

王綱領著

民初列強對華貸款之聯合控制
——兩次善後大借款之研究

前言

一部近現代中國史，無異是一部列強侵略中國史。列強侵華的方向與手段，到了十九世紀末二十世紀初，即有了很大的改變。方向的改變在於避免公然的領土掠奪與政治利權之剝奪，而側重於經濟與財政利益的榨取。手段的不同即為以資本主義逐漸代替帝國主義的運用。惟此種方式之運用，復因中國「以夷制夷」策略的不斷使用而受挫。列強鑒於相互競爭徒致兩敗俱傷的經驗，列強乃放棄單獨對華威脅利誘的談判，改採聯合陣線互相提攜的策略，此種策略之具體表現，即組織國際借款團，以對華施予改造借款為名，而行全面監督控制財政之實。故從民國初建之十年間，改造借款（又名善後大借款）遂成為中國對外交涉之中心主題，當此時期，列國之對華一切政策，無不以此一主題為環繞星拱。而就中國而言，其間辛酸曲折實為民初政局的關鍵樞紐，舉凡北洋軍閥之浮沉，國民革命之受挫與回升，以及民族主義的興起，無不與之息息相關。此一重要史實，數十年前之外文著作中每每談及，惟中文書籍中，僅張忠絨之「中華民國外交史」以萬言之數對其前半段有所交代，邇來有關此一段史實之英日外交文書近年逐漸公開，筆者乃擬再就中國官方檔案加以考察，並查閱當時在華發行之報章雜誌，並另參考若干使用德法資料之著作

，對此問題，嘗試去做一個較為深廣的探討，而提出一個較客觀的解釋，深盼由於本文之研究，能引起各方對此關鍵性的史實之注意，進而拓寬民初外交史研究之途徑。茲將本文各章之大意略述如下：

第一章 列強對華貸款聯合組團的歷史背景

中國對外一有大宗借款，列國即有競相承擔之現象。彼等由片面競爭到全體合作組團有三個階段。在甲午戰債借款競爭中，英德合作對抗法俄聯合是為第一階段。在列強瓜分中國運動中，英德分手而造成單獨競爭的高潮，是為第二階段。英為反德而與宿敵合作，但德國以優越條件爭取湖廣路權，英法只好與之合作，及美國在幣制改革借款允許三國參加，國際借款團乃正式成立。

第二章 首次善後大借款交涉經緯

袁世凱一提出善後借款要求，四國即以壟斷借款控制財政為必要條件，中國朝野乃處心積慮以為抵制；四國銀團一面處置競爭團體，一面向日俄委曲求全邀請加入；列強對中國財政代理職位發生爭奪；美國新政權因不願涉及中國主權之侵犯而退出；及袁世凱為鎮壓民黨不顧一切而簽定借款合同，並對該合同內容作一分析。

第三章 歐戰期間美日對華貸款之競爭

本章分爲三節，第一節分析英法德俄置身歐洲戰場，美日乘此權力真空之機會，積極介入中國財政、從事貸款交涉之背景。第二節，敘述美國銀行家，欲利用國際有利因素，作獨立貸款，但因未得政府之支持而少有所成。第三節言及日本在歐戰期間成爲資金輸出國，其大陸政策乃由資本主義代替帝國主義實施之種種事情。

第四章 二次善後借款交涉始末

本章敘述英法由於不願坐視中國財經旁落日人之手，欲藉美國之力制衡日本；而美國欲使中國參戰，並乘機改造中國而新組國際財團，藉國際組織與合約牽制日本；日本則以滿蒙特殊地位之承認爲難美國，英法以調人身份壓迫日本妥協，達成國際財團組織方案；日本則以九百萬日圓墊款解除中國面臨國際網羅之危機，使此一組織有名無實，而終至解散。

第五章 列強對華貸款態度

此章爲全文之重點，資料最零散，筆者之用力亦最深。爰就資料所及，分別將六國之態度各寫一節，以各國對華基本政策爲經，以經濟財政之考慮爲緯，就「各國爲本身之需要，在華尋求某種犧牲」上，綜合彼等對此國際組織之共通精神；就「政治或財政因素的比例」上，顯彰各國

對華政策之獨特面貌。

第六章 中國朝野之反應

本章分政府當局、反對黨及社會賢達三方面敘述之。對於前者，分析他們對於外債的觀念，研究他們在堅拒與妥協之間的取捨方向；對於民黨，闡明其「反對借款條件不反對借款本身」之原則；對於後者，探討彼等對此國際組織先拒後迎的心態，以及對國際共管的不同體認與主張，以解釋國民對於北洋政府與民黨之間的背向。

第七章 結 論

除探討國際借款團本身之動機與宗旨外、並對中國政局所發生之各種影響作一總批評。

本書所論，涉及世界各重要國家，作者語文能力有限，若干國家檔案難得，因之對若干問題尚未能獲得滿意的答案。寄望將來或予補充、或予文修訂，敬請各方家，不吝賜予指正。

本書為筆者之學位論文，撰寫期間，承蒙指導教授吳湘相先生、梁敬錚先生、宋唏先生詳加指導，啟發良多，特此致最深的謝意。林明德先生提供若干日文資料、陳三井先生將其法國所蒐集之資料譯成中文，且在文字方面，匡正良多。復蒙校內及教育部口試委員們提供許多寶貴的意見在此表示敬意。

本書經東吳大學中國學術著作獎助委員會的獎助，始得出版，謹一併誌謝。

王綱領 民國七十一年五月於陽明山華岡

民初列強對華貸款之聯合控制

——兩次善後大借款之研究本

目 錄

前言	一
第一章 列強對華貸款聯合組團之歷史背景	一
第一節 馬關戰債借款與法俄英德之爭	二
第二節 路權競爭期間列國借款政策的變革	七
第三節 三國銀行團之成立與四國銀行團之組成	一一
第二章 首次善後大借款交涉經緯	二八
第一節 袁世凱向國際借款團要求善後大借款	二八
第二節 唐紹儀開始交涉大借款	三三
第三節 熊希齡交涉大借款	三五
第四節 周學熙之交涉與大借款之簽約	四二

第五節	首次善後大借款借約分析·····	四九
第三章	歐戰期間美日對華之貸款交涉·····	六五
第一節	歐戰期間美日對華貸款之背景·····	六五
第二節	歐戰期間美國對華之貸款政策與活動·····	六八
第三節	歐戰期間日本對華之貸款政策與活動·····	七八
第四章	二次善後借款交涉始末·····	九一
第一節	二次善後借款之始議與美國被邀返回借款團·····	九一
第二節	美國提出新國際借款團計劃·····	九五
第三節	英法日的初步反應·····	九七
第四節	巴黎會議的商討·····	一〇二
第五節	滿蒙保留案問題、裁軍問題與墊款問題·····	一〇五
第六節	滿蒙保留案之解決與新借款團之成立·····	一一〇
第七節	新借款團協議內容之變更·····	一一五
第八節	新國際借款團之活動及其終止·····	一二四

第五章 列強對華貸款態度·····	一四一
第一節 英國的態度·····	一四二
第二節 美國的態度·····	一四九
第三節 日本的態度·····	一五七
第四節 法國的態度·····	一六六
第五節 德國的態度·····	一七〇
第六節 俄國的態度·····	一七四
第六章 中國朝野的反應·····	一九一
第一節 當局者的態度·····	一九二
第二節 反對黨的態度·····	二〇八
第三節 社會賢達之態度·····	二一四
第七章 結論·····	二三一
附錄一 善後借款合同二十一款·····	二四二
附錄二 參考書目·····	二八二

第一章 列強對華貸款聯合組團之歷史背景

近代中國舉借外債由來甚早。在太平天國定都南京以後，蘇松太道吳健彰即曾爲了雇募軍隊對抗占領上海縣城的小刀會，而向上海洋商借款。（註一）左宗棠西征之際。亦曾向外商借款，以充軍費。（註二）在中國以後對外關係中，外債合同之簽訂更屢見不鮮；但數額較大且引起國際交涉者，當首推甲午戰債借款。（註三）甲午戰前，中國國庫已呈空竭，甲午戰後，滿清王朝衰亡之象益顯，列強乃欲以對華財政之涉入，一旦中國財政破產，可使自身置於清算人之列。或藉中國政府需財孔亟之際，施予貸款，俾可乘機獲得利權。諸如重要稅源之控制權或若干資源之開採權等……。在此種情形下，承擔對華貸款，遂成爲列強對華或列強之間外交談判的重要課題，是以甲午戰債借款，乃爲列強所必爭。在此借款競爭浪潮中，由於列強對此借款不願合作而發生競爭，旋因國際政治的演變，使國與國之競爭轉爲兩國合作的合作團體間的對抗，此爲列強對華借款交涉過程之第一階段。此後由於瓜分運動，列強對華採取「以鐵路與銀行征服中國」策略。其間列強彼此勾心鬭角，中國政府努力發揮「以夷制夷」外交，使列強對華借款競爭產生高潮，此爲列強對華借款交涉歷史之第二階段。由於此一階段競爭的結果，列強鑒於已往兩敗俱傷之

經驗及對華財政情況之更多瞭解，乃放棄單獨對華威脅利誘的談判，改採聯合陣線相互提携的交涉，是爲列強借款運動之第三階段。此後九年間（民國元年至九年）列強對華財政政策之方針即爲此一階段活動之特徵。

第一節 馬關戰債借款與法俄英德之爭

一、法俄合作爭取第一期馬關賠款借款

根據一八九五年中日馬關條約第四款規定，中國須償付日本軍費庫平銀二萬萬兩，且須於和約批准互換六個月內交付第一期款五千萬兩，（註四）再六個月內交付第二期款五千萬兩，否則日本不撤退其在華之駐軍。故中國須於戰後第一年內籌得一萬萬兩鉅款償付日本。而清廷正當戰敗之餘，財政極度困難，惟有舉借外債，方能償付此項賠款，當時英法德政府皆考慮此項大宗借款與政治權益之相關性，此款若由一國承擔或將影響國際在華商業關係的現狀。故而對此借款莫不投以深切的注意。此項借款既然關係重大，在華權益較多的國家乃萌國際合作之議論，權益較少者乃萌乘機擴展之意圖。

早在甲午戰爭進行之際，英國即有國際對華外交行動應謀一致合作之議。（註五）中日馬關

條約簽立後，英國外務部即向俄、法、德表示，英國與華通商之數量，較任何其他國家爲大，對於此項借款亦有深切之興趣。但英國渴望有關國家能提出一項可使各方面滿意的計劃。（註六）蓋此時英國認爲此項借款不免涉及政治意義，以及中國幣制改革等全面性之利益問題，宜由各國合作。（註七）但是由於甲午戰爭期間原先擬由德華銀行（*Deutsche-Asiatische Bank*）承擔之一千萬銀兩借款，被英國匯豐銀行（*Hongkong and Shanghai Bank*）搶去貸款權，德國政府對此馬關戰債借款，乃有意以低利競爭單獨承擔。（註八）法國初則表示無意於單獨對華借款，繼則表示此項借款應由干涉遼遠之三國承擔。（註九）故五月二十二日，英國向俄、法、德三國提議，停止惡性競爭，由各國共組財團承擔，法德因不願英財團領導，乃一致表示反對。（註一〇）

俄國方面，自一八九五年以後，外交核心人物爲其財長維特（*M. Witte*），其人對華主張以和平滲透策略，代替直接奪取領土的政策。而在和平策略中，借款活動尤爲重要。（註一一）於是開始籌劃組織道勝銀行（*Russo-Asiatic Bank*），該銀行之任務除了純商業活動外，主要爲鞏固俄國在華的經濟勢力，與英國之既得優勢相抗衡。（註一二）維持最初故意不積極進行借款交涉，且向德宣稱無意於對華借款，一面靜觀英、德競爭情況之發展，時法國欲援引俄人政治

勢力爲助，向俄提議合作，維特爲使中國免受各國監督，並思對華財政有所染指，（註一三）當時中國政府親俄反英之氣甚盛，加上對俄法低利的貪圖，（註一四）終於該年七月六日，與齊心合力的法、俄團體簽訂借款合同。

二、英德合作爭取第二、三期馬關賠款借款

俄、法獲得第一期借款承擔權以前，德國與中國的外交關係頗爲親善，德、俄外交關係亦復不惡。維特亦曾向德表示對華財政行動允德參加，（註一五）繼而藉口法國的反對而推翻承諾，（註一六）但此一謊言旋被拆穿，（註一七）德國於痛恨俄國之餘，乃尋求英國合作，共同向清廷提出抗議與警告，逼使中國修改俄、法借款合同，並應允將來舉借外款，由德、英承擔。（註一八）英國匯豐銀行並與德華銀行約定將來共同承擔所有中國政府借款，至一九〇一年爲止。（註一九）

此一借款使列強在華國際關係中發生重大影響。德國之行動，不僅推翻威廉一世所作「在任何情況下，德均將與英俄合作」之承諾，亦即威廉二世前向沙皇尼古拉二世所作的「德國無條件支持俄人之遠東政策」的保證亦被勾消。（註二〇）

德國在普法戰爭後，懼法復仇，在外交方面，威廉二世雖於一九〇年未曾爲德俄同盟續約

，但仍全力支持帝俄東進政策，使其注意力集中在遠東以減少其對歐的壓力。（註二一）今德國發現其在與俄合作過程中竟被俄出賣，報復之情遂油然而生，加上德皇威廉二世其人年輕而好大喜功，對現實利益的爭取自不輕言放棄，並提倡德人對華政策應如英國，以貿易為重故雙方嫌隙漸深。德政府愈支持俄人東進，愈發現與其本身的經濟利益相違背，故必須有一止境。（註二二）更有進者，中國既然衰弱如斯，瓜分之勢，已將形成，為避免無法分享一杯羹於中國，就應防止別國因承擔此項重要借款而獲得特權。故德國認為以低利競爭對中國主權有益無損，且可藉機向英、法、俄表示其有採取自由獨立行動的權利。（註二三）

另一方面，德國既在遠東政策的推動上，見棄於俄國，乃轉而拉攏英國，並否決「法國仿遼東半島以金錢贖回台灣之議」以討好日本，（註二四）而加強己方之聲勢。對遼東贖回一案，更主張日本留駐遼東為期至少一年，以此抑制俄國在遼東之發展。並以中國償日戰債已有確切保證及已付還部份前，不勸日本撤軍以迫使中國將來借用德款。（註二五）

德國在俄、法借款成立後，利用遼東交涉對中國採取兩種步驟，迫使中國允借德款，一是主張巨額贖回遼東款項，蓋數額愈大，則德人獲得借款的機會亦愈大。一是主張歸還遼東期限愈長，中國受俄壓迫亦愈小，則德人獲得借款之機會亦愈大。兩者交互為用的結果，即聲明「在中國

償日戰債，已有確切保證及已付還部份前，德政府不勸說日本撤退在中國大陸之駐軍。」（註二六）

就英國方面言之，俄法結盟所帶給它在遠東商業活動的損害，遠較德國爲甚。三國干涉還遼即已顯出向英國在華霸權（Predominant Power）挑戰的意味。（註二七）英國此時此地若不接受德國之合作，則其孤立之地位將日益顯著。法俄在中國領土的南北交侵，意味著其在長江流域的勢力備受威脅。爲防此種威脅之加深，英國不得不任外交態勢上有所改變。故而對於甲午戰債第二、三期借款，英德勢在必得。另一方面，維特在爭得該項第一期借款之後，對華政策格外小心謹慎，不欲操之過急而遭受挫折。三國干涉還遼之際，俄國既受德人之迫，承諾將來中國借用德款；（註二八）再者，道勝銀行之資本既不能透過英德，而西伯利亞鐵路又需法國資助，若欲再承擔中國之借款，顯然力有未逮。（註二九）故法國雖有意與英德相爭，想再以低利承擔貸款，維特乃以「爲使英德對俄之中東鐵路計劃表示中立」爲理由，未與法國共同對華施予壓力。（註三〇）

一八九七年六月，中國開始爲第三期戰債籌借款項。李鴻章先向俄國求助，維特答以中國須允俄築一中東鐵路支線南抵黃海，租借旅順大連等條件；（註三一）李鴻章轉向英國告貸，英國

答以允其控制中國歲收、不租讓長江流域予他國、開大連爲商港等要求。（註三二）當中國進退維谷之際，俄國軍艦即長驅直入旅順，在英國既不願爲此與俄開戰，日本軍力又不足以動俄之志，（註三三）而德國更不願與俄爲難的前提下，中國遂屈服於俄人之一切要求，英國只得威海衛租借權及與德承擔此一借款權。（註三四）

第三期甲午戰債借款交涉，英國雖與德國獲得承擔權及其他種種特權，（註三五）但是俄國的壓力却逐日加深，而其伙伴（德國）對其亦顯離心離德，其國際對華借款聯合策劃，遂有待經過另一個兩敗俱傷的競爭，始能達成。

第二節 路權競爭期間列國借款政策的變革

甲午戰爭之後，中國政府努力從事鐵路建設，以振興實業。但因財力短絀，大多數鐵路的建築，惟有仰賴外債。（註三六）列強方面，鑒於清廷衰敗，瀕於解體。而鐵路之建築通常爲經濟及戰略重要位置之銜接，故欲爭取鐵路建設之承擔權，以利彼等勢力範圍之建立。甲午戰後十年間之中國國際關係史，史家稱爲「以鐵路與銀行征服中國」時期（Conquest by Railroad and Bank）。（註三七）其間規模較大且引起國際競爭及合作之議者，爲盧漢鐵路及津浦鐵路

借款。

一、盧漢鐵路借款交涉

一八九六年，清廷欲修建一條以北京爲中心、東北連奉天南接廣州之鐵路，（盧溝橋至漢口之間爲此路之中段）首先向外國徵求資助。參加競爭者爲英美德比四國公司。翌年七月，比國公司與中國政府秘密簽訂一項對中國頗爲優厚之合同。（註三八）然而此路南端伸入英國勢力範圍的長江流域，英國極欲承擔，在其不幸競爭失敗之後，只能要求比國讓其參加。（註三九）但當法俄要求與比國共同承擔並壓迫中國修改合同提高利率時，（註四〇）英國對俄公然侵入長江流域之行動十分震驚，乃向清廷抗議。（註四一）

清廷既無法將法俄排除，又不能不理英國，只好任由法國與英國雙方談判，而靜待其結果。

不意此時英國忽轉變方針，由私人向華交涉，改由政府出面，並爲擴大財力起見，改組匯豐銀行，吸收其他財團資金，成立英中公司（*British and Chinese Corporation*），（註四二）向中國政府爭取滬甯鐵路，以及一條由山海關經新民屯至牛莊鐵路之建築權，並得長城以南若干礦產開採權，作爲盧漢鐵路交涉失敗之彌補。（註四三）其結果造成英俄政府的直接對抗。俄國既不喜有新勢力進入東北，而本身財力又不足與英競爭，只得於一八九九年四月與英妥協，答允