

萬 有 文 庫

第二集七百種

王 雲 五 主 編

美國外交政策史

(六)

萊 丹 著

王 造 時 譯

商務印書館發行

美國外交政策史

(六)

萊丹著

王造時譯

漢譯世界名著

第十九章 漁業海獺及阿拉斯加邊界

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

切情形仍依據一八一八年的基本協定。(三)

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

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

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

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

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

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

措詞如下：

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

但國會並沒有採納此項建議。

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

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

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

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

漁業問題提交海牙法庭

上項漁業問題與阿拉斯加邊界爭端及其他事件都提交了給一八九八年夏在魁伯克（Quebec）集會之聯合委員會，但沒有成議而散。最後根據一九〇九年一月二十七日在華盛頓簽訂的特別協定，該問題提交了給海牙法庭，（十一）連同一八八六年至一八八八年交涉中所發生的，以及後來引起的爭執各點都包括在內。其中最重要的一個問題，即加拿大與紐芬蘭政府，如未經美國同意，是否有權以取消美國漁戶在一八一八年協定下所享受的特權爲條件，來勒令他們繳納燈塔或港埠稅捐，或勒令他們向海關呈報。海牙法庭在一九一〇年九月七日下的判決具有妥協的性質。該判決規定凡海灣應適用十英里的辦法，意即謂外國船隻須超過三英里線外四英里的海面纔能捕漁。該法庭復列舉若干難於劃定界線的海灣，並指定劃界線的各海角。該法庭認爲英國或其自治地政府有權規定美國漁戶所享的特權，但此種規定應

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

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

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

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

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

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

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

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

一八六九年的法令 美國國會在一八六九年三月三日和一八七〇年七月一日的法令內

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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