

徐韞知編

英國殖民政策

蔡元培題



中央研究院
史學研究所

英國殖民政策自序

自從荷蘭西班牙海外殖民帝國相繼崩潰以後，繼起握海上霸權的，當推英帝國。在歐洲大戰前，還有幾個國家想和英帝國競爭海外發展；交相衝突的結果，終於失敗，並促成東北歐幾個大帝國的沒落。現在各國對於海外發展的事業固然也有足與英帝國相頡頏的，例如：美國對於國際貿易和投資；日本對於移民；與美法意日對於海軍的擴充。但是，實際上，英帝國的海外發展並不因此而動搖。英京倫敦仍舊保有國際政治和經濟中心的地位。

各國海外發展的方式雖有不同，其目的歸結皆在「國民經濟」上著眼。一民族或一國家爲要謀其民族或其國家民生優裕，遂有海外發展。譬如：我國僑民在南洋北美的實業，英國政府的殖民地，美國的投資和國際貿易，皆同爲海外發展，同在「國民經濟」上著眼。各國因國力不同，政策互殊，要維持海外發展既成局面和保

障將來的利益，帝國主義者遂以各種方式攫取所謂「殖民地」，以作海外發展的根據。

唯其如是，帝國主義者與殖民地實有不可分的關係；帝國主義者對於殖民地的獲得，亦即其海外發展的成功。在帝國主義羣衆中，英帝國的海外發展當然居於首位；然而他們的海外發展，大部分却皆表現在殖民事業上。所以英國的殖民事業，在國際間，是最值得研究的。

其實我國的移民，其成績也不亞於英帝國政府的殖民事業。然而方式和動機，彼此却全不相同。英帝國表現的是：整個的，有組織的，有計劃的，政府主動的；我們表現的只是：破碎的，散漫的，投機的，人民自動的。他們代表帝國主義的侵略，我們代表弱小民族的掙扎；不過兩者都有悠久的歷史，和偉大的努力；所以，到現在，大地上幾乎都有英國的殖民地；有英國殖民地的地方，幾乎都充滿中華民族的足跡。正因為我國的移民和英帝國的殖民地有密切的關係，我們更值得來研究

他們的這種殖民事業。

英國的殖民事業能夠有這樣好的成績，保持這樣久的記錄，自然應歸功於他們殖民政策的優異。本來英帝國的政治是最富於變化性，特殊性，和彈性的。自從維多利亞（Victoria）女皇以後，帝國的組織變更頻數。我們由王號兩度的變更，就可概見帝國組織的進步，和殖民政策的轉移。說到帝國組織，一八八九年「殖民地解釋法」（The Interpretation Act）已明定：「英王陛下之領土，除不列顛三島及英領印度外，皆可稱之曰『殖民地』」。可見英帝國中殖民地性質之複雜，和地位之重要。至於印度，英國人在名義上惟稱做帝國，在實質上亦與「殖民地」無殊。歐洲大戰後，我們常見有所謂坎拿大、澳大利亞、紐西蘭等外交代表，活動於國際之場；論其名義，固儼然獨立國家；細按其實質，仍舊不過英帝國組織內之一「殖民地」。「殖民地」因其性質複雜，所以英政府對於各殖民地的統治也互有不同。現在，除各保護國及印度外，英帝國統治有三十四處殖民地。然由其統治的性質區別，已經

可列爲四大類

甲類：英王對之有絕對的立法權。屬於此類的有五。

(1) 直布羅陀（地中海海峽注大西洋處）

(2) 拉波恩（南婆羅洲西北小島）

(3) 聖托利拏（大西洋島）

(4) 巴蘇特蘭（非洲南部地）

(5) 聖提（非洲北部地）

乙類：英王對之有『管理行政』和『立法』的權力。此兩種大權通常由英王任命的總督及指派式的執行部議會代爲運用。屬於此類的凡十四。

(1) 香港

(2) 特力尼答（西印度島）及托卑谷

(3) 格來那達（Grenada）

- (4) 聖路市 (St. Lucia 在密西西比河西岸)
- (5) 聖文森 (St. Vincent)
- (6) 塞設勒 (印度洋羣島)
- (7) 海峽殖民地 (包括新嘉坡，檳榔嶼，麻六甲)
- (8) 塞拉納窩內 (非洲)
- (9) 岡比亞 (西非洲)
- (10) 黃金岸 (非洲西北地)
- (11) 福克蘭 (南美羣島)
- (12) 閩都拉斯 (中美地)
- (13) 尼格利亞 (幾奴亞)
- (14) 土克及柯伊柯羣島 (Turks' and Caicos' Islands)

此兩類合起來又可稱爲「直轄殖民地」(Crown Colonies)。英王在這些殖

英國殖民政策

民地，差不多都可以用王命爲之立法。

丙類：有代議機關的殖民地

在這些殖民地，英王都准許他們設立代議制的立法機關，英王只保留其最後否決權（除非殖民地立法機關對於特別事故已有特別規定者外）。這些殖民地官吏的行動，直接對英政府殖民部長負責，間接即對英王負責所以稱之爲『代議制的殖民地』，以別於有責任政府之殖民地。屬於此類者有十。

- (1) 巴哈瑪羣島（西印度羣島）
- (2) 百慕達友羣島（大西洋北）
- (3) 巴爾伯特羣島（西印度最東部羣島）
- (4) 岡比亞（南美北岸）
- (5) 牙買加（西印度島）

(6) 塞浦路斯（地中海東岸）

(7) 利華特島（Leeward I.）

(8) 毛里夾斯（印度洋島）

(9) 錫蘭（印度南部島）

(10) 菲支（太平洋島）

丁類：有『代議制』兼有『責任政府』的殖民地

這類殖民地，凡英帝國所屬最重要的殖民地都統括在內。這類殖民地政府有『代議制』，有『責任政府制』。規模構造，都仿自英國本部。殖民地總督可以比擬英王；執行部可以比擬英倫的內閣，層次井然。各部長有時由執行部中委員選出，但須得議會信任。議會也有上下兩院，與英倫參衆兩院相同。屬於此類的共有六。

(1) 坎拿大

(2) 紐西蘭(太平洋島)

(3) 紐芬蘭(北美島)

(4) 馬耳鐵(地中海島。英國軍港商港)

(5) 南非聯邦

(6) 澳大利亞

除此三十四處殖民地外，尚有一印度，印度性質本無異於殖民地，且含有很多「直轄殖民地」的成分。不過一般英國憲法學者看印度，輒別於其他各殖民地。印度總督以及執行部立法部等機關的施政，均受一九一五年，一九一六年一九一九年頒布的印度政府組織法支配。除總督等外，英國本部尚設有印度部長和印度院，代表英王處理印度的政務。這些特徵顯然表現印度與「直轄殖民地」無異。

本書研究的對象就在：將英帝國在這三十四處殖民的沿革和施政作一系統的研究。連帶著並說明近五十年對於印度的政策。自從一八四五年起，將近百年，英國

的殖民政策絕對不是一成不變的。他們由經驗上習慣上和外界影響上，形成殖民政策上三大個階段。最近他們厲行所謂「集中政策」——即，「集權政策」——，竭力應用英國政府的權力到殖民地去；當時殖民純粹處於被動的於壓迫的地位，無所謂主權。一切權力集中於東凌街的殖民部。

到達北美十三州因反對苛稅獨立後，英政府發現「集權」之非是；於是事事姑息，處處退讓，運用所謂「退讓政策」。自此以後，形成尾大不掉的趨勢，英國政府反無法指揮各處較重要的殖民地。

最近三十年來，國際貿易的競爭，原料和銷場的需要，遂使英政府不能不謀全帝國壁壘的鞏固。於是改換方式，實施所謂「協作政策」。自一八八七年以後，英帝國本與各殖民地締結帝國會議，解決帝國問題；以專家分組討論，謀科學的合理的答案；較諸純恃武力已開明得多。但是形式上雖能如此，然而輾轉於殖民地鞭撻下的弱小民族又何嘗得一點實惠？

本書目的只在介紹，故不願多所論列。計二十章中，壹依英政府殖民政策的轉變，別爲三大時期：卽，一，集中政策時代；二，退讓政策時代；三，協作政策時代。近五六年來英國殖民政策已有顯明的變動，我想更詳細的另編一本專書。本書很感謝吾師蔡子民先生指正和賜題。潘公展先生題詞。同時，并感謝現代書局總經理洪雪帆先生代我出版。

徐韞知

一九四一年十一月十八日來信小築畔

緒論

提到英國的殖民政策，批評的人有的會反對說：英國決沒有一種確定的殖民政策。也許有人還會說：英國能夠領有全地球各部份膏腴之地，完全是因為她有良好的運道而已。這種意見，到也是一種真理。其實英帝國的成功得力於國民的政治的天才和事業，與夫獨立的精神和創造的能力；尤其是得力於英帝國政府能向一定目標不斷革新的追求，追溯過去，我們看到的，自從一七八三年起，英國殖民政策的歷史就是一部進化程序的歷史。

這部歷史共分三個顯明的階段：

在第一個時期內，英國政府把殖民地管理的事完全付托殖民部長。因為純由東凌街(Downing Street) (註1)支配，他們常不滿「祖國先生」(Mr Mother Country) (註2)的干涉；最後他們要求「責任政府」，認為這是他們政治的，經濟

的與及社會的糾紛唯一的和永久的救濟。

(註1)英國殖民地所在地

(註2)英國人對於殖民地的特別稱呼

這種要求在英國國內得到一派急進派——喚做「一八三〇年理論派」——的援助。他們認為，「自治」是維持殖民地現狀良好的必需條件。他們主張，實行「地方自主」，就可形成一種「自由」的連絡，把帝國舒適地結合起來。英國政府接受這些由英國自由黨和殖民地改革派發表的建議。從此，凡能夠經理自家事務的殖民就得稍稍屢其期望。

以後就到第二個階段。在這個階段，表現英帝國的權威是退讓的。當然這是一個動的時期，一個成長和發展的時期。各殖民地，自由追求他們認為有關本身的利益，形成他們認為適當的各自的進路；最後接受民族主義情緒的影響，把本身做成賦有較大力量的較大組織。他們的發展完全是自然的聯盟；是享受完全自由的結果

續大成的「自治」。他們和祖國間衝突從此止息，他們逐漸覺得他們對於祖國的責任。但是英國的政治家，相信自己的上帝是獨立的，却把他們看得無足輕重；而且，尤其是當時因為他們不能自己救拔，所以把殖民地的事看做一種特別累贅的担子。

然而，國際情況與及英國對應的力量都發生變遷，使他們注意海外領土的價值；同時，分離的可能性變得更大，殖民地反而不想再和英國離開，並且表示願意更和祖國接近。——英國政府要鼓勵這種欲望，故一方面承認他們的要求，一方面邀請他們參加討論全帝國的問題，在「凡爾賽和約」以前，從來有東凌街可厭的統治；今日却由帝國會議來擔負這種工作，這個時期就是前述的進化程序中第三個階段。英國殖民政策到此時已經變成一種友誼的合作政策，直屬的殖民地以及自治邦仍受東凌街管理，不過，得有幹練的魯加（Lord Charles Lucas）勳爵和吉士博士（Mr. A. B. Keith）充任殖民部長，這時「祖國先生」的統治就大和布奈（Charles

第(二)時的行政不同了。

如果我們從人道的觀點來看英國殖民政策上許多特點；一定認為適當，自然，合理。「主權集中」，「主權退讓」以至「合作」三個政策恰好一串到底。在有良好秩序的家庭內，雙親的權力自然是絕對不成問題的。但是小孩成長，至於成人，他們的自由也能逐漸增加；一直到能夠自立，離開雙親。親子間的關係并不見有甚麼維繫，這種維繫完全是情緒。這種維繫，布開 (Baker) 說得好，「雖然輕如空氣，可是重於鋼鐵。」

父母的一切給與完全出於自然，不用甚麼交換條件的。至於子女似乎無酬儘可接受各種優待；然而，實際上，父母賺得的就是子女的情愛和孝道。遇到父母受困難，驚恐和災厄時候，這些德性就會充分表現出來。祖國為殖民地做了許多事業，殖民地自然也都想表示感激的，在英國殖民史上，例如：蘇丹戰役，波耳戰役和歐洲大戰等嚴重時期，都很充分表現過的。

要討論將來英帝國組織的演進，我們可以用人類的發育比方。兒童，發育成熟，自然就會想獨立和脫離父母的保護。在此期間，如果父母肯允諾他們在家庭中能享平等，他們自然狼滿意并且圖威報的。根據這種實例，英屬各自治領邦遇到解決帝國問題，就常用來和英國磋商，進而謀與政府實際合作，增進英帝國的利益。

復次，我們應該注意：在英帝國殖民政策的進化程序上，凡一個新階段，就對應着英國政治思想上一個新潮流。在一七八三年，舊『保護貿易』制度仍流行英國。這種制度完全是國家想包辦商業的結果。因此，英國政府製訂了航海法，全帝國的商業實際就受威斯卡明特的英國國會支配。

但是，當時歐洲正值一個新時代開端。從前國家得支配個人的以及團體的，社會的，經濟的以及政治的生活。現在改換成：人人得自由思想，動作，適宜治理自己。舊保護政策已經促成美利堅的獨立；這種獨立也就是政治上要求『天賦身申』的成功。最值得注意的，同時還有亞當斯密（Adam Smith）著名的『國家財富論』

(*Wish of Nations*) 發表。他要求工業上的「天賦自由」，嚴厲批評舊貿易制度的原則。

但是英國政府並未體察知灼見美國獨立的背景。他們雖然停止向殖民地增抽帝國稅；但是，各殖民地英籍僑民却毫無政治上的「天賦自由」，甚至各地人民組織都感受集中政策極度的威脅。並且，舊保護貿易制度仍舊維持，再殘存五十多年。殖民地人民雖在大聲急呼要求政治上的「天賦自由」，然而對於這類商業上的限制竟無人過問。這是當時最矛盾的一件事。

本來，殖民地「自治」的要求連帶着就應該有：英國本國廢止舊保護政策，及採用「自由貿易」。這兩個對應的表示，實際上却同「自由」一個基本觀念出發。英國殖民政策到此另成一個新階段。這時候，「自由」的精神到處都獲得勝利，人類一切「自由」的——無論社會的，政治的和經濟的——枷鎖都已打破；奴隸制度已經廢除，充軍辦法已經停止。并且，各殖民地已准設立責任政府，殖民衛生產品