

公民教育叢刊第十四種

內
國
問
題

第二輯

青年協會書局發行

內國問題討論大綱序

序

1

吾國自甲午以還，其萎靡無能，早已暴露于天下，庚子以後，國勢益弱，人民生計亦益形窮蹙。夷考其故，彼鷹瞵虎視之帝國主義者，恃鎗礮之利，外交之詐，強奪我土地，霸佔我財源，且迫我以種種橫暴無理之不平等條約，使無孳長發展之餘地，雖爲重大原因之一，然要非其病根之所在也。夫國必自侮而後人侮之，國必自伐而後人伐之；譬諸人身之與疾病，倘元氣充實，體力健壯，環繞吾身之病菌雖夥且厲，終不能得逞也。吾人切心救國，爲治標計，固不可不掃除外邪，舉一切有害於吾國之不平等條約而取消之；然內魔不祛，內政不修，終非根本圖治之道也。基督曰：『進與敵戰，須自審能否以吾之少，勝人之衆，否則不如退而早與言和爲得計矣。』語曰：『知己知彼，百戰百勝。』吾人倘無自知之明，徒囂囂然以外抗強權相號召，幾何不爲強權者所竊笑而適與以可乘之隙也。吾國人民之愛國心，不落任

何國人之後；以吾民族長久之歷史，與夫崇高光明之文化，固爲全世界獨一無二，極可寶愛者。吾國之大患，不在人民缺乏愛國心，而在人民對國事無澈底明瞭之知識。不獨于對外關係然，即對於國家自身問題，亦莫不皆然。甚至彼謀吾者之野心國，其熟悉吾國情形，較吾自己猶勝百倍。若是而欲國之富且強，寧有望哉。然則吾人將何以普徧知識于人民乎？搜集相當資料，供人研究討論，並力爲之提倡，實急不容緩之事矣。夫吾國內部問題複雜極矣，然其犖犖大端，要不外乎制憲裁兵，自治理財，民生教育諸事。陳君伯華有體夫斯旨，特編輯是書，其選材極審密，蓋欲繼前出之對外問題討論各書之後，使國人作進一步之研究，以爲解決吾國一切糾紛之張本。吾國民倘爭先研讀，羣曉然於吾國積弱不振之癥結所在，及其救治之方，從感情的膚淺的愛國心，進而至於理知的意志的救國事業之實行，則吾國前途庶有多乎。爰不揣譾陋而樂爲之序。

一九二六年二月胡貽穀識於滬上求是草堂

序一

序

是冊之編，完全爲一大事。此一大事卽國民實行其「匹夫有責」之義是已。要國民對於國事切實負責，逃不了（一）對於國事有相當之接觸，（二）對於國是有相當之了解，（三）對於國家問題有相當之興趣。國民對於國事知之審，析之明，念之切，自然任之勇矣。是編之責，在「介紹」在「分析」在「奮勉」卽思由「審」「明」「切」而達於「勇」之一種嘗試也。

二

是冊急於付印，倉卒成篇，抉擇固有未精，挂漏亦所難免；志在「拋磚引玉」聊以就正於海內賢達耳。

一九二六三月一日。編者識

內國問題討論大綱 第二輯

目錄

序一·····	胡貽穀
序二·····	編者
第一課·····	交通問題·····一
第二課·····	教育問題·····三七
第三課·····	民生問題·····八四
第四課·····	鄉村問題·····一二七
第五課·····	社會問題·····一五九
第六課·····	宗教問題·····一九八

內國問題討論大綱（第二輯）

第一課 交通問題

我國歷來形式上雖多爲單一之國家，然實際上常爲各部之分立藩鎮割據，幾乎無代無之，蓋亦幅員遼闊，交通不便，使然。此種狀況，不單以政治上爲如是，即思想上民俗上亦莫不顯分畛域。昔者自足經濟時代，國人尤不感交通利便之重要，以「小國寡民」各守廬墓，雞犬之聲相聞，人民老死不相往來，爲理想之狀況。彼詩人者，且怨聖人之造舟車，增人離別，爲多事矣。

是以我國雖有二千餘年之歷史，以「車同軌書同文」自誇耀。實則人民彼此之聯絡至爲缺乏，無往而不形紛歧隔膜之觀。論言語，則國中通行之語言——國語——只爲極少數人之所有，大多數之國民，則各有其土

語，彼此對面而不能對談。此種情況不特省與省間之民爲如是，卽府與府間之民或亦如是。論度量衡，甲省不同於乙省；甲市不同於乙市。論幣制，各處有各處之鈔票，各省有各省之附幣，各市有各市之「規元」，每行行數百里，而所攜之金錢非數換不能通用。論及一國大事，甲省大災大戰，乙省之民視之安然，或且不知有其事。庚子聯軍入京，清室帝后蒙塵，東南四督矯詔，不與戰事，人民更漠不關懷，人民之於北京政府，「山高皇帝遠」，歷來如是矣！

綜觀以上所舉，我國交通梗塞之弊害已可概見。然在昔閉關時代，猶可以「小國寡民」自足；在今日世界交通時代，歐風美雨，相逼而來，吾民雖自安於固陋，自安於蔽塞，亦不可得；蓋以人之團結當我之泛散；以人之敏捷當我之疲漫；以人之清醒當我之闇昧；相形之下，優劣立見，勝敗之數，不待蓍龜也。

今之談救國者動言「革命」「統一」「實業」「教育」一若有「革命」及「統一」之手段，與「實業」及「教育」之設施，國便得救也者，此亦不思之甚也。吾國交通苟非大大改進，真正之民衆運動固未易實現，即欲有真正之聯合亦豈易爲功。至於大規模之實業與夫普遍之教育，其有賴乎交通之發達以爲先驅，其事尤爲顯著。「交通」救國，其亦愛國之所當務者乎！

討論問題

- 一、吾國現在之各種弊害其以交通阻塞爲主因者爲何幾種？何以此等弊害由於交通而起？
- 二、吾國交通之設備，如郵電鐵路公路水運航空等，現情如何？由此各種情狀而發生之當前問題爲何？
- 三、借外資築路應具備有何條件始爲安全？民國有何自動的發展交通事業之可能？
- 四、吾國交通上之建設以何者爲較重要？何者爲較易舉？其發展之程序應如何？
- 五、君之家鄉交通狀況何如？君將由何道助其發展？

參 考 資 料

一、中國交通事業之各種問題

金士宜（東方雜誌二十二卷十八號）

二、五十年來中國之交通

葉恭綽（申報五十週年紀念刊）

三、中華全國道路建設協會四大計畫之進行書

吳 山（道路叢刊）

四、築路之障礙

陸傑夫（道路叢刊）

五、地方自治團體築路募債法之研究

周國衡（道路叢刊）

六、國民對於鐵路問題應有之研究 佚名

一 中國交通事業之各種問題

金士宣

一 交通事業之性質與效用

交通云者，乃陸運之鐵路道路，水運之船舶，商業性質之航空，及郵政，有線無線電報電話之總名字，乃一國之國防經濟教育及諸般事業之血脈，增加其效力，補助其缺陷者也。吾國之有新式交通，垂五十年，惟以種種原因，進步遲緩，以我國之大，人民之衆，其有需要於交通，至少亦當十倍或二十倍於今日。蓋嘗察我國南北之不統一，軍備之不完備，教育之未普及，實業之未發達，知皆由於交通不便利之故。若交通便利，則各省間畛域較易化除，形勢較易調劑，亦當然之事，並非爲利於用武力統一中國也。交通既便，則軍運神速，寡可當衆，不特軍備可減，且於維持治安，保衛國家，均有莫大之利。他若統一言語，施行普及教育，墾闢荒地，增進生產，懋遷貨物，何一不將交通是賴。再進一步而言，興築路電，需工甚巨，故能消納兵匪，以塞亂源，其補救於我國，豈可計量。再論國防，沿邊數萬里，曠如窮荒，吾政府以內政未安，無暇顧及，然環伺各國，則以鐵路逼吾國界，或深入界內，且以軍艦停泊領海及內河，一旦與吾國斷絕國交，立足制吾之死命。故交通事業之改進，實今日救國之唯一要圖也。

二 國民對於交通事業之觀念

交通事業之重要，既如上述，我國民對之，果具何種觀念乎。昔日李鴻章建設電報輪船鐵路，其發端皆由於國防軍事之緊迫，然事由自勦，故大衆尙具確信之觀念。不幸甲午戰後，外力侵入，分據要區，各自經營鐵路郵政航輪，其他國家自辦各路，亦因官商交匯，訂借外款，喪權失利，斯時

交通事業，大率因外交被動而發生，故國民對於交通之觀念，爲之模糊，而政府亦幾視交通爲一種外交，以應付列強，而不知爲本國之大政。然自拳亂後，全國熱心主張拒外款，廢成約，收回自辦，各省公司紛然而起。嗣因財力不充，辦理未善，政府遂定幹線國有借款自辦之政策，然以辦理未當，清室遂亡。民國初年，政府仍施行收買商路，促辦幹路之政策，成績尙佳。不幸歐戰即起，自後交通事業之進步，殆無可道，一則各國窮困，財源竭匱，並借債之途而絕之；再則政潮屢起屢伏，武人操柄，兵士橫行，交通行政，無軌道之可循，吾國民對於交通之觀念，雖不如前之模糊，尙未可謂爲澈底也。

如此五十年之歷史，國內資本既已缺乏，加以外交之糾葛，政潮之紛亂，則今日交通之幼稚，乃必然之事，無足怪也。論鐵路，全國幹枝線，共僅一萬二千一百公里（或七千五百英里）；而國有者，僅七千五百公里，民有者七百公里，外人自辦者多至三千九百公里。（交通部鐵路統計民國十一年）即區區國有之線路，多係借外款築成。此外尙有借款合同已訂，尙未測量者，有八路線。現有通車各路，多在長江以北，以北京爲中心點，而向四方通達，若借款合同已訂之各線而論，則全國除極西極北二部分外，各省區均已有了幹線連貫矣。

本國河海航線，半在外人，半在本國商人之手，政府並未置一線。合近海沿海內河計之，現有商輪三千餘隻，重約三十萬餘噸。（民國九年交通部統計圖表）電報及郵政兩項，均屬完全國有，乃我國交通事業之最發達者，全國有線電報局，共有九百四十二所，無線電報局十四所。以線路而論，陸線有十五萬華里，水線五千華里。郵局共有一萬多所，郵路七十三萬八千華里。（交通部負債表附件，民國十二年一月）電話國辦民辦均有，尙在極幼稚之時代。至道路之里數，並無

可靠之統計，商業航空，乃竟無之。

三 發展交通事業之設施

我國交通事業之幼稚，由於缺乏資本，外交糾葛，及政局紛亂三者所致。今猶如昔，果欲發展交通，對針下藥，非先從此三點着想不可。雖然，財政外交及政治固非在交通事業範圍之內，然吾國辦理交通之人，非請財政家外交家不可，尤非熟悉政治不為功。蓋交通事業，本屬內政，不應於外交上發生關係，而建交通，或應撥國庫，或招商股，或借外款，與國家及社會之經濟財政，有密切之關係。至一國政治，乃百政設施之樞紐，其有影響於交通事業，尤為重大。

改良政治，非屬本題之範圍，試即將發展交通事業之財政上及外交上種種問題，如何補救之方法，列述如左。

(一) 中外合資促辦幹線鐵路 吾國雖多地產人工，而缺乏資本，致各項實業，未克振興，乃屬公認之事實。然吾國非真無資本也，社會經濟既未發達，國家保護投資法律，又不完整，富商大賈，不克合股經營，資本未能集中，此吾國缺乏資本之真原因。建設交通事業，需資浩大，需時亦久，國內既缺乏資本，然則果如何方可擴充交通事業乎。

甲 選擇路線 交通事業之最重要者為鐵路，故先論之。吾國籌款既艱難，必先選擇於國防經濟政治上最關重要之綫路而建之。幹線國有既定政策，則選擇路線，當以已成之路為根據，惟應築之幹線中，有已訂借款合同者，有未訂任何合同者，欲斷定各綫之先後緩急，實一大難題。雖然，粵漢川漢為吾國計議建築中之最要幹綫，自當儘先建築，殆無疑義。次要者，似屬已訂借款合同並已測量之各綫，及於極西極北並無已經測量路線各處擇定數綫。

乙、籌集資本

吾國現有各路之建築資本，多來自外款及國庫，間亦有商股及利用各路營業之餘利，將來建築各幹綫，其款項當亦不出上述四者。鐵路事業乃國家之大營業，收入之大宗，國庫如果充盈，則建築費之撥充，商路之補助，皆當以國庫是賴。惟吾國政府稅收有限，度制告匱，官力實有不逮。即現在各路統計，雖有鉅數之國家投資，實非國庫支出之全數。乃路利之酌盈濟虛而已。提撥各路營業之餘利，建築最重要之幹綫，如粵漢川漢亦屬應急之策。惟國有路綫既短，營業亦未發達，欲籌撥大宗款項，恐未可能是。故將來築路之主要資本，當以外款及商股是賴。欲招集商股，非先有確實之投資擔保不可。至外款條件嚴苛，款既必用於指定之路綫，債權者並索承築及管理之權，利益偏於一方。此後應提倡中外共同投資，利益均沾之辦法，於外款中加入華資，享受同一之權利，政府保留選綫定價購料管理等權利，惟將稽核大權給與債權者，是乃最有力之論。然此項計畫之能否施行，當視吾國政府之信用，投資之擔保而定。

(二)獎勵航業 水運在交通上有三大利益：(一)運輸成本較廉，(二)便利鐵路未能通達之區，(三)補助鐵路。吾國可航行之河道甚多，沿海航綫亦長，若能發達河海航業，不特便利東西南北之交通，又可鞏固海防。今日大江沿海航綫，半屬外人，海洋航綫，乃竟無之。本國商輪，創設本早，惟以辦理不善，營業衰敗，致不能與外輪競爭。補救方法，自以修改已訂外交條約，取締外人在內河及領海之航權為最要，再由政府獎勵本國公司，多闢航綫，增添輪船，監督其管理及營業，使航業發達。最後極望各商輪公司，能捐除成見，同心合作，整頓管理，改良運輸，不特可駕外輪而上之，且於外輪失掉河海航權，或因他種原因不能航行時，(例如歐戰時水運缺乏或如現時排擠外

輪)尚能維持各航綫,使人民不至咸有水運缺乏之困苦。

(三)裁兵修道濬河 吾國昔日交通,除陸軍水舟外,尚有驛道驛站,今日各省官道,多沿舊有之驛路,每年由地方官招集民夫,酌量修葺,徒以無恆久之經費,終不可久,且無專任之官吏,則民間毀損侵占之事亦多,苟能大修省道國道,利用驛路以爲基礎,至鐵路遍設時,即爲聯貫之補助。修築國道,需資較低,又無外交糾葛,辦理自然較易。又各省河道年久失修,亦亟應疏濬至修道濬河籌款之道,或由民間合出人力,或徵地租,或以工代賑(如民九北方水災後華洋義賑會以工代賑,修道鑿井,成效頗著),均屬可能。然最有力之時論,當以化兵爲工,將兵匪歸納於交通事業,疏濬河道,修築道路,其有裨益於國家,不言可知。

(四)收回條約上或外交文書上之不平等特殊交通權利 吾國交通事業之外交上阻礙亦多矣,如外人承辦各項交通事業借款優先權也,外人自辦鐵路也,外人在內河及領海之航權也,無一不損我主權,阻我交通之發展。試先略述過去現在之事實,再述補救之方法。

甲、外人承辦各項交通之借款優先權 吾國創辦鐵路之初,本無一定計畫,以外交失敗之故,不得已枝枝節節以爲應付,應甲國之求,則施一綫於東,應乙國之求,又施一綫於西。外人之要求自辦或借款承辦之路綫,或根據於條約,或外交文書之訂定,或出於脅誘,或出於本國政府假築路籌款之計畫,有築路之名,無築路之實,特許人以借款優先權,遂使我國領土咸爲外國所支配,而我亦甘自爲成案所束縛,動輒得咎,無法自拔。自歐戰後,各國打破在華原有之勢力範圍,共同投資於交通及實業之說乃盛,而新銀行團因之產生。及華府會議,開放門戶機會均等之主義始得確立。新銀行團一面羅致各國資本家加入,一面聲稱於中國內

政未完全解決以前，拒絕投資云。實則吾國以新銀行團壟斷投資，利害難言，未肯予以承認，故迄今毫無發展。他若電話，無綫電報，海底電綫，航空，河道（如運河）均已在外國訂定借款合同，讓給借款國承築或監督之權。上列各項借款，多係近年之事，外人之窺我之交通事業，固可恨，而我政府自無一定之計畫，不顧將來之束縛，擅訂各種合同，更屬可恨。無綫電報，先由海軍部與日人訂一專賣合同，嗣交通部又與美人另訂借款合同，致彼此發生爭執，該項交通因之停頓，現尚未解決，此乃最近之例證也。

乙、外人自辦鐵路 甲午戰後，各國強據要區，自辦鐵路，郵政，電報。電政收回較早，郵政至華府會議後方收回（民國十二年一月）。至外人自辦鐵路，築成通車者，僅俄之中東德之膠濟法之滇越日之南滿餘則或已廢約，或外人尚未實行建築。中東自歐戰俄亂後，即由我國管理，贖路辦法，由中俄會議決定。膠濟於民國三年被日人佔據，方於華會後收回辦理（民國十二年一月）。故今日之外人鐵路，僅日之南滿及法之滇越而已。南滿本屬中東路之南枝，根據日俄戰後樸資茅斯條約，讓渡於日，並與我國結滿洲善後條約，承認俄國之讓與一切權利。南滿路之安東至奉天綫，本日俄戰時之軍用鐵路，亦承認其改爲營業路綫，售與中國以十五年爲期，民國四年經日本提出二十一條要求後而復改。南滿路爲日人在滿蒙特權之保障，滿洲市場經濟，既爲所奪，而國防軍事，乃更無幸。法人滇越路之於西南各省，關係亦復如是，均急應收回，以保國土國權。

丙、外人在內河及領海之航權 吾國自鴉片戰後，領海主權遂即喪失，任外國軍艦商船之出入，繼而國內江河，亦喪失自主之權。光緒二十四年（一八九八）總理衙署頒佈航船條例，

凡外國船隻曾呈報註冊者得與本國船隻在內河享受同一之權利。結果今日在沿海大江航綫，半屬外人，且各海關由外人經理，本國船舶之出入，亦受其監督，中間利弊，可想而知。丁外人租借商港，航業與商港相輔而行，欲發展航業，必有良善之商港。吾國沿江海各商港，均因外交失敗而行開放，或租借於外人，從未有自動而建業者。即近年自動擬築之埠，如吳淞、浦口、龍門、海州、葫蘆島等處，均已訂定外款合同，而工程之進步尙無可道。戊、修改條約收回主權，上述各項交通事業之外交成案，喪權辱國，阻礙我國交通之設施，亟應設法收回。收回方法，自以修改條約爲根本要計，凡外人承辦各項交通之借款，優先權內河領海之航業權，租借之商港，應一例無條件收回，借墊之款，分期籌還，外人經營之鐵路，應由雙方會議，估價贖回，或採用雙方仲裁之辦法，均無不可。然際此國力薄弱之秋，而高談條約之修改，權利之收回，固非易事，設我全國國民能一致對外，合力相爭，未始不可達我等之目的也。

四 改良現有交通事業之設施

(一) 統一鐵路管理 改良現在交通事業，增進其於國家社會之功效，應與發展將來交通之計畫並重。如統一鐵路管理，改良設備，增築枝綫，制定國貨特別運價，提倡水陸聯運，均在應辦之列。吾國造路非由自動，故先有不成片段之路綫，然後遷就已成之綫，進而爲全局之計畫，事理之倒置如此，於是一切管理制度，路各爲政。近年來雖於會計、行車、購料、技術標準各項之統一，似稍有頭緒，而實際上之統一，固尙有待。

(二) 改良設備增築枝綫 借款造路，負擔既重，則設施難期完備，運價不得減輕而運輸之發