

列 强 对 华 財 政 控 制

欧 弗 萊 区 著

上 海 人 民 出 版 社

列强对华财政控制

欧弗萊区著 郭家麟译

上海人民出版社

1959年

T. W. OVERLACH
FOREIGN FINANCIAL
CONTROL IN CHINA

THE MACMILAN COMPANY
NEW YORK 1919

本书根据纽约麦克米伦出版公司 1919 年版本译出

列强对华财政控制

欧弗莱区著

郭家麟译

*

上海人民出版社出版

(上海绍兴路 54 号)

上海市书刊出版业营业许可证出 001 号

上海新华印刷厂印刷 新华书店上海发行所发行

**

开本 787×1092 公厘 1/32 印张 6 1/4 字数 121,000

1959年12月第1版

1959年12月第1次印刷

印数 1—1,000

统一书号：4074·303

定 价：(十三) 0.88 元

内 部 发 行

出版者的話

这是一本外国资产阶级的政治著作。它叙述了列强在中国扩张势力范围时围绕贷款建筑铁路问题所进行的各项侵略活动。时间从1895年中日战争起到第一次世界大战为止。

这位资产阶级学者在提笔写这一段历史的时候，首先谈到了南京条约前后的中英贸易关系，谈到了东印度公司的对华贸易活动。当然，所谓南京条约前后的中英贸易关系，所谓东印度公司的对华贸易，只不过是帝国主义在这一段时期处心积虑侵蚀中国的一个序幕；揭开这个序幕之后，这位欧弗莱区先生就开始用为强盗作辩护的口吻叙述了英国、帝俄、法国、德国、日本和美国为争夺筑路特权所展开的经济、外交和军事方面的罪恶活动。它们对路权的争夺范围很广，举其荦荦大者有：京汉、陇海、沪宁、山海关——牛庄、广九、中东、南满、胶济、津浦、锦州——琿琿、吉长、正太和其他铁路。争夺的方式一般先采取奴役性的贷款，继之以外交撑腰，最后就是军事威胁。为了取得奴役性贷款的权利，它们先后在中国成立了福公司、汇丰银行、华俄道胜银行、德华银行以及后期的四国财团等金融垄断组织，使这些组织成为直接侵略中国的重要金融工具。为了通过路权的

角逐进一步从政治上控制中国,甚至最后瓜分中国,强盗与强盗間的斗争是尖锐的。它們表面上高喊“門戶开放”,实际上都在勾心斗角,阴谋杀死它的对手。比如,英日同盟的締結,日俄战争的爆发,英德在贷款上的合作,美日协定的签订,几乎无一不是以魚肉中国人民为目的所不得不采取的手段。尽管这个掩耳盗鈴的欧弗萊区硬說帝国主义对中国进行的控制大多沒有政治性质,或者說只是一种“财政控制”,但是謊言毕竟掩盖不了真实,因为,正是在这一段时期,中国因此失去和租讓的地方就有香港、威海卫、旅順、广州灣、辽东半島……以及由它們各自划定的各个势力范围等等。这一切都是鉄的史实,对于这些史实,他在各有关条约与协定中也一一予以供認。

跟其他的一些資产階級学者一样,欧弗萊区对这一問題的研究也自称具有“客觀”与“科学”的态度。他在这本書的理論序言中这样說:“在我們研究的范围內是不能得到解答、提出建議或者作出判断的,我們的目的仅是就不易捉摸的远东問題选择我們認為最明确而具体的給予一种比較科学的說明。”又說:“我們对所有的强国皆抱同情的观点和态度,不偏向于任何一国,不以民族野心这种有色眼鏡来看問題。”很明显,欧弗萊区的第一句話,自然是要人相信他所謂的研究問題的“科学性”,而第二句話是要人相信他所謂的研究問題的“客觀性”。其实这种“科学性”到底科学到什么程度,而“客觀性”又客觀到什么程度,我們只要指出這本書中的以下两点就够了:

在分析鴉片战争中真理正义究在何方这一問題时,欧

弗萊區用亞當士的話來表達了自己的觀點。亞當士說：“對雙方作公允的判斷——究竟哪一方有理呢？你們聽了我回答說英國時，可能感到很惊奇，英國有理。因為，鴉片戰爭的起因並非鴉片問題，而是磕頭！”把鴉片戰爭的起因不歸結於英帝國主義販運鴉片毒害中國人民，而歸結於中國官吏要英國外交人員行叩頭之禮，僅從這一件事人們也就不難看出，這本書所具的“科學性”該荒唐到什麼地步！

這位作者所謂的“客觀”，當然只指他對各個帝國主義在華爭奪特權所持的態度而言，中國本身的生死存亡不但不是站在他的立場所可考慮的問題，而且就他看來，中國之應為列強角逐中的犧牲者自是天經地義、勿庸置疑的事實。這裡值得進一步研究的是，他對各個帝國主義在華爭奪特權所持的態度是否真是不偏不倚、非常公允呢？事實證明，即使純粹從各個帝國主義利益的角度考慮問題，他的這種說法也要打一個極大的折扣。因為，他在敘述帝俄經營中東鐵路的过程中，對帝俄無不極盡攻訐的能事，而在談到英美帝國主義，特別是美帝國主義對中國的侵略時，卻千方百計為英美帝國主義擦粉，把美帝國主義打扮成一個正義的仲裁者，說成是一個息事寧人的大好人。與帝國主義進行長期鬥爭具有豐富經驗的中國人民是不會為作者所標榜的這種“客觀性”所迷惑的，他們深深了解，在這一場猛烈的角逐中，帝俄固然力求蠶食中國，在中國攫取各種特權，英美兩大帝國主義，特別是美帝國主義，更是中國人民最凶惡的敵人，是一個殺人不見血的劊子手。關於這一點，不管是這一時期的歷史或以後的歷史都為我們作出了結論。書中最

后論到的所謂国际控制計劃，哈瑞遜滿洲鐵路計劃，諾克斯中立計劃，也是一种有力的証明。

从所有这些情况看，这本书虽然是一本資產階級著作，但决不是一般的資產階級著作，而是在政治上极端反动的著作。把这本著作在今天翻譯出版，我們希望能够达到以下两个目的：

1. 書中所写的时代正是帝国主义划分势力範圍、企图瓜分中国的狂热时代，他所搜集的材料有許多在国内不易見到，看看他的这些材料可能對我們研究近代史不无裨益。

2. 对于已經站起来了的中国人民來說，它也是一本重要的反面教材，現在回头看看它，對我們进一步認識帝国主义的猙獰面貌，从而在仇視我們的敌人，鄙視我們的敌人和藐視我們的敌人方面有积极的作用。

目 录

理論序言.....	1
第一章 历史引言: 1895 年前列强对华的关系.....	10
第二章 英国.....	26
第三章 帝俄.....	52
第四章 法国.....	82
第五章 德国.....	94
第六章 日本.....	105
第七章 美国.....	130
第八章 国际控制.....	145
第九章 結論.....	174
参考書目.....	181

理論序言

1895年中日战争结束之后，在远东开始了一个新的时代，即西方强国和日本加速蚕食中国的时代。这些强国在中国国土上除攫得了战略基地之外，还想利用铁路作媒介来控制中国的某些地区。铁路特权以及某些国际贷款都是列强用以扩张和实现他们政策的工具。在这个时期中，列强建筑铁路的野心，很明显的是要在所谓“利益范围”内夺取垄断权，不仅在取得特权方面，而且在他们各自范围内的铁路控制和管理方面，竭力排斥中国和其他列强。

列强控制中国的斗争，实际上是国际金融集团竞相寻找新的投资机会的斗争，这种斗争初看起来是政治性质的，但却是通过外交途径来进行的。外国资本此时已垂涎于从即将到来的中国产业革命中所可能获得的巨大利润。为了消除别国在财政方面的竞争，或对抗别国政府在政治方面的行动，外国资本在遇到别国对其扩展有损害时，常常请求外交保护而且也自然地接受了外交保护。在保护和促进国外企业的借口下，几国政府联合助长这种多少带有政治性质的民族野心。所有受托经营铁路和进行贷款活动的银行和财团，日益被看作是各自政府达到其政治和商业目的的不可缺少的手段。外国控制中国的斗争因此也就变为最奇

特的面貌，也就是說外國資金和外國政策形成了最密切的合作。這個時代是一個被“鐵路和銀行所征服”的時代。

許多強國堅決控制它們各自的範圍，盡最大的可能驅逐競爭者，這不僅會損害中國的領土完整，同時還可以充分享受別國條約上所規定的權利。他們雖然堅決主張“門戶開放”原則，而且也聲言遵守這一原則，但是他們還是嫉妒別國的既得利益。他們對每一個新的可能獲得的“範圍”都進行了殘酷的外交鬥爭。總之，現代帝國主義和現代資本主義企業所綜合起來的巨大壓力，在中國以及世界其他地方都成為和平的經常威脅；同時繼續不斷的以帝國主義政策作為國家唯一的目標，也可能使一次戰爭剛結束即又發動另一次戰爭。對於英國、帝俄、法國、德國、日本以及美國來說，中國毫無疑義又成為世界的政治中心。

姑無論這些國家對中國將來的關係如何，但可以清楚地看出，國際關係應當走向避免進一步衝突的道路，也就是說，每一個國家假如不抱有成見，就應當毫無偏見的象考慮自己的要求似的來考慮對方的要求，同時應當以彼此的讓步來尋求合理的平衡。這也就是我們下面以中庸的態度來研究現在及未來列強在華財政和政治活動的目的。我們對所有的強國皆抱同情的觀點和態度，不偏向於任何一國，不以國家野心這種有色眼鏡來看問題。很明顯，在我們所研究的範圍內是不能得到解答、提出建議或者作出判斷的。我們的目的僅是就不易捉摸的遠東問題選擇我們認為最明確而具體的問題給予一種比較的和科學的說明，這個問題即是“列強對華財政控制”。

在訂出具体的研究提綱之前，我們必須先對我們的工作規定一個較明確的範圍。為了這個目的，有必要將某些有關本問題的抽象名詞先予分析，並使其適合真實的涵義。雖然詳細的解釋仍須留待適當的地方來講，但許多常見的名詞在我們下了定義之後，總希望它們能一直保持正確。

我們已經想到的幾個主要名詞有：“利益範圍”、“勢力範圍”、“獨立”、“門戶開放”、“特權”及“控制”。

這些名詞的共同特點是它們的適應性；因為這些名詞的意義使用的極其廣泛，並在各種場合又有各種不同的用法；但通過它們的各種用法仍能得到它的某種特性，借以確定一個相當準確的意義^①。最容易混淆的甚至在理論性的著作中^②都常常交互使用的名辭是“利益範圍”和“勢力範圍”。“利益範圍”是經中國政府宣布不作其他讓渡而正式劃定、並經兩國同意而正式設立的範圍。它所涉及的地區近乎領地、或保護地、或租借地，在這一地區內外人要求有開發經濟的優先權利^③。它的主要意義是消極的，就是說這個名詞所表示的原則是除了擁有“利益範圍”的強國外，其它強國不能取得特權或攫取任何的控制权或勢力——軍事占領除外——同時給予該特權國以實現其特權的權利壟

① 參閱芮恩施：“殖民政府”，第108頁。

② 赫爾和奧本海兩人的話將要在下面引証。在他們的國際公法論中，對這兩個名詞不能給予明白的區別，很明顯的在他們的思想中只注意到非洲的情形。參閱“赫爾”，第129—131頁；“奧本海”，第1卷，第297頁。

③ 列強在中國的“範圍”，法律上只是經濟範圍，而與非洲的政治範圍不同。

斷^①。但这种特权的拥有者，并没有权利在其范围内正面的运用任何“势力”，否则就会把“利益范围”变为“势力范围”了。因为后一名词是指某一强国在某地区内，在财政上或政治上行使某种程度的权力或控制，在中国的情形下，这个名辞一直没有正式使用过。

政治控制则必须把“势力范围”变为保护国才行。虽然最后的占领可能已是预料中的事，但这个区域仍“不能說实际上已被控制，因为一个保护国所指的那些最低权力仍能在可忍受的规章下行使^②。

当控制只是在单独财政性质的协定下，仅仅限于对财政家的一种合法保护时，任何人不会反对。但当合理的财政控制转为行政控制，或由外国擅自夺取了领土主权，而没有得到中国的承认时，则这种控制将会严重地威胁中国的最高主权，换言之，也就是威胁中国的独立。因为一个独立国的标志之一就是“不受外国的控制”^③。“一个国家，为了尊重别国的领土主权，就不允许派遣军队……或警察至……别国的领土，或没有得到别国的允许即在别国的土地上行使行政权或司法权”^④。

行使政治控制，同样也干犯了所谓“门户开放”政策。因

① 参阅芮恩施：“殖民政府”，第103页。奥特寇布耐尔：“殖民政策”，第14页：“严格而正确的加以考察，也可能有例外的协定……从这一方面来看，对于第三强国并无矛盾。因此正确的说，对于外来的强国而言，只是一个例外的规定。”

② 赫尔：“国际法”，第129页。

③ 同上书，第17页。

④ 参阅奥本海：“国际法”，第1卷，第179页。

为这种政策的目的是要保持中国的領土完整和維持“各国的机会均等”。它主要是反对擅自在“範圍內”行使不合法的行政控制或不合法的領土主权。但它却不明显的反对“利益範圍”政策，同时当“势力範圍”只是意味着合理限度內的財政控制时，也沒有必要加以反对。自然，“門戶开放”原則是承認“既得权利”和“特別利益”的，但須在这些範圍內为別国維持一定的机会，如中国的約定关稅率对各国均无差別地适用，开放条約口岸，以及各国在其“範圍”內所征收的港口費和鐵路運輸費不得高于对其本国人民所征收的數額。門戶开放原則同时也或多或少地反对在鐵路材料和車輛供給方面的壟断权。

現在再回轉来研究“利益範圍”这个名詞：利益一直是表現在所謂鐵路“特权”的形式上。特权这个名詞和其他名詞一样，都应用得不够严密。鐵路特权是指对鐵路的投資、建筑和管理給予外国人以某种权利的一些协定。在有些例子中，鐵路特权的讓与是在几乎剝夺了中国对某些事业的全部控制权和全部利潤的条件下进行的，这就导致政治控制，并因此而損害了中国在“範圍”內的主权，在这种情形下，“割讓”这个名詞可能比“特权”更适宜一些。在很多場合，“特权”，亦即鐵路协定，只是一种簽訂合同的性質。中国放弃其鐵路的最後财产权的例子还没有。

中国政府是鐵路特权的讓渡人，同样也是資金的主要請求人。对于强有力的和可靠的政府，金錢是可以无条件信托的，但中国政治的不稳定，再加以它管理財政的无經驗，就逼使外国的金融家对他的投資不得不保持相当大的控

制。因此一切鐵路協定的主要特點即成為“控制”的條款，同時“控制”這個名詞在這方面也就作為是為了債權人和股票持有人的利益，而“對貸款的安全所作的某種財政方面的保護”^①。假如中國政府擁有鐵路的所有權，則這種保護包含有對鐵路的頭次抵押，同時參與一部分的鐵路管理以避免欺詐並能獲得充分有效的收益，因為貸款者普通都有權享受鐵路利潤的。假如鐵路在名義上是中外私營股份公司所經營的話，則“控制”的意義即是指外國所有人的直接經營，事實上中國人在公司里的股份也只是很少的部分。

“控制”這個名詞同樣也可以指貸款而言，在這方面它表示“保證貸款不得作不適當的支出”，並以若干特殊抵押和由此而來的監督來保證本利的安全——例如以關稅、稅收、或若干壟斷作擔保等。

再者“控制”這個名詞也曾不大正確地用之於某種壟斷方面，不過這種用法對我們這裡的關係只是次要的。一方面，訂約的銀行有時也“控制”鐵路材料和車輛的供給，規定這些東西須向各該國的製造商購買。另一方面，銀行家也通過國家或國際壟斷財團的關係以期“控制”對中國金錢的供給。

我們現在所要強調的幾個要點是：

第一，許多特權和貸款協定中的“控制”條款，名義上都是財政性質。對於外國人來說，一切鐵路和貸款名義上都由私人投資、管理或控制；同時在控制條款中，除了由外國

^① 所引控制的定義是摘自司戴德：“中國最近的发展”，第131頁。

专家监督或管理以期得到充分利潤之外，并无其他。这就是說，条款中并没有給与外人以合法的政治控制权。

第二，这里所援引的“利益范围”政策和协定同样也没有給与特权强国以任何的政治控制权。因为中国根本没有一点意思要出售該范围内的主权。

第三，有些控制条款在性质上和程度上有很大的差别，这是由于列强对远东政策趋势的反应，而列强的远东政策又或系经济压力的结果，或系整个帝国主义政策变动的一部分。在这方面值得注意的是那些特权和贷款契约的交涉，不仅由作为各該国政治金融代理人的银行家来办理，同时也由外交人员直接处理。这就可以看出，如一个强国为了经济目的而偶然坚持其对华利益的“充分控制”，則别的强国即会有意为了某些政治目的以控制铁路或贷款，并危害中国的利益。因此，控制条款常常趋向于躲避机会均等原则，由于不便明说的关系，而在暗中破坏中国的主权。换言之，列强对中国的控制在名义上只是純粹的财政控制，假如有政治控制，也是借助各铁路协定及贷款协定中控制条款的特殊措辞和歪曲解释以把财政控制予以过分的扩展。

在这里可能有人反对，因为某些强国除了铁路和贷款协定的控制之外，还一直控制着其他的不动产。我們研究的目的之一，也就是要指出这并不是一回事——原有体制的海关业务除外^①。自然，有些强国曾以军队来控制过中国領土。但这种控制常常是暂时性的。我們所了解的控制

① 參閱第一章。

却是永久性的。“外国控制”既不能和租借地中的强国主权混淆，也不能和治外法权混淆，同时也不能和公共租界中的外国行政权混淆。在前两个例子中，中国是很明显的割讓了一些主权，在第三个例子中，实际上只是治外法权的扩展。外国“控制”則被用在主权沒有被割讓的地方。假如我們称此書为“列强对华的財政控制”，我們第一即須先避免任何可能的混淆，第二再指明外国“控制”的原因及其存在的理由。

但我們仍可以期望由紛乱繁杂的情况中得到某些研究的結果。把列强在中国的投資与政策的复杂情况縮小为較具体的列强財政控制問題是有好处的，而且也是正确的，我相信这样对于詳細分析所接触到的事实和問題时，可以比較清楚一些。我們將通过分別研究每一个强国来处理这些問題，虽然这样的处理在某些地方有些重复，因为有些政策是彼此密切相关的。为了要充分了解列强控制及政策的性質、程度以及背景，我們必須对过去和現在的事实、条件及問題提供广泛的知識。所以我們的研究方法主要是历史的方法。由于这一問題涉及的范围很广，本書只能根据最重要的文件、权威的言論和参考書目中列举的書籍，对历史作簡單的分析 and 解釋。与本問題无直接关系的許多重要事情，則只得放弃不提。同样有許多已訂契約或已計劃的鐵路和貸款也沒有予以討論。因为根据我們的目的，只把比較重要的契約和协定加以研究也就够了。

在作主要的研究之前，先作一个一般的历史緒論，这个緒論並沒有任何的科学价值。假如可以这样說的話，这一

章我們只擬奠定其时代背景。对于以后各章的編排，并不是絕對依照年代的先后，而是根据地理和历史的条件，大致按年代来編排。分論的各章是皈依于国际控制一章的，同时在結論中即可反映出这些情况。关于中文名詞的拼音在这里必須講一句話。著者并未采用統一的規定，但所引証的名詞皆是根据出版物中所能找到的。至于拼音前后不符的原因是由于每个作者对中国名詞的拼法皆按照各人的习惯。但大多数都是依照基尔斯的拼法或是通用的拼法。

在結束序言时，我大胆的相信，这样的题目就需要上述那种处理方法，这既合乎邏輯又方便。