

1946年中美商約的歷史意義*

吳翎君**

1946年11月，「中美友好通商航海條約」(「中美商約」)簽訂，由於戰後國共關係的對立及政治情勢的複雜化，使得商約褒貶評價不一。過去對於商約的研究，或以平等或不平等之二分法論析，或偏重「公司法」之討論，而較忽略歷史意義的探討。

從百年不平等條約的歷史發展而言，1946年中美商約的重要性，在於確認1943年「中美平等新約」美國所聲明「放棄」之特權，以替代過去不平等條約制度時期相關的商務條約；因此，商約的簽訂不僅有其必要，而且亦是戰後中美經貿關係新基礎下的保障。

本文將從三個面向檢視中美商約的意義，其一，從中美條約關係的回顧中檢視1946商約的條約意義；其二，從平等互惠的原則考察商約條款內容；三、輿論評價與外交部之回應。從這三個面向考察中美商約在中美關係史上的發展意義。

關鍵詞：中美商約、中美關係、中美經貿關係、條約體系

* 本文原發表於「國民政府廢除不平等條約六十週年紀念國際學術討論會」(中正文教基金會、中國近代史學會、黨史館主辦，2002年10月18日至20日)，感謝評論人劉維開教授之指正，其後復蒙學報二位匿名審查委員提出的修正意見，使本文與會議論文間有較大的修訂。本文亦為91年度國科會計劃「清末中美商約之簽訂——條約利益、中國市場及近代化的考察」(91-2411-H-026-004)之部份研究成果，謹向負責計劃審查之女士先生致謝。

** 國立花蓮師範學院社會科教育學系教授。

一、前言

1946年11月4日，「中美友好通商航海條約」(以下簡稱「中美商約」)簽訂。條約內容公佈之後，引起輿論諸多討論。金融界、航業界、工商界及經濟學者，褒貶不一。中共則抨擊此約無異於「廿一條要求」之國恥，主張立即廢約。1948年11月30日，該約生效的同時，國共形勢已見逆轉。此後中華人民共和國成立，不承認「美蔣賣國商約」；美國經貿勢力亦伴隨美國對華政策撤離中國市場。

然而，中美商約的重要性在於它是根據1943年「中美關於取消美國在華治外法權及處理有關問題條約」(以下簡稱「中美平等新約」)第七條規定：中美商約應在戰爭結束六個月後進行談判。根據1946年中美商約第二十九條第一款：「本約一經生效，應即替代(supersede)中華民國與美利堅合眾國間下列條約中尚未廢止(terminate)之各條款」，共有九項條約。¹第二款，說明該約中任何規定，不得解釋為對於1943年所簽訂的「關於取消美國在華治外法權及處理有關問題條約及所附換文所給予之權利、優例及優惠，加以任何限制」。因此，從條約精神而言，中美商約一方面是1943年中美平等新約的延續和實踐；另一方面它是替代望廈條約以來有關中美通商航海的相關條約。

關於1946年中美商約的中文官方檔案主要收於南京第二歷史檔案館，大陸學者任東來曾據這批資料，撰寫〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，該文論述中美商約的不平等性質，突破之處是肯定國民政府各部門對於此約「深入細緻的研究，尤其以主張戰後實行國家控制工業發展的經濟部最為突出」。但該文作者認為商約的醞釀到談判過程，均是美國壓力下的產物，「這非但不能說明商約的平等性，而且更揭示它的不平等一面」。²陶文釗針對戰後中美關係及經濟因素的考察，尤著重國民黨政府對於「1946公司法」中有關外國公司定義的修改，實為美方壓力下的讓步，認定商約為「形式上平等，但實質上不平等」。王建朗則認為「在最低程度上，完全可以認定它是形式上平等而實

¹ 九項條約如下：一、1844年(道光二十四)，中美望廈條約(或稱中美五口貿易章程)。二、1858年(咸豐八)，中美天津條約。三、1858年(咸豐八)，中美上海條約(中美通商章程善後條約)。四、1868年(同治七)，中美續增條約(中美天津條約續增條約)。五、1880年(光緒六)，中美續修條約。六、1880年(光緒六)，中美續約附款。七、1903年(光緒二十九)，中美續議通商行船條約。八、1920年(民國九)，在華盛頓簽訂之修改通商進口稅則補約。九、1928年(民國十七)，中美兩國關稅關係之條約。本文所引《中美友好通商航海條約》，均錄自：外交部編印，《中外條約輯編》(台北：外交部，1958年初版，1963年增編再版)，中英文對照，頁688-718。由於條款中文字數即多達一萬六千餘字，除非特別需要加註，本文不再另行加註出處。又，外交部版本將“terminate”一詞，譯為「廢止」，然就國際法之概念應譯為「終止」。

² 任東來，〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，《中共黨史研究》，4(北京，1989)，頁20。

質上並不對等的條約」。³

西方學者對於中美商約的探討，早於1948年即有M. E. Orlean發表的專文。針對中共所宣稱1946年商約為國恥，以及蘇聯「真理報」(*Pravda*)指控商約將使中國倒退至「半殖民」和依附美國經濟的言論，M. E. Orlean就條約內容逐一加以反駁。作者除強調條約的平等互惠性質之外，同時也強調戰後國民黨政府在計劃經濟政策下愈來愈依賴美國資本和商品的必然性。該文呈現1948年中國內戰邊緣下美國學界的一些看法。⁴半個世紀之後，Julia Fukuda Cosgrove根據美國國務院的資料，從美國戰後對華經貿政策的形成，以及企業界對中國廣大「自由市場」的殷切期待；甚至舉證馬歇爾使華時拿美援作文章，要求國民黨政府儘快批准商約一事，論析美國朝野對中國市場的一致需求。⁵柯偉林的研究，主要針對商約討論中相關的「1946年公司法」，指出戰後美國期待中國市場自由化的想法，適與傾向建立計劃經濟的國民黨政府背道而馳；對美國而言，在放棄治外法權之後，一種新的中國與世界經濟交往的基礎必須在條約關係中加以解決，對中國而言，它反映國民黨政府如何想有效利用外資，幫助完成其國家政策的特定目標。⁶

上述論文對於商約之談判經過、中美雙方立場，乃至於戰後中美經貿關係的研究，均有相當的成果；然而對於商約的歷史意義則因以平等或不平等之二分法，或偏重「公司法」之討論，較忽略其他面向的探討。本文將從三個面向檢視中美商約的意義，其一，從中美條約關係的回顧中檢視1946商約的條約意義；其二，從平等互惠的原則考察商約條款內容；三、輿論評價與外交部之回應。從這三個面向考察中美商約在中美關係史上的發展意義及整體評價。

二、中美商務條約關係的歷史回顧

考察近代中美條約關係以下列四項應最為重要：一、領事裁判權；二、片面關稅協

³ 陶文釗，〈1946年中美商約：戰後美國對華政策經濟因素個案研究〉，《近代史研究》，2(北京，1993)，頁237-258。王建朗，《中國廢除不平等條約的歷程》(江西：江西人民出版社，2000.04)，有關中美商約的部份，頁356-360。

⁴ M. E. Orlean, "The Sino-American Commercial Treaty of 1946," *The Far Eastern Quarterly*, 7.4(Aug., 1948): 354-367.

⁵ Julia Fukuda Cosgrove, *Unites Foreign Economic Policy Toward China, 1943-1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*(New York & London: Garland Publishing, Inc. 1987), Ch. 6, 166-203.

⁶ William C. Kirby, "China Unincorporated: Company Law and Business Enterprise in Twentieth-Century China," *The Journal of Asian Studies*, 54.1(Feb., 1995): 43-63.

定；三、通商及航海特權；四、外國兵艦游戈停泊及軍隊駐屯。⁷其中領事裁權已在1943年中美平等新約中撤銷。片面關稅協定早於1928年中美整理兩國關稅條約取消，唯相關細則迄未討論。1946年中美商約因性質不同，未討論外國兵艦游戈停泊及軍隊駐屯權。是以商約第廿九條第一項所列出九款「尚未廢除」之條約，主要在於經濟貿易之權利，其內容可反映出清末中國通商口岸制度形成後，列強在中國經濟、財政、交通等管轄權上的特殊權利及其演變。

「中美友好通商航海條約」，就其旨意而言主要在於通商與航海。如依照近代國際通商之慣例，並在概念上有一共識，此即：兩締約國之人民有相互通商航海之自由，得各以船舶裝運貨物，向他一方之商港自由到達。又兩締約國一方之船舶，裝載本國或他國之貨物，向他一方二處以上之商港輸入時，得在先到之港，卸下貨物之一部，再以其餘貨運往他港分卸之；並得依同一之方法，在他一方之商港內，裝載貨物，駛往他港陸續添裝向外國輸出。不能謂為侵犯沿岸貿易權。⁸

至於國境內的沿海及內河航權，此即航行管理之主權，亦即交通主權最重要之部份，「若無條約特別規定，一國得禁止他國船隻從事沿海航行及貿易，而保留此項權利于本國船隻。」⁹「未有准許外國輪船在本國海口之間往來運送客貨，亦未有准許外商在本國海口之間設立航線往來運輸者也」。⁹

通商貿易為近代國際間之慣例，但獨立之國家莫不保留其沿海貿易權和內河航行權於其本國之國民。如有例外，則必須於條約中明定，且給予互惠，而非如此前中外不平等條約僅加以片面限定。

依據中美望廈條約第三條規定：「合眾國人民之船隻在五口者裝載貨物互相往來，俱聽其便」。由於條約所言「貨物往來，任聽其便」的含糊，使得西方列強競相援引，逕自在中國五口通商口岸間航行貿易，中國沿海貿易自主權因之淪喪。¹⁰內河航權的喪

⁷ 詳見：樓桐孫，〈中美條約關係的迴顧和前瞻〉，《東方雜誌》，31.12，頁9-14。

⁸ 王洸，〈外人在華航業實況與收回航權問題〉，收在：《外交評論》（南京：外交評論社，1934.04），頁72-73。

⁹ 王洸，〈外人在華航業實況與收回航權問題〉，《外交評論》，頁74；于能模，〈外人在華享有內河航行與沿海貿易權之條約依據〉，《東方雜誌》，28.22(1931.11)，頁13。

¹⁰ 于能模認為沿海貿易權的喪失始於中美望廈條約及中法黃埔條約。在最初時期道光廿二年的中英南京條約及翌年虎門條約均無此項規定。見于能模，〈外人在華享有內河航行與沿海貿易權之條約依據〉，《東方雜誌》，28.22，頁15。王洸則認為沿海貿易權之喪失，始於南京條約及五口通商章程，此二條中國所謂開放口岸係祇許英國于此五口通商貿易，未規定含有沿航岸行之性質，然因中國之放任而完全成立。王洸，〈外人在華航業實況與收回航權問題〉，《外交評論》，頁75。

失，一如沿海貿易權，亦由條約之延伸解釋及事實演變而成。咸豐八年(1858)中英天津條約，允許英船可於長江通商，英國商船即自外國載貨直達長江各口岸。咸豐十一年(1861)長江通商章程，復允許英商得在上海及長江口岸運土貨，此後即見英船充斥中國江面。外輪行駛中國內港的條約規定，則開始於中日馬關條約。各國援引「最惠國待遇」條款一體均霑。¹¹

在商務拓展方面，據1858年中美天津條約第十二款所載：美國人民取得在中國通商口岸居住和租地的權利。¹²1895年以後，美商在華活動，又得利於「中日馬關條約」和「中美通商行船續訂條約」(或稱「清末中美商約」)。馬關條約不僅打通了進入中國內河，擴大直接貿易的區域，還使日本獲得優惠的稅率和在華投資設廠等貿易權利。美國援引「最惠國待遇」條款，也獲得了相應的貿易權利。

近代中美商務關係中，對於條約內容的解釋，中國與美國往往各執一詞，引發不少糾紛。諸如對洋貨的認定、土地之取得、經理處的設立、銷貨、商標仿冒等問題，由於條約內容的含糊或解釋不同，往往出現認知的差距。例如：1922年外交部對於外商在內地設置經理處的爭議，就條約內容所謂「游歷通商」等語作出的界定，最能說明條約解釋之歧見：

查天津條約第九款……英商可在內地遊歷通商等語……係專為游歷執照事項所規定：游歷travel一事或為游玩for pleasure或為通商緣故for purpose of trade而起，其因通商緣故與英文for pleasure游玩語意相對照，僅而為游歷範圍內一部分之事，並無與永久經營商業之意，再查該約第十三款……英民任便覓致諸色華庶勦執分內工藝等語，係專指上文第十一款在各通商口岸，覓致華庶庸工而言，非允許英人僱用經理、在內地設經理處、懸掛洋商招牌買賣貨物之謂。又查中日馬關條約第六款第三項……准在內地租棧存貨等語，專指日本臣民在內地購買土貨，或將進口商貨運往內地之時欲暫行存棧而言……非永久營業之謂，與僱用華經理設棧售貨之性質迥異……總之，洋商以貨物交與華人前往內地售賣，中國政府祇

¹¹ 葉作丹，〈收回外人在華航行權問題〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁57-58。據長江通商章程第二款：「洋商由上海運土貨進長江。……」第三款「洋商由上海運別口所來之土貨……」，第五款「洋商由長江口岸運土貨回上海」，是則已准許洋商在上海與長江各口間往來運輸土貨。據馬關條約第六款准許日輪從宜昌至重慶，及從上海至吳淞江及運河，以至於蘇州、杭州航行之權，並可搭客載貨。

¹² 天津條約十二款：「大合眾國民人在通商各港口貿易，或久居或暫住，均准其租賃民房或租地自行建樓，並設立醫院、禮拜堂及殯葬之處，聽大合眾國人與內民公平議定租息，……」。外交部編，《中外條約彙編》(台北：文海出版社，1964)，頁127。

能認為華人販賣，不能認為洋商經理……¹³

經理處的問題所延伸的是對「洋貨」的認定。據「中美通商行船續訂條約」第4款規定「進口正稅及加添之稅，一經完清，其洋貨無論在華人之手，或洋商之手，亦無論原件分裝，均得全免重徵各項稅捐以及查驗或留難情事」。¹⁴因此，洋貨的認定直接涉及貨物稅率，並可據以要求中國政府加以保護，影響中美兩國各自利益甚大。因條約解釋不同，類似的商務糾紛在中美經貿／外交關係中即層出不窮。

清末中美所簽訂的條約中，就經貿面及其所涉及到的現代制度和觀念而言，以1903年「中美通商行船續定條約」最具特殊意義。該約共十七款，除有關裁厘加稅與開放商埠的規定、在通商口岸設立保稅關棧、擴大美船在中國內河航行的權益、修改礦務章程以利招徠外資等條款外，還包含以下幾點：第一，改革律法與取消治外法權；第二，設立統一的國家貨幣；第三，保護商標、版權和專利。對照過去中美之間的條約，此約較具善意。例如第15款，美國首次允諾願盡力協助中國法律之改革，「一俟查悉中國律例情形及其審斷辦法，並一切相關事宜皆臻妥善，美國即允棄其治外法權」。¹⁵條約本身所牽涉的內容，例如版權、定國幣金準、振興中國實業、治外法權等內容，雖代表美國政府對中國事務的積極參與，但亦有協助中國進行改革和近代化的意涵。

以條約主題而言，清末「中美通商行船續定條約」與1946年中美商約性質的傳承意義最大。

中國於1928年與美國簽訂《中美關稅新約》，美國承認中國適用關稅自主之原則，¹⁶然而，該約的基點在於中美兩國互相給予關稅上的優惠待遇，相關的不平等條款仍未廢除；況且當時中美兩國各有不同目的，南京國民政府希望通過簽訂中美關稅互惠條約從而得到美國的承認，使新政府能立足於國際社會；而美國為了搶先從中國取得掌控經濟面的優勢，以答應修約為誘餌，選擇先釋出善意。

是以，繼關稅新約後，南京政府對修改清末「通商行船續定條約」抱以相當大的期

¹³ 中央研究院近代史研究所藏，《外交部檔》，03-18／18-18-8，美孚公司請准在河南太康縣設立經理處案。詳見：吳翎君，《美孚石油公司在中國》，第2章〈與中國政府的商務交涉〉（台北：稻鄉出版社，2000），頁59-108。

¹⁴ 于能模編，《中外條約彙編》（上海：商務印書館，1936），頁134-135。

¹⁵ 有關中美商約之議訂，王爾敏教授之專著《晚清商約外交》，有〈中美通商行船條約之議訂〉一章，對議約過程有詳盡之分析。王爾敏，《晚清商約外交》（香港：中文大學出版社，1998），頁175-195。崔志海，〈試論1903年中美商行船續訂條約〉，《近代史研究》，5=總125期（北京，2001），頁144-176。

¹⁶ 李恩涵，〈溫和型「革命外交」之收回關稅自主權〉，收入：李恩涵，《北代前後的「革命外交」》（台北：中央研究院近代史研究所，1993），頁85-146。

望，並在1930年代展開修約交涉。然因九一八事變發生，日軍繼之入侵華北，南京政府被迫轉移外交關注，以致未能取得進展。

1933年10月，「通商行船續定條約」訂立的第三個10年期滿，駐法國公使顧維鈞首先提出修約建議，強調與中國商務最有關係之「英美兩國商約或現已到期，或瞬將屆滿，如不及時提出修改，又將延長十年」。¹⁷顧維鈞的建議受到南京政府的重視，行政院要求各部會共同研究。¹⁸1934年1月18日外交部照會美國國務院，明確指出：「條約各項條款多已不能適用，其中除關於關稅條款業經民國17年中美關稅條約完全廢止外，其餘各項規定多係片面性質，與平等互惠之原則不相符合，而領事裁判權、內河及沿海航行權等項，於中國主權損失極大，應予撤廢，此尤為中國國民宿抱之願望」。¹⁹然而，南京政府這一立場沒有得到美國的積極回應。

據清末「中美通商行船續定條約」，美國曾允諾願盡力協助中國法律之改革，因而南京國民政府展開修改商約時，首先即希望撤銷領事裁判權；然而，美國仍以中國法律的不健全為由，拒絕放棄這一特權，使得治外法權條款成為中美談判修約的主要障礙。對於華人移民美國和旅美華僑權利等相關規定交涉，亦無成就。朝野轉而將期望寄託於收回內河航行與沿海貿易權。²⁰

1933-1934年間，中國朝野對修改商約的討論相當深入；有專論內河航權及沿海貿易權收回之必要；²¹有從國際法有關「最惠國待遇」、「國民待遇」、「任何第三國待遇」之釐清談修約之方向；²²有從外資與國內工商產業的競爭論析修約之重要，論析最惠國待遇和本國待遇問題、外國廠商的監督問題、製品輸入之限額問題、防止不合理之競爭問題、國際貿易信用擔保問題。²³南京政府外交部公報亦有多篇報告美國商業政策、美國各州對於商業政策意見之分野、世界各國的互惠政策、以及美國與各國間之商務協定的

¹⁷ 中國第二歷史檔案館藏，「南京國民政府實業部檔案」四(2)，503，1933年11月13日。轉引自：仇華飛，〈南京政府與修訂《中美續議通商行船條約》〉，《民國檔案》，4=總50期(1997)，頁135。

¹⁸ 中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編》，第5輯第1編，「外交」(江蘇古籍出版社1991年版)，頁50。

¹⁹ 《中華民國史檔案資料匯編》，第5輯第1編，財政金融，中國第二歷史檔案館編，頁78-85。

²⁰ 有關1933年南京政府之修約，原始資料參見中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料匯編》，第5輯第1編，「財政金融」，頁78-85。

²¹ 王洸，〈外人在華航業實況與收回航權問題〉；于能模，〈外人在華享有內河航行與沿海貿易權之條約依據〉。

²² 鄭斌，〈通商條約中一個重要問題——最惠國條款適用問題的再檢討〉，《東方雜誌》，31.14(1934.07)，頁69。

²³ 顧毓瓊，〈修改商約與中國的工商業〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁47-56。

修訂、美國與古巴商約。²⁴此次修約交涉雖功敗於初始，未見任何進展；但對國際法的引介成爲一時之趨，從理論認知到實務交涉，加深了國人對廢約的決心。²⁵

1943年中美平等新約之交涉，曾針對不動產權利行使之限制、經營商業之國民待遇、內河航行及沿海貿易、通商口岸制度之廢止與海外商運問題，有初步的妥協與共識。²⁶「中美平等新約」所附換文，美國曾聲明「放棄」下述特權：

- 一、在中國通商口岸制度之權利。
- 二、上海、廈門公共租界特區法院之制度的權利。
- 三、在中國領土內各口岸外籍引水之雇用的權利。
- 四、美國船舶在中國領水內關於沿海貿易及內河航行之特權。
- 五、美國政府軍艦在中國領水的特權。²⁷

上述聲明「放棄」的權利，有待進一步的條約確認新關係。就此意義而言，1946年中美商約是中美平等新約的進一步延伸，也是新的中美經貿關係的發展基礎。

三、平等互惠原則與商約條款的分析

1943年1月11日，中美平等新約正式簽署暨換文。其中第七條「中國政府與美國政府相互同意，經一方之請求，或於現在抵抗共同敵國之戰事停止後，至遲六個月內，進行談判簽訂現在廣泛之友好通商條約」。約文並說明，「將以現代國際程序與中國政府及美國政府近年來與他國政府所締結之近代條約中，所表現之國際公法原則與國際慣例爲根據」。²⁸據此，新約簽訂後，儘管對日戰爭仍在進行，但對於廢除治外法權後，如何確保美國在華的工商利益，已爲美國朝野所關注。

1943年底，美國駐華大使高斯(Clarence E. Gauss)即就中國戰時經濟政策和戰後經濟

²⁴ 〈美國商業政策之新趨勢〉，《南京國民政府外交部公報》，7.11(1934.11): 168-178。〈美國與各國間之商務協定〉，《南京國民政府外交部公報》，9.4(1936.04)，頁90-92。

²⁵ 例如當時商務印書館出版一系列國人撰寫或翻譯的國際法叢書，內容有：《國際法之新趨勢》、《國際法上之平等條之廢止》、《治外法權》、《條約論》等廿四本之多。可參見：《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁8。商務印書館廣告。

²⁶ 有關中美平等新約，可參見梁惠錦，〈中美、中英平等新約簽訂之經過〉，《國史館館刊》(復刊)，11(1991.12)，頁147-164。林泉，〈中美、中英新約之研究〉，《抗戰建國史研討會論文集》，頁487-516。

²⁷ 1943年中美平等新約所附換文，見：1943年「中美關於取消美國在華治外法權及處理有關問題條約」，赫爾國務卿與中國大使魏道明之換文。世界知識出版社編印，《中美關係資料彙編》下冊(北京，1957)，頁539-542。

²⁸ 世界知識出版社編印，《中美關係資料彙編》下冊，頁541。

計劃的發展向國務院建議，愈早談判對美國愈有利。美國對外貿易協會和中美工商業協進會為重建戰後在華市場優勢，即高度關注國民政府當時正起草的「公司法」，並遊說美國政府出面反對該法草案對外國人在中國設立分公司做出限制的規定——只有確實在其本國營業的公司，才可以在中國設立分公司。²⁹

1945年2月，美國國務院完成長達58頁，總計三十條《中美商約》草案，並請駐華大使提出進一步修改意見，於4月向中方遞交。³⁰1946年2月5日，中美商約開始談判，中方首席代表是外交部條約司司長王化成，美方首席代表是駐華使館領事羅伯特·史密斯(Robert L. Smyth)。在重慶和南京前後談判了廿七次，直到1946年8月31日雙方才拿出議定稿。³¹

在談判過程中，中美雙方爭執的中心是以下三個問題：外國公司的法律地位；國民待遇的去留；最惠國條款的解釋。

(一)第三條二款有關外國公司的法律地位。美國對中方要增加外國公司須在本國「經營」方能「認許」這一限制表示不能接受。美國並指出美國各州和其他國家公司法均無這種規定。³²中國代表闡述立場如下：一、防止發國難財的中國官員和商人把資本轉移到國外，然後再以外國公司名義在華經營；二、沒有這一限制，外國公司就可以不在其本國納稅，進而在不平等的基礎上與中國公司和其他外國公司競爭；三、新《公司法》

²⁹ 美方極力反對「公司法」中有關外國公司的「營業」限制，其原因可追溯自1922年的美國「對華貿易法」(China Trade Act)。為鼓勵美商對華貿易和投資，特許專門在華工商活動的美國公司在美註冊，免徵美國稅收，但不得在美營業。這樣，這些公司作為外國公司又在中國獲得減免稅的特權。為維護美國公司的這一特權，美國政府干預中國公司法中有關「外國公司」的法規制定。有關美國「對華貿易法」原件，參閱：中央研究院近代史研究所藏，外交部檔案，03-18-19(4)，美國參議員戴爾的提案全文。陶文釗，〈1946年中美商約：戰後美國對華政策經濟因素個案研究〉，頁243-248，對「公司法」與商約的關係有詳細的討論。

³⁰ United States Government Printing Office. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1945. Vol. VII. Pp. 1310-1314.* Washington, D. C.: Government Printing Office. 以下簡稱FRUS.

³¹ 《〈中美商約〉談判記錄(英文稿)》，《〈中美商約〉談判過程文件》，中國第二歷史檔案館藏國民政府外交部檔案(十八)3033。轉引見：任東來，〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，頁18。

³² 柯偉林的研究指出商約談判過程中，美方之所以反對新公司法中規定「應在本國設立登記並實際營業」的條文，主要是因為如果該條款實行，將妨礙美國人在華投資和對華貿易之發展。更進一步言，它事實上是釜底抽薪的方法奪去了大部分在中國的美國公司的合法基礎。例如，以美商為首的一大批註冊於本國，但在本國又沒有營業的外國公司，如著名的美商上海電力公司、上海電話公司、加州德克薩斯石油公司等等，就將不得不依照中國的「公司法」註冊為中國公司，並受中國「公司法」的管轄。國民黨政府的目的是在於有效地利用公司法的相關條例來完成國家計劃。結果如本文所言，國民黨政府在美方壓力下最後頒行的「1946公司法」終於對此作了妥協，刪除了原來外國公司必須在本國「營業」的規定。William C. Kirby, "China Unincorporated: Company Law and Business Enterprise in Twentieth-Century China," *The Journal of Asian Studies*, 54:1(Feb., 1995): 43-63.

是針對所有外國公司的，但中國願意對美國作出它不想對其他國家作出的一些讓步。在美國的堅持和經援壓力下，1946年3月國防最高會議和立法院最後取消了「營業」和「營業者」的限制。³³

(二)第三條三款外國公司法人和團體的國民待遇。美方提出，一方國民和公司法人在對方領土應享受與對方國民和公司法人同等待遇。國民政府各部在收到美方草約開始正式談判之前，即對此表示異議，財政部認為：「不能給予漫無限制之國民待遇」，經濟部主張金融機構的國民待遇應予刪除。外交部綜合各部意見後指出，由於美國是聯邦制國家，各州有保護本州的法規。中方在美享受的國民待遇只能限聯邦司法規定的範圍之內，實際上至多享受「他州待遇」，中美雙方並不平等互惠，因此建議刪除美方草約中有關國民待遇。但在談判中，美國毫不退讓。最後國民政府讓步，雙方同意互給予國民待遇，但中方要求加上「另有法律規定除外」的限制。美國最初不予同意，在中方堅持之下，最後同意了這一限制，中方則認可了「它州待遇」，並放棄了刪除公司活動範圍中「金融」一項的主張。³⁴

國民政府財政部和外交部一再堅持不給予國民待遇，自有其道理。緣於1929年世界經濟恐慌發生後，世界各國因經濟狀況衰退，對於外國人民在國境內的有關經濟及民生利益，如稅捐、經商執業之類，莫不百計防範，未肯輕易給予他國人民國民待遇。³⁵但交涉結果卒因美國毫不讓步，中方退而求其次「互給予國民待遇」。

(三)第十五條「無條件和無限制的」最惠國待遇。³⁶美方要求在條約前言「中美商約」一句之後加上「普遍基於無條件的最惠國待遇」。中方表示不能同意，並稱「中國事實上已經實行了無條件形式的最惠國待遇」。如果中國公開表示接受這一原則，其他各國必將效仿美國，開了不好的先例。美方指出，最惠國待遇條款不只適用於商品，而且也適合於廠家社團和航海，如果美國放棄這一條款，就會被認為是在提倡自由貿易政策上

³³ 有關新公司法之相關研究，可參閱張肇元編著，《新公司法》(台北：中華文化出版社委員會，1957)，頁231-244。周永林等編，《馬寅初抨擊官僚資本》(重慶出版社：1983)，頁141-142。

³⁴ 見中美兩國代表1946年2月21日、3月2日、4月3日、4月13日談判記錄。《〈中美商約〉談判過程文件》，中國第二歷史檔案館藏。轉引見：任東來，〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，頁19。

³⁵ 譚紹華，〈中英中美修約聲中關於經濟利益各項待遇問題之探討〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁24-25。

³⁶ 國際法對於最惠國條款，分成無條件和有條件。無條件條款是指締約國一方給與第三國的利益，不論是無條件的或是一種報酬，締約國他方可立即無條件(immediately and unconditionally)均需。有條件最惠國條款是締約國一方無償給予第三國的利益，也無償給予他方，若是得到報酬而給予的，他方也須提出同樣報酬纔可享受。鄭斌，〈通商條約中一個重要問題——最惠國條款適用問題的再檢討〉，《東方雜誌》，31.14(1934.07)，頁69。

退了一步；它堅持條約中的所有最惠國條款，除非有特別說明外，均應屬於無條件的。³⁷國防最高委員會10月9日的常務會議中，對於美方主張「無條件最惠國待遇」一點，曾一度建議「擬在談判紀錄中附一聲明，使他國無法援例，即凡美國允予中國者，中國亦允予美國。此點倘奉通過，即可簽約」。³⁸中美雙方對此一爭論最久，由於中方態度堅決，並表示願意在事實上給予無條件的最惠國待遇，美國最終讓步，同意從條約中刪除無條件的最惠國待遇的文字。此一結果應視為中方的勝利。

1946年11月4日，由中國外交部長王世杰和美國新任駐華大使約翰·司徒雷登(J. Leighton Stuart)等人簽字。11月6日，立法院隨即批准此約。而美國國會則依正常排定程序，直至1948年6月才批准此約，其中原因是美國商業團體對若干條款仍不滿意，例如版權與專利問題，更重要的是中國內戰和中美關係的紛擾，美援問題轉為國會重要議程。³⁹

1946年中美商約，共三十條，每一條文下又分二至四款，內容廣泛。概括而言，二至五條為工商業的經營問題。六至十四條，為身體及財產的保障(例如移民、購置房產、宗教信仰、免除兵役問題等等)。十五至廿條為貿易與匯兌的基本原則(關稅稅率、進出口貨品、金融交易等)。廿一至廿四為航業及航權的保護問題。廿五至廿六條為過境、進出口貨品之問題。廿七至三十為條約性質、適用範圍。另有議定書十項，對條約限制和保留條款的說明。

就中美商約的條款及議定書的文本而言，不論是享有國民待遇原則或享有不低於第三國待遇原則，係依照近代國際法的平等互惠方式締結。可舉例說明之：

第二條條款

一、締約此方之國民，應許其進入締約彼方之領土，並許其在該領土全境內、居住、旅行及經商。於享受居住及旅行之權利時，締約此方之國民，在締約彼方領土內，應遵照依法組成之官廳現在或將來所施行之有關法律規章(倘有此項法律規

³⁷ 中美兩國代表1946年3月13日、3月25日、4月3日、6月27日、8月14日、8月24日談判記錄。《〈中美商約〉談判過程文件》。轉引見：任東來，〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，頁19。

³⁸ 國防最高委員會常務會議第206次會議，1946年10月9日。收入：中國國民黨中央委員會黨史委員會編印，《國防最高委員會常務會議紀錄》，第八冊(台北：近代中國出版社，1996年)，頁6。

³⁹ Julia Fukuda Cosgrove, *Unites Foreign Economic Policy Toward China, 1943-1946*, 193. 關於版權、專利問題，美方最為不滿。在中美商約互換批准議定書中聲明：「美利堅合眾國政府不接受議定書第五項(丙)關於文學及藝術作品禁止翻譯之保護之規定，並了解美利堅合眾國在此方面之利益，在未就翻譯事項另有談判及協定前，將依光緒二十九年八月十八日即公曆1903年10月8日在上海簽訂之續議通商行船條約之規定解釋之。」見：外交部編印，《中外條約輯編》，頁717-718。

章時)；但不得受不合理之干涉，並除其本國主管官廳所發給之(甲)有效護照或(乙)其他身份證明文件外，應無須申請或攜帶任何旅行文件。

二、締約此方之國民，在締約彼方領土全境內，應許其不受干涉，從事並經營依法組成之官廳所施行之法律規章所不禁止之商務、製造、加工、科學、教育、宗教及慈善事業；從事於非專為所在國國民所保留之各種職業；為居住、商務、製造、加工、職業、科學、教育、宗教、慈善及喪葬之目的，而取得、保有、建造或租賃及占用適當之房屋，並租賃適當之土地；選用代理人或員工，而不問其國籍；從事為享受任何此項權利及優例所偶需或必需之任何事項；並與該締約彼方國民，在同樣條件之下，依照依法組成之官廳現在或將來所施行之有關法律規章(倘有此項法律規章時)，行使上述一切權利及優例。

三、締約雙方之國民，於享受本條第一及第二兩款所規定之權利及優例時，其所享受之待遇，無論如何，不得低於現在或將來所給予任何第三國國民之待遇。

就約文條款而言，即便是廿六條第四項限定，亦有議定書第十條規定，亦符合「享有第三國同樣待遇原則」。⁴⁰

四、輿論評價與外交部之回應

(一)輿論評價

中美商約公佈之後，引起廣泛的討論。商約談判過程中，未能廣泛徵詢各方意見，加深輿論的不平。在中國輿論界頗具影響力的《大公報》、《觀察雜誌》等平面媒體，除少數言論表示肯定之外，多表負面評價。中國國民黨黨營報紙《中央日報》與中國共產黨的黨營報紙《解放日報》則是旗幟鮮明，立場迥異。上述輿論不僅反映了對於戰後中

⁴⁰ 中美友好通商航海條約，第廿六條四款：本約各條款，於美利堅合眾國及其領地或屬地或巴拿馬運河區間現在或將來所相互給予，或美利堅合眾國及其領地或屬地或巴拿馬運河區對古巴共和國或菲律賓共和國所給予之優惠，概不適用。不論美利堅合眾國之任何領地或屬地之政治地位，發生任何變更，本款之規定，關於美利堅合眾國與其領地或屬地或巴拿馬運河區間現在或對將來所相互給予之任何優惠，仍應繼續適用。

議定書第十條規定：第二十六條第四款所規定之美利堅合眾國及其領地或屬地或巴拿馬運河區間現在或將來所相互給予，或美利堅合眾國及其領地或屬地或巴拿馬運河區對古巴共和國或菲律賓共和國所給予之優惠，無論何時，如給予任何他國，應同樣給予中華民國。外交部編印，《中外條約輯編》(台北：外交部，1958年初版，1963年增編再版)，頁711-712。

國經濟政策的看法，同時也呈現國共對立複雜情勢下不同意識形態陣營的角力，本文主要焦點在於工商貿易、航海及移民條款的討論。

1. 工商貿易條款

經貿條款引起的討論最多，批評者主要針對中美兩國經濟條件大不同，商約名為互惠，實際仍為片面，結果是造成中國市場對美國的全面開放。

11月6日上海《大公報》的社評針對條約內容逐一討論，且語多激忿：「形式上確為平等。但中美國力截然不同，其所發生的利害關係也就兩樣了。就利害關係言，即在實質上我們覺得它幾乎是一個新的不平等條約……有好多條款是針對中國可怕的將來而載入的」；然而社評對條文的解釋頗多斷章取義之處，例如該文提到：

第十款規定課稅標準，此國人應與彼國人一樣，不論「稅金、規費或費用」皆「不得異於或高於」彼國國民。最重要的是第十六條，其第一項是不論輸出品或輸入品，概不可「禁止」。其第二項是所課關稅及稅收方法，應與本國人民享有同樣待遇。……這樣中美關係一面倒，而中國的關稅自主，在這種規定下是不能採取保護關稅的了。⁴¹

據商約第十條第二款的文字是：締約此方之國民、法人及團體，不得課以異於或高於在締約彼方領土內依法組成之官廳所施行之法律規章現在或將來對於任何第三國之國民、居民、法人及團體所課之任何內地稅、規費或費用。」(底線為筆者所加)因此關稅決定權仍在本國。商約第十六條亦有限制條款：「締約此方對締約彼方任何種植物、出產物或製造品之輸入、銷售、分配或使用，或對輸往締約彼方領土之任何物品之輸出，不得加以任何禁止或限制；但對一切第三國之同樣種植物、出產物或製造品之輸入、銷售、分配或使用，或對輸往一切第三國之同樣物品之輸出，亦同樣加以禁止或限制者，不在此限」。對此一問題，外交部條約司司長王化成有所回應(詳下)。

相對於社論的文氣沸揚，刊於《大公報》盛慕傑署名的評析，則較為持平。該文亦認為兩國經濟力量有高下之別，「文字上的平等互惠，在實際上的平等是畸型的，互惠是片面的」。在逐一分析商約條款對中方之利弊，該文總評貿易和匯兌的條款應較得宜，因權力仍在中國手中：

對於貿易和匯兌問題，對於中國大體上沒有什麼不利，因為關稅方面可以提高稅

⁴¹ 《大公報》(上海)，1946年11月6日。同文刊於《大公報》(天津)，1946年11月7日，2版社論。

率；貿易方面可以採用數量管制，獨佔或公營。匯兌方面，可以設金融管制。雖然彼此共有的權利，但是中美間的貿易不平衡非常顯著，故假定有任何上述情形之一加以實施，則比較不利的還是偏於美國。不過在待遇方面而論，對於貿易的經營，……中國商人與外國商人的競爭關係太欠缺了一點……

該文亦從戰後中國經濟政策著眼，認為：「商約中以自由貿易和自由匯兌為宗旨，但是中國是長期遭受戰爭的國家，假定對於貿易和匯兌一點也不限制，實在和戰後經濟復興的要求相反」。⁴²

較肯定商約平等互惠精神的工商界知識精英，例如中央銀行監事會主席暨上海市銀行公會理事長李馥蓀說：「鄭重深信……其有利於兩國人民者，當更可漸臻遠大地步。值得一提者，即中美兩國實力不同，故對商約規定權利之享受能力，目前當然不同。惟商約本身之平等互惠性質，固屬毫無疑問」。中央銀行經濟處處長冀朝鼎認為：「中美商約是第一次平等互惠的商約，在中美經濟關係上是一件值得欣慰的事。」⁴³「美國固然需要中國以容納其過剩的資本和商品，但中國尤需要美國的財力、物力與技術的援助。兩國的經濟關係既屬如此密切，自然需要一個平等互惠的商約以為依據」。對於條文中規定中美二國國民在對方應享受國民待遇，他抱以樂觀，認為中美經濟關係仍受公司法限制，採礦權部份只要中國今後不以採礦權與他國，自亦不必給予美國，認為國人不必過度擔心。⁴³

經濟學者多從戰後中國經濟重建的角度，認為計劃經濟有其必要，而中美商約的簽訂，將造成美貨的傾銷和壟斷，美貨將以壓倒性的優勢在中國市場出現，希望政府採取保護民族工業和農業的政策。當時復旦大學教授夏炎德在《觀察雜誌》云：

美國曾是保護主義的祖國，從開國起一貫實施保護政策……現在美國生產已佔絕對優勢，好像產業初期的英國一樣，所以美國掉過頭來倡導自由貿易，在其策動召開的國際貿易就業會議中，想以她的力量為主幹而推行世界的自由貿易。最近與我國簽訂的《中美友好通商航海條約》，即是本是項原則，這完全是本著美國的要求而訂立的，中國純粹屬於被動的地位；然而我們必須知道任何國家的經濟發展必須循一定的歷史階段，而不能逾越。中國目前正需學美國當初保護本國產業的辦法，而現在卻輕易跟人家談自由，試問中國有什麼條件跟人家談自由，這

⁴² 盛慕傑，〈中美商約內容研究〉，《大公報》(上海)，1946年11月13日，6版。

⁴³ 《大公報》(上海)，1946年11月6日，4版。

未免太大膽太不自量了。這個做法，非愚即妄，無論如何是失著的。⁴⁴

前北京大學經濟學教授馬寅初曾發表多篇反對公司法及商約，且抨擊官僚資本的尖刻文字，在〈我何以反對新訂的中美商約〉一文中，從美國欲以國際貿易自由主義，取代戰前德國的大集體主義(貿易不自由)的觀點著手，立論頗具國際視野。他認為美國如欲實施此項政策，則應效法羅斯福總統於其草擬之「大西洋憲章」中主張國際貿易自由，徹底廢除外匯統制、定額分配制、關稅壁壘等，果真如此，自由貿易之理想方能實現；但事實正好相反，「美國既因國內困難，不能廢除自由貿易之種種障礙為眾先導，安能引導各國走上國際自由貿易之路？中美商約是依據上述不合理基礎而訂立的，名雖屬平等互惠，其實能予中國實惠為何殊為懸殊」。「中美交易的條件終是於美國有利，中國的外匯頭寸，不旋踵即耗盡。為自衛計，中國不能不加以種種限制……」。⁴⁵

中國農村經濟研究會負責人孫曉村認為：「中美商約中所見到的是中美平等，驟視之，好像很光榮，而其實是打腫了臉充胖子。以中美兩國國民經濟發展程度的不同，所謂平等其實就是不平等。美國可以根據條約做到百分之百，而我們則只有接受，無法還手，其結果是美國的資本商品，以及商業生產等組織源源而來，中國的經濟建設恐怕連最低限度的發展都不可能。」⁴⁶這一說法固不免太過，但對照開發中國家的經濟發展景況和西方的落差愈見擴大，此一說法亦提出若干省思。

中共方面的宣傳報，則展開嚴厲抨擊，猛批中美商約為賣國契約，可視為國共內戰的文宣交鋒。《解放日報》稱：「蔣介石簽訂賣國商約，全國輿論譁然反對。該約是中國人民的賣身契，是美帝國主義奴役中國的工具，它比廿一條還凶，它使中國陷入殖民地的苦淵」。⁴⁷又稱：「我內河航權全部斷送」。⁴⁸解放日報轉引《大公報》11月6日社評嚴苛的結論做為標題：「不平等的江寧條約今日重現，又將支配中國今後百年命運」。⁴⁹《文

⁴⁴ 夏炎德，〈論中美經濟關係之前途〉，《觀察雜誌》，1.19(1947.01.04)，頁6。

⁴⁵ 馬寅初，〈我何以反對新訂的中美商約〉，該文為在上海大夏大學的演講。原載《文匯報》(上海)，1946年12月30日。收入：馬寅初著，《馬寅初全集》，第12卷(杭州：浙江人民出版社，1999)，頁390-397。馬寅初在《經濟週報》，3.20(1946.11.14)，另有短文〈中美商約條文內容空泛，利權喪失無可避免〉，收入：《馬寅初抨擊官僚資本》，頁197。

⁴⁶ 《大公報》(上海)，1946年11月6日，4版。

⁴⁷ 《解放日報》，1946年11月13日，1版標題。同年12月7日，1版。標題：「通電力爭廢除辱國條約」。

⁴⁸ 《解放日報》，1946年10月10日，1版標題。

⁴⁹ 《解放日報》，1946年11月13日，1版。轉引上海《大公報》之社評結論原文為：「以江寧條約為始的不平等條約，曾支配中國一百年的半殖民地命運；無疑問地，以這中美商約始的平等新約，又將支配中國今後的百年命運」。11月16日，另有社論約二千餘字〈評蔣美商約〉。

匯報》，以「互惠葬送主權」為題批判商約。⁵⁰

《中央日報》於11月6日社評，從中美戰後合作的角度，肯定新的中美經濟關係的開展：「中美新商約的簽訂是中外貿易史上一個嶄新的開始，也標示我國與世界各國所有的貿易關係已隨不平等條約的廢除而告結束。而從中美新商約的內容而觀，其充滿了平等互惠的精神。且加強與美的合作，可因應戰後中國急需工業化的要求。而此後的中美貿易關係，不但應求平等互惠，更應求切實與合理，最重要的莫過於加緊輸入我國建國過程中急需的工業器材，而非消耗品」。⁵¹30日社論，〈論中美商約保留條款〉申論外交部條約司司長王化成對外聲明稿，進一步澄清外界對商約之疑慮。⁵²

2.航權條款

輪船業工會秘書長李雲良表示，從第二十一條規定可明白看出：內河沿海航權操諸於國人手中，不必過度憂慮，但他認為中美商約航海部分第二十二條規定對於締約國船舶徵收之各種稅捐及費用，不得高於本國船舶。第二十三條第二項規定：凡由本國船舶輸出及輸入物品所給予之獎勵金退稅及其他任何名目之優惠待遇，亦應同樣給予締約國之船舶。此兩點約束本國對於國籍商船及國際貿易之獎助，極不利於產業及航業幼弱之國家；希望在實施上加以警惕，以免招致損害之後果。

對於有言論指稱商約締訂後中國不復保全內河及沿海航行權，李雲良認為此係一種誤解。從戰後中美合作的角度，他更希望美國能協助中國建造新式商船艦隊。

如果政府開放內河及沿海航行，我航業界必斷然加以反對，而國際航行自十六世紀確立公海制及商業革命，打破閉關自守之舊規，以後則為各國所通行，除因軍事上之理由外，鮮有禁阻者。我國現當善後救濟及復興建設之時，需要美國運來大批機器物資，而桐油生棉茶葉豬鬃藥材等土產亦亟待推廣輸出。深望中美商約實施後，對於兩國經濟合作，應更加強。而美國能以其剩餘之船舶及造船設備，以優惠之條件轉讓我國，以助我建立新式商船艦隊，此為全國航業界所迫切企望於美國朝野者也。⁵³

在此之前中美有關內河航權之條約，語多模糊。列強加以曲解或延伸解釋，造成中

⁵⁰ 《文匯報》，1946年11月5日。

⁵¹ 《中央日報》(湖南版)，1946年11月6日，2版。

⁵² 《中央日報》(湖南版)，1946年11月30日，2版。

⁵³ 《大公報》(上海)，1946年11月6日，4版。

國沿海貿易權和航權的喪失。中美商約第廿一至廿四款，則明白約定兩國通商航海之自由，但沿海貿易權和內河航權應操諸本國，或另有法律規定之，並應給予互惠。第廿四款第二項：「……締約任何一方之沿海貿易及內河航行，不在國民待遇之列，而應由該締約一方有關沿海貿易及內河航行之法律規定之。締約雙方同意，締約此方之船舶，在締約彼方領土內，關於沿海貿易及內河航行所享受之待遇，應與對任何第三國船舶所給予之待遇，同樣優厚」。

3.移民條款

對於中美商約第二條第四款關於移民問題的規定，並未能澈底取消美國對中國人入境的種種不合理的限制，或作出重大的修正，引起輿論的失望不滿。第二條第四款內容如下：

本約中任何規定，不得解釋為影響締約任何一方有關入境移民之現行法規，或締約任何一方制訂有關入境移民法規之權利，但本款之規定，不得阻止締約此方之國民進入、旅行與居住於締約彼方之領土，以經營中華民國與美利堅合眾國間之貿易，或從事於任何有關之商務事業，其所享受之待遇，應與現在或將來任何第三國國民進入、旅行與居住於該領土，以經營該締約彼方與該第三國間之貿易，或從事於與該貿易有關之商務事業所享受之待遇，同樣優厚。且一千九百一十七年二月五日為限制入境移民而劃定若干地帶之美國入境移民律第三節之各項規定，亦不得解釋為阻止中國人及中國人之後裔進入美國。

由於中國法律對美國人來華，並未設定任何不合理的限制。但美國移民法規，卻特別對中國人仍保留著極不公平的待遇。以往專為中國人制訂並已施行多年的若干「排華律」，雖經美國國會通過，並於1943年12月17日由羅斯福總統批准廢止其一部或全部，但依美國「有關移民入境之現行法規」，中國人想要進入「美國」，仍蒙受種種極苛刻的限制，遠不能與第三國國民所享受的待遇相提並論。⁵⁴

1943年美國國會通過，將自1882年以後的一切排華律廢止。該法案分為三點：(一)列舉自1882年以後之17種排華律宣告廢止；(二)修改1940年之國民法(nationality Act of 1940)，使中國人有歸化資格；(三)修改1924年之移民律第十三條C項，使該條排斥無權

⁵⁴ 有關1943年排華律廢除後，美國移民法規中仍有不少對待華人入境及移民的不合理待遇，1948年以後美國國會陸續有提案修正。此一部份詳見：劉伯驥，《美國華僑史續編》(台北：黎明文化事業，1981)，頁115-122。

歸化之一切人等，不再適用於中國人。因此中國人得用移民額分配法(該法不適用於無權歸化之人民)，每年准許之105名中國移民進入美國，永久居住，將來並得依法歸化。1943年美國國會通過的廢止排華律一案，列舉多種專門排斥華人的法律，宣告廢止，卻未將1917年移民律第三條列入，該條曾將中國大部分劃在排禁區之內。因此，排華律雖廢止，而1917年之移民律，仍為有效之法律。⁵⁵

第二條第四款前段的規定：「本約中任何規定，不得解釋為影響締約任何一方有關入境移民之現行法規……」。這種規定可說是一種「但書」規定；因為這一款所加的限制，不僅是為著前三款的規定而設，而是為著全部的條約而設，所以不云「本條前三款之規定」，而云「本約中任何規定」。其適用之範圍，既如此廣泛，不免引起令人疑慮。雖然，第四款末段曾規定：「且1917年2月5日為限制入境移民而劃分若干地帶之美國入境移民律第三節之各項規定，亦不得解釋為阻止中國人及中國人之後裔進入美國」。外交部發言人曾對外說明：「此種註明，亦可為中國人應不受歧視之一種保障」。⁵⁶然而，不滿之聲仍難以消弭，例如《觀察雜誌》：

縱認在這次商約中，因我方提起美方注意，始註明1917年移民律第三節之規定，不適用於中國人民，這點收穫也不能說是怎樣了不起的收穫，更不能說美國現行的移民法規對中國人的歧視待遇，已因此而完全消除。……如果我們在商約中還承認這種法規繼續對中國人適用，而不受影響，則從我們中國國民的立場說，不特商約中第三條前三款所規定的那些進入、居住、經商等等權利以及所謂最惠國待遇，多將成為一邊倒的片面享受，就是整個商約的價值，恐怕也將因此被沖淡了不少。⁵⁷

(二)外交部之回應

針對大公報刊出「如同江寧條約的不平等條約」。中國駐美商務領事李榦率先回應：「對於我國將來採用何種關稅或貿易政策，我國有全權決定權，美方決不能藉口約文加以干預。現時中美兩國出口貿易失去平衡，自有其內在之理由，俱與商約無關」。⁵⁸

⁵⁵ 沈作乾，〈中美商約中的移民條款〉，《大公報》(天津版)，1946年12月28日，第3版。Julia Fukuda Cosgrove, *Unites Foreign Economic Policy Toward China, 1943-1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, 188.

⁵⁶ 見《大公報》(上海版)，1946年11月16日，正式之聲明文稿約三千餘字。

⁵⁷ 韓德培，〈評中美商約中的移民規定〉，《觀察》，1.24(1947.02.08)，頁15-17。

⁵⁸ 《大公報》(上海)，1946年11月8日，2版。

其後面對蜂擁而至的輿論質疑，外交部條約司司長王化成，於11月28日不得不發出正式聲明稿三千餘字，從國民之職業之保障、法人及團體之保障、關稅自主、移民條約之規定、最惠國待遇，一一釋疑。其重點如下：

本國國民之職業有無保障？查第二條第二項規定，締約彼方之國民，僅能從事於非專為締約此方國民所保留之各種職業，並祇得尤其以個人身份享受此種權利，締約一方如認為某種職業應保留於其本國國民時，自可隨時以法律規定之。

於本國法人及團體有無保障？查第三條第三款規定，締約彼方之法人及團體，在締約此方領土內依法從事各項事業時，通常雖應與締約此方之法人及團體享受同樣待遇，依締約此方法律另有規定時不在此限。故締約國之任何一方仍得予其本國法人及團體以若干必要之特殊待遇，此與我國公司法第二百九十七條之規定完全相同。

關稅自主是否受有影響？查本約第十六條規定，彼方貨物進入此方時，其所繳納之關稅不得高於任何第三國貨物所納之關稅，在此種規定下，我國如認為有提高關稅以保護國內工業之必要時，除須給美方以最惠國待遇亦即平等待遇外，不受任何限制。至於入口貨物，不論其由外人或本國人輸入者，均須納同樣之入口稅，此不獨為我國現行關稅辦法，亦為並世各國之通例。

商約中何以有關於移民之規定？查美國國會於依一九二三年通過法案規定所有一切商約必須明文規定不得影響現行移民律及將來制定移民律之權。自1923年以來，美國對外商約對外均有上述保留條款，無一例外，故本約第二條第四款第一句並非專對我國之規定。現實我國雖尚無移民律，惟將來認為有必要時，我國有隨時制定此項法律之自由。且1917年1月5日美國限制特種地帶人民入境之法律，經本約註明不適用於中國人民，此種註明亦可為中國人民應不受歧視之一種保障。

本約中最惠國條款之意義如何？按照通例，任何條約所給予之待遇，非國民待遇即最惠國待遇，捨此並無其他標準。而規定最惠國待遇時，其意義有二：(甲)即表示不能給予國民待遇；(乙)俾與第三國處於同等地位，而不致受差別待遇。今在條約中雖有最惠國條款，如我對任何國家不給予特別優惠時，則此項條款不發生作用。至於本約中何者應給國民待遇，何者應給最惠國待遇，本部曾會同有關機構詳加審議後始行決定，並迭經與美方折衝而獲成議，且以國際間商務變化萬端，故本約之有效期間僅規定五年，屆時再本實施效果以為應否修訂新約之根

據。⁵⁹

李榦與王化成回應，當在為中方談判立場與最後結果做辯護。事實上早在商約草稿交涉過程李榦即指出：「第3、4條中，外國公司的國民待遇、銀行權利以及第15條中的自由貿易原則，均是中國不能不加以認真考慮的。儘管中國為重建和經濟發展需要美國資本，有關優惠條款是必要的，但有些條款執行起來將完全不是互惠的，中國政府因而難以接受」。⁶⁰也就是外交部對於「形式上之平等」早有察悉，無奈中美經濟力量的不平衡，非條約之罪。

當時簽訂條約的外交部長王世杰，在日記中寫道：「蓋彼此雖承認依平等互惠之原則訂立此約，然因中美經濟情況不同，所訂互惠實際上仍易成為片面之惠」。⁶¹

然而外交部的回應，亦說明條約本身的平等互惠基礎，不可視之為不平等條約。誠如李榦所言：「中美兩國出口貿易失去平衡，自有其內在之理由，俱與商約無關」。較令人遺憾的應屬移民條款中對中國僑民的歧視。而如同王化成之聲明稿暨本文第二節所述交涉經過，對於外交部堅持刪除「無條件的最惠國待遇」的文字，應給予肯定。

四、結論

回顧近代中美條約關係的發展，由清末通商口岸所形成的不平等條約制度，在1920年代因中國民族主義的昂揚開始受到挑戰。1920年代後期不論是國民政府展開的「革命外交」或北洋政府的修約外交，均獲得一定的成就。其中最重要的成就莫過於1928年簽訂的《中美關稅新約》，美國率先承認中國適用關稅自主之原則，其後列強陸續與中國訂立關稅新約。⁶²南京國民政府成立後持續推動修約與廢約外交，朝野之間對修改清末「中美通商行船續訂條約」，提出許多有意義的觀點和主張，為中國的平等新約勾畫遠景。從百年不平等條約的歷史發展而言，1946年中美商約的重要性，在於確認「中美平等新約」美國所聲明「放棄」之特權，以替代過去不平等條約制度時期相關的商務條約；因此，商約的簽訂不僅有其必要，而且亦是戰後中美經貿關係新基礎下的保障。

因為兩國經濟發展條件及實力高下懸殊，中國無法無法享受在美方或美國本土的實

⁵⁹ 大公報(天津版)，1946年11月9日，第3版。11月29日該報刊出約三千餘字王化成的聲明稿。

⁶⁰ FRUS, 1945, China, 1261-1300: 1319-1323.

⁶¹ 《王世杰日記》，第五冊(台北：中央研究院近代史研究所，1990)，頁417-418。

⁶² 詳見：李恩涵，《北代前後的「革命外交」》。唐啟華，〈北京政府與國民政府對外交涉的互動關係，1925-1928〉，《興大歷史學報》，(台中，1993)，頁77-103。

際利益，但就中國而言，條約的平等精神已是超越不平等條約時期對列強的片面特權保障，兩者之間不必一概而論。為避免過去不平等條約時期的條款解釋糾紛，中美商約條款的界定和說明「清楚與不含糊」(clear and unambiguous)，符合現代國際條約之訂定原則。此外，商約第九條有關版權、專利權、商標、商號之規定。第廿二款第四條：「締約此方，在現在或將來對外國商務及航業開放之口岸、地方及領水內，應備有合格之引水人，引導締約彼方之船舶，進出上述口岸、地方及領水」，比較其與過去被視為通商口岸制度特權之一的「自由募雇制度」——即1943年平等新約中美國所聲明的「放棄」在中國領土內各口岸外籍引水雇用之權利，⁶³事實上更符合近代國際通商之原則。

美商原就有進入中國市場的絕對優勢，商約的平等互惠精神，對中國而言，兩國經濟條件大不同，中國無法體現實質平等的互惠，但若據此稱中美商約為「新的不平等條約」，又為不公允之說。

商約談判過程美方始終居於支配和主動地位。此係戰後國民黨政府極需獲得美國物力和技術援助，加以國共內戰的爆發，急盼獲得美援的政治考量下，匆匆放棄商約中或可力爭的經濟利權，轉而順從美國自由貿易的市場規則，而這正是當時輿論最不滿之處。然而，中美商約對美國市場的全面開放，是否就會扼殺中國民族工業的競爭力和發展；或循此將有利於中美經濟合作，加強中國戰後的經濟復興？在商約公佈後，因政黨派系的對立與美國介入國共內戰的複雜情緒，此一問題的討論，呈現政治化立場的對立。誠如柯偉林所言，「公司法」的談判過程，反映了戰後國民黨政府意欲重建國家主權的想法，傾向由計劃經濟中來吸收外資，但又不必全面向外人開放中國市場的主張。主要由於公司法的僵局使得商約談判延宕三年之久，而當國民黨政府最後同意妥協在「公司法」中刪除了原來外國公司必須在本國「營業」的規定之時，這一議題在國內和國際都變得高度政治化。前者抨擊商約為全面向外人投降；後者則質疑商約不能保護民間企業免於遭受持續在經濟領域擴權的中國政府之控制。⁶⁴其後，中華民國政府退守台

⁶³ 外人在中國領土內各口岸外籍引水雇用之權利，源於「五口通商章程規定」：「外商可以自雇引水」。望廈條約進一步規定，除引水、跟隨、買辦、通事、書手、工匠、廝役等可自由「雇覓」，中國政府「應各聽其便」，「勿庸經理」。過去論述不平等條約時，此一制度亦被視為保障列強直接雇用代理人特權，並逐漸形成買辦制度。見：李育民，〈近代中國條約制度論略〉，《近代中國與世界國際學術研討會》（北京：中國社會科學近代史研究所主辦，1990），頁661。1943年國防最高委員會常務會議曾討論將來中美新約簽訂後，廣泛的商約訂定原則：「美國交還引水權，但因我國現無引水人才，將來可由財政部令海關酌用外籍合格人員。」見：國防最高委員會第100次常務會議紀錄，1943年1月4日。《國防最高委員會常務會議紀錄》，第五冊，頁9。

⁶⁴ William C. Kirby, "China Unincorporated: Company Law and Business Enterprise in Twentieth-Century

灣，中美商約究竟能展現怎樣的對外經濟關係，也成了無法檢驗的課題。

1948年5月，中國在美國主導下加入《關稅及貿易總協定》，中國經濟被正式納入了以美國主體的資本主義世界經濟體系之中，從中美商約的經濟關係延到世界經濟組織。同年，12月20日簽訂《中美航空協定》，這是根據1944年芝加哥國際民用航空會議的原則締結的一項商業性空運協定。《協定》包括雙方的航線，進入締約國領空的飛行權、收費、航行次數和飛機載送客量等。《協定》的權利和利益也是相互的。根據該協定，美國開闢通往上海的兩條航線，而中華民國則開闢經中太平洋到舊金山的航線。⁶⁵從中美商約中的「航海」互惠協定到「航空」協定，進入了新的階段。

China.” 55-56.由於黨派立場的對立，當時對於公司法的討論也未盡客觀。平情而論，1946年「公司法」的最後版本中，雖然刪除外國公司必須在其本國營業的規定；但同時也規定凡是在中國境內營業的外國公司分公司，都必須到中國政府的主管部門進行登記註冊，非經認許給予認許證者，不得在中國境內營業或設立分公司。這終於是對長期以來外國公司憑藉治外法權，不受中國公司法調整的一種回應。同時也是近代以來中國對外經濟關係中首次對外國公司做出的明確規範，有其進步性意義。據大陸學者張忠民對於「近代中國公司制度」的研究，公司法自1904年的「公司律」首開其端，然而有關外國公司在中國境內的營業以及作為民事責任的主體地位，或者說法人地位一直沒有相應的法律條文加以明確規定。由此而造成「自通商以來，各國在華所設立公司，從未向吾國官廳註冊」的奇特局面。直到1946年「公司法」對於外國公司的規訂才算初備。見張忠民，《艱難的變遷——近代中國公司制度研究》（上海：社會科學院出版社，2002），頁346-355。

⁶⁵ 陸仰淵、方慶秋，《民國社會經濟史》（北京：中國社會經濟出版社，1991），頁793。1944年，由42個國家在芝加哥簽訂的國際民用航空公約。該公約的宗旨在承認各國對其領空有絕對主權的原則上，尋求促進民用航空事業發展的途徑。

徵引書目

一、檔案、公報、報紙、雜誌

1. 《大公報》(上海), 1946。
2. 《中央日報》(湖南版), 1946。
3. 《文匯報》(上海), 1946。
4. 《東方雜誌》, 1931。
5. 《解放日報》, 1946。
6. 《觀察》, 1947。
7. 中央研究院近代史研究所藏, 《外交部檔》, 03-18, 商務。
8. 南京國民政府外交部公報, 1934-1936。
9. United States Government Printing Office, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (FRUS), 1945-1946*. Washington, D. C.: Government Printing Office.

二、專書、史料彙編

1. 于能模編, 《中外條約彙編》, 上海: 商務印書館, 1936。
2. 中國國民黨中央委員會黨史委員會編印, 《國防最高委員會常務會議紀錄》, 台北: 近代中國出版社, 1996。
3. 中國第二歷史檔案館編, 《中華民國史檔案資料匯編》, 第5輯第1編, 江蘇古籍出版社, 1991。
4. 王世杰, 《王世杰日記》, 第五冊, 台北: 中央研究院近代史研究所, 1990。
5. 王建朗, 《中國廢除不平等條約的歷程》, 江西: 江西人民出版社, 2000。
6. 王爾敏, 《晚清商約外交》, 香港: 中文大學出版社, 1998。
7. 世界知識出版社編印, 《中美關係資料彙編》下冊, 北京: 1957。
8. 外交部編印, 《中外條約輯編》, 台北: 外交部, 1958年初版, 1963年增編再版。
9. 吳翎君, 《美孚石油公司在中國》, 台北: 稻鄉出版社, 2000。
10. 李恩涵, 《北代前後的「革命外交」》, 台北: 中央研究院近代史研究所, 1993。
11. 周永林等編, 《馬寅初抨擊官僚資本》, 四川: 重慶出版社, 1983。

12. 馬寅初著，《馬寅初全集》，第12卷，杭州：浙江人民出版社，1999。
13. 張忠民，《艱難的變遷——近代中國公司制度研究》，上海：社會科學院出版社，2002。
14. 張肇元編著，《新公司法》，台北：中華文化出版社委員會，1957。
15. 陸仰淵、方慶秋，《民國社會經濟史》，北京：中國社會經濟出版社，1991。
16. 劉伯驥，《美國華僑史續編》，台北：黎明文化事業，1981。
17. Cosgrove, Julia Fukuda. *Unites Foreign Economic Policy Toward China, 1943-1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*. New York & London: Garland Publishing, Inc. 1987.

三、論文

1. 于能模，〈外人在華享有內河航行與沿海貿易權之條約依據〉，《東方雜誌》，28.22(1931.11)，頁13-17。
2. 仇華飛，〈南京政府與修訂《中美續議通商行船條約》〉，《民國檔案》，4=總50期(1997)。
3. 王洸，〈外人在華航業實況與收回航權問題〉，《外交評論》(南京，1934.04)，頁45-90。
4. 任東來，〈試論1946年中美友好通商航海條約〉，《中共黨史研究》，4(北京，1989)，頁16-22。
5. 李育民，〈近代中國條約制度論略〉，《近代中國與世界國際學術研討會》(北京：中國社會科學近代史研究所主辦，1990)，頁657-669。
6. 林泉，〈中美、中英新約之研究〉，《抗戰建國史研討會論文集》(台北：中央研究院近代史研究所，1985)。
7. 唐啟華，〈北京政府與國民政府對外交涉的互動關係，1925-1928〉，《興大歷史學報》，4(台中，1994)，頁77-103。
8. 崔志海，〈試論1903年中美商行船續訂條約〉，《近代史研究》，5=總125期(北京，2001)，頁144-176。
9. 梁惠錦，〈中美、中英平等新約簽訂之經過〉，《國史館館刊》(復刊)，11(1991.12)，頁147-164。
10. 陶文釗，〈1946年中美商約：戰後美國對華政策經濟因素個案研究〉，《近代史研究》，2(北京，1993)，頁237-258。
11. 葉作丹，〈收回外人在華航行權問題〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁57-60。
12. 樓桐孫，〈中美條約關係的迴顧和前瞻〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁9-14。
13. 鄭斌，〈通商條約中一個重要問題——最惠國條款適用問題的再檢討〉，《東方雜誌》，31.14(1934.07)，頁69-75。
14. 韓德培，〈評中美商約中的移民規定〉，《觀察》，1.24(1947.02.08)，頁15-17。

15. 譚紹華，〈中英中美修約聲中關於經濟利益各項待遇問題之探討〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁24-25。
16. 顧毓瓊，〈修改商約與中國的工商業〉，《東方雜誌》，31.12(1934.06)，頁47-56。
17. Kirby, William C., "China Unincorporated: Company Law and Business Enterprise in Twentieth-Century China," *The Journal of Asian Studies*, 54. 1(Feb, 1995): 43-63.
18. Orlean, M. E., "The Sino-American Commercial Treaty of 1946," *The Far Eastern Quarterly*, 7. 4(Aug, 1948): 354-367.

The Historical Significance in Sino-American Treaty of 1946

Wu, Lin-chun

Department of Social Studies Education, National Hualien Teachers College

In November 1946, the representatives of Chinese and United States signed a “Treaty of Friendship, Commerce, and Navigation”(as is called “Sino-American Treaty of 1946”). Since the hostilities between KMT and CCP, the new treaty had different evaluations. The past research on this issue had more focus on the equal/unequal dichotomy, or over emphasized the “Company Law” and neglected the exploration of historical review.

Retrospecting the past history of Chinese treaty system, we have found the significance of Sino-American Treaty of 1946 would ensure the Sino-American treaty of 1943, under which the American “abandoned” many privileges and the new 1946 treaty superseded the old treaty system of China. It turned out to be very necessary for the Chinese and American under this bilateral commercial agreement to take the assurance of new relationship after the WWII.

This article is trying to explore the three points as follows: 1. Looking back the process of old treaty system and finding the meaning of Sino-American Treaty of 1946. 2. Analyzing text of Sino-American Treaty of 1946 by the principal of bilateral treaty. 3. Exploring public opinion and the response of Nanking Diplomacy Department.

Keywords: Sino-American Treaty, Sino-U.S. Relations, Sino-U.S. economic relations, Treaty System