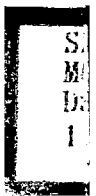


周繼銓著

美國遠東外交政策

商務印書館發行

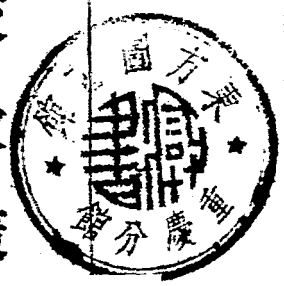


MB  
D871.20  
11  
2

周繼銓著

美國遠東外交政策

商務印書館發行



3 1799 6906 2

# 目次

導言	一
第一章 美國外交政策概觀	七
第一節 孤立主義	八
第二節 門羅主義	一二
第三節 金元外交	一八
第四節 海上自由主義	二一
第二章 美國遠東外交政策之神髓——門戶開放政策	二六
第一節 美國在遠東之地位	二六
第二節 門戶開放政策之背景	二七
第三節 門戶開放政策之確立	三〇
第四節 門戶開放政策之發展	三二

第二章 美國遠東外交政策與中國……………二二八

第一節 金元外交與中國……………三〇八

第二節 中美條約之研究……………四一

第三節 華府會議九國公約與中國……………四四

第四章 門戶開放政策之障礙……………五〇

第一節 美國與日本……………五〇

第二節 中日事件之史汀生觀……………五四

第三節 美日商約廢止之通告……………五九

第五章 現階段之美國遠東外交政策……………六六

第一節 歐戰後孤立主義之復活……………六六

第二節 羅氏外交之轉變……………六八

第三節 美蘇復交……………八〇

第四節 菲島獨立問題……………八三

第六章	美中立法案與遠東	九一
第一節	中立法案之回顧	九一
第二節	新中立法案與第二次歐戰	九四
第三節	新中立法案與中日戰爭	九七
結論	美國遠東政策之前瞻	一〇一
重要參考資料		一〇六

# 美國遠東外交政策

## 導言

回溯十八世紀初葉，美國初爲英法殖民地，自一七七六年十三洲同盟，宣告獨立，華盛頓總統（Washington）以英異姿態，引導美國獨立革命運動成功以後，歷史之進展，賴諸開拓者之努力，其政治經濟地位日漸鞏固，復自一九一四年至一九一八年歐戰以後，老大黃金帝國衰微，而美則以嶄新之金圓國家，躍至列強首席。美國國力之建立，實基於其鉅大之財富，各種關於經濟活動之能力，生產原料之供給，軍器之高速度生產，在政治上，有民主政治（Democracy）領導之政府。自美國獨立革命迄今僅百餘年，然在近百年中，美國與世界之接觸已漸加繁，歐戰以後，美國常顯示站立於和平基石上，而同時因戰時美會貸與英法集團以鉅款，美國則更進爲債權國。此種經濟因素，政治力量，遂使今日之美利堅合衆國成功爲世界政治舞臺一個超越角色。

從遠東方面而言，美國在近代遠東史上更佔一極重要之位置。中國自一八四二年鴉片戰役以降，門戶洞開，從此「閉關自守」政策，已爲時代環境所毀棄，而外交關係，遂漸次趨於複

難。英人以中英江寧條約在中國獲取極大之利益，而美國之來中國，僅次於英，因此她援江寧條約之例，於一八四四年締結望廈條約，（註一）中美外交關係自此開始。自此以後，美國在太平洋西岸有了立腳點。而一八五四年，美海軍司令彼理（Commodore Perry）逼迫日本開放通商門戶，同年並與日締結神奈川條約，（註二）則美國與遠東國家之接觸由此加增，此舉對遠東之政治史又重新撕開一頁。因美將之叩關，而日本千餘年一貫之幕府政治遂得摧毀，乃另建以皇權爲中心之天皇，明治維新之機運得以成功，更因外來之侵略，而影響日本急求自立之途，吾人更不可忽視其嚴重之意義。復次，於一八六七年自俄國購得阿拉斯加，一八九八年收取夏威夷羣島，而獲得太平洋空軍與海軍之兩大根據地；繼則美西戰爭之結果，美國又得菲列賓羣島，美國在遠東又得一重要之據點；從各種錯綜之關係，美國在遠東之地位便日趨重要。

作者草此文時，正值英法集團與德意志之戰爭，東亞方面則中日戰爭已歷二年而未解，美國對於今日時局之影響，更爲鉅大。一九三九年九月二十七日中國外交部長王寵惠氏對美聯社遠東分社經理馬立斯所發表之談話，（註三）便可觀察美國對遠東所發生嚴重之影響，故吾人對於美國之外交政策，尤其遠東外交政策之問題，極有探討之價值，此舉對於時局之認識，容有相當之裨益。且此種問題之研究，即在平時亦有相當之價值，正如王寵惠氏所言：

「吾國自海禁初開，國民對外交無涵養與研究，又無組織力量，一事之起，執政者不知民意所在，而輿論亦無所表示，搯持樽俎，勝券難操。國難猶重，吾人所宜急倡者，國民對於

外交須有廣博的修養，與深刻的認識，與論集中，政治與民衆意志一貫，然後可以完成對外力量。」（註四）故對外交問題之研究，實爲一極重要之工作；又如中國駐法大使顧維鈞博士曰：

「人與人相接而有友誼，國與國交而有外交，社會關係愈複雜，則人不可不嚴於處世之方，國際關係愈複雜，則國不可不精於折衝之術。我國自昔閉關自守，惟我獨尊，九天閭闔開言殿，萬國衣冠拜冕旒。」固不知國際爲何物，更不知外交爲何事。迨近百年來歐風東漸，門戶洞開，全國上下始恍於外力之侵凌，欲圖所以捍衛之道。然當路者終囿於環境，傳統觀念，殊難驟易，不失於輕敵，而失於畏敵，遂使一部外交史，形成一部國恥史。致此之由，非由一端，而不能知己知彼則其原因之最大者。」繼曰：「以過去經驗所得，深覺外交大計之能確定不移，外交政策之能推行盡利，外交當局能貫徹始終，惟一條件，必須得全國國民之正確瞭解與精誠擁護。處茲內外多艱之際，正全國上下臥薪嘗膽之時，外交政策之運用，固爲重要，而國際實况外交理論之研究，尤爲迫切。撥亂反正，轉危爲安，胥視乎此。」（註五）

然說明一國之外交政策，那不是一件簡單的事情，大抵一國對外交政策具有其歷史，時代環境之特質，且必基於其國家之利益爲出發點，此爲一定之原則；而吾人循此路以尋求其外交政策之基礎，探求其理論與真相，自臻明澈。本文所論之美遠東外交政策，係自政治科學立場加以探討，乃非單從歷史學之觀點，僅敘述其經過；惟吾人苟欲研究此種政策之成因與現實問



題，則吾人亦不能漠視其歷史之因素，因歷史與現實之廣續，對諸外交政策之影響極巨；故研究外交政策，亦不能忽視其歷史之背景，因與該國外交策略之轉變互爲因果，亦須加以縝密研究。

欲窺美國對遠東之外交策略，則美國之外交政策全貌，自有探討之必要，故列於第一章中，此章之論述，則自美國獨立革命後爲出發點，綜論美之孤立主義，不干涉政策，門羅主義，金元外交，海上自由主義，將美國之外交政策全貌作有體系之敘述。次則從美國外交政策之概觀中，續論美國自十九世紀末葉所確立之遠東門戶開放政策，及以後之發展，以研考其政策之理論與實際。復因中國在遠東擁有廣大之土地，其經濟利益，常爲列強所覬覦，則美國對中國有若何關係，及其遠東門戶開放政策對中國所發生之影響如何，在本書第三章中金元外交，中美條約之研究，國際會議與國際條約，詳加分析。美國在遠東標榜門戶開放政策，而日本亦仿美國之門羅主義，倡論所謂東亞「門羅主義」，一方旨在機會均等，一方則欲利益獨佔，自然發生極大之衝突，此問題頗堪研究，故另立第四章論之。現階段之美遠東外交政策，作者並在第五章提出，如歐戰後孤立主義之復活，羅斯福外交之轉變，美蘇復交，與菲島獨立諸問題。又自一九三五年以降，美國因世界風雲日益緊張，爲應付此局勢起見，故有中立法案之訂定，此案亦經一九三六與一九三七年之擴大。迄至一九三九年秋季，第二次歐戰之烽火，世界局面極其混亂，美國又有新中立法案之頒佈。究竟此舉對於此次歐戰有若何影響，此法案

對於中日問題有何得失之處，尤爲吾人所當注意者，乃在第六章論之。結論一章中，復對美遠東政策作一綜合之檢討。並以中國之立場爲根據，指出吾人今日對大時代國際外交政策認識之必要，與中國之出路。

予寫作此文時，正值一九三九年秋季。滬上自經戰事，頗有損失，關於歷年中文雜誌及外交方面可參考之材料，多缺而不全。作者於美外交政策概觀一章中，可據之材料得自英文美國外交政策之善本，如 A History of American Foreign Policy—by J. H. Latane. American Diplomacy—Politics and Practice—by Benjamin H. Williams, American Foreign Policies—by James Wilford Garner, The Far Eastern Policies of the United States—by A. Whitney Griswold, American Diplomacy in the Orient—by John W. Foster, American Policy in the Pacific—By E. M. Petterson, Dollar Diplomacy—by Nearing, 餘見本文附記之參考書目。至關於近代美遠東外交政策文章，除上述各書可資參考外，尚須參譯一部分西籍原著或流行之雜誌，如現代史料 (Current History)，美國政治社會科學季刊，(The Annals of American Academy of Political and Social Science)，美國外交學會出版之外交政策報導 (Foreign Policy Report—by Foreign Policy Association, New York U. S. A.)，密勒氏評論報 (China Weekly Review, Shanghai) 及 Foreign Affairs, Forthrightly International Conciliation 等雜誌各期。關於最近新中立案諸問題，則散見國內外之報

章。此種取材工作較爲繁重，今幸能完成付梓。錯誤之處，在所不免，望諸先進有以教之。

(註一)一八四四年望加錫條約，一譯作中美河口貿易章程 (Sino-American Treaty of Wang-Hea 1844)。

(註二)一八五四年三月三十一日神奈川條約，該約文共十二條，日本長期「鎖國」政策，由此廢除，祇爲一劃時代之條約。

(註三)一九三九年九月二十八日，十月二日匯申報。

(註四)外交大辭典王序第一頁。

(註五)前書順序第一至二頁。

## 第一章 美國外交政策概觀

美國位於西半球之美洲，因其地理環境關係，其採用之外交政策與歐洲列強之政策，亦有差異，但以國家之利益 (Interests) 爲出發點則，此種外交政策之原則與列強所標榜者，大致仍無出入。考美國外交政策之決定力，實自美國一七七六年獨立革命以後，國力之發展，與乎一切強有力工業，社會之組織，影響殊大。而美國於茲一百餘年所施行之外交政策，亦與其國家之特殊經濟利益相脗合，此點爲吾人研討其政策時尤爲注意者。美國之基本外交政策，如孤立主義不合作政策，不干涉政策，門羅主義，金元外交，加勒比海之政策，巴拿馬運河之開鑿，對遠東所持之門戶開放政策，其主要之因素，殆不出於此。第二點，美國爲一民主政治之國家，故輿論 (Public Opinion)，常能與其外交政策脗合，換言之，民意對於外交政策之決定，爲力甚大。此爲民治國家之特質，吾人固不可忽視。

吾人研究美之遠東政策，尤須先睹其外交政策之全貌，庶幾以後所提出美遠東政策之問題有一明確之概念。例如美所宣示之門羅主義，藉免列強之干涉美洲，而美國以政治之力量，經濟之力量，全力調整拉丁美洲，美國在美洲可得一鞏固之地位，確立其美洲所獲得之優越地位以後，乃對遠東方面所素持之政策，始有餘力加以鞏固，所以美國之一政策與其他一政策亦有

相當關係。故吾人在未指出美國遠東外交政策之前，對美外交政策先要作一簡要之述明，在錯綜關係中，便可從事分析其遠東政策之神髓。

### 第一節 孤立主義 (Isolation)

作者在本章中所提出此種政策，列在門羅主義前，良以孤立政策之發展，為時實較門羅主義為早。考此種主義實導源於十八世紀，當時美國遠隔重洋，與歐洲大陸之交通，未臻完善，而當時一切汽船，與交通運輸之工具，尙未能將此重洋之距離縮小，並且美國與各遠處之商業，尙未達於複雜之程度；基於地理環境，經濟原因，孤立主義信條，便從而確立。關於此種見解，吾人不能不追溯到一七九六年華盛頓在臨別贈言 (Washington's Farewell Address) 中所發表之意見。華氏在此次任期告終之時，曾勸導美國人從事擴展商業活動，但同時並告誡他們，謂歐洲所從事爭執之原因，與美國根本不相關切，所以美國確實之政策，係不與世界上其他任何部份成立永久同盟。在其臨別贈言中所言：

「關於我們對付外國的大規則，是以最小的政治關係，擴大我們之商業關係，我們已經締結的協定，當以十分誠摯履行，不過以此為止。

歐洲有些最主要的利益與我們並無關係或極遠的關係，因此她必須時常發生爭端，而此種爭端之原因又與我們根本無關，如果我們把自己勉強牽入，那一定是不智的。

我們隔遠的地位自然使我們能夠採取另外一個路線；如果我們仍然團結一體，在一個有效的政府下面，那麼我們離這麼一個時期不遠；在這時期內，我們可以不怕受外來侵犯的損害，可以採取使人嚴格尊重對我們任何時候所決定的中立的態度，交戰國既不能謀取我們什麼，也不輕易冒險開罪我們，我們可依照我們的利益，本着正義的指導，選擇和平或戰爭。

爲什麼要放棄這樣一個特別的地位和利益？爲什麼要離開我們的立腳點而站在外國的地面上？爲什麼要把我們的運命與歐洲任何一部分的運命，纏結在一起，以致把我們的和平與繁榮，拖累在歐洲。

我們正確的政策在放棄與任何外國爲永久的同盟，關於這點，我的意思並不是要超過我們現在所有的自由範圍去做，我不要人家誤解我，說我可以袒護對於現有條約的不忠信行爲，我認爲誠實永遠是最好的政策的格言，不但是適用於私事，而且同樣適用於公事；因此我重覆的說，這些條約須依照他們的真意思遵守；但是據我的意見擴大他們，不但是不需要，並且是不智。

永遠記得，以適當的建樹，把我們自己置於可敬的防守狀態，我們便可以信賴以臨時同盟去應付非常的事變。」（註一）

華盛頓之臨別贈言所揭示之孤立信條，成爲美國外交政策史之重要文獻，而推考此種主義之孕育，除地理環境之因素外，尚有一原因，卽因美國脫離英國獨立以後，羽毛未豐，故乃表

示不干涉歐局，欲以自力漸次促成美國得一鞏固之地位。自一七八九年四月三十日華盛頓就職之後，美國之政治乃在嶄新局面之進展中。而一七九〇年，歐洲局勢極其混亂，戰神之恐怖，常撼美國政局，因英國與西班牙間有魯卡桑（Noctua Sound）之糾紛，美國當局考慮，假如英西爲此而戰時，美國所採之態度若何？但最後魯卡桑的爭端得以調解，故華盛頓此時未有宣佈其確立方針之必要。三年以後，歐局正開展着大戰之局面，一七九三年一月路易十六（Louis XVI）被殺，二月英國與法戰，此種局面混亂極久，故華盛頓所主之外交政策之孤立主義，遂於一七九三年成立。而同年四月二十一日發表此項宣言（The Declaration of April 22, 1793），斯時中立政策得以施行，雖文中避免使用中立（Neutral）字樣，但實質則仍包括此種中立之重要性，（註二）宣言本身雖甚簡短，但是內閣不管一七七八年的法國條約，一致通過探行中立方針的決議，影響極巨，而負責執此政策的爲甲弗遜（Jefferson）。按英國國際法學者賀爾（W. F. Hall）之研究，吾人更可看到甲弗遜氏對美國中立信條之貢獻若何。賀爾氏曾引證甲弗遜之文件而作結論如下：

「一七九三年美國的政策在中立慣例的發展上構成了一個新紀元，沒有疑問，這種政策的用意是要使中立者所負的義務發生效力，但是她代表了當時關於這些義務的最前進的意見，有些地方比現在有權威的國際習慣還進步；不過大體上牠與現在國際上所採用的行爲標準相同。」（註三）

甲菲遜於一七九〇年三月二十一日就職，當一七九三年英法戰爭時，尤力主中立權利者，而中立政策所予美國之利潤極大。美在戰局外，因中立政策之施行，航運商業皆獲得長足之進展。即以航運而言，今將一七九〇年與一八一〇年作一比較，則一七九〇年時美海洋運輸之噸數僅爲四七八、三七七噸，而一八一〇年則擴展至一、四二四、七八三噸，此數目殊爲驚人。而美國國外貿易方面，在一七九二年時爲六千二百二十五萬三千金圓，一八〇七年則進至二億四千六百八十四萬三千金圓。（註四）可見美國中立信條實施以後，所獲得之經濟利益實不少。

但他方面因商業之擴展，美國與列強之接觸便漸增多。美國於十九世紀初期漸次捲入世界政治漩渦中，至甲菲遜爲大總統時，在他第一次的就職演說，對於外交政策亦有確切之宣言，伊謂：「和平，商務，對各國保持忠誠的友誼，不與任何國家發生纏結的同盟。」雖伊曾爲中立權利而奮鬥，但是孤立政策，中立主義，在事實上不免有所動搖。當托利玻里（Tripoli）之糾紛，甲菲遜總統便毅然使用其海軍前赴地中海（Mediterranean Sea），又如一八四三年，英國打破中國海禁之後，美派卡醒氏（Calab Chasing）前往中國，以獲取同樣之商業特權，一八四八年與墨西哥之戰爭，得新墨西哥（New Mexico），加里福尼亞（California）及亞里孫奈（Arizona），一八五三年之比理叩關，與日締約，一八九八年之美西戰爭。可見在十九世紀，美國參與世界政治，其接觸不可謂不大矣。而經過西班牙戰爭以後，美政府所參與之世界事



業，更爲增加。一九〇〇年，她和英德日俄法等國會共同出兵到中國以鎮定義和團之亂。但多年以後，世界大戰爆發，美國亦於一九一七年捲入漩渦。而大戰結束以後，威爾遜（Wilson）總統爲求永久和平，促美國加入國際聯盟。於是國內發生一種很大的呼聲，反對混入歐洲的紛擾之中，國際聯盟條約，亦經參院否決，而國家又轉到孤立途徑。所以歐戰以後孤立政策復活，又予美國以極大之影響。細察美國百餘年所經過之史實，基於各種因素之特質，孤立政策之理論，殆爲美外交政策中一重要之問題，固能迎合若干美國人的心理。例如一部分資本家，孤立派的參議員或衆議員和「猶太派」的輿論界。此三位一體所結成之輿論中心，與經濟之特殊利益，爲此種政策之強有力支持者。

## 第二節 門羅主義 (Monroe Doctrine)

以歷史而言，美國首以孤立主義，不干涉政策 (Non-intervention) 不合作政策 (Non-cooperation) 爲標榜，繼而基於世界政局之錯綜關係，國力膨脹以後，乃漸擴充其片面的不干涉歐洲政治主義，轉變爲保障美洲政治獨立主義，門羅主義之倡導，係反對歐洲列強干涉美洲政治，便成爲美國外交政策之基本原則。

要說明門羅主義之起源，吾人不能不回溯獨立革命前期美洲大陸之形勢，北美在美利堅合衆國未成立以前，英法西及其他殖民國會彼此劃分區域，各自活動，故是時北美完全爲歐洲列

強勢力範圍 (Sphere of Influences) 支配的領域，但自美國獨立革命運動以後，此種勢力遂漸被排斥，而美自一八一二年與英國戰爭以後，在美洲遂獲得較優良之地位。惟南美洲方面，西班牙勢力仍極澎湃，且墨西哥在拉丁美洲之糾紛，亦時有所聞，但自美國宣佈門羅主義以後，拉丁美洲得一安全之保證，歐洲列強從此不敢側視，於是彼等遂在此主義之下，力圖振作，發展國力。故門羅主義雖為美國之外交政策，但他方面拉丁美洲諸國接受之，按其目的，蓋彼等欲藉美國勢力之羽翼，以抵抗歐洲列強之干涉，此其一。

復次，再回溯門羅主義未宣佈前二十年來之美國動態，乃為一值得檢討之問題。自從一八〇三年為適應新領土要求之故，遂漸對於十年來所持之孤立政策，生出了初次違背之現象，如那畢生反對土地擴充者甲弗遜，當時因迫於發展新國家經濟之需要，亦不能不向法人手裏購取路易西安那 (Louisiana)。此種購買，亦為暫時滿足新土地之要求所致。然至一八一〇年西班牙忽把巴坦魯治 (Baton Rouge) 佔領，並宣佈其獨立時，馬的遜 (Madison) 總統即推測西班牙人將會出賣西佛羅里達 (West Florida)，因此便不顧英國抗議，派兵佔據該地。同時一八一一年一月十五日國會亦通過一決議，申述「合衆國在此種特殊情形之下，不能坐觀那塊地方落於任何外國的手裏，並且為求自己安全起見，不得不暫將該地佔據，以防萬一。」因此美國外交政策，遂依着領土擴充要求，而立下兩種規約；(一)美洲不去干涉歐洲事務；(二)歐洲也不許干涉美洲事務，此其二。

吾人再作進一步之探討，究竟拉丁美洲對美利堅合衆國之重要關係若何？今引一九三三年史汀生 (Stimson) 之言，可見拉丁美洲對美國之重要地位：「因地域之接近，拉丁美洲之於美國，不論其在財產方面，抑在國家安全方面，其關係之重要，均非美國人民所敢漠視，中美洲土腰與加勒比海中諸島爲出入巴拿馬運河必經之要道，乃美國國防生命線上之有力鎖鍊，雖然如此，美國仍以其維護世界和平利益之同一標準，爲對付拉丁美洲之一般原則。」（註五）

再者，門羅主義導源於十八世紀初葉西班牙之恫嚇，此時西班牙得歐洲法國之援，欲對她在美洲已經宣佈獨立之殖民地，恢復其主權，並對此種殖民地重新確立其固有貿易獨佔權益，此舉對於合衆國不啻是兩重攻擊：（一）如在拉丁亞美利堅 (Latin America) 恢復君政主義，此是共和政體之一種最大威脅。（二）如果一種貿易獨佔權，再操諸西班牙之手，則合衆國公民在西班牙從前殖民地內所造成有利之商業，將被排斥。第二方面，還基於俄國沙皇 (Russian Tsar) 所下之敕令，要求北美洲西北海岸之權利而引起，因該敕令禁止他國人民在北美西北海岸，由柏林海峽至北緯五十一度之一百里內航行或捕魚，以及俄國商人計劃在加里福尼亞設立驛站等問題。（註六）在針對此種複雜之形勢，美國政府遂於一八二二年樹立一種嶄新主義，所謂門羅主義之原則，亦於此時確定，吾人試觀一八二三年十二月二日門羅總統之咨文中 (Monroe's Message of December 2, 1823) 有云：

「（一）依照俄帝國政府的提議是由俄皇派駐此間公使提出的——美國已賦與聖彼得堡公使

以全權，並有訓令給他，令他以友善的談判，商妥兩國在本洲西北岸的各個權益，俄帝國政府向英國政府提出了同樣的提議，英國政府也已經同意。美國政府一向希望以這種友善的辦法來表示他們始終所給與俄皇的友誼價值，及其渴望與他的政府啓發最好諒解的意思。在這種興趣所引起的討論裏面，美國認爲時機適當，正好表示南北美洲，根據其已承認，並且維持自由獨立的情形，自此以後不能再被認爲任何歐洲國家將來殖民的對象，這個是美國權益有關的原則。

(二)關於歐洲各國自己事情所引起的戰爭，我們向來絕對沒有參加，並且也與我們的政策不符。只有我們的權利被侵害或嚴重受妨礙的時候，我們纔表示憤慨或準備自衛，在這半球的運動，我們必然與之有更密切的關係，其原因必爲明達不偏之觀察者所了解。同盟各國的政治制度，根本與美洲的政治制度不同，這種差別乃起於各個政府內的情形，我們犧牲了這多的血和金錢，才成立我們自己這種政治制度，我們最明達的公民，費了許多聰明才力纔養成我們自己這種政治制度，並且在這種政治制度底下，我們享受了空前的幸福。爲防護我們自己這種政治制度起見，全國願意犧牲；因此我們叨庇於公正無私及美國與這些國家相互間所存的友好關係，敢宣告他們任何擴張他們的政治制度到這半球任何部分來的企圖，我們認爲有危害我和平和安全，對於任何歐洲國家現有的殖民地或附屬地，我們沒有干涉過，並且將來也不加以干涉；但是對於已經宣告獨立並且維持了獨立的政府，而其獨立又曾經我們依據慎重的考慮及公

平的原則，予以承認的，我們對於任何歐洲國家壓迫他們或操縱他們的命運的任何行爲，便不能不認爲是對於美國的不友善的傾向的表示。在這些新政府與西班牙的戰爭中，我們在承認他們的時候即宣布了中立，一向遵守，並且將來也是繼續遵守的，不過如果有變化發生，本政府的權力機關認爲於美國的安全有必要時，得隨之改變政策。」（註七）

此宣言之精神，明白啓示美洲這塊大陸，再不能給歐洲任何國家，用作新歐洲殖民地，並反對神聖同盟 (Holy Alliance)，把壓迫歐洲的民主政府所採取的干涉辦法擴展到南北美來。

然而再將門羅主義之理論與實際作一扼要分析，則覺此主義誠如托馬斯教授 (Professor David Y. Thomas) 所指出者，實包括下述各種成分，即（一）禁止歐洲各國向西半球攫取任何領土；（二）拉丁亞美利堅的小國，尤其是在加勒比海地帶必須清償債務，當然不能忽視美國債權人；（三）爲博得此種債務之履行起見，合衆國政府會採取某種方式之干涉；（四）對於巴拿馬運河 (Panama Canal) 及西印度羣島 (West Indies) 中美屬各島之保護，實將整個加勒比海地帶置諸美國主權範圍之內；（五）美國資本家在美洲廣泛的利益，將由美國政府加以保護；及（六）贊助汎亞美利堅主義 (Pan Americanism)；那就是說以合衆國的安全與經濟利益相符合爲限度，如謂從嚴格之意義上說，門羅主義僅涉及美洲與歐洲關係；但在事實上，合衆國對拉丁亞美利堅各國的直接措置，常與歐洲人民在此種事件中之利益不能分開。（註八）

門羅主義之宣佈，列強認爲對於歐洲帝國的一種威嚇，反響極大，尤以法帝國爲著。然而

美國決意要實行此主義，後二年就表現得明顯，一八二五年，曾謠傳西班牙將把古巴賣與法國。當法國艦隊駛到古巴時，國務院便立刻宣告說：「美國無論在任何情形之下，是不許西班牙以外任何國家佔有古巴或是柏托里科（Puerto Rico）」後來，交涉結果，法國艦隊撤退回國，此屬門羅主義初次勝利。更在一八四三年時，古巴又成爲門羅主義之爭點，當時國務院因在韋白斯特（Daniel Webster）指揮之下，就更確定她的方針，不許古巴改變政體。及至傳報英國軍艦取道往古巴開駛之時，韋白斯特便宣言：「西班牙政府之對於古巴，早已接受美國政府的政策與期望，這種政策，將是永遠不變的。本政府且已再三聲明過，無論在何種情形之下，美國始終是不許英國的武力佔據該島，如果有侵佔行爲，美國將罄其全國海陸軍軍力以保護之。」（註九）以後門羅主義漸趨於積極之政策，而十八世紀中葉以後之領土擴展，更依門羅主義之力量而漸次開展。

二十世紀開始，當時拉丁美洲國家情形，是不可長久紛亂下去，或任由歐洲之干涉，於是狄奧多羅斯福總統（Theodore Roosevelt）在一九〇四年的國會咨文中，曾申述其政策：「因爲南美各國繼續不斷的錯誤虛弱，使諸國同文明世界的關係絕緣，這種情形，要使其其他文明國家出來的，在美洲因爲美國遵守門羅主義，所以只得勉強地在許多拉丁美洲國家之錯誤及虛弱的事件上實行她的警察權。」（註一〇）

美國憑藉門羅主義，以行使其警權於中美及南美諸小國，對於此種轉變，拉丁美洲諸國自

然發生反感，而此現狀美政府當有所調整，例如歷年汎美會議 (Pan-American Congress)，此舉有以調整美洲各國關係，鞏固美國在美洲之優勢。而汎美主義 (Pan-Americanism) 之運動，早在一八八九年發生，當時由國務卿布棧 (Blaine) 之斡旋，在華盛頓開汎美會議，其後則曾於一九〇一年墨西哥，一九〇六年里約熱內盧 (Rio de Janeiro) 一九〇一年布宜諾斯艾利斯 (Buenos Aires)，一九二三年撒地亞哥 (Santiago) 先後開會，而一九二八年在哈瓦那 (Havana) 之會議尤其重要之價值。當時，由美國以次二十一國家之參加國全體簽字，訂立汎美條約 (Pan-American Treaties 1928) 十四條款，引言中敘述亞美利加諸共和國約定調和經濟的利益，有效的增進社會文化活動，依據正當之個人或團體利益與法律，而規定諸國民間之關係，並永久的繼續全美協力與共存共榮之活動，此道德聯合之基礎，即諸國均在法律上平等，而相互尊重完全之獨立。(註一) 所以美國一方面唱門羅主義，拒絕歐羅巴勢力侵入，而一方面則行汎美政策，置中南美於其指導之下，鞏固新大陸安全，無形構成美國強固之地位，此爲美國外交政策之運用，含有極大意義。

### 第三節 金元外交 (Dollar Diplomacy)

美國獨立革命以後之外交政策，常能合拍着其國家之經濟利益。此姿態乃隨着經濟利益之開拓而爲定論。門羅主義除含有極重要之政治因素，免使歐洲侵入美洲大陸外，對內尙含有許

多經濟利益獨佔之意義。總之，美國之特殊立場，必有一種政策足以配合之，則其活動之方式，自能循此路以尋求。吾人回顧在一九一二年塔夫 (Taft) 執政中，爲了二公司 (Brown Brothers & Co., J. and W. Seligman & Co.) 和紐約的銀行界的利益，實行把尼加拉圭建立爲保護國，又於一九一一年爲了維護摩爾根公司銀行團的利益，而對於聖多明哥 (San Domingo)，實行外交壓迫。所以在塔夫當政的時期中，國務院所給與美國投資者的協助，已進展到一種較確定而明顯的政策，此政策吾人稱之爲金元外交。而國務卿諾克斯 (Philander C. Knox) 對此政策之實施推行極力。諾克斯總括政府給與美投資者的協助，曾謂：「在一年中，合衆國總有好幾次要派兵到中美各共和國的商埠那裏去，用以保護外人的生命和財產，像這樣說去，是需要大宗用費的，據海軍部非正式統計，每年政府要花費一百萬元以上的數額。」

(註一一)

保護美國投資的政策，使塔夫政府去干涉瓜多爾 (Guatemala) 的內政，以求美國權利的安全，同樣，在同一年中，美國政府也曾派軍艦往古巴，去保護美國投資的利益。金元外交，對於弱小國家常加以干涉的行動，而塔夫總統之解釋，則僅爲取得商品市場，和投資機會，所以實行干涉，與美之外交政策並相符合。

但美政府協助美國投資者之政策，在中南美實行之外，又隨海約翰氏 (John Hay) 門戶放開政策之後，而擴展至遠東。此種企圖乃以取得財政與鐵路讓與權爲目的。最顯著之例證，就



是以摩根公司 (J. P. Morgan and Company) 爲首之美國銀行團，努力於湖廣鐵路借款與滿洲銀行計劃。關於在中國實行的金元外交，塔夫總統曾於一九一二年十二月三日所給與國會的外交關係咨文中謂：「鼓勵在中國投資的政策，是在使該國以自己的能力，去取得新生命的結果與門戶開放政策的實施，本政府素來的目標是在鼓勵美國資本的利用，使在中國的發展中，藉着條約的保證，去圖實際的改造。」(註一三)可見美國在金元外交政策之開展中，遠東權益問題當爲美政府所予萬分注意者。

直接協助美國投資者的政策，到威爾遜總統 (Woodrow Wilson) 亦繼續有所進行。雖然他在一九一四年七月四日之演詞。(註一四)闡明金元外交政策在過去之措施等問題中，曾提出不滿意武力干涉壓迫他人權益之舉，然而事實上則一九一五年，也爲了花旗銀行，行過武裝干涉海地國。另一個干涉的例子，就是一九一六年爲了在加勒比區域內美國的利益，對古巴所加之干涉。可見金元外交政策實爲經濟門羅主義趨向中一個固定的步驟，而他方面也是美國遠東門戶開放政策中之一種輔助的政策。

美國在大戰中，因經濟利益之高速度發展，美國金融之力量，控制世界至爲重大，故此種金元外交之威力，戰後復增加不少。美在戰前，對世界金融資本之獨佔，遠在英帝國之後。但歐戰爆發以後，對歐輸出品增加，於是由五十萬萬圓之債務國一躍而爲二百一十萬萬圓之債權國。由大戰至一九二〇年止，其出超總額爲百七十三萬萬金圓。單以軍需品之形態而借與協約

國者達一百萬萬金圓以上，民間資本家之對歐投資，亦在百萬萬金圓上下，其後更突破至百五十萬萬金圓。美國政府及其金融資本家，乃向世界市場作大量投資，計在一九三一年之海外投資共約二四、三〇九、三三九、〇〇〇金圓。（註一五）故美國在大戰後，因經濟勢力之發展，對外債權之激增，而使金圓為左右世界外交政策之工具。

#### 第四節 海上自由主義 (The Doctrine of the Freedom of the Sea)

海上自由主義亦由不干涉主義 (Non-intervention) 蜕化而來。美國之加入歐戰，乃以此為號召，而美國參議院之反對批准國聯盟約，亦以為盟約第十六條之制裁，是使其海上自由主義破壞無餘。然而自非戰公約簽訂以後，一般學者，認為從此海上自由主義應有所變更。蓋非戰公約，既罪責戰爭，則嗣後美國不復能主張絕對的自由與中立權利，而供給違約者以戰爭上之種種需要。（註一六）

然海上自由問題，由來極早。原來一般認領海外之海洋，即公海 (High Sea)，不屬於任何國家之領域，平時船舶有自由航行之權利，但至戰時中立國之船舶，亦必須受海洋航行之某種拘束。依據國際法之一般原則，則交戰國得封鎖敵國港灣，河口及附近海面，而斷絕敵國與他國交通；在公海上，即使中立國船舶，亦得加以檢查與搜索，發見戰時禁制品 (Contraband of War)，得沒收之，因某種情形，且得捕獲沒收船舶；（註一七）故海軍力強大之國家，與敵國

交戰時，爲制勝敵國計，常擴大封鎖範圍，精細且廣泛的規定禁制品品目，或以潛水艇與魚雷之活躍，妨害中立國船舶航行之自由，於是乃發生海洋自由問題。各國對此問題，各具特殊意見。如久握海上霸權之英國，立於本身利益之出發點，始終主張對於海洋自由問題，應設極嚴格之限制，反之，德國在大戰中全國上下莫不大聲疾呼，痛擊英之海洋獨霸主義，乃後又運用無限制潛艇戰略，陷於出爾反爾之政策。美國在海軍尙未強大時代，當然主張海洋自由，卽在海軍力與英國均勢之今日，亦一貫反對英國政策，主張保護海上私有財產。

大戰中，威爾遜於一九一七年在參院，陳述海洋之交通路無論在法律上，事實上，均應絕對自由，海洋自由爲和平，平等，及協調之象徵，要獲得真正自由，自應修正從來國際間之法規。關於此次公海自由之問題，他聲稱每一個大民族「應取得一個通海的直接海口」，「不能使任何國家與海洋隔絕，致不得自由接近世界商業的公開路線。」「公海自由爲和平，平等與合作的必要條件。」他更申明這個問題是與限制海軍的軍備有密切之關係。他說：「軍備這個問題無論其爲陸上或海上的軍備，是與各國及人類的福利最有密切關係的實際問題。」（註一八）一九一八年一月八日於其十四條和平綱領中，復闡明「第二條，領海以外無論和平或交戰時，須保持絕對的航海自由，但於執行國際條約時，得以國際行動，封鎖一部分或全部的公海。」（註一九）故美國之海洋自由論乃戰時船舶航行自由之擴張論，卽戰時禁制品之全廢，通商封鎖之禁止，及公海私有財產之不可侵。但此種海洋自由，對海戰之限制極大，故爲英國所反對。在日內瓦

軍備會議以後，此問題曾爲美國當局所極度注重。而美海軍界之主張則謂：「海洋自自之擁擠，端在建造使任何國家無對美和平通商加以何等干涉之有力海軍。」所以美國計劃補助艦之擴張，海軍力之強大，志在以海軍力，保障海洋之自由。

吾人復檢討台維斯 (Norman H. Davis) 在一九三二年二月二日內瓦軍縮會議所發表之宣言，可是美國海上自由主義有所轉變。其言曰：「各國商議後，確認某國破壞和平，並對侵略國，採取必要手段時，如美國同意於各國所下之判斷，則各國公同恢復和平之努力，美國決不採取任何行動使之失敗。」其意義所啓示，如英國海軍爲制裁侵略國而實行封鎖時，美國決不藉口海上自由主義而破壞之。就近年美之中立法案而言，亦可見美國暫時放棄海上自由主義。中立法中規定之現款自運制度 (Cash and carry system)，乃謂如與交戰國貿易，美國的軍火出品，及一經裝運離開其海岸之後，便不再加以注意。軍火出品須由外國貨船載運，軍火代價須以美國貨幣付現，美國並聲明她的海軍，決不用以保護各交戰國向美國軍火商所訂購的貨物。戰時公海上之危險，已爲一現實問題，所以美國不能不暫時放棄其海上自由之論調，庶幾減免美輪在公海上所遭逢之危險。故此種政策之轉變，甚爲重要。然自羅斯福於一九三三年登台以後，美國之大海軍政策 (Big Naval Policy)，顯欲在大西洋與太平洋中，維持其海軍優越之地位。其所着重在保障海上自由，此雖爲美之一貫政策，然現實問題之因素，不能不使美人重作考慮也。

(註一) F. H. Latane, A History of American Foreign Policy. (中譯本第106、110頁)

James W. Garner, American Foreign Policies P. 25.

Benjamin H. Williams, American Diplomacy (Politics and Practice) P. 28.

(註二) Benjamin H. Williams, American Diplomacy (Politics and Practice) P. 27.

(註三) Hall, International Law, Edition of 1903, pp. 591-598.

(註四) Benjamin H. Williams, American Diplomacy. (Politics and Practice) p. 28.

(註五) Henry L. Simson, Bases of American Foreign Policy during the Past Four Years, Foreign Affairs, April, 1938.

(註六) Nearing, Dollar Diplomacy (中譯本第310頁)。

(註七) J. H. Latane, A History of American Foreign Policy. (中譯本第210頁、231頁)。

(註八) Charles A. Beard, American Government and Politics. (中譯本第559、560頁)。

(註九) Nearing, Dollar Diplomacy, p. 374.

(註一〇) 東方雜誌三十卷十號第四十二頁。

(註一一) D. J. Hill, Americanism (外交雜誌第三四八至四九二頁)。

(註一二) Nearing, Dollar Diplomacy, p. 406.

(註一三) Nearing, Dollar Diplomacy, p. 410.

(註一四) James W. Garner, American Foreign Policies, pp. 40-41.

(註一五) Williams, Economic Foreign Policy of the United States Brief, The World Adrift.

James W. Garner, American Foreign Policies, pp. 69-93.

(註一六) 美國遠東外交政策 - 參見本卷 - 第一、二、三、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

(註 1 甲) Amos S. Hershey, *Essentials of International Public Law and Organization*, p. 703, pp. 714-716.

(註 1 乙) Robinson and West, p. 382.

J. H. Latane, *A History of American Foreign Policy* 註釋本 第六一六頁。

(註 1 丙) Amos S. Hershey, *Essentials of International Law and Organization*, Revised Edition pp. 125-126.

## 第二章 美國遠東外交政策之神髓——門戶開放政策 (The

### Open Door Policy)

#### 第一節 美國在遠東之地位

前章所述美國外交政策所採之門羅主義，決定了十九世紀對美洲，對歐洲外交政策之因素，合着美國各種經濟利益之本身。此主義之影響，含着極重要之價值。正如英國莫勒氏 (Sir James Haadlam Morley) 所言「我們所說的外交政策，不是一件簡單的事，而是各種不同的利益與動機之感應與調和的結果。」所以無論怎樣說，我們不能否認經濟利益，是一個外交政策的主要決定力。美國是一個較歐洲資本主義發達稍晚的新興國家，她的長處在豐富的資源和進步的技術，所結合的大量生產，她的短處在市場的奪取比較略為遲緩，不如歐洲列強在近世紀初期已獲得無數原料與市場。正因為這個緣故，門羅主義和門戶開放主義兩個相反的原則，在相異的場合獲得相當的效果。而近代美國在遠東之外交政策，亦以此為骨幹。

在歷史上，中國自甲午戰役以後，因屬戰敗國，中國陷於極大之頹勢。在一八九八年中，列強之侵進，已成瓜分之勢。而一八九九年美國國務卿海約翰宣佈了有名的門戶開放政策，經

列強所承認，瓜分之危機，遂得消逝。自此門戶開放政策遂成爲遠東政治支配之原則。而在一九一四年至一九一九年，大戰期中，美國對遠東決定之安全因素尤大。歐戰之後，威爾遜的大抱負未能兌現，凡爾塞和平會議未曾解決了遠東問題。一九二一年哈定總統召開華盛頓會議，訂立九國公約，美國遂正式做了門戶開放政策的決定者。國民政府成立之後，美首先與國民政府締結關稅協定，開中國關稅自主之路。在一九三一年九一八事變時，美國顯然未甘放棄他歷史的地位，史汀生(Stimson)曾大聲疾呼，但以未得英國之合作而失敗。言遠東政治之地位，美國是九國公約和非戰公約的道義上和法律上之負責人，故所處之地位乃極重要。

美國對華之門戶開放政策，與門羅主義有相互之關係。此種對世界情勢之適應，亦可窺見美外交政策之核心。一方爲保障美洲國家之領土與獨立，一方則爲保障美國在遠東方面之機會均等。後者視爲對遠東外交策略之金科玉律，茲於下文討論之。

## 第二節 門戶開放政策之背景

爲什麼門戶開放政策在十九世紀之末年樹立？其中自然包含着無數政治與經濟的複雜的因素。就遠東方面言，十九世紀末葉，中國於一八九四年至一八九五年中日戰役之後，敗於日本，中國之弱點大露於外，列強便乘此機會獲取利益，俄國得了旅順的租借，和遼北廣大的租讓地，德國佔領膠州灣，並在山東取得各種利權，而同時英國租借威海衛，法國又租借廣州



灣。(註二)事實上所堪注意者，中國瓜分之危機恰發生於美國將與西班牙開戰之時，世界目光正集中於古巴的問題。一八九七年秋，美國與西班牙戰機日迫，德意志與俄羅斯更於此時準備一切去包圍中國。德國因藉口兩教士被殺案，派艦佔領膠州灣，同時俄國爲要將其艦隊駐紮於不凍之港埠，俾能隨時行動，不致冰結於海參威，經中國同意，聲明該艦隊將在旅順過冬。而一八九八年二月十五日，緬因號軍艦在哈伐那港被炸毀後，美西戰爭爆發。自此事件發生後六個星期以內，德國與俄國便逼迫中國簽訂條約，把上項各租借地與讓與權給與他們。此時美國正集中注意於古巴方面，無暇兼顧。及美西戰爭結束之後，列強所援用之勢力範圍已樹立了基礎，美國在華既無勢力範圍，又無海軍根據要港，設一旦列強瓜分政策實現，於美國必大有利益，因此美國不得不反對列強之瓜分中國，而另創門戶開放主義，此其一。

然斯時即列強所標榜之勢力範圍 (Spheres of influence)，本身亦發生極大之磨擦。英帝國因見俄德在華北之突進，深以瓜分中國與英國本身無多大之利益爲慮，且內在危機蘊蓄極多。此種磨擦亦由於經濟利益之分配問題而發生。故美國對遠東所持之門戶開放政策，亦因應此種不調和之現象而尋求解決之途徑，而當時英國方面之鼓吹影響尤大。一八九八年，希斯呂樞爵士 (Sir Michel Hicksboch) 在英國衆院聲稱：「英國政府決定，無論如何，維持中國之門戶開放。」同年二月一日巴圖勒爵士 (Sir F. Ashmead Bartlett) 亦在衆院申述「維護中國領土之完整，爲不列顛貿易所必需。一途即動議維持中國領土之獨立案。同時英國對外交次長克

松氏 (Lord G. N. Curzon) 列舉政府之對華政策：(一) 維持中國之完整與獨立；(二) 保護條約上的權利；(三) 實施貿易平等之原則。(註二) 更在一八九九年海約翰發出門戶開放條文前數月，英國查理伯勒斯福勳爵 (Lord Charles Balfour) 自華返英，道經美陸，自舊金山至紐約，沿途向主要商會演說中國方面實際情形，並德惠美國與英國共同努力以維持中國門戶之開放。(註三) 故英人之鼓吹，欲美樹立此項政策，以遏俄德之野心，此其二。

復次，以美國本身而言，自一八九八年，美西戰爭之結果，美併菲律賓羣島，佔領關島，並於同年取得夏威夷羣島。而美國之產業發達，人口增加，自是乃注意太平洋東岸之商業利益。蓋當時雖以門羅主義支配中南美，但人口寥落之美洲大陸，僅可供其工業需要之原料，而不是為商品傾銷之市場。反之，向外發展，如爭奪非洲市場，又為列強所不許。然鑒於中國有廣大之人口，佔有世界上較廣大之消費市場，倘列強各據要港，佔有中國之貿易權，則美國將大受影響。故乘機調和列強之衝突而擴張本國經濟利益於中國，此其三。

又自美併菲律賓羣島之後，美政府不特須維護在華之經濟利益，並且須保障菲島之安全。因菲島為美東亞市場之要樞，(註四) 而列強在中國之爭奪，足以危及菲島之安全。所以採取門戶開放政策，圖得利益均沾，貿易平等之機會，一面以菲島為根據，可保護美國在華之利益；一面又以維持中國之完整，可減少威脅菲島之勢力，此其四。

關於美遠東貿易之利益，按統計之結果，一八九六年美人在華設立之公司，約有四十所，

僑民約一千四百三十人，僅次於英而約十倍於俄。航運事業發展極速，一八九七年，美國在華之船舶及噸位，居於第六位，至一九〇〇年，躍達第四位。運售中國之商品，以棉油兩項爲大宗。一八八七年，美棉運入中國者，約值五、三三一、二五一金圓。一八九一年輸入煤油三九、三四八、五七七加侖，約四倍於俄。總計中國全部之外人貿易，美國在進口貨方面佔百分之九，出口貨方面佔百分之十一，約佔進出口全數百分之十。以與其他各國比較，進口貨之價值，美佔第三位，出口貨之價值，美居第二位。所以當一八九八年一月間，國務院未有表示對華政策前，美國商人請求紐約商會設立督促政府，保障美國在華之主要利益及條約權利，而紐約商會遂上書總統請求保護，波斯頓，三藩市等商會，繼起響應，共促政府之注意。（註五）故美主張中國門戶開放，領土完整，亦自有立場。遠東之最大市場，在人煙稠密之中國，美政府早已認清，自不願坐視列強分割之，此其五。

### 第三節 門戶開放政策之確立

門戶開放政策因海約翰之宣言而確立。據美國萊丹教授 (J. H. Langbe) ，對海氏牒文之研究，謂：「海氏任國務卿的聲譽泰半基於此牒文，而這個牒文的淵源，向爲一般人時常加以猜測。戴耶氏所著海的生平，及海夫人私印的三卷海氏通信彙編，對於這個問題，都不能有所闡明。但是從國務部檔案內一個備忘錄看起來，海氏宣布的政策，其制定之功應該歸於洛克希

爾 (W. W. Koehllil)。這個備忘錄 (The Koehllil Memorandum, edited August, 28, 1895) 日期爲一八九九年八月二十八日，係應海氏的請求而擬定的，很有能力地詳述中國的局面，提及查理伯勒斯福勳爵在美國的言論，然後擬具美國政策的措詞，後來海氏毫無更改的載入九月六日他的通牒之中。」(註六)可見海氏對此政策之宣佈，賴各方助力之促進。

一八九九年九月六日美國國務卿海約翰致藤英德俄法諸國政府，提出門戶開放之原則。(註七)其要點如下：

「美國政府爲免除各國衝突起見，及謀各國在華工商業得同等之利益，希望在華有勢力範圍及利益範圍之各國承認下列之條件：

第一，在中國任何所謂勢力範圍或租借地內之通商口岸或投資事業，無論如何，不得加以干涉。

第二，中國現行協定關稅，對於一切所謂勢力範圍之口岸(自由港除外)，裝卸之一切貨物，無論屬於何國，均可適用，其稅款應由中國政府徵收。

第三，此種勢力範圍內之任何口岸，對於他國船隻，不得課以較本國船隻爲高之碼頭稅，且在各該國興築管理經營之鐵道，對於任何國家之貨物，應與各該國貨物徵收同等運費。」(註八)

同年十一月十三日，又致牒意日兩國政府。而美國照會發出後，陸續接得六國政府之覆

文。英國首先答覆，表示各國如均贊同，則英國亦極願接受此項建議。其他各國除一二國措辭略有含糊外，一致接受上述之三項原則。自海氏向各國送發此項照會之後，東亞均勢之局，遂得以維持。

一九〇〇年，義和團之亂，八國聯軍入據北京，列強又圖瓜分中國。七月三日，海約翰爲鄭重表明美政府之態度，重申門戶開放政策之主張。通告各國謂：「促成中國永久的安全與和平，保存中國領土與行政之完整，保護各國由條約和國際法保證的一切權利，並對全世界保障在中國各處經營平等公道的貿易之原則。」（註九）此門戶開放政策之成功，有賴夫英國之同情。惟門戶開放政策之發展，則至一九二二年「華府會議」，更有最大之成就。（註一〇）

#### 第四節 門戶開放政策之發展

自一九〇〇年門戶開放政策奠定其歷史之基礎後，至一九二二年，其中經過之階段，爲一複雜之史實與因素。從國際紛亂之局勢中，更可窺見美國對於遠東，所抱之態度。此種複雜之關係，尤不能不詳作分析。

一九〇〇年中國和團之役，美國雖更復申明此種利益與機會均等之原則，但當時俄國佔滿洲甚急，欲據滿洲爲其保護領土。中國與列強和議之後，駐滿俄兵，延不撤退，威脅中政府訂立密約，允許俄國獨佔東北，以冀求在中國獲取更多之利益。此舉顯然漠視門戶開放政

策。因此，美國再提抗議。而當時形勢的嚴重，遂促成英日兩國於一九〇二年一月三十日締結同盟，以遏抑帝俄侵佔滿洲之野心。此所以引起一九〇四至〇五年日俄之戰；因日本既獲得此種戰時機會均等之保證，遂敢與俄作戰。一九〇五年三月，俄軍大敗於瀋陽。德皇即一面乘法國暫處孤立之勢，干涉摩洛哥（Morocco）事件，一面企圖干涉日俄戰事，以期繼續分割中國之領土，美總統羅斯福（Theodore Roosevelt），洞知門戶開放政策，又遭危險，即運用靈敏的手段，施行雙管齊下的政策，同時警告法德，調解日俄。一九〇五年八月，日俄兩國代表舉行會議於紐亨普什爾（New Hampshire）之懷資茅斯城（Portsmouth），結果日俄媾和，並締結懷資茅斯條約，俄國南滿之權益，遂移轉於日，而門戶開放之原則，亦載入和約，（註一）並由俄國政府聲明並無「侵害中國主權及違反機會均等主義」之意。

日俄戰爭以後之兩年中，帝俄在東北之野心，遂得稍稍遏止。但日本以戰勝國自居，由是日本更進而破壞中國門戶開放之原則。吾人回溯英國與日本締盟之初，其主要原因，自英方言之，在應付俄德，維持均勢之局，庶幾德俄獨佔東北之企圖，得以制止，而英人在華之利益得以保障。日本既獲得英國同盟之保證，因中國之利益而與俄之磨擦愈大。惟日本對俄作戰，須獲得英美等國之同情，亦曾以維持中國之門戶開放與領土完整相號召，因此得歡於美國。然日俄戰後，其態度大異，日俄祕密商議，俄將以前中俄訂立之密約，移交於日本。日本依此項密約，即要求南滿鐵路區域之絕對獨佔的行政權。兩國復以一九〇七年之諒解，同意相互維持滿

洲的特權。此舉與美國對華門戶開放政策所標榜者相背馳。美國乃不得不設法以防止之。一九〇八年日美間訂立魯特高平協定 (Root-Takahira Agreement)，日本承認各國在華工商之平等機會，並同意維持中國之完整及獨立。美國猶以為未足，復由國務卿諾克斯建議滿洲鐵路國際化之計劃，以未得英法贊同，而又遭日俄反對，故全歸失敗。(註一二)

迨至一九一四年七月歐戰爆發，日本更藉口與協約國攻德為名，實行佔據中國之山東省，美國以與彼所主張之政策相左，遂通告日本曰：

「美國承認日本依英日同盟之精神，對德宣戰，則必能尊重中國之門戶開放主義領土完全，決不欲對中國有侵略土地之心；不過中國如有變亂發生時，日本於膠州灣以外，有所行動，必先與美國商議。」(註一三)

日本政府接此通告後，知美國對於日本之行動已起懷疑態度。乃由日內閣總理大隈致電於美政府以解釋之，略謂：「日本用兵青島，不幸而發生種種謠言，余（大隈自稱）可擔保日本政府此次舉動，全依良心，既與正義無背，亦與同盟之意一致，斷無侵略中國土地之野心。」但次年，日本提出「二十一條款」威迫中國承認。美國不能再忍，始通告日本，詢其內容。日本政府答謂：「日政府對華提出之條件，與英日同盟，及機會均等暨中國領土保全之條約，並不妨礙，蓋日本對中國未謀何種專利，以侵害他國之權利也。」日本一面答覆美國，一面將二十一條中第五條第七條擴去（註一四）後提示美政府。但美政府對於日本上年所提供之保證，知已不

可靠。故向日本政府提出嚴重之警告：

「此次中國與日本所商議之條件，聞早已開始，至今尙未解決，其內容甚秘，美政府無由知之，但不得不向中日二國聲明，如中日所訂條件，其有妨害美國在中國條約上之利益，或使中國領土之完全及門戶開放主義有害者，美國政府一律不承認。」

吾人尤須注意此段宣言最後之數句。美國政府重申門戶開放政策，亦曾打擊日本之二十一條款要求，使日本不敢積極破壞門戶開放之原則。故此宣言尤具嚴重之影響。

總括而論，考以上所述，門戶開放政策之發展，自一八九九年及一九〇〇年海峽奠立其基之後，如同年一月二十三日，德奧法意諸國之覆文，一九〇五年八月十二日之英日同盟條約，一九〇五年九月五日之樸資茅斯和約，及以後歷次之日俄條約，一九〇八年十一月之日美換文，一九一一年一月十三日之英日同盟續約，皆規定「中國領土完整」，「門戶開放」，「機會均等之原則」。一九一四年大戰以後，美國所提之中國門戶開放政策，雖幾經動搖，但至一九二二年之「華盛頓會議」，更得穩定。

除上所述，尙有一點吾人尤當注意。當初海峽翰於一八九九年與一九〇〇年時發出之照會，其所定範圍極狹，並未變更各國業已享有之利益，而只適用於日後關於若干地域所採行之政策，亦未提及特許權（如租界之權益）之辦法。日本在「華盛頓會議」，曾利用此點遺漏，主張門戶開放政策不適用於特許權之授受。然此種主張，仍爲美國代表所駁倒。其理由則按照



會發送以後，各次商議，已把特許權包括於門戶開放政策之內了。在一九二二年所締結之門戶開放條約（按指九國公約），禁止任何優越權利的授受，換言之，不許一國享有一般之優越權利，此為第一次國際門戶開放條約的成立，亦為中國接受門戶開放義務的第一次。但中國代表會聲明門戶開放僅指條約所定之地而言，並非開放中國內地各處為外人居留及從事工商業之謂。簽訂此條約者有九國，並為嚴重的表明如下：列強互允尊重中國之主權獨立及領土行政完整，並以其勢力維持工商業均等機會之原則，不許設立勢力範圍，不許獨佔。（註一五）所以華盛頓會議，九國公約，對於中國之關係，尤具有極重要之影響，當於下章分析之。

（註一） Benjamin H. Williams, *American Diplomacy (Politics Practices)* p. 132.

（註二） 近代各國外交政策（美國對華政策之核心——歐添知著：第十四至十五頁。）

（註三） J. H. Latane, *A History of American Foreign Policy*（中譯本）第五八二頁。

（註四） A. Whitney Cristwold, *Far Eastern Policy of the United States* p. 38.

（註五） 同（註三）第十六頁。

（註六） J. H. Latane, *A History of American Foreign Policy*（中譯本）第五八二頁。

（註七） John W. Foster, *American Diplomacy in the Orient* p. 432.

（註八） 中美關係紀要——蔣恭煥著：第九十七至九十八頁。

（註九） Charles A. Beard, *American Government and Politics* p. 681.（中譯本）

John W. Foster, *American Diplomacy in the Orient* pp. 422-425.

（註一〇） *The Foreign Policy of the Powers (1935)*—United States, by John W. Davis p. 153.

（註一一） 日本於一八九九年與一九〇〇年，曾從美國之提議，贊同中國門戶開放與領土完整之政策，在以後之英

日同盟與漢安塔斯諸條約中，亦曾承認此二大原則，但實際上日本在滿洲之行動，並未遵從其諾言。

(註一二) 參看近代各國外交政策（美國對華政策之核心——耿澹如著：第十八頁）。

(註一三) 中美關係紀要——蔣廷黻著：第九十九頁。

(註一四) 第二十一條款第五號第七條中所載：「中國政府允日本人在中國有宣教之權」。

(註一五) R. I. Snell—International Relation p. 422.

外交學原理——楊振光著：第二十六頁。

## 第二章 美國遠東外交政策與中國

### 第一節 金元外交與中國

關於美國外交政策中所揭示之金元外交，作者曾在第一章美國外交政策概觀一章中述其大要；關於此政策在遠東之發展，其理論與實際，尤其是對於中國方面之一部，作者亦於該章中概述一二；惟此種政策關於美國對華投資，其經濟策略，與門戶開放政策相互照合，吾人欲窺其全豹，仍當另在下文探討之。

十九世紀末年，爲美國外交政策史之重要時期，如門戶開放政策，如金元外交，皆在此時期成立。金元外交之政策，雖在一九〇九年至一九一二年塔夫總統期中，始行明顯之確定，惟關於美國對遠東所行使之經濟政策，則早在十九世紀末年，已漸趨活動。吾人會憶國務卿諾克斯之言，可見金元外交一隨門戶開放政策之宣佈後，即入於活躍之階段。諾克斯所言：「隨着一八九八年和一九九九年中國幾處領土之租借與德俄法英諸國，並由此諸國以及日本互換公文，承認各該國在中國幾省內具有特殊利益後，合衆國已從各該國得到一個宣言，擔保在各該國所謂權利範圍中之平等待遇，此外並於解決拳匪叛變之初，合衆國復向各握有權利國家說

過，要求他們贊同保護中國領土之完全與行政的統一，以及機會均等之原則。合衆國爲保持此種原則，故對於哈爾濱市政府問題，對於沿奉天安東鐵路鑛產之開採，錦州瓊璉鐵道之建築，以及提議使滿洲鐵路之中立等，積極從事活動。再對湖廣鐵路借款，也想取得參加權。〔註一〕十九世紀末年，美國投資者對於滿洲之權益，已起極大之注意。商人對於滿洲方面已不斷地作廣大貿易之經營。以後當各國銀行邀請建築中國中部之幹路時，美國支那投資公司 (American Chinese Development Company) 亦加入活動，此公司之關係者，有美孚煤油公司與美國製糖公司等。結果，美國於一八九八年取得此路線之南段讓與權。至於此路之北段係契約上訂定給與比國者。至一九〇五年 摩爾根 (J. P. Morgan) 將比國一部分權利購回。但因此時期不利於在中國之投資，且工程領導者布賴斯 (Brice) 逝世，中段工程，因之未能照原定計劃進行。後更有粵漢鐵路契約之撤銷，中國政府將美國支那投資公司所有財產概行贖回。然美國對此項經濟投資之政策，仍進行不懈。在一九〇九年五月間，中國政府與英法德三個銀行界訂了一個借款建築湖廣鐵路合同。美國銀行界也立刻組織起來，去援助美國資本家向中國政府要求鐵路建築讓與權。此團體以摩爾根爲首，主持一切事務，其餘如 Kuhn, Loeb and Company, The First National Bank, The National City Bank 以及哈里曼 (Edward H. Harriman) 銀行家亦加入，開始要求加入那承募湖廣鐵路借款的國際銀行團。而國務卿 諾克斯也於公佈中國與英法德等國簽訂合同後四日，向中國要求容納美國團體。此借款之談判歷二

年，美國卒賴各種之努力而參加之。湖廣借款之初次合同，遂於一九一〇年三月十三日，由英法德美四國銀行團在巴黎草成。可是，最後合同則在一九一一年五月二十日簽字。此外，如美國銀行界，於一九〇五年至一九〇八年對於圖謀獲取滿洲經濟統治權之鬭爭，亦曾謀組織滿洲銀行，一九〇八年滿洲鐵路權之爭奪，一九〇九年，對錦州琿琿鐵路讓與權，由摩爾根團體之活動，復因國際上之錯綜關係而未能成功。此皆啓示美國努力施行其金元外交政策之史實，爲吾人所極應注意者。

此後，如在歐戰期中，一九一六年五月美國國際公司 (American International Corporation)——係摩爾根所組織之國外貿易團體——從中國政府方面取得一個疏通山東省內南段運河河道的借款合同，合同上所規定借款額爲三百萬圓，又同月芝加哥之 Siem and Carey Company，亦從中國得到一千五百里鐵路建築讓與權。而更重要者，可見於一九二〇年十月十五日美參加新銀行團之成功。則金元外交政策之發展，抵達至一嶄新之階段。而此新銀行團更不啻爲國務院對於中國方面所欲試行的兩大政策之機關：第一，是自從她給美國資本自由移入中國後，便得有門戶開放之勝利，第二，是自從將所有的鐵路以及其他公益事業歸銀行團建築，由國際管理，並由美國爲一重要之主幹。此種活動，殆具備極重要之意義。一九二一年三月三十一日國務卿休士 (Charles E. Hughes) 會通告摩爾根公司，贊許銀行團之目的，謂美國之擁有資財者，把中國構成一個國際範圍，使得美國資本得自由移入。此種政策並於一九

二二年華府會議時得到列國之承認。換言之，其所主張之門戶開放政策，又經再度之確定。  
(註二)

所以，美國以金元之集團，獲得更穩定之遠東地位。而美國商人與銀行界對遠東之投資，常得到美國政府之協助。此項援助之力量，加強金元外交活動之發展。從可見美國政府所採取之經濟外交政策，與政治或其他之策略，同樣重要，吾人不得漠視之也。

## 第二節 中美條約之研究

作者對於美國所採取之遠東外交政策均已闡明，然中美外交關係中，何者與此種基本原則相融合，更須加以研究。從歷年中美所訂之條約中自可尋出一簡要之答案。考中美之外交關係，乃以一八四四年望廈條約——一名中美五口貿易章程 (Sino-American Treaty of Wang Hsa 1844) 爲始，(註三)茲將此後歷年所訂之條約列舉如下：

一八五八年中美和好條約 (Sino-American Treaty of Tientsin 1858)。

一八五八年及一八六八年中美續增條約 (The Additional Articles to the Treaty Between U. S. A. and The Tai-Ching Empire of the 18th June, 1858, 28th, July, 1868.) 又名蒲安臣條約 (Amson Burlingame Treaty of 1868)。

一八八〇年中美續修條約 (Treaty for the Regulation of Chinese Immigration into

U. S. A. 1880)。

一八九四年中美限制來美華工保護寓美華人條約 (Emigration Treaty Between the United States of America and China 17th. March 1894)。

一九〇三年中美續約附款 (Supplementary Treaty Between U. S. A. And China Concerning Commercial Interourse And Judicial Procedure (1880) 1903)。

一九〇三年中美續議通商行船條約 (Sino-American Commercial Treaty 1903)。

一九〇八年中美公斷條約 (The Arbitration Convention Between U. S. A. And China 1908)。

一九一四年中美解紛免戰條約 (Treaty for the Advancement of the General Cause of Peace 1914)。

一九二八年中美關稅新約 (The Chinese-American Tariff Agreement)。

一九三〇年中美新定公斷條約 (Sino-American Treaty of Arbitration)。

復從以上所列舉之中美條約，選出其與美國遠東外交政策之基本原則相符合者，詳細分析之。按望廈條約為中美間第一次締訂者；然其重要不啻為門戶開放政策前半世紀之伏線。關於利益均沾之問題，已在該約之第二條中規定「納稅照各國成例，應享最惠利益，一體均沾。」換言之，即謂如有利益及於各國，合衆國人民應一體均沾。一八五八年中美和好條約所

提出之三點亦極重要：（一）前已開五口通商，與以後所開港口市鎮，均准美人居住貿易（十四條）；（二）貿易納稅等事，如各國有更改者，美人亦得一體均沾之（十五條）；（三）如關於他國有涉及貿易通商等事，爲此條中所無者，美國亦許一體均沾（三十條）。（註四）一八六八年蒲安臣條約中有謂兩個人民得互相往來及居住，依照最惠國待遇，利益均沾。（註五）而一八八〇年中美續修條約第三條，更規定中國允許美國船隻，照中國及各國船隻一律繳納進出口稅，並不額外加徵。又一九〇三年中美續約附款中亦規定兩國船隻納稅，均照最惠國待遇。一九二八年美公使與中國政府財政部長宋子文在北平簽訂整理中美兩個關稅關係之條約。此約只有兩條，其第一條原文如下：「歷來中美兩國所訂立有效之條約內，關於在中國進口貨物之稅率，存票，子口稅，並船鈔等項之條款，應即撤銷作廢，而適用國家關稅完全自主之原則，惟締約各國對於上述有關係之事項，在彼此領土內享受之待遇，應與其他國家享受之待遇毫無區別。締約各國，不論以何藉口在本國領土，不得向彼國人民所輸入進口之貨物，勒收關稅，或內地稅，或何項捐款，超過本國人民或其他所完納者，或有區別。」（註六）此項協定，雖爲關於中國關稅之協定，已有相互的最惠國待遇之規定。然細味其所包含之意義，亦深合乎美國政府已往所採取之一貫政策。要之，吾人從以上諸約之分析，得一結論，卽爲利益均沾與美國門戶開放政策之基本精神之協調性耳。



## 第三節 華府會議九國公約與中國

前約中美條約研究，探討美國對中國外交之政策。然欲更加透澈了解美國之對華外交政策，則美國在國際會議與國際條約中所提示之原則，有加以研究之必要。華府會議與九國公約，影響中國以後，自一九二二年至一九三一年之命運，宜乎爲吾人研究美國遠東政策時所不可忽視者也。

美總統哈定 (President Harding) 於一九二一年八月十一日東請英法意日四國參加會議，討論軍備限制及太平洋遠東諸問題；關於太平洋與遠東問題，同時並東請中國參加討論，十月一日，美國更東請比荷葡三國參加。美國代表團中有國務卿休士 (Hughes) 及參議院參議員羅芝 (Lodge) 恩德渥德 (Underwood) 及前國務卿魯特 (Root) 諸人；日本代表團中，有海軍大臣加藤友三郎，駐美大使幣原喜重郎，貴族院議長德川家達，與外務大臣植原正直；英國首席代表爲巴爾福 (A. J. Balfour)，法國首席代表爲白里安 (Briand)，中國代表爲施肇基，顧維鈞，王寵惠。會期自一九二一年十一月十二日開第一次會，至一九二二年二月三日閉會。(註七) 考美國召集華盛頓會議，其原因可分析如下列四點：第一，世界大戰以後，日美感情益趨惡化，戰後聲浪，愈唱愈高，英亦不能旁觀，故三國在軍備上之競爭，極爲激烈，長此以往，軍備之增加，將無窮盡，戰爭之危機益加嚴重，非共同限制，無以善其後；第二，一九一

九年「凡爾賽和會」爲英法日意所把持，美國遭受迫壓，不能貫徹其主張，以致美國國會反對和約，未予批准，國際間演成僵局，非另開會議，無法救濟；第三，日本握東亞霸權，大半得英日同盟之賜，該第三次同盟於一九二〇年期滿，日本派皇太子赴倫敦，運動繼續，爲美國及英國各殖民地所反對，英國政府意欲設法代替之；第四，日本乘歐戰期間，列強無暇東顧之際，希圖獨霸中國，破壞中國獨立與機會均等主義，爲太平洋問題之焦點，若不公平解決，戰禍殆難避免。（註八）可是華府會議之召集，實有極複雜之背景。會後締訂條約六件，及關係三國之條約兩件。（註九）然吾人所注意者，則爲九國公約，因此約重申門戶開放，機會均等之原則，而吾人藉此更可以明瞭，美國如何加強其遠東政策一貫之主張。

按九國公約 (Nine Power Treaty) 係關於遠東問題之條約，在華府會議時特由關係國家美英比荷葡法意日及中國於一九二二年二月六日共同簽訂，其全文共分九條如下：

第一條 除中國外締約各國協定：

- (一) 尊重中國之主權與獨立，暨領土與行政之完整。
- (二) 給予中國完全無礙之機會，以發展並維持一有力鞏固之政府。
- (三) 施用各國之權勢以期切實設立並維持各國在中國全境商務實業機關均等之原則。
- (四) 不得因中國狀況乘機謀特別權利，而減少友邦人民之權利，並不得獎許有害友邦安全之舉動。

第二條 締約各國協定，不得彼此間及單獨或聯合與任何多國訂立條約或協定或協議或諒解，足以侵害或妨害第一條之各項原則者。

第三條 爲適用在中國之門戶開放或各國商務機會均等之原則更爲有效起見，締約各國除中國外，協定不得謀取或贊助其本國人民謀取：

(一)任何辦法爲自己利益起見，欲在中國任何指定區域內，獲取有關於商務或經濟發展之一般優越權利。

(二)任何權利或優越權，可剝奪他國人民在華從事正當商務實業之權，或他國人民與中國政府或任何地方官共同從事於任何公共企業之權利，抑或因其範圍之擴張，期限之久長，地域之廣闊，致有破壞機會均等原則之實行者。

本條上列之規定，並不解釋爲禁止獲取爲辦理某種工商或財政企業或爲獎勵技術上之發明與研究所必要之財產及權利。中國政府擔任對於外國政府及人民之請求經濟上權利及特權，無論其是否屬於締結本約各國，悉秉本條上列規定之原則辦理。

第四條 締約各國協定對於各該國彼此人民間之任何協定，意在中國指定區域內設立勢力範圍，或設有互相獨享之機會者，均不予贊助。

第五條 中國政府約定中國全國鐵路不施行或許可何種待遇不公之區別，例如運費及各種權利，概無直接間接之區別，不論搭客隸何國籍，自何國來，向何國去，不論貨物出諸何國，

屬諸何人，自何國來，向何國去，不論船舶或其他種載運搭客及貨物之方法，在未上中國鐵路之先，或已上中國鐵路之後，隸何國籍，屬諸何人。

締約各國除中國外，對於上稱之中國鐵路，基於任何讓與或特別協約或其他項手續，各該國或各該國人民得行其任何管理權者，負有同樣之義務。

第六條 締約各國除中國外，協定於發生戰事時，中國如不加入戰團，應完全尊重中國中立之權利，中國聲明中國於中立時，願遵守各項中立之義務。

第七條 締約各國協定，無論何時遇有某種情形發生，締約國中之任何一國，認為牽涉本條約規定之適用問題，而該項適用宜付諸討論者，有關係之締約各國應完全坦白互相通知。

第八條 本條約未簽字之各國，如其政府經締約簽字各國承認，且與中國有條約關係者，應請其加入本約。

因此，美利堅合衆國政府對於未簽字各國應為必要之通告，並將所接答覆知照締約各國，任何國家之加入，自美政府接到該國通知時始生效力。

第九條 本條約經各締約國依各該國憲法上之手續批准後，從速將批准文件交存華盛頓；並自全部交到華盛頓之日起，發生效力，該項批准文件筆錄，由美國政府將正式證明之謄本，送交其他締約各國。（本條約英文法文，一律作準，其正本保存於美利堅合衆國政府之檔案，由該政府將正式證明之謄本，送交其他締約各國）。（註一〇）

吾人簡括之，可得下列四原則：（一）尊重中國主權獨立，領土及行政之完整；（二）不干涉中國內政；（三）機會均等；（四）不謀在華特殊之利益。因之此一九二二年所訂立之九國公約，其意義乃極重要。（註一）美國所努力造就利益均沾，機會均等之大原則下，暫時可穩定遠東之危機。然此局面，自一九三一年中日事件之爆發，遂為日本所打破矣。此門戶開放政策與日本之衝突，將在下章論之。

（註一）Nearing, *Dollar Diplomacy*, p. 402.

（註二）A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*, (*Dollar Diplomacy*) pp. 133-175.

Nearing, *Dollar Diplomacy*, p. 6, 77-134.

（註三）一八四四年之中美五口貿易章程，經一九二八年中美關稅新約之後，業已部分失效。

（註四）中美關係紀要，蔣恭辰著：第二十二頁，另見國際條約大全，中外條約大全。

（註五）參看一八六八年七月二十八日在華盛頓訂立之增訂條約 (Additional articles) 八條。

（註六）外交大辭典第一一三五頁，另見江匯源編中國關稅史料，及——

A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*, p. 38.

（註七）關於華盛頓會議 (Washington Conference 1921—1922) 見前書. 220, 276, 305—332.

（註八）日美關係史略，張永懋著：第一三五頁。

（註九）關於華府會議中締訂條約六件，及關係三國之條約兩件，例如美英法意日五國約定海軍比率之約，關於戰爭中潛水艇與毒氣之使用之約，美英法日四國約定共同保持太平洋現狀之約及補充約，九國公約，及關於中國關稅之約等。

(註一〇)美國遠東政策，張道行譯：附錄九國公約全文，第八十三至八十六頁。

(註一一) G. M. Gahorne—Hardy, A Short History of International Affairs, 1920—1938. 1938 Revised Edition p. 55.

## 第四章 門戶開放政策之障礙

### 第一節 美國與日本

門戶開放政策成功了美國對遠東政局之決定因素。然而，他方面，日本自一九〇五年日俄戰後，一躍而爲列強之一，便漸向中國伸出其魔手。美國反對獨佔，日本則以獨佔自期。所以兩國政策，遂不免陷於矛盾之局面。換言之，假使日本佔有中國；那末，中國的門戶關閉，美國對於中國所採之門戶開放政策，就根本不能存在。一九三六年七月出版美國之政治社會科學季刊，美國在遠東之出路 (America's Choice in the Far East) 一文，曾寫出此種美日不協調之現象。該文謂：一強國之所以要侵略弱國，其目的在獨佔那個區域之資源，並將已國所生產之貨物，儘量在該獨佔區域內推銷。這也是日本想做中國主人翁之目標。苟若一國能願意放棄此種權利，則她決沒有野心再去擴展殖民地矣。以往列強在中國之明爭暗鬪，其目的亦不出於此。所以，日本有一軍人說：倘我們不這樣幹，則別國亦要照樣幹耳，既然如此，最好待我們來幹。日本成功之後，則歐美各國再想在中國獲得市場，無異於夢想。此乃一定之後果，歷史上已有不少前例，足資吾人之借鑑。然則美國政府將何以對之？美國雖然標榜着不干涉主義，

然她對遠東卻有不可否認之關係，在最近二三十年中，她會竭力設法，阻止任何一國家對中國之獨佔。帝俄在遠東呈最大威脅之時，美國便從事阻遏之。然自一九〇五年日本把帝俄威脅消滅之後，美國不能不專心對付日本。（註一）

自日本戰勝帝俄後，日美兩國利益，漸不相容。自此時起，日美兩國間漸有猜忌。日俄之戰，經美總統羅斯福之調停，日俄兩國媾和，締結樸資茅斯條約。然日本以未得賠款，對和約極爲不滿，因而遷怒於羅斯福，間接則對美國此次調解深致不滿。日本對於美國之門戶開放政策，原以其可以抵制俄國之侵略，故當時會表贊同，而現今俄國業經戰敗，日本取而代之，遂認爲門戶開放政策，頗有礙其對華之侵略。而在美國方面，見日本聲勢逐漸強大，足以妨害遠東均勢，門戶開放主義，恐將不保，而英日同盟，又不啻爲助長日本聲勢之工具，故對日本之關係，漸臻惡化。關於移民問題，桑港禁止日童問題，美國對滿洲鐵路投資計劃，以及西伯利亞撤兵問題，兩國曾迭次發生牴牾。

一九一三年日本一名記者德富川一郎，曾發起一「白禍」運動。他說：「吾儕有色人民應該聯絡起來，打倒白人支配。吾儕要使白人知道世界上尚有與他們一樣強有力之人。」大隈伯爵，於其一九一三年五月裏之演詞中有謂：「白種人把世界看作他們之財產，而把其他一切種族看作與他們相距甚遠之卑劣者。」（註二）此種言論乃針對美國而發，因一九一一年至一九一三年中，日美有惡感之故。日本人意欲獨佔東亞權益，故其政策，以亞細門羅主義爲號召而排



斥其他國家之利益。反之，美國深覺日本勢力在大陸膨脹之危險，因此與門戶開放政策處於敵對之地位。

吾人所深爲注意者，又有一九一七年之藍辛石井協定 (*The Lansing-Ishii Agreement of 1917*) (註三) 協定內容如下：(註四)

(一) 日本與中國有地理上之特殊關係，故美國承認日本在中國有特殊之利益。  
 (二) 日本在中國雖有特殊之利益，但須保全中國領土主權之完全，及不妨害他國在華工業之發展。

(三) 將來凡有侵害中國主權之獨立，及工商業均等機會者，美日二國應協同對付之。(註五)  
 美國承認日本之所謂「特殊利益」一詞，日本即曲解爲「中國從此非完全獨立之國家，而爲日本之保護國。」石井在美各處演說，亦聲明日本適用東亞之「門羅主義」，如有第三國侵害中國之時，日本必干涉防護之。(註六)

可見美國門戶開放政策對於日本之所謂東亞「門羅主義」，是根本不相容的。吾人試分析東亞「門羅主義」 (*Asiatic Monroe Doctrine*)。簡要論之，此主義即爲日本帝國主義獨霸亞洲之侵略主義。考此主義倡導最力者爲金子堅太郎 (樞密院顧問官)，石井菊次郎 (前外務大臣)，松井石根 (陸軍大將)，陸子陸員信 (九州帝國大學教授)，及中谷武世 (法政大學教授) 諸人。其原則係抄襲美洲門羅主義之公式，倡所謂「亞洲者亞洲人之亞洲也」。其內容雖

無官方文件可考，惟綜合其外交人員之言論及學者私人之著述可歸納如次：

(一)日本爲亞洲近代文化先導者，其地位較其他亞洲國家爲高，故應爲亞洲之領袖，亞洲各國應受日本之指。

(二)日本地少人多，爲維持經濟生存權，歐美各國必須承認日本在亞洲，尤其在中國有歐美不得干涉之利益。

(三)亞洲問題應由亞洲人自謀解決，歐美之干涉必須排斥，凡亞洲國家間之糾紛，應以直接交涉辦法解決，以歐美爲主之國聯不得置喙。

(四)歐美之政治勢力，不得向中國侵入，歐美如仍有此種企圖，日本惟以全力抵抗之；因保障中國之安全，即保障日本之安全，在中國不能抵禦歐美勢力之際，日本基於自衛不能不佔據中國相當之領土。

(五)「亞洲門羅主義」之範圍，包括亞洲大陸——英法美殖民地除外，而自蘇彝士運河東至亞洲之東端。

綜上所述，可總括其中心之概念，即(一)日本希冀歐美承認其在中國有特殊權益；(二)日本盡力排斥美國及國聯對中日問題之調解；(三)日本之「門羅主義」不僅以排斥歐美各國爲主，其主要目的在使中國爲其保護國；因此所謂「亞洲門羅主義」，乃對外排斥，對內獨佔之侵略主義。(註七)

關於日美兩國權利之衝突，茲再舉出一實例以證明之。一九二一年至一九二三年間，美國爲了在中國訂立無線電合同而與日本發生爭執。日本政府認定日商三井洋行與中國所訂之合同，已給予她以獨佔之權利，且此種權利苟非獨佔即無利可圖，所以美國所訂之無線電合同，應予取消。一九二三年三月中，日本駐華公使所發表之意見，申述一九二二年二月間九國所簽訂之門戶開放條約，只對將來發生效力。然美國則以專利權之存在，實不啻予以獨佔，仍認所訂無線電合同爲有效，（註八）此後，吾人所要提出者，爲一九三一年九一八之中日事件。該事件予美門戶開放政策以最大威脅，將於下節論之。

## 第二節 中日事件之史汀生觀

在一九三一年九一八中日事變之初，胡佛總統 (President Hoover) 與國務卿史汀生 (Stimson) 仍遵奉美國之傳統政策，於一九三七年一月七日發出不承認宣言，（註九）不承認違反了凱洛格白里安公約 (Kellogg-Briand Pact, Pact of Paris) 而造成之任何局面或訂立之任何條約，（按一九二八年在巴黎所訂之公約，所包括非戰之意義，極爲重要：第一條謂各締約國以各自國人民的名義，嚴正宣佈之，譴責以從事戰爭爲解決爭議之手段，在相互關係間，並誓拒以戰爭爲國策之工具；第二條各締約國同意相互間如遇有爭端或衝突，不論其性質及起源爲何，常用和平方法解決之。）（註一〇）廣續美前國務卿布賴安 (William T. Bryan) 之不承認

主義，(註一)以保證中日領土主權之完整及門戶開放，機會均等之政策，同時並鼓勵國聯對日採取強硬之態度。而國聯大會始於是年三月十一日作一決議，不承認違反了國聯盟約與非戰公約所造成之任何局面與所訂成之任何條約。然斯時英國在保守黨西門爵士(Sir John Simon)主持外交之下，態度趨於消極，而英美合作對付遠東局面之醞釀，遂成泡影。關於此方面問題之論點，可於美前國務卿史汀生所著之遠東危機(The Far East Crisis)一書中見之。

史汀生所申述美國外交政策之意向，乃不承認用違反巴黎公約之方法而造成任何局面，條約或協定。史汀生所倡之不承認主義(The Doctrine of Non-Recognition)，可見於一九三二年一月七日美政府致中日兩國之照會中，該照會謂：

「最近錦州一帶之軍事行動，使中華民國政府在一九三一年九月十八日以前施行於南滿之行政權力，蕩然無存，美政府繼續深信國際聯盟最近任命之中立委員會之工作，將促成中國與日本間現有糾紛之最後解決。但為現狀及其在華之各項權利與義務計，美政府不能承認任何事實上局面之合法性，亦無意承認兩國政府間，或其代理人間所訂任何損害美國或其在華公民條約權利之協定或條約，此項條約權利包括有關於中國之主權獨立，或領土行政完整者；以及關於中國之國際政策通常稱為門戶開放者在內；又美政府無意承認任何局面，條約或協定，凡由違反一九二八年八月二十七日巴黎公約之規定與義務而造成者，按中國與日本雙方以及美國皆該條約之締約國。」(註二)

然此不承認主義，亦與歷史上之不承認主義有所不同。一九三二年史汀生之不承認主義，係與美國一貫之門戶開放政策有關。從歷史觀之，自甲弗遜總統以來，美國對於他國政府之承認標準是，凡爲事實上之在位政府，都可以得到美國之承認，而此政府所得到之政權，是否由於革命或暴力，則非美國所過問。但至威爾遜總統時，其解釋又有轉變。凡以革命方式，暴力手段，而得到政權之政府，不予承認，即不承認那不依憲法規定而得位之政權。所以，拉丁美洲各國政府之改革或轉變，要循美國所標榜之主義爲前提。換言之，美國以此外交政策之運用，庶幾可操大權，消極的左右各國之內政。然而到了一九三〇年世界經濟恐慌蔓延到拉丁美洲以後，南美各國，例如巴西，阿根廷，祕魯等國，其政府較爲安全者，也發生革命，美國對於新革命政府只有予以承認。此歷史上關於承認問題之對策，乃偏重於門羅主義者。然史汀生所倡之不承認主義，乃以排除門戶開放政策之障礙爲原則，從可見美國政府對於遠東政策之注重。

吾人再觀史汀生所著四年來（一九二九年至一九三三年）美國外交政策之基礎（Henry

L. Stimson, *Bases of American Foreign Policy During the Past Four Years*）一文，對於歐戰以後，美國外交政策之動態亦有數段陳述之。史氏謂：「大戰以後，有關於世界安定與改組諸任務之重要問題，大多發生於遠東，此數問題均與美國發生直接關係。保持中國領土與行政完整之原則，自一八九九年以後，即爲各國共同承認之「門戶開放」政策之拱心大石。大戰

終結之後，此政策，又經出席一九二二年華盛頓會議之遠東主要關係國，加以確認，明白載於九國公約。當此之時，中國正努力建設自由主義之民國，不幸大戰期內，中國內戰適起，威嚇中國領土與行政完整之事相繼發生。九國公約適在此時簽訂，故遂成爲切合時宜之自來盟約，使各簽約國對華關係之行動，不能越乎重立遠東和平基礎之一般原則以外。海軍軍縮協定之訂立，與限制主要海軍國不得在太平洋領島上或特定地點建造要塞與海軍根據地之能獲得滿意結果，亦以此項安定計劃爲其促成之主要因素。故就表現於華盛頓會議所訂各項條約言之，美國政府之目的完全在於保持各國在華之既存利益，至於達到此目的之手段，美國政府自然反對採用武力，而冀簽約各國能自約束行動，毋得損害中國之發達，並妨礙其他簽約國在華之合法利益。

一九三一年秋間之滿洲軍事行動，及其他事態發生以後，一九三二年一月在上海附近施展之更大規模軍事行動繼之而起。第一次軍事行動之發作，已使中國領土與行政完整之原則發生問題，第二次軍事行動則更予簽訂九國公約各國之在華利益以重大之損害。現代戰爭之危險與破壞，並不限於只予中日兩國人民以生命及財產上之損失，各國人民之居留於此世界最重要口岸者所受損失之鉅，亦不勝計算。

關於此事，美國政府曾於一九三二年一月七日致中日兩國政府之通牒，及同年二月二十三日國務卿致參議員波拉（Borah）之公開信，（註一三）說明其對此事與九國公約及非戰公約與乎遠

東一般形勢之態度。三月十一日受理中日爭議之國聯大會又以一致之決議（日本當然例外）通過：「凡用違反盟約或非戰公約所採用之手段所造成之任何形勢，條約，或協定，國聯會員國均不欲加以承認。」不承認之原則，至是這正式包含在國聯盟約之中。而三月十一日之國聯大會決議，爲一九三二年十二月以來歷次日內瓦會議之討論基礎。此項決議雖因各會員國之態度未甚鮮明，而未能發生任何實施，然其法律性之足以維護各國在華利益，則毫無疑義可言。吾人猶憶當一九三二年五月十一日，日軍撤離上海時，東京外交部發言人曾以日本政府之有此決定，乃欲遵照世界輿論，並以「終止加諸日本身上之舉世憎憤」爲言。上海事變之結束，不能認爲滿洲事態發展即將終止之先兆，吾人早已料及，固不待事實證明而後知也。」（註一四）

史汀生所主之美國外交，以維護九國公約非戰公約，門戶開放主義爲其基本精神，曾經過很大之努力。但他方面黷武主義者侵略之烈焰，足使美國所素持一貫之遠東政策，感受最大之威脅。一九三三年羅斯福（Franklin D. Roosevelt）登臺，赫爾（Cordell Hull）爲國務卿，對於遠東權益之保障，亦基於以上兩種精神爲出發點。至一九三七年七月七日，日本發動大規模之侵華戰爭，同年十月六日，美國務院亦正式宣佈過：「美國已不得不承認日本在華行動不合國際關係之原則，並違反九國公約非戰公約之規律。」（註一五）同年十一月三日，在比京召開「九國公約會議」。此是一九二二年九國公約訂立以來因適用問題，而召開之第一次會議，會議中宣言，雖申述九國公約所載之各項原則，係維護世界和平，促進有秩序之國家生活與國際

生活所必須尊重之原則，然會議之結果，雖對日暴行加以譴責，但實際上未能發生效果。又至同年十二月十二日美艦潘南號 (Penny) 在南京上游二十九里處五和縣境內，被日機炸沈，死三人，傷十六人。十三日美總統羅斯福會致書日皇，對美艦潘南號被炸沈事，表示深切焦慮，同時美政府向日本提出嚴重抗議，要求，(一)賠償，(二)道歉，(三)保證將來不再有此同樣攻擊。日外相廣田訪問美駐日大使館，對潘南號被炸沈事道歉，同時訓令駐美大使齋藤向美國務院表示遺憾，(註一)此事件之發生，曾使美國人民對日情緒發生一極度高潮。同月十七日美國各地更舉行抵制日貨示威遊行，輿論之反響尤大，對日本政府軍事當局多加以譴責。然以後，日本對華軍事之進行，不絕侵害美國之權益。於是在一九三九年之日美外交關係中，吾人極注重一事，即為日美商約之廢止。此舉足使日本對美遠東外交政策所予之障礙，不能不重作考慮。

### 第三節 美日商約廢止之通告

一九三九年七月十八日共和黨參議員凡登堡 (Arthur Vandenberg) 在參院提出議案，提議應表示廢止一九一一年美日商約 (Treaty of Commerce and Navigation 1911) 之願望。凡氏為共和黨之領袖，對歐洲問題之態度，向主中立，但對遠東問題之態度，較趨積極者，並要求政府予日本以六個月之通知，廢除美日間一九一一年所訂之通商航海條約，因為此條約規



定簽字國一方得在六個月前宣告廢止也。七月二十六日赫爾曾經再度聲明：「凡用強力所造成之現實問題不擬予以承認。」而同日晚間，美國國務院突然發表公報內稱：「美國政府爲本國在遠東所保有之利益，獲有較周密之保護，並予以發展起見，特決定將一九一一年美日兩國通商航海條約，宣告廢止，依照本約規定，美國政府此種決定，當於通知後六個月即一九四〇年一月二十六日發生效力。」赫爾國務卿以廢約通牒，經副國務卿賽雅爾之手，親遞交日本大使堀內。牒文內開：數年以來，美國政府嘗就本國與各國簽訂之通商航海條約，加以研究，從而設法加以修正，俾此項條約原來目標得以易於達到，旋即獲有結論，以爲一九一一年二月二十一日，美日兩國在華盛頓所成立之通商航海條約，載有某種條款，須當從新加以考慮，茲爲預事籌備，並適應時局進展之必要，俾美國利益祇有較周密之保護，暨予以發展起見，特依照本約第十七條規定向貴國政府通知宣告廢止之意，自今而後，本約與附屬議定書，應自本年七月二十六日起六個月以後，滿期失效。（註一七）日本當局自接美國廢約之通牒後，其官方態度，可見於日外務省在七月二十八日所發表之文告，謂日本政府極願重訂新約，以適應東亞新局勢，日本將欣然許之。日本政府自美國宣佈廢止日美商約後，雖曾表示其鎮定，然朝野間所引起之反響，對日美關係之將來，不能不發生疑懼矣。

美國對日本之影響及於多方面，而日本對外貿易中，美國所佔地位，尤極重要。近年以來，日輸入美貨倍於其對美輸出，一九三七年美貨輸入，總值爲二萬八千八百五十萬美元，

（註一）其數目極驚人。日美商約之廢止，日方頗有人稱日本可不賴美國輸入品，此言未免欠缺真實性。設日貿易全部中止，美國經濟上或許亦得受相當影響，但日本所受之打擊，其嚴重將不可同日而語。美國對日出超的利益，雖將暫時犧牲，但美國煤油，鋼鐵及其他原料如完全不能輸日，對日本卻是致命傷。

美日基於現實問題，其摩擦至巨。日軍對美國在華利益之摧殘，固已盡人皆知。卽在日本國內，美國煤油業被迫停止者甚衆。又如美電影片進口亦予嚴厲之限制。而且在日美商縱令有盈利，以外匯統制關係，亦難以匯返美國。同時日軍在華軍事行動，復予美國人以不良之反響，因此舉乃危害美國在華門戶開放政策最深者。在他方面言之，日本對此現狀，欲加以調整。於是一九三九年八月三十日阿部組閣，九月二十五日，則選任海軍大將野村吉三郎主持外務省，開始對美日現存關係加以調整。野村曾留學美國海軍學校，曾任駐美使館之海軍武官，華盛頓會議時，曾爲日本出席代表之一；因此淵源，熟識美國朝野較衆，而日人更視爲「美國通」者。野村就任後，採取對美修好政策，因自第二次歐戰爆發以後，對美關係之重要性，日漸增加，所以便要注意到對美關係之調整。然日本之侵略政策，根本與美之對華門戶開放政策不相容，其癥結在於兩政策之矛盾，則此種調整，其成效極微耳。

日本政府一日不改變其政策，尊重國際利益，則其對美關係之調整，鮮有成功之希望。美國在華商人，亦曾表示此項意見。例如一九三九年十一月三日天津美商會電請國務院，在日本

未停止壓迫華北美國商務前，拒絕與日本締結新商約。該電文聲稱：「雖美國向日方屢提抗議，然美國商人並未獲致滿意結果，使美商得不受不必要之阻礙，能自由經營私事及商務。」商會請求政府向日本政府提出更嚴重抗議，反對日方要求美國貨物運入日軍障礙物前，必須領有通行證，及日本當局拒不再發通行證於美國商店之美國雇員。該電文並稱：「天津美國男女僑民，雖持有護照及確證，然私人行李，仍常受日方檢查。」（註一）商會請求美國政府在與日本商談新商約前，必須獲得滿意之答覆。

美國對日施行經濟壓力，可促成遠東問題之解決。美國外交協會曾發表專文論之，略謂：自從歐戰爆發之後，美國儘可對日本施行壓力，逼使日本就範，蓋目前美國實已處於舉足輕重之地位也。至於格魯大使（Joseph O. Grew）目前在東京方面所進行之談判，問題重心在美國有無堅持解決主要問題（包括日本向亞洲大陸發展問題在內）之決心，目前解決遠東問題，僅有兩種辦法，（一）恢復中國之領土完整與「門戶開放政策」，（二）西方各國之利益，受日本所謂「東亞新秩序」之束縛，若照第一種辦法，則中日之敵對行動，有解決之望，且能獲得相當穩定，若照第二種辦法，則此種敵對行動勢將為無限期之延長，中國為繼續抗戰計，勢將完全傾向於蘇聯，至於西方各國，在日軍佔領區中之利益，勢將一任日本之擺佈矣。該文又論及美國對日經濟報復之可能性，謂美國若廢止美日商約，可使美國無所束縛，儘可運用嚴峻之經濟報復行動，以保衛美國之利益。又一九三九年十一月七日美參議院外交委員會主席畢德門

(Key Pittman)曾宣稱：「美日兩國商約，經美政府宣告廢止之後，將於明年一月二十六日起，實行失效，美日兩國關係，若竟不見改善，則美國國會定必以全權賦予總統，俾得下令禁止本國貨物全部，或一部份，運往日本，查日本對華態度，可以一言蔽之，即絕對蔑視美國暨其他各國權利是也。吾人在此際，予以提示，實乃正辦云。」並謂：「在現在之遠東形勢下，美日兩方欲獲得相互諒解續訂新商約，是否有此可能，實甚懷疑，若能接受予之對日建議，美日關係必有佳果，即使不付諸實施，亦可備爲行政當局之一犀利武器，現在日本之所以能對美國抗議置諸不理者，因知予等並無何種行動可向彼對付也。」(註二〇)

所以，美國爲本身之利益，爲遵守條約與信義，則有對日實施經濟制裁之必要。美國一旦停止以軍需品及原料供給日本，則日本之侵略戰，將無法繼續。畢德門與其他美國國會議員，有鑒於此，曾在國會提出數種對日禁運議案，其內容主張授權總統限制以軍用品運往任何違犯九國公約之國家。但一部分議員認爲禁運，或將與一九一一年之美日商約衝突。而國務卿赫爾已應該委員會之邀請，考慮畢氏之議案，是否與一九一一年商約發生抵觸。因之，畢氏此案，仍要待一九四〇年一月國會重開，始再提付討論。考目前（按指一九三九年十一月初旬），新中立法案修正成立，美國政府取消「禁運軍火條例」；但據美國國務院負責人員宣稱，則於本年七月間美國國務卿赫爾，因抗議日機濫施轟炸而發表之「道義禁運」辦法，仍屬可行。然此基於道義上之原則者，苟無法令以束縛之，事實上定難奏效。若美國當局能於國會中切實通

過一法案，授權總統禁止汽油，銅鐵及其他軍火原料運往日本，始可斷為有效之制裁。從上項所言，可見日本對於美國遠東政策之障礙，已發生嚴重之反應矣。

(註一) National Peffer, American Choice in the Far East, from the Annals of the American Academy of Political and Social Science, July 1936.

(註二) R. L. Buell, International Relations, p. 88.

(註三) Benjamin H. Williams, American Diplomacy, p. 441.

(註四) 藤幸石井協定 (Transing-Ishii Agreement of 1917), 西一九二三年美日換文時取消。

(註五) 中美關係概要，蔣經農著：第一〇一頁。

(註六) 參看近世各國外交政策，美國政策之核心——歐戰如著：第十八頁至十九頁。

(註七) Kōtarō Keneko, A Japanese Monroe Doctrine and Manchuria, Contemporary Japan

Vol. I, No. 2 pp. 175-184, 參見外交政策第三四三頁至三五五頁。

(註八) R. L. Buell, International Relations, p. 432.

(註九) G. M. Gathorne-Hardy, A Short History of International Affairs, 1920—1938, 1938

Revised Edition p. 815.

(註一〇) A. Whitney Griswold, The Far Eastern Policy of the United States, p. 389, 391, 403,

417, 425, 430, 438.

(註一一) 一九一五年美國務卿布賴安 (Bryan) 當日本向中國提出二十一條，強迫中國接受訂立協定時，因為他曾經

苦美國在華門戶開放政策下所享受之權利，所以他便發出一照會致送中日兩國，而布氏所用者，為單獨之辦法，根據美

國政府在中國之條約權利而發出照會。

(註一二) J. H. Latane, A History of American Foreign Policy (中國本第七十七頁)。

(註一三) 波打生致波拉函中，申述美政府維持九國公約之意旨，並認「凡爲整個世界福利之計劃，決不能忽視中國之福利與發展。」

(註一四) Henry L. Stimson, *Bases of American Foreign Policy during Past Four years*, from *Foreign Affairs*, April, 1938.

(註一五) 美國遠東政策，張道行著：第四十五頁。

(註一六) 文匯年刊中外大事記（一九三七年）第二十二頁。

(註一七) *China Press* (Shanghai), 27, 28, 29 Aug. 1939.

(註一八) 見滬報（一九三九年十月二十三號）美國華僑日本之會議一文。

(註一九) 一九三九年十一月三日華盛頓美僑社電。

(註二〇) 一九三九年十一月七日華盛頓哈瓦斯電，又同日合衆社電。

## 第五章 現階段之美國遠東外交政策

### 第一節 歐戰後孤立主義之復活

當前章討論美日商約廢止問題，吾人更可看到其他一個問題，因關於美日商約之廢止，同時在美國國內，尤其是一部分孤立派，以爲此乃經濟制裁之實施，日本必將採取報復行爲，彼此報復，則美日間之戰爭，將不可避免，所以孤立派常加以非難。一九三九年九月歐戰爆發，參院討論中立法修正案，孤立派亦曾在參院舌戰，極力攻擊之。故吾人討論到現階段之美外交政策，常牽涉一問題，即孤立主義所予美外交之影響。作者在第一章第一節孤立主義中，曾提出過華盛頓之臨別贈言，與其他美國特殊環境之因素，所以欲明瞭美外交政策之真相，尤其是一九一九年歐戰結束後，孤立主義復活，足以影響今日美國政府對於國際局面之態度，吾人對戰後孤立問題之分析，尤感重要。

在一九三六年五月份兩週雜誌(The Fortnightly)所載之國聯在風雨中(The League in a Storm)一文，曾敘述過美國在歐戰後之態度，該段謂：「大戰後威爾遜總統主張國際聯盟，而美國參院拒絕威爾遜所給予法國之保障，且不讓美國加入國聯。參院之所以出此，一方

面因黨派之糾紛，另一方面則因受華盛頓避免同盟傳統政策之影響，且其中一部分議員認定國聯爲保障凡爾賽條約，維持其中不公平之規定者。美國之政治家與政論家，因站得遠，所以較看得清楚，以爲破壞種族統一，違反經濟潮流，及限制若干國家之主權，不能構成公允與耐久之和平。」（註一）

考美國在一九二〇年時，一反其一九一七年之決策，而退爲孤立。其故安在；第一，係其傳統政策之復活。美國向以避免牽入歐洲之糾紛爲基本政策。若美國參加國聯盟約第十條及第十六條之規定，則條約上之義務，將要驅使美國捲入歐洲紛爭之漩渦中。所以關於美國參議院否決國聯之辯詞，吾人可看到參議員勞琪（Senator Lodge）及其他議員對國聯所施之攻擊，其主要部分完全集中於盟約第十條之上。第二，美國有普通之黨派政治活動。大概因爲美國從未成立過一個從事於戰爭之國民內閣。此次戰爭之進行，係由民主黨爲中心之總統領導之，而助以衆多在野之共和黨員。但在歐戰甫告結束後之總統競選中，美總統曾發出組織一個民主黨國會之呼籲。共和黨則利用她所稱爲美國被牽入歐洲糾紛一點，爲其主要黨綱之一，藉以反對總統與國聯之交誼；並因此而獲勝一九二〇年之選舉。（註二）此外吾人所注意者，威爾遜總統本人之特性。威氏具有偉大之理想，但他仇視其政治敵人甚厲害。當其關於和約及國際盟會之政治運動受到打擊以後，他更爲不妥協，甚至對於英國葛萊助爵（Lord Gray）及他民主黨內領袖聖請保留國聯盟約之條款，亦不允加以同意。否則此等保留條款苟被接受，則美國與國聯之



關係想未至如斯疏遠。

在以後之十年中，美國站於孤立主義之立場，因歐人之非難，漸漸發生了新解釋。略謂（一）根據凡爾賽和約本身之缺點；（二）因法國對羅爾（Rohr）之侵略，使美人不滿；（三）戰債之拖延，在歐戰時美國所負擔之財政責任已極大，而協約國加重美國之負擔亦非常嚴重。因之，美國在此時期中之政治貢獻，計其較重要者，可簡括為下列幾方面：（一）華府會議之召集，對遠東九國公約之訂立，重申其對遠東門戶開放主義，保障中國領土主權及行政上之完整。（二）裁減軍備之運動，希冀世界之和平得以保障；（三）凱洛非戰公約（Kellogg Pact）之訂立，公開反對戰爭為國家政策之工具。

美國之孤立派，包括一部份資本家，參議員，衆議員及猶太派之輿論界，（註三）足以影響美國之外交政策，所以，美國未能積極趨於國際合作之路，亦有其原因存在焉。共和黨波拉氏曾主張美國不做國聯及國際法庭會員，亦不加入任何國際同盟。顯見孤立主義者之理想，常希望美國能置身於世界紛亂之外。然國際局面在在影響各國，置身事外，殊非易易。一九三二年，史汀生氏之不承認主義，就美國對遠東之態度而言，已可看到一種積極之趨向。一九三三年羅斯福登臺，美國外交政策漸開展於積極之態度中。此種轉變，自當另文討論之。

## 第二節 羅氏外交之轉變

自一九三三年春季羅氏登臺後，美國之外交政策，有更明確之表示。「光榮孤立」雖是美國傳統之外交政策，但是民主黨多少是主張國際合作的，特別是羅斯福，赫爾，以及一部分民主黨員，更帶有濃厚之國際合作色彩。過去數年中，羅氏雖處於議會中敵黨之掣肘之下，亦已做了幾點，如對蘇聯之恢復邦交，對於拉丁美洲各國所採取之睦鄰政策（Good Neighbor Policy），在一九三六年美國主要政黨之外交政策，共和黨反對國聯，而民主黨所建議之睦鄰政策，亦未說明對於國聯之態度。（註四）但關於國際合作之問題，觀於英法貨幣協定之成立，可知美國對英法趨於民治國家經濟合作之途。

近年美國遠東政策之決定，國務卿赫爾居着極重要之地位。他在威爾遜總統任內，幫助威氏甚力。他曾助威爾遜改善美國與英法之關係，以保障歐局之和平。關於遠東政策，赫爾曾公開辯論：「吾儕曾經明白表示之，雖決心要努力避免戰爭，但其足以引起戰爭之政策或擾亂國際和平之無法律狀態，是不能加以漠視的。」可見他是努力和乎之忠實份子。羅斯福總統對於遠東政策之見解，與赫爾亦極接近。然羅氏是一個大海軍之熱心者，他在威爾遜總統任內，費去數年光景，建造一個強大之海軍。在過去數年中（一九三三至一九三七），羅氏之「大海軍政策」，亦有相當之成就。所以他對於遠東和海軍之觀點，在相當之程度內是一致的。然此時期之內，還有一點值得吾人之注意，即直至一九三七年之末季，羅斯福尙感覺對日輿論，尙未至採取過份強硬態度之時期，因之，他不欲走在輿論之前，其故亦顯而易見。（註五）

一九三七年七月七日，日本復展開大規模之侵略戰爭。美國政府曾提抗議，十月五日羅斯福在芝加哥之大演說，亦曾抨擊之。羅氏雖不欲走在輿論之前，採取更積極之有效辦法，但從羅氏演辭中可見其對侵略者之憤懣，已溢諸言表。羅氏演辭中有謂：

「最近世界政治形勢，日趨險惡，致使各愛好和平之人民與國家，均爲之異常憂慮，十年前，六十餘國鄭重擔保，不以武力爲行使國家政策之工具，人類對於永久和平之期望，因之達於高峯。但此種表現於非戰公約之高尙精神與和平願望，最近已爲大難將臨之觀念所摧毀。現在的恐怖狀態，與國際不遵法律，殆不過起始於數年之前耳。其初係不法干涉他國內政，或違反條約，侵略他國土地；馴至今日，愈演愈甚，遂將使文明基礎，感受重大威脅。文明演進以羣趨於法律秩序及公理之一切標誌及遺傳，均已掃蕩無餘。未嘗宣戰，又無警告或理由，而多數無辜之平民婦孺，竟橫遭空軍之轟炸殘殺矣，在所謂平時狀態之下，亦無原因或通知，而多數之船隻，亦正任意被潛艇擊沈矣。他國雖無傷於我，而煽動及助長其內亂，不許別國干涉已國之內政，而偏干涉別國之內政；無幸之人民與國家，現正爲爭霸權者所慘烈犧牲，而此爭霸權者，則係絕無正義與人道觀念。最近某作家有言，謂：『吾人或可預想，人類如至以殘殺爲快意時，則將橫行全世界，使一切文化藝術及所有千萬年來積存之寶藏，弱者小者，無抵抗者，均爲之消滅無遺。』此種情形如發現於他處，諸君切勿以爲美國可保無慮，切勿以爲美國可蒙寬恕，切勿以爲西半球不致遭受攻擊，切勿以爲西半球仍能在和平狀態中，

繼續演進文明之道德與藝術。蓋此不幸之日，如果降臨，則武力不足恃，權威無所用，科學失其效，馴至一切文化之花，已遭蹂躪，而全世界人類，隨入大混亂狀態中矣！吾人欲避免此不幸日之降臨，吾人欲在世界上安居樂業，自由無慮，則所有愛好和平之國家，應即起而合作，維持爲和平之基礎之法律與原則，反對違反條約與人道之行爲，蓋此種違反條約與人道之行爲，現在正造成國際混亂與不安局勢，而欲避免此種混亂與不安局勢之風波，決非嚴守孤立與中立所能奏功者也。

「凡懷抱自由，並認識且尊重其鄰人有自由平等權利而生存於和平中者，須共同努力，期使法律與道德原則俱獲勝利，和平公正與信賴，得以盛行於世界，實言之，即須信賴約言，信賴簽字條約之價值，必須承認國家道德與私人道德，係屬同等重要。日前某主教致書於余，謂：『對於現時實施戰爭之恐怖於無辜平民，尤以實施此種恐怖於婦孺，似應代表人類提出抗議，在彼所謂現實派或將謂此種抗議爲無補於實際，實則人類心靈爲現在無謂之犧牲所激動，必能集中絕大力量，以減少將來之殘酷，縱使此種對於野蠻主義之集體抗議，需時二十年始能切實有效，然強有力之輿論，足以加速此日之來臨，則毫無疑義也。』今日世界技術上，道德上，均有一種休戚相關，互相依賴之關係。任何國家，欲完全孤立於經濟政治風潮之外，尤以此種風潮日見伸張之時，殆爲不可能事，苟非條約及道德標準爲各國一致所遵守，無論國際和平或國內和平，要均不能穩固，國際間無政府狀態，實足毀壞一切和平基礎，而使一切國家無

論強弱，其現在或未來安全，遭受危險，因此恢復國際條約之尊嚴，與維護國際道德，實爲對於美國人民至有重大利益至有關係之事。」繼謂：

「夫今日之情勢，係與全世界有關，確實無疑。問題所關，不僅在於某一條款，遭受破壞，實乃爲戰爭與和平之問題，國際法之問題，尤其爲人道原則之問題。其爲違反條約，尤其國聯會章非戰公約，與九國公約，固屬確實。但亦與世界經濟，世界安全，世界人類諸問題有關也。世界道德意識，對於失手之事及有理由之怨望，固須承認其有設法解除之權，但同時對於尊重條約之尊嚴，重視他國之權利與自由，防止國際間之侵略，尤應認爲無上必要。不遵法律，猶疫癘也，蔓延全世，有加無已，事殊不幸，當疫癘方興之際，社會人士，固知贊同隔離病人，以保護公共衛生，不受其傳染。余決以和平爲主旨，並採取適當措施，以免牽入戰爭之漩渦。

「夫處現在世界，參以過去經驗，猶有國家違背神聖條約，而侵犯對其未加實際損害，且力猶不足自衛之他國，因以使全世界有捲入戰爭之危險，是固爲不可思議之愚事。然世界之和平，列國之安全與幸福，今固正在此愚事威脅之下也。一國不能自制，對於他國之權利與自由，不知尊重，決難久強，且亦決不能獲得他國之信用與尊重。一國以妥協精神處理爭議，且能容忍以考慮他國之權利，亦決不致因此而喪失其尊嚴或地位。戰爭之爲物，無論其已經宣戰與否，均有蔓延可能，即去原來戰區甚遠之國家與人民，亦可牽涉在內。是以吾人雖已決定置

身於戰外，吾人豈不能擔保不受戰爭之不幸影響，亦不能擔保不被捲入戰爭漩渦。吾人現在採取必要措施，以減輕吾人被捲入之危險，特在此信任與安全兩俱破產之紊亂世界中，吾人亦殊難有充分保障耳。

「維護和平，實有待於積極之努力，美人痛惡戰爭，希望和平，故對於覓求和平，現方積極從事也。」（註六）

羅氏所表示者，實有促進美國國內輿論對侵略者瘋狂主義之指摘，並使美對外政策趨於積極之態度。一九三八年十月六日，美國政府爲在華權益被侵害事，照會日本，其原文至爲詳盡，指出美國對於日本當局在中國實施之行動及政策，實違反在中國之機會均等原則及條件，後以日本政府在答覆各次申述及其他公私折衝中，曾保證在中國之機會均等，門戶開放之原則，必予維持，惟美國政府認爲日本雖具有此等保證，美國之權益仍被日方侵害不止，美國復聲明日方此種干涉與損害，已使美國人民及其權益，在遠東遭受重大之損失。此日方種種行動與政策，足以剝奪美商在華機會均等之利益者，日相抗拒，則尤爲美國政府所難容，措詞極爲強硬，最後復提出下列具體之三點：

（一）停止在日本管理之中國地區內，直接或間接歧視美國貿易及企業之偏惠匯兌統制及其他辦法。

（二）停止任何專利或足以剝奪美國人民在中國從事任何合法貿易或工業權利之任何優越權

益，或意圖偏惠日本利益，而對於中國任何地區內商業或經濟之發展，造成任何普遍之超特權之任何辦法。

(三)停止在華日本當局對於美國財產及其他權利之干涉，包括美國郵電之檢查，美國人民住宅暨行旅之限制，以及美國貿易與航行之限制等之干涉在內。(註七)

日本對於美國強有力之照會，拖延至十一月十八日始行答復，除申述日本在佔領區內對於外人在華營業所設之限制「並不以國籍之不同而異其趣，故自未能認為歧視也。」復於結論中宣稱：「日本政府現正以全力建立「新秩序」，此種新秩序，係以全東亞之普遍國際「正義感」為基礎。新秩序之實現，非僅為日本立國所必不可缺之條件，抑且為東亞永久和平安定之唯一基礎。日本政府深信東亞之局勢，正在急激發展中，任何企圖，如欲以過去不適用之觀念與原則引用於今日以至明日之情勢，則於建立東亞之真正和平，以及解決當前之切要問題，兩無裨益；雖然日本政府決無絲毫拒絕美國以及其他國家就工業與貿易方面參加建設東亞之意，日政府深信現在中國組織中之「政府」，當亦準備歡迎各國參加此種工作也。」(註八)

美國政府對於日本覆文中所提各點，頗致不滿，尤其是日本當局所宣示之「如欲以過去不適用之觀念與原則引用及於今日以至明日之情勢」等語，顯見日本漠視美國對遠東之政策，因之，於十二月三十一日，又提二次照會，宣稱：

一美國人民遵守暫主張機會均等之原則，不僅在商業上獲得利益，且望獲得政治與經濟之

安定，……美國政府與人民對於任何第三國爲種種特殊目的，而自行創設一種制度，以強行取消其久經取得之均等機會及公允待遇之權利，不能予以同意。美國政府與人民現與他國政府與人民同享有上述種種合法公允之權利，而基本原則，如均等之機會，又早經認爲良好公允及當然之原則，且經普遍探行，自非片面聲明所可使其失效。」（註九）

接着英法兩國亦提出同性質之照會，然日本政府未加置答，仍倡其所謂「東亞新秩序」；一九三九年開始，美國對外態度，已有積極之進展，羅斯福總統於其一九三九年新年咨文中，曾謂：

「吾人雖避不使用武力以阻止侵略，但非無所作為，一若侵略並無發生也者。茲欲以壓力加諸侵略國，除戰爭而外尙有其他方式。最低限度，無論何項舉動，甚至消極無爲，凡有以援助侵略國或增強其力量者，均當避之若浼。現行中立法實施情形，容或失之不公平，不公允，甚且有厚於侵略國而薄於被侵略國，此種事態，衝諸人類求生之本能，未便任其長此不變。就一般國防政策而言，吾人首當保有充分之軍力，一俟敵國突然襲擊各軍路地點時，即可加以擊退；並維持抗戰力量，至最後勝利時爲止。此外防禦設備亦當加以充實，俾克適應一切需要，無被敵國擊破之慮，關於軍備問題，日內當向國會提出咨文，所望全國人民團結一致，以固國防。」（註一〇）

羅斯福總統對破壞世界和平者之譴責，復提示美國國防建設之前途，此種關係與美國對遠



東政策互相維繫，前者兩次對日之照會，否認所謂「東亞新秩序」，而一九三九年四月中旬，美國把在大西洋中之艦隊調回太平洋，七月間之通牒美日商約廢止，可見美國保障九國公約之尊嚴，與維持門戶開放政策是一貫的。

一九三九年九月二日歐戰爆發，日本正想利用此時機，加緊對華之軍事行動，並希以早日結束戰爭，以期獨佔遠東方面之權益。但最使其困惱者乃為美國。於是一面由外務省發表談話，說凡阻礙其建立「東亞新秩序」者，斷然排除之；一面向英法勸告撤退在華駐軍；其實，日本政府最主要之目的，就是試探美國之態度。美國政府亦知道此點，所以立刻就由國務卿赫爾發表談話：「美國現正密切注意遠東局勢之發展，日本要求英法撤退在華駐軍之事，美國極為重視，並對目前局勢，繼續予以慎重之考慮。」國務院亦於九月十二日鄭重表示之，謂：「美國根據九國公約之傳統精神，絕不承認任何國家以片面之行動，危及各國在華之利益。日本對於美國之對華政策，知之甚稔，美國在上海公共租界內之利益甚多，當然亦不容其被人破壞。美國對於遠東之局勢，自歐戰爆發以來，已更加注意，故若日本果實行提出上海公共租界問題，則美國將隨時準備保護其權利。」(註一)赫爾並聲明：美國在遠東之地位，未有變更，政府曾於數個月前照會日本，說明對於在華各租界之任何片面行動，美國莫不表示強硬反對云。此等嚴正之聲明，乃完全針對日方所謂「東亞新秩序」之狂囓而發；吾人相信，日本一日不放棄侵略政策，美日之關係則更趨惡化，此是最明顯者。

吾人復見美國駐日大使格魯 (Joseph C. Grew) 於一九三九年十月二十日在日本東京美日協會，對於美日關係作極坦直之說明，警告日本謂美國決心維護在華權益，嚴詞排斥日本所謂「東亞新秩序」，並謂日軍在遠東之行動，為美國朝野所深惡痛絕。格魯宣稱：

「余以為此間未有一人不知美國輿情大不滿於今日在華日軍所為之若干事件，如侵犯美人在華權益與合法利益等是。凡此事實為美國朝野所確知，為日美間將來利益計，此種事件必須有以應付之，非因有建設性之步驟，以改變此種事件，則兩國關係焉能改善。美人固信任世界各處商業機會之平等，日本雖在中國以外之區域要求門戶開放，而獲門戶開放之惠，然在中國則以此種原則不能適用為言，即有除外者，亦僅為肢體不全生意索然之形式而已。日方常作美國朝野不了解「東亞新秩序」之責言，其實美國朝野了解此新秩序之意義，明白確切與日本相同，日本官場解釋此「新秩序」為安全穩定與進步之秩序，此固美國朝野不獨為自己且為全世界各國所願有者，然此「東亞新秩序」者，顯然欲排斥美人在華成立已久之權益，此乃美國人民所反對者也。余之見解，確實代表並傳達美國朝野之一般感想，美國對於遠東近來發展之輿情幾成一致，其所根據者為事實而非宣傳，此種全國一致之輿情，乃美政府不能稍加忽視之力量，終必在其政策上與行動上見之。」(註二)

考格魯大使之演說，意在重申美國之態度，使日本有所警惕。緣美國之利權，不斷遭日本摧殘，美政府雖迭向日本提出抗議，而日本政府從未置理。即一九三八年十二月三十一日乃有

一維護利權與保障正義之總抗議，第因日本蠻橫，致亦未生任何效果。故格魯大使，此次站在九國公約立場，以懇切直率態度，公開向日本國民，闡明美國有在遠東維護原有地位之決心，並揭發日政府一向不顧條約義務之種種錯誤，藉促日本全國國民對於美國之遠東一貫政策及日本政府措置之荒謬，有澈底之認識與覺悟。至於日本屢稱建立所謂「東亞新秩序」者，確係獨霸東亞之別名，此實違反九國公約之真精神，而日本竟悍然不顧條約之約束，干涉美國在華之利益，且進一步欲實現其獨霸遠東之迷夢，故美國對其建立「東亞新秩序」之狂舉，決然反對到底，不予承認。格氏發言之方式，實為向來外交使節對於其駐在國家所罕用者。按該演說完全為美國國務院所贊同，其底稿事前雖未送達國務院審閱，但其見解則與華盛頓官方見解如出一轍。且此次演說為格魯氏以前請假返國與羅斯福總統及國務卿赫爾長談之結果，足以再度表示美國擬採強有力之行動，誠恐易以其他態度，則日本或將認為美國示弱也。格氏此次演說與通知廢止美日商約，派遣強大艦隊赴夏威夷，以新式潛水艇駐紮於馬尼刺，及在關島增強空軍等項步驟之方針，復甚相似。

自美大使格魯對日本政府之政策加以抨擊之後，日本之態度顯見軟化，蓋日本極重視一九四〇年一月美日商約能否重新訂定之問題也。然至十一月初旬美駐日大使格魯與日外相會談之結果，日美關係之前途亦未見好轉。據美國外交協會發言人宣稱：「美國最近或將向遠東施用壓力，以期獲得可能之解決辦法，蓋美國實握目前外交角逐之樞紐也。關於格魯與野村之談判，

吾人所應考究者，即美國是否有堅持解決更大問題之決心。所謂更大問題者，即指防止日本之前進政策是也。目前僅有兩條途徑可循：一爲恢復中國領土之完整及門戶之開放；一爲任命日本建設遠東新秩序，而歐西各國退出遠東。由前之一途，則遠東可以獲致安定；由後之一途，其勢必致驅中國入蘇聯之懷抱。而關於美國將否向日本施用經濟制裁一層，該會復稱，自美日商約廢止後，美國爲防護其利益計，固可隨時向日本施用經濟制裁也。（註一三）

至十一月十三日，華北英法駐軍一部份撤回本國。按同日英國駐日大使克萊琪致日外務省之牒文，稱此舉出自軍事上之理由，（註一四）日人引以爲歡。然美政府爲申述其一貫之遠東政策，曾於十五日由國務院宣稱：「美國在遠東之地位不受英法撤兵行動之影響，（註一五）美報則更主張遠東方面應保持獨立政策，紐約日報社評，謂美國須慎防協約國之「向日本獻媚」，並謂吾人須回憶英法兩國未曾擁護美國，反對日本一九三一年征服「滿洲國」之堅決立場，文中並鄭重聲明美國保持對遠東獨立政策之重要，謂英法撤駐華軍隊後，美國東方政策並無軟化之理由。「倘吾人放棄獨立政策，則吾人一無所得，反將遭受種種損失，協約國正與日本討價還價極爲明顯，重演一九三一年時之覆轍，正在發生，一九三一年吾人單獨強硬抗議日軍侵入滿洲，而英國則使美國處於孤立單獨地位，不予贊助。」（註一六）

要之，美國今日之態度，明顯而堅決，美國對其遠東門戶開放主義，仍積極保持其立場。現實諸問題，無疑已使此政策深受打擊；然此一貫之立場，未因日本之阻撓而退讓。可見羅斯

福總統領導下之外交轉變，實爲美國現階段遠東外交政策之嶄新姿態也。

### 第三節 美蘇復交

在羅氏外交政策之開展中，美蘇復交爲一重要之問題，前節曾略爲提及，然欲究其詳，不得不另文論之。

一九三三年十一月美蘇復交，殆爲美國外交政策重要之轉變。自一九一七年後，美與蘇聯之邦交惡化。此次復交，則爲遠東緊急局勢所玉成。換言之，若無遠東現實之因素，則美蘇復交，未必能如此迅速。吾人回溯美國採取外交上不承認蘇聯政府之政策，已歷十餘年。自從威爾遜總統時，國務卿科爾比（Brundridge Colby）規定了承認必要條件以來，美國與該國官方關係就在停頓之中。所謂承認必要條件可以概述如下：（一）國際義務的神聖之承認，（二）蘇聯沒收之美國人財產之賠償，（三）克倫斯基政府所訂債務之承認，以及（四）與蘇聯當局有密切連繫之第三國際對於美國制度之種種破壞之終止。蘇維埃政府始終否認她有歸還克倫斯基時代所訂債務之義務；但她表示一種願望，願與美國議定一個清償辦法。據蘇聯所稱，這種清算必須計及他們之反要求，即要求賠償一九一八年至一九二〇年間因美國干涉而造成之財產損失與生命喪亡。至於蘇維埃政府擔保停止共產宣傳之散播一節，她否認在美國有從事破壞之活動。蘇聯認爲蘇維埃政府與共產黨及「第三國際」間有區別，共產黨與「第三國際」苟從事於

散播世界革命之福音，蘇聯政府當局是不能負責的。此種區別，甚爲虛假，因爲一經分析，則俄國政府與「第三國際」二者皆爲以莫斯科爲大本營之共產黨中央組織所產生者。（註一七）但自一九二〇年以後，蘇聯變更方針，對內採取新經濟政策，對外則放棄世界革命政策而與各國謀取妥協之態度。（註一八）至一九三三年之前期，美國輿論對於承認蘇聯之同情心，已在與日俱增，美國國內出現許多討論俄國經濟之書籍，公衆方面對於俄國五年計劃內的計劃經濟之關係，以及美國自己經濟制度之恐怖年頭，與其帶來之痛苦，造成了美國對於蘇聯一種比較友善之情緒。復次，十餘年來美國共和黨政府堅持不承認蘇聯政策，但至民主黨執政，則承認蘇聯之呼聲，卽見高漲。

在一九三三年十月十日，羅斯福總統致書於蘇聯中央執行委員會主席加里寧，促其遣使赴美進行成立邦交之談判，越七日，加氏表示贊同，並決定派蘇維埃人民外交委員李維諾夫（Maxim Litvinoff）爲特使，尅期赴美談判，李氏於十一月六日抵華盛頓，至十六日晚十一時五十分，談判圓滿結果，兩國宣佈成立邦交之交換文件共有八項：

- (一) 雙方通知成立邦交。
- (二) 保證彼此不干涉內政。
- (三) 保證對方人民在其境內之信仰自由。
- (四) 設置領事條約之議定書。

(五)關於經濟，私謀案件訴訟手續之規定。

(六)關於債權要求之解決。

(七)蘇聯放棄對於美國出兵西比利亞所致財產損失之賠償要求。

(八)關於懸而未決之債務問題，雙方同意迅速之解決。(註一九)

此等換文中重要議定事項，可總括如下，俄國不得以任何方式干涉美國及其屬領之內政；俄國直接或間接管轄之各種組織不得有損害美國繁榮，秩序或安寧之任何行動，蘇維埃政府應准許僑居俄羅斯之美國人民有信教之完全自由，蘇維埃政府應放棄因美國軍隊在西比利亞之行動而提出之一切要求。此外又議定其他一切懸而未決之要求與反要求留待未來談判，加以決定。就此種意義而言，可增強美國對遠東政策之態度。

美蘇復交後之二三年中，事實上兩國關係進步尙少，直至一九三六年十二月美總統任命台維斯 (Davis) 爲駐蘇大使後，兩國邦交之關係遂開展一新局面，而事實所表示者如次：

(一)美蘇商務之進展，考一九三六年自美國輸入蘇聯之貨物，值三三、四〇〇、〇〇〇金圓，自蘇聯往美國者，則計二一、四〇〇、〇〇〇金圓。(註二〇)

(二)一九三七年美國遠東艦隊，由司令官雅奈爾少將 (Admiral Harry E. Yarnell) 率領，於七月二十八日抵海峽訪問。

(三)一九三七年八月四日，美國第一次以最惠國待遇給予蘇聯，蘇聯允於來年購買美國產

品，以美金四千萬圓爲最低限度，比較舊約增多一千萬圓。(註二)

(四)一九三八年一月，美政府宣佈美蘇現行自由貿易關係延長至一九六〇年。(註三)

可見美國對蘇聯歸於友好，而其欲安定遠東之希望，維持其以往對遠東一貫之門戶開放政策，其態度亦最爲明顯。

自一九三九年九月，歐戰發生後，美蘇之間，曾因蘇聯向芬蘭之壓迫，美國表示反感。十月二十四日美船弗林特城號 (City of Flint) 被德海員扣留駛入蘇聯茂曼斯克港 (Murmansk) 北面之柯拉灣 (Kola Bay) 後，任由德海員駛出，蘇聯政府當局未先行通告美政府，美國務院人員對之不無訾議。至十一月下旬，蘇日醞釀訂立商約，美朝野意蘇聯此舉有在遠東助日之勢，深致不滿，美國自歐戰發生後對蘇聯機會主義之外交政策，未免有不快之感。然兩國苟能加以調整，則可減少美國對日強硬化之牽制，未始非遠東之佳兆耳。

#### 第四節 非島獨立問題

此外吾人尙應注意非島問題，因此乃美國決定遠東政策主要問題之一。回溯歷史，一八九八年美西戰爭結果，美得以合併菲律賓羣島，此是美國在遠東所獲得之據點。在歷史上，美國對其殖民政策之開展，已有許多事實證明之。關於關島及柏托里科，實際上已不成問題，因為她們普通已被認爲合衆國永久之部份。關於古巴，已許其獨立。而美政府更認爲門羅主義，與



對古巴之保護權，已足充分保障美國之利益。但菲列賓羣島之地位，在一九三四年以前，還落在此兩極端之間，因既未決定把她看作合衆國永久之一部份，又不曾與以名義上之獨立也。當時美國對此問題非常重視。在一九三四年三月二十四日，羅斯福總統簽署關於菲島獨立法案以前，歷年美國朝野對此問題，迭經發表意見。例如一九〇〇年民主黨之政綱，曾極力鼓吹政府應許菲島以最後之獨立。當一九〇四年魯特氏 (Elihu Root) 曾謂對菲列賓羣島終當給以與古巴一樣之地位。一九〇八年羅斯福總統復表示其希望，願菲人在三十年之內，能「自己決定，到底獨立是否於他們有利。」塔夫氏 (William H. Taft) 謂美國之政策「必須把合衆國在菲島之主權逐步縮小，最後便取消之。」一九一六年改組菲列賓政府之瓊斯法案 (Jones Act)，爲確定此事起見，曾正式宣稱：「合衆國人民之目的，在於撤回他們對菲列賓羣島之主權，只要菲島成立一個穩固之政府，便可承認其獨立。」(註三) 又俾爾德教授 (Charles A. Beard) 曾說：菲島之地位，不僅是政治上之問題，還牽涉到商業和軍事。美人在菲島有鉅額之投資，其前途尙富有經濟發展之機會，該處對於美國在遠東之海軍力量之維持，很關重要，並爲在東方保護美國企業之根據地。至少這些都是主張合衆國應永久保有菲島之爭點。但這些理由是否妥當，其中有無得不償失之處？就經濟觀點而論，謂菲島有利於美國，尙難證實。資本家個人固在該處獲利甚厚者，但耗於監督與海軍保護之費用，不至比私人在菲島經營工商業所得者爲數更鉅，則尙無數字可資證明。在這一方面，很奇怪的是政客們卻默無一言。如果說菲島有利

於美國的話，那還要問：「其受益者究爲何人？從國防上說，非島是一個弱點，而不是一種優勢。據很可靠之權威方面說，如果我們與太平洋一國宣戰，美國海軍甚至不能爲防守非島之企圖。如該處被此種強國奪去，試問合衆國人民願意盡傾其熱血與金錢去規復此地否？這卻是一個實際問題，雖然顯而易見，但那些泛論非島獨立者，對此卻少注意。」（註三四）

終於非島之獨立成爲現實，自一九三四年三月二十四日羅斯福總統在國會批准非島獨立法案（即台定斯麥克吐妻法案 The Tydings-McDuffie Act），而非列賓自治政府亦於一九三五年十一月十五日在馬尼刺（Manila）正式成立。若中途不發生波折，則照台定斯法案，至一九四六年將多一共和國在遠東出現。不過台定斯法案規定美國須於十年後才放棄非島，由其成立一個獨立之國家。然在此十年過渡期中，美國仍保有非島。故根據台定斯法案。目前非島在美國監督下，祇成立一個半獨立式之自治政府而已。在此十年過渡時期中，非島自治政府雖然對於純粹之內政權，獲得相當廣泛之處理權，然而外交軍事等大權，司法立法諸工作，均受華盛頓政府之限制，在金融與經濟方面，所受之限制更大。吾人欲睹其詳，則非研究台定斯法案關於過渡時期美菲關係之條文不可。此等條文已正式規定在非島憲法中之附則中，而此憲法附則，亦與非島憲法同時公布之。從此憲法附則，吾人便可明看出美國對於非列賓自治政府嚴密監督之程度，其中重要者有如下列各點：

（一）非列賓全體公民對美國應負忠誠之義務。

(二) 菲列賓自治政府官員就職時，必須宣誓忠誠於美國。

(三) 絕對保持信教自由。

(四) 美國在菲島所有之一切房屋，墳墓，教堂，寺院及其他宗教慈善，教育組織等有免付稅捐之特權。

(五) 美菲通商關係，應依據台定斯法案第六條之規定，即美菲廢止自由貿易關係，設定輸出入之限制，規定新稅率。

(六) 公債之募集，不得超過美國國會制定之限額，非得美總統之批准，不得與他國訂立借款協定。

(七) 接受現有之債務。

(八) 一切非議會所通過關於鑄幣，通貨，進出口貿易，及移民等法案，必須先得美國總統之批准，方為有效。

(九) 菲島外交事務，由美國直接監督及統制。

(十) 非議會通過之法案，應向美國國會呈報。

(十一) 承認美國有權撥用公款作公用及軍事之用；美總統有權調遣菲島軍隊。

(十二) 承認美國最高法院有覆審菲島法院判決案之權。

(十三) 非議會所通過之憲法修正案，必呈請美總統批准，方能生效。

(十四)美總統於必要時，有權阻止菲自治政府法令之施行。

(十五)美國必要時，得以總統命令干涉菲島行政。

(十六)承認美國駐菲專員，可自由考察菲島中央或地方政府之一切紀錄，自治政府之行政元首，應就其所詢，向彼呈報一切。

(十七)美國之公民及公司與非人公司享有同等之法權。

(十八)菲總統每年須向美總統及美國會，作一關於菲島事務之詳細報告。(註三五)

綜觀以上之條款，吾人可以明白看出美國或明或隱的對菲列賓自治政府及其人民之警告，在自治過渡時期內，尚應服從美國統治大權，菲人不宜輕視美國之意向而自由行動，不得侵害美國人民之利益，應嚴正宣誓依照台定斯法案，遵守美國意向。簡言之，在此過渡時期間，美國依然在菲島保持着很大之權力。

羅斯福總統，對於台定斯法案之批准，從一般解釋，可以說是實行狄奧多羅斯福 (Theodore Roosevelt) 曾經對塔夫 (Taft) 與斯忒恩堡 (Sternbury) 所表示之願望之一種決定；並且使美國免去其昂價之保證。此種決定，曾受贊揚，同時亦曾遭譴責，謂其為退出遠東政治之實際參預，且為放棄美國在中國之潛伏經濟優勢。(註二六)

美國之允許菲島獨立，對於經濟上之理由，非常看重，因欲使它不能享受美國關稅上之優惠及自由移民入美之權利。然而為了維持將來美國在太平洋上之軍事和政治之立場起見，美國

又必須於菲島正式獨立後，仍保有相當控制菲島之權限。此點矛盾之心理，即吾人在以前所論之台定斯法案中，亦找到充分之明證。該法案規定美國於菲島正式獨立後，應將陸軍完全撤退，至於美國在菲所有海軍根據地，則該案並無明文規定何時撤廢，祇含糊答應於獨立後一二年內由美菲雙方談判去解決而已。從此觀之，在表面上美國允許菲島獨立，然而實質上美國並不願完全放棄。

吾人復可見美國在菲島未正式獨立以前，對菲島防務極為重視。此為目前美國對菲政策所必採之手段。自第二次歐戰發生後，美對此問題更形重視。菲島防務已在順利進行中，十月初旬，美增派轟炸機巡邏菲島上空；(註二七)而潛水艇由美珍珠港開抵菲島加入防務者，亦加多七艘；美國駐菲島之駐屯軍，亦添到新型飛機甚多；(註二八)又如美國海軍部積極擴充亞洲艦隊實力，啓示着現階段美國對菲島所採之防衛政策，此舉會由美駐菲專員薩易爾作重要之宣露。(註二九)美國因日本進行對華侵掠戰，並且有南進之野心，故認為有加強菲島防務之必要。美國原為太平洋之安定力，時至今日，已有重行建樹其太平洋歷史威望之必要。不然，則其常受日本蹂躪之遠東權益，勢將全部撤退。

(註一) Frederick Hammond, *The League in Storm*, (The Fortnightly, No. 898) May, 1936.

(註二) 參看美國政策與外交討論——英國羅提安勳爵 (Lord Lohian) 原著 (國際月刊一卷二期)。

(註三) 美國之獨立及其矛盾——韋元勳著第一頁。

(註四) Wallace S. Sayre, *Major Party Platforms of 1936*, *Current History*, Vol. 44, No. 5, Aug. 1936.

(註五) Drew Pearson, Washington and China, Shanghai Evening Post and Mercury, 24 Nov. 1937.

(註六) 各國政治領袖及外交代表之言論選輯(文匯年刊)第十八頁。

(註七) 美國海峽條約及外交文件(文匯年刊)第二十四頁，參照美國駐日大使爲在華權益被侵害致日本之照會原文。

(註八) 見註七第二十六頁，日本對美國照會之覆文。

(註九) 美國遠東政策，張道行者：第五十五至五十一頁。

(註一〇) 見註六第二十頁羅斯福一九三九年新年咨文(一月五日)。

(註一一) 一九三九年九月十五日香港大公報。

(註一二) 一九三九年十月二十日路透社東京電。

(註一三) 一九三九年十一月五日華盛頓美聯社電。

(註一四) 一九三九年十一月十三日東京路透社電。

(註一五) 一九三九年十一月十五日華盛頓美聯社電。

(註一六) 一九三九年十一月十六日紐約合衆社電。

(註一七) J. H. Latane, A History of American Foreign Policy (中譯本)第八二三頁。

(註一八) 近代各國外交政策，蘇俄外交政策概述——徐公廌著：第一〇六頁。

(註一九) 申報年鑑(一九三四年)W4。

(註二〇) 美國出版一九三六年之世界年鑑。

(註二一) 一九三七年八月三日華盛頓美聯社電。

(註二二) 美國遠東政策，張道行者：第五十八頁。

(註二三) Charles A. Beard, American Government and Politics, p.p. 619-520.

### 第五章 現階段之美國遠東外交政策

- (註二四) Charles A. Beard, *American Government and Politics*, pp. 520-521.
- (註二五) 東方雜誌第三十四卷第十一號第四十至四十一頁。菲列賓提早獨立問題：黃廷英著。
- (註二六) A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*. p. 453.
- (註二七) 一九三九年十月五日馬尼刺美聯社電。
- (註二八) 見滬申報(一九三九年十一月二十日)。
- (註二九) 一九三九年十一月十九日見重慶合衆社電、中央日報論、美菲關係一文。

## 第六章 美中立法案與遠東

### 第一節 中立法案之回顧

最近一九三九年十一月三日，美國新中立法案之頒佈，究竟對目前國際戰爭發生若何重要之影響？而此法對於中日戰爭之意義又如何？此點無疑地與美國之遠東政策有關，吾人尤須詳細分析之。在未討論新中立法案問題之前，試作一歷史之檢討，可知中立法案之演進，而此舉對於闡明新中立法案時，尤有極大之裨助。

一九三五年中意阿之糾紛，美國鑒於國際戰爭日益危迫，為確立其在戰事發生時之中立地位起見，乃有中立法案之制定，（註一）該案於一九三五年八月二十四日在國會通過，此臨時中立法案（The Neutrality Law of August 24, 1935）所包括之重要內容，有如下各點：

（一）總統於戰爭發生後，得以命令禁止運輸軍火，及軍用品與交戰國（Belligerents），其有效期間為六個月，即到一九三六年二月二十八日期滿。

（二）由國務卿及財政部，商務部，海軍部，陸軍部四部部長，合組一中央軍火管理委員會，並通知全國人民，運備軍火商人，應向政府登記領取執照，一切進口軍火，須經該委員會



審查批准。

(三)戰爭發生後，總統得以命令禁止美國商船裝運軍火及軍用品至交戰國，或由中立口岸轉至交戰國。

(四)總統有權制止美國人民乘坐交戰國船隻，及在交戰國內旅行，其有自願冒險者，政府不負任何責任。

(五)總統有權在美國本部及所屬區域領海附近，禁止從美國口岸轉運軍火至交戰國之船隻。

(六)總統有權阻止交戰國潛水艇駛入美國領海及港口。(註二)

一九三五年十月三日，意大利正式對阿開戰，直至一九三六年春季，戰爭仍在繼續中，而英國此際對意日趨惡化，美國爲繼續維持其中立地位起見，在同年二月二十九日之中立法修正案復經羅斯福總統之批准，繼續延長至一九三七年五月一日。此次所增加者：

(一)擴大原中立法案之內容，增加禁止對於交戰國之借款或信用借款之規定。

(二)如美洲各國和西半球以外之國家發生戰爭時，美洲各國不受中立法案之束縛。(註三)然意阿戰爭甫告結束，西班牙內戰又起，幕後更有嚴重之國際政治背景。英法兩國初以不干涉政策來阻撓意德之援軍，繼則以國際海軍之封鎖減少戰爭之牽累。美國以中立法未包括各國內戰，無法禁止軍火輸出，則美國有被捲入世界戰禍之虞。因此，美國國會又於一九三七年

四月二十七日通過修正案，次日由羅斯福總統簽署發生效力。此次修正案之特點，乃關於「付現自運」(Cash and Carry)條款之規定。計其內容，共可概括爲以下十點：

(一)總統於外國發生戰事或內戰足以危害美國和平時，得命令禁止運輸軍械軍火及軍用品至交戰國及內戰各派，或由中立國轉運至交戰國或內戰各派。軍用品之種類由總統隨時列舉。

(二)總統於外國發生戰事或內亂足以危害美國和平時，得酌奪以命令禁止美國船隻裝運軍械軍火及軍用品以外之物品及材料至交戰國或內亂各派。凡訂購此項物品及材料須「付現自運」，所有權未經轉移，不得輸出。

(三)總統於外國發生戰事或內戰足以危害美國和平時，得命令禁止：(甲)以借款或信用借款供給交戰國或內亂國；(乙)代理買賣或交換各該國之債票或證券；(丙)代表各該國政府人民收受捐款，但衣服食品藥品用以救人類痛苦者，不在其例。

(四)美國人民搭乘交戰國船隻，係屬違法，總統得設定例外。

(五)美國商船如與交戰國或內亂各派繼續通商，除維持船員紀律所需外，不得武裝。

(六)各國戰爭時禁止外國武裝商船及潛水艇駛入美國港口或領海。

(七)由國務部與財政部，商業部，海軍部，陸軍部，五部合組中央軍火管理委員會，全國製造及運售軍火商人須向會登記，每次運輸軍火出口時，請國務部發給准運執照後方可起運。

(八)交戰國不得利用美國港口爲供給品之根據地，一經查覺，即令外國船隻具保離美，離美後，如重入美國港口，在戰事中，美國政府得禁止該船他駛。

(九)船隻之定義包括飛機在內。

(十)如遇美洲國家對非美洲國家發生戰爭時，不適用此法。(註四)

## 第二節 新中立法案與第二次歐戰

一九三七年四月二十七日之中立法案，至一九三九年五月一日滿期。當時歐局正緊，德意軸心國家侵略之氣焰正盛。美國政府，欲藉修正中立法案，將原案統制軍火一條取消，以援助英法等民主國家增強國防抵抗侵略之力量。然孤立派反對，此案竟在一九三九年六月二十九日擱淺於衆議院。國務卿赫爾對於衆院保持軍火禁運條款，極爲不滿。七月二日發表談話，謂此舉由和平之立場與美國在國際關係中最大之利益而論，殊屬遺憾與失望云。大總統羅斯福亦於七月五日發表談話，謂余仍支持國務卿赫爾之主張，即中立法案內禁止軍火輸出之規定，務必刪去。(註五)

迨至九月間，第二次歐戰爆發，美參議院再討論中立法修正案，歷時一月餘。贊成派以爲撤消軍火禁令，有助民主陣線；而反對派則以取消軍火禁令，爲美國參戰之第一步相恫嚇。經過歷次劇烈之辯論，最後修正案始於十一月三日由衆議院通過，復由羅斯福總統簽署，而新中

立法案遂成法律。此新中立法案之重要點如次：

- (一)現行中立法內之禁運軍火條款取消。
  - (二)美國商輪不得與各交戰國來往，但澳洲、南非及香港等處除外。
  - (三)交戰國家向美國購買軍火等物，必須「現款自運」。
  - (四)美商輪不得載客至各交戰國家，但遠離歐洲戰區各地除外。
  - (五)總統可隨時禁止美輪與美人進入戰區。
  - (六)美商輪可有小規模之武裝。
  - (七)美人不得為各交戰國家捐款，慈善救濟性質者除外。
  - (八)總統可下令禁止交戰國家船隻應用美國港口，潛艇及武裝商輪皆包括在內。
  - (九)外籍商輪不得懸掛美國旗幟。
  - (十)此新中立法遇美洲各共和國與美洲國家獨立作戰時並不實施。(註六)
- 此外，羅斯福總統於十一月四日又簽署宣言書三件：
- (一)宣佈歐洲戰爭狀態，業已存在，新中立法應即付諸實施，略謂：「本大總統依照中立法所賦予之權力，宣佈德國與法波英、印度、澳洲、加拿大、紐西蘭、南非洲各自治領間，戰爭狀態業已不幸存在，美國為保證本國安全和平，並保護本國公民之生命起見，前次所頒佈關於禁止軍火運往各該國之各項命令，茲特予以撤消。」

(二)禁止各交戰國潛水艇進入美國領海與各港口，略謂：「各交戰國所有潛水艇，此後除巴拿馬運河區域而外，一概不得駛入美國領海與各港口，但遇有人力不可抗之情事時，須懸掛國旗，並將瞭望台與甲板露出水面，在水面航行，駛入美國領海與各港口，駛出時亦應在水面航行。」

(三)劃出戰爭區域，指明歐洲洋面自西班牙北面起，至英倫三島四周止，爲戰爭區域，禁止美國輪船駛入其內。(地中海不在戰區之內。)(註七)

中立法案之頒佈，英法輿論界對羅斯福此次偉大之成就，大加贊許。又因爲「付現自運」之辦法，在歐洲之英法兩國擁有強大之海軍，及巨量之商輪，自得享有取給美國之便利。吾人試觀十一月四日紐約路透電所載：「自中立法案經國會通過後，今日紐約水濱復見喧鬧，十輪之大卡車載預備運交協約國之各種軍用品絡繹駛抵各碼頭，該案一經批准，英法祇須付現自運，即可隨意向美購買軍火，在理想上德國亦有此權利，協約國一待該案批准，即將開運飛機三百架，渡大西洋東發，尙有飛機多架在紐約待運，國務院將重行簽發軍火出口執照與英法兩國，其價值約英金二千萬鎊，衆料後數星期內英法將向美國各廠定購價值十萬萬金元之軍需云。」(註八)

可見軍火禁運條款之廢止，給予英法民治國以極大之援助。電訊所稱：「在理想上德國亦有此權利」，然大西洋既爲英法海軍所封鎖，則德國對「付現自運」問題，自難辦到。柏林方

面自得悉此項消息後，對美國此舉大加譴責，謂該項行動，乃係直接贊助英法者，並聲言勢將增加大西洋潛水艇與水雷之活動範圍。姑勿論德國當局所採之對策若何，但在吾人細心分析之下，美國新中立法案之頒佈，除一部分經濟上理由之外，吾人所注意者為美國對民主國家之同情，與對侵略國之憤懣，此二者互為關繫，亦可窺美國現時外交政策之動態矣。

### 第三節 新中立法案與中日戰爭

自一九三一年中日戰爭發端以來，美國歷次所頒行之中立法，曾施用於意阿戰爭，西班牙內戰，而未施用於中日戰爭。一九三七年七月七日日本展開大規模侵華戰事以後，美國亦未實施中立法案於遠東。吾人會憶中立法之主倡者參院外交委員會主席畢德門有言：「因美國在遠東方面有許多生命財產和商業經濟關係之牽連，羅斯福正企圖以美國之影響阻止戰爭之擴大，如此刻實行中立法，反使美國喪失其強國之地位。」（註九）一九三七年七月三十一日紐約泰晤士報社論略謂：「遠東事變重新透露出一種無彈性之法律所規定美國外交政策之缺點，此種法律企圖預防一切可能之危機，而不計何時何地及在何種情況之下可以爆發，亦不顧慮此種危機對於美國本身事件之衝突，這就是現時若干國會議員要求羅斯福援用之所謂一九三七年中立法。該法規定封禁交戰國之一切軍火運輸，並給予總統將其他原料輸出依「付現自運」為標準之權力。一九三七年前五個月美國向中日兩國之輸出，總值為一六五、〇〇〇、〇〇〇金元，

其中大部份爲棉花，碎鐵，機器工具，以及其他若干種可稱爲戰爭原料之物。在總統決定亞洲有戰爭時，如將此種商業置於「付現自運」之基礎上，其對日本之傷害實遠不如對中國傷害之大。因爲日本有大量之金準備及鉅大之國際差額，可以用於「付現」，也有大隊商船可以用於「自運」，而在中國則金準備僅爲日本之三十分之一，國際差額比較甚少，且無現代商輪，亦無近代海軍。所以援用中立法第一個顯明結果，實使美國對現時亞洲兩強之地位，發生一種極不中立之影響，在此次中日事件中，甚至就純粹之美國利益看，中立法不僅成了不中立的，而且成爲行不通之法律。最近畢德門所發表之談話，謂羅斯福總統正盡全力以保障在中國衝突地帶之美國人民生命，並設法阻止戰爭之擴大。畢氏謂：「總統一旦實施中立法，對於停止在中國衝突之效力必大，而其保障美國公民之大權亦爲之妨礙。」換言之，以保障美國利益爲名而成立之中立法，在此次不能援用，因如援用時，反使美國陷入更大之危險地位也。此問題之另一面，畢德門尙未談到。美國遠東外交之傳統目的，爲保障中國領土完整與維持門戶開放。所謂門戶開放，就是各國在平等之條件下獲得通商之機會。如認此種傳統外交未被意在使美國儘可能的脫離國際情事而孤立之中立法所妨礙，殊難令人置信。因爲在任何衝突發生之先，我們便宣佈不防護美國國境以外之權利，不接受任何責任，不於侵略者與被害者之間有區別，我們實減弱了一個世界強國所應有之影響。」（註一〇）

目前新中立法，其範圍亦僅適用於歐洲，對於遠東則並不適用。因中立法各條款之應用，

曾有關於「戰爭狀態之是否存在」也。決定戰爭狀態是否存在之權，操於美國總統與國會之手。假若美國總統與國會認為戰爭狀態不存在，則中立法即不適用。而目前參與第二次歐戰諸國家，例如英法與德國，在國際公法之立場中已成立為交戰國 (Belligerents)，故目前中立法適用之範圍，僅限於歐洲。但中日戰爭之狀態，未符合交戰國體法定之立場，故中立法暫不適用於遠東。然假若日本對中國宣戰，美國認為戰爭狀態業已存在時，援用此法，則其所發生之嚴重後果，正如前段所述。復言之，因中國無強大海軍，與商輪遠渡重洋，自然「付現自運」辦不到，且日本可行使戰時公海之檢查權 (The Right of Visit and Search)，中國將蒙極嚴重之影響。

在他方面，中立法若一旦施用於遠東，則美國所欲維持一貫之門戶開放政策，以保有遠東之權益，亦勢將大受打擊。吾人復憶芝加哥大學國際關係教授舒曼氏 (Dr. Frederick L. Schuman) 有言，謂中立法將予中國以極大之不利，無異把中國放棄給日本，又奎格萊 (Harold N. Quigley) 在太平洋月刊 (註一) 發表門戶開放政策與美國對遠東之中立政策 (The Open Door Policy And American Neutrality in the Far East) 一文，亦說明門戶開放與中立政策之衝突，此無疑地指出美國將來對於遠東政策與中立法適用問題之出路。

(註一) Benjamin H. Williams, *American Diplomacy*, pp. 31-33.

(註二) 中美國刊第一卷第二期第九頁 (美國修正中立法的意義) 陸玉坤著。



- (註三) 見東方雜誌三十四卷三號東方論壇。
  - (註四) 美國的孤立及其矛盾，華元鳳著：第十一至十二頁。
  - (註五) 東方雜誌第三十六卷十六號現代史料欄，第六十八頁。
  - (註六) 一九三九年十月四日華盛頓美聯社電。
  - (註七) 同註六，華盛頓哈瓦斯社電。
  - (註八) 一九三九年十一月五日滬申報第六版。
  - (註九) 美國孤立及其矛盾，華元鳳著：第十三頁。
  - (註一〇) 同註九第十三至十五頁。
- (註一一) Pacific Affairs, Sept. 1936.—Harold S. Quigley: (The Open Door Policy and American Neutrality in the Far East)

## 結論 美國遠東政策之前瞻

外交政策爲一國對外所決定之方針，常隨世界之局勢及其國之轉變而差異，美國今日在美洲大陸所採行之睦鄰政策，已在相當程度之內，把門羅主義中之干涉成份漸次減少。（註一）此種溫和政策，乃欲樹立美洲大陸之安定力。美國對遠東方面，則仍一貫保持其門戶開放政策，主張機會均等。此種政策乃奠基於其長遠歷史之背景與時代之因素。雖羅斯福總統曾發表：「美政府對於中日戰爭之政策，仍以二十四小時爲限度（24-hour basis），隨時可以改變。」（註二）對於此種政策所援用之手段之轉變，自然難加揣測。然吾人檢討歷史之發展：（一）一八九九年門戶開放政策之決定；（二）華府會議九國公約之精神；（三）史汀生之不承認主義；（四）一九三八年之強硬對日照會；（五）美日商約廢止之通告，等等之動態，及羅斯福之大海軍政策，擴軍計劃，亞洲防務之注重，一併啓示美國不甘放棄其太平洋歷史上之威望。反言之，苟不加壓力，任由日本建設所謂「東亞新秩序」，則美國此種歷史上之威望，與現實之權益，一定爲之改觀。

美國遠東問題權威畢森氏（J. A. Bisson），在其美國遠東政策一書中曾云：「美國已在謹慎與沈默中爲一切事變而準備。無論日本對華盛頓會議之國際條約之挑戰如何成功，美國從未

表示有意退出遠東，即令道邁太平洋條約體系之崩潰，美國政府仍繼續擁護九國公約所包含門戶開放及中國領土完整政策。」（註三）以目前之情形而論，美國此種政策，已爲遠東侵略者所破壞與毀棄不少。美國苟欲維持其一貫之政策，不能不把握現實，而清算過去未證實之期望與錯誤。此種行動又必須出於堅決與有效兩條之下，方能收到實際之效果。

事實上，美國曾不斷將各種製造軍火原料售於日本，則日本侵略之成功，無疑地亦間接由於美國之補助。一方面美國倡導維持遠東門戶開放政策，保障在華美人之權益，而他方面則銷售此種原料與日本，使日本可肆意破壞。此種矛盾之現象，必須糾正。在一九三七年與一九三八年中，美國對日之輸出值五萬萬金圓。然而此項輸出中，包括何等商品？吾人能否確定美國對日輸出之大部分乃屬軍需原料？照畢森氏在其美國掌握日本命運一文中之統計，一九三七，三八年，美日主要及次要商品貿易之總額，依商品項目分別如下：

（一）原棉——一萬一千四百三十六萬九千元美金，此雖不是一項主要軍需之商品，而大部分乃爲製造日本棉織物之原料，經過日本將棉織品輸出後，日本戰爭製造者，乃得到外匯。

（二）煤油及煤油副產品——九千一百五十六萬五千元美金，此數字極可驚。一九三七，三八年間美國運給日本之煤油及煤油副產品之價值，幾乎與原棉相等，此項目包括未煉油（三千七百二十八萬五十桶）汽油，及其他汽車燃料等。

（三）五金廢料（鐵鋼及白鐵片）——六千一百四十二萬一千元美金，（計三百二十九萬二

千噸。

(四)銅——四千一百三十五萬八千元美金，(計熟銅三萬六千三百五十六萬九千磅，舊銅廢銅一千四百四十七萬六千磅。)

(五)製五金用之機器——三千五百十一萬八千元美金。

(六)鋼鐵及白鐵等半製造品——二千九百五十二萬六千元美金，包括鋼片鋼塊，白鐵片等等。

(七)汽車，零件等——二千三百七十二萬三千元美金，包括美國運輸汽車載客汽車一萬二千二百六十二輛，汽車發動機一萬八千一百五十七件。

(八)生鐵——二千四百五十五萬八千元美金，計七十二萬噸。

(九)飛機及零件——一千三百五十五萬三千元美金。

以上各項中，後八項皆爲主要或次要之軍需原料，對於日本侵略中國之順利進行，有極主要之影響，其數值爲三萬一千一百二十二萬二千元美金，即約佔此兩年間美國輸日總額五分之三，原棉約佔五分之一餘。其餘五分之一，或一萬零二百五十四萬三千元美金，包括兩年來輸出數目不及一千萬美元之各項物品，如鐵、鉛、鎳、鋅、牛皮、皮類及內燃發動機等次要之軍需原料。今將此數目一併計算，則一九三七至三八年間，美國輸日軍需原料總額爲三萬五千萬元以上美金，或約爲美國輸日總額百分之七十。換言之，即使不將原料棉計算在內，則一九

三七至三八年間美國輸日總額中約百分之七十，必須認爲是重要之軍需原料。此乃美國經濟力量如何援助日本之真實情形。（註四）美國苟放任此種情形繼續，則愈助長日本對美遠東權益之摧殘。故美國欲達到其維持太平洋威望，對此種現象，尤應予以糾正。

更有一點，目前美國孤立派之活動，基於傳統孤立政策之影響，及一大部分資本階級，以爲美日貿易大於中美貿易，不欲美日交惡，失其較大之市場。前者傳統政策之思想，雖具相當力量，然基於時代之動盪與現實問題之影響，已漸次減少。至於後者之論調，在目前果然是有利可圖，但不免失於短視。就美國對中日兩國之投資而論，一九三八年，美國對日本投資之數額約值三八七、〇〇〇、〇〇〇金元，對華約值二四七、〇〇〇、〇〇〇金元。（註五）兩值相比，中國之數額較遜於日本，但中國有廣大之資源，其投資之前途遠勝於日。且一旦日本所謂「東亞新秩序」成立，則美國在遠東之一切權益，定被擯棄無餘。

綜論之，究竟美國遠東政策之將來如何？吾人歸到一個結論，歷史上並無任何之理由，使美國人相信要退出遠東，或認此種撤離爲必要。然其所啓示者爲美國人應澈底明白其遠東命運之重要，而加以積極之奮鬥。

在今日大時代中，吾人希望得到一條出路，所以對外問題應加以深切之認識。美國遠東政策之前途，世界局勢之轉變，自然不失爲決定中國對外政策之因素。然而當把握此問題時，吾人不能流於悲觀之心理，而要視吾人在回答敵人之反侵略戰爭之努力程度如何而定。縱令國際

政策，可影響一部分中日事件之前途，然中國英勇抗戰，能死裏求生，必然在他方面影響國際政策，使之愈趨積極，愈趨有效。自由中國之新生，正如光明之晨曦，定必浮現也。

(註一) John H. Spencer, *The Monroe Doctrine and the League Covenant*, *American Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, July, 1936.

(註二) A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*, pp. 472-473.

(註三) 美國的孤立及其矛盾，查元厚著：第二十頁。

(註四) 一九三九年十月二十四日，*滬華報*專載。

(註五) A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*.

國際經濟學著錄

- T. H. Latance, A History of American Foreign Policy.  
James W. Garner, American Foreign Policies.  
Benjamin H. Williams, American Diplomacy, Politics and Practice.  
Hall, International Law.  
Henry I. Stimson, Bases of American Foreign Policy During the Past Four Years, Foreign Affairs, April, 1933.  
Nearing, Dollar Diplomacy.  
Williams, Economic Foreign Policy of the United States.  
D. J. Hill, Americanism.  
Hill, Public International Conference.  
Schuman--International Politics.  
John W. Foster, American Diplomacy in the Orient.  
Charles A. Beard, American Government and Politics.

Kentaro Kontaro, *A Japanese Monroe Doctrine and Manchuria.*

Gambon and Others, *Foreign Policy of the Powers (United States, by John W. Davis)*

Amos S. Hershey, *Essentials of International Public Law and Organization.*

R. L. Buell, *International Relation.*

G. N. Gathorne—Hardy, *A short History of International Affairs 1920—19.*

National Peffer, *American Choice in the Far East*, from the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, July, 1936.

*Contemporary Japan* Vol. I. No. 2.

Frederich Hammond, *The League in Storm*, from the *Fortnightly* No. 83 3, May, 1936.

Wallace S. Sayre, *Mayor Party Platforms of 1936*, from *Current History* Vol. 45. No. 5, Aug. 1936.

Drew Pearson, *Washington and China*, from *Shanghai Evening Post and Mercury*, 24 Nov. 1937.



Harold S. Quigley, *The Open Door Policy and American Neutrality in the Far East*, from *Pacific Affairs* Sept. 1936.

*China Weekly Review*, U. S. Trade Treaty Abrogation, 5 Aug. 1939.

*U. S. Far East Diplomacy*, 22 July, 1939, from *China Weekly Review*.

*U. S. Foreign Policy Muddle*, 8, July, 1939, from *China Weekly Review*.

*Some Elements and Principles in U. S.—China Trade*, 20 May '39.

*Neutrality*, 16, Sept. 1939, from *China Weekly Review*.

*International Conciliation*, *American Foreign Policy*, Sept. 1938.

*International Conciliation*, *American Foreign Policy*, Oct. 1938.

*Foreign Policy Report*, by *Foreign Policy Association* New York, U. S.

*American Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, July, 1936.

A. Whitney Griswold, *The Far Eastern Policy of the United States*.

327  
7728

20561

著者: 周继陞

書名: 美國遠東外交政策

還書日期	借書人

東方圖書館重慶分館



分類號 327  
 7728  
 登錄號 20561

中華民國二十九年九月初版

(38638)

☆美國遠東外交政策一冊

每冊實價國幣柒角

外埠酌加運費匯費

著者 周繼銓

發行人 王雲五  
長沙南正路

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

版權所有  
翻印必究

◆五六三九

(本書校對者喻飛生)

重慶市國語維新委員會  
校對表

Handwritten characters and numbers: 5, 22, 21, 8

