



陶文钊：论1946年《中美商约》——战后美国对华政策中经济因素个案研究

时间:2005年8月25日 作者:陶文钊(中国社会科学院美国所研究员) 来源:美国政治与法律网

1946年11月国民政府与美国政府签订了《中美友好通商航海条约》，这是战后中美关系中的大事。条约内容广泛，远远超出通商航海的范围。在1943年取消美国在华领事裁判权及其他旧有特权之后，正是这个条约，为中美关系提供了新的法律基础。关于条约在1946年的谈判过程，近年一些专著和论文已作了较系统的阐述。但实际上，从1943年1月中美新约签订之后，中美双方就都立即开始为战后签订商约进行准备。美国实业界和国务院密切配合，力图为战后美国在华的经济扩张创造尽可能优惠的条件。揭示这个过程，有助于我们更全面、更深刻地认识美国战后对华政策。

—

在旧有不平等条约体系之下，美国及其他外国在华的工商企业处于一种特殊优惠的地位。美国放弃领事裁判权等特权后，中美关系的旧格局打破了，处理美国在华贸易投资等实业活动的旧规范取消了。中美新约规定，两国在战争结束后6个月内进行谈判，“签订一现代广泛之友好通商航海设领之条约”。美国政府和企业界希望，美国旧有的许多利益和特权能在新的条约框架之内保留下来。尽管他们预计，中国“过于敏感的民族主义”会给未来商约的谈判带来困难，但他们对在华经济扩张的前途仍然乐观。国务院远东司司长汉密尔顿(MaxwellHamilton)在1943年2月12日给驻华大使高思(ClarenceE. Gause)的长信中写道：“我觉得，对付这些困难最好的办法是以异乎寻常的耐心，尽我们的可能以友好的方式帮助中国朝着进步与自由的路线发展。随着时间的推移，也许经过10年，我期待着那种过于敏感的民族主义烟消云散。”[1]汉密尔顿在这里用了冠冕堂皇的词藻，但他把美国政策的目的表达得十分清楚：无论如何，美国都要克服中国因出于民族利益考虑对美国经济扩张的抵制，把中国经济纳入符合美国实业家意愿的轨道。

1943年3月蒋介石的《中国之命运》发表。这本书打着“三民主义”的旗帜，公开提出既反对共产主义又反对“自由主义”(即资产阶级民主主义)，实际上是鼓吹法西斯主义；同时书中又对西方列强加于中国的不平等条约进行了谴责。于是，西方许多观察家就把这本书解释为是排外的，反对西方的理想与实践的。他们认为，这本书表示，中国战后将实行国家控制的经济[2]。美国外交官在与国民政府人员的接触中感到，在国民政府中存在着两种不同意见，即“自由主义的”与“民族主义的”，前者主张对外商实行最小程度的限制，过去外国人在租界和条约口岸享有的特权大多可以继续保持下去；后者倾向于政府指导和控制贸易、投资、工业等经济活动，政府还可能对某些企业实行优惠待遇，而对另一些企业实行限制。而在这种“民族主义”特色中包含着反西方的感情[3]。同时，美国政府和实业界也认为，中国战后经济政策尚未确定下来，要对它施加影响，此其时也。

1943年10月，26家在华从事经贸等实业活动的企业成立了中美工商业协进会，不久其成员就发展到近400家美国公司，它们位于美国各地，代表经济生活的众多门类，诸如银行、进出口商、制造商、工程

建筑和承包商、保险公司、海空运公司，等等，其中包括不少美国一流的大企业，如花旗银行、大通银行、美孚公司、国际商用机器公司、英美烟公司、发施登汽车轮胎公司、波音公司、柯达公司、可口可乐公司、泛美航空公司、《时代》周刊社，等等。该会总部设在纽约，在华盛顿设有办事处，以便与美国有关政府部门联系接洽，在新英格兰、中西部和旧金山、西雅图、波特兰等地设有地区委员会，1946年3月又在上海设立了临时总部。该会宣称，它的两个首要目标是：“帮助为两国间的贸易和美国在华投资建立一个健全的法律基础，并为双向贸易的最大限度发展提供一切实际的帮助。”[4]

从1929年到1943年，国民政府颁布了《公司法》、《公司法施行法》、《公司注册规则》等一系列法规，但它们只对中国公司有约束力，由于领事裁判权等特权的保护，在中国，尤其是在条约口岸和租界内的外国公司不受这些法规的约束，并得以蠲免许多税项。在日本侵华战争中，美国公司营业的地区大多沦陷，绝大多数美国实业家暂停了在华活动。1944年初，美国企业家开始考虑恢复在华营业。这时他们获悉，所有美国公司，都要根据中国有关法规在本年7月31日前履行登记手续。美国实业家以中国的有关法规词义含混、过于复杂烦琐为借口，抵制履行登记手续。全国对外贸易协会和中美工商业协进会都抱怨登记期限太短，并称，国民政府要求美国公司在登记申请表上写明注册资本、股东、财政状况等等，而在战争时期要得到所有这些资料实在太难；美国实业界不习惯于遵奉这样的规定，要他们做这样麻烦的事情的法律含义使他们对他们的未来感到忐忑不安[5]。

国民政府仍然在催促美国公司进行登记。经济部长翁文灏试图向美方解释中国的法规。中国有关法规系根据属地主义确定其是否为外国公司，即凡是外国公司，系指本店设在中国领土以外的公司，不管这家公司是中国人还是外国人拥有的。所谓本店，就是成立公司、通过发售股票筹集资金、在成立之后营业的主要地方。公司在中国营业的所有其他店号均被认为是支店。问题在于，美国有关法律中没有这样严格的规定。在美国，公司在哪里注册就算是哪里的公司。美国各个州有关公司的法律也不相同，有的州，如特拉华州，给予公司的自由权限极大，许多美国公司就到该州注册。这样，一家公司可能在特拉华州注册，在纽约建立并保持其财务记录，在旧金山筹集资金，而主要在中国营业。不仅如此，为了鼓励美商在华贸易和投资，美国政府还专门于1922年颁布了《中国贸易法令》，准许美商在本国设立公司，而专门在中国营业，不得在美国营业，在美国免除其捐税，而在中国，因其是外国公司，也得以蠲免税项[6]。按照中国法规，这些公司自然统统不能算作外国公司，而如果登记为中国公司，它们就要像一般中国公司那样完全遵守中国政府的法规，而不能享受任何优惠。全国对外贸易协会和中美工商业协进会在7月10日致国务院的联合备忘录中指出，一般的登记程序不要求填这样复杂的表格，不要求说明预算、股东、资金所在地，它们向国务院附呈了一份特拉华州的法律文本，认为这样规定松散的法律最符合他们的愿望。也就是说，它们只想服从美国的法律，而不想遵奉中国的法规[7]。

美国国务院，从国务卿本人到远东司中国科官员，一直十分关注国民政府对战后中国经济政策的考虑及当时采取的有关措施，不断向驻华大使高思询问情况。7月3日，国务卿赫尔（CordellHull）指示高思会见翁文灏，要求展延登记期限，澄清并简化登记手续。赫尔强调说：“国务院认为，此事的重要性在于，它表明中国政府对于有意从事对华贸易的美国人是否打算采取自由的、合情合理的商业政策。为此，国务院希望你强调此事的特殊重要性以及它对未来美中商务关系的重要意义。”高思于7月13日与翁文灏作了长谈。他强调说，这是在废止领事裁判权之后美国利益与中国政府的第一次接触。毫无疑问，美方将对中国政府的态度进行仔细考察。许多报道说，中国有人决心阻难外国公司重新进入中国，美方要看这是不是真的，遵循这样一种方针是不明智的。翁文灏为中国的法规进行了辩护，但他同意把登记日期延长到年底[8]。

1944年夏，全国对外贸易协会和中美工商业协进会采取三管齐下的措施：敦促国务院向中国政府施加压力，自己对访美的孔祥熙进行游说，组织美商联合抵制登记。

为了更好地协调两会的行动，并更密切地与国务院配合，两会于7月成立了一个联合委员会。联合委员会在7月10日致国务院的备忘录中明白地强硬表示，中国必须改变法律，美国公司将不在中国现行法规下登记。自然，实业家们也考虑到国民政府对这样的要求将是很敏感的，因此他们用外交辞令提出他们的要求：“我们只是建议，这种法规应当予以简化和澄清。”[9]

当时，国民政府行政院副院长兼财政部长孔祥熙为参加联合国货币金融会议（布雷顿森林会议，7月1日至22日），适在美国。孔祥熙在美国作了一系列公开演讲，呼吁美国实业界参与战后中国的发展。他说，以往美国把许多注意力放在中国的宗教与文化事业上，而经济领域却为日本和英国所支配。战后，美国将在经济领域起更大的作用，“战后中国是一个拥有丰富工业机会的开放市场，中国欢迎美国工业界的参与”。两会认为，应该抓住孔祥熙访美的机会，对国民政府施加压力。这与高思大使的想法不谋而合。高思在7月28日建议国务卿：要让孔清楚地懂得，如果中国政府坚持反自由主义的政策，对美国和其他外国的实业界采取极端民族主义的倾向，那么中国就不能从美国得到它急需的援助——政府的或私人企业的。国务院经济事务司赞同高思的意见，该司商业政策科副科长威洛比

（WoodburyWilloughby）在8月7日给司长霍金斯（HarryC.Hawkins）的备忘录中指出，孔祥熙既与那些主张实行“极端民族主义政策”的人关系密切，又能直接向蒋介石进言，因此，对他做工作有特别重要的意义。要让孔充分认识到中国与美国及其他具有相同愿望的国家充分合作的重要性，必须避免征收过高的关税和设置不必要的障碍，以妨碍国际自由贸易。他建议总统亲自出面与孔谈及此事，国务卿则与之进行充分的讨论[10]。远东司于8月中旬准备了一份致总统的备忘录，其中说，孔本人对于战后经济是持自由主义观点的，但要向他讲明，美国人对中国现行的法规是何等不满，这些法规“毫无必要地限制过严，含义不清……复杂，烦琐”[11]。罗斯福与国务院的代表在会见孔祥熙时都强调了上述意思。

全国对外贸易协会和中美工商业协进会劲头十足地直接向孔祥熙进行游说。7月，联合委员会开列了美国实业家所关心的事项，与国务院密切配合制定与孔祥熙接触的计划。8月，实业界各方面人士在纽约与孔多次会晤，广泛讨论了有关银行、保险、贸易、投资等各方面问题，要求中国政府取消那些具有严格限制性质的法规。实业家们对这些会谈颇感满意。12月中旬，两会向仍在美国的孔祥熙递交了一份名为《美国对发展中美贸易和工业的态度》的备忘录，其中断言，战后中国政府不能指望美国政府提供大量资金，明智的办法是依靠美国的私人资本。备忘录极力论证私人资本优于政府借款：后者要中国政府承担义务，定期还本付息，因此可能使中国的通货膨胀情况进一步恶化，前者不用中国政府负任何责任；私人资本还会给中国带去最先进的经营管理知识和科学技术。备忘录提出，为了鼓励美国资金流入中国，应当给美国银行提供尽可能多的自由；诸如开矿、交通、通讯等公用事业应当留给私人资本去经营；中国有关公司的法律和规定，尤其是关于公司登记的规定，应当尽可能简化；税率和其他贸易障碍应当尽可能减少，等等。中美工商业协进会会长加里（W.GilbsonCarey）希望，这份备忘录能成为协进会与中国领导人之间进行有关金融和投资、轻重工业、进出口、交通、电讯与公用事业、决策与立法等诸多方面的非正式的、探索性的会谈的一个背景材料。协进会信心十足地指望，这种商谈将有助于使中国法规订得更符合美商的需要[12]。

两会还组织美国公司对登记进行集体抵制。全国对外贸易协会会长汤姆斯（EugeneThomas）认为，如果有那么几家美国公司履行了登记手续，其他公司也就难以再同国民政府讨价还价。于是，他一方面正式要求国务院从中协调，劝阻在华营业的任何美国公司登记，一方面还同这些公司一一接触。11月上旬，两会要求国务院正式呈请国民政府再次延展登记期限，理由是，它们正在研究翁文灏7月解释中国法规的备忘录，它们将提出要求进一步说明这些法规的呈文。11月16日，代理国务卿斯退丁纽斯

（EdwardStettinius）指示高思与翁文灏再办交涉。其时，没有一家美国公司履行了登记手续，翁文灏

迫不得已，同意登记期限再延长半年[13]。

二

1944年9月，国务院派遣经济和法律专家赫尔米克（Milton. J. Helmick）来华。赫尔米克曾担任美国联邦法院的中国地区法院的法官。该法院成立于1906年，是美国在中国司法的一个特殊法院。派他来华有双重的目的：一则，调查中国有关法律状况和战后计划，以便使美国正在草拟的商约文本更有针对性；二则，要他以自己的司法经历和背景，影响国民政府修改现行法规。赫尔米克对中国法律现状的分析及提出的建议与实业家们的见解自然是完全一致的，但他的看法更带理论色彩。他认为中美两国法律上歧异的根源在于，在中国法律界起主要作用的是在日本和法国留学归来的人，日本法律制度是仿照德国的，因此，中国法律受欧洲大陆法律体系影响甚大。赫尔米克竭力敦促中国政府放弃欧洲大陆的法制，接受英美的法制，后者强调保护私人财产、企业和契约。他会见了外交部长宋子文、立法院长孙科、国防最高会议秘书长王宠惠等，据说他们都对他的建议表示欣赏。赫尔米克甚至十分乐观地告诉美国驻华大使馆，蒋介石本人在2月10日会见他时也原则上肯定了他的想法[14]。他的建议被提供给当时正在研究修改《公司法》的立法院法律专家们。赫尔米克和美国一些官方及实业界人士满心以为，在1945年6月30日这个新的注册截止日期以前，国民政府会把《公司法》修改得让他们满意。

但是事与愿违，中国立法院并没有立即修改《公司法》的迹象，翁文灏则仍在不断催促美国公司履行登记手续。4月上旬，美孚公司、卫利韩公司、《大美晚报》这三家在重庆营业的公司的代表找到使馆，他们担心在6月30日以前中国政府不颁布新的法规，他们不知道在这种情况下该如何措置。驻华代办布里格斯（Ellis O. Briggs）于是再次会见翁文灏。翁文灏表示，中国政府正在积极研究登记问题，包括赫尔米克提出的建议，但在6月30日前未必会颁布新的法律；国民政府不再准备延长登记期限；外国公司应在现行法律之下登记。布里格斯立即向国务院作了汇报[15]。代理国务卿格鲁（Joseph Grew）4月28日指示驻华大使赫利（Patrick Hurley）会见翁文灏，向他表示“国务院对拟定新的登记规则进展如此迟缓十分失望，虽然这个问题已经考虑和研究了一年多”。格鲁强调说：“国务院对此事对两国商务关系可能产生的负面影响极为关注，并强烈要求，毫不延缓地颁布新法律，其中对美国和其他外国公司的登记要求是清清楚楚和合情合理的。”[16]

立法和司法权是一个主权国家的内政，是一个国家神圣主权的重要组成部分，不容外国任意干涉。在废除了旧有的不平等条约之后，中国作为一个主权国家，作为四大国之一——不管这在多大意义上是名义上的，多大意义上是事实上的——理应享有充分的权利制定和实施它自己认为适宜的法律。从中美新约签订之后，美国一直在用各种方式影响中国的立法，鉴于当时中美两国结盟抗日的大背景，如果美国提些建议，供中国政府参考，采纳与否，任凭中国政府决定，那也未尝不可。但美国国务院和实业家却是利用战后中国对外贸和外资的迫切需要，与中国政府讨价还价：你制定和实施对我有利的法规，我就和你发展经贸关系，否则，你甭想得到我的资金和技术，这就构成对中国内政的干涉。如今，代理国务卿以这样强横的态度对待国民政府，这就是对中国内政的粗暴干涉了。国务院只差提出最后通牒了。

5月，行政院代院长宋子文和王宠惠为出席联合国成立大会到美国。宋子文在去旧金山开会前先到华盛顿，催促美国政府把5亿美元贷款中答应售给的2亿美元黄金尽快运到中国[17]，为此一再与财政部、国务院接洽。这又是一个对中国施加压力的好机会。助理国务卿克莱顿（William L. Clayton）操着与格鲁一样的腔调，向宋子文一再指出登记问题的重要性，并表示国务院“亟盼”中国尽早制定和颁布新法规。宋子文对克莱顿的说法表示赞许。远东司副司长斯坦顿（Edwin Stanton）5月28日在旧金山与王宠惠的谈话中也强调，登记问题“获至圆满的解决对未来中美商务关系有着十分直接的关系”。王宠惠说，现行法规是1931年制订的，是“有不足之处的”，对外国公司的申请不适用，并称，他曾与赫尔米克讨论过此事，并参照后者的意见向立法院提出了正式建议。斯坦顿敦促王宠惠尽其可能推动此事尽快

解决，并提议在实施新法律前美国公司实行简单的临时登记。这时美国国务院在与宋子文等的交涉中握有一个可以方便使用的武器：2亿美元的黄金，有求于美国的宋子文等态度也格外谦恭。6月13日，宋子文在给克莱顿的书面答复中说，中国政府正在制订外国公司登记的新法规，登记手续将被简化，如果新法规不能在6月之前颁行实施，则登记期限将再次延长[18]。美方吃了定心丸。6月28日，外交部副部长吴国桢通知美国领事馆，登记期限再延长6个月。

到1945年年中，中国《公司法》的修改已经初步完成，7月中旬，立法院院长孙科把修改后的《公司法》约本送给美国使馆。31日他又告诉赫尔利，约本经立法院商法委员会审议通过，已提交立法院全体会议初次审议，估计可在8月底正式颁布。

中方对《公司法》的主要修改有四点。第一，外国公司申报在华支店资金的要求取消了；第二，本来中方拟根据资金确定登记税，遭到美方反对，现在中方同意不问资金多少，对外国公司支店登记只收取象征性的手续费；第三，股份有限公司不再需要开列所有股东名单，而只须开列30位最大的股东名单；第四，在华有多家支店的外国公司无须再逐家分别登记，而可以合起来一次登记[19]。

但是美国实业家并不满足于这些修改。全国对外贸易协会及中美工商业协进会认为，这些修改并没有使中国的《公司法》“变得简单明了，它仍然过于复杂，并且是以欧洲大陆及其他的法律观念和理论为基础的”。它们认为，重要的是，上面这些规定，是否只适用于符合中国法律中关于外国公司定义的那些企业，而对另外一些美国公司则不适用[20]。实际上，它们所强调的还是中国法规中关于“营业”的规定，也就是说，美商必须在美国营业，才能在中国登记为美国公司。这样，那些根据德拉华州不严格的法律以及《中国贸易法令》成立的公司，就都不能算美国公司了，甚至像上海电力公司和德士古煤油公司这样在中国经营多年的公司也不例外。美国公司的强烈反对是可想而知的。8月25日，国务卿贝尔纳斯（James F. Byrnes）向驻华大使赫尔利详细转达了美国企业家们的意见，供他在与中国政府交涉时参考[21]。

8月29日，美国使馆公使衔商务参赞罗伯森（Walter S. Robertson）、副参赞沃尔克（Melville H. Walker）和中美工商业协进会名誉法律顾问塞莱特（George Sellett）一起向孙科及立法院起草委员会主要成员张肇元转达了美国企业家的意见。罗伯森还要求国民政府立法院暂缓批准法律，以便能使美方有更充裕时间对修改后的《公司法》进行充分研究，提出意见。

9月15日，张肇元向沃尔克解释说，关于“营业”的规定之所以保留在新《公司法》中，是为了防止华商以注册为美国公司来规避政府法规。过去曾有华商这样做，如果他们以后仍旧可以如此办理，那么中国实业界便难以接受政府的宏观计划指导，关于“营业”的规定的目的正在于此。他抱怨美商只考虑他们自己的经营条件和利润，而不顾及中国的担心和发展计划。显然张肇元的说法不是他个人的意见，而是代表了立法院中许多人的看法[22]。

尽管美方一再与中方进行交涉，立法院坚持关于“营业”的规定。并于9月29日通过了新《公司法》。立法院中的法律程序将于1946年1月完成，然后交国防最高会议批准成为正式法律。虽然立法院拒绝美方的要求，罗伯森认为仍然有可能说服国防最高会议对那些于美商不利的条款作出修改。

11月9日，美国商业部召集全国对外贸易协会、中美工商业协进会及一些从事中美经贸活动的大企业的代表在华盛顿开会。会议一致通过的决议中说：“美国实业界经过仔细研究，认为修改后的中国《公司法》中的某些规定有损美国在华的实业利益……兹特建议与中国当局继续进行交涉，以便对该法作进一

步修改，以满足那些特别指出的反对意见”。贝尔纳斯把这次会议的决议和实业家的意见于16日一起转达给了驻华使馆。12月4日、8日，贝尔纳斯一再指示罗伯森，向中方探询是否可在1月1日之前对“营业”一项作出修改。如果中方不能作出肯定回答，国务卿命令商务参赞直接去见蒋介石，“直率而强硬地把问题摆到他面前”。国务卿指示驻华使馆要让中方懂得，国务院的旨趣在于取得有利于最大限度地促进对华贸易和投资的条件，国务院必须在很大程度上根据实业界对有关专门规定的看法来决定弃取[23]。

1945年12月和1946年1月初，罗伯森和参赞施麦斯（RoberL. Smith）频频会见孙科、翁文灏、王宠惠和外交部长王世杰等。他们警告国民政府大员，如不满足美方要求，美商有可能把他们的办事机构从大陆撤出，把他们的业务挪到香港去，这样，中国也就无从得到它急需的资金和技术。

1945年12月20日，张肇元通知美国使馆，既然新的《公司法》行将颁布，登记期限再次推迟。1946年1月13日，王世杰告知罗伯森，鉴于美国的“强硬表示”，国防最高会议将取消关于“营业”的规定。1月14日的国防最高会议经过“长时间的、甚至激烈的讨论”终于决定删去“营业”的规定，但立法院拒绝认可。按照国民政府法律程序，如果国防最高会议坚持原议，则立法院必须认可，但国防最高会议在2月的例行会议上却没有就此作出决定。

三

在中美进行关于公司登记问题交涉的两年之中，双方都在起草商约。美国国务院在着手起草之前，首先广泛征求实业界人士的意见。中美工商业协进会副会长史密斯在1944年5月28日的答复中特别表示希望保留领事裁判权制度下美国实业家享有的特权。他说：“战前美国在华实业因遵奉美国法律、服从美国法庭而得到好处，人们合乎情理地相信，这种状况将继续下去，如果发生什么转变，将会规定一个过渡时期，其间将继续享受美国法律带来的好处……当领事裁判权废止时，美国实业正被中断，结果也没有任何保留条款规定一个合理的时期来清理过去法律制度下的事宜。难道在新的商约中不需要附带条款吗？”[24]领事裁判权已经取消，再在商约中提出附文，这自然既不合情，又不合理，与国际惯例完全不符。国务院所能做的是在新商约的框架中把旧有的特权尽可能多地保存下来。

1945年4月2日，美国驻华代办艾切森（GeorgeAtcheson）把一个长达58页的条约草案交给国民政府外交部副部长吴国桢。国民政府有关部门立即对草案进行仔细研究，并纷纷提出意见。

经济部、财政部、外交部等指出，美方草案范围之广，内容之详，为以前普遍商约所未见。它们的意见集中在美方草案中要求给予对方公民“无条件和无限制”的最惠国待遇和国民待遇问题上。因为美国是联邦制国家，各州常有保护本州利益的特殊规定，对他州银行及保险公司限制甚严，与本州注册者待遇不同，外国公司在美国得到的国民待遇只限于联邦司法规定的范围，在各州实际上只是他州待遇。这对中方极为不利，所以在条约中“不能给予漫无限制之国民待遇”，金融机关的国民待遇应予删除[25]。

美方草案的另一突出问题是，其中关于美国公司的法律地位的规定与南京政府正在讨论中的新《公司法》不符。草案提出，一方公司社团无论其在本国“有无常设机构，分事务所或代理商”均应得到他方的法律认可。此外中方还提出了其他十几条具体修正意见。

美方催促尽早开始谈判。5月，国务院官员频频会见时在美国的宋子文、王宠惠，告知，美国实业家急于知道他们日后在中国经营的法律基础，缔结商约和澄清有关商务的法律和条例对他们至关重要[26]。

国民政府命驻美商务参赞李干与美方举行非正式会谈。这些会谈主要是为了弄清美方草案中若干规定和措词的含义，但李干也传达了国民政府各部门的意见。7月20日李干回国，进一步与政府各部门讨论美方草案。

8月，日本战败投降，二次大战胜利结束，美国实业家急于返回中国。中美工商业协进会及其下属公司发起了一个声势浩大的向战后中国市场进军的运动。9月中旬，协进会派代表团来华，研究中国经济状况。协进会旧金山分会干事蒙哥马利（Montgomery）称，旧金山海湾的厂家及贸易者，将对中国复兴承担重大责任，这些厂家均生产中国工业化所需的器材，中国计划向美方购买8亿美元货物，旧金山海湾厂家将成为主要供货者。10月，花旗银行、大通银行、上海电力公司代表纷纷来华。花旗银行宣称，它在1902年5月为中国实业提供了第一笔贷款，如今也打算“重新开张”，它在上海、天津和香港的支行将继续40多年前开始的传统。美孚公司洋洋得意地宣称，它已有半个世纪在中国制造和销售石油产品首屈一指的记录。百事可乐公司自夸：“百事可乐对中国是理想的产品，它有益健康，价格低廉，制作精心……一旦条件许可，百事可乐就会出现在中国”。波音公司说，使用它制造的同温层飞机，“从上海到西雅图用不了20小时”。联合太平洋铁路公司宣称它已有75年高效率的、安全可靠的的服务的历史。美国联邦人寿保险公司称，96年来它一直是一家由深孚众望的实业家领导的资金充足、经营稳健、信誉可靠的企业。美国战时航运管理局则指示旧金山美国总统轮船公司、海峡轮船公司及美国邮船公司拟定横跨太平洋的航运计划，以便美国出口商的生意一谈妥，就能恢复对华航运[27]。总之，美国企业家和美国政府雄心勃勃地要把19世纪末美国提出门户开放政策时对中国市场的高度期望变为现实，把潜在的庞大市场变成能为美国实业家带来源源不断的丰厚利润的场所。

在此期间，国务院继续对国民政府施加压力，催其尽快对美国草案作出反应。但中国战后百废待举，且1943年新约容许商约谈判可在战后半年开始，中方没有迅即作答。美国实业家实在是急不可耐了。协进会副会长史密斯11月19日致函助理国务卿克莱顿说：“此事的紧迫性正与日俱增，因为美国实业界在恢复他们以前在华企业的努力中碰到数不清的问题。这对于指望在中国建立企业的大批美国制造商的计划也有着十分直接的关系。在他们最后确定其计划之前，他们亟盼得到与中国缔结商约将能给予的保障。”[28]

到了11月底，中方仍迟迟不开始关于商约的谈判；美方虽一再强烈要求国民政府删去新《公司法》中关于“营业”的规定，最后结果仍未可知。在这种情况下，30日，国务院、财政部、商业部和美国各行业实业家代表开会商讨与中国进行谈判的战略。其时，中国政府向美国进出口银行提出了借款5亿美元用于恢复和建设的正式要求。卫利韩（Willam Hunt）建议国务院，先不给贷款并暂停其他援助项目，以此向国民政府施加压力，促其修改有关法律。克莱顿的帮办索普（Willard L. Thorp）答称，“本政府的做法是，在谈判贷款过程中努力使别国政府同意我们的商业政策目标”。这一回答得到实业家们的称赞。他们尤其指出，要在外国公司定义这个基本问题上对中方施加压力。卫利韩说：“定义问题是一个生死攸关的问题，如有可能，再去掉其他一些烦琐的规定”[29]。

1945年11月底，杜鲁门政府宣布了派马歇尔（George C. Marshall）为大使衔总统特使，赴华调处国共内战。美国实业界和美国政府又很自然地把商约谈判与马歇尔使华联系在一起。1946年1月17日，国务院把财政部的一份急电转给已在中国的马歇尔。其中说，国际货币财政问题全国顾问委员会在考虑是否给予中国巨额贷款时以下列原则作为指导：（1）立即谈判商约；（2）建立可行的汇兑机制；（3）稳定通货。电文接着说，委员会在决定给中国某些特定项目贷款的实际数量和时间时，还要考虑中国在下列问题上的态度：（1）商业政策的非歧视性质；（2）并非旨在发展自给自足经济的合理的关税政策；（3）为在华外国公司创造与在其他商业国家相似的条件；（4）在最惠国待遇基础上使外国公司进入各

种实业领域；（5）扩展私人贸易和私人企业经营的领域；（6）无损现存中外企业的经济发展计划，等等。上述种种条件多数与商约谈判有关。换句话说，谈不成美国满意的商约，国民政府也就休想得到美国的贷款。马歇尔1月26日给国务卿的回电称，“顾问委员会的决定的主要部分我都接受。如果中方对商约草案的反应表明双方颇多歧见，则是否给予贷款可能取决于能否缔结一个令人满意的条约。”[30]这样，在商约谈判中又加入了一个新的因素：马歇尔的调处；国民政府是否同意美方草案又与马歇尔对国民政府的支持联系起来。这对国民政府是一种新的重要的压力。

3月中旬国防最高会议重新审议新《公司法》。在专门委员会会议上，主任委员徐堪力主取消关于“营业”的规定，虽然其他委员一致反对修改，徐堪坚持其议。在19日全体大会上，徐堪又首先起立发言，说“领袖之意要删去‘营业’二字”，委员们噤若寒蝉，再无异议，于是作为决议强使立法院于3月23日通过。在国民政府的立法史上，还没有这样的先例[31]。同时美国使馆被告知，美国公司登记期限延展到1946年6月30日，以便美商有足够的时间准备所需材料。这样经过两年多的反复交涉，蒋介石不顾立法院和广大舆论的反对，终于被迫接受了美方关于外国公司的定义，向美国作出了重要的让步。

实业界和经济学界密切注视着《公司法》修改之争，有识之士尖锐批评国民党政权屈服美国压力的行为，指出：“美国的这个法令[中国贸易法令]是不合理的，是对中国的一种威胁。所以我们中国一定要加上‘营业’两个字。可是中国的官僚，却和美国人联合起来要取消‘营业’二字，并且说这是领袖的意思，……外国人不应当干涉我国的内政，更不应干涉我们的立法。中国的立法应当是为了中国人民的利益。可是我们的政府不重视人民的意见，而重视美国的利益。只知道如何便利美国，而不顾到老百姓利益，这不是中国的经济，而是美国的经济。……这样做法是没有良心的！”[32]

其时，商约谈判正在进行。谈判从2月5日开始从重庆谈到南京，到8月底谈定约稿，艰难地进行了7个月。中方首席代表是外交部条约司司长王化成，美方首席代表是驻华使馆参赞施麦斯。中方把自己拟就的约稿搁在一边，接受美方草案作为谈判基础。关于公司法律地位问题在3月已经解决。关于“无条件 and 无限制”的最惠国待遇问题，双方最后达成妥协：中方表示在实践中贯彻无条件最惠国待遇，但要求在条约中改变措词，不用“最惠国待遇”的字样，以免别国效尤。美方同意。关于金融机构的国民待遇问题，美方坚不让步，最后达成妥协：中方不从国民待遇中删去金融事业，但加了一条“除缔约彼方法律另有规定外”的但书。

11月4日，《中美友好通商航海条约》在南京签订[33]。条约内容十分广泛，林林总总，计有30条，许多条中又有若干款。但其主要内容可以概括为两项：第一，缔约双方在下列各方面彼此享有国民待遇：此方国民在彼方“领土全境内”居住、旅行及从事经商、制造、加工、金融、科学、教育、宗教及慈善事业，购置动产，进口商品内地税的征收，商品的销售、分配，在彼方领土内所制造商品的出口关税；第二，缔约双方在下列各方面彼此享有最惠国待遇（即所谓“不低于任何第三国国民、法人及团体所享受之待遇”）：进口关税、采矿、内河及沿海行船与通商、购置不动产。

其时，国民党一手包办的国民大会即将召开。国民政府仍然担心在会上《中美商约》会受到抨击甚至遭到拒绝。因此，心急火燎地要在会前造成批准条约的既成事实。订约的第二天国民政府行政院、第三天国防最高会议相继匆匆批准了条约，11月9日经立法院表决通过而完成所谓“立法手续”。美国国会出于种种考虑，于1948年6月才批准条约。

第一，从1943年1月签订中美新约到1946年11月订立商约，《中美商约》经过了长达3年多的酝酿和谈判过程。在美国方面，国务院、商业部与美国企业家的立场是完全一致的，在许多情况下是美国企业家推动政府有关部门采取步骤，制订能够谋求最大限度实业利益的经济外交政策。美国战后对华政策中实业利益的动机，在这里表现得再明显不过了。在研究战后美国外交政策时，人们常常强调美国的所谓“全球战略”，这无疑是有必要的。但这个政策经济扩张的方面则往往被忽略。具体揭示《中美商约》的酝酿和签订过程，正是对这一方面的一个具体、有力的说明。经过大战，列强在华势力或者被彻底消灭了（如日、德），或者大大削弱了（如英、法），只有美国势力大大增强了。美国在对华贸易和投资方面取代战前的英国和日本，遥遥领先于别国。战前的1936年，中国从美国进口和向美国出口的货值分别占中国进出口贸易的19.6%和26.4%；战后的1946、1947和1948年，中国从美国的商业进口占中国商业进口的57.2%、50.2%、48.4%，对美出口则占全部出口的38.7%、23.3%和20.1%^[34]。这几个简单的数字表明了战后美国在中国对外贸易尤其是进口贸易中的垄断地位。战后美国资本向中国国民经济各个部门大量渗透，诸如交通（包括水、陆、空）、发电、采矿及制造业等重要部门都在不同程度上受美国资本控制。美国在中国经济生活中的这种地位一方面取决于美国雄厚的经济实力，另一方面，也许更重要的，正是由于《中美商约》和其他一系列条约的签订使中国国门大开，无遮地拦，使美国取得了种种优惠和特权。虽然美国国会是在1948年6月才批准条约的，但国民政府早已在实践中贯彻了条约的规定。正如艾奇逊在给杜鲁门的报告中所说那样：“与早先的商务条约相比，这一条约包括了一些更宽广、更现代化的规定，以便使公司享有的权利和特权规定得更具体、更详尽。商约条款的措词反映了在起草条约方面晚近的经验，以保护美国的出口免受许多新的复杂的贸易形式和30年代初以来实施的交换控制的限制。”^[35]。

第二，《中美商约》是在战后特殊条件下签订的。战后中国的恢复和建设需要外国的资金、技术援助，在这方面美国处于优势地位，其他大国都面临着严重的恢复战争创伤的任务，自顾不暇。在大战中，国民政府已经与美国建立特殊关系，这个政权在政治、经济、军事、道义各个方面，都已经离不开美国的支持。在经济方面，除了上面提到的黄金交易外，由美国战时生产局局长纳尔逊（Donald M. Nelson）率领的美国专家组正在帮助国民政府组织战时生产局^[36]，恢复和发展生产；战后国民政府立即提出了5亿美元借款的新要求；当时联合国善后救济总署的援华物资中主要是美国物资。

另外一个重要的情况是，从抗战末期起，中国共产党对国民党的一党专政提出了强有力的挑战，国民党则准备或者用谈判的手段压服中共，迫使中共交出武装；或者用军事进攻的手段消灭中共。自然，它更倾向于后者。在这方面，国民政府对美国的依赖尤其严重。赫尔利和马歇尔两位特使为调处国共冲突而来，但实际上他们都是拉偏架，因此，一开始显得公正，后来都偏袒国民党。为了对付中共，国民党依赖美国在租借援助名义下提供的先进武器装备；战后立即着手筹组的军事顾问团；用美国的飞机、舰艇把数十万军队运往华东、华北、东北，与中共争夺受降权，等等。

总之，《中美商约》的酝酿和谈判并不是在双方平等的基础上进行的。中方始终承受着某种压力，有形的，无形的，有时是美方毫不隐晦地施加的，有时是中方自己可以感受到的。在19世纪，清政府与列强的许多条约常常是在洋枪洋炮的胁迫下订立的，如今情况不同了，中美两国是战时盟国，战后关系也非同寻常，但两国依然是不平等的。唯其如此，美方对中国的有关立法赤裸裸地加以干涉；唯其如此，蒋介石不顾立法院和舆论界有识之士的强烈反对，牺牲民族利益去就美国范围。

第三，《中美商约》与旧的不平等条约不同。旧的不平等条约中规定的领事裁判权和其他种种特权都是片面的，是中方单方面向外国提供的，中方不能在外国享受同样权利，这种条约从文字到内容都不平等

的。而《中美商约》的大多数规定是双方对等互惠的，从文字上看是平等的[37]。但中美两国的经济实力与综合国力如此悬殊，有的条约权利（如内河航行的最惠国待遇）中方根本没有可能实现；许多条约权利美方可以充分实现，而中方所能享受的极少，因此这几乎是中国单方面全面向美国开放，是一个形式上平等、实质上不平等的条约。唯其如此，在美方，国务院、财政部和美国实业界始终密切合作；在中方，商约的草拟和谈判秘密进行，当局守口如瓶，讳莫如深，实业界和经济学界事先概无与闻，只是谈判结束，才被迫接受一个既成事实。

《中美商约》内容广泛，不仅限于通商航海，还涉及政治、文化教育、宗教乃至军事诸多方面。美国的主要目的都达到了，因此美国方面总的说来是相当满意的。艾奇逊称赞它“为美中两国的关系提供了一个全面的法律框架”[38]。而条约却受到中国舆论的广泛批评。各界人士纷纷指出，条约形式互惠，实质单惠，表面平等，其实不平等，这种“平等”，“是3岁小孩与年强力壮的大力士作角力赛的‘平等’”；指出，19世纪的门户开放是利益均沾，今天的门户开放是美国利益独占。《文汇报》以“互惠葬送主权”为题，以整版篇幅发表各界知名人士的评论。《大公报》社论痛切写道：“以英国那样老资格的工商业国家，在今天都不敢与美国完全贸易自由，中国又怎么配呢？……我们的政府为什么竟不为本国的工业、经济与人民生活谋一些保护？”有的更尖锐地抨击说：极少数发国难财，胜利财，接收财，内战财的富人“不惜以全国老百姓的权益向美国交换精锐的武器来杀同胞，与美国订立丧权辱国的所谓《中美友好商约》，以压倒我国的民族工业，忍心害理，莫此为甚”。他们纷纷要求废除或修改这个条约[39]。

《中美商约》规定自双方互换批准书之日起，有效期为五年。但实际上从1948年11月底互换批准议定书后不到一年，人民革命就在中国取得了全国性胜利，这个条约只是作为旧中国外交的又一个屈辱的记录留在了历史上。

注释：

[1]转引自科斯格罗夫：《美国对华经济外交政策（1943—1946）》（Julia F. Cosgrove:

United States Economic Foreign Policy Toward China, 1943—1946），第66—67页，安阿伯，1983年。

[2]《新的“中国之命运”》，《美亚杂志》（“The New China Destiny”, Ameresia），第9卷第13期（1944年6月23日），第202—203页。

[3]美国国务院编：《美国外交文件》（US Department of State: Foreign Relations of

the United States, Diplomatic Papers），1944年中国卷，第1060—1061页、1072等页。

[4]《中美工商业协进会指南》（Directory of the China—America Council of Commerce and Industry. A Guide to Nearly 400 American Companies Interested in Developing Trade Between China and the USA），第6页，纽约，1946年。

[5]《美国对华经济外交政策》，第106—107页；《美国外交文件》，1944年第6卷，第990—991页。

[6]这种做法源于英国的香港条例，美法等国也纷纷效尤，成为外商在不平等条约庇护下偷漏捐税的一种惯常做法。

[7]《美国对华经济外交政策》，第110—113页。

[8]《美国外交文件》，1944年第6卷，第990—901页、994页、997—1000页。

[9]《美国对华经济外交政策》，第122页。

[10]《美国外交文件》，1944年第6卷，第1060—1064页。

[11]《美国对华经济外交政策》，第121页。

[12]《美国对华经济外交政策》，第130—131页；《美国外交文件》，1945年第7卷，第1206—1207页。

- [13] 《美国外交文件》，1944年第6卷，第1005—1007页。
- [14] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1209—1210页；《美国对华经济外交政策》，第147—148页。
- [15] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1210—1211页。
- [16] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1212页。
- [17] 1942年3月美国给国民政府的5亿美元贷款中，有2.2亿是用作在美国购买黄金的。1944年冬至1945年春国民政府把已购得的2000万美元黄金向市场抛售，现货不济，又出售期货。这次抛售不仅没有制止通货膨胀，反而引起金融市场一片混乱。美国外交及财政部门官员对此十分不满，称之为“疯狂的金融政策”，美国财政部于是借口运输困难，延缓把余下的2亿美元黄金运来中国。见《美国外交文件》，1945年第7卷，第1063页；《中美关系资料汇编》，第1辑，第529—531页，世界知识出版社，1957年版。
- [18] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1215—1219页；《美国对华经济外交政策》，第150—157页。
- [19] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1223—1226页。
- [20] 《美国对华经济外交政策》，第152—153页。
- [21] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1229—1233页。
- [22] 《美国对华经济外交政策》，第156—157页。这里所说中国人在国内营业，在外国注册，创办公司，托庇于外国，以享受不平等条约给予外国人的特权的情况所在多有。如先施、永安等百货公司在香港注册，《申报》馆、五洲药房等在美国注册，等等，参见张纯元、宋静安编：《马寅初经济论文选集》，第283页，北京大学出版社，1981年。张肇元在这里只讲了事情的一半，另外一半，也许是更重要的一半，他闪烁其词，不敢明讲。关于“营业”的规定，主要涉及税收问题。如有人在美国组织一总公司，资本1000万元，在上海设一分公司，由于总公司可以不营业，它在分公司的资本就是不定的，需要时可能1000万，本来获利50%；但若把资本报为500万，则利润率减为20%，若报为1000万，则获利仅10%，中国的税就免了。因为总公司在美不营业，自然不纳税。
- [23] 《美国外交文件》，1945年第7卷，1250—1252页；《美国对华经济外交政策》，第159—160页。
- [24] 《美国对华经济外交政策》，第117—118页。在1929年至1931年中英、中美关于废止领事裁判权的谈判中，讨论最多的是在哪几个地方、多长时间内保留这种权利。1931年6月中英达成的草约规定，天津、上海为保留地，前者5年，后者10年，美方也基本同意这一条件，见《美国外交文件》1931年第3卷，第890—893页。史密斯备忘录中说的过渡时期即是指此。中英中美的废约谈判为“九一八”事变所打断。
- [25] 参见吴东之主编：《中国外交史（1911—1949）》，第685—694页，河南人民出版社，1990年；任东来：《试论1946年〈中美友好通商航海条约〉》，《党史研究》1989年第4期，第16—20页。
- [26] 《美国外交文件》，1945年第7卷，第1315—1318页。
- [27] 《中美工商业协进会指南》，第47页、57页、99页、209页、245页；《大公报》，1945年9月17日、22日、10月7日、13日。
- [28] 《美国对华经济外交政策》，第172—173页。
- [29] 同上，第182—183页。
- [30] 《美国外交文件》，1946年第10卷，第920—921页、927页。战后为了协调和阐述美国对外经济政策，国会授权成立了国际货币财政问题全国顾问委员会。它由国务卿、财政部长、商业部长和有关机构的代表组成，负责监管从事对外贷款业务的机构，如国际银行、国际货币基金组织、进出口银行等。
- [31] 《马寅初经济论文选集》，第286页；《美国对华经济外交政策》，第186页。
- [32] 周永林、张廷钰编：《马寅初抨击官僚资本》，第152—153页，重庆出版社，1983年。
- [33] 约文见王铁崖编：《中外旧约章汇编》，第3册，第1429—1451页，三联书店，1982年。

[34]郑友揆：《中国国际贸易与工业发展——史实的综合分析》（Yu—KwiCheng:ForeignTradeandIndustrialDevelopmentofChina），第45页、180页、182页，华盛顿，1956年。此处所说的商业进口系不包括联合国善后救济总署的援华物资在内。

[35]丹涅特、特纳合编：《美国对外关系文件集》

（RaymondDennettandRobertTurner, eds. :DocumentsonAmericanForeignRelations），第9卷（1947年），第577页，纽黑文，1950年。

[36]中国战时生产局成立于1944年11月6日，由经济部长翁文灏兼任局长，1945年8月取消，此后，国民政府又接受美国总统个人代表、美国驻华生产使团团团长洛克（EdwinA. Locke, J.）的建议，成立了最高经济委员会。

[37]说大多数规定，是指有的规定从文字上也是不平等的。比如条约通篇贯穿了国民待遇与最惠国的原则，但第26条第四款称，美国对古巴及菲律宾所给予的贸易优惠，不适于该条约。更重要的是美国坚持移民法规中涉及中国的有关规定仍然适用。第二条第四款称“本约中任何规定，不得解释为影响缔约任何一方有关入境移民之现行法规，或缔约任何一方制订有关入境移民法规之权利”。中国没有这类法规，这里显然是专指美国的有关法规。美国在1943年11月废除了《排华法》，这是一个历史的进步。此后则实行国籍配额制度，中国人每年摊到105个移民名额，其中75%归土生土长的中国人，25%归中国境外的华人。这个配额是象征性的，其计算方法表面上与其他各国限额一样：以1920年各民族在美移民总数的1%的六分之一为准。可是1920年是美国实行排华30多年之后的时期，在美华人比1882年还少近5万人，以这时华人移民总数算出来的配额自然与别国配额相差悬殊，这个配额实际上仍然是歧视性的。

[38]《美国对外关系文件集》，第9卷，第577页。

[39]《大公报》，1946年11月5-7日；《文汇报》，1946年11月5-19日；《马寅初抨击官僚资本》，第209页、210页、208页。

[本文原题为《1946年中美商约：战后美国对华政策中经济因素个案研究》，原载《近代史研究》1999年第3期；收入黄安年等主编《美国史研究与学术创新》，中国法制出版社2003年版]

美国政治与法律网(www.ciapl.com)发布 2005年8月25日

[\[回顶部\]](#)