

國際問題參考資料 第 211 號

紙張參政  
請勿發表

中央宣傳部國際宣傳處編譯  
中華民國三十五年七月 日

第一頁

美國對菲政策的沿革

(A. L. Abraham, *Champion*) 原著 譯自本年六月號  
美國遠東觀察半月刊

31 1944

戰後美國對菲律賓政策的次要特點早已有了定  
型。經過再三討論和草擬以後，將美菲貿易關係和美  
國對菲復興政策的基本法案已由國會通過採納。杜魯  
門總統在上面也已簽發了字。

這件法案和將來美菲之間經濟及政治關係的細  
節業已在華盛頓開始檢討。羅斯總統和美國駐菲高  
級專員麥克納 (Paul W. McNutt) 就為了這事在五月初  
飛往馬尼拉和杜魯門總統商談。但目前美國對菲政策的  
主要趨向早已確切地樹立了。

從歷史上講，自從把菲律賓視為殖民地以後美國  
對菲關係的政策有二條矛盾而積不相容的線索。為  
消長以求得到優勢。其一，壓制菲島依附於美國殖民地  
機構之內。另外和反帝國同盟通聲息的。一派堅持在美  
菲發生關係之初菲島應予獨立。菲島獨立的意向，在  
在民主黨綱第一十九條關於菲律賓的條文中。因  
於這一點後來在民主黨綱中再三論及。第一十九百  
條如此寫着：

「我們反對目前的對菲政策，它使我國捲入不必要  
的戰爭，生靈塗炭，而使久享自由擁護者感譽的美國誤  
入歧途，專以武力壓抑昔日的聯盟，不使它獲得自由與  
自主之政府……我人意願立刻宣佈賦予菲人一個穩  
固的政府和獨立，而且保護他們不受外來的干預。」

一、獨立運動的淵源

根深蒂固的菲律賓獨立運動以及抗西班牙殖民地的統治為高潮，在十九世紀中菲律賓的獨立運動，再三反抗西班牙暴虐的統治，一八九六年的革命運動，激發達抗爭的高潮，由著名的領袖安特烈·波尼發休 (Bonifacio) 發動，結果建立了「一個生命短促的自天共和國」後來終于被美國的武力擊敗，維持達三年之久，美國終乃在菲島樹立了霸權。

在過去四十餘年美國統治之下，菲島獨立的願望幾乎是菲島人民一致的政治要求。民主黨綱第八千九百條反對美國大眾對於現行殖民地拓展政策的反對，反對於菲島獨立的扶助。

美國對菲政策在允諾獨立和拒絕菲人建立獨立政府及送，無期地延宕獨立諾言中間反覆無常，在強力的行政及佔優勢的立法之間，無所適從。

一九一六年的瓊斯法案使美國以獨立賦予菲律賓。

美國人民願望自菲島撤銷統治權，而常穩定的政府在該島建立起來以後，並承認其獨立。

一九一九年四月四日陸軍總長牛頓·培克 (Newton D. Baker) 代表威爾遜總統接見菲律賓獨立使節團時，重申美國政策如下：我表達總統的意念，當然我也表達我自己及全國人民的意念，我們深信時機業已成熟，菲島將能掙脫表面上的政治束縛而行獨立。

可是短，二一年以後胡特·福勃斯報告書 (Hoot-Forbes Report) 建議美國繼續統治和菲島獨立的無限期延擱，雖然它這樣談着，大部份菲律賓人都有很自然的企求獨立的願望……而美國人民的居留該島事業上使美國延長其統治。

一九二四年柯立芝總統在咨文中坦白地宣佈美國政策將無限期反對菲律賓的獨立，雖然菲島人民作了極大的努力，全體一致而且具有忠誠的愛國心，是將未他們能否在世界上保持獨立的地位，則還是一個疑問。美國政府確信菲島蒙受美國大量援助，所以目

前的獨立對於菲人將是一個變遷不幸和災禍。美國政府的政策就是依從這個信念而施行的。

一九二七年四月六日，柯立芝總統對於菲人獨立投票表決的要求加以拒絕。在他的咨文中他宣佈美國對於菲島獨立的願望不予贊同。他還表明獨立是一個不可捉摸的理想，在它的過程中將帶給人們災禍。

在羅斯福總統期間，美國政策重新採用一九一六年瓊斯法案創始的菲島獨立的外交路線，而且規定一九四六年七月四日為菲律賓共和國成立的確期。泰定斯-麥克萊斐法案 (The Tamm-Nickel Act) 於一九三四年三月廿四日採用。它規定建立一個菲律賓的共和國形式上是以十年為期的過渡政府，而實際是獨立的。在這個過渡時期，適為太平洋戰爭的前後，反對菲島獨立的一部份人士要求更加檢討。菲島公意認為美國駐菲專員麥克納是最著名的主張更加檢討者之一。這批主張更加檢討者的壓力對於本年國會通過菲律賓立法有深遠的影響。

(一) 美國資本的地位

美國政策和美菲政治關係雖然抵觸，而和美菲經濟關係却是符合一致的。美國流入菲島的資金，在島國經濟生活及豐富的糖、金、麻、椰子、煙草等資源開發方面取得領導的地位。美國在菲島所投資本據最近估計幾達二五八、五六四、〇〇〇美元。菲律賓以糖和其他物產輸入美國，經濟界感到這種商業上的競爭與美國利害有關，乃想法削弱或消滅這種可怖的競爭。

在該國會設計委員會關於菲律賓貿易法令的備忘錄中，眾議院島務委員會主席傑司柏·培克 (C. H. Campbell) 說明美國對菲經濟政策如下：自從一九〇九年以來，菲島經濟緊受縛於美國的經濟，這是由於二國間的自由貿易所造成的。在過渡期中，菲人幾經反對，他們在菲律賓議會中的議員於一九〇九年三月廿七日聯合請願國會取消自由貿易的成命。其所持理為：美菲之間的自由貿易在將來也許會對菲人的經濟大有害處，而且也許可能造成妨礙菲人獲得獨立的一種不

良狀態。這一種立場是正確的因為一國間自由貿易的造成，使菲律賓完全依賴美國市場以謀物資的出路。這使菲人獲得獨立的状态更為困難。

高級專員麥克納在國會設計委員會致辭，很坦白地說明美國對菲經濟政策之要點。

在戰前，菲律賓的全部經濟可以說整個限於輸出貿易這一方面，其中百分之九十五輸入美國。除了自己消費的米和魚以外，其它出產的百分之九十八幾全為輸出而生產。一九四一年計六六〇〇〇〇〇〇〇美元。這可以說是我們美國使其如此。菲律賓之全然依賴美國市場，應由我們負責。近年來我國商業家及政治家使菲律賓在經濟上全部依賴美國，其程度之深，幾空前而絕後。

### (三) 經濟獨立的必要

人們確信沒有經濟獨立作為後盾的政治獨立，空泛而不着邊際的所謂自由貿易政策的持續，使菲律賓轉變為美國的經濟附屬國，而且和菲島的獨立信念相抵觸。這一點，菲人由菲律賓獨立運動發言人鄭重申述，即美國當局亦復如是。自一九三九年至日本侵佔菲島以前，歐美國駐菲專員的賽亦(Hugh B. Sayer)曾依美國助理國務卿六年一月九日五年三月號大西洋雜誌上曾提出過這個問題，在那篇論文中他說：

要是菲人期望得到獨立，那麼很明顯地他們最基本的經濟和生活，必須從美國國會的立法中解放出來。經濟不獨立的政治獨立，只是徒有其名。再進一步講，假若要鞏固去界永久和平的基礎，那末戰後貿易應該建築在機會均等的原則上，亦應有絲毫歧視。要是美國在和地有政治關鍵的地域上，接受獨立性的優先權，那麼我們便無藉口去反對英帝國在其殖民地上的優先權。因為目前菲律賓經濟的依附於美國大部份由我們之手造成，而且於太平洋建立一個穩定的局面，也是我們利之所在，所以應使菲島獨立，保證他們在經濟上打下一個健全基礎。

### (四) 違背羅斯福的政策

一九四六年的菲律賓貿易法案仍然是以自由貿易為原則的，它使菲島經濟永恆依附於美國。羅斯福反對自由貿易期限的延長，但這新的法案適得其反。國務院國際貿易政策副局長斯丁訥萊(Jamoy D. Stimson)在國會設計委員會中如此報告。

最近一年來美菲貿易關係的問題在戰後的不同局面中業已更加檢討。受菲律賓復興委員會主席之請，國外經濟政策執行委員會作了一個將來美菲貿易關係的報告書。對於整個問題詳加研究以後，執行委員會擬定一個計劃，這個計劃符合菲島獨立的意志和美國的商業政策，同時考慮到菲島在戰爭結束以後的各項重大問題，而且肯定美菲人民間深切的友好關係。國外經濟政策執行委員會在一九四五年三月十六日提案反對自由貿易政策期限的延長，此案業經羅斯福總統批准。

菲律賓貿易法案的條文規定美國享有獨占性的優先待遇，要求把菲律賓憲法重新加以修改，縱使它已規定將來的獨立政府得尊重美國及其人民的財產權利，而且是由羅斯福總統批准過的。這種修改憲法的要求無異侵犯將來獨立菲律賓的主權，因為它堅持美國人民及社團和菲律賓的人民及社團享受同等權利。菲律賓法案使日暮途窮的自由貿易關係持續到一九七四年七月三日為止。在此漫長的時期中，菲律賓的糖及其他物產將被征收一部份。此法案而且鼓勵出口並阻遏菲島農業的改良及工業的發展。

新的貿易法案引起菲島一致的反對。在最近選舉時，有些馬尼拉的報紙將國會的這種變文法，譬喻為「日本共榮團」的變態。菲總統羅哈斯對此法案保持緘默。最近蒞美時，他對於此法案造成的美菲經濟關係大加讚贊。在華盛頓新聞記者招待會上，他宣示歡迎美國投資於菲島。他說：對於貴國規定貴我二國貿易關係的大智和大量投入不勝歡悅。誠如杜魯門總統所說：這種貿易關係是和美國一切國際貿易背道而馳的。你們規定了和菲律賓貿易上的優先權，雖然在世界上任何角落裡，你

們正在取消貿易優先權的制度。

(四) 國會議員泰定斯的意見

在討論貿易法案之際，屬地事務委員會主席泰定斯議員確切地說，反對菲島獨立是貿易法案提案者最重要動機。他說：

「我無權引證麥克納的論調，可是我想他是根本反對菲律賓獨立的，你們若以這一點去問他，他一定直承的。事實的真相是贊成這法案的人都是根本反對菲島的獨立。許多人都如此對我說，這裡我不必指名道姓宣佈出來。他們的哲學是，即使我們政治上我們失去了菲律賓，在經濟上永遠依附我國，試問他們還能獨立嗎？假如他們被束縛于我們的經濟範疇內，我們永遠執着鞭策他們的鞭子，他們便不能妄想獨立了。」

同時泰定斯臆斷他自己的法案將得到行政權威方面的支持，他的法案也許能夠較培兒法案 (Bell Bill) 更快地結束自由貿易的政策。

貿易法案的討論顯示杜魯門總統對於整個問題還沒有肯定和德國的立場。眾議員古柏 (Copner) 宣佈曾經收到美總統贊助培兒法案的咨文。

參議員泰定斯立刻揮筆，極願一讀那篇咨文，因為他剛從白宮出來，而發現那邊有些地方是錯誤的。後來在總統府開會成立協議，而重擬的貿易法案竟仍然以自由貿易延長期限為原則。

不僅在立法方面麥克納被菲人目為獨立的敵人，而他的政策也是和前總統奧斯敏納相抵觸的。民主聯盟在一九四六年三月五日宣佈，民主聯盟將前總統奧斯敏納和美國駐菲專員麥克納的論爭要點加以分析。從基本上講，是殖民地解脫和帝國主義的爭端。美國駐菲最高當局所作所為，在在影響菲律賓的復興。獨立與安全。麥克納希望被日本佔領的麻產地移交美國商業公司，奧斯敏納則希望為菲人自己所有。麥克納要菲人償還戰前宣布賠償的債務，總統則為菲人利益起見主張目前不必償還。本國行政當局希望進口的白糖分配於需要的人，美國駐菲最高當局則主張進口白糖的

分配取決於美國商業公司。

一九四六年菲律賓復興法案所規定的戰爭損失賠償須視菲政府接受與否而予以伸縮。這事實使美國對於自由貿易政策的堅持更形明顯。

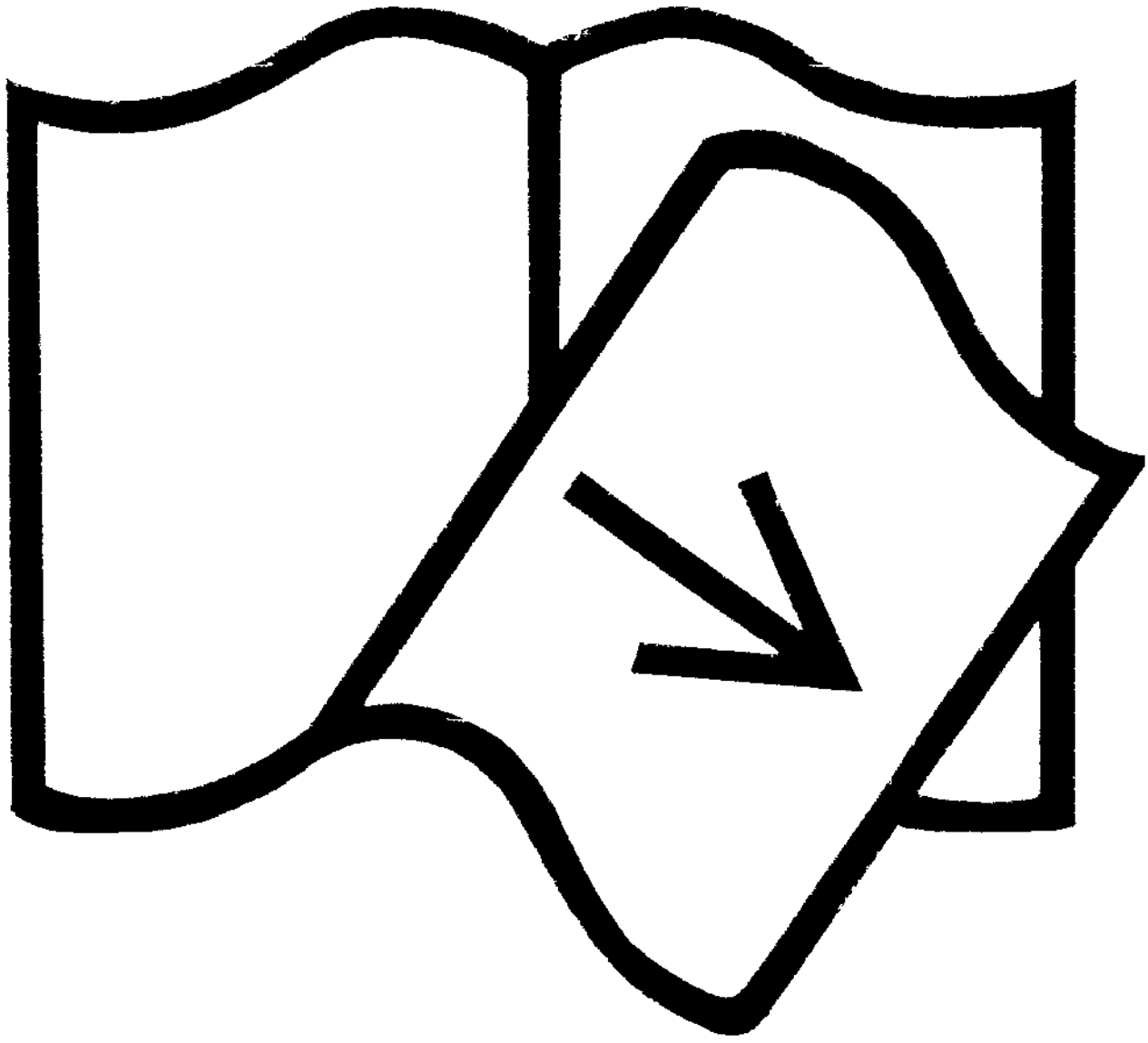
#### (六) 菲人反對泰定斯修改法案

目前在美國國會尚未通過的泰定斯修改菲島獨立法案也引起菲人的劇烈反對，因為在那修正案中規定在菲島宣告獨立時，美國政府及其代理人有權處置動產和不動產，以供陸海軍及其它機關行使職權時之用。奧斯敏納總統極力反對泰定斯的修正案，說不這種提案，蓄意削減菲律賓的主權並取消美獨立。

這個遠超過美國在菲律賓立場的法案，又是違背羅斯福政策的先例。菲前總統奎松在他剛于美國出版自傳中提到他與羅斯福總統的一席會談，是時適為泰定斯麥克錫杜斐法案付諸實施以前，他這樣寫着：羅斯福總統認為美國在宣佈菲律賓共和國成立以後，尚保留其軍事地位，將是一則笑話。

七月四日美國將從菲律賓撤銷地的主權。可是菲律賓共和國的新生，却給環繞着許多層限制與附帶條件。新亞洲的黎明，還只是夢想中的一回事。今天美國所首倡的新方式，還絲毫不變地保留着戰前殖民地內容的真面目。

完



缺 P 8-10



的人從蘇維埃領區逃出來，也有許多人寧願自殺而不做被遣回中國或內圍地區磨折知識分子為其脅迫別人增錢的方法。

行為的正當與否，不能僅就他們所宣布的目的去判斷，還得考察其所用的方法。現在因為蘇聯抵抗希特勒的勇敢，因此我們想到蘇聯的時候，心中就有英毅及自我犧牲精神的觀念，而忘記了他們的軍隊政治家及秘密警察在其鄰國的行為。但如把這種情形明白瞭解之後，大家當然會堅決反對的。在奧地利及匈牙利，最先看透了蘇聯的方法，它們的共產黨在選舉中遂慘遭失敗。

蘇維埃方法中，必須犧牲個人自由，必受最激烈的反抗。到現在為止，蘇聯所獲成功的地方，都是不曾普遍地享受過個人自由的。在實行過自由的地方，蘇聯政策的受害者，無不說一種自由，即經濟上無所恐懼的自由。他們絕口不談意欲剝奪的政治與精神自由。當蘇聯的壓迫方法日益顯著的時候，抵抗就會增加的。

蘇聯對於勞工推行其政策最積極，給他們的諾言也最少。然而他們及其他的社會主義者却反對最烈。現在反對蘇聯政策最強烈者為英聯邦的工黨政府，如不列顛的貝文、澳洲的休瓦脫及紐西蘭的富拉塞。那些瞭解並重視個人自由的英國勞工領袖，正進行着勇敢有效的鬥爭，以防止共產黨的滲入而控制勞工組織。

我們可以斷定美國人民如果完全明白了蘇維埃制度的內容，必能恢復他們傳統的精神，以他們生命前途及榮譽去爭取他們的個人自由。

蘇聯如果堅欲推進其計劃，決不會不遇抵抗而成功的。我們的行動應以這個結論為前提。