

外 交 叢 書

現 代 美 國 外 交

外 交 評 論 社 主 編

正 中 書 局 印 行



書 叢 交 外
交 外 國 美 代 現

編 主 社 論 評 交 外



行 印 局 書 中 正



版 所 翻 必
權 有 印 究

中華民國二十六年四月初版

現代美國外交

全一册 實價國幣四角五分

(外埠酌加運費滙費)

主 編 者 外交評論社

發 行 人 吳 秉 常

南京河北路本局

印 刷 所 正 中 書 局

南京河北路章家巷口

發 行 所 正 中 書 局

上海福州路
南京太平路

(789)

凡例

- 一 本叢書係將各種外交問題，依其性質，分門別類，作有系統的個別探討或敘述，以供關心外交者之參考與研究。
- 一 本叢書材料，多半採自逐期外交評論，都係專家精著，間蒐其他關於外交問題之名作。
- 一 叢書每冊之內容，係集若干篇而成，且因作者對於問題探討之重點不同，標題亦異，但各篇皆有連繫性，甚或一貫性。
- 一 作者篇尾所署年月日，仍予保留，以明時效；其與時間演進有重要關係者，則編者酌為修改，或加按語，以備參考。
- 一 本叢書未定冊數，視其需要，隨時編梓，陸續以獻讀者。

引言

一國外交政策的決定，受地理環境的影響很大。美國住居太平洋與大西洋之間，屹然獨立於新大陸之上，地大物博，對外無所希求，在國際間自成一系統。所以美國自華盛頓開國以來，一向保持着她傳統的孤立主義之外交政策，所謂門羅主義，就是這種政策的具體表現。

關於美國外交政策，可就地域之不同，而分爲對遠東，對歐州，及對南美洲三方面。在遠東方面，美國本無領土野心，目的無非在維護其商業的利益而已，故有所動作，大半均從本身經濟利害著想。其對歐州，旨在竭力避免捲入舊大陸政治之漩渦，始終保持局外中立的態度。國際聯盟本爲美國總統威爾遜所手創，而美國之所以拒不加入者，原因卽在不願插足歐州政治，喪失其中立態度。至對於南美洲，則美國以地域相近，關係密切，不得不採取極端的干涉主義。冀以本國爲中心，領導美洲國家自成一國際系統。

美國既因地理環境而主張孤立政策，宣佈門羅主義，有如上述。惟美國門羅主義外交政策之涵義爲何？此項政策實行之後，對於世界，尤其對於遠東，其影響如何？均爲研究國際政治者所不得

不亟求明瞭之問題。本社所輯外交叢書中，有近代各國外交政策一書，其中對於美國外交政策，略有敘述。現在專就有關近代美國外交之論文，搜集成編，再度付印，以作一般研究現代美國外交者之參考。

美國復興運動聲中之經濟外交

潘楚基

一 實業復興運動與經濟外交的關係

自一九三三年五月美國國會通過實業復興條例 (The National Industrial Recovery Act) 以後，所謂 NRA 運動，在這個黃金國裏，真可以說是轟轟烈烈，盛極一時：翻開每天報紙，看頭二號字的消息，登載的是 NRA；走進羣衆大會中聽演講，講的是 NRA；跑到街上去逛逛，無論商店也好，住宅也好，家家的玻璃窗上，大概都掛着一塊方形的紙牌，牌之中央印着藍鷹，鷹之下寫着 "We do our part"，鷹之上也是寫着 NRA。NRA 是一萬二千萬人的福音，也可說是起死回生的仙藥了。

的確，NRA 自羅斯福那樣苦心孤詣的經營以來，確有其相當的成績，一千三百萬的失業羣衆，已經有四萬復了員；較一九二六年指數跌去一半的全般物價，也恢復到百分之七十上下。要不

是最近事勢的轉變和破綻的暴露，這一帆風順的事業，真的會要使羅斯福的聲譽與華盛頓、林肯比美而爭輝。

然而，誠如大歷史家威爾斯 (H. G. Wells) 在其最近大作「The Shape of Things To Come」一書中所說：「羅斯福確是幹才，可惜太來遲了！」資本主義的病症，到了現在已經不是甚麼輕微的「探薪之憂」，大醫師手到回春，可以使之即占「勿藥」的。

所謂NRA的內容，簡單地說來，只是提高物價，刺激生產，增加工資和雇員人數，減少工作時間，使全國回復到一九二九年前的繁榮景象罷了。

怎樣達到這些目的呢？羅斯福的主要方法是：(一)苦口哀求，(二)虛聲恫嚇。

這樣的武器，是可以行之一時的，但不易持之永久；可以影響一部份人的，但不能及於全般。

到了最近，問題就生了，復員的人數雖然可觀，然而，許多狡黠的資本家，只是從減少原有雇員的工作時間所得之依時計算的工資，加雇少許新人來敷衍政府的法令，實際上全般勞動者的總所得，並不見得增加了若干。物價呢？自七八月以來，有時雖略有增高，有時反日趨跌落，農產品的跌落，尤為「每況愈下」。到了最近，中西部 (Mid-West) 的農民已經不能再忍耐，由於美國農村休

沐會 (America Farm Holiday Association) 的發動，幾百萬人的罷工，竟醞釀實現了，他們罷工的要求，是「不買，不賣，不還債，直至聯邦政府能保證其至少得收回生產成本時為止！」

然則 NIRA 運動怎麼會失敗呢？在資本主義制度下面，要實業的復興有一個基本的原則，就是要使資本家能得利潤，利潤就是血，血之所在，蚊蟲自然會發展其各種活動，追求吮吸的，利潤提高，資本家自然會要擴張生產，競雇工人，隨而增加工資的。如果一面要維持或發展私人資本主義制度，一面卻忽視資本家的利潤，那可以說是極天下矛盾之能事了。

當然，羅斯福並沒有忽視資本家的利潤，他之極力提高物價，鼓勵消費者購買貨物，就是一個顯例。可是普通消費者的荷包，畢竟太有限了，雖然爲着恐懼物價將來的飛漲，他們多少要趁早購買若干必需品物。然而，他們的購買，也只限於「必需品物」也，也只限於「若干」而已。這種購買次數，這種增加的貨幣數量，在整個的實業復興運動中，決不能發生偉大而悠久的助力。

在這裏，就不得不說到對外的經濟政策了。大量生產是資本主義的性質之一，現時美國許多商品的生產，久已越過了人爲國境的界限，而以世界市場爲宣洩之尾閘。美國在現存制度之下，不談實業復興則已，要刺激生產，就得提高利潤，要提高利潤，就得爲剩餘商品尋求並保有廣大的市

場，而對外的適宜經濟政策，乃為成功的關鍵。

羅斯福初就職時，似乎以安定通貨及減低關稅為其經濟外交的着手點，可是自從四月間放棄金本位，六月間坐視倫敦經濟會議破裂以來，摩萊一派人的意見——「必須於國內建設繁榮基礎，不必借重國際助力。」——似乎很佔優勢，美國事實上已經走上孤立的經濟的國家主義之途了。

當然，一直到現在，這個趨向並沒有怎樣改變，可是 ZB 最近的慘淡景象，已經使得羅斯福不得不從新釐訂或積極進行若干經濟的外交政策，現在把最重要的幾點分述在下面吧。

一一 羅斯福對拉丁美洲的經濟外交

自從倫敦經濟會議休會以來，美國對於中美、南美諸國，如古巴、巴西、阿根廷、智利、科倫比亞等，特別表現接近的趨勢，到了現在，這個運動，似乎更其努力。何以故呢？大概有下述幾個原因：

(一) 地理上的原因 自從一八二三年宣佈門羅主義以來，美國久已自視為全美洲政治上經濟上的盟主，偌大一塊俎上肉，決不願意他人前來染指的，可是到了最近，居然有野心家，想分嘗

一杯羹，舉例來說吧：最近英國與阿根廷訂約，阿根廷允許在英國輸入三分之一商品上減低關稅，顯現其與英的接近，又阿根廷加入國聯，以不承認門羅主義為保留的聲明，且當美國預備干涉古巴革命時，阿根廷會正式提出抗議，照這個趨勢下去，盟主的交椅會要動搖了。於是美國不能不借助於「泛美洲主義」(Pan-Americanism)，以地理上的基礎為政治上經濟上的團結。這是第一點。

(二)幣制問題比較簡單。在美國放棄金本位歐洲的「金集團」(Gold bloc)堅決的主張維持金本位的時候，兩者間在通貨問題上希望接近，是很難的。拉丁美洲諸國的情形不然，除了兩國以外，其他國家對於歐洲的「金集團」並無聯結的關係。當然有的國家現在施行匯兌限制，與美國的輸出貿易及收回借款與過去長期的投資以不利，可是這些都是可商量修正的。

(三)商業上的特質 美國和拉丁美洲諸國的國際商業上有如下幾種特質：

(1)競爭性較少 美國對拉丁美洲諸國的輸出，大都為製成品或半製品，而其輸入則大都為原料品，譬如說吧：咖啡大都來自巴西與科倫比亞；三分之一的糖來自古巴；二分之一的西沙爾麻，來自墨西哥；二分之一的可可，來自巴西、厄瓜多爾、委內瑞拉與多米尼加共和國；很多的鉛和硝酸鹽多來自墨西哥與智利等，這些東西大都是美國本國不生產的，所以在通商上減少一個競爭

的障礙。

(2) 總貿易衰落而美國恆居入超狀態 在歐戰以前，英國貨物佔拉丁美洲諸國的輸入總額百分之二十五，歐戰發動，這個市場，就是美國製造品及煤、鐵、鋼、化學用品、獨造品等獨佔。現在這些生意雖然大都又回復到歐洲去，可是美國在拉丁美洲的市場依然佔優勢，拿一九三二年來說：美國佔拉丁美洲諸國總輸入百分之三十六，英國只百分之十六，德國只百分之十，法國只百分之六，

然而，就近年的趨勢觀察，則美國對於拉丁美洲的商業關係，不能不特加注意了，茲列兩表如下：

甲 一九一〇年一九二九年美國對拉丁美洲諸國總輸入比較表：

年 度	一 九 一 〇 年	一 九 二 九 年
輸 入	四四三、〇四二、〇〇〇美元	一、〇〇三、一〇六、〇〇〇美元
輸 出	二四九、〇〇〇、〇〇〇美元	九九四、〇〇〇、〇〇〇美元
入 超	一九四、〇四二、〇〇〇美元	九、一〇六、〇〇〇美元

乙 一九三二年一九三三年美國對於拉丁美洲諸國總輸出入比較表：

年度尾	一九三二年六月三十日	一九三三年六月三十日
輸入	四六六、〇〇〇、〇〇〇美元	二九一、〇〇〇、〇〇〇美元
輸出	二五二、〇〇〇、〇〇〇美元	二一二、〇〇〇、〇〇〇美元
入超	二一四、〇〇〇、〇〇〇美元	七九、〇〇〇、〇〇〇美元

從第一表可以看出自一九一〇年至一九二九年美國的輸入增加了百分之一百二十六，輸出則增加了百分之二百七十九。從第二表，可以看出來，一九三一至一九三二年的輸出入差不多退到一九一〇年的數字，而去年六月至今年的輸出入則更形減少。又從上面兩表可以看出歷年來美國總是入超，足以證明拉丁美洲市場儘有推廣輸出的餘地。

(3) 拉丁美洲之工商業大都為美國資本。在歐戰前，美國對拉丁美洲的投資並不重要，在一九一三年，英國投資五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇美元，而美國則僅有一、三〇〇、〇〇〇、〇〇〇美元，約及英國的四分之一，可是歐戰以後，美國所放的款子很多，在全部投資一五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇美元中，美國佔去三分之一，差不多與英國的投資額相等，而較之美國

在加拿大、歐洲、或亞洲所投者爲大，如果對拉丁美洲諸國發展商業，則各該國所得的利益，美國投資家可佔三分之一，這豈不是很好的交易？何況商業發展以後，美國所投的長期凍結資本也可以因之活動起來呢？

爲了上述各方面的原因，美國最近對於拉丁美洲國際貿易的發展，有顯著的努力。當然，在商訂商約時，中間的困難問題還很多，譬如說：在一九三一年，拉丁美洲諸國貨物之輸入美國，已經有四分之三免稅，現在如果締結基於互惠原則的商約，美國將再以甚麼惠人家？又拉丁美洲諸國所產商品，如阿根廷的穀物、肉類，古巴的糖，委內瑞拉的石油，智利的銅等，已逐漸消失其不競爭性，美國怎樣使本國的生產者與外國的生產者協調呢？及互惠辦法如何訂定？是不是會要引起英國和德國的競爭？而減縮或消滅互惠的效力？

這些問題，當然有待於美國與各國的外交當局之攙組折衝，可是羅斯福的經濟外交之趨於這一個方向走去卻是無疑問的。

三 羅斯福對蘇俄的經濟外交

美國不肯承認新俄政府，已有十六年，其間經過了四個總統，五個國務卿，和十六次的議會集會，在歷史上可以說是具有悠久的勢力了，可是自從羅斯福上台以後，即有承認蘇俄的傾向，雖然國內反對派依然阻礙橫生，可是羅斯福似乎並不因此而退卻，一九三三年十月十日他正式致電蘇維埃中央執行委員會主席加里寧，請其派遣代表來美和他磋商解決兩國間的種種問題，加里寧旋即正式派遣李維諾夫為代表，起程赴美。

羅斯福何以突然出此驚人之舉呢？我們雖然不和我們的東隣一樣，認為是純經濟的，可是我們也不能雷同於巴黎時報（*Le Temps*）的意見，認為是純政治的：這個，只要我們一研究美俄過去的和現存經濟關係，就可以證明。

先回溯美俄兩國間之貿易狀況：

年	份	美對俄輸出	輸入
一九一〇	—	一四、四五六、〇〇〇美元	一九、一三〇、〇〇〇美元
一九二四年		四二、一〇三、七三八美元	八、一六八、八〇一美元
一九二五年		六八、九〇六、〇〇〇美元	一三、二三六、六七三美元

一九二六年	四九、九〇五、六四二美元	一四、一二一、九九二美元
一九二七年	六四、九二一、六九三美元	一二、八七六、七九一美元
一九二八年	七四、〇九一、二三五美元	一四、〇二四、五二五美元
一九二九年	八五、〇一一、八四七美元	二二、五五一、四三四美元
一九三〇年	一一四、三九八、五三七美元	二四、三八五、七八六美元
一九三一年	一〇三、六六八、八〇八美元	一三、二〇六、三九三美元
一九三二年	一二、四六六、二四九美元	九、〇九六、八八五美元
一九三三年初八個月	六、四五二、九五四美元	六、九四一、三六八美元

從上表可以看出來一九三二年美國對俄的輸出，較之前年幾減少百分之九十，輸入約減少三分之一，一九三三年的輸入若依月計算，與一九三二年差不多，而輸出則更形減退。這種情況，那能不使羅斯福注意呢？

復次，從美國對俄輸出的性質上，更可以看出發展對俄貿易與促成實業復興的密切關係。

在本文第一節裏面，記者曾敘述以氣焰衰降的最大原因，由於消費者購買力有限，而資

本家則又觀望時局，不願踴躍投資，發展生產。記者又說過，要資本家自動踴躍投資，不能出之於唯心的哀求，而應當以擴張其商品市場為基本辦法。如果國外市場擴大了，尤其是重工業的市場擴大了，資本家自然會彼此競爭的復興實業起來，農產品的價格就不會長期的墮乎其後，農業和礦業勞動者，也會因此獲得若干餽餘。

無疑的，蘇俄為現時世界重工業的唯一市場，農業機器、汽車、飛機、火車機件等，都有大量的需要；此外農產品如棉花、礦產品如鋼，其需要都很明顯。就拿消費品說，誠如紐約某製造家所言，俄國人民現時的生活程度，僅及英國六分之一，現時逐漸提高，消費品在數量上的增加與質料上的改進，是可以預定的，難怪參議員約翰孫要說：「無數萬的價值的定單，需要美國工人來填滿，這簡直是經濟上的白癡去放棄這樣大而易得的商業」哩！

關於美國對俄輸出可能的數量，在一九三三年倫敦經濟會議時，李維諾夫曾經說過是十萬萬元，近兩年來，美國好幾次派人到俄國去切實研究俄國市場情形，最近有些人估計，五萬萬元之貿易是不成問題的，而對俄貿易研究專家唐納遜教授 (Prof. Kenneth H. Donaldson) 則認為今後每年都可做三萬萬餘元的生意，他估計各州的所得分配如下（單位百萬元）：

紐約	八〇	本薛文尼亞	八〇
俄倭俄	七〇	新英倫及西南	三五
密西根	二〇	威斯康辛	一五
印第安那	一〇	意大利諾亞	一〇
鐵路公司運費	三〇	關稅收入	二五

這樣大的數目，怎的不叫膜拜黃金的美國人趨之若鶩的呢？

當然，美俄的經濟外交談判中，自有其困難在。譬如說，美國政府是否能和英、德兩國的政府一樣，對出口商人擔保一個很高百分數的對俄長期信用，就很費躊躇。然而照最近各方面的情勢觀測，羅斯福似乎是爲着「求吾所大欲也」決定打破一切障礙的。

四 羅斯福對英法的經濟外交

自從倫敦經濟會議鬧成僵局以來，羅斯福對英法的經濟外交，與其說是外交，無寧說是經濟戰，因爲美元的匯兌價格不安定，歐洲以法國爲首的諸金本位國，絕對拒絕討論互減關稅以及清

價戰債種種問題，外交談判，可以說是無從着手了。

一九三三年十月中旬的時候，報紙宣傳，說羅斯福決定做效英國的先例，設置「平準金」(equilization fund)以安定美元的匯兌價格。當時有許多人都揣測他是在企圖和緩英法諸國的反感，以期在經濟外交上打開一條新出路。十月二十二日晚，羅氏作最大規模的全國無線電播音演講，首述其實業復興化運動的成績，末述安定美元的必要，而更之以授權復興財團(The Reconstruction Finance Corporation)，隨時買賣黃金為實施的辦法。這篇演講發表以後，全國輿論的解釋，見仁見智，各不相同：有的人以為這是對外謀妥協；有的人以為敲響通貨膨脹的喪鐘；很少的人懷疑到他是在再度降貶美元的價格。到二十五日復興財團正式收買黃金，其出價遠在倫敦市價以上（當時倫敦市價為二十九元一盎司，而復興財團所出價格，則在三十元以上），一般人始大家相信他又是在玩新花樣，以降貶美元了。因為以錢幣購真金，抬高真金價格的反面，就是降低紙幣的價格。可是大家對於他這個政策，還沒有想到其具有多大的對外意義，因為美國每年所產的黃金，總價值不過美金五千萬美元，而其中五分之二尚流入作實業上之用，每年僅僅三千萬美元的交易，怎能影響世界的黃金市場呢？到了同年十月三十日，他的戰術，又更進一步。復興財團正式侵

入歐洲市場，大量的購買黃金，其所出的價格，也一天比一天來得高了。

羅斯福何以採取這種策略？我們先說：關於物價與貨幣的關係，美國的經濟學者，辯論得激烈異常，大概的說來，可以分爲三大類：第一類的人以爲物價不能由貨幣策略來決定；第二類的人以爲貨幣策略可以影響物價若干；第三類的人則以爲金價是物價的決定者。

第一二類人以爲美元貶價之結果，就證券價格說：固然自從一九三三年四月十九日放棄金本位後，平均漲高百分之十五，七月中更漲至百分之二十五，然而後來牠並不跟着美金走了；就商品價格說：最受美元影響，開始就漲價的要算是棉、麥，可是後來也不然了；就商業說：在一九三三年春末夏初的時候，確實增加了百分之五，可是同年七月後就逐漸降落了；就國際貿易說：放棄金本位後的最初五個月裏，總輸出較之一九三二年同時期僅增加百分之三，而輸入反增加百分之二十。

羅斯福個人的態度怎樣呢？羅斯福就職以來，在籌劃國家大計上最與胡佛不同的一點，就是後者常請教工商業家，而前者則倚賴大學教授。「腦筋托拉斯」，「Brain Trust」一名詞，是婦孺皆知的新事物，在這個托拉斯中，摩萊 (Moley) 與華倫 (Warren) 尤爲羅斯福的左右臂。摩萊已

經辭職，可是華倫教授則日見言聽計從。華倫教授是以鼓吹「補抵主幣」(Compensated dollar)及「操縱通貨」(Managed currency)與歐文斐施教授(Irving Fisher)齊名的。他認為物價高低隨金量大小為正比例，近年世界金量的增加，遠不及商品與物價增加之速。如果要維持高度的物價，必須增加金量；如果金的物質量(Physical quantities)不能增高，則須重新釐訂真價值，其着手之方法，即為按照一般物價趨勢，增減金幣的成分。

羅斯福顯然是同情於這種辦法的，他在一九三三年七月三日致倫敦經濟會議的電文裏，明白地說，他所尋求之貨幣，是要「在幾代以後具有與現時相等的購買力與還債力。」後來，似乎更促成他決心嘗試新辦法了，就國內說：物價逐步趨跌，美元逐步趨堅；就對外關係說：九月間黃金的鉅量輸出而無輸入（一九三三年九月內美國輸出黃金五五、八一五、〇〇〇元，其中到法國的佔四八、六四六、〇〇〇元，到英國的僅二、八一七、〇〇〇元，到荷蘭的僅二、一六五、〇〇〇元），亦足使他擔心。最近法國關潮陡起，放棄金本位之謠傳甚囂塵上，如果法國真的放棄金本位，則美元必更漲，美國的物價必更落，自衛也罷，侵略也罷，羅氏總算是單刀直入的了。他在一九三三年十月二十二晚的演講辭中很明顯地說：「我們的美元已經太受國際貿易和他國對內

政策的影響了。……因此，美國必得要自己能夠控制美元之金價。……因為有許多別國的事情，我們是管不了的。……」

波爾說：「實業復興運動要成功，決不能『孤立』，而需倚靠互惠原則與國際設計。最能維護美國的利益，莫過於世界商業與物價的提高。」

羅斯福怎樣能實現這些目的呢？「互惠」怎樣不會成爲「互砍」呢？且看他的手腕吧！

一九三三年十一月四日於美國密希根大學圖書館

泛美主義與美國之拉丁美洲政策

潘楚基

一 緒言

美國的外交向分對太平洋、對歐洲、及對拉丁美洲三條路線。關於前面兩者之近時的發展，記者先後在外交評論及東方寫過好幾次通訊。關於後者，國人似乎比較沒有這樣的重視。實則今日交通便利，世界政治經濟之現狀及動態，各地莫不息息相關。美國對在其西方的日、俄和東方的英、法之一舉一動，固然關係重大，然即就其對拉丁美洲而言，其現存國際感情如何？外交關係如何？頗足影響其對歐、亞之態度。茲篇以泛美大會（Pan-American Conference）為主，略述泛美主義（Pan-Americanism）及美國之拉丁美洲政策。

二 泛美大會之過去

泛美主義之最具體的表現爲泛美大會。泛美大會之起源，則由來甚早。拉丁美洲諸共和國最初成立時，因畏懼祖國西班牙倚賴神聖同盟之助，用武力收復殖民地。他們的種族，語言，文化又都相同，所以具有一致團結的意識。一八二六年南美之解放者波里瓦爾（Simon Bolívar 1783-1830）在巴拿馬召集美洲諸國會議，出席者有哥倫比亞、祕魯、墨西哥、及中美四國。（美國因派遣代表太遲，未能參加。）會中曾建議設置永久組織，但是這個計劃，未爲諸國所贊成。所以直至五十年之後，今日所稱的泛美主義方才出現。在這個五十年間，拉丁美洲諸國也召集過幾次會議，企圖結成聯盟以抗禦外侮，並和平解決各國間糾紛。在這些會議中，美國或者未被邀請，或者被邀請而未出席。這些會議當時之所討論者多爲政治性質事件，至十九世紀之末季，才逐漸改變，討論及國際私法之統一，以及衛生事宜等。

一八八一年美國國務卿布拉因（J. G. Blaine）爲着發展商業及促進和平，邀請「南北美洲諸獨立國家」於翌年十一月來美京華盛頓開會。但是不久，美總統易人，這個邀請，中途作罷。

一八八八年美國會參衆兩院通過召集泛美大會議案，旋經總統克利扶蘭（Cleveland）批准。發書邀請墨西哥、中美、南美、海地、三多明哥（San Domingo）及巴西諸國於翌年來美京開會。美

國所擬之議題，爲保持並增進美洲諸國間之繁榮，組成美洲關稅同盟，統一關稅規程及度量衡、版權、商標、引渡法，以及建議各國政府以確定之仲裁計劃解決各種國際糾紛等。

這個第一屆泛美大會剛開幕時，許多拉丁美洲諸國代表就懷疑美國代表會要控制會場。阿根廷代表公開的和美代表爭領導權。美代表的口號爲「美洲人的美洲」(America for Americans)，阿根廷代表擴大其範圍爲「讓美洲爲人類的美洲」(Let America be for mankind)。這次大會通過十九個決議大都無甚意義，其中最重要者要算仲裁條約之草擬。這個條約規定仲裁在有關外交及領事特權、疆界、領土、賠款、航行權、條約之解釋及執行等諸事件之紛爭爲強制的；而在其他事件之未曾牽涉一國之獨立問題者，仲裁也是強制的，這個草約連美國在內當場有十一國簽字，但是後來都沒有經政府批准。可以算是枉費心思了。第一次大會如果硬要說有甚麼具體成就的話，那就要算美洲共和國商業局 (The Commercial Bureau of the American Republic) 之設立。牠設在華盛頓，即後來所謂泛美聯會 (Pan-American union) 之前身。

一八九八年美總統麥荊來 (Mekinsley) 鼓吹舉行第二次泛美大會，因爲墨西哥政府的邀請，這個大會於一九〇一年在墨京舉行，這次出席的國家，除第一次參加者以外，還有多明尼干

(Dominican Republic) 這次所討論的問題，也與第一次一樣。其成績之一，則為美洲諸共和國承認第一次海牙會議和平解決國際糾紛之原則為「美洲的國際公法」之一部份。此外，許多拉丁美洲國家簽訂強制的仲裁條約，十七國的代表連同美代表在內，簽訂關於金錢索償之仲裁條約。會中又決議在五年以內召集下屆大會。

一九〇六年第三屆泛美大會在巴西之里約熱內盧 (Rio de Janeiro) 開會。議決關於金錢索償之仲裁條約延長五年，又議決向第二屆海牙會議建議討論一般的仲裁條約，此外還有一些決議，是關於衛生規程及增進商業關係等。

一九一〇年第四屆泛美大會在阿根廷之倍諾斯愛拉 (Buenos Aires) 舉行。這次的議程之準備較為完全，代表的工作也比較迅速有效率，會中審查各代表關於各該國政府實施上屆大會決議案情形之報告，製定有關專賣特許權、商權、版權之協定，修正索償仲裁協定，並延長其至無定年限。又將原有之美洲共和國商業局改為泛美聯會。

泛美聯會之管理局 (governing board) 召集第五屆泛美大會於一九一四年在智利之散地牙哥 (Santiago) 開會，但是歐戰爆發，這個會直到一九二三年方才開成，在這個期間，拉丁美洲

諸國對美國之克里比安海 (Caribbean) 政策日漸懷疑。雖然中間因為威爾遜之召集 A. B. C. 三強 (Argentina, Brazil, Chile) 及另外三小國代表開會共同討論墨西哥問題，表示美國之願意與他國合作；又美國之參與歐戰，頂起「人道正義」的招牌，深深地獲得拉丁美洲的同情，所以泛美主義頗有盛極一時之概；可是歐戰告終，美國拒絕加入國聯，拉丁美洲諸國的憧憬，又全然幻滅了，許多國家加入國聯之目的，在乎希冀保障其領土之完整，以防止美國的侵略。國聯也暗示着同情於他們的要求。

一九二三年的第五屆大會之最大成績為通過了有關商業的四個協定，又訂立一個條約，以謀和平解決美洲諸國間之紛爭。其解決紛爭方法，為遇着紛爭時設置一個調查委員會；這個委員會的報告，沒有法律拘束性質，但是從調查日起，須經過十八個月後，兩方才能開戰。此外，大會所通過的決議，為確定外國人所生子女之身份，外國人之權利，商業航空，電氣交通，以及統計之統一編製等。

在整個會期中，一種反美帝國主義的情緒，在外交辭令之掩覆下醞釀着。當時墨西哥因美國務卿許士拒絕承認其奧布利岡政府 (Obregon)，強迫其先行締結條約，所以不願出席，以示反抗。

海地及多明尼哥之聞人，則要求進入會場報告美國之無理干涉，企圖顛覆各該國政府情形；雖然此舉沒有成功，可是其所宣傳，很足聳人聞聽了。

反美情緒之最具體表現者，除諸國代表對美國言行矛盾之批評指摘外，要算泛美聯會之改組運動。泛美聯會原自第四次大會由美洲共和國商業局改名，最初的職務是編輯及傳佈商業消息、關稅稅率，及各國法律。自後範圍逐漸擴大，連預備泛美大會之開會程序及報告等，都由牠主持。所以在泛美主義下要算是一個最重要的機關了。

然而，這個機關，是全由美國操縱的。牠的駐在地點是華盛頓；管理局的主席，為美國國務卿；其指導主任為美國公民；聯會之許多屬局與美政府官署實成一體；所出刊物，多用英文，對於美國軍事勢力在他國橫行之消息概不登載，而最無理由的就是聯會管理局之各國代表，必須經美國承認，事實上限定於各國駐在華盛頓之外交官。——美國之操縱自如，真可以說是「無以復加」了。

這次大會中，拉丁美洲諸國，對於上述數點，攻擊美國甚力。科斯達內加（Costa Rica）代表之提議——各國代表應直接由泛美聯會決定，不應以美國之信任與否為取捨——尤為直接針對美國而發。

對於改組的提議，美代表最初是拒絕的。這個問題最後的決定，是「沒有被美國承認的國家，也可派代表參與管理局。」而管理局之主席，則由固定改為選舉。——然而，選舉結果，依然是美國務卿當選。

這次美代表福來轍 (Fletcher) 從大會回來，作一個很樂觀的報告。可是阿根廷外長齊伯諾博士 (Dr. Estanislao Zeballos) 則演說指摘其錯誤。拉丁美洲的批評家，認為美國故意避免討論政治問題，實與泛美主義相背馳。

第六屆泛美大會於一九二八年在古巴之哈伐那 (Havana) 舉行，拉丁美洲諸國的反美情緒，本應有更嚴重的表示，可是當時古巴總統馬嘉度正與美國勾結，禁止報紙登載不利於美國之文字，其他克里比恩海國家亦多受美國勢力之籠罩，噤若寒蟬。美國又特派重要代表——國務卿許士——出席，美總統苛立芝且親往致辭，於是藉着外交手段，便把反對空氣沖成稀薄了。

然而要全然壓下去是不可能的。會中的第一個重要政治問題，依然是泛美聯會的改組。墨西哥代表提出五項建議，其主要目的在乎減輕美國在聯會之勢力。其「管理局主席及指導主任由各國代表輪流充當」「指導主任不得兼純粹教育性質以外之官職」等議，雖被否決，但是「聯

會不得行使任何政治職分」的提案卻被通過。

會中的第二個重要問題爲非干涉主義之確定。有十三國的代表極力鼓吹「任何一國不得干涉他國之內政。」他們說：「這是各國人民的一般意見，此會如果不能接受，不如從此解散。」代表許士卻逞其如簧之舌，爲美國辯護，他說：「一國有權利卽有義務，如美國人民之權利受損害，美國政府勢不能不盡其職分而出而保護。」

因爲協定或條約之成立，須得全體國一致贊成，所以這個問題，延期到第七屆大會討論。大會的成績，只是空洞的決議，聲明「禁止一切侵略」與美洲諸國家今後願以「和平手段解決紛爭」以及於一年內在華盛頓召集會議討論調解與仲裁問題罷了。

在非政治性質方面，本屆大會通過有關於外國人身份、條約、外交官、領事官、中立、避難所、內戰中國家之權利義務等八個草案，以備編纂國際法典。又通過關於商業航空的一個協議，並修改一九一〇年之版權協定。

三 第七屆泛美大會及其成績

第七屆泛美大會於一九三三年十二月三日在烏拉圭首都蒙得維的烏 (Montevideo) 開會，二十六日閉會。會前的形勢，是很難樂觀的。在美國一方面呢，代表起程之前夕，羅斯福發表聲明，說經濟問題，如貨幣穩定，關稅普減等，因他國之不安情況，而目前不能多討論。於是討論的範圍頓時縮小了。在拉丁美洲諸國呢，除巴拉圭、波利維亞正在血肉相搏外，歷來的抗美情況，醞釀至爲濃厚。古巴的桑馬丁政府，未爲美國所承認，想與美國作正面衝突，要求修改勃拉特補充條款；海地代表要求美國撤退在海地「軍事及財政上之治外佔領」，而拉丁美洲諸國報紙則於開會前夕批露羅斯福致海地總統信件，說美國負有無可避免的責任，須得維持在海地之既存財政管理權；阿根廷、巴西要求接納西班牙、葡萄牙之觀察者，以對門羅主義作側面之敲擊；烏拉圭提出延長關稅休戰，恢復一九二八年正月之關稅水準，及聲明進出口「科搭制度」(quota system) 之不合國際間經濟平等待遇；墨西哥要求在議題上面加入十五個項目，包括安定銀價，設置複本位制，以及暫時停付美洲國際間債務六年至十年等；而大會最重要的暗礁，當然要算是上屆不能解決而移下來的「干涉」問題。

在這種種情形之下，會場之景色黯淡，凶多吉少，這是誰也可以預言的。然而，這次的結果，畢竟

較之上一次爲佳。何以故呢？美國一般批評家的觀察，認爲原因有六：（一）開會地點不在美國之勢力範圍內；（二）羅斯福在就職辭中宣佈親仁善鄰（good neighbors）之旨，一九三三年五月十六日致各國元首書中所下侵略定義，使拉丁美洲諸國認爲適當；（三）一九三三年古巴數次革命，羅斯福未實行武裝干涉；（四）美國允許於一九三四年十月撤退駐海地之海軍；（五）羅斯福實行所謂「新計劃」（New Deal），拉丁美洲諸國相信美國政府現時已非大資本家所能控制，所以墨西哥外長丕略博士（Dr. Prios）頌揚其爲「社會上經濟上政治上之大改革」；（六）前次許士赴會，是以強國代表自居，態度咄咄逼人，赫爾則態度誠懇，說話率直，其一到烏京，即分途親訪各國代表協商停止巴波戰爭，慇懃於促進和平，尤博得各國代表好感。

這次大會的空氣，本來異常緊張，可是到了第九天晚上，突然變爲弛緩，而表面上的「一團和氣」，居然湧現出來。在這表面的「一團和氣」之下，大會有了如下的五項成績：

（一）巴波戰爭之暫停——本屆大會調停巴波兩國關於大廈谷之爭，其現諸事實的，就是停戰四星期。在大會中本來有提議說對於戰爭之發動者要根據國聯盟約第十六條實行制裁。但是過了四天，忽改爲允許非國聯盟員國或他國之有特殊情形者保留不參加，於是美國和巴西都不

受束縛了。

(二)和平條約之普簽——美洲的和平條約，過去已經有了許多，但是並不得全體的擁護，茲分述之如左：

(1) 岡居調解條約 (The Gondra Treaty on Conciliation) ——此約爲一九二三年第五屆泛美大會時所締結，其要點爲分設調解委員會於華盛頓及蒙得維的烏，以調查並報告國際間糾紛，但無權建議解決是類糾紛。此約阿根廷及波利維亞均未簽字。

(2) 華盛頓調解條約 (The Washington Conciliation Treaty) ——此爲一九二九年所締結。此約較前約稍進步，可以建議解決糾紛。但是阿根廷、科斯達里加、洪都拉斯、巴拉圭、烏拉圭和委內瑞那都沒有簽字。

(3) 華盛頓仲裁條約 (The Washington Treaty on Arbitration) ——此約亦訂於同年，規定有關司法的問題，可以強制仲裁，但是有九國沒有簽署，連美國也在內。(美國沒有批准，因當時參議員波拉等主張附帶保留，即每一特殊條件，總統之仲裁須得參院同意。)

(4) 凱洛格非戰公約 ——此約斥責以戰爭爲行使國家政策之工具，但是並沒有設置解決

糾紛的機關。阿根廷也未簽字。

(5) 阿根廷非戰公約 (Argentine Anti-War Pact) —— 此約爲阿根廷所發起，主張簽字國對達約國聯合施以經濟上政治上之壓力，以維持和平，實與凱洛格公約無大殊異。其所以提出者，不過是爲的要和美國爭領導權。這個新約在本屆大會開時，已簽字者有巴西、智利、巴拉圭、烏拉圭及墨西哥。

在上面五個條約中，只有墨西哥在每個都簽了字。其餘條約，簽字都不完全。而阿根廷則在五個條約中，除牠自己發起的以外，都沒有簽字。所謂泛美主義之裂痕，已昭然若揭。

可是這次大會中，忽然有一天阿根廷及智利聯合提請所有與會諸國一律簽名於五大條約。於是這五大條約變成普遍的而非局部的了。

(三) 美阿關係之改善 —— 在西半球上感情最壞和對立最尖銳的要算美國與阿根廷了。阿根廷鄙視美國之只有物質變化，又始終反對美國的門羅主義，因門羅主義而兼及其泛美主義。這在每次開會情形及上述條約之被拒絕簽署的事實上，即可以顯明看出。這次阿根廷之突然提議普簽諸約，會場並不驚奇，實則由於赫爾事先邀請阿外長爲此所致。無論赫爾是策略抑是誠意，諸

約之普簽，證明美阿兩國目前至少在表面上較之以往爲接近了。

(四)經濟合作之商談——關於經濟問題，雖然沒有討論出多少具體結果，然而美阿兩國都提請大會採用一九三四年召集泛美經濟會議之提議。赫爾又提議縮結雙方或多邊條約，廢除貿易限制，並逐漸減低關稅，又主張促進世界各國實行同樣目的。大會決議在散地耶哥召集財政與經濟會議，在倍諾斯愛拉召集專門商業會議。

(五)不干涉主義之確定——這個問題，在本屆會議中實居最要。在拉丁美洲諸國方面，尤以海地、古巴、尼加拉加、墨西哥、塞爾伐多 (Salvador) 堅決的主張確定一國不得干涉他國內政爲國際公法之一部份，而根據過去成例，則美國代表總是設法制止此類要求之提出。可是本屆大會中，當國家權利義務委員會提出不干涉主義時，出人意外的美代表赫爾竟聲明極端贊成一「國家無論大小，俱應有絕對的獨立，無損的主權，完全的平等與政法的完整」，並且反對「侵略」一字之任何意義。」他又說：「美國現時正在企圖改善因過去環境而促成之一切對外關係，但是有的需要假以若干時日。美國已決定牠的新計劃——開明的自由主義——中之新政策，必得完全發生效力，使鄰邦全然認識其重要性。美國人民很堅強的相信所謂征服之權利應當在這個半球上永遠

取消……如果沒有這個意義，則所謂『新計劃』(New Deal)就會變成空虛的誇口。」

關於編纂上述主義於國際公法一決議，赫爾請求給予美國以較充分的時間，但是他說他是贊成這個決議的，在目前應請以羅斯福歷來演辭及其親鄰政策為解釋之基礎。他又說在羅斯福任內，無論如何，美國不會以武力干涉他國，請各國不必顧慮。

四 美國之拉丁美洲政策

如上所述，拉丁美洲諸國對美國之關係，歷來無日不在危疑震撼之中。所以如此者，美國的拉丁美洲政策當然應尸其咎。

西班牙外交家馬達利加(Madrariaga)曾經說過美國人有三大神聖不可侵犯之物：上帝、總統和門羅主義。門羅主義，就是美國的拉丁美洲政策之基礎。

門羅主義一名辭，自一八二三年發佈以來，意義疊經變化。在一八九六年美總統克利夫蘭爲了委內瑞那疆界紛爭及致英國以最後通牒之先，這個主義僅僅被視爲美國自衛的工具。美國僅僅要求有權利防止歐洲之侵略新大陸，但是並沒有說自己有權利管理拉丁美洲諸國之行動。

可是後來有許多新事實發展，尤其是西班牙與美國戰爭及一九〇四年西奧圖羅斯福發佈他的新系論以後，門羅主義的意義，完全改變，美國聲明僅使歐洲勢力不侵入拉丁美洲是不夠的。美國須得保護歐人在西半球之利益，這時美國顯然以警吏自居了。

爲此之故，所以美國在攫取普多內加（Puerto Rico）之後，強迫古巴以普萊德補充條款（Platt Amendment），以便干涉其外交內政；唆使巴拿馬共和國獨立，以獲得巴拿馬運河之建造權及警備權；爲着要建立克里比恩海中的勢力，羅斯福於一九〇五年在多明尼干共和國設置海關；爲着驅除異己，搭虎脫（Taft）假借一九〇七年中美會議所締結之條約，推翻尼加拉加之載拉耶（Josef Zelaya）——爲尼國之國家主義的狄克推多，威爾遜更於一九一三年發佈所謂「合法主義」（Constitutionalism），反對拉丁美洲之任何革命政府，因之後來轟炸委拉克路斯（Vila Cruz）及派軍侵入墨西哥。此外，方塞加海灣（Gulf of Fonseca）——在尼加拉加之西岸）海軍根據地之租得，海地與多明尼干在一九一五——一六年之被美海軍佔領，以及中美諸國內政之時遭干涉；一九二一年美國海軍在巴拿馬之登陸，一九二六年美國海軍之干涉尼加拉加內戰——種種事實莫不假門羅主義以行之。

門羅主義一名辭，不但是在拉丁美洲諸國的心目中，無異乎綠林好漢「替天行道」的口號，因之發出「我們從來沒有請求門羅主義來保護，我們也不需要牠；我們所怕的不是歐洲而正是你——門羅主義！」的弱者悲憤的呼聲；就是美國人又何嘗不曉得在現存的門羅主義之下，要與拉丁美洲握手言歡，推誠相愛，羊雖至愚，不會上狼這個當的。然則美國何以不憚煩而這樣不絕的鼓吹泛美主義，不絕的參加泛美大會呢？

在這裏我們要一研究美國和拉丁美洲的經濟關係。

工業國家對農業國家的經濟關係，向例是複雜的。在製造資本家方面，美國的許多貨物需要尋找市場，而美國也要求購進拉丁美洲諸國的糖、西沙爾麻、咖啡、煙葉、錫、鎳、橡皮及其他原料品。在金融資本家方面，則巨量的剩餘資本，也以拉丁美洲為其宣洩之尾閘。在拉丁美洲全部投資一五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇美元中，美國資本佔去三分之一，較之其在坎拿大、歐洲或亞洲所投者均為大。金融資本家與製造資本家的利益並不一定時常一致的。當他們的利害不一致時，代表他們的政府之外交政策，也就跟着動搖不定了。

皮爾斯 (Carleton Beals) 批評美國之拉丁美洲政策最適當，他說：「這是很長的一篇機

會主義的故事：退卻與前進，利他與自私，金元外交與慷慨姿態，光明與蒙昧——具有不同之目的……最重要的只是保護特殊的既得權利而不顧及一般的國家利益。」

這是的確的：美國的銀行家，不管甚麼國際政策和親鄰好感，他們所要求的是扶植南美洲諸國的狄克推多，以幫助他們收回貸款資本和獲取佣金。差不多每次政治糾紛，都有銀行家牽入。

商業家方面，要求拉丁美洲諸國對之有好感。阿根廷、古巴、墨西哥之偶然的排斥美貨，他們就感到受損失。他們希望提高拉丁美洲之消費能力，而銀行家則只要能收回放款，當地人民如何窮困是不顧的。

永久投資家一方面，如大農場經營者及採礦公司，以及其他實業家等，則要求政局安定，減輕租稅及充分供給低廉的勞力。

這些矛盾情形，試以美墨關係為例，即可顯然看出。當墨西哥革命時，石油業和礦業因阿布拉岡政府取締他們，所以要求美政府武裝干涉，而輸出商卻要求承認新政府，以擴張市場。

因此之故，美國國務部的政策，總是動搖不定的。大體上國務部總發表一些親仁善鄰的口惠，但是洛克斯（KNOW）凱洛格的「金元外交」把這些「福音」完全燬滅了。國務部所講，滿口仁

義道德，而所行則爲強迫收取不法貸款，以及強迫他國修改法律等。威爾遜在最初和現時羅斯福一樣的主張親仁善鄰，而且關於美國自後對外增進友誼政策的演講辭，比羅氏更爲開明。他要求取消歇洛克（Shylock）式的放債行爲，反對政治借款，又主張門羅主義須改成美洲各國間之相互的工具。但是事實上呢，他行過美國有史以來對拉丁美洲之最兇殘的干涉，助成幾筆最不明明的政治借款，重鑄門羅主義爲排他與威迫的工具。哈定與柯立芝也主張過拉丁美洲之自主，但是曾幾何時，柯立芝卻說：「美國之國外財產，即爲美國領土之擴張，必須隨而加以保護，」把美國的侵略氣焰提得更高。胡佛在就職先，也到拉丁美洲作表示親善的旅行。但是結果呢，除了尼加拉加撤兵，海地交還大部份行政權，默許多明尼干政府停付外債等數事而外，也沒有切實做過甚麼親鄰的事實表示。觀於上述種種，難怪皮爾斯不說「有意或無意的我們在勇敢地嘗試使我們的右手不知道左手在幹甚麼事」了。

五 泛美主義之前途

如上所述，我們知道所謂泛美主義爲了美國的拉丁美洲政策之動搖不定，所以時而略現光

明，時而頓趨黯淡。最近第七屆泛美大會閉幕後，赫爾興高彩烈，說是從來沒有如此的和諧。但是這種「和諧」究竟能維持多久呢？牠的前途還是發揚呢，還是幻滅呢？

無疑的，問題的關鍵，操在美國一方。美國如果儘量讓步，美洲諸國的關係自然好轉；反之，必然日趨緊張。

美國怎樣決定今後的態度呢？皮爾斯說得好：「我們現在已經開始覺悟拉丁美洲在今日紛亂的世界中之重要。我們現在已經認識我們的國家安全與西半球其他地方之緊密關係。在政治上，拉丁美洲諸國如存敵視態度，可以大大的增加每個國際危機之糾紛；他們能給予我們的敵人，以道德上物質上的棲宿。經濟方面，我們的南方二十個共和國供給二十六種軍用品之最大部份，為美國之所無者。這些東西，據軍部的意見，為戰爭時基本的企求生存所絕對需要的。」

的確，美國最近開始認識與拉丁美洲諸國交惡之不利。歷來垂涎中美、南美的英國用不著講。在政治方面，牠在輔助巴拉圭政府以對抗為美孚油公司而出師侵佔大廈谷的波利維亞政府。在經濟方面，牠和阿根廷於一九三三年五月訂立商約，不限制阿根廷的冷牛肉輸入英國之數量。阿根廷則以出口售賣之所得，除若干償付外債外，全然用以購買英貨。阿根廷政府又發行二十年長

期公債，以清償英國出口商之債務。一九三三年九月，兩國又締結協定互減關稅。英國這樣的與拉丁美洲諸國接近，無異乎給予美國以重大的威嚇，美國怎能熟視無覩呢？

不僅此如，最使美國觸目驚心的，要算一九三四年來在遠東美國已莫可如何的大敵——日本——居然異軍突起的侵入拉丁美洲。幾年前日本與拉丁美洲諸國絕無貿易關係。今則日本已開始與諸國逐一締結貿易及友好條約。日本工商省最近以政府資本，組織勢力雄厚之中南美洲貿易會社，一面又邀請阿根廷、巴西、烏拉圭諸國實業家調查團，前往日本調查日貨之銷往阿根廷者如棉製品、生絲、紡織機器、汽車附件、機器零件、罐頭魚類等日見增加。阿根廷貨物之售與日本者，自一九三〇年以來，每年增多百分之十。烏拉圭則以日本允許購買大量牛肉，與日本使節往還，至為親睦。巴拿馬市場，日貨輸入已佔第二位。由一九三三年一月份之一萬六千餘美元，而升至八月份之十一萬元。巴西造戰艦三十艘竟向日本磋商，日本亦開始購運巴西之生棉。不僅如此，日本竟企圖在拉丁美洲設置移民地，其商民之遷往中南美洲各城市者日益增多。最近且計劃在日本與中美之塞爾伐多共和國間，設立直接的經常的航線。塞爾伐多為蓋爾小國，無甚貿易可言，日人此舉，顯係利用塞爾伐多之仇美情緒，為軍事上之設計，以圖日美戰爭發生時搗亂美國後方無疑者。

日人這樣的「視眈眈而欲逐逐」，怎的不叫美國人猛省呢？

爲着「釜底抽薪」起見，美國對於拉丁美洲，誠然不能不改其向日之猙獰面孔，而採取比較溫和的懷柔的對策。第七屆泛美大會開會以前，許多策士勸羅斯福要求延期，而羅斯福堅執不允；赫爾一到蒙得維的烏就聲說美國政府不代替國際銀行家索債；大會中不干涉主義之贊成；以及最近古巴新政府及塞爾伐多國之被承認——這些，何莫非是美國的新態度之具體的表現呢？然而，泛美主義從此就一帆風順，直達理想的境界嗎？事實上，問題還多，談何容易？

(一)關於不干涉主義，赫爾雖在大會中表示極力贊成，而且也爲大會所通過，然而如果訂成條約，是否會爲美國參院所批准，誰也不敢擔保。若照密大美國外交政策教授芮扶斯(Polvers)的觀察，則這種可能性很少。

(二)赫爾雖聲說美國正在企圖修改對外關係，以及與古巴商議關於勃來特補充條款之今後的地位，但是他的言辭閃爍，並不能證明美國決心廢除那個束縛古巴的工具。

(三)海地代表這次赴會，和赫爾同船。他曾要求撤退美國的財政管理。赫爾很表同情，承認即刻通知國務部。但是過了幾天，赫爾又告訴海地代表，說國務部認爲此事與債權人有關，未便辦理。

囑其稍安毋躁。海地代表的一場歡喜，又成水月鏡花了！

(四) 一九二三年之中美條約，不承認任何由武力產生之國家，於以維持現存的統治勢力。現時不受其約束的只有哥斯達內加及塞爾伐多兩國。要美國明白宣言廢除，也不容易。

(五) 泛美聯會，一向爲美國的御用工具，墨西哥人曾批評爲美之「殖民局」，要全然澈底改組，恐怕也要費氣力。

(六) 此次大會中，阿根廷、巴西要求准許西班牙、葡萄牙兩國之觀察者參加，雖因赫爾善於辭令之故——他申述舉可能之結果，但說如果他國贊成，美國也不反對——未生衝突，留待第八屆大會討論。後來又傳說海地也預備要求准許法國之觀察者參加。若然，則各國都把「娘家」的勢力引進來，是豈美國之所願？

(七) 羅斯福不願談重要經濟問題，已經使得他國不滿意。其所着重之發展泛美交通計劃（包括公路、鐵道、航空），雖說對於九千英里公路（自美國 Texas 州近境直至智利之最南端）之測量費，美國願意擔任，但是許多人認爲其動機不純潔。有批評其不生產者，有批評其目的爲推銷美國之水門土者。

(八)許多人觀察泛美會議之對於美國，無異乎帝國會議之對於英國。然而這個「集團經濟」(bloc economy)不易形成，因為除很少數商品，如巴西之咖啡以外，拉丁美洲諸國的很多商品都與美國所產者相競爭。

總之，今日世界的情勢，美洲的情勢，已經迫得美國修改其傳統的拉丁美洲政策，因之，泛美主義，似乎顯現着一線曙光。然而，前途的荆棘，依然很多。黃金國王是否肯一旦放棄其新舊傳家寶——門羅主義與金元外交——而真的從此親仁善鄰，講信修睦呢？只有等未來事實來答覆吧！

一九三四年二月二十五日於美國密希根大學圖書館。

美國太平洋政策的兩個動向

潘楚基

我們知道美國的外交政策是常常在一個固定的範圍內擺佈一切，雖則如以「一成不變」的話來形容它，那未免過於絕對，不過我們總可大膽地說：美國的外交政策，變革時少，而凝固時多。編者囑我寫些關於美國遠東外交政策的報告，我恐即使能夠寫出來，未免不脫老生常談的窠臼，無已，我特意選擇波爾（Raymond Leslie Buell）所著的美國太平洋政策的兩個動向，逐譯出來，藉以介紹給國人。波爾是有名的國際政治專家，現任美國外交政策研究會的指導，他所著的書極多，有好幾本已譯成中文了，我想國人對他必然早有相當的認識，無庸多所介紹。波爾氏這篇文字，是在一九三三年一月二十二日的紐約時報上發表的，文中頗有警闢的見解，把美國太平洋政策的山來和過去歷史，作明晰的敘述，關於最近的兩樁大事——不承認主義的重行申述與菲律賓獨立案的通過，其影響太平洋政策之今後的關係，尤作一賅要的說明，還望國人予以注意。

最近兩個重大事件的發展，集中了美國人對於東方的興趣，第一個是一九三二年一月所發佈的「不承認主義」之重行申述；第二個是國會再通過允許菲律賓獨立，把總統的否決案打消。不承認主義——即美國不承認由於違反非戰公約而造成之任何情勢，條約或協定——的重行申述，恰在國聯十九國委員會再開會討論中日爭端，日本請求承認由於牠的助力所造成的偽「滿洲國」之先。牠隨着國務卿史汀生與總統羅斯福關於遠東問題的一個會商，隨着羅斯福君發表意見說：「美國的外交政策，必然的維持國際條約的尊嚴，因為這是一切國際關係的基礎。」無疑地，菲島獨立案的通過，由於美國現時討厭菲律賓入口貨競爭市場的人們之壓力所造成，這些人們的欲求是使國會不顧胡佛總統的憂慮（菲島獨立後恐為別國所侵佔），而以菲島的前途付託於一個中立協定（Neutralization agreement）方面。

不管動機如何，菲島中立原則的認可，可以證明其與李頓調查團的建議東三省中立有同樣的重要。

政治和經濟兩方面的較量，解釋美國在太平洋和亞洲大陸這樣活動的原因，自從一七八四年「中國皇后號」駛入廣州海口以後，東方對於美國人久已具有特殊的誘惑力了。

我們的興趣，因着移民問題而增加，那個問題，引起一八八二年排斥華人案的通過，和一九〇七年對日的君子協定的成立，夏威夷的合併，菲律賓的取得，一八九九年海約翰對華門戶開放政策的發佈，這些都培植了美國人民對於太平洋的很大的興味，這種興味，除克里比恩海（Caribbean）以外，比對世界上其他任何地方爲高。

在觀察最近兩個重要事件的發展時，我們須得研究：（一）美國在太平洋政治上的利益；（二）美國在太平洋經濟上的利益；（三）爲着保護這些利益所施行的政策；（四）這個政策對於將來的涵義。

一 政治方面的利益

政治方面的利益，美國在太平洋至少有三個主要點：

第一點，就是維持中國政治的獨立與領土的完整，在某種意義上，這個政策之形成，具有情感的與人道主義的原因，——由於很多的傳教事業的結果。然而，根本說起來，這個政策建築在物質利益的計算上。如果爲世界最大的國家之一的中國被歐洲列強瓜分了，世界大戰一定要發生，整

個的遠東一定要陷入無限期的紛亂。同樣，中國被歐洲獨佔的瓜分，當然要妨害美國對外的商業。

甲 菲律賓的防護

第二，美國當然注意於保護菲律賓。一八九八年由巴黎條約美國合併菲島的原因，就是怕假使美國不合併牠們，牠們便會落在別的強國，如德國或日本之手。

美國延期准許菲律賓獨立的原因，一部份由於畏懼（這種畏懼因「九一八」事件而增加）菲島於獲得獨立後，不易保持其獨立。有一個菲律賓報紙最近這樣說：「達外阿（Davao）實際上是日本的一個勢力範圍。那一省有很多的日本人。牠的工業，特別的是麻業，大多數為日本人所經營，所享有……差不多所有的商品，都是日本貨，直接從日本運來，用日本的船隻運載……」假使菲律賓獨立之後，達外阿地方發生革命，妨害了日本人的利益，難道日本政府不可以藉口保護僑民出而干涉，難道這種干涉不可以變為永久的佔領嗎？

胡佛總統反對菲律賓獨立的原因，是怕他們不能保護他們自己。但是史汀生在一九三三年一月十五號致總統的信中，卻另具有原因。他說：「今日的菲律賓代表着一羣逐漸西方化和基督教化的小島。環繞着牠們的全是東方風尚，他們成為美國在遠東政治的經濟的社會的勢力之

物質的和精神的基礎……我們得到菲律賓，在使西太平洋與東亞政治上的平衡得一個新基石，我們的主權的放棄會破壞那個平衡的……」

乙 防護的政策

如上所述，美國保護菲律賓的政策，不單是爲着該諸島的安全，同時也是爲着增進美國的權威和勢力。但是在通過菲律賓獨立案撤銷總統否決權時，國會卻決定即或要維持美國的勢力，也要用別的方法，不要繼續過去的政策違反當地人民的願望，繼續行使統治權。

截至現在，美國自己不准菲律賓獨立，而主張中國對日的自決，在邏輯上是很難說通的。在通過菲律賓獨立案時，國會或者不知不覺地除去這個矛盾了。

同樣，不顧胡佛總統與史汀生國務卿的恐懼，他們決定：菲律賓的保護，與其由於美國一國的力量，不如付託於世界列強的信諾。國會知道今日菲律賓對於日本是談不上防守的。要防守菲律賓只有增加艦隊和海軍根據地，或者增加戍軍達到二十五萬人——一個比美國全國陸軍還要大的數目。

美國政治上利益的第三點，是太平洋海軍勢力的平衡。歐戰後日本海軍勢力的發展，引起了

日、美間海軍競爭的實在危險。日本海軍軍費由一九一七年的八千五百萬元增加到一九二一年的二萬四千五百萬元。爲對付這個威嚇，美國的計劃是「海軍不居第二」（“Second to none”）。假使這種競爭不休止，日、美間的緊張，加以對華主張的歧異，和日本的向美移民，戰爭很有爆發的可能了。海軍勢力平衡的目的，就是除去美國對日本和日本對美國彼此間艦隊的威嚇。只要這個平衡一天能夠維持着，戰爭的爆發依然還遠。

二 我們在經濟上的利害關係

從經濟的立足點，美國在遠東有很重要的物質利益。除歐洲與加拿大以外，亞洲是我們最好的市場。歐戰以前我們的出口貨總數只有百分之五·六到亞洲，但是一九三一年這個百分數增加到百分之一五·九，而遠東的入口貨較之一九一四年也差不多增加一倍。

其次，美國在遠東商業的發展，是以別的國家爲犧牲的。我們所佔中國出口貨的成份，在一九一三年只有百分之九·三，一九三〇年卻增加到百分之一四·七，所佔日本的出口貨，一九一三年只有百分之二九·二，一九三〇年卻到了百分之三四·四；我們所佔中國入口貨的地位，同樣

地由一九一三年的百分之六增加到一九三〇年的百分之一七·五；所佔日本的，由百分之一六·八增加到百分之二八·六。

比較地說來，我們在東方的投資之重要不及商業；在海外投資總數一百八十萬萬金元之中，屬於東方的，只有十萬萬。英國和日本在中國的投資，都有十二萬萬五千萬，而美國不過其五分之一，——二萬萬五千萬元。

從海約翰 (John Hay) 以來，假使不是更早的話，美國政府就認清楚了佔有全世界人口將近一半的東方，為美國將來最大的市場之一。假使那裏的和平能夠維持，購買力能夠增加，太平洋會變成一個最大的商業中心。因此，美國政府反對在對華商業上拒絕美國人民與別國人民享受同等權利的任何政策。簡單一句話，就是美國要維持門戶開放政策——各國機會均等。

然而美國對華的門戶開放政策，受了菲律賓關稅制度的影響。在一九〇九到一九一三年，美國通過法律准菲島貨物免稅入口，同時美國貨物到菲島也受同樣的優待。其他別國的貨物，都要受比較高率關稅的限制。這個關門 (Closed Door) 政策施行的結果，美國控制了菲島對外貿易的百分之七十五。

這種情勢使菲島獨立問題更加複雜。同時激怒了想在菲島發展商業的鄰邦。許多國家質問，美國對華主張門戶開放而對菲卻適用閉關主義，在邏輯上是否說得過去呢？但當菲律賓變成獨立時，這個矛盾便可除去了。

三 遠東政策

在過去二十年，美國努力於使列強贊同維持中國政治獨立，門戶開放和太平洋海軍力平衡幾個原則。而且，在華盛頓會議時，牠同意於付託菲律賓濱的保護於四國條約中，以代替建築堡壘。

國務部也反對了任何國家想要推翻這些原則的任何企圖。例如，國務部在一九一五年五月十一日對日本的二十一條提出抗議，那個抗議的內容是：「美國不能承認足以妨害中國領土完整，門戶開放之任何協定或事業。」

一九三二年夏季當國務部發表許多外交公文時，頗引起了日本若干的激怒。公文之一是一九一八年十一月十八日美政府致日本的備忘錄，申述美國的意見，認為「一切獨佔的統制如日本現在所施之於東三省北部及東部貝加爾湖者，均足以引起懷疑和使人信爲侵略。這種獨佔無

疑地不但與這個政府襄助俄國的主旨相反，而且與這個政府對中國的意見也大異其旨趣。」

那是上議員華胥 (Senator Walsh) 在上院引入的決議，威嚇日本，說牠如果不放棄山東，上院將不批准任何海軍條約，促成了一九二二年二月一日交還山東條約的簽字。由於那個條約，日本同意把一九一四年攫自德國的地方交還中國。

一直到一九二一年美國並沒有怎樣努力於把門戶開放的原則做成條約的形式。但是那年秋季哈定總統召集了有名的華府會議，結成了許多很深入的協定，在一個時間大大地改善了日美在太平洋的關係。

這些協定中的第一個，就是一九二二年二月六日所簽定「關於對華原則和政策」的九國公約。在這個條約裏，列強同意於：

- (一) 尊重中國的主權獨立與領土和行政的完整；
- (二) 給予中國以充分的與最無阻礙的機會，得以發展和維持一個有效能而穩固的政府；
- (三) 在中國全境內有效的建立與維持各國工商業機會均等的原則；
- (四) 不利用機會在中國取得特殊權利或特權因以妨害友邦人民的權利；不贊助敵視友邦

安全的行動。

甲 海軍力的平衡

其次，華府會議締結了英、美、法、日、意的海軍條約，在太平洋中建立了海軍的平衡。這個條約，包含兩個主要規定：第一，牠建立了英、美、日、五·五·三的艦隊比例；第二，牠規定了太平洋中海軍防禦物的維持現狀。

最後，四國條約中，英、美、日、法同意於彼此尊重他們在太平洋中諸海島的權利。如果發生爭執，舉行聯合會議以謀解決。這個條約之保護菲律賓其效用等於使菲律賓中立；但是如果菲律賓獨立了，四國條約能否再繼續適用於這些羣島，卻是一個問題。因此之故，新的菲島獨立案準備與各國締結菲島中立條約。

乙 「一九一八」事件

直到一九三一年，沒有那一個國家很嚴重地恐嚇着要破壞華府會議所建立的平衡。反過來說，日本也採取了幣原對華協商的政策。但是自日本攻佔瀋陽以後，情勢大大的變動了。侵略的一方恫嚇着蔑視九國公約和一九二八年美國所保證的非戰公約。因此，在九月二十二日，國聯行政

院開會的兩天以前，國務卿史汀生遞交日本在華盛頓的大使以備忘錄，喚起日本注意這些條約，並且說：「決定事勢前途的責任，似乎應當大部份歸責於日本，因為日本用武力攫取了並且事實的控制了東三省南部。」

在九月二十二日和一九三二年一月七日之間，國務部發送了九件外交文書於各關係國，其中的五件是給日本政府的。

在一九三二年一月七日致中日兩國的公文中，美國政府說：「任何事實上的情勢，凡足以損害美國的權利者，美國政府皆不能與以合法的承認，這類的條約或協定，美政府也不能承認牠。」又說：「凡違背國聯盟約和巴黎公約的義務所造成之任何形勢，及所締結之任何條約或協定，美國政府不能承認。」這就是美國的態度，上週重行申述的。

除了保衛非戰公約和發佈不承認主義以外，美國與國聯的合作，也達到某種程度之上。在十月五日，美國告訴日內瓦說：「美國政府，藉外交代表以作獨立的行動將努力於增強國聯的所爲。」在十月十六日，吉爾白領事 (Consul Gilbert) 代表美國參加國聯行政院處理中日糾爭的會議。十二月十日國務卿史汀生公開的認可李頓調查團之派遣。

然而，美國與國聯的合作並不完全。當九月間第一次國聯計劃派遣調查團時，美國政府是反對的；牠對國聯各種計議的態度，時常顯露重大的歧異；牠沒有能夠完全贊助一九三二年十月二號所發表的李頓調查團的建議；牠也沒有能夠與十九國委員會合作以採擇那些建議。

最後，一九三二年的冬季，美國集中了二百零二個戰艦的艦隊，公然的在太平洋舉行操演。不論日本怎樣的反對，艦隊始終集中着，預備再來一個「年操。」

四 太平洋政策對於今後的涵義

通常都承認維持遠東的和平，美國較其他任何大國的努力要堅決些。美國對於非戰公約的解釋，和不承認主義的發佈在國際組織的發展上可以證明其重要。再次，爲的要解決一個鉅大的政治問題，美國與國聯的合作也比過去更親切些。

同時許多批評家指出，美今日的關係，已經極端的緊張。在這次的紛爭中，美國是第一個國家單獨的向日本抗議，而且發佈不承認主義。牠是唯一的國家在太平洋中集中艦隊。史汀生是唯一的外交部長發表演辭，引起日本很嚴重的反感。這樣一來，日本的領袖們不反對英國，法國，甚至

蘇俄，而深致忿怒於美國，那是很自然的。

甲 戰爭的預測

在一九三二至一九三三年中，許多日本的作者預言日美戰爭的爆發；而日本也隱然的表示，在一九三六年十二月以後，牠不會再延續華盛頓海軍協定，至少不延續五·五·三的比例。在一九三二年十二月十號東京向日內瓦提議一個新的比例，戰鬥艦爲十·七·四，巡洋艦爲十·八·三。假使在海軍協定滿期時，日美關於這個問題，不能得到一個同意的解決，太平洋上軍備的競爭是要再來一次恫嚇的。

批評家認爲日美關係所造成現時情勢，一部份是由於美國的單獨行動，而未能與國聯作更完滿的合作。在維持遠東和平的努力上，美國所倚賴的大部份是非戰公約。約中載明每一個簽字國家承認不以戰爭爲行使國家政策的工具。

這個公約的缺點，許多人辯論以爲是當某個國家違反牠時，牠沒有規定一個集合的判斷機關。一九二八年各簽字國公認非戰公約不影響自衛的權利，而在同年六月二十三日的節略中，美國更正式的宣告，每一個國家可以單獨的決定在那種情形下可以從事於自衛的戰爭。現在，日本

就宣佈牠在中國的行動是爲着自衛的必要，而且引述一九二八年六月二十三日的節略，牠否認美國或別的任何國家有權來判斷這個問題。

乙 國聯行動的一個基礎

這，在事實上，是一個國際組織的問題，而李頓報告書也給了國聯行政院以一個判斷的基礎；可是，美國僅是非戰公約的會員，而不是國聯的盟員。因此，牠處於一個可非議的法律上的地位。

還有，美國對中日紛爭的政策，因爲牠沒有承認蘇俄而顯示困難。不論國聯或美國，如果敵視了俄國，都不能與日本相頡頏，因爲俄國是太平洋三角關係中的一角。

雖然當國會通過菲島獨立案時，多數的議員無疑地漠視着其對於國際上的重要，雖然菲律賓的國會可以拒絕這個議案，可是，國會的接收中立原則可以使空氣展開，可以使日美兩國在對付遠東問題時，比較過去爲沈着。

一九三三年三月一日寄自美國密希根大學

美國遠東外交政策之原則

Stanley K. Hornbeck 演講

伊凡譯

——一九三四年一月十八日在美國「戰爭之原因及其救濟會議」席上——

一 引言

貴會執行委員會前請余對「美國關於遠東局勢所採之外交政策」向諸位作一「事實的說明」。余當答以願對美國遠東政策之原則作一說明。余之爲此，以外交界或職業界用語言之，殆可謂之「異議」。余所以執此異議者，以對美國關於遠東局勢之政策，使單成一事而加以敘述，余曾數度試爲之，而終知其不可能。且遠東局勢亦非一成不變者，固日在雲波之間也。

討論政策，必有觀點，或自原則，或從執行，政策之原則與政策之執行，二者雖不易隨時隨地劃分，然必須區別清楚。「政策」一詞，乃指態度、願望、目標及意嚮而言。政策之執行乃表現的問題，涉

及並包含計畫、行爲之步驟、機關、工具、戰術、策略及行動等項。政策之原則，則係永久的，博大宏深，爲政策之基礎而指導政策者也。

故說明政策之原則較說明關於瞬息萬變之局勢之「戰事行動」爲切實際而有用。其理由固不僅上述者，當於下面再爲闡明。

余非以「權威者」或一言永決者來此講演，余亦不敢以此自居。余對此問題正在研究，與諸位或其他之研究此問題者，固無以異。今日之講演，非爲政府發言，非爲余所從屬之國務院表示意見，亦非以來自國務院或屬於國務院之官吏而表示意見也。今日之講演純爲個人之性質，余個人負其責。余所下之論斷，或有不爲一般所贊同者；余所提出之問題，有惟待決諸將來者。余請諸位將今日之主題銘記於心，余之講演將不超出此題之範圍。余將試爲客觀的說明，故可能時，擬不表示意見，關於道德政治方面之評議尤避免表示。

試思何謂政策，何謂政策之原則。討論此問題者至多且衆，基於此種討論，余常以爲美國關於遠東政策之原則與美國一般外交政策之原則，乃不可分離且不易區別者。

故吾人須先問何爲美國一般外交政策之原則。欲明悉此原則，必先問何謂此種原則之來源？

二 美國外交政策之根源

外交政策爲一有生命之物。其生長發育，如樹木然。地下有根，是其所從出。上則有幹，有枝，有葉，故人得而見之。其與周圍紜紜萬物，交爲影響。維持其生命者，地下之土壤也；決定其體積，形態及其他性質者，空中與地上周圍之物也。

其在美國，政策之根在創造美國諸先民之心意，此意此心爲其本體之所由來。美國乃一萬二千五百萬人之聚合體，其思想、態度與目的皆環境與遺傳之產品。發言者固不必人人，而政策之造成，人與有力。吾人所能影響者，固多屬消極，然而消極亦有其效用也。

美國憲法規定主權屬於人民全體。人民舉立法者以制法，選行政要吏以執行。政府可導輿論，可從輿論，然其伸縮進退，不能距輿論太遠，而於任何要事之發生，皆不能不顧及全民之態度與傾向，而一意孤往也。

美國政府第一種職務，爲保障並增進美國人民之利益。此種利益有爲國內者，有爲國外者，有爲國家的，有爲國際的。所謂國內國外國家國際，究由何人決之？對保障與增進此種利益，美國應取

之態度，又何人決定者？此種態度之表示應由何種機關爲之，決定者又爲誰何？藉立法機關控制財政權與宣戰權，決定此種機關之威權與力量，行動之方向與休止，其人又爲誰耶？依余所見，諸如此類之問題，可以一言答之，曰：美國人民是已。

數年前凱洛格（Kellogg）曾謂：「吾人宜認清，一國之外交政策乃一種滯生之物……吾人如於一定期間，欲知其爲物，必先閱該國國際關係之整個歷史。美國之有外交政策，乃毫無義疑者。此政策非某一個人或某一執政期間所造成者，乃傳統上歷史上發展之結果，而爲歷來美國國務卿所忠實解釋妥爲援引者。」

然則美國之歷史爲何如者？美國之歷史乃歐洲國家之移民，爭相流入一物阜財豐之大地，而拓之，立新國家，獲取國際社會中之地位，進而成爲世界領袖國家之歷史也。

美國人民之先祖，基於或種原因，皆欲尋求一較多之自由，較大之機會，非可得之於故鄉者。冒險耐勞，遠別祖國，尋新天地，務新社會，創而守之，可謂英勇矣。

以殖民者而來北美中部之人民，大都無征服之思想。其來也，不過成立家室，希求和平，尋生活自由之機會。然而彼等固亦嘗從事戰爭，征服土人，更征服自然。略地建屋，而成國家。彼等之後裔亦

嘗從事戰爭——爲民族之獨立也。父締盟會，子建邦國矣。後代又有一度之戰爭——爲爭國際社會中獨立國之權利應受尊重也。再度之戰爭——爲定統一之持久也。吾輩亦嘗戰爭——爲爭各民族各國家，於和平安寧下，各樂其生也。

故美國人民，爲機關，爲民族生存，爲主義，爲和平，嘗從事戰爭。三世紀來，於戰爭外，更致力於國家之獨立與公民自由之建樹與維護。降至今日，所從事者，爲農業、運輸、開礦、製造、貿易及教育。故其主要利益爲國內的。

然美之立國，橫跨美洲，雄立於世界，且三十年來，民族之孤立已不可復覩，故數種國際間之舊問題，迎面而來，立於現代美國人民之前。

美國人民之習性，一與問題接觸，無不思有以解決之。對此種問題之解決，美國人民已立於他民族之前，欲爲建樹之貢獻。世界和平卽此種問題之一也。

法官穆爾 (Judge Bassett Moore) 曾鄭重指出，美國外交政策之主幹，自始卽爲「基於法律之自由」。美國人民之普遍觀念，無論人類是否「生而自由平等」，而凡人固皆應有自我實現之自由機會。此義實用於政治方面，則爲法律不應有區別，而宜規定機會之平等，可能時且保障之。將

此觀念實用於國際關係方面，美國人民始終相信「主權」「獨立」及「機會平等」所示之原則。

美國人民相信，自由之國家應永遠自由，和平或應爲人類關係中規範，和平之享受與維護，其要點固多，而尊重他國之權利，公平待遇他國居於本國統治下或歸統治之人民，乃要件中之要者也。考諸典籍所載，美國外交政策之主要目的，自共和肇始以來，第一爲保障美國之地位爲自由而有主權之國家；第二於美國人民及船貨所至之地，爲人民及貿易獲得機會平等與公平待遇之保證。

近年以來，更有一新目標出，即美國現爲世界最強之國，對世界和平甚爲關心是也。此種關心容或由於傳統之自由主義或既得之保守主義，或由於擴大之博愛主義或環境之變遷，不問其如何有此，或何爲有此，爲好爲歹，抑美抑惡，其爲事實，固彰然也。

世界現下之致力於和平問題，乃戰後一大進展。各國所議者和平也。政治家所從事創製者維持和平之機器也。然除非各國家及各國人民之生活狀況改觀，增善，使操戈動武之刺激消滅，則和平之努力固鮮有成效也，政治家固可發明各種機器，然欲使和平機器運用有效，必待各民族之共

同努力，而後其運用有效之條件始得產生也。和平問題乃一世界問題。美國人民對此問題雖似尙未一加深索，然實已設想，今則漸移其注意於此問題之解決矣。

是以美國政府，近年嘗於外交政策範圍內，考慮並努力於此問題之解決。

創美國者曾爲民族生存與安全而戰矣。此種生存與安全須以代價維持之，現代美國人民其亦知之乎？其亦願出此必須代價以保證之乎？吾人固願世界和平也。吾人是否亦切望出一份應出之代價以求得之耶？吾人固知一九一八年吾人之參戰，乃在使「世界爲民治而安全。」吾人其亦將願再度參戰，或竟迭次參戰，以求達此目的乎？以單純之道德力量，藉令善爲管理，以軌本國，以召萬邦，不再用武，即可達此目的，果可得者歟？此等問題之答覆，惟有俟諸異日。

余意必於此種事實及此種問題之答覆中，始能求得美國外交政策原則之認識與了解。

三 華盛頓與門羅兩總統之偉論

討論外交政策，適當之錯誤，爲不能將原則與執行分開，原則乃思想之反映，民族之要求。執行乃於行動中關於原則之援用。凡政府、執政者，於一定期間對一部事務負責管理之官員，皆知何謂

原則及何謂執行之典籍。彼等可爲損益增減之變更。於處理對外事務時所引用之原則或實例，是否需向大衆說明，悉爲彼等之便。彼等之職務大都爲執行。所謂執行係包括行爲計劃之制定，方策之運用，及對已存在或將發生之問題及局勢之研討與適應。在政務中吾人所謂「行爲」，「有時包括活動在內，有時或否。決議之造成爲行爲，而執行此決議或需要活動或需要不活動。所謂不活動者即「消極的」行爲也。

「美國外交政策」及其原則之內容與要綱，諒爲多數學者所深悉。美國之態度與目的，並非月月變更或年年變更，亦非猝然變更者。惟有不甚爲人了解，且常與政策相混者，即短期供職之官吏，在執行上所用之戰術與策略是矣。以言戰略，則驟變突異，今昔各殊，彼此互歧，或且寓變於一人也。

吾人姑不討論戰術與策略。然於公佈之牒文或聲明中，吾人不獨常見有政策之原則，固亦有實在的戰術與策略之成分也。

諸位不妨一閱私人起草，或講演，或發佈之公文，雖片段之瀏覽，亦可見其所示者爲美國人民於對外關係中之態度與意嚮。吾人外交政策之來源與內容，以及戰術與策略之例證，均爲此種文

件所明示者。

是以吾人須先一顧華盛頓之卸職演說。其於一七九六年九月二十七日對「美國人民最後贈言」中謂：「諸位友好與同胞，吾人對外行爲之洪範爲與各國謀商業關係之擴充，可能時，不爲政治之結合。歐洲之大利，與吾人無關，卽有之，亦屬淺鮮。利之所在，紛爭隨之，故歐洲常起紛擾，而其起因則與吾人了不相涉。吾人如以人爲的羈絆，捲入歐洲政治漩渦，相與浮沉，朋比傾軋，實爲不智。吾人所處，遠與歐陸隔離，殊可採取另一行徑。此種特殊地位，其利甚薄，吾人何爲而放棄之耶？吾人之政策爲避開與外界任何國家締久遠之盟。吾人以適當之建樹，威固吾圉，永守孤立，爲特殊之急需，一時之盟固亦可結訂也。以政策，人道與利益爲本，進而協和萬邦，爲自由之通交。卽吾人之商業政策亦應維持平等公允之關係，特惠也，優先也，吾人不求之，亦不予之；……應永遠認定，求不需之賜惠於他國，乃愚拙之事；凡接受賜惠者，必以獨立之一部償之；……」

百三十七年來，吾人對此申述所示之理想與事實，究有多少增損耶？

門羅總統於一八二三年十二月二日致送國會之年終報告書中，聚各方之所得，基於內閣之討論，作成政策之宣布。卽所謂「門羅主義」是矣，於宣布此政策時，會有如下之說明：「現已至適

當之時機，將涉及美國權益之原則，予以確定，即美洲人民既已獲與且維持美洲自由獨立之狀態，此後不應再被視爲歐洲任何國家拓殖之處所。爲求公平之實現，爲與各國間友好關係之持續，吾人認爲如再有任何國家企圖擴張國勢於新大陸任何一部者，卽爲危及吾人之和平與治安。歐洲國家現有在美之任何殖民地或屬地，吾人不曾干涉，亦不擬干涉也。吾人對於歐洲之政策，自歐陸混戰開始以來，卽已確定，至今未變，其詳蓋爲不干涉任何國家之內政，承認事實上之政府對於吾人爲合法之政府，故與之開展友誼關係，而以坦白確實勇敢之政策維繫之；凡屬正當要求，無論出自何國，均予承諾；若爲侵害，則必拒絕，又不問其出自誰何也。」

由上所引，吾人可見美國對拉丁美洲政策之基本原則之整個說明，更可爲吾人「歐洲政策」及整個外交政策之基本原則之廣泛說明也。此種說明乃出於一人——然此人於說明時固爲美國之總統——而其所表示之意見，則及於全美國人而爲彼等所主張，說明者不過人民之發言人耳。此種意見，至今爲美國人民所主張也。

四 美國對華外交政策

「美國遠東政策」生於美國人民之信念而爲之所範疇。此信念爲自由國家應永遠自由，固無分東西，各地民族均應生存，彼此間之權益應互相尊重。在遠東各地，帝國主義之侵擾，如經發生，美國人民即莫不抱反對之見。美國人民自亦承認，彼等在遠東，如在他處，有相當權利，因而亦有一定義務。美國政府對此種觀念，繹爲宣言，演爲行爲，陳陳相因，而政策以成。

當吾人與中國開始外交關係時，美國官方對華行爲之第一主要目的爲確保美國人民貿易機會之平允，但視中國爲有主權之國家，華人爲有組織之民族，對其權益爲適當之尊重，一八四二年，美國康斯特雷森（Consetellation）艦司令官克爾尼（Commodore Kearny）照會兩廣總督，要求美國人民「應與最惠國家之商人居平等之地位。」一八四三年，總統泰勒（Tyler）致中國道光皇帝書，謂：「敝國使臣顧興（Cushing）奉派與貴國訂立商約。此約爲公正的，不偏利於一方……」一八四四年顧興與中國所訂條約中，最重要（但非最清析）之規定即爲最惠國待遇。

太平天國時，美國駐華商務專員馬爾薩爾（Humprey Marshall）聲明：「余之目的在謹守職責，克盡美國在條約下所生之義務，決不以無謂之阻礙，擾亂中國處理國事也。」美國政府亦同具此心，尊重中國之主權，援助中國官府維持其帝國之統一，此美之政策也。

後此不久，雖居住中國之美國人民（包括官吏商人及牧師）要求美國政府與他國合作以侵中國，美政府固拒絕之而未所動。六十年後，適當中華民國十六年，各國曾擬議連合武力示威，對新成立國民政府有所要求，美國又拒而未加入共同之行動。

一八六六年，中美訂約，中國以著名之美國人蒲安臣（Burlingame）為議約全權代表，美國明白承認，尊重中國之利益，及「在中國領域內貿易航行」機會均等之原則。

一八九九年，國務卿海約翰（John Hay）關於各國在華「勢力範圍」提議彼此間及對世界他國，應遵守商業機會均等之原則；一九〇〇年又復建議，各國誓應尊重中國領土與行政之完整。

一八九九年九十月間，海約翰訓令美國駐英、法、德、俄、日、意各國大使公使，分別向各所駐在之國忠告，希望各該國對其本國在華取得之土地，作一「門戶開放」之「正式」宣言。蓋為我各國明白表示其對此種土地誓無私心也。於相當期間內，各國政府均為圓滿之答復。答覆既得，經一比較之後，海氏乃於一九〇〇年三月二十日訓令上述各駐在國之使節，分別通知各國，謂其既接受美國政府所建議之宣言，且其他關係各國亦已為同樣之接受，是普遍的接受條件已經完成，美

國政府認各國之同意爲最後而固定者矣。換言之，海氏宣布，依彼之意，上述六國已與美國成立一互相宣言，聲明維持在華商業現狀之意，且各於其所據之所謂勢力範圍內，不爲毀壞商業機會平等之規定。

然而事實固非止於此也。一九〇〇年春，中國義和團之亂起，國事沸騰，前途渺茫。海氏於七月三日，正當義和團攻打北京使官館之際，通電美國駐在海外十一國之外交代表云：「當中國處此危急事態中，美國政府於現環境許可下，認有表明態度之必要。吾人所奉守者爲一八五七年以來吾人所創之政策，中、美和平，發展合法之商業，於國際公法治外法權條款下，用各種方法保障美國人民之生命財產。有害及美國人民者，吾人必求責任者負絕對之責任。吾人承認北京現狀爲無政府，權力與責任實已入於地方政府之手，彼等如不顯然與叛黨結合，而盡力保護外人之生命財產，吾人卽認彼等爲中國人民之代表，卽與之謀友誼與和平。美國總統之目的從來卽爲各國一致行動，以求（一）與北京通消息，救出在險中之美籍官員，教士及其人等；（二）與中國各地美國人民生命財產以可能之保護；（三）防護合法之美國利益；（四）制止擾亂擴大及中國他省，並防其不再發生。慮求達此最後目的之方法，現在爲時尚早；但美政府之政策在尋求一解決之道，使中國入於永

遠之安定與和平，保持行政與領土之完整，維護條約與國際法所保障之一切權利，及鞏固各國在華貿易平等公正之原則。仰即將此訓令之內容照會各駐在國外交部長。海約翰簽。」

在此照會中，吾人曾言及「態度」、「政策」、「目的」與「方法」等，此項聲明之基本原則，不外二點：（一）保護美國人民生命財產正當利益；（二）尊重中國領土及行政之完整。此聲明簡括明瞭，吾人實未見其匹，其含義不但可適用於當時之情勢與問題，而且對於日後有增無已之困難情況以及久延不決之問題，亦可適用之。列強收到此項聲明書者，對於此項原則，均曾以不同之方式，表示遵守。

是以「海約翰照會」結果，使美國政府代表于過去六十年間時常提出之主張，乃得更進一步之發展，同時又確定一新見解。即列強應依此種原則，於力自約束中，協力合作。其於美國及其他最有關係之重要國家，關於此類原則，亦切實遵守。

海約翰照會發表二十二年以後，美國遠東政策之基本原則，曾因各種行動結果，其意義愈形擴大，其解釋亦愈形積極。華盛頓會議中，美國居首要地位，國務卿許士（Hughes）名極一時，當時各主要關係國家，均於正式條約或決議案中，明定各項規律，以爲其在遠東或太平洋方面，積極或

消極活動之準繩。就中有一條約，爲「關涉中國各項原則及政策之條約」其序文中聲明，與會九國，「茲因志願探定一種政策，以鞏固遠東之狀況，維護中國之權利利益，并以機會均等爲原則，增進中國與各國之往來，議決訂立條約。」在該條約款中，美國與（現在）其他十三國家，彼此亦均鄭重承諾尊重中國完整，維持中國商業機會均等原則，及對華關係須力自約束。

一九三一至一九三二年期內，胡佛總統對於一九二二年所爲之諾言，無論在精神上或形式上，均竭力維護。姑無論批評者對於胡佛總統所用之策略觀察如何，而國務卿史汀生於答覆參議員波拉（Borah）之書中，根據華盛頓條約及是後其他各條約，表明美國態度與目的，其聲明在美國固獲同情，即在國外亦博得好評。

五 非戰公約與美國

復次，自一九二二年至一九三一年之期內，美國與他國政治家，曾成立一廣大邊公約，此即一九二八年之非戰公約是，現在參加者已有六十三國之多。此公約中，吾人曾宣布一新原則，即全世界各國政府「用各該人民之名義，」罪責恃戰爭以解決國際糾紛，並斥責以戰爭爲施行國家

政策工具，同時又同意各國間設有爭端，不論如何性質，因何發端，「祇可用和平方法解決之。」

然則如此以宣言否認與諾言等，相提並論，究係何意？

第一，此約原文，不應就其本身觀察，應將談判者所發表及所交換之解釋，以及各國政府批准時之保留案，一併考察。現在對於此約重要各條款，以論文書冊批評解釋者，實已不啻汗牛充棟矣。誠然，美國對於此項條約，極其重視，希望和平之心理瀰漫全國，均望非戰公約之精神，能發揚光大，美國人民日入佳境。其結果自使美國對於此項條約之義務，將從「嚴格」解釋履行之。吾人可以斷言，美國人民決不輕易訴諸戰爭，或贊成類似戰爭之武力行爲，吾人亦可斷言，無論任何提議，凡足以使美國捲入使用武力之漩渦者，美國人民亦將表示反對。

一九三〇年四月十四日，胡佛總統對於提議非戰公約增加制裁方法一事，曾謂：「歐洲各國，常處於危險糾紛中，其情景實非我西半球之人所能想像，同時又爲傳統恐怖空氣所包圍，故均認爲維持和平及和平解決糾紛之方法，除國際法庭外，應以軍事或經濟潛勢力爲後盾，誠然，彼等均有其困難與必要，其是否有權作如是觀，吾人姑不必究詰，不過美國方面，則大多數人民之信念，均以爲其所應貢獻者，固不必擔承以武力維持和平，吾人深信吾人所應盡力者，最好爲斡旋與輔助，

決不可參加共同諾言以訴諸武力；余認爲美國如不擔負義務以武力解決糾紛，其有助於和平，顯然更爲妥適有益。」

然則他國如採取行動，侵犯美國認爲在非戰公約及其他條約下之權利時，將如之何？

爲答覆此問題起見，請注意其他外交文件與現在正在發展中之一種態度政策或主義。余所指者，卽所謂「不承認主義」之發展是。余於此問題，現在不必多加說明，諸君容後自可明瞭。余現在所欲言者，卽請注意「不承認主義」一辦法，美國歷屆總統，業已累次實行，不但對於遠東如此，卽於拉丁美洲，亦莫不如此，當美國政府于一九三二年一月七日，爲「九一八」事件致同一照會於中、日兩國政府，引起此種主義時，舉世各國，莫不注意，旋國際聯合會，隨即採用此項主義，對於運用武力以及因此而發生之糾紛，莫不以此項主義爲其國際態度及意向之基礎。觀于去年之事實，可以證明美國與國聯會員國之行動，均係依照不承認主義及其確定之態度而爲者，其行動之方式，卽不爲某種行動是。

六 美國對於世界和平之努力

至於美國對國聯態度一問題，余經詳細考慮結果，深信如能將三年來官方文書及最近羅斯福總統演講詞，詳加研究，必能得到相當瞭解，就中可以證明美國凡為共同目標，無不欣然願與國聯合作，不過其行動仍經過本國代表，保持獨立，以免捲入國聯職務與手續之範圍而已。

現在且將羅斯福總統之言行，略舉於左：

(一)一九三三年五月四日，羅斯福總統就職演說，關於外交政策曾謂：「余于國際政策，願使吾國採取睦鄰政策，即盡力尊重本國，同時因此而尊重他國權利，對於與他國所訂之條約，必尊重其義務及其不可侵犯性。」

(二)一九三三年四月十二日汎美紀念日，羅氏演說，追述其就職演說之睦鄰政策，并云：「隣國彼此合作，在人類各種活動中，其裨益與需要，從無今日之明顯；國家間之友誼，與個人間，須盡力創造仁愛力量，以促成密切諒解合作之空氣，彼此應互有義務與責任。蓋國際社會中之分子，惟有各個同情尊重他國權利，切實履行相當義務，方能建立博愛精神；吾人之美國主義，須建立于信任心之上，以平等博愛之同情心培養之，本于人之內心，成於人之理智。」

(三)一九三三年五月十六日，羅氏分牒各國元首，開宗明義即稱：「本大總統本於全國人民

之誠摯希望，茲以元首名義，致函于閣下，並由閣下轉達貴國人民，此希望即是以實際裁軍方法保障和平，以吾人共同努力，度過經濟危機。」在此牒文中，有理論之陳述，有事實之例舉，有共同辦法之建議，如詳加分析，即可知羅斯福總統，乃代表美國人民表明其共同見解者，其見解即是以爲世界各國，「應各依其國內計劃，以妥適之國際行動，補足經濟復興；」以爲世界和平，爲人人所期望；以爲裁軍行動，必有助於世界和平；以爲國際會議，爲交涉之實際方法；以爲國際關係中，惟自衛時方能使用武力；以爲各國均應遵守此項原則；以爲國際合作，既屬必要亦屬可能。

(四) 一九三三年十月十日，羅氏以書信方式，致文于莫斯科全俄中央執行委員會主席加里寧 (Mikhail Kalinin)，十月十七日，加里寧即行答覆，一九三三年十一月十六日，羅斯福總統與蘇維埃聯邦共和國外交委員長李維諾夫在華盛頓交換公文多件，就中羅氏曾言：「本大總統茲欣然奉告閣下，吾人談判結果，美國政府已決定與蘇維埃社會主義共和國聯邦政府，建立通常外交關係，並交換大使。」凡欲明瞭美國「睦鄰政策」之廣大涵義之人，對於此項文書，均應詳加研究。

(五) 一九三三年十一月二十一日感恩節，羅斯福總統宣言中有云：「吾人應追想開闢荒野者之勇氣，建立國家者之理想，以及後代盛衰期內，爲保持機會平等與互助而奮鬥者之堅毅精

神。」

(六) 一九三三年十一月二十四日，羅氏關於古巴問題，自喬治亞州（Georgia）溫泉地方（Warm Springs）發表聲明，就有云：「吾人關心古巴情勢，實極盡友誼之能事，甚望能於古巴人民有所裨益；吾人以爲美國官方行動，無論何時，絕不可妨礙古巴人民決定其自身命運之自由；在此期內，吾人甚望能于事實上表現吾人願爲古巴人民睦隣國家之意向；美國政府，甚望古巴能成立人民所信任之任何臨時政府。」

(七) 同日，即一九三三年二十四日，國務卿赫爾于抵達嘉里諾（Rio de Janeiro）時，發表談話，謂：「和平爲吾人之願望，戰爭之代價既如此其大，則和平之代價，當不至過大，故吾人應于此地特別留心吾人之幸福，共同努力，挽回衰頹之文明，吾人于此混亂之世界中，應樹立規模，以爲睦鄰之表率。」

(八) 一九三三年十二月十九日孟的維諾會議（Montevideo Conference）中，有人提議「無論何國，無權干涉他國之內政外交，」美國代表當表示贊成，並附議其他提案多件，且附以國務卿赫爾之聲明爲條件，其聲明爲：「美國政府對於美洲重要國際關係之態度與政策，尤其自三

月四日以後，已于言論與行動中，表現極其明確，現在觀察者當已深切明瞭，羅斯福總統時代之美國政府，其不干涉他國政府之自由主權與其他內政問題，與其他總統初無二致；美國政府在一切國際關係集議與行動之中，對於三月四日所採行之主義與政策，必將切實遵守，此項主義與政策，於羅斯福總統迭次演說，與本人十二月十五日在本會講演和平問題，以及公認之國際公法中，皆可概見。」

(九)一九三三年十二月二十八日，羅氏於威爾遜基金成立典禮中講演，謂：「威爾遜總統在莫卑爾 (Mobile) 演說時，曾明白宣言：「美國絕不再以征服方式增加寸土，」此種政策，美國實已謹守不渝；威爾遜更進而對於拉丁美洲諸鄰國，聲明決不因物質利益而犧牲人類自由。所以現在余已深知時機已至，吾人應確切表明今後美國當以反對武力干涉政策，補充威爾遜總統之宣言。武力干涉，惟有于和平方法失敗，而影響美洲其他國家時，方能行之。茲應請注意者，果不幸而有此事，要亦美洲各鄰國之共同責任也。現在美國與國聯合作，其密切實為前此所未有。余相信敢能代表國人，斷言昔日所有之政策聯合以及均勢等等，均已不足以維持世界和平，國聯提倡擴張不侵犯條約及裁減軍備條約，實是世界和平之柱石。美國非國聯會員國，吾人亦不必加入為會員國，但

吾人對於國聯一切非政治性質問題，以及代表全世界人民之意見及利益之一切問題，均已竭誠合作，蓋此等問題，與少數政治領袖特殊階級或帝國主義者之見解與利益，顯然不同也。此次見解，余業已對世界各國明白表示矣。」言至此，羅斯福總統對於一九三三年五月十四日致各國元首通牒中之提議，重行申述，其提議即為廢止侵略武器，及共同聲明「各國不得以其軍隊越過本國國界進入他國領土」是。羅氏續稱：「誠然，此項共同條約，在廢止侵略及侵略戰爭之武器，但苟非各國共同成立協定，擔負神聖義務，實屬無濟于事，然則此項協定，一旦經大多數國家簽訂，而聲明世界所有各國全體簽字後方能生效時，則吾人對於在此開明時期，何種少數國家，仍欲以武力侵襲隣國，極易辨別矣。余爲此言，實因余經嚴切實際觀察後，深覺本國及全世界大多數人民之意嚮，均對余提出之根本目標，以及達此目標之實際方法，表示同情也。」

(十)一九三四年一月三日，羅氏致國會書中有云：「美國出席孟的維多會議之代表，曾與其他美洲各國代表，密切合作，以促該會議之成功，余望諸隣國均能明瞭，吾人與彼等均在設法避免將來擴張領土以及甲國干涉乙國內政之情事，並且吾人均在力謀商業之復興，任何國家，均不得只圖本國巨大出超，而犧牲他國利益。現在其他各國，因恐遲早受人侵略，均不惜巨資擴張軍備，續

增商業防衛壁壘，凡此均爲訂立和平或商業條約之障礙。余已言之，美國決不干預歐洲政治，但吾人已準備隨時以實際方法，于最近裁減世界軍備，減低商業壁壘。」

七 結論

由上所述，余可謂美國整個外交政策以及遠東政策之基本原則，實質上不外下列數點：

(一)關於權利與義務，則一方面尊重其他國家及其人民之權利，並望其能尊重吾人之權利，一方面履行吾人對他國之義務，並望其能履行對吾人之義務。

(二)關於美國海外僑民及利益，則以正當合法之實際方法，保障生命，並保護而且增進正當利益。

(三)關於政治方略，凡一切局勢與糾紛，與美國權利義務利益無礙，而使或足以使美國捲入漩渦者，美國當力自避免其行動或義務，但爲保障共同利益或爲達到共同目的時，而與他國合作係正當合法易行者，則仍採合作態度。

(四)關於外交活動，則信賴討論交涉協定仲裁與裁判諸方式。

(五) 關於軍事行動，惟于他國非法利用武力，危及美國人民生命及正當利益或美國領土完整時，美國于國內法國國際法條約及公認之習慣許可範圍內，得以武力制止之。

(六) 對於一切關係，須常自勉力，為一睦鄰國家。

美國遠東外交政策的動搖

蠟山政道著
安格譯

——原文載一九三五年日本外交時報春季特大號——

一

美國外交原則的要素，不用說是受美國地理的環境和歷史的發展所支配，而以其國家的要求為基礎。從這種國家的要求所產生外交原則的特徵，因地域的不同，外交政策所包含的內容與形式也就不同。有許多外交政策的教科書，都主張同樣的議論。美國外交政策，因各處地域不同，所以對歐洲採中立性的不干涉政策，對拉丁美洲用支配性的門羅主義，而對於遠東則用指導性的列國協議政策。我們外國人觀察美國的外交政策，就不能不注意到各方面不同的方向，以及美國特有的國家要求的根基。茲特就日本的外交原則相比較，我們（日本）所規定的原則對於地域的

要素，比較的單純，在事實上是祇限於所謂與東亞大陸所接壤的地域。

從美國外交原則的特徵所產生的結果，不難看到美國外交政策一貫的共通性。因此我們更可以發現她矛盾性的存在，對於歐洲問題，在大體上是中立的，不干涉的；反之，對於拉丁美洲，則在門羅主義之下，臨之以支配的態度，便是矛盾。對拉丁美洲在門羅主義的名義下，主張其本國的優越權，而對於亞洲問題，則採比較積極的用指導的態度，出之以國際協議形式的外交政策，不問是那一個國家，都承認其優越的平等權的主張，不能不說一種別有意味的矛盾。可是在外交政策中，包含那麼許多矛盾的美國外交政策，其運動的傾向不是沒有理由的，例如現大總統羅斯福的主張的善隣外交，雖然是一個新的原理，可是其實際通用於拉丁美洲的都很少。

二

我們的主題，不是試就美國的外交原則和政策，加以全般的檢討，僅是關於牠一部分的遠東外交政策，加以研究。美國的遠東外交政策，已如前述，因為對他地域的不同，比較的是積極的，而且是指導的形式。其所以採用國際協議方法的理由：第一是當初美國在維持遠東關係時期，根據歷

史上的事實，南北戰爭時對外的發展暫時中斷。所以國內的經濟情形，尚不如帝國主義的發展。及十九世紀末，猶不能像其他歐洲諸國的積極活動，等到能活動的時候，歐洲各國的勢力範圍已經設定。第二美國在遠東中國的利益，現在是限於文化的利益（傳道的宗教，教育及社會事業），與商業的利益，除了菲利濱，美國在遠東沒有領土的利益。今後如何不知道，可是在現在中國，還沒有發現美國重工業商品的重要市場，從這些事情裏，很可以看到美國遠東外交政策對華門戶開放，保全領土等政策之所由產生了。

但是，爲什麼要這樣積極的指導的理由，卻很難解釋，大概是因爲東亞地域是未來的富源，民族的歷史很古，是普及西洋文明的處女地。在他們的觀念中，以開化的任務作爲自己的使命。至於宗教的及教化的利益，商業的利益的推廣，也是一層很重要的解釋的理由。但是關於這種外交形式所採用列強協議方法的理由，雖說是最近的傾向，可是在事實上很難說是始終一貫的政策，免不了要受時代的影響。依據最近協議的形式的傾向，來鑑別發揮單獨指導性場合的經驗，我們可以知道，不論外交的形式怎樣，牠的積極性和指導性是永遠存在的。

有這樣一般性質的美國遠東外交政策，觀其實際所適用的遺跡，其作用常能牽制一定個別的國家貿易的出入。這種形態，是極有意義的事。當日俄戰爭以前，用以抑制俄德在亞洲的貿易出入，日俄戰爭以後，使用這種形態來對抗英日同盟，自華府會議，英日同盟廢棄後，其作用便專在牽制日本在亞洲的霸業，最近的東三省問題，便是一例。

由於這種事實，可以說，美國的遠東外交政策，並不是建立在真實的國際協議的外交形式之上，不過是盡量的誘導歐洲諸國，使能在他的指導下，遂行其亞洲政策。

可是，就歐洲諸國中的主要國家，英國，對於亞洲的場合，是否必須經過華盛頓的轉折？在英國，保守黨的政治家與自由勞工黨之間，現在還沒有一致的趨勢。對於東三省問題，不僅國際聯盟與美國的協調是例外的，而且英國的立場也很曖昧。因此，美國的遠東政策欲成立協議的形式，不得不先透澈觀察歐洲各國的共通政策。遠東政策是包括歐洲的世界政策，若僅限於亞洲的地域政策，而不隨風雨變化，則美國的遠東政策，依然祇是美國的政策。

何況美國的遠東政策，與日本是衝突的，對於日本的高平路德協定與關辛石井協定，以及其所結成的特殊協定，在歷史上看來，都是企求美國的遠東政策與日本的亞洲政策互相妥協調和，可是日本卻不必儘先承認一切從美國外交原則所產生的政策。在華府會議後，雖然是協調外交時代，卻沒有餘暇得以承認美國某種程度的特殊事情，滿洲事變以後，列強協議的形式即因日本的反對而沒有成功。

四

美國的遠東外交政策，最近在開始動搖了，不能再持有其向來存在的指導性和積極性，更不能採用列強協議的形式。第一便是遭逢日本的反對，美國祇像是在火中拾粟，自悟其愚，雖然美國一方面對於世界輿論的動員，表示得意，欲賭之於事實的戰爭，而認日本的反對為沒有理由，可是美國卻沒有把理由之有無分析出來，反而由於向來積極的待人方法，招了由自己意識上所產生的危險性。

第二是美國的內政政策。美國對於遠東的政策，既不能積極的進行，抑且自生矛盾，新經濟政

策又與國際經濟政策互相矛盾衝突，遂中止而不能成立，這是不能行施積極政策的道理。白銀政策復因影響到中國的經濟，遂亦終止而不能成立，即其一例。

第三，最重大的理由，便是對日本問題的反省，他們對於日本的經濟問題和內政情況不加注意，通過其本國的移民法，決定關稅政策，而在他方面則非難日本在亞洲的行動，真可以說是矛盾的事，所以一部份的輿論，都說關於這一點，應以改變自己的態度為先決問題。

反省和覺悟的結果，遂捨棄從前指導性的遠東政策，而變為靜觀的政策，以解決這一種矛盾。同時對歐洲諸國，與英國之間，努力發見新的協議外交的基礎，換言之，即以協議設定共通的地盤，為一切主張的先決問題。關於這一點，雖然還沒有具體的表現，可是從英國自由黨勞工黨人士的往來，以及英帝國領袖政治家的言論和行動，所努力的方向，很可以看得出來。

最後的問題便是美國與日本的關係，應該共同加以修正，關於中國問題和軍縮問題，則應從新締結協定，而與遠東外交政策以真實的協議性。一部份的見解以為偽「滿洲國」的承認，為貫通協議形式的解決法，這種見解是很值得注意的。還有一部份的見解與輿論且以為這個問題，不是單純容易，不徒是限於日本而已，更須具有其他各種條件的必要。

可是美國的遠東外交政策，原來的形態已經動搖，無疑的必將產生具有新的基礎與含有新的內容的方針，因此，我國（日本）今後的方針如何？真實的協議外交成立與否，乃有極大的影響。不過美國應該知道，除去日本以外的遠東和太平洋的協議，便沒有意義，又僅是歐美提攜也是一種很危險的愚笨，我們深信用這樣的結果，來促成太平洋的和平，是極愚笨的。在我們日本今後的外交政策，對於美國遠東外交政策行施時所發生內在的變化，不得不加以注意。

美國應採取的遠東政策

Nathaniel Peffer 講述
吳容 譯

——原文載一九三六年七月美國政治社會科學學會會刊——

欲求知道現代國際政治，不問我們是講到非洲或亞洲或歐洲或美洲方面，我們要認識這個事實：新的形勢在發展着。許久以前，有一種固定觀念，即歷史上的事件是發生于地中海的海岸，因此人們都承認百年來的西方世界，凡是政治的，軍事的，與社會的勢力，是屬於大西洋兩岸的國家，尤其是西歐的國家。但是我想我們現在在亞洲與非洲也有歷史了，我們可以想像西歐國家發命令統治全球的時代已經過去了。

想到國際政治，經濟，或文化關係，我們必須認識近三十年來世界新勢力之發展——無論在遠東，在北美，及在東歐。這三方面中，我們在美國只知道美國的力量。但是我認為世界上現在有三個焦點：（一）美國；（二）蘇俄；（三）不久的日本。

一 爲世界強國的日本

不管我們歡喜或不歡喜，新局勢在遠東發展着，我今天要談到的是這個問題。不認識日本之進爲強大國家，便不能認識以後二十年的世界，日本之列于強國之林，是深深地改變着世界。

我的意思具體地是什麼呢？我的意思即是說，日本是在取西方強國而代之，西方強國在遠東，尤其在中國，自來是佔優越地位的。我還有一個意思，即日本的行爲只有用武力——戰爭——才能夠制止。第三，我以爲如果日本成功，我們在西方世界的人要失去我們最初到東方去的動機，主要地爲求得東亞經濟出路的動機，尤其是市場。諸位可以看出我在毫不思索地講話，我所講的，可以一言蔽之——認爲吉卜林主義 (Kiplingism) 了。

假使我們西方人否認我們到東方去的動機，我們還有什麼可說呢？

讓我們明白一件事情。戰爭之作並不是沒有目的的。我要重複申述，只有戰爭才能制止日本在東亞操縱一切。假使有制止日本行爲的戰爭，這一定是中國動手，但這個戰爭在最近十年中我想不會發生；或者由蘇俄動手，這也許六星期以內會發生，但是不作戰的成份來得多；那末或者要

由美國動手了。美國對日作戰，並不是如一般人相信那是幻想的事。

二 門戶開放政策

我們先求明白如果對日本沒法制止要變成怎樣的。我們有神聖的原則——「門戶開放政策。」所謂「門戶開放政策」，簡單的說，一切在中國貿易的商人，地位要一律平等；不可以謀某一個國家的利益而對某種貿易加以限制。

假使日本操縱了中國，在中國即無所謂門戶開放政策了，那我們可以獨斷地說。日本之所以要奪取中國的原因，因為她要中國的門戶關閉。那個原因既非特別為亞洲的，也非特別為日本的一切強國之欲取得遠處領土，無非是想要在那些領土上實行關閉門戶；那便是說，牠們可以盡量獲得剝削的利益。

然而那個原因還用許多漂亮的話來解釋——委託制度，文化開發，對土人有利（是指不殺他們吧）——近來還有一種好聽的欺人之談——委託統治地，那即是說，你佔領一塊土地，但又不完全佔領，你是受人之託來管理這個地方，但是你對於你代理的人，你是不聽他的話的，你決不

服從他。

一切國家強大起來便有領土野心，這是由于思想獨佔他國領土的原料，同時在那裏暢銷出品。日本的行爲就是那個動機。

國際關係中有許多虛構的事情，門戶開放即其一。門戶開放在國際問題討論中已成爲一個公式，牠在華盛頓的國務院已成爲宗教的慣例，牠成爲一個美妙的神話，實際上沒有一個地方是門戶開放的，除非一個大的帝國工業上足以自給，爲求平等機會作商業上的競爭起見，主張門戶開放，從一八八〇年至一九〇〇年及稍後數年的情形便是如此。大不列顛贊成門戶開放政策的原因在此，美國國務卿海約翰 (John Hay) 也是主張這個政策的。

只有對某一個國家有利，那個國家才鼓吹門戶開放。實質上殖民地的爭奪，無非是獨佔權的爭鬥。如果一切國家都願意放棄優先權的話，他們用不着取奪殖民地了。

三 中國的統治

我想日本爲其實際目的起見，她想造成爲中國的主人翁那是沒有疑義的；那末西方工業化

的國家是沒有希望對中國貿易了。那不是一個理論家的憂慮。西方工業國家欲在經濟不景氣中自拔出來，但是景氣的機會對牠們是拒絕了。

然而這不是歷史上的新現象。歷史的事實是這樣的：在遠東總是有一個國家，某個時期最大最侵略的國家，力求統治中國。有一個日本人這樣地辯說：「假使我們不統治中國，別的國家要來的。既然如此，還是我們幹好。」關於這種辯言，可說的話是很多的，我有時想起我們固然對於漂亮的流行語——如「集體安全」——當盡相當的義務，而在國際關係方面，除了說漂亮話外，是沒有其他的話可說的。

遠東的重要事件爲近百年來各國對於中國統治的競爭，中國是視爲東方最大的經濟潛勢力。這是十九世紀制度的天然演進，那制度不是資本主義的，而是帝國主義的，這帝國主義並非由作惡的外交家和武人想出來，而是由于工業制度，機器生產制度促成對外發展的趨勢，對外發展才能使這制度生存。

四 美國的政策

日本之積極想統治中國，那對美國有什麼意義呢？雖然我們以為這是一個修詞學上的問題，而其實並不如此，近百年來美國固然主張孤立，不與她所認為「惡劣的外國人」往來，對於遠東，則有重大的關係，關於這點，歷史上的證明很多，我沒有時間來引證，即引證亦沒有什麼用處。

三十年來美國從事於遠東，其努力是有加無已；在這三十年的期間，她專門做一件事情，即竭力阻止任何國家幹日本現在所幹的事。當沙皇時代的俄國，為遠東最大的威脅者時，美國即阻礙俄國的發展。自一九〇五年俄國為日本戰敗以後，美國即致力限制日本的行為。假使一九三二年美國政府因日本之侵入東三省大為震動的話，這並不是因為凱洛公約的抽象義務，凱洛公約我認爲誰也知道沒有什麼神聖義務，甚至沒有存在。美國政府不過表示牠的傳統政策——不許任何強國爲自己的利益而佔有中國。

這傳統政策並不是美國對於中國友誼的結果，也不是美國社會教義認征服爲不道德的結果。美國的動機是這樣的：如果等到美國和其他的工業國家一樣，經濟演進需要找出路的時候，牠只能向太平洋對岸的中國發展。

五 我們前途的兩條路

我們的政策只有這樣：或者我們阻止日本在中國的行爲，或者改變我們反對任何國家征服中國的傳統政策。如果我們採取後一政策，我們不僅要作漂亮的術語，不僅表示理想主義的姿態。我們要付一種代價，即犧牲我們將來在中國經濟的發展。假使我們這樣做，我們不要以爲我們是實行這個好聽的理論：即僅要人們忍耐一點，事情總不會弄僵的。在國際上忍耐不是一個道德，而是一個很大的奢侈品。以政治和經濟的關係而言，忍耐二字的意義是「不要取得市場。」而「不要取得市場」的意義是再加上三四百萬的失業者。這許多人失業的意義是「多加救濟費，布施費，租稅，通貨膨脹。」

美國的遠東政策，各人自然可以依照各人的理論而作肯定的話，重要的是這不是一個浪漫的問題，引起我們所習慣的理想主義，我們須要認識美國也是在實際國際政治的生活裏，我們之步入國際政治，不是由於我們的疏忽，不是由於威爾遜式的「複雜情形」而是由於經濟的演進。我們急迫認識我們的經濟演進到了別的國家的階段，我們也要做他們所做的事。我們要分得外

交、軍備與戰爭的懲罰。如果我們要想免去那種懲罰的話，我們便要犧牲自己，付一種代價。

具體地說，我們在遠東頗有捲入戰爭漩渦的可能，否則，如我所說的，要放棄我們前面的希望。假使我有權力決定的話，我願意犧牲，償付不染指的代價。我之所以不主張作戰，不是因為那顯明的理由，認戰爭是野蠻的，也不是因為那不言而喻的理由，認戰爭決不能解決任何事件，僅是決定一個下屆戰爭導火線的和平條約；而是因為一個更有理由的理由，即戰爭不能解決遠東問題。

六 和平的代價

在遠東如同在其他地方一樣，只有在一個條件之下我們才有和平，即我們放棄只能從戰爭而得到的利益。這便是指兩個事件的一件——我們志願地減低我們的生活水準，或在我們的國家經濟方面加以內部的改革，使不致有向外發展的必要。假使不對下一代的社會經濟狀況加以劇烈的和澈底的改革，使與現代完全不同的話，我不相信第二件事情可以辦得到。

遠東問題在二三年之內即要達到頂點。除了在遠東謀發展的國家作適當的社會改革，遠東沒有和平之可言。在遠東問題頂點未來到之前，我們沒有時間作社會的改革。我們只能採取節慾

與因循的方法。

大家都承認現在的華盛頓政府已改變了上屆美國政府的政策。上屆的政府，諸位能記得，大聲對日本發出警告，叫日本要停止做這樣，停止做那樣；諸位也能夠記得，日本並沒有因吃警告而停止她的行爲，她還是幹她所要幹的。現在的政府不作大聲警告了，因之我們可以推論到美國政府已改變了政策。但我想這個推論是太倉卒了一點。更正確地說，現政府較上屆政府合乎邏輯一點。即牠能認識假使我們在實際政治方面要做什麼事，我們必定要有實際政治的工具——海軍。我們現在的不說話，並不是說等到我們有了應付某種事件的工具還不說話；這個時候美國造艦計劃爲她的任何時期歷史上所莫及，是有意義的了。

最後，如果我們的結論是我國經濟與政治情形不能允許日本佔有中國，那末當然我們要繼續反對日本，同時還要有一個決定用來作戰的海軍。

反之，如果我們認爲作戰的犧牲太大，我們只有一個辦法，即放棄我們在遠東的野心，讓現在的形勢演進下去，而接受日本在遠東的優勢。如果我們認爲我們國內現在經濟發展非增加國外貿易不可，那末我們也要想辦法，以求適合我們的經濟情形。

七 較好的方法

在遠東現在只有兩個可能性，我主張第二辦法好些——即暫時默認事實，靜觀事變。如果我們想像二十五年或五十年後的世界，顯然地我們可以知道現在的變動是不能持久的。新政治的、社會的和文化的形勢將來總要發現。在這個期間，各國或者因抱有目的而作戰，只有由於戰爭而能達到這個目的，或者放棄這種目的，而在國內找求彌補的方法。

最後，國際決議案只有在適當時期方能有效。戰爭之作，不作於作之日，而作於十年至二十年之前。國際關係中有一個動力律，超過某點以外，武力即不能被阻止了。遠東的戰爭，尤其關於美國方面，現在必定要加以阻止，否則變為太遲了。我們想到的是我們建設海軍的動機，假使有一天我們的海軍建設好，假使有一天我們有實現我們遠東政策的方法，我們是要利用這個方法的，不管我們最初是願意與否，我們要加入太平洋的戰爭。

菲律賓向何處去

Grayson L. Kirk 著
許紹 昌 譯

——原文載一九三五年十一月份美國現代史料——

一九三五年九月十七日當選爲菲律賓共和國第一任總統的奎松 (Manuel Quezon) 氏，在同年十一月十五日正式就職了。美國對遠東的關係，從此劃一新時期。按照目前的計劃，美國對於菲島的控制權，將立即減到最小限度，而在十年以後完全撤退，給菲律賓人以完全的民族的自由。然而一九三五年五月間國民投票的結果，雖然表示了獨立計劃爲大眾所贊同，而對於這所謂民族的自由，菲律賓人中間卻很少抱樂觀的。菲島政治和商業方面的領袖們，都在暗地擔憂。擔憂的理由很多，卻不外下面這個問題：就世界一般局面看，特別就遠東的形勢看，菲律賓能夠維持她業經取得的獨立地位嗎？

菲島的領袖們已漸明白：菲律賓的經濟組織若按照獨立法案的規定與美國分離，恐怕極難

維持。如果菲律賓的經濟組織一崩潰，社會秩序一混亂，那還有什麼足以阻止日本來藉此干涉呢？日本在東三省的干涉，便是好例。日本的侵略主義，即令是最樂觀的菲律賓政治家，也不能淡然置之。而這種恐懼的心理，也許會使菲島的領袖們要求與美國保持某種經濟的，或甚至政治的聯合關係。

當美國從西班牙手裏奪過菲島來的時候，美國方面頗受點煩惱。因為美國是爲了求古巴的自由而與正義之師的，現在卻攫取了這肥腴的戰利品。於是一方面既爲他國譏爲偽善，一方面又受國內輿論的抨擊。共和黨的領袖們因此便向菲律賓人，向全世界，保證這不是普通的征服。麥金萊總統（President McKinley）宣稱：「上帝令這些人民受我們治理。我們要繼續使他們明瞭，我們所想增進的是他們的自由，而不是我們的權力；是他們的幸福，而不是我們的利益。」

美國政府當局自始便主張逐漸推進菲島的自治，并且表示如果菲律賓堅執要求，美國在最後也可承認菲島的獨立。這種承認菲島獨立的意思，雖不會以國會議決案或其他方式予以明白的肯定，而政府高級人員的態度，對於獨立問題始終是鼓勵的。

菲島獨立問題主要的推動力量自然在馬尼刺，而不是華盛頓。菲律賓的政治家們，早就明瞭

「自由」等字眼的價值，凡想從事政治買賣的，都拿這些字眼作為主要的貨品。因此，菲律賓的民衆，便深受了獨立觀念的薰陶，要是今日有那一位領袖想反對獨立，便不啻自絕其政治生命。不幸得很，這種深入民衆的觀念，現在竟妨礙了問題的解決，因為這種觀念已成爲菲律賓的政治家們所不能越過的障礙了。

當歐戰告終的時候，菲律賓的獨立運動變得極堅強有力。威爾遜（Wilson）政府雖然頂着民主黨准許菲律賓獨立的傳統政策，而這時既負着實際政治責任，卻不能不取推諉規避的態度。所以當時雖通過了瓊斯法案（Jones Act），將菲律賓自治的範圍擴大，而該法案的序文中卻指明了必須等菲島能樹立一個穩固的政府，才許撤退美國的主權。

此後十二年間的共和黨政府，也不能使菲律賓人達到獨立的目的。菲律賓屢次遣派特使上華盛頓去請求，美國政府都很客氣地招待他們；可是美國對外貿易迅速的發展和美國工業的興盛，卻使美國政府不復注意這個問題。在十二年裏面，美國曾兩次派遣考察團到菲律賓去，而兩次的報告，都說菲島有驚人的進步。人民的教育發展了，公共衛生事業改進了，公路既已建築起來，人民的生活程度也已提高了。

然而兩次的報告，都說還談不到獨立。因此，美國政府方面一般的看法，都以爲菲島的獨立，至少在三十年以內是說不到的。他們以爲在三十年以內，菲律賓人以共享美國的繁榮而愉悅滿足，一定願意繼續生活在美國的旗幟之下的。

美國自始就想以鼓勵對外貿易來改進菲律賓人的經濟生活。從一九〇九年，菲美間就實行完全的自由貿易，祇附帶了一點比例限制。到一九一三年，此項限制亦經取消，於是菲美兩國間就沒有任何稅制影響往來的商務了。靠了這種刺激的力量，菲島對外貿易便迅速進展。從一九〇九年到一九二九年，凡二十年間，輸出入的總值，增加達百分之三百七十。

這種貿易的發展中，有兩件重要的事實。第一是菲律賓人不復能與美國市場分離。一九〇〇年時，菲島輸出額中，美國祇占百分之十二。到一九三四年，菲島輸入額中，美國已占百分之六十五，輸出額中已占百分之八十七。第二件是出口貿易集中於幾種農產品。其中的食糖，便占菲島總輸出額的百分之六十以上，而這些全都是銷到美國市場去的。去年一年，僅僅食糖、椰子、大蔴和菸草四種農產物，即占菲島總輸出額百分之九十以上。

而且這種貿易的發展，並不是單方面的。一九三三年承受美國的出口貨的，菲律賓占第八位，

對於棉布、乳類和紙煙，菲島更占着第一位；而對於肉類和鋼鐵製品，菲島也是遠東最好的市場。這
個市場潛在的價值，或許還更大些，因為菲律賓人已知道喜歡美國貨，雖然他國貨物，以賤價相競
爭，他們也寧願買美國貨的。

不過雖然在這種貿易的交換中雙方都互有利益，可是菲律賓的經濟基礎，依然是不健全的。
菲律賓的繁榮，太依賴於輸出貿易了，而輸出貿易又太依賴於美國市場了。在政治上，菲島雖在日
漸趨於獨立，而在經濟上卻日益與美國不可分離。

如果美國之准許菲島獨立，祇是因為菲律賓人已經準備好承受獨立國家的負擔，那末事情
又當別論。而事實上，美國國會卻沒有這樣坦白的動機。美國國會之通過獨立法案，祇是受了一些
農業團體的壓力，爲的這樣一來，便可對菲律賓的輸入貨品築起關稅壁壘來。所以祇要有旁的方
法能禁遏菲產食糖和椰子油入口，菲島的獨立，仍然是不會實現的。

菲律賓濱貨物之輸入美國，在經濟衰落以前，從沒有人激烈反對過。可是到一九三〇年食糖和
土產油脂類價格大跌落時，美國的農業團體，便開始了反對運動。在他們看來，菲產食糖和椰子油
的免稅輸入，是美國農產品價格低落的一個基本原因。最初，他們想藉 Smoot-Hawley 關稅法案，

設法對菲島產品的輸入課以關稅。但他們隨即明瞭菲律賓一日在美國國旗之下，這個辦法便一天不能實現，因此，便決定援助菲島的獨立運動。菲律賓的領袖們之所以突然發現在美國有這樣一個有力而急進的團體贊助他們的運動，便是爲此。

農業局、農會、乳業公會、椰子油廠及種植製糖植物者們的論據是極簡單的，全國植糖協會會長克明斯（Cummings）說：「一百萬噸的食糖輸入了美國市場，而製造這些食糖的工人，祇要三角半或四角一天的工資，同時這些食糖從產地運來的費用，還比從 Denver 到 Omaha 的運費便宜，美國食糖的價格，自然要大跌了。」同樣，美國農業局聯會曾通過一件決議：「一方面對於國內農產品課以重稅，而一方面卻許農產品或其代用物從我們所謂殖民地或屬地免稅運到我們的市場來，這樣而想提高農產品的價格，真是緣木而求魚；所以我們贊成這些屬地立刻獨立。」

上院議員海芬（Heflin）的話，可以代表一般的意見：「菲律賓農產品的輸入，簡直致美國棉、花生、豆以及穀類的農作者於死命。讓我們給菲律賓人以獨立，與菲島解除關係吧。讓我們堂堂地解放他們，給他們獨立吧。這樣，如果菲島廉價粗製的產品，再要湧入美國，壓迫美國農人時，我們便可以課以關稅了。」

其實，所謂菲產食糖和椰子油的輸入，怎樣不利於美國食糖和土產脂油類的價格，是很難證明的，美國對於食糖，就素來不能自給自足。一九三三年美國所產食糖，祇相當於其需要量的百分之二六·五，從夏威夷輸入百分之一五·五，從波多黎各輸入百分之一二·五，從菲律賓輸入百分之二〇，其餘百分之二五·五，則由古巴輸入。一般都認為美國自產食糖既祇能供給一小部分的需要，那末祇要對古巴糖征收充分的關稅，美國食糖的價格，便可以和世界的價格相等，菲律賓食糖的免稅輸入，實在不足以影響美國的糖產者，因為除非取消古巴糖輸入的優惠稅率，阻礙菲產食糖入口的唯一結果，便是古巴糖入口的增加；對於美產食糖的價格，並無利益。

過去十年間菲產食糖對美輸出急激的增加，對於古巴糖自然是不利的，所以紐約方面與古巴糖有關係的銀行家們，便熱烈地贊助菲律賓獨立。可是這些人並不和美國糖產者公開合作。因為雖然兩方面都想消滅菲糖的競爭，而美國糖產者更希望取消對古巴糖輸入的優惠。但無論如何，兩方面總有着一個共同目標，這不啻保證古巴糖對美輸出每年可以增加一百萬噸，因為一九三二年菲糖對美輸出便達到這個數目。

關於椰子油的問題，也很多相同之點。一九二九年菲產椰子油對美輸出達十八萬七千噸。可

是除非椰子油和美國自產油類可以互相替用，而其擇用標準又全在乎兩者價格的高低，非產椰子油的輸入，是不會影響美國的油產者的。雖然雙方都有誇張的說法，美國農業團體的論據，終覺不大充分。

椰子油大多用在肥皂製造上，而肥皂工廠根據專家的試驗，堅決認為沒有任何美國自產油類可以代替椰子油。美國自產的椰子油大多用爲鬆脆劑，而這方面，椰子油卻是不適用的。對椰子油徵收關稅，即令可以使人造奶油業重新改用美國自產的動物油類，而對於奶油業者卻毫無好處。因爲人造奶油與牛奶的價格相差很大，人造奶油雖以改用美國自產的動物油類而漲價，仍然不會被牛奶替代去的。

所以美國農業團體之排斥菲律賓，不是於事實茫然無知，便是爲議會一部分議員所欺騙。這些議員知道在菲律賓問題中，他們很可一顯身手，以取悅於雇用他們的那些資本家。獨立法案的本身，已暴露了獨立運動的背景。法案一方面規定在菲律賓取得完全獨立以前之十年中，菲律賓市場應該對美貨開放；但另一方面則規定對非島輸入美國的食糖、椰子油和木材，立即施以比例限制。在後半期五年中，再由菲政府征收特別出口稅，補充那些限制。美國國會對於這種片面的辦法，還

嫌不夠，不等獨立法案簽署，便通過兩項法律。一項是對椰子油征收消費稅，一項則是對一切食糖入口施以比例限制。

到菲島完全和美國市場割斷後，菲島的椰子油工業，必將全部崩壞。將來美國的油類輸入，必將改為椰子乾。同樣，菲島的雪茄煙業，也要崩壞。但菲律賓的椰子乾和菸葉，在世界市場上的需要，是很確實的，菲島的椰子和菸草基本工業，應當還可以存在的。

真正成問題的，倒是食糖，由於菲島經濟情形的美國化，菲律賓貨物的生產成本已很高，不復能與古巴或爪哇在世界市場上作有效的競爭。除非美國市場對菲免稅開放，菲島的製糖工業終將沒有辦法，菲律賓有二百萬人以上依賴製糖工業生活，而政府收入的百分之六十，也出自這項工業，所以製糖工業的崩壞，或將危及整個獨立政府的試驗。如果政府的事業，如衛生教育等，因為財政困難而無法進行，而同時幾百萬無知識的人民，又遭遇經濟上的困難，那末，政治的安定，也必立瀕危境了。

食糖的輸出，對於菲律賓的銀行和其他事業，也很有關係。在一年半以前，菲島總督的報告說，十家菲律賓銀行的放款總額中，有百分之四十七是放給糖業的，而國家銀行放款二千二百五十

萬元中有百分之七十七放給糖業。同時，國有的馬尼刺鐵路收入的百分之四十，是來自食糖的運費的。

菲島的領袖準備以增加農產物種類和發展工業來解決這些難題，因為這樣可以充分供給本國的需要，不必依賴於外貨的輸入了。可是農作物種類的增加，即令能成功，也極遲緩；而發展工業更需要大量的資本，而這些資本正是目前所缺乏的。從獨立法案的內容推測，菲島的外資，不僅不能增加，恐反要逃避減少。除非外國政府爲了政治的目的來獎勵對菲投資，這種現象終將不免以菲島現有的資本來發展工業，無論如何是不夠的。

如果菲島確能免除他國的干涉，則菲律賓共和國與美國分立後，雖然弱小混亂，或者還可以維持。可是在遠東卻不能有這樣的保障。菲律賓人雖自始便注意到自衛問題，可是就連最樂觀的菲律賓人，也從沒想到建立海陸軍來防禦侵略。所以僅有的希望，祇在加入國聯，或取得一種國際保障或國際中立的地位，或與強國締結同盟。

加入國聯自然很有意義，可是這對於弱小的國家，並不能提供安全的保障；而在遠東，尤其如此。至於同盟，則歐、美各國似乎都不會和菲律賓政府締結攻守同盟。因為這種同盟，對於歐、美各國

毫無價值，而另一方面，卻一定會引起與日本的衝突的。

此外，便祇有取得國際中立之一途了。這是獨立法案的主持者們所發現的方法，許多菲律賓的領袖們相信菲島的獨立，可由在遠東有利害關係的各強國來共同保障，他們以為菲島的地位是軍事上的中心，列強一定會共同保障菲島的中立，以免危及他們現有的利益。然而這裏卻有日本為這種計劃的阻礙，菲島的中立，顯然與日本的「遠東門羅主義」相衝突，而日本政府，也自然不會贊助菲島的中立。而且即令中立計劃實現，又真能保障菲島的安全嗎？菲島的領袖們很樂觀地提到瑞士中立和平的歷史，然而他們卻忘掉了另一個中立國比利時所遭遇的事情。

真正的問題是在日本。悲觀的以為美國人一離開菲島，日本海軍立刻會跟着開進馬尼刺海灣。樂觀的以為東三省和華北已足令日本在以後許多年間無暇他顧，同時以為日本對菲島並無領土野心。這兩種見解也許全不對，說美國一退出，日本便會占領菲島，固不盡然；說日本不僅不準備併吞菲島，並且不想在菲島攫取優勢的地位，自然也屬荒謬。菲律賓濱擁有好些為日本所垂涎的東西，最重要的便是菲島的軍事形勢。如果日本能控制菲律賓羣島，便可連帶控制遠東海上的一大串島嶼，同時還可就商業或其他方面伸入英屬、荷屬、東印度。這樣，日本便可在整個遠東惟我

獨尊了。

日本的對菲移民也是可慮的。一般都以為日本人不能在菲島那樣熱帶地方發展，而日本方面也並沒有必然的壓力，要使許多日本人永遠移殖於菲島。可是事實上目前就有二萬日本人住在菲島，其中大多數都是達瓦省（Davao）的永久居民，而達瓦省雖赤道線不過六度到八度。菲島確是一塊肥沃而宜於殖民的土地，菲島的人口平均每方哩祇得一百二十人，而在日本卻多到四百五十人；同時，菲律賓擁有鉅量對於日本很有價值的原料品——鐵礦的藏量是遠東最大的，還有金、鉛、錳、鉻等礦，此外更有宏大的硬木林，所有可用的木料估計當有四六〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇方呎（厚一吋）之多。

日本人無疑地要對菲島實施經濟的侵略。日本人可以投資菲島以發展原料品的生產，同時他們可以壟斷菲島的進口市場，拿日本的棉織物及其他產品來替代美國貨。可是這樣的商業協作，對於菲島糖業的困難卻毫無好處。因為日本人在台灣出產的糖，早已超過日本人自己所需要的了。

美國對菲的關係怎樣呢？十年後美國完全退出菲島的政策也許會實行的，這樣便算放棄了

菲島，而不問其將遭遇如何的命運，這是華盛頓許多要人們所熱烈擁護的唯一計劃。他們以為在菲島保持利益，或和菲島保持關係，都是構成美國在世界地位上的弱點；同時他們以為退出菲島，或可藉以避免對日的戰爭。他們毫不顧及這種政策之必使菲島投入日本的懷抱，毫不顧及菲島投入日本懷抱的結果，是使三十年來美國的努力和西方文明的移植，毀於一旦。

美國另一個辦法是修改獨立法案，取消法案中出口稅的規定，並且在財政關稅問題方面予菲政府以更大的自主權。此外，更可由美國政府與菲政府議訂商業優惠條約，以比例限制為基礎，而事實上則免稅容納菲產食糖、椰子油以及他種貨品；同時菲島市場對於主要美國進口貨，亦予以優惠待遇，以為交換。如果走這一條路，則菲島或可不至引起內部的混亂，因而也不至招致日本急激的侵入。這自然不能絕對保證菲島政府在日本決心侵略時定能保持獨立，可是這至少可以使美國不致為了幾個經濟團體的利益而令菲律濱受犧牲。

還有第三種解決辦法，則是使菲島取得如英國各自治領的地位，以永久維持兩國間的聯合關係。這個辦法，如果和前述商業優惠政策相輔而行，必能對菲律濱共和國未來的安定予以更大的保證。這是大多數菲律濱負責的領袖們所暗地贊助的計劃，而在最近，更有公開作這種主張的。

如果這個計劃能實行，自然爲英國、法國及荷蘭所歡迎。

如果美國人對於菲律賓人及其將來感到負有責任，則目前政策中可爭議的商業上的打算應該取消，而代以另一種辦法，使菲律賓人能夠維持他們已經取得的獨立。如果美國人並不感到有任何責任，而不惜以某一團體的私利來決定國家的政策，那末，美國人民也當知道這種團體究竟在幹些什麼，究竟爲什麼要這樣幹。

孤立主義的美國外交

Zanvel Flagg Bemis 著
許紹昌 譯

——原文載一九三六年 Yale Review 二十五卷第二期——

在十八世紀及十九世紀，美國的外交政策很確定，也很成功。獨立及領土完整之維持，美洲西部之推進，門羅主義之確立，國際貿易上有條件最惠國原則之應用，歐洲各國在美商業壟斷之擊破，大量歐洲移民之容納，仲裁制度之推行，凡此種種，無不確定，也無不成功。所剩的，祇有海上自由一點，到十九世紀末年尚未實現。這種成功，一方面由於美國地理上之遠距歐洲，歐洲動亂的局面對美國有益而無害；一方面實也由於這些政策完全適合於美國的利益。

然而十九世紀以後，美國的外交政策即有了改變，而錯誤也就開始了。這因為美國的擴充到十九世紀之末已經到了頂點，於是漸漸自覺其為世界列強之一，而其他國家也羣以此譽之，向來的「美洲國家」的觀念終至不能保持。一八九八年美國取得菲律賓，阻斷了日本發展的進路，使

是這一轉變的開始，這是美國外交史上最初嚴重的錯誤，而跟着，在遠東方面，便產生了許多深足遺憾的外交上的錯誤。

「門戶開放宣言」即是其中之一。門戶開放政策原係英國促動，其對英國有益實較多於美國，而且一旦局面變動，美國的力量也並不足以維持這個政策，仍須仰仗於英國，所以門戶開放政策對於美國直無意義。到日俄戰終，美國斡旋成立朴資茅斯和約，又造成一個錯誤。美國袒俄抑日，使日本不能從俄國取得賠款。這於美國無絲毫利益，卻造成了日本對美國的惡感。諾克斯（Knox）的東三省鐵道中之計劃，亦一大錯，適足使日俄聯合起來，共同攫取東三省，而於美國人民，却毫無好處。

總之，門戶開放以及維持中國領土完整等等，都不免是錯誤，因為中國無論為英國或日本所有，或為英日所瓜分，美國在華商業必較現在更進步。美國人決不願用武力來維持門戶開放和中國的完整，而用文字來維持，自然毫無力量。一九二二年華盛頓條約時，美國國務卿許士對於這點便看得很清楚，而華府條約也無非美國從遠東引退中，保留面子的辦法而已，所以九國公約以及華府其他條約雖久被破壞，美國却沒有比其他締約國更大的責任來保衛中國，日本的侵略祇要

不及到美國的領土，美國儘可旁觀，不必捲入漩渦。

但華府會議所造成的日美較好的空氣，到一九二四年移民法案一成立，尤其其中對東方人種歧視待遇一實行，便完全毀壞了。這也是一個大錯誤。

對於中南美方面，美國的外交政策也發生了錯誤。美國在這方面的利益誠然重大，但取得這樣重大利益，却不必定須採取「干涉」的方式。例如美國用實力佔領巴拿馬運河區域，便是一個錯誤，因為美國既有檀香山和Guantanamo的海軍根據地，則祇要保有相當的海軍，便可自然控制巴拿馬運河，正不必徒負惡名。又如前羅斯福總統於門羅主義原有意義外，申明美國關於中南美各國與美洲以外國家間的關係，負有一種代表的責任。這其實也是一種錯誤，因為要求貫徹中南美方面的優勢政策，祇要維持門羅主義原有的意義，要求歐洲各國不干涉中南美各國便行，正不必自負干涉的責任也。

對於歐洲方面，在一九一七年以前，一貫採取退處政策（除掉摩洛哥事件中前羅斯福總統所採取的政策以外），與美國利益深相符合。到一九一七年美國加入大戰，情形便起一大轉變。

關於美國之參加歐戰，現在美國大部份人的意見都認為是一大錯誤。但平心而論，這究竟是

事後空論。大戰之初，美國雖比較傾向於協約國方面，但並無參戰之意。美國的參戰實在是由於德國的無限制潛艇政策使美國無可容忍。在目前，許多人又以爲當時美國政府很可以利用借運軍火出口和禁止借款作爲外交上的武器，壓迫英國和其他協約國承認美國海上自由的觀念。其實這也是事後之談。當時的情形，一則美國的輿論不能贊同這個辦法，再則英國方面未必輕易就範，放棄封鎖政策，即令這兩點全無問題，德國也並不能放棄潛艇政策，結果，美國的海上自由原則依然不能維持。也有人以爲當時美國政府很可以宣告美國人乘坐交戰國船隻或與交戰國貿易的，應自負其責任，使海上自由觀念稍爲改變，使可免得捲入漩渦了。但當時如果這樣辦法，使不啻對武力屈服，與一九三五年修改中立法案之爲預防性質的完全不同。在這種情形下，要避免加入戰爭而又無損於美國的榮譽，事實上是不可可能的。

美國在大戰中外交上的錯誤，不在其參加戰爭，而在其無條件地參加戰爭，予協約國以軍事上經濟上的協助，而不捉住機會爲美國取得一點利益。大戰對於美國，除掉破毀了英日同盟，使將來不至有受東西夾擊的危險外，一切都是損失，毫無好處。

在當時，威爾遜總統理想主義的外交政策，簡直有掩蓋美國傳統的外交政策之勢。一般美國

人簡直相信世界各國都已準備在一個集體制度下聯合起來，防止第二次世界大戰的發生，防止西方文明的被毀滅。所以他們也準備加入國聯。要不是因為威爾遜總統和勞奇 (Senator Lodge) 的政爭，美國之加入國聯實極可能。當美國上院決定拒絕加入國聯時，美國人大多且憾憾於戰爭結果之付諸流水，同時則深信其他列強將來必能犧牲生命財產對於侵略國家實施國聯的制裁，而不問被侵略國家對她們有無利害關係。

然而十餘年來的經驗，却證明了美國之因國內政爭而未加入國聯，倒是幸事。美國正應當取觀望政策，非到其他列強確都願意犧牲一己利益來維持世界和平時，美國殊不必捲入國聯的漩渦。

大戰既終，美國從國聯的路線返回到美國的傳統政策，於是美國的外交政策，又經一番澄清。約略言之，有下列數端：(一)侵略主義的放棄。(二)門羅主義原有意義之恢復，美國不再以門羅主義作為干涉中南美的根據。(三)確定中立主義的新意義。(四)因為感到以債權國家的地位勢不能行高度的保護政策，所以企圖賴國際協定來減低關稅。

這次外交政策的新陣勢，始自一九二二年關於遠東及太平洋問題的華府條約的成立，繼之

則見諸非戰公約之倡締，公斷條約網的構築，克拉克「關於門羅主義覺書」之發表（Clark Memorandum on the Monroe Doctrine），古巴及巴拿馬保護之終止，聖多明各、海地及尼加拉瓜保護勢力之逐漸撤退，放棄干涉政策，新泛美條約之締結，一九三四年菲列賓獨立法案之通過，以及一九三五年中立法案之成立。這樣，美國的外交政策，更恢復了美國的傳統觀念。照現在的情形，美國距歐洲既較遠，國力又已達於滿足的境地，而歐洲的集體安全制度則尚在風雨飄搖之中，這種傳統政策對於美國實在再適合沒有了。

世界和平極有利於美國，自然爲美國外交政策主要的目標，然而要達到這目的，什麼是最好的方法呢？關於這個問題，首須看清楚美國與國聯的關係如何。十餘年來的外交史證明國聯之能否爲維持和平而採取制裁的手段，全視若干強國重要利益之是否涉及而定。意阿戰爭中對意制裁之相當施行以及中日問題中對日之未行制裁，便是很顯著的例。這種情形，將來必會繼續發生，但美國應當如何來應付呢？

如果其他列強以利益關係爲維持和平而訴諸制裁，而發生一種戰爭時，從一方面說，美國自然以不捲入漩渦爲最好，但從另一方面說，美國卻不應該取一種態度，有礙於國聯制裁之實施。美

國目前外交政策上一大難題，便是要兼顧到這兩點。關於這問題，美國最近的中立法案及一九三五年十月五日美總統關於中立法案的補充宣言，却給了適當的解答。依照這法案，美國實際上放棄了傳統的海上自由政策，不僅禁止美國人民向交戰國直接間接輸出軍火，并且授權總統撤回對於乘坐交戰國船隻的美國人民的保護。而在這次意阿戰爭中，美總統更進一步撤回對於與交戰國貿易的美國人民之保護。美總統甚至還要求國會給他隨時頒發禁止軍火出口命令之權，不必經國會的臨時委託。但國會沒接受這一點。

國聯一旦實施制裁，國聯會員國與被制裁國家之間，即會發生一種戰爭狀態，而且國聯有權斷絕被制裁國家與國聯會員國或非會員國之間的貿易，或甚至進而訴諸軍事制裁。一九三五年十月五日美總統關於中立法案的宣言，便使美國的中立地位能適合於這種情形。譬如英國海軍受國聯委託，封鎖意大利，而妨礙美國對意貿易時，美國便不至於提出反對，但在這種情形之下，美國與國聯實施制裁各國間的貿易却仍可繼續，美國對外貿易不至於受影響。

在其他列強沒有利害關係，因而也不願犧牲生命財產來維持某一地的和平，不願由國聯施行制裁時——例如中日問題中，美國自然也不必獨自來犧牲。事實上中日問題發生以來，美國也

確仍繼續維持遠東方面正常狀態的貿易。

但如國聯各國以無利害關係不願對某一侵略國家實施制裁，而就美國言，却有制止其侵略的必要時，美國又將如何辦法？在這種情形下，譬如德國與墨西哥戰爭或德國與加拿大戰爭，或英國與加拿大戰爭，或意大利與巴西戰爭，或英國與日本戰爭，美國如果不願牽入戰爭漩渦，也祇能施行那新中立政策，宣言禁止對交戰國任何方面輸出軍火，甚至一切屬於禁制品的原料。在這種場合中，禁止出口實在是美國外交上最有用的武器。而進一步說，即使在國聯實施制裁的場合中，這個武器也仍然應當保有，因為歐洲方面制裁的結果，也許會產生一個過強的國家，危及美國，所以美國不能不備此武器，相機予以限制。

然而中立政策雖不失為趨近和平的途徑之一，却不足以保障和平。因為美國本身或美洲其他國家仍然有受他國攻擊的可能。這自然不是指的英國。英國與美國不僅因為具有共同利益和精神上的聯繫，不至發生戰爭，而且因為加拿大是英國方面的弱點，英國不敢輕舉妄動，以促帝國的分立。在德國未完全復興并擴充以前，歐洲方面似亦不至有其他國家能攻擊美國。除此以外，最富可能性的自然是日本了。而美國的外交政策也便應當注意於對日關係。

要使美日關係平安地過下去，美國應做到下列幾點：（一）停止參加對亞洲大陸國際間積極的外交活動，放棄門戶開放政策。（二）變更移民法例，使能於一方面取消對日本移民的特殊歧視，一方面仍予以有效的限制。（三）使日人認識美國決於十年內全部撤退在菲島的勢力。（四）關於「滿洲國」承認問題，依國聯所走的路線走。

這幾點乃維持太平洋和平所不可少的條件，正如前述新中立政策為維持大西洋和平所不可少的一樣。但祇這幾點，還不足以保障太平洋的和平，因為尚有海軍問題的暗礁，在過去，美國曾努力以國際條約來求海軍軍備之裁減，但結果却失敗了。其實在目前情形下，華府及倫敦兩海軍條約，美國儘可任其屆期廢止，使得因條約而生的平衡或優勢之爭可以消滅。一方面，則美國儘可依其適當的需要建造海軍，總求能充分超過日本為度。美國如有這樣力量的海軍，以防衛領土維持門羅主義為目的，再有力量訓練良好的陸軍為其後盾，同時并放棄海上自由政策，以適應於非戰公約和歐洲集體制度所造成的情勢，則美國維持和平的目的便不難實現了。

做到了這幾點，美國便不妨注視其他列強在國聯將表現一點什麼出來。美國自然不想妨礙集體制度，而且當其他列強能證明她們真能為維持無關她們利害的區域內的和平而犧牲生

命財產，從事制裁時，美國自然也會參加這一份犧牲。但在她們能這麼證明以前，美國總還是多觀望一會，仍維持着傳統政策的好。在這觀望的時期內，美國不妨在 John Bassett Moore 保留下，加入國際法庭，因為這不至有害處，或竟有點好處也說不定。但要知道即令不加入國際法庭，美國也仍然可以利用國際法庭的。

以下略述一點美國經濟方面的對外政策。

(一)關於對外貿易問題——以美國的經濟組織論，美國國內的繁榮自須視對外貿易發達與否而定。而要推進對外貿易，自然應當取消保護政策。國務卿赫爾之採行無條件最惠政策，以期減低國稅壁壘取消保護政策所生的貿易障礙，便是爲此。然而在目前情形下，國稅壁壘之減低，必須經過國際間討價還價的步驟，而無條件最惠待遇，却足以減弱美國在這種討價還價中的地位。

要決定美國的商業政策，應以目前國際商業的實際趨勢爲準。在目前，新重商主義正風靡一時，各國都競行其閉關經濟政策。農業國家努力於工業方面的自足，工業國家又竭力企求農業方面的獨立，此種趨勢，正在繼續增高，實爲美國調整對外商業條約關係時所不能忽視者。若貿然減低關稅，便不啻拋棄防禦他國歧視的武器。美國富源充殷，頗堪自足，過去的無條件最惠政策，實

在是一種錯誤。所以美國將來與他國締結商約，應以恢復以前的有條件最惠原則爲最宜。

(二)關於戰債問題——除非用武力或經濟的壓力，美國的戰債是無法盡數收回的了，但用武力或經濟的壓力，事實上又必得不償失，毫無好處，這問題自始的錯誤乃在戰時債務與平時債務不分清楚。美國借給協約各國的債款，其總額百分之三十六以上是在停戰以後成立，作爲和平建設之用的。所以這一部分實在是平時債務。美國政府不妨允許取消戰債，但這一部平時債務卻不能不要求清償。即令將一九三一年停付戰債以前所付的數額劃作平時債務已清償的部分，亦無不可。在戰債問題未能解決以前，美國政府應當維持美金現在的價值，使美國對外債權的面值不至下落，同時應當禁止美國人民借款給未償戰債的國家。而對於誠意付債的國家，不妨酌予減少債額，用作外交上的交換條件。

(三)關於國際貨幣及國家財政問題——國際幣值如不穩定，則國際債務問題便無以解決，國際商業也無以發展。美國既爲債權國，國際幣值穩定更屬重要。然而幣值穩定的要件卻又在國內財政的穩定。美國政府在倫敦世界經濟會議中便早指明了這一點。因此，預算的平衡與美國外交政策的決定有了重要的關係。造成國際幣值的穩定的，自然並非僅靠預算的平衡，但無論如何，

國家財政之穩固的控制總是不可少的。美國如能完成一平衡的預算，則他國尤其英國，必會與美國成立協定，以穩定世界上幾種主要貨幣的價值。但從目前國內情勢觀察，幣值穩定殊屬無望，美國政府貶抑幣值的結果，美國對外債權損失達百分之四十，而且還有增加之勢，說不定通貨膨脹的結果，這些對外債權會損失完的。

綜合言之，美國外交已往的成功全在其「美洲政策」，而美國的利益也是在美洲本身。美國祇能站在美洲政策的基礎上等待進步的世界來臨。這美洲政策傳自美國開國的祖先，與美國人民的福利深相符合。美國而遵循此道前進，決不至出亂，若舍此他圖，便會動輒得咎了。

美國中立法案之檢討

劉心顯

一 引言

國際法上之中立，係兩國或數國交戰之時，任何國家自立於局外地位之意。如兩國發生戰爭，凡屬中立國，對於交戰雙方，須不偏不倚，不干涉，保持中正和平之態度，既不容援助甲方，亦不許虧損乙方。同時中立國應享之權利，交戰國應加尊重，不得任意破壞，是為傳統的中立觀念。自來國際間戰爭爆發，非交戰國皆由行政機關，依照現行法令、條約及國際法大綱，頒佈局外中立條規，使人民恪守中立義務。

美自建國以來，素以維持局外中立為傳統對立政策，一七九三年英法戰爭時，美國宣告中立。翌年六月五日將禁令列成正式法律，是為美國第一次中立法案。一八一八年歐洲戰爭結束，即將該法加以補充，成為永久法律。內中所列，概係國際慣例上中立國人民應盡之義務。歐戰發生，此中

立法終未能阻止美國捲入戰爭漩渦。

意阿戰爭爆發，且有轉爲英意衝突之勢，美國乃急行頒佈新中立法案，圖免牽入歐洲之糾紛，然斯案果能保障美國中立耶？滿期以後將繼續施行耶？此皆吾人所深欲知者。本文先略述該案經過，次將條文加以探討，以明其能否貫徹中立之目的，而後瞻望美國中立政策之前途，論斷中立法案之將來。

一 中立法案頒布之經過

一九三四年冬，美總統羅斯福曾經宣布行將修改傳統的中立政策，一九三五年春三月氏赴佛羅里達（Florida）釣遊前，囑國務卿赫爾於最短期間內完成如何修改之工作。四月，羅氏歸來，赫爾提出報告，其內容迄未宣佈。惟據新聞記者訪知，國務部研究之結果，深感問題複雜，諸多困難，以及海軍界主張海上自由，對國務部修改傳統的中立政策，力加反對。至五六月間，意阿糾紛日趨嚴重，戰禍有一觸即發之勢，美政府仍無若何積極表示，唯輿論以爲歐戰行將爆發，美國亟宜避免捲入漩渦。至是，國會方面始注意中立問題。

七月二十四日，羅總統聲稱如不將本屆國會延期而能通過避免戰禍之中立法案，固甚贊同。後二日，氏接見新聞記者，發表謀求和平之兩種方策：一為睦鄰政策；一為避免牽入與美無關之爭執。其欲維持中立之決心，灼然可見。惟氏認為保持中立之方法，應避免國會命令式之立法，而予政府以自由決定之權力。時參議員倪（Nye）與克拉克（Clark）及衆議員馬佛尼克（Mavrick）提出中立法案，共同目標有四：（一）於戰時自動禁止軍火輸往交戰國，（二）禁止交戰國在美募債及信用借貸，（三）限制戰時禁制品之貿易，（四）限制美人在戰爭區域內旅行。各種禁令，一遇戰爭發生，即自動生效。其施行禁止時期，不容總統決定。其性質皆為命令式的，殊使羅總統不滿。

時反對通過戰時美國中立法案者，力謀拖延時日，俾俟至國會下屆會期再行提付討論。羅總統亦以國會議程已甚繁重，不擬堅持立即通過中立法案之議。八月十八日，參議員倪與克拉克，以參院調查軍火委員會之名義繕成長函一件，遞交參院外交委員會主席畢德門（Key Pittman），堅主在本屆國會期間，必須將此項法案通過。函中大意謂：「地球一隅現若發生戰事，則美國雖欲表決法律，確定中立地位，而勿使便利交戰國之一方，其事已不復可能。蓋若待戰釁既開，始行頒發軍火禁運之令，則無論如何，其對於交戰國之兩方，必難免有待遇不均之處也。」參院因二氏之提

議，對於戰時美國應取之態度，遂發生熱烈辯論。多數有勢力之參議員如惠朗、彭恩等，僉主本屆國會通過美國保全中立之計劃。

八月二十一日，政府乃以中立法案提交參院討論。該案係由畢德門爲主席之外交委員會擬定，中含下列七點：（一）遇戰爭發生時，嚴禁軍事原料（War materials）輸往交戰國，違者處萬元以下罰金或五年以下徒刑；（二）禁止美人搭乘交戰國之船隻旅行，自禁令頒布九十日後實行；（三）設立全國軍火統制局，以陸軍總長、海軍總長、財政總長、商務總長及參議員數人爲委員，並以國務卿爲主席委員；（四）軍火工業必須向該局登記，領取執照，始准繼續營業，並須受政府統制；（五）禁止美國商船爲交戰國運輸戰爭原料；（六）軍火統制局監視軍火輸出，以非交戰國爲最後目的地及不再轉運赴交戰國者爲限；（七）授權總統禁止外國潛水艇駛入美國口岸。參院辯論此案時，有議員十人參加，民主黨彭恩要求保證在意阿戰爭中之中立，氏稱：「終止此種降生地獄事業之時機已至。」民主黨阿蘇特謂：「如國會通過此案，則當勿使一斗小麥，一磅紫銅，一包棉花運往交戰國，無論其出價如何高昂。」倪、惠朗、克拉克諸氏均贊同此案，討論僅二十五分鐘，即付表決。通過畢氏提案，送交衆院外交委員會討論。

衆院外交委員會將該案否決，並提付小組委員會審查。二十二日，小組委員會就參院原案修正數點，外交委員會予以通過，提交衆院公決。翌日，衆院辯論結果，通過修正案，內容共分四項：（一）禁止由美運輪軍火至一切交戰國家；（二）美人乘交戰國船隻旅行，應自負危險責任；（三）禁止交戰國潛艇駛入美國口岸；（四）軍火製造商須向政府註冊，並設立全國軍火統制局。本案有效期間至一九三六年二月二十九日爲止。

此案與參院原案內容大致相同，惟增加一實施之期限，使較有伸縮性，以迎合羅總統之意旨。參院於二十四日以七七票對二票將其通過，送交羅總統簽署。氏於三十一日簽定，美國中立法案遂正式成立。羅氏表示政府未能控制對於交戰國之經濟協助，實爲憾事。氏並發表一文，其結論云：「未來政治有非國會議員與政治家所能預測者，歷史上先例甚多，各國政府當以富有柔性之手段以應付之。緣硬性原則，原用以避免戰爭者，實行時或且引起戰爭，故法律條文或且引起戰爭，遇必要時並可加以補充」等語。故美國此項中立法案，在美政府方面固認爲未臻完善圓滿，國會方面所以規定該案至明年二月底爲有效期間者，亦欲待明春國會召集時，審視國際情勢，再作商議也。

三 中立法案條文之探討

由此新中立法案，現已付諸實行，果能於任何國際戰爭中保障美國之中立耶？此爲吾人亟欲探討者。茲先就其條文加以分析。第一、禁運軍械。方一九二八年時，衆議員波頓（Button）曾提議禁止美商向交戰國運輸軍火，違者科以一萬元以下罰金或兩年以下有期徒刑。按國際法慣例，中立國家並無禁止軍火運往交戰國之義務，如一九〇七年海牙公約第七條規定：「凡爲彼此交戰國運出或轉運軍械彈藥及一切海陸軍所用之物品，中立國可不加禁止或限制。」波氏此項提議之用意，乃以增進國際和平爲前提。當時衆院外交委員會曾予以通過。但政府負責人員，如海軍總長、陸軍總長，僉認美國軍器仰給於私人軍火工業者至鉅，歐戰時期國家兵工廠所供給之軍火不過十分之一，苟禁止軍火輸出，軍火工業勢必萎縮，軍器進步必較他國遲緩，實與國防不利，一致表示反對，衆院遂未通過。惟近年美人對於軍火商人之觀念，大爲變更，參院且設立軍火調查委員會，調查彼等所獲之利潤，是以此條得順利通過。依上次大戰之經驗言，欲絕對禁止美國人民之軍火輸出，良非易事，故此特設全國軍火統制局，以管理軍火貿易。惟軍火（Munition of war）與軍火

原料 (War materials) 不同，按美總統於九月二十五日宣布之禁運出口之軍火清單，包括軍火六項：(一) 槍砲機關鎗暨彈藥與坦克車各項；(二) 各種軍艦；(三) 已裝置或已拆卸之飛機暨其他航空器，裝有機關鎗炸彈者；(四) 手槍自動手槍；(五) 飛機飛船所用之引擎；(六) 瓦斯暨引火器放射具。是皆軍火成品，其用以製造械彈之原料，則並未列入此項清單。惟軍火原料既可銷售，交戰國軍火工廠當可製造如舊，與直接購買軍火亦不過百步與五十步之別。果交戰國皆係海軍國，當不任軍火原料輸往敵方，歐戰時之種種阻撓破壞中立國商船情況，必將不斷發生，故為避免衝突起見，軍火原料應一併禁運。

其次，禁止美人搭乘交戰國船隻。回憶歐戰時，德國實施潛艇政策，美船魯西塔尼亞號被擊沉，死傷數百人，全美震動，認為慘無人道之野蠻舉動，美政府曾提出極強硬之抗議。威爾遜總統謂：「美政府所抗爭者，遠過於財產之所有權或通商之特權，而係較任何事物皆高尚而神聖之人道權利，斯權為各國政府所尊崇，苟在其權威與注意下而竟放棄之，實非正當。」論者嘗以魯西塔尼亞號事件乃促進美國參戰原因之一。今在中立法案之下，如因兩海強國從事戰爭，以潛艇攻擊敵船，美人雖自甘冒險，搭乘交戰國船隻，若因此而有死傷過多之情形，由於情感作用，輿論勢將紛起

要求政府干涉。任令無辜人民受交戰國之砲火，美政府恐亦不至如此之懦弱。

復次，取締敵人潛艇在美領海之行動，自爲嚴守中立法者所當爲，但一旦敵人因作戰所逼迫，而駛其戰艦於美國領海安全之地，試問美國是否將以海軍力驅逐其出境外？加以驅逐，則有引動知有需要而不知有法律者之挑戰的危險；如不驅逐，則顯有背於中立之原則而引起第三方面之怨恨。故此條亦未臻完善。

由此觀之，可見中立法案本身已含有足以牽入戰爭之危險性，使美國力求避免戰爭，忍痛求全，則尚有若干事項須加限制或禁止，始克確保中立。茲臚述於次：

(一) 禁止原料輸往交戰國——軍火禁運，而製造軍火之重要原料如鋼鐵棉花等，以及軍事上需用最廣之汽油橡皮等，仍爲合法貿易。近月以來，此等物品之輸出額遠過於一九三四年同月之數量，中立法案既未將其禁止，則政府之保護責任猶難放棄。此次國聯對意實施制裁，加拿大代表提議擴充禁運物品，將下列三項列入：(一) 煤油及其副產物；(二) 鋼鐵及其副產物；(三) 煤焦煤及壓榨燃料。後經十八國委員會議決，油煤鋼鐵四項物產，如得非會員國允許合作，即加入禁止運意之物產表內。美國對於禁運原料之態度，據副國務卿費立潑斯表示：「中立法案之條文，不容將

原料品列入禁運物品之內，即使總統行使特權，宣佈原料禁運辦法，亦必使輿論感覺不快。而若干國會議員，前當總統勸阻商人與交戰國貿易之時，已認爲違反中立法律之精神，今如政府再有禁運原料品之舉，自必益加指責矣。」可見美政府今尙無意禁止重要原料出口。然鋼鐵、油煤等皆絕對禁制品，如被交戰國軍艦捕獲，或予以充公，國務院既有保護之責任，自必提出抗議，苟與交戰國發生爭執，即難避免糾紛矣。

(二) 禁止交戰國在美募債——依國際法慣例，中立國家不許以款項貸與交戰國，但中立國人民則可。歐戰時，美允各交戰國在美發行公債，售額甚鉅，是爲日後戰債之起源。既購買交戰國公債，爲求將來本利之償還計，自然願其戰勝；美之加入協約國對德作戰，維持債權要係一主要原因。就反面而言，所謂借債不過賒與貨物，放債愈多，輸出愈旺，形成國內之經濟繁榮，如一九一五年時，國務卿藍辛 (Lansing) 致威總統一密函，主張停止不准交戰國募債之政策，以經一年戰爭後，協約國資金已盡用於購買軍火，除非借與款項，使其繼續購買，則美之商務繁榮即將消失，全國經濟恐慌將隨踵而至，爲維持繁榮而放款，因放款過多而盼其戰勝，既與交戰國一方表示同情，必引起他一方之怨懟，於此偏袒之立場，中立自不可能也。雖然，約翰遜法 (Johnson Law) 禁止貸款與任

何未償清戰債之國家，歐洲主要國家已不能在美募債，然不能謂無他國可在美募債，如德、日、中等，即不受該法案之限制。而英、法等國，迫於情勢之需要，或承認繼續付債以取得在美借債之地位，亦未可知。爲維持嚴格中立計，應根本停止對交戰國放債。

(二)限制國內宣傳——一國參加對外戰爭與否，與國內呼籲和平及鼓吹戰爭之宣傳力量關係至切，上次大戰，美軍火製造商，軍人，銀行家，與工業界或財政界有關之政客，報紙及無線電，皆爲實際上或潛在的煽動參戰者。美人李耶幾兒 (Riegel) 近在新共和雜誌 (New Republic) 發表一文，討論美國主和派與主戰派之宣傳力量，說明陸軍部之陸軍挑募宣傳團 (Army Selective Service Advertising Group) 及軍官後備隊中之軍事情報組 (Military Intelligence Reserve of the Officers' Reserve Corps) 內中多係善於宣傳者，一遇國家危急，即可發揮其宣傳力量；軍部方面且曾向參院軍火調查委員會提出檢查新聞之議案。該文結論謂主戰派之宣傳力遠過於主和派，苟不設法防止宣傳，主張戰爭者宣傳之力既大，則人心自然傾向戰爭，局外中立終將消失，此應限制宣傳者一。

其次，國際戰爭發生時，雜誌報章所刊載之文字，廣播電台所發播之演說，若對交戰國一方之

措施或其人物大加攻擊，而於另一交戰國則備加贊揚，勢必引起反感與怨恨。歐戰時期，美國著名報紙雜誌及名流之論調，莫不袒護協約國，致引起在美德人及德國之憤怒。彼時參院外交委員會主席斯東（Senator Stone）曾云：「此項情形，使政府與參戰諸國各政府間之自由及摯誠的交接，更爲困難。」故在美國局外中立時，應如何勸諭人民保持不偏不袒之態度，此可注意者一。

復次，如何防止交戰國在美之宣傳，亦極重要。美國之加入協約國，英、法等國曾在美設宣傳機關，力爲鼓吹。史槐斯（J. Duane Squires）近著歐戰初期英國在國內及在美國之宣傳（*British Propaganda at Home and in the United States From 1914 to 1919*）一書，研究英國宣傳之情報組織，及其效果，闡述英人在美宣傳之活動，極爲詳盡。今後戰爭發生，交戰國皆欲取得美國之同情與援助，竭力宣傳一事，必可預卜。則如何制止交戰國在美之宣傳，此可注意者三。

惟美國憲法第一條修正案，規定國會不得制定削奪人民言論或出版自由之法律，而人民之思想與情緒，亦非法令所可管束，故限制宣傳一層，料必極爲困難也。

（四）其他易與交戰國發生爭執之事項，均應列於禁令，或授權總統便宜行事。如監察全國無線電台，禁止拍發密碼電訊，以免再有如上次戰爭時用以指揮交戰國艦隊，及其他用途之事情發

生；如禁止載有軍器或砲位之交戰國船舶入口；如禁止美國船舶接濟交戰國船舶；不准交戰國將捕獲船隻或裝載俘虜者駛入美國海港；禁止交戰國商用或軍用飛機在美降升；禁外國代表在美境內募集各國僑民，組織志願隊等。以上種種，皆就歐戰所得經驗而所應採之措置。

綜上以論，新中立法案之內容，未臻完善之地步，彰彰明甚。目前意阿戰爭，阿國並無海軍，不致發生海上戰爭，與美之海外商業影響尚小。設交戰區域波及海上，則與中立國海上商業至有關係，亦最易引起衝突。中立國之海上通商權，通常以「海上自由」一名詞概括之，此新中立法與海上自由有何關係耶？茲論述於後。

四 中立法案與海上自由

美國素來堅持海上自由主義，認其與孤立政策，門羅主義有同等重要。其傳統的見解，以為海洋非任何國家所能私有或獨占，各國均有在海上航行與貿易之權利。中立國家之海上商業與私有財產，非依國際慣例，交戰國不能無故侵犯。果欲更改國際慣例，必需以條約方式為之。美國堅持海上自由之故，十九世紀中，曾兩次與英發生衝突，一次釀成戰爭，一次則瀕於邦交破裂之地步。歐

戰初期，英美關係亦極度緊張，海上自由問題性質之嚴重，可見一斑。

美國此次頒布中立法案，其內容欠健全，尚須加以若干補充，已如上述。惟就其傳統之海上自由主張而言，美政府禁止軍火運赴交戰國與不保護搭乘交戰國船隻之美人，已有一部份放棄矣。然此次中立法案並未禁止美人與交戰國貿易，政府仍有保護美人海上商業之責任，是中立國之通商權，美固持之如故。依歐戰經驗，此種中立權觀念最易引起爭執。自戰事初起以迄美國參戰期間，英、法、德諸國之措施，違反戰時國際慣例者，如海洋中埋藏水雷，廣大而無理的海道範圍，海洋上捕獲船隻，潛水艇毫無警告之轟炸，強迫美國商船及郵船駛入交戰國海港予以搜查，拆閱或沒收信件包裹，禁制品包括一般人民通用之食料及用品等。美國咸認為違犯中立國權利，提出嚴重抗議，幾至與英決裂。卒因德國潛水艇政策之愈演愈烈，加入協約國作戰；然美國主張海上自由之根本立場並未更改。在威爾遜總統議和原則之第二條中，主張無論戰時平時海洋航行絕對自由，即可窺知此項意向也。

歐戰過後，依國際法原則，美國若認為戰事初期英、法之措施，違犯中立國權利，即應採取有效行動，將彼時抗議之事實提交仲裁，以確定此項權利之存在；但美政府並未出此，其他中立國如荷

蘭、瑞典、挪威亦均未提及。國務卿凱洛格 (Kellogg) 且於一九二七年五月十九日與英換文，慨然放棄確定一九一四年——一七年對英國違反中立權利之各種要求爲正當之企圖，並允不將此項要求提交任何國際仲裁。但中立權利則仍認爲存在，惟其地位，則依將來戰爭中，交戰國所採措置與國際慣例相合與否，而確定之。又美國與德國關於使用潛水艇之爭執，亦迄未解決。一九二二年華盛頓海縮條約，限制使用潛水艇轟炸商船之規定一節，未經全體簽字國互換，並不生效；而德且未簽署該約。目今列強競造潛艇，用以轟炸，當可預卜。故就目前情形而言，美國曩所堅持之中立國權利，英、法、意、德諸海上強國均乏承認之表示，設海強國間一旦發生戰事，美爲保護海上商業，往日種種糾紛，今勢將重現於今日也。

爲避免此種捲入戰爭之危險因素起見，前美司法次長查爾斯華倫 (Charles Warren) 建議在戰事爆發之初，由美總統與交戰國雙方商議，在不妨礙交戰國致勝之原則下，以非正式協定規定中立國人民之通商權利。若不能獲此特許，而交戰國始終干涉中立國商業，則美總統有四途可循：(一) 決定中立權利已不存在；(二) 中立權利存在並已被侵犯；(三) 某次中立權已被侵犯，且有充分重要性，足以提出國會作爲宣戰理由；(四) 中立權利已被侵犯，延至戰事結束後，方提出交涉。

氏以美總統採取第四方式爲最得宜。華氏此項建議，吾人細加分析，殊感其難以實現。蓋將來戰爭範圍既廣，平時所用物件，戰時莫不需要，將無禁制品與非禁制品之分，是以中立國運赴交戰國之貨物，皆有爲禁制品之可能，則交戰國之處處干涉阻撓，理所必然，欲求交戰國讓與一部份通商權，尙可得耶？若依華氏第四方式，美總統決定中立權被侵犯而延至戰後解決，則美須於戰爭時期忍受交戰國之措施，不啻放棄傳統的海上自由政策，勢非與交戰國斷絕貿易，即政府宣布不保護海運。若戰區範圍狹小，戰事限於一隅，或有實現之可能性，至如上次大戰，以全球爲戰場，美果肯放棄其全部海外貿易耶？是誠一重大之疑問也。

據十月三十日羅總統在白宮發表之文，警告美國出口商，謂：「政府現慎重稽查運往阿二國之各種物品，政府決計不與聞此項爭議，亟願和平之恢復而獲保持。雖供給原料獲取厚利之機會，或使商人動念，然余不信美國人民願擴張可延長戰禍之原料交易，而獲暫時之異常利益；或願戰爭之持久，而使少數人民受益也。」華府人士，咸認此言含有欲使國人自動遵守國務院不增多向交戰國出口貿易政策之意。同時國務卿亦發表佈告，力勸美國人民勿貪暫時及危險之利益，而與交戰國貿易。惟據十一月七日哈瓦斯電，美政府僅允以道德力遏止貿易。十八日電，美政府行將

在精神上再度壓迫美國商人，俾在國會通過新中立法之前，勿與意阿兩國從事貿易。可見在現行中立法規之下，美政府將不禁止美商與意阿通商。美國如一日不放棄海上自由政策，雖嚴厲執行新中立法案，終必因層出不窮之糾紛，而被迫捲入戰爭，中立法案固不能保障中立也。

五 中立法案之將來

美國此次新中立法案之施行，以一九三六年二月二十九日爲終止期，屆時國會復集，行將重加討論，其結果不外撤銷、繼續、及修正三途，論斷之前，於美國在最近之將來，是否仍採取局外中立政策，實有先加認識之必要。蓋此問題若不先行解決，吾人所論勢必流於空談。美果放棄避戰政策，此案屆期勢必撤銷；若中立如故，則非修正，即繼續使之有效，當無疑義。

年來美國人民避免戰爭之呼聲，高入雲霄，方參院討論中立法案之際，參議員倪氏謂：「美人決心避免戰禍者，實居百分之九十九。」此言雖不無形容過甚，但美人避戰心理確極濃厚，此蓋有數因焉：（一）美國向來對歐採取孤立政策，今春參院否決加入國際法庭案，即不願過問歐洲事務之表現。良以美洲土地與歐洲各國並不毗連，戰勝不能略取，反有喪失商業之虞。且各國爭權奪利，

是非曲直，殊難斷定，美國何必捲入漩渦，助此攻彼，不如置身局外，隔岸觀火。(二)由上次參戰經驗，因戰爭而坐獲厚利者，乃資本家與軍火商，一般人民痛苦殊甚，美人今常有「不願吾子爲他人致富而死」之感，亟圖避免戰爭。(三)歐洲各國所欠戰債，迄未清償，參戰所得不過如斯，又何必牽入戰爭耶？(四)美國目前軍事準備，尙未臻完善之地步，不欲對外發生戰事，故力求維持世界和平，俾可充實軍備，以便美國遭遇他國攻擊時，可立於不敗之地位。

以此數因，故美人深願政府採取避戰之政策。一九三四年冬美國 Literary Digest雜誌舉辦大學生和平投票 (College Peace Poll)，投票學生包括一百十八個大學與學院，共得四十一萬二千六百餘票。票中列舉六項問題徵答：認爲美國可置身戰爭外者，計百分之六八；美國未受侵犯不主宣戰者，百分之八十九以上；如被侵犯，則百分之八三贊成戰爭。由此可見美人避戰心理之一般。

一九三四年冬以來，羅總統疊次演說，均表明美國避戰之決心，一九三五年十月四日路透電載，氏在加州太平洋展覽會演說，重申美國在他處發生戰爭時，始終保持中立之決心，謂：「美國許多人民惶惶不寧，深恐有若干國重演二十年前之愚妄行爲，而使文化墮至使全世界復興爲不可

能之程度，此種惶慮實非無故。惟無論海外發生何事，美國終必自由，而不陷入漩渦，美國不獨欲有和平，並極願避免可妨害其對世界的和平之危險。羅氏在南加羅里那州卻爾斯頓向民衆發表簡短之演說，謂：「渠將盡其偉大殷切之努力，使美國不被捲入大洋對岸諸國或將發生之戰爭漩渦中。」復在休戰紀念日演說，中述美國對外政策，在竭全力消弭戰爭，維持和平。羅總統既決心使美國置身局外，而參衆兩院議員並未改選，一如今秋通過中立法案之情形，吾人故可斷言美國中立政策仍將繼續施行，是則此案當不致被撤銷也。

然則中立法案之命運，當不出繼續施行及修正之兩途，本文業將此案之缺點，闡述於上，果欲確保中立之目的，尚有若干事項須列入禁令。美政府宣示不保護與交戰國家之貿易，警告出口商，使自動遵守國務院政策，船政局禁止將該局有財政關係之廢船售與意國，以斷絕意國廢鐵之供給，並擬將棉花列入禁運品清單等等消息，皆欲使中立法規包括禁運原料，乃擴大該案之範圍。由此足見現行中立法案必將付諸修正，補充若干條文，使政府有權得控制一切易生爭執之事項也。方參院通過中立法案時，政府方面即表示反對命令式之立法，應以若干權力畀于總統，以便採取彼所認為適宜之措置，而不必受國會之拘束。然衆院修正該案，僅規定施行期限以爲折衷之方案，

總統無權超出該案之規定，以實施新禁令。意阿戰爭時美國原料大量出口，輸往意國，羅氏僅能以道德力遏制。故今後之新中立法案，總統或將要求禁止戰爭原料品（War materials）輸往交戰國之權限。

其次，美國欲保中立，因時勢之需要，尙有若干事項須加注意。如不借款與交戰國，限制宣傳，禁止武裝商船入口，監察全國無線電台，禁止在美境內募集僑民充當志願軍等。若一一列入法律，未免近於煩瑣。總統或將要求國會賦予便宜行事之權，隨機應變，採取適當之措置。

以上二項列入法案後，則美國在法律上防止捲入戰爭，可謂人事已盡，但在實際上果能維持中立與否，則仍屬疑問。試分兩方面說明之：

（一）美如以法令禁止人民與交戰國貿易，放棄百餘年來之傳統的海上自由政策，設戰爭波及全歐，如上次歐洲大戰之情形，美國對歐貿易將大受打擊。據一九三二年統計，美國輸出總額十六萬萬一千二百萬元，對歐洲貿易佔七萬萬五千三百萬元，合百分之四六·六，至少亦將損失大半，際此最易擴展貿易穩獲厚利之時，反而停止輸出，使國內發生經濟恐慌，資本家及農民果能忍受耶？十九世紀初英法戰爭時，美國會曾頒布禁船出港之法令，對於歐洲交戰國家停止輸出，南方

農民及新英格蘭商人向華府劇烈抗議，傑發遜總統 (Jefferson) 卒將禁運命令取消。此歷史例證，不啻說明美國難以放棄對外貿易。此次羅斯福宣布不保護與意阿交戰國之貿易者，美人認為違反一百二十五年之傳統政策，係一種新的高壓政策，已有責備之意。然美國若維持對外貿易，則與交戰國發生爭執之可能性至巨，糾紛疊出，易趨決裂。

(二) 美採中立，或可達到避免捲入歐洲戰爭之目的。美國戰爭危險不在歐洲，而在遠東，此為舉世皆知之事實。美之大海軍計劃，非因歐洲之威脅而力求其完成，海空軍集中太平洋，以為實施亞洲政策之工具，即美人亦不諱言。大小軍艦一百艘及軍用飛機四百架，在太平洋中舉行秘密大操，試驗新發明戰鬥力。又美國海軍精銳飛機四十八架，作長距離飛行，以火奴魯魯西方約一千米之佛冷其、佛里蓋忒等地一帶為目標，舉行週旋往返之飛行練習。美國之堅持五·五·三比率，世人皆知為對日而發。據密勒氏 (Thomas F. Millards) 在密勒士評論報發表一文，謂美國對於歐洲之糾紛，採取中立地位；但對中日問題則不然，國聯處置中日爭端時，美政府所表示願與國聯合作制裁日本之態度，迄今猶未變更。氏舉出上海報紙發表而為人忽略之美聯社兩項消息：一係關於俄「偽」邊界衝突，使美政界及人民深感美國之戰略上的邊界近於亞洲；一係關於日本對華政

策之消息，雖美官場不願批評其發展，但美國堅持遵守華盛頓條約之決心，則至今仍未變更，此固灼然可見者也。

由上二層，吾人可知美國能否始終保持中立，實一疑問，在此二十世紀時代，國與國間息息相關，美國終難與外界完全隔離，國際和平既不能維持，美國又安能置身局外，潔身自好耶？

六 結論

美國中立法案之內容欠健全，依目前美國決心維持中立之情勢，終將加以修改，總統若干權力，俾能採取彼所認為適宜之措置。然修改以後，未來世界大戰範圍既廣，欲求避免戰爭，非斷絕對外商務關係，即須支持海上自由主義，保護海上商業，前者則引起國內經濟恐慌，招致資本家農民商人之劇烈反抗；後者則極易與交戰國由爭執而陷於決裂地步，皆由被迫放棄中立，捲入戰爭之可能。且戰事如發生於亞洲，美國必難袖手旁觀，中立終將不保，中立法案亦不過為避免戰爭之一種姿勢而已。

國際和平本賴大國支持，今美國力圖保存一己之權益與領土，而採取消極的避戰政策，不顧

國際間之公道與正義，不啻爲野心國去一顧慮，間接助長其跋扈暴戾，避免戰爭者，反足以引起戰爭。美國果有避免戰爭之決心，則應知積極維護國際和平，根絕戰爭之發生，其重要實百倍於消極的守中立也。

二十四年十一月二十五日

美國中立法案與國際和平

黃廷英

一 弁言

舉世注意的美國中立法案，自一九三五年八月杪國會將要閉幕的時候草草通過，原定有效期限係至一九三六年二月二十九日爲止。關心於世界和平及集體安全制度的人們在不滿於該議案的情緒中，都盼望着在一九三六年一月間國會重開的時候，會有補救的議案提出討論，修正原案缺憾的地方。不料國會討論結果所得的修正案，雖略將原案補充一二，然於大體上仍與原案無多大區別，並將原案有效期限延長至一九三七年五月一日。現在國際情勢，危險萬狀，以負有維持和平重責的美國，仍爲傳統式的中立觀念及美洲門羅主義所束縛，對於快要燎原的世界大戰，不肯積極地或消極地參加集體防禦工作，誠爲關心國際和平者所痛惜。本文爲系統的敘述起見，先述中立法案前後兩次通過的背景，次述個人對於該案所有的觀感，末後討論現行中立法案是

否能避免美國牽入戰爭漩渦的問題。

二 中立法案產生的經過及其內容

美國的對外政策，自從國父華盛頓逝世以來，可說就染着閉關不理外事的孤立色彩。在華盛頓做滿八年總統而起草他的離職告國民書時，他便大聲疾呼，警告美國人不要捲入歐洲的政治漩渦，他說美國因佔有優越的地理形勢，對於歐洲的政治不宜過問，亦不必過問。後來繼任的總統，無論民主黨員或共和黨員，無不奉華氏的宣言為金科玉律，中經不少國際的戰爭，美國政府都竭力想法保持中立，實行貫徹他們傳統的孤立政策。但是結果有多少次是有實效？我們討論及此時再講。這次美國前後通過的中立法案，究其實亦不過她傳統式的中立政策一種必然產生的把戲，到底對於現代的戰爭有沒有法避免，那是關心國際政治者所懷疑的。

自一九三五年意阿戰爭空氣漸次濃厚的時候，美國國會適值在例會時間，一部份中立派的議員，早就提出許多中立方案，以免美國再陷入一九一七年的錯誤。總括起來，諸多草案大都是根據上次大戰時美國被捲入漩渦的經驗，作為未雨綢繆的方策，故當時兩院所討論的中立政策原

則，不外以下幾點：第一，遇他國開戰之時，總統應立即對交戰國禁止美國軍火之輸出。第二，他國戰爭時，應立即禁止對交戰國之放債及放賬。第三，限制違禁品之貿易。第四，在戰爭區域內，限制美國國民之行動。

在以上所舉的原則上，大家都是贊成的，惟對於運用原則的方法，議員的意見，至為紛歧。當時國會方面即有兩種對立的態度：一是純粹的保守主義者，主張中立法案應以美國本身的利益為前提，運用時應以命令的方式束縛總統，不欲賦總統以過大的權力；一為對於國際合作主義表示同情者，以為世界和平，美國應盡一部份的責任，故對於中立法案，贊成總統於運用時有酌量措施之權，俾對黷武的國家可作有效的應付。後一派主張最力的議員為衆院外交委員會主席麥克雷諾（McReynolds），麥氏為信任羅斯福總統的人物，於中立法案提到衆院外交委員會討論的時候，極力主張何時應禁止軍火出口，及此禁令僅對侵略國而發抑或同時施諸交戰國之問題，總統應有權酌量施行，同時羅總統及麥氏皆反對參院所通過強令總統於他國開戰時宣佈禁止軍火輸出之議案。

此案自一九三五年二月討論到八月，因總統與一部份國會議員意見之不一致，幾度難產，直

到國會快要閉幕的時候，經衆院提出折衷辦法，同時總統亦自願讓步，乃通過一個不完全不精確之中立法案，其要點爲：（一）禁止由美或美國屬地運輸武器、軍火、軍器至一切交戰國家。（二）設立全國軍火統制局，由國務卿、財政部長、陸軍部長、海軍部長及商業部長組織之。全國各從事於軍火及戰爭用具之製造及輸出輸入者，須在法令佈告後九十日以內，向國務院註冊，始由國務院頒發證書一紙，有效期限爲五年。未得證書者，以有製造及進出口之行爲，爲法律所禁止。（三）在戰爭發生後，總統得製定方案，防止外國的潛水艇在美國口岸、領海、或屬地活動。（四）在總統認爲國外戰爭已經使美國與他國的和平關係，美國人民生命之安全保障及美國人民的商業利益發生問題之時，總統應立即宣佈此項事實，並得規定辦法，限制人民搭乘交戰國之船舶，以免危險。如人民自己冒險，應自負危險責任。此案有效期間，以明文規定僅有六月，即至一九三六年二月二十九日爲止。

自此案通過參衆兩院後，羅斯福總統於國會閉幕後八月三十一日予以批准，當時發表宣言，略謂：「美國政策係欲維持和平，任何糾紛，凡可使美國與他國發生衝突者，均在避免之列。如他國政府亦欲行使同樣政策者，美國政府願以種種和平方式，避免一切糾紛而與之合作。」九月二十五日羅總統宣佈禁運戰爭用品清單十月五日，依上項法案，宣佈意阿間戰爭狀態之存在，同時實

施武器軍火軍器之禁運令，並通知美人，自後搭乘交戰國之船舶，應自負危險之責任。嗣後美政府對外宣言及對內訓令，都是重申美國中立政策，目的在保持美國之不牽入戰爭。

該中立法案於美國國會第七十四屆會期之末，倉卒通過，缺點甚多。羅總統於簽字時，即表示不大滿意，並希望一九三六年期滿時，國會能另製一種較為滿意而永久的辦法。一九三六年一月三日為國會例會開幕日，羅總統於其咨文內，重申中立政策的意見。繼羅氏咨文之後，衆議院外交委員會主席麥克雷諾遂提出新中立法案，彼主張以「便宜行事」的廣泛權力，畀予總統，擴大禁運物品清單，舉凡戰爭所必需的原料，總統即有便宜決定之權，隨時酌定應否禁止運往交戰各國，但由美國國會特別予以許可者，不在此例。（如食物藥品之類）麥氏提案時，並聲明北美各國與美洲以外各國發生的戰爭，不受該案的束縛，以符門羅主義的精神。

按麥氏所提的中立新法案比較現行中立法之具有嚴格「命令」性的條文（即指不得不採取之措置而言），自然是高明得多，因為麥氏提案，較具伸縮性。如戰爭發生，總統得便宜行事，如擴大禁運物品清單，總統並有權分別交戰國責任之輕重，以為實施中立法範圍廣狹之標準。後來在參院外交委員會討論之時，麥氏新法案中「各種物品，可用於戰時者，總統若聽其運往交戰國，

足以延長戰禍，即當禁止輸出」一條即被刪去。至於政府所提中立案中最重要條文：（一）授權總統限制軍用品之輸出不得超過平時輸出額量；（二）總統可在某情勢中宣佈對交戰國之各種貿易由商人自己冒險，政府不負責任。亦一概被否決。最後結果，祇將去年八月底通過的中立法案期限延長十四個月，即至一九三七年五月一日為止。去年通過的中立法案所載各項條款，其性質或為臨時的或為固定的，均加以保全，並以新條款補充之。

茲將修正案分別說明如下：（一）臨時的條款對於交戰國或代交戰國出而之中立國，均禁止軍火輸出，此項條款現仍有效。（二）固定的條款所規定：（甲）製造與販賣軍火商人，均應呈請登記。（乙）外國潛水艇不得以美國海港為根據地。（丙）總統得便宜行事，禁止美國人民搭乘交戰國配備武裝之商船。此項條款廢續有效。（三）新條款，即：（甲）禁止以長短期借款貸予交戰國，但總統得准以商業性質之短期借款貸予交戰國，一如平時所為。（乙）拉丁美洲各國若為美洲以外之國所攻擊，則不適用禁運軍火辦法，但拉丁美洲各國在西半球發生戰事時，若與美洲以外之國締結同盟，則禁運軍火辦法仍適用之。

三 中立法案的批評

現行中立法案，最大的缺點是該案對於集體安全的制度，祇有妨礙而無裨益的。設使把美國的地位和實力而論，牠要使世界和平有長足的進展，的確不是一樁很難解決的事情。但是美國現在握持政權的人，因為礙於傳統式的主義，對於他國的戰爭，除了涉及其本身的重大利益者以外，似乎在可能範圍內，總想採中立的態度，以免捲入漩渦。近來對於集體保障安全的問題，亦不肯採取合作的步驟。即就此次中立政策而論，處處可見美國對於集體制裁，雖然沒有破壞的舉動，但是缺少積極和國際合作的表示，常使國聯因為美國態度不明，一切進行計劃，都因而遭受打擊。即如此次國聯正擬對意禁運煤油，後來因美國修正的中立法案，仍是採取不左右袒和不分是非黑白的辦法，結果國聯祇好將禁油案暫時延擱。根據國聯大會十八國小組委員會的意見，以禁運辦法若無美國參加其事，即難望收效。設使國聯積極制裁意國，而美國仍以煤油、棉花等物品，源源供給意大利，則制裁定無成效可言。禁運煤油問題，因美國之牽制，蘇俄及羅馬尼亞兩國，即提出不願拋棄其商業上的利益，致意國的市場，即將為美國油商所獨攬的意見。即此一端可見美國中立政策

對於集體安全所給予惡劣的影響了。

實際講來，根據十八國小組委員會的調查，平時美國供給意國的煤油，約佔國煤油進口總量的百分之五。則所估數量，殊不足計較，但是就現行中立法而論，總統已無權擴大禁運物品的清單，則總統是否於國實施油禁時，把煤油一項列入禁運清單之內，甚屬疑問。況且總統所要求於某種情勢下得禁止某種物品貿易額不得超過平時數量的權限，亦爲國會所否決，可見新法案中，總統的權力，已大受制限。無怪意大利日報要大書：「美國此舉，不啻使實施制裁之陣線，遭受挫敗。」羅馬當局，因而爲之欣然色喜了。實際美總統既無自由運用中立法案之權，而國中反對參與國際合作的勢力又是非常頑強，則新修正的中立法案對於世界的和平，當無何等貢獻，自屬意料中之事。況且新中立法案，對於交戰國，不分侵略國與被侵略國，一律實施禁運軍火辦法，總統無權酌量區別，其結果誠如美國國際公法家鮑所批評：「徒以扶強抑弱，中立云者，蓋已名存而實亡矣。」

其次，我們除卻原則不談，祇就現行中立法案的本身而論，亦發見不少的缺點，略舉幾端，以概其餘：

第一，法案中所謂「軍器」(Implements of War)一項，未有確切的定義。是否於正式「武器」(Arms)和「軍火」(Ammunitions)以外，一切爲戰爭可用的物品，如棉花、煤油、銅、化學品等等都應該包括入內。

第二，中立法案對於違禁品(Contraband)的問題，亦未有明白的規定。按違禁品之定義，於歐戰時已起了重大的變化，以前違禁品的清單，範圍甚小，歐戰時，交戰國以近代戰爭所使用的軍器，包括許多商業品，遂將違禁品之名詞，適用於大多數的貨物，即如食料、藥品等亦爲列入。當時美國曾反對此種寬大的解釋，結果抗議無效，與英國發生不少的衝突。此後美國是否採取狹義的解釋，抑或依交戰國任意作廣義的解釋？如主張違禁品不能任意擴張的原則，則難免與交戰國發生衝突，以致捲入漩渦。如放棄狹義解釋的主張，禁止美國人民以交戰國所宣告爲違禁品的貨物作貿易，結果呢，美國對外貿易，自然蒙受重大的損失。

第三，現在修正的中立法案，關於美國人民借債及放賬與交戰國，仍無澈底取締的辦法。在一九三六年修正的中立法案，雖然插入禁止以長短期借款貸予交戰國的規定，比較一九三五年八月底通過的法案，略爲進步。然該新條款仍准以商業性質之短期借款貸予交戰國，一如平時所爲，

是則該法案仍未絕對斷絕美國人民與交戰國債務的關係，則將來亦自難免發生糾紛。

第四，關於交戰國武裝商船來往口岸及領海的問題，現在修正的中立法案，亦未加以規定。據歐戰時曾爲美國副檢察長的華倫氏（Charles Warren），一二年來屢著論文，指出此問題的重要。（參看華倫氏所著「中立的保障」（Safeguards to Neutrality）一文，見美國外交季刊（Foreign Affairs）一九三六年一月號。）據彼所提倡嚴格中立的意見，美國應效法荷蘭在歐戰時所爲，對於交戰國武裝商船，應一律禁其入口，庶免與交戰國發生爭議，如美國與英、德在歐戰時所持的僵局。然而現行中立法案祇限制外國的潛水艇於戰爭發生時，在美國口岸領海或屬地活動。對於武裝商船，未加措意，論者謂此實自遺後患。

四 中立法案能否避免美國加入戰爭

上文曾提及美國所以急急通過中立法案，其主要的原因，是避免美國牽入任何戰爭的漩渦。現行中立法案就是根據歐戰時美國無辜被捲入戰爭的經驗，預先製成法律，以減少加入戰爭的可能性。這種法案，一方固然表示美國羣衆愛好和平及憎惡戰爭的心理，同時就美國自身利益着

想，亦不失爲一種法良意美的法律。但是現行中立法案能否達此目的，那是關心國際政治者所要研究的問題。茲爲討論方便起見，讓我們先就歷史的教訓觀察，然後就事實及理論各方面詳加分析，則此問題自不難獲得相當的解答。

美國自有史以來，始終秉着國父華盛頓的遺教，主張孤立，不參加國際糾紛的。然而好幾次都無法避免加入戰爭漩渦。譬如當十八世紀末葉及十九世紀初年英法因爲爭奪殖民地宣告作戰，美國當時在傑勿遜總統指導之下，便宣告嚴格的中立；他要禁止美國貨物之運往交戰國，然而結果他的政策，幾乎釀成內戰。當時北方的工業區域及南方的農業區域，羣起詰責政府，他遂不得不放棄禁運貨物的命令，准許美國農產物運到歐洲去。結果因交戰國干涉美國對歐洲之貿易，傑勿遜爲保護神聖的中立國權利，終至加入一八一二年的戰爭。百年以後，民主黨的總統，傑勿遜的信徒威爾遜，當歐戰發生，卽嚴厲遵守傳統的中立政策。起初因爲主張中立，獲得人民信仰，故被重舉爲大總統；然而在第二屆任內，因爲中立權利被交戰國摧殘無遺，不得不因維持中立權利而使美國加入大戰。現在的國際關係比以前更爲密切，在戰爭的時候欲嚴格享受中立國的權利不受干涉，那是不可能的事。縱使能避免戰爭於一時，然如果戰事延長，勢必與交戰國發生衝突。除非根本

放棄中立國的權利，禁止人民與交戰國來往與貿易的關係；然而傑勿遜的失敗，乃是彰明較著的史例。總之，美國歷史告訴我們，孤立的中立政策是不會有什麼大成效的。

即就事實來講，中立法案無論規定得如何精密，亦很難防範美國不捲入戰爭。交戰國於戰爭的時候，是要想盡方法，以求最後勝利。因為生死存亡關頭，決不能讓中立權利之存在，而使敵人得延長其生存，因而危及自己的生存。歐戰時，英國適用的封鎖的政策，及德國適用的潛艇計劃，一些沒有顧及中立國的權利。結果會使中立國不得中立及不能中立而加入戰爭。換言之，當利害關頭的時候，國際法上所承認的中立國通商權及海上自由原則，交戰國不會尊重的。即使交戰國會容許美國於戰爭時候自由與交戰國及其他中立國通商，然而就現實而論，以後戰爭發生，對於違禁品之取締，自必比前更加嚴厲。其實歐戰時交戰國對於戰時違禁品的範圍，已經擴大到不能捉摸的程度。以前國際法學家關於違禁品尚有「絕對違禁品」與「相對違禁品」之分；前者指專為戰時之用，如軍火彈藥等；後者指可以用於戰時也可以用於平時的，如銅、棉花、船隻等等。歐戰期間，英國政府明白宣言認為傳統的「絕對違禁品」與「相對違禁品」之區分，已失其實際上的價值。故英國政府於歐戰期中認為違禁品者，達四百種之多。不但軍火、炸藥、軍衣、船隻、大礮等為違禁

之物，即銅、鐵、鉛、皮、毛、橡皮等等均爲沒收的貨品。將來大戰重開，國際公法家都公認交戰國至少可以應用英國的成例，而干涉中立國之貿易。在此種情形之下，美國要不被捲入戰爭，只有兩途可走：一是希望交戰國遵守及尊重國際法上之中立權利；一是絕對犧牲中立國的權利，而只有盡中立國之義務，完全停止美國對外貿易。前者我們已知道是做不到的，而後者呢，雖可以避免美國捲入小規模的短時期的戰爭，卻不能阻美國加入大規模的長時期戰爭。因爲美國現時是資本主義最發達的國家，對外貿易是少不了的。在百年前，英法戰爭，傑勿遜總統設法保持中立，禁止美國貨物出口，而南方的農業資本家，與北方工業資本家，會積極起來抗議，使禁令終歸無效。將來戰爭發生，嚴格的中立政策所受的經濟上之損失，恐怕爲美國人所不能忍受的吧。中立法案禁止軍火出口，禁止人民乘搭交戰國的武裝商船，或者可以做到，禁止借債放賬，或者也有成就之可能，然而要將全部美國之對外貿易停止，那是一個疑問了。

總之，要維持美國之中立，只有停止美國對外貿易，不但禁止軍火之運出，而且禁止各種有用的貨物之運出，不但禁止貨物之運到交戰國去，而且要禁止貨物之運到中立國去。簡言之，嚴格的中立，其代價便是美國平時對外貿易全部取消，而停止美國對外貿易，會使美國內部發生經濟恐

慌。現時修正的中立法案，未敢作如是澈底消除戰爭的辦法，即總統要一種隨機應變限制某種貨物貿易額不得超過平時貿易額的權限，也未蒙國會接受，可見美國人尚不肯完全放棄中立國的權利，則將來大規模的戰爭發生，美國要維持國內經濟機構不動搖，恐非設法維護中立權利，或者直接加入戰爭以期戰事縮短不可了。

即就法理來講，美國現時採行的中立政策，似亦不能絕對保障美國於集體施行制裁時能保持局外的中立地位。美國雖非國聯會員，然當國聯會員國執行制裁某一破壞盟約的國家之時，根據盟約第十六條，執行制裁的會員除與破壞盟約國斷絕各種商業上或金融上的關係及禁境內居民與其各種往來外，並得阻止破壞盟約國境內居民與其他任何一國（國聯會員或非會員）境內居民之一切金融上商業上或個人之往來。假使在此種場合下，美國不顧一切集體的行動，悍然不肯放棄對破壞盟約國的貿易結果，會與執行制裁國家發生衝突的。

復次，即就非戰公約而論，美國為發起簽訂該約的國家，對於該公約，自然應負道義上應盡的責任。該公約曾約束簽字國家放棄以武力為施行國家政策之工具。換言之，若有一國家違約仍以武力為施行國家之工具者，即為黷武的國家。此約對於黷武國之制裁，雖無明文之規定，然至少黷

武國苟與其他不黷武而僅僅以自衛之國家發生戰爭，則按照非戰公約之精神，簽約國自不能不顧是非曲直，採取不偏不倚的中立態度。在此種場合下，美國的中立法案是否可實施而不違背公約的精神，實已成爲法理上一大疑團。

五 結論

由上所述，我們可以預測：美國現時所行的中立法案，乃是一種權宜的辦法，對於小規模或短期的戰爭，或者可以避免，至於大國間之戰爭，中立法案將失其效用。

美國欲用中立的方法以防被捲入戰渦的危險，其動機純爲本國的利益着想，惟對於世界和平的影響則是極端不利的。因爲世界和平的維持專靠條約廢除戰爭是不夠的，還須靠愛好和平的國家通力合作，以防止戰爭的發生。徒然尋求如何可以維持中立，不免舍本逐末，縱使暫時可免被波及，但在現下國際關係日益密切的時候，將來能否如願以償，卻是問題。國際局勢，休戚相關，美國究爲世界之一部，何能置身事外？美國如欲維護和平，亦非中立所能了事。且中立法所不能預防之糾紛，正屬不少，將來利害關係的戰爭發生時，美國何能袖手旁觀，一任權利受侵害而不問耶？

二十五年四月三日

美國中立政策之檢討

Bernal M. Barnuch 著
李詩作 譯

——原文載一九三六年六月份美國現代史料——

日前世界又陷於戰爭及謠誑之動亂中。美國現仍受二十年前文化混亂之嚴重壓迫，對此局勢，自始即採取不干涉政策；因是中立一辭，遂博得全國人民之贊許。

此一致之要求，於本國各方請禁運貨至各交戰國之建議中已可見及之。并常聞一般人倡言禁與交戰國通商及「制裁」等語，按制裁一辭，若以法律觀點釋之，其意適與「准許」二字相反，且含有「依法懲處」之意。夫制裁與禁止通商，均係以經濟威力對付一國之謂。其運用方式固屬和平，而對方反應如何，則難臆測。此乃無攻擊行為之敵對作用。兩國倘有此敵對行為，其離戰爭亦不遠矣。惟吾人現欲研討者，祇限其法律意義而已。

質言之，中立名辭之下，有二種絕異而易混雜之目的，倘不詳加辨析，或將使吾國陷於正欲避

免之境地。

其目的爲「防止或消弭他國之戰爭；」其另一目的爲「不參與他國戰爭。」吾人既能弭戰，而又不捲入漩渦，當屬至善。惟戰爭乃兩國軍力之決鬥，任何干涉，不論干涉程度之深淺，必引起本身軍力之使用，因此之故，是不能謂爲避免戰爭，實乃直接參加也。

此豈美國人民所要求之中立乎？似此徒有中立之名，反有參戰之實，豈爲全體國民之本意乎？吾願答之曰否。

夫吾美人士所需要之中心，乃真正之避免戰爭也。衆意祇限於此。吾人若對歐洲問題一加染指，即將糾葛不解，而無了期。如政府善爲應付，其必止於此限度，決不致參加之也。

關於中立一語在國際公法上之意義，殊少人加以深究，依法律觀點解釋之，中立者卽「一國避免戰爭，無論其直接間接，均不參與之狀態也。」此種釋義與吾人所要求者正同。此時吾人應研求此種建議之中立是否與中立之原意及人民之要求相合。

一 現代戰爭之嚴重性

談及現代戰爭一語，每使人厭聞，但因關中立意見之紛歧，似應有加以論述之必要也。

拿破崙時代之前，所謂戰爭祇爲兩國少數僱傭兵卒之競技，兩國國家生命均付諸此輩傭兵比武結果而決定之。此輩兵卒實祇佔其一國人力物質等潛在力之最少數。

交戰國之隊伍，往往配置於京都及敵人間，蓋藉以鞏衛後方也。隨將隊伍向前移動，迨雙方接觸時，熟練之兵役，使用刀劍，向前衝刺，作敏捷之演戰，以冀佔領陣地也。經幾次殊死戰之後，一方趨於崩潰，勝利一方得乘機掠奪。此種戰爭，宛如下棋，而以國家存亡爲孤注，非以舉國之力作生存之搏鬥也。

拿破崙克服德意志之後，力限其兵額，以至不能爲患之數。其估定兵額非有其新理想，祇出於二人之計劃。其人卽查荷斯特（Charnhost）與斯德因（Stein）也。彼二人以此小軍隊，不作儀仗之用，而用以作高級軍事學校。并令所有補充部隊概入此訓練，於最短期間完成之。畢業後均發全副武裝，然後再使返其平民生活，以留一線關係。其最初之應用，係在推倒法蘭西第一次帝國之時。但迨後由莫斯科撤回時，此完密訓練、組織、裝配之軍隊，忽如瘋狂，羣起而倒拿破崙於立色（Leipzig），并敗之於滑鐵盧（Waterloo）。

自是之後，戰爭之新觀念因而產生。并由是一新戰爭面目。遂有及後所謂「全國武裝」之稱。其基本理論則謂國家之生存，絕不能付於少數僱傭兵以決定，無論兵卒如何勇悍，或如何用命。戰爭關乎國家生存至鉅，應賴本身全部力量以圖存，如人力、經濟、物質、道德等，加以組織，使合乎戰爭之用。

此思想經一世紀之久，乃見達於全盛，其實，迨至第一次大戰時，各國始能全部履行之。現今各國無不遵行，如有不明其義者，其國殆將危亡。此固為可怖之事，但其為地球上移動之惡勢力，不能不予承認，惟應急為消除之者也。

其真正之意義，是謂當衝突之起，全體國民即停止其個別活動，每人有各自之任務，而組成為廣大之機構。例如吾美一億二千七百萬人口，乃為有關連之活動體，概在駕御一切資源之目的之下工作，以達最後之勝利。換言之，現代戰爭中之機械，非僅賴前線作戰之幾門大礮；本國之每一農業、工廠、生產單位（即每一元之經濟及每一盎斯之人力）均應連同作最大之努力，此固非為和平而用，乃激起其洪流，以作摧燬敵人時之用也。

現代科學、交通、工業之猛進，對查荷斯特及斯德因二人思想培成之環境，不無影響。

昔塞色斯 (Xerxes) 將軍曾指揮百萬大軍以克希臘，至今猶謂爲奇績。蓋五十年前，欲調遣運輸，給養百萬之兵，殊非易事。但在現代交通運輸工具之發達，隨時均可調增百萬之師於前線，若以單獨衝擊，尙難勝利，祇有以包圍之法始能充之。使用刀劍時代之戰術，已大爲改革矣。上次歐戰之後，吾曾見歐洲一防線，自地中海至北海一帶，其建築之堅固，以三年連續之攻擊，恐未能破之。以現代交通工具發達之故，戰爭中所能運輸及指揮作戰之兵額，實無限額。進攻之軍，自天空、地面、海底等均可進兵。昔時戰爭，僅需生鋼。現代科學之下，所有威力最大之軍，莫不需要巨量之給養品，且進而爲關於本國產品之質量之比較及把握敵人產物之原料。

因此，戰爭之最關重要者，在本國各種產品之能達於最高度——從遙遠之農業至最前線——一切資源，及個人之活動等，其於軍事上之助力，不亞於前線戰旗下之將士也。

二 現代戰爭之需用品

凡未經研究或負其責者，欲語以現代軍隊之運用，殊爲難事。現代戰爭卽文化之衝突。其爲生死間髮之鬥爭，參加者不僅本國之軍隊，而整個之經濟機構亦莫不爲重要作用。舉凡農業、工業、礦

產等之生產及人體之每一盎司之力，於現代大規模最可怖之軍事戰爭中皆有切要關係。

上述祇爲本問題之基本事實，此外猶有同等重要之原素。第一，現代各國均未能達於產業上之自給自足程度。卽和平時期之給養尚不能獨立，而戰時之供給更無論矣。以美國言之，美國之樹膠、洋鐵、白金、克羅味、絲綢、錳、鋇、咖啡、茶、糖等項主要日用品未能充分出產。意大利境內所產戰時用品最爲缺乏。英國如其本國言，更爲絕望，所產麵包尚不及用額三分之一。俄國所有軍額達一千二百萬，誠足驚人，事實上，倘其國工業不能發展至最高程度，未超過某一工業國之前，尚難作持久之進攻。

其次，尚有一重要論點，卽戰爭本身乃爲最具破壞性者，最消耗者。戰場上之兵卒，其消耗日用品至爲浩大，較之平時增三倍至七倍之多。如衣服、襪、食物等日用品消耗殊巨，故一國在戰時所需日用品之激增，乃可測度。故凡對其供給來源加以嚴格限制，其危險性猶甚於以軍力攻擊之，此所以一般人謂拒絕交戰國在本國採購日用品超過其平時之額數之議，其危殆之起較此建議之實行猶速。

此外，因現代戰爭技術之改進，其影響於上述一點至爲巨大。當戰爭之起，全體人民卽爲戰鬪

實力之一部。故公民之精神與給養，其重要與海陸軍相同，最顯明者，一九一八年興登堡及雪佛利（Siegfried）之陣線之崩潰，非因美國參戰之功，正如路丁道夫（Innozenz）所謂「後方陣線」之敗也。因此之故，中立國仍對交戰國嚴限人民之給養，不啻與之宣戰。

所謂不參加戰爭之中立政策下，尚有一種意見，是即對強國作經濟制裁也。此乃經濟政策之運用，其效力視之軍事制裁乃有過之無不及。

三 戰爭中之經濟策略

上次大戰中，曾有以資本及商業以摧毀海外敵人及其同盟之商業，其效力不亞軍備，此已成爲不必辯難之事實，吾美之參戰，蓋即因干涉吾中立國之商業也。

斷絕敵方日需品之供給，可不賴海陸軍之封鎖，而祇以壟斷或抵制之方式，以陷敵於絕境，其威力不亞於武器。此亦無可否認之事實也。歐洲大戰之後，美國設法制止德國在瑞士購取鋼鐵，是爲明證；又美國之把持智利硝酸鈉原料（Chilean Nitrates），蓋以阻止德國從此中立國購買也。堅持之，使之減少有利於德意志、西班牙之活動。西班牙乃最需硝酸鈉或其代用品之給養也。

此等事實乃爲現代戰爭中之基本需要。由一鏽破之輪改裝之潛艇所放射之魚雷，在巴拿馬運河行駛而兼運輸硝酸鈉之物，其威力有時且過於西線作戰之砲兵師團所發之砲彈——是故一切軍事需要皆賴士兵之給養及炮彈之成份也。

現代戰爭之可怖，其由於經濟策略之效力甚於僱傭兵之戰鬥，吾人如能認識之，而下述各節遂易明瞭。

任何國家爲戰爭防禦上之需要，必由他國取給各種物品。其仰給之國家當爲其平時慣常貿易之中立國。其數量至少須達於戰時之消耗——按理當較平時倍增。故如否認其需要，無異宣告其軍事經濟之死刑。因而遭損害之國家，當不能因吾人自謂「中立」，「不參加戰爭」等辭，而加以諒解者也。其必認爲有偏袒之處。

四 美國倘受制裁將作何感想

吾人爲明瞭起見，不妨以美國爲例。倘美國之太平洋方面遭敵攻擊，其西岸必同時受威脅，此時吾人卽下令動員。必有人謂「戰爭一起，日需品之樹膠、咖啡、糖、茶、洋鐵，或其他工業金屬卽無供

給。」吾人豈願坐視他國斷絕本國之供給，而聽其託辭曰：「無論直接間接，不參加一方」乎？

美國決不致坐視之也。無論何國，倘阻斷吾國之生命線，其憤怒慘厲之反應當可想像。人民輿論必起而督促政府急謀報復之。以美國情形，自可度各國也。

歐戰之後，德國潛艇每於四處活動，并戰爭本身所致，船隻異常缺乏，而澳洲、亞根廷、俄羅斯等國運英、法之麥，頓告斷絕。是時，英、法兩國人民所賴以維持生命者祇有美國而已。倘吾國亦斷其運輸，而以堂堂之「中立」新原則爲辭，協約國豈不以吾國爲死敵乎？若是，吾國果未直接間接參與一方乎？吾人豈不將助德勝利乎？吾國豈不將因此而引起戰爭乎？

綜上所述，制裁與禁商，雖不免使中立國捲入戰渦，以吾已成世界最重要之供給場所之美國爲之，或可嚇止美國所有主顧之戰爭。美國素以反對戰爭爲職志，且曾誠懇實行之，視他國爲努力。

五 吾人應爲現實主義者

吾人對戰爭之態度將永保持此高尚之頭腦，但應知吾人之理想乃係尊嚴而孤立者，爲謀世界福利之唯一勢力。吾國教堂鐘聲所及之處，迄無世仇。吾國與法國不同，法國東境之人民，幾無不

經營戰禍者，吾國則無之。吾人不必急急測斷他國之處境，較我國為狹隘而危險，尤以歷史觀點觀之，吾人更不敢妄談。所可奇者，威爾遜總統何故竟謂：「美國永不以武力掠人尺土，或強制割裂他國之地。」現吾美誠不需他人尺土之地，但美國土地多掠自印第安人或自他國略取者。吾國需用土地時，則必採此法，現不需要時，當不採之也。自毋須先立此言，因目前吾國防禦之環境，並不見佳，尤以所謂以制裁促現之語，更不易談。凡裁判及處罰一方或雙方均非中立之道。吾國固定之政策，「避免戰爭」，而非參與戰爭——無論其目的之如何理想化，世界之條約，協定未能切實施行之時，吾人仍採現實主義。

事實乃如此者，凡斷絕一國之需求，又因此而威脅其生存或其前途時，無論其為何國，何民族，據史實所載，無不起而抗戰者。人類之歷史已證明凡太陽下之各民族，其經濟負擔之蹶踏達於極度之時，必謀諸軍備，美國當亦如此。

吾美最光榮之歷史，乃為紐荷連 (New Orleans) 之後，一戰而克至精銳，而倍數之歐洲軍。此歐軍乃侵美各役中之最精銳者。美軍悉來自西南甘託克 (Kentucky)、丁尼西 (Tennessee) 二省之荒僻田間。此輩農民何有此等壯舉？皆因彼等認為其桑梓及新建之祖國有因紐荷連港封鎖

而陷絕境之危。此港乃其經米西西皮 (Mississippi) 之唯一海港，如被封鎖，對外之出路，將全部隔絕。

目前各國均不願輕啓兵戎，除非其國家生存權有受威脅之時，則必出而一戰，吾人可以已度人也。

經濟抵制係使一國處於吾人想像中之慘境——經濟制裁誠能摧毀敵人之防禦——無論以何種觀念，均可認為參戰之一式。依吾管見，吾國欲行使之，應以絕對小心。

六 軍事所需之供養爲何

吾國之中立政策，其能切實施行者，祇爲禁運軍火及直接武器與參戰國之一途而已——即所謂絕對軍器也。但目前情勢，似有連及相對軍器 (Conditional Contraband)。現須研究者乃一般可作軍用之物品與人民應用者之辨別也。此亦爲整個問題中根本危險與錯誤所在之處。

關於此問題，在三百年前即有人討論及之。格老秀 (Grotius) 之前，曾有一原則，謂：「凡供給敵人以軍用品者，一方得於公海內逮捕之。」然而所難解決者，即何謂軍事上之供給之一問題。

當戰爭爲僱傭兵士比武式時代，所謂軍事上之供給釋爲「軍事必需之物，與普通人民所需者不同。」但在此舉國皆兵之現代，任何物品均得爲軍事上之應用，而上述之定義，遂失其真實性矣。

西元一八〇一年，英將蘇里席它 (Solitor) 曾云：「軍用品之特點在其製造品。」又云：「凡物品以資敵軍應用者，不得在公海運輸，是曰軍用品。」此定義似較適宜，但至第一次世界大戰中，則又失其確實性矣。一八〇一年所認爲精製品者，今則欠合矣。普通在軍事機械中，亦佔重要，一如戰旗下之將士。一九一四——一九一八年之戰爭中，幾無物不被稱爲軍用品也。

此外尙有所謂急要與次要之別，亦非確論也。夫需要程度之變更，其速度不能預知者。例如，鄉間出產之有刺鐵絲及毫無危險之士敏泥，在一九一四年之八月，尙不認爲急要之軍用品。詎知戰機一發，壕溝戰與平地戰均需此極急。是對各國無一工廠能滿足供應。前方數千萬人之生命悉賴以保全。數月後，軍隊均無其他特殊需要。嗣因一部軍隊撤退，新防禦線重新建築，一切設備均重行佈置，故自炸藥、砲彈以至鐵絲，士敏均無一不爲急需品。誰又能逆觀將來戰爭所需爲何物？

昔爲無用之物，今一變而爲急需品。誰曾知葶麻油、被棄之櫻桃核、桃子及木炭等爲戰爭用品？

航空之發展，瓦斯之運用，轟炸技術之進步等，使政府提倡種植數千萬畝之草麻子，且僱用街中流浪小孩以拾取被吐餘之果核，并獎勵發展化學工業之機械及方法，此皆爲過去被認爲不急需要之物，將來亦或成爲不需要之物。

七 事實上必趨一方

對於制裁及軍用品定義之實驗，往往發見矛盾。吾人曾詳研究意大利煤油制裁之一問題。夫煤油爲軍備上及人民日常生活上所必需之物。吾人與意大利始終和平。吾人不以其侵略亞比西尼亞而與之開戰，祇略勸告。此當不能謂避免戰爭者矣，是顯然有偏袒亞比西尼亞之嫌。結果，吾人未曾照行。吾人祇禁軍火出口。但意大利既多軍火，且有兵工廠。而亞比西尼亞則無之。此亦非「避免戰爭」之法，事實上已參與反亞比西尼亞之役矣。

煤油之出產，原不普遍。本國亦無大宗出產，然以棉爲例，亦猶煤油之爲普遍用品也。倘禁其出口，對吾人將有何影響，對於禁運政策有何不利乎？

吾美南境各省，曾爲世界最著名之棉花出產地。至今猶爲該處之主要產物。在此美國經濟源

泉之省——包括聯邦時代之各地，棉仍居首位。其出口量佔百分之五十五。全境之經濟基礎，悉建於此，而人民生活，亦仰於此。

目前棉已成爲人類平時及戰時之必需品。於戰時尤爲需要，因棉係富於爆炸性之物。如吾人在戰時禁棉售歐，吾國南境諸省必先自崩潰。吾人奪去歐洲數億萬人之生活必需品，雖不致燬滅其國家，至少亦能滅弱各國之自衛力，蓋棉除美國外，無他國能供給也。

八 人類生命與法規

此外仍有一種不易解除之困難，即吾人於平時所假想之條例法規，在戰時或戰爭將發時難於應用。第一次世界大戰及戰後之歷史等，足資證明。

當戰爭爆發時，戰爭國之將士傷亡，人民凍餒，能否再以所謂戰爭條例法規限制其爲生存之奮鬥乎？除非以武力強制執行之。按之過去，迄無一國能遵行，其將來更可想見矣。

遠古時代，戰爭爲一種競技方式。比賽之國，均心悅神怡坐於兩旁看台。當兩方熟練之武士在較小之場地舉行時，法規遂易實行。一方紳士率領之軍官，得對敵方揮刀致敬。其所屬武士竚立以

待對方之攻擊，其軍官得揚聲曰：「衛國諸君，當願讓人先下手也。」

此等時代業已過去。無人再立於看台觀兩國之戰矣。戰爭且得任便方式。全體人民爲有組織之宣傳所激動，皆陷於憤怒之狀態。

戰爭法規及武士道等均不能拘束現代戰爭中瘋狂之士卒。上次世界大戰時，美軍於某次肉搏中，不知扶伏，屈膝襲殺，及殘殺俘虜傷兵等，以致折損不少。迨後吾人始知所接觸者爲一祇有勝利而不顧道義之軍，自是始知戰爭乃無法規可言。在此大規模屠殺之現世，當無「文明之戰爭」之條例（祇見之於紙上而已）。并且誰若遵守法規，即喪其獲勝之機會。尤其以此等條例皆爲強造，而不合實際者，例如絕對軍用品與相對軍用品之定義。

上述各點之故，吾恐美人對「中立」之觀念錯亂，誤以制裁、抵制、禁商等政策爲避開戰爭之手段；因爲（一）因此等政策不惟不能避免戰爭，且將使吾人陷於戰爭。（二）絕非中立之政策，實爲參戰主義，且曝露本國能戰與否之情形。（三）不能符合人民之真正意見，在另一方式之下，反使吾人不能免去戰爭。（四）不能實行。

九 拒絕交戰國之財政關係

吾國將如何應付時局乎？歐洲列強之新衝突已日見顯明，當必致實現。吾國人民當極純潔，自決，而不參加任何戰爭。所謂制裁、禁商、抵制等政策又屬謬誤。然將有何良策以應付乎？

依吾所見，如吾人能始終認清目標及本國決策，頭腦力求清晰，觀點切合實際，則當有良策。

第一，金融及債權，均與貨品不同，各有其基礎。任何一國均不願永遠爲他國負擔債務。商品出售後，其利息即盡於此；借款則否，其利息乃由借出之時而起。當中立國放款或投資於交戰國時，卽如以財產質於其國。「財產所在地，卽心所繫念之處。」本國應絕對停止對交戰國一切公私之財政關係——不僅放款，而投資亦然。不論有無抵押擔保，或懇說殷勤，均予謝絕。吾人出售物品，堅持一原則，卽「金錢無虛擲」也。此乃吾國安寧、繁榮、始終不渝之中立政策之初步計劃也。

吾國立法會注意及此，吾人當永不改初衷也。

一〇 禁售最兇利之武器

次爲拒絕出售軍火與任何國之問題。所感困難者卽絕對軍用品與相對軍用品之難辨也。此問題曾經百餘年之討論，迄無確當解釋。其原因由於對中立名詞之誤解。按禁售軍火實非避免戰爭之道，不過爲謀世界和平，或爲消弭或減少戰爭之意耳，殊非中立也。

雖然，吾人果能依此而行，認明目標及其結果，未始無利於世界和平。但在吾人辨清軍火禁售之種類。此非「戰爭武器」或「絕對軍火」或「急需之戰爭用品」之別。其理由詳下：

吾國可禁售「兇利武器」（美國現已施行）及其武器之另件。吾人討論至此，必致大惑不解者，卽何以謂爲武器之另件，而不稱爲武器之成分，因所謂成分必包亂棉、炭、肥料及其他化學品等皆戰時平時需用之物。卽飛機亦應歸入此類。不然，勢將影響於美國南部各省商用飛機之出口也。

吾人不必顧慮如歐洲軍火商所用之卑劣手段而造成之各問題，彼等實應尸其咎。總之，吾國不宜過度限制，致傷吾美對外貿易。如飛機及其發動機等，可免于禁止。

卽令此種限制兇利兵器出售之法，不能使吾人避免戰爭——此乃吾國對人類和平之貢獻，吾人避免戰爭之法業於上文詳述。

拒絕對外國放款之政策，於吾國之真實目的殊有重大關係。至禁售兇利兵器，乃不過出於人道主義，而於吾國主要目的無甚關係。但此外尚有一關乎整個問題之根本政策，時爲吾人所研討者。

此非關於貨品買賣，於世界和平有影響之問題。此乃嘗使吾國引起戰爭之海權問題也——對墨西哥戰爭則爲例外。所謂海權問題，非爲吾人如何出售貨品之意，乃爲吾國貨品如何運輸，在公海內，吾國之運輸及旅行權之問題也。問題之關鍵乃在於此，非關售貨問題也。

吾國對海權問題，迄於上次大戰仍堅持「海上自由政策」。吾人主張凡發現敵船，得予拘捕。惟未經警告，而不顧乘客及水手安全，而遽行沉毀，則不能贊同。并主張中立國船隻如不載軍火，得自由行駛，及任意運輸。其例外者如下：

- (一) 凡海口經正式封鎖者，如合衆國封鎖南部諸邦海港，中立國商船，如必通過時，概予擊沉。惟吾人主張任何國家不得劃據海面而封鎖之，并謂中立國船隻如無危害時，得即沉之。
- (二) 吾人主張交戰國艦艇，得在公海內截止中立國船隻以事搜查，如有攜帶軍火情事，得予拘捕，交捕獲廳裁判之，在特殊環境之下，始得擊沉之。

此原則似極簡單，惟在第二項下，尚有一麻煩之事，即何謂軍火。依歐戰之經驗，凡供給敵軍應用者即軍火，但事實上猶有疑難。即往往運往中立國之貨品，捕獲艦均指為資敵也。

上述一段，係關於船隻之處置，然吾國人民或貨品搭運於交戰國或中立國之船隻，將如何處置乎？吾意吾國人民當有此權，國際公法已有規定之也。

此皆為吾國不惜一戰以擁護之原則。威爾遜總統曾云：「為恐負保護之責而禁止人民行使權利者，乃至可恥之事也。」是無異明許默認對人類權利之破壞。吾人所爭持者，乃美國為保障主權之最扼要之要求。

此等原則均曾為交戰國破壞，如依法理言之，英國實居其首。其明目張膽，較德國為甚。既破壞我國郵航，任所欲為，恣意供給軍火與交戰國，封鎖紐約海口，美國商船及貨品出口，均須經該國駐紐約總領事清查，否則不能出口。

德國則效法百年前拿破崙，割據公海，對所有船隻經該界內者悉擊沉之。該國主張凡所目見之船隻，得不經搜查，即有權沉之，且不問其為交戰國或中立國所屬者。兩國對吾國主權之侵害，各有不同，德國違法殘殺我國人民，英國則破壞吾國人民之財產及權利而已。

依理，各國在經濟上處最危急之時，決不暇顧及公海內應尊重中立國權利之原則。當彼認為對其軍事上有損無益之時，則不擇手段，吾認為此實為近代戰爭上新有之事實。

吾人對避免戰爭或即中立問題之新方策，仍如往昔之主張——即海上自由權也。對此原則之實施，如無武力為後盾，則誠屬愚妄之事。如謂吾人將不惜戰爭以促現之，則吾百分之決心，不再避免戰爭，是為參戰之最迅速、確定之方法。吾國會二次為此而戰。

一一 急謀應付之策

吾人將如何應付乎？以舊貨問題言，吾國之決策至為簡單，即「自由與交戰國通商，惟兇利之兵器則例外。」任何美人，其舊貨與交戰國，不論其交貨之手續為直接，或由中立國轉交，如有損失，則自作自受，政府不予保障。

此項情形對吾國商業無甚影響，因交戰國此時所需之物，皆為必須之物。

對此應附帶申明者，美國人民或貨品，由交戰國船隻載運者，不論其目的地為交戰國或中立國，其意外損害，由自身負之。此可以減輕吾國在盧西丹尼亞（Lusitania）事件相類之責任，同時

亦尊重交戰國應享之權利也。

關於美船開赴中立國，或美貨搭於中立國船隻至中立國，或美人搭乘中立船之保障等問題，仍不免有爲交戰國留難或侮辱之情事，此問題尙無解決。

吾意吾人絕難逃此情形，除非吾中立國放棄海洋之一切權利。倘中立國船隻被違法擊沉，或美人及船隻受非法干涉，吾國祇有一義務，卽開戰之義務。

吾人應知事實上戰爭爆發後，所擁護之國際公法，必如吾言，盡歸無效，除非以軍力促現之，或以威力迫成之。條約、宣言、或法理學者所闡發者，必祇見白紙黑字而已。有人評論其國際協定均不值一文，此誠爲至慘痛而實在者也。昔比利時之被侵，卽撕毀條約；各國均認條約爲政治的手段。各國除芬蘭取消與吾國之債約而未有糾葛，以達其曾稱爲國家尊榮者外，餘尙維繫之。所謂華盛頓條約、凡爾賽和約、四強公約、九國公約、凱洛格白里安非戰公約等，均爲裂痕多而威信少。吾人何必揭發現有條約之缺陷乎？新約簽訂與舊約撕毀之聲雜陳，此種情景固屬慘痛，吾人亦取爲教訓者也。吾人可信賴者，祇吾人右腕之力。在今日所可靠者只此而已，除非將來條約之神聖性有回復之望。

一一一 爲計劃保持緘默

最終，吾人所謂不惜一戰以維護之原則，現仍不能詳細列舉，因未來戰爭環境殊難預測也，他國將作何種企圖亦未可料也。以普通情形言，戰爭之起，往往假借國際公法上之口惠，所謂保障中立國權利之辭也。吾人願較國際公法中所示者作進一步之犧牲。目前，吾人不願宣告之，因言之亦無益於外交及商業。徒如格蘭小孩（D. S. Grant）對馬賊之坦率曰：「吾今以百元購君馬，如君嫌價過低，則願增至一百五十元。」

吾人停止對交戰國人放款，拒絕軍火之出售，但須保留普通商業。吾國海港之限制敵船，及交戰國船隻所載運之美人美貨概不保護，此已可爲吾人減少百分之九十之煩惱與危險。吾認爲須以此爲政策，但不必加以最後確定或宣布，或作詳細解釋，均爲蠢事。

戰爭在現世，係一種經濟策略。無人能瞭見其內蘊。其於吾人之關係當極重要。故吾人應時加研討，並探悉其演變情形。

現代各國之參謀部，對戰爭之籌劃，均極周密，必料及未來戰爭中敵人及其同盟之動作。其計

劃逐日更變，當新事實發現之時，卽予補充。吾國議會近擬組設戰爭研究院（War College），以討論太平洋大西洋兩方之敵情，而制成計劃條例以宣布之，誠爲矛盾之事。同理，近議會又欲起草一種經濟策略，以駕御吾國對付兩個假想之交戰國之態度，亦屬愚妄。

除非世界目前之瘋狂狀態蘇轉回復；不然，吾人應爲之事，祇能將大計擬成大綱，不經立法手續，保持祕密，時加探討，非至最後緊急關頭，不予發表或實行。

對於美國應有之認識與期待

魯學瀛

一

中國對於美國，在傳統上有一種期待。就歷史的眼光來看，這種期待是很自然的：第一，海約翰（John Hay）一八九九年的門戶開放通牒，使可以被瓜分的國家，在國際均勢之下，偷活了三十餘年。第二，中國在巴黎和會的外交，雖是整個的失敗；但威爾遜總統一片真誠與熱心，是世人所共諒的。第三，日本在華盛頓會議，不啻受了一次國際公開審判，而門戶開放主義卻從此得了一個新註脚——土地的完整與主權的獨立。英國維持遠東和平，因為整個帝國需要和平。英國在遠東，有土地，有航業和重要的投資。如果英國出來說話，終不免遭受他人奚落、譏笑，認定他的誠懇有些不可靠。明瞭實際情形的人，終知道美國在遠東方面利害很淺。美國人的幫忙，一半固然想藉此使遠東權利，獲得適當的保障；一半亦出於道義的同情。

我們現在的處境，需要外援，比任何時代俱要迫切。近幾年來大家手忙腳亂，應付某方，而終苦於外交上沒有一條出路。傳統的情感（特別在近幾年緊張局面之下），使我們不能忘懷太平洋彼岸的朋友。

但是，我們期待究有多高？美國的幫忙究能到什麼限度？以及這限度的幫忙能否逆轉這危機？皆是我們應有的考慮。

目前的局勢很明顯：除非集體的壓迫，或是中、美間有實際的諒解，一切外交的抗議，纔能發生實際的效力。「九一八」以後，美國的抗議，不能不算多。一九三一年九月二十二日至翌年一月七日間，美國政府共發出九次通牒（五次係致日本的），籲請各國尊重非戰公約與九國公約。（註一）但是這九次通牒，對於已成的事變，何曾發生一點實際的影響。我所謂集體的壓迫，係指着國聯對於侵略國，具有施行制裁的決心；或是英、俄、美之間，對於維持遠東和平，有實際的辦法；或是美國肯挺身而出，單獨有所行動。但任何決心，實際辦法，與單獨行動，其方式皆將出於盟約或正式諒解。這種期待，以我個人觀察，皆嫌過高。但低於這種限度的任何行動與幫忙，又無補時艱。何況美國亦有種種困難與考慮，使他外交行動根本不能積極呢！我對於美國人維持世界和平一點，一向不敢作

美國外交行動不能積極的第一個大阻礙，是由於憲法上外交權限之分割。美國憲法精粹，向以三權鼎立，見稱於世。但實際上並沒有一權獨立。一七八九年憲法心理的基礎，是恐懼一權囂張。所以三權之間，互為牽制，而互求平衡。這種互為牽制互為平衡的政制，在外交權限上所發生的影響最大，在實行總統制的美國，自表面看來，總統在外交上所處的地位，應較任何機關為優越，為重要。可是實質上總統的行動極受牽制，很難有自由舒張的可能。第一，外交上最主要的條約締結權，一半在總統手裏，一半在上院手裏。這種分割的現象，有他歷史的背景。因為製定憲法之前，聯邦會議（Confederation）本是立法兼行政的。各邦竟有單獨締結條約之權。雖是後來「聯邦派」有些讓步；但是條約締結權終於一半盡歸上院。憲法上規定：「總統締結條約，須受上院之忠告及得其同意，惟上院議決必經出席議員三分之二之同意。」換言之，任何條約必經上院批准，方能發生最後效力。條約送達上院，上院：（一）可以全部批准，（二）可以拒絕批准，（三）也可以附以修改或保留。

的批准。總統無否決權，亦無重交上院覆議權。總統除放棄或再進行外交磋商之外，別無補救之道。

這種權限的分割，更因兩種原因而益加困難：第一，上院與總統間，傳統上有一種妒忌與自尊心理；特別是上院的成見，已成爲一種慣性。上院對於總統所提出的條約，不一定加以拒絕；而往往於批准之外，附以不合事實與不近情理的修改或保留。三年前有人做過一次數量的分析：至一九一九年爲止，上院批准的條約祇有二十一件；而未批准的卻有一百零三件之多，最有名的凡爾賽條約還不在內。（註二）

第二，總統與上院的政黨，不如英內閣與下院多數黨之進退有序。若是上院多數黨屬於總統所隸之黨，那純是偶然。反之，出席的三分之二的議員不屬於總統所隸之黨，倒是常見的事。有了這種政黨制度的背景，上院與總統間行動，更難期於協調。

在美國憲法上，總統締結條約，上院雖可從事作梗；但總統尚可根據憲法，採取一種躲閃，避免上院干預，而以「協定」手續（Executive Agreement），與他國成立諒解。（註三）與遠東政策最有關係的三大協定，皆出於這種方式。即：（一）一八九九年—一九〇〇年之 Concerning Open Door Policy Agreement（一）一九〇八年之 Root-Takahira Agreement（二）一九一七年之 Lansing-

nglish Agreement。我個人的觀察，這三種協定所包涵的僅爲政策，而非「擔保性質」。如果中間成立一種具有拘束性的協定，我想在目前孤立外交大潮流之下，沒有一個總統肯大膽去嘗試，而國會與最高法院亦斷不會批准有效的。在外交方面，美國歷史上不乏積極的總統，如羅斯福、威爾遜、胡佛及現任總統羅斯福。但他們的雄圖，受了憲法的限制，無由盡量發展。正因爲美國憲法上的限制，我們對於美國行政當局，不能有過高的期待。

III

美國外交行動不能積極的第二個大阻力，便是近幾年來，小美國主義（Little Americanism）的盛行。「光榮的孤立」本是美國立國以來最大的趨勢。近幾年來，鑒於世界危機四伏，外交行動，稍一不慎，便有捲入戰爭的危險，「小美國人」更主張：由光榮的孤立做到嚴格的孤立。他們覺得美國就是他們天下，再無情趣做世界的大公民。他們反對干涉他國之事（南美除外），亦拒絕他國干預美國，甚至美洲之事。美國歷來政治家，都以維持自身獨立的生存，爲最重要的天職。別國來妨害這種生存，固所不許；但爲他人作嫁，以自身力量來維持他國的和平，亦斷不會做的。華盛

顧離別辭中，諄諄以「不加入永久盟約」爲誡（*Entangling alliances*）。說者謂美國國家有三大柱石：一是一七八九年的憲法；一是獨立宣言；一是華盛頓的離別辭。這篇演講，確是華盛頓的無價遺產。至今爲人民所珍視，特別是「小美國人」奉爲圭臬。近年來小美國主義更是抬頭，最顯明的事實，即是美國對於英國所倡的合作論調，所發生的反響。稍具外交常識的人，皆能明瞭英國外交最大趨勢，是想與美國合作。這幾年來國聯空洞的形骸，已一再實驗不能應付這世界的危機。英國一向是先天下之憂而憂的。這種大眼光並不是爲了什麼公義，但誠如英國史家Trevolyan所云：「英國人需要世界和平，比任何國家爲切；世界有和平，大英帝國纔有和平。」英國人最焦心的，是有人破壞這均勢下的和平。現在誰預備破壞這均勢，英國人認識的最清楚。所以集體壓迫的論調，英國人唱的最高，最早，亦最有力。路易喬治說：「如希望遠東行動開花結果，首先要與美國有一個完全的諒解。」（註四）一九二五年十一月南非合衆聯邦司馬將軍（*Jan Christian Smuts*）游英，盛倡英美合作。謂此兩國合作，太平洋和平方有保障。（註五）一九三六年二月十日，氏在 *South African Institute of National Affairs* 再申此說。其意見：（一）英美之間，必須有實際的合作。（二）即使此種合作，不採取盟約形式；但如能洩漏一點風聲，日本在遠東的侵略，或可因此而斂跡。（三）

東三省處理的失敗，便是由於缺乏這種合作。前車之鑒不遠，他希望上一次教訓，成爲這次經驗。

(四)氏之結論謂：英、美共同維持中國土地之完整，乃大局中最要之一着。(註六)前英國戰時外長張伯倫 (Sir Austen Chamberlain) 亦有同樣主張發表。他說中國力量，不足以防禦自己領土。中國需要世界道義的援助，如制裁。甚或最後需要武力援助。他說英國而外，祇有美國行動，可以發生一點效力。(註七)一九三五年二月間李頓勳爵 (The Earl of Lytton) 游美。(註八)公開的游說美國加入國聯。他說：國聯起死回生，端在美國加入。世界和平現在受了嚴重的威脅。英、美攜手，對於維持世界和平，是絕對的需要。英國最近外交趨勢，不僅送秋波與美國，抑且有意聯俄。一九三五年艾登 (Anthony Eden) 游俄，「東方羅迦諾」之議，盛傳一時。(註九)艾登且與李維諾夫 (Maxim Litvinoff) 共同發表聲明。(註十)謂世界和平，有絕對維持的需要。英、俄之間，對於遠東問題有無具體諒解，雖然不易論斷；但是英、俄俱想拉攏美國，利用國聯，是可致信不疑的。

但是美國人的態度怎樣呢？司馬將軍等的論調傳到美國以後，除了衆議院外交委員會主席San. D. McRynolds 氏報以一次秋波外，(註十一)英國的合作高調，未免有「落花有意，流水無情」之感。英國人深知美國國情，知道美國人對於盟約或同盟，具有談虎色變的心理；所以政治家的言

論對於盟約一類字眼，非常小心的避免，而代以實際合作諒解等名詞。其實任何一種實際合作與諒解，皆不能脫了盟約的實質。這種掉槍花的外交，美國人亦很清楚。上院議員波拉（W. M. Borah）首加攻擊。註十三他說：「司馬將軍所謂諒解，暗指着軍事同盟。英國想保障太平洋的和平，乃不惜辭令，游說美國。但是光榮的孤立，是美國數百年來確立的國策。美國之事不勞他人關心。」凡知波拉在上院的歷史的人，無不知道他的潛勢力之大。波拉的冷言諛語，便可看出美國上院對外的主張。波拉乃「小美國派」的中堅，自從一九三五年十月意、阿戰爭發動以後，對於美國人民與政府，不知發出多少次的警告。（註十三）

就民間意向說，孤立的趨勢是一樣的雄厚。一九三五年二月十七日全美基督教聯會執行委員會（Executive Committee of Federal Council of Churches of Christs）通過議案，註十四中請羅斯福總統，聲明「美國將不以武力維持門戶開放政策。」彼等認為日、美間之和平，於雙方皆極重要。一九三五年二月間美國最流行的 Literary Digest 對於「美國維持世界和平問題」就一百一十八個大學，十一萬二千六百〇七個大學生，做了一次極重要測驗。其結果：（一）反對加入國聯與贊成加入的比例為五五·六八九對五四·五一〇；（二）主張美國能站在糾紛之外的，兩

倍於反對的意見(七六·四四一對三四·九一三)；(三)如果美國被別國侵略，絕對大多數大學生情願爲國捐軀(九二·一二五對一七·九五二)；但是如果美國去侵略別國，則贊成作戰者，不及反對者五分之一(一九·四二五對八九·七六八)。(註十五)

一九三六年新年，羅斯福總統在國會致辭中，對於侵略國家的抨擊是何等的有力。但是羅斯福外交，仍是反對捲入戰爭漩渦的大體說，美國遠東政策，羅斯福遠不及胡佛時代之有力。在胡佛時代，美國站在最前線，現在退到英國之後了。一九三五年十月三日，羅斯福在 San Diego 在博覽會中演說，謂美國雖反對侵略國家的強權外交，但美國決不使因爲這種態度上的反對，而引起與他國發生糾紛。(註十六)美國衆院外交委員會主席畢德門 (Key Pitman) 亦曾抨擊過日本侵略政策的。(註十七)他一方希望美國充實軍事力量，作爲後盾；一方希望九國公約簽字國，有所動作。但畢氏的政策，亦一樣的與羅斯福不積極。在另一次演說中，氏認爲美國不能捲入國外漩渦，甚至認爲間接的參加，亦有危險。(註十八)所以近幾年來，美國對於世界和平，依然是想盡表面責任，而又不肯負起積極的義務。在遠東方面，美國雖曾抗議他國侵害條約尊嚴，但他絕不會以武力來支持這種主張。

四

「小美國人」具體的主張，是在規避和平責任，而欲站在戰爭圈外，力保本國的安全。這種主張，近一二年來，很顯明的獲着勝利。兩次的中立法案，最足代表這種趨勢。中立政策涵有雙重意義：一是預防或中止他國間戰爭之發生；一是跳出他國間戰爭圈外。第一種中立政策，包括經濟外交等制裁，背後還需要武力，因為稍一不慎，本身即可陷入戰爭。這種中立，不是美國所需要的，因為他的代價太大。美國所需要的中立，只在規避捲入糾紛。一九一七年以前，美國對於中立國海上自由（指美國在中立期中，本國人民海上貿易與旅行的權利），從未肯放棄過。美國立國以來，海外戰爭共有三次。其中兩次是因爭中立權而起的（一八一二年及一九一七年）。從這兩次經驗，他們便感到維持海上自由的代價太大，得不償失。美國久已放棄大部份中立權利。近兩年來的中立政策，更趨於嚴格。往時所稱的「中立權」，現在所剩無幾了。一九三五年八月三十一日的中立法案，更明瞭的代表「小美國派」的勝利。第一，美國對於交戰國，放棄了軍火貿易權利。第二，政府對於美國人民搭乘交戰國船隻，拒絕保護責任。第三，關於「軍火武器軍器」禁止運輸條例，適用於所有

交戰國。至於誰是侵略者，誰是被侵略者，美國規避區別的責任。因為一有這種區別，便有引起戰爭的可能。

一九三六年二月，因為前項法案第二部「關於禁止軍火條例」將失效，國會特規定前節有效期，延長至一九三七年五月一日，惟附以重要修改與增補。新的修改與增補，更足代表「小美國派」主張進一步獲着勝利。根據新規定：（一）美國對於交戰國，放棄金融權利，包括一切債券賣買與借貸。（二）一九三五年立法案，對於以後加入戰爭之交戰國，原規定授權總統引用此項限制。修改案通過的時候，正是盛傳國聯對意制裁。國會裏「小美國派」深恐國聯制裁，將引起國聯會員國與意國間之戰爭，而又恐總統不肯引用此項限制於國聯會員國，所以修改案中代以國會臨時授權。這種規定，更證明美國對於維持世界和平，並無誠意願與國聯合作。具體的說：如果今春國聯會員國以引用制裁而與意國發生衝突，美國國會決將同樣的施行「軍火禁止運輸條例」於國聯會員國身上，目前美國中立案，雖未做到最澈底，例如禁止若干原料出口超過平日水衡，及宣佈所有貿易，政府拒絕保護。但是他的趨勢，是一年比一年嚴格。

五

這種「小美國」主義，就世界和平大立場去看，實是自私的。就著者個人感覺，一般美國人對於國際問題，異常冷視。普通人所關心的，是單獨的小住宅，是「林肯牌」的汽車。雖是現在還有一千萬人失業，但是一般人民生活水準，尚遠較一般國家為高。一九三五年的統計，每四個美國人，即有一輛汽車；而世界汽車次多的英國，十九人中纔有一輛。在這種孤絕與承平的社會裏，實在容易使人淡然忘去「世外」的糾紛。況且這種「淡然」又是近人情的。我們知道美國東西兩岸，有太平洋大西洋為他天然的屏障；南北兩境，又無一國足以威脅他的安全；即在他本國，不僅地大物博，且無人口過剩的苦痛。因為這種優裕物質環境，美國不僅對外無土地侵略的野心，甚有不惜放棄市場，以規避戰爭危險的論調。如哈佛商學院院長 Dean Donham，星期六晚報主筆 John Maynard Keynes，皆為當代經濟學界權威，亦高唱「自食自足」說（註十九）他們以為美國生產力雖大，而消費力亦強。如果國內市場發展至最高度，則現在過剩的工業品，將不必因為尋謀國外市場，而與別國發生衝突。在原料方面，美國不能生產的，一方以科學方法，求能培植，或獲有代替；一方節

制其進口。這派「小美國人」雖未主張完全放棄國外市場，但是他們的容忍，有一個極重要的限度，就是國外貿易的維持，亦以不引起國際競爭爲準則，明白的說，他們覺得和平勝於萬金。

就商業與投資關係而論，美國在遠東方面的利害，並不重要。（註三十）美國在亞洲方面的貿易，尚不及其總貿易五分之一（百分之十七），這百分之十七中，日本佔百分之八·九，而中國僅佔百分之三·五（一九三三年統計）。一九三二年中國進口貨，美國雖佔第一位（百分之二五·八），但此百分之二五，僅佔美國一九三三年出口總額百分之三·二，同時我們發現日美間貿易遠較中美爲重要。就日本在美國貿易中地位而論，日本佔美國出口第三位（英第一，坎第二）。在美國進口方面，日本且佔第二位。一九二九年至一九三三年間，美對日進口略有減少，由百分之九·八降至百分之七·四，惟對日出口，則由百分之四·九增至百分之八·九。至於美國在日本貿易之地位，實爲重要。美國貨不僅佔日本進口首位，而且在一九三四年前銷受日貨最大的國家，即是美國。一九二九年至一九三五年間，日貨銷美，在其出口總額中，雖由百分之四二·五銳減至二一·四，但美國對日出口，在日本進口中，則由百分之二九·五增至三二·八。這種重要貿易關係，頗爲一般人所忽視。凡旅居美國的人，都感到日貨充斥「五分十分店」裏，幾乎十分之八是日貨。

但是日貨傾銷，美國工業並未感到威脅。一九三四年美國關稅委員會曾就二七一種日本進口貨加以分析，發現在百分之九八·七進口貨中，祇有百分之八·二，是與美國工業處在競爭地位的。（註廿二）因為日貨價廉，有若干輕工業，美國已放棄製造，而反歡迎日貨推銷。

就投資而論，美國在遠東方面的投資，合教會與慈善機關的資本，雖在二萬萬至二萬萬五千萬金元左右。近三四年來，且有增加，尤以上海租界方面公用事業投資為多，不過美國在華的投資，僅佔其海外投資總額百分之一·三（一九三一年一月之比較）。由上述事實中，中美間商業與金融關係，很為平常，同時日、美商業關係，不僅無嚴重衝突，且雙方都感到有協調的需要。這種不幸事實，未為一般人所認識。有時國內報紙，且作過份的樂觀。以為美國在華商業與投資一旦受有威脅，必將被迫而有所行動。別說聰明的日本已早看清此點，一九三四年三月間，前任駐美大使出淵勝次即游說美國，謂日本在偽「滿洲國」與中國，如有所獲，美國當一體享受。（註廿三）以著者個人之推測，即使美國在華商業與投資，因時局之變動而受影響，美國亦絕不會以武力去支持這百分之一·三的投資，與百分之三·五海外貿易的。如果美國將來有所行動，必定恐怕一隅之變，牽動整個世界和平，而不是為這些微海外投資與貿易的。美國對於九國公約與門戶開放主義，實際上已

無意維持其尊嚴。偽「滿洲國」的成立，顯然破壞九國公約中對於中國土地完整的保證，但是美國除了史汀遜不承認宣言以外，別無任何實際行動。一九三三年偽「滿洲國」曾有尊重門戶開放之宣言，但是前年偽「滿洲國」的石油專賣法令，顯然剝奪了日本以外的外國商人的商業平等權利。根據偽「滿洲國」統計，美國石油，佔進口百分之五十五。（註廿三）美國對此重大損失，除了一次抗議而外，亦無其他舉動。門戶開放主義之被撕破，美國人已熟視無睹了。美國不僅對於中國問題，不願自尋煩惱，即是對於棕色小弟弟（菲列賓），亦不願久負保護之責。近來有人覺得獨立案中十年規定太長，主張縮短至三年或五年，因為早一年洗手，便早一年可以規避太平洋的戰禍。

（註廿四）

六

「小美國主義」雖是如此潛厚有力，但本文之意，並非主張放棄美國路線。理由很簡單：我們對於美國固然不能存癡想，但美國終不失我們消極同情者。從美國對中、日感情比較去看，美國對我們顯然表示同情。這種同情是否由於對弱者的一種憐憫，姑且不論。不過外交既是技術，即此一

點憐憫，我亦應該好好的利用，使他在美國政治上發生一點影響。我很慨嘆我們政府，對於感情較厚的太平洋彼岸的朋友，未有一點有計劃的聯合與宣傳。美國人不認識中國，一直到如今，中國在普通美國人腦海裏，還脫離不了如十九世紀土耳其一樣的模影；還懷疑中國現在不止一個政府。這種美國人的錯誤，責任還在我們，政府不必說，即將近兩千留美學生與數十萬的僑胞，亦確未能略盡國民外交之責。憶今春當盛傳美國將與國合作，對意施行經濟制裁（特別是石油）之時，意籍美人即以集團勢力，壓迫國會，對於中立案，不能有新規定。其間有兩個重要團體：一是 Friends of Italy in America；一 Friends of America for American Neutrality。一月間，內政部收到請求與抗議信，達一萬封之多。結果，中立案雖有新修正，而石油禁止之議，終未做到。反觀吾國，對於聯絡宣傳，平日一點預備工作俱無。美國不乏同情於我們的學者，退休的政治家外交家，以及旅居過中國的各方人物，但我們未曾努力使這種同情的力量，團結起來，使他在美國國內政治上發生一點影響。

美國雖然因為外交權限之分割，而使有為的總統不能有動作；因為優越而孤絕的環境，容易使外交政策趨向孤立；因為在遠東方面利害不深，向不願為人作嫁；但這方的外交，仍有相當運用

的可能。何以呢？現在國際外交陣容已經形成：英、俄與日，有必然的衝突；法國因對付德國關係，非特英、俄，不足自重。法、俄同盟，且經實現。這方的對面，自是日、德（也許意國要加入）。日、德反俄反共，立場皆同。其結合至為自然。不過英、法、俄之抗日、德，頗望美國加入，以壯聲勢，所以無論美國外交如何孤絕，英、俄一定存心勾結的；如果某國行動，真正牽動世界大局，美國將來未始沒有積極行動的可能。最近羅斯福與赫爾曾非正式的向某機關中某委員會表示，如十一月選舉勝利，彼等將加緊充實武力，以為和平工具張目。即就此點看來，美國遠東政策，或因行政首腦態度之堅決，或因世界大局受有極嚴重之威脅，而將稍有轉變，亦未可知。就整個國家外交政策立場而言，我們在世界兩大對峙國際陣容之間，無疑的要充分利用英、俄聯合。對於美國，癡想雖可不必，而平日聯絡與宣傳，卻甚重要。至於英、俄與日，有何必然衝突？而中國外交何以利在聯英、聯、俄？那是另一個大題目。

(註一) R. L. Buell, American Foreign Policy toward Sino-Japanese Disputes, Foreign Policy Reports, Feb., I, 1933.

(註二) W. S. Holt, Treaties Defeated by the Senate, The Johns Hopkins Press.

(註三) Mathews, American Foreign Relations: Conduct and Policies, Ch. XXII.

(註四) New York Times, Jan. 18, 1935 p. 1.

(註五)(註六) Times, Feb. 10, 1936, pp. 2, 3.

(註七) Times, Dec. 6, 1935, p. 10.

(註八) Times, Feb. 8, 1935, p. 5.

(註九) Times, March 30, 1935, p. 1.

(註十) Times, April 1, 1935, p. 1.

(註十一) Times, Feb. 11, 1935, p. 8.

(註十二) Times, Feb. 11, 1935, p. 1.

(註十三) a, Jan. 28, 1936 Eastern Campaign for Republican Nomination.

b, Sept. 22, 1935 Columbia Broading System.

c, March, 29, 1936.

(註十四) Times, March, 18, 1935 p. 6.

(註十五) Times, Feb. 10, 1935 p. 15.

(註十六) Times, Oct. 3, 1935, p. 1.

(註十七)(註十八) Times, Feb. 11, 1936. p. 8; March, 19, 1936, p. 4.

(註十九) 見 W. H. Shephardson, Nationalism and American Trade, Foreign Affairs April, 1935.

(註二十) 文中數目字得自下各文:

T. A. Bisson, Japan's Trade Boom. FPR Vol. XII, No. 1.

Monthly Summary of Foreign Commerce of the United States.

Blakeslee, Foreign Trade in China, Foreign Affairs, Oct., 1931.

Clark, American Interests and Policy in the Far East International Conciliation,

Feb., 1935.

Remer, Foreign Investment in China.

(註廿一) U. S. Tariff Commission Report, No. 95, 2nd Series, p. 56.

(註廿二) T. Dennett, American and Japan Aines, Current History, March, 1935, pp 766-7

(註廿三) The News Bulletin, Vol. XI, No. 22, p. 4.

(註廿四) N. Roosevelt, Amer can Interests in the Far East, Vital Speech Vol. No. 12.

第八屆泛美洲和平會議記

吾行健

泛美洲和平會議，自第七屆大會於一九三三年十二月三日在烏拉圭京城蒙得維陀 (Montevideo) 舉行以來，條已三載。一九三六年一月初，美國總統羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 即致函美洲各國，提議召集八屆會議，覆函贊回者有二十一國。原定是年七八月間開會，嗣因該時美國總統競選運動，正在積極進行，無暇及此，乃於十二月一日在阿根廷京城皮愛諾斯·愛累斯 (Buenos Aires) 開會。會議歷時三星期，通過議案多件，至二十四日始行閉幕。關於泛美主義，美國之拉丁美洲政策，及已往七屆泛美洲和平會議之經過，已見本書所收潘楚基君之「泛美主義與美國之拉丁美洲政策」一文中，不再贅述。茲將第八屆泛美洲和平大會開會情形，誌之如左：

第八屆泛美洲和平大會於一九三六年十二月一日在阿根廷京城開幕，出席者共有二十一個國家代表，南美各國全數參加。由美國總統羅斯福致開幕辭如下：

「美洲各國對於現代戰爭之心理，已作澈底之討論。」羅氏對於某數種世界力量，不惜痛加抨擊，惟未明言一爲何國。且謂：「舉世之平民，無有不願度其和平之歲月者，所有窮兵黷武者，只爲彼等之領袖及政府耳。況此類愚妄之國家，將來難免有使用其破壞性之武器以犯鄰邦，或因國家經濟匱乏而陷於總崩潰之一日。上項兩種情形發生時，美洲各國即使不捲入戰爭漩渦，亦必將受聯帶之影響。須知他處發生大戰，吾人之幸福必將處處蒙受影響。故美洲各共和國應協助舊世界各國，從事於戰爭之避免，深信此事必可辦到也。吾人須預防美洲各國間之自相爭鬥，最妙之方法，當莫過於鞏固憲法民治之政制，如此則吾人自能與其他各種政制下之人民彼此異趣，對於和平生活必將力加維持。同時吾人必須密切合作，俾受戰爭狂之他國設法侵犯吾人時，將發覺吾美洲各國之已有準備，隨時共商互保安全也。目下最使吾人關切者，卽爲缺乏社會及政治上公平之任何國家也。」

羅氏復痛斥貿易壁壘之爲害，謂：「世界各國之竭力推行上項方法，往往卽爲高唱戰爭爲政

策工具之理論。現代各國之迷信於自給之說者，結果常使其國民之智識標準轉趨低落，民治之觀念日見喪失，而對於軍備之增加，則反倍加努力焉。因上述各種自殺政策及其所造成之痛苦，致其多數之人民皆於失望之餘，激成戰爭代價低於和平代價之消極思想。」羅氏續云：「和平之實現，非空言所可濟事，必須經過奮勇艱難之努力，始能獲得之。今日各代表集此開會，應使其他不及我人幸運之數萬萬人民勿失所望，蓋與吾人隔岸而處之各國，舊恨新仇，循環不已，遇有不公允及不平等之事件，均願訴諸武力而不欲從事於和平解決，並以爲開闢海外新市場，亦非克復其土地不可。吾人固知目下各方面皆竭力擴充軍備，及因製造軍火之故，須僱用數百萬男女從事工作，然此種現象乃屬虛偽，決不能造成永遠之結構，更無所謂消費之存在。」羅氏復鄭重聲稱：「全世界之希望所寄，仍爲民治主義，如吾人繼續能順利推行於全美，結果必將日趨盛行，並將超過吾人視爲違反人類自由進步之種種方法。」羅氏結束其演辭，復以宗教口吻作籲請之辭曰：「吾人本宗教之信仰及精神，且將使西半球之和平日臻鞏固；更希望上帝見助，使其他各洲之同胞共享和平之幸福焉。」

一一 出席各國之提案

十二月三日，泛美和平大會舉行第一次全體會議，美國國務總理赫爾（Cordell Hull）提議，推舉阿根廷外長賴瑪斯（Carlos Saavedra Lamas）為大會主席，當經全場一致通過。賴瑪斯當即就主席之位，各國代表均鼓掌慶賀。嗣又決定今後會議均當採取公開形式，容許公眾列席旁聽。薩爾瓦多代表當即提議美洲各共和國應締結一種團結合作之條約，任何美洲以外之國家有侵犯美洲國家之時，全洲各國應作聯合一致之行動以抵抗之。

六日，美國代表團提出建議案，主張由南北中美洲各國簽訂中立公約，俾簽字各國之間遇有爭議發生時，得以和平方法解決之。并設立兩委員會：一為常設委員會，由簽字各國外交部長組成之。一為泛美洲諮詢委員會，其任務則為保證中立公約之實施。此項公約草案，主張南北中美洲各國間發生爭議時，當事各國，應經由外交途徑，或共同組織調查、調解與仲裁委員會，設法加以解決。若果不能成立妥協，則必須向泛美洲諮詢委員會提出申訴。如依然不能解決爭議，甚至發生戰事，則中立各國，即除當事國以外其他各簽字國，即當頒佈命令，禁止軍火運往交戰國，并當在財政上

拒不加以接濟。舍此而外，各中立國并得在商業上決定各項制裁辦法，以對付各該交戰國云。

十三日，墨西哥代表團又提出和平計劃書一件；其內容如下：（一）調整現有之各種和平條約，合而爲一。（二）設立美洲法庭。（三）不承認以武力取得之土地。（四）禁止以武力索取債款。（五）各國合訂商務互惠條約，使西半球各國獲得超於歐亞各國之優先利益。（六）對於侵略國禁止供給軍火及經濟助力。

三 大會通過之議案

八屆泛美洲和平大會，通過議案，爲數甚多，惟電訊所傳，語多簡略，詳細情形，無從探悉，茲特將其重要者，分誌於后：

十二月十三日，泛美洲和平大會各國代表，簽定泛美洲和平機構公約，共分兩條，及議定書一

件。第一條——美洲和平感受威脅時，巴黎非戰公約或泛美洲和解暨互不侵犯公約（一九三三年十月間所簽訂）各簽字國，應與美洲其他各國政府，互商和平合作方案。第二條——美洲各國之間，若果發生戰爭，美洲其他各國政府，應立即互相諮詢，俾將巴黎非戰公約與泛美洲和解暨互

不侵犯公約所規定之義務，加以確定，並商定和平合作方法。至美洲以外各國發生戰爭，美洲大陸因而感受威脅時，則上開互相諮詢辦法之範圍，即應予以擴大。議定書則云：「任何國家對於其他各國之內政外交事件，無論直接間接，概不許加以干涉。此項規定，若由簽字國之一加以違反時，其他各簽字國應立即互相諮詢，以便覓獲和平解決方案。再，簽字各國，因解釋本公約與本議定書而發生爭議時，應即經由和解仲裁程序，予以解決。」

十七日，泛美和平會議全體大會通過新建議四條：（一）美國所擬美洲和平受他洲或本洲任何國家之威脅時協商對付之方案。（二）美國國務卿赫爾主張儘早批准美洲現有之五種和平條約決議案。（三）泛美法庭之成立，延至一九三八年，在祕魯京城舉行泛美和平會議時考慮之決議案。（四）擴大美洲國際間智識合作程序之方案。

十九日之全體大會中，將各委員會所通過決議案二十三件，予以核准，並通過由美國所提議，而由美洲二十一國代表團共同贊助之美洲國際中立公約，內容計有下列數點：（一）重申美洲現行各種條約之義務。（二）美洲各國於和平感受危險之時，須互相協商。（三）簽字國如相信已有戰爭之危險，即須援引（一）（二）兩項。（四）凡有爭執，務須根據現行條約，以謀解決。（五）如遇戰爭，簽

字國亦須受現行條約之束縛。(六)重申戰時中立及禁止軍火出口之政策。(七)此項公約並不影響國聯會員國之權利義務。(八)此項公約並無限期，惟簽字國得於一年前通知退出。

泛美和平會議於十二月二十一日舉行最後一次全體大會，通過美洲各國邦交計劃共三十七件，計分下列六項：(一)墨西哥所提議之「美洲各國發表團結合作宣言」之決議案。(二)美國主張減低關稅壁壘，並使美洲各國享同等貿易機會之建議。(三)智利主張各國商訂雙方軍備限制協定之建議。(四)烏拉圭反對使用毒瓦斯、火液、微菌戰術之決議案。(五)非國聯會員國會簽定一九三三年拉瑪斯非戰公約與凱洛格非戰公約者，應與國聯合作，以遏止戰爭之建議。(六)其他鞏固和平與促進商業與文化關係之計劃。

此外，並通過團結宣言，其中規定如美洲任何一國之權利受侵害時，美洲各國應協商對付辦法及禁止領土之佔領二條，當討論第五項融合美洲條約與國聯盟約，俾非國聯會員國得與國聯合作一案時，美國代表團投反對票。該代表團發言人聲稱：美國政策主張國際充分合作，以促進和平，但亦不願牽入外國政治漩渦云。

四 美國務卿赫爾之閉幕辭

泛美和平會議於十二月二十四日舉行閉幕典禮，由主席阿根廷外長賴馬斯致詞云：本會議對於美洲與世界和平，兩有裨益，殊堪重視。所得結果不一而足，其尤要者，則有：（一）諮詢辦法；即美洲各國應互相諮詢，俾以共同聯帶行動，防止或制止戰爭。（二）不干涉原則，即各國內政外交問題，凡與他國不相涉者，他國不得加以干涉。按之一九二四年日內瓦議定書，各國均應享有平等主權，各有推行中立政策之權利。吾人茲又重言以申之，並為中立制覓獲新方式，藉以避免戰禍。至美洲各國合作宣言，足以證實民治制與聯帶責任之存在，並再度聲明一切侵略的戰爭與暴力的干涉，均屬非法。……要之，美洲各國之間，今後若果發生爭議，務當用和平手段予以解決。即美洲以外發生戰爭時，吾人亦當與其他各國共同合作，藉以制止衝突。緣吾人雖推行中立政策，但對於戰禍，未能漠視無視故也。

美國務總理赫爾，亦發動人聽聞之演講。略謂：吾人必須消滅戰爭，否則戰爭將消滅吾人。今已為各國開列清單，研究其自己之目的與政府之時，各國當如個人然，對他國所加之損害，必須寬恕。

而遺忘之。渠須鄭重聲明者，美洲各國非趨向美陸孤立政策，美洲各國決不抱爲己主義之幻想，深知此種主義之危害，在此緊密組織互相倚賴之世界中，吾人深覺在新半球四周築一長城之愚妄。吾人之目的，非在使美洲大陸處於孤立，而在畫明吾人得達和平之途徑，藉爲世界他處樹一有實效的模範。世界自由的人民，皆不以戰爭不可避免之說爲然，彼等不復爲黷武家之鋒鏑所威懾，彼等對因嗜權力而圖破壞和平者，將大聲喝止之，彼等相信未來之和平，能以各處輿論之發展而保障之，蓋彼輿論將完全斥責政治家宣傳黷武主義之行動也。