

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

美 國 外 交 政 策 史

( 六 )

萊 丹 著

王 造 時 譯

商 務 印 書 館 發 行



美國外交政策史

(六)

萊丹著

王造時譯

漢譯世界名著

## 第十九章 漁業海獺及阿拉斯加邊界

紐芬蘭漁業 在美國外交史上，國際爭執遷延最久的，當推紐芬蘭漁業問題。自一七八二年的巴黎談判起，至一八一〇年海牙法庭的判決止，美國人民在英屬北美洲領海內行使的漁業權利，實爲英、美間不斷齟齬的一個原因，有時且幾乎使兩國以兵戎相見。依據一七八三年的條約，美國漁戶獲有在北美洲英屬地濱海捕漁，並在若干荒涼海岸上曬魚的「自由」。(一)當商訂間特條約時，英國宣稱此項濱海特權已爲這次戰爭所取消，未予繼續，但該問題卻在一八一八年的協定裏面規定了。依據該項協定的規定，此種濱海特權僅限於紐芬蘭馬格達倫羣島 (Magdalen Islands) 與拉布刺多 (Labrador) 各地的指定區域，不過特許時期則無限制。(二)依據一八五四年的互惠協定，凡美國人民在一七八三年的條約底下所享受的權利，大多數仍予以恢復，其期限以協定的有效期限爲度。此項協定到了一八六六年被美國國會通過一種法令取消了，於是一



切情形仍依據一八一八年的基本協定。(三)

濱海特權有條件的重訂 一八七一年該問題又提交了給當時擬訂華盛頓條約的雙方高等委員。依該約第十八條至二十五條的規定，凡經一八一八年協定所取消的濱海權利，得仍由美國漁戶享受，同時加拿大漁戶亦得在緯線三十九度以北的美國海岸間享受同樣的特權，美國並准許加拿大魚及魚油免稅輸入。因為英方認為英國給予美人的特權，比美國給予加拿大的利價值較大，所以雙方議定美國如須另外給付賠償金時，其數額應交公斷委員會決定。公斷委員於是在哈利法克斯(Halifax)集會，並於一八七七年決定在該項捕漁條約有效之十二年內，美國應償付英國五、五〇〇、〇〇〇元。該委員會內的美國委員表示異議，美政府亦提出抗議，認此項償金為數過鉅，但最後仍照數給付了。(四)

漁業條款終止 惟美國國會決議終止此項捕漁協定，以免將來再有賠償金的要求。依華盛頓條約的規定，第十八條至二十五條有效期間為十年，隨後如任何一方提議廢止，須在兩年前發出通告。美總統因此依照國會兩院一八八三年三月三日的聯合決議，通知英政府，該項協定便於

一八八五年廢止(五)爲避免因協定終止而致捕漁期中發生必然的糾紛起見，與克利夫蘭總統 (President Cleveland) 一同上任的國務卿拜耶德便同意英方暫維現狀的提議，即在雙方指派一共同委員會以重新考慮此問題之前，美國人民得繼續其濱海特權。一八八五年十二月八日，克利夫蘭總統在其常年致國會咨書中建議籌備召集此項委員會，但遭參議院投票否決。於是外交當局便出而談判，以求雙方對於一八一八年協定的解釋，能够協同，但亦未能成功。(六)加拿大當局遂即開始逮捕美國漁船，稱彼等侵入了一八一八年協定所未開放的領海及海岸。自一八八六年至一八八八年間該項爭端曾達到一種嚴重的危機。一八八八年共和黨與民主黨的激烈競選(競選中愛爾蘭人的投票甚爲重要)同時再有美國巡邏船對於若干英國船隻認爲違反美國保護阿拉斯加領海內海獺的法律而加以逮捕，使此嚴重危機更趨嚴重。

一八一八年協定解釋上的困難 自一八八六年至一八八八年，雙方政府間文電往來不已，討論一八一八年協定應作如何解釋，方爲適當，其間發生了若干饒有興趣而不易應付的問題。第一協定中「海灣」一字的意義爲何？該名詞是否僅指海口關度在六海里以下的海面，抑指全部

海面而言該劃定領海管轄權限的三哩界線應依海岸的曲折而曲折呢，還是依海角至海角間的直線而劃定該界線於三哩以外呢？再有，凡依照該協定訂明的宗旨而駛入不列顛埠頭的美國船隻是否被禁止購取食物供給，或從事於各種營業，而為其他船隻在一八一八年以來所享有的普通商業特權（七）

拜耶德張伯倫條約為參議院否決 一八八七年十一月，英國委員到華盛頓來和美國總統所派的委員商議。屢次會商的結果，拜耶德張伯倫條約（Bayard-Chamberlain Treaty）便於一八八八年二月十五日簽字了，隨即由克利夫蘭總統提請參議院加以通過。這時已迫近總統競選之期，該條約遂成為政治辯論的題目，而且是參議院有史以來第一次在公開會議上討論的條約。到八月二十一日最後舉行表決時，該條約卒以二七票贊成與三〇票反對而遭否決。因為該約沒有經過修正的企圖便遭否決，克利夫蘭總統便斷定參議院不贊成他對於該問題的解決方法，於是在兩天以後，便致一特別咨文於國會，文中溯述此項交涉的經過情形，並宣稱本人決不放棄美國人民的利權或忽略他們的疾苦。所以他認為只有一個辦法可行，就是美國應採取報復的計劃。

措詞如下：

本大總統建議立法機關應即授權行政機關，得以明令停止執行一切法律與規章，諸凡准許美國與加拿大間貨物 and 商品之往來轉輸者。(八)

但國會並沒有採納此項建議。

英國公使不謹慎的通信 一八八八年十月二十四日，紐約的前鋒報 (Herald) 將一位加里福尼亞人 滿吉生 (Charles F. Murchison) 與英國駐華盛頓公使 沙克維爾勳爵 (Lord Sackville) 間在九月初旬之通信揭載報端。滿吉生信中自稱爲新入美籍之英國人民，請英公使指示彼在未來選舉時，應如何投票。沙克維爾答稱渠認克別夫蘭視共和黨候選人哈禮遜 (Harrison) 氏較爲友視英國。這位英公使不知不覺上了一個大當。原來滿吉生是一個假名字，共和黨揭載這個通信的意思是要使反英的愛爾蘭人投票反對克利夫蘭。(九)



當國務卿拜耶德拿這件事質詢英公使時，該公使宣稱他的答覆乃嚴格屬於祕密性質，原無公佈之意。同時他又向紐約講壇報 (Tribune) 的代表，發表了一個非常不謹慎的談話。這時離大選只有數天，這事件在政治上便非常重要。因此，克利夫蘭便作斷然的處置。十月二十五日，拜耶德便將經過事實電知駐倫敦的美國公使斐爾普斯 (Phelps)，特別重視沙克維爾勳爵在那次談話中，曾評述美總統與參議院在處置關於加拿大及漁業等問題的動機。斐爾普斯隨將接得的訓令告知英國外部大臣薩里士巴利勳爵 (Lord Salisbury)，後者表示在未接到沙克維爾的確實言辭和他的解釋以前，不願有所動作。斐爾普斯便將這番談話情形電覆，該海底電報於十月二十八日到達華盛頓，翌日拜耶德便將事件的全部經過詳細情形報告於總統。十月三十日美總統便授命於拜耶德拿出國護照給沙克維爾。

該事件的繼續討論 隨後在斐爾普斯與薩里士巴利交涉，後者表示謂一封因欺詐背信而被揭露的私函，不足為據以要求召回公使的理由。至於與報館記者的談話，他認為比較嚴重，但在沒有得到該項談話記錄與沙克維爾的解釋以前，他拒絕承受美國請將公使召回的要求。交涉的

最後階段變成一種很有趣味的討論，即關於要求召回公使與罷免他的區別。薩里士巴利否認美國有權堅請召回沙克維爾，因為這樣一來，無異謂兩國政府均不滿於他的行爲了。不過他承認美國政府有權將該公使隨意黜退，因為如此並不含有其本國政府不滿他的行爲的意思。(十)

#### 漁業問題提交海牙法庭

上項漁業問題與阿拉斯加邊界爭端及其他事件都提交了給一

八九八年夏在魁伯克 (Quebec) 集會之聯合委員會，但沒有成議而散。最後根據一九〇九年一月二十七日在華盛頓簽訂的特別協定，該問題提交了給海牙法庭，(十一) 連同一八八六年至一八八八年交涉中所發生的，以及後來引起的爭執各點都包括在內。其中最重要的一個問題，即加拿大與紐芬蘭政府，如未經美國同意，是否有權以取消美國漁戶在一八一八年協定下所享受的特權爲條件，來勒令他們繳納燈塔或港埠稅捐，或勒令他們向海關呈報。海牙法庭在一九一〇年九月七日下的判決具有妥協的性質。該判決規定凡海灣應適用十英里的辦法，意即謂外國船隻須超過三英里線外四英里的海面纔能捕漁。該法庭復列舉若干難於劃定界線的海灣，並指定劃界線的各海角。該法庭認爲英國或其自治地政府有權規定美國漁戶所享的特權，但此種規定應

由雙方專家合組一委員會加以評議。(十二) 根據此種判決，該委員會是組織起來了，並且成了一永久機關。自是每有爭執，均隨時解決，不復有懸案的累積了。再者，捕漁在以前雖爲新英格蘭的主要實業，然而近年以來，比較已漸不重要，所以該問題決不致於再在美國外交上釀成軒然大波了。(十三)

白令海交涉 白令海 (Berling Sea) 交涉事件與東北漁業爭執約在同時釀成危機，但牽涉的問題完全不同，美國政府要對於在三哩界線外的海獺實施其管轄權限。這種要求起於官方對於一八六七年俄國割讓條約的解釋。該條約對於阿拉斯加西境及其屬地劃定界線如下：自白令海峽中心至北極，再自白令海峽經過某某諸島中間向西南方而行「迄至西經一百九十三度之子午線，而將該子午線以東之阿留西安羣島 (Aleutian Islands) 全部包括在內。」問題是俄國是否意將該線以東的白令海一概讓給美國呢，抑僅僅讓渡那些因爲數過多不容列舉名稱的幾個海島呢？(十四)

俄方主張有獨占治權的管轄 俄國曾經主張對於白令海有獨占的統治權，這事實使那認

俄國將白令海一部分讓給美國的解釋，似乎有幾分理由。依據一八二一年發出的一道詔書，俄國曾經宣布對於白令海有獨占的管轄權限，並禁止外國船隻駛入阿留西安羣島一百意大利哩以內或駛近北緯五十一度以北的美洲海岸。英、美兩國對於此項宣言均提出強硬的抗議，並且得到相當的成功。在一八二四年美、俄兩國訂立的條約裏面，規定了凡兩國人民在太平洋任何部分捕漁或航行得不受侵擾或限制，同時俄方擔任在緯線五十四度四十分以南，不作任何設備，而在該緯度以北，美國亦同樣擔任不作任何設備。翌年，英、俄兩國也訂立了相同的條約。這些條約都沒有說明白令海是否包括在太平洋這一個名詞裏面。（十五）

國會法令的含糊 依照一八六八年美國國會的法令，阿拉斯加全境制定爲一海關區域，各種海關及航行法律均適用於「該割讓區域之大陸、島嶼及領海。」此項法令又規定「在阿拉斯加區域範圍以內，或其屬海上，」禁止殺害某種有毛皮的動物。因爲這一段文字措詞含糊，後來於是發生了一種嚴重的交涉。（十六）

獺羣的價值 當阿拉斯加讓渡於美國的時候，那裏最貴重的物產係出自常至普里俾羅夫



羣島 (Pribilof Islands) 的海獺。這是世界上已知海獺種內最大的一羣，而且向受俄國法律的保護，得以避免他處海獺所遭無鑿別的，並且趨於滅種的屠殺。阿拉斯加的海獺具有極大的商業價值，這一點只要有美國得有該地後最初二十年間，美政府從普里俾羅夫海獺征稅所得總額便超過了阿拉斯加全境的購價。(十七)

海獺的習慣 海獺的生活習慣是很有趣味的。全羣每於五月末日或六月一日冬巡完畢歸來。年長的雄海獺首先蒞臨島上，經過一番大紛擾，並且和年齡較輕的雄海獺們拚命奮鬥，終於把它們趕開以後，便在岸邊安頓下來。於是雌海獺也便蒞臨，覓居在年長的雄海獺保護之下。登岸不久，她們便告生產，各產幼獺一頭。她們每涉水覓食，遠至二百哩，按時歸來照顧她們的幼兒，到了深秋，全羣便離開各島，作一年一度的長期南游。因為海獺是一種一夫多妻制的動物，所以雄獺雖然每年殺去大批也不致危害種族，不過只有在岸上纔能作選擇的屠殺。海面上捕獺時對於雌雄兩性不免作無鑿別的屠戮，而且還要殺害許多毛皮不很值錢的動物。(十八)

一八六九年的法令 美國國會在一八六九年三月三日和一八七〇年七月一日的法令內

宣告普里俾羅夫羣島爲政府保留地，除六、七、九、十諸月份外，不得在島上或其鄰近的海洋殺害任何海獺。該項法令又禁止使用火器或其他足以驚散它們的手段。財政部長得將捕獺權利出租二十年，但每年捕獺以十萬頭爲限。該項獨占權利當即出租於阿拉斯加商務公司，常年收費五萬五千元；另外每獲獺皮一領，須繳美金六角二分半。（十九）

在上項租借期間，獺皮價值自一八七〇年之二·五元增至一八九〇年之三〇元。海獺營業獲利既如此之多，便有若干外國人民企圖分肥。他們既然被摒於各該島外，當然只有從事於海面捕獺，獺羣因此便有滅亡的危險。早在一八七二年就有人請財政官吏注意英屬哥倫比亞、夏威夷，甚而遠及澳大利亞都有遠征隊伺候獺羣的南北遷徙，加以中途攔捕，有的竟在阿留西安羣島間的海峽裏截取它們。財政部長布脫威爾（Boutwell）回答說道：

除非那些前往捕獺的隊伍，係在離岸三海里以內從事捕獺，我不以爲美國有權將他們驅逐。（二十）

美國申張獨占的治權 一八八一年，舊金山的徵稅員呈詢財政部長關於美國在白令海的管轄範圍，尤其關於「附屬海洋」及「鄰近的海洋」諸文字的意義。代理財政部長佛蘭其（French）答稱，凡在一八六七年條約內所定水線以東的海洋一概「作為包括在阿拉斯加所屬海水內。」這是美國有史以來第一次提出「領海」（Mare Clausum）之說，而且揭櫫者是財政部的屬吏，顯然未與國務部作任何磋商。此項定義於一八八六年為克利夫蘭總統任內的財政部長曼林（Manning）所認准，同年八月，奉令派往白令海保護海獺的巡邏船谷溫號（Corwin）便逮捕了三艘在離岸六七十哩間從事捕獺的英領哥倫比亞的船隻。各該案件由西特喀（Sitka）的美國法庭法官陶生（Dawson）審理。每船船長及同僚被科拘禁三十天，及罰金五百元和三百元；船隻則被判充公發售，其理由為「被發覺在阿拉斯加境內及其附屬海洋內捕殺海獺，實違反美國修正律例第一九五六節。」（二十二）陶生法官既係根據美國司法部長的意旨行事，美國政府對於認條約界線以東的白令海為美國絕對轄境的政策，也就不得不加以維持。（二十二）

試爲外交的解決。英國政府一得悉各船被捕的情由，便由英國駐華盛頓公使沙克維爾（Sir Lionel Sackville-West）提出正式抗議。於是這樣便完全成了一個外交問題，克利夫蘭總統便下令在爭執未解決前，對於此等船隻停止任何一切行動。西特喀的美國執行吏認爲該命令「並非真意」，不肯遵從，在一八八七年夏間又逮捕了若干船隻。（二十三）一八八八年夏間未有逮捕事情。同時國務卿拜耶德請英、法、德、日、俄及瑞典與挪威各政府和美國合作，「藉予白令海獺業以較善之保護。」他作此次請求，他說：

……既未提出任何問題關於美國因上項財產之特別性質，按理本政府可以採取之非常手段，亦未提及爲達到該目的而按理可以享有之任何非常的海上管轄權。（二十四）

加拿大反對英、法、日、俄各國都有贊成的答覆，英、俄、美間且已口頭議定一個協約的一般條款，但是到一八八八年五月，此項磋商突被英國向加拿大政府之請而停頓了。薩里士巴利很直率



的告訴斐爾普斯謂英政府如不得加拿大同意，不會履行所訂的協約，並謂依合理的預測，此項同意是不能取得的。(二十五)

一八八八年秋，衆議院的一個委員會對於白令海問題調查結果提出了一個法案，明白宣稱一八六七年條約界線以東的白令海全部都包括在阿拉斯加的領海以內。該法案經衆議院通過，參院修正，最後到一八八九年三月二日成爲法律時，其所取的方式卻變成了一種無意義的決議：

茲特宣告美國修正律例第一千九百五十六款係包括並適用於美國在白令海內的全部統治地。(二十六)

在這個含糊不清的聲明發表後兩日，哈禮遜政府便接任了，該政府馬上採取了這政策，「遇有疑惑時，寧爲本國利益而犯錯誤。」翌年夏季，白令海內又重演若干逮捕事件，引起加拿大很深的憤慨。英國政府又提出一個更加鄭重的抗議。在哈禮遜政府任國務卿的布梭 (Blaine) 對於

該抗議在一八九〇年一月二十二日有一長篇的答覆。他提出兩個理由爲其政府所取步驟辯護：(一)被捕各船所從事的業務，本身就是不正當(*Contra bonos mores*)，並且又係「對於美國政府與人民權利上的一種嚴重而永久的損害」；再則(二)海獺業自其最初發現迄至一八六七年，向歸俄羅斯獨占管轄，從未有干預或責問之者；迨一八六七年歸美國後，情形亦同；迄至一八八六年，乃有若干加拿大船隻申張它們的權利，並「以殘忍的手段毀壞」此項貴重的實業。「試問加拿大船隻在九十餘年來束手而不敢爲者，乃於一八八六年而爲之，此項權利究從何得來？」他請問英國肯否准許外國船隻從事於錫蘭的珍珠業，該業的活動範圍是遠至海岸線二十哩以外的。他結論謂「海上的法律不是無法的，」決不能用以辯護那種在本身爲不道德的行動。「英國政府在此事上所取的步驟，倘再踰越一步，則海盜劫掠亦可獲認准矣。」(二十七)

薩里士巴利的答覆 薩里士巴利於一八九〇年五月二十二日答覆，謂當和平時期，任何國家無權在公海上對於一友好國家的私有船隻加以逮捕或搜查，除有海盜嫌疑之船隻以外；又謂就是奴隸貿易，美國政府亦曾經主張過苟無一種特別的國際協定，一國的船隻是不能由另一國

家搜查的；又謂在未有國際協定禁止捕殺海獺以前，英政府不能承認捕殺是不正當的；又謂海獺是大家公認的野獸，故在未被捕以前不屬諸任何人；最後他引證英、美兩國對於一八二一年俄皇詔書事件的通訊，以證明俄國所稱在白令海內的獨占管轄從未得到承認；他又開列一長篇曾經從事於捕獺的英國船名，以證明俄、美兩國的捕獺業都不是沒有被干預過的。（二十八）

問題的解釋 布梭在答覆時，證明在關於一八二一年俄皇詔書事件的通訊中，白令海並不包括在『太平洋』一名詞內，所以英、美兩國都沒有責問過俄國對於白令海的獨占管轄。薩里士巴利則認定在一八二一至一八二五年間的通訊中，白令海是包括在太平洋這個名詞內的，因此俄羅斯並沒有憑時效而取得任何權利，而美國要封禁白令海的企圖是根據着已被打破的『領海』學說。布梭雖然明白否認這種學說，但是美國的地位實在以此為根據，因為布梭的主要辯詞，即是說俄羅斯會憑時限取得白令海上的獨占權利，後已將此項權利與阿拉斯加全境一併割讓於美國。（二十九）

薩里士巴利提議公斷

此項爭執如今既縮小到這一個問題上，薩里士巴利便提議付之公

斷，當經美國政府接受。因為捕獺季行將到臨，雙方特於一八九一年六月十五日成立一種協議，在公斷條款未成議前，應暫維現狀。迄翌年五月止，英國人民不准捕殺海獺，同時美國人也只許捕殺七千五百頭，以維持當地人民生計上所必需。（三十）雙方並且同意委派英、美科學家的考察團體往島上去研究海獺。

法庭的組織 一八九二年二月二十九日公斷條約終於在華盛頓簽字了。計規定公斷員七人，由美國總統任命兩人，英國皇后任命兩人，法蘭西總統任命一人，意大利國王任命一人，瑞典與挪威國王任命一人。美總統任命的是最高法院推事哈蘭（Harlan）和參議員約翰摩爾根（John T. Morgan），美方的代理人為福斯德（W. Foster）。英、美兩國都有精幹著名的法律顧問：英方有查理羅素（Charles Russett）、理查韋白斯特（Richard Webster）和加拿大的克立斯多佛魯濱孫（Christopher Robinson），美方有斐爾普斯（Edward J. Phelps）、詹姆士卡德（James C. Carter）、亨利布羅格德（Henry W. Blodgett）和腓特烈庫特爾脫（Frederic R. Couderc）。一八九三年四月法庭在巴黎開庭，經過有數月之久。提付討論的問題共有五個：



(一)迄至阿拉斯加割讓於美國的時候止，對於現在稱爲白令海的海內，俄國究主持和使行有什麼獨占的管轄權，又對於該海內的海獺業，究有什麼獨占的權利？

(二)此項關於海獺業的管轄權的主張，究有若干爲英國所承認和容許？

(三)現在稱爲白令海的海洋，是否包括在一八二五年英俄條約所用「太平洋」這個名詞裏面；又在簽訂該條約後，俄國在白令海內還擁有和獨占地行使些什麼權利？

(四)在一八六七年三月三十日美俄條約內所定水上界線以東的白令海內，凡關於管轄權以及海獺業的俄國一切權利，是否依該條約而毫無損傷的轉歸美國所有？

(五)對於常至白令海內美屬羣島的海獺，當它們出現在通常三哩的限度以外時，美國有什麼權利，假如有之，是那一種財產權或保護權？(三十一)

俄國公文的偽譯 美方理由的第一部分，當時曾經印就散給法庭各委員和對方法律顧問，

後來被發現係根據俄文的不正確的翻譯本。那個被僱擔任此項工作的俄國人似乎以為把理由加強了可博美政府歡心，而得永久被僱爲阿拉斯加的檔案員。幸而在開始口頭辯論前，這個弊端給福斯德發見了，將此項文件立即收回。（三十三）第（一）與第（二）兩問題的判決，因此不利於美國，而主持異議者只有參議員摩爾根一人。關於第三點，大家一致決定一八二五年條約內『太平洋』這個名詞是包括白令海在內。第四個問題雖經法庭判決俄國一切權利均已轉歸美國，但如今已沒有什麼意義了。在口頭辯論時，美方法律顧問對於常至普里俾羅夫羣島的海獺種的保護與財產權利，採取了堅決的立場，其中卡德的辯詞更屬特別出色，對於民法全部旁徵博引的尋出了許多比喻。他討論到家畜的動物和野生的動物，蜜蜂的部落，每年冬季從加拿大飛至美國的野鵝羣、麋、水牛及其他遷徙的動物。美國律師中很少有在一個國際法庭間表現過這樣的辯才的。雖然他們的案件在法律上是軟弱的，可是未嘗沒有若干道德的力量；而他們便充分利用了這種力量，在每一方面，他們顯出他們自己是配得上他們的卓越的敵手的。法庭對於提交的各問題採取一種嚴格的法律觀點，對於第五問題，判決

……對於常至白令海內美領羣島的海獺，當它們出現在通常三哩的限度以外時，美國沒有任何保護權或財產權。

推事哈蘭和參議員摩爾根對於此項判決，不予同意。（三十三）

公斷員草擬章程 依照公斷協約的條文，如遇判決不利於美國時，該法庭須規定章程，以保護管轄權限以外的海獺。美國在一切法律的問題上既被判決敗訴以後，各公斷員便起草了一份章程，後來由雙方政府執行了。最後還有那個因為逮捕加拿大獺戶船隻及其他干涉，應賠償英方損失的問題。該問題後來提交給一個特別公斷會，結果判決美國應付給英方四七三、一五一·二六元。（三十四）

不過上項保護海獺的章程證明效力還不充足，於是又派了科學考察團到羣島上去作徹底的研究，但英、美專家間對於獺種迅速衰落的原因抱有不同的意見，英方並且拒絕再加以任何限

制。巴黎公斷員規定的章程既係每五年須修正一次，該問題遂提交了給一八九八年夏在魁伯克開會的聯合高等委員會，但未有成議。在章程有效期滿以後，海獺被加拿大人屠殺於海上者為數極多，美國人民則被國會條例禁止從事於海上捕獺。要使獺種不遭滅亡，似乎只有國際協定的一個辦法，而英方聽令決定該問題的加拿大人對限制又不肯同意。在此種情形下，羅斯福總統在一九〇六年他的常年致國會咨文中，特建議美國應取「可能的最合人道的方式」來消滅獺種，藉此「制止，為現在海上捕獺所附帶的殘暴不仁。」

一九一一年的協定 終於在一九一一年七月七日，大不列顛、俄羅斯、日本和美國在華盛頓簽了一個協定，禁止在太平洋北緯十三度以北，包括白令、堪察加、鄂霍次克和日本諸海內，作海上捕獺。凡在美、俄兩國的羣島與海岸上獲得的獺皮，大不列顛與日本應各得百分之十五；凡在日本的羣島與海岸上獲得的獺皮，美國、大不列顛與俄羅斯應各得百分之十。此項協定應繼續有效十五年，以後如一方或一方以上在十二個月前通知，得予以廢止。（三十五）

阿拉斯加邊疆爭執 阿拉斯加的邊疆爭執既可以視為使漁業及海獺業交涉的最後諸階

段愈趨嚴重的原因，又可以算是這些交涉所釀成的惡感的產物。不過這項邊疆爭執的直接原因，是一八九七年克郎帶克 (Klondike) 地方金礦的發現。到金礦去的最短最捷的路，是經過阿拉斯加的南方一隅，取道林尼運河 (Lynn Canal) 頭上的帶義 (Dyea) 和斯喀威 (Skagway) 二處。這時候，這帶邊境地方和英屬哥倫比亞的界線從沒有測量過。這問題會由格蘭特總統及繼任各總統提請國會的注意，但大半以那地方崎嶇荒涼，測量的費用關係，而被雙方政府無期的延宕了下來。如今因為採金人紛紛到克郎帶克去的緣故，於是決定邊界的問題遂具有預料不到的重要。

邊界含混不定。美國於一八六七年取得阿拉斯加，其疆界即係一八二五年英俄條約所議定的。該條約的文字在好幾點上並不確定。界線的第一部分係自位置在緯線五十四度四十分的愛德華親王島 (Prince Edward Island) 的最南一角起，以至波特蘭海峽 (Portland Channel) 口，然後溯該峽而上迄於北緯五十六度。這樣一來，在波特蘭海峽口的若干島嶼的主權就發生了問題，同時再有一層困難，就是波特蘭海峽北部並不展至北緯五十六度。但主要的困難，卻在對於自上述最南一角起，展延至西經一百四十一度（約即聖伊來亞峯 (Mount St. Elias)）的那一

派山脈的如何決定。條約上的界線是要依這條山脈的頂尖而行，除遇到山頂距離海洋達十海里以上時，則該線應沿海岸之曲折而曲折，概不得距離海岸至十海里以上。(三十六)

事實上並沒有適合條約文中所稱與海岸平行的那種顯著的山脈，雖然在一八二五年前出版的溫哥華(Vancouver)地圖及其他地圖上是明顯地標出着這樣一派山脈的。(三十七)一八二五年締約者的意思是要排拒英國於緯線五十四度四十分以北的深海洋。當時的通訊中表明英方締約者企圖得到一個出口而未能成功。可是在克郎帶克發現金礦以後，加拿大人便把他們的前防推進到林尼運河，並稱帶義和斯喀威爲己有。在關稅的徵收上便因主權的衝突，而有發生嚴重的交涉之虞，於是該項邊界問題，便交了給聯合高等委員會，該會爲了要對於商業互惠與漁業問題擬定一種協定，特於一八九八年在魁伯克舉行會議。該委員會不僅未能得到一種協定，加拿大人反而在會議上第一次對於一八二五年條約的意義，提出了一種全然新穎的理論。他們辯稱十海里的距離應依海岸的普通線而不應依潮水來時測量。這種解釋將使該界線超越海口與海峽之端，使加拿大人得以接近深洋。(三十八)

一八九九年的暫維現狀 一八九九年十月國務卿赫(Hay)氏同意暫維現狀，因此有幾個向來被認為屬於美國管轄的地點，暫時便歸了加拿大人的掌握。雖然雙方議定在爭執提交公斷以前，這個臨時界線『並不損害任何一方的要求』，但是頗有人批評赫氏不該作這種臨時的讓步，因為這使美方向來確立不容懷疑的權利被破壞了。事實上，數十年來不列顛與加拿大政府發行的官用地圖也證實了美方的權利。(三十九)

羅斯福同意於有限制的公斷 當羅斯福就任為總統時，他不願將該問題提交給普通形式的混合法庭，由一外界的裁判來決定一切異議之點。凡是他所認為美國領土的，無論怎樣遼遠和無價值，若要叫他斷送一尺一寸，他寧可訴之戰爭。他最後同意了一種公斷方式，在加拿大不會有所獲得，在美國也不會有何損失。依據一九〇三年一月二十四日簽訂的協定，此項爭執交了一個混合委員會，內計美國國民三人及英國國民三人。美方委員為陸軍部長魯特(Elihu Root)，麥塞秋色子省的參議員洛治(Henry Cabot Lodge)及華盛頓省的前參議員突納爾(Turner)，英方委員為英格蘭大理院長阿爾佛斯登勳爵(Lord Alverstone)以前的理查韋白斯特爵士，

魁伯克省的副總督葉脫爵士 (Louis Jette) 和多倫多 (Toronto) 的亞爾茲華綏 (Allen B. Aylesworth)。該法庭內三位美國委員和兩位加拿大委員的地位既然是沒有什麼疑問的，這件案子實在只在阿爾佛斯登一人身上。假如他決定維護美方的要求，交涉就可告一結束。假使他維持加拿大的觀點，那麼雙方人數相等，美國只有以武力來達到它的要求。

委員會於一九〇三年九月在倫敦開會，以四票對二票決定了一切重要之點，於美方有利；而反對的二票就是加拿大委員投的。決議認定一八二五年條約的宗旨是要使英國不得接近潮水 (四十) 此項判決在加拿大人是一大失望，他們有的覺得阿爾佛斯登犧牲了他們的利益，去遷就英方維持對美友好關係的政策。有的批評者甚至說阿爾佛斯登在接受委員一職時，即有默契要作利於美國的決定的。這一點他在那時候和後來又在他的自傳裏憤然否認過。關於這事，穆爾說道：

實際上，加拿大對於阿拉斯加邊界的爭執是完全缺乏理由的，正像美國在海獺公斷中的



爭點一樣，其所以能聳動者，大半因為執政當局想提出來試試運氣而已。(四十二)

(I) Ante, Chap. II.

(II) Ante, Chap. VII.

(III) Ante, Chap. XVIII.

(IV) Moore, *Int. Arb. Arb. I*, 725—753.

(V) Moore, *Dig. of Int. Law, I*, 808.

(VI) *Op. cit.*, I, 809.

(VII) *Ibid.*, pp. 810—866.

(VIII) Richardson, *Messages and Papers of the Presidents*, VIII, 620.

(IX) 沙克維爾信的原信見 *For. Rel.*, 1888, Part 2, pp. 1667—1668.

(X) *Op. cit.*, pp. 1669—1718.

(XI) *American Journal of Int. Law*, IV, 948—954.

(XII) *Op. cit.*, pp. 954—1000.

(XIII) 同書卷五，第一至第三頁，內有藍辛 (Lansing) 對爭執及判決的評議。

- (十四) (Malloy) *Treaties and Conventions*, II, 1521.
- (十五) Moore, *Dig. of Int. Law*, I, 880—892.
- (十六) Moore, *Int. Arbts.*, I, 763.
- (十七) 斯坦來布朗(J. Stanley Brown)合著『從經濟立場來看白令海交涉』載於雅魯評論卷二第一九六頁；  
福斯德(Foster) 外交回憶錄卷二第二十二頁。
- (十八) J. B. Henderson, Jr., *American Diplomatic Questions*, 10—12.
- (十九) Moore, *Int. Arbts.*, I, 764—767.
- (二十) Moore, *Dig. of Int. Law*, I, 894.
- (二十一) *Op. cit.*, I, 895—896.
- (二十二) Henderson, 18.
- (二十三) Moore, *Int. Arbts.*, I, 775.
- (二十四) Moore, *Dig. of Int. Law*, I, 896.
- (二十五) *Ibid.*, p. 897.
- (二十六) Moore, *Int. Arbts.*, I, 766.
- (二十七) *For. Rel.*, 1890, pp. 366—370.
- (二十八) *Op. cit.*, pp. 419—424.

(二十九) *Ibid.*, pp. 437—448, 456—465.

(三十) *For. Rel.*, 1891, pp. 552—570.

(三十一) (Malloy) *Treaties and Conventions*, I, 748—749.

(三十二) Foster, *Diplomatic Memoirs*, II, 40—41.

(三十三) Moore, *Int. Arb. Arbts.*, I, 914—922.

(三十四) *For. Rel.*, 1898, pp. 371—373.

(三十五) *Treaties and Conventions*, III, 2966.

(三十六) Moore, *Dig. of Int. Law*, I, 466.

(三十七) 阿拉斯加邊界法庭關於美國正反兩面所用地圖及圖表等第四號及第五號。

(三十八) *Op. cit.*, No. 27. Foster, "Alaskan Boundary" in *Nat. Geog. Mag.* November, 1899, p. 453.

(三十九) *United States Atlas*, No. 28. 集有得自英方的地圖八幀，顯見加拿大邊界自一八八四年至一八九八年逐漸進展之事實。

(四十) *Alaskan Boundary Tribunal, Proceedings*, I, 29—32; *For. Rel.*, 1903, pp. 543—545.

(四十一) *Principles of American Diplomacy*, 320.

## 第二十章 門羅主義的重申

克利夫蘭對於門羅主義的勇敢的主張 自從那次布梭企圖逼迫英國放棄它在克利頓布爾威爾條約 (Clayton-Bulwer Treaty) 的權利未能成功以還，門羅主義的聲名便有一點掃地。迨一八九五年，因為克利夫蘭總統出而干涉委內瑞拉的邊疆事件，該主義忽然又轟動起來了。按英國和委內瑞拉關於英屬幾內亞 (British Guiana) 與委內瑞拉間界線的爭執，經過悠久的時間。遠在一八一四年，英國根據與荷蘭所訂的條約，取得了「德墨拉拉 (Demerara)、厄塞基博 (Essequibo) 與柏俾斯 (Berbice) 諸殖民地」亦即現在的英屬幾內亞。自那年起，英屬幾內亞和委內瑞拉的界線便成了一樁爭執。委內瑞拉始終堅持着要拿厄塞基博河爲界。

一八四〇年英國熊柏克 (Robert Schomburgk) 依據本國政府的訓令行事，劃定界線在厄塞基博河西一帶，並且建立了界石做標誌。委內瑞拉當即提出抗議。英國政府聲明該界線爲試

行性質，隨將熊柏克所立的界石拆除了。

英國對於委內瑞拉的侵略，自後英國一次復一次的又劃了好幾條界線，每次都把英屬幾內亞的疆界向西面推進不已。英政府出版的英國殖民部表冊在一八八五年發行的一期內，載稱英屬幾內亞面積約爲七六、〇〇〇方英里。在一八八六年的一期內，卻把英屬幾內亞的面積改爲「約一〇九、〇〇〇方英里。」其間驟增三三、〇〇〇方英里，但對於所增面積的來由，卻一點也沒有說明。

英方拒絕公斷，委內瑞拉屢次設法與英國調整該界線，但均無成功，到了一八八二年，它終於認定它唯一的辦法，就是將事件付之公斷。它不斷地請求公斷，可是英國只肯將爭執中較小的一部分土地提交公斷。一八八七年委內瑞拉便與英國斷絕邦交，抗議「於英后陛下政府，於一切文明國家，於全世界之前，大不列顛政府危害委內瑞拉的此種劫奪行爲，無論何時何由，委內瑞拉均不認爲足以絲毫改變彼承繼西班牙所得的權益，且委內瑞拉始終願將此事交諸第三國判決。」

克利夫蘭決定干涉，經過了屢次設法要使委內瑞拉與英國恢復邦交，並且屢次表示願爲

調整該事件起見出而調停均告無效以後克利夫蘭總統最後決定以比較強硬的態度出而干涉務使該項爭執獲一解決。美總統當將此項決意和他對於爭執所牽涉的一般原則所抱見解的一份詳細說明書交與國務卿拜耶德，而由奧爾尼公使在一八九五年七月二十日的牒文內送達英政府。(一)奧爾尼對於該項交涉經過作一番敘述以後，便綜論該事件在當時情形下具有的重要形態如下：

(一)英國爲一方，南美共和國委內瑞拉爲另一方，對於界限不明但公認面積很廣的疆域，發生主權上的爭執。

(二)兩造勢力強弱懸殊，因此委內瑞拉惟有希望以和平方法確立其要求，——即直接商諸對方，或以公斷方式，對該問題取得一種協定。

(三)此項交涉歷時已逾半世紀，其間英國方面曾提出屢次不同的要求，而委內瑞拉則曾作多次誠摯與一貫的努力，以求議訂一條界線，但均告無效。

(四) 締訂一協定界線之企圖既告失敗，委內瑞拉在近二十五年以來，於是竭力要求公斷。

(五) 但英國始終拒絕公斷，除非委內瑞拉依其條件，允將所要求者放棄一大部分，而以爭議中的一大片土地讓與英國。

(六) 美政府曾屢徇委內瑞拉的請出而調停，始終督促兩國恢復外交關係，力主將爭執邊界付之公斷，並願以公斷員自任；又每當得悉英方對委內瑞拉領土有新的侵略事實時，無不表示嚴重的顧慮；凡此種種，美政府已向英國及世界各國明白表示，此項交涉關係美國的榮譽及利益，美國不能漠然坐視其遷延不決。

奧爾尼對於門羅主義的解釋 牒文中大半是討論門羅主義對於該案的關係，而其最顯著的特點，便是它正式訴諸門羅主義之名。奧爾尼對於門羅主義的申述，實為從來發表於世的最完備亦最確定的對於其意義及範圍的官方解釋，所以值得我們悉心探討。他說：

按美洲全部概不開放殖民之議，在揭櫫之初雖未蒙世界公認，亦已通行久矣。故我們現欲討論者僅屬門羅主義之另一實際引用。歐洲國家中凡有蔑視之者，對於美國即係不友善的行爲。該主義的範圍與限度確實如何，無妨再加說明。該主義並不使美國對於其他美洲國家，成立任何一般的保護權。該主義並不解除任何美洲國家在國際法上規定的義務，亦不阻止任何直接有關的歐洲國家，實施此項義務或對破壞義務者施以應得的懲戒。該主義並不欲干涉任何美洲國家的內政或該國家與其他美洲國家間的邦交。該主義並不容許美國作任何企圖，以更改任何美洲國家的現存政體，亦不阻止該國人民，秉其自由的意志，將該政體加以改變。該主義僅有一個單獨的宗旨，即任何歐洲國家或歐洲國家之聯合概不得剝奪任何美洲國家之自治與自決權利是也。

薩里士巴利的答覆 薩里士巴利的答覆計分兩份，同於一八九五年十一月二十六日送交奧爾尼，一份專事討論門羅主義，其他一份專事討論英國與委內瑞拉間爭執的是非問題。在第一



份通牒內，薩里士巴利辯稱奧爾尼的見解已遠超出門羅主義的範圍，謂英方既無殖民的企圖，美任何國家亦未被迫接受任何政治制度。他並且謂門羅主義既未得他國的同意，不能認爲國際法的一部分。他又完全駁斥奧爾尼所謂「美洲問題應由美洲決定」的原則。

在那同日送達的第二份通牒內，薩里士巴利詳細論列英國與委內瑞拉間爭執的是非問題，答辯奧爾尼牒文前部的議論，指爲偏頗不公。

克利夫蘭將問題提交國會，就奧爾尼通牒的十分強硬性質及其說詞所謂關係美國的榮譽及利益而言，英國之拒絕公斷自然使兩國國交陷於甚爲緊張的地位。美總統既已爲解決此項爭執起見出而干涉，可能時以和平方式，必要則以武力，克利夫蘭如今並不迴避事變的趨向。在一八九五年十二月十七日致國會咨文中，(一)克利夫蘭將奧爾尼七月二十日的牒文與薩里士巴利的答覆一併提出了給國會。他不僅證實門羅主義的恰當，及其對此項爭執的適用，並且聲稱該美國外交原則，在國際法典內有其地位。

關於門羅主義之適用於委內瑞拉疆界爭執，克利夫蘭總統宣告如下：

假使一個歐洲國家，將它的疆界展開，因而對於我們比鄰的一個共和國，違背了它的意志，損害了它的權利，將它的領土佔有了，這就很難斷定該歐洲國家不會就此把它的政治制度，推廣到它所佔取的那塊美洲土地上來。這種行動正是門羅總統宣稱爲『危害我們和平與安全』的，至於歐洲制度是用進展邊界或用其他方式來推廣，那是沒有什麼分別的。

關於美國有權要求其他國家遵守門羅主義的一點，克利夫蘭說道：

我們所主持的這個原則，實際上對於美國有特殊的關係，即使沒有獨有的關係的說法。它雖不見得可以一字不遺的載入國際法典中間，但在國際會議上每個國家既得享受其分內的權利，那末假使門羅主義的執行是我們可以依理要求的，那麼它在國際法典內也就確實有其地位，與特別載明者無異；而且當美國上訴於執司國際法的最高法庭時，所待決定的問題便在

於該法典的司法官能否看出我們的要求是正確合法的。國際公法中有若干原則，依據的理論即謂每個國家的權利應予保護，其合法要求應予實現，門羅主義便是得到那些原則承認的。

請求國會授權以委派一邊界委員會 克利夫蘭總統 結論謂此項爭執現在達到的階段，使美國理應採取適當步驟，以決定委內瑞拉與英屬幾內亞間的正確界線，務求其充分確實。因此他請國會撥定一個委員會的費用，委員人選由總統委派，該會應作必要的調查，並在最短期內報告。他繼續說道，「此項報告一經提出及接受後，如英國對於我方調查後所認為應屬於委內瑞拉的領土，任何部分有據為己有，或在其內有實施行政權限等情，本大總統認為美國責任攸歸，當視之為對於美國權利的一種故意侵犯，而盡力加以抵抗。」他又說道，「在提出此等建議時，本大總統完全明瞭所負的責任，並且深切認識一切可能發生之後果。」

這件咨文連同各項通牒發表以後，在英、美兩國引起了極大的震動，對於美總統的辦法，發生了極嚴厲的批評。

對於克利夫蘭與奧爾尼的批評 批評的主要根據如下：

(一) 門羅主義不是國際法的一部分，所以不能勉強其他國家遵守。

(二) 門羅主義也不是美國外交上的既定原則，因為原來的宣言，僅係對於當時企圖侵略的若干歐洲國家的結合所提出之一種抗議而已。如今此等國家已不復為美洲的威脅了。

(三) 即使門羅主義是美國政策的一種宣言，這也不過是一種政策而已，除美國利益直接有關的地方以外，它並沒有規定美政府有予以執行的義務。

(四) 英國佔據了數千英畝曠無人居的土地，即使是理應屬於委內瑞拉的，這件事對於美國的利益，並沒有什麼影響，也不威脅美洲制度的長久或穩固。

(五) 即使美總統所取的地位算得是聰明正確的，但是他那個咨文和奧爾尼的通牒中用的文字，說得最好些，也是不謹慎而且大可不必的傷英國的感情。

這裏不妨把這些批評加以詳細的考慮。

他們的地位被人誤解。關於第一點，可說克利夫蘭總統和奧爾尼都沒有斷言或聲稱門羅主義因由門羅總統及繼任各總統主持之故，即成爲國際法的一部分。他們兩人的主張是：門羅主義不過是美國對於國際法上一項公認的原則的一種說明而已。此項原則的意義是：在兩國發生爭執時，其他一國如認爲其自身利益受到威脅，有出而干涉的權利。克利夫蘭說得很明白：『國際公法中有若干原則，依據的理論即謂每個國家的權利應予保護，其合法要求應予實現。門羅主義便是得到那些原則承認的。』奧爾尼對於該主義的分析來得還要明白確定。他說道：『按一個國家對於其他兩個或兩個以上的國家直接發生的交涉，在若干情形底下，公公道道可以出而干涉，那是國際法上公認的一項定則。』他對於干涉的一般原則作一番討論之後，加添說道：『不過我們現在所關心的倒不是一般的原則，而是該原則的一種顯然爲美洲所特有的形式。』(三)

門羅主義乃一健全的政策。要答覆第二種反對的理由，只須參閱關於公法的通行著述和國務部的官方通訊，便可知門羅主義爲美國外交的主要原則者，已有一世紀的四分之三之久。

了。(四)

第三點關於美國對歐洲在新大陸上的任何侵略，一概要執行門羅主義，這是否得計的一點，卻提出了一個重要問題。如果門羅主義是一個賢明的原則，為美國利益上所當維持者，那麼每遇到它被違犯時，就應加以維護。處於國際法的現在情形下，先例的勢力非常之大，苟不堅持，則貽患滋多。

說到第四點，英國實行佔領發生爭執的區域，在該事件的本身，固然絕對不致危害美國的和平與完整，然而從其公然違犯我們歷來那樣重視的一個原則說來，我們為榮譽與尊嚴計，殊不能加以忽視。

空泛和粉飾的文字 至於奧爾尼通牒和克利夫蘭咨文中的語氣問題，可說美國所取的地位在大體上雖然是正確的，但是措詞在有些地方確是不幸，不是失之空泛，即是失之籠統。例如奧爾尼文中所謂「三千英里重洋的遠隔，使歐洲國家與一美洲國家要有永久的政治結合既自然，亦不相宜。」無論他的本意云何，就英國與加拿大的關係而言，實係一種直接的威脅和故意

的開罪人家。同樣的，克利夫蘭所謂「執司國際法的最高法庭」這個用在國家公文上也太修辭化了。

結果美滿 有人說克利夫蘭總統和奧爾尼存心要虛張聲勢，以威嚇英國政府。無論如何，一種外交行動的當否，要看它的成敗如何，而從這一點來判斷，那麼克利夫蘭總統的委內瑞拉政策是有美滿的效果的。英國政府立刻採取最友善的態度，並以其檔案內的貴重資料，提供於克利夫蘭所派的各委員，以便決定正確的界線。在一八九六年十一月十二日，這時委員會尚未草就最後報告，英、美兩國卻已達到完全的諒解，議定了一種應由英國和委內瑞拉核准的條約，其中規定將全部交涉完全付之公斷。薩里士巴利態度的突變曾引起不少有趣的推測。南非洲的局面究竟給他多少影響，是從來沒有人知道過，但影響無疑是有的。克利夫蘭總統的咨文是十二月十七日送給國會的。在該月月底以前，便傳來了哲麥孫博士 (Doctor Jamieson) 襲擊托蘭斯瓦爾 (Transvaal) 的消息，並且一月三日，德皇又拍發了他那個有名的電報給保羅克魯革 (Paul Kruger)。英國的注意因此便從美利堅轉到了德意志，薩里士巴利無疑地認為要放手對付南非的局面，自

宜避免與美國發生決裂。

問題提交公斷。英委條約內規定應即派定公斷法庭，以處決委內瑞拉與英屬幾內亞間的正確界線。該公斷法庭應由美國最高法院各推事任命委員二人，英國大理院任命二人，再有第五名委員則由以上四人推選，或遇彼等在任命後三個月內意見不能一致時，則由瑞典與挪威國王選定之。該當選之委員應為法庭的主席。條約內並且明白規定，凡英、美兩國最高法院內的人員，得被任命為公斷委員。此外又規定了若干普通規則，俾該法庭有所遵循。(五)

美國外交的勝利。一個包含上述各項建議的條約，於一八九七年二月二日，由英國與委內瑞拉的代表在華盛頓簽字了。公斷法庭在巴黎開會，決議將爭執的區域的一大部分斷與英國，因此又引起人們批評克利夫蘭此舉為小題大做，為了一件所謂「專門的問題」，使英、美兩國幾乎以干戈相見。此項判決實在是次要的。因為英國一同意公斷，美國所主張的原則便得到勝利了。美國外交恰好在這個時候逼迫英國在事實上，假如不在文字上，承認了門羅主義，實在是一個大勝利，因為不久之後，德國也表示要來試試此項美國政策的原則，而我們既一度對英堅持成功，那麼



對付德國便比較容易了。

一九〇二年的委內瑞拉事件 在一九〇二年，歐、美第二次注意到委內瑞拉，這時德國做了一番小心計劃的和堅決的努力，來試驗門羅主義，看我們是否準備爲它而戰。那一年，德國、英國和意大利對委內瑞拉舉行了一次海軍示威，目的是在逼迫它承認它曾經屢次拒絕的各該國人民某項債務的合法。英國怎麼會上這個當，至今還是一個謎，但德皇以爲他一旦把英國釣上了鉤，它就脫不了他的手。這可錯了，他分明沒有從四十年前在極相類似的情形下，拿破崙三世在墨西哥得來的經驗處學着乖。

德方要求的起源 就德國而言，雖然事實不大清楚，這次干涉的真目的，乃是在討收德國人民與委內瑞拉政府間從契約上發生的債款。其中有一項是要收回五釐證券七年未付的利息，那證券是有委內瑞拉海關作擔保的。還有一項是要收回委內瑞拉政府擔保的一條鐵路的資本額上的七釐股利，這條鐵路是德國人民費了近二千萬元建築的。此外尚有他種債務約四十萬元，是屬於強迫借款和軍事徵發的（六）

國務部得悉德方要求 此項債務由德國大使於一九〇一年十二月十一日，提出請美國政府注意。它們在國際法上的模稜的性質，使德國要對美國明白直認它的意向，並且要使該國政府容忍它的行動。德大使宣稱德國政府『並沒有要在南美大陸或其毗連的羣島上取得絲毫土地的宗旨或意向。』這一步的採取是預防美國隨後出來主張門羅主義的。末了德大使說明他的政府已經決定『請委內瑞拉政府立即發一宣言，說明在原則上承認此項要求的正確，並願接受一混合委員會的決議，俾此項要求悉數可得決定與保證。』同時英國政府亦要求，對於最近內戰中英方被毀損的產業，及英國人民所受的虐待與拘禁等項，應予以解決，同時外債亦須予以清算。

國務卿赫的答覆 一九〇一年十二月十六日赫氏答覆德國牒文，對於德政府自動而坦白的聲明表示謝意，並稱他認為無需討論德方此項要求；但是他請德方注意羅斯福總統一九〇一年十二月三日咨文中述及門羅主義的一點：

該主義與任何美洲國家的商業關係是毫不相干的，除了在實際上它准許每個國家得隨

意發生這種關係以外。換言之，它實在是對於南北美洲商業獨立的一種擔保。我們並不依據這個主義而要求與任何其他美洲國家有任何獨占的商業來往。我們並不擔保任何行為失檢的國家可不受懲罰，但那種懲罰，不得由任何非美洲國家，採用土地略取的方式。

德英意決定封鎖委內瑞拉。一年後，經過毫無結果的磋商，德國政府向美國宣稱，它擬會同英國與意大利，對委內瑞拉港埠實行一種和平的封鎖。美國答稱它不承認和平封鎖為一種合法的舉動，因為第三者的權利將蒙受不良的影響。各國於是提議一種『交戰的封鎖』，但『不作任何戰爭的宣告』。這個辦法的採取是根據德國政府的建議，因為它要避免一個正式的宣戰，那沒有國會的同意是不行的。同時，委內瑞拉的礮船被擄了，港埠被封鎖了，這些行為巴爾福 (Balfour) 在英國下議院裏承認是造成一種交戰狀態的，在十二月二十日，德、英、意便遵照國際法宣布了正式的封鎖，這樣於是造成了一種交戰的局面。(七)

美國的外交干涉 這樣開始的戰事，因為美國出來作外交的干涉，告一結束。美國駐委公使

波文 (Herbert W. Bowen) 遵照華盛頓來的訓令勸告委內瑞拉成功，它在原則上承認各國的債務要求，並允將這些要求提交混合委員會去決定債款數額。(八) 英國和意大利對於這個辦法是同意的，但德皇一時不肯罷休。德國拒絕公斷後的經過事實，載在戴耶 (Thayer) 所著的約翰赫的生平及書札，茲轉錄如下：

一天，在危機極緊張的時候，他（羅斯福總統）把德國大使何爾本 (Dr. Hollen) 召至白宮，告訴他說除非德國允許公斷則已，否則美國政府將於十日後正午，命令杜威上將 (Admiral Dewey) 統率的美國艦隊，開赴委內瑞拉海岸，去制止對於委國領土的任何佔取。何爾本博士開始抗議謂德皇前次既已拒絕公斷，不能改變他的態度。總統說他不預備作何辯論，因為要講的話已經講完，如今再加複述也是沒用；他不過告訴德大使此項消息，在後者也許認為有轉達柏林的重要。一星期靜寂地過去了。何爾本又往覲見總統，但絕口不言委內瑞拉的事件。當他起立欲行的時候，總統問起他這事，他說明並未接到他政府任何通知，總統即告訴他

說事實既然如此，他（總統）將較原定日期早一日命令杜威上將駛往委內瑞拉。很受驚擾的德大使抗議了；總統告訴他說一切還沒有寫到紙上去；只要德皇同意公斷，他（總統）將誠心歌頌他的這種舉動，並當做由德方發動；但假如四十八小時內德方不提出公斷的擬議，杜威便要奉命前往了。在三十六小時內何爾本便回到白宮向羅斯福總統宣稱柏林已有公文拍來，謂德皇允予公斷。杜威上將（他那時領了美國艦隊正在西印度會操）或其他任何人都不知道美總統要採取的那個步驟；海軍當局僅奉命作準備，但不知道爲什麼。

當德國宣布接受公斷時，總統於是當衆讚美德皇爲和平公斷的忠實擁護人。白宮裏或許比柏林宮中更能領略個中的幽默意味。（九）

戴耶的記載得自羅斯福。這何爾本事件，第一次給戴耶記載出來，立刻便成了問題。按戴耶在這件事上絕非引證赫氏；在一九〇八年赫氏夫人私家印行的三卷『約翰赫的日記與書札』裏面，毫沒有提及這樣的事件。戴耶這個晤談的報告顯然是直接從羅斯福本人得來的。據可靠方

面說，羅斯福大佐在把這件事實告訴戴耶的時候，雖無文件做證據，但這種證據卻怪有趣味的。在該書發表後不久得來了兩個爲何爾本知己朋友的美籍德人寫信給羅斯福大佐，信中抗議的不是那些事實記載的本身，而是那些事實的使用。這兩個寫信的人都說何爾本在當時就把唔談的經過告訴過他們。杜威上將在一九一六年五月二十三日的一封信裏，也證實了海軍準備的情形，這封信四天之後便在紐約時報上發表了。他在信中說道：

我那時在樸托里科 (Porto Rico) 的庫雷勃刺 (Culebra) 指揮一個艦隊，計船五十餘艘，內包括我們所有的一切戰鬥艦和一切水雷艇，華盛頓有命令來，叫艦隊齊集準備着，以便隨時開動。可是很幸運的，這事整個兒和平地解決了，並不需要什麼行動。

同年五月二十七日在俄伊斯忒灣對數千共和黨觀見者發表的一篇演說裏，羅斯福大佐對於杜威那封信曾作下列有趣的議論：

就在今天，我很高興的看到報紙上披露的杜威上將的信，裏面講到在我當總統時候發生的一樁事件。每逢我們有禍患臨頭的時候，我總是照自己的理論做去，這是怎樣的理論呢？就是：應付國際關係的正當辦法，在於嘴裏說話要溫和，手裏要帶一根大手杖。在那一事件上面，杜威和美國艦隊便代表那根大手杖。我代表國家所要求的都是我們應得的東西。我總是儘量的客客氣氣。我不僅持之以公正，而且以禮貌對待他們。我把一切戰鬥艦和一切水雷艇都調遣到海上，在美國國旗和杜威之下，訓令他要有充分的準備，隨時可以開動。這並不是說我們要開戰。杜威是最有效的國際和平的興奮劑。(十)

優先待遇的要求 公斷的協定成立以後，各封鎖國家又進一步要求，在償付其他和平國家的債務之前，應把混合委員會審定欠它們的款額先行全部付清給它們，這使局面益趨於複雜。委內瑞拉堅持對於一切債權人，須以同等待遇。不知道根據了什麼動機，德皇建議該問題應交羅斯

福總統定奪。但因為美國是有關係的一造，國務卿赫氏認為這是美總統不便做的，最後於是議定把優先待遇的要求提交海牙法庭。

各混合委員會的判決 一九〇三年夏天，十個混合委員會在加拉卡斯（CARACAS）集會，以審判十個國家對於委內瑞拉的債務要求。各委員會所決定的不過是各個的債務的數額。這些委員會的判決是足資借鏡的，因為它們顯出對於未經公斷的債務要求，用壓迫手段去徵收是極不公平的。比利時請求人要求一四、九二一、八〇五波里伐（*Bolivars*），判決為一〇、八九八、六四三；英國請求人要求一四、七四三、五七二，判決為九、四〇一、二六七；德國請求人要求七、三七六、六八五，判決為二、〇九一、九〇八；意大利請求人要求三九、八四四、二五八，判決為二、九七五、九〇六；西班牙請求人要求五、三〇七、六二六，判決為一、九七四、八一八；美國請求人要求八一、四一〇、九五二，判決為二、三二三、七一（十一）。

海牙法庭的判決 海牙法庭於一九〇四年二月十二日，判決三個協約國有取得優先待遇之權；委內瑞拉已在原則上承認它們的要求為正當，同時對於其他和平國家的要求，則在原則上



並未承認爲正當；中立國家已多少蒙受協約國行動的利益，並且它們的權益在將來仍屬絕對完善的。(十二) 此項判決從一個和平法庭發出，卻批准武裝壓迫的原則，受了外界不少的批評。

英國議院對於委內瑞拉事件的討論 一九〇二年英國議院在討論委內瑞拉局面的時候，閣員屢次駁斥反對派所稱他們之從事遠征乃是爲討債的，並且屢次設法表示他們是爲保護英國人民的生命和自由。克蘭本勳爵宣稱：

本席坦然告訴本院，在政府估計中最重要並非公債持票人的要求。要不是爲了委內瑞拉對於英國人民的生命、自由和財產的種種攻擊，我不相信政府會採取它們所被迫採取那種強硬手段。

在同日的討論中間，諾曼 (Norman) 說道：

以英國艦隊從事於討收外國公債持票人的欠款的這個觀念是斷然錯誤的。威靈敦 (Wellington) 有一次說過英國陸軍不是爲討收若干債款而存在的。英國艦隊當然更不是爲討收外國公債持票人的欠款而存在的。凡借錢給南美洲共和國家的人知道擔保品是什麼和可以得到償還的是什麼，他們不應該拿英國艦隊做他們的後盾。

於此巴爾福首相答覆道：

我並不否認——事實上，我隨便地承認——公債持票人可以佔據一種國際的地位，那地位可以用得着國際的行動；但是我對於這種國際的行動，抱着最嚴重的疑慮，而且我懷疑我們在以往曾否爲了公債持票人，爲了我們中間借錢給外國政府的那些人而從事於戰爭；我承認如果這種事件在我國成了一種慣例，我是應該很抱歉的。

阿根廷共和國的抗議 阿根廷共和國的外交部長德拉古 (Signor Drago) 在一九〇二年十二月二十九日發出的一件牒文裏，(十三) 嚴重抗議羅斯福總統所稱以武力壓迫一美洲國家並不違犯門羅主義，但此項壓迫「不得由任何非美洲國家採用土地略取的方式」這件牒文內將「加爾伏主義 (Calvo Doctrine)」重述一過，該主義取名於一位卓越的阿根廷公法學者。加爾伏在他一部有名的國際法書內，聲辯任何一國無權採用武裝干涉，以討收其國民對於另一國的私人債務。該主義曾取得多數拉丁美洲國家的同意，而在上述牒文中又被引用於公債票，如今通稱爲「德拉古主義」了。德拉古主張第一點，「彼貸款於外國的資本家，必考慮到該國的資財狀況及如期履行債務的或然性之大小。是故一切政府各依其文明與文化的程度，及其對於業務往來的行爲，而享有不同的信用。」這些條件是在借款之前考慮到的。第二點，國際法的一個根本原則便是一切國家的獨立與平等。債款的承認與償付都要聽憑該關係國家決定，「不得減削其爲一有主權實體的天賦權利。」

他又說道：

凡此皆公正、忠誠與榮譽的情調，而爲激發阿根廷人民及無時不啓迪其政策者，閣下可以明瞭本政府實深惶恐，得悉委內瑞拉因對於其公共債務未能償付，以致艦隊被俘擄，商埠被砲擊，海岸被嚴厲封鎖。此種辦法苟令確實採行，勢將成立一種慣例，危害南美國家的安全與和平。夫以軍事方式索還借款者，不免佔據國土以求其有效，而國土之佔據即亦各受制國家政府之征服或隸屬也。

問題提出於里約會議。德拉古博士這樣有力地主張的主義，在厥後數年間引起了不少的注意，並且一九〇六年七月在里阿任內盧舉行的第三次泛亞美利加洲會議且列之爲會議節目之一。德拉古博士提議作爲『一種政策的聲明』以便南北美洲國家的採取。經過詳盡的討論後，里阿會議決定建議於與會各國的政府，『請彼等考慮此點，即將強迫討收公共債務的問題，提請海牙第二屆和平會議考慮，而大體言之，即圖減少國際間衝突之完全起源於金錢關係者。』（十四）

第二屆海牙會議的決議 因為此種動作的關係，美國於是修正了俄國所擬具的第二屆海牙會議的正式秩序，聲明保留提出下列問題之權，即「協定在運用武力，以徵收由契約發生的公債務時，應遵守某種限制。」波特將軍在海牙會議上提出了一個議案，規定凡契約債款之收取，應經公斷決定其要求之公正及債額之多少以後，始得運用武力。會議上又提出了許多保留的條件，但最後以三十九國的投票，與五國的棄權，而採取了下列的決議案：

締約各國議定任何一國之政府，不得以武力要求其他國家之政府償還欠其國民之契約債款。

惟債務國如對於公斷之請求表示拒絕或置之不答時；或接受公斷之請求後，多方撓阻不使「和解」成立時；或經公斷後未能遵守判決時，則概不適用此項規定。（十五）

(1) For. Rel., 1895—96, Part I, p. 552.

- (11) Richardson, Messages and Papers of the Presidents, IX, 655.
- (12) Olney to Fayard, July 20, 1895.
- (13) Moore, Digest of Int. Law, VI, 368—604, 特別是費煦關於與南美共和國關係的一八七〇年七月十四日咨議書 pp. 429—431. 該書收錄於 Richardson, Messages and Papers, VII, 70—78.
- (14) For. Rel., 1896, p. 254.
- (15) For. Rel., 1901, p. 193, 1903, p. 429.
- (16) For. Rel., 1903, pp. 419, 454; Moore, Digest of Int. Law, VII, 140.
- (17) Moore, Digest of Int. Law, VI, 590.
- (18) Thayer, Life and Letters of John Hay, II, 286—288.
- (19) Washington Post, May 28, 1916.
- (20) Venezuela Arbitration of 1903, 58 Cong., 2 Sess., Sen. Doc. No. 316, and For. Rel., 1904, p. 871.
- (21) For. Rel., 1904, p. 506. 該案的完全譯本見 58 Cong., 3 Sess., Sen. Doc. No. 119.
- (22) For. Rel., 1903, p. 1.
- (23) Am. Journal of Int. Law, II, 78.
- (24) Am. Journal of Int Law, II, Supplement, p. 82.



## 第二十一章 美西戰爭

美西戰爭爲一新時代之濫觴。美國對西班牙的戰爭，使南北內戰後長時期的政治、財政與經濟的改造告了一個結束。三十餘年來集中在內政問題上的美國國民的注意，又再度轉到那蟄伏了半世紀的外交政策的問題上面。自從對墨西哥戰爭後停頓下來的向南拓展，和那擱置已久，但不可避免的向加利比海的推進運動，也終於開始了。內戰開始時拋開的橫貫地峽的連河方案，如今也舊事重提，志在必成。在簡短的二十餘年間，美國竟能這樣鞏固地立足於加利比海上，控制這麼一個險要地方，無人敢來過問，實使南部鄰邦吃驚非小。同時因爲對西班牙的戰爭，美國又恢復了它在一八五〇年左右盛行的太平洋政策。被歸併的不僅有夏威夷羣島——這是一個舊計劃——而且還有菲律賓羣島，於是美國和那東亞細亞（當時世界政治的漩渦）便發生了親密的關係。約翰赫的「門戶開放」主義只是一個舊政策的重申而已，先見之於一八四四年簽訂的



第一個中美條約，又見之於十年後之皮雷上將（Commodore Perry）著名的日本訪問。加利比海和太平洋上的發展必然地引起橫貫地峽的運河之建築，和大海軍的設立。

古巴問題 對西班牙戰爭的主要原因是爲了古巴的解放。內戰以後，美國便放棄了合併古巴的意思，而專門從事於督促西班牙廢除奴隸制度，並且爲古巴取得比較自由的政府，爲美國取得比較良好的商務關係。但是開始於一八六八年，而與格蘭特總統的八年任期幾乎同時告終的「十年戰爭」，使這種政策的進行，或對西邦交的維持，都是萬分困難的。西班牙在削平叛亂時所用的酷烈手段，再加西班牙官吏未能給與古巴的美僑以他們按國際法與條約所應得的權利，於是引起了一種性質嚴重的爭執。（一）格蘭特總統就任後數月，便向西班牙表示願出而調停，務使古巴的叛亂能以獨立爲原則而告一結束。西班牙在形式上雖未拒絕其獻議，卻加上了若干無從實行的條件。（二）

格蘭特於是決定承認所謂古巴共和國爲一個事實上的政府，並且在一八六九年八月竟簽了一個承認古巴交戰地位的布告，但國務卿費煦認爲這個步驟失之過早，因將該項布告留中未

發，以待更適當的時機。這布告便始終沒有發出來。

當一八七三年西班牙共和國宣告成立時，美國是第一個予以承認的國家。共和政府一經成立，美國公使 息克爾斯將軍 (General Sickles) 便依據本國訓令，穿了美國陸軍少將的制服，前往謁見議會的主席，正式承認西班牙共和國。美國國會又通過了兩院一致的決議案，慶祝西班牙人民所採取的步驟，好像美國和西班牙的邦交終歸良好了。息克爾斯將軍催促新政府廢除奴隸制，度並許古巴成立自治政府。但這種和睦的關係，數月之後，便陡然被維錦尼阿斯事件所中斷了。這隻美國註冊的船被西班牙戰艦托那多 (Tornado) 在公海上逮捕，拖入古巴的聖地牙哥 (Santiago) 港，被判決為有劫掠行動，船上的搭客和船員被處死刑者共五十三人。維錦尼阿斯 (Virginius) 號船係運送人馬糧食的接濟於叛黨，但當時既無公認的交戰狀態，西班牙就沒有權利在古巴的領海以外將它逮捕，而且在這種情形下把捕獲的英、美人民處死，更是毫無理由的。這事件引起了長期的交涉，頗有瀕於以武力解決之虞，但西班牙卒能證明維錦尼阿斯係假充為註冊的美國船，並無張掛美國國旗的權利，美國纔認為滿意。西班牙並允付卹金給被處死刑者的家屬。

(三)

國務卿費煦試探歐洲國家對古巴的態度。一八七五年格蘭特總統決定採取步驟使古巴的獨立運動告一結束，並使該島恢復和平。十一月五日國務卿費煦 (Secretary Fish) 發出了一個通告與美國駐在倫敦、巴黎、維也納、羅馬、里斯本和聖彼得堡的公使們，目的是在試探各歐洲國家是否贊同美國對於古巴的干涉。此項舉動沒有得到成功。就是英國也表示不贊成美方的擬議。費煦通告的內容非官場地在一八七五年十二月在歐美的報章上發表出來了，美國人士嚴厲的批評他，說他不該將亞當斯和亨利克雷以來所通認為純粹美洲的問題，去向歐羅巴的國家商量。國會索閱該項文件，費煦答稱「關於古巴島事除與西班牙外，並未與任何其他歐洲政府有公文來往，」但是十一月五日的牒文原係口頭向幾個歐洲政府宣讀的。(四) 他沒有把各駐外公使報告外國當局的表示的回信提交國會。這種談話的報告通常視為與外國「通信」的一部分。無論如何，到一八九六年參議院索閱一八七五年十一月五日的牒文以及與外國政府一切有關的通訊的時候，克利夫蘭總統便將費煦壓下的文件都提交出來了。它們印成一三七頁的公文。(五)

「十年戰爭」遷延到一八七八年，雙方都筋疲力盡了，於是西班牙宣布了一種不滿人意的撫慰條款。

一八九五年的古巴叛亂 一八九五年二月，古巴反抗西班牙統治的最後一次叛亂開始了，不久便具備了「十年戰爭」的那些特色。叛黨領袖馬克息摩哥麥司 (Maximo Gomez) 的政策是不作正面的戰爭，而專事於不斷的襲擊，將種糖場及其他一切稅收來源破壞，務使結果不是西班牙謁蹶，便是美國被迫出來干涉。在叛亂的第二年初，威勒將軍 (General Weyler) 到了哈伐那 (Havana) 做總督兼總指揮，他立刻開始他那著名的「堅壁清野」政策。他下令叫島上居民於一星期內聚集於西班牙軍隊佔據的各城市中，如有不遵命令者，則以叛黨論罪。服從命令的大多數是婦女兒童，他們被安插在擁擠不堪的村落內，衛生情形既甚惡劣，糧食供給也不充足，結果死者以千計。(六) 在哈伐那一省中，死者便有五萬二千名之多。

激起了美國的同情 這種政策執行的結果，不僅使人同情於古巴的不幸民衆，更使島上的實業崩潰瓦解，商務破壞殆盡，於是深深激動了美國的輿論。美國人民在島上擁有的財產至少達

五千萬，而在叛亂開始時，美國每年要做一萬萬元的生意。再者，許多稱係美國國籍的人被威勒命令投入獄中。其中有些是土生的美國人，但大多數則係古巴人在美國取得了國籍，以便回到古巴後可得美國保護的。

克利夫蘭關於叛亂狀態的布告 其他古巴人，內中有許多仍是西班牙的臣民，住在美國各埠，而以武器糧食供給叛黨。一八九五年六月十二日，克利夫蘭總統發了一個布告，請注意古巴叛亂，並警戒一切美國治下的人民，不得作任何為美國中立法律所不許的行動。可是無論美國當局如何防範，美國境內仍不斷地有非法的遠征隊整裝出發，大多數雖被港口官吏所阻止，或被海軍所截留，但一小部分仍安然達到了古巴的海岸。克利夫蘭總統的布告承認叛亂與交戰兩者的情形不同。它僅使美國的中立法律發生效力而已。它並未承認一種交戰的狀態，所以並未使國際法下的任何中立法規付之實行。克利夫蘭總統始終拒絕承認古巴人為交戰的一方。一八九六年二月，國會通過了一個聯合的決議案，在參議院以六四對六票，在眾議院以二四六對二七票，承認古巴處在一種交戰狀態，並請西班牙接受美國的調停，容許古巴獨立。該項議案雖經過絕大多數的

通過，克利夫蘭總統仍然置之不理，因為依照美國公認的原則，在這種事件上國會無權逼迫總統照辦。這不過是國會方面的一種意見的表示而已。

奧爾尼獻議仲裁被拒絕 一八九六年四月國務卿致一牒文於西班牙外交當局，稱美國願在西班牙與叛黨中間調停，俾在自治的原則上恢復和平。西班牙拒絕這個請求，聲稱古巴已經享有「世界上一種最自由的政治制度」，並建議美國「加倍過去的力量，以制裁它一部分國民出發到古巴去非法參戰」便大有助於該島的平定了。（七）在他末次致國會的常年咨書，克利夫蘭總統對古巴的局面有詳細的評述，結論說道：

西班牙對於叛黨既顯然無力作順利的處置，它在古巴的主權亦很明白的已經消滅無餘，而且要恢復主權的一種無望的鬪爭業已墮落為一種毫無意義的掙扎，充其量不過將人命作無謂的犧牲，將衝突的目的物加以全部毀滅而已，這樣的情形下將產生一種局面，我們對於西班牙主權的義務，將被更高的義務所替代，我們對於這種更高的義務很難躊躇不予以承認和

履行。

麥金利總統提出調停 一八九七年三月四日開始的麥金利 (McKinley) 政府，立刻注意到古巴問題。很不幸的，當這個問題迅速地達到一個危機的時期，國務部卻操在軟弱的手裏。阿亥俄的老參議員錫爾曼 (John Sherman) 被麥金利任爲國務卿，以便在參議院內讓出一席給馬克哈那 (Mark Hanna)，他是主持麥金利的選舉運動有大功的。武德福特將軍 (General Woodford) 被派往瑪德里接替泰羅 (Hunnis Taylor)，他又奉有訓令再度提出美國出來調停的建議，以上屆美國國會通過的決議案提醒西班牙，並警告它稱新國會不久就要召集。(八) 接到武德福特將軍的牒文六天以後，西班牙內閣便辭職了，薩加斯塔 (Sagasta) 的自由內閣於十月十四日就職。它的第一步行動便是召回威勒將軍，而派布朗可將軍 (General Blanco) 繼任爲古巴總督兼總指揮。新內閣允許予古巴以自治權，於是麥金利總統在一八九七年十二月六日致國會的咨書中，便宣布他要給予新政策以試驗的時間的意思。

不久就很明瞭，自治權的准許已嫌太晚了。古巴人民除獨立以外，對於什麼都不能滿意。一八九八年一月十三日哈伐那發生嚴重的騷動，是有計劃的，作為反對自治方案的一種示威。美國總領事李 (Fitzhugh Lee) 氏電告政府謂自治顯然將歸於失敗，布朗可將軍能否主持危局尙成問題，並謂照此情形，殊有派遣軍艦保護哈伐那美國人民的必要。此項關於軍艦的建議，立即得到照准，其迅速竟超過李氏所預料。美國戰艦緬因號 (Maine) 立即被派往哈伐那，當於一月二十五日到達，由港埠官吏指定一停泊所在。(九) 當該艦平靜地停泊在哈伐那港的時候，各方的注意突因度普伊德洛姆 (Dupuy de Lôme) 事件從古巴轉移至華盛頓。一八九八年二月九日，紐約 Journal 報披露了一封信，係駐華盛頓的西班牙公使寄給古巴的一位朋友的，信中肆意批評麥金利總統的政策，並且稱他為「一位儼然政客，既不願得罪其黨中囂張之輩，又設法留一退步之門於後。」這封信雖然用祕密手段得來的，卻係真筆蹟，而且它的性質是不容忽視的。當被要求作解釋時，德洛姆承認此信是他寫的，但懷疑譯文的正確。他聲稱他所用的文字在私人通訊中是可以容許的。當武德福特將軍奉了華盛頓的訓令，向西班牙外交部長表示，謂美總統盼望立



即召回德洛姆時，他得悉德洛姆的辭呈已經海底電報由西班牙政府核准了。(十)

緬因號被炸毀 這件事的風波尙未平息，緬因號戰艦忽於二月十五日夜間被炸毀，艦上長官二人及員兵二百五十八人均遭慘死。經仔細審查各證人及毀艦之後，美國海軍調查法庭報告謂該艦係被一海底水雷所毀滅。(十一) 一個西班牙的調查委員會，經審問若干曾目覩或耳聞爆炸的證人以後，當於翌日作一簡短的報告，謂該艦的毀滅，係由於前艙火藥庫的爆炸。普通都認為美方的報告是正確的，但水雷的責任問題卻從未查悉。

調查法庭的報告一經公布，以前顯出極大自制力的美國人民，便不顧一切的約束，全國奔放出一股愛國的熱情，其激烈程度爲一八六一年來所未見。「牢記着緬因」成了一個口號，要求開戰之聲甚囂塵上。但麥金利總統決定再作一度努力，以求外交的解決。他建議西班牙與叛黨停戰，俾由美國總統的善意調停，得以磋商一個永久的調整辦法。西班牙政府於答覆時提出了若干對案，主張將緬因被毀而發生的各項問題提交公斷，至於該島的安靖則聽古巴國會決定。同時古巴總督得接受停戰之議，但須出於叛黨的要求，並且同意將武裝解除。這樣無異要叛黨歸順，而由西

班牙考慮必需的或切實可行的自治程度。美總統認爲古巴的答覆係拒絕他的提議，並決定以整個問題交付國會解決。（十二）這樣便等於戰爭，因爲美國的公意正達於激動的最高點，兼之『黃色』的報紙正在鼓噪開戰，都是因爲美總統真正要求和平，纔費九牛二虎之力控制着國會。他的致國會咨書，因爲李總領事電請予以相當時間，俾將美國人民安然送出哈伐那，擱置了幾天。在這停頓期中，德意志、奧匈帝國、法蘭西、大不列顛、意大利和俄羅斯的代表們都正式懇請美總統維持和平，同時教皇也勸動了西班牙皇后，命令布朗可停止對叛黨作戰。這一點讓步並未完全承受美方的哀的美敦書，而且好像又是一種緩兵之計。因此美政府很簡單的告訴西班牙公使，謂總統將以最近接到的牒文通知國會，後來麥金利總統因爲未對該牒文多加考慮，並且在其致國會咨書中僅略予提及，而未全部轉達，所以被人嚴厲批評。假如他曾經多加考慮，戰事也許可以展緩幾個月，但決不會避免的，因爲時至今日，西班牙所願答應的讓步，在古巴人不會認爲滿意的。

總統的咨書 在一八九八年四月十一日他致國會的咨書中，麥金利總統只偶然提及緬因事件，說是『對於古巴現在局面的不可容忍，足爲一種明顯而動人的證明。』他提議武力干涉爲

解決該問題的唯一辦法，並宣稱不僅在人道的立場上，而且爲保障美國在古巴僑民的生命與財產，以及爲制止一種不斷危害我國和平的衝突起見，武力干涉都是公允的。（十三）兩天後衆議院便以三二四票對一九票通過一個決議案，請總統立即干涉以制止古巴的戰事，目的在「由當地人民的自由行動，在島上成立其自己的穩固與獨立的政府。」同日參議院外交關係委員會報告一個決議案，要求西班牙立即退出古巴島，但少數方面的報告，附帶主張立即承認當時組織之古巴共和國者，卻經六七對二一票，首先包含在參議院的決議案內。參議院議員深恐我們如不先承認所謂古巴共和國而即解放古巴，該島勢必爲美國所歸併。經過兩日的熱烈辯論，參議院覆議的結果，衆議院的決議案便佔優勝了。在四月十九日，即勒克星敦（Lexington）戰爭暨內戰首次流血於特波摩爾（Baltimore）市街的雙重紀念日，便採取了那命運攸關的決議案，其措詞如下：

美國參議院及衆議院會合決議如左：

一、古巴島人民是（並且有權利應該是）自由的與獨立的。

二、美國在責任上應該要求，而美國政府茲特用要求，西班牙政府立即放棄其在古巴島的政權與政府，並自古巴海面撤退其陸海軍力。

三、茲特授權美國總統得以運用美國全部陸海軍力，並得命令各邦民團入伍至實現此項決議案爲限。

四、美國對於該島除求其平定以外，茲特否認有行使主權、法權或統制之任何意思或意向，且特聲明其決心，一俟上述目的完成時，當以該島之政府與統制聽其人民辦理。（十四）

上項決議案一經總統認准，西班牙公使便要求出境護照，同時武德福特奉命離開瑪德里。當時駐在岐威斯特的北大西洋艦隊，在海軍少將威廉散普孫（Rear-Admiral William T. Sampson）的指揮下，立即奉派前往封鎖古巴的北海岸，同時海軍副少將喬治杜威（Commodore George Dewey）也奉命從香港往馬尼刺海灣去俘虜或毀滅西班牙艦隊，在隨後的戰爭期中，英國以外的外國輿論都是斷然仇視美國的，但在美國得到聖地牙哥和馬尼刺灣的勝利後，觀感

爲之一變，西班牙只得放棄它懷抱的歐洲干涉的希望。到了一八九八年七月底，美洲以及歐洲的報紙開始發問戰爭爲何不告一結束。

在聖地牙哥降服之後，邁爾斯將軍 (General Miles) 便帶了一萬六千人開到樸托里科去，在兩星期的征戰中間，遍歷了該島的大部分，只死了三人和傷了四十人，菲律賓羣島方面也派了大隊人馬前去。因此，顯然的，這次戰爭雖爲解放古巴而起，美國並不覺得有任何義務要限制其軍事行動在該島之上。西班牙履行了一切榮譽的要求，乃請法國政府命令法國駐華盛頓公使與美國總統約定和議的先決條款。七月二十六日開始談判和議，結果於是有八月十二日的議定書，其中由西班牙同意下列各項要求：一、立即退出古巴並放棄西班牙的主權；二、割讓樸托里科及拉德朗羣島 (Ladrones) 之一作爲賠款；三、由美國佔據馬尼刺的城市、海灣與港口，迄至簽訂和約爲止，該約應決定菲律賓羣島的統制、處置及政府。」(十五)

巴黎的和議 依議定書的規定，巴黎被選爲議和委員的集會地方，和議便於十月一日在那裏開始。美國代表團人物爲威廉對 (William R. Day) 氏，他辭了國務卿職來做代表團的領袖，

其次爲參議院外交關係委員會主席台維斯 (Cushman K. Davis) 參議院暫代議長夫萊 (William P. Frye) 德羅維州 (Delaware) 參議員格雷 (George Gray) 暨紐約論壇報編輯黎德 (Whitelaw Reid) 並以國務卿幫辦摩爾 (John Bassett Moore) 爲秘書。整整一個月的工夫化在古巴問題上，西班牙委員們力圖以古巴債務誘諸美國或古巴人民，但終歸徒然。菲律賓問題佔據了下一個月的大部分時間。當任命各委員的時候，麥金利總統對於這個重要問題，意見並未完全決定。他的初意似乎要保持馬尼刺的海灣和城市爲一海軍根據地和呂宋 (Luzon) 的一部分或全部。美國國內贊成取得全部的輿情進展極速，麥金利總統於遊歷南部及西部各大都市徵求人民對於該問題的意見後，便訓令各委員要求菲律賓的全部。各委員隨後又接到命令，提出以二千萬元抵付此項割讓。這個要求在西班牙委員方面認做一種哀的美敦書，終於在抗議下接受了。關於其他各點，美國取得了議定書中要求的一切，和約於是在一八九八年十二月十日簽字了。(十六)

參議院裏的辯論 該條約於一八九九年一月四日交與參議院，引起了一場可以紀念的辯

論，迄二月六日方告罷休。主要的反對來自麥塞秋色子的參議員賀爾，他說取得和統治菲律賓羣島的擬議是違犯美國獨立宣言、美國憲法和美國制度的全部精神。該條約非有民主黨人的贊助是批准不成的；當布賴安到華盛頓去勸告他在參議院裏的同志們，謂菲律賓的地位可在下屆總統競選內決定，請他們贊成批准的時候，結果仍在不可知之列。但是菲律賓土人與美國駐馬尼刺的軍隊一經發生衝突辯論便告結束。該約便在二月六日批准了。

當美國要求西班牙退出古巴的時候，曾經有這麼一個宣言，說「美國對於該島……茲特否認有行使主權、法權或統制之任何意思或意向，且特聲明其決心，一俟上述目的完成時，當以該島之政府與統制聽其人民辦理。」一個國家在這種情形下所爲的誓約從沒有比這更忠實地履行了。在美國軍事佔據期內的古巴行政便可以爲這類行政的模範。軍事長官胡特（General Leonard Wood）和他的同僚初至時，但見城市中擠滿了難民和散而復聚的歸來者，而政事則在最混亂的一種狀態中。他們樹立了秩序，救濟了貧苦，組織了醫院和慈善機關，進行了很多的公共事業，改組了公立學校的制度，使哈伐那、聖地牙哥和其他城市歸於衛生清潔的情形。在哈伐那附近的

一個醫院裏，美國陸軍軍醫黎特（Walter Reed）少校證明瘧疾是由蚊蟲叮了而起。這個發現立刻拿到哈伐那試驗，於是這城市在一百四十年內第一次免除了瘧疾。（十七）

在對美關係上起的爭執，爲該島組織政府，第一步便是調查戶口，決定選舉的正當基礎，並舉行市選舉以組織地方政府。這個工作順利完成之後，胡特將軍即召集一個制憲會議，於一九〇年十一月五日在哈伐那舉行。到了一九〇一年二月十一日，制憲會議便議決了一個憲法，大體以美國憲法爲藍本。新憲法規定承認叛黨政府締結的公債，但對於將來與美國的關係則一字不提。這個問題在二月初就由胡特將軍提請該會注意，他提出了若干在華盛頓草好的條文以便編入新憲法中。制憲會議拒絕這些條文，認爲它們有損該島的獨立與主權，該會議職責所在，應使古巴「獨立不倚其他一切國家，彼偉大高貴的美國亦在其內。」

可是美國非俟此事得有滿意的解決，殊無退出該島的意向。因此在一九〇一年三月二日陸軍撥款議案內便插進了一項叫做普拉特修正案（Platt Amendment）的條文，指令美總統，一俟古巴憲法內，關於將來對美國關係有大略如下的說明，則依該憲法成立政府後，美國即以島上



政權還諸其民。

「一、古巴政府永不得與任何外國訂立任何條約或其他約章，減損或傾向減損古巴的獨立，又不得以任何方式授權或准許任何外國以殖民或爲陸軍或海軍的宗旨或其他而在該島任何部分取得居留或統制。

「二、古巴政府如遇島上普通收入於開支政府經費後有所不足時，不得擔負或締結任何公債，及爲其利息之償付，或作合理之負債準備償還基金以求其最後清償。

「三、古巴政府允許美國得行使其干涉權利，以保持古巴的獨立，以維持一個足以保護生命財產及個人自由的政府，並以履行其對於古巴的義務，此項義務係由巴黎條約加諸美國，而今應由古巴政府負擔者。

「四、凡美國在軍事佔據古巴期間的一切設施應予以核准，使之有效，又因而獲得之一切合法權益應予以維持，加以保護。

「五、古巴政府應予執行，且必要時儘量予以擴充，各項業經擬定之計劃或其他應由雙方議

定之計劃，以求島上各城市之衛生化……

「六、古巴擬議之憲法疆界中應除去松島 (Isle of Pines)，其主權誰屬，應於將來以條約解決。

「七、爲使美國得能維持古巴的獨立，及保護當地的人民，以及爲其自衛起見，古巴政府應出售或租讓於美國凡爲取煤或海軍站所必要之土地，其地點應與美國總統商定之。

「八、爲多重保證起見，古巴政府應與美國訂一永久條約，將上述條文包括在內。」(十八)

古巴勉強接受 這些條文除第五條係胡特將軍所提議者外，都是由當時陸軍部長羅特 (Elihu Root) 所仔細起草的，經過麥金利總統的內閣的慎重討論，然後交與康納克特克特州 (Connecticut) 參議員普拉特，由他提出爲陸軍撥款法案的一種修正案。爲祛除憲法會議議員對於第三條的懷疑起見，陸軍部長羅特特令胡特將軍作官場的聲明，謂該條內所稱干涉並非干預古巴的政務，而僅係美國方面依據公正的、實際的理由所爲的正式行動。有了這項保證，憲法會議便於一九〇一年六月十二日採納了普拉特修正案，把它列爲憲法的一個附錄。

古巴共和國的發軔 一九〇二年五月二十日巴爾馬 (Thomas Estrada Palma) 就任爲古巴共和國第一屆總統，於是胡特將軍便把島上的政權交給他。(十九) 美人給古巴國庫中留下了充實的餘款。全時期的總收入爲五七、一九七、一四〇·八〇元，總支出則爲五五、四〇五、〇三一·二八元。收入的主要部分在這軍事佔領期間係來自海關方面。該項海關行政係由布立斯 (Tasker H. Bliss) 將軍辦理，甚爲得力。(二十)

普拉特修正案雖然決定了美國與古巴間應有的政治關係，但關於兩國的商務關係卻並無任何協定。那爲叛亂所毀滅殆盡的古巴糖業，全賴美國政府願意減低古巴糖的關稅。否則古巴糖便競爭不過有政府獎勵的歐洲甜菜糖，或如今得免稅輸入美國市場的樸托里科和夏威夷的糖。羅斯福總統曾希望在美國軍隊撤退前解決此事，他向國會力陳得失，主張充分減低古巴對美輸入品的稅率，但是一個強有力的反對派，包括美國北部和西部的甜菜糖生產者以及路易西恩那州的蔗糖種植家，在兩年間始終阻撓了美當局想給古巴公平待遇的努力。把這一個法案通過國會的一切企圖於是都失敗了。(二十一)

爲互惠而奮鬥 同時一個互惠條約卻於一九〇二年十二月十一日用尋常的外交方式議定了，內規定輸入美國的古巴產品得減稅百分之二十。因爲參議院未能於一九〇三年三月四日以前對該條約有所行動，羅斯福總統便召集了一個參議院的非常會議。該項條約當經參議院附帶若干修正案予以批准了，但附有一項很不尋常的規定，謂該約非經國會認准不得發生效力。這時衆議院既不開會，這無異謂該約必須擱到年終。古巴的情形日見惡劣，美總統最後只得於一九〇三年十一月九日召集國會的特別會議。在一個特別咨書內，羅斯福總統力主對該約卽行決定，其理由爲普拉特修正案已使古巴加入我們的國際政策的系統內，那麼必然與此連帶的，古巴在相當程度內亦須加入我們的經濟政策的範圍中。衆議院於十一月十九日以三三五對二二票的絕大多數通過了批准該約的法案，可是參議院，雖然它已經批准該約，卻聽憑特別會議告終，而不予以通過俾得發生效力。當十二月七日新會議開始時，古巴條約案成爲參議院的特種議案，直到十二月六日舉行最後投票纔算通過了。在這互惠條約下，美國和古巴的商務關係建立在一種鞏固的基礎上，貿易的數量也有迅速的增加。

一九〇六年八月巴爾馬總統再行當選爲第二屆總統，但古巴人還沒有學得民主政治下服從多數的重要課程，他的政敵們立即開始叛亂的運動，目的在推翻巴爾馬的政府。約當九月中旬，羅斯福總統派了塔夫脫 (Taft) 到哈伐那去，旨在調和對峙的雙方，但塔夫脫的努力終歸徒然，巴爾馬總統便告辭職了。當古巴國會集會的時候，一切議案都不能取得法定人數。在這種情形之下，塔夫脫便於九月二十九日接管行政事務，並宣告成立一個臨時政府以恢復秩序及保護生命與財產。富蘭克林培爾將軍 (General Franklin Bell) 統率了一部分的美國軍隊奉派往古巴維持秩序，及擁護臨時政府。一九〇六年十月三日國務卿塔夫脫因爲要返華盛頓的原任，於是解除了臨時總督的職務，而以查理馬貢 (Charles E. Magoon) 往哈伐那接他的任。(二十二) 一九〇六年十二月三日羅斯福總統在他致國會的咨書內宣稱美國固然無意歸併古巴，但假如該島『叛亂的習性』成爲『確定』，那麼『該島的繼續獨立實屬不可能的事。』美國佔領的第二時期計有二年有餘，於是政府的管理又歸還了該島人民，美國的軍隊也撤退了。

- (11) 41 Cong., 2 Sess., House Ex. Doc. No. 160.
- (111) For. Rel., 1874, 1875, 1876, *passim*.
- (112) 44 Cong., 1 Sess., House Ex. Doc. No. 100.
- (113) 54 Cong., 1 Sess., Sen. Ex. Doc. No. 213.
- (114) 58 Cong., 2 Sess., Sen. Doc. No. 25, p. 125.
- (115) Spanish Dip. Cor. and Docs. (translation, Washington, 1905), pp. 7, 8.
- (116) For. Rel., 1898, p. 568.
- (117) For. Rel., 1898, p. 1025.
- (118) *Ibid.*, pp. 1007—1020.
- (119) 55 Cong., 2 Sess., Sen. Doc. No. 207.
- (120) For. Rel., 1898, p. 731.
- (121) Richardson, *Messages and Papers of the Presidents*, X, 147.
- (122) U. S. Statutes at Large, XXX, 738.
- (123) Spanish Dip. Cor. and Docs., p. 206; For. Rel., 1898, p. 819.
- (124) 55 Cong., 3 Sess., Sen. Doc. No. 62.
- (125) Report of the Military Governor of Cuba, 8 vols., 1901.

(十八) U. S. Statutes at Large, XXXI, 897.

(十九) Documentary History of the Inauguration of the Cuban Government, in Annual Report of the Secretary of War, 1902, Appendix A.

(二十) Ibid., Appendix B.

(二十一) 55 Cong., 1 Sess., Sen. Doc. Nos. 405 and 679.

(二十二) 國務卿塔夫脫關於古巴情形的報告於一九〇六年十二月十七日送達國會。

## 第二十二章 巴拿馬運河

運河因內戰而延期 前面有一章裏已經說過，當克列頓布爾威爾（Clayton-Bulwer）條約的相反解釋得到調和的時候，美國已瀕於內戰，運河方案只好擱在旁邊。內戰期中，聯邦太平洋鐵道（Union Pacific Railroad）以政府的協助，已開始建築，它的完成使太平洋方面有了橫貫大陸的直接交通，於是運河的需要也就一時解除了，但美國政府對於這個方案的關心從來沒有放鬆過。

一八六七年的尼加拉圭條約 一八六七年美國與尼加拉圭雙方議訂了並且批准了一個條約，規定關於建築一條洋際間的運河事件。該條約准許美國對於太平洋與大西洋間的任何交通路線，不論其為天然或人造，從陸或從水，當時已有的或今後將建築的，得與尼加拉圭人民享有同等的通過權利，同時美國允許對這一切交通路線加以保護，並且「擔保各該線的中立性及其



無害的使用。』美國又允許運用它對於其他國家的影響，勸誘他們爲此項中立及保護作擔保。(一) 這個條約有如一八四六年美國與哥倫比亞的條約和克列頓布爾威爾條約一樣，都打算使運河中立化。它絕不牴觸我們和英國在克列頓布爾威爾條約下的規定，而且它所規定的其他國家的共同擔保卻是與該條約相符合。

法國巴拿馬公司的組織，經一八六〇年的重新調整後，克列頓布爾威爾條約的束縛力是不大有人過問的，直到一八七八年關於運河的興趣忽然又被鼓動了起來；這起原因是由於哥倫比亞在同年中給與了維斯(Lieutenant Wyse)的利權，以及後來有一個法國建築公司的組織，這個公司的董事長便是蘇彝士運河的倡辦人德勒塞普(Ferdinand de Lesseps)。

在法國統制之下來迅速建築一條運河(有了德勒塞普的名字似乎足以證明)的情形，使美國方面在政策上起了一種突然而急劇的改變。一八八〇年三月八日黑氏總統在其致國會的特別咨書內，把他認爲是美國對於中美運河的正確政策，作如下的說明：

本國的政策是一條在美國統制下的運河。美國不能容許以這種統制讓與任何歐洲國家，或歐洲國家的任何結合。假如美國與其他國家間的現行條約，或者其他國家的主權或財產權利，有妨礙這個政策者——乃一樁曾未預料的偶然事件——我們將採取適當的步驟，以公平寬大的磋商來促進和成立關於這個問題的美國政策，同時也不違犯其他關係國家的權利……

一條橫貫美洲地峽的洋際運河將大變更美國的大西洋邊岸與太平洋邊岸間的，以及美國與全世界各地間的地理關係。它將成爲我們的大西洋與我們的太平洋海岸的巨大的海洋通路，而且實際成爲美國海岸線的一部分。

這個咨文外附國務卿厄華茲的一個報告，裏面他請注意美國與哥倫比亞在一八四六年所締結關於橫貫地峽的通路的條約，並且宣稱如果將此地峽開放與各大商業國家，那麼該地峽的中立及哥倫比亞對該地峽主權的擔保問題便大不相同了。(二)

加飛爾總統同意 加飛爾總統 (President Garfield) 在他的就職演說內，很同意前任總統關於運河問題所採取的地位，(三) 並且布梭於接任國務部的職務後，即刻向美國駐歐洲各國的代表們宣布新政策的大略，但警戒他們不得表示它是一個新政策的開展，而聲稱它「無非是美國方面對於其政府中最高權威久已發表的原則聲明加以遵守而已。」

國務卿布梭的公文 布梭的這個公文有幾種理由可稱非凡，尤其因為它完全沒有理會到克列頓布爾威爾條約的存在，中間對於這個著名的條約不論公開的或含蓄的都沒有說到。此外尚有三點可以注意。第一點，布梭請注意美國因與哥倫比亞所訂一八四六年條約而承受的權利與義務，並且說明依美總統的判斷，美國在該約內給與的擔保是無須任何其他國家的增援，加入或同意；美國之被邀出來維護這樣擔保的中立已經不止一次，在當時能够預料到的偶然事件下，這種維護無一不在美國權力範圍之內。

第二點，布梭鄭重宣稱如遇任何戰爭，內有北美合衆國或哥倫比亞合衆國參加者，凡敵國的武裝船隻倘欲通過巴拿馬運河，猶之敵國的武裝軍隊企圖通過那接連美國或哥倫比亞的大西

洋與太平洋邊岸的鐵道，這同樣都是不許的。這個宣言與克列頓布爾威爾條約的第二條發生直接衝突。布梭然後接着盛稱我們太平洋邊岸的卓異的發展，以及在促進我們大西洋與太平洋各州間的交通便利上，這條運河的重要，在這地方他運用了黑氏總統那句很適當的句子，認為這條運河形成了美國『海岸線』的一部分。看起來好像布梭並沒有想到這些理由，適用到我們北部的英屬加拿大可以有同等的效力。加拿大同樣是從大西洋展至太平洋，而且同樣是走進了一個非常發展的時期。

這文件中可以注意的第三點，便是聲明美國反對歐洲列強為擔保該運河或決定其地位而有的任何聯合行動。(四) 這個聲明等於門羅主義的複述。

英政府提醒布梭克列頓布爾威爾條約的存在。一八八一年七月十二日駐英公使羅維爾將該公文的一份交到英國外交部。英國政府對於它迄無正式表示，直到十一月，格梭維爾乃答稱布梭既聲明美政府對於此事並無開始何種談判之意，他也不打算詳細辯論，以答覆布梭的觀察。不過他希望只指出英、美兩國關於運河事件的地位，不論英國的商務關係是何等鉅大，已經有一

八五〇年四月十九日在華盛頓經兩國簽字的克列頓布爾威爾條約爲之決定，英政府信賴該條約全部規定的予以遵守。(五)

布梭提議修正。在這覆文沒有送達華盛頓以前，布梭又在一八八一年十一月十九日的一個特別公文裏面提到這個運河問題。在這次公文裏面布梭專從事討論克列頓布爾威爾條約，並催促英政府考慮各種劇烈的修正，其性質等於將該約完全廢止。反對該約的理由，陳述得很完備。第一點，布梭聲稱該約係訂於三十餘年前，而且在例外與非常的情形下，這種情形在它們的性質上至少是暫時的，早已不復存在了。自從那時候起美國在太平洋沿岸的卓異的發展，已給美政府創造了若干新的義務與責任，依美總統的意見，對於該約必須作若干重要的修正。然後他充分說明反對該約的永久性的種種理由。第一個亦即最首要的反對理由，即該約禁止對擬議的運河作軍事的防禦工程；因爲英國海軍的優勢，這樣一來，實際等於交給英國管轄。在美洲大陸上的任何衝突裏，美國的陸軍力量是不可抗禦的，可是美國則被制止以陸軍力量保護該運河，同時英國卻以一大海軍國家，在這方面享受天然的利益。然而布梭還有一個更嚴重的反對理由，就是該約誤

解了英、美兩國在美洲大陸利益上的相對地位。任何條約凡是觸犯「我們在美洲大陸上的權利以及久已成立的優先要求者，」美國不能准其永久繼續。

第三層理由，當該約議定的時候，在中美和南美洲的商務上，只有英、美兩國是重要的國家。自從那時候以來，其他不受該約限制的國家已對中美洲發生利害關係，而法蘭西共和國已經在進行一個新的運河方案。可是因為與英國訂有條約，美國對於在克列頓布爾威爾條約以前與哥倫比亞所訂條約，因而取得的權利與特權，卻被阻止而不能伸張。

第四點，當該約訂立時含有一種默契，即運河的建築可以得到英國的資本。這一種期望從來沒有實現，而如今美國已有能力建築一條運河，並不需要外方資財的幫助了。

在結論上，布梭對於該約提出了若干修正，使美國可以在該運河建築堡壘，並統治該河及其所在的地方（六）

這個公文寫了不多幾天，格梭維爾對布梭第一個公文的答覆到了華盛頓，於是在十一月二十九日，布梭又寫了一個公文，與十一月十九日那封同樣的浩繁。這次他追敘一八五〇年至一八

六〇年間關於該約的討論，旨在證明該約向來爲美國所不滿，而且是嚴重誤會的根源。可是他沒有提起一八六〇年的解決，以及布卿蘭總統謂美國對於該項解決滿意的宣言。

格梭維爾的覆文 英國政府對於布梭辯詞的全個答覆計分爲兩個文件，其日期一爲一八八二年一月七日，一爲同年同月十四日。布梭拿英國對於蘇彝士運河的行動做比喻而提出的若干結論，格梭維爾表示異議。至於布梭所稱美國在太平洋海岸上的空前發展，格梭維爾完全同意，但提醒他謂英國在美國以北的屬地的發展雖沒有這樣迅速，然而在程度上亦差足比擬太平洋諸州。依照英國政府的見解，美國所要求的變更並不能改良運河的局面，至於聲明美國將永久以『有如它海岸線的一部分』來看待那接連二大洋的水道，勢將威脅該水道與美國間的那個地方的獨立。

英國政府相信解決現狀的唯一途徑，便是邀請一切海洋國家共同加入一個協定，而以一八五〇年的條約所規定者爲根據。(七)

弗里令休生繼任布梭 對於格梭維爾兩個公文作答的工作落到布梭的繼任者弗里令休

生(Frelinghuysen)身上。一八八二年五月八日弗里令休生的長篇公文，大體上重申了布梭提出的理由。他詳徵博引，藉圖證明克列頓布爾威爾條約是為完成一個特殊目的的一個特殊契約，該目的既從未達到，該條約亦即失其拘束力；又謂英國將英屬閩都拉斯(British Honduras)的『殖民地』改為『屬地』也未得到美國同意，實已違犯該約；這種行動使美國有權廢止該約。這個公文還有一點特色便是直接申訴於門羅主義，其原文如下：

美國總統認為如歐洲國家於地峽的通行上建立一保護國，則將與美國許多年來所主張的一個主義相衝突。這種感情稱之為一個主義，頗為適當，因為它既沒有任何規定的制裁，而其主張又視時勢需要而予援引。它曾經本政府的行政機關，並在名人的言論中，屢次宣布過；不但為美國人民所愛護，而且經英國政府所認准。

弗里令休生在引證一八二三年十二月二日門羅總統咨書中一段文字，及發表該項咨書時



的環境敘論以後，他說道：

所以歐洲國家不得干涉美洲事情的主義是因爲南美洲的糾葛而起，並且是依據英國政府代表的建議，而由門羅予以宣布者。(八)

格棧維爾在一八八二年十二月三十日的覆文內，斷然證明克列頓布爾威爾條約第八條，在一八五〇至一八六〇年間討論的時候，是美政府所明白認爲成立一個普通原則以適用於連接二大洋的一切水道的。對於第二點的答覆，格棧維爾援引了一八五〇年七月間克列頓與布爾威爾交換的文牒，其中表示得非常明白，在雙方政府當時的諒解裏，英國對於伯里子 (Balise) 或英屬閩都拉斯的權利要求是一點不受該約的影響的。(九)

隨後在一八八三年八月十七日的一個公文裏，格棧維爾簡單提及弗里令休生對於門羅主義的申訴，很扼要地提醒他謂議訂該約的美國執政當局，以及予以批准的參議院，都沒有以爲他

們被門羅總統的言論所阻止而不得與一個或一個以上的歐洲國家締訂這樣一個條約。(十)

一八八三年十一月二十二日弗里令休生的公交，結束了關於該約的通信。在其中他以很率直固執的態度，重申他前幾次公文裏的理由。

布梭與弗里令休生努力的失敗。克列頓布爾威爾條約在執行的時候，意圖對於中美洲實際交通的統制上，成立一個永久的原則。有如多數條約一樣，它沒有廢止的規定，而且當時惟恐英國回復它在條約訂定前的優越地位，所以美政府非得英國同意不能終止該約，因為這個理由，弗里令休生雖然聲稱該約可以廢止，但它並沒有實行宣告廢止。

布梭要取得一種修正的努力，乃美國方面發展了一種新政策的結果；而布梭和弗里令休生用以支持這個政策的理由不但是薄弱的，而且是不公平的。結果英國拒絕同意對該約加以修正，於是美國當前只有兩個辦法，不是遵守條約的規定，便是終於與英國開戰。

克利夫蘭總統回復早先的政策。一八八四年十二月弗里令休生與尼加拉圭商訂了一個條約，規定由美國建築一條運河，置於美國與尼加拉圭的共同主權與保護之下。美國並保證尼加

拉圭領土的完整。當克利夫蘭就總統任的時候，這個條約仍在參議院待考慮。克利夫蘭於是撤回該約，並且在一八八五年十二月八日他第一次致國會的常年咨書內聲明回復我們的傳統政策。他聲稱他反對與外國締結糾紛的盟約，並且宣言道：

在那分隔世界兩大海洋區域的障壁上面，不論將有何種的通路建築，這必須是爲了世界的福利，爲人類的一種信託，既應使其不致爲任何一國所統制，亦不得成爲一種衝突的動機或黷武好戰的野心的一種獎品。(十一)

國務卿奧爾尼論克列頓布爾威爾條約 我們知道，布梭與弗里令休生要修改克列頓布爾威爾條約的企圖是沒有成功。事實上，他們產生的唯一效果只是加強了英國政府當時的決心，要使我們更加嚴格遵守該約的規定而已。一八九六年國務卿奧爾尼於評述現狀時說道：

在管理國家間或私人間相互關係的各種原則上，美國全然不能否認這個條約是充分有效的存在着。如果情勢的變更，使曾經一時認為有利的規約，如今成爲不適用或有害時，正當的補救辦法不在於巧出心裁，企圖否認條約的存在，或以解釋變其條文，而在於直接了當地請英國重行考慮全個事件。（十二）

一九〇〇年赫旁斯福脫草約 一八九九年國務卿赫氏就是以這種精神與英國磋商一個新的條約。在一九〇〇年二月五日簽字的赫旁斯福脫（Hay-Pauncefote）條約的初稿規定了一條中立化的運河，並且所擬定的管理規則實質上與一八八八年規定蘇彝士運河管理辦法的君士坦丁公約相符。新約中最重要的規定便是准許美國直接或經一公司之手，去建築並且負責經理一條地峽運河。但美國參議院對於該約有三點重要的修正：（一）宣告克列頓布爾威爾條約即行廢止；（二）規定凡運河管理章程內各種限制不得適用於美國爲自衛或爲維持運河沿岸的公共秩序起見而採取的手段；以及（三）完全取消其他國家參加的條文。英國政府拒絕承受這些

修正文，直到一年以後纔終於得到一種協議。(十三)一九〇一年十二月六日經參議院批准的修正條約是初稿與參議院修正文中間的一個妥協辦法。新條約明白規定克列頓布爾威爾條約的廢止，並訂定美國得直接贊助運河的建設，並得由其單獨經理。中立化的原則在名義上是保留了，不過是由美國單方爲保證人，有警備運河之權，至於第一次草約內禁止作防禦工程的條款則取消了。(十四)

運河路線的選擇 此項條約除去了關於建築一條通過地峽的運河的主要外交障礙。數年以來，美國正在那裏調查一條經過尼加拉圭的運河的建築費用，這條路線向來是美國極大多數的工程師所認爲最可以實行的。兩個委員會，一個在一八九五年，還有一個在一八九七年，對於這條路線的可實行性都有良好的報告。依據一八九九年三月三日的法令，又有第三個委員會的委派，由海軍上將渥克爾 (Admiral John G. Walker) 爲委員長，並且撥了一百萬元的經費，以便徹底調查一切可用的路線。當渥克爾委員會在尼加拉圭、巴拿馬和亞特拉托河 (Atrato River) 一帶進行調查的時候，與路線的選擇有利害關係的金融團體卻在華盛頓大肆活動，各自企圖慫

惠國會採取它的特殊方案。新巴拿馬運河公司 (New Panama Canal Company) 當改組的時候，曾取得讓與權展期至一九〇四年十月，隨後又取得展期至一九一〇年十月，但後來一次展期的合法性卻是可疑。該公司籌不到必要的款項以繼續巴拿馬的工程，因此其特許狀與產業，有被剝奪沒收之虞。所以該公司認為唯一的希望，便是將特許狀與產業出讓於美國政府。爲達到這個目的起見，該公司便在華盛頓設置了機關，專事運動議員，使輿論贊成巴拿馬路線。

爲尼加拉圭路線的鬭爭，但巴拿馬公司有一個強有力的敵手，即海洋運河公司 (Maritime Canal Company)，後者獲有國會的特許狀，並且從尼加拉圭取得了讓與權。該公司於一八九〇年在格甫開始工作，但在一八九三年因缺乏資本而停頓下來，如今便慫恿國會把它的事業收歸國營。它很容易的尋到了阿拉巴嗎州 (Alabama) 參議員摩根 (Morgan) 來做它的贊助人，這位參議員熱心於運河問題已有多多年，而且他深深相信尼加拉圭路線的優越的。一九〇〇年尼加拉圭對海洋運河公司的讓與權宣告廢止無效，而以新的讓與權給了一批紐約的資本家，叫做格雷斯愛里克拉金公司 (Grace-Fyre-Cragin Syndicate) 的。但海洋運河公司不肯放棄它

的權利要求，於是兩家公司競爭去運動國會議員。再加上橫渡大陸的鐵道公司，對於在任何一處建築運河都要反對，於是又多了另一派強大的勢力出來競爭，這派當然看那個計劃在目前似乎最易成功便加以阻撓。（十五）

渥克爾委員會的報告 一九〇一年十一月十六日渥克爾委員會徹底調查巴拿馬與尼加拉圭路線以後，提出了它的報告書。該會估計尼加拉圭運河的建築費爲一八九、八六四、〇六六元，而巴拿馬運河的建築完成費則爲一四四、二三三、三五八元。後列的一個數目還須加上購買法國公司的權利與產業費用，而據該公司向委員會所稱，它估計它的利益共值一〇九、一四一、五〇〇元，這樣算來，巴拿馬運河的總共費用須二五三、三七四、八五八元了。委員會表示，以爲法國公司的利益不值四千萬元。報告書結論說道：

既經考慮調查會調查所得的一切事實，以及當前的實際現狀，且鑒於新巴拿馬公司的條件，本調查會的意見以爲在美國管轄、經理與所有權下的一條地峽運河，其路線之切實可行者

## 當推所謂尼加拉圭路線。(十六)

赫普本議案 衆議院議員赫普本 (Herburn) 當即提出了一個議案，規定建築一條通過尼加拉圭的運河；一九〇二年一月九日這個議案便以三〇八對二票的幾乎全體一致的投票在衆議院通過了。同時委員會的報告已使新巴拿馬運河公司的股東們大起恐慌；一九〇二年一月四日，他們拍了海底電報給委員會願以四千萬元出賣於美國。一月十八日，委員會便提出了一個補充報告書，建議採用巴拿馬路線以代替尼加拉圭路線。

斯逢納修正案 因此當赫普本議案在參議院討論的時候，局面已經大大的變更，關於兩條路線的利害比較，起了一個長時期的辯論。參議員摩根認尼加拉圭爲美國傳統路線，繼續爲牠奮鬥，聲稱新巴拿馬運河公司對於其產業及利益不能作合法的出讓。但這個反對理由，卻被參議員斯逢納 (Spomer) 機敏地應付過去，他提出了一個修正案，其實是一種代替的辦法，授權總統以四千萬元以下的代價取得法蘭西公司的權利與產業；並且依照他所認爲合理的條件上，向哥倫



比亞共和國，取得闊度達六英里以上，自加利比海延長至太平洋的一帶土地永久管轄；一俟此項權利取得後，即進行建築一條運河。但假如總統不能『在一個合理的時間內暨合理的條件上』從法公司取得一種滿意的產業權利，並且從哥倫比亞共和國取得一帶必要的土地的管轄權，那麼他須向尼加拉圭共和國取得必要的一帶土地的管轄權，並在那裏進行建築一條運河。該議案經過這樣的修正，便於一九〇二年六月十九日以六七對六票通過了參議院。衆議院起初不肯同意斯逢納修正案，但經過一番會商之後，它終於讓步，而以二六〇對八票通過了這個方案。該法令便於六月二十八日由羅斯福總統簽署了。（十七）

檢事長諾克斯 (Attorney-General Knox) 被派往巴黎，徹底調查巴拿馬公司的業務。他報告說該公司能够提出一種明白的產權。於是其次便是要取得那通過哥倫比亞的路權了。經過相當時間的耽擱後，國務卿赫與哥倫比亞代理公使海倫 (Herran) 於一九〇三年一月二十二日簽訂了一個運河條約，規定美國應付給哥倫比亞現金一千萬元及年金二五〇、〇〇〇元，作為通過地峽六英里闊的土地帶的租費。美國方面因為對於運河區域未能取得完全的行政管轄權，

頗有人表示反對，但一般認爲這已經能夠得到的最好結果，所以一九〇三年三月十七日就由美國參議院批准了。

爲哥倫比亞參議院所拒絕，可是哥倫比亞的參議院卻並不滿意於該約。他們感覺到巴拿馬是他們最大的國有資產，並且深深知道無論美方如何恫嚇，羅斯福總統決不會採取斯逢納修正案的另一辦法，而向尼加拉圭進行。經過近兩月的工夫的討論，他們最後於八月十二日以出席參議員全體一致的投票否決了該約。（十八）他們大概以爲他們能從美國獲得更好的條件，尤其是對於地峽方面可以保留較多的主權。羅斯福總統聲稱哥倫比亞參議院此舉係出於「反社會的精神」，並且由於政府領袖們的貪得無厭，一心希冀等候至他們能夠沒收法公司名下四千萬元的產業後，再行出售於美國。但美國駐哥倫比亞公使波不勒（Beaupré）的公文對於這個見解，不以爲然；他屢次警告國務卿赫謂「反對運河條約的輿論非常高漲」，就是哥倫比亞政府亦不能忽視。責備哥倫比亞爲失信，出自一個在憲法上亦需參議院批准一切條約的國家，似乎不大得體。

法公司進退維谷。赫海倫條約爲哥倫比亞參議院否決後，擁護尼加拉圭路線的人便重整旗鼓，聲稱斯逢納法內容許總統取得巴拿馬路權的「合理的時間」已經終了，如今他職責所在，應即採取尼加拉圭路線。法蘭西運河公司的董事們又起恐慌。假使他們不能將運河售於美國，他們勢將完全犧牲他們的產業，或者以較低數額售於其他承購者。當時謠傳德國願意購買他們的利權。該公司的董事們狼狽已極，他們的美國法律顧問克倫威爾（William Nelson Cromwell）乃趕往巴黎勸他們不要作飢不擇食之舉。嘿海倫條約的否決對於巴拿馬地峽的居民是一個極大的失望，他們認爲此舉犧牲了他們的利益，他們有幾個領袖人物便與巴拿馬鐵路公司的美國代理人商量可否組織一個革命。在這方面採取任何行動之前，他們認爲應該派一同志到美國去，因此就推舉了亞美杜博士（Doctor Amador）擔任此項使命。他和克倫威爾暨國務卿赫都舉行了會議。赫氏僅略述依據一八四六年條約他所認爲美國應有的權利與義務，但自然拒絕表示美政府願切實贊助革命的計畫。亞美杜對於與赫氏會議的結果，不免失望，但法公司前任總工程師菲律賓普布洛·威利拉（Philippe-Bunau-Varilla）的突然來臨，以十分熱誠參加革命的計劃，

頓使亞美杜又充滿了希望。(十九)

羅斯福派戰艦至地峽。哥倫比亞國會對於該約未再加任何考慮，便於十月三十日閉會了。羅斯福總統於是立刻命令波士頓(Boston)、狄克西(Dixie)、亞特蘭大(Atlanta)及那士維爾(Nashville)諸軍艦駛往地峽的附近。各艦長官奉有命令須使地峽通行無阻，並且「制止任何具有敵意的武裝軍隊，不論其為政府的或叛黨方面的，在巴拿馬五十英里以內登陸。」那士維爾號軍艦於十一月二日到達哥朗(Colon)口外。不用說得，這些步驟造成了一種極有利於革命的局勢。(二十)

革命在預料之中。革命黨人曾因亞美杜博士未能從美政府取得切實的援助約言，而大失所望，但當他們得悉美國戰艦開到的時候，他們的精神為之重振。然而他們依舊遲遲地不去利用他們的機會，華盛頓政府遂漸不耐煩起來了。十一月三日下午三時四十分美政府便拍了下列一電給巴拿馬與哥朗各領事：

聞地峽叛動。隨時以詳細消息報部。盧密斯代。

下午八時十五分巴拿馬領事回電：

尙無叛亂。聞將在今夜局面緊張。

下午九時，同一方面第二次電到：

叛亂發生於今晚六時；無流血。海陸軍官被拘。今夜將組織政府。(三十二)

革命成功 在那士維爾接得命令制止武裝軍隊登陸以前，有四百五十名哥倫比亞軍隊到

了哥朗軍隊中的重要幹部由鐵路方面備了一輛專車送他們過巴拿馬地峽。他們到達的時候就

被革命領袖們加以逮捕拘禁，以防不測，同時鐵路上的職員們設法使他們的軍隊無車可乘。翌日那士維爾艦的哈柏德 (Hubbard) 艦長派了五十名水兵在哥朗登陸，再過了一天，統率哥倫比亞軍隊的那位軍官受了厚賂重新統兵上船而去。事情一樁樁發生得非常之快。十一月六日，美國便承認了事實上的政府，一星期後布洛·威利拉亦由羅斯福總統當做巴拿馬共和國的全權公使接見。這樣匆忙地承認一個新政府，在美國外交歷史上當然是無前例的，而且很自然地證實了謠言所傳整個事件是預先安排好了的。十月十日，羅斯福總統寫了一封親筆信給評論之評論 (Review of Reviews) 的主筆巴拿馬路線的熱烈擁護者亞爾培蕭博士 (Dr. Albert Shaw) 信中說道：

我私自可以隨便向你說，假如巴拿馬是一個獨立國家，或者假如它在這時候成爲這樣的國家，我是高興的；但要我公開地這般說法，豈不等於煽動叛亂，所以我不能開口。(二十二)

這封信可使我們對於同年十一月份評論之評論中一篇文章讀了更可了然，在該文中蕭博士討論「巴拿馬叛則如何」這個問題，並且預測以後的事變途徑，頗具有先見之明。

羅斯福設法和緩輿論的指摘 羅斯福總統在一九〇三年十二月七日的常年致國會咨書中，討論巴拿馬革命問題，設法拿一八四六年的條約來辯護他行動的適當。這個咨書不能和緩輿論的指摘。於是在一九〇四年一月四日，他又送了一個特別咨書給國會，以辯護他的行動。他認為哥倫比亞無權「阻擋世界運輸的通過地峽」並謂（一）依據我們的條約權利，（二）依據我們的國際利益，以及（三）依據「集團文明」的利害關係，美國的干涉是正當的。這個咨書裏的「法律上」的理由（假使我們加以這個尊稱）據說是出於羅特和諾克斯準備的，他們這時都是內閣閣員。隔了幾年，在羅斯福總統已經退休之後，他在一篇公共演說裏表明了真正的理由，他說道：

要是我遵照了傳統的守舊辦法，我應該提交國會一個長可二百頁的冠冕堂皇的國家公文，而口舌的辯論到現在還不會罷休，但我則不然，我取得了運河地帶而聽憑國會爭辯去，當辯

論在進行中的時候，運河亦在進行着。

羅斯福總統爲什麼不願把這件事再提出於國會的理，便因爲他已經決定了巴拿馬路線，而且他知道假使各種情形不變，國會在十二月裏集會的時候，將有成議逼迫他採取斯逢納修正案的另一辦法，去進行尼加拉圭路線。他這樣匆忙地承認巴拿馬革命的目的，所以是要在國會開會前使巴拿馬路線成爲一種已成的事實。這是他一九〇四年一月四日的咨書中確實所採取的態度，裏面他說道：

我們當前的唯一問題便是該約的批准。要記得不批准該約並不能打消已成的事實，並不能以巴拿馬歸還哥倫比亞，而且並不能改變我們使地峽通行無阻，及任何局外國家不得危害這條通路的義務。



與巴拿馬的條約 此處所指的條約乃一九〇三年十一月十八日簽字的與巴拿馬所訂的條約，該約於一九〇四年二月二十三日經參議院以六六對十四票的投票予以批准。依照這個協定的條款，美國保證巴拿馬共和國的獨立，並允許在批准書交換以後，償付巴拿馬共和國一千萬元，並且自九年之後起，每年償付年租二十五萬元。巴拿馬方面則永久撥給美國一片闊及十英里的地帶以供建築運河之用，美國對於這片土地及其毗連的水流獲有完全的權力與管轄，彷彿是該區域的主權國家一樣。(二十三)運河的建築當即動手，在哥塞爾將軍(General Goethals)與一羣陸軍工程師的主持下面，工程進行得很順利。該運河於一九一四年八月十五日通航，雖然這時候尚未完工，而且後來又因山崩阻斷了交通。

與哥倫比亞的緊張關係 羅斯福總統取得巴拿馬運河地帶所運用的手段，引起了全拉丁美洲的憤怒與驚惶，而且造成了美國與哥倫比亞的緊張關係。哥倫比亞拒不承認巴拿馬共和國的獨立，並且聲請把它對於巴拿馬以及運河利益的權利要求提交公斷。哥倫比亞聲稱羅斯福總統誤解了一八四六年的條約，該條約原來規定了美國與哥倫比亞對於地峽的相互義務，而美總

統則解釋爲對於全世界而非哥倫比亞的義務。美國既然向來是主張以涉及條約解釋的問題交付公斷的，哥倫比亞這個要求委實在使美國難以爲情，但國務卿赫及其繼任者羅特都推託涉及的問題是一種政治性質，而拒絕了公斷的要求。（二十四）

羅特提議調整爭議 一九〇九年一月，在羅斯福任期行將結束的時候，國務卿羅特在華盛頓市磋商了三個條約，以便與哥倫比亞樹立友好的關係。其中一個是美國與哥倫比亞共和國間的，一個是美國與巴拿馬共和國間的，還有一個是巴拿馬與哥倫比亞間的。在哥倫比亞與巴拿馬的那個條約裏，哥倫比亞共和國完全承認巴拿馬的獨立，而巴拿馬共和國則以最初十次二百五十萬元的常年攤款撥給哥倫比亞（該款便是美國常年撥付巴拿馬共和國作爲運河的常年租金的。）依照一九〇三年十一月八日所訂的美國與巴拿馬共和國的條約，此項年款應自即日起九年之後開始撥付。現在則重行規定：第一屆常年付款，應自該約的批准文書交換日起四年後即行開始。依此辦法，在償付哥倫比亞的二千五百萬元中，半數由美國償付，尚有半數則由巴拿馬償付。在美國與巴拿馬的新條約中，對於一九〇三年的條約有必要的修正，俾最初十屆的攤款可以

撥給哥倫比亞。在美國與哥倫比亞的條約內，最重要的一條條文如下：

哥倫比亞共和國在任何時期得有自由以其軍隊、軍實及軍艦輸經現正由美國建築中之橫貫巴拿馬地峽的運河，無須向美國繳納任何稅課；即遇哥倫比亞共和國與其他國家發生國際戰爭時，亦得如此辦理。

該約又規定哥倫比亞的農工業物產，只須繳納美國同樣貨物在同樣情形下應繳的稅課，即可輸入運河區域；再有哥倫比亞的郵件，於完納美國郵件所納的稅課或費用後，使得自由通過運河地帶（二十五）

哥倫比亞拒絕擬議的條約。此項三方面的條約自然是共存亡的。美國與巴拿馬立即批准了它們間的條約，但哥倫比亞則憤然排斥這種辦法。事實上，當此項解決的內容公布的時候，那個主張予以接受的哥倫比亞政府即被推翻，而那位參加議訂此項條約的專使也被一羣憤怒的羣

衆逼得逃出國門。哥倫比亞不是二百五十萬元區區的數目可得而和解的。

哥倫比亞的冤曲的說明 塔夫脫 (Taft) 總統的政府屢次設法與哥倫比亞和解，但迄無成功。一九一二年九月三十日，美國駐哥倫比亞公使杜步亞 (Du Bois) 對整個問題提交國務卿諾克斯一個饒有興趣的評議，裏面於追敘兩國間夙昔保持已久的良好邦交後，他說道：

九年之前，當羅斯福總統否認哥倫比亞有權以其自國軍隊在其自國領土上登陸，藉以削平醞釀中的叛亂，並以維持爲條約所擔保的主權時，兩國邦交便突然而且出於意料之外的爲之一變。裂痕於是發生，並且自從該時起即逐漸擴大。因爲不准哥倫比亞申張它的主權於它統治了八十年的領土上面，於是近乎一世紀的友誼便消滅了，每一個哥倫比亞人和數百萬其他拉丁美洲人民都爲之義憤填膺，而且至今依然是創鉅痛深。對於美國的公平與正直的信託之心，一向是流露在外的，如今卻已全然消滅，而且這種情形的有害的影響正滲透於全部拉丁美洲國家的輿論中，這一種情形若不設法補救，將在全西半球爲害無窮。(二十六)

權利要求的公平估計 杜步亞於是進而敘述哥倫比亞的權利要求。他總括如下：「巴拿馬

鐵路常年收入一六、〇〇〇、〇〇〇元；鐵路價值一六、四四六、九四二元；巴拿馬運河權利一七、五〇〇、〇〇〇元；哥斯達黎加邊界公斷費二〇〇、〇〇〇元；總計五〇、四四六、九四二元（按總額應爲五〇、一四六、九四二元）此外，哥倫比亞又喪失了巴拿馬一省，其價值是不能隨便計算的。」

結論，他力陳與哥倫比亞迅速調整爭議的重要，他說道：

南美洲正在商業的路線上邁步前進。美國與該國的未來關係的性質非常重要。對於全個拉丁美洲的友好關係應鄭重地予以發展與維持，這點對於哥倫比亞尤其來得重要。該國鄰接地峽，在二大洋上均有優良的港口；它在南美洲政治的與商業的生活上，尤其在一位位於加利比海上的國家裏面，它勢必成爲一個饒有勢力的因素。如以協調的精神與哥倫比亞接近，並求

恢復兩國的古來友誼，是不僅爲美國方面的一種公正聰明的動作，而且既然哥倫比亞與全南美洲及中美洲，均深信美國在巴拿馬事件上確屬不公，實予哥倫比亞以無限痛苦，則此舉抑亦一種寬大友善的行動，事不宜遲，便在今日，幸乘巴拿馬運河開放之前，及兩國輿情一致同意於此種行動之時而亟圖之。(二十七)

塔夫脫政府提出的解決辦法 杜步亞條呈此項對哥倫比亞關係的報告書時，他本人正在美國，特歸來與國務部商議與哥倫比亞解決爭議所當採取的方針事宜。當他回到波哥大(Bogotá)的時候，杜步亞向哥倫比亞政府提出了下列的提議：(一)批准羅特條約，內規定以運河地帶最初十屆的常年租金爲數二百五十萬元撥付哥倫比亞；(二)由美國償付哥倫比亞一千萬元俾有權利從亞特拉托路線建築一條洋際運河，並得租借老波羅威頓士(Old Providence)及聖安德羅茲(St. Andrews)羣島爲煤站；(三)美國爲哥倫比亞出而調停，俾哥倫比亞與巴拿馬的疆界問題可得調整；(四)將哥倫比亞要求的對於巴拿馬鐵道的承繼權利交付公斷，此項權利業由

美國依照一九〇三年美國與巴拿馬所訂條約第二十二條加以接收，據塔夫脫政府的陸軍部長估值爲一六、〇〇〇、〇〇〇元以上；以及（五）准許哥倫比亞在巴拿馬運河的使用上得享優先權利。

哥倫比亞提請公斷 哥倫比亞政府當即拒絕此項提議，並在覆文中要求「將巴拿馬問題全部付之公斷或由美國方面直接擬議賠償哥倫比亞因巴拿馬脫離之結果所遭受一切道德上、物質上與財政上的損失」哥倫比亞的外交部長宣言道：

假使哥倫比亞經美國上次所加之重創以後，再以任何領土特權給予該國，其結果將爲極大之騷亂與可能之革命。看起來美國人民似乎從未完全明瞭美國加諸哥倫比亞人民的創痛是何等鉅大。

杜步亞於是詢問哥倫比亞肯否接受一千萬元，對於解決與巴拿馬爭執上的美國調停，巴拿

馬鐵路承繼權的公斷，以及運河的優先權益，而不須給予美國任何特權或租讓。這個提議又遭拒絕之後，杜步亞於是由他自己負責作非正式的詢問，假如美方提出二千五百萬元而別無任何種選擇權時，哥倫比亞是否滿意。他得到的答覆是除將整個巴拿馬問題付之公斷外，哥倫比亞一切都不接受。一九一三年二月二十日杜步亞奉到本國訓令，停止磋商。國務卿諾克斯將事實報告於總統時，聲稱哥倫比亞似乎決心與將上臺的民主黨政府談判。(二十八)

布賴安條約 威爾遜上臺之後，國務卿布賴安(Bryan)便與哥倫比亞繼續諾克斯所停頓的談判，並且訂了一個條約，內規定美國應表示『在兩國保持極久的友善關係上，竟有事故發生以致梗阻或損傷，誠覺扼腕，』同時以二千五百萬元償付哥倫比亞。該條約又以塔夫脫任內擬議的使用運河的優先權利給予哥倫比亞，而在哥倫比亞方面則允許承認巴拿馬的獨立，並接受條約內規定的界線。這個條約於一九一四年六月十六日提交參議院。其條款一經公布，前總統羅斯福即斥之爲訛詐，且致書參議院外交委員會主席，請求在對該約有所決定之前，准予出席說明。到了一九二一年四月二十日，哈定(Harding)政府開始數星期之後，這個條約纔由參議院附以若



予修正而予以批准了。修正案中主要的一條即取消表示扼腕的條文，而代以說明謂該條約係出於雙方政府的願望，旨在「消除因一九〇三年十一月巴拿馬政治事件而發生的一切誤解。」該修正案的條約又規定二千五百萬元的款額應分五次常年撥款償付，而非一次現付。這個經過修正的條約在一九二二年三月一日經哥倫比亞批准，於三月三十日公布有效。(二十九)美國煤油業感覺在那種邦交緊張的局面下不容易做生意，出來運動批准這個條約。羅斯福既已逝世，他的朋友們，包括參議員洛治在內，曾把該約擱了數年，如今也投票贊成批准了。

(1) Correspondence in Relation to the Proposed Inter-oceanic Canal, the Clayton-Bulwer Treaty, and the Monroe Doctrine (Govt. Printing Office, 1885), p. 132. 以後簡稱爲“Collected Correspondence”。

(I) Op. cit., p. 313.

(II) Richardson, Messages and Papers, VIII, 11.

(III) Collected Correspondence, pp. 322—328.

(IV) Op. cit., p. 326.

(V) Op. cit., pp. 327—332.

- (P) *Op. cit.*, pp. 340—352.
- (R) *Op. cit.*, pp. 160—161.
- (Q) *Id.*, pp. 353—359.
- (十) *Op. cit.*, p. 364.
- (十一) Richardson, *Messages and Papers of the Presidents*, VIII, 327.
- (十二) *Cong.*, 1 Sess., Sen. Doc. No. 160.
- (十三) Moore, *Digest of Int. Law*, III, 211.
- (十四) *For. Rel.*, 1901, p. 245.
- (十五) Johnson, *Four Centuries of the Panama Canal*, Chap. VIII.
- (十六) Report of the Isthmian Canal Commission, 57 *Cong.*, 1 Sess., Sen. Doc. No. 54.
- (十七) U. S. Statutes at Large, XXXII, Pt. I, p. 481.
- (十八) 58 *Cong.*, 2 Sess., Sen. Doc. No 51, p. 56.
- (十九) Johnson, *Four Centuries of the Panama Canal*, 162—171.
- (二十) 58 *Cong.*, 2 Sess., Sen. Doc. No. 53.
- (二十一) 58 *Cong.*, 1 Sess. H. Doc. No. 8
- (二十二) *Literary Digest*, October 29, 1904.

- (11+11) For. Rel., 1904, p. 543.
- (11+12) 62 Cong., 3 Sess., H. Doc. No. 1444, pp. 2, 3; 65 Cong., Special Sess., Sen. Doc. No. 1, pp. 47, 48.
- (11+13) Op. cit., pp. 24—34.
- (11+14) Op. cit., p. 35.
- (11+15) Ibid., p. 44.
- (11+16) Op. cit., pp. 53—79.
- (11+17) Treaties and Conventions, III, 2538.