

中國抗日戰爭史料叢刊

184

主編
虞和平



國家出版基金項目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

政治·外交

美國中立與未來戰爭

論戰略反攻

美國總動員計劃

美日關係論



大象出版社

中國抗日戰爭史料叢刊

184

政治
外交



大象出版社

虞和平 主編

美國中立與未來戰爭

論戰略反攻

美國總動員計劃

美日關係論

書叢交外會究研交外

爭戰來未與立中國美

著 行 道 張

行 發 館 書 印 務 商

書叢交外會究研交外

爭戰來未與立中國美

著行道張

行發館書印務商

自序

美國在初建國的時候，對於中立主義和政策，就非常熱心，直至今日，她依然醉心於此。所以，她在這一百多年間，立下了許多的中立條規，例如禁止美國人民投入交戰國海陸軍內服務，防止交戰國在美國領土內招募兵丁，或在美國領海內武裝船艦出口參戰，以及歷次禁運軍火軍械等，對於國際法之中立法的發達，貢獻甚大。綜其目的，不外使得美國政府及其人民，能够確守中立國之立場，以厲行國際法上應有之中立權利和義務。

不過，最近美國的中立立法則不然。她因鑒於上次世界大戰初期保守中立時的教訓，所以對於一九三五年以來所頒行幾個新中立法，力求避免與交戰國引起舊時的衝突，故其內容重在擴大中立義務，而不是確守中立義務，放棄中立權利，而不是執行中立權利。例如禁止美國人民從事軍火貿易，搭乘交戰國船隻，以及限制信用放款之類，都是超出國際法上一般的要求。

那末，美國何以在新中立法內作如此的規定呢？其主旨在於避免戰爭，以爲藉此得以保持和平。此蓋由於最近幾年來，國際風雲日緊，二次大戰的聲浪日高，所以她急急於求得躲避風雨之所，以便置身事外。

實則美國現行中立法之不能確保美國於下次大戰中，不致捲入漩渦，乃是衆所週知的事實。斯汀生說得好：「際茲內部結合在一起的工業化的世界中，戰爭的破壞力之強烈與廣大，較諸已往，不知相差

萬幾，所以除非加以限制，人類文明必將完全毀滅。我們相信惟有世界各國之合作，才能有效的予以控制。我們還承認，如果戰爭一起，無有一國——不論其如何強大，如何設法孤立——可以避免遭受經濟的損失，可以避免捲入戰爭之中。」

美國在現今世界上乃是最富 strongest 的國家，對於國際政局的安危，具有決定的力量。依據權力即責任的文明原則，根本便不應該侈言中立，以間接助長侵略者的氣焰，而應當和其他愛好和平的國家，共同努力於和平的維持。把全世界組織起來，以有效的方法，來保持國際的安全。這樣，未來的戰爭，既可免除，中立的目的，也可真能達到。

本書的主旨，即在分析上面這些問題，對於美國中立政策的演進和現時的困難，特別注意。其與遠東的關係，亦有詳細的敘述。逆料世界大戰不久爆發，美國的中立能否貫徹到底，這裏有個客觀的論斷。作者對於這個問題，感有興趣，是在六年以前，那時還在華盛頓國會圖書館內，做另一種的研究工作。回國後，於教學之餘，乃從事資料的搜集，問題的探討，於一九三七年七月蘆溝橋事變時，完成初稿（共九章）。於今年正二月間，又加補充，成為十一章。現時美國國會既已休會，修正案自然無法成立，因又添「美國中立法的修改問題」一章，以示美國朝野對於該法的新近態度，同時也可推測下次國會開會時，將如何地加以修改。

本書之成，得力於中央政治學校同學李恩國君和中央大學胡鑄坊君的幫助很多，特此誌謝。

一九三九年「八一三」第二週年紀念日於重慶南泉中政校

目次

第一章 中立之一的意義

(一) 中立的起源

(二) 中立的性質

(三) 中立的演化

第二章 美國對於中立原則的貢獻

(一) 美國為何趨向中立

(二) 美國中立政策的建立

(三) 美國中立的演化

第三章 歐戰時美國對於中立的態度

(一) 威爾遜宣言中立

(二) 對英國的衝突

(三) 對德國的衝突

(四) 參戰後對於中立權利的態度

(五) 參戰的原因何在

第四章 國聯盟約與中立的新觀念

(一) 中立的新觀念

一
一
五
八
二
二
四
九
一
五
二
七
二
九
三
二
三
四
三
八

(二) 國聯機構下的中立問題.....	四〇
(三) 非國聯會員國（美國）與中立.....	四五
(四) 國聯成立後中立的例證.....	四九
第五章 非戰公約對於中立主義的影響.....	五三
(一) 非戰公約與國聯盟約的關係.....	五三
(二) 非戰公約的意義.....	五四
(三) 中立的可能性.....	五八
(四) 美國中立與非戰公約.....	六一
第六章 意阿戰爭與美國的新中立法.....	六六
(一) 意阿糾紛與美國對於非戰公約的態度.....	六六
(二) 一九三五年的新中立法.....	六八
(三) 新中立法與意阿事件.....	六九
(四) 一九三六年二月的修正案.....	七二
(五) 新中立法對於國聯制裁的影響.....	七四
第七章 西班牙內亂與美國禁運軍火.....	七六
(一) 美國禁運軍火的前例.....	七六
(二) 西班牙內亂與美國軍火貿易.....	七八

(三)美國對西亂禁運軍火案	八一
(四)對西禁運軍火的反響	八三
第八章 美國現行中立法的檢討	八七
(一)現行中立法的來源	八七
(二)現行中立法的內容	九一
(三)現行中立法的性質及其缺陷	九七
第九章 美國中立與遠東政策	一〇二
(一)美國遠東政策的起源和演進	一〇二
(二)九國公約與美國的中立地位	一〇七
(三)歷史上的遠東戰爭與美國外交	一一三
第十章 美國中立與中日糾紛	一二三
(一)不承認主義的宣佈	一二三
(二)羅斯福的遠東政策	一二八
(三)中國抗戰與美國態度	一三四
(四)美國為何不宣布中立	一四〇
第十一章 美國中立法的修改問題	一四七
(一)永久中立法為何需要修改	一四七

(二) 參院外委會的詢議和辯論……………一四九

(三) 衆院否決政府所提法案……………一五四

(四) 反對派的理由……………一五七

(五) 中立法應如何修改……………一五八

第十二章 美國中立與世界和平……………一六一

(一) 中立的困難和代價……………一六一

(二) 集體中立是否可以避免戰爭……………一六七

(三) 到和平之路……………一七三

附錄……………一七三

(一) 一九三五年八月三十一日美國中立法全文……………一七三

(二) 一九三六年二月二十九日中立法修正案全文……………一七九

(三) 一九三七年四月二十九日國會通過之永久中立法全文……………一八一

(四) 一九三九年三月二十日畢德門所提新中立法案全文……………一九二

(五) 一九三九年中立法全文……………二〇一

(六) 論一九三九年新中立法……………二一四

(七) 一九三九年七月十二日畢德門所提對日禁運軍火案全文……………二二二

重要參攷材料……………二二三

美國中立與未來戰爭

第一章 中立之一般的意義

中立制度，在國際聯盟初成立的時候，多數人都以為沒有存在的可能，因為在國聯的機構之下，如有一國不依和平解決爭議方法，以去除與他一國的糾紛而訴諸戰爭，則認為對全體會員國作戰，其他國家便不能袖手旁觀，應當起而共同對付這個違反盟約的國家，這樣其他的國家，當然不能保守中立，尤其是在非戰公約成立之後，使舊時中立制度，更形動搖，例如前美國國務卿史汀生氏便認為中立主義和非戰公約的精神相反。可是到了最近——第二次世界大戰的前夜，中立的口號又甚囂塵上，北美合衆國通過新中立法案於先，比利時宣告恢復中立於後，最近波蘭外長柏克表示對於未來的歐洲戰爭，波蘭願意保守中立，並擬組織中東歐的中立集團，所以各國——尤其是美國——的輿論，對於這個問題，極為重視，本文的旨趣，便是在對中立制度作個一般的檢討。

(一) 中立的起源

在古代的時候，依照奧本海(Oppenheim)的意見，既無國際法的觀念，當然也就沒有所謂中立。那時的交戰國，不以爲第三國有保守中立的可能，所以在國際上很少有中立的事實，兩個或兩個以上的

國家一經開戰，則第三國必擇友而助，遇敵而攻，這當然並不一定是直接參預戰爭，例如軍隊的假道，餉精的供給等，都是習以爲常的事態，即第三國家力持公正態度，也不一定會被交戰國所重視，若在戰爭情緒緊張的時候，即任意破壞第三國的利益，也不爲當時國際社會所不齒，因爲在那時交戰國這種行爲，不構成近代國際社會所認爲的罪惡。（註一）

中立的制度在古代雖然沒有成立，可是中立的觀念，依周鯁生氏的意見，已確是多少存在於希臘歷史上，而在羅馬亦約略可見。羅馬自身固不願意承認中立之地位，凡值他們從事於戰爭，第三者或是敵國，或是友邦，而不容有中立之地位，但至少中立之思想隱約的存在於古代。（註二）

到了中古時代，中立觀念仍不發達，所不同的就是交戰國不再像在上古時代，強迫第三國抉擇與盟，但中立的權利和義務的思想仍未產生，第三國名爲不參加戰爭，實際上仍可供給交戰國以金錢軍火等，爲防止這種情形起見，歐洲各國在中古時代的末期，往往訂約以保證各不援助對方的敵國，如是中立的原則便在十六世紀時代慢慢的樹立起來了。所以中立制度，儘管在十九世紀始大發達，可是中立的思想，自十四世紀以降，已在繼續不斷的成長，依尼希（Nyss）研究所得的結果，早在一三七八年，「中立」這個字便包含着不參與戰爭的意義，而他的第一次被引用於官書中，乃在一四〇八年五月二十五日法王宣佈在羅馬教皇和愛維諾（Avignon）的爭奪中保守「中立」，以後這字便常見於條約、諭旨以及其他官書的中間了。（註三）有名的海事法典（Consolato del Mare）便在十四世紀中成立，將敵船敵貨與中立船貨的界限分清，即前者可以沒收，後者則反是。

及至十七世紀，各國已公認中立爲國際制度之一，不過那時國際公法鼻祖格老秀斯（Grotius）並未

引用中立(Neutrality)的術語在其所著戰爭與和平法一書中，僅提及這個問題，並定了兩個原則：(1)對於理由不正當的交戰國，中立國不可加以援助，反之對於理由正大的交戰國不可加以阻礙；(2)在是非不明的爭鬪場合當中，中立國對於兩方交戰國應該同等待遇，例如關於軍隊的通過，和軍需的供給等。那時，國際社會中間，所謂中立並不是絕對公正不偏的態度(impartiality)，交戰國對於中立國的領土，也時有侵犯。(註四)

直至十八世紀，中立的理論及實例，始漸趨一致，國際間均一致承認中立國對交戰國應持局外中立，而交戰國對中立國的領土完整，也應予以尊重。當時名法學家如樊泰耳(Vattel)和平克著(Bynkershoek)對於中立的意義，皆曾立論闡明，平克著未用中立的名詞，但稱中立國爲「非交戰國(non hostes)」，並解釋爲在戰爭中不是何方的交戰國，而又不供給任何方面以助力者。樊泰耳則引用中立的名詞，更指出其意義如下：「在戰爭中之中立國家，是那些不加入任何方面而對雙方維持交誼，且不援助一方軍隊以損害他方的國家。」平克著主張中立國家除了事先因條約關係而援助一方外，不當考究任何一方的作戰理由是否正當的問題，可是樊泰耳則不然，他和格老秀斯所見一樣，中立國儘可准許交戰國軍隊的通過，但對作戰理由不正當的國家可以拒絕。

及至十八世紀之末，各國乃相互締結條約，不許交戰國在中立國領土招募兵士，較早的有一七一三年的英法條約，一七二五年的西奧條約，至一七七九年威尼斯與教皇也頒發命令，禁止本國人民參與交戰國的鬪爭行爲。及至北美殖民地獨立戰爭發生，俄國乃通告(一七八〇年)英法西三國宣佈所謂第一次武裝中立，要求准許中立國的船隻，在交戰國各港口內往來通商，交戰國貨物(違禁品除外)在中立

國船上不得沒收以及封鎖必須有效等，後來瑞典、丹麥、荷蘭、普魯士、奧地利、葡萄牙都先後加入，造成所謂武裝中立同盟。但不久該項原則即被破壞，就是倡議贊成的國家，如俄如法如瑞一旦本身加入作戰，也就不顧這些主張了。可是第一次武裝中立的重要性和一八〇〇年第二次武裝中立一樣，不在當時而在對於事後的影響，例如一八〇一年的英俄條約和一八五六年的巴黎宣言，對於中立的發展都有很大的關係。（註五）

所以到了十九世紀，中立的規則已漸次確定，中立的學說和實例，也漸趨一致，中立國的義務是絕對不袒助何方，而交戰國的責任，是在對於絕對不侵犯中立國的領土。至其所以發達的原因，最重要的莫如美國的態度和政策，自一七九三年至一八一八年之間，美國對於中立原則的貢獻尤多，當一七九三年英法戰爭之時，法國駐美公使姜納特（Genet）在美國領海內裝置私掠船，掠奪海上英國的船舶，並在駐美領事館中組織捕獲法庭（prize court）審判已捕獲的英國商船。美國政府認為有損主權，乃由國務卿傑弗遜（Jefferson）照會姜納特公使，稱「任何國家有權禁止他國在其領土內行使主權，且中立國有特殊義務，禁止對於交戰國有為害之行爲」。姜納特不理，美國政府乃請法國召回，法政府卒允美所請，並令新公使赴任後解除在美所裝置私掠船的武裝，裁撤捕獲法庭，實不啻美國中立政策的一大勝利。翌年美國國會通過法案，禁止人民接受任何交戰國之敵船捕拿許可狀（letter of marque）或加入外國的海陸軍，或武裝船隻，做外國交戰國的私掠船，以後美國並繼續通過法律，以示其對於中立問題的態度，至一八一八年更通過有名的加入外國軍籍法案（Foreign Enlistment Act），使中立制度永久化，翌年英國亦有同樣法律的通過。第二個原因便是比利時和瑞士的成為永久中立國後，對於歐洲戰事拒不參

加，且每逢戰事延及兩國邊境，輒能以有效的手段，以防阻交戰國利用其領土或資源。其次便是一八五六年的巴黎宣言，明白承認「自由船自由貨」的原則，即敵船上的中立貨也不得沒收。更規定封鎖必須有效，最後便是各國在十九世紀的下半期，軍備既整，戰禍亦促，各強國都想避免其軍事行動之有害於中立國，致惹起中立國的變更不偏祖的態度，與敵方連絡；同時中立國亦自願嚴守中立，以免捲入漩渦，因此中立制度，仍在這種情勢之下，得有長足的進展。

這種趨勢直至一九一四年歐戰開始，方告一段落，英國與南非及日俄兩戰役，引起若干事件，因此，一九〇七年海牙和會乃將中立問題，列入討論，並訂定陸戰時中立國及其人民之權利義務，和海戰時中立國權利義務兩條約。此外間接關涉中立問題的條約很多，例如商船改裝軍艦，潛水雷的敷設和海上捕獲權利行使之制限等，都間接和中立國的權益有關。翌年海軍會議結束後，更發布倫敦宣言，其中包括封鎖，違禁品，不中立任務，毀壞中立捕獲品，改懸中立旗，敵性，護送軍艦，拒絕臨檢及賠償之類，實乃一部有系統的海戰法典。一九一一年意土戰爭發生，兩國均能遵守該項宣言，迨歐戰爆發，英、法、德、奧等國在最初猶能奉行，但協商國不久即改變其對於海戰規則的態度，逐漸感覺引用未批准的倫敦宣言與他們的行動有礙，最後英國乃於一九一六年七月七日撤銷以前所有關於適用該宣言的各項樞密院令，並宣言將嚴格遵守國際法以執行海上交戰的權利，這便是歐戰時及其以前關於中立制度演化的大概情形。

（二）中立的性質

十九世紀以來的中立觀念，和十七、十八兩世紀有些不同。中立的主要含義便是中立國不偏袒任何交戰國，不問其作戰的理由是否公正，一九〇七年海牙協定便是承認這個協定的鐵證，認為所有戰爭都合乎公道，都有合法的理由，而與第三者無涉。遠在一八一八年美國國務卿亞丹（J. Q. Adams）便這樣說：「依照國際公法的普遍原則，中立國承認雙方作戰者的原因都一樣的公道，這便是說他須避免對交戰國作戰理由正當與否的考慮。」（註六）最近還有個美國法官 Manton 持着同樣的見解，他以為中立「乃是對交戰國一種公正的態度，不論他們爭議的正當與否，一律和他們維持友誼」。（註七）因此在歐戰以前，關於中立的定義，大抵和勞倫斯所見相同，即中立是「那些國家不參加鬭爭的一種狀態，而和交戰國的和平關係繼續存在」。（註八）

名法學家奧本海也說：「中立是第三國對於交戰國的公正態度，並為交戰國所承認，因此中立國與交戰國之間發生了權利和義務的關係」。（註九）中立國對於交戰國所享的權利，名為中立權利（neutral rights），其所盡的義務名中立義務（neutral duties），和交戰國的權利義務恰相對照。

一個國家遇有國際戰爭，是否保守中立，乃是國際政策問題而不是國際法的問題，除有條約的特殊規定而外，在戰時無必守中立的義務。大概任何國家，遇有戰爭而未依言語或行動以為明白的表示的，即可假定其為中立，而中立的權利和義務因以發生。

所以中立第一個特性，便是足以發生權利義務的關係。當雙方戰爭開始，第三國自接得開戰通告或得到開戰消息以後，如決定採取公正態度，不為雙方牽入漩渦，隨即發生中立的權利和義務，一旦戰事結束，或中立國與一方交戰國開戰，則此項權利和義務當然終止。（註九）

中立的第二特性，便是中立國的「公正態度」，凡援助一國而害及他國，或損害一國而利及他國者，都在禁止之列，有時並須採取積極行動，以防止交戰國利用其土地財源，以供海陸軍作戰之需，其與雙方交戰國的合法交通，必須維持。例如商務之類，雖直接有利於中立國，但間接亦有利於交戰國，所以一方交戰國決不能坐視他方的違法加害，這是很顯然的事。

中立的第三個特性，乃為國家的公正而不涉及私人，私人在國際法上，不因其本國宣布中立而生何種權利義務，中立國依照國際法的規定，誠然有禁阻其人民某種行為的義務，而其人民的服從命令，乃國內法上的義務，而不是國際法上的義務。反之，中立國人民如有破壞封鎖，運送違禁品，及擔負非中立的役務，交戰國得加以處罰，中立人民的被受處罰，乃以違反交戰國的禁令和國際法無關。

中立既是一種公正態度，所以中立國對於雙方交戰國，都不得予以接濟，但這並非說中立國和交戰國必須斬絕一切的往來，除了公正態度所必具的限制而外，兩方關係和平時無異，例如條約的簽訂，使節的迎送，商旅的往來一如平時，但有時交戰國的鬭爭，間接可以影響中立國和交戰國的關係，例如因交戰國領土之被佔領，中立國的條約權利，當然感受影響是。這便是中立的第四個特性。

最後中立的第五個特性，便是中立法規的一大部份，乃是中立國和交戰國相反的利益調和的結果。上面已經說過，中立國應持不偏袒的態度，限於國家自身的行為，至於中立國人民的個人行為，不能有所謂違反中立，因此准許中立人民與交戰國繼續通商，但國際法也准許交戰國有臨檢搜查中立船貨的權利，必要時並可加以沒收，有時也稍加賠償，這便是戰爭法中所謂臨檢搜查之權，和中立人民照常通商之權根本抵觸。再交戰國更可派遣軍艦駐在敵國海口，不許任何船隻出入，這便是所謂封鎖，封鎖