

---

# 中美平等新约谈判述评

吴 景 平

---

1943年1月11日，中国和美国签订了《关于取消美国在华治外法权及处理有关问题之条约》<sup>①</sup>（以下采用沿袭多年的简称中美平等新约）。这是近代中美关系的一个重要文件。近几年来，国内学术界对中美平等新约的背景、积极意义和局限性，已有较多的论述。但是，对《中美平等新约》谈判过程本身，尚缺乏详尽的叙述。事实上，从美国和台湾业已公布的大量的档案资料来看，谈判新约过程中，中美两国政府（英国政府也在相当程度上介入）的交涉波折时起，既有激烈的争辩，也有经过冷静思考后互作的让步。本文拟对新约谈判的全过程作一述评，以冀深化对这一历史事件的认识。

—

中美两国代表1930年开始就废除美国在华治外法权进行交涉，旋因九一八事变发生而中止，直到10年后，双方才重新酝酿续开谈判。

1940年7月19日，美国国务院宣布如下传统政策和愿望不变：“在条件许可的任何情况下，和中国政府经有秩序的谈判和协议，从速取消在华治外法权及其他一切美国及其他国家根据国际协定而取得的所谓特权。”<sup>②</sup>但美国方面并没有对取消在华特权所

---

① 全文见于《中外旧约章汇编》第3册，三联书店1962年3月版，第1256—1262页。  
该条约于1943年5月20日在华盛顿交换批准。

② 《中美关系资料汇编》第1辑，世界知识出版社1957年版，第106—107页。

需的“条件”作出解释，中国当局自然意识到这不过是一种例行“重申”，并没有为此而进行交涉。中美两国舆论界也没对美国政府的声明作出重大反响。

1941年4月13日《苏日中立协定》的签订，使中国抗战的国际环境急剧恶化。当时，中国国民政府采取了多项外交措施予以应对。其中一项重大决策，便是力争尽早与美国订立废除在华治外法权的新约。国民党中央常委会决议，电令新任外交部长郭泰祺（原驻英大使）返国经过美国之际，“向美政府提请缔结中美平等条约，废除现有条约束缚；实行之期，不妨俟诸中、日战事结束之后。用意在壮吾人今日之声势，而增高他日之国际地位云”。<sup>①</sup>显然，当时中方在争取订立中美平等新约问题上采取主动步骤，不仅在于把中美关系置于平等基础之上，更为重要的是，想以此来改善为继续进行抗日战争而必需的国际地位和政府形象。

郭泰祺在伦敦收到国内指示后，即电请驻美大使胡适“预向美政府非正式密洽，并着手准备为荷”。<sup>②</sup>郭泰祺抵达美国后，即遵照指示，为订立平等新约而积极向美方交涉。4月29日，郭泰祺访晤了美国国务卿赫尔，“与商谈中央所嘱废除条约束缚，改订基于平等互惠原则之新约事”。郭指出，中方的这一要求与赫尔“素所主张之国际政策与经济政策之基本原则相同，当能得其赞同”。赫尔当即表示同情，允向罗斯福总统汇报，并与国务院有关人士磋商。<sup>③</sup>至5月6日，郭泰祺再度与赫尔洽商废除两国间不平等条约事，赫尔“对平等相互原则甚赞同，谓极愿中国完全恢复主权云”。而美国国务院政治事务顾问贺百克（Stanley K. Hornbeck）更进一步表

---

① 郭泰祺致胡适电（1941年4月20日），中国社会科学院近代史研究所中华民国史室编《胡适任驻美大使期间往来电稿》，中华书局1978年3月，第102页。  
② 郭泰祺致胡适电（1941年4月20日），《胡适任驻美大使期间往来电稿》第102页。  
③ 郭泰祺致外交部电（1941年4月25日），《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》（以下简为《重要史料初编》）第3编第3册，台北中央文物供应社1981年9月初版，第707页。

示，双方采用换文方式最为适当，即“一面由我方赞成美政府对国际贸易平等待遇之主张；一面由美方自动声明于远东战事结束后，即商议放弃在华之特殊权力”。按郭泰祺的估计，在他离美返华之前，双方便可就改订新约正式换文。<sup>①</sup> 当时，对于美国方面提出的两点，即采用换文的方式和待到战后两国再进行美国放弃在华特权的谈判，国民政府并未提出异议。在 1941 年四五月的国际情势下，能使美国作出上述允诺，已是国交的一大胜利了。

1941 年 5 月 26 日，郭泰祺正式致函赫尔，内称：“国际商务关系上之不歧视待遇，与夫国与国间合作与公平往还之广大原则，素为中国人民所信仰。其含义为忠实遵守国际信约，并以和平谈判之方式商得彼此同意之协定，以调整国际关系上各问题。吾人信仰且赞同贸易机会均等与不歧视待遇之原则。中国政府于恢复和平之日，希望并愿意在其本国经济上，及其本国与他国之政治、经济关系上，将各该项原则充分予以适用。”<sup>②</sup> 5 月 31 日，美国国务卿赫尔正式复函郭泰祺，宣称：“本国政府和美国人民一向对中国福利和进步，最为关切，是你所深深知道的。无疑的，美国政府继续着过去已经采取的步骤，以应中国重新调整不正常的国际关系的盼望。它希望在和平状态恢复的时候，能和中国政府以有步骤谈判和订立协定的程序，迅速地做到取消一切有特殊性质的权利。关于这项权利，本国和其他国家一样，是根据规定治外法权和其他有关事项的各项协定而早已得到的。”<sup>③</sup> 虽然双方只采用了换文方式，但郭泰祺—赫尔换文为中美两国间废除旧有不平等条约、订立平等新约，奠定了初步的基础。

1941 年 5 月的换文，显然是中方主动提出交涉的结果。美方把在华治外法权的废止放到战后再考虑，后来还作了如下辩解：

---

① 郭泰祺致外交部电（1941 年 5 月 6 日），《重要史料初编》第 3 编第 3 册，第 708 页。

② 《重要史料初编》第 3 编第 3 册，第 709 页。

③ 《中美关系资料汇编》第 1 辑，第 538—539 页。

“从 1937 年 7 月 7 日日本侵略中国起,到 1941 年 12 月日美战争爆发为止,治外法权制度的行使是有利于美国、中国和其他反抗日本侵略行为的国家的,它保护一般承认的条约权利,而日本侵犯了这些权利,企图争取独占。”<sup>①</sup> 但是,在太平洋战争爆发前夕,美国政府的态度已有了较积极的变化。这体现在当时的美日会谈之中。1941 年 11 月 26 日,赫尔在华盛顿向日本大使野村吉三郎提出的两国协议草案中,有如下条款:“(美日)两国政府均放弃在华治外法权,包括关于公共租界和其他租界内的及有关的一切权利和利益,以及 1901 年辛丑和约上的权利。”“两国政府并将促使英国和其他国家政府放弃在华治外法权,包括在公共租界和其他租界的权利,以及 1901 年辛丑和约上的权利。”<sup>②</sup> 在这里,美国首倡废除各国在华治外法权。

太平洋战争爆发后,远东局势和中美关系都发生了重大变化。中国在世界反法西斯战争中的地位日显重要,对华关系在美国的远东外交格局中已占居头等重要的地位。在处理国际事务中,如对日及对德意宣战、签署《联合国家共同宣言》、倡议制订统一的对日作战计划、成立统一的军事指挥机构,对华提供租借物资等,中国方面都表示了对平等国际地位的强烈要求。这些都给美国当局留下了深刻的印象。到 1942 年春,美国方面便认为,中国可能不久会向美英等国提出废除不平等条约、订立新约的要求。有关人士甚至预计到,中国会要求废除上海公共租界的特殊地位,废除外国商船在中国沿海和内河航行权,乃至要求收回香港。但当时美国国务院里有一种意见,认为美国“现时放弃治外法权是失大于得”。<sup>③</sup> 政治顾问贺百克极力支持这种观点,并且把废除在华治外法权看作是

① 《中美关系资料汇编》第 1 辑,第 106 页。

② 《中美关系资料汇编》第 1 辑,第 107 页。

③ 远东司沃尔特·A·亚当斯所作备忘录(1942 年 3 月 19 日),《美国对外关系文件》(Foreign Relations of the United States)1942 年中国卷,美国政府出版署 1956 年版,华盛顿,第 270 页。

美国握有主动权的一张“牌”，认为目前还不是“打出这张牌”的时候。<sup>①</sup> 远东司司长汉密尔顿(Maxwell M. Hamilton)反复权衡了美国现时采取主动步骤废除在华治外法权的利弊得失之后，也认为目前还不是美国政府立即采取行动的合适时刻，但指出在不远的将来势必走出这一步，因而建议由远东司和商业条约协定司共同派代表组成一个小型委员会，负责起草将递交给中国政府的条约初稿。汉密尔顿并建议美国政府应同英国政府交换意见。<sup>②</sup> 汉密尔顿的意见很快被美国国务院采纳。4月中旬，副国务卿威尔斯(Sumner Welles)批示同意成立中美新约起草委员会。<sup>③</sup> 4月25日，英国驻美大使馆曾照会美国国务院，认为应待到盟国向日本全面军事反攻之后，再同中国进行废除在华治外法权的谈判；希望美国在采取这方面的主动步骤之前，先与英国政府磋商。<sup>④</sup> 5月6日，赫尔复照英国大使哈利法克斯(Lord Halifax)，同意英方关于目前不是采取主动步骤的最合适时机的观点，但表示：如果中国政府建议进行这一谈判，美国政府倾向于接受该建议。<sup>⑤</sup> 另外，鉴于当时美国报刊上登载了宋美龄谴责外国在华治外法权的文章以及美国舆论界的强烈反响，赫尔又要求驻华美国外交官向中国政府允诺：一旦条件许可，美国将尽快废除在华治外法权。<sup>⑥</sup> 从上述可知，1942年4月后，美国方面曾试图说服英国共同采取主动步骤以废除在华治外法权，英方却持较消极的态度。

1942年8月，美国国内要求立即废除在华治外法权的呼声日

- 
- ① 贺百克所作备忘录(1942年4月9日)，《美国对外关系文件》1942年中国卷，第274—275页。
  - ② 汉密尔顿所作备忘录(1942年3月27日)，《美国对外关系文件》1942年中国卷，第271—274页。
  - ③ 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第275页。
  - ④ 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第276—277页。
  - ⑤ 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第277—278页。
  - ⑥ 赫尔致驻华使馆代办范宣德电(1942年5月6日)，《美国对外关系文件》1942年中国卷，第278—279页。

益高涨。例如,一位资深参议员 8 月 17 日在参院的演讲中指出:“作为一种战时措施,美、英应向中国表示,他们将放弃其领事裁判权……而且,所有的领事裁判权目前在中国实际上已不复存在。我想不出为什么我们要等到和平之后,才和中国谈判一份领事裁判权条约。”<sup>①</sup> 在这一演讲后,美国国务院决定把废除在华治外法权立即提上议事日程。

当然,在与中国进行正式谈判交涉之前,美国首先与英国方面进行了密切磋商。1942 年 8 月 27 日,美国国务院电令驻英大使怀南特(John G. Winant)照会英国外交部,明确表示美国拟着手同中国谈判废除治外法权,并列出了拟议中的美中新约草案的 7 项主要条款。同时,美国国务院把致英方的照会抄件电示驻重庆的美国大使高斯(Clarance E. Gauss)。<sup>②</sup> 在此后一个多月里,美英之间就对华平等新约应包含的主要内容和向中国正式交涉的时间等问题,多次交换意见。至 10 月 6 日,英国接受了美方的如下建议:美、英分别在 10 月 9 日同时通知中方立即着手谈判废除在华治外法权,美英政府并将于 10 月 10 日分别就此事发表声明。<sup>③</sup>

另外,中国方面是在 1942 年 9 月下旬决定立即同美英进行缔结新约谈判的。据王世杰(时任国防最高委员会秘书长、中央设计局秘书长、军事委员会参事室主任)9 月 24 日日记载:“近日与王亮畴续商请美英立即废除不平等条约事。予亦认为可试向美国一商。”<sup>④</sup> 10 月 4 日,蒋介石在重庆向来访的美国共和党领袖威尔基(Wendell Willkie)提出:“中国人民视美国为诚意愿使各民族取得平等地位之以惟一国家,故愿受美国之领导,此亦为远东一切弱小

① 吴孟雪:《美国在华领事裁判权百年史》,社会科学文献出版社 1992 年 5 月版,第 245 页。

② 《美国对外关系文件》1942 年中国卷,第 282—286 页。

③ 驻英国大使怀南特致国务卿(1942 年 10 月 6 日),《美国对外关系文件》1942 年中国卷,第 302—303 页。

④ 《王世杰日记》(手稿本)第 3 册,台北中央研究院近代史研究所 1990 年,第 366 页。王亮畴(宠惠),时任国防最高委员会秘书长。

民族之期待，想望美国之援手甚殷。更有足令阁下骇怪者，中国今日尚未能取得国际上平等之地位，故深盼美国民众能了解中国，欲其援助被压迫民族争取平等，应先使其本身获得平等地位始。”<sup>①</sup>在这里，蒋介石已经十分清楚地表示了希望美国率先废除在华治外法权的要求。国民政府并且立即通过新闻媒介公开向美国提出了这一愿望。10月5日，由军事委员会侍从室第二处主任陈布雷撰拟的新闻稿指出：“我们希望美国……作一件转移世界视听，彰明盟国道义权威的大事。美国何妨单独自动的将对华条约中所包含的不平等条款，就在这时候率先声明放弃，不必待之战后再出以双方谈判的形式……美国从来对于中国并没有因不平等条约而享受特殊利益，这一举动，于美国绝对无害，而可以使正义发扬，中美交情格外增进。我们相信这一个希望，应是美国当局和人民所乐于考虑的。”<sup>②</sup>也正是在10月5日这一天，据王世杰日记载，王紧急约见《大公报》主笔王芸生，希望该报发表文章，“请美国率先即时放弃不平等条约上之特权，王君表示即日为文申论此事，以促威尔基氏及美国注意”。<sup>③</sup>次日，《大公报》便发表了题为《希望美国首先放弃对华不平等条约》的社评。10月7日，国民政府外交部长宋子文曾从美国电告蒋介石：“关于从速取消不平等条约，原则上美方当无问题，最好俟文回国面陈后再进行。”但蒋介石在给宋子文的复电中却指示：“如美政府能提前讨论取消不平等条约，则我方应即与之开始交涉，不必待兄回国也。”<sup>④</sup>10月8日，王世杰也要求外交部“从速准备”有关文件，“以备于英美提议废除时提出”。<sup>⑤</sup>

总之，到1942年10月上旬，中美双方都认为进行缔结平等新约谈判的时机业已成熟，各自都作了相应的准备，尽管中方的准备

① 《重要史料初编》第3编第1册，第759—760页。

② 《重要史料初编》第3编第3册，第711页。

③ 《王世杰日记》(手稿本)第3册，第371页。

④ 《重要史料初编》第3编第1册，第711—712页。

⑤ 《王世杰日记》(手稿本)第3册，第372页。

远不如美方充分。

## 二

1942年10月9日，美国代理国务卿威尔斯在华盛顿向中国大使魏道明宣读并递交了如下照会：

美国政府已多次表明其政策，即一旦条件成熟，就将立即放弃在中国的治外法权。近几个月来，美国政府一直在考虑是否与中国政府谈判订立一项条约，从而使该政策立即生效。

美国政府认为，如果我们两国政府间能就立即废除美国在华治外法权及相关权利，达成一项简要条约，那么我们的基本目标也就达到了。在广泛的友好通商条约缔结之前，该简约将解决因废除治外法权及相关权利所产生的问题，有利于在双方都认为适当的时候进行广泛的友好通商条约的谈判。因此，美国政府于近期内将把上述简约之草案，提交中国政府考虑。

考虑到明天是中国的国庆日，我们准备在今晚9时发表一个简短声明，以便在10月10日的日报上刊载这个消息。

美国政府认为，在公开宣布之前，这一事项应绝对保密；希望中国政府也采取相同的措施。

据悉，在此问题上，今天英国政府将向在伦敦的中国代办声明与美国政府相同的立场，英国政府也将公开发表声明。

希望中国大使尽速密电中国政府：美国准备根据本照会第二段之原则，同中国进行签约谈判；美国政府于近期内将把条约草案提交中国政府考虑。”<sup>①</sup>

第二天（10月10日），美国国务院发表简短声明，宣布美国政府准备立即同中国政府谈判，“缔结一规定美国政府立时放弃在华治外法权，及解决有关问题之条约”。<sup>②</sup>这样，中美平等新约谈判便

<sup>①</sup> 远东司司长汉密尔顿所作会谈纪要（1942年10月9日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第307—308页。

<sup>②</sup> 《重要史料初编》第3编第3册，第713页。

正式开始了。由于英国方面在 10 月 9 日和 10 日采取了与美国相同的措施(向中方递交照会、公开发表声明),中美谈判与中英谈判实际上是同时开始的,二者的进程有着颇为密切的联系。

中国方面最初关注的是平等新约所包括的范围,希望通过谈判、订约,全面废除美国(以及英国)在华各项特权。1942 年 10 月 11 日,蒋介石曾召集王世杰、王宠惠、外交部次长吴国桢等人会商。王世杰便谈到:“此次英美废弃特权之举,必不以领事裁判权为限,而将涉及租界、租借地、内河航权及在华驻兵权等等。我当力求诸事解决之彻底。租界问题彼等容或提出若干之保障,我宜早定对策。”会议决定,在收到美、英方面的条约草案之前,外交部便应着手拟具方案。<sup>①</sup> 蒋介石于次日电示宋子文:“关于废除治外法权案,应静待美政府提出其所谓简短之草约后,我方再表示意见,此时不必作任何交涉。惟我方不妨间接表示,甚望其将过去所有各种不平等条约,一律作废,整个撤消,重订平等合作之新约也。”<sup>②</sup> 在华盛顿,宋子文于 10 月 12 日访晤了贺百克与汉密尔顿,14 日又访晤了威尔斯。在会谈中,宋子文除了代表中国政府感谢美国政府关于废除在华治外法权的声明外,主要探询美方所拟条约草案包括的范围。美方答称尚未拟定条约草案细节,但表示:美国政府关注的是领事裁判权及其相关问题,并不指望拟议中的条约能够解决所有的问题;某些问题,特别是细节问题,可留待以后再作更适当的解决;美方准备拿出一份简短而包括主要基本条款的草案,这些条款不致于引起争议,能在美中两国都得到普遍的支持。<sup>③</sup> 至于美方何时能向中方提出条约草案,威尔斯 10 月 9 日曾答复魏道明为一个星期之内;10 月 12 日贺百克在答复宋子文的同一询问时,除了重申“希望能在一个星期内拟出草案”外,又补充了一句:“在这类

① 《王世杰日记》(手稿本)第 3 册,第 375 页。

② 《重要史料初编》第 3 编第 3 册,第 714 页。

③ 汉密尔顿所作会谈纪要(1942 年 10 月 12 日),《美国对外关系文件》1942 年中国卷,第 309—311 页。

事项上无法作出绝对的时间保证。”<sup>①</sup>因此,当宋子文10月15日离美返华时,中国方面还不知道美方所拟条约草案的具体内容。

然而,美国方面实际上早已拟出了准备提交中方的条约草案,并且已于10月3日电令驻英大使怀南特尽快将该草案内容通知英国外交部,征求英方的意见,以冀与英方将拟具的中英新约草案保持一致。按照美方的估计,英国方面会很快提出答复意见的。

但是,英方却一再拖宕。10月9日,威尔斯电令怀南特催促英方尽早提出修正意见,并告知英方:美国已向中方允诺一周内拿出条约草案。<sup>②</sup>10月10日,英国外交大臣艾登答复道:英国在华利益将在很大程度上受到新约的影响,因而需要有足够的时间考虑条约草案,不同意“一星期”的时间限制,但希望英、美能同时向中方提交条约草案。<sup>③</sup>至10月13日,威尔斯有些沉不住气了,遂又电令怀南特转告英方:应迅速推进这一事项,尽快对美国的条约草案提出意见。<sup>④</sup>10月15日,英国外交部才第一次对美国的条约草案提出了若干修正意见,但要求美方推迟1至2周再向中国方面递交草案,以便于英国政府能得知英联邦各自治领和印度当局的意见。<sup>⑤</sup>美方认为英方提出的期限太迟了,于10月17日照知英方,称美国拟于10月21日和22日向中方递交条约草案,届时英方如仍不能相应拿出条约草案,可向中方作一说明。<sup>⑥</sup>只是在英方的再度请求下,美国才同意把向中国递交条约草案的日期推迟到10月24日。

另外,美英之间还就中美新约草案的内容,数度交换了意见。美方10月3日交与英方的条约草案,除了一个简短的序文外,正

① 《美国对外关系文件》1942年中国卷,第310—311页。

② 《美国对外关系文件》1942年中国卷,第308—309页。

③ 怀南特致威尔斯电(1942年10月10日),《美国对外关系文件》1942年中国卷,第309页。

④ 《美国对外关系文件》1942年中国卷,第312页。

⑤ 《美国对外关系文件》1942年中国卷,第313—317页。

⑥ 《美国对外关系文件》1942年中国卷,第321页。

文共八条。<sup>①</sup> 英国方面直到 10 月 15 日才向美方递交书面意见，对美方所拟中美新约草案的第一至第七条都提出了修订之处（草案第八条只是规定该条约自互换批准书之日起生效）。<sup>②</sup> 此后一直到 10 月 24 日，双方多次往来交涉。美国方面 10 月 24 日递交给中方的条约草案<sup>③</sup>，便有数处吸收了英方的意见。例如，在第二条第二段（关于把北平使馆界之行政与管理权连同使馆界内之一切公共资产，移交于中华民国政府）、第三条第二段（关于把上海及厦门公共租界之行政与管理权连同上述租界之一切公共资产，移交于中华民国政府）中，根据英方建议，均在“公共资产”后，加入“与公共债务”。在第五条（关于两国人民在对方国所享之权利）末尾，增写下列文字：“两国政府在各该国法律管辖所及之境内，尽量给予对方国人民关于各项法律手续、司法审判、各种租税与各该政府之征收，以及经营商业之待遇，不得低于本国人民之待遇。”在第六条第二段（关于一国人民在他国领土内有与本国领事官通讯的权利）末尾，则采纳英方意见，增写：“对方人民在此国领土内之被拘、被捕或听候审判者，其与领事官之通讯，地方官厅应予转递。”另外，在第七条中，也根据英方建议，把战后中美将谈判签订的广泛性条约的名称，从《友好通商设领条约》改为《友好通商航海设领条约》。

当然，英方也有若干修订意见未被美方采纳。例如，英方表示将向中方提出，要求中方对废除治外法权后在华英国人的待遇，以换文的形式作出某种保证。美方则答复英方，表示美方不会在中美条约草案中提出这一要求，不过也不反对英方在其条约草案中向中方提出。美方认为，这应该由中国政府自己考虑决定。<sup>④</sup>

① 威尔斯致怀南特电（1942 年 10 月 3 日），《美国对外关系文件》1942 年中国卷，第 298—301 页。

② 怀南特致国务卿电（1942 年 10 月 15 日），《美国对外关系文件》1942 年中国卷，第 313—317 页。

③ 草案英文原文见于《美国对外关系文件》1942 年中国卷，第 333—336 页，中译文见于《重要史料初编》第 3 编第 3 册，第 716—719 页。

④ 《美国对外关系文件》1942 年中国卷，第 316—317、320 页。

美国政府在向中方递交中美新约草案之前，先行听取英方对草案的意见，并根据英方的建议对条约草案作了若干修订。美方把向中方递交条约草案的日期一再拖延，也完全是为了获知英方的意见。这表明，英国的立场对中美平等新约谈判有一定的影响。但是，美国在这一时刻向英国照知中美新约草案并相互交换意见，实际上还起了为英方起草中英新约提供“样本”的作用。如果仔细对照中美新约草案和中英新约草案<sup>①</sup>，就不难看出，作为中英新约草案主体部分的第二条至第八条，基本上是中美新约草案第一条至第七条的简单搬运，只是把“美国”改为“英国”、把“美国政府”改为“英王陛下联合王国政府”，并在若干条款中加入了中英之间特有的内容（如在有关租界的条款中，列入天津、广州英租界的处理规定）。而在美英之间就中美新约草案交换意见的期间（10月3日至10月24日），中国方面对对方的条约草案内容却一无所知。

### 三

1942年10月24日，美国国务卿赫尔在华盛顿向中国大使魏道明递交了美方所拟中美平等新约草案。赫尔并向魏道明提出，在谈判期间两国政府应对条约草案绝对保密。<sup>②</sup>

中国政府最初对中美新约草案较为满意。10月28日，蒋介石曾召集有关方面商议。是日，王世杰在其日记中写道：“草约内容大致使人满意，一如予所期待。”<sup>③</sup>

中国方面在对美方提出的条约草案作出正式答复之前，曾就草案内容向美方提出多项询问。这一交涉，是中国大使馆公使衔参

---

① 中英新约草案系于1942年10月30日提交中方，中译文见于《重要史料初编》第3编第3册，第752—756页。

② 汉密尔顿所作会谈纪要（1942年10月24日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第332页。

③ 《王世杰日记》（手稿本）第3册，第382页。

赞刘锴同美国国务院远东司副长汉密尔顿，于 1942 年 10 月 26 日在华盛顿进行的。双方主要就下列各点提出询问和答复。

一、关于税务问题。刘锴提出，在废除治外法权后，美国公民是否将继续被视作可在中国享有免于纳税的特权。汉密尔顿答称：根据条约草案第一条，美国公民在中国境内应服从中国政府的管辖裁判，即受中国法律包括与征税有关的法律的管辖裁判；当然，美国政府希望这些法律应以平等的方式施用于美国公民，且仅限于中国政府正式公布的法律。

二、刘锴问：中国在大沽和吴淞的设防、外国在华驻军、黄浦河道局和海河工程总局等机构以及庚子赔款，这些问题是否属于中美新约范围。汉密尔顿回答说：条约草案第二条规定《辛丑条约》及其附件所给予美国政府之一切权利即予停止，这些问题当然包括在条款规定之内。

三、刘锴问道，内河航行和沿海贸易问题是否属于条约范围，抑或美国希望把这些问题留待将来讨论。汉密尔顿答称，条约草案未明确提及这些问题，美方尚未加以考虑；美方在条约草案中所关注的，是领事裁判权及相关问题，这些须立时加以解决，至于细节和具体问题，可留待以后的通商航海等条约的谈判中解决。参加会晤的汉密尔顿的助理艾其森(George Atcheson, Jr)补充说，在任何诸如此类的问题上，美国都不想保留或从中国获得现代国际关系中不应有的东西；美方认为这份由主要普遍性条款构成的简明条约，应为以后广泛性条约的谈判，在宗旨和原则上奠定基础。美方的上述答复，实际上是把内河航行和沿海贸易问题排除在平等新约谈判之外。

四、刘锴对条约草案中关于美国在华土地所有权的问题提出了质询。美方解释说，条约草案第二条之所以涉及土地问题，是因为中国的法律没有涉及永租权问题，需要通过所有权方面的契约来重新确定租用权，承认和保护土地所有权，这才是公正、合法的。

五、刘锴还要求美方对条约草案第三条中把公共租界的“债

务”移交给中国政府的规定，作进一步说明。美方解释说，公共租界可视作一个有资产和债务的实业，如果中国政府要接收其行政和管理权，那就既应接收其资产，也应接受其债务；美方尚未考虑“债务”的具体范围，但可以假定包括某些地方性债务，如发行市政债券所产生的债务。

刘 锡最后表示，中国大使馆对条约草案原则上持赞赏态度，他本人理解并同意美国政府对条约草案主旨和目的所持的观点。<sup>①</sup>

在重庆，外交部长宋子文主持了对美方所提中美平等新约草案的审阅工作。除了对草案各条、各段逐一进行分析，并相应拟出修订意见外，提出了附加意见三则：一、在新约中拟加一条，其大意为“中美两国之关系嗣后应一本平等互惠之原则”。此条可作为新约第一条，其余顺推。二、此次美国同意放弃在使馆界及公共租界内之权益，但使馆界与公共租界之取消，须待所有关系各国之同意。为防止将来少数国家故意刁难起见，拟与美国订一换文，规定在此次战争结束后六个月内，无论与其他各关系国谈判情形如何，中国政府得接收使馆界及公共租界之行政管理权，美国对此并无异议。三、查中美关系条约草案内关于：1. 口岸制度，2. 内河航行、沿岸贸易、外人引水，3. 外舰游弋等权，4. 上海公共租界法院协定及厦门公共租界法院制度，均未提及，似应另订换文，明白声明取消。<sup>②</sup> 10月30日，宋子文把外交部的审阅修订意见整理后呈报蒋介石。至11月上旬，中方最后拟定了向美方作交涉的各份文件。

1942年11月10日，魏道明在华盛顿向赫尔递交了如下照会。<sup>③</sup>

关于中美关系条约草案，中国政府提出下列修订意见供美国政府  
考虑：

<sup>①</sup> 艾其森所作会谈纪要(1942年10月26日)，《美国对外关系文件》1942年中国卷，第337—339页。

<sup>②</sup> 《重要史料初编》第3编第3册，第719—722页。

<sup>③</sup> 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第346页。

1. 拟增加一条文，并作为条约的第一条：“中华民国与美利坚合众国之关系应以平等互惠之原则为基础。”原草案第一条将作为第二条，原草案第二条将作为第三条，其余顺推。

2. 第二条第二项末和第三条末（现为第三条和第四条）拟加入以下一句：“……这些权利以不违背中国法令为限。”

3. 原草案第四条（现为第五条）第一项中“此项权利或所有权，系以欺诈取得者”，拟改为“此项权利或所有权，系以欺诈及非法手段取得者。”同项末拟加入：“并且同意此项权利或所有权应受中华民国关于征收捐税、征用土地及有关国防各项法令之约束，并且非经中华民国政府之许可，此项权利或所有权不得移转于任何第三国政府或人民（包括公司及社团）。”

4. 原草案第五条（现为第六条），拟删去“以及经营商业”数词，因为中国政府认为，在不久的将来所谈判的通商条约中，对这个问题可作更详细的规定。

5. 原草案第六条（现为第七条）第一项，“……得在对方国家现在或将来允许任何外国投资设领之口岸与城市居住”一句，拟改为“得在对方国所同意之口岸与城市居住。”

6. 拟增加一项换文，以便对现条约未包括的某些事项表明观点。换文草案附录如下。

[附录] 中华民国与美利坚合众国之间的换文<sup>①</sup>

1942年 月 日

贵代表：奉本国政府之命，本代表兹特声明：关于中华民国政府与美利坚合众国政府本日签订美利坚合众国政府放弃在中国治外法权及其有关特权之条约，中华民国政府认为关于通商口岸及上海、厦门公共租界特区法院之制度，以及外国人民之沿海贸易及内河航行权、引水员之雇用、事先未得中华民国政府允准外国军舰得进入中国港口之权，均在现今条约规定放弃之列。本代表应请贵代表证实上述之了解为荷。

① 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第346—347页。另外，11月17日中国大使馆通知美方，拟在换文中增加下列句子：“凡本约及换文未涉及之问题，如有影响中华民国主权时，应由两国政府代表会商，依照普遍承认之国际公法原则及近代国际惯例解决之。”见《美国对外关系文件》1942年中国卷，第355页。

本代表顺向贵代表重表敬意。

另外，魏道明还向赫尔递交了汇总中方修订意见的中美关系条约草案全文。

美国方面起初不满意中方对条约草案提出的修订意见。这从11月13日艾其森与刘锴的会谈中便可以看得很清楚。在这次会谈中，艾其森以个人名义，对11月10日中方照会和换文草案的各点表示了异议。<sup>①</sup>不过，美方迟迟未向中方正式提出书面答复。这使中国颇为焦虑。按国民政府原先的设想，中方的各项修订意见都是合情合理的，双方并不存在原则性的重大分歧，美方不会提出重大反对意见。另一方面，对国民政府来说，尽快完成中美平等新约，不仅对中美关系本身，而且对中英关系乃至对提高中国的国际地位，都具有不寻常的意义。此外，国民政府还将其视作有助于强化对内统治的重要筹码。因此，在同美方的谈判交涉中，中方愿以某些让步来促使美方加快订约进程。11月23日，刘锴在与艾其森的会晤中，便数次询问美方何时能作出正式答复，希望在国民党五届十中全会结束之前，双方能对条约草案达成一致意见，最好能够签约。<sup>②</sup>11月24日，宋子文在重庆向美国大使高斯指出，希望能在11月26日签署条约，从而可使蒋介石在中央全会结束前宣布条约的完成。高斯答称，据他所知，中国方面建议的修订有好几处未被美方接受，这样，在磋商和重新起草方面，可能还需要些时间。宋子文随即表示，他已经指示在华盛顿的中国大使不要继续坚持中方的修订意见，包括可考虑略去拟新增加的第一条。<sup>③</sup>

但是，美国方面直到11月27日才由贺百克向刘锴（中国大使魏道明时不在华盛顿）递交了对11月10日中方照会的书面复

① 艾其森所作会谈纪要（1942年11月13日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第350—354页。

② 艾其森所作会谈纪要（1942年11月23日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第362—363页。

③ 高斯致国务卿电（1942年11月24日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第364页。

照。美方接受了中方照会中第3、4、5点修订意见。美方不同意中方修订意见中增加的第一条,但表示已将中方的愿望容纳于修订后的条约序文里:“中华民国、美利坚合众国鉴于两国人民间悠久友好之关系,并以平等主权国家之地位,共同希望两国所尊重为处理人类事务之高尚原则,得日益发扬,为此决定订立条约,以谋调整关于在中国之管辖法权及其有关之问题……。”对于中方第2点修订意见,美方认为“实无必要”。另外,对中方所提换文草案,美方增加文字甚多。<sup>①</sup>美方自认为这份复照已对中方作出了重大让步,中国势必接受。贺百克在11月27日会见初始便向刘锴谈到:美国政府“在满足中方愿望方面已竭尽全力”,“目前双方意见已臻于一致,对条约的会谈可视作实际上已经结束”;希望中美条约能在10天左右签字,以便能大体上和中英条约同时签字,“尽管不一定非得在同一天、同一钟点”。刘锴粗略看了美方的复照后,认为中国政府将对美方所提议的新序文十分满意,对整个复照也会感到满意,甚至称复照对条约草案在用语方面的修订“也是无可指摘的”。<sup>②</sup>

然而,国民政府收阅美方的复照后,却作出了美方始料未及的强烈反响。双方分歧主要集中于废除外国在华沿海贸易、内河航行特权问题。中方11月10日交与美方的换文草案中,只是简单而明确地规定应予以废除。而美方11月27日的复照,对此问题却有以下一整段文字:

至于沿海贸易及在中国领水内之内河航行权利与治外法权无关,留待将来两国政府在通商航海等广泛条约中商订较为适宜。双方相互谅解,美国政府放弃美国船只享受在中国领水内沿海贸易及内河航行特权,中国政府虽然保留其权利使沿海贸易及内河航行限于悬挂中国国旗船只,惟在两国政府尚未成立进一步之协定时,中国政府无意实行限制

<sup>①</sup> 《重要史料初编》第3编第3册,第730—734页。

<sup>②</sup> 艾其森所作会谈纪要(1942年11月27日),《美国对外关系文件》1942年中国卷,第376—378页;11月27日,赫尔还电示怀南特告知英国政府,建议10天之后,同时签署中美条约和中英条约,见《美国对外关系文件》1942年中国卷,第376页。

办法，使现有惯例发生实际变更。双方并了解中美两国政府认为关于沿海贸易及内河航行各问题，应根据友好国家间通常之现代国际惯例，予以解决。<sup>①</sup>

在这里，美国虽然名义上同意放弃在华沿海贸易和内河航行特权，但实际上仍保留了这方面的特权，美国的这一主张，便与中方试图通过订立新约全面废除不平等条约的立场，直接发生了冲突。于是，中方在谈判中的态度立即变得强硬起来。

1942年11月30日，宋子文紧急召见高斯，在谈到美方11月27日的复照时，明确指出：中国在沿海贸易和内河航行问题上坚持11月10日换文草案中的立场，并强调说中国政府十分关注该问题。<sup>②</sup>华盛顿方面获悉中方的态度后，起初仍不打算让步，指示高斯向中方重申：美国政府认为沿海贸易和内河航行问题实际上与治外法权并无联系，留待今后的广泛性条约来解决更为合适；并建议在现条约和换文中，把有关沿海贸易和内河航行的内容全部删去。<sup>③</sup>美方的这一意见，实际是从11月27日复照立场倒退，同中方的要求则距离更远了。因此，当高斯12月3日向宋子文转达美方的上述意见后，宋即针锋相对地表示：中国政府不希望把沿海贸易和内河航行问题留待以后的广泛性条约中去处理，而希望简单声明废除，并加入以下文字：中国准备接收任何经营此项事业的产业，相应付给足够的补偿。宋还强调指出：中国不打算让外籍船只进行沿海和内地贸易。不过，宋子文也答应作适当让步。高斯表白说，在沿海贸易和内河航行问题上，美国只是希望受到与别国同样的待遇，或至少不劣于他国的待遇。对此，宋表示将考虑在换文

---

① 《重要史料初编》第3编第3册，第733页。

② 高斯致国务卿电（1942年11月30日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第383—384页。

③ 赫尔致高斯电（1942年12月1日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第384—385页。

中增加相应的内容。<sup>①</sup>

由于中方在废除沿海贸易和内河航行特权问题上接连表示了强硬的态度，美方遂考虑作出让步。12月6日，赫尔电示高斯答复中方：如果条约或换文废除了我们在这方面（指沿海贸易和内河航行）的现存权利，那么我们的权利与第三国权利之比较，也应有充分体现。赫尔甚至提出：既然会谈中已经涉及到纯商业事务，美国希望中国政府同意，在现条约或换文中，与任何第三国商业利益相比，对美国商业利益不得有任何歧视性条款或内容。<sup>②</sup>这后一项要求，实际上英国早在10月15日便建议美方写入中美条约草案，当时被美方拒绝了。而美国一旦发现，它可能要先于其他各国放弃在华商业特权时，便很现实地要求中方“一视同仁”了。

1942年12月7日，中国驻美大使馆受命照会美国国务院，对美方11月27日的复照作出了正式回答。中方全部接受美方对条约正文的意见。至于美方对换文草案的修订稿，也大部分为中方所接受。美方曾要求中方在换文中写明对外商开放的各口岸的名称，中方不同意，主张改为：“彼此了解中华民国领土内，凡平时对美国海外商运已开放之沿海口岸，于本约及所附换文发生效力后，对于此项商运仍继续开放。”至于沿海贸易和内河航行权，中方仍坚持须在换文中载明废除，建议改为：“双方了解，美利坚合众国政府放弃给予美利坚合众国船舶在中华民国领水内有关沿海贸易及内河航行之特权。中华民国政府准备以公平价格收购美方现时用以经营此项事业之一切产业。双方并了解，倘日后中国在任何情形下，给予任何第三国之船舶以内河航行或沿海贸易权，应给予美国船舶以同样之权利。”<sup>③</sup>这段文字虽然对美国在华商业利益予以允诺，但对美国在华沿海贸易和内河航行权的废除，却是明白无误

---

① 高斯致国务卿电（1942年12月3日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第387—388页。

② 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第389—390页。

③ 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第392—394页。

的。12月10日，宋子文再度向高斯表示，所有与中国订立新约的国家都必须放弃在华沿海贸易和内河航行权，“如有必要，中国将单方面废除现存的这些权利”。另一方面，宋子文又把换文中关于对外商开放口岸以及沿海贸易和内河航行部分，修订如下：

美利坚合众国政府和中华民国政府双方同意，此国之商船，许其自由驶至彼国对于海外商运业已或将来开放之口岸、地方及领水；并同意在该口岸、地方及领水内，给予此等船舶之待遇，不得低于所给予各该本国船舶之待遇，且应与所给予任何第三国船舶之待遇同样优厚。

美利坚合众国政府放弃给予美利坚合众国船舶在中华民国领水内关于沿海贸易及内河航行之特权。如日后任何一方以内河航行或沿海贸易权给予第三国船舶时，则应给予彼方船舶以同样之权利。缔约国任何一方在他方之沿海贸易及内河航行，依照他方有关法律之规定办理，不得要求他方之本国待遇。惟双方同意，一方之船舶在他方境内关于沿海贸易及内河航行所享受之待遇，应与任何第三国船舶之待遇同样优厚。<sup>①</sup>

可见，中方此时已愿在不涉及主权的问题上作出更多的让步，以求早日完成订约谈判；但在废除沿海贸易和内河航行特权这一要点上，则坚持不作重大原则性让步。

由于中方既坚持原则性立场，又表现出一定的灵活性和妥协性，满足了美方的若干要求，美方遂决定接受中方对沿海贸易和内河航行问题的处理意见。12月14日，美国便把上述立场通知英方，称准备安排近期同中方签约。<sup>②</sup> 美方当然希望英方加快谈判进程，争取同时签约。12月18日，美国国务院正式照会中国大使馆，宣布接受中方12月7日的照会和12月10日对换文所作的修订，认为“美国政府和中国政府，现在已对条约草案及所附换文完全达成一致”，建议于1943年1月1日在华盛顿美国国务院签署条约

<sup>①</sup> 高斯致国务卿电（1942年12月10日）《美国对外关系文件》1942年中国卷，第399—400页。换文译文参阅《重要史料初编》第3编第3册，第745页。

<sup>②</sup> 赫尔致怀南特电（1942年12月14日），《美国对外关系文件》1942年中国卷，第401—402页。

和换文。<sup>①</sup> 12月22日，中方接受了这一建议。

此后，中美之间还在两个问题上一度产生新的分歧。一是中国要求在条约中载明中、英文本具有同等的效力，二是中方希望条约序文采用10月24日美方最初草案中的文字。经磋商，在第一个问题上美方满足了中方的要求；在第二个问题上，因美方反对，最后中方收回了该要求。这两个问题的交涉所费时间并不多。中美新约后来之所以待到1943年1月11日才在华盛顿签署，主要是为了能和中英条约同时订立。据王世杰1943年1月5日的日记载：在两个条约的交涉中，“美方已无任何保留。英方对于一般问题与美一致；惟于九龙租借地即时承认退还一事，坚不接受我方要求。盖英内阁决定不于战事终结前处分英帝国之任何土地也”。<sup>②</sup>

## 四

1943年1月11日，中国大使魏道明与美国国务卿赫尔，在华盛顿分别代表两国政府签署了中美平等新约及换文。同日，中英平等新约在重庆签署。由于九龙租借地问题未能解决，国民政府在庆祝这两个条约终于得以签署之际，并不掩饰对中美条约的满意和对中英条约的遗憾。1月12日，蒋介石在《告全国军民书》中便指出：中美、中英平等新约的告成，“这实在是英美的政府和人民最光明最正大的举动。尤其是美国，对我政府的希望，完全一致，并无一点保留的要求，更为欣慰。”<sup>③</sup>而王世杰在1月11日的日记里则写得更清楚：“中美条约可谓完全满足中国之期望，领事裁判权、辛丑条约、上海厦门公共租界（美无专管租界）、内河航行权及沿海贸易权以及若干有关之特权均废除。中英条约之内容亦同。惟增列废

---

① 《美国对外关系文件》1942年中国卷，第407—408页。

② 《王世杰日记》（手稿本）第4册，第3页。

③ 《大公报》，1943年1月13日。

除天津广东两英租界及海关任用英人为总税务司两事。一般所引为不满者，为九龙租借地未退还。中国保留于他日续提此事。”<sup>①</sup>美国政府和英国政府在对华谈判中表现出来的不同态度，英国对重大“悬案”保留，是此后中英关系冷淡，国民党政权向美国“一边倒”的重要原因之一。

关于中美平等新约的积极意义和局限性，近来已有不少学者撰文论及，本文不再简单重复。笔者所要指出的是，中美平等新约对于此后两国关系的发展具有十分重要的意义。两国之间的一系列后续谈判交涉，都与平等新约直接相关，例如：关于废除辛丑条约后中国教育文化基金的交涉（1942年12月至1943年4月），关于处理在华美军人员刑事案件的交涉（1943年1—10月），关于废除美国排华法律的交涉（1943年3—12月），以及就中美友好通商航海条约的谈判交换意见（1943年2—11月）、预备性会谈（1944—1945年）和订约（1946年11月4日）。毋庸讳言，中美平等新约订立后，中美之间又签订过新的不平等条约，美国在华治外法权曾以特殊形态有所恢复。不过，这种倒退现象的根本原因并不在于中美平等新约本身，而应从美国政府缺乏长期战略眼光、难以摆脱大国主义怪圈的对华政策中去寻找答案。

（作者单位：复旦大学历史系）

---

① 《王世杰日记》（手稿本）第4册，第7—8页。