

殖
民
政
策

常 識 叢 書
第 三 種
殖 民 政 策

上 海 中 華 書 局 印 行

殖民政策目次

第一章	概念……………	一
第二章	殖民地統治組織……………	三九
第三章	殖民地統治事務……………	六五
第四章	殖民地統治政策……………	一一四

常識叢書 殖民政策

第一章 概念

第一節 殖民地及殖民政策

殖民地者，屬於國家本土之領土也。夫國家爲人類在一定土地上，具有統治組織之永久集合體。故其構成國家要件之固有土地，名曰本土；而本土以外，領土權所及之處，總稱爲殖民地。國家統治權，無論本土與殖民地，皆同等行使，而其統治組織則不同。故自法律上言，殖民地爲特別統治法域。憲法與法律，在本土以完全且無條件施行爲通則；而殖民地則爲憲法所不及，即法律亦惟其應施行於殖民地者行之。此外殖民地

又常設立法司法等特別規程，此特別法域之名所由來也。

所謂殖民政策云者，固亦國家之政策也。惟國家之於殖民地，立法、司法、行政、財政、經濟諸政策；與對於其本土者，不能無異。此等特別設施，總括之爲殖民政策。今也世界爲大國家之世界。國家之疆域，不可不廣大；國家之實力，不可不強盛；國民之資源，不可不豐富；現世諸國民，無不努力於殖民之經營者以此。而殖民政策，其分量，其價值，皆足以爲一獨立科目而研究之，亦以此。

殖民政策，由學問上之地位言，爲政治學之一分派；故其本源不可不於政治學之原則求之。且既爲殖民政策，自當以對於本土外之主義政策爲限；卽其關於法制、經濟諸事物，亦不

得不與本土異其擇焉。

殖民地卽 Colony 之譯語，出於拉丁語之 Colonia；其義與國民去其故鄉而開拓新土地相近。但今所謂殖民地，則義爲國家從屬之領土；而本土人民是否移居該地，在所不問。極言之，卽絕無人烟，亦不妨其爲殖民地也。

殖民經營，卽 Colonization 之譯語。乃於其領土上，爲政治的或經濟的設施策畫之意，亦非必須移殖本土之人民；此古今同文異義處也。惟此文字往往濫用；如就本土以內土曠人稀之地，招人移住，從事於拓殖經營，亦有稱之爲殖民者。又有用國內殖民卽 Internal Colonization 之語，以別於普通之殖民者；然以本土內事而附以殖民名稱，其誤實甚。更有指國外移民

爲殖民者；不知移民，乃去其國本土或殖民地而赴他國本土或殖民地之謂，與國家領土權，並無何等關係。卽其目的，亦不過個人或團體，從事勞動產業，以自營利而已。英文稱其移出者爲 *Emigration*，移入者爲 *Immigration*；其於政治上及經濟上之關係，完全與殖民經營不同。惟其移殖人民，與致身拓殖事業，有與殖民經營相似之處，世俗遂多混淆，學問上要所不取。

國家本土與殖民地之區別，似易而難，實際更多窮於解說。就大體言，國家本土者，指爲其國家成立要件之領土。至何爲本土，則當求諸其憲法與國法；若憲法、國法，均無明文，則惟有視其實體與憲法、國法施行狀態而斷之。而本土以外，

國家領土權所行之處，即殖民地也。昔英國嘗發生此種疑問，故以條例規定之曰：「殖民地指除英國諸島及英屬印度外，國王領土之各部分。」

第二節 國家之領土

政治學上，國家成立之要件有三：一土地，二人民，三政治是也。土地爲國家之基礎，非僅爲國家存在之要件，且關係於其盛衰消長者甚大。

人類本性爲進取的，惟進取不已，故能保其存在。個人有然，個人集合體之國家亦然。國家欲保其存在，則盡力擴張其基礎，發展其經營，不容或輟。誠以世界爲生存競爭之舞臺，惟有進取之意思能力者，爲能存在發達；否則，衰敗滅亡。人

類構成國家以來之歷史，由一方面言，卽其保持領土或擴張領土之爭鬪也。古人建國，領土甚狹；然世代遞更，漸加廣大，以成今日大國家之世界，此固事物進化之大原則。而所謂殖民地之經營，亦大有造於領土擴張政策也。

自古歐羅巴發揮大國主義者，爲羅馬帝國。羅馬以前，爲希臘時代，希臘政治發達，雅有可觀。其時盛倡小國主義，以爲國家本土大則難治，絕不熱心擴張；顧猶樂其國民對外經營，以移殖其過剩之人口。及羅馬時代，思想一變；其政治家以統一天下，造成世界大國家爲唯一理想。當羅馬帝國盛時，以地中海沿岸爲中樞，自阿非利加北部，及波斯國境，併吞歐羅巴之大部分，以支配英吉利，真古今最大國家也。羅馬人既以

兵力擴張國土，入之爲羅馬帝國，不置母國子國之區別；其元首所自出，軍事、行政、司法大權之所行，則爲國家本土。後世統一母國子國，以成一國家體之政策，名曰帝國主義，其文字思想之由來，蓋在於此。

顧羅馬人以土地過廣，兵力難副，與夫都市集中，生產力減退之結果，其大國家無由支持，遂漸衰滅。

與羅馬帝國之大國主義相對者，爲英吉利。英本土不過十二萬一千四百方英里，而殖民地則達一千一百三十四萬五千八百九十四方英里。本土人口，不過四千五百萬人，而殖民地人口則達三萬五千數百萬。其領土互全地球，遠過羅馬帝國。所不同者，羅馬於其統治權所及，概以之爲帝國本土，英吉利則

僅以英格蘭諸島爲本土，而其海外領土，則悉置諸特別統治之下，以明異於本土。如印度卽爲一獨立帝國，而英國王兼印度皇帝，以統御之。他如澳洲、南非、加拿大，各有憲法，行自治制，今日英國治殖民地之根本方針，實在於此。近年其政治家雖亦有唱帝國主義者，絕非主張效羅馬之統一全部領土，構成帝國。惟鑑於英本國與殖民地，關係太薄，欲使其母國子國間關係密切，共同一致以禦外耳。

羅馬主義與英吉利主義之良否，議者甚多；然今日各國，實皆採英吉利主義。夫國家無不欲其國土之廣大者，然政治者，實力也；實力不及而欲勉強從事，適爲致敗之道。羅馬帝國破滅之原因，卽由是也。英吉利土地之廣，徧於全球，而能安

之若素者，無他，本土與殖民地，區別分明，使各地人民，皆安於其自主自治而已。故法、德、美等，懲於羅馬主義之覆轍，爭效英吉利主義。惟近世法蘭西、西班牙等拉丁系統之國民，尙帶幾分羅馬主義，歡迎母子兩國之統一也。

自古各國國情不同，而競求領土之廣則一。此由國家存在之自然要求，非此不足以自支也。顧今日殖民經營中，亦有求諸與國家存在要件無關之地，而惟計較其經濟上之利害損益者。據殖民政策論者之通說，則殖民經營之目的，大概如左：

- 一 移出本土過剩之人口。
- 二 投下本土人民過剩之資本。
- 三 供給本土人民之食物原料品，擴張本土製造品之銷

路。

四 擴張兵力，充實國防。

五 增進文化。

六 傳佈宗教。

七 鞏固國民經濟上自給自足之基礎。

領土爲國家自存之要件，故經營領土方針，必不外此七者之一焉。

第三節 對外經營政策之變遷

歐洲古代，希臘人已有移其國民於新領土之計畫；然希臘人固小國主義，故其過剩人口，移出國外，亦猶視其地爲外國，初無意強加統治，若是者不得以殖民地目之。羅馬人據其大

國主義，以努力擴張領土，然以所獲悉充本土，絕無母國與子國之觀念在，此亦不得以殖民經營目之。中世歐洲諸國，惟以爭奪領土爲事，顧其所爭，在各國之本土，務擴大之而建大帝國，雖皆關於領土，而無殖民經營之性質存。

歐羅巴人之對外經營，皆航海術發達之賜。其發明最早者，爲菲尼基人，既握地中海航權，漸次推及外洋。繼其業者，爲西班牙、葡萄牙、荷蘭諸國民。自十五世紀至十六世紀，西班牙人、葡萄牙人、搜索海外領土，大獲厚利，故稱西葡殖民經營時代。凡述歐羅巴殖民史者，皆以是爲發端。

英吉利歷史學者 Sealey，謂歐羅巴殖民歷史，以諾爾曼人 貝曾科獲卡那利島爲其起原。貝曾科爲冒險的航海家，進而占

領卡島，讓諸西班牙王。斯法也，爲當時殖民經營之模型，科倫巴士、拔士可等大航海家，力謀地理上之大發見，復有西葡各國君主貴族，爲其後援，廣獲領土，獵取利益。自是歐洲諸國，爭以向海外求得領土爲務。蓋當時歐羅巴人航海術，驟形發達，冒險家一涉重洋，隨處皆遇未開化之野蠻地，或無主島嶼。航海家以發見之土地，歸發見者所有；設有居民，亦誘其酋長，訂利己之契約，視同領土，故獲地獨易。

古代地中海沿岸民族，航海目的，厥爲商業。攜其所有，以交換海外珍奇貴重之物，甚有肆行欺詐劫奪者；然其事則在得經濟上之利益而止。迄十五世紀，西班牙、葡萄牙時代，始採獲得土地使役人民開拓富源之手段，而以開鑛爲主要；故名

鑛業殖民時代。而南美、中美，爲當時歐人目的地，各國國民，爭採該地金銀鑛物，輸出本國，爲國富資。一五四五年，於博杜西銀鑛，採銀最多，歐洲有銀成洪水之稱，此又經濟史上
一特筆也。

抑歐洲諸國民致富之源，則在十五十六世紀大陸諸國民之對外經營，輸入金屬。中世世界金融中心，在北意大利，匹之者爲法蘭西。及十五十六世紀，歐洲財富代表者，爲西、葡、荷蘭各國，而英吉利不與焉。當時法與荷蘭，人口資力，皆甚雄厚；英之倫敦則人口僅四五萬，其微弱可知矣。

然繼起仿行者，實英吉利，英之富，亦對外經營之賜也。英人初多從事陸地產業，不好航海；故地主及放款業者特富。

十七世紀中，農業最盛，而地主與農民，權勢獨尊。迨後冒險風行，航海家輩出，形勢一變。自一七五七年以後，東印度公司，迭輸巨額印度正貨入英，英之金融，驟然改觀。無何而一七六八年蒸汽機械完成，促成英國經濟界之大革命。英吉利工商勃興，富冠一世之大原因，要在對外經營吸收莫大資本耳。

歐洲對外經營政策，由今觀之，不無可議，失策之後，遂不得不有變更。如西葡之於海外領土，虐待土人，廣採鑛山，且僅以採取地面金屬爲事；故鑛物易盡，土地荒蕪，不能耕作，土人皆懷怨思叛。加以本土政治不舉，變亂相尋，保持海外領土之力亦失。英吉利對外經營較晚，初惟縱船舶掠奪於海上，既得領土，則征服誅求，殖民地人民，爭先謀叛。迨十八世

紀末，美國獨立，英人始翻然自悟其非，而一變其經營方策。彼所謂「殖民地，爲殖民地人民之利益治之。」「殖民地當自主自治。」云云，皆此政策既變後之語。雖然，英吉利今尙統一加拿大、澳洲、南非等立憲殖民地，廣土衆民，互全世界，而能受治勿貳者，此新政策力也。

今也，世界之殖民經營，英爲第一，次則法、意、荷蘭、比利時諸國，日本、美國，近亦新與其列。統治政策，與最近英國，大略相同。要之今日無論何國，對於殖民地，殆皆舍壓制誅求；而爭謀殖民人民之安寧幸福，以冀達其希望利益。此則世界各國民對外經營政策變遷之要領也。

第四節 各國領土經營之現狀

今之世界，大國主義之世界也，故各國國民皆務推廣其領土。其置殖民地也，非出於保持本國存在之必要，即爲增進經濟上之利益，以資文化之發達。彼奪其財寶，鬻其奴隸，已非復現世所有事。是以富強國民，果欲設置殖民地，經營領土，則增加母國軍費政費，與資本勞力之流出，不可免也。

西班牙爲經營殖民地之鼻祖，領土曾徧全球，所謂「報曉鼓聲無已時」，即西班牙諺也。然迄十九世紀，國力漸衰，海外廣大領土，莫能統理，其殖民地，非叛母國獨立，即爲他國所攘取，最後盡失菲律賓諸地。顧西班牙本國經濟財政，反形恢復；無他，殖民地既去，則軍政費節縮；即曩投於殖民地之資本，勞動於殖民地之人民；皆得復還母國，振興產業故耳。

繼西班牙爲世界第一大殖民國者，曰英吉利。英爲大海軍國，所取標準，有時較其理想兩敵國之海軍，更佔十分一之優勢，有時對德國之海軍，佔十分六之優勢。所以然者，皆出於維持海外殖民地之必要而已。德國在十九世紀末葉，驟擴海軍，亦謂將以防護海外殖民地焉。一九一四年，歐洲大戰開始時，英人國外投資總額爲二百萬萬圓，而殖民地投資總額，亦爲二百萬萬圓，可知英國富強，與其所以成大殖民國者矣。顧英之得保其富強，亦正由其爲大殖民國。今日全世界產金九萬萬圓乃至十萬萬圓，而半數實產自英之領土；倫敦所以爲世界滙兌市場中心，主因在此。又英本國，專力工商，農業萎靡，故食物原料諸品，非求諸殖民地不可。英人所謂帝國政策，所謂

國民經濟自給自足，與觀於此次大戰，應敵之兵士，半爲殖民地兵，其所恃在有此殖民地可知。

國於世界者甚夥，而殖民經營之健者則無幾。西班牙、葡萄牙，在十八世紀前，爲世界大殖民國；而十九世紀末之世界殖民歷史，則若輩領土喪失之紀錄也。土耳其在十九世紀中葉前，以東歐羅巴爲中心，領有亞細亞西部，阿非利加北部，其宗主權所及，極其廣大。直言之，十九世紀之外交史，以土耳其領土分割問題，占大部分。迄二十世紀，摩洛哥問題，巴格達問題，小亞細亞問題，巴爾幹戰爭，的黎波里問題等，無一非土耳其領土問題也。以荷蘭、比利時、丹麥諸國之弱小，今尙能保其殖民地者，或其本國爲永久中立國，或爲強大國間之

緩衝國，而他強大國家，亦無與力爭者耳。然亦僅不以力爭而已；強大國民，欲乘機取此諸國殖民地之心，則未嘗已也。

阿非利加，爲地球五大洲之一，面積一千一百五十萬方英里，當歐羅巴之三倍；而其人口僅一萬萬七千，且無成一獨立國家者，非其人之不知造獨立國家也，即偶成之，亦終爲歐羅巴諸國民所壓服，而爲其保護國或殖民地耳。至其野蠻未開化諸地，歐人皆視爲無主，而任意領有，或以國際協議處分之，此該洲全土所以爲歐人領土或經營之處也歟。

人種學者有言，阿非利加爲人類發祥之地，今歐羅巴人之祖先，皆阿非利加人也。且古代埃及及爲人類文明最盛之區；然迄羅馬時代，文明中心，由埃及及以移希臘；而北阿非利加，遂

爲羅馬帝國領土。其後氣候既變，風土日荒，埃及亦水涸草死，夷爲沙漠，而人文乃頽廢不堪。土耳其帝國興，北阿非利加，隸其宗主權下；近世殖民競爭時代，南阿非利加，乃爲荷蘭人之拓殖地；葡萄牙、西班牙及他諸國，復迭擴張其領土。迨十九世紀，英吉利、法蘭西，爲經營阿非利加之主幹，爭修鐵道，以資聯絡而便統馭。一八九八年，英法幾以殖民競爭而危及國交，幸一九〇四年，英法協商成而罷。乘英法競爭而擴充領土於阿非利加者爲德國。德拾英法兩國唾餘，其面積猶達九十三萬餘方英里，其鞅掌之熱心，計畫之奇特，往往出人意料，故英法協商成後，英國經營阿非利加之對手，稱德國焉。

十九世紀，列國間之問題，常爲領土經營，故各國爲保持

平和，避免戰爭計，不得不整理其殖民地。一九〇四年，英法協商成，解決關於埃及、摩洛哥諸地之衝突；一九〇七年，英俄協商成，解決關於波斯、阿富汗、西藏諸問題。日本亦與英同盟，與俄法美諸國協商，定其外交基礎。而自亞細亞互及阿非利加之領土問題，亦於茲告一段落。

雖然，以上之外交關係，德國獨弗得與，地位陷於孤立，即關於該國各問題，亦多未能解決，故德之奔走畫策，務欲脫此地位，勢也。德國對外經營甚晚，世界適宜地點，殆均爲他國先占，彼乃不得不拾其遺焉。然其實力之強，慾望之烈，措置之巧，常爲吾人所夢想不到。初則浸潤土耳其政府，獲得巴格達鐵道建設權，冀以小亞細亞爲其勢力範圍，而爲經營農礦

之根據；且該鐵道成，則可支配波斯灣之商業，而扶植利權於波斯國內，故英吉利深懼之。由他方面言，德見摩洛哥之事未定，欲乘時以行外交策略；一九〇五年，藉端威脅法政府，明年，開列國會議於亞爾則西那士，協議摩洛哥問題；無如助之者，僅奧大利與匈牙利；即同盟之意大利亦左袒英法，結果於德無所利。一九一一年七月，德國軍艦，藉口保護僑民，突入亞卡吉爾，對摩洛哥君主，有所強要，終至德法協商，德承認法對摩洛哥權能；法讓其剛果之一部分於德而始解。迄一九一二年四月，法以摩洛哥爲保護國焉。

以上爲歐洲大戰開始以前各國經營領土之情狀。顧雖使德孤立，而對德關係問題，則仍未了，終不免爲國際禍根，此則

英國及各國政治家所憂。故一九一四年春，英政府首對德國，開殖民地整理協商，其協約以六月十五日簽字，未及確定而大戰起，茲事遂無結果。其後德之阿非利加殖民地，悉爲英法占領，膠州灣爲日奪，卒還中國，而所屬南洋諸島，亦被英日兩國處分，今之德國，實一無殖民地之國家。

第五節 殖民地之種類

以廣義言，國家本土外之領土，皆殖民地也。且就各殖民地觀之，其政治經濟狀況，不能強同，其時其地，皆有特別之點。故殖民地，本無種類階級，惟爲實際事務處理，與學問研究之便利，可綜其相同者，別其相異者，以比較對照之耳。

莫吉利由統治組織上，分殖民地爲（一）皇領殖民地，與（

二) 自治殖民地。皇領殖民地，由直隸英國君主之總督、太守以統治之，其立法、司法、行政諸事，悉由君主屬下之官吏擔任。間亦有由參加公選委員之合議體處理公務者，然不過爲殖民地統治者之諮詢機關，如香港及海峽殖民地是也。自治殖民地，則採自治制，以公選之議會，爲統治機關之中心，行政部對議會負責任，長官則以公選定之。如加拿大、澳大利亞、南非各聯邦，皆各有其憲法，故名爲立憲自治殖民地云。

法蘭西殖民地中，有大殖民地之名。大殖民地者，不獨行自治制，且舉其代表一二人，列席於元老院、代議院焉。又由對人政策上，於移殖其內地人民，以開發其領土之產業者，名曰移殖殖民地。非徒國外領土爲然，卽對本土以內人口稀少土

地荒蕪之處，獎勵移殖開拓者，亦有國內殖民或開拓殖民之稱。此外本土犯罪人流謫之處，則曰刑人殖民地。所以使罪人與社會隔離，且強其移殖，俾收開拓領土之利。古者流謫之處甚多，卽以此故；今之殖民地或本土中，昔爲刑人殖民地者亦不少。茲請就法律上與經濟上之種類，分舉於左，以資研究。

第一 法律上之區別。由法律上卽國法及國際法上以區別殖民地之種類，爲狹義之殖民地、保護國、租借地、勢力範圍四種：

(甲)殖民地。殖民地之爲語，自廣義言，則國家支配權所及地域之總稱。自狹義言，則指國家支配權所及之地域，而其領土，完全且無條件，屬於其獨立國家者也。其爲國家所屬領

土，初與本土無異；惟由國民性，統治關係及歷史上關係分別之。其本來構成獨立國家之土地，則曰本土；反是者曰殖民地而已。

殖民地人文發達，且與本土事物同化，則終至相合而爲本土之一部，以成一國家，此歷史上所數見。更以理論言，人文發達，實力與本土相等之殖民地，常有與本土相合，組織聯合的國家之可能性。

本土與殖民地之區別，多以政治上之事實，或政治學上之意義而定；若欲以法理論求其標準，則資料甚少。惟法國於一七九五年憲法第六條規定：「法國之殖民地，爲共和國全體之一部 (*Parties integrantes*)，在同一憲法之下。」是爲以國法規

定殖民地之嚆矢。此法實施效果未見，而有一七九九年之憲法，但必承此精神，使殖民地議員列席元老院、代議院以爲例。

一八三一年，比利時制定之憲法，至一八九二年，於第二條附加一項曰：「比利時取得之殖民地、海外領地或保護地，以特別法統治之。」故其母國與殖民地之法律關係，極爲明顯。此外各立憲國，凡明示或默示其憲法施行區域者，以其憲法之所行爲本土，反是者爲殖民地焉。但一九〇六年，俄羅斯憲法第一條，明載俄羅斯帝國爲不分割的，而第二條則曰：「芬蘭公領爲俄羅斯帝國不可分離之部分，其內政依特別制度支配之。」是芬蘭是否爲殖民地，不能無疑。然憲法精神既明收諸帝國體內，且特別統治，或特別法域，亦非必卽爲殖民地之要

件，故芬蘭當作非殖民地解。此外法律上應否爲殖民地，可疑之事實問題甚多，不遑枚舉，要以前述原則推之可也。

(乙)保護國。保護國，雖亦以一國家之資格而保其存在；然立於他優等國之下，而受其保護。彼保護者之優等國家，因改良該國內政，擔任該國外交，而發生保護關係；而其基礎則條約也。

優等國家，因保護一國，而改良其內政，擔任其外交之結果，遂總攬其政治上經濟上之實權；因以行其殖民政策，此古來實例有然。而保護關係之設定，則多於周圍形勢緊迫時爲之。故優等國家行使其保護權之設施作爲，概極緊切，與尋常殖民地中，往往任其自治，不問內政者，大異其趣。故由保護關

係，變爲純粹殖民地，卒被優等國家併入領土者不少。

今之有保護國者，其事務多由外交部轄之。無他，保護國仍不失其國家之存在，且其保護關係，多起因於條約或外交關係故也。但此亦不過通例如此；實際上因保護國之治理，與一般殖民地無異，由殖民部處理者有之。如法使殖民部治理其保護國交趾支那，英使印度太守管轄印度保護國，從其便也。

(丙)租借地 租借地者，國家依國際條約，以占領統治他國領土之一部，蓋一附條件的領土權也。其條件之要者，爲占領之年限。租與者、保留其主權，而租用者、於條件範圍內，實行其殖民之經營焉。

殖民史上，租借地之例甚鮮。一八八八年，桑色巴爾王以

其領土租與英國東部阿非利加公司，期限五十年，後復改爲永租地；該公司關於支配其領土，有充分權能，是爲租借地一先例。然其契約、不僅由於民法契約，且有租主權利者，爲一殖民公司，而非國家直接事業。此外若美國之古巴借地，比利時於英國上萊魯之借地，法國於英國之乃佳借地，亦可以租借地例推之。

租借地最完全者，無過於中國之膠州灣、旅順、大連、廣州灣等處者。各國在中國租借地之性質，皆由條約規定。一八九八年，中德條約第二條：「中國以膠州灣南涯地域，永遠借與德國。」第三條：「中國政府，在永借年限內，不行使該地主權。」（膠州灣今已交還，然爲歷史事實明瞭起見，今仍載

之，以示不忘國恥也。）一八九八年，中俄條約第一款：「中國特允將旅順口、大連灣二處，及鄰近相連海面，租與俄國，惟中國主權，不得損礙。」第二款：「惟租界境內，俄羅斯應全享租主權利。」此兩條約，文字互異，故權利不同。解之者或謂租借地爲完全割讓之領土，或謂此種條約，止於其地域統治權之委任，主權則仍在借與國。以法律論，自以後者爲是。

(丁)勢力範圍 勢力範圍，亦稱利益範圍。卽一獨立國家，於他國領土以內或無主地，植其權勢，取其利益，他國不得干預之謂也。多以必要之國家相互條約之形式成之。

勢力範圍之爲物，領土權之性質極弱。然自一八八五年柏林會議以來，各國於阿非利加領土獲得熱日盛；其不能確實占

領之地，往往與共爭此地之國家，互訂條約。約定此國經營甲地，他國不加妨害；他國經營乙地，此國亦不加妨害以爲報。故稱甲地爲此國勢力範圍，稱乙地爲他國勢力範圍，以爲扶植勢力，取得利益之基礎焉。

此外，一八九八年，英國要求中國發表長江流域不割讓於他國之宣言；法國要求對於瓊崖及滇粵諸省，日本要求對於福建省，爲不割讓於他國之宣言；故世有稱不割讓地域，爲其要求國之勢力範圍者。然所謂不割讓宣言，不過中國自示其領土之完全，彼要求者、初不因是而得領土之權利利益。且如雲南一省，英之解釋，謂爲長江流域；法之解釋，謂爲安南邊境諸省；一地而關係兩國，亦可見不割讓地域，與勢力範圍不同。

又英俄兩國，曾互商在中國建設鐵道之範圍，俗稱鐵道範圍；此不過兩國企業上契約，不含何等領土權性質者也。

第二 經濟上之區別。古來經濟學者，多以經濟狀態爲殖民地之分類；故其分類方法極多。其最簡明者，則爲農業殖民地，拓殖殖民地，及商業殖民地是。

(甲) 農業殖民地。農業殖民地者，指其氣候適於移殖人民，其土地適於耕作者。加拿大、澳大利亞、南非洲、北非洲及亞細亞之一部分屬之。

(乙) 拓殖殖民地。拓殖殖民地，指發展殖民地產物者，或稱爲熱帶殖民地。印度、東亞細亞、阿非利加、中央亞美利加、西印度、南亞美利加、南洋各地屬之。

(丙)商業殖民地。商業殖民地者，其地當交通要路，爲貨物聚散之一中心點。如香港、新加坡等地是也。此等地方，面積狹小，地產與天然物，雖無足觀；而交通與貿易上之地位，則極重要。故此等商業殖民地，常以自由港（即無稅港）制度，爲其發達繁盛策焉。

第六節 移民問題

殖民與移民，有一二類似點，故多混視之者。實則性質全異，即其政治上經濟上關係，亦各不同。

吾人去其故土，以勞動操作於他鄉者，俗目爲殖民或移民。然殖民爲國家領土的經營；雖亦時有移母國人民往新領土者，然非以是爲必要。且即不移出母國人民，亦無妨於殖民經營。

；惟所經營者，須爲國家領土權所及而已。移民則不然，與國家領土權無關；不過國民去其故土，而赴他國本土或殖民地勞動操作者之謂耳。蓋殖民以國家的經營爲主，而移民則以個人營利行爲爲主。

歐羅巴中世以後，到處人口不足，故無以經濟上原因而移出人民者；而以宗教關係，或人種間之軋轢，棄故土以赴新世界者則甚多。今之美國、卽以此種人民成其基礎者。迨一八二〇年後，英國工業界採用蒸汽機械，工業勞動者，失業極多；英政府因移其人於美國及澳洲，以資救濟。然成績甚劣，故到處有排斥英國移民之聲。蓋英國之移出者，率爲劣等勞工，爲美國、澳洲所不欲納。美國、澳洲所欲移入者，則英國所不欲

移出者故也。迨後歐洲大陸，戰爭、革命、饑饉、騷亂，無有寧日；他方面，則航海業之發達，與美國實業之進步，復足以誘之；於是大陸諸國人民，沿沿渡海赴西半球，所謂移民大勢，以是而成。如德國然，一八八〇年以降，每年移出二十萬以上之人民，迨國內工商發達，乃漸減少；近則年不過二萬人之出入耳。奧大利、匈牙利、俄羅斯、意大利、巴爾幹諸地，今猶大事移出。愛爾蘭人口總數，不過九百萬人，其中五百萬人，則已去而之他。總之歐羅巴大陸，每年移出人民，不下百五十萬人。至此等移民所入，多爲美國，多者每年達百二十萬人，少亦收容七八十萬人。

移民雖出個人營利行爲，而其原因，則概由不安其居。故

人民移出既多之地，決無繁盛殷富者。且移出多，則本土勞力缺乏，產業不振，即徵兵制度，自治制度，無不受其影響。此各國所以嚴定移民制限法，且力求國民安定於其故鄉也。一八九七年之德國移民法，一九〇一年之意大利移民法，一九〇三年之奧大利移民法、日本移民法，皆採嚴格限制主義云。歐洲諸國法律，取締移民介紹業，及移民輸送業者，凡誘人移住之手段方法，如廣告、傳單、招告、演說等，皆加嚴禁。對於欲移出者，則以旅行護照、乘船護照等限制之。其圖免兵役者，避養贍家屬之義務者，圖逃債務者，概在禁遏之列。即日本移民保護法之第四條，亦有「行政廳因保護移民，保持公安，或認爲外交上必要時，得禁止移民之乘船，或取消其許可。」之

規定云。

夫容納他國移民，則貧困者，疾病廢痼者，無教育者，不道德者，不免混入；因而速社會之混亂，長人種之軋轢，與職業之爭鬪。美國以無限天賦，勞力之需要極盛，然尙以入國者衆，國中失業者日增，而國內國外勞工，利害常不能一致爲慮。此美國、澳洲及南非洲，所以設入國制限法，嚴重取締；英國亦以一九〇四年之法律，對入國者嚴行限制焉。至禁契約勞工入國者，爲美國與澳洲，南非洲近亦仿行。

抑移民之爲物，移出固不利，移入亦無可歡迎；故兩者皆急宜以法律或行政手段限制之。然移民之流動，今尙未已，謂非由於各國人民，多不能安其生而何？

一九一四年，歐戰開始以來，歐羅巴移民赴美國者，一時中絕。然一九一五年，有五萬人，一九一六年，有十二萬五千人，一九一七年，有三十六萬二千餘人。雖戰事未已，而移民總數，仍日見增加；且其中尤多英法人，此亦堪研究者也。

第二章 殖民地統治組織

第一節 統治權之本源

殖民地、爲屬於獨立國家之土地，所行統治權之本源，存於獨立國家，無待言也。統治權、爲國家主權之作用，殖民地統治權，卽母國主權之行使於母國以外者也。

今之憲法學者，多不用主權之語，而以「統治權」充之。統治權云者，依憲法所定而存在之國家高權也。然據此定義，

則殖民地統治權，無從解釋。憲法惟行於國家本土，而不及本土以外。然廣義之殖民地，於單純領土以外，含有保護國、租借地及勢力範圍，本土憲法，不能及焉。且處理遠方異種，統御文化風俗不同之民衆，尤非臨機應變不可。此法制上爲特別統治法域，或政務上爲特別統治領土之由來也。

顧國家有主權而後有其獨立之存在；主權者爲國家之首腦，而唯一最高之絕對權能也。國家之法制政務，惟其在此權能之下，故有權威。有主權者，乃得制定憲法而施行之，憲法與其他法律，皆主權者之命令也。有主權者而後有憲法，主權者先憲法而存在，且得於憲法所不行之處，行使其權能。主權者一經爲本土制定憲法，則本土政務，宜悉依憲法所定，固無論

矣；顧此非憲法拘束主權者，乃主權者表示其自己之意思以明其所由已耳。所謂憲法上統治權，即指此主權之作用也。故憲法上、雖無新獲領土之規程，與本土外行使國家最高權之規定；然主權者猶得擴張國土，設定殖民地，訂結保護國條約，劃定勢力範圍焉。既得此等領土權，則統治之權源，在國家主權者。此國家存在之理由，自明之真理也。

由實際殖民地之統治觀之，治新附之民，於邊鄙之地，絕海之外，以理內政、外交、軍事，其道在戴一人爲首腦，而賴其威望以行。此殖民地統治上，君主制所以優於民主制也。且殖民地施政方針及設施策畫，一經確定，則須堅固不撓，必竟其功而後已。然在議院政治、民衆政治之國，黨派消長無常，

人心易於浮動，故其殖民政策，變化靡定，設施計畫，且暮難期。如此、則其領土經營，終無成功希望；且將人心離貳，外侮洊至，馴至不可收拾。若夫本採積極強硬政策者，中道放任，則激土民之反動，其事無不立形齟齬；迨見其弊而欲復還其積極手段，亦徒招混亂耳。英自十九世紀以來，在印度、埃及之失策，皆此弊也。

或謂以軍人爲殖民地長官，不無可議。不知依軍事關係獲得之領土，要以軍人長官，直隸國家元首爲當。若鎮壓番民，討伐土匪，警備邊境，尤以武人長官爲最宜。設強以文官充任，則須另有最高武官，統理軍事，而長官與最高武官之軋轢，勢必不免。昔印度太守卡尊與總司令官克緝那之衝突，其明證

也。夫以軍人爲長官，非必卽行武力政治；惟新領土之殖民地，有行積極政策及處理軍事軍政之必要，當置直隸元首之軍人長官而已。至平時治自治殖民地，不須軍人，無待言矣。

第二節 統治機關

殖民地統治機關，可分爲三種：第一、在母國之統治機關，第二、在殖民地之統治機關，第三、殖民公司是也。

第一 在母國之統治機關 統治殖民地之權源，爲國家主權。主權者或國家元首，總攬統治權，一切國家機關，皆隸其下治事；而在母國之殖民政務，亦爲其一部分。

國家舉其高等政務之形式，國各不同；或於君主之下，以國務員組織之內閣，爲政務中樞；行政各部，則受其指揮分理

政務。或於君主之下，設一宰相，任輔弼之責；行政各部，則統於宰相。或以國家元首，行政各部長官，與國會之一院或兩院之共同行爲，以統治之；而尋常政務，則屬諸特定官署。日本、意大利諸國，屬第一類；戰前之德國屬第二類；法、美、中國屬第三類。

管理殖民政務者，果可以附屬內閣或各部之一局當之乎？英、法、德諸國，初皆不過一局，迨後殖民政務，性質加重，分量亦增，乃漸升爲一部；美、俄亦久有改設一部之議。又今日各殖民國，每設一諮詢機關，以輔中央殖民政務機關。蓋當一國領有多數殖民地，而中央政府握其立法行政之樞，則不可不集具有特殊智識技能者，以調查其事實，確定其義理，此近

世各國設立諮詢機關之由來也。

以下請列舉各國在母國統治機關之概要，以資比較：

英國皇帝總攬統治權，有樞密院及國會，翼贊殖民地統治權。且爲印度特設印度事務部；一般殖民地政務，則殖民地管轄之；其保護國、屬外交部管轄；獨印度保護國，以印度太守統理之。然亦有其例外，則愛爾蘭等屬內務部，燈臺所在地屬商務部，亞聖純島、則屬海軍部是也。

英國殖民政務諮詢機關，世所知者爲印度會議，以備關於印度立法行政司法等問題之諮詢。會員十人以上、十五人以下，由印度事務大臣任命之。但任命委員之條件，爲在印度十年以上，歸國後尙未經過十年者。普通委員，任期十年；其印度

高等官吏之爲委員者，則任期五年。近年此制擴張，印度人亦得充任委員云。

英國皇領殖民地及自治殖民地，各派代表駐紮倫敦，其任務與獨立國家簡派之公使近似。

法蘭西大總統，以國家元首，經理殖民地事，元老院輔翼之。有殖民部，以轄普通殖民地。而其保護國之東京、安南等，則屬外交部管轄；亞則利亞之政務，則依其事務與性質分屬各部。

法國殖民政務諮詢機關，爲高等殖民會議。以殖民地選出之兩院議員，殖民地特爲本會議選出之委員，官吏當局及有學識經驗而由殖民大臣任命者，及商會代表、殖民協會代表等組

織之。然委員過多，不便實際調查審議；故一八九六年，選出常任委員擔任之。

法國國法，有殖民地選舉議員列席於元老院及代議院之規定。自一七九五年之憲法，明定殖民地爲共和國之一部，憲法上受同一支配以來，有永遠繼此精神，取母子國畫一制度之勢。現時法國憲法，雖不行於殖民地；然尙存有若干殖民地議員，要爲一七九五年憲法之告朔餼羊也。惟今殖民地議員，無寧認爲代表殖民地而參與母國立法機關之爲當耳。

德國在國體變更以前，皇帝統治殖民地，帝國宰相輔翼之初，德国外交部，設有殖民局，管轄一般保護領地政務，後乃升局爲部，擴大其規模。

德之殖民會議，創於一八九〇年，取範於法國高等殖民會議。惟構成取嚴肅，而棄其龐雜組織，以政府當局及有學識經驗者二十五人爲委員。

綜以上各國制度觀之，擔任殖民政務者、爲殖民部，居國家重要官署之一；其下設諮詢機關，以調查研究其制度政策。

然廣義上之殖民政務，則非必悉屬殖民部。如保護國、租借他等，隸外交部；良以保護與租借關係，以國際條約爲基礎，其政務亦多由外交。且保護國並不失其國家之存在，即租借地之主權，亦爲租與者所保留，故以此明其性質耳。然此亦僅爲原則，實則各國皆便宜行事。英之殖民地管轄，前既述之，法於保護國、租借地，向屬外交部者，今亦多由殖民部治之。

此外英、法、德諸國，皆設殖民協會、殖民學校等，以補助統治機關。此雖非國家設施，而效力則甚廣大。故今國家之經營殖民者，無不致力於此。

第二 在殖民地之統治機關 殖民地、爲特別統治地域。特別統治云者，於獨立國家主權之下，具其特有體制者也。

殖民地特殊體制之廣大者，儼然一國家之形式，小者則政務專賴母國之設施。名雖特別統治，實則殖民地統治機關，不過母國官署之派出所耳。此種母子國關係，學者類別爲二：其一名爲合一主義，母國統治機關之力，務使及於殖民地，而以母子國統一同化爲宗旨。其二名爲放任主義，殖民地事，使殖民地自理之，非不得已，不涉母國之統治機關，法律家常謂殖

民地爲外國，其義亦由是也。古來歐洲諸國，治殖民地，其道不一，概括言之，則法取合一主義，英取放任主義。

法國於一七九五年，憲法第六條，以殖民地爲共和國之一部，視爲與本土同行憲法之處，其後元老院之宣示，殖民地委員制，與殖民會議之設，皆出合一主義宗旨。然法國政治家有識者，亦漸知其不當，徐圖改革。故一八八八年，增加殖民地議員法案，提出議會，未能通過。一九〇〇年以後，殖民地長官與夫經濟學者，皆指陳合一主義之有害，而主張改取放任主義。因此法國舊來政策，遂有變遷之勢。

英國治殖民地，雖有時亦傾向合一主義，盡力干涉。然自美國獨立後，則專取放任主義，助長殖民地之自治自由。蓋統

治繁盛富庶廣土衆民之殖民地者，不得不出於此道；顧其弊，母子國聯絡稀疏，又必然之勢也。印度實爲英之殖民地，而表面上、印度自戴一帝，英國法律，置印度於殖民地外，印度太守，直隸皇帝，統轄附近保護國。法律家謂印度非英國殖民地，乃與英國人合同爲一國家者卽以此。雖然，英於印度，棄名取實，於事無害，但對其他殖民地則不然。澳洲、加拿大等，各有憲法，自行立憲政治。加拿大且自與外國交涉，訂結條約，甚至所訂關稅條約，與母國方針，不能相容。近年英國內帝國主義，漸有勢力，可視爲此放任主義之反動。法之合一主義；英之放任主義，皆不免偏於極端。而今乃見其反動，亦近今最有興趣之現象也。

西班牙、葡萄牙諸國，時則强行合一主義而失敗，時則流於放任主義而失敗。而以殖民地爲母國財源所自出，惟知賦課徵收，無意發達殖民地之政治經濟，致自陷於困苦者甚多。此又殖民史所詔我也。

殖民地經營方針，可分爲集中主義與分配主義。以殖民地之一地點或一事業爲中心，而集中政治上經濟上之政策者，曰集中政策。普通致力於其全部地域全部事業者，曰分配主義。集中主義，專行於商業殖民地，而鑛業殖民地，間有行者。此主義惟地域狹小，天然富資有限之處，可以實行。若香港、新加坡等，限於地理，除港灣街市以外，無可經營，故勢必至此。阿非利加鑛業地之施設方針，亦集中於一地與一事業者

也。

若殖民地面積廣大，天富豐饒，則宜舍集中主義而取分配主義。其經營施設，宜涉及全地以謀各種事業之發達，容納多數人民，使之各得其所，所謂農業殖民地之經營方針，即在於此。必如是、而後人口可適宜分配，隨處可安居樂業也。經營農業殖民地者，必先建設鐵道，貫通該地，復辦開道路、闢水運、興交通與灌溉排水諸工程，而後農家作業之規模可立。且新領土之殖民地，人民皆好集中都會，而由母國移住者猶然；即已赴耕地者，亦多樂歸都會。故母子國政府，與殖民公司，殖民業家，皆當留意誘致農民，使於開拓地成土著之道。

農業殖民地中，亦間有商業殖民地者；蓋謀商業之改進，

卽所以促農業之發達。於是有於商業取集中主義，於農業取分配主義者。惟先務都市之發達，而後促農業之發達者，則不免失策。

抑曰合一主義，曰放任主義，曰集中主義，曰分配主義，皆抽象名詞，殊嫌浮泛。然凡爲殖民經營者，莫不有一定之方針，大要不出此類別。顧採合一主義或採放任主義，於統治機關組織權限上，乃大有差異。蓋取合一主義，則殖民地重大政務，毋國官署實裁制之；在殖民地統治機關，僅仰其成，爲執行命令之形式。取放任主義者則反是，殖民地統治機關，隸母國宗主權下，於一定範圍，行其獨立自治之政務，故組織自大而權限自廣。就今日實例言，法偏於合一主義，而英偏於放任

主義焉。英之自治殖民地中，澳洲、加拿大等，各有憲法，其自行立憲政治之處，最足見其形體。或謂放任主義必於自由殖民地，即立憲代議制度完備者始有之，其實不然。印度雖無立憲代議機關，然其對英本國，獨立自主之範圍極廣。自戴印度皇帝，印度太守，對印度之土人國家，行使保護權，並對其隣近國執行外交權限。朝鮮、臺灣之於日本亦然，臺灣總督直隸天皇，其統轄文武權能，極為廣大，而拓殖局不過附屬內閣之一局；則亦日本政策，為合一主義之結果也。

所謂集中主義、分配主義，為殖民地經營方針，而非母子國間之關係。惟前者自行政機關以及經濟上施設，皆集中一處；後者普分其力於領域之內，以保各種機關之均衡。故兩者統

治機關之體用，不能同也。

殖民地之政務，有長官一人統理之。長官以下，有部局分科，有地方行政機關，各治其事。

殖民地長官，以欲輔翼其立法行政事務，多設合議體，且其種類多不同；所以表示殖民地政治上之地位。

合議體可分爲二，其一、爲單純諮詢機關，其二、卽協贊機關。

諮詢機關，不過應長官之諮詢，陳述意見，對於立法行政及其他重要政務，調查審議之而止。其意見、非必卽爲命令或處分之成立要件也；有以法律或教令規定，某某事應經諮詢機關之審議者。然其議決、亦僅供長官參考之資料；長官固得自

行命令處分，不妨與其議決之旨趣異也。且諮詢機關之組織，爲官吏及長官任命之委員，間有舉其委員一部分公選之者。此不過任命便宜法，未可作人民分其最高權解也。

若協贊機關，則根本不同。其機關自有獨立意思，依其獨立意思決議者，即使長官命令處分有效之一要件也。當殖民地長官執行立法或行政上要務，則具案請求議決，若遇否決，則不得施行。又合議體、有提案及修正之權，但長官及母國政府，於此可行其拒否權耳。

協贊機關之組織，原則以公選之議員成之。雖間有參加官吏或官選議員者，然其合議體、則爲獨立之協贊機關，殖民地長官，不能奪其自由意思。

殖民地統治機關之設協贊機關也，出於殖民地自治主義。

若擴充自治主義，則不獨公選組織協贊機關之議員，即殖民地長官，亦公選之，且使公選議員中選出委員，以參加行政云。

英國體制，其皇領殖民地之長官，爲英國皇帝所任命。長官之下，有部局分科，且多設諮詢機關，與官署並立。其自治殖民地，則協贊機關，占最强大地位，長官亦以公選任命之，澳洲、加拿大等，爲最發達。

日本尙無自治殖民地，其統治機關，亦專用單獨制，別無諮詢機關。而朝鮮總督、以陸海軍大將充之，爲直隸天皇之親任官，統轄一切政務，統率海陸軍，掌朝鮮之防備。臺灣總督、關東都督，亦以陸海軍大將或中將充任，惟前者受內務大臣

監督，後者受外務大臣監督，與朝鮮不同耳。或以日本殖民地長官取諸武官爲奇特，不知既有防備殖民地及軍事上任務，則以武人爲長官，實最簡便。蓋武人嫻政治者不難得，而文人嫻武事者則難得，且若無指揮武官軍隊統率設施之權，則又不能完其任務故也。印度、埃及等，以文官爲太守或統監，別置高級武官以統率海陸軍，然此制之弊，文武軋轢，動生扞格，既感不便，尤不經濟。或謂武人長官，政治易流武斷；然使母國於法令豫算上、嚴行監督，則殖民地政務，亦可成法治國體態，毫無武斷之餘地。反是者、如英法諸國，其殖民地長官，設施自由，反遠在日本殖民地長官之上，亦其一反證也。且武人執政，每偏於嚴，文官執政，每流於寬，爲東西古今通弊。然

新領土殖民地政治，與其失之寬，毋寧偏於嚴。若既流於寬，俟其弊見而後返於嚴，則最爲失策，將無以善其後焉。

第三 殖·民·公·司

近世歐羅巴諸國對外經營，多爲私人策

畫，卽君主貴族等參與其事者，亦僅以私人資格加入。迨私人團體成功，而後國家從而行其政策，此殖民公司所以興也。殖民公司，爲歐羅巴大陸之通稱，英吉利則稱特許公司，凡依政府特許，於海外經營領土，或經濟事業者，悉包括之。殖民公司，性質爲半官半民，主要目的，在增進國家領土經營。於歐羅巴殖民史上，厥功甚偉，故與殖民地統治機關併述之。

往時歐洲諸國，政治樸簡，公私分別不明，國際法之例規亦無定；而海洋之外，爲未開地、野蠻國、無主之地所充滿。

其時，對外經營，幾盡爲君主、侯伯或大力者，與大膽冒險家提攜以行，其功業，常與航海術之發達爲緣。且軍艦商船，初無區別，冒險航海者，卽爲海洋探險者；亦卽爲金屬貴重品之貿易者。或則戰鬪，或則掠奪，或則捕拿外國船舶，十六十七兩世紀中對外經營，比比然也。

其後、各國商事法規略就，國際關係，亦漸錯綜。於是此等對外經營者，立公司之名，由政府給特許狀，以指定其權限任務，所謂特許公司者是也；自十七世紀至十八世紀，最爲發達。此等特許公司，各於一定範圍，把持通商貿易諸特權，壟斷利益，甚至到處誅求掠奪，虐待土民。亞丹斯密等，常痛斥其非，主張廢止之。各國政府，亦漸悟委諸私設公司之不利，

逐次糾理。於是荷蘭東印度公司，於一七九五年，奉其業務於政府。英吉利東印度公司，亦取消其商業上特權；惟在一八五八年以前，受英國政府委託，處理其必要事務耳。是爲特許公司卽殖民公司之第一期。

十九世紀後半，歐羅巴諸國民，領土熱甚熾，爭設殖民公司，儼如春花怒發，不遑枚舉。此殖民公司活動時期，爲第二期。第二期之殖民公司，以就阿非利加、南洋等處獲得領土爲其使命。既達目的，則喪失其特許權，非解散卽改爲單純商業公司，專業通商貿易焉。

第二期殖民公司經營領土，成績甚大。如南阿非利加公司，舉其屬地五十萬方英里，奉之英政府；諾亞萊加公司、以五

十萬方英里，東阿非利加公司，以七十七萬方英里，爲英國殖民地；其尤著者。英吉利於二十五年間，在阿非利加獲領土二百五十萬方英里，其三分二，實取諸此種殖民公司焉。

領土獲得及殖民經營，雖爲國家所當自謀，然使特許公司任之，較爲便利，故一時各國爭用此法。第一、公司之施設，較政府爲簡易機敏，第二、公司之經營，較政府事業，效速而費省，其例英國甚多，無待贅述。然殖民公司本身，不能永久維持。第一、殖民公司，不以營利爲目的，而在於貢獻國家，故目的達到，卽惟有解散之。第二、殖民公司，雖爲私設公司，而支配一定地域，發命令，徵租稅，行使警察裁判及其他高權，且時涉及外交；其委任過廣，則有時勢必流於專橫放縱，

甚至與內外政府牴觸，此論者所以謂爲多弊也。第三、內之立憲政治發達，國法上規程益嚴，外之國際法、國際條約，日加整密，故半官半民之殖民公司，無復能長保其存在。故無論何國，遇殖民公司主要任務既終，無不立加處置以杜物議。

活動於十九世紀後半之公司，今無復存。但遇對外經營，與拓殖新領土，以委諸私設公司爲便者，則亦仍之。至少亦對有關係之銀行，與以特殊權能，使之補助國家設置策畫。曩者俄羅斯政府、設華俄道勝銀行，以爲經營極東之機關；建設中東鐵道，即中國政府予該銀行之一特權。其後中東鐵道公司成，對沿線所謂鐵道附屬地者，行警察權、行政權及司法權，兼營鑛業、漁業、水運諸事。日本之南滿洲鐵道公司，亦仿行之

。日本東洋拓殖公司設立之目的，在經營朝鮮農業，然而兼營金融業，甚且朝鮮以外之事業，亦兼營之。若是者，爲尋常商業公司所不許，徒以帶特許公司卽殖民公司性質，故其權能遂獨廣大耳。至國家對於此種公司，與以特種權能，時且給以補助金者，誠以所事出於國家之必要，決非爲保護公司股東，或市恩於其關係人而然。故公司當局，必發揮其愛國心，自尊心，以爲非營利事業，而專心致志以從事，效乃可言。不然，則國家補助金，必且徒肥股東職員之私囊，未舉特許公司之利，而先受其害也。

第三章 殖民地統治事務

第一節 統治之原則

殖民地統治機關之體統及編制，前章已略舉大要，本章則述其行使之體態，以見殖民地統治事務之概略焉。

殖民地統治事務者，其事體與獨立國家本土統治事務無異，亦分立法、司法、行政三者述之。

等是殖民地，窮鄉荒土，人類未經棲息者有之；土蕃蠻族，不可以常規爲治者有之；對於其未成政治社會者，政務不得不從其宜。且對於征服之領土，與甫經屈服之人民，非行軍政、賴警察之力，則治安莫保，此不在本章研究範圍。茲所論者，其地棲息已成政治社會之人民，以維持安寧秩序常態爲前提，而處理其尋常政務者也。

尋常政務之根本原理，歸於第一、警察國家主義，即福利

主義；第二、法治國家主義，即自由主義之二者。前者統治目的，在增進人民福利，指揮之，監督之，使享其幸福利益，雖干涉壓制，亦所不避。後者統治目的，在保全人民之自由，統治者正其法，而行動於法之範圍，外此絕不干涉，而以解放不干涉爲最上政策。前者十八世紀中，德人霍魯甫倡之，爲官僚軍國主義者所最喜。後者甘德主張之，英、法諸國愛自由放任者和之。今日論國家施政方針者，非由福利主義，則由自由主義。否則，折衷二者之間，冀得實益。惟此等議論，要惟文明國民有之。至殖民地之統治，則採福利主義，即警察國家說，而無復主放任不干涉者；有之，亦不爲當局負責者所取焉。

學者論客，往往提倡自由解放，然甘德所謂自由說，要以

道德完全之人類狀態爲前提，如所謂社會之基礎在正義，「自由卽法則也。」惟依法則，乃得自由。「人爲須君主之動物。」尙自由者，不可放漫。「彼之自由主義，卽義務主義也；法治國家之學理，皆以此建設。彼號稱祖述甘德，而喜放漫之自由不干涉論，陷於無政府主義而不自知者，亦顛倒之甚矣。

一九一四年，歐戰開始以來，世界思想，動呈變態。一九一七年春，俄國革命，美國亦以爲自由而戰，參加戰陣；於是世界自由民主之說大行；或謂人民對於主權者，如不欲服從，則無服從之義務；或謂自由解放，爲天下之通義。俄羅斯國內各地，爭唱獨立自治，影響所及，愛爾蘭人，印度人，亦思蠢動，而一時未易着手。英政府，至派閣員孟德古赴印度，與印

度太守及有力者，協商創辦自治制事，其形勢之變遷可知。

殖民地統治事務之根本原則，在獲得及保持殖民地，雖不能通各殖民地而一概推論；然其最重要、最普通者，在使母子國爲渾然一體，求兩方利害得失共同一致。英人曰：「治殖民地，爲殖民地人民之利益也。」是誠統治殖民地精神所在。蓋殖民地人民利益，與母國人民之利益一致，而後能完成其治體，爲殖民地人民者所要求，亦不外此。

顧在法理上，殖民地爲特別地域；如其人種及文明程度不同，則其利害感情，尤未必與母國人民一致，古之言殖民經營者，惟以掠奪誅求，壓制凌辱爲事。於是母子兩國民，遂終難融洽，此經營根本原則之大誤也。今爲大國家主義之世界，國

土惟務其大，國民惟務其多。至於海外領土，若新附之地，則置諸國家本土外，以治殖民地者治之，爲得其道。雖有本末枝幹之差，然固渾然一體。欲全體之健全，必先有部分之健全，獨立國家之自主力，以其殖民地自治力而益加發揮。惟欲使各殖民地健全發達，必也各順其宜，使遵自然自由之途徑。母國以綜馭殖民地而國勢張，殖民地以依附母國而文明進步，秩序康寧可保，殖民地人民之幸福，卽母國富強之資也。昔英國誅求殖民地，而失北亞美利加；行苛政於印度，而其地變爲難治。迨十九世紀，一易其統治政策，助成殖民地自治自營，以圖母子國之調和，殖民地遂徧全世界；各地民族，皆以隸英殖民地爲滿意。歐戰之際，各殖民地對英本國之忠誠，誠足令人驚

歎。無他，殖民地統治之大本，在母國政府收殖民地之人心而已。中外古今，殖民事業之成敗消長，其揆一也。

頃者自由解放之聲甚盛，遂有謂殖民地、宜脫離母國獨立或自治，以立民主政治之基者，特語焉而未詳耳。夫殖民地離母國而獨立之例甚夥，然多在母國喪失實力，不能保持其領土之時。且獨立國家，須有獨立之意思能力；否則零丁孤弱，必受強大之欺凌，而自招衰滅，或終爲他國之附庸保護國。大國家之世界中，弱小者之保存，蓋亦難矣。且民主共和，美政也，然組織完全之人民代議機關，以公議輿論之力，宰制政治，惟文明富強者爲易行。否則，以德行薄弱，或無意思能力者，勉強效顰，必陷於無政府之苦境。故母國政府，使殖民地保持

人民所好之政治組織，抑亦兩利之道也歟？

第二節 立法

立法者，制定法規之謂。治殖民地，不可一日無法規。法規之根源，爲國家主權者；而殖民地立法權之根源，在其母國之主權者。母國主權者之下，有母國立法機關，與在殖民地之立法機關，以治其事。法規制定之系統，則殖民地立法機關，隸母國立法機關之下，於不牴觸母國立法機關之範圍，行立法權。

雖然，法規不僅爲制定法，卽制定法之外，尙多有法律之效力者。此各獨立國家所同然，而殖民地尤多。

殖民地法規之淵源如左：

(一) 母國制定之法律命令。

(二) 殖民地制定之法律命令。

(三) 習慣法。

(四) 外國法。

(五) 宗教法。

(一) 母國制定之法律命令，其施行於殖民地，無待說明。

日本關於施行朝鮮、臺灣之法令規程，規定「有法律之一部，或全部施行之必要者，以勅令定之。」日本帝國之法律，伸張於殖民地者如此。此勅令者，非法律執行命令，而自爲一立法命令。朝鮮、臺灣之於日本，本爲帝國法域以外地，使法律在法域外有效者，卽立法也。且該勅令於法律全部無條件施行之

外，有擇其一部施行之權力，故與尋常執行命令，性質全異。凡國家立法政策，其理想在通母子兩國，統一於同一法規之下，故求母國法施行於殖民地者勢也。

母國主權者，不獨求母國法施行於殖民地而已；且有使母國立法機關，制定殖民地施行之法律者。論者指爲因母國憲法行於殖民地故，此實大誤也。夫母國憲法，行於母國，不行於殖民地，主權者制定有法律形式之法規，必經憲法所定立法手續；而經此制定之法律，無不能及於母國以外之理由。古來法國法律家中，嘗謂法國憲法，亦可行於殖民地；但謂法國憲法，可行於其保護國者，則尙無有。然其保護國突尼斯之審判廳構成法，卽以法國一八八三年之法律制定者，此例不一而足。

蓋主權者高權所至，命令隨之，曰法令，曰命令，曰其他形式，一切命令之根源，則主權者也。主權者之發命令也，憲法行使之處，則從憲法所定；憲法不行之處，則自由擇其命令之形式。宜以法律者，用法律，宜以他形式者，用他形式；要在循其實際之得失焉耳。

(二)殖民地統治機關，多自制法規，蓋母子國間，雖以法制之統一為理想；然母國法既有不能及於殖民地者，殖民地亦因特殊事物，而有特殊法規之必要。今之殖民地長官，無不付與一定之立法權者，即此意也。殖民地之立法權，殖民地長官行之。惟自治殖民地或立憲殖民地，則其成立要件，須經公選組織之合議體協贊之，母國政府，保留其拒否權。

朝鮮、臺灣總督，在日本國法上，得發布有法律效力之命令。臺灣則曰律令，朝鮮則曰制令，皆發生於日本法律付與總督之權能。

日本法律家及其官吏，動謂日本憲法行於朝鮮、臺灣，斯言大有研究餘地。以法理上嚴格論理而言，憲法行使之範圍，在其制定之初，法文上或事實上，即已確定；他日擴張施行區域，必經一定形式之明示。且憲法之施行，即憲法及其附屬法全部無條件施行之謂。如衆議院議員選舉法、租稅法、刑事訴訟法、徵兵令等，非一律平等施行，則未足以爲憲法施行之區域。自政治上言，立法、司法、行政三權分立，爲憲政上必要之條件，缺一則不足爲立憲政治。且憲法施行，則其人民、

非經議會通過，不負法律及財政上義務。準此以觀，朝鮮、臺灣，決非憲法施行之地。彼學者官吏所云，徒以朝鮮、臺灣統治上事，近於施行憲法中某條項耳。

(二)習慣法爲殖民地之主要法源，惟各地習慣不同，難於統一，且多妨害公益與善良風俗。應否採用付以法律之效力，蓋一疑難之問題也。

(四)外國法，(五)宗教法等，在殖民地與法制並行者甚多；下文所舉，卽其一例。

今日英國殖民地中，有行法國法、羅馬法者，此外外國法參錯行使者，不一而足；又凡回教徒居地，必有回教法。法律家有主編此種舊習慣爲法典者，然印度、錫蘭，皆行之無結果

。蓋特殊民族之習慣，難表現於文字，即能之，亦反招混雜誤解以爲常。夫治殖民地者，宜許土民依舊習慣，不可強其改革，其法制雖甚雜，亦惟有存而置之。若欲編成法典，非徒無益，且不可能。與其務此，毋寧遇必要時，出新法令，或創先例，使之新陳代謝爲愈。

且母國立法機關，有爲殖民地制定法規者，此固殖民地可行之法規也。顧從事於母國立法機關者，不習殖民地情形，且地既遠隔，緩急尤有不及之慮。故英法諸國，試驗結果，殖民地法規，務使殖民地立法機關制定，而母國惟於不得已時爲之。

第三節 司法

殖民地司法事務之性質，無異母國。司法云者，正法規於事實之謂也。立法者雖能制定法規，然保其適正與強制力，則由於有司法機關當其事。就次序言，先有法規，而後司法從之。然司法機關所掌管，極其廣大；不僅保障制定法之正當行使，且採取習慣法，有時兼及外國法、宗教法，無法律或習慣可依據者，則審判官自準條理斷之。瑞士民法，規定民事訴訟，原則上、不得以無此法律拒絕受理，要亦此理。殖民地法規較母國錯雜不備，故司法機關之引用，不得不更廣泛強大。

從來未開化國，無司法行政之別；縱令事務有別，而其機關則不分。民刑訴訟事務，多爲官吏弄奸貪賄之資；欲改良殖民地保護國之施政者，必先圖司法行政之分立也。

夫使司法機關，獨立於行政機關之外，則歲計不免膨脹；且人民自古習於司法行政同隸一官吏，或且因權限分割，而啟輕蔑官吏之漸，此改良施政者所最感困難。然必司法機關確立，法令得其正，而後人民生命財產始得安全。人民安全，而後利用厚生，可以實現。則司法機關之獨立，即使稍增負擔，亦不容已。且司法官之公明嚴正，一見知於人民，則向之輕蔑者，且將慄慄就正之也。

此外有所謂司法權獨立之保障焉。何謂司法權獨立？即審判廳構成法，以法律規定：審判官非依刑法之宣告或懲戒處分，不免其職之謂也。惟享此獨立保障之要件，必審判官備有法定資格耳。此在立憲文明國，爲必然事，故無所謂例外；惟殖

民地則大異，雖亦分別司法行政，以圖司法事務之發達；然不與審判官以獨立之保障。蓋在殖民地，不能專以法定資格者組織審判廳，審理土人之訴訟事件；有用土人審判官者，有以土人爲補助員者，亦殖民地統治政策使然。故殖民地審判廳，以特別法構成之；其審判官、例由母國政府或殖民地長官任免之也。

審判廳之組織，有單獨制與合議制；初審爲單獨制，控訴上告爲合議制。

殖民地審判制度，有用二審制者，有用三審制者，此以其土地人民歷史，及政治事情而定，不必從同。

司法制度之要點，在保法律之統一。三審制度者，所以正

下級審判廳判決之誤，歸法律之解釋於一者也，故大理院可有一而不可有二。以一大理院，統高等及地方各審判廳，所以保障其法律之統一也。英國許各殖民地訴訟事件，上告樞密院，院內有司法委員，受理上告。委員爲英國高級司法官，及南非、加拿大、澳洲高等推事之爲樞密院顧問者組織之。統治多數殖民地者，不可無此種司法統一機關。

殖民地司法事務，要件有四：審理判決迅速，一也。訴訟費用輕微，二也。判決要旨，期於實行，三也。審問判決，必須公平，不以人種階級或政治黨派而有差別，四也。

此四要件，在母國亦然，而殖民地尤甚。蓋殖民地社會事物幼稚，民刑案件，極其錯雜，此最有待於司法機關行使者也。

。司法事務之流弊，莫甚於久羈不決。其間奸邪私曲，每易行使，迨其終局，當事者一方之權利，縱得承認，然爲時既久，困難損失，自必加重，貧苦者或遂無救。故改良施政者，無不首圖司法事務之敏捷。且殖民地人民資力薄弱，往往因訴訟費多，不能擔負，有屈莫伸。即使以訴訟回復權利，賠償損失，然訴訟費多，必得不償失。故減少訴訟費用，亦居司法事務上一大要件。審判廳判決命令，必適合土俗人情；今殖民地各種民族，五方雜處，卽同一民族，亦有階級流派、宗教、言語、風俗之差，司法機關，立於其間，必須秉正而不偏倚。

殖民地審判廳，應否採用陪審，亦有研究餘地。欲使殖民地審判，與其人情風俗一致，莫如用之。且爲涵養人民法律感

想計，亦甚得策。但與圖訴訟事務之簡捷，及減少經費之方針，則不無衝突。不寧惟是，陪審制度，設於守望相助之處，乃能有效，否則，未見其有益也。

第四節 行政

殖民地行政之體用，猶母國之行政也。惟獨立國家之政務，分爲內務、外交、財政、軍政，而殖民地則無軍政、外交；凡屬軍政外交諸事，由母國政府行之，殖民地不關與焉，此今日通例也。（加拿大政廳，關於通商條約，直接與外國交涉；印度備有陸軍，兼掌與隣近諸國之外交，是爲例外。）故殖民地之行政，可分爲內務、財政二者。

（甲）內務行政 茲所謂內務行政，即殖民地統治事務中，

除財政外一切政務之總稱，如保安、實業、教育、衛生，無不包括，其事甚多。詳述之、則爲完全之行政學；茲所論者，以關於殖民政策者爲限。

獨立國家之經營殖民地也，有一定之目的存，統治方針，要爲達此目的之最適當者。自來論行政政策者，以干涉、放任二主義並比，國家干涉說之極端，則偏於社會共產主義；個人主義之極端，則陷於無政府論。此在獨立國家，事理錯雜，難於提挈者，不無討論餘地；至殖民地，則大不同。其獲得之理由，統治之目的，極簡單明白；則統治機關之要義，一在向所定目的進行而已。

抑誤殖民地人民者，無過自由放任之說；由此一知半解之

政治思想，發生意外之擾亂者，不勝枚舉。卽統治者之臨土民，既取嚴格主義者，亦當始終一貫，而不可中道更張。否則，一旦寬假，橫流逆行，立成大勢；迨其敝而復取嚴格主義，遂將無及，或徒招反抗耳。若是者，英國政府於其亞細亞、阿非利加各殖民地，經驗獨多，所謂殖民地內務行政之根本政策，卽在於此。

增進殖民地人民幸福之一要件，在施教育。顧殖民地教育，須圖初等教育之普及。而普通教育，則須教以人民日用語言文字、算數；最善者，教以母國語。其普通教育以上之教育，則宜專用實業教育，授以農業、工業等智識技能；所以增進土地人民之利益，使各安其業。總之，不越實用措置之外而已。

歐羅巴諸國治殖民地者，於其教育，概屬失敗之歷史。法人嘗施新教育於交趾支那，使之法化，土民因是厭棄其古來儒教；而所謂法化者終不可望，遂致品性卑下，披靡成風。又英政府，急於教育印度人，力招留學生，使學政治法律；然留學生不學英國歷史發達，與其保守風尚，而惟事凌長上、抗政府以爲快，遂使印度政治思想一變。夫印度人獨立自由之論，當否爲別一問題；而此種結果，決非英國之政策，則無待言。

殖民地之衛生事務，統治者所最宜留意者也。新領土未開地，土著人民，常多夭折，而惡疾傳染病特盛。不思救濟，則母國民及其他文明國民，赴其地者，必苦於維持健康；且與其地有形無形之進步，有大關係。一八九九年，美國之治古巴島

也，首舉全島而大加掃除，去其堆積之塵芥污穢諸物，以開衛生事務之端緒，爲世人所歎賞。又自蚊蟲傳染瘧菌之說確定，中美洲諸地，無不揮汗以驅蚊種，並講求防蚊方法，而瘧熱以絕。蠻煙瘴雨，不適人生之地，一隸開明國民之支配，卽化爲工商業地、或農業地，風土亦宜於健康，謂非其衛生醫事之成功不可也。

實業及他公共事業，爲內務行政之主要部分；交通、經濟、農業政策等，無不賴之。殖民地統治者，欲獎勵土民之農業，則以教其農具用法，改良使用肥料及耕作方法爲第一。次則設農事試驗場，派遊行教員，以指導誘掖之。但求進過切，往往有與實際懸絕，不能適用之弊。昔印度政府，廣設農事試驗

場，使土民就學；然其當局，徒汲汲試行英國風，土民則無可學。政府苦心設備，終且爲奇草珍卉栽培場所，與農事無關。故獎勵農事，要在善審土民事情，爲逐步改進之計。否則，豈徒無效，亦愈使土民惡政府之干涉耳。

且圖殖民地人民實業進步之基礎，在創交通機關，及其他公共事業之規模。故經營殖民地者，必先建設鐵道，貫通陸地，開通道路，開鑿運河，改良水利，然後可言經濟政策。而灌溉、排水、堤防各工事，尤經營農業殖民地第一要件。若此等基礎要件不具，而漫言農工業改良，必鮮效果。且方針常變，將使人民無依爲安，最宜審慎。惟此等事業，其性質雖屬內務行政，而需資甚多，事業亦大，故宜以有獨立資金之獨立機關

先爲擔當，俟其功成，再還屬於內務行政。

殖民地之行完全自治制度者甚少；但不問其是否出於自治主義，要以隣保、鄉保爲單位。於小地方區劃上，置大區劃，順次秉承中央政廳，處理官務公務，母子國間，無以異也。惟殖民地人民、言語、風俗、習慣、性情，不能與母國盡同，故治以母國官吏組織之殖民地統治機關。其地方小區劃，務取自理其官務公務之方針；如取締盜賊及殺傷罪，則以隣保相依補助警察爲便。又若衛生、教育等，亦宜設地方小區劃，俾知所以自治，此亦誘掖殖民地人民使謀改進共同生活之道也。

殖民地先發達者爲都市，商業殖民地，除港灣都市外，無可經營，故精華萃於其間。卽農業殖民地，其於中央政廳所在

，農產物及輸出入品聚散之處，亦自成一中心點，富資文物，每優出於他方，蓋自然之數也。故移母國文化入殖民地者，無不始於都市，漸及於各地方。即地方自治制，亦首行於都市，而各地漸次取範焉。

殖民地防備、警察諸事，亦屬內務行政，自無待言。殖民地亦常自有軍隊，有國防事務；然其主要目的，則在警察任務，與一般的國防稍異。

印度有強大之陸軍，埃及尤以兵力爲重，其他殖民地，亦間有軍隊。然不過母國軍政、軍備之一部分，無與於殖民政策。至於征服領土，鎮壓叛亂，及國際防備等事，縱起於殖民地，與其土地人民有重大關係；然以屬一般軍事，茲不具論。

殖民地之統治，賴警察力者甚大，尋常警正、巡官之外，須設憲兵（即警察軍隊）；且有時有須以掩護殖民地之軍隊。殖民地軍隊之兵卒巡官，須用土民；惟士官、警正、上級巡官，則宜用母國人。

殖民地警察之要務，與母國無異，惟治安保持，須極審慎；且貴事前察警，弭患未然耳。警察權與土民間，易生誤解，母國所派將士官吏，往往不解土俗，致生意外錯誤；用土民即所以減少此種事故。法之最便者，在使各部落人民，隣保相助，結成警察伍班，以分水火、盜賊及衛生警察任務。又有使殖民地軍隊，從事公共土木者，所以保其規律、健康，俾文明德澤，普及邊境，且使土著人民，信任軍隊也。

(乙) 財政。論殖民地行政者，以財政爲多，如母子國間財政關係，殖民地本身之財政政策，各種租稅、官辦事業、公債等類，要項頗多。茲請分別舉其概要：

大凡租稅、公債、官辦事業等，關於財政之通則，其基礎不以獨立國家或殖民地而異；故就母國立論者，可應用於子國。惟既曰母國子國，是有相對觀念。且文明獨立國家之經濟狀態，世界略同；殖民地經濟事物，則千差萬別。故有時母國不可採之政策，子國則不可不採。

A. 母子國間財政關係 國家獲得新領土殖民地，則收其土地人民，成爲一大國家，使之幹枝相保，合母子國爲一體，而無利害之衝突。惟曰母國，曰子國，已爲相對觀念，則遇有特

別事情，特別要求，自當互相調和，互相保持，此即殖民政策之根本要義；論母子國間財政關係之理由以此。

國家定對殖民地之財政政策也，須先知其獲得與保有殖民地之根本理由。往者西班牙、葡萄牙之經營殖民也，其目的在使役未開化人民，開發富源，爲母國政府母國事業之利益，此所謂礦物獲得時代。經營殖民之理由，全在於此；所謂財政政策，亦不外此目的。一八三一年至一八七五年間，荷蘭於東印度領土，廣植甘蔗，國庫獲利，約達六萬七千五百二十萬圓，爲古今所罕有；其能整理歐羅巴大戰爭以來積累之國債，實賴有此也。顧所謂獲得主義者，乃奪其殖民地富資以去，使不復能繁榮發達，母國亦卒承其弊而自窮。西葡之以此困敝，固歷

史所詔我；卽荷蘭亦以殖民地歲計不敷，殖民地人民蠻野貧困，母子國間動形齟齬爲苦也。

國家爭擴領土，無非欲助其強大，達其繁盛發達之目的；殖民地之興起，卽所以保持母國繁盛發達耳。不僅此也，有時一領土也，而爲數國所必爭，甚至有以一領土之得失，決其存亡者。斯時也，某國得保有其地，並改良施政，以爲完全保障，則其國家卽得以自存。今之殖民經營，不能以單純財政上加減乘除，或經濟上損益計算說明之者此耳。殖民經營之由來如此，故犧牲殖民地，以補母國之歲收者，固非得計；而一意自由放任，徒以不累母國爲幸，甚至自主獨立而不覺者，尤非之非者也。

近世歐洲諸國殖民經營方針，多以助成殖民地自營為主，昔之獲得主義，殆無復存。蓋英自美國獨立後，一變其對殖民地之方針；法自北美、印度等處失志以後，亦盡力撫慰其殖民地；德國從事殖民，母國國庫出費甚多，無取諸殖民地者。要之各國對殖民地，已不求有所獲，惟使之自行支持，必不得已，始由母國補助；至殖民地之建設鐵道、改良港灣及水利土木事業，則合母子國之力以赴之。

殖民地之經營，殆無不耗國款者，其屬母國負擔者如左：

(一) 領土獲得費。

(二) 叛亂鎮定費。

(三) 在母國殖民地統治機關之經費。

(四) 母子國間及各子國間交通機關之經費。

(五) 陸海軍費。

屬殖民地之負擔者如左：

(一) 在殖民地之殖民地統治機關經費。

(二) 殖民地特殊防備及警察費。

(三) 謀殖民地繁盛發達之經費。

此皆近代盛行之學說與各國實例之大要，各國財政方針，即本諸此者也；然亦不過大要耳。至其實際，凡殖民地人民，不能負擔其統治機關經費者，由母國補助之；殖民地資力有餘者，則宜分擔殖民地經費。近代英國對殖民地，雖採不與不取方針；然一八九八年，所屬西印度，因甘蔗業不振，財政幾瀕

破產，英國國會，且議決給十七萬四千五百磅補助金，助其開通道路，設置農事試驗場。一九〇〇年，對英本國與西印度間運貨輪船，給以年四萬磅之補助金，恢復該羣島經濟。一九〇二年，給西印度甘蔗業補助金二十五萬磅；給南非洲殖民地救濟金二百五十五萬磅；皆聳動時人耳目之舉。法國以一九〇〇年之財政法，規定殖民地自籌行政及警察費，非有特別情形；母國不加補助；且規定殖民地分擔母國軍事費。實則母國爲殖民地支出者，一九〇五年，已達一萬九千八百萬佛郎，後且年年增加。德國經營殖民地，其不經濟尤甚。一九〇五年，殖民地補助費爲七千五百九十二萬八千馬克，當時若無南非洲之叛亂，則補助金不過二千九百二十八萬六千馬克已足。嗣後殖民

地收入漸增，顧經費亦有與之俱增之勢。

母國受殖民地解款者，尙無所聞。殖民地富源既豐，發達亦速，然以經費極微，財政上易生餘裕。且母國軍費，既因殖民地而膨脹，則有事之日，使殖民地對國庫相當解款，亦決不爲失當。一九〇二年，英國殖民地會議以來，此事常爲母子國間問題；英之自治殖民地，雖有負擔之意思能力，然實行方法，則尙未定。惟皇領殖民地，早有成法。一八九七年後，錫蘭年納其歲入千分之九十五；海峽殖民地年納其歲入千分之百七十五；香港以不超過地方防備費爲條件，年納其歲入十分之二。英屬印度雖不納現款，然其所養常備兵二十一萬，決非爲印度本身之防備，大部分可認爲對母國之負擔。近時印度歲計所

載，軍事費一萬八千萬圓，其中五千六百萬圓，即爲付英本國之津貼及年金。

法國殖民地，在法律上，亦分任母國軍事費。顧一八六六年以來，殖民地僅負擔一小部分，惟印度支那、於一八九八年，納五百萬佛郎；一九〇五年納一千三百萬佛郎。

此外各國，唱此說者雖多，均未實行。

B. 殖民地租稅制度 治殖民地者，以創造租稅制度爲最難。蓋未開化國民之野蠻民族，取諸被治者無度，財務所費，亦無制限。被治者無由與知，治者沒收被治者之生產物，強制使役其身體，甚且強制借款，強制貢納，而租稅則反輕簡。文明國一臨其上，一切歲計，必求諸租稅。於是未開化國民之野蠻

民族，忘其疇昔沒收強制之痛，反恨新章徵課之苛。若非迫以威力，彼必爭求偷漏。若欲使之自悟租稅爲公正之義務當然之負擔，樂爲輸將，決非易事。

且殖民地統治機關，欲爲完全滿意之行動，其資金必求諸租稅。然爲增進殖民地富資福利計，又不得不求輕其負擔。故殖民地稅目，務須負擔公平，無須多耗徵收費用及手續。且宜有彈力，使與各處人民經濟程度符合，負擔者不覺其痛苦，而實在收入確有增加者爲尙。由此點言，直接稅不如間接稅。

殖民地之間接稅，首爲關稅。關稅又分輸入稅與輸出稅，而輸入稅尤爲各殖民地歲入要項。但關稅過高，則妨貿易之發達，而收入轉不能多。雖保護主義國，於殖民地、皆取收入主

義，不採保護關稅，以冀發展貿易，增進稅收。而現時英屬印度爲五釐稅，鋼鐵等類一成，機械無稅，故收入甚少；然仍占總收入千分之四十七。他若爪哇占千分之八，法國殖民地占百分之十五，英屬自治殖民地之關稅收入多者，占總收入百分之三十一，熱帶殖民地，則達百分之三十八云。

英國殖民地，除西印度外，輸入關稅率，無過一成者，香港、海峽殖民地，且完全無稅。

法國以一八九二年之法律，分殖民地爲二：其一、用法蘭西本國法定關稅率，法本國輸入品則不稅，殖民地特產物輸入本國者，特別輕稅，印度支那等地，皆用此制。其二、不用母國關稅法，另定適當之稅目稅率，如法屬剛果、海洋洲殖民地

等，皆屬此制。突尼斯別有特殊關稅制度，農產物輸入法國者無稅，但以命令限定分量，用法國船運輸之。其由外國輸入突尼斯者，徵保護稅，惟與英國有特定條約，在一九一二年前，輸入紗布，課稅不得過五釐。

德國殖民地，荷屬東印度等，亦用收入主義之關稅。美國殖民地，有施行母國關稅法者；惟菲律賓則有特定關稅制度。

歐洲諸國，依一八八五年柏林條約，以阿非利加為中心，設無關稅地域。剛果自由國全部，法屬剛果之一部，葡屬東西阿非利加，英屬中阿非利加保護地等，悉包括之，所以實行門戶開放、機會均等之理想也。其後一八九〇年，復約定剛果流域，課一成以內之輸入稅，然其大方針，則一仍柏林條約之舊

而不變。

臺灣在日本領有之初，取關稅統一主義，對外國輸入品，課日本關稅定率法及協定關稅；而與日本本土間，則無關稅。結果，僅臺灣與本土貿易進步，外國貿易殊不發達。朝鮮則不然，合併之始，一切外國條約，皆已廢棄，協定關稅，名亦消滅。日本政府，乃宣告關稅協定率，保持十年；母子國間，則以移出入稅爲名，準用從前之課稅。今世通則，殖民地關稅制度，須對母國獨立，專採收入主義，從其輕者；但母子國間，關於食物原料品等，特別規定。

今世文明國，殆不復課輸出稅，殖民地則有之。殖民地之歲計，多賴間接稅，而輸出稅亦其一種財源。文明國之排斥輸

出稅，在畏其不利於輸出貿易。故凡圖內地工業發達，商業進步者，方將獎勵輸出，自不能用課輸出稅之愚策。殖民地獨否，所輸出者，多特殊天產物，縱以課稅而價高，亦無礙於銷售，或反得因價高可免天產物絕跡。彼阿非利加之象牙、橡皮，卽屬此類。假令價廉，外商勢且購取多數以去，原品或以是而盡；故不若高價以保存之。馬來聯邦，自一九〇三年來，每錫粗鑛一擔，課輸出稅三十金圓，以保護聯邦內地製錫業。印度每米百磅，課二盧比半輸出稅（年收六十萬磅）；交趾支那、課米、魚、生絲以輸出稅；除收入主義外，且防內地人民生活上必要品之過度輸出。此外、阿非利加之英、德、法各國殖民地，西印度諸地，菲律賓等，無不有收入主義之輸出稅。

消費稅、亦爲殖民地稅之一大要目，目的有二：其一、以此減殺所在地人民消費，如酒類、鴉片等之課稅是也。一八九〇年以不律悉會議，決定阿非利加熱帶地，課酒類消費稅，印度等處，亦有課酒之消費稅者，皆禁遏主義也。其二、以收入爲目的，印度及中國之鹽稅，其著例也。印度鹽消費稅，年達七千七百萬盧比，占歲入十之一，每人負擔年約二角，以平均普遍，且有一定之負擔爲宗旨。馬來聯邦，鴉片、酒類、公設賭場之課稅，西班牙系殖民地，對酒類、煙草、骨牌、武器之課稅，亦多出於收入主義。消費稅之變形，則爲專賣制度。英屬印度、荷屬印度之鴉片專賣，法屬印度支那之鹽專賣，突尼斯之煙草、火藥、鹽專賣，皆爲徵收消費稅之一便法。

以上爲間接稅，更就直接稅之概要言之：

殖民地財政，以間接稅爲主，前既言之。惟以經濟或財政政策，亦有徵直接稅者。阿非利加各處小屋稅 *Hut Tax*，即人頭稅之變形；埃及地租，實卽用水稅；皆不可以文明國租稅解之。

歐羅巴諸國治阿非利加殖民地，先課小屋稅，既得一定收入，且激刺土人使服勞役。英屬南非洲，小屋稅極高，每家年至十四先令或至一磅。一八九六年，英得西拿列禾雷背地之保護權，命小屋徵五先令，大家徵十先令，土民不解直接稅，則漸沒收其財產，土民取武器以叛，僅得以兵力平之。當時調查委員，主張廢止小屋稅，不爲殖民部所納，卒用爲國家永久直

接稅。法屬剛果，小屋徵三佛郎，大家徵六佛郎，欲徵此稅，必先察土民風俗、習慣，期無違忤，且宜令善解租稅旨趣，不至訛誤爲要。

人頭稅性質，與小屋稅同，亦最單簡之直接稅。英屬印度，無人頭稅，惟緬甸有一種小屋稅與人頭稅混合之課稅 *thath-ameda*。以準人口之稅額，分配於部落，其部落按各家之資力人數，徵收相當金額；平均一家年納十盧比，用充地方經費。交趾支那亦以人頭稅充地方費，但對亞細亞人入國之人頭稅，則用特別稅率，所以止華人入國也。此外突尼斯、爪哇、菲律賓等處，皆有此種租稅。

地租在殖民地直接稅中，最占重要位置。從來幼穉未開化

之社會，無土地所有權觀念，君主酋長，常立於地主地位，人民則納借地費，使用其土地。印度、爪哇等處地租，即由借地費進化而來。

印度地租之來歷極雜，定永久納租額者有之，先定一時租額而時時更改者有之。但永久設定法，不能隨社會進步、土地收益增加，而增多國庫之收入。徒使納稅者俸獲不當利益，他一方面，且有負擔力已喪失而尚被誅求者，近時故不樂用也。

印度之一定時期地租設定法有二：其一、爲地頭稅 *Zemindari*，中部地方之亞姑拿、巴恩架浦等地屬之。地頭爲收稅者，向土地使用人徵收租稅，納之政府，而取一定手續費。其二、爲 *Ryotwari*，行於小農組織之地，蓋一種地租制度，孟買等

地方屬之。其法自土地使用人總收益中，除耕作費外，納純益十分之五於政府；實際不過納總收益之五分一，且視其位置及地味而相當加減之，以免負擔過重。綜上二者言，一定時的設定法，必按期改定其稅額，普通爲三十年，巴恩架浦則爲二十年。其因灌溉水利事業進步，農業狀態常有急遽重大變化者，隨時改定。埃及、古之地租最重者也。然自一八九九年以來，埃及及政府，減直接稅，增間接稅，以圖負擔公平普及，於是大增烟草稅。今則總歲入八分三爲間接稅，八分五爲直接稅。埃及及惟有灌溉水利之地，爲農業地，故有租地卽水利之所及；水利事業發達，而有租地亦增。現時埃及及財政改良，公債整理就緒，卽水利事業之結果。馬來聯邦之地租制度，酷肖歐美，與

印度、埃及不同，租率亦甚輕。英屬熱帶殖民地無地租，有之亦非重要財源，其制度殆無足觀。

爪哇土地，爲政府所有，地租用借地費之原則，以一定時期，查定借地費。法蘭西保護國突尼斯，則菓樹園等各有一定地租；所奇者，厥爲農夫凡用法國工場所製農器者，得減其地租十之一。蓋法國用此極端政策，以促農事之改良，且推廣其製品之銷路故也。對於其他部落共有地之課稅，爲土地租價百分之六·二五；但法國方針，在使突尼斯租稅制度，日益單簡，故此制不日亦必更改。菲律賓自爲美屬以來，地租爲地方正供，馬尼刺市以地價百分之二，此外以千分之五爲稅率。

C. 殖民地之公債 財政上之通則，殖民地以財政獨立爲尙

。故凡治殖民地者，先定特別會計，務使歲出不超過歲入，果其地歲入不足，則由母國補助之。顧殖民地支出，每易膨脹，母國補助，尤多吝惜，故財政當局，不免時費苦心。且新開地應興之事甚多，如建設鐵道、開鑿運河、修築港灣、灌溉、排水、堤防、道路、水道等工事，非先成立，則生產業不能發達。然殖民地負擔過重，則大礙經濟發展，且即增徵租稅，一時亦莫由多獲，此殖民地所以有發行公債之必要也。

殖民地之募外國公債，常由母國保證，且與以發行上之援助。蓋殖民地公債，非賴母國信用，或不能發行；即能發行，亦不如加以母國信用之有利，故母國保證爲必要。

殖民地之募公債，以直接間接增進生產富力爲宗旨，既經

前述，故可目爲生產債務。若發行不生產公債，則必不利殖民地；此今日殖民地發行公債，論理要以投諸生產事業爲限。然實際常不能與理論一致，故過去殖民地之公債中，以不生產債務爲多。古來負債最多者，爲英屬印度與埃及，全世界公債四分之三，屬此二地所募，且大部分爲不生產債務；此殖民地所當引爲殷鑑者也。

埃及以負債過重，政治上境遇及國際關係，爲之一變。一八七六年之公債總額，達八千九百二十萬八千四十八磅，其一年公債費，達六百五十六萬五千二十三磅，遂致土地收入之三分二，悉充租稅。於是英法協商，自一八八〇年後，制定債務整理法，逐漸整理，一面監督其財政，至一九〇四年，整理之

效乃著。

印度本來公債甚少，一八六二年，發行軍事公債，公債總額乃達九千五百萬磅，利息年需四百三十萬磅，其後漸加整理，今所發行，皆為建鐵道，興水利之公債，不生產者極少。

今日英法各國市場，殖民地公債行銷頗暢，利率低而發行價格高，似甚奇特。要亦以此種公債，概屬投資生產事業，殖民地獨立自營，又超出國際政治關係以外；且募額無多，視金融界情勢而後發行，尤足迎合投資者之心理故耳。

第四章 殖民地統治政策

第一節 對人政策

研究政治學者，皆取對象於人及土地，以為講述義理之次

序；茲所謂對人政策，亦不過略舉關於其人之政務耳。但殖民政策，屬普通政治學之一支部，其事專以關於殖民經營者爲限。故本節所述，亦不出治殖民地土著人民之要義，及勞力供給問題之外。

(甲)對土著人民政策。國家統治者之對民衆也，要爲一視同仁，母國與殖民地，大旨無異；且不問人種、宗教、民族階級如何，須以正義仁愛求其統一。

雖然，關於殖民地者，自有殖民地之歷史。且歐洲諸國之殖民經營，由來已久，欲知其所以治土著人民，要當探其本源。古者歐洲諸國，所以極力經營殖民者，多在強制未開化人民，役服其勞力。強服勞力，而後能開其蘊藏，獲世所未知之利

益。蓋當西班牙、葡萄牙等全盛時代，歐洲人口極乏，經濟事業，皆以勞力不足，無從着手。故當時對外經營，在得人口繁盛之新天地。西班牙人之於墨西哥，葡萄牙人之於東西阿非利加，皆以強制土民服勞役或充奴隸爲目的，不足，則以阿非利加黑人補之。如中央亞美利加、西印度等，皆以此爲方針；卽北亞美利加，亦曾行此政策。故殖民地之土著人民，投資者直以原料品或原動力視之。十六世紀以來，奴隸之運送極多，然一八三〇年，歐洲各國殖民地，實存奴隸，不過二百五十萬人，以其死亡率甚大之結果也。其後關於奴隸，雖經國際協定禁止，而遺跡尙存。當其行此殖民政策時，殖民者不認土民有人格，待遇不當，更無待言。故此等殖民地之土民，乃大減少。

此等對人政策，古人亦有悟其不當者。西班牙政府在一五二二年，早已制定土人保護法，旋且召集會議，講究保護方略。自是漸取解放土人方針，且禁土民再爲奴隸；凡地主視人民爲土地附屬品、任意處理之惡習，亦漸廢止。葡萄牙政府於一七九九年，以法律禁止強制土民服役，實則今猶行之。但限於地方公共事業，以強制勞役代金錢之負擔耳。

殖民地土著人民，多無智識，與文明國民並立，從事生存競爭，蓋最困難。近時文明國之開發殖民地也，土民得資，甚易習爲奢侈；狡黠者又從而誘惑之，破產亡家，亦固其所。故殖民地統治者，嚴禁高利貸款與烟酒諸物，教之勤勉儲蓄，以開其利用厚生之道。且設保留地，棲息其無家者，今可非利加

各處，皆行此制度也。保留地云者，以一定地域、作爲國有或公有，限於一定土民，許其居此，從事耕作。英法德各國之阿非利加殖民地，皆劃廣大地域充之。

夫曰母國人民，曰殖民地人民，固皆屬獨立國家之人民也；統治者皆須保其全體安寧，增進幸福。惟殖民地人民，文明程度特低，歷史事情，與母國人民不同；低者漸教育之，不同者漸調和之。故統治者雖望其同享安寧幸福，而所取政策，則母子國不能一律。奢侈繁華，本爲文明表徵；然此風一入殖民地，則大不幸。或且因此顛沛流離，萬劫不復。自由平等，立憲國民所尙；然政治上、社會上、體形未備，而耽溺於此，則必陷於無政府狀態，終以混亂自滅，此爲政者所最宜注意也。

蓋殖民地統治之要，在謀土民幸福；然非使土民知所以爲幸福者何在，則無由與之。故導之必以其道，而程功必以其漸焉。

(乙)勞力供給問題。往昔殖民政策，在使役未開化人民，前既言之。當時世界到處有未開化之地，可用之勞力甚多。且如鑛業及其他一定採取業，勞力之需要有限，故亦容易供給。但此等土著人民，在數百年稅政之下，人口減少；奴隸貿易，復爲國際所禁；故近代殖民地，人口無不稀薄。更就他一方言，近時殖民經營，雖以農業爲主，而鐵道、水利工事，亦爲當務之急，故勞力需要甚大，在在皆形缺乏。所謂勞力供給問題，實起於此。

殖民地到處缺乏勞力，而文明國則到處人口過剩，故十九

世紀末，殖民論者，皆主獲得新領土，以爲放出母國過剩人口之地。較諸十六七世紀之殖民政策，視未開化地爲勞力無盡藏，而以使役土民爲惟一目的者，要已大有變化。雖然，所謂放出過剩人口之說，實屬一時幻想。以今日經濟事物理數言，人口實無所謂過剩。蓋人口增殖，人文進步，則農、林、漁、鑛、製造工業等之消費，亦必增加。結果職業多，而勞力之需要必盛。一八八〇年前後，德國年出二十萬人之移民，至大戰前，年不過二萬人，而外國勞工入國之數，反與年俱增，國內人口，則益蕃殖。無他，內地經濟發達，人口之需要增加故耳。彼邦政治家，動以放出過剩人口，爲經營殖民之根本理由者，夫已自證其錯誤矣。今以德國年增人口六七十萬，其蕃殖力，

號爲天下無比，而其現象猶且如此；下此者、更不得有人口之過剩可知。況如法蘭西人，殆可謂全無蕃殖力，即英吉利人、美國人、雖統計上總人口有增，而生產比例，則明示遞減。大勢推移，將來各文明國，或且患人口不足，勞力缺乏。且不論將來，即今日實已無過剩之人口。所謂移母國人民，補殖民地之勞力缺憾者，亦空言耳。

且人性向上，無所底止，今之棲息於獨立國家本土內者，文明進步，社會發達，所以滿其慾望之道甚備；類能安居樂業，謂將棄是以爲殖民地之流氓，豈人情哉？歐羅巴人古來多求移住，然要以不耐國內政治上、宗教上或經濟上之痛苦而然。故出外國移民者，其國民狀態，必有不安；而出移民愈多者，

則其國民亦愈不幸，可斷言也。試即愛爾蘭、意大利、匈牙利、俄羅斯、巴爾幹各處，求其何以爲歐羅巴移民之源泉之故，則亦思過半矣。而此等移民，初非求赴本國殖民地，而但求文明程度高，或適於自由自營之處居之耳。今者歐羅巴移民之流動，年爲百五十萬人，其中一百萬人赴美國及其他南美各地與英國殖民地宜於自由自營之處。德國自一八四八年以來，約半世紀，移出數百萬人，而其在本國殖民地者，轉不過二三萬人。則移民與母國殖民事業之不相關涉，又可知也。

然則補殖民地勞力之缺乏，有道乎？曰、有之。其一、獎勵且訓練土民，使服勞役。其二、輸入適當之勞工是也。

殖民地人口，概多稀薄。然所謂稀薄者，初非全無土民，

若使之黽勉從事，則亦可大有爲。惟加以強制，則不得已而勞動，稍一放任，則以生存簡易之故，轉入於怠惰淫佚，此又未開化人民之常態也。阿非利加各處，有業不作，農業操諸婦女，男子除狩獵與賭博外，殆無所事，卽其明証。故救濟殖民地之勞力缺乏，第一在使土民勤勉力行，擔任業務。夫強制勞役，古代通行；今則除公共土木事業，及其他人民共同事務外，不能採用，故惟有以他法獎勵督促之。

督勵土民勤勞，亦可多課租稅，使之不得已而勞動。前述之小屋稅、人頭稅，卽徵土民金錢而使之自悟取得工價之必要者也。此事始於南非洲，而次及於東西阿非利加。土人年徵二磅以上，似屬過重，然爲使求工價計，亦非得已。南非洲於一

八九四年，定爲十歲以上男子，在少年前、須服正規勞務三月以上；若無此項證明，則須年負十先令之租稅，其已服三十六個月勞務者則免除之。雖盡力督促獎勵，而遊惰放佚者尙多；不得已、乃適用刑法上浮浪罪以罰之。

設勞動契約制，定勞動時間、勞動工資與待遇法，使就一定時間一定業務之勞動，違者處以體刑，亦促土民勤勞之一法。雇主於雇定時，先付工資，強其履行契約，亞馬尊採取橡皮及墨西哥之勞工，多用此法，迄今尙有存者。惟此制往往易於虐待勞工，故近時歐洲諸國，多限制之。一八七九年，荷屬印度，規定凡勞動者無服勞之意思，以虛僞目的預領工資者，令服六月以下之強制勞役。德國在東阿非利加，則禁雇主預付工

資不得過一月份以上，違者，不許索還。一九〇〇年，又令紐格亞有色勞動者，凡破壞契約上要件，不守服從義務或逃走者，准處罰金、隔離、禁錮或體刑。一九〇二年，以總督命令，凡非經政廳許可，不得募集勞動者，如欲募集，必定勞動地點、勞動時間、勞動人數、請求許可，勞動契約，必以書面載明事業之性質、地點、契約期限、勞動日數、食物住所、傷病津貼及遣還方法。勞動每日不得過十小時，工資用德國貨幣，醫藥及遣還費用，由雇主負擔，而政廳勵行監督之。法領剛果，亦以一九〇三年命令，設勞動契約規程，契約書、必於勞動者及官吏在場時訂立，南非金孟巴列之採金剛石者，與印度裝茶地方之勞工，皆用此法。當勞工不嫻規律勤勞時，非採斯法不

可，必如是而後土民漸興勤勉之風。

殖民地人口稀薄之處，則防土民逃散之法，必不可少。統治之要務，必與土民以職業，使之安堵，固無待言；而多數殖民地，且禁勞動者之移出。德國各殖民地，非經政府許可，不得移出勞工。剛果自由國，非經政廳許可，不能募集勞動者，政廳對殖民地以外之移出者，僅與以一時的許可；法屬剛果，移出勞工，每一護照，徵白佛郎。此外、且有非經所轄官廳許可，則土著勞工，不得出其領土者，是亦今日保存殖民地勞力一政策也。

對於歐洲諸國殖民地，供給勞力者，今爲中國與印度，以其工價低廉，勞力豐富，爲各熱帶地方所歡迎。印度政廳，指

定一定地點，爲勞工移出之處，官吏任取締保護。印度勞工所往之地，爲南非洲、西印度諸島及其他各處。中國勞工，多赴海峽殖民地、蘇門答臘等處，昔且多赴南美鑛業地者。自美國、澳洲，禁契約勞動者移入，故中國、印度勞工，以契約移出者，今皆不能復往。美國、澳洲之排斥契約勞動者，謂非劣下無知，則不肯以契約自縛，而劣下無知者之輸入，足以流毒社會故耳。然勞工之赴異域，所慮在無業可就，故禁契約勞工入國，不但普通勞工，卽善良熟練工人，亦將悉被排除。真有移入勞力之必要者，當不採此制也。

雖然，移入多數外國勞工，一時固甚便利，但究否爲土民永久利益，不能無疑。欲保社會之調和，求事業之發揚，則不

如勿事移入爲優。蓋殖民地雖乏勞力，然可獎勵土民而訓練之，自有相當效果。統治者所應注意者在此。彼外國勞工之移入，乃萬不得已而後行之者也。

第二節 土地制度

從來論殖民政策者，皆重其土地制度，甚且以爲殖民經營之基礎。蓋世無離開土地之事業，且殖民地土地制度，多屬創造，一長一短，影響於一切經營者甚大故也。

土地爲各項經營之基礎，不因文明國與未開化地、母國與子國而異。顧文明獨立國家，論者甚鮮，而惟於未開化之殖民地論之者何耶？夫今之獨立國家，經濟發達，由來已久，對於土地公私法規，亦既極嚴且密，至於今日，行使政策之餘地甚

少。未開化之殖民地，則土曠人稀，公有地、共有地外，復多無主地，且無私人土地所有權者極多。今欲發展其農業，惟有確立土地私有制度。然何者宜許以土地所有，且其分配如何，應由統治者決定方針，以便人民遵守。故土地問題之研究，與土地政制之實施，惟殖民地乃能行之。

且殖民地亦宜防止土地投機之弊；並立保護土地完全之方法，以保護自耕農，與文明國無以異也。本節先舉其與文明國略同者，而後及其甚不同者：

(甲)對殖民地土地兼併及投機買賣之政策 殖民地都市港灣，與其附近土地經濟狀態，殆與母國新開地無異。土地投機之流行，與高利放款之跋扈，雖母國亦時有之；殖民地則尤視爲

故常，其弊更甚。此土地增價課稅制度，所以發端於殖民地，而能奏效也。

土地增價課稅制度之爲物，近者英法德諸國，皆定爲國家稅，然其性質來歷，毋寧謂爲殖民地稅。

土地增價課稅，大概以一定時期之土地價格爲標準，由是隔五年十年或十五年，評量其地價，不問地主投資加工之自然增價如何，而視經濟界自然趨勢，就其所騰貴之價以課稅。其稅率爲一成二釐或二成。有時且達二成半。課稅方法甚多，不但依定期評量徵收，遇不動產權移轉時，亦得徵之。今舉土地增價課稅之理由者之言曰：「土地之自然增價，多出社會共同努力，無地主獨占理，此其所以劃若干爲共同財源也。」蓋德

國各市，多收爲自治財源，否則亦用充地方稅焉。此說最爲切當，但於收作國稅者，則尙嫌不足。要之地價之自然增加，課稅最易，而國庫既得相當收入，納稅人亦不苦其負擔；國家當急求新財源時，大可適用之也。

雖然，論殖民政策，亦自有其獨立見地。未開化之殖民地，恰與文明國古時相同，無所謂土地所有權；迨拓殖經營進步，乃漸有分配土地者。於是乘機兼併，因拓殖經營上自然之趨勢，而擴張一己私利者有之。新開都市，土地投機，尤易流行。結果常致土地兼併，地價暴騰，阻害工商業者之自由發達。且投機易生破綻，常令市面消沉恐慌；而防止之策，則土地增價課稅法，其一也。

且此種課稅，在所有權確定既久，則設定甚難。故當此稅設定時，多致非難，固其所也。歷史家每謂法國路易十四世時，有此稅法，拿破崙一世時已確定此制。然路易十四世時代，土地私有制度，方極幼稚。即拿破崙一世時代，亦以大革命故，法國人民，奪貴族寺院之屬地及公有地，分配各家各人，爲時無幾，故較易行。今未開化之殖民地，皆以此稅爲易行，亦此理也。德國租借膠州灣，於一八九八年，制定土地條例，課稅於土地之自然增價；新西蘭、新南威等，亦有土地增價稅之制。蓋澳洲、新西蘭等新開地，當土地私有制甫定未定之際，土地兼併及投機方盛，課以土地增價稅，既爲財政上良好財源，亦以防止土地兼併及投機焉。

此外若完成農業金融機關，使平民脫離高利借款關係，而得安全資金之供給，亦足以固土地所有者及一般人民之生計基礎，而間接防止土地兼併投機之弊焉。

(乙)關於土地分配保持之政策。殖民地多以農業為主，農業基礎，在使農民安居勤業。而欲使之安居勤業，在使土地分配合宜，且有保持之道。

土地分配，以何者為適宜，其原則甚簡單。即一農家所有土地，以一家族注全力所能耕作之面積為度。過大則耕作流於粗濫，有暴殄天物之虞；少數人既先專占，後來者必且無由得地。過小則所耕不足自給，而坐陷貧困，且將相率為他鄉流氓。農業殖民地，最重土地分配；一經分配，則防止其分割喪失。

者此也。

然此不過其原則耳，實則農夫之耕作力，每隨地味、氣候、農具、肥料之改良，耕作方法之進步，而異其功程。且各種耕作物所需面積大小，亦復不同，莫由豫示一定界限。惟從實地決定標準，迨事物進步，從而修改之耳。

殖民地農民所有地，若超過其耕作力，則耕作勢必粗濫，而新來就居者，反無致力餘地，此殖民地統治者所最憂。欲除此弊，雖用高度壓迫政策，所不可辭；法國之亞則利亞，其著例也。亞則利亞本多公有地、無主地，而北亞則利亞，屢謀叛亂，政府每藉處罰之名沒收民有各地。故執政者任意處分之地極廣。顧猶病土人所有地過大，以一八五七年及一八六三年之

制令，限制農民一人所有地焉。

然土地細分，亦足阻害農業之發達。農民之就居新開地也，必保有相當土地；然歲月既更，負債日積，若遇特別需款，必且分賣其地，而流於奢侈，或爲奸商高利放款之徒所愚弄，卽其主要原因。故殖民地統治者，每完成金融機關，獎勵勤儉儲蓄，且多方限制土地分割買賣。英屬印度之巴恩架浦，於一九〇〇年，制定土地讓渡法，農民不得賣地於同部落或同民族以外，租押不得過二十年。一九〇一年，復爲孟買州制定法律，若因延欠地租爲官沒收之地，貸與農民，不許移轉其借地權。德國以不許土民隨意買賣讓與其土地，爲殖民地土地制度之一原則，甚且不許外來者保有土地。

歐洲諸國，近多設家產制。家產制者，指定農民一家族耕地最小限度，以法律禁其分割，以防爲高利放款及土地投機者之孤注。此制發端於美之德克薩斯州，該州爲農業地，土廣人稀，其致力拓殖情形，宛如國內殖民之經營。一八三九年制定法律，規定以十六赫克特至百赫克特之面積，爲各人家產，認爲不因債權而受扣押之不動產。美國四十八州，有此法者，實占三十八州。一八六二年，美國國法，更定給與農民土地，以保護其生活營業之制。其得菲律賓羣島也，以農民耕地在十六赫克特以內者爲家產；凡作息其地五年以上之農民，給此特權。其給美國民或菲律賓賓人以公有地，每人不得過十六赫克特；每公司不得過二十四赫克特。歐羅巴輸入美國家產制者，爲巴

爾幹半島之塞爾維亞諸農業國，其狀態與殖民經營相類。近則法國、瑞士、德國，皆先後仿行此法。此後都市充塞，農村荒落之時，天下殖民者，皆將效顰無疑也。

(丙)確保土地私權 促殖民地之農業發達，經濟進步，必有確保人民之土地私有制度。私有權之確保，要當製定土地臺帳，實行不動產登記制度，而訴訟及非訴訟事務又較進步，而後能之。

土地私有制之最簡單者，為分給公有地；以公有地與一家或一人，而定其私權。豫設一定法則，並丈量土地以為基礎；使其權利關係，無懷疑之餘地。

然有土著人民，久居其地作業，將以所有者目之乎？且

此外保無有不動產上之權利者乎？有時甚難明瞭。一七九三年，英屬印度，施行土地永久設定，以 *Zemindar* 爲所有主，實則彼不過曩昔一地租徵收人。因是正當農民，結果多不能保護其權利；迨一八五九年之土地條例，始改正之。錫蘭則自始無土地所有主形式，凡土地經委棄六年不耕者，爲無主地。此外、阿非利加各地，土廣人稀，農業幼稚，農民初非定着一處，收穫既終，轉耕他方，數年後乃復返舊地，故一定土地，究屬何人所有，抑所有主業已委棄，無從明瞭。對於此種土地，固須丈量土地，製定臺帳，更不可不改良耕法。臺灣隸日之初，農民之上，有所謂大租權者，日政府悉買收之，以絕紛紜之根；一面復確定農民所有權，處置可謂得當。

澳洲土地登記法，爲當年首相陶廉所創；故曰陶廉法。功績偉著，世所熟知，法國行之於突尼斯、西阿非利加等處而大效。其法當土地登記之際，由登記委員、物權審查官、調查其權利關係，並令測量師實地丈量。然後以其登記之請求，登報廣告，至若干日，俟無異議，乃爲登記完了。此卽實質適法主義，可以獎勵所有者之請求登記。登記既廣，土地之調查，權利之確證，自能普及。殖民地行之，足令丈量土地、製作臺帳兩大事業，皆成於不知不識之間。且此法豫設擔保基金，有因官吏過失受損害者，充賠償焉。施行結果，能使熱帶土民漸知歐式土地制度，與之同化；但欲達目的，不可不多歷歲時耳。

第三節 交通運輸

(甲)總說 交通機關，所以結合人與土地，以完其經濟作用，殖民地獲得之基礎在此，殖民經營之基礎亦在此。

交通機關，分爲(一)陸上交通機關，(二)水上交通機關。陸上交通機關，爲道路，鐵道；水上交通機關，爲航行河海之船舶，與一切設施之總稱。

殖民政策上所當解說者，厥惟海運船舶、及道路鐵道等之關於拓殖者耳。如運河性質雖亦爲水運，然既以水運爲外洋航路所有事，則湖水河流運河，以補助陸上運搬爲目的者，以併於陸上交通機關解之爲便。

世界殖民歷史，與世界交通歷史，可合而不可離。歐洲諸國，經營殖民，以熱帶地爲主，海天懸隔，其獲得與保持，實

專賴外洋航行機關之力。

古代開殖民經營之端者，爲菲尼基人，當紀元前一二〇〇年乃至八〇〇年間，菲尼基人擴張商業區域，巧於取得殖民地，其在阿非利加西岸，可數者達三百處。希臘人承之，羅馬時代亦不能出其範圍，中世紀以後，航海業之發達，亦本其成規。惟十一二世紀，航海術尙幼稚，船舶不過二三十噸；至十三世紀後半，英國船舶，始有五十噸至百噸者，然終不勝遠洋航海之任。十五世紀，航海器具及技術，大有進步，葡萄牙人，最喜冒險航海，一四八六年，達喜望峰。自是航海術益精，乃有十六世紀西葡殖民時代。當時發見之陸地，卽爲獲得，殖民地之經略，極其簡易。羅馬法王亞歷山大第九世，以非基督教

民棲地，分給西葡，而葡萄牙乃得阿非利加與菲律賓以外之亞細亞全部，西班牙乃得布拉吉爾以外之亞美利加全部；故英吉利、荷蘭，經南北冰洋，以求發見東北及西北航路。自今觀之，雖狂熱可笑，然在當時，則航海業與殖民經營，其密切不可分實如此。當時殖民，專以採取貴金屬爲目的，因水上交通機關，皆屬小船舶，運送力小，不能裝載貨物也。初西班牙發見美洲，所得者惟金。一五五〇年，在墨西哥及秘魯，發見銀鑛，而冶金術亦大進步；故產銀驟多，一躍而五六倍於世界產額。於是歐洲物價騰貴，亦五六倍，致有經濟界之大革命。其後、船體達千噸以上，航海術日益熟練，而貿易及殖民方針一變；西葡失勢，英國代之，進爲大航業國、大殖民國。十七世紀

與英爭權勢者爲荷蘭，故一六五一年，英之航海條例，卽用以與荷蘭爭競，而立殖民政策之規模也。蓋英殖民地所產煙草砂糖等物，欲運赴他方，必先赴英國商港；歐洲各國商品，非由英船或原產地船，不准輸入英國。如是而倫敦利物浦等，遂爲世界貿易樞要地，且促成英殖民地與美國交通貿易之發達焉。

法國對外經營，初雖甚力，然航海業不發達。路易十四世雖雄視歐陸，然斥海上鷹揚之策，而專爲大陸國之布置。遂使英國得專其功，天下無與抗衡，後雖航海條例改廢，而英之海上權依然。

十九世紀後半以來之殖民經營，以蒸汽船及鐵道爲基礎，當其用蒸汽機關於海船，而航海術乃大發達。歐洲列國，目擊

阿非利加，殆爲無主之地，爭占領其濱海區域。然僅開通航路；至陸地則以境界問題，勢不免引起國際紛爭，且非所以開發阿非利加之道。於是各國相約，大凡土地非經確實占領，則不承認其領土權；自是阿非利加建設鐵道之競爭以起。

阿非利加主要鐵道線，計畫甚多，皆關係各國殖民經營之表示。即俄之西伯利亞鐵道、中東鐵道，日本之南滿洲鐵道，朝鮮鐵道、安奉鐵道，皆爲進展其拓殖經營之具耳。

抑交通機關與殖民經營，有始終不可分離之關係；以交通機關之變遷，足卜殖民經營之變遷。而世界交通機關發達史，亦可作世界殖民發達史之一面觀也。中世紀以後至十八世紀，所恃爲殖民地獲得及經營之機關，惟船舶；今則船舶以外，復

有鐵道。凡深入陸地開發廣大而積者，必先建鐵道以通其氣脈，以道路運河等連絡之，而後其規模可立。古代殖民地，以島嶼或濱海地爲主，今則致力大陸。殖民地產物，昔限於貴金屬貴重品者，今則不問農業鑛業林業，皆爲拓殖之目的物，亦交通機關之進步爲之。

(乙)陸上交通運輸機關 殖民地陸上交通運輸機關之最重要者，爲道路與鐵道。陸地之內湖河流，固可助土民之交通運輸，然此爲自然存在物，非殖民經營者之所爲，運河又爲人工所成。今者殖民地尙未發達，故專舉道路與鐵道焉。

道路爲陸上交通運輸機關之最古最簡單，且最適實用者。古代世界道路最完全者，允推東洋之波斯，西洋之羅馬；而意

大利、法蘭西南部、西班牙等，道路早已發達，由有羅馬舊規模存在耳。然中世紀以後，歐洲諸國，道路工程，殊無可觀，惟法蘭西爲稍發達。英國以工商進步，道路運輸，因而改良。一七六三年，倫敦、愛丁堡間，郵件須十四日乃達；一八三〇年，道路改良之結果，則三十六小時可達。又倫敦、曼徹斯特間，在一七九五年，須四日半乃達；而一八二四年，則三十七小時可達。由此可知道路不易發達，道路之改良進步，與交通運輸之發達，關係甚大。英法諸國，皆首就本國試辦，而後推及殖民地，以爲經營拓殖之先務焉。

道路爲人畜車馬通行之資，事甚簡單，其廣狹精粗，皆可應實際之必要，斟酌以合於節度。通都大邑，窮鄉僻壤，無不

有道路之建築，蓋其效用誠廣大也。夫無論本土與殖民地，凡土地之所擴，人民之所居，具有強大運輸力者爲鐵道，速力之高，運輸力之強，非道路所可同日語。然道路爲鐵道客貨之供養者，縱有鐵道，而無道路輔之，則不能完成拓殖之功能。南非洲羅德西亞之開發，與印度經濟之進步，多賴道路，胥此理也。

近時汽車 Motorcar 之發達甚速，其高速力可補助火車，且可達火車所不能達之目的地，實爲通信及防禦警察之一重要器具；故近時阿非利加及其他殖民地，多建汽車道，惟用石料以建堅固道路甚難，往往較狹軌鐵道，需費尤多。阿非利加沿岸殖民地之二三處，羅德西亞之索立斯道路，比屬剛果之一千

米突汽車道，皆道路建築費之最多者。

英屬印度之公道，延長十七萬英里，幹線直轄於土木局，而地方的道路，則由所轄地方官吏管理之，工事雄大，世不多觀。法蘭西之經營馬達加斯加島也，最重修築道路，且以汽車道代鐵道之效用，其首府大馬達威，分達東西海岸之大幹線，築造費爲五百萬佛郎，皆殖民地軍隊工作之。惟馬達加斯加島，暴雨一至，有如瀑布，土石流散，路基崩壞，所需養路費特多，此最困難。羅德西亞之道路經營，爲殖民地統治者所宜效法。馬來聯邦及爪哇道路建築，皆有可觀，爪哇且強制土人勞役以速其成。

鐵道在陸上交通運輸機關中，功力爲最強大，今之拓殖經

營，殆以建築鐵道爲基礎。蓋得新領土者，對其土地人民，須確定其統治權；而統治權之確定，惟有貫通其地，開交通運輸之便，以普及教化威力，可以保證之故也。

俄之拓殖西伯利亞也，首着手於鐵道，中央亞細亞事業，亦以鐵道爲根基，滿洲之經營，亦由中東鐵道；日本經營朝鮮、臺灣、滿洲，皆以鐵道，此尤人所共知。英之於印度，法之於交趾支那，皆待建設鐵道而成功。今者歐洲諸國之經營阿非利加，實亦鐵道之經營而已。惟自歷史觀之，航海業之發達，在殖民地獲得之先；鐵道則在領土獲得之後，始能着手，固亦事勢使然。然亦有先於領土而獲得者：英國將征蘇丹，先興鐵道工事，自埃及漸次南進，一八九六年創之，而一八九九年，

線路達喀士穆對岸，一九〇〇年遂奏征服全功，此以鐵道工程爲征服方法。叛亂既平，經濟基礎亦立，其經營之功，不可謂不在利用鐵道也。

以蒸汽機關爲火車動力，出於近代之發明。英號文明之魁，其利物浦與曼徹斯特之通鐵道，在一八二九年；德之始有鐵道，在一八三五年；法蘭西、奧大利、匈牙利，在一八三八年；美國則與英國同年開工。鐵道建設費大，而營業收益，比較爲小，故文明國鐵道事業，進步頗遲。而世界殖民地鐵道進步則獨速，良以急於拓殖，雖費大利少所弗恤耳。然文明殷富地方之苦費多利少者，新開地之感此苦痛，亦必然也。

英屬印度之初築鐵道，在一八五〇年。當時英國政治家，

以自由放任主義爲宗旨；故許私立公司，建築鐵道，政府從而與以便利，對資本金給以五釐保證，或且與以運轉里數補助金。然成績不良，至一八七八年，政府乃變方針，自築鐵道。邇來陸續收買東印度、南印度各線，實行國有主義。印度政府，分豫定鐵道線爲三種：第一軍用線，第二饑荒救濟線，第三商業線，以第一第二官辦，第三民辦爲原則。其私立公司，已得建築第一二線之許可者，與以三釐半之保息。如其營業純利，付息有餘，則以其四分三繳之政府。印度官辦線，從來損失甚多，一九〇〇年後，營業成績頗佳，年得相當利益。印度鐵道平均車價，三等乘客，每英里爲一分至三分之一，貨物運費分五等，由每噸每英里一分半至五分。而鐵道專門家謂：比之印度

人民生活程度，尙嫌過昂。

(丙) 水上交通機關。航海術與殖民事業之關係，既如前述。今世獨立國之殖民地，大都遠在海外，故保有之經營之，多賴水上交通機關，而其第一爲海軍，第二爲商船。

海軍之任務有二：平時任務，與戰時任務是也。戰時任務，茲姑不論；平時任務要點，在保本土與殖民地間及各殖民地間之連絡，扞衛商船，保護人民，調查水路，獎勵商業。今世論充實海軍者，以殖民地之大小、多少、遠近爲標準；大殖民國，不可不爲大海軍國者此也。徵諸歷史，西班牙、葡萄牙、荷蘭、法蘭西各國殖民事業之盛衰，一視其海軍之盛衰。英之殖民地經營，始於一五八八年，破西班牙之亞爾馬脫大艦隊；

其備世界無匹之大海軍，以得世界無比之殖民地者，豈徒爲用諸戰鬪歟？實亦傾注其平時任務而已。今各國皆急於擴張海軍，表面以一二國爲假想敵國，以爲競張兵力標準，實則出於保持海外殖民地之必要；而所謂假想敵國，亦多由殖民地之得喪來也。

商船爲經營殖民地之主要機關，此西班牙、葡萄牙殖民時代及殖民公司活動時代事也。往昔商船軍艦，無甚區別，而軍艦之平時任務，昔尤爲商船所有事，故其用極大。然今者各國領域略定，無復如往時以探險取得殖民地者，商船遂爲單純商業交通機關。

然未開化國或新開地之航業，航路遼遠，水陸運輸，設備

不完，貨客斷然無多，爲此營業，自甚不利。而由國家政策上言，本土與殖民地，殖民地與殖民地間之通航，須爲定期往來，繁密而有規則，運費尤須低廉。此非私人航業者之所堪，於是有保護殖民地航業之必要。今日各國航業政策，對於文明國間商業航路，鮮有補助獎勵，至與殖民地有關係者，則補助獎勵惟恐不及，多給金錢及他特典以爲常。以德國之吝於保護，對於北德國路透公司，南阿非利加輪船公司，猶與以郵件補助金：澳洲航路，爲一百十五萬圓，阿非利加航路，爲六十七萬圓，東亞細亞航路，爲一百六十五萬圓。法蘭西航路補助金，年約一千一百萬圓。英國本採放任非保護主義，而以補助郵件航路各名義支出者，每年尙有五百八十八萬圓。關係殖民地之

航路，補助獨多。此外母國國庫，因保護航業而支出者亦頗多，蓋非如此則不足以圖殖民地經濟之發達。

夫海軍爲殖民地所負任務，如彼其大，國庫之補助航業公司，所費如此其多，殖民地得無爲國家海軍政策及航業政策之累乎？曰：是不然，海外有殖民地，卽國家制海權強大之理由。國家因此擴大領海，卽貯煤地、根據地，亦可適當配置；既有其殖民地，則不可無海軍，海軍且因殖民地而強；蓋海軍政策與殖民政策，本能一致者也。至驅商船從事殖民地航路，或有疑其不經濟者。不知欲發展航業貿易，莫新開地若；而航業公司，亦得於國庫保護之下，以謀發達，豈無益耶？世固有因船舶過多，競爭激烈，而苦營業之困難者，此特大地承平時然

耳；一旦世界有事，或戰爭開始，則船舶立形缺乏矣。無事之時，以補助金維持營業以爲萬一之備，是卽航業自營之要道。殖民政策初不與航業政策矛盾也，且無事時，此等補助船舶，多需海軍援助；一遇有事，則轉可助海軍以竟其功。故殖民經營，與海軍航業，其政策要皆一致者也。

第四節 產業政策

殖民地之產業，指農業、鑛業、漁獵、商業、製造工業，其大要無異於獨立國家，本節專就殖民地產業政策之最普通者述之：

對殖民地經濟關係，始於採取天產或原始產品，而漸及於人工生產業。今日殖民地人工生產業，以農業爲極度，因農業

之進步，而供給母國以食物或原料品足矣。且今之殖民地，能以商業自立者，不過香港新加坡等二三處；殖民地工業，亦尙未有基礎，有之亦屬於所謂農業的工業。故茲所稱殖民地事業，自係農業之意。

然殖民地產業，猶之獨立國家產業也，從其人之便與地之宜，以求利焉，彼欲豫定取捨者，抑亦不通之論也。讀殖民史者，於西班牙、葡萄牙之以鑛業目的經營殖民，每責其不以農業爲基礎，而斷其終必失敗。述商業史經濟史者，於中世紀以後諸國，爭取金銀等貴金屬，致新領土日益荒廢，母國經濟亦漸紊亂，轉相率責其不營鑛業。不知西葡雖嘗失敗，而天賦鑛物，則尙未有暴殄之者。不僅此也，今日南非洲之發達，以有

金及金剛石；歐洲諸國，爭經略阿非利加內地者，皆信其地有銅鑛及他寶藏耳。此外經營未開化地方者，殆皆望其有鑛產，此又無可否定者也。方今天下功效之速，利益之多者，莫若鑛業。故殖民經營中，有鑛可採，無殊天與，鑛業成則農業林業，皆蒙其澤。且就經濟上原則言，天產或原始產品，其根源不久必盡，無復爲繼；如象牙、獸羽、野橡皮等，取之愈急，盡之愈早，及其盡也，則土地荒涼，無復可爲是也。古之所謂鑛業，不過就地表採取，故多以失敗終；今之鑛業，則爲極規則之資本制度，極複雜之機械工業與化學工業，故鮮不盡其能事。且先營鑛業幸獲有天賦，而後及於農林，實最有利之策。

農業爲殖民地要產，母國因此以得食物原料品之供給，殖

民地亦可完成人口之分配，治化之普及，與生業之確實。若欲開廣大之土地，以容多數人口，舍此尤無可他求，此所謂殖民經營，即指農業之理由也。雖然，農業之爲物，非可單獨成立，必待其他事業就緒，而後始能發達。鑛業繁盛，能興農業，前既言之。有農業的工業，有隨農之商業，有交通運輸及金融各業，而後能竟其功；若僅單純耕作，難望發達。又農業本身，亦尙複雜，古之經營殖民地者，以擇最適當有利之土地，專事生產爲經濟上最良方法，所謂單耕作制是也。顧此制度，除多獲生產物外，別無效果，故常苦生產過剩。若該生產物，一朝不利，則立陷窮境；英屬加麥架及其他砂糖殖民地，因歐洲變更製糖業之影響，備受財政經濟上之困難，職是故也。

要之單耕作制，惟宜於未開化地之幼穉人民。以非土地官有或公有，且能強制其民服勞役者，則無由竟其功；且當人事錯綜之極，惟貪生產之多，而取單耕作制，實悖人文日新之理。至殖民地產業，尤宜察其需要及內外經濟情形，而善爲調和。若專事易致生產過剩競爭困難之農產物，豈策之得耶？

商業爲人類生存地所不可少，故殖民地經營，商業政策，無不隨之。所謂商業殖民地者，土地狹小，無天賦富源，惟以位置形狀，宜於船舶之出入，貨物之聚散，故開爲自由無稅之商港，以促其繁盛，香港、新加坡之類，是也。若其地與大陸毗連，或有農業鑛業可舉，則不能採自由貿易主義，不得以商業殖民地目之。

雖然，即農業殖民地，鑛業殖民地，亦不可不圖商業之發達；殖民地必設關稅，以爲財政上資源，但不可取排外的稅目稅率。其貿易之發達，必求諸與他國或與他殖民地之間，而不可僅固於母子國。德美諸國，在本土雖採極端保護貿易主義，而於殖民地關稅，則力求溫和之歲入主義或自由主義，亦求商業之發達而已。法國殖民地商業之萎靡，固由地勢使然，而適用母國保護關稅，要爲一大原因。就此點言，英國本守自由貿易主義，而其殖民地政策，則反採一種保護貿易主義；與美德各保護主義國，而在殖民政策則取自由主義者，恰爲一反比例，亦已奇矣。殖民地商業政策，極端自由主義，與極端保護主義，皆所不可，必於其中間求之。則不妨礙商業發達，而能保

護產業之關稅制度是也。

第五節 幣制及金融機關

欲改良殖民地之財政，並謀經濟上之發達，以確定貨幣制度、完成金融機關爲要着。

(甲)貨幣制度 經營新領土殖民地者，首感通貨缺乏。夫土人之在原始狀態者，類爲物品交換，故無所謂通貨；其稍進步者，以貝殼、米、鹽爲交換之中間物，而已苦其缺乏。烏阿吉尼以烟草爲通貨，加拿大以海狸、皮革、穀類、砂糖、烟草等物，阿非利加內地，且以奴隸爲買賣之媒介物焉。

西班牙、葡萄牙兩國，於其殖民地，取流通母國貨幣之方針，以是圖財政之統一，且濟通貨之缺乏。

西班牙之領有墨西哥及秘魯也，於兩處置造幣廠，鑄造西班牙貨幣之哈倫，恰與當時歐洲大陸諸國流通之他列盧，同一價值，故名此新貨幣爲他列盧。更轉訛爲打拉，打拉實通用於美國南北及東洋各處；十八世紀末，以成分粗惡，失其價格。一八二二年，墨西哥打拉出，盛行於東洋者，卽該國之一輸出品也。

迨英吉利及法蘭西殖民時代，兩國皆不欲母國貨幣流出殖民地，復不樂他國貨幣通用於己國殖民地，故救濟殖民地貨幣之缺乏，惟有使之自鑄通貨。然惟經濟進步，且有鑄幣原料之鑛產物者能之，且尙有因時與地不同，而貨幣互異之弊；故幣制紊亂，隨在皆是。

但通貨之要務，不僅爲一地方人民間買賣之媒介，其行使實徧全殖民地。而殖民地與母國間及各殖民地間，貨幣制度之統一，最爲要務，母子國間，財政經濟關係密切者尤然。十九世紀以來，經營殖民地者，莫不苦心以求幣制之改良也。

英吉利以一八一六年定金本位制；自是政府集學者、專門家、政治家，以議殖民地本位制度，並特設調查會，研究結果，殖民地採銀本位制。迨美國、澳洲，發見金鑛，英國及其殖民地，經濟大變。且金銀比差，高下無定，惟投機家獲利。英屬印度爲銀本位，英政府欲令連絡母國金本位制，遂於一八九三年，禁鑄銀幣；定銀幣一盧比，當金幣一先令四辨士。是年美國政府中止購銀，銀價跌落不已，悉流入於印度，英國貨幣

制度，遂大受妨害。一八九七年，銀價漸貴，印度商業亦盛，英政府見其用金者多，乃以一八九九年之法律，定英幣爲印度法幣，而盧比亦許流通，但禁鑄焉。

法蘭西於一八二七年，悉禁殖民地以佛郎爲法幣，其供給不足之處，許以流通外國貨幣，而政府指定其換算率。一八五五年，定兌換紙幣制度，排除外國貨幣，今除印度支那外，皆以佛郎爲單位。印度支那流通墨西哥打拉，一九〇三年禁其輸入，已輸入者，雜白銅幣生金銀等通用之。

德國、荷蘭殖民地，亦流通母國貨幣，卒成統一幣制之功云。

(乙) 銀行制度 發達殖民地實業之最大要件，在有完全之

金融機關。

殖民地銀行之要務甚多，如管理殖民地公款，發行兌換券、滙兌、存款、貼現及放款等，大略與母國銀行相似。惟經濟幼稚，急於開發；故募公債，集外資，並營特別放款以助成其政策。

殖民地銀行，若營業過於保守，則失助長產業發達之效用；若過於急進，則又慮挑發投機熱；或因放款之固定與喪失，而紊亂經濟。是以古來殖民國政府，求其監督方法，無所不至。或定為半官事業；或重要職員中由官選一部分；或以官廳之干涉，防其弊害。顧此法過於保守，不宜於發達產業；且有利事項，避而不為，無利業務，不能廢棄，尤此法之弊焉。

殖民地銀行之根本政策，究宜合一方面之殖民地，組織有系統之銀行？抑宜就各殖民地，各別設銀行團？是爲銀行政策上一問題。合數殖民地，設一中央銀行者，法國於印度支那銀行，及西部阿非利加銀行是也；可使銀行資力豐富，且一方損失，可以他方利益彌補之。然中央銀行不與各殖民地事務直接，易使事情疏隔，營業遲鈍，往往招意外之損失。故此等組織，必待殖民地經濟發達，無俟特殊指導開發，乃可用之。

英國之殖民地銀行，殆專爲接濟殖民地通貨之缺乏而興。十八世紀末，十九世紀初，加拿大所創銀行，以發行兌換券爲第一要務；一八二〇年，澳洲所創各銀行，以發行紙幣爲要務；一八三八年，西印度諸島創設發行銀行；皆此類也。爾來此

等銀行，因時勢進步，制度已改，而發行銀行之性質，則未嘗變。一八九四年，設立英屬西部阿非利加銀行，置總行於利物浦，設分行於各殖民地，以管理公款，供給通貨，爲主業。

法國殖民地銀行則異其趣。初一八四八年，決廢奴隸制度，法政府及議會，以應付耕主之一部分賠款，爲曼徹斯特等處設立銀行，專任供給農業資金。一八五三年，色奈架魯銀行成；一八五四年，格雅那銀行成；各銀行皆派代表常駐母國首都，受政府之監督，又有以收穫物抵當放款之義務。亞則利亞銀行，以一八五一年設立，資本金爲一千萬佛郎，政府負擔其十分之一；並選派行長，干涉其業務。此行在一八七〇年戰役，借給政府一千二百萬佛郎。一八七四年，紐架列多尼亞銀行成

立；一八七五年，印度支那銀行成立。法國殖民地銀行，直接投資農業，助成拓殖，其效甚大。然以葡萄突受蟲害，蔗糖生產過多，銀行亦受其打擊。英國殖民地銀行，不失其商業銀行態度，而法國殖民地銀行，則實一農業銀行、企業銀行。亦以英國人富企業心，遇事勇往邁進；法國人則無此豪氣，其政府不得不利用銀行，以誘導企業以此。失敗之多，豈得已哉？

臺灣在昔無一定貨幣，而馬蹄銀、制錢、和錢等類甚多，常用之粗銀，必須一一秤量鑑定。隸日本後，明治三十年，發布臺灣銀行法，三十三年，發行銀行券，三十六年，對輸入粗銀，課稅五釐，三十七年，臺灣銀行，發行兌換金幣之銀行券，三十九年，以法律第三號，改正臺灣銀行法，而金本位制以

定。

朝鮮原爲無本位國，昔惟通用葉錢。日本於明治三十一年，發布貨幣章程，定爲銀本位，並發行少數銀幣銅幣。旋爲該處粗質白銅幣所驅逐，且多失其價格，而財政經濟上，大形混雜。三十八年，以勅令布告實行金本位之貨幣條例，令第一銀行，專事整理貨幣，其功遂成。四十二年，乃設朝鮮銀行，爲朝鮮中央銀行。此外尚有農工銀行，執行普通銀行業務。

有道路之建築，蓋其效用誠廣大也。夫無論本土與殖民地，凡土地之所擴，人民之所居，具有強大運輸力者爲鐵道，速力之高，運輸力之強，非道路所可同日語。然道路爲鐵道客貨之供養者，縱有鐵道，而無道路輔之，則不能完成拓殖之功能。南非洲羅德西亞之開發，與印度經濟之進步，多賴道路，胥此理也。

近時汽車 *Motorcar* 之發達甚速，其高速力可補助火車，

且可達火車所不能達之目的地，實爲通信及防禦警察之一重要器具；故近時阿非利加及其他殖民地，多建汽車道，惟用石料以建堅固道路甚難，往往較狹軌鐵道，需費尤多。阿非利加沿岸殖民地之二三處，羅德西亞之索立斯道路，比屬剛果之一千