

東西國際秩序原理的差異 ——「宗藩體系」對「殖民體系」——*

張啟雄**

摘要

規範「中華世界帝國」國際體系的國際秩序原理乃《中華世界秩序原理》，相對地，規範西方國際體系的國際秩序原理則是《國際法》。近代以前，中國對屬藩實施《中華世界秩序原理》之〈以不治治之論〉的統治方式，此乃基於民族自治，實行「屬藩政教禁令自主」的地方自治。西方對殖民地實行的統治方式為《國際法》的〈實效管轄領有論〉。西力東漸後，《中華世界秩序原理》與《國際法》開始接觸，並發生國際秩序原理的衝突。其中，中國對屬藩的領土主權歸屬之所以發生紛爭，即因〈實效管轄領有論〉與〈以不治治之論〉的原理爆發根本衝突所致，這就是宗藩體系與殖民體系在統治原理上的衝突。清季列強企圖奪取台灣、琉球、朝鮮、越南、西藏等屬藩、屬土時，提出以《國際法》的「實效管轄領有論」為利器，先在法理上進行「領其地，理其政，徵其稅」的「實效管轄」調查，然後在外交實務上展開國際秩序原理的交涉。中國因施行〈以不治治之論〉的民族自治政策，而提出「屬藩政教禁令自主」的主張，在外交上爆發激烈的中西國際秩序原理之法理論述的爭辯，此乃本文之研究焦點與論證的中心議題。

關鍵詞：中華世界秩序原理、《國際法》秩序原理、東西國際秩序原理的衝突、以不治治之論、實效管轄領有論

* 收稿日期：2012年5月28日，通過刊登日期：2012年12月17日。

** 中央研究院近代史研究所研究員

序 論

不同的國際體系各有其不同的文化價值，基於不同的文化價值而形成各自不同的國際秩序原理，以規範其國際秩序，詮釋其國際體系的國家行爲。因此，將西方的國際秩序原理強加於東方，必造成東方國際體系的文化價值錯亂，導致國際秩序無所適從。反之，將東方的國際秩序原理強加於西方，也會發生相同的效果。

根據「中華世界帝國」概念，「中華世界帝國」就是東方的國際體系，規範這個國際體系的國際秩序原理就是《中華世界秩序原理》。根據《中華世界秩序原理》的「華夷分治論」，「中華世界帝國」雖然統轄華夷二部份，惟其對華夷的統治方式則截然不同。華爲帝國直轄領土，劃歸郡縣統治，夷爲帝國周邊領地，實行民族自治。在國際秩序原理上，對「華」實行「實效管轄領有論」，對「夷」則普施「以不治治之論」。嚴格來說，清朝對「夷狄」的統治，又分親疏。蒙藏與皇室較親，設庫倫大臣、西寧大臣、駐藏大臣，劃歸理藩院管轄；韓、琉、越等與皇室較疏，文化略同漢地，劃歸禮部管轄。親者法治，疏者禮治；愈親愈治，愈疏愈不治；半親半疏者，則行「不完全實效管轄」＝「不完全以不治治之」之治道。

近代以降，歐美列強先恃其工業革命後的強大武力屢敗中國，再挾《國際法》以爲利器，利用條約體制痛宰清朝，從此西方國際秩序原理逐漸取代《中華世界秩序原理》，成爲規範中國對外交涉的國際秩序原理。根據《國際法》的「實效管轄領有論」，一般而言，對外主張領土主權的歸屬必須合乎「領其地、設其官、徵其稅」的原則。清朝因而提出針鋒相對的主張，發揮屢敗屢戰的精神。根據李鴻章的主張，認爲「所屬邦土，土字指中國各直省，此是內地爲內屬，徵錢糧、管政事；邦字指高麗屬國，此是外藩爲外屬，錢糧政事向歸本國經理」。這就是根據「華夷分治論」下的「以不治治之」理論，與西方「實效管轄領有論」的《國際法》法理，完全不能相容。故東西國際秩序原理之衝

突，就成爲本文的研究焦點。其後，清朝鑒於力不如人，屬藩逐一淪亡，遂不得不轉而借用西方法理施政，以謀說服列強，主張其領土歸屬之權利，進保藩屬土之安全。這就是清末外交所以轉型的根本原因，其目的就是希望藉此獲得列強承認中國對藩屬土固有的宗主權或主權。

從《國際法》的角度來看，領土主權的擁有與否，主要根據「統治實效的有無」，而「有無」的判斷基準則在於對該領域是否「設其官、領其地、徵其稅」=「實效管轄領有論」，而且在一國之內必須「不分華夷」，適用同一法理。這是深知《中華世界秩序原理》的日本在明治維新後，利用西方《國際法》以謀中國藩屬土的主張。相對於上述日方森有禮的主張，中國因爲廣土眾民，基於「因地制宜、因時制宜、因人制宜、因俗制宜」=「華夷有別」的觀念，而對「藩屬土」=「藩土+屬土」採取不同的觀念與做法。因此，對直接管轄的屬土，採取與西方相同的統治原則，根據李鴻章的講法，就是「徵錢糧、管政事」=「實效管轄領有論」；但是對屬藩則止於「舒其困、解其憂」=「以不治治之論」，它在實務上屬於民族自治或王國自治的範疇，因此中國並不直接管轄，故在國際秩序原理上稱之爲「以不治治之論」。這就是中國式的傳統文化價值，也是《中華世界秩序原理》的「法理」主張。

再進一步將中國式領土主權的歸屬主張加以整理的話，可以條列如次：(1) 中國王朝=直轄領域+周邊領域=華朝+夷邦=宗主國+朝貢國；(2)直轄領域=設其官、領其地、徵其稅；(3)周邊領域=禮部管轄地方+理藩院管轄地方等三項連續概念。若再將中國王朝對「周邊領域」的統治方式，做進一步分析的話，又可區分爲二：(1)禮部管轄地方的統治原理=以不治治之論；(2)理藩院管轄蒙藏地方的統治原理=「不完全以不治治之論」或「不完全實效管轄領有論」。理藩院的管轄方式，乃介於「以不治治之論」和「實效管轄領有論」之間。換句話說，就是行政上「以監代治」、徵稅上「以餉代稅」。在行政上，清朝雖然「領其地」，但是委由任命的旗長管轄；另在徵稅上，因體制與內地不同，故不收稅銀，可是仍徵糧餉或畜產。這就是「以監代治」、「以餉代稅」

的道理所在。

本文擬以東西國際體系的不同，分析在西力東漸後，東西雙方發生國際秩序原理的衝突做為問題意識，並以台灣、琉球、朝鮮、越南、西藏為例，對西方列強斷然否認中國所屬之「藩屬土」的歸屬論爭，進行針鋒相對的微觀分析與宏觀論述。

一、西方國際秩序原理的論述

歐美《國際法》的秩序原理，基本上是以基督教文明為中心的價值判斷，主要是建立在近代以來以國際法人（國家）為國際法主體的概念上，用以規範西方世界的國際秩序。國家是一群人民、在一定領域內、組織具有主權的政治團體。因此，國家必須包含人民(people)、領土(territory)、政府(government)以及主權(sovereignty)等四大要素，對內它在領（屬）土內、對人民（屬民）擁有最高的統轄權，對外則表現出無上的獨立權。總而言之，《國際法》上的國家是主權國家，它是完全的國際法人，具有享受國際權利、負擔國際義務的資格與能力。不過，從此主權國家也就成為列強對外擴張的利器，¹因為只有與西歐界定下的國家(nation state)要素一致者才是國家，其餘的都是無主地，佔有之，殖民可也。因此，十九世紀的西歐國家，對外在資本主義經濟不斷向海外擴張殖民之下，歐洲國際體系透過殖民侵略，遂膨脹成為全球體系。

在此一階段，近代歐美國家因為產業革命蓬勃發展，亟需原料與市場。為了滿足原料與市場的需求，於是開始向外擴張，尋找殖民地，以致形成帝國主義。先發帝國主義以差距日益懸殊的科技力量，到亞、非、拉美等全球各工業後進地區，一面尋求「通商」，一面開拓「殖民地」，並以西方近代國家為標準，凡是不符合西歐「人民、領土、政府、主權」定義下的國家，都成為西方帝國主義的侵略目標，盡皆名之為「無主地」，然後透過《國際法》的「發現」，

¹ 國際法學會編，《國際法辭典》（東京：鹿島出版會，1975），頁 330-331。

繼而「佔領」的原則，挾其「堅船利砲」，迫訂城下之盟。然後，再透過不平等條約的「法律」程式，佔領土地，奴役土人，設置總督管轄，徵收稅金，徵調兵丁，收奪利權，榨取資源，奪佔市場，號稱「實效管轄」。歸納其「實效管轄領有論」的特徵，不外「領其地，理其政，徵其稅」而已。

後發帝國主義，如日俄，待其強大之時，已無「無主地」可供佔領，但仍東施效顰，迅速文明西化，仍以「實效管轄領有論」為名，向四鄰拓展，從此產生「國際秩序原理的衝突」。就以中國為中心的國際體系而論，它形成了東方式「以不治治之論」與西方式「實效管轄領有論」間的糾葛和摩擦，也就是《中華世界秩序原理》與西洋近代《國際法》秩序原理間的衝突。

事實上，一個國家即使具備人民、領土、政府以及主權等四大要素，也不一定就能成為西方國際社會的成員。在國際法的發展過程中，原始成員早即因交涉往來而相互承認，但是對於新成員的加入，則須經由舊成員的承認，始能取得西方國際體系的國際法人地位。原來在西歐國際法體系以外的既存國家，如中國、朝鮮，和從殖民地獨立的新生國家，都是經過歐美國家的承認之後，才被納入現行《國際法》體系之內，成為國際社會的一員。²新國家能否加入此一以歐美國家為主體的國際體系，端看既存國家是否給予承認而定。承認與否的檢驗標準，原則上，在於它是否具備西方核心價值的四大國家構成要素。

主權的意義，在於它對內表現出對領土與人民的最高管轄權，對外則呈現出獨立權，認為不具領土屬性者不是主權，不具最高權力者（如省縣等行政領域的自治權力）不是主權，強調主權在國際法上須具有獨立與非從屬性的意義。其中，最高權指的是國家對領土、人民的統治權；獨立權指的是國家在處理其對內對外事務的國際關係中，擁有獨立自主的權力。據此，本國內政既不容他國干涉，也不干涉他國內政。因此，主權國家可透過條約、國際慣例等國際性法律關係或慣例來設定其《國際法》關係，以取得權利、負擔義務。³

² 雷崧生，《國際法原理》（台北：正中書局，1953），上冊，頁 37-55。

³ 國際法學會編，《國際法辭典》，頁 331。

一般而言，根據近代《國際法》的基本原則，國家在國際法上具有平等權，此即國家地位的平等原則。國際法上，在「主權對等」(sovereign equality)的前提下，國家雖然有大小、強弱之分，也有強凌弱、眾暴寡的侵略之實，但是在形式上它的國際地位對等，權利、義務相等。如果從主權的完整與否來分類國家，國家可以分為完全主權國與部份主權國。完全主權國是完整的國際法人，可以享受《國際法》上的任何權利，也得負擔《國際法》上的任何義務。相對地，部份主權國是不完整的國際法人，它們無法像完全主權國一樣，可以享受《國際法》上的任何權利，可以負擔《國際法》上的任何義務。所以，西方國家雖然高唱主權平等，但是實際上它卻透過《國際法》的「完全主權」與「部份主權」的分類，對不被西方承認的國家，或對受其侵略殖民的「國家」，仍然施行「不平等」的國際待遇。

同樣地，根據東方的歷史文化價值，在規範「中華世界帝國」之國際體系的《中華世界秩序原理》之下，其國際關係就是「事大交鄰論」的邦（國）際關係。為什麼「中華世界帝國」之邦（國）際關係是「事大交鄰」的邦（國）際關係或禮儀的國際秩序原理呢？後述的「五倫國際關係論」，將對此階層性倫理關係進一步加以剖析論述。

至於《國際法》上規定的部份主權國，主要約可分為：屬國(Vassal States)與被保護國(Protected States)二種。⁴它們都是構成西方「殖民體系」的主要成員。

甲、屬國

屬國為隸屬於宗主國(Suzerain State)之宗主權(suzerainty)下的部份主權國，兩者間的宗屬關係常因個案的具體情況而有所不同，因此宗屬間所訂的條約，仍須視其內容，才能決定屬藩是否具有不完整之國際法人的地位。至於，屬國是否具有不完整國際法人的地位，完全視其是否具有獨立的對外關係，毫無獨立對外關係權者，則毫無國際法人地位，如前英屬印度；具有部份對外關

⁴ 雷崧生，《國際法原理》，上冊，頁46。

係權者，則為不完整國際法人，如前土耳其屬國埃及。⁵原則上，被保護國比屬國具有較高的國際法人地位。

歸納言之，宗主權具有下列特點：

- (1) 宗主國所簽訂的條約，在屬國當然發生效力。
- (2) 宗主國原則上管理屬國的外交事務。宗主國對於其他國家，負責其屬國的行為。
- (3) 宗主國對於屬國的司法、財政、教育、交通等等，負有監督的責任。
- (4) 宗主國作國際戰爭時，屬國當然也被捲入戰爭之中。
- (5) 宗主國有令屬國進貢的權利。⁶

乙、被保護國

被保護國是接受他國保護的部份主權國。兩國間的保護關係，根據一個國際條約而成立，較弱的締約國，自願或被迫地把其主權的一部份交給較強的締約國行使。國際法稱前者為被保護國，後者為保護國(Protecting States)。被保護國原來是一個完整的國際法人，自從簽訂保護條約後，因喪失部份主權或外交權，降為不完整的國際法人。惟保護國與被保護國間的保護關係，在國際關係上必須獲得第三國的承認，才能代表被保護國。⁷保護國與被保護國間的「保護關係」和宗主國與屬國間的「宗屬關係」一樣，因具體情況而各有不同，惟其保護關係的共同特點，大致如下：

- (1) 保護國負有保障被保護國的安全與獨立的責任。
- (2) 保護國根據保護條約的規定，管理被保護國的外交事務。因此，保護關係往往須由保護國取得第三國的承認。
- (3) 被保護國既然仍是一個不完整的國際法人，它的元首享有一般國家元首的榮譽。它的元首與政府得豁免保護國與第三國法院的管轄。

⁵ 丘宏達，《現代國際法》（台北：三民書局，1983），頁 175。

⁶ 雷崧生，《國際法原理》，上冊，頁 46-47。

⁷ 丘宏達，《現代國際法》，頁 175-176。

(4) 被保護國的人民，並不就是保護國的人民。被保護國不必一定參加保護國的戰爭。保護國所簽訂的條約，也不必然在被保護國內生效。⁸

因此，我們可以假借上述國際法對「完全主權國」與「部份主權國」之權利義務關係、「宗主國」與「屬國」之「宗屬關係」以及「保護國」與「被保護國」間之「保護關係」的規定，對中國之「宗藩關係」如何與美歐諸國簽訂條約進行研究，東西之間雖也有形態不同的問題，但仍可進行考察。一般而言，國家與國家間訂立條約，究竟怎樣做才算合法有效(validity)？國際法對此並無方法上的規定，但是它在條約的實際形成過程中，卻仍可歸納出其基本要件，如次：

第一，必須締約國具有「締約權」(Treaty-making Power)；

第二，必須基於締約者的同意(consent)；

第三，必須不牴觸國際法(International Law)；

第四，必須具備形式上的一些條件，如簽字(signature)、批准(ratification)。⁹

又，因國際法認為締結國際條約的能力，乃是國家主權的一種屬性(an attribute of state sovereignty)，故近代帝國主義既挾武力優勢，復特意透過「締約權」與中國及其屬藩簽訂不平等條約，藉以干涉中國之宗藩關係，進而加以兼併，中國屬藩遂告一一淪亡。最後，中國在力不如人的劣勢下，不得不簽訂種種城下之盟，《中華世界秩序原理》在不平等條約下，只能束之高閣，因日久而逐漸隱晦不明，以致銷聲匿跡。

二、東方國際秩序原理的論述

(一)「中華世界帝國」概念

從過去的歷史來看，「中華世界帝國」的邦(國)際關係，屬於階層體制

⁸ 雷崧生，《國際法原理》，上冊，頁48。

⁹ 杜蘅之，《國際法大綱》(台北：台灣商務印書館)，1986，上冊，頁418。

(hierarchical system)，中國和周邊王國間不具有對等關係，中國總是以主國或上國的地位和周邊諸王國維持著主權不對等的宗藩、主屬關係。中國的國際關係為什麼是不對等的關係？若先以圖式扼要表示的話，就更易於理解：

天下 ≡ 中華世界 = 中心 + 周邊 = 我族 + 他族 = 華 + 夷 = 王畿 + 封邦 =
中國 + 諸王國 = 皇帝 + 國王 = 宗主國 + 藩屬國 ≡ 中央政府 + 地方自治
政府 = 「中華世界帝國」 = 「宗藩共同體」 = 「環中國共同體」 ≡ 「亞
洲共同體」 > 「東亞共同體」。

精要來講，「中華世界帝國」就是「宗主國 + 藩屬國」=「天下」的概念。扼要分析的話，「天下」的具體化就是「中華世界」，「天子」的具體化就是「中華世界皇帝」。「中華世界」乃「中華世界帝國」勢力所及之處，是典型的「中心 + 周邊」概念。它可分為華夷二部，華就是王畿，王畿就是中國；夷就是屬藩，也是中國周邊的諸王國。因此，華 + 夷 = 王畿 + 封邦 = 中國 + 王國 = 皇帝 + 國王 = 「中華世界帝國」。據此，華 + 夷 = 「中華世界帝國」的人民概念，王畿 + 封邦 = 中國 + 王國 = 「中華世界帝國」的領域概念，皇帝 + 國王 = 「中華世界帝國」的主屬權力運作概念。至此，「中華世界帝國」的概念，乃告形成。扼要來講，「中華世界帝國」就是具體化的「天下」概念。

據此概念，可知與周邊諸王國締結宗藩關係者，實際上並非中國，而是作為其整體概念的「中華世界帝國」= 宗主國 + 藩屬國。理由是，它源起於「天子統治天下」的天朝概念。所以，中國乃是「中華世界帝國」皇帝的直轄領域，居「上國」或「主國」的地位統治周邊諸王國；周邊諸王國乃是受「中華世界帝國」皇帝冊封，並向「中華世界帝國」朝貢的「自治領域」，是向中國朝貢，接受中國冊封的屬藩或屬土。以今日政治學的概念來表達的話，扼要言之，將人民概念、領域概念以及主屬概念結合起來，則「中華世界帝國」就等同於今日的「國家」概念，再加上權力運作概念的話，那麼中國就是中央政府，周邊諸王國則相當於自治性地方政府或政權，地方政府歸中央政府統轄。所以，皇帝大於國王，帝國大於王國。

根據傳統的中華世界秩序觀來分析的話，在「天子」基於「天命」統治「天下」的前提下，「中華世界帝國」皇帝，運用「中華世界秩序原理」統治「中華世界帝國」。它依據「華夷分治」理念，推行「郡國並行制」，於是在其直轄領域的中國設置郡縣，實行直接統治，其餘則封為藩國。郡縣實行直接統治，藩國則在「以不治治之論」下，透過間接統治的方式，實行民族自治或王國自治。據此，中央頒訂天朝體制，明定上國與屬藩間的君臣關係。由於「中華世界帝國」皇帝即中國和周邊諸王國的共同皇帝，在「帝權天授論」、「王權帝授論」下，宗藩間實行冊封朝貢體制。因此，皇帝命令禮部或理藩院等屬藩統治機關，管轄屬藩事務，執行冊封朝貢體制，樹立事大交鄰的邦交關係，進而將五倫觀念融入國際體系，形成「五倫國際關係論」的階層國際體系，並責成屬藩奉正朔以示臣從，使屬藩遵守「名分秩序論」以示帝國之體制倫理，更以「興滅繼絕論」履行「興滅國繼絕祀」的共主義務，護持受封王室正統，維繫來朝屬藩國家體制，並以「霸道手段」執行「王道理想」以護持中華世界秩序。要言之，「中華世界帝國」以《中華世界秩序原理》維繫了「中華世界」的階層秩序。¹⁰在這種意義之下，宗藩關係就可視為中央+地方=帝國+王國=宗主國+朝貢國之政權間的上下主從關係。

（二）中華世界秩序原理

根據上述「中華世界帝國」的天下概念，我們可以歸納出規範「中華世界帝國」的《中華世界秩序原理》，約有如下次級原理：

- (1)天朝定制論，(2)正統論，(3)名分秩序論，(4)事大交鄰論，(5)封貢體制論，(6)奉正朔論，(7)大一統論，(8)興滅繼絕論，(9)重層認同論，(10)秩序主體論，(11)王道政治論，(12)爭天下論，(13)重層政體論，(14)華夷分治論，(15)華夷可變論，(16)王化論，(17)以不治治之論，(18)五倫國際關係論，(19)世界大同論。

¹⁰ 張啓雄，《海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭——名分秩序論觀點的分析》（台北：中央研究院東北亞區域研究，2001），頁3-6。

本文首先將以東方《中華世界秩序原理》之次級理論「以不治治之論」作為考察西力東漸後，尤其是清朝中國因屢戰屢敗而被迫簽訂城下之盟迄今，西方《國際法》的「實效管轄領有論」如何取代《中華世界秩序原理》，變成規範東方國際體系、解釋東方國際秩序的唯一原理，並進一步指出其不合理之處，藉資證明「以不治治之論」仍是今日多民族國家實行「民族自治」、「地方自治」的先行先覺者，雖古猶新，它既存在於古代，也適用於今日。其次，又以「五倫國際關係論」證明東方國際秩序原理為何具有階層性與倫理性的規範力，並藉以突破西方《國際法》秩序原理在歷史詮釋上獨佔話語權，避免「以西非東」的不合理性。

總而言之，因不同的國際體系各有其不同的文化價值，形成其各自不同的國際秩序原理，執行其國家行為，規範其國際秩序。挖掘《中華世界秩序原理》，有助於詮釋東方國際秩序，既可澄清西力東漸後東西國際秩序原理之衝突，也能清楚辨識「殖民體 vs. 宗藩體系」在適用國際法秩序原理上，所具有的差異，藉以批駁「西方近代國際法」優於《中華世界秩序原理》的刻板印象。因此，東方無需一味追隨西方價值中心主義，相反地，應該「脫西入東」、「脫美入亞」，回歸「東方文化價值」，重整《中華世界秩序原理》，再興東方國際秩序，以便讓東方的國際秩序，回歸到東方國際秩序原理的運用、規範以及詮釋，讓東方的歷史文化價值重新回歸到它應有的定位。

（三）「以不治治之論」的源起

由於「宗藩關係 = 中央政府 + 地方政府」，而這個地方政府則是「地方自治或民族自治」的地方政府。至於中央政府規範地方政府的原理，本文則稱之為「以不治治之論」。簡單來講，它與國際法上所施行的「實效管轄領有論」，屬於相對概念，主要的規範精神則在於「因人制宜、因時制宜，因地制宜、因俗制宜」的統治方式。總括來講，這就是中國歷代政府所行，也是清朝政府經常所言的「屬邦自主」 = 「政教禁令，聽其自為」的「以不治治之論」。中國為什麼實行「以不治治之」的原理來治理天下？蓋因《中華世界秩序原理》之

中具有「五倫國際關係論」的原理，以五倫治理天下，可以讓天下具有家族的倫理精神與和諧秩序，從而形成包容華夷為「天下一家」的概念所致。

詳細言之，「以不治治之論」源於「五服」體制，據《國語》〈周語〉上篇，稱：

夫先王之制，邦內甸服，邦外侯服，侯衛賓服，夷蠻要服，戎翟荒服。¹¹

「服」為邦內、邦外＝天下各服制的最大公約數，根據鄭玄對「服」字的注釋，知道：「服，服事天子也」。歸納言之，天子統治天下，因「服制」的遠近不同，致「臣事」天子的服屬程度有別。反過來說，天子因地理的遠近，定下不同的「服制」；又因「服制」的區分，統治者所採用的統治方式也有所不同。此即古典經傳中所謂臣事天子的服事體制。

從「服制」的區別，可以看出天子的統治領域，由「化內」朝向「化外」不斷擴大，又因「王化」的不斷擴大再擴大，最後不免產生力不從心，政令未逮的情況。因此，可以再由「服制」不同「統治方式」各異看出，因「由近及遠」而產生的統治力，有「由強而弱」的遞減現象，故管轄力道也有由「治」而逐漸走向「不治」的觀念擴大。由「治」走向「不治」，與其說是「統治力道」的遞減，不如說是因「統治領域」不斷擴大，而造成鞭長莫及的現象，以致發生「統治力道」相對遞減。不過，不論是「化內」或「化外」，「治」與「不治」，都是因人制宜、因時制宜、因地制宜與因俗制宜的權宜措施。何況，在理論上，它們全部都被安置在「天子統治天下」的「天朝定制論」裏頭。此即，在「王者無外」¹²的前提下，「王者不治夷狄」¹³的意義。

因此，「不治」的意思，就是由消極的「不直接統治」，而逐漸轉變成積極的「民族自治」、「藩國自治」之意。總之，在政治關係上，距王畿愈近則愈親，愈遠則愈疏；愈親則愈「治」，愈疏則愈「不治」；至於，半親半疏則「半治」。若以「親疏、遠近」的距離概念，來呈現「禮法」與「臣從」的適

¹¹ 《國語》（台北：藝文印書館，1966），〈周語〉上。

¹² 《公羊傳》（台北：藝文印書館，1976），十三經注疏本，〈隱公元年〉冬十有二月。

¹³ 《公羊傳》，十三經注疏本，〈隱公二年〉春，注。

用程度，並以圖式來扼要表現宗藩關係的話，親近＝法治＝內臣，疏遠＝禮治＝外臣，極疏遠＝禮治＝客臣，完全疏遠＝不治＝不臣。歸納言之，這就是「以不治治之論」的根源。

換句話說，「天子」所統治的「天下」，在理論上，是沒有邊界的。管轄力道的強弱，也隨著遠近、親疏的向外擴散關係，採用差別方式，由強漸弱，甚至轉無。《中華世界秩序原理》的「以不治治之論」，就是在這種由「有」轉「弱」變「無」的過程上，所產生之由「統治」（郡縣）經「半治」（理藩院）到「不治」（禮部）的現象。反之，省縣體制因直接由朝廷派官治理，所以是「實效管轄」；另，理藩院轄下屬土，行政雖委由旗長、噶廈等行民族自治，但中國除派軍駐守外，也派庫倫大臣、駐藏大臣、西寧大臣等駐紮，以監控外蒙、西藏、青海的行政體系，所以既是行「不完全實效管轄」，也是行「不完全以不治治之」的治道；至於禮部，則因不派大臣駐紮諸王國進行監控，所以是行「以不治治之」的統治體制。這種現象結合了「華夷分治」思想，就衍生成《中華世界秩序原理》之「以不治治之論」的理論根源。所以說：「以不治治之論」，並不是國家不統治之意，而是中央採用「以不（直接）統治的方式來統治」地方。反之，它是積極實行「地方自治」、「民族自治」或「藩國自治」等間接統治的「地方自治」理論。綜上觀之，在《中華世界秩序原理》上，清朝中國的統治領域實應涵蓋「實效管轄」領域、「不完全實效管轄」或「不完全以不治治之」領域以及「以不治治之」領域等三大部份。

（四）「以不治治之論」文化價值在東亞的普世化

1. 清朝直轄領域的「以不治治之論」

清朝定鼎後，由於幅員不斷擴大，因此各服之王化程度不一。有時候，「化外」要荒遠處的蠻夷，較之於「化外」要荒近處的戎狄，甚至較諸九州之內的「化內」夷狄，王化得更早、更快、更徹底，因而搖身一變成爲「小中華」，甚至晉身爲「中華」。相對地，清代曾經將南方各省所屬之苗、番、蠻視爲「化外」之地，屬於文化未開的領域，與「中華」、「小華」、「小中華」的文化

層次不同，因而實行「因人制宜」、「因時制宜」、「因地制宜」、「因俗制宜」=「以夷治夷」之制，即為歷史顯例。

清初，朝廷在統治理論上，基於「以不治治之論」，對境內少數民族和境外屬藩的統治政策，仍因襲前朝之舊制而未改。因此，關於苗人爭訟，仍依照苗人舊慣處理。根據魏源在〈雍正西南夷改流記下〉中，記載：「詔盡豁新〔苗〕疆錢糧，永不徵收，以杜官胥之擾。其苗訟仍從苗俗處分，不拘律例。……夫修其教不易其俗，齊其政不易其宜，此因土之事，非改土歸流之事」。¹⁴此即清代基於「因時制宜」，在滇黔「因地制宜」，針對苗民「因人制宜」，實行「因俗制宜」之策。

乾隆元年(1736)，擬改土歸流，乃於七月二十日首定「苗例」。乾隆皇帝為尊重「苗民」舊俗，乃對貴州流官下達諭旨，表示：「苗民風俗與內地百姓迥別，嗣後苗眾一切自相爭訟之事，俱照苗例完結，不必繩以官法」。¹⁵又在乾隆二年(1737)閏九月，於諭旨中，再次強調：「苗地風俗與內地百姓迥別，諭令苗眾一切自相爭訟之事，俱照苗例完結，不治以官法」。¹⁶換句話說，清朝在不同的時代，針對不同的地方、不同的民族、不同的風俗習慣，制訂特殊法律，所以在苗地、對苗民、因苗俗、行苗例，避免實行全國一體適用的中央法律，以保持統治的多樣化與彈性。這種「因地制宜、因人制宜、因時制宜、因俗制宜」的權宜措施，就是幅員遼闊，族群眾多，風俗習慣各有不同的多樣化帝國，為治國理民，所以對藩屬土實行「以不治治之論」的理論根源。

乾隆十四年(1749)三月，湖南巡撫開泰奏請在苗疆建學延師，因勢利導，於「羈縻之中寓化導之意，……凡詞訟等事，或用內地之例，或用苗例，務須分別妥辦」。¹⁷這是地方當局，企圖透過「王化」以同化「化外」，用以整合國族=國家民族的治道。對此，乾隆皇帝深不以為然，六月在其奏摺上批道：

¹⁴ 魏源，〈雍正西南夷改流記下〉，《聖武記》（北京：中華書局，1984），上冊，頁 295-296。

¹⁵ 《清實錄》（北京：中華書局，1985），〈高宗純皇帝實錄〉，卷 22，乾隆元年七月條，頁 528。

¹⁶ 《清實錄》，〈高宗純皇帝實錄〉，卷 52，乾隆二年閏九月條，頁 885。

¹⁷ 中國第一歷史檔案館編，《清代檔案史料叢編》（北京：中華書局，1990），第 14 輯，頁 177-178。

「各省苗民、番、蠻均屬化外，當因其俗，以不治治之。……蓋番苗宜令自安番苗之地，內地之民宜令自安內地，各不相蒙，可永寧謐。……著一併傳諭湖廣、川陝、兩廣、雲貴、福建各督撫，共知之」。¹⁸由此可知，清朝中央所崇尚的治道乃「因時制宜、因地制宜、因人制宜、因俗制宜」的「以不治治之論」。此時，雲貴總督張允隨承旨，於奏陳「遵奉因俗而治論旨辦理緣由」時，稱：「查臣所屬滇黔兩省，……新辟苗疆，雖經向化，野性未馴，言語多不相通，嗜好亦復各別，向交該管土司頭目等稽查約束，遇有犯案，輕者夷例完結，重者按律究治，地方官隨時斟酌辦理。凡屬內地人民，概不許其擅入夷寨，即有拘提人犯，催納錢糧等事，亦皆責成土司頭目，不使差役得以藉端滋擾」。¹⁹由上述引文可知，「以不治治之」乃《中華世界秩序原理》的歷史文化價值傳承，²⁰也是清朝君臣治理四夷的共識。因此，本文擬根據上述「以不治治之論」的引文，就中西國際秩序原理之差異，依序展開理論與實例的論述。

首先，清代針對南方各少數民族，允許各族適用合乎自身的律令。根據研究，「苗民、番、蠻」都是對南方少數民族的稱呼。所謂「番」者，主要是指「台灣土著」、四川涼山以及四川西北的「彝族」、「藏族」等。²¹其中，「台灣土著」在劉銘傳上奏獨立建省之前，均隸福建督撫轄下之台灣府管轄。其次，「苗民、番、蠻均屬化外」的「化外」用語，原指遠方「教化」所不及之王臣與王土，或因偏遠致「王化」所不逮之藩屬土或人民；此處乃指風俗習慣、文化禮儀與中國本部不同的屬民或屬夷。因之，而有「化內」與「化外」之別。化內指中國，化外指四夷。因此，「華夷之辨」，不在境內或境外之別，其要在於「化內」與「化外」之文化差異。再者，「因其俗」乃指在政令管轄上，採取因地制宜、因人制宜、因俗制宜、因時制宜等權宜措施，屬於民族自治或屬藩自治的範疇。

¹⁸ 中國第一歷史檔案館編，《清代檔案史料叢編》，第14輯，頁178-180。

¹⁹ 中國第一歷史檔案館編，《清代檔案史料叢編》，第14輯，頁178-180。

²⁰ 張啓雄，〈中華世界秩序原理的源起——近代中國外交紛爭中的古典文化價值〉，收入吳志攀等編，《東亞的價值》（北京：北京大學出版社，2010），頁120-125。

²¹ 胡興東，〈清代民族法中「苗例」之考釋〉，《思想戰線》，卷30期6（2004），頁36。

至於「以不治治之」，乃指中國歷代王朝對各地少數民族的統治方式，亦即對文化習俗不同的民族不採全國律令同一的統治方式來加以管轄，甚至於根本就不直接管轄。從法令完備的今日來看，或許可以「以今非古」，也可以「以西非東」，但是在近代以前的中華世界，我們不能不承認它是維繫中國與藩屬土間之宗藩關係的重要「國際秩序原理」。中國不但向來認為「不統治」正是「統治」的辦法之一，即使東亞各國也持相同看法。「以不治治之論」看似相互矛盾，但在歷史上，無論是就其文化價值而言，或就其歷史事實而言，不論贊同與否，它都存在於史實則不容否認。

本文之所以對「以不治治之論」不厭其煩地再三加以解析、論述，乃因它就是中國統治境內化外之「苗、番、蠻」，進而延伸到九州境外之屬藩的統治原理，原即東方國家之王道文化的精髓。然近代以後，只要中國提及：對「化外」實行「以不治治之」的論述或統治，反而變成列強對中國屬藩、屬土強加侵佔的最佳藉口。理由是：中國並未對藩屬土加以「有效管轄」，「不實效管轄即非所屬領土」，或冠以「無主地」之名，成為實施「無主地先占」的對象，強調中國的宗藩關係並非主權上的隸屬關係，頂多只是一套禮儀的儀式而已。殊不知「不同的國際體系，基於不同的歷史文化價值，各自形成不同的國際秩序原理，以規範其國際秩序」。據此，我們對始於近代、迄於今日的西方價值中心主義感到憂心，深感對此仍有進一步矯正、闡釋以及強調之必要。

由上可知，中國對境內外周邊少數民族的統治方式，歷代大都奉行「以不治治之」的原理，這是根源於《禮記》〈王制〉「修其教不易其俗，齊其政不易其宜」的文化價值。至於它在歷史上的演變，則依「華夷可變論」的原則，觀察「夷狄進於中國」的程度，決定是否給與「則中國之」的待遇。一旦「中國之」則統治方式將由間接統治走向直接管轄。因此，「因俗而治」就是在藩、屬土或少數民族承認中國為共主（主國、上國）的統治前提下，對其採取與統治中國不同的治理方法，特別是不實行全國一致之政治、法律、經濟、社會的制度。雖然允許他們實行高度「民族自治或地方自治」，不過基於「王化論」

的文化價值，中國仍然會採取消極漸進的「用夏變夷」文化教育措施。

這樣的統治方式，直到近代西力東漸後，西方帝國主義假借《萬國公法》的〈實效管轄領有論〉為談判利器，以堅船利砲為侵略手段，壓制清廷。中國在屢戰屢敗的劣勢下，其國際秩序原理開始面臨衝擊，至此始告大夢初醒。由於不同的國際體系，各有不同的國際秩序原理，規範其國際秩序，解釋其國際行為，故強將一方之國際秩序原理，加諸他方之國際體系，就是帝國主義的行為。只有站在東西國際秩序原理各有不同的角度來分析國際關係，才能呈現出它的時代意義。

2. 「以不治治之論」在東亞的普世價值化

「以不治治之論」的文化價值，並非中國獨有、獨治、獨享的文化價值，它透過儒家文化的傳播，其實早已成為「中華世界帝國」宗藩間的普世價值，東亞周邊國家不但知之甚詳，且已普施於「中華世界帝國」之邦交關係，或行之於東亞各邦國境內之少數民族領域，較諸近代西歐對待殖民地的控制與榨取，早已開「民族自治」之先聲。

(1) 朝鮮

根據朝鮮《日省錄》的記載，李朝高宗十二年〔光緒元年(1875)〕五月初十日，朝鮮君臣（高宗、都提調李裕元、提調閔奎鎬、副提調金炳始、判府事洪淳穆、判府事朴圭壽、左議政李最應、右議政金炳國等）於熙政堂討論國是，分析朝鮮政府該如何因應日本於明治維新之際，改行「王政復古」之制，而於書契（國書）中，對位居「交鄰對等」之朝鮮肆意濫用「皇、敕」等違格礙眼的字眼，認為採行「以不治治之論」的治道才是交鄰之道。其記載如下：

曰：自昔中國待夷狄之道，以不治治之，為其不欲生事也。今於此事，講修鄰好，包容得其宜，未必自我先為生釁也。²²

朝鮮王廷可謂深切體會中國王朝透過「以不治治之論」，包容四夷的奧妙所在。

²² 漢城大學校古典刊行會編，《日省錄》（漢城：漢城大學校出版部，1972），高宗篇 12，卷 167，光緒一年乙亥五月初十日條，頁 195。

(2) 越南

至於越南，它對「以不治治之論」也不生疏，根據明朝時期的《越嶠書》所載：陳朝末年，因黎季犛篡位自立，明太宗於永樂四年(1406)下詔數其罪，派八十萬大軍，出兵討伐。亂平之後，永樂帝在越南廢藩，重置郡縣。黎利代興之後，率軍與明朝鏖戰十年。明朝終於在宣宗宣德三年(1428)撤治，黎利在越南建立安南王朝後，於宣德六年(1431)十月，以權署安南國事之名，向明宣宗上表稱臣謝恩，讚揚中國對四夷普施「以不治治之論」的恩德。黎利稱：

恭惟皇帝陛下，聖敬日躋，聰明時憲，萬物並育，心天地以為心，四海蒙恩，治夷狄以不治。²³

又，嘉靖十六年(1537)，安南權臣莫登庸弑主篡國，世孫黎甯差使乞恩正法以誅僭逆，明世宗以黎氏封國阨危，乃興兵「伐罪吊民，正名定難，興滅繼絕，去暴除殘，以救」。²⁴當時，明朝援軍昭告天下之大義名分，稱：

帝王之馭夷狄，拒則懲其不恪而以威刑之，來則嘉其慕義而以禮懷之，比〔此〕所謂治之以不治之法也。安南雖云外國，實我中國與〔輿〕圖，納貢稱臣，其來已遠。²⁵

及清朝嘉慶七年(1802)五月，越南改朝換代。阮福映舉兵滅西山阮氏，統一分崩離析的越南，建年號為嘉隆。翌年，以「南越」之名請封，清朝旋改訂其國號為「越南」，是為越南阮朝世祖。²⁶嘉隆四年(1805)六月，阮福映遣陳文龍使萬象，陳文龍因收受萬象國王饋贈，而遭受鎮臣彈劾，稱：「人臣義無外交，萬象不當私饋，文龍不當輕受，具疏以聞」。²⁷越南國王嘉隆帝諭示：

中國²⁸之於外夷，治以不治，彼以誠來斯受之。²⁹

²³ 李文鳳編，《越嶠書》（台南：莊嚴文化事業有限公司，1996），卷15，〈書表〉，頁203。

²⁴ 李文鳳編，《越嶠書》，卷13，〈書疏移文〉，頁159。

²⁵ 李文鳳編，《越嶠書》，卷13，頁161。

²⁶ 松本信廣，《大南實錄》（東京：有鄰堂，1963），〈正篇第一紀〉，卷17，頁567-568。

²⁷ 《大南實錄》，〈正篇第一紀〉，卷26，頁683-684。

²⁸ 按，此處之「中國」應指越南。蓋越南王朝於對內文書自稱中國，而稱中國為北國。由於越南向以中國嫡系正統自居，並蔑視中國為旁系閏統，其中隱含之意殊堪玩味。

由是觀之，「以不治治之論」已經成為宗藩比鄰之間的文化價值。

(3) 日本、琉球

除陸鄰藩國外，位居海外的日本、琉球對此共同歷史文化價值的態度又如何？根據東京大學史料編纂所典藏，江戶時代日本派駐琉球官員伊地知季安於天保九年〔道光十八年(1838)〕所撰述〈琉球禦掛眾愚按之覺〉的報告書中，指出日本對此不但知之甚稔，且其做法與中國之「以不治治之論」完全吻合。伊地知季安說：

中古之世，日本正逢亂世，政令難以下達。此時，明朝陸續派遣官員前往琉球，不厭其煩地教導他們，就這樣經過了二百三十年左右，島津家久又襲佔琉球，從此眾人皆以為琉球本來就是異國。不用說，不如此處置的話，琉球國體難以成立，其中尤為重要之理由，乃非如此於薩摩藩有害無益。明曆元年(1655)，幕府曾下達指示，稱即使韃靼〔按，指清朝〕下令剃髮，剃髮與否，但聽琉人自便。就此旨趣而言，似亦符蠻夷者以不治治之之意。³⁰

由上述東亞各國對「以不治治之論」所展開的論述可知，「採用不治理它的方式來統治它」＝「以不治治之論」，不但是中國對周邊四夷的統治方式，也是以中國為中心的東亞各國＝「中華世界帝國」之內部的共有文化價值。所以說，它就是近代以前規範「中華世界帝國」或東亞世界的國際秩序原理之一。相對於近代西方國家以「實效管轄領有論」為中心之《國際法》秩序原理的論述，那是與《中華世界秩序原理》體質完全不同的國際秩序原理。

東方型「以不治治之論」，正因為採取「因時制宜、因地制宜、因人制宜、因俗制宜」的措施，符合天時、地利、人和，所以不只在清朝，即使在歷朝歷

²⁹ 《大南實錄》，〈正篇第一紀〉，卷 26，頁 684。

³⁰ 日本東京大學史料編纂研究所藏，伊地知季安，〈琉球禦掛眾愚按之覺〉；鹿兒島縣歷史資料センター黎明館編，《鹿兒島縣史料—旧記雜錄拾遺伊地知季安著作史料集二》（鹿兒島縣：鹿兒島縣發行，1999），頁 638。按，本檔原藏於日本東京大學史料編纂研究所，於平成 11 年即 1999 年收入鹿兒島縣史。原文以候文文體撰寫，承琉球大學赤嶺守、豐見山和行二位教授之教示，特此致謝。

代，甚至放諸古今中外，仍然都是最先進的「民族自治」、「地方自治」理論。然而在帝國主義的時代裡，列強憑藉優勢武力，構建西方《國際法》為「獨霸」世界之唯一法理，提出「非實效管轄即非所屬領土」的西方《國際法》法理論述，並以此為依據奪取中國之直、間接領土。這種法理依據，並非文化摩擦 (cultural conflict) 一語即可輕易詮釋，或許只有「強權即公理」 (power politics) 一詞才能真正詮釋西方強權政治的本質。總之，東西國際秩序原理因在本質上具有對立性，故雙方一旦接觸，則易在法理上爆發衝突，惜乎！西方解決東西法理衝突的利器，竟然是以武力的強弱來決定法理的勝負。

三、東西國際秩序原理的糾葛

(一) 國際情勢的發展

西方自工業革命以降，科技不斷創新，文明日益昌盛。因科技創新而船益堅砲越利，又因科技文明昌盛而全面否定其他異質文化價值；在歐美的堅船利砲下，亞、非、拉美各洲紛紛被迫簽訂城下之盟，弱者割地賠款而淪為殖民地；強者，因宰制弱小而淪為帝國主義，進而全面否定異質文化而形成西方價值中心主義；國際秩序原理的適用，亦復如是。

1840 年代，清朝政府因鴉片戰爭兵敗，在被迫簽訂城下之盟後，繼而屢戰屢敗，又屢敗屢戰。在同治年間的 1860 年代，因危機意識，乃開始推行洋務運動，進而採取「聯日本、抗歐美、以重建中華宗藩體制」的新中華世界秩序構想。³¹

及 1870 年代以降，就清末之時勢而言，中國的邊地與宗藩關係之大患有六：在東北，日本有侵犯朝鮮之勢；在西北，有俄國入侵伊犁、新疆之危；在西南，有英國侵奪緬甸、西藏之情；在東南，則爆發日本侵略朝鮮、琉球、台

³¹ 張啓雄，〈新中華世界秩序構想的展開と破綻——李鴻章の再評價に絡めて〉，《法政大学沖繩文化研究所紀要》，號 16（1990 年 3 月），頁 231-253。

灣，法國則有蠶食越南之事。此時，列強除挾軍事優勢屢敗清軍之外，也帶來異質文化的《萬國公法》，做為外交談判的利器，與中國展開一場又一場的國際秩序原理之爭。

意料之外，當明治維新略收成果之後，日漸西化的日本，一面謀與中國締結《中日修好條規》，另一方面卻走向與李鴻章謀劃之「新中華世界秩序構想」背道而馳的向外擴張路線，更借用《萬國公法》的法理，圖北進攻佔朝鮮、滿洲後，南下入關；南進則取琉球、台灣，然後轉進福建，北上南京，亟圖從南北兩面進行包抄，進取北京，頗有對華行「爭天下」之勢。³²因此，清朝除遭西洋侵略之外，又受東洋「爭天下」的威脅。

（二）關於清朝藩屬土的中日國際秩序原理之爭

1. 日本對中國直轄領土台灣之爭

1874年4月，日本藉口牡丹社「生番」於1871年殺害琉球漂流民，出兵台灣，遂爆發日本侵台的中日紛爭。明治日本根據西洋近代《國際法》的「無主地先佔原則」，提出「台灣番地無主論」，強行出兵台灣。相對地，清朝雖向以「因人制宜、因時制宜、因地制宜、因俗制宜」為原則，視原住民地域為「化外之地」，實行「以不治治之」政策，但仍對日提出台灣全島乃福建省台灣府轄下的中國領土斥之，並緊急備兵抗日。此時，日本再以「實效管轄領有論」駁斥清朝的「以不治治之論」。雙方爭持不下，於是日本乃派大久保利通為使清全權辦理大臣，於1874年9月，親赴北京與總理衙門辯駁台灣之主權歸屬問題，雙方的交涉要點如次。

大久保：貴國政府謂生番為屬地，我國則以其為無主野蠻之地。……貴政府於生番究有幾分實地懲處。

總 署：我政府以事繁，設官分職，各有所司。我雖一時不能即答，惟有《台

³² 日本參謀本部，〈清國征討策案〉，三浦梧樓家典藏。承蒙三浦家當家主人三浦矢一先生，於1988年慷慨惠贈該檔案影本，謹藉此片隅敬表謝忱。

灣府志》可為證據。

大久保：公法云：雖有荒野之地，該國若不能實效領有，也不能於其地設置官廳，現又不能於該地（徵稅）獲益，則公法不認其有領有之權及主權。

總 署：同地歲納餉稅，為大清屬土，判然可知。生番等處，宜其風俗，聽其生聚，叛者征之，服者容之，向不設官、設兵，其輸餉等事，已詳照會。

大久保：雖載於書籍，然實未施行，不足為據。

總 署：不能據此無稅之說，斷為管轄之外。……生番之餉，向由頭人包完徵收者，薄待之以寬，番民之較苦者，或終身不知完餉等事。

大久保：若既已為貴國之屬地，可有派官之定則、賦課租稅之常例。³³……貴國既以生番之地，謂為在版圖內，然則何以迄今未曾開化番民。夫為一國版圖之地，不得不由其主設官化導，不識貴國於該生番果施幾許政教乎。³⁴

總 署：查台灣生番地方，中國宜其風俗，聽其生聚。其力能輸餉者，則歲納社餉，其質較秀良者則遴入社學，即寬大之政以寓教養之意，各歸就近廳州縣分轄，並非不設官也，特中國政教由漸而施，毫無勉強急遽之心。若廣東瓊州府生黎亦然，中國似此地方甚多，亦不止瓊州、台灣等處也，況各省各處辦法均不相同，而番黎等屬辦法尤有不同，此即條約中所載兩國政事禁令之各有異同之意。³⁵

大久保：夫版圖者理當有確實證跡。未曾有其政權實跡者，在公法上謂為政權不及之地，不認其為版圖，我信以為絕非貴國版圖。

總 署：萬國公法者，乃近來西洋各國編成之物，殊無載我清朝之事，故不引此為論辯之用，當以正理熟商。³⁶

大久保：今殘暴不制，兇惡不殛，事涉兩國，豈可置而不問。本大臣所欲知者，

³³ 外務省編纂，《日本外交文書》（東京：日本外交文書頒布會，1954），卷7，139號文書。

³⁴ 外務省編纂，《日本外交文書》，卷7，139號文書，附記3。

³⁵ 外務省編纂，《日本外交文書》，卷7，142號文書，附記1。

³⁶ 外務省編纂，《日本外交文書》，卷7，143號文書。

不在政令異同，惟在政令有無，以便確定臺地之案。³⁷

根據上述中日對談方式的爭辯攻防可知，在國際秩序原理的主權歸屬與國家統治的理論上，清朝政府受到日本的嚴峻挑戰。

總之，日本首先提出「台灣番地無主論」，主張台灣番地是可以進行「先佔」(occupation)的土地。相對地，中國方面則根據《台灣府志》的政府公文書，強調「台灣番地有主論」，它是隸屬於中國管轄的領土，故無法先佔，做為反駁的理由。於是，日本又重新設定其主權歸屬的基準，提出「領其地，理其政，徵其稅」的「實效管轄領有論」，在國際秩序原理上是以西洋近代《國際法》秩序原理作為唯一的衡量基準。因此，日本斷定中國在台灣番地所行的「因俗制宜」為「無律」，「社餉」為「無稅」，「社學」為「無教」，「州縣分轄」為「無官」。最後，以「政令有無」的「無」作為歸結，以攻中國所持之「華夷分治論」下的「以不治治之論」。中國則表示不引萬國公法為論辯之用，當以「正理」熟商。換句話說，中國拒絕採用「西洋近代國際法秩序原理」為主權歸屬的唯一基準，相對地，提出以《中華世界秩序原理》作為主權歸屬基準的主張，並且以「政令異同」的邏輯，強調國家施政巧妙各有不同，來作為結論。最後，日本以清朝在台灣「番地」並無政令管轄實績，中國則認為這只是兩國的政令差異而已，因此形成「政令異同 vs. 政令有無」的中日對台主權歸屬論爭。

2. 關於禮部轄下的宗藩關係

(1) 日本對中韓宗藩關係之爭

1876年，中日兩國曾就朝鮮的地位，爆發「國際秩序原理」的論爭。中國為了保護它與朝鮮的宗藩關係，強調《中華世界秩序原理》；日本為了攘奪朝鮮，則假借近代西洋《國際法》秩序原理，雙方展開一場朝鮮主權歸屬的論爭。中日雙方的論述，正逢東西國際秩序原理交替之際，有助於今日學界瞭解、

³⁷ 外務省編纂，《日本外交文書》，卷7，143號文書，附記。

釐清近代以來朝鮮之國際地位，在「國際秩序原理」上所爆發的糾葛與衝突。

是年，明治政府有事朝鮮，惟憚於中韓宗藩關係，為避免中國突加干涉，乃於遣派黑田清隆率艦赴韓逼約之前，先行派遣森有禮為駐京公使，赴清查探中國虛實與所持態度。1月10日（光緒元年十二月十四日），森有禮先赴總理衙門拜會，並從王大臣處輕易取得出兵朝鮮之《國際法》藉口。他說：

據貴王大臣云：朝鮮雖曰屬國，地固不隸中國，以故中國曾無干預內政，其與外國交涉，亦聽彼國自主，不可相強等語。³⁸

森有禮據此口實，進而對照《萬國公法》之諸家見解，於是向外務卿寺島宗則報告，斷言：朝鮮既然內政外交自主，則與獨立國無異。³⁹他認為清朝雖有宗主國之名，但無宗主權之實，遂照會總理衙門，稱：

由是觀之，朝鮮是一獨立之國，而貴國謂之屬國者，徒空名耳。⁴⁰

總理衙門見森有禮照會，渾然不知日方已取得足資辯駁中國之傳統法理的依據，進謀以西洋近代《國際法》之「領其地，理其政，徵其稅」的「實效管轄領有論」，對付《中華世界秩序原理》之「因人制宜、因地制宜、因時制宜、因俗制宜」的「以不治治之論」。1月13日，總理衙門在知己不知彼的情況下，仍一秉信念，照覆森有禮，稱：

朝鮮自有國以來，斤斤自守，我中國任其自理，不令華人到彼交涉，亦信其志在安分，故無勉強。……中國之於朝鮮，固不強預其政事，不能不切望其安全。⁴¹

1月17日，總理衙門將其答覆森有禮的要旨與原則，上奏朝廷，稱：

查朝鮮雖隸中國藩服，其本處一切政教禁令，向由該國自行專主，中國從不與聞。今日本國欲與朝鮮修好，亦當由朝鮮自行主持。⁴²

³⁸ 中央研究院近代史研究所編（以下略），《清季中日韓關係史料》（台北：中央研究院近代史研究所，1972），卷2，212號檔。

³⁹ 大久保利謙編，《森有禮全集》（東京：宣文堂書店，1972），卷1，頁142-143。

⁴⁰ 《清季中日韓關係史料》，卷2，212號檔。

⁴¹ 《清季中日韓關係史料》，卷2，208號檔。

⁴² 《清季中日韓關係史料》，卷2，213號檔。

總理衙門的奏摺，還是遵照「以不治治之論」的傳統文化價值而行。2月12日（光緒二年正月十八日），總署因言猶未盡，乃又去函照會森有禮，痛快陳述中韓宗藩間之權利義務：

蓋修其貢獻，奉我正朔，朝鮮之於中國應盡之分也；收其錢糧，齊其政令，朝鮮之所自為也，此屬邦之實也。紓其難，解其紛，期其安全，中國之於朝鮮，自任之事也，此待屬邦之實也。⁴³

一言以駭之，徹頭徹尾仍是「以不治治之論」的歷史文化價值。

森有禮爲了確認中方論點，在與總署論駁之後，又赴保定找李鴻章對談。茲先摘述雙方之「國際法觀」，以資對照。

森：據我看來，和約沒甚用處。

李：兩國和好，全憑條約，如何說沒用。

森：和約不過爲通商事，可以照辦。至國家舉事，只看誰強，不必盡依著條約。

李：此是謬論，恃強違約，萬國公法所不許。

森：萬國公法，也可不用。

李：叛約背公法，將爲萬國所不容。⁴⁴

森有禮的觀點，反應出他已吸收近代西洋優勝劣敗、弱肉強食、強權即公理的社會進化論思潮。相對地，李鴻章則仍墨守東方傳統的王道觀念。另，再根據雙方就中韓宗藩關係之論駁，也可以清晰看出雙方所持之中西國際秩序原理的不同，其對答如次：

森：各國都說，高麗不過朝貢受冊封，中國不收其錢糧，不管他政事，所以不算屬國。

李：高麗屬國幾千年，何人不知。和約上所說，所屬邦土，土字指中國各直省，此是內地，爲內屬，徵錢糧管政事。邦字指高麗諸國，此是外藩，爲外屬，錢糧政事，向歸本國經理。歷來如此，不始自本朝，如何說不算屬國。⁴⁵

⁴³ 外務省編纂，《日本外交文書》，卷9，47號文書，附屬書1。

⁴⁴ 《清季中日韓關係史料》，卷2，229號檔，附件1。

⁴⁵ 《清季中日韓關係史料》，卷2，229號檔，附件1。

很清楚地，中國對待屬藩，向來「不收其錢糧，不管他政事」；相對地，屬國的「錢糧政事，向歸本國經理」。其實，這個說法仍是「以不治治之論」。這種意識形態顯然是基於歷史文化價值而來的國際秩序原理，與《國際法》的法理是性質完全不同的異質文化。

(2) 日本對中琉宗藩關係之爭

中琉關係始於明朝洪武五年(1372)琉球奉表入貢。明末，國勢衰微，薩摩藩遂於慶長十四年(1609)出兵琉球，執其國王以歸，並丈量琉球土地，徵收租稅，收奪資源；又，旋令琉球以「異國」名分，朝見江戶，後執琉球國王留薩州二年，始獲釋歸琉。⁴⁶惟幕府與薩摩藩均不願因私滅琉球之事，擴大為中日或中薩緊張之危局，特別是在強大的清朝出現後，更有導致江戶幕藩體制危亡之虞。德川幕府尤其對於豐臣秀吉侵攻朝鮮，中國以宗主國名分出兵援韓，因而導致豐臣政權崩潰的記憶猶新，深恐因島津侵琉一事，「招來幕藩制國家的危機」，⁴⁷乃斷然命令琉球對清採隱蔽政策。⁴⁸從此，琉球陽為中國獨屬，陰則淪為中日兩屬。

清末，中國再度式微。日本則因明治維新，國勢漸盛，於是爆發琉球主權歸屬的問題。所以爆發琉球紛爭，其根本原因實出於明治維新以後日本改採脫亞入歐政策，捨棄《中華世界秩序原理》改奉西洋近代《國際法》原理，作為主權歸屬的唯一基準。據此，日本以《國際法》主權具排他性，不允琉球兩屬，於是開始對琉展開排他的領有部署。

在法理適用上，日本對琉與對台的紛爭都採用相同的法理，仍然根據西方《國際法》秩序原理的〈實效管轄領有論〉，以逐步兼併琉球。日本首先於明治五年(1872)將「琉球王國」改封為「琉球藩」，以「領其地」；其次，將「琉

⁴⁶ 沖繩縣教育廳文化課編，《中山世譜》（那霸：沖繩縣教育委員會，1986），〈尚甯王紀〉，萬曆 37-39 年條。

⁴⁷ 紙屋敦之，《幕藩制国家の琉球支配》（東京：校倉書房，1990），頁 227。

⁴⁸ 張啓雄，〈「中華世界帝國」與琉球王國的地位——中西國際秩序原理的衝突——〉，收入中琉文化經濟協會主編，《第三屆中琉歷史關係國際學術會議論文集》（台北：中琉文化經濟協會，1991），頁 434-436。

球藩」的管轄權，從「外務省」移往「內務省」，以「理其政」；第三步，乃設「出張所」（稽徵所）於琉球，對琉課徵稅金，納入「大藏省」（財政部），以「徵其稅」。至此，明治政府大致完成《國際法》之「領其地，理其政，徵其稅」的〈實效管轄領有論〉三大原則。

日本政府既根據《萬國公法》的步驟，將琉球編入日本版圖，確立日本對琉領有權的《國際法》法理根據，自認為已立於不敗之地。又，爲了進一步排除所有與西洋近代《國際法》秩序原理「實效管轄領有論」的矛盾之處，乃於1875年5月任命松田道之爲琉球處分官，於7月到琉球宣布「琉球處分」，其內容爲：1. 禁止琉球進貢中國，2. 禁止琉球受中國冊封，3. 禁止琉球奉中國正朔，改採日本年號，4. 在琉球施行日本刑法，5. 改革琉球藩制，使與日本本土相同，6. 爲了通知政令，琉球須遣人駐京，7. 廢福州琉球館，8. 藩王上京謝恩，9. 設置鎮台分營駐屯琉球。⁴⁹1877年末，首任駐日公使何如璋於赴任途中，船泊神戶港上，突接琉球密使馬兼才登船控訴日本阻貢，抵東京後，旋即展開交涉。

1878年9月，何如璋赴外務省，與外務卿寺島宗則展開琉球歸屬交涉。寺島堅持依國際法的「實效管轄領有論」，提出「自其土地收稅者，爲管轄者」、「在其土地實行政事者，即其地之管轄者」的主張。相對地，何如璋則提出王道政治的「國民信服領有論」，強調「非其國民信服者，難謂其爲管轄之主」。⁵⁰於是，雙方又繼續展開辯駁。

寺島：不在管轄之人心服否，而在現在之著手如何。

何如璋：琉球乃從前我國著手之處。

寺島：徒有納貢朝聘，不可謂爲實地實施政治。三百年來，我國持續設置官吏加以管轄。

⁴⁹ 松田道之，《琉球處分》，列入下村富士男編，《明治文化資料叢書·第四卷外交編》（東京：風間書房，1962），頁103-108；外務省編纂，《日本外交文書》，卷8，143號文書。

⁵⁰ 夏威夷大學圖書館藏，《琉球所屬問題》第1（《琉球所屬問題關係資料》，卷8），第19號文書。

何如璋：若論古事，三國時代，我國曾冊封貴國爲王。……畢竟不可以琉球爲貴國之所屬。

寺島：我國有勳章制度，頃贈俄帝，冊封爲我國一等勳位。琉球國主中山王號得自貴國，亦同此例。

何如璋：如此引述，是爲歪理。

寺島：今有貴國以冊封中山王爲屬國，我國以徵稅三百年爲屬藩等兩種說法。

何如璋：我國有琉球數百年來納貢之證據。

寺島：貢者出於禮儀，與收稅不同。稅者，非實地管轄者不得徵收，近來各國相交總據公法行事，不背公法爲要。

何如璋：納貢之義聞於貴說，封王之義如何。

寺島：如歐洲各國至羅馬以乞帝號，封王之事不可謂爲屬國。

何如璋：然欲將其置於我國所屬。

寺島：三百年來受我國保護之故，難委於貴國之管轄。……不干與其政，不可謂爲管轄，亦不可謂爲保護。既非管轄保護，不可謂爲屬國也。一如琉球，若其國大猶可，如此撮爾小島，非能保護管轄則必成他國之掠奪物，因而讓所稱外藩遭到捨棄，當爲貴國之失策。⁵¹

從此，中琉宗藩關係在《國際法》配合船堅砲利之下，遂橫遭切斷。

1879年4月4日，明治政府正式宣佈「廢藩置縣」令，⁵²遂廢琉球藩爲沖繩縣；並於翌日派鍋島直彬爲沖繩縣令，治理沖繩。又將琉球國王移住東京，就近監控。至此，享祚達五百年之久的琉球王國，遂告亡國。⁵³

在此時期，中國始終堅持《中華世界秩序原理》的「華夷分治論」與「興滅繼絕論」，以爭琉球「王國」、「王祀」的存續；至於日本則力持西洋近代《國際法》秩序原理的「實效管轄領有論」，以兼併琉球。隨著日本國力的增

⁵¹ 夏威夷大學圖書館藏，《琉球所屬問題》第1，第19號文書。

⁵² 外務省編纂，《日本外交文書》，卷12，95號文書。

⁵³ 張啓雄，〈「中華世界帝國」與琉球王國的地位——中西國際秩序原理的衝突——〉，收入《第三屆中琉歷史關係國際學術會議論文集》，頁419-474。

強和西洋近代《國際法》原理的適用，琉球王國遂由《中華世界秩序原理》下的獨立自主，墜入中西國際秩序原理衝突的漩渦中，最後更在日本的武力兼併下亡國了。琉球屬藩的亡國，成爲中國的最痛，因此強烈影響清朝在中國邊疆實行改弦更張政策，於是也開始根據西洋近代《國際法》秩序原理的「實效管轄領有論」實施新政，以救亡圖存。

回顧清末西力東漸之初，清朝在危機意識下，於同治年間開始一面推行洋務運動，一面採取「聯日本、抗歐美、以重建中華宗藩體制」的新中華世界秩序構想。⁵⁴意料之外，當明治維新略收成果之後，日漸西化的日本，開始圖謀向外擴張，於是借用《萬國公法》的法理進軍琉球、台灣、朝鮮。從此，清朝政府在遭遇西洋侵略之餘，又受到東洋的威脅，終於陷入遭東洋、西洋兩面夾擊的險境。

(3) 法國對中越宗藩關係之爭

近代初期，法國航海東來越南，先以天主教保護者自居，藉保護傳教士和教徒之名，圖謀染指越南。1858年，無視於中越宗藩關係，趁清朝內憂外患而無暇外顧之機，出兵越南，佔領土倫港（覬港）。1859年，法國又兼併湄公河三角洲，佔領南圻的柴棍（西貢），鯨吞邊和、嘉定以及定祥等南部三省。1862年，強迫阮朝簽訂《西貢條約》，將三省割讓給法國，旋改稱爲交趾支那。1867年，法國爲擴張殖民地，又北上攻取越南昭篤、河仙以及永隆等中部三省。至此，屬藩越南的版圖，僅剩北部地方可供苟延殘喘。

1870年，法國企圖爭霸歐陸，普魯士則力圖統一德國，衝突之下，雙方終於爆發普法戰爭，結果法國大敗投降。翌年3月，簽訂《法蘭克福和約》，法國以割地賠款，結束戰爭。從此法國國力大損，乃又進謀海外發展，以取償於越南。1873年，法軍進犯河內，並入侵北圻。黑旗軍應阮朝之請，擊敗法軍，法國退出北圻。然而，法國明知越南爲中國之屬藩，仍於1874年（同治

⁵⁴ 張啓雄，〈新中華世界秩序構想的展開と破綻——李鴻章の再評價に絡めて〉，《法政大学沖繩文化研究所紀要》，號16，頁231-253。

十三年)強迫越南簽訂《法越和平同盟條約》，即第二次《西貢條約》，置越南為保護國。約中，第二款即為否定中越宗藩關係的條文，規定：「法國伯裏璽天德相待越南為自主之國，不歸他國管屬」；第三款乃法國佈局取代中國保護越南的條文，規定：「法國既有保護越南之約，則越國與別國往來通好事宜，亦應按照法國所行辦理」；第四款規定：「越南國欲整頓水陸各軍，法國特派水陸軍各教習數員，聽候該國差委」，亟圖控制越南國防。第五款規定：「法國所管安南地方，既經越南國認明應歸法國管轄」；第十一款規定：「由呢哈江通至滇省，亦可通商」。⁵⁵

據此，法國不但完全控制越南中、南部，並且對苟延殘喘於北部的越南王國，亦以承認越南為獨立自主來否定中國的宗主權，進而透過經紅河通商雲南的條款規定，企圖進一步蠶食鯨吞越南北部，直到滅亡越南為止。因此，國力中衰的法國，如何以軟硬兼施的外交手法對付衰敗的清朝，以否定中國的對越宗主權，與時俱進地逐步取得越南全境的控制權，遂成為法國的對中外交政策。

1875年6月15日(光緒元年五月十二日)，總署照會法使羅淑亞(Le Comte de Rochechouart)，稱：「交趾(按：中國古稱越南為交趾)即越南，本係中國屬國。……查交趾國前因匪徒蜂起，迭經該國遣人至中國乞援，中國因其久列藩封，不能漠視，遴派官兵往剿」。⁵⁶從此掀起中法越南歸屬交涉。中國使臣曾紀澤聞法將有事於越南，乃先於1880年1月(光緒五年十二月)照會法國前任外交部長佛來西尼，聲明：「越南係中國屬邦等語」；又於1881年1月(光緒六年十二月)照會新任外交部長桑迪裏，強調：「越南國王既受封於中朝，即為中國之籬屏，倘該國有關係緊要事件，中國豈能置若罔聞」。⁵⁷於是爆發了中法駐俄公使間的越南歸屬論爭。

⁵⁵ 〈總署收法使羅淑亞照會，附法越1874年條約〉(光緒元年四月二十一日)，收入中央研究院近代史研究所編(以下略)，《中法越南交涉檔一》(台北：中央研究院近代史研究所，1962)，頁3-10。

⁵⁶ 〈總署給法使羅淑亞照會〉(光緒元年五月十二日)，收入《中法越南交涉檔一》，頁11-12。

⁵⁷ 〈總署收出使大臣曾紀澤文，附給外部照會〉(光緒六年十二月三十日)，收入《中法越南交涉檔一》，頁147-148。

商 犀：本國與越南國王所定條約第二款內載法國認越南王為自主之君，許以助力，鎮守地方，以及保護敵人之攻擊等事。

曾 侯：法國與越南定約，認為自主之國，不能於中國無干。緣三百年以前，越南尚隸中國版圖，厥後封為屬國，自理內政，法國雖與之定約，中國之權力尚在。……中國不願鄰近屬邦改隸西洋之國。⁵⁸

同年 12 月，李鴻章與法駐華公使寶海亦就中越宗藩問題進行交涉。不過，此時法國的國力尚未完全恢復，法方交涉態度仍然柔軟。

李：傳聞皆謂：貴國將求逞於越南，越南吾屬國也。不識果有此議否？

寶：越南為貴國之屬邦，當議約時，越南並未提及，故仍待以與國之禮。使越南欽慕貴國，甘願朝貢，吾國斷無阻難之意，亦無吞併越南之心。

李：傳說紛紜，皆謂貴國有兼併之謀。

寶：吾國政府決無此意，本大臣不稍隱瞞。

李：越南屬中國已久，貴國如欲吞滅，中國斷不能置之不問，理合預先聲明。⁵⁹

其後，法國出兵越南的部署已逐漸完成，隨著軍事部署的完成，法國對中越宗藩關係的主張漸感不耐。曾紀澤因對維護中越宗藩關係情報明朗，致態度強硬。法方則因戰爭準備已著著進行，態度日趨強硬。以下，乃曾紀澤公使與法外交部長佛來西尼的對話，即可看出一些端倪。

佛：法國與越南辦事，未曾著意於中國。

曾：最當著意者莫過於中國，蓋中國乃越南鄰近之大國，越南乃朝貢中國之屬邦。法國若欲滅之，中國不能置若罔聞。

佛：本國欲使越南國王照約行事，倘彼不肯照辦，法國再設辦法。至於如何措置之處，目前尚難逆料。

曾：總之，法國若欲吞併越南，中國必欲干預。

⁵⁸ 〈總署收出使大臣曾紀澤夾單〉（光緒七年二月十九日），收入《中法越南交涉檔一》，頁 149-152。

⁵⁹ 〈總署英股抄付北洋大臣李鴻章函，附與法公使寶海問答節略〉（光緒七年十月二十八日），收入《中法越南交涉檔一》，頁 181-183。

佛：我所言者，以目前情形而論，不致到此地步，將來事體如何則不可知。

曾：總之，遇此等事，中國自有辦法。⁶⁰

1882年11月26日（光緒八年十月十六日），李鴻章與寶海會談。寶海議及「越南事宜三條」，又稱「李寶協議」，計開：(1)倘中國將駐紮東京之滇桂軍隊撤至邊境內外，寶海將照會總署，切實申明：法國毫無侵佔土地之意，並將毫無貶削越南國王治權之謀。(2)關保勝為口岸，令商船溯紅江北上貿易。(3)在滇桂界外與紅江中間之地劃定界限，北歸中國巡查保護，南歸法國巡查保護。⁶¹這個協議，從歷史文化價值的角度來看，確實可以在相當程度上滿足中國做為上國對屬藩履行「興滅繼絕」的名分與義務，但在權益上卻無異承認法國對北圻南部擁有控制權，於保護屬藩安身立命的存國存祀上，卻未見周詳，且代價太高。

1883年6月9日（光緒九年五月四日），為越南事，李鴻章與法使脫利古交涉。此時，法軍的戰爭部署已近完成，故態度強硬。相對地，中方則因積弱不振，列強環伺四境，既無意以武力解決紛爭，也未積極備戰制敵，終因敵強我弱致喪失以戰求和之先機。茲就中法交涉中越宗藩關係的論爭，條列如次：脫：甲戌年已與越南立約，乃越人不守成約，於紅江通商一節，招誘土匪抗違阻擾，致啓兵端。日前業已開仗，法國上下已立意盡力用兵，必須辦到盡頭地步。……中國……若欲稍侵甲戌年約之權利，法國斷不稍退讓，即與中國失和亦所不恤。

李：越南為我屬國已數百年，……何必遽開兵端，且法越甲戌之約，本國未嘗明認。

脫：若欲辯論兩國應有之名分，此非辯論之時。目下情形，只論力不論理。我國諭令本大臣，不得認安南為中國屬邦。

⁶⁰ 〈總署收出使大臣曾紀澤文，附一、與法外長佛來西尼問答節略二〉（光緒八年五月二十六日），收入《中法越南交涉檔一》，頁385-388。

⁶¹ 〈總署收署北洋大臣李鴻章函，附一、寶海議越事三條〉（光緒八年十月十九日），收入《中法越南交涉檔一》，頁531-535。

李：越南久為中國屬邦，貴國斷難勉強中國不認。

脫：越為中國屬邦，法國自甲戌之約以後，已有明文，斷不肯認。至中國必欲自認為越南上國，本國亦難相強。⁶²

總之，法國以甲戌條約規定越南為獨立自主之國，否認中國對越宗主權；並以受法國保護為根據，徹底否認《中華世界秩序原理》的〈宗主權〉，並代之以《萬國公法》的〈保護權〉。換句話說，法國武則挾西洋列強之堅船利砲，文則以〈實效管轄領有論〉，否定中國的〈以不治治之論〉，逐步吞併越南。

3. 關於理藩院轄下西藏的主屬關係

中英對藏主屬之爭

西藏號稱「世界屋脊」，以高屋建瓴之地勢，外力難以侵擾。惟自 1858 年英滅印度置為殖民地後，⁶³從此開啓英國窺伺西藏領土之野心，然中國仍不自知。1888 年，終於爆發英國侵略西藏的緒戰，英軍攻陷隆吐山，直入藏境。清朝迫於既成形勢，乃於 1890 年（光緒十六年）與英國簽訂《中英會議藏印條約》，承認屬藩錫金為英方保護國，一切內政外交皆歸英國管轄；又，劃分西藏與錫金界線。⁶⁴從此，西藏喪失藩籬，險失則守難，門戶因之洞開；1893 年，中英又簽定《中英會議藏印續約》即《藏印通商章程》，正式開放西藏通商，是為近代中英交涉藏案之初始。

1895 年，十三世達賴喇嘛親政，他憎惡英國攫取西藏權益，其轄下噶廈政府也拒絕執行《中英藏印條約》。1904 年，英印總督寇松(Lord Curzon)，藉口藏方不履行條約，乃派榮赫鵬(Francis Younghusband)率軍直趨拉薩；9 月 7 日，迫簽《英藏條約》。此時，十三世達賴喇嘛棄守西藏逃往蒙古，清廷下令革去達賴的名號。榮赫鵬於藏方簽署條約後，曾向有泰表示：「英國完全承

⁶² 〈總署收署北洋大臣李鴻章函，附一、與法使脫利古問答節略〉（光緒九年五月九日），收入《中法越南交涉檔二》，頁 883-887。

⁶³ 吳俊才，《印度史》（台北：三民書局，1990），頁 10。

⁶⁴ Sir Charles Bell, *Tibet Past and Present*, 王光祈譯，《西藏外交文件》（台北：台灣學生書局，1973），頁 169-184。

認中國在藏持續的宗主權」，⁶⁵並進一步批評西藏所以不履行條約，實因中國徒擁統治虛名所致，稱：「此次條約已證明毫無效用，西藏人民從未承認之，而中國當局又完全無力強制藏人也。……中國之統治西藏，僅擁虛名」。⁶⁶從此，英國認為：清朝對西藏僅有宗主權(suzerainty)，而無主權(sovereignty)。此時，英方的論點，其主要依據仍以條約履行與否來判斷中國對西藏是否具有管轄權。有則主權，無則宗主權。從國際秩序原理的角度而論，英方對《中華世界秩序原理》〈以不治治之論〉的「因俗制宜、因地制宜、因人制宜、因時制宜」的「民族自治、地方自治」全然無知，但見戰勝者的片面主張與法理論述。相對於英方的「宗主權」說，清廷則認為中國派駐藏大臣駐紮西藏，干預西藏政務本身就是「主權」的象徵。不過，客觀而論，「干預」西藏政務與「管轄」西藏政務，仍略有不同。

9月8日，中國外務部接獲報告，以此約「有損中國主權」，乃緊急電訓駐藏大臣有泰「切勿畫押」。⁶⁷9月10日，再度訓令有泰，稱：

藏為我屬地，光緒十六、十九兩次訂約，均由中英議訂，此次自應由中英立約，免失主權。開議之始，當以力爭主權為緊要關鍵。⁶⁸

1905年，清廷起用曾留學美國哥倫比亞大學出身的唐紹儀為藏案議約全權大臣，遠赴加爾各答與英國全權代表費禮夏(S. M. Fraser)談判。唐紹儀秉持「主國」係英文「騷付倫梯」(sovereignty)=主權，「上國」係英文「蘇索倫梯」(suzerainty)=宗主權，而華係藏之「主國」(Sovereign State)而非「宗主國」(Suzerain State)的原則與英方交涉。⁶⁹他向外務部報告他的交涉原則與談判過程時，表示：

⁶⁵ Francis Younghusband, *India and Tibet* (London: John Murray, 1910), p. 305.

⁶⁶ 榮赫鵬(F. Younghusband)著，孫煦初譯，《英國侵略西藏史》(台北：台灣學生書局，1973)，頁44-46。

⁶⁷ 「外務部電有泰」(光緒30年7月29日)，中央研究院近代史研究所藏，外務部〈西藏檔〉，冊5。

⁶⁸ 「外務部電有泰」(光緒30年8月1日)，中央研究院近代史研究所藏，外務部〈西藏檔〉，冊5。

⁶⁹ 「外務部收議約大臣唐紹儀電」(光緒31年4月1日)，中央研究院近代史研究所藏，外務部〈西藏檔〉，冊6。

查上國二字，英文係蘇索倫梯，譯言彼所管為屬國，而屬國自有治民之權也。若自認為上國，是將西藏推而遠之，等西藏於昔日之韓、越、球、緬也。主國二字，英文係騷付倫梯，譯言臣民推為極尊，歸其管轄而各事可定也。故必爭為主國，視西藏如行省，使主權勿外移也。前數次會議費使願認藏為華屬，惟屬國與屬地，英文本同一字。嗣彼聲出上國二字，經竭力剖辯，費使堅執我國所施行於西藏者，向不盡主國之義務，故萬不能享主國之權利，倘中國先能盡主國之義務，則英不至稱兵入藏，以收拾舊約應有之權利等語。⁷⁰

1905年9月16日，議約態度強硬的唐紹儀，為免談判破裂，乃稱病返國，改由議約參贊大臣張蔭棠續議。

最後，雙方簽訂《中英新訂藏印條約》，依該約第二條規定：「英國國家允不佔併藏境，及不干涉西藏一切政治，中國國家亦允不准他外國干涉藏境及其一切政治」。然此「外國」之規定，實應包括英國在內。又，本約第三款亦規定「光緒三十年七月二十八日英藏所立之約，第九款內容之第四節所聲明各項權利，除中國獨能享受外，不許他國國家及他國人民享受」。⁷¹

總之，中國在藏獨享之權，實已包括：管理西藏的領土權，干預西藏的內政權，派駐西藏官員權，經營西藏實業權，綜理西藏財政權等等，這些獨享之「權」，實已超出「宗主權」範圍，而進入「主權」的範疇。⁷²不過，駐藏大臣並不實際管轄西藏行政，故監督行政的意義依然大過於實際管轄。

從國際秩序原理的角度來看，「干預」西藏政務與直接「管轄」西藏政務，確實略有不同。其道理在於，此乃介於「以不治治之論」和「實效管轄領有論」之間的統治方式，因此本文稱之為：「不完全以不治治之論」。反之，亦可稱

⁷⁰ 「外務部收議約大臣唐紹儀電」（光緒31年5月30日），中央研究院近代史研究所藏，外務部〈西藏檔〉，冊6。

⁷¹ 「外務部收議約大臣唐紹儀電」（光緒31年5月30日），中央研究院近代史研究所藏，外務部〈西藏檔〉，冊6。

⁷² 馮明珠，《近代中英西藏交涉與川藏邊情——從廓爾喀之役到華盛頓會議》（台北：國立故宮博物院，1996），頁167-168。

爲：「不完全實效管轄領有論」。換句話說，從東方國際秩序原理而論，應稱之爲「不完全以不治治之論」；可是，從西方國際關係的角度而言，則應稱之爲「不完全實效管轄領有論」。中英的西藏主權歸屬交涉，提醒了、也聲張了中國對藏之主權觀念，進而實施新政，直接管轄西藏政務。「捨東就西」的國際秩序原理轉型，乃其特色。從此，由「以不治治之論」轉型爲「實效管轄領有論」，就成爲清朝在蒙、藏地方對內實施「新政」落實「主權」，並於對外交涉時，得以「主國地位」取代「上國象徵」的最好根據。

1906年9月1日，慈禧太后下詔頒布預備仿行立憲，從此清朝步入政經體制改革，是爲光緒新政。新政實施後，清朝政府遂開始強化它「中央對地方」的直接統治，西藏只不過是清朝全面實施「實效管轄」的一環而已。就當時而言，只有落實西方國際法的「實效管轄領有論」，才不會在武鬥落敗之外，又在「國際秩序原理」的文鬥上，再次喪失保疆衛土的論述先機。

結 論

西方帝國主義向外擴張之時，不只擁有堅船利砲，而且還帶來了規範近代西方的國際秩序原理，即《國際法》與《國際關係》，而且企圖以此爲利器來宰制非西方世界。查其《國際法》主體的內涵就是「民族國家」(nation state)的概念，凡不合乎此概念所定義的國家就是「無主地」，而無主地就是任何強權都可以加以「先佔」而據爲已有的領域。當世界都被西方先發帝國主義瓜分佔光之時，後發帝國主義若要在已成立國家的「有主地」上擴張權力，就必須提出新的主張與《國際法》論述，那就是非西歐世界的國家或政府對其所屬領土是否全數進行「實效管轄」，尤其是對多民族國家，確認它是否仍有未能完全「實效管轄」的領域，再依其國內少數民族或地區的統治實情，進一步區分爲「無主地」（如：台灣番地）、「宗主權」（如：禮部甚至理藩院轄下地區）以及主權（直轄各省）諸領域，然後憑藉武力伺機加以侵佔。

列強對「宗主權」領域的國際法利器，就是「實效管轄領有論」。他們對

凡是宣稱屬國或屬藩的地區，都先進行「領其地，理其政，徵其稅」的「實效管轄」實況調查，再以軍事力量介入仍未「實效管轄」的地區。然後，加以佔領，轉化成自己的殖民地或培養成爲親帝國主義的政權。於是，衰微的多民族國家，在力不如人的劣勢下，紛紛解體。至於「無主地」的土地，從《國際法》的「先佔」(occupation)原則來看，佔領一塊無主地(terra nullius)必須合乎：(1)領有的企圖，(2)無主地的確認，(3)佔領的宣告，(4)佔領的行動，(5)實效管轄等五項步驟，才能成立。⁷³帝國主義時代，在地域遼闊、民族複雜且廣土眾民的「中華世界帝國」=宗主國+藩屬國的中國，正是列強瞄準的最佳獵物，於是台灣、琉球、朝鮮、越南、西藏就成爲觀察東西國際秩序原理衝突的最佳事例。

基本上，國際體系原生於文化價值，因文化價值不同而創造出來的國際體系當然也不一樣，故國際體系不同，其統治方式也自然有別。「實效管轄」是統治方式，「以不治治之」也是統治方式，「不完全以不治治之」或「不完全實效管轄」當然也是統治方式的選項之一，套一句總理衙門的名言，這不是「政令有無」，而是「政令異同」的問題。

文化價值的不同，形成不同的國家體制，不同的國家體制，當然就形成不同的國際秩序原理，不同的國際秩序原理各自規範其不同的國際體系，乃當然之事。也唯有如此，不同的國際體系之間，才能各安其事，和平共存。事實上，近代以降亞、非、拉美幾乎盡皆淪爲西方帝國主義宰割榨取的對象，甚至成爲帝國主義的殖民地。本文透過「文化衝突」或「文化摩擦」的角度，企圖找尋「國際秩序原理」的衝突論述，乃開始考察近代初期因西力東漸，列強以西方《國際法》秩序原理，對中國所屬的藩屬土提出質疑，因而引爆中外領土紛爭，進而擬以此爲個案，挖掘傳統中國統治宗藩領域之藩屬土的《中華世界秩序原理》論述，並結合西方《國際法》秩序原理的論述，透過國際秩序原理的衝突，

⁷³ 張啓雄，〈釣魚台列嶼的主權歸屬問題——日本領有主張的國際法驗證〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 22（1993 年 6 月），下冊，頁 107-135。

找出中國固有的「以不治治之論」與西方所持的「實效管轄領有論」的論述衝突與摩擦。

近代西方雖然以武力方式成功壓制中國，並強迫中國簽訂各種不平等條約，但是城下之盟的恥辱只能讓人口服而非心服，因此列強雖能大敗中國，卻未能取得中國的信服。最後，中國爲了保疆護土，迫不得已乃逐漸假借西方「實效管轄領有論」的論述，來管轄其中心與周邊的領土，一面用以護持其藩屬土於既傾，一面利用《國際法》秩序原理來反制列強。就此而言，中國雖然逐漸轉型，但是《國際法》秩序原理顯然並未能說服《中華世界秩序原理》捨東就西。最後，《中華世界秩序原理》因中國國力式微而未能成爲國際上普遍適用的國際秩序原理，既因長年未用失修，且未因時補遺，終遭遺忘迄今。

在研究的分析過程中可以發現，列強對中國展開國際交涉時，堅持以西方近代《國際法》秩序原理爲世上衡量國際交涉的唯一標準，進而透過《國際法》秩序原理對弱小國家民族攫取天然資源、奴役土人、剝削市場、強奪利權，進而侵佔領土，甚至夷爲殖民地。爲了達成侵略目的，列強並未客觀、中立且誠信地使用「國際秩序原理」的論述來說服弱小國家，相反地，是採用優勢武力，以工業革命後所生產的最新銳近代武器＝「堅船利砲」，徹底擊垮弱小或老大不堪的傳統武力，進而透過剝削榨取，不斷累積其國家財富，更新其強大難以匹敵的武力。

但是只有「船堅砲利」而缺乏「國際秩序原理」的論述，純以武力屈服對方的手段，不免變成赤裸裸的侵略。爲了掩飾其「強權即公理」的赤裸裸侵略，「國際秩序原理」就變成爲帝國主義扮演「糖衣砲彈」的幫兇角色。從近代迄今，國際社會爲什麼會淪爲強權即公理的國際關係呢？實在值得我們深思。或許是因爲國際關係透過國力競爭追求永無止盡的國家利益，也許更是西方國際關係因缺乏五倫秩序的倫理思想而未能建立一套值得遵行的禮制秩序，或許更重要的恐怕是近代西方「國際秩序原理」因爲缺乏放諸四海而皆準的普世價值，武力正好適時介入，成爲扮演解決國際紛爭，決定勝負的關鍵力量。

在優勝劣敗的帝國主義時代裡，中國不但在軍事力量的國際競爭上徹底的戰敗了，更殘酷的事實是連中國的士大夫也在「國際秩序原理」的論述上打了歷史大敗仗。包括今天的知識分子，尤其是號稱中原的中國大陸本土學者，雖然對華夷秩序、封貢體制等也有零星的研究，但卻看不出具有通盤重整中國之「國際秩序原理」，進而對《中華世界秩序原理》抱持加以體系化的雄心壯志，甚至將東方「國際秩序原理」結合西方《國際法》秩序原理，融合成爲涵蓋全球之「世界秩序原理」的抱負與氣勢，這才是今天中國各界在展望未來之際，創造「天下爲公、大同世界」之理想時的最大隱憂。因此，先振興《中華世界秩序原理》＝《天下秩序原理》，再融合全球各民族、各國際體系的「國際秩序原理」，發展出「天下秩序原理」＝「世界秩序原理」，正是今日中國學者懷抱理想迎接未來必須有的先知先覺，也是不可推卸的責任與義務。

A Comparison of Eastern and Western Principles of International Order: Suzerainty vs. Colonization

Chang Chi-hsiung^{*}

Abstract

The principle of international order governing the international system of the “world empire of China” is the “order principle of the world of China.” In contrast, the principle of international order regulating the Western world is “international law.” Prior to the early-modern period, China applied a “non-ruling governance” approach based on its principle through a suzerainty system founded on ethnic self-governance combined with prohibition of vassals from religious and political self-determination. As for the Western world, colonies were ruled by *effective control*. When the Western world started exerting its influence on Eastern countries, interaction between the Chinese notion of suzerainty and Western international law led to clashes over the principle of international order. Disputes related to the sovereignty of territories of vassals of China emerged. In order to seize Taiwan, Okinawa, Korea, Vietnam, Tibet, and other vassals or territories, Western nations used the “actual land jurisdiction theory” of “international law” as a means to implement *effective control* over these territories. Negotiation on international order principles ensued. This article examines the de jure disputes between China and Western powers that were rooted in different principles of the international order.

Keywords: principles of Chinese world order, principles of order of international law, conflicts of international order principle between Eastern and Western worlds, principles of non-ruling governance, principles of effective control

^{*} Institute of Modern History, Academia Sinica