

凡登波須著
費振東譯

荷屬東印度概況

商務印書館發行

Amry Vandenbosch 著
費 振 東 譯

荷 屬 東 印 度 概 況

商 務 印 書 館 發 行

黃序

華僑在荷印居留的人數是那樣多，年代是那樣久遠，而熟習居留地情形的反佔少數，確是一件不幸的事，固然大多數人不懂外國文字，苦無研究的工具；但懂得外國文字的人又祇顧日常生活的應用，很少有機會去研究某種問題，即使職業上的經驗相當的豐富，閱讀的書報範圍相當的廣，亦少傳譯和介紹的工作。因此，華僑對居留地情形，至少是七八分隔膜的。

在一方面說，華僑在居留地保持着祖國的語言，風俗和習慣，不肯捨己從人，歷代相傳，久而不變，這種不忘本的精神，固值得欽佩；但在另一方面談，自信太堅而拒絕認識環境，忽略了居留地情形，自己誠吃虧不小，甚至繼續生存都發生問題。華僑在居留地生聚經營，無知己知彼的能力，與居留地的關係中隔着一道鴻溝，這顯然是一個嚴重的局面。

幾個不同的民族聚居在一處，民族間的感情，國際上的平衡，全靠各民族間互相認識了解而

維持。僑居民族對居留地的歷史、文化、政治、社會和經濟的狀況，都應有深切的認識和了解，避免仇視和輕蔑的態度，如同僑居民族所希望於居留地政府或其他民族應有的態度一樣。居留地外僑法律地位的本體，基於私權與一部份公權之保護，連帶的社會和經濟關係也是非常密切，不易分開。居留地雖非祖國，至少是第二故鄉，認識和了解居留地情形——最低限度是一般的，不僅是僑居者的義務，而且是權利，都不容放棄的。

要使大多數華僑都能有均等機會去研究居留地情形，多多傳譯和介紹關於此類的著述是救急辦法之一種。

友人費振東君，於服務商會之餘暇，很努力於上述的介紹工作。近來譯波須氏（Vanden Bosch）所著「荷領東印度概況」一書，按期在蘇華商業月報發表，現全書已譯完，想合印單行本問世。我深信此書正為僑胞所迫切需要，很贊成費君計劃的實現。

此書譯文我按期在商業月報上讀過。我覺得著者對荷印情形，關於歷史、政策、現狀，都有詳細的解釋，其範圍包括政治、法律、經濟、社會各方面的問題。書中大半夾敘夾議，容易引起讀者的興趣，

而非堆砌法令統計等枯燥的作品可比。這我所得概括的印象。

著者關於殖民政策，土地政策和商業政策的敘述，是幫助我們認識荷印最好的材料，著者不僅在材料方面下過一番蒐集的工夫，在見解方面也有獨到之處。他對於幾種問題的觀察是準確的，譬如在第二章裏說到中國人的經濟地位，有這樣幾句：

「與其他民族不同的中國人，在各種經濟層中都有，但其中最重要的是仲介商人及小商人……今日在荷印之真正的中間階級人物就是中國人。」

論斷極爲透澈。

此外土人狀況，如自治問題，司法和教育制度，書中都有明白的分述。勞工問題及其他社會問題，亦爲著者所注意，這些當然要由讀者自己去領略。不過，著者有他的立場和身分，讀者當不能抱一種盡信的態度。

這本書可以作僑胞研究荷印問題的初階，同時國內注意荷印問題的也得到一部介紹的新書。費君對荷印問題是有相當的研究的，——特別是商業和經濟問題，將來的貢獻，尙不止此，希望

他繼續努力，至少在最近期內，提倡起僑界這種介紹和研究的風氣。

譯者序

南洋華僑勢力最強的區域，除了暹羅及英屬馬來亞以外，就是荷領東印度。在荷印有華僑一百二十萬，佔全人口六十分之一強，比歐洲人多出六倍。華僑在社會上及經濟上的地位，據本書著者的意見，佔有整個的中產階級。在商業上華商握住了分配商的樞紐。但就近年來的實際情形看，荷印華僑已夾在兩重勢力之中：在上是統治階級及歐洲的鉅大的農商業資本家；在下是貧窮而正在發育的大衆土人。所以樂觀的看，華僑好像是荷印社會經濟的中堅，可以操縱上下層，發展他的潛力；但從悲觀方面看，華僑已處在四面楚歌，上下夾攻之中，有整個敗亡之危。

荷印華僑的處境與在英屬馬來亞不同，與在菲律賓濱亦異。英屬馬來亞在英帝國裏重在軍事而輕於經濟；馬來亞土人的經濟發展及英資本家在馬來亞的利益，遠不及星加坡軍港的重要。而荷印之於荷蘭是其惟一的生命線，重在經濟而輕於軍事——荷印是在英國海軍掩護下而保持

由國際關係所造成——因此她的撫育土人，保護歐洲農商業資本家是其國策之本。菲律賓在美
人「菲律賓化」的政策之下，已經勉強撫育成入，號稱獨立了。最近菲律賓之排華，是數十年來「菲
律濱」政策的效果，有其經濟上的原因。簡言之，不外菲律賓土人的新興中產階級與華僑固有的
中產階級間的衝突。英屬馬來亞尚未排華，因為華僑的中產階級經濟地位尚未有代替者；換言之，
就是土人尚不能取華僑地位而代之。荷印華僑的情形，就介乎菲律賓與馬來亞之間。將來是否會
踏菲律賓華僑的覆轍，要看今後十年二十年間，荷印華僑能否找到新的經濟出路為斷。

這裏所謂新的經濟出路，決不是單純的經濟問題。荷印的政治、社會、法律、教育、貿易、物產等等
與華僑的經濟前途是息息相關的。所以研究荷印華僑的出路，在譯者之意，當以經濟問題為主題，
而旁及其他。本書的材料極適合於譯者所認定的計劃。現在把它譯出，希望能供同道者參考而已。
原著筆法順當，全無枯燥呆板之弊，用夾敘夾斷的文調提示了不少重要問題。本書的價值就
在於問題的提示，決非平凡的報告書可比。

譯者對於蘇島中華商會聯合會及棉蘭中華商會給他機會逐譯此書，應表謝忱；對於溫清河

先生的介紹此書也要感謝本書第十二章「法律及司法」由舍弟青代譯亦應道謝。

費振東序於棉蘭旅次
中華民國二十五年十二月四日

原序

以人口論，荷蘭領土是世界第三大殖民地，六千萬居民，幾全數生活在熱帶地上。英文名通常用“Dutch East Indies”。荷蘭人對於東印度的問題已有極廣博的科學的研究；在殖民地政策上已能顯明的根據其研究結果進行，比其他殖民國有其不同之處。荷蘭人寫了不少關於殖民地史，殖民地政策，殖民地管理等問題的書籍；但這些書都是極專門的，非普通讀物。外國人所寫的關於東印度的書卻極少；在過去五十年間，祇見過三部這樣的書：(一) Charilly Bert 的“Java et ses habitants (1) Day 的“The Dutch in Java”及(二) Angoulvant 的“Les Indes Néerlandaises”。自前述兩書出版以後，東印度已有極大的變遷；因自四十年來，東印度在經濟上已極度發展。經濟發展的原因在於殖民地政策的轉變及歐洲資本的鉅額的投入。此外，更因其人民在社會上及政治上的醒覺，使東印度更換了一副新面目。因此，著者認為有出版本書的理由。

雖然荷領東印度的官式名稱爲“Netherlands' India”，但著者取其通用，仍採用本書之名。

著者對於幾家雜誌社的編輯諸君應特別感謝，因爲他們准許他摘錄各雜誌內的文字：如 *Journal of Comparative Legislation and International Law*, *Pacific Affairs*, *Moslem World* 及 *Southwestern Social Science Quarterly* 等。著者也應該感謝肯太凱大學的社會科學研究院，因爲這研究院給他機會在一九二九——三〇年間去游歷了東印度。這社會科學研究院還給他經濟上的助力，使他能出版本書。

著者對於美國的、荷蘭的及東印度的不少朋友同樣要道謝，但朋友的人數竟如此之多，使他不敢把這冗長的名單開出來，怕遺漏了反而對不起朋友。但又不能不特別提起黎登大學的前教授伏侖霍文先生，因爲伏先生不但於其百忙中肯與著者討論關於荷蘭的殖民政策等問題，並且還介紹著者與在荷蘭及東印度的各種人物接觸；他們都有能力幫助著者進行各種調查工作。在著者旅行東印度期間，蒙伏侖霍文先生的學生們協助工作之處更多；他們都在“*East Indian*”

Service”裏服務。伏先生曾自動的寫信給他的學生們，要他們盡力爲這位全不認識的國外來的客人工作。這種精神就是伏先生偉大的所在。但不幸伏先生最近已與我們永別了！這位光明燦爛的學者的隕沒是全世界人類的損失；也是弱小民族失掉的一位誠心誠意的同情的朋友。

在東印度，著者所不能忘懷的第一人是 F. Baron van Asbeck 博士，他是東印度法律學校國際法教授，兼任荷印總督的外交問題的顧問。其他如 A. D. A. de Kat Angelino 博士、J. W. Meger Rannelt 博士，後者是荷印國民議會 (Volksraad) 前任主席，現任東印度諮議院的副主席，及 A. B. Cohen Stuart 博士、B. J. Haga 博士、C. C. van Helldingen 先生等都是東印度法律學校的教授，予著者不少幫助，應誌於此，以留紀念。

在海格的殖民圖書館，黎登大學圖書館，在巴城的博物院，及民衆圖書館的管理員也給著者不少便利。最後著者對於他的夫人在其編輯校對等工作上自始至終的幫忙，及其所得的鼓勵，亦應表示感激。

阿萊·文特·波須。

目錄

第一章 土地及人民

人民 歐洲人 中國人 其他各種外來移民 土著

第二章 社會及經濟結構

爪哇人口稠密 外島人口之稀少 都市居民之稀少 外來各色民族之分野 各種民族間之經濟 歐西人的雄厚的實業 政府所管理的廣大的經濟活動

第三章 荷蘭殖民地政策史略

東印度公司時代（一六〇二至一七九八） 過渡時代及英國管理時代（一七九八到一八一六） 交回荷蘭管理後之「純利益政策」時代（一八一六——一八七七）

鼓勵私人開發及注意土人福利的時代（一八七七——一九〇〇） 『合於倫理的

政策」時代及土人參加政治的開始（一九〇〇——）

第四章 國會的權力 六九

第五章 殖民部 八二

（一）殖民部長（或稱殖民大臣） （二）殖民部辦事處 （三）東印度政府辦事處

第六章 荷印總督公署 九四

（一）荷印總督 （二）總督的權力及責任 （三）總督的秘書廳 （四）東印度諮議院

（五）中央政府之缺少集合力量

第七章 國民議會 (Volksraad) 一一一

（一）史略 （二）結構及其內容 （三）權力及其作用 （四）實際上的國民議會

第八章 政府組織之變遷及省政府 一三一

舊時的行政組織 一九〇三年的地方分治案 一九二二及一九二五年的分治改革

土人的鄉區 (Regency) 市政廳 改組政治組織的問題及其批評 改組外領各島
行政組織的計劃

第九章 土人自理區 一六一

荷蘭對土人自理區所施政策之史略 地位權力及改組 間接統治的利益及其問題

第十章 政務 一七七

政務人員之選任與訓練 歐洲人 印度尼細亞人 政務員的任免養老金薪俸及特
假 印度尼細亞化

第十一章 警務及國防 二〇二

警務 國防

第十二章 法律及司法 二一四

習慣法的保存和研究 保存習慣法的糾葛 同化 司法組織

第十三章 教育……………二四五

土人的初級教育 初等職業教育 歐西式的初等教育 政府對於私校的津貼 中
等及高等教育 平民教育局 教育之進展及其未竟工作 現行教育制度的社會作用

第十四章 商業政策……………二七八

關稅 航業 關於限制生產的國際協定 錫 糖 樹膠

第十五章 基督教和政府……………三〇七

教會和政府 傳教工作與政府

第十六章 土地政策……………三二三

土地法的史略 直接統治區內之土人地權 西方人的租借地 歐印人的土地權

礦產租借地

第十七章 人民福利政策……………三四五

西方式的企業與人民的福利關係 土人福利狀況 爪哇的人口問題及其移民 一般的建設事業 公共衛生 鴉片問題 勞工法

第十八章 租稅及財政 三九四

徭役 財政來源 財政政策

第十九章 國際間的荷領東印度 四一八

經濟因素 荷領東印度與日本 荷領東印度與中國 荷領東印度與亞拉伯 荷領東印度與英國 荷領東印度與葡萄牙德國及美國 對外政策

第二十章 民族自覺 四七二

民族自覺的成因及其特性 民族運動史略 民族主義者之組織及其現勢 (一) 印度尼細亞公會 (Perhimpoenan Indonesia) (II) 讀書會 (Study Clubs) (III) 印度尼細亞國民黨 (Partai Nasional Indonesia) (四) 印度尼細亞民族同盟會 (五) 國民黨的承繼者 (六) 土人民族運動中所發生的反響 (七) 青年及婦女運動

荷屬東印度概況

第一章 土地及人民

在亞細亞洲東南角與澳大利亞洲之間，與菲律賓羣島相接，佔馬來羣島之絕大部份中之無數島嶼，即荷屬領域之東印度。（註一）荷印有其兩大特點：一爲地球上最重要之熱帶國。一爲全世界中最大之羣島國。到將來勢必成爲亞東強國之一。全國有土地七三三、〇〇〇平方公里。人口六一、〇〇〇、〇〇〇。近來國內各業的發達，應受全世界人士之注意。從前，荷印是默然無聞的。

通常分荷印爲四大部分。（註二）蘇門答臘、爪哇、婆羅洲及西里伯四島爲一部份，稱大巽達羣島；從爪哇以東之較小島嶼，內有峇里（Bali）、龍目（Lombok）、松巴瓏（Sumbawa）、松巴（Sumba）、色郎羣島（Selor Islands）、韋他（Wetar）、福祿（Flores）及帝汶島（Timor），爲第二部份，稱小



巽達羣島、摩鹿加羣島 (Moluccas)，從前稱爲香料羣島，在西里伯與新畿內亞之間，爲第三部份；第四部份則爲荷領新畿內亞及其附近各小島。但是從歷史上及行政上看，荷印各區之分域與此全異。爪哇（馬都拉島在內）雖在大巽達羣島中爲最小，但在歷來的行政區域中，常與其他各島分開。爪哇及馬都拉爲一行政中區，而其他各島統稱爲「外領區」。（註三）這樣分區的理由是因爲爪哇最發達，最富饒，人口最密，而且位在各島嶼的中心。

荷印幅員之大往往爲世人所忽略，自極東至極西之距離，與美國紐約至舊金山相同，南北距七百英里，其中最大之島爲婆羅洲，一部份是英領，其荷領部份佔二一三、〇〇〇平方英里，其面積適與法國面積相等。其次爲蘇門答臘，面積一六二、〇〇〇平方英里，比美國的加利佛尼 (California) 一省略大。新畿內亞全島自然是羣島中最大者，但荷領區之面積祇有一五三、〇〇〇平方英里，比日本本島略大。西里伯爲七一、〇〇〇平方英里。

荷印各島上有數十個活躍的火山，其噴火時有所聞，地震亦平常的事。爪哇土地之所以肥沃首在於火山岩及經火山作用所造成之河流所賜。但考爪哇之所以較其他各島更爲富饒，則荷有

其他原因：其低地面積之廣闊，山麓斜度之緩和，灌溉面積之廣，故使爪哇極宜於農作。峇里及龍目兩島與爪哇有相同之處，故人口亦甚稠密。婆羅洲有無限之低地，樹林與山地，土地並不甚肥，其低地幾成水平，故土人不能使積水暢流，礙於種植。蘇島四周亦多低濕之地，雖不缺少河道而灌溉仍不甚便，所以水田祇限於內地若干地帶，而且交通不甚便利，貿易不易。與大巽達羣島各島全異者為西里伯島。在西里伯島上無廣闊之低地，全屬山地，人口稀少。新畿內亞有極大低濕林地，也有極高之山嶺，但無火山，在若干高峯上竟終年積雪，雖然其地橫亘於赤道之上。

荷印之氣候是多雨、少風、溫熱、濕度高。照巴達維亞（或稱吧城）皇家氣象臺所記錄：自一八六六年起至今之六十年中，吧城的溫度從未超過華氏表九十六度，這九十六度之最高溫度是在一八七七年之特殊狀態之時，同年之最低溫度也降至華氏表六十六度。在吧達維亞每年的平均溫度是七十九度，其最熱月份之溫度亦祇高出此平均度一度，最涼月份，亦祇降低一度而已。但是濕度極高，即在旱季亦不乾燥。晝夜間溫度相差較大，尤以內地為甚，考爪哇溫度之升降，依地之高低而定，而與四季無涉。平均每高上三百十英尺，降低溫度十度（華氏）。在夜間則風息全無，到白

晝亦無大風。每年的平均雨量在巴達維亞爲一·八公尺，地愈高雨量愈多；在茂物 (Buitenzorg) 的山麓雨量有四·五公尺；地愈北，雨量亦愈多，惟因受澳洲沙漠之作用再愈北卻愈見減少，故在婆羅洲及蘇門答臘兩島雨量每年達三或四公尺。

人民

照一九三〇年之人口統計，荷印總人口爲六〇、七三一、〇二五。這表示在過去的二十年中增加了百分之二十三的人口。但這增加率恐不甚確實，因爲一九三〇年之調查人口比一九二〇年及以前的調查要正確得多。其每平方公里之人口從一九二〇年的二十六人增至一九三〇年的三十二人。在各島間之人口分佈極不平均。爪哇馬都拉有四一、七一九、五二四人，佔全人口之三分之一，其餘各大島之人口分佈如下：蘇島，八、二三八、五七〇人；婆羅洲，二、一九四、五三三人；西里伯，二、二二六、五八六八人；峇里，一、〇〇一、〇〇〇人；龍目，七〇一、一一七人；帝汶及其附近各島，一、六五六、六三六人；摩鹿加及新畿內亞，八、九三、〇三〇人。土人的增加率，在過去二十年中，在外領各島比爪哇

爲高，前者是百分之三〇·六，後者是百分之一八·八。在爪哇之人口密度是每平方公里三一四·五人；這數目竟在世界上佔了第一位；外領各島之人口密度僅爲一〇·七，但這數目不能表示什麼，因爲各島間之人口密度相差太遠。（註四）在城市裏的居民佔極少部份，在爪哇及馬都拉祇有六個市鎮他的人口超出了十萬人。在爪哇最大都市巴城也祇有四三七、四三三人，在蘇島的巨港有人口一〇九、〇〇〇，這是外領各島上唯一的大鎮，他的居民超過了十萬人。

較地理上的人口分佈狀態更有趣味的是各種民族的分佈，照荷印政府的行政及立法上看，荷印之居民分爲四種：即土人、歐洲人、中國人及其他亞洲各國人（註五）在一九三〇年，土人數目爲五九、一四三、七五五；歐洲人二四二、三三二；中國人一、二三三、八五六；其他亞洲各國人一一一、〇二二；這些數目表示歐洲人及其他亞洲各國人在過去二十年間之增加率比土人爲快；而此等歐洲人及其他亞洲各國人均集中於大城市。

歐洲人

在五十餘年前（一八七〇年）在荷印之歐洲人極少。內中多數是政府的官吏，當時歐洲人以個人資格來到荷印並不受歡迎，而且可遇的阻礙很多。因那時的東印度公司欲獨佔其利，不欲他人參加經營。十九世紀中葉在政府所採之墾植制度也行其閉關政策，直到一八七〇年始改行新的土地政策，開放各島嶼任歐人自由經營。自茲以後荒僻之地開始租賃給非土人管理，雖租賃期限制於七十五年。因此歐洲之來荷印者漸多，從一八七〇年的三六、〇〇〇人增至一九三〇的二四二、〇〇〇人，從外島各處開闢以來更促歐人的農場企業擴大起來。

在一九三〇年，二四二、〇〇〇的歐洲人中，有一九三、〇〇〇人住在爪哇及馬都拉，其中有十萬人以上集中於爪哇之七個大埠，在外領各島的歐人總共不過四八、〇〇〇人，內中在蘇島的有二八、〇〇〇人，其中一一、〇〇〇人集中於蘇島東海岸。因蘇東是歐洲人之中區區域。全荷印之歐籍男女人數是一二九、〇〇〇及一一三、〇〇〇，這兩數相去甚近，有出於意料者。

此全部歐洲人之中再可以分爲二種：一種是歐籍人民，一種是歐亞的混血種。這二種人的確數並無官廳的統計，因爲歐亞混血人在法律上也認爲歐洲人，但實際上歐亞混血人的數目要比

歐籍人爲多，大約在百分之六十五以上。因爲在初歐洲女子之來荷印者很少，所以很易使歐人與土人通婚，至今此等混血種多世代居於荷印，視本地爲家鄉，對荷蘭雖然仍有內向之心。至於真正的歐洲人多數居留不久即還祖國。

中國人

中國人之來荷印遠在荷蘭人之前，人數也早已超出荷蘭人。再加近來中國人移入荷印之增加，已從一九二〇年的八〇九、〇〇〇，增至一九三〇年的一、二三四、〇〇〇。多數是來自廣東福建兩省，是在中國的東南部。中國人之分佈比歐人之爲廣遍，雖然也有集中於大城市的現象，但與歐洲人有不同處：即在外領各島的人數較在爪哇及馬都拉的多，前者有六五〇、〇〇〇人；從邦加及勿里洞兩島的錫鑛及蘇東的歐資農場引誘了千萬的中國苦力。這班工人大都做了幾年工仍舊還到中國。中國人也和歐洲人一樣，可以分爲二種：一種是真正的中國人，一種是華巫混血種（註六）因爲及至最近年間華人始有婦女來到，在初華人與土人通婚是極平常的事。但是這班華巫混合

人種，雖或有世居荷印者，中國語言已全不用，但民族的界限依然存在，他們並不與土人混什，（註七）中國人在荷印外來民族社會中佔有極重要之地位。

其他各種外來移民

亞拉柏人是第三種外來的重要民族，他們的歷史也有幾世紀之久，或者竟在十五、十六世紀當回教徒移入東印度之前。但歷史上並無確切紀載，無從考據。及後的亞拉柏人幾全來自亞拉柏的中南部，位在愛登海灣（Gulf of Aden）之邊，地名 Hadramaut，因其地的貧脊窮困，逼迫其人民之向外謀生。在十七世紀之時，已有不少來到東印度。但在荷印的亞拉柏人的確數不易得到，據一九三〇年的人口調查。其他各種亞洲人的數目共計一一、〇〇〇，估算起來亞拉柏人不會在三分之二以下。其他各國的人如印度人、錫蘭人，在近年來亦有增進。

荷印的土著除了新畿內亞若干番族以外，在人種學上統稱為印度尼細亞人 (Indonesians)。這種人種，非僅在荷領東印度，即在鄰近之馬來半島及菲律賓羣島，及在較遠的台灣島，及馬達加斯加島 (Madagascar) 均有此種人種。印度尼細亞人之特式是在短小的軀幹，深褐或淡褐色之皮色，黑色油滑而厚的頭髮，頭形闊，鼻樑不高，而嘴唇帶厚。新畿內亞之巴布人 (Papuan) 是近黑人種，屬於麥來尼細亞族 (Melanesian)。摩鹿加東部也有巴布人，但不少已與印度尼細亞人相混；但巴布人的特性遺留者多。在荷印全部印度尼細亞人中尚可分別為若干族：即馬來族、馬達族 (Batak)、爪哇族、波其尼斯族 (Boegonese)、巽達族 (Sundanese) 等。在蘇島以馬來人為多，在爪哇有三大族：巽達人在西部，爪哇人在中部，馬都拉人在東部。(註八)

在荷印土著中其文化程度之差別甚遠。在婆羅洲中心之一部份土人至今尚在遊獵時代；在南蘇門答臘部之谷波人 (Koeboes) 及新畿內亞之巴布人，尚極野蠻。在峇里及爪哇也有若干居民雖能耕種田地，但文化程度也低。回教是荷印土著之重要宗教。除了爪哇有五萬人信奉基督教，及在蘇島馬達人中之三十萬人受若干基督教化外其他土著，大都是回教徒。回教之侵入東印度

在五百年前，佛教先入以外。當時佛教徒向東退守，遷入峇里島。至今峇里島仍爲佛教之中心地。多數比較野蠻之民族均相信靈魂，在風俗習慣上祀奉靈魂之儀式深入於一般人民，基督徒總共約有一百五十萬人約佔全人口百分之二·五。其中心地在摩鹿加之安汶，北西里伯之密那哈沙（Minahassa）及蘇島中部之高地。綜合觀察，基督教在信奉靈魂之人民中容易宣傳。在荷印全部中，基督教成功最大之地當推爪哇。

荷印土人之同化於歐西文化之程度遠不及菲律賓之甚，除西里伯北部一小部份在密那哈沙（Minahassa）地方之土著與菲律賓情形有相似之處，已多少同化於西班牙文化。該處地廣人稀，土人宗教思想亦比較幼稚，所以歐西人文化較易深入。現在有人稱該地爲荷蘭本國之第十二省份，其已受荷蘭之同化於此可見。至於爪哇島則人口雖密而多數信奉回教，對於荷蘭文化有格格不入之勢。

（註一）荷領東印度。英文慣用名詞爲 The Dutch East Indies 荷蘭的名稱爲 de Netherlandische Oost Indie（英譯 the Netherlands East India）本文以後簡稱荷印。

(註二)科學的分法與此分法全異。

(註三)「外領區」英文譯爲 *Outer Territories* 荷文爲 *Buitengewesten*

(註四)見一九三〇年出版的 *volkstelling*.

(註五)見本書第十二章「法律及司法」所謂歐洲人包括日本人、埃及人、土耳其人及菲律賓人，但一共不過幾千人耳。

(註六)「華巫混血種」是指華人与土人的混合種，在荷印華僑常稱土人爲「巫」，「巫」爲 *Malay* 的譯音，在國內不常見此字，但在南洋一帶「巫人」爲通用的俗語。——譯者註。

(註七) *van den Boseb* 著，「a Problem in Java」在 *Pacific Affairs* 雜誌發表，一九三〇年十一月號。

(註八)見 *van Forde De volken van Nederlandsch-Indië* I, II.

第二章 社會及經濟結構

關於荷印之社會及經濟結構有下列幾點應加注意：（一）在爪哇人口之過分稠密；（二）外領各島嶼人口之過分稀少；（三）都市居民之稀少，佔全人口之絕少數；（四）外來各色民族之分野；（五）各色民族所形成之不同之社會及經濟地位；（六）歐洲人企業之發達；（七）政府所管理之絕大的經濟活動。

爪哇人口稠密

爪哇及馬都拉二島之面積等於美國紐約一州之大，有人口四、七一九、五二四。但爪哇之情形與紐約相異，全屬鄉村性質。并且其中有一大部份土地高出海面三千尺以上，居民較少，而其每平方公尺之人口平均密度，照一九三〇調查，竟達三一四·五人。比諸世界人口最密的國家如荷

蘭之二二五·九；薩克森之三三五·八；英國之二五〇·六；日本之一六三；朋加爾（Penal）的
二三四·六；（註一）爪哇在世界上爲人口最密之地。而且最足引人注意者是爪哇居民之住於都
市者極少。只有人口中百分之六住在超過二萬四千人的各大都市中。在爪哇最大的巴城及泗水
的人口也只有四三七、四三三，及三三六、八一四而已。（註二）

要解說這特殊現象，大概有下列幾因：第一是由於天然力所造成：因其平地廣闊富饒，由山上
不斷瀉下的肥土層，使田野常保持其肥沃成分；而且雨水豐富，陽光強烈，氣候溫和，所以爪哇成爲
世界上最肥沃之一點。再因山上雨水調順，溪壑通暢，河流成爲平地上自然之灌溉，所以有幾處一
年中可以收穫三次。在雨水略稀之處，一年中一次或二次的豐收也是無憂的。第二個原因是在於
土人的勤儉，他們並無多少物質慾可以引誘他們向都市移民。

第三個原因，也是最重要之原因，是由於荷蘭的政治力量。現在的事實已非常顯明，在爪哇人
口極其稠密，而在外島適得其反，人口十分稀少。但在一百五十年前爪哇人口密度與外領各島相
差不致若是之甚。當初荷蘭殖民政策集中於開闢爪哇之北海岸，繼而開闢摩鹿加之香料羣島。在

東印度公司時代，其一貫政策為獨佔商業與在各島沿海岸佔據商埠，其方法或用條約或用武力。但在爪哇，東印度公司很早就採取較和平政策，他們知道能利用政治力實行通商較為有效，所以東印度公司之地位由商業機關而兼管政治，在此時荷蘭實力已能壓制爪哇內地的作亂，於是進而厲行公共衛生的設施，應用科學耕種方法，改良種子等，足使爪哇人口有長足之增進，下表是自一八一五年至一九三〇年間之爪哇土人數目。

年 份	人 口 數	與上一期相比之每年增加百分率
一八一五	四、四九九、二五〇	
一八四五	九、三七四、〇二〇	二·四八
一八五八	一、七五八、七〇〇	一·七六
一八八〇	一九、五四〇、八一三	二·三四
一八九〇	二二、六〇九、三二二	一·九一
一九〇〇	二八、三八六、二二一	一·八五
一九〇五	二九、九二四、五五八	一·〇六

一九二〇	三四、四三三、四七六	〇·九四
一九三〇	四〇、八九〇、二四四	一·七三

依上表所示與亞洲諸國之人口增加率相比，在過去二十年間並不奇特。在同一期內，日本人之每年增加率爲一·四二百分，英屬印度爲〇·九八，（註三）但是在再前之數十年間，爪哇人口增加率之特高，似有不可思議之處，作者認爲從前之人口統計有不正確之處，不然此種增加率有難於解說者。但是無論如何荷蘭統治東印度之經濟方面之成績不在提高荷印人民之生活程度而在於人口之增加，這是十分明顯的事。（註四）

外島人口之稀少

適與爪哇人口稠密相反之現象爲外領各島人口之稀少。外島人口密度平均爲每平方公里一〇·七。但這數目並不能指示什麼。峇（山頭）里及龍目兩島人口也密，平均每方公里有一七〇·九人，與爪哇已相似，其餘如蘇島西海岸，蘇島東海岸之日里及西冷，西里伯東北海岸之孟加錫等

處人口亦較稠密。但若以外島全部而論，人口是過份稀少。婆羅洲每平方公里祇有四·一人。視其土人增加速率，則在爪哇於過去二十年間增加一八·一百分之。在外島有三〇·六百分之增加。但此數目，並非指在外島土人自身之增加，內中有不少自爪哇移入蘇島的。外領各島之所以人口稀少，在於土地之不甚肥沃，人民程度之較低，及荷蘭直接管理之時期尚短。因在外領各島真正受荷蘭之直接管理不過自一九〇〇年起，至於內地各處的政治真由荷蘭統治者尚在一九〇〇年之後。

都市居民之稀少

在荷印的都市居民，在上文已有若干提示，在爪哇的都市人口已極稀少，外領各島更無論矣！在爪哇人口極密而祇有全人口之百分之六住在都市。（註五）並且在荷印之都市，顯著的，土人不佔重要地位，歐洲人及其他外來人民佔其大部勢力。這種現象與其他亞東諸國適成相反；雖然在東方各都市中（註六）歐洲人及外來人民亦佔重要地位，然其土著之地位決不若荷印各大都市之微弱。況且在遠東諸國中有不少都市，外國人勢力成分絕少，在爪哇各外來民族之人數，及在七

大都市中所佔百分率可見下表(註七)

各種民族	人口總數		一九三〇年數與一九二〇年之百分率		總人口之百分率		七大都市人口與總人口之百分率	
	人口	總數	一九三〇	一九二〇	一九三〇	一九二〇	一九三〇	一九二〇
土人	八〇〇,九七一	二,五二,一九八	一五六,二二二	八〇,九六	八〇,四三	二,三	三,一	
歐洲人	七二,二三五	一〇四,七八八	一四五,〇七	七,三	六,七四	五,三四	五,四一	
中國人	一〇五,二九三	一八二,〇四一	一七二,八九	一〇,六四	一一,七	二,七四	三,一二	
其他	一〇,八三二	一七,五二一	一六一,七五	一,一	一,一三	三,四七	三,二九	
總數	九八九,三三一	一,五五,五六八	一五七,二四	一〇〇	一〇〇	二,八	三,七	

上表表示七大都市中之人口增加比全島人口增加為快,但並不顯著;而且全島中外來人民之增加,除開歐洲人,比土人為快。

沒有簡單的答案可以解釋荷印人民不集中於都市之現象,及荷印社會之久持其鄉村特性。都市之不能發達可以起原於農村之足以自給,及農民經濟力的薄弱。農民經濟力之所以微弱,或

因其慾望之微細，或因其能力不足，不能滿足其慾望；前者是心理作用，後者是一個技術問題（註八）並且現在的荷印土人之經濟並非整個之國民經濟，不過是互相銜接的各個經濟的集體而已。

所謂都市常具有一種一時期的繁榮的特性。這種性質，在 De Kat Angelino 博士說得很透澈，他說：

「照常例看：東方社會是顯著的一種廣闊的田野集體。沒有都市存在。表面上，好像有無數之城市，即在非洲腹地，經過了好幾百年的歷史，也有不少大城市，在市內住了百萬以上的居民。但是通常的這種城市與希臘羅馬時代的都市共和國，或中古時代歐洲的都市全異。古代的歐洲城市能保障其自身的發育，自行其分工制度，用他自身的力量謀發展。市內人民的勤惰受自然淘汰律的作用，而產生優生劣敗的現象。因此中古時代的歐洲城市是自身成一世界，自己具有靈魂，雄立於世，與四周的鄉村相頡抗。所以城市與鄉野之別，宛如巍然的城牆及高塔，與實際的田野一樣的不同。但這種精神在東方的都市全無。東方城市之存亡有些祇憑統治者之惡好，封建勢力之興敗，或因官吏們一時之所好，建築了若干私邸別墅，於是就成了都市。可是其自身全無基礎。此種城

市居民之所以能增加亦由於環境之驅使，或因生活所迫，憧憬着將來的財富而參加，所以可稱為偶然集羣，而在都市自身並未成為真正的城市。這現象真似的 *Skensler* 所說：「東方的城市沒有靈魂存在。」

外來各色民族之分野

荷印國內各色人民的情形，在上文已略有敘述，現在為明瞭各色人民之實數起見特別表如下（註九）

民族	人 · 口	總 數	九三〇人數與 九二〇〇之%	各色人所佔百分	每一千男子中之女子人數
土 人	四八、三〇四、六二〇	一九三〇	一二二·四	九八·九	九七·四一、〇二〇
歐洲人	一六九、七〇八	二四二、三七二	一四二·八	〇·三	〇·四
中國人	八〇九、六四七	一、二二三、八五六	一五二·四	一·六	二·〇
					五六二
					六四六·二

其他	六六、八五九	一一一、〇二二	一六六・一	〇・一	〇・二	七〇・七	八二・三
總數	四九、三五〇、八三四六〇	三七一、〇二五	一二三・一	一〇〇	一〇〇一、〇〇九	七一、〇一九	二

照一九三〇年的統計，表示外來人民有顯著的增加，雖然土人也有長足的增進，但是外來人民之增進比較更快。此外尚有一值得注意之點：就是在任何一族人民中，女子的增加比男子都快。在從前外來民族中之女子往往很少，至今除在外領各島之中國人外，此種不良現象已漸不見。總觀荷印國內外來人民之衆多（註一〇）在社會上及經濟上均有其重要意義。

各種民族間之經濟

三大不同民族間之經濟地位，於下列一表表示最爲明晰。下表是一九二六年依國籍分別的所得稅（註一一）納稅人數統計（註一二）

每進款數（以盾爲單位）	歐洲人數	其他各國人數	土人	日本國籍民	總數
二、一〇一、四〇〇	二、六五九	一五三、四〇六	二、七四五、八七二	六二五二、九〇二	三、五五六

四〇〇—一、二〇〇	九、五七七	二〇〇、六四一	四一五、三三九	六一八	六二五、九九〇
一、二〇〇—五、〇〇〇	三六、二二七	三四、二〇二	四四、七六三	九六二	一一五、八一九
五、〇〇〇—一〇、〇〇〇	一九、七七三	三、九七二	一、七一	三六〇	二五、六七五
一〇、〇〇〇—二五、〇〇〇	九、四八〇	一、四九三	三五七	一八一	一一、四五九
二五、〇〇〇—二〇〇、〇〇〇	一、六七五	四〇五	五一	一二八	二、二四二
二〇〇、〇〇〇—五〇〇、〇〇〇	二二	四	—	一〇	三六
總數	一七九、四一三	三九四、二二三	二〇八、一〇二	二三八、八四三	六八三、五七七

從這表我們可以看出，土人中納所得稅之最多的是在每年進款一百二百盾至四百盾之間；亞洲各外國人之納稅最多者是每年進款四百盾至一千二百盾之間；歐洲人納稅最多在進款一〇〇〇到五〇〇〇盾之間。所以歐洲人雖在全人口中佔絕少人數，但佔了絕高之進款地位。這各民族間之經濟分野更可從其他方法來說明：從歐洲人所納之所得稅全數中有百分之八一·二七是從每年進款五〇〇〇盾至二〇〇、〇〇〇盾之人收入；而在土人全數中之百分之八五·五三是由於每年進款一二〇盾至一二〇〇盾的人收入。在其他亞洲民族中有全數中之百分之五三

是從每年進款四〇〇盾至五〇〇〇盾之間。註二三在一百個進款最高之納稅人中，有十個是中國人。在一千個進款最高的納稅人中有一百五十個是中國人，十個是爪哇人。在一九二八年，除去住在國外的納稅人以外，歐洲人所納之所得稅總數是二五、三二二、〇〇〇盾；其他亞洲外國人納了八、七八五、〇〇〇盾；土人納了一四、四〇〇、〇〇〇盾。從這些數目中我們知道荷印的經濟金字塔是建築在極廣闊的底層上，這底層都是本地的土人，這金字塔逐漸突起，在中間的部分是亞洲的各國人；及到塔頂時，亞洲各國人也漸形減少，由歐洲人完成這塔的頂尖。

歐洲人集中於市鎮，五十四百分的人數是在爪哇及馬都拉的七個大鎮，其中多數是政府的官吏及其家族。註一四其他是在市鎮內經營各種工商業的企業家，或在內地之農場任管理員，或供職於各種機關任職員，其他職業佔絕少部分。他們大半希望在短時間內得到若干積蓄，可以回國享用，盡其餘年。所以歐人的社會及其經濟生活有一定之型式。歐洲人之久居荷印者近雖亦有增加，但速率極緩。

在荷印的歐洲人，其實應分爲約不相同之兩種。一種是從歐洲來的人，可稱純粹的歐洲人，一

種是東印度人和歐人的混血種（下文兼稱歐印人）。上文數段所提示之歐洲人，大半是指第一種歐洲人而言。在一九二六年的所得稅統計中，歐洲人每年進款在五、〇〇〇盾，以下者共計六二、四三五人，內中三九、〇三二為歐印人。所以多數歐印人的經濟地位常在全體歐洲人的下層，其數據估計佔全歐人之四分之三。他們視荷印為其永久居留地，雖返荷蘭者也有。在一九二一年荷蘭的人口統計有二萬個歐印混血種，居留在荷蘭，到今日祇在海牙（Hague）一處已有二萬人，可見歐印人之回國者已不少。在法律上及社會上這輩歐印人與歐洲人是處於同等地位，但在經濟上他們祇是較低的中等階級。現在他們的經濟地位更形低落，其原因在於土人教育的進步，處處受到生存競爭的壓迫。從前官廳方面之低級官員，及各機關之職員是歐印人最適宜的位置，但時至今日一般受相當教育之中國人，及土人均能起而代之。（註一五）

荷印政府對於歐印人之經濟問題一向非常重視。從一八七二年起至一九〇〇年間政府有好幾次調查其窮困的原因：在一九〇二年官廳會組織一委員會從事調查，想設計處理，這委員會曾決定設立一保護局，專為保護一般窮苦者也。決定要設立稽查局預備資助及鼓勵一般私人

企業，及教養一輩僑生幼童。他們還規定在荷蘭當兵的歐印人，在退伍以前必須先還到荷印，因為有不少兵士往往於棄其職守時連其在荷印之妻子也放棄了。但是這許多計劃，祇有最後一項會實行過，其他均未實現。從此以後政府仍設法幫助他們從農業方面發展，預備減低他們的地租，放出低利的放款，但是其結果均不甚滿意。最近又成立一委員會，專門研究給予歐印人以土地所有權，但這提議遇着土人之竭力反對；因為如果依此提議施行，則荷蘭之根本殖民政策必須變更。照荷印之土地法，根本是不許非土人有割讓土地之權，歐印人在荷印人數本不甚多，即任其割讓土地，與土人利益也不致有若干損失，但此例一開，對於中國人及歐洲人將不易限制其土地權。（註一六）

從一九一九年以後，在荷印的歐印人有了一種組織，稱歐印人民公會（Indo-European Union）自此，這問題的性質已變相了若干。這公會之目的想聯絡在荷印生長的歐籍僑生及歐洲人與東印度人的混合種集成一體。他們現在已能參政治，在國民會議（Volksraad）及省議會，地方會議中已佔了一大部份。他們也注意到教育，開設學校籌設學位基金等。為謀救濟其窮苦的

會員起見，設有救濟金。在南蘇門答臘地方該公會開闢一墾殖區，預備窮苦的歐印人民可以移殖至此。（註一七）

與其他民族不同的中國人在各種經濟層中都有：自大資本家、銀行家、種植家，直至最低層之苦力都有。但其中最重要的是仲介商人及小商人。此外尚有幾種中國人所專營的工商業如藤器、木器業及木匠等，幾全由中國人經營。少數中國人與亞拉柏人相仿，營放款業，其利息往往很高。在外領各島從中國來的契約工人也不少。如邦加、不里洞兩島之錫鑛工人，蘇島東北海岸一帶之農場工人，及婆羅洲西北部的自耕農夫，一大部分是中國人。在婆羅洲的中國人最初是想掘金而來，後來因金礦利微，遂改業農，但中國人所處地位之最重要者為仲介商。今日在荷印之真正的中間階級人物就是中國人。

無論是在社會方面或在文化方面中國人與其他民族是隔離的。其所以然之故，在政府以往之政策當負大部份責任。從前中國人是被撥在一邊的。當時任何中國人在旅行時必需攜帶護照，到了逗留之地，即須報告地方官。他們每天早晨從華人住區內出來到做工的地方，到傍晚仍須還

到華人的老屋。政府指派中國人管理中國人，所以華人永遠保持其自己的習慣風尚。(註一八)這種辦法在政府自然是由於求便利而不在於表示仇視；大概當時人們以為使各種人民分隔出去，由他們自己人去治理，比較由荷人直接處理這種絕然與歐人及土人習慣不同的人民來得容易。現在我們姑且不論其原因為何，但這種政策的結果是使文化上之同化力減低，雖然並未明白的禁止。

這種政策及後漸漸弛懈，到一九一九年政府採取一重要步驟，頒佈中國人在民法上與歐洲人處於同等地位但在刑法上仍受處理土人的法典裁判。關於此點對中國人當然尚未盡善，但政府已允許逐漸改良。關於教育方面，在一九〇七年以前，政府尚未注意到中國人。自一九〇七年後荷華學校次第設立，專為教育中國兒童，用荷語為教育之媒介。在各國民議會各地方議會中國人也有代表參加，由於上述之種種設施，在中國人方面已有顯著的變遷，他們逐漸接近歐西思想，模彷彿歐西式的生活。在荷蘭的大學裏已有不少中國學生，從這裏能使中國人更了解荷蘭。但是，就在這同一的時期間內，政府正在改變其已往之隔離政策之時，中國國內的民族獨立運動也

蓬勃一時，因此新近由中國移來荷印的華人常帶着較濃的民族色彩，使政府常常非常關心。（註一九）

上文已略述及土人間之經濟情形，各地的情形往往相差很遠。在婆羅洲，還有半游牧的土著，他們移到一塊地方把莽草樹木除清了就種植食糧，俟收穫以後，即行再遷他處。有些人還全靠遊獵及採集林間生菓爲生，但在這種區域的鄰近也有種種茂盛的土人樹膠園。（註二〇）這些農場的主人竟每天與星加坡之樹膠市場互通消息。在五六十年前，這種地方之土地所有權幾全屬於鄉村或部落所公有，以後逐漸變爲私有，而且可以轉讓了。在交易上亦逐漸應用貨幣了。

東印度並非一整個的經濟單位，他是一種村落，或家族，及部落經濟的集體，這種東方社會的經濟組織，恐怕沒有比 *de K at Angelino* 在他的殖民地政策一書（*Colonial Policy*）中再描寫得確切了。他說：

「東方的社會從各方面在求其自足自食。其商品勞力之交換與其有限的貨幣之需用，只供購取若干商品及納稅之用，故其貨物的轉換極慢而經濟區域極小。家用及社會之所需是個

人所應分任勞力或幫助之唯一標準。由這樣小範圍的部落經濟造成了人們的一種意識，使他惡疏償付工資之勞工。這觀念與在歐西的完全不同。沒有收穫的勞力他們覺得討厭；到豐收的時節，他們預備了需要的食糧，少量的貨幣是各處之所需，少數農產品是預備銷售到較大的市場；所以人們所稱「豐收」之意義是指糧食收穫的豐富，不是指金錢的。

因為東方社會的恬淡，自然界的平靜，及其人民思想之幽於局部；禁止個人從作用、財富或勢力上分化出來。他們相互間的倚賴；與一致的環境、趣味及勞力使其部落精神永遠存在。這種精神是以血統為基本的，而老是不易消滅。即使有時擴大成爲地域上的一個社區，但是血統觀念仍舊是它的基本。」

荷印土著不甚注意於儲蓄。他們生產的目的在於供給生活之所需，不在於謀利。他們雖然有一些儲蓄：如房屋、耕牛、衣服、裝飾品之類，有時也有一些金子，但是都收藏在祕密的地方。因此荷印一國不是一個經濟的整體，而是無數經濟單位之集體。所以各地方的人民生活相差甚遠。其生活程度之高低是依其出產之多寡，土地的肥脊，人口之稀稠，及技術程度之高下而定。各處生活程度之

相差，在外領各島之內地較微，在爪哇爲甚。(註二)

最近在這種社會裏有了微細的分化作用，這作用可由下列的數目裏約略看出：在全爪哇，以家長爲單位的統計，內中百分之二爲政府的官員，百分之五是爲歐洲人所經營的工商業的雇員，百分之八是雇用於本地的工商業，百分之三是富農，百分之四十七是自己有土地的農人，百分之三十五是工人。工人之大部份是受雇於各種農田。(註三)在一九二八年估計，爪哇土人每家於一年中之進款，平均二百盾。(註三)

土地、勞力與資本間之關係在爪哇與外島之間也不同。在人口稠密之爪哇，勞力自然豐富；而在大部份的外領各島土地是最不值錢的東西，但資本之缺乏。在這樣缺少資本的國內，其土人對於梅加 (Mecca) 進香之所費卻是驚人之鉅。這進香風俗，有其極強烈的宗教意義，土人視爲非常重要。在一九二七年進香的人數在六萬以上。每人之平均費用爲一千盾，所以一年中之進香所費共計達六〇〇〇〇〇〇〇盾。似此鉅大的錢財從窮困的土人中外溢出去，殊爲可惜，其影響於本地的資本，不言可喻。

在外領各島土人之經濟發展似有希望。其經濟的膨脹力量比人口之增加爲快。但在爪哇則不然，在爪哇之有用之土地已經墾完，再要想增加生產只能在地質上改良。但時至今日，爪哇之生產力似乎已達最高度，再要求精不無困難。在爪哇出口貨之總量中，土人生產品祇佔百分之十；但外島的出口貨中卻有半數以上是土人的生產。以全荷印計算，土人生產品佔全出口貨之百分之二十五。

歐西人的雄厚的實業

事實已十分明顯，今日之荷領東印度已成一高度之殖民地。鉅額的外國資本已投入了廣大的殖民地上，無數雄厚的歐人企業已建立於各國外來人民之集體之內。（註二四）外資所投入的事業：如銀行、航運、礦業、農場等均有，而以農場投資爲最大。在一九二八年全荷印之外國資本估計爲三十萬萬盾，至四十萬萬盾之間。（註二五）內中四分之三是荷蘭資本。此外荷印政府所發行於外國公債共計有十五萬萬盾，多數也在荷蘭。在一九三〇年以前這些投資之利息每年達四萬萬盾。

在爪哇之糖爲其最重要出產，左右全島的經濟。雖薯粉（Tapioca）、茶、咖啡及樹膠，也佔重要地位。關於歐人實業在爪哇經濟界之重要，可以從下列數目中表現。這些數目雖然僅由估計得來，但已能表示爪哇經濟結構之重要各點，全爪哇每年之進款約二十五萬萬盾；內中十五萬萬盾，是得自土人各業；八萬萬盾，得自歐西人的企業；二萬萬盾，得自政府及其他各項職業。其不歸入土人的進款計十萬萬盾，內中有四萬萬半是償付利息、純利及再買生產用具，謀再生產之用；三萬萬是歸入歐洲人的；二萬萬半是中國人的。（註二六）

在外領各省中，位於蘇島東北海岸之蘇東一省，是雄厚的歐人企業的中心。其開始種植煙草約在七十年前。直到一九〇五年止，所有投資全在煙園；自一九〇五年以後，尤以一九一〇年以後爲甚，樹膠的投資超出了三〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾，近一九三一年時已達六五〇、〇〇〇、〇〇〇盾以上。其他重要的歐人事業的中心是在南蘇門答臘的巨港，及東婆羅洲一帶。這些都是產石油之中心。勿里洞是錫的產地。此外尚有其經濟上的特點：就是荷印政府自己也是個極大的生產者，它用歐西的方法來開闢地方。其結果必使政府的職務擴大而不能與此相離。

歐人企業之組織，無論在荷蘭或在荷印，均甚完善。在荷蘭有一企業家協會（Ondernemers' Raad 英譯 Entrepreneurs' Council）由較大的荷印的金融、商業、農業、航業等機關的代表組織而成。在荷印有東印度企業家公會（De Indische Ondernemersbond）也由上述各種機關代表所組成。他們代表歐西人的企業在報紙上發表言論與政府磋商要政，如關於工人法之修改，荷印稅率的增減均極注意，尤其關於公司稅等問題為更切要。在國民會議中也有代表他們的權力。

在今日有兩項重大問題，由此雄厚的歐人企業而發生：這問題與政府財政及土人的福利有關。政府的收入一大部份是倚賴歐人企業。在一九三〇年以前，荷印政府財政收入中之百分之四十是課自歐人企業，百分之四十來自一般居民，百分之二十收自政府自營之事業。祇就蘇東一省而論，其財政上之純收入已在五〇〇〇〇〇〇盾以上，這數目可抵消全荷印之教育經費。現在歐人企業不幸遇到了經濟的大恐慌，政府因此遇到財政上的大難關。況且在土人中決難提高其納稅能力，所以政府非裁員減薪力謀緊縮不足以使收支平衡。結果在政策上不免也要更改，將來

可遇的結果，是非常重大的。(註二七)至於歐西文化之如何影響於土人生活各方面，將於第十六章內詳論。

政府所管理的廣大的經濟活動

荷印政府自己在國內是個最大的原料生產者，也是個最大的企業家。如果在繁榮的年頭，這些事業實在是政府財政上最重要之財源。在一九二八年，政府之平常財政收入(註二八)總數是五四四、三七〇、〇〇〇盾；內中由政府所專利經營的各種事業中收入了一六四、五二七、〇〇〇盾。在一九二七年收入了一七三、六五五、〇〇〇盾。(註二九)政府所以自己管理不少經濟活動，有各不相同的原因，所以它所專利的事業——如鹽、鴉片、典當業——均各自分離的。專利賣鹽，是全為財政問題，在謀政府收入之增加。管理鴉片及管理典當業則在防止社會的罪惡。政府還自己開掘邦加的錫礦，其目的完全在於謀利而且成績極滿人意。在一九二七年錫價未跌以前，政府得到錫礦的純利益達五五、〇〇〇、〇〇〇盾。此外除郵政電報儲蓄，自當屬於政府以外，政府管有港務、鐵路街

車路、長途汽車公司、金銀礦、煤礦、木林及廣闊的野木林等。在種植方面政府有極大的金雞納農場、樹膠農場、茶園及硬橡皮樹園 (gutta percha) 等。(註三〇)

推究政府之參加如此廣闊的各種農工商業之原因，一在荷印的歷史，一在當地的社會與經濟的特殊情形。當東印度公司之初立，其目的可稱全為經商，其所附帶的政治權力只是次要。到了十八世紀之末，東印度公司解散，政府接替東印度公司之地位，仍以商務為主而政治為附。當東印度公司時代厲行其墾植制度，直至一八七〇年，政府始鼓勵私人企業，利用外資。但在初，歷史上的保守政策還影響到一八七〇年以後。鹽的專賣實在是一種特定賦稅，自古已然。鴉片及當業的專利，亦為社會謀福，並無其他意義。至於其他的各種事業全由於環境迫着政府去參加管理。因為最初私人企業就無活動力量，所以雖然在那時代各國的經濟政策均採取放任主義，商業上行自由競爭政策，而在荷印政府卻不能順潮流而行，不得不由國家辦理許多實業。(註三一)

(註一) 根據國際統計局一九二九年發表之 "Aperçu de la démographie des divers pays du monde."

(註二) 其餘大城市如三寶瓏有二一七、七七五；萬隆有一六六、七二二；梭羅有一六三、〇一三；日惹有一三六、

五五四人，甘密埔有九七、三三七人。

(註三) 見 Creutzberg 著 "De voorloopige nikkomsten van de Volkstelling 1930" 一文在 Koloniale Studiën 雜誌一九三一年十月份五六八頁發表。

(註四) 關於人口過密問題請參閱本書第十七章「土人福利政策」。

(註五) 詳細算尙未十分正確，因有多少大鄉村可視為市鎮而尙未算入，這些大鄉村如果算進，亦不超百分之十。

(註六) 例如孟買(Bombay)、加爾格他(Calcutta)、馬尼拉(Manila)、上海及星洲(Singapore)。

(註七) 此表錄自 Creutzberg 發表 "De voorloopige nikoms van de Volkstelling 1930" 文內於 Koloniale Studiën 雜誌一九三一年十月號。

(註八) Boeke "De economische verhouding van Stad en dorp in nederlandsch-en British-Indië"

Koloniale Studiën 雜誌發表一九三一年四月號。

(註九) 錄自 Volkstelling 1930. XIV 頁。

(註一〇) 荷印與英屬印度相較，在每一千之土人中之歐洲人要多四倍，照一九二〇年之人口統計，英印的歐洲人(包括歐印混種)有二八七、〇六九人而總人口達三二、九四二、〇〇〇人。

(註一一) 所得稅在荷印華僑稱入息稅，就是 Income Tax —— 譯者註。

(註一二) 此表採自一九二八年荷印統計年報 (Statistisch Jaar vericht van Nederlandsch-Indië)。

(註一三)選數目是採自農工商部發行之 *Meleelinson van het Central Kantoor voor de Statistiek*, no. 69.

(註一四)荷籍官吏有七千二百人，荷印混合種約有一五五千人供職於政府，照估計約佔全歐人之三分之一是官吏及其家族。

(註一五)作者非指歐印人中無經濟地位很高之人，在政府任高級職員的人並非少數，還有若干可稱豪富，他們往往送其子女選荷蘭讀書，也有選到歐洲終其餘年。

(註一六)見 *Kjalstra* 著 "the Indo-European Problem in Dutch East Indies" 在 *the Asiatic Review*, XXV 五六六—五六六頁。

(註一七)最近歐印人民之自動移往新幾內亞的也有。

(註一八)見 *vandenbosch* 著 "A Problem in Java" 在 *Pacific Affairs* 雜誌一九三〇年十一月份發表，又可參閱本書第十二章「法律及司法。」

(註一九)參閱本書第十九章「國際間的荷印」又見 *Stubbé en Olin* *Neerland's Indië I.* 第四章。

(註二〇)在荷印的樹膠業依其經營者之不同分爲二種，一種是農場樹膠業是指由歐洲人組織之大規模之農場經營，一種是土人樹膠業，是指非農場樹膠。

(註二一)見 *van Gelderen* 著 *Voorsingen over tropisch-Koloniale staatsrecht* *band tweede* 一卷。

(註二二) Meyer Rannett 所著 "The Economic Structure of Java" 一文於 B. Schrieke 所編之 The Effect of western Influence on native Civilization in the Malay archipelago 一書發表

(註二三) 見同註二二。

(註二四) 同時有極廣博的歐洲管理機關，深入民間，參閱本書第十章「政務」。

(註二五) 見 van Gijland Ooster h. ff 著 Het groot-Kapitaal in Oost en West Indie, 在 Indische Gids 1929, 129 頁 Guinn 所著 "Economic Importance to the Netherlands of the East Indian colonies" 一文，在美國商務部發表的 1930 年六月二十三日報告 (Commerce reports)

(註二六) 見上述 Meyer Rannett 所著。

(註二七) 見本書第十章及第十七章「政務」及「賦稅及財政」

(註二八) 只指中央政府的。

(註二九) 在一九二七年政府的經常收入較少——五二、四〇八、〇〇〇盾，因此這些營業上的收入在百分上增高了。

(註三〇) 政府與私人合辦的企業也有，譬如勿里洞的錫及若油井是由政府與私人合股開辦的。

(註三一) 見 Reitsma 著 "Prof. Trens en de staats-bedrijven" De Locomotief 雜誌 1923 年五月一五、一六、一八各期。

第二章 荷蘭殖民地政策史略

東印度公司時代（一六〇二至一七九八）

當一五八五年菲力第二（Philip II）封鎖西班牙及葡萄牙的海口不許荷蘭的革命派人物通商，荷蘭商人遂被擠斥於南北歐洲各海口以外。當時從西班牙轉運出來的東方的香料及其他東印度物產佔商業的重要部分；所以在荷人失去了北歐一帶之媒介商地位以後，他們決計直接到東印度經商；從此竟獲得更厚之利益。最初是在一五九五年。在此後的七年中，有六十餘隻商船，先後十四次，在許多不相同的公司管理之下，遠航至東印度。這時期，我們可稱之為「無組織通商時代」。商業公司間之競爭非常劇烈，立即把東印度貨之買價提得甚高，在歐洲的賣價壓得很低。因為這種無限制競爭的損失，及當時荷蘭共和國之無力保護其遠海商人，於是由荷政府批准

在東印度經商的一切商人聯合組織一東印度公司，由政府授以各種特權及專利權。在專利權方面准許該公司專營東印度方面之航業及商業。在好望角以東，麥加與海峽（Straits of Magellan）以西，不准荷蘭的其他商人同時營業。在特權方面該公司有權力可以代表祖國政府與東方土人的酋長官爵等訂立條約。荷蘭共和國政府祇有監視權而已。（註一）

這公司成立以後，不自主的從商業的逐漸轉入政治的及地域的管理上去。因為在事實上已經發覺非有政治上的管理，不能經營商業。當時在荷蘭國內東印度公司雖已得東印度商業的專利權，荷蘭的人民不能與之競爭，但是其他歐洲各國的商人仍可與之競爭。（註二）所以第一步勢必從其對手——西班牙及葡萄牙人——奪得東印度的工廠要塞等。但是祇這一點尚不足以維護其商業利益，因為當時在內地的窮年累月的內亂，及本地酋長們的不良情形，不得不促東印度公司採取更進一步之步驟。公司對付各地方的土人的方法，有時會窮，所以又必整個的向當地土人政府進行接洽。這時的形勢誠如臺氏（Dalrymple）所說：「他們並不自知的被迫而變為政治家，用外交的手腕取得他們商業上的目的。也有變成了武士，仗武力以維護其條約上之既得權利。」（註三）

但是讀者請勿誤解以爲當時的東印度公司已完全實行佔據土地了。照文佛備化文 (Van Vollenhoven) 所說：「當東印度公司期內四分之三的時期中，吧達維亞政府並非某某疆域內的政治機關。他不過是許多團體及機關之首領。這些組織散佈的區域極大，自最北的日本起中經東印度羣島而至 Cape Town 之間。雖然從文音霍夫 (Van Imhoff) 時代 (一七四三——一七五〇) 起商業制度的管理已漸變爲地域制度，但是在東印度區內，受荷蘭統治者，尙屬有限。大部份還是由本地的王族統治，祇是荷蘭的機關及各要塞已能在土王之上，控制一切。」(註四)至此我們可以進而討論爲什麼荷蘭能以一小國之力而統治如此廣闊的殖民地？荷蘭政治勢力能遍及東印度羣島而控制一切，首因本地各部之土王不能相安無事，內部的衝突敵視永遠不能建立穩固之政治。當時荷蘭能集中其力量管理海上運輸及交通，使各島間之王國不能聯絡，永遠互相隔絕；即陸路交通也不甚便利，在王國間也不能作有效的聯絡；再加荷人之禁止自由貿易，不許自由來往，使本地土人的勢力日蹙，不能與荷人相抗。

但是東印度公司的事業不能順利到底，因爲國內財政的紊亂無力，公司對待下級人員之吝

尚短視，終使商業上的專利不能久持。而最後使公司滅亡！在十八世紀後半葉私人與亞拉伯人及英國人的交易漸形頻繁，在吧城所銷售之歐洲織物從他國來的比荷蘭來的多。再因東印度公司給職員的薪水都很低，因此聘不到能幹而忠實的人，於是非特減低其管理效率，並且逼迫人們去營私舞弊，私貨之運輸在公司自己的船內也大量的舉行；公司財政也同樣的腐化了，股東利息不管公司的蝕本與否，依然每年鉅量的開鎖。到十八世紀之末公司再不能維持了，在一七九八年政府的特許取銷，到一八〇〇正月一日，宣告停業，由荷蘭共和國政府清理其債務。至此盛極一時的東印度公司不復在世矣！

過渡時代及英國管理時代（一七九八到一八一六）

在法國革命思潮澎湃之時，及經巴達維亞共和國一度治理（一七九五——一八〇六）以後，東印度才直接由荷蘭政府管理。當哈亨獨氏（Dirk van Hogendorp）供職於東印度公司十七年以後，深痛公司之積弊腐敗，努力於革新運動。在一八〇七年政府成立一委員會，專研究荷蘭

對於東印度應取之通商原則及態度，以求達到東印度之最大福利，但必需以荷蘭共和國商業上之最大利益與國家財政上之最高效力爲目的，在這委員中一共有委員七人，內中兩位領袖人物的意見卻是完全相背，這就是文哈亨獨氏 (Van Hogendorp) 及奈特白赫氏 (Nederburgh) 兩人，後者是東印度公司的前任法律顧問，前者是公司的代表人。他們在公司內地位都很高。這委員會向政府的報告，雖衆認爲是兩人之意見之折中辦法，但是實質上是奈特白赫氏佔勝利。委員會所決定的政策與東印度公司的舊辦法無甚大異，可稱悉照老調進行。如強迫勞工，封建制度，幾種商品之專利制，及以產物納稅制，仍一律依舊。視殖民地爲母國利益而存在的觀念也依然如舊。這意見經政府略徵修改以後，即於一八〇四年頒佈法令施行，此法令雖見一年而又取消。但對於以後之法律卻有極大影響。

至此台達爾氏 (Daendals) 總督(一八〇八——一八一二)所取的政策亦有一述之必要：他本是荷蘭的革命志士，後來在拿破崙部下供職。當時荷蘭皇 Louis Bonaparte 經拿破崙之介紹任命台達爾氏爲東印度總督。台氏素以雄才英武見稱，被任統治東印度，蓋所以防英國之襲擊。

自台氏統治以後，非特爪哇之國防鞏固，在內政方面亦有重要之改進。他廢除若干強迫農作特稅率之辦法。於強迫耕種制及以農產物納稅制的遺害及悖理各點他也設計改善，但成效不著。當時強迫勞工不但未見改少，反而加增，尤其是築路及築橋的工人爲多；但是過分的強迫土人做工及地方官之無厭的要求，已經由他嚴厲的限制住了。土人酋長蘇丹等權力大爲減削，歐籍官吏的非份的所得廢除了，爪哇土人獨立區，如萬丹、井里汶及中爪哇各處之土王之權亦大爲刪削。所以安格立諾氏 (de Kat Angelino) 說過：『經台達爾氏統治的結果，使以前鬆懈的商業性質組織改爲集中權力的統轄，直接受荷蘭及爪哇政府治理，不然爪哇的政治可以依舊跑入東印度公司時代的老路。』(註五)

自從英國征服了荷蘭的東印度領土以後，東印度的政治完全由印度總督處理，當時的印度總督是明托公爵 (Lord Munro)，爪哇及其他附屬各地的統治者是雷福氏 (Raffles)，他是直接受印度總督管轄。稱副總督 (Lieutenant Governor)。雷福氏在歷史上享有盛名，咸稱道其政績，在其治理東印度的幾年中，分明表顯其治國之英才(註六)他廢除有強迫性的分攤完納各種

農產稅的制度，幾普及於爪哇全部。當時他的荷蘭顧問孟丁海（Muntinghe）說雷福氏能把舊有納貨制度改爲近代式的賦稅制度。但嚴格的說這還不能稱爲賦稅制度，雷福氏不過進一步將土地由各處土王所有，而地租由耕種者繳納。（註七）這地租之標準是收獲總量中之五分之二。這地租可用貨幣或農作物繳付。這些改革之真正實現並未盡滿人意。台氏（Day）曾批評：「在舊時的制度，實含有賦稅的精神，無論直接稅或間接稅均有。在東印度公司所採的分攤納稅制與雷福氏的地租相似。但是，舊時的收稅辦法與雷福氏所行的辦法之間的不同之處，全在於管理上之差別。在雷福氏統治之下，此徵收賦稅之程序，從估計稅額起至收取稅金止，均能根據歐人的觀念，概以公道誠實與經濟爲原則。」

雷福氏反對一切封建勢力，竭力提高中央政府之實權，所以半封建性質之地方機關權力大爲割削。歐人政府機關與土之接觸，求其普遍，所以政府的管理能直接及於鄉村，因爲雷福氏認爲鄉村是土人社會組織之單位。他於警察制度，及司法組織均有重要的革新，井里汶及萬丹兩處的蘇丹經雷福氏廢除。自此以後該兩區行政直接歸政府管理。但是當時日惹及梭羅兩處土人自治

區，見其領土之逐漸縮小，權力之漸形減削，羣起阻礙他的改革。這反動勢力竟強迫他還復到東印度公司時代的情形。

交回荷蘭管理後之「純利益政策」時代（一八一六——一八七七）

一八一四年八月十三日倫敦條約簽字了，這是東印度交還荷蘭管理的章本。後因拿破崙從愛爾巴（Elba）還了國，所以東印度的真正交還荷蘭又遲緩了二年。當新的荷蘭皇國派了三個專使從英國接收東印度全部後，即由三專使組織東印度行政機關，草擬東印度法律。這工作到一八一八年才告完成。以後東印度行政之元首是總督，另設諮議院（Council of the East Indies）為總督之助。

當時除了爪哇、馬都拉及摩鹿加三區外，荷蘭的政治只是在名義上的管理而已。即在爪哇內部，也有不少仍在土人自己管理之下，荷蘭政府不能深入。在一八一九年外領各區之能略受荷蘭政治管轄者只有蘇島巴東、巨港、婆羅洲的坤甸（Pontianak）、馬辰（Bandjermasin）及松巴

(Sambas)，北西里伯的孟加錫 (Makassar)，密拉哈沙 (Minahassa)，及舊時東印度公司的根據地摩鹿加幾處。所以荷蘭之真正建設東印度時期只不過最近的一百年，其中以最後四十年爲最重要。蓋當十九世紀的大部份，荷蘭所取的政策，是集中開闢爪哇，而放棄外領各島。故除蘇島一部份以外，其他各島均未動手，因爲外領各島之開闢是需要財力的。如欲開闢外島勢必從貢獻還祖國的資財中，扣除一部份，這是談何容易的事。所以此事到底不能做到。況且當一八七〇年以後政府的錢也不見得有盈餘，再加亞齊戰爭之烈，竟用盡了政府所有的財力和精力。因此更使政府無力向外領各島發展。(註八)

一八一六——一八一九年間，荷蘭政府派來荷印的三位專使很有思想放任歐洲的種植家及實業家到東印度來開闢，所以當時各種農工業的前途確乎露着曙光。可惜繼任的那位文特加不林 (Van der Capellen) 總督沒有採納三專使的意見，不行開放政策。他回復到與以前相似的老路。但這時荷蘭皇在荷印統治權力上是無限制的，所以在荷印的殖民地政策尙未決定究竟採用那一種——放任主義或保守主義——以前，荷皇尙可自決。在一八二五年荷皇派特白斯

特赫雪格尼氏 (de Bus de Ghisgines) 爲東印度專使，專誠研究東印度的經濟及其對策。這專使根據其研究結果，於一八二七年五月一日，報告荷皇：主張招集私人資本，鼓勵私人企業，以開闢荷領東印度。荷皇一時亦贊成此說，但不久卻又聽從了旁人的話，放棄了放任主義。再加這時的財政情形也適逢劇變，更使荷皇信任保守派的話，依舊施行其老的方略。從一八二〇以後政府財政收入不償支出，至一八二五年以後因政府與日惹蘇丹開戰了，東印度政府的財政，每年虧損更巨，到一八三〇年東印度的公債累至三〇〇〇〇〇〇盾以上，每年的利息也有二百萬盾。這些本利都由荷蘭政府擔保，非特如此，即荷皇自己在荷蘭貿易公司內 (Nederlandsche Handelsmaatschappij) 的資本亦受了嚴重的虧蝕。所以在事實上，荷蘭母國決無能力可以負擔殖民地上重擔，而不得不急切的想賺錢。由於這嚴重的財政困難，荷皇遂決意行其保守政策，採納文特波煦 (Van den Bosch) 的老策略。台氏 (Day) 敘述文特波煦氏的強迫墾植制最爲明白，他說：

『政府不再向土人收取若干部份之農產收穫作爲賦稅。它只要土人撥出若干土地及若干勞力，供政府工作。所以政府收入不再收米，因爲米在這時候已成爲太普遍的農產品政府視之不

算貴重的商品，而對於出口貨則非常重視。故由政府支配耕種，由新土地的開墾可以免除其餘的地稅。照當時的估算，土人祇要費去其勞動之時間之五分之一，可以代替其重要農產收穫之五分之一。當時政府還宣佈承付一切農業上之損失，如果此損失非因其耕種者自己之懶惰。並且，政府尚承認用高價向土人收買這種農產物。在這種策略之下，政府可以收到適於出口之商品，運往歐洲出賣。其所賣之價要比其買價及費用高出不少。政府從此可以賺到厚利。這辦法對於土人也可以減輕賦稅，而且各種農業也可以逐漸發達。這是由於歐洲人善於利用時機，而且具有遠大眼光所致。」（註九）

從財政上看這政策所收之效確乎不差。根據估計從此「純利益政策」開始起到這政策之最後一年（一八七七）止，從東印度進貢到母國的錢達八三二、〇〇〇、〇〇〇盾。（註一〇）在和比利時開戰時荷蘭的財政窮了。當一八三六及一八三八間，荷蘭政府借了二三六、〇〇〇、〇〇〇盾。這筆借款即以東印度的收入作抵，可見荷蘭之視東印度的純利是何等可靠。在事實上這鉅大可靠的純利，直至荷蘭本國自己的財政穩固以後，覺得純利為不需要時為止。

但是這「純利政策」無論在文特波煦 (Van den Bosch) 以爲如何的善良，但實際上發生不少破綻：(註一)使爪哇土人所能耕種其自己農作時間極少，他們爲政府而耕種所得的工資又是極微，土人的福利可說完全沒有顧到。土地是不斷的種植因之肥度大減，官吏是逐漸腐敗，於是本地的社會經濟組織必致衰退。而且在這種墾植制度之下，東印度之生產力完全握在政府手中，私人企業是受阻止的。因爲自由競爭足使工資增加，物價低落，所以政府是限制自由競爭，在其專利之下進行一切殖民地的活動。

政治上之改革運動於一八四八年後發動了！當時有二處的飢荒使政府不能不自動傾向於改革。而且就在這時候東印度的實在情形在荷蘭國內也漸明瞭了。以前，荷印的實情在國內是很糊塗的，皇帝握有殖民地無上的威權，所以殖民地政策在國會內是絕少討論。在何由東印度去的情報，到母國時經過了檢察官的檢查，都已變了面目。直至一八四八荷蘭修改了憲法，方始給予荷蘭國會若干殖民地的管理權；而且規定：以後關於殖民地的法律應得立法院之批准才生效力。以後又經過長期的考慮，到一八五四年的荷領東印度政府組織法內有廢除侵略政策的明文。這

運動全靠下議院中一小部份議員之努力。這一部份人的領袖是凡呼番爾博士 (Dr. W. R. Baron van Hoeyvell)。他本來是吧達維亞的傳教師，他用大無畏的雄辯精神，宣佈了東印度的實情。(註一二)所以我們應該感謝這一部份少數議員的努力促政府於東印度政府組織法內注意此點。雖然舊的「純利政策」並未全盤打消(註一三)因當時政府的目标仍未放棄「純利政策」所謂土人之福利尙屬次要。至於所謂言論自由，廢除奴隸制，厲行土人教育，改良強迫勞動制，實行出賃荒地與私人經營等等，在法律上均未有明文規定；其用意是想於各項設施時可得伸縮餘地。(註一四)所以廢除強迫墾殖制尙未到成熟時期。在輿論方面，對此問題亦未有明顯的標準。在這時大別有三種意見互為消長：一種是注重於母國的財政，以增加收入為目的；一種是主張維護土人的利益；另一種是注意東印度財富的發展，主張利用私人資本鼓勵私人企業。但無論如何一八五四年的東印度政府法規，已成爲將來合理的殖民地政策之章本了。

在同時文學界上也出現了一個俊傑。他做過東印度的官，卸職後著“Max Havelaar”小說。於是一時聞名，論者稱這書當與“Uncle Tom's Cabin”齊名。作者原名「E. D. Dekker」，

但在初他匿名改稱 Mulathi 所著。這書之影響於社會思想十分重大。荷蘭對東印度殖民地政策究竟應該如何，在荷蘭國會內，當一八五〇到一八六〇年間繼續成爲辯論的中心。直到一八六八國會纔決定殖民地的高級官吏，向國會負責而不向荷皇負責。在一八六四年東印度審計法規 (East Indian Auditing Act) 通過；到一八六七年東印度財政預算案始由國會審查；因此東印度的內政也不得不經國會所監視了。到一八七〇農作法規通過 (Agrarian Law) 纔算是反對強迫墾殖制度之最後成功。其實除了糖和咖啡的政府經營的農業外的各種農作，已於一八七〇年以前廢除強迫墾殖了。其原因在多數農產品已無利可圖。種糖的強迫制的廢除，直至一八七〇年才決定原則，到一八九〇始全部實行。咖啡種植之廢除強迫制要到一九一五纔全部廢止；因爲咖啡種植在荷蘭財政上佔有伸縮地位，而且政府所種之咖啡大都在新開之地，所以他的強迫制度少受人反對。(註一五)但是到後來咖啡的生產也漸低落，所以到一九一五年咖啡的強迫耕種也廢除了。綜觀上述所經過之步驟，我們明白舊的「純利政策」自一八七〇年起已經逐步修正，到一八七七年而廢止，在行純利政策葬禮時，國會裏高呼着：

「列位，請致敬於陳腐的政策之前，他們已與我們永別了！」

但是這廢除強迫墾植運動並不是完全根據人們的精神作用，實有其充分之物質條件。因爲自一八〇〇年以後資產階級的勃興，使人民對於殖民地之利益不任其被少數政治家所獨佔，應該開放出來使全國人民均受其利。以前殖民地是全由國家經營，摒擋了一切私人資本之流入。到此時私人資本已無法摒棄於外。在一八四八年荷屬憲法之修改已使國內資產階級握住了國家的大權，從這時起輿論發生了絕大變遷：衆認爲用私人經營的方法來開闢東印度當較政府專利爲有利；自由雇工之增進，可使東印度變成較好的市場；再因當時荷屬財政制度逐漸改良，更使「純利益政策」易於放棄。但是這政策之放棄，亦非斷然的。當時事實上亦因亞齊戰爭的累人，東印度開銷鉅大，貢獻回母國的純利益已縮小之最低限度了。（註一六）

鼓勵私人開發及注意土人福利的時代（一八七七——一九〇〇）

帶自由主義色彩的政策始於一八五一年在圖馬文都易士（Duymaer van Twist）任總

督時代。這位總督可稱爲特白斯特赫雪格尼氏 (de Bus de Chisignies) 總督以後第一個具有自由思想的人。在他任期之結末幾年，已開始實行租賃荒地與歐藉的私人經營。在一八五四年關於憲法的法令內少數自由派的精神已大顯露。除了文霍凡爾 (Van Heervell) 以外，還有自由黨的領袖都白克 (Thorbecke) 及基督教黨的領袖格美文品斯登 (Groen van Prinsterer) 後者的黨又名反革命黨，人數雖少而頗呈朝氣。這自由派的勝利到一八七七年成功。自茲東印度始開放私人開發，而政府纔走入土人的保護者與公斷者的地位。在這新政策施行之初，在東印度政府的收入似乎不利，但這困難由於租稅制的發達而克服，因其能適合於新的條件。

在這幾年內的較小方面的改革也有不少。從一八八二年起由勞力上徵稅的辦法逐漸減少而變爲征收貨幣。租稅的制度也改組了；並且在這幾年中，每年平均有六、五〇〇、〇〇〇盾用於建築鐵道，雖然當時爲亞齊的戰爭，耗費了好幾百萬盾，但教育經費仍有相當增加。農業上的灌溉設施也不斷的努力。

「合於倫理的政策」時代及土人參加政治的開始（一九〇〇——）

所謂『合於倫理的政策』的施行大概自一九〇一始。當時是肯柏氏 (Kuyper) 執政。他是三個不同的基督教政黨(註一七)的領袖。上文提及的格美文品斯登 (Groen van Prinsterer) 即所謂反革命黨的首倡者，在一八五四年通過東印度關於憲法的法令時，他已代表少數黨的基督教黨得到了勝利。現在肯格氏 (Kuyper) 是承接格美文品斯登 (Groen van Prinsterer) 的基督教黨的領袖，竭力反對政府的侵略政策，主張政府應履行道德上的責任，而且要預備東印度的自治工作。到十九世紀之最後十年社會黨興，自由主義的言論更盛。如文特烈氏 (van der Lith)，文科爾氏 (Van Kol) 及文特文脫氏 (van Deventer) 等竟竭力鼓吹荷蘭應注意東印度本身的福利了。

在一九〇一皇帝發表一重要演說，他說：『荷蘭處於信奉基督教之強國地位，應該在東印度釐訂較好的法律，提高土人中的基督徒的地位，應該設法幫助基督教的傳教師得到更堅實的基礎，並促政府從良知上履行其在道德上的責任，以土人爲前題。因此對於爪哇土人物質上的衰落應該特別注意。我深願設法查考這件事實的原因。』

至於所謂爪哇土人物質上的衰落是指一八九九及一九〇〇兩年中在三寶壟發生的食料恐慌的事。這事都認為爪哇一般經濟的衰落的表徵，所以在一九〇二年政府組織一個調查委員會。這委員會發表不少關於爪哇及馬都拉國民經濟的論文，工作了十二年以後才取消。他們的調查有其極重要的科學的及歷史的價值，及後有其重大影響；雖然其調查之結果並未說明經濟衰落的事實。就在這時，因為多數人承認爪哇遭到經濟衰落之厄運，再加當時「文特文脫」（Van Deventer）強烈的辯論的影響，註一八，荷蘭政府竟開始直接津貼東印度政府，作為償還從前純利益政策時代荷蘭自東印度所得之利益。在一九〇五年三月十八日荷蘭財政部本擬撥出四十兆盾給東印度政府；後經修改後，此四十兆盾之津貼費改分為十五年分期撥付。用途是限定於改進爪哇及馬都拉的經濟。這一筆款子是東印度歷史上空前絕後的津貼費，由母國惠贈給殖民地的！

在十九與二十世紀之間，政府之對於外島的政策也有轉變了：「不深入」政策已經放棄。因為各種環境足以促其政策之變更；當時蘇島東海岸已成爲歐人農場企業極蓬勃之區，所以各種

植公司需要有效的管理；當時各帝國主義者的經濟已經深入遠東，荷印政府不無畏懼之心，想防止外國勢力的侵入；再因當時所施政策的本身已能合於倫理，自然的使政治力擴大到外領各島。在一九〇〇及一九一二年之間，荷蘭的政治權力已有效的遍及於外領全部。只有幾處土人區域，因其與荷蘭權力的不斷抵抗，或因管理上之不健全，並未直接管理，有名的「萬福氏」（Van Heutsz）將軍，於其平定了亞齊戰爭以後，任總督時（一九〇四到一九〇九）施行其和平政策，平服了全外領各島。一九〇三年的「分權法」通過是減輕中央政府職務之第一步；同時已向民主主義的方向跑了。自一九一二年起東印度政府在司法上及財政上完全與荷蘭分開，教育進行很快，發展土人經濟的步驟及方法亦開始採用了。

從一八九一，「司諾克·亨赫路易」（C. Snouck Hurgronje）供職於荷印政府時，利用不少專家到各土人及回教徒的社團中工作。亨氏（Snouck Hurgronje）是研究土人社會及土人心理的專家。經他的指導協助，宣撫亞齊的工作到底成功了。所以此時的殖民政策，注意基督教的活動，及擴大政治權力至外領各島等等，均足以使同化政策易於實行。關於土人社會的較新的科學

智識，是從前所無的。〔文佛倫霍文〕(van Vollenhoven)教授的關於土人習慣法的合於科學的研究及保存，是空前的工作。(註一九)他的保存土人的司法社區及其分散其基本之主張，實有高明之見。從土人固有的性質及制度上建築其基礎的見解和智慧，至今還是公認為合理的理論。

(註二〇)

由基督教各派聯合而握有政府權力是自一九〇一起。到一九〇五的選舉又失敗，及一九〇八而重新得勢。一九一三年的東印度政策是政治運動中的主要部份，當時左派的政黨指斥右派(註二一)說他們利用政府宣傳土人信奉基督教，使教育也基督教化了，甚而有人說政府實行強迫人民信奉基督教竟引起了回教徒的反動，更使東印度與母國隔離。(註二二)政府答復他們說：『學校問題祇不過是荷蘭人自己的事，與基督教及回教是無涉的。』但左派人物卻表示如果基督教向回教有惡意的攻擊，其害非淺。在事實上政府並未用強力，不論直接或間接的方法，迫土人信奉基督教。政府之所以協助基督教傳教師是因其是最適宜而最有力量的開導土人方法。最終左派得到選舉勝利，但是社會黨又拒絕聯合，所以當時所謂『超國會』的人物組織了政府，當政府傾

向於左派時，並無出色的人物，也無力量使各政黨合作。

當一九一三年政權從右派移到左派時，在政策上並無重大變化。到一九一八年（註三）政權再還復到右派時，政策也一仍如舊。當時各政黨在上下國會裏幾成平衡狀態，因國會議員已採取比例代表制。殖民地政策之所以不常變更者，因為所謂「基督教政黨」在國會裏佔中心地位，並非真正的右派。再因此三基督教政黨是以宗教觀念為原則，所以其黨員對於社會及經濟之見解往往很不相同。這情形在天主教會內更為顯著，內中實包含中央及偏左偏右的各種意見。所以天主教會的主張一定要不偏左右，否則在國會中就不能得到多數。如果他向右傾了，附從社會黨的票數就會增加；如果他傾左了，保守黨方面的票數會佔優勢。這種情形在其他各基督教黨內也相同。在社會黨方面亦是如此：在此經濟條件之下，社會黨的力量，似乎亦不能再謀發展，在社會黨自身也有左右翼之分（註二四）。如果他想略微右傾一些，就可使共產黨增加勢力，所以有不少有觀察力的人說：如果天主教會脫離其現在的聯合戰線，與社會黨聯合，政府可以立即改組。至於社會黨與右派各黨在殖民地政策上之主要相異之點。在於社會黨承認完成東印度的獨立自由，而右派

的意見是主張從速預備自治的政府，但終究是屬於荷蘭皇國之下。

但在最後四十年中，政府之注意於東印度政府之德模克拉西化堪稱無時或斷。自「伊藤白赫」氏 (Idenburg) 於一九〇二至一九〇五間任殖民大臣始至其再任該職（於一九〇八）及其榮任東印度總督（自一九〇九——一九一六）時內，他是始終同情於土人的自覺運動。在繼任他的「赫拉夫文·林白赫施底命」(Graaf van Limburg Stirum) 總督任時，內東印度的國民會議成立。設立國民會議之意，是在於急切的回政於本地居民。但論者以爲此次組織不免過於急促，在財政政策上也有失當之處。福克 (Fock) 總督自一九二一至一九二六也是屬於自由派的人物，他在財政預算上獲得了平衡，但也有人批評他阻撓了本地的進步。及一九二二年，在荷蘭憲法上關於殖民地的條文修改了；(註三五) 到一九二五年根據東印度政府法案的修改條文東印度政府得到更大的獨立，土人的參加政治範圍也擴大了。在楊克海特赫拉夫 (Jonkheer de Graeff) 總督任內又改良了好幾處。他是很同情於民族獨立運動的人，曾想設法與土人的領袖合作。但最後因土人的民族運動有越出和平的途徑時，不得已採取了遏制手段。因經濟衰落而形成的財政

難關，使一九三一年選任總督時空懸了幾個星期。當時偏重了商業人才，所以候選人物只有兩人：一個是文卡內俾克（Kamerboek），前任的外交總長；一個是柯林氏（Colijn）前任閣員之一，也是反革命政黨的首領，這兩派人物始終不能調解，互不相讓。所以最後委任了「楊克海特」（Jonkhear de Jonge）任總督。楊氏當過海陸軍總長，但在最近九年他是貝殼土油公司（Royal Dutch Shell Co.）的職員。在他居住在倫敦時他被任為荷印總督了。他的政策的中心是求政府財政的穩定和謀內政的印度尼細亞化。（註二六）

當時荷蘭各黨派對於東印度政策的意見，在根本上並無重大的差別，雖在若干觀點上，有其不同之見。後來因土人中民族主義的迅速發展，使荷蘭人覺得驚駭，而促若干部份的人採取了相當的對策。企業家協會（Ondernemers Raad）的成立，是企業家實行對策的表示。這協會由「脫乃白」教授當第一任主席，他是代表一輩關心東印度經濟利益的人說話的。這輩人給四十年來的自由主義運動，及在「利登」（Leiden）的東印度學生班一種嚴重的打擊。在一九二五年脫乃白氏在「Utrecht」大學裏開設保守性質的東印度學生班也是他的運動的結果。（註二七）

現在遇到任何東印度的行政問題：如保護契約工人問題，及國民會議內部的增加土人議員問題等，這企業家協會，終處於反對自由主義的地位。

在世界上有殖民地之國家中，沒有一國能比荷蘭與其東印度間之關係更爲密切。其投資之大，國家事業之廣遍，過去的及現任的行政人員之衆多，幾使每一部份之荷蘭人民與東印度發生了關係。照估計在海格居民中有六萬人是到過荷印的。當今每星期一次的飛機交通，及無線電話的裝置，使兩國間距離縮短到最低限度。所以荷印的民族主義運動，當然會引起母國各部份人民之反對，非特在資產階級爲然，即其他階級的人民亦莫不然。施蒂赫氏 (Steenhurs) 說：「荷蘭在其國家的立場或在國際地位的重要，在東印度的政治及經濟的統治上有其密切關係，甚而是互相倚賴的。」(註二八)這話已完全表示一輩人民之意思了！一部份人說，因荷印人民程度及種族之不齊及其地域上之差異，所以應由荷蘭統治。政府爲要一面安慰這輩資本家，一面警告荷印之民族獨立運動者，促其採取和平手段計起見，於荷蘭的共產黨發生內閣以後，在一九二七——二八年下議院舉行大會時，殖民大臣正式宣佈：「我們對於東印度應做的工作，在可以預見的期內，決

難完成。所以要想使荷蘭與東印度離開，是不合實際的政治。但我們要承認這個事實：我們是住在東印度，而且將繼續居住在那邊，所以我們應該首先了解東印度自身的利益，及其居民之福利。』在一九二八年荷印國民會議開幕時，總督有相彷彿的演說詞，雖其語調宛轉了許多。

最近輿論的中心可說是主張東印度與荷蘭當繼續在同等的及自由的原質上，組合共同的皇國。在這根本觀念之下，尚有不少不同的見解，施諾克赫弄伊氏 (Snouck Hurgronje) 很早就主張聯合政策的。他說土人早已失去了他們自己固有的特殊的政治及文化生活，所以荷蘭應該承認其道德上的責任，預備土人完全脫離荷蘭的政治及荷蘭的國家主義的生活；因為荷蘭人常常讚美印度尼西亞人在其宗教上的精神。主張同化政策的人極少；但主張組合荷蘭東印度皇國的人卻很多。在東印度法院任要職的施吸烈克氏 (Schrieke) 主張徹底的聯合荷蘭及荷印兩部，組織歐亞合一的國家，他們的政治及經濟是一體的。但哥林氏 (Collin) 及「烈氏瑪文伊克」氏 (R. T. tsema van Beek) 卻以為荷蘭之有最高權力統治各個島嶼與各不相同的人民；有其持久而不能消滅的性質。他們兩位均反對東印度與荷蘭合組政府。(註二九)最近荷蘭及荷印的學生組織一

荷蘭印度尼細亞協會努力宣傳組織荷蘭及荷印聯合的皇國。這種運動的領袖是一位爪哇貴族的後裔，名蘭瑪氏諾都蘇鹿都 (R. Mas Notoseroto)。他是一位精通荷文的有名的著作家及詩人。在他所主編的 Oedaya 什誌內（一九三三年創刊）他努力於提高荷蘭及荷印間之互相諒解及互相尊重的精神。並且他想融合東西洋的文化。

關於這殖民地政策問題在特加英格立諾氏 (De Kat Angelino) 所著的書內討論很詳（註三〇）。他的書為大衆所贊許，在輿論方面有重大影響。特加英格立諾 (De Kat Angelino) 先生在追求公平正確的殖民地根本政策，使之能調和東西洋文明，他想把東西不同的文化，歸納出新的結論來。用他這種歸納方法可以得最好的政策的成功，因為在此東西洋密切接觸的時內，非有智慧的領袖為之深長考慮，其結果一定不能提高世界文化，而反促進世界的危機，使東方社會的崩毀。根據這種觀念所出之殖民地政策，是保護土人的社會謀其自身的健全；所以他所認定之根本原則，是使社會組合的擴大，保持而且發揚土人固有的精萃，分化各社會團體的結構，使之適應於人民的需要，使民族主義與建設的工作混為一體，最終是使機械式的結構變成有機體的組合。

這種主張還沒有脫離荷蘭東印度皇國的根本觀念。

在荷蘭自己也明白他在國際間的弱小，所以他老實的宣佈，無論他是願意與否，他總是東印度的委托管理者。他的施政方針，本來是不脫委托管理者的使命，而且將永遠如此。在國際聯盟會大會中，及國際勞工聯合會內，已經好幾年有東印度人任荷蘭國的代表。荷蘭的殖民部，在日內瓦設立一辦事處，使之常與國際的殖民地問題發出接觸。並且在國際聯盟會中之東印度之獨立代表問題，亦在討論之列了。

(註一)如欲詳細研究荷印歷史可參考下列諸書：“Day Dutch in Java” Colijn 及 Stibbe 合著 “Nederlands Indie”, I. 171-349 及 Encyclopaedie van Nederlandsch Oost-Indië, 內的 “Oost-Indisch Compagnie” 以下簡稱 Encyclopaedie。

(註二)據 Day 氏於前註書內所述：「在東印度的獨立國荷蘭人做生意，祇得與歐洲各國處同等地位，不然竟會被競爭者排擠出去。當時土人的酋長及皇帝之類最慣用的對付荷蘭人的方法就是禁止荷蘭貨的輸入。所以荷人最好的遭遇也不過出高價向土人購取寶貴的東西，這些東西往往在土人皇族的專利品，在出賣荷貨時，也得付極高的關稅。因此每一次荷蘭政治勢力的伸長總是伴着商業利益而來：如排斥歐洲的競爭對手，減低本地的進口稅及內地稅，及與土人皇族訂立買賣規約使土產價格不超出市價之上或甚而較市價為低等等。」

(註三) 見前註一書第四五—四六頁。

(註四) 見 *Koloniaal Tijdschrift* 一九二八, 第一一七頁。

(註五) 見 *Colonial Policy* II. 38.

(註六) 雷福氏治理之所以優良亦有其來源：前荷總督台達氏已經做了先導，在台達氏之前亦有了不少自由思想在先，在輿論界各方面已經造成了改革的空氣，在一八三〇年以後的反對「強迫墾殖」制運動更使英國統治時易於着手。

(註七) *De Kat Angelino* 說：「雷福氏並未完全明瞭當時的情勢，他的徵收地租有其錯誤的地方，如果他根據農作物豐收時的合理的分配，要國民貢獻國家，則此問題能較合理的得到解決，並且容易變成近代式的租稅制度」

(註八) *Coliam on Sibboe* 所著 “*Neerland's Indie*” II 第一頁及 *Kjalstra en Krom* 所著 *Neerland's Indie* I, 三四九頁

(註九) 研究荷印墾殖制最有成績者當推台氏，荷印學者均稱讚其工作之特出。

(註一〇) 此數目中之二三六,〇〇〇,〇〇〇盾是用以償還荷蘭的公債。一五三,〇〇〇,〇〇〇盾是用以築荷蘭的鐵路，一一五,〇〇〇,〇〇〇盾是用以減低荷蘭國內的賦稅，一四六,〇〇〇,〇〇〇盾是用於國防及其他。

(註一一) 據 *Day* 氏講：「在他原定計劃中之關於國家財政收入受到妨礙之處，在一開始已經放棄了。」

(註一二) *van Hoeyvell* 氏在東印度任傳教之職有十年久，當他在東印度時已提倡改革運動，他主張在東印度設

中等及高等學校及訓練官吏等學校，在一八四八年進行言論自由運動，結果使他不能在東印度立足，還到荷屬，自後他參加下議院自一八四九至一八六二他是議員，他竭力攻擊當時政府所行的強迫墾殖制，他說政府不應該專制削殖民地的財富，應該注意到殖民地土物質及智識的增進。但他並不主張墾殖制的全部廢止，這也奇怪。

(註一三)在一八五一年新東印度法的備忘錄內，政府宣稱：東印度的管理應該注意下列幾點：第一、是在和平政策之下保持荷屬在東印度之統治權，第二、是維護東印度土人之福利，並繼續供給母國物質上之利益。

(註一四) *Kleinjos* 以爲：這樣傳統的規定，在憲法上有一種優點。因其籠統，故荷皇及荷印總督在其施政時可以比自較由。

(註一五)在一八八四年前任自由主義派殖民部長 *Franzon van de Putte* 在下議院宣佈過：「政府在咖啡種植上極難決定一種原則，沒有人有處理此問題，因爲在目前我們極難規定一種咖啡稅，使適合於咖啡種植的得利，並加重人民的負擔」這位先生是一八七〇年「土地借貸法」的始創者。

(註一六)最大原因在於亞齊戰爭，耗費太大。

(註一七)基督教黨分爲三派：(一)天主教派 (*Catholie partij*) (二)基督歷史總會 *Christina Historical Union* (三)反革命黨 (*Anti revolutionnaire partij*) 基督歷史總會是在十九世紀末從反革命派分裂出來的，他們三派之能夠聯合皆因其都主張由政府津貼私校經費。

(註一八) *Van Derentor* 發表一文，題爲「*Van eereschuld*」英譯爲「*a debt of honour*」華文譯意可作

『良心上的負債』一八九九年八月發表於 *De Gids* 雜誌上。在這有名的論文內，他提出東印度所需要的是教育及經濟的發展，他認為東印度的財政不能繼續負擔母國的要求，但是他說：東印度自己所需要的可以由自己的財力負擔，因為好幾百萬盾已經送進荷蘭的財庫，荷蘭在良心上應該交還這些錢，祇少在原理上是不會錯的。

(註一九) 見本書第十二章『法律及司法』

(註二〇) Van Vollenhoven 說『歐洲人的文化在土人是外國的東西，一定不能強迫他們順從。但是如果由歐洲人幫助了他們自己的亞洲的本質，他們的發展必更迅速』

(註二一) 荷蘭政黨之分左右，在於宗教之色彩濃，而關於經濟與社會的分野淡。三個基督教黨算是右黨而其他各黨是左黨所以有若干帶有保守色彩的黨也列入了左派。

(註二二) 當時 *de Bokst* 回教黨方成立，參閱第二十章『民族自覺』一章，從一九〇九年到一九一二年基督教學校增加了四十巴仙，從一九一〇年始政府的私校津貼比較增加了，參閱第十三章『教育』

(註二三) 從一九一八年以後，右派在國會佔有多數，但是因右派的三政黨不能有聯合的主張，故自一九二五年以後的政府組織是『超國會』的。

(註二四) 社會黨對於殖民政策的主張是這樣：社會民主黨治理殖民地時第一是要使殖民不受外國人管理，一切設施務必解除殖民地與荷蘭的束縛，到可能時立即建設本地的制度。社會民主黨承認民族獨立的原則，但獨立的實現是要等到(甲)土人自己能管理自己，此管理制度是發育自土人自己的，祇少是土人所公認的制度，決不是自外界，由他人規

定了的東西。(乙)這管理制度是要準備在國際間的經濟組織中負起他應負的責任。見 *Nieuwe Rotterdamse Courant* 一九二九年十一月七日晚報及 *Societische Gids* 一九二九年十一月份八八九—九一四頁。

(註二五)見本書第四章『國會的權力』

(註二六)一九三六年七月楊氏告退，新總督 Jhr. Mr. A. W. L. Tjarda van Starkenborgh Schachnowort 繼任，氏前駐比利時公使，到任不滿三月，對華僑有採取嚴厲政策的端倪——譯者註。

(註二七)見本書第十章『政務』

(註二八)見 Steenhuis 著 "Het goed recht in de Zegenrijke werking van het Nederlandsche bestuur in Indië" 一文於 *Indisch Genootschap* 一九二八年三十七頁。

(註二九) *Colijn* 在一九二九年三月十七、十八、十九日於上議院演說中說到：他贊成各島的政府得到最大可能的獨立精神，他尤注意到土人經濟上的發展。關於 Rishma van Eek 的意見可見 *Indische Genootschap* 一九二二年十二月份內 "Indies staatinrichting" 一文

(註三〇)這部書名 *Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indië* 共三卷，在一九三一年譯為英文出版英文譯本名 *Colonial Policy*。

第四章 國會的權力

在荷蘭帝國的憲法上，變遷最劇烈者是在於海外領土與其中中央政府機關之關係一點，依一八一四及一八一五年之憲法，荷皇有無限制指揮海外殖民地行政之權。當時政府解釋「無限制」的意義，是在國務院以上，因此皇帝在殖民地地上有不受限制的權力，完全在國會權力以外。國會有好幾年也承認這樣的解釋，所以政府的殖民政策，在國會裏很少提出討論。

第一位是霍亨篤氏(Hogendorp)繼以篤白克氏(Thorbecke)他們居於中世紀自由思想的領袖地位，攻擊上述解釋之失當，篤氏解釋：憲法上之所謂「無限制」的意義是祇在管理上，而不在立法上。但是當時各種企圖，均不能限制住皇帝的權力，直到一八四八年新憲法施行爲止。這新的憲法指明：殖民地的東印度政府法規，貨幣制度，及財政上的審計制，均受國務院的節制，其他各種問題在需要時亦須由法律規定。直到一八五四年，國會才釐訂完竣東印度政府的法規，這在

荷屬歷史上第一次由國家的人民代表團體取決殖民地的政策。在同一年內通過貨幣法規；在一八六四年實行東印度的財政審計法；在一八五四年的東印度政府法規內規定若干問題，均須由法律明定；而其中最重要的是稅則。當時國會的目的是想多數的問題歸皇帝自主，而若干事件須經法律規定。在以後的幾年中，事實上均遵照此標準進行，如屬於刑法及民法等律令均由皇帝決定的。

若以國會的權力為標準來分別段落則一八六八年是重要的一年。雖然在一八四八年的憲法已經決定了國會制，但是直到一八六六年才完全確立，自茲以後，殖民地的管理才受荷屬輿論所控制。并且，依照一八六四年的審計法規，東印度的財政預算案，自一八六八年起，須提交國會通過。因此，殖民部於制訂預算案時，一定要全盤檢查過海外的行政。在國會審查預算案時，殖民部非特要預備答復一切重大問題，就是微細的問題，有時也會提到。在初，殖民部對於小的事件常常無法答復。由於這種辦法，收獲了重要的效果。因為殖民部在提交國會審查預算案以前，一定先要完全查究一年內的財政，因此殖民部必須向總督要求行政上各種詳細報告。并且殖民部向國會負

了殖民地的完全負責，他自然主張對總督的行政有詳細的規劃。因為這種傾向，再加吧達維亞與母國間交通的逐漸便利，總督不能再像從前一樣的獨斷獨行了。而在總督自己也為求保全自己的地位起見，勢必集中其權力，不復如從前的渙散了。

這樣的集中管理於吧城（註一）及海牙（*The Hague*）兩處，在五十年中，繼續進行，沒有互相衝突之處。政治及管理上之改革事宜，有四十年之久，是取決於國會，但有結果的少。等到荷印的國民議會成立後，事宜的進行極快，革新的企圖再不能延牽下去，迅速的澈底的改革在行政上成為迫切的需要。在一九一八年十一月內革命思潮澎湃到極度之時，總督為調協公意起見，自己在國民議會之前，宣佈承認十分澈底的革新；且為求實現其宣言起見，在幾星期之內，馬上成立一委員會，研究改革荷印政府的組織。委員會的報告於一九二〇年六月三十日公佈。他的中心主張是把荷印的行政及立法中心機關由荷蘭移到荷印。這主張的理由有三點：（一）東印度的利益有時可因荷蘭的利害關係而被忽視；（二）在荷蘭的人有時看不到東印度的需要；及（三）荷蘭政府處理純粹的東印度問題時，有時會過分遲緩。（註二）

到一九二二年在荷屬憲法上，關於殖民地的條文，有了一極重要的變更。政府自己提議取消「屬地」(possessions)的字眼。到下議院討論時，議會以為「屬地」與「殖民地」(Colonies)兩字有同樣令人討厭的地方，所以連「在世界其他部份的殖民地及屬地」(Colonies and possessions in other parts of the world)一句在憲法上完全取消了。(註三)同樣的在立法及行政的範圍，新的憲法，也有了明白分權。在一般行政上，總督有獨立的權限，而荷皇只有若干在法律上指定的權力。立法上的大部份已付與東印度自己，東印度的政府各機關有權力可以處理其內部的事，而荷皇所有的權也只在法律所指定的問題及事件之內。但是荷皇尚有權駁覆荷印政府所決定的一切法律，而複議之權是保留在荷蘭的國會。在荷蘭的國會裏也可以取決一切殖民的問題，但事前必須得到有關係的殖民地人民代表機關之同意。(註四)最近在國會裏，有給予海外疆域的人民參加代表權之議，但經過了長期的考慮，到底沒有實現。

至此東印度政府法規亦應遵照荷蘭的新憲法而修改了：當時很多人主張東印度政府法規應該全部重新釐訂。但殖民大臣主張祇行修改原有的法律，這修正的政府法規於一九二五年得

國會通過，後一年施行。從此荷蘭國會於東印度的權力問題在這法律的第一條內已發生了疑問。（註五）政府的提議是想由總督負東印度平常的行政上的責任以符合此次法令的內容。在國會多數人的意見無疑的，是主張交殖民大臣負海外政策的責任。但事實上這是難於實現的事。如果殖民大臣不能管理殖民地的政府，他於殖民的行政決難負責。因為這種原因，國會裏的左右兩派均想使殖民大臣的權力於總督的行政上有一種制裁。關於這制裁限度，左右兩派的主張亦不一致：左派贊成予以消極的制裁，而右派卻主張積極的。在政府方面卻相反的承認了這修正法令的第一條所載；要總督遵照荷皇所指示的方向，負平常的行政上的責任。

雖然於憲法的修正條文內，已把東印度內政交與東印度政府，但未會完全做到。在總督的修正法案委員會曾主張全部廢除荷皇在立法上之權力，已經大改；在從前，荷皇在立法上除幾點規定無權處理者外，一切的立法問題均有權力；到現在，除了法律上規定荷皇可以顧問者外，其他完全無立法之權，這是前後絕不相同的一點。在東印度政府法規內所規定，荷皇有權處理總督與東印度國民議會間不能取決之問題。（註六）此外在東印度政府法規內，尚規定若干一定的事，

(註七) 授予荷皇有權力決定。所以事實很明顯，荷皇在東印度的內政上也有其立法之權，但是在荷皇決定各問題之前，除了十二分迫切的事件以外，一定先要通知國民議會，然後再頒佈施行。

在上文已經提及，東印度政府法規的釐訂，應照憲法所規定，必經國會之審定；因此，在國會認為需要時，也可以決定其他事項的法律，所以在這條文之內，國會儘可以干涉到東印度的內政，如果認為必要。但是國會也必須先通知國民議會然後才可提到立法機關討論。這一步手續在修正東印度政府法規，或增加新的法律時，必不可免。至於財政預算案的釐訂，其最初的權力已由荷蘭移至荷印；現在全在總督及國民會議權力之下。如果總督及國民議會不能同意，於是交國會取決。在國會自身，在東印度預算案上，有第二度審查之權；因為該預算一定要經荷蘭國會通過才可頒佈施行。(註八) 荷王有駁覆東印度一切法令之權。此駁覆案如於一年內未得國會同意則宣告無效。其他在國會方面之非立法方面的權限，尚有數端：發行紙幣銀行的立案須經國會批准。東印度與第三強國間訂立條約時，須經國會批准。東印度公債之擔保及募集等問題，亦須經國會同意。

在一九二二年的修正憲法，及一九二五年之東印度政府法規裏，關於國會的權力有二重要

問題不易解決：第一問題是究竟什麼是所謂「內政」；換言之，就是究竟什麼事務是屬於內政的範圍。這問題在東印度政府是個懸案，因此在荷印國民議會及荷蘭的國會內費了長期的討論，而不能解決。在前後的殖民大臣的意見也有不同的解釋；政府方面想劃出一種界限，但在事實上所謂東印度的內政，決不能與母國荷蘭與國際問題絕無關係。所以這解決的方法只得靠實際的事實。譬如純屬內政性質的土人政治教育問題與母國的關係卻至重要，所以如果要精密的劃出所謂東印度的內政時，則可以縮小到全無其事。在這時特加英格立諾 (de Kat Angelino) 這樣說：「英國殖民地之發展，同樣的經過這樣的演進。在母國雖有絕大的權力，但因其施行權力時絕少，或竟完全放棄其權力不用，於是任其自然的逐漸減退了。所以荷印殖民地政府應該遵照其法律上之地位注意其本身利益，利用國民議會之機能，而續繼建立殖民地政府自己的獨立性。」

荷皇及國會的意思自然想予東印度的政治一種約束；大凡行政方面的人，在理論上是容易劃分權限，而事實上的履行卻是不易。國會對於東印度的行政也同樣的犯了這毛病，於每次審查東印度的預算案時，其討論及辯論的範圍，一向是這樣，不能從政策的大者遠者立論，而往往喜歡

管極小的內政事項，這些小事彰明的只應於東印度的國民議會裏討論。

第二個關於國會的權限問題是屬於殖民大臣的責任問題。有人以為，從規定了東印度的內政由東印度政府自己處理以後，殖民大臣可以不再負責。這問題是在於殖民大臣與總督間之關係，到下一章將詳論，在此我們可以介紹文佛倫霍文（Van Vollenhoven）教授的話已經足夠：「荷印總督向荷皇負完全責任；殖民大臣向國會替總督的行政負完全責任。這制度是人所滿意的。從前是這樣現在還是這樣。東印度的事體在荷蘭政府還是負責，不過這責任是關於行政的全部，所以如有全部性質的，應由殖民大臣一人負責，或與其他閣員共同負責。」（註九）

國會的權力問題更因荷蘭本國的政治組織的特殊，而發生特殊情形。在荷蘭從來沒有一個像英國一樣的首相（即內閣總理）他的原因是在於從一八六八年內閣責任制建立後，兩黨制之缺如。在荷蘭因個人主義的發達，再因政黨之重於宗教意味，缺少經濟及社會性，所以產生了多數的小政黨。再因自一八六八年後，在選舉時沒有集中的意志，所以每次選舉得不到中心人物。在各小黨之內，也產生不出傑出的袖領；至少這些領袖也無能力可以聯合各政黨造成絕對的多數。

黨。在一九〇一年科漢博士 (Docter Kuyper) 曾努力想仿效英國的內閣制，自居於首相的地位，但終於失敗。至今荷蘭內閣中的首腦不一定是政黨的首領，而政黨的首領往往不任閣員。譬如一九一三——一九科脫文特林登 (Cort van der Linden) 的內閣，多數人並不屬任何黨政的人物。內閣中的主席自己，也不是屬國會任何一黨的人。從一九一八以後，國會中宗教派各黨實行了聯合，這通常稱為右派政黨，代表了國會中的多數；但是右派中的中堅黨，即天主教黨的首領並未被任為閣員。在一九二二年的內閣，及現任的內閣內，亦未嘗由多數黨的領袖任要職。事實上在閣員中非特無傑出的領袖人物，即是號稱聯合的各政黨也是關係疏淺，在政見上並無一致的有力主張。所以在政策施行前，並不能先得多數的同意。有時閣員更易殊甚。在最近二十年間，有兩次因閣員的解職，而使內閣空懸了好幾個月。因為任何內閣均不能代表國會的多數，所以內閣可能做的事務只能限於政治的管理上而已。這種內閣的性質有人稱牠為「管理性質的」內閣，「事務性質」的內閣，「中間性質」的內閣及「超國會」的內閣等。解散內閣的步驟亦不能解決困難的局面，因自一九一七年來國民代表採取了比例制以後，使國會內容更不能形成絕大的多數黨。各黨

間的力量差不多成平衡狀態。因為上述的各種原因，國會對於內閣的行政祇能作消極的督促而不能有積極的主張。

從前東印度政府之過於依賴祖國國務院的弊病，自一九二五年已後已經大部份去除了。（註一〇）但及今國會的權力仍舊存在，國會將繼續處於監督地位，監督各機關的一切不正當的干涉，東印度國民議會有很大勢力可以限制國務院在東印度權力，這努力比較憲法的限制尤為實際。當今國務院雖仍可經過殖民大臣照會總督使行法令，但有引起國民議會反對之危險。所以如果國務院太過干涉到東印度的政治時，能幹的總督往往倚重國民議會以抵制殖民大臣及國務院之法令。

但是國務院之於東印度行政也不是完全虛弱，他現在全處於監察地位。在國會方面，也是好幾十年來，於殖民問題，有過重大的提議，但終於放棄。這種例子在十六十七世紀時很多。但在國會裏對於殖民問題的激烈的辯論也不少。（註一一）在國會裏的殖民問題專家也很多，因為荷蘭本身是一個小國，比諸其所管理之廣大的東印度是極小，所以與東印度發生關係的人民佔絕大部份，

有許多由荷印回國的官吏，有許多本來是荷印的居民現在回了荷蘭。他們也有做了國會議員的。例如前任的兩位總督——Mr. Idenburg 及 Mr. Poek——自其任滿回國後，也做了國會議員。尤其是自一九一六以後，在荷蘭輿論界，對於殖民問題之熱烈的討論往往引起強烈的辯論。最近國會議員中有主張組織一屬於國會自身的東印度委員會，專為研究殖民地的重要問題，這些問題是須待國會解決的，但這提議至今尚未實現，尚未指派過任何人來過荷印。

(註一) 總督在二處辦事：一在巴城，一在茂物 (Batavia)。因為茂物氣候涼爽故總督常住在茂物。到巴城時間極短，祇在國民議會閉會期間。政府機關多數在巴城，故巴城尚稱首都。

(註二) 見一九二〇出版之 *Verslag van de commissie tot hervorming van de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indië* 一書第一至第七頁。

(註三) 在新的憲法裏，第一條改為「荷蘭皇國包括荷屬荷印、蘇利南、及可拉高的疆域。」原文為：The Kingdom of Netherlands Comprises the territory of the Netherlands, Netherlands-India, Surinam and Curaçao.

(註四) 憲法原文六十條：「荷皇在荷印、蘇利南、及可拉高的行政有其最高權力，但在法律上沒有明白規定屬於荷皇的關於殖民地內政的事，悉由總督用皇帝的名義，釐訂法律處理之。而荷皇每年向殖民部要求關於殖民地行政的一切

詳細報告。』

第六十一條：『殖民地的政府組織必由法律規定，其他事件之規定，亦須經法律公佈，此等法令除法律上另有規定者外，必須先通知殖民地人民的代表機關。』

根據上列一款，殖民的內政是由殖民地政府自己處理，除非在法律上另有特殊規定時當歸於荷皇的權力。』

第六十二條：『根據上列條文所規定任何法令可由殖民地政府釐訂，但若與憲法有抵觸時，或其他法規相違，或與公眾不利時，此等法令可以駁回複議，這駁覆之權在於荷皇。』

（註五）原文其一條，第一款：『在內政方面，總督可遵守憲法第六十條所規定，由荷皇的名義，施行其權力。』第二款：『總督在行政上向荷皇負責，同時須負責呈報殖民大臣一切需要的報告。』

（註六）參閱本書第七章『國民議會』

（註七）這些事件是包括東印度高級軍官的任免；船舶的執照；中央審計局訓令；高等法庭法官的任免；外國人的居留問題；國際間條約的修改訂立，及關於國際法律間與荷印領土發生關係者。

（註八）東印度政府法案第四章。

（註九）有一種很有趣味的提議說：『東印度、蘇南、可拉可既經不算，是荷屬的屬地或殖民地，是荷屬帝國的一部份，那末在這些地方的總督巡撫等的地位，不應隸屬於殖民部長之下，應該直接受轄於內閣總理之下。』這提議見 *De Gouven* 著 *Indien en de ministerraad* 一文。反駁這提議的意見，以為在荷屬的政治組織裏，實際上並無內閣總理。聯合組織的

國務院亦常常疏鑿之極。這反駁的文字在一九三〇年正月 *Koloniale Studien* 內發表，Logemann 教授所著。
(註一〇)見 Day, Chive 所著 *The Dutch in Java* 四一三頁。

(註一一)在一九〇六年有過一次關於土人習慣法的辯論，參閱本書第十二章「法律及司法」。

第五章 殖民部

一 殖民部長（或稱殖民大臣）

照荷蘭憲法所規定：東印度的最高統治權是在荷皇。荷印總督是東印度政治的管理者，除非在憲法上或其他法典上特別指明應有受荷皇直接管理以外，其他的一切內政統由總督處理。在這裏所謂屬於荷皇的「最高統治權」與屬於總督的「一般統治權」究竟有什麼分別；他們相互的關係是很難劃清的。（註一）照一九二二年修正憲法上的本意，其最合理的解釋是：「最高統治權」是政治上最高的監察權力。至於憲法上特予荷皇關於內政方面的權力是在最高權力以外的行政權。但在一九二二年以前，這所謂最高權力是包括立法及行政全部；自那年起，這最高權力已限制在行政方面，立法權已不在其內了。（註二）

荷皇在東印度的行政方面，依東印度政府法規及其他法規之規定，有好幾種重要的權力：（註三）東印度總督、東印度諮議院副院長、國民議會主席、海軍司令、最高法院院長、審計院主席及其議員，及陸軍司令等官職均由荷皇取決委任。這些高級官吏，除總督自身及國民議會主席、海軍司令外，依照常例是由荷蘭內閣任命，但最後是取決於荷皇的。在東印度的行政遇到總督與內閣的意見相左，不能同意時，則取決於荷皇。所以荷皇的權力在實際上很大。此外尚有若干較小的權力也歸於荷皇。

因為荷蘭的政治尙未形成內閣獨立的形勢，閣員與國會的關係像法國的成分多，仿英國的成分少，所以內閣裏閣員們對國會責任有個人的與集團的兩重性，而國會對某一閣員之不信任，不足以促內閣全部的改組，一位不大合式的閣員往往可以自動辭職；或單獨離職，自一八六八年來殖民主長因東印度預算案未得國會通過而自動辭職者已三次。（註四）通常一位閣員遇到國會不能同意時，往往等到國會明白表示不信任時纔辭職。但在最近四十年中的大部份時間，因為選舉情勢的特殊，並無一派人可以形成一致的多數主張，因此國會對於不能信任之閣員，亦有時

容忍了下去。

在君主立憲的國家，政府與國君往往不能分離，政府與皇帝應結為一體的，在一體之中國君是不負責任的，而內閣裏的閣員應替皇帝負責，國君與閣員間的交換意見，在閣員應該嚴守秘密的。這原則在最近荷蘭政治史上有違背的事件，當一九一四年十月殖民部長 Pleyte，見國際情勢之日形紊亂，發表命令用荷皇及殖民部長的名義延長伊滕白 (Idenburg) 總督的任期。不久以後殖民部長 Pleyte 又用荷皇及部長的名義通電批准了東印度的國防運動，這種不合法的事件，國會並未加注意或未予懲戒，違犯此原則的事還有與此相似而不盡同的事件，伊滕白總督有一次並不願意接殖民部長 Pleyte 的命令而到底執行了，因為總督當時料想這項命令已得荷皇批准了的。(註五)

殖民大臣與總督的關係，自一九二二年憲法修正後亦有重要的變化，雖然不少人認為事實上的變遷沒有想像之甚。殖民大臣在東印度的行政方針，有其管理之權。但其行施職權的方法，不在於零星的指揮總督處理各事，也不在臨時監視各種法令，或者把各種法令提到國會去覆議；而

殖民大臣之最高權力第一在於選任總督，第二在於決定總督之連任或解職。平常在總督執行法令之時，必須先得荷皇的同意，而與殖民大臣間亦常有一種暗中的默契。因此各種重大政策在荷皇、殖民大臣及總督間的同情，是不難達到的。在較小的事務上總督亦往往能顧到殖民大臣的意志而施行。但若在根本政策上總督與殖民大臣不能同意，則總督祇有提請辭職，由殖民大臣另行委任總督。由此可知殖民大臣的權力在於決定總督的去留與大政上的指使總督；而在小的地方殖民大臣決不干涉。所以在事實上殖民大臣非特自己不干涉東印度的內政，並且能設法防止國會對於總督的不需要的干涉。在這種關係之下，殖民大臣不致有十分難於處理的事務。

在最近二十年前，殖民大臣與總督的關係在原則上及實際上常常是這樣：殖民大臣於總督終是忠實的保護者，保護其從國會方面的種種攻擊。如果遇到殖民大臣不能保護總督時，或殖民大臣與總督的意見根本衝突時，則總督祇有向內閣辭職。但是近來這種關係有時會破壞，不能遵循此根本原則行事。其因或在於國會制度之未臻健全，如上章所述，以致殖民大臣有好幾次於國會攻擊總督時，並未盡保護之責。（註六）甚而有一兩次殖民大臣竟與國會連合攻擊總督。較近殖

民大臣竟自居於總督之上，公開的干預東印度的高級官吏的職權，與國會同一鼻孔出氣。這種舉動，當然會引起總督的反對，而更促國民議會怒不可遏了。故國民議會曾提議禁止殖民大臣這種舉動，但這提議又因其他問題而到底取消了。（註七）

在殖民部下添設一殖民院的提議，在一百年來成爲不斷討論的問題。在一八一四年的憲法已含有此意，後來組成了一個商務及殖民院（在當時一院之下分爲商務及殖民兩部），但這組織祇不過名義上的機關而已，實際上並未辦到什麼事。到一八二〇年就取消了。當時的殖民大臣是文福克氏（Van Falck）他主張組織一顧問性質的殖民院以代替這商務及殖民院。但此議終未實現。到一八四一年又組織一個委員會專研究這殖民院的問題。根據這委員會的研究結果，只於元老院中增加若干殖民事業的專門人才。所以殖民院終未實現。到一八四八年重訂憲法時及一八五四年制定東印度政府法規時，這殖民院的問題又提出討論，而仍無結果。到十九世紀之末，及本世紀之最初幾年，這問題又得社會熱烈討論，而依舊成泡影。

這問題經長時期的討論而仍不能得多數人的贊成，其原因在於在現在的政府組織中，已有

一種機關可以與殖院相似，做殖民院的工作。這機關就是元老院，當今遇到荷皇提交國務院的提案，或是國務院向荷皇之呈請事項，或關於殖民地行政上的一切設施，在事前一定要先諮問元老院。這元老院由十四人組織而成，其中大部份是殖民地的退職高級官員，至今有兩位前任總督充任元老院的議員。

在已往，設立殖民院或者有多少優點，但時至今日殖民院之設會得不償少，反對設立殖民院的理由，可以英國的經驗來證明，Ramsey MacDonald 設得很明白（註八）

「……在印度以外設立一印度院（Council of Indians）住在外國，思想與利害的環境是外國的，他的作用勢必有限，這種權力的存在當然的大合理，如果牠真的有用，亦不過是機器的呆笨部份，用來節制其他部份。牠足以破壞國會的作用而並不能使印度增加權力，或者增加專家在政治上的顧問力量，牠阻撓印度局（India Office）的改組計劃，這計劃是要使印度局與印度政府及英國國會得到更合理關係。印度院可說是印度政治體系中的支體，而並不合於印度人的見解。牠實在屬於行政方面的但又可以拮制立法，在今日印度自身的人

民代表機關正在建設與擴大期中，這種印度院更成爲破格的機關。

在荷蘭政治組織上有幾點特點，足以影響於殖民地部長的性質：凡荷蘭的關員都不是國會的議員，如果政府任命某一議員爲關員時，他一定要離開國會議員之職。（註九）各部的部長通常是專門家多於政治家，譬如海陸軍的部長，常常由海陸軍官充任，水防部（包括運河、堤防、橋樑等）通常均由專家任部長，司法部部長，由司法部的高官員中選任，外交部長亦往往從外交界中名人充任，其他如內務部、財政部、農工、商、勞工、教育各部，則比較有政治性質，但是較他國的部長終偏重於專門人才。譬如財政部長，歷來由好幾位有名的經濟家擔任，如 Trenb 及 van Gijn 兩人是舉國聞名的學者，至於 Pierbon 氏是世界第一流經濟學家了。

殖民大臣的人選與其他各部相仿，在最近四十年內十一位殖民大臣中有六位曾在東印度政府任長時期的官吏。一位做過蘇林南（Surinam）的巡撫，兩位曾在東印度任律師多年，一位曾在東印度實業界上服務多年，祇有一位是未曾到過荷印。伊籐白氏（Idenberg）任殖民大臣職先後凡三次，他在荷印工程界供職廿年以後，任殖民大臣職；第二次再任該職是蘇林南巡撫任

滿以後；及其第三次再任殖民大臣時，他已離東印度總督職了。在荷蘭的歷史上殖民大臣與總督或巡撫間的對調是極平常的事。在先後二十四位總督中有九位在其任職以前或任職以後都是殖民大臣。從一九一九年以後之四位（註一〇）殖民大臣均爲荷印政府之高級官員。這種現象——由荷印政府中選任殖民大臣——不當認爲完善的事。因爲殖民地的政府，實際上只是注意於內政的政府，而爲總督及殖民大臣者，應於管理政府機關以外有更大的能力。所以總督及殖民大臣之學識經驗，不祇限於海外政府組織內容的詳盡的知識，及技術方面的經驗，他們應有政治家的魄力，爲政治團體所信仰的人物，在政策上他應該具有遠大精細的眼光。所以如果從在荷印的實業界內選擇殖民大臣則其弊殊大。因爲這種人的眼光大都注意於物質之利益，對於其有關係的投資的地方的利益，一定過分的注意，設法維護，這種人決不是爲殖民大臣或總督的上等人才。

在一八四〇年以前殖民部是與其他各部併合爲一，自那一年起殖民部纔獨立，自一九二三年來在憲法上雖取消了「殖民地」字樣，而「殖民部」之名稱仍未更改，直至現在。

二 殖民部辦事處

在殖民部各辦事處內的職員，連打字員及速記員在內，共計約二百人。內中高級官吏是由政府或荷皇任命，下級官員是經考試取錄。內中多數高級官員，採自殖民地或退職了的東印度政府官吏。回荷蘭的東印度的行政官吏，在其假期內往往在殖民部內任一些職務。國務院的意思想請殖民大臣於殖民部的內部職員與在海外的工作人員常常互換使收融合內外之效。但殖民大臣認為人員更換太多有礙工作效率，這是雙方不同的見解。

在殖民部內有好幾位顧問，其中最重者是關於國際鴉片業務的顧問及東印度及亞拉柏事務的顧問，後者由回教專家斯諾克赫洛念 (Snouck Hurgronje) 教授充任，及今已逾二十五年。初他在東印度工作，以後回到荷蘭繼續任職。由於他的學識經驗貢獻於其祖國政府實至偉大。此外尚有關於石油問題的顧問委員會，及關於東西印度的基督新教事務的顧問委員會。

殖民部的中心機關為殖民大臣的私人祕書處。無論是祕密或普通事件的傳達，均經過祕書處。三十年內文書之保存，與殖民地間電訊之管理，及每年之殖民地報告等，均由祕書處處理。此外除總務處與圖書館外，尚分七部分別辦事：(一) 司法，國際法，(二) 財政，(三) 審計及支付，(四)

在東印度的事務，包括內務、教育及宗教、農、工商各項。（五）及屬於公衆事業，及政府企業等事務。（六）國防。（七）其他雜務。

三 東印度政府辦事處

這辦事處是在荷蘭的東印度政府代理機關。設立這機關之提議自一九二〇年起已在考慮。當時的殖民部有許多事務可說完全代理東印度政府做的，如遣送人員，購買貨物等事，實際上應該直接由東印度政府管理，不應由殖民部來代辦。所以自一九二五年新東印度政府法規頒佈以後，這東印度政府辦事處更覺需要，因為此後凡一切養老金及獎金的管理，官吏之訓練及遣送等事，均由總督直接管理，不再經荷蘭政府的管轄了。但是，要一時成立一辦事處亦非易事，因為在組織及責權上均與立法及行政的法規有關係。所以結果祇設一臨時性質之辦事處，雖其內容已力求完善，想與將來正式成立之東印度政府辦事處相彷彿。在此臨時性質時代，這辦事處之地位能保持其獨立性質，祇受殖民大臣之相當管轄而已。在此辦事處內，也有一部專管理學生的訓練，預備

將來到東印度服務之用。同時他也注意到留學荷蘭的荷印學生，此外如東印度事務之間詢處，及協助殖民部的醫藥局，及孤兒管理處等均在此辦事處管理之下。

(註一)見 *Kranenburg* 著 *Nederlandsch Staatsrecht II* 一五四頁。又 *Klentjes* 著 *Staatsinstellingen van Nederlandsch-Indië I* 二八四頁。

(註二)見本書第七章，荷皇的立法權力。

(註三)關於外交事件和憲法一樣，當然還是荷皇的權力。直到一八六二年荷印總督與日本、中國、暹羅有了直接關係，但在那年這些關係是轉交給荷蘭的外交部處理的。

(註四)一八八二、一八八三及一八九〇年三次。見 *Van Vollenhoven* 著 *Parlementair stelsel en het regeren overzees*，發表於 *Kolonial Tijdschrift XVIII* 二九五——六頁。

(註五)見 *Encyclopaedie* 內“opperbestuur”一文。

(註六)見一九二三年五月廿三日 *Handelingen Tweede Kamer* 二三四〇頁；及 *van Vollenhoven* 著 “Verantwoordingsplicht van regeerorganen in het staatsrecht overzees” 在 *Kolonial Tijdschrift*, XVII, 五二五——六頁發表。

(註七)見一九三一年五月六——七日 *Handelingen van den Volksraad*。

(註八)見 *Government of India*, 第五十頁。

(註九)在一九〇九年兩位閣員仍任國會議員之職，因當時政府派的人在國會裏僅小部份，恐怕選舉時失去勢力，故未辭職，對於這事輿論並加以嚴厲批評。

(註一〇)在一九三三年五月所組之聯合內閣由 H. Colijn 任主席，殖民地事務歸其主持，可見其地位之重要，所以自一九一九年來，Colijn 是第五個殖民部長，他在東印度軍隊中任職十七年之久，他曾為萬福士總督(Van Donge)之左右手。

第六章 荷印總督公署

一 荷印總督

在世界各殖民地之總督中，荷印總督在權力及地位上祇次於英屬印度總督。他管理六千一百萬人民，遍及絕大的羣島，島上的一切均在向上進步。除了本地的土著以外，尚有絕大有力的各色民族——如歐洲人、中國人及亞拉伯人。各民族間之利害關係有時會互相衝突。所以總督地位常甚艱難，尤其是在民族運動蓬勃之今日，使總督的處理政務更覺不易。在目前世界不景氣之下，因東印度經濟之受累，愈使總督責任之嚴重無比。

荷印總督是由殖民大臣的薦舉經荷皇任命。在荷蘭的政治組織上殖民大臣向國務院負總督的行政責任。所以在任命總督之時，殖民大臣有絕大選擇之權。但是荷印總督並非每一均由殖

民大臣介紹，其選擇方法有時由殖民大臣個人選定，有時經殖民部內部的同意而選定。採取何種方式需應環境而定。在實際上，總督的人選並不限於執政權的政黨人物。譬如福克總督（Fock）——一九二一到一九二六——是屬於左派的人物，而經右派的政府選任。所以祇要殖民大臣與總督在重要的殖民政策上得到同意，即可合作。而且因總督地位之重要艱難，候選人物因之極少，所以黨派之別反不重要了。萬福氏（van Heutsz），文林白斯丁倫氏（van Limburg Stirum）及特赫蘭夫氏（de Graeff）等總督，並不屬於任何政黨，但伊籐白氏（Idenburg）及福克氏（Fock）兩人又是極露角的政黨人物。

在東印度政府法規內，關於總督的資格祇規定二點：（一）總督必須荷蘭的國民，（二）年歲須在三十歲以上。照一八五四年東印度政府法規的本意，希望於熟悉東印度情形之荷蘭的政治家中選任，但及後所任之總督中極少能具此資格，譬如羅斯波（Rooseboom）——一八九九到一九〇四——總督是個軍人，在國會中任過六年議員，但在東印度從未充任過職司。所以選任羅斯波為總督的原因，是在要推行有力的佔領外領島嶼政策。萬福氏（van Heutsz）——一九〇四

到一九〇九（在東印度軍隊服務多年，後經亞齊戰爭而聞名，在亞齊巡撫任內曾顯其雄才闊略，所以選任萬福氏為總督的原因是為繼續羅斯波的堅強政策，伊藤白氏（Idenburg）——一九〇九到一九一六）在東印度工程界服務過二十年，在一九〇一年被選為下議院議員，後一年任殖民大臣，自一九〇五至一九〇八任蘇林南巡撫；在他再任殖民大臣以後，就被選為東印度總督。這種非常的處理因為當時無適當人才可以充任，所以由國務總理喜姆堪克氏（Mr. Heemskerk）之主意，委任伊藤白做了總督。當時批評者很少。繼伊藤白氏以後是文林白斯丁倫氏（Count van Limburg Stirum）——一九一六到一九二〇。他是外交界人物，當其被任為荷印總督時他是駐中國之荷蘭公使。福克氏（Fock）——一九二一到一九二六）在東印度當律師近二十年，在一九〇〇後返荷蘭入政界，從一九〇五到一九〇八任殖民大臣，以後又任蘇林南的巡撫。楊克海特（Jonkheer de Graeff）——一九二六到一九三一）先在東印度政府供職，後任東印度諮議院的副院長，先後凡二十餘年，在一九一七年卸職返國。在其任荷印總督以前，曾先任荷蘭公使出駐日本，再駐美國。楊克海特（Jonkheer de Jonge）——一九三一到一九三六）駐過

倫敦九年，任皇家貝殼土油公司 (Royal Dutch Shell Oil Company) 的職員。在一九一八年，做過短期的陸軍大臣。

總督的任期在法律上並未明白規定，但從來是五年一任。所以每一總督在其五年任滿之期，當自請離職。在非常狀態之下，總督可以自請延長任期，如伊藤白氏曾因歐戰而延長任期。在東印度的官吏中只有總督一人須向荷蘭的憲法宣誓，表明忠心於國的赤誠。總督每年領俸八萬盾，另加辦公費十萬盾。他可支的旅行費不多，在一九三二年只支了七千五百盾。總督宮有二處：一在吧城，一在茂物。在芝巴那斯 (Tjipanas) 有別墅一所，其他全爪哇各處均可任其自由居住。平時他住在茂物，在國民議會開會期間，他住到吧城，但時間不長。

在東印度政府法規上，對於總督有兩種禁例：第一點規定總督不能於未得荷皇批准以前離開職守或離開東印度。在二十年以前，總督從未離開過東印度，但近來於東印度、安南及菲律賓三處總督之間，常有來往訪問之事。譬如福克 (Fock) 及胡特 (Wood)，特喇蘭夫 (de Graeff) 及台維氏 (Davis) 曾來往訪謁，於他們離開東印度時並未呈報荷皇。第二點規定總督在各方面不

當有經濟上的利害關係，所以總督不可投資或擔保於某種企業，這企業與東印度政府或政府的任何部份訂立了有利益的合約。總督也不可投資於在東印度的任何企業或租地。這二種禁例完全在防止總督與國外及本地企業界發生利害關係；從一九二五年以後，這法規再修改，延長此禁例期限到總督離職後五年以後。

東印度總督以外可以隨荷皇任命一副總督 (Lieutenant Governor General) 這是一八五四年釐訂東印度政府法規後的法律。他的本意是因總督地位之重要，其充任者須荷蘭第一流政治家，而且對於東印度又須有透澈的認識與充分的經驗。此副總督之職，即所以訓練此總督之候補者。但至今此副總督位始終是個虛位，從未任命過一人。即至一九二五年修改憲法時，副總督之虛位仍未取消，因事實上之並無副總督為總督候補人，故東印度諮議院的副院長就成了最前線的總督候補者了。

二 總督的權力及責任

東印度政府法規第一條指明總督的地位說：「東印度總督用荷皇的名義執行一般的政治，其範圍是遵照荷蘭憲法第六十條第二款所規定；在本法規之下，順從荷皇的指示而行政。總督在行政上是向荷皇負責，此外他必需報告殖民部一切需要的報告。」這裏所謂一般的行政好像是指總督祇在管理上須從荷皇的指令，用荷皇的名義，行施職權。其實不是這麼一回事。在法律上實已明白表示總督的職權包括東印度政府各方的政務。政治上的責任可說完全在總督身上。

荷印政府及總督之倚賴於荷蘭政府之弊病；及一九二二修改荷蘭憲法，及一九二五修改東印度政府法規時之補救其弊之情形，在本書第四章「國會的權力」內已經述敘。總督在法律上的地位雖未大變，「但實際上，」照康脫英格里諾（Kat Angelino）所說「其關係已與前不同的。在事實上的變遷使憲法的明文不能限制。在變遷期間誠然發生不少困難，使憲法發生破綻，但這些困難因為多數人的不願阻撓此事實上的趨勢，仍能夠安然渡過。」但在過渡時間在總督與殖民大臣間之關係確乎有纏繞不清之處：遇到困難之時，非有機警與退讓的辦法不能解決。在福克（Fock）連任殖民大臣及總督期內屢次宣稱：「總督與殖民大臣間關係之重要與機警，是應該

注意的一點。』他指出這兩機關最適宜的關係是限制殖民大臣的權力於東印度的大政方針，總督在此大政方針下所行的政務應任總督自由處理。（註一）

荷印總督的政務實在是繁重萬分。雖自一九一八年及一九二五年後，政府的行政力求其分工化與民主化，但仍不足以減輕總督的事務。經民主化以後，在一方面誠減少了若干工作，但在他方面卻增加了任務：如關於各地方人民議會的監察，是總督的新責任。因政務上的民主化了，所以他的事務也變換了性質：許多政府的事務在今日須公開宣佈，因此總督時常要答復國民會議所詢議的各種問題與批評。而且有不少地方他需要自己辯護。此外總督與各部部长間之接洽，也比從前頻繁了許多。

三 總督的秘書廳

並未經法律規定而握有實權的機關是總督的秘書廳。最初這秘書廳是東印度諮議院及總督署的公共秘書廳，是政府的總務處性質，凡審查及傳達諮議院及各部間之文書，均經過此秘書

廳。後來逐漸形成了獨立在上的機關，變爲總督的特別顧問；於是其勢力竟超出各部及諮議院之上了。最近因爲總督自己須要辦理一切事務，甚而管理到許多瑣事，並且自從總督負了東印度政治上的全責以後，他更怕分權到各部部长；於是各事繁集一人，要總督一人去幹，決不能應付，於是就造成了秘書廳的獨立在上的機關。而且因秘書廳地位的逐漸提高，其秘書長以下各職員都可以聘得極好的人才，所以這秘書廳形成了東印度政府的中央幹部。任何政治問題的來源去跡均可由秘書廳去調查清楚。

秘書廳的正常職務雖在於管理總督與各部間及與殖民大臣間之來往文書，但同時他可以參加自己的意見，協助總督取決任何要事，及頒佈各項命令。所以實際上秘書廳竟管理到任何切要的政務，遠在文書工作之上了。

這秘書廳之最高人員是總秘書。直到今日這總秘書的地位在東印度政府中是最重要的，在習慣上這總秘書退職後往往任東印度諮議院的議員，其重要性於此可見。

所以這秘書廳的存在受盡了各方面的批評。批評的中心是在秘書廳的實際權力太大；因此

容易減低督總與各部長間之合作力量。在法律上秘書廳並沒有地位而東印度政府內之各部是合法的機關，所以部長在法律上是總督的諮詢者，秘書廳不應與總督發生如此密切的關係，而況秘書廳的官員往往不明瞭東印度的實際情況，他們的判斷全憑文書內的書面報告，往往有不切實際的見解。福克氏 (Fock) 批評秘書廳組織的不當最烈。當時殖民地部亦同意將此機關取消，但是以後的總督及殖民大臣沒有一個能果斷的實行裁改。在事實上，這秘書廳的獨立在上的地位，到最近其他機關逐步改進之中，自可漸漸降低，但是要求這秘書廳組織的合理與切於實際則非於東印度政府全盤改組之後決難實現。實在總督與各部長間及總督與東印度諮議院間的關係將如何總能合理是本問題的中心。

四 東印度諮議院

在一八三六年以前，東印度政府的中心是諮議院本身，總督是諮議裏面的一個議員。所以諮議院的議員是東印度的負責人，這時的立法及行政大權均在諮議院。所以用此制度的目的是在

於防止總督的專權。但是後來的改變制度亦因為總督的太不負責。在當時厲行墾植政策時，諮議院內常發生嚴重問題，不易解決。所以當文特波喜氏（Van den Bosch）到東印度時，第一步的改革是削減諮議院的權力，使該院變為純粹的顧問機關。

在一八三六年東印度政府法規修改以後，諮議院所喪失的權力，到一八五四年又恢復了。至少在東印度施行重要的政務及頒佈任何政令前，要先問諮議院。但是法律上也指明總督並非一定要先得到諮議院的通過纔能行政；在特殊情形之下，總督可以任其意志行事，不顧諮議院的意見，所以當時的總督介乎獨立與不獨立之間。其獨立與否全視其自己的所欲，在這制度之下的總督事實上已直接向海格（荷京）負責了。

從一九二五年以後，東印度政府法規再行修改以後，諮議院的權力又復減少了。現在的諮議院的實權如下：（一）總督可以提請諮議院討論任何政務，法律上全未指明屬於何者不當問到諮議院。但是有幾件事體總督必須問了諮議院纔可施行。這比較些重要的事項有如下列幾種：（一）關於東印度本地土人的貴族及其他民族間之各種法令條例。（二）在戰時或內亂發作時之關

於內政方面之事項。(三) 非常的重要事項之處理。(四) 屬於國民議會之重要佈告及提案等。(五) 關於總督負全責的各種條例之施行。(六) 政府財政上的開支。(七) 各重要官員之任命及免職。上述各種政務之如何詢問諮議院可由總督自己決定，但無論如何必須將總督的辦法通知諮議院。

最後總督也有若干事件，非特一定要諮詢諮議院，而且一定要得諮議的同意。這些事件並不多：(一) 本地土人貴族或領袖人物的驅逐出境或充軍或限制其居住地方或宣佈大赦或取消大赦等。(二) 解決司法部及行政部間之爭執，法庭及傳教師及人民領袖間之爭執，及人民法庭及軍事法庭間之爭執。這些事件在總督亦並非完全強制其必得諮議的同意，如果總督得不到諮議院的同意時，他可呈請荷皇判斷，而且如果總督覺得事關東印度的治安問題，或妨礙公共利益時，他可以執行必要的措置，不必先得荷皇的決斷。但是在執行此等措置以後，總督與諮議院再行交換意見，把他所定之方針先是用書面通知，再經口頭報告於各諮議院議員之前。

諮議院亦有提議動議之權，它可以向總督提案，但是這提案的步驟都祕密進行，所以這提議

權之實在如何，很難斷定。總督如果在諮議院內一同開會時，則總督爲主席，但事實上總督出席諮議院會議時極少，故平常均由副院長任主席。

總督可以請諮議院的委員辦理特殊事件。可以委任他到東印內各處去專辦政務，但在諮議院的總機關處，最少由副院長一人及委員二人駐節不動。諮議院議員在東印度，除了總督以外是最高的官員，所以在地方上他們的地位很高。

在一九三〇年以前諮議院的議員共計五人：副院長一人，委員四人。都是荷蘭人。自一九三〇年起人數增至七人，內中二席是東印度人（註三）這些委員之任命及去職均由荷皇命令（仍由殖民部任命）。因其任命權仍操於殖民部，所以有人說這諮議院在東印度可以替殖民部監督總督的行動。但近來在習慣上荷皇的選擇權已漸增，足以防止殖民部的專權。在諮議院荷籍委員中通常一位是由爪哇的三位巡撫中選定，一位是外領各島各地方政府官吏的首領中選擇，一位是由司法界中人物充任，一位是由內務部及司法部以外各部中擔任，一位則選自祕書廳。一九三〇年的增加諮議院委員人數，目的在使東印度人能共同參加指定東印度人有兩席委員之意，是

想一席由爪哇人充任，一席由外領各島選擇，但是結果因為外領各島之缺乏適當人才，故二席均由爪哇的東印度人充任了。并且因為本地人之充任政府各部之高級官員者極少，所以這二位均由國民議會中選出，這種辦法並不完善，因為間接減輕了國民議會中本地人的成分，并且由於政治性質的人物增加，足以減變諮議院的性質。從荷蘭的政黨上觀察，諮議院內常有二席是屬於天主教黨的。

東印度諮議院的組織遇到不少批評，它的內容有許多人批評其太遍重於政務人員，他們不易脫離官僚的習氣。不少人主張諮議院議員應注重於政治與經濟的人才，不應以官僚充任。格林基氏 (Kleinjes) 說：「諮議院在實際上成了隔絕的機關，內中完全是東印度的官吏，這些官吏視諮議院委員為高官厚爵的地位，能達到此目的人有官運亨通的心理。」在一八九三及一九〇七年殖民地有兩次設法增加非官吏的委員，但結果均告失敗。

五 中央政府之缺少集合力量

反對東印度諮議院的組織的最大理由是在於指出該組織之阻礙中央政府的集中力量。中央政府之不能集中其力量之原因有數端：（一）政府各機關在地理上的分散；總督的私邸設在茂物，農工商部也在茂物；而國民議會，東印度諮議院，司法部，財政部，內務部，教育部等設在吧城。其他三部如政府自營的各種實業管理處，海軍部及陸軍部則又在萬隆。所以東印度的中央政府實在是分散在三個城市，總督之管理各部，在互相遠隔之間，祇得用書面通知。這是使中央政府不能集中力量之一因。而東印度諮議院之存在更使中央政府內部之分散。這諮議院至今還有不少勢力，它影響於國民議會者較於各部長為大。當每一總督之初來荷印時，在政策上大概祇有一極籠統的觀念，所以在平時的政務上，除非總督自己早已成竹在胸，打定了主意，不然他大概順從諮議院意見；並且如果總督的意見與各部長間有不同時，而總督又得到諮議院的贊助時，則總督的意見常佔優勢。而且在東印度政府法規內，明白指明總督的顧問機關是東印度諮議院，不是政府內的各部部长。因此部長與總督間不免有離散的現象，於是任部長的人物大概由較低級的官員逐漸陞任，都是任職多年的人員。至於對政治的見界如何，並非選任部長之標準了。

照理，總督應該常與各部部长接近，使總督之意見可以深得各部長之了解，而進行工作。但是現在總督與各部中間有了一個諮議院，分離了總督與部長之關係。在以前諮議院的示意於總督確乎很重要，但到今日各部長所貢獻的意見不見得不及諮議的意見。依歇列克氏 (Schreke) 所說，自國民議會成立以後，更足以使中央政府各機關離散。(註三) 部長在今日常常要出席國民議會去辯護其所提之提案。而這提案往往在提出諮議院時又被該院澈底的修改了。所以國民議會在其知道這種情形之時，很可以阻撓部長的提案。在諮議院與各部長間又使總督常處於極難之地位；在辦事上總督實在需要各部長之忠誠合作，而在東印度政府法規內卻又規定諮議院為總督的最高的顧問機關，因此各部部长處於極難地位，如果總督太聽從了部長而與諮議院時常發生衝突，則總督亦將不能管理其國事。

所以歇列克氏 (Schreke) 提出一種辦法，歇氏是現任司法部部长，他主張各部部长與諮議院併合起來組織一個擴大的議會。在一九二五年東印度政府法規修改後已有這樣的傾向，在該法規的第八條規定各部部长可以出席諮議院會議，諮議院由總督主席；除非有特殊關係之時總

督得限制部長之出席權，但是因為總督不常出席諮議院，所以這法規並未能全部履行。但部長的地位，依照法規，於討論各部的切身問題時仍可出席，雖然不是由總督主席。但是在會議中部長祇處於顧問的地位，祇有發言權。

四十年前在荷蘭國務院中，已有人批評東印度的諮議院好像「四輪車上之第五個輪子」。如果這評語確有見地，則於國民議會成立以後，此語更於確切。到一九二五年國務院之主張取消諮議院的聲浪更盛一時，但終究由於殖民大臣之意見不同，依舊保全了諮議院的存在。但以後的諮議院在情勢上必經若干改組。如果總督能先增加各部長之實權而形成了部長的集團，則諮議院的地位自然會低落。況且在政府法規上已允許各部部长組織一議會的明文，可惜尚未有果斷的促成此事的人。在今日部長會議雖有時舉行，但其所討論的問題均限於較小的內政事務。但自國民議會成立以後，足使總督與各部部长發生更密切的接觸，因為有時部長為政務關係出席國民議會以便解釋其主張時，必須先得到總督之若干同情。否則在進行上甚易發生衝突。

（註1）見 *De Indische Gids* 一九二九年正月份第三三頁“*De Positie van den Gouverneur Generaal*”

in Nederlandsch Indië Vijftig jaren geleden en thans”.

(註二) 現在政府又在詳細考慮想仍舊減爲五人。

(註三) 見 J. Schrieke 所著 *De Indische Politiek 119—126* 頁。

第七章 國民議會 (Volksraad)

一 史略

在東印度政治組織中增加人民代表的計劃，遠在一九一六年國民議會成立前好幾十年已在進行。最初的思想在東印度諮議院中增加若干非官吏的議員。當時有兩次企圖：第一次是在一八九三年當范特得氏 (Van Dedum) 部長時；第二次是一九〇七年當福克氏 (Fock) 任部長時。對於地方政府機關選任人民參加的計劃，自一八五四年來已由東印度諮議院提議認為需要。經各方面進行考慮。但是組織中央的人民代表機關的經官方提議是自一八九二年起。當時東印度諮議院主張組織一殖民院 (Colonial Council) 凡是關於東印度的預算案，法律及政治上重要問題，(註一)均須問通過殖民院。這次提議得哈迭總督 (Pijnaker Hordijk) 贊成，於是

不久就產生范特得 (van Dedum) 部長的計劃。這計劃並無建設國民議會之意，祇不過想在東印度諮議院內增設八個人民代表而已。他主張不要一步跑得太遠，在諮議院內參加人民議員可以有伸縮性。容易處理。但是這計劃不幸在一八九四年隨內閣的改組而打消了；因為范特得 (van Dedum) 是當時閣員之一。

第二次福克部長的計劃也遭失敗，其原因因他把財政問題併為一談。他主張把財政權從蘭移到東印度，但當時東印度政府的性質和從前還是一樣。福克的詳細提議在使東印度在法律上獨立成為法人。於是可以用自己的名義，向外界借款，由他自己負責。東印度的財政預算案亦由東印度自己取決，不經荷蘭的法律箝制，只是這預算案必得荷蘭國務院的審定，纔可實施。他主張在東印度諮議院內增加四人非官吏的議員，由荷皇任命，由該院制定財政預算案。但是當時華爾馬爾非 (Waal Maleijt) 部長也是國務院內的一員，反對福克的主張。除了贊同東印度自立成為法人一點以外，他都不同意。所以到他任期的末年，他僅能於諮議院內參加非官吏的議員，他的根本主張全遭失敗。

這件事，直擱到一九一三年樸萊脫氏 (Pleyte) 任殖民部長之時。這時國務院的意旨已經明顯。它是不喜歡東印度諮議院變為半顧問與半代表機關。它主張另外成立一人民代表的全新的組織。但是要在東印度疆域內的社會中產生這代表機關是件不易的事。這問題的本身就非常複雜，在人民中各種民族的分野為第一點；即在土人中亦有種族不同，程度不齊，此其二；此外疆域內各島嶼的分散，各處社會之離散遠隔，使人民間有漠不相關之處，所以所謂社會共同的利益，在不少地方頗不明顯，此其三。

但樸萊脫 (Pleyte) 部長於一九一五年將其提案提交國務院了，到一九一六年十二月十六日，立為法律。這法律在東印度政府法規內獨佔了一章，規定成立一人民代表機關定名 Volkraad (現譯為國民議會)。(註二)人數是三十九人。三十九人中一人任主席由荷皇任命，半數由總督任命，半數由民間用間接選舉法選出。除了臨時取決財政預算案必先諮詢國民議會以外，其餘的事，在國民議會祇不過有顧問權而已。(註三)在總督方面可以隨其意志與國民議會商議，而荷皇在其認為必要時，有權可以指令總督與國民議會商議。在別的方面：國民議會有權力可以自

由發表意見、自由提訴、質疑或請求解釋；在質問時並不需要證人。

國民議會在一九一六年五月八日開幕，總督致開幕詞。但當時的老官僚們見此國民議會成立，驚駭了起來，他們覺得以後的事不如從前的易辦；從前他們是祇要發號司令，如今他們的一舉一動受公共的監視，而且需要自己向民衆去解釋辯護他們的行動，這種生活在他們是過不慣了。所以一時反對之聲囂張起來，使第一次國民議會的會議遭了打擊。在政府方面亦受盡各方的批評，使他無所適從。政府對批評者之答覆，也是軟弱無力。所以在這時如果無歐洲的蓬勃一時的革命運動，這東印度的國民議會有遭夭折之可能。當東印度受了歐洲革命怒潮的影響，第二次運動繼起。在十一月十八日，東印度民族主義黨發表其激烈言論，爲革命運動辯護，同日政府方面接到荷蘭的消息，傳說革命的惡潮在國內也緊張到萬分，因此總督也恐懼起來，他並未通知諮議院，也未呈報殖民部，直接提出國民議會，準備澈底的改革荷東印度的政治。（註四）但是總督的退讓並不能緩和國民議會的積極。它竟進一步要求更大的權力，因此使政府於十二月二日向國民議會作第二次宣言：說明政府對於革新的範圍。它主張在國民議會處於顧問機關的地位時，在政治

的實際管理上決難參加。卽在此已得的革新範圍內，要想達到目的，亦需要人民的熱忱，與充分預備纔有希望。因此總督立即組織一個委員會，考慮修改東印度政府法規的方針。這委員會的委員於一九一八年十二月十七日委定。經過了一年半以後，在一九二〇年六月三十日委員會公佈其報告書。（註五）

這委員會所提出的改革辦法，是主張把國民議會改爲半立法機關。名稱從 *Volkeraad* 改爲 *Landstaten*。在議會的組織上及選舉方法上，亦希望除掉各民族間的隔膜，在權力上預備授以提議補充法律，提出質問之權。不過在最後的一種，是限制於關係公衆利益及公衆安寧爲範圍。最重要的一點，是主張把荷印的立法權從荷蘭移到荷印，與行政權之由荷蘭移到荷印一樣。

一九二二及一九二五兩年的東印度政府法規之修改，是根據一九一八年十一月總督所宣佈之改組政府案。（註六）由於這些法規，國民議會之地位與前已大不相同了。（註七）

二 結構及其內容

最初國民議會規定議員三十八人；主席一人，由荷皇任命。議員中印度尼細亞人佔十席，歐洲人及亞洲外來民族佔九席，由人民選舉；其餘的五席印度尼細亞議員，及十四席歐洲籍及亞洲外來民族議員是由總督任命。到一九二〇年十月十一日由於國民議會爲求民意之得以充分表示，故請求增加議員人數，結果由荷皇命令擴大議會到四十九人，內中一人爲議長。四十八席議員中，二十席爲印度尼細亞人，內中十二席民選，八席任命；二十八席歐洲人及亞洲外來民族中，十二席民選，十六席任命。這種組織直至一九二七年五月爲止。當時根據修正的東印度政府法規產生了新的國民議會，具有新的權力。自後關於由官吏中任命議員的規定也沒有了。民選的議員是由各地方的人民議會中選出，因此由各地方的人民議會組織成了一個民選集團。

在一九二五年東印度政府法規已改國民議會人數爲六十一人，主席在內。依這法規的限制，在三種民族中分配是二十五個印度尼細亞人，三十個荷蘭人，多至五個少至三個亞洲人。但當時政府規定的土人與荷人的比率爲三〇比二五。等到提交荷蘭下議院討論時，把這比率倒了轉來，成了二五比三〇。因此引起了東印度人民的反對，發生了嚴厲的批評。到一九二九政府法規再行

修改時，仍採取了原有的比例到一九三一年所選的議員中，三十席是印度尼細亞人，廿五席荷蘭人，五席亞洲人，在這五席中四席中國人，一位亞拉伯人。但是這些議員一定要荷蘭的國民，而且是住在東印度的。這法規再進一步規定二十位印度尼細亞議員，十五位荷蘭議員，三位亞洲議員均必經人民選舉。其餘的悉由總督得東印度諮議院的同意後任命。（註八）議員的任期為三年，但從經驗上覺得三年一任，實在太短，所以後來改為四年，關於國民議會解散，法律上並無明白規定。

在一九二七年以前各民族內尚未實行分別選舉制。這分選制是從一九二七年東印度政府法規修改後纔實行（註九）間接選舉法自來未曾變更。現在國民議會的議員是從各地的人民議會（如市政廳議員、地方議會及鄉市議會等）選舉出來。（註一〇）每一地方的人民議員就分爲歐洲人、印度尼細亞人、及亞洲人三部份，換言之國民議員之選舉，是由三種民族間接選舉，第一步是由各地方的有選舉權的人選出各種民族自己的地方議員，第二步再由各地地方議員組織成歐人、印度尼細亞人及亞洲人各族的選舉集團，再選出國民議會的議員。這選舉集團的組織，在歐人及亞洲人中全荷印祇有一個組織，而在印度尼細亞人間有十二個集團，均依地方及人種分別。其用

意是在使各區域內各不相同的居民均能得到代表參加意見。這選舉區的分劃如下：西瓜哇、中爪哇、東爪哇、爪哇的土人自治區、南蘇門答臘、默拉加波人種（在蘇島西海岸，譯者註）、北蘇門答臘、東蘇門答臘、婆羅洲、西里伯、摩鹿加及小巽他羣島。在土人自治區內的選舉法與其他各處不同。這區的選舉者祇限於四個土人的王族的首領及先輩的巡撫（Senior Governor）。國民議會中之候選議員的人數，依代表數的比例分配。選舉事宜，是由國民議會選舉局處理。這是國民議會議員選舉之大概情形。

一九二五年修改案，國民議會自顧問性質改爲半立法性質以後，有實際問題不易解決。後來這解決方法成了與全世界各國立法機關特異的形式。因爲當時國民議會的權力漸大，所以國民議員務須常駐一處，專門辦理這些立法事項，但是要全部的國民議員長期住在一處，非特在如此廣大的地域上的代表不易集合，而且在今日荷印人民中亦無如此數目的有閑的人物，可以有相當的程度，參加政治工作專做國民會議的事。而且在事實上已證明要全部的國民議員駐節在吧城爲不可能。所以這補救辦法祇有一法，就是由先經法律規定若干重要立法事項應由國民議會

取決以外，其他的事祇得交付行政部去辦理，但是這種辦法又與當時輿論相背，做不到。

所以結果採取了一種特殊的方式，組織成一個國民議員的代表團。人數是二十人，從全體國民議員中選出，也用人數比例做標準。國民議會的主席及祕書為代表團的當然主席及祕書。在國民議會閉幕時由代表團行使職權。在原則上，凡是國家財政預算案，及有關於國家財政的議案，必須經國民議員全體會議決定外，其他各事均由代表團處理。但在事實上，代表團的權力並無一定限制，除非國民議會自己有什麼規定。自此代表團成立以後，上述的困難的確可以解決了。這二十個代表不難得到具相當才識的專門政治人員，專心處理立法事宜。非代表的議員也不必坐在議院裏，而平常議會仍不致停頓。況且際此政府組織在不斷改進之中，立法事宜已頻繁至極，這代表團的作用亦可裕如處理一切問題。代表團人選是在每屆第一次國民議會裏選舉，代表任期與國民議員任期一樣也是四年。

三 權力及其作用

要明白國民議會的立法權力，我們應該先把東印度內政治上的立法權的分配提要說明。(註一) 荷蘭母國在荷印的立法權，在於荷皇及國會——可以從法律上規定；亦可由法律更改政府的組織；亦可於必要時制定其他法律。(註二) 荷皇在一般政治上的立法權力，在法律上已經明白指定若干具體的問題。(註三) 總督的立法權力可稱並無限制，不過關於下列的幾種問題，總督於向東印度諮議院商議以後，須得到國民議會的同情。(註四)

(A) 凡是在荷蘭憲法上，東印度政府法規裏，或其他法律上並未指定不必經國民會議討論者。(註一五)

(B) 凡是根據法律，或是關於一般行政上的法令的事宜，一定要須由條例公佈者。(註一六)

(C) 在緊急時，任何法令公佈；及在平時例應法律規定或關於一般行政上的法令的事宜。

(註一七)

(D) 在緊急時，任何法令之修改，或展延時期；及在平時例應經法律規定或關於全荷印或

一部份的行政事宜。(註一八)

總督於與東印度諮議院商議以後亦可以自己執行法律，頒佈一般行政上的法令及一切條例。(註一九)

雖然國民議會有權可以提議新的法律，或修改舊的法律，但平常的方式還是由總督提出關於立法上的一切建議或修改。國民議會也有陳訴之權，所以國民議會可以為東印度的利益而向荷皇或荷蘭國會或荷印總督陳訴。國民議會也有提出質問之權，它可以向總督詢問一切材料，而總督遇到這種質問時，他可以答復國民會議，如果他自己認與他所負責的利害沒有妨礙時。如果遇到國民議會有不信任政府的某一部長時，該部長不必辭職，因為部長是祇向總督負責的。但如果遇到好幾次的信任時，部長往往要受迫而辭職。

如果在總督及國民議會間有不能同意之事而發生困難，則可由荷皇決定。經荷皇的措施往往能解決這種困難。有時總督向國民議會提出一案，而得不到議會的同意時，可以第二次再行提出。這種第二次再提的手續必須在第一次拒絕以後六個月內，將原案加上若干修改以後，再可實行。如第二次提出而仍未能得到同意，則又將由荷皇取決了。(註二〇)總督用自己權力頒佈條例，祇

能於國民議會逾期不覆(註二)或在緊急時間不能等待國民議會的考慮而必需施行者(註三)在討論財政預算時，是先分部再分小部逐一審查；如果某一部份，或某一小部份，不能得國民議會及總督的同意時，則照法律由荷蘭的國會決定。(註二)如果在每年的七月三十日以前，國民議會尚未通過下一年份之財政預算案時，則由荷蘭國會取決。(註四)如果預算案已於總督及國民議會間得到同意，則於施行前亦必得荷蘭國會的同意。

實際上的國民議會

一種外來的制度，偶然產生，不能立刻適合當時社會，使之與環境協調而進行合度，是件平常的事。在國民議會成立之初，即在印度尼細人的領袖人物中亦頗多不滿意之表示。無論是國民大眾，或知識分子均不見得擁護國民議會。其中原因是非常淺近的，因為大多數的平民尚未覺悟，有知識的人佔絕少數。並且在殖民地的社會關係，不少是獨立的。許多的歐洲人又是暫時居留者多，而況在國民議會自身，於一九二七年以前祇不過是政府的顧問機關。因此無論對上對下，均不能使其力量雄厚。由於上述的各種原因，國民議會的地位不足令人注目了。

在初，某一國民議會的議員會指明說，國民議會因荷印度政府組織之特異而發生不少困難。（註二五）第一是因荷蘭政府與東印度政府間的政治上的責任不易分明：往往使國民議會無所適從。如果國民議會提出一宗關於財政預算的修改案，或其他關於法律的提案，而被荷蘭殖民部長駁覆了時，在東印度政府自然不能負責任，對殖民部長國民議會又不能有任何抗議。在東印度政府有時雖有變更某種政策之意，而因殖民部的堅決反對致不能順從國民議會之意。這種困難雖在一九二二及一九二五年的修改政府法裏想把行政的中心由荷蘭移至荷印，但仍不能完全消除。（註二六）

同樣性質的困難是在於總督與部長間之關係不明。照東印度政府法規所規定，部長是總督之屬員，應聽從總督的命令，所以在國民議會之前部長並不能負行政上的責任，祇不過是行政上的代理者。但事實上常常遇到困難。如在某一部長擬定了某種條例以後，而被東印度諮議院根本改變了原則，並且得到總督的同意了，這時的部長勢必出而向國民議會辯明其原意，這時在國民議會也有贊成部長原意之可能，於是國民議會就碰到了難關：如果接受部長的意思，則觸犯了總

督及諮議院；如果順從了總督及諮議院，則又對不起部長。

在一九一八年十一月十八日總督文林白斯丁命氏 (van Limburg Stirum) 發表他的主張，他以為在總督與國民議會之間需要一種密切的關係。他擬定幾種步驟預備達到這目的。他允許總督及各部長在任何時期，可以向國民議會報告。但是事實上總督祇於每次國民會議常會時致開幕詞而已。各部長亦祇於討論與各該部行政有關係之事項時到會出席。所以政府與國民議會間長時間的接觸並未達到。因此政府於一九一九年二月規定組織一委員會名「行政部代表委員會」原名為：*Regeringsgemachtigde voor algemeene zaken bij den Volksraad*。（註二七）這組織的職任是在聯絡總督及國民議會議員，使他們時常接觸；在行政機關所行的政策及決定的方針，亦由這機關向國民議會解釋；在國民議會自身亦委任了若干人組織一特別委員會，稱為「連絡委員會」。

國民議會的另一弱點，是由於東印度的政治及經濟而特異而來。東印度政黨的色彩極淡。因為有種族，人種，經濟，及宗教各色的分野，所以政治的團體不能分明，而且關係複雜。并且東印度的

政黨有時跟荷蘭的政黨而分歧在荷蘭的政黨本身也是根據經濟及宗教之分野而定，不甚簡單。所以東印度國民議會中竟有十六個政黨。在最近雖然有合併的趨勢，就是帶保守性的歐籍議員成能形成一黨稱「母國俱樂部」(Fatherland Club)，將來在左右兩派間，其勢將再行分別合併形成兩黨。東印度的社會情形亦使國民議會不能健全，在歐籍人民中多數是暫時居留的，所以議員之能長任者甚少。並且歐人的職業都在經濟方面，而在政治上。在土人社會裏亦極少分化作用，並且土人之教育程度尚淺，直到今日在政府的官員內，無論是歐人或是本地人中，往往是富裕的人佔地位。這種人才稀少的現象，從一點可以窺見，即國民議會的議員，常常同時兼任省議會或市政廳的議員。

對於政府人員之充任立法機關議員的事，已有不少反對。這反對的理由自甚充足，但在最近將來恐尚難改進。這種反對之聲對於一輩受官廳影響的議員尤為顯著。註二八但是在殖民地，上這種現象自難避免，因為在土人方面多數是與政治漠不相關的。所以對包辦的政治的反抗的動力也祇能從政府內部自己的人員發動。這種動力也祇發自極少數的人。他們有高明的智慧，可以

公開討論政府的各種問題。他們同時在歐洲人的多數的保守思想中亦處於反抗地位。在今日，最有勢力的經濟力量如土油、航業、糖、及錫等團體均有代表在國民議會之中。這種人多半是由總督指派的。

國民議會亦因討論到很小的事務或地方的事件而受窘。欲求這一方面的進步，應再謀政治上之分治纔能達到。最近幾年內，在每次的國民議會舉行常會時，往往繼續到很久，甚而延長開會。因此國民議會的代表團，失卻了作用。如果國民議會自身常常開會，則此代表團無成立的必要了。在代表團中是行比例選舉制，至今尚能進行滿意，雖然在若干團體中，不免有徧重之弊。（註二九）此代表團之應否成立問題，雖然經一度討論，而且曾組織過委員會研究這問題。結果經國民議會多數取決，繼續成立這代表團。（註三〇）

至今國民議會雖然尚有不少缺點，許多問題尚難解決，但已能成就若干工作。它已能使政府認識若干國民的意識，使政府有機會來解釋、修改及辯護他的政策。即在一九二七年以前，政府已經接受國民議會所提出之不少修改法律的條文，履行不少重要的設施。所以至今東印度的政府

已漸能使東印度的社會負起若干責任，因為今日政府務須公開辦事，常常要受國民的請求出來解釋它的行動。(註三)當然在屬地上的立法機關，最好是不過試驗性質，與行政上的不易求獨立是相似的。在殖民地的行政有兩個主人，所以殖民地的立法的責任亦非單純的。所以像這種的立法機關，容易發生兩種危險，一種是完全等於虛設。一種是過分的批評行政而實際上是做不到的。(註三二)

(註一)關於早期的人民議院運動的歷史可閱一九二〇年 *Herlenings-Commissie* 的報告書第三〇五頁及 *Encyclopaedie IV* 六一六頁“*Volkstraad*”一文。

(註二) *Volkstraad* 英譯為 *Council of the people*。

(註三)照荷蘭國會的意見凡是關於居民服役間也須得其同意。

(註四)國民議會最初的情形可閱一九二五年的 *Indisch Genootschap* 三十一—五〇頁 *Borg neijer* 著“*Zes jaar Volksraadlevens*”一文。

(註五)這委員會的主席是 *J. H. Carpentier Ating* 當時他是東印度諸議院院的議員以前做過高等法院的院長。委員人數是二十八人，內中九席是印度尼細亞人一個是華籍僑生。這報告書的名稱原文為 *Verlag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*。

(註六) 國民議會曾根據一九二一年常會時二十四票對六票的決議，再表示其不滿意的情緒。那時向荷屬國會請求荷印政府對國民議會的態度應該改進。牠提出抗議說：關於東印度內政上的重要立法問題，政府並不與國民議會商量，有不少國民議會所提出的意見，政府常常置之不理，並無合式的解釋；荷屬政府所取的態度，亦使國民議會失望而喪心。

(註七) 若干部份的修改可參閱第四章「國會的權力」。

(註八) 總督任命議員往往等到選舉結果以後纔決定，因此總督可以糾正多少選舉結果所予他不利的情勢。由於這種情形，在總督指任歐籍議員時發現一件有趣的事：在荷屬國會中，社會黨佔百分之三十，而在荷印的荷人多數是種植家，及商人，所以總督常指定一二位荷籍社會黨人任國民議會議員，為求這種人物起見，他常向官場中或學校教師中去物色。其結果，對於荷印政府行政批評最激烈的往往為這些人物，出自政府官場內部的人。

(註九) 國民議會議員選舉法在東印度政府法案第五條規定，選舉細則於一九二六年法令頒佈。

(註一〇) 鄉市議會是 *Peoency Councils* 祇在爪哇及馬都拉有，在外領各島的地方議院名稱不同。

(註一一) 荷屬國會當然有權決定一切主要政務。

(註一二) 見荷屬憲法第六一條第一款。

(註一三) 見同前註第六一條第二款。

(註一四) 凡經總督得到國民會議同意的立法案稱為政府法令 (Ordinance)

(註一五) 見東印度政府法案第八十二條。

(註一六)同上註

(註一七)同上註第九二條。

(註一八)同上註第九三條。

(註一九)同上註第八一條。

(註二〇)見東印度政府法案第八九條。

(註二一)見同前註第八三條第二款，總督可以指定時間要求國民議會答覆。

(註二二)見同前註第九〇條。

(註二三)見同前註第一〇八條，在一九三二年國民議會第一次否決了政府的一九三三年全部財政預算案，即關於學校方面的經費預算也否決了。

(註二四)見同前註第一〇七條。

(註二五)見 Bergmojer 著 “Zes jaar Volksraadveren,” 在 *Indisch Genootschap* 1925年第三一—五〇頁發表。

(註二六)參閱本書第六章『總督公署』。

(註二七)英譯為 *The Administrations authorized representative or spokesman in the Volksraad.*
(註二八)見一九三一年三月份 *De Loeonomief* 海外號第二三一—二五頁。

(註二九)見 Encyclopaedie 補編內 “Volksraad” 一文，一六及一七頁。

(註三〇)見一九三二年四月七日 De Locomotief 海外號。

(註三一)國民議會最初十年內的狀況可閱 Haladingen 著 “Tien jaar Volksraad arbeid” 1918-1928 一書。

(註三二)這種過分的批評政府在此經濟恐慌發生之初期非常明顯。當一九三二年國民議會舉行常年大會議時有極嚴厲的批評，表示國民議會在政府缺少實權。當時通過了十三條議決案，但到第二次會議時，這些議案都被行政部駁回，一條也沒有履行。

第八章 政府組織之變遷及省政府

東印度政治之經深長考慮謹慎實行者本來不多，而政府改組問題可稱爲重要問題之一。但政府關於這問題之疑慮不決，與舉棋不停的現象足以顯其意見之分歧。卽至最近幾年，在爪哇的政治改組之後，依然是議論紛紜，莫衷一是。而且多數人認爲爪哇的新政治組織法是一種失敗。因此更足引人注意到外領各島之改組方針。而政治上的改組問題遂成爲議論的中心。在事實上，這問題確是重要而且不易解決。在今日東印度政府的難題就在這裏，因爲關係於將來至重且鉅。

舊時的行政組織

東印度的政治自來是高度的集中於中央，由中央分部辦事。所以全國人民的禍福全寄託於中央，卽是微細的事也集中於一人，這中心人物就是總督。祇有在極小的村莊及土人的地方團體

裏略具民治的意味，在爪哇的歐洲人的政治單位可以算是鄉區(Regency)，這是一種半本地性質的行政區，但真正的歐洲人的行政區單位比鄉區爲更小的區域。

在總督之下直接代表總督的權力而有絕大的活動範圍的是府尹(Resident)，由幾個協理府尹(Assistant resident)襄助辦事。依 Resident 的字義可以解作治理的人，他在政治上有不少作用。他兼理行政、司法、財政，及一小部份立法等事。他要管理農業、路政、工程、警務等，有時他還要做公證人，有時做註冊官；此外不及列舉的尚多。在初府尹不過是個執行總督的命令的人，雖然也有不少屬於自己的權力；後來他的職務逐漸加重，再加地方上經濟的發展，專門智識和專門人才變爲十分需要。結果自然的使中央政府的技術部份不斷膨脹，以求適應各種經濟上的發展。於是府尹的固有獨立的活動範圍，逐漸被中央侵蝕，使府尹的地位一步一步變成中央政府各部門的傳達機關。自然的結果是中央政府職務的過分繁重，這種情形是在一九〇〇年左右爲顯著。從那年起政府的改組開始了。

所謂協理府尹是府區以下小區域的長官。他的地域與鄉區 Regency 相仿。他除了立法以外，

凡是府尹可做的事他都可做，而且在政治上協理府尹的地位，是土人官吏與歐人官吏相接觸的一點。換言之，協理府尹的官署是歐洲人官署的最低一級，他尚有他獨立行政的範圍。協理府尹以下尚有地方官（*controlleur*——華僑通常譯爲關都柳）在理論上地方官並無獨立行使職權的範圍。他不過是傳達與執行上級官廳之命令而已。但是在事實上，地方官站在各地方土人社會之上，他們每天與土人官吏接觸，自然發生他的權力，使法律無法限制他。

上述的情形是在爪哇及馬都拉歐人所處理之政治組織的大概。至於外領各島之組織又不同，最大的有兩點相異：第一外領各島之地方官（*controlleur*）有其獨立行使職權的地位。他是歐人官吏與土人官吏接觸之點，所於與人民得更進一步的接近。第二在外領各島並無像爪哇之有鄉區（*Regency*）的組織。

在爪哇及馬都拉，土人官吏之最高的爲鄉區長（*Regent*），這是一個半封建式的官吏，這鄉區長所管理的區域就是鄉區（*Regency*），地方面積大約六百五十平方英里。至於平均人口數約五十萬人。鄉區長由伯帝（*Patih*）協助辦事，如遇鄉區長病故或離職等情，則由伯帝繼任。平常鄉

區長常指令伯帝執行其事務。在事實上許多鄉區長的事務全由伯帝代行。每一鄉區常分爲若干分區，每一分區的長官稱爲韋圖怒（Wedono）。分區以下尙再分爲小區，每一小區有一協理韋圖怒（Assistant Wedono）辦事。任何土人的政治區域內均無立法權。至於外島的各種土人的官吏名目繁多，有些在類似爪哇小區以下，尙有以村莊爲單位的區域，牠的行政完全是屬於本地的。

一九〇三年的地方分治案

當一九〇三年以前，行政上的需要分治已爲衆人所公認，祇因爲採用方式的問題的不同而延遲了實現。最初的主張祇在謀辦事上的實行分治，及後因爲歐洲人的分治，及後因爲歐洲人的不斷的要求，與土人的逐漸覺悟，使分治的原則變換了方向。對於國民的直接參加各地方政治的要求不斷增進，所以政治上的分治變成了討論分治問題的中心題目。查這原則在一八九三年殖民部長范特得（Van Dedum）已經提議過。他主張建設地方議院，使各地方區能自己立法，自理財政。不幸部長的提案隨一八九四年的國會散體而同遭失敗。最後這分治的立法案於伊藤白氏

(Idenburg) 第一任殖民部長時終被通過。他的提案主張於地方議院成立之後，可以自己管理財政，他認為財政的分治是與地方議院相同聯的，所以在法律上特地指明使各府或各府以下的政治組織有其獨立的範圍。使它可以視各地方之需要而自立法律，自己管理財政。所以根據此項法律，及荷皇的命令建立了三種地方議院，總數有六十處。(一) 府尹治區的地方議院，(二) 協理府尹治區的地方議院，及(三) 市區的地方議院。

一九〇三年的分治法案的實際上的功效，在大體上可稱失敗。第一點的批評是這樣：這分治辦法全無民治精神。因當時的地方議院的議員，大部份是由退職的官吏充任，甚而由私人指派。祇有在市區的地方議院內有民選的議員。即在市議院內，亦只限於歐洲人可以當選為議員。在府議院等的地方議院，永不能成為有力的地方政府。因為在荷印的所謂「府」的區域，比諸「省」治太小，比諸「地方」又太大。所以不能使他有充分的人才及工具可以處理他自己的一部份的政務。而其最大的弱點是經濟不足，不能使之健全。在當時祇有若干市政府可以像樣的建立起來。

一九二二及一九二五年的分治改革

一九二二年的革政分治法案，有其澈底之處。簡單敘述，可有下列幾點：把東印度全部分割爲三十六個區域，每一區域有一個行政長官。內中十五個在爪哇及馬都拉。統稱爲府尹（Resident）。在外島不同，名稱也異：內中有三個省長，（Governor——在荷印的華僑俗稱之謂巡撫）十五個府尹，及一個協理府尹。這一個特殊的協理府尹是在勿里洞，因爲該處在政治上不甚重要，而又不便與其他部份合併。（註一）省長的治區有三處：（一）是亞齊，因其不易泰平；（二）是蘇島東海岸，因其經濟上的重要；（三）西里伯；因其地域之廣。這些地方政府有一時着實利用它的獨立權力，作廣闊的活動，但自中央政府在技術工作上的擴大以後，地方政府的技術上的活動，逐漸歸到中央政府去管理。在各地方的居民於地方政府方面並無勢力，雖然有六十個左右的地方性質的政府成立，但除了市政廳議員以外，其他的各處議員均由指派而且多屬官吏。

到那時候，大家都公認要實行分治之前，一定先要擴大地方政府的區域。再因土人的進步，所以要促多數人民去參與政治，亦將成熟。於是當時關於政府的改組方針大概有二方面：一面是主張行政上的分治，一種主張整個政治的分治。在一九二二年荷蘭國會通過建設地方政府作爲中

中央政府與全國人民的中間政治組織，是經過幾年的預備繼成功的。當時的殖民部長是格萊夫。(Mr. S. de Graaf) 他在二十年前曾受荷政府委任為政府專員，專門計劃東印度的改組方針。他在一九一四年所提出的計劃，祇注意於管理上的分治，經國會否決，沒有實現。最後經國會所通過的改組原則，是包括政治的改組在內。因為當時格萊夫(Graaf)的原有計劃已受多數人的反對，無論在國會以內或國會以外。所以於一九二二年的改組法令，在東印度法規內，有四部份修改。

從大體而論，法律上規定，東印度的行政區分為：(一)府治(Residency)及(二)其他區域。這種分法經過條例公佈的。在施行的步驟上，決定先從管理方面的改組入手，在改組的過程期間，凡是初步成立的地方政府統稱之為，Government(此詞可以勉強譯為臨時省治)，到最後的全部政治改組以後，即地方政治權由中央政府全部移交於地方政府之後，這獨立的行政區域稱之為「省」(Province)遵照這計劃進行，爪哇一島就分為三個「省」，即西爪哇、東爪哇、中爪哇三省。這三處先後於一九二六、一九二九、及一九三〇年的正月正式宣佈為省；即自那時起，正式成立行政獨立省政府。在摩鹿加 (Meluccas) 在一九二六年成立臨時省治(即 government)但

因其社會程度的依舊低落，故尚難改爲省治，其餘的外領各島則情形更爲落後，尚待逐步改進也。

(註二)

在管理上的改進，在爪哇，從政府改組以後，甚爲顯著。除了中爪哇的土人自理州以外，(註三)到一九三〇年已由從前的十五個府尹，合併爲三個省長。從前的八十個協理府尹，改成三十八個府尹。從前的許多地方官，也同樣的比例改爲少數的協理府尹。到一九三一年再經條例限制，府尹減爲十九個。所以現在的省長實是由從前的府尹擴大而成，地域也大了。現在的府尹的權力已不及從前府尹之大，但較從前的協理府尹卻大些。現在的協理府尹已全無獨立的行政權。至於地方官，在爪哇，已失其行政官的地位了。現在的省長是中央政府的代理者，同時又是一省內的行政長官，他是由總督任命，由總督免職。

省政府由省議會，參議院，及省長組織而成。省議會的內容與國民議會很像，由歐洲人，印度尼細亞人及外來亞洲民族三種代表組成。西爪哇省的議會議員總數爲四十五名，分配如下：荷蘭人二十席，印度尼細亞人二十席，外來亞洲民族五席；在上列人數中十一位荷人，十三位印度尼細亞

人，及三位亞洲民族，是由民選的，其餘的人由總督委任。其中並無官吏議員。其民選議員是從本省內的各較小的地方議會及市廳議員中複選出來。歐洲人及外來民族的代表，是由全省混合選舉。印度尼細亞人的代表，是分域選舉，每一府爲一區。

省議會有其立法權，但祇限於中央政府所指定之範圍內。凡是關於賦稅的法律及與其他省份有聯帶關係的法律，須得總督的批准。在若干指定問題內，總督的批准應經過條例公佈。甚而總督有權力可以停止省議會的議案，及交回複議，如果總督認爲某項立法與公衆福利有衝突，或與某種法律或條例相違背時。

在東印度政府法規內雖未明白規定各省應設立參議院，（註四）但是有此假定。祇有在省議會認爲環境不能設立參議院時，才可廢除。（註五）所可現在爪哇之三省中，每省設立一參議院。各省參議院的議員由省議會議員選舉。參議員的資格並不限於省議員自身，任何人均可被選；所以在理論上，參議員可全部選自省議會以外人。代議員的人數自二人至六人，採取幾人由省議會自己決定。每一屆省議會自己選舉其代議員。參議員有一定薪金，薪金多少由省議會決定，經總督批

准。關於參議院的權力及內部章程，亦由省議會決定也。須經總督批准。在事實上這參議院有絕大的活動範圍，在本省內的日常政務均由參議院處理，其他活動範圍可以略述如下：預備省議會的議程；執行省議會的決議案；調解政府內部的糾紛；取決政務人員的薪金數目；協助中央政府執行政令；監察其屬下各地方的議會及市政廳議會。參議員是個人的，同時又是團體的，向省議會負責。

省長是由總督諮詢了東印度諮議院後任命。如果省長因病離職，或不能勝職時，由參議院選定一人暫時代理。省長是省議會及參議院的當然主席，但是他所能執行的省議會決議案，祇限於議會及參議院信任他的時候。所以省長有兩重地位：他是代表中央政府，可以任免政府人員；同時又是議會的代理人，他也可以指揮一省內的政務人員。他在代表中央政府的地位時，可以監察省議會及代議院，所以如果他認為省議會的某種決議案與法律或條例違背，或與公眾福利衝突時，他可以提請總督注意。如果總督對於其提出之問題，在三個月內並不命令停止，或提出複議，則省長須遵照省議會的決議執行。總之，省長的責任一面是中央政府的代理者，向總督負責。一面是一省內的管理員，日常的工作及限於一省的事務，是向省議會負責的。

土人的鄉區 (Regency)

在荷印政府所取的殖民地政策中，對於土人的政策，無論是保守派或是自由派，都主張以土人治土人的政策。這政策可以稱謂間接統治政策。關於這政策的歷史及詳細內容於下文「土人自理區」一章內將述及。在爪哇約有百分之七的土地，在外島佔一半以上，是在土人自理之下。除了四個「特別區」(Principalties)荷人在爪哇之政治還是採取半間接的統治法。所謂半間接的統治是指保存爪哇舊有的鄉區制，鄉區的政治由鄉區長 (Rechts) 管理。

在東印度公司時代，荷人的經營是以商品為主，對於人民是不注意的。當時荷人與本地的鄉區長接觸的目的，祇在做買賣，其他的一切在鄉區長是享有絕大的自由權的。(註六)荷印政府注意於土地與人民可說是自台達爾 Daendals 任總督時始(一九〇九——一一)這政策的直接影響是削減土人鄉區長的權力，與降低其地位。自此以後鄉區長變為荷印政府的官吏，而受府尹的管轄。所以爪哇的居民對此不無驚駭，都覺得鄉區長地位的降低間接是人民代表力量的減

少。但是鄉區長自身在人民間的勢力依然顯著，即在爪哇戰爭時內（一八二五、三〇）鄉區長幫助荷人的地方也頗多。在施行墾殖制度時，鄉區長的地位也能良好的利用到。到一八五〇年這土人鄉區長的問題變為討論的中心。當時有兩種見解：一部份人全以侵略為立腳點，覺得任東印度的土地自己來治理是聰明的殖民策略；一部份人以土人的安寧及福利為目標，則主張由歐人來直接管理社會較為妥當。在一八五四年東印度政府法規所取的政策可算調和上述兩種思想的折中辦法。在一九五四年政府為解釋其政府法規的真締，特為宣佈其理由說：東印度的人民，在歐洲人未到此以前，自古以來是有秩序的，所以東印度的人民，應該任他自己依照其舊有的法律及習慣，繼續由他自己管理下去，只要他不違背公平的原則。所以人民當由其自己的領袖，在荷印政府密切關係之下，繼續治理下去。（註七）

到一八六〇年，荷蘭採取更自由的殖民政策時，對於土人鄉區長的地位更加剝削了。這新政策的目的是在增加政治的效率。所以迫逼政府提高官吏的資格，當時的鄉區長在智能上大半是不能及格的。所以許多地方祇得使府尹直接去處理，鄉區長變成無用了。到一八七九年政府開始教育

一輩有爲的鄉區長，但是這設施已經太遲了！自此鄉區長的威信逐漸低落，尤以一九〇〇年以後大規模的歐西式的企業興盛以後爲甚。一方面因爲歐人勢力之增厚，土人的治者地位無形降低；一面又因資本主義的發展，與教育的漸形普及，造成社會的新分子。這輩新人物根本是反對封建式的土人政治。在一九二二年政府改組對於解放土人的政治機關本爲重要目標之一。但那時小企業家及智識份子的取得了社會地位，使土人政治機關的解放工作牽連到土人鄉區的整個分治問題。

在一九二四年鄉區條例立爲法律。在法律上，允許鄉區成立地方政府，他的組織與省政府相似。它設立一個鄉區議會，和一個參議院。參議院的議員由議會選出，鄉區長是這兩機關的當然主席，在鄉區議會內有荷蘭、印度尼細亞，及外來亞洲民族三種議員。但是遵照條例規定，在議會內土人議員一定要佔多數。所以事實上歐洲人僅佔極少數的議席。在土人的議員中一部份爲民選，其他部份及歐籍及外來亞洲民族的議員均由鄉區長介紹與總督任命。爲求文官的土人亦能參加選舉，故行間接選舉制。凡是人民在前一年已經納過中央政府，或省政府，或地方政府的賦稅的人，

均有初選權。初選時每五百人中選出一個代表，由代表再行複選議員。選舉是不記名的，以人民之多寡爲比例。

鄉區的參議院監察其所屬之鄉村政府，其間的關係與省政府的參議院監察省政府相同。鄉區長是議會及參議院的主席，參議員由議會選舉，幫助鄉區長辦理日常政務。鄉區長在其官職上是代表省政府，向省長負責。在本地是向鄉區議會負責。參議院的議員是個人的及團體的向議會負責。他在中央政府的官職上，一定不能接受議會的不合法，或不合條例，或違背公共福利的議案。他如果拒絕此等議案時，須於三天之內，呈報省參議院，如果總督對於此鄉區議會之議案不命令停止或提出複議，則鄉區長務須依案執行。關於各鄉區間有聯帶性的事宜，必得省政府的同意。如果關於賦稅問題的提案，必得總督的批准。如果鄉區議會得到省政府的駁覆議案時，可以向總督上訴。府尹在職權上是監察鄉區議會的工作的，所以如果他認爲需要，隨時可以把鄉區議會的工作狀況報告省政府。在省政府認爲必要時，再可以把鄉區議會的議案報告總督，請總督命令停止或提出複議。

在行政上這次政府的改組已一部份撤消了若干歐人的官職。在爪哇及馬都拉的地方官已不在行政官之列，即協理府尹亦不過是一個府尹的傳達員而已。

市政廳

在荷印第一處市政廳之設立是在一九〇五年。雖然在法律上一九〇三年的分治法令已經頒佈，市政廳依法已經可以成立。但是在具體的市政條例，及荷皇的法令，是到一九〇五年纔見頒佈。在那年以前，市區的行政，悉由行政官負責；在市政廳成立的最初幾年內，在權力上是很難健全，進步得很慢。關於財政上之求獨立及充裕更難做到，因此市政廳的活動很難進行。在一九二二及一九二五兩年的政府改組案與市政廳並無都大影響。關於市政廳的組織在法律上規定的幾點與鄉區政府相似，目的全在適合政治分治的原則。市政廳的議員與省議員及鄉區議員有一點不同：即市議員係全數民選。市政廳長（即市長）的地位，與省長及鄉區長亦相似，他有兩重責任：他代表中央政府及省政府，同時他又代表市政廳議院，執行日常政務。市議院與鄉區議院也相似，他

是受省參議院的督察，間接受總督的管理。

改組政治組織的問題及其批評

至今這政府的改組工作已經成就了若干，但可以批評的地方依舊甚多。本來照殖民部長格萊夫（de Graaf）氏的原定計劃，祇注重於管理上的分治。但是因國會的主張整個政治的分治。迫逼格萊夫（de Graaf）不十分願意地去進行政治上的分治步驟。現在在官吏組織上的改組，已經使各行政組織重新分割過。作用是欲使高級的歐籍行政長官減少，在底層的歐籍行政官員也減少，於是可以使土人官吏得到較大的活動範圍。這政策的結果在爪哇已由十七位府尹改爲三位省長，現在的總督祇要向三個省長說話，不必與十七位府尹來往了。但在主張政治分治的人們，以爲分治的原則在於建立各地方的政府機體，在以前中央政府的許多政務當完全移交到地方政府。（註八）這兩種理論在消極方面好像相符，但在積極方面是互相抵觸的。現在因爲中央政府的躊躇不決，進退不定，致使此次改組的效率遭到了失敗。當今在爪哇的歐洲人的政務機關，依舊

與從前一樣集中工作，不過變了一些面目，在後場治理各地方而已。

對於中央政府移權給地方政府之遲疑不決，非特大部份人民表示不滿，即政府自己也這樣說。（註九）在一九二九年文命霍文氏（Van Vollenhoven）公開的說：中央並未移若干重要的政權給地方政府，所以他說自一九二二年來的政府改組，並未減輕中央的工作。（註一〇）如果解釋其中的原因，確有幾點：在同情於分治的官吏們嘗說：中央各部的有政權的人不肯放鬆他們的權力，使實權移到省政府之手。另一部份人說：國民議會的議員雖表面上也贊成分治，但骨子裏恐怕澈底的實行分治後，會減少吧城中央政府的權力，國民議會在吧城祇少還有若干權能。在政府自身，它亦辯護說：此新組織必先自己健全，然後才可運用權力。現在這全部工作尚在試驗之中，若操之過急勢必招致紊亂。同時也有一種人批評說：實在，鄉區的獨立尚未做到若干，而且省參議院對於鄉區的事務太過干涉，在事實上，鄉區議院所得到的自由，不過限於省參議院所允許之範圍以內，而且鄉區的財政要倚賴省政府。因此鄉區的內部政務均可受到省政府的管束。自一九三一年來中央政府對鄉區及市區津貼已經停止。所以人們都希望政府能修改以前的稅制，注意到地

方的財政。至省政府方面也是相同，要受中央的津貼，在政府改組後最初兩年內，省政府及鄉區政府的財政預算上的赤字，由中央政府貼補。這辦法在初好像可以由中央政府管理到各地方的財政，但是結果發覺這事於中央政府很不利，因為當時政府範圍的擴大，使中央無力補足各省的巨量的缺額。所以財政政策隨後已改變了。預備等到中央與地方的賦稅收入嚴密的分開以後，中央對地方的津貼才可以確實規實。但是要把中央稅與地方稅分別清楚，使各省政府均能得財政上的獨立，是件十分困難的事。因為全國各處的經濟程度相差太遠。如蘇島東海岸的收入，常有巨量的盈餘，而在他處，如東部的羣島區內，是非常貧脊，非受中央的貼補不能維持。

政府有一件很錯誤的事，就是在改組的區域內，它並不能嚴厲裁減歐籍的行政官員。(註一)在協理府尹以上仍舊保持着固有人數，在底層的歐籍官員，是大量的取消了，這辦法與解放土人官吏的宗旨並不相符。在協理府尹的權力的上，已無獨立行政的權力，祇有聽從上級官長的命令轉達於下的責任，這樣已完全限制了他們的活動。非請他們靜候十五到十八年之後，升任府尹時，他們才有權力做事。所以自然的結果會促協理府尹不顧此法律，而暗中施用的權力。所以這樣的改

組政府非特使不少歐籍官員感覺不滿意，即在土人官吏方面亦感覺到監視得太緊。誠然，這問題也是難於解決的。政府一方面不能放棄其解放土人官吏之原則，同時亦不能不顧到歐籍官員與土人官員中的關係。在一九二一年所頒佈的條例，對於這問題可稱解決了一部份。府尹的人數減至十九個，在歐籍官員與土人官員間權力也明白的分割了開來。因為上級的官員減少了人數，所以有一些權力可以給與協理府尹。

直到現在，省長還是從行政官中選任。這辦法在以鼓勵與引誘現有官吏為觀點時，尚覺可行；但若以選任有為的政治人才為目標，則此法並非最善。現在東印度政府所需要的是聰明的選任領袖人物，應該設法使具有遠大政治眼光而又合於荷蘭政治生活的領袖人物任省長。當然這種人才在東印度的社會上也是需要，不論是歐洲人或土人中。

關於土人官吏之教育問題上文已經提及，鄉區長的位置是半世襲的。照東印度政府法規所定，鄉區長的繼任人物自其兒子中或近親中繼任，視其才能及忠誠的程度而決定。當今新的政治的潮流使鄉區的半封建性逐漸低落，除非鄉區長確受過高深的教育，不易立足。因為鄉區長必須

任鄉區議會及鄉區參議院的主席，在這些議院中常有大學畢業了的學生，故除非鄉區長有才能，可以管理議院，他一定不能久居。所以在土人官吏中程度的提高，是件不可避免的事。可惜現在有不少有爲的土人貴族的後裔，均由政治生活轉入其他事業。即在東印度的政府法規內，有保護土人貴族的世襲的官爵地位，仍不能防止這潮流。這情形在其他的有智識的土人也相同，他們要求自由與平等，因此他進行各式各樣的活動，他們認爲最宜的。（註二）

在東印度社會實在尙少分化作用，這事實可從各種議會中看出來，在國民議會及各級的人民議會中，有不少重複的名字；不但如是，而且在議員中，政府的官吏還是佔不少。譬如爪哇、萬隆的鄉區議院內的十八位民選土人議員中，有十三位是政府的吏官。這不良的現象，可有一種解釋，就是在東印度土人中的幾種黨派是全不合作的，因此在選舉時很難集中，因此就降低了選舉的效能。

在東印度的不易實現地方分治與民治精神的原因，確有好幾點，雖然主張民治者亦有充分的理由。第一點是中央集權制的歷史太長，中央政府的統治已有一百五十年之久，這種情勢決非

且夕間所能改變。并且東印度的市鎮不大，各地方管理一向是集中於中央，要澈底的實行政治上及管理上的分治是不十分容易。第二點是各地方議院最近才成立，至今還是軟微無能，中央政府自然不能信任各地方議院，即將重要事件交給地方自理。在許多熱帶國中荷領東印度是比較窮困的，在財政上的問題亦須先謀解決；在人才上之缺乏，亦足使地方政府停滯不前。的人才中，尤以技術人才缺乏更甚，使各省建立不起獨立的技術機關。這是第三點。最後而又最重要的第四個原因，是因爲管理公共業務的標準必須維持。爪哇是人口過密的熱帶地，如果現有的管理，及技術上的標準一旦降低了時，有發生重大危險的可能。譬如公共衛生事務不能維持時，或是農業設施低落時，一定會發生莫大的危機。要把高度技術化的集中制度，移轉到一種智識初開，社會開始覺悟的人民去管理。是一件不容易的事。

最後的一個重大問題是各民族間之協調問題。對於這問題，社會上很少批評。這是不無驚異的。當今無論是在國民議會，或在各種地方議會，均分爲三種民族的議員。在地方議會中所持的政策，當然應該謀此三種民族的協調，以求整個社會的進步。但是這政策應如何實施，在整個的立法

上還是一個迷。^(註二三)在一九一八年國民議會成立之時，政府公然宣佈，今後的政策想借法律的力量，協調各民族間的關係。在一九二〇年的修改法案中，決定在法律上除去關於民族的名稱。到一九二五年更進一步在法律上凡含有民族分野意義的詞句也想除去了。以前用的「歐洲人」「印度尼細亞人」及「外來亞洲人」也改爲「荷蘭原籍的荷蘭國民」，「東印度原籍的荷蘭國民」及「外國原籍的荷蘭國民」；在選舉法上，從前的混合選舉制，變爲分別選舉制。這種制度在英領印度，曾引起劇烈的辯論，而在東印度，並未遇到若干反對。這是因爲東印度與印度的地位不大相同的緣故。但是法律上的民族的分歧，將來定會得到人民的反對。因爲民族運動與此有密切的關係。有人提議在人民代表會議中，可用職業團體及公共機關，如商會等，爲選舉議員的基本，或可減少民族間的隔膜情勢。因爲東印度社會組織的特殊，及與荷蘭母國利害關係的密切相關，致這民族間的問題難於解決。

改組外領各島行政組織的計劃

因爲在爪哇政府改組工作之不滿人意，故使外島的改組問題成了熱烈的辯論題目。在先我們要明白，爲什麼政府還是堅持着要繼續改組外領各島的行政組織。這裏或者有三個原因：第一是在最近三十五年間外島政治的不斷的擴大，因此在各地方管理上的緊張，有非行分治不可之勢。第二個原因是在爪哇及若干外島區域（註一四）實行分治以後，中央政府尙須與二十三處地方官直接來往；在爪哇五處，外島有十八處，所以進一步的改組外島，可以使中央政府更加經濟。第三個原因，是在於蘇門答臘各事業之迅速發展，今日的蘇島人民，恐不久要請求成立地方政府了。

但是政府關於改組外島政治的提案是件不易解決的事。在一九二八年政府已提議過想成立蘇南的地方政府。這提案交國民議會討論時，國民議會卻更進一層要求政府製定一有系統的全部改組計劃，以便改組全蘇島的政治。這是表示國民議會對於政府部份的改組蘇島是不滿意。因此政府把原提案也取消了。到一九三一年之初，政府又提出一改組外島的議案，交國民議會討論，當時它主張於外島設一個省（蘇門答臘省）及兩個Governments（婆羅洲，及東方羣島區二部份），在此三大區內更成立不少地方政府。國民議會對於下層的地方組織表示同意，但對上

層的三大區域的分劃沒有通過。到一九三一年秋季新的國民議員就職時又討論到這問題。當時議會正式通過政府所提議的地方組織法。關於上層的組織，它修改政府的提案，分外島爲三個 Governments，政府在這時候又修改以前的提案主張即行成立蘇門答臘省。在蘇門答臘省憲內，注意建立管理上的獨立單位，放棄政治分治。這提案於一九三二年之初，即於殖民部部长辭職以後，得荷蘭國會通過。

改組外島政治之主要性質是在適應土人固有制度及其歷史背景，以設建設地方政府。其意是在從土人社會的底層改組起來，並非從上層改組下去。這基本原則，是採取文命霍文（Van Vollenhoven）之主張的（註一五）他主張在土人習慣法上的團體組合及各種民族間之組合應承認其存在而保持增厚其組織。有幾處其社區太小，不能設施有效的管理法時，應該鼓勵其社區間之聯合。這種地方，政府應設立議會，使土人代表得充分的參加議會，在各地方的行政組織可以無甚變更。但照當時政府的計劃是要撤消歐籍的最低級的地方官（Controlours）的權力，給予土人官吏。這提案被荷蘭的下議院否決了。殖民部长曾以去就力爭而仍不得不修改提案。仍保持

歐籍地方官 (controlours) 的地位。各社區的行政長官仍舊是歐籍的地方官。所以土人的真正參加地方政治的成分，至今還微弱至極。在管理上要土人自己主持亦非目前的事。

改組外島政治的中心要點，當在於謀社區間之聯絡組合。這種地方政府之工作的範圍當比爪哇之土人鄉區要廣闊得多。現在在爪哇省政府的許多工作，在外島應交與此社區的聯合政府辦理。這些事務可以包括各地方的灌溉、公共衛生、獸醫設施、農業方面指導及通訊、及民衆教育等。在爪哇之土人鄉區並無若干實權可以成爲有力的政府機體。如果在外島建設成此種社區之聯絡政府，以三種民族比例選舉代表參加此種地方議會時，則土人必佔絕大多數。但照一般人的見解以爲這種聯合社區的政府不應有權監察各市政府議院的立法。

照此方針進行改組外島的政治組織，則其實質將與爪哇的組織全異。在外島將從土人的下層社會改組起，逐漸向上。因此其改組步驟在各地自不能平衡進展。在此等聯合社區組織的土人代表權力當遠勝於爪哇土人鄉區。在爪哇的省政府、土人鄉區政府及市政府的發展已受莫大阻礙，因爲地方的財政依賴於中央而不能獨立。所以在改組外島政治時，荷印政府曾宣稱：在未確定

中央與地方間的適當的財政關係以前，外島的行政將不貿然更易。所以外島行政的真正方式究竟如何，尚須俟時日來解決。（註一六）

在荷印的政治究竟採取分權聯邦制還是中央集權制，至今還是辯論未決的問題。伊克氏（Risema van Eck）及哥林氏（Collin）是主張聯邦制的最著者。（註一七）東印度在地理上是由若干大島組合而成，多數大島之四周又繞以無數小島，其距離均甚遼闊。在人民中的程度上亦相差甚遠，這些問題在政治上當然成了個嚴重的問題。哥林氏（Collin）在一九一八年曾申辯說：現在的國民議會並非建築於歷史上的人民的單位上，而是根據抽象的一神論者的理想。他主張省政府應先行組織成立，第二步是建設各島的政府，最後是聯邦議院的成立。這議院並非建立於各個人之上，而以島政府為單位的。充分的國會制的精神，在下層的政府要放任其自由發展，在島政府或省政府內都應如此。但在聯邦政府或中央政府應無定限的受荷蘭領袖的管理。哥林氏（Collin）還指出如果在中央集權制下，由大多數的一種民族統治其他各民族時是危險的事。而在聯邦制下，他說可以使各島依各島各種條件之所宜，而迅速的各自發展。（註一八）

一九二〇年總督的特派委員會曾表示反對聯邦制：它指出，在東印度行聯邦制並無歷史的根據，所謂島嶼間與羣島間之隔離，不過是地理上的現象，而在政治及經濟上的分野，在一島之內與各島之間是相同的。但在今日聯邦制已得荷蘭自由派人物及本地的國家主義者的人物擁護，他們都認為這是統治東印度最好的方法。但是，無論兩派的見解如何，他們對於最近將來所必遇的問題未必能真正解決。（註一）在現在爪哇的人民佔全東印度人口三分之二，在中央政府統治全國之下，勢必成爲爪哇人統治全國的局面。因爲即使爪哇人以外的各種人民能聯絡起來，仍不能超過爪哇人的絕對多數。雖然在將來各外島的居民是無疑的將行增加，其速率一定比爪哇爲快，但爪哇人的佔絕對多數，在未來的長時間內，是不會變更了。所以如果外島發達起來，他們反對爪哇人所控制的國民議會是不可避免的事。

前任總督文林布斯丁命（van Limburg Stirum）是主張聯邦制的一人，他曾解釋這問題說：

「國民議會到將來或者會因外島的進步而失卻其勢力。但是這決不是目前的事。若然以

人口最多的爪哇的人民代表來統治全荷印各島，在長時間內當然不是妥當的辦法。而況事實也很明白，要由人口集密的爪哇，來保證其他各島的發展，決不如用荷蘭權力來處理為有望。所以在政治上用聯邦制的辦法在將來必須採用。在東印度全國團結之下，而採用聯邦制的行政是生命力最強的一種制度。』(註二〇)

(註一) 勿里洞島是荷印境內產錫最重要之處，人口不多，不需要特設府尹，但又不易與其他別府併合在一起。

(註二) 自一九三五年來蘇島的改為省治已在詳細計劃，距實現之期已不遠。

(註三) 在改組爪哇行政之始在土人自理區內之兩府尹(兩自理區歸日惹管理，兩區歸梭羅管理)升為巡撫，因此爪哇及馬都拉有四個巡撫，以後自理區又改由一個巡撫管轄。

(註四) 這種別有趣味的組織法，在國民議會及鄉區議會也相同，實在是仿照荷蘭的省政府及市政府組織法而來的。

(註五) 見東印度政府法案第一一九條。

(註六) 見 Schrieke 著 "De inlandsche hoofden" 一文，內中關於土人領袖們的歷史及記錄甚詳。

(註七) 譯者按：這些話照他的原文譯出，詞內會意深長，在此我們可以見到荷人治理東印度的聰明之所在，讀者決不可依其字面讀了就完，亦應深長思之。

(註八) 見 van Vollenhoven, 著 "Sumatra-Hervorming" 在 Economische-Statistisch Berichten 表。

(註九) 『各省的政務在那年並未增加, 卽至一九三〇年亦未如何的擴大, 關於公共衛生及教育等事, 依然抱着一種希望而已。』見一九二九年十月十五日 officieel nieuwsblad der Provincie West Java.

(註一〇) 見 Kolonial Tijdschrift vol. XVIII No. 3, 二二七頁。

(註一一) 下表是表示在爪哇及馬都拉的歐籍官員人數的統計:

	巡 撫	府 尹	副 府 尹	地方政府或警	地方官	總 數
1900	—	20	72	22	115	229
1924	—	15	69	15	92	181
1932	3	22	79	18	27	149

(註一二) 見 Schrieke 著 De Inlandsche Hoofden.

(註一三) 參閱本書第十二章『法律及司法』這立法上的兩元性是在私法(民法及商法)及公法(憲法, 行政法及刑法)都有。并且在行政, 司法機關及租稅上此兩元性更顯著。見 Carpenter Aling 著 "Het rassenverhoorn" 一文在 Indisch Genootschap 1912, 一八三頁。

(註一四)在一九二六年摩鹿加的進省治(Government)成立他的區域包括摩鹿加、哈爾馬赫拉及新畿內亞三部，這完全是行政上之改組。

(註一五)見 Kolonial Tijdschrift XVIII 九九頁內 “Deconcentratie van het regeeren over oer” 一文。
(註一六)關於外島改組行政制的熱烈的討論，見 Rusker 著 “De doorvoering der Be taur hervorming in de Britten gewesten” 在 Kolonial Studien 一九三一年十二月號發表。

(註一七) Ritsema van Eck, “Indië's staatkunde als grondslag van Indië's staatsinrichting,” 在 Indisch Genootschap, 一九三二年七月——九七月發表及 Colijn 著 “Staatkundige hervorming en in Netherlandsch-Indië” 在 Schild en Pen 一九一八年九月份號發表。

(註一八) 哥林氏(Colijn)好幾次在其所著之 Koloniale vraagstukken van heden en morgen 一書內辯明其主張他從未用過「聯邦」的字眼。

(註一九)見 Hunger 著 Federatieve Staatsbouw: een vraagstuk voor Nederlandsch-Indië

(註二〇)見一九二五年 De Gids 三三六——三三七頁。

第九章 土人自理區

荷蘭對土人自理區所施政策之史略（註一）

東印度政府自始是從事於與土人戰爭，媾和及訂立各種條約關係的工作。它是代表荷蘭政府與土人的皇族酋長等進行各種強硬或和平的方策。這方策的施用已有三百年歷史，使遼闊的東印度羣島逐漸收歸荷蘭統治。有幾處受荷印政府直接治理，有幾處由土人自己管理，間接受荷印政府保護。現在這土人自理的區域，或稱間接治理區，在外領各島佔一半面積，大在爪哇僅約百分之七而已。以人口計算，自理區的人民並不多，約佔全人口五分之一。在全荷印的土人自理區一共有二百八十二處，內中二百七十八處在外領區域，四處在爪哇。這些自治區面積的小大相差很遠，從在爪哇最進步的所謂土人特別區（*Principlities*）到在亞齊及帝汶的最小的土人社

區，祇由目不識丁的土人酋長統治，包括幾處村莊，人口不過幾百人。在爪哇最大的土人自治區域亦不過二百五十萬人口。

荷蘭與土人自治區間的關係，在此悠久的歷史的演進期內自有不少變化。（註二）在最初的東印度公司時代，兩者間關係，是以平等為原則；甚而有幾處東印度公司竟受土人政府的保護，而處於不平等地位。其次公司與若干土人的部落政府間結成聯盟以抵禦其他的土人部落。後來公司才開始運用其多少權力於若干土人政府，但是仍以合約或條約為基礎。到十八世紀，這關係纔變更，因為從那時起，公司的政策由單純的經商而進於政治活動了。故自此以後，土人的統治者處於為臣屬的地位。最後收復的區域是亞齊，直至一八七〇年亞齊戰爭以後纔解決。所以土人區域的地位逐漸由國際地位而進於荷印政府的統治，於是東印度公司與荷蘭及土人政府間的關係就由雙方的而變為單面的地位。（註三）

這種關係自政府取得了管理權以後而確定，始於十八世紀之末，直至十九世紀之末。在事實上，土人酋長的臣屬地位的權力逐漸減削，所以當時的所謂合約實在已變為授予權，由荷印政府

授予土人政府的權力而已。這種特惠的授予權在某種條件之下可以成立，而維持此等土人政府的存在也在某種條件之下。但是在這種關係之下，並非加緊東印度政府的統治權；甚而在外島各處，政府很謹慎的不去干涉土人的政治。到一八七〇年以後，因亞齊戰爭耗盡了國家的精力財力，所以在外島以外政府已無力再去增加統治的力量，結果政府與土人區域的關係祇是消極的監察性質。干涉的事祇有在國際間發生問題時有。所以在平常是長時間的放任不管，到了有事之秋就突然的短時間的去干涉它一下。在外島這種小的土人區域內，完全未受荷蘭的立法來治理的很多。

到一八九六年龍日島的叛變及一八九六年亞齊的叛亂以後，政府決定改變政策。這新政策於一九〇七年萬福士總督的宣言中表示得最具體。主要的有五點：（一）凡與地方上的治安、文化、及人民的自由有妨礙時，荷蘭政府應注意而擴大其勢力，使保障其治安與自由。（二）放棄以前的不干涉主義。（三）努力用和平的方法，改變政府與土人區域在政治上的關係。（四）努力消除有試用武力性的情勢，而堅持土人自理政府應努力於人民之福利及經濟的發展為原則。

(五) 土人自理區與政府直轄區之聯治在其土人自己或土人的領袖請求時，或爲土人利益所必需時，應當實現。這新政策的最初的表現是當時的所謂「扼要宣言」(Short Declaration) 用來代替了從前的長而繁冗的條約。這種複雜的條約關係直到那時還是這樣。這所謂「扼要的宣言」的性質完全是單方面的。由複雜的條約關係代以「扼要的宣言」時，使政府與土人區間的關係變爲簡單而且一致。每一土人的酋長簽了這扼要的宣言時，他承認荷蘭的統治權，它不能與任何外國訂立任何條約。它允許，維護並執行荷蘭皇，或總督，或他們代表所頒佈的一切條例，法令。而且在一般的原則上，土人的酋長應傳達總督或總督的代表命令。但是這「扼要宣言」有幾處因歷史及政治的關係不能施行，所以舊時的條約關係還不能完全消除，到那時尚有十六處的土人區域保持其舊時的關係。

因爲此「扼要的宣言」的奏效，政府的權力得深入土人自理區內，因此在土人的自理政府內能實現了不少的改革。但不久卻發現這深入的勢力又未免太過了，因爲在進行分權制的政治這歷史上固有的土人區域實在是自然而強固的基礎。所以如果政府的政權太過深入了土人的

社區時，會根本搖動東印度本地的社會基礎。於是到一九一九年，爲明白劃清中央政府與土人自治區的互相之義務與責任起見，頒佈了土人自理區法規。等到一九二五年東印度政府法規修改時，這土人自理區法規也隨之一度修改，於一九二七年公佈。

地位權力及改組

至今荷領東印度內的土人自理區與荷印政府的關係還有二種：一種是依舊用條約來規定，所以這條約就是他們的關係；一種是簽了這「扼要宣言」的區域，那末他們與荷印政府的關係就是根據一九二七的土人自理區法規所規定。這一九二七年頒佈的法規，在實際上是限制了以前的「扼要宣言」內的無限制的荷印政府的權力。有一點我們不能忽視就是這法規於那年的東印度政府法規頒佈前一星期由政府正式頒佈，不然這法規就要經過國民議會的通過了。現在這土人自理區法規已成爲各土人自理區的憲法一樣，因爲它與條約一樣規定相互間的一切關係。

每一土人自理區的疆域，凡是近海的地帶常常除開（註四）每一自理區的疆界是由各地方的行政長官與各土人自理區長官商酌決定。凡遇自理區與自理區間之疆界之爭執，由當地的行政長官決定。但可以申訴到總督。自理區割讓土地與他人時，須得中央之允許。如遇這土地之所有者要求賠償時，應賠償還原有的土地。（註五）中央政府有權出賃或准許他人開掘自理區內地下的任何礦產。從此特權上所得的利益在地方與中央平均分配。但若荷印政府自己開掘任何礦產時，所得的利息，其分配方法由總督決定之。（註六）

這種自理區內容之組織各不相同。在中央以保持其原有組織為原則，而不加干涉。（註七）許多自理區至今還是專制的獨裁政體，或是少數人的專制政體。有一處卻是行其共和的民主政治。在國民議會及土人的報紙上常有人主張在土人自理區內應設立參議院。在政府亦常觀察其所需而鼓勵其設立參議院。遇自治區的土人長官有不良行為時總督得停止其職權。這些長官如有缺額時統由總督任命，不論其遺缺之原因是怎樣。土人自理區內的元老或顧問之類統由該地方的中央的行政長官與土人的長官商定任命或解職。如有土人的長官缺席或離職等情概由該地

方的中央的行政長官暫時替代。(註八)

在財政上，從前本地的一切收入概由該地的土人長官自由開銷。因為在土人的長官內要其應用公私財政的原理是不容易的事，所以往往公款與私產不分；後來因為各地方土人官長的私人費用太過大了，中央政府才進行干涉。在一九〇七年荷印政府決定施行下列的財政原則：要各自理區的公共收支與其長官的私人的收支澈底分開；每年要有預算，而且，在牠內政上的各種開銷要分門別類，列為表格。當今尚有不少土人的長官，其私人收入還是甚大，但在此等人物未死以前，政府亦難於限制。（註九）至於此種地方政府與中央政府的財政關係往往非常複雜。土人自理區為荷印全國之一部份，所以他們應該擔任中央政府的一部份費用。這種負擔是由中央政府在間接稅內收取，如進出貨的關稅，政府專賣官鹽，及鴉片收入，及礦區之租稅即為實例。自理區政府每年亦須全部的或部份的貼還中央政府，關於為它特用的政費及技術上及特殊工作的費用，因為在許多工作非賴中央政府的人員及技術協助不可。在地方政府與中央政府必須合作的地方，其費用亦應由地方擔任其一部份，這種費用的分配及貼補辦法在過去有不少人認為地方負擔

太重(註一〇)

在理論上土人自理區的事應由各區自理，但在事實上所謂自理的成分太小。各區在立法及行動上的自由至少受三方面的限制：第一是從有國際關係的地位變成保護國時它已完全失了外交與國防的事務。其次在普遍的一般的利害上，是受中央政府的顧問，而且一切新生的內部的事，也歸中央政府管理。再次，照土人自理區法規上所規定的有十七種(註一一)重要的立法事項均移交中央處理；這些包括：港口警務、港口管理、電報、電話、礦務、勞資間問題，非公衆的出租土地，公衆財產的出賣等。在法規上這樣劃分了地方與中央之權限，而在實際上中央並非把沒有規定事全交自理區自理。有不少地方應由自治區自理而任由中央代辦。在司法管理上有幾處也由中央處理，教育事業大部是歸中央的。歐人及中國人的初等及中等教育全由中央辦理，土人的初等教育，在荷巫學校方面亦全在中央之手。

第二種限制土人自理的特證，是在各土人區的統治者必需接受歐洲人在管理上的指導。更進一步，各土人區自由之遺失由於中央政府用各種不明顯的方法去協助管理其內部之事。具體

言之，各自理區的自由活動範圍是限制於自己區域之內。在地方司法權方面，下列的幾種人是不在範圍之內。（一）歐洲人及歐洲人的混合種。（二）外來的亞洲人。（三）印度尼細亞人之供中央政府職役者。（四）居住於該土人區的邊界的土地的居民，其土地是受中央政府管理，或由中央政府割讓與他人者。（五）印度尼細亞人由別處暫時居留於區域內者。（六）印度尼細亞人之勞工已與雇主訂立合約不論是契約工人與自由工人（註二二）在下列的各項的範圍內其司法權全屬中央政府：（一）法律上，（二）行政上，（三）警察，（四）司法本身，（五）賦稅。在各土人區內受治外法權的保護的人數，各區不同，譬如在蘇東，為歐人企業之中心地，其受治外法權保護的人數比其本地人要多出二倍，中央政府的司法機關自然重要而管理司法的人也多。

歐洲及外來亞洲人所享之治外法益，在法律及行政上往往有兩重性，這種情形即在政府直接管理的地方也不能免。如果歐洲人及外來亞洲人在中央政府的法律上享得到的權利在土人自治區內有妨礙之時，治外法權自當維持，但為此，這問題弄到十分複雜，而且各處的情形各不相同，這複雜的程度是視居民多少，居民經濟活動的性質，及土人的社會經濟程度之高下而定。在最

發達的土人區域的人民已有反對這治外法權中不平等的待遇的表示。因此使各土人區域的土人長官不易處理，因此造成十分複雜的局面。這種難關即在一輩有能力的土人領袖也覺不易應付，（註一三）在十分精明的官吏也不能把兩重法律劃得清楚。在行政官吏對此事的解釋答案更無一定標準。在此情形之下：行政部及管理處的解釋答案不能一致時，給土人長官一種很不良之印象。

間接統治的利益及其問題

政府對於土人區域的政策設施，已有了不少的議論及爭辯。東印度政府常因太嚴厲或太鬆懈而見責於人，亦有時因其不顧一切的施行政策而得到多數人的埋怨。（註一四）要在土人自理區內的內政，行中央政府之無上的權力，祇有極少數的特殊事項可以行得通，但是這種理想往往用來辯護各種干涉土人區內政的設施。

現在在一般人均感覺到政府在事實上已與政府所宣佈的政策背道而馳。照萬福士總督的

宣言政府是主張保持而且鞏固土人自治爲原則。卽在一九〇九年荷皇的訓旨及伊藤白赫總督的宣言亦相同。這種宣言與實際的相背是很難有合理的解釋。而況這種宣言之在原則上與促進殖民地管理效率及增進土人福利兩大合理的政策是相伴而行的。但是在土人區域內，無論在組織上及人才上均有缺憾。要改進這點自須改善組織及培養人才，這些工作又非經長時間不能做到。而目前社會演進之速又有不可久待之勢。所以在此青黃不接之際，政府往往以「保障歐洲管理方法」及「實行襄助」的兩種虛構的口號來實行參與各地方的內政，因此許多應由自理區自理的事多移到中央政府的手裏，這種現象在爪哇尤爲明瞭。如在爪哇的土人自理區現尙維持其古代方式，故中央政府的干預之處更多。但在組織上及農作上的改進政府正在想不加干涉，任其獨立進行。

在一般人的批評均以爲歐洲人實際上操政治之實權，土人的官憲祇不過是一種傀儡。這弊病或者因爲荷人的施政太形集中的緣故。這情形亦由於在爪哇的殖民政策過於集中及爪哇人口的過密所致。爪哇人口之過密現象不能不歸咎於政府之不注意此，而在將來有發生災變之可

能。在爪哇雖然土人自理區的實權很小，但在地方政府組織上卻已厲行其分權制。所以在爪哇的政治可算是兩重政權的集體——兩種獨裁制的集體——一面是歐人的中央政權，一面是土人的地方政權，在上有一位省長統治全部。註一五省長在各土人長官有極大權力，他對中央政府是很獨立的。

在間接統治各土人區的演進中，發生不少不易解決的問題。這問題在蘇島東海岸尤為嚴重。在蘇東有絕大的歐人的企業，而且外人輻輳繁集，故在治理方法上已有不少方法的嘗試，但無一可使人滿意。譬如在棉蘭的市政廳，不受日里土人自理區的管轄而獨立出來，與直接管理的領區相聯合。這情形在仙達市也相同。因此該兩區的土人自理區的中心地點，而且佔有社會的及經濟的最重要之地，已由土人的司法權中脫離出來。其餘各埠如民禮、直民丁宜及丹絨峇徠等，在司法上祇限於中央應行處理的幾種由中央辦理外，其他仍歸土人。這樣無論在司法上或管理上又遇到兩重的不明瞭的關係。註一六在各處的自治外法權，將來一定會取現，但其方法祇有二途，非統一司法制度即使間接自理區與直接統治區互相聯絡，但這兩途均不能實現。

現在政府在鼓吹各自理區的聯絡，希望組成聯合的議院。這種組合在小的自治區尤為需要。自一九二九年起在爪哇的四個土人自理區的土人官長已開始舉行會議，每月一次，專為討論各區間公共的事。政府希望這種會議能演進成立各區間的聯合議會。這種運動或者是對民族獨立運動而發，關於這種聯合議會的組織法在此土人長官每月的聯席會議中常常提出討論。

究竟東印度的政治應採取直接統治或間接統治的方式，不能有絕對的答案。因為在荷印國內各地方的情形實在相差甚遠，如克林基氏對於此問題之結論，頗有見界：如果在各地方原有社會基礎之條件之下，能建設有力的政治機體，而這希望是合理時，則土人的固有的社會基礎，自應保存。但如果此種希望並不合理，那末地方的政治必須與直接統治區的政治聯合起來。但是間接統治的方式有一點優點可以使東印度政府的立法不一定要直接施行到土人區內，這裏有一種伸縮餘地，雖然自治區不能否認中央的立法，但在中央有權衡之餘地。至於間接統治之弊病也有，在於政治上的不經濟為最顯著，因為許多土人官爵仍沿習其奢侈生活，浪費金錢。（註一七）這種土人的官爵在新興的民族主義者的眼中亦極反對，因為新的人物的思想是來自歐洲的，他們染着

濃厚的民主色彩。所以政府在保持土人的貴族及官爵的固有權力時仍得不到新興的民族主義運動者的同情。這輩新興人物雖或有暫時利用固有土人貴族的勢力以反對中央政府，但在根本上終是互相對立的。

(註一) 荷蘭稱呼土人自理區有好幾種名稱如“Self Government”, “native Self-government”, “Principality”等。

(註二) 見 Encyclopaedie IV, 八二六頁。Zelfbesturen (Inlandsche) 一文及 Colijn en Stibbe 所著之 “Noerlands Indie” II 二十頁。

(註三) 在二八一年 Leydon and Raffles 有過一種意見想組織一東印度聯邦。van Vollenhoven 說過，組織聯邦政府的條件不合，因在此羣島區內，存在着不少獨立小國，他們的國界之分割不清的，並無確定的疆界，亦無確定的人民，在政治上亦無歐洲人觀念上的政府，所以東印度並非一個國家，不過是酋長部落的一種集體。見 Kolonial Tijdschrift 一九二八年第一二三頁。

(註四) 見一九二七年公佈的 Zelfbestuursregelen 第一條。

(註五) 見同上註第二條。

(註六) 見同上註第三條。

(註七)見同上註第四條。

(註八)見同上註第六條。

(註九)見 *mededeelingen omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang, 1921*, 第[三]頁——
三七頁。

(註一〇)見 *Encyclopedie IV* 內 *Zelfbesturen* 一章。

(註一一)見該法規第十四條。

(註一二)見同上註第十三條。

(註一三)見 *S. hrieko* 著 *De Indische politiek* 第九九頁。

(註一四)見 *Spit* 著 *De Indische Zelfbestuwend Landschappen* 一二九頁。

(註一五)中央政府與爪哇土人自理區的接觸點在二位省長，一位有日意，一位在梭羅。這兩處是兩自理區的首都，這兩位省長的地位，是全荷印行政長官最艱難的。某作家在某大學的殖民地行政研究院裏，講過一段有趣的故事，用來表示省長地位的實情。在一九二九年暹羅皇及皇后漫遊爪哇時，土人自理區的皇要歡宴暹羅皇省長於是要設法管轄他，以監視他的行動，於省長自己邀請了二百五十位歐洲人，而土皇祇請極少數，弄到房屋不敷容納這許多人，這件故事引起歐洲人不少批評，使印度尼細亞民族主義者引為笑談。

(註一六)這不明瞭或不合法的事件，可以由小事來證明：譬如照市政廳的規則，應該要狗稅的，但是這條狗是屬於自

理區的人民，或中央政府的人民，就算不清楚了，因此有時自理區人民的狗也被市政廳捉去了，因此雖然照政府的法令自理區人民不必納狗稅，而事實上他們因為怕政府捉狗也繳納了狗稅，見 *Koloniale Studien XIV. Pt 2* 第一頁。
Visman 著 “De staatkundige organisatie van Sumatra's Oost kust en die van de Federatie Malay States” 一文。

（註一七）政府遇到這種難題，尤以爪哇四大自理區為甚。這些貴族的費用務須時時監督着，在一九二八年改組行政制時，曾想設一省長管理此四自理區，但事實上做不到，因為一個省長只能擇定一處為省城，於是其他各區必表示不滿。

第十章 政務

政務人員之選任與訓練

歐洲人

由政府進行訓練政務人員的主張以甲必命 (Van der Capellen) 總督爲第一人，時間在一八一九年。當時這位總督頒佈了一道命令，規定在每一個政務人員在未接任官職以前，必須有相當時期受地方長官的督促。在一定期間，這輩候補的政務人員必須學習土人的語言，并且與各地方的土人官長，及其子息等交際來往，以便熟悉土人的習慣及其道德觀念等。這位總督同時命令行政方面的各級官吏自己學習土人的語言。(註一)

到一八三四年，因情勢上需要優良的政務人員，故在爪哇的梭羅設立了學校專教爪哇語言。

但因其成績不良，故於一八四三年即行停辦。政府到此時決計在荷蘭國內設立一殖民地行政及司法人員養成所。在台爾夫（Delhi）之皇家學院就被選為訓練此等學員之所。這學校的程度定為三種：最高的一等的入學資格須有法律博士學位，並於各種東印度的語言、地理、及人種學等科目考試及格者。第二等的程度略低，不需要法律博士學位，祇要於其職役上必要的科目能經考試及格，就能入學。第三等，即最低一級，祇要中等學校畢業就可以。從最高一級畢業出來的人在東印度的各級官吏均可勝任。第二級的人物，除司法外其餘的各種政務亦可充任，第三級的學生祇能充任低級的官職。但是在初這學校所訓練出來的人數並不足以應東印度行政上所需。所以當時政府不得不依舊任命學校以外的人。到一八五九年，政府為鼓勵國民考進這專科學習，所以免除了學費，希望畢業生能增加，使東印度所需的一切政務員能全數採自這專科的畢業學生。故一時成績頗佳，不及數年學生竟太多了，使東印度政府不能容納這過剩的人，所以免除學費的條規到這時又取消了。

同時反對台爾夫學院所辦的東印度專科制的呼聲亦漸漸高漲。在事實上，從這學院造就的

人物確無充分發展能力。所以自由派的人物，就攻擊這學院，說它是保守思想的養成所。他們對於該院不收東印度人加入訓練一點，尤加批評。到一八六四年政府得到機會把這學校的選擇學生及訓練制度澈底的改組了。在台爾夫學院改爲工藝學校，而東印度的專科學校移到黎登 (Leiden)，成立一新的學校。在一八六七年在巴達維亞的威廉第三學院 (Gymnasium Willem III) 增加學年到五年，增設東印度專科，以備訓練東印度人。以後東印度官吏——無論是司法或行政——均用考試制，這種考試每年舉行一次，在荷蘭及東印度均有。但是，在政府希望還想多數的候補官吏能選自黎登的學院爲佳。但這一種希望終於達不到目的，因爲台爾夫市政廳也同樣設立了一學校，與黎登的皇家學院相競爭。而且因爲黎登學院的功課，因其名義上是大學，不能不普遍一些，不甚專門；而台爾夫市政廳的學校能注意於實際的應用學識——專門注意於投考東印度的政務員爲目的——所以台爾夫學校竟佔了優勢，而黎登學院終究不能立足。到一八七六取消了東印專科。但是黎登的市政廳亦不甘於台爾夫市廳之專美於前，至一八七六年立即設立同樣的學校，教授東印度的科目。但是結果不比皇家學院爲優，同遭失敗。到一八九一年也閉了門。

到一八九三以後台爾夫學校略受政府之津貼，他的交換條件是荷蘭政府對於該校的行政有相當干涉的權力。從一八九一年起該學校的學年從二年改爲三年。

但是這樣訓練政務人員的方法依舊受人反對，那時的投考逐漸艱難而在訓練上逐漸注意於微細的零散智識，專憑記憶力來取勝。在真正的才幹與寬闊的眼光方面，竟絲毫沒有訓練。所以這種訓練工作不能養成優良的行政人員。不但如此，而且取錄了的候補官職的人數與日俱增，甚而有三分之二的錄取了的人無法安插。所以在一九〇一及一九〇二兩年宣佈停止考試。於是學校受其影響，學生遽減，結果台爾夫學校亦祇好關門。這次關門的原因也在於當時克里默總督（Cremet）的不贊成此種教育方法。這位總督主張實行比較廣闊的教育方法，使將來的行政人員可以在質地上求進步。他反對在東印度本地訓練人員。他以爲：東印度政務員必須以荷蘭的文化習慣做基礎，所以一定要在荷蘭訓練。當時政府尙設立一委員會專誠研究這問題。委員會的意見也與總督相同，並且認爲黎登大學是最適宜的訓練之處。因爲那時在黎登大學內已經有馬來語、爪哇語、回教法律，及東印度政府組織法，東印度地理，人種學等科。（註二）並且他們認爲在黎

登教育可以得最廣闊而具體的教育結果。

舊的教育制度之不滿意，尙有一重要原因，因爲有許多青年受了三年專門的教育，而竟會得不到位置。這種青年往往因其所學太專門於東印度的學問，以致不能改任其他職業。其遺害於青年的前途莫大。所以在改變方針時，總督也注意到這一層，他根本想變換辦法。他主張學生的選任職役應在入學之前，先行決定，勿等到畢業之後再行考試取決。所以在這學校招考時已能決定其將來的位置，而入學考試的資格亦祇注意的普通智識。這考試事由一委員會主持，大概最當注意的智識能力是在於一般的智識、口才及寫作的能力等。一經考取，學習三年畢業就入東印度政界服務。

但是事體很不幸，克里默總督於未經將其提案經過法律上之承認，而已經先自退職。在一九〇二年伊藤白赫總督 (Idenburg) 頒佈一臨時辦法仍舉行每年一次的東印度政務員考試，投考者的資格限於黎登學校的學生。在一九〇三年伊藤白赫氏採取了克里默的計劃之一部份並且進一步規定從一九〇五年後凡投考者應以有候補政務員之資格才可及格。至一九〇七年福

[克總督(Hook)]任內，關於這事的規定幾全照克里默的主張了。到一九一三年在巴達維亞的訓練所取消。以後凡在東印度本地經委員會選定之候補官吏由政府資送還荷蘭，謂書，在學費上也給相當津貼。

在福克總督所定的辦法內，有一點與克里默不同。就是在訓練上還是注意於專門方面(註三)他對於政府所需的人員方面有一種見解：以為在東印度的政務員於尚未能改任東印度土人以前歐洲人的供職政界者勢必增加。故在一般的官吏的程度勢難提高，況那時外領各島的政治，正在力謀整飭。需要有能力的政務人員之處甚多。所以他在海牙(Hague)又設立一臨時性質的學校，修學期祇有兩年。他還主張從這學校內每年要經總督自己選擇最多十二位學生繼續訓練以備充任較高的官職。(註四)

繼任的馬來非(De Waal Maleijt)殖民部長注意於管理上的改組。想增加土人官吏的人數。如果在管理方面儘量增加土人的位置則歐籍官員的地位與性質將大更改。如果把歐籍官的職役擴大，而祇處於高級的地位時，則人數自當減少，但其所理的範圍必至廣闊而不限於部份

的工作。這位總督在此轉變期內就注意到這原則而提出一種訓練政務人員的辦法。他還想得到專家的意見作爲參考，故特設一委員會，請其研究此事。委員會的委員是那時有名的幾位人物，如 Professors Bayinek, Snouck Hurgronje 及 van Vollenhoven 以外尚有殖民部的幾位退職了的長官。這委員會的結論是認爲將來東印度的政治，荷蘭的官員，祇處於上級的地位。在政務上的分別性質的訓練是十分需要。所以它的結論有幾點：在同一種類的政務人員，不論其位置之高下，應受相同的訓練；在各職的技術上的專門訓練，因爲工作性質的不同要分別訓練爲不可能；在中等程度的初步訓練祇能求其普通知識的增進，養成其在某種工作上所需要的獨立判斷的能力；至於關於東印度方面的專門智識的教授與訓練，須於中等教育結束以後再繼續施行。所以這委員會主張於第一期的考試以後尚須有第二期的東印度專門科訓練。這委員還主張把已經錄取的候補政務員中之人格及品性有不適宜的取消其資格。對於既經選定而要加以訓練的人應由政府加以津貼。（註五）

那時的荷蘭國會，因見改組行政關於政治上之重要，故想謹慎從事，請馬來非（De Waal

Malefic) 氏打消他的改組計劃，而再從長計議。因為改組東印度政務人員的訓練制度與東印度的行制改組方針有直接關係，所以這位殖民部長亦不在國會之前堅持他的主張。但是他的繼任部長不萊脫 (Plyte) 氏在一九一七年又照一九〇七年的老辦法辦理。同時在一九一六的候補政務員得了政府的津貼。在三年的學習期內每人津貼一千盾，在特殊情形，可以延長到四年。

到一九一八年，政務員的訓練問題又引起了社會的注意，當時有不少東印度的政界人物極力主張政府應設立一文學、法律、及哲學三種科目的混合的新的博士學位；受這種訓練的學生須有五年的中等教育畢業，纔能合格。那時政府為鄭重考慮這項請求起見，又設一委員會（註六）專為研究這問題。現今所行之制度與這委員會所主張者相仿。（註七）這學程，共分兩期，每期五年。第一期所授在法律方面注重東印度法，結束時可得法學碩士。除了法律以外包括東印度比較人種學、熱帶經濟學、統計學的原理及歷史、馬來或爪哇語、回教制度、東印度的考古學及歷史，及比較殖民地歷史。在第二期是東印度專科其所授的功課有二系，一系是注重於政治經濟而附帶學習語言。一系是注意於各種語言而附帶學習政治經濟。在科目內如馬來語、爪哇語、政治學、憲法及行政

法，比較殖民地歷史、熱帶經濟學、東印度習慣法、考古學、回教制度等科，在專修科內均為普通的必修科。在黎登大學不願意改變他的舊有五科制，所以，他只為求學生之適應這種考試起見，他把法科及文科合併了。（註八）

候補學生的人選是由一委員會決定。從中等學校畢業生中選任。每一學生於五年學程內得公家津貼一千盾。如果五年期滿，修學及格，經政府指派在東印度各機關之職務時而不願前往則其所受之津貼費應繳還政府而且加上十五巴仙的利息。如果他能服務五年以後此負擔可以免除。在學生方面如能過了五年的服務，則往往不願立即離職，因為再過一年他就可得休假的優待（在假期內依然領薪）而且政府還有養老金的辦法。政務員為求得到養老金起見，這五年的長期也不願輕易放棄。在每一學生接受政府職役時，如果已婚有一千八百盾的治裝費，如果未婚得一千二百盾。

到一九二五年為止，在東印度行政人員的訓練事可稱全由黎登大學專辦。到這一年在烏托黑（Utrecht）大學由私人開辦了東印度專科。所以從這時起候補做東印度官的學生可以進二

處大學。(註九)在一九三一年以前的不多幾年，每年差不多有七十個學生送到東印度。因為那兩大學所招之學生年增加了，所以在海格的政務員養成所變為無用，在一九二二年閉了門。

比較低級的政務人員，在外領島區的行政擴大期內，需求亦增有供不應求之勢。所以東印度政府就在本地徵募人員，到一九一四年後，這種低級的官吏亦須進訓練班學習。學校是設在吧城。這種候補人物從中等學校畢業中選擇，一半選自東印度本地的中等學校，一半選自荷蘭國內。學習期是兩年，學科有法律、經濟、財政、地理、人種學、回教法、建築學、公共衛生、東印度歷史，及馬來語文等。這種學生在學校修學期內有政府的津貼。這種候補人員稱為 *Gezaghebbers* 都送往外領各島，人口稀少之地充任低級之官吏。在一九三〇年，約有一百二十人充任這等官職。到現在需求已減，故人數已不若從前之多。

為求適當人才起見，在不同的職役舉行考試，選擇人員；這選舉事由委員會辦理。

到今日在荷蘭的訓練東印度專業人才的學校不少。有些是專教政府的職役，有些不限政治。在這些學校中最有名的是『殖民地中等農科專門學校』在 *Deventer* (The Secondary

Colonial Agricultural School)『皇家園藝學校』在Boskoop (The Imperial Horticultural School)『糖業專門學校』在 Amsterdam, 『殖民地專門學校』(Colonial Institute) 亦在 Amsterdam, 教會立的『商業學校』(Catholic Commerce School) 在 Tilburg, 此外尚有一富有趣味的女子學校在海格, 這學校專教授一輩要到東印度來的婦女, 修學時期祇有三個月。學校的經費是由市政廳及殖民部津貼。

印度尼細亞人

訓練土人官吏之機關, 自來不甚注意。在一八七九, 及一八八〇年時, 有幾所學校, 專供土人貴族的子弟受普通政府教育之用。到後來這些學校改爲訓練土人官吏的機關。到現在, 在爪哇這種學校有六處, 在外島有二處: 一在蘇島的花的谷 (Fort De Kock), 一在西里伯的孟加撒。這種學校稱爲 *Osvias* (*Osvias* 是 *Opleiding School voor Inlandsche Ambtenaren* 數字的簡寫, 其意即『土人官吏的預備學校』) 學程共六年, 初級三年, 高級三年。初級的程度與初級中學所當 (初級中學在荷印稱爲 *Mulo*)。因爲其所授之功課全與 *Mulo* 相同, 故近來這一級已經

廢除。從 Ostias 畢業出來的人可以充任小地方的官吏如副 Wedonos，有時可以升任 Wedonos。

經過六年到十年的實地服務以後，有一小部份的土籍官員被選送入吧城的政務管理學校 (Administrative School)。在學校裏讀兩年書，所學的均切於實用，如法律、經濟、政府財政、地理、人種學、回教法、公衆衛生、及公衆建設等科目。教書用荷語，平常在這學校裏有四十個土籍學生。
(註 10)

到一九〇九年爲止，東印度土人並無專修法律之學校；從那一年起，在吧城設立一土人律師訓練學校 (Training School for East Indian Lawyers)，他所授的功課與荷蘭各大學的法律科相似，但注意於本地情形。在一九二四年在吧城的威特維登 (Walterveden) 設立一法律專門學校 (Law College)，他的程度與荷蘭的法科大學完全相等。在這學校畢業可得法律碩士或法律學博士。自此法律專門學校成立後，吧城的土人律師訓練所即告停止，所以現在東印度的法律界人物，非出自此法律專門學校即自荷蘭的大學。

關於土人官吏的訓練方法，現在是需要改良。(註 11) 在改良上最需要之一點是擴大此等訓

練的範圍，而減少以職業爲目的的成分。在爪哇荷蘭人已能逐漸變更土人官吏之世襲制度，而在土人的王族內的子弟也有厭惡官吏生活的趨勢，所以官吏的選任，不徧重於 *Orissa*，使有志的青年可以學習。目前改良之道當先擴大法律專門學校的課程，使它可以不祇限於法律，而其他各門均能兼顧。(註一二)

政務員的任免養老金薪俸及特假

除了最高級的官員，如東印諮議院議員，國民議會主席，最高法院主席，審計院委員等，是由荷皇任命外，其他各級官員均由總督任免，雖然總督的任免官吏之權可以轉受於下級的官吏。在最近幾年內總督之授權各級長官任免下級官員之辦法已經擴大，雖然各級官吏之罷免，非由其本人請求時，必經總督批准。

各級官員之薪俸是一律的。在同一級之官吏，領劃一之薪俸，不分國族，不分招募的地點是在荷蘭或在荷印。官俸的高低分爲甲、乙、丙三級，丙種最低，其薪金是視在東印度相徧的職業的薪水

之高低而定，最高的一級是甲種。其所以特高的原因，是在於此等人才需從荷蘭聘請，其工作是屬於專門，在東印度尙未造就此等人才，在兩者之間是乙種，此種人才在東印度尙有，但要其充分任職者不多。這輩人的生活程度自然稍高，所以薪水也略高，在正式的官廳內官員之薪金還是以不分國籍爲原則，但在非正式官廳時，其職員往往分爲東印度人、歐亞混合種、及歐洲人三種不同的待遇。在一九二八年在甲種的官吏總數有八、三〇五人，內中一八九人是東印度人，三十一人是外籍的亞洲人，在乙種內約有三十巴仙是本地人，其餘多數是歐亞的雜種。

在任期告終而退職的官吏可以領取養老金。在甲種的官吏在服務二十年後，年齡滿四十五歲時，可以得養老金。在乙種，服務要滿二十五年，年齡要達四十七歲。在丙種，服務期爲三十年，年齡五十歲。養老金的數目是其舊有月薪之三十六巴仙，加上其任職期內每年薪金之二巴仙，合併照領。但不得超過四十六巴仙。如果服務期滿而年齡未足，則從三十六巴仙之原有養老金內扣除二巴仙，到年齡滿足時止不再扣除。各級官吏之養老金，最多不能超過每月一千盾，官吏的家庭，如遇本人死亡而遺留寡婦及孤兒時，也有一種養育金，因爲每巴政府官員於其薪金內每月扣出二巴。

仙爲其本人的養老金的一部份，扣五巴仙爲其家庭養育金。(註一三)

每一歐洲來的政務人員，凡是屬於長久任職者，可以告假回國，不論其薪金之多少。凡是在東印度招募的人員，若是每月薪金在一百二十五盾以上亦可請假還歐洲。歐洲人在疾病，或長時任職以後或因其他急切的事，均可請假。凡是服務期滿六年者可以有八個月的假期。如果服務期在六年以上則每多一年可多一個月的假期，但最多不能超過一年。這辦法較英法殖民已爲嚴厲。在英法每服務三年之公務員已得准假回國。從荷印還荷蘭來回的川資無論個人獨行或攜眷同行，均由荷印政府津貼。假期內的薪水照下列規則領取：在每月薪水一二五盾以下一百巴仙照發。在一二五盾以上到二五〇盾間，一二五盾照領，而一二五盾以上照八十巴仙算。在五〇〇盾以上之二二五〇盾照六十巴仙算。滿了七五〇盾以上每多一百盾領四十巴仙，最多不得超過每月一千盾。

這種辦法對於公務員似乎已很優待，但是到歐戰以後，公務員人才竟很難得到。在不少部門的人員從外國去聘請。譬如在一九二〇年東印度的工程師有六十五巴仙是聘自外國。尙有不少

機關由政府向外國聘醫生及森林學專家，到東印度供職。所以在一九二一年特設一委員會專門研究這問題，委員會的見解除了其他的辦法以外，主張增加薪金及從優給假。（註一四）

印度尼細亞化

自一九三〇年來，由世界不景氣而影響到政府預算的不敷，促東印度政府激烈變更其用人政策。在一九二九年以前，因為種種原因，政務人員激增，在政費上已成爲一嚴重問題。以平常論，在殖民地上的政務人員的薪水開支往往很高，甚而比歐洲國家的開銷爲大。這是由於在殖民地供職的歐洲人待遇的優越所致。如寬容的假期津貼，特別提早養老金辦法，均爲政費增加之因。在土人的經濟力量決難擔任這麼高度的政務開支。比如一個歐籍官吏的收入往往要一百倍於土人。所以如果在東印度沒有歐洲人的大企業的力量，則東印度政府的政費決難維持。到今日此種歐人的企業竟日頻危急，所以在此高價之歐籍官吏與低級的土人經濟力量之間所發生的困難，自然日漸明顯，而不易解決了。

政務人員之薪水開支從一九〇〇年的三七〇〇〇〇〇盾增至一九一七年的六九〇〇〇〇〇〇盾，再增至一九二八年的二二四〇〇〇〇〇〇盾（註一五）祇限政府自營之實業方面之養老金一項的開銷而論；從一九二二年的三八〇〇〇〇〇〇盾增至一九三一年達六五〇〇〇〇〇〇盾。從一九一六年到一九二八年間無論從人數上算，或從平均的薪水數算均大增加。在此時間，政務員人數增加百分之四十七；平均薪水增加百分之五十。政府之雇員總人數在一九一七年爲一五三、七九六人，到一九二八年加到二一二、三八六人。歐籍官吏的人數在此時間內相差無幾：一九一七年二九〇五五人；一九二八年二九、三四三人。所以這政務員的金字塔的增大，是在於底層，而歐籍官吏不斷的向上層移動，在底層人數的增加，大概是屬於東印度人。在一九二八年領取最高的甲等薪水的人有八三〇五人，內中八〇八五人是歐洲人，都從歐洲來的。一八九個是東印度人，三十一個是外來亞洲人。這些甲等人物的薪水的總數是五八、七〇〇〇〇〇盾。乙等的人員共計一六、二〇三人，內中一一、一五三是歐洲人，（但多數是歐亞混合種。）四八七四個東印度人。一七六個外來亞洲人。這些乙等人物的薪水總數是四七、五〇〇〇〇〇盾。在一九二八年以前，

這兩級較高的官吏人數增加甚速。從一九二六年到一九二八年之間，乙等官吏在人數上增加了百分之二十三，薪水的總數增加了百分之十八。丙等的官吏在同一期間增加人數八百九十五人，以百分算增加百分之十二，薪水的總數增加了六、〇〇〇、〇〇〇盾，計百分之十一。

在一九三一年東印度政府的經常支出爲五一七、〇〇〇、〇〇〇盾，在政務員薪水項下支出一九二、〇〇〇、〇〇〇盾。養老金項下支出六五、〇〇〇、〇〇〇盾（註一六），其他八五、〇〇〇、〇〇〇盾是開銷公債付息及到期公債等項。在政府收入方面，在一九二八年有五二一、八一三、〇〇〇盾，到一九三一年減到三四六、〇〇〇、〇〇〇盾，所以在一九三一年政府的總收入祇能支付政務員的薪水，養老金及公債付息三項而已。到此時，政府非改變他的用人政策不可了。

從上述的各種數目中，表示出幾種事實：第一、政務員人數因社會進步及人口增加，也大大的增加了；第二、在這次不景氣以前幾年內，並逢此政務人員劇增時間，所以到今日更難應付；第三、在上級的官吏差不都完全從荷蘭聘請，這種從歐洲來的辦事人，享到極厚的待遇。最後的一點從上述的數目中觀察得很清楚：就是在最高級的八、三〇五人所領的薪水總數比中級的一六、二〇三

人所領的薪水總數要大。不但如此，在事實上，於五八、七〇〇、〇〇〇盾薪水外尚須加上二五、〇〇〇、〇〇〇盾的養老金及假期津貼費，專給荷屬人的，在人數上，領取假期津貼費的從一九一一年的一四四三人增到一九二九年的一四四三人了。

印度與菲律賓的情形在此可以與荷印作一比較，雖然那二處的政策亦不一定良好。以菲律賓而論，其社會與教育程度勝於荷領東印度。在印度的受高等教育與有經驗的人在百分上亦較東印度爲多。在一九〇五年在菲律賓的美籍公務員有三、三〇七人；一九一三年有二、六二三人；到一九二〇年減到五六二人；到一九二九年再減到四九四人；在這些人中多數是教員。（註一七）以菲律賓的面積而論，祇及東印度六分之一，人口是四分之一，所以以比例算美國人之供職於菲島者過遠在荷屬人之在東印度的人數之上。但是美人所施的「菲律賓化」政策卻是早已實行，而且已收到實效。以現在在東印度服務之荷屬人數與在菲律賓服務的美國人數相比要多出四倍。在印度，一九三〇年高級政務員共計五、二五〇人，內中約三、五〇〇人是英國人，其餘的是印度人。（註一八）以受統治的人口來比例，東印度的荷屬政務員要比印度多出九倍。

在東印度政務員薪水制度中最困難的一點就是所謂統一制。政府規定在同一等級之官吏，其所領薪水一律相同，不論其來源是荷蘭或是本地。所以東印度人得到了乙等或甲等官級時，其所受薪俸亦與歐亞混合種或與荷蘭人相同。所以他們所得薪俸高出於一般土人的生活程度之上，比較相仿的私人企業的職役的所得要高出很多。於是很多人覺得這種辦法很不合理；如果因為政府給了東印度人很高的薪俸而可以引誘歐洲來的人，那是沒有理由的。給生長在東印度的東印度人以寬容假期，要他還到歐洲去休息，或是很早給他養老金讓他還歐洲去休養，亦不一定是必需的待遇。

從前伊藤白總督在很早以前已看到這難點，——從辛水的統一制而發生的困難。他說：將來政府官員的薪水標準一定會維持到很高，即使土人能勝任重要的位置時，薪水仍舊不能減低；因此非使政府無力增加人員，無力擴大組織，就是使政府的經濟全受束縛。到現在真的不幸遇到了伊藤白的預言。政府已無力維持這項重大負擔。如果政府及早能重行分割官吏的等級，一到在東印度可以募集相當人才時，即若使干本地的官吏略微降低其地位，則今日的財政困難或尚不致

若是之甚。當時伊藤白氏提議改用兩種標準：一種是以本地的社會程度作準，一種是以荷蘭的社會作準。在後者標準之下，可以給予特假並相當提早其養老時期。但這種待遇祇限於若干必須特殊人才的職役，東印度人所不能勝任者。（註一九）

東印度政府至今真的遇到了困難的問題。牠本來想採用一律的薪水制，以減少種族的歧視，但是未能收效。因為在根本上，此所謂統一制已分為三級，此三級在事實上又是很明顯的以種族為基礎。最近這種意識表示得更加明白，因為政府主張把乙等的某一部份的官吏，到東印度人數達到總數的六十或七十巴仙時，即行降級到丙等。在整個政策的方針究竟如何，至今政府並未有長期性的辦法。政府是否要把某級某部份的官吏降低其地位，減少其薪水，或是全盤的把乙等的官吏全數降到丙等，或者索性以荷蘭人與東印度人為標準而重定標準，這是尚未決定的。在一九三一年中政府設立一委員會專為研究修改特假的辦法，這委員會表示：『在原則上，特假係給予某種從歐洲來的官吏的特權。如果政府承認這原則，則這一筆開支是非常的大。』現在政府為節省政費起見，祇由從減少人員，減低或停止養老金，及停止招聘新官員的幾種辦法。逐漸增聘東印

度人的政策也在竭力推進之中。目前在荷印各處的華荷學校及荷印學校中的一三〇〇位荷蘭教員，再過幾年或將大部份改爲東印度人。這就所謂印度尼細亞化。到最後如果印度尼細亞化的政策能全長實現，則現有的政治組織勢必改組。

這印度尼細亞化的政策是否可於最近數十年內奏效，尙是疑問。因爲這政策不能免強執行。查東印度的情形與英屬印度及美屬菲律賓迥全異。在這裏有好幾種事實與他國不同：譬如外來民族之衆同，西人企業之深入於國民經濟之內部，爲其最重要之點。在英屬印度其出口貨中祇有百分之十是西人企業的產物，而在東印度則西人企業的產物佔總出口貨中之百分之七十五，所以將來的情形將全視歐西企業的前途而定。在東印度的社會是否已經成熟可以擔任一切政務工作而不需要他人的督促與驅使亦是一個疑問。高等教育在東印度到今日才開始，從大學畢業出來的人還是寥若晨星。最重要的問題是東印度人至今尙難佔到中等階級的地位。所以在東印度經濟生活尙未能印度尼細亞化以前，要其政治生活先行東印度性，在事實上是極難辦到。（註二〇）

（註一）早期公務人員的訓練情形可閱 Encyclopaedia II 一六七頁 “Opbeijning van administratieve

ambtenaren”一篇，及 Lowell colonial Civil Service 第一一三——一七一頁。

(註二)自一八七四年起，在那年在黎登的皇家學院取消，同時由法律規定，這些科目必在國立大學內教授，當時殖民部長就選定黎登大學教授這些專科。

(註三)在學程內，第一年尾舉行考試時有下列各科：馬來語，東印度歷史，在一〇〇年以前馬來羣島內的教會工作狀況及其歷史，東印度地理，及現行法律之大綱。到三年結束時的考試，有幾種科目：馬來語或爪哇語，東印度歷史，一八〇年以後的東印度教會活動狀況，馬來羣島地理，回教在東印度的狀況，東印度的刑事法，及各省的刑事法。

(註四)在他的學科上有：各國殖民地的管理法比較，高級官員應熟悉的民法及刑法，政治經濟學，及英、德、法三國語言，在每一年之終由校長及教員把每一學生成績報告到殖民部，轉送給荷印總督。

(註五)委員會的報告發表於“Arvulling Mederlandsche Staatscourant 一九一三年正月二十二日第一八號。

(註六)這委員會的委員是 C. Snouck Hurgronje, André de la Porte, 及 van Vollenhoven 及六位退職了的東印度官吏。

(註七)照 Verslag van de Commissie voor de heivorming van de opleiding van Indische bestuursambtenaren 所報告。

(註八)Snouck Hurgronje 教授主張普通智識之訓練，現在對於荷蘭國民已注意於普通科目，但在荷蘭的人祇

授普通科不易引他們到東印度來。

(註九) Delft 大學的東印度專科是由私人津貼經費而創設他們怕黎登大學派的學生太佔政界的勢力故另設立該科，黎登學院之背景是企業家協會，黎登的青年學生與東印度土人的自覺運動頗表同情，烏托黑大學自然與黎登派對立，因為烏托黑學院的後台老板的關係，頗受人們的攻擊。

(註一〇) 在一九三二年政府宣佈，俟最後一班學生畢業後，此學校將宣佈停辦，所以一九三三年後就閉門。

(註一一) 見 *Koloniale studien 1830* 二月號 Van Mook 著 "Een academische opleiding voor het Inlandsch Bestuur op Java en wadoera" 一文。

(註一二) 關於其學校的內容請閱本書第十三章『教育』。

(註一三) 當今因為國家的預算不敷，所以養老金條例有修改的必要，在一九三二年，政府已將此法律重行考慮，有減低養老金數目及增加服務時期的趨勢。

(註一四) 見 *Verslag van de Staatcommissie ter bevordering van de personeel voor ziening voor den Indischen Dienst*.

(註一五) 見 Hart 著 "De personeelszorg van het Land" 一文發表於 *Koloniale Studien*, 一九三三年六月號三一二頁。

(註一六) 政府自理工業上之開支不在內，在一九三二年該項開支計一九二〇〇〇〇〇盾。

(註一七)見 Forbes 著 "The Philippine Islands I 五—十七頁" 及 Twenty-ninth annual Report of the Director of civil Service

(註一八)見 Report of the Indian Statutory Commission I, 二十二頁。

(註一九)於 Zentgraf 著 "De Indo-Land-dienaar" 一文發表於 Koloniale Studien 1932 六月號。同樣提示。

(註二〇)見 Boeke "Indianization" 一文發表於 Koloniale Studien 一九二二年六月號。

第十一章 警務及國防

警務

在殖民地的警務與他國必不相同。所以警務的組織問題亦因此而更難解決。警察的責任本在於常與土人的各種運動接觸，使能預測社會擾亂之將至而預為防止。自民族獨立運動的空氣瀰漫於全世界以後，使東印度的警務問題更形複雜而難於應付。不論政府如何同情於土人的自治活動，但是不能不顧到人民的經濟及智識程度。如果社會失了和平與秩序擾亂了，則一切進步均不可能。所以在都市式的國家非在統治之下進行，祇好放棄不管。如果尙未至放棄不管的時期而認為需求管理時，那末政府應該負起維持治安之任，而且應繼續行其有效的管理。

在東印度的警察有四種：鄉村警察；普通警察；游緝警察；及武裝警察。（註一）鄉村警察，通常稱

爲 *Deas* 警察，是由鄉村的鄉長管理，與中央政府沒有直接關係。普通警察受半軍隊式的訓練，在軍營裏，這種警察多數是孟拉都人及安汶人 (*Menakones Ambonense*)，因他們比較的與荷蘭人接近，而且忠實。他們的軍隊生活的習慣亦比其他人民來得久遠。游緝警察是自一九一九年及一九二〇年時創始。當時發覺鄉村警察的實力不足以維持鄉村的治安，尤以色拉加回教徒 (*Sarekat Islam*) 的運動使土人間發生擾亂。所以這有訓練，能動員的游緝警察爲情勢所必需。現在這種游緝警察共計有三千人，住紮在七十處。訓練優良，有槍械，有摩托飛隊（即機器腳踏車隊），有足用的馬隊。自一九一九年以後普通警察裁減了許多，所以游緝警察更行充實擴大了。

武裝警察大部份是用於外領各島區，他們的性質是介於普通警察與軍隊之間，這武裝警察所能幫助政府進行其日常政治要比正式軍隊來得直接而有效。尤其是在貧乏的地方，經濟力不足以供養一單位的軍隊時，此等警察更爲有用。譬如在某一地帶經軍隊征服以後，在軍隊退出時，這種武裝警察就填防該區。這種警察的組織雖然仿照軍隊，但是它的作用祇在於維持治安。所以關於拘捕囚犯，及緝查犯法者的工作他們並不負責。最近外領各島逐漸發達，政府對此武裝警察

問題正在考慮如何裁減的方法，有一時曾把一部份之武裝警察合併於游緝警察。現在因為經濟十分窘迫，勢必將武裝警察的職司的一部份再歸併到軍隊方面去。

土人自理區的警察由土人自理，但是在司法上的權力祇限於該區的土人。如果在土人自理區內要請到中央的警察來幫忙時，則其經費應由地方貼還中央。

因為東印度政治的特質，警務的事務極繁，全荷印的警察受警務總監的管轄。這警務總監雖然是屬於最高法院之一員，但是直接受總督的一切公開或祕密的命令，在警務上行使其職權。在警務總監之下有組織極嚴密而極有效率的幹部，直接受總監的命令。警察訓練學校設在爪哇的蘇甲巫眉（Soekaboemi）（註11）

國防

荷蘭之能領有東印度而且在國際間得維持其地位是由幾種因子所合成的。在荷蘭本國因其地理關係及其軍力的薄弱，在國際關係上她並不採合縱連橫的外交政策，祇在世界和平的各

種工作上她均能努力參加，藉以保持本國的和平的地位。論荷印之在亞洲之地位與荷蘭之在歐洲的地位，並無不像之處。她們的地位在歐亞兩洲均處於海運的重要地位。而且位於各強國間的中間地位。在這種關係之下；無論荷蘭或荷印均足以變爲列強在海上戰爭的火藥房。如果不幸，荷或荷印竟會因某一強國所取的戰策關係，而破壞這無辜小國的獨立。（註三）這是荷蘭與荷印相同之處，但從另一方面觀察，荷蘭及荷印也有其物質上的不同的地方。荷蘭是一現代式都市性的獨立國家，位於大陸，是各國間來往交通的過渡地點。而荷印卻是一不獨立的島國，是世界各國原料的產物，她所產之物產中有土油一項與她的國防問題有極重要的關係。（註四）

以如此遼闊之東印度羣島距離荷蘭千里之遙，而要有安全的國防，在荷蘭實一嚴重的問題。在一九一二年政府特設一委員會研究這問題。到一九一三年在這委員會的報告書裏（註五）主張在國防的基本原則上，應該放棄當時的嚴守爪哇一島的政策，而注意到東印度全部。因此海軍當視作國防上最重要的力量，但當時因見政府的人財兩缺，所以主張一部份的陸軍的開銷，移爲海軍經費。在陸軍的作用，這委員會主張祇限於保護海軍根據地，及政府的駐在地的責任。但這種

建議並不能得殖民部的同情。那時的殖民長是不萊脫 (Pleyte)。他主張在東印度的國防上，陸軍還佔重要地位，但在事實上要維持絕大的軍隊以防守全東印度島嶼的和平治安是不可能，所以他還是主張用陸軍的全力嚴防爪哇一島的安全。他要想達到這目的，所以主張把爪哇的常備兵逐漸變為徵兵制。於是在一九一七年東印度政府法規內有強迫兵役的一條，想達到徵兵制的目的。(註六)

歐戰後之若干期內，荷蘭政府好像採取了旁觀政策。因為在當時如果不信任國際聯盟，亦須有相當時期之觀察纔可決定其積極的國防計劃。此外再因在戰時荷蘭因其中立地位，而到受經濟損失亦不少；戰後財政的困難，也使她不能馬上整頓國防。當時還有一種論調說：東印度的海陸軍在荷蘭政府有任其退縮之意。直到太平洋的風雲漸形緊急時，荷蘭政府不得不再加注意。因為東印度在太平洋有其重要的地位，於是又設立了委員會研究此事。這委員會在一九二〇年，宣佈如果東印度受到他國的襲擊是件十分危險的事，並且還進而說明如果太平洋發生衝突，荷蘭不能逃脫此衝突的範圍，因此委員會決定一國防計劃：東印度最低限度的軍力，要能抵禦得住敵國

的首次的進攻，因為假使荷蘭能得到他國的幫助，但此最初的敵軍的攻擊，亦非得自己防禦不可。當時政府所提出的海軍提案，即根據此原則而定。於是引起了全國社會的注意。反對這海軍提案的不少，大半社會黨所領導。這反對政府提案運動遍及全國，到一九二三年十月二十五日國會關於此提案投票時，反對派祇多出一票，否決了政府提案。

及一九二四年政府第二次提出海軍議案時，政府所持的根據與前次略加修改。在第一次提出時，殖民部長宣佈了三要點：（一）維持東印度境內的法律與治安能力；（二）維持東印度在國際戰爭時嚴守中立的自衛能力；（三）抵禦任何野心國所施之第一次襲擊的能力。到第二次再提海軍提案時，第三點已取消了。所以這次海軍案的基本原則是在於維持自身的中立的能力，並不在於抵擋他國的攻擊了。等到這提案提到東印度國民議會時，批評依然很多，在反對方面的不少。也有人主張更進一步的增厚國防。結果，雖然經國民議會通過，但等到荷蘭的國會討論時，又遇到了難關。國會所持的理由是以爲在國聯組織之下，用不到有幾多年的長期的國防計劃。註七

在荷蘭政府最後預備了幾條關於國防的原則到一九二七年春季提出了荷印國民議會。照

政府向國民議會的說明是這樣：東印度自衛的目標有兩面：第一是維護荷蘭在東印度的治權，並維持社會秩序安寧；第二是應盡國際間的軍隊的責任。在第二點的意思，政府再加以說明，所謂國際間的軍隊責任是根據國聯所定的關於軍備的條規。這種武力祇指在嚴守中立時遇到侵略者的進犯而行抵禦的武力，所以在這範圍內國防設備，在對內的治安是應注意於陸軍，在對外的維持中立則在爪哇的國防應以陸軍與海軍並重，而在外領各島是偏重於海軍，但祇在幾點重要地方陸軍與海軍亦要合作。這幾點特殊的重要地方是指爪哇以外的 Tarakan, Balipapan 這都是婆羅洲產土油的中心點。當時荷蘭政府通知國民議會的意思祇不過是徵求它的意見而已。但在國民議會卻通過一條議案說：荷蘭政府不應該於未得國民議會之意見以前，即行自己決定這樣具體的計劃。

國防問題到一九二九——三〇年時在國民議會年會裏又引起了熱烈的討論。那時政府提出了一個具體的方案，根據這方案的原則要更進一步制定了預算。所以在財政預算表內，有一項特立的預算，是為執行這初步的國防計劃而添入的。這時國民議會雖然通過了議案，但是對於荷

蘭政府所採取的步驟與所定的國防原則，國民議會認為不合。因此又通過一條議案：請荷蘭政府用法律規定此國防原則並發表荷蘭及荷印間的分工負責的方案。這議案得到絕大多數的議員通過。而且國民議會更進一步宣佈東印度的國防應根據國際聯盟的會員所應有的力量組織起來。它的目的是在於維持世界和平，所以國民議會請求荷蘭政府關於國防方案務必從長考慮，並且須將方案提到國聯去徵求意見。

就東印度自身而論，他已有他的陸地上的軍力，海軍的設備應由荷蘭去負責。因此這軍費的分配亦發生了問題。在一九三二年前荷蘭政府決定添造第三艘巡洋艦，專為巡邏東印度海面之用。政府的不願當時的財政困窮而竟堅決出此，自然引起了東印度人士的注意（註八）當時東印度的某報記者曾發表文字指出東印度所擔負的荷蘭帝國的國防經費已佔百分六十（註九）在一九三二年初，國民議會又決議請荷蘭政府關於國防費的分配要公平處置。（註一〇）

在一九一八以前，東印度的軍隊完全是招募的，大多數是本地人。從歐戰以後，政府深覺非改用徵兵制不能適應當前的時局。所以在一九一八年政府制定了徵兵條例，提到國民議會來討論。

當時又遇到了各不相同的意見，結果徵兵制仍未實行。那時比較保守的歐人以為：在此民族獨立運動高潮期內，把土人武裝起來，是件危險的事。不少帶國族主義的報紙均擁護政府的主張，認為徵兵是自治運動中必要的步驟。但是也有一派國族主義的人物，竭力反對，認為土人不應該強迫去當兵，因為這種軍隊是用以保護資本主義者及其代表統治者的利益。(註一)但這徵兵條例到底在一九二三年頒佈，其兵役的義務祇限於荷蘭人，於是國民議會的土人議員，無論是國族主義派，或是和平派均表示義務兵役應擴大至土人，同等待遇。因此政府答復國民議會的屢次的請求：表示徵役土人入伍所費浩大，目前的政府無力辦到。所以到底這徵兵條例祇限於在東印度的荷蘭人，在荷蘭人中無論是當過義勇軍的，或是在荷蘭已經服過兵役的，一律要在東印度服役。服役的年齡是在十八歲到三十二歲之間，過後入最後的一期兵役稱為「Landsturm」計十三年。第一期訓練時期是從五個半月到十八個月之間。如此每年受訓練的人約計七八百人，現在徵兵的總額達八千人至九千人之間。這些兵在陸軍或海軍中均有供職。除了徵役的兵以外，尚有募集的兵額，均由自由入伍招來。在一九二六年有三一、〇〇〇人，到一九三一年增至三八、〇〇〇人。

最近因經濟發生恐慌，此兵額又減少了。在這軍額之中，有五六千人是從荷蘭運來，荷蘭來的軍官大約有一千名。自一九一三年起，荷蘭皇家陸軍學校開始招收東印度人入學，但是能考進的學生極少。

東印度政府所開銷的軍費，連軍人養老金在內，在一九二九年約一四〇〇〇〇〇〇〇盾。自經濟恐慌以後，此項軍費已大減少，祇軍事部的費用，已自一九二九年的七六〇〇〇〇〇〇盾，減到一九三三年的五〇〇〇〇〇〇〇盾。因為這樣的減削軍費，使一九二九年所定的國防計劃也得延緩其一部份。註一二因為政府之不聽從東印度居民的意見，仍堅持其建造第三巡洋艦的主張，使國民議會表示其十分堅決的態度。在一九三二年八月通過修改一九三三年的政府預算案，把預算案裏的二項開支取消了：一項是建築第三巡洋艦時東印度所負擔的建築費計一、四五七、四〇〇盾；第二項是東印度所負擔供養在荷蘭的三三三三個軍人的軍費計五九二、〇〇〇盾。這種議案是露骨的表示對於荷蘭政府所定的軍費支配不滿，要請荷蘭政府修改其方案，使東印度的國防費能平均的分配於荷蘭帝國各處的人民。

(註一)關於警察組織最好的參考材料是 Harweg 著“Politie, leger en veiligheids in Nederlandsch-Indië”一文發表於 Indische Gids 一九二九年 Pt. I 三五六——四四三頁。

(註二)荷印警察在憲法上的地位可參考 van Vollenhoven 著“Politie overzee”一文發表於 Kolonial Tijdschrift XIX Pt. II 1 三三頁。

(註三)譯者按：荷屬及荷印的所以能保持其獨立論者也以為因其處各強國間的緩衝地位，因各強國的不願任何強國取其地位而互相保持了荷屬的獨立。

(註四)參閱第十九章，荷印在國際政治中的地位。

(註五)見 Encyclopedie IV 五三七頁“Verdedigingsstelsel van Indië”一文。

(註六)一九二五年修正以後之第一六七條。

(註七)見 Encyclopedie 補編內 Verdedigingsstelsel van Nederlandsch-Indië 一文及 General Bakker 所著“The defence of Netherlands Indies”一文發表於 Asiatic Review XXV 四二一——四三二頁。

(註八)在東印度經濟極因議的時間而主張添造巡洋艦，深受東印度人民之反對。

(註九)這言論最初於 De Soemba 報上發表後來轉載到 De Loemboer 報上的海外專刊，見一九三二年四月七日，作者所根據的計算是指全部的軍備，並非指海軍一項而言。

(註一〇)此第三巡洋艦的建築費，照預算要減少荷蘭政府的失業救濟金中之三百萬盾——原註。

(譯者按)此添建第三巡洋艦的計劃到一九三四年初已經取消。

(註一一)文見 Winter 所寫的 *Militieplicht in Nederlandsch Indie, ook voor de inheemsche bevolking* 一篇，在一九二三年的 *Indisch Genootschap* 雜誌第三九頁。

(註一二)在海軍方面，在計劃內的東印度艦隊是包括三艘巡洋艦，十二艘魚雷艇，十八艘潛水艇。

第十二章 法律及司法

習慣法的保存和研究

荷屬殖民政策中一條基本原則，是在承認土人的社會和制度；並且以一任其自然發展爲目的。這個「不同化」政策的實施卻不是一件容易的事。在一方面，對於土人的生活 and 社會必須有準確和深切的了解；在另一方面，像東印度人民的複雜，若是各種人的不同的需要均須顧到，則整個政府組織將形成兩元的，或竟是多元的。在這裏的人民中，我們可以找到在文明及宗教上各級不同階段的民族，他們在言語、風俗和習慣上，都是不相同。他們中間更含有一百五十萬的亞洲的外國人——阿拉伯人、英屬印度人和中國人——和很多的歐洲人。對於在生活方法上，社會及經濟發展上，和法律概念上，具有如此不同性的一羣人民，而想採用一個各適所需的政策，則必定會

形成法律上的絕端複雜性。

荷蘭的保存和尊重土人習慣法的政策，雖遇着極大的困難和不便，但依舊不失它的重要性。荷祇就殖民地的司法行政着想則對於全島和全體不同民族都適用歐西法律，必能獲得一貫和確定的便利。並且在實行上也較容易。歐西人爲要發見土人的習慣法而深入他們的社會，實在不是一件易事。尤其困難的是要使歐西人了解和同情於土人的法律觀念。但是，荷將一部非產生於自己的需要和意識的外國法律，來強迫施諸土人，則他們的公平觀念決不能滿足，甚至於將形成極大的不公平。外國法律的施行足以使土人躲避政府所設的法庭，而自己另尋代替辦法。（註一）這種情形更能形成本土社會的崩潰，所以，除非有無可除去的阻礙，本土法律的禁止是不能認爲具有理由的。並且，本土習慣法的了解和施行，反而足以促進行政上的順利。一切改革，荷能與本土社會組織發生密切關係，則成功自易。反之，對於習慣法的誤解或忽視常能形成政治上的重大失策。（註二）有時因爲不顧本土的司法區域，致使人民大不滿意，和形成行政上的糾紛。殖民政治中一個重要原素，是將政府的行政單位很合宜地調適於習慣上的司法單位，例如鄉村，鄉村聯盟和

城市。實際上，本土習慣法，在很多極重要之點常與殖民政治相啣接，則如土地政策，勞工政策，土人行政和自治社區。關於本土習慣法的政策更包含下列幾個重大問題；就是：外人政治的侵入本土社會，其程度究應如何？土人自治問題，和土人自由活動問題。末了，荷蘭的遵重本土習慣法的政策實在促成了種族法系的發展，這是該政策的最重要之點，歐西帝國主義和它的同伴，就是「同化」政策，正在撲滅其他任何法系。但荷蘭政府，卻因了前述政策，正在使世界主要法系同樣地日臻發揚光大，這點正是國際法庭所據原則之一。（註三）

東方的習慣法，曾經了極長的時間，纔能得到西方人士的發見和重視，這原因是在西方人士很難深入東方的社會和東方人的思想方式。因了這困難，西方人對於該習慣法常不免誤解和蔑視。研究東印度習慣法的最有威權的學者，伏倫霍文教授（Van Vollenhoven）曾說：「凡研究過荷屬法律的人，一旦研究荷屬東印度的法律，將好像進入一個新天地」。（註四）東方人的價值觀念，善惡標準，每令西方人覺得奇異。現在，在西方人眼中，東方已不復是一部緊閉的書本了，但是西方人要能同情地、聰明地和準確地，讀這部書，卻還需要很長的時間。

據伏命霍文教授的意見，研究東印度習慣法的一個最大障礙是下述的一個完全錯誤的先入之見，就是認爲法律時常跟着宗教（註五）所以無宗教者有無宗教的法律，印度教人有印度教的法律，回教徒有回教的法律，在土人基督教徒有基督教的法律。這個先入之見是和事實完全相反。但直到現在還具有它的致命的影響。宗教法的力量是有限的，但多數學者都過於重視了習慣法裏的宗教成份，而將宗教法和習慣法合而爲一。研究東印度習慣法的第二個障礙是歐西人士的時常將土人所看來不容區別的事物，予以區別，不容分離的成份，予以分離。例如公法和私法，刑法和民法，物權法和契約法，絕對法和相對法，財產權和人身權，等間的區別，在未受法律訓練的東印度人是無從了解的。在這羣島中，沒有一個土人知道或會引用過「所有權」和「占有」間的區別。（註六）

荷蘭人間已有一種習語，就是用「阿大特法」(Adat law) 這名辭來指東印度人的習慣法。（註七）「阿大特法」是通用於土人及亞洲外國人的法律中的一部份，它是一種未經編纂的法律。「阿大特法」須與「本地法」相區別，後者係指從「阿大特法」裏取去了宗教成份後所餘

下的一部份。全東印度更不是適用同一「阿大特法」它是劃分成大約二十個「阿大特法」區，各法區的「阿大特法」都不相同。但各法區所適用的不同的「阿大特法」間，卻含有一種共同的成份，伏命霍文教授將此項共同成份編纂成一部簡略的法典，可以通用於全東印度。（註八）

在東印度公司時代，一六〇二——一八〇〇，很少去研究阿大特法的人，所有的也祇是幾個感到特殊興趣的個人。研究東印度「阿大特法」的開山祖，乃是三個英國人：馬斯屯（Marsden）（一七五四——一八三六），他是一個殖民政府的官吏，曾在蘇門答臘搜集了好些材料；萊福氏（Raffles）（一七八一——一八二六），他是在英國統治時代（一八一——一八一六年）中間的爪哇總督；克拉福特（Crawford）（一七八三——一八六八），他是萊福氏的一個下屬。和這三個人同時的，還有一個荷蘭人，孟丁弗（Muntinghe）（一七二一——一八二七），當英國征服爪哇時，他是荷蘭殖民政府中的一個官吏，他更繼續做萊福氏的助手。（註九）在一八〇〇至一八六五年間，伏命霍文教授稱此時代為「歐西人的測候時代」，殖民政府中的官吏個人曾對此研究有很好的成績，但是沒有一個能勝過上述的四個開山祖。這時代裏的研究者有一個

共同的錯誤，就是將「阿大特法」和泊來的宗教法，民衆法和皇室所制訂的法典，法典法和實際實行的法律，互相混淆。這輩早期研究者有一個人會認爲「阿大特法」是具一貫性的材料，正待着詳確的研究。在這時代中，「阿大特法」對於政府施政和法律歷史上的重要性，尙沒有被人些微感覺到。（註一〇）

大約在一八六五年，諸種環境的湊合，使「阿大特法」受到新的注意。幾年來，東印度的土地政策已成爲荷蘭內閣（*States General*）裏的一個最重要的問題，也是諸種辯論的主題。此種辯論的焦點卻都在「阿大特法」。因爲土地問題和「阿大特法」實具有極密切的關係。現在內閣能開始注意這個問題，實是一個很好的預兆。因爲以前對於土地習慣法的忽視和誤解，會造成了對於土人的大不公平。（註一一）這次辯論的結果，政府當即向爪哇人民頒佈一告示，保證以後將尊重他們個人和團體的土地權，並且允許予此權利以保護。幾年後，東印度政府更在爪哇及馬都拉（*Madura*）舉行一次土地調查。

文官方面也開始在注意到習慣法。以前，官吏都未學習過土人的言語和社會組織，所以他們

無從做調查工作。這時，這種學習的方法已大形進步，於是文官們對於「阿大特法」也大大地注意起來。伏倫霍文教授雖承認在這時期確做出了一些成績，但他仍加以幾點批評：(註二)他們所用的法律名辭是和所搜集的材料相分歧的；他們時常不能懂得東方人的分類法，價值觀念，和思想方法，因它們是和西方人的不相同；他們的著作中含有許多歷史上的謬見；他們的大部份的材料係搜自外領各島，因他們假定爪哇沒有「阿大特法」。當這時期，基督新教會也注意起「阿大特法」來，尤其於親屬法及繼承法。這輩研究法律的人多係法律學校的新畢業生，對於東印度人的情形是一些不懂，所以他們的研究「阿大特法」是絕對沒有準備，並且缺少同情。但內中有幾個人會將其態度大大改變，而成就了很好的工作。(註三)

在這時代中，有三個人成爲用科學方法研究「阿大特法」的創始者。第一個是威爾根 (W. J. Meijer)。伏倫霍文教授會稱過他的工作是應占有首席，因他的範圍既廣，取材尤富。(註四)威爾根是一個駐節西里伯 (Celebes) 的教士的兒子，先曾任東印度文官十一年，後於一八八一年在里登 (Leiden) 訓練學校中任教授之職。在他死前的十年中，他在這裏不懈地工作，一方講學，一方著述。

第二個人是李弗林克 (Liefvink)，他曾任東印度文官三十五年，他在退休後，曾發表三部關於峇里 (Bali) 和龍目 (Lombok) 的「阿大特法」的巨著。第三個創始者是施諾克赫弄伊 (C. Snouck Hurgronje)，他是聞名世界的回教學者，伏倫霍文教授稱他爲一個言語學的學者，後來卻成爲一個政治家。里登大學在一八八〇年授以博士學位，這是根據他所做關於回教人民的一篇論文。翌年，他在里登訓練學校任回教主義講師之職。一八八四——五，他有出名的梅加 (Mecca) 之行，喬裝回教徒，在那裏逗留數月之久，最後遂任傑達 (Djeda) 地方的領事。在梅加時，赫氏極力和東印度來的學生相交遊，因而學得許多關於東印度的阿大特法律制度。當他在里登時，他是威爾根氏的好友。一八八九，他受政府命，研究東印度的回教組織；一八九一，他被任爲關於東方言語和回教法律的顧問。他的銜頭後來變爲土人事務顧問。一八九九更變爲土人及亞拉伯事務顧問。在這幾年內，他不特對於土人制度作學問上的研究，且以政策建議於政府而成就他的政治家的事業。在他留在東印度的十七年中，他完全置身於土人社會中，極力避免歐西人的社會生活。他的從內部來學東方人的生活，是很少歐西人會做到的。一九〇六，他回到荷蘭，任里登大學教

授之職，直至一九二七年而退休。^{（註一五）}赫氏是第一個人用「阿大特法」這個名辭來指具有法律效力的「阿大特」（Adat）或習慣，使它和其它不具法律效力的習俗等相區別。^{（註一六）}

從一九〇〇起是一個對於「阿大特法」有較深發現和由歐西人加以解釋的時代。^{（註一七）}「阿大特法」的研究者起始覺悟：他們要懂得東方的或初民的制度，必須先有一個東方的或初民的觀點。這點與荷屬當時新興的精神風氣，實很相合。一九〇〇年之後，精神的傾向決絕地上上一世紀的「合理化主義和物質主義相背馳，荷蘭人因而對於古代和東方的思想，神祕和中古的思想，以及非歐洲的和非物質的思想都抱一種開通的態度。」^{（註一八）}

這時代研究「阿大特法」的主要學者都是法學者。內中一個是鄂森勃魯根（Osabruggen），他正完畢了他在東印度所任高等法院院長的職務。也是在這時代內，「阿大特法」終於得到它的最具天才的學者，就是伏倫霍文教授。他在這世紀初開始任里登大學的殖民地法律教授，他在最近三十年中，對於東印度習慣法的調查，整理，指導調查，研究和搜集上，曾做了極偉大的工作。伏倫霍文兼具了他所認為一個「阿大特法」的學者政治家并必需的諸項才學：「尊敬習慣法中

的本土成份，對於東印度人的法律需要獨具慧眼，了解一部完全不同的法系，再把這些運用於東印度的實際實用的法律。」因了他所任大內殖民地法教授一職的重要地位，（該大學係東印度文官候補員所受訓練的地方）所以伏侖霍文教授對於東印度政策和內閣方面均能發生絕大的影響。在他的指導之下，曾發表過廿多篇關於「阿大特法」的博士論文。因了他的影響，現在正進行著一種鉅大的搜集「阿大特法」材料的工作。（註一九）

保存習慣法的糾葛

土人習慣法的友人，為要予以保存，必須有長期的奮鬥，該項奮鬥所造成的糾紛直到現在還繼續着。它使一切關於「阿大特法」的問題，重行尖銳化。它不僅使一切對土人友好的人站在一條防線，以與頑固的帝國主義者相對抗。例如主張統一法律者間有一位譚文特兒（Deventer），他是對土人極表同情的友人，但對他自己的主張卻很是堅持。這問題更不是一個簡單問題；無論那一派的主張被採取，總還有極多的問題須待解決。大致說，關於「阿大特」的見解，實和關於行政

的見解，具有密切關係。維護「阿大特法」的人多贊成保護地（Protectorate）原則，和主張歐洲官吏退出一切下級政府；而反對「阿大特法」的人則贊成歐洲官吏的進一步的侵入。

譚文特兒曾在一九〇五年二月的 *De Gids* 雜誌（註二〇）裏發表過一篇文章，闡明他自己的立場，當時關於統一的爭論正達了頂點（註二一）。他採用了梅加蘭（Macarley）在東印度法律改革的辯論。併常說的一句話：「能統一即須統一，參差不齊祇是一種不得已的辦法，但無論如何須得到確定。」分化原則不應為東印度法律改革的基礎，因它係與全世界正在發展的法律總合趨勢相反抗。現在世界各地人民已因交通便利器的進步而愈形互相接近，所以各處都在感覺到削除法律上互異點的必要。荷蘭曾是統一國際私法的倡導者，但對於自己的屬國卻反而背道而趨，而採用在國際間已感到有害的辦法。

有些反對習慣法的人特別注重法律的確定性，而這確定性實非模糊瑣碎，和雜亂的「阿大特」所能供給。它將使法官有更多專斷的機會。這輩人更主張「阿大特」並不能表示一般人的信仰，它祇代表一些有權力者和有地位者的意思。他們更批評「阿大特」不能滿足各法律團體間

日形增加的相互交通的法律需要。有些法律制度，仍如商業票據和公司等，習慣法裏是沒有規定的。法官們也時常反對習慣法，因為他們在援用法律時所需要的是：第一、完備，就是對於重要問題能給予一個答復；第二、系統，就是一部整齊有條的法律，而非蕪雜混淆的。更有些人主張：阿大特法祇能行於簡單的初民民族，它原是產生於這種社會裏的，至於想把它引用於現代生活的較大問題，則將絕無效果。（註二二）

一九二五年伏侖霍文會寫過：（註二三）『二十五年前，一般法學者，進步的政客，和教士們，差不多一致認為『全體適用歐洲法律』是土人解放的出路。在法學者，因為他們希望能得到一部現行法規來做民法和他們所有法律意見的根據，更因為英屬印度已因這樣的改革而獲得良果；在進步的政客，因為歐洲法律是較進步的法律，故能激起土人的經濟意識而提高他們的生活；在教士們，因為土人中的基督教徒將因歐洲法律而導入歐洲的家庭生活方式，更使他們感覺他們自己的價值。』但是這種態度現已經了大大的改變。這輩人眼見英屬印度的成績並不能樂觀，顯著地已背着梅加蘭所激起的依據歐西法律的統一運動而進行。政客們現在已在倡導着個分化原

則，教士們也認爲對於全體土人基督徒實行同一部法典法實是不智。

維護習慣法者的立場是這樣：他們認爲法律是活社會中的一個現象，它常在一個流動狀態，不停地和其他社會力量互相影響着。（註二四）法律必須合於社會需要；各種具有不同見解，不同經濟程度，和不同社會階段的人民必須有各種不同的法律。在他們，自己的習慣法總是最良的法律，因它是產生於他們的需要和公平觀念，更和他們的進步同時生長。權利意識並不生自法律，反之，法律乃生自權利意識。習慣法是活的法律，若是法典法和它歧異，則失調和不公平就將因之產生。習慣法的維護者也承認法律的確定性的需要，但主張苟以歐西法作根據而制訂法律，對土人行使一部他們不能了解的法律，則將造成更大的不確定。（註二五）他們也贊成制訂法典，但主張根據習慣法的制訂法典，就是根據各地習慣法的大綱；它所包含的區域，愈大愈好，但同時須一任各地能攙入自己的習慣。這樣一部法典將規定較重大的信念，因而能常留不變（註二六）。

對於法典法的反對，增長了習慣法的地位。伏侖霍文教授時常使主張法典法的學者和機械式的法官們自己認過。一位贊成習慣法和反對法典法的大法學者（註二七）曾指出：制訂法典的重

要意義祇在改易法律的淵源。在未制訂法典前，法官必須從人民的交往中去找尋法規，在制訂後，他能從一部書裏去找到法規。所以制訂法典並非爲創造法律，它祇是說明常時的活的法律是什麼，但他當時既不是一部十分準確的說明，時間過了，他更是不準確。

從一世紀的經驗裏，歐洲現在能批評制訂法典的效果。「確定」和「統一」是被認爲法典的長處，但所謂確定也絕非百分之百的確定，因爲最好的律師和法官時常會不知道在某一點上法律究竟如何。法典都很繁多，法官有時會查不着條文，普通人更會如此。法官的死守法典，尤其常會形成不公平。法典祇講到抽象的規定，而法官則須應付具體的案件。有很多案件是無從由法律預見的，有時一條法律，自身很好，但引用於具體案件時即變成不公平。所以法典祇能作爲法官在找尋活的法律時的一種指導。但法官必須時時直接去找尋活的法律和社會事實，和有自由來自己去找尋。尚未制訂成法典和大部份尙爲未成文的「阿大特法」乃完全是活的法律。（註二八）

這種社會法理學也有它之困難的點。二十多個「阿大特法」區現在正在互相衝突着，因爲它們已不復閉關自守，人們更多着交往。并且，像東印度這樣的一個正在醒覺的國家，它並不站

在社會的和經濟的發展中的某一個階段，實際上，它同時站在很多的不同階段，所以它的法律必須滿足各種不同階段的人民的需要。因了土人的社會的和經濟的發展，他們突然有了某種法律上時新需要，和產生了某種新的概念。但當時的習慣法卻沒有相當於這些需要的規定。一個最顯著的例子是：當羣島上某一地人民全體接受基督教時，先曾設法將這輩基督徒的習慣法導入於歐西的模式，根據東印度政府法案，總督更有權力來宣告民法對他們已經適用。但是這輩人民決不能因為已接受基督教而即置諸歐西法律之下。東印度政府對這問題的最後解決法是制定一種法律，一方面不使東印度人的社會結構不因驟然的改革而受損，它方面則極富彈性，使能滿足少數已踏上歐西文化的人民的需要。這法律一方能滿足「阿大特」社會的需要，他方也能滿足因近代式的行政、交通和教育所產生的需要，并且也能顧到鄉村和大城市間的關係。（註二九）

同化

東印度習慣法的立法史上有四個重要時期。在一七四七年前，東印度公司並不干涉土人的

司法，除了在通商口岸和工廠裏則不論對於東方人或西方人均適用荷蘭法律。但在這一年，他決定把全爪哇的司法權收歸已有，但住於吧達維亞三寶壠（Semarang）泗水（Surabaya）城外的土人則仍舊通用他們的習慣法。一八二四年東印度政府將此項例外廢除，從這時起，對於全國東方人都適用習慣法。在一八五四年，這種規定乃併入東印度政府法案內。在一九一九年，他復修改為：習慣法必須逐漸為成文法所代替。但原則上仍須先適用「阿大特法」，除非有充分理由須對於一切民族適用普遍的私法，或須對於土人適用歐西法或其他特殊規定。（註三〇）

爲了司法行政上的便利計，在東印度的一切人民，連同到該處旅行者在內，分別爲三大類：歐西人、土人和亞洲外國人。（註三一）在第一類下，包含一切歐西人，和日本人（從一八九九年起）和一切凡他們本國的親屬法係在原則上與荷蘭親屬法相同的國家的人民，以及他們的子女。無論婚生的或被認領的私生女子。在土人的一類下，包含一切屬於東印度本地民族的人，和已爲本地民族所同化的人。對於異族間通婚的，則妻從夫，子女從父。私生子，除非經父認領，從母。土人基督徒的地位則得予以特別規定。在亞洲外國人的一類下，包含一切非本地的亞洲人，除了日本人和基督

徒之外。後者的地位得由法令分別規定。

在司法上，東印度在地域上分成二個法系：政府法系和本土法系。此項地域上的劃分並不與直接治理區和間接治理區的劃分相合，直接治理區有時屬於本土法系，間接治理區有時反而屬於政府法系。大約全體人口的五分之一現在仍在本土法系之下，他和政府法系有下列三個區別：他有自己的司法機關，係根據該在人民的「阿大特」制度；他有自己的訴訟法，係根據習慣法而除去一切有違公平原則的陋俗；他有自己的罪名和「阿大特」刑罰，但習慣法刑罰現已沒有一處全部沿用，他已多少為西方法理所修改。在政府法系之下，歐洲刑法實體法是適用的。

習慣法的被侵有下列幾種情形，有些私法實體法上的條款係明白規定一列適用於各民族。有些條款起先祇適用於歐洲人和亞洲外國人，但後來已擴及於土人。此類條款包含關於東印度商艦上的管理和紀律事項以及僕役及被僱人之僱傭等項。有些法規係適用於發生上述幾種法律關係的一切人民。土人更能自願拋棄習慣法的法據而受歐西法律的管轄。完全歸服歐西法律管轄是不許事後撤銷的，他的手續是和國籍的歸化不多，歸服後全部歐西的民法商就都對歸服

者發生效力。在已婚男子，歸服必須得他的妻的同意，歸服的效力更及於妻。父及未婚母的歸服的效力係及於他們的被保護人、子女及直系卑親屬。歸服對於本人所具土地的本土權，沒有影響。土人也能一部分歸服於歐西法律的管轄，這時祇有荷蘭的民商法的一部份對他適用，他就取得中國人以外的亞洲外國人的同樣地位。第三種歸服是關於某一法律行為的歸服。這時，祇有直接與該項法律行為有關係的部份對之適用。默示的接受歐西法律是第四種拋棄習慣法的方法。因為某種法律行為，「阿大特法」對之沒有規定，祇歐西法有規定，這時即假定該土人已自願的在該法律行為上歸服於歐西法。人壽保險係此種法律行為的一個例子。

習慣法案件的上訴審現在係由司法會議 Councils of Justice 和高等法院 High Court 所受理。這兩個法院都是歐西法的法院，他們的法官們都非精於習慣法的。所以他們不能對於習慣法下適當的判決。東印度法律學校殖民地法教授哈爾氏 Mr. Ter Haar 曾建議設立一特別高等法院以受理習慣的上訴案。

在爪哇和馬都拉 (Madura) 因了回教徒人民，另有一個宗教法系，由教士會議 Priest

councils 管轄。依可蘭經的規定，某種法律問題，例如親屬法及人民，祇能由信教的法官來審理。教士法院所根據的是回教法律，他時常與「阿大特」法相衝突，故不合於東印度人的公平觀念。這種法院很受人的責難，因他們多有營私舞弊的，現在正想法西把他們的權限加以限制。

在一九一九和一九二五年，已使全部歐西法適用於中國人，除了幾項不重要的事件，例如收養養子。但他們的案件卻仍由本土法院受理。其他亞洲外國人，除了已經歸類入歐西人的日本人外，係適用荷蘭民商法，但親屬法和繼承法，則不在此例，對於不適用歐西法部分，他們仍適用自己的習慣法。關於訴訟法，在民事案件則東方外國人係歸類入歐西人，在刑事案件，則歸類入土人。

幾年以來曾有一種呼聲，主張將各民族所有法律上和司法上的歧異，應盡力除去，這種運動的第一個結果是在一九一四設立了幾所最低法院（Landgerichten 法院），他們有權受理任何人的輕微刑案。但對於歐西人的準備程序則由歐西官員受理。在一九一八前，一個歐西刑法典和一個本土刑法典並存着，但兩者都是以法國刑法典為根據，所以歧異祇限於形式方面。一九一八年制定了一部共同的法典，於是該歧異點也歸消滅。各民族的法律地位得總述如下：在憲法和行

政法上，各民族間仍存在着很重要的歧視；各民族現有一部共同的刑法實體法。除了在本土法系下者是例外；但彼此的歧異也不大；一切民族的輕微刑事案都一列由最低法院(Landgerichten)或「土地法院」受理；在私法實體法上，歐洲人和中國人，實際上是相同的，其他的亞洲外國人也大部如此；歐洲人和東印度人間則有相異的私法實體法和民刑訴訟法，（除由土地法院所受理的案件外）歐洲人和亞洲外國人間現所尚存的歧異點是關於刑事訴訟法，在這裏，亞洲外國人是歸類入東印度人。

因了中國近年來的事變，使荷領東印度政府遇到了新的司法問題。在東印度的中國人近來很不滿意於在刑事訴訟法上歸類入於東印度人。除了因為這種待遇有似他們國內的國民黨人所痛恨的領事裁判權，他們更痛恨於這種不平等待遇，使他們受轄於與歐洲人不同的法院，以及關於住宅檢查，假扣押，準備程序的較少保障。一九三一年五月中國政府採用了一部西方式的民法典，他的親屬法是根據於一夫一妻制的。查東印度政府法案（註三三）曾規定凡本國的親屬法是根據荷蘭親屬法相同原則的一切人民將歸類入於歐洲人。因之，中國人要求將他們的案件由歐

西法院受理，使他們和歐洲人間的最後一點歧異能就此銷弭。東印度政府已表示願意接受他們的要求，但因了現在的財政困難，所以這種辦法尙不能實現。在東印度的中國人有一百二十五萬，歐洲人祇有二十五萬，所以荷將中國人歸類入歐洲人，是不啻使歐西法院的受理案件增五倍。

(註三四)

在同一區域內存在着這樣許多不同的法律，他們必然將引起很多的法律衝突的案件。但實際上則此種案件爲數尙不如意料之多，大概因爲人民尙不十分流動。當人口增多和更形流動時，則衝突必然也將增多，但這個情形可和法律漸趨統一的現象相抵消。對於各民族種族間不同法律的衝突，我們稱之爲「準國際私法」或「民族間法」，對於各地方間不同習慣法的衝突，我們稱之爲「地方間」或「區域間」法。

東印度政府法案內未曾說明，當法律衝突時應適用什麼法律。總督和國民議會 (Volksraad) 有權予以適當規定。關於特種問題，例如不同民族間的婚姻，則民族間法已予以規定，但此種規定爲數尙少。所以法院對於這些案件頗有自由伸縮的餘地，到於民法的衝突案件，除有特別規

定外，法院必須判決何種法律應予適用。這種判決應根據於當事人的意思，法律關係的性質，社會交往的需要，和國際私法的類推解釋。（註三五）

司法組織

東印度的司法組織中有三類法院：歐洲人的政府法院，東印度人的政府法院，和一切民族的政府法院。（註三六）最高的法院是 Hoogerrechtshof 或高等法院，他是設在巴達維亞，院長係由荷皇所任命，副院長和法官們則由總督受東印度諮議會（Council of the East Indies）的諮意而任命，他們的數額未為東印度政府法案所規定。法官不必為荷蘭人，故東印度人亦能充任，但到現在還沒有一個東印度人被任命過。對於案件之涉於東印度的議會副議長和其他議員者，高等法院有初審管轄權。他的上訴審管轄權也由法律賦予。他更負有監督下級法院之職。

此下就是六處司法會議，設立在爪哇、巴達維亞（Batavia）、三寶壟（Semarang）、泗水（Sourabaya）、蘇門答臘的棉蘭，和西里伯（Celebes）的孟加錫（Makassar）。他們對於歐洲人和隸

屬歐洲民商法下的人的民事案具有初審及上訴審管轄權，刑事案則祇對於歐洲人有同樣管轄權。他們的上訴審管轄權則擴及於歐洲人和土人的民事案，和土人、亞洲、外國人，和歐洲人的刑事案。對於歐洲人的最低級法院是「府尹區法院」(residency court)他祇有一個推事。這推事有兩重職務，他同時是地方法院（在本地稱爲三等法庭）(Landraad)的主席。在爪哇和馬都拉他必須是一個法律學校畢業生，但在其他島上則駐在法官常是內地政府的官吏。所以在外領區域司法和行政尚沒有分開。這種法院對於民事案件之不超過一千五百盾者，和無論當事人爲何國人的勞動契約，有管轄權。在外領區域這種法院對於輕微刑事案也有管轄權。但已設有最低法院 Landgerechten 的地方則刑事管轄權卽不屬於前者。

對於土人的最重要的政府法院是地方法院 (Landraad) 內有一個法官做主席（至少在爪哇和馬都拉是如此），另外一個後補法官或前任後補法官，此外爲總督所任命的重要土人首領。此外還有一個書記官和一個檢察官 (dialsa)。在外領區域，主席不一定是一個法學者，他時常是內地政府裏的官員。地方法院 Landradan 的主席多數是歐洲人，但有些現在已由東印度人任主

席，這情形正在增多。地方法院(Landrecht)是對於土人的民事案，以及對於土人和亞洲外國人的刑事案的普通法院。

末了是最低法院(Landgerecht)這法院受理全體人民的輕微刑事案。他是在一九一七年設立於爪哇及馬都拉，所以代替警察署和後補官法院所有的刑事管轄權的。這種法院是土人中國人所最不满意的，因他們置司法和行政權於一人之手，並且沒有訴訟上的保障。土人和中國人主張對於一切人民的違警案件都應由同一法院受理，此種法院應有具有法律知識者做法官。Landgerechten的設立實使兩元性的體系有了隙瘠。

(註一)這點已在菲律賓演很明白地表顯着，在那裏的法院裏，東印度人的習慣法是沒有地位的。非人的許多訴案都不提出於法院，而私自根據「阿大特」而解決。行政官卻時常適用「阿大特」來解決社會問題。有人建議：即使從現在起承認「阿大特」的效力，還不失其為善政。參考菲律賓法律雜誌第七卷第四、五、六期 Philippine Law Journal IV Nos 4,5,6 內 Javier Gonzales 所著「對於民法內無遺囑繼承規定的根據菲人習慣予以修改的一個建議。」

(註二)當一九〇五年荷印政府對於西里伯中部(Central Celebes)的內務拋棄不干涉政策時，首領們就遇到東西接觸所形成的極大困難。歐西行政官認為這輩首領可以命令他們的人民任何工作。但事實上絕非如是……首領

們祇享有習慣法上的權利，荷首領的命令越出習慣法範圍，人民就會不服從他們。例如當首領們受行政官的訓令，命令人民築路和爲軍警運輸時，人民就不願服從。首領們每因人民的不服從而受到責難，但實際上他們對於人民是無法獲得服從的。首領們有時更須對於他們自己認爲很合理的事件負責，苟此等事件有違於歐西行政官的意見……這樣就使首領們莫知所措，他們有時因之退職，其他的人更沒有願意去負擔這種職務。引 B. Schrieke 所輯「西方勢力對於馬來半島本土文明的影響」內 Alb. C. Knytt 所著「西方文明對於波沙（在西里伯中部—Poso—central colobos）居民的影響」。

（註一）國際法庭組織法第九條。

（註四）Het adatrecht van Nederlandsch-Indië, I 3. 「荷屬東印度的阿大特法」。

（註五）全上書，I. 151-16。

（註六）伐倫霍文著：Miskonnigen van het Adatrecht 40, 54 「疏忽了的阿大特法」。

（註七）「阿大特」Adat 一字是阿刺伯語中的「習慣」。東印度固有多量的阿刺伯人和回教徒，所以在該地的土語中已採了很多阿刺伯字。（譯者釋：此字似以音譯較佳，其義蓋即習慣法之較有限制者也。）

（註八）見：Een adatweboekje voor school Indië 一書，「東印度全部的 Adat 法典」吾人有須注意者：

「阿大特法」不僅限於荷屬東印度的本土人民，它更存在於馬達加斯加（Madagascar）英領馬來亞（British Malaya）英領婆羅洲（British Borneo）菲律賓（the Philippine）及臺灣的大部份的人民間，反之，荷領新幾內亞的

中部及南部(Central d Southern Dutch New Guinea)的人民則非屬東印度民族，故東印度人的習慣法不行於他們中間。

(註九)關於發現東印度習慣法的最好歷史是伏倫霍文的 De ontdekking van het adatrecht 一書。

(註一〇)全前書 pp. 82-8

(註一一)參考伏倫霍文著的 De Indonésier en zijn grond 一書。

(註一二) Ontdekking p. 98

(註一三)全書 p. 112-118

(註一四)全前書 p. 89

(註一五)在 Sansek Hingronje 的已出版的著作中有二卷的 De Atjehers (亞齊人)這部已經英譯，名為 The Aehenses (一九〇六)Het Gajoland enzjne bewoners, 1908: Verspreide geschriften 1923-1925 共六卷。

(註一六)關於 Sansek Hingronje 「阿大特法」的發見，可參考伏倫霍文著 Ontdekking pp. 108-110。

(註一七)全前書 p. 123 #

(註一八)全前書 p. 125

(註一九)一九一〇年起，Adatrechtbundels (阿大特法彙集)在皇家學會 Royal Institute 指導下已出版有二十六卷；一九一四年起，Pandecton van het adatrecht 在安梅斯登殖民學會 Colonial Institute of Amst-

ordam 指導下已出有八卷。

(註一〇)遺稿文字更能見於 *Colenbrander en Stokvis, Leven en arbeid Van Deventer II* 187 ff

(註一一)這事論在一九〇六年十月於國會中達到最激烈之點，當時殖民總長福克(Reel)提出一條根據歐西法律的統一法案。經了三天的熱烈辯論，全國頓呈緊張狀態，結果是由福克氏接受了一修改案，但這修改案的意義卻適和他原案的主旨相反。見伏倫雷文(Ordedeking) pp. 134-135

(註一二)反對「阿大特法」者的觀點和他們對於過分重視「阿大特法」者的警告，見於下列諸書：Nederburgh, *Tegenstellingen en samenwerking in Netherlandsch-Indië*; Hekmeijer, *De Indische Gids*, 1906, pp. 1297 ff.; Gemep *Indisch Genootschap*, Dec. 1910; Nolst Trenite, *Vragen des tijds*, Dec. 1922

(註一三) *Juridische Confectiewerk*, Koloniale Studien, 1925, pp. 233 ff.

(註一四)伏倫雷文教授的見解之及法文寫出者見於 *Institut Colonial International, Compte Rendu de la session tenue a Paris*, 17,18 et 19 Mai 1921, pp. 363 ff.

(註一五)伏倫雷文教授 *Miskenningen*, p. 64

(註一六)全前書 pp. 5,6.

(註一七) J. Andre de la Porte 曾說：「我們不應於治的法律外去給予東印度人一部法典法；因該法典的不完

備和無彈性，它將變成一張法律的諷刺畫，法官們必須有權力從人民的生活裏找尋法律，這較之祇限以一部法典，實為便利，因為法律本產自人民的生活而得到它的無窮的變化。法官更須有一種自由權，當案件無法規可以適用時，得依據他自公平觀念而判決，這樣他纔不會失之不公平，而能維護公平。』*Over Codificatie van materieel privaatrecht is het bijzonder van Nederlandsch-Indisch adatrecht* p.25.

(註二八)在馬來亞 (Malaya) 的英國人起先忽視「阿大特法」，但現已從經驗中發見了他的價值而正在予以保存。『習慣法本來不容制訂成爲法典，並且永遠不能得他的最後的結論，因為法律，雖使成爲條文，到底還是一個活的東西，任何法律終不免變易，雖他的變易的時很慢。除非法律能不斷地發展而和一民族的需合相適合，他必然將歸於陳腐。但是，法律的某程度內的確定確是司法上所不能少的。例案法 (Case law) 乃兼有確定性和彈性的長處，所以最合於 Romban 的需要，尤其因爲這原則素爲該民族所熟知的。「阿大特」係成自統治首領和 Rombago 的判決案，所以與英國的普通法很是相像，後者現向極富活力和適應性。——「阿大特」上許多古舊的規定，現仍不明，但新案件的發生總會適用此種舊原則。變化當然必然會來，但我們應使他慢慢地變化；若是司法的人能將判決廣爲記錄而予以清晰的保存，則不良的制度就能避免』E. N. Taylor: 「Romban的習慣」見 Journal Malayan Branch of Royal Asiatic Society VII, 1929.

(註二九) B. Ter Haar, "Een keerpunt in de adatrechtpolitiek", Koloniale Studien, 1928, p. 246; de Kat Angelino, op cit., II, 1071-2,

(註三〇)東印度政府法案第一百三十一條：

二、在規定民事及商事的法規

甲、對於歐洲人則適用荷屬的現行法，但因東印度之特殊情形或因欲使人民中某民族或某部份接此規律管轄時，得有例外。

乙、對於土人、亞洲外國人以及這兩種人用了顯著社會需要而分成的小部份，當適用經必要修改後的適用於歐洲人的法規，或適用同時適用於歐洲人及土人的法規，對於此外的土人和亞洲外國人則適用他人本有的法規和宗教及習慣，但得因一般利益或他們的顯著社會需要而加以修改。……

四、凡土人及亞洲外國人之不適用同時適用於歐洲人之法規者，得一般的，或祇就特殊法律行為，歸服於本不適用於他們的歐洲人法規。歸服及其效果另由法律規定之。

(註三一)東印度政府法案第一六三條：

一、凡本法，一般及其他命令、章程、警察命令、行政規程，內各條款有歐洲人、土人、及亞洲外國人之區分者，依下列規定：

二、下列諸種人適用歐洲人之規定：

甲 一切荷屬人；

乙 甲款以外之一切有歐洲籍者；

丙 一切日本人和一切其他籍人，未包含在甲、乙、兩款內，而其本國所施行之親屬法系根據荷蘭法之同一原則者。

丁 屬於乙丙兩款人在荷屬東印度所生之婚生子女或經認領之私生子女，以及其他直系卑親屬。

三、適用土人法規者係一切屬於東印度本土人民之人，且未移屬於土人以外之民族者，以及雖非屬於土人而被土人同化之人，但土人基督教徒之法律地位則另由法律規定之。

四、適用亞洲外國人法規者係一切不屬於本條第二、三、兩款之人，但已接受基督教者不在此例，後者之法律地位另由法律規定之。

五、總督得東印度議會之同意得宣告將歐洲人法規適用於其他人。此種宣告對於關係人事後所生之婚生子女及經認領之私生子女，及其他直接卑親屬，在法律上均有拘束力。

六、任何人得依照法律規定在法院內認定所屬之種類。

(註三二)關於自願歸服，可參考 A. C. Tobé, De vrijwillige onderwerping aan het Europeesch privaatrecht. 已經自願歸服歐洲法者為數很少。他自然對於較進步的土人更適宜，但正是這羣人纔最具有民族思想。民族主義者認歸服是一種拋棄國籍。

(註三三)見前註三〇。

(註三四)參考 De rechtsbedeeling der Indische bevolking groepen, in ontv. e-ling en verw.

Ikkeling, „by Ney tzell de Wilde, Indisch Genootschap, 1931, pp 84-116; also „A Problem in Java” by Vandenbosch in Pacific Affairs Nov. 1930.

(註三五)法院在搜棟出民族間法及區域間法的衝突時，常常遇着很麻煩的問題。但這多年來法院已能逐漸尋出了這種準國際私法的主要原則。凡一個人已永久離開他的阿大特社會後，阿大特法對他就不再適用，而適用他現在住所地的阿大特法。所以他的效力是由人的法或種族法變易成區域間法。有時候，歐洲法適用於這種人，須視案件的性質。在異族通婚案件，則法律上的規定是：財產繼承須根據死者的法律。私生子女的能否認領，須依認領者的法律。回教法既不承認私生子女，所以大部份土人都不能認領。參考 Kollwijn Het Hooge rechtehof van Nederlandseh-Indië en het in tergentiel recht. 及 „Quasi-internationaal recht”. Encyclopaedie van Nederlandseh-Oost Indië, V. 347 ff.

關於發生於種族間法的問題，例如下：東印度婦女與歐洲男人所生之子女。苟該子女已被父親認領，則子女和母親間的民法關係即因之斷絕，此民法關係祇得由父母二人共同恢復。此法律乃所以保護子女之財產，不然，苟父親前死，則子女之財產將由東印度人之母親繼承。法律上更規定：母親不能為子女之保護人。見 Kollwijn Het buitenrecht geboren kind in het intergentiel recht in De Struw, II, 1-6.

(註三六)鄉村中當然還存在着這種本土法院。本文內的分類祇關於中央政府所設之法院。關於司法組織可參考 Kleinjies, II, 275 ff.

第十三章 教育

土人的初級教育

東印度公司對於教育毫不注意，所有的極微薄的教育祇爲歐洲的或土人的基督徒而設。（註一）對於教育事業最先要注意推一八〇八年台達爾氏（Daendels），總督於回教徒中的教育設施。他當時命令爪哇東北部幾處官長對於爪哇人的青年預備在道德上、習慣上、法律上、及宗教觀念上施行教育。這種命令祇表示台達台氏自己已看出土人教育的應行的方式而事實上這種教育全未實施，即在英國統治時代關於土人教育亦全未注意，在恢復荷蘭統治之始（一九一六年）在東印度公司所遺留下來的幾間學校也完全破壞了。

在一八一八年的東印度政府法規指出政府對於教育態度的改變。在這法規裏，非特擴大了

歐洲人教育，并且督促到當時已經成立的各土人學校（註二）甚而歐洲人的學校也開放准土人入學。但是這些計劃，在土人教育方面可說從未實現。再因當時荷蘭因與比利時發生了問題，使國庫空虛，更使原定的教育計劃成爲畫餅。到一八三六年的東印度政府法規制定，東印度的土人教育事業已成絕望，那時在東印度的增進人民福利的一切開支竭力緊縮，希望東印度的所得盡量去供養荷蘭，那時的所謂墾殖制度已經開始。

從一八四八年起政府始每年撥出二萬五千盾供爪哇人的學校經費，但這事實並非表示在荷蘭已有意要辦理土人的民衆教育事業。這些學校完全對於土人的官吏而設。因爲當時的情形需要一種管理上的標準，這種未受教育的土人官吏不能適應當前的局面，而且在政府方面還是不得不任憑土人的貴族之類行其傳統制度，使這問題更難解決。土人官吏的子弟不受相當教育簡直不能工作，毋怪殖民部長鮑特氏說：要政府任命土人貴族做官，就是硬迫政府遣派無用的官吏，不然政府祇有根本取消的政策，但這又與地方不利的。

在荷印殖民策裏第一次表示開通的意識是一八五四年的東印度政府法規。這一次宣佈了

總督將長期的注意到民衆教育，總督負起設立土人學校的責任。所以從這一年起教育的目標已轉到土人的羣衆，其惟一的問題是怎樣達到這目標。

因爲要達到教育一般民衆的理想非短時間所能成功，所以在進行上不得不先從急切的與可能之處做起。所謂急切的事務，是先教育一輩土人領袖們的子弟，然後再盡量的擴張於比較次一層的民衆，在事實上那時的教育已不限於土人的精粹者的子弟，不過這一輩人得到一些優先權而已，教育的擴大範圍竭力的在推進。在一八六七年政府第一次委任了一位土人學校的視學員，在一八六七荷印政府的教育部成立，教育經費從一八六三年的二萬五千盾增加到一八八二年的一百二十五萬盾。學校數目的增加在初是不快，當時比較高級的學生，在事實上是祇有他們受到了一些教育，所以並不願意去當教員，於是師範學校一定要設立，非等到師範學校的學生畢業了纔能逐漸增設小學校。

在土人社會裏各級人民之所需，既不一律，土人的各區域的情形又難一致，故想適應這社會情形，在學校的課程上最先試用過選科制，但結果是失敗了。於是自然的趨勢是排出多量的科目

取其普通爲目標，比較徧狹的大概除去了。但是這種學校如欲推廣起來，經費非細，這是一大難題，此外還有根本上的困難，就是那些學校有其兩重性的職旨。學校在訓練兒童時有二方面的作用，在土人貴族的兒童好像應該給以將來做官吏的技能，在一輩平民的子弟，又好像應該注重普通知識。因此到一八九三年，爲欲解決這困難，學校分爲兩種，可以稱之謂甲、乙兩種。甲種（可以譯爲高級小學）學校是專爲貴族及富人的子弟而設，目的在於供給政、商、及實業界之需求，專爲訓練小部份人的特殊的才能而設。乙種（可以譯爲初級小學）學校不然，全爲一般人民所需要而設，所以這些學校應該密切的與社會及學生的環境相適應。這些高級小學或稱甲種學校，到後來（一九一二——一九一四）變爲現在所謂的荷巫學校（Dutch-Indonesian Schools），在這些學校裏既不用荷蘭語教書，又不教荷蘭話。

在熱帶地方或半熱帶地方，要求國民教育之普及必遇經費不足之困難。本地人的經濟力實不足以維持西方式的學校。即能勉強而行亦祇限於極簡陋的設備。（註三）這難題在很早以前荷蘭人努力於推廣教育時已經發覺，但直到現在依舊無法解決，不久他們又發覺即使要推廣這種

設備最簡的乙種學種——現在稱爲鄉村國民小學——遍及東印度全部，在事實亦不可能。而況這種學校尚不足適應本土社會之所需。等到萬福士總督時（一九〇七年）得一解決之道，他認爲國民教育必須由鄉村去辦理，本地的力量可以集合起來辦理教育。這些鄉村祇供給一般漁人及農夫之子弟之簡單的需要。學校的經費是當地籌劃，由中央政府酌量津貼。到現在這中央與地方的分工擔任國民學校的經費已十分需要了。爲因鄉村國民學校是專爲一般鄉村居民而設，於是在都市裏的所謂乙種學校到今日應該從事訓練鄉村國民的技師，而且應該擴大起來使一輩有志入工商界的兒童得到教育，讓他們能變成工商界的職員。在這場合鄉村出資建築校舍，維持學校而政府擔任教育的薪水。如果鄉村貧乏不能維持學校，政府亦當予以援助，如不收利息的借款及供給校具等辦法。學生方面收其若干學費，學費之多寡，往往視其家庭之進益多少及其入學兒童之多少而規定。這種學費由鄉村管理，所以這些鄉村國民小學的基礎及其維持可謂大部份賴政府。

在學制上荷蘭人的政策採取不同的方式以求適應各色民族及各種社會的需要。在土人教

育的組織我們應該除開荷巫學校不算，因為這些學校已顯著的歐化了。在土人教育上如上文所述的鄉村國民小學是在內地的鄉村裏，祇有二年或三年的學年在比較發達的城市裏就有所謂高級小學，有五年到六年的學年。在鄉村裏的兒童如升學可送到城市裏來。有時在幾個鄉村間自己設立一較高的學校，其程度與高級小學的二三年級相仿。無論在鄉村小學或城市的高級小學都用馬來話或本地話教書。荷蘭話在土人學校裏並未成為普通的語言，而馬來話可說是東印度最普通的語言，在各種不同的方言中——大約有二十幾種——荷蘭話不易成為普遍的語言。

像這樣的簡單的學制尚能與社會環境相符合，似可普及教育到多數的民衆裏去，但同時也產生了另一問題。這裏的中等學校（Secondary School）已經歐化，應用了歐洲標準，用荷蘭話教授，於是上文所說的兩種本土的小學——鄉村小學，與城市的高級小學——不能與中等學校啣接。換言之，就是較高等的教育機關把大多數的國民關在門外，因為他們不能進現在所謂荷巫學校（Dutch Indonesian Schools），所以在這兩級之間非得想出一啣接的辦法不可，務須使本土式的初級學校畢業出來的學生能進歐化了的高級學校及中等學校。為要解決這問題，政府在

一九二二年設立了所謂啣接學校（馬來語稱爲 *Schakel* 卽 *Link Schools* 之意，亦可勉強譯爲補習學校），這種學生有五年學程，無論是鄉村國民小學，或是高級小的學生均可進去。在這裏當然是用荷蘭語來教書了。

這啣接學校之設可說是一種很好的辦法，但也有其缺點。他的好處是可以使本地的兒童在其最初的入學幾年全受本地的語言教育，種下了其自己本國的文化之根。因爲如果在一兒童未能通曉其自己的語言以前，卽以外國語言去教會根本消滅其民族固有的精神，所以在最初幾年的基本教育應該用本地話教學。但是這啣接有其弊病，就是每一兒童從鄉村小學到高級小學再經過啣接學校而升入高等學校之時須經過八年，同時如果從荷巫學校（*Dutch Indonesian School*）的初年年級讀起祇要七年。

初等職業教育

在文化水準不高之熱帶國內，而要提高其文化及增進國民之福利，其基礎是經濟的。要國民

注意到文化，而助長文化機關，必先使土人能豐衣足食。從教育上講，如果以經濟爲目的，亦必要求適合其環境，而且當進而謀環境之改善。要達到這目的，實用的教育要比普通教育來得重要。但在進行實用教育的工作上遇到了兩重難關：第一是在大多數的土人的心目中所認識的，甚而最初淺的小學教育也以爲是一種脫離勞工的門徑，是進書記階級或低級的政府官吏的敲門磚。所以學生的父母都喜歡子弟去學到普通的知識，如果可以，最好能受歐洲式的教育，這種現象我們希望於初級教育普遍之後或能消滅。第二種困難則更不易消除，就是實用的專門教育非先把最基礎的普通教育普及到全荷印以後纔可有效的進行。這些三年學程的鄉村國民小學，可以作爲基本的普通教育到現在尙不能普及到大衆使較高一級的職業教育立得定根基。

教會學校可算是最初就注意到實用教育的原則，但在最初期間他們非特得不到政府的鼓勵資助，反而受到牽制。那時的所謂政府的視學員竟反對學校裏教女子學習蒸餾，及裁縫等科。至今這些學校亦不希望政府的津貼，如果他們能經費充足，祇希望能自由的處置其教材與教法，使之適應於當前的社會環境，直到現今政府並未十分注意於初級職業教育。

最初是在一九〇九——一〇年，政府設立了一種工業學校，學程三年，在爪哇的三個大埠——吧城、泗水、三寶壠——開設了三所，在這些學校的科目內有木工及鐵工二種，教授是用馬來語。凡是高級小學（standard school）畢業的學生，年齡在十三歲至十七歲之間均可入學。這三所學校的學生共計有八百名，但是這些學校並未能養成多少本土的匠工。因為入學的學生都希望變成一個比工匠較高的人物。因此政府又決定在鄉村附近設立一種兩年畢業的工業學校。這計劃於一九一五年實行，到現在這種學校已辦了十三所，萬隆市政廳辦了一所商業學校受中央政府的津貼，其他較小的商業學校由私人創辦的，由教會創設的，製糖公司設立的均有。有人批評這些學校所教的功課太過講理論，不注重實用。也有批評，投考的程度太高，或是說他們所教授的商業範圍太小，祇限於某幾種商業。

其他各種職業教育，卻有不少。或是由於獨立機關設立，如巴達維亞的藥劑師助手的訓練，及蘇甲巫眉的獸醫學校；或附設於政府的各部內，如種痘師、產科醫生、護士、化驗師、衛生局人員、火車站站長、電報員、實驗室助手等的訓練等。師範學校當然也不少。（註四）

農業教育在荷印可以分爲二種。一種是與歐西式的初等小學相啣接，這種學校已有三處：一所在茂物名高級農業學校 (Agricultural High school) 兩所是蘇甲巫眉及馬琅名藝植學校 (Culture school)，前者專爲預備政府的農業諮詢局 (Agricultural information service) 及林務局 (Forest service) 及歐洲人的大農場人員而設，後者的兩所學校是爲造就較低級的農林局人員。第二種農業教育是與本土的初級小學相啣接，即所謂農商學校及鄉村小學裏的農科，這些學校，專以本土的農作爲對象的。農商學校已經一度改組，從前這種學校往往太注意於理論，因爲要顧到本土農業的切實利益故經過了一次改組，現在這種農商學校能從各方面求其適用於本地的農業。所以大半的功課均能切實。關於理論方面的推究祇限於實際工作上必須解釋各點，這些學校全在有經驗的農作者之指導之下。這種教育之能收實效是在於學校能常與其歷屆的畢業生接觸。這些畢業生的特委的責任是於其離校之後在其營耕種期內不斷的與學校接觸，做學校的顧問，在一九三〇年這種學校有七所，六所在爪哇，一所在蘇島。

鄉村小學裏的農科所授的功課與從前亦已經大不相同。從一九一七年起，最初不過是形成

時期，到一九二三年後農科的功課可稱完全注意到實用。這一專科爲鄉村小學畢業的學生繼續學習，仍由鄉村小學的教師教學，學程兩年，每一星期有二次的實驗，每次一小時半。實驗的地方在實和田野裏，或者學生等自己的田園裏。這些農科的教員受特別的訓練，稱爲農科教師班，每星期上課一次，繼續到兩年爲止。教師班的講師是農業助理顧問員（Assistant agricultural adviser）。所以鄉村小學的教師當長時的受農業助理顧問員的指導訓練，直至他升任到農科的領班以後。在一九三〇年這樣農科設備有四十一處。農科教師班有四處。

在一九二七年教育部決定採取改良和推廣土人的初等教育的步驟。第一步就是決定增加二十處高級小學的學年從五年加到六年。在最後的一年是教農業上的專門知識。但是當時這農科的師資缺乏，因爲從師範學校畢業出來的學生無實際的農業知識，並且不能作各種農業上的實驗。因爲這樣，所以農、工、商、部爲造就小學裏的農科師資起見，在一九二九年在茂物開辦了一所學校，名農科教員訓練學校，本地人稱爲 Kota Batoe（英譯：Training School for Agricultural Teachers），學程是一年，收師範學校畢業了的學生，專教農業專科。所採取的教材是求

簡單切實，於簡單的土人農業經濟極爲適宜。

歐西式的初等教育

歐西式的初等教育是以荷蘭語言教學。其目的有兩種：一面是供給歐洲來的兒童受到初等教育，一種是爲本地土人的特殊教育。在一八五〇年以前，政府的法度，對歐洲人的教育祇幫助一輩無力進私校的兒童，所以在官立學校裏的學生，主要的是混血種兒童。到一八四八，自由思想比較伸張，政府的政策也變更了，它了解政府有遵照荷蘭本國的教育制度設立歐洲人的學校的責任，從這時到十九世紀末，歐洲兒童的可以得歐西教育的學校祇有這些學校而已。在初這些歐西式的學校祇收極少數的本地人，雖然在章程上並未限制，等到後來本地的學生增加了，到一八四五以後政府另外建築學校專收土人，從這時起政府的態度變了不少，路根遜 (Rooijssen) 總督「認定歐洲人與土人合在一處教學有它的弊病，」他是從政治上着想的，所以在一八四九及一八五一年的兩道命令，限制土人入歐式學校甚嚴，雖然沒有完全禁止土人進去，這也是因爲恐怕

在土人中間引起反動，但是這時對於中國人卻完全禁止了，這種行動也可以說是適合於當時的行政情形，它的含意是在於官場所用語言方面。在那時政府要促每個歐籍的官吏均能說馬來語，而在土人的官吏方面，並不要他們會說荷蘭語。

等到荷蘭的殖民部長漸趨近於自由派時，比較自由政策也開始實現了。在一八六三年歐式學校放任基督教的土人及土人領他們的子弟進去了。到一八六四年歐式的小學校在原則上已招收任何種族的兒童，祇要不違背總督所釐訂的條件，這些條件，如一八七二年所定的有幾項：大概關於學生年齡，高級小學的學費，及規定用荷語教授等項。在政府的官職上直到一八六四年止，祇限制於歐亞的混血種可以擔任，從一八七二年以後土人也可以任官職了。所以荷文荷語的教授至此變為緊要了。於是土人官吏的應用荷語政府加以鼓勵，以前所採取的言語政策至此已變換了。在十九世紀的第八十及第九十年間，這種採用荷蘭式的教學，教授土人的政策尙遇到反對的論調，但及入二十世紀之初，因為合理的殖民政策逐漸採用，在土人中的推廣歐式教育已能實施，所以一九〇七年土人的舊式的高級小學改為『荷巫學校』（Dutch-Indonesian School）

——在南洋的華僑通常稱馬來人爲「巫人」，「巫」爲Malay的譯音，故稱「荷印學校」爲「荷巫學校」——至一九〇八年，「荷華學校」(Dutch-Chinese school)也相繼設立了。這些學校全仿照歐洲學校辦理，用荷語教授，專收馬來人及中國人。因爲設立了這些專門教育土人及中國人的小學校以後，所以歐人小學裏不多兼收土人兒童了。(註五)

政府對於私校的津貼

荷蘭人在最初就推廣土人基督徒的教育。當時在土人中宣傳基督教是極自然的步驟，因爲基督徒可以得到不少權益。後來荷蘭政府承繼東印度公司管理東印度後，政府對於各種宗教採取了中立態度；到後來，直至一九〇年爲止，東印度政府變換了態度，對基督教竟處於對敵地位。所以這時政府給予各私立學校的津貼，除開基督教學校的。在一八九〇年，因在荷蘭國內天主教及基督教兩大政黨的結合，執到了政權，於是在荷蘭的基督教會學校先得到了政府津貼，在印度亦隨之而變，東印度的基督教學校因受到津貼而勃興的，與荷蘭國內有相似的現象。

這種政府津貼對於任何私校是同等的。祇要學校能適合政府所定條件。這些條件，簡單的說，有幾點：第一是有設立此學校的必要；第二學校程度能和政府所設立的官立學校相等；第三，能遵照政府所定的幾種規則。如果這幾條條件均能適應，則政府的津貼是很寬容的。政府常常可以允許撥給私校的建築費，維持費及教員薪水的半數。非特在基督教學校得到此等津貼，及回教學校，或其他歐洲人之信奉其他宗教者的學校均相同，即在無宗教的社會裏，對於宗教持中立態度的學校，也同等待遇。中國人及亞拉伯人在那時也建設了不少學校。在土人的私校中，因其要得到完全自由，不願受政府的監視，故很少自請政府津貼者。總計私校的數目已很多，在全國的小學生中約有百之二十是在私校裏讀書。

政府的津貼私校政策有好幾點是合理的。當時政府對於推廣教育工作，幾有不可勝任之勢，所以政府不應該再放棄從旁協助的責任。因為在那時政府如果能出一盾錢的津貼，可以收到兩盾錢的效果，這一盾錢的公款可以鼓勵私人也出一盾錢的成效，不是效力可以加倍嗎？而況東方國家的教育要其收到效力務必帶着宗教色彩，不能脫離本土的關係，有一位視學員（Vedekirk

Pistorius) 在一八八五年給政府的備忘錄裏曾這樣說：『國民小學教育在本質上是屬於本土的，要它在宗教上取中立態度決不能從其低級文化提高起來。因為宗教無論在何時何地是一不可分離的槓竿，只有利用宗教可以進行教育』梅嚇 (Mayhew) 在印度，於討論教育問題時也同樣的說：『政府對於印度已授予不少關於感情、智識及經濟方面的需要，但從未於適應東方人的根本性格上給予一些共通性的感應。這是已經無疑的，因為外來的政府被阻在宗教活動之外，因此這種共通的感應作用永遠做不到了。』(註六)

教會學校對於社會的價值，是在很早以前已能有效的進行女子教育。在東方社會裏女子教育的重要誠有不可忽視之點，在哈東委員會 (Hartog Commission) 的報告的結論裏。這樣說：『女子教育影響到各種教育的各方面；教育女子，其實就是教育母親，也就是間接的教育兒童。在印度的上中階級的人民就因為其二元性的教育，——男子得受教育而女子則任其愚昧——而受了無窮之累。就因為這二元性的教育，使其家庭程度降低，而影響到國民人格及國家。有許多可以實證的事，在印度人的家庭裏婦女占有極重要的地位，所以對於子女的教育實在重要。有人說：

「一個智慧的女子，對於後一代的國民的影響與保證，比一個智慧的男子要良好而確鑿得多。反之，一個愚昧的婦女，常常成爲一社會沉滯的原因，非特在她的後一代的國民將因此沉滯，即在其盛年的時代裏也會沉滯不進。」（註七）在荷印的基督教的社會裏，可說最先見到女子教育的重要，而最先建立女子學校。在官立學校裏的女學生只不過七分之一；而在基督教立的學校裏女學生佔了三分之一。

中等及高等教育

荷蘭人對於中等教育的設施，即在歐洲人中，進行也極慢，枉論高等教育了；在東印度第一間中等學校是吧城的威廉第三學院（Gymnasium Willem）在一八六〇年成立。等到後來中等教育制度的進展，卻與小學制度的複雜情形相反，能於一致的統一的計劃上進行，但第一個東印度人進到中等學校之時已在一八七四年，這位學生還是爪哇皇族的後裔。在以後的許多年內，土人能進中學讀書的還是極少數。這時只有三所中學校，就是本地醫生訓練學校（Indian Physi-

ians Training school) 在一八五一年成立；師範學校；及所謂土人首領學校 (Head-school) 在一八七八年成立。這三所學校土人可以進去讀書，而最後的一所卻又只收土人首領的子弟，以養成土人官吏爲目的。所以普通的中等學校的建設可說是最近二十年內的事。

現有中等學校最低的是 Mullo (可以譯作初級中學) 學程三年，較高的是普通中學 (General secondary school) 亦是三年畢業，在普通中學裏分爲三科：一、歐西文科，二、數學及自然科；三、東方文科。初級中學 (Mullo) 的教育有三種目的：一、預備學生畢業後升入普通中學；二、預備學生畢業後入各種商業學校；三、預備學生不再升學，卽入社會謀身。於上述兩級中學以外，尙有一種稱爲高級中學 (英譯 General High schools 原文 Hooge Burger school)

內中有三年畢業的，及五年畢業的兩種。如果一個學生得了普通中學的畢業證書，再進高級中學讀五年書，就可以直接進荷印的三種專門職業學校，或進荷蘭的大學。

大學教育或稱高等教育在荷印進行更慢。卽使同情於東印度土人的人士如 Van Deventer 之輩亦主張東印度人之欲受高等教育者，可赴荷蘭入學。他還主張政府當設法資助學生還荷蘭，

如不收利息之放款之類。直到一九一八年以後，政府纔轉變態度，在荷印籌設專門學校了。各種社會所需要的專門學校，逐漸開辦。在一九二四開設了二所專門學校，它們的程度與荷蘭的專門學校相等。第一間是在萬隆的工業專門學校，該校自一九二〇年始會由私人創辦，到一九二四年政府收爲官立，同時改組了內部。在同年，在吧城又開辦了法律專門學校。也在這時在爪哇及泗水已有二處醫科學校，但其程度均不及歐洲醫科大學之高，所以在一九二七年政府決意改組吧城的醫科學校，提高了程度，使他的畢業生可以直接到荷蘭去或在東印度實習。在泗水的一間醫科學校成立於一九一三年，仍依舊進行，並未提高程度，不過在訓練一輩普通醫師助手而已。到現在荷蘭政府正在進行添設一東方文學科與已成立三種專科合併起來，成立一東印度大學。

但是這三所專門學校的情形不十分好，甚而有退步的趨勢。在工科及法科兩校裏，能讀完學程畢業的學生不到二十五巴仙。這緣故一時頗不易解，或者因爲多數學生都到荷蘭去繼續攻讀亦未可知。但無論如何，這幾間高等教育機關，只能爲極少數學生設立，浪費不少，因此每一學生的平均經費非常之高。

平民教育局

這民衆教育局至今已成就了空前而顯著的工作。它在多數的平民中推廣其低級的民衆教育，使人民能讀其本土的文字。但在起初事實上沒有適宜的讀物，可以進行這項工作，因為在教育兒童時除非有適宜的讀物，不能收教育之效。政府不敢讓私人去進行這種出版事業，一因恐怕書價太貴，無人敢去顧問，一因恐不道德的書籍散佈到民間，所以這民衆教育局出版各種書籍價值很低，在平民中推廣其道德及文化教育，於是造成了一輩人民具有愛讀書的習慣。

這教育局所出版的書籍有不少種，最初取材於爪哇及馬來的經典及東印度的俚俗傳記之類，繼之以翻譯歐西的書籍，在這些翻譯工作採取極自由的方式，凡是艱難滯濕之部份一律刪去，有時取材於西洋的故事，把這些故事改頭換面求其適合於土地誦讀。同時鼓勵本地人寫作文章，凡是有相當價值的文字能從豐給予稿費。適於兒童的故事及圖畫之類也極注意，如民間所用的曆書，及關於衛生、農業，及工商業之小冊子普遍的傳播，各種平民雜誌用三種文字——爪哇、馬來、

及巽達語——發表。這平民教育局還在本地的報上每星期發表專刊。

這平民教育局的出版物雖極重要，而土人圖書館之設尤有莫大之效益，包括各種語言之土人語言書籍，往往附設於各處初級小學校，各種私立學校內，及其他相宜的各地點。荷蘭人的圖書館都附設於各歐洲學校內。賣書的機關深入於各島的內地，所以人民對於一般的讀物大概都可以買到。在一九一二年全荷印之圖書館有七百所，到一九二九年增至二千五百二十五所，全數圖書館內所有的書在一九二九年有二、三八四、三四六部。就在這一年圖書銷售於人民的共達五百萬本。平均每每天售之書一千本。自己印發之書有一千二百冊。這教育局每年經費約七四〇、〇〇〇盾，他的收入約二七五、〇〇〇盾。

教育之進展及其未竟工作

從東印度的教育進展的統計上看，一方面是足令人喜，一方面也是足令人酸的。從他的進展的步度上看，從一九〇〇年來確是雄健的，但從他教育上普及看，則不免令人失望。

在一九〇〇年在土人學校裏共有一二五、〇〇〇學生，到一九二八年此數增加到一、五一三〇〇〇人。在此數內有一、一〇九、一六五人是在三年制的鄉村小學裏。在一九〇〇年各國籍的兒童在歐式的小學校的共計二一、二八〇人。到一九二八年增加到一三四、七二四，在這裏面歐人小學有四三、九四一人；荷華學校有一九、一〇八人；荷巫學校有六五、一〇六人；特種學校有二、五六二人，在啣接學校（Tink School）有四、〇〇七人。中等教育的進步可稱更快，在一九〇〇年只有七四八個學生，到一九二八年增加到一四、三一〇。在歐西式的職業學校裏，包括師範學校在內當一九〇〇年學生有一、三七一；到一九二八加多到八、八一七。在三所專門學校裏在一九二八有二五九個學生。這二五九人在六千萬的人口中當然微細之極，但是這三間專門學校至今尚在幼年時代。在人民對於升入荷蘭大學為榮譽的成見依然很濃。到將來在這些高等專門學校學生之增加是無疑的。

中央政府的教育經費開支從一九一一年的八、八〇〇、〇〇〇盾增至一九二九年的四六、〇〇〇、〇〇〇盾。在同一時間內政府的通常開支增加了三倍多一些，而教育經費的增加已超過了五

倍，在一九一一年教育經費在政府的預算表中佔百分之五·九；到一九二九年教育經費佔了預算表中之百分之九·二；全國各級政府的對於學校的開支共計五二、一四〇、〇〇〇盾。

教育上究竟還有多少工作沒有完成，祇能從客觀的標準來決定，如果目的在於要東印度國民都達到三年制之初等小學程度，則現在已經完成之工作祇有百分之三十。如果目的在達到六年制之初等小學程度，則現在祇做了百分之二十。如果目的再提高至七年的初級小學程度，則政府現在祇完成百分之十五而已。（註八）在事實上從一九〇〇年來，雖然政府已竭力辦理教育事業，而到現在國內的文盲人數從絕對數上看要比一九〇〇年增加了。換言之，就是學齡兒童數目之增加與入學兒童人數要多得多。如果我們遵照哈東委員會（Hartog Commission）所發表的意見，他說兒童沒有受滿四年教育時不能保持其永久識字，則荷印政府之掃除文盲工作可稱沒有希望可以完成。

這種現象並非祇在東印度是如此，這是任何落後的國家的通常的問題。比如在英領印度其開始興辦教育迄今已有五十年而國民中識字的成分祇比東印度略高一些，在菲律賓政府為教

育而耗費了不少金錢，而照他的報告說如果把現在所有學校各級的可收的學生人數與一九二九年人口中各級的學齡兒童數相比較則所有學校可以招收的四年級的學生數祇佔全國相當平均年齡的兒童的百分之五十。在七年級的學生祇佔百分之二十了。（註九）

如果以東印度政府的教育費與菲律賓濱政府相較，則顯然甚低，在菲律賓濱中央政府的給學校的經費佔政府開支中的百分二三·六九；以中央政府、省政府、市政府的開支一併合在一起，則教育費佔百分之二〇·一一，在東印度中央政府給學校的開支佔總開支中之百分之九·二而已，如果合併省政府及市政府的開支算則比百分數必將更低，（註一〇）因為直到現在為止省政府及市政府所撥付的教育經費可說微細至極。

如果以東印度與英屬印度比較則不甚容易，因為印度中央政府所開的學校經費很少，但是如果以每一個國民的平均費用來比較則此兩國的學校經費相差不遠。（註一一）

阻礙東印度教育的迅速進步的阻力，是在每一學生的平均教育費的特高。在英屬印度其學校經費比荷印多出四倍而所教授的學生卻多出了六倍，換言之，東印度每一學生平均教育費要

比英屬印度高出百分之五十。這平均教育費的特高的緣故，一在於英屬印度的學校所收的學生學費佔學校經費中之百分之二十一；而在東印度學費收入祇佔百分之十而已。但其最大原因是在於東印度教員薪水的特高。多數小學校的教師亦依歐洲的標準領薪，在中等學校的教師幾完全是荷蘭人。在一九二九年小學校裏的歐籍教員有二四七九人。中等學校裏有六〇〇人，這些教員均照歐洲的標準領薪金。而且可以告特假還國，有很早的退職時的優待辦法。註二二

現行教育制度的社會作用

從社會的作用方面觀察，東印度政府已倡設了一種空前的學校制度，在一般平民有其極簡的鄉村小學校及高級小學校，完全合於土人的基礎，學程是三年，五年或六年，歐西式的小學校有三種專門為三種不同的民族而設：歐人小學校是專收歐籍兒童，荷華學校是收中國學生，荷巫學校是收上等的歐化的土人兒童；但歐化了的土人兒童也可送進歐人不學。啣接學校（Link School）是半本土半歐化的學校介乎土人的小學校及歐式的中學校及高級學校之間，中等學

校是以歐洲教育標準爲根據，其程度是與荷蘭的中學相等。但在此中等教育期間分了若干方式與等級，以便在此相繼的各級肄業期間或中學畢業後均可結束學程，隨時外出謀生，三種最高的專門校，教授西式的高等職業教育，爲全荷印教育制度的最高點。

雖然東印度學校的實質，並不比其他相仿的國家爲低，但學校經費上的浪費乃不少。至三年制的鄉村小學校裏可以讀到畢業的學生祇佔百分之三十三，從五年的高級小學畢業生祇佔百分之四〇·九。換言之，有六十巴仙以上的土人教育經費是浪費的，因爲有六十巴仙的學生是半途而廢，仍不能保證其長時間的認識文字。因此國家在掃除文盲的工作上更難見成功。

東印度政府在平民教育中不厲行歐西教育的企圖是得法的。它的教育政策可說是在平民中行東印度教育，在土人的領袖中行其荷蘭教育。如果在最低的小學裏即用外國語言教學在土人的精神有很惡劣的影響，非特在本土精神不佳而且在兒童的智能發展上也有阻力。註一三在不識字的環境裏要兒童學外國語需要很長時間，尤其不可忽視的是在本地的兒童中多數是沒有受滿四年或五年的初級教育，他的認識本地文字尙恐不能保持長久。註一四別一層難關是西

式教育之經費浩大。如果在學校裏要教授外國語而得到效率則多數教員必自外洋聘請，比如在斐律濱因教員之迅速的斐律濱化，使英語的程度降低了，東印度政府已經開辦不少歐洲學校，要維持這些學校的程度，使學校經費增大，以每一學生的教育經費算，比本地教育要高得多，歐式的初等教育教了一四六、二一五個兒童，須費一五、七二、三〇〇盾，差不多與本地教育的一、五三、〇八八兒童相等（需一七、一八八、九〇〇盾）。中等學校在一九二九年費了七、〇〇〇、〇〇〇盾教了一四、三〇〇學生。

東印度政府現在遇到了空前的難關。就是教育經費的窘迫，因此推廣中等及初等教育的歐化程度將受到阻礙。現在社會組織是這樣，受歐洲教育的人不能多量吸收，政府在能力上也無款可以再推廣中等教育，所以到現在東印度的教育政策勢力改變方針，就是上層的教育經費勢必減低而加多底層的土人教育。（註一五）這樣也可以裨益於上層知識分子，因社會一般程度的提高，也可增進知識份子的地位。現在已受歐西教育的人，因社會一般程度的低落，尙未能使其充分的發展，收到高強的效力。

爲要研究這問題起見，在一九二七年印度總督指派了一個荷印教育委員會，這委員會會把東印度的教育歷史及其制度之得失作一統盤而透澈的研究。（註一）這委員會於教育的各方面，有各種的主張；對於西式的初等教育方面主張如下：荷巫學校裏祇限高級的幾班用荷蘭語教授。多數的荷巫學校改爲腳接學校（Link schools）。未經改變的各荷巫學校是注意收容一班土人領袖們的子弟，在荷巫腳接學校裏添加一第八年級，教授實際的科目使不再升學的學生可以到社會供役。在歐洲的初級小學裏，收容土人子弟如果他們在家裏已經學習了荷語。凡是學校中要用荷語教書必須先得政府的允許。對於土人教育方面，這委員會有下列的主張：改良土人學校的功課使之與荷巫學校更爲平行。在高級小學裏添荷文一科。高級小學裏加多一年（第七年級）從實際上求其適合東方的環境。增加六年級程度的班數。改良高級小學的功課使它更適合於東方的社會與本地的經濟環境。積極的提倡土人女子教育。

這種提議遇到了反對，尤其是從國家主義者爲甚，國家主義者對於教育制度從兩方面均有反對的可能：如果政府太厲行了歐西式教育，則國家主義者就反對說這是消滅東印度本地文化

的政策。如果政府太過不注意歐化教育，則國家主義者又另有一種說法，說在求民族自治的過程內歐化教育是不可缺少的。在荷蘭人社會裏，對於這問題也有相反的見解，在四十年前帝國主義者要提倡歐化教育時，一輩自由主義者往往反對，主張實用教育及提倡國家主義。到今日一輩比較保守主義者卻又反對歐化教育，或者是因為歐化教育容易刺激國家思想，所以他們又提倡起職業教育及本土教育了。本來在殖民地上的教育政策總脫不了政治的色彩。

自政府受不景氣惡潮打擊以後，尤以自一九三二年來為甚，政府對於教育方面不得不斷然的改變其用人方針，在荷巫學校及荷華學校的教員不得不趕快促使其東印度化，現有的一千三百名荷蘭教員勢必改為東印度人。這政策如果實現了，其影響於教育是很大的。在經費上雖然可以減低不少，但在學校的程度，勢必降低，尤其是在荷蘭語方面為甚。現在初級中學（即Mulo）的班數裁減了不少，招生也大大的減少了。因此在荷印國民議會裏有不少責備政府的論調，說政府已不負國民教育之責。這一種不滿意表示得最具體的是否認政府減低教育經費預算一案。這一次駁回政府的預算案可說自國民議會得到了半立法以來第一次執行其權力，把全預算案整個

駁回去。

在落後的熱帶國家的正當的教育作用，要推對殖民地問題素有研究者加脫英格里諾博士（Dr A. D. A. de Kat Angelino）說得最切當，這話對於東印度自然更為切近。他說：

「即使建築了堂皇的校舍，請到幾千位高俸而且飽學的教師，在好幾萬的土人鄉村居民的兒童均認識荷文說荷語，這種教育對於本地的人民仍無所福利。這種學校將變成與其四周的環境完全脫離的另一世界，這種完全脫離本土性的現象在現在尙未多見，但如果繼續施行這樣辦教育，這不幸現象不能避免……」

「所以我們如果沒有錢來建築堂皇的學校時亦不必抱歉。我們現在遇到的問題是怎樣去適合此自然律，這自然律是要使社會的及其他的各部分組織內的生產能力與其消費能力相平衡。這些摩登的漂亮的國民學校雖有其很好的教師而不見得能為東印度的鄉村造福，如果鄉村自身在其生活上、社會上、經濟上、智識上、及政治上各方面並未發到相當程度這些學生不能吸收到鄉村裏去。」

『所以現在的國民學校至少要要求其適應於環境，他的教師在鄉村裏必須有其中心地位。他的學生出了學校門一定不能以為自己已經與其父親不同，他能寫字，讀書所以不配去做父親從前做的工作了。要讓他留在鄉村裏，和他的老前輩和老同伴永久住在一起，遵守他固有的禮節。服從他鄉村裏固有的法律。但同時他要能比他的父兄見到更高的一層，而又不是他的鄰人的陌路人。他能够見到一種進步和改良的機會而利用他做改良進步的工作。』

由此我們知道，所謂學校決不單是一種販賣智識的機關。在鄉村裏務須使土人了解學校是他們自己的，和鄉村裏的教堂、舊式學校 (Koran School) 一樣，要使得他們與學校熟悉了解認爲這學校是鄉村組織的一部份，非特別是關係於他的兒女，而且與他們自身有關，所以學校與家庭決不是兩個世界的兩件東西。』(註一七)

(註一) 東印度土人教育的歷史可參考荷印教育委員會發表的 "Historisch overzicht van het regeringsbeleid ten aanzien van het onderwijs voor de inlandsch bevolking"

(註二) 土人自己的教育是完全宗教的，學校有三種：(一) 可蘭學校 (Koran) (二) Pesantoran (三) Tarekat。Koran 學校是初級，背誦一些回教的「可蘭」經。Pesantoran 學校是有寄宿了，教較高的宗教功課。第三種 Tarekat 學

校最高教授回教的高級功課。

(註三) 荷印與歐西各國相比，荷印的學齡兒童在總人口中的比率要高，而其每家的進益要低。在十六歲以下的兒童，在東印度佔全人口中百分之四二，而在荷屬祇有百分之三十五。每一家庭每年之平均進益在荷印不能超過二百盾，而在荷屬則有二千四百盾。

(註四) 本土的文官訓練情形已於第十章內討論了。

(註五) 在菲列賓的小呂宋，高級小學是專收美籍兒童，直到一九三二年羅斯福總督任內始將高級小學的種族限制取消，這些學校的課程完全與美國國內的小學相同，因為預備學生能畢業直接升入美國的中學。New York Times, June 10, 1932。

(註六) 見 The Education of India P. 6,

(註七) 見印度法制委員會所發行的 Interim Report pp. 150-151

(註八) 見荷印教育委員會發行的 De nog wachende taak op onderwijsgebied, No. 7a

(註九) 見 Thirty-first Annual Report of The Director of Education 1900

(註一〇) 同前註第五九頁。

(註一一) 見 mansvelt 所著 "Het oedewijs in Britisch-Indië" 一文發表於 Koloniale Studien 1
九三〇年二月號。

(註一二)在斐律濱的美籍教員在一九二八年有三二三人，照一九二八內部部長之年報。

(註一三)英印度法制委員會報告 Interim Report P. P. 110 ff 裏說：『有不少證據告訴我們，一個兒童受了本地教育以後雖然他的英語程度不高，但及到升入了英文學校以後，在不長期間可以追上國立學校的學生，而在其他的普通科方面因其在本地學校裏已經有了根底，所以往往很好。』

(註一四)照一九二六年 Porto Rican 的教育考察委員會所報告：『在小學校課程內語言科的功課是充分的排足了，使其他的功課難於合理的插入，在小學校的幾年內英語是教了很久，但出學校仍不能使用，而其他的如衛生，社會等科卻是完全不足……現在在最初的三年內英文變為極主要科目，而實用科目竟完全放棄了』所以斐律濱副總督 George F. Bunte 氏提議：在國民小學裏用土語教書。但是小呂宋的督學 Mr. Luther Beverly 卻反對此說：以為用土語教授在師質及教材上是做不到。在學生的轉學及升學也極不便。見 New York Times Nov. 31, 1931

(註一五)每年為二〇〇〇〇本地小學校，學生五五〇〇〇，高級小學學生，及一二〇〇〇歐化的小學校學生費了一百萬盾（學校建築費不在其內）見荷印教育委員會發行的 No. II E. Indrapoort Bereste atuk Note p. 58

(註一六)這報告共有十六本小冊子，最後一期是一九三一年四月發行的。在這些小本子裏對於東印度的教育制度有一透底的觀察，我們在寫一章文字前會把他詳細的讀過了。

(註一七)見 Colonial Policy II 217-218

第十四章 商業政策

關稅

荷蘭人對於東印度殖民地的經濟利益及其國際政策的重要性從來沒有忽略過。東印度的第一個荷蘭良友文特文脫氏 (van Deventer) 於一八九九年在他的有名的「榮譽的負債——A Debt of Honor」一文內說：「荷蘭有錢階級的福利是密切關連到東印度殖民地的保持的。」幾年前，在某週刊上因為要指出荷蘭母國與其殖民地的應當連合一致，所以說明過：在荷印實業界中所直接或間接聘任的荷蘭人達八萬人，每年從荷印送到荷蘭的純利益約有一萬六千萬盾之鉅。從這些純利益中又可供養八萬人的消費，所以荷蘭之保持其東印度，在物質上供給了四十萬荷蘭人的所需。(註一)像這樣的經濟上的聯繫即在荷蘭的社會黨人在歐脫噠 (O. Froot)。

開會時也明白的承認了。

從一九一三年來，荷蘭在東印度的經濟利益遇到一新的局面，這新局面就是在東印度的出入口貨中荷蘭的地位逐漸減低。在東印度的出口貨中荷蘭的部份從一九一三年的百分之二八·一減到一九二九年的百分之二四·七七；在進口貨中荷蘭貨，從百分之三十三·二（一九一三）減到百分之二八·三一（一九二九），到一九三一更低落到百分之一五·三（註三）而且荷蘭在東印度的商業地位上非特在百分數上相對的降低，有許多部門，即其數量上也絕對的低落了，譬如在一九一三年荷蘭牛奶的輸入佔百分之五十六。到一九二七年祇有百分之六，這完全是受澳洲牛奶的競爭所致，又如煉乳也是一樣，受到了瑞士牛乳的劇烈競爭。荷蘭的陶瓷器及玻璃器幾受日本貨的影響不能銷售於荷印，這些製造品因其人工所佔的成分較大，所以日本利用其便宜的勞力、工作的粗鬆及運費的低廉而佔了上風。歐洲貨大都質料好，成本貴；而東印度的消費者受其經濟力的限止，喜用較劣的便宜貨。在布疋一項，荷蘭出品幾受日本貨的傾銷及其他亞洲各國出品的競爭，而全盤破壞了。（註三）

在東印度公司時代，荷蘭人的利益全數取自商業。當時他的商業情形是這樣：從歐洲到錫蘭及印度間的航運，荷蘭人得不到利益。因為在這一段航路間，荷蘭船沒有貨物可以載。從印度再向東，它有貨物轉運到東印度來販賣；從東印度一直可以到遠東方面去。在船舶回頭的時候，在遠東取貨，販運到東印度，再由東印度裝貨向西直透印度和歐洲。在印度也可以再取得若干貨物，前運歐洲，但是當時荷蘭人有其不利之處，她沒有東西可以從歐洲運出去，所以從歐洲出來的船都是空的。當時英國的地位就好了，因其紡織業的發達，所以英國人可以以其織物賣給印度人，價錢比印度自織的布要便宜。這種情勢，自然與荷蘭人的商業有害，甚而害及荷蘭人在東印度的市場。因為在東印度的印度貨物，荷蘭船得不到販賣的機會，所以當時荷蘭人最大的商戰敵人是英國人。英國擁其上等的棉織物，大量的運往印度，船是沒有空的。更有甚者，荷蘭人勢必向英人去買棉花，這筆棉花帳在荷蘭無法把印度的出品去償還，而英國人則以英國的布疋去償還印度的棉花。所以在荷蘭最大的商業問題是如何去克服英國人的競爭。於是到一八一五年以後，新的荷蘭政府採用她的關稅政策，促進其國內的紡織業使之能與英國布疋在東方市場及航運上競爭。（註四）

在英國佔領爪哇的時期內（一八一一——一八一六）進口貨稅是一律照其發票價值百抽十，如果貨物是由外國船載來的則外加百分之六十，英國船的貨外加百分之三十。到一八一五年爪哇的管理權已決定還復到荷蘭，所以英國對荷蘭船所載的貨與英國的處於同等地位。到爪哇實際歸還荷蘭管理以前，進口貨稅率，從值百抽十減到值百抽六。英國人當時修改此平等稅率的目的，在希望於荷蘭收領爪哇以後也能同樣的平等對待英國。

新的荷蘭國，於維也納會議以後，聯合了比利時，正式成立了皇國。當時急待解決的問題極多。荷蘭的航運及商業非重振旗鼓不可。荷蘭海軍到一七九五年以後已消滅殆盡，若欲復興海軍又感無此能力。紗織工業亦非從事建設不足以抵當英國的勁敵。在拿破侖下令禁止英國織物輸入歐洲大陸之時，歐洲的紗織工業曾受惠不少，有向榮氣象。在法國的受保護政策的市場內，在比利時的工業，亦因之發達起來。但是等到一八一四年法國的國界又還復到舊有的疆界時，歐洲的實業又受着困難。這時荷蘭的建國元勳威廉一世，在這情勢之下攫住了這良好機會，運用出他的英健的政策。他所採取的關稅政策，足以同時促進南方的紡織工業，與北方的商業及航業；因此可以

溶合南北雙方的經濟利益，而使兩方面的人民從政治上擁護他們的皇帝。

在一八一七年東印度的稅則變更了，從一八一五年來英國船與荷蘭船之平等優待稅則取消了，到一八一八年，進口稅從百分六十減低到百分之三十，此外如果從外國船運來的貨加收百分之十二，荷蘭船運的貨加百分之六。到一八一九年荷蘭船運輸的貨免徵入口稅。從這樣的續漸改變其殖民地海關稅則所得到的結果使荷蘭在短時間內佔據了十足的三分之一的荷印商業，和差不多三分之一的荷印航業。在一八二四年這殖民地的稅則又變換了，凡棉織及毛織物在好望角以西來的外國貨增加二十五巴仙，從好望角以東各地來的加三十五巴仙。規定最後一條的目的是在於限制英國船經過加爾格他及星加坡間接來的貨物。於是英國政府就向荷印政府辯駁說：這種稅則違背了同年內兩國間所訂的條約。這條約裏規定的原則有兩點：（一）由英國船運來的英國貨，如果同樣貨物從荷蘭運入為免稅時，則最多課以六巴仙的入口稅，如果荷蘭來的貨物也徵收入口稅時，則英國貨不能徵過荷貨一倍以上之進口稅。荷蘭政府對此也辯護說，它所採的稅則對於各國的貨物本身並無不平等之處。但英國政府繼續反對到一八三六年非常厲害，

因那時荷蘭把自己的棉毛織物提高到百分之十二又半的進口稅，要使英國貨受到百分之二十五的高稅。

又是一種新關稅則在一八三七年通過了，在這裏規定普通商品，在荷蘭船裏進口的一律課以百分之六的進口稅，若在外國船進口則收百分之十二。有些東西，如果有荷蘭產的證明書收百分之十二，否則要百分之二十四。棉毛織物的稅率仍維持於百分之十二又半及百分之二十五。到一八五五年這項稅則由於荷蘭政府與荷蘭商業公司（註五）所訂立的祕密條約而隱匿了。在這條約裏規定荷蘭商業公司答應每年撥出一定的款項專買荷蘭貨物，這些貨物於輸入荷印時所付的進口稅概由政府貼還公司。（註六）這條約的作用是在於鼓勵哈倫（Haarlem）及脫威脫（Tweete）兩處的紡織業，因為在那時比利時已由荷蘭分裂了出去。

在一八五四年東印度的憲法，為增加國會的權力起見，規定東印度的進口稅則應經國會通過。但這項法律直到一八六五年東印度稅則法通過時纔生效力。在這法規裏決定普通商品的進口稅是值百抽六，有些貨物是值百抽十，除了陶器、鐵器、銅器、皮製品，及棉毛織物以外，統統劃一並

無高低之別。這種特殊的貨物如果有荷屬出產的證明書則抽百分之十，否則抽百分之二十。這百分之二十的稅率到一八六九年元月一日起又減低到百分之十六。這稅則的全部在一八七二年以前已經修正過，但直到一八七四年元月一日纔生效力。根據這次的法律規定廢除了一切不同稅則，採用劃一的值百抽六制。直到一九〇七年以前大多數的進口稅是從價值百抽六。但到這一年有幾種增加到百分之十及百分之十二。到一九二一年有幾種商品又提高了進口稅，以後經過一九三〇年一九三一年及一九三二年以後進口稅率繼續增加了五十巴仙。（註七）

從一八二四年到一八七二年間所採取的優待稅則收到了極大的效益。東印度的荷屬貨——其實是在爪哇一島而已，因為在那時爪哇是吸收船來品唯一區域——在一八一八年佔了總進口貨之三分之一，到一八二七年加到一半，再到一八三〇年超過了三分之二。比利時的紡織業也得到不少利益，但時間不長。從一八七四年起到歐洲大戰為止，荷蘭在荷印的貿易始終可以與英國相等，但是大戰後荷蘭逐漸低落，而英國尚能保持其固有的地位。在一九一三年荷蘭貿易尚能勉強維持總進口貨中三分之一之地位，在航業上荷蘭船佔十足的三分之一。

在一八一六年荷蘭政府也解決過如何引誘東印度航業及商業的資本問題。因為當時私人資本無法招致，所以荷皇自己出來發起組織荷蘭貿易公司 (NEDERLANDSCHE HANDELSMAATSCHAPPIJ) 這公司自始就建立了一鉅大的銀行。其規模之大，資本之厚，可以與世界最大的銀行並立，在貿易上，除了政府的貨物規定由該公司轉運外，並無任何特權，公司自己並沒有自己的船，所用的船完全向外界租賃。在墾殖制度時，（最盛的時期是自一八三〇年到一八七〇年，）土人所付的地稅全用農產物還納，所以政府所有的貨物數量極鉅，并且與年俱增。於是這公司就賴是而發達起來。因為政府指定給該公司所運還的貨物必須在荷蘭賣了出去，纔可得到現錢，所以從貨變到錢要經過一長時期，荷蘭政府謀減輕其財政上之困難起見，與公司商定由公司先兩年將貨價付給政府。因此一八三九年政府欠公司的債達三千九百萬盾。這時的荷印總督文特波斯 (Van den Bosch) 氏，他是墾殖制度的首創者，要想解決這筆巨大的欠債，謀改良政府與公司的關係，提議舉行公債來抵償這筆債務。但這提議被荷蘭國會議院否決了。文特波斯 (Van den Bosch) 氏因此辭了殖民部長之職。到一八四九年減輕到一千萬盾時，公司答應准予政府

拖欠到一八七四年十二月三十一日爲止。交換條件就是政府的貨物依舊要給公司轉運販賣。這條件政府也答應，祇不過減低了一些佣金及利息而已。到一八七三年政府纔把積欠下來的一千萬盾償還清楚，於是政府纔脫離債務的羈絆，重得自由。當時公司雖仍舊取得專運政府貨物的特權，但因為東印度墾殖制廢止了所以運載的貨物大減，於是公司不得不另覓投資的場地。他的改換營業方向是向着東印度私人農場放款，因此該公司的銀行營業纔深入到農場裏面。直到今日公司的資本量達八千萬盾，他的支行遍佈於英荷各屬及遠東各大商埠。

到現在在荷蘭主張恢復舊時的優待稅則制運動，已形擴大，同時也有一班人主張把荷蘭及荷印結成一關稅聯盟。

這一種運動的原動力非特由於荷蘭貿易在東印度市場的銳減，並且因為世界各國的關稅壁壘繼續增長及各式各樣的保護政策的設施使世界貿易受到嚴重的障礙。在荷蘭本國的人口已經過密，工業的膨脹使出口貨增加，雖然荷蘭在蘇特海 (zuid-see)的工程結束後加多了一省的地方，但在人口的壓迫上仍不能減輕多少。一輩主張優待稅則及關稅聯盟的人都認爲像荷

蘭這樣的小國是利於世界各國的自由貿易，及有力的減低各國關稅壁壘。但是當今這種希望已完全斷絕，所以他們主張在荷蘭及荷印一國裏面一定要實行自由貿易。以荷蘭一小國之地位在密佈着關稅壁壘的世界裏決不能行其自由貿易政策。在政府方面以哥林氏（Colijn）爲領袖，還認定優待稅政策之不可能。所以他還在進行減輕國際經濟障礙的工作。這種努力，除非能收得實實在在的效力，祇能一時阻止另一派人物的活動。

直到現在政界領袖中之參加「回復優待稅則」的人物祇有前任財政總長伊色爾敦（A. Janselstein）一人在政界中，他的工作十分艱難，因他是屬於反革命黨派的人物，而這一派最有力的領袖卻是哥林氏（Colijn）。但是荷蘭工業界反對政府所施的關稅政策已經好幾年了。政府因此在數年前指派過一委員會名爲「商業政策委員會」，要它釐定一種商業政策，可以適合於戰後的商業情勢。政府所以委派這委員會的目的，是否在謀減輕出口商人及紡織業者的反對空氣，或者是在想建立劇烈的商戰關稅，外人無從探測。但是在任何情形之下與論界已露角的顯出了兩種陣線，（註八）一面是主張施行積極的商業政策，一面是維持其自由貿易的主張。

在過去的幾年裏主張回復到殖民地地上關稅的優待制，或是採取荷屬與荷印的關稅聯盟已得好幾方面的鼓吹。（註九）其中最明顯的提出關稅聯盟的主張是歇力克（J. J. Schrieke）。他發表過一部書（註一〇）歇氏是東印度政界領袖人物之一，有好幾年做過國民會議裏的政府的代表發言人。最近他是東印度司法部的部長。他指出美國富強的原因在其廣大的一國之內能施行自由貿易，這是一絕好的榜樣。但是也很奇怪的他同時反對採用優先的關稅制，因為他認為優先制會引起施行保護關稅者的反感牽致，所以他主張用一種類似自由貿易的方式。他說在關稅聯盟中可以允許任何第三國參加，如果它肯放棄對荷屬及荷印的關稅壁壘時。歇氏堅持他的主張：這樣的關稅聯盟可以使荷屬的經濟力量更深入於東印度；而東印度人亦不必懼怕內部的互相競爭；因為荷屬及荷印的氣候物產相差太遠，荷屬在東印度所辦的實業也不必雇用外來的工人，應該全用東印度人。所以這種政策自能得到東印度人的同情而不會反對。到了這制度發生效力的時候，荷屬與荷印自然發生經濟的聯繫，無論那一方都不會主張分離獨立。（註一一）

優先關稅制的難點與弊病確有數端：如果荷屬取消其門戶開放政策，試問似此小國受得了

國際間的敵視與反抗行爲否？所以歐氏維護他的提議說：這關稅聯盟制並未違背門戶開放原則，因爲荷蘭及荷印的聯盟國內門戶是依舊開放的。同時，在主張優先關稅制的人也演繹出他們的同樣的結論來，這結論是以一九二二年修正憲法爲基礎。在這憲法裏說明：『荷蘭帝國包括荷蘭、荷印、蘇立南、及哥拉可四部份組織而成。』所以荷印不過是荷蘭帝國裏的一部份依此推論在一國內各部份間的實行自由貿易是合理的。因爲這完全是一國以內的行政問題。（註一）這論辯的弱點在於推論得太遠一些，因爲一九二二年修正憲法的真意決不在於把荷印改爲荷蘭國內的一省。他的意旨是在向更自由的步驟，決非向着反動的方面說。如果照上述的解釋來論，荷印將不再有其自己的貨幣制度，也不必有自己的發行紙幣的銀行，在關稅上也不必再有其自己的稅則。（註二）其實門戶開放制度在荷印殖民地是重要政策之一，因爲荷蘭似乎不可忽視國際間的嚴重的壓力。Colijn氏對此問題，能够極注意於此，他公開的警告國人說，荷蘭在東印度的地位需要極謹慎的處理，可避免世界列強的敵視，而最好的辦法就是採取自主的稅則，一示同仁的對付各國。他再進一步申說荷印的商業政策應該這樣的進行，使各國能仿效荷印的方式而改善

其自己的政策。他說：『採取這政策的唯一原因是在我們要得到最妥當的保障，使我們能繼續進行殖民地工作而不受各國的牽制。』從財政的觀點上看，關稅聯盟制及優待稅則制均有可遇的嚴重的難題。在這兩種制度之下無論在荷蘭或荷印均須改行全新的稅則。因此獨立財政制會不能成立。如果採用關稅聯盟則在東印度財政收入上直接的損失很大：在進口稅方面有一千五百萬盾，出口稅上有一百萬盾。（註一四）在荷蘭本國政府也有七百萬盾的進口稅損失。而況在實行關稅聯盟以後東印度貨物之與荷蘭交換的一定會增加與其他各國貿易一定會減少，則東印度政府的關稅收入必更減縮。這種關稅上的損失勢必取償於他項賦稅，所以非增加進出口貨稅與別國更形成對敵形式或增加別種賦稅的稅率，或增設新稅。他的結果非增加保護性質的關稅，即整個賦稅的政策更換。（註一五）

以結成關稅聯盟時所釐訂的關稅法是件十分複雜的事，需要雙方同情，尤其是在兩國的性質顯然不同時為更難。東印度居民的利益自然的不會被視為首要的問題。（註一六）這兩國間的出口貨上的利益全然不同，在東印度最重要的兩種出口貨是糖及樹膠，但在荷蘭能消費很少的樹

膠進口極少的糖。目前蘿蔔糖已呈衰落，若東印度糖輸入荷蘭再受優待稅則蘿蔔糖可全盤破壞。現在從東印度輸往荷蘭的農礦物，普通的是免稅，而從荷蘭輸往東印度的製造品，大半是宜於徵稅的。大概祇有茶葉在荷蘭可以施行有效的優待關稅制。但是荷蘭在一九二八年所進的東印度貨祇值一三〇〇〇〇〇盾，而荷蘭輸入荷印的貨值達六〇〇〇〇〇〇〇盾。所以荷蘭及荷印間不易達到相等的交換制。

菲律賓島從其與美國的優先稅率關係而所得的利益是無疑的。美國在其廣大的工業國的地位足以供給菲律賓絕多的貨品。這些貨物的價格即不受特惠稅的待遇與世界上的市價也不相上下。所以菲律賓的消費者多數得到利息，雖然政府從其入口稅項下受到了損失，在另一面美國市場所能承銷的還在菲律賓所能生產的以上，所以菲律賓貨物在美國所受到的特惠的利益也能歸到菲律賓的生產者。但是荷印與荷蘭的關係適與此相反。荷印的人口與面積遠在荷蘭以上，東印度有人口有六千二百萬人，而荷蘭祇有七百五十萬，荷蘭國的面積僅僅一萬四千平方英里，而荷印擁有七十三萬三千平方英里，所以在特惠關稅制下將使荷蘭單方得到利益而荷印不

能受其利。

即使關稅聯盟制可以使東印度得到利益，但在一般東印度的獨立運動者能否同情，尙屬疑問。因爲東印度在政治上是倚賴荷屬，所以獨立運動者勢必不滿於東印度的再成爲經濟上的倚賴者。如果與荷屬實行自由貿易則東印度的微弱的工業有殲滅淨盡的可能，而使東印度永爲一農業國。菲律賓的情形已給予東印度一絕好的榜樣。菲律賓就是因爲與美國的特惠關稅得到了經濟上的利益而使政治上的獨立更難成功。所以在求菲律賓的獨立問題裏每一設施必牽涉到這個問題，而其原定計劃的變更成爲不得不然。

在優先關稅制下，荷屬人的真正利益也不見得一定有。荷屬人在東印度的利益，並非純粹的工商業的利益。事實已表示得很明白，荷屬製造品在荷印市場的地位，遠不及荷屬資本在荷印的農工業的重要。所以荷屬人在東印度是巨大的農場企業家。在東印度的農業資本中荷屬佔三分之二以上。所以東印度需要外國土地做他農產品的出路。從這一點觀察，我們可以說荷屬國民與東印度居民的利害關係，在很少地方能够一致。而且在骨子裏即是荷屬的工業界與荷屬農業企

業家的利益在根本上竟是衝突的。(註一七)

優先稅制或關稅聯盟制也與國際間的縱的分工作用相違背。所謂縱的分工作用的意義是指使新興的生產區的中心專門製造其粗而簡的廉價商品；而在老的生產區的中心專門製造精巧的上等貨物。在實行關稅聯盟或優先稅制時，可使荷蘭的已有的細巧工業，為求殖民地市場的需要而退步下來致力於製造廉價的多量的生產。

荷蘭的製造業者也應該知道，在東印度的商業，荷蘭已處於無法挽救的失敗地位。自大戰以後東印度已從歐洲市場解放出來。以歐洲本身而論，亦脫離了亞美兩洲。歐洲貨在東印度的進口貨中從一九一三年的六〇·八巴仙跌到一九二六年的四五·八巴仙。同時亞洲貨所佔的地位，從一九一三年的三三·七巴仙增到一九二六年的四〇·七巴仙。美洲貨從一九一三年的二·五巴仙增到一九二六年的八·六巴仙。這現象是因為亞洲逐漸工業化與戰後航運的變遷，除了茶及煙草兩項以外，東印度的貨均能直接運往消費國，不必經過歐洲轉運了。譬如美國貨在東印度的進步是因為東印度樹膠種植的長足進展的緣故。在一九一三年東印度的樹膠種植還是很

少，但到現在每年有鉅量的樹膠運往美國，美國貨的能增加輸入是由於汽車需要的增強。今後歐洲貨是否將被亞洲的競爭者排擠出去，尚須視亞洲社會及工業的進展情形而定。目前歐洲尚能恃其優良的貨品佔到若干優勢，而日本人卻也能生產這些東西了，在後方尚有正在工業化的中國常常給歐洲貨一種威脅。（註一八）

哥林氏（Collin）始終反對拋棄以東印度財政為對象的開放門戶的自主關稅政策。他相信把東印度的從價抽稅制，改為特種稅率制終可以改善若干對荷蘭的貿易。因為從價制對於高貴的細巧的商品比較廉價的粗疏的貨品為不利。因此會使荷蘭貨與東印度隔絕。從稅則上的變更足以使荷蘭的製造家得到利益。所以哥林氏明白的告訴人們說：除了此法以外沒有別種商業政策可以有有效的改善荷蘭在荷印的貿易。（註一九）這意見與安姆士登（Amasterdam）的商會及工業及勞工部長相同。（註二〇）至於荷印國民議會的意見則以為要保持荷蘭貨在荷印市場的地位，祇有從國際間合作中求出路。（註二一）

航業

門戶開放政策在航業上也相似的進行，雖然在實際上並不與關稅政策完全相同。因為在若干路線的船受到一種間接的津貼。在這樣大的一個島國裏，內島航業的重要實關係於全國，所以政府在力之所及必保持其運輸的健全。就為要得到烏嶼間運輸的妥當，所以政府與皇家郵船公司（註三）訂立一種契約，根據這約該船公司一定要維持三十條內島的航線，照指定船期表運輸。在貨物及乘客的艙位亦規定其最低限度的容量。在政府方面以政府人員及貨物由該船包辦運送，作為交換條件。在這三十條指定的運線裏，有好幾路是賠本的。船公司的船一共約有一五〇條船，在一九二九年該公司的船在內島一共走了五、一四一、〇九三海里。在國外走了五〇〇〇〇海里，貨物共計四、六五四、三六七噸，乘客計一、四三七、一四八人。在這樣大的島國裏要維持靈活運輸，政府自己的船舶，也極重要。因為政府如無够用的船舶，決不能如意進行工作。雖然該船公司的船很能維持許多路線，但在公共業務之管理上，尚不足以顧到多數的小島及多數地點的進行。這項工作應由政府的船隻負責。最初這些船完全為捕海盜及遊緝等用，及一八七九年歸於文官方面管理，到一八九八年他的軍事性質，完全取消了。在一九二八年使運的船共有十七條。每年走的

路在二〇〇〇〇海里以上，乘客、官吏，及兵士每年約載一〇〇〇〇人。

荷蘭的航船公司有二：一爲荷蘭汽船公司（註三三）一爲及洛脫特洛愛公司（Rotterdam Lloyd），他們航行於荷蘭及東印度之間。這兩公司的船每星期輪流到東印度一次，從爪哇到荷蘭平常需四星期。但若乘客於意大利的日內亞（Genoa）登岸，改坐飛機或火車，則可省六天，如果乘客從吧城趁飛機到蘇島棉蘭再搭輪船到歐洲，則再可減少三天。這兩公司也受到政府的間接津貼，因爲他們與政府亦有條約規定：郵件及政府人員及貨物均歸他們運送。所以在一九二九年，這兩船公司運送了一四四三位政府官員及其家族，還到歐洲去休假。在這種情形之下，別的航船公司很難維持其固定航線，不易與該兩公司競爭。

政府也津貼荷印皇家航空公司（註三四）K.N.I.L.M. 該公司自一九二八年八月起開始在東印度飛行，到現在已經建其固定的空線，連接爪哇各大埠與蘇島的棉蘭、巨港，及英屬星加坡間每星期二次，吧城與安姆士登（Amsterdam）間航空自一九二八年開始，這是由皇家航空公司（註三五）辦理。荷蘭政府，在一九二九年五月三十一日，由法律明文規定同意購置二百五十萬盾

的飛機材料，而且擔保其債務的利息。這債務可以超過二百五十萬盾。現在這航空公司亦有每星期一次的定期飛行，從吧城到安姆士登約十天可達。

關於限制生產的國際協定（註二六）

東印度的出口貨幾全部是原料。年來這種貨物的跌價成爲東印度最嚴重的問題。所以東印度的參加國際間的各種限制生產協定是不足奇異的一樁事。（註二七）

錫

荷印所產之錫約佔全世界產之五分之一。最大的生產者是政府自己。最大的政府產錫區是在彭加島（Bangka）。政府在第二產錫區勿里洞島上的礦務公司（Gemeenschappelijke Mijnbouw Mij of Billiton）裏也有五分之四的資本。在新客島（Singkep）的錫是由私立公司新格錫礦公司（Singkep Tin Mij）開產。在一九三〇年政府自己的錫產額佔東印度錫產總量的六

○·五巴仙。

從一九二一年到一九二七年，全世界錫的生產量與消費量適相等。但在一九二八年生產量超過了消費量三十二仙；到一九二九年，生產過剩又增加了五·五巴仙。在世界可見的錫的生產，從一九二七年的一五、〇〇〇長噸，增到一九三一年的五〇、〇〇〇長噸。在價格上卻從一九二六及一九二七年的每磅六五仙跌到一九三一年的二十五仙一磅。(註二八)第一次設法防止此錫價的狂跌，是一九二九年七月在倫敦組織成功的錫生產者聯合會。聯合會是英國屬地上各重要產錫公司組織而成，這聯合會的計劃想由加入該會各生產者自動的限制生產，結果因為在波利維亞 (Bolivia)，荷領東印度，及英屬馬來亞的小生產者，並未加入，所以此計劃沒有效果，錫價卻依舊狂跌。所以促進了波利維亞，及荷印加入了防線。在一九三一年四月，波利維亞、荷領東印度、英屬馬來亞，及尼格尼亞 (Nigeria) 的政府成立了國際限制生產計劃。其所規定的各國出口量的限制是根據一九二九各國的生產量。各國的生產量的限制是由上述四國合組的委員會監督。每一政府從其應得的生產數量中分給予各該國生產者。這樣辦法於限制生產與出口方法均甚得法。這

次限制協定，最初定期兩年。限制的總數量是規定每年一四五、〇〇〇長噸。(註二九)以後由國際錫礦委員會決定減低了好幾次到一九三二年六月減到七一、〇〇〇噸了。(註三〇)暹羅於一九三一年九月加入此國際限制，於是全世界祇有九〇〇〇噸的錫產不在限制之列。

荷印在全世界錫產中照國際限制規定佔二十巴仙，在這二十巴仙中，政府在彭加的錫佔六十四巴仙，勿里洞公司佔三十二巴仙，新客島佔四巴仙。(註三一)

糖

東印度在一九二九年出口的糖值爲三〇九、九三〇、〇〇〇盾；在一九三〇年爲二四三、九〇〇、〇〇〇盾；在總出口值中，前者佔百分之二〇·二八，後者佔百分之二〇·二七；在全世界的糖產中佔百分之十及百分之十三。東印度的糖完全產自爪哇一島。爪哇糖，不像在其他的產糖國，完全得不到政府的保護；就是在很小的荷蘭市場上，也無優待辦法，他的市場幾全部在遠東方面。這些市場因印度及中國政治之不安定及銀價之跌落，而受到惡劣影響。

爪哇糖產者經過了長期的商議始參加一九三一年的勃羅色爾協定 (Brussels Convention) 這就是所謂察特朋計劃 (Chadburn plan)。許多爪哇糖產者很想脫離這國際協定，因為他們好幾年來致力於科學研究而減低了不少生產成本。原因由於各種甘蔗種植的改良。在一九二一至一九三〇年間，每一單位的生產成本，竟減少了一半。(註三二) 因此許多糖生產者認為由其成本的減低可以壓低糖價。尤其在遠東方面，可以鼓勵出口，因為在遠東的市場糖價起落雖微而很易發生感應。

經過好幾個糖產者的辯護以後，也成立了好多限制區，爪哇的糖業代表簽訂了勃羅色爾協定。從此爪哇的糖決定減低從前糖田中的五〇〇、〇〇〇噸的產地。并且規定五年內的出口額：在一九三一年為二、三〇〇、〇〇〇噸，以後每年增加一〇〇、〇〇〇噸，到一九三五年為二、七〇〇、〇〇〇噸。這樣的減低生產約計百分之十。在簽訂該約的糖產者中，有多數人，請求過政府，要求政府規定一種糖出口執照的辦法。希望從此可以強迫不合作的糖產者，遵守國法。(註三三)

在一九二二年英國採取了司蒂芬限制計劃以挽救戰後樹膠業的衰落。那時東印度的樹膠種植家也商量過想由政府用採取相仿的法律手續，限制樹膠生產，但考慮了許久而卒未實現。荷蘭的種植家恐怕歐洲人所減少的樹膠很容易用土人樹膠來補足。所以限制歐洲農場樹膠可以促土人樹膠的增加而農場受創更鉅。因此荷領東印度仍努力於種植樹膠。那時因為英國的限制生產，故膠價略起，於是荷印的樹膠生產竟大為增加。英國在全世界之樹膠產量內從一九二二年的百分之六十七減到一九二七年的百分之五十三。在此期內東印度的樹膠生產從百分之二十五增到百分之四十。直到一九二八年因為膠價的相繼跌落使英國放棄其限制計劃。從此以後的膠樹業已無利可求，於是使英荷兩國的膠產者繼續商議，協定辦法。在英荷兩國政府亦為此舉行不少會議。但在一九三二年三月十九日兩政府聯合宣言說政府將不再施行什麼生產限制，大家認為在此情形之下並無良好計劃可以進行。(註三四)

(註一) 經濟政治週刊 (Politiek Economie Weekblad) May 7, 1930

(註二) 見 Verrijn Stuart 所著 N. Nedorland's handeel in den handel van Indië, I, II, 及中央

統計局的報告及 *Bataviaansch Nieuwsblad* March 29, 1930; 及 *De Locomotief, overzee Editie*, July 4, 1932

(註三) 同前註, 同時參閱『脫溫脫的棉織業及其東印度市場』一文 (*De Twentsche Katoenindustrie en haar Indisch Atrtegebied* Gelderman 著, 在一九三二年十月廿一日的 *Indisch Genootschap* 發表)。

(註四) 如欲研究東印度關稅歷史, 可參閱 *Colenbrander* 所著的 *Koloniale Geschiedenis*, I 第十二頁。

(註五) 英譯爲 *The Netherlands Trading Company*, 原文爲 *Nederlandsche Handelsmaatschappij*。

(註六) 在一八三六年的契約裏, 規定貿易公司同意每年購買三百萬到五百萬盾的荷屬織品, 到一八四九年契約規定最低限度每年一百一十萬盾。

(註七) 在一九三二年正月及六月 *Trentie* 地方的紡織工廠曾兩次申請殖民部長及荷印總督, 請求限制外國織物輸入荷印, 以求保護荷屬紡織業。見 *De Locomotief* 的 *Overzee Editie* 一九三二年七月四日 (譯者註) 此限制外國織物進口法令卒於一九三三年三月公佈, 採取比額制。

(註八) 參閱安姆士登自由大學 (*Free University of Amsterdam*) 的 *p. A. Diepenhorst* 教授所著的『回復到光榮的積極的商業政策』 (*Beherstel der achieve-handelpolitiek*) 經 *Vereeniging voor Actieve Handelspolitiek* 團體發表。

(註九) 見 De Graaf 所著的 Indische Gids 內一文，第五一卷第八三四頁。

(註一〇) 見「東印度政治」一書 (De Indische Politiek)

(註一一) 同前註第一四三——一五三頁。

(註一二) 同前註。

(註一三) 見一九三二年關稅政治及土地法的修改「De Tarievenpolitiek en de grondwetsherziening van 1922」一文，在 Indische Gids 第五一卷第一〇四六頁。

(註一四) De Indische Gids 第五一卷第九一頁至九六頁。

(註一五) 因為一九三二年財政收入的短縮，故於一九三二及一九三三年關稅又增加了。

(註一六) 『荷蘭及荷印結合關稅集團的考察及其財政要素』“Opmerking en anteekeningen over het deekbeeld van een tolnunio nederland-nederland Indie; Do fiscaal-finantieele Zijde”一文，東印度財政部長 C. van den Bussche 氏所著，在 Koloniale Studien 第七十一——七十三頁發表，同時參攷同書內第六六一—六九頁 A. J. Schabbeek 的『關稅管理的技術困難』一文。

(註一七) 見 Koloniale Studien 第四三六——四五三頁 Van Gelderen 所著的『一種荷印的關稅集團』 (“Een tolnunio Nederland-Indie”)

(註一八) Verrijn Stuart 見所著的同上書。

(註一九)見『東印度的商業政治』(“De Handelspolitiek voor Indië”)在 De Indische Gids 第五十一卷第五十一及九十一頁。

(註二〇)見巴城日報 Batavia sch Nieuwsblad 一九三〇年三月廿二日。

(註二一)見 De Locomotief, Overzee Editie 報一九三二年七月四日。

(註二二)原名爲 Koninklijke Paketvaart Maatschappij 簡寫 (K. P. M.)

(註二三)見 Mededeelingen der regering omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang, 一九三〇年六月第一五四頁。

(註二四)同前註第一五七頁。

(註二五)同前註第一六〇頁。

(註二六)東印度政府爲金雞納生產者之最大者，所以東印度政府自一九一三年來成立金雞納專利協定以來(該協定一九一八、一九二四、一九二八年幾度延長)獲利非淺，在一九二四年東印度政府從雞納農場收到了純利益達七五、四、〇〇〇盾。到一九二〇年，略減低到四〇〇、〇〇〇盾。在爪哇，生產世界雞納產量中的九十八。

雞納協定是在雞納製造者及生產者間協定。他們向生產者擔保雞納樹皮的最低價格。在安姆士登的雞納局(Kina Bureau)有全權分配雞納樹皮的供給，及決定全世界雞納市場的價格。在美國的司法部在一九二八年釐訂一法律步驟限制雞納在美國的專利，如零售價格，及區域分配的限制均受禁止。參閱 Wallace 及 Edminister 合著的 Inter-

national Control of Raw Materials 及 Groothoff 所著的 *Chinona and Quinine in Dutch East Indies* 及 *Financial and Economic Review* (Amsterdamsche Bank 之統計部發行一九二六年十月號)

(註二七)見一九三一年二月四日對外政策協會(Foreign Policy Association)的小冊子題爲 *overproduction of Raw Material*.

(註二八)見『金屬統計』(Metal Statistics)一九三一年第三二九頁。

(註二九)限制各國的分配量如下：馬來聯邦五三、八五三噸；波雅利維亞(Bolivia)三四、二六〇噸；荷印二九、九一〇噸；尼幾里亞(Nigeria)七、七五〇噸。現在此限量已同比的減少了。

(註三〇)再行減低是在意料之中。

(註三一)見 *Rotterdam* 銀行公會的一九三一年十二月份報所載的(Tin and Tin Restriction)在一九三二六月的 *De Locomotief*, *Overzee* Editie 報內的 *De Tin Restrictie* 也有記載。

(註三二)見 *Encyclopaedie van Nederlandsch-Oost Indie* 書內的 *Sniker* 目內第八八四頁。

(註三三)兩個大生產者：(一)荷印商業銀行及荷印農業公司表示反對此計劃；在一九三二年六月爪哇的糖業完全改組了，他是根據生產合作社原理組織。見一九三二年七月四日，及一九三〇年六月二十三日 *De Locomotief Overzee* Editie 報。

(註三四)東印度政府於一九三〇年九月六日宣佈不再施行樹膠限制見一九三〇年九月七日 *New York Times*。

(譯者註) 到一九三三年五月荷印與英屬各地成立樹膠限制協定, 六月一日起荷印施行限制, 在協定內規定一九三四年全世界產膠一,〇一九,〇〇〇噸, 荷印產三五二,〇〇〇噸; 一九三五年全世界產一,一一五,〇〇〇噸, 荷印產四〇〇,〇〇〇噸; 一九三六年全世界產一,二〇二,〇〇〇噸, 荷印產四四三,〇〇〇噸; 一九三七年全世界產一,二六一,〇〇〇噸, 荷印產四六七,〇〇〇噸, 一九二八年全世界產一,三〇三,五〇〇噸, 荷印產四八五,〇〇〇噸。

第十五章 基督教和政府

教會和政府

現在荷印政府與兩種基督教教會間發生的關係，是世界各國所罕有的。其尤爲奇特的是東印度是澈底的非基督教國而會與基督教會發生了關係。現政府對於耶穌教教會是絕對的管理資助，對天主教教會是予以津貼。由於土人文化的甦醒及回教徒意識的增強，這種教會與政府間的特殊聯合，在此回教國內，已日益偏促；政府與本土的分隔，使政府措施日益艱困。

現今的關係可以由歷史來解釋。在荷蘭共和國之初年與當時與各國政府具同樣的見解，認爲發揚基督教與糾正宗教觀念是政府天職之一。在東印度方面這權力是給予東印度公司的。那時東印度公司認此教會的事務不過是末務而已。當時的總督對待牧師亦往往專制之極。有時總

督竟會置不安份的牧師於罪。在教會方面亦極少有真誠的傳教師，極少具有赤心來傳教。在荷屬的傳教師很少願意到東印度來，所以東印度公司祇得從別處去尋求。有一時在巴達維亞的牧師盡是德人。東印度公司所給薪水極低，因以迫促他們去試做生意，藉圖溫飽。到一七四三年有過一次排斥外教的運動。凡是非新教徒一概排斥。但即在這年有一位路德教徒（Lutheran——基督教中的革命派）任了總督准許教會裏的人自由信奉各派的基督教。當時他請了一位路德派的傳教師由荷蘭聘請來到宣教。在此東印度公司時期內會教並未能自由主持。

東印度公司在拿破崙戰後破了產。這時荷蘭並未能真正的管理到東方的屬地，直到維也納條約訂定，荷蘭意公子在荷蘭接受了皇位時止。威廉第一的理想，想聯合新教徒成立一個教會，彷彿普魯士的（Unierte Kirche）的榜樣。他的計劃在荷蘭本國是失敗的。但在殖民地地上卻是成功了。東印度的教會聯合會與荷蘭的赫勿特教會（Hervormde Kerk）從此分裂。在海格的「荷屬東西印度新教會事務委員會」在一八二〇年就成立了。根據一八二〇年荷皇的命令，從此在東印度的新教就要受統一的管理。如何去計劃組織東印度的教會是交給殖民大臣去設計，呈請皇

上批准。這項組織法徐徐的由一八三五年及一八四〇年的命令公佈，直到一八五四年新教的聯合才圓滿成功。這時巴達維亞的路德教會才併入新教會。這時與路德教會的交換條件是訂定今後在巴達維亞教會裏一定聘請路德教會牧師一人充任。在一八四〇年發表一條規則凡是在東印度的新教徒，一律認為東印度教會的人，除非他自己宣佈不願意時，當作例外。直到一九二七年祇有一個新教的教會為政府所承認，其他各派只認為道德性質的團體。從一九二七年後，各派的基督教會改組以後，荷蘭本國政府所承認的教會，在東印度也自然的成立了。

在海格的「荷蘭東西印度新教會事務委員會」是七個委員組織而成，內中五人必需現任服務的新教徒。委員是由荷皇任命，到東印度的牧師是由委員會介紹荷皇任命。在東印度教會裏的牧師有缺額時，經殖民大臣通知委員會，於是由委員會從應徵者之中挑選一人介紹予殖民大臣。殖民大臣並非一定要接受此項介紹。此候選人如得殖民大臣圈定，即送到東印度，交給總督。總督有權支配東印度教會內的牧師或更調其職司等等，雖然總督在事前應得在巴達維亞的教會董事會的同意，但亦非必要的。在事實上總督亦不致不管此董事會的意見而獨斷行事。

在巴達維亞的「中央教會董事會」的董事並非由各教會選任，而是由總督任命。今日此董事會是由五人至六人組織而成，五人均係巴達維亞教會中退隱了的老牧師，內中一人任主席。根據政府的條規，這董事會負責看管東印度基督教的一般利益，及新教會的特殊利益；並監督各新教會的事務及各處牧師的工作。關於教會的事只有此董事與總督商議。而此董事會如欲與海格通消息亦須經過總督。一切條規如董事會認為必須時，亦須經總督批准而後可行。政府開銷全部教會人員的薪水。在一九二七年教會人員中有四十三個牧師，三十一個助理牧師，八個講師，三百五十個土人牧師。除了這些人員的薪水以外於教堂的管理，公眾的禮拜等費用，政府也有開支。建築新教堂政有時也批准。

天主教在葡萄牙統治時代極盛一時。土人之入天主教者極衆。但及荷蘭統治東印度以後，天主教會及天主的各種組織受到排斥，受斥時間竟有二百年之久，直到一八〇七年爲止。現在天主教與政府的關係是根據一八四七年合約而行。依此合約天主教受政府的津貼供服務員的薪水及公眾禮拜的經費。但不像基督教的全由政府供養并全失自由權。

東印度的人民是絕大多數回教徒，但東印度政府於回教並無直接津貼。而且在此回教國內，有此兩大絕不相容的基督教（耶穌教與天主教）。耶穌教竟整個受了政府管理，而政府的本身在土人政治上日見窮促。因為在立法機關方面代表回教土人的聲勢日漸伸漲了。這種情形與現代思潮及於政府與宗教的正常關係上大相違背。非特於百分之九十七的非基督教徒居民為不利，即對於不少獨立的基督教新教會派亦為不公，這些新教會派在東印度最近二十年來已有起色。這種辦法於東印度教會亦非有益，因為這些教會並非建立於鞏固的基礎之上，於基礎上全無作用。整個的組織是由上層管理餽養，全是表面的東西，各地方的教堂全無生氣，奄奄欲斃的樣子。這或者也由於東印度社會組織與此不合。他的教徒多數是歐亞混血種，他們的習慣見解均視歐洲人中的官吏為領袖，無論是宗教的或政府的不分彼此。在歐洲人的教徒中他們多數利用官銜來做領袖，並且他們來往不定，多數是暫時居留的。

東印度教會缺少活力與缺少標準是一種事實。東印度教會裏的某牧師曾說過：「東印度教會於人數上有進步時，在信心上就減退了。如果想把每個新教徒歸入東印度教會時，就有不少人

根本對於宗教毫不相關的。在這種與宗教不相關的人中進行傳教，最多亦不過使他們識得幾條教條。教會就依此等教條而成立。所以東印度教會照現在的組織，在經濟上是極難堅固的……這種教會的組織在生活上，是免強的，各部份是不合式的配合起來，所以沒有豪爽精誠的分子可算。從外界輸入的生活形式也祇得靠外界來維持。」

東印度政府有好幾次想改變政府與教會的關係。這種關係至今已日就危迫。第一次國民議會反對政府予基督教的資助，是從印度尼細亞議員首先表示。在一九一九年國民議會通過了印度尼細亞議員的建議，希望政府從速與教會斷絕關係。在一九三二年第一次投票，得絕對多數的同意，通過了相仿的提案。當時祇有極少數天主教派的議員投了反對票。早在一九一〇年殖民地已指定了委員會研究這問題。這委員會曾建議一種改組計劃，給予教會較寬的自主權力。但此建議未得教會同情。在一九二〇年教會董事會因此發表一次宣言，贊成教會與政府分家，但要求一種經濟上的補償。這時兩個教會均嚴厲的表示反對。東印度政府法規第一百七十六條所規定，這條法律說明現有的基督教的組織及管理非得荷皇及教會本身互相贊同時不得變更。在一九二

一年總督又委任了一顧問委員會再行考究此政府與教會間的問題。這顧問委員會在一九二七年報告了他們的見解：認為政府與教會的關係早已由政府施行於兩教會身上，到現在決不能片面的由政府宣佈結束而害及教會。所以委員會多數的意見想介紹給政府一種辦法：由政府撥出一筆補償金給兩個教會，補償的多少是與各教會所已接受的政府津貼金的積蓄資本額相等。政府對此建議並未表示實行，或者政府將在國民會議席上另有提議亦未可知。但無論如何像這樣的延宕下來決非教會之福，因為時間愈久，問題愈難解決。國民議會的力量在荷印必定逐漸增強，再加東印度民族運動的抬頭，印度尼細亞人在國民議會中力量的加強。這教會問題的解決，勢必日益困難。

如果立即停止政府予教會的津貼，無疑的是宣告不少教會的死刑。無論是土人的歐洲人的，都是一樣。其實東印度社會並非不肯出而維持教會，這事實可由不少基督新教會的現狀來證明。所以東印度教會的脫離政府津貼說不定倒是復活的轉機。

要東印度教會取得獨立自尊的地位尚有一層難關，就是東印度教會能否有其普遍堅決的

信條。如果有此信條，究竟是怎樣的信條。這問題在教會與政府脫離關係以後自然會發生的。而問題極爲嚴重；因爲即在現在的一般牧師中他們的宗教觀念相差極遠，從一神論起到多神論止，什麼都有。

傳教工作與政府

傳教工作在東印度公司初期已成爲一種活動，那時的傳教師非特在公司內的職員及職員的家庭中進行傳教，即在土人中亦不斷進行。在較早的殖民政策中對傳教活動並無所謂中立態度。從早期的態度到十九世紀之初，教會已由公共活動變爲私人營業，於是政府對宗教的態度激變而成爲保持中立。所以基督教的傳教師曾有過抗議，指出政府的中立態度，實無異於冷漠與隔絕，有時竟會對敵似的不表同情。(註一)政府會極遲疑於放任傳教徒進入爪哇去佈教，甚而沒收了最初爪哇文的新約譯稿，以禁止其印發。當時政府是明白的具有一種見解：以爲政府應該負責保護回教，防止國外宗教勢力的侵入。各處的地方官吏均設法阻止傳教師的活動。當米拉哈沙地

方士人基督徒忙於建築禮拜堂時政府會命令不許強迫工人做工。政府機關有好幾年取消星期休假制，改用回教或非基督教的禮拜日休假。直等到在荷蘭各基督教政黨聯合成功以後，政府的態度才改變。雖然這種政策的變換並非完全因為基督教政黨聯合的原因。

傳教者與地方官吏間常有的不愉快的關係並非單由於官吏對宗教問題保持其中立態度的原因。這裏的困難實有更深的原因：傳教師往往在某一社會住了不少年份以後，對於居民的習慣，社會組織，及人民的思想方式，認識了；要能影響到人民的意識惟有在傳教師達到了這種程度纔能收效；而在官吏方面卻達不到這種地步。他們沒有機會去和牧師一樣精細的研究居民的內容，因為官吏不能久住在一處，不能與居民密切的接觸。因此傳教師在居民中得到較官吏更高強的權力，雖然官吏在政治上是予有權力的人。在這情勢之下時常會發生官吏與傳教師間的不睦或衝突現象。如果代表官吏方面說話，自然也可以說，官吏在地方事件上或者不能有良好的判斷，但是官吏常具廣博的經驗，從大處判斷不一定更確實可靠。

在這裏我們可以注意到荷蘭及荷印的政府受到傳教師的恩惠實在不少。這些傳教師的貢

獻是在於本土及本土人民的科學的智識。阿特利博士 (Dr. Adriani) 及克羅脫博士 (Dr. A. C. Knytt) 等人物在土人語言、習慣法、人種學各方面的工作已給政府一種無從估算的代價，使政府和管理人民及開發土地各方面得到正確的指導。

在十九世紀中葉荷蘭對付傳教師的態度可從一八五五年東印度政府法規第一百二十三條明白表示。(註二)在此條規內限制一切基督教牧師、傳教師，或任何傳教者非先得總督特許不能到東印度任何地方進行傳教；甚而，如遇到某種特許有害時，縱非直接發生的弊害，總督的特許亦得隨時取消。政府非特缺少對基督教的同情，他還恐懼喚起回教徒的反動。等到一九二二年政府雖然已變更態度，但上述條規尚未完全取消。因為東印度政府認為在若干部份：如蘇北的亞齊，西爪哇的萬丹等處，還須與基督教隔絕。因為這些地方還是不能平靜。(註三)政府維持這法律的含意，是要使政府保有權力，便於防止各種對宗教的反抗，或宗教派別間衝突競爭等。直到一九二八年政府對於天主教、耶穌教，甚而各支派間均劃定了範圍，要他們分區活動。這種規定於天主教仍舊表示不滿，其原因或者因為在一九〇五年以後天主教的工作實在太不普遍。而在此時耶

基督教的勢力已佔據了東印度各重要部份了。此種規定到一九二八年又修改了一次，到今日東印度各種教會均一律開放了。政府目前所注意之點祇在於教會活動進行之時是否會促成地方上政治的不安。

教會學校之受政府津貼是自一八九〇年始，以前在官立學校與教會學校間有過不良的競爭。從那年起政府原來所定的「受政府津貼的學校不准加入宗教的課程」一條規則修改了。但是根據一九一五年的法律，受津貼的學校在教授宗教課程時，須任兒童的父母自由認定，不可免強。自一八九五年以後由於政府津貼了教會學校，學校數目增加極快。有百分之二十的學生進私立學校讀書。這些私校雖然包括回教學校及無宗教的學校在內，但教會學校佔大多數。講到東印度的教育事業，實非政府所能單獨負責的，所私校的助力是不可少的部份。政府給了津貼實能促進教育事業普遍起來。在新畿內亞、西里伯中部及婆羅洲中部的學校幾全部為教會學校。但是現行的津貼制度並非全無弊端，有多少教會學校已經發覺此制度的無益於教育本身。因為要領取津貼必須在一定的範圍內遵守官立學校的辦法，並須依其規定之課程教書。因此學校失卻了自由，

不能運用新法教學，不能增減新的課程。

這種政府津貼教會學校的辦法的前途，我們也祇能予以推測。現在政府已積極採用分權制，關於教育事業也想由中央轉入各地方政府去管理，在各地方的會議裏土人勢力的伸漲為已成事實，印度尼細亞人的佔得多數在此發軔時已經制定。由於土人的佔到多數，現行的教會學校津貼是必然會改變的。說不定根本會取消。這種形勢在教會學校方面是極歡迎的事，現在在爪哇不少爪哇土人領袖們的兒女均送入教會學校，不願入官立學校，其中原因由於教會學校的名譽好，教會學校教師多數是任職很久的，多者有二十年之久；而官立學校的教師則往往見異思遷，想升級，想轉入歐人較多的城市裏去。另一種原因卻因土人領袖們亦喜歡教會學校的宗教訓練，因為印度尼細亞人本性是有宗教的。所以於無宗教意味的官立學校根本也不合胃口。

在東印度特殊的教會機關選有一種稱為「教會領事館」(Missions Consulate)，東印度政府與天主教的關係，因為其管理統一，覺得容易處理。政府可以向天主教的主教說話即可解決一切問題。所以在基督教的各派教會中也能成立一種中央機關，以便管理，在一九〇六年吧城成

立一基督教會領事館，差不都已聯合了基督教各派教會集中在一起了。那時的領事是 Dr. C. W. Th. Baron van Boetzelaar van Dubbeldam。

這領事館主要任務是介乎政府及各基督教會之中，同時供總督的顧問諮詢。凡屬於教會的事務，任何請求或交涉等情必經過此領館才可達到政府。各種教會機關在初並非強迫受此領館管轄，不過任何事件提到了政府，政府一定先向此領館詢問消息徵求意見然後決定辦法。這教會領館也成爲各教會及其各祖國的教會間的謀介體，及各教會間的連繫體。在工作上的分合也有作用。對於國際間的教會聯合會及海外各教會團體間的種種關係這領館也有不少機能。故無論在政府方面或在教會自身對於這領事館均覺得重要。

在東印度的基督教徒約計在一百五十萬左右，在安汶及安汶附近各島基督教已有幾百年歷史——從葡萄牙及荷蘭最初進到時已經開始。第二基督教中心是在米拉哈沙或稱南西里伯該處的居民轉入基督教約有八十年歷史，最近發展較速的區域是在蘇島馬達高地，現已達三十萬之衆，在爪哇的基督徒不多，雖然在爪哇的傳教工作已經很久了。但無論如何在世界上回教區

裏發展基督教，在爪哇已算是最高紀錄，現在爪哇的基督徒約有五千人。

最後教會在東印度目前的土人自覺運動中所的地位究竟如何也有略述的必要，在若干部份，基督教還是被認為帝國主義者的工具。但最近二十年間，不同的消息也有聽到。不少人到現在卻認基督教為民族獨立運動者的良友了。甚而能給他們一種新的鼓勵，基督教到現在竟會因其同情於民族自決而受人攻擊，這或者因為基督教會要取得民衆的同情而袒護到土人，拒絕做歐西資本主義國家的工具，但是我們決不能忽略基督教的精神的確很容易使其教會站到民衆的立場，因為他們已深入了民衆，民衆的生活及民衆的發展與教會已合併為一。我們決不能要基督教會與其所關心的人民的社會，經濟及政治上的福利脫離關係。所以現在的基督教已由缺乏同情而進入無可批評的地位。

有不少在荷蘭的政黨在從前曾大聲疾呼，主張政府要鼓勵基督教會到殖民地去發展，自土人民族自決的聲勢雄健以後，這些政黨卻回頭過來阻止教會的活動，尤其是那些所謂牧師派的政黨，他們自一九一八年卻控制了荷蘭國會。有不少教會的領袖們已宣佈請他們改變態度，因為

刻已證明了他們的言論已妨礙了教會的工作。在東印度多數教會人物，尤其是荷籍的傳教師已明白的獨立表示反對現政府與反對一般歐籍人士，他們的領袖已被大眾認為同情於土人自覺運動的人物，於青年智識界中已能取得信仰。這種情形在 Dr. H. Kraemer 的地位更為顯著。他在印度尼細亞的智識界的青年中已有不可動搖的信仰。

(註一)見 Gunning, 著 "Regeering en Zending" 及 Kraemer 著 "Kritische beschouwing van begrip en toepassing der neutraliteit in Godsdiens zaken in de overzeesche gewesten" 一文在 Indisch Genootschap 一九二九年六、五頁至八一頁。同時可參閱 Crommelin 著 "Regeering en Zending" 在 Koloniale Tijdschrift XVIII 期一四五頁發表。

(註二)該條法律至一九三二年修改時並未改只字，悉照原文改爲一七七條。

(註三)前任總督曾明白的表示關於峇里島的固有文化的人民所信奉之宗教依舊保護，不使外國宗教的侵入。

耶穌教徒在峇里島進行傳教工作中在一九三二年引起公眾的注意和討論，許多人喜歡峇里島不受歐西風俗習慣侵入，他們要峇里保存他固有的峇里的風格及趣味，在一九三二年有過一次有趣的事件，當時八個峇里的土人領袖呈請總督說明峇里的宗教及社會制度是一體的東西，任何基督教的勢力輸入引起社會之不安與擾亂，所以要請總督禁止一

切基督徒進入峇里島傳教，後來發現此呈請書完全出自歐洲人的主意，是由歐洲人主動起草的，見 Do Looandor 海
外增刊一九三二年十一月三日及九日。

第十六章 土地政策

土地法的史略

在一八三九年以前，東印度政府曾經出租土地給非本地土人使用。這政策到墾殖制度時期變更了，所以在一八三九年及一八五三年間，在東印度並沒有什麼土地租借出去。但這種土地國有化政策與鼓勵西方私人投資，來開發農工業的計劃，卻有所抵觸。所以從一八五三年起又開始採用了出租荒地政策。到一八五四年的東印度政府法規，在大體上釐訂了出租土地的條例。到一八五六年，在土地管理法上，也規定全國劃一的辦法。但這種條例並不足以引誘西方的企業家。照當時的法規內所定的原則來看，凡是企業家欲取得土地，祇有兩種方法：非向政府承租土地，即與土人協商，使他們能在土人所有的土地上生產。第一種方法因為兩層原因不能使企業家滿意：一

因其租借土地之時間太短，最長不能超過二十年；二因其所租得的地祇限於承租者個人的權力，不能再行抵押給他人。第二種方法也不能令人滿意，因為承借者太無把握去管理他的生產。

荷蘭的資本家在其熱烈的想深入到東印度時，曾表示要求政府採取足以引誘資本家的辦法。因此，東印度的土地問題，經二十年之久，成爲荷蘭政治問題的中心。這問題的焦點是：怎樣可以滿足西方資本家的要求，使他們得到較優的條件，來與土地結合；而在土人的利益上又不致發生衝突，與土人的習慣法也不能相去太遠。這問題是政府所苦心焦慮的。在一八六六年的殖民部長經過總督宣佈過一次宣言告訴東印度的人民說：土人所有使用土地的權力，政府必加以重視。但這裏的所謂權力，究竟如何去確定範圍，卻經過了好幾年的研究，得不到答案。直到一八七〇年在土地政策上才算得到了一個解決。這解決之道就是一八七〇年的土地法。在東印度政府法規補充案內表示得很明白。求適應企業家的要求，所以法律允許政府長期出租國內的荒曠之地；同時也允許土人出租土地與非土人。這法律對於經濟力量微弱的土人也有相當的保護。在土人與承租者之間，可以使土人得到更安穩的所有權。到現在，這法律的實質，並未變動，是東印度政府法規

的一部份。(註一)

在一八七〇年政府頒佈了一道命令稱：凡是非私人所有土地，一切劃入公有的區域。這法令的原則，通常稱爲『公地法令』(domain declaration)在過去的二十多年間，這條法令成爲熱烈的辯論題目。照法令的外表看，政府在此法令之下得到了除土人已有土地以外之一切土地權。但政府同時又明白表示：土人在習慣法上所有的權利，政府將加以尊重。於是事實變成了十分不幸。因爲在當時，所謂東印度的習慣法實在無人深知，如果真的政府尊重了人民的習慣法上的一切土地權，那末對於西方人的企業將不再有自由之地，可以出讓。於是這條法律的第一個目的永遠不能達到。

從一八五四年到一八七四年間在土地法上所發生的糾葛，並非由於什麼惡劣的意識，祇因爲人們未能瞭解本土習慣上的土地法所致。當時有一種明顯的傾向是向着東方式的私有土地所有權方式發展。這些土地權的最高權力，並非在於個人，而普通的是在於村落或在於數村合成的部落。關於出讓土地的最高權力決不在於個人，所以佔有此土地之人不能自由交割他的土地；

有時連使用權，如用來種稻、種糖、畜牧，或居住的權力都沒有。（註二）至於出賣、抵押，或遺囑傳給非村內之人，是被禁止的。如果這種出賣得到了允許，村鄉政府應該與之合作；如果某人移往了他村，則其原有之土地權隨之喪失。通常，如果為村落的全體利益，需要某一塊土地時，則其佔有者應該放棄，而且非特土地的交割權在於村落，村落的司法權竟擴大到村落內的耕種面積以外。這種最高的土地交割權，照文佛倫霍文的分析，（註三）有六種特性：（一）社區自己及其居民可以自由施用其司法權所及的區內的土地，可以討還這些土地，可以建築茅屋，可以收穫其生產物，可以打獵，可以畜牧；（二）外來的人民欲享受此等權利時，必先得社區的允許；（三）社區居民有時也要償付些東西給社區，使其認承其使用土地，而外來的人則必需償付的；（四）社區對於區內某種一定的不良行為，在犯罪者查究不到時，是負責的；（五）社區不能永久出讓其土地上的最高權力；（六）社區常保持其區內的土地干涉權，到相當程度，即在已經領還去的土地上也有此權力。

所以里登大學教授伏倫霍文（Van Vollenhoven）氏及東印度法律學校洛赫孟教授（Logemann）及哈爾教授（Ter Haar）氏二位先生提出了一個問題：就是已經租借出去的荒

地是否真正屬公家的公地，或者是由於一八五四、一八七〇及一八七四年間相繼頒佈之土地法所規定而尚保持其印度尼細亞土人的私有權。這些東印度習慣法專家都承認一般言論所說的話：因不少租借地的出賃，破壞了東印度人的土地私有權。（註四）他們主張，解決這問題之唯一方法是在於承認土人的社區有其土地的出讓權，同時在這權力上當予以一種限制，這就是指在公共利益需要時，這權力可以加以限制。能如此，則歐人企業的租借地，當依舊可行；祇要與土人社區經過適當的商議，而償付了習慣上應付的代價，作為賠償土人的費用以後尚可行。他們主張承認鄉村的土地出讓權，是保障土人固有社會組織的必要條件。從此可以續漸演進，建築現代式的社會組織的基礎。

主張土地國有的人卻這樣辯護着：東印度的私習慣法可以被承認為東印度的法律者，祇有與公眾利益不發生衝突時可行，東印度政府及荷蘭的國會，在一八七〇年頒佈法令時，如果從嚴厲的土人習慣法上說話，則勢必無一寸地可以稱謂『無地主的土地』，所以它所頒佈的法令的根據，是限制土人的法權於相當範圍之內的。

這時的土地法的原提議者，是這樣辯護說：法律上所保護的習慣法上的土地權，祇指實際已在正常施用的土地。更有進者，習慣法上的土地權，雖有其出讓權，而在非正常墾殖的地方，則應歸入公法範圍之內，而不在私法的範圍。在這些地方，土地上的最高權力，應該從舊式的村莊轉到荷蘭統治者的手裏。（註五）在廢止土地國有原則時的實際上的困難，在他們也指點了出來：如果認承了鄉村所有的土地出讓權，則不少國家應有重要的權益，如公有的森林等的利益勢必歸諸鄉村所有，而在鄉村卻又無此能力可以去利用此種權利，得到實益。（註六）

恩格立諾 (De Kat Angelino) 亦是主張土地國有原則的一員，他說過這樣的結論：

「無論政府宣布土地國有與否，無論政府貸出長期的租借地與否，根本上的老問題還是一樣。這種小而隔離的，自足的，獨立的社區，勢必促其成爲較大組織中的細胞部份……問題的最要部份是在如何組成一有機性的統一的社會組織。這樣的社會演進，在時代大輪進展之中，是勢必達到的。在殖民地政府無論其願意與否，也勢必遇合於此。舊有小村落的不可或少的組織及其作用，到今日勢必逐漸消滅；有些已在變更他的質素，逐漸適合於與其他社會相互間的作用，因爲他

現在已與其他各社區失卻了吸引作用了，不能順利的向前運動，於是非變不可……我們並不是有意要來提倡什麼國家高於一切的理論，也不願蔑視國家爲無用的東西。我們認爲政府可以自然的放棄他的權力，到將來，在認清了與人民福利有關時也可以再行收回。這樣辦法是絕對可能的，所以在目前不妨放棄向外領袖的地位，以後儘可以用其他方法再行恢復。能如是則村鄉人民對於政府自能信任明瞭。

「同時，像這些小的社區，祇有極慢的從公共衛生、信用、教育、農業、及畜牧、各方面得到其領袖間的合作，從這些自身的現象上表示其自身的必要發展還不十分靈敏與需要，而較大範圍的作用，當然更爲微弱矣。所以無論遵照什麼原則，由政府去收回土地，勢必觸人民之怒，如果用錢去買回，雖然不是沒收的性質，而且是爲公共利益着想的，但是也不若現行的租賃方法來得合於民意，這種租賃土地的事當然要加以周密考慮，以全體人民的利益爲前題。」（註七）

政府在一九二八年又組織了一委員會，專理這土地問題。這委員會明白主張，土地國有主義要逐漸限制，使它能自然的取消而成爲全無意義的東西。（註八）

直接統治區內之土人地權

印度尼細亞人，即東印度的土人，在土地上的權力有四種形式：土地出讓權（Right of disposal），佔有權或所有權（right of Occupation or possession），耕種地產權（Agrarian proprietary right），及耕地權（right of Cultivation）。關於這問題，在東印度土人的習慣法及東印度政府的成文法是相平而行的。土人村落在其所有的出讓權方面於上文已經討論過。在佔有權之意義之內，是指土人可以視作自己所有的土地處理之，但有若干限制：如超越了一般規則及東印度的習慣法時，不能自由處理。在法律的字句上有『在個人世襲應用』的字樣，但這字面不能算是完全正確。（註九）在事實上土地的所有權有兩方面意義應該分別清楚：一面是個人的世襲的所有權，一面是社區的所有權。社區的所有權內，尚可分為兩種形式：一種是分期分配的所有權，一種是劃定區域的所有權。即是遇到社區有其田野時，在人民居住的地方，是各個人所有的。從社區所有制變到個人所有制，可以說是一種必要的土人農業進步的程次，曾經多年的躊躇考慮以

後，到一八八五年，制定了一種條例。足爲處理此種土地權轉變的原則與方式。在這條規之下，如遇
到某處社區所有的土地經過了其應得土地權的個人人數四分之三以上之請求，即當從社區所
有改爲個人所有。但是這樣的事實很少發現，所以這種辦法或者尚不適於東印度習慣法，有時，鄉
村裏的居民覺到了定期分配土地權的辦法會使土地分割得太小，於耕種有不利時，定期分配制
也失了實效，於是自然的在習慣法內也變成了個人的世襲土地權了。在一九二七年全爪哇的土
地，在個人世襲所有權的佔百分之七十五，在社區所有而行固定劃分制的佔百分之十四巴仙，百
分之五的土地是在社區所有行定期分配制的。（註一〇）

爲求土人得到更安穩的保有土地，換言之就是求在習慣法內所給予的所有權更安穩的辦
法，是准許人民從世襲個人所有權，更換到耕種地產權（或稱耕種地所有權。）這兩種的所有權
的分野甚微，最主要的有兩點：所謂耕地所有權是指該土地所有者保有一書面地契，在官廳裏註
冊了的；而世襲的個人所有地，在原則上仍屬於國有的，而由世襲的個人所有權變成了耕種地所
有權，則不算是國家所有了，但是這樣的更換辦法在事實甚少實行。

所謂耕種權的形式比起鄉土性的佔有權或所有權，更爲嫩弱。其意就是指由政府給予該土地的居住者，（不論土人或外來亞洲人）的土地所有權，而其取得該土地權的方法，是在上述幾種方法以外的合法手續。

西方人的租借地

從一七〇五年到一八二九年間，東印度公司以後的政府都賴出賣土地以補充其財政收入，這些賣出的土地非特把土地的所有權賣給人家，並且給予類似諸侯領域似的權力，高在該地居民之上，這種土地稱謂「私有土地」，祇在爪哇有。私有土地的面積大小懸殊。土地的所有者多數是歐洲人、中國人及亞拉柏人，雖然歸公司及市政廳所有者也有一些。當時農業的發展都在這種私有土地區內。在市政廳所有的區域內，住宅區也建設了起來，人民中差不多都有一百萬人住在私有土地上，這些土地的主人，有權力可以指派土人中的領袖，於工作上及男性的居民身上課以捐稅，在耕種者的身上，收納其所收穫之一部份，在這種制度之下，腐敗之事自然叢生了。所以到最近

四十年內政府開始收買此等私有土地，(註一)至今這些尙未買回的私人土地計有九十萬英畝左右。

土人的土地權政府誠竭力保護，在東印度政府法規內的關於耕殖法律會明白禁止荷印總督出賣土地，除了在城市、村莊四周爲謀擴大市鎮及村莊，或屬於實業的建築時，可以出賣極小而積的土地以外，總督是不能出賣任何土地的，在土人自己也禁止其賣出土地給印度尼細亞人以外的任何人民。所以歐洲人除可得極狹小的土地以外，是被排斥於擁有土地以外的。所以非土人及公司等要取用土地，祇有用下列幾種合法的方式：(一)長期租賃 (Long Period Lease-holds) (二)農業租借地 (Agricultural Concessions) (三)向爪哇土人自理區租地 (Renting Lands in the Javanese State) (四)由土人自動租出的土地 (Rented voluntarily from the native Population)

東印度法規內關於耕殖方面的法律會規定出賃的土地最長不能超過七十五年。可以出賃的土地祇限於未開闢的公共的土地，除非常的情形以外，出賃的土地，不能超過五百荷畝 (Bouw)

(約九〇〇英畝)但是每人可租賃地面的數目並未規定。祇有荷屬國民、東印度的荷屬的居民、或是在荷屬或荷印的商業性質的公司，可以租用土地。農業租借地都在外領各島，與長期租賃地無甚差別，不過土地面積比長期租賃地要大得多，平常在三、五〇〇荷畝，到五、〇〇〇荷畝（或六、一〇〇英畝到八、〇〇〇英畝）之間。無論長期租賃，或農業租借，在第五年起每畝納一盾以下的地租，對於本土生長的歐印人民，政府可以長期租出小面積的地帶，但不超過四十二英畝，供其做園藝工作，租賃條件是很寬容的。

東印度政府對於長期租賃給歐洲人的農場企業的大面積的土地之事，正遇着不少未經解決的問題。政府現正在需要歐人企業的財政來源，但是同時又要顧到土人的利益，國民議會裏的土人代表，已經提請政府對長期的出租土地，予以特別的注意。關於蘇門答臘若干部份的良好土地，的出租予歐洲人，或劃入公共林區的辦法，已遇到了土人的反對。因為這樣的租出了大面積的土地，就是減少了土人自己的土地，并且所剩下來的土地，大都是質地不良的部份。在政府方面對此問題亦沒有什麼準備，等到這些長期租賃地到期以後，究竟應該採取什麼政策，全無準備，譬如

碰到了租賃期滿了的土地，那末，這些土地是否再展期租賃，或是另外再劃出新的土地出租，而舊有的土地給回土人承租的人自然喜歡能預先知道這些租地到期以後是否可以再行展期，或是政府可以於拒絕展租時，償還其相當的代價。（註二）在土人方面，自然處於相對的地位，希望能將現在歐洲人租用的土地將來交還土人。

在中爪哇各處歐洲人所使用的土地的情形甚為奇特：在東方人的理論，以為土地權是屬於統治者的，在中爪哇，這理論是施諸實行的，那邊的統治者劃分其土地給予其家族官吏之類，這些家族官吏們得到了封建式的權利以後，在其土地上的居民有徵收賦稅之權；從勞力上徵收，及從農作的收穫上徵收均有。在十九世紀之初，為發展農業而出租土地給非土人，是成為常例的事，其結果確使農產大增。這所增加的農產的一部份，歸到統治者的手裏，一部份到附庸於統治者的官吏手裏，在農夫自身是毫無所得。所以在當時流弊百出，農夫在糖園裏往往每年要服工役二百五十日，在煙園裏達二百日之多，極少部份的勞力是償付工資的。所以在這種制度之下，獨立的自耕農階級永世產生不出了。

這種情形決不能再容忍其繼續下去，在一九〇九年東印度政府使用其政治合約上的權力，開始改組這種制度的全部。但是真正的實行第一步的改進，要等到一九二〇年，才得實效。在這新的條規之下，歐籍承租者，祇有一種非屬於個人的權力，受抵押出去的限制，而租賃期卻是延長了。在使用土地時，對該土地的鄉村必須有所償還。這種償價每過十年要重新規定一次，強迫工役而有所償付的可以施行，但只有五十年為限。過了五十年以上，法律上的關係更改，舊時一切權力完全取消了。所以在此新的條規內，農人可以得到較切實的土地權，在以前這些農夫祇有使用土地的權力而已。（註一三）

在爪哇的大的糖園，及大煙園均由土人自動的租給歐洲人使用。在二十年以前，可以出租的土地祇在於山上及山麓地帶，而且從經驗上認識了甘蔗的耕種不可由土人自理，所以惟一的出路祇有向土人去租用土地。在東印度政府法規的耕殖法律裏說明：東印度人租出土地給非東印度人的辦法必經法律頒佈，這是保護經濟力薄弱的土人的利益之一法，（註一四）這種租地合同必須經過當地主管官廳批准，才稱合法。但有時還因為其效率不著，不足以保護土人的利益，所以又

加進了不合法合約的處罰條規。要得到官廳的批准合約，必須履行若干保護土人利益的條件。在雨季內如要收回村莊的土地時不能超過三分之一的面積。如遇長期（二十一年半）的分期的合約則每隔三年必須交還土人地主一次讓他自己去耕種。每五年政府規定一次最低限度的地租價，在訂定長期合約者可照此償付。（註一五）

歐印人的土地權

歐印人即歐亞混血兒，在法律上是認爲歐洲人的。因此他們並沒有土地權。這輩人最近受到土人及外來亞洲人的競爭，逐漸由政府小官吏及商界書記階級的地位被擠出去。以前這兩種職業的人是歐印人最多。自從世界經濟發生恐慌以來，他們的處境更爲艱苦。因此有人以爲給予歐印人使用土地或能解放其經濟的困厄。所以在一九〇四年政府採用新政，出租小面積的土地給歐印人，讓他們進行園藝工作。爲求鼓勵他們使用土地起見，政府規定了極優待的辦法。但是這種的租賃最多祇有二十五年。在一九三一年歐印人向政府呈請過一次，要求准許他們取得土地所

有權。所以政府也特組過一個委員會，專誠研究此事，謀改善之道。當時歐印人曾表示其極強的民意，要求其生長地的地權。但在土人的國家主義人物之意，又極力反對，全國舉行過不少民衆大會以示抗爭。在這種情勢之下，這問題確乎不易解決，因為如果給予歐印人保有土地，則華印人（即中國人與土人的混血兒）及其他外來亞洲人，勢必同樣待遇，推論下去，凡是生長在荷印的人均應有同樣權利了。

如果照這樣的原則實行下去，則土人的享受已久的權益將被破壞而且消失了荷蘭的根本有效的殖民政策。

礦產租借地

在恢復荷蘭管理之始，從一八一六年到一八五一年間，私人開掘礦產是不准的。到後來，政策變了，曾許過私人開礦，但是爪哇及邦加是例外的。到一八六七年攝定了法律，一律施行於荷印全國，祇除開邦加一島。這法律到一八七四年全部決定。但這種條規不能十分引誘礦業的發展。凡請

求准予開礦者，必須能保證其資本的可以雄厚，及其礦務前途可得的利益。地面上的地主的權益政府是小心保障的，因此又使開礦者難於預測其礦務前途。（註一）到一八九九年，新的礦務法律通過了，以後又修改過，直到一九〇七年此法律發生效力。

這新的礦務法決定了幾條根本原則，以管理在直接統治區內的私人礦業。雖然在法律的文字並未明白說明，但其含意已擬指定了政府保有地下的一切權益。照法律所定的礦產分爲兩大類：第一類是貴重的鑽石、石墨、白金、金、銀、錫、鐵、鉛、銅、鋅、美（金旁）弟（金旁）及其相似的金屬。第二項爲煤、土油、及土瀝青等。此外法律也規定了探掘及開掘之分別：探掘的執照須從地方上的行政長官去討取。這種執照所准許的探掘面積最多不得超過一萬海克單（hectare），時間最初三年，以後得繼續兩次。如果探掘的工作，於得到執照後一年內不開始進行，此執照自動取消。准予申請執照的人限定下列幾種：荷蘭人，居住在荷蘭或荷印的人，在荷蘭或荷印的公司，或者由荷蘭國民任經理或董事，或由住在荷印的人任經理或董事的有限公司，或者有居住荷印權的人民。

有了探掘執照的人可以再進一步請求租借礦區的執照。這一類的執照，必須向荷印總督呈

請，會同一切需要的證據；如確有礦產的證明，及開礦技術能力的證明等。但這種開礦執照祇限於上述的第一類礦產，租借區的期限最多不得超過七十五年，區域不得超過一〇〇〇海克單。如果某種礦苗是由政府發現時，則其租借權給予出價最高的人。在捐稅上也規定：凡是探掘執照，每年每海克單應付二仙半（荷幣）；開掘執照則每年每海克單捐二十五仙。此外尚須捐出其開掘所得到價值的百分之四。有若干地方是劃出專給政府探掘開礦的。

在一九一五年，荷蘭國會贊成政府自己開掘蘇島占碑的煤油。因為那時覺得外國資本的利息太大了。但是政府對於這建議卻表示反對，因為煤油的運輸及推銷發生了問題。所以到一九二一年纔決定採用官商合資組織。當時就授權與殖民部長組織公司（註一七）由他去選任人才到占碑進行探掘煤油。所以巴達夫土油公司（Batavische Petroleum Mij 卽 Royal Dutch 公司的支行）就被任為該公司的合夥。到後來與殖民地土油公司（Koloniale Petroleum Mij）又訂定了一簡單的探掘規約。

政府在邦加島上自己開產錫礦，在蘇島有不少銀、金及煤礦，亦由政府開掘。勿里洞的錫礦是

由官商合辦的，但政府佔大部份的股份。新客島的錫是由私人開掘。

講到東印度全部的礦產到今日的觀察已遠不及昔日的有望了。因為重要礦原都在外領各島，而不幸在這些地方都缺少勞力，運輸不便，礙於開產。

因為多數土人自理區與中央政府的關係是在所謂「簡約宣言」(Short Declaration)內規定。(註一八)所以各自自理區於其地下的財富已無權產掘了。因此自理區內的礦產也受制於礦務法規。

(註一)見東印度政府法案第五一條。

(註二)見 Van Vollenhoven 所著 *De Indonester en zijn Grond*。

(註三)同上註第九頁。

(註四)見 *Indisch Genootschap* 一九三〇年八三頁，"Domein beginsel en erfpachts contracten," 一文。

(註五)同上註。

(註六)實際上之困難問題在一九三〇年正月 *Koloniale Tijdschrift* 什誌內第六一至七四頁 *Deelman* 所著之文內說得最明白；作者指出：如果取消了「公地法令」(Domain Declaration)，土地勢必照土人的習慣法(或

稱曰大特法)分配出去,歐籍官吏不能再去管轄。如是,就有兩種趨勢:非給土人領袖們一種權益,從社會上取得利益,於歐洲人的企業得不到充分的土地,或者由土人領袖們放出土地與歐洲企業家,於公眾得不到利益,因為領袖們容易舞弊。更有甚者,在財政上,一切土地的收益悉歸土人社會。因此有地方會保有過多的財泉,有地方會窮困不堪。而且這種錢祇能用於地方上,範圍很狹,所以這問題完全是土人與歐洲人利益衝突的地方,土人的習慣法不能解決此問題。解決的辦法不能由於兩種有關係的人來決定,應該交第三者公正的人者判斷。

(註七)見 Colonial Policy II 四六四頁。

(註八)著者並未讀到委員會報告原文,這裏祇從報上所載的介紹而已。

(註九)見 Kleintjes II 四四七頁。

(註一〇)見 van Gelderen 所著 Voorlezingen over tropisch-Koloniale staatsinhouderende" 三十一頁。

(註一一)見本書第十八章,說明強迫勞役於私有土地之不合理。

(註一二)種植家到此刻他們的租地期已近告終,於是已有人表示對於不易取得延長租賃權之不滿。

(註一三)見 van mook "De her vorming van het landhuursstelsel in de vorstentanden" 一文,發表於 Indisch Genootschap 一九二六年份第七一——一〇〇頁。

(註一四) Clark 在 Porto Rico and Its Problem 一書第六二八頁內,有下列的註解,從這裏我們可以瞭解

外界人物對於爪哇糖業的想法，同時也足以表示在爪哇要使窮苦的土人及雄厚的歐洲企業家相調和是件困難的事，他說：「糖的生產要想達到最有效率的階段，或者祇有使生產及製造合而為一。除了澳洲的糖業已能高度的合於人工條件，或是在爪哇島上，那邊的種植的管理法是在美國所不能容忍的，以外其他各處均無土地而管理不能有效，在爪哇不少糖田的土地由土人方面租出，但這種租賃的方法是有專制的政府管轄。由糖業上所得利息祇有百分之五十到種植者的手裏，而在 Porto Rico 則有百分之六十至百分之七十之間。

(註一五)一九二八年，全荷印各種租賃出去的土地統計如下：

土地所有權的種類	爪哇及馬都拉		外島	
	保有者	面積(公頃-hectare)	保有者	面積(公頃-hectare)
私有土地	152	552,310	108	1,972
長期租賃	1,109	690,030	1,262	1,220,205
從居民自動租出	.....	209,044	.....	.....
爪哇自理區租出土地	.....	70,550	.....	.....
園藝長期租地	480	5,262	30	256
農場租借地	.....	.....	389	1,327,138

荷屬東印度概況

三四四

(註一六)見 *Kleinities* II 五〇五頁。

(註一七)這是 *Nederlandsch-Indische Aardolie Maatschappij*。

(註一八)見本書第九章「土人自理區」。

第十七章 人民福利政策

西方式的企業與人民的福利關係

殖民地上的人民福利政策要其積極自由須賴西方式的實業政策如何而定。本地土人的原始式的需求可由其原始式的生產方法來滿足，但是這些生產資料在文明人中就不能滿足了，譬如衣服、鞋子、肥皂、禮拜堂、學校、警察、法庭、醫院、藥品等文化方面的工具及制度全賴大量的生產來維持。在這國內的經濟制度一定要有剩餘生產時才足以開銷這筆西方式文明的各種費用。在先進各國，這些文化的利器在人民的慾望逐漸增長時而慢慢的進步，逐漸達到滿足之道。在殖民地，情形就不同，這些東西並非由於人民自動需要而產生，是由於政府的經營介紹而來，其主要原因卻在於荷蘭母國的人道主義的發展及自由思想進步的動力。一小部分的原因是在於從西方

移住到來的人民的要求。在本土的社會自身，尚無此經濟能力可以來維持這些新文化的工作及機關。因爲在土人，根本尚不需要這些東西，所以政府祇得用捐稅方法去維持它。因此發生了一種特殊的形勢；在荷屬國內主張採用更自由的人民福利政策時，在東印度是必需更進一步去鼓勵歐西式的企業；因爲歐西式的生產，比土人的原始的生產要增加得多。但歐西式的企業不能離開本地的勞力而獨自進行，於是政府又非設法使有用的勞力足供應用，於是因此而發生的問題就非常之多了。

由歐西式的經濟而所產生出來的寬裕的盈餘，使它能維持其自由的福利政策。其經濟上的重要性可以從若干數目內窺見：在經濟恐慌以前，政府在爪哇一島的財政收入有百分之四十來自本地的居民，百分之四十收自歐西企業，百分之二十自政府自己經營的實業盈餘。（註一）以全荷印算這比例也差不多。在所得稅項下，歐洲人所付的佔半數；在蘇東一區，爲歐洲企業的中心，在經濟恐慌以前，省政府財政收入，扣除了政費支出以後，尚有五〇〇〇〇〇〇盾盈餘。

現在的問題是在於歐西的資本主義式的企業對於土人福利是否有助力？或是有阻礙對於

這問題的辯論很多。歐西式的農場企業誠然增加不少社會上的進益，但同時也阻止自耕階級的發展。在爪哇的糖產區，本土的地主賃出其土地給糖廠去種糖，於是土人就變成了農場及糖廠裏的工人。在外領島的蘇東一帶，祇有土地是保有其本土性質，政府把它長期的租賃了出去，其餘的什麼東西都從海外輸入，企業的資本，及其經理以及副經理之類從歐洲輸入，勞工及契約苦力也從爪哇及中國輸入，在這種經濟制度下，土人並沒有機會可以逐漸自謀發展到較高的經濟層上，在極簡單的土人的生產方法與極科學化的歐西式生產之間，全無一種中間物可以引渡。所以土人要在此極度有力量的高度技術化的歐西經濟圈內顯身出去是事實所不可能。在土人社會內的分化作用又非常之慢。所以在土人方面已有不少不平之鳴；他們反對爪哇的糖業制度，說政府的官吏不注意土人的利益。在鄉村方面也遇到相似的怨言，他們說村莊全受實業家的束縛，因為土人得不到公平的待遇，如水的供給及地稅兩項已甚明瞭，如果政府的官吏是軟弱一些，實業界方面就稱揚他好，不然，就給社會想盡方法阻撓其升官騰達，或設法慫恿上級官廳換他到別處去。

從荷印的進出口貿易上看，可見到無論在經濟上或政治上，荷印都不能獨立。誠然，在荷印民

族獨立運動者，及荷蘭的一輩絕端的自由主義者的口裏宣稱荷印的鉅額的出超是一種被剝削的鐵證，但這理論必在土人進益逐漸減少的條件之下才能成立，現在實際的情形並不如此，除了礦產一項或有幾分相近，因為如土油及錫鑛等物從地下取出以後，在將來國家的生產力上是會減低的。但實際情勢尚為僥倖，因為這兩種礦產最大的生產者是政府自己，所以大部份的利益尚保存在國內。（註二）在景氣的年頭，各種企業確乎獲得厚利，但政府尚可用增加捐稅的方法去保留其大部份利益，不致外溢出去。（註三）直到最近，國民議會曾請政府徵收土油出口稅，但殖民地長並沒有接受這提議。查土油的利息有幾年確乎很大，其數目較之其在東印度付出工資的數目要大七倍。（註四）在這種經濟制度裏外國人供給資本，土人供給土地及勞力，所以土人只從工資上得到利益。新的資本再從舊資本的純利中投入各種企業，而再行生產。（註五）在這連環的關係之中使土人無法分享到資本家的利益。再因土人自己的生產力的薄弱，所以在土人社會裏不易形成資本，資本的累積極慢極慢。

外國來的農業方面的企業家常設法使土人得到經濟上的獨立地位。即在純做出口業的商

人，也有這種設想：他們有時把農產物的種子放給土人，教他們耕種的方法，有時借款出去，有時用各種方法幫他們銷貨。這些企圖尚在政府的保護土人的方策以外的。有幾處外來的企業家雖然不敢放款，或因市場上競爭太烈，而謹慎經營，但在土人自己也能成立其純本土性的企業，最明顯的例是土人樹膠業的興盛，在幾年前膠價尚未狂跌時土人樹膠確有勃興的氣象。

土人福利狀況

關於土人的福利狀況，政府曾做過兩種測驗調查工作：第一次，在一九〇二年開始，到一九一四年結束。根據這一次調查的結果，編印了二十多種統計圖表，都是很有價值的材料，指示出國民經濟生活的實情。第二次的調查工作在一九二四年進行也搜到不少有用材料。這些調查都是非常重要；因為所有的材料，都可以用來做政府施政的根據。

每一家土人的進款，平均每年不過二百盾。根據所得稅統計，土人所納的所得稅中，有百分之五十四點四四是收自歲收一百二十盾到四百盾之間的居民。土人中歲收一百二十盾到一千二

百盾者付出所得稅中之百分之八十五點五。(註六)在這麼低微的進款的土人中要他們有儲蓄自然是不容易的事了。農民中所有的積蓄都在房屋、牛、衣服、及裝飾品——有時藏一些金子在極秘密的地方——幾種東西裏。在這種情形之下，有少許的土人資本總算積了一些。在政府推廣其貨幣經濟制之程序中，也注意到鼓勵土人資本之可能；因此郵政儲蓄銀行及平民貸款機關成立了。在一九一三年東印度人有近乎二〇〇〇〇〇盾的存款在郵政儲蓄銀行裏，到一九二四年超過了四、六〇〇〇〇〇盾，再到一九三二年又超過了八、六二四〇〇〇盾；平均的存戶數從一九一三年的五六、一三四戶增至一九二八年的二一三、五四三戶。這些存戶都不是農民，而是土人中的新興階級：如機關裏的職員、兵士、書記、及工役等。他們與土地已脫離了關係，完全混進了貨幣經濟的社會裏。(註七)

土人所享受的物質就是一些簡單的食物，簡陋的房屋，簡薄的衣服，他們全經不起經濟的打擊。這種情形是與東方各熱帶國及半熱帶國的情形相似。東印度的土人，因為遇到了外來民族：如歐洲人、中國人、亞拉伯人等的競爭，進步非常之慢，但是在土人社會裏的分化作用，並非全無。最近

中等階級的土人，在若干市鎮的中心，已能形成起來；在外領各島，由於地曠人稀，經濟條件比較優良，土人在其社會經濟的進展上得到較大的機會。但又因東印度的國民經濟尚未聯成一體，各方人民的狀況高低懸殊，在外領各島的不少地方，閉關的村莊經濟，尚未因商業而變化。而所謂經濟狀況是要靠不少的本地條件來決定的：如人口密度，本地生產力，及其經濟發展的程序等。生活程度各處也相差甚遠。

怎樣可使土人擴大其經濟生活，以助國民經濟的發展是關於各種福利政策之根本問題。有一位荷蘭的學者對於這問題，（註八）認為：除非土人進步到某一種程度，使他們能重視貨物的價值，希望到將來的需求時，不能有多大的進步。因為在東印度土人中對於物品的遞減價值（Diminishing marginal value）減低得很快。土人如果能得到立刻報酬，他們可以拚命做工；如果將來的報答是逐漸的來的，那就不易激動他們的心。這種貪眼前利益的脾氣，可以簡單解釋：土人的需求簡單，氣候和暖，與物產豐富是其主因。貨幣經濟制度還沒有深入民衆的各部份，所以交換的意義祇限於若干眼前用途的事物。從前的暴君及貪財的土皇及一般的不安停的狀態使人民

從主觀上祇見到現用的貨物，窮苦與短促的生命——土人的平均壽命祇不過二十歲，比歐洲人的平均年齡五十五歲要少三十多年——也是無形中影響人民注意到目前享受。最後，土人的家族、鄉村及部落的共產制度有其傳統下來的一種社會保險方法，也影響到這一種心理。這位先生就這樣結論說：『現在所進行的人民間的信用放款制度，用來防制高利放債，及鼓勵土人儲蓄的各種設施，均不易見效。如土人對於物質的價值觀念不變，或因其自覺到將來的危險太大而不重視將來的幸福，則一切企圖均無效果。這種情形在用抵押方法引誘人民借款，或其他放款制均收不到結果。』（註九）

此外還有一位研究此問題的人，注意到土人自己活動以謀其生活的改善。他認為除非土人自己能增加動力，自動與自信起來，無論什麼的改善運動，均無實效，因為這種努力將由土人的人口增加與此相抵消而不生效力。衛生、灌溉及其他保障的設施，祇能維持其不斷增長的人口生活在同樣的低生活水準。這種水準與從前人口稀少的時候，還是一樣。所以力量應於人民的心理上及生活態度上用功夫，比增加生產的工作還重要。所以訓練個人比客觀的作用還重要。（註一〇）因

此提倡人民的合作社運動，及組織合作社的事業非常重要。而且在促進合作社運動時，其發起與執行尚須由於人民自身，應由下而上，不宜由上而下。最好政府能予以有力的襄助，及行其必要的管理方法；總之其實際工作，必須任土人自己去擔任。有人認為合作社運動具有重大的教育作用，而且可以引到土人經濟獨立的康莊大道。（註一二）

爪哇的人口問題及其移民

在過去一百年中爪哇人口增加的驚人，已於第二章內論及。從細心的統計的分析內，我人已發現這人口增加率目前已漸減低，但是無論如何，爪哇及馬都拉的居民已稠密到極點。因為居民中之百分之九十六是住在鄉村的，上文已經說過，在爪哇馬都拉每平方米突平均有人口三百四十人半，而在外領各島平均祇有一〇·七人。這兩相懸殊的怪現象，發生了極嚴重的問題。在爪哇的農業已發展到了頂點，無論在土人或者歐洲人中人口繁密均已達到了恐慌點。在農夫所有的土地，再不能擴大寸土為國家去增產一些。食料中的主要物品：如米及黃豆等，已經從外洋輸入。

要解決這個問題確是一個難題。在爪哇每一種自然界的優點，及每一部份生產物的增進，都是很快的。由其所增進的人口抵消了去。歐西式的衛生方法已破壞了舊時的人口與本土技術間的平衡作用。所以西方的技術一定要採用，以維持其原有的平衡狀態，但是從外洋輸入的新技術，也祇能使多量的人民生活在那來的低微的水準之上。在歐洲社會及人民智識上的改革是發生在人口增加以前，所以技術的增進可以抵償人口的增加而有餘。在爪哇情形與此相反，爪哇人口的增密由於有效的殖民及西式的衛生與治安良好的緣故。社會本身的自覺到今日方開始，而人口的稠密已到了嚴重時期，成爲不易解決的題目了。（註一二）因爲這緣故，所以爪哇的經濟前途，及因此而發生的農業問題，極其暗淡。其實這問題非特限於爪哇，凡東方各國及熱帶國之與此相似者，都是一樣。

那末，政府對此問題已做了些什麼工作呢？早在一九〇五年，政府已開始把爪哇的居民移殖至外領各島，這一種運動的動機是由於自一九〇〇年到一九〇五年間發覺了爪哇居民生活水準的低落。凡是移殖出去的人由政府貼其旅費，而且在移殖出去的第一年能得到政府相當的資

助，這種移民政策，自那年起已成爲政府的不變政策，可惜費用太大，收效微弱。在一九三〇年，居住在外島的爪哇人，連契約工人在內，未逾八十萬人，從一九三〇年以後從蘇島種植區送還爪哇的工人非常之多。從爪哇移往蘇文南 (Surinam) 英屬各地，安南及新加里圖尼亞 (New Caledonia) 各處也有多少。但在爪哇人的本性不喜移動，大規模的移民尙做不到。而其蕃殖的力量，卻又非常之大，根據計算爪哇每年要增加四〇〇〇〇人以上。所以移民政策所收之效尙不能減輕人口的壓迫，因爲所能移出的人祇占增加人口中之一小部份。(註一三)

所以當前的解決方法，祇有設法增加生產，從一九〇〇年來政府在爪哇一島已費了七千五百萬盾，專作灌溉工作。因此增加九十萬英畝的土地，可以由不生產的低地改爲耕種地。(註一四)下列一表是表示爪哇及馬都拉的農田建設，從這表可以窺見多少地還可以建設爲農田。

灌溉面積	海克單 (hectare)	百分數
灌溉面積已經常期耕種者	一、〇四〇、〇〇〇	二三
灌溉面積尙在建築可以供常期耕種者	一八三、〇〇〇	四

灌溉面積已在測量設計可以供常期耕種者

五〇五、〇〇〇

一一

靠雨水可以耕之地但尙無建設計劃者

二、八四〇、〇〇〇

六二

總計

四、五六八、〇〇〇

一〇〇

不少人認爲爪哇水力充足，可以利用來生產電力，由於廉價的電力可以鼓勵土人工業。但是本地工業要能發達，必須有力量來戰勝歐洲來的及日本來的商品的競爭。土人工業未始不可興盛，如果本地有市場，而本地的市場根本又賴農業的進步，據研究土人福利政策的委員會委員 Wellenstein 氏的意見主張鼓勵土人的紡織業，他說土人在農田裏做工有一定的季節，所以常有不少的空閒時間。老人及體弱的人，不宜於田野工作，可以雇用在染織業、紡紗業等。棉花應該種植起來，人民應教他們紡織自己的衣料。不要專用舶來品，提倡紡織工業在荷印有兩種利益：一方可以使鄉村居民得到更多的進益，一方可以利用空閒的時間去生產。毋怪國家主義者採用「土人自己出來生產」(Sioadesti) 做他們的口號。

也有人提出介紹歐西式的工廠制，可以減低爪哇人口的壓迫。也有不少荷蘭殖民部的官吏

主張改變關稅制，用若干保護的力量，使國內工業得到鼓勵。現在的本地工業，因為運費的關係，除了本地的市場以外無法可以推銷到外埠去。譬如從蘇西的巴東到泗水的運費，與從 Rotterdam 到泗水的運費，不過幾年來略有差別。以前可說是相等的。在專運荷印土產出口輪船公司中相互間有了協定。所以互相牽制，在協定的船公司中於出口貨方面，得到了一種專利，而在進口貨方面，祇要船公司在某種工業品上能得到利益時，儘可用專利的方法去阻止某種工業在荷印立足。（註一五）此外尚有一重要原因，使大規模的本地工業不能興盛，即因為土人資本的缺少。而且在求擴充或改進本地的工業時，其工業產品的價格必相當提高，如價格提高了一些，則其市場立刻呆滯了。

一般的建設事業

在一九〇〇年以前並未注意到灌溉工作，因為從那年起土人的生活逐漸令人重視，於是對於灌溉問題也引起了注意。直到現在止關於灌溉的建設計劃，祇不過注意於西季風時的雨量。但

際此爪哇人口壓迫嚴重之時，關於利用東季風的雨水來耕種田地也成爲必要。但這問題並非簡單之事，要做到這一步務必建築巨大的蓄水池。現在小的蓄水池在東爪哇到處都有，但大的水池到今日祇有二處。至於灌溉的第一目的本來在於供給水量，但第二重要目的尙在防止土地的惡化；而且在可能範圍內，應求土質的加肥。在人民自己祇有極小耕種地面，資本也弱，所以施肥很少進行，而在人口過密的爪哇又不能任其土地的枯萎或荒蕪下去，有了有效的灌溉工程，可以使山上的鬆的泥土填補到田野上去。

從一九〇〇年來政府開銷了二千萬盾專爲灌溉工程的費用。有好幾年每年的灌溉工程費達九百萬盾；從一九二一年來每年也有七百萬盾左右，這些費用差不多均費在爪哇，因爲在外領各島人口稀少之地灌溉工作不十分迫切。（註一六）

土人的需要金融調濟也極急切，即在平常時候土人也需要借款生活。在一九二四年祇在爪哇及馬都拉經政府放出之款達二四一、〇〇〇、〇〇〇盾。在全社會的進款一、三五五、〇〇〇、〇〇〇盾中佔了百分之十七。至於從中國人、亞拉柏人及土人自己放出之款項難得統計，但據估計在

若干部份，放款的數目與社會的進款竟致相等。(註一七)因爲土人中資本的缺乏及昧於經濟上的折扣意義，所以此種放款往往利息極高。有時其利率在數月內高至百分之一百。放款者通常每月收百分之十至十五的利息。如果土人從其雇主方面預先領到工資，償付他利息時於是他實得工資竟會不到半數。(註一八)

政府在以前已經發覺把法律去禁止高利貸，是沒有效力的。所以改從積極方面進行，政府會經用過特許及典當執照的辦法以抵制高利貸，但也無效力。所以到一九〇〇年又從特許制改變到自己開辦典當，從那時起到現在止，政府的典當一共開了四百處，所以在任何地點一經政府開了典當，典當業在該處就成爲政府專利。在一九二九年押入政府典當的物品，共計有五六〇〇〇〇〇件，由此而貸出的現款有二〇七〇〇〇〇〇盾，內中有四八〇〇〇〇〇〇〇件是贖回的，六〇〇〇〇〇〇〇件是展期再贖的，約四、五〇〇〇〇〇〇〇件是過期而沒收了的，到最後是拍賣了出去。在東印度的典當業與在歐洲的不同，人民並不單是需要十分迫切的消費方面的貸款，在常例即是爲生產而貸款也很多，在東印度各級人士中當物貸款是極其普遍，有時逢到新年佳節要購

置新衣時，他們最關心的是：此新衣於穿過幾天之後尚可當到多少錢。嚴密講起來，典當放款的升降不一定能指示人民經濟及生活狀況的良惡。最要緊的是要看這些放款是否用於生產或是消費方面：如果典押的東西，能照期贖回，則此等放款大概是用於生產方面；因為他們往往用這筆款去買種子，或是辦若干貨物來做買賣，或是開辦街旁的小酒店等等。在政府所收到的典押貨物中有九十個百分其價值在二十五盾以下的，許多東西竟值一盾以下。在貨物中的九十個百分在二個月內贖回去的。（註一九）

由於典當業的專利，政府在一九二六年賺到了一七〇〇〇、〇〇〇盾。到一九二八年亦有一五〇〇〇、〇〇〇盾。從那年以後，利益續漸減低，因此有不少人批評：政府典當收利息太高；因此，無形中收到了一大筆間接的捐稅。這是很不公道的。若從典當所收之利息與人民中的經濟情形而論，我們祇能這樣答復：在一九二〇年政府典當降低了利率，而並未見典押者的增加。到一九二四年政府典當又提高了利率，卻也未見典押者減少。在贖還貨物的百分比上看亦未見因利率提高而受不良的影響。（註二〇）（這是事實，未能說明其所以然——譯者註。）

到上一世紀的末期，開始進行一種土人的信用貸款機關。方法是在土人自己中間儲蓄到若干資本，以後再放出去。這種制度，確乎有教育的意義，而且可以擴大到生產目的。在一九〇四年成立一民衆借貸組織（*Volkscredietwezen* 卽 *Popular Credit system*）做政府的代理者。在這組織下有三種借貸機關，專供人民儲蓄及放款之用。這種組織與典當不同，他的宗旨完全在訓練一般民衆如何處理自己的經濟。在借款者方面注意到其借款的目的，並留心他不要借用太多。根據這原理，成立了鄉村米倉（*Loembong's* 卽 *rice banks*）。這種米倉由鄉村自己建築；但在貧脊之區，政府可以借款建築，不收利息。到鄉村居民需要米糧的時節，平常每年中必有這種時候，直到米穀收穫時爲止，農夫可以向米倉去借米，他們付公平的利息，到收穫時還債。如果積米貸不出去，那末就按年出賣。由此，所收到的價銀，扣去了管理費以外，作爲贏餘，撥入公積金。這米倉的作用可以阻止米糧迅速的從農夫轉到商人手裏。因此可以阻止米價於收穫時期遇到不利於農夫的狂跌。同時也可以阻止於商人收盡了農夫所有的米糧以後而提高其壟斷性的米價。於是米價在一年內可以保持其平靜狀態。這是有利於民食及勞動工資的。此外尙能使農夫預備其當耕種的

土地，而不致發生恐慌。

這種米倉在一九一七年最多，近乎一一〇〇〇處。從那年以後略微減少到六〇〇〇處左右。在初這種米倉是太多了，甚而不甚需要的地方也有。後來因為交通逐漸利便，貨幣經濟制度逐漸擴大，於是米倉漸減其重要性了。從此以後有不少數為小銀行取消了。這種米倉的資本在一九一七年平均每一所有米二四三擔（一擔等於一三六磅，每磅以十六盎司計算。）到一九二八年增至三五六擔。平均借米的人，在一九一七年每間有一二五人，到一九二八年有一八二人。米倉的利率在初達百分之五十；到一九二八年有六十百分的米倉，減到百分之二十五。各米倉的公積金的總數在一九二八年有九百萬盾，和二、一二四、〇〇〇擔米。（註二）

此外有一種「鄉村銀行」（其實是小額莊）專借貸小數的現錢。在法律上的地位與米倉相似，辦法也相仿。由鄉村政府主持。它的流動資本中之小部份是從鄉村人民中的存款得來，其餘來自米倉的盈餘，或是從鄉區銀行借來，在管理及辦事上完全由其自主，從這種銀行裏，鄉村的居民，在其本地，照其情形及給予相當擔保，可以借到他所需要的款子。但這種銀行至今尚在發展時

期，在爪哇及馬都拉，從一九一九年的一九九四間，增到一九二八年的五三一七間。以後每年約有一百間的增加，在外領各島在一九二八年有六三六間。這些鄉村銀行的資本總額，在一九二八年未共計有一二、八八七、〇〇〇盾；內中九、〇六三、〇〇〇盾是借來的資本。在這種銀行裏的貸借時期往往很短，所以轉動極快，在一九二九年，有五〇、〇〇〇、〇〇〇盾借給了二、〇〇〇、〇〇〇人。在爪哇當一九二八年每一借款的平均銀額不過十四盾；在外島計二十四盾。借了不還的款子，在爪哇約佔百分之〇·四；在外島佔百分之四·四。銀行放款利率曾經從百分之十降低到百分之六及百分之八之間，有許多放款祇收百分之五。照原來的希望，這些鄉村銀行想組成信用合作社的，但是這希望沒有實現。因為鄉村居民對於這些銀行，尙未能認識為人民自己所有而為人民服務的金融機關。（註二二）

第二種是「人民信用銀行」(Popular Credit Banks) 或稱「鄉區銀行」(Divisional or Regency Banks)。它的宗旨是在覓安穩的投資場所，及推廣工業放款，以求增進人民的福利。在名義上這種銀行算是獨立的商業組合；在法律上被認為法人，但是實際上是官立的機關。根據

一九二八年改組法規，這種銀行至少要有三個董事爲非政府官員的東印度人。這種辦法在於要喚起土人自己對於這種金融機關的興味；但結果毫無成效。所以官方的實權還是繼續增大。每一民衆信用銀行的管理是由一個經理負責。這位經理，自一九二八年以後是由中央財政部的司庫任命及免職的。在銀行的章程及施行細則的範圍內，這位經理亦受董事部的指揮。

這種銀行的放款期從十個月期到二十個月期爲止。在一九二九年共有八十九處人民信用銀行，放出的款子大約有七五〇〇〇〇〇盾，借款的人有九六〇〇〇〇〇個。這些人中間差不多完全是土人，借款的平均數在爪哇近乎六十五盾，在外領區達二百二十七盾。從一九二一年起會竭力減低利率，在初這種利率達年利百分之十八。由於這樣高的利息，使銀行自己的資產雄厚起來，本來等到銀行堅實了，資產雄厚了以後，利率就可以減低的。但不幸銀行的放款，自茲以後，不十分謹慎，用人也濫了，於是以前所經營得到的成績，並不能使利率減低下去，但是到一九二九年總算減低了百分之六。這種人民銀行同時也行其中介銀行的責任。在一九二九年在爪哇的人民銀行中的存款有百分之六十一是由鄉村銀行存來的。

人民銀行組織的總樞在於吧城維特勿登 (Walevreden) 中央司庫 (Central Treasury 即 Central Kas)。這機關雖由政府創設，而在法律上為獨立性質，其資本至今有三百六十六萬盾。由政府撥出。這些資本到銀行的公積金達到一百二十五萬時，就要由其純利中償還政府。這中央司庫是其中中心機關，從各鄉區的人民銀行接收存款，而同時接濟需要資助的銀行。所以中央司庫處的作用在於管理監管各處人民銀行及鄉村銀行。從一九二八年改組以後，此中央司庫處對於鄉區的人民銀行的倒要由其負責。到一九二九年末，中央司庫處的資產共計二〇〇五〇、二七〇盾。

上述的各種人民信用制度，或稱人民金融機關的辦理結果，證明其希望不能如倡辦時之大。到現在已發現此等組織已無疑的不能有多大進展，這種有限的成效是大部份由於土人社會的特殊性，照一位銀行家的意見是這樣：

「東印度土人社會是靜態的，比不上西方的社會。改進社會人士的福利，在西方人認為必要，而在土人卻完全缺乏這種觀念。在土人的小本經營計的農作業，（這種小農經濟，在土人中佔百

分之八十左右，祇在滿足一家的需要。要其從合理的基礎求發展，祇限於極小度的範圍內。在一般土人中尚談不到合理的思想。更有甚者，土人社會的四周緊密的包圍着各種勢力，如有力的行政管理，中國人的較強的經濟勢力，及歐洲人的強大的農場組合等等，均足養成土人的依賴性。在此環境之中，信用制度不易發達。」（註二三）

但是亦有例外，在外領各島，這種人民信用制度雖然不能刺激土人農場的發展，但在土人的生存競爭上，卻有幫助之處。這種制度在人民的教育上，也有其不小的價值。從此可以使人民熟悉金錢的用法，教他們學習用自己的進款的償付債務的方法。本來土人不慣於儲蓄，從此制度可以做到若干儲蓄的意義。所以這種土人信用制度的成立，祇好當他一種社會教育機關，他的貴重的意義也祇在這一點而已。現在這種放款的利息還是太高，在信用的利用上不能裕如的及到農業的需要上。在性質上，也沒有充分的合作社成分，（註三四）借款的期限也太短，款額也太少。

時至今日，對於土人合作社運動的希望更形高漲。在前這輩進行人民信用組織的領袖們，本來也希望從此路徑可以引導至合作社組織。後來受到了荷蘭本國的勢力，這種銀行制度卻漸由

合作組合的趨勢分離開來。在一九〇一及一九〇二兩年遇到了爪哇收穫不豐，於是使政府切求急切的功效，擴大了小放款，希望從此可以改進一些土人的生活。所以荷印政府就大規模的建設各處的小銀行，這些銀行是介乎鄉區銀行及鄉村銀行之間。并且要求其迅速成功，所以由政府自己來經營管理，於是使一輩有利益關係的人參加了進去，佔有一部份的管理權。結果使民衆的信用制度失卻了真正的資助土人農商業的作用。

關於土人中合作社運動之不易成功有好幾層原因：(註二五)在本世紀之初民智尚未開發，在不少地方貨幣經濟尚未深入，再因道路未闢，交通不便，所以與世界經濟尚未發生關係。信用合作組織是需要社會分化以後，纔能成立的。在東印度社會缺少中等階級的土人，中等階級在合作社組合運動中有策動的力量。東印度的人民也缺少自由思想，不足以催促他們從鄉族的關係裏進入個人獨立的地位。專為消費而利用信用的習慣，至今尚難打破。最後關於土人合作組合的法律也諸多不適宜之處，從法律上講，一九一五年的法規不適用，到一九二七年的新法從這一點修改過了一次，求其適合於本土。其他的情形在最近二十年中，亦改變了不少。到現在在土人社會中合

作組合似乎有發達的可能。

一九一五年所頒佈的關於合作組織的法律是模仿荷蘭法律的。到後來發覺不適合於東印度的社會，所以在一九二〇年政府設立了一個委員會，專為查究東印度合作事業之可能性，及研究其促進的方法。政府就根據這該委員會主席兼民衆銀行顧問白克（Boeke）教授的報告內的基本觀點，制定其東印度的合作社法。這法律在一九二七年通過，與一九一五年的法律有好幾點不同：合作社的成立手續改為非常簡易而經濟。合作社在法律上認為合法人，所以可以經營任何合法的交會，凡是東印度個人可以做的交易，合作社均可以做。在財政上也有幾種特別便宜的地方：最主要的是在印花稅方面。在另一方面，為保護合作社員起見，限制很嚴，而且受政府的監視。這次所釐訂的法律，模仿英屬印度一九一二年的合作社法頗多。如果東印度人不願意遵守此新法，用一九一五年的舊法也可以；再不然，東印度人認為兩種法律都不適宜時，也有伸縮的餘地。

到一九三一年前後，根據一九二七年法規而成立的合作社有九十處。內中多數是信用合作。消費合作社在城市裏成立了不少，祇在泗水市內有消費合作社二百處之多。雖然多數是短時間

即自消滅，但也有成立了好幾年而進行很順利的。這種組織有若干成分含有民族運動性的。合作社的領袖都是做書記、職員、官吏、及工商界的僱員，在這輩人中間，民族思想是最發達的。因為他們大都不願意受政府的節制，故有不少並未向政府立案，向合作社運動之官立顧問局註冊的也很少。這種合作社組合的最大的動力是在於謀脫離中國人的經濟束縛。生產合作組合尚在萌芽時代。

政府從釐定了一九二七年的合作社法規以後，曾採取積極政策，以推廣合作社運動。由專家組織了一顧問局。領導各種宣傳、指導、及組織工作。可惜這政策之開始已遲了一些，因為已有不少民族獨立之運動者的團體，高豎其不合作旗幟了。所以在實際上已可以見到一九二七年的合作社法，又有更改的必要。應該使這些社團得到更自由活動的範圍，不受到官方太嚴密的監視。

(註二六)

公共衛生

公共衛生問題，在任何一國均佔重要地位，而在熱帶國中之比較落後的國家，這問題更為嚴重。在爪哇極度密集的人民中，持久的注意於防止瘟疫的工作是萬分重要。在私人的營業性質的醫生不需要太多時，則政府自當預備充分的醫生，進行這宗工作。現在政府在公共衛生方面可供養的醫生有六〇〇〇人，護士有一一〇〇人，四〇〇個種痘員，其他各方面的助理員還有不少。醫學訓練處在荷印全國有四百處以上。在如此廣大的工作政府很感倖幸能得到不少私人方面及教會方面的協助。

進行民衆種痘及防疫工作的成功，誠能減少人民由瘟疫而死亡的人數。但是爲永久計，積極的公共衛生工作，更爲重要。在這一方面東印度公共衛生局已有了顯著的功績。（註二七）他所用的方法是深入於本地土人的。關於人民衛生的宣傳工作是由衛生局另設一部主持。稱公共衛生教育部。這一部的工作的原則已由一位有名的 Doctor John Lee Hydrick 醫生說明過了，他說：「設立這一部的根本意義，是在於相信，於衛生教育深入民衆之後，於人民明瞭了衛生方面的基本規律，了解了生活上的衛生的習慣爲必要時，則許多疾病及不良的情形可以立即控制，而

隨時可從根本上剷除病根。

「同時我們覺得：如果人民可以覺悟，而且能經相當時間的明瞭衛生方面的基本規律以後，在進行進一步的衛生設施時將容易不少，因為我們可以得到人民的合作。

然而，這種教育工作，是不易進行的，即使要教幾條極簡單的衛生規則也不是容易的事。因為在大多數事件必須教人民改變其生活狀態。然而要涉及人民的生活習慣時，那是衆人所認識的難事。同時，在進行這種教育工作，務須預備普及到如此衆多的五千萬人民之中纔能有效。這五千萬的人民是由各種民族所合成，他們的語言、習慣、生活形態都各不相同，所以在公共衛生教育上所採用的方法材料，必須十分慎重的設計，精密的試驗，和常常修改進行的方法。」（註二八）

我們從經驗上知道，一般的衛生學不能在開始時教授，因為這種教育要同時牽涉及不少題目，如果教授的範圍祇限於危險的病症的防止方法，則其所生的作用又祇限於短時期的。等到瘟疫期一過，人民就不覺得需要了。因為這原因，所以衛生教育部，向民衆所施的教育方針，集中於幾種傳染性極廣的疾病，這種疾病的原因，治療，及防止法是比較容易說明實驗的。這一類最普通的

疾病是腸熱病、虎烈拉、痢疾、及有寄生蟲的疾病等。這種病的傳染原因均由於不合衛生的處理人們排洩物所致。在上述的幾種病中，屬於寄生蟲病在荷印內可說到處都有，其說明與試驗也最爲容易。在水裏及泥土中之不潔的危險，使家家戶戶能明白以後，人民纔能覺悟到合於衛生的生活的重要。這種力量應當與教育相並而行，而且祇有如此纔能收長久的效力。用政府的壓力是沒有用的，因爲壓力祇能鼓動人民的反動作用。

公共衛生局的教育部，現在正在進行其平民教育，教人民瞭解衛生學上的一般原理。它想能鼓勵起人民的趣味，使人民能積極的自己進行其衛生事業，不要專賴政府來替人民辦事。這種教育用電影做媒介是最適宜，因於人民很喜歡這樣的動作和生活。同樣的片子映了好幾次觀衆還是喜歡去看，祇因爲不收他們錢的緣故。在映影片以外，再利用公共演講，再助以學校演講及表演。在人民的住宅內由看護婦去做實驗給他們看。在學校教育方面也竭力着重於生理衛生一科。

在防止鼠疫運動期內，曾注意到人民的住宅問題，在爪哇鼠疫中心區，曾造起了一百萬間以上的民房。建築費在三〇、〇〇〇、〇〇〇盾以上。各處的市政廳亦採取這政策，努力改善人民的房

屋。這種工作可以歸入於一般人民的福利，所以中央政府能協助地方政府進行，為謀達到此目的，組織了建築公司，公司的資本四分之三是由中央政府承認，四分之一是市政廳的。公司的股息最高限定百分之六。這種建築公司的建築民房計劃，必須在公司自己的能力範圍之內。（註二九）

東印度人民的死亡率是每年千分之二十。（註三〇）這死亡率在東方各國內可算很低了。尤其在熱帶國內為少。在東印度的人民中祇有百分〇·五的居民住在城市裏。撇開鄉間的衛生設施不談，城市居民的稀少或是人民死亡率低弱的原因，在城市裏的土人死亡率上落於千分之二十五，到千分之四十之間。歐洲人的死亡率在爪哇的三個大鎮——吧城、三寶壟、泗水——在一九二三年是千分之一〇·五（吧城）；一二·三（三寶壟）；及一一·九（泗水）。政府在公共衛生事業項下所費的錢，在一九〇九為三、五〇〇、〇〇〇盾。在一九三〇年為一七、〇〇〇、〇〇〇盾。

鴉片問題

在東印度有不少中國人，而且有不斷的有中國人移入進來，所以鴉片問題成為東印度政府

不得不處理的事。根據政府的統計，在一九三〇年，吸鴉片的人共有一六七、一九一人。內中有八萬零七百六十二人是中國人，其餘的是土人。照專家的意見（註三）認為這統計數目實在還太低，或者祇及真正吸鴉片者的半數而已。在東印度的中國人，佔總人口之五十分之一。而所吸鴉片的數量比土人要加三倍。換言之，以每人的吸鴉片數量計算，中國人比土人要高出一百五十倍。到現在除鴉片本身固然成爲問題外，即藥品的管理，也成爲問題了。

在十九世紀之末鴉片出賣是由政府包給人民辦理的。這制度到後來證明其不能適用。因爲這制度的不適宜，所以從一九〇四年開始在馬都拉試驗政府專賣鴉片的辦法，從此在吧城建立一政府的鴉片製造廠。從馬都拉起，這制度漸漸推廣，到一九〇四年全爪哇實行鴉片公賣。到一九二〇年全荷印都實施了。但這政府公賣制是具有伸縮性的，可以隨各島的情形而變動：第一種，在若干地方，中國人還少，吸鴉片的惡習尙未發現，所以鴉片是完全禁止的。這種禁止鴉片輸入的方面積大約佔全人口五分之一左右。所以任何地方如果一旦鴉片可以用不到時，馬上劃入被禁區。第二種區域——以城市爲主要——稱「自由區」。在自由區內，中國人及土人可以購買及保存

鴉片——所保有的鴉片的數量及時間是有限制的——所以每一次購買鴉片都有紀錄。在這些自由區的人民，大約佔總人口之二十分之一。在這些「完全禁止」及「自由」的兩種區域之間，還有二種折衷的辦法：一種用「絕對的執照」制；一種是用「非絕對的執照」制。在施行前者的區域內，吸鴉片的人每人必須執有執照。這種執照數目絕對不能增加。註三第二種的制度也用執照限制吸鴉片的人，但執照可以增加。這種增加的執照大概祇限於新從國外移入的人民，或從別處來的人。在這兩種的區域內的人民大約每一種有二〇〇〇〇〇〇人。由鴉片所製造成功的食料，除了供藥料以外，是完全違禁的。

關於鴉片的事務完全由鴉片管理局處理。現有鴉片專賣處一〇五一間。有執照的煙館共有四十九處，在鴉片館吸煙者自備鴉片到館吸煙但不能出售其鴉片。煙館主人所得的利益祇限於其所出售的咖啡佣錢，及租用煙燈的租金，及其從煙筒中所取得的煙灰而已。這些煙灰內含有若干嗎啡成分，可以賣給藥局。

鴉片管理局在管理上有其困難之處。因為鴉片的管理有三種不同的作用：第一種任務，是在

於消滅鴉片毒；第二種任務是設立出賣鴉片機關，要用來賺錢，助國庫的收入；第三種任務是在保持其專利性質，防制鴉片之漏關私運。政府方面人員對於禁止鴉片的成效，並未見有相同的見解。在事實上很明顯的，有不少秘密的煙館，有不少沒有執照的烟鬼（註三三）在政府的製造鴉片方面，卻有顯著成績，雖然他的賣價太高，好像在限制出售，而且足以鼓勵人民私運。至於政府從鴉片方面收到利益實在驚人，在一九三〇年收到了二千七百萬盾的純利益，在那年中央政府的總收入中鴉片收入佔了百分之五。

國際聯盟的中央鴉片局的會員 MR. Herbert L. May 在幾年前，關於遠東方面的鴉片問題，有過一次調查和研究。他對於東印度的鴉片情形，有下列的批評：

「講到管理的方法，由此而謀達禁烟的方法，在荷印無論在效力上，在實際上，及在伸縮性上，都可稱良好。它的辦法實在並不像具文的條規的那樣複雜，它能允許各種的不同情形，合理的存在。但是政府所售鴉片之價格確乎太高了，這雖然各國都是如此，而在荷印則為尤甚。這種昂貴之鴉片，非特可以引誘私運，而且在於守法的吸烟者身上彷彿實施了一種罰款。而對於購買廉價

的私烟的人都給了一種酬報。至於公共的烟館，明顯的具有社會性，足以強烈的引誘吸烟的人。所以，如果目的在減低或掃除這種毒物時，那末，烟館應該禁止的。」（註三四）

梅氏（May）的結論是這樣：「要合理的處理今日的鴉片問題，祇有改良政府的專利制度，及與全世界藥料管理共同合作纔能奏效。」（註三五）絕對禁止的辦法，他認為不可實現，而且足以助長舞弊，這種結論與國際鴉片局調查了遠東方面以後的主張相同。這報告書於一九三一年正月公佈。

如果東印度繼續准許中國人的吸鴉片者移入，（註三六）決不能切實的禁止鴉片生產。要厲行禁烟是做不到的。鴉片及鴉片的製成物是太容易漏關私運到國內。而且似東印度的國家私貨是很難緝獲，因為它是由數千個小島所合成的。現在國際間的藥料生產管理已經有了協定的辦法；則關於毒物的恐怖當能減少。有人曾善意的批評東印度政府：「望政府不要從鴉片營業上收入太多的純利。要它從積極方面去取締這種毒物。政府現在尚有若干金錢資助於兩個禁鴉片的社團，一個團體能附設禁烟醫院。可惜在中國人的團體方面對於這問題似有特殊的意義，很少可以協

助政府厲行禁烟之處。但無論如何，人們意識上的反對鴉片，已成各團體中之普遍現象，無論在華人、歐人及土人間都一樣。在東印度尚設一鴉片事務顧問委員會，由歐洲人及中國人各三席，土人四席，組織而成。專任協助政府進行拒毒工作。

勞工法

似東印度的國家，其保護勞工的方式與歐西相異。因其工業化的程度尚幼稚，所以保護勞工的問題尚未嚴重。其所以成爲問題的原因，卻另有來源；在此等地域若缺少了勞力，則歐洲的資本將無從利用去開闢土地。所以就因爲本地人工的不夠，由於地廣人稀的緣故，再加固定勞力的缺乏，政府勢必出來管理。此外由於荷蘭本國自由政策之採用，及世界輿論之督促，政府更不能置之不理。但一切的增進人民福利的設施，卻又需要金錢，本土的經濟組織幼稚，生產有限，於是政府又非賴歐西式的實業上的財政來源，不能進行其自由的福利政策。這是互爲因果的。

自從前一世紀中期廢除了奴隸制及強迫農奴制以後，爲求得可靠的勞工，別的方法也試用

過。在一八三八年的法規曾經允許向鄉村的領袖訂立集合勞動的合約。但這種制度因其全由雇主去決定在習慣法上應有條規，故結果非常腐敗。到一八六三年就取消了。於是就採用個別的勞動合約制，結果使勞動的移動與不定性大為增強。到一八七〇年，國家墾殖制廢止，開始接受歐洲的私人資本以後，在勞工法上的取締工人棄約的條規，更形需要。在一八七二年的一般性的警務規則上，加進了取締工人棄約的一條。凡是印度尼細人不履行其所訂定的勞工契約時，有一定的懲罰，非罰款就是坐監。這法律傳到荷蘭國會時，國會立即要求修改。雖然東印政府為謀企業方面能得到可靠的勞力起見，主張要維持這項法律。到一八七七年，在國會正式通過，堅持取消這取締工人的法律。但補充指明如果為保護勞資雙方相互間之利益時則可以批准，而所謂勞工則祇限於從別處或國外輸入的工人。（註三七）

由於這一次的決議，結果就通過了一八八〇年的勞工法令。這一項法令的成因，還是由於東印度人口分佈的特殊狀態而來。荷蘭國會可以准許在勞工合同內加入懲罰規則。但是卻祇限於需要從外埠輸入工人的地帶。含有懲罰規則的勞工合同的原則，是在外領各島人口稀少的地方

可以得到充裕的勞力。同時又可保護此種由別處輸入的工人。爪哇人口壓力的太重，要想法解除爪哇的人口之重擔，實爲這項法令的含意。這新的法令與一八七二年的片面的規則不同。這裏的所謂懲罰條規是顧到勞資雙方的。在蘇島東海岸一區內，這項法令會規定一契約範式，并且要向政府註冊立案。這勞工合約的範式到後來自然的改良擴大了，而且採用到其他地方。所以關於蘇東方面的法令的內容，我們應該注意。在這些法令的內容，很能證明其目的是在於保護外來工人，減少他們於遠離家鄉後的流落於他鄉之苦。(註三三)在這些法令之下，在一九三〇年大約有四五〇、〇〇〇勞工移到外領各島。內中八萬是中國人，其餘是爪哇人。政府自己也雇用了不少契約工人，均在錫鑛內做工。在蘇東一省有契約工人二十六萬人，多數是在歐人經營之農場內做工。

勞資雙方必須遵守勞工法令所規定而履行其義務，雙方的權利義務是在合同內載明，而且要在政府立案，方生效力。在資方一定要准時付給工資，有合度的房屋、合度的食料、有醫院、有免費的療治辦法、飲料水要清潔、到契約滿期由資方免費送其還到原來的地方。如任何一方違犯法令有一定的處罰。非罰款就是監禁。但在工人方面，因其沒有錢，故多數受監禁。此外還有一點要注意

凡契約工人於受罰之後，仍須還到原來之農場做完其契約的期限，纔可解工。這種期限通常有兩三年。在這一點，用政府的力量去硬迫工人還到其不願意的地方去做工，無疑的是惡劣的一點。有人提議，以爲如果強迫這種工人去做工，反不如規定較重的懲罰方法，於懲罰以後毋寧解除其工作爲適宜。（註三九）

「契約工人」的名稱，在主張勞工合同內加入懲罰條規的人也極厭惡。但他們加以注意也。在這一點，招募工人與運輸工人的費用不小，平均每一名約四十五盾，每一家庭（夫婦二人）約六十盾。這些初到的工人，在契約的最初幾個月內是不能生利的，他們一定要經過相當時期的訓練習慣以後，纔能做工；所以在公司方面，老是要對於這些損失，要予以保證。在烟園裏還要求不准工人於收穫每種容易腐壞的烟草時怠工。因爲在這些地方如果工人缺少了，不容易招到替工去補救做收穫的工作。

贊成勞工法令內的懲罰條例的人，對於這制度說明了他的偉大的作用；他們說：沒有這種制度，外領各島決無開發之望，祇有如此，纔能使歐西式的各種企業得到充分而固定的勞力供給。因

此發育了現在的巨大的實業。如果此制度一旦廢除，則農工業可以立即失敗，足以影響到荷印全國的繁榮。他們還說：這些工人大半是最不安分的人，要教他們做工，祇有用懲罰條規去限制他纔行。而且這些契約工人的生活比其他各類的土人的生活要好得多，他們有好的住所，充分的食料，較優的療病待遇，所以在契約工人中的死亡率來得低的確，契約工人的死亡率是已經減低了，到現在已在千分之七以下。以契約工人與其他的工人相比較，他們所受政府的保護也大。照勞工法令所規定，政府爲此設立了一大規模的勞力調查機關。這種保護的辦法，如果勞工契約內的懲罰條例取消，當然是沒有了。還有不少地方，因爲雇主要求輿論之同情，往往提高其工人待遇到勞工法令所定的標準以上。在若干農場裏，竟有很好的學校以教育其工人的子弟。有少數，甚而有工人的養老金及養病費。有不少工人願意於契約滿期之後，再繼續訂約，繼續做工；這些都足以證明此制度的良好成績。更有甚者，一輩積極擁護的人，申辯說：工人契約中的懲罰條規不當視作強迫勞役的事。因爲契約的本身是自由訂立的，懲罰條規不過是契約內的強迫條款而已。（註四〇）

我們即使假定上述的情形是確實，而對此制度表示反對的人還是比贊成的多。無論在歐西

或是在東方的歐化了的領袖們看來，對於此制度亦都表示不滿。在實際上契約工人雖能比其他工人得到較優的待遇，但現代的人已經注意到人間不平等的關係上了。而況實際上的困難也有不少。在招募工人的方法上，往往發生不少不道德的行爲，如用鴉片、酒、及妓女來引誘、及用種種欺騙方法去引致等等，是政府管理所不及的。從前招募工人是由做這宗生意的人包辦，荒謬的事自然更多。到現在，由公司或農場直接去招募，已經普遍了，在政府調查勞工的組織是需要極多人員，而且是需要有訓練與遴選過的人才可充任。在政府雖然竭力希望此項工作能提高其程度，但是事實上很難做到圓滿的狀況。這種事實可用不少實例來證明。在工人方面，常有攻擊其工頭或歐籍的管理員之事，這是一種工人的報復行爲，由於工人及管理員的處理太不合理，及太不知工人的心理所致。每逢新的工人初到，他們一定不慣於正常與有系統的工作，在工人的心理上一定有一種驚慌的狀態，於是工頭及管理員就不易去管理了。在工人中男女工人數比例的懸殊，及其缺乏家庭生活的情緒，於是在數千個工人社會中，自然發生各式各樣的罪惡行爲。在反對者的論調中尚有一種比較強有力的論辯，他們說：這些契約工人祇有從爪哇及中國方面去招募，於是此制

度更易促成一種民族間的惡感，不久會危及國際間的感情，因為中國民族的逐漸進步，結果一定會使中國政府出來說話。

反對勞工契約中的懲罰條款者最主要的論辯當然是在於指出工人是處於極弱小的地位，他們決敵不過雇主的勢力的雄厚。於是自然而然的，雇主的權力會濫用起來，無數的悖理行為每年報告到勞工調查局。但是由工人的羸弱與無膽量，還有無數事件，政府的調查局是無從探聽的。而況即在目前的情形之下，雇主與政府的調查員間已經有不少的爭執。雇主不滿意政府的調查情況。雇主意向政府提出怨言，說調查員不應該不預先通知其調查的時期；說調查員不應該直接去問工人什麼問題；任何調查一定要由中國工頭，或歐籍管理員伴着同行等等。時至一九三〇年，雇主與調查員間之感情極壞。迫得勞工局不得不與雇工訂定一種關於調查方法的協約。在這協約裏說明：凡是名譽好的農場，調查員必須於進行調查二十四小時前通知其雇主。但如果遇到有懷疑、有謠言、或是有人提訴的農場，則調查事可以不預先通知。政府為謀減少工人的被工頭或管理員的任情處置，又想規定一種法律，專為保護一輩歐籍的管理員，以防止農場主人的無常的待

遇。因爲這輩管理員實在全無權力，他們隨時可以被主人解職。他們在未滿若干薪水以前是不能結婚的。所以這輩人大都是生活在農場主人勢力之下。

農場主人的組織卻是非常堅固。他們在抵抗着政府，成立一有力的經濟合體。所以政府實處於一極困苦的地位：它一面十分需求歐人的企業來解政府財政之困。而同時又受嚴厲的輿論的威迫，好像此勞工契約裏的懲罰條規非得在最近二十年內取消不可。在歐人的企業家方面，當然高唱擁護政府施行增加生產的政策。與增加他們的捐稅。這利益上的根本衝突，全在此勞工的懲罰條規上。農場主人認定此懲罰條款，祇是一種特殊的規則，在特殊情況之下是合理的。那末此種特殊的辦法，當然不能視爲長期的政策。而歐西人的農場在蘇東卻自一八七〇年起，直到現在的長期內絲毫不能改變此特殊性質。勞工的缺少依然如此。在一九三一年祇有百分之二十五是自由雇工，或稱爲非契約工人。如果爪哇的移民能從早策進，則現在的問題，必能較易解決也。

但是我們有理由可以相信農場主人的心理是根本不希望有充分的自由的工人。第一點，因爲如故從爪哇來的移民多了，土人有其自己的小田地可耕，到農場做工的人不一定能固定。第二

點，契約工人用懲罰條規去壓制了時，其工資到底還是便宜。雖然在實數上蘇東契約工人的工資，比爪哇工人的工資要高出百分之七十；但是這是由爪哇人多工廉，而蘇東則工人太少，工價自然要高的緣故。在從爪哇招募契約工人時，工人並不注意到蘇島工資之高，而契約的工資祇不過與爪哇情形相比為高而已。所以這種情形於農場主人是有利的。最後一點，歐西的農場主人一定反對移來蘇東的土人太多。因為如果土人真的多了，一定會妨礙歐人自己的企業。在東印度政府的根本政策之一是不許非土人佔有土地的。現在蘇東的農場主人是從政府手裏去租用其長期租借地來耕種。這些地皮政府祇因其荒地，土人尚不在需要之時，所以租賃了出去。一旦移民多了，勞工便宜了，那末自然會使政府無地可以再行出租。現在已有若干舊時的租借地將近滿期，土人已在高呼「交還土人」的口號了。

勞工契約中的懲罰條規，久已成爲荷蘭政治上的白熱問題。在一九〇二年，在蘇島東海岸的某荷蘭律師曾發表一篇論文公佈農場內契約工人制下的惡劣情況（註四）於是立即進行好幾種的改良。在改進設施中，設立了特種勞工視察機關，爲重要之一點。當時的殖民部長是伊藤白氏

(Tdenburg)。他很希望勞工契約中的懲罰條規能逐漸取消。關於這一點的論辯，實在從未消沈過。但在一九二四年，有了一些標準，當時荷蘭國會宣佈稱：「勞工契約內的懲罰條規，在與國家利益相衝突時，不可取消；但又限於在當地環境內，此等懲罰條規不至於超過民法以上者。」當時人們也承認這一種制度在將來勢必取消的，現在此項法令，從一九三〇年起每五年要修改一次。

同時，因為國外發生了兩件大事，使荷印對於此工人契約問題，又非注意不可了。第一件事是國際勞工局在他的議案內列入了勞工契約的懲罰條規問題。第二件事是美國的一九三〇年關稅法案。這法案禁止各外國由囚犯所製造的，或是強迫工人製成的，或是使用懲罰條規在勞工契約規定下製造的各種貨物進口。除非是某種貨物在美國所生產者不足以應用者可以例外。（註四）根據美國這條法案，蘇東的烟草是在被禁之列。因此從一九三一年起，蘇東烟園的勞工契約，就放棄了懲罰條規，以後將改雇自由工人了。這種行動在世界經濟恐慌後的蘇東，尚不致發生不良影響。因為本來缺乏勞工的蘇東，到現在竟感勞力有剩了。數年來，輪回爪哇的工人極多，所以因蘇東工人的有了剩餘根本上這問題就會完全改變面目。但如果在蘇東多數的自由工人與到期

了的勞約工人任其歸往爪哇，則等到景氣還復時，以前的老調又會復活，契約工人問題又會辯論起來吧？

在一九三一年，頒佈新的勞工法，把一八八〇年來荷印各地疊次頒佈的各不相同的勞工法，歸納到一種統一的法律。在此法令內有幾點重要的修改，以前限於蘇東一部份的法令，已擴大到外領各島全部了。在任何農場或工廠，在一九二二年前已經雇用契約工人，及自由工人的人數，到一九三五年，一定要達到全部工人的各半。其他農場所雇用之工人，立即要增加自由工人達到五十巴仙的限度，此勞工法到一九三五年，再要修改。從別處移來的工人的契約，最久不得超過三年。以後每次續訂的契約，最長不得超過一年。但在烟園內的工人，第二次續訂可以延長到十五個月。違背工約時的懲罰條規，祇限於第一次訂約期內。雖然，如果工人潛逃，則在第二次訂約以後，仍當懲罰。最低工資之規定，也將實現；目的是求在契約工人的工資內，於每日生活必需的資料以外，尚須有十五仙的額外收入，以備特殊的需要。

荷印政府也允許世界各國到爪哇去招雇工人。現在爪哇契約工人之前往蘇立南 (Sulawesi)

nam) 馬來亞、英屬北婆羅洲、印度支那、及新加利圖尼亞 (New California) 等處均有。同時東印度政府有權可以派它自己的調查員往各處去調查此等爪哇工人的工作狀況。

(註一) 見 Meyer Rannett 著 'The Economic Structure of Java' 一文在 Schrieke 所編的 *The Influence of Western Civilization* 書內第七十八頁。

(註二) 雖然裏面有一部份如養老金、津貼、及特假時之優待薪金等，是開銷出去的。

(註三) 著者應該老實講：歐洲的資本家，對於高度的租稅是十分表示不滿的。

(註四) 見 Van Galderen 所著 *Voorlezingen over tropisch-Koloniale staatsinshoudkunde* 第九四—一三四頁。

(註五) 在一九二〇年糖產總值為八二〇〇〇〇〇〇盾，照企業家協會的 M. P. P. 所估算，分配如下：東印度的租稅一六五〇〇〇〇〇〇盾歸於土人的地租，工資等一〇九〇〇〇〇〇〇盾歸於在東印度的歐洲人的九七〇〇〇〇〇〇盾；修理及還債等一一二〇〇〇〇〇〇盾；其餘有三分之一計三三九〇〇〇〇〇〇盾是留在東印度再行投資作生產用的。

(註六) 下列一表是表示承付所得稅者的百分計分配：

進款的等級 (盾)	歐洲人	外來亞洲人	土人
二〇〇—四〇〇	〇.〇四	七.七六	五四.四四

四〇〇——一,二〇〇	〇.六六	二九.二九	三一.〇七
一,二〇〇——五,〇〇〇	一.三七三	二三.七一	一一.二〇
五,〇〇〇——一〇,〇〇〇	二.一六〇	一〇.一一	一.六五
一〇,〇〇〇——二五,〇〇〇	二.七〇二	一〇.六七	一.一五
二五,〇〇〇——一〇〇,〇〇〇	三.二六五	一七.〇九	〇.四九
一〇〇,〇〇〇——五〇〇,〇〇〇	四.三〇	一.三七	—
	一〇〇	一〇〇	一〇〇

上表根據一九二九年農工商部發表之 Mededeelingen van het Centraal Kantoor van de Statistiek, No. 89

(註七) 見 Verslag van den economischen toestand der inlandsehe bevolking, 一九二四年第三四八頁。

(註八) 這是 Gonggrijp 在 het arbeids vraagstuk in Nederlandsch-Indië. 內發表

(註九) 見前註。

(註一〇) 見 Boeke 所著 “Arbeids-activiteit vaast autonomie” 一文在 Indisch Genootschap 一九二二年五月號及 Koloniale Studien XI, Pt I, 一五十四頁 “Het zakelijke en het persoonlijke element in de

Koloniale welvaartspolitiek 一文。

(註一)見本書第二章『社會及經濟結構』。

(註二)如鼠疫在爪哇人口密的地方較其他各處易於流行。

(註三)歐印混種亦已注意到移民到外領各島，想改進他們的生活，現在有幾處已成爲他們的殖民區，得政府及他
們自己的會社襄助不少。

(註四)採自一九三〇年 Hand-book of the netherland East Indies 二〇七頁。

(註五)見 Gerritzen 所著 "De welvaart van Indie" 第五八頁。

(註六)見 Encyclopaedië I 第二八九頁及補編九八五頁及 Mededeelingen der regering ontfrent
enkale onderwerpen van algemeen belang, 一九三〇年六月號第九三頁 "Het irrigatie wezen in Ne-
derlandsch-Indië" 一文。

(註七)見 Verslag van den economischen toestand der inlandsehe bevolking

(註八)同前註。

(註九)同前註。

(註一〇)同前註。

(註一一)見 Encyclopaedië IV 六〇五頁及補編第七一三頁。

(註二二) 同前註及補編第七一五頁。

(註二三) 同前註及補編七一六頁。

(註二四) 見 de Kat Angelino 前註書第二卷三一—三二二頁。

(註二五) 見 Encyclopaedie 補編八六八頁。

(註二六) 見 Encyclopaedie 內 "Co-operatie" 一文以外，尚可參考 Kraft 著 Co-operatie in Indië。

(註二七) 在最近八年中所發展的一種空前的教育制度是全賴 John Leo Hydrick 博士的努力。博士是由美國煤油大王 Rockefeller 基金派遣來荷印辦理公共衛生者。他的工作是與公共衛生局合作，現已歸入該局辦理矣。本段文字大部份根據 Hydrick 博士所發表之小冊子名 "The Division of Public Health Education of the Public Health Service of the Dutch East Indies."

(註二八) 見同前註。

(註二九) 見 Plerenga 著 De zorg voor de volksnutsvesting in de stadgemeenten in Nederlandsch oost-Indië in het bijzonder in Semarang.

(註三〇) 見 Handbook of the Netherlands East Indies 1930。比英屬印度人民死亡率千分之三〇。菲律賓百分之二十三。及英屬馬來亞千分之三十二。已略勝一籌。

(註三一) A. de Mol van Otterloo 博士在 "Eet afdianschrijven als Vraagstuk in Nederlandsch-

Indië發表此文載於 *Indisch Genootschap* 一九三一年第一四五頁。

(註三二)歐洲籍的吸鴉片者原有九人，現在尙有五人。

(註三三)見前註 *De Mol van Otorloo* 所著書第一五七頁。

(註三四)見“*Survey of Opium Smoking Conditions in the Far East*”一書第十二頁 *Foreign Policy Association* 出版。

(註三五)關於菲列濱的情形，梅氏說明如下：「菲列濱的不易得到關於鴉片的統計原因，經非官方調查以後已能明瞭，因為鴉片漏稅輸入甚多。在非島鴉片不法輸入甚多，以致鴉片價低吸用極便，并且中國人數的統計也不全，因之吸鴉片者之人數統計也難得到。

(註三六)波斯及土耳其的情形也相同。

(註三七)荷印土地之不准割讓或出賣與非土人亦足保護土人勞工，此層不能忽視。

(註三八)見前註中 *Kat Angelino* 所著書第二卷四六二頁。

(註三九)關於勞工法的詳細討論，參閱 *Roofinga* 所著 *Arbeidswetgeving in Nederlandch-Indië* 一書。

(註四〇)明白的說明可見 *Van Blankenstein* 所著 *De penale Sanctie in de practijk* 在契約工人因犯「懲罰條規」而判決有罪不到全部工人中百分之五。

(註四一)見 *Van den Brand* 所著 *De Miljoenen uit Deli* 一書。

(註四二)在初此法案會指定任何強迫勞工的製造禁止輸入美國，後來文字間修改或除開不少必需品以外。

第十七章 人民福利政策

第十八章 租稅及財政

徭役

東印度官場中有一種慣用語，叫做 *Heerendiensten*，其意就是強迫勞役，由中央政府及土人地方政府強迫人民爲公共事業所做的義務勞役（所以可以譯爲徭役）。換言之就是從勞力上所征收的稅。這種徭役行於築公路最多。在本地的鄉村裏，亦常常需要勞工來維持村莊裏的公路，市場及警務等。在村莊的長官亦需要多少公共的勞役。這許多爲公共服役，部根據各地的習慣法而行。由各地的行政人員監督進行以防止弊端。以東印度全部而論，如果遇有災荒而謀公共的安全，強迫勞役是必需的，但是爲這種目的而行強迫勞役卻不多。在爪哇除掉土人區域外，強迫勞役制，幾年來可稱已經廢止。於運輸軍隊，防止瘟疫及建設灌溉工程幾種工作有時還實行強迫勞役；但這種工作機會也極少。而且這種工作政府也給多少工資，大概照各地習慣上的工資照給。至今

政府希望於最近將來在爪哇這種制度可以完全廢除了。

凡是健全的男子在五十歲以下均有服徭役的義務。在多數地方這種徭役可以用金錢去替代。多少錢是由鄉區政府規定。而且在若干地方可以由自己去用錢雇用替身。凡是非土人，政府官員、退職官吏、教員、家庭傭工、農場及工廠工人、官立學校的學生，沒有服務徭役的義務。這種工作是由地方上的長官管理。為本地公共利益的大眾工作，在鄰近的居民是應該做的。在全荷印六二〇〇〇〇〇〇的人口，中約有一五〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇的人，是居住在徭役法令有效的區域內。但內中不少地方可以用金錢去代替勞力；所以實際上有三分之一的徭役是用金錢去替了的。在一九二七年——這是有完全統計數目的最後一年——應該服徭役的人共有三〇六八、一八二人，內中用金錢代付勞役的佔一〇七〇、五六一人。可以強迫服徭役的日數，在各地地方不同，每人每年從最少的二十四天到最多的四十天為止。但平均每人每年真正服役的日數不過二十天。在法律上可行徵役的工作日數（以一個人做一天為單位）為六三、九八一、二二六日，而實際上真正的徵役的日數是三一、四二七、〇〇一天。

徭役制度遠自舊時的土人政府因襲而來。其存在的原因，是由於本地社會的特性。這些社會是互相隔離的區域，但是相互間的生產關係卻仍舊存在，天然的富源是豐裕的，氣候是溫熱而且易於使人疲憊的。人民的慾望極簡單；在個人與家庭、部落及村莊中的關係，可以於疾病時或老年時得到保障。貨幣經濟在不少幼稚的社會裏尚未深入。在這些幼稚的社會裏人民對於目前的需要看得比將來需要重得多。除了農作以外，一切為社會的勞力均視為無價值的活動，所以在這些地方，公共事業不易得到充分的自由雇工。在這種社會裏如果立即採用貨幣稅制，則貨幣經濟的活動會超過社會本身的經濟結構，而發生危險。因為在貨幣經濟尚未成熟的地方應用貨幣稅制，會逼迫人民去設法取得錢幣來納稅；於是會使人民顧不到自己的經濟狀況去找錢，甚而會受放債者的剝削。現代所行的貨幣稅則要有了分工作用的交換經濟制度以後，纔可實行。

有幾處地方有非料想得到的發展。這些地帶已從單純的生產進入交換經濟。其成因是在於用強迫勞役的建設，能維護了公路的緣故。到現在要有充分的自由工人，還是不可能的事。在蘇島及婆羅洲許多地方，樹膠種植已經非常發達尤其在膠價高的時期。但是因為土人十分不願意來

做苦力，所以要求土人農業的充分發展，祇能採用合夥種植制。建築公路要有夠用的勞力，要保持道路之完善在不少鄉區政府規定了極高的勞役代價。因為在這些地方勞力不容易得到，而金錢卻不缺乏。

以荷印的全部而論，如果立即廢除強迫勞役制，在各不同的地帶並不能有相同的效益。譬如婆羅洲及西里伯的內地的社會情形及經濟狀況而論，道路的建築是開闢土地的必要條件。如果不用強迫勞役來開路，則此等地帶之開闢尚須等待無盡期的將來。更有甚者，開闢了道路的地方就可提高其經濟水準。因為經濟程度的提高強迫勞役制也可以從速廢止。所以，在事實上，也可以說：如果合度的規定強迫勞役制以後，反可促這制度自動的廢止。

現在這種制度在事實上已在廢除期中，雖然是很慢。因為這制度有幾點是不合理的。最不合理之點是在於徭役義務祇限於土人。在偏僻的地方，居民完全是土人對於這一點當然全無不公道之處；而且勞役上所得的利益，也是為全部屬於居民的。但是，在其他地方歐西實業及中國人為中堅，內中商人及外來的華工及爪工甚多，在地方上所有的道路的利益由外來人民享受的多。但

是這輩人卻沒徭役的義務。所以強迫勞役之不施諸外來人民的辦法，使土人非常不滿意。在不少地方，這徭役也是太重，法律所規定的勞役時期，雖各處不同，但在幾處，多到三十五日。而且爲地方上及土人的長官而工作的日子還不在內。所以總算起來竟達五十日之多，雖然這並不是常有的事。在沒有多少年以前，在蘇門答臘若干地方，這徭役時期竟有達三個月之久。在這種地方土人所納的稅——勞役稅——佔了土人惟一進益中的絕大部份了。因爲在這些地方祇有勞力所得是土人的進益。

強迫勞役是人民最痛恨的一件事。任何人，在力所能及，總想用金錢去替代勞役。甚而有許多人，人家因爲要逃避徭役而遷往別處。這是土人厭惡荷印政府的一因。一輩民族獨立主義者總不肯放鬆這種機會去做宣傳工作。利乃加脫伊司蘭姆黨 (Sarekat Islam Party) 在一九三一年做過一種民衆運動來抵制這種強迫勞役。那時各處的黨部同時舉行會議，通過同時抵制這種徭役制度。這次運動的主持人物是沙林氏 (Haji A. Salim)，他曾代表東印度的勞工於一九二九——一九三〇年出席過國際勞工協會。這事件會給東印度行政一種很不名譽的影響。因在宣

傳作用上，對「強迫勞力」所用的解釋，有其過甚之處，與實際情形並不相符。

東印度政府現已採取各種方法來限制強迫勞力。關於工作的日數及工作種類之規定每五年修改一次。中央政府已長期預備築路費。在條件適合的地方，在最快的時期內，地方政府將勞役稅改爲貨幣稅，或將改爲人頭稅。這辦法在爪哇已行好多年，甚而到一九二七這人頭稅制也取消了。從此政府每年要少收一二〇〇〇、〇〇〇盾的進款，有好幾處鄉區政府採用累進的道路稅，每一居民均要負擔。但同時政府依舊認爲在若干地方，強迫勞役制還不能完全廢止。因爲同時那些地方，還是無法招到自動的雇工，或者貨幣經濟還未深入到內地。

在爪哇這徭役制是廢止了。因爲在島上已很久經歐洲人的殖民，在全島內已由生產經濟進入交換經濟了。再因爪哇人口過分稠密，所以勞力價廉。根據半官廳的消息，政府已在設計在外島放棄強迫勞役制。現在沿公路的地方移殖爪哇人去，這種移往的居民沿路給予若干土地，規定他們要負修理道路的責任。築路工錢就從其應付的勞役稅上扣除。這種計劃誠可解決此強迫勞力問題，同時也能減輕爪哇過密的人口。這是東印度政府最難解決而又必須解決的問題。

所謂私人土地的農場內的強迫勞役問題雖在若干情形並不與上述的徭役制相像。但在公共性質的一點上與上述徭役制還是相似。在東印度公司時代，及以後的不少時期內，曾出賣很大面積的土地給私人承買的人，從此得到該地面上的封建式的權力。這權力可以行使到該地內的居民身上。法律對於地主及居民的權利義務，有詳細的規定，但在事實上有很多腐敗的事發生。（註一）地主平常要居民做到五十二日的公共勞役。在法律上承認居民用錢去代替勞役，但是這價錢常常及到一個月的進益。在法律上是規定從十六歲起五十歲的人有服役的義務，但事實上在五十歲以上人被徵服役也不少。法律上規定，有病的人可以不做勞役，但是居民於不易證實其有病時，常被地主強迫服役。地主，照法律規定，應該供給食品，但這種食物，在事實上往往非常惡劣。這種事件在最嚴厲的勞工調查員也不易覺察。所以有人表示說：此等勞役有違背一九二六年奴隸法第五條之處。根據這項法令，祇准許為公共福利的勞役可以行強迫制，如果為別種目的勞役，祇能臨時使行強迫。而對於此等勞役應該給以優良的報酬。但是這種說法，有其錯誤之點，因在這種私人土地上的居民要施用地主的土地，勢必用勞力來交換。

這種封建式的區域，在西爪哇最多。地主所有地的面積近乎九〇〇、〇〇〇、〇〇〇英畝，居民約有二〇〇、〇〇〇人。在最近二十年來，政府已經宣佈要用收買封建式的土地方法，廢除這種制度。在一九一〇年的法令，曾宣佈過，此等土地可以用立法的步驟取消其地主權力，但是及後所用的方法，還是得到地主的同意後再由政府買回。政府會耗費過四〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾去買回這種土地。在吧城及甘冬墟 (Meester Cornelius) 的市政廳會費了二八〇〇、〇〇〇盾去解除這種封建的區域。當今政府每年還預備四〇〇、〇〇〇盾去專買這種土地，但照此數目來推算，全部的收買尚須經過多少年的時期，總算尚須有一二〇、〇〇〇、〇〇〇盾的巨款，方可全部收回。

從國際勞工局所定的標準上看，荷印的立法祇有極少的地方不能與之相符。比如國際勞工局限制強迫勞役的年齡為四十五歲，而東印度則為五十歲的健壯的男子。但是在私人土地上的強迫勞役與國際的條規確有衝突之處，因為國際規定強迫勞役祇限於公共性質的服役。因此，自然要催促東印度政府去趕緊收買這些土地了。可惜近年來因為世界不景氣的影響，使政府財政萬分困難，該項工作也不免牽延了下去。

財政來源

下列一表可以表顯東印度政府從各方面所收到進款的情形。它的單位是千盾。(註二)

收入項目	一九二五	一九二六	一九二七	一九二八	一九二九	一九三〇
賦稅收入	三、五、五九	三、四、〇五	三、三、九四	三、六、三三	三、四、二六	三、三、〇三
政府專利業上的收入	五、五、〇〇	五、五、九一	五、五、四四	五、一、〇四	五、一、七五	四、五、二二
政府物產上的收入	六、〇、〇一	六、二、三三	七、二、二六	五、六、五五	四、六、二七	一、五、〇〇
政府工業上的收入	五、〇、四六	五、〇、九六	四、九、六六	五、〇、四四	四、七、三三	五、〇、五五
其他來源	三、九、五三	三、四、〇三〇	三、〇、七六	三、四、一八	三、七、四〇	三、〇、四九
總數	五、元、六、四	五、元、〇、八七	五、八、六、四	五、元、六、三三	五、五、七、九六	四、九、三、〇一

在賦稅一項內，進口稅佔最大部，在一九二八年為八七、五六、〇〇〇盾。其進口稅則全以財政收入為目標。在一九三〇年以前進口稅率平均是從百分之六到百分之十二，從價計算 (Ad-valorem)，自從財政發生恐慌以來稅率提高了不少。第二主要的財源是所得稅。在一九二八年收

進了五二、五七七、〇〇〇盾。在一九二〇年前所得稅祇課自歐洲人及有限公司。東印度人及外來亞洲人用職業稅或其他捐稅來代替。到一九二〇年稅則統一以後，所得稅推廣到各種民族的居民。在有限公司的稅上加多了累進率的利益稅。有限公司稅在一九二八年收進了五九、二七八、〇〇〇盾。在一九二六年近乎七二、〇〇〇、〇〇〇盾。在賦稅問題上，當一九二〇年到一九二五年有不少難題。企業家協會，曾經由其主席德立白（Thend）教授向政府提出，請求減輕有限公司的稅。德氏說明：政府設立了太多的累進率的稅則，足以阻止企業，拒絕資本，驅逐歐西企業。從東印度逃亡到英屬馬來亞、英屬婆羅洲、又印度、支那等處去。在一九二五年政府整理所得稅、利益稅及盈餘稅等等，改爲單一的不累進的十巴仙的公司利益稅；（註三）而且取消公司的所得稅及某幾種的出口貨稅。（註四）到一九二二年政府又委任了一個委員會專爲研究有限公司的稅則。結果把以前的所謂平常的及非常的公司稅，改爲一律的累進的利益稅。這稅率從百分之五起累進到百分之五十止。這委員會指明在此經濟不獨立的荷印，要其正在發展的實業進行無阻，一定要從其源頭上去徵稅。因爲這些公司的股東，並不住在荷印。在工業發達的國家，公司的股東實在是受政

府征收兩次的稅，一次是公司的稅，一次是各個人的所得稅。所以在荷印征收較高的公司稅是合理的。（註五）當時企業家協會反對的立場，非特反對其累進的稅率，而且反對其在純利益的全部上征收。他們希望祇在發給股東的股息上徵稅而已。結果企業家協會在第一點的願望雖然達到了目的，但在第二點沒有成功。在這種性質的稅則上，母國與殖民間之爭執，往往不能免的：因為在殖民地多征了稅，就會使母國的稅收減少。

所得稅的內容，譬如在一九三二年時，凡每年進款有一二〇盾的付一巴仙，以上累進增加，每年進益二〇〇〇盾的要納二九·九五巴仙。（註六）關於進款極少的人而要他納所得稅是件麻煩的事，譬如每年進款僅一百二十盾的人要他們納稅，非特不容易向他收取，而且所收來的錢往往不够開銷管理上的費用。在事實上，住在大城市裏的進款極少的人實在無法去收稅。在鄉村裏，全村的進款大概可以計算得出。於是可以責任鄉村的長老去收取。這位長老，大概能熟悉村內各人進款的狀況，而由其推派，事體上還易於入手。所以關於所得稅的最低限度的標準，成爲一論辯的題目。最近財政總長提議納所得稅的人應提高至每年進款八百盾以上的人。在管理上主

眼凡是每年進款在一、二〇〇盾以下的由各處行政官吏收取；在一、二〇〇盾以上的直接由財政部稽查收取。

在爪哇有一種重要的賦稅稱為地稅，這宗地稅在一九二八年收到了三六、五四三、〇〇〇盾。地稅這名稱，是由萊福總督 (Raffles) 創立的。這位總督認為全國的土地是國家所有的，所以凡是佔有土地的人民彷彿是國家的土地的租戶。這種地稅現在尚行於爪哇。除了爪哇土人自理區，私有農場及屬於外領區的地域以外，地稅多少是根據每一地固定的可收稅額來 (Taxable Yield) 決定。這可收稅額是平均起來比其總進益要低。所以其結果有時比其純進益高，有時比較低。這種平均數的算法是非常複雜的。其中有兩點特徵：土地的分類是由人民自己分別，在估算比平均數時是以米產為中心。因這種米的生產在爪哇幾百年來，均甚固定。地稅在農業佔首要地位之國家實在重要。東印度自然不能例外。但在東印度農業產業上的分化漸形顯著時，用平均純收益為納稅的標準已不及往時的合理。同時這樣收納地稅也不能顧到地價之漲落，這也是不圓滿的一點。(註七)

其他比較次要的稅尚有幾種：課自土油、火柴、煙及酒的內地稅，在一九二八年，收入了三九、九二、三〇〇盾；印花稅，在一九二八年收入了一三、九三〇、〇〇〇盾。其餘的零星的稅尚有個人的土地的、出口貨的及財產轉讓上的稅等。出口稅祇在幾種貨物，如椰干、皮料、棕油、胡椒，非為本地市場所用的煙草、錫及燕窩等貨品收取。出口稅之所以能認為公平，因為祇有用出口稅可以於外領各島從土人身上去徵收稅款。因為這種土人有許多能逃避所得稅的。

有一點我們應該注意，從間接稅項下收到的款子不少。這種間接稅在未十分進步的國內有其便利之處，因為在這種未進步的國家內，人民對於納稅之義務尚未十分明瞭，故宜於間接稅。收取間接稅所須之管理費也比較的低：譬如收取地稅的費用佔其收入中之百分之十三；在收取所得稅時的費用，約佔百分之十；而在收取進出口稅的費用，僅佔百分之四而已。而且在人民繳納此等間接稅時，因為每次所繳不多，在他們有錢時也很易繳納的。如果人民自願減少其購買量，自然的也減少其納稅數量了。但是在東印度並不見得間接稅的增加及直接稅減少像其他各國者然，在不少國家因為人民所進益的款項的種類的繁複，不免增加間接稅，足以減少直接稅的趨勢。在

荷印即在土人中也有增收所得稅之趨勢，故直接稅有進步的可能。

政府所專利之事業亦佔政府收入之重要部份。在這一項內有三種收入：就是（一）鴉片、（二）鹽的專賣及（三）典當業的專利。在一九二八年鴉片上的利益有三、〇四〇、〇〇〇盾；鹽，一〇、九九四、〇〇〇盾，典當業，一四、四八四、〇〇〇盾。鴉片專賣的目的當然重在拒毒，並非專為財政。典當業的目的，在於防止高利貸；但是政府從此業所收的利益往往比通常的利息為高。所以這過分的利息也可視作一種捐稅，就是從借貸上收取的捐稅。因此政府常受人批評，說：典當業不應收取太高的利息。而政府所答辯的意思，以為人民並不十分重視典當的利率。人民希望直接稅的減低，比希望典當利率之低落為甚。在政府專賣食鹽的營業裏，無疑的含有抽稅的意義。但其抽稅的成分究竟有多少，不易測算。而且政府因為要維持其專利賣目的，而耗費不少金錢，消蝕了它的利益。這種費用對於政府既無利益可言，對於消費者亦無益。

在景氣的年份從政府自己的生產品上收到大宗的進益，——在一九二七年收到八、〇〇二、六、〇〇〇盾；在一九二八年收到六、二、五六二、〇〇〇盾。政府自營的礦產，及農業等有幾種：如雞納、

樹膠、木材、金、錫及煤。有幾處爲便利開闢起見，用政府與私人合辦的農場管理。政府自營的工商業也不少；在一九二八年收到五〇、五四三、〇〇〇盾內中包含下列幾種：港務、灌溉設施、電氣廠、印刷所、郵電局、電話局、鐵路、街車路及長途汽車路等。

由土人中所收到捐稅從一九〇〇年來已經逐漸減低。照辣納夫 (Meyle Rannet) 及呼特 (Hunder) 的報告裏 (註八) 他估計土人捐稅的部份已從一九一三年的五九·五巴仙，減到一九二〇年的四三·八巴仙；到一九二四年的更降至三三·七巴仙 (註九) 但是根據另一專家的估算，在一九一二年內歐洲人與土人的納稅比例是百分之十一與百分之八十九之比 (註一〇) 比較更重要的一點是歐洲人與土人從其進益中所付出的捐稅的百分比。根據稅務專家的估計在一九一二年歐洲人納了其進益中的百分之七的捐稅，而土人竟納了百分之十九，另外的一位學者估計，在一九〇〇年土人捐出其進益中之百分二十五；在一九〇七年是百分之十八；在一九二二年是百分之一三·二 (註一一) 辣納夫及呼特有這樣的結論：一般的地主大約付了其進益中之十巴仙，這一種的負擔，在一九二四年，與歐洲人中每年有八、〇〇〇盾至九、〇〇〇盾間的進益

者所納之稅相仿，而在土人中則這數目竟由每家每年進益祇二〇〇盾至二二五盾的人中捐出。

財政政策

從一九〇〇以後政府採取所謂合於倫理的政策以後，在財政上的負擔甚重。因為西方式的文化機關決不能靠土人的經濟力量來維持，除非是很小限量的設備。所以當時無論政界中之主張自由政策者，或實業界中之資本家，都主張鼓勵歐西的投資。即以政府所施的福利政策而論，財政上的收入亦非另找來源不可，而且歐西式生產機關的生產力量比土人的生產機關大得多。所以政府非常歡迎歐西企業。這種歐西的資本在事實上已增加了政府的財政收入；但同時也迫使政府的開銷增大。因為西式的實業需要完善的道路及周密的**管理機關**。如果以收支來計算，政府從歐西企業上收到，減去其支出的費用以後，還是有益餘。祇以蘇東一省而論，在不景氣以前，其收入與開支相較每年尚有盈餘五千萬盾。但是像這樣的經濟組織亦有其弱點，因為地方的繁榮與否全靠全世界的景氣而定。因此政府的財源也倚賴於世界的市場。據統計，在不景氣之前，歐西企

業方面的收入佔政府收入之四十巴仙；政府自己的生產及政府自己的企業方面收到二十巴仙。像這樣的財政情形，受到世界不景氣之打擊以後，在政府的財政上不得不把歐西企業的負擔轉稼到土人身上去。（註一二）但是在這殖民的經濟組織上，財政收入是缺少伸縮性的，所以收支不平衡的困難，一時不易彌補。因為在土人的納稅負擔不能加重，而政治費用不能立即減少，祇得慢慢的緊縮，這裏就發生了難關。

自一九〇〇年起，這一年通常是認為政府施行新政的開始，政府的政費有顯著的增加。在一九〇〇年平常的政費開銷了一〇五、〇〇〇、〇〇〇盾。到一九〇九年達一二九、五六一、〇〇〇盾。到一九一三年再增至一六六、六八三、〇〇〇盾。迄一九一三以後因歐洲大戰造成了特殊的形態，使政費突然增加到五八二、五六〇、〇〇〇盾的最高點。在一九二六年以前每年減低甚鉅，直減到四四一、〇〇〇、〇〇〇盾。從一九二六到一九三一間又漸增加，在一九三一年達五二三、〇〇〇、〇〇〇盾。

在一八六七年到一九一一年間，去了正常的政府開支以外，總共有三六四、八〇〇、〇〇〇盾。

的盈餘。從一九一二到一九一七年間財政盈餘總共有四八、二〇〇、〇〇〇盾。到一九一七年政府改變政策，放棄以前的謹慎政策，所以從一九一九到一九二二年間開銷總是超過收入，一共少了三七、〇〇〇、〇〇〇盾。那時的非常的政費亦大增加，所以公債的募集不能免了。在五年內一共借了一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾。在一九二三年的正常收入略超支出。在一九二五收入超過支出一〇八、五〇三、〇〇〇盾；一九二六年也有一〇〇、二二七、〇〇〇盾。以後逐漸減少了。在一九三〇年有了不敷，計七五、〇〇〇、〇〇〇盾；到一九三一年不敷更甚，達一五五、八〇七、〇〇〇盾。註二三

政府的公債在一九一四年時尙未及一〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾，到一九二三年底公債增到一、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇左右，以後到一九二九年又減到一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾。在一九三〇年沒有擔保品的公債約計一、〇八〇、〇〇〇、〇〇〇盾。從此以後又增加了幾萬萬盾。在一九三二年七月，東印度的公債共計一、三五九、〇〇〇、〇〇〇盾，內中三一、二、八〇〇、〇〇〇盾是沒有擔保品的。此外地方政府的公債約有一〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾。此債額驟視之似乎很大；但是閱者應注意荷印政府所有的財產也不少。在一九三一年底計算，政府所有資產達一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇盾。

以上(註一四)

東印度與荷蘭母國的感情在財政關係上不免發生不良的影響。最大原因由於不景氣的擴大深刻。於是東印度財政深感困難了。在東印度的荷蘭人與土人同樣都表示：在東印度的財政開支裏有不少項目應由荷蘭母國負擔的。最明白的是主張國防費的分配應該改善。他們說：東印度每年負擔一千萬至一千五百萬之國防費，這數目應由母國負擔纔合理。國民會議曾表示贊成收取土油之出口稅，但是卻殖民大臣不贊成。對於由東印度負擔的駐荷蘭的東印度事務局 (Agency or Commissariat) 的經費也許多也表示反對，因為這些事完全屬於母國殖民部的行政事務，不應由荷印來擔負。其他如在荷蘭之工務局完全是一種獨立的買辦機關，亦不應由東印度政府來維持。別種使東印度人不滿意的地方是荷蘭政府的決計建築巡洋艦計劃。這事曾受國民會議嚴厲的反對。輸入荷印的茶稅竟抽了一百三十巴仙以上，也是國民反對的一點。目前各重要報紙所發表的言論對於財政上的表示不滿為最多。(註一五)

(註一) 見 Mossel 所著 "Een dringende maatregel" 發表於 Koloniale Studien XIII Pt. 2. 11+

四頁。

(註二) 此表採自 Statistik Jaaroverzicht 1933 第三九六頁。

(註三) 另外加上百分之二十之公司稅，所以如果公司得利為一〇〇,〇〇〇元時，應付一〇〇,〇〇〇元加上二〇〇元的稅，一共為一二〇,〇〇〇元。

(註四) 出口稅是徵自土油、椰子、樹膠、金雞納幾種，至一九二四年又廢止了。

(註五) 見 "Eerste Verslag van de Commissie tot herziening van het belastingstelsel in Nederlandsch-Indië", 1922.

(註六) 下列一表為一九三五年之所得稅則。(譯者註)

每 年 進 款	所 得 稅 額
九〇〇盾	四五盾
一,一〇〇〃	六三〃
二,〇〇〇〃	一二三〃
二,四〇〇〃	一五三〃
二,八〇〇〃	一八三〃
三,六〇〇〃	二五五〃

四、四〇〇盾	三二七盾
五、二〇〇	四一一
六、〇〇〇	四九五
八、〇〇〇	七三五
一〇、〇〇〇	一、〇〇五
一二、〇〇〇	一、二七五
一四、〇〇〇	一、五七五
一八、〇〇〇	二、二二〇
二二、〇〇〇	二、九五五
二六、〇〇〇	三、七三五
三〇、〇〇〇	四、五六〇
三四、〇〇〇	五、四一五
三八、〇〇〇	六、三一五
四三、〇〇〇	七、七〇〇

第十八章 租稅及財政

四八、〇〇〇盾	八、七四五盾
五四、〇〇〇	一〇、三二〇
六〇、〇〇〇	一一、九八五
六六、〇〇〇	一三、七一〇
七四、〇〇〇	一六、一二五
八二、〇〇〇	一八、六六〇
九〇、〇〇〇	二一、三〇〇
一〇〇、〇〇〇	二四、七五〇
一一〇、〇〇〇	二八、三五〇
一二〇、〇〇〇	三二、一〇〇
一三〇、〇〇〇	三六、〇〇〇
一四〇、〇〇〇	四〇、〇五〇
一五〇、〇〇〇	四四、二五〇
一六〇、〇〇〇	四八、六〇〇

一七五〇〇〇盾	五三,三三〇盾
一九〇,〇〇〇,〃	六二,三二五,〃

(註七)見 Meyer Rannett 著 Huender Onderzoek belastingdruk op de inlandse bevolking

一書第三〇——五一頁。

(註八)見同前註。

(註九)在一九二八年歐洲人付了二七,二四〇,〇〇〇盾的所得稅;外來亞洲人八,七八五,〇〇〇盾;土人一四,四六〇,〇〇〇盾。

(註一〇)見 Idoma 所著 *Parlementaire geschiedenis van nederlandsch-Indië 1891-1918* 第三一〇頁。

(註一一)見 Huender 所著 *Overzicht economische toestand der inheemse bevolking van Java en Madoera.*

(註一二)殖民地政府無法徵收各企業後面的資本家的稅,因為他們並不住在殖民地。而且歐西企業的稅源是從市況的優劣而變遷的。

(註一三)逐年來政府的經常收入及費用如下表:

	經	常	開	支	經	常	收	入
一九二七				四七三,五四七,〇〇〇盾			五一八,四三五,〇〇〇盾	
一九二八				五〇九,九三九,〇〇〇盾			五五二,二五一,〇〇〇盾	
一九二九				五,五,七二四,〇〇〇盾			五二四,二六八,〇〇〇盾	
一九三〇				五二三,〇九八,〇〇〇盾			四三八,六一七,〇〇〇盾	
一九三一				五〇一,一〇六,〇〇〇盾			三四六,五八八,〇〇〇盾	

(註一四)見 Vollenstein 所著 *Aan en kruispunt* 一文發表於 *Koloniale studien XIV Pt. 2* 三三七頁。關於東印度財政問題的重要文字為 Gotzon *Enige beschouwingen over de ontwikkeling van staats-Schuld en staatsvermogen in Nederlandsch-Indië* 發表於 *Koloniale Studien XV Pt. 1* 十一頁及 *Loonijenga* 所著 *De Indische financiën in de jaren 1912 t/m 1930* 發表上述雜誌一三五頁。

(註一五)見 *De Locomotief* 雜誌海外號一九三二年八月十八日。

雞納在全世界產量中，荷印所產佔百分之九十；木棉佔百分之八十四；葫荽佔百分之八十；植物蠟維佔百分之六十；樹膠（卽橡皮）佔百分之三十五；錫佔百分之二十二；茶佔百分之十二；糖近乎百分之十；咖啡佔百分之八；土油佔百分之二又半。東印度的外國投資，荷蘭在內，在一九二八年估算在一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇，及一、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇美元之間。

從鑛產上觀察，在目前應予重視者，是錫礦蘊藏之富，和油礦的重要。在世界上藏錫的國家本來不多，荷印爲其中之一。照錫鑛界稱：「各國政府曾不斷的在馬來亞、荷印、暹羅、波爾維亞及尼加利亞以外的好幾百處，小心的測驗過，並且不少政府規定了不少優待辦法，而卒無成效。」（註一）世界上土油的產地亦不多，目前雖有增加趨勢，與世界上的消費量或能相當。（註二）在東印度有賤鐵鑛很多，而焦煤鑛則幾乎沒有。賤煤蘊藏雖不少，但質地不良，燃燒力極弱。到將來煤鐵在東印度或可佔重要地位，但在目前則無足重輕。（註三）

在大體上，荷印的特殊性，在於外島土地的廣大而人口稀少。在荷印的周圍各國，都是人口稠密。所以在事實上荷印已吸引了鄰近各處過剩的人口，移居於此。雖然至今移民人數尚不多，但是

已成爲引人注目的事實。

荷領東印度與日本

日本在荷印居民中實在是後來之客。在一六一二年日本人在東印度公司有充當過兵役。他們是手持弓箭的武夫。到一六二三年左右有不少非軍人的日本國民移殖至此。在那年，日本人能集合起一百三十個軍人了。日本人中基督徒極少，有些是農夫，有些是商人，幾個曾任東印度公司高級職員，有幾人在教堂裏服務。（註四）在早期抵東印度的荷蘭人對於日本人有極有趣味的評語：荷領東印度最早的功臣公恩氏（Oen）曾說：「日本人是一種大膽的人物，在自己的國內是綿羊，在人家的地方是惡魔」威爾登氏（Dominie Casper Willems）說過「日本人在萬百事件中，老想得到同一的理由和答復」其他尚有不少人批評「日本人是戰場上的武夫。」

日本人在巴城可以佔到絕大殖民勢力，如果在一六三五年荷印政府不密嚴防止外國勢力的侵入。從這時以後，日本國內禁止其國民移殖出外，也不放海外的日本人回到本國。在巴城的日

本移民，終因勢力太薄，不能獨立滋生。到底被外力同化了去。在吧城可稽考的日本人在一六八二年。到後來新時代內，東印度最初發現的日本人是在一八六七年。有一個日本魔術團，在爪哇登出的廣告開始。在魔術團內有二個日本婦女，據說這二個女人，是最先准予出國的女性。

荷印最今發覺日本勢力的可怕，是在中日戰爭以後。由於一八九五年中日和約，規定割讓臺灣及琉球羣島以後，日本有一派人竭力向南方各島發展勢力。（註五）日本現行政策雖注重在大陸，但南洋羣島並非在不顧之列。在一九一二年日本政府開始津貼輪船公司，建設東印度航線時，南進政策已經開場。日本的南洋協會擔任商業上的任務，範圍是包括整個南洋；荷印不過是南洋羣島中一重要部份。在世界大戰時，荷印曾一度吃驚，後來雖告安全，然危機並未消滅。

在荷印的日本人數，實無足重輕，不過四千人左右。多數還是不久居的旅客。日本在荷印的投資亦不多。日本人對南洋（菲律賓、荷印、馬來亞等）好像並不注重在移民，其原因或因日本人在南洋尚不易與土人的勞工及華僑的商人競爭。（註六）但是日本的出口貿易是需要荷印做中心的。日本政府津貼臺灣銀行，在荷印廉價放款，幫助日本商人。但這辦法並不完善，大商店並不急需。

銀行資助而往往得到放款；小商人反而得不到。在商場中日本商人所遇的阻力極大。因為華商在東印度幾乎專利了分配商的整個市面，而且華商拒絕推銷日貨是常有的事。因此日本極想自己建立中間商人的地位。但成績並不好。

荷印怕日本的襲擊。尤其是在太平洋發生衝突時。遭此突擊甚易。在東印度一輩人的心裏從未消失過這種恐怖。恐怖的來源是在於日本的缺少土油來源，而日本的土油是輸自荷印的多。（註七）華盛頓會議的結果雖限制了海軍，尤其是主力艦的比率限制，但於日本的在遠東的海軍力量與其說是減低，毋寧說是增加了。有一時期，日荷間的空氣不免緊張，有人說荷印政府已準備停止一切日本在荷印的特權。不久雖然平靜下去，但到一九三一年滿洲事件發生後，荷印對日本的恐懼又緊張起來了。

自一九三一年中日問題嚴重以後，無論是歐洲人的或土人的報紙都極注意，關心到荷蘭對日本應取的态度。（註八）De Looonotief 報，（在三寶瓏發行的荷文報紙，）申辯說：荷蘭應全力維護東印度的福利，荷印對於中日事件，在國際間的情感上的態度不應當隱秘不宜。

日本事務局在東印度政府設立了好幾年，斯達脫氏 (Mr. Van de Stadt) 是該局局長，他是一個日本通，他的責任是在使東印度政府常常得到日本的各項消息，隨時做政府的日本事務的顧問。到一九三一年荷印政府為要緊縮政費，計劃把日本事務局歸併到中國事務局去。(註：中國事務局在荷印華僑中稱為漢務局，局長稱為漢務司。)但是國民議會表示反對。反對的理由：以為中日正相交惡，取消日本事務局歸併到中國事務局去會引起日本人感覺不快，會被認為不平等的辦法。自滿洲事件嚴重以後，國民會議對此問題繼續在鄭重考慮。等到一九三一年十一月，政府正式宣佈，日本事務局決定不取消。(註九)

荷領東印度與中國

從東印度的國際關係上看，其最重要而又最難預測的部份，是現有的二百二十幾萬的華僑。中國人到荷印的年代在荷人之前。中國人在荷蘭殖民國期間內，始終佔居民中重要部份。在最近十年以前，中國人絲毫無政治企圖。一輩中國人所企求的不過在經濟上求進境。這點與荷蘭人亦無

衝突，因為荷蘭人正需要中國人在東印度開闢土地。所以華人與荷人實處於互助的地位。華人實在是介乎歐人與土人中間的媒介商人。華人也充當勞工，開掘了邦加島及勿里洞島的錫礦，開墾了蘇島東海岸的農場。在東印度全部的外來移民中，華人佔百分之七十五。在景氣好的年頭，即一九三〇年以前，從中國移入的人很多——一九二八年有四一、一五七人；一九二九年有三六、〇〇人——在爪哇，僑生的華人較新來的華僑超出遠甚，在外領各島則反是。在東印度不少僑生華人已與土人混合，——即土人與華人的混血種，或稱華印人——因為中國女人的移入是最近的事。僑生中國人雖然在荷印已有好幾代的歷史，並且與土人女子通婚，所以現在的僑生華人不少華巫混血種，但是他們的家庭生活，習慣及宗教信仰等還保留中國人原有的一切；而中國語言則傳過一代，往往遺失了。在新來的華僑與僑生中國人中不無分野之處，但仍依然成爲一種民族。

自十九世紀中國本國與歐西通商，門戶開放以後，中國政府瞭解其在海外華僑的用途；所以新的政策不斷施行。因為歐西各國不斷的向中國要求其在中國的利益，中國政府的華僑政策也受到多少影響。華僑政策在中國政府的對外作用上，可以作爲對付他國的手段。到最後，中國見到

歐西各強國在技術上的優越，及經濟政治組織進步時，覺悟到海外華僑是中國所需要的精力、智力、技術及資本的來源。這些都是與歐西各國競爭時必要的元素。雖然海外華僑在從前是中國政府所忽視的，但至今尙能挽救。

中國政府於一八九四年取消移民限止，准許國民移往他國，讓他們離開他們的祖墳。這是中國殖民政策第一次變更。以後就不斷的注意到海外華僑，設法使華僑與祖國發生關係。好幾次遣大使來到海外，有時派一兩艘戰艦南下，海軍艦隊也到過。這種宣慰華僑的辦法，很能鼓勵華僑愛護祖國。提高他們的民族思想。在荷印的華僑團體之有政治色彩，往往是受了中國政府的影響。華僑團體中最重要的是有兩種：一爲中華會館是學校團體，一爲中華商會是商人團體。在中國國內的中等學校及小學校往往吸引華僑送其子女回國入學。華僑的資助祖國，源源不斷；如中國海陸軍費、鐵路、海港、提防等建築費，華僑捐助者不少。（註一〇）

因爲中國政府改變了殖民政策，不斷的鼓勵華僑忠心祖國，逐漸提高了華僑的團結精神。所以自一九一〇年後荷印政府重視此華僑問題。吾人要瞭解此華僑問題的全部，務須觀察東印度

華僑的歷史及其狀態。這些華僑實在是開發東印度重要的力量。在東印度公司時代，商業是一切活動的中心，政治問題全不重要。所以管理華人與管理土人用同樣方式。任華人與土人的頭目自己去管理。華人的頭目往往是大商人，由政府從華人中選擇委任，給予頭銜。此等名目採用軍隊中的稱呼，如隊長、少將等等。（譯者註：現用的官銜尚有三種：第一是瑪腰——*Majors*；第二是甲必丹——*Captain*；第三是雷珍蘭——*Lieutenant*）。當初的東印度公司及以後的荷印政府就用這些華人官吏來傳達政令，查問華人社會中的一切消息。所以這些頭目是一輩華人的代表，也是華人的代言人。在政府認為這些頭目的職位是半官的東西。這種政策在政府可說是放任不管政策。在平安無事時代未嘗稍變。但這種辦法不免有疏忽怠惰之譏。到後來政府的逐漸從積極方面認識華人亦為事實。

根據一八四八年東印度政府法所規定：東亞的外來民族悉照土人同等看待。當時規定這種法律於華人亦並非全無便利。因為根據這種法律，華人可以有他固有的習慣法。祇要與一般性的公道及公正的原則不相違背時，（註一）華人自己的習慣法可以施用的。到一八五五年的東印

度政府法公佈時，於華人的習慣法上略加限制。當時規定除開家族法及遺產法以外的荷蘭的民法及商法，在爪哇及馬都拉島以內，對於一切外來的東亞民族一律有效。及後地方範圍更擴大到荷印全部。這種法律上的同化亦有其不利之處。在華人的民族意識增強之中，足使華人感覺不滿，而維持其家族法與遺產法的辦法並不能使華人滿意。外來亞洲民族之受審法庭與土人相同，訴訟法也與土人同等。但歐洲民族則受審於歐人法庭，上訴權利亦較華人優越。(註二)

東印度的司法制度為華人極不滿意的。最顯著的是關於警察審判權的一點，因為警察局有其司法權，可以審判初審案件。在地方上的較高的司法官並未與行政官分開。所以這種法庭，照福路彼 (Fromberg) 的批評：『是深深的妨礙人民的生命。這裏的行政長官是一個警察長，不必聽證人的供詞；即聽到供詞，亦不必信以為誓詞；可以根據審判官自己所得的事實判決下去。判決了亦無機會可以上訴。因此常常有根據法律的判案。在警察判決的案子往往不敢提到地方法庭去審判。』

這地方法庭 (Landraad) 是介乎土人法庭及歐人法庭之間，亦是華人表示反對的一點。在

爪哇，這種地方法庭是由一主審官，任法庭的主席，通常是歐籍人擔任；二位土人陪審官，有時是退職了的官吏充任；一位土檢察官；一位華籍顧問；及一書記組織而成。這種組織極明顯的表示非法律人才充當法官；從政界中去招集審判官這種辦法亦為華人表示不滿的事。與警察審判權同樣的受人批評。拘禁華人與土人政府常常濫行，有時在審判前拘禁了很久。住宅的被警搜查在歐洲人方面比華及土人要優良得多。

此外華人還有表示不滿之處：從前華人是不准居住於華人區以外的，也不准自由旅行。因此每一華籍商人在旅行時必先向政府討取准字。當時政府認為便於管理及便於保護起見，非如此辦理不可。在華人教育上，政府也鮮有資助。照一八五五年東印度政府法規所定：政府應負教育土人子女之責。但是這法規往往解釋為純粹土人的子女，與土人混合的別種兒童不在此例。因此華人學校全不得政府津貼。在土人小學中雖准華童入學，但優先權還在土人。非至有餘額時纔收華童。在歐童學校中也同樣待遇，須俟有餘額時纔時進去，而且必須通荷語，能直接聽講纔合格。學費也很高。華人在政府官職幾全無地位。所以在那時華人在東印度完全是外人；而又不得外來的歐

洲人的權利。華人亦不能設立領館，中國祖國政府也不能保護華僑。（註一三）

在政府採「合於倫理」的政策之初，華人的福利亦不能立即注意到；因為土人的福利是第一步注意之事；而且當時尙有不少人認為華人利益與土人相衝突的。甚有許多政府人員以為要增進土人福利，勢必排華，因當時華人有其不良的名譽。有人罵華人爲土人的侵略者，爲歐人的不忠實的商人。華人常在良辰佳節贈送多少禮物予地方官吏；因此有人以爲這種習慣亦足以侵略經濟力薄弱的土人。但贈送禮物決非華人所能專利。當時有人建議，在立法上規定華人爲兩種，將僑生華人歸入土人，而且不准土人婦女於與華人生小孩以後再呈報政府。從此自然可以減少純粹華人的數目。而使華人同化到土人的社會去。

一九〇〇年是華人運動激烈的一年。不論在中國國內或在荷印境內。在中國的拳匪叛變，促爪哇政府注意到華人問題。當時政府有好幾項重要設施是極影響於華人的。如取消包賣鴉片，設立官立鴉片專賣局；設立官立典當，由政府管理全荷印的典當事業；設立農民銀行，低利放款給農民，以救濟平民受高利貸的壓迫。凡此種種均予華人以直接損失。從此限制了華人的營業，從

此政府用官立機關與華人競爭了

因爲這許多事件的發生，華人就爲自己的利益而奮鬥，中國政府也因此參加力量設法增進華人的地位。因此華僑教育機關及華文報館從此勃興。學校團體組織成功，華僑學校就開設了。當時華校會同意用荷語教書，但是因爲華校請不起薪水很高的荷籍教員，祇得改用英語。原因在於華籍的英語教員可由新加坡去聘請，而且英語在東方的商場上也能普遍應用，所以結果華校均用英文來代替荷文。華文報館在東印度開辦了以後，的確增強了不少華僑的國家思想。因爲華文報紙從此可以發表對於當地政府的意見。當時在華文報上曾說過這樣的話：

『華人在東印度好比出嗣的子息，可是得不到其嗣父東印度政府的重視。他的親生父，中國政府，自來是在酣臥，直到現在方始醒覺起來了！』（註一四）

中國的關心到東印度的華僑，在不少地方可以見到。這些事在荷印政府終是討厭的。最早是在一八八七年，中國政府派遣一委員會到此，研究中國與東印度的商業問題。來荷印的手續是由中國外交部直接向海格辦的。所以東印度政府照招待旅客的辦法優渥招待。註一五在一八九一

年北京政府照會荷印政府，准其在華僑中募集中國水災賑款。（註一六）到一九〇六年中國官廳又組織了一調查委員會到爪哇，辦了不少有計劃的事情。中華商會從此有了統一的形式。在同一年內，在南京的視學受皇帝的命令派遣南來，視察華僑教育，指導海外華校與祖國學校採取同一學制。在一九〇七年北京政府農商部副秘書長楊錫蔡（譯者註）（Yang Shih Tshi）到東印度視察商務，結果華僑提訴了不少呈文，通了不少消息，直遞北京。（註一七）一九〇八年中國出席海牙會議的秘書王甘凱（Wang Kang Ky）旅行荷印，逗留了好幾個月。在泗水他辦理過一次半官式的華僑登記，他宣稱：華僑的國籍可任華僑自己選擇。自認華籍就算中國國民。在一九〇九年兩艘中國巡洋艦到過吧城海口，同來的是中國教育部秘書王泰陳（Wang Ta Cheng）。他在爪哇逗留了不少時間，也視察了華僑商務。一九一〇年曹振芳（Chao Tsung Fan）中國農商部的顧問，也來調查過一次商務。一九一三年新任海格公使魏慶祖（Wei Ch'Fu Tsu）在他到任途中，旅經了東印度。（註一八）

這些中國官員的訪問荷印尚不足以表示華僑與中國政府聯絡的全部情況。在東印度的華

僑時常接受中國政府的各種獎勵及任命。爪哇許多中華商會的董事們嘗受北京政府的官職。當中國軍艦訪問荷印時，華僑熱烈歡迎。每逢中國的國慶佳節，華人莫不升旗誌慶。在一九一一年，泗水、日惹等處的中華商會曾寄回他們的選舉票，推選他們的廣東的省議員。等到荷印政府查問時，中國政府的答復稱：華僑之準備還國者均有權選舉。在一九一二年東印度的中華商會曾派出一委員會到北京擔任選舉六位華僑諮議員，這諮議員是在諮議院中代表華僑的。註一九在一九一一年中國革命時，荷印華僑回國從戎或解囊資助的極多極多。

這種運動影響到荷印政府，促其改善華僑的待遇。一九〇四年，限制華人旅行的辦法放鬆了一些。行旅雖仍需要准字，但並非每次旅行要討准字，有效期延長到一年。到一九一〇年在爪哇、馬都拉島上之重要商埠之間及各交通大道上，華人來往可不用准字，而且華僑領袖及名譽好的人可以完全不受限制了。居住區的限制從那年起也取消了。到一九一四、一九一五、一九一六年間，居住及行旅的限制再逐漸取消。華人子女准許進土人學校，與土人同等待遇。在一九〇八年荷華小學也由政府興辦了。一九〇九年，中華私立學校也得向政府請求津貼了。這樣急切的開設荷華

小學或者是因為政府怕華人自辦學校太多了，過分的鼓吹了國家思想予東印度有不利。一九〇八年警察判決權的施行也予以修改准許被告上訴了。

照一九〇七年的立法，已准許任何人自動的加入歐人國籍。這種同化方法是採取自然的步驟。外來東亞民族從前是嚴受他們習慣法的限制，在土人法庭受審。到現在可以自請加入歐籍，受歐人民法及商法的裁判，有權在歐人法庭上受審了。但這種加入歐籍的手續與條件是有限制的：要能說荷語通荷文；有一定標準的財產；遺傳財產時必須平分於其所有的子女；有從兵役的義務。這種條件在華人中是不願接受的。所以華入中的民族意識堅強者均主張不受同化而要求改良待遇。要求與在東印度日本人處同等地位。（註二〇）

談到中國在荷印的設置領館問題。不少年來有外交上的難題：根本問題是在於國籍法在東印度的華僑應照中國的國籍法算呢？還是遵守荷印的國籍法？在中國是以血統為標準，而且範圍極廣。荷蘭與中國曾在一八六三年訂定最惠國條約，准於中國在荷印設領，同時中國准荷蘭國民在中國旅行時不必備有護照。關於在荷蘭及荷印的華僑問題在條約內並未規定。（註二一）於一九

○八荷蘭與日本修訂領約規定了雙方領事的權限。這事引起了中國人的注意，因此中國也要求修改領約。荷印政府也瞭解荷印地方決缺不了華僑的協助，中國問題決不能置而不問，但是在領約修改以前，華僑的國籍問題必先解決，決不能放任中國領館無限制的管轄到一切僑生。現在中國政府在華僑中進行的各種愛國運動足以引起荷印政府的驚駭。

關於荷蘭國籍法尚有其他糊塗莫解之點，常引起爭論的地方。國籍的解釋在一八五四年東印度政府法規裏並未有明白規定。條文裏祇說明居住在荷印的人民，稱爲「居民」。而有資格任政府職役者祇限於「荷蘭國民」。關於「荷蘭國民」的定義就要參閱荷蘭的法律了。在荷蘭的法律中有兩種定義：一種是公法內的定義，一種是私法內的定義。前者包括所有生長在荷蘭本國的人及其子孫均稱爲「荷蘭國民」，而後者則不限於荷蘭本國，除在歐洲的荷蘭本國以外的也算是「荷蘭國民」，因此在荷印生長的荷蘭國民及其子孫也算是「荷蘭國民」了。而且照私法所定凡是生長在荷蘭本國或生長在荷蘭屬地的人，及其子孫均有「荷蘭國民」資格；因此中國人及土人生長在荷印的及其子孫也是「荷蘭國民」。所以如果照荷蘭私法來解釋土人及華人

生長在荷印的均認為「荷蘭國民」但是在東印度他們卻不能享受「荷蘭國民」同樣的權利。到一八九二年設法用法律來解決這不清楚的問題，(註二)但是對於土人與外來亞洲民族的僑生間的問題，還是懸而未決。這法規第十二條指定外來亞洲民族為「外國人」於是最優待的辦法不過視他們為寄居在荷印的客人。這樣使他們在法律上極不固定。譬如旅居暹羅的荷印華僑和華人一樣享受不到治外法權。他們如欲轉為荷蘭國民，不受暹羅法庭審判，一定要與華人一樣繳納特種稅。在英屬及馬來聯邦各處的爪哇人也同樣全無確定的法律保障。(註三)

一九一〇年的法律把「荷蘭國民」與「外國人」的分別取消了。改為「國民」與「人民」之別。法律規定凡是在荷印生長的人一律為「荷蘭人民」(Suljcek)。但非「荷蘭國民」(Citizen)。(如遇「荷蘭國民」加入了外國籍，或與外國男子結婚，或供職於外國政府，在未得總督批准以前，其「荷蘭國民」資格即行取消。荷蘭國民在外國居住時，如於抵達外國後三個月內，未向駐在該國的荷蘭領事登記，或久居外國而於每年初三個月內未向荷蘭領事登記者，(註二四)其荷蘭國民資格亦即取消。這種法律福祿勃有過批評，他說：「荷蘭想竭力擴大在荷印境內荷蘭法律

的權限，但同時他又居住在國外的國民脫離荷屬法律的保護，使他脫離得愈快愈好。』這種法律確有強迫同化的作用，但又極易碰到雙重國籍的事實。因為照法律看沒有一個生長在荷印的人非荷屬人民，而在法律上又全無准予人民轉移國籍的條規。至於在國外的登記手續常使在國外的土人感覺不便，尤其是到了沒有荷屬領館的地方。所以不能登記的人很多。這一缺點在一九二九年始修改。修改為荷屬土人不受登記手續的限制。(註二五)但這種法律仍予荷印的華僑一種深切的不滿，因為華僑並未有多少權利，得不到一些利益，而又不准他們受中國領事的保護。

中荷領約在一九一一年修改了一次。當時中國政府曾盡全力反對荷印的國籍法，但因為要取得設領權，沒有法子，祇得承認。到最後訂定約文規定華僑國籍依照東印度法律作最後決定。

東印度政府戰勝了中國政府取得了僑生華人的國籍後，就用盡方法想博得華籍僑生之歡。屢次解除不少不公平條規。因為三寶瓏中華商會的呈請了中國政府外交部，於一九一二年兩國政府為警察審判權交換了幾次牒文。在一九一四年這警察審判庭取消了，代以地方法院 (Land-gerecht)。這是受審各籍人士的初審地方法院。到一九一九年全部的歐人法律除了關於遺產法

及家俗法爲例外，其餘均一律施行於華人。這些例外是指繼承權等等，在荷蘭法裏是沒有的。這種例外算是重視華人的習慣，所以於華人可說是一種權利。現在華人所認爲法律上不滿者是在於司法制度中華人仍舊在土人法庭受審，經過一次土人法官（Dialk）詢問以後。關於住宅的搜查亦極少保障。從一九二八年以後，日本人得到了與歐人同等的地位，也足以引起華人對國家地位上的反感。中國政府於一九三〇宣佈中國法律立將修改，將完全遵照歐西法律原理修改；這時東印度政府也認爲是一種機會，已預備提案將於下期東印度法律會議上提出討論，務達華人与歐人及日本人同等待遇的目的。但現在政府還不能接受此提案，是由於東印度財政的困難。因爲華僑與華巫混血種極爲相似，政府如果准許華僑在歐洲人法庭上受審，華巫混血種勢必同等待遇，因此法庭的數目，勢必大大增加。華人在荷印比歐人要多出五倍，而且這樣處理以後，於土人社會亦不無影響。華人提高至歐人地位以後，在土人中的一輩民族運動者，必感覺不快。

東印度政府之需要一高明的中國事務顧問，自一九〇〇年以後，已深切的感覺到。因此設立一中國事務局，（或稱漢務局，局長稱爲漢務司——譯者註）該局的主持人物，都是受長時間訓

練的人，於中國及東印度均有充分研究的人，於中國人的社會是深切瞭解了的。註二。這中國事務局能與中國本國及東印度的華人社會，常常接觸，對於政府各部門供給關於中國的各種消息及報告。每半個月有一次報告，專關於荷印的華文報紙及華巫文報紙的消息。對於華校尤為注意，不遺餘力，牠協助政府處理各種華人事務。在總督之旁，尚有一位國際法的專家，以備諮詢。

從政治上講，華人有其優先的地位。在各種立法機關裏華人代表均有，並且常處於樞要地位。在國民議會的六十一席議員中，有三位至五位為華人代表。在省議會及區議會及市政廳議會中之華籍議員人數，也與國民議會中同一比例。除了華席議員以外的議員，往往為歐籍及土人平分。所以華籍議員常有左右會議的作用。在一九一八年國民議會成立後幾年中，有一派華人，反對用任何方式把華人歸入荷蘭國民。因此反對加入國民議會。這輩人雖然多數是僑生華人，已有三代世居在荷印，但他們還是自認為暫時居留海外。他們要求取得與歐洲人同樣權利，而自己自認為中國國民。這種人到後來逐漸減少，至今已很少了。

關於服兵役問題在已往曾為一熱烈爭論之點。遵照法律，任何荷人及入荷籍的荷蘭人民，必

需服兵役。但是華人雖欲加入荷籍而不肯服兵役。許多華人進了荷籍，而老是不允入伍。在東印度政府亦不強迫執行。因為在事實上，華人不服兵役，亦有相當理由。華人人數比歐人要多五倍，放他們當了兵，說不定是件危險的事。當緊急時期，軍隊的忠實與否，關係非微。

如上文所述的實施了不少優待華人的事項以後，中國問題依舊不能圓滿解決。在華人中的民族意識及國家思想，還是極強；雖然在僑生華人中，有一種傾向於東印度民族意識的趨勢。在許多僑生華人中，對於他們的福利，是否應傾向於荷蘭人或土人，還是徬徨不定。土人常是不喜歡華人，因為華人地位的優越。因此，我們料想，如果東印度由土人執權時，華人的地位不見得能像目前優良。僑生華人並非沒有忠於荷蘭的，他們現在已逐漸傾向到荷蘭文化。不少僑生華人學生到了荷蘭讀書（註二七）他們在荷蘭時雖常常傾向於中國（註二八）但回到了荷印以後，卻往往接近於歐人。這裏有兩種理由：因為他們到了荷印覺得好像回了故鄉似的，而且瞭解了他們所受保護的福利，與土人及土人的民族主義者往往相反。僑生華人中很少能讀中國書，說中國話。

但是新來的華僑及僑生華人中有一部份卻有極堅強的民族意識。他們表示的行動，足以使

政府擔心積慮的（註二九）有一時每年有五萬華僑移入荷印，多數是廣東來的，多數有熱烈的國家情緒。在荷印的華校中羅集了不少這種教師，因此喚醒了不少愛國學生。從中國來的宣傳品也不少。國民黨控制了不少荷印的華文報紙，中國事情常常積極介紹，遇到任何中國國內不幸事件發生時，在東印度極易發生作用。在國民黨指導之下常有嚴密的組織產生，如書報社、十人團、鐵血團及抵制外貨等團體。僥倖的事，是華人的各種運動對於荷印政府，尚不致從抽象的觀念，變為行動的危險。但越規的行動並非沒有。在廣東革命空氣濃厚時，在荷印的華僑中也有多少衝突發生，若干擾亂是有的。對日本的抵貨運動，在荷印各處都有表示，有幾處竟有越規的擾亂（註三〇）自一九三一——一九三二年間的中日衝突開始至今，反日的空氣充滿了東印度華僑社會。因此政府屢次警告各間報館，要其切勿鼓動擾亂，尤其注意於對日本的銳意的反抗口號。所幸者，為住在東印度的日人尚少，不然中日人民間的衝突，恐怕難免；國際間的複雜事件，極易造成。在華人中有一部份是不合作主義者，他們在報紙上發表言論，及在大衆場所演說：主張不做荷印的國民，永遠做中國人；他們主張中國人在東印度的地位應該提高。但大部份之僑生華人是忠實的荷印國民，國家

觀念不過是一時的感情作用。中國國內長期的擾亂不安，亦足以減低華僑愛戴祖國的情緒。

在荷印的華人到底不會使東印度發生政治的危險。他們不斷的送款回國是完全出於感情作用，並不期望任何酬報。他們更非軍國主義者，他們極願意任人家去管理這頭母牛，而自己在母牛腹下攝取牛奶。有許多地方，華人把華僑的經濟危機過甚其詞的宣傳，因為他們多數是二三盤商。華人的家族觀念依舊很強，所以有了不少富裕的家庭，家庭式的營業亦極發達；但有限公司組織卻很少成功。在華文報紙上常常有對於華僑經濟前途提出警告的呼聲。

東印度政府目前對外來僑民，每人課以一百五十盾的登岸稅。這辦法原來是限制外來東方民族，防止勞工的無限制流入，及商人階級的相形見少。（註三）在土人的民族主義者的心目中，還想加緊限制移民。在一九三二年民國議會中的土人議員曾提議再增加移民登岸稅至二百五十盾。歐籍議員恐怕各外國發生反感，表示反對；華籍議員則指出：如此議案通過，爪哇糖在中國市場恐怕因此發生抵制運動。所以當時受多數議員反對，提案沒有通過；祇決議：交政府把移民問題再加研究，容後再行討論。（註三）

勞工還是繼續向中國方面去招集。在邦加及勿里洞一帶錫礦，及在蘇東一帶農場做工的還是華工。這些工人多數是契約工人，受懲罰條例的效力。他們的做工契約滿了，就送回中國。

中國國民政府並未忘懷在海外的華工。現在中國政府的態度與以前已經不同了。他們要求荷蘭修改領約，要求華人與歐人同等待遇。東印度政府對於駐荷各埠中國駐事的華僑登記事，發生過多少爭執。每一新到任的中國領事，往往受中國政府指令於荷印任何華僑中辦理登記，不論僑生與否一律辦理。荷印政府也通告過僑生，令其勿行登記。荷印政府也通知過中國領事，說明了僑生華人登記，與領約有衝突。在中國領事方面的答詞，常自認錯誤，答稱華僑登記原來是祇限於新客的（新來的僑民）。中國領館的辦理華僑登記，也有其經濟上的原因。領館所領到的費用，中國政府有時不能按期照發，所以登記費的收入亦一必要的圖。荷印政府與中國領事爲了中國國恥紀念日的下半旗事件，也發生過問題，因爲荷印政府不願日本與中國在荷印發生惡感。

荷領東印度與亞拉伯

荷印與亞拉伯的重要關係可由二方面觀察：第一、東印度居民大部份是回教徒，以致每年有好幾千土人前往梅加（Mecca）進香。第二、亞拉伯人在荷印雖然不多，但有了好幾百年歷史，移民的增加雖然也不多，但是不斷。照一九三〇年戶口調查，亞拉伯人並未另列計算，包括在非中國人的外來東方人中。這種外來東方人一共有一一、〇二二人，其中大多數是亞拉伯人。亞拉伯人數每年變動甚巨，要看亞拉伯哈特默（Hadermant）地方的經濟情形而定。那地方的居民最早已移民至此了。至今亞拉伯人差不多全部是從那處移來的，在一九二九年移入的亞拉伯人在一千以上。

亞拉伯人和中國人一樣在東印度已有幾百年歷史，也是中間商人，也有不少發了財，成為富翁。因為亞拉伯人的宗教與東印度土人相同，並且亞拉伯地方為回教的發源地，所以亞拉伯人與東印度土人有特殊的關係。在蘇門答臘的碩頂（Stak）及婆羅洲的坤甸（Pontianak）兩處的土人蘇丹是亞拉伯人。在一九三一年美倫氏（Van der Menlen）受政府委任到亞拉伯的內地，傑門（Jemen）及哈特默（Hadermant）兩處考察。哈特默是東印度亞拉伯僑民的故鄉。

美倫氏曾做過駐傑達 (Djeddah) 地方的荷屬領事。他當時陪同一位德國地理學專家，委司門博士 (Dr. van Wissmann) 同往。考察的工作極為艱苦，成績則極佳。這兩位是最先抵達亞拉伯內地的歐洲人。(註三三)

因為東印度人到梅加進香的人極多，所以東印度政府與赫加王國 (Mecca) 政府的關係極為重要。一八二五年以前東印度政府毫不瞭解進香的意義，甚而以爲麻西的教士及和尚們容易激起對非回教政府的叛變。爲要阻止進香起見，政府在一八二五年規定進香者的出國護照，每人要納一百十盾。到一八五二年取消後，進香的人數增加極快。從一八五二年的四一三人增至一八五八年的三、八六二人。在那時每人每次進香要費三年光陰，並且是非跋涉艱苦的。(註三四) 現在政府根據對宗教問題嚴守中立的原則，已採取放任政策，不阻止，也不鼓勵，雖然此種進香是土人經濟上之一大損失。(註三五) 在梅加進香的人士中，有一半是從東印度去的。在一九二六——二七年的東印度進香人數達最高紀錄，計有五二、四一二人。此外尚有居留梅加的東印度人，約計一〇、〇〇〇人，他們在那邊學習宗教功課，及亞拉伯語。

駐傑達的荷蘭領事，自一八七二年開始設立，當時海惹 (Hedjaz) 是土耳其國的一省，所以他受君士但丁 荷蘭使館的管轄。這領事有兩重工作：除了登記進香人士及保護進香者之利益、財產、登記死亡以外，尚有對進香者行其司法權。這是海惹政府所特許的。因為非回教徒不准進入梅加，所以自一九一二年起每逢進香時節這領裏增加一位東印度的回教徒辦事。到一九二〇年又增加了一位東印度回教徒醫生。目的在報告海惹地方的衛生狀況，同時想設法施行進香者的公共衛生事宜。領事館最難辦的事，是在防止亞拉伯人向東印度人所行的各種欺騙或敲詐錢財行為。

歐戰時在海惹地方發生了政治上的變化。在一九一五年梅惹人對土耳其叛變。於是東印度人因那邊治安不好，不敢前往。在梅加的一萬多爪哇人也一時遭難，因為他們是全靠進香時的收入糊口的。在一九二〇年荷蘭承認了哈新 (Hoessein) 政府；而哈新政府卻不承認給予荷蘭以治外法權。但這政府能力極弱，進香者受累不少。到一九二六年，伊白沙翁王 (Ibn Saoud) 戰勝了哈新王，於是兩國統一，荷蘭也承認了伊白沙翁政府。這新政府能力很強，國家重復太平。當時的

太平之治爲自古所未有。新政府加入萬國郵政協會。在一九二六年派了代表參加國際衛生會議。沙翁王努力改造內政，竭力求其現代化，與荷蘭很能合作。有一位荷人曾爲沙翁皇政府建設一種痘局。在一九三二年范李文先生 (Mr. van Leeuwen) 任沙翁王的財政顧問。范先生做過荷蘭貿易公司駐吧城職員。

海惹與荷蘭的關係可說是十分重要。所以駐海惹 (Medjan) 的荷蘭領事館於一九三〇年改爲公使館。但沙翁王與荷蘭政府間的關係並非全無問題。因爲沙翁王是新回教華哈畢派 (Wahabias) 的首領。在那邊進香的人，幾全屬新教徒。(註三六)

自大戰後在東印度的汎回教運動進行極爲熱烈，領袖是沙林氏 (Hadj A Salim)。因此，與東印度基督教內活動及政府對宗教的中心態度，在回教社會中，不無反動現象。在一九二六年沙翁王在海惹地方召集過幾次汎回教徒會議，東印度有代表出席。在會議時沙翁王曾停止一切關於政治問題的討論。因爲他怕發生政治上的糾紛，尤其提防英國的反響。海惹地方政府很需要進香時的收入，所以沙翁王也要提防荷印政府的阻止土人進香。因此在會議內不願討論到政治

問題。沙林氏曾想改良梅加地方的東印度回教學校，但沒有成功。及後蘇門答臘默加波斯人在梅加設立了一間學校並無政治使命。

東印度政府四十年來受赫黑羅氏 (C. Snouck Hurgronje) 的指導，決定各種對付回教的政策。赫先生是世界上有名的回教問題專家。他在一八八四——八五年在梅加化裝居住了幾個月，與各種回教徒共同生活。充駐亞拉伯的荷蘭大使的人物，從前是領事，必須經過了嚴密訓練的。這位領事的人選大概是自東印度行政官如府尹或副府尹之類中選擇充任。在他任職之前，須在黎登大學研究一年，專攻亞拉伯語言及回教法等等。領事的任期為五年，期滿後常回到荷印任政務官，通常為政府的顧問，尤其為回教事務的顧問。由於這種制度，產生了許多能幹的人，養成了不少回教問題及近東事務的專家。在梅加領館的副領事常由東印度人充任，他有其極廣闊的司法權力，在東印度土人往梅加進香者中之司法權。這種特權是由於海惹政府特許此副領事執行的。

荷領東印度與英國

東印度與英國的特殊關係將於下文詳論，因荷印的對外政策常受遠東英國屬地的影響。爲要明瞭荷印與英國的關係，必須將荷英兩國間過去幾百年間的歷史關係，略加觀察。萊福氏(Raffles)當英國皇位空缺時代(一八一一年至一八一六年)是任爪哇巡撫。當時他深感英國在遠復王政時對荷蘭的讓步太多。等到一八一八年他再任蘇門答臘明古連(Bencoolen)副巡撫時，(明古連是由英國保持，未行出讓的地方)他曾想恢復許多戰策上重要的地方。這些地方，他認爲英政府目光太短，不應出讓的。在萊福氏的心目中，想控制歐西至南洋羣島間之兩孔道：一是馬六甲海峽，一是巽大海峽。並且還想得到若干要隘以建立反吧達維亞戰線，使英國與荷蘭戰鬥時，處於必勝地位。但他的擢取巽大海峽的計劃，到底是失敗的；最重要的馬六甲海峽卒被他掌管在握。在一八一九年他與亞齊蘇丹訂定條約。亞齊是位於蘇島北端。條約規定英國保障亞齊獨立，而亞齊准許英國東印度公司在其國內自由通商，在各重鎮駐有英國代表，歐美各他國的人民不

准在亞齊境內逗留；而且亞齊蘇丹允許不與任何強國，除英國以外，訂立任何條約。當時萊福氏已見到星加坡小島在戰策上的重要地位。那時星加坡還是馬來半島尖端的一小荒島而已。荷蘭在那時老實不客氣也想佔領星加坡，但在荷蘭的計劃尚未實現以前，萊福氏已用其雄才闖略，由外交方法，取得了星加坡。

這時荷蘭發覺到自己力量的薄弱，應加緊鞏固實力。他在英屬印度境內許多地方的生意也不好，所以很願放棄這些不出息的地方，藉以鞏固此羣島區內的地位。英國當時亦願意放棄明古連及勿里洞島，只要在東印度別處的商業能够有利。因此自一八二〇年起英荷間的談判開始了。但不久又停止，因為英國決不肯放棄星加坡。到一八二三年談判再進行，到一八二四年談判結束，訂立條約，條約規定：英荷兩國對待其相互間殖民地上的荷英國民，均依照最惠國條件辦理。英荷兩的船舶航入其對方國的殖民地時，其所載之貨物如果其本國貨是免稅的，則對方國的貨一律課稅六巴仙；如果本國的貨是收稅的，則對方國的貨稅不得超過一倍。雙方不得與任何東方各國訂立契約，除開與對方的商業上的關係以外。荷蘭從此放棄其在英屬印度的各領土，馬六甲讓給

英國，而且答應荷屬勢力不再侵入馬來半島。英國方面放棄在蘇門答臘一切領土，並且答應不與蘇島土人訂立任何條約。英國不再要求勿里洞的權利，荷印對星加坡也從此放手，並且英國答應退讓到林格羣島 (Rionw Lingga) 以北。林格羣島適在星加坡南。兩國還訂定：此後凡條約指定的地方，不能出讓與任何第三國。因此萊福氏與亞齊所訂定之條約與此英荷新約不符了。所以荷蘭答應英國剿滅蘇門答臘一帶的海盜，而英國答應荷蘭與亞齊訂立條約，但不能妨礙亞齊的獨立。當時的條約還把星加坡及馬六甲海峽間劃分清楚了。英荷兩國的勢力範圍。但是在中國海一帶之勢力圈並未分清。荷蘭雖想與英國分清中國海中的權力，但沒有成功。這時英國已與婆羅洲勃羅尼蘇丹 (Brunel) 訂立條約，因此英國在北婆羅洲還是保留一部份土地。(註三七)

照上述的條約規定，與亞齊的關係，在荷蘭是極不利的。荷蘭要替亞齊保障其海上的平安，保護其各海口商業的安全，而仍須重視其獨立與領土完整。似此使荷蘭處於極艱難的地位。等到一八七一年，蘇門答臘條約簽訂，英國才取消上述的規定，才許荷人管理蘇門答臘全島。等到蘇彝士運河開通，亞齊在地理上變為歐亞交通的咽喉，因此又發生一種危險：如果亞齊政府與任何強國

如法、俄、美等訂立了任何條約時，英屬星加坡會遇到一種威脅，而且荷蘭的商業政策是採取門戶開放，自由通商，因為這種原因，英國纔放任荷蘭自由處置，使列強的勢力不能再伸張到東印度來。

如果荷蘭對於爪哇以外各島的政策不採取閉關政策，認定蘇門答臘、邦加等處為不生利的地方，則荷蘭的領土不一定會比現有的要大。因為直到十九世紀之末，荷蘭東印度的疆界還是模糊不定的。際一九三〇年及一九四〇年間，很有機會使荷蘭與婆羅洲的勃羅尼（Brunei）發生政治關係，到一八五八年勃洛克王（Raja Brooke）還向荷蘭提出讓出色拉瓏（Sarawak）的意思，但荷蘭卻無意於此，所以直到一八九一年才與英國訂定條約，劃定在北婆羅洲的疆界，規定荷蘭領土與英屬的保護區。東面的疆界也是長期未定，英國有好幾次想取得新幾內亞，但卒未成功。有幾次已佔定了地方，但不久又放棄；至一八二八年荷蘭政府出征新幾內亞，說明要佔領新幾內亞島的西部。在澳洲，尤其是「皇后地」（Queensland），視新幾內亞的一部，在荷蘭未建立其勢力以前，為其自然的屬土。但英國亦不見得十分注意。等到一八八二年一位德國的新聞記者極

端的主張德國應立即佔領東新幾內亞時，皇后地政府才驚慌起來，宣佈佔據該土。佔據時並未得到英政府的批准。而德國卻已佔領該島的北部。德國的北新幾內亞與英屬的東南新幾內亞的疆界，是在一八八四年訂立條約規定的，及澳洲自由政府成立，始將英屬的新幾內亞部份歸入澳洲自治政府。最後到歐洲大戰的結果，新幾內亞北部歸入澳洲，這是根據國際聯盟會的決議。英荷兩國在新幾內亞的疆界是一八九五年條約規定的。

荷領東印度與葡萄牙德國及美國

葡萄牙在東印度原有龐大的土地到最後祇剩下一帝汶島及其附近的極小島嶼。葡萄牙與荷蘭在南洋一角落的糾紛，延長到幾百年之久。直到最近幾十年間才得到圓滿解決。在前荷蘭政府想解決這糾紛，願意出資購買帝汶羣島區內的葡國屬地。但葡國老是不答應，直到一八五九年的條約纔解決一部份的疆界問題。葡國承受荷蘭二〇〇〇〇盾，出賣了帝汶島以北的若干小島。但是還有不少領土區界的蹉躓不清。到一八九三年新條約成立，雙方同意設法掃除國界間的

踴躍混淆，希望重劃疆線。直商議到一八九七年，兩國政府纔達到一種協定，規定一種規則。這規則
是關於管理出口貨委員會的，而這出口貨委員會負有劃定此疆界的責任。同時兩國政府同意不
准第三國在帝汶羣島區內設立任何煤棧，或海軍根據地。根據兩國合組的委員會的報告，在一九
〇四年成立了新約。但此新約的批准卻直延到一九〇八年。（註三八）因爲適逢葡萄牙起了革命。在
一九〇四年規定：荷蘭兩國在帝汶羣島區內要出讓任何領土時，必先給予對方國的優先權。

荷蘭與西班牙及美國屬地在閩大老（Mindanao）以南的小島間的疆界問題，從未澈底解
決過。在一九〇六年因爲巴馬斯島（Palmas）的主權問題，發生了糾紛。到一九〇八年訂定仲裁
辦法。到一九二五纔同意交到國際法庭裁判，裁判員是馬克斯赫勃氏（M. Max Huber）。根據
他在一九二八年四月的判決，荷蘭得到勝利。（註三九）

荷蘭與德國的疆域條約，在德國海外勢力強盛時內，從未訂定過。與澳洲政府也未訂有任何
疆界條約。雖然舊德屬的東北新幾內亞土地已歸入了澳洲領土。

對外政策

荷蘭的對外政策自然的受其廣大富饒的殖民的影響。在國際間，荷蘭本國所處的地位，與其屬地所處的地位十分相像。因此有了東印度屬地，使荷蘭本國的對外政策變成複雜。荷蘭本國的地位是處於歐洲各強國與稱雄海上的大英帝國之間。目前的荷蘭與其過去較盛時代比較，其地位已經降低了。這事實在荷蘭的對外政策上關係也極重。荷蘭及東印度均處於海路上的要道，是海上運輸的焦點。在太平洋列強間發生衝突時之東印度，與歐洲列強間發生衝突時的荷蘭，處於相似的地位。在荷蘭的對外政策始終堅持不與任何強國訂立明盟條約。這一點，的確使荷蘭不遭歐戰時比利時的厄運。(註四〇)如果當時荷蘭與德國聯盟，則歐戰結果，會盡失其海外領土。如果投入英法同盟，則早受了德國蹂躪，和比利時一樣。

在事實上荷蘭之能保持其領土，非特現今，即二百年來，全非賴自己的力量。荷蘭之所以能保持其遠東殖民地的理由，全在於得到英國的默契。英國不願意荷蘭在歐洲失其獨立，而要她具有

相當力量，所以讓她在東亞保持其殖民地。如果西歐的勢力薄弱，就是東亞荷蘭地位降落。日本及美國是除開英國以外的世界海上兩強國，他們對荷蘭在遠東的勢力，並不樂意；（註四）但是，美國亦不願看見日本或英國的勢力在亞洲過分強大。因此，也贊成荷蘭保持一部份亞洲的領土。

太平洋戰爭的爆發，常是東印度居民的恐怖。華盛頓會議的結果，雖然減低一些這種恐怖，但未能消滅危險。一部份荷人的意見，認為太平洋戰爭的危機，雖然是減少了，但東印度的安全，卻未減低；因為菲律賓對日本的保障已去。（註四）對於日美間的海上衝突，也是減少了機會，因為兩國的海軍根據相距太遠。所以如果戰爭開始將着重在商船的襲擊。到那時戰爭國將竭力在海上驅逐或突擊對方的商船。因此，東印度由於地理關係，將處於危險地位。商船在大洋上，是不易奪取的；祇有在淺海區，及商船彙集之點，可以互相攻擊。所以在東印度的海道裏，就形成最好的進攻商船的機會。因為許多安全的海港，及避風的海灣，是襲擊人家最好的軍站和煤站。再加遠東油源之缺少，及東印度儲油的豐富，也成為戰爭時怕人襲擊的一點。荷人對於華盛頓會議結果的不能十分放心的第二個原因，是因為荷蘭並非四國協定的簽字國。雖然荷亦贊成這樣協定，因為這協定

是促進太平洋安全的一種利器。但在荷人尚有一些疑慮，因為在此協定之下，東印度的地位，是否能保障安全還是疑問。在四強協定中，並未指明簽約國對於非簽約國在太平洋範圍內的利益間的關係。所以荷蘭曾道道的向四簽約國申請，要求關於此點加以說明。因此四簽約國亦送過牒文給荷蘭（葡萄牙也有），每一國都表示尊重荷蘭在太平洋所有屬地的主權（註四三）但是在不少人的心目中，還是懷疑：四國個別的保障，是與四國協同的保障，有相同的效力。

荷蘭在太平洋發生戰事時應取的政策已屢次由東印度政府及其軍事顧問等發表過。最近海軍專門學校的董事汶黎特氏（Captain van Reede）曾說過：荷蘭最上策的保護殖民地地方是在戰時嚴守中立的政策。但在東印度還是需要充分國防的，要使侵略者破壞荷印中立時所費的力量弄到得不償失。所以東印度的國防標準，應該充分到一種程度，使能抵禦外來侵略至充分時間，使侵略者的敵國能幫助到荷印的自衛。

荷印地位受英國在星加坡的軍港的作用是經制定了的。荷蘭終不能抵敵英國來防禦荷印。無論世界上任何強國，來幫助荷蘭，防守荷印，對英國總是無法可施的。所以所謂中立政策，用中立

政策來抵禦列強，應該除開英國不算的。因此在事實上，在荷蘭的對外政策上，必須防止一切反英的傾向。（註四四）僥倖的地方是在於英荷兩國的利害關係，是相同的。（註四五）並且英國永遠不會准許任何強國代替荷蘭取得東印度羣島。從這裏我們可以注意到幾件饒有趣味的事件。不少外國公司會竭力想竄入附近星加坡各小島內的事實，及荷印政府對於此等事件的有趣的態度。大約在一九一二年，有一日本人申請荷印政府出賃兩小島上的若干地面，小島名爲亞威（Awi）及麻美（Monoi）。日人說明租賃的目的是在於種植樹膠及遠海捕魚。此租賃權經荷政府批准了。以後來過了若干時間，荷印政府某官員偶然訪問該地，竟發現絲毫無種樹膠及捕魚的設備，而日人所忙的是測量地勢，及繪畫地圖等等。不久這位官員於參加星加坡荷蘭領事宴會時，在座中遇到幾位日本軍艦上的軍官，軍艦名 Kongo，這時正停泊在星洲港內，其中有一位卻是日本租賃地的樹膠園的主人，荷官是見過面認識了的。這是一件奇特的事。（註四六）在一九一一年，美國的土油公司（Standard Oil Company）租到了近星加坡的波羅明打（Peeloe Bintang）島上的一塊地。英國政府探悉以後，大起驚慌，向荷蘭提出質問。荷印政府當時無理由可以收回租賃地，但

又怕失英人之歡；無法中，祇得將此島准許美國作衛生檢查站。這衛生檢查站，雖然建設了，但始終沒有用過。這又是一件奇事。過了幾年，這美國土油公司（也是 Standard Oil Company）的附屬公司，名荷印殖民地土油公司（Nederlandsche Koloniale Petroleum Maatschappij）他本來在蘇島已有油礦，想在近星加坡的某小島上建設一油站，供轉運之用，他向荷印政府申請而沒有答應。同時，荷印自己的土油公司即荷印皇家貝殼土油公司（Royal Dutch Shell Petroleum Company）在離星洲極近的散波島（Samboe）上卻築了不少油池及煉油站等等。到最近巴達夫土油公司（Bataafsche Petroleum Maatschappij）用亞洲土油公司的名義在波羅散波（Poeloe Samboe）也建築了油站，離星洲亦極近。這亞洲公司的能取到准許，顯然是得到英荷兩國政府的同意的。（註四七）

因為英國及荷蘭對於土油問題的關係太密，所以凡土油事業的處置，大家認為英荷兩國必有互相協議之處。關於土油的問題任何建議往往被荷印政府人員所反對，與土油問題專家的意見常常相左，使多數人莫明其妙的。更有甚者，在東印度及荷蘭的輿論對於英國在星加坡建設軍

港的事並無反對的意見。好像都認爲星加坡的英軍港於東印度有莫大利益似的。好像從此可以使世人注意到進攻東印度的危險，而不敢來襲擊了。

在最近五六年中有過一種荷法兩國在遠東的合作運動。這種運動在法國較在荷蘭爲活動。這合作運動的意思，曾經法國前任殖民部長安特海斯氏 (Andre Hesse) 在 *La Depeche Coloniale* 雜誌上發表過。(註四八) 上議院議員亞打夫哈白氏 (Octave Homberg) 亦主張過，他非特在 *Revue de Deux Monde* 及 *La Depeche Coloniale* 兩雜誌上發表，並且在荷蘭公開演講。(註四九) 這運動的中心人物是在巴黎的文特弗崙氏 (M. Van der Vliet)，他是荷蘭人，*Le Monde Nouveau* 報的記者。他曾經努力說動了安格洛文 (M. Angloutant) 訪問荷印，並出版過刊物。在一九三〇年正月法國內閣總理達圖 (Tardieu) 及殖民部長白特里 (Petit) 兩人發表過意見，表示法國願意與荷蘭在遠東方面造成更密切的關係。所以法國準備成立一種東印度與法屬安南間的關稅協定。他們宣稱如果巴斯格 (Pasquier) 總督能提出建議，法國內閣將立即批准。這種運動的來源大概不外乎想於兩國殖民地地的管理上互相交換多少意

見。註五〇因爲在此二大殖民地，都感覺到共產主義者的威脅與擾亂。兩國合作的目的，大概想在對付莫斯科方面成立之一聯合戰線，互相合作，應付過激宣傳。這種運動在法國會明白的活動過。註五一

以一小國的地位在歐洲列強中要謹慎小心的應付；在東亞管理了如此龐大的一塊殖民地，尤須措置得好。所以荷蘭對於任何國際間的維護和平的機構，總是十分贊同的。對於國際聯盟會尤其精誠擁護。這是在他對外政策上不得不然的。他在軍備上的羸弱無力，使他在殖民地上有施行門戶開放政策的必要。註五二

東印度到現今在國際關係上，有逐漸達到獨立的趨勢。這種趨勢與從前的情形和習尚已經相反，未始不可認爲奇特的事。在一八六二年以前，東印度與中國日本及暹羅等國的外交關係，均須經過荷蘭殖民部的。從一八六二年起，東印度政府可以直接與日本發生外交關係。在這時期以前，事實上在這時期之前後，在東方各國的荷蘭國民是受荷印總督的保護。所以荷印政府與駐東方各國的荷蘭公使或領事間直接公文上關係早已頻繁。註五三到最近二十年間，荷印總督已直

接與駐東京及駐北京的荷公使公文來往。(註五四)

東印度政府在對各外國外交上的權力，祇限於遇有東方各國的犯罪者引渡事件可以不經過海格政府直接辦理。(註五五)總督在各國領事的承認書上是副署者，但荷蘭政府的承認任何駐東印度的領事，必須遵照荷蘭與各國間所訂定的條約。這些條約均十分注意到各領事的權限，都限制領事無外交上權力。外國領事如欲與荷蘭政府來往交涉必須經過駐海格的各該國公使。如遇緊急事件，各外國領事可與總督直接來往。此外，在若干國的領約上規定總督有權撤回領事承認書，已設有領事的各地如欲再添設領館辦事處等，必先得總督的准許。(註五六)自一九二七年以後，任何與東印度有關係的國際條約，必先經國民議會通過後，再交荷蘭國會批准。

到最近二十年來，東印度政府感覺需要一種國際法及遠東問題的專門人物，為政府的諮詢機關，無論在立法上，或立法問題以外，這種專門人才是十分需要了。因為總督自身，常常遇到這種國際問題，而無法解決。而且這種問題，愈來愈多，愈來愈重要。因此最先設立了中國問題諮詢局，(華僑稱為漢務司)以後又成立了日本問題諮詢局。(現在中國與日本事務局已合併成爲東亞

事務司——譯者註）自一九二六年起，總督之旁又任命了一位國際法專家，做他的顧問。（註五七）在各種國際間的會議中，東印度亦常感覺有派遣代表出席的必要。現在這種事實已成常例。前任荷印總督福支氏（Mr. D. Fock）是出席一九二一年國際聯盟會的荷蘭代表團中的一員。到一九二七年東印度方面也有一人加入荷蘭代表團，出席國際聯盟會。在一九二八年駐柏林的荷蘭公使，（後來也做過東印度總督。）Graf van Limburg Stirum 氏亦為國際聯盟會荷蘭代表之一。及後荷蘭內閣還覺得用這種方式出席國際聯盟，在東印度方面還是不夠。所以主張東印度應該有自己的代表。在荷蘭的關員中，亦多數有這種主張。於是東印度自身的代表出席國際聯盟成爲一般的輿論，即極右派人物，也同情於此。因爲這事並非單於東印度有利，同時亦足以引起世界注意到荷蘭與東印度土人間的一種密切聯繫。所以從此以後東印度代表參加荷蘭的代表團，出席國際聯盟會及國際勞工協會等就成了不可改變的制度。

東印度好幾年來，已經是各種國際團體中的會員了，如國際郵政聯合會等。到最近幾年內，又要求在國際聯盟會中，准許東印度自己的代表出席。初步的步驟已於一九二九年辦到。在日內亞

設立一東印度事務局，主理該局的局長稱爲“Obervator”，他的職司是在國際聯盟會和國際勞工協會與荷蘭殖民部門的一種聯繫體。這種運動的原動力是在於大家需要使全世界人士明瞭東印度的實情，及荷蘭對東印度所施的政策之實況。由於國際聯盟會與國際勞工協會等國際機體的成立，荷蘭人覺得對東印度的殖民政策，並非單純的荷蘭一國的問題，而已變成國際間的複雜問題；一定要使荷蘭及荷印明瞭世界各國對於他們的批評，而尤須注意於荷蘭所持的政策是否適宜。（註五八）

在東印度還有一種普遍的感覺，覺得在東方各國的荷蘭領事對於東印度的經濟、財政、及商業情形太不瞭解。因此駐外的荷蘭領事不能與東印度發生密切關係。這種不滿情緒，在東印度的歐籍實業界中表示得尤其明顯。因爲他們是關心於東方市場的人。在一九三二年國民議會開會時，竟有人主張成立獨立的東印度使領館駐往東方各國。因此關於東方各國的荷蘭外交官的人才問題，不少人主張要先在東印度服務了若干時間以後才可任命。在東方各埠的荷蘭領事應該有報告直接送到東印度政府。到最近東印度與東方各國的國際貿易增進以後，這種要求更爲熱

烈。現在荷蘭政府是否准許東印度直接與東方各國發生外交關係，還是疑問。但是駐東方各國荷蘭領館的逐漸東印度化，確為已定之趨勢，可以達到目的。

(註一)見 Leith 所著 "World Minerals and World Politics" 第二十六頁。

(註二)同上第三十六頁。

(註三) Leith 氏綜合成下列的情勢：「如果中國東北部所產煤可以與印度的上等鐵礦和菲律賓及荷印的鐵礦會合，則東亞工業神速的進展。中國、印度及荷印間地理上的相隔在交通便利的今日不難打破。但政治上的合作，即在較遠將來，亦恐不易達到。所以遠東諸還是停留着等候大西北岸的稀弱的鐵源由那邊的工業供給出來，由那邊的鐵源管轄整個的遠東。但是我們不他忽視，遠東方面有其豐富的資源，由遠東方面的合作則其自己的資源所能供給於其人民，提高其生活，遠勝於今日所用之商業途徑。這問題當然是箇莫大困難的問題，政治與商業均包含在內。從商業利益上看現在已有人在研究此偉大問題，並且正在謀合作途徑。但在政治上則卻向分歧離散的狹路上跑。」見 Foreign Affairs VII 667-669, Eain 所著 "Singapore's Control of Key Mineral Resources,"

(註四)在安汶 (Amboina) 的日本牧師曾用馬來文寫過十種傳教訓語及一種傳教問答法，詳情請參閱："Ond Batavia, Gedenboek nitegoven ter gelegenheid van het 300-jarig bestaan der stadt in 1919, 四八五——六頁。

(註五)見 De Indische Gids II, III——四三頁, Balkor 所著 "De internationale positie van

Nederlandsch-Indië in de laatste 50 jaren”一文。

(註六)見一九三〇年四月十四日 *Bataviasch Nieuwsblad* 日報所載一篇饒有趣味的文字，後來在星加坡的日文報“*Nanto Nichi-Nichi Shinbun*”上也轉載過；此文最先指出荷印地方於日本移民有其不相適合之處。隨後說明荷印人士之恐懼日本人是由於歷史上的誤解，以為日本人都危險分子。因為日本為世界強國之一，最後的結論竟指明荷印人民對於華人的鉅量的移入及其雄厚勢力實應顧忌，因華人實有力壓倒土人之力也。

(註七)照日人 *Kawakami* 在 *Nineteenth Century CVL* 七三六——七頁所載“*The London Naval Conference: As viewed from Japan*”內稱：『日本有七十五巴仙的燃料油是輸自國外的，內中一半是自荷印輸入。』

(註八)見 *Nieuwe Rotterdamse Courant*，晚報一九三一年十一月十七日。

(註九)關於日本與荷印間貿易增進之驚人，可閱本書第十四章，『商業政策。』

(註一〇)見 *China* 什誌一九二九年七月第一一〇頁 *Moll* 所著“*De Chinezen in Nederlandsche Indies*”一文。

(註一一)此司法上的兩原性並非由民族或優劣之異，其實是因需要的不同，再加東印度公司時相傳的習慣是如此，常以不干滲土人社會為主旨的。

(註一二)關於從前華人在東印度的總言不平之記載最好閱 *P. H. Fromberg* 所寫的 *Vorspreide Geschiedenis* 一書。佛耶勃氏東印度高等法庭的法官，他是華人的偉大的朋友。在荷屬的中國學生團體『中華會』把佛氏所寫第十九章 國際間的荷領東印度

的文章搜集起來，編輯成爲上述的書。

(註二三)見上述書內第四百十頁。

(註二四)見上述書第四百廿五頁。

(註二五)見 Van Ginke Overzicht van de internationaal rechtelijke betrekkingen van Nederlandch-Indië (1850-1922) 四十二頁。

(註二六)見同上書第五十二頁。

(譯者註)此譯名及下列相仿的譯係譯音與原名不合，因譯者在蘇島小埠，一時無史冊可查，俟再版出版再行更正。乞恕！

(註二七)見同上書第七十四頁。

(註二八)見同上書第七十五頁。

(註二九)見 Knobel 在 Vragen van den dag 1915 XXX 第六八四頁所發表的“Koloniaal bestuur in verband met buitenlandse zaken”一文。內稱：一九二二年八月十日中華共和國約法宣佈規定海外中華商會得選出六人任參議院議員。

(註三〇)見 MacNair 所著 The Chinese Abroad 一書第一〇八頁。

(註三一)見 Hertalot I. 第七十號。

(註三二)見一九二二年荷蘭國報 (Nederlandsch Staatsblad) 第二百六十八號。

(註三三)見上述 Fromberg 所著書第四三二頁。

(註二四)見一九一〇年第二百九十六號荷印國報 (Indisch Staatsblad)。

(註二五)見一九二九年第二百九十四號荷印國報 (Indisch Staatsblad)。

(註二六)預備工作在荷屬已在進行，如萊登大學 (Leiden) 爲歐洲研究中國文之中心。在一九三一年在黎登的中國學院成立，J. J. L. Dnyvendak 教授是中國研究院長，同時出版一種月刊名 China。

(註二七)在荷屬的中國學生出版一種半月刊稱中華會雜誌。由中華會主持。

(註二八)註二七內所提起的中華會爲在荷屬中國學生的團體，該團體的職員與在荷屬的東印度學生的團體 Perhimpoenan Indonesia 的職員自一九三一年起每兩個月開一次聯席會議。

(註二九)在西婆羅洲華僑衆多之處，有過一華僑青年黨，他們想與祖國聯合與婆羅洲的土人聯合，發動一種運動，這種行動曾用過兵力纒壓平。

(註三〇)在一九二三年從他方面又發生一種難題，那時中國的抵制日貨運動，推廣極烈，甚而及於日本人在爪哇種植的糖亦被抵制之列，因此爪哇糖轉銷到美國紐約去，當時糖價極高，從此糖價跌落了許多。

(註三一)此種移民登陸稅在一九二四年從五十盾增到一百盾，及一九三一年再增至一百五十盾。

(註三二)見 De Loeconomist 雜誌，海外專號一九三二年八月四日。

(註三三) van der Meulen 的英文遊記可見一九三二年十月 The Moslem World 雜誌內 "A Journey in Hadramaut" 一文。

(註三四)本段文字及下一段文字大部份是根據 van der Plas 在 Grotius Annuaire International 一九三二
第十九章 國際間的荷領東印度

一年第一一六——一四四頁內“Les Relations Entre Les Pays Bas et le Hindjas”一章。

(註三五)荷印政府以公共衛生設施防止在梅加進香者之疫厲侵襲；如霍亂、老粒拉、紅熱病、及瀉痢等症均在防止之列。在交通上亦設有此種防疫工具，在進香者返歸荷印之時，亦須經過一定時間之防疫治療以保護東印度受外界時疫之侵入。

(註三六)但改革運動在東印度已有長足進步，東印度學生之至開洛 (Caro)談書者正在增加。開洛為回教改革派活動的中心。

(註三七)見 Colonbrader 所著 Koloniale Geschiedenis, III, 二十四——三十頁。

(註三八)在條約上關於疆界問題當時未決。後來交給 Dr. Lardy 博士公判，Lardy 是瑞士的駐巴黎大使，他在一九一四年判決，對於荷屬是有利的。

(註三九)見 American Journal of International Law 雜誌，一九二八年十月出版內 Philip C. Jessup 所著之“The Palmas Island Arbitration”一文其判決詞亦於此雜誌發表。

(註四〇)這種政策已力改荷屬從前的諛媚政策，當時反對與比利時聯盟者主張不可陷入英法集團也有主張照荷蘭歷史上的關係應與德同盟。如果此說實現則荷屬已受燕謀禍矣。

(註四一)見 Indisch Genootschap 一九二二第七九——八〇頁，Ritsema van Beek 所著的“Indies' staatskrande als grondslag van Indis' staatsinrichting”一文。

(註四二)見 Indisch Genootschap 一九三〇 van Reede “De Strategische positie van Nederland”

(Isch-Indies,)

(註四三)見 United States Document No. 128, 67th Congress, 2nd session. 九二二——九二三頁。美國致荷蘭之說帖是在一九二二年二月四日。

(註四四)在世界大戰時，荷蘭的中立條規裏，關於荷印的條規比關於荷蘭的疆界的條規來得寬容。見 Vandenboesch著 "The Neutrality of the Netherlands During the World War."

(註四五)荷蘭和英國的利害在不少地方是一致的。兩國均採取殖民地土開放政策，均施行低關稅政策，均努力於建設本國與遠東方面有效的空運，並且是合作的。祇有英國、瑞典，及荷蘭三國在國際空運會議中主張「空中自由」主義。

(註四六)關於此事件之內容及下文所述各節，見 Het Nieuws van den Dag, 日報一九三〇年二月十二日，內 "Ration landische belangstelling voor Rionw-Archipel" 一文。

(註四七)在 Het Nieuws van den Dag 日報內有下列的結論：「吾人以爲必須重複提示者：這些小島非特與荷屬及荷印的利害有關，而且對於星加坡的威脅力量較於荷印爲大。廖內羣島，簡直的說，可以變爲指向星加坡中心的一枝手鎗，如果吾人允許人家裝置這一枝手鎗則非特於己絲毫無益，於英政府亦予以莫大大快。

不寧惟是，廖內小島的出租，是自召威脅，使最緊的海峽內的自由航運受到威脅。所以最好的政策是拒絕一切外國對於廖內羣島的顧問，並且要一勞永逸的向外宣佈，在此範圍之內無出租土地的可能。」

(註四八)見該雜誌一九二七年十月二十八號。

(註四六) 見 *Les Indes Néerlandaises*

(註四七) 見 *Indische Gids* LI, 六六九——六七九頁 Nykels "In verband met de bezoek van de Gouverneur Generaal van Indo-China."

(註四八) 見 "De Locomotief" 雜誌 海外專號 一九三二年八月四日 各殖民地國的大聯合運動是由前任總統 M. Gaston Donmergue 發起 這動機似乎是因為當時無殖民地各強國有了聯絡 有對付殖民地各強國之勢。

(註四九) 見本參議十四章『商業政策』

(註五〇) 見 van Ginke 著 *Overzicht van de internationale rechtelijke betrekkingen van Nederland-Indië, 1850-1922*; 及 Spaanjarard 著 *Nederlandse diplomatieke en andere bescherming in den vreemde, 1795-1914*. 第 1 四四——1 四七頁及 van Kleffens 著 *De internationale rechtelijke betrekkingen tusschen nederland en Japan 1905-heden*. 各章。

(註五一) 見 van Asbeek 著 *Onderzoek naar juridischen wereldbouw*. 1 卷。

(註五二) 根據 1904 年荷蘭及美國訂定的條約 凡東印度及菲律賓的引渡事件得直接辦理 見 Malloy's *Treatises* II 1 二七—頁。

(註五三) 見 van Asbeek 上列所著書第 二五九頁。

(註五四) F. Baron van Asbeek 教授曾任時期的巴城法律專門學校的國際法教授。

(註五五) 見 *Koloniale Studien 1928* 1——二八頁及 Lindhoven "Aanteekening en uit geneve" 1

文，關於東印度代表出席日內瓦的作用等討論可參閱 De Lottor 所著 “De beteekenis van eenen koloniale vertegenwoordiger te geneve” 一文在 *Mitsche gids*, LI, 110 頁發表及 *Mededeelingen der regering omtrent enkele onderwerpen van algemeen belang* 1929 五月內 “Nederlandsch-Indië en de Volkenbond” 一文。

第二十章 民族自覺

民族自覺的成因及其特性

荷蘭人初到東印度時在政治上並沒有一個島能够統一，即在六七十年以前，東印度的居民在經濟、社會及意識上亦難於形成一種統一的單位。東印度的人民是由不少各自隔絕的小社會合成，每一小社會有其政治、經濟及社會的單位。但在東印度人民中之公共的普遍的特性並非全無，信仰回教可說是宗教上的普遍的意識，佔有絕大的範圍。在如此遼闊的島嶼上居民人種還可說是相同，語言亦尚能一致。在文化上因為地理上隔離，分歧殊甚，人民的智識隨外界的影響而異。社會組織的動態極慢，人民的地位及活動還是受傳統的習慣及俗禮所限。

要溶合東印度人民成一整個的政治經濟及社會的集體，及從文化及社會組織上求遞變，實

爲民族運動之重要使命。講到社會的變遷，東方與西方有其絕然不同的兩種性質：在西方的社會變動是自動的，有其餘閑充分之時間，五百年間經過了四五次的革命纔達到。保守性的東方彷彿從顯微鏡裏窺視西歐的文化復興運動及工商政治科學的種種革命，好像是幾十年內的事。在西方的社會變遷動力爲自動的，而東方的變遷是由於外國文化的壓迫而出，因此二因，故東方的動具有一種反抗性，這種社會心理的反動的爆發現在正在猛進。從悠久而安停的社會中勢將爆發出猛烈的火燄來。

東方各國的民族運動，在其性質上有其相似之處，但本文並不想作一普遍的觀察，祇在東印度民族運動中的特性加以闡明。把東印度來比印度或比菲列濱，則其民族運動之發軔要遲得多。爲什麼遲，大概有幾種原因：從重商制度的組織，變到利用私人資本採用私人發展的制度，實自一八七〇年廢止了壟殖制度以後纔開始。直到這時歐西的勢力深入東印度的土人社會。除爪哇以外之外領各島要到一九〇〇年以後，才真正受荷蘭統治，所以廣大的外領區受歐洲勢力的深入不過二三十年內事。荷蘭人在東印度施行初級的歐西教育極慢；受到西式教育的人也極少。至於

歐西式的高等教育在東印度不過二十年的歷史。在非列濱及印度就不同了：印度的高等教育機關在百年前已經成立，在非列濱遠在三百年前西班牙人管理期間已經設立。在印度，非列濱也是一樣，大學生與專門學校學生的人數是以千計的，而東印度的大學生及專門學校學生不過百計，相差太遠！到現在東印度學生往荷蘭受高等教育的也有，但不過是幾年內的事，在一九〇六年黎登大學（Leiden）的學生中祇有八個東印度學生，一九〇六年前全荷蘭的大學校中祇有五個東印度學生。（註一）雖然在印度全國的識字者的百分率，並不比東印度高，然而印度的有智識的領袖人數要比東印度多多。

第二種重要的原因，是在於歐亞混血種在社會及法律上之地位關係。此層與非列濱比更爲顯著。在非列濱歐亞混血種的地位與土人相同的，因此這輩混血種容易成爲民族運動的領袖。在東印度這種種族上的歧視來得淡薄。荷人與土人通婚比較自由，荷人承認這輩混血種進入歐人的團體。直到現在這輩混血種仍與土人分隔。在法律及政治上混血種是歸於歐洲人的，所以在混血種自己亦往往自視爲歐人，與歐洲人利害相關。直到最近荷蘭人與荷巫混血種才略有分歧，

但並不甚深。

除上述兩種因素以外，東印度民族運動不及印度及非列濱的尖銳，尚有一文化的原因。印度有其自己悠遠的文化；印度文化有其歷史上的尊嚴；而東印度的文化來源雖非全無歷史，然比諸印度相差得遠。此外印度有其光榮的過去與千百年來歷史的意識；偉大與光榮的過去與現在文化的落後與政治的不獨立均足以刺激人民的極強民族意識。更有甚者，在印度，印度人佔有絕大的中等階級，在東印度這種人絕少。在印度的實業資本中印度人資本極大，而在東印度的土人資本簡直沒有。在印度基督教的活動比東印度也要早。印度與歐西的分隔在基督教也有重要作用。

荷蘭對東印度之採取緩和和政策也足以減少土人的民族意識。政府之重視土人固有的習慣與制度，採取緩進的建設，並不謀急進的改造，亦阻止民族運動增展的一重要原因。本來民族運動者最易利用文盲的羣衆的不滿統治者的情緒。對羣衆而欲喻以大義是困難的事。羣衆的感情只能於對本地的切身的事物懷不滿時纔能激動；或者用極普遍而籠統的反抗外來文化侵略的口號以激動一般人的情緒。在上層的情感激盪祇能影響少數的智識分子耳。所以荷蘭當局的採

取保存土人固有習俗與制度促其自行發展的政策於減低民族性的抗力上效力甚大。但這種作用，自行政上採取了積極政策以來已減低了一部份。因為所謂積極的行政已注意到管理方面；在積極管理時往往要管理到土人生活上的微細事項。史納克赫諾 (Snonck Hurgonje) 說：「政府進行干涉土人的生活方法時，就會促鄉村的老百姓接受民族運動者的鼓動。」哥林 (Colijn) 說：「在一個社會或一個制度在其自身採用一種新法時，無論他是什麼名稱，一般人民不易傾向到一輩鼓動者，雖然他們明知鼓動者的確為他們排除障礙，解放束縛。」（註二）爪哇人還有一種普遍的迷信，他們說「拉都阿帝」 (Katu Adil) 公子不久就會降臨，公子一到爪哇人就會得到快樂與富足，這種觀念足使鼓動者不易深入民間。

此外尚有幾點社會上與經濟上的土人的特性，在東印度的政治上佔有重要作用。這些特性在上述幾章已有說明，現在再從簡歸納一下：荷蘭政府在東印度的殖民力量較英之於印度及美之於菲律賓都要強得多。荷蘭人移居於東印度者在最近四十年間人數不少，雖然內中有二種人：一種是住了不久即回荷蘭，一種是住定了的；但荷蘭人移定在東印度的人數比較其他歐美各國

之移殖到各自殖民地的人數要多得多。除開在東印度的荷蘭人以外，尚有極多的外來民族；這些外來民族均佔有重要的經濟地位，人數在一百二十萬以上，內中多數是中國人，其次是亞拉伯人及印度人；中國及亞拉伯人在東印度均有好幾百年的歷史，許多許多在荷蘭人以前就到這裏。一輩外來亞洲人佔有東印度居民中中產階級的全部，他們介乎歐人與土人之間，做買賣的最多，握住了國民經濟重要關鍵，在中產階級中土人可說少極了。

在東印度荷蘭人投資極大，佔全部投資的四分之三，據估算荷蘭投資在一、二五〇、〇〇〇、〇〇〇至一、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇美金之間，每年匯還荷蘭之利息大約在一六〇、〇〇〇、〇〇〇美圓左右，此外政府的公債中有四〇〇、〇〇〇、〇〇〇美圓是在荷蘭人的手中，並且投資在東印度的荷蘭資本家有其極優良的組織，在荷蘭母國及殖民地上都有組織，名稱叫做企業協會（Entrepreneurs' Council）總部設在海牙（The Hague）領袖人物是極能幹的M. N. F. Treub先生他做過荷蘭的財政總長。這些歐人的投資非特在商業上，而在各種生產企業裏，深深的進到社會經濟的底層。

在地理上及種族上的作用於政府及民族意識各問題上也有密切關係。在東印度的土地並非一塊大陸，是由無數島嶼集合而成，散佈在廣闊之大洋之中，相隔遼遠。從蘇門答臘到新幾內亞其間最近的兩點相隔有二千英里，各島之居民相差懸殊，即在同一島上從大體講也有不同的種族。爪哇島上就有三種人：爪哇人、巽達人、馬都拉人，每一種人有其自己的語言；在不少地方習慣和道德觀念也各別。到最近「島」的單位有形成之可能，逐步打破以前的部落觀念。這種「島」的意識與民族意識也異。其形成的原因是在於爪哇的特殊地位，牠擁有衆多的人口與獨高的文化。雖然爪哇島的面積不到婆羅洲的四分之一，蘇門答臘的三分之一；然其人口卻有全人口之三分之二，所以各外島的居民有些怕爪哇人的奪到政治上最高權力，「島」的意識因此形成。從宗教上看東印度人民較菲律賓來得分歧，但較印度來得調和。像印度的宗教上的鬭爭在東印度沒有。爪哇及蘇門答臘的大部份是信回教；安汶及米拉哈沙（Minahassa）及蘇島之中部高原是基督教的勢力；峇里是佛教；其他各島大概都相信神和靈魂之說。在事實上回教集中在爪哇，外領各島為非回教區。因此爪哇人在政治上的伸張勢力往往會引起宗教上之分野與歧視。

在東印度不易建立一種整個民族的集體，在名義上也有關係，無論在整個羣島上或整個的人民上尚未有一代表整個的名稱。「荷屬印度」(Netherlands India)是一官式的名目，代表這麼大的一塊殖民地，在民族主義者不便採用，而得不到他們的歡迎。英秀靈(Insulinde) (註三)一名由台敢(Dekker)所著的Max Havelaar一書的最後一段內規定了，他稱呼東印度爲英秀靈(Insulinde)在他的一句含有詩意的名句——光明燦爛的英秀靈宛似一翡翠之帶，遙繞着地球赤道底兩旁 (The glorious realm of Insulinde that Winds Youder round the equator like a girdle of emerald)——發表以後，才成了普遍的名詞。但到現在又有了新名詞 Insulinde 一詞又生疏了，大約在五十年前一位德國的人種學家，Bastian 先生，稱呼這東印度羣島謂「印度尼細亞」東印度人稱爲「印度尼細亞人」(Indonesia and Indonesian)但是在科學上印度尼細亞又不能專指現在荷屬的東印度羣島，應該包括菲律賓、台灣、英屬馬來亞、及非洲以東的馬達加斯加島在內。但現在這印度尼細亞之名已經東印度的民族運動者採用，現在正在盛用時內。

民族運動史略

東印度民族自覺的第一聲是近在一九〇八年。在這年第一次土人的政治組織成立。在這組織以前自然已有十幾年工作時間。它成功的原因是因爲近二十年間，東印度受到歐西企業的大量的不斷的侵入，社會及經濟的組織遭遇到空前的變遷。舊時鄉村裏的農夫逐漸的轉變成了農場或工廠裏的僱工。於是歐洲人及土人間的經濟及社會地位的分歧起了激烈的升降。（註三）土人得不到優良的待遇，而荷蘭人中領高俸的人數卻不斷的增加，利益是極大的。在這幾十年間政府的勢力逐步的向土人社會裏深入。這種在經濟及政治上尖銳的分隔，從種族的界線上分別的。因此土人的民族意識從殖民地的關係上極快的發展了。

政府管理的及到民間，歐洲式企業及西式教育機關的擴大，及其他種種力量使土人的社會全部開放出來，受歐洲勢力之突進，這是一般上的東西制度的衝突，與當時的社會情勢有其極重要的關係。在這好幾百年來的本土的文化，在內裏又有其極不相同的經濟的、宗教的、倫理的、及哲

學不同分野受到了歐西文化的強烈的熱流，從根本上動搖了土人社會的根基。基督教用其全力與回教、佛教及其他宗教爭鬪。充滿動力的世界向幾百年來閉關自守的另一世界銳意侵入，形成了非動不可之勢。一種科學化了的城市性的生活透入鄉村性的渾噩不進的，迷信的人民之中，幾百年來尙未盡脫原始社會的居民，一旦侵入近代式的摩登的潮流，一輩無智無識之民，在這鼓盪之中，正在莫名其妙之際，及新舊勢力毫無準備之接觸之間，在情感上及思想上的一種衝突是勢所難免了。

第一個土人的政治組織的團體在一九〇八年召集了第一次大會，這政治團體稱爲婆誦烏都門（Boedi Oetomo）（譯意爲「光榮的奮鬥。」）這組織的首創者是一位退養了的政府的醫生，印度尼細亞人。他覺悟到土人中的智識分子，應該爲大多數土人的智識及經濟地位盡力。這種運動進步極快，發展極速。至一九一〇年團體的會員增加到一萬人，有四十處分部。促進民衆教育，是這團體最努力的活動。雖然在若干分部，也注意到土人的工商業，但成功極小。婆誦烏都門的會員包括土人上層階級，如政府官吏，智識階級等。他方集中在爪哇，而且多數是爪哇人。他們最初

的目的並不是政治的，但後來逐漸增厚了政治色彩；到現在，在國民會議中及爪哇各省的省議會中有他們的代表。

婆羅烏都門於最初順利的發展之後，不久分裂出第二種組織，名色乃加伊斯拉（Sarekat Islam）。這第二種組織及後成爲更普遍的民衆政治組織。成立這團體的最初原因，是因爲在一九一〇年左右，在中爪哇的土人「巴帝」工業（Batik）（註四）受外國貨的劇烈競爭，命運危急。土人亟謀自救，而且當時集中的對象是中國人。因爲當時土人之操巴帝工業者均依賴於中國人。土人的「巴帝」業商人亦受到中國人的不公道待遇。在一九一一年中國革命宣布成功後，中國人的國家觀念一時有強烈的表示。在態度上對待土人不無有不客氣之處，所以這土人的政治團體注意到土人的經濟問題，想謀土人的經濟獨立時，他的對象就集中在中國人，向中國人進行抵制運動，自己組織起合作社，公開抵制中國商人。在人口多的幾埠竟有攪亂發生。

除了經濟的目的以外，色乃加伊斯拉黨的黨義內加多了關於宗教上的意義，他的意思是想做一種更民衆化的運動。如果他們的活動祇限於經濟方面的話，的確，他們的成就恐怕不會及

到中等階級以外。因為要取得一般民衆的趣味，所以他們主張回教教化，——這是爪哇人的一種休戚相關的情感。而且在當時回教已經受到了打擊，與正在伸張的基督教會運動之下奮鬥。而且宗教上的信仰受經濟環境的變遷而變動，因為宗教與經濟實在是人類社會的兩端。

色乃加伊斯拉黨第一次大會是在一九一六年舉行。他們曾表示忠心於荷蘭政府。但又通過了一條議案：決定他們是要求自治的；在荷蘭帝國之內實行印度尼細亞人治印度尼細亞；並且不惜用革命手段達到此目的。第二次會議是在一九一七年舉行，表示出更激烈的主張，獨立運動變成了其最主要的目標。在可能範圍內誠可採取爭奪選舉為手段；但至不可能時，在和平方法無用時，他們的領袖會明白表示過：他們的黨自己知道如何為人民及本國盡力。這種精神不久就成了行動。在一九一八年，因為政府開除官立典當內的職員，失了不少人的同情，官立典當的職員就開始罷工了。第三次大會在一九一八年召集，空氣更加向左，黨內的領袖表示出傾向社會黨的色彩。他們認資本主義為他們主要的對敵，甚而提出了階級鬭爭的口號，而且公然宣佈東印度政府與資本主義是同出一源的。

第三種民族運動的組織是在一九一二年成立，這組織是由東印度土人與歐亞混血種相混而成的。他們主張由這兩種人共同組織獨立的東印度政府。這黨的領袖，亦極左傾，在一九一四年，領袖三人曾受充軍處分。（註五）以後他們的態度略為改善，減低了激烈的成分，尚能繼續存在，名稱爲英秀靈（Insulinde）。

上述種種是在荷印尚未成立民國議會以前的情形。等到一九一八年，東印度政府已採取集中管理制，各省設立了省議會。在此事實現以前東印度總督與荷蘭殖民地部長間之交換意見，討論如何設立中央的代表民意機關等等問題。從一八五六年起已在進行，但到一九〇三年尚未成功。雖然在那一年在法律上有了多少規定，各省得設立地方議院了。根據這法律，在一九一五年有幾處成立了地方議院。中央的代表民意機關——即中央立法機關——照例於各地方議院成熟時即當設立，但是結果還是等到最後的一刻。直到世界情勢十分危急，政府難於支撐時纔實現。

現有的國民議會，即中央的立法機關，在一九一六年十二月纔由法律規定；到一九一八年五月纔開第一次會議。而且此國民議會到底還不過是一諮詢性質的機關，能使很少人滿意。當○。

unt van Limburg Sijm 總督在國民議會開幕演說時，爲緩和一般反對者的情緒起見，會說：目前政府所給予國民議會的權力雖小，但這不過是最初的步驟，不久將來就有進一步的辦法。在第一次會議場內，幾乎喧囂了起來：當時有人提議由國民會議通電荷蘭女皇表示順服時，竟被少數社會黨人及民族主義者阻擾了。照原來的規定，在會議場用祇許用荷蘭語發言，但是土人議員老是用本地話發言，結果政府也批准用馬來話發言了。當時朝野上下對這樣的國民議會均有嚴厲的評議，有人主張修改，有人主張解散，一時議論紛紛，政府也毫無準備，十分窘急。政府的代言人雖一度辯護，但軟弱無力。所以當時政府好像無法統制。結果幸得某一議員發出了一封警告書之後，第一次會議閉會以後尙能安全過去。但是到第二次會議時，在一九一九年十二月，更大的事件竟發生了，在一荷蘭籍的社會主義者議員鼓動之下，組成了一左派的集團，內中包括了婆諾烏都門黨色乃加伊斯拉黨及英秀靈黨三派中的社會主義者，集中在國民會議之內。在十一月十八日，一位英秀靈黨的議員發表一篇極嚴厲的演詞。在這演詞裏，他公然宣佈人民有革命的權利。在那時政府因鑒於第一次會議時的恐慌，未能鎮靜；而且在同時又卻巧接到從荷蘭來的電報，稱荷蘭

及歐洲各國已起了革命。於是總督立即自行宣佈，並未與諮議院會商，亦未報殖民院，政府立即準備澈底的改組。所以隔了幾個星期，總督即行任命一改組委員會研究改組東印度政府的組織法。這一次的總督命令，雖然減輕了不少當時緊張的空氣，然而更喚起日後的反對黨的聲勢。

其實，這裏所有的各種法律上的改善與修正，始終緩和不掉民族運動者的氣焰的。這種運動在一九二〇年到一九二七年間，更形向左了。有不少激烈的趨勢。其中有不少受了共產黨的影響，甚而企圖共產式的叛亂，而且所謂民族主義與共產主義本來不易分開：在目的相同之下，共產主義可以稱之謂民族主義，民族主義也近乎共產主義了。如在東印度的殖民地，在經濟與政治之現狀態之下，很容易滋生一種反資本主義的活動。這種活動雖然並非純粹的共產主義或社會主義，然其反對外來的勢力是相同的。所以在外國管理繼續與此等活動相分歧或相對立之時，這種活動永遠成爲政府的威迫。

在今日東印度的狀態實易受共產主義者的煽惑，各處的鄉村從前有其自己的社會的及經濟的單位，到現在在此單位已加速度的破碎。由於西式大規模農場的形成，鄉村自然立不住了。在

鄉村裏的人民，受到新奇的壓力與宣傳；同時此鄉村式的社會與經濟已被拋出去，與他舊有的家鄉脫離了關係；正在此時，政府的組織與辦法也大變了：從前每一地方政府與其居民有密切的接觸，這接觸經過每一村莊的長老而形成，到現在政府逐漸採取集中制度，設立不少衙門，譬如森林部、教育部、農業諮詢部、及人民借貸部等等。這些新設立的衙門所辦的事，與所用的辦法，都失去了人與人的關係。這輩衙門裏的官吏，慢慢的在紙張上用工夫，專門在其職務上着力，因此政府不再與人民接觸，尤其脫離了各鄉村長老們的關係；在從前政府的官吏常聽到鄉村長老們的談話，講起地方上人民的痛苦，還可以設法排除，現在這種地方上的痛苦政府是聽不到了。共產主義者的機會就此造成。

在歐戰以後，無數的工團成立。在一九二〇年到一九二七年間，不斷的罷工在爪哇及蘇島都有。在同時小組的荷籍的及土人的共產黨團在本地的工團及政治團體中活動。在幾年內他們奪到了各地方的色乃加伊斯拉黨的各支部的領導權。但在他們爭取該黨的中央領導權時，他們是失敗的。在一九二三年色乃加伊斯拉黨的老黨員曾努力驅逐共產黨員，曾禁止其黨員加入共產

黨；但是這是一種得償失的勝利。因為這一輩老黨員的權力從此減削了，勢力也損失了，黨員人數減至最低。而那輩共產黨徒反而乘機組成一新的紅色無產階級聯盟（*Sarekat Rakyat Merah* 即 *Red Proletariat League*）而且成立了東印度紅色工會祕書處，這組織明明白是蘇俄莫斯科紅色總工會的分部。這種共產黨的活動直到一九二五年後幾月內的罷工以後，及一九二六年十一月在爪哇蘇門答臘的叛亂以後，及最後一九二七年一月間的擾亂以後，纔告停止。

政府應付此種叛亂極為迅速有效，不久即行撲滅。在新畿內亞的中心地劃出一區專為放逐此輩共產黨徒之用。至今有一千以上的叛變者偕其家族流放於此。至今類此的共產黨的擾亂雖已絕跡，然而政府對於若輩民族運動者之處理，尚須大費心力；如何使他們不走到絕端而能採取和平與演進的方式達到其目的，這是政府應行解決的問題。

政府本來是同情於民族運動的，但到了這種運動過分的時候，又需要一種有力的制裁。因此政府常處於一種極困難的地位，尤其是總督的地位十分為難。當 *Jonkheer A. C. D. de Graeff* 總督任內得到了很痛苦的經驗。在 *Graeff* 先生本人雖是十分同情於土人運動，並且主張土人

自治但是不幸在他任期之最初數月內，共產黨的擾亂竟繼續向極端方面跑；他也會想用比較自由的政策以博得民族運動者的同情，但沒有成效。到一九二九年十二月最後的幾天內，他覺得所謂民族運動者已經走進暴動的途徑，所以斷然下令搜查民族主義者的中心機關，而且捕獲了好幾個人。所以他的政策尙不能取得民族運動者的同情。而且在多數歐洲人也不滿於他的政策，引起了一種反對，這輩歐洲人本來祇知道經營商業，於土人是不關心的。（註六）

在共產黨徒遭到殲滅的時候，這輩民族主義者開始想找國外的援助。這時色乃加伊斯拉黨（註七）的領袖在長時間內受「汎太平洋」組織的指揮；及後又注意到土耳其、埃及及亞拉伯的援助。有一次色乃加伊斯拉黨會議中曾與土耳其的凱末爾通過消息。還有多少比較老的份子，也希望中國幫忙。共產黨自然向蘇俄去尋覓援助，但這助力也微弱。從一九二七年以後一輩民族主義者纔放棄向外求助的空想；於是漸漸轉變成為純粹的民族運動。到現在尙有人想把民族運動加以宗教的成分。內中有人相信，一輩回教徒還想反對非回教統治之政府。但是這種宗教色彩在民族運動中到底在減退之中，而一種新的潮流好像在主張回復到本地固有文化的運動，這或者

會取得多數人的同情。

民族主義者之組織及其現勢

(一) 印度尼細亞公會 (Perhimpunan Indonesia)

當婆諦烏都門 (Boedi Oetomo) 在東印度成立時 (一九〇八) 在荷蘭國內也組織了東印度會 (荷文名稱爲 Indische Vereeniging) 這會的宗旨是爲謀住在荷蘭的東印度人的公共福利及與東印度謀密切聯絡，故凡以東印度爲家鄉的人都可加入爲會員。(註八) 後來因爲土人會員政治思想之變遷，排斥了一切非東印度土人的會員。在比較緩和的東印度人中組織了一東印度學生聯合會 (Indonesisch Verbond von Studeerenden) 這是在荷蘭各大學及專門學校的學生聯合組織而成的。

這東印度會到了一九二二年改名爲印度尼細亞公會 (荷文名 Indonesische Vereeniging 巫文爲 Perhimpunan Indonesia) 到戰後因東印度人赴荷蘭求學人數增加，這組織也

增厚了實力。並且因改名而變換了色彩。在一九三二年採取不合作主義。在那時會裏的領袖與共產黨要人有了私人的聯絡如釋梅翁 (Semaoen) 及當馬六甲 (Tan Malaka) 等有名人物都有來往。這兩位先生曾被政府扣禁而最後放逐出境的。自後該會益形革命化；與共產國際中央執行委員會及反抗殖民地侵略大同盟發生關係。這大同盟是一九二六年在柏林成立的。一九二七及一九二五兩年大同盟開會時印度尼細亞公會會派遺代表出席。該公會在海格有出版物名“Indonesia Merdeka”半月刊。一九二七年公會被警察搜查，領袖三人以煽動革命被控。及一九二八年海格法庭開審，因為證據不足消案。公會的宣傳力量非特在荷蘭的東印度學生中間，即在加羅 (Cairo) 及梅加 (Mecca) 的東印度學生及在荷印的人民大眾中間也有。

(11) 讀書會 (Study Clubs)

印度尼細亞公會的會員回到東印度以後，在民族運動中，佔極重要的勢力。一九三三年在泗水成立了智識份子聯合會，以爪哇的民族主義者為基礎。有明顯的革命的聲氣。不久這團體被另一組織隱蔽了下去。這新組織稱東印度讀書會，於智識份子聯合會後一年成立。以印度尼細亞民

族獨立爲基礎。他們是以東印度土人中的青年爲基本隊伍。這讀書會想喚起本地的智識份子對於社會發生同情，採用討論或研究問題的方法，來鼓勵他們爲社會服務。自此讀書會在泗水成立以後，在爪哇各大城市均先後成立同樣的組織。但在初這些讀書會並未聯合一起，不過互相合作，謀達其公共目的而已。在一九二五年七月土人的紀念日（Inter-insular day）在泗水舉行一聯席會議，討論的主題是如何促進東印度人的團結一致。在一九二六年從各種不同的土人團體中成立一印度尼細亞人聯合委員會，宗旨在謀集合各派的土人組織成一大組合。但智識分子之組織中尚有派別，大別之有下列數系：有若干讀書會是以爪哇人爲主體，尚缺少全東印度的民族意識，其中最明顯的是梭羅（Soerakarta）讀書會，以帝波爾會（Timboel）爲中心，但也缺少互助的精神。其次是萬隆讀書會，牠絕對不主張與政府合作。泗水讀書會的領袖是蘇都麻氏（R. Soetomo）在一九二七年被選爲國民議會議員，後因受其讀書會之反對而辭去了該職。

這些讀書會與其他的土人組織相同，如默哈曼基會（Mohammedjah）及婆諦烏都門（Boedi Oetomo）一樣，對於東印度人的社會工作及國民經濟的改善，均有重大的貢獻。這一輩

人目見土人社會及經濟的如此落後，決無法得到政治勢力。他們相信除非土人的社會及經濟進步時土人的政治權力才能增進。而且不幸土人的中產階級幾乎沒有，直到現在在土人自己方面努力想建設他們自己的經濟社會。泗水讀書會，確是一最優良的組織，他們組織起一種通訊機關專反對高利貸者，並且進行合作社運動。他們有一種工團通訊局；一種通俗教育局，教授夜課；如英文、荷文、馬來文及簿記學等均有教授；一種女子家政學校；一、兒童養育學校；一、孩兒院；一、合作屠牛場；一、合作銀行；還有一比較大的土人的人民銀行。這銀行進行不少工作，由二百多個青年主持辦理。他們的領袖就是有名的泗水醫科專門學校教授蘇都麻（R. Soetomo）博士。（註九）

因為熱烈的計劃他們經濟的發展，所以泗水的土人發起組織一東印度人民銀行。這人民銀行的資本額，規定二十萬美元。在東印度各處均有分行，足以供給人民之需要。但是因為他們所希望的，是要建立一為人民服務的，人民自己的銀行，所以這銀行的股票祇限於土人。因此這項工作的進行十分艱苦，而且實際上有不少難題；因為土人多數是農民，他們所需要的是極分散的土地借款。同時土人資本實在太少，不足以形成大規模金融企業。但在土人的答案，卻認為人民銀行之

不能順利進行全在於全國人民之不能團結所致。這銀行在多少程度當然尙可幫助土人，從外國資本裏解放出來。因為要想脫離外國資本的束縛，非自己有資本勢力不可，此人民銀行也就是建設人民資本的機關。

與土人組織有關的一件有趣味而又有意義的青年智識分子的團體，就是土人學校制度（這種學校土人稱爲打門色斯荷 Taman Siswa）它的創造者是蘇耶尼赫（R. M. Soewardi Suryaningrat）先生。這位先生在一九一三年，因其鼓吹革命充軍出去以後，在荷蘭過了六年，再還到本鄉。他就努力於本國的社會建設工作。在一九二二年他建成了一種兒童學校就是打門色斯荷 Taman Siswa（英譯是 Children Garden）開首在爪哇的日惹，現在已散佈在各處。在一九三〇年已有四十餘間。一間專門學校亦已開辦。蘇先生的主張是要創造一種印度尼細亞的民族教育，與政府的學校絕然不同的。因此歐洲人的批評說他是反對官立學校。其實他並不反對歐洲的勢力及歐洲人的助力；但是他主張教育必須合乎本地的國民性，他設法在教育裏灌輸一種本土的特性。所以在他的學校裏是根據爪哇固有的學校制度。在這制度之下學生是與先

生同住，而兼顧到兒童的各方面的發育。他要求增強本土的福利，使學生接受爪哇原有的社會觀念；所以用本地話教書，教授各種東印度的固有文明，本地藝術，東印度歷史，及東印度習慣風俗等。他注意到學生中的獨立自尊的人物，要他們調和，同時要他們精通西洋智識，科學方法，以他們獨立自強的精神為根基，不搖不惑的，自強起來。蘇氏的教育方法有多少取法於蒙丹蘇尼 (Montessori) 及太哥兒 (Tagore)，他極注重自動及自尊兩點。在他的職業訓練班上，他提醒學生說：『一個工人能做出美麗而有用的器物，比一書記的工作寶貴得多。』這是打門色斯荷 (Taman Siswa) 學校中的口號之一。

(三) 印度尼細亞國民黨 (Partai Nasional Indonesia)

東印度的土人，從一九二七年於爪哇萬隆成立了印度尼細亞國民黨(原文為 Partai Nasional Indonesia 初名為 Perserikatan Nasional Indonesia) 以後又進入一新的局面。他的原動力是上述印度尼細亞公會的精神。他們的主張明顯的與印度尼細亞公會相符。照他們規定的目的是在於印度尼細亞的獨立，要從土人自己的力量及才幹中，取得大眾的同情後實現其目

的。在他的宣言裏，他祇承認從國民自身建立的政府組織。因此這樣的政府，第一是要政治獨立，達到政治獨立的方法祇有實行不合作主義。這國民黨要從現有的管理制度中，建立起民族自主的管理制度來。(註一〇)

在成立的第一年他們做了不少宣傳性的集會，到一九二八年五月第一次大會在泗水舉行，在會議中所用的語言全是印度尼細亞語。這種語言是現代化了的馬來話，內中有不少荷蘭及歐洲的語詞。他們的國歌在一九二八年制定，稱為印度尼細亞國歌 (Indonesia Raya) 在他們任何會議中都唱。因此使政府的代表人於一九二八年十一月在國民會議裏發出了一次警告書。諭示他們的領袖對於他們的黨的行動，非特在態度上要負責，而且在他們發言的影響方面也要負責。在一九二九年十月西爪哇總督曾發表過命令禁止該省內的警察加入該黨。不久東印度的陸軍總司令也同樣發表命令禁止一切軍人加入該黨。隨後因為有擾亂治安之事件發生，政府搜查該黨領袖的住家及黨的辦事處。這是在一九二九年十二月二十九日舉行的，當時有八個領袖逮捕，內中四人是判決從一年三個月到四年的不同的監禁，到後來政府極度寬容減為最多二年。

的監禁。這樣處置的結果的確能使印度尼細亞國民黨和緩了多少。

(四) 印度尼細亞民族同盟會

由於國民黨的努力在一九二八年組織了一東印度民族團體大同盟，原名爲 Permoefak-atan Perhimpunan perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (簡稱 P. P. P. P.

K. I.) 他的會員團體有八個。

1. Partai Nasional Indonesia 印度尼細亞國民黨。
2. Sarekat Islam 色乃加伊斯拉黨。
3. Boedi Detomo 婆諦烏都門黨。
4. Pasoendan 巴梭日黨。
5. Kaoem 加渥姆黨。
6. Betawi 巴達維黨。
7. de Indonesische Studie Club 印度尼細亞讀書會。

8. Sumatra Bond 蘇門答臘聯合會。

他們要求達到團結及行動一致的目的起見，所以設立一顧問院。在顧問院中每一會員團體有一代表參加，另外選定主席及秘書各一人，完全為這大同盟服務。他們的決議案必須全體通過後纔能一致執行。但如有未得一致通過的提案而要執行時則祇能用贊成該提案的幾個團體的名義執行。他們為求免除爭論起見，凡關於不易一致的主張，如宗教問題及不合作問題等等不准提到會議上討論。在一九二八年，這同盟會在泗水開第一次大會時到會的人有二千人。

蘇都摩博士 (Doctor R. Soetomo) 是泗水讀書會的領袖，當選同盟會顧問院的主席。安旺利先生 (Jr Anvari) 也是泗水讀書會的人，當選為秘書兼財政。因為這次選舉的結果使印度尼細亞國民黨的勢力在同盟會裏減少了不少。從顧問院的決議：他們進一步作國際宣傳，主張廢除現行的徭役制及刑法裏幾條關於擾亂公共治安的法律。在經濟範圍內他們成立一印度尼細亞合作社協會。這是由四十餘合作社聯合組織而成的，他們幫助土人實業，設立合作商店，鼓勵人民組織合作社等。

這同盟會雖然竭力設法避免各會員團體間不同的見解，但到底不能順利的進行。因為國民黨領袖的被捕，使各民族主義明顯的團體結合了一時，而於一九三〇年色乃加伊斯拉黨與無宗教色彩的團體彰明的分裂了。民族主義者的報紙嚴厲的批評色乃加伊斯拉黨領袖為消耗金錢的廢物。該黨的領袖們亦任情的反駁民族主義，（註一）因此辯論集中到宗教問題，爭論非常劇烈的。到一九三〇年尾，色乃加伊斯拉黨宣佈脫離同盟會。從此，許多領袖們認為全體通過的原則，是使同盟會軟弱無力的根本原因，於是不久就改用了多數通過制。

（五）國民黨的承繼者

自印度尼細亞國民黨領袖被捕以後，該黨遭到了分裂。當時一班黨員自然因其領袖之逮捕處分而畏懼，於是一位新聞記者名都勃尼（Moh. Tohrani）利用這機會，自居領袖，組織新黨，以半合作主義為黨綱。這新黨名稱謂拉亞印度尼細亞（Rajjat Indonesia）在一九三〇年九月成立。他們竭力想爭取印度尼細亞人在治權上的領導權。為謀達到此目的，在方法上他們提議擴大國民議會及其他民意代表機關的權力，使他在最大的範圍內得到人民的投票權。他們主張在國

際聯盟會裏，印度尼細亞人民應該有自己的代表。他們主張東印度的內政、陸軍及海軍要印度尼細亞化。關於人民的國籍應該制定印度尼細亞的國籍。在印度尼細亞同盟會裏比較保守的人物要想聯合這新的國民黨組成與現政府合作。但這新黨為維持其自由的行動起見，反對了這種保守的主張。

在泗水的讀書會，以前是由智識份子組合而成，現在亦擴大了範圍。他們希望於印度尼細亞國民黨所造成的民衆運動中，奪到領導權。領導到比較向右的途徑上去。所以在一九三〇年十月改組了，改名為「印度尼細亞人民團」（原文為 *Persatoean Bangsa Indonesia* 英譯為 *Indonesia Popular Unity*）在各省的省議會及各地方的地方議院裏，他們採取合作政策，但在國民議會裏他們並未參加。他們團體裏的個人，可以參加國民議會的，但是並非該團的代表。在國民議會裏的他們的黨員，與黨固永久可以隔離。直到人民的利益可以有把握爭得時，這輩黨員就須服從黨的命令。但是黨員於出任各種人民代表議會期內，黨如果決定採用不合作政策時團體為權命令其停止參加。在黨員個人是必須服從的。他們的黨的領袖，會禁止他們的黨員加入國

民議會，因為他們反對政府施於印度尼細亞國民黨諸領袖的手段。從此可見該黨的態度是希望用逐步的合作政策，取得政府的權力。

剩下的少數的印度尼細亞國民黨的領袖們現在再想擡頭，設法恢復他們已往的民衆運動的領導權。想遵守他們的原有政策繼續努力。所以在一九三一年四月他們改組爲印度尼細亞黨（原文爲 Partai Indonesia）這新黨和舊黨一樣代表了民族主義者的左翼。

在別方面，民族主義者的活動不見得有新的發展。其中最老而又最貴族性的政治團體婆諦烏都門（Boedi Detomo）到最後被急進的黨派奪去了。這種急進的黨派，是主張全東印度民族爲一體的。從婆諦烏都門黨的黨史上看，他是一保守而主張與現政府合作的黨。但到了最後幾年，由於左傾的青年智識分子的活動使這貴族性的偏重於爪哇一方面的老的婆諦烏都門（Boedi Detomo）黨向了左轉，採取全民族聯合的主張。這輩左傾的青年是集中在巴城法律學校的學生中。左傾分子的勝利可以一九三一年四月在巴城舉行婆諦烏都門黨員大會的決議案的證明。那時他們通過准許印度尼細亞人加入該黨，在同一會議中他們決議由他們的黨處於領導地

位進行溶合一切民族主義者的團體。註二在一九三一年十二月，他們的執行委員提議，溶合各黨的辦法以促東印度的獨立自由為標準。方法是採取與現政府合作的，無論在中央或在各地方的議院裏，均採取合作態度。

民族獨立運動在東印度，到現在，分為兩大派別：一派是不合作主義者；一派是與現政府保持合作的，大概情形已於上文論列了。到現在東印度的民族運動似乎又向新的一面展開。有主張提倡土人工業（*Swadeshi*）的趨勢。這主張是指以土人自己製造貨品來代替舶來品之意，可見許多民族主義者的領袖已開始注意到土人經濟的發展。他們認清土人經濟的發展是增厚政治勢力之先決條件。一種極活動的宣傳，現在正在注意到鼓吹土人家庭工業及鼓勵土人自理的大規模的土人實業。

（六）土人民族運動中所發生的反響

因為東印度土人民族運動的勃興，就造成一般歐洲人及其他人民的感應作用。這種感應作用，從一九二六及一九二七年間之土人暴動以後為顯著，荷蘭人的基督教會本來也同情於東印

度的民族運動，但自一九一八年以後他們在感情上已由信任土人，希望土人的心理，轉變為懷疑及不信任了。從一九二六年以後，在歐洲人中最重要轉變是與東印度土人社會的新現象相對立的一種驚恐和不安的現象。並且這輩歐洲人並沒有一種更寬闊的殖民地政策的意識。（註一三）最重要的與民族運動相對立的團體是一九二九年成立的父國俱樂部（*Vaderlandsche Club*）參加這俱樂部的歐洲人有好幾千。他們為爭取在東印度的母國的利益，主張鞏固荷蘭帝國的地位。然而在比較有自由思想的荷蘭人中間卻有一種絕然不同的組織。在一九三〇年最初的幾個月內一幫人進行着一種組織，他們進行「促進荷屬東印度社會及政治的協會」。照他們的宣言看，他們的主張是要聯合居留於東印度的荷蘭人，互相合作。團體內的同志均承認他們對於荷蘭祖國的天職是要謀進一步的合作，實現荷蘭的殖民工作，直到東印度本地的人民能完成自治為止。同時承認自己的地位，要努力於國際任務，並維護本地土人及各色民族的利益。他們最終的目的是要求荷蘭及東印度的自治領域永遠一致共作。（註一四）這團體的中心人物是法律專門學校（*Rechtshoogeschool*）的歐籍教授。他們的言論是一種半月刊名“*De Stuur*”。

由於一九二九年尾父國俱樂部之成立，在東印度又發生一種相對的作用。一九三〇年正月國民議會裏一位議員宣佈國民會議裏的民族主義派議員的新的聯合。這聯合戰線在國民議會裏有十席議員，要求東印度從速實現自治。他們初步的目的是求政治的改革及各種政治及經濟上的改善。到一九三二年國民議會裏的民族主義者的領袖又宣佈說他們的目標已從自治的東印度轉入獨立的東印度了。

保守派的活動在東印度亦未停息過。在一九二九年在巴城的一輩安汶人成立了保皇社 (Loyal Society) 又名摩鹿加政治聯合會 (Molukesch Politiek Verbond) 這團體的目的是在求摩鹿加的自治，在荷印實現聯邦組織，繼續與荷蘭母國保持現有的關係。第二種保守性的組合是國民議會裏右派議員之聯合。而另有一種饒有趣味而極可注意的活動，是日惹土王（或稱蘇丹）的會社。他的中心人物是日惹蘇丹的胞弟。他們的堅決主張是維持蘇丹的地位與王族的尊嚴。因為民族運動影響所及，無論是與蘇丹的利益合一或相反，均作以促進蘇丹及其王族的反響。如果社會的結構逐漸趨向自由的共和政治一方去，或至蘇丹所管轄的自治區內的經濟狀

況逐漸進步時，社會是會活動起來的。蘇丹的應予注意亦屬當然。這蘇丹王家的組織在一九三〇年成立，人員有一萬七千人。屬於保守性的較遲的一種組織是「大荷蘭研究會」(Groot-Nederlandsche Studie Groep)。這會的會員是不論荷蘭人或本地人均可參加。他的主張是認為最合理的政府組織是聯邦政府；由荷蘭統治的各部份聯合組織起來，成立聯邦政府。這團體希望在一定期間舉行聯邦會議，會議地點須於荷蘭、東印度、哥拉加 (Curacao) 及蘇立南 (Surinam) 幾處替換輪流。

在結束民族運動問題以前，尚有一種極堪注意的趨勢。不少在東印度生長的歐洲人也有其有力的政治組織。雖然這種組織尚能視作忠於荷蘭的中心勢力；但是他其傾向於東印度化的趨勢。這裏有好幾種理由，這輩本地的歐洲人自己覺得他們社會地位的低落。(註一五)與荷蘭人相比總是低微。在經濟上他們是介和歐洲人及土人之間。在歐人與土人智識階級之雙關之間，這輩僑生歐洲人的經濟地位日益偏促。他們也要想設法與歐洲人從文化上去同化，但是一輩人並沒有能力送他們兒女還歐洲去讀書。在東印度的歐洲學校已經足夠他們用了。至今政府已經維持他

們一輩人的薪水介和荷蘭與土人之間，想再提高，又因不景氣的打擊，恐不能維持，勢必廢止。(註一六)在經濟上，土地問題是僑生歐洲人力爭一點。依現行法律，僑生歐洲人無土地所有權。而在他們卻認為他們經濟問題能否解決，全賴能否得到土地權而定。所以目前政府特地委任了一委員會專門研究此問題。而在土人方面的民族主義者已經表示反對了。許多歐亞混血種已經宣佈說：『如果在荷蘭統治之下我們得不到經濟上的出路時，那末勢必促我們跑向民族主義者一方面去。』(註一七)在不少大市鎮的市政廳內，這輩僑生歐洲人利用他在歐人與土人間的地位，達到他們想要的目的。

(七) 青年及婦女運動

東印度的社會在人民智識劇烈變動之中，除了上述的民族運動之外，尚有其他運動發生。其中佔重要地位的是青年運動。最初成立的青年團體是爪哇青年會 (Yoush Java) 在一九一五年成立，由中等學校裏的本地學生組織而成。同樣性質的團體，如『少年巽達』『少年蘇門答臘』『少年米拉哈沙』 (Young Minahase) 『少年安汶』 (Young Ambon) 等等。(註一八)他們

都依據地域立名，雖略具地方色彩，然進步很快。在宗教上也有一種分野，在一九二五年回教的青年另立團體與「爪哇青年會」分裂了。但是從一九二六年以後，因為民族主義運動的擴大，逐漸消滅宗教性的及地方性的分野。由於爪哇工業專門學校，醫科專門學校，及法律學校裏的本地學生領袖們的努力，把許多不同的地方性的小團體合併成一大組織，名「青年印度尼細亞會」(Young Indonesia)。所以在整個東印度民族運動激盪之下，各種小範圍的青年團體逐漸受了淘汰；其中祇有回教青年聯合會尙介和民族與宗教意識之間，依然存在。這些以宗教為中心的團體於一九二八年十月還在巴城開大會。(註一九)

在民族運動中婦女的擡頭也是最近二十年內的事。因為民族運動的進步，婦女運動亦隨之而起，婦女運動的鼻祖，為加蒂尼公主 (Princess Adjing Kartini)。這是一位具有天才的爪哇少女，她雖然祇受荷蘭學校的小學教育，而能講極好的荷蘭語，寫極美麗的荷蘭文。她熱心的提倡婦女教育，想救一輩爪哇姊妹，所以設立了一間女子學校。但是不幸得很，這位偉大的女子，在一九〇四年仙逝了，享年祇二十五歲。但她所致力的婦女運動的基礎，已經建位穩固。今日婦女運動的

成績實導源於此，這位公主所寫給各方的信，現已搜集成冊，於一九一一年出版；她的美麗的文字，和她人格一樣，將留芳萬世。在荷蘭人中，也留存一種高美的印象。(註二〇) 她的書在爪哇女子中銷路極廣。由於她的書的收入，成立了加蒂尼基金，這筆基金是專供爪哇土人女子學校的經費。受她的恩惠的人已極多，遍佈在爪哇各大城市。加蒂尼公主誠是東印度民族中偉大的女性。

大約在一九一二年，婦女運動成爲有組織的活動。無數的婦女團體在爪哇及蘇門答臘先後成立，隨後波及於其他各島。在這運動之中，可以分三支大的活動：一支是回教新派的組織，要改革回教的；一支是自由主義的民族主義者；一支是女性民主主義派(Democratic-feminist)。(註二一) 婦女團體聯合會於一九二八年成立，她們想聯合各方的婦女。雖然他們極小心的想避免政治的宗教的宣傳，但是到一九三〇年因爲民族主義婦女會成立，形成了一種分裂現象。以後因回教婦女會的成立，分歧更顯。民族主義婦女會極力攻擊回教的多妻制，而回教婦女卻堅決反對。因此回教的婦女團體與一般守中立的婦女團體也隔絕了。

在一九三〇年在泗水舉行的第三次婦女團體聯合大會時，她們推定二位代表參加在印度

舉行的全亞洲婦女大會，召集地點在印度的拉河亞（Tallore）東印度婦女聯合會的兩位代表均係女學校的教師，一位是荷巫學校的教師，爪哇人；一位是日惹土人學校（就是上文述及之Taman Siswa 學校）的教員。但是他們走到半途時，聽到了不確實的消息說：拉河亞婦女大會完內由歐洲女子包辦，所以她們決定折回沒有出席。因為她們認為照消息所傳的這種婦女會的性质，與她們的主張不合，與不合作主義必起衝突，所以半途折回了。

這些婦女團體，一致的反對多妻制、反對蓄妾、反對童養媳、反對強迫婚姻、反對強迫離婚、反對娼妓制。她們努力的是提高母權，解放婦女使女子得到社會上的自由，提倡女子教育。因此他們的目標均與回教徒的習慣相衝突。所以在宗教社會裏不免遇着障礙。但是因為新土耳其國的成功，一種新的精神在一輩年輕女子的智識分子中正在滋長。

工團運動亦為東印度居民中一種進步極快的事，這種運動亦受民族運動的影響而促成。並且因為東印度政府自己是一最大的雇主，在東印度所有一切的私人資本的企業，幾全係外資。所以工團之成立與發展為極自然的事。這種活動的開始是在歐戰期間，一部份也受歐洲人的影響，

具有極高漲之革命精神。在一九一七年爪哇糖廠裏的本地職工組織成了工會，到一九二〇年有好幾處糖廠實現了罷工。在一九一九年尾有二十二個土人的工會聯合成立了總工會，名義上的會員人數有七萬七千人。

一九二〇年以後的幾年間，共產黨及回教民族主義者之間，因爭取領導權而起嚴重鬭爭。到一九二一年公然的分裂了，當時革命派的工團從總工會裏分出來，在三寶瓏成立了左派的總工會。舊的總工會依舊設有日惹。左派總工會裏一共有十四個工團，為以後主持繼續不斷的罷工潮的中堅分子。一九二二年三六〇家官立典當中有七十九家罷了工。這新的總工會還計劃進行一總罷工，當時政府逮捕了當馬六甲，是革命總工會的領袖，後來他是被逐出了境。西梅翁亦為革命派工團領袖之一，當時他在莫斯科出席遠東勞工大會，他回國以後努力於兩個總工會的調解工作。到九月調解工作成功，於是他就為工團之最高領袖，正在他計劃進行大罷工時，政府扣留了他，由他自己選定坐監或充軍時，他自取充軍處分。一九二四年和平過去，一九二五年工潮又告緊張。

一九二六——一九二七年間共產黨的擾亂以後，使政府採取嚴厲手段，因此一時如火如茶的革命風潮纔告消息。工團改組了，漸入於民族主義的途徑。內中色乃加伊斯拉派及無宗教色彩之黨仍在爭奪領導權。到一九二九年以後，印度尼細亞工團運動已呈國際化了。這是由於哈琪沙林氏 (Hadij A. Salim) 的工作的成效。沙林氏曾東印度勞工代表於一九二九年出席國際勞工大會的。

到一九三〇年四月，在色乃加伊斯拉黨擁護之下，又成立了一總工會。會員工團有十三個，會員共計三萬人。另一總工會在非宗教的民族主義者主持之下，有會員工團七個，會員二千人。此外尚有四十個工團，差不多完全是政府的雇工，並無總工會組織，人數有三萬人。在一九三一年有三位荷蘭的工團代表訪問荷印以後，東印度工團運動必將擴大而與國際勞工同盟發生密切關係。

(註一) 見 *Indische Gids*, 1929 正月號第 138 頁, Noto Soeroto 所著 "De eerste organisatie van Indonesiërs in Nederland".

(註二) 見 *Colijn over Indie* 第二十五頁。

(註三) 政府要官吏的薪水的高下顯然表示歐洲人與土人間之經濟與政治的兩種端：荷籍官吏的薪水高似山

舉突立於土人經濟之上，在荷屬國內官員中最高薪的薪水比最低的高出六倍而在荷印政府裏最高的要比最低的高出八十倍，原文見 *Indisch Genootschap*, 1930. 第一三二頁 de *Loagh* 所著 “*De historische taak van Nederland in Nederlandsch-Indië*.”

(註四) 巴帝工業爲中爪哇一帶土人花裙手工業，用手工染織各種土人所用之花裙，土人稱爲「紗耶」，此種紗耶無論男女都穿服。

(註五) E. F. E. Donnes Dekker, *Makassar* 的孫兒，亦爲領袖之一。

(註六) 在政府努力於避免使土人發生反感，並予土人以相當敬意時，於新到荷印之荷人或經過荷印之歐人往往不表同情，尤其是一部份荷文報紙的態度爲甚。

(註七) 一九二四年色乃加伊斯拉黨的代表辭去國民議會議員之職，自此以後該黨採取了不合作主義。

(註八) 見 *Encyclopaedie* 補篇第八九八頁 “*Nationalistische Beweging*” 一篇。

(註九) 關於泗水印度尼細人讀書會的詳情請閱 *Mededeelingen der regering, omtrent onkale onderwerpen van algemeen belang*, 1930. 六月第三九頁。

(註一〇) 關於印度尼細亞國民黨的詳情可閱 *Indonesia Merdeka*, 一九二九年十一月，第九四頁。

(註一一) 民族主義者攻擊回教的中心題目是多妻制及梅加達香兩點。

(註一二) 見 *Encyclopaedie* 補篇內第九四〇頁 “*Boedi Oetomo*” 一文。

(註一三)見 *De Opwekkel* 一九三〇年四月號內 Kraemer 所著的“*De houding van zending en Christendom in Indië*”及見 *Koloniale Studien* 一九二七年 Kraemer 所著之“*Beschouwing met betrekking tot de Inlandsche beweging*”該兩文於民族主義運動之心理要素上有一極深刻之分析。

(註一四)見 *De Staatw* 1, 2.

(註一五)在土人自覺運動中之民族意識實佔重要部份。某荷籍官吏曾向作者說過：「民族主義已增進如一夜處，自我們夜息時起至明晨醒覺時止，此夜處無時分離。」某荷人相似的說過：「在此地生活上好像罩着一種陰霾的雲，受隔絕的民族陰影的恐怖，受過極高等的歐洲教育的東印度籍朋友，在某次各色朋友都有的集會中，他說過：「我們是生自低等的一羣人之中而你們是生自高等的人物之中，如果我們大家能向中心移動，相互間的合作或能較易。」

(註一六)見本書第十章「政務」。

(註一七)見 *Indisch Genootschap* 一九三二年第二三九頁 Petrus Blumberger “*Uitheemsch verenigingsrecht en inheemsch verenigingsrecht op Staatkundig gebied in Nederlandsch-Indië*”

(註一八)見 *Encyclopaedie* 補篇第九六六頁“*Jengbeweging*”

(註一九)在此次大會中決議了下列講案：(一)印度尼細亞的子女承認印度尼細亞是其祖國。(二)印度尼細亞的子女承認印度尼細亞人是一民族，是同胞。(三)印度尼細亞的子女承認印度尼細亞語為我們公共的語言統一的國語。見一九二九年五月發表的 *Mededeelingen der regering omtrent enkele onderwerpen van algemeen*

belang.

(註二〇)書名 Door diensternis tot licht 英文譯本也有內中幾章會於 The Atlantic Monthly 一九一九年十一月十二月及一九二〇年正月三期發表過。

(註二一)見 Encyclopaedie 補篇第九六九頁, "Verouwendbewoging" 一篇。



096
大同書報
廿七年九月廿一日

中華民國二十七年二月初版

(94755-2)

荷屬東印度概況一冊

The Dutch East Indies:

Its Government, Problems and Politics

每冊實價國幣壹元貳角

外埠酌加運費匯費

原著者

Amry Vandenbosch

譯述者

蘇聯棉蘭密里街十八號A
費振東

發行人

王長沙雲正街
王長沙雲正街

印刷所

商務印書館
商務印書館

發行所

商務印書館
商務印書館

版權所有
翻印必究

* 五三九四一

密

7
772113

772113



417