

444390

華盛頓會議之中國問題

■ 李紹盛 著

■ 現代青年叢書34

■ 水牛出版社印行



現代青年叢書

34

華盛頓會議之中國問題

李紹盛著

水牛出版社

CHINESE PROBLEMS at the WASHINGTON
CONFERENCE (1921-1922)

BY SHAW-SHEN LEE

Copyright © 1973

BUFFALO BOOK CO., LTD.

TAIPEI

Republic of China

華盛頓會議之中國問題

現代青年叢書 34

著 者	李 紹 盛
發 行 人	彭 誠 晃
出 版 者	水 牛 出 版 社
發 行 所	水 牛 出 版 社
	臺 北 市 連 雲 街 26 巷 21 弄 2 號
	郵 政 劃 撥 帳 戶 第 13932 號
每册定册	新 臺 幣 70 元
初 版	中 華 民 國 62 年 8 月 20 日

有版權

登記證：內版臺業字號1245號

「華盛頓會議之中國問題」前言

第一次世界大戰爆發之後，日本乘列強無暇東顧之際，大舉侵略中國，出兵山東，奪取德國在華利益，據有遼東、山東兩半島，並迫北京政府簽訂「廿一條」，當時中國大陸幾全爲日本勢力所籠罩。戰後，列強爲謀解決各項問題，乃召開巴黎和會，然咸欲保持既得利益，中國所提諸問題皆未獲得解決，因此中國拒絕在和約上簽字，美國國會亦未予批准，巴黎和會遂無圓滿結局。

巴黎和會之後，中日關係益趨惡劣，美日之間亦不友善，而日本更積極擴充軍備，覬斷在華利益，各國均感威脅。一九二二年，美國共和黨執政，哈定總統及許士國務卿有鑑及此，爲限制各國軍備競爭及貫徹對華門戶開放政策，因而倡議發起一項大規模國際會議，以期改善遠東紛擾

現狀及消弭可能爆發的戰爭，獲得各國熱烈的響應。

美國因見前述主張爲各國所贊成，乃於同年八月十一日正式邀請各國參加在華盛頓舉行之「軍備裁減會議並連帶討論遠東及太平洋問題」（本書簡稱華盛頓會議或華會）。被邀國家有英國、法國、日本、義大利、荷蘭、比利時、葡萄牙及中國。日本因見各國態度堅定，爲免在國際上陷於孤立無援地位，不得不勉強參加。

會議於一九二一年十一月十二日揭幕，各國皆遴派重要人物與會，以表重視，中國對會議亦寄予厚望，特派施肇基、顧維鈞、王寵惠三氏爲代表，團員多達百餘人，陣容頗爲龐大。大會分設限制軍備及太平洋遠東兩委員會，會中均推美國首席代表許士爲主席，中國因不涉及軍備問題，僅參加太平洋遠東委員會。

太平洋遠東委員會首次開會之際，施肇基代表中國提出十款原則，略謂：「爲尊重中國領土完整及行政獨立，不得訂定直接有關中國之條約；公佈對華成約；尊重戰時中國中立權，並訂定解決遠東紛爭之條約，並請求將十款原則作爲會議中解決中國各項問題之基礎」。各國代表大體表示贊同，美國代表羅脫旋加以修改，另提出四款決議案：即一、尊重中國之主權與獨立及中國領土與行政之完整；二、給予中國完全無碍之機會，以發展並維持一有力而鞏固之政府；三、施用各國之權勢，以期切實保障各國在中國境內之商務實業機會均等之原則；四、不得因中國狀

況，乘機營謀特權，相對減少友邦人民之權利，並不得獎許有害友邦安全之舉動。」許士並據中國之原則再提出「中國門戶開放案」，均經大會通過，惟上述兩案皆無追溯之效力，列強原有在華利益毫不受影響。其後中國代表更就十款原則提出撤廢勢力範圍、尊重戰時中立及各國不得相互對華訂約等案，雖亦經一一通過，但決議案空洞無物，殊堪浩嘆！以上各案嗣經大會於一九二二年二月六日合併訂爲「九國間關於中國事件應適用各原則及政策之條約」，成爲會議一項較爲具體之成果。論者大抵認爲該約實質上雖無重大意義，中國亦並未獲致預期之目的，然在當時中國內部分裂及列強仍欲保障其在華利益之情勢下，能簽訂拘束列強未來行動之此項條約，況且中國領土完整及門戶開放原則亦經載諸條約，對列強產生嚇阻力，就對中國而言，亦不能抹殺其貢獻也。中國代表團全體人員在艱困外交環境中，所表現的種種爭取國家主權的奮鬥精神，令人永念不已，本書均有敘述。

此外，中國代表團在委員會中，曾分別提出有關中國各項具體性問題，如關稅自主、領事裁判權（包括租界）、客郵、外國電信交通（包括鐵路）、「廿一條」、山東、租借地及有關中國成約之法律地位諸問題，大會亦分別成立專案小組討論，達成決議案。但其中除客郵、部分租借地獲各國放棄原有利益外，其餘重要問題皆未獲解決，如山東問題，因日本堅持而在會外由中日兩國直接交涉，違反當初中國之原意，關稅條約雖將以往條約取銷，但提高稅率程序至爲複

雜，亦不易實現。

綜而言之，列強在華盛頓會議中，對華依舊不能忘懷其帝國主義之政策，爲保持在華既得特權而不遺餘力，故有關中國各項問題之決議使人甚爲失望。然就當時而論，華會之召開表現了美國對中國深具同情，對日本之迅速擴張頗有警覺，日本對華之侵略政策亦因之略形收斂，使中國得免受列強宰割，加之，山東半島終歸還中國，美日藍石協定及英日同盟亦相繼廢棄，追本溯源，實應歸功於中國代表團在會中所作的種種努力。

因此，華盛頓會議之後，列強對中國維持了將近十年和平之局面（日本於一九三一年始發動九一八侵華戰爭），其間中國大部分地區仍被軍閥割據，內戰不已，北洋政府更未能統一全局，積極從事建設，坐失振作圖強之良機，未能善爲利用華會所獲致列強對中國維持獨立自主協議之成果，實爲中國現代史上一大遺憾！

又本書之寫作承業師黃正銘教授費心校閱原稿，並提示若干極有助益之寶貴建議；中央研究院近代史研究所研究員黃嘉謨及李毓澍兩位教授提供第一手資料，協助良多，謹誌由衷之謝忱。彭社長誠見兄一本其多年來贊助學術著作之初衷，本書始克順利出版，併此致謝。本書付梓之日，正銘師已作古，未及親見本書出版問世，念及師恩，悲慟情深，無以自己，而正銘師誨人不倦之風範將永存人間。

李紹盛六十二年四月於中國文化學院美國研究所

目 錄

「華盛頓會議之中國問題」前言	一
第一章 華盛頓會議召開之背景	一
第一節 第一次大戰後中國之情勢	一
第二節 華盛頓會議之倡議	九
第三節 各國之響應與參加	一五
第二章 華盛頓會議之序幕	三一
第一節 開幕之情形	三一
第二節 會議之組織	四一
第三節 會議之議程	四八

第三章 華盛頓會議對中國問題原則提案之討論……………五三

第一節 中國代表團十項原則提案……………五三

第二節 羅脫四大原則及許士門戶開放等案……………六六

第三節 中國問題原則提案之檢討……………七五

第四章 華盛頓會議對中國問題具體提案之討論……………八一

第一節 關稅自主問題……………八一

第二節 領事裁判問題……………九九

第三節 客郵問題……………一〇八

第四節 外國電信交通問題（包括鐵路案）……………一二二

第五節 外國駐軍及警署問題……………一三七

第六節 「廿一條」問題……………一四八

第七節 山東問題……………一六五

第八節 租借地問題……………一七六

第九節 有關中國成約之法律地位問題……………一八四

第五章 「九國公約」之簽定……………一九一

第一節 撤廢勢力範圍案……………一九一

第二節 尊重戰時中立案	一九七
-------------	-----

第三節 各國不得相互對華訂約案	一九七
-----------------	-----

第四節 「九國公約」之簽訂	二〇四
---------------	-----

第六章 結 論	二一一
---------	-----

第一節 華盛頓會議之結局	二一一
--------------	-----

第二節 中外對華盛頓會議討論中國問題之評論	二一七
-----------------------	-----

第三節 華盛頓會議對中國之影響	二二六
-----------------	-----

主要參考書目 (含期刊論文)	二三三
----------------	-----

附 錄	二四一
-----	-----

一、中國代表團名錄	二四一
-----------	-----

二、施肇基十項原則宣言全文 (英文)	二四八
--------------------	-----

三、「九國間關於中國事件應適用各原則及政策之條約」 (英文)	二五二
--------------------------------	-----

四、「九國間關於中國關稅則條約」 (英文)	二五六
-----------------------	-----

第一章 華盛頓會議召開之背景

第一節 第一次大戰後中國之情勢

自從英國產業革命發端以後，人類物質文明邁進新的階段，交通工具益趨發達，國際接觸亦日漸頻仍，世界政治產生劇變，是故「近百年來，列邦國際交涉已由政治競爭而進入於經濟競爭之途徑。凡開闢殖民地建設保護國與夫創設租借地與勢力範圍等事，無非欲遂其吸收原料，開拓市場，設放資本之雄心，未得之時，固思競爭，已得之後，復思保持，不惜籌巨款建大艦與他國相抗，由是國際間之衝突益急，演至近東遠東兩大問題。」（註一）列強爭霸分化，終造成慘烈之第一次世界大戰。

歐戰首先爆發，日本曾乘列強無暇東顧，大舉侵略中國，施其強橫恫嚇之技，出兵山東，強佔德國在華利益，據有遼東、山東半島，形成對中國鉗形攻勢，強迫北京政府簽訂「廿一條」（後詳），並營謀滿蒙及福建特殊利益，以壟斷中國利益，中國幾淪為日本之保護國。

日本在華勢力之強大，並非一朝一夕之事，一次大戰不過提供其加速膨脹之良機也。吾人追溯日本及列強覬覦並著侵略中國之史實，鬭爭至為激烈。日本明治維新後，大力歐化，發展科學，提倡工業，獎勵學術，並頒布憲法，一變而為現代國家，又整軍經武，擴充軍備，其侵華之大陸政策已經確立。一八九四年戰勝中國，奪取臺灣及遼東半島，俄國乃連絡德法兩國威逼日本，以遼東半島退還中國，俄國進而佔有旅大，囊括東北利益，與日本形成對峙之局；而一九〇四年日本不惜對俄宣戰，奪回旅大，重佔南滿路礦利益，俄國在華勢力為之挫敗，列強對日本括目相看，並因而使之開始其侵略中國排斥歐美，以實行獨霸東亞之政策（註二）。故日本近代之擴張史實為中國之血淚史，蓋日本所得無一不是取諸中國。

十九、廿世紀之交，世界出現德國（一八七〇年）美國（一八九八年）日本（一九〇五年）三個新強權。一次大戰結束之後，德國雖被擊敗，太平洋上少一競爭對象，日本勢力雄厚固待言，美國參加歐戰贏得勝利，國勢日益鞏固，成為世界政治舞臺之要角，故亦欲取得領導地位，而英法諸國同思保持固有權益，互不相讓，新舊力量衝擊，亦足以造成危機（註三）。英國學者湯

恩比 (A. Toynbee) 曾謂：「中國成爲太平洋外交競爭之賭注，業已開始。」以致戰後東方情勢紛擾依舊，而國際關係亦形成新的衝突局面（註四）。

列強爲解決戰後各項問題，召開巴黎和會，會議爲列強操縱，咸圖保持既得利益，中國所提山東問題因而未得解決，威爾遜輕易地承認日本取得德國原在山東之全部利益，曾遭受美國輿論及反對黨之猛烈責難，導致凡爾賽和約不獲國會批准（註五）。凡此皆促成民族主義之浪潮，使其加速澎湃，中國國內更爆發一項偉大民族覺醒巨流，首由北京發動反抗列強之愛國示威，演成全國性之五四運動，中國政府爲順應民情，拒絕在和約上簽約，否認列強對華之決議，巴黎和會遂未獲圓滿結局，爲戰後政局投下陰影（註六）。

巴黎和會之後，不僅中日兩國關係極爲惡劣，即美日邦交亦非友善，美國對華傳統政策與日本獨佔中國利益發生衝突，美國所主張之機會均等與門戶開放更非日本所能容（註七）。由於美國國會拒絕批准和約，日本在山東利益不能獲得美國承認，日本甚感不快，美日衝突乃日益表面化。再者，英日同盟此時尚在有效期間（註八），美日一旦兵戎相見，則英國因英日同盟存在之故，有助日攻美之可能，是而英美兩國威感不安，思有所解決。英國於大戰全力對德作戰時，日本即在印度澳洲紐西蘭等地，作極猛烈之市場爭奪，英國商業頗受威脅，對日本殊無好感，且戰後英國經濟蕭條，要求美國協助，基於種族關係與傳統政策，不欲傷害與美國之友誼，故屢有聯

絡美國召開國際會議，重新訂約之議。

復次，一次大戰之前，英國海軍原居世界第一，法國次之，美國再次，日本居第四位。大戰開始，遠東均勢之局已遭破壞，日本壟斷一切，擇肥而噬，英美在遠東之軍事地位益告危險，但無暇顧及，及至戰後，除德奧等戰敗國外，各國競相從事軍備競爭，致力軍艦之建造與軍事之訓練，美國海軍與海上稱霸多年之英國勢均力敵，日本海軍亦駕凌法國，與美英成鼎立之局，且國際聯盟又許日本代管南太平洋德屬島嶼，日本海權更見擴張，成箭拔弩張之情勢。

同時，美日兩國經濟成長亦甚迅速，美國戰前尚為六十億之債務國，戰後一躍而為五百億之債權國，日本於戰前每年有二億元入超，戰後轉為出超，國力益見強大，成為東亞第一大國。因此日本乘歐戰之際，積極發展國內工業，擴張對華貿易，均有飛躍進步，一九一九年之中日貿易總額竟增至四萬萬四千萬元以上，佔兩國對外貿易之首位（註九），發展之速，實為他國所望塵莫及，直接影響列強對華貿易，列強內心頗感不快，咸欲抑制日本之擴張。

一九二〇年以後，美國共和黨執政，鑑於工商業之急速發展，必須維持國際社會之穩定，始足繼續繁榮之局，朝野高唱世界和平，切望各國裁減軍備，以消弭戰爭於無形，然而事實上正好相反（註十）。歐洲各國皆圖恢復遠東之永久利益，竭盡全力在遠東進行經濟發展與軍事侵略。此種阨阻不安現象，足以再度引發戰火，且各國國內凋敝未舒，賦稅奇重，百姓失業甚衆，執政

者又多競相擴充軍備，耗費日增，長此以往，不但各國均將遭遇經濟破產，而且二次大戰亦將隨時爆發，災禍必不能免。是故有識之士皆主張應速謀消滅禍源，一則須減縮軍備，俾得節歲出以紓物力，並於東亞各地區，多闢市場以發展工商諸業，一則須調和各國對遠東及太平洋之政策，謀求一致，以圖收均等發展之效，故有舉行會議之呼籲。威爾遜曾力促日本參加銀行借款團（*Carium*），以牽制日本進一步擴展，具見美國對日本牽制之力（註十一）。

此時各國對日本侵略之野心深為警惕，美國對日本戰爭之威脅尤感嚴重，反日輿論亦甚激烈，報紙屢有「玩火的日本」、「日本的新威脅」、「日益茁壯的日本」、「我們必須與日本作戰嗎？」等標題，恐懼來自東方之「黃禍」（指日本）。日本國內對美國敵視同樣嚴重，尤以雅普問題（註十二），使美日緊張關係達於高潮，同時英日常有續訂同盟之提議，美國國務院屢與英國外務部磋商，希望英國堅持同盟條款必列保障各國在華機會均等原則。（註十三）美國總統哈定及國務卿許士皆表示對威爾遜時代姑息外之不當，指責美日藍辛石井協定純係受日方欺騙（註十四），主張美國應發起一項大規模國際會議，塔虎脫、羅脫、史汀生等人亦倡導越黨派外交政策（*Extrapatism Foreign Policy*）（註十五），強調兩黨在外交上採取一致態度（註十六）。獲得熱烈響應，實有助於華會之召開。

〔附註〕

〔註一〕：見賈士毅著：「華會見聞錄」，廿六頁。

〔註二〕：參見杜光垣著：「現代國際關係與國際組織」，二九六—三〇二頁。

〔註三〕：Samuel F. Bemis, "A Diplomatic History of U. S." (1950) P. 479

〔註四〕：參見拙作：「長期紛擾之太平洋區域」（載拙著「國際問題論叢」，一一二—一二〇頁。）

〔註五〕：羅國自凡爾賽條約未獲國會同意後，為避免遭受參議院之否決，對遠東外交大多採用行政協定（

Executive Agreement）。此種協定與條約性質不同，依陳紹賢之解釋：「行政協定多為國會之授權，通常有兩種方式，一為立法——即由國會通過某種法案，授權總統依法提示的政策或要旨，對外簽訂行政協定，二為決議——即由兩院各以半數通過決議案，授權總統在某種情況或條件下，分外國訂立協定……無論由何方式而訂立之行政協定，關於其執行，如需撥款或補充法律，都必需經國會的立法程序。」（見陳氏著：「美國政制與外交政策」，七九—八十頁。）

〔註六〕：參見拙譯：「民族主義與帝國主義」（載拙著「政治思想與制度論叢」，一一—二三頁。）

〔註七〕：美國門戶開放政策實肇端於南北戰爭時間國務卿 Seward 所採之對華合作政策。一八九九年九月六日國務卿海約翰 (John Hay) 對駐英、德、法三國大使發出訓令，命向各駐在國政府提出中國門戶開放政策，要求列強保證不在其勢力範圍內干涉他國國民在關稅、水陸運費等之平等，成為對華外交最重要之原則。因有獨立之中國，始有機會均等，故門戶開放原則初以商業為出發點，却用為政治主張，防阻

了當時列強之瓜分中國，終成爲華會所簽訂「九國公約」之基礎。（詳見黃正銘著：「中國外交史」，一九二——一九七頁）

〔註八〕：英日同盟係一九〇二年一月卅日簽定，先爲伊藤博文聯俄政策爲俄所拒，且當時桂太郎內閣一意排俄，可以說是訂約主因。英國首相 Lord Salisbury 亦爲主要推動人，主要內容爲保全朝鮮與中國之獨立，承認印度爲英國領土，任何一國爲保持遠東權利與第三國開戰時，他國應共守中立，一九〇五年八月十二日修約，英國接受日本要求承認日本對於朝鮮有保護權，日本則協助英日，維護印度之和平，其助戰條款，則修改爲締約國一方受他國攻擊時，對方即有援助義務。美國因而深感不滿，導致一九一一年英日續約，並曾加修正，對作戰時互相援助時不再強制履行。一九一六年七月三日，日本政府與俄國大公 Michaelovich 簽訂日俄密約，蔑視英日同盟，危害英國在遠東利益，俄國革命後，布爾雪維克政府公佈全文，英國輿論大譁，兩國猜忌更深，同盟形同瓦解。華會之前，日本政府曾與美國密商，願以美國不干涉日本在中國利益，則不用英日同盟以對付美國，許士表示反對，怕美國捲入秘約，會遭世人不滿，力主召集各國開大規模會議以解決之。此項盟約於「四國公約」生效時廢止。

〔註九〕：參見王輯五著：「中國日本交通史」，二〇七——二〇八頁。

〔註十〕：Jules Davids, "American and the World of our Time", P. 117

〔註十一〕：Ibid., P. 118

〔註十二〕：雅普島 (Yap L.) 爲太平洋上加羅林群島之一小島，位於上海、關島及 Manila 之航線中心，係一