

鮑明鈞演講

帝國現代政治

北平大學法學院出版

鮑明鈞演講

中國現代政治

北平大學法學院出版

序

在今日帝國主義鐵蹄下之中國，吾人如言政治改造，捨別闢新的革命途徑，其道無由。蓋政治與經濟具有密切之聯繫，自資本主義發達以來，世界列強，無不藉經濟的力量，以遂其帝國主義侵略之野心。中國自鴉片戰後，八十餘年來政治上，外交上，經濟上，無處不受帝國主義之羈絆，馴至陷於次殖民地之地位而不克自振。倘吾民族不知急起直追，及時挽救，則太平洋問題爆發後，中國將不啻巴爾幹半島第二矣！

雖然，近數年來中國民族革命之興起，國民精神之喚發，在在足以促短帝國主義沒落之過程。兵家嘗言：『知此知彼，百戰百勝。』故在今日而言打倒帝國主義，必須對帝國主義有進一步之澄清，而後始能探本溯源，將中國八十餘年來政治上經濟上所受之損傷及其救濟之策，洞若觀火，貢之國人，使一般民衆，均有明確之政治認識。如此吾民族革命運動之勝利，可操之左卷也。

中國現代政治一書，爲本校教授鮑明鈐博士將其平時公開講演稿蒐集而成。鮑氏留美多年，於政治學夙有研究，曾著有 *The Foreign Relations of China* *The Open Door Doctrine, Modern Democracy in China, China and World Peace* 等書。風行海內外，一般學者均奉爲圭臬，其內容材料之珍貴可知。惜其書均爲英文繕本，未能普及於吾國民衆。今中國現代政治一書出世，均爲中文筆記，而關於吾國內政，憲法，外交，不平等條約等，均有極詳細之闡明。是則此書不僅可供學者在理論上之探討，抑亦樹吾民族解放及救吾國於水火之先聲也。

國立北平大學法學院政治學會識

自序

政治學之所以稱爲科學者，以其能用科學方法，創立政治原則，而施之於現時政治之改造。予因不揣棉薄，特根據斯原理，而略抒管見，庶於吾國現代政治或不無少助焉。

書非原著，乃由數年來在北平公開演講稿蒐集而成。此項演講稿，早散見於各刊物，原無意纂集之，繼經友朋及學生等，屢屢規勸，以爲不宜失去，且應供諸國人，聊作研究之參考，故乘今年暑假之暇，編爲是書。因講演多關係中國現代政治，故以之命名。

書既爲公開演講稿蒐集而成，自不免帶有時間性質。每一講演發表，恒根據當時情形立言，故於該時或可稱爲適當，而事變境遷，缺憾在所難免，讀者諸君，尙其諒之。

雖然，是書也，猶有其可取者在焉。蓋每一講演，均根據政治學原理。時

間雖過，原理猶存。書中數講，有係過去之事實者，則於現代歷史與政治參考之資料，或亦稍有所補益也。況書中演講之題目，大都咸爲吾國現代政治，最緊要而正待解決之問題，則於現時政治之改造，或少有所貢獻也。

著者於此，謹向記錄諸君及各刊物主人，深致銘謝之忱。

鮑明鈺

中國現代政治目錄

概論

中國現代政治概要上

頁數
一

中國現代政治概要下

九

外交

中外邦交

一七

英國對華之新政策

二七

濟案與遠東和平

三四

中國現在實行之新關稅稅則

四六

日本修約之經過

五六

太平洋第三次大會之經過

六一

中俄交涉中國人應注意之點	七二
中日間重要外交問題	八〇
東三省問題	九四

不平等條約之研究

不平等條約之經過與內容	一〇五
關稅自主及其如何實行	一一八
治外法權及其如何撤消	一三九
租界及其如何收回	一五六
比義新約之評論	一七一
撤消領判權後應有之策略	一八四
中日關稅協定草約	一九五

內政

中國民族精神之興起	二二三
市民自治	二二三
統一中國與鐵路之關係	二三〇
三民主義之真意及其實行	二三九
國民革命之真意義	二四八
中國青年對於現代國內政治應取的態度	二五四

憲法

評論曹錕憲法

第一講 曹錕憲法之歷史	二六一
第二講 曹錕憲法之內容	二七一
第三講 曹錕憲法之缺點及錯誤	二八六

第四講 曹錕憲法之建議……………三〇五

國際

非戰公約之基本來源……………三一五

非戰公約之成立經過……………三一九

非戰公約之內容與意義……………三二五

通論

民治國家之領袖……………三三一

從政治學之觀點論兩性問題……………三三七

中國現代政治概論

中國現代政治概要 上

陳友琴記錄

民國十九年三月講於北平河北省黨部

第一講

這個題目，範圍太大，所以只能概括說一說。在座諸位，對於這個問題，想已有很明澈的觀念，不過借這個機會，加一重注意而已。講這個題目，我們先得要將外交內政分開來說。現在先講外交方面。

現在中國外交，所要達到的最大目的，就是廢除不平等條約。不平等條約廢除了，然後主權，才可以完全恢復，中國也才可以達到完全獨立自由，進而謀國際間之平等地位。至於那幾點稱為不平等條約，我以爲有以下五點：

一，關稅自主權

概論

一

570.7
850
2

海關納稅的稅率，有三種：一種是協定稅率 *Conventional Tariff*，一種是特惠稅率 *Preferential Tariff*，一種是國定稅率 *Statutory Tariff*；而中國現行的，便是第一種協定稅率。一九二六年關稅會議，仍然沒有得到結果。今後吾們所要努力的，便是怎樣由協定稅率，達到完全自主。日本在一八九九年，廢除治外法權，收回租界，而關稅仍是協定關稅。直至一九一一年，經過十二年，才能完全實行關稅自主。由日本方面看來，他們自然不願意中國獲效太速，在一年的短時間中，即自主起來。而且中國若是實行關稅自主，對於日本經濟上，要發生絕大影響。例如他們所輸進來的物品，如毛巾，牙刷，牙膏之類，中國自己實行提倡起來，可以不用他們的進口貨。因此日本人的生計問題，將有不幸的危險。所以他們很希望，中國關稅自主慢慢兒成功。口裡雖唱着馬上就承認的高調，心裡却是萬分不願。至於所謂互惠關稅協定，也是表面好聽，實在並不有利於我國的，如中國所最要提倡的是棉貨，因為棉貨是普通一般平民所需要的。其重要勝過絲皮等物品；而日本所輸來的，便是棉紗棉貨。如實行保護政

策，而不先行保護棉類，這樣互惠，不但無益，而且是有危險的。所以我國必早與日本訂立商約才是（詳見中日關稅協定草約演講）

二、撤銷領事裁判權

日前撤銷領事裁判權的聲浪，在各個大都會裏，喊得很高，因為吾國政府，已於去年十二月二十八日，宣佈今年單方面實行廢除領事裁判權了。對內對外，政策一致，抱定決心，非取消不可。實際上，則仍有待於立法院，行政院，擬定辦法以後，才能實現。惟在尙未實現以前，我們對於過渡辦法，是急待提出討論的。爲應付目前局面計，最好於中國境內，外人集中的地點，如天津，漢口，廣州，上海等處，設立特別法庭，由中國最有學識，且熟悉外情之法官辦理之。另外有三種進行的方法，我們看那一種最適宜，便採用那一種。

1. 國民政府在南京，與各國公使商量，固然很好。但所困難者，中國境內之外僑，既不願意領事權的撤銷，就是定了辦法，還是要由各國公使打電報

到政府去請示。倘若各國政府，不同意，還是無用。所以這個辦法，是不大十分靠得着。

2. 由中國公使，在各個所駐國直接與該國政府商量。因為各國政府的態度，究竟要比駐中國的領事寬大，而且易於商洽。一經商洽好了，各個駐該國的公使，送回吾國政府簽字，簽字之後，即可照辦。從前日本邏羅取消治外法權，與最親善之國，先定一過渡辦法。辦好一國，其餘的國家不難援例風從而來。依我個人的意見，中國最好先與美國商洽，因為美國差不多可以算是和中國最親善的國家。

3. 還有一種辦法，我認為是最好的。就是仿用邏羅取消治外法權的辦法，派特別專使到各國去接洽。特派專使與普通公使不同。特派專使派去，一方面表示親善的意思；一方面是注意人才的選擇。如果該特派專使，又善於周旋樽俎，拿個人情感去轉移，也未始不是一助。況且普通公使，未必盡是專門學家。特別專使，當然要是專門家才行。中國若派專門家與外國的專門

家商洽，先轉移他們國內的輿論，則政府必隨之轉移。這是根本解決的最好辦法。

三，租界與租借地

說到租界，諸位要知道 *Concessions* 與 *Settlements* 之不同。收回租界，是我們努力各種運動中很重要的工作。如天津比國租界，九江英國租界，業已退還給吾國了。至於租借地名爲租借，事實上，則在一定的期限以內，中國不能行使主權。像一八九八年，英租威海衛，九龍；法租廣州灣；一九〇五年，日本又將往年被俄租的旅順大連佔據了。威海衛今年才算有條件的收回。廣州灣的收回交涉，迄未開始。至於旅順大連，日本人最怕我國提及。他們第一個原因，便是說日俄戰爭，他們的犧牲太大。日本人的生命不知喪失多少。現在我國要整個兒交還，他們聽見了，十分痛心。第二原因，旅大若歸中國主管，如果保管不妥，對於日本安穩，便發生問題。因此我國與日本，對於旅大問題，認爲不易解決，而且交還的日子，事實上恐是遙遙無期。

四，航行權利

一八五八年，英國最先以條約，取得中國內河揚子江上下流任意開駛輪船之權。其他航行國，根據最惠國待遇，亦從此享受此權。一八九七年，中英又訂條約，英國取獲珠江航行權。一八九八年，規定內港行輪章程及揚子江航行章程。關於航務的事，又都是外人庖代。一八九〇年，外人首先測量中國海港。因為中國缺少專門家，所以測量，安置海燈，調查碼頭等事，皆是外人手包辦的。照國際公法原則，本國人，才有沿海及內河航行權。這樣豈不是違背國際公法嗎？此外，如領水水面捕魚權利，本來外國人是不能隨便侵佔的，除非訂特別條約才行。中國是任人捕捉，不知顧惜。所以我們以後，要提倡中國國有或民有的輪船，以示抵制。其他如捕魚權等事，也當保留。

五，外人軍隊駐屯中國境內之特權

一個有主權的國家，劃出特別的地域，作外人軍隊的駐屯地，這是絕對不應該的事，而中國境內，顯然有以下的四種事實。

1. 軍隊與兵艦，有水陸駐紮的自由。外人藉口保護外僑，兵艦可以任意行駛於內河，水兵可以隨便登岸。此等情形，本未經條約規定，中國政府，莫敢如何，一任其自由行動。

2. 日本軍隊與警察。南滿鐵道上，他們以護路爲口實，援照俄國以前的辦法，滿佈着日本軍隊與警察。其實俄國的軍警，早已撤回。日本不但不肯撤回，反而以之掩飾其行爲的不當。例如鼓動馬匪，擾亂治安，便說是中國地方不靖，非駐重兵不可。而且他們的軍隊，在東三省隨便跑，差不多有了太上主權似的，這是令我國人最不能容忍的事。

3. 北寧鐵路外國軍隊。北寧鐵路，由北平到奉天，在這條線上，也駐了外國軍隊。這是根據一九〇一年條約。他們自庚子一役以後，一直到現在，都未撤退，藉口保護北方外僑，好從這條路線逃出海口。

4. 使館區域之駐兵。北平使館區域內之軍隊，也是庚子一九〇一年條約所訂。這種軍隊，居然常駐設防。這是國際上如何不平等的現象。

以上這些軍隊，駐紮於中國境內，究竟何時才可以完全撤退？這是一個要很費周折的問題。從前華府會議議決，由各國設立國際調查委員會，到中國來實地調查，並須由中國發動的請求。結果，中國並未去請，他們也未來。總而言之，國境內駐紮外國軍隊，是中國在國際間最耻辱的事情！

中國現代政治概要下

陳友琴記錄

民國十九年三月講於北平河北省黨部

第二講

以上講的是外交方面，刻已說完了。現在我要從內政方面來說。內政可分爲五項說明。中華民國現在最大的需要，是要建設一個有力量的中央政府。近三十年來，差不多就是完全爲解決這個問題。有力量的中央政府，建設起來了，一面可以謀國內治安，一面可以抵制外來侵略，這樣才能做到爲人民謀幸福的地步。但是要建設一個有力量的中央政府，是最不易的。實在也是中國根本內亂的原因。每一次南北混戰，都是爲政府問題。以下我們再分說內政五項：

第一 什麼方法產生國家元首？

世界的人類，關於產生國家元首，只有兩個方法。第一方法，打仗。誰打

勝了，誰便是元首。中國自有國家以來，經過二十五個朝代，差不多都是用打仗的方法，去解決元首問題。不但中國如是，西洋的歷史告訴我們，亦復如是，並且都用傳統方法，子子孫孫的交代下去。這是在沒有別的方法以前，是這樣辦的。第二便是選舉的方法。至於選舉方法，也分好幾種：

1. 由國會選舉國家元首。國會代表全體人民的意思。這樣的國會，權柄自然很大。且由國會選舉方法，簡而且快。不過據普通國會而言，弊端絕大。有用金錢賄買選舉。有用實力壓迫選舉，故中國近年來實行此制，已完全失敗。

2. 由黨內代表大會，產生中央執行委員會，由執行委員會，再產生元首。現在就取用的這個方法。好處是建在國民黨身上。國民黨黨員大部有相當政治智識。如能腳踏實地去走，或可以辦得通的。但所怕的，是黨不能產生真的代表，因之不能監督政府。中央執行委員會的少數人中，是否真正廉潔，永遠沒有受賄的情事，這也是很難說的事。

3. 全體人民選舉元首。說到這一層，便很難了。美國人民，現在便是這樣辦。這樣辦的好處在不能賄買，亦不能壓迫。比前兩種辦法，高明得多了。但是要有四個先決條件，才能辦得好。第一個條件，要全體人民有相當政治智識。第二個條件，有政黨出來辦理選舉，最好有兩個或兩個以上的黨出來競爭。第三個條件，人民要有自衛實力，保護選舉權利。如有人限制選舉，和壓迫選舉，即以實力對付。第四個條件，先從小地方辦理小規模選舉，產生地方自治政府。

但是這樣騷擾的中國，有這般高明選舉的可能與希望嗎？條例既無一相符，於是只得回到老路去，——打仗，即用戰爭方法，來解決是也。

第二，中央政府與地方政府的關係

關於這個問題，又是內亂的大原因。中央權，應該有多少。地方權，應該有多少。這是要在憲法內規定的。中國爲的中央與地方爭權，便打起仗來。在政治學上，有兩個辦法。一種叫聯邦制；一種叫單一制。聯邦制好與壞，我

們暫不管，却是我認爲於中國實在不合。瑞士行的是聯邦制，那是因爲是三種人民——德，義，法，——合併的國家。加拿大行的是聯邦制，也是因爲英法兩國人民合併的原因。近來新進國家，——南亞非利加聯合國——已放棄此種制度，而採用單一制了。中國的人民，言語，風俗，習慣，全國差不多，是決不宜用聯邦制的。還是單一制比較的好。中央與地方不分家，完全是委托性質的制度。不過委托權之大小很要注意。倘若中央權柄太大了，地方無一點權柄，容易發生地方反抗中央的亂。地方權太大了，又成尾大不掉。所以要將合適的權柄，寫到憲法裡去。但是中國地廣人衆，一省幾如歐洲的一國，故地方委托之權，宜大不宜少。

第三 立法部與行政部之關係

立法與行政的關係，現在和以前不同了。當袁世凱把持行政大權的時候，國會中兩派相爭，國民黨爭政權，袁黨也爭政權。於是南方另立國會，舉行護法。北方不滿，便引起戰爭。現在與從前情形相反了。行政部與立法部，同是

一家，同隸屬於國民黨之下。不過在此便有一問題發生，究竟行政與立法兩部，那部權柄大？現在是行政的權柄大，而立法的權柄小。我覺得行政與立法二部，權柄宜平衡爲安。立法是代表民意機關，如果權柄小就沒有民意可言了。

第四 個人權利

說到個人權利，我們中國人可是可憐極了。西洋人，尤其是條頓民族，如英，美等國人，他們愛自由，比愛生命還要利害些。所謂「不自由毋寧死」。可見他們對於個人應有之權利，十分看重。我們知道，人生自由，生命，財產，三者不可缺一。一國政府，應該保障其人民此三種大權。國府組織法，却無人權一章。不過我以為依人權法寫定人民有多少權，也是等於廢紙。要在規定實行保障人權的切實辦法。

至於保障人權的辦法，此非有待於司法獨立不爲功。當初英人，被皇帝壓迫納稅。人民違抗的，便提到官廳去。英國人民，很懷疑政府何以能如是橫

行，而人民完全沒有辦法對待。後來才知道，是因為司法權的不獨立所致。所以要限制行政部的威權，非司法獨立不可。行政官制裁司法官，有三種辦法。這三種辦法，應該一一打破。

1. 行政部免法官的職。總要使得行政官不能隨意罷免法官職權，即法官終身職是也。

2. 行政官，若遇有掣肘時，就任意調動法官，由甲處派到乙處去。這也是必要規定起來，法官非依法定手續，不得任意調動。

3. 行政官若是不高興時，可以不給錢，或是減薪俸，或不按月發餉，於是法官便不得不取賄賂，以遂其私。這樣司法不獨立，人民的權利，自然剝奪無餘。

中國的老行政官，如一縣縣長之類，差不多像小皇帝一樣，可以任意干涉司法獨立。這都是中國特別的情形。今後我們要促成司法獨立，使各個人的自由生命財產權利，得着滿意之保障不可。

第五 中國如何完成永久憲法。

憲法之制定與頒佈，有四種辦法。

第一種，由皇帝頒給人民，如日本天皇之憲法，與前清皇帝所御頒十九條是。

第二種，由行政部製定憲法，如袁世凱民國三年之憲法。

第三種，由國會製定憲法，以前的新舊國會，就是作這樣的工作

第四種，由國民專為憲法，產生代表大會，最重要的工作，為製定憲法。

憲法如一家之家規，人民是一家的主人。立法，司法，行政皆是一家中之聽差。所以憲法必待全國主人翁來規定。除掉主人翁以外，無論那個聽差，是不會弄得好的。只有主人翁，能做到公公平平分配職權的地步。所以我們必待國民會議開起來之後，才有真的好的大家公認的憲法出現。

外交

中外邦交

戴存筆記

民國十五年五月講於北平青年會

國際常識，分爲兩種。一種是普指世界各國的國際常識。一種是專指中國與外國的國際關係。今天專論第二種，中國與外國的國際關係。所謂中外邦交即是。現在分三大段來說明。

- (一) 中外邦交之經過。
- (二) 各國對中國之政策。
- (三) 中國的國際地位。

中外邦交的經過

自有中外邦交以來，中國內部曾發生四個變化。第一個變化是門戶的打開。從前我國純爲閉關時代，夜郎自大，視外人爲蠻夷戎狄化外之民。及鴉片之戰，訂立南京條約，開廣州，福州，廈門，寧波，上海，五處爲通商口岸；

又割讓香港與英國。中國南部的門戶，首先被英國打開了。後英法聯軍來攻，先後陷落廣州，定海，天津，締結天津條約，和北京條約。更開牛莊，登州，台灣，潮州，瓊州，鎮江，九江，漢口，及天津爲商埠。因此，長江一帶及華北門戶也被打開了。此中外邦交經過的第一大變化。

第二個變化，是屬地之喪失。我國的門戶，被各國打開以後，他們又覬覦我們的屬地。俄窺伊犁，法滅安南，英併緬甸，日亡朝鮮。這樣一來，我們的外藩盡撤。好似一個橘子，剝去了皮，更進一步，想吃其肉了。於是釀成

第三個變化。所謂政治及經濟侵略是也。當一八九七年，德國以教士被殺爲口實，強佔膠州灣。一八九八年，迫中國租借，以九十九年爲期。這個惡例一開，各國又接踵而來。俄租旅順大連。法租廣州灣。英租威海衛及九龍。號稱爲地大物博的文明古國，到此時弄得千創百孔，無一片乾淨土。不但如此，各強國，且把中國劃出他們自己的勢力範圍。滿洲歸俄，山東歸德，福建歸日本，英國擁有長江流域，法國想佔廣西雲南等處。我們的大好河山，一變而爲

半殖民地。於是我國人民，如夢初醒，覺着國勢的岌岌可危。對於各國更加切齒痛恨。排外的反抗，乃一發而不可遏。最激烈的，是義和團殺教士焚教堂。最後竟闖入北京公使館。日本書記及德國公使均被害。義和團大敗以後，中國國勢愈弱不堪言了。

可是當時外人方面，也有反動。即美國忽然出來，提倡門戶開放主義 (Open Door Doctrine)。這主義有兩個原則：(一)各國須尊崇中國領土主權，(二)外國人在中國可享有商業上同等權利。此議論發出後，各國瓜分中國的聲浪，稍漸平息下去，才得把中國危急暫時告一段落。惟到一九〇八年時，他們又想瓜分中國，盡力的爭奪鐵路，各樹各的勢力。而又以湖廣鐵路借款為競爭之中心點。到後來，又激起第二個反動，從外面來的，即是美國。他從前主張門戶開放；現在又主張，中國鐵路國際共有，由外人投資建築鐵路，以滿洲為起點。這事情後來，因為日俄的反對，沒有實現。還有自內部發生反動，就是中國革命，民國成立。這統是第三個變化。

沿中國革命以後，中外邦交，又換了一副新面目。是爲第四個大變化。從前在外人方面，只知各爭各的勢力，各奪各的土地，以致利害衝突，到反無利可圖。在中國方面，亦自己覺悟，力圖自強，非達到中國人自己造成強有力的政府不肯憩。因此他們不得不改變其方針，而圖國際合作。像民國二年舊銀行團的大善後借款，及一九一八年成立的新銀行團，各國互相妥協，共同投資於中國。繼之有華府會議之九國協約，去年的五卅慘案，最近大沽事件，各關係國均本着合作的政策，一塊兒來對待我們了。

各國對中國的政策

世界諸國，對付中國的政策不一。現在姑且把六大強國，來說明。

(一) 俄國：蘇俄革命以前，俄國對中國，專取土地侵略手段。他因爲要找到一個不結凍的海口，在波羅的海方面既不得志，黑海方面又伸不出去，於是跑到東方來，想在太平洋覓得一條出路。所以建築西北利亞大鐵路，接到滿蒙，想執東亞的牛耳。且他的侵略手段，非常高妙。往往表面上，和我們親

善，暗地裏，則思奪權利。李鴻章時聯俄，幾乎把整個兒的遼東半島斷送了。此種大陸侵略，後來爲日本所破壞。一方面，他們內部，又接着革起命來，自己也放棄了。近來蘇俄因爲改變政策，對中國以平等待遇，取消一切不平等條約，總算難得。

(二) 法國：法自攫取安南殖民地後，進窺我廣西雲南。同時與北方的俄國聯絡，互相呼應。及俄國勞農政府成立，法俄在事實上，則不能合作矣。同時又實行英法結合。後來亦本國際合作的方針，一方爲新銀行團之一份子，一方面爲尊重華府會議的四大原則。華府會議的四大原則，爲魯特所提出。大意(一) 尊重中國主權與獨立及領土行政之完整；(二) 予我國以機會發展有力政府；(三) 維持商業上機會均等；(四) 不乘今日形勢，以營謀特別利益。

(三) 德國：德國於日俄戰前，對於中國，沒有一定方針。不過倣效他國來奪軍港，築鐵路罷了。日俄戰後，德國外交處於四面楚歌的地位。前面有法國的世仇，後有俄國的掣肘，英日又新結同盟。所以他對近鄰的奧，意，土，不

得不加以聯絡。對遠東的中國，也不能不表示親善。比如津浦路北斷，曾借德資建築，其利息較他國獨輕，其餘各條件，也很公道。歐洲大戰初期，我們本來表示好感於德，嗣為時勢所趨，加入協約國參戰。結果庚款退還，以及從前由我國取去之天文儀器，一切歸我故主。現在中德通商，雙方也以平等待遇了。而德在中國方針，以後亦不外中德親善，與實行門戶開放主義而已。

(四)英國：英以商立國。世界商業大半為其操縱。現在我國的海關監督，亦由英人担任。英國在中國，對於商業上，欲佔最大最高之勢力。此英人在華，早定之政策也。而同時英國，亦倡門戶開放主義。義和團時，「門戶開放」主義的名目，雖然首由美國政府口中說出來，其實英國早已主之。只因他在華，早早捷足先登有了優先權，不便開口，說自相矛盾的話。故一等美國，倡門戶開放，他即最先贊同。但英日同盟以後，日人專來侵略中國，他也有口難說。英國主張國際合作，共同投資，並盡量經商，以達到商業上最高最大的地位。然英對於土地，則絕無侵略之意也。

(五)美國：友愛二字，是美國的特色。他無意侵略中國土地及主權。即是菲律賓，他也將歸菲人自主。義和團時，瓜分中國之議，甚囂塵上。幸賴美國赫伊 (John Hay) 出來說話，不主瓜分中土。這是不可不感激他們的。後美國，又首先退還庚款，我國得派學生出洋留學。華府會議的原則及九國協約，又是我們不可不感激他們的。美國對中國，當然主張門戶開放主義。這主張墮胎於義和團時。因當時美國在中國，既無領土，又無勢力，同時也覺得中國土地廣博，物產豐富，好一塊天鵝肉，不願眼巴巴的教他落在他人手裡，所以特倡此說來，制止各國的爭奪。可是往後各國，也未曾切實的實行，大家互相推諉，說他國不侵略中國，我們也不侵略中國。換句話，只要有一國來謀中國的特殊權利，各國仍要來你爭我奪。試看歐洲大戰時，日本人乘機，要求我國承認二十一條，不是明明違反門戶開放主義嗎？直至一九二二年華府會議，美國提出原則，訂定九國協約，才完全實行這主義。

(六)日本：日本對中國的政策，可分華會前後二種情形來講。日本蕞爾小

島，人多地瘠。他們如果要在世界上活着的話，那末不得不出去營商求食。所以始則打通他們第一條出路取得朝鮮，繼則進取中國的天然寶庫。於是以經濟侵略中國，奪得南滿鐵路，及滿蒙的礦產開採權；並想做東亞大陸的主人翁，及管理中國的政治。如二十一條所載，聘日本人爲軍隊警察的顧問，招聘日人助理行政，……皆可看出其干涉我政治的野心。又倡東亞門羅主義。惟他所謂門羅主義，與美國的門羅主義，絕然不同。美國的門羅主義，是說我不犯人，人亦不要犯我。而日本的門羅主義，却是說，你們不要侵犯中國或東亞，而我確可以侵犯中國或東亞。著他非如此，不能干涉中國政治，而作東亞大陸的主人翁。這是日本華會以前的政策。

華會以後，則大變了。他鑒於華會九國協約的限止，覺得不好再用強權來威迫中國了，也不能用單獨的經濟侵略手段了，只好到中國來發展商場銷售日貨，換一個面目來對付中國。然而他改變方針，亦是有條件的改變。(甲)任何國不得取得滿蒙的土地，——此項專在防俄。(乙)日本在滿洲之鐵路及礦山

開採權，不能放棄。(丙)此外再以退還庚款辦理文化事業爲名，而行新文化普及手段。

中國的國際地位

聽了上面的話，中國的國際地位，已可了然了。在閉關時代，中國自稱天朝，輕視外人。可說是「侮外」的時期。這時期，外人不明白中國的眞象，以爲中國這樣一個龐大的國家，誠似獅虎一般，不敢輕視。使臣來朝，也俯首貼耳的，依中國習俗，實行跪拜禮。既而外藩盡失，虎皮已剝，中外邦交，一天密似一天，東亞病夫的馬脚也一點一點露出來了，西洋鏡完全戳穿了。他們累次來犯，我們累次失敗，國際地位，一落千丈。中國人民由「侮外」的態度，一變而爲「懼外」，見碧眼兒，一似天神，敬之惟恐不及，畏之尤異尋常。然而民國以來，留學生歸國者多，雖知我國的物質文明，或不如彼，而人民秀麗，文化的深長，也不亞他人。如以參戰一來，在巴黎和會上，我們代表，提出取消不平等條約，雖然不蒙採納，而地位已幾與各國相差不遠了。及華府會議，

又進一步。今日關稅會議，已議定一九二九年廢厘後，由我們關稅自主。五卅慘案，我們民衆和各國對抗。最近大沽案件，協約國提出愛的美敦書，我們但不像從前那樣怕他們，並且各地召開國民大會，大喊「打倒帝國主義」的口號。人民的態度又由「懼外」一變而爲「抗外」。帝國主義者，也知道中國人是不可欺侮的了。現在俄，德，奧，三國，及其他新來訂立商約的國家，已與我國實際平等。和其他列強平等之期，亦不遠了。但欲達到此種希望，端在我四萬萬同胞，自己努力前進。將來國民革命成功，真正國民政府成立，不平等條約廢除之日，就是獲得國際平等地位之時了。

英國對華新政策

韻存筆記

民國十六年三月講於北京國立法政大學

數年前，中國排外運動，集中東鄰日本。及美國在華盛頓召集會議，山東問題解決以後，中日惡感漸消。最近我全國民衆恍然覺悟，欲求民族解放。于是打倒帝國主義，廢除不平等條約等運動，同時並起。而英帝國主義，即替日本而爲我全國人民衆矢之的矣。何以英國帝國主義，首當其衝呢？其主要原因有二：

(一)英國爲侵略中國之戎首。鴉片之戰，我國敗績。除南京條約所訂之割地賠款，開五口通商外，又有所謂附屬條約。此附屬條約於一八四三年十月八日(Supplementary Treaty, October 8, 1843)訂定。其第一要點，即使我國關稅不得自主。第二要點，爲治外法權。此二點，實使我中國八十餘年來，陷於半殖民地之先導也。

(二)英國用炮艦政策。如前年五卅慘案，去年萬縣事件，英國人看中國人的性命，一錢不值，不求公理，不講人道，隨時隨地，以屠殺我同胞爲能事。

有這二因，所以中國人對英帝國主義者，恨入骨髓。伴此而來的民族運動，也勃發而不可復遏了。民族運動，英文爲 *Nationalism*。十九世紀時，在歐洲本已很盛。最近此潮流，到了中國。中國民族，亦知須求解放。但欲求民族解放，必先打倒我全國民衆所最痛心疾首的，英帝國主義。這是論理的自然趨勢。

我中國人怨恨英國人的原因，既明白了，且看英國人，近年來所受的影響如何？

從前我國和日本惡感最深，排日運動最烈。因之日本在中國的商業，就損失無數。終於不得不表示讓步。近來是英國和我國惡感最深，排英運動最烈。因此英國在中國的商業損失，也非淺鮮了。試看五卅案後，一九二五年的海關

報告 (Customs Report, Foreign Trade of China, Part I, 1925)。

(一)自英本國直接來中國之商品價值：一九二四年爲一億二千六百萬餘兩 (HK Tael 126,011,025)。一九二五年爲九千三百餘萬兩 (HK Tael 93,137,777) 相差約二千三百萬餘兩。

(二)自香港來中國之商品價值：一九二四年爲二億四千四百萬兩弱 (HK Tael 243,919,357)。一九二五年爲一億七千六百萬餘兩 (HK Tael 176,311,082)。相差七千七百萬餘兩。

(三)自加拿大來中國之商品價值：一九二四年爲一千五百萬餘兩 (HK Tael 15,575,722)。一九二五年爲七百萬餘兩 (HK Tael 7,210,870)。相差八百萬餘兩。

(四)自澳洲新錫蘭等 (Australia, New Zealand, etc) 來中國商品之價值：一九二四年爲七百萬餘兩 (HK Tael 7,513,141) 一九二五年爲二百萬兩弱 (HK Tael 1,913,535) 相差約五百萬餘兩。

由此，可知近年英國在華商業損失的大了。英國若不及早醒悟，則其在華

的商業，將來必一年不如一年，逐漸衰敗。

英國對華，本有其傳統政策，即欲在華求得商業之第一地位(Trade Pre-eminence)，則於中國庚款未償清前，可得管理中國的海關。英國商業，在華本佔第一地位。我國歷年海關，皆受其管理。可是近年來，其商業如此衰頹，第一位的優越權，勢將不保。所以他最近對中國人的排英運動，萬分害怕。於是有所謂對華的新提案，以表示好感，緩和華人的反抗。

新提案的要點，爲

一，承認我國民族主義的精神。我們得修改不平等條約，但修改時期，須等中國南北統一，有正式政府時。

二，未修改條約以前，小事可讓步，而重要者，不能讓步，且須與各國一致協商或抗議。

三，無條件承認附加稅的徵收。附加稅之收入，歸政府支配，絕不過問。

四，不問北方政府，或南方政府，均承認各地方當局，爲實在之對手(Defe-

acto Government)，而與之交涉。

五，我中國沒有抵押品的外債，不必以附加稅來擔保。

這就是去年十二月十八日，英代辦於外交團會議席上，所提出的對華新政策。又英國二次提案，今年一月二十六七日交與南北政府者，內有七條，與對華新政策，亦有關係，惟不重要。因時間短少，暫姑不論。

英國新提案提出後，中國態度，冷淡得很，這是什麼緣故呢？而其原因在乎：

一，無條件之二五附稅，承認得太遲了。當前年我們召開關稅會議時，英國若慨然允許我們無條件加稅，當然使我們感激！到現在南方已實行二五附加稅，北方亦將徵收時候，無希乎英國的承認不承認了。

二，在此時二五加稅的結果，適為軍人開了一個軍費的來源，使我們內戰更烈。故人民對此不得當之費用，當甚冷淡！

三，英人此次提案動機，完全為自私自利。他怕自己在華商業失利，藉此

來緩和我們的反抗，絕不是真正爲友愛的幫助中國，而提出來的。

四，英國新提案，只說些於我無實利的口惠，而如五卅慘案，萬縣事件等，我們許多同胞無故被殺，至今無法伸冤，而英對此，置若罔聞，絕口不提。我們中國又那能平心和他們表示好感呢？

再說各國對英新政策的態度。各國對英新提案，表示贊同者，爲意，比，荷等，大都小國，或與中國無甚重要關係的國家。對英新提案表示反對者，皆爲大國，皆與中國有重要關係者。如法國，輸入中國的奢侈品甚多，我們若一加稅，則其損失必大，故反對。又如日本，來華商品甚多，且多低賤的次等貨物，我國若加稅，他首蒙不利，故亦反對。且英日聯盟，已於華府會議時告終，故日本原無助英國之必要。英國若在華商業失敗，其在華商業居第二位之日本，則可取英而代第一位的優越權。所以近來當我們排英運動熱烈時，日本不但助英，且和中國極力聯絡，表示好感。又如美國，歐戰前與英國態度往往一致，外交界中常有英美外交聯盟之說。歐戰後，一躍而爲世界上最強有力

的國家。英案提出後，最初美國似傾向贊同；嗣以英主張無條件承認中國二五附稅，美國認爲於華會精神不合，故主張中國二五加稅，必根據華會，須有條件的承認，換句話，即反對英國新提案。

各國贊助英國新提案的，既然這樣少，反對的，又這樣多，而我國人民，又取冷靜態度，故英國對華的新政策，僅可挽回其商業而已。

綜上言之，英國對華新政策的成敗，即在其態度改變之徹底與否。若處處站在自私自利的立場上，當居失敗。若欲真正與中國友善，真正求得中國人之歡心，必須實行以下二點。第一，對於五卅慘案萬縣事件等，須表示悔悟，並賠償中國損失。第二，英帝國主義者，既爲侵略中國之戎首，當此之時須首先廢除或修改中英間的不平等條約，放棄其在華一切特殊權利，爲天下倡，而贖前愆。英國多聰明的外交家，其手腕素以靈活機敏聞於世，甚願英當局，注意於此，不要放過今日向華人表示好感的千載一時的良機。

濟案與遠東和平

章雄翔記

民國十七年九月講於北京大學

遠東和平的破壞，庚子八國聯軍破北京爲第一次。最近日軍在山東，故意造成濟案，是第二次。這次濟案發生，不獨是中國空前的恥辱，亦爲世界莫大的污點。我們現在講濟案與遠東和平，可以分做六段。

(一) 濟案的事實

去年，國民革命軍北進，日本便藉口保僑，出兵山東。因之革命軍受挫，始行撤去。這次，張宗昌軍事失利，日本又效故智，居然第二次出兵，以釀成此次空前的濟南事件。濟案發生，原因不明。有的人說，革命軍人與日本商民，因言語不通，發生誤會，而起衝突。因之，日軍即於五月三日，開始進行其有計畫、有組織的屠殺。既毀我無線電台，又焚我火藥庫，而我國外交官蔡公時，竟亦遭割耳割鼻的極刑。屠殺之不足，更於七日，向我國提出哀的美敦

書，限十二小時答復。而不候我國長官的答覆，即開始轟擊濟南城，侵佔了膠濟鐵路。凡此種種事實，報紙登載得很詳細，可以無待費詞了。但日本故意造成濟案的根本原因，則在阻礙國民革命軍之北伐，破壞中國的統一

(二) 濟案法律上衝突之點

A. 日本無權可派兵到濟南。一國有一國的主權，別國絕對不可侵犯。這次日本悍然出兵山東，所發生的一切事件，日本政府當然不能辭其責。假如真爲其僑民起見，那麼如果以爲居濟南之僑民，有危險時，則儘可退出濟南，避居青島。何必派兵？且濟南，乃中國自關商埠，並非租界可比。日本當然無權可以派兵到濟南。

B. 日本無權劃膠濟路旁二十里歸其管理。華盛頓會議，決定將膠濟路歸還中國。這次日本當然無權可以侵佔。

C. 日本無權砲轟濟南城，並向泰安兗州拋彈。按照國際公法，兩國非在交戰狀態中，不得採用戰鬥行爲。日本用大砲轟擊濟南城，又在泰安兗州等地方

拋擲炸彈，若不是存心挑釁，何至出此非法行爲？

D. 日本無權慘殺蔡公時及濟南兵民。外交官，享有不受任何國家法律處分的特殊權利。國際公法上，明明是這樣說的。但日本這次竟慘殺我國山東交涉員蔡公時。且我國又並未與之開戰，日本有何權利屠戮我國兵民？退一步說，即在戰爭狀態中，對於敵國無辜的人民和毫無抵抗能力的兵士，也絕對不應加以慘酷的屠戮。日本槍斃山東醫院受傷兵官五百人，重砲轟斃濟民五六千人，這不獨爲國際公法所不許，亦爲人道公理所不容。

(二) 濟案政治上衝突之點

A. 破壞中國的統一。日本故意造成濟案，目的在破壞中國的統一。與所謂保護僑民，似乎是風馬牛不相及。要不然，爲何佔據膠濟路，來阻止國民革命軍的北進？在五月十八日，致蔣馮閻三總司令及張作霖的節略，還要嚴重的警告：

1. 京津不准發生戰事；否則派兵干涉。

2. 日本對滿洲治安，負保護的全責。

不獨如此，五月十七日，日本還向英·美·法·意四國申明：

1. 日本在京津除保護日僑外，並且願意保護他國的僑民。

2. 滿蒙區域內，日本不讓敗兵退回。即戰勝追兵，也不許入境

像這樣的說法，日本簡直自認爲滿蒙的太上皇，主人翁。

七月十九日，林權助公然警告張學良，勿與國府妥協。要使國民政府，只統一到山海關爲止。

就以上各點看起來，便可以充分的看出日本破壞中國統一之野心。

B. 日本破壞中國統一的原因。日本爲什麼要破壞中國之統一？最重要而且最簡單的答案，便是由於「怕」的一個字

1. 怕中國報甲午之仇。中日甲午之戰的導火綫，爲高麗東學黨的糾紛。中日兩國都派兵到高麗。亂平之後，日本竟藉故不退兵。兩下便發生衝突。因之甲午中日戰爭，即爆發起來。

在那個時候，日本還是二等國家。一切不平等條約，都未廢除。正如我國現在的一樣，所以他們很急切的要：

(一) 關稅自主

(二) 剷除治外法權

(三) 收回租界

可是，當時與日本訂平等條約的，只有英吉利一國。所以它便利用中日戰爭的時機，來打倒中國，以達到它廢除不平等條約的目的。果然，甲午戰爭的結果，中國居然被打倒，而日本也因之一躍而為頭等國家，廢除了一切不平等條約。日本現在所怕的，是怕目前中國就要採取當年它所採的手段，來報復它。

2. 怕國軍到關外，破壞其特殊權利。日本在事實上，差不多是東三省的太上主人翁，保持其所謂既得的滿蒙特殊利益。如果國民革命軍的勢力到關外，那麼它的一切特殊權利，便要打消了，當然使它懼怕。

3. 怕國民革命完成。假使中國革命成功，而實行蘇俄式的政治制度，日本帝國，將受影響。

4. 先發制人。日本明知中國統一之後，遲早必與它不利。所以便出這種先發制人的狡計。僥倖的希望，此時能給中國以重大的懲創，使華北可以入它的勢力範圍，給中國革命，以絕大的打擊。其用意的狠毒，真可謂無以復加。

(四) 國家統一的史實與教訓

我們現在來看看意大利和德意志統一的歷史，做我們的參考，並定我們中國統一的趨向。

A. 意大利，迭遭奧國的破壞，致不能統一。因知要達統一的目的，必先打倒奧敵。所以西北省Piedmont，屢次和奧國惡戰。起先是聯法而與奧國開戰，克復東北已被佔領之一省。其次，則乘德奧戰爭，而把奧軍打敗，奪回東北覆亡的全部。同時意大利的中部和南部的統一，也遂因之而告成功。

B. 德意志的統一歷史，大概亦是這樣。先是德意志受奧國的蹂躪，破壞國

家的統一。所以卑士麥，便決定與奧交戰。果然一戰而勝，奧敵遂倒。又見法國也是南北統一的障礙者，亦和法國一決雌雄。戰爭結果，法敵亦敗，便奠定了統一國基。

從上面的史實看起來，我們可以得到一個教訓：就是，要謀國家的統一，假若有外來破壞統一的勢力，非先把這種勢力打倒不可。

回過頭來看看中國的歷史。

一九一一年的辛亥革命，不客氣的說，只是以揚子江爲界，因爲當時未能以武力徹底解決。所以這次國民革命軍北伐，起先定黃河以南各省，而以黃河爲界。其後，張作霖退出關外，現在則以山海關爲界。這不能不說革命比較的進一步。

在這個將統一而未統一的時候，我們要注意國際之態度。美國因爲華府會議的關係，只好取不干涉態度。日本則不然。因爲眼見東省特殊利益的將行破壞，所以便取積極的干涉態度。濟案發生，不過小試其鋒而已。

因此我們中國的統一運動，表現一種新趨勢。就是日本若不變更政策，非先打倒它不可。這是歷史事實上給予我們的教訓。

(五)滿蒙覆亡的條件及滿蒙與中國本部的關係

現在滿蒙之是否至於覆亡，要看看下列的幾點。如果完全具有這種條件，那末滿蒙便真完了。

A. 各關係國的態度如何？日本併吞高麗，起先是聲明保護；其後，便實行吞併。當時列強，因為沒有利害之衝突，採的是坐視態度。如果各關係國，現在以對高麗的態度，來對滿蒙，那滿蒙便有覆亡的資格了。不過現在蘇俄必不能忘却從前日本奪其在滿蒙既得權利的積憤。故日本要吞併滿蒙，俄國必與之為難。美國則不願日本進占東省，澎漲成爲頑敵。英國也將因利害衝突，絕不至於坐視日本野心的滿足。

B. 東省人民是否有維持治安的能力？日本常言的，是維持東三省的特殊利益。如果東三省人民沒有維持治安的能力，那末日本便有口實可藉，實行派

兵，佔據滿州。

C. 東省人民勿授日本以侵略的機會。

(一) 東省勿向日本借款，使免讓渡國家的權利。

(二) 勿將土地長期的租與，或賣給日人，免得土地主權，落日人手中，

使有漸漸攫得政治權的機會。

D. 本國實力能否解決東省？假使我們本國有解決東三省的可能，那末東省還可救；否則，東省必常居危險地位。

滿蒙在中國的地位，是很重要的。我們絕對不能隨便放棄。我們看看滿蒙與中國本部的關係，便可知道了。

A. 滿蒙是中國天然的殖民地。我國南部的天然殖民地，為南洋羣島。而北方即滿蒙，出產豐富，人口稀少，積關內過剩人口宣洩的最良場所。這儼然為我國北方天然的殖民地。

B. 滿蒙若失，民族主義便發生問題。滿蒙住的都是中國人。滿蒙一失，三

民主主義中的民族主義，便要馬上發生問題了。因為民族主義的目的，在求中國國內各民族的一律解放，及統一同種、同文化，同言語，同風俗的中華民族。

C. 滿蒙若失，中國將發生搖動。中國亡過兩次。一次是亡於蒙古。一次是亡於滿州。建都北京，目的便在控制滿蒙。如果滿蒙一亡，日本勢必增加其勢力，再施侵略，中國便難保了。

(六) 濟案的解決

法律上衝突點的解決，並不為難。最為難的，便是政治上衝突點。因為法律衝突點，可以用下列幾項來解決。

- A. 如南京事件之解決，直接由中日兩國談判。
- B. 請第三國家出而裁判，即所謂仲裁。
- C. 如華會先例，召集一個國際上的外交會議來解決。
- D. 國際聯盟來解決。

至於政治衝突點的解決，有二種根本辦法。一種是和平的，一種是武力

的。

A. 和平的

1. 要國民覺悟。第一要全國國民，對於這種仇恨，有所覺悟，而實行對日經濟絕交，以制日本的死命。可惜的是對日經濟絕交，現在還未普遍實行。

2. 要力圖自強。赶快提倡教育，振興實業，修明政治。並且要聯絡日本覺悟的國民，使他們明瞭中國的情形。

3. 要得外交後援。要找第三國家做我們外交的後援。過去遼東半島、膠州灣，及膠濟路的得以交還，便因為有友邦的援助。所以今後須有友邦出而主持公道，來做聲援，外交的解決，始能較順利。

B. 武力的：

1. 積極準備海陸空軍。意大利打倒奧國，全仗該國的海陸軍。我們現在對於海陸空軍，不能不有充分的準備。最好仿照美國辦法，實施大學軍事訓練，來養成軍官人才。因為中國現在缺乏的，不是普通的士兵，而是優良的軍官。

2. 實行能抵抗外侮的政治制度。我們現在對於政治制度，應該充分研究，不應該草率從事。中國目前最需要的，是實行能抵抗外侮之政治制度。因為這樣危急的時候，始能運用自如。

3. 聯盟。意與法聯盟，打倒奧。日與英聯盟，打倒俄德。所以交戰時，聯盟是很重要的。如果我們與日本開仗，蘇俄可與之聯盟。因它與日本的利害發生衝突。美國則可授與相當的經濟及外交之援助。

總而言之，濟案法律衝突點的解決容易，而政治衝突點的解決，却比較的難。可是無論如何，我們只有不畏艱險準備犧牲，和日本決一雌雄，纔能得到國家的統一，維持遠東的和平。

中國現在實行之新關稅稅則（民國十八年之關稅稅則）

王余杞筆記

民國十八年十月講於北平交通大學交通經濟學會

今天講的題目，是「中國現在實行之新關稅稅則」。我們首先便應當問問，這「新關稅稅則」，是怎樣來的。自一九二六年，中國召集特別關稅會議之後，才有這新關稅稅則的產生。當時中國方面的代表，向會中提議，要求在舊的稅則外，在普通物品上，增加百分之五（5%）。又把奢侈品，分爲甲乙兩種：甲種爲煙與酒，增加百分之三十（30%）；乙種爲除煙酒以外的奢侈品，增加百分之二十（20%）。中國代表，把這問題提出之後，各國參加的代表，都不同意。只是因爲中國代表的力爭，各國才承認，依照華府會議議決的二·五附加，得倒較高的附稅。中國再根據這點，要求增加的進款，須爲九千萬元。這問題還沒討論，在特別關稅會議裡，又想出旁的辦法。這辦法便是把所有的進口貨物，分作七級（或七種），各種所抽的稅不一樣。

- 第一種 進口貨抽百分之二七·五 (27.5%)。
- 第二種 抽百分之二二·五 (22.5%)。
- 第三種 抽百分之一七·五 (17.5%)。
- 第四種 抽百分之一二·五 (12.5%)。
- 第五種 抽百分之七·五 (7.5%)。
- 第六種 抽百分之五 (5%)。
- 第七種 抽百分之二·五 (2.5%)。

中國提出之後，我們知道關稅會議，因為國內的事變，而沒得着結果。但當時的情形，大致願意依照一九零二年和一九零三年所定的條約實行。一九零二年和英國訂的 *Mackay* 條約，一九零三年，則是和美國與日本所訂的，規定可以提高進口稅為百分之一二·五，出口稅為百分之七·五。

此次國民政府所規定的新關稅稅則，便是根據這點而來，即規定最高為百分之二七·五，最低為百分之七·五，平均為百分之一二·五。在新的稅則

裡，包括有七百一十八種貨物，分爲十二類。每種貨物的稅則，從百分之七·五，到百分之二七·五，而在沒列入新稅則的貨物，則根據平均稅則的百分之二·五計算。但是此時貨物的價值，和一九二二年修改貨物價值時，比較已大不同。從前的值百抽五，此時只能合到值百抽四·三（ 43% ）。故爾平均貨物稅則，現時還不到百分之十一。這是進口的一方面。至於出口，仍照值百抽五計算。計算的方法有兩種：

（一）從價方面來算，根據一九二二年的規定，只能抽得四厘多。

（二）從量方面來算，根據一八五八年的，就只能抽得分百之一至百分之二。

所以從量方面算來，收入亦非常抵減。近來出口稅百分之五上面，又增加的二·五附稅。其實並沒有什麼條約之許可。因爲特別關稅會議，有允許中國可增加到百分之七·五的意見，所以國民政府便也這樣辦去。

我們再看看新關稅稅則的性質，可以知道是不是保護稅則。稅則有兩種根

本的方針。一種是保護政策(Protective Tariff)。一種是自由通商(Free Trade)。新稅則是沒有保護性質的。中國的進口貨，總算以棉花貨物或洋布為最多，而所抽的稅依然是很低減，何以能保護國內極待提倡的生產？即此一例，已很顯然，他可不說了。此外還有不能保護的理由，又是什麼原故呢？因為新的稅則，是根據特別關稅會議的七級稅則而來。在當時的政府，是圖多得稅收，不在保護本國的產業。國民政府此次的規定，也是一樣。這樣看來，既不是保護政策，自然就是自由通商了。我們根據海關的報告，上海海關，自一九二九年一月到六月半年間，和去年上半年比起來，外洋的進口，增加了百分之二十一。雖然繁行了新稅則，可是仍不住的增加，更可以知道新稅則，決不是保護的，而是注意收入之稅則。

雖然如此，但比起從前，倒也確有進步。不僅把收入的稅則提高，而且還把貨物分成了必需與奢侈兩種。必需品的稅低，奢侈品的稅高。比從前的同樣待遇，算是有了進步。

再看中國的海關，除了新稅則而外，還有別的沒有？據我調查的結果，子口稅 (Transit Tax)，依然存在。外貨入口，祇付一次二·五 (2.5%) 稅則，不再上厘金。厘金雖經全國反對，仍然沒有廢去。還有船噸稅；還有碼頭稅與整理河道稅等等。碼頭稅與整理河道稅，依舊稅則的百分之五，再抽百分之八 (8% of the original 5%)。此外更有奇怪的情形。這情形於中國商人，非常不利。沿海與內河之通商稅，外貨一概免捐。剛才說過，外貨除上一次入口稅，不再上其他的厘金等等。而中國的貨品，則不然。中國貨物之出口又入口者，在出口時納稅百分之七·五，而在再入口時，又須納出口時所納之半數，就變成百分之二·二五 (22.5%) 了。本國貨物受了這樣高稅的痛苦，怎樣能和外國貨物相競爭？在此，只有一件事是例外。中國的工廠的出產品，因為工商部另有規定，所以不在此例。

現在我們再來算算新稅則，在一年中，所有的收入。這件事，確也很困難。今年還沒過去，自然不能算出。就是單從上半年間的來算，也不容易。我

在上海海關調查，中國所有的四十八處海關，有的報告還沒寄來，同時又因爲政府不准公佈，更無從查核。但是我也有計算的方法。就是先把關稅舊稅則的百分之五收入的款項算出，然後再與七級稅則所收入的款項相加，就可以得相當結果了。最近上海海關報告，一九二七年海關稅與內地稅所收入的爲七千一百五十一萬九千四百八十八海關兩。以現洋計算，一海關兩合洋約一元半，可得一萬零九百萬元。這是從舊稅則方面計算的。至於特別關稅會所議定的七級關稅稅則，據專門家的研究，每年可得九千六百七十一萬七千元。兩數相加，至少有二萬萬元的進款。這數目，大概是不會錯的。

其次，我們再看海關收入款項，如何存放。在今年以前，這款項都存匯豐銀行，利息不過只得二厘。現在又才分存兩處。一處是原來的滙豐銀行。一處便是京南國民政府的中央銀行。滙豐銀行裏的存款，都是舊稅則百分之五的收入。那數目已經很夠清理下面幾項外債了：（一）一八九五，一八九六，一八九八，三年間外債；（二）庚子賠款；（三）民國二年的大善後借款。此款本應

在鹽稅中扣提的，因合同上有如關稅有餘，亦可清理之規定，也可算在這項下。除此三種大款而外，還有餘剩。總之，這幾筆外債，是決無問題的了。存在中央銀行的爲百分之五稅收的餘款，德，俄，退還的庚子賠款，船噸稅，和新稅則的收入等等。中央銀行又是用的什麼制度來保管呢？中央銀行保管這存款，是規定爲「海關總稅務司特別存款」(Inspector General of Customs Revenue suspense Account)。這款項只有總稅司可以開票取用。同時財政總長也可以命令總稅司開票取用。其餘任何人都沒有挪用的權利。

至於海關新近的情形，仍然是在外人管理之中。自從太平天國的時候，海關管理，即落外人手中。一八九八年，中英訂的條約上，有如英國商業在中國境內，佔最高地位，稅務司一職，即應用英人之規定。在華府會議中，中國代表，要求增加稅則，當時外人竟怕因此而收回海關管理權，中國代表聲明允許不變動海關管理的情形。所以這職權，外人仍沒交出。不過據我最近調查，確有很多改良和進步之處。這也是根據華府聲明中的第二句話：「中國希望慢慢

變成中國人民的機關」而來的。有些什麼地方改良了呢？

第一，從前總稅務司，雖在財政部及稅務處之下，然而有名無實，沒有人管得了他。現在可真得受財政總長和關務署長的轄制了。

第二，從前的稅務司，不向政府提出預算。現在不僅要提出預算，而且非經政府的允許，不能執行。

第三，海關雇用外人，現已停止增加。除非經關務署長特別允許，不能隨意任用外人。

第四，海關裡的中外服務人員，同居於平等地位。這是指權限和職務而言。只是薪水方面，還是中外各別。

第五，從前中國人，不能作各商埠之稅務司。現在已經有幾人作了。調查起來，長沙，蘇州，重慶，杭州四處的稅務司，都是中國人擔任。將來自然可以一天一天的增加。

末了一句話，新稅則有效，能有多少時間呢？依照此次關稅條約，新稅則

至少有效一年。一年之後，中國自己能否變更，却是問題。關於這一點，當看着中日兩國，能否修訂通商條約。在明年二月一日以前，如能修訂中日通商條約，日本承認中國關稅自主，便可自由變更了。這在中國方面，自然希望如此。但是在事實方面，困難之處，却是很多很多。實際上，中國現行的關稅稅則，仍只稱作「協定稅則」，而不是「自主稅則。」我們知道日本在一八九九年，別的不平等條約，都取消了，而關稅祇得着協定稅則。到一九二一年，才得着自主。中間經過了十二年的時間。它那肯讓我們明年即行自主呢？第二困難點，向日本要求自主，除非允其訂立互惠關稅不能成功。日貨以棉布棉紗爲最多。中國人不需要米麥，而最需要者，爲棉花貨物。又因爲中國此項出產太少，總應該提高稅則，來圖挽救的。如訂立互惠條約，日人定不許提高棉花貨物的稅則，那麼保護政策就根本打破了。然而不訂此種條約，日本又怕不會承認關稅的自主。第二點困難，新關稅稅則，依專門家研究，已達到最高的收入。新稅則的徵收，爲百分之十二·五，而各國最高的稅則，平均也不過百分

之十四。如中國再提高入口稅則，貨物入口，即自然減少，稅收也就減少了。有了以上三點困難，明年二月有何希望，關稅那年才能自主，也不敢說。只有一面希望中國人自己努力，一面希望日本人對我們有好意而已。

日本條約之經過

民國十七年十二月講於北平大學工學院
修約有兩種方法。

(一)單方宣布無效。

(二)變方磋商，以產生新約。在此第二項中，又分二項。

(a)國際會議。有關係國家，一致參加。如關稅會議，即其一例。

(b)對一國一國的去進行修改。即我國現採之手段。此項還可分爲兩種。

甲，請外國外交官至本國首都訂約。

乙，到別國去訂約。

此刻，我國正進行修改不平等條約。應採何種步驟，很當注意。我們可將日本條約的經過，先說一說，然後歸納起來，便可有很多處，足資我們的鏡

鑑。

日本最初的不平等條約，是和美國訂定的，時爲一八五七年。是約中訂定治外法權。次年，又訂關稅不能自主之約。以後，別的國家相繼而來，訂不平等條約。在約中載明一八七〇年以後，日本可以請求修改。等到一八七一年，日政府根據此條，派岩倉具親到歐美去。各國都以客禮待之，但皆表示不願放棄已得特權。此乃因日本無充分預備，遂致完全失敗。

一八七八年，日外交總長寺島，因第一次失散，所以決定一國一國的訂平等條約。先和美國訂了平等條約。美國承認關稅可以自主，及沿海商業之獨優權。祇有一條，使此約在事實上完全無效：就是此約，必待各強國，皆與日本訂平等條約後，始發生效力。寺島因之失敗。

一八八二年，日外交總長井上馨，以爲一國一國之間，分別的單訂條約，太費周章，不如在東京開一國際會，痛痛快快一下，便能解決。乃先與英商，結果各國皆願。一八八六，會乃開成，而兩方都充份讓步。至治外法權問題，

列強堅持用埃及辦法。關於外人案件，用會審公廨，有外人審判官，外國律師也可出庭。因此引起日人重大的反感，輿論對井上馨攻擊尤甚。遂無結果的於一八八七之六月，宣佈散會。

以後與我國訂二十一條之大隈，用寺島舊策，於一八八七，和墨西哥訂完全平等條約。墨承認日本關稅自主，并撤消治外法權。因此條約，日皇許墨人在內地自由住居，遊歷。繼之，各國皆表同意。強國如美，德，俄，皆願改訂平等約條。但一八八八，與英訂約，英提出：

(一) 凡外人被告，在日大理院，外人可以參加審判。

(二) 外人在日，有不動產財產權。

大隈以爲各平等條約，都將完成，不必因此，惹起是非，乃承認之。日民衆大怒，乃有一八八九年十月，以炸彈刺大隈事。修約事又停頓。

繼大隈者爲井上，覺大問題只在對英，乃宣稱外人參加大理院不成，但不動產財產權是可以容許的。不久內閣改組，功作又輟。

繼井上者爲樞本周揚。他以爲修約最困難之點，厥惟治外法權問題。推其根源，必須公佈法典，并改良司法行政。遂以此向政府要求，一八九二，葡國撤回領事，乘機單方宣佈葡國治外法權無效。又因內閣改組關係，事又停頓。

最後，陸奧宗光，繼任外交，認定唯一對手，只是英國。派井上至英進行修約。井上與其時駐日英使，（時在倫敦），頗相友善。來往幹旋，遂有一八九四年七月十六日之日英平等條約。同時中日戰起，中國敗北，又增高其國際地位不少。世界各國與日之真正平等條約，相繼訂成。一八九九年，各平等條約，皆批准實行，惟關稅一項，至十二年後，即一九一一年，始完全自主。

以上是日本修約之經過。由之，我們得到以下教訓。

第一教訓，單方宣佈廢約，這種辦法只可對付弱國。實事上對於修約，是無關的。如對強國，反易惹起反感，影響修約。

第二教訓，取消治外法權，先要改革本國法律和司法，並使外人生命財產得相當保護。

第三教訓，採用國際會議方式，以取消不平等條約，若由站在不平等地位
的國家召集，則

(一)列強將提出交換條件；

(二)國內發生變化情形時，便將使之停頓。

第四教訓，對小國先訂平等條約，事實上，不收效果。必先和強國訂定。

第五教訓，單獨的和一國一國的修約，在本國進行，似屬較困難，因為

1 請他來，是表示我們的傲態，沒有謙懷。

2 因(1)之故，難得好感。

3 時間太費。因外交官常須仰承其政府中主腦人物，故須時時請教也。

因此，能到修約國去較好。

第六教訓，所派人員必須與修約國方面主要人物，有點私交，俾能發生面
子問題，而不至處處打官控也。

第七教訓，自己必須能隨時的表現出實力的充足。

太平洋第三次大會之經過

范維冠
鍾慶川
汪貽藻
筆記

民國十八年十一月講於北平大學法學院政治學會

(一) 太平洋國交討論會成立之沿革

欲說明此次太平洋會議之內容，必先說明太平洋國交討論會之沿革。一九二一年，美國萬國青年會，發起組織沿太平洋青年會幹事大會。目的在發展青年道德。然因經濟與時間關係及實益問題，有人提議討論國際民族關係問題。爰於一九二五年，在檀香山舉行第一次大會。當時青年會雖任有照料及指導之責，而該會之性質已變為半政治式的國際會議。

第一次大會，討論之中心，為美國移民問題。因美國於一九二四年，通過新移民律，阻止有色人民移殖內地。日美感情因趨惡劣。大會討論之結果，美國代表，宣稱移民律之目的，並非排斥黃色人，實因美國內部經濟不得不爾。日本代表聲稱，日方亦決不因以此，以武力相見。施美代表亦不欲以移民問題，

而引起人種糾紛問題。因建議政府，修正移民律，引用比例制度。惜美方未會切實實行，但將來有實行之希望也。

一九二七年，第二次大會，仍在檀香山舉行。英國方面，亦派有代表參加。值中英滬案發生，中國人民，仇英甚烈，故此次會議中心，爲中英問題。當時中英雙方代表爭論甚劇。結果，英國代表，亦承認其僑民在華行動之非是。同時中國代表，亦知英政府也以誠意相待。因此，雙方代表，建議本國，以謀邦交之促進。緣是，英商在華貿易情況，較前爲佳。

此次第三次會議大會，在日本西京舉行。其重要問題，爲中，英，日，美間之治外法權，與中日兩國所正力謀解決之東三省問題。故此次會議，與中國尤爲密切。

(二) 太平洋會議之組織

太平洋會議組織之內容，由各國太平洋分會會長及幹事，合成太平洋國交討論會幹事部。中堅國家爲中，英，日，美，四國。餘爲加拿大，澳洲，菲律

賓，新西蘭，夏威夷，朝鮮等十國。此次到會之十國代表，共二百餘人。美國代表團團長，爲銀行家 Jerome D. Greene；英代表團團長，爲 Lord Halsbarn；日本代表團團長，爲 Nitobe；中國代表團團長，爲余日章。其他各國，如荷蘭，蘇俄，墨西哥，亦派有旁聽代表列席。此次如國際聯盟，及國際勞工局，亦派有旁聽代表參加。

各代表份子，大概可分下列四種人才：一，大學教授及專門家；二，在野政治家；三，銀行家及商業家；四，新聞家；各代表非由本國政府所派，係由各國支部董事部推派。各代表之所以在原則上不容政府委派，亦不由政府資助之原因，蓋其目的，在代表民衆，得以發表真正之公意。又凡會議之內容，不作議決之成議，全在實事上着眼，以開誠討論之於圓桌也。故此會亦可謂爲研究會也。開會方法，不側重於全體會，以免除無謂之紛爭。除第一次大會，開會，閉會，聚餐會，和公開演講外，根本工作，多採取歐美研究院之方式，舉行分組方式圓桌討論。會員共分四組。每組約五十人。遇有重大問題，則四組

同時討論。開會時不准外人旁聽，及新聞記者列席，俾會員得以自由發表意見。唯會員有良好意見發表時，每山大會名義公佈之，而不用個人名義。

此次中國代表，共計三十二人。計分四組，每組八人。各組有負責發言代表，計第一組爲燕京大學徐淑希，第二組夏晉麟，第三組周守一與陳立庭，第四組則爲鄙人。

(二) 會議問題討論之一般

此次大會，討論題目，其重要者，計分五端：(一) 機器代替人工問題，共討論三日。(二) 治外法權問題，計討論一日。(三) 租界問題，計討論一日。(四) 滿洲問題，計討論三日。(五) 維持太平洋和平問題，計討論一日。此外如人口糧食問題，工業化問題，外人對華投資問題，均有所討論。

(四) 關於中國本身主要問題

茲以時間關係，對於他項問題，不克一一道及。姑僅就關於中國之本身問題而來討論。

(甲)治外法權問題。關於治外法權問題，吾人急欲外人早日放棄。其所根據之理由，姑不於此具論。僅就各國代表對此問題之態度，分別敘述：

日本代表，對此首先申明同意，並願無條件的取消，唯先自滿洲方面着手，以次及於內地。測其用意，在東三省治外法權取消後，必可以取得該處內地雜居權，并可任意收買土地或租用土地，以謀其民族在滿洲根本之發展也。

英國代表態度，則極表反對，蓋恐一旦放棄，或受中政府非法亂征賦稅，為其商業累。況中國目前猶無真正民意之團體，可以控制政府。苟允予取消，則其僑民必無保障。

美國代表態度，則較為光明。緣因中國司法未能確實獨立，一時亦不同意即予取消，一觀本國司法，表面上，雖稱獨立，但實際上，不能獨立之證據頗多。此美國所以不願即行取消，恐其僑民之生命財產無確實之保障故也。

斯時，適上海公共租界市長 *Fessenden*，新由英美到會，亦謂取消治外法權，上海公共租界必亦將隨之而取消，則外國對華貿易，定受不利影響，蓋以

上海爲外貨入口之總樞紐也。此說頗爲取消治外法權問題討論之打擊。

討論結果，中國代表，觀此情形，似覺立即取消之不易，乃退步以與討論，以爲中國司法，雖未能一時完全獨立，良由於政治權之不健全，然公民權則可謂不無保障。中國人之有無政治權與外人無關。至中國人之所以犧牲生命財產者，全由於加入政治活動。與外人之在中國單獨營業者毫無關係，自可從容享受應有之公民權也。

旋由中國方面鄙人提議一變通辦法，卽於取消治外法權後，設立特別法庭，專司外人訴訟，以作保障。各國代表，頗多贊成此說。結果，各代表擬議過渡辦法，計有三端：一，鄙人主張在中國通商要埠，如上海、天津、漢口、廣州等處，分設特別法庭，以中國高等法官掌理審訊，并在上海設高等上訴院，可仿北滿之設特別法庭，審理俄人訴訟也。同時中國政府，應切實規定法官保障法：一，法官非依法律，不得調動，二，法官非依法律手續，不得免職，卽所謂法官爲終身職；三，法官薪金，不得減少。

第二種辦法，由美國代表 Shotwell 提出，由國際法庭提出法官，交由中國政府任命。英國代表頗然其說，而日本則極力反對，蓋因日本廢除治外法權時，曾經採用此法，當時頗遭人民反對故也。

第三種辦法，為日本代表高柳，對上述兩種，加以修正，以為外人所提出之法官，不在中國法庭任事，可為中國司法部之法律顧問。遇有外國領事，對於中國法庭之判決案，認為有異議時，可向該顧問申明，俾其建議於中國司法總長，為斟酌合理之修正。

(乙)租界問題。關於租界問題，在英文有 Concession 與 Settlement 之別。前者如天津等處是。後者如上海公共租界是。鄙人關於第一種，主張立即收回，交由中國政府管理，關於第二種，主張外人組織之自治區，使中國人漸漸加入為董事，以為中國人實行自治之先驅。如此中國董事逐漸加多，極至華董管理自治區，即等於中國之收回也。此議頗為各國代表所稱許，然時上海公共租界市長 Fessenden，則以為中國人辦理市政，為時尚早，因中國人，向無市政經

驗，恐被外人所反對。結果，多數贊成，先使中國人多多加入練習市政經驗。

(丙)東三省問題。此次關於東三省問題，可謂毫無結果，因中日兩方代表，意見相去甚遠。日本佔領遼東半島，俄，德，法，聯合出而干涉，日方因不得已，將遼東半島退還中國。然其後，李鴻章與俄國，私訂密約，許俄國在滿洲建築中東路，復將旅順大連租與俄國。日本又鑒庚子之亂，俄軍佔領東三省，恐其進襲朝鮮，將致其死命，故有日俄戰爭，死傷二十萬，損失二十萬萬金錢，計至現在本利共達一百六十萬萬。因此在東三省之權利，可謂由俄國手中得來。

中國代表方面，則以爲日本在滿洲之權利，係根據於二十一條。二十一條原爲歐戰期間，日本施威脅之手段而訂立之條約。中國方面，當然不能承認。況在中國力謀取消不合理或不平等條約之今日乎？唯日本代表方面，以爲基於條約上得來之特殊權利，則絲毫不肯退讓。

考日本在滿洲之特殊權利有三：(一)經濟權，(二)軍事權，(三)政治權。

日本之根本政策，依現在觀之，一、在於中國內地商業上之進展；二、在保持其滿洲之特權；蓋因其人口過剩，無以容存，乃不得不一方面向滿蒙實際侵略，一方面對內地商業活動。然二者，不可得兼。侵略滿蒙，則中國內地，必不與之通商。日政府現在乘中國不能統一之時，極力向滿蒙實行其侵略。設中國能統一時，則仍可保持其滿蒙之既得特權也。由此觀之，必須中國真正統一，方可以言外交之得手也。

(丁)太平洋和平問題。英，美，日關於太平洋維持和平之機關問題，可從三方面言之：

一，華府會議之英，美，法，日四國條約。該條約原係為取消英日同盟之變象辦法。故各國代表，對此多不注意。

二，國際聯盟。此後可請國際聯盟在太平洋多加工作。英國代表，以為在太平洋上將更可發展其勢力，甚表同意，日本對於上項提議，亦以其利害關係，表示贊同。

三、非戰條約。是爲美國所擁護。英代表亦頗贊從，

中國對於第一項條約，因其內容包有台灣，不甚贊同。對於國際聯盟，又以山東問題，不敢深信。而對於非戰條約，頗表同意。但以其爲一種道德上，無實力爲後盾之制裁機關，故各國代表，遂討論以後當如何促進其爲一有實力之機關，以維持和平之保障。

會議既畢，決定下次在中國開會。其大概地點爲北平，南京，杭州，三處。

此次日本對於各代表招待十分殷勤。不獨政府予以種種方便，且市民學生，對諸代表，亦頗致懇摯之敬意。因此，各國代表之對日本，多有好評。希望下次會議時，中國方面，當以日本爲模範也。

(五)太平洋國交討論會之評價。

敝人以爲此次會議價值有四：

(一)可產生研究之成績。此次論文最多者，以美國，次者爲日本；再次者

中國。

(二)可先發生個人之交誼，藉以促進國際間之好感。

(三)可以促進國際民族之諒解，俾世界和平，假輿論宣傳之擴張，得以增進。

(四)好意見之產生，供各國政府之採納。此太平洋大會之主要的價值也。

中俄交涉中國人應注意之點

民國十八年十二月講於北平交通大學交通經濟學會

今天所講，是根據太平洋會議第三次大會中所討論的中東路問題，來討論中俄交涉中、國人應注意之點。茲爲易於明了起見，可分三段陳述：（一）中東路之史略，（二）太平洋會議對中東路問題之討論，（三）中東路問題最近之發展。

中東路史略

一八九六年，中俄訂立條約，規定中東路由中俄合辦。八十年後，可無條件的收回。三十六年後，可以拿資贖回。一八九八年，旅順大連，亦被租去。彼時俄對我國之政治侵略，猶復有加無已。一九〇四年，日俄戰爭，俄國失敗。和議結果，南滿權利歸日，北滿權利歸俄。

歐戰時期間，蘇俄革命，實現共產制度，與委員制度。於一九一九及一九

二〇年，自動向我國宣言，放棄一切特權，訂立相互平等條約。一九二四年，加拉罕來中國，於五月三十一日，與當時北京政府，訂立以下兩種條約。

(一) 規定解除中東路糾紛之原則；

(二) 管理中東路辦法。

關於(一)項，內容大致爲：

1. 蘇俄放棄在中東路之一切特權。
2. 中國有資收回時，可會商收回。
3. 收回價額，兩國會議規定。
4. 中俄兩國解決此問題，不許第三國參加。
5. 此項會議於條約訂立一月後召集。

關於(二)項，內容大致爲：

1. 中東路在理事部管理之下。
2. 理事部，中俄理事各五人，開會時以到七人爲法定人數。討論案件，六

人同意，即作爲通過。

3. 督辦與副督辦，共同簽字，命令才有效。

4. 稽核股五人，中國二人，俄國三人。

5. 理事部下，所設官吏，中俄平均。

6. 根據平等原則用人，以幹才及所受教育爲標準。

同年九月，奉天當局，與蘇俄又訂一約。大致相同。有一點稍異，即收回期限八十年，縮至六十年。兩條約之內，均不准俄人在我國宣傳共產主義。

但察考實際情形，俄國對於此路，仍事事把持。理事部成立後，俄方理事五人，故意缺席，使一切案件，不得通過。因此，大權落於俄局長之手。局內重要職員，中俄兩方，原應各佔二十七人，但中國只有九人。路員二千七百人，中國方面只佔四百人。俄方路員，時用免票。且彼方工人，復組織工會，宣傳共產主義。

東三省當局，目覩俄方如此把持，心殊不甘，遂於今年提出以下改良辦

法：

1. 正副局長，須事事會商。正局長不能獨斷。
2. 動用款項，須通過稽核股。
3. 各處正副處長以平均爲原則。
4. 路局上所用俄文，一律改用中文。

此項改良條件提出後，俄方完全拒絕，厥後蔣中正主席北上，張學良司令長官亦來平，經會商結果，又正式向彼方提出兩種條件：

- (一) 發號施令須正副局長，共同簽字。
 - (二) 機務車務財務總務四處處長，須由中國人充任。
- 俄方對此條件，仍不允許，遂將俄局長撤去，將一切事業，派員接收。俄人於七月十三日，致哀的美敦書，於我政府，要求：
- (一) 中東路恢復原狀。
 - (二) 被捕俄人完全釋放。

彼時外交部部長，答覆內容，大致以俄人破壞一九二四年所訂條約，主張：

(一) 中國國民在俄國被擄者，須完全釋放。

(二) 不可在中國境內，宣傳共產。

俄方對此，仍加拒絕，於是兩國絕交。由德，法，日，美，出而調停，但無結果。

太平洋會議時，中東路問題之討論。

太平洋會議舉行第三次大會時，(一九二七年)俄國僅一視察員出席。彼政府復致電該員，不准發言。按諸會議原則，對方若無代表出席，一方即不能提議討論。後由一英人，及久居美國之俄人，代表俄國，遂將此項問題詳加討論。彼等發言，謂：

(一) 雙方未用武力以前，中國如何不用外交手腕？

(二) 收回中東路，未免破壞中俄協定。

(三)宣傳共產，與中東路，爲兩種問題，不能混而爲一。

當時我們答覆，略謂我國對於手續上，容或稍有抱歉之處，但自覺理由，非常充足。其理由如下：

1. 俄局長權柄太大，雖曰中俄合辦，事實上等於俄人包辦。
2. 理事部，雖爲最高權力機關，但俄人故意缺席，以致事實上不能開會。
3. 路員太不平均。
4. 俄方利用此路，宣傳共產，顯係破壞中俄協定。

結果，彼等認爲道德上，中國應收回此路；法律上稍差。至於過渡辦法，彼等主張，先恢復原來情形，由俄另派局長。局長權限，由俄方聲明限制。我們當時答覆，略謂此件事情，乃法律問題而非政治問題。應先有辦法，再交出鐵路。至於辦法，應採下列兩種：

(一)兩國派和解委員。

(二)國際仲裁。

最近發展

此次俄方，屢犯國境，我國不過施以合法之抵禦。且此次並非全國軍隊，亦非東省全部軍隊，不過一部份的兵力而已。其支持不住，不足以證明中國在國際間之作戰能力薄弱。在中俄交涉伊始，我們所要求條件，大致應如下：

- (一) 俄委派正局長，事事須與中國副局長會商。
- (二) 路員中俄平均。
- (三) 局長權限須有限制。
- (四) 須設法使理事會，得以開會。
- (五) 中東路一切設施，應按諸中國鐵道部公佈條則辦理。
- (六) 在合適條件下，應要求贖回此路。

注意兩事

現當中俄交涉開始之際，國人所急須注意者二：

- (一) 俄或藉此要求領土或政治權。

(二)或藉此要求駐軍該路。

如無此等要求，當所希望。萬一有此種要求，我國人民當誓不承認。

中日間重要外交問題

民國十八年十二月講於北平朝陽大學

諸位同學，今天有機會，同諸位談談中日間重要外交問題，覺得很榮幸。我們要明白中日間重要外交問題，必須先知道日本對中國的政策。而他的政策，可以說根據兩個原動力。

一個是人口問題，因為日本領土很狹小，人口的增加很速，每年統計有五百餘萬人沒飯吃。解決生計問題，有以下四個方法。

(一) 限制生育。這方法日本以為不妥當，並且他們反而希望本國人口年年增加，因為他們每以東亞優秀人種自居，認為應當使之自由發展。

(二) 第二方法是移民。但是這方法，也有許多不可能的所在。美國有殖民律的限制；澳洲是所謂白人的澳洲。現在日本人移民的出路是巴西，但路程很遠，還是不能解決人口問題。所以最後，只有在中國求解決，而實行以下兩種

方法。

(三)擴張領土。這個方法，是注意在中國方面的。諸位在社會科學裏面，知道人口是和領土成正比例的。領土多，生產就多。生產多，就可以供給多數的人口。所以解決人口問題，以擴張領土爲最好的解決方法。英國以前是由小海島所組成。人口增加後，就是用這種方法解決。到現今已經取得新錫蘭，印度，加拿大，澳大利亞，南非等等的領土。日本對於中國，擴張領土最便利的是東三省。東三省，就日本人計算，能耕之田，較其本國約多二倍。如果再加內蒙古算在裡面，可以加多四倍以上。所以近年積極實行滿蒙政策，來解決他們的人口問題。

(四)發展工業，以交換國外的食糧。這方法也曾有先例。就是比利時。比國發展工業，對外通商，人口問題，即因此得到解決。但是比國和日本有根本不同之點。就是比國能限制生育，日本是不肯限制。日本因爲和中國文化種族相同的緣故，並且距離很近，最爲便利，在中國可以得到生的材料。況且在現

在工業時代，全賴鋼鐵的生產，造成機器。就日本國內而言，所生產的鐵，幾乎可說沒有，本不足爲工業國家。所以只得由中國來取鐵。例如在漢冶萍鐵工廠訂的苛刻條約，本溪湖鞍山礦權的把持，都可表示需要鐵的急切至於煤礦，日本自一九二三年以後，已不能自給。所以撫順，煙台，本溪湖，各礦權，更是日本所必爭的。此外又需要煤油，在工廠海軍需要，尤爲緊要。其本國產煤油甚少。近來在撫順能夠取得煤油，所以就據爲己有了。不惟需要煤鐵煤油，且需要豆類。日本豆類製造很發達，如豆餅豆油之類。它本國只能出產一小半，其大半就由東三省運去。還有需要棉花，生絲，也是由東三省或中國他區運去的。在世界上需要棉花最多的國家，日本是第二國。買棉花製布，然後輸出，也是在發達工業裡面很重要的。但是貨物的銷售，必須有商場。中國所需要的，恰是日本所能供給的。並且日本到中國少則二十四小時，多不過四晝夜，就可到達。所以它認爲這是天然使其工業發達的好機會。以上所說的，是日本對我國的兩個政策：第一個，是擴張領土；第二個是發展工業，工業發

達後，商業自然也就發達了。

根據上述這個原動力，不能不用兩種政策。其一，對滿蒙實行積極政策，最後的目的爲握得領土權；其二，對關內十八省，實行商業發展，和其他各國採一致的行動。

第二原動力，就是在國防上所佔地勢。高麗被他國佔領，日本就非常危險。他們常說：「誰佔高麗，就利用刀刺日本的心一樣」。所以爲自國安全計，不惟依海軍的實力，並且要以陸軍防線，放在東亞大陸上，即放在東三省和高麗上。這在事實有許多證明。如日俄戰後，日本繼承俄國權利。現在注重吉會鐵路，又以長春爲極北第一防線。吉會路如果成功，他的防線佈置，恐怕還要遠哩？帝國主義的實行方略，首先必佔軍事上的重要地位。尤以軍港最爲緊要。日本佔據旅順，大連，及其他港口，就是根據上述國防的理由。復此，一方面，日本想獨佔滿蒙，對第三國的侵入必加以攻擊。另一方面，對滿蒙內部治安問題，取監督態度，也可以說保護態度。安寧上一有擾亂，必定起來干涉。譬

如郭松齡的倒戈，想通過南滿路，就爲日本所阻止。國民革命軍想出關，也被日本阻止。這都是近代歷史上的證例。以上說日本根據國防上的理由，對東三省取監督保護的態度。

現在我們看看日本的政策，有多少實現的可能。假使日本政治的侵略，和經濟的侵略，相與並進，如果十八省和滿蒙是兩國，就很便利。日本對十八省，可以主張門戶開放主義；對滿蒙實行侵略主義。但是中國現況，是整個的中國。日本的政策，所以不能貫徹。因爲日本積極佔東省，必惹起十八省的反感。兩方侵略既不行，所以他現在的態度，是當中國還沒有真統一以前，注意東三省，以收軍事上政治上的效力。如果中國真統一，海陸空軍強盛，他就必漸漸放棄，完全和英美一致純粹採商業政策。

中國抵制日本，最妙的方法，有二：

一，抵制日貨。日本以爲這個方法，和無槍炮的戰爭一樣，能致日本之銷路斷絕，工廠倒閉，最爲可怕。

二、爲中國之根本辦法。就是中國辦到真正統一，及海陸空軍的強盛。如此，則日本在東省的特權，終將退還。

日本在東省，又有兩個阻礙。

第一，因爲東省中國人口極多。東省中國人口有二千七百餘萬，日本人不過二十萬左右而已。且每年直魯移民總在五十萬至一百萬之數。所以已經有先入爲主的形勢。因之，日本欲佔東省，頗非易事。

第二，日本佔據滿蒙，各國對之，多不同意。且有反對者在。因爲日本不得滿蒙，其實力上之地位，只能居二等國。若一旦取得滿蒙，則其工業生產之原料豐富，其實力，就可以發達到一等國之地位。這是強國所不願意的。俄國因爲歷史上與日本有仇恨的關係，當然首先不同意。其次便是美國。美國和日本感情不甚好。日若得到滿蒙，就可以利美國挑釁。美國自身就要受很大危害。這是使日本不能立致滿蒙如願以償之國際阻力。

日本對華的政策，已說過了。現在我們看看中日間的重要外交問題，是些

什麼？

中日間的重要外交問題，也是由於上述之日本對華的種種政策而發生的，分論如次：

第一，中國關稅自主問題。中國之關稅自主，各國均已承認，惟日本尙未承認（現已承認）。日本在今年正月，只承認中國實行新稅則。因此，即發生兩點疑問：「日本是否承認中國關稅自主？」「若果，究竟到何時承認？」日本之商業，有賴於中國，已如上述。故日本很懼怕中國之關稅自主。因為關稅自主以後，中國爲保護自國之工商業，可以任意提高稅率。中國若能自由提高稅率，則日本之工商業，必受重大之打擊。我們知道，日本之工業生產品，較諸英美各國，實在是瞠乎其後。其競爭力，還不及英美各國。故英美各國對中國之關稅自主，不生畏懼，而取寬大態度。日本則反是。並且日本因經濟上的關係，最忌中國之工商業發達。若中國能實行關稅自主，並利用保護政策，而發展本國之工商。這是日本所懼怕的。所以日本很不願意中國之關稅自主。簡言之，

就是中國若關稅自主了，對於日本之經濟，必發生幾種直接的或間接的影響：

(一)工人失業，(二)工廠倒閉，(三)金融恐慌。欲解決此三點，必須本國之資本雄厚，如英美諸國一樣，然後才有辦法。然而日本一時，又辦不到這一步。所以他很不願意馬上中國就關稅自主。然而若果日本竟敢老老實實地說不願中國關稅自主嗎？那末，在現在這種要求取消不平等條約的潮流之下，他又恐怕違反時代潮流，行之不通。所以他就只希望中國之關稅逐漸自主。——因為日本的用意：一，以為如此一來，則在中國之關稅，未完全澈底自主以前，日本可以漸次使其工業發達到歐美并駕齊驅的地步。到那時候，中國關稅，縱然完全自主，而日本因其工業，能和歐美競爭。自然無所恐懼了。——日本的本心如此。於是就有商訂互惠條約，即規定兩國互相間輸出入之貨物，不課重稅之條約的主張。此所謂互惠條約，不過是日人製造的好聽名詞而已。其實其重要意義，乃在打破中國之關稅自主與保護政策之中心。

現在我們就中日兩國間互相輸入與輸出之貨物，就其經濟上之性質，加以

比較，看一看究竟所謂互惠條約，到底是有利于日本呢，還是有利中國。日本輸送到中國貨物，大宗爲糖，棉紗，棉布，海貨（魚等）。中國輸送到日本的貨物，大宗爲鐵，生棉，豆，糧食。就上舉的各種貨物而論，中國輸送往日本去的四種貨物，正是日本國內的生產方面與民食方面所需要的東西。即令不有互惠條約，日本也不能提高其入口稅率的。至於日本輸到中國來的四種貨，其性質則大不同。就中如糖與海貨，或可不提高稅率，而許其輸入；而棉紗與棉布兩項，中國爲保護並發展自國之棉業生產，及防止浩大之利益外溢起見，必須提高稅率，以防止其輸入也。所以若果有了互惠條約，則中國對此兩項貨物之增高稅率，即受其限制與束縛了。

這樣看來，所謂中日互惠條約，不但於中國不必要，而且大有妨礙，且是一種變相的不平等條約，是日本維持其經濟地位的護符。乾脆一句話，由上邊的證明，互惠條約，是利於日本，而害於中國的。所以我們中國，最好是不訂互惠條約，而直接實行關稅自主。但是就事實而論，不訂互惠條約，日本能

否承認中國關稅自主，尙是問題。並且互惠條約之訂定，中國對於法國已有成例，而在國際間，亦不乏此種事實。所以若果中日間事實上非訂互惠條約不可時，也可以商定的。但是我們所要求的，互惠條約，是要有條件的。要具備什麼條件呢？就是：

(一) 中日間的互惠，要雙方互惠，不能一方收利益，一方受損。

(二) 訂於互惠條約中之貨物，須與國內之生產物不發生競爭關係者。棉紗與棉布，不能規定於互惠條約中。

(三) 互惠條約中，應有最短期限之規定。

(四) 條約可以單方宣告其無効。

第二，領事裁判權問題。對於此問題，日本之態度，不如英美各國之固執與嚴重。英美各國，對此問題，主張有條件的取消領事裁判權。日本則大唱高調，主張無條件的，馬上取消。是專指東三省方面而言。至於關內方面，他又主張，待將來與英美各國，一致同時取消。他這種用意，是在欲取得日人在東三

省之雜居權。因爲藉此，日人可以取得東三省之土地權。編輯「支那雜誌」的水野先生（日人），曾經和我談過這個問題。他說：『日本人很願意放棄在華之領事裁判權，惟須中國許日人在東省雜居爲條件』。我當時就答覆：『雜居的事，中國也可以贊成；但帶有政治目的及侵略土地之野心的，則非我們所敢歡迎』。他又說：『不妨先試一試，看日本人有無野心』。我說：『最好的試金石，莫如日本先將對於中國勢如腹刀之南滿鐵路，改爲商辦，並取消其政治上的權利。若能如此，即可認爲日人誠意之表現，而中國自然就許其雜居了。』關於土地權，去年中國與比，義，西，丹，葡五國所訂之條約，即許與外人以財產權，惟須於撤消領事裁判權之後。然而日本之在東三省，強權侵略，利誘威脅，中國人又有從中作僥以圖權利者，如果允許其有土地權，其害將不堪設想。即就國際法而論，此種特權，也要視其國內法之如何爲轉移。而置產之權，更非國際法上所必要。從前日本取消領事裁判權時，也沒有這種規定。這是中國外交錯誤的地方。故五國條約，須重新修訂；不然，即有許多的

危險。

第三，東三省問題。對於東三省問題的態度，日本和中國大相懸絕。自甲午之戰後，日本取得遼東半島，但以德、法、俄三國之干涉，以三千萬兩爲代價，又復將遼東半島退回中國。一八九六年，中俄密約，一八九八年，李鴻章以旅大租給俄國。俄國在東三省，取得侵略之地位；而日本之國防，也就跟着發生危險。因此，日本對此甚爲憤恨，於是就下了與俄人併命之決心，釀成日俄之戰。

日本現在說：『若當時知道中俄間之密約，則東三省，早已歸日人掌握了』。自日俄戰後，日人就說：『日本爲驅逐俄國在東三省之侵略勢力，犧牲人口二十萬，日金二十萬萬之鉅額，到今日，利上加利，已有一百六十萬萬之多。而所得之利益，不過旅大與南滿鐵路而已。故此種由條約而得之利益，絕不能放棄』。日人並且說：『日本犧牲許多生命與金錢，爲中國驅逐了俄國在東省的侵略，中國賴之以能保存東三省，中國正應該感謝日人之恩，正應對日

有所報償。何以反要教日人將由條約而得之利益拋棄？』簡言之，日人在東省有條約所規定之利益，現時是絕對不肯放棄的。這是日本對東省問題的態度。日人常說：『要我旅大，就是戮我的心肺』。並且每談及這個問題時，老是氣憤異常。這就根據日本對東省的態度而生的結果。

至於中國的態度呢？中國人說：『日俄之戰給中國保存東省之機會，這當然是我們感激日本之點。但是日本之打俄國，其動機並非在保存中國之東省，乃在爲日本之自衛。中國之東省，不過因日俄之戰，間接而得保存耳。並且旅大租期，本是二十五年，現旅大及南滿鐵路均以二十一條延長至九十九年。但是二十一條，國民並未承認。即使承認，現在我們根據取消不平等條約的理由，也可以要求其取消的。日本在東省之利益，當然是根據不平等條約而得的。故我們也可以向他收回的。』這是中國方面對東省的態度。

中日雙方對東省的態度，因爲是互處極端，故此問題很難解決。現在我們可以作一個結束，來談談中日之間，究竟應互相取些甚麼態度與方策。

一，應取互讓的精神。中日兩國，爲東亞同種同文的民族。最好是兩國能互相幫助，互相退讓，以免去不幸的戰禍。於此日本方面應當將政治侵略與佔據領土的野心放棄。中國方面，則應對於日人的經濟需要，取寬大的態度。

二，在日本放棄政治與領土之野心後，中國可以與日本共行經濟的合作，以獲雙方互相的利益。但在日本政治與領土的野心未放棄以前，中國對日，則不可有經濟的合作。

三，中國人對日本在東省之侵略，可以不必過於十分憂慮。因爲無外患者國恆亡，從前國家之外患，本爲常有的事實，並非可憂的現象。就中國對日本而論，只要中國自己努力，勵精圖治，達到國內真正統一，振興工商業，整頓陸海空軍，使之能與外國抗衡，到那時候，我們不打日本，他也自會退讓了。

東三省問題

北平華北日報筆記

出席太平洋會議之回顧

民國十八年十一月講於北平新東北學會——地點國立北平師範大學

諸位同學：這樣踴躍的來聽這個小講演，可見大家對於東三省事情的注意。不用說，東省問題，並不是東北人的事，是全中國人的事，也是全世界的注。一個大問題。日人野心的證明，從二十一條要求，到田中內閣的公然倡言積極政策，在座諸君是都知道的。

從歷史上的事實觀察，不能不馬上想到日本這種種野心，對中國前途的影響。十九世紀民族主義勃興，同種同文者合而為一國，共同謀利益而防外患。如意大利的耶巴德，維尼亞兩省，為澳所得，皮得猛與澳戰四次，終取之歸。法之亞爾薩斯，勞倫兩省，為德取去。法人終不忘，卒致引起世界大戰而取之歸。東三省若是被日本拿去，不只是犧牲東省的二千七百萬中國人民及土地，

且日本就可以直取關內十八省。就歷史上看，以前征服中國本部，全是自北崛起而南進。如日本得到東三省，必長驅直入，吞併全中國，是很顯然的。由此可見東三省與中國前途關係之密切。

這次太平洋會議，以三天時間，討論東三省問題。討論的方法，並不是全體討論，分爲四圓桌討論。不許新聞記者列席。所以外面多不明其真象。因爲這個會議，不是一種政府公開的外交討論會。各方面的真態度，我們都可以看得出來的。

關於東三省問題，日人的態度，中日戰爭，遼東半島爲日本得去。俄德法三國出而干涉。結果退還中國。中國償費三千萬兩。一八九六年，李鴻章與俄國訂密約，許俄國在中國築中東鐵路。一八九八年，以旅大租與俄，以二十五年爲期。日本大恨，而尙不知有密約。庚子事起，俄兵佔東省，定不肯撤兵。此事與日本有大影響。俄若佔東省，就可以進一步佔高麗。高麗被別國佔去，就等於以刀刺入日本人的心。因之發生日俄戰爭。日本人說這次戰爭，日本死

了二十萬人，花了二十萬萬日金。截至現在，本利共合一百六十萬萬日金。他們這樣大犧牲，才取得滿洲利益，並且是取自俄國，而不是取自中國。中國無力打退俄國，日本才來替中國打退。有一個日本人說，可惜當時不知中俄密約；假如當時知道，日本馬上就可以佔了東三省。現在想着，深悔失策。併吞東省的一個機會是失了。所以現在在日本的態度，是既已犧牲了這樣大，現在在東省所得的既得權，當然不能放棄絲毫。

不過，我們要知道，日俄戰爭，是日本爲自衛起見，並不是替中國保護東三省。至於李鴻章結中俄密約，在一九〇一年俄佔中國的土地，已竟破壞了這個密約。當然中國已不承認有甚麼條約。日俄戰爭，中國是對日表同情，對俄已不是聯盟國了。日本以爲這個密約，他便可以吞併東省，他想的是錯了。現在在日本，以二十一條爲要挾；要知道中國根本是不承認的。現在全國呼喊取消不平等條約，這二十一條當然是在取消之例。於此可見中日態度，完全是衝突的。

在討論會中日本所謂的種種特權：

一，在國防關係上之特權。因爲中國太弱，日本與俄戰爭，取得旅大。日本第一道國防防線便是長春。且南滿洲及遼東半島，與日本有密切關係。得到滿洲，就可以得高麗。高麗一失，日本就亡了。爲國防計，所以不得不有這種特權。中國方面，以爲現在俄國已無力攻日，與歷史上的事實大不同了。故日本現在應該改變態度。日本就說：焉知中國不再出第二李鴻章。而且俄國非得一個不凍港不可。爲得旅大港口，他一定進攻。俄國要來進攻，日本將如何？要是想使日本取消這種特權，非有兩個條件不可：一個是中國強起來，能維持東省權利不被俄取；二是世界要有真正保障和平辦法。

二，政治上的特權。他又分爲二部份。一是根據日俄戰後訂的所得權，如鐵路沿線的施政權，醫院，警察，教育，居住等權。日本得之，當然可以施行。二是治安的。日本認爲他對東省治安，有如太上皇的資格。革命軍之北伐，郭松齡的倒戈，爲日本阻之，才使東省治安得以維持。所以日本有維持東

省治安的特權。中國如不破壞治安則已；中國要是破壞，日本就可以動兵。對外人也是這樣：外人破壞東省治安，日本也可以攻擊。

三，經濟特權。日本在東省的經濟特權，南滿路外，又加上安奉路，撫順，本溪湖，烟台的煤礦，鞍山，本溪湖的鐵礦，撫順的煤油，又有森林的採取權，及每年多量大豆之運輸，及肥料之供給等等。

在這個會議裏中國的根本要求

我們中國代表，對東三省問題的第一個要求是，日本借治外法權，施行額外的非法行動，是極應制止的。如在中國領土內設日本郵局。這在一九二二年，華府會議已議決撤退，而到現在變像的依然存在。更有所謂警察署者，不僅可以隨時捉中國人，更隨時都可以捉中國警察。這豈不是笑話？且無論鮮人或日人所到的中國地，日本領事及警察便跟着一塊走。換言之，就是凡日人所到的地方，中國的治安權便失去。而且日人又不納稅，一點都不受中國法律的拘束，破壞中國秩序。例如遼寧市曾下令馬路兩旁的房子退進幾尺，獨獨有一

舖子不退，擺在馬路中間。我問這是甚麼意思呢？他們告訴我是日本人的房子不肯退。張學良也莫可如之何。好好的一條大路，被日人給破壞了。又中國人經過鐵路區，常常被日人誣以爲賊，施種種慘無人道的刑罰。他們常把捉到的中國人，灌以煤油或污水，要他承認是賊。利用治外法權來庇護，在東省到處做嗎啡，鴉片，軍火的生意。非法的佔據中國人的土地。他們常常造一種假契，硬說某塊地是他已經買了，而把原主用武力攆出去。北寧路的拆毀，就是一個日本人硬說那塊地是他的，火車不得通過。受日警的幫助，就給拆去了一段。治外法權下，中國匪人可以逃到日本領地，受日人的保護。這種種實在情形，我們曾在會場裡公開宣佈。在座的雖不全信，但也很多承認日本的行爲有些太過分了。日本的代表，願意向政府建議，糾正一切非法行爲。但是到了第二天，他們又變了。完全不承認這些錯的行爲，又重新提議組織中日調查委員會，實地去調查。如果這些情形是屬實呢，他們再向政府建議去糾正。

我們的第二個要求，是要他們否認在東省有政治及領土權。日人的答覆

非常含糊。他們說爲環境關係，不得不然。這裏我們可以證明他們的野心。

我們第三個要求，是要他們取消鐵路兩傍的政治權。日方對此的意見不一致：有的主張絕對不可放棄；有的主張將來或可放棄，但是現在是不能放棄的。現在爲環境所限，是不能放棄的，因爲中國還不能維持治安。

我們第四個要求，是要日本撤退沿路所駐日警。日本對此與第三者同樣答覆：將來或有商量餘地，現在是絕對不能；並謂如現在放棄，則效今日對俄行動，中國可任意取之。那時我們將如何對付？對此問題，我曾與日本東京帝大教授高柳談論如何辦法。我說沿鐵路駐紮日警，不過七千人。抵抗中俄全是不可能的。何妨組織中國軍隊。當時高柳似有允意，說須與別人商議。後來告訴我，這是不可能的，因爲全國輿論及政府政策皆不許。

我們第五個要求，是施行華府議決案門戶開放，以保全中國領土。日方謂門戶開放，只不過是商業的平等，不能包含保全中國領土。

我們第六個要求，是收回旅大。日本代表說，這個話一提起來，日本國民

便像要發狂了似的。又一個代表說，這等於要取我的心肺。這件事簡直無談話的餘地了。這是最難的一個題目。

日本現在對中國的政策

日本對中國政策，現在是分兩大方面。一方面取商業政策，贊成門戶開放主義，因為日方為人口問題，非與中國通商不能解決。於是日方要與英美諸國取同一態度，與中國和平通商。另一方面的政策，則與商業政策完全衝突。根據日本的人口問題及糧食問題，（據日本人說，他們有五百萬人沒飯吃，）必須要向外發展活動。因之，取決心在已得政治經濟把握的地方，佔領東三省。不過事實上與商業政策又不能同時進行。因此乃採如下之根本政策。利用中國不統一的機會，而施行掠奪侵略的行爲。中國弱一分，便進一步。等到中國一經統一，那末佔得多少便算多少。所以他趁着現在中國還沒有強起來的時候，一步一步的再進行。我們既明白這一點，便知道要收回東省所失權利，必須先謀真正統一。

日本既已有心佔取東省，他的侵略的方法，我們不能不注意。

一，鐵路經濟侵略。因爲有鐵路勢力，便可以達到。

二，領土變相的佔有。注意收買東北領土。他的用法至巧。說願意放棄治外法權，與別的國家一樣，而東省的治外法權，可以馬上放棄；但是要以商租權爲交換條件，許日人雜居。如果我們允許他的這個要求，日本一定組織大公司收買中國的田地。其用心至毒。日本一位辦支那雜誌的人請我吃飯，說願意馬上放棄治外法權，可是只限於東省，『我們在東省最要緊的是雜居。』我說『自然嘍，雜居後你們可以任意收買土地。』他說，『買土地事，實際上也許辦不到。我們提議不侵犯條約，當然不願意收買土地。』我說『南滿鐵路正像一把刀刺在東三省人的心裏。隨便甚麼時候一動，便可以制我們的死命。假如你們能取消在東省一切政治的，經濟的侵略，這雜居事，我們或可商議。』他的答話真妙。他說，『先許我們雜居罷。等以後大家住得好好的，我們再慢慢商議，想法撤退。』現在我深怕日本要仿照這次比義五國條約爲口實，取得雜

居權，以謀東省。我再明白的說，日本願意以取消治外法權去換取東三省。

三，日本正像一個老鷹，居高臨下，望着東省。一旦東省本地不能維持治安，秩序擾亂，日本就馬上下來攫取。

日本的計劃是如此，我們用甚麼方法來保全我們的東北呢？

第一方法，是採取移民政策。內地願意去的人，趕快把他們送去。要知道世界上常是如此。一塊空地，這國不去佔據，別的當然要去佔取。中國人要能佔滿了東省，當然可以抵抗日本。

第二個方法，是東省絕對不給日人以土地財產權。要是這權給了他們，正像把一個寶箱的鑰匙，交給他們一樣。

第三個方法，不要讓他們有農業權。由農業，他們常可以取得土地。吾述美國的一件事來作證據。美國的 TEXAS 本來是墨西哥的土地。墨人住的很少，美國便去大買土地。後來美國人在該處便宣布自治。美國與墨西哥打了一戰得來。日本就是想在中國買地。等中國一亂，便拿了去。

第四個方法，是中日無經濟合作的可能。除非日本放棄政治侵略，我們才能同他經濟合作。

第五個方法，中國要保護東三省，非自己能維持治安不可。如炸張事，日本是想據此擾亂東省治安，而結果沒得遂其願。

第六個方法，中國保護東省，便不許外國進攻東省。要知道外國一進攻，日本便說他有優先權，會馬上就先佔取的。

不平等條約之研究

第一講 不平等條約之內容及其經過

釋培基記述

民國十七年九月講於北京大學

一 平等地位之要求

國民革命對外目的，在取得國際上平等之地位，即廢除一切不平等條約是也。此項目的，較之辛亥革命，已進一步。辛亥革命，僅欲救瓜分之危，奪政權於滿清之手。其目的在求生存「To Live」。國際地位之平等與否？未之問焉。是以未發生廢除不平等條約之需要。今者瓜分之危已過，共管之險，亦因華府會議及國民革命而解除。吾人之目的，不僅求生存於世界，而求成爲一光榮尊嚴之國家，建立於地球上「To Live honorably and Respectfully」。此種要求之發生，實由於國民心理之變換，而心理之所以變換，直接基於兩大原因：

(一) 蘇聯在中國之影響：

自民國十三年蘇聯與我國訂平等條約，放棄不平等權利，承認我國為平等國家之後，我國國民遂覺華府會議待我國之不公正。

(二) 十餘年國內所獲得之兩種進步：

(甲) 軍隊作戰之進步，吾國軍隊自十餘年國內戰爭以來，頗富有戰場經驗，如屢敗白俄，亦足證其成績之進步。而軍隊之進步，乃為提高國際地位之必需條件。

(乙) 教育之進步，辛亥時吾國大學甚少。今則大學林立。中小學亦極普遍。國民知識，可謂由中學程度提高至大學程度。由是自覺力量增大，地位增高。要求平等之心遂不可遏矣。

二 何謂不平等條約？

曾讀國際公法者，必知國家與國家間之關係，基於二原則：(一) 平等，(二) 互惠。世界各國間之協約，依此原則而訂立者，是謂平等條約；違此原則

者，則爲不平等條約。譬如，中美二國訂約，中國允許美國人民在中國有自由居住營業之權，美國亦允許中國人在美國有相同權利，方得謂之平等。日本在中國有租界及治外法權之權利，而中國在日本則無之，當謂之不平等也。

我國與各國所訂之不平等條約中，其最不平等之點，說明如左：

(一) 關稅不自由；

一般獨立國家，於其國之關稅，有完全自主權，可隨時加減進出口貨之稅率。我國自鴉片戰後，主權喪失。進出口貨一律限徵值百抽五。直至華府會議，列強始允於特別關稅會議加徵值百抽二·五，某種奢侈品得加徵值百抽五。關稅會議停頓後，吾國雖實行徵收值百抽二·五之附稅，然較有自主權之各國，洵有天地之別。

(二) 治外法權；

有獨立主權之國家，凡在本國領土內之本國人外國人，俱受本國法律及法庭之制裁，此乃國際法原則。但我國則不然。外人在我國境內，不受我國法律

之制裁。亦不受我國法庭之審判，反而將其法律及法庭施行於中國。而中國在
外國則無此權利。此非不平等爲何？

(三) 租界；

昔者，吾國賤視洋人，不屑雜居，故另劃一地與外人立契，界外人居住貿易，設立租界原因不外此也。其後外人感於地方上種種不良之痛苦，乃運用其素有之地方自治能力，自行組織市政府，要求其國家政府，向中國交涉，許其在租界內有自治權。及取得 Municipal Home Rule 權後，於是設巡警，修馬路，闢公園，努力興辦市政。今則租界內之統治權，完全屬於租界當局。我國政府不能在租界拘捕人犯及盜匪。反觀美國，紐約城猶太人之居留地，固乃受美國政府之管理，即我國僑民所聚居之 China Town，並不得變爲租界，事之不平，孰逾於此？

(四) 租借地 (Leased territories)

租界地大都有政治上軍事上價值。一八九八年帝國主義凶燄最盛，適中國

甲午戰敗，各國遂乘機侵佔我海港。英佔九龍，租期九十九年，又佔威海衛，租期與俄佔旅順相同。法佔廣州灣，租期亦九十九年，德佔膠州灣（今已收回）。俄據旅順大連灣，租期二十五年。日俄戰爭，日本奪於俄，一九一五年日本向吾國提二十一條，要求延長至九十九年。試一觀世界各獨立國，有此類之租借地乎？美國在大西洋之軍港 Newport, R. I.，在太平洋之軍港 San Diego, California，有一被外人佔據乎？

三 中國民族力爭國際平等之歷史經過：

中國民族力爭國際上平等地位已有四次：

第一次，一九一九年巴黎和會。我國以參加歐戰之故，派代表與會，請列國修改不平等條約。會中戰勝國，以此爲非討論範圍內之事項，置之不理。故吾國祇能對戰敗國，取消其不平等條約。茲分述之：

(1) 德國，中國於一九一七年三月十四日將漢口天津之德租界收回。同年八月十四日對德奧宣戰，同時宣佈德奧兩國租界爲特別區，復爲中國領土。一九

二二年五月二十日，中德訂平等條約，德承認中國之關稅自主，並取消治外法權。

(2) 奧匈，對奧匈亦完全收回不平等權利。

(3) 俄國，一九二〇年九月二十三日，我國與舊俄國絕交，將天津漢口之俄租界暫行收管。俄國革命後，新政府遂於一九二四年五月三十一日與我國訂立中俄協定，俄國放棄所有不平等權利，重訂平等條約。

是故現在中國已與德、奧、匈、俄立於平等之地位。且吾國辛亥革命後之外交政策，力持「訂約根據平等互惠原則」主義。故此後與 *Bolivia, Chile, Persia, Finland*, 等國均依據平等互惠原則辦理。雖然，吾國尙與十六國立於不平等地位，此十六國即英、美、日、法、意、葡萄牙、西班牙、荷蘭、墨西哥、瑞典、挪威、瑞士、丹麥、秘魯、巴西、比利時是也。

第二次，華府會議（一九二二年十一月十二日至一九二二年二月六日）。我國以巴黎和會提出之要求，復在華會繼續奮鬥。結果：九國於一九二二年二月

六日訂立條約，尊重中國主權，獨立，領土及統治權，並予中國以完全之機會，使建立鞏固有效之中央政府。此雖屬空論之原則，然其性質極為重要，蓋列國由侵略之野心家，一變而為國際君子，是亦中國一幸事也。

當時列強對其在華不平等權利取二種態度：

(一) 不平等權利之無條約的根據者，表示讓步，如

(A) 外國在華所設之郵局，聲明取消。

(B) 外國在華所建築無法律根據之無線電台，由中國備價贖回。

(C) 外國駐華之軍隊，(使館衛隊外尙有不少軍隊)允撤退。但列強藉口，中國政府不能維持治安，不能保護外人生命財產，主張先派員調查實際情形。旋吾國內亂作，阻調查委員來華，故外國軍隊，迄今猶未撤退也。

(二) 不平等權利之規定於條約者，

從法律上言，不能不認為有效。蓋此種不平等權利，乃中國實行主權時所自行放棄者。且既規定於條約，自不能中國單方面自動取消之。換言之，必經

雙方同意方能取消也。據此原則，對於條約規定之不平等權利，處理如左：

(一) 關稅，列強知我國政府，需款償內外債，故允稍加稅率。第一步，使達到切實之值百抽五；第二步；開關稅特別會議，從事討論下列數事：

(a) 廢除釐金；

(b) 允許實行一九〇二年中英馬凱條約 (Mackay Treaty) 及一九〇三年中美中日條約所許之稅則，即進口稅從值百抽五加至值百抽一二·五。

(c) 在未實行值百抽一二·五以前，得立刻加徵值百抽二·五附稅。某種奢侈品立刻加徵值百抽五。

因此，一九二二年在上海開修訂關稅稅則委員會，實行切實值百抽五。厥後因中法金佛郎案未解決，法國不批准華會條約。直至一九二五年段祺瑞執政，承認金佛郎案，法始行批准該約。關稅會議始得開會。未幾政變，革命軍起，關稅會遂以停頓，時一九二六年七月間也。

(二) 治外法權，根據一九〇二及一九〇三中英、中美、中日條約，「如中

國司法情形可以撤消治外法權時，則取消之」之規定，設立國際調查委員會 International Commission 來華調查。一九二六年正月十二日，國際調查委員會在北京開會，至九月十六日提出報告書，謂中國司法情形，殊不能取消治外法權。

(三)租界，巴黎和會，我國代表曾要求收回租界，但在華府會議，則以他種原因，並未提出租界問題。(或者中國代表以租界有害亦有益，無需急急收回)，故華府會議關於此點，無議案。

(四)租借地，可分兩種：

(A)為勢力平衡所佔者，如威海衛(英俄平均勢力，故英國在條約上明言俄國一日佔領旅順大連，英亦一日不放棄威海衛)，廣州灣(法與俄聯盟，故據之以平衡歐洲均勢)，華會列強願於某種條件下，退還中國。

(B)為軍事必要所佔者，如九龍，(凡佔九龍可制香港)旅順，大連灣，英日均不肯讓步。

總之，吾國在華府會議之收獲，祇列強承認中國領土及主權之完全，然此不過為好意之表示而已。實際上無特種權利。至於取消外郵，交回無線電台二項，實屬細微。且此本為條約外之權利，據理應取消者也。

第三次，此次努力在滬案。欲詳悉滬案之由來，須先知滬案以前之情形，即中國民族受俄國之激刺如何？一九一九至一九二〇年俄國電我政府，願取消中俄間不平等條約，放棄不平等權利，重訂互惠平等條約。四年後，加拉罕來華，訂中俄協約（一九二四，五，三十二）。協定之要點有五：

1. 俄承認外蒙為中國領土之一部；
2. 俄放棄鐵路區域管理權，承認中東路為營業性質，無政治軍事的作用；
3. 交還天津漢口之俄租界地；
4. 放棄庚子賠款內之俄國部份，以用於教育（庚子賠款俄佔最大額即百分之二八·九七·一三六）；
5. 放棄治外法權。

中俄的協定，何以予吾人以新刺激，而不滿於華府會議乎？蓋從前所訂平等條約，對方皆戰敗國。獨俄國則自稱爲戰勝國，而自願放棄其不平等權利者。猶憶加拉罕氏聲明曰：

『蘇聯在戰勝西歐強敵之後，自願放棄在華之不平等權利，且願助中國取消一切不平等條約。蘇聯所望於中國者，即一九一九及一九二〇年之宣言，得完全實現，華人可將此宣言視爲中國自己之宣言，並希望全世界同樣對待中國。中國須自努力。蘇聯爲世界上唯一民族，可助中國者』。

加氏復將土耳其歷史詔吾人曰：

「土耳其於歐戰後幾被瓜分，幸得蘇聯幫助，戰勝希臘，建立安哥拉政府，與列強訂立平等條約。蘇聯願中國強，國際上能得蘇聯所予之平等地位」。

於是中國覺華府會議之欺人。夫土耳其協商國之仇也，猶立不平等地位。由此中國民族思想激變，覺蘇聯之可友，而列強之可仇，益不滿華會之決議，及

其所取緩慢之手段，而欲立即用革命手段，獲得平等之地位。

此種態度遂表現於滬案。滬案發生，中國益受刺激，更覺不平等條約之痛苦，及租界治外法權之亟應取消。是以一九二五年六月二十四日照會英，美，法，日，意，荷蘭，葡萄牙，比利時，八國要求修改不平等條約。九月四日八國以同樣公文答復我國：謂中國欲修改不平等條約，須先有負責有力的政府，足以保護外人之生命財產自由，不然，仍非修改之時！關於關稅自主問題，願重派代表，續開會議。關於治外法權，仍主先派員調查中國司法情形。由此可知八國態度，乃依據法律手續，緩慢的實行。中俄兩國則用急遽的革命手段，立刻達到。

第四次，此為國民政府克復平津後之工作。近二年來，一九二六至一九二八，國民視線集中北伐，因注意國民革命，未暇顧及不平等條約。全國統一，國府對此問題，復形激進。一九二八六月十六日，國府宣告世界；謂全國現已統一，建設新中國要求重訂平等條約，以獲國際上平等地位。並聲明用外交上

各國所承認之手續，達此目的。七月七日國府對於條約宣佈二大原則：

(一) 已滿期之條約一律作廢；

(二) 未滿期之條約，立即訂新約代之。舊約未滿，新約未訂時，適用七條臨時辦法。臨時辦法之內容有四要點：

1. 中國法律受理一切在華條約已經越期之外人；
2. 在未實行國定稅則前，外商按現在海關章程納稅；
3. 在中國境內之外人，與華人一律納稅；
4. 其他均按國際公法及中國法律辦理。

現在第四次工作尙未完成。吾之講演暫至於此。惟尙有一言以告諸君。此次工作，情勢最佳。蓋從前內亂綿延，列國藉口無代表國民之統一政府，不允修約，今則內戰暫息，國際上、外交上，立於有利之地位。所望國府能利用此大好時機，以達到取消不平等條約之目的。雖然，前途並非完全光明。不惟有困難，且多危險。或者吾人尙須有第五次第六次之努力，亦未可知也。

第二講 關稅自主及其如何實行

繆培基記述

民國十七年九月講於北京大學

一 關稅自主權之喪失

關稅不自主，爲不平等條約中最不平等之點，與國家財政直接有關，且與國家實業有重大關係。世界各國之有獨立主權者，無不有關稅之自主權。獨中國爲大國中唯一不能實行關稅自主者。自主權喪失之由來，有二方面。茲分別說明之：

(1) 關稅稅則何以不能由中國自行規定？吾國自鴉片戰爭失敗與英訂江寧條約（一八四二八月二十九），該約中規定二項：

1. 中國規定公平及確定 (Regular) 之關稅稅則；

2. 英國貨物入口後之經過稅，不能超過關稅百分之幾 (Certain Percentage) 以上。

此雖未聲明放棄自主權，然對於英貨課稅之自由，已被限制，厥後中英附約（一八四三五月八日），遂明白規定海關稅一律值百抽五，經過稅不能過關稅半數以上矣。自是以後，即一八四四年七月三日之中美條約，同時十月二十四日之中法條約，亦有同樣之規定。其他訂條約國，俱援用最惠國條款，與英國享受同等權利。

觀此，吾人可知：（一）吾國從未自動的放棄自主權。鴉片戰役前，固有完全之自主權，乃不幸戰敗，被英國以武力攫去耳！（二）中國政府放棄自主權，而不知之，以國家外交官，而不曉關稅自主權之重要，致貿然承認值百抽五之限制，言之可嘆！

（三）外人管理海關之來歷，一八四三年之中英條約，已斷送關稅立法之自主權矣。然而一八四三至一八五三十年中，關稅官吏仍爲我華人也。稅關之歸外人管理，實自一八五三年始。自太平軍佔上海，海關人員盡逃。洋商以無處納稅故，乃由其領事暫將關稅代爲保管。厥後感其煩瑣，遂於一八五四六月二

十九日由英，美，法三領事，與上海道台訂立合同，組織外人監察委員會，收管關稅。旋感不便，乃於一八五八年十一月八日重訂合同。中國海關監督，得自動的派外人爲幫辦，但未訂明派何國人。第一次所派爲英國人。一八九八年，列強帝國主義正盛，中國幾被瓜分，英人乘機攫取海關，以保護其商業。是年二月十八日，以英國商業，在華占第一位之理由，向我國政府要求，總稅務司須以英人充任。自是總稅務司一職，爲英人獨占矣。庚子事件解決，中國賠款四萬五千萬兩，訂約（一九〇一九月七日）以海關收入爲擔保，限三十九年還清。至加入歐戰，要求延長五年，故需至一九四五始能收回海關權也。

於此，吾人又知，以洋人充監察委員，不過臨時措置之辦法。而派外人爲幫辦，亦屬自動給予，無非鑒於本國官吏腐敗，信外人誠實之故。稅務司之爲英人所奪去，亦無非帝國主義最盛時所得之分贓權利而已。

二 中國反對不自主之理由：

吾人所以始終反對關稅不自由者，蓋根據下列理由：

(一) 爲片面的特權，非互相平等之權利，

(二) 出入口貨一律值百抽五之限制，違背經濟學原理，爲非科學之關稅。

依經濟學原理及科學的關稅原則，應分類收稅：如原料 (Raw Materials) 當徵輕稅，而熟貨 (Manufactured Goods) 則課高稅，庶可保障工人。又奢侈品與必需品應加區別，蓋前者爲富人所負擔，且其物品常有毒害，當提高其稅率。至於後者爲窮人必須之品，決不能課以同樣之高稅。今者奢侈品與必需品一律值百抽五，是貧富納同等之稅矣。

(三) 中國無論何時，祇能收值百抽五之稅，則遇國家財政窮困時，亦不能加稅，直無法救濟。

(四) 不能實行關稅保護政策。保護政策之作用有二：

1. 保護幼稚工業，(Infant industry) 以免爲外貨所打倒；

2. 保護戰時必需品，以免戰時遇海口被封鎖時，無戰時用品。

(五) 爲不良雜稅存在之因，例如釐金實因國家財政入不敷出之結果也。

三 政府既往之工作：

吾國力爭關稅自主，已有數次，茲分述之：

第一次，此次吾國以加增稅則爲滿足，一九〇二年九月五日中英馬凱條約 (Mackay Treaty)；一九〇三年十月八日中美，中日，訂同樣條約。英，美，日三國允許進口稅得加至值百抽十二·五，出口稅得加至值百抽七·五，但附二條件：

1. 實行加稅以前，先裁廢釐金；
2. 中國與他國訂通商條約，予以最惠國待遇者須均予同樣之同意。

因中國不能履行該二條件，故允許之加稅，未能實行。以後關於關稅之爭議，即根據此時條約也。

第二次，在巴黎和會，中國所爭者二點：

1. 實行一九〇二及一九〇三年條約之規定；
2. 完全自主。

會中戰勝國，認爲不屬於和會範圍，不加討論。中國之所得，僅對戰敗國之德，奧、匈，收回自主權而已。

第三次，在華府會議，中國代表，提出三項要求：

1. 根據一九〇二年及一九〇三年條約，現行值百抽五之進口稅，應增至切實值百抽一二·五。

2. 在最高程度內，中國有權分別，必需品與奢侈之稅率。

3. 經過過渡時代，實行自主。

結果成立九國條約，關於中國海關問題，作爲次之規定：（一九二二年二月六日）

1. 允許中國立即修正進口貨之海關稅表，以期稅率適合於切實值百抽五；
2. 關係各國派委員，赴中國組織特別會議。

(a) 籌備裁釐，

(b) 籌備實行一九〇二年及一九〇三年中英、中美、中日各條約所規定之

加增稅率。

(c) 以上二項未辦前，允許對於進口貨得徵附加稅值百抽二·五，奢侈品最高得徵值百抽五。

中國在會議聲明，對於現行海關行政制度，斷不更變。換言之，即不換洋稅務司。但希望漸漸變為中國人所管之制度，意謂中國人可漸加入海關行政也。

四 華府條約之實行

一九二二年在上海開修訂關稅稅則委員會，修正新稅表，俱符合切實值百抽五。根據華會條約，關稅特別會議，應於各國批准該約後，三個月內由中國召集開會，以便從速增稅。然法國要求解決金佛郎案為批准該約之條件。因此延擱三年半。一九二五年段祺瑞執政，承認金佛郎案，法國始予批准該約。關稅會議，始得於十月二十六日在北京開會。與會之國，除英，美，日，法，意，比，荷，葡，八國外，又特別邀請追簽華府條約之丹麥，挪威，西班牙，瑞典，四國參加。共為十三國。該會依華府條約所規定範圍，祇能討論三點：

1. 裁釐；

2. 籌備實行一九〇二及一九〇三中英、中美，中日條約所定之增加稅；

3. 過渡時期，收二·五增加稅。

但中國政府欲推廣範圍，討論關稅自主，故根據中國代表華府會議所保留之聲明，（即中國政府得隨時見機提出討論關稅自主問題也）通告關係列強，稱中國政府在特別關稅會議，擬提出討論自主問題。故中國於開會第一日即提出中國關稅自主案，內容分五點：

一·與會各國正式聲明，尊重中國關稅自主，並承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛；

二·中國政府允裁釐金，與國定關稅稅則，同時實行，至遲不過一九二九年一月一日；

三·在未實行國定關稅稅則以前，中國海關則照現行價值百抽五外，普通品加徵值百抽五之臨時附加稅，甲種奢侈品（煙酒），加徵值百抽三十之

臨時附加稅，乙種奢侈品，加徵值百抽二十之臨時附加稅；

四·前項臨時附加稅，應自條約簽字之日起，三個月後，開始徵收；

五·關於前四項問題，應自簽字日起，立時發生效力。

簡而言之，中國不以裁厘爲加稅條件，亦不爲自主之交換條件。其聲明一九二九年一月一日，實行自主同時廢厘者，不過爲 *A pledge of honor* 而已。又中國要求增加過渡稅，由值百抽二·五增至值百抽五，奢侈品由值百抽五，加至值百抽三〇，乙類奢侈品則由值百抽五，加至值百抽二〇。復次，中國鑒於金佛郎案之教訓，故於提案中，要求簽字日生效，無庸各國政府之批准，以免被各國阻難。

重要國家之答復，關會出席國以英，美，日三國爲最要，茲分別述之：

(一)英國 若他國對於中國自主問題同意時，英代表亦願要求英政府批准之。

(二)美國 美國有條件的允許中國自主，其條件爲：

1. 裁厘；

2. 過渡附加稅應用於左列四項：

(a) 各省裁厘所受之損失；

(b) 各省未裁厘及裁厘後，商人因厘金而受之損失；

(c) 無擔保債務；

(d) 中央政府行政費。

(三) 日本 在華府會議反對二·五附加稅，至此則願承認二·五附加及自主；但對自主，則附以條件：

1. 裁厘；

2. 中日兩國訂互惠關稅條約。

窺其用意，不外一方面承認中國自主；一方面又加以束縛也。

特別關稅會議之收獲，關會於十一月十九日議決關稅自主與裁厘金案，節

錄原文如左：

各締約國茲承認中國享受關稅自主之權利，允許解除各該國與中國間，各項條約中之關稅上束縛。並允許中國國定關稅定率條例，於一九二九年一月一日發生效力。中國政府聲明：裁撤釐金與中國國定關稅定率條例同附施行，并聲明於一九二九年一月一日將釐金切實裁竣。

以視一九〇二及一九〇三年之三約，大有進步。蓋伊時以釐金爲加稅條件，此則非自主的交換條件，乃不過 *A pledge of honour* 耳。

關會因故停頓，此議決案，未訂成條約。在法律上言，手續不完，不生效力，然在道義上言，未嘗不可生效。

關會停頓原因：一由內戰復起；二由於陳友仁及國民軍之抗議。在散會前，各國共同聲明，俟中國能派代表出席時，各代表乃願繼續開會云。

關會散會後中國政府之工作：

一九二六年十月十一日，國民政府在廣州實行徵收二·五附稅。自後國民政府勢力所至之處，輒徵收之，抗議及反對不之顧也。厥後英政府改變對華外

交方針，於一九二六年十二月十八日，發表宣言，允許立即無條件的實收華會允許附加之稅。於是北京政府亦於一九二七年二月一日實行徵收二·五附稅矣。

一九二七年一月十三日，北京政府照會各國公使，聲明一九二九年一月一日實行關稅自主。

後國民政府，宣稱是年九月一日即實行，然結果自動撤消原議。究其失敗之原因有三：

1. 中國未統一。是時有三個政府之存在；
2. 中國商人亦反對。因厘金不裁，而又加稅，無力負擔之故；
3. 列強反對。其所憑藉者即：
 - (a) 外人管理海關，例如大連稅關，由日人管理，不收二·五加稅；英人管理之海關，亦不願徵收，而由中國當局另設機關直接徵收。
 - (b) 租界。外商運貨在租界碼頭上岸，中國政府權力不能達到，無法徵

收。

(c) 治外法權。不納附稅之外人，無法懲罰之。

4. 國民政府過急，無充分之籌備。

今國民政府又聲明一九二九年一月一日實行自主矣。

五 如何可達到一九二九年一月一日之自主？

現在之局面，比從前較好。國內既已統一，列強無所藉口，再則政府有充分之時間籌備。雖然，問題之解決，不僅在我國一方，而實繫乎列強之態度。今將吾國關係最重要之英，美，日，三國態度研究之：

英國 對於自主問題，不至阻撓，惟有一種要求，即中國關稅在自主下，勿加英人以不平等之待遇是也。然此為二年前所抱之態度。最近有無改變，不得而知。蓋有數事頗予英國之刺激，足使其轉移對華態度者，其事為何？
即：

A. 寧案解決為美國捷足前得，心滋不快；

B. 「國際協作」，(International Cooperation) 素爲英國對華傳統政策。中美關稅自主條約，打破協作政策，又失其表示好意之機會；

C. 英美海軍爭雄大西洋間，空氣緊張，日美二國日漸舛離。

據此，或者暫取旁觀態度，一面視美國對中國之親近態度如何，一面看中
國對英之友好態度能否增進，然後抉擇其政策耳。但無論如何，決不至以武力
阻撓也。

美國 二年前之美國，必欲與中國先訂新約，約中要求裁厘，且指定用途，方允自主。近已讓步，故中美關稅自主條約，遂於本年七月二十五日成立。此爲最先承認自主者。此次新約中並不再要求裁厘，亦不指定用途，與關稅會議時之態度全不一致。其所附條件，不過實行自主時，向美商不能有不平等之待遇而已。

日本 在關會即聲明願承認中國之關稅自主，但附以二條件，即：(一)裁厘；(二)訂互惠條約。其所以堅持訂互惠約者，實有其不得已之理由。英美輸

入中國之貨，多爲高等工業製成品，中國一時不能自造，故關稅增高，無大影響。而日本之輸入中國者，皆粗製品，其百分之七八十中國已能自製。若中國實行保護政策，阻日貨之輸入，一面又提倡國內實業，則直接影響日本經濟極鉅，必至使其：（一）工廠倒閉；（二）失業工人突增；（三）金融驟變，不免恐慌。

關稅自主與日本，有如斯重大關係，且尙有二種重要原因：

- （一）日本僅數小島，原料綦少，期成工商國家，必需自中國採取原料；
- （二）生產貨物，大都皆需運送中國售銷。

可見日本寄生吾國，時時有賴於中國之好意。試考查中國海關報告，日本占全額之最大部份，試觀左表：

進口貨（一九二七年）

日本 28.41% 故日本在進口貨中佔第一位

英國 7.26%

香港 20.56%
美國 16.13%

出口貨(同年)

日本 22.74%
英國 6.31%
香港 18.47%
美國 13.25%
俄國 8.40%
高麗 6.51%

現在距實行自主時期甚邇，應行籌備者二項：

(一)裁厘 其問題分對外對內兩面考察之。

(A)對外，不承認裁厘爲自主之交換條件，亦不爲自主之先決條件。厘金爲國內問題，自不容外人置喙。最近中美關稅新約，即不以爲條

件。預料他國將取同樣態度。故自主與裁厘同時實行之宣言，不過爲 A pledge of honour [而已]。A pledge of honour 與條件二者，性質各異。「條件」含法律性質，有拘束力；而前者則可視力量如何而定。苟力能辦到，固保全信用；設不能辦到，亦無大碍。蓋事實上，有二種困難：(1) 時間過促；(2) 軍權財權未完全統一。由此以推，明年一月一日之裁厘及自主，未必能同時實現。

(B) 對內，釐金爲消滅國內工商業之唯一原因。吾國釐金一日存在，則工業一日不能發達，因課稅過重，貨物不能銷售。譬如：北平瓷器銷場爲日本所占，即因江西瓷器運至北平，須重重課稅；而日本瓷僅納少許之關稅，是以價廉於江西瓷器也。爲保護本國工商業計，釐金之廢除，愈早愈妙。

若釐金不裁廢，而更加重關稅，則民生將不堪問。且我國政府，既已聲明明年一月一日裁釐，與自主同時履行，則爲顧全國際信用計，亦當努力裁釐

也。

(二) 訂立國定稅則 欲實行自主，則規定國家稅則當矣。規定國家稅則，務依左列四原則：

1. 視國家財政之大小急緩增減稅收；

2. 實行保護政策；但不可不注意者，保護政策行之逾限時，則不免發生弊害。而其最適用之情形有二：

(a) 幼稚工業；

(b) 保護各種實業之與戰時有關者，如火藥，銅，鐵，糧食之類。

3. 對於各國待遇須一律平等；

4. 稅則勿過高。若過高，必惹起外國反對。例如，日本對我國輸入最大宗之糖，棉花，及棉花線，棉布，海產四種。稅率若不過高，大可減少日本之反對。

(三) 與日訂互惠關稅條約歟？

如前所言，英不至以武力阻撓，美已無問題，最需考慮者為日本。余以為對於日本，重要輸入品，予以寬大待遇，或可渡此難關。設日本仍堅決反對，則又如之何？以吾意有二法對付之：

1. 強迫的，必令其納稅。此諒難奏效。伍朝樞長外部時，外人均不照納，亦無如之何！中日修約期間，臨時辦法七條，不能生效。再濟案時，日本之橫蠻，政府亦無力抵抗。屆時若日本以武力反抗，仍無法也

2. 和平的，允許日本要求訂互惠條約。

今進言互惠條約。依國民心理論，當然反對，然照實際情形論，吾以為在某種條件下不妨與訂。所謂某種條件，有四項：

- (1) 須真正的互惠，而非片面的；
- (2) 日貨之受互惠待遇者，須與國貨不發生競爭；
- (3) 此互惠約期，愈短愈妙；
- (4) 須規定中日任何一方，覺有不利時，得自動取消之。

互惠條件能如此議訂，則日本自不再持阻撓態度，而關稅自主成功，亦吾國之一可喜事也。

雖然，預料國人反對互惠條約者，不在少數。其理由大約如左：

就中日通常情形視察，決不能有真的互惠。日貨輸入中國，固得優待矣！但中貨輸入日本，未必能得優待。何以言之？今試將兩國輸出之主要貨物，加以比較：

日本對華輸出之重要品爲：(1)糖 (2)棉花及棉線；(3)棉布；(4)海產。

中國對日輸出之重要品爲：(1)鐵；(2)豆；(3)糧食；(4)生棉花。

再攷查其相互之關係。中國糖產甚少，而又最需要。海味亦吾國所缺乏。

此二者不妨寬待。至於棉，棉布二項，則萬不能優待。若寬大待遇，不啻打破吾國保護政策之中心。蓋吾國缺乏衣料，而衣料占進口最大額，亟待保護，庶免國內紗廠倒閉。反之，日本缺乏鋼鐵，豆類，雜糧，棉花，將歡迎之不暇，

決無課以重稅之理。故互惠條約成，則中國空無所得，而日本大受其利。

此爲反對之根本理由。此外，各國亦將藉平等待遇名詞，反對中日之互惠條約。

如是，果有法渡此難關乎？吾以爲有二法：

(一) 與反對之國，亦各訂互惠條約；

(二) 再開國際會議。華府會議原爲解決海軍問題，及遠東山東問題而發生。現華府會議之工作，已告失效，海軍競爭，山東濟案問題又起，維持遠東和平計，實有再開國際會議之必要也。

第三講 治外法權及其如何撤消

民國十七年九月講於北京大學

一 何爲治外法權？

簡言之，在一個國家領土主權下，外國人不受該領土法律之管轄之謂也。換言之，外國人將其法律及法庭施行於一個國家之領土內。按國際公法之原則，在一國領土內之本國人及外國人，均受該領土主權之支配。以故，若有治外法權，則一國主權，蒙其侵害矣。

二 治外法權之由來：

吾國於鴉片戰爭前，主權完整，無所謂治外法權之存在。即戰敗後，中英江寧條約（一八四二）成立，亦未嘗有類此之規定。厥後附加條約，（一八四三年十月八日）乃有治外法權之創見。治外法權，若兩國互相享受，固無所謂不平等。今該約則英國片面享受，當係不平等權利，自不待言。自此以後，繼續

獲得治外法權者，凡十五國。即美，比，法，意，日，荷，丹麥，瑞士，挪威，瑞典，葡萄牙，墨西哥，秘魯，巴西，西班牙，合英國爲十六國。

三 治外法權制度在吾國之實施：

治外法權所適用之法庭及法律，依外人國籍而定。例如：英人與華人爭訟，英人爲被告，則適用英國之法律及法庭。簡言之，即依被告之國籍而決定其法律及法庭。在治外法權下，不惟外人不受吾國法庭之管理，即吾國警察，亦不能檢查外人住宅。被告國籍之領事，有權實行其法律於中國，是曰領事裁判權。但在此制度之下，有二例外：

(1) 關於外人在華之不動產案件，被告雖爲外人，但仍依地方風俗及法律辦理，直言之，即適用我國法律及風俗。

(2) 關於地方法規，依照當地市政現行法規辦理。

中外人發生衝突，不外兩種：

(甲) 外人爲被告，視國籍而決定其適用之法律及法庭；

(乙) 華人爲被告，在原則上，用吾國法律法庭，但外國領事，得派人出庭觀審，實際上即與吾國法官同審也。

四 治外法權之下列強之非法侵害吾國主權：

在治外法權制度之下，我國不但不能有完整之司法權，抑且列強藉之損失吾國多種之權利，試列舉之：

1. 外國郵局之設立；
2. 無線電台之設立；
3. 置警察崗位，如日本在南滿。
4. 駐屯軍隊之派遣。此種軍隊分二種：
 - (a) 條件允許者，如公使館衛隊，及平奉路上之駐屯軍；
 - (b) 無條約根據者。

五 反對治外法權之理由？

治外法權，實有種種不許存在之理由，茲分述之：

1. 破壞領土主權 十六國家之法律法庭分設中國領土內，破壞吾國司法權之完整。

2. 違背政治學及法學原則。領事僅有普通常識，非司法專門人才，何能任司法事務。且領事性質乃行政官，而審判則屬於司法官之事。二者須嚴格分解，不能混合爲一，否則陷於專制。今由領事審判，是直集司法權行政權於一身。無怪乎常發揚其專制手段，以袒護其僑民，而吾國人永無勝訴之時也。

3. 無一定標準。十六國家之法律法庭雜然陳設吾國，而十六國之法律及訴訟手續，又紛然不一。於是在中國領土內，有無奇不有之各種外國法律及法庭。譬如：今日華人與法人衝突，用法國法律；明日與英人衝突，則用英國法律。結果，判決處分，分歧繁雜矣。

4. 領事裁判權本身不完全，例如：華人與外人訴訟，華人若不出庭，外國領事即無法強迫其到庭，又不能令證人出席，結果審判將無法進

行。

5. 領事裁判權恒極不便。例如外人在內地滋事，爲中國官吏逮捕，須由遼遠之內地，解交商埠之外國領事。而該領事又需到內地，搜集證據及證人，往返需時。甚且因擔擱過久，致不能再得證據證人者。爲此而難得公平之解決，不啻緣木求魚。

6. 享受領事裁判權之外人，輒不遵左列三種法規，激成中國人民之惡感：

(a) 街道往來之規則；

(b) 稅則；

(c) 新聞規則。

7. 享受治外法權之國，恒擴充其法權範圍，以包庇中國人及中國公司。匪盜及罪犯，逃入外人住宅（或租界），吾國警察非得其領事之簽字允准，不能搜查及拘捕。吾國公司商店及船舶，常可懸掛外國旗，冒充

外人產業，吾國法律，不能干涉管理之。

8. 濫用治外法權，迭釀鉅禍。滬案卽其顯着之例。在治外法權保護下，日本紗廠可隨意殺死工人，虐待工人。英國巡捕及英人可亂行開鎗射殺羣衆。此固藉租界特權爲護符，實亦治外法權階之厲也。

六 外人反對治外法權之理由？

治外法權，匪特吾國國民反對之，卽外人亦不滿意，其論據有五：

1. 外人在中國內地犯罪，須由商埠之領事審理，實有莫大困難。例如：本人需至領事所在地點，證人及證據須到內地搜集，殊不若應用就近中國法庭之便利也。

2. 外人對其領事判決不服，有時需回本國上訴。以僑居中國之人，而回本國解決爭端，時間經濟蒙莫大損失。

3. 十六國法律法庭，均設於中國。彼十六國僑民，必不免衝突之事。彼此法律不一，訴訟手續又異，致漫無標準。其所感之痛苦，決非小

也。

4. 治外法權，祇可及本國僑民，而不能及於外國人，則凡事之關涉中國人及別國人者，除有條約規定外，均無法律上之權能。尤以華人逃入內地時，除非有引渡條約之規定，必無法強其到庭受審判也。

5. 因外人享有治外法權，故中國政府，採用一種方針，即不許外人自由入內地是也。此種閉門之法實行，外人僅可居住營業於租界或商埠，而欲入內地者，必須領得護照然後可。此為外人最感不便之事。

七 中國民族運動取消治外法權之經過：

吾國努力運動取消治外法權，已經三次：

第一次，一九〇二年九月五日之中英條約，於關稅問題外，允許中國司法改良至相當程度時，英國願放棄其領事裁判權。厥後一九〇三年八月十日之中美條約，中日條約，及一九〇八年七月二日之中國瑞典條約，均如是規定。

第二次；一九一九年在巴黎和會，中國專使提出取消治外法權，戰勝國以

爲討論範圍外之事項，置之不理。戰敗國之德，匈，奧，三國，治外法權則收回矣。一九二四年，中俄協定之成立，又對俄國取消其治外法權。

第三次，華府會議，中國代表又提出取消治外法權之要求，華府將此問題分爲二類，決定如左：

一 條約所允許者；

二 條約無根據者。

(甲)外國郵局，英，美，法，日四國，在華所設郵局，限一九二三年一月一日以前撤消，但有二例外：

(a)在租借地之外郵局，不能取消；

(b)條約允許有設郵局權者，不能取消。

又附二條件：

(a)中國政府維持有效能之郵政；

(b)中國政府允不撤動法國郵務司。

(乙) 無線電台

(a) 合法的。合法設立之無線電台，限於公務信息之傳達，但遇商業電台停頓時，得兼充商用；

(b) 非法的即交還中國，但中國須給予相當賠償。

(丙) 駐屯軍

(a) 條約允許的。如使館衛隊，平奉路駐守軍；

(b) 條約未允許的。有條件的聲明撤退，所謂有條件者，即中國政府須有負責保護外僑生命財產之能力。華會各國允派員，組織審查委員會，從事調查中國政府之能力。委員會得由中國委派三人加入，但此委員會之進行，須中國自動請求。若不請求，仍不能審查。而駐軍亦遂不撤退矣。

至於條約允許之領事裁判權，則根據一九〇二年中英條約原則，尤於中國司法進步至相當程度時取消之。為考查中國司法情形起見，即組織國際委員會

(International Commission)。中國派一委員加入。該委員會共有十三國，其八國爲華府會議國；其四爲願服從華會意見而參加者，卽丹麥，挪威，瑞典，西班牙是也。一九二六年九月十六日國際委員會提出報告書，大意謂中國司法情形有進步，但未到取消治外法權之程度，措詞客氣。其文曰：

「依各委員之意見，此項建議，實行至相當程度時，各國自可放棄其治外法權」。

該報告書，指陳吾國司法制度之弱點有四：

(一) 中國法律無憲法之根據。列國法律均根據憲法，否則，不具合法性。今中國有三憲法，而均已失效。卽臨時約法，袁世凱憲法，曹錕憲法是也。中國既無憲法，則其所行之法律，亦無根據。況中國無國會，一切法律由大總統頒布，或由司法部頒佈。顯見中國法律未達健全境域。

(二) 知縣衙門之存在。知縣衙門 Magistrates' Courts 爲滿清遺物。知縣卽小皇帝，集立法司法行政三權於一身。民國以來，新式法庭雖有設立，然不過

一百五十，而知縣衙門則有一千八百餘。依法律原則，新法未實行前，舊法有效。中國新式法庭未設之地，知縣衙門即該地之法庭。此絕非各國所敢贊成。蓋知縣衙門制度之下，律師不能出庭，當事人無辯護之機會。民事案件，知縣可任意拘人至三十日之下，處六十元以下之罰金。上訴機關，不在高級法庭，而在高級行政官署。最後可至平政院，由此可知中國司法權，大部仍在知縣之手。足見中國對於司法之改良，不十分努力。

(三)警察權與警察廳權力之過大。中國警察有權逮捕犯人，而不立刻加以審判，亦不許以保證保釋。在警察廳普通可拘禁三十日以下。北京警察廳在昔日可拘留六十天。對於警察廳判決不服時，祇能到上級官署上訴，最高可至平政院。警察廳判審時，有不許犯人親友到庭聽審之權。因之隨意捕人，隨意審判，毫不顧慮地方法庭。

(四)軍人干涉司法。軍人在司法方面權力太大。凡與軍事有關案件，交軍事法庭審理，而軍事法庭又常不經法律手續，任意處決犯人。普通人民對軍人

衝突時，不能在普通法庭控告。質言之，普通人民立於軍事法庭之下，而軍人不立於普通法庭之下。是則軍人權力大，普通司法權小也。軍事法庭又常秘密審判，律師不能出庭辯護，且不許上訴。如是自不能有公平之解決。

以上爲報告書對於中國司法之批評。其所指摘之弱點，固爲吾人所不能否認，然亦未嘗不可加以辯護。茲逐條駁之：

(一)我國法律無憲法爲根據，是爲事實。但不可不知者，美國獨立後，七十年尙有南北戰爭，而國本始臻穩定。英國憲法歷數百年之發育，方克成功。吾國肇造不過十七年，實無相當時期使其制定憲法，非中國人無制定憲法之程度也。且成文憲法非必要之物。世界亦有國家，其政府治國，不賴成文憲法者，如英及滿清，固以御安國內著名於世。況現國民政府組織法制定，與根本法同其性質，是則謂吾國法律無憲法之根據，爲治外法權不取消之理由，烏呼可？

(二)知縣衙門制度，固屬不良，然此不過爲新式法庭未完全設置時之暫時

代替物。新式法庭所至之處，知縣衙門之踪跡即行消滅。吾國現行制度，凡外人不享有治外法權，或曾有而已放棄或取消者，不受知縣衙門而受新式法庭之管理。外人既滿意新式法庭，則知縣衙門滿意與否，自不能爲不放棄治外法權之理由。此外，一九一九年五月二十三日，及一九二〇年十月二十日之大總統命令，凡司法案件，關涉無治外法權僑民者，均受新式法庭之審理。若其地無新式法庭者，立即移交他地之新式法庭。既如是，各國放棄其治外法權，並無由知縣衙門獲不利之處。

(三)警察權及警廳權之過大，吾人不能否認。然與外國人並無多大關係。如德國人現並不受警察廳之審判。若各國援最惠國待遇原則，亦可與德人受同樣待遇。吾國政府曾於一九二六年十一月二十五日下一命令，對於無治外法權之外人在民事刑事，違警之犯罪，不受警廳之審判。然則，藉口警權過大，不肯放棄治外法權，殊不成理由。

(四)軍人干涉司法，吾人亦表同感。如林白水之遇害，爲顯着之例，盡人

皆知。惟林君，與政治發生關係，且曾屢作政治運動。其不免危險，是有其原因。至於一般不作政治活動者，其生命財產自由，殆不見有若何之危險。外國人僑居吾國，其所事事，不過住宅，教育，工商業，傳教等事，不與政治發生關係，更不應作政治活動。安有危險之足懼？即就一九二六年十一月二十五日公佈法令論之，凡無治外法權之外人，在民刑事事件，不受警察廳及軍事法庭之處理。可知外人實不能據此為不放棄法權之理由。

(五)復此，外國不願放棄治外法權之一大理由，謂中國政府不能保護外僑生命，財產，自由。此實不盡然。依國際公法，本國人僑居他國，決不能希望有與本國一樣之保護；充其極，祇能與僑居國人民受同一待遇而已。設不願與僑居國人民受一樣待遇，則何必僑居他邦耶？故外僑在吾國而希望有與其本國相等之保護，實為國際公法所不許。何況一九二六年十一月二十五日之法令，已予外人較華人高一級之優待乎？是知此項理由，亦不能成立。

(六)最後，就已放棄治外法權之外人閱歷言，治外法權實無保持之必要。

德，奧，匈，俄四國僑民所受之待遇，雖有時足令外人不滿，然此特軍閥治下之例外現象。待遇之大部，固外人所滿意者。然則，德，俄，奧，匈四國，可以放棄，詎他國而不能放棄耶？進一步言，四國僑民，覺住居吾國法律及新式法庭之下，確比前此之治外法權之生活爲便利，而且享有治外法權時所不能享有之權利，即內地雜居權也。

總之，報告書所提出之重要批評，業經辯明，而外人又既滿意新式法庭，德，俄，奧，匈四國人之新生活，待甚滿足，如此，若仍不放棄其治外法權，實未見有充分之理由也。

雖然，吾人此時，若不加努力，治外法權，恐將繼續存在。如一九〇二年中英條約訂立以後，繼續存在也。

吾國既有取消治外法權之充分理由，當宜要求各國立即取消之。

取消治外法權之辦法：

(甲)與十六國立訂條約，(單獨或聯合)請其放棄治外法權。以後用交換公

文 Exchange of Notes 法，實行過渡辦法，即：

(乙)(一)凡放棄治外法權國僑民，完全在新式法庭下，不受知縣，警察，軍事法庭之管轄。

(二)在重要口岸，凡外人集居者，如上海，漢口，廣州，重慶，天津，設特法庭 Special Benches，受理外人案件。此項辦法，不必另建審判機關，即在吾國原有法庭中，另派特別懂外國文之法官，專司審理外人案件。

(三)設高等法庭 Court of Appeal，於外僑最衆之處，如上海等處，俾便上訴。亦不必另建法庭，加派懂外國文法官可也。

(四)大理院亦設 Special Bench 專管外人案件，爲最高上訴機關。

(五)在特別法庭開審時，外國律師可依中國法律出庭辯護。

(六)在特別法庭，設翻譯官，以司傳達。

(七)中國政府自動的聘外國法律顧問，以助審判之進行，純爲顧問性質，

無參加審問之權。

(丙)以上七項，爲辦到取消治外法權之方法。同時，吾國政府尙須自動的聲明，實行三種保障人權方法：

1. 警察非得法庭逮捕狀 *Judicial Warrant*，不能自由拘捕人民；
2. 實行出庭狀制度 *Writ of Habeas Corpus*，限二十四小時或四十八小時內，將人犯送交法庭審判；
3. 法庭審判公開，蓋公開不能作弊，亦不能不依良心道德，而公平解決問題也。

有此三保障，不但外人享受利益，即吾國國民亦蒙其益，外國即放棄其治外法權，亦無不便也。

第四講 租界及其如何收回

民國十七年九月講於北京大學

一、租界之意義

吾國所謂「租界」，英文實有二名詞：即 Concession，與 Settlement 是也。其內容不同：(A) Concession 者，以契約將地租與外人，居住營業。外國年納租金若干。在此契約下，外人由本國領事取得不動產所有權。(B) Settlement 者，亦一種特別外人居留地，許外人居住營業。惟不動產之證據，需登記於中國收糧機關。外人祇有永租之權，不能承買土地。中文無相當翻譯，統稱租界。

二、租界之起源：

租界起源，實始於中英鴉片戰後。江寧條約，允開放廣州，廈門，福州，上海，寧波，五碼頭，為英人通商之地。一八四三年附加條約規定，中國特劃定區域，為英人居住營業之所。於是遂有租界。

三，外人如何取得地方自治權：

初，外人寄居之地，一片荒涼，備極污穢，街道窄狹，以較外國，不啻天壤，故甚不滿意。英美及其他外人，素富於自治能力，至此乃運用其政治力，力謀自治，要求其國政府與中國訂土地章程 *Land Regulation*，允許外人在租界內有自治權 *Municipal Home Rule*。迨取得自治權後，乃辦市政，置警察，修馬路，裝設電燈，自來水。上海之首爲租界，蓋由一八四五年上海之地方章程所給予之自治權。該章程經過一八五四年之第一次修改，一八六六年之第二次修改，及一八八一年之第三次修改。皆由租界內之納稅外人 *Landrenters* or *Ratepayers* 自行修改，再由各國公使正式通知中國政府。中國政府不抗議，公使團視爲默認。於是地方章程，全爲外人所包辦，而租界亦漸爲外國地矣。

四，地方政府之形式：

地方政府之形式甚多，簡單分之，可得二大類：

(一)租界由外國領事管理者，如天津之日界，比界，即由日比領事，執行市長職權（比界現已收回）。

(二)租界由市董事會 *Municipal Council* 管理者，例如上海公共租界。董事會之董事，由 *Ratepayers* 公選，照 *Land Regulations* 之規定，董事額數由五人至九人，每年改選一次。近加入中國董事五人。故董事會已擴充至十四人矣。

五，租界在法律上之地位：

依據公法，租界無論由領事或市董事會管理，仍為中國之領土。在此領土上，吾國主權並未放棄。外人取得之自治權，原係主權之委托。再由事實亦足證明。中國政府在 *Concession* 每年仍收租錢，在 *Settlement* 仍向租不動產者收稅。此外，在此兩種租界，中國政府實行司法權；對於外人，中國政府給訂約國，以領事裁判權，使審判其本國人民；對於中國人設 *Mixed Courts* 以審理中外人民之訴訟，此全為中國法庭。更有一事可證明，租界為吾國領土者，主國

保留權利，在戰時可以宣佈租界爲中立地點。不過租界外人有特權，於遇緊急攻擊時，可自動防禦，而中國亦可在戰時作防禦之工作，如封港等事。且租界性質，既屬租界 *leased*，則照普通法律言，自有相當附帶條件。即租界人民，須善爲利用租界，若任意妄爲，不守秩序，中國可實行主人翁之權，加以限制，或逕行收回。是以租界在法律上之地位，祇許地方政府有該地方行政上事務之權。此行政權，非原始所有，而爲中國所給予者，或委託者。由條約給予，固隨時經雙方同意，可加修改者也。

六，租界近來之經過：

吾國收回租界，已有四次：

第一次，一九一七年三月十四日，中德斷交，即將天津，漢口，之德租界收回。一九一九年六月二十八日巴黎和平條約，承認中國收回。

第二次，一九一七年八月十四日中國與德奧二國宣戰，將天津之奧租界收回。

第三次，一九二〇年九月二十三日將天津，漢口之俄租界暫爲收管。迨一九二四年五月三十一日，中俄協定成立，以該租界歸還中國。

第四次，一九二七年二月十九日，國民政府收回漢口之英租界。同年二月二十日收回九江英租界。

茲將已收回及未收回之租界表列如左：

第1類已收回者九處：

租界地	收回年
1 天津德租界	一九一七
2 漢口德租界	一九一七
3 天津奧租界	一九一七
4 天津俄租界	一九二四
5 漢口俄租界	一九二四
6 漢口英租界	一九二七

第II類 未收回而有條約之規定者十五處，共二十一租界：

地名	設立年
7 九江英租界	一九二七
8 天津比租界	一九二九
9 鎮江英租界	一九二九
1 上海公共租界	一八四三
上海法租界	一八四九
2 廈門鼓浪嶼公共租界	一九〇二 (民國十九年九月十七日 中英已訂收回條約)
3 廣州沙面英租界	一八六一
廣州沙面法租界	二八六一
4 漢口法租界	
漢口日租界	一八九八
5 重慶日租界	一九〇一

6	杭州日租界	一八九五
7	奉天日租界	一九〇五
8	蘇州日租界	一八九五
9	天津英租界	一八六一
	天津法租界	一八六一
	天津日租界	
	天津意租界	
10	牛莊英租界	一八六一
11	沙市日租界	一八九八
12	營口日租界	一九〇五
13	安東日租界	
14	福州日租界	
15	遼寧日租界	

七、反對租界理由：

租界之存在，有時似有益於吾國，蓋其有顯著之事實二：

(一)租界予吾國以市政模範。此雖非最良市政，然實有相當貢獻，且可使吾人不出國外，而知其市政情形。

(二)當吾國內亂時，工商業仍能進展，不可謂非依賴租界之功，而在兵禍時，又可藉租界為保護生命財產之職。

然我人反對之理由，並不因上列利益而消滅，蓋租界確有不可不反對之理由在焉：

1、吾國武裝軍隊，不能通過租界，即吾國統治權所弗達區域，是租界破壞中國主權也。

2 吾國非得外國領事之允許，不能入界拘拿人犯，致成反革命之根據地，常為釀成內亂之源。

3 自租界外人得 Land Regulations 後，復自由的自行修改，將其自治權擴

充，使租界變爲小外國。

4 中國人在租界內占大多數，納大部份之稅，而僅有極小之參政權。以上海公共租界言之，在一九二四年外人共二一·六五六，占全租界人口 2.5%。中國人共八二七·九三二占全人口 97.5%。至於納稅，則華人占大部份。但在董事會多年竟無一個代表。此爲吾人最不滿意者。因此常起衝突。一九二六年四月十四日允許納稅華人選董事三人，參加市政府。然我方仍不滿意。至一九二八年四月四日，調停結果，納稅華人乃選三人，加入董事會，又選委員六人，加入市政府各股委員會。近又增加華董至五人，然華人迄未滿足也。

5 外人濫用地方自治權。例如滬案，因日本紗廠僱我國孩童婦女作工，對於工人異常虐待，竟殺工人顧正紅。中國工人要求市政府按律治罪，乃地方當局不聽。結果，英國巡捕，在南京路槍殺羣衆，亦無非濫用警察權之所致也。

八，中國民族收回租界運動之經過：

第一次，巴黎和會，吾國代表要求收回租界，各國置之不理。

第二次，華府會議，我國代表因山東問題及關稅問題，急謀解決，恐提出租界問題，轉礙二者之進行，故不提出，因之華會未加討論。

第三次，一九二五年五月三十日滬案發生，國人感覺租界之存在，終爲吾國致命傷，害多利少。故在滬交涉時，吾國政府根據上海總商會所提出之十三點，提出要求如左：

(1) 租界華人須與外人同樣有選舉權；

(2) 兩方代表之數目，須與納稅之多寡成正比例。

蓋若外人，允許此二點，租界將不旋踵而變爲華人管理之地；乃外人不許，滬案亦未解決。暫時所得，不過可選董事三人，委員六人而已。現董事已加增至五人矣。

九，收回租界之方法：

(一) 凡租界未實行地方自治者，即宜交回吾國政府；

(二) 凡租界已實行地方自治者，即宜多加入華董，使逐漸變爲華人自治區

域。根據憲法原則，凡民治國家之根本，在於地方自治。若人民無地方自治能力，必不能治國。由此以言，所謂收回租界者，乃將外人自治權變為華人自治權之意也。以故收回租界之步驟，須根據此原則：即使外人於一定時間內，與華人合作，至華人能實行自治建設自治政府時為止。

據此原則，茲擬收回上海租界，兩種計畫：（以上海為標準，因外人最重視之）

第一計畫：

滬案發生後，中國政府派顏惠慶，王正廷，蔡廷幹，三氏與外人交涉，擬提出改組上海市政計畫書。命余為之起草。交涉無結果，該計畫遂亦束之高閣。此計畫書包含左列條件：

- 1 租界內中外人之納稅者 *Rate payers* 有同樣選舉權；
- 2 中國納稅人有同等權利租地或買地；
- 3 董事會由九人擴充至二十一人，其分配始則華人占三分之一，外人占三

分之二，外人仍佔多數，蓋此時華人自治力，未充分故也。繼則每年改選時，華人多一董事，外人少一董事。七年後則外人占三分之一，而華人居三分之二，十餘年後，華董與洋董，即照納稅之多寡而分配矣。實際上三年後即等於收回矣。董事會除由中外納稅人選舉二十一名外，再聘請六人，共二十七人組成之。蓋恒有學識品德甚高者流，不屑運動選舉，致不得加入市政府。是以由市府禮聘之，以期集中人才。此六人中，外比例數目，亦照董事會中外之比例而定。

4 按舊制，九董事中，公選委員長一人，為名譽會長。因其為名譽職，故於市政不能盡力。今改由原選之二十一董事互選市長，任期一年。任滿可再被選。市長與委員長不同，須以全部工夫，努力市政，給以相當薪俸，且在任期中不能加減，以保障其經濟之獨立。

5 改組上海警察，以華人為警察長，使警察權歸回華人。

6 中國政府，於不礙地方自治範圍內，可實行主權。

7 土地章程，非有中國政府明令，不能修改。

8 根據該章程所定之法規 *By Laws*，其與地方法律，或國家法律衝突者，中國政府可收消之，或由法庭宣佈無效。

9 將江灣，閘北，吳松，南頭四區與租界合併成爲大上海特別自治區域。

此辦法保存自治權。將自治權漸漸由外人手中移歸華人，即將董事額由三分之一漸至三分之二，後再完全收歸華人自治。市長以全副精神，辦理市政，則無人負責之弊可除。警察權移歸華人，則地方自治權移歸華人矣。大上海區成立，則地方秩序可保安定。

第二計畫：

亦以上海爲目標。去年一九二七年檀香山太平洋國交討論會，開第二次大會，英國出席代表 *Sir Frederick Whyte*，美國出席代表 *George H. Blakeslee* 與鄙人曾擬定左列意見：

1 設大上海特別區，市長由中國政府任命。

2 設董事會爲市長之助，由各區選舉或即由各區區長充之。

3 市長處理與上海公共利益有關之事，須得董事會同意。

4 公共利益事如左：

(a) 教育；

(b) 警察；

(c) 交通；

(d) 其他。

5 在六區公共機關之下，再設自治區域，則六區仍有分治機會。

6 上海公共租界之改良：

董事會代表之分配，中外成 50 與 50 之比，蓋英方堅持至少一半。但此爲雙數，而發生問題，即市長誰屬，即誰方額數少一。最後規定如下：凡產出市長方面，選補一名，則仍爲 50 與 50 之比。其次即雙方俱不讓

步，市長不能產生，如何補救之問題。結果即於雙方票數相等時，大上海市長有決選權。如是華人既為市長，董事會會長，當屬華人，故此董事會成爲51與49之比，英方少一票也。

7 增加董事會額數。

8 中外董事須爲中外 *Rate payers* 各自選出，董事之資格亦同。

第二辦法與第一辦法相同點，均爲設立大上海區域。有一點異者，後一計畫中，中國政府委派大上海區特別市市長，將公共利益事項，歸華人管理。至於公共租界之董事，則中外成50與50之比是也。

比義新約之評論

方紀生記

民國十七年十二月講於北平中國大學

諸位同學：今天能到這裡來和諸位談談，真是高興。今天所要談的題目，是「比義新約之評論」。我們都知道，比約是十一月二十二日所訂；義約則在五天以後，十一月二十七日所訂的。在全國廢約聲中，此兩約的簽訂，實為我國外交上的新發展。因為這兩約，已歸定在一九三〇年正月一日，於相當條件下，廢除治外法權，可以說給我們一個新的地位。然而我們若試加研究其內容，就發見有一大危險之點。因為約內所謂放棄治外法權，附有開放內地，並可有土地財產權的條件。外人得在中國購買土地，真是危險之極。若是將來別國援以為例，惹起糾紛，危及國本禍患，非可形容。所以今天來和大家討論，使諸位得明其真相，或者因此能引起國人的注意。

現在先觀察兩約的內容是怎麼樣的。簡單言之，可分五點：

第一點，比義兩國，根據互惠原則，承認中國關稅自主。但附有條件，即兩方依照最惠國待遇，須與他國一律平等。

第二點，兩方須互相承認領土主權原則。

第三點，兩方須於最短期間訂立通商航海條約，並須注重兩點：第一，絕對平等；第二，互惠原則。

第四點，承認取消治外法權，但附有幾條條件：

第一，一九三〇年一月一日，在實行取消治外法權以前，中國須公佈民法和商法。

第二，中國須與兩國規訂取消治外法權以後，如何辦理兩國國民訴訟案件之法規。

第三，在一九三〇以前，若中國尙無辦法，比約規定，須等有治外法權之國過半數取消時即取消。義約則規定待華府會議列席諸國放棄它也放棄。此爲兩約不同之點。

第五點，此點最爲重要，即比義兩國人民在中國內地，可有遊歷，居住，通商，並有購買不動產之權。

五點之中，末一點最是危險的。

今逐一評論之。先述其好處，然後述其危險處。好處有兩點。

第一點，承認關稅自主。此乃根據以前美國新約而來。從日本修約之歷史觀之，可知在實際上無多大效力，因爲照最惠國待遇，得等各國都承認了，才有實行之可能。然約中如此聲明，乃表示看重我國之意，很爲光明。

第二點，關於治外法權之廢除，也很有進步。本來治外法權之廢除，最先英國也有表示。在一九〇二年，中英馬凱 (Mackay Treaty) 條約裏，英國提出兩條件。

一，中國須先改良司法。

二，凡在中國享受治外法權之各國均放棄，英亦放棄。

以條件過苛，終於沒有實行。後來華府會議時，我們又提出此問題。當時

議決派人來我國調查司法，看中國能否有廢除治外法權的可能。但等一九二六年九月十六日調查員提出報告書，却說中國的司法監獄不行，不能放棄治外法權，並且沒有說出何時才能取消的話。簡直和一九〇二年英約一樣。他們固然官冕地說將來到時可取消，但這是沒有標準的。如今這兩國的新約中，規定一九三〇年可放棄，又沒有說須等各國一律放棄才放棄。這兩點我以為於我國外交史上是極進步，可慶賀的。

我們現在討論不妥而危險的地方。第一，治外法權，義約規定，須等參加華府會議各國放棄，不若比約所規定，只須有治外法權諸國過半數放棄，即放棄之。因為參加華府會議九國中，除我國及義國外，尚有七國。其中美國和英國的人民，對於治外法權，以注重個人權利的緣故，特別重視，不容易放鬆，其餘法，日，比，荷，葡，諸國較易取消。然英美兩國取消無期，義國然當也取消無期了。比國規定過半數國放棄，也放棄一層，似較妥善。現在享有治外法權者，共十六國。此十六國中，除華府會議八國外，尚有巴西，丹麥，墨西哥

哥，挪威，秘魯，西班牙，瑞典，瑞士，等國（墨西哥現已自動放棄）。此八國皆爲小國。要其放棄是比較容易的。其理由有四；

一，他們怕我們單獨宣佈舊約無效，自己沒有武力爲後盾。

二，他們知道我國之取消治外法權是正當的，不過僅時間問題。終是有達到取消之一日。故願早先修約。恐晚了於己不利。

三，早修約可得我國之好意，對於通商條約之規訂，有便利處。

四，照最惠國條件，早修訂並不立即實行，並不吃虧。

所以我們知道義約是不妥當的，也是不易實行的。

第二，這點是最重要的也是最危險的，可以說是問題的中心。比義兩國放棄治外法權，我國開放內地，本來是可以的。然而所謂互惠原則的開放土地，本來只有三種權利可享受：即（一）可在內地遊歷，（二）可在內地居住，（三）可在內地經商而已。可是此次約中，則加多一種權利，讓他們在中國有土地財產權。這真是危險之至。我們不能只表面上觀察，以爲是根據互惠原則，說中

國也可以到比義兩國去享有土地財產權。其實我們中國人那有多少人具有經濟能力，去到外國購買地畝？我們知道，治外法權的由來，當初是因為外國人到中國來，我們看他們為夷狄，鄙棄之不願與往來，所以劃分地域，給他們居住。如今既然開放內地，治外法權當然要取消，但即根據普通國際習慣，亦只有遊歷，居住，經商，三種權利而已。土地財產權應由國內法自決的規定，不應當規定於條約中。我國的經濟狀況，和外國的根本不同。所以當然不能以互惠的原則，就把土地財產權給人家。

試以日本為證。他們修約的時候，也遇着同樣的危險。在大隈為外交大臣時，先與墨西哥訂立平等條約。後又得美、德、俄、三國允許修約。然而只有一國與他為難，這國就是英國。一八八八年，大隈向英國要求修約，英國提出兩個條件。

第一，允許英國派遣審判官到法庭共同辦理日洋案件。

第二，英國人在日本，可有土地財產權。

和現在我們的情形，是相同的。那時大隈有承認的意思，行將簽約，而一時輿論譁然，羣起反對。在次年十月間，有人以炸彈炸他。日皇鑒於民氣不可違，如是下令停止修約了。

我再引美國之占得塔克斯 (Texas) 省的事，來證明外國人，有土地權之危險。塔克斯省在美國西南部，本來是墨西哥土地。當美國人移殖的時候，墨政府不加禁止，且表歡迎，以為美國人，日久即可被墨西哥人同化，同化了變成了墨西哥人。那知都是錯誤。那時候，塔克斯省土地價格極低，每六畝（一英畝 acre 合中國六畝）只賣美金一毛二分錢。於是美人，就把土地購買而占有了。墨西哥政府，及後才知道自己的政策不行，因為美國人的言語，宗教，習慣等，都與墨西哥不同，不肯入墨籍。然為時已晚了。一八二五年，時美總統亞當 (Adams) 氏，宣言該地的美國人，既然不能入墨國籍，美國願以金錢收買該地。墨西哥政府於是恐慌了，設了種種方法來抵抗。第一，不準美國人再殖民。第二，不準美國人再移民。第三，請別種人來殖民該地。第四，該地

的邊防，皆設砲台。第五，以該地與他省聯合做一省。幾乎各種方法都用盡，然而全都沒有效力。

美國人怎樣佔據該地以爲己有呢？第一，他們到一處，就組織一處的自治政府，秩序井然，團結力很大。第二，那時墨西哥正因憲法問題而內爭，塔克斯省戰敗，宣佈獨立，正好給美國良好的機會。美後即與墨西哥開戰。自一八四六至一八四八兩年間，美國打勝仗。於是塔克斯就屬美國版圖了。

說到這裡，我們應該警惕覺悟的最少有三點：

第一，天然土地，名譽上不管屬任何國家，若實際上爲某國人所居住，就要成了某國人的土地。

第二，獨立就是吞併的預兆。凡欲併吞某一地之國，必先設法使該地獨立。

第三，獨立後，即以武力併吞，以武力強弱判勝負。

現在我們正處在危險地位。日本在我們滿蒙，就用上列美國同樣的方法，

日本在我們滿蒙的侵略，是大家所深知的。可算無所不用其極。在華府會議時，因各國主張在中國實行門戶開放主義，乃稍戡其野心。但是近來，又恢復他們的老毛病了，自田中內閣成立以來，對於滿蒙的侵略，尤加積極。一方面從事經濟侵略政策，開拓礦產，建築鐵路，並且買土地，目的在於殖民。他方面，從事政治的監督。換言之，就是自己欲做滿蒙的太上保護國。東三省地方，若不能維持治安，日即派兵佔領。炸死張作霖的計畫，就是爲此。本想全數炸死，派兵占據滿洲。並且，若有外國人犯邊境時，如中國不能抵禦，日本也藉口出兵，占領東三省各地。一九一五年，日本向我國提出二十一條的時候，要求在南滿有商租權。那是另有交換公文，定商租權以三十年爲限，三十年後，有無條件繼續商租的權，即永租借之意。張作霖抵抗他，定出法規，凡人民若以土地賣於日本者，受重罰。人民方面，也互相監督。誰都不敢把土地賣與日本。到現在日本人仍設法欲達到此目的。

近來日本虎視滿蒙更甚。有很多事可以證明的。去年我從檀香山歸國，路

過東京時，有一日本朋友對我說：我們日本，很願意放棄治外法權，不過要中國承認我們在中國有商租權或土地權做交換條件。由是觀之，可以知道，若是我們承認比義兩國有土地財產權，那末，日本必定立刻跟着要求。日本有了土地財產權，那我們滿蒙就難保了。

這裡有三個淺顯的原因。

(一)在東三省放棄治外法權，對他們自身利益並無何等影響，日本是願意的。

(二)放棄了治外法權，可以換得土地財產權。

(三)又根據最惠國待遇原則，可以要求同樣的權利。

這樣我們可以知道，日本是怎樣希望放棄治外法權，而取得土地財產權的根本用意。我們又怎能不警惕覺悟呢？

這裏或者有人要辯護，說是互惠不要緊的，並且我們也可以不把土地賣給外國人。但是不然。以前的地方當局，堅持拒之。今後準能同樣抵制嗎？最怕

的它利用金錢的勢力。加高價收買，我國人民若愛國心不能抵住利慾心，則必中其計。如同日本人在高麗似的。開了銀行，印出許多紙幣，把土地就購買了。退一步說，我們就是能抵制外人，然而總不如根本不承認它們有土地權好，既承認了，又抵制之，豈不是好像生病就醫，不如先防預使不生病好麼？

辯護者又有第二個理由說，我們承認外人土地權，是有條件的。我們的政府可以訂立法規，使這土地權根本不能適用。但我們試想，這豈不是好像打破了一件東西，然後修補？實際上，不如先謹慎，使不打破好麼？並且，嚴格的說來，外國人是有所藉口的。他可以問你，爲什麼要定抵制取得土地權之法規？這土地權是曾說允許他們的。所以從各方面看來，爲防患於未然，總是根本就不應許任何外國人有土地財產權的妥當。

事實告訴我們，日本在我們滿蒙，最少要達到經濟侵略的目的。現在滿蒙的天然富源，好多都落在他們手裏？經濟侵略進一步，當然是在得土地財產權以遂其野心。有人以爲我們東三省土地極多，日本買不盡，無關重要的。這

真是大錯了。我可以舉歐洲歷史上兩件事來證明。意大利有兩塊地方，一塊叫龍巴底(Lombardy)，一塊叫做方尼沙(Venetia)。因爲國家衰弱的原因，一八一五年，維也納會議的結果，竟把這兩地劃歸奧國了。好容易打了好幾次仗，一直等到奧德戰後意大利才收回來。那時兩地，奧人也並不多的，然而意大利却自己不抵抗。又普法戰爭的時候，法國失了兩塊地，就是阿色司(Alsace)和羅維恩(Lorraine)。這兩地，德國人本來很少的，然而也把它統治了。近年歐戰的原因之一，就是法國想奪回這兩地惹起的。我們由此可以知道，土地的侵佔不是買盡了才能佔領的，佔領了要奪回，必費絕大的犧牲。

我們的歷史，到現在有二十五代。二十五代中，有兩代是外族所統治，卽元朝和清朝。這兩代皆從滿蒙南下。這也當給我們一大教訓！如今我國正從事於國防的保護，而此二約却不啻爲外人開一進攻的門戶。一旦外人進攻進來，這真是危險極了！

總括今天所講，我們有三希望：

第一，希望國民政府，修改義約上的須得華府會議各國放棄治外法權自己才放棄的條文，使之與比約一樣，只須有治外法權之國過半數放棄即可放棄。

第二，希望修改兩約，開放內地條件，使外國人只許有遊歷，居住，經商三權。不得包含土地財產權。

第三，若是此兩約不加修改，則我國可不必簽字。

撤消領判權後應有之策略

溫 瑀 筆記
陳永康

民國十九年一月講於北平大學法學院

近日中央政府於十二月二十八日下命令，自動撤廢領事裁判權。謹將命令內容，分別四點陳述：

一、按國際公法之原則，外人在中國，應受所在國（即中國）法庭之支配及裁判。天下一律，中國何能獨異。

二、領事裁判權，在中國實行八十餘年。於我國主權大受損失，以致中國統制權，至今不能完全。

三、民國十九年一月一日起，凡享有領事裁判權者，應一律廢止，遵守中國法律。

四、國府下令行政院，司法院，轉令主管機關，從速擬具實施辦法，送交立法院審議，以便公布施行。

外交部之聲明 同時外交部，亦有與各國之聲明。內容可分二項。

(一) 中國自動撤廢領事裁判權。中國政府負責保護外僑。

(二) 撤廢後各國僑民在我國，不至受任何不安影響。

撤廢之目的 此次撤廢領事裁判權之目的，可分以下三項：

(一) 實行去年所訂條約。去年與比利時，意大利，丹麥，西班牙，葡萄牙，所訂之約中，皆有民國十九年一月一日廢止領判權一項。此次不過實行之。

(二) 適應輿論之要求。中國人民，皆一致主張撤廢領事裁判權。國府為安慰人心，適應輿論起見，故有此次舉動。

(三) 表示國民與政府之決心。可使享有此種領事裁判權國家，速議放棄辦法，促其易於解決。

但命令中，無表示立刻執行此項命令之意義，因命令中，未有言明辦法，但令主管機關討論後，還要由立法院通過。如此經過，尙不知需若干時日。還有國府無立刻執行之決意。看外交部發表辦法，頗容納各國之意見，可見無馬

上實行之決心。但此命令之執行，頗爲不易，因有租界作梗。租界內中國勢力不能達到，而外人又多住在租界。租界仍存在，領事裁判之撤廢，即無方法辦之也。

各國之態度。我們要看重要各國之態度，當由與中國最有關係之五列強看起。

I. 意——意大利抗議書，已於十七日到外部，聲明領事裁判權，不能片面廢止，要加保留。

II. 法——答復中國回文，於一月六日到京。大意與意大利同，不贊成單面取消，要保留條約下之權利。

III. 日——日本早有提議，贊成撤廢領事裁判權，以先在東三省實現。因此日本僑民，可以取得雜居權。但關內與其他國一致：中國須先與列強商議妥善辦法，而後日本始可商議放棄事宜。欲知日本要求東三省有雜居權，便可購買土地，支配土地。土地一入日人之手，軍隊警察隨之而來，東省就很危險。因此

我國政府與人民，對於日本此種要挾條件，是要極力反對的。

IV 英——英國已有表示。英外長與中國駐英公使施肇基說：英國是不能承認我國單方面之取消，惟望一月一日，爲取消領事裁判權之起點。英國態度，可由以前中英間來往公文知之。曾記去年四月，中國向各國請取消領事裁判權，英於八月十日，有回文到國府。其意爲不贊成卽刻取消，亦未能談到取消之事宜，只能修改現在施行之領判權制度。觀其一九二七年一月二十六日之提案內容有七點：

1. 英願將在華之英法庭，關於華洋訴訟案之陪審或觀審制度取消
2. 英願承認中國國籍法。
3. 在華之英國法庭，可執行中國民法商法。
4. 下令英國之僑民，凡在中國者，應納中國國民所納之國稅。
5. 在華之英法庭，可執行中國法院所施行之刑法。
6. 可與中國政府商議，交還租界，或租界警察權。

7. 英教士在內地，可以不享受購土地權。華人信耶蘇教者，應受中國法庭之裁判。英人主辦之醫院學校，受中國法規之支配。簡言之，英只肯在華英法庭，施行中國法典，而不肯置英人在中國法院裁判之下。

V 美——美國去年八月十日之回文，其內容云，取消領事裁判權時機尙未到，因中國司法尙未獨立，時常受軍人及行政官之干涉，無權保護人民。但表示願漸漸取消。其辦法有三：

1. 依照區域方法取消
2. 依照統治權分類次第撤銷（如刑法民法之分）。
3. 混合前二者商定撤銷。

惟去年十二月二十八日之通告下後，美國國務卿與新聞記者談話，雖中國如此自動撤廢，但美國在華之治外法權，仍與一月一日以前一樣。換言之，即不承認中國自動撤廢也。惟美國在外交上，常肯與中國幫忙。故此次主張先撤內地之領事權。因外人在內地者，多爲教士。教士皆能守法。萬一犯罪，距領

事館太遠，往來不便，反不若就中國法庭爲便。但重要商埠，則不取消。先擇外人多之地，設立特別法庭。以二年至五年爲期。此美國對於逐漸撤廢之意見也。不料一月六日，法牒到南京，美國態度遽行改變，不承認前提辦法，并與列強取一致態度。再看華府會議，九國除去前述五國及我國外，尙有比、荷、葡、三國，亦與各國同存觀望之心。其外還有十五國，享受領判權者。去了華府會議之八國，尙有七國，乃爲巴西，丹麥，秘魯，西班牙，瑞典，瑞士，挪威是也。此七國隨諸列強，存心觀望，但無大問題。此外尙有墨西哥，自去年八月自動聲明放棄，十一月十二日正式用公文通告我國。

應採之政策，我國雖下命令，而各國仍存觀望，或持反對態度。我們將採何策？我以爲立刻執行取消命令不妥。當先看過去事實。中國自動取消而歸失敗已有前例。

(1) 如中比條約。我國欲取消一八五六年十一月二號所訂之中比條約，乃在一九二六年，通告失効。雙方交涉多次，不能解決。比乃訴之於永久國際法

庭。永久國際法庭，下令使中國出席充被告。中國想在法律上站不住，並且九個法官中有七個，皆是享有中國領事裁判權的外國人。既然大部法官皆不與我國同情，我國不得已乃又與比國另行談判。此可謂一個失敗。

(2) 爲對日，乃中國將一八九六年七月二十一日之條約，及一九零三年之補加條約，宣佈無効。日本持其力強，并不至國際法庭起訴，直對吾國抗議反對；並附告云，日本爲保護其正當權利計，不惜採自衛舉動。於是中國又不敢硬辦。當時上海公共租界內，曾有日人不交房租。中國房主，向中國法院訴訟，而中國政府，即無法傳日人出庭、此又一失敗。

撤廢之要件 此次自動撤廢領事裁判權之命令，是否終要執行，我以爲最後是一定要執行，然而必須先辦到下列二條件之一，不可。

(一) 先須使得華府列席會議諸國同意。

(二) 先須得一強國之同情與諒解。

二者以爲第二項較爲好辦，因爲先得一強國之允許，較爲容易。此亦有先

例。

1 日本先亦受領事裁判權之束縛，力圖解除者，幾乎三十年，卒無效果。後日本有一外交大臣陸奧重光 *Motse* 先與英國商量，得其諒解。於一八九四年七月十六日，與英訂了平等條約。後乘甲午戰勝，與各國先後訂平等條約。至一八九九年，不平等條約一律廢除。

2 還有暹羅亦如此。先與美國訂平等條約，次與日本，其後與歐洲諸強國一律訂之。我們也要如此，方有希望。

由何國入手 世界上的強國與中國最有關係者，有三：

(一) 日本 中日感情素來不大好。與之商議，當然徒勞無功。

(二) 英國 英國對撤廢領事裁判權之意見，可在公文中看出。諒也無結果，只能商議改良現行制度。

(三) 美國 我看美國，或有希望。因為美國外交，素與中國親善，取寬大態度。故希望較為最大。

過渡之辦法。現在我們便要研究過渡辦法了。但是過渡辦法，有一要件。不應以領土交換，亦不應以其他新的不平等條約來交換。其辦法應分五點：

(一)先撤內地領判權。

(二)外人最多之地，應設特別法庭或法座。

(三)要真正實行司法獨立。普通應有法官之保障，如

A. 法官非經過法律手續，不得任意免職，即所謂法官爲終身官；

B. 法官不經法律手續，不能調動；

C. 法官薪水不能減少。

即宜一一實行。實在雖有上列之三條，保障還不夠。因現在中國司法亦有上列三種之法律保障；然實際上，仍受行政官軍人之干涉。政府應速改革政治制度。但改革政治制度，非一時可能。最好可先向外國聲明，此後任何軍政長官，不得干涉司法之獨立，並由政府真正履行之。

(四)內地雜居權。此項與他國無大關係。惟日本對東三省野心甚大。最好

應限制外人在內地雜居。如因工商業關係，只可以有有條件的商租權。但不得爲農業而租買土地。

(五)上海公共租界之問題。公共租界與領事裁判權，表面上似無關係；實際上，因中國之商業，百分之四十均在其內，又上海公共租界，本來根據治外法權，如領判權取消，無異撤廢租界。欲使外人明白不致因上海公共租界，致阻碍取消領判權之進行，故對於上海公共租界，宜另設法。

應取之策略 我們應取的策略如何？能使一國的諒解方法，大別有三：

(一)在南京開議。在中國京城開會議，似多艱難。理由如下：

A. 外使外領知中國事甚熟，多不贊成。

B. 旅華外僑多方阻撓撤廢領事權。

C. 往本國政府請訓既廢時日，又不能將理由曲折陳述。

(二)使中國駐外公使與外人商量。此法效力比較稍好。現在伍朝樞在華

盛頓與美國商談辦法，希望得一好結果。

(三) 如上二法都不行，則政府特派專員與外國政府商議。這也有先例。暹羅之撤廢領判權乃派專員赴外國談判，卒底成功。因為外國政府，都信任專門家。中國專員可以直接和他國專門家商談。商談圓滿，他們政府也就可以承認。惟專使之資格，最有關係。須具有下列條件方足當之。

- 一、須與外國當局有私人交情者。因此可用交情而轉移意見。
- 二、有專門學識，能與外國專門家直接談話者。
- 三、能談善辯者，借此能改變外國之輿論。

中日關稅協定草案

湯理勝
許元濟 筆記

民國十九年三月講於北平稅務專門學校

中日關稅協定草案，已於本月十二日在京擬定。惟草案條文，迄今尙未正式發表。因此不能驟下評論。但報紙上已透有相當消息。據此以論，亦能得其大概。

中日草約，關係重要，蓋中日關約解決以後，中日關稅，始能稱正式自主；亦惟此最後條約之訂定，則中國關稅立法權，可云完全收回。爲欲了解此次草約起見，請先述其歷史背境。

自前年六月間，國民革命攻克北京以後，國府即注意進行關稅自主問題。當時可行之道有三：

(一)再開關稅特別會議，惟國民政府在廣州時，曾極力反對此會議。若此刻重提舊事，必致自相矛盾。故此道不通矣。

(2) 政府可單方宣佈一切關稅條約爲無效，自行實施關稅自主。惟此法，國府曾於一九二七年，試驗進行，終以各國反對而失敗。

(3) 與有關係國家一一分別修訂條約，逐漸實行自主。國民政府所取者，亦卽此法。

茲先述二年來政府與各國訂立之新約，而略爲批評。

(1) 中美條約，一九二八年七月二十五日訂立。其內容甚簡單。卽美國於最惠國條款下，承認中國關稅自主。此約與中國甚有利，因其爲各國承認中國關稅自主之第一聲，而爲以後關稅條約之模範。

(2) 與中美條約相同者有：

中國與挪威條約，一九二八年十一月十二日訂定。

中國與荷蘭條約，一九二八年十二月十九日訂定。

中國與瑞典條約，一九二八年十二月二十日訂定。

(3) 中德條約，一九二八年八月十七日訂定。在此條約內，德國並未承認

中國關稅自主，蓋在前時一九二一年五月二十日之中德條約中，德國已早承認中國之關稅自主；而中國則反以此新約，無條約的予德以最惠國條款之特權。先是德人對中國政府納稅，祇能與中國人民受同等待遇，不能如英，美，日之以第三者自居也。乃新約訂立以後，德國地位驟然提高，與其他最惠國相若。故此條約，實無訂立之必要，不過與德國以單方之優待而已。

(4) 尙有五國條約，則不專談關稅，而并及于治外法權矣。

中國與比利時約，一九二八年十一月二十二日訂定。

中國與意大利約，一九二八年十一月二十七日訂定。

中國與丹麥約，一九二八年十二月十二日訂定。

中國與葡萄牙約，一九二八年十二月十九日訂定。

中國與西班牙約，一九二八年十二月二十七日訂定。

在此五條約中，中國與五國在最惠國條款下，互相承認對方之關稅自主，而五國更允於一九三〇年正月一日起，在某項情況下，放棄其在華之治外法

權。

(5) 中英條約，一九二八年十二月二十日訂定。其內容如下：

(一) 英國在最惠國條款下，承認中國關稅自主。

(二) 中國新訂稅則，須以一九二六年關稅特別會議所擬之稅則爲定。此稅則即七級差等稅則是也。其辦法即將進口貨物之關稅率，分爲七等。最高者，爲值百抽二七·五；其次爲值百抽二十二·五，值百抽十七·五，值百抽十二·五，值百抽七·五，值百抽五；最底者，則爲值百抽二·五。而此項規定，自實行日起，至少應有效一年。

(三) 在新稅則實行前，中國政府應宣言，廢止厘金，內地關稅，沿海貿易稅，及其他一切通過稅與落地稅。

(四) 中國海關稅及陸地關稅，應徵一律稅率。按此項於華府會議，早已規定。中國陸地關稅，舊時本較海關稅少收三分之一，自此已改爲一律矣。

(6) 中法條約，一九二八年十二月二十二日訂立。此約與現時之中日協定

草約有密切之關係。先述其內容如下：

(一) 法國於最惠條款之下，承認中國關稅自主。

(二) 中法訂立關稅互惠條約，並規定中國之某種貨物爲互惠品，大部份爲絲茶，在法得享最低稅之特權。

(三) 中法接壤處之陸地關稅，應於一九二九年三月三十一日起廢止減少徵收，實行海陸稅關同一稅率

(四) 中國國定稅則實行時，廢止厘金。

(五) 新稅則實行後，中國應以所增稅收之一部份，用於整理無擔保之外債，意即與法有關之外債也。

在此條約中有二原則，大可注意，即

(一) 中國與法國協定互惠；

(二) 以增收稅銀之一部份，用於整理無擔保外債。

以上二點，與中日草約比較，則情形自能明瞭。

總觀以上一切條約，歸納起來，其要點有五：

一 凡與關稅有關係之國家，除日本外，均已於最惠國條款下，承認中國關稅自主。

二 二月一日之新稅則，乃根據關稅特別會議所擬之七級差等稅而定。其有效期間，自實行日起，至少須有一年。

三 新稅則實行時，中國廢止厘金，內地關稅，沿海貿易稅，及其他一切通過稅與落地稅。

四 中國可以與他國訂立關稅互惠條約。

五 中國應允以增收銀之一部份，用於整理無擔保之外債。

既於各國條約，有所認識，當進而研究中日互惠協定草約之本身。且先言其所以能產生之原因。此則可分爲兩方面言之：一即中國，一即日本也。

(一) 中國方面：則去年二月一日實行之新稅則，其有效期間，至少須一年。至今年二月一日，條約期限已滿。中國方面，欲乘此將稅則修改，或竟代

以另擬而合於經濟需要之新稅則。然使日本不承認中國關稅自主，則以國際公法言之，有一國不承認，其他享有最惠國條款之國家，亦可以不承認。換言之，即中國不能實行關稅自主矣。且以近來銀價大落，金價飛漲，爲支付各國賠款債款，以銀換金，一滙兌之間，而中國政府大受損失。爲求補救此損失計，國府於一月十五日，明令海關，於二月一日起，所有進口貨完納稅銀，均用金單位計算，故稅率雖仍舊，而稅收實增矣。且十五日明令中，更有中國海關可隨時依市價改變金單位滙兌率，只須於三日前提通告。是中國不特變相加稅，且已實行規定滙兌率之自主矣。有此二因，中國所以亟亟欲得日本之承認其關稅自主也。

(二)日本方面：日本對華政策，在田中內閣時，專注重在滿蒙之積極發展，不甚顧及中國本部之商業。至民政黨握政權時，即發現此積極政策，失敗之處甚多，非變更不可。然以改動政策，須得國會擁護，而當時國會中政友會，猶佔多數。故其對華政策，不敢有任何親善之表示。及國會改選，民政黨

獲得大多數票數，於是對華政變矣。

然則新政策又如何？觀日本外相，一月二十五日，在日本帝國國會之演講，可知其大概。其言曰：

『如吾人取寬大之眼光，以觀察中日間將來之利益，則祇有一條出路，即兩國在政治上及經濟上之互助與合作，蓋中日間之真利益及永久利益，並不衝突，而反相輔

』華人對不平等條約之不滿，固盡人皆知。若日本全不置問，不能使華人滿意，則為失策……日本應扶助其鄰邦，使其能廢止一切束縛彼等之條約』

日本此種態度，亦非自今始。其實在關稅會議時，日本即有此表示。當時日本意欲為承認中國關稅自主之第一國家，而附以條件，即廢厘金，訂立互惠，及所增稅收之一部份，為整理無擔保外債之用。今值日本回復其原來政策之時，故亦極願協定草案之訂立也。

中日關稅協定草案之內容，其大要如下：

(一)日本在最惠國條款之下，承認中國關稅自主。

(二)中國廢除厘金，及各省特別捐。

(三)中日訂定互惠條款。據報上消息，日方貨品，得中國特惠低稅者，共有四大種，然在附件內特惠品必更多，不僅此而已。此四大種貨品，即

(1)棉紗類，(2)棉製品，(3)五金類，(4)白糖類。

(四)新增稅收中之一部分，應用於整理無擔保之合法外債

(五)此草約，用中、日、英、三國文字，各寫一份。如遇有文字上爭執時，當以英文本為準。其有效期間，自兩國批准及交換日起，至中日正式新商約訂定簽字時為止。(又聞中日商約訂立時，此草約即成爲正式商約之一部份)

其他附件，據報紙所傳，共有四項。惟正式公文未發表，不能有所詳述。今日對此草約，逐項評論。

(一)自中美條約以來，各國莫不在最惠國條款下，承認中國之關稅自主。

故草約之第一項，幾成爲當然之規定，無須討論。

(二)廢除厘金及其他內地稅等一項，在中法中英兩條約中，已有規定。且厘金與中國之工商業，甚爲有害，本應早行廢除。況條約上之規定，與事實並無妨礙，蓋以前各條約中亦有此條，爲中國關稅自主之先決條件。今則不然，乃同時進行者。雖中國厘金並未廢除，自主仍可實行。廢厘金完全爲中國內政，政府對各國，不過負道義上之責任而已。

(三)有效期間問題，則似未妥，蓋其伸縮性太大，可長可短。正式商約一日不訂定，則此草約將永久有效。據傳中國方面，先主張有效期間規定爲三年，日方則主張五年。其後商議結果，方如此規定。

(四)所增稅收之一部，應用於整理外債一條，實不易討論，蓋根本附件未發表，不能驟下斷語。惟依各方情形觀之，此項規定，似爲去年困難經過之結果。緣國府曾於一九二八年十二月六日(關稅未自主前)咨送公文及新定稅率與各國，聲稱將于次年二月一日，實行此新稅則。各國方面，均無異議，惟日本

將原文退回。國府以急於實行關稅自主，不得已與日本秘密接洽，大約以整理無擔保之外債爲條件，於是日本方始承認中國實行新稅則。聞政府每年撥付五百萬元爲整理此項外債之用。宋子文向三次代表大會財政報告中，亦有此項用款。今中日草約有此條款，亦即去年交涉不可免之結果。

且中法條約中，已有此項規定。若日方援例要求，中國自不能拒絕。所幸者，本條款範圍所及，乃專指合法之外債而言。若中日之西原借款等，中國尙有餘地以研究其果爲合法之外債與否也。

(五)中國政府，在關稅特別會議時，已聲明願與他國訂立互惠條約。故中日互惠，在原則上，不能加以反對。且中法條約，早訂互惠條款，固已有前例矣。而互惠協定之法，在世界各國間，早成通例，無所可怪。惟求互惠爲真正雙方有利則可矣。

故吾人對於訂約及條約原則，實無反對之餘地，不過此次中日互惠，實有數點不能使人滿意。願政府及國民注意及之。

(1) 政府與日本訂立條約，內容不應如此守秘密。即有不得已之苦衷，亦可明白表示，求國人諒解。今如此守秘密，使國人懷疑草約之內容。

(2) 此次訂立互惠條約時，除財部及關務署之少數專門學者外，其他工商界團體事前並未與之商洽，亦無表示意見之機會。故事後引起各團體之反對。如上海商聯會，上海商業六十餘團體聯合會，及北平總商會等，皆電國府請拒簽約。按政府在訂立重要條約時，應事前與工商界各團體先有接洽。至少亦應予彼等以發表意見及要求之機會，而予以慎重之考慮也。

(3) 中日互惠在原則上既不能反對，而對於選擇互惠品時，則宜加以十分注意。乃此次所訂四大種貨品，無一能令人滿意。查日本來華進口之大宗，第一爲白糖類，第二爲棉類，第三爲棉製品，第四爲海貨。此次中日草約中，除第四之海貨外，其餘三項，均已列入互惠品，得中國關稅上之極大優待。今分別研究各項貨品與中國工商業之關係。

(a) 棉類 中國經濟力最薄弱而最可痛心者，即此棉業是也。蓋中國以農

立國，食品大致充足。住屋方面，材料亦尙豐富。祇衣服方面，缺少棉花。除少數富人能用綢緞及皮貨外，其餘普通人及窮人，幾十人有九穿棉衣。然則中國果能自行產生棉花，或必須仰給於他國乎？據一九二七年海關貿易報告，棉花爲進口貨中第一，約佔全部百分之十三·五一，是中國棉業乃極須獎勵者。今與日本訂爲互惠品，則中國棉業必大受打擊，而最需保護關稅之貨品，亦以此而反被摧殘矣。

(b) 白糖類 據一九二七年海關貿易報告，白糖類佔中國進口貨中第四，約全部百分之七·四。按糖爲日常必需品，銷費甚大，然中國出產不多。今予日本以此項貨品之低稅權，則中國糖業，大受打擊。欲求中國糖產之發達，使足供全國之用，必更難矣。

(c) 五金類 在一九二七年海關貿易報告中，五金類佔中國進口貨第五位，約合全部百分之四·九七。五金類爲造屋家具所必需，且中國亦有出產。今予之低稅優待，則中國五金業，必將相形見絀矣。

(4) 其他一點，則報上所傳消息，均爲中國允許日本貨物之低稅優待，而未聞中國以何種貨品，與日方交換優待。蓋互惠須求雙方有利。若此則名爲互惠，實則惠而不互矣。有謂中國不向日本要求低稅權，亦有其理由在。因中國對日本輸出貨品性質上之關係，即求互惠，亦無好處，查中國對日本輸出大宗，第一爲生鐵，第二爲豆，第三爲糧食類，第四爲生棉。此四者鐵與棉爲工業上所必需。豆與糧食亦爲日用所不可少。而日本於此，均感缺乏。故不必互惠，日本亦不致在此四項貨品上，徵收重稅。然中國固不必祇限於數種貨物，竟可擇其他出口品，以求互惠。今政府放棄此權利，或有其他作用乎？

(1) 有謂中國對日本表示親善起見，寧予日本以利益，而不要求回酬。然犧牲中國工商業，打倒民生經濟，以博一國之好感，其代價不亦過鉅乎？

(2) 又謂中國不向日本要求互惠，蓋恐別國要求援例。如是，則各項貨物，均用低稅，關稅收入反將減少。惟中法條約，中國向法要求互惠品之絲茶，早經規定。先例已開，此次放棄權利，謂恐各國援例，則可謂大錯。

(3) 或謂日本氣量甚小，喜佔便宜。中國爲欲其承認關稅自主，不妨予以利益，而不附以相等回酬。然此次中日互惠，日方亦願使中國貨物，有幾種在日本得低稅待遇，以博得中國好感，則中國又何必自行讓步？

(4) 至謂中國對輸往日本之出口貨要求互惠，實際不得任何利益。此言似屬有理，但細究之，則似是而非，以中國對日出口貨，至少有下列幾種，可以要求互惠，而得實際利益者。今分述之如下：

(a) 農業出產品。中國出口貨，此項產品佔最高地位。其中雖以豆爲大宗，對日無須低稅，然其他如茶一項，即應列入互惠品內，一以增加茶之出口，二亦可使日本茶業，多少受些打擊。

(b) 絲類。此爲出口品中之第二大宗。若中國能以絲向日本要求互惠，則至少可將吾國棉業及糖業所受互惠之打擊，報復一下。

(c) 畜牧出產品。此項出口，雖只佔第五位，然對之亦可要求互惠。如華北一帶，所出產之皮貨毛骨等，爲量極多；得互惠之優待，必能加增出口額

也。

(d) 土布類。除棉布受日本棉業以互惠之便利來打擊外，有幾種本國布，向爲日本人及高麗人所喜用。夏布卽其一也。以前夏布出口量本大。後因日本以之列入奢侈品，於是銷路大減。故此時可向日本要求互惠，以補昔日之損失。

此次草約，若雙方各無修改而批准，則其對中國之結果又如何？

(一) 政府犧牲中國之棉業、糖業、五金業等，以求日本之承認關稅自主。雖自主後，他種貨品可以受保護政策之益，然中國最須保護關稅之棉業等，則早受摧殘殆盡矣。且互惠祇有日方之貨品，而中國不設法與之交換，則此關稅自主之代價，豈非得不償失乎？

(二) 關稅自主後，中央關稅收入自必驟然增加。同時以條約關係，各省厘金及其他落地稅通過稅等，又須裁廢。是則中央稅收增加，而各省稅收大減。各省能否遵奉中央命令，自是問題。在此中央未能實際統一中國之時，各方如

西北，山西，東南等，均不服從。此財政問題，必致有難於實行者也。

補救之法，亦有三條，大約如下：

(一) 政府外交，應取公開態度，無須嚴守秘密。而在訂商重要商約時，應與國內工商各界，先有接洽，至少亦須俯察各方意見。

(二) 互惠條約，不應予單方以優待，祇允日本貨物在華之低稅權，而不要求日方予中國輸日貨物之低稅權，此點應設法修改。

(三) 希望國府能於草約正式簽字前，或訂立中日商約時，設法以中國利益為歸，加以修改。

中日關係協定草案

二百十二

內政

中國民族精神之興起

周化人筆記
方紀生

民國十八年五四紀念日在北平中國大學演講

今天是「五四」紀念日，當然我們會想到這紀念日的如何發生。在民國八年的今天，北京學生起來反對巴黎和會的山東問題的解決。在天安門舉行了一個空前的大集會，議決警告和會代表，不許簽字。同時並整隊齊赴曹章等住宅，痛打國賊。這樣就成了今天的紀念日子。我們若考察這次的運動和我國民族精神的關係，分析起來，可以說：「五四」運動，就是我國民族精神具體的表現。

如今，即據此意為前提，來和諸位談談「中國民族精神之興起」。

什麼是中華民族固有的精神呢？我以為中華民族精神，包含下列三點：

第一點 中華民族是集合同種族，同文字，同道德規律，同風俗政教的分

子而成，其精神極爲純粹統一。

第二點 中華民族精神，是和別種民族接觸衝突而後才有具體的表現。我國自古以來，約有二十五朝代了，然而細察起來，自古迄今，並無所謂民族精神具體的表現可言。至近數十年來，因爲與歐美各民族及日本民族往來，發生許多的案件，受了各種刺戟和侮辱才無形中引起來民族的精神。

第三點 中華民族精神，與下列三事成正比例：

A. 與民衆的教育成正比例。教育程度高，則民族精神越振作。

B. 與民衆組織民治政府的能力成正比例。國民組織政府的能力愈大，則民族精神越宏壯偉大。

C. 與列強之壓力成正比例。壓力愈大，則民族精神愈強。

總括起來，我們中華民族精神，是建設在同一人種、同文字、同風俗政教集團之上，而表現則在與外國民族接觸之後，並以民衆教育程度、組織政府的能力，及列強壓迫之程度，成爲正比例的發展。

中華民族精神的概論，既如上述。現在再來看看中華民族精神的歷史過程。爲便利起見，我們把他分做四個時期來說明：

第一時期 自一六八九年與俄羅斯訂約起，至一八六〇年與英國第二次戰爭止，爲我國開放門戶的時期。此時民族的精神如何？可以說是沉悶狀態。原因有三：

- 一 教育不普及；
- 二 人民毫無自治能力；
- 三 外來的侵略不積極。

因此民族精神，仍與以前差不多，祇是潛伏在人心的深處。

第二時期 自一八六〇年起，至一八九五年止。甲午之役，即在此時期。我國屬地之被外國侵佔者，亦多在此時。如日本佔台灣琉球，法占安南，英佔緬甸，俄佔伊犁，然而此時民族精神，仍未有若何的表現，仍在酣睡中。

第三時期 自一八九五年至一九一一年止。這時期民族精神猛然換發。因

爲中日之役的慘敗：國家弱點盡暴露於外，而歐美帝國主義勢力日甚一日，極積向東方發展，尋覓商場，爭奪主權。於是，膠州灣租於德，旅順大連租於俄，九龍威海衛租於英，廣州灣租於法，一些重要的軍港海口都被外人佔去。並且，帝國主義者，同時把我國領土分割爲自己的勢力範圍；德分山東，英分揚子江流域，日分福建，法分西南，俄分滿蒙，以爲後日土地掠奪之準備。當此之時，民族受此種極大的刺戟與侮辱，知道長此以往，將有亡國之禍，才從迷夢中醒起來。然而，因爲民衆教育程度低的原故，只有仇外之心。所表現的精神，幾乎都是盲動。庚子義和團之役，民衆只抱個「打死洋鬼子」之念，確無絲毫計劃。故當此時可謂爲吾國一危險時期。幸藉有二原因而逃脫危亡之禍。

(一)八國聯軍入北京，清政府幾乎瓦解，成了無政府狀態。瓜分是可以實行的，但列強意見不能一致，瓜分不能平均。

(二)美國提倡擁護商業機會均等，保全我國領土。

因爲這樣，瓜分之禍乃免，而民族精神亦因之喚起，始有三種覺悟：

A. 知道無組織無準備，盲動的抗外不能成功；

B. 覺悟不可再行閉關自守；

C. 想生存於世，需仿效西洋所長。

一九〇四年，日本與俄國開戰，竟得勝利，更予我國人以巨大的刺戟。我們想日本僅一小國，其領土只及我國十六分之一，人口尚不及我國六分之一，竟能打敗了老大的俄國。我國領土如此廣大，人口這般多，才力亦不在日本人之下，怎樣不能自強呢？因此發生自信心，以為日本仿效西洋努力科學之發明，提倡文化事業而湊強盛，吾國亦可向此努力，何嘗不能收強盛之效。此種心理漸注入於許多人的心中了。

然而在這時候，歐洲帝國主義者，又以武力侵略手段，擬掘我國重要鐵路，向清政府建議，修築鐵路。政府毫不加以考慮，大借外債，因之益增民衆反對專制政府之心，遂釀成一九一二年之辛亥革命運動。在革命領袖指揮之下，推倒專制，改造共和。到此時期，是為我民族精神最初表現之時。

第四時期 自一九一一年至今日。外國人知道我國民氣之不可侮，瓜分之說已成過去，對我國侵略的方法又改變了。改變競爭的侵略為合作的欺凌。在一九一三年時帝國主義者曾借大宗款項給袁世凱，共二千五百萬金磅之多。其後就是日本的二十一條。當歐戰時，日本乘機向吾國提出要挾。因此兩事，其激起民族固有的精神。一九一七年，美國要求我國與德國絕交，我國於該年八月十四日對德宣戰，希望在戰後可得公平解決，取回德國以前在山東之權利。及後巴黎和會開幕，竟將德國以前在山東所有權利歸與日本。此種消息傳來，全國人心憤怒，於是民族精神益張。全國民衆，羣起反對。北京學生，在天安門召集開會，誓死反對此種不平議案，並集團驅打與此案有關之國賊。這就是民國八年的今天。在此我們可以說：民八的今天，是我國民族精神之表現最有組織最激昂的一次。

這「五四」運動中給我們三大教訓：

第一 使我們知道國際上無所謂公理，只有強權；

第二 使我們知道外人幫助之不足持；

第三 使我們知道我國的弱點不在民衆，而在政府，非重新改建政府不可。所以「五四」以後，民衆都知道須剷除國賊，打倒帝國主義，故對於日本實行經濟絕交。

此後，華頓盛會議開幕，本是討論軍備而召集的，可是山東問題也借此而得以解決。二十一條，日本亦表示相當之讓步，如左：

A. 除已與新銀行團有接洽者外，滿蒙鐵路權讓與新銀行團；

B. 日本在南滿放棄顧問之優先權；

C. 二十一條之第五段數條，日本完全放棄。

當時最令人滿意的，就是會議中所立的九國條約。其主要原則有二：

第一 各國尊重中國的主權及領土；

第二 各國在中國互相尊重，商業機會均等原則。

因此原故，有幾年外交上沒甚事件發生。國人對日本的感情，又稍為和

緩。

然而，在這期間，又來了一個重大的刺戟，叫我們知道華府會議，對中國是不澈底的，是敷衍的。這就是中俄新約的訂定。

革命後的俄國，全改變了專制時代的本來面目，不但不再從事土地侵略，而屢次聲明（一九一九年與一九二〇年）願放棄一切不應得的權利，願與我國訂平等條約。至一九二四年加拉罕到北京，遂和我國訂立新約。俄國自稱在歐戰中也是勝利國之一，而竟自動的來訂立互惠平等的新約，同時聲明願予我國以援助。因此使我們不禁對華府會議失望起來，大家以為列強若有誠意使中國獨立，則應澈底的放棄一切不平等的權利。

民衆這樣更深進一層覺悟的時候，忽然間又有一慘案發生，即一九二五年的滬案是。因此帝國主義的假面具愈漸顯露，更使我們知道，不平等條約，應該立即廢除。若果不平等條約不廢除，則我國無安寧之日。於是舉國鼎沸，奔走號呼，皆願為國家的自由平等奮鬥。當時北京政府，即向帝國主義者要求廢

約了。效果當然是沒有的。帝國主義者，在北京開了所謂關稅會議，並且組織所謂法權調查會。這結果怎樣呢？就是使我國知道軍閥官僚之不可靠，與帝國主義者之無商議餘地。欲真正得到民族的平等自由，必須先建設強有力的民治政府。而建設政府，當先剷除國內的反動勢力。於是遂有國民黨北伐之舉。直到此時，經過多番奮鬥，大體可算完成。然而就我們的觀察，北伐的勝利，表面上雖仗蔣馮閻等軍事領袖的指揮兵士，但主要的力量，乃是民衆的覺悟，即民族精神之興起，有以致之。末了，我們分三點把本題歸納起來：

第一 中華民族精神的養成由兩種勢力：

A. 外來的影響。即侵略我國的帝國主義，和蘇俄給我們的刺戟；
B. 國內教育的進步。民衆覺悟者日多，尤以大學生爲衆。

第二 中華民族精神的興起，經過四個程序：

- 一 沉睡時期，自一六八九年至一八六〇年。
- 二 朦朧時期，自一八六〇年至一八九五年。這是民衆雖有點醒悟，但仍

不甚明瞭。

三 一八九五至一九一一年，這時受了庚子年的刺激，稍有覺悟，不敢自大驕傲。可爲謙虛時期；

四 民八年至現在，可謂抬頭時期，因爲已尋到了自由平等的去路了。

第三 中華民族精神，目的有三：

A. 保存國權國土。無論環境如何，全國民衆是一致的愛護國家。

B. 向國際上爭自由平等，取消不平等條約。

C. 中華民族精神，在建設強有力的政府。

今天的話，就此結束。現在留一個印象給諸位，就是現在取消不平等條約已漸見成功，今後國家要圖在建設強有力的政府。而政府的建設全靠有爲的青年。願諸君奮起努力！

市民自治

民國十四年十月講於北京京兆尹署

兄弟自到北京以來，素聞馮督辦軍隊紀律嚴整，久欲前往參觀。今日來此，雖非軍隊之地，然亦為馮軍之一部分。而政治之設施，足見具有維新之氣象。此地係京兆尹公署，管轄及於外縣，實為地方政府發號施令之機關。故在此講演之題目，似應注重政治。茲將所欲言者，市民自治，分為三段說明之：

(一) 地方自治為民國根本成功失敗之最重點；

(二) 市民自治有幾種方式之組織；

(三) 在現在中國之情形，如何實行市民自治。

今先就地方自治為民國根本成功失敗之最重點言之，於此又可分為兩部分：

第一教育問題 凡欲一國之振興，非從教育入手，以期一般國民皆有相當

之知識不可。然今日不談教育，故此問題暫置不論

第二市民自治問題 外國各地城市之中，市政修明，街衢清潔，市民皆有正當之娛樂。而反觀我國，則街道污穢，便溺隨地，市無公園，路多乞丐，其市政之腐敗，一覽可知。非中國人較外國人不若，乃中國市民，無參預市政之機會，遂使其對於市政之良否，生不關痛癢之心，而不謀所以改善之道也。夫中國地方官吏，多係異鄉之人，與地方無密切之關係，視居官若傳舍，惟搜括以肥其身家，對於地方市政之如何振興改善，毫不顧及，一般市民，以無參與市政之權，雖欲有所設施，而無能為力，此中國市政之所由腐敗也。

按政治之原理，民國既為共和政體，則理應人人有參預政治之機會。然中國由數千年之專制政體，一變而為共和政體。人民前困於專制積威之下，久無參預政治之行爲。故欲求民治之實施，必先養成人民之自治能力，俾其得有政治之訓練，由小至大，以至參預國家之政治，而政治自入於軌道。是以欲求民治之實施，非從市民自治着手不可。

夫民國最重要之事，無過選舉。雖元首之位，亦必由選舉而來。此卽其與君主國家不同之重要矣。例如君主民主國體各國，皆有國會內閣，而所不同者，乃元首之位，是否由選舉而來，抑或由承繼而來。若美國大總統出自民選，四年一任，故爲共和國；而英國之王，則由承繼而來，非由選舉，則爲君主國，此則二者之分別最顯着者也。

民國以來，紛亂相乘，迄未舉民治之實。推原其故，則不公平之選舉，實爲厲階。袁世凱當選舉總統之時，以詐力護得最多之選舉票，其時選舉不平之聲，久已騰播於國。及至曹錕選爲總統時，賄選而成，更足引起反對。是以因選舉不公平之結果，常釀成國內之紛爭。故欲求民治之實行，非先訓練人民有實行公平選舉之閱歷不可。而使人民有選舉之閱歷，非先從事市民自治不可。

世界共和國家政治之最良者，莫如歐洲之瑞士，及美洲之美國，蓋其地方政治，概重市民自治，而無須賴中央之管理，選舉制度完善，無不公之弊。故自市民自治，以至中央政府，皆得依公平之選舉，以選出適當之人材，以任其

職。故政治上絕少紛爭，而政治因以修明，國家因以安定，政治之良，遂遠過於其他之共和國。若法國之市民自治能力，較瑞美兩國爲稍遜，故地方自治多依賴中央政府扶助之處甚多，因而政治之成績亦較遜。若夫墨西哥中南美各共和國，則自治制度，未能完善，選舉亦不得其公平，以至中央政府總統之選舉，常引起爭奪之紛亂，民治主義，無由實行。此非所謂真正之民國，乃僅有民國之名，而不具民國之實也。

是故欲求民國根本之民治主義，得以實行成功，必先注重市民自治，俾一般國民，得參與政治之經驗。進而至中央政府元首之選舉，皆能得其公平。茲更就市民自治有幾種方式之組織言之。在歐美各國，有三種市民自治制度。

一 知縣議會制度。各縣有縣議會，不論男女皆有選舉權，並由縣議會選舉知縣。縣議會即如小國會，知縣爲行政長官。

二 委員制 委員制不選知縣，而選出五人或五人以上之委員，管理地方政務，互推一委員長，以爲領袖。其對於地方行政，雖各委員分別辦理，而仍

共同負責。

三 董事制度。地方政府，設董事會，由董事會另聘一人，作地方長官。此人不限於本地方之人民，但對於地方行政應素有研究。此種制度，有如青年會之組織。由董事部推出幹事長及各部幹事員，以任職務。

以上三種組織，第一種實行尚易，爲病亦較少，若第二種組織，則在大城市事實上不便，蓋大城市中政務繁多，委員中若有意見不同，或不能合作，則政務必因之停頓。故在大城市實行委員制，殊爲不便。若小地方則可行之也。第三種之董事制度，由委員會聘任一人管理地方政務。此人既膺聘任，如能勝任其職，可以長久不改，無一定之任期，故德國常有終身任地方官者。此種之人，既膺聘任，則其對於地方行政，素有研究可知，且可以久於其位，故其任職某地，則必竭力以期地方政務之完善，而成績自屬可觀。

市民自治之組織，既有以上三種之不同，而在今日之中國，究以何種爲適宜，是亦當加研究也。夫中國向來地方行政，皆重官治。今若忽變爲市民自

治，爲急遽之改革，則於事實上恐有不便之處，故此說殊未敢贊同。現在欲謀市民自治之進行，當以漸就改進爲安。

第一步應先維持現狀，而於各縣議會，由人民選出縣議員，使一般素無選舉經驗之人民，積漸練習得有選舉之經驗，以期地方自治之進展。此項縣議會議員之任期，應定爲三年，每年改選三分之一。至選舉權，應普及於一般人民。但現在中國教育，尙未普及，不識字之人甚衆，應定爲有曾受小學教育或有小學教育相等之程度爲限，庶不致於選舉之時，濫行其投票權。至於縣議會議員，似應由人民選之議員，再行選舉三分之一之議員，加入縣議會。蓋普通一般之選舉，其獲選者，多係言詞博辨，足以聳動羣衆之人。若夫地方名流，雖富有道德學問，爲人所欽服，然或因其木訥自居，或不屑奔競，每易至於落選。然此種之人，若使參預地方自治，甚有裨益於事業。故欲使地方名流參與政治，則惟使已選出之議員，更選三分之一爲議員。蓋至是選舉之人較少，而對於被選舉人之道德學問，自必較爲詳悉，再以之舉出三分之一之議

員，自可使地方名流，得以獲選。此種議員，組織縣議會爲地方立法機關。

此種組織既臻完備，第二步可由縣議會議員中分別充任委員，如教育，實業，財政，衛生，警察等事。雖應由專門人才辦理，但此項委員，亦可參加，襄助辦理，俾縣議會議員，亦得有練習政治之機會。

此辦法既能辦理完善，再進行第三步之知縣選舉之方法，亦有二種：

(一)由縣議會選舉知縣；(二)由人民普通直接選舉知縣或市長。此種市民選舉之政府，議會既已成立，則可自定治理其地方之法律。至於施行此項法律之特許權，如其國之法律規定，須向國會請求特許者，則應向國會請求，如規定須向省政府請求者，亦然。

以上三步，逐漸見諸實行，則市民自治之目的，可謂完全達到。民治之根基既立，循序而進，則共和之政治，自日見其鞏固。是以市民自治，與民國前途，有莫大之關係。凡屬共和國民，所尤當注重者也。

統一中國與鐵路之關係

米世珍筆記

民國十六年一月講於北京交通大學

諸位同學，今日來交通學會，得與諸位討論政治上一大問題，自己頗覺榮幸。現在爲便利起見，將此項問題，分爲下列三點。逐一討論：

(一) 統一中國之重要；

(二) 統一中國之方法；

(三) 統一國中與鐵路之關係。

(一) 統一中國之重要。中國之必須統一，當無人反對。然亦有漠視之者，蓋不深知統一中國之重要也。今爲使諸君對於此點，有深切之了解，不能不將第一項詳爲說明。

A. 辛亥革命以來，最急切者，厥爲統一問題。主張以憲法統一者，頗不乏人。換言之，卽先制憲，而後統一。予則以爲制憲，須在統一以後。前雖有

善後會議，然議決後，如何施行，不無問題。美國當一七八七年時，亦有費城會議。但彼時大局業已統一，兵權悉在中央掌握。中國此時雖吳張合作，然長江及西北方面，尙未底定。設不先事肅清，即憲法完成，亦未見能得各方之承認。爲馭車然，須先馬後車，若先制憲而後統一，是猶車在馬前也。

B. 統一與整理財政，關係至爲密切。吾人皆知現政府之窮，已達極點。推其原因，厥有二端：

(一) 各省不交協款於中央政府。各省之協餉，有清即然。民國自袁世凱以後，各省即未照解。

(二) 軍閥擴張軍隊 (Excessive troops)，收入不足養兵。各路收入，遽爲軍人收括淨盡。國家政費一切，幾無從取給。故欲清理財政，必縮小軍隊。而軍隊之裁減，又必先完成統一。不然，擁重兵者，縱無爭奪野心，而爲維持地盤計，亦不肯自削其爪牙。如是，則不惟財政，無從整理，反因財源稍裕，而軍備益張，糾紛益甚。

C. 吾國目前四分五裂，在事實上，久已不能否認。倘此種分裂現象，無限延長，必有一日受國際干涉之禍。此種推論，至為確鑿。蓋因：

(一) 中國一日不統一，則財政一日無辦法。不能按時償還外債，日積月累，外人干涉之事，在所難免。

(二) 不統一，則常有戰爭。在戰爭區域內，不惟國民之種種自由，無從保障，即外人生命財產，難免不受犧牲。此外為匪盜兵變等，在在足以引起外人之干涉。

(三) 前次八大國對於段政府，係有條約的承認 (Conditional Recognition)。現時國民政府，又在武昌，建立第二政府，將請各國之承認。此事在目前，雖無危險，設一旦政府不得人民之信仰，或無力履行條約，外人即可乘機否認。斯時內亂未已，外侮復來，秉國政者，何以善後？

故欲完成憲法，整理財政，抵禦外侮，則非先謀統一不可。

(二) 統一之方法 概括言之，有二；即和平與武力是也。茲復分別述

之。

A. 和平統一云者，即招集國內各派領袖，共商善後辦法。此種會議，民國八年，歐戰告終時，上海已舉行一次。旋以條件未能協妥，終歸破裂。前政府主張善後會議，即和平統一之一法。在此會內，希望對於軍事財政，能有相當解決。即按諸一部份人民望治心理，亦復如是。但予以爲有一點，不能按諸理想者。即和平統一，須有根本條件，所謂兵權統一是也。以美國政治史觀之，費城會議，亦和平統一之一種方法，但彼時全美兵權，皆已集中於華盛頓一人。現時中國兵權分散，武人各據地自雄。此種方法，美其名之善後會議，恐等于畫餅耳。

B. 自吳佩孚失敗後，武力統一，似已絕望。但自各國歷史觀之，以武力統一者，仍比比皆是。中國自周秦以來，此興彼仆者，亦莫非憑藉武力之故。惟按諸中國現狀，武力之產生，有如下之三種。

一 由於一人者、如『狄克推多』政府然。法得一拿破崙，即以統治全

國。但就民國十餘年來之歷史觀之，在在足以證明此種政策之失敗。當袁氏當國時，分佈同己軍人於大江南北，可謂盛極一時。於其始也，財政尙能統一，而其終也，義旗一舉，帝號消亡。此後，第一次嘗試武力統一者，即段祺瑞。如遣傅良佐入湘，則爲其武力統一之表現，然與袁世凱同一命運。其次最相信武力者，當爲吳佩孚。其進行之步驟，大別有二：

(一)推倒北洋老軍閥，待其權勢歸己，然後圖南。如直皖之戰，奉直之戰，皆爲入手之第一步。

(二)實行利用政策，以期坐收漁人之利。如派楊森入川，沈鴻英攻粵，孫傳芳入閩，趙恆惕復湘，袁祖銘回黔等皆是。但川有他軍，楊不得逞；閩孫態度不明；粵沈忽向忽背；趙恆惕陳炯明等，則先後加入聯治派。卒至浙盧起於東南，奉張應於東北，國民軍一入北京，而吳氏全部傾覆矣。至其致敗之由，則

(一)由於太驕。驕則不能馭下。前次馮氏反戈，友軍携貳者，皆由於平日

輕視他人之故。即馮軍班師宣言中，亦斤斤以其涼薄爲言。

(二)由於無鐵路。如楊森在川，陳炯明在粵，設一旦倒戈相向，即無法征服。段氏幾次統一失敗，亦以運輸不便之故。

讀吾國歷史，當深知歷代興創，率多戰勝攻取之能；然現時吾國狀況，較往昔不同者，約有二點：

(a.)古時無外交關係，即亡於胡虜，亦不失爲炎胄。現時門戶洞開，外人接踵而至，脫有戰禍，勢必累及異族，牽動外交。

(b.)古時得最後勝利者，即可世世爲王。今即大選成功，至多不過五年總統。故欲保持一人之地位永久，亦惟有訴諸武力。然張勳復辟，袁氏稱帝，不旋踵而相繼淪胥，亦未始非專制不復適用於今日之鐵證。即使一時幸存，身後仍須顛覆。如 (General Diaz) 以武力統治墨西哥者，一二十年。殆其老耄退休，戰爭仍不能免。凡此種種，皆足以證明武力來自者，毫不足恃。

二 由於國民全體者。此等武力，乃民治國之真正勢力。所爲國民自衛軍

隊是也 (Citizen soldiery or militia)。當美國獨立時，一夕，華盛頓，一騎一燈，通鎮巡行，殆至走遍全鎮時，所有國民皆群起荷戈相從，抵禦英兵，蓋彼等人人有槍，人人有自衛能力也。中國頻年內亂，皆少數軍人爲之。使有與美相類似之民國軍出，亦仍是官軍組織，而非國民自出而爲兵也。惜目前對於此種制度，無從實施，蓋由於

(一) 缺乏教育；

(二) 不能私藏軍火故也。

三 武力自外洋來，即所謂實行共管主張。前次山東督軍田氏出走，即係外力壓迫之故。最近所謂監督財政，共管鐵路，甚至共同出兵，爲我國勦匪平亂，解散國軍，此事雖易，使不幸而實現，則中國亡矣。良以國家要素，爲土地，人民，政府，主權，主權既失，前三者，亦將任他人宰割，尙有何自由自主之可言？印度高麗，可資殷鑑也。

綜合上述諸點，無論爲和平統一，或武力統一，皆非易易，將來究宜採用

何方，出於何途，自當以國勢消張民力強弱爲斷。惟外來武力，萬不可借重也。

(三) 鐵路與統一 鐵路對於政治上之使命，至爲重大，蓋彼乃爲溝通文化之媒介，調合南北之要素，行使政權之樞紐也。凡鐵路所至，即中央權力所及，故京漢，京綏，京奉，津浦，各綫之於中央，如人之有手然。手之所至，皆能取去自由，反之，則脈絡不通，而全身之作用廢矣。即以現勢論，川漢未成，四川終非中央所有；粵漢未成，廣東仍離政府獨立；湘滇未竣，雲南久已自成一國。此外或依山水險阻而抗命，或恃鞭長莫及而逞兵者，所在多有。故鐵路未修，實統一之一大障礙也。

美洲有落磯山 (Rocky Mountain) 與密士失必大河 (Mississippi River)，縱橫南北，乃吾人所深知者，故美人嘗謂，東西難合，實則山河爲之梗，迨其後，彼等乃積極經營橫貫鐵路，以補其弊，卒至征服自然，使向者極不相合之東西兩方，連成一氣，殊亦鐵路之功也。吾國長江黃河，陰山崑崙，則適自西向

東。歷來兵家，莫不據此自然形勢，憑爲天險，南北分立，已不自今日始也。故爲中國久長治安計，非有縱貫鐵路，終難爲力，至於目前急須完成者，當爲粵漢，川漢，湘滇，諸大幹。倘能依次進行，總以縱貫南北者爲宜。使當世已有覺悟，而又首倡廢督裁兵之軍人，果能化兵爲工，藉作築路之用，實不啻化干戈爲玉帛，移消費爲生產也。斯時也，即有負固不服者，則祇亦能暫時苟安。一俟幹線完成，則險固無可恃，阻亦不足憑，將見南北連軌之日，即中國永久統一之時也。

三民主義之真意及其實行

繆培基紀錄

民國十七年九月講於北平青年會

三民主義之三大原則，爲民族 (Nationalism)、民權 (Democracy)、民生 (People's Livelihood)。

民族主義，乃世界潮流，非今日始創自中國，在數百年前，即在世界實行。至十九世紀，爲民族主義發展最盛之時。其在歐洲如希臘，比利時，意大利，德意志，均根據民族主義潮流而統一其國家。厥後日本亦受該潮流之波及。進展不已，以達於中國。然猶未已也，大戰後新興諸國，若波蘭，巨哥斯拉夫，猶哥斯拉夫，芬蘭，奧地利，匈牙利，皆根據此主義以實現。我國當此潮流之衝，惟有順應此趨勢，始不致落後也。

民族主義有二根本原則。即：

(一) 人種相同者，成爲一個國家。歷稽西洋史，如希臘之脫離土耳其而獨

立，比利時與荷蘭之分立，意抗奧而興，德合併諸邦而統一，以及戰後新興諸國，均根據此原則也。但須知人種相同之意義乃：

甲 血統相同

乙 言語相同

丙 風俗與宗教相同

(二)天然形成之疆界，成爲一個國家。如美國由十三州擴至太平洋，西班牙終及於比利牛斯山是也。簡言之，天然之大山，大河，海洋，沙漠，大湖，均足規定國家之界限。我國既有天然形成之疆界，自然成爲中華民族主義之國家。

雖然，凡實現民族主義的國家，往往容易發現兩種危險，即：

1. 多數壓迫少數。吾國民族，非只漢族一族。除漢人之外，尙有滿，蒙，回，藏等民族。欲實行建立民族主義國家時，必須能破除民族間之不平等，而創造民族間之平等爲歸宿，始不致發生多數壓迫之現象也。

2. 激烈排外。歷史上如義人之仇奧，法人之仇德，是皆由於民族思想高漲所致。故我國於實現民族主義時，須使中國民族與世界各國民族平等。同時中國境內各民族一律平等。既不受他民族之壓迫，也不宜壓迫他民族，庶幾可免形成帝國主義之患，而得保持國際間之親善。

民權主義 民權主義，始自英國 Cromwell 之革命，引動世界之民主思想。蓋英國前此政體均極專制，自格氏革命後，始知民權。厥後一班不滿英國政治者西渡美洲，發生民主思想，衍成美國獨立。因美國之革命獨立，而引起法國之革命及南美諸洲之獨立。十九世紀歐洲民族主義實現之國家，莫不採用民主制度。近者日本之選舉法，凡成人有投票權，即此潮流之表現。于此吾人所須明悉者，民權主義，究有何要素？茲分述之：

(一) 政府之存在基於人民之允許 (Consent of the governed)，然後有道德上之根據。所謂基於人民允許者，即遵守憲法及法律也。故民權主義之國家必有憲法及法律。

(二)政府依照輿論而行政。政府爲公僕，人民爲主人翁，乃民主國家之原則。故爲公僕者，必須實行主人之意見。即根據輿論以行政。輿論何由表現？惟有人民代表機關耳。有代表機關，則政府可與之合作，而採納其意見焉。

(三)政府之行政須爲人民之公益。政府既爲人民之公僕，則其所作爲，須爲人民之公益。然如何使政府知人民之公益？惟一辦法，即人民代表監督國家之財政，尤其財政之用度。

(四)個人生命財產自由之完全保障。欲達此目的，須做到「司法獨立」。司法能獨立，方能得公平之解決。

故民權主義國家，須辦以上述之四要素。我國現既追隨民治潮流而進，對此應倍加注意。

於茲有一問題，即世界上有無對抗此主義之新制度。新近發生一制度，與民權主義相頡頏者，即「蘇俄制度」。

蘇俄制度之根據爲武力專制 (Dictatorship)。勞工專政政體之發生，實基於

緊急措置 (Act of Emergency) 蓋事實所需要，非此不足以應非常之變也。推考蘇俄用此政制之原因有三：

(一) 釋放農奴。俄國農民大部爲大地主之奴隸，附屬於田地。田地轉移所有權，農民亦隨之而轉移。蘇俄從大地主手中釋放農民，非如林肯放奴用「迪克推多」不可。

(二) 教會之腐敗。革命前，俄國教會，備極腐敗，無惡不作。革命黨爲拯救人民計，故必需打倒教會。而實行打倒根深蒂固之教會又非「迪克推多」不能澈底也。

(三) 俄國人民程度幼稚。人民程度既不足，則少數人起而團結，實行「迪克推多」，乃必然之勢。然其最後之目的，仍爲求多數人之幸福也。

由此可知蘇俄用此制度，乃出於事實上之需要。吾人認爲暫時有效之制度則可，若以爲永遠適用而不要民權政治則不可。認爲緊急非常時之措置則可。若以爲國家百年大計之制則不可。蓋迪克推多之下，無民權存在之餘地也。

民生主義。由社會科學言，凡人之一切行爲，皆根據於經濟。即經濟問題，乃一切問題發生之背景。故執政者，不能不顧及人民之經濟，換句話說，不能不考慮人民之生計問題。社會上之有經濟能力者，可暫不管，所須第一注意者，即無衣無食無居之貧民。救濟此等貧民之法，惟民生主義。民生主義之實行，計有下列幾種辦法：

(一)實行強迫教育。國家實行強迫教育，乃期補救人民之知識。若人民皆有相當之知識，自易於謀生活，且能增加其生活程度。

(二)設立社會保險機關。社會保險機關之用意，於使年老之人，或疾病之人，當無業不能養生時，生活亦有法維持。即於其壯年工作時，將薪金之一部份，存私立保險公司或國立保險機關，而此等機關在社會上之地位，決不失絲毫信用，亦決不受其他問題之影響，而有倒閉情事。如此使人民對之毫無顧慮，敢於大擔存儲，則於年老或疾病時，可有救濟之資。

(三)政府立即提倡實業。欲提倡實業，有須先舉辦者：

a. 關稅自主。關稅自主後，方有保護政策，亦始能發展實業。例如我國戰前盛極一時之紗廠，戰後逐漸倒閉者，即不能行保護政策之故。故今日之國人，多穿外國衣料，是亦關稅不能自主之結果。

b. 廢除釐金。釐金不廢除，實業終不能發達。且因釐金之過重，國貨貴於洋貨，而洋貨遂充斥市面，國貨終無由暢銷。如此，國家實業安能發達？北京之崇文門稅關，即釐金之一。吾信崇關一日存在，北京實業當一日不能發達。

c. 生命，財產，自由有保障。人民權利若無保障，在在居於危險中。產業自無從興起。保障之法，即前述之「司法獨立」。

d. 版權商標之保護。發明家須給予專利之權，以爲獎勵。商標尤須嚴行保護。

(四) 社會財源之分配。我國爲農業國，貧富原不懸殊。但將來工業發達時，則難免貧富之分。現在西洋社會問題之癥結，即財源集中分配不均之故。究竟有無善法，可以預防此弊？余以爲有下列辦法：

類。

1. 政府課稅須特別注重富者，如施行所得稅，遺產稅，消費稅，奢侈稅之類。

2. 天然專利 (Natural Monopoly) 性質之事業，歸政府經營，如水利，鑛業，森林等。

3. 交通機關歸政府管理。如鐵路，電報，郵政，航業之類。蓋交通乃民生命脈，欲辦到民生，則不能落於私人手中。

4. 制定勞動法，保護勞工。

三民主義之三大原則，大意已盡於此。此乃世界潮流所趨，我國應當接受，而擁護之。惟鄙人對於實行三民主義有二點須警告者，即

(甲)中山先生不過說明三大原則而已。至於實現此原則之辦法，迄未確說。將來最困難之點，即關於辦法之意見紛歧。甚或不幸因此發生戰爭，亦未可知。吾人欲求避免此種不幸，須持一種態度。態度爲何？即辦法須持專門家之研究。蓋孫先生三民主義原稿，失於陳炯明叛變之役。其所講演，實僅說明

原則而已。至於詳細辦法，有待於專家之研究。即孫先生本人，亦曾如此表示。若如是，結果必較之良善。不然，或至不能實行。即實行之，亦不能真正貫徹此主張。譬如造屋然：孫先生僅繪一草圖，若實行蓋造，仍須土木工程師之精細研究，畫一精細之圖樣，並監督指導工人之建築也。

(乙)關於三民主義之解釋，不能一致，意見亦不免紛歧。故最要者，實行三民主義，需依照全國之輿論。若違反全國輿論，必歸失敗。試觀袁世凱以來之大軍閥，莫不皆然。即三民主義之實行，亦不能出此公例也。

若能根據以上二點，三民主義必可圓滿之實現，致國家於富強之域。甚盼在座諸君於此倍加注意焉。

國民革命之真意義

櫻培基記述

民國十八年十二月講於北平青年會

關於國民革命問題，其最重要者，厥爲國民革命之真正目的爲何。欲達此目的，應用何方法？

(一)國民革命之目的，有二：

1. 對外目的，最要者，自係對於國際。茲將第一次革命，與此次革命比較之。辛亥前後，我們處列強環伺之下，隨時有瓜分之憂。故辛亥革命目的在救中國，今則瓜分之危已過，國際共管之險，亦已脫離。且華府會議，列強有尊重中國主權，承認中國領土完整之約。然而吾國在國際上，仍立於不平等的地位。且自蘇聯與我國首訂平等條約以後，轉覺華府會議之不滿意，而繼續努力求國際地位之平等。故辛亥革命與此次革命目的不同，前者爲求生存(to live)。後者則於求生存之外尙須求平等的地位。(to live honorably and respectfully)。

2. 對內目的。辛亥革命，在推翻滿清。蓋自甲午戰後，中國弱點，暴露世界，致啓列強之侵略，幾召瓜分之禍。爲救亡計，自非推倒毫無能力之清廷不可。然此項目的，並未達到。於是又有此次之革命。何以言之？清廷雖倒，而軍閥又起而代之。所謂「前門拒虎，後門進狼」。軍閥即小皇帝，不對任何人負責，不尊重人民之生命，財產，自由，不依法律；不但掌握兵權，抑且管理財政，增加軍隊，擴充地盤。是以軍閥一日不除，「民國」一日不能實現。結果將使國家不能生存。故爲完成辛亥革命計，自須打倒軍閥。

今請言軍閥。獨在吾國則有軍必閥？原中國之所以產生軍閥者，有四原因：

1. 中國軍權不統一。由中央分於各地。故軍人得擁兵自衛，形成小皇帝。中央軍政命令，不出都門。

2. 各國軍人皆在法律之下。獨中國軍人，則駕馭法律。人民處於軍閥壓迫下，其生命，自由，財產，殊無保障。

3. 軍人有財政之權，得藉以擴充軍隊，購買槍礮。

4. 軍人可以不待政府或人民代表之訓令，任意宣戰。

今欲打倒軍閥，愚以爲應參考西洋歷史，尤以英國史，爲最可借鏡。英爲民治先進國。初時之英王，亦與中國軍閥等，任意宣戰，橫征暴斂。民不堪命，不得不起而抵抗。其所用之方法有二：即（a）不納稅，（b）法庭無公正解決時，訴諸武力。英人先用第一方法。不遂，卽用第二方法，即 Cromwell 革命是也。因格氏革命，遂生民治潮流。英人當時從英王手中取得三種大權。

（1）司法權。其時英王操司法之權，人民與王訴訟，恆不得公正之解決。英人奪之，使司法獨立。

（2）財政權。英王隨意增收租稅，民不堪其苦。英人取之，付與國會。

（3）政治權。英人自行組織地方政府，設立城市會議、自行選舉地方官吏。又組織中央政府，用內閣制，處理國家事務。英王命令，須由國務總理副署。

余以爲押到軍閥，大可取法英人。卽願打倒軍閥，須吾國國民做左列數

事：

(1) 國民自己表現武力。民權之大小蓋全視其武力之大小也

(2) 使司法獨立，則生命，自由，財產有保障。滌除人治，厲行法治。

(3) 財政須受人民代表之監督。

(4) 國民自動的組織地方及中央政府。

能做到此四事，必可打倒軍閥，建立富強之民國。否則，吾國前途，仍屬無望。國民革命仍須繼續努力也。

中國青年對於現代國內政治應取的態度

周化人筆記

民國十九年七月講於北平西山臥佛寺河北聯學生夏令會

今天講的題目，在兩天前預備時，本爲「中國青年對於現代政治應取的態度」。因見於範圍太大，在短時間內、是談不完的，故把範圍縮小，專講「中國青年對於現代國內政治應取的態度」。

一 國內的情形。關於國內的情形，我們天天看報紙，都可以知道。然而國內最大的難題，是甚麼呢？我們要知道困難之所在，才有解決困難的方法。現在政治最大的問題，就是要建立一個堅強的政府。有了堅強的政府，對外才能免去列強的侵略，對內也才能維持國內治安，以謀全人民的幸福。十九年前，所發生的辛亥革命，不僅是要推翻滿清，並且要建立一個真正民主的新政府。但是一直到現在，依然沒有實現。故孫中山先生，到臨終時，仍囑「革命尚未成功，同志仍須努力」。現在我們要談：

A. 怎樣才能建設一個新政府呢？要談論這個問題，我們先來看看世界各國政府的情形。各國政府所取的制度，雖然是各各不同，但是根本制度，還是只有兩大種：

(1) 英美憲法政體 (Anglo-Saxon Constitutional Government)

(2) 蘇俄委員政體 (Russian Soviet System)

英美憲法政體，是現在世界各國最普通最流行的政體。政府有君王或總統，也可有總理。此種政體，他的特點是：

一 根據分權制度。

二 國民有代表機關，即國會。其中心工作，乃代表國民，監督政府財政行政及立法。

三 政治根本大權，操於全人民的手裡，如制定憲法，修改憲法，和選舉元首。只有立法，司法，行政是委托于政府。

四 國民可自由組織政黨。普通均有兩黨以上之政治團體。

蘇俄委員制度。蘇俄制度是現在世界上最特別最新的制度。此種制度的特點是：

- 一 他的憲法，是不分權的，而是合權的。
 - 二 代表機關，僅有黨代表。
 - 三 國家最後的權柄，不是在全人民，而是在全黨員。
 - 四 主張一黨治國，不准其他一切的黨存在。
- 以上兩種政體，現在姑且不論其得失。不過我們中國，如果要組織政府，必定要選用其二者之一？而二者不能同時並用。

B. 怎樣產生國家最高領袖？這個問題，在中國直到現在，都不能解決。所以直到現在，內亂無已。那麼我們想怎麼樣產生這最高領袖。方法有四種：

- 一 用武力打出來。最有力者做領袖，即武力產生。這是最老的辦法，已經不能適用。而中國產生不出領袖來，還是這樣辦。因此內亂無已。個個都欲擴張其實力，爭得最高的領袖。

二 國會選舉。在中國也試用過這種辦法，最易發生毛病。不是用武力壓迫，就是運動賄選。故這也是要糟失敗的。

三 由黨產生。這就是說一個政黨把持政治，由黨來產生國家的最高領袖。這種辦法，只怕黨仍然不得產生真正代表之機會。也許因選民人數太少，發生賄賂收買，及武力壓迫之弊病。

四 國民選舉。這種辦法，當然是最好莫過。賄賂及武力壓迫都可免去。但是非有下面的四種先決條件不可。

(一) 政黨能作選舉運動，合法的競爭。

(二) 國民大部有相當的政治知識。

(三) 國民能產生地方自治政府，且能產生地方自治領袖。

(四) 國民能在各地組織自衛軍，須有戰鬥能力。

但在現在的中國，這四種先決條件，都未具備。故國民選舉，恐目前難以成功。(C) 中央與地方的關係。解決這個問題，政治學中有兩種制度：

一 是聯邦制。

二 是單一制。

現在中國每次內亂，都是因此問題衝突而起。以前地方與中央衝突，憲法沒有適合的規定，地方便起來反抗，於是便發生戰爭。其中最困難問題，就是省的首領，應該由中央委派，還是由地方產生。如以前袁世凱要免李烈鈞的職，便打將起來。蔣介石要免魯滌平的職，也打起來。所以這是最難解決的問題。

C. 產生憲法的方法。產生憲法的方法，分爲四種：

一 由皇帝手創，頒布爲國家憲法，如日本憲法是。

二 由行政部製定。但此方法，常把政治大權，集中於行政部。

三 由立法部製定，亦易將權柄集中於立法部，尤易引起行政與立法兩部之衝突。中國三次解散國會，其原因卽在於此。

四 由國民會議製定。此辦法不致使政治大權，給一部分人拿去。製定憲法，修改憲法，選舉元首等權，國民可以保留在自己手中。國民又可以將其他

權柄，平均分與立法，司法，行政各部。

但是據中國現在的情形，要辦到開國民會議，解決許多問題，須有以上所說國民選舉元首的四種先決條件，始有希望成功。

二 怎樣建設統一的救國新政府？現在的青年都應該興起來，以謀建設新的強有力的政府。譬如造房，必先鞏固其根基。建設國家，當然應先注意於國家根本，茲分述如下：

一 教育。凡共和國家，人民是主人。執行行政權的是雇用的僕人。故有所謂公僕之說。但是主人沒有能力，僕人那能不欺負他。所以要想具有公民的資格，非得要受相當的教育不可。

二 地方自治。地方自治，即是人民在各地方能組織政府。假如這種小規模的政府，都組織不好，那麼大的，還怎麼談得到？所以要組織強有力的國家政府，根本要從地方自治做起。

三 交通。國家統一，固然須靠武力，但不能完全靠武力來統一。要得到

真的統一，非先全國的交通發達不可。

四 政治道德。中國人對於家庭的道德，那是要居世界第一。但是要說到政治道德呢，則最爲薄弱。所以現在中國人民，最要緊的，就是要培養下列的幾種的政治道德：

A. 少數服從多數。

B. 多數服從法律。若多數不守法，少數必起而反抗。如曹錕選賄，盧永祥即舉兵反對。

C. 公益心。中國人最不好的心理，就是沒有公益心。不但沒有公益心，而且懷疑旁人的公益心。譬如誰一出頭做某種公益事業，馬上就被人疑他有某種野心。這種現象，最容易使有公益的心人，都打擊到沒有的地步。

D. 要養成運動家的精神。於政治舞臺上的人，往往是自己一派得勝，就想消滅反對派。要是失敗呢，就用暗殺毒害種種惡手段來報仇。這都是沒有養成運動家的精神。那麼運動家的精神是什麼呢？就是要有公平的眼光，寬大的態

度，像球隊的競爭，勝則勝，敗則敗，之精神，以作政治運動。

E. 國民自衛軍隊。世界上最發達最強盛的民主國家，其國民多半自己能夠用武力自衛。這種實力，完全是用來保障個人權利及政治權利，並擁護民主勢力。

F. 司法獨立。簡言之，就是不受行政的裁制，因此可保障人民的生命，自由，財產。

上面所述數點，我認爲是建設國家的根本。希望我們青年同胞，都要向這些方向走去。

其次還有一點，是說中國建設新政府很緊要的，就是要養成新式的政治領袖。現在的領袖，往往有兩種毛病：

一 對政治問題，無相當知識，或者是僅懂一點，而用之於國家大事。英文有句俗話『小知識是一個危險的東西』。

二 自私自利心太大。願意犧牲國家及人民之利益，完成自己的利益。

中國內亂，就是這二種毛病。袁世凱，若果不自私想做皇帝，中國也不致爲他遭一次的內亂。像這樣自私的領袖，在中國是層出不窮的。故中國的內亂，也就永無止境。所以現在很要養成新的政治領袖人才，就是要對於政治問題，具有精通的研究，專門的知識；並且還要打消自私自利的心，須存有真正救國愛民的志向。如此，始可以救國，完成國民革命，建設強有力的中華民國政府。

評論曹錕憲法

周滄筆記

第一講 曹錕憲法之歷史

民國十三年暑期講於國立北京法政大學

吾人所欲評論之「憲法」，即民國十二年十月十日北京國會宣布之「中華民國憲法」是也。

當未評論之時，應聲明兩大點：

- 一 評論之範圍，以憲法中已有規定者爲限；
- 二 評論完全根據歷史的教訓，不尙理想。

至此憲法之爲良爲窳，純以下之二大問題爲標準：

- 一 此憲法是否與中國之國情相宜？
- 二 此憲法能否實行於中國？

明乎此，請先論此憲法之歷史，如下：

辛亥革命，民國初建，臨時政府，依臨時約法，召集第一屆正式國會。而此屆國會依臨時約法，又須制定中華民國正式憲法。此我國國會制憲所由始也。初民國二年四月八日開第一次國會於北京，由參眾兩院各選三十人爲憲法起草委員，組織憲法起草委員會。於七月十二日，開成立會，擇天壇祈年殿爲開會地點。當時國會中，政黨之有勢力者爲國民黨。反對國民黨者，即進步黨與共和黨。但自七月第二次革命失敗以後，袁世凱視國民黨員爲仇敵，起草委員中，多數國民黨員，至此紛紛脫離母黨，而另組織一「民憲黨」。民憲黨，亦當時有勢力之一政黨也。起草會議時，各委員均甚勤奮，自八月二日至九月廿三日，共開委員會十三次，將憲法大綱議定。惟此時憲法中，發生極衝突之點，即立法部與行政部互相爭權是也。夫以憲法原理而論，立法行政兩權，須互相牽制，彼此平衡，乃可得圓滿之運用。但此次草案所決，將國會權限放大，而將行政權縮小。然立法部製憲，願將立法權放大，此亦人之常情。惟袁世凱偏強，豈肯受立法部之約束？故亦願將行政權放大。如當起草委員會開第

二讀會時，彼欲派員參加會議，陳述意見，以變更成議，而從其主張，即其最顯著之表示也。其後卒被委員會拒絕。

當第二次革命後，袁世凱運動正式總統甚急。衆院於九月五日，通過「先選後憲」之議案，十二日兩院合會議決，限期由憲法起草委員會，先將大總統選舉法一部份草定。後委員會按期草竣，交憲法審議會審議，于十月四日，經過三讀，即日公布。此新憲法中大總統選舉法，所以先行制定之由來也。十月六日開總統選舉會，袁氏即被舉爲第一次正式大總統。此時袁世凱之政治慾望已達，故爲所欲爲，毫無顧忌。初則提議修改約法，去約法中之拘束。繼欲派員干涉制憲，加入自己之主張。但均不行。故袁世凱即於十月二十五日，第一次通電反對。起草委員會知事不宜緩，急于結束，故于二十八日將全案通過二讀後，即于三十一日，開三讀會，一日而畢。此即世所謂「天壇憲草」者是也。袁世凱至此，憤極，又於十一月四日，第二次通電反對。並於是日將國民黨議員，逐出國會，且下令停止國會開會。彼又召集一政治會議，從新制定一

「約法」，世人謂之「袁氏憲法」。至此不特臨時約法，破壞靡遺，即正式國會，亦等於解散；而制憲之業，遂如入夜之休眠，而過睡鄉之生活焉！

迨五年六月袁世凱死，黎元洪繼任大總統，下令恢復約法，召集舊國會。八月一日第一屆國會，復集會於北京。至此制憲之業，又如五夜已過，旭日方東，而繼續進行焉。九月五日，開憲法會議，將天壇憲法草案，先後付審議會及第二讀會。但此時之情形，與民國二年仍不稍變，即立法與行政兩部，仍互相爭權是也。在袁世凱時，北洋系之勢力，僅集中於袁氏一人，惟袁氏死後，北洋系之勢力，則分散於袁氏造成之督軍制之各省督軍。如民國五年九月，張勳等組織之各省區聯合會，及以後之督軍會議，皆北洋系權力集中之處也。故此時與立法部爭權者，督軍團是也。

此時制憲者，鑑於袁世凱之蹂躪議員，摧殘國會，破壞約法，變更國體，種種事實，皆行政權太大，爲之厲階，故對於議員自身，則規定利益之保護，而于行政權，則愈使之薄弱。其中牢牢大者：如否決權之規定，謂「國會議定

之法律案，大總統如有異議時，得于公布期內，聲明理由，請求國會覆議。如兩院仍執前議時，應即公布之」。在草案內，交覆議時尙有「三分二以上仍執前議」之限制，今則刪除之，而無形變更其表示人數。且第二次仍通過國會，政府仍須執行，此種辦法，換言之，即將行政部之否決權取消矣。又如解散權之規定，謂「大總統于國務員受不信任之議決時，非免國務員之職，即解散衆議院。但解散衆議院，須經參議院之同議」。余既言之，立法行政兩權，須彼此平衡乃可，此處所定，國會對國務員，得有投無限制之不信任票，而政府解散國會，則須有如但書所定之限制，是又無形取消行政部之解散權矣。

此外因孔教問題，亦引起最大之爭端。一部份議員，主張定孔教爲國教。而一部分議員，則否認孔子爲宗教家，並不主張定任何宗教爲國教。惟尊孔之論，盛於全國。後竟以尊孔及信教自由通過。

但此尙非最大問題。此時問題之大，爭論之烈，竟惹起二次解散國會者，即地方制度一章是也。地方制度一章，本在民國二年，天壇制憲時，已提及而

未討論者。此次繼續制憲，始提出討論，然因黨派主張不同，利害互異，爭論因之極烈。地方制度中，最衝突之點，即省長問題。採委派制乎？抑採選舉制乎？在在均不能予督軍團以滿意。故此時代表督軍團之憲法研究會與憲法討論會，殊不贊成以地方制度加入憲法。開審議會時，爭之不已，以至互毆，互毆不已，甚至通電求援軍閥，卒引起後來督軍團干憲之怪事。先是因對德宣戰問題，督軍團均主張宣戰，尤以內閣總理段祺瑞主張最力。五月十日國會開秘密會討論此案時，忽有千餘冒充各團體請願之亂民，手執旗幟，包圍國會，要求通過此案。議員不從者，羣即兇毆。後人謂此乃當局所指使者，不能謂為無因。而督軍團又極力助之，竟于五月十九日藉口于憲章內數點，電呈大總統，解散國會，另圖根本改正。此即所謂督軍團干憲是也。

督軍團所反對者：（一）國會取消行政部之否決權；（二）大總統罷免國務總理之命令，不必經國務員之副署；（三）國會可無限制行使不信任權，而大總統解散國會又加限制；……等皆是。此外對於地方制度亦不滿意，故極力逼迫黎

元洪，非達到解散目的不可。本來臨時約法，大總統無解散國會權之規定。如實行解散，是爲違法。黎元洪究不若袁世凱以不解散而自解散之停職方法，乃竟於六月十二日，以明令解散國會。國會二次解散，制憲之業，又如入第二夜而休眠矣。

國會二次解散，西南舉護法之旗。國會議員，在廣州集會，又賡續制憲。然在卅年餘，率無所成。最後且因黨派主張不同，竟不能開會討論。及後時局變遷，國會自身，亦入飄流不定之境。此段制憲歷史，實等靈耗，亦可謂爲第二夜睡眠中作一場制憲夢耳，故略而不論。

及十一年奉直戰後，直派軍人欲實行其政治上之野心，于是以恢復法統相號召，迎黎元洪復職，恢復舊國會。八月一日，國會又在北京開會。此時國人甚望國會速將憲法制成，而國會亦期以急速完成憲法相許。故制憲之業，又如第三早晨之朝旭初東矣。惟此時情形，與從前不同。即國會中，忽有無數小政團發生是也。吾人知民二民六國會兩次集會，其中政黨雖多，然均可以得出正

反兩大黨，且政黨之數，亦不若此次之多。此次政團數目，據報紙所載，大大小小，不下三十，此誠一奇觀也。然此中原故，吾人若研究之，亦極有興趣。蓋此次黎元洪復位，國會重開，以明令取消六年六月十二日之解散國會令，是行政部自承認其解散爲非法也。夫解散權者，乃行政部對付國會之一武器也。今行政部既無此武器，則國會可無防禦之必要。不觀夫有解散權之國家乎？其國會中必有正反兩大政黨。正者，所以贊成政府者也；反者，所以監督政府者也。能引起行政部解散國會之事實，皆發動於反對黨，故不能不有大黨爲國會之防具。即由他方面言，欲實行內閣所持之政策，亦不能不有大黨在國會中贊助之。此時既不能解散國會，則反對者，已無須此大黨爲防具之必要；而贊成政府者，亦不願成一大黨。蓋成一大黨，不論正反，則所得利益，如要求閣員之支配，或條件之交換……等，只能由一二領袖得之，多數人皆其傀儡。如果成爲小黨，則於十餘人或數十人之中，造一領袖資格，固屬易事。以資格而得利益，亦易爲力。換言之，人人皆有領袖之機會，人人皆有獲得利益報酬，

或條件交換之機會也。故此時議員組織小黨，而以利益要求行政部。此種情形，在法國亦然，蓋亦一無獨有偶者也。

此次制憲，即討論地方制度與國權兩章。在原意本欲加入「生計」「教育」兩章。後因賄選匆忙，不及討論。此二章竟爾擱住。——此時因省憲問題，爭論亦非常激烈，贊成反對，各不相下，擾攘數月，不能議決。至去年六月十三日，北京政變，軍警驅逐黎元洪出京。於是國會中一部分議員，相率南下，以致憲法會議，不足法定人數，流會至四十餘次之多。但至十月四日，國會忽足法定人數，得以開會矣。不特此也，又於此日，將自行延期一案加入，即此憲法中有一議員之職務，應俟次屆選舉完成依法開會之前一日解除之——者是也。六日開二讀會，一日而畢，七日整理條文，八日開三讀會，僅一點鐘功夫，而藏其事，至十日即行公布。十餘年千災百難之中華民國憲法，至此日忽呱呱然而墜地矣。何昔產之難而今產之易耶？此中理由，以吾人推之，蓋有二因：

(一) 以公布憲法爲選舉總統之交換條件也；

(二)恐延長任期案招非法之議，願乘此機會而成立之也。

然此憲法之價值，受其影響者，已不小矣。吾言此憲法之歷史止於此。但有一極可注意之問題，此憲法是否能爲中華民國之正式憲法？尙費索解。然則中國制憲之業，正未艾也。

第二講 曹錕憲法之內容

周滄筆記

民國十三年暑期講於國立北京法政大學

吾人既明此憲法之歷史，其次應討論此憲法之內容，以爲批評之根據。惟詳細言之，殊覺繁多，今只言其大略而已。凡談憲法者，對於下之諸點，乃必要而且應爲解決之事項：

1. 總統制或內閣制。政府組織，有總統制與內閣制二者。總統制者，總統實行行政權，對國民負責。內閣制者，內閣總理代總統或君王實行行政權，對國會或選民負責。此憲法究採何制？試觀第九十四條「國務總理之任命，須經衆議院之同意」。第九十五條「國務員贊襄大總統對於衆議院負責任」，乃內閣對國會負責，而使行國家之行政大權，固顯然採內閣制矣。又十一章內自第一百零九條至第一百二十三條，關於財政上之管理，亦在在足以養成內閣制者。就以上數條言之，此憲法所規定者內閣制也。惟實際言之，如國務總理選擇閣

員之不自由，重要事件，須請示總統等，則又近乎總統制。然則內閣制歟？總統制歟？皆不能明言也。

2. 單一制或聯邦制。國家政治制度，不外單一與聯邦兩種。單一制者，中央政府，享有政治全權，而地方僅有委託之權。聯邦制者，中央與地方分權。此憲法究取何種？試觀第一條「中華民國永遠為統一民主國」。此處特別提出，其為統一制可知。然於第五章「國權」各條，又將中央與地方之權，各別劃分，則又近於聯邦制，蓋統一其名，聯邦其實也。聯邦制者，即中央與地方分權制也。分權之法有二，即聯邦有二種也；（一）美國聯邦制之分權，中央取列舉主義，地方取概括主義，則憲法除賦予中央一部份之權外，其餘之權，盡歸地方；（二）加拿大聯邦制之分權，其制洽與美相反：中央取概括主義，地方取列舉主義，即憲法賦於地方一部份之權外，其餘之權，盡歸中央也。此憲法則雙方皆取列舉主義。如第二十三條所定之十五項，由國家立法，國家執行，中央之權也。第二十四條所定之十三項，其執行雖有不同，然大

部仍由國家立法，亦爲中央之權。第二十五條所定之十一項，則由地方立法，地方執行，地方之權也。第二十六條云「除第二十三條第二十四條第二十五條例舉事項外，如有未列舉事項發生時，其性質關係國家者，屬之國家；關係各省者，屬之各省；……」乃其餘權之規定。此種規定，極不明瞭，極易引起爭端。不識制憲者，何所取法。故吾嘗謂此憲法之聯邦制，既非加拿大，亦非北美合衆國，豈議員諸君別有所創歟？然如果能實行無碍，則政治學中，將增一新意義，其加惠於吾人多矣！

3. 柔性憲法或剛性憲法 凡憲法之性質，均有剛性柔性之分。剛者其修改手續，憲法中有特別之規定。柔者，其修改手續與普通立法案同。如英國雖有不成文憲法，然亦不失其爲柔性之一種。美國國憲即爲剛性之一種。此憲法究取何種？試觀第一百三十六條與第一百四十四條之規定，修正憲法，頗不容易，而有特別之規定，乃一剛性憲法也。蓋僅國會得爲憲法之修正，而修正憲法之發議，非兩院各有列席員三分之二以上之同意，不得成立；兩院議員，非有各

本院總額四分一以上之連署，不得提議；又會議時非總員三分二以上之列席，不得開議；非列席員四分三以上之同意，不得議決；此皆為極嚴重之規定。

4. 國會之規定 規定國會，第一問題，即採一院制乎？或採兩院制乎？此須先為決定者。一院制者，國會只有一院而已。二院制者，國會則有二院，如參議院與衆議院。照此憲法第四十條「國會以參議院衆議院構成之」，是採兩院制也。又第五十八條「國會之議定，以二院之一致成之」。其立法權亦相等。惟世之行兩院制者，各院之權柄，大有分別。今新憲亦有同樣規定：如第一百一十二條「國家歲出歲入每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內，先提出於衆議院」。「參議院對於衆議院議決之預算案，修正或否決時，須求衆議院之同意；如不得同意，原議決案，即成為預算」。是衆議院有預算之獨佔權。參院對衆院預算議決案，雖可修正，然不過參加意見而已。第六十二條「衆議院對於國務員，得為不信任之決議」。是衆議院獨有不信任權。第九十四條「國務總理之任命，須經衆議院之同意」。是祇衆議院有同意權。兩

院權柄之不同如此，吾人不可不知。國會之規定既明，可言各院之組織。

(A) 衆議院 衆議院議員代表人民，由各選舉區選舉之，如第四十二條「衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之」。每人口滿八十萬，選出議員一名（參看國會組織法第四條）。議員之資格，由本院自定，如四十六條「兩院議員之資格，各院得自行審定之」。任期三年，如第四十八條「衆議院議員任期三年」，但須加其延長之任期，如第四十九條「……議員之職務，應俟次屆選舉完成，依法開會之前一日解除之」。則其任期，可爲無限。如今日之國會，已十有餘年，然以時局觀之，恐再過若干年尙不可知，誠所謂「千秋萬歲」矣。

(B) 參議院 參議院議員代表省，由各省省議會及其他團體選舉之，如第四十一條「參議院以法定最高級地方議會，及其他選舉團體，選出之議員組織之」。每省名額爲十人「參看國會組織法第二條第一項」。其資格，亦由本院自定，如第四十六條所定。任期六年，每二年改選三分之一，如四十七條所

定；但仍須加其延長之任期，亦如第四十九條所定。此兩院組織之內容也。

其次，再討論國會職權之規定。照第三十九條「中華民國之立法權，由國會行之」。是國會有國家之立法權。其立法權之範圍，如第二十三條與第二十四條之事項皆是。又第二十六條中，其餘之權，如屬國家或因解釋而裁決屬國家者，亦爲國會之立法權。此外國會尚有對付行政部之六大權柄：

(一)彈劾權，如第六十條「衆議院認大總統副總統有謀叛行爲時，得以議員總數三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意彈劾之」。第六十一條「衆議院認國務員有違法行爲時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之」。第六十三條「參議院審判被彈劾之大總統副總統及國務員」等皆是。

(二)不信任權，如第六十二條所定。惟表決不信任案時，無人數之規定，與國會組織法第十六條「兩院之議事，以出席議員過半數之同意決之……」之二分一人數，即可表決相等。

(三)查辦權，如第六十四條「兩院對於官吏違法或失職行爲，得咨請政府

查辦之」。

(四)建議權，如第六十五條「兩院各得建議於政府」。

(五)質問權，如第六十七條「兩院議員得提出質問書於國務員，或請求其到院質問之」。此時中國國會，尙屬幼稚。在外國此種質問權，非常厲害，往往因議員提出質問，而推倒內閣。

(六)管理預算權，如第一百零九條至第一百二十三條，各條之規定皆是。惟此數種權柄，必立法與行政爲同黨乃可。如非同黨，則鬥爭正烈也。

5. 行政權之規定 政府之組織，係採內閣制，已如前述。今再進而討論行政權之規定。照此憲法第七十一條「中華民國之行政權由大總統與國務員之贊襄行之」。是大總統雖爲國家元首，但行政大權仍在內閣。

茲先說大總統選舉法：

(a)大總統之資格，如第七十二條「中華民國人民完全享有公權，年滿四十歲以上，並居住國內滿十年以上者，得被選舉爲大總統」。分析言之，即1.

享有完全公權；2. 年滿四十歲；3. 居住國內須在十年以上之三種資格是也。

(b) 大總統之選舉，如第七十三條「大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之」。「前項選舉，以選舉人數三分二以上之列席，用無記名投票行之，得票滿投票人數四分三者爲當選。……」是大總統由國會選舉。

(c) 大總統之任期，如第七十四條「總統任期五年，如再被選，得連任一次」。是大總統任期五年，且尙有一次連任機會。

(d) 副總統如第七十六條「大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止」。「大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之」。此副總統之職權。又第七十八條「副總統之選舉，依選舉大總統之規定，與大總統之選舉，同時行之。……」此副總統之選舉。

(e) 國務院攝行大總統職務，如第七十六條第三項「副總統同時缺位，國務院行其職務。……」又第七十七條「大總統應於任滿之日解職。如屆期次任大總統尙未選出，或選出後尙未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝

行其職務」，皆其規定。

其次，討論行政部之權柄：

(一)大總統爲行政首領，有公布法律權，如第七十九條「大總統公布法律，並監督確保其執行」，及任免文武官吏之權，如第八十一條「大總統任免文武官吏，……」

(二)大總統爲對外代表有外交權，如第八十三條「大總統對於外國爲國民之代表」。又第八十五條「大總統締結條約……」，但有一條件，卽「媾和及關係立法事項之條約，非經國會同意不生效力」。

(三)大總統有兵權，如第八十二條「大總統爲民國陸海軍大元帥，統帥陸海軍……」，又第八十四條「大總統經國會之同意，得宣戰……」，第八十六條「大總統依法律得宣告戒嚴……」，皆其軍事大權也。

(四)大總統有饒恕權，(赦免權)，如第八十七條「大總統經最高法院之同意，得宣告免刑減刑及復權……」。

(五)大總統有發布命令權，如第八十條「大總統爲執行法律，或依法律之委任，得發布命令」。

(六)大總統對付立法部之權，約言之亦有三：

1. 否決權，如第一百零五條「國會議定之法律案，大總統若有異議時，得於公布期內，聲明理由，請求國會覆議；如兩院仍執前議時，應即公布之」。此處請求覆議，即大總統之否決權。但國會覆議時，如仍執前議，大總統應即將議決案公布。以憲政原理言，此時已爲立法與行政兩部政策之衝突，大總統應有使國會第二次不得三分二同意票不能通過之否決權，或即實行解散國會，以求國民之公判。然此處則云「應即公布」，不啻取消大總統之否決權矣。

2. 停會及解散權，如第八十八條「大總統得停止衆議院或參議院之會議……」，又第八十九條「大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散衆議院……」。但有一條件，即「解散衆議院須經參議院之同意」。以解散下院而須得上院之同意，無異行竊而問警察，其不可能也明矣。故此種解

散權，亦等於取消。

3. 財政權，如第一百十二條至第一百二十條，皆關於行政部對預算案之規定。

6. 法院之規定 司法爲政府三權之一。此憲法關於司法權之規定，如第九十七條「中華民國之司法權由法院行之」。惟國家之司法，貴乎獨立，故司法獨立，乃憲法中最重要者。蓋司法不獨立，則人民國家各方面之種種權利，均無以保障。此憲法中，如第一百零一條「法官獨立審判，無論何人，不得干涉之」。又第一百零二條「法官在任中，非依法律，不能減俸停職或轉職」。「法官在任中，非受刑法宣告或懲戒處分，不得免職。……」皆爲司法獨立之規定。前條爲審判之獨立，後條爲法官之保障。至法官之資格與最高法院院長之任命，如第九十八條「……法官之資格，以法律定之」。「最高法院院長之任命，須經參議院之同意」。但有一可注意者，卽法院受理行政訴訟，如第九十九條「法院依法律受理民事刑事行政及其他一切訴訟。……」夫受理行政訴訟

訟之機關，有法制英制之不同。在法制乃於司法法院外，另設一行政法院，以爲受理行政訴訟之機關。中國此時尙存之平政院，卽由此制而來。在英制則不另設機關，卽將行政訴訟歸司法法院受理。此憲法即採此制。

7. 地方政府之規定 中國舊時地方制度，分省縣道三級，惟此憲法第一百二十四條「地方劃分爲省縣兩級」之規定，是地方政府已廢除道之一級，而僅有省政府與縣政府二者。今分別言之如下：

A 省政府 省依第一百二十五條「省依本憲法第五章第二十二條之規定，得自制定省自治法。……」得自行制定省自制法。此種省自治法，卽省憲之別名，所謂實同而名異者是也。省自治法之規定，如第一百二十六條「省自治法由省議會縣議會及全省各法定之職業團體，選出之代表組織省自治法會議制定之」。至其制憲之人數，依本條第二項規定「縣議會各選出一人」卽總額二分之一；「由省議員選出者，不得逾由縣議會所選出代表總額之半數」。「由各法定之職業團體選出者亦同」。即總額四分之一。省有省議會 如第一百二十

七條第一項「省設省議會，爲單一制之代議機關，其議員依直接選舉方法選出之」。是省議會所採之制度爲一院制，而議員之選舉爲直接選舉。省之職權，即第二十五條所規定之十一項及第二十四條由國家命令執行之部分，或在某項事件，國家未立法以前，省得行使其立法權者。省有一省務院，猶之中央政府之內閣，如第一百二十七條第二項之規定「省設省務院，執行省自治，以省民直接選舉之省務員五人至九人組織之，任期四年……」。其中有一特點，即將「現役軍人非解職一年後不得被選」以明文規定是也。又本條第三項「省務院設院長一人，由省務員互選之」。此省務院之院長，即今日之省長。其制之良否，將於下段詳細評論之。

B 縣政府 依第一百二十八條第一項之規定「縣設縣議會」，其職權爲「於縣以內之自治事項有立法權」。第二項之規定「縣設縣長，由縣選民直接選舉之」。其職權爲「依縣參事會之贊襄，執行縣自治行政」。此縣參事會，即縣政府具體而微之一小國會。

8. 會計之規定 普通關於會計之規定，約有五步：

第一步即行政之預算案由政府規定之後，提交國會，如第一百十二條「國家歲出歲入，每年由政府編成預算案，於國會開會後十五日內先提出於衆議院」。

第二步即國會討論預算案，如自第一百零九條至第一百十八條各種規定皆是。

第三步即預算之實行，如自第一百十九條至第一百二十三條關於審計院各點，皆其規定。

第四步即審查決算案，如第一百二十條「國家歲出歲入之決算案每年經審計院審定。……」

第五步即報告於國會。如第一百二十條「……由政府報告於國會」。此憲法中之優點，要爲會計一章。蓋其規定，皆合於科學方法也。

9. 人民權利之規定 憲法者所以保護人民之權利，故外國又謂之爲「人民

權利書」。人民權利之種類甚多，但概括言之，約有三大種：即生命權，自由權，與財產權是也。此憲法第四章內，關於人民之生命權，自由權，財產權各點，均有相當之規定。惟加以法律之限制。然則人民之各種權利，欲望其確實，非司法獨立不可。司法不獨立，人民權利，無所保障，則無時無日不居於飄搖危險之中。如軍警之亂行逮捕，卽其例證。故人民在憲法上，雖曰有自由權，生命權，財產權之規定，若無司法獨立之保障，直等於廢紙矣。

第三講 曹錕憲法之缺點及錯誤

周淦筆記

民國十三年暑期講於國立北京法政大學

討論此憲法之缺點，談何容易！嫻習政治原理，固不待言；而於國情世變，亦常有獨到之處。然後以此視病，則五臟癥結，方能盡見；否則言不中肯，徒等於廢詞而已。今將此國法缺點，分爲小缺點與大錯誤二者討論。惟小缺點甚多，不能一一列舉，茲就顯而易見者，約有五端，先論之如下：

(一)取消行政法院。此憲法將行政訴訟由司法法院受理，已如前述。但就中國情形言，行政訴訟，究竟能否交司法法院受理，實亦大問題。但以吾之見解，仍採法制，而另設一行政法院爲妥。其詳細理由，非此處可得而罄，請看敝著中國民治論。(商務印書館出版)

(二)募集外債，須得國會同意，而不加以表決人數之限制。夫以募集外債須得國會同意，換言之，即須得大多數黨之同意。如大多數黨貪圖利益，與政

府勾結，作賣國行爲，如安福前例，其事甚屬危險！惟此中限制之法，須有表決時人數限制之規定，如三分二以上之人數是，然後可以減少此種危險性。蓋反對黨每表同情於人民，於表決時欲求其贊助，非易事也。

(三) 國民權利中無自帶軍械之權與奴隸之禁止。在美國有此種規定。因人民有軍用品之實力，故其所享之權利，始能保護。且民國基礎之一，爲國民自衛軍。使國民無自衛軍之組織，任軍閥之摧殘，則民國等於虛設。國民有自帶軍械之權，即組織國民自衛軍之根本。此憲法無此種民權之明文規定，殊爲遺憾。此外禁止奴隸，亦爲保護民權，維持人道之一。美國南北戰爭，即起于要求黑奴之解放。中國雖無黑奴之階級，但役使婢僕之風，極盛于一般社會。此種婢役，亦有奴隸之性質。故當於憲法上明文禁止。而此憲法於此亦無之。

(四) 戒嚴期中無限制。在民治國家，戒嚴期中，當有兩種限制：a. 殺人須先得法庭認可；b. 罰金不得過五百元以上。此憲法對於此點，無明文規定，最易予官廳在戒嚴期中，濫行逮捕人民，殺戮無辜，肆意勒索之機會。

(五)無代閣之規定。此憲法因無所謂代閣，但事實上又不能免，然因此而代閣出於無根，即謂代閣一切行爲爲非法，亦無不可，故常予反對者以口實，而引爲政爭之點，此憲法規定之缺點。

小缺點已如上述，茲進而言大錯誤，此憲法大錯誤之點，約有八端：

(一)內閣制規定之不善。內閣制有英制法制之分。此憲法係採法制。如第九十四條第九十五條及第十一章各條，皆爲內閣制之規定，前已述之矣。但有一特點，即解散權之受限制，如第八十九條之規定，此所以成爲法制也。在法國以此種規定——即解散下院須得上院之同意——而法國能實行解散國會者，僅一八七七年一次，此後即無所聞，因事實上不可能也。故曰，此種解散權，實等於無。如在英制，當國會不信任內閣時，內閣必辭職。如內閣不辭職，則必解散國會，以徵求國民之意思。何也？蓋此時已爲行政與立法兩部政策上發生衝突，二者不能並立故也。如解散國會後，召集下屆國會，而其主張，仍與上屆國會一致，是民意於政策上不援助內閣，內閣仍須辭職。是英國人民有政治

上之最後決定權。故其優點：(A)解決國會與內閣之衝突在國民；(B)因有解散權，則國會自然成爲兩大黨(理由見前)，爲政府黨者，當然擁護內閣；國會與內閣，常打成一片；(C)惟其因大黨之擁護，故內閣不易更換，內閣基礎建築於國會大黨之上，如磐石之安也。國法制之結果，適得其反。國會與內閣政策衝突，最後決定權不在人民，仍在國會，故國會中小黨林立(理由見前)，而黨之分合，又無一定，蓋其一分一合，均爲對內閣施其武器，或有所要求，極其弊也：(a)內閣不時更換；(b)政策方針不定；(c)內閣敷衍行政；(d)國會權大，議員常要挾內閣，或位置私人，以致政治腐敗。其所以如此者，根本之點，即解散權等於無是也。此憲法既採此制，故法國各種弊病，無一不呈現於中國！以未上軌道之政治，再加以此種劣制，其糟更不堪言，此大錯誤一。

(二)總統選舉方法之流弊。大總統選舉方法，要有二種：一美國大總統選舉法；二法國大總統選舉法。此憲法採法制，由國會組織總統選舉會選舉之，換言之，國會選舉大總統是也。以數百人之機關，而賦于選舉總統之大權，故

野心家常利用國會以爲政爭之場所；而國會自身，亦常假此權柄以居奇。故其弊也；（一）賄買選舉。在行賄者之心目中，以爲後來之收括無限，故即破產于一時，亦所不惜。況數百議員之衆，雖賄亦屬有限。而在受賄者，則以此權在我，於人何與？利誘苟取，急不暇擇；廉恥道喪，猶云應得。夫選舉既出之以賄，所選之人，當然不合民意，此無可避免者。（二）武力壓迫。不以利誘，必以威脅，此野心家不正當之必然手段。如袁世凱驅逐國民黨議員出國會後，以重兵包圍國會，逼迫舉彼爲正式大總統，此極顯明之例也。中國當此督軍制時代，對於大總統選舉，非常危險。蓋各省督軍，靡不野心勃勃，冀一嘗大總統之滋味，故均各充軍力，以造就大總統候選人之資格。然兩雄不並立，大總統只能屬諸一人，故於大總統選舉前一年，必有戰事發生。奉直戰爭，可爲明證。故督軍制不除，大總統選舉之武力競爭，不能避免，而人民亦無安寧之可言。（三）人民失其根本大權。夫主權在民，爲民主國家天經地義之論。而選舉大總統，爲主權在民之根本大權之一。國會選舉大總統，不特如上述諸弊，且

將人民之根本大權而剝奪之。使人民稍知民權大意，於此亦應有所不平。苟欲使人民享此根本大權，非採用美制不可。然或謂中國人民教育不普及，知識不夠格，不能採用此制。不知美當開國之時，亦爲代表代爲選舉。後民智已開，其方法即變。雖仍假手代表，但大總統候選人已爲人民所指定。代表不過代人民書選舉票而已，人民仍不失其根本大權也。使中國而不改此種方法，國內終無共和之可言。此大錯誤二。

(三)行政與立法分權之不平衡。行政與立法兩權，如車之兩輪，不可有所軒輊。在憲政運用圓活之國家，不論其憲法之爲成文或不成文，靡不由於行政與立法兩權之平衡。此憲法則有不然者。吾人視觀立法部有大權六：1.彈劾權，2.不信任權，3.查辦權，4.建議權，5.質問權，6.財政監督權。此六者無異國會之快槍利斧，已極自來憲政上立法部應有盡有之大權矣。當中國今日政治未上軌道，每一政爭，其背後各有勢力，故強賦于此種快槍利斧，使用之時，不免槍法錯亂，失其效力。

反之，行政部對立法部，僅有兩種權柄：(1)否決權，如第一百零四條至第一百零五條是，但此種否決權等於無！(2)解散權，如第八十九條是，但此種解散權，亦等於無。此行政部對立法部惟有兩二武器，今猶取消之。行政部鮮有不斃者。中國自來佔據行政部者為北洋系，北洋系有實力，又以政治不上軌道，故行政部雖無此種大權，而其對付立法部者，仍有所恃而不恐。不然，此種行政，雖不斃於國會質問，查辦，彈劾……等之下，亦必唯唯諾諾，三折其腰，受立法部之卵翼矣。此外再加以國會選舉大總統，似乎大總統更應卑躬屈節，感恩圖報于國會，故大總統之地位愈弱，其流弊滋甚。然此無足怪者，以國會制憲，其使立法部權力放大，而將行政部權力縮小，此自然之趨勢也。此大錯誤三。

(四)地方分權之悖謬。此憲法採聯邦制之實，前已略述之矣。然聯邦制是否適宜於中國，其間尚有討論之價值。就吾個人觀察，聯邦制不適宜於中國。何也？凡採聯邦制之國家，其國內之民族，必異常複雜，種族不同，言語不

同，宗教，風俗，習慣，亦各不相同，故政治亦必與之相應，而尙地方分權之制度。中國地雖廣大，但種族，言語，宗教……等，無大差異。政治制度，不必無病呻吟，故爲分有。此其一。凡採聯邦相之國家，其國內之交通，必不便利。中國此時之交通，雖曰梗阻，然比之美國開國之時，已便利較多，東西南北，息息相通，不必使政治方面，故爲藩籬。此其二。凡採聯邦制之國家，各地人民，其愛地方之心，自必較甚於愛國。中國雖有省界之分，但各省人民，愛省心未必卽甚於愛國心。然則何必採聯邦制，使其愛國心反減退耶？此其三。此就理論方面言，卽就事實方面言，中國歷史，自來皆爲統一國家。四千餘年行之無大謬，何必改作，徒滋紛擾？此其四。方今各省督軍，紛紛割據，已成尾大不掉之弊，如採分權之聯邦制，無異質糧以盜，繼長督軍制之禍國，非識者所應取。此其五。聯邦制之分權，一方爲委托，一方爲保留，最易引起憲法上中央與地方之紛亂與訴訟。中國此時已苦於中央與地方之紛亂，如採聯邦制，無異於此種紛亂上，再加以一重法律保障也。此其六。聯邦制使國內易

於分裂，且因分裂而發生內亂之危險。數年來中國已成分崩離析之現象，爭權奪利，戰禍頻仍，生靈塗炭，民不堪命。如採聯邦制，不過延長此種分裂現象與戰禍而已。此其七。有此七種理由，吾故曰：聯邦制不適宜於中國。

雖然，即退一步而曰相宜，而此憲法中，關於分權之規定，亦已大錯。不觀夫其規定乎？中央與地方之權，雙方列舉。如第二十三條與第二十四條，中央之權也。第二十五條，地方之權也。依吾人所想，分權規定，不出二途：或中央列舉，地方概括；或中央概括，地方列舉。此憲法大可不必如此，只須列舉一方，而概括一方可也。今而雙方列舉之，殊屬徒勞無功。然此尙非大錯，其最大錯者，即雙方列舉，列舉未完之權，即「其餘之權」*Reserve Power*。不交於任何一方，而交於最高法院之解釋，如第二十六條所規定者是。試問「……其性質關於國家者，屬之國家；關於各省者，屬之各省……」所謂「性質」云云，所謂「屬之」云云，究以何者爲標準？含糊不清，法院解釋，是否足以服立法者之心？在在均可發生疑問。使此憲法而見諸實行，徒釀起中央與

地方間之爭執，及法院與國會間之聚訟而已。夫雙方列舉，世之憲法，不乏其例，如加拿大，澳大利，……等皆是。但加拿大將其餘之權，屬之中央，無異中央概括，地方列舉；澳大利將其餘之權，屬之地方，無異中央列舉，地方概括；此皆有斬釘截鐵之規定，而此憲法則自作聰明，創各國憲法中未有之見聞。以吾人推測，此種不合科學方法之分權，除自成惡例外，別無意義可言！然再退一步言。即照其規定，以最高法院，裁決事權所屬，每多袒護中央，仍使中央權大，地方權小，徒有地方分權之虛名而已。此大錯誤四。

(五)地方制度之發生流弊。地方制度一章，本不易批評。民二民六，國會兩遭解散，即由此章所致。現雖加入憲法，但是否值各軍閥之一顧，尙屬疑問。惟就其內容言之：

(二)省自治法問題也。省自治法即省憲之別稱。中國如採聯邦制，各省當然得自定省憲，惟此種省憲之制定，最易引起糾紛，甚而可以發生戰禍。觀湖南幾次護憲之戰，即可知也。

(二)省務院問題也。照此憲法之規定，省務院由省民直接選舉之；省務員五人至九人組織之；又省務員互選一人爲省務院長，與中央毫無聯絡。是省務院中，並無中央行政代表。中央與地方之行政，儼然打爲兩截，其弊一也。在立法者之意，以爲係採用委員制 *Commission System*，不知委員制只適宜於極小區之行政區域，在歐如瑞士，在美如各州之中小城市。至稍大之城市，即不採用。我國各省，幅員之大，幾與歐美之一中等國家之版圖相埒。如採此制，未必適宜。其弊二也。即勉強試行，因省務員執行行政務，足以發生兩方面之危險：a. 消極方面，省務員彼此不負責任，互相推諉，使做事效力減少；b. 積極方面，彼此爭負責任，致攘成傾軋，鬥爭，分裂……等之現象。壞事有餘，成事不足，其弊三也。就自來之經驗言之，行政以一人負責爲當，討論以多人爲善，蓋討論無妨集思廣益，而行政則須負責專精。此種制度，適與此行政天然原則相反，其弊四也。

此外(三)省財政問題也。省財政由省議會議定，此乃當然之事。惟省議會

所議定者，省之預算與決算也。應另設一審計機關，專司審查之職(Comptroller and Auditor)，故賬目極其清楚，並無不可報消之事項。而地方制度章中，獨置此不議。將來各省財政，必易流於腐敗，可以推知。不觀今日北京政府之財政情形乎？黑幕重重，莫可究詰。最顯而易見者，即一預算決算，已數年不曾聞，國會亦視若無覩，此其何故也？即審計院之有若無也。使省而無審計機關，則財政上之腐敗，與之正相若，此大錯誤五。

(六)縣自治規定之不當也。國土廣大，地方情形各殊，下級自治，須因地制宜。此憲法關於縣自治之立法權，雖國會與省議會同，如第二十四條第六項，乃國會之立法；第二十五條第三項與第十項，乃省議會之立法。依第二十八條「省法律與國家法律抵觸者無效」之規定，省立法在中央立法之下，則實際上仍為中央立法。以理論言，單一制之國家，當然由國會為之立法。聯邦制之國家，則應依憲法之規定。夫縣之自治，應由各縣人民，要求國會或省議會，予以自治全權，由各縣就各地方情形，斟酌施行較為適宜。又縣政府之規

定，爲縣知事與縣參事制，亦太死板。論理，縣政府之組織，在憲法上只須作一概括的規定，不必限定採用一律之一種制度也。又，地方自治，其行也漸，絕不能驟然變更。故欲實施地方自治之先，必有一種逐漸推行之計畫，如美國之 *Charter of Municipal Home Rule* 然後始收自治之實益。今此憲法於縣知事之選舉及縣參事會之組織，均爲之規定，惟如何施行之法，則又竟付闕如，能使人非議之耶？茲依余意，第一步由各縣人民選舉參事員，組織縣參事會；第二步由縣參事會分縣事務爲若干部，以專門委員分掌其事；第三步由縣參事會或縣民，選舉縣知事，執行縣自治。如此按步就班，實行較易。望實施自治者，有以圖之。此大錯誤六。

(七) 解釋憲法機關之衝突也。各國解釋憲法之機關有二制：一英制，由國會解釋；二美制，由法院解釋。大概單一制之國家，其解釋憲法之權在國會。聯邦制之國家，則解釋憲法之權在法院，以最高法院，爲解釋憲法之機關。蓋單一國家，其國會代表國家之意思，爲單純一致；聯邦國家，其國會則一面代

表聯邦之意思，一面又代表各邦之意思。以國會而勝解釋憲法之任，其不袒護地方，勢必袒護中央。故欲得其公平，不能不以第三者之法院而司其事，用意至深也。今此憲法既採聯邦制之實，應將解釋憲法之權，全部賦予法院。然依第一百三十九條與第一百四十條規定，國會又爲解釋憲法之機關，顯與第二十六條規定衝突。蓋二十六條最高法院亦爲此憲法內解釋憲法機關之一也。夫解釋同一法律，只能屬之一種機關。猶之蹴球比賽，只有一公正人者然，此由常識上亦可知之。今此憲法而以兩種機關，分任解釋之權，將來解釋之意見稍殊，勢必引起最激烈之紛爭，小之爲立法與司法之聚訟，大之爲中央與地方之分裂。其危險將不知伊於胡底！

不特此也，卽由國會解釋，然依其規定，亦所在非宜，何也？此憲法關於解釋憲法會議之規定，其會議之人數，爲兩院「總員三分二以上之列席」；其表決人數，爲「三分二以上之同意」。立法用意，固在鄭重，而此適得一極不良之結果，即當議員普通立法時，每一立法案，只須過半數，即可通過，但反

對黨每藉解釋憲法之法定人數，以推翻立法案，常提出解釋憲法問題；及反對黨解釋憲法問題案提出，則非先開解釋憲法會議，此立法案即不能通過。然解釋憲法以如此高之法定人數，殊不易得。果爾，則一立法案，反因解釋憲法而不得通過矣。而其間相差者，只少數人耳。質言之，謂此立法案，不能通過於少數人可也。如在英國，則解釋憲法之人數，與普通立法會議相等，有過半數同意，即可表決。如此則上述之弊，不致發生。今此憲法計不及此，將來因解釋憲法問題，與足法定人數問題，使立法案一無所成，始知作法所以自斃，豈不嫌其晚乎？此大錯誤七。

(八)國會制憲之根本錯誤也。民國制憲，十有二載。政變迭起，禍亂頻仍，卒至去年十月，始產生此「中華民國憲法」者。然其中弊竇叢生，缺點錯誤，隨處皆是。有如瘡痍遍體，此治彼潰，莫可藥石。推厥禍始，要為國會制憲之根本錯誤也。

考制憲之法有四：(一)皇帝制憲，如日本憲法是也。(二)行政部制憲，如

袁世凱憲法是也。(三)國會制憲，如此憲法是也。(四)人民制憲，如北美合衆國憲法是也。皇帝制憲無論矣，試就行政部制憲與國會制憲而論之。夫行政部與國會，皆爲政府之一部。政府三權分立，貴在平衡，已爲定論。憲法者，即分配三權分量之法也。使行政部而制憲，則行政部不能分配三權於平衡適量之度，勢必將行政權放大，駕立法司法而上之。此觀夫袁世凱之由解散國會而召集政治會議而制定約法，而推倒共和，而帝制自爲，以致釀成國內之分崩離析，迄於今日而不可救治，在在均足以明行政部制憲爲禍之烈也。

反之，使國會而制憲，其失與行政部相等。蓋國會制憲，亦不能分配三權於平衡適量之度。私心自用，只願將立法部之權放大，以控制行政部。於是行政部與立法部之衝突以起，此又觀夫民二袁世凱之所以解散國會，民六督軍團之所以干涉制憲，而二次解散國會，可想而知。然亦有縱不至解散，而平日內閣迭更，府院衝突，皆足以予吾人以立法權大於行政權之教訓。或必有提出疑意者曰：此憲法國會制定者也，立法權大於行政權者也，何以自宣布以後，不

見行政部之反抗？吾人應之曰：此憲法既未實行，又不值軍閥之一顧，故此憲法直等廢紙耳。立法權雖大於行政權，於事何碍耶？果此憲法發生效力，吾恐亂之作，不作於憲法產生前，而作於憲法產生後。總之，行政部與國會均不能制憲，是不必智者之辨，而彰彰明矣。

然則將如何？曰：舍使超出二部以上之杭閹制定之不可！在民主國家，人民爲國家之主體。國家之主權在民。政府之權力，爲主權者所賦予。是超出於行政立法二部以上者，人民也。準上之論，民主國家之憲法，應使人民制定之。譬之，國猶家也，憲法猶治家之法也，人民猶國家之主人也，行政部與國會，猶國家之二僕也。治家之法，惟主人可以制定。僕人除遵守制定之家法外，絕無權利可以置喙。此普通現象，孰亦不能否認。今以行政部或國會而制定憲法，豈非以僕人而制定治家之法耶？事之反常！當未有過於此者。吾中華同胞，既明乎此，當有以自處也。

美利堅，亦民主國也。茲特介紹其制憲之歷史，以爲吾國之借鑑，而有所

自動。美當開國之初，由十三州代表，制定「*聯合同盟規約*」 *Articles of Confederation* 與我國之臨時約法性質等。及與英戰爭告畢，於一七八七年，即由人民代表，開費府會議 *Convention of Philadelphia* 制定憲法，未嘗仰賴當時之似國會式之大陸會議 *Continental Congress* 也。此即美國人民執行其根本大權。彼時國中一般名人學者，如 *Washingtons, Hamilton, Franklin* 等，均在其中。熟思審處，對於政府各邦事權之分配，極為均衡，其初僅得九州之認可，其後推行無阻，率成美國根本大法，亦即美國國家所以強盛之由來也。中國如不欲圖振作則已，如欲於世界上樹一強固不拔之國基，非將此混亂不清之政治，根本上加以救濟不可。即制憲之權，宜置諸國民之手也。

或曰國會議員，亦人民之代表也，本可於此之外，無需再產生制憲代表。是不然。當今之國會議員，是否為人民之代表，已為極大疑問。然此姑不論，惟國會制憲與人民代表制憲，性質完全不同。（一）國會之目的，為一般的立法。而制憲代表之目的，在制定政府人民共同遵守之憲法。故代表之選舉，易

得多數之憲法專家；（二）國會制憲，常放大其權力，其弊已如前述。至國民制憲，則目的除制憲外無所爲，態度極爲超然，故結果亦得公平。

或謂，中國人民之程度，尙屬幼稚，烏能制憲？此則不通也。夫國會議員，亦人民之所舉，豈同一人民選舉之議員，即可勝任制憲，而獨選舉之代表，又不能勝任制憲耶？如以爲臨時約法，既委托國會制憲矣，然國會所制之憲法，即退一步而容忍之，對於此憲法之能否承認，人民亦應有最後之決定取舍權。吾國則即此最後決定權而無之。嗚呼主權在民，可以刪去之矣！此大錯誤八。

第四講 曹錕憲法之建議

周滄筆記

民國十三年暑期講於國立北京法政大學

以上將此憲法之缺點與錯誤，撮要言之矣。茲更進而略爲建議：

憲法爲一國之根本大法，得失宜否之間，關係於國家之治亂興衰者，極爲重大。此憲法吾人姑不論其條文以外之缺點，即條文以內之錯誤，已千瘡百孔。使不發生效力而已，如發生效力，則遺禍於國家之烈，豈勝言哉！

今欲補救此憲法，其惟加以修正？蓋不加以修正，則此種最顯見之錯誤。終必爲憲法施行之障礙，一也。況此憲法強爲國會公布，然西南各省，能否承認，尙屬問題，二也。即號稱尊重法律之直系分子，是否置此憲法於一顧，尤不可知，三也。中國現在紛亂之癥結，不在憲法而在軍閥。即假此憲法，以資號召，然實際上未得各方之同意，仍不足以統一中國，四也。是此憲法之效力，適足以覆瓿而有餘。雖然，即修正以後，是否即免除以上四點弊病，吾人

固不敢確定，但比之今日，必可較進一步。茲言修正：

修正之道有二：（一）國會修正；（二）國民修正。據此憲法第一百四十條列規定，國會始有修正憲法之權，然以吾人推測，如以國會修正憲法而圖補救之實有不可能者在：（一）照此憲法「非總員三分二以上之列席，不得開議；非列席四分之三以上之同意，不得決議」，之最高法定人數觀之，修正憲法會議，不易成會，此其一也。此憲法之立法人，即國會，以國會而修正其立法案，無異以鏡自窺，而評其貌之美醜，識別力極爲有限。況利害攸關，即知之亦未必肯，此種根本缺點與錯誤，國會不能加以修正，此其又一也。故此憲法之補救，強在修正，而修正之道，惟賴國民。換言之，即國民修正或國民會議製憲是也。此憲法第一百三十六條規定，「國會得爲修正憲法之發議」，然依主權在民之義言之，人民對於憲法，有要求批准之權利，應由人民自動的起而組織國民會議，做美國先例，修正憲法，批准憲法。如不經此層手續，即由國會宣告此種憲法，人民無遵守之義務。蓋國會議員，雖代表國民執行立法，獨於此

種根本大法，非取得人民之同意不可也。我國成立民主國家，於茲十三年，揆之實際，所謂主議在民只等於零。制憲之根本大權，既已放棄，此種批准憲法，修正憲法之權利，如再放棄之，則民主招牌，可無須虛懸矣！吾再懇切言之，此時而欲使中國人民，得享民主共和國家之幸福，非由國民製憲不可！

至修正之點爲何？及如何修正？吾人亦於此加以討論，以爲將來之參考。據吾個人觀察，凡吾上所論各缺點及錯誤，應爲修正之最低限度。茲再撮要而說明之：

1. 法國式內閣制應加修正。我國臨時約法之制定也，聞當時主張者，以爲中國革命情形，與法國相同，將來建設，亦與法國，莫不相同。彼時視世界各國之政制，能適宜於中國行之而不謬者，未有法國若也。故臨時約法，即無形具有法國內閣制之雛形。邇後談憲法，論政制者，即以採法制爲依歸。不知法國內閣制之壞，在其本國，已現不少破綻，況在吾國乎？宜乎十餘年來，凡法國內閣制之弊病，無一不在吾國變本加厲也。

夫法國內閣制，本導源於英國。英國內閣制之善，洵與日俱進，凡言政治者，莫不嘖嘖稱贊。何在法而即變其性質乎？此癥結之所在，即由於英國內閣有無條件的解散權，而法國則內閣如不得上院同意，不能解散下院。此憲法第八十九條所極力摹倣者也。豈知法國此種解散權，實等於零，其理由吾人前已論之。夫英國內閣有解散權，故內閣寧願解散國會，以圖訴之選民，不肯貿然辭職。故英國內閣，不若法國之容易搖動。而解散之結果，每令議員生無數之苦惱，故人懷遵重內閣之心，不挾私見感情，咸和衷共濟，以國政爲前提。是解散國會，實調和行政立法二部衝突之利器也。我國苟採用內閣制，則須採英而斥法，換言之，即使行政部必有無條件之解散權是也。

然吾人討論至此，尙應進一步討論者：即「中國果適宜於採內閣制乎？」一問題是也。夫內閣制者，以謀進步迅速而有餘，以言安穩強固而不足。揆之中國目前之情勢，似無需此制者。蓋中國共和之基初立，無談競競求速之可能。今日中國之最要者，乃在社會經濟諸情形之發展與培養。若圖速效，惟遺

害國本矣！又中國版圖遼遠，領土廣大，以內閣制之總理，常因國會之怒喜而變動，各省長官，又操有大權，如喪其威信，何以能令其服從？兼之，中國自半世紀以來，爲帝國主義者所宰割，主權喪失，不可以道里計。至今仍勃勃逐逐，有機即乘。此時中國應有一強固安全之政府，以爲安內禦外之用。如此，實非內閣制所能爲力。

然則總統制尙矣！善夫！蒲徠士 BRYCE 關於總統制之解釋！其言曰：總統制者，能建設一最安固，進行不迅速之政府也。此其爲中國情勢之要求，而預爲之言乎？吾知之，世之駁總統制者，以爲總統制之行政元首權力太大，易發生專制。在中國言之，更談虎色變，蓋袁世凱之往事，予人以極大之印像，莫不以中國採用總統制，不免有重大危險。若無特別勢力以阻之，則共和之生存，或將有所犧牲。然此固不足慮也。苟真正之總統制，則元首之地位，完全建設於人民監督之下。有高明之輿論，良好之政黨，健全之國民自衛軍，在在均可糾正元首之野心。特總統制有一固有之弱點，即不能敏捷解決立法行政二

部之衝突，是爲吾人所不可否認者。惟此非無補救之法也。當行政部與國會衝突時，吾人不必慮總統權力之太大，應許總統於此僵局得解散國會，訴諸選民。如新國會與之合作，則立法行政，和好如初。否則，即人民不信任總統之表示，總統之權勢將減，而再選之機會，陷於絕境。其所用之利器，反害及已。故在實際，亦能充分阻止此權之濫用也。惟解散權宜規定於憲法，並加以限制，即凡總統解散國會，在一國會期中，不得過一次以上是也。

總之，以中國現狀言，非有強固政府，不足以整飭內政，而防禦外侮，循序漸進，導中國於健全之時期，乃爲至要之道，此總統制所以優於內閣制也。

2. 二重政府制，應加修正。二重政府制者，聯邦國家之中央政府與地方政府構成之形式也。此憲法採聯邦制之實，吾人前已言之。聯邦制之不適宜於中國，吾於前亦縷縷述之矣。或者曰：聯邦論在中國，所以有勢力者，即在中國地土廣闊，與民族性複雜，爲天然不可磨滅之理由。此說也，就表面觀之，似不可詰駁者，然揆之事實，不免有「削足適履」之譏。夫世界各國政治制度，

「單」] Unitary 「聯邦」 Federal 「邦聯」 Confederate 三者。邦聯者，各個獨立國家以條約 Treaty 互相結合，而不失其國家完全主權者也。現在西南所倡之聯省自治，即與此相髣髴。惟此徒使國家愈陷於分崩離析。吾人爲國家設想，殊不敢贊同。此處亦置不議。「單」與「聯邦」之分，上面亦略爲提及，惟單一制中亦有「中央集權」與「地方受權」之不同。前者爲中國歷代之政治組織，號令出於中央，地方唯命是遵；後者如近世英國之三島與殖民地，就全國言之，不失爲單一國家，就各地言之，自有甚大自治之機會。以中國土地之廣闊，民族性之複雜，中央集權之單一制，實有不宜，吾人亦極端排斥。聯邦制亦屬不適宜，蓋中國此時最大之險象，即各省督軍，互相割據，省自爲政。如不設法廢除督軍，打破割據局面，以求長久統一之計，則內憂外患，將繼續而作，亡國之禍，在於眉睫。苟如主聯邦說者，則於地廣民衆，固有充分之理由，獨於此種現狀，未免置之不顧，或竟助長其惡！否則亦必「將歪就歪」，於無可如何之中，將此現狀，修改復修改，換言之，於國家之根本大

計，仍屬無補。至若地方受權之單一制，則似為較妥者也。

或又曰：地方受權之單一國與聯邦國何異？豈聯邦國真無統一性耶？美國何以不顯其分裂？曰誠然！聯邦國不失其統一之性，惟地方受權之單一國與聯邦國，其分權之性質，却迥異其趣。即地方受權之單一國，非地方向中央分權，或中央向地方分權，乃中央將其權限之一部分，委托地方，代為辦理。在此委托部分之範圍內，地方有自由處理之權。惟對中央負責任，中央隨時有教正之權。聯邦國則不然，即由憲法將國權之某部分賦于中央，同時亦將其他某部分賦于地方。其餘之權，任予一方，各不相犯。然其不同者，一為中央委托，一為憲法賦于。委托者隨時可以教正；賦于者非修改憲法不能變更也。故吾主張中國不宜採聯邦制，而應採「地方受權之單一制」或稱地方自治。如此則於中國之土廣民衆與挽救分裂，兩均顧及也。願唱聯邦論者一思之。

8. 解釋憲法機關，應加修正。此憲法規定解釋憲法機關之衝突，已如前所言之。惟究以法院解釋，抑以國會解釋？換言之，即採美制？抑採英制？此為

吾人應當討論者也。依吾人之意，法院解釋與國會解釋二制之比較，姑且不論，要者爲最後解釋機關，只可有一，不宜有二也；或即法院，或爲國會。如採英制，亦必須將解釋憲法會議法定人數，修改爲與普通立法法定人數相等，使反對黨不能從中作弊也。

4. 國會選舉總統，應加修正。國會選舉總統，爲削奪人民之根本大權，且極易發生威脅利誘之弊，前已述之。依吾主張，總統選舉，應採美制。先由人民選舉代表，組織國民會議，然後由國民會議開會選舉總統。如此，國中只須有健全之政黨，與有訓練經驗之國民，則總統之候選人，仍爲由人民提出並選舉。雖欲威脅利誘，勢不可能也。

5. 地方制度章，應加修正。地方制度一章，爲此憲法採聯邦制而始設者。現吾人既主張採地方受權之單一制，則此章自無設置之必要。惟於省長委任之方法，與中央委托省政府辦理之事項，應於憲法中明文規定。

6. 縣自制之規定，應加修正。此憲法對於縣自治之規定，不能予各地方視

其情形而定其自治事業進行之伸縮餘地。只圖整齊劃一，此殊失地方自治之宗旨。吾主張縣自治之規定，應取概括，無需詳細規定也。

7. 法院受理行政訴訟，應加修正。法院受理行政訴訟，於三權分立之旨，大相違背。即就今日分職之學說言之，不應使解釋普通法之機關，而再加以特別法之解釋。故吾主張應另設行政法院，受理行政訴訟，即採用法制是也。

以上所舉各點，僅撮其重要者略一言之。詳細請參看拙著之中國民治主義 *Modern Democracy in China*（商務印書館出版）。此外尙有余私擬之一中國憲法草案，亦附於拙著中，此處從省矣。

國際

非戰公約之基本來源

徐春田筆記

一九二八年，八月二十七日，十五國，在法國外交部，簽訂非戰公約，聲明以後永不用戰爭，作為國家政策的工具，且邀請世界各國參加。原來十五國是：

1. 美國，
2. 奧大利亞，
3. 比利時，
4. 加拿大，
5. 捷克斯拉夫，
6. 法國，
7. 德國，
8. 英國，
9. 印度，
10. 愛爾蘭自由邦，
11. 意大利，
12. 新西蘭，
13. 日本，
14. 波蘭，
15. 南亞非利加合衆國。

最早社會，皆以掠奪為事業。男人惟一並大家所尊重的事業，是與他人或野獸鬪爭。所以在這種社會，男人的勇氣，是人類所最崇拜的德性。他們將俘虜的肉，作為食料。後來到畜牧及農業時代，人類由畜類及農業出產而得食料，故將俘虜，不作食料，而用作奴隸。此後人類又進步，將俘虜不作奴隸，而叫他們來進貢，用進貢的東西，代替奴隸的工作。最近戰敗國賠款，就是進

真最進步一種的變象，也可以說是進貢的一種。但是奴隸制度，因為工價太低，使社會的自由勞工，很難同他競爭。結果，社會很難發現和平時候的藝術。從前羅馬滅亡，表面上雖亡於外來野蠻民族，實則乃亡於奴隸與進貢制度，及各種和平時候的藝術之不振興。羅馬亡後，歐洲幾乎有一千年，還是受戰爭的痛苦。經濟生活，仍然是用奴隸與農奴制度。歐洲人民，尙不知羅馬之所以滅亡。

到了十三世紀，民族國家興起，壓倒社會裏面個人的戰事，因此社會就有了治安。但從這時候起，戰爭就變為國家政策的工具。因為國際間沒有組織，又無執行國際公法之機關，一國只能用武力保護他自己，並執行他的政策。人類故此亦以為國際戰爭，乃自由運用主權之一種表示。這種情形，自十三世紀，直到二十世紀，幾乎經七百年之久，並無人過問。

到這次歐戰，人類纔注意這個問題。因為這次戰爭，幾乎包括全世界重要的國家；並且生命財產的犧牲，是從來所未見過的。

科學的新世界。

奴隸制度的廢除，完全是因爲人類發現了科學的方法，從造物裏取得人類生活的需要。以前以爲是人類不能避免的制度，現在却廢除了。同樣，戰爭以前也認爲是絕對不能避免的，現在因爲科學的進步，也不能不見廢除。

人類在最早時候，從造物裏面取得生活需要，是用手的勞動。所以那時代的經濟生活，大部份是農業的。這種生活的特點是重覆（Repetition）或因襲，人類當然沒有進步。各國又可以獨立生活，不必需要他國的幫忙。雖有國際間衝突，國民不發生什麼經濟的危險。

但現代科學發明，人類不用手的勞動而用機器。故社會的經濟生活，變爲工業化。這種社會的特點，是動的變化（Dynamic change）。

因爲這種社會，都用機器產生各種生活的需要，故此商業範圍，不限於一國，而推廣到國際。各國都有特殊的生產品，供給生活之需要。因此就不能單獨經濟生活，而非相依爲生不可。國際間既發現這種新的經濟關係，國際

衝突，就影響國際貿易。各國人民，故此都希望國際和平。

不特此也，現代科學發達，戰爭的器具更加利害，戰時生命財產的犧牲更無限制，尤其使人民希望國際廢除戰事。人類在農業時代，戰爭的器具，不過是刀槍，戰勝的標準在人力。現在科學發達，戰爭不在人的多寡，而在科學的進步。科學進步，不可限量，不但可以消滅敵國軍隊，並且可以毀滅全城生命財產，及全國文化。比如 Nitrate of ammonia，是從空氣中得來的，平時可當農業的肥料，戰時就可用作炸藥，破壞全城。

然則，人類走到一個叉路了。從一條路走，——繼續國際間的戰爭，——就走到人類與文化的滅亡。從別條路走，——把國際戰爭完全廢除，——人類就走到和平的安全與文化的發展。二路之間，人類不得不取第二條路。此即非戰公約之基本來源也。

非戰公約之成立經過

徐春田筆記

一九二七年，四月六日，美國正式加入歐戰之第十週年紀念日，法國外交總長，Briand，向美國國民發一宣言，主張法美之間，徹底聲明，以後不用戰爭作爲國家政策的工具。

當時，美國國民，並無響應者。但在四月二十五日，紐約太晤士報，登載柯倫比亞大學校長 Dr. Butler 之一函，稱此宣言必已先得法國內閣之同意。因此美國國民，在各報上就紛紛討論起來了。Briand，的主張，原非新者，蓋法國乃國際聯盟會員國，也是 Locarno 條約簽字國；在此兩條約內，法國已承認不用戰爭做國家政策的工具。但美國方面則認他的提議爲新的，因爲美國並未簽訂此類條約也。

一九二七年，六月二十日，Briand，交與美國駐法大使 Herrick 一草案，提議兩條。此兩條最後就成爲非戰條約基本條文。

第一條：簽字國家，用法美兩國國民的名義，嚴重聲明，在他們相互關係之間，判定戰爭是有罪的舉動，以後不用戰爭，作為國家政策的工具。

第二條：法美之間，發生衝突，無論屬於何種性質或何種來源，其解決辦法，除和平方法以外，不准用別的方法。

草案到美國，美國國會議員，即起而響應。參議院議員 Capper，於十二月八日，提議贊成 *Wheeler* 主張。參議院對此案雖并未作正式表決，但既有此提案，即足證明其有贊成之趨向。後十二月二十日，該院外交委員會會長，*Borah* 提議戰爭乃法律外之行爲，（非法行爲）。該會長有此提議，外交部，不能不取同樣舉動。於是於十二月二十八日，向法國去兩個公文。

第一公文：美國外交部提議，美法之間，續訂仲裁與和解條約。結果，於一九二八年，二月六日，兩國乃訂此約。其用意，在未訂非戰條約以前，兩國先訂一和平解決辦法。此與以前仲裁條約，有兩項不同之點。

1 以前美國締結仲裁條約，皆將 *National honor and vital interest*（國家體

面與國家生存利益，一有關係的事項，皆例外。此次條約，則將此例外取消。凡國際糾紛，皆用仲裁與和解的方法解決。如有以前例外之規定，則凡案件之發生，皆可假此，而不用仲裁與和解方法了。

2 以前仲裁有仲裁條約；和解有和解條約。此次將二者，合爲一爐。凡法律問題，皆用仲裁方法解決；非法律問題，或政治問題，則用和解方法解決。但此條約內，規定四項事情，不受此條約之裁制。

1 國內問題——即凡簽字國國內統治下的問題。

2 凡與第三國利益有關係的問題。

3 關於美國門祿主義的問題。

4 關於法國在國際聯盟所負責任的問題。

第二公文：十二月二十八日，美國外交部，又送第二公文，即關於六月間 Brand 向美國提議非戰事件者也。此公文內，美外長 Kellogg 提議，非戰條約，不應限於法美兩國之間，應聯合世界重要各國來訂。一九二八年，一月五

日，法政府回答，贊成 Kellogg 提議，但主張法美簽字以後，再請其他國家加入。惟法原來的提議「廢止戰爭，不用戰爭作為國家政策之工具」，在此公文內，則改為「廢止一切侵略的戰爭」。此修改的語，一至美國，美國輿論咸以為侵略的戰爭，很難得相當界限及解釋，故均認為較先為退化。

一月十一日，Kellogg 回文，訊問法國，因何將以前的主張，改為「廢止侵略的戰爭」。又恐引起他國嫉妬，不贊成法美先簽字。蓋若如此，他國有意見，亦不易參加。故主張法美聯合邀請英，德，日，義，四國，參加討論。

一月二十一日，Briand 回文，謂原來主張，不過表示法美兩國歷史上的關係。但現在欲請他國參加，則此約之規定，一定要給法國在國際聯盟條約，Locarno 條約，永久中立擔保條約內，所負的責任相符。

二月二十七日，Kellogg 回文，稱法乃國際聯盟會員國之一，法既能與美簽訂非戰公約，則其他會員國，因何不能同樣簽訂？況非戰公約，可以增加國際聯盟擔保和平的力量乎。若把侵略戰爭與自衛戰爭分別出來，則非戰公約的

效力，就要大大兒的破壞了，人類因此就要失望了。

三月三十日，法國回文，堅持他的保留案：即一國違背非戰公約，其他簽字國家，即可恢復完全自由行動的權利。法國有合法自衛作戰權，及執行國際聯盟，Locarno，擔保中立條約底下，所負的責任與權利是也。又建議，非戰公約之發生效力，需迨世界各國簽字以後。且說，美國若真信全世界無條件非戰，較勝法國主張，則美既發起此提議，即應負責使之成功。然而他也表示，願意同美國一塊兒，請英，德，日，義，來討論他的原來主張。

從以上法國回文看起來，法國很怕非戰公約，破壞歐洲現在維持和平的制度。從此以後，非戰公約的成立領袖，乃由法國轉移到美國。同時，法國原來主張，亦一變而為美國主張了。

四月十三日，用同樣公文，Kallings，向英，德，日，義，送美國提議非戰草案，並請四國共同協助，完成世界非戰大事業，又附以法國原來議案。

四月二十日，法國亦向前說四國，送他原來提議的草案。但不久四國，就

不討論他的議案了。

四月二十七日，德國首先回答美國，完全贊助，但提出與法同樣保留案，即尊重國際聯盟條約，與 Locarno 條約內，德國所負責任是也。意大利亦表示同意，但主張先開法律專家會議，討論非戰條約的條文。

五月十九日，英覆文，亦贊成美國主張，但提議先請世界有限數的國家簽字，而後請其他國家加入。並願美國另發請帖邀英國帝國之自治殖民地參加。

五月二十二日，Kellogg，送請帖與英所有自治殖民地與印度。回文皆贊成；新錫蘭五月三十日，愛爾蘭五月三十日，加拿大五月三十日，奧大利六月一日，印度六月十一日，南亞非利加合衆國六月十五日。

一九二八年，六月二十三日，Kellogg，發末次通牒，給十四國政府，附以非戰條約草案。十四國除去英國以外，即前所言之十五國。回文皆贊成。

Kellogg 以爲此條約，原爲法國主張，應在巴黎簽字，且應親身赴會，參加盛典。於是十五國，於八月二十七日，在法國外交部，簽訂非戰公約了。

非戰公約之內容與意義

徐春田筆記

內容——重要的，只有二條：

第一條：締約國，用本國國民名義，嚴重聲明，判定用戰爭解決國際衝突是有罪的，並在他們相互關係中，廢止戰爭，使之不能作為國家政策的工具。

第二條：締約國同意，在他們彼此關係中所發生的衝突，無論屬於任何性質，或何種來源，其解決辦法，除用和平方法外，不准用其他手續。

條約的解釋——

一九二八年，四月二十八日，美國國務卿 *Hollings*，在美國國際公法學會，演講非戰條約的解釋。提出六點，即與英，德，法，三國商議的結果。後又用在他六月二十三日所發的最末了一次公文內。現在凡簽字國家，皆承認為非戰條約正確的解釋。其所提之六點如下：

1. 自衛。非戰條約，並無條文限制或損傷自衛權。主權國家，原有此

權，任何條約皆包含之。無論何時，不必顧及條約的規定，有自由權利，用武力敵抗外來侵略，以保存所有的領土及主權。環境是否需要自衛的作戰，只有一國自己能解決之。條約明確規定此不能剝奪的權利，就要引起解釋自衛與侵略的困難。此種規定，不第不加增自衛權的分量，反而使不道德的國家，藉口自衛權的規定，作戰爭的事情。所以爲和平起見，條約最好不規定自衛權的法律觀念。

2, 國際聯盟條約。國際聯盟條約，並不把強迫作戰責任，加諸會員身上。此種責任，須先經國家承認，而後發生效力。國際聯盟條約所規定的非戰，與公約所規定的無條件非戰，二者並不衝突。國際聯盟條約，在某種情形之下，也許一國作戰，但此乃一允許而已，非強迫執行也。

3. Locarno 條約。簽訂 Locarno 條約國家，覺在此條約下，負作戰責任。但除非簽訂國之一，破壞條約，用武力解決問題，則此責任，亦不能發生。所以凡簽訂 Locarno 條約國，皆變爲非戰公約簽訂國，則武力解決，不但

破壞 Locarno 條約，而且亦破壞非戰公約。其他簽訂非戰公約國，則當然不受此條約的拘束，而即恢復自由行動，以盡 Locarno 條約所負責任。

4. 保障中立條約。美國不知道法國所提議保障中立條約內容如何。但法國所保障中立國，若能參加非戰公約，則凡簽訂非戰公約國，都不能破壞他的永久中立地位。若是破壞，法與其他國家，即不能受非戰公約的限制。倘若未簽訂非戰條約國，破壞法國所擔保中立國家之地位，則法更有自由權利，可以照擔保中立條約，而盡其責任。

5. 與破壞非戰公約國的關係。簽字國，違背非戰公約，用戰爭解決問題，則其他簽字國，當然不受條約的拘束。此乃法律內大家所承認的原則，無須在條約規定。

6. 全世界之承認。最早美國，希望非戰公約，能得全世界的承認，則其効力範圍，就可以推廣世界。但從實際看來，這種辦法，祇能使廢戰公約發生効力的日期遲延。任何國家若不簽字或不批准，此約即不能發生効力。況且

英，美，德，法，日，義六國，若能同意，其他國家，亦能同意。就是不同意，只要此六強國同意，非戰公約即能發生效力，世界第二次大戰不至於再發生了。

英國政府，五月十九日回文，又提出一點。雖然不能算爲非戰公約解釋之一點，亦不能算爲英國政府對於非戰公約一個保留案，但是可以算作英國政府，對於非戰公約，一個單方面的聲明。其聲明如下：

「世界上有某地點，其幸福與保存，與英國帝國安穩與和平，有特別密切關係。英國帝國政府簽字非戰公約時，要使其其他簽字國知道，在以上所說地點，英國保留自由行動的權利，並可以阻止他國干涉這些地點。」

英國聲明所指地點，即是埃及。對於此地，英國在一九二二年，五月十五日，早已通告世界各國，聲明若那一國侵害埃及領土的完全，就要用其全力抵抗。故從一九二二年聲明看來，現在之單方面聲明，不過是舊案重提而已。

非戰公約之意義↓

非戰公約產生，外交與戰爭脫離關係。人類自有歷史以來，直到非戰公約成立之日，外交皆倚賴戰爭的勢力。今者戰爭一廢，外交單獨生存，亦可謂爲人類一大革命也。

國際聯盟，實際上說來，只能擔保歐洲和平。Locarno 條約，祇能擔保歐洲西部和平，尤其德法間和平。然非戰公約，在可能範圍內，是給全世界和平，也可作國際聯盟條約與 Locarno 條約的後盾。

非戰公約，美國爲首創者。對此約之成功與效力，當不能不負道德責任。此後，不能不關心於世界政治。非戰公約，雖未規定何種實力的後盾，但美國財力，濟經力，及歐洲戰爭時的經過，——就是歐洲兵工廠，實際是在美國，——是可供作爲後盾。美國若不贊成，任何國家違背非戰公約，即不能得美國經濟援助，則其戰爭，即冒甚大危險。

非戰公約，爲世界各國開闢一新世紀。此後，人類即將戰爭制度打倒，而向和平方面謀解決衝突辦法。從此人類不依競爭而得生存，而以合作親善友誼

而得生存。

至於和平解決衝突方法，有四：

法律方法有二： a. 國際仲裁， b. 世界法庭；政治方面亦有二： a. 和解， b. 會議。人類將來必向此四種方法去找和平的出路。

非戰公約的成功，都看簽字國家，是否誠意放棄戰爭，運用和平方法解決問題。成功條件，在於如何能得相當後盾。現所見者，只有三種：

1. 美國的不贊成，及不援助。
2. 世界各國道德上的處分與實際上的不援助。
3. 簽字國家組織實力的後盾。

通論

民治國家之領袖 (Leadership in Democracy)

周樹昌筆記

民國十三年講於國立北京法政大學

凡習政治者，莫不欲有所活動。然天下之事，理論與實際，往往各岐其趨。在理論以爲如是者，而實際未必然。此習政法者，於課餘所以尤貴實地經驗也。

雖然，奔競鑽營，蠅趨狗苟，可得謂之活動乎？殘民以逞，圖償私慾，可得謂之活動乎？吾以爲是誠活動矣，然而，是人也，匪特寄生人下，仰其鼻息，抑且爲輿論所不容。故是人者之活動，乃鄙夫下流之活動耳，非吾所謂領袖之活動也。

今之軍閥當權，彼號稱政治活動者，何莫非此之流亞與？若輩唯一之方法，即在交際。而交際之旨，則與人聯姻，不惜以己之子女姊妹爲贈送品，是

以高尙之徒，羞與爲伍。狗黨狐羣，赫然一時，陰陽消長，顛倒至是，夫國家焉得而不亂耶？

夫民治國家，具有左列四種原則：

一 輿論。專制時代，君主一人之言，即爲法律。民治國家，必以輿論爲標準，蓋從衆也。

二 平等。人民於法律上，無論如何，均爲平等。

三 選舉。國家官吏，自元首始，皆由人民投票選舉。

四 根本大權。凡國家選舉總統或主席，製憲，修改憲法等，其大權不在國會，亦不在行政長官，而在國民全體。

凡茲四者，皆爲民治國家必備之要素。然則吾人欲爲民治國之領袖，其政治活動，蓋有所標準矣。第吾今研究活動之標準，請先言其錯誤方面。明乎此，則爲民治國家領袖之資格，其庶幾矣。

(一) 自大。青年人往往心高氣傲，目空一時。因此遂爲他人所忌，而或

27
57
3/68

