

書叢育教防國

# 交外与防國

著編勳 洪



540.16



行印局書中正

國防教育叢書

# 國防與外交

洪勳編著



正中書局印行







五 法國………一四三

六 結論………一四六

附錄………一四七

一 二十一條件………一四七

二 參考書………一四九

## 引言

外交爲一國解決國際問題之手續，但「弱國無外交」一語，非指弱國無外交之事實，是指弱國無外交之能力。或謂外交唯一之利器爲人才與手腕，苟無外交人才引用其敏捷手腕，則猶羣龍無首，無從應付，外交之失敗也無疑。但此意僅就狹義而言，專以外交政策之得失，個人目光之迂遠爲標準，在事實上，外交人才關係雖大，而其所以有恃無恐者，全賴兵力作後盾耳。弱國以其兵力單薄，既無後援，即無外交能力，亦即其所以爲弱國之原因。故弱國之談外交，宛如虎口攫食，強吞弱肉，即現代外交之新發展，雖有國際聯合會創世界和平，尊重各國領土完整政治獨立之說，但國聯爲列強之爪牙，由少數強國把持世界，藉國聯之名，實行各強國操縱併吞，向外發展之主義。或謂國聯曾於一九二一年，調解南斯拉夫（Yugo-slavia）侵襲阿爾巴尼亞（Albania）及一九二五年之希臘（Greece）襲擊保加利亞（Bulgaria）二事，設非經國聯之調解，其戰爭結果，未可臆測。但以當時情形論，即無國聯，英法意三國亦必出而干涉，蓋大戰後，南歐及中歐各小國之得以存在，全賴此三強國之支配得法，倘南歐發生戰事，勢將引起意德二國政局之不安，倘中歐發生戰事，則法國失去其保障中歐諸小國之威信。

爲自身計，各國不得不出而干涉，而仰人鼻息之各小國，豈有捋虎鬚之膽量。故調解南阿及希保二事，對於國聯本身，無足輕重。試看九一八事件之爆發，各國在遠東之利害，不若在歐洲之嚴重，且中日二國，權力不足相抗，一爲弱國，一爲世界列強之一，國聯亦即漠然處之。再者，南美烏拉圭（Uruguay）與巴利維亞（Bolivia）之戰，因各國在南美政治上與經濟上，均無利害關係，故國聯之調解，較中日問題尤鬆。最近之意阿戰爭，英國派遣大批軍艦赴地中海，並力持制裁意國之說，察其本意，無非以英人遠東出路受盡恐嚇，而不得不以強硬手段對付意國。設非以英國之直接利害關係，國聯對意制裁之舉，雖經阿國在日內瓦百般哭訴，亦屬無效。國聯之不足恃，明顯極矣。我國外交當局，將來大可不必有「請求國聯主持公理」之舉。求人不如求己，先整軍備，然後再談外交，否則進攻無利器，退守無堅壁，是自取滅亡耳。我國當局如欲收回失土，恢復邊境，取消不平等條約，決不可徒唱高調。外交界橫一篇「宣言」，豎一篇「抗議」，於事實上是否有益，失地與主權是否可由「宣言」及「抗議」中收回，均屬疑問。故一切辦法務求澈底的事實化，不得不以軍力爲國防之柱石，及外交之後盾。各強國之有今日，何獨不然。日本於中日戰後割據遼東半島，爲法德三國所干涉作罷。當時日人以新創未愈，力不能敵三國，忍痛歸還，於是專心致志，擴張軍備，先以日俄之戰，奪得旅順大連之租借權，及南滿之經濟權，繼以九一八事件，實行佔領東三省。倘日人專恃外交，其可奪俄人之旅順大連乎？故各國之外交，視兵力之厚薄，作伸縮步驟，而「弱國無外交」，即弱國兵力之不足恃也。

世界大戰後，羣謂協約國之戰勝同盟國即係公理戰勝強權。假若當時協約國失敗，是否亦即承認強權戰勝公理？設同盟國戰勝，德人亦必自誇爲富有公理之國。然則何爲公理，何爲強權，令人不解。西諺有云：『強權即公理，』可見產生公理之要素即屬強權。我國亦有諺云：『勝則爲王，敗則爲寇，』王即公理，寇即強權，王之所以爲王，寇之所以爲寇，皆受勝敗之支配耳。由此觀之，欲求公理，必須利用武力；欲談外交，必須整頓軍備。以既往證將來，此說未必盡屬臆測也。

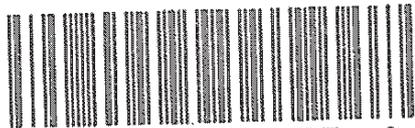
## 第一章 國際法之起源

現代法學家均認歐洲耶教國爲國際法之發祥地，創立國際法者亦非當時之法學家而係神學家。當聖奧古斯丁 (St. Augustine 354—430) 晚年時，爲駁覆異教徒論難起見，著有神國論 (De Civitate Dei) 一書，以神國比擬當代國家，以和平博愛爲念。故後世法學家頗以奧氏之說爲有益於國際關係。迨後，意大利神學家唐更 (Thomas d' Anguin 1225—1274) 著有最高權論 (Summa Summae) 一書，內中二章詳述博愛之能存在，宜以和平爲根本，痛斥戰爭之殘酷，以戰爭爲恢復和平則可，報仇則不可。十五世紀以後，研究國際法者日衆，西班牙神學者維多利亞 (Victoria 1480—1546) 在神學論 (Relectiones Theologicae) 書中，詳論教皇、帝王之權力，宜有限制，戰時國民之生命財產應有相當保護，所獲俘虜，亦宜有適宜之待遇等等。蘇亞勒 (Suarez 1548—1617) 繼維氏而起，論述國家之個性，國與國之關係等等，於是國際法之見解，更進一步作分析之研究。國際法原則既在西班牙產生後，由荷蘭法學家格老秀斯 (註一) (H. Grotius 1583—1645) 撫養成人，格氏著有戰爭與和平國際法 (de jure belli ac pacis libris tres) 等名作，故後代學者尊格氏爲「國際法之父」。十八世紀初葉，

640.16

720

3



3 0662 4475 1

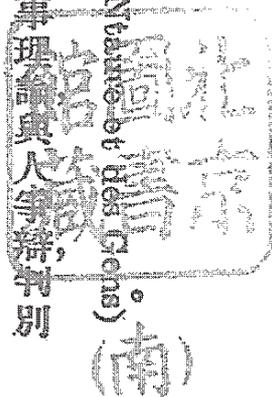


格老秀斯像 (第一圖)

瑞士法學家伐泰爾 (Vattel 1714—1767) 著有國際自然法與國際法 (Droit de la Nature et des Gens) 伐氏與格氏品性各異，學識亦截然不同，於是國際法上之貢獻亦異。格氏一生極活動，從事理論與人爭辯，判別國家之主權，不可受人侵犯。伐氏則係一靜默學者，理論中絕對不以武力為重，專以和平為念。二氏學識論調雖異，目的則同為保持國際和平，其價值均不可埋沒。

格氏之國際法學識，並不新穎，但其思想，能出奇制勝，集合古代各學者之長，詳加討論，時人即感覺其學識之深淵，見解之精密。格氏更能直截斷言，恃其辯才，往返與人爭論，當時學者，無與匹敵。即在國際爭議中，雙方恆引用格氏之言論及著作為證，以定休咎。歐洲各大學亦設立國際法講席，大半採用格氏之著作為教材。故戰爭與和平國際法一書，在格氏生前已再版銷售。格氏之得稱國際法之父，亦不為過譽。

考歐洲所以有國際法之產生，全賴耶教勢力，當時歐洲之所謂文化，專以耶教為背景，尤其在十字軍三次出兵為教會流血後，歐洲各國以宗教相同關係，不分民族觀念，一致為耶教請命，以兵力攻討回教徒。在無形中，耶教在歐洲各國政治上佔極大勢力，即有神學家起而創民族福利之說，破除各國間之政治結合，或民族結合，而專以大同盟之耶教結合為目標。於是各國進而有貿易、思想、文化等之交換，而國際法之根亦以耶教之力於



斯時種根也。近代歐洲法學家恆自負國際法爲歐洲文明國之產物，所謂文明國，即指耶教國而言，推其源，十字軍之力與也。迨後，神權之說更熾，教皇之力更大，各國政權，均由教皇一人所操縱。至此，亦以耶教，國際法之發展，受一挫折，蓋各國主權，悉操於教皇手中，主權獨立之說，已屬不可能。人民之服從教皇，比服從其國王爲要，於是各國國王之權力，均受莫大影響。當時之歐洲政局，既成爲教皇獨裁制，於是各國君王，以主權被奪，均有政教分離之概念，國際法學家亦以國際法之被教皇蔑視爲憾，亦創政教脫離之說。於是衛斯特法利和約（一六四八年）即三十年宗教戰爭之結束。國際法由格老秀斯創獨立自主國之說後，始作首次有條文的規約。此後，歐洲各國因脫離教皇之支配，國際關係益形清晰，以此戰爭之發生亦極易。當一六八八年至一八一五年第二次百年戰爭時，歐洲情形，混亂極矣；美法之革命，拿破倫之征歐，均爲推進國際法之時期。一八一五年之維也納會議，略爲規定國際河流之自由航行權，以及大使公使等之職權。一八五六年之巴黎宣言，在國際法上爲一極大關鍵，海上戰時法規，亦應運而生。一八九九年及一九〇七年二次海牙會議，更訂定戰時應禁止之器械及違禁品條例。種種國際法條文，雖不能獲得各國一致贊同，且於大戰時爲德人摧殘殆盡，但其發展之迅速，可想見矣。由是，國際法之來源，除得自名人著作外，不外乎下列數點：

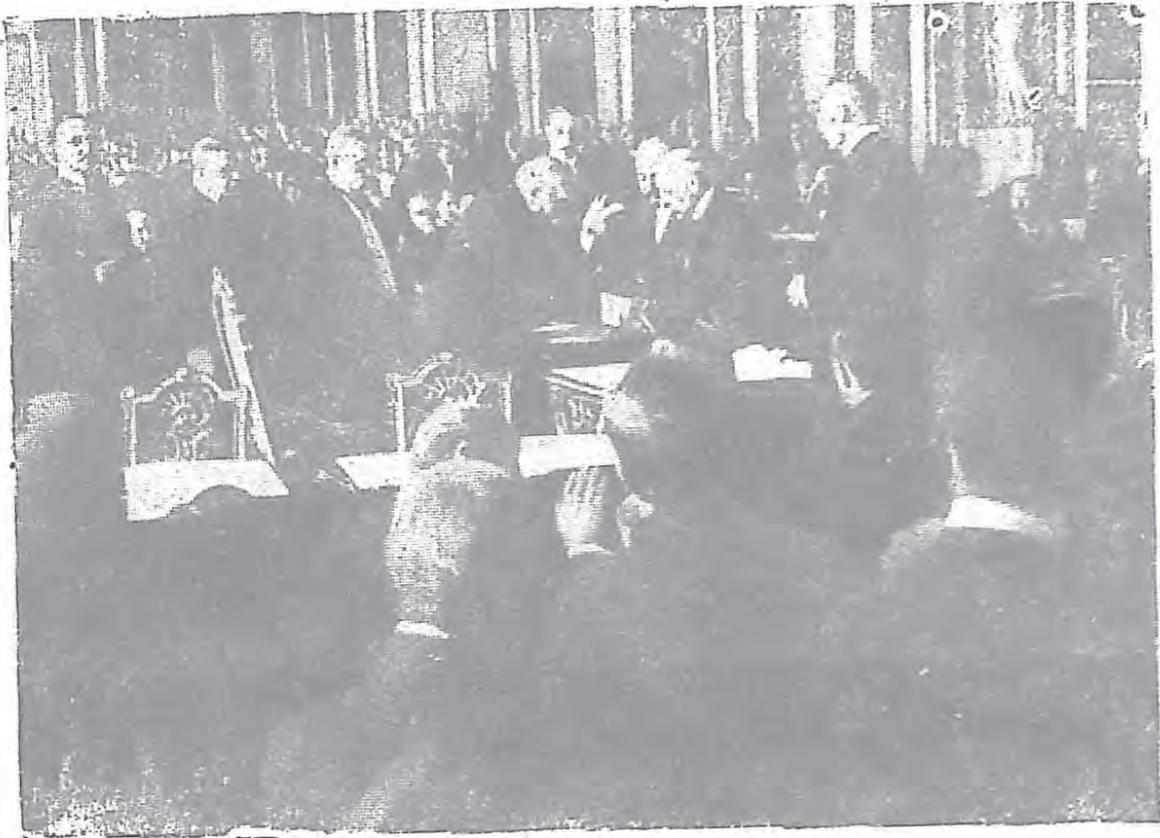
（一）戰爭之結果 歐洲爲國際法之發源地，即因歐洲歷來戰爭較他處爲多。神學家與法學家之著作，亦即爲可怖而常有之戰爭所感，爲國家謀主權獨立，爲人類免除互相殘殺行爲，逐漸有各種法規之產生。經歷一

次激烈戰爭，同時即增添幾項國際法。近百年來，國際範圍及於全世界，國際關係，極爲複雜，國際法亦因此猛進。一八五六年之巴黎宣言，規定海戰法律，當時簽字者祇有七國，日後逐漸加入者，達五十七國。巴黎宣言之所以能普及全球，即因當年以海上戰爭而發生之問題極多，各國爲日後謀利益計，均自動的加入簽字。

(二)國際條約國際議案及國際法庭之判案 二國締結條約後，本與非締約國無關，但此間之所謂國際條約，專指廣義而言，爲二國以上互訂之條約，如上述之巴黎宣言，有五十七國遵守條約，是即國際法之創設。他如一八九九年及一九〇七年二次海牙會議，對於國際法，亦有極大貢獻。參與該會之國家，對於一切議案，在可能範圍內，須盡恪守義務。國際法庭之職務，專爲解決國際間重大事件，其判決案件，即作日後解決同樣案件之左證，諸如此類，均足代表國際法之來源。

(三)國內法 國內法亦有一部分入於國際法範圍內，如國籍上種種問題，即所謂國際私法是也。國際私法爲最近國際法上之新創設。以近代交通便利，人民往還各國者極多，各國均以誇耀人民衆多爲榮，於是對於人民，均以國籍作範圍個人資格之原理。各國對於保守固有之國籍法，外人入籍法等，均由本國規定而屬於國際法範圍內。

是以國際法之來源，基於名人著作、戰爭結果、國際條約及議案、國際法庭之判案書、國內法等而來。各國對於國際法是否有恪守之責，宛如國民之對於國家法律，在事實上國際法並非由國際間特有之立法機關制定，



圖二第 (簽訂凡爾賽和約之那爾圖)

決無強迫遵守之理。一國之最高要素為主權 (Sovereignty) 主權之上不能受任何機關之約束。如一國有服從國際法之責，即無主權獨立之可言。然國內法律，決不能因此有顯然違反國際法之處，蓋雖非強迫遵守，但亦不可故意違反。如國內法發現與國際法有抵觸處，於可能範圍內須將其修改，使能適合應用，雙方互不牽制。

假如一國有違反國際法時，有無懲戒法規？依普通而論，除國聯會員國於違背盟約時，其他會員國有制裁該國之義務外，此外並無相當辦法，蓋遵守國際法，既非強迫，僅屬於國家之道德問題，而不易為法律所解決矣。某國違反國際法時，因此發生重大結果，該國應負全部責任，大有遺臭萬年之慨。大戰時國際公法，為德國破壞殆盡——用毒瓦斯，轟炸城市，破壞中立國條約等等！——其中尤以海軍行為更為殘酷。德國破壞如許國際法，

雖未受任何機關所責罰，但今後國際間以及戰後著國際法者，均目之為野蠻民族。

【註一】

格老秀斯 (Hugo Grotius 1583-1615) 才學過人，見識遠大，年二十即為當時荷蘭國著名律師及法學家。荷國為保持海上劫物計，請格氏編著法學書一冊，名為“De Jure Praedae”，其中一章題為“Mare Liberum”，（自由海論）由述自由貿易權，亦即包含劫略為合法之沒收行為之意義。此書出後，格氏身價十倍，全歐人士，均目為怪物，惟亦均承認其天才。英皇以當時荷蘭商人所劫者，即係英商之貨，更見有格氏著書辯護，遂命塞爾頓 (Selden) 著封鎖海論“Mare Clausum”，作為抗議。

一六一九年以宗教問題，格氏被捕下獄，在獄時，其妻以巨箱運書籍往，作格氏消遣讀物。一六二一年，其妻即於此巨箱中匿格氏，運之出獄。格氏逃往法國，法人極欽佩其學識，派為駐瑞典法國大使。一六四五年，格氏自瑞典返法，在海中舟覆而歿。

## 第二章 戰時國際公法

### 第一節 和平解決

戰爭之爲人憎惡，數百年來，已有顯明的表示。大戰前之國際公法，均就道德上之束縛爲標準，但人類之貪慾，終能戰勝道德觀念，故國際法雖已存在，而對於各國侵略行爲無所阻礙。待大戰後，始有國聯之組織，對於違反國際法之處，設種種懲戒，由單純的道德觀念，進而作具體的擔保。國聯既爲戰後之新產物，又有如許魄力，茲將其來歷及職權，略加分說：

當歐洲在熱烈戰爭，美國尙處於中立國地位時，美國前總統德夫脫氏（Wilson）於一九一五年集合全美重要人物，組織促進和平聯合會（League to Enforce Peace），該會之主旨在使將來國際間不以兵力爲解決爭點之工具，須由國際間特設機關判決之。如有不遵從特設機關所判決之國家向對方宣戰，會員國即以兵力相見，亦所不惜。

一九一八年，同盟國自知大勢已去，一時無從挽回，亦從事於和平計劃，德國政治家歐士倍易（Ersberger）

之國聯計劃書有下列要目：

- (一) 國聯由各主權獨立國組織之，地點在海牙；
- (二) 保全會員國之領土及殖民地；
- (三) 不得侵犯中立國；
- (四) 組織國際法庭以判決國際間案件，上設高等法庭，羅馬教皇亦得列席其間；
- (五) 會員國一致裁軍，禁止訓練殖民地土兵；
- (六) 海底電線及封港權歸國聯處理，航業自由；
- (七) 會員國原料進口，照一九一三年進口例執行。

德國之計劃書，全為顧全自身戰敗後之地位起見。其中最可怪者為不侵犯中立國條文，而德人自己則於一九一四年侵入比利時中立國。羅馬教皇，並非自主國國皇，德人強使列入國際地位，因當時戰勝國之天主教勢力頗大，崇拜教皇之心更深，為獻媚於天主教國起見，歐氏擬以教皇列入國際地位。德人要挾會員國一致裁軍，以其戰後軍備，定為戰勝國減削殆盡，故即牽制他國作同一的行動。在大戰時，英法二國徵集全部殖民地土兵攻擊德軍，德人深感協約國方面兵力充足，為避免將來再發生戰爭起見，德人即擬定會員國不得訓練土兵之條文。至於海洋上勢力，自一二百年來，終由英人操縱；大戰前，德人曾與英人作一度的奮鬥，謀奪其海面地位。

此次戰敗後，決無抗爭能力，且戰前及戰時所設置之海底電線，定爲協約國充爲己有。德人有鑒於此，爲謀日後發展之計，擬將許多權利，或係公開，或改歸國聯所有。末一項對於經濟方面，德人更爲重視，蓋於一九一三年，德人早已計劃翌年之戰爭，所缺原料，即於一九一三年儘量收集。爲日後輸入原料計，即以進口例最高年度作標準，德國雖費盡心血，以計劃戰後問題，但處於戰勝國地位之協約國，均不願讓步，而德人之計劃書，等於空談。

此外，奧國亦曾擬就國聯計劃書，由奧國著名國際法學家拉馬克（Henri Lamarch）起草。拉氏深悉戰爭爲世上難免之事，故其國聯計劃書祇限會員國訂二十年和平條約。在期滿前二年，會員國通知國聯後，即可任意退出。國際法庭爲拉氏最注意之一部分，彼於一八九九年、一九〇七年二次海牙會議，亦曾代表奧國出席，且亦係國際法官之一，但深感當時之國際法庭，組織極不完善。故拉氏對於國際法庭之組織注重在：（一）常川，一八九九年之海牙國際法庭，名爲常川，實則臨時召集。當解決國際問題時，各會員國均可派法官四人出席，一八九九年共有二十六國，一九〇七年共有四十四國。倘各派法官四人，等於開全體會議，決不能審理任何案件。拉氏之計劃祇有法官十三人，常川駐海牙。（二）強制，凡有國際爭點，須經過國際法庭判決。此事確難辦到，因各國爲私利計，各項事件未必均肯交付法庭處理，藉口爲侵犯本國主權。拉氏之計劃書，爲國際公法上起一新整之路，日後國聯對於海牙國際法庭之組織得力於此者極多。

在協約國方面，英、美、法、意等國，亦各擬有國聯計劃書。英國有菲利摩爾士（Lord Phillimore）及西席爾

士(Lord Cecil)二分計劃書爲最著。英政府於一九一八年三月，卽下令組織委員會計議國聯計劃書，委菲氏爲委員長。該委員會報告書，大概可分爲：

(一) 避免戰事：(甲) 國際爭執，須由國聯解決；(乙) 在未解決前，不得訴諸戰爭；(丙) 不得向願受國聯解決之國家宣戰。

(二) 組織國際法庭，惟起訴之前須得雙方同意，否則祇能由國聯大會解決之。

該委員會之計劃書，太無精采，且菲氏之所謂國聯，仍以之比擬昔日同盟協約等國之組織。對於起訴事件，須得雙方同意一層，太不澈底，蓋經國際法庭判決，屬於司法性質，經法官過半數之判案，卽可執行；而經國聯行政院調解，係屬政治性質，須全體會員之通過，方可執行。故當事國終有一方擬避免國際法庭之判決，以免強迫執行。西席爵士之計劃書中最顯明一點，卽係設立祕書處；對於防止戰爭計劃，亦較菲氏爲澈底，計分爲：

(一) 國際爭執，須由國聯大會，或國際法庭解決之，不可於解決前訴諸戰爭；

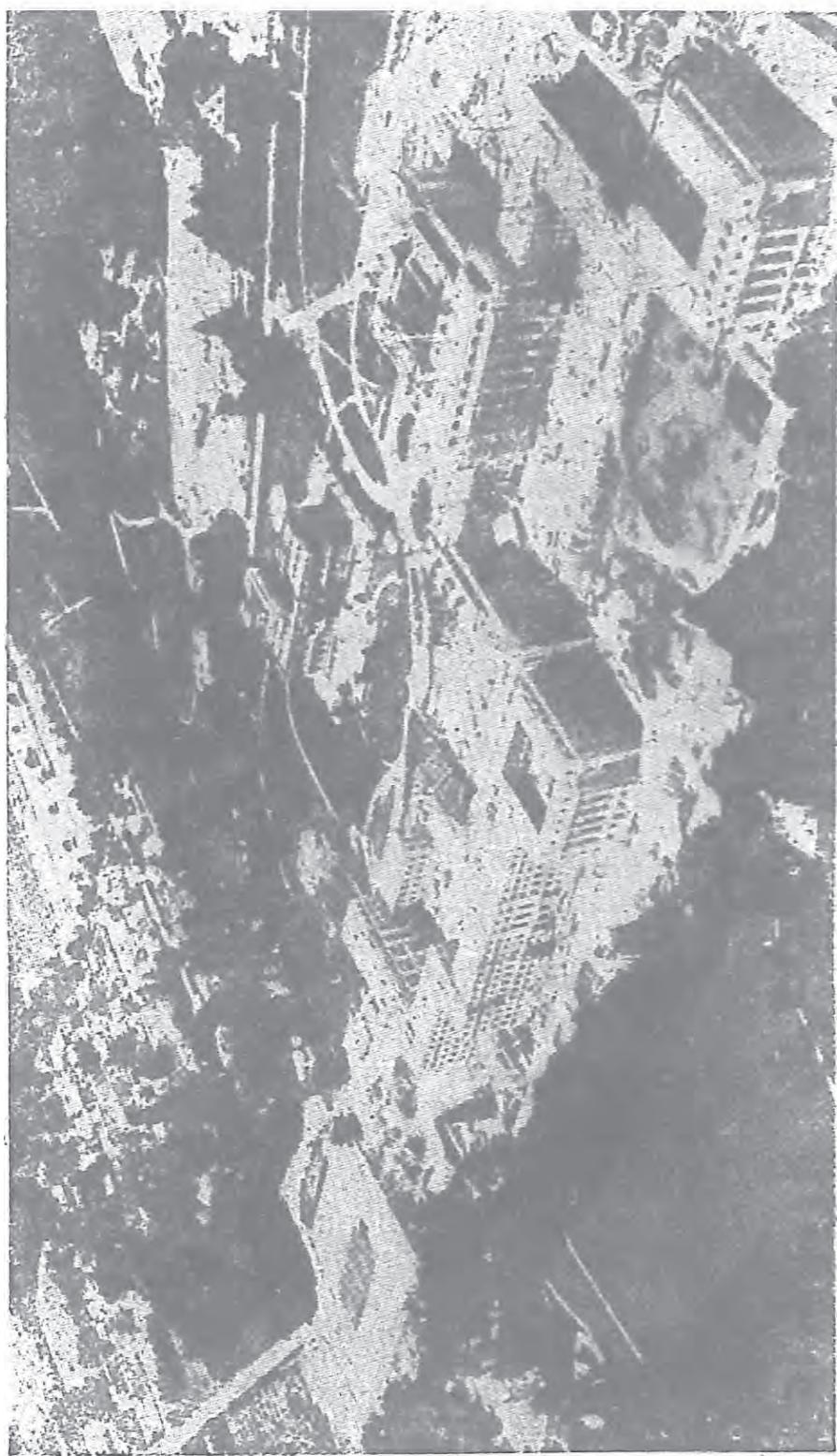
(二) 對於接受國聯處理之國，不得開戰；

(三) 對於違反國聯盟約之國，會員國應一律實行制裁手續——經濟，軍事或其他；

(四) 協助被襲國。

美國大總統威爾遜氏之計劃書，受西席氏影響頗深；此外，威氏添有更澈底的規約，卽保障會員國領土完

(第三圖) 國際聯合會之建築



整及政治獨立(即現行盟約第十條)目下國聯之組織法可謂全由威爾遜一手擬訂。

當時國聯之創始者全係協約國，所以全以協約國(除俄國)為基本會員，更邀請戰時許多中立國，及戰

後新興之國家爲會員國。中國既未簽凡爾賽和約，應失去基本會員資格，但以中奧簽訂聖日耳曼和約關係，內部亦有關於國聯之組織，即取得基本會員資格。美國因上議院拒絕批准和約，失去基本會員資格。故威爾遜一手創辦之國際聯合會，美國本身反而未曾加入。考美國之所以拒絕批准和約者，頗爲複雜，其中最重要之理由爲反對國聯盟約第十條。該條內容爲：『國聯會員國誓守尊重各國領土完整，政治獨立，及同禦外侮之主義；如有侵略行爲，或有侵略的恫嚇與危險，理事會應建議履行互助義務之適當辦法。』本條亦係威氏一人之劇作，竟遭本國國民所反對。

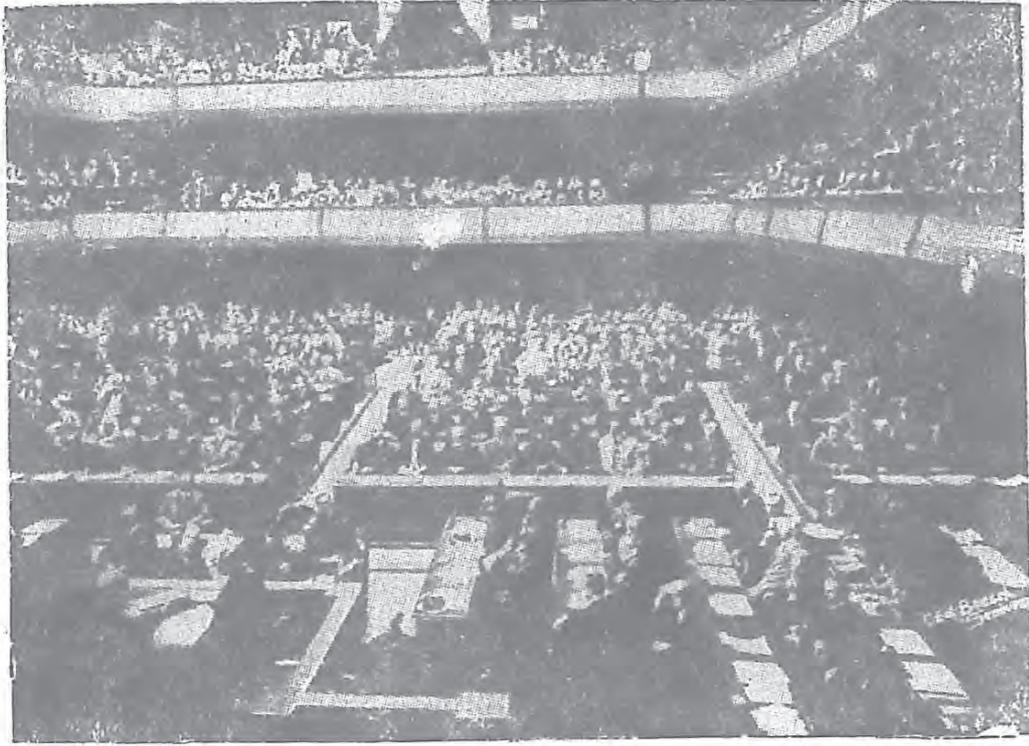
當一九一七年，美國加入協約國時，威氏曾發表極著名之演講，以參戰目標分作十四點，末一點所說即關於組織國聯，維持各國領土權之條文，因威氏有鑒於戰時比利時之被德襲擊，深爲感慨，而即引起保全領土權之意志。當時中立國之被他國承認不侵犯其土地，全處於被動的弱者地位，因中立國自身可不必盡保護他國之義務，使中立國自認爲弱者，自認無禦外之能力，方允受人保護。威爾遜以國家平等爲目標，務使各獨立國完全站在平等線上，於是即以相互的保護領土權置於國聯盟約中。但當時美國民衆，對於會員國須盡保全他國領土一語，極爲反對，且更有「同禦外侮」之說，更使美人感覺責任太重。一般輿論咸謂南歐巴爾幹半島問題極複雜，不免引起小衝突，設彼方槍聲一響，是否美國即須派兵協助國聯？如是，既違反孟羅主義，又使美國人民旦夕不安。經輿論之反對，上議院遂拒絕批准，故美國至今仍屬非會員國。歷年，各國大有削足就履之概，或主張

刪除該項條文，或主張削去保全領土及同禦外侮等字樣，而使美國加入國聯。經大會數年討論後，於一九二三年開第四次大會時，議決於第十條加以簽註，作將來引用時之標準。其簽註謂：「……以兵力協助國聯時，須視各國情形而定——尤其是地理的關係——同時亦須得到各國憲定機關的允許……」如此，美國入國聯之困難，可以解除矣，但盟約之修改，須經大會全體通過，方為有效。除芬蘭與波斯（即今伊朗）二國外，其他各國一概通過。又經相當時間之解釋後，芬蘭情願否決其反對票，惟波斯無論如何，終不肯遷就。於是國聯盟約第十條，因波斯一票之反對，仍得保全。按此次之簽註，與取消第十條無異，各國可以任意行動，而國聯之強制條文，即可抹煞，故波斯此舉，實為國聯挽回不少表面上之威信。

國聯地點在日內瓦，分為三大機關：大會，行政院及常設祕書處（盟約第二條。）同時更有與國聯並立而極重要之二大機關：常川國際法庭及國際勞工局。茲先將國聯組織法，分述於後：

（一）大會 大會由全體會員組織之，每年開會一次，於必要時，得召集臨時會議。一國得派代表三人出席，惟祇有一票票決權，討論關於世界和平事宜（第三條。）新會員之加入，須經大會大多數票通過（第四條。）

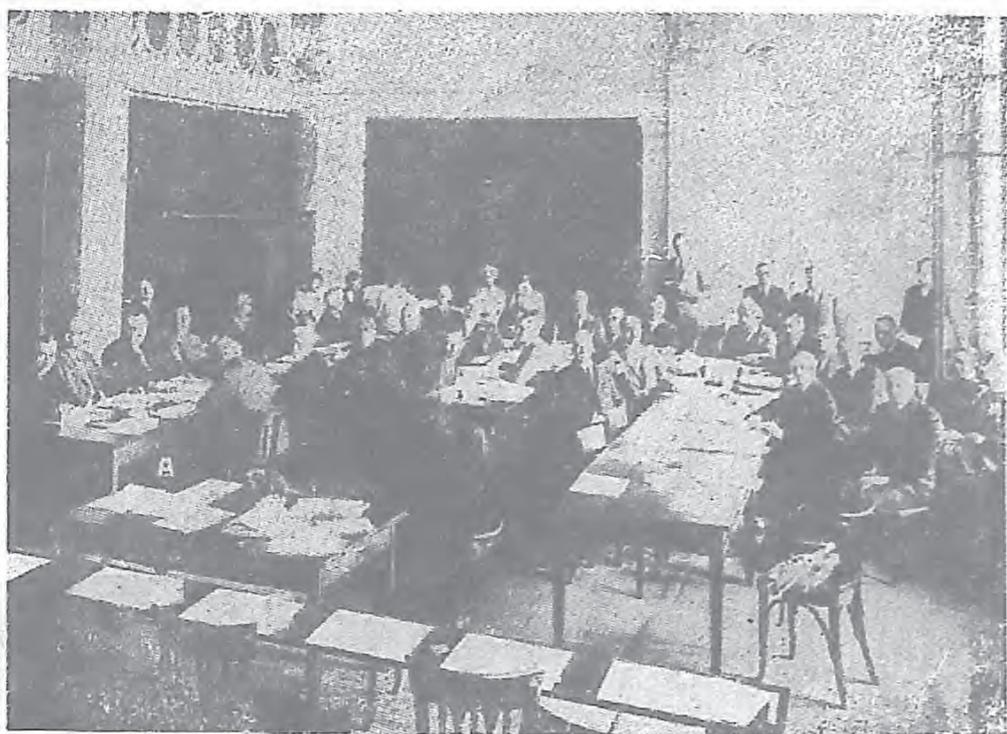
（二）行政院 合數十國之代表，討論緊要事宜時，極感不便，且列強各有目標，決不肯受次等國及弱小國在大會內之節制，於是始有行政院之產生。行政院計有委員十四席，分常任理事五席——列強永佔的位置——與非常任理事九席——由其餘各國遴選。凡無理事席之會員國，因行政院討論對於該國有關係之事件，



第四圖 國聯大會開會時之盛況

得派代表出席，共同討論（第五條。）行政院之重要職務爲：（一）經大會之同意，任命祕書長；批准祕書長之人員（等六條。）（二）依照各國地勢，造成減縮軍備之計劃（第八條。）（三）維持國際和平。（四）解決國際爭執。（五）執行制裁事宜。（六）接受委任統治國對於統治地之年報及調查情形等。

（三）祕書處 祕書長須經大會同意，由行政院委任，所屬職員，即由祕書長任用，但須經行政院核准。其職務爲：（一）召集緊急會議（十一條。）（二）國際條約須於最短期內在祕書處登記，由祕書處布告。在未經布告之前，一切條約概不生效（十八條。）（三）國際間發生問題時，接受雙方之報告書等等。祕書處再包括法律科，政治科，經濟及財政科，行政科，運輸科，衛生科，社會問題科，裁軍科，通訊科，委任統治科，學術合作科等。



第五圖 國聯行政院會議

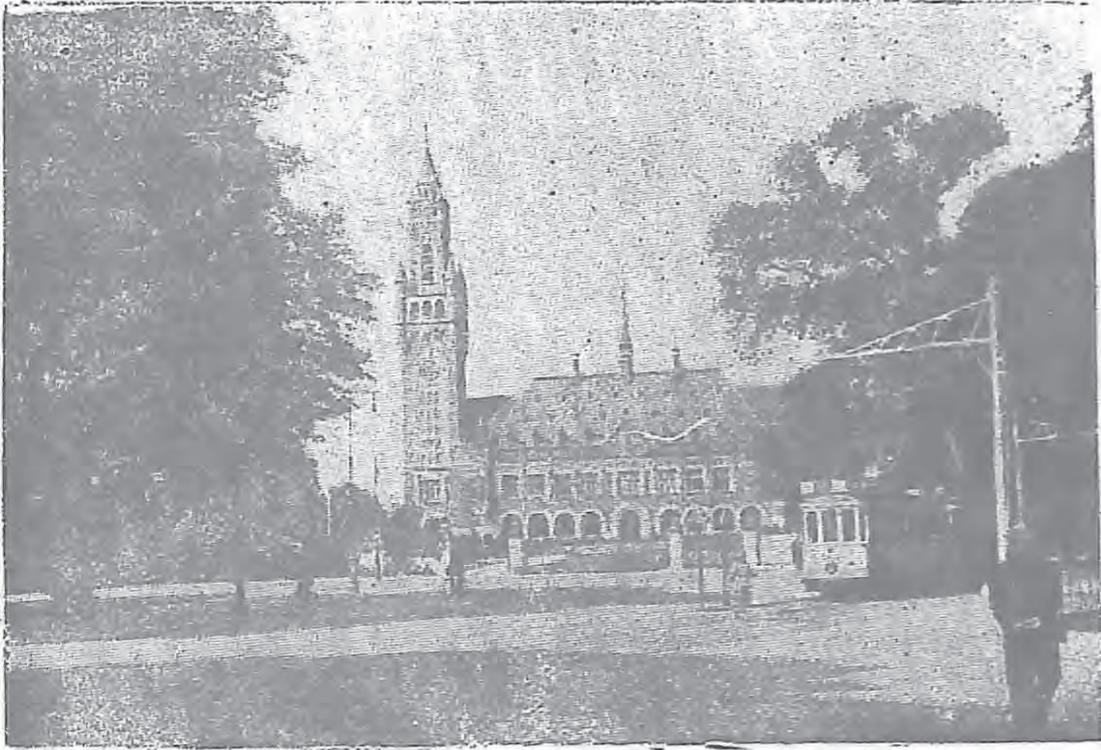
國聯最重要之責任在維持和平，盟約之大部分，均屬於制止戰爭條文，俾雙方得以和平解決，避免互用兵力。盟約第十一條謂：『如有戰爭，或戰爭之恫嚇，均認為直接影響國聯，國聯應取適當的有效方法，以保持國際和平。在此嚴重情形下，任何會員國，即可要求行政院召集緊急會議。……』此條僅促國聯之注意，對於解決手續則有第十二條之具體辦法如下：『會員國應將爭點，或交付仲裁由司法解決，或交付行政院調查事實，再行解決。倘取仲裁制，其判決書，當於合理時間內宣布，倘由行政院解決，行政院之報告書，須於六個月內報告其調查之結果。在判決書或報告書宣布後之三個月內，任何方面，不得開戰。』第十三條謂：『國際條約之解釋，國際公法問題，有破壞國際義務之事實，因破壞國際義務而所負之賠償問題等，均宜歸常設國際法庭判決。對於接

受判決書之國，不得宣戰。」第十五條謂：「如不入於第十三條之範圍內，均由行政院和解，雙方於最短期內，將各項文件及記錄等交付祕書處。倘行政院和解成功，即當公布糾紛之事實及和解條件；倘和解失敗，行政院仍將糾紛事實及認爲公允適當之和解辦法公布。除當事國外，倘行政院全體通過報告書之辦法，而一方亦接受此項辦法，對方即不能向其宣戰。」倘行政院不能有全體會員之通過，各會員國均有自由行動之權力。此舉實爲盟約之弱點，給雙方以開戰之機會，其他各國亦有自由行動權，勢將有捲入漩渦之慨，而和平仍歸絕望。故一九二四年之日內瓦議定書(Geneva Protocol)，亦即欲彌補此項缺憾，惟語多空泛，於實際並無補益。

盟約第十六條即係制裁問題。凡違反第二條（未將爭點交付仲裁或行政院而開戰）或於接到判決書或報告書三個月內開戰，或違反第十三條（對接受判決書之國開戰）或違反第十五條（對接受行政院全體通過之報告書的國家開戰），凡違反此項盟約之國，會員國應一律對破壞盟約國取經濟制裁，甚或取軍事制裁，以維國聯信用。對於被襲國應一致予以援助。

第十七條規定會員國與非會員國之爭，得由國聯邀非會員國接受國聯之和解辦法。倘該國不願接受，而即向會員國開戰，行政院亦可應用盟約第十六條以制裁非會員國。倘雙方均係非會員國，而均拒絕國聯之邀請，行政院亦有採用適當辦法及建議，使雙方不致引起戰爭。

二國發生衝突時，雙方於事前應舉行談判，以免擴大範圍；雙方談判即由外交使節互相討論以定辦法。有



地 在 所 庭 法 際 國 牙 海 (圖 六 第)

時，因此獲得諒解，無須經國聯之排解。故雙方直接談判，實為最有效之解決辦法。國聯之作調停人，即以雙方談判不果，思所以阻止其訴諸戰爭之辦法。在大戰前，既無調停機關如國聯者，大都由第三國任居間人，僅作友誼之和解，而無法律仲裁之權力。自國聯居間為調解人後，由當事國雙方組織和解委員會。委員會由五人組織之，每國推代表二人，一為本國籍，一為第三國籍，第五人為主席，須得雙方同意，由第三國人民中選定。該委員會接受雙方一切糾紛問題，將來之報告書，亦須包含解決糾紛之建議。

國際紛爭除由行政院調解外，復有仲裁手續，即由海牙常設國際法庭解決之。國際法庭與國內法庭之別，在於國際法庭尚未達到強制之可能，任何國家不得控訴他國，須經雙方同意，然後訴諸國際法庭。私人訴訟則

不然，個人有控訴權，無須獲得被告之同意。該法庭由法官十一人，及代理法官四人組織之，但國聯大會可將法官增加至十五人，代理法官增至六人，共二十一一人（國際法庭組織法第三條。）法官之選任，不分國籍，就道德高尚並具充分法學知識足以在其本國任最高司法官者，或係著名之國際法學家為合格（第七條。）候選人首先由其本國在國際法庭之全體仲裁員中推定，而由國聯大會及行政院選定之（第四條。）每個團體推定之人數不得過四人，其中本國籍者不得過二人（第五條。）國聯行政院及大會彼此分期由候選人之名單中，選舉法官及代理法官（第八條。）其在行政院及大會所投票中得絕對多數者為當選之法官或代表法官，假若隸屬於同一國籍之二人或數人，同得行政院及大會之多數票者，僅年長者為當選人（第十條。）倘行政院及大會未能選出同一人為法官或代理法官，於必要時，可選舉三次，若經三次仍無結果，即開聯席會議，以移轉此僵局；聯席會議仍無一致之結果時，即由已經行政院或大會所選出之法官於行政院指定之日期以內，就候選之已得行政院或大會票舉者選任之（第十二條。）法官及代理法官之任期為九年，得連任；須將所理案件料清後，方可卸職（第十三條。）如法官已為任何方面之辯護人，不得復與其他法官同作判決結論（第十七條。）法官執行職務時，享受外交特權及免除權（第十九條。）院長及副院長，由法官及代理法官互選，任期為三年，連選得連任。由法院指定註冊人，其職務與國聯秘書長之職權相適合。

在通常情形下，每次開庭，共十一位法官出席，不足時，由代理法官填補。倘得不到十一位法官，九位亦為法

定人數，即可開庭（第二十五條。）法官及代理法官之年俸，由國聯大會依行政院之提議定決，其數目於任期內不得減低；院長應受特別薪俸；其他法官當實際服務時，再另受薪金；如以出席而所耗路費，均由法院墊付；註冊人之薪金由行政院依法院之建議而定奪（第三十二條。）法院之一切開支由國聯負擔，其數目經行政院之建議由大會定決（第三十三條。）

國際法院既係國聯之一部分，其法權亦僅限於會員國及非會員國之記載於盟約附文中者——如美國。非會員國如宣言願接受該法院之法權，及有服從該法院判決書之誠意者，亦可於發生爭議時，訴諸該法院之裁判而出相當數目之訟費（三十五條。）

國際法院所用之法律為：（一）普通以及特別的國際協約，由爭議國認為法規者；（二）國際習慣已被公認變為法律者；（三）一般之法律原則業經各文明國所承認者；（四）以前之判例及十分著名之法學家的意見足資解決法律問題者（第三十八條。）雙方須將案件事實通知註冊人，由其通知國聯秘書長，經秘書長通知全體會員（第四十條。）當事國應派代表出庭，並得聘請顧問及辯護士（第四十二條。）審訊程序，先行交換告訴狀及反控狀，於必要時交換答辯書，然後由口頭傳訊證人、專家、代表、顧問及辯護士等（第四十三條。）除法院另有規定或當事國要求祕密審訊外，餘均公開審判（第四十六條。）在法定收集證據時間之外，除對方同意，不得再添送證據（第五十二條。）如有一方不出庭，對方得請求法院作勝利之判決。但法院亦須慎重從事。

詳察其請求及判決是否合法（第五十三條。）法官不可公開討論，討論事項亦須嚴守秘密（第五十四條。）判決書須申述理由及書明法官姓名（第五十六條。）如有不同意之法官，亦可在外申述理由（第五十七條。）敗訴人，無上訴權（第六十條。）如所判之點有失實之處，當事國有請求修正判決書之權，然後由法院定奪有否修正之必要。請求修正書，須於新事實發現之六個月內提出，自判決日起之十年為有效期（第六十一條。）公用語言以英法文為標準，惟法院可以適應當事國之要求，改用他國文字（第三十九條。）

國際法院既無強制性質，於是所下判決書亦絕無強制能力。且私人訴訟於初審失敗時，尚有高級及最高級法院予以上訴機會，而國際間祇此一審，故敗訴者能否接受判決書，實成爲一極大問題。一般國際法家咸認判決書如有下列各弊之一，當事國即無服從之必要：（一）法院於審判時逾越其劃定權限；（二）判決書顯然違反公正的原則；（三）法官曾受賄賂及其他腐敗原因，所下之判決係有利於一方者；（四）判決書中條款含混不清。

在國際法庭未組織之前，歐美各國已有仲裁之制，由雙方各請他國元首爲仲裁員，以斷是非。而現在之國際法庭，形式上雖較完善，惟不無缺點，蓋名義上雖爲仲裁院，而事實上僅係一仲裁之名單，在審判時並非由法院自行指定法官，而由雙方自名單中選定之。且仲裁手續遲緩，費用浩大，故國際法庭之組織，尙須各國協力改良，以達完善之目的。

總言之，國際間發生爭議時，先由當事國私自談判，無效時，再經國聯行政院之和解，或常設國際法庭之仲裁。假若各種和平手續均告失敗，雙方未必立即訴諸戰爭。在外交上尚能應用其他手續，強迫對方息爭。此種手續計分：

(一)報復 此間所謂報復，並非以顯明的武力相向，而出諸所謂「一拳來，一腳去」之狹義報復主義，例如甲國對乙國所輸入之某項物品增加關稅，乙國亦即將甲國所輸入之某一項物產提高稅例作酬答。在事實上，報復手續似極平常而極公正者，但察其結果，雙方國交日趨惡劣，和解未必有望也。

(二)報仇 報仇行爲，雖亦如報復，而其手腕較爲激烈。中古時之報仇行爲，爲引起戰爭之先兆，即私人亦能引用報仇政策，以沒收對方任何私人之商品或船隻。現在之報仇，祇爲國際問題，個人方面，不得私自參加。報仇行爲之發動，是在抵抗對方有損於本國尊嚴及侵犯本國領土之處。報仇之手段，大致爲拿獲並沒收對方公有的或私有的財產，以作賠償；或即苛待其國人，以逼迫其祖國停止違法行爲。報仇行爲之中最顯明者即禁制(Embargo)，凡停泊於境內之侵權國及其所屬人民之船隻一律扣留，甚或捕捉其航駛於公海上之船隻，或扣留其公私財產之在被侵害國者。倘雙方得以和平解決，非所扣留者，應一致釋回；反之，則均沒收爲己有。報仇手續既近於開戰，必先以兵力爲後援，以威脅對方之行動。凡以報仇要挾者，定係軍備雄厚，不惜一戰之國，而對方或卽以此而屈服。

(三)和平封鎖或稱經濟封鎖 封鎖行爲大都行於通商港口，所謂和平封鎖者，即指雙方並未開戰，而一方即封鎖對方港口，使其與外斷絕交通之意。考和平封鎖之起源，基於一八二七年，希臘脫離土耳其而謀獨立之時。當時英法俄三國均贊助希臘獨立，故即各派船隻將那瓦尼諾海峽 (Navarino Bay) 封鎖，使土耳其不得上岸。以此土耳其軍艦與三國軍艦開始轟擊，結果土兵大敗。但雙方並未宣戰，故一切外交使節亦未撤回，而事後英法俄三國又致書於土耳其皇，悲悼其損失。迨後，一八三三年，英法爲進促比利時脫離荷蘭起見，封鎖荷蘭之港口，一八四五年，英法又二次封鎖阿根廷之海口；一八八四年法國封鎖台灣港口；一九〇二年英德二國封鎖委內瑞辣 (Venezuela) 等等事件，均屬於和平封鎖。和平封鎖之原則，對於第三國之船隻，不得拘留，但在事實上，恆有違反此原則者。當一八三八年法國封鎖墨西哥時，非但墨西哥船隻均被扣留，即他國船隻亦被捕獲沒收，實創和平封鎖空前之紀錄。和平封鎖雖不爲違反國際公法之事，但究係強國恃兵力威脅弱國之舉，終以兵力爲交涉之工具，且其行爲與交戰無分軒輊，實非和解中應有之現象也。

## 第二節 陸戰法規

爭議國對於一切和解辦法均告失敗後，戰事是不能免。惟在未下戰書之前，任何一方，尙能下最後通牒，即所謂哀的美敦書是也。哀的美敦書並無戰書之意義，祇令對方接受書中條件，一切仍能圓滿解決。假若對方自

知兵力不敵，祇有接受哀的美敦書之條件，戰事亦可避免；但以一般情形論，和平解決既已絕望，哀的美敦書，決不能挽回大局，若於事前未經任何調解辦法，哀的美敦書之恐嚇詞或能生效。

依國際公法論，不宣而戰，被視為打家劫舍之盜賊行爲，爲各國所醜詆者，故於未曾正式開戰之前，進攻者須先向對方宣戰，方爲合法。假若哀的美敦書中限定時間，則書中之最後一分鐘，即可作戰書之預告，屆時雖不再正式下戰書，亦不屬非法矣。然不宣而戰之事實，在遠東已演過數次，一九〇四年二月八日日本開始向俄艦轟擊，事前並未向俄宣戰。民國二十年九月十八日日本亦向我國襲擊，卽其著例。

戰事發生後，雙方國際關係，有下列之現象：

(一) 外交關係 雙方或於未宣戰前，業已斷絕外交關係。如事前仍未絕交，則戰爭之爆發，卽爲二國絕交之開始。雙方外交使節或爲敵方迫令回國，或爲本國政府所召回。駐在國政府應盡保護敵僑及敵國外交官員出境之責。外交代表回國後，其所有文件書卷，以及本國人民在駐在國之利益，得委託一中立國之使節代爲行使。

(二) 條約 政治條約及商約亦因戰爭而停止行使，或卽被任何一方而單獨宣布廢止。但條約中有第三國在內者，似全不受戰事之影響（除非戰爭卽因此條約而起）。

戰鬥國對敵應恪守下列之規律：

(一)戰鬥員 戰時人民有戰鬥員與非戰鬥員之別。戰鬥員亦可分爲二種：(一)軍隊——此爲一國永久之組織，有制服、旗幟等物作種種標識，而直屬於政府之下者。(二)義勇軍——此係私人激於愛國熱忱所組織之軍事團體。當一八七〇年普法戰爭時，法人有民兵 (Francs Tireurs) 之組織，曾受普人酷待。海牙會議時，因此討論義勇隊之是否得爲戰鬥員問題，經海牙會議定決凡與下列各項相附者，均得視作戰鬥員：一、有負責之首領爲之統率；二、有確定之標章，可從遠處辨別；三、公然攜帶武器；四、其動作遵守戰鬥規例。除軍隊及義勇軍外，均應視作非戰鬥員，即製造軍火者，並不因此損失其非戰鬥員之資格。戰鬥國對於敵方之非戰鬥員，非惟不可加害，更當爲人道盡保護之責。

(二)俘虜 歐洲古代對於俘虜，視爲戰利品，可任意將其處死，或降爲奴隸。中古時，由教會創議得以金錢作贖俘虜之代價。由此，戰勝者以金錢之故對俘虜之待遇略善。至十八世紀盧梭在法大創自由平等之說，視戰爭爲國與國之事，對於敵方無抵抗之非戰鬥員以及被虜之戰鬥員，均宜從優待遇。一九〇七年二次海牙會議議定關於俘虜之規則概要如下：(一)處置俘虜是屬於敵國政府之權力內，而不屬於捕獲該俘虜之軍隊或個人之權力內者；其所帶物件，除武器、馬匹及軍用文件外，一概不得沒收。(二)可使俘虜作工，惟不得令其操作過勞。(三)俘虜有奉行其宗教儀式之自由權；如有違犯紀律者，亦可照罰；逃而未遂，亦可對之作相當懲戒；俘虜逃回本國軍隊後，仍以戰敗而復爲敵方所執，敵方不得追究其上次逃回之罪。(四)不得強迫俘虜報告其本國軍



（第七圖）一九一九年海牙和平會議

情。世界大戰期中，各國均未恪守上項法規。

（三）一八六八年聖彼得堡會議時，曾有禁用四百格蘭姆以下之爆炸性子彈，此種子彈着體以後炸入內部，中槍者決難醫療。一八九九年及一九〇七年二次海牙會議，有下列之議案：

（甲）禁用爆發性子彈。惟對於手榴彈並未加以禁止，故大戰時，手榴彈之用途極廣。（乙）禁止空中投彈，但在大戰時，各國互相利用飛機作最有力之攻擊器。（丙）禁用毒瓦斯或以毒質投入敵人飲源。但德人於大戰時，慣於使用毒物，協約國方面之兵士與人民中毒而死者極多。永久中立國瑞士曾向德人提出抗議，以德人使用毒瓦斯時，毒氣受風吹波送到瑞士邊境，瑞士人民因此中毒者頗衆。迨後協約國方面亦曾施用毒氣，還擊德人。凡爾賽和約第一七一條禁止德人製造毒物及其他類似物。協約國雖以報復而使用毒氣，但亦屬違反國際公法之舉，與德人無分軒輊，和約中對於協約國，並無制止造毒氣之明文。

(四)砲火之目標祇宜及於兵士會集處、砲台以及其他要塞，一般民房，倘未爲兵士佔爲瞭望台或駐紮所，敵方砲火，亦宜在可能範圍內避免直接轟擊。博物院、廟宇、教堂、圖書館、學校、醫院等地，非惟不得轟擊，更應盡保護之責。但大戰時，協約國與同盟國均努力於破壞工作，毫不顧忘國際公法所不容之處。

(五)應避免報仇事件，即在和平時，報仇已爲極不公正之事，而戰時所採用之報仇手腕，更爲殘酷，如德國於大戰時燒毀比法城盧望 (Louvain) 及聖地埃 (Saint Die)，因曾有槍聲一響發自該城。德人藉口內藏比法軍隊，即以本國軍隊四週圍困，縱火焚燒。如有冒火逸出者，一概槍殺。此種行爲，既爲人道所不容，又使對方感情更爲惡化，或即因此採取同樣之報仇手段，循環不已，徒使人民慘遭殺戮。

(六)古時戰鬥國對於傷兵從未加以保護，迄一八六四年，瑞士國鑑於沙法立拿 (Soferino 1860) 戰役中傷兵所受之痛苦，遂發起日內瓦會議，討論對於死傷兵卒應盡之義務，而有紅十字會之創設。一九〇六、一九〇七年復由瑞士召集會議，討論對於敵方傷兵，亦應盡看護之責。在戰場上，對於敵方救護傷兵之車輛不可轟擊。如敵方遺下傷車及看護物件務須送還，不能囚錮敵方之醫生護士，且於最短期內，將其護送回營。

### 第三節 陸戰時之中立國

中立國可分爲二種：永久的及暫時的。大戰前計有永久中立國三：瑞士、比利時及盧森堡。永久中立國之性

質爲一、須經他國之承認及擔保；二、不得與他國締結政治條約；三、不得與他國結攻守同盟之約；四、不得允許他國軍隊過境等。此係十九世紀歐洲之新現象，各國目的並不在真正保護永久中立國之國土，實爲互相牽制，含有均衡勢力之意。瑞比盧三國之主權，亦因此不完全，而列於非獨立國之間。大戰時德國向比國借徑攻法，爲比王所拒，德即進攻比境，永久中立國條約，遂爲身爲擔保國之德國所撕毀。當時德人，自負綦盈，對於國際信譽，無足輕重，擬借捷徑由比直到巴黎，重演一八七〇年之戲劇，屆時乘戰勝餘威，以要挾其他各國，而作歐洲之盟主，初不料比王之敢以螳臂當車也。英國素慮海上霸權爲德人所奪，似不能再令其攻破法國而添威權，於是乘德人破壞比國中立之機，以擔保國名義（英國亦屬比國擔保國之一）向德宣戰。大戰後之永久中立國唯瑞士一國耳。

暫時中立國僅由中立國於他國戰爭時偏面的宣布足矣。該國宣布中立後，並無堅持到底之必要，得隨時加入戰團，如大戰初起時，意國宣布中立，翌年即加入協約國；其他如中、美、葡、希臘、羅馬尼亞等均由中立而加入協約。中立國應守之責如下：一、不得運軍火及軍用品往戰鬥國，但其人民，如無本國法律明文禁止，得自由爲戰鬥國服務。該項人民如加入戰鬥國之軍隊，即失去其中立國國民之資格而爲戰鬥員。二、不准戰鬥國軍隊通過其領土，或在其領土內存儲軍火、裝設軍事運輸及交通器物等。如有兵卒逃入中立國領土內，中立國須解除其武裝，囚錮於特別區域內。但對於傷兵車，國際法認爲可由中立國界內通過。同時，中立國亦得作下列之要求：

(一) 戰鬥國須尊重其領土權（航空權亦在內），避免在其領土內作軍事行動。戰鬥國飛機不能在其疆域內飛翔。大戰時關於航空權問題，曾屢次引起爭執，如德國派飛機往炸倫敦時須經荷蘭勿利來地，該地荷兵曾開槍示威，促德機離境。在瑞士邊境，亦時有各國飛機為霧所阻，被瑞士軍隊轟擊。倘飛機或飛機被中立國擊燬，此係戰鬥國自己過失，而中立國之所以轟擊，全屬自衛。

(二) 戰鬥國不得拆裁中立國外交使節，蓋中立國人民之在戰區者仍須由本國官員保護之。但以一般情形論，當戰爭發生時，中立國政府即勸令本國人民回國，甚至遣派車舟，以利運輸。中立國人民所受戰時之損失，將來不得要求賠償。

(三) 與戰鬥國信件來往，不可中斷。但戰鬥國對於檢查外國信件有絕對自由權，故此項要求，僅屬虛文。

(四) 仍得與戰鬥國通商貿易（軍貨不在此例）。在大戰時，協約國特派專員駐於各中立國內，限制其糧食運輸，蓋中立國常以糧食運往德國販賣，而已則復向協約國購買。

#### 第四節 海戰法規

海戰法規較陸戰者為複雜，其行為亦較陸戰為殘酷。海戰時不宜而戰，更為容易，蓋陸戰之調動軍隊，格外顯明，但海軍艦隊大率集中一處，即有調動，亦不易引人注目。普通陸戰法規，原則均一律應用於海戰範圍內，例

如不得轟擊降艦，不用爆炸性槍彈，不攻擊救護艦；倘遇敵艦沉沒時，亦應儘力救護敵兵而囚禁之等等。

海戰中最重要而最複雜之一點，即關於捕獲或沒收船隻問題。當十八十九世紀時，各國以此項問題，屢開國際會議，意欲保護海洋間私人財產。但各國意見，從未完全融洽，蓋私人財產包含戰鬥國與非戰鬥國各方之私產。倘船之業主係非戰鬥國國籍，而所運貨物係戰鬥國之產物，於是對於捕獲或沒收等事發生極大問題，因此有下列二派：

(一)大陸派 除英國外，歐洲各國均採用國籍制，倘使貨主係非戰鬥國國籍，而其所經營之商業地，雖在敵國境內，該項貨物即不作敵貨論，至於船隻本身，須視其所樹國旗，再行考查是否與該國國籍法相附。如在艦中發現敵跡，或為敵人所利用，立即視作敵貨論。

(二)英美派 (日本亦屬之) 以經營商業地點作為判別敵貨與非敵貨之原則。假如中立國貨主在敵國有商業機關者，其貨品亦作敵貨論；假若船貨為中立國與敵國人民合辦者，大陸派與英美派均一致作為敵貨論。

敵國沿海岸之小漁船（深入大海者不在此例），不得視為敵船。此係各國為保持漁人之生計起見，不得不行此變通辦法。至於中立國之郵船，各國亦曾屢次討論，擬施行不沒收條件；經英國反對，遂不果。

在施行檢查商船時，檢查者可先發信號，令該船停駛，如該船不從，可先放空砲以警；如再不從，且加足速率，

意圖逃逸，至此，檢查者方准轟擊。如對方不還擊，檢查者亦不可發致命之砲而擊沉之。如該船得到停船信號時，立即停下，檢查者即可派員搜查，而可得下列之結果：

(一) 如無違法之處，檢查員當簽發證明書，以解除船長遲延之責。

(二) 查係敵艦或有違禁品，檢查員即可下令將人貨一併收押。

(三) 查有重大嫌疑而未能立即證實者，檢查員得命該商船隨其同赴距離最近之本國口岸，再行詳加訊究。

如檢查者發現該商船有嫌疑行為，能否即於海洋內炸沉之？一九〇四年日俄戰爭時，俄方曾查出英艦一艘，有販運軍貨赴日嫌疑，而為俄人炸沉，致引起英方交涉。歐戰時，各國均有隨地炸船之行為，但此種手續，絕非國際公法所能容許者，蓋海戰法規祇容將嫌疑者船貨封鎖，逐一登記，為日後法官審查時之備考，而未曾予以隨處轟炸之權也。對於該船之水手及官長，檢查者亦應盡保護之責。

至於沒收物件之處置，應以法庭之判決為標準。各國在戰爭之始，即組織若干捕獲審檢初審法庭，荷、英、美、三國即由普通法庭處理之，上訴於最高法院。法國則組織司法委員會，脫離普通司法機關，委員均由政府選派，上訴於樞密院及其附屬機關。此項法庭既由本國政府設立，依據本國法律判決，對於沒收外人貨物問題，不免有不公道之處。倘法庭判決本國不得沒收某項貨物，物主理應請求賠償損失，但在事實上，蒙判歸還原主，已屬

大幸，孰敢復行請求賠償損失。捕獲審檢法庭訟費極貴，貨主幸而獲勝，訟費仍須由其負擔。倘貨主敗訴，沒收即爲有效，任沒收國政府任意處置。一九〇九年倫敦宣言中，曾有主張組織「國際捕獲審檢法庭」者，作最高級上訴法院，但各國均以利慾薰心，貪賊心切，均不願將贓物歸諸國際公決，於是此項大好計劃遂成泡影。

### 第五節 海戰時之中立國

海戰時，猶如陸戰，不得在中立國領海內發生戰事或檢查商艦等事宜。即使戰鬥國在本國領海內捕獲敵艦或違禁品，亦不得將沒收物存儲中立國港口內。如遇上述事件時，中立國應立即將沒收物發還原主（一九一七年美高等法院判決釋放德人領往之阿柏姆（Appam）英艦。）

除有下列不得已事件外，戰鬥國軍艦一概不准駛往中立國港口內：

（一）因被敵艦追逐，暫時避赴中立國港口。斯時敵艦不得再向逃艦轟擊，但亦得跟踪而入。中立國得釋放被逐艦，而將跟踪而入之追逐艦扣留二十四小時，使逃生者得以遠遁。因此，一般追逐艦亦不願跟踪而入，惟遠守港外，蓋被逐艦在中立國港口內亦不得逾二十四小時。逾期後，中立國得迫其離港或將人船一併扣留，待息戰後發還。

（二）因氣候驟變，或船身需要修理時，亦得避赴中立國港口。如係修理船身或機械，該艦祇得憑本船工匠

之力，得另外召工修理，而在二十四小時內，仍須離港。在事實上修理未竣工時，大部分中立國定可通融時日。

(二) 爲購買糧食及其他需要品，戰鬥國軍艦亦可開往中立國港口，但須注意下列各點：

(甲) 不得藉口在中立國港口增加士卒及軍械；惟傷兵、囚兵、電報等經當地官員驗明屬實後，准予上岸，而囚兵得由中立國立即釋放。

(乙) 購買糧食似可不生問題，惟對於煤炭、火油等則有限制。中立國祇可供給該艦駛往本國之用，且於三個月內，不准給該艦以第二次之供給。

以上爲中立國對於戰鬥國軍艦之處置辦法，但在本國領土內，亦不得爲戰鬥國製造軍艦或設備船料。此事之起源全爲美國在一八六一——一八六五年南北戰爭時與英國所發生之阿拉巴馬事件 (Alabama Case) 而來，當美國在南北戰爭時，英政府擁護南方，於是南方在英國定造大批戰鬥艦，其中最著者爲阿拉巴馬。北方海上損失因此極鉅。戰事停後，美方向英政府大起交涉，蓋雖由私人建造，而英政府並未加以制止。雙方交涉嚴重，國際關係，亦日趨惡化，歷經調解，擬即由國際法庭判決；於是英后、美總統、荷總統、意王及巴西皇各指法官一人。一八七二年九月該法庭在日內瓦判決英國償美約八千萬法郎。在受審之前一年，英美業已訂立華盛頓條約 (一八七一年五月八日)，其內容如下：(一) 中立國不准爲戰鬥國製造軍艦；(二) 不准爲戰鬥國軍艦裝設軍備；(三) 須注意在本國領土及領海內有無私人或戰鬥國人民違犯(一)(二)二項者。此約成立後，

各國亦均採納其大意，作日後海戰時中立國應守之責任。

封港 (Blockade) 爲戰鬥國魚肉中立國人民財產之利器，蓋對於敵人船隻，即使不封港，亦得沒收。封港之意義即爲禁止船隻往還於海面及敵國領水之間，即係封鎖敵國港口。此舉與陸戰圍困有別，非係正式的軍事行動，僅爲封鎖敵方之對外貿易而含有經濟性質者。封港爲對敵之舉動，故不得封鎖中立國港口，或海上國際公路，如蘇伊士運河及剛果出口河等，戰鬥國在未封鎖前，應通知各中立國，使其船隻一律離開封鎖地。但封鎖國仍有所謂（一）預防權，得檢查其目爲形式可疑之中立國船而收禁之；（二）追逐權，藉口謂某中立國船會屢泊該港內，或謂該船之目的即係該港等，任意捏造，務將中立國船隻，強行收禁。封港艦隊或自動的，或被迫的，或以缺糧而散盡，即爲解封時期。假如該艦隊仍於原處作第二次之封鎖，仍須於事前通告各國。

在大戰時，除以封港而沒收之中立國船隻外，尙以販賣違禁品而爲戰鬥國所沒收者，均不在少數。當時各國對於所擬違禁品之條文各異，茲總其大概如下：各種軍器（獵槍亦在內）、軍火、軍需品、馬匹、鞍轡、鐵甲板、軍艦、糧食、燃料、礦物、金屬、貨幣、鐵路材料、毛絨、棉布、油、橡皮等等，視各國之需要而定。

## 第三章 十九世紀中國外交失敗史概論

### 第一節 不平等條約

#### 一 條約

獨立國有自由訂立條約之權利，二國以上互訂之條約稱爲國際條約，其種類極多，約可分爲：一、條約 (Treaty)；二、協約 (Convention)；三、宣言 (Declaration)；四、草約議定書或補錄 (Protocol)；五、最後條理 (Final Act) 等。吾人恆以條約二字包括國際間一切契約，蓋條約在國際間是較其他者爲重要。國際條約，就如私人契約，簽訂時須得雙方同意，如由單方威脅而簽訂者，概不生效。締結國際條約時可分三步：

(一)會議 或由各國元首，或由專任外交使節，代表本國決議條件。遇有重大或遲疑問題時，全權代表亦得藉口未得訓令須向政府訊問意見爲辭，請求略爲展緩。

(二)起稿 起稿問題，極爲重要，蓋一字一句，悉有相當意義，不可草率而致誤解。各國代表先將底稿詳加研究，細察內中有無對於本國不利之處，以定取舍。條約之譯文更宜周密，務使其意義一致，否則以誤譯而引其誤會，實屬憾事，如一八九六年意阿之戰，全由誤解條約所致。意方條約內則稱阿國爲保護國，而阿方條約中，僅

作友誼通好解。迄一七一三年烏得勒克條約 (Treaty of Utrecht) 爲止，各國均以拉丁文爲訂立國際條約之用。自十八世紀末葉始，法文繼拉丁文而起。迨後更有英德西等國均願採用本國文字爲訂約之用。凡爾賽和約採用英法二文。

(三) 批准 國際條約雖似私人契約，但其相反處爲：契約訂立後立即生效，而條約簽定後，尙須由本國政府批准，方爲有效。但條約中亦有無須批准者，例如息戰條約，軍事行動條約等。批准條約之來源甚古，昔者以交通不便，使者不敢作主，而有回報君主留待批准之必要。

不平等條約 不平等條約是指國際條約之不以相互平等爲條件而訂立之條約，由片面享對方以特種權利，而對方無須盡同等義務。緣我國一切不平等條約，悉創自英人。茲先略述中英間外交歷史，俾明當時真相。

英人來華貿易，始於明季，一六三七年（崇禎十年）英人威代爾 (Weddel) 率舟五艘，欲赴澳門經商，時澳門已租與葡人，英人知不能奪，乃赴廣東，而爲中國官吏所拒，且爲虎門礮台所擊。英艦亦開始還擊，陷虎門，於是廣東總督允其通商，是爲英人在華藉武力而獲得通商之始。（束世徵中英外交史。）清初，英人時來要求通商，清政府估以重稅，迭經英商請求減低，卒無效。道光卽位時（一八二一年），鴉片之輸入我國者爲數已鉅，廣東官廳更厲行限制，遂發生中英鴉片之戰（一八四〇—一八四二年，其中曾停戰年餘。）其結果卽爲中英南京條約之締結，中國償銀二千一百萬元，協定關稅，割香港，開廣州福州廈門寧波上海等五口許英人通商，任其派

領事以東本國商民。戰敗國割地賠款，本屬常事，但爲戰勝國逼開商埠，定奪稅例，實爲創舉，爲我國不平等條約之先聲。此後，英法意比瑞典荷普西葡諸國，相率或派領事或訂商約，各攫相當利益（一八四四年虎門條約）。

咸豐八年（一八五八年）中英復締結天津條約，當一八五六年時，中國商船亞羅（Arrow）號揚英旗，自廈門至廣東。時廣東總督葉名琛命捕該船船員，英人抗令釋出，名琛置不答，亦不爲備，遂爲英兵攻下廣州，惟以人數太少，且將調往印度，遂退出。粵民即將美法英等國之住宅付諸一炬，同時復有法教士在廣西遇害，美商艦被粵兵擊燬等事。英人愆法，法美二國向清廷宣戰。三國艦隊先陷廣東，繼卽北上陷大沽（美艦隊未曾參加北上）。咸豐八年五月十六日清廷與英法訂立天津條約。其中最重要者爲：賠款四百萬元；確認領事裁判權；得於長江流域自由貿易，添開牛莊、登州、臺灣、潮州、瓊州、淡水、江寧等爲商埠。天津條約簽訂後，應於翌年由各方皇帝批准，在北京交換。在此一年中，清廷廣修武備以備悔約。二國使者來時，直入大沽口，見有障礙物，悉行炸毀，於是雙方開戰，英法軍大敗，遁回上海，向本國政府乞援，二國出師二萬人，復攻大沽口，以潛通奸匪，得下大沽陷天津，而清廷猶恃僧王擁大軍於張家灣，預料可以卻敵，故不卽修約。未幾，僧王大敗，英法遂一鼓而下北京，宮中寶物劫掠一空，復縱火燒圓明園。是時清帝退遁熱河，經俄使調停後重簽和約，除承認天津條約各項外，更修添賠款增至八百萬元；開天津爲商埠；割九龍司一港爲英領土；中法條約中規定將廣西西林縣（殺法教士處）知縣張鳴鳳革職。

當義和團創言有御彈術時，太后惑之，用以排外，遂有八國聯軍之役（光緒二十六年即一九〇〇年）是年團員即將各國傳教師公使殺戮無遺，於是英俄日法德美奧意八國會軍於大沽口，直攻北京。惟當時出兵者祇有日俄德美四國，且爲數極微，祇一萬六千餘。但中國數十年來，受創極深，即對此萬餘聯軍亦無力支持，遑論卻敵。聯軍破北京後，全宮寶物，搬運一空，目下各國國都博物院內之中國寶物及藝術等，大部分係當年之贓物。一九〇一年七月二十五日即有辛丑條約之締結，其要點如下：賠款四萬五千萬兩；派大使赴德日謝罪；常關歸稅務司辦理；中國允將大沽炮台及有礙北京至海濱間交通之各砲台，一律拆除；使館區域內，歸各國公使管理，且得置衛兵；自北京至海濱，各國得設置兵隊，以保交通。

中英間訂約後，各國亦均作同樣要求，於是中英間之不平等條約，得瀰漫全球，而使我國更感棘手也。百年來我國所訂之不平等條約，大概可分爲下列七種。

## 二 領事裁判權

中外各種不平等條約之成立，當以領事裁判權爲最先。領事裁判權之意義即爲本國人民旅居外國者，不受所在國法律之處分，而由其駐在該國之領事以本國法律裁判案件。十五世紀之前，歐洲各國有相互的領判權，各國人民均不受所在國法律之處分。歐美各國亦曾在土耳其、暹羅、日本等國設制片面的領事裁判權，惟業已陸續取消。考片面之領事裁判權始於土耳其，土人悉係回教徒，而受可蘭經（Koran）之裁判，對於旅居該地

之外人不得享受此聖經之權利，於歧視外人中演成領判權之實現，是亦土耳其之執法自斃也。迨後，歐人東漸，亞洲均非耶教國，而為各國所鄙視，遂於日本中國暹邏先後創設領判權，我國亦因感覺西人之強悍無禮，一時難以制服，即從「以夷治夷」之道，以司法權讓諸外人。外人創設及維持領事裁判之理由為：

(一) 宗教不同 回教徒之可蘭經不適用於教外人，耶教人不得不自設法庭自置法官為裁判本國人民之用。此說在土耳其或其他回教國行之固極以為然，但在中國，人民有絕對的信教自由權，國家並無歧視他教之說，且中國法律與宗教主旨絕無關係。國人之信耶教者極衆，政府從無壓迫教徒之舉，是均足表示我國之器量，而耶教固不必藉宗教不同之說以維持領判權也。遜清末年雖有殺害教士及義和團之排外等事件，其原因決不為歧視耶教，蓋來華宣傳耶教之教士祇以天父為至尊者，鄙視我國孝親敬先之觀念，以純粹的西洋宗教思想灌輸於數千年來以家族為本之中國國民腦筋中，其可得乎？因此，人民對於耶教發生惡感，當時之被害教士由不了解中華民族理由，致遭殺害，實係咎由自取。明末清初來華之教士咸虛心習禮，入境問俗，學華語，服華衣，易漢姓，附耶教之說於孔孟之道。當時有法教士六七人在華研究天文地理醫藥之學，著有各項書籍，力求華化，深為官吏人民所器重。再如義和團之起義，全係民族革命，目擊中華民族受歐美民族之壓迫，土地淪亡，主權喪失，遂有排外之舉，其志可嘉，其情可原，惜乎出諸不正常手腕，致辱國亡身。由此觀之，我國從未有排除耶教之事；以宗教不同之說而施設領判權於中國實係無稽之談。

(二)文明不同 文明程度究以何爲標準，實屬疑問。倘以文明不同而創設領判權於我國，則我國以同一原因亦得施設領判權於各國，方昭允當。實則外人之所謂文明不同，即含有輕視中國之意，以爲中國之文明程度，遠不如他國。故外人謂二國文明不同，民間習俗，國家法規亦異，是當由領事依本國法律裁判本國人民，其鄙視我國之文化，實堪痛心。但吾人之旅居外國者，須受所在國法律之處分；外人之文化，是否均合我意？是否能爲我國之模範？文明不同之說較宗教不同更爲荒謬。

領事裁判權不可與治外法權混，前者英文名稱爲 *Extraterritoriality*，後者則爲 *Exterritoriality*。領事裁判權已如上述，由條約而產生；治外法權則爲國際相互的慣理，如一國元首、外交使節、軍隊、軍艦等，在外國領土或領水內不受該國法律之裁判，即弱國之軍隊軍艦在強國者亦然，爲國際禮儀之一。治外法權爲使各國元首、外交使節等在外時便於行使職務，不爲外國法律所干涉或束縛。

溯自中外通商以來，外人恆恃其傲慢性情，忽視我國法律，且西人善飲好鬥，在粵恆有殺害、凶毆等事件之發生。考我國昔日刑法，對於命案大概係用抵命制，對於加害者之原因，似極忽視。而外人在華吏前，更非下跪不可，種種事實致令西洋人對於我國司法機關極不滿意，紛紛要求本國政府施設領判權。當一八三三年間，東印度公司即將關閉之頃，英國國會議員喬治司當登 (George Sturanton) 作對華貿易建議九項，其末項即計劃領事裁判權之組織。茲譯錄於後：

「爲對華商業發展起見，政府須自司法方面着手，蓋中國對於西人在華犯命案之法十分不公正，在此四十九年中，英人已不勝忍受，商業亦因之一蹶不振。凡遇命案，因措置失當之故，真凶反得逍遙法外。吾人決須改良此項法規，在通商各埠設置正式的大英海軍法庭，以處理司法事宜。」

東印度公司於一八三四年停辦後，英政府任內彼厄 (Lord Napier) 爲駐華商務監督，專司英人與他國人民交涉事情。但清廷未認其爲政府代表，祇以商人領袖目之，不准入居廣州。當時廣東禁煙甚力，內彼厄及其後繼者，交涉不得要領。一八三六年，英政府改任埃利 (Elliott)，而廢商務總督名義。埃氏性格強硬而機警，鑒於前任者之失敗，深悉中國官僚之喜阿附，遂向兩廣總督盧坤曲意求全，謂彼之來，純爲約束英商與水手，非敢有所要求，一切中國成例，理當遵守。盧坤遽准其入廣州，名爲監督商人，實卽領事裁判官之胚胎也。四年後之鴉片戰爭，卽爲埃氏用強暴手段一手造成。

繼江寧條約而起之中英五口通商條約中（道光二十三年）第十三款確定領判權之成立，茲節錄該款條文如下：「凡英商稟告華民者，必先赴管事官處投稟，候管事官先行查察誰是誰非，勉力勸息，使不成訟。間有華民赴英官處檢告英人者，管事官均應聽訴，一例勸息，免致小事釀成大案。其英商欲行投稟大憲，均應由管事官投遞。……倘遇有交涉詞訟，管事官不能勸息，又不能將就，卽移請華官公同查明其事，既得實情，卽爲秉公定斷，免滋訟端。其英人如何科罪，由英國議定章程法律，發給管事官照辦；華民如何科罪，應治以中國之法。……」

天津條約成立後，法美意瑞典各國亦繼英而起，要求施設領判權。中英天津條約復增加謂：『……兩國交涉事件，彼此均須會同公平審斷，以昭允當』（十六款）及『……中國人民有赴領事官告英國人民者，領事官亦應一體勸息，間有不能勸息者，即由中國地方官與領事官會同審辦，公平訊斷』（十七款）考英文原約，並無會同審判字句，因譯者之誤，又使我國無裁判全權，而創會審制之先例。

光緒元年（一八七五年）英書記官馬加利（Margary）在雲南騰越被殺，英使除要求賠償外，復提出不相關之重要條件。清廷拒其所請，英政府命艦隊進逼直隸灣，遂有煙台條約之締結（光緒二年）而觀審之制得以成立。光緒六年（一八八〇年）中美北京條約復規定觀審之權限，領事得出席訊問，駁訊證人，抗議申辯，添傳證人，再行傳訊，詳報上憲等權。於是領判權有增無減，擴張及於無約國人民間，甚至純粹華人間之案件，亦由外國領事接受，越俎代庖，莫此為甚。我國以不明瞭國際公法之故，致訂立領判權條約，而鑄成大錯。迨後歐風東漸，國人對於國際問題亦頗重視，深悉所訂者均係不平等條約，其中尤以領判權及關稅問題為最。經各方宣傳，全國人民均詳悉不平等條約之害。故數十年來，在取銷不平等條約中，裁撤領判權及關稅自主之呼聲為最高。一九一九在巴黎開和會時，我國滿擬以協約國資格取銷各項不平等條約。關於領判權問題，我國代表曾提出於五年內：（一）刑法，民法，商法，民事訴訟法，及刑事訴訟法，完全頒布；（二）各外人居留地點，地方檢察廳完全成立。屆時（一九二四年）各國之領判權制及特別法庭等一併撤銷。在過渡期中：（一）華洋民刑訴訟，被告為中

國人，由中國法院自行訊斷，無庸外國領事或其代表陪審；(二)中國法院依法發出之傳拘票、判決書，得在租界內或外國人居宅執行，無庸外國領事或其他司法官預行審查。我國提案即遭各國拒絕。在未開巴黎和會之前，我國國民如醉如狂，抱有無限希望，事後之失望，可想而知。一九二一年，美國以日本在太平洋之勢力日增，召開華府會議，我國於該會議席上，仍提出取銷領判權之條件。各國頗表同情，議決設立領事裁判權分委員會；該委員會會議決於華府會議閉會後，與會各國各派代表一人，組織調查中國司法委員會，將調查結果報告各國政府，以定辦法。

該調查會於華府會議閉會後五年，始行組織就緒，時廣東政府主張無條件的立廢領判權，拒絕調查；太原、張家口歸化包頭寧夏等處，以政潮及交通被阻，無法調查。歷九閱月，該委員會調查竣事，製成報告書四編：第一編、敘述領判權之現狀；第二編、中國之法律、司法及監獄制度；第三編、中國施行法律之情形；第四編、建議。其建議中，略謂中國之民、商、刑、銀行、破產、專利、土地等法均未完備，且法院恆受行政或其他民政軍政等機關不正當之干涉，故領判權尙未屆撤銷時期，惟宜稍加改良者如下：(一)在華外國法院務適用中國法律；(二)洋原華被之案件，廢止觀審，並改良會審公堂；(三)華洋民事公斷協定，認為有效，中國法院判決書傳拘票，務使迅速執行，其由條約國在華法院發出者，中國機關亦應協助之；(四)條約國人負納稅義務。當時之結果如此，我國仍無法撤銷各國在華之領判權。

德奧二國在華各項特別權利，業於中國參戰時由大總統宣告廢止。俄國亦於民國九年聲明廢止。其餘如瑞典、挪威、丹麥、荷蘭、西班牙、比利時、意大利、秘魯、葡萄牙、日本、墨西哥、瑞士等國，亦陸續或爲有條件的廢止。（如日本以准其人民自由居住爲條件，但迄今未見妥協）或即無條件的放棄，惟英、法、美、巴、西、日本等國，迄今尙無解決辦法。

### 三 協定稅率

關稅之爲外人協定，使我國一部分財政權落於外人手內。關稅之用有二：（一）保護關稅。保護關稅者，藉提高關稅之力，抵制外貨，而使國貨易於發展；（二）裕國庫。一國之收入有賴於關稅者極多。曩昔各國之有關稅，全爲充實國庫而設，現在各國則以保護政策作前驅，而以國庫收入副之。歐洲於亞當司密斯（Adam Smith）之前，各國均厲行保護關稅政策，但因操之過急，且互具報復主義，國際貿易，均受影響。待司密斯創自由貿易之說後，英即奉行，而其商業得以蒸蒸日上。但對於工業幼稚之國，固應有保護政策，該國機械不足，人工欠熟，一切情形，遠遜先進國。假如洋貨濫入，國人定覺洋貨比較的價廉物美，而國貨質劣且貴。長此以往，本國工廠，非惟無發達之可能，且無立足餘地，故將洋貨征以高稅，使其在國內之價格增高，不致爲國貨之敵。德國於十九世紀厲行保護關稅政策，工業因此得以發展，而執世界之牛耳。當十九世紀初葉時，日耳曼諸聯邦間，尙是關稅重重，互相壓迫。即以普魯士一邦論，在一八一五年間共有關稅六十七種，專對聯邦而設，對於外國，反無關稅作相當的限

制。拿破崙一世推倒後，歐洲經濟恐慌，曾達極點。英國因數年來海面商業之被封鎖，所以於戰後，將歷年工業出產，儘量向歐洲大陸運銷。當時法國之經濟政策是在制止外貨，所以英國心目中對於門戶大開之日耳曼聯邦爲其暢銷貨物唯一之機遇。經此次經濟損失後，普魯士邦首先感覺聯邦間有祛除關稅之必要，而將關稅一律移往聯邦邊境，以制外貨。同時，普魯士國家經濟學家李士特（Lieser）竭力鼓吹保護關稅政策。一八三三年日耳曼聯邦遂有關稅聯盟（Zollverein）之組織（奧國未加入）。內部分之關稅一律撤消。數十年後，德國之工業竟可與英國對抗，因此一躍而爲強國之一，是皆保護關稅之功也。

我國唐宋元明清各朝，均有關稅之制，稱爲船腳。清制名稱尤繁，陋規百出，外人時請減稅，皆不得要領。迄江寧條約成立後，我國關稅權又以英人爲首創，操諸外人手中。茲錄該條約第十款如下：

→第二條內言明開關俾英國商民居住通商之廣州等五處，應納進口出口貨稅餉費，均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便英商按例繳納。今又議定英國貨物自在某港按例納稅後，即准由中國商人遍運天下，而路所經過稅關，不得加重稅例，只可照估價則例若干，每兩加稅，不過某分。」

當時英人訂立此款之本意，專爲改除成例減輕英國商民之負擔，而並未存有協定關稅之心，實以當時清廷缺乏人才，一切交涉，莫不拱手讓人，故耆英復於道光二十三年（一八四三年）在香港與英使波丁澤（Pottinger）附訂進出口應完稅率，除列舉數十貨物外，其餘均抽稅百分之五。法美二國，亦接踵而至，要求開五口爲

商埠，英即上奏謂：『今英國既遂所欲，而各國仍在廣東向隅受累。易地而觀，竊恐心有不平……』可見當時之外交家，反爲外人求全，引狼入室，雖至愚者，亦何至於此。進口貨稅率協定後，外人復進一步與我國協訂出口稅之率。外人存心之深與我國常識之缺乏，適成反比例，實堪痛心。外人協定我國之進口稅，爲發展其本國商業起見，現更欲協定出口稅，以鞏固其在華之工商業，而限制我國之發展。國人不察，竟與英法等國簽訂出口稅條約，規定亦以值百抽五爲例。於是外人欲得我原料時，即課以極輕之出口稅；倘有搶奪外人市場時，即先課我國以極重之出口稅。出口稅之協定，使我國貨物不能暢銷於外，處處受制於外人。倘我國褒獎某項工業，准其免稅，運輸出洋，有約國又得出而干涉，蓋外人對於市場競爭極爲重視，列強已奮力爭鬥，各圖發展，故對於我國之商業向外推銷者，益爲忌視。二十世紀中我國尙不能廁身於國際市場間，稅率之協定有以致之也。

英人於天津條約第二十八款內，更協定子口稅。該項款文如下：

『……迄今子口課稅，實爲若干，未得確數。英商每稱貨物，或自某內地赴某口，或自某內地進某某地不等，各子口恆設新章，任其征稅，名爲抽課，實與貿易有損……英商又在內地買貨，欲運赴口下載，或在口有洋貨，欲進售內地，倘願一次納稅，免各子口征收紛繁，則准照行此一次之課，其內地貨則在路上首經之子口輸交，洋貨則在海口完納，給票爲他子口毫不另征之據。所征若干，綜算貨價爲率，每百兩征銀二兩五錢……』

此係英人由關稅而直入干涉我國內地稅之事實。子口稅者又稱子口半稅，以其稅率相當於進出口稅之半，又稱內地通過稅（通過內地之洋土各貨），此稅更能代替各種內地稅，如釐金等，故亦稱抵代稅。（武培幹著中國關稅問題）

子口稅之產生，初在抵制釐金，蓋太平軍興，清廷國庫益形竭蹶，大常寺卿雷以誠駐防淮揚，拙於軍費，乃於仙女鎮設立稅務局，每米一擔抽釐捐五十文，約合當時值百抽一之譜。於是胡林翼、曾國藩相繼行於湘鄂、贛皖諸省，一切貨品均納釐捐，准於太平軍平後即撤廢。迨後，以是項收入極旺，且能補充關稅之不足，未曾撤銷，但弊竇百出，中飽者極多，商民受害者甚衆。釐捐之最著者爲：一、出產稅，例如出廠稅；二、通過稅，各處分設釐卡，爲害最甚；三、銷廠稅，即於運銷地課以稅捐。

凡屬洋貨祇在海關上納進口稅率之半（子口稅），得暢銷內地；而我國國貨，反受重重疊疊釐卡之壓迫，比一世紀前日耳曼各小邦間之稅例有過之而無不及，所以國貨既不能運銷外洋，又不能推及內地，子口稅之協定，我國不啻作繭自斃也。更有變本加厲者，即出口貨子口稅，惟有運往外洋之貨，方得享有納出口正稅稅率之半的權利。外人赴內地購貨託言運往外洋者，領有三聯單，而暗中仍在國內銷售，或僅供給外人在華所設工廠之用，而華人以釐卡關係，運輸原料時，價值較鉅，與外商在華工廠較，勢不能敵。華人雖亦享有出口貨子口稅之權，而領取三聯單極困難，其最甚者，『有所謂「鎮江制度」，於未發三聯單以前，使華商提出保狀於海關，具

明違反子口稅規則時，甘願罰稅六倍。」（高柳松一郎——中國關稅制度論）『其他各關已有使華商於領三聯單之時，先繳等於該貨應完出口正稅三倍之押款，若以三聯單所購之貨物到本埠後，……不於所限期內，輸往外洋，當繳出口正稅一倍半之罰金；如將貨物轉入他口，不於所定期限內輸往外洋，應繳出口正稅二倍半之罰金。』（見民國十四年津海關布告華商領用三聯單之期限）此項優待洋商壓迫華商之子口稅制，實為世所罕見。當時政府以為此項稅率，得以增加收入，但反使洋商從中漁利，蓋華商既以領取三聯單之困難，遂勾結外人，託名洋商，將國貨販往國內其他各處圖利，以冀漏稅，而此代辦之外人，則坐獲鉅利。

當時各國對於釐金制亦極反對，於是中英間復訂裁釐之款（光緒二十八年即一九〇二年）英國允於『運進之洋貨與運出之土貨，除照當時稅則應納正稅外，加完倍半之稅，以為補償，』是舉雖為值百抽一二。五，但於實際上不能抵償所裁釐金。各國亦即繼英人而來，我國允其與英人一律待遇。

初外商貨稅由保行包承，嗣後由領事代收，一度又自領事手中入於清廷官僚掌握中。太平軍陷上海時，官吏出走，關稅又為各國領事代徵，太平軍平後，即由英美法三國領事各委僑民一人充任稅務司之職，咸豐九年，清廷任英人李國泰（Horatio Nelson Lay）為總稅務司，駐上海。未幾由哈德（Robert Hart）繼任，更請多用外人，襄理通商各口稅務，於是中國沿海各省之稅務行政，亦均操諸西人手中，光緒二十四年（一八九八年）英人恐總稅務司之位被奪，即與清廷訂立契約，永以英人充任。於是中國之命脈，遂為英人所把持。

民國以來，我國迭次要求關稅自主，首於巴黎和會，次於華府會議，更於在華所開之關稅會議席上，相繼陳述我國關稅自主後對華及對各國之利益，惟均無效果，其中尤以日本之阻撓為最甚。民國十六年中美簽訂關稅自主條約，文義空洞，而日人對之已大加誹議矣。中德於民國十七年亦訂有關稅平等待遇之條文。迨後，我國更與挪威、荷蘭、英、瑞典及法絡續簽訂關稅自主條約，子口稅等，得以取銷。但各國均有重要附件以定權限，他如中丹、中意、中葡等友好通商條約，均承認我國關稅自主權，惟有日本橫蠻無理，不易就範。現行新稅率自值百抽七·五至二七·五止，平均稅率為十二·五，較諸各國，相差尙遠。

#### 四 沿海及內河航行權

各國均將沿海及內河航行權，留為本國政府及人民之用，一則為保全國土之主權，二則為保護國內之民利。我國允外人在國內享有航行權，國人於本國商戰之中，復添有強有力之外商為敵，其失敗也，是在料想中。我國沿海及長江流域之航業，大部分落在英日人手中。假若我國航業悉由國人創辦，利益不致外溢，民生賴以寬裕，政府收入亦鉅。今則航業受人支配，外商滿載而歸，國人謀生乏術，由是民生日窘，國庫益困。考各國條約，雖亦有允許外人享有內河航行權——一八五一年英比商約一八八〇年英祕商約——或沿海貿易權——一八六二年英薩(Salvador)條約，一八八六年英希條約——要皆以相互為條件。

外人在我國享有沿海貿易權者，又自英人始，蓋於咸豐十一年（一八六一年）依總稅務司李國泰之意

見擬定沿岸貿易，以統一其課稅方法。外商內河航行之制，亦自中英訂立天津條約爲始。該約第十款曰：『長江一帶各口英商船隻俱可通過。惟現在該江上下游均有賊匪，除鎮江於一年後立口通商外，其餘俟地方平靜，大英欽差大臣與大清特派之大學士尙書合議，准將自漢口溯流至沿海各地選擇不逾三口，准爲英船出進貨物通商之區。』當時英人爲謀對華商業發展計，急切開闢非通商區域，所述之「不逾三口」即漢口、九江、鎮江是也。迨後，英人更覺清廷之蔑視內河，遂於一八七六年藉馬加利事件迫訂煙台條約，內有准英船停泊於安徽之大通、安慶、江西之湖口、湖北之武穴、陸溪口、沙市等處。後於緬甸條約（一八九七年）內又增開江門、甘草灘、肇廣府及德廣州爲英人停泊口岸。翌年（一八九八年）清廷又與英人訂立內港行輪章程，其第一條云：『中國內港，俟後均准特在口岸註冊之華洋各項輪船任便按照後列之章程專作內港貿易，不得出中國之界，前往他處。內港二字，即與芝罘條約第四端所論內地二字相同。』一九〇二年中英續訂通商條約，准英人在內河二岸建築碼頭，是舉不啻承認我國河流爲英人之領水。斯時其他各國均藉最惠國名義取得同等利權。

德奧二國之沿海貿易及內河航行條約，已於大戰時廢止。俄國亦於民國十三年聲明作廢。歐美各國除墨西哥外（中墨於光緒二十五年——一八九九年——訂有相互條件），其餘條約國仍保持其在華之沿海貿易或內河航行權。

## 五 駐兵權

外國軍隊得駐兵於本國境內者，除爲戰時之聯盟國，或爲戰勝國之於戰敗國外，其餘則不可多見，蓋以主權關係，外國軍隊無由進駐。我國又爲條約所束縛，外人得在我國領土內駐紮軍隊，藉口爲保護領事館及其在華僑民。惟查各國法紀，凡有外籍人員來本國者，其生命財產，即受所在國之保護。

駐兵權亦創自英人，中英天津條約第五十二款謂：

「英國師船別無他意，或因捕盜駛入中國無論何口……」

英人之稱兵船駛入中國爲「別無他意」，而中國亦竟認爲如是。緝捕盜賊，爲一國警局之職，我國之盜賊，又何用外人代捕？當時外交人才之缺乏，概可想見。八國聯軍之役後，我國自北京至海一帶武備，完全拆除，而八國駐軍，遂亦不成問題。德奧俄三國之駐兵權業已取銷，惟英美法意日五國，仍繼續維持其凌辱行爲。

## 六 租界

租界之起源，始於葡萄牙，明世宗嘉靖十四年（一五三五年）葡人得於澳門爲通商根據地，年貢二萬金。嘉靖三十六年（一五五七年）葡人設置官吏，儼如己土。萬曆元年（一五七三年）明廷築牆爲界，劃認爲葡人區域，惟每年仍納貢金。太平天國起義時，葡人乘機停納租金，至光緒十三年，清廷遂將澳門割讓於葡。

中英南京條約成立，其第二款謂：「自今以後，大皇帝恩准英國人民，帶回所屬家眷，安居沿海之廣州、福州、廈門、寧波、上海等五處港口，貿易通商無礙。」繼由虎門條約（一八四三年）規定：「中華地方官必須與英國

管事官各就地方民情，議定於何地何方用何房屋或基地，係准英人租賃。其租價必照五港口現在所值高低爲準，務求平允。』條約中並無租界之說，清廷祇准英人租借房屋或地，基而已。惟外人手腕靈捷，得寸進尺，清廷官僚非其敵也。不數十年後，國內計有租界三十餘處。外人更私移界石，逐漸開拓，以達越界侵略之願。卽以上海租界而言，當一八四三年時，外人僅租地二十三英畝，作充造領事館之用；三年後進展至一百八十英畝，一八四八年，界石北移至蘇州河，占地四百七十英畝矣；每畝（華畝）租價爲一千五百文。

太平軍起，上海租界卽有市政府之組織，總攬行政權。一八九九年租界地基擴至五千五百八十四英畝，且英人時有越界築路之舉，以伸其勢力範圍，故目下之租界與訂約時合算，相差不可以道里計。

租界正式起源，當以中英虎門條約爲根據。惟該條約業於咸豐八年（一八五八年）訂立中英天津條約時明文作廢，而外人於一八五八年後要求開拓租界，仍以該約爲理由；且南京條約第二款及虎門條約第七款所訂者，僅有家眷居住、通商貿易及租價之允當，從未規定殖民地式之總攬行政司法等權之租界機關，是皆外人違法之舉。年來我國雖已收回若干租界，但其重要者，如上海、沙面、天津等處，仍無收回辦法。茲將全國租界，依照設立年次，分別列表於後：（已收回者，亦列入，以資參考。）（樓桐孫著租界問題。）

表一 公共租界

租界名稱	設立時期	已未收回	附註
上海公共租界	一八四五年 一八六三年	未	<p>一、上海英租界於一八四五年成立，英法美共商合併，後因法人退出，獨闢法租界，至一八六三年英美正式合併，成爲今之公共租界。</p> <p>二、通常皆稱煙台爲公共租界，故本表姑行列入。實則自咸豐十一年法人首向中國要求設立租界起，雖經各國迭次要求，我國均從未承認訂立任何約章，故外人在煙台所設立之市政機關，全係非法之侵略。</p>
煙台公共租界(?)	一八六六年	未	
鼓浪嶼公共租界	一九〇二年	未	

表二 專管租界

租界名稱	設立時期	已未收回	附註
上海法租界	一八四九年	未	<p>一、牛莊英租界有稱爲營口英租界者，而營口日租界，亦有稱爲牛莊日租界者。此因牛莊因爲中英約開之埠，但後因地理上之沿革，華洋貿易之中心，漸移於今之營口。故租界所在地，雖爲營口，而官方書面均仍稱牛莊也。至光緒三十一年（一九〇五）中日會議東三省事宜條約，已載明營口，故稱營口日租界。</p> <p>二、營口、奉天、安東三地日租界從未經我國正式承認，故附一問號，以表示此亦中日間各種懸案中之一也。</p>
天津英租界	一八六〇年	未	
天津法租界	一八六〇年	未	
漢口英租界	一八六一年	已	
九江英租界	一八六一年	已	

沙市日租界	漢口日租界	漢口俄租界	漢口法租界	蘇州日租界	杭州日租界	漢口德租界	天津德租界	廣州沙面市法租界	廣州沙面市英租界	牛莊英租界(?)	廈門英租界	鎮江英租界
全前	一八九八	全前	一八九六	一八九七	一八九六	同前	一八九五	一八六一	一八六一	一八六一	一八六一	一八六一
未	未	已	未	未	未	已	已	未	未	未	已	已

營口日租界(?)	安東日租界(?)	奉天日租界(?)	天津奧租界	天津義租界	天津俄租界	天津比租界	重慶日租界	廈門日租界	福州日租界	天津日租界
全前	全前	一九〇五	一九〇三	一九〇二	全前	一九〇一	一九〇一	全前	全前	全前
未	未	未	已	未	已	已	未	未	未	未

七 租借地

甲午戰後，我國海陸軍俱大敗，日人割據遼東半島，俄人引為大患，遂聯絡德法二國出而干涉，且在太平洋

上派大批軍艦示威。日人以新創未愈，勢不敵三強，祇得忍辱將遼東退還我國，而增索償費，以抵所失。俄德法三國之願爲中國效勞者，固別有所圖也。不久，德人藉二教士在山東被害事件，進佔膠州灣，強迫我國將膠州灣與青島一併租於德人，以九十九年爲期。不數日，俄國亦即出兵強租旅順大連，爲期二十五年。英人亦即與清廷訂立租借威海衛劉公島等地之條約，期與旅順大連等。法人在華南發展新勢力，強租廣州灣，爲期九十九年。英人又藉勢力平均之說，謂法之租廣州灣，危及香港，即要求租借九龍，東自大鵬灣起，西迄深圳灣止，以制法人。實則九龍地勢高於香港，亦即能控扼香港也。九龍租期，又與廣州灣等，當地之司法及行政，仍屬中國管理。條約簽訂後，人民羣起反抗，英人即以兵力屠殺人民歷三晝夜。事平後，英人即將清廷官吏，完全逐出境外，於是九龍即爲純粹的英國租借地。

當是時英人目擊俄人勢力滿布東三省，德人深入山東，法人力圖華南，勢均力敵，遂與清廷訂約，規定揚子江流域各地，不得租借於他國。法國即步英後塵，要挾清廷不租借廣東廣西及雲南三省於他國。

至於旅順大連，自一九〇五年日俄戰後，未經我國之應允，逕由俄人轉讓於日。日人復迫我國簽訂滿洲善後條約，承認轉讓權，且將南滿一帶，一併劃入日人勢力範圍內。華府議席上我國代表亦曾提出收回旅大事宜，但日人強辭奪理，略謂旅大爲日本經濟上及國防上之命脈，以國民之血肉換來，決不能就此拋棄。待九一八事變發生後，東北完全淪亡，旅大問題亦即不解而決。

英人亦允以威海衛歸還中國，惟劉公島之運動場及碇泊所等仍須借於英軍，而其市政須由中外居民組織委員會共同管理之。中國輿論對於末項極爲反對，於是停頓數載，方於前年始行解決而爲我國收回。英既允歸還威海衛，法亦慨然允還廣州灣，但迄今未見實行。

## 八 片面之最惠國

最惠國之意義爲：甲乙二國訂最惠國條約後，倘甲國復與丙國訂約，而有較優權利讓諸丙國時，乙國卽以最惠國資格取得丙國之同等權利。如乙國出讓較優權利時，甲國亦得引用最惠國條文以取得同等權利。故最惠國之重要條件，是在雙方相互的應用。但我國歷來與各國所訂之最惠國條約，悉由我國片面的義務，外國不享我以同等權利。此例亦係英人所開，虎門條約之善後條款第八款謂：『向來各外國商人祇准在廣州一港口貿易，上年在江南曾經議明，如蒙大皇帝恩准西洋各外國商人一體赴福州、廈門、寧波、上海四港口貿易，英國毫無靳惜，但各國既與英人無異，設將來大皇帝有新恩施及各國，亦應准英人一體均霑，用示平允。但英人及各國，均不得藉有此條，任意妄有請求，以昭信守。』嗣後清廷與法、美、俄、德、瑞典、丹麥等國均訂有同樣條約。且我國給予外人最惠國權利，非特以商業爲目標（最惠國條約祇適用於商約，而不適用於政治條約），卽其他事宜，他國亦曾引用利益均霑之說以達其侵略目的，如一九〇三年美艦游行長江上游時，當地官吏卽提出抗議，美卽援引中英天津條約第五十二款及中奧條約第三十四款（英奧二國有游弋長江之權利）抗議：『美約雖無

此項規定，而他國有之，美國不得謂背約也。」

最惠國之名稱含意雜亂，極易誤解。茲將其含混處分作二點，並加說明：（一）當乙國引用最惠國條約，向甲國取得與丙國同等之權利時，乙國是否為無條件的取得該項權利？抑亦須以相當報酬給予甲國作為交換條件？各國對於此項解釋殊異，大概可分為英美二派。英國即以無條件的取得同等權利作標準，於是歐洲大陸各國均奉行是說。甲國既與丙國訂有較優條約，乙國自當取得同等待遇，而甲國則不能要求乙國出相當代價買此權利；甲與丙為自動的，甲與乙為條約上應盡之義務，惟乙對甲並無盡還報之義務。如乙對丙丁等國出讓較優權利時，甲國亦得立即無條件的取得同等權利。倘以交換為條件，下列之弊決難避免：倘甲國意欲乙國減輕某貨稅率，即與丙國訂一較優條約以誘乙國，而甲則請乙對於某貨減稅為乙國獲得同等待遇之條件。於是乙之得不償失，甲之如願以償，定可逆料，或雙方以各不相讓之故引起國際間嚴重問題，在所不免。美國認最惠國為有條件的條約，非以相當權利作交換條件，即不得奉行最惠國條約，否則最惠國條約，即為不平等條約之一種。但於一九二三年十二月八日德美商約中加入無條件的最惠國字樣，可知美國或已默認英國之主張為可靠。（二）最惠國條約祇適用於商約中，其他政治條約，最惠國權利一概不准引用。歐洲各國常以最惠國條件，牽涉政治條約而引起糾紛。一九二一年英法二國因北非英人國籍問題，英謂法意條約有優遇意國之處，旅非意人有保留其國籍權，即引用最惠國條件，要求法國予以同等權利。事為法人駁覆謂，最惠國條件，祇適用於商約，

不得引用於政治條約上。一九二四年上海某華人被控，自稱隸智利國籍，中國法庭無權受審，智利國亦同時引用民國四年（一九一五）中智條約中之最惠國條款，要求受理該案。我國亦以上述理由拒其所請。智利領事不服，請前北京公使團解決，我國始終力爭，公使團亦祇能默認最惠國條約之不適用於領判權。

## 第二節 割地賠款

### 一 中俄外交失敗史

（甲）黑龍江流域 俄國自十五世紀始，發展西伯利亞殖民地，與我國東北邊境更爲接近，企圖在我國領土內得一遠東海口之意，更爲堅定。常明末清初之際，俄人屢次組織黑龍江探險隊，於雅克薩河口築雅克薩堡（順治六年，即公元一六四九年），於尼布楚河口築尼布楚城（順治十五年），置兵嚴守。清廷素目俄國爲朝貢國，卽以叛逆之罪討之，時爲康熙十四年（一六七五年）。俄人率兵死守，清廷雖毀附近諸寨，但於雅、尼二城仍不得攻下。康熙二十四年（一六八五年）清帝命都統彭春等督兵環攻，分二路進攻，陷雅克薩城，俄人援兵至，又爲奪回，彭都統列礮轟城，俄人死傷殆盡。俄政府鑑於清廷兵力之可畏，且當時俄人在歐別有企圖，不得不暫時放棄遠東政策，卽與清廷共締條約。康熙二十八年（一六八九年）清廷派索額圖爲欽差，率兵萬人與俄全權大臣相會於尼布楚。俄大臣狡滑異常，絕對不願放棄雅、尼二城，且提議以黑龍江爲二國之界。索額圖秉性激

烈，從清帝之命，先以尼布楚河爲國界，繼以額爾古納河爲請。俄人一味推諉，仍主原有提議。索大怒，卽率所帶兵圍尼布楚，實行以武力爲外交後援之政策。此舉大有功效，武力外交確能得勝；俄使大恐，不敢重申前議，允以額爾古納河爲界，是卽爲尼布楚條約，亦卽爲中國唯一的外交勝利條約。

俄人東侵，志不得逞，自尼布楚條約締結後，中俄相安無事者達一百六十年。迨中英鴉片戰後，清廷威聲銳減，歐洲各國相繼來華侵略，俄人企圖黑龍江之心，又隨機而起。黑龍江岸俄人往還探測者日衆，清廷不顧。咸豐三年（一八五三年）俄土開戰，英法聯軍攻俄，俄乘機以防禦太平洋岸爲辭，要求我國重訂國界，幸當時執政者未爲屈服。咸豐七年，當英法聯軍進攻大沽時，俄總督莫拉維哀夫（Moraviof）率戈薩克兵一萬二千人佔黑龍江，重中國界之議，黑龍江將軍奕山拒之，莫氏卽傲昔日索額圖故智，以兵力威脅，奕山懼，遂於八年（一八五八年）簽訂璦琿條約，於是黑龍江以北之地，盡爲俄人所得，烏蘇里江之東以迄海岸之地則爲二國共管地。咸豐十年清政府以悔約事，又爲英法聯軍直攻北京而陷之，文宗出奔熱河，英人有迎立洪秀全爲帝之說，俄人乘機勸恭親王出主和局，訂立北京條約。俄人自據首功，與清廷訂立北京續約，將其管地完全劃歸俄國。斯二年中，俄人藉威脅及調停之力，獲數千萬方英里之地，遠東海口海參崴，遂爲俄人所得。

（乙）新疆 俄人於東侵時，復進行企圖新疆之計劃。高宗在位時深悉俄人之野心，驅逐喀什噶爾及附近等地之俄商，中俄間新疆直接貿易，告一段落。道光三十年（一八五〇年）俄遣使赴北京，請開喀什噶爾爲商

場，清廷不允。翌年（咸豐元年）伊犁將軍奕山與俄於伊犁訂約，開伊犁塔爾巴哈台二處爲試行貿易之舉，而喀城仍在禁例。咸豐十年，俄國挾調停之功，於中俄北京續約中關於伊犁方面規定中俄之國界如下：

『西疆尙在未定之交界，此後應順山嶺大河之流及現在中國常駐卡倫等處及一七二八年即雍正六年所立沙賓達巴哈之界牌末處起，往西直至齊桑淖爾；自此往西南順天山之特穆爾圖淖爾，南至浩罕邊界爲界。』

同治十年（一八七一年）回酋阿古柏帕夏統軍犯伊犁，當時清廷以外患頻生，內部軍備已極廢頹，邊防軍隊更無應戰却敵之力。阿古柏帕夏聲勢極盛，且有組織回教國之舉。英政府亦在旁慫恿以作日後吞併之希望。俄人見回教勢力在中英俄三國交界處發展勢力，且深悉英人之用意，又見我國之易欺，遂出兵據伊犁，向我國當局聲明：俟中國威令能行於伊犁時，俄國即當撤兵。斯時清廷方知時勢之危急，英俄之野心，以及回教徒之蠻橫，即命左宗棠整理新疆軍務。左氏深知職務之重，遂從速整頓軍備。光緒三年（一八七七年）左宗棠平新疆，四年，清廷派崇厚赴俄，接洽交還伊犁事宜。越二年約始成，崇厚懦弱無能，所簽條約，悉係越權而行，內有償俄佔領費五百萬盧布及割讓伊犁南部特克斯河流域之廣大肥沃區域等條件。清廷不認該約爲有效，雙方交涉，幾致決裂。後改派曾紀澤赴俄，重訂條約，遂得正式成立返還伊犁條約（光緒六年）。特克斯河流域之沃土，仍歸我國所有，而換以伊犁西部霍爾果斯河以西一小區域，賠償佔領費則自五百萬增至九百萬盧布。此外清政

府更允俄民在蒙古各盟、伊犁、塔爾巴哈台、喀什噶爾、烏魯木齊及關外天山南北二路各城經商，暫不納稅。此約之暫不納稅，實屬創聞。識者更謂該約雖不免為割地賠款之約，若無左宗棠在新疆誇耀武力，全憑曾氏之交涉，其結果更不可設想也。而武備為外交之後援，更可想見矣。

(丙) 遼東半島 俄國既得海參崴，心猶未足，以海參崴氣候寒冷，一年中冰凍時期極久，不足為遠東之緊要海口，於是更垂涎我國遼東半島，冀得旅順大連二港口。俄人藉索還遼東半島之功，向我國要求租借旅順大連，以作軍港。我國即於光緒二十四年（一八九八年）由李鴻章、張蔭桓與駐京俄使締結租借旅順口大連灣條約。惟當時英人反對極力，目俄人為破壞均勢者，於是又於聖彼得堡締結旅大租借續約，俄國向各國宣言以大連為自由貿易港，加劃金州蓋平河口至大孤山港以南均為租借區域。

李鴻章於訂立馬關條約前，曾與俄使喀西尼（Cassini）密約，謂如俄能出而干涉，中國當予俄國以報償之語。馬關條約締結後，李氏以交涉失敗而下野，喀西尼不能直接向清廷索償。會一八九六年（光緒二十二年）五月二十六日俄帝尼古拉斯二世（Nicholas II）行加冕典禮，喀西尼乘機要求清廷恢復李氏官職，赴俄京參加典禮，藉資商酌中俄同盟問題。清廷允其請，李氏抵俄京後，與俄政府結有攻守同盟之密約，今將該條約俄方侵略我國主權處節錄如下：

「為俄國將來轉運俄兵禦敵，並接濟軍火糧食，以期妥速起見，中國國家允於中國黑龍江、吉林地方接造

鐵路，以達海參崴……其事可由中國國家交華俄銀行承辦經理……」

考李鴻章之簽訂密約，本其「以夷制夷」之外交政策，自鳴得意，以為此後可以假俄人之力抑制日人，實則反被俄人所利用而不自覺。俄人抱侵略北滿之志久矣，且鑑于日人新興，欲作西伯利亞鐵道，直達高麗國境，以制日人，而執遠東商場之牛耳。假如西伯利亞鐵道不由北滿經過，務須繞道烏蘇里江東岸，以達海參崴。密約訂定後，俄人得以橫穿吉林、黑龍江，直達海參崴。駐俄中國公使許景澄奉命與俄訂立華俄道勝銀行契約，規定我國出銀五百萬兩，作經營資本。俄人之所以組織道勝銀行，而不以俄政府直接出面者，全為避免各國之干與，而妨礙其企圖之計。該契約訂立後，中俄更進一步訂結東清鐵路會社條約，其要義有鐵軌之廣狹與俄國之鐵軌同；鐵道開車之日，該會社即將中國政府之庫銀五百萬兩交還中國等。俄方於同年發布東清鐵道條例三十款，其中最要者為：

一 會社經中國政府之許可，得採掘與鐵道連帶或與鐵道無關之煤礦；且同時得營中國別處之鑛業及工商業。

二 為保護鐵道及附屬地段內之安寧秩序起見，會社委任警察部執行其事，因此會社得制定鐵道之警察規則。

清廷之所以訂立中俄密約者，藉以抗日，但密約之內容，反作辱國喪權之妥協，為俄人添爪牙，作侵略，佔南

滿之利器。清廷之外交政策，令人百思莫解，可恨而又堪憐也。

## 二 中英外交失敗史

(甲)香港 中英外交之失敗當以江寧條約（道光二十二年）爲始，計割香港及償軍費二千一百萬元。中英北京條約訂立後，我國復割九龍爲英領土，並付賠款八百萬兩，迨庚子八國聯軍之役後，我國所負賠款數目，更屬可驚，共計銀四萬五千萬兩。

(乙)緬甸 英國藉口書記官馬加利在雲南被害事，迫我國簽訂芝罘條約（光緒二年即一八七六年），更要挾清廷允英人入藏探險，蓋當時英人已有企圖西藏之念。探險事爲藏人極力反對，英人不得已而移全力於緬甸。緬甸於清初未即與清廷通好，迄乾隆中葉，始爲中國屬國。

緬甸毗鄰印度，英人時思染指，以擴領土，會一八二二年（道光二年）緬甸軍隊誤入英領，殺英士兵一隊，英人即於一八二四年興師攻緬，緬兵大敗，割阿拉干、阿薩密、地拉西林三州爲英領，更賠償軍費一百萬鎊，英商之在緬者，常受緬人虐待，印度總督於咸豐元年（一八五一年）復率師攻緬甸，大破之。緬王請和，即以擺古州加入英領，於是英國完全佔領下緬甸。

時法人亦有開拓遠東殖民地之野心，見緬王深恨英人，思有以籠絡之策，即締結法緬攻守同盟條約，緬人之政策亦屬「以夷制夷」之流，以爲從此得藉法人之力以逐英人，孰知亡國之禍，即因此而來，英人自悉法緬

密約後，又見緬人割讓湄公河以東領土以予法，併吞上緬甸之念益堅。光緒十一年（一八八五年）印度總督率師進佔上緬甸京城，放逐國王，緬甸全國遂入英國版圖。我國既爲緬甸之宗主國，英人即強迫我國簽訂承認緬甸爲英國屬國之約，光緒十九年，薛福成與英使辦理滇緬界務事宜，規定潞江以東，大金沙江上游以東，野人山甌脫地歸英，計共失去九十二萬方里之地，以孟連江洪二地歸中國，但規定不得讓與他國。當法緬簽訂密約時，緬人允以江洪歸法，英人早悉該約之內容，而清廷仍漠然也。翌年，法人向清廷索江洪，示以密約。法人索回江洪後，英人責我國違反條約，須重劃國界，於是昔馬，瓦蘭嶺，木邦，科干等地又入英國版圖，計又失去土地一萬方里以上。

（丙）錫金等地 宣統二年（一九一〇年）英人煽惑尼泊爾（Nepal）與不丹（Bhutan）令其脫離中國而獨立，尼、不二國從之，遂與中國解除宗主關係，成爲獨立國。在實際上，中亞諸小國之獨立權業爲英侵蝕殆盡而將淪爲英之附屬國矣。

（丁）雲南 英國於遜清末年蠶食我國西南各藩屬後，得與雲南、西藏接界，而啓其長驅直入之念。光緒年間中英二國屢勘滇緬界線，但清廷之昏憤，勘員之不稱職，固意中事也，於是所訂條約，含糊不明，令英人得乘機各路侵佔。光緒二十六年正月，英軍越界，侵襲片馬附近各寨，殺土守備，土練，土民約百數十人。清廷向英使抗議，謂滇緬以小江爲界，英軍何得越界侵犯？英人則指分水嶺爲界，英兵舉動係在分水嶺之西，並未越入華界內。按

片馬位於野人山之東，距保山縣城二百八十里，北依板廠山，西界派賴土司，西南界茨竹土司，板廠山、姊妹山、扒拉大山，高黎貢山環繞四境，中有小江貫流，土地極肥沃，爲滇西之門戶。光緒三十年，英使照會我國請派員赴分水嶺會查情形。清廷派石鴻韶與英領事烈頓會勘。烈頓所指之分水嶺，指高黎貢山，實則於光緒二十九年所指之分水嶺，根據東流入恩買卡河諸水之山脈而言。當時石鴻韶竟爲所欺，於是永昌大理迤北諸土司，大半屬英矣。而烈領之意猶未足，竟欲由明光河頭直上高黎貢山，循山嶺北往西藏。凡水歸龍滯二江者，概歸滇；凡歸金沙江者概歸緬。石氏以照此劃分，則片馬崗房魚洞茨竹派賴各寨，均歸緬有，力與爭辯。烈領允出印洋四千元作貼補該處土司之用，更出印洋一千五百元作永租該地之費。迭經清廷抗議，並證明野人山北爲隸夷地，再北爲怒夷地，再北爲吐蕃蒙番地，始接西藏，均爲大理麗江二府西邊之地，納貢中朝，載明圖志，所以勘劃時應循恩買卡河至小江西，恩買卡河東之分水嶺爲止，而以野人山橫互其間，使其北方不通西藏。清廷復由滇督飭洋務局酌擬一公平之線以示格外退讓。烈領堅執原有主張，不允重劃。清末民初，英人派兵駐紮片馬等處，脩築道路，儼然爲其領土。大戰爆發時，滇邊軍隊悉數撤退，片馬交涉因而停頓，惜我國未曾乘機收回。大戰告終後，英人又復率兵進駐各地，於十一年冬在片馬附近拖角地方設立拖角廳，管理片馬一帶。我方迭次抗議，率無效。我國認片馬問題爲懸案，而英人方面，業已認爲圓滿解決矣。

英人之滅緬甸，不推爲侵略雲南之捷徑，卽西藏亦已在其掌握中。

(戊)西藏 考我國入藏之路有四：(許光世、蔡晉成合編藏西新志)一、自四川經打箭爐至拉薩；二、自雲南大理至拉薩；三、自甘肅西寧經青海蒙古至拉薩；四、自新疆入藏。三四二路，途經艱難，人跡罕至；第二路自雲南入藏，山坡向南側傾，所以入藏難於入滇，餘祇自川入藏較爲便利。但英人入藏之路有三：一、自錫金；二、自尼泊爾；三、自不丹。路經既短，道亦平坦，故英人入藏較國人爲易。設西藏爲英人所得，川滇二省失去保障，而英人得長驅直入，故西藏之得失，不僅爲西藏本身問題，抑且有關蜀滇之得失。

英人已屢次煽惑達賴使反對我國政府。民國元年，西藏宣布獨立，更出兵攻四川；民國六年，乘我國以護法問題南北開戰時，藏人賴英人之接濟軍火，復侵入川邊。

當俄國謀奪我國東北海口時，同時亦謀奪英入印度洋上之海口及其權利；先以商人爲導，自阿富汗、波斯、西藏而抵印度。英人防範周密，俄入志不得逞，即折而圖西藏。光緒二十八年（一九〇二年）中俄簽訂西藏密約，其要點如下：一、中國遇危急時，俄國願以兵力保全中國，中國允以西藏權利讓與俄國；二、俄國得在西藏設置官吏，爲中國管理藏事；三、西藏之鐵道及鑛山權，悉歸俄國管理，中國於必要時，亦得享其權利。日俄戰後，俄國對於企圖西藏之念，由此拋棄，於是英人勢力得以擴張。

### 三 中法外交失敗史

(甲)安南 安南自漢開三郡以來，爲我藩屬，其文字風俗，悉爲我國所同化。宋初李日尊稱帝，爲獨立國。明

宣德以後迄中法之戰，復爲我國屬國。安南之失，在我國外交史上作永久之遺憾，實爲當時李鴻章所誤。當中法簽訂割讓安南和約時，我軍大敗法軍，倘乘戰勝餘威，大舉進攻，或能恢復失地。法國於一八八四年時，內政外交，均極頹廢，對於歐洲各國之感情，均爲俾士麥所離間；內部則以一八七〇年之敗，受絕大影響，黨派紛爭，保王黨、拿破崙黨、共和黨各不相讓，混亂異常。同時英人之對於西藏，俄人之對於高麗，均視中法之戰而定。假若清廷乘法人進退維谷之際舉兵敗之，非惟安南得全，即我國威信，由此得以一振，前途真未可限量也。惜乎李氏謹慎過分，不察國際情形，缺乏外交知識，鑄成大錯。

一八五七年，有西班牙教士爲安南王所殺。翌年，西班牙聯法合攻安南，破越軍，奪西貢、邊和、嘉定、定祥等地。一八六二年安南乞和，割邊和、嘉定、定祥三州及康道爾羣島與法，復償法西聯軍兵費二十萬法郎。是役也，清廷漠不介意，任安南之被法侵吞。法人深悉清廷無力保護屬國，遂於一八六三年復出兵進佔永隆、安江和仙三州，於是下交趾悉入法國版圖。一八七四年法與安南簽訂條約，認其爲獨立國，凡有內憂外患時，由法無償援助。翌年，當法人以該約通知中國時，清廷提出抗議，法人即稱一八七四年之條約，不過重申舊約而已。當時清廷之對於藩屬不能盡職，各不容辭，豈容屬國單獨與他國訂約而不得我國之許可。倘此次不由法之通知，我國仍未知安南已爲獨立國也，法人之重申舊約，即指重申一八六二年之約，而我國當時對於法西聯軍之進攻安南以及割地賠款事宜，概不過問，一如我國不承認安南爲其屬國也。當時安南政府深悔越法條約之締結，命黑旗軍首

領劉永福攻法軍，同時復向清廷乞援。劉永福率其徒衆時與法軍作戰，屢敗之，甚得安南王之褒獎。安南王亦深願藉劉氏及中國之兵力恢復失地。光緒八年，劉氏大敗法軍，法海軍大佐黎威爾氏（H. L. Rivière）陣亡。法政府決議遣派大兵，進攻安南而陷順化。時安南王沅福時死，國內格外恐慌，遂與法人議和，是即所謂越法順化和約（一八八三年即光緒九年）。法人於該約內，迫安南自認爲法之保護國，於是法人攫取安南之手續告成。清廷自悉越法和約內容後，電囑駐法公使曾紀澤嚴重向法政府抗議，取銷該約，同時又命劉永福攻法軍，使滇督岑毓英資助軍需，進佔諒山，以爲後援。是時李鴻章忽與法軍議和，擬定草約，允割東京（安南北省）爲法屬。當法軍依約進入諒山時，岑督尙不知李氏和約草案之內容，即舉兵大敗法軍。由此中法正式宣戰，法海軍進攻福州及烏江，將我國軍艦及造艦廠，燒毀殆盡，復奪隆基（台灣北部重鎮）。諒山方面，戰事更形緊張，法兵侵入鎮南關，當時清將黃桂蘭、唐炯、徐延旭等在邊境軍營中上下一律肆意行樂，一聞法兵，相率劫掠逃命；各路邊防，咸爲法軍所破。清廷即改任宿將劉銘傳、潘鼎新、蘇元春、馮子材等。劉銘傳克復基隆，法將孤拔（Courbet）受傷歿。蘇元春、馮子材即攻復諒山，岑毓英在臨洮亦大獲勝利。各路軍隊方擬長驅直入，掃除法人在越之兵力，而李鴻章又倡主和之議，略謂藉諒山戰勝餘威，與法講和，法人決不敢有任何要求。惜當日交通不便，各方告捷，未能立即直達北京，當局於躊躇間，遽納李氏議和之說。彭玉麟、張之洞力爭不得，各方將士聞信後，悲憤欲絕。中法之戰即於中國大勝時告終，而清廷竟割安南爲法之保護國。若以戰敗而割地，尙屬常事，今則我國於戰勝之後，仍

割安南於法，李鴻章之外交政策，實令局外人百思莫解，李氏割讓安南之目的爲：「自此，形勢阻隔，劃界分守，法人決不能窺我滇粵。」故安南之失，實係李氏一人之罪，非軍事失敗所致也。

(乙)雲南 中日戰後，法國租借廣州灣，並要挾我國割讓雲南邊界江洪之猛烏、烏得等地，清廷允之，於是法人進至湄公河上流東岸各地，而圖我雲南之計更易實現。李鴻章之斷送安南，不啻開門揖盜。法人首先探險湄公河，冀深入滇省腹地，繼以湄公河不適於航行，即改探紅河，又以紅河水汎無定，大船時有擱淺之虞，遂改由陸道進展。光緒二十一年（一八九七年）法人攫得施設滇越鐵路權，二十五年，全滇測量告竣，擬即興師進攻，事爲滇人探悉，憤怒之餘，燒燬教堂數處。法軍藉口進佔龍騰，雲南之被吞，即將繼安南而起。際此千鈞一髮之時，義和團起義，八國聯軍進攻北京，法人不得已，撤兵北上，雲南亦得苟延殘喘。自滇越鐵道築成後，法人在滇經濟勢力，日益擴張。

#### 四 中日外交失敗史

日本在十八世紀中葉以前，亦爲遠東弱小民族之一。一八六八年間，天皇集權，採用新政，急起直追，經中日俄二次戰爭後，日本大露頭角，而爲列強之一。清末，日本奪我藩屬，當以琉球爲始。

(甲)琉球於明初卽爲我國藩屬。日人企圖琉球計劃，來源亦久，明末日人攻琉球，擄其國王，督察其財政。十九世紀中葉，歐美各國，均向遠東尋覓商場，美法荷相繼與琉球國王直接訂立商約。一八七二年日人冊封琉球

爲其藩王，改訂美法荷對琉球條約爲對日條約。會是時有琉球土民爲台灣生蕃所殺之事，日人同時卽有兼吞台灣之志，卽擬出兵征台灣，事前（同治十二年卽一八七三年）曾向清政府質問琉民被戮事情。當時總理衙門大臣毛昶熙回覆日人略謂：『琉球爲我屬國，土民被害，由我國處理，與日本無涉。台灣生蕃之殺人劫物，與我政府何涉。』前後二語矛盾極矣，琉球台灣遂以此斷送於毛氏手中。日本使臣回國覆命，謂中國不承認其主權及於台灣，生蕃事情與中國無涉。日本卽派海陸軍進攻台灣，征服全島，各地派兵駐紮，儼然爲其領土。清廷卽由總理衙門與日使交涉，限日本卽日退兵。日本卽根據毛氏之說駁覆清政府。兩方各不相讓，欽差沈葆楨已率精兵赴台灣，英使恐妨害英國遠東貿易，卽出任調停，中日訂立和約三章如下：

（1）中國承認日本之征台灣爲保民義舉。

（2）中國賠款恤金銀十萬兩，台灣修道建築費銀四十萬兩。

（3）約束生蕃以後不再加害航民。

清廷之簽訂該約，又未顧及琉球主權問題，台灣雖暫時仍爲我國藩屬，而承認日本征台灣爲保民之舉，卽承認日本有保護琉球居民之責，既如此，清廷已承認琉球爲其屬國。日人不惟攫琉球爲其藩屬，且進一步於光緒五年（一八七九年）併吞琉球，廢其國王，改爲沖繩縣。

（乙）朝鮮 朝鮮自受明册封後，卽爲我國藩屬。同治二年，朝鮮國王李熙卽位，其父是應當國，號大院君，惡

維新政策，堅持閉關主義，外人之來要求通商傳教者，均遭拒絕，而於日人爲尤甚。歐美各國及日本承認朝鮮爲中國之屬國，卽來華質問，清政府不諳國際公法，遽謂朝鮮雖爲我國藩屬，其內政及外交，我國向不過問。日本得此答覆後，思有以尋覓，卽派雲陽軍艦駛入江華島測量朝鮮海岸。鮮人開砲轟擊，雙方遂於光緒二年（一八七六年）訂立江華條約，日本承認朝鮮爲自主國。時國王李熙已長，王妃閔氏握政，大院君不得志，乃於光緒八年（一八八二年）率兵入宮，擬殺閔氏，不遂，襲擊日使館，殺四人。日本派兵赴鮮，我國亦由丁汝昌率兵捕禍首大院君歸天津，草率從事，以爲禍變業已了結。而日人迫朝鮮簽訂濟物浦條約，有懲凶、償費、及以後日本得派兵駐紮鮮京，以資保護等條件，清廷概不予問。

是時朝鮮黨派之爭益爲顯明，新黨親日舊黨事清。光緒十年，駐鮮日使竹添進一郎鼓動新黨首領朴永孝，金玉均等殺舊黨閔氏諸貴族，且出兵援助。中國駐防提督吳兆有、商務委員表世凱等助舊破新，日使館被鮮民焚燬，於是日人又要求撫恤賠償等費計十四萬元。翌年（光緒十一年卽一八八五年）日政府復遣伊藤博文來華，與李鴻章在天津訂約。該約內容計三款：

- (1) 兩國在朝鮮兵，各盡撤退。
- (2) 朝鮮練兵時，兩國均可派員爲教練官。
- (3) 將來兩國如於必要時派兵至朝鮮，須互先行文知照。

此約簽訂後，中日甲午之戰，即應運而生。光緒二十年（即甲午年亦即一八九四年）朝鮮東學黨起事。當時朝鮮政治腐敗，民不聊生，青年志士羣謀救國之策。崔士亨組織東學黨，所謂東學者，指中國為東方之學，亦即朝鮮之國學以「明人倫，誅污吏，匡秕政，救生靈」為旨。起事後，四方響應，朝鮮官兵屢為所敗。閔妃即向清廷乞援，李鴻章派兵赴鮮，屯牙山海口，並依據條約，知照日本。日本覆文有「否認朝鮮為貴國屬邦」一語，亦遣重軍赴鮮。東學黨見雙方俱派大兵抵鮮，立即潰散。袁世凱即請日人共同撤兵，日方聲稱將朝鮮內政由中日設委員會主持之，否則決不撤兵。我國朝野，除李鴻章外，一律主戰，袁氏自仁川歸，力言日人在鮮把持內政，殺害非親日派者，李氏至此，不得不變更主張，對日宣戰。當李氏猶豫不決時，日方業已準備就緒，而我國海陸軍主帥均係庸凡之流，故開戰不久，均遭失敗。所有軍艦，或為日人擊沉，或為俘虜，軍威遂一蹶不振。戰後，由李氏及其子經芳赴日簽訂和約，日方要求極為苛刻，適暴徒槍傷李氏，各國輿論喧然，日人不得已即作無條件的休戰，馬關條約亦即成立，茲錄其要項如下：

- (1) 中國確認朝鮮為完全自主獨立國。
- (2) 割讓遼東半島、台灣全島、澎湖列島。
- (3) 賠款二萬萬兩。
- (4) 中日新訂商約，以泰西各國現行約章為本。（即與中國訂立不平等條約之意）

(5) 添開商埠，內河行駛權。

(6) 日人在華輸入輸出，有免納租棧存貨稅之權利。

(7) 日人在各通商口岸城邑得從事各項工藝製造，各項機器祇交進口稅。

(丙) 台灣 李氏簽約後，全國喧然，奏章凡百數十，有請將李氏父子拿辦者，有請繼續作戰者，有請改約者，紛紛不一。清廷亦爲所動，命李鴻章改議，李氏堅不肯從，於是遂有俄法德三國出而干涉，割讓遼東半島之舉。方日人躊躇之際，王之春說法干預和約，願以台灣爲質，駐法公使龔照瑗得悉後，電告李鴻章，李氏慮和約將破，電促伊藤博文速換約。日即放棄遼東，索增償費，台灣即由李經芳正式簽字，割于日人。台人聞信大憤，時台灣分爲南北二部，台北巡撫唐景崧被擁爲大總統，宣布獨立，爲日人所敗，唐氏乘英艦遁。台南爲幫辦劉永福所割據，抗日數月，軍餉不支，兵士潰散，劉氏乘德艦歸廈門，自此台灣遂爲日本屬地。甲午之戰，李氏父子爲日人効勞，無微不至，民國初，羣詆章宗祥、曹汝霖等爲賣國賊，但察其過失遠不及李氏，實可爲諸賣國奸賊呼冤矣。

## 第四章 民國成立後之外交

一九一一年，清帝退位，中華民國成立。一國新政府之成立，須由各國承認，承認者即證明被承認國為正式之獨立自主國，得廁身於國際間也。至于承認問題，他國並無承認之義務，被承認國亦無請求承認之權利。在未承認前，雙方不能發生國際間各種關係，故承認國亦因有利可圖，為自身謀國際關係發展起見，予以承認。但中華民國成立時，曾引起破天荒之一要挾承認。一初，各國互相鉗制，謂中國為各國逐鹿之地，受勢力範圍之約束，各國不可單獨承認。民二，美國先破一致之說，首認中華民國之成立，南美諸小國亦相率效尤。歐洲各國亦陸續承認。惟英俄日三國要挾我國作有條件之承認。英國要求西藏自治，俄國要求蒙古自治，日本要求滿蒙五鐵路之建築權為承認中華民國之條件，我國竟允其要求，而為國際公法開一新例。各國之承認新政府，常有相當的考慮，倘新政府絕無立國基礎，或舊政府仍有恢復希望，他國斷難承認，以免日後舊政府恢復後對該國之惡感。但在未承認前，各國亦可與新政府發生非正式的外交關係，即先行「事實的承認」，暫時俾使二國通商及作非正式的外交談判，惟不能互派外交使節，蓋國際間有互助互賴關係，絕不能與一國之新政府永久不發生外

交事件。一切不方便處取銷後，可由事實承認，進爲「法律的承認」，而恢復國際間之常態。所以英俄日三國之要挾，又爲謬理之舉，其目的不過爲侵吞我國之主權。

## 第一節 中俄外交

(甲) 外蒙 清末，俄人在蒙古勢力，已極擴張；一九一一年蒙人逐華吏，宣布獨立，擁立活佛爲王，稱大蒙古國。俄人卽迫清廷應允在蒙古不設官吏，不駐兵，不殖民。當時清廷以國事紛紜，未遑答覆。俄方要求；民國初年，俄人直接與蒙古訂立俄蒙協約，其內容與送往清政府之條件類似。民國政府得悉後，迭與俄方交涉，聲明蒙古爲我國領土。俄人無權與蒙古單獨訂約。經十餘月之交涉，卒於民國二年十一月由外交總長孫寶琦與俄政府訂立中俄協約，內容分爲五款，另聲明四款，茲綜其要項如下：

(1) 俄國承認中國在蒙古之宗主權。

(2) 中國承認外蒙古之自治權。

(3) 中國承認外蒙古自行辦理內政及一切專權，中國不派遣軍隊，不設置官吏，不殖民於外蒙。惟中國可任命大員偕衛隊駐紮庫倫。俄方除擔任各領事署衛隊外，亦不於外蒙古駐兵，不干涉其各項內政及不殖民。

(4) 凡關於外蒙古政治土地交涉事宜，中國政府允與俄國政府協商，外蒙古亦得參與其事。

民國四年之中俄蒙協約，雖有明文承認我國在蒙之宗主權，但條文內又有顯著的抵觸，第十六款謂：「在自治外蒙古內，中俄兩國人民之民刑訴訟，如俄人爲原告，中國人爲被告，則俄國領事或所派代表，得參加會審。若俄人爲被告，中國人爲原告，則中國駐庫大員或代表或佐理員，亦得至俄國領事館觀審。兩方官員，均負有執行判決之義務。」我國在蒙既有宗主權，何能容俄人之領事裁判權。實則我國官員亦處於領事地位，宛比蒙人給中俄二國以領判權，是舉我國之承認其獨立也無疑。俄人侵蒙之第一步手續，已告成功。同年，俄人又要求民國政府改呼倫貝爾（黑龍江西部之縣屬）爲特別區域，以作蒙古之保障。時袁世凱執政，竟允其所請。

民國六年（一九一七年）俄國革命勃發，翌年亦俄軍隊進佔恰克圖及庫倫。斯時蒙人悉受俄之愚，決無獨立可能，且將步安南及朝鮮後塵。活佛王公等正式請求中國保護。取銷以前所訂條約，仍歸我國統治，呼倫貝爾亦願取銷特別區域名義。我國政府即於民國七年十一月派兵將外蒙各地收回。俄人得悉後，深責我國破壞條約，我國答其外蒙本係我國領土，拒絕俄之抗議。

不幸徐樹錚處置失當，不置重兵，致外蒙得而復失，深可慨嘆。當歐戰開始時，日俄曾結密約，各保地盤，互不相犯。迨俄政府成立後，一切帝國時代之條約，悉行毀滅。日人至是亦有攫取外蒙心腸，即助白俄高爾哲，謝米諾夫等以軍械，令與蒙匪合，攻取外蒙，驅逐中國軍隊。民國十年，謝米諾夫部將恩琴率領蒙匪及白俄圍攻庫倫。

我國駐蒙軍隊極少，不敵恩琴。庫倫既失，白俄遂要挾活佛宣布第二次獨立。赤俄即照會我國，共同出兵，征討白俄。我國以內戰頻頻，無暇顧及邊防，遂由赤俄進剿白俄，而外蒙又入赤俄掌握中矣。

當赤俄政府之成立也，急欲得各國之承認，以免有援助白俄傾覆赤俄之舉，蓋當時世界各國，均擬破壞此赤化政府。赤俄有鑒於此，且深悉我國國民性，非以甘言密語爲餌，不能得到我國之承認，遂于民國八年（一九一九年）及民國九年作二次對華宣言，其大意略謂赤俄對華願：（一）廢除一切不平等條約；（二）將中東鐵路及一切附租之鑛產、森林等物，均一概無條件的交還中國；（三）放棄庚子賠款；（四）協助中國抵抗帝國主義；（五）取銷外蒙獨立。我國政府及民衆均爲所動，立與舊俄政府絕交，而承認赤俄新政府。民國十二年，俄蒙於莫斯科簽訂密約，規定蒙古政體爲徹底的蘇俄化，並謂：「蘇俄軍隊得駐紮於外蒙，協助蒙人保全領土，以禦中國。」等語。時適蘇俄二次宣言起草者加拉罕氏東來，甚得我國民之好感，加氏更作第三次宣言，對於中東鐵路及外蒙自治問題並未提及。

經年餘之交涉，數十次之會議，中俄始於民國十三年簽訂中俄懸案大綱協定十五款，暫行管理中東鐵路協定十一款及聲明書七項，其內容大概可分爲：

（一）蘇聯政府承認外蒙爲完全中華民國之一部分，及尊重在該領土內中國之主權。蘇聯政府聲明：一俟有關撤退蘇聯政府駐外蒙軍隊之問題，即撤兵期限及彼此邊界安寧辦法，即將蘇聯政府一切軍隊

由外蒙盡數撤退。

(2) 中東鐵路設理事會，置理事十人，由中俄各委派五人組織之。中國政府派定華理事一人為理事長，即督辦；蘇聯政府派定俄理事一人為副理事長，即會辦。蘇聯政府允中國以中國資本贖回中東鐵路及該路所屬一切財產。

(3) 蘇聯政府所拋棄俄國部分之庚子賠款，於該項賠款所擔保之各種優先債務清償後，完全的作提倡中國教育款項之用。

(4) 取消領事裁判權。

(5) 關稅稅則採取平等相互主義。

上述數款為其大概情形。亦俄對於外蒙撤兵問題，有意延宕，雖迭經知照我國業已撤退，但在事實上，俄兵永駐於外蒙古，且為蒙人編練軍隊，以禦中國。

一九二四年十一月「外蒙古共和國」確立憲法，其內容與蘇俄憲法完全相同。「外蒙古共和國」權利宣言書謂：「……一切權利均屬於勞動人民。廢止封建政教。認土地，礦藏，森林，湖川及其他一切資源為國有；廢棄一九二一年以前之外債；宗教為各人本身私事。政治最高實權屬諸大呼拉爾丹（國民會議）當該會閉會時，最高實權由小呼拉爾丹（中央執行委員會）行使。大呼拉爾丹之議員，以比例選舉法選出之……」喇嘛貴族

以及王侯等名稱，均一律取銷，以示平等，但其經濟基礎仍屬存在。勞動大衆益形窮困，曾以此引起反革命，「蒙古政府」險遭推倒。一九二七年蒙人沒收喇嘛及貴族財產，以充設立農業生產合作社之經費；一九二九年，正式討伐喇嘛；一九三〇年，樹立蒙古社會主義，宣布五年計劃。赤俄在外蒙之勢力日益鞏固。迨「滿洲」偽國成立後，蘇俄對於外蒙邊防問題，更爲注意。中東鐵路亦遂售給日本卵翼下之偽國。

數年以來，昔日之王侯貴族，以及平民等均不堪忍受蘇俄之政策。我國立應藉此機會，使外蒙脫離俄人之束縛，集大權于中央，爲蒙人編練軍隊，作鞏固我國北方國防之計劃。

(乙)新疆 俄人之企圖新疆，遠在清初，已如上述。民國十年，新疆督軍楊增新與蘇俄訂立伊犁通商條約，翌年，蘇俄復派代表至迪化，迫結迪化通商條約，十四年，又獲得塔城、喀什噶爾等處通商權。

新疆人口約二百五十萬，大多數爲回教徒。有所謂纏頭回人（頭纏白布）高鼻凹目，類似土耳其人，爲新疆最大之回族。其他尚有甘肅回人、吉爾吉思人、漢人、蒙古人等，雜居其間，因此時起衝突，而尤以漢回二族爲最甚。當主席金樹仁在任時，壓迫回人，暴斂誅求，任所欲爲，回人時有倒金之意。民國二十年甘肅新編第三十六師師長馬仲英率回教徒軍千人進兵新疆，沿途回教徒聞風響應，聲勢浩大。金氏至此既不悔過，更不呈報中央，反乞援蘇俄，由蘇俄資助飛機槍械，打敗回軍。金氏爲酬報蘇俄起見，由新疆省出面與蘇俄訂立密約，其內容大致爲：

(1)蘇俄在迪化、伊犁、喀什噶爾諸市得設商業代表機關，並在其他重要城市，有設置決算事務所之權。

(2) 在前述各地(實際包括全省)有自由貿易權及自由移動權。

(3) 有設置新疆與蘇俄領域間主要電信線之權。

(4) 在迪化、喀什噶爾有設立無線電播送局，及與蘇俄領域內播送局通信之權。

(5) 以扶助新疆省內之運輸、電氣、農業爲目的，得派遣專家主持。

民國二十二年馬仲英聯合迪化反金派，內外夾攻，金氏遁走，由教育廳長劉文龍任臨時主席，盛世才任臨時省督辦。二十三年中央鑒於新疆問題之嚴重，遂派黃慕松爲新疆宣撫使。黃氏抵新後，始悉金樹仁與蘇俄所訂之密約。黃氏意欲先行整理軍隊，然後解決政治問題，事爲盛世才所反對，不得要領而返。新疆實權由是操於盛氏手中，更得蘇俄在軍事上之協助，有俄軍一隊約一千名，拒絕中央命令，而入于獨立狀態中。蘇俄一方助盛，一方助馬仲英，以陷新疆於混亂之境，得從中取利。

中央自黃氏返京後，深悉新疆問題日重一日，遂由外交部長羅文幹親自赴新。羅氏抵新疆哈密後，先與回教主舜爾茲及馬仲英部下商約，再赴吐魯蕃與馬氏晤會。馬氏服從不再興兵。羅氏再赴迪化晤劉盛二氏，討論停戰後善後問題，惟盛氏並無誠意接受，復向馬氏攻擊，於是羅氏此行，全成泡影。總之，新疆事件內部全係宗教與民族之爭，在外則有蘇俄侵略北部，英國侵略南部，發展其勢力範圍，蓋自南部回教徒倡亂後，英人助其成立「新疆獨立政府」，以喀什噶爾爲首都。

## 第二節 中英外交

(甲) 西藏 俄國既於日俄戰後，無暇侵入西藏，英人勢力得逐漸伸張，清末，達賴逃亡印度，一九一一年中國革命時，英人煽動其回藏獨立。達賴潛回西藏，激動藏人與中國軍隊作戰，時中國駐軍極少，為藏軍所敗。一九一二年初，達賴宣告西藏獨立，然東藏一部分仍在我國統治下。達賴即進攻川邊，陷巴塘裏塘等地，後為雲南都督蔡鍔及四川都督尹昌衡所敗。尹督在準備遠征時，英使朱爾典起而干涉，謂中國不得干預藏事，不得派兵入藏，遂於民國二年，中英在印度討論西藏問題，我國准英人之請，令西藏派代表與會。

中國委員關於西藏問題之提案要項為：

- (1) 西藏行政，由中國駐藏辦事長官管理之。
- (2) 英國除領事館設立衛隊外，不得駐紮軍隊於西藏。
- (3) 盜竊逮捕事件，為中國之責任；惟逃出境外者，不在此例。
- (4) 不經中國許可，英人不得開掘西藏之鑛山。
- (5) 不得輸入鴉片於西藏，違者重罰。
- (6) 西藏如有內亂，英國不得輸入彈藥與軍械。

(7) 中國政府雖承認從前之英藏條約，然將來西藏如再與他國訂約，中國概不承認。

(8) 西藏除有內亂外，中國無故，不用武力干涉。

(9) 英人照例得在西藏設立學校，經營商業。

英國委員之提案要項爲：

(1) 中國承認西藏之完全自治權，永不改爲行省。

(2) 中國除拉薩所駐之辦事長官護衛隊外，不得以軍隊駐紮西藏。

(3) 中國與西藏有紛爭時，由印度政府判決之。

(4) 西藏內政暫由印度政府監督，英國派遣代表，常駐拉薩。

西藏委員之提案項目爲：

(1) 中國承認西藏之自主權，且不得以軍隊進駐西藏。

(2) 西藏與中國以打箭爐爲界。

(3) 西藏之一切內政外交，此後不受中國之掣肘。

(4) 西藏之商業、外交，以及礦山之採掘權，均得自由與英國交涉。

中國提案，已極形懦弱，而英藏二方提案，聲氣相通如出一轍。我國代表陳貽範受英人恐嚇，懼會議之決裂，

於簽字後，方電告政府。政府急電陳氏，囑其決不能簽字於正約，同時通告駐京英使，否認該約。該草約計共十一款，其大旨爲：

(1) 西藏分爲內外藏。自亨巴脫嶺東北青海之地，及金川、打箭爐、何敦子諸地，由內藏劃出，歸中國治理。但瞻對、德格劃入內藏。

(2) 英國承認中國在藏之宗主權。中英並認西藏有自治權，不得干涉其內政。中國不得改西藏爲行省，英國亦不兼併西藏之任何部分。

(3) 中國不得派遣軍隊赴藏，亦不得辦殖民事宜。中國代表得領衛隊駐藏，所駐地點另定。惟衛隊不得過一百人。英國除衛隊外，亦不派兵駐藏，亦不辦理殖民事宜。而英國衛隊，不得超過駐拉薩中國長官衛隊百分之七十五。

該約僅由英藏二方簽字，我國仍擬修改草約，俾中英西藏問題不致決裂。英人堅持原案，交涉仍歸停頓。民國六年藏兵越界割取馬草，爲邊防兵所捕。藏方要求交還，邊軍統領殺藏兵而還其首級。藏人大怒，舉兵來犯，我軍設備不齊，大敗。藏軍連克烏齊、恩達、煙袋塘諸地。自是藏軍聲勢浩大，北路貢覺、問普等七縣相繼失陷。民國七年，開議停戰，英副領事台克滿力任調停。遂暫定中藏境界爲巴安、鹽井、義敦、德榮、理化、甘孜、瞻化、鏺霍、道孚、雅江、康定，各不相犯。該和約以一年爲期，故於民國八年，英副領台克滿親到北京，催議藏案。當時中英同意

有二種議案：一、取銷內外藏名稱，將打箭爐、巴塘、裏塘、瞻對、岡拉諸地，劃歸中國內地。將德格以西各處劃歸西藏。二、仍用內外藏名稱，將打箭爐、巴塘、裏塘、瞻對、岡拉諸地，作為內藏，將崑崙山以南，當拉嶺以北之地，作為外藏，德格亦歸外藏，中國不設官，不駐兵。國民得悉此項辦法後，羣起反對，於是西藏問題，又成僵局。

民國十三年英工黨首領麥唐納執政，國人以為麥氏出身左派，或能略為放棄昔日之侵略政策，於是又將西藏問題舊事重提，聲明民二在印所訂草約不能據為事實，提出西藏之外交應由中國主持，中國在藏有駐兵設警權等條件。當我國尚未與英國直接交涉時，英人已率兵佔藏，並向歐美各國肆意宣稱西藏為獨立自主國。中英藏案交涉，又於無形中擱淺。

當民國十二年達賴與班禪意見不合時，達賴曾進襲班禪。班禪以不願殃及人民故，即離藏入內地，而達賴勢力更為擴大。國民政府奠都南京後，曾派貢覺仲尼赴藏慰問。達賴亦曾表示擁護中央之意，故於十九年尼泊爾犯藏時，達賴曾電中央，請撥兵入藏，以固國防。由此可知達賴之尊重中央政府無疑，但當時國人均深責達賴為親英者，在事實上藏印毗連，兵勢差異，達賴為息事寧人計，不得不與英人和好。倘中央政府兵力強厚，能謀抵抗英人侵藏之策，達賴或不致有意親英。再者，清廷馭御西藏，未得其法。當達賴進京覲見時，清廷迫其行跪拜禮。惟達賴係西藏之最尊貴者，屈服至此，心所不甘。後清廷又屢次用兵藏地，使達賴對於中國極懷疑慮，逃亡之舉亦即為此。倘我國早悉其心理，思有以籠絡之法，達賴親英未必能成事實。昔年藏王堯把冷清，係達賴之表侄，為

人精明強幹，留學英國數載，曾在達賴前獻親英之策，爲達賴革職，數年後始復任，故達賴之親英，實爲清廷所迫，而非出諸願望者也。前年（二十二年）十二月十七日，達賴在拉薩圓寂。死後，藏方亦曾致電南京、西藏駐京辦事處謂：「……藏中事務暫由司倫及噶廈負責處理，希與供職，並呈報中央……」云云。

或謂達賴之死，反使我國不能收回西藏，蓋羣龍無首，難以就範。且英人在側，我國決無利益可圖。果也，去年（二十三年）三月又有藏軍侵入西康之事，此舉殆又爲英人作先鋒耳。自滿蒙被日俄佔領後，我國東北及北部國防完全牽動。西藏、新疆、雲南又爲英法等侵入。於是西部及西南方之國防，又陷入破裂狀況中。目下西南邊防所恃者，僅有西康爲國防之樞紐，設爲外人侵入，則西南諸省，亦必相繼淪亡。

（乙）雲南 第三章內曾述及片馬問題，即係雲南北段滇緬界務未劃清處，而在南段則有班洪事件。當時清廷未與英人分立疆界，於是現在我國滇康藏之國防遂受莫大影響。

班洪爲葫蘆王地，葫蘆王地有上下之分。下葫蘆在光坎山與公明山之西南，包含班況等地。光緒二十一年，滇緬第一次劃界時，該地已劃歸英有。上葫蘆分班洪、永邦、班老、鑛別、紹興五部。班洪爲五部之首，位於滇緬南段未定界內，地當猛林山、帕唱山之東，南滾河分水嶺之南，東界猛角土司，北界耿馬、孟定二土司，南界孟連土司，西與緬甸接壤，東南寬約千里，南北長七百餘里，全境成爲大高原，大南滾河支流橫貫其間，物產極豐富。

考英人侵佔班洪之動機，可分爲三：（張鳳歧 班洪事件之檢討與我國對策（外交評論三卷五期））

(一) 班洪極富鑛產，清初卽有滇商吳尙賢者開辦茂隆銀廠，而致鉅富。因滇吏吳達善索賄不遂，從中阻撓，激成緬亂，吳氏銀廠亦因而破產（蕭一山清代通史中卷一）。自英人吞併緬甸後，對於滇省鑛業格外注意，卽茂隆廠遺棄鑛渣亦願出重金收買。雲南省政府爲整頓滇省金融起見，擬採辦班洪銀鑛，曾於民國十八年由農礦廳派李景森前往調查。二十年更由雲南省立富滇銀行重派李君往班洪與葫蘆王及該地土司等商妥開礦條件及辦法。英人自得悉此事後，深恐爲我國捷足先登，卽於二十二年十二月派英兵二千侵佔班洪。

(二) 北段未勘定界線處，早已爲英人於民國二年侵入片馬。片馬以西之江心坡亦於十五年冬爲英兵佔領，近且交通斷絕，不准華人出入境內。江心坡西北之戶拱、坎底等處亦被逐漸侵入。在事實上，北段界線已爲英人以武力劃定矣。在南段，英人尙待機而動。初，光緒二十五年，中英重新會勘國界時，英人業妄指孔明山爲公明山。實則孔明山在公明山之東南數百里，英人又欲行使其朦混手腕以佔領土，幸當時未爲所欺。民國二十二年英人侵佔班洪，亦卽以兵力爲解決南段未勘定界線之工具。

(三) 英人節節侵吞滇土，冀直達揚子江上游，以溝通由印度直抵揚子江流域諸腹地，蓋自中日戰後，爲普及各國均勢起見，英國曾與清廷訂立不出租揚子江流域各地公約。英人深悉遠東海上交通，時有被日本截斷之虞，爲未雨綢繆計，先行開闢由印度通中國之捷徑，自喀爾喀達（Calcutta）經仰光（Rangoon）直達上海而出海。

英人除以兵力侵入班洪外，復以漢奸爲先驅。當時班洪等地土王，深明大義，拒絕漢奸賄賂。班洪王曾有向滇省當局告急文書，略謂：

「此次英緬政府派兵前來，強迫開採我班洪金銀鑛產。卑職所管班洪，卽屬中國領土……乃導領班洪、班老兩地夷衆，竭力阻止其開採，以維主權，致觸英人之怒，遂於二月十日（二十三年）約同媚外求榮之班弄頭、目馬、美廷、戶板頭、目宋忠福及永班王所屬土民，連同英兵共約二千名，由產地出發，以機關槍大炮，直向我班洪村寨攻擊。我班洪頭目及卡瓦兵等雖有器械，窳劣不堪；現在扼守班老、義口寨，拚命抵抗，至本月二十六日，尙在激戰中。惟因彼方槍械甚利，兼有大炮以助兇威，乃敢肆行燒燬村寨，戕殺我良民甚衆。我卡瓦兵彈藥將竭，如在最短期間政府再不派軍隊前來援助，卑職所屬卡瓦兵勢難長久支持……」

自班洪事件發生後，我國卽於去年（二十三年）三月間由外交部向英使提出嚴重抗議。迄今年（二十四年）四月間，接到英方照會，聲請根據一八九七年續議滇緬條約第三條設立勘界委員會重勘界限。嗣後又經國聯同意，推選瑞士 伊斯蘭爲中立委員。我國亦派定尹明德、梁宇、泉爲委員，業於本年九月由京經滬出發赴緬。英國委員爲葛蘭格及葛羅思二人。三方預定在十一月底可在目的地會齊，本年內卽將開始工作。調查步驟第一步先實地測量，俾繪成最正確之地圖，同時並調查當地民情風俗，然後由雙方官員依據有關係之地形，處決各點，先在滇開一非正式會議，交換意見。第二步再根據此次勘查之具體報告，在南京舉行正式會議，俾協定

新界線，謀數十年來之澈底辦法。惟此次勘查委員會，僅限於勘查滇省南段未定界線，與北段片馬問題無涉。

## 第二節 中法外交

(甲)老西開事件 庚子義和團起事後，自天津至北京至大沽口各要塞，悉爲外人佔據，中國軍隊一概不得通過。我國卽另闢一路，以通大沽，此卽老西開地面是也。其地與天津法國租界毗連，法人曾於光緒二十九年（一九〇三年）向天津道唐紹儀要求將老西開地方歸併爲法租界。唐氏以其無理要求，置之不覆。民國二年，法人一度又欲侵佔我國在老西開所設之警察局，經警廳與人民極力反對，不果。民四，法人乘日人要挾我國時，私立木標，將老西開劃入租界內。居民大憤，拔去木標。法使逕向我國外交部交涉，限於四十八小時內撤去中國警察局，否則當自由行動。我國政府一方在外人威脅之下，他方又以民情激昂，實難二全，卽懇法使展長二十四小時，以便疏通民意。法使不允，竟於四十八小時後，令安南兵開入老西開，搗毀警察局，並拘捕警察九人，改派法巡捕，佔據各處。在武力壓迫聲中，民情更爲激昂，擬與法對抗，爲政府所勸止。時法人所僱華人，均一律罷工，法租界入夜不得舉火，日間又無人掃除，萎頓萬狀。民間又提倡抵制法貨，法國銀行存款，盡行提出。法使見勢成僵局，擬向我國商酌辦法，爲人民所阻，不得已請英使朱爾典出任調停。我國竟與法人訂立共管老西開條約，曷勝慨嘆。茲錄其調停案如下：

(一)老西開恢復原狀。

(二)置該地於中法二國管理之下。

(三)由二國派出警察，其監督權委於市政會。

(四)尊重該地二國國民之既得權。

(乙)團沙羣島 團沙羣島即南海九島，隸屬我國，位於西沙羣島東南，呂宋之西南，其大部分為珊瑚礁。民國十九年法政府正式宣布該羣島為法屬領土，其理由為該地業由法人設立燈塔，以利航行，實則該地在軍事上為越屬東京灣之第一重門戶，處於歐亞航行必經之地。在經濟上，則其附近為漁業極發達之處，未容忽視。當時日本以華南海權，不容他人分潤，頗欲與法人為難。但事過數年，並未聞有任何交涉，即我國方面業已默認其為法國屬地矣。

#### 第四節 中日外交

民國成立後，中日事件，愈演愈繁，中國國民對日感情日趨惡化，二十餘年，日人之奪我主權，較任何國為甚。茲錄其最重要者如下：

(甲)二十一條件 民國四年（一九一五年）日本既佔青島，復藉口維持遠東和平，竟向我國提出二十

一條件（原文見附錄），並要求我國嚴守祕密，從速答覆。倘中國政府洩漏於外，日本當更索賠償，蓋日人自知條件之苛刻，一經洩漏，深恐他國干涉。英美各國曾向日本詢問條件內容，日人覆文中改頭換面，將重要條件祕藏不宣。日人即於是年五月七日向我國提出最後通牒，謂：『中國政府至五月九日午後六時爲止，爲滿足之答覆，否則帝國政府，將執行必要之手段云……』袁政府在日人威脅下，祇有屈服簽字。

（乙）山東問題 大戰爆發時（一九一四年）日本即於八月十五日向德政府致最後通牒，略謂於一星期內德國軍艦在遠東海內者應一律退去，於一個月內德政府須將膠州灣租借地無條件的交付日本，轉還中國，否則當執必要行動云云。德政府置之不覆，日本即於八月二十三日向德宣戰。事前我國並未與聞；至此，始向日本抗議，略謂，此係中德交涉，毋容日人代辦，青島問題，當由中國自行向德索還。日人豈肯懸崖勒馬，況與英人同盟，有恃無恐，遂置中國之抗議於腦後。我國不得已更請求日人，由中日共同出兵，又爲日人所拒絕，於是日本遂強截萊州半島作交戰區域，迫退中國軍隊，佔領膠濟鐵路全線，攻下青島。當時德人方從事於歐洲戰爭，遠東兵力之稀薄，似不能免，故日本人攻下青島，易如反掌。迨後，中國加入協約國，對德宣戰，日本屢擬破壞之。且事前，曾向中國政府宣言：中國如欲加入協約國，須先得日政府之許可。日本此舉，視我國不啻爲日人之藩屬。考日人之所以不願我國加入協約國者，亦因山東之關係，蓋我國對德宣戰後，一切中德條約，自應作廢。日人之所覬覦之山東，倘不乘機佔領，勢將另謀別法而攫得之。故日人第一步先獨自攻下青島，佔據山東，以固地盤。第二步與

英法訂立秘密條約，以孤我國地位。且英法密約對於遠東問題之內容，大致爲日本允英法以攻德（實則即允許不在後方搗亂），英法應允將山東德之所有權利讓於日本作酬報。密約未訂時，英法軍力已受盡挫折，而斯時日本又暗示悔盟語氣，以迫脅二國從其要求。中國雖亦加入協約國，犧牲數萬華工，但一切已爲日人所把持，決無利益可圖。一九一九年在凡爾賽開始和平會議，首由五強（英、美、法、日、意）先開秘密會議，以決各國趨向。美國即由大總統威爾遜充任全權代表，極反對日本之野心。日人即公佈英法日三國之秘密條件，謂該條件之成立在美國參戰之前，美國無權過問。美代表謂該條件既在美國參戰之前，不宜於美國參戰後之和平會議中重行提出，和會之造成，美國居首功，一切事件務宜公開，凡美國於事前未與聞之事，須於和會內依公理解決。美總統之言可謂理直氣壯，使日人箴口無言矣。孰謂日人防範周到，對於美國之干涉，早已慮及，而其應取之步驟亦已辦妥，蓋日人於大戰告終前數月（一九一八年九月）與中國駐日公使章宗祥訂有山東善後條約，規定將山東一切德人權利讓於日本，故日本即向美國宣佈此條約，謂一切事件業與中國妥協，何勞貴國徒費口舌。美國至此遂無置喙餘地。而凡爾賽和約中第一五六、一五七、一五八三款即規定山東讓渡問題。初我國出席和會代表要求將保留再議等字注入約內，爲列強拒絕，再請附於約後，又不允；改在約外，再不允；改爲僅用，不用保留二字，又不允。是時，全國喧然，各方電請代表拒絕簽字。至簽字之日，我國代表一致缺席。我國既未簽凡爾賽和約，美國上議院亦以種種問題未曾批准和約。閱二年（一九二一年）美國召開華府會議，一以解決裁軍問題，



場議議會頓盛華（圖八第）

一以解決太平洋問題。

自凡爾賽和約簽訂後，我國國民仇日更深。日本亦深悉操之過急，恐將不利於本國，又見美國有華盛頓會議之發起，深悉中國代表又須舊事重提，必有一番爭論，即於會議前二月提出退讓條件，允與中國作直接談判。惟我國不願與日本作直接交涉，對於日方各項讓步均不滿意，且距華府會議日近，決將山東問題提請該會解決。日本四出宣傳，謂山東事件為中國政府擴大事實，且已成事實之案，不願再受華會處理。華府會議開會時，經英美之周旋，我國與日本即在華盛頓作變態的直接交涉。同時英美各派代表旁聽，不參加討論，其結果如何，均須報告大會。歷二閱月之爭辯，我方始訂結解決山東懸案之條件，膠州遂由中國接收，而日本在山東之經濟權由是遂有相當之勢力。

（丙）濟南事件 民國十六年當國軍攻克南京時，英美法等國在北京、天津二處增添軍力，以固地盤，日本

除在上述二處添置重軍外，並在青島濟南等日僑集中之處加派軍隊，約計二千餘名。南京國民政府與北京政府均向日方提出抗議。日本當局對於國民政府之抗議書視若無視，祇回復北京政府，略謂：中國政府缺乏保護外僑能力，日本出兵山東，全屬自衛云云。時絡繹開赴山東之日兵已達四千餘，紀律極壞。某日兵在青島因乘車不按章給資而起爭執，車夫被毆倒地。附近華警出為調解，反為該日兵以刺刀刺傷。凶手復邀集同伴數十人趕赴警局搗毀什物，刺傷警長警士多名。當地民情極為激昂，全國響應，反日聲氣益形緊張。日人見空氣不佳，不得不將一部分軍隊撤回。

十七年五月，國軍進入濟南地界，與留駐該處之日軍發生衝突，而演成可怖之濟南慘案，茲將該案事實略述如次：

五月三日上午十時，魏家莊附近有徒手國軍數名為日兵所阻，不准通過。國軍與之理論，日兵即開槍掃射，死傷華兵十餘名。日兵更向日總司令部謊報，謂華軍有衝奪日營之舉。日司令部一方面下令宣佈戒嚴，他方面開重炮轟擊濟南城廂內外，槍殺路上華人等事，均於轉瞬間造成。蔣總司令為避免對日戰禍起見，即派參謀陳韜為代表，往日軍司令部，請其停止轟擊。孰知日司令蠻橫無理，非惟不與陳參謀商榷辦法，反將其雙手細搏，背插標幟，逐出司令部外。日軍心猶未足，即於三日晚包圍交涉公署，將蔡交涉員公時及職員、夫役等約計二十人，一一細綁，拖出門外按次槍決。蔡公抗辯特甚，痛斥日人之蠻行，致為日人割舌，割耳，截鼻，挖目，剜心，一切酷刑均

施於蔡公身上。自稱爲文明國之日本，於二十世紀中，尙有此殘暴行爲，實堪浩嘆。

日兵對於當地華人及駐於商埠內一部分之華軍亦作同樣舉動，任意屠戮，以取樂笑。總之，日兵在濟南之行爲，甚於土匪盜賊者也。茲概述其行動如下：（朱公振本國紀念日史）

（一）藉搜查國軍爲名，任意闖入商民家內，凡貴重物品及銀錢等物，一律取去。

（二）華人剃髮者，即指爲國民軍，一概槍殺。

（三）日人指南方人爲國民軍，一概槍殺。

（四）任意搜查行人，沒收其貴重物品，不遵者即開槍射殺。

（五）華人注視國軍所貼之標語者，即遭槍殺。

（六）華人見日兵畏忌而逃避者，即遭槍殺。

（七）姦淫婦女。

（八）日兵任意入商民家索取飲食，拒絕者，即遭槍殺。

（九）路人對談，即指爲謀亂，立遭槍殺。

（十）日兵任意在街市放槍玩耍，威嚇華人。

此次濟南之浩劫，實足痛心，共計死傷兵民數千人。外長黃郛親赴濟南交涉，亦不得要領，其衛隊反爲日軍

解除武裝，囚錮八小時，不給飲食，我國國體所受之侮辱，莫此爲甚。全國民衆，切齒痛心，各地反日運動益爲激烈。待後，國府任命王正廷爲外交部長，與日使芳澤談判達七八個月之久，問題焦點，祇在撤兵；至十八年二月，方始擬定解決濟案細目大綱，其大體爲：

(一) 日本無條件撤兵。

(二) 組織中日聯合委員會，赴濟實地調查，以定濟案責任問題及賠償問題；賠償以對等爲原則。

(三) 蔡公時被害事，日方另行道歉。

惟日方對於對等賠償問題，不予同意。我國認爲交涉破裂，遂宣布停頓。旋由日本駐滬總領事重光葵，與我國外部亞洲司司長周龍光繼續談判，至三月二十三日，將擬妥文件由王正廷簽字，其內容如下：

(一) 日軍撤退照會大要 山東日軍撤退後，國民政府以全責保障日僑在華生命財產之安全。日政府準於換文簽字之日起，至多兩個月內，將山東現有日軍，全部撤去。

(二) 議定書之大要 關於去年五月三日濟案中，日二國所受之損害問題，雙方各任命同數委員，設立共同調查委員會，實地調查決定之。

(三) 聲明書之大要 中日二國政府，對於去年濟南事件，我方鑑於全國民衆固有之友誼，視此不快之感，情已成過去，以期益臻敦睦，爲此聲明。

我國官民受日本殘殺之濟案，遂於此官樣條文中告終。至於賠償問題，始終未得日人之承諾，弱國之無外交，可想見矣。而濟案之爆發，北伐軍幾為奉張所敗，蓋日軍截斷津浦路，後方運輸，不得不繞道東平東阿，利用土車，極感困難，惟士卒效命，忍饑作戰，軍心未為動搖，為萬幸耳。

(丁)九一八事件 九一八事件之爆發，舉世矚目，察其原因，似有遠近之別，茲分述如次：

### 一 遠因

(1)鐵路問題 日人素稱東三省為其生命線，日俄戰爭之原因，亦即為解決該處權利問題。我國在遜清末年，尚漠視東北，迨後，漸有派遣移民，建築鐵路，開闢港口等事。考東三省之省鐵道，始於俄人，日俄戰後，南段鐵道歸日人管理，是謂南滿鐵路。當國民政府統一後，張學良在滿急欲恢復鐵路權，自行召集資本，建築鐵路，其重要者為奉天海龍綫，海龍吉林綫，齊齊哈爾克山綫，呼蘭海倫綫，打虎山通遼綫等等，張氏擬將各路線之業務聯絡，成爲一偉大之鐵路系統，且努力使一切貨物，於可能範圍內，均一律由中國經營之鐵路轉運，而以營口或葫蘆島為出海之港口；對於南滿鐵路，則拒絕作同一通運聯絡之協定。於一九二九、一九三〇年間，打虎山通遼、吉林海龍二綫通車後，我國減低運費價額。當時日本金元較我國銀元為貴，我國以銀元計算，日人以金元計算，又引起日人之反抗。日人遭此二重打劫後，損失極大，並提出抗議，謂中國違反一九〇五年之條約，建築並行綫。考該約並未載有是項條件，祇於該年（一九〇五年）十一月四日北京會議第十一日之會議記錄中，載有中國



（第九圖）國聯行政院討論「九一八」事件

允諾不築並行鐵道一語。此項記錄，雙方均有正式譯文，而對於解釋上，雙方殊不一致。日方謂：「以文字論，確已不許中國建築與南滿鐵路相競爭之任何路線。」我國謂：「此項聲明，僅限制中國不得建築以故意妨害南滿鐵路之商務功用及價值為目的之任何鐵路。」一九〇七至一九〇八年，日本反對中國政府與英國公司訂立建築新法鐵路之合同，當時日人語氣，似在南滿鐵路三十五英里以內之鐵道，均視作並行鐵道。待一九二六年，打虎山至通遼鐵路造成後，日人又以該綫距離南滿鐵道「平均在七十哩以下，」視為競爭並行綫，應在禁止之列。總之，日人志在實行獨霸東三省鐵路權，不惜誣我國以違反條約之罪。

中國當局之鐵路政策，原以葫蘆島新港口之發展為焦點，營口不過為第二等港口，於葫蘆島尙未竣工前，

暫充要港。日人以葫蘆島之發展，減少其大連之貨儲，即向各國提出抗辯。按一九三〇年，大連貨儲較一九二九年減少一百萬噸。

(2) 租借土地 日人在二十一條件內，即有在東三省商租需用地畝一語。此後，日人在東北，實行其「收買滿洲」之政策。一九三一年八月以前之三四年，爲中國「收復利權運動」極盛時期，阻礙日人在東北取得土地。我國官廳制定租地條例，禁止日人購買土地，或自由保有地權，或因抵押而取得地權等，蓋條約上僅准日人「商租」而未予日人以土地所有權也。根據日本官方報告，在全滿及熱河租與日人之土地，在一九二二年，一九二三年至一九三一年內，由八〇、〇〇〇英畝左右，增至五〇〇、〇〇〇英畝以上，其中一小部分，係在北滿，而依照中國法律與國際條約，日本在該地，並無租地權。

(3) 東省鮮人問題 一九三一年東北全部人口總數約爲三千萬，其中二千八百萬爲中國人或同化之滿人，八十萬朝鮮人，（大都聚居於鮮滿邊境地方，即所謂「間島區域」）（註一）。俄人有十五萬人，日人約二十萬，其他外國人不過四十萬。在事實上，朝鮮人爲日人併吞東三省之先鋒隊，蓋日政府使日人移殖朝鮮，朝鮮人因受政治上及經濟上之壓迫，不得不移殖東三省。倘日人不反對鮮人入中國籍，而不致使鮮人有二重國籍之問題，則鮮人之移殖東三省，不致發生政治與經濟上之重大問題。朝鮮墾民十九業農，且大都能種稻，初至東北時，中國人極表歡迎與同情。凡朝鮮人未入中國國籍者，不得有購買或租借農田之權，蓋一九〇九年之圖們

江中韓界務條約祇准鮮人在間島地方有居住及置地之權，並明確規定鮮人應受中國之管理。凡朝鮮人之已爲中國人民者，始得在東三省享受購買及租賃土地之權。當時鮮人二重國籍問題，曾引起國民政府及地方當局之反感，深恐鮮人因暫時取得中國國籍，將成爲日本取得農田政策之工具，故于一九三〇年吉林省政府頒佈關於買賣該省土地之章程，規定：『如歸化中國之朝鮮人購買土地時，應查明是否爲永久歸化人民居住之用，抑爲日本人代購。』日本在南滿領事館有駐紮警察之權，而南滿二字意義，又極含糊，於是日人在間島亦設置警署，凡鮮人之犯參加獨立運動，或共產黨，或反日工作之嫌疑者，日警卽任意逮捕，查封其住所等等。我國警察以該地爲中國領土，當由中國警察維持治安，於是中日官署時常發生衝突。

## 二 近因

(1) 萬寶山事件 萬寶山係一小村，在長春北約十八英里，與伊通河旁之低濕區域相毗連。有一中國經紀人郝永德者，代表長農稻田公司，從中國地主手中，以一九三一年四月十六日所締結之合同，租得廣大田地。惟該項合同會規定，如合同條約爲當地縣知事拒絕同意，應作無效。郝氏將全部田地，轉租於若干朝鮮人，且允其鑿築灌溉之水壩及水溝。惟此項轉租合同，未得官府同意。

轉租合同締結後，鮮人卽開始鑿築長約數英里之水渠，以引伊通河之水。此項水渠，橫貫廣大田地，而該處田地之華農，既非原約之當事人，亦非轉租約之當事人，蓋彼輩田地，適介於伊通河及此項鮮人所租田地之中。

間也。鮮人更橫跨伊通河，從事建築堰壩，以便渠中之水充分灌溉其田地。因鑿渠而田地被穿過之中國農民，全體起而反對，且向萬寶山社局請求代爲干涉。當地中國官憲，即派警前往，令鮮人停止開鑿，並令其離去該地。同時長春日本領事亦派遣領官警察前往，保護鮮人，雙方交涉無效。鮮人由日警保護之下，築成堰壩。華農大爲忿慨，即於是年七月一日集合受害人四百餘，驅逐鮮人，將一部分之水渠填塞。日警趕到，當即開槍轟擊，但並無死傷事情。華農旋即撤退，鮮農仍由日警保護，挖除泥淤。是役也，我方極受侮辱，雖由地方當局向長春日領事抗議，亦屬無效。孰知日本朝鮮之報紙反而擴大其事，謂鮮農在滿，受中國當局及農民之壓迫，於是朝鮮全境遂有殺害華僑之反響。據正式報告，謂旅鮮華僑慘遭殺害者共一百二十七人，受傷者三百九十三人，財產之損失，達日金二百五十萬元。事前日本政府，已有所聞，而不加制止。萬寶山事件，直至九一八之夜，仍未解決。

(2) 中村上尉案件 據日方宣稱，中村上尉，在滿洲荒僻之區爲中國兵士所殺。蓋中村上尉係奉日本陸軍之使命，從事於某種秘密工作者。當其經過哈爾濱時，中國官吏驗其護照，渠自稱爲農事專家。我國官吏即予以警告，謂彼所遊歷之地，盜匪橫行，並將此項事實，載入照內。中村於六月初確爲第三團團長關玉衡部所扣留，在伊身上搜出一日本軍用地圖，及日記二本，足以證明其不爲間諜，即爲負有特別陸軍使命之軍官。張學良鑒於空氣之緊張，乃訓令省長臧式毅等就地調查。中日雙方進行談判極和協，各方均認爲即可圓滿解決，故於九一八之夜，一切交涉尙在進行中。



日本進攻東三省之遠近原因，已約如上述。假若當時中國東三省當局不設置鐵道，不開鑿葫蘆島，任朝鮮農民租田買地，九一八事件必不致發生於倉卒之間。我國急於謀除日人在東北之勢力，遂亦促其早日佔領之企圖。是年九月初旬，日兵恆於深夜，練習射擊，槍聲徹夜，居民亦不以爲奇，故於九月十八晚之槍聲，亦視爲普通操演耳。根據日方之陳述，謂此舉全爲正當之自衛。其對國聯調查團報告謂：日本中尉河本於九月十八夜間率兵六名巡邏，並於瀋陽城北南滿鐵路路軌旁練習防禦工作。彼等行至一小徑與鐵軌交叉處，陡聞巨大轟炸聲發於後，乃折回約二百碼，發現下行鐵軌被炸毀一段，成三十一英寸之缺段。突有子彈自鐵路東田野間飛來，河本立即指揮迎擊，一面復遣兵於一千五百碼外之第三連告急，同時又打電話至瀋陽營部請援。斯時向長春南下之火車已轆轤可聞，乃停止射擊，而置爆炸物於路中，冀火車臨時得一警告，但火車開足速率，至炸毀處竟側駛逾越而過，於十時三十分準時抵瀋。並據河本云，彼等最初聞炸聲，當在十時也。當時一部分援軍已到，於是戰鬥重開。夜半，駐瀋之第一第四二連亦到，島本中校雖明知部下僅五百人，而中國軍隊在北營房者達數萬人，但據彼稱：「進攻爲最妙之防守，」立即向北營房衝鋒。激戰數小時後，全部營房爲日兵所佔據。又據日方宣稱，是役共埋中國兵士達三百二十人，日兵祇死二名，同時平田上校親自進攻瀋陽，城內毫無抵抗，間有巷戰，多爲中國警察，計被擊斃七十五人。十九日晨三時四十分即佔領全城，至於兵工廠及飛機場則於翌晨七時三十分由遼陽派來之第十六團兵士所佔據。

以上係日方向國聯調查團報告九一八肇事之原因，而藉口我軍有炸毀鐵路之事，大舉反攻。島本中校之敢言「進攻爲最妙之防守」一語，可見日人已有組織，方敢出此，否則日方當思及我軍炸毀鐵路，處處定有戒備，彼等祇有五百人，何敢輕舉妄動，進攻我國軍營；故日人之預謀，無容諱言也。即國聯調查團亦於報告書中發表意見謂：「日方於事前確有充分計劃，以應付中日間萬一發生之戰事。此計劃於九月十八日至十九日之夜見諸實行，迅速證確。中國方面遵守上峯之訓令（註二），既無進攻日軍之準備，在彼時或在該地亦決無危害日人生命財產之計劃，對付日軍並未集中應戰，亦未奉命開火，故於日軍之突擊及其以後之行動，莫不認爲詫異。至九月十八日下午十時至十時半，在路軌上或路軌旁發生炸裂之事，雖無疑義，惟鐵軌縱有破壞，事實上並未阻止長春南下列車之準時到站，斷不能引爲軍事行動之理由。故日軍在是夜所採之軍事行動，不能認爲合法之自衛手段。」在事實上，世界各國固悉日人之無理尋釁，侵犯我國主權，但以中國領土之得失，對於各國並無直接影響，故即漠然置之。

當時我國北大營軍隊約有萬人，以奉令避免衝突，故城堞上巡哨步槍，亦無實彈者。即環營土城通鐵道之西門，亦因此關閉。日軍於九月十四日至十七日每夜在北營房四週演操，十八日下午七時則在文官屯舉行夜操，實則探望我軍虛實，相機而動。當晚據劉軍官報告，有火車一列，掛車三四輛，以特種車頭拖帶，停留該處云云。至十時忽聞猛烈炸聲，槍聲即隨之而起。十一時日軍即向北營房之西南開始總攻擊。參謀長即令熄燈，並以電

話告知距北營房南約六七英里王以哲司令私宅，王司令覆以不抵抗。各軍即退至南門，而是時日軍適在攻門。守衛軍士均後退匿壕溝中，俟日軍入城，始逃出南門，抵二台子。當時與日軍抵抗者僅爲駐紮東北角兵舍及南部之第六百二十團，蓋日軍進南門後，改向東路攻擊，而該團華兵之出路遂絕，不得不謀力戰奪路，五時突圍，七時始出，死傷甚多。

此後，日軍更於十九日佔領長春，二十一日佔領吉林省城，進而轟炸錦州，佔據各要城，我國雖有馬占山將軍及各路義勇軍之抵抗，而東北三省及熱河終相繼淪入日人手中。

十一月八日晚，日人在天津日租界內，僱用中國暴徒及日本便衣隊組織別動隊，謀在中國地界舉事，爲我國警局得悉，盡力防範，查出所用槍械彈藥，悉由日本製造。我國當即向日方抗議，而日人反以鐵甲車及大炮向中國地界進攻。雙方形勢，均極緊張。二十六日晚突聞可怖之爆炸聲，繼以大炮聲、機關槍聲及步槍聲。日租界電燈完全熄滅，而別動隊又作第二次之暴動。此次天津之二次暴動，均由日人所組織，僱用我國游民，於晚間由日本便衣隊在後督察，驅游民赴華界，任意作亂，日人意在藉此機會，得派軍隊經錦州山海關赴天津，而將集中錦州之中國軍隊，迎頭痛擊，東北問題亦可從速解決矣。他如一九三二年一月二十八日中日之滬戰，幾達一月。二月一日午夜日軍艦在京滬擊，而使國民政府遷都洛陽，種種事件，均由東三省問題而發生。

我國以不抵抗而損失四省之領土，其面積占全國百分之一一·五；人口占全國百分之八；大豆產量占百

分之七〇；柞絲占百分之七〇；森林占百分之三七；鐵鑛儲藏量占百分之七九，產量占百分之三七；食鹽占百分之一五；煤鑛儲藏量占百分之二，產量占百分之三六；石油儲藏量占百分之五二，產量占百分之九二；發電力占百分之二三；鐵道長度占百分之四一；貿易額占百分之二四，其中輸出額占百分之三七；馬、牛、羊三種畜物占中國邊陲四區百分之三〇。此項損失，實爲我國空前之舉，且日人深入邊陲，此後長驅南下，我國更不能阻其發動矣。

【註一】

所謂間島區域，原係日人擅用之名詞，意指吉林省之延吉、和龍、與汪清三縣，有時且包括琿春在內。該區域與朝鮮東北隅毗連，正對圖們江。

【註二】

調查團在北平時，曾閱張學良由平致其部屬之電文曰：

「中日關係現甚嚴重，我軍與日軍相處須格外謹慎，無論如何挑釁，俱應忍耐，不准衝突，以免事端。該軍長應密飭各官長士兵遵照爲要。」

## 第五章 我國國防上應注意之各點

### 第一節 內政

(一) 謀政治統一 自國民政府成立以來，內戰減少而外患依然。東三省業已完全叛離，蒙古、西藏、新疆等地，表面上雖爲我國領土，但實際上大部分政權已爲英俄等國所操縱。願我國當道，力謀政治之統一，以固中央政府之威信，所謂自治區域或半獨立之省區，更宜積極取締，卽以此而加以討伐，亦所不惜。

(二) 實行徵兵制 我國素有「好男不當兵」一語，致令軍隊成爲社會上最低賤之職業，非係亡命之徒，決不肯廁身行伍間。年來國患日深，一般國民之視兵卒，已去其昔日之觀念，而目爲衛國之工具，冀其保全中國之領土主權。惟我國迄未實行徵兵制，大部份軍隊仍由以當兵爲職業之游民組織而成，致西洋各國嘲我國軍隊爲乞丐收容所。我國如能採用徵兵制，可免下列各弊：一、職業化。軍役爲成年健全國民應盡之義務，非專爲某種階級而設，由職業變爲義務，使各個國民具有衛國之責，此卽所謂民兵制。政府亦得詳悉本國之軍力，一旦主權被侵，隨處得以徵集軍隊，調動較爲便利矣。二、身體衰弱。我國素稱文墨之邦，僂僂曲腰，反以爲書生應有之謙

恭態度，致大半國民，身弱體衰，不堪耐勞。政府宜以軍役爲青年國民鍛鍊身心之期，兼習軍事學識，以獲軍國民之資格。三、不守紀律。國人對於公共秩序素不重視，宜由軍隊之嚴格訓練，保養人民應守之一切紀律，養成軍人應盡之各項義務。故我國之採用徵兵制，非特爲軍事上刻不待緩之事，且爲改革社會上一切無秩序之生活，今新生活運動大創，有所謂勞動服務一項，我人宜以此項服務，改爲軍役，促政府從速採用徵兵制，務使國民各負重任，以保護家國爲前提。

(三)發展交通 在軍事行動時期中，軍隊及輜重之運輸，全賴全國交通發達，集中要衝，以卻敵人。年來我國對於公路建設極事努力，惟於鐵道方面，諒以經費關係，尙不得作大規模之建築。各強國之有鐵道網計劃，一爲便於軍事行動，二爲發展工商業之用，我國亦宜詳擬鐵道網計劃，以利全國之運輸。

(四)刷新外交陣容 政府宜網羅全國外交人才，量力應用，使各展所長，以免埋沒人才之憾。當任用駐外使節時，政府更須嚴重從事，擇外交上確有相當才幹及經驗豐富者充任之；對於駐在國之政策及內政，須有相當認識，以便應付。駐外使節負有代表本國之重任，故於人選一項務宜慎重考慮，以免日後遺誤國事。我國駐外使館恆有經費缺乏之虞，職是之故，各使館在外之宣傳工作，恆以經費短絀作罷。他如遇有重大問題時，我國政府宜特派蜚聲海內外之有名人物，赴歐美各國聯絡感情，宣傳政策，以博各國之同情，此項人員較諸外交使節更爲重要，非極負盛譽者，不克充任。

## 第二節 各國對華近態

我人對於各國政策及其對華近態，亦當詳加研究，以定應趨之步驟，茲將最近列強在遠東之政見分述於下：

### 一 日本

(一)中日經濟提攜 日人企圖開拓殖民地之野心不弱於十八世紀之英吉利，但後進國業無插足餘地，祇有向門戶洞開之中國節節進攻，於是日人之大陸政策，得如願以償。自九一八事變後，東三省及內蒙東部之勢力，悉為日人所有，即蘇俄在東北之勢力，亦為消滅。民國二十三年四月間，日人曾破壞國際援助中國建設之計劃。日人自民國以來，恆從中助長我國之內亂，使我國政局陷於極混亂之狀態中，蓋我國政治上軌，建設完備後，日人即無侵入之機會，故對於國際對華之援助，當亦盡力反對。日人又作非正式之宣言，擬創「亞洲孟羅主義」之說，謂亞洲事件，待亞洲人處理之，其蓄意稱霸遠東者已久，設非剷除歐美各國在華之權利，日人亦無由發展其新勢力。故「亞洲孟羅主義」之說，足使日本在遠東肆無忌憚，為所欲為；而我國既乏實力，又無各國在華機會均等之條件以延殘喘，勢將繼東北而去矣。事為英美二國所反對，亦曾發表非正式之宣言，以絕日人之念。於是英美二方以遠東之利害關係，促成合作之新傾向。日人鑒於各國態度冷落，不得不改行其他政策，以達

目的。自今春始（二十四年），日本廣田外相，大唱其中日親善，攜手保障東亞之高調。二月十五日，日本外務省即舉行第一次中日經濟提攜會議，通過中日經濟提攜方案三項：（一）中國如能厲行取締抵制日貨而示以誠意，則日本對中國之財政經濟，有欣然準備採用「以貨易貨制」而予以援助。日本由中國輸入棉花、農產品、鐵與羊毛；而中國則向日本購進工業品、機械及雜貨，以完成相互交換之組織。（二）實施第一項之結果，可使中國之經濟與金融漸趨安定，以後更進一步，準備設置貿易上之信用金。（三）對於因白銀外流而引起之財政與金融的不安，由關係當局供給具體政策；至於國民政府財政狀態安定以前之政策，外務省已請商、工、農、林等省供給具體方案。

當時我國行政院汪院長亦於二月二十日在中央政治會議席上報告外交方針，採納廣田之意見，作改善中日國交之基礎。我國自五四運動迄今，對日感情日惡，今二國外交當局均以改善中日關係為前提，一切懸案諒亦隨之不解而決矣。

日本創中日經濟提攜之說，擬賴經濟合作之事實以支配我國經濟權。中山優氏曾謂：『誰能支配中國經濟，即能支配中國之命運。』考日人自九一八事變後，對華貿易，一落千丈，英美二國反得直上雲霄，茲錄中外貿易統計年刊所載英美日三國對華輸出之百分比如次：

一九二九年      一九三〇年      一九三一年      一九三二年      一九三三年      一九三四年

日	二五·二二	二四·六三	一〇·〇四	一九·九五	九·七一	一一·六四
美	一八·〇二	一七·五〇	二二·一九	二五·四三	二一·八六	二六·四七
英	九·三〇	八·一五	八·二九	一一·二〇	一一·三三	一一·六三

日本對華輸出之銳減，足以威脅其國內工商業之發展。一九二九年年底美國發生破天荒之交易所風潮，亞姆斯達（Amstels）倒閉，影響及於英美德等國之銀行界，英鎊之貶價，德戰債之停付，國際貿易之衰落，失業工人之增加，均於此一煞那間，演成目前之恐慌氣象。各國以經濟窘迫，不得不對外來貨品加以限制。日本自大戰以來，對外貿易日見發達，英美等國一部分之商場，已受威脅，故最近數年各國均採用輸入比例或高率關稅以限外貨之輸入。於是日本對歐美各國之貿易亦受極大損失。一九三三年四月間英人鑒於日本商品之低價廉售，即促開英日會商事宜，以討論公平分配之協定，同時英領殖民地及自治領地，均頒布高率關稅之法令。其他如美法荷德意以及南美諸國，對於日貨均有明文加以限制。日人爲傾銷其貨物起見，各國關禁深嚴，無由進展，而我國抵制日貨之舉，素爲日人所嘲笑謂「五分鐘熱度」。茲距九一八事件已遙，五分鐘之熱度已逝，遂創中日經濟提攜之說，以遂其推銷貨物之慾。日人主張以「以貨易貨制」爲中日經濟提攜之根本辦法，可見其處心積慮，極願謀得我國之原料，非惟使我國無從發展工商業，專賴日貨以供國內之用，亦即圖絕中國對其他各國原料之輸出。他國既以原料缺乏，不得不宣告停業，或提高物價，而日

[本則以大種原料之輸入，其大批工業品除供給我國外，亦得迫開各國之禁矣。日本之有賴於我國原料者，當以棉花爲最要，我國長江流域一帶，產棉最多，全國平均每年產額爲七、九九三、〇三三擔，佔世界產棉國第三位（第一美國第二印度。）日本之紡織業極盛，以最低價格在華收買棉花，益以國內之最低工資，其貨品之價格自較他國爲廉。英人在遠東之紡織商場，既全爲日人所奪，其理由卽爲日本之成本較賤於英貨也。其他原料如煤、煤油及金屬鑛產等，我國在世界上均占極重要地位，惜鑛業不發達，開產極少。卽據已開產者言，以國內缺乏鍛鍊工廠之故，產物均運往外洋，而尤以運往日本者爲最多，故日人之提創中日經濟合作問題，全爲謀佔我國全部原料作發展與工商業之根本計劃。

[日方之提議，以工業品雜貨及機械等物作對我之交換品，惟交換貨物須自雙方着想，本供求之理以決定之，方爲適當。日人所須要者爲原料，而我國仰求於日本者，是否卽爲其工業上過剩之出品，亦當詳加研究。況以物易物制，更宜先儘國內之需要，如有盈餘，方得輸出，故日方所需原料，是否爲我國之盈餘，而對於我國經濟復興問題，尤宜加以考察，否則原料輸出後，國內工商業無由發展，將來專恃日貨爲生，則國亡無日矣。中日經濟提攜之說，對於日本固有百利而無一弊，對於我國，實有詳加考慮之必要，免貽噬臍之恨。數月來我國對於該項事宜，已積極進行，俾促其早日實現，赴日經濟考察團由滬漢平津等地經濟巨子所組織，由上海經濟界領袖吳達銓任團長。本年十月六日該團由滬動身，及抵東京後，旋發表聲明書云：「敝團之使命已如各報所載，係考察經

濟。然考察二字並非調查貴國經濟界之長處，而爲敵國經濟界參考之片面的自利的意思，乃調查貴國經濟界與敵國經濟界宜以若何之良好方案，互相提攜，以爲二國經濟之基礎，爲相互的綜合的意義，故在貴國逗留期間，根據此宗旨與朝野識者會晤，參觀商工業各種設備，而收集各種材料，務請各方予以援助及合作」云云。

日本來華之經濟考察團，亦係民間經濟界鉅子所組織，中日二國之經濟提攜業已成爲事實，惟內容條件尙未正式頒布，務望我國當局對於該項計劃審慎從事，而不爲日本所欺，中日經濟提攜不惟爲經濟上之得失，且亦關於吾國外交前途之進展，蓋日後中國對日之外交，以經濟合作的關係，似宜親善，一切步驟，當以此提攜問題爲轉移。

(二)意阿戰爭與中日關係 日本之與中國，猶意國之與阿比西尼亞也。意日二國同爲年來列強之一，向附近弱小民族國家進攻，以開拓其殖民政策。意日二國缺乏鑛產及其他原料，中阿均爲鑛產富饒原料充足之地；意日以本國土地狹小人口過剩之故，不得不向外移民。但年來歐美澳等洲積極限制外來移民，中阿方面久受列強之侵凌，主權喪失，已無法維持其獨立之威權，故意日之就近侵入，實屬意料之事。但日本遠處東亞，歐美各國之在東三省均無直接關係，故九一八事件爆發後，各國均袖手旁觀；意國地位劣於日本，處於歐洲各國監視之下，其一舉一動，均足妨礙英法等國之權利，征阿之功未見，而各國之輿論喧然，已將實行對意制裁辦法矣。意阿戰爭之引起英意正面的衝突，局勢漸轉嚴重。法國以德國近年來之態度強硬，撕毀和約，企圖德奧合

併等事，使其早夕不安。因此，曾於今年一月間由外相賴伐爾，親赴羅馬，訪問意相莫索里尼，簽訂意法協定。我人果無由得悉其祕密條件，但據外間所傳，謂法相允以自吉布的至阿京鐵路百分之二十的股票，讓與意國，作反對德奧合併之酬勞。自意阿發生戰事後，法國以最近與意國有簽訂協定之誼，袖手旁觀，且屢拒英人所請求之合作條件。故英人之視意法協定，不啻為有害於其地中海之權利，而促成意法二國之好感。英人更悉法之獻媚於意，全為孤德人之勢，即從中說合法人，允其將來於必要時，英人當與法人取一致態度，以制德國。法國得此保障後，及改變其冷靜態度，而贊助英人對意之各項提案。

英國以監視意國行動之故，不得不鬆懈遠東之兵方，而角逐於遠東四大金剛英美俄日，素以日本之勢力為最大，目下得以監視日人者，厥惟美俄二國。但美國在遠東祇圖發展其商業市場，而其所以願意維持中國之領土完整者亦即此也，故美國在遠東之權利設無直接之衝突，決不肯對日輕啓戰禍。意阿開始接觸時，美國即已通過中立法案，否認包辦阿國煤油鑛事件，察其用意，無非仍保持百餘年來之「孟羅主義」。至於蘇俄所處地位，極感困難，東有日人之爭奪，西有英德二國之威脅，內有經濟拮据之現狀，大有自顧不暇之慨，在意阿戰始，雖由李維諾夫在國聯發表痛斥意國侵略行為之演說，但察其誠意，祇為藉此得以聯絡弱小民族之感情耳。且俄人在華勢力，已為各國排斥殆盡，對於日人今後向南進展，無關痛癢。故自意阿戰爭以來，日人在遠東已有極自然之機會作侵佔我國之舉，與歐戰開始後日人提出二十一條件時相彷彿。英美俄三國之對於遠東，雖有密切

關係，而對於處於遠東之中國除爭奪市場外，並無如日本大陸主義之野心，故日本乘機侵入我國，各國仍將秉其旁觀的態度，坐視成敗而已。

或謂設因意阿戰爭而引起第二次之世界大戰，中國得於各國紛亂中追尋新出路，一切不平等條約，得以解除。但前車之鑑，為時僅二十年，豈容我人忽視，而認將來世界大戰為中國脫離帝國主義束縛之時。設因意阿戰爭而發生第二次之世界大戰，意必聯合德國以抗英法，姑不論美俄二國之傾向，即以日本一國而論，其加入任何一方，即有舉足輕重之概，而雙方定各盡其長，以拉攏日本作威脅對方之舉，如德意同盟，必以反抗赤俄為號召，以聯日本，更以遠東英人之殖民地及在華之權利為餌，如英法同盟，英以保障其遠東殖民地故，必允以中國為犧牲品，以博日人之歡心，而使其不在英人殖民地內倒亂。日人處此優越地位，固日俟第二次大戰之在歐洲爆發也。而大戰爆發後中國之地位將更較第一次大戰時為惡劣，日人欲求之條件，必有甚於二十一條者，此後之我國將不堪設想矣。為今之計，歐洲如有大戰發生，我國所應考慮者，不在參戰問題，而在防範日人對我之企圖。今第二次大戰事件尚屬臆測，英意衝突，是否將擴大範圍均不能預料，而日人在華行動，已取嚴重步驟，華北、內蒙、汕頭、廈門等處，均有大批日軍駐紮，而自治之呼聲益高，漢奸之甘為日人效勞，均明顯以意阿戰爭，各方集中視線於歐洲，日人得乘機作侵佔之舉，實行其「混水捉魚」之政策。由此觀之，設有第二次世界大戰之發生，我國是否有利可圖，抑為日人造就侵入我國之機遇，可瞭如指掌矣。

上述二點，是使我國感受對日外交之棘手，我國所處地位，實屬危險。在國防實力未充足前，我國祇有暫時緩和中日局面。所謂緩和局面，並非示以懦弱而予以讓步，宜秉公正之精神，作理直氣壯之交涉，惟以不致引起正面衝突爲度。不宜再與日人訂立政治條約，蓋保持我國政治及領土完整之九國公約，業爲日人破壞，故日人向我提出之政治條約，即欲強迫我國承認其已成或將成事實之事。中日間宜以現訂緩和商約爲善，以惠日人，蓋一味唱高調，徒作增長日人對我之惡感，而促其早日用兵，於國防上弊多利少。我國亦宜以奸滑手段應付之，阻其對我之進展，暗中則埋頭苦幹，設置國防重軍，增加海陸空軍戰鬥力，蓋緩和政策決非長久之計，僅係暫時的爲設置軍備之用，一但受敵，不致重行發生以不抵抗而淪陷領土之事實矣。

## 二 美國

(一)「門戶開放」與「維持中國領土完整」——北美合衆國自成立以後，華盛頓卽有鼓勵人民來華通商之舉。藉教士在華設立學校宣傳耶教之力，美人勢力得以深入腹地，其商業地位亦較他國爲高。美人洞悉我國之國民性愛和善而惡強暴，故其對華政策，專以經濟侵略——美其名曰通商——而不以政治侵略爲目的，蓋經濟侵略，進行於不知不覺間，無須以兵力爲援。至於英日等國恆以兵力爲締結政治及商業條約之工具，而啓我之惡感，是可深信美人對我之政策，勝於各國者多多矣。

美人主張之門戶開放政策，始於中英鴉片戰後，惟當時並未注入任何國際條約內。迨義和團起事後，美即

照會各國重申門戶開放之說，當時各國復有瓜分中國之野心，美國既以遠東商業關係，決難容忍，於是創維持中國領土完整之說，以博中國之好感，而維持其原有之地位。考美國對外政策可分爲三種：（一）對歐洲採用「孤立政策」；（二）對拉丁美洲採用「霸權政策」；（三）對遠東採用「合作政策」。門戶開放與領土完整政策，雖獲得各國同意，而無正式國際條約以顯其合作主義，故於一九二二年開華府會議時，美國即以此二項原則載入九國公約中以束各國之野心。惟自九一八事件發生後，該約已爲日人撕毀，而美國對華輸出額，以華人抵制日貨之故，得暫時佔據首位，於是日美之暗中爭鬥，日形緊張。茲據美國支加哥大學教授萊氏（Quincy Wright）稱美國之所以不能維持中國領土完整之條約，其理由有四：（一）日人對美所頒布之限制日本移民之法律，認爲含有侮辱日人人格之意。自一九二八年始，美國對於某數種日貨課以進口重稅，日人屢請從優待遇，均不得要領。日本因受道德上及經濟上之不平等待遇，不願與美合作，而致破壞九國公約。（二）美國未加入國聯，不能與各國處處合作，日人更乘機離間，以助其大陸政策之成功。日本駐美大使嘗勸史汀生以不與聞「滿洲事件」爲上策，史氏惑之。時爲東三省事變初發動，國聯即擬組織調查團以明真相，而史氏不肯予以贊助。待日本佔領東北時，始有調查團之組織，惜爲時已遲，無從援救矣。（三）大戰後，遠東軍力失其昔日之均衡局面，中俄二國以國內多事，對外軍力極薄弱，其餘各國均以戰後新創，一時難以恢復，惟日本既無內亂，又未受大戰時之損失，其在遠東之海陸軍力，較任何國家爲強。因此，美國之遠東海軍根據地，亦受影響。日人固已洞悉一切，一旦舉事，決

不爲各國所阻。(四)美國民衆素極擁護門戶開放、領土完整之政策，但於東三省事變時，美人惟恐戰禍之輕啓，大有放棄其傳統政策之概。萊氏所述理由，均以客觀態度推測日人奪取東三省之理由，但所述各項亦有相當價值。

惟美國與遠東之關係極深，對華貿易，僅爲其一小部分之勢力，其他如菲島、檀香山、阿拉斯加等，均爲美國在遠東之根據地。日本對於英美二國太平洋之屬地，垂涎已久，美國自九一八事變後，自認爲日人所欺。於是積極防範，以杜其野心。美政府雖予菲島以獨立，然決不肯貿然放棄其海陸空軍之根據地而爲日人所攫取，故菲島於未來十年內，先行自治，一俟共和國政府產生後，方爲正式之獨立國。日人之在菲島，經營有年，已有相當之根據地，即以達伏省 (Davao) 而論，日人握有或管有該省土地，達半數以上。在一九三四年之前十月中，日本輸入菲島之棉織品，雖受重稅之限制，仍由一千七百萬增至四千七百萬平方公尺，豁免入口稅之美國棉織品，竟由六千四百萬減至三千七百萬平方公尺。今年五月間，菲島曾發生武裝暴動案，暴動黨之領袖留居東京，故日人在菲教唆島民獨立一事爲無疑。菲島有識人士，反不願促本國之獨立而步東三省後塵。美政府亦極重視日人威脅菲島事情，一旦美國放棄菲島後，日人更得乘勢侵入英屬印度、暹羅及澳洲等地，英人爲自身計，不得不與日人簽訂共營菲島之秘密條約。以上情形而論，美國決不願將菲島拱手讓，人以自陷於不拔地位。

阿拉斯加亦爲日人所久思染指者，雖迭經加以聲明，而愈顯其企圖之急迫。日政府暗中派遣調查隊及測

量隊以查勘該地，而漁船往還，更屬常事。設美人於阿拉斯加設置重軍，日本四島日夕不得安矣。美國對於日本之進窺，亦不得不加以抵制，遂有迫日本交還委任統治地之聲明。日本於大戰後，受任南洋羣小島統治地之責，目下既非國聯會員國，似難繼續受任，且日人對於統治地顯有違反盟約之處，蓋受任國之對統治地，祇盡監護之責，但日人已在該處業已建築非正式之軍事根據地。倘爲日軍正式佔領該羣島後，美國對遠東之航線，將受威脅。

(二) 史汀生氏之「不承認主義」  
史氏之不承認主義最先發表於九一八事變之後，不久亦卽爲國聯所採納，爲解決中日爭端之主要原則。史氏不承認以違反白里安凱洛格非戰公約的義務之法所造成任何局勢，卽謂凡未經各國共同磋商下所改變之新局勢，美國概不予以承認。史氏主義以非戰公約之義務爲目的，而國聯所發表之不承認主義則以盟約爲基礎。此種宣言僅足爲道德上之束縛，日人之侵佔東三省決非以各國之不承認而放棄之，況史氏之所謂不承認，僅限於不承認以武力所造成之新局面——滿洲國。美國之與蘇俄，亦有十六年之不承認，卒以國際關係之不可忽視而予以承認，將來之滿洲國亦卽當時之赤俄也。故各國之高唱不承認主義，宛比國內之高唱打倒帝國主義，徒有其名而無見其實力，日人對之，方作狂笑耳。

綜觀以上二點，美國之發表門戶開放，維持中國領土完整，以及不承認主義等條件，其爲本身着想，爲毫無疑慮者。今日日本強暴萬狀，對於美國各條件，一律鄙視之，且於去年底正式向英美宣布廢棄海軍條約所規定英

美日三國之五、五、三比例，因此美日二國感情，日趨惡化。美國爲擴張海軍計，去年曾通過法案，規定添造戰艦一〇二艘，海軍飛機一一八四架。日人豈肯示弱，擬俟明年第二次海軍補充計劃完成後，復行第三次補充計劃，以與美海軍抗衡。美國國務卿赫爾對於日人廢棄海約之舉，極表不滿，謂海軍條約，足以保障各國之權利，五、五、三比例並非輕視日人而有惠於英美，蓋以三國之責職不同，日人未可與英美同日而語。美國所主張者爲安全上之平等，而日本之所要求者爲軍備上之平等，以此而演成軍備競賽，實屬痛心云云。英外相西門亦謂日人此舉不惟締約國蒙其威脅，即其他國家亦均爲波及。

各國在太平洋上之衝突，除刷新海軍陣容外，復整頓空軍。日本對於擴充空軍之計劃，較任何國爲縝密，以大戰初期各國空軍實力，大戰終了時各國空軍之實力，除以每月之損失，即爲當時各國應有之實力；再以現在各國空軍實力，照以上之比例推算，即爲日本現在應有之空軍實力。大戰初起時，英法德三國平均各有飛機二百三十三架，至大戰終期，平均各有八千五百架，每月之損失率爲百分之二十至三十。現以英美法德意俄五國論，每國平均各有二千四百架（約爲大戰初期之十倍），則預測第二次大戰終了時，各國平均應有八萬六千架，初期與終期之折算爲四萬四千架，即以此爲標準，而以每月損失百分之二十五計，則每月須添造一萬一千架，方足應用。日人對於空軍之估計，足示其對美之決心，其在國內，更有實施下列之計劃：（一）擴大飛機製造廠；（二）培養航空人才；（三）在北部及沿海添設航空隊及遠東空軍，在阿拉斯加、樺太、北海道、秋田、寧山、福井等處

酌辦陸軍航空隊；(四)收買材料。美國深悉日人之計劃，全爲威脅各國——尤其是美國——在太平洋之霸權，即擬向法購買馬爾開薩斯羣島，向英購買腦爾畢士麥諸島，以包抄日本委任統治地諸島，而與菲島取得聯絡（除同鄰英美日在太平洋之制空戰，東方雜誌三二卷六號）。

我國之國際市場，素爲英美日三國之爭點，今以日美在遠東之爭霸，我國對之宜於二魔中擇其較善者事之。以歷史上事實證之，美國在華尙無政治上之侵略，而日本對華於近數十年來，確爲致命之害，故我國於緩和中日國交之餘，仍須繼續爲美人保持相當市場。前年美國實行之白銀政策，提高銀價，收買白銀，致令我國金融陷於恐慌中。據沙遜爵士向我國提議金磅借款中述及美人白銀政策，既無補於其物價，鑛主，庫存，反足引起投機，而蒙意外之損失，察其用意，是在降低金元幣值，以便操縱中國之市場，便利美國商品之對華輸出，同時更能使中國貨幣不得對英對日得一比較安定之比率。沙遜之論，固爲吹噓其本國借款之成功，而貶美國白銀政策全爲對華之操縱，然美人此舉，除有其國內之理由外，其對外目的決爲對發展行使銀本位國之商業計。且證以最近自我國改變貨幣政策後，美國亦曾加攻擊謂，中國既有採取英幣之傾向，得英人之援助，美國對華，決難再予援助云云，其中衝突已現諸言外，而白銀政策之爲對華操縱市場之舉，亦似可信。我國既以國勢薄弱關係，仰給於外國之處極多，對美宜鼓勵其人民在華作正當之投資，蓋昔日帝國主義之在華投資，恆出諸不正當手段，或以威脅，或以監督財政之名義，實行侵佔我國經濟及財政之主權。「門戶開放」與「領土完整」之條約，已

成強弩之末，我國賴美國在華之商業關係，得於義和團起事後，苟延領土完整之殘喘。倘當時我國立即刷新內政，鞏固國防，則三十年來之中國，不致仍為帝國主義之俎上肉，惜乎積弱既久，內戰頻加，不思自救，徒賴九國公約空洞條文作援，勢難久持。我國一方面仍希美國維持其原有之遠東政策，他方面惟求自奮，統一政治，整理軍容，以圖挽救。

### 三 英國

英國屬地遍於全球，其防線之困難，亦為各國冠，設非受極重大之威脅，決不肯捲入漩渦。意之攻阿，足以威脅英屬蘇丹及埃及，且得阻其往遠東之出路，故英國駐防遠東艦隊，大部分已調泊地中海，以備萬一。但最足擾亂英人遠東防務者，莫如新興之日本，設不以相當代價予之，英人即有顧此失彼之憾。當一九〇二年英日締結同盟條約時，日本勢力遠不如目下之盛，處處受英人之支配，而自居於小兄弟之地位。華盛頓條約簽訂後，英日同盟宣告取銷，而英人對日直至九一八事變後為止，仍維持其以往感情。日人之侵入華北與英人在華南一帶之權利無抵觸，故未受國聯治以破壞盟約之罪。日人得悉後，對英態度驟變，竟有侵佔英人在亞洲之經濟及政治勢力之野心。日人有鼓動印人獨立之事，日貨逐漸侵入印度、暹羅等地，且有在暹羅開鑿運河以制新加坡之計劃，實行其大亞細亞洲主義。至此，英人深悔當時之未克杜漸防微，致有今日之威嚇。但一般英國之保守黨，海軍領袖，均有重締英日同盟之意，其原因為：（一）英人聯日，在使其作抗俄之先鋒。英人對於赤俄之建設，深

感不安，將來南下入印度時，印度勢將脫離英國而獨立。日人亦有見於此，恆以反俄自任，以媚英人，而促其早日聯盟。(二)英美二國雖同出一支，而不能常趨於合作路上，英人對於美國海軍，及其太平洋上之霸力，極爲嫉視，數十年來目爲「海王」之英國，美國與之並駕齊驅矣。故英人之海敵爲美國而非日本，英日聯盟極足威脅美俄二國在遠東之勢力。英日同盟對英之利，祇此而已，對於日本則於遠東得以公然伸張其勢力。倘英人以已往事實，證諸將來，決不敢貿然從事矣。自去年日本聲明廢棄海軍條約後，一部分英人促英政府速與美國合作，以保遠東之威權，其中主張英美合作最熱烈者爲李頓、勞合喬治以及代表自治領土一部分意見之斯末資將軍，在自治領土及殖民地間，對日態度不一，在非洲、印度等處反日空氣尙濃厚，而在澳洲以商業關係（一部分澳洲原料均銷往日本）一部分英國商人及國內一部分資本家，竟鼓吹承認「偽滿」以及恢復英日往昔之好感。

最近來華之羅斯爵士爲英國財部要員，美其名爲調查中國財政經濟之實況，實則別有企圖，觀其在滬對報界所發表來華要點爲：(一)因英政府關心中國經濟之困難，羅氏調查後，加以綜合的研究，報告政府，以謀有助於中國之處。(二)曾與日本朝野名人會談，英日二國均希望中國經濟之改善。(三)關於盛傳英國將資助中國鉅額借款事，據羅氏私人意見，認爲欲恢復中國經濟力，僅依據借款或信用制度之議定，未必可立致於繁榮之境，且如運用不得其宜，則反或有弊而無利，故羅氏謂中國經濟之增善，其主要動力，仍須中國自爲更生，羅氏雖迭次聲明其目的，但當離國時，初與留英之美國財政界要人摩根，一再磋商，及抵東京，又與日本各要人接洽，

其中詳情，吾人固一時無由得悉，但其責任之重大，不敢斷然獨行，必先徵得美日二國之意見，可知其調查目的，與英國本身及日本定有極密切之關係，而對於我國，名為相助，實則不免仍處於被動地位，而為英人所利用。

羅氏對日使命較對華尤重，蓋日本在華，恆有獨佔之雄心，英人欲圖遠東經濟之安全，謀對華商業之發展，不得不先徵求日本之同意。此舉英人為謀片面之利益計，必須減少日本在華之權利。日人對於英人分潤中國權利之例外要求，當然予以拒絕，或要求英國承認「偽滿」或以容許日貨暢銷英人遠東殖民地為交換條件，如此則日本所得甚鉅，而英人此後，一則將深受國際間之指摘，二則以後實難排斥日貨矣。故羅氏在日雖極謀妥協，而其結果以不利於英，英日二國亦無從提出合作條件。證諸最近我國改革幣制後，日英感情更形緊張，亦即所以促變華北局勢也。

當羅氏在日之時，東京盛傳羅斯對中國財政援助之說，且謂日人對於此舉表示同意，英國願以承認「滿洲國」及斡旋中國使之承認為代價，云云。惟羅氏以問題所涉太大，且出於此次使命之外，斷難允諾。且羅氏深悉此次遠來對於中日雙方均不能開罪。倘以日人之要挾，而尤以承認「滿洲國」為條件，中國得悉此項交換條件後，必引起人民與政府之反抗，而其所以來華之主旨，頓成泡影，是亦英人之所不願為也。惟於羅氏抵滬後，某日報又發表其駐滬特派員與羅氏之談話謂：「特派員問：『借款成功後，中國是否捲入英鎊集團中？』羅氏答：『此事亦僅如日本「圓」匯兌之聯繫於英鎊，』英國貨幣自一九三一年下半年始，受經濟恐慌之影響，已不

能維持金本位之原則，因而金鎊價額，又受貶跌，斯干的那維亞半島諸國以及其他與英鎊有關之國家，均先後貶值，而放棄金本位。故英鎊本身，已頗盪於國際市場中，不足爲我國取爲國外匯兌之標準，所以我國貨幣決無聯繫於英鎊之必要，蓋英人此舉專爲操縱在華之市場，對我得以暢銷貨品耳。自羅氏來華後，我國卽有改革貨幣之舉，雖迭經各方聲明，謂與羅氏無涉，但以事實論，我國貨幣之宜改革者固爲時已久，設非由羅氏之勸告，我國政府諒不卽有此決心也。

英人在華之經濟權，根深蒂固，所投資本達二億金鎊，如爲他國所奪，非惟失去遠東經濟權之保障，卽其全帝國之內部，亦將瀕於崩潰矣。日人之大陸政策，爲排除各國在華經濟權之利器，英人在長江流域及華南一帶之勢力，業爲日本所搖撼，同時我國長江流域，天災人禍，層出不窮，農村經濟已達破產，於是英人在華之經濟權，亦遭更深之打劫。考英日在華經濟之衝突，不出下列四點：（一）金融。昔日之匯豐銀行，足以操縱我國金融市面，迨關稅收支改由中央銀行經管，及日本系銀行之正金、三井等大肆活躍後，匯豐勢力銳減。其他英人商辦之銀行公司等，其投資範圍，遍於全國，華北方面亦有一部分之資本，近已爲日人所包圍矣。（二）航業。我國之沿海航行權及一部分之內河航行權，操於英人手中者，於茲數十年，近二十年來，日本亦步英後塵，與之角逐，而英人深感日人之威脅。一九二九年，英艦之從事於中國各港航業者達五千七百萬噸，日本則爲四千三百萬噸，英人之內河航業爲二千萬噸，日本則爲一千三百萬噸（九一八事變後，以排日之故稍有差別）。（三）鑛業。開灤煤

礦爲英人在華投資之重要部分，但位處唐山，新近華北事件發生，首當其衝，英人固業有出售股票之事，察其用意，深悉華北一帶，非復爲我國領土，與日既不能抗衡，不如早日脫售，以免日後爲日人所沒收。其次焦作煤礦位於河南省黃河北岸，亦將爲日人捲入漩渦。英人對該礦之投資亦鉅，以日本勢力之擴張，恐亦難以久持矣。（四）紡織業。大戰前英國在華共有紡織廠五所，戰後祇存三所，而日本目下共有四十一所，相形之下，英人無從與日人頡頏，卽其殖民地之紡織業，亦已爲日本所奪。職是之故，英日卽以經濟衝突而言，決難言歸和好。最近正在倫敦所開之英美日三國海軍會議，日本態度強硬，致促英美二國之團結。英國在遠東既無單抗日本之能力，又無與日妥協之可能，惟有聯美以自禦，對於一向主張之中型兵艦主義，竟示讓步，而接受美國之大型主義，願以三萬二千噸爲最大限度。此項問題本爲英美二國必爭之中樞，英人之讓步殆有別種用意歟。

英美以共同對日爲目標，軍事方面已獲相當合作精神，惟自在華之經濟立場言，英美之癥結，固亦不弱於英日間也。專以金融論，英美各擬操縱我國貨幣，俾發展其貿易與投資。當一九三〇年時，美國甘末爾計劃擬將中國貨幣單位與美元直接連繫，卽此故也。後以種種關係，其計劃不得實行。其次，美國復使用白銀政策，以迫我國，結果，我國金融更形恐慌，致招國人對美之惡感，是亦出於美政府意料之外也。年來，英國卽利用我國對美之惡感，而運用其金鎊集團主張，冀將我國貨幣隨英鎊而走。美國自得悉此項消息後，不得不緩和其購銀程序，謀博我國之好感。自羅斯來華，中國貨幣改革以來，美國在倫敦減少購銀，亦所以禦英也。故我國貨幣問題業爲英

美經濟戰爭之中心矣。美國銀派領袖湯姆斯曾發言論，攻擊英國謂：英國吸收中國貨幣，是在謀擴充英鎊集團之計劃，而該集團之目的即在對抗美國云云。除向英國攻擊外，美國或即直接向我國交涉，以破壞中國金融市場為威脅，要求改變現行貨幣政策，脫離英國主使。設我國同受英美二方之威迫，其金融風潮，將更是不堪設想。而直接為英美之犧牲品，宛比夫婦爭吵，而以責打子女為洩憤之舉。我國一切事宜，常處於被動地位，於不知不覺間，為各方所利用，惟願此次貨幣政策，當局者宜有應付方法，免作俎上肉耳。

英美爭執果極熱烈，惟以海軍會議之緊張，雙方均不願以其他原因而累及大局，致令日人坐獲漁利。年來日本對於五·五·三海軍比例反對益烈，謂為絕對不平等，故於一九三五年十二月倫敦海會席上堅持共同高限度主旨。英美對於日方要求，竭力反對，並謂共同最高限度究以何為標準。提高兵力較弱之各國海軍乎？減低兵力較強之海軍而趨於弱國之水準乎？英美出此質問，固表示其對於日方要求無考慮之可能。法意二國對於日人要求亦均一律反對。

考日方所指之共同最高限度，含有軍艦總噸數平等之意。蓋五強海軍力相差甚鉅，日本雖較強於法意，但遠遜於英美，茲錄其一九三五年內所調查各國艦類及噸位比較表格如左：

主力艦

噸位

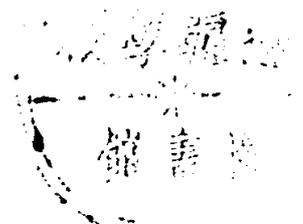
日本

九艘

二七二·〇七〇

國防與外交

美國	英國	法國	意國	航空母艦	日本	美國	英國	法國	意國	甲級巡洋艦	日本	美國	英國
十五艘	十五艘	九艘	四艘		四艘	四艘	六艘	一艘	○		十二艘	十五艘	十五艘
四五五·四〇〇	四七四·七五〇	一八五·九二五	八六·五三二		六八·三七〇	九二·〇〇〇	一一五·三五〇	二二·一四六			一〇七·一〇〇	一四二·四二五	一四三·九七〇



法國	十艘	一〇五・九二三
意國	十艘	九七・三四二
乙級巡洋艦		

日本	二十一艘	一〇七・二五五
----	------	---------

美國	十艘	七〇・五〇〇
----	----	--------

英國	三十九艘	二二五・〇九六
----	------	---------

法國	九艘	五九・四一四
----	----	--------

意國	十六艘	七一・一八三
----	-----	--------

驅逐艦

日本	九十七艘	一一八・三一
----	------	--------

美國	二百二十二艘	二五二・二二〇
----	--------	---------

英國	一百六十九艘	一九七・八九四
----	--------	---------

法國	七十六艘	一二二・一三七
----	------	---------

意國	八十八艘	九一・四八八
----	------	--------

我國國防上應注意之各點

## 潛水艇

日本	六十艘	七三·六七九
美國	八十七艘	七三·九五〇
英國	五十四艘	五五·二九九
法國	九十九艘	八五·八六六
意國	七十四艘	五一·九四七

以日本海岸線論，七十餘萬噸艦力，足以固其國防而有餘，但鑑於英、美實力之充實，設非創平等之說，日人決難稱霸遠東也。英美亦以遠東利害關係，決不容日人操縱太平洋。於是英美合作傾向，逐漸實現，對於日人要求一致拒絕。海軍會議亦以此陷入僵局，日本卒於一九三六年一月中旬退出會議。年來日本恆處於孤立地位，而不以為憂，蓋其自負之深，堪與大戰前德國相較。一九三三年以東北事件，日人退出國聯，此次以海軍平等問題退出海會，其用心之深與夫蔑視列強之念，實已令人洞悉無遺矣。日人之退會，不啻虎出牢籠，此後深受其害者，厥惟我國耳。據倫敦某報觀察謂：日本將於一九三六年底華盛頓海約滿期時，祕密建造四萬五千噸之主艦若干艘，每艦裝置十六英寸或十八英寸口徑大砲，一萬五千噸之巡洋艦若干艘，每艦裝置八英寸口徑砲二尊；又強有力之二千四百噸等級領隊艦若干艘。英人此項消息關係得自德國者也。

從來日本之對華問題，首在避免英美之共同抗議。此次退會亦即所以使華北問題與海會分割爲二，蓋亦因懼英美藉海軍會議共同制日之立場，轉而爲共同干涉日本之對華政策也。故日本之退出海會，已爲一般人士所預料者。

英法意四國仍在倫敦繼續開會，對於造艦事件已議定情報辦法如下：（一）簽約國造艦程序，當在每年之一月一日至五月一日間通知其他簽約國。（二）關於各種軍艦之特點，即噸位、速率、備砲口徑及其數額、高射砲口徑及其數額、魚雷放射管、飛機出發及降落之甲板、助飛機出發之飛行機、及所載飛機數額（最後三項專指航空母艦）等等，均得交換情報。（三）建造軍艦當於通知期限屆滿之後，方可動工。（四）簽約國如變更造艦程序，或任何一國對於某一國之程序提出異議，各簽約國得由外交途徑，互相諮商，惟諮商與否，悉聽各國自便，並無強制性質。（五）簽約國如購置新艦，不論其爲一部分或爲全部分，當以該艦之情報，供給其他簽約國。

至於主力艦噸位標準，美國主張三萬五千噸，法意主張二萬七千噸，而英國祇主張二萬五千噸。英美二國經幾度折衝後，英即放棄其原有主張，而贊助美國之提議，於是法意二國對於英之驟變態度，極抱懷疑。英之所以遷就美國者，固亦懼美國之退出海會，而致根本決裂，惟又有甚於此者，即藉此獻媚籠絡美國，俾在遠東方面能除一切懷恨耳。

當日日本退會之際，一時盛傳英日有合作對華之意。英國聯日對華，固較聯美爲有利，但在事實上，日方定必

藉此要求英國開放南洋、非洲、南美等英屬殖民地作交換條件。如是則英之所得，殊難償其所失。英日聯盟決難實現，而英人擬以孤軍與日本奪取在華市場，又爲力所不許，故仍以聯美制日，共同瓜分中國市場之說較爲可靠也。但英美間以白銀及中國改革幣制等問題，感情惡劣，合作條件亦因此無由談判。英人藉海會之力，決計以主力艦問題遷就美政府之提議爲合作問題之交換條件。但法國以經濟上及政治上關係，竭力反對英美主力艦提案。經多方疏通後，法人亦已贊同暫行規定主力艦噸位最高度爲三萬五千噸。法人之讓步亦有用意，蓋英政府對於邀請德國加入四國會議問題，表示在政治上可以讓步（何種條件外間無從得悉）。

由此觀之，倫敦海軍軍縮會議似以遠東問題爲遠景，英美以利害關係或能作有條件的暫時放棄在華之爭執，而以全力移付對日工作。日人受此抗力後，定以積極方法侵略我國，作捷足先登之準備，以禦英美。我國處於各方壓迫之下，政治與經濟上之損失，又將繼東北而起。我國之幣制改革，各國均已承認爲英人所主使，即使中英二國加以否認，亦不能改變各國之意旨，故目下我國金融問題，漸成爲外交問題矣，宜與英美各訂適當辦法，促其感情之聯絡，俾各不爲俚。由此更可見我國外交之不易應付，設當時以受美國白銀政策之壓迫，而與之訂妥辦法，隨美元以走，則英人之反抗，定不弱於目下之美國也。我國既無二全之策以博雙方歡心，惟有擇其善者而從之，故當局之擇英爲「善者」，其心目中諒以美國爲易於應付耳。我國唯一策略，能以保持各國市場之均勢爲目的，以此爲餌，或能苟延殘喘。英人在華之蠻行，侵佔邊境，除日人外，無有出其右者，但細究原因，厥惟我

國自身不振，邊防不修之故，致爲外人所乘。且新疆西藏等地，原爲帝俄所覬覦者，不爲英侵，定爲俄佔，我國自身終難保持之，而英人之侵入西藏，兼有制俄南下之意，以保印度。故我國之主權被侵，土地被奪，實咎由自取，而罪不在人。古云：「物必先腐而後蟲生。」實屬良訓，蓋自衛力薄弱，外侮方得乘隙而入。滇緬劃界事件，中英二國代表業已從事勘查，設我國得以保全領土，當局者仍不能注重邊防，以杜後患，則將來英人仍得長驅直入。故我國在外交上不宜徒唱高調以聳聽聞，祇宜實事求是，整頓軍備，作鞏固國防之基礎。最近我國有賴於英國之處，卽爲金融之穩定，冀其能助我維持外匯以穩定外人在華之投資，以及海外華僑匯還祖國之款，作我國國際支出之抵銷，否則白銀仍將源源流出，一時無從補救也。英人爲在華推廣或維持其商業計，亦不得不與美國妥協，以除障礙，但以目前局勢論，我國終不宜捲入金鎊集團或金元集團，而作他國經濟上之奴隸。

#### 四 蘇聯

蘇聯自出售中東鐵路後，業已退出東三省勢力範圍，考其所以願意出售者，不外下列二點：（一）此後日本決難容忍俄人在東北之投資，與其日後爲日本所劫奪，寧願售得相當代價，以補第二次五年計劃經費不足之用。（二）藉此足以宣傳蘇聯之愛好和平，以博國際同情。

蘇俄在華既無特殊權利，又不能與其他國家爭霸，故自大革命後，移全力以整內部工作，對於國際事件，或竟不予過問，或則稍示讓步，以保本身之安全。惟日俄二國在遠東之經濟戰爭，無時或已，茲將其爭奪各點，略加

分述。(一)漁業問題。日俄戰後，日本得有北樺太島捕魚之權，一九一九年期滿後，雙方以繼續及撤銷該項特權問題，堅持不決，直至一九二八年初，日俄漁業條約方始正式簽訂成功，俄方以內政綦繁，急待整理，極示讓步，准予日本昔日之特權。九一八事變後，日方態度，更形強硬，威迫俄人簽訂新約，規定除租借之漁區外，復有投標漁區，得由雙方逐年投標決定之。(二)北樺太島問題。樺太島即庫頁島，位於日本北海道與西伯利亞之間，昔爲我國屬地，咸豐三年爲俄帝佔領，漸又入於日人手中。迄一八七五年間，日本以該島與俄國千島交換，而重入俄人手中。樺太島最重要之產品爲石油，其餘如森林漁業，亦均爲遠東所聞名者。日俄戰後，日本既悉該島之產量，挾俄割讓，經數月之折衝，俄將該島南部割與日本。大戰後，日兵深入西伯利亞，不願撤退，謀奪北樺太島。當時各國輿論對日深爲不滿，俄國本身亦極端反抗，日人志不得逞，遂於日俄基本條約之附約中聲明日本政府得介紹日本公司開發北樺太島油田百分之五十，以四十至五十年爲期；又允日本公司有探察該島東岸油田之權利，亦以五十年爲期。該島由日本開發之石油，爲數極鉅，卽以一九三三年四月分起至一九三四年三月止論，產量達十九萬二千九百六十二噸，而日人營業盈餘之數達一百六十四萬九千餘日圓。赤俄對於該項損失，急待彌補，自第一次五年計劃開始後，對於該島其餘油礦，經營不遺餘力，成績亦極佳。此外，日俄亦曾簽訂該島產煤條約，日本租得礦產區三處，以四十五年爲期，其一九三四年之產額爲十四萬噸，營業盈餘達三十五萬一千餘日圓。俄人亦於同時開掘其餘煤礦，故雙方之石油業及煤業競爭，日趨激烈。日人以該項財源，不得獨吞，深爲忿

恨，於是有收買北樺太島之說，曾宣言謂：莫斯科政府以該島所產石油，歷來不能抵該地駐軍費用，故願出賣云云。日人之宣言，未爲俄人加以否認或證實。考蘇俄年來經濟狀況，或有出賣該島之可能。如該島出售後，俄人在遠東之勢力，又將減少一部分，而西伯利亞及海參崴之防務，亦將受重大之威脅。（三）俄「滿」邊境問題。俄「滿」邊境問題在事實上即係日俄因「滿洲」邊境而發生之問題。「滿洲國」之成立，處處皆與國際公法抵觸，徒爲日本作傀儡而已。日人既已完成其大陸政策一部分之迷夢，仍得繼續向外蒙及西伯利亞推進，故日俄之衝突，在所難免。日本對於解決俄滿邊境問題，已採用日俄朴資茅斯條約，以二國不築防禦工程爲原則，成立日俄「滿」三國國境糾紛調解委員會，設立中立或非武裝區；非如此，不足以保持日俄之和平。日人此舉，沿其對華故智，誘俄人設立中立區域，然後迫其承認「偽滿」。

蘇聯用兵，恆採用外線集中術，以固國防，故日本倘無歐洲各國爲響應，決難單獨的自西伯利亞侵入俄人防線。設日本提議之「中立區域」得以實現，俄人即將自動的撤退駐防軍隊，而日人得以不賴戰爭而破此防線，蓋日本陸軍之進駐東三省者，現已達十三萬人以上，「偽滿」軍隊約有十一萬餘人，白俄軍隊約一萬餘人，其總數約在二十五萬人以上，復有飛機五百架，兵力頗爲雄厚。但蘇聯軍力，自第一次五年計劃告成後，實力充足，即以遠東邊防論，據最近日方觀察，謂俄人兵力雄於日本。李維諾夫對於日人提議，曾謂：「中立區域」或「非武裝區域」大率發生於戰後，但日俄間既未發生戰爭，又無備戰之傾向，此項提議，實無施行之必要。即使以軍備之

擴張，足以擾亂遠東和平，則亦宜細究地理上及國防上之需要，雙方酌裁駐軍事宜。十月初據蘇聯聲稱，日「滿」軍曾數次侵入俄境，開始轟擊，雙方均有死傷云云；據日方聲稱，則咎在俄人，各卸責任。此後二國加派駐軍，仍繼續發生衝突。於是日俄局面，益形尖銳化，談判業已決裂，「日滿」軍有侵入外蒙，肆行劫掠，戕殺蒙兵等事。俄人力斥日人之暴行，謂此舉失卻日俄二國之感情，破壞遠東和平，而為啓發大戰之禍魁。俄人近來仍以內政為重，在外交上極事忍耐，節節讓步，以避戰禍，蓋蘇聯在遠東設有戰事，東歐方面亦將受德人之威脅，致兵力不能集中於遠東，恐不易取勝耳。

蘇聯在歐洲之恐慌，雖無對日之深切，但亦有使其躊躇不前之處，姑略述蘇聯與法德二國之關係及目前之傾向，以明其東西二方面之困難，一時極難應付。當歐戰爆發時，法俄處於同盟地位，共同抗德，一九一七年俄國發生革命時，不得不退出協約國，先與德國締結和約，而法俄同盟遂告一段落。蘇俄赤化政府成立後，即宣布取消帝俄時代之各項外債，法人在十九世紀末葉，向俄國投資者極衆，而在債務上，又為俄人之大債主，及至赤俄發出此項宣言後，法俄二國國交即告破產。戰後歐洲各國對於新興赤俄，亦均抱懷疑，法人即與波蘭、羅馬尼亞、捷克等國締結同盟條約，使與本國隔絕以阻赤俄之勢。於是蘇聯遂被擯於歐洲，德國則為戰後被壓迫之國家，雙方以同受列強之壓迫，遂於一九二二年締結親善條約，共作抵抗壓迫者之準備。德俄同盟實力，雖不足以抗當時之法國，但法人業引為日後大患，思有以控制之策。德國以屢被法比軍隊之進展，阻止其工業之發展，深

覺惟有與法親善，方得解開。法人即挾德國進國聯爲條件，德國於一九二五年加入國聯後，與蘇聯是亦疎遠，於是蘇聯復處於孤立地位。一九三三年希特勒上台後，內政外交，均以強硬手段出之，要求軍備上之平等，願自任爲反俄先鋒，以博各國歡心。俄人以希特勒反赤論調，頗形恐慌。力謀與各國恢復國交。斯時法國見德人之撕毀凡爾賽和約，恢復其一部分之武力，不得不謀鞏固國防，抵禦德國之策，而蘇俄斯丹林當政，放棄以前之世界革命計劃，專謀內政之發展，於是法俄二國自去年（一九三三年）始，即有締結同盟條約之聲浪。但蘇俄係非國聯會員國，且素爲資本主義國家以擯棄者。若法人與之結盟，定不能博得英國及其他小協商國之同情。法人即於事前先向各國疎通，使蘇聯得以加入國聯，而法蘇協定亦即於今年（一九三四年）五月簽訂。法人之簽訂該項協定，作牽制德國後方之舉，俄人則亦以此爲牽制德國討赤之用。俄人以東歐方受德國之威脅而締結法蘇同盟條約，爲事實上必趨之步驟，其處境之難，實屬罕有。日德二帝國主義取夾攻之勢，使俄人首尾不得相顧，因此，蘇聯時取退讓政策，以保和平。

蘇聯在外交上之困難，已如上述，國內經濟狀況，以世界潮流關係，亦感受不裕之態。但俄人第一次五年計劃成立後，在經濟方面，已有長足進步，茲約略述其足爲我國效法之處，俾國人明瞭農業國未始不能發展其工業商品。蘇聯對於國外貿易概不重視，一則深知國際市場之衰落，已無插足餘地；二則以其五年計劃，全爲整頓內部工作，各項產物暫時先應國內自身之用，在可能範圍內，少進外貨；三則蘇聯係新上軌道之工業國，生產能

力尙薄弱，決無盈餘作國外貿易。事雖如此，但蘇聯之對外貿易，專以輸入貨額作標準，例如對於需要機械或其他原料時，或以本國所無，或以出產量過少不敷應用之故，須賴外國輸入，爲維持其輸出入均勢起見，不得不將一部分之貨品運銷外國。故蘇聯對外貿易，與各資本主義國不同，不能引起激烈衝突，但與蘇聯爭輸出品之資本主義國，已深覺受其威脅，作種種辦法，或減低成本，或與輸入國互訂關稅條約，以與蘇聯爭此市場。蘇聯之所以輸出貨品既如上述，原爲平均輸出入之比例起見，不致使國內經濟因輸入額超出輸出額而發生恐慌，但以國外之競爭，使其全部貿易發生妨礙。蘇聯之工業品，雖能自給，但其機械及原料仍須賴外國供給，否則一部分之產品，亦即因此停頓。蘇聯之對外貿易，則由政府壟斷一切（即保護對外貿易也。）該項辦法給予蘇聯政府以極大能力，使其完全操縱輸入輸出之權，並使有利於經濟計劃，所有經營出口及入口貿易機關，須由國務部——人民對外貿易委員會，領得特許證，方能經營。政府因此得以依照固定計劃及需要而規定對外貿易數額。蘇聯政府對於壟斷對外貿易申述下列之利益：（一）計劃在一定期限內，宜輸出若干及輸入若干，計劃如何以外國貨幣支付輸入品。（二）計劃交換商品之總額，依輸出品之收獲定奪輸入之多寡。（三）如以特別需要而增加輸入，計劃如何得以增加輸出。俄人之壟斷計劃，曾遭各國反對，蓋當世界經濟恐慌之前，各國均採用自由貿易制，而蘇聯該項計劃，足妨礙其他各國之輸出入。但蘇聯爲維持本國工業計，在工業幼稚時代，決計採取是項辦法，以資保護。

蘇聯第一次五年計劃之成功，在工業上之結果有鐵屬與非鐵屬之冶金業、電力業，設立鑛區製造廠等；在工程工業方面則有牽引機關車、摩托、飛機、機關車及農業機器等為最著，均由蘇聯本國製造，不再仰求外國。大戰後之工程與戰前相較增加十倍，其生產量亦因此增加三倍半。大戰前俄人以農立國，工業極為幼稚，一切均恃外國供給，結果即成為經濟上不能獨立之國家，而亦成為次等國家。但自年來新工業計劃實施後，工業基礎業已穩定，經濟上亦無容依賴外國，行將恢復其強國地位矣。蘇聯一方面振興工業，他方面仍繼續農業之發展，不遺餘力，於是農產品亦得逐漸增高。蘇聯農工業之進展，足為我國效法者多矣，惜我國政局不寧，致有妨於實業之發展，而經濟上遂亦時為外人之俘虜。

由此觀之，蘇聯以內部工作之緊張，以及亞歐二方面之威脅，暫時頗不願捲入任何漩渦。但蘇聯在遠東方面，云謂業已剷除勢力，亦不盡然。俄人一方面被日人自東三省迫退，他方面已在我國獲有邊境上進展之勝利。外蒙已入赤俄手中，而新疆又將繼之而起，在不久，將有「新疆獨立國」之出現，專為俄人添爪牙。赤俄勢力滿布新疆後，已與西藏毗連，而南侵印度之計，更易實現，故新疆之得失，對我國誠有莫大關係，日後西藏，非為英人藉口保護印度而進紮軍隊，即為赤俄一鼓而下。我國當局至今仍漠然處之，不思及早防範，星星之火，行將燎原矣。我國國防之失利，大率以疏忽過甚，祇圖目前之苟安，不思杜絕日後禍患，噬臍何及，良可慨嘆。

上述日俄二國間各項衝突，均出於我國治權之外（在事實上東三省與外蒙均非我國領土矣，故日俄之

「滿」蒙衝突，已直接成爲日俄二國之衝突，蓋雙方進展方向與我國本身無涉。斯大林氏曾以日本要求中國軍隊撤退北平與河北省事件，加以說明謂：「日本之大陸政策，愈向中國南部推進，西伯利亞愈處於優越地位。日本勢力之在華伸張，與我國無關痛癢」云云。俄人唯一之希望，即在使日本向南推進，俾外蒙及西伯利亞得少受威脅。以此而論，俄人有與日本結合之可能，而決無與中國取一致對日態度之希望。目下「滿」蒙邊界糾紛，日俄二方均未肯啓釁，或將作變相的妥協，以我國主權爲犧牲品，亦難預料。俄人稍事讓步後，日方允其對華作某種發展，或由日方讓步，而以承認「偽滿」以及不阻其經營內蒙等爲交換條件。故日俄在遠東之紛爭，又將大不利於我國。設雙方訴諸戰爭，戰區又在我國領土之內，而將來勝利誰屬，亦即爲在華占有特殊利益之國家；幸而日俄和解問題，決難實現，蓋日人對於亞洲大陸之雄心，不可一世，在華向南推進，因爲其早有之決心，無容俄人爲之引薦，而對於蒙古及西伯利亞之企圖，以完成其全部大陸政策之願望，決不肯與俄人結互不侵犯條約而放棄之。故斯大林所述之日本勢力向華推進，與俄無損等語，僅就表面上一時的局勢而論。設日本對華得遂所願，第二步立即向俄進攻，故俄人對於我國華北問題，不宜視爲「無關痛癢」之事，而在事實上，大有唇亡齒寒之慨也。但蘇聯本身已有防範不暇之勢，決無餘力以助華，而我國更不宜希望能得俄人之助：一則受惠淺而日後遺患深；二則反觸日人之忌，而促其對我進展之速。我國對俄唯一之政策，即締結不侵犯條約，以保國境之安全，並得東縛其對我之野心。

法國在遠東之勢力，除在安南及華南一帶外，其餘均無絕對的直接關係，故亦決不致捲入日俄英美四國之漩渦中。我國對法之關係，亦較其他四國為淺。惟以我國國防不振之故，法人亦隨時隨地相機而動，設有相當機遇，斷不肯輕易釋手。一九三三年法國船長石氏（Olivier A. Saix）曾要求法政府奪取南海我國屬地西沙羣島，惟迄今未見動靜。祈我國當局者謀所以保護之策，以保國土。茲將石氏所舉理由擇其要者，摘錄於後（參考胡煥庸譯文，外交評論三卷四期。）

西沙羣島位於安南倍達隴角（Cap Padaron）至香港之中途，南北往來船隻，不經其東，即經其西，為東京灣之門戶。法之所持之理由有四：

（一）為設置燈塔事。此為刻不待緩之事，中國政府從未有所建樹，船隻在此失事者數見不鮮，香港商人公會，常向英政府要求建立燈塔二座，惜亦始終未見實現，蓋英政府默認該地為法國屬地，故而不加過問。日本業於一九二七年聲明該羣島不入日本版圖。

（二）為建立氣象臺與無線電臺事。一九三〇年中國政府有在該處設立氣象臺及無線電臺之計劃，但迄今未見實行。呂宋與安南之間相隔八百英里，無一測候設備，而西沙羣島處於其間，為測驗風向之好所在，以報告來往船隻。

(三)爲軍事原因 該羣島倘爲他國所佔，安南行將受其脅迫。四面海環，不乏良港，倘爲他國佔爲海軍根據地，將無法可以破滅之；他國不特可以封鎖最重要之安南海港，即東京海海上交通，將完全爲之斷絕。法人爲自衛計，擬捷足先登，建設遠東重要之海軍根據地。

(四)宗主權 一九二九年安南高級留駐官特福爾 (De Fol) 受總督之託，就安南王朝檔案，覓取關於該羣島之記載。其報告中有云：「……故在十九世紀初年以前，殆爲甌脫之地。」並稱安南列朝均於該處設兵守衛，且嘉隆王曾經加以改組，明命王曾數次遣使至西沙羣島考察，並發現一寶塔，刻有安南文字。一八三五年，王復遣工人重建一塔與一華表，以作紀念。法人即根據是項檔案謂：西沙羣島既曾爲安南所有，法國應即代安南執行該羣島保護之權。

倘我國對於該羣島不再加以保護，不再設置氣象臺燈塔等事，偶而任何國船隻在其附近失事，該國得大興問罪之師，藉口進佔西沙羣島，我國當局能辭其咎乎？

中法國交尙稱和睦，最近所簽越南商約，極足表示二國之好感。華僑旅居越南者甚衆，民國十八年間，法國曾以細故，遲延批准中法越南專約，當時我國僑胞陷於無約國人民地位，所受損失極鉅。越南政府對於輸入華貨，多方阻難，其稅例竟有提高至百分之百以上，甚至我國假道海防運往雲南之貨，均加抽重稅，僑民突由五十萬人減至三十萬左右。未幾，我國更變稅例，對於越南輸入之米煤二項，亦均增高關稅。自越南政府本身受此打

擊後，方允與我國重商辦法。經數年之折衝，雙方始於今春（二十四年）簽訂中法越南專約，我國得在越南河內、或海防及西貢派駐領事（第三條）。中國人民前往越南及越南法國人民前往中國者，關於護照、內地通行證、及出境簽字證等制，互相給予最惠國待遇（第四條）。法國政府對於現在中國人民在越南所享之各種特權，聲明並無取銷之意（一九三〇年五月十六日換文）。該項特權為華人在越南歷史上之權利，如購地、內河航行等均屬之。我國貨物取道東京（河內）運往滇桂粵三省者，僅照值百抽一納稅；其自上述三省出口之中國貨物，亦應享受優越待遇；凡各種礦物產、錫塊、生皮以及本專約甲種附表內現在或將來載明之各種貨物，皆完全免稅，其他貨物均照值百抽一納稅（第六條）。我國僑民受該專約之惠者極大，而法人本身亦有絕大利益。以越南白煤言，在民國二十年前，每噸進口稅率為〇・八九金單位，進口數量常在五十九萬噸左右。二十二年二十三年，我國曾增高關稅，每噸征收二・八〇金單位，其輸入額即跌至二十六萬餘噸。此次法使堅持每噸稅率不得高於〇・八九金單位，否則該項專約，決難簽訂。我國當局以僑商關係，不得不讓步簽訂，而今後我國煤業更難發展矣。至於越南米稅，已減收每百斤一・五〇金單位。該約對於中法二國均屬有利可沾，中法間越南商務亦得隨之猛進。惟據最近報載謂：越南政府曾違約苛征我國絲稅，僑民業向我國政府請援，此事諒當不致擴大，而損二國感情。

我國在政治上經濟上，固無求於法，而法人近來以德人作俚，決難助我，惟宜保持二國國交，互訂友好條約，

作他日之助。法人在遠東所懼者爲日本，爲防其在安南搗亂起見，法國對日不得不隨處遷就。我國既不能引法人作援，亦不得縱之與日聯絡，而爲虎作倀也。

其他如德意比荷等國，與我國雖少直接關係，但爲謀國際同情起見，亦宜稍事聯絡。

## 六 結論

我國百年來所受巨創，云爲外交失敗亦可，云爲軍事失敗更可，蓋國防之得以鞏固，全賴物質上抵禦之堅強，而外交之運用祇能作空洞的援助，苟無兵力爲後盾，儘可不必侈談外交。近來國際風雲，變幻莫測，我國以自衛不堅之故，處此混亂時代，祇能供作列強之犧牲品，莫思在國際風潮中，得以解脫痛苦也。我國處於豺狼虎豹監視之下，若不急圖自強，以抗頑敵，則中國前途，更難樂觀。故我國爲鞏固國防計，爲得外交勝利計，首宜刷新內政，謀經濟上之獨立，一切務以不仰求於外國爲前提。同時我國更宜添設國防軍備，實行民兵制，增加陸海空軍戰鬥力。對於列強主持下之國聯，我國決不能再引爲保障公理之機關，各國之援助，宜於可能範圍內避免之，不致因此影響於我國政治及經濟之復興。力圖自強，擴張軍備，乃爲鞏固國防之要素；國防鞏固後，始有獲得外交勝利之希望。

## 附錄

### 一 二十一條件共分五號，原文如下：

#### 第一號

(一) 中國政府允諾日後日本政府與德國政府協定關於德國在山東省，依據條約或其他關係，享有一切權利利益讓與等項之處分，概行承認。

(二) 中國政府允諾凡山東省內境並其沿海一帶土地及各島嶼，無論何項名目，概不讓與或租借與他國。

(三) 中國政府允准日本建造由煙台或龍口接連膠濟路線之鐵路。

(四) 中國政府允諾爲外國人民居住貿易起見，速自開山東省內各主要城市爲商埠，其應開地方，另行協定。

#### 第二號

(一) 兩訂約國互相約定將旅順、大連租借期限，並南滿、安奉兩鐵道期限，均展至九十九年。

(二) 日本國臣民，在南滿洲及東部內蒙古，爲建築商工業應用之房屋，或爲耕作，可得其須要土地之租借權或所有權。

(三) 日本國臣民，得在南滿洲及東部內蒙古，任便居住來往，並經營商工業等項生意。

(四) 中國政府允將南滿洲及東部內蒙古各鐵道採權，許與日本臣民，至擬開各鐵道，另行商定。

(五) 中國政府應允下列各項，先經日本政府同意，然後辦理：(1) 在南滿洲及東部內蒙古允准他人建造鐵路，或爲建造鐵路向他國借款

之時；(2)將南滿洲及東部內蒙古各項稅課作抵，向德國借款之時。

(六)中國政府允諾如在南滿洲及東部內蒙古聘用政府財政軍事各項顧問教習，必向日政府商議。

(七)中國政府允將吉長鐵路管理經營事宜，委任日本政府；其年限自本約劃押之日起，以九十九年為期。

### 第三號

(一)兩締約國互相約定，俟將來相當機會，將漢冶平公司作為兩國合辦事業。並允如未經日本政府同意，所有該公司一切權利產業，中國政府不得自行處分，亦不得使該公司任意處分。

(二)中國政府允准所有屬於漢冶平公司各礦之附近礦山，如未經該公司同意，一概不准該公司以外之人開採。並允凡欲措辦無論直接間接，恐於該公司有影響，必須先經該公司同意。

### 第四號

(一)中國政府允准所有中國沿岸港灣及島嶼，該不讓與或租借與他國。

### 第五號

(一)中國中央政府須聘用有力之日本人，充為政治財政軍事等項顧問。

(二)所有在中國內地之日本病院寺院學校等，概允其土地所有權。

(三)向來中日兩國屢起警察案件，以致釀成糾葛不少，因此須將必嬰地方之警察，作為中日合辦；或在此等地方之警察官署，須聘用多數日本人，以資籌劃，改良中國警察機關。

(四)中國由日本採辦一定數量之軍械（如中國政府所須軍械之半數以上）或在中國設立中日合辦之軍械廠，須聘用日本技師，並採

買日本材料。

- (五) 中國政府允將接連武昌與九江南昌之鐵路，及南昌杭州間、南昌湖州間各鐵路之建造權，許與日本。
- (六) 福建省內籌辦鐵路，鎮山，及整理海口（船廠在內），如需外國資本時，先向日本協議。
- (七) 中國政府允日本人在中國有宣教之權。

## 二 參考書

- |                    |      |
|--------------------|------|
| 中國外交史研究            | 夏晉麟著 |
| 現代中國外交史            | 金光梓  |
| 國際公法論 <sup>上</sup> | 李聖五  |
| 國際私法 <sup>下</sup>  | 于能模  |
| 中美外交史              | 廣慶增  |
| 中英外交史              | 東世激  |
| 中法外交史              | 東世激  |
| 中俄外交史              | 陳博文  |
| 中日外交史              | 陳博文  |
| 國防與外交              | 謝彬   |

附

錄

圖 書 集 外 交

140

*Le Droit des Gens Moderne*

Marcel Moye

*Le Droit International Public*

de Lapradelle

*Précis Théorique et Pratique de Droit Maritime*

Whal

*Manuel de Droit International Privé*

André Weiss

*The Principles of International Law*

T. J. Lawrence

*International Law*

L. Oppenheim

*International Law*

J. Westlake

東方雜誌

外交評論

日本評論

時事新報

吳頌皋 主編

# 外交叢書

近代各國外交政策

周鯨生等著 一册實價五角

最近國際法上幾個重要問題

梁鑒立等著 一册實價四角五分

軍縮戰債賠款三大問題

袁道博等著 一册實價四角

現代外交家傳記

周子亞編 實價三角

中國今日之邊疆問題

凌純聲等著 一册實價三角五分

二十五年中國代交年鑑

精裝實價二元二角  
平裝實價一元五角

國聯對意制裁問題

梁鑒立等著 一册實價三角

意阿問題與國際關係

周鯨生等著 一册實價二角

世界貨幣戰爭

趙蘭坪等著 一册實價三角

中日問題座談會紀錄

芳澤謙吉著 一册實價二角

外交之基本知識

吳頌皋等著 實價二角五分

近代中國外交概觀

郭斌佳等著 一册實價三角五分

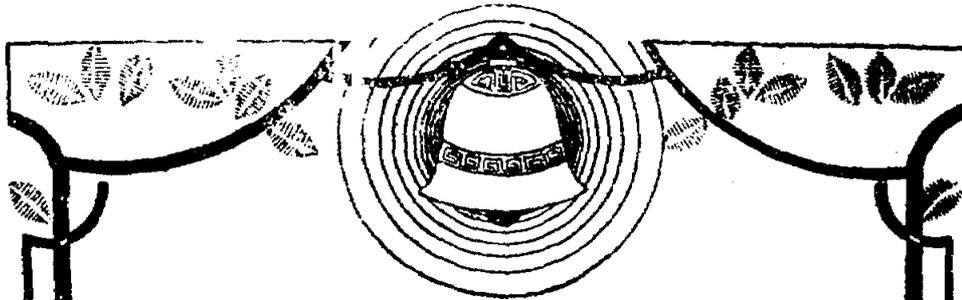
中日經濟關係

李權時等著 一册實價四角

日俄關係論

高宗武等著 一册實價二角半

中正書局



版 所 翻 必  
權 有 印 究

中華民國二十五年五月初版  
中華民國二十六年三月二版

國 防 與 外 交

全一册 實價國幣四角五分

(外埠酌加運費匯費)

編 著 者 洪 勳

發 行 人 吳 秉 常

印 刷 所 正 中 書 局

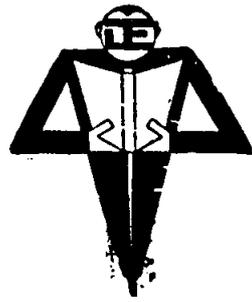
南京河北路董家巷口

發 行 所 正 中 書 局

上海南京路  
南京太平路

(316)

578



16

價

0.15元



2