠國條款。最惠國條款祇係規定「利益均沾」，而非規定「義務均負」。苟非有規定「義務均負」者，則他國對某國之義務，此國何必從同？如此令人噴飯之辯駁，交涉焉得不失敗？其尤可痛者，則以至顯之事理，而外交當局佯爲不知，輕輕將國斷送，而其中實有不堪推敵者。如真光公司國籍一案，自民國七年至民國十三年，歷經外交當局否認其隸葡籍有案；乃十三年十一月二十日，廣東交涉署忽爾不加何等審查，遽承認之。當時起草者對於葡領之請求真光公司入葡籍，僅曰「備案審查」。何等謹嚴！而行稿者乃易「審查」二字爲「照約保護」。於是七八年來之爭持，輕輕抹煞。巧哉！外交能手！

凡以上所述，如澳門開闢外交涉案，如乾坤九事件觀審案，如真光公司國籍案，其失敗之由，並非不平等條約之所致，而實由於外交官之無能與腐敗，致使吾人於不平等條約之外，更加多一層條約外之不平等國際關係之壓迫。嗟呼！中國向來陋習，對於外交人選，大抵惟「番書仔」是尙，而對於其法律政治智識一概不問。又安怪其含糊將事節節退讓，以鑄此大錯耶？

廢除不平等條約，非國力充實不能奏功。國民政府於十四十五年間，係在國基初定之時，實力尙未十分充足。對於廢除不平等條約，雖時常有準備，一年間外交書中屢屢發揮此意；然尙未入於實行時期。

在十四十五年間一年來外交方針，除積極準備廢除不平等條約外，端在力矯故習，先行打破一切條約不平等國際關係。其已實現而可舉者，得以下各端：

1 打破領袖公使領袖領事之交涉上領袖制度。原來所謂領袖公使領袖領事者，不過係交際禮儀

上之制度，如覲見時之領班等而已。至於交涉，依國際法，領袖公使領袖領事之制度絕對不適用。

交涉上而有領袖公使領袖領事，係東方一種奇怪制度，毫無法律之根據。原此制所以形成，實由帝國主義者欲免爭競之弊，乃欲協以謀我：故每一事件發生，則帝國主義共同商定辦法，以便聯合向我國施行壓迫，而保持及發展其侵略者共同利益，然後由所謂領袖公使領袖領事將外交文書送遞我國，

作爲列強對我一致之意見。此種辦法，實係國際共管之先河，而使我國外交陷於萬劫不復之地位。須知外交上最忌寡助。若對各帝國主義者而爲各別談判，自不難各個擊破。若以一國而與世界各國爲敵，雖以德國之強，終歸失敗。歷來我國外交當局，懶惰性成，貪圖省事，而不知已墜外人毒計。自十五年十一月五日廣州領事以領事資格，稱奉北京領袖公使訓令，致函外交部，抗議內地產銷稅，陳代部長即決然乘機打破此種非法惡制，遂於同月八日將原抗議書退還不受，聲明此種手續之非法。廣州各領，相顧錯愕。自此以後，廣州不復再接所謂領袖領事之外交文件矣。十六年四月十一日，關於南京事件，漢口英美日法意五領事又欲提出共同通牒；經陳代部長豫爲阻止，卒分別提交。亦經陳代部於十四十五年兩日分別覆牒。於是數十年來列強共同干涉中國之制度藉以打破。

2 矯正領事裁判權之濫用於行政方面。原來在我國領事裁判權，與在土耳其不同。在土耳其制度，稱爲 *Capitulation*，其活動範圍較我國爲廣。在我國，依條約規定，領事裁判權僅限於司法上民刑訴訟事件，而在土耳其，則領事並有行政權警察權；且一切租稅立法，限制綦嚴，亦訂在所謂 *Capitulation* 條約之內。故土耳其之 *Capitulation* 制度，至少包括三部分：其一，司法上民刑訴訟事件之領事裁判制度；其二，領事行政權；其三，外僑免除一切租稅之特權。而在我國之領事裁判

權，依法律明文，不能認爲包括後二事。惟向來外領往往欲擴充其適用於後二事；其原因由於（一）帝國主義無厭之野心所發，（二）習見土耳其制度而欲移用於中國，（三）無法律學識，漠視條約，蔑棄現行法律制度。在中國官廳一方面，又因（一）無法律學識，（二）帝國主義者積威所致，使之望而生畏，不敢抗爭，（三）恐鬧出交涉，致招失敗，於本人祿位有損，故持省事主義；基於此三種原因，故事事退讓，致啓外人濫用領事裁判權於法定範圍之外。自十五年大和旅店案發生以來。本部即決定矯正領事裁判權濫用於行政方面傾向。其後對英對葡對日，均歷有所辯論。帝國主義者惟有吞聲結口，不復能辯。而大和旅店一案，尤爲交涉上勝利顯著之例。關於外領警察權之規定，可以土耳其一七四〇年法蘭西 *Capitulation* 條約第七十條（註三）與中英天津條約第廿一款（註四）中日通商行船條約二十四款（註五）比較而觀，足見土人之請求外領協力，係必要的；而我則爲任意的：在土，係規定土人必須請求外領協助，其義務在土人；而在我，則規定外領必須應請而協助，其義務在外領。此其不同也。

3 矯正領事裁判權之濫用於租稅立法方面

土耳其一七四〇年領事裁判條約第十條內載，「不得強迫外人繳納屠宰新稅與出兵免役稅」；又第十三條二十三條六十七條亦載「凡土人繳納之非法苛稅，外人均得免繳」。此種關於外人免稅特權之規定，在中國通商條約中，絕無所見：中國不平等

條約中所有關於外人課稅之限制，祇有協定關稅及子口稅船鈔而已。然歷來外人往往欲以土制移用於我，對於關稅子口稅等以外一切直接間接租稅，均藉詞於領事裁判制度，一一出而反抗。關於此點，我國政府向持矯正態度。惟收効極少：政府三令五申，而洋商置若罔聞。其根本原因，則由當局向來對於外商不敢行使警察權，故雖有租稅法令，而不能強制執行。一年以來，政府之對外人，其於行政權警察權獨能積極行使，故一切對外人租稅，成績獨多也。

4 矯正觀審權之濫與。關於華人爲被告案件之外領觀審權，英美條約規定最詳；其他對法比西意荷丹荷等國亦有會審之規定。惟日本則無之；歷來乃欲援據最惠國條款而行使觀審權。其實最

惠國條款，一般僅適用於通商航業。中國與瑞典瑞士條約，明白規定關於領事裁判權依最惠國辦

理。此爲最惠國條款之特例。若無此等特別規定，則當然依普通解釋，即狹義的解釋，限於商業航

業方面適用，不能認爲得推至於司法方面也。一九一三年，日本對美國加省是年五月十九日限制日

人買地之法令，以最惠國條款爲根據，提出抗議。卒爲美外部所拒絕（註六）。土地所有之取得，

苟非有特別規定，尙不能置諸最惠國條款適用範圍之內。何況司法權？乃前時中國官吏毫無法

律學識，竟許日人援用。十五年汕頭發生蔡中和一案，日領拒絕中國官員觀審。汕頭交涉員劉

瀕條陳，乘機停止華人被告事件之日領觀審權。本部採納之；遂於十五年十一月六日以此事通令全

國。至美國觀審權，經廣州美領於十六年三月十八日通知本部，自行拋棄。現在有觀審權之國，惟英，法，比，意，西，葡，荷，丹，瑞典，挪威，祕魯，瑞士，等國而已。漢口外領觀審權，則自收回英界以來，已全部取消矣。

5 嚴防冒充外籍以免領事裁判權活動範圍之擴充。因有領事裁判權之故，於是外國人市僧均得藉其庇護以爲非作惡。一般洋奴與帝國主義者走狗，不知羞恥，亦欲從而托庇焉，於是入外籍之個人及公司，比比而有；同時又不肯舍棄中國國籍。當其欲取得中國國民利益外人所不能享有者，則自認中國籍。一旦陷法網，又欲恃外籍以爲謬符。長此以往，則舉中國各通都大邑市民商店將盡置於中國法權之外。故亟宜防之。真光公司一案，其最重要者也。

6 收回租界行政權。租界之條約，本與租借地 *Lease* 異其性質：租借地所設定者公權，而租界之在條約上設定者不過私權——土地永租權。典籍具在，可以復按。租界上之外國行政權，絕非有法律的根據，此實由於攘奪違法之所爲。各租界合同之內容，大抵所規定者四事：一，依據條約規定，劃定外人得永租土地之境界，並釐訂手續；二，賦與居住租界內外人關於工程衛生警察等事項自治權；三，賦與外領以該界內外人自治行政之監督權；四，專管國外之籍民，不歸專管國領事管轄而歸原籍領事官或中國地方官管轄。由以上規定，可得以下結論：——一，租界內之自治行政權係

屬人的，非屬地的；故租界公權之組織，乃係人的組合，而非地方團體（註七）。二，租界之自治行政權，係中國主權之所賦與，其權原係出於中國主權；故其權力之行使，可視為中國行政權之代理。一八六三年北京公使團訓令上海納租稅外人定市政機關之權限，有曰：「無論行使各項權力，須先陳明各該國公使，得中國政府允許乃可」。此可證租界行政權原理之所在矣。且各處租界章程，大抵係由於中國地方官與各領事之協定，有時並經各該國駐華公使之批准。凡條約之訂立，國家之新權利及義務設定，惟主權者得爲之。中國地方官之無權割地與人或在中國領土之內允許外國主權之行使，彰彰明甚。若以租界合同之所規定解爲割地（公法的意義）或設定外國公權，則該合同自始即不成立；以訂約者之所爲係無權行爲故也，苟該合同可以有効，則其所允許外領關於行政權及自治監督權之行使，除解爲代理中國權力外無他道（註八）。此法理上邏輯也。然而事實上則何如？事實上不特租界當局對於華人往往越權支配，處刑罰，課賦稅，且租界一切法制，往往由專管國政府制定之，而不顧與中國法制之衝突。於是租界行政權之意義，乃由「領事代理中國權力」，一變而爲「專管國政府行使其固有權力於租界」。凡此者，不特於條約上無所根據，即與租界章程之立法旨趣亦大相逕庭。謂非違法攘奪之事而何？

由以上證明，則租界內之行使外國行政權，且往往有依屬地的意義普遍地行使的傾向者，實毫無

法律的根據。此種事實上攘奪，全由外交當局麻木之所釀成。而中國主權者固時時有權撤廢之，而代以自己權力之行使。十五年十一月國民革命軍隊武裝通過漢口英租界。廣州英領向本部提出抗議，謂爲違背漢口租界章程。本部答以「漢口租界章程，本來係處於中國主權准許之下一種自治法規。主權者之行爲，對於其所准許或曾經准許之法規，本來不生違法之問題」。英領無詞以復。吾人對租界予以此種嚴正之解釋者，正爲收回租界行政權之張本，而爲漢滬案交涉之先河也。

以上所舉六綱，乃十四五年間一年來外交政策之經過。其間折衝之迹，一一可考於檔卷中。爲省後人檢閱之勞，而與國民以公開研究外交之機會，承元用敢摭其要，成是編，復揚摧其旨，著於卷首。其中有不揭擬稿人姓氏者，皆陳代部長所自撰。承元嘗竊嘆衙署公牘之弊，核閱者經十數人之目，而結果所用者，仍是第一人之初稿，縱有塗飾，無關宏旨。是則責科員以艱鉅之任，而陷所謂

科長處長一切長官於畫諾素餐之中也。讀此集者，有以知吾輩之發奮努力以求自拔於流俗之中矣。

自武漢滬甯相繼平定，我國政府實力，一躍三百，迥非昔比。次年度之外交政策，自當由革除條約外之平等國際關係，進而廢除條約上之平等國際關係；換言之，自是由準備廢除平等條約。進而實行廢除平等條約。吾編是集，吾渴想乎他年第二集益足以實寫約國民之宏願而副先總理之遺教也，高承元序於廣州外交部，十六，五，五。

『註一』『關於前山洋務局設局開關事，予督摺呈陳部是，有云，『著澳門租界原定北至三巴門而止。葡葡人乘中國內部多事之秋，趁北侵龍田，旺廈，沙梨頭等七村，至於開關。當時滿清官吏亦營力與爭持。如同治元年葡大臣其嗎耶吐

照會總理衙門，自稱設立開關以爲界，至開關以外則有華官把守，開關以內則係西洋人把守。總理衙門尙拒抗此議。其後

一八八七年訂立中葡條約，界址尙未能確定，故其第二款規定，有——「惟既經商定，俟兩國派員妥爲會訂界址，再行特立專約。其未經定界以前，一切事宜，但依現時情形勿動，彼此均不得有增減改變之事」等語。光緒十五年，總理衙門照會解

明該款所載「現時勿動」者，係指開關以南至三巴門而言，其言「彼此不得增減改變」者，係指開關內馬路洋房暫免拆卸而言，若開關以北，係中國獨管之地，不與約內界務相涉，等語。足見澳門前山間如果有所謂中立地，自當指開關以南至三巴

門一段地帶而言，絕非所語於開關以北。』

（註二）『土耳其之司法人員及軍官兵卒，非必要時，不得強入住宅。如照案情必須進宅，須告知當地法國大使或領事，由大使或領事會同當事人同住犯事地點。』（見土耳其撤廢領事裁判權經過引。原文未檢得。）

（註三）『……通商各口倘有中國犯罪民人潛匿英國船中房屋，一經中國官員照會，領事即行交出，不得隱匿袒庇。』

“……In like manner, if Chinese offenders take refuge in the houses, or on board the vessels of British subjects at the open Ports, they shall not be harboured or concealed, but shall be delivered up, on due requisition by the Chinese authorities, ad. dressed to the British Consul.”

（註四）『……中國人在中國犯罪或逃亡負債者，潛匿在中國之日本臣民所住房屋或中國水面日本船上，一經中國照請，日本官即將該犯交出。』“……In like manner if Chinese subject in China, who have committed of fences or have

failed to discharge debts and fraudulently abscond, should take refuge in houses occupied by Japanese subject in China or on Board of Japanese ships in Chinese waters, they shall be delivered up at the request of the Chinese Authorities made to the Japanese Authorities."

(註五) 一千九百十三年駐美日本大使於對加州 (California) 是年五月十九日法令限制人在該地取得房地事，提出抗議，謂根據最惠國條款，日人不應受此限制。美國外交部答曰，『世界公認最惠國條款僅施諸商業航業諸事。若取得房地權，則美國尚不必按惠國待遇辦理，而締訂專條規定之。』

(註六) 參考拙著收回租界論。

(註七) 中國地方官受中央政府之委託行使地方行政權，再以一部分地方行政權轉而委託於任他人，皆該地方官權限內得爲之事。惟此概係由中央主權而出，應受中央主權之節制而已。

目次

第一章 關於沙基事件及杯葛英貨事件檔卷

兩廣杯葛英問題中英談判七月十五開會陳代部長代表政府致開會詞

七月十六日我國代表提出關於對英杯葛原由之意見書

七月十九日英國代表答復我國代表之意見書

七月二十一日我國代表駁復英國代表意見書

七月二十三日中國代表團提出組織沙基案責任問題審查委員會意見書

七月二十三日英國代表團提出借款意見書

致廣州英總領事函抗議英國艦隊強行封鎖梧州港口事

抗議英艦水兵在廣州西堤碼頭強行登陸各節致英總領事

第二章 關於關稅問題及關稅會議檔卷

目次

國民政府反對重開關稅會議宣言

抗議重開關稅會議致廣州美領事北京美公使

(附錄)美國公使訓令駐廣州美領事轉復陳代部長書

抗議關會重開案復駐廣州美總領事轉復北京美公使

抗議關會重開致美議員波拉函

駁復駐廣州葡總領事用領袖領事名義來函抗議出產違銷暫時內地稅

(附錄)葡總領事來函

反對英國關於實行及分配華會附加稅提議致美國外交部長電

第三章 關於漢口及九江英租界事件檔卷……………三七

國民革命軍通過漢口英租界案駁復廣州英總領事

(附錄)譯英代總領事來函

十六年一月廿二日國民政府宣言(答復英政府一九二六年十二月十八日對華新政策宣言)

英國勞工運動代表電文

英國勞動援助中國自由聯合會電文