

第二次世界大战前后

英国外交政策的演变

倪学德 著



中国社会科学出版社

第二次世界大战前后 英国外交政策的演变

倪学德 著

中国社会科学出版社



图书在版编目(CIP)数据

第二次世界大战前后英国外交政策的演变 / 倪学德著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0478 - 8

I. ①第… II. ①倪… III. ①对外政策—研究—英国—现代
IV. ①D856. 10

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 126591 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘志兵
特约编辑 张翠萍等
责任校对 郝阳洋
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京鑫正大印刷有限公司
版 次 2017 年 7 月第 1 版
印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
字 数 203 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 第二次世界大战前英国的理想主义外交	(1)
第一节 理想主义外交出现的国际背景	(3)
第二节 国际联盟的成立及其缺陷	(4)
第三节 20 世纪 20 年代英国的理想主义外交	(9)
第四节 30 年代英国的理想主义与绥靖外交	(12)
第五节 工党与理想主义外交	(23)
第二章 第二次世界大战时期的英国外交	(32)
第一节 丘吉尔临危受命与英国战时外交的展开	(32)
第二节 构筑英美联盟的外交努力	(37)
第三节 援苏抗德与英苏同盟的形成	(55)
第四节 第二战场与英国的现实主义外交	(67)
第五节 新的英法关系所折射出的现实主义外交	(81)
第三章 第二次世界大战后初期的英国外交	(85)
第一节 第二次世界大战前后国际关系理论的变化与 战时外交的影响	(86)
第二节 工党政府的建立与新的国际关系格局	(91)
第三节 联美抗苏与英美特殊关系	(98)
第四节 置身欧洲联合进程之外	(107)
第五节 非殖民化过程的开始	(112)

第六节 对华关系	(124)
附录一 相关论文	(133)
第二次世界大战前后英国工党外交政策的转变	(133)
战后初期英国工党政府的非殖民化政策	(143)
战后初期英国在巴勒斯坦问题上的政策选择 及其得失	(154)
论战后初期英国工党艾德礼政府的外交政策	(165)
附录二 第二次世界大战前后英国历届政府主要成员	(178)
参考文献	(184)

第一章 第二次世界大战前英国的理想主义外交

第一次世界大战以来，理想主义原则成为英国外交政策的基调。面对法西斯国家的战争威胁，英国反对重整军备，倡导依靠国际联盟提供的集体安全。结果，不仅没有制止战争的爆发，而且英国被迫在军备严重不足的情况下参加了第二次世界大战。

第一次世界大战后，人们普遍相信军备竞赛是战争的主要起因。爱德华·格雷在他的回忆录中反思第一次世界大战的起因时，对军备竞赛引发战争这一论题有一段经典性描述：“教训是显而易见的，大量扩充军备不可避免地导致战争。如果一方扩充军备，其他各方必然也扩充军备。如果一国在武装自己，其他国家就不能毫无防御能力而招致它的侵略。……一国采取的每一个措施，其他国家都会注意，并导致它们采取反措施。各国意在通过增加军备来树立自身的实力意识和安全感，但却没有产生这样的效果。相反，它导致产生他国实力雄厚的意识和恐惧感。恐惧引起各种各样的怀疑、不信任和恶意猜测，直到最后，政府觉得再不采取措施就是对自己国家的背叛和犯罪，而各国政府却将别国政府采取的预防措施看作怀有敌意的证据……欧洲军备的大幅增长，它所引发的不安全感 and 恐惧感——正是这些使得战争不可避免。依我看来，这似乎是对历史最真实的阐释，是为了未来和平而应以史为鉴的教训，是应

当传给后人的警示。”^① 上述看法极大地影响了像英国那些不愿意重整军备反对轴心国的议会制民主国家中的公共舆论。这是从历史中吸取错误教训的例子。事实证明，军备竞赛没有在导致第二次世界大战方面发挥任何作用，战争的起因倒更应归咎为西方国家军备不足。

自国际联盟成立以来，英国一直严格履行国联盟约的义务，尤其是涉及裁军方面的义务。英国国内经济负担的加重，也进一步鼓励了履行裁军义务的趋势。为了实现普遍裁军，历届英国政府都抱着一种空虚的希望，想以英国单方面的正直行为，带动别的国家起而效法，因而采取了一种诚实但是致命的做法，把英国的军备裁减到许多人都认为已不再适应国防要求的地步。英国军费从 1926—1927 年度的 116000000 万英镑降低到 1930—1931 年度的 110000000 万英镑。当 1931—1932 年度军事预算仅仅再降低 66200 英镑时，工党政府还对他们未能将军费降得更低表示遗憾。国民内阁将 1932—1933 年度的军费削减到 100000270 万英镑，当时处于反对党地位的工党还认为下降幅度比期望的要小得多。这时，所有党派都认为财政危机所带来的危险远远要比某个强大敌国的威胁大得多。^②

至于集体安全，则是一个非常空泛的概念。它不以特定威胁为对象，不保证个别国家的安全。理论上其宗旨是对抗任何可能危及和平的威胁，实际上它维护的是抽象的国际法。集体安全假定和平解决争端原则符合全世界人民的共同利益，违反这个原则便构成开战的条件。因此，军队的集结必须视个别情况，由对维护和平有共同利益的各国出兵。因为集体安全的运作方式是待事情发生后决定如何适应其原则，所以无形中要依靠各国的意愿。只有全体国家至少是与集体安全有关的国家对威胁的性质有一致的看法，并且都不考虑各自在这个问题上的国家利益，愿意根据事件本身的是非曲直实施制裁，这时候

① [英] 马丁·怀特等：《权力政治》，宋爱群译，世界知识出版社 2004 年版，第 176—177 页。

② 参见 [英] 约翰·惠勒-贝内特《慕尼黑——悲剧的序幕》，林书武等译，北京出版社 1978 年版，第 245—246 页。

集体安全才能发挥作用。^①

第一节 理想主义外交出现的国际背景

第一次世界大战把维也纳会议以来因大国均势政策而维持的所谓欧洲百年和平局面打得粉碎。这历时四年半的大战给国际社会带来了空前的灾难,先后有30个国家、15亿人口卷入战争,死伤达3000余万人,物质损失更是无法计算。战争向人们提出了这样一个关于人类生存的重大问题:怎样才能防止战争、维护和平?于是,不少政治家和国际关系学者把目光投向当时已成为哲学社会科学主导思潮的乌托邦主义(或称理想主义)。他们强调通过道义和精神教育来唤醒人类的良知;他们主张恢复国际规范,健全对各国具有约束力的国际法准则,他们呼吁建立起国际性机构和组织,加强国际合作,巩固和稳定战后的国际社会,以避免世界大战惨剧的重演。于是,国际关系领域的理想主义思潮就应运而生。它的出现与第一次世界大战有密切的关系,是对战争灾难所作的反思的结果。理想主义者认为,人性本是善良的或是可以通过教育和环境而变好的,推而论之,国家的政治行为也可以改变,以致放弃强权政治,建立集体安全。理想主义者谴责追求强权政治以谋求自身利益的国家行为,主张国家应依据国际法和国际组织的原则行事。

理想主义在很大程度上代表了两次大战之间英国国际关系的主要理论倾向和外交实践。正如一位西方学者所指出的那样:“第一次世界大战在国际关系领域产生了乌托邦主义的理论,这一理论在两次大战之间的时期形成了支配地位。”^②

理想主义的主要内容包括:(1)用集体安全来代替均势。理想主义者认为,第一次世界大战爆发的原因是长期盲目地相信均势力量的结果。他们指出,国家为了自身的利益互相之间充满矛盾,人们以

^① 参见[美]亨利·基辛格《大外交》,顾淑馨等译,海南出版社1998年版,第238—239页。

^② 倪世雄等:《当代西方国际关系理论》,复旦大学出版社2005年版,第31页。

为通过均势的互相牵制，可以控制矛盾的爆发，但是，人们从第一次世界大战的惨痛教训中得知，依靠均势来维护世界和平的结果往往是失败。洛斯·迪金森指出：“所有的历史表明，均势都是以战争而告终的。”因此，世界和平的维持今后应该通过国际联盟的集体安全力量来实现，以往传统的外交方式将被新的维护和平的方法所取代。

(2) 国际法和国际公约可以保证世界和平。理想主义者相信，国际法可以规范国家的行为。在国际法和国际公约的规范下，一旦出现了侵略行为，世界各国可以根据国际法和国际公约的规定对违法的行为进行制裁，例如，对侵略者国家的经济制裁和政治孤立。通过制裁和其他相应的国际压力，可以迫使侵略国家改变它的政策，世界和平就能得到保证。

英国著名学者赫德利·布尔认为，理想主义最明显的特征是相信导致第一次世界大战的那种国际体系能够被改造成一种和平与正义的世界秩序，相信觉醒的民主主义意识将产生巨大影响，相信国际主义会有越来越多的呼应，相信国际联盟一定能够发展和成功，相信进步人士的和平努力和启蒙工作能够奏效，同时也相信，作为国际关系学者，理想主义的职责是消除愚昧和偏见，揭示通往和平安宁之路。^①这六个相信，是对理想主义特点所作的一段精彩的概括。

第二节 国际联盟的成立及其缺陷

建立国际联盟的设想是由美国正式提出的，而最初的出处却是在英国。1915年9月，为促使美国参战，当时的英国外交大臣爱德华·格雷致信威尔逊总统的密友豪斯上校，询问威尔逊对建立一个旨在和平解决争端的国际联盟的意见。^②威尔逊接受并发展了这一设想，在巴黎和会上，建立国际联盟便成为威尔逊提出的“十四点”原则中的重要部分。虽然建立国际联盟的出处在英国，但这一设想还

① 参见倪世雄等《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社2005年版，第36页。

② 参见[美]亨利·基辛格《大外交》，顾淑馨等译，海南出版社1998年版，第200页。

是与欧洲的国际政治传统几乎完全不一样，其中不仅没有提到任何“均势”，反而大力宣扬“民主”“法律”“正义”等道德准则。但是在第一次世界大战后，欧洲国家却加以迎合。一方面这有利于将美国拉入一个旨在维持现状的安全机制，另一方面欧洲国家也希望借助这一机制解决战后的一堆难题：“和会在面临千头万绪的领土、经济和其他问题时，应该把建立国际联盟当作它的一项主要和基本工作，并认为这就可以提供一个必要的机关来为大多数问题找到唯一的妥善的解决办法。”

在国际联盟的实际运作中，当涉及维持国际秩序、维持或恢复世界和平问题时，国联很少成功，只有在“极少见的情况下，也就是会员国中的大国利益不受妨害或各会员国至关重要的共同利益似乎用得着国联时”，国联才能真正发挥其作用。即使在不涉及大国的情况下，国联成功的时候也很少。在1920年波兰与立陶宛在占有维尔那及其省区问题上发生冲突时，国联并未起任何重要作用。1932—1935年玻利维亚和巴拉圭发生查科战争时，国联除提出一项武器禁运的建议外，基本上属于无所作为。这种情况已经使人们对国联的期望值有所降低，而在涉及大国的问题上，国联的所作所为更是摧毁了它的威信。

1923年，意大利占领希腊科孚岛是国联处理的第一宗直接涉及大国的国际安全问题，国联在其中的表现具有代表性。1923年8月31日，墨索里尼政府以一位意大利官员在希腊境内遇刺为借口，派兵占领了希腊的科孚岛，几个小时后，这一问题被正式提交国联。当时很多国家都主张国联应实施强有力的行动迫使意大利撤军，但国联行政院在这一危机面前却退却了，主张和大使会议采取共同行动。后者是由英、法、意、日四大国组成的一个机构，“为本身的利益而建立，并且只对这四大国负责”。一个超国家的国际安全机制在危机发生时首先的反应就是和这样一个纯粹代表大国的机构合作本身就体现出国联的软弱性，而且这种合作无疑会使解决问题的权力落到后者手中。事实证明，大使会议在整个事件中担当了无可争议的仲裁地位：希腊政府向大使会议而不是向行政院表示愿意让步；行政院对希腊

“应该”作出的赔偿问题进行讨论，但全部建议“通知”了大使会议；对此事件处理的最后裁决由大使会议而不是由国联作出。

科孚岛事件对国联的威信来说是一次严重打击。首先，一个大国用武力践踏了一个弱小邻国的主权，国联不仅无力对后者提供保护，反而促使其完全满足侵犯者的要求；其次，意大利公开宣称占领外国领土作为一种和平强制措施是国际法允许的，且意大利没有对希腊宣战，国联行政院就无权将此事当作危害和平的问题处理，国联对这样的谬论并没有坚决驳斥；最后，国联心甘情愿地接受了“顾问”角色和从属于大使会议的地位，自动放弃了应有的权利。以上三点都开了一个恶劣的先例，在1931年日本发动九一八事变侵略中国东北、1936年意大利侵略埃塞俄比亚、1936—1939年德意法西斯干涉西班牙内战和1937年日本发动全面侵华战争等事件中，国联在国际安全领域中的这种严重缺陷暴露得越来越明显，“保持和平与安全”自然无异于一纸空文，“公正”等道义原则也得不到任何体现。日本于1933年3月退出国联，德国与意大利分别于1933年10月、1937年12月退出，国联安全机制已摇摇欲坠。

国联的解体与这一机制本身的缺陷紧密相关，如果从国际安全机制的角度来分析，国联解体的原因更加复杂。

(1) 权力分配结构上的重大缺陷。国联的权力结构与现实相去甚远，一个世界性的国际安全机制不包括美国和苏联两个最强大的国家，这本身就是国联权力结构的严重缺陷，而在国联内部，英、法（在一段时期内还有意大利）占有更多的权力，这也与现实的大国实力格局相悖。英国和法国是第一次世界大战的战胜国，但实力与战前相比却相对有所下降，而德国虽遭战败和制裁，但国家潜力仍与战前相仿，且地缘优势还大有上升：战前德国东邻俄罗斯，西邻法国，无论向哪个方向扩张都将遇到一个大国的遏制，战后奥匈帝国解体，俄罗斯的疆界也向东退却，德国的东部出现了一系列小国组成的“破碎地带”，这一地带不仅无力遏制德国，反而阻碍了苏俄充当一支平衡力量，从而使德国的优势更加明显。这样，要确

保对这一结构的认同就不可能了，德国的反对在纳粹上台之前就已表现出来，1933年以后只不过更加公开化而已。在这种情况下，国联安全机制如果具备更多的灵活性和自我调节能力，其命运可能会好一些，但事实上国联不具备这样的条件。国联作为一个国际安全机制，过于依赖凡尔赛体系下的权力分配结构，而这一体系的稳定性很差，即使按正常发展也会被很快打破，何况这一安排对安抚德国显得太苛刻，对威吓德国则又过于软弱，因而从一开始就注定了要受到德国的破坏和挑战。

(2) 英法两大国的分歧与共同利益的缺乏，进一步削弱了对国联的支持。作为国联安全机制的两支最大的维持力量，英法两国如能团结一致，可能会使国联机制免受过早过大的冲击。然而两国之间却存在明显分歧和冲突，直接造成国联的瘫痪，并间接加速了国联的消亡。英法的这种冲突实际上是维持国联安全机制的两种方式之间的冲突，根源在于两国对于战后欧洲格局的不同理解。在法国看来，尽管战后法国的军事力量占欧洲第一，但是法与德相比的相对劣势已日渐明显。英国却认为，法国已经成为欧洲最强大的国家，可能正要重演称霸欧洲的历史，因而将法国看作主要的威胁。法国占领莱茵区就被英国外交部看作法国“入侵欧洲的开始”，而且目的在于包围比利时，造成“对我国的间接威胁”。英海军部也得出了同样看法：“莱茵区对荷兰和比利时港口有决定性影响，一旦英法开启战端，这些港口遭到控制将严重损害英国皇家海军的作战计划。”因此，当法国急需与英国联合起来制约德国时，英国的考虑却是借助德国来平衡法国。于是就形成了一个怪圈：法国越是努力寻求安全保证，英国就越是怀疑，越是不予支持，有时甚至还暗中阻挠，如1925年签订《洛迦诺公约》时，英国参与了对德法边界的保证，但拒绝保证德波边界，使法国实际上处于孤立无援的境地。此时，国联机制的另一个致命弱点充分暴露出来，那就是没有给有关大国提供足够的共同利益：国联在总体上就与德国和苏联的利益相悖，而要确实发挥国联在安全领域的权力和作用则不符合英国的利益，因为“如果国联起国际政府的作用，意味着法国永远在欧洲大陆上保持无可挑战的权力优势。

这恰恰是英国下决心促使其终止的事情”。因此在国联机制中真正拥有利益的只有法国，但此时法国“已不再能够凭借自己的力量贯彻《国联盟约》中有关维持国际和平与秩序、制止战争的规定了。而正是这些规定，使国联充当了一个国际政府的角色。法国自身的权力已不足以使国联继续扮演这样的角色”。

(3) 道义上的缺陷。除权力结构认同、共同利益和大国支持的缺乏外，道义基础的不稳固也是国联安全机制迅速解体的一个重要原因。除了极其抽象的“保持和平与安全”外，国联的道义基础主要有两条：集体捍卫第一次世界大战后的现状和民族自决。这两条原则之间本身就有重大冲突，实际上是相互抵消。《凡尔赛和约》没有，也不可能完全按解决民族分布划定国家疆界，东欧新兴国家的少数民族问题依然存在，更为严重的是，在东欧国家内的德意志少数民族问题与东欧这条“破碎地带”所带来的地缘政治问题交织在一起，直接威胁着整个凡尔赛体系和国联安全机制。英国首相劳合·乔治曾评价说：“我想象不出将来有比这更能引起战争的原因了：已明确证实自己属于世界上精力最充沛、最强大的民族之一的德意志民族，居然被一群小国所包围，这些国家中的多数从来就没能为自己建立过稳定的政府，而每个国家中又都存在大批吵着要与他们的祖国统一的德意志人。”在这种情况下，任何要维护国联的大国都会面临一个道义上的两难：要坚持捍卫大战后的欧洲现状，就必然违反民族自决原则，而要坚持民族自决，1919年的现状就必须被打破。最后的结果表明，本该为安全机制发挥作用的道义基础却反过来损害这一机制。到1933年希特勒开始有意识地利用国联的一个道德基础（民族自决）来打倒另一个基础（维持现状）时，国联实际上已经不存在任何道义基础，世界大战的再次爆发和国联安全机制自身的最后解体也为期不远了。^①

^① 参见唐永胜、徐弃都《寻求复杂的平衡：国际安全机制与主权国家的参与》，世界知识出版社2004年版，第60—62页。

第三节 20 世纪 20 年代英国的理想主义外交

第一次世界大战结束后，英国决策层终于有相当一部分人将这场大灾难归罪于战前的“现实政治”外交原则，转而青睐被冷落已久的理想主义外交。他们将希望寄托在新成立的国际联盟身上，认为这个国际组织提供了一种集体安全体系，比英国奉行的旧均势战略更加值得信赖，是防止战争再度爆发的有效工具。

战后召开国际会议处理战争善后问题是欧洲外交界的传统做法，第一次世界大战结束后也不例外，于是就有了巴黎和会的召开。这次和会在外交上实质是英法联手与美国对抗的一次交锋，劳合·乔治率领英国代表团前往巴黎近郊的凡尔赛时，从一开始就受到来自国内的巨大压力。英国民众要求严厉惩罚德国，迫使它缴纳巨额赔款，削减军队规模，同时重建英国经济，迅速恢复正常生活。英国政治家们也将赔款问题作为拉选票的主要筹码。英国海军大臣对剑桥选区的选民说：“应该本政府再度执政，德国人就将付出手头的每一个便士，他们会像一只柠檬那样被榨干。我唯一的担心并不是我们榨得不够够狠，而是有没有足够的汁可榨。”^① 这反映了英国人对德国的复仇心理和关注国内重建的短视心态。另外，英国人对当时面临的关键问题即如何确保未来的安全却显得关心不够。而法国的战争经历和所处的地理位置则使它对安全问题十分重视，法国总理克里孟梭为消除德国的威胁，采取联合英国对抗美国的策略。他在提到美国总统威尔逊的“十四点”和平建议时带着嘲讽的语气说，甚至上帝也只需要十点就能达到目的了。英国为了瓜分更多的德国殖民地和得到更多的战争红利，也需要得到法国的外交支持，因此两国一拍即合，控制了和会的进程和《凡尔赛和约》的拟订。在有关德国领土、军事及赔款问题上，和会基本上贯彻了法国的主张，以致英国内阁中的一些成员称和

^① 钱乘旦等：《日落斜阳——20 世纪英国》，华东师范大学出版社 1999 年版，第 364 页。

约为“法国文件”。英国在和会上得到了它想得到的那些殖民地：接管坦葛尼喀，由南非统治西南非洲，德属新几内亚交给澳大利亚，新西兰则得到了萨摩亚。根据国际联盟的安排，英国到1921年还得到对中东地区的巴勒斯坦、约旦、伊拉克和海湾诸酋长国的委任统治权。显然，英法两国不仅是巴黎和会的操纵者，也是最大得益者。美国对此甚为不满，美国国会拒绝批准《凡尔赛和约》，也不参加国际联盟。

和会上取得的成功使英国外交界喜出望外，急于重振雄风，以积极的态度介入战后国际秩序的建立。这样，理想主义原则逐渐盛行起来。英国认为新的国际秩序应当通过建立两种机制来实现，而这两种机制也是理想主义的两大支柱：其一，进一步完善国际法，通过各国的共同努力达成一系列有法律约束力的条约和协定，以法治乱，保持世界局势的稳定；其二，建立和完善新的外交合作渠道，加强双边和多边沟通，以合作取代对抗，以谈判取代战争。在各种渠道中，英国尤其看重国际联盟的作用。

简单地讲，英国理想主义外交原则是指通过法律手段和合作性外交来和平解决国际争端。然而，从一开始，英国在贯彻理想主义外交原则时就受到两大因素的制约。

第一个因素是美国的不合作立场。美国因为在巴黎和会上未能得手，于是便重返孤立主义老路，对英国看重的国际联盟及其有关行动采取不参与、不合作的态度。英国本以为摆脱美国的干预会有更大的行动自由，从而重建其霸主地位。无奈国力已经大不如前，加上在第一次世界大战中还欠下美国40多亿美元债务，英国在国际事务中深感心有余而力不足。1920年5月，英国军方就对英国控制扩大后的帝国的能力表示担心，英军总参谋长抱怨兵力不足，驻防地过于分散。英国政府无力承担国际联盟所需的各种干预和调停任务，使国际联盟在成立之初便陷入瘫痪状态，并且使外国政府和国内公众开始对政府和国际联盟失去信心。

第二个因素是英国“现实政治”传统的影响仍然存在。在实际的外交运作中，现实主义仍然得到内阁和外交部的重视，因此，

英国外交官员往往在公开的、一般性的场合大力宣扬理想主义原则，而在私下具体的外交工作中又推行现实主义原则，给人以表里不一的印象。这方面的一个典型的例子是20世纪20年代中期的“摩苏尔争端”。摩苏尔是土耳其南部一个地区的名称，有可能储藏着丰富的石油资源。英国决定将它划归伊拉克，以置于自己的控制之下。土耳其的凯末尔政府表示反对，英国于是主张将此争端交给国际联盟行政院处理，体现了理想主义外交的精神。但由于英国是行政院的主要成员，因此该院在1925年12月作出了有利于英国的决定：将摩苏尔划归伊拉克。土耳其政府拒绝接受这项决定，并且拒绝了稍后由国际法院作出的关于该决定有效的裁决，它声称要在摩苏尔发动游击战。这样一来，国际联盟对此感到束手无策，英国遂立刻推行强权外交，以列强对土耳其实施制裁相威胁，并直截了当地告诉土耳其：若拒绝英国的要求，将要承担严重后果。最后，土耳其被迫于1926年6月与英国和伊拉克签署一项条约，宣布土耳其承认国际联盟行政院的决定。从此，摩苏尔并入伊拉克版图。

尽管受到以上两大因素的制约，英国在20世纪20年代通过一系列国际会议而达成多项国际条约与协定，在一定程度上实现了理想主义外交的目标。1921年11月至1922年2月的华盛顿会议及其所达成的3项条约是对巴黎和会和《凡尔赛和约》的补充，从而形成了两次世界大战之间左右国际秩序的“凡尔赛—华盛顿体系”。这次会议对英国来说既有收获又有损失。根据《限制海军军备条约》，英国保住了一流海上强国的地位；《九国公约》则消除了日本独霸中国的危险，保住了英国的在华利益，但《四国条约》迫使英国停止了与日本的同盟关系，使英国在远东的地位受到极大削弱。

1923年1月10日，法国突然出兵占领德国盛产煤炭的鲁尔地区。英国担心此举会破坏欧洲的和平，给法国带来经济上的好处，于

是公开反对法国的行动,英国舆论则认为法国是在“用刺刀挖尽煤炭”。^①美国与英国的立场相近,不赞成法国的军事占领。两国迫使法国同意召开国际专家委员会,研究德国赔款问题。美国金融家查理·道威斯和英国金融家马肯那分任专家委员会两主席。1924年4月9日,专家委员会提出了著名的“道威斯计划”。8月,该计划在伦敦会议上获批准。其主要内容除规定赔款事项外,还要求法国撤军,其中最重要的是通过外国贷款帮助德国恢复和发展经济。

1924年奥斯汀·张伯伦任外交大臣后,英国更积极地介入欧洲事务,对德国采取更宽容的立场。当德国在1924年9月提出加入国际联盟和修改《凡尔赛和约》的请求时,英国单独与德国谈判,劝告德国同意以国际保障方式解决西部边界安全问题,借此打消法国的疑虑,从而不对德国加入国际联盟设置障碍。美国对英国的劝告表示支持。1925年10月,洛迦诺会议促成了一系列条约的签订,其中最重要的就是《洛迦诺公约》(又称《莱因保证公约》)。英国作为保证国,确保德国西部边界的现状和安全。至此,英国的理想主义外交达到了高峰。此后,英国参加筹备和召开国际裁军会议,签署了声称“反对用战争解决国际争执”的《白里安—凯洛格非战公约》。

第四节 30年代英国的理想主义与绥靖外交

理想主义在20世纪30年代仍很大程度上左右着英国外交,而理想主义的两大支柱却逐渐走向崩溃。英国外交界在20世纪20年代从理想主义中尝到了甜头,所以不顾情况的变化,仍然抱着理想主义原则不放。英国在通过与他国缔结条约和协定以解决各种纠纷和危机的过程中,在以集体外交的方式或依靠国际联盟清除战争威胁的做法上,都深深打上了理想主义的烙印。贯穿30年代的绥靖主义政策的产生和推行也与理想主义外交有着密切的联系。

^① 钱乘旦等:《日落斜阳——20世纪英国》,华东师范大学出版社1999年版,第367页。