

九一八事變前中美撤廢領事裁判權的交涉

——北伐後中國「革命外交」的研究之三

李 恩 涵

北伐前後國民政府所主「革命外交」的目的，即在實現孫中山先生遺囑內所諄諄致意廢除中外不平等條約的問題，由於列強絕不甘心於無條件的放棄它們在華的特權地位，而中國內部之各項問題，又困難重重，所以，國府在定都南京之後，很快即改變了「革命外交」的極端趨勢，而力持溫和性「革命外交」的新政策——在致力於實現廢除不平等條約的目標時，強調使用和平的、談判的方法，而不採用羣眾性、暴動性的手段，惟其勇猛精進的外交行動，並未完全喪失當初的銳氣，只是因為所涉及的問題非常複雜，不能不分段分項進行，但在此後數次的對外宣言中，對於撤廢不平等條約問題，則仍籠罩全局，作全盤性的提出，利用步步進逼、「脅迫性」的和平手段，以使列強就範^①。一九二八年六月六日，國民革命軍克復北京，關內各省旋告統一，新任外交部長王正廷尤謀全力進行，其根本方略，也不是完全出於他的創見，但他將過去北洋軍閥政府外長顧維鈞一九二六年在撤廢中比條約時所持「片面廢約」的一些原則，與南京政府第一任外長伍朝樞在一九二七年十一月所宣佈將過去中外不平等條約「屆期作廢」的原則，予以混合擴大，而於一九二八年七月七日重新宣布了中國撤廢不平等條約的三大步驟：

^① Lee En-Han, "China's Restoration of the British Hankow and Kiukiang Concessions in 1927: A Study of the Chinese Nationalist Party's Revolutionary Diplomacy During the Northern Expedition Period" 「中央研究院漢學會議論文集」(臺北，一九八一) 頁一四三一～一四六四；李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉——國民政府『革命外交』的研究之二」 「中華民國建國史討論集」第三冊(臺北，一九八一)，頁三五八～四〇五； Wesley R. Fishel, *The End of Extraterritoriality in China* (Berkeley, University of California Press, 1952) pp. 145-167; Thomas H. Etzold "In search of sovereignty: The unequal treaties in Sino-American relations, 1925-1930", in F. Gilbert Chan and Thomas H. Etzold, eds. *China in the 1920's: Nationalism and Revolution* (New York: New Viewpoints, 1976), pp. 330-382; Robert T. Pollard, *China's Foreign Relations, 1917-1931* (N. Y.: MacMillan, 1933), pp. 330-399.

- (一)已屆滿期之條約，當然廢止，另訂新約；
- (二)尚未滿期者，國民政府當以相當之手續，解除而重訂之；
- (三)舊約滿期而新約未訂定者，另訂臨時辦法處理一切。

王正廷又公布「臨時辦法」七條，規定「在華外人之身體及財產，應受中國法律之保護」（第三條）；「（進出口）所應征之關稅，在〔中國〕國定稅則未實行以前，照現行章程辦理」（第五條）；「凡華人應納之稅，在華外人應一律照章交納」（第六條）^②。在廢除未滿期之舊約與重訂新約方面，王正廷先集中全力預定於一九二八年的一年之內，先完成收回關稅自主權的目標，先後以靈活而機敏的手段在該年內與美、德、挪、比、義、丹、葡、荷、英、瑞典、法、西班牙等國簽訂新約，以實現此目標；其間雖因日本一國的阻撓，無法實際執行，但在王氏堅忍對付與忍痛付出了相當的代價之後，關稅自主終於在迫宕了將近一年半之後的一九三〇年五月六日，日本被迫就範，與中國簽訂了承認中國關稅自主的協定；關稅自主的目標，已初步完成^③。王氏並進一步以一九二九年為實現撤廢領事裁判權目標的一年，尤集全力於對美與對英，以為各國的倡導。其後的談判，雖然也屢遭延宕，拖延了很久，因為美、英兩國均不輕易就範，但大體而言，至一九三一年九一八事變爆發時止，不只中英間談判的協議，已經雙方草簽，中美間的談判，除去數項微小的細節尚待確定外，大體上也已獲得協議。另外，王正廷又分與各國簽訂了四十多項條約與協定，以獲致對外平等的國際地位^④。可惜日本軍閥的粗暴侵略，赤裸裸地侵占了東北四省，使王氏的外交功虧一簣，而溫和型「革命外交」的意識與概念，也在日本的砲火硝烟中，完全破滅無遺，不留痕跡了。

② 李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，頁三八〇～三八一。

③ 同前文，頁三五八～四〇五。

④ H.L. Boorman and R.C. Howard, eds. *Biographical Dictionary of Republican China* (New York), vol. III, p. 364; 李恩涵，前文，頁三八八～三八九。有關王正廷的略歷，見 Thomas F. Millard, *The End of Extraterritoriality in China* (Shanghai: The A. B. C. Press, 1931), p. 53; H.L. Boorman and R.C. Howard, eds., *Biographical Dictionary of Republican China*, vol. III, p. 364; H.B. Morse and H.F. MacNair, *Far Eastern International Relations* (Boston: Houghton, Mifflin, 1931), pp. 601-3, 678, 745-749; 劉歡曾「王正廷博士百齡冥誕誌盛」，「傳記文學」，卷四十二，二期，（民國七十二年二月），頁一〇～二〇；「美國耶魯大學接受王正廷博士回憶錄典禮誌盛」，「傳記文學」，第二三〇期（三十九卷一期，民國七十年七月），頁四七～五〇；日本外務省情報部編，「改訂現代支那人名鑑」（東亞同文會，昭和三年）頁二七三～四。

(一)

本文不想追溯領事裁判權在中國發生發展的歷史，但其弊端爲害之大，置外人罪犯於中國法權的管轄之外，實使中國境內形成了許多「國中之國」，藏污納垢，逍遙法外，其弊端不可勝言^⑤。所以，早在一八八一年十月三日馬建忠與巴西所訂新約，即訂明取消會審辦法及拘捕華犯須得領事官許可之舊例；又規定中、巴人民訴訟，須由被告官員處斷；華人在各口巴人公館、寓所、行棧、商船如有犯案，由地方官一面知照領事，一面立即拘拿^⑥；其用意主要在防止領事裁判權的擴大。一八九九年十二月十八日，中國與墨西哥所訂條約中，亦有類似的規定^⑦。此後，中國致力學習日本改良本身的司法制度與法律，以謀從根本上取消領事裁判權（治外法權），所以，一九〇二年九月五日中英商約第十二條中訂明，「中國既深願改良其司法制度與泰西各國制度不相出入，英國茲允盡力襄助此舉，當俟中國法律狀況、審檢辦法及其他情形，足使英國滿意，彼將允棄其治外法權」^⑧。這是外人答應有條件地撤廢治外法權之始。此後，一九〇三年十月八日所訂中美商約之第十五款與同年十一月廿四日中日商約之第十一款，均有類似的規定。一九〇八年九月二日互換生效的中瑞（典）商約第十條內，並聲明俟各國允棄其在中國之治外法權，瑞典亦必照辦^⑨。不過，各國雖然在條約中作籠統地毫無拘束力的答應廢棄，但實際他們在華治外法權的範圍，卻日益擴大，特別在一九一一年辛亥革命之後的上海爲然^⑩。在各國熟習中國情勢的人士中，只有曾任美駐華公使的田貝（Charles Denby）之子、曾在上海擔任美國總領事與會審公廨法官的小田貝（Charles Denby, Jr.）曾在一九一四年左右提出過一套逐漸裁撤在華領事裁判權的方案，建議由外國

⑤ 有關外人在華治外法權問題的淵源與其發展，可參閱 V.K. Wellington Koo, *Status of Aliens in China* (N.Y., Columbia University Studies, 1928); Liu Shih-shun, *Extraterritoriality: Its rise and its decline* (N.Y., Columbia University Studies, 1925); G.S. de Morant, *Extraterritorialite et interests étrangers en Chine* (Paris, Paul Genthner, 1925); W.W. Willoughby, *Foreign Rights and Interests in China* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1927); Wesley R. Fishel, *The End of Extraterritoriality*, pp. 2-25.

⑥ 錢泰，「中國不平等條約之緣起及其廢除之經過」（臺北：國防研究院，一九六一），頁八四～五。

⑦ 前書，頁八五。

⑧ 同上註。

⑨ 前書，頁八六。

⑩ W.R. Fishel, *op. cit.* p. 24.

法學家協助中國編彙法典、在華創辦法律學院，由外籍教授與講師擔任講席，並設立置有華、洋法官之特別法庭，以審理牽涉外人的案件^①。

第一次世界大戰後舉行的巴黎和會上，中國代表提出「希望條件」七項，其中第四項即為撤廢領事裁判權。但大會議長法總理克萊門梭裁定此與大戰無關，應不在和平會議的範圍之內^②。在一九二一年十一月十二日開幕的華或頓會議中，中國代表也曾陸續提出廢除中外不平等條約的具體方案，其撤廢領事裁判權的議案，係由王寵惠於十一月廿五日提出；大會決議由出席各國組織中國法權調查團，赴華實地調查領事裁判權在華實施的現狀，及中國現行的司法行政制度與法律實施的情況^③。但當時除去一些思想非常開明的美籍在華教士，贊成廢除治外法權之外，大多數外籍法學家與一般人士均反對順允中國的意願^④。而此法權調查團在美律師斯特盧恩（Silas Strawn）的主持下，至一九二六年一月才召開其首次會議，同年秋，始完成其報告書^⑤；其中對中國司法的現狀，極表不滿，指摘中國的政情極不穩定，無獨立司法權之存在，華人自身且常感受身體財產之不安全；而法律制度亦不完備，即刑法、刑事訴訟法、民事訴訟法等均不完整，而民法、商法等也未能近代化；另外，法庭與監獄之制度與設施，既不完善，法官之訓練，亦欠周備；法權代表團因此建議中國應儘速完成及實施民法、商法及改纂刑法、銀行法、商標法、土地充公法及公證法等，並應建立全國統一性的執行、公佈及免除法律的常設機關，及將現行的新式法庭、新式監獄與拘留所制度予以推廣，以取代舊式的衙門審判與牢房^⑥。因此，該法權代表團認為撤廢各國在華的領事裁判權，尚非其時，只是建議：（一）各國應在其在華之法庭就可能實際的範疇內，引用中國適當的法條判案；（二）中外案件如外人為原告，華人為被告時，可由中國的新式法庭承審，外人放棄觀審

^① Thomas F. Millard, op. cit., pp. 44-45.

^② 錢泰，「中國不平等條約之緣起及其廢除之經過」，頁九六；W.R. Fishel, op. cit., pp. 38-40.

^③ Robert T. Pollard, *China's Foreign Relations, 1917-1931*, pp. 218-9; T.F. Millard, op. cit., pp. 35-7.

^④ H.G.W. Woodhead, *The Truth about the Chinese Republic* (London: Hurst and Blackett, 1925), pp. 212-4.

^⑤ Dorothy Borg, *American Policy and the Chinese Revolution, 1925-1928* (N.Y.: Mac-Millan, 1947), p. 22.

^⑥ Millard, op. cit., pp. 44-8; 小川節，「日華通商條約改訂之研究」，「東方雜誌」卷二十六，十六期（民國十八年八月二十五日），頁四六；薛代強等編，「中國外交年鑑」（民國二十四年），（正中書局，民國二十五年），頁三八～九。

權；各租界內現有的會審公廨，應在可能範圍內與中國的新式法庭在組織上與審判程序上協合一致；(三)各國應避免將治外法權的範圍擴大到保護華人及全部為華人股份或大部為華人股份的商業與航運業；(四)各國應致力確認與協助執行中國民事法庭所達致的調查，與安排迅速執行中國適當法庭經適當當局批准之判決、法庭通告、拘捕與搜查令等；(五)各國在華之僑民應交納中國適當當局適當公布之法律與規章內規定之稅捐^⑰。當時由於一九二五年上海五卅慘案後發生了一連串外國在華軍警屠殺華人案件（如漢口、沙基等案），中國反帝運動湧起高潮，上海英美公共租界當局被迫做出一種讓步的姿態，於一九二六年八月廿三日與上海商埠總辦丁文江、交涉員許沅簽訂收回上海會審公廨協定，為期三年，規定該公廨適用中國現行及此後之法律與條例，刑事案件如西人為被告，由領袖領事派員一人為觀審，外人為原告之民、刑案件，則由該領事派員一人會同出庭。這些讓步實際上是無足輕重的，只是配合上述的法權調查團所作的一些建議略示一些懷柔的手段而已^⑱。北京政府也在同年十月在復任外長的顧維鈞的主持下，開始展開了穩健性的「改約」運動，首先向較弱小的國家使用強硬手段，於一九二六年十一月宣布廢棄不平等的一八六五年的中比條約；對同樣到期的一八九六年中日商約，則不敢如此直率莽闖，只將修訂該約的中日談判一再延期。這是廣州國民政府所嗤之以鼻而不表贊同的^⑲。

(二)

一九二六年九月初，北伐軍占領漢口，稍後又克復武昌，在「革命外交」的響亮口號下，國共合作體制下的武漢國民政府對於廢除不平等條約的重大問題，最初是採取堅決但不極端的立場。但此後由於反英運動的洶湧激盪，政府無法完全控制，一九二七年一月四日乃發生了漢口羣眾集體強占英租界的事件，六日，同樣事件也在九江發生，九江英租界也被羣眾強力收回；武漢國府的外交有明顯的滑向極端的趨勢^⑳。美國國務卿開洛格（Frank B. Kellog）在中國大革命發動之初，

^⑰ Pollard, op. cit., pp. 286-7.

^⑱ 王正廷，「中國近代外交概要」（南京：中國外交研究社，一九二八），頁一八〇；Akira Iriye, *After Imperialism: The Search for a New Order in the East Asia* (Cambridge, Mass., 1965), pp. 63-4.

^⑲ 李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，頁三六七、三七三～四。

^⑳ Lee En-Han, "China's Restoration of the British Hankow and Kiukiang Concessions in 1927", pp. 1440-1, and passim.

基本上是採取審慎的觀望態度，一面拒與其他列強合作致力強壓中國的革命運動，一面則主張主動答允給予中國關稅自主權，以作為各國放棄在華特權的榜樣^②。當時美參議院外交委員會主席波拉(William E. Borah)主張美國應主動放棄在華所享的各項特權，認為「中國是無助孩童的血與金元結合最密切的地區」，其國民革命運動熱烈追求國家自由的熱望，應當受到尊重^③；眾議院外交委員會主席波特(Stephen G. Porter)並於一九二七年一月四日在該院提議，請美政府與中國另訂基於完全平等與互惠之新約，以取代現行賦予美國治外法權與限制中國關稅自主權的不平等條約。此動議在大肆更動辭句改變成爲不具有約束性質的語氣之後，終於在眾院通過^④。一月廿七日，開洛格並發表了一篇措辭空泛、但基本上相當友好的聲明；願與任何足可代表中國的政府在具有最惠國待遇的基本條件下，談判歸還關稅自主權的問題；並願「在中國法庭給予美公民、權利與其財產的保障下，儘速談判解除美在華所享有的治外法權諸步驟」^⑤。很明顯地，此時美國對華政策之空洞與不明確，較之英國於一九二七年一月廿七日爲誘迫武漢國民政府在強占漢、滄英租界之後與其和平解決其他租界問題，所表示的對於在華治外法權的「七項讓步」尚覺不如遠甚^⑥。美駐華公使馬慕瑞(J. V. A. MacMurray)對華尤主強硬與高壓的立場，反對無代價對中國的大革命運動讓步，只主張對過去美國對華獨立的孤立主義性政策稍作修正，但在必要時則不惜與各國合作對中國採取武力干涉的政策^⑦。所以，當一九二七年十一月廿四日南京國民政府外長伍朝樞爲呼應北京政府外長顧維鈞之撤廢中西(班牙)條約的行動，自南京照會遠在其實際管轄區域之外的北京西班牙公使重申此廢約的決策時，馬慕瑞在各國協商應付的會議中，態度非常強硬，曾親自參予各國聯合對華照會的草擬，甚至竟在照會中寫有極無禮貌直斥北京

② Thomas Buckley, "John Van Antwerp MacMurray: The Diplomacy of an American Mandarin", in Richard Burns, et. al. eds. *Diplomats in Crisis* (Santa Barbara, Clio-ABC Press, 1974), pp. 34-5, 36.

③ Thomas Buckley, loc. cit., p. 35.

④ *Foreign Relations of the U.S.* (此後簡稱爲 *FRUS*), 1927, vol. 2, pp. 241-3, House Concurrent Resolution 45. 波特之決議動議案，據說爲「北京領導者雜誌」(*Peking Leaders*)之編輯克拉克(Goover Clark)所擬，而克拉克的意見，則受中國駐美公使施肇基的影響(Thomas Buckley, loc. cit., p. 39.)

⑤ *Ibid.*, no. 28, Secretary of State to Mayers, Jan. 25, 1927, p. 350.

⑥ Lee En-Han, "China's Restoration of the British Hankow and Kiukiang Concessions in 1927", pp. 1453-4.

⑦ Thomas Buckley, loc. cit., pp. 28-31, 39-40.

政府外長顧維鈞的語句說：「即使你可被假定爲此（被廢）條約的另一方的政府，我亦完全懷疑你具有用此方式否定此一條約的權力，當然我也無意與你討論你是否在法律上有權廢棄此約的問題。……除非此事在公斷的情形下，對你有利，我將繼續認爲此約之有效性」：此照會並擬指斥中國的行動「爲不顧國際義務精神的另一次展示」^{②⑦}。不過，馬慕瑞這種積極反華的態度，很爲國務卿開洛格所反對，尤其是美國積極參預各國聯合對付中國一點，因爲開洛格認爲在此中國南北大局混沌不清的情勢下，美國不應與各國協同作任何強硬粗率的工作，從而限制了美國未來行動的自由^{②⑧}。

一九二八年一月，蔣中正復任爲南京政府的國民革命軍總司令，國府政局漸趨穩定，第二階段的北伐軍事已如箭在弦上；原任外長伍朝樞於一九二七年十二月辭職後，即奉派赴美擔任專使，希望美國在中國收回關稅自主權與治外法權兩方面，採取領先性的友好行動，以爲各國的表率。一九二八年五月廿九日，甚至在美國尚未正式承認南京國府的情形下，開洛格即延見伍氏，並重申美國願與中國的統一政府談判修約問題^{②⑨}。不過，開洛格的初步目標，只是想協助國府成爲中央穩定的政府，在具體行動上只是想協助中國贏得關稅自主權，尚不擬輕易放棄其在華的治外法權的^{③⑩}。這與當時英國之力倡妥協性高調而實際則絕不在無真正代價的情況下與中國談判的政策，頗不相同；與日本田中義一內閣很快走上與中國爲敵的政策，也有絕大的差異^{③⑪}。所以，一俟北伐軍光復北京、關內各省在形式上宣告統一之後，開洛格即迅速通知馬慕瑞，授權他與中國談判應允中國關稅自主權的問題；他甚至親自草擬了一件照會的草案，訓令馬遵照辦理。其後中美關於自主新約終能在迅速而秘密的情況下，於一九二八年七月廿五日在北平簽訂，爲各國同意中國之關稅自主，開其先河，對外長王正廷之致力於其他各國簽訂同樣的關稅自主新約，供給了極大的精神助力^{③⑫}。不過，開洛格反對此時與中國談判治外法權，因爲中國的各項法律尚不完備，而且中國的政局亦尚非穩定，難於言治外法權的廢除^{③⑬}。

②⑦ *FRUS*, 1928, vol. II, MacMurray to Secretary of State (Dec. 31, 1927), p. 399.

②⑧ *Ibid.*, Secretary of State to MacMurray (Jan. 3, 1928), p. 400.

②⑨ *Ibid.*, Secretary of State to MacMurray (May 29, 1928), pp. 412-3.

③⑩ 李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，頁三八〇。

③⑪ 前文；日本對華的威嚇政策，見*FRUS*, 1928, Charge in Japan (Nevile) to Secretary of State (July 5, 1928), p. 419; Same to same (Aug. 4, 1928), pp. 422-3; The Japanese Legation to Department of State (July 28, 1928), pp. 425-7.

③⑫ 參閱李恩涵，前文。

③⑬ *FRUS*, 1928, Memo by Assistant Secretary of State (Johnson) (Sept. 29, 1928), pp. 428-9.

關內統一告成後，赴美專使伍朝樞即被改任為「特使」，專負與美國談判改訂新約之責；原北京政府所任命的駐美公使施肇基則被改任為南京國府駐美公使，繼續服務。一九二八年七月十一日，伍朝樞以中美現行條約業已過時，不能反應中國之現狀為理由，要求談判新約。施肇基也受王正廷之命，於一九二八年九月廿七日照會請開洛格開議撤廢治外法權之問題，並請美國利用其影響力使各國也能同意談判；施氏甚至建議召開國際會議，討論撤廢各國在華治外法權之問題；但開氏認為中國情勢尚非非常穩定，只答應非正式地由伍氏與較低級的遠東司司長郝恩百克(Stanley Hornbeck)談判^④。當時國府外長王正廷正集中全力於收回關稅自主權的談制，尤著重於對英與對法，因得於一九二八年十二月二十日，與兩國同日簽訂新約；而在約略同時或前後與中國簽訂新約的其他國家則尚有挪威(十一月十二日)、比利時(十一月廿二日)、意大利(十一月廿七日)、丹麥(十二月十二日)、葡萄牙(十二月十九日)、荷蘭(十二月十九日)、瑞典(十二月二十日)、西班牙(十二月廿七日)等八國；其中比、意、丹、葡、西等五約中，均答應中國於收回關稅自主權之外，更可在一定的條件下，放棄在華之治外法權。如中比新約第四款中規定：在一九三〇年一月一日之後，如大多數現在享有治外法權之國家答允放棄治外法權，比國亦允撤廢^⑤。中意新約的換文中，意大利也答允：如「中國與簽訂華盛頓條約國議定取消領事裁判權後，定一日期，自該日始，意人受中國法律及法院之管轄，但該日期應與各國一律適用」^⑥。不過，在一九二八年年底前，願意在原則上有條件地撤廢在華治外法權的國家，除比、意兩國之外，只有丹、葡、西班牙等三國；至於帝國主義巨頭的英國則甚至自其一九二七年一月廿七日所發表部份退讓的立場上後退，既在關稅自主權上勒索中國不得完全自由，為期一年；又在治外法權問題上，主張「步步解決」(proceed step by step)^⑦。所以，開洛格之允許中美非正式的談判治外法權問題，已算是相當開明性的決策了。

^④ Boorman and Howard, eds. op. cit., vol. III, p. 126; *FRUS*, 1928, Secretary of State to MacMurray (Oct. 6, 1928), p. 433; same to same, (Nov. 12, 1928), pp. 434-5.

^⑤ *FRUS*, Memo by Assistant Secretary of State (Johnson) (Nov. 26, 1928), pp. 253-4; 洪鈞培，「國民政府外交史」，（臺北：文海翻印，一九六八），頁二五三～四。

^⑥ 洪鈞培，「國民政府外交史」，p. 260; *FRUS*, 1928, vol. II, Italian Embassy to Department of State (undated), p. 442.

^⑦ *FRUS*, 1928, vol. II, British Embassy to Department of State (Nov. 22, 1928), p. 439.

(三)

伍朝樞特使於一九二八年十月與開洛格晤商時，即請開氏如土耳其之例，先採行動放棄治外法權；及伍氏正式接任駐美公使後，於一九二九年一月五日與郝恩伯克第一次非正式會談中，即建議中、美簽訂一簡單的條約，確定而迅速地撤廢治外法權，而中國則答應在一九三〇年一月一日之前，儘速公布兩項新法典，合之過去宣布的法典，已達五部了；另外，中國答允在上海、廣州、漢口、天津與哈爾濱五地的中國法庭內，設置包括原在華享有治外法權國家國籍人士的外籍「法律諮議官」(legal councillors)，為期三年，「在無權干預的情況下，觀察中國法庭審案的進行，接受訟案雙方的申訴，以報告提呈法庭採納」^⑳但郝恩伯克卻拒絕立即撤廢的原則，而主張「逐步撤廢」，對於如何「逐步撤廢」，則又不肯詳細說明，只是想多聽取中國的想法，採取一種延宕的手段^㉑。美助理國務卿約翰遜(Nelson T. Johnson)則認為「法律諮議官」只是中國政府的僱員，毫無實權可言，只能在糾正中國法庭的不當處置時重複外交官的作用而已^㉒。在此後的數次會議中，伍朝樞雖然數次促請郝恩伯克同意簽訂一項如中意新約一樣的原則性撤廢治外法權的條約，但均為後者所推脫拒絕^㉓。在此中美談判無何進展的情況下，一九二九年四月廿七日，外長王正廷在南京乃發出同樣照會，分致美、英、法、巴西、挪威、荷蘭等六國，請它們鑒於中國的新式法律已大致完備，所有已放棄治外法權的國家對中國之法律保護，亦皆感滿意，請它們同意於一九三〇年一月一日之後，置兩國的司法關係在「友好的平等基礎」。同年五月二日，伍朝樞也將該照會轉致美國務院^㉔。九月五日，王正廷並再度照會美使，「美國人民如願放棄其領裁權，定可與無領裁權各國人民同得中國人民同樣信任，並受物質上同樣之利益，且中國政府對於中國人民之私人權利，必能依照國際公法施行細則，繼續予以適當之注意」；照會中也說：由於中國現行的司法組織、制度與情況，絕不次於土耳其，在華美人之生

^⑳ *Ibid.*, Hornbeck's memo (Jan. 5, 1929), pp. 544-5; Annex II, pp. 545-6.

^㉑ *Ibid.*, 1928, Memo by Hornbeck (Jan. 9, 1929), pp. 546-6; Memo by Hornbeck (Jan. 10, 1929), pp. 546-7; Memo by Hornbeck, (Jan. 11, 1929), p. 549.

^㉒ *Ibid.*, Johnson to Hornbeck (Jan. 8, 1929), p. 546.

^㉓ *Ibid.*, Memo (Jan. 11, 1929), p. 549.

^㉔ *Ibid.*, 1929, Wu to Department of State (May 2, 1929), pp. 560-1.

命財產均獲充分保障，請美國仿照過去惠允撤廢在土耳其治外法權之例，也答允撤廢在中國的治外法權^④。

美國駐華官員自馬慕瑞以下具有相當地位與影響力的，則大都反對在當時即答應撤除治外法權，馬慕瑞尤持激烈反對的態度。他認為南京國民政府的統一，實際只是不同派系暫時勢力均衡的一種休戰，中央政府的權威非常薄弱；其法律的制度與司法組織的情況自一九二六年各國法權調查委員會之調查報告發表以來，並無何適當的進步；近年上海公共租界華人主持的「上海臨時法院」(the Shanghai Provisional Court)的經驗，即為一顯例：其所選任的法官即未如何把握到西方法系內公平的觀念，又不能完全擺脫掉個人與派系的影響力；雖然直接而明顯的軍人影響，並不存在，但中國人在執行西方文明方式的大眾公平的方法與能力方面，顯然尚未成熟；他因此認為如在現時撤廢治外法權，中外間的糾紛與衝突，勢必為之增加^⑤。馬慕瑞不只對中國的司法法典，毫無信心，對於南京國民政府也認為在外交目標上與北京政府無何分別，它們的差別，只是程度上的差異而已——雙方均認為不平等條約是強加於中國身上的制度，當行動的時機成熟時，中國將不認為有何遵守的義務可言。馬因此認為中國不只漠視遵守華府會議決議的義務，而且對中國所欠的許多美國借款如湖廣鐵路借款與芝加哥銀行與太平洋發展公司 (Chicago Bank and Pacific Development Co.) 借款，拒不按期償款；又解聘前政府所僱用的美技術顧問，不付欠薪，任其辭職回國；他因而指摘中國故意在撤廢治外法權的問題上向各國挑戰，而非各國故意聯合對付中國。因此，他認為如有人以為美國如就此作過早的讓步即可消弭中美爭執的話，實為全無根據之論^⑥。馬慕瑞並主張英、法、日三國密切合作，強制恢復一九二六年前的外交情勢，又倡議各國聯合警告中國不可採取片面廢約的行動^⑦。他甚至草擬了各國共同照復中國請廢治外法權的草稿，引用一九二六年法權調查團的建議為根據，認為中國應先自其法典的編纂與其司法組織及行政的改善入手，才可進一步談治外法權的擁廢問題^⑧。馬慕瑞也

^④ *Ibid.*, MacMurray to Secretary of State (Sept. 10, 1929), pp. 605-6; 「國聞週報」(上海) 六卷三十六期(民國十八年九月十五日)，頁七。

^⑤ *FRUS*, 1929, MacMurray to Secretary of State (May 7, 1929), pp. 562-3.

^⑥ *Ibid.*, MacMurray to Secretary of State (July 15, 1929), pp. 585-586, 589.

^⑦ *Ibid.* Memo by Assistant Secretary of State (Johnson), (Aug. 27, 1929), p. 601; see also Thomas Buckley, "John Van Antwerp MacMurray: The Diplomacy of an American Mandarin."

^⑧ *FRUS*, 1929, MacMurray to Secretary of State (May 9, 1929), pp. 563-4.

反對邀請中國在華盛頓正式談治外法權問題，因為「此邀請在政治、心理與實際的影響上將使中國認為美國已單獨地脫離了有關各國的協合行動而無條件地參與完全與早日放棄在華的治外法權了」，「如談判不成，美國將單獨承擔挫折中國撤廢治外法權的願望之咎了」，因此，他建議新任國務卿史汀生(Henry L. Stimson)在與中國從事談判之前，應先要求中國對其建議作一聲明，俾美國在將來談判不協時，可擺脫在放棄所有立場或被迫中斷談判的兩者間選擇其一的困境^④。

美駐上海總領事翟考伯(J. E. Jacobs)也反對此時就放棄美國人在華所享的治外法權特權，雖然他堅決反對將此特權擴展到華人身上，使其遵守中國頒行的納稅與其他法律的義務；換言之，他主張所有居住在上海公共租界的華人，仍應遵守中國的法律納稅與履行其他義務；美人尤不應允許華人在治外法權的豁免情況下，投資各項在華企業^⑤。一九二九年五月十日，上海美、英、法、日等國商會代表並通過決議：(一)各國治外法權之撤廢，應以中國實施法權調查團之建議為前提；(二)由於當前中國的內戰仍在繼續中，各地法官尚無獨立地位，法權調查團所提之建議，尚未實現，因此，建議其各自本國的政府在另一法律調查團再作一次實地考察之前，不應改變目前外人在華的法律地位^⑥。漢口美商會並逕電胡佛總統說，他們雖然同情中國要求國際地位平等的願望，但因中國法庭在武斷的不受文官控制的軍人面前，全無力量；目無法紀與極端思想的存在，而國家統一的前途在個別軍人的控制下毫無確實的希望，他們強烈反對美政府現在即明確地答允對美人與美企業在華享有的治外法權地位作任何改變^⑦。

開洛格的想法，卻與馬慕瑞大為不同。他雖然不同意答應中國於此時撤除治外法權，但也絕對反對馬慕瑞的極強硬的各項建議，似乎要由美國出面領導一個反華國際集團以反對中國撤廢治外權的意圖一樣；他認為除非在極緊急的情況下，或美國確知美人在華處境的危險，美國獨立外交行動的立場，是不應放棄的^⑧。開氏的理想主義與馬之現實主義是相當不同的，他一直對馬的作風不滿，馬也對他之遙控

^④ *FRUS*, 1929, MacMurray to Secretary of State (Oct. 17, 1929), p. 610; see also Thomas Buckeley, loc. cit.

^⑤ *FRUS*, 1929, Memo by J. E. Jacobs (March 12, 1929).

^⑥ *Ibid.*, MacMurray to Secretary of State (May 21, 1929), pp. 566-7.

^⑦ *Ibid.*, American Chamber of Commerce at Hankow to President Hoover (July 17, 1929), p. 575.

^⑧ *Ibid.*, Memo by Assistant Secretary of State (Johnson) (June 8, 1929), pp. 573-4; Secretary of State to MacMurray (July 9, 1929), pp. 581-2.

其對華外交，也同樣不滿，曾斥之為「極蠢之事」(utter fool)，而對他本人在華出使的四年期間，未能發揮其強硬實力對華的一貫立場，頗耿耿於懷，認為自己「謙卑服務於一個空中樓閣式的概念，實際卻與真正的中國現實，無所配合，自認係一失敗之舉」^⑤。一九二九年六、七月間，南京國府並派遣美籍顧問密勒(Thomas F. Millard)專程赴美，遊說美國政府請其答允在一九三〇年一月一日前領導各國首先放棄治外法權，以表示美國對強化南京國府的善意。密勒先在華盛頓覲見了胡佛總統，說明中國現在如何已難答允「逐漸撤廢」的概念^⑥。稍後，他在與郝恩貝克的會議中，再度重申此意；郝則認為美國現行政策的重點，在於在中國派系的競爭中保持中立的立場^⑦。

在這樣的立場背景下，所以美國不只對中國四月廿七日的照會在拖延了三個多月之後，才作出答覆，委婉拒絕了中國的請求；對於中國九月五日第二次照會的請求，新任國務卿史汀生也在其十一月四日的覆照中，也只答應與中國談判。他在給馬慕瑞的訓令中，並稱中美談判可在一九三〇年一月一日之前開始，並與各國合作協商應付的方略，但中美間的談判不應使中國誤會美國已同意無條件的立即撤廢治外法權了^⑧。因此，一九二九年十一月十一日，任朝樞乃奉命正式開始談判，其美方對手初為助理國務卿約翰遜，稍後，則易為郝恩貝克。雙方的初步會談在當日即告開始，而正式進入較具體的談判，則為十一月廿一日。美國是第一個願意與中國談判撤廢治外法權的大國。

新任國務卿史汀生的基本態度，也是主張逐步撤廢治外法權的，對於採取劃分地區逐次撤廢或按照案件分類而逐次撤廢，或兩者兼採，他則並無成見，總以配合中國之逐步有效實施西方式的法律並不使中國有所藉口以擅行宣布撤廢為主^⑨。對於逐步撤廢治外法權的具體方案，馬慕瑞是主張劃分地區逐次撤廢的^⑩；英駐華公使藍浦森(Sir Miles Lampson)則反對「劃分地區」廢撤之議而主張「按案件分類」，先向中國讓渡民事案件的參與權，次為刑事案件，最後則為個人身份性案

^⑤ Thomas Buckley, loc. cit., p. 42.

^⑥ FRUS, Memo by Assistant Secretary of State (Johnson) (June 21, 1929), pp. 576-7.

^⑦ Ibid., Memo by Hornbeck (Sept. 3, 1929), p. 603.

^⑧ Ibid., MacMurray to Secretary of State (Oct. 7, 1929), p. 608; Secretary of State to MacMurray (Oct. 22, 1929), pp. 611-2.

^⑨ Ibid., 1929, Secretary of State to MacMurray (Oct. 28, 1929), p. 615.

^⑩ Ibid., Memo by Councillor of Legation (Perkins) (Nov. 8, 1929), p. 617.

件；並主張在中國法庭設置「外籍法官」⁵⁹。法使禮百司（Lepice）則立場強硬，認為各國應合作抗拒中國的要求，即使答允與中國談判，也應堅持將「劃分地區」與「案件分類」的原則混合採用，並在保護外人納稅與財產兩方面堅持強力保證的條款。日本公使佐分利與荷蘭公使都很贊成「劃分地區」的原則，但日本因中日關係複雜，且光緒廿二年（一八九六）之中日商約及光緒廿九年（一九〇三）之續約，業經王正廷於一九二八年七月十九日宣布「失效」之後，中日在法理上是處於「無約」狀態，所以，並未收到王氏請求談判撤廢治外法權的照會⁶⁰。一九二九年十一月下旬，馬慕瑞卸職返國，美代辦柏欽（M. F. Perkins）對此事的態度，較之馬慕瑞與英國的預定方案似乎更為強硬：他基本上是贊成「劃分地區」的，但認為上海、天津、漢口為最重要之區，必須保留不變，因為他認為「限制外人特權於此等主要口岸地區，吾人可在更充足的理由下長期抗拒華人的多方要求；此外，由於這些口岸的地理位置，使保衛它們的措置易於實施，而這些措置較之其他方法也更易有效地維持現狀」；所以他主張先廢浙、閩兩省的治外法權，因為該兩省的外籍人士不多。柏欽反對英國方案中之儘先將民事案件歸還中國管轄，因為這勢必為中國利用之以損毀整個外人金融系統的結構；而英案中將輕微刑案與警察案件交歸中國管轄，較之放棄較大刑案之管轄權，雖少危險性，但這也是討厭之至，因為這勢將侵及外籍居民日常生活的隱私權了⁶¹。

當時王正廷之積極外交政策，撤廢治外法權只是其中重要的一點；其他為支持東北張學良之搜查蘇俄駐哈爾濱領事館、強力收回松花江航權、哈爾濱警察權及收回東省鐵路地畝局與東省鐵路管理權，甚至因而引起了一場中蘇戰爭，蘇俄於一九二九年六月十八日先宣布對華絕交，同月廿八日，即分兩路入侵北滿，經過數場激烈的戰鬥，我東北邊防軍頗受損失；張學良因而被迫答應與蘇俄直接談判。這對於中國在國際上的威望，毫無疑問地為一挫折，影響甚大，也加強了日本軍閥藐視中國，於兩年多之後終於一試發動九一八事變的決心⁶²。此為東北地方當局與南京國府浪用「革命外交」精神之大失策，當無疑問⁶³。約略同時，一九二九年五月八

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ 參閱李恩涵，「北伐前後收回關稅自主權的交涉」，頁三八一。

⁶¹ *FRUS*, 1929, Memo by the Councillor of Legation (Perkins) (Nov. 20, 1929), p. 620.

⁶² Pollard, *China's Foreign Relations*, pp. 392-7; 王芸生，「芸生文存」（上海，民國二十年）「中國國民黨外交之回顧」，頁五七~五八。

⁶³ 王芸生前文，惟據王芸生稱，對俄之強硬用武，為蔣中正、張學良、王正廷三人北京會議的結果；故其責任當不完全在王氏，王氏只是一個官僚型的人物，在關鍵問題上不能對蔣、張堅持己見而已。

日，王正廷也照會美使馬慕瑞及英、法等國公使，要求改組上海臨時法院（即前稱之「會審公廨」），廢除外人觀審陪審權、工部局警權與改變其上訴機關與檢察制度等⁶⁴。九月中旬，王氏又再度表示要與各國談判廢除上海臨時法院諸問題⁶⁵。

在撤廢治外法權的問題上，王正廷自初即受到司法院長王寵惠的全力支持，實際幕後主持外交全局的，也是王寵惠。一九二九年七月十二日，王正廷在北京面告中外記者，宣佈將自一九三〇年一月一日起，取消各國在華的領事裁判權；並決定自是年起，取消各省交涉使署⁶⁶；旋司法院也任命錢泰等二十人，為收回法權籌備委員，各自承擔研究領事裁判權撤消後的應付辦法，以為預先的布置。王寵惠也在面晤美使馬慕瑞時，透露中國即將撤廢領裁權的決策⁶⁷；鐵道部長孫科並表示中國將以政府文告的片面宣佈方式處理此事⁶⁸。胡漢民主持下的立法院，對於編訂新法典的工作，尤其積極進行，如刑法與刑事訴訟法已早於一九二八年三月與九月分別公布施行；國籍法也於一九二九年二月頒佈；民法之最重要部份的「總則篇」，則在同年五月已告頒佈施行，其他部份如「立法總義」、「義務篇」、「公司法」、「土地法」等也在加緊編纂之中⁶⁹。在野的專業人士與新聞界，對於撤廢治外法權的期望更殷，如赴美出席太平洋會議的上海聞人余日章，即在其演說中說：「中國人用平和方法在最短可能期間，以圖擺脫此項不適與單方面的制度，舉國上下實抱有絕對的決心」。他駁斥外人一方面承認取消領裁權原則之合理，一方面則堅持中國在整飭內部前不能承允撤消，但卻忘記「中國極難整飭內部之原因之一，即由於不速之客從中障礙」⁷⁰。上海律師公會並籲請政府實力對付那些不肯放棄領裁權的國家，建議（一）嚴定取締其人民進入中國條件；（二）已進入中國之該等國家人民，一律

⁶⁴ *FRUS*, 1929, vol. II, MacMurray to Secretary of State (May 18, 1929), p. 682.

⁶⁵ 國聞週報，六卷三十六期（民國十八年九月十五日），頁八，六卷五十期（民國十八年十二月二十二日），頁一〇，七卷一期（民國十九年一月一日），頁一〇；*FRUS*, 1929, vol. II, MacMurray to Secretary of State (Sept. 14, 1929), p. 696.

⁶⁶ 國聞週報，六卷二十七期（民國十八年七月十四日），頁八，六卷二十八期（民國十八年七月二十一日），頁四。

⁶⁷ 同上，六卷三十六期（民國十八年九月十五日），頁七、九；Rohan Butler, et al., eds. *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939* (London: Her Majesty's Government Office, 1960), Second Series, vol. 8, #87, Lampson to Sir Wellesley (Aug. 11, 1929), p. 133.

⁶⁸ *FRUS*, 1929, vol. II, MacMurray to Secretary of State (Oct. 5, 1929), p. 607.

⁶⁹ *Ibid.*, Memo of the Chinese Legation to Secretary of State (Dec. 3, 1929), pp. 632-3; 國聞週報，六卷四十四期（民國十八年十一月十日），頁二。

⁷⁰ 國聞週報，六卷四十四期（民國十八年十一月十日），頁四~五。

停止其游歷旅行內地之護照；(三)凡以該國人民名義向內地官廳有所請求，概不受理；(四)凡在通商口岸被人起訴告發，應儘可能範圍內，行使偵查扣押審判執行之權^①。所以，國府單方面之撤廢治外法權，已如箭在弦上，至一九二九年十二月廿八日即正式發表宣言，自明年（一九三〇）一月一日起，在華各國人民不再享有治外法權；十二月三十日，外交部並發表宣言：中國政府願在合理的時間限制內與各國代表討論實施上述原則的各項問題^②。不過，中國政府之此一行動，大部份為對內的性質，先為施行中國內部的國內法，立一地步，以在精神上予各國以逐步增強的壓力，並無強迫各國立即必須接受既成事實的強烈意圖。這也是「革命外交」致力於達到預定目標的基本原則之一。

不過，一九二九年也是南京國府內戰嚴重、黨爭迭起的一年——這嚴重影響了撤廢治外法權外交的順利進行，實毫無疑問。如是年三月，討伐桂系之戰爆發，至四月才迅速告一段落；又同年十月，蔣（中正）、馮（玉祥）軍又在河南作戰；十二月，唐生智也在鄭州反蔣；稍後，又有石友三突然在浦口宣布叛蔣之事發生，使近在咫尺的南京，大為震動，一時汲汲可危，王正廷甚至明言他可能將成為石軍的俘虜，其嚴重性可知^③。至一九三〇年二月之後，國府內部之爭，更演變成閻錫山、馮玉祥、李宗仁等聯合對蔣的「中原大戰」，雙方動員兵力合計達一百四十多萬人，大戰進行為時達八個月，雙方傷亡達廿五萬多人；同期內國民黨左派（改組派）與右派（西山會議派）亦附庸軍人而起，召開擴大會議以與南京國府對峙。所以，一位曾身與此役的人士曾沈痛地表示：「〔此戰〕戰區之廣，戰禍之烈，不特北伐之役，未足與擬，即民國以來，絕無其例，抑亦中國數十年來所未有，此誠中國之浩劫，而中國國民黨之奇痛」^④。這些內部因素都促使南京國府從「片面性的強力廢約」撤退下來，而改持「原則性廢約，但不堅持立即實施」的立場的重要原因，也是列強對中國要求撤廢治外法權絕不肯輕易讓步的重要原因^⑤。所以，

① 同上註，國聞週報，六卷四十七期（民國十八年十二月一日），頁一〇。

② 同上，七卷二期（民國十九年一月六日）頁四；Robert T. Pollard, *China's Foreign Relations*, p. 377, note 5.

③ *FRUS*, 1929, The Charge in China (Perkins) to Secretary of State (Dec. 7, 1929), pp. 641-2; 郭廷以，近代中國史綱（香港：香港中文大學，一九七九），頁五九五～九。

④ 國聞週報，七卷二十期（民國十九年五月二十六日），頁五；郭廷以，前書，頁六〇〇、六〇六。

⑤ *FRUS*, 1929, vol. II, Perkins to Secretary of State (Dec. 7, 1929), pp. 640-642. 國聞週報，七卷九期（民國十九年三月十日）論此時內政影響外交的情況說：「治績不彰，內閣不絕，令外人仇我者為之快心，愛我者因之氣短；時至今日，亂機益廣，環境益劣，一切外交，均在觀望中，固亦事理所必致，無足怪也。……對內對外，乃一而二，二而一之事；近人恆編重於對外抗爭，而忽略於對內改進，挾一二口號標語，籠統空泛，空談闊步，一若帝國主義可以打倒於言談之傾者；而內政之腐化惡劣，抑若不甚措意，甚且欲利用外交得手之宣傳，移轉國民之視線，而不知內外相聯。此種辦法，於外交，決無益處，徒令虛矯之習中於人心，自欺欺人，反誤事機（指濟案與東北中俄衝突之案）。」（頁三～四）。

在中國與美、英的談判中，不只美國代表助理國務卿約翰遜 (Nelson T. Johnson) 堅持中國之撤廢治外法權應為「漸進」的逐步實現的過程⁷⁶；英國也警告中國，不可片面廢約；出席日本京都太平洋關係學會 (Institute of Pacific Relations) 大會之英代表前國務大臣赫師勳爵 (Lord Hailsham, Chancellor of G.B.) 在向北平英美協會 (The Anglo-American Association) 發表的演說中，受英駐華公使藍浦森之託，也極力警告中國不可視條約為廢紙，造成大錯⁷⁷。一九二九年十二月二十日，英外相亨德生 (Arthur Henderson) 生答覆一九二九年十一月廿五日中國駐英公使施肇基的照會，擬於明年一月一日起撤廢外人在華之治外法權的備忘錄中，更明白聲明無法承認中國武斷性的解決方式，但願意承認以一九三〇年一月一日作為「逐步撤廢在華治外法權」的開端⁷⁸。

英國之此一立場，實為軟硬兼施，一方面堅持其不承認中國片面廢約的立場，一方面也給予中國以體面地「下臺」的具體辦法，實在很大程度上影響了美國的態度⁷⁹。美國曾在一九二九年十二月四日即已改變了主意，接納英國的性質不同之案件順序（先談民事，次刑事，再次個人身份）的談判方案，此時又迅速接受了英國以一九三〇年一月一日為「逐步撤廢在華治外法權」的原則，並與中國開始了正式的雙邊談判⁸⁰。所以，在南京國府改持「原則性廢約，但不堅持立即實施」的立場之後，它與美國的談判，很快即進入探討具體條件的階段了。另外，中國與英國的談判，也很快隨之開始。

(四)

中美間的正式談判，開始自一九二九年十一月十一日，由伍朝樞與約翰遜在華

⁷⁶ *FRUS*, Memo by Johnson (Nov. 11, 1929), pp. 621-2; Memo by Johnson (Nov. 14, 1929), p. 623; Memo by Johnson (Dec. 7, 1929), pp. 629-31.

⁷⁷ *Ibid.*, Perkins to Secretary of State (Nov. 26, 1929), p. 628.

⁷⁸ *Ibid.*, 1929, vol. II, British Ambassador to Secretary of State (Dec. 21, 1929), enclosure, pp. 658-659. 國聞週報，七卷四期（民國十九年一月二十日），頁三。

⁷⁹ *Documents on British Foreign Policy*, Second Series, vol. 8, No. 145, Lampson to Henderson (Dec. 1, 1929), pp. 217-220.

⁸⁰ *FRUS*, 1929, vol. II, Johnson to Campbell (Dec. 4, 1929), enclosure, pp. 636-9; Memo by Johnson (Dec. 26, 1929), p. 660.

⁸¹ Richard D. Burns, et al. eds. *Diplomats in Crisis: U.S. - Chinese - Japanese Relations, 1919-1941*, pp. 7-26.

盛頓作初步的接觸；同年十一月十四日，雙方再度會面，但談判之開始進入正題，則自十一月廿一日開始^②。美方的基本立場，正如史汀生致馬慕瑞的訓令中所稱，是強調「逐漸廢除」四字，而在具體方案方面，則持伸縮性的態度，目的是不想盡量探知伍朝樞之新方案的內容，另外則不使中國有所藉口而片面實行於一九三〇年一月一日之單方面的強行廢止治外法權^③。事實上，美國至少在一九二九年十二月初，即已接到來自中國的報導說，施肇基曾在倫敦告訴英國外務部云，中國的撤廢方案仍然是在上海、廣州、天津、漢口、哈爾濱等五大都市設立「新式法庭」，辦理外人案件，而在這些法庭內設置「外籍顧問」以為審判時之顧問與諮詢之用^④。所以，約翰遜在談判時，除去強調撤廢治外法權應該為一逐步而過渡的過程之外，只提議先由美國在華法庭「有選擇性」的應用中國現行法律審案開始，而選擇中國法律何者可用、何者不可用，則由華籍二人、美籍二人及第一位由雙方同意之第三國籍人組成的「五人委員會」來決定^⑤。伍朝樞則反對此議，因為在華外國法庭應用中國法律之議，已早在一九二六年十二月英國即有此說，但迄至今日卻仍無法實行，因為中西法律的傳統與制度，均不相同，所根據的法理與法義也多歧異，美籍法官、律師既難很快地熟習運用，他們又不瞭解中國語文，一切藉助於繙譯，自常多誤解之處；而且中國法律係為華人而訂立，而非為少數的旅華外人而訂立，外人在華應適應於中國的法律規定，何能對中國法律作選擇性的遵守？所以，伍朝樞批評此建議為「不實際與難予接受」^⑥。一九二九年十二月十七日伍氏乃提出一項包括八條的詳細方案，其主要內容為：

- (一)自一九三〇年一月一日起，在華美人將受中國法律與法庭的管轄；
- (二)中國在上海、廣州、漢口、天津、哈爾濱等五大城市設立「特別法庭」(special court)，以審理轄區內美人為被告之民事與刑事之案件；此「特別法庭」可為第一審與第二審，而以中國最高法院為上訴機關；
- (三)在每一「特別法庭」內設置「外籍法律顧問」(foreign legal adviser)一至三人，如有必要，此法律顧問可查閱該案件的案卷與證據，但不能參加審判；法官在下判前，可請外籍法律顧問提供方面之意見，惟法官於適當考慮

^② *FRUS*, Stimson to MacMurray (Oct. 28, 1929), p. 615.

^③ *Ibid.*, Perkins to Secretary of State (Dec. 3, 1929), pp. 631-2.

^④ *Ibid.*, Memo by Johnson (Dec. 2, 1929), p. 631; Johnson to British Charge (Dec. 4, 1929), pp. 638, 638; Memo by Johnson (Dec. 21, 1929), annex 2, p. 657.

^⑤ *Ibid.*, Memo by Chinese Legation to Department of State (Dec. 12, 1929), p. 651.

此意見之後，仍可保持其獨立的判斷。

(四)美人在轄境涉嫌被捕案應於廿四小時內遞解「特別法庭」。雙造均為美人之民事案件，可由不在中國之美法庭審判，惟其判決如不與中國法庭之判決相符，或有違背公共政策，須由中國法庭執行。

(五)本條例試行期兩年⁸⁶。

伍朝樞並提議確定一九三〇年一月一日為全盤施行中國法律的開始之期；上述過渡時期的辦法，最長為四年，期滿後治外法權全由中國收回；中美間的目下談判應於三個月內或稍長期間完成；他答允美人在中國法庭之法律項內享有與中國法庭管轄之外人之同樣待遇，但反對中國再明文承諾對美的「最惠國條款」⁸⁷。稍後，伍朝樞在與美國務卿史汀生的會晤中，並重複強調除去上述五大城市情形特殊外，其他中國各地的各國人民，自一九三〇年一月一日之後，即在中國法律的管轄之下了；至於在此五大城市之內，外人案件的處理，則在中美協定成立之後，在最後撤除治外法權的總目標下，中國短期內當公佈一項確定的處理方案⁸⁸。

一九二九年十二月下旬，由於約翰遜已被任命為駐華公使，離開華府去中國蒞新，中美談判的美方代表即改由國務院遠東司司長郝恩百克繼續擔任。當時美政府對於中國國府宣言自一九三〇年一月一日起撤廢治外法權的立場，是追隨英國之後，只承認一月一日只是「逐步撤廢治外法權的開始」，而中國目前應不執行撤廢的實際行動⁸⁹。但是中國的宣言顯然已迫使美國對於在華盛頓的談判，更為加速進行；加之中國與英國撤廢治外法權的談判，已於一九三〇年一月九日在南京開始⁹⁰，所以，在一九三〇年一月十三日中美雙方的會談中，郝恩百克即在口頭上將一項美方的詳細「可能條款」(Possible Provisions)，告訴了伍朝樞；十天後，郝氏並將該建議的十二項條款與所附「說明」十三條，以書面形式面交伍氏。值得注意的是：美方已願意承認中國自一九三〇年一月一日後收回治外法權的事實，並願接受以「外籍法律諮議」(legal councillors)來監督中國獨立的司法制度的運行，而放棄英國所堅持要任命的「外籍共同法官」(foreign co-judge)之議。很顯然地，

⁸⁶ *Ibid.*, Memo by Johnson (Dec. 17, 1929), annex of the Memo by Chinese Legation to Department of State, p. 653.

⁸⁷ *Ibid.*, Memo by Assistant Secretary Johnson (Dec. 26, 1929), p. 660.

⁸⁸ *Ibid.*, Memo by Secretary of State of a Conversation with C. C. Wu (Jan. 2, 1930), pp. 354-5.

⁸⁹ *Ibid.*, Acting Secretary of State to Perkins (Jan. 4, 1930), pp. 358-9.

⁹⁰ *Ibid.*, Acting Secretary of State to the ambassador in Britain (Feb. 19, 1930), p. 383.

美國在這兩方面所表現的善意，在當時中國與各主要強國的交涉中，為一突破性的貢獻。此「可能條款」的要項如下：

(一)自一九三〇年一月一日之後，在華美人可接受中國新式法庭（「審判廳」）根據法律與已有的程序的管轄，但審判涉及美人之案件，只應在哈爾濱、瀋陽、天津、上海、漢口、重慶、廣州、昆明等八大城市的法院之「特設法庭」（special bench）內舉行。「特別上訴法庭」應在南京設立，最後上訴則在中國最高法院之「特別法庭」（special bench）。

(二)在本協定簽字後之五年內，中國應自海牙國際公斷法庭所推薦之法律專家名單中，任命「法律諮議」（legal counsellors or jurisconsuls）為中國官員。此等「法律諮議」隸屬於司法部而駐紮於上海，可受命審理涉及具有治外法權外人之案件，並監督中國新式法院對外人的審判。他們向司法部提出報告，副本送其本國使館。外籍「法律諮議」可直接接納訴訟雙方對中國法庭審判之「控訴」，而將之直呈司法部長。如中國法官所引法條與西方法律之一般法則不同，「法律諮議」可建議司法部予以修訂。「法律諮議」也可接受對搜查與逮捕的各項控訴。

(三)五年內，美外交官與領事官可否決除中國最高法院外之各項判決，被否決後之案件即改由美法官審判。如在中國法律範圍內，其義務事項則用中國法；如美政府在合理之時間內，反對此中國法典規章，則中國應予修正。

(四)美人在華當受國際法與其他國採納之法律原則與方法之保護；無搜查狀不能進房搜查；

(五)美人在華享最惠國待遇，與中華民國國民與他國國民相較，不得享受任何歧視性之待遇^①。

在所附的十三項「說明」中，美方則對某些司法事項詳細予以界說與限定，如先前的判決應予執行，而不可重審；警察法庭只審小事；現行犯應於二十四小時內移解法院，非現行犯不得逮捕；小罪可以罰款；中國應著手頒行「人身保護法」（a writ of habeas corpus）；美法庭保留有關美人個人身份之案件之判決；美人在中國法庭有權自僱同國籍或其他國籍之律師或譯員，以代表出庭；中國法庭之華語審判應保證使所有的西方人士均能瞭解聽懂；美人只可拘留於新式監獄，如無新式監獄，該監獄應在各方面如新式監獄之設備良好；被拘者有權與其領事通信等等^②。

^① *Ibid.*, Department of State to the Chinese Legation (Jan. 23, 1930), pp. 363-7.

^② *Ibid.*, same to same, annex, pp. 368-72.

伍朝樞在接受美方的建議之後，即曾仔細考慮，而於報告政府之後在二月六日向郝恩伯克表示了他初步的「個人觀察」：(一)他認為在華美人不受舊式縣官與軍事審判之議，或者尚可同意，惟郝氏之「可能條款」第一項內所列對於「警察法庭」的各項限制，實為太多太廣；而限制第一審地方法庭（即「新式法院」或「審判廳」）於八大城市，不只無此必要，鑒於中國幅員之廣大與交通的不便，對於美人可能亦很不方便；因此，雙方不如同意所有中國的地方法庭在審判權與審案程序方面均有同樣的權力，而美人為被告時可以在某些情況下要求其審判自任何地方法庭轉移至前述八大城市中之任何一處舉行。(二)所稱設立「特殊上訴法院」的想法，也無此必要，而可在每省之高等法院內設置「特別法庭」(special chamber)。(三)「法律諮議」也不必由海牙國際公斷法庭提名，並限制其國籍，而此等「法律諮議」應只參與美人為被告之案件。此外，伍氏極力反對美方對中國判決的否決權，認為決不可行；因為即使在此項外人權力最早見諸明文的泰國，現在也已廢撤不用了。其所附「說明」內所列各項，雖係為增強在華美人對中國新司法制度的信心而設，但利用此種方式為之，在美方實為多餘，在華方則頗難贊同。伍氏並建議所有「可能條款」內所列「特別法庭」與「法律諮議」的各項，應載明以二年為限^③。對於郝氏所要求的「最惠國」待遇，伍氏主張用「有條件的最惠國」待遇，而反對郝氏所要求的「無條件的」歐洲式的「最惠國待遇」，因為每一國家在這方面都要求一些特殊要求，中國實在無法應付^④。

當時中國外長王正廷與英使藍普森在南京的談判，已於一九三〇年一月九日正式開始。王氏所提的建議方案，仍與伍朝樞在華府所提出的方案一樣，主張全面廢棄治外法權，只在五大城市內設置「特別法庭」，審判英人被告，而在「特別法庭」內則分置外人「法律顧問」，惟只在外人為刑案被告時才參與顧問。藍普森則主張此事應慢慢來，雙方先談原則，稍後再成立委員會作逐細的討論。他反對全面廢撤只保留五大城市之議，要求英人在華的領事法庭仍應保留不動，而中國應任命「外籍法官」。一月十日，王正廷再就他作提出的上述方案，提出一書面的「八項條款」；首先稱：「自一九三〇年三月一日起，在華英籍民應遵守中國中央與地方政府經適當公布的法律、法令與規章」；對於前述方案所稱之「外籍法律顧問」，則訂明當由中國政府任命，可以查閱案件，對法律案件提出書面意見，但不參與審

^③ *Ibid.*, Chinese Minister (C.C. Wu) to Hornbeck (Feb. 6, 1930), pp. 373-5.

^④ *Ibid.* Memo by Hornbeck (Feb. 13, 1930), pp. 377-9.

案；警察查案期間之拘留，不得超過二十四小時；惟所置「特別法庭」與「外籍法律顧問」的辦法，只以兩年為限^⑤。二月三日，藍普森也提出獲得英外部批准的一項「計畫草案」九條，將之面交王氏；其中首擬確定撤廢治外法權的步驟應以「逐步的與漸進的」方式進行，以案件之民事、刑事與個人身份的性質為順序，逐步實施；而審判外人應在新式法庭進行，並保證免受軍事與非司法人員的行政干涉，保證免征「不合理與不平常」的徵稅與行政當局未按適當程序「強加的勒索」，保證免受侵犯個人基本權利與自由的侵犯，與保證船運之不受無理由的干預等；並主張中國僱用外籍法官審案，而兩造皆為英人的訟案則仍應由在華英法庭審辦，但英人與其他外人的訟案，則可由中國法庭辦理^⑥。

英國對於郝恩伯克向伍朝樞所提出的「可能條款」中答應設立「法律諮議」一點，很抱反感，藍普森當面向美使約翰遜抗議：此舉簡直是在「挖英國談判的牆角」^⑦。英駐美代辦坎拜爾（Campbell）並在照會中，抱怨美國此舉，「無任何之事先警告」，使英國在南京之談判，「因放棄保證而不可能在談判中成功」^⑧。郝恩伯克則對英人的抗議，逕直予以駁回，認為美國無須對英「事先警告」，並視英人的一些顧慮為「不適當」（unduly）。但他事實上很快接受了英國人的一些想法，而改變了原來的立場，在二月廿六日與伍朝樞的一次會談中，提出了另一份「草案計畫」（draft plan）七條，除仍堅持美應具有對中國法庭異議的「廢案權」（principle of evocation）之外，也反對伍氏所提新辦法以兩年為限之議，認為應設立一中美混合委員會，檢閱中國的民法與其他法規，何者可適用於對美人之民事案件；審判民事案件三年順利之後，再考慮擴及刑事案件。郝氏新的「草案計畫」與前提「可能條款」的最大改變，為放棄了前所答應設立「法律諮議」一點，而改提在「特別法庭」內設置華法官一人及由海牙法庭提名而由中國政府任命的外籍法官一人，共同審辦案件，權力相同^⑨。這顯然是美國在受到英國的壓力之後而改變的；其方案已與藍普森在南京與王正廷談判時所提出的方案大致相同了。

不過，中美在華盛頓的談判，很快即趨於停頓。因為伍朝樞在一九三〇年二月

^⑤ *Ibid.*, Aide-memoire, The British Embassy to the Secretary of State (March 4, 1930), pp. 395-7.

^⑥ *Ibid.*, p. 399.

^⑦ *Ibid.*, p. 400.

^⑧ *Ibid.*, British Charge (Campbell) to Hornbeck (March 4, 1930), p. 314.

^⑨ *Ibid.*, Memo by Hornbeck (Feb. 26, 1930), Annex I, pp. 387-8; Annex 2, pp. 289-91.

廿八日即啟程赴歐出席海牙國際常設法庭的會議，五週後才能返美^⑩，而自四月至十一月間，由於中國又發生南京國府與閻錫山、馮玉祥、桂系之間的大規模內戰，實際談判又一延再延；至五月十五日之後，郝恩伯克與伍朝樞才再作過兩次會談。六月十二日，伍氏在與國務卿史汀生的一次會晤，史汀生並明白告訴伍氏，郝恩伯克前所提出的「可能條款」已經作廢，應另提新方案作為雙方談判的基礎^⑪。史並認為美國在此談判中，似乎已走的太遠和太跑到前面，特別對於列強共所關心的上海問題為然^⑫。中美談判的重心，顯然已轉移至南京，附驥於中英在南京的談判之後了。因為美駐華公使約翰遜早於三月初旬即鑒於醞釀中的中原大戰風雲緊急，認為中美不應急於談判^⑬；約翰遜並在南京與藍普森積極協商，雙方擬定了一項合作性的「草案」。雖然美代國務卿克頓（Cotton）曾指示他：英美之間的合作，不可為中國視之為結成「一條戰線」（one bloc）^⑭；但兩國之間的協商，很快即在三月廿八日取得協議，此即是由英國參贊台克曼（Erie Teichman）所擬而由美方參贊柏金斯（Perkins）所修改的「合作草案」十六條：其中最重要的一項妥協即是，英方接受美方原提案中的設立「法律顧問」之後（改原稱謂之「法律諮議」為「法律顧問」），而所謂「法律顧問」之實際職權，則如英方原所主張的「外籍法官」，他們不只可以檢閱案卷，接受美人或英人之不滿之訴願，在「特別法庭」審案時，亦可為法官之一，而華法官審判之判詞須經其同意^⑮。其他雙方協議的重要事項，如中國地方與高等法院所設審判外人之「特別法庭」，應增為十二個城市（哈爾濱、瀋陽、北平、天津、青島、上海、南京、漢口、重慶、廣州、福州、昆明）；美（英）外交人員有「廢案權」（right of evocation）；中國不得征收歧視性與不合法之稅；個人身份性之案件，不歸中國管轄；美（英）人在中國全境有居住、貿易及擁有財產之權；美（英）船不受隨意之檢查、不受歧視之措施；另並規定過去美（英）在華所已得的不動產之土地所有權及租界內美（英）法律過去所確定之安排，不受影響等等^⑯。此「合作草案」經過美國務院與英外務部的分別修改之後，

^⑩ *Ibid.*, Memo by Hornbeck (Feb. 26, 1930), p. 193.

^⑪ *Ibid.*, Memo by Hornbeck of a Conversation between Secretary of State and Chinese minister (Wu) (June 12, 1930), pp. 451-3.

^⑫ *Ibid.*, p. 452.

^⑬ *Ibid.*, The Consul-general at Shanghai to Secretary of State (March 6, 1930), p. 403.

^⑭ *Ibid.*, Acting Secretary of State to Johnson (March 27, 1930), p. 417.

^⑮ *Ibid.*, Johnson to Acting Secretary of State (March 28, 1930), p. 420.

^⑯ *Ibid.*, pp. 418-23.

即成爲「美方案」與「英方案」。「美方案」與「英方案」之最大不同處，即爲前者在初期不允放棄刑案的審判權，和堅持在上海五十里內不撤廢治外法權；後者則答應放棄刑案的管轄權，但要求在上海、天津、漢口、廣州四大城市均不撤廢治外法權^⑧。

因爲自中英南京談判開始後，王正廷即要求自一九三〇年七月一日起，中國接管民事案件，而自一九三一年一月一日起，接管刑事案件；而實際幕後主持談判的司法院長王寵惠與王正廷兩人，都反對外人法官與外交官有「廢案權」。所以，英國頗想以放棄刑案來交換中國之答應任命「外籍法官」與「廢案權」。美國方面的郝恩伯克則很懷疑中國會答應任命「外籍法官」與答應「廢案權」，主張不如最後堅持保留刑案^⑨。此後，雙方的「草案」又在文字上與較小問題的嚴密性方面作過多處增刪；同年八月七日，英外務部並建議雙方密切合作，任一方之新建議，應於兩週前通知對方知曉^⑩。所以，此後英、美與中國的個別談判，實際是在互相配合的情況下進行，而英國一直居於主導性的最居影響力量的地位；只有在中英談判遭遇困難時，中美之間的談判，才發生一些輔助性與配合妥協的作用^⑪。

(五)

當時由於中國的內戰嚴重，政局非常混亂，反南京國府的各派於一九三〇年九月初甚至在北平組織了曇花一現的另一國民政府，因此，美國務院與約翰遜都主張中美談判應該拖到十月之後，再看情形而定；郝恩伯克與伍朝樞在華盛頓的談判，自然早就停頓了下來。但英國駐華公使藍普遜則對南京國府極具信心，堅持繼續與南京國府談判。他於九月九日抵達南京，並於九月十一日遞交「英方案」給王正廷^⑫。而在約略的同一時期內，反南京國府的閻、馮、汪集團則在張學良參戰擁蔣、

^⑧ *Ibid.* Revised draft agreement of April 9, 1930 on the Johnson-Lampson Draft, pp. 426-34; Hornbeck to British Councillor (Campbell), pp. 434-5, 448.

^⑨ *Ibid.*, Hornbeck to Campbell (June 10, 1930), pp. 448-50; Memo by Hornbeck (June 10, 1930), p. 451.

^⑩ *Ibid.*, Acting Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Dawes), (Aug. 5, 1930), pp. 453-4.

^⑪ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-General at Nanking (Peck) (March 3, 1931), pp. 738-9.

^⑫ *Ibid.*, The Ambassador in Great Britain to Secretary of State (Aug. 7, 1930), p. 454; The Charge in Great Britain to Secretary of State (Aug. 30, 1930), p. 459.

揮軍進入關內占領天津、北平之後，趨於瓦解；而在這樣急轉直下的情勢下，美國也決定於十月恢復與中國的談判了^⑫。不過，英使所提「草案」仍包括任命外籍法官、「廢案權」、保留刑事案件不廢、置上海、天津、漢口、廣州等四大城市於廢撤範圍之外及不涉及海關等項，與前此英使提出的方案大體相同，只是在文字上略作修改而已^⑬。所以，王正廷與王寵惠都對之很表失望，認為英國所要求的「保證」項目太多；不過，王正廷也很快提出了中國的相對方案，以使談判繼續進行。惟藍普森在南京停留的時間不長，這也是使中英談判陷於時斷時續的狀況的原因之一^⑭。

一九三〇年十月廿八日，中美在華盛頓的談判則告恢復，而郝恩伯克在會談開始之後不久即提出一份十七條的「草案」，其中列舉中國法院在五年內只審外人民事案件，此後視情況再擴及其他類之案件；美外交人員有「廢案權」；上海五十華里內不受影響；美人在中國全國之居住、旅行、貿易及擁有財產權，不受限制；中國新式法庭內設置外籍法律顧問，除有觀察審案、查閱案卷與提供對審案的意見之外，於美人為被告時，並為審判法官之一，判決須得其同意等等^⑮。顯然地，此一「美案」除在只保留上海一地與英案之主保留滬、津、漢、穗四地不同之外，其他均大致相似。所以，在十一月十二日的會談中，伍朝樞即逕直指出此點，表示不滿，認為中國寧肯不另訂新約而逕自實行法權自主，也不會接納此在實質上並未廢棄治外法權的草案^⑯。十二月五日，伍氏並面交郝恩伯克一件中國對撤廢治外法權的「條約草案」正文十條，附款七條；其正文的主要內容如下：

(一)自一九三〇年一月一日起始，在華美人即受中國各級法院的管轄，無論涉及民事、刑事案件之美人原告與被告，均應在中國之新式法院審判；中國並在哈爾濱、瀋陽、天津、上海、漢口、重慶、廣州、昆明等八城市之法院內設置「特別法庭」以管轄涉及美人的案件（第一條）；

(二)各該城市所在之高等法院亦設置「特別法庭」，以審判美人，其上訴之機關為中國最高法院（第二條）；

^⑫ *Ibid.*, Acting Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Sept. 7, 1930), p. 463.

^⑬ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (Sept. 5, 1930), p. 462; Memo, Department of State to the British Embassy (April 2, 1930), pp. 424-5.

^⑭ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (Sept. 26, 1930), p. 470.

^⑮ *Ibid.*, Memo by Hornbeck (Oct. 23, 1930), pp. 471-80.

^⑯ *Ibid.*, Memo by Hornbeck (Nov. 12, 1930), pp. 483-4.

(三)中國當自華籍或外籍之法學專家中，任命外籍法律諮議，受司法部之管轄。如美人為被告時，「法律諮議」即參與工作，但不打擾法官之審判。「法律諮議」可「觀察」中國司法之運作，收取擅入民家、逮捕與搜查之情況，以報告司法部長（第三條）；

(四)「特別法庭」之設置為期二年，惟「法律諮議」之任期，則不限於兩年（第四條）；

(五)中國政府承認美人已購之不動產，允諾未執司法當局所發之「憑票」不得擅入美人所有或租住之民房、店屋；依據中國法律不歧視美人使其與其他外國人有不同之待遇（第五、六、八條）；

(六)所有以前條約中有關司法之條款，均行作廢取消；本條約在簽訂後三個月內予以批准，有效期五年（第九、十條）^{①⑦}。

附款七條中並對美人違警案件之罰款；因違警案之拘留不得過廿四小時；個人身份案件適用美法律，「如華人之在美者」，美人可僱華籍或美籍之律師代表出庭；美人因案被拘或被判徒刑時，均在新式監獄執行等等^{①⑧}。此外，伍朝樞並在口頭上向郝恩伯克說明下列各點：根據本草案美人自不受舊式法庭與軍事法庭的審別；中國應有自由聘任「法律諮議」之權，亦可聘華籍人士擔任；美人之個人身份案件可在中國境外審判，惟對外人囚犯不應予以特殊的待遇。伍氏並特別反對外人之「廢案權」，也反對保留現在租界於本約之外，認為那還不如將這些租界的行政與市政暫且置於外人之手為好^{①⑨}。稍後，伍朝樞在與助理國務卿卡斯奧（Castle）會晤時，希望美國可於一九三一年一月一日前對其「條約草案」予以答覆。十二月十九日，伍氏並遞交一份備忘錄給美方，認為無法接受美方於十二月七日所提出的建議案，希望此後可改以中國的「草案」作為談判的基礎，而於二月底獲致協議^{②①}。

此時美國務卿史汀生認為這時中國的情勢對於談判較為有利，較可獲致合理的結論，如不此之圖而再度拖延下去，則中國的情勢與行動頗難預測，而且中國也將為早與美國解決治外法權問題而感到高興鼓舞，所以，他主張主動放棄「廢案權」，修改美國原於一九三〇年六月四日與同年十月廿八日所提出的「建議草案」而採納

^{①⑦} *Ibid.*, Chinese Correspondence (Dec. 7, 1930), pp. 485-9.

^{①⑧} *Ibid.*

^{①⑨} *Ibid.*, Memo by Joseph E. Jacobs of the Division of Far Eastern Affairs (Dec. 10, 1930), pp. 489-91.

^{②①} *Ibid.*, Memo, the Chinese Legation to Department of State (Dec. 19, 1930), p. 497.

伍朝樞十二月七日所提中國「草案」的一些措辭^⑳。史汀生擬議中的兩項主要讓步，除放棄「廢案權」之外，尚在「法律顧問」之提名與選任方面，全由中國主持，而不必由海牙國際法庭參與其事；但他也主張仍保留上海、天津、漢口、廣州、哈爾濱等五城市海關周圍五英里半徑範圍內的外人治外法權；又只放棄民事案件，「刑事與行政性之案件，則仍應由美控制」。其他美擬讓步的事項，尚有稅務與警察法庭等；但預備要在願意答允的項目範圍內，「尋求更確定的保證」；更重要地，這些讓步項目應在英美合作的基礎上進行始可^㉑。駐華公使約翰遜因奉命提出最低限度的堅持事項，如保留上海與個人身份案件不在撤廢之列；保證內地居住貿易權；保護美人免受不法之搜查、稅務及保證不動產權等等。約翰遜也懷疑外籍「共同法官」(co-judge)所能發生的作用，不同意英使藍普森擬堅持「共同法官」而放棄刑案的想法^㉒。史汀生甚至認為應改以上述新條款來與伍朝樞談判，對於內地居留權甚至也不想列入新約^㉓。

不過，史汀生的擬議受到英國方面很強烈的反對。英副外務次官衛力斯禮(Sir Victor Wellesley, Deputy Under-Secretary of State)轉述英駐華參贊英格拉(Ingram)的意見說：英、美應密切合作，充份交換意見，甚至應包括日本在內，以應付中國各派恢復合作後所給予的壓力^㉔。衛力斯禮強力主張與中國的談判，一切應該慢慢來，反對美國式的乾脆，「應在談判中慢慢讓步，而不能如美國的新擬議一樣，一舉而答應了中國的要求，以免使中國胃口大開，提出更多的新要求」^㉕。英國外務部的專家認為，任何讓步，應循「廢案權」、刑案管轄與共同法官三要項循序放棄才好。「共同法官」可在此後之適當時機放棄，唯目前放棄，則為一戰術上之錯誤；上海應全部保留，更不應現在即輕言讓步。衛力斯禮認為英國可放棄刑案，惟應以擴大「法律顧問」的職權與保留上海兩條件相交換；英國也反對放棄內地居留權。對於史汀生所擬議之稅務、不動產權與個人身份等項，英外務部也認為

^⑳ *Ibid.*, Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Dawes), (Dec. 31, 1930), p. 504.

^㉑ *Ibid.*, Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Jan. 19, 1931), pp. 719-21.

^㉒ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (Jan. 21, 1931), pp. 721-2.

^㉓ *Ibid.*, Dawes to Secretary of State (Feb. 3, 1931), p. 726.

^㉔ *Ibid.*, U.S. Charge in Great Britain (Atherton) to Secretary of State (Jan. 2, 1931), pp. 716-7.

^㉕ *Ibid.*, Dawes to Secretary of State (Feb. 3, 1931), pp. 725-6.

^㉖ *Ibid.*

或在措辭上不够清晰，或目下應該免談，而視此後談判的進展情形，再作決定^⑭。

所以，在英國的壓力下，史汀生很快改變了主意；因此，在一九三一年二月七日郝恩伯克與伍朝樞會談時所提出的備忘錄中，郝雖然願放棄「廢案權」，但對外籍法官、保留城市、個人身份案件與內地居留貿易權等項，均避而不談了^⑮。伍朝樞雖然於二月二十日專訪助理國務卿卡斯奧，要求美國放棄刑案管轄與保留城市，並請允將「法律諮議」之權力縮小，使無審案權；但雙方總是無法談攏^⑯。三月七日，王正廷在南京在與約翰遜的一次會談中，並曾以非常強硬的口氣表示，中國在外籍法官、刑案與保留城市等方面，實無法讓步，如美國再不讓步，雙方勢將形成僵局，而交由中國在五月召開的國民會議解決了^⑰。事實上，史汀生已經決定，由於中英在南京以王、藍（普森）為對手的談判，即將恢復，美國為免妨碍中英談判的進行，應該避免在討好中國、放棄重要項目方面與英有所競爭，因此，中美間的談判，應暫從緩。伍朝樞顯然也在觀望之中，在未奉到進一步的訓令前，對談判也不表示積極的態度^⑱。

(六)

英使藍普森於一九三一年二月二十日返抵南京，三月八日，中英談判乃再恢復。當時由於極力主張強硬撤廢治外法權的立法院長胡漢民因與蔣中正因他事衝突而突被蔣所拘禁，國民黨內部的衝突又重新趨於激烈化；美駐南京總領事因此認為王正廷在談判中，可能較為靈活些。又傳說英國可能除保留上海之外，其他各要項將完全放棄^⑲。而根據英外務部於三月七日對藍普森發出的訓令，其內容與此傳說也頗相吻合：如廢案權、刑案與「法律諮議」具法官權力等項均予放棄，惟當在覓取中國的保證各項（如納稅之估計、徵稅與解決糾紛之方法、刑事犯之押金、審判

^⑭ *Ibid.*, Department of State to Chinese Minister (Feb 7, 1931), pp. 726-30; Secretary of State to Ambassador in Great Britain (Dawes), (Feb. 10, 1931), p. 732.

^⑮ *Ibid.*, Memo by the Assistant Secretary of State (Castle), (Feb. 20, 1931), pp. 734-6.

^⑯ *Ibid.*, Memo to Johnson (Nanking, March 7, 1931), p. 744.

^⑰ *Ibid.*, Secretary of State to Johnson (Feb. 26, 1931), pp. 736-7; Secretary of State to Johnson (Feb. 10, 1931), p. 733; Secretary of State to Consul-general at Nanking (Peck), (March 3, 1931), pp. 738-9.

^⑱ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (Peck), (March 3, 1931), pp. 738-9.

與監押之詳細事項，及「法律諮議」的職權與作用等）之後，始遵循逐漸放棄的原則行之；刑案則在美方放棄之後，英始踵行；「法律諮議」具法官權力則作為最後的討價還價手段而放棄。對於保留區，除上海為最重要之區應該保留之外，廣州、漢口、天津均可不堅持，甚至上海亦可以公共租界區為最後堅持的最低條件^⑬。不過，英外部的訓令雖然如此寬容大方，但藍普森在談判時仍然不肯輕易讓步，不肯輕露「底牌」，而王正廷則拒絕談判外籍法官、廢案權與「法律諮議」由國際法庭推薦等項，而且無論在態度與措辭上均甚強硬^⑭。稍後，藍的態度乃趨軟化，在三月中旬的談判，已答應「法律諮議」無法官權力，而只有申訴、查閱案卷與表示意見之權；惟「法律諮議」雖為中國官員，但可將其意見呈報英外交人員。納稅額由於王正廷極力反對英人與華人同等待遇之說，藍普森只能答允在合法的法律規章下與其他國民相較「相互不受歧視」的原則^⑮。至四月廿八日，有關個人身份條款的措辭，雙方亦獲得協議；內地居住貿易權，則以「在中國法律的範圍內，准英人在內地旅行、居住、設立商號、租購房屋」，而達致協議^⑯。只有在「保留區」方面，雙方爭執最烈。藍普森雖然接到倫敦的訓令，最低方案只應堅持上海，甚至只堅持上海公共租界一隅之地，但他辦外交的老練手法仍然是想抬高價碼，先堅持保留上海、天津、廣州、漢口四市，而初步定限為十年。王正廷則認為四市太多，只允上海一地，但他反對藍所提保留以上海關為中心之五十華里為界的說法，認為這樣將被誤會如以前的鐵路路權區一樣；王寵惠也反對四市之說^⑰。

此後，在其他各要項均經獲得初步協議之後，雙方再集中全力於談判「保留區」問題：但王正廷只允「保留上海」三年，藍普森則堅持四市之說，並答允組織一國際委員會，商討此一問題的解決方案。他也反對王氏三年限期之說，堅持至少應為十年，而範圍為十英里半徑之內。英外部雖然秘密訓令他放棄漢口，但他則不鬆口，拒作任何讓步；王正廷在討價還價的本領上，也不遜色，只允保留「大上

^⑬ *Ibid.*, British Embassy to Secretary of State (May 7, 1931), pp. 741-2.

^⑭ *Ibid.*, Memo by Johnson (Nanking, March 7, 1931), p. 744; Memo by Assistant Secretary of State (William R. Castle), (March 17, 1931), pp. 753-4.

^⑮ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (March 17, 1931), pp. 762-9; A. Iriye, *After Imperialism*, p. 286.

^⑯ *FRUS*, Johnson to Secretary of State (April 28, 1931), pp. 829-31.

^⑰ *Ibid.*, Memo by Johnson (March 30, 1931), p. 785; Memo by Johnson (April 1, 1931), pp. 788-9; Johnson to Secretary of State (April 23, 1931), pp. 806-7.

海」（整個上海），但英須在「界外築路」問題上讓步^⑬。當時國民政府決定將於一九三一年五月五日舉行國民會議，王正廷即利用可能宣布片面廢棄治外法權，以脅迫英國讓步；並說五月五日前如果中英談判不成，他將辭職，以為威脅^⑭。英國為籌謀對策，在與美國務卿史汀生的諮商中，除提出想不對中國表示友好性的善意與不再借款支助中國建設兩項可能的報復之外，也曾討論動用武力的可能性問題；史汀生則認為對全中國動用武力雖係不可能之事，但動用武力占領上海海關以保護上海租界，則為可行^⑮。籃普森並數次警告王正廷，片面行動將引致各國聯合性的對抗行動，使王氏為之動容^⑯。

當中英南京談判積極進行的期間，中美在華盛頓的接觸雖然由於伍朝樞與郝恩伯克之無法談攏而頓挫，但約翰遜與王正廷之間的談判，卻自一九三一年三月十二日後積極的展開了。由於美國事實上全以英國之馬首所瞻，王、約談判的著眼點，特著重於探測英、美間的空隙，以從兩國之間的差異處而尋求有利中國的對策。所以，王正廷自談判之初，即勸約翰遜勿存「棄名取實」之心，因為那樣性質的收回治外法權，勢將使中國成為「笑柄」，而「中國實無法欣賞此一笑柄的」；他要求美國在「法律諮議」與刑案等實質事項上讓步；而在談判之初，即為對籃普森一樣，拒絕商談「廢案權」、外籍法官、保留區等事項^⑰。而美國對於中美談判的底案，實際也是追隨英外務部的對華方案之後，亦步亦趨；願意放棄「廢案權」、外籍法官、刑案（先放棄民事，後再放棄刑事）、個人身份、內地居住貿易權等項；對於保留區也是要堅持上海，其他津、漢、穗三市均可放棄。美國方案與英國方案的唯一不同處，只是美國所堅持的上海保留區是大上海，而非英國所堅持的上海公共租界^⑱。但「底案」雖然如此，實際無論是約翰遜或史汀生都不肯作輕易地鬆口

^⑬ *Ibid.*, Memo by Johnson (May 1, 1931), pp. 833-4; The Ambassador in Great Britain (Dawes) to Secretary of State (May 1, 1931), p. 834; Memo by Johnson (May 4, 1931), p. 837.

^⑭ *Ibid.*, Memo by Johnson (April 21, 1931), pp. 802-3; 國聞週報，八卷十五期（民國二十年四月二十日），頁二。

^⑮ *Ibid.*, Memo by R. S. Miller of the Division of Far Eastern Affairs (April 10, 1931), pp. 790-1.

^⑯ *Ibid.*, Memo by Johnson (May 1, 1931), pp. 833-4; Johnson to Secretary of State (May 4, 1931), pp. 836-7.

^⑰ *Ibid.*, Memo by Johnson (March 12, 1931), p. 752; Chinese Legation to the State of Department (March 19, 1931), pp. 758-9.

^⑱ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (March 4, 1931), pp. 755-7.

式的讓步，以免妨害中英間談判的進行。所以，當伍朝樞於三月廿三日要求史汀生在外籍法官、刑案與保留區三點上讓步時，史汀生即一口回絕，而他在訓令約翰遜有關「法律諮議」的權力時，則在措辭上極力使其權力堅強，「其提請中國司法部考慮之觀察」，中國政府「應授權一直到該案應採之行動付之執行」，且含混其辭，實非中國所可接受；又在互不歧視的條款中，指示約翰遜要避免「對華互惠」的字句^⑭。所以，王正廷在與約翰遜的談判中，即指美國太易受英國宣傳的影響，而上海美人商會為英人商會牽著鼻子走的情形，尤其非常顯著^⑮。因此，約翰遜與王正廷及外交次長李能梗之間的會談次數，雖然相當頻繁，但實際上雙方對於任何實質性的重要事項，均視中英談判的進展而轉移，不願搶先一步先作決定。例如內地居住貿易權、個人身份及擬以刑案交換保留四市等項，都是在中英談商確定之後，美方也照樣跟進^⑯。只有在保留區問題上，當英國在四、五月之交態度已呈現出軟化似將對華讓步時，美國務卿史汀生則不只堅持上海、天津，對漢口、廣州的保持，也毫不放鬆。而且所謂上海，是指「大上海」，而保留期間則為至少十年^⑰。郝恩伯克在與伍朝樞會談時，甚至數次反覆堅持英國早已放鬆了的以刑案交換保留四市的老調，並要求將保留區與新條約同時有效^⑱。史汀生的這種強硬態度，也影響籃普森在談判中的態度轉趨強硬，絕不鬆口，即使英外部在五月一日之前，已早訓令他可以放棄漢口了，他也絕不鬆口^⑲。因此，王正廷曾逕直地指責「美國意圖勸請英國勿對治外法權問題順從中國的意思太快」，這很引起史汀生的憤怒。他在給約翰遜的訓令中，對王氏所表示的「潛在性敵意」，極表不滿，堅持保留四市，期限也不考慮七年或三年，而應為不少於十年。對於王正廷在保留上海十哩範圍的問題上提出「越界築路」問題，史汀生也認為絕無相關，因為所謂「保留」，

^⑭ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (March 21, 1931), pp. 772-5
Secretary of State to Consul-general at Nanking (March 24, 1931), pp. 776-7.

^⑮ *Ibid.*, Memo by Johnson (April 13, 1931), p. 792.

^⑯ *Ibid.*, Memo by J.E. Jacobs of the Division of Far Eastern Affairs (April 27, 1931)
pp. 813-27.

^⑰ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (April 25, 1931), pp. 809-10;
Memo by Hornbeck (May 4, 1931), pp. 835-6.

^⑱ *Ibid.*, Memo by J.E. Jacobs of the Division of Far Eastern Affairs (April 27, 1931),
p. 814.

^⑲ *Ibid.*, Memo by Johnson (May 1, 1931), p. 833; The Ambassador in Great Britain
(Dawes) to Secretary of State (May 1, 1931), p. 834.

係專指司法權的保留而言^⑩。史汀生也反對王氏所謂一九三三年中美商約（締結於一九〇三年）第三個十年期滿時「治外法權自動消失」之說；他也主張在與中國簽訂的新約中，應該有特別的「換文」，以確定未來美在華領事特權的問題^⑪。

(七)

一九三一年五月八日南京國民政府召開國民會議。在此之前的五月四日，國府宣佈了「管理在華外人辦法」，規定自一九三二年一月一日起廢除治外法權，所有在華外人均須受中國法律的管轄；又規定：(一)在東省特區、瀋陽、天津、青島、上海、漢口、重慶、福州、廣州、昆明十地設置「特別法庭」，外人如為被告，即就近之「特別法庭」審判；(二)各「特別法庭」置有「法律顧問」，可提出其對案件審判的意見，但不干涉案件的審判；(三)外人因案被捕，在廿四小時內移交「特別法庭」審訊；(四)外人涉及民事及刑事案件，可僱中國或外籍律師為代表人；(五)外人違犯警察罰法者，可由警察法庭處以不超過十五元之罰款；(六)拘留外人之地點，應由國府司法部之命令行之^⑫。五月十二日，國民會議並發表宣言，不承認不平等條約，謂當依照孫中山先生遺囑務期於最短期間內廢除之，以臻國家於自由平等的國

^⑩ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (May 8, 1931), pp. 845-9.

^⑪ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Nanking (May 8, 1931), p. 848; under-secretary of State (Castle) to British Ambassador (May 9, 1931), p. 849. 一九三一年三月，王正廷即與日本公使重光葵開始商談撤廢治外法權問題。日本政府的初步要點是，它雖然願將治外法權為漸進式的撤廢，惟中國須允許日本人有內地雜居權與土地商租權，以為交換條件。同年四月底，日本若槻禮次郎內閣的外務省，則堅持南滿鐵路沿線不受中國法權所管轄，並表示如中國願意開放內地允日人自由居住與貿易，日本才願放棄在華的租界與租借地 (A. Iriye, *After Imperialism*, p. 289; (國聞週報，八卷，十一期，民國二十年三月二十三日，頁四)。同年五月，王正廷在與日本代辦芳澤謙吉的談商中，立場非常強硬，堅持如日本願意享有內地居住權，則應放棄旅、大及南滿路之一切特權才可 (FRUS, 1931, vol. III, Memo by Johnson, May 8, 1931, pp. 843-4). 中日之間撤廢治外法權的談判，一直斷斷續續地進行至一九三一年六月，由於日本堅持一九一五年「二十一條」之中日條約有效，又對南滿路問題絕不讓步，並要求南滿及其租借地與租界，均為日人治外法權的「保留區」，雙方之無法談識，自在意中 (FRUS, 1931, vol. III, Memop. by Johnson, June 21, 1931, p. 881; Johnson to Secretary of State, June 23, 1931, pp. 882-3; A. Iriye, *After Imperialism*, pp. 289-90) 從此也可見日本是無意與中國解決兩國間的重大懸案的。而一九三一年春、夏之間，萬寶山案與中村案相繼發生，中日關係的進一步惡化，顯然已極嚴重了。

^⑫ Robert T. Pollard, *China's Foreign Relations, 1917-1931*, pp. 380-1; A. Iriye, *After Imperialism*, p. 287.

際地位^⑮。

不過，事實上此時國內的政局非常緊張，不只圍剿江西共區的戰事在遭遇到首、二次挫折之後，正由蔣中正親自出馬積極作第三次「圍剿」的軍事行動，廣東也因胡漢民被拘案宣布反蔣獨立，許多粵籍老國民黨人均紛紛積極參與，甚至幕後主持廢除治外法權談判全局的司法院長王寵惠，也秘密出亡上海，以表示支持粵人團結反蔣的立場。駐美公使伍朝樞作為粵系要人之一，其對南京國府是否忠誠，一時也很受到懷疑^⑯。不過，在南京國府召開國民會議期間與會議之後，王正廷與藍普森的談判，卻甚為順利，所有「個人身份」與內地居留貿易權兩要項，至五月十九日已完全取得協議，只有保留區與保留的期限尚待協商了。有關保留區問題，藍普森雖然早就接到倫敦的訓令，允其放棄漢口，甚至廣州，但他仍拒提早退讓，「法律諮議」也認為保留七年為不可少。同樣地，王正廷則堅持「大上海」只保留五年，「特別法庭」只保留三年，以為對抗。談判拖延至五月廿五日，雙方才決定上海保留十年，天津保留五年，英國又允許放棄漢口、廣州以交換保留廣州租界，並答應續談「越界築路」問題^⑰。稍後，保留「大上海」的協議在文字上又稍予修改，保留期為五年，惟如無另外之協議，英僑在上海之不受中國法律管轄，可延至十年；新約之有效期為十年，「特別法庭」之設置則不少於五年^⑱。至此，所有中英談判撤廢治外法權的交涉，已經在基本上完成了。一九三一年六月五日，王正廷與藍普森並將談妥的新約廿二條的草案草簽，而於次日互換，俾各送本國政府審議，並通過正常的條約批准手續批准與互換^⑲。王正廷對該草約所擔心的是國府可能不同意保留天津之項；藍普森也認為其政府唯一的可能不滿處，也在保留區問題；但此問題的困難所在，實是中國內部意見的分歧，特別是廣州反蔣事件的影響^⑳。

^⑮ Thomas F. Millard, *The End of Extraterritoriality in China* (Shanghai: The A. B. C. Press, 1931), pp. 5-9.

^⑯ *FRUS*, Johnson to Secretary of State (May 5, 1931), p. 839; Memo by Johnson of a Conversation with Lampson (May 8, 1931), pp. 844-5. 中央日報譯，蔣總統秘錄（臺北：中央日報，民國六十五年），第七冊，頁一七七～八二、一八四～六。

^⑰ *FRUS*, Johnson to Secretary of State (May 20, 1931), pp. 858-60; Johnson to Secretary of State (May 26, 1931), pp. 864-5.

^⑱ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (May 29, 1931), p. 868.

^⑲ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (June 8, 1931), pp. 875-6; A. Iriye, *After Imperialism*, pp. 286-8.

^⑳ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (June 30, 1931), pp. 885-6.

(八)

同時期內之中美談判，則仍然係在華盛頓與南京分由伍朝樞與郝恩伯克、王正廷與約翰遜分別進行；但雙方都只是大致重複中英談判中的立場，中國重在探求英、美之間意見上的差異而予以運用；美國則想在英國的條件之外，更求一些有利之處；實際雙方都不很認真著力從事。所以，在一九三一年四月廿七日的會談中，郝恩伯克雖然向伍朝樞提出對其四月八日提案的反提案草約二十條，另加附款七條，實際仍在重複其原先所要求的開放中國內地讓美人居住貿易及以保留四市以交換美允放棄刑案等要項的重複，無何新義可言^⑤。伍朝樞也只是答允保留上海租界三年、內地居住貿易只能在中國的法律管轄下為之^⑥。稍後，伍氏再鬆口，與王正廷對英使所說的一樣，將上海租界改為「大上海」，期限仍為三年，而要求美允談判「越界築路」問題，與王氏之對英方案完全一樣^⑦。六月十二日，伍朝樞因附合粵人反蔣而辭職，中美才完全改在南京由王正廷與約翰遜進行，雖然在華盛頓中美較低級的官員對於有關細節的一些談判，一直仍在繼續^⑧。

中英協議草簽之後，國務卿史汀生仍主張美國慢慢地談，以表示美國與英國之不同，而所藉口的題目則是保留區的一些瑣細問題，如不應在新約中答應有「不公布的文件」等。實際史汀生對保留區的底牌，與英方案完全一樣，只著重上海一地而已^⑨。約翰遜也認為美國可讓英國領先，不必急於立異，但南京國府如果在剿共戰事中勝利，其對撤廢治外法權的立場，可能會更強硬了^⑩。而王正廷在獲致中英新約草案的協議之後，對美態度也更趨於強硬，曾極力要求美國放棄保留天津，因

^⑤ *Ibid.*, Memo by J.E. Jacobs of the Division of Far Eastern Affairs (April 27, 1931), pp. 813-27.

^⑥ *Ibid.*, Memo by J.E. Jacobs of a Conversation between Hornbeck and Wu (April 27, 1931), p. 831.

^⑦ *Ibid.*, Memo by J.E. Jacobs of a Conversation between Hornbeck and Wu (May 27, 1931), p. 860.

^⑧ *Ibid.*, Johnson to Secretary of State (June 13, 1931), p. 877; Memo by J.E. Jacobs of the Division of Far Eastern Affairs (June 27, 1931), pp. 884-5.

^⑨ *Ibid.*, Secretary of State to Consul-general at Shanghai (Cunningham), (June 16, 1931), pp. 877-8.

^⑩ *Ibid.*

為美國在天津既無國際性的糾葛，又可因主動放棄而阻止日本之干預中國。約翰遜在私下也同意放棄天津，因為保留上海與天津對於保護在中國內地設有分支機構之美資較大企業，實無何大作用^⑥。七月十三日，中美對保留上海問題達致初步協議：美約和英約不同的是，保留期限並不完全確定，原則上為保留十年，惟「保留區」的地位，可在九年時再作談判^⑦。英使藍普森對於美國的此一協議表示非常贊賞，認為甚好^⑧。這時史汀生已改變了他原先主張拖延的想法了，認為天津也可不再保留，並擬在一九三一年年底，與中國談妥新約^⑨。但日本侵略我國東北的九一八事變突發在一九三一年九月十八日突然爆發，使中美之間的談判，一時為之中斷。此時雙方談判撤廢治外法權的最後立場是：中美對「保留上海」的重要事項，雖已有初步協議，但美國放棄「保留天津」及其他多項次要事項，則仍待繼續談判。

惟九一八事變後，中國在面對日本野蠻殘暴赤裸裸地侵占東北三省的巨變下，外交情勢已發生基本的改變，國難臨頭，撤廢治外法權的問題已非當務之急了。九月廿八日，南京中央大學學生為要求對日宣戰而罷課游行，甚至闖入外交部以墨水瓶擲傷部長王正廷，王氏因此憤而辭職，外交無人主持，過了兩個月，才改由顧維鈞繼任^⑩。南京國民政府在應付九一八國難的危急問題上，內部爭執也非常嚴重，是年十二月，蔣中正辭職返回浙江奉化家鄉，財長宋子文也隨之辭職，甚至外長顧維鈞也辭職了。所以，國民政府只好在一九三一年十二月廿九日，宣佈將原定於一九三二年一月一日實施的收回治外法權管理外人司法案件的條例，延期實施^⑪。中

^⑥ *Ibid.*, Memo by Johnson of a conversation with Wang (June 20, 1931), pp. 79-80; Johnson to Secretary of State (June 24, 1931), pp. 883-4.

^⑦ *Ibid.*, Acting Secretary of State to Johnson (July 13, 1931), p. 891.

^⑧ *Ibid.*, Memo by Johnson (August 31, 1931), p. 911.

^⑨ *Ibid.*, Secretary of State to Johnson (Sept. 18, 1931), pp. 915-6.

^⑩ 蔣總統秘錄，第八冊，頁五四～五，當九一八事變發生後，一般輿論多歸咎於王正廷外交之過份重視「革命外交」中之廢除不平等條約，而於事前漠視中、日問題之日益趨於嚴重；如大公報王芸生稱一九三一年後之中國外交為「××（糊塗？）時期」，說：「人家（日本）已在磨刀霍霍，我外交依然在昏睡中發燒」（「王芸生文存」，頁一七）。此外，王芸生並批評王正廷外交之「妥協」本質「避難就易」，而「失之偽」，他說：「（南京國府）採修約之步驟，以求逐漸改善對外關係，實亦應循之途徑；惟須以光明磊落之態度出之，使天下灼然共見，若避難就易矣，而仍大言壯語，則失之偽矣。充此一念，以致法權交涉，步步皆偽，掃興而終；以欺於國民者，轉為外人所欺，弄小巧者成大拙，此其鑑矣」。所論就整個中外交大局而言，實相當中肯。

^⑪ *FRUS*, Johnson to Secretary of State (Dec. 30, 1931), p. 931.

美有關撤廢治外法權的談判，自然也無法繼續舉行了。

所以，至九一八事變爆發前，中美在撤廢治外法權的談判，是尚無全面性的真正協議的，但中英雙方則已經草簽過一份撤廢治外法權條約的「草約」，英國在這方面是比美國領先了一步。一直到一九四二年美、英在太平洋地區參加了中國對日本已經進行了四年半之久的全面但剛剛宣戰的戰爭之後，中美、中英平等新約的談判，才再度重新恢復^①。

^① K.C. Chan, "The Abolition of British Extraterritoriality in China in 1942-3: A Study of Anglo-American-Chinese Relations", *Modern Asian Studies* (Cambridge University), vol. II, part 2 (April 1977), pp. 157-91.