

# 英美战时废约政策之异同与协调

王建朗

---

---

**内容提要** 与应付 20 世纪中的若干重大事件相似,抗战时期,英美在对待废除对华不平等条约问题上同样保持着协调的姿态。他们同时向中方作出展开谈判的提议,并提出了相差无几的条约草案,最后又在同一时间与 中国签订了原则和措辞大体相同的新约,给世人以英美一体的感觉。本文通过对英美间往来电文的分析,指出英美确在总体上力求协调,并在全局上保持了同一步调,但他们之间又存在着很大的差异。在沿海贸易与内河航行权、经营商业的国民待遇及购置不动产等问题上,英美都存在着分歧。中美谈判的顺利进行在一定程度上对英国形成了压力,推动了中英谈判的进展。对此,英国颇多怨言。英美之间分歧的产生,其原因不只在 于英美在华经济利益或英美国内体制上的差别,更深层的原因是,英美对于战后世界的勾画,对于中国角色的期待和定位都有着相当不同的认识。美国已经策划在一个新世界中充当领导角色,而英国则仍然怀念着一个已注定无法回复的旧世界。战时英美在对华政策上所呈现出的种种差异,其根源也在于此。

**关键词** 抗日战争 中美关系 中英关系 废除不平等条约

---

---

在 20 世纪的国际关系史上,大概再没有哪两个大国能够象英国和美国那样保持如此长久的紧密的协调关系。这种英美间的特殊关系对于动荡中的世界来说利弊兼存。具体而言,对于二三十年代急于要摆脱旧的不平等条约束缚的中国来说,英美间的协调无疑是增加了中国的难度。在北京政府发起的修约运动和南京国民政府发起的“革命外交”中,英美始终保持着协调,中国要求取消

治外法权的目标终未达成(当然,还有其他因素)。

抗战时期,英美在废约问题上仍然保持着协调的姿态。他们同时作出就废除治外法权等特权进行谈判的提议,并提出了相差无几的条约草案,最后又在同一时间与中国签订了原则和措辞大体相同的新约。他们给世人的感觉是,英美依然是一体的。然而,如果对这一问题做过细的分析,便会发现,此时英美之间的协调已与往日大不相同,这不仅在于协调的主导权已经从英国转入美国手中,而且在于协调中出现了很大的缝隙。这一缝隙为谈判的成功创造了有利条件。有关战时废约谈判的过程,已有诸多论著问世。本文不拟对中国与英美间谈判的具体问题再做赘述,而着重对英美间的磋商进行讨论,探讨英美在若干问题上的政策异同、相互间的协调与分歧。<sup>①</sup>

—

抗战前期,英美在对待在华特权问题上保持着同步行动。1940年7月,英国首相丘吉尔在英国下院宣布:“英国准备于战争结束之后,根据互惠及平等原则,与中国政府谈判废除‘治外法权、交还租界及修改条约。’”<sup>②</sup>次日,美国代理国务卿韦尔斯

① 关于谈判进程,其研究力作有:李世安《1943年中英废除不平等条约的谈判和香港问题》,《历史研究》1993年第5期;陶文钊《太平洋战争期间的香港问题》,《历史研究》1994年第5期;吴景平《中美平等新约谈判述评》,《抗日战争研究》1994年第2期等。有利于本文展开进一步探讨的是,涉及这一时期的《英国外交文件》第三辑(Anthony Best ed. *British Documents on Foreign Affairs*, part 3, Series E, University Publications of America, 1997, hereafter as *BDA*,)已于90年代末公开出版,它为这一专题的研究又提供了新的资料。

② 丘吉尔在英国下院的报告,1940年7月8日,转见《中央日报》,1940年7月20日。

(Sumner Welles) 在记者招待会上即声明: 美国政府将在“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它一切美国及其它国家根据国际协定而取得的所谓‘特权’”。<sup>①</sup>

1941年5月31日, 美国国务卿赫尔(Cordell Hull) 在致中方函中表示, 美国“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”。<sup>②</sup> 7月14日, 英国驻华大使卡尔(Archibald C. Kerr) 奉命照会中国外交部, 表示“候远东之和平恢复时, 英国政府愿与中国政府商讨取消治外法权, 归还租界, 并根据平等互惠原则, 修改条约”。<sup>③</sup> 可以看出, 英美此时的步调是一致的, 他们都同意废除治外法权等在华特权, 但都将这一问题留到战后去来解决。

太平洋战争爆发后, 情况发生了变化。中国成为美英对日作战的主要盟国, 中国战场牵制着日军的大部分主力。中国在新的国际关系中的重要地位, 使得不平等条约的继续存在成为一种荒谬的现象。从1942年春起, 中国舆论界要求废除不平等条约的呼声此起彼伏。宋美龄且在美国报刊发表文章, 谴责在华治外法权等特权, 呼吁尽早废除。美国舆论对此作出较大反响, 许多报刊纷纷发表文章, 要求美国政府立即放弃在华领事裁判权。在美国形成了一股同情中国的舆论潮流。

为了掌握在这个问题上的主动权, 美国开始考虑提前废约的

① 韦尔斯声明, 1940年7月19日, 世界知识出版社编印:《中美关系资料汇编》, 第一辑, 1957, 第538页。

② 赫尔致郭泰祺, 1941年5月31日,《中美关系资料汇编》, 第一辑, 第538—539页。

③ 卡尔致郭泰祺照会, 1941年7月4日, 国民政府外交部档案, 见中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》, 第五辑第二编, 外交卷, 江苏古籍出版社, 1997, 第532页。

问题。在最初的讨论中,有人主张应尽快放弃在华治外法权,也有不少人认为在英美刚刚遭受军事失败的现在此事应暂缓进行,两种意见不相上下。美国国务院远东司司长汉密尔顿(Maxwell M. Hamilton) 1942 年 3 月 27 日提出的备忘录综合了列举双方的理由,详细讨论了是否立即废除的利弊得失。主张暂不废除的理由主要有:中国大部分领土现被日军占领,美国人实际上无法享受这一特权,现在宣布放弃,将被日本视为软弱的表示;中国在战后并不会很快恢复稳定,那时在华美人极需领事裁判权等特权的保护;将这些特权保留到战后可作为那时与中国谈判的筹码等。汉密尔顿指出,虽然暂不废约的理由看起来多一些,但立即废约却具有“更重大更持久的意义”。汉密尔顿建议由远东司和商务条法司成立一个小型委员会,在严格保密的情况下进行废约的准备工作。<sup>①</sup>

国务院顾问亨培克(Stanley K. Hornbeck)虽不赞成现在就放弃治外法权,认为目前并无为了鼓励中国士气而采取特殊行动的特殊需要,但也表示,在战争结束之前,“可能会出现我们需要一张牌、有这张牌对我们有利、打这张牌对我们很适当的时机,我们应当有所准备,以使我们处于一旦时机出现时便能及时和顺利地展开行动的地位”。<sup>②</sup>国务院采纳了目前暂不提出此事但着手进行有关准备的意见,并与英国政府就这一问题展开磋商。

英国此时也开始考虑提前废约的问题。3 月下旬,外交大臣艾登(Anthony Eden)致电英国驻华使馆,表示为了鼓励中国在战后与英国合作,他很长时间以来一直在考虑与中国缔结新约的可

<sup>①</sup> Memorandum by Hamilton, Mar. 27, 1942, The U. S. Department of State, ed. *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers*, Government Printing Office, 1956, hereafter as *FRUS*, 1942, China, pp. 271—274.

<sup>②</sup> Memorandum by Hornbeck, Apr. 9, 1942, *FRUS*, 1942, China, pp. 274—475.

能性。在考虑了缔结一个新约可能出现的各种问题后,他认为目前最可行的办法是废除在中国的治外法权。他征询大使对此事的看法,中国人会把英国此举看作宽宏大量之举,还是会视为软弱?他还询问,如果提议谈判,英国应该提出哪些保证条款,新约的条款应适用于整个中国还是适用于中国目前或将来所控制的地区?<sup>①</sup>

英国驻华大使薛穆(Horace J. Seymour)赞成英国在这件事上采取主动行动。关于保证条款,薛穆指出:“在目前形势下,企图提出太多的附加条件,我认为是一个错误,它会损害我们的形象,并使谈判复杂化。中国也不会接受有别于平等国家之间的条约通常所包含的那些条款的任何其他要求。”该条约应该适用于整个中国。薛穆强调,从鼓励战时的中国和为战后合作铺路的角度考虑,在起草条约和进行谈判时,应该时刻牢记,这是一个平等国家及盟国之间的条约。<sup>②</sup>

尽管薛穆持比较积极的态度,但丘吉尔、艾登等外交最高决策者认为,目前不是采取这一行动的有利时机。4月25日,英国驻美大使馆奉命向美国国务院通报,尽管英国最初也曾考虑过这一行动对中国政府的鼓舞作用,但经过反复考虑后,英国政府认为:“在现阶段采取此种行动只能被解释为虚弱感的结果,它不可能产生我们所期望的效果。因此,英国政府认为必须等到形势转向对日本不利的时候。”但英国又不愿看到美国在这件事情上单独行动的局面。艾登指示驻美大使哈利法克斯(Halifax),“我们不想看到美国人以其单独行动而抢得先机,希望你能向美国国务院解释我们的态度,并努力获得美国政府如果准备采取行动将与英国事先

① Edén to Clark Kerr, Mar. 28, 1942, BDFA, Part 3, Series E, Vol. 5, p. 37.

② Seymour to Edén, Apr. 4, 1942, BDFA, Part 3, Series E, Vol. 5, p. 109.

磋商的承诺”。<sup>①</sup>英国希望美英两国能采取“平行行动”。6月底,艾登再次对美国驻英大使怀南特(John G. Winant)强调:“当时机到来时,英美两国就放弃在华治外法权采取平行行动,将成为在远东政策方面协调和合作的象征,这对于英美两国及中国本身都必然是有利的。”<sup>②</sup>英国如此重视平行行动,既是想以英美两国的共同力量来谋求谈判中的利益,又是防止美国率先采取某些行动,削弱英国在谈判中的地位。

美英在等待着适当的时机。1942年夏,太平洋战场上的形势发生了对盟国有利的变化。日本在中途岛大战中损失惨重,由此从进攻转向防御。此时,美国各界要求废除在华特权的呼声也越来越高。如参议院外交委员会的托马斯参议员(Elbert D. Thomas)便指出,中国完全有资格获得与其盟国平等的法律地位,“我想象不出,为什么要等到和平到来时才与中国就治外法权问题展开谈判?”托马斯向参议院提议,“作为一项战争措施,美国和英国应该向中国声明放弃其在中国的治外法权”。<sup>③</sup>

赫尔也认为,提出废约问题的时机已经到来。因为现在英美已不用担心所谓示弱的问题,而且现在正需要盟国采取行动来振奋中国的士气。8月27日,赫尔致电怀南特,令其向艾登表示,中国废除治外法权的要求将在美国获得强烈支持,国务院在研究了相关因素后认为,“虽然现在不是对这个问题采取某些积极措施的最理想的时机,但不久的将来是否会有比这更好的时机,是颇令人

① The British Embassy to the Department of State, Apr. 25, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 276-277; Eden to Halifax, Apr. 20, 1942, BDF, Part 3, Series E, Vol. 5, p. 111.

② Winant to Hull, Jun. 29, 1942, FRUS, 1942, China, p. 281.

③ Wesley R. Fishel, *The end of Extraterritoriality in China*, University of California Press, 1952, p. 210.

怀疑的。反之,由于中国、美国和其他国家内部政治思潮的自然趋向,我们以后也许会发现,我们所处的地位将远远不如现在有利,现在我们仍然握有这一问题的主动权”。<sup>①</sup>赫尔表示了应乘着事情还在美英控制之中时由美英采取主动行动的想法。赫尔还提出,考虑到订立一个全面的综合性条约须花费很长时日,且易走漏消息,谈判中的分歧会为日本挑拨离间所利用。因此,美英应先与中国政府在短时间内就废除治外法权及相关问题,达成一个简要的条约。综合性的条约则留待战后再进行谈判。

9月1日,怀南特将国务院的建议转交英国外交部。英国外交部远东司司长克拉克(Ashley Clark)表示,英国有关这一问题的观点是与美国一致的。但一会儿克拉克又问道,两国政府不久以前还认为现在不是提出这一问题的适当时机,他想知道,到底发生了什么新情况使美国政府改变了看法。怀南特告诉英方,除了美国的舆论因素外,战场上军事形势的好转也是促使国务院作出这一决定的一个因素。<sup>②</sup>

9月5日,赫尔再电怀南特,强调立即采取行动的必要性。赫尔指出,在这个问题上不大可能出现采取积极行动的理想时机,“目前也许是我们采取行动的良好时机,这尤其是因为主动权仍在我们手中”。赫尔希望通过这一行动达到三个主要目标:“一、为联合国家的事业赢得心理上的和政治上的利益,它将给中国带来具体的帮助,并有助于加强中国的作战决心;二、永远消除我们与中国的关系中存在的不正常现象;三、达成一项原则协议,使美英两国在华公民根据规定享有在其他友邦所享有的正常权利。”<sup>③</sup>

① Hull to Winant, Aug. 27, 1942, FRUS, 1942, China, p. 282.

② Winant to Hull, Sept. 1, 1942, FRUS, 1942, China, p. 286.

③ Hull to Winant, Sept. 5, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 287-288

经过综合考虑后,英国政府也意识到在这一问题上掌握主动权是有好处的。9月8日,艾登告知怀南特,英国政府同意在现在主动提出这一问题,并“签订一个国务院来函中所提及的仅涉及废除治外法权和其他相关权利问题的简要条约”。艾登强调,如果中国政府提出订立综合性条约的要求,英美两国政府应坚持把这个问题推迟到战争结束以后再解决。此外,英方还提出了应在新约中给予上海特殊地位的问题。英国认为,由于英美的绝大部分商业利益都集中在上海,与上海有关的问题是一个特殊问题。英国政府有理由相信,中国政府在要求收回整个上海地区归中国管辖的同时,会愿意给上海以特殊地位。以使上海港在与外国商业利益的合作中继续得到发展。<sup>①</sup>

9月12日,赫尔要求怀南特非正式地询问克拉克,搞清楚英国提出的上海特殊地位问题具体何指,并要求他向英方表明,对废除治外法权及相关权利问题,美国政府一直认为,这是要全面清除所有带有特权性质的权利。美国认为这样对有关各方的综合利益最为有利。我们与中国关系中任何现存的不正常东西的遗留都会在将来造成问题,并继续成为摩擦的源泉。美方很怀疑,中国政府是否会同意给予上海任何特殊地位。<sup>②</sup>

对此,英方在9月15日复电解释说,中国人当然不会同意保留对上海租界行政或警务的国际控制,英国的本意也不是如此。但是,英国相信,中国会准备在未来的上海市政当局中接纳外国顾问。英方认为,这样的安排是有益的,它有助于解决随着未来租界权力向中国转移时所不可避免出现的许多问题。英国相信,中国意识到他们在解决这些问题需要获得帮助,而外国顾问在这方面

① Winant to Hull, Sept. 8, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 291- 292

② Hull to Winant, Sept. 12, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 292- 293



是可以发挥作用的。<sup>①</sup>

10月3日,美方向英方提出条约草案,征询英方意见。10月9日,美英根据事先约定,同时通知中国驻美英使节:美英准备立即与中国政府就废除在华治外法权问题及相关问题进行谈判。

## 二

双十节过后,中国与美英之间有关平等新约的谈判拉开了帷幕。美方早已拟好条约草案,但为了显示英美之间的共同立场,也为了对美国草案中涉及的一些问题进行事先磋商,英方要求美方将向中方提交草案的日期推迟一到两周,声称英国需要时间来听取各自治领和印度的意见。

为了缩短谈判时间,尽快达成协议,美方原来的草案比较简洁,主要涉及原则性问题和一些重大问题,而对一些具体问题则未涉及。该案只提及两国互予对方公民旅行、居住、和经商的权利,并未提出双方公民在进行这些活动时所享待遇问题。对此,英国提出修改意见,要求加入缔约双方应在这些方面互相给予国民待遇的内容,英国认为此点非常重要。美方在10月17日的复电中表示,在美方看来,英方提出增加的内容更适宜在日后进行全面商约的谈判时加以考虑。而且,由于美国联邦和各州的法律制度有差别,美国在给予中国人在美经商的国民待遇方面也存在着困难。10月21日,美方又强调,目前的条约应该是粗线条的,应避免开列过于具体的条款,那些问题可以留待日后的全面商约去解决。如果将它们包括在目前的草案中,可能会引起中方也提出他们自

<sup>①</sup> Winant to Hull, Sept. 15, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 293-294. 由于美国无意提出这一问题,英国后来在其向中国提出的草案中也放弃提出这一要求。

己的具体要求,这样,将会延迟签订条约的时间,并会破坏现已形成的有益的心理氛围,美国非常迫切地希望这一气氛能继续下去。<sup>①</sup>

英国仍坚持现在提出这些问题。艾登在致美方函中指出:“我们强烈地感到,如果我们现在不努力从中国政府那里获得第 5 款中提及的经商方面的国民待遇,我们便不大可能在日后与中国谈判全面而具体的条约时说服他们给予这一待遇。”因此,英国希望美国政府与他们一起努力来获得这一“符合国际惯例的正常的商业待遇”。<sup>②</sup>美国最后接受了英国的意见,在草案中提出,缔约国人民享有在对方国家旅行、居住及经商的权利,两国给予对方国人民之待遇不低于本国人民的待遇。

10 月 24 日,赫尔向中国驻美大使魏道明提出了美方的草案。美方草案没有提及通商口岸制度、公共租界的特区法院制度、沿海贸易及内河航行权、外人引水、外国军舰游弋驻泊等特权。显然,对于此次新约所涉及的范围,中美之间存在着分歧。美国政府的原意仅在废除治外法权及其相关问题,并不想涉及过多的问题,而中国则希望“将过去所有各种不平等条约,一律作废,整个取消,重订平等合作之新约”。<sup>③</sup>因此,中方提出,双方应通过换文将所有这些特权一并取消。

对于美国草案中提及的经商方面的国民待遇,中方指出,由于美国是一个联邦制国家,除了联邦法律外,各州都有自己的保护本

① Welles to Winant, Oct. 17, 1942; Hull to Winant, Oct. 21, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 318-328.

② Winant to Hull, Oct. 23, 1942, FRUS, 1942, China, p. 330.

③ 蒋介石致宋子文,1942 年 10 月 12 日,中国国民党中央委员会党史委员会编、秦孝仪主编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编,《战时外交》第三册,台北,1981,第 714 页。

州利益的法律。即使是美国公民,他在除所在地以外的其他各州,享受的也只是他州待遇。因此,美国联邦政府给予中国的国民待遇其实是非常有限的。中方要求将互相给予的国民待遇改为“不得低于第三国人民之待遇”,即互相最惠国待遇。在11月16日的讨论中,美国同意将经商方面的国民待遇删去,留待日后订立商约时再予讨论。

11月27日,美国国务院提出了修正稿。对于中方提出的应予废除的其他特权,美方解释说,“美国以为为两国目前利益着想,现在可就重要纲目订一简明条约,不必包括非必要之细节”,中方提出的一些问题,如上海、厦门公共租界内的特区法院等,当然已经包含在美方草案的总体范围内,而其他一些问题,如内河航行、外国军舰来华等,实际上与治外法权并无关系。但美方表示,它“对于作一包含与两国政府利益攸关之各项事件之换文一事,仍不反对”。<sup>①</sup>在美方拟就的换文中,美方同意放弃美国在通商口岸、租界特区法院和外籍引水员方面享有的权利,放弃海军军舰在中国领水内享有的特权。关于沿海贸易及内河航行权,美国原则上同意放弃,但要求在订立进一步的协定以前,暂不改变现状。

后来,中方对沿海贸易和内河航行权提出这样的条款:“倘日后任何一方以内河航行及沿海贸易权给予第三国船舶时,则应给予彼方船舶以同样的待遇。”但美方提出须将“日后”二字删去,声称它担心其他国家不肯放弃这一权利会使美国利益受到歧视,中方最后接收了美方的要求。

比较起来,中英之间的谈判要比中美谈判复杂的多。英国在10月29日向中方提出草案。英案的基本内容与美案大致相似。中方同样向英方指出草案中未列出的若干特权,要求在新约中通

<sup>①</sup> 魏道明致外交部,1942年11月27日,《战时外交》第三册,第732页。

通予以废除。英方对中方作出的反应及中方提出的普遍废除不平等特权的要求似乎感到很意外,薛穆在与使馆顾问泰克曼(Eric Teichman)共同研究了中方的草案后感到,中方的草案“远远超出了英国政府最初提出废除治外法权并解决与此有关问题的建议的范围”,“中国政府决心要扫除由不平等条约而产生的所有权利,公众舆论在这一点上也非常一致”。一个月后,薛穆再次回顾说,中国人民将英美主动宣布愿与中国进行废除治外法权的谈判的提议,视为所有的不平等条约的彻底终结,“中国的这一反应是我们所不曾预料到的”。薛穆还感到,缺乏准备的并与美国存在利益和意见分歧的英国在谈判中将处于不利位置。因为中国现在所提出的这些新的重要要求对美国来说无关紧要,可以判断美国政府没有理由不接受这些修改,“因此,中国人处在一种强有力的地位,他们也充分意识到这一点”。<sup>①</sup>

确实,在一些问题上,美国不准备象英国那样坚持自己的要求。例如,对于沿海贸易和内河航行问题,美国国务院官员在 10 月 26 日会见中国驻美参赞刘锴时便表示,“我们无意寻求保留、维持或从中国获取任何有违于现代国际关系惯例和常规的特权,如果中国政府对这一问题有任何特别的建议,我们将乐于接受”。次日,美国国务院向英国外交部通报了美方的这一意图,表示“至于沿海贸易和公私船只在内河航行问题,总的来说,我们有意消除美中两国之间不正常的条约关系……我们对这个问题采取灵活的态度,倾向于在条约中就这一问题写进某些适当条款,尤其是如果中国人希望如此的话”。<sup>②</sup>

① Seymour to Eden, Nov. 13, 1942; Seymour to Eden, Dec. 7, 1942, B DFA, Part 3, Series E, Vol. 6, pp. 68- 69, 107.

② Hull to Winant, Oct. 27, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 339- 340.

但英方不愿在沿海贸易和内河航行问题上作出让步。11月13日,艾登致函赫尔:“在沿海与内河航行这个困难的问题上,我们的强烈愿望是,把它推迟到我们在互利基础上谈判全面条约时再作出确切安排。如果看起来我们在这一点上有点固执,你想必能理解,这部分是因为,在正常时期我们在这种对华贸易中的利益是十分巨大的,可能大于除日本以外的任何大国,因此这对我们是具有头等重要性的事情之一。”<sup>①</sup>同日,薛穆对中方表示,关于内河和沿海航行问题,应该留待日后的通商航海条约来解决。中方表示,中国政府同意将这一问题留待日后解决,但现在的条约应该清楚地表明,不平等条约所规定的所有特权包括内河和沿海航行权都将废除。<sup>②</sup>

11月17日,赫尔在向艾登通报中美谈判进展时,再次表明了美国希望英国放弃这一特权的态度。赫尔指出,中国会坚持这一要求,因为“一方面,我们在中国所拥有的沿海贸易和内河航行(包括我们的军舰在内河的航行)等方面的权利是单方面的特权;另一方面,那些权利虽然事实上与治外法权无关,但在中国官员和公众的心目中,它与治外法权是密切相关的”。美方在与中方的会谈中多次强调,美国绝对无意寻求保留或从中国取得有悖于国际关系惯例的利权。美方的看法是,新条约将永远消除两国之间的不正常状况。如果条约的签订因为坚持某种权利而推迟,那将十分不幸,美国舆论肯定将会对任何企图保留某种特权的做法大加抨击。赫尔表示,美方希望尽快与中国达成协议,“如果条约能在今后三至四星期内签订,我们将十分高兴”。<sup>③</sup>

① Winant to Hull, Nov. 13, 1942, FRUS, 1942, China, p. 349.

② Seymour to Eden, Nov. 13, 1942, BDFA, Part 3, Series E, Vol. 6, pp. 68- 69.

③ Hull to Winant, Nov. 17, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 355- 358.

英方复电表示,他们将尽一切努力争取能在三至四星期内与中方达成协议。现在,在英美对中方的答复中,只有两个重要问题需要进行协调,即经商方面的国民待遇和沿海贸易与内河航行问题,“在这两点上,我们强烈地感到,我们完全有权向中国要求平等互惠的待遇。我非常希望国务院能接受我们的建议”。关于经商方面的国民待遇问题,英方主张应在平等互惠的基础上对这一原则加以确认,但原则的具体实施则可留待日后全面条约去考虑。英国绝对无意保留不符合国际惯例的任何不正常的东西。另一方面,“尽管英国准备取消中国所遭受到的所有的不平等,但却不准备以因现在的条约而产生的有损英国和其他国家人民利益的另一种不平等来取代它”。关于沿海贸易和内河航行问题,英国政府愿意声明他们不准备保留其所拥有的单方面的特权,作为回应,中国应声明,尽管这些权利将只限于悬挂中国旗帜的船只,但在作出进一步的安排之前,将继续保留现行的办法。<sup>①</sup>

美方决定接受英方的意见。美方在 11 月 25 日的答复中指出,美英两国在沿海贸易和内河航行问题上的分歧是由于两国政府面临着不同的情况。美国在这些方面无法给予中国互惠的权利。根据我们的对华政策,我们不能坚持保留特权。但是,考虑到英国政府对这一问题极为看重,美国政府准备修改自己的主张,在其总政策的框架内作出适当调整。于是,美国在其方案中加上了与英方提议大致相同的内容。<sup>②</sup>

艾登在 11 月 27 日指示薛穆,要他向中方说明,在英国各殖民

① Winant to Hull, Nov. 24, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 364- 369.

② Hull to Winant, Nov. 25, 1942, FRUS, 1942, China, pp371- 373。此电有助于研究者解开这样一个疑团,为何在其他问题上都比较合作的美国,却在沿海贸易和内河航行问题上另起波折,提出暂不变更现状的要求。

地以及印度,是允许中国船只进行沿海和内河贸易的,英国在中国享有的权利并不是单方面的。如1894年有关缅甸的条约,便授予了中国船只在伊洛瓦底江的航行权。艾登同时授权薛穆,如果中国坚持其要求,那么,作为最后的一着,他可以声明英国将放弃在沿海贸易和内河航行方面所拥有的单方面的权利,但要求中方同意,在作出进一步的安排之前,将允许现行办法继续实行。<sup>①</sup>12月2日,艾登又电薛穆,通报美方准备放弃这一权利,但英方仍要继续努力,达成自己的条款,因为英国能给中国互惠待遇。

经营商业的国民待遇问题,也是中英谈判中的一个重要问题。美国在11月中旬已经决定放弃这一要求。但英国认为取得国民待遇至为重要。艾登在11月27日致电薛穆,表示英国强烈反对中方对英方草案第6款的修改,“我们认为经商方面的国民待遇非常重要,英国政府有权在平等互惠的基础上提出这一要求”。<sup>②</sup>同日,艾登致函赫尔,对美国政府放弃要求经商方面的国民待遇表示“极为遗憾”,认为现在不要求国民待遇,会对以后综合性条约的谈判产生严重影响。艾登希望在英国内阁11月30日讨论这一问题前,美国不要向中方提出其最后的约本。但艾登又估计,英国内阁不会同意放弃这一在他们看来具有极大的重要性的要求,“尽管他们为单独向中国提出这一要求感到遗憾,但他们也会决定在与中国政府谈判时坚持这一点”。<sup>③</sup>

艾登在11月29日向内阁提交的备忘录中指出,“美国政府放弃努力使我们在这个问题的谈判中获得成功的前景变得黯淡了。但是由于我们能够在条约涉及的英国领土内给予中国人互惠待

① Eden to Seymour, Nov. 27, 1942, BDF A, Part 3, Series E, Vol. 6, p71.

② Eden to Seymour, Nov. 27, 1942, BDF A, Part 3, Series E, Vol. 6, p70.

③ Winant to Hull, Nov. 27, 1942, FRUS, 1942, China, p. 383.

遇,所以我们有资格坚持此点”。艾登表示,他的目标是要把英中关系置于真正平等和互惠的基础上,确保在失去治外法权后不产生不利于英国的新的不平等。因此,“尽管在这一特别的交涉中我们得不到美国的支持,我仍建议训令驻华大使坚持要求经商方面的国民待遇,尽管这也许会延迟条约的签订”。<sup>①</sup>

11 月 30 日,显然是在内阁会议之后,艾登致电薛穆说,美国由于各州与联邦立法上的困难,已准备放弃要求经商方面的国民待遇,因为他们无法给予中国互惠的待遇。但英国可以给中国以互惠待遇,英国应继续争取。<sup>②</sup>但中方此时已知美国态度,决定不对英让步。外交部的审查意见提出,“此事美方业已同意我国提案,我方似应坚持原议”。<sup>③</sup>

### 三

中美在 11 月底已基本达成一致。这给英国造成了一定的压力。正如英国外交部顾问布雷南(John Brenan)在 12 月 3 日的一份备忘录中所说,“如果美国人做了让步,我们大概也只能这么做”。对于出现这样的局面,布雷南抱怨说,“在商业方面的国民待遇、沿海贸易和内河航行以及购置不动产权这三个我们认为至关重要的问题上,美国人都拆我们的台。而且,由于他们的快速战术,我们被剥夺了与中国人进行实际谈判的任何机会。要是我们单独行动,绝不可能比这更糟”。对于美国政府不等英方表示意见

① 中国史学会、中国社会科学院近代史研究所编,章伯锋、庄建平主编:《中国近代史资料丛刊之十三〈抗日战争〉之第四卷》,陶文钊主编:《抗战时期中国外交》,四川大学出版社,1997,第 1320-1321 页。

② Edén to Seymour, Nov. 30, 1942, BDFA, Part 3, Series E, Vol. 6, p72.

③ 宋子文致蒋介石,1942 年 12 月 7 日,《战时外交》第三册,第 771 页。



就向中国政府作出正式答复的做法, 克拉克甚至提出, “我们向美国人就他们在治外法权问题谈判后期对待我们的方式提出抗议的时机似乎已经来临”。<sup>①</sup>

12月7日, 艾登在致美方函中表示了对美方的深深不满: “我想借此机会指出, 在讨论的最近阶段, 有好几次美国政府出于赶时间的目的, 在英国驻重庆大使有机会与中国政府讨论之前, 便在对英国政府有着极大重要性的问题上向中国作了让步。”尽管英方意识到尽快达成协议所具有的政治利益, 并感谢美国政府的合作, “但我们是在处理对我们在远东的商业、金融和船运利益具有极大重要性的问题, 我们现在所形成的决定将对日后要订立的新的全面条约的谈判产生不可避免的影响。因此, 我们希望在作出这些决定之前, 我们应有充分的时间来考虑那些争论中的问题, 并通过正常的谈判进程与中国政府达成协议”。<sup>②</sup>

对于英方的责备, 赫尔在12月9日答复说, 尽管美国希望尽可能快地签订废除治外法权的简要条约, “但我们从来没有仅仅因为赶时间的缘故而向中国人让步, 相反, 有好几次, 我们希望采取的并经过充分考虑后准备采取的行动被我们所推迟, 因为我们希望在最大可能的程度上与英国政府合作, 并真诚地希望将我们与英国政府之间为数不多的观点上的分歧减少到最低程度, 这些分歧是由于我们各自的现状和程序的不同而引起的非常自然的结果”。美国在经商的国民待遇、沿海贸易和内河航行方面与英国情况不同, 不能向中国提供互惠的待遇。但是, 为了迎合英国的希望, 美国在沿海贸易和内河航行问题上已经接受了英方的意见, 在

① 布雷南备忘录, 1942年12月3日, 《抗战时期中国外交》, 第1312页。

② Winant to Hull, Dec. 7, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 390-391.

条约中有所表述,提议将此事留待日后讨论。“在我们的观念、政策和时间的框架内,我们已经尽可能紧密地向英国建议靠拢”。中国外长宋子文已经声明中国不允许悬挂外国旗帜的船只参与沿海和内河贸易,它反映了中国官方和社会舆论的潮流,作为在国际大家庭中获得平等和主权地位的中国,它完全拥有将这一权利限于悬挂中国旗帜的船只的权力,我们除了承认这一点外别无它法。<sup>①</sup>

在12月14日的中英会谈中,中方代表坚定地表示,中国政府已经决定在沿海贸易和内河航行问题上不再让步,但是中国政府会适当考虑英国船主的利益。中国政府也不可能同意给予经商方面的国民待遇。于是,薛穆请求伦敦方面指示,是否可以在这一问题上作出最后的让步。但艾登在12月18日仍指示薛穆要求经商方面的国民待遇,因为英国在内河航行问题满足了中国方面的愿望,现在就加以解决。而且,英方现在所要求的只是声明国民待遇的原则,进一步的细则问题可留待商约去解决。<sup>②</sup>

12月20日,中方答复英方,中国政府仍然坚持经商方面的国民待遇问题应留待日后商约来解决。关于内河航行讨论中英方提出的中国船只在缅甸伊洛瓦底江的航行问题,中方指出,该江是一条国际河流,根据国际惯例,上游国家享有经此河流航行至出海口的权利。因此,中国在缅甸的航行权不是一种特权,而是基于国际一般惯例的正常权利。艾登复电指出,伊洛瓦底江并不是一条国际航道,1921年的巴塞罗那航道公约第一款对此类情形已有明文规定。因此,中国不能主张在伊洛瓦底江的航行权。<sup>③</sup>

① Hull to Winant, Dec. 9, 1942, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 396- 399.

② Eden to Seymour, Dec. 18, 1942, BDF, Part 3, Series E, Vol. 6, p. 82.

③ Seymour to Eden, Dec. 20, 1942; Eden to Seymour, Dec. 22, 1942, BDF, Part 3, Series E, Vol. 6, pp. 92, 93- 94.

12月24日,艾登复电薛穆,要他继续坚持要求经商方面的国民待遇直到最后一刻。但是如果仍无法说服中方,可以在最后时刻放弃。在次日的谈判中,中方指出,虽然美国方面也曾强烈要求经商方面的国民待遇,但他们已经同意放弃这一要求,因此,中国政府不可能同意在与英国的条约中加入这一内容。话已至此,要求国民待遇显然已不可能。根据艾登前一天的授权,薛穆作出了放弃的表示。而对于内河航行中所涉及到伊洛瓦底江的航行问题,中方则没有与英方再作争论,接受了英方的说法,放弃了中国船只在该江的航行权。

英国还在其草约中提出了美国草约中所没有的在对方国家购置不动产的问题。英国认为,中国在1928年与意大利、比利时等国订立条约时曾声明,在废除在华领事裁判权之后,缔约国人民在对方国家享有居住、经商和购置土地权的权利。如果英国政府不要求这一权利,那么英国公民与意大利、比利时等国国民相比,就处于一种不利的地位。

英方曾就此征询美方的意见,以期得到美国的理解和附议。但美国对此未表支持。赫尔在回电中指出,目前谈判的新条约应解决主要问题,即治外法权与此密切相关的问题,总体上应具备能够在中、美两国立即获得支持的特点,“如要竭力去讨论艾登先生提出的问题,将延误条约的签订,且因一些州的法律条文而在美国引出与各州和联邦司法有关的难题……因此,我们的意见是暂时搁置与此事有关的问题,留至以后在我们与中国人可能签订的广泛条约中加以解决”。<sup>①</sup>由于美国未作响应,在不动产问题上,英国只得独自面对中国。最后,英国以同意放弃经商方面的国民待遇

<sup>①</sup> Hull to Winant, Nov. 7, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 343- 344.

和沿海贸易与内河航行权为筹码,获得中方同意互相给予对方公民购置不动产的权利。

九龙新界问题是中英交涉中所特有的也是最为棘手的一个问题。中方认为,九龙新界作为租借地,它应与其他租界一样移交给中国政府。但英方认为九龙问题不在废除在华特权的范围之内,坚决拒绝中方的要求。双方僵持不下。直到12月下旬仍无进展。为此,英国考虑寻求美国的帮助。在12月28日的内阁会议上,艾登表示,在磋商条约的谈判过程中,为遵从美国的意见,英国已在不少问题上做了让步,因此英国有权要求美国政府现在敦促中国政府不要坚持己见。艾登建议内阁要求美国政府就此事进行斡旋。内阁会议接受了艾登的意见。

次日,艾登致函美国驻英代办,说明为了尽早与中国达成协议,为了在美国政府与中国签约的同一天与中国签约,英国在所有重大问题上(只有一个例外)都对中国的要求做了让步,包括如经商方面的国民待遇这样的我们极为重视的问题。一个悬而未决的极为重要的问题是九龙新界的问题,英国不能在这个问题上作出让步。“如果这样做的结果,是我们无法与中国政府达成一个废除治外法权的协议,这显然是非常遗憾的。但我们在作出我们的决定时已经考虑到了这一结果,我们的决定是最终决定”。英国在谈判中已尽力将自己的要求减少到英国所能做到的最小程度,并时时注意与美国政府保持协调。新界问题是当初向中国政府提议谈判时所不曾预料到的,不知道中国政府是否有意在这一问题上使谈判陷入僵局。艾登要求美国代办向美国政府紧急通报这一情况,希望美国政府“利用其对中国政府的影响力防止这一结局的出

现”。<sup>①</sup>艾登同日也指示哈里法克斯，要他尽一切可能争取获得美国的帮助，促使中国人改变其态度，中国人在这一问题上的固执己见只会使签约成为不可能。

美国和英国的外交文件中都没有出现美国如何介入这一问题的记载，这大概是因为在美方形成明确的决定之前，中方便在 12 月 31 日中午对英方作出了妥协，同意暂时搁置九龙问题，从而使中英谈判避开了这一死结。

#### 四

比较战时英美对废除在华特权的政策及相互间的磋商，可以看出，英美在总体上是力求保持协调的，并在全局和大部分问题上保持了同一步调，对外界继续维持了英美同气同声的形象。英美这样做的原因是不言而喻的，作为战时盟国，它们具有共同的将战争推向胜利的目标，具有同样的鼓励中国抗战的动力；作为老牌列强，它们在中国又具有大致相同的特权和利益。因此，他们在废约问题上采取共同的态度是不足为奇的。

然而，令人感兴趣的是英美间的分歧。尽管英美力图在世人面前保持英美一体的面目，但通过对英美间往来电文的分析，便会发现英美在一些问题上远不如人们所想象的那样融洽。英国曾希望，废除不平等条约的问题既然由英美主动提出，英美便大有可以利用的余地，在谈判中居于有利的地位，在条约签订后获得中国舆论界较高的评分。但事实却并非如此，英国在谈判中并不感到轻

<sup>①</sup> Eden to United States Charge d' Affaires, Dec. 29, 1942, BDFA, Part 3, Series E, Vol. 6, p. 112.

松,在条约签订后也未获得中国人多大的好感,人们把感激之情更多地投向了美国。对此,英国人不时发出抱怨,颇有种运不逢时的感觉。在事后总结时,薛穆写道:“这一事实使我们蒙受不利:美国人的条约谈判在同时进行,美国在中国的商业利益无论在性质上还是在程度上都与英国大有差别。我们所希望坚持的观点对美国政府来说并无重大意义。很快便清楚,我们无法期望获得一个与美国政府准备接受的条约有多大不同的条约。”<sup>①</sup>展望战后中国与盟国各国的关系,薛穆报告曾说,重庆政府的一些有影响的官员据说持有这样的观点,中国与美国的战后目标是相同的,但与英国和苏联的目标却大有歧异。可知,英国对废约之举未能博得中国人的好感已是心知肚明。

有必要指出,英美之间分歧的产生,其原因不只是前述英美电文中一再提及的英美在华经济利益或英美本身制度上的差别。可以说,这只是一个直接的可以外观的原因。更深层的原因是,英美对于战后世界的勾画,对于中国角色的期待和定位都有着相当不同的认识。美国希望经过这场战争后世界政治地图出现大变动,它认为旧的殖民主义应该退出历史舞台,而中国将在战后的法西斯主义消亡和殖民主义崩溃的远东扮演一个重要的支柱角色。英国则希望在战后尽可能地回复到往日的旧版图去,它认为美国对于中国寄予了过高的期望,中国在战时和战后都难以担当大任。因此,对于美国积极扶持中国,英国抱着冷淡和怀疑的态度。对于美国一再宣扬自由和平等,英国则怀着几分疑忌。

当中国舆论界要求废除不平等条约的呼声刚起之时,英国便怀疑美国人在其中起了某种作用。如薛穆便认为,中国报纸上不

① Seymour to Eden, Jan. 9, 1943, BDF A, Part 3, Series E, Vol. 6, pp. 203- 204.

时出现的要求废除治外法权的文章,“通常出于美国人的鼓动”。<sup>①</sup>宋美龄在美国媒体发表文章,美国舆论予以关注和支持,也引起了英国人的不安。

9月底,正值英美讨论是否要向中方提议修约时,美国共和党领袖威尔基(Wendell L. Willkie)来华访问。威尔基在访华期间发表了许多支持中国争取平等的讲话。他认为,既然第一个站出来抵抗侵略的中国人为最后的胜利付出了巨大的代价,那么,当胜利到来时,中国理应得到报偿。在一份留言簿上,威尔基写道,如果盟国赢得了战争,而“老牌帝国主义”依然存在,这场战争便打得毫无意义。在告别演说中,威尔基高调指出:“我们相信,这场战争必定意味着帝国主义国家对其他国家的统治的终结。例如,从现在开始,中国的每一寸土地都只应由也只能由生活在那里的人们治理,我们现在就应该说出这样的话,而不是等到战后。”<sup>②</sup>威尔基在中国的言论引起了中国舆论界的极大兴趣,也引起了英国的关注。

从英方的一系列报告中看,英方对于威尔基的访华抱着某种戒备心理,薛穆认为威尔基是有意将自由问题作为他访华的主题。薛穆报告说,过去中国新闻界对外部世界发生的事情并不很关注,而忙于中国内部的事务。威尔基的访问引起了巨大的热情,他有关立即开辟第二条战线的观点和“帝国主义与殖民主义时代已经结束”的观点获得了广泛的称赞。薛穆的一些报告酸溜溜的描述了威尔基在中国受到的热烈欢迎的场景,描绘了街道上飘扬着的美国国旗和欢迎威尔基的旗帜和标语,并称“整个新闻界全神贯注于威尔基的访问,并以不加掩饰的奉承报道着威尔基先生的每一

① Seymour to Eden, Sept. 7, 1942, BDF A, Part 3, Series E, Vol. 6, p. 44.

② Seymour to Eden, Oct. 7, 1942, BDF A, Part 3, Series E, Vol. 6, p. 61.

句话和每一个行动”。<sup>①</sup>

简言之,美国已经策划在一个新世界中充当领导角色,而英国则仍然怀念着一个已注定无法回复的旧世界。这就是同为反法西斯主要盟国的英美之间的重大分歧所在。战时英美在对华政策上所呈现出的差异,其原由亦在于此。

(作者王建朗,1956年生,中国社会科学院近代史研究所研究员)

(责任编辑:刘兵)

---

<sup>①</sup> Seymour to Eden, Oct. 7, 1942, Nov. 2, 1942, BDF, Part 3, Series E, Vol. 6, pp. 62, 78-79.