

外 交 叢 書

外 交 之 基 本 知 識

外 交 評 論 社 主 編

正 中 書 局 印 行

外 交 叢 書

外 交 之 基 本 知 識

外 交 評 論 社 主 編



正 中 書 局 印 行

引言

外交是一種比較專門的知識，所以一般人對它不甚了解，也不求了解；不過當這國際關係緊張，外交以民意爲前提的時代，不但政府希望民衆具備一些外交知識，就是民衆自己也感覺有認識外交的必要。

外交並不是如何神祕而不可捉摸的東西；如果對於外交的基本知識有相當的認識，那末，國際間的一切風雲變幻，綜錯情形，自然有踪跡可尋，決不致茫無頭緒；正像航行時有了指南針一樣，東西南北，可以辨別清楚。

外交的基本知識是什麼？現在約略說一說：第一、任何國家樹立的外交基本原則，都與地理環境有密切的關係。依據這個原則，確定她的外交政策，這政策自以保障本國的安全爲出發點，但是必須有一定的對象，看準了對象而進行的時候，還須認清自己，認清對方，認清國際。第二、現代外交，不單憑藉武力，還有文化的經濟的以及外交本身的技術等等。所以從前因單單注重武力而迷信

着的「弱國無外交，」此說自不攻而破。

此外還有憲法上的外交權如何規定？關係重要的情報效率如何增進？以及外交陣容如何整飭？外交人材如何訓練？都是外交上很重要的知識，而應當認識的。本書所蒐集的各篇論著，都是國內外外交專家的精細傑作，理論透闢，引證確實，足供一般國民之參考。讀者倘把上述各篇，瀏覽一過，對於外交的理論方面，不難窺見一斑。

外交之基本原則

吳頌皋

任何國家立於大地之上，決不能閉關自守，與世界相隔絕。所以民族生活之目的，雖然是求獨立與自由，但此所謂獨立與自由，亦是相對的，不是絕對的。易言之，民族的獨立生活之外，又有國際社會的共同生活。如何適應此世界的共同生活，同時非徒無損於民族的獨立生活，且可予以向上發展的機會，便不能不講究外交。故所謂外交者，決不是尋常的交際，也不僅指辦理各項交涉而言，乃是民族爲着對外求生存而不能不運用的一種手段。須知民族對外求生存之道，恃乎兩種力量：一曰「武力」；一曰「智力」。以武力捍衛國家之土地與人民，斯謂國防；以智力保障國家之主權與利益，則謂外交。故外交與國防之性質相同，其基本原則之樹立，無不與地理環境發生密切關係。自科學昌明，交通事業發達以來，國際關係之密切，迥非昔比。然而大洋之阻隔，天險之防護，與其

他自然環境的障礙，至今還有莫大的勢力，可以影響到一國的物質生存。所以從事實而論，即使西洋科學家之驚人發明，足以打破自然環境之阻力，而地理背景對於一國外交之重要，卻依然不能令人忽視。論者每謂各國外交政策之確定，受歷史的影響甚大，譬如美國之孟羅主義，成立在一八三二年，至今仍以支配美國的對外政策。此種解釋，固有一部分的真理，但苟加以仔細研究，即可曉然於孟羅主義之所以能左右美國人之思想，實由於地理環境有以使然。故居今日而言外交，果欲確定對外政策，必須樹立外交之基本原則。至外交基本原則如何樹立，方能保障國家之安全，則非先注意國家之地理環境不可。換言之，須把一國所處的地理環境，詳細觀察一下，纔可懂得怎樣去保障自己民族的安全。

此義既已闡明如上，由此可知歐美各國之外交政策，雖因國際情勢之不同，國內政治之變遷，而有急進與保守之區別，但就外交之基本原則而言，固無往而不受地理背景的支配。請舉數例以證吾說。

(一) 英國 英國本部是一個很小的島國，土地與物產都不足以自給，因此英國對外殖民事

業的成功，要算是近代國家之冠。經過長時期的努力，和不少次數的戰爭，方才得了很多的殖民地，以供移殖人民，發展貿易之用。到了十九世紀末葉，英帝國的自治區與殖民地，遍乎各洲，到處可見。但因為領土的範圍日益擴大，遂使英國的地理環境，亦隨之日見擴大。因此要想樹立她的外交之基本原則，更不能不顧到她所處的特殊地理背景。講到英國近代外交之基本原則，可從兩方面解釋。（一）就歐陸方面的外交而言，所謂基本原則，不外乎是保障英國、本、部的、安全，與維持歐陸的、國際均勢。英國爲了保障本部的安全起見，不能不和鄰近的國家維持友誼，避免衝突。這個和睦隣國的外交政策，一見之於英荷關係之和好，再見之於英葡邦交之密切。十九世紀初年比利時脫離荷蘭而獨立時，法國援助比國，英國則袒護荷蘭。所以然之故，無非要使荷蘭始終成爲英國的屏藩，藉以阻止法國勢力之北侵。後來比利時革命終於成功了，英國便極力主張比利時成爲「永久中立國」，而由英俄法普等國共同擔保之。當初目的，原在阻擋法國之覬覦比利時，所以一八七〇年普法戰爭發生之初，深謀遠慮的普相俾士麥，就利用拿破崙第三之垂涎比國的證據的披露，換得英國的確守中立。此點已可證明英國對於比利時之所以如此重視，全是地理環境，有以使然，初無

其他原因可言。至於一九一四年德國破壞比利時中立，結果遂促成英國之助法抗德。那更可證明比利時之得失，關於英國自身之安危，實在是非常重大。到了現在，比利時雖非永久中立國，雖仍有親法的傾向，可是爲英國外交着想，還是有監護比利時之必要。因爲比利時的領土，一經陷入敵人之手，倫敦的防護，即感覺到萬分困難。英國的海軍，亦將失其效力。這樣看來，地理背景之足以支配一國之外交，確是十分明顯。其次，英國爲了維持歐陸的國際均勢起見，歷史上有許多事實可以證明。拿破倫第一權力極盛時代，英國的政策是聯絡普奧，以制法國。結果卒使拿破倫敗於英國之手，締結兩次巴黎協定。一八一五年維也納會議成立以後，英國所標榜的「干涉主義」(Principle of Non-Intervention)目的固然是對付俄奧的正統主義的外交政策，但其用意卻仍在維持歐陸均勢，以保障英國自身之安全。一八七一年普德戰爭的結局，完成了德意志帝國的統一。從此德國國力日強，法國國勢日孤。歐陸均勢之不易維持，昭然若揭。於是英國的外交政策，又變做聯絡法國，以制德國。德皇兩次覬覦法國非洲殖民地摩洛哥，都是因爲英國的反對，沒有成功。迨一九一四年秋，德軍假道比國以攻法國，幸而英法協商 (Franco-British Entente) 早已成立在先，(成立在

一九〇四年）所以能持久作戰，以與德國對抗，戰爭之結果，德國皇室崩潰，革命發生，因有一九一九年巴黎和約之簽訂。自此之後，法國圖霸歐陸之心日熾，德國則受了和約之層層束縛，幾有不能立足之勢。於是英國的政策又換一副面目。戰前助法制德，現在則助德抑法。其所以然者，無非因為英國的門戶，距離歐陸太近。雖有威武不可一世的海軍，足以鞏固國防，但因航空戰術日見進步之故，到底不能不運用智力來保障自己的安全。假使英國位居美洲與美國一樣的距離歐陸很遠，我想英國對付德法的外交，也用不着這樣的煞費苦心，隨機應變。這樣說來，地理背景之足以支配一國的外交，可稱異常明顯。（二）至就太平洋及遠東方面的外交而言，則英國外交之基本原則，亦可以一語概括之，即保、護、殖、民、地、與、本、國、的、聯、絡、及、維、持、在、遠、東、已、得、的、商、業、利、益。試舉例說明之。加拿大和美國的領土最接近，所以加拿大一向是對美親善，藉以自保安全。奧大利亞介於美日兩國勢力範圍之間，外交上之應付，比較的稍有困難。但奧大利亞最忌者是日本移民，故親美政策，由來已久。一九二一年英日同盟之所以取消，奧大利亞政府之動力居多，故為奧大利亞一地設想，英之聯美防日，實為必然趨勢。印度與英帝國之關係尤為密切。英之重視印度，亦駕乎其他各殖民地之上。

戰前爲了防止德人染指印度起見，致有英日同盟之續訂。戰後德國勢力衰微，已不足爲英國之患，故此後之日本，實最有侵犯印度之可能。如何阻止日本之覬覦，亦祇有聯美之一法。故近年來英美海上協調之高唱入雲，目的就在限制日本之危害英國在太平洋及遠東各地之經濟利益。至於香港，雖奪自中國之手，但因爲毗連中國領海之故，與中國關係之密切，依然不能令人忽視。英國所以不能不對我表示好感者，半亦在此。英國所以願將威海衛交還中國，而於九龍之收回，始終表示拒絕者，其因亦在乎此。總之英國在太平洋及遠東一帶之殖民地，分布太廣，照顧不易，在事實上早已構成一種特殊的地理環境。有了這樣的特殊環境，竟使英國的外交，到處感覺困難，這豈是英人意料所及？英國人嘗自詡海軍力量之偉大，足以獨霸世界。顧今日之情勢何如？其海軍力量，既然限於財力，未能發展，外交上之應付不易，自然不消說得。於此可見地理背景之足以左右英國之外交，到現在還是表顯得非常明白。

(二)美國 美國位居太平洋與大西洋之間，屹然立於新大陸之上，在國際間自成一個系統。美國之地理環境，既佔有如是之優勢，故其主要國防亦恃乎海軍而非陸軍。雖曰戰後航空戰術之

進步，一日千里，美國之空軍亦已視為國防之重要工具，但美國之航空設備所以特別注重海上飛機，此則地理環境，有以使然，蓋可不言而喻。美國國防之方針如是，至於外交上之基本原則，顯亦與地理環境發生同樣的關係。美國建國的歷史甚短，外交上之種種造就，亦屬有限。但明白美國外交的人，不難看出美國外交的基本原則，可從三方面加以解釋。（一）對於歐洲、方面的、外交、原則、還是、建、築、在、不、干、涉、主、義、的、上、面。這是、非、有、進、一、步、的、觀、察、不、能、明、瞭、者。至於構成這不干涉主義的骨幹，那就是孟羅主義。一八三二年南美西班牙殖民地獨立。俄法兩國主張干涉，而英國加以反對。法國干涉之用意，是想利用機會，出兵南美，取西班牙而代之。英國有鑒乎此，遂派代表往美國游說，結果遂由美總統孟羅在國會發表宣言，表示美國之態度。所謂孟羅宣言，係指下列三個基本要點而言：

（1）歐洲各國不得以美洲各國為殖民地；

（2）歐洲各國不得干涉美洲之政治；

（3）美國亦不干涉歐洲之政治。

這三個基本要點，合攏起來，便造成所謂「孟羅主義」。當此之時，英國外長康寧（Canning）

本想慫恿美國出面反對法國的干涉。孰知孟羅宣言發布之後，不但俄法兩國不敢問津，即英國以後要在美洲活動，亦受到極大的阻力。故曰「孟羅主義」是美國外交的中心思想，此種傳統思想一直到現在，還是很有支配的力量。至於所以然之故，便是因為美國鑒於美洲之地理環境，儘可自成一個系統，如果歐洲各國之殖民勢力，侵入南美全境，美國自己的安全，勢必發生問題。所以不能不向歐洲各國，作一強有力的聲明。可是這個「關門政策」，所以能憑一句宣言樹立起來，也正因為美國之地位，佔有相當的優勢。假使美國沒有大洋之隔，早已捲入歐洲漩渦，安能如此的卓然自立，不受歐洲勢力之牽制。自從孟羅主義成立以後，歐強干涉美洲政治之機會，已經失去大半，同時美國對於歐洲政治之干涉，則在事實上，亦有許多跡迹可尋。不過美國對於歐洲政治之干涉，並非真正的干涉，乃是不願受任何條約的束縛，使它失却自由行動之權。說得明白一些，即美國一方面阻止歐洲各國干涉美洲之政治，他方面卻要任意參加歐洲之政治，以保護美國在世界上的經濟利益。譬如以歐戰一事而論，美國對英對法，事前均未訂立同盟，本無加入協約國作戰之必要。徒以德國無限制的潛水艇政策，破壞了美國與協約國的商業關係。所受經濟損失，不可勝計，結

果遂有對德宣戰之舉。二百多萬的兵士，跨海征德，苦戰年餘，始告結束。如此行爲，謂非干涉歐洲之政治，誰能信之？然而美國的政治家，對於孟羅主義的觀念，到底改變不了。所以威爾遜費了九牛二虎之力，成就了世界的偉業，（國聯之創造以威氏之力居多）結果還是由於和約之沒有批准，而一敗塗地。到了現在，美國雖有加入國際法庭的意思，而始終不願加入國聯，此其用心，蓋可不言而喻。戰後法國亟亟於安全之保障，曾要求美國簽訂擔保條約，但美國毅然拒絕。至一九二八年，法國白里安氏又想拉攏美國，訂立「美法永久和平協定」，可是美國凱洛格氏即利用機會，號召各國締結所謂「非戰公約」，以與國聯盟約相頡頏。其用意何在，尤爲十分顯然。他如一九三〇年倫敦海軍公約之簽訂，目的只在力求英日美三國之妥協成功。故於法意之諒解未成，獨可置之勿顧。這也可證明美國對於歐洲政治之不願多所置喙，到現在還是沒有改變。觀於上述種種事實，可知美國對於歐洲的外交原則，雖然保留相當的不干涉主義。所以如此者，雖曰孟羅主義的潛勢力，仍可左右美國政治家與外交家的思想與行爲，然而假使美國之地理環境，沒有佔着這樣的優勢，美國亦何必另立一個集團，以與歐洲各國分庭抗禮？故就將來之趨勢以觀，除非科學發達，航空進步至

某種程度，有使美國不能不改變其地域觀念，美國對於歐洲之外交，總覺難以完全擺脫孟羅主義的束縛。(二)對於南、美、各、國、的、外、交、原、則，一言以蔽之，完全是干涉主義。須知孟羅宣言的最大用意，就在阻止歐洲各國之干涉美洲政治。必須先行阻止外界之干涉，然後南美各國方能站立於美利堅旗幟之下，受其勢力之監視。但美國之阻止外界之干涉，其意義還是消極的。積極的意義，乃是用自己的力量支配美洲的政治。故就事實而言，美國對於南美各國之外交，可分為兩個步驟：第一步是不許歐強干涉南美之政治。例如十九世紀末年美西戰爭之發生，其原因即在乎此。第二步是用自己的力量干涉南美之政治。例如墨西哥與尼加拉圭等國政治之常受美國干涉，便是絕好的明證。從現在的情勢看來，拉丁美洲的結合，未嘗沒有相當力量，但欲以此解脫美國政治勢力之束縛，恐怕為期尚遠。(三)至對於中國、方面、的、外、交、原、則，當然，是「門戶開放、機會均等」那個原則。要知美國對華並無侵略土地之心。所欲企求者僅限於經濟利益。易言之，即經濟的侵略，而非政治的侵略。因為如此，所以美國的對華政策，注重在「門戶開放機會均等」的原則之下，維持列國對華協調的精神，以保護其經濟上商業上之種種利益。自從十九世紀末年，美國海氏（Hay）標榜「門戶

開放政策」(Open Door Policy)以打破列國在華之勢力範圍以後，美國對於中國之領土完整，始終願意尊重。一九二一年華府會議所訂立之九國公約與四國協定，目的重在阻止日本之對華侵略，故中國方面所受到的政治影響，確是十分重大。但至於今日，日本侵佔東北，日益猛進，美國史汀生至波拉信中，雖已明白表示美國之態度，然九國公約之失其效力，已成爲不可諱言的事實。美國對此，尙是徘徊觀望，不敢有所舉動。對日外交之懦弱無能，於此可見一斑。但須知美國對日外交之軟弱，完全由於海軍力量之不足以制日。何以不足以制日，則就形勢以觀，美國限於地理，以致運輸給養，均感困難，此實爲原因之一。要之，美國對遠東各國究竟隔離太遠，雖有菲律賓羣島爲其海軍根據地，要與日本之接近中國，關係複雜，不能相提並論。美國對華外交，所以比較和平者在此，而其對日外交所以比較軟弱者尤在此。觀乎此，可知地理背景對於外交之關係之重大，實有令人不能不注意的必要。

(三) 法國 法國位居西歐，介於德意志、西班牙、意大利之間，完全爲大陸國家。天然的疆界既不多見，故國防上之設備，不能不十分注意。拿破崙第一時代，西意兩國，均受其勢力之支配，祇有日

爾曼各邦，尙能強自立足。迨一八一五年拿氏失敗，普魯士一躍而爲強國。於是法普關係之對立，遂漸漸露其端倪。到一八七一年普法戰爭，法國戰敗，割地求和。德意志帝國乃於此時宣布成立。德國既得阿爾薩斯洛倫兩州（Alsace Lorraine），萊因河之形勢，爲之一變。當此之時，法國爲自謀、安、全起見，國防上、全、力、注、重、東、北、外交上、則、以、親、西、聯、英、爲、政、策。大戰時之勝利，雖曰俄法同盟之力居多，但假使英國不能與法合作，西班牙又倒戈相向，法國自亦未必能抵禦德國。這便是法國外交家但爾格賽（Delcasse）最大的功勞，值得我們注意者。至於戰後的法國，幾無日不懼德人之對法復仇，故其外交上之基本原則，總不脫乎「安全」兩字。爲對付德國起見，先有波蘭復興之建議，繼有小協約國之計畫之定成，終則有羅加諾公約（Locarno Pact）之訂立。法國何以如此的畏懼德國，一半固然由於德人之奮鬥精神，始終不爲法國威力所屈服。一半也是地理環境，有使法國不得不然之勢。於此亦可證明外交上之安全原則，繫乎一國之地理背景者，實在是異常重大。到了現在，德與利害一致，意大利因地中海勢力之衝突，又與法國立於對立地位。法國之安全原則，當然不能輕易改變。觀於迭次法國左派組閣，其對德政策始終不變，便可相信外交與國防之性質相同，亦無往而