

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

美國外交政策史

(七)

萊丹著

王造時譯

商務印書館發行

美國外交政策史
(七)

萊丹 著
王造時 譯

漢譯世界名著

第二十三章 新加勒比政策

美國向加勒比的挺進 西班牙戰爭的結果，美國獲得了模托里科及對於古巴的保護權。向加勒比遲久未發的挺進既這樣開始了，於是在隨後的二十年中便有迅速的展開。但西印度在近世史上的真正轉機卻是一九〇一年的赫旁斯福脫條約，依照該約的規定，英國把它堅持了半世紀的對於一條地峽運河的統制，要與美國有同等地位的權利要求予以放棄了。這個赫旁斯福脫條約在條文上雖僅限於運河問題，但是實際上其意義是遠大多了。因為英國在簽訂該約以後，便將它在西印度羣島的艦隊撤退了，所以該約在效果上不啻以這個險要區域的海軍優勢移交於美國了。英國這時候對於美國的態度改變得如此的顯著，以致有些作家認為兩國在一八九七年訂有祕密的盟約。這種說法的荒謬，當時即經參議員洛治指出。英國態度的改變是不難明瞭的。自從特拉法加（Trafalgar）海上大戰以後一百年來，它的政策一向是要維持足以應付所有來

者的強大海軍。洎乎十九世紀末期，俄羅斯、日本和德意志的海軍有了迅速的擴張，英國認定它不能再繼續孤立的政策了。美國既取得菲律賓、夏威夷羣島和樸托里科，又決心要建築一條地峽運河，其勢非成立一個大海軍不可。因此英國明白它不能不結交未來的與國。基於這種考慮，它於一九〇一年和美國簽了赫旁斯福脫條約，又於一九〇二年和日本訂了防守同盟。鑒於美國存心要實行那遷延已久的運河計劃，英國認定假如再行堅持克列頓布爾威爾條約下的權利，勢將引起齟齬與可能的衝突。所以它很聰明的決定放棄它半世紀來據有的立場，而容許我們隨便在什麼地點爲運河的購置與管轄。在簽訂赫旁斯福脫條約時，它便很大方地承認了美國在加勒比有重大的利益，與之競爭爲智者所不取。自從訂了這個條約以後，美國在這地方的優勢向來沒有被人嚴重的干涉過。

新政策的形成 建築運河的決心，不但使加勒比海上海軍優勢的政策勢在必行，並且形成了若干應付加勒比地帶的新政策——這個地帶支斯德爾海軍上將（Admiral Chester）稱之爲大巴拿馬運河地帶，——即西印度羣島、墨西哥、中亞美利加、哥倫比亞以及委內瑞拉。此項政策

包括保護國的設立，財政的監督，一切運河路線的統制，海軍站的取得，以及無秩序國家的警衛與行政管理。

美國權力與勢力的範圍 自從西班牙戰爭後，美國在加勒比海上進展至速。樸托里科的獲得和在古巴的成立保護權乃這場戰爭的當然結果。一九〇三年我們取得了運河區域，其情形已如上述。翌年，羅斯福總統在多明哥共和國（Dominican Republic）樹立了財政監督。一九一五年，美國海軍在海地登陸，不久就起草了一個條約，我們因而取得了對於該國財產的監督和行政事務的統制。一九一六年，我們又以條約從尼加拉圭取得了通過其領土的運河建築獨占權，和方舍卡海灣（Fonseca Bay）上海軍站的租借。一九一七年，我們又以條約從丹麥取得了它在西印度羣島的屬地，所謂處女羣島（Virgin Islands）者是。

多明哥共和國的破產情形 一九〇四年羅斯福總統建議我們應擔任多明哥共和國的財政管理，藉此避免歐洲國家以武力討收它欠各該國人民的債務，這個建議是與美國的傳統政策大相逕庭的。一九〇四年九月十一日，道生（Dawson）公使向國務部報告，謂聖多明哥的債務為

三二、二八〇、〇〇〇元，其海關稅課收入估計爲一、八五〇、〇〇〇元，而經常費預算爲一、三〇〇、〇〇〇元，僅餘五五〇、〇〇〇元，無從應付過期與到期的利息的償付，此項利息計有二、六〇〇、〇〇〇元。這筆債務中有二二、〇〇〇、〇〇〇元係欠歐洲的債權人的。債務的大部分係由歷次的革命領袖所締結，他們武力佔據了政府，便匆忙地盡力出售公債以籌現款，而將責任留給他們的繼任者。歐洲的債權人不斷催迫聖多明哥承認他們的債權。德國似乎尤其決心要以強迫方法來解決它的要求，而德國多年來之視門羅主義爲它在拉丁美洲取得立足地的主要障礙，又是大家所知道的。徵收外債利息的唯一有效方法似乎只有由某一外國或外國的集團出而奪取並管理聖多明哥的海關。羅斯福總統鑒於債務如此鉅大，預料海關一經佔據，歐洲國家將無限期的佔據美洲領土，這樣一來，勢必違反門羅主義。他知道殷鑒不遠，在一八七八年，英、法兩國共同擔任了埃及的財政管理，情形頗相彷彿，自從阿拉比（Arabi）亂事以後英國即單獨繼續此項管理，結果埃及便落在英國的統治下，其受制之深，無異正式歸併。因此，羅斯福總統認爲凡遇有破產的美洲國家，必須由一破產管理人爲之管理者，那麼美國必須出而爲破產管理人，以接管該國

的財務行政。

他準備採取的政策，他在一九〇四年十二月六日的常年致國會咨書內說明如次：

任何國家凡其人民能好好自治者，概可得到我們的誠意的友誼。任何國家在社會的與政治的事務上，如能表現牠知道以合理的效率與體面行事者，如能維持治安，償付債務者，彼儘可無慮美國的干涉。惟有長期作惡，或萎靡不振，以致文明社會的綱紀廢弛者，無論其在美洲或其他各處，終不免需要某一文明國家的干涉，至於在西半球上，則美國爲遵守其門羅主義起見，即使心所不願，亦將迫不獲已，對於此項作惡或萎靡的顯著事例，實施一種國際的警察權。

參議院不同意羅斯福所提議的接管辦法。道生公使約於同時奉到國務卿赫的命令向聖多明哥建議由該政府請求美國管理其海關行政。聖多明哥政府既然知道沒有其他途徑以解脫其困難，乃承受此項建議，而於一九〇五年二月四日由道生公使與聖多明哥外交部長簽立一個

議定書，內規定美國應保證聖多明哥共和國的領土完整，接管其海關，管理其財政，並解決其內外國債務。把這個新協定稱爲「議定書」而不稱爲「條約」者，在羅斯福的意思大概不預備提交參議院，但這種與我們已往政策相去太遠的行動不免引起物議沸騰，以致終於要請參議院依正常方式予以批准。參議院竟不予以批准，羅斯福總統卻不因此氣沮。既然參議院不准他替聖多明哥任命一海關管理人，他就擬定了一種暫行的辦法，規定由羅斯福總統非官場地指定一人，而由聖多明哥共和國總統加以委任爲海關管理人，該員卽在美國海軍保護之下主持該共和國的事務。羅斯福總統居於大元帥的地位是可以任意調派海軍的船隻的。羅斯福這種行動遇到國會內外的堅決反對，但他既已決心獨行其是，不待參議院的批准而繼續執行他的政策，參議院終於決定最好是給這種辦法一個確實的法律地位。一九〇七年二月二十五日參議院同意批准一個經過修正的條約，內中取消了領土保證的條文，而規定美國總統應任命聖多明哥海關總管理一人，以及其他總統認爲必須的助理人員，復規定美國政府應給彼等以職務行使上所必要的保護；又規定在此項有抵押的債務未完全清償以前，聖多明哥政府非經美國允許，不得增加其債務。這時

候，在這現行辦法之下，聖多明哥的局面已大有起色，關稅的收入幾乎增加了一倍，債權人又已同意酌減他們的要求，所以在該條約批准的時候，全部債務已不到一千七百萬金元了。(二)

一九二五年締結了一個新約，以代替一九〇七年的條約，其中規定美國海關管理權除某種修正外，仍予繼續，並且在歐戰期中美國派往多明哥共和國的海軍也撤回了。

塔夫脫謀以同一政策施行於尼加拉圭及闕都拉斯。羅斯福總統的政策雖然引起了抨擊，

但是塔夫脫政府不僅在聖多明哥繼續了這種政策，而且企圖推行之於尼加拉圭及闕都拉斯。基於戰爭與革命的結果，中美洲的五個共和國已有許多年在一種政治與經濟的擾亂狀態之中。

一九〇六年危地瑪拉 (Guatemala) 和薩爾瓦多 (Salvador) 發生戰事，而闕都拉斯則以薩爾瓦多同盟國的地位牽入漩渦。羅斯福總統邀請了墨西哥地亞士總統 (President Diaz) 與他一同出而調停，結果便在美國軍艦馬爾布赫德 (Marbehead) 上舉行和平會議。在會議上各交戰國家同意停止戰爭，並再行召集一個會議，以商訂一個和平條約。第二次會議在哥斯達黎加共和國的聖若塞 (San José) 舉行，但是尼加拉圭總統濟拉雅 (Zelaya) 因為不願承認美國有權干涉

中美事務，拒絕推派代表到會。這時候濟拉雅正在有系統地干涉中美洲其他國家的內政，而且對於閩都拉斯政府握有完全的操縱權，因此危地瑪拉與薩爾瓦多企圖在閩都拉斯與尼加拉圭促成革命來反對濟拉雅。一九〇七年夏，戰爭有爆發之勢，於是羅斯福總統與地亞士總統再度出來作外交的干涉，敦勸中美各國政府停止戰爭準備，到華盛頓市舉行一個會議。十一月，中美五國代表會集於美國的美洲共和國廳，而由國務卿羅特與墨西哥大使即席演說。各國代表議定了一個和約，規定解決現有爭議，並成立一個中美洲法庭，推事五人，由各國立法機關各推一人。五共和國同意如各國間發生任何爭執，凡不能以尋常外交方式解決者，不論其性質如何，概應提交該法庭辦理。

濟拉雅鼓動鄰邦的擾亂，但是尼加拉圭總統濟拉雅仍舊控制着閩都拉斯，繼續干涉其他共和國的事情，不是鼓動革命運動，便是發兵侵略。他又仇視中美法庭，因此很顯然的，只要濟拉雅在位一天，便一天難有永久的和平。所以當一九〇九年十月保守黨人在布盧飛咨（Bluefields）開始對濟拉雅政府起而革命的時候，其他中美國家和華盛頓方面都予以同情。局面變得這樣的

既不安，因此尼加拉圭和關都拉斯有許多人懇請美國出來干涉，俾得恢復秩序。墨西哥的地亞士總統因與濟拉雅友好，特向美國聲稱他不願再有任何舉動。於是兩國政府的共同努力，宣告終止，從此以後，美國只得單獨行動。可是美國仍未作何行動，一直到一九〇九年十一月濟拉雅下令處了兩個美國人的死刑。這種無法律根據的死刑，及其野蠻的處死方法，結果是塔夫脫總統立即與濟拉雅的政府斷絕外交關係。一九〇九年十二月一日，國務卿諾克斯在發給駐尼加拉圭的代理公使的公文中說道：

自從一九〇七年華盛頓各項條約締結以來，誰都知道濟拉雅總統幾乎不斷地在那裏使中美洲變亂相乘；他屢次彰明較著的違反各項條約的規定，他又對於各項條約所保證中立的關都拉斯實施一種有害的影響，以圖破壞這些神聖的國際義務。而危害哥斯達黎加、薩爾瓦多及危地瑪拉，同時這幾國的政府對於這種在美國與墨西哥主持下鄭重在華盛頓締結的契約似乎正在忍努力予以忠實的擁護。

他接着說道，在濟拉雅總統治下尼加拉圭的共和政體只成了虛名，報章輿論都遭了窒息，至於具有真正愛國心的人民只有陷身囹圄之中。美國政府深信，他說，『這次革命比較濟拉雅總統的政府確實更能代表尼加拉圭大多數人民的理想與意志。』(二)

濟拉雅政府的傾覆 這個文件促成濟拉雅政府的迅速崩潰。他辭總統職給馬得里茲博士 (Doctor Madriz) 以圖使他的一黨長久在位，但塔夫脫總統拒不承認馬得里茲政府，數月後該政府便遭推翻，革命黨上臺，起初由義斯德拉達 (Estadada) 爲總統，隨後爲亞杜福地亞士 (Adolfo Diaz)。

與閔都拉斯及尼加拉圭的條約被參議院否決 這場革命使農業與商務爲之一蹶不振，國家財政則焚亂如麻。一九一〇年十月美國政府派了湯麥斯道生 (Thomas C. Dawson) 到馬拿瓜 (Managua) 去調查情形和整理尼加拉圭的政治與財政事務。當他從事於此項工作的時候，國務卿諾克斯在華盛頓磋商了兩個條約，一個是美國與閔都拉斯間的，簽於一九一一年一月

十日，再有同樣的一個是美國與尼加拉圭間的，簽於六月六日。這些條約的意思都是要使美國對各該國家作財政的監督。它們規定由美國總統核准任命一個海關稅務司，又規定以海關的收入爲美國銀行家提供借款的抵押。此項稅務司不待參議院批准該約，便立即在尼加拉圭成立；又經國務部的斡旋，美國銀行家便對於尼加拉圭政府予以初步的借款。迨後該約遭參議院的否決，於是各銀行家拒絕再撥借款，局面仍與原來差不多的惡劣。一九一一年十月，軍政部長兼他自己一黨的黨魁孟那將軍（General Mena）被國會推選爲共和國總統，但這是違背該國與道生所訂的協定，美國不准，於是地亞士總統將他推翻，並且逼他逃出首都。不久之後，孟那患病沈重，於是地亞士總統的反對派又爲濟拉雅一輩人所操縱了。地亞士總統既無力保護外國人的生命財產，他便請美國予以協助。爲答覆此項請求，美國海軍便在哥林托（Corinto）登了陸，並且收管了該地與首都及其他大城市連絡的國有鐵路。美國公使宣布謂美國意欲使交通路線通行無阻，並保護美人的生命與財產，這個宣言對於革命黨人是一個大打擊。他們中間有些領袖自動投降了美國海軍，其餘的人便被攻擊，只得放棄他們堅守的沿鐵路各站。在這種軍事行動當中，美國一共死了

七名水兵。自從一九一一年至一九二五年，尼加拉圭首都的美國公使館常川駐紮了一百名水兵，又在哥林托地方停泊了一隻軍艦。到了一九二五年八月，美國水兵便撤退了。

諾克斯第二次與尼加拉圭的條約未批准，革命運動既然這樣的被打破以後，國務卿諾克斯磋商了一個新條約，目的在幫助尼加拉圭政府脫離它的財政困難。這時英國正威脅着要用武力迫債，還有在哥斯達黎加經營香蕉種植業的幾個德國團體也正設法向尼加拉圭政府取得建築運河的權利，即沿了聖疆河（San Juan River）從大湖（Great Lake）開通至大西洋。依照諾克斯條約，美國應付給尼加拉圭三百萬元，以取得通過它領土的獨占的運河路權，方舍卡灣的一個海軍根據地，以及加勒比海上大穀（Great Corn）與小穀羣島（Little Corn Islands）九十九年的租借。這個條約在一九一三年二月二十六日交了給參議院，但這時塔夫脫總統任期將終，因此沒有採取什麼行動。

第一次布賴安條約被參議院否決，威爾遜政府仍取同一的政策，國務卿布賴安氏於一九一三年七月提出第三次與尼加拉圭的條約，內包含諾克斯第二次條約中的各項條款，並加上了

普拉特修正案中某項規定（該項修正案是規定美國對於古巴的保護權的。）這個條約激起了其他中美國家的強烈反對，當由哥斯達黎加、薩爾瓦多與閩都拉斯向美政府提出正式抗議，反對核准該約，理由爲此項條約勢將把尼加拉圭改變爲美國的保護國，而企圖已久的中美共和國與國家的聯邦計劃也就因此打破了。他們又稱該約違犯了它們自己的權利。一八五八年，尼加拉圭曾經許給哥斯達黎加在聖疆河下流自由航行的永久權利，又曾經允許在建築洋際運河的權利出讓於人以前應先與哥斯達黎加商量。薩爾瓦多和閩都拉斯反對在方舍卡灣成立一個海軍根據地，因爲過於接近它們的海岸。它們又聲稱對於方舍卡灣具有所有權，說是薩爾瓦多、閩都拉斯與尼加拉圭爲原來中美洲聯邦的繼承者，對於該灣自應行使共同的所有權。美國根據以金錢收買的方法，與哥斯達黎加及薩爾瓦多設法謀解決，但未能成功。再則美國參議院不贊成條約中的保護性質，拒絕不予批准。但談判不久重又開始了，至一九一四年八月五日在華盛頓簽立了一個新條約，裏面取消了普拉特修正案的那些條款。（三）這個條約最後在一九一六年二月十八日得到參議院的批准，其中規定以取道聖疆河與尼加拉圭湖的建築運河的獨占權永久許給美國，又以

方舍卡海灣的一個海軍根據地，以及大穀與小穀羣島作爲煤站租給美國，期限均爲九十九年。這些利益的代價是美金三百萬元，由美國國務卿認可後，用以償付尼加拉圭的公債及其他經締約雙方同意的用途。

尼加拉圭鄰國訴於中美法庭，參議院在同意批准這個條約的時候，因爲要應付哥斯達黎加、薩爾瓦多和闕都拉斯所提的抗議起見，特在批准的決議案上附加但書如下：「此項條約中的一切規定概不影響前開任何國家的任何現行權利。」哥斯達黎加和薩爾瓦多不滿意此項保留，乃將他們的情由訴於中美法庭，呈請制止尼加拉圭執行該約的規定。尼加拉圭拒絕參與此項訴訟，但該法庭仍然受理這件案子。它對於哥斯達黎加一案的判決於一九一六年九月三十日發表，內稱尼加拉圭違反了哥斯達黎加的權利，但因該法庭對美國沒有裁判權，所以它不肯宣告該約爲無效。對於薩爾瓦多一案亦有同樣的判決在一九一七年三月二日宣布。(四)

對於美國外交政策的批評，尼加拉圭和美國對於中美法庭的判決都是置若罔聞，該法庭原來是在華盛頓各項條約下設立的事實上該法庭未能滿一班熱心於其設立者的期望，但它竟

被美國加以致命傷，卻是不幸。再則，還有人批評美國國務部在諾克斯任內利用了中美洲的局面，以謀美國資本家的利益，而威爾遜政府則繼續以海軍駐紮於尼加拉圭首都並以軍艦一艘停泊於哥林托，使該國少數黨得以維持政權。從另一方面說來，我們也不能否認美國政策的結果，中美洲這時期，革命與戰爭之少實爲其歷史上所未有的。(五)

海地淪於野蠻 一九一六年二月二十八日經參議院批准的與黑人海地共和國所訂立的條約，與實際歸併相差之近，實在達到了美國新加勒比政策的極度。在歐戰爆發的前夜，海地因爲國內紛亂，財政狀況惡劣之至，大有招致歐洲干涉的危險，而美國也正在考慮對該國加以財政監督的問題。一九一五年六月海地內亂的危機已迫於眉睫，於是經國務部之請，後方海軍司令迦百登 (Rear-Admiral Caperton) 便奉令開往海地洋面。七月下旬基隆總統 (President Guillaume) 的政府被推翻了，他和內閣人員逃避於法國與聖多明哥的使館內。這兩國使館被一羣暴民衝了進去，基隆總統被殺害於法公使館門前，屍身切成許多片段，由暴民在街上拖着跑。迦百登立刻派海軍在公子港 (Port au Prince) 登陸，以保護外國人的生命與財產。又從岡塔那瑪 (Guan-