

近代國家之對外關係

杜光墀著

正中書局印行

近代之國家對外關係

杜光垣著

正中書局印行



究必印翻

有所權版

版初臺月八年一十五國民華中

版二臺月四年九十五國民華中

係關外對之家國代近

角陸元壹 價定本基 冊一全

(費滙費運加酌埠外)

填 光 杜 者 著
潔 李 人 行 發
局 書 中 正 行 發 刷 印

(號十二路陽衡市北臺灣臺)

司 公 書 圖 成 集 銷經總外海

(號一一一街老皆亞龍九港香)

店 書 風 海

(地番六五目丁一町保神田神區田代千都京東本日)

裕(4450)號八七六〇第字業臺版內 證記登部政內

序

近年以來，因爲研究機關之繼續增設，與學術研究風氣之漸趨濃厚，參考圖書之需要日益迫切，國外著作之可以供我參考者固然很多，但一因購置之匪易，二因文字上之隔閡，完全依靠外國參考圖書，亦不無困難，於是不得不求之於國內出版的書籍。

著者以教課之需要，也曾將個人從前發表過的論文印發學生，供其參考，但以油印參考，頗多不便，因是許多友好乃有對著者提出將從前發表有關國際政治與外交方面的論文搜集起來，印爲專書，以供學生及有志研究國際政治與外交的讀者閱讀之用的建議，不過在所搜集的論文之中，有若干篇是多年前發表的，且多散見於大陸時代的學術刊物，搜集齊全，頗費時日，嗣經各方友好之熱心幫助，所能搜集到的也只是一部份，去年來美之前，爲清理積稿，乃以所已搜集到的論文，送請正中書局出版，這就是「近代國家之對外關係」一書的由來。

這本書所包括的許多論文，有幾篇是很多年前發表的，在當今科學進步，日新月異而歲不同的時代，這種舊日論文有沒有重印成書的價值，在著者個人於搜集舊稿之初，也有此疑問，及至後來將所搜集的論文看過之後，因爲看到論文中有若干見解和近幾年出版有關國際政治與外交新書中的理論與

事實，頗多脗合之處，而增加了著者以舊日論文重行出版的勇氣與信心。譬如說：在東方雜誌民國二十三年元月特大號發表的「從一九一四年至一九三二年期間日本內閣之更迭觀察日本之對華政策」一文之根據日本國內黨政變化，分析其對華政策，正與新近出版的國際政治著作之以國內政治研究對外政策的方法相脗合。在民國二十七年世界政治發表的「決定外交政策之基本因素」一文之根據地理、歷史、制度與人物等因素分析外交政策，有幾點見解很合乎政策之制定（Policy-Making）和策劃之決定（decision-making）一類的新學說。在民國三十年三民主義半月刊發表的「日本與中英美蘇國力之對照」一文之根據一九三九年至一九四〇年蘇俄之因國土遼闊，力足以抵抗希特勒之侵略，而盧森堡、丹麥、荷蘭、和比利時等幾個西歐國家之因為小國寡民，沒有幾天工夫，都兵敗亡國的故事，說明了在現代的世界，國家版圖大小，對於抵抗外來侵略的力量，是有直接的關係。又與最近國際關係新書之強調國家版圖，為構成國家力量的一種重要因素的理論相符合。再如在民國三十九年韓國戰事爆發之初，所發表的「在演變中的美國太平洋防禦政策」一文之根據中共竊取我大陸政權，太平洋形勢轉變，所提出美國為謀自身之安全，不只是應該以日本、琉球、臺灣與菲律賓賓結成島嶼防線，並且還應該加強韓國與越南之基地，才可以進戰退守，立於不敗之地的一種意見，到現在都一步一步的演變成爲美國太平洋防禦政策了。多年前所發表的論文，既沒有因為時代之推移而成爲明日黃花，那

麼，以之出版問世，也還有可以供讀者參考的價值。

這許多論文送交正中書局之後，緊跟着著者就來美講學，到此以來，因為教課較忙，也沒有過問那許多論文出版之事，最近由於正中書局總編輯杜呈祥教授之催促，得以提前付印，又以陳想容、蘇珠堤、江明曉、張秋星四先生分任校對之勞，不只是減少了書中訛誤之處，並且因為他們幾位之就近校對，沒有因著者遠在海外，而延緩了出書之日期，都是著者所心感不已的。

杜光瑱 五十年五月四日 美國加州大學政治系研究室

目次

(一)

一、決定外交政策之基本因素·····	一
二、從安全觀念論美國外交政策·····	一〇
三、在演變中的美國太平洋防禦政策·····	一五
四、英國戰後國勢不振·····	一九
五、法國之對外關係·····	二四
六、從一九一四年——一九三三年期間日本內閣之更迭觀察日本之對華政策·····	二九

(二)

一、美國總統之外交權·····	六一
二、美國國務卿之地位·····	一〇二
三、美國國會怎麼監督外交·····	一〇七
四、美國參議院之締約權·····	一一四

五、英國憲法上之外交權····· 一二三

六、我國憲法與外交····· 一三二

(三)

一、國際聯盟成立十年調解的國際糾紛····· 一三九

二、二次大戰後重建國際和平組織的問題····· 一五九

三、論聯合國大會····· 一七一

四、聯合國憲章之修改····· 一七七

五、修改憲章能解決聯合國的問題麼····· 一八二

六、聯合國之新發展····· 一八七

七、如何加強聯合國的組織····· 一九一

八、怎麼能容許偽政權中共加入聯合國····· 一九七

九、聯合國之評價····· 二〇三

十、建立國際和平組織的一種方向····· 二〇八

附 錄

一、怎麼制定外交政策·····	二一九
二、從法理觀點論中日條約的名稱與適用範圍問題·····	二六〇
三、中美英蘇與日本國力之對比·····	二六七

(一)

一、決定外交政策之基本因素

在抗戰建國綱領中，關於外交者，一則曰『本獨立精神，聯合世界同情於我之國家及民族，爲世界和平及正義共同奮鬥』。再則曰『聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立東亞和平』。條文雖分，而意義略同。簡而言之，目的都在聯合與國，共同對日。在外交上，聯合與國，增強我們抗日力量，固然是我們的希望，但是列國當中有沒有肯作我們與國的？有沒有肯和我們一致制止日本侵略的，那要看他們各國自身的外交政策了。外交政策何由決定。依普通觀察，大概都是依據着歷史的，地理的，制度的，和人物了幾種因素：

一、歷史的——英人傅禮門 (Freeman) 說：『歷史學若無政治學是爲無果，政治學若無歷史學是爲無根』。學術如此，實際問題，亦復如此，一般政治問題，既然都受歷史的限制，外交政策，怎能逃出此例？英國外交政策，分析言之，不外均衡政策，近東政策，和遠東政策，請先言均衡政策，法國大革命後，英國之不惜犧牲一切對法作戰二十年者，即爲消滅法國霸權，以恢復歐洲均勢。普法戰後，德意志勢力擴大，一日千里，英國之助法抑德者亦爲制止德國，維持勢力之均衡，大戰後，法

國勢力膨漲，大有取代戰前德國勢力之趨向，英國之扶持德國抑制法國者，亦無非是維持歐洲之均勢。在近東方面，一八五四年英國之參加克里米戰爭，一八七八年英國之祖護土耳其，都是爲着阻止俄國勢力南侵，危及其地中海生命線。至遠東方面，英國的外交政策，也在於防範俄國勢力之南侵，一九〇二年英日同盟之締結，原因在此，一九〇五年日俄戰爭時英國之暗助日本者，原因亦在此。均衡政策，遠東政策及近東政策，是英國多少年的傳統政策，不過是時遷事移，其目標隨時轉移不同罷了，譬如說在歐洲大陸，由對法轉而對德，繼而又對待法國。而最近在大陸上橫衝直撞者，究爲法抑爲德？再就半年來英國一再表示於必要時援助法國的態度，更可證明英國均衡政策目標轉移對象了。在地中海方面英國之所顧慮者，究爲俄國抑爲意大利？就意阿戰後英國態度之表示，其目標何在，不言而喻。在遠東，自一九〇五年俄國戰敗之後，英國後顧之憂，已非俄國，大戰後日本勢力之突飛猛進，愈使英國感覺不安，而一九二二年華府會議之廢止英日同盟及積極的修建新加坡軍港，一般事實觀之，其外交上的對象之由俄一轉而爲日本，路人皆知，又何待言。打擊德國，乃是法國外交政策之中心政策，也是法國的傳統政策，時代變化，而此中心政策，迄未變動，譬如說一八九一年法俄協約之成立，原因在此，一九〇四年英法協商之成功，也在此因，甚而至於大戰前法國之竭力拆散意大利對三國同盟之關係，其作用亦復在此。歐洲大戰前如此，大戰後情勢雖變，而對德之仇視未改，爲維持

其戰後取得之優越地位，對比，對波，對捷克，對猶哥，以及對羅馬尼亞之締結同盟條約，都是爲着防範德奧之反復。而締結法俄不侵犯條約，益見法國防德之急了。俄國之尋求通海門戶，乃是幾百年來的傳統政策，雖經十月革命，但蘇俄並未改變其傳統的政策，而近年以來蘇俄經營西伯利亞之積極，益見其注意通海門戶之野心，在近東方面蘇俄對土耳其阿富汗之加力聯絡，也足以證明他之繼續其經營近東中東之計劃。在大陸上爲防止德國勢力東侵，而對法重修舊好，訂立法俄互不侵犯條約，也是貫澈歷史上聯合法國，共同對德的政策。美國對外政策分析言之，則爲對歐洲的門羅主義，對遠東的門戶開放政策，一脈相傳，沒有多少改變，而今美國對外之一切言論與行動，在知覺與不知覺之間，都是受那門羅主義門戶開放政策的支配。一八九八年麥加利總統之對西班牙宣戰，是藉門羅主義，大羅斯福總統之反對德國干預南美問題，也是藉口門羅主義，就是戰後美國反對威爾遜總統參加歐洲政治，也是以門羅主義爲理由。「九一八」後美國之對日抗議是根據着門戶開放，「一二八」事件發生，美國之表示態度，也是根據門戶開放。甚而至於連去年羅斯福總統在芝加哥之演說，也是根據門戶開放的原則，美國之對歐洲雖總是受門羅主義之支配，對遠東問題受門戶開放政策之影響，但時遷事移，門羅主義門戶開放之內容，都起了相當的變化。譬如說任憑美國怎麼唱言維持門羅主義和門戶開放政策，但總擋不住事實逼迫着大羅斯福總統之干預歐洲政治，威爾遜總統之參加戰後議和及哈

丁總統之召集華府會議，而遠東方面情形之變化，更不容其從容議論門戶開放了。「九一八」後東北市場盡歸日本壟斷，美商相繼退出，滿洲之門戶，業經關閉。華北淪陷後，日本之獨力開發華北資源，亦不容英美染指，華北門戶也爲日本所關閉，對於遠東，美國主張門戶開放，而事實上日本關閉門戶，美國主張機會均等，而日本一國獨占機會，爲維持其傳統政策，美國恐終將有對日本實行制止之一日。

二、地理的——國於大地，自然逃不出地的影響，國家的政治軍事，都是受地理的限制，就是外交政策，也是同樣受地理的影響，英國雖爲島國，但接近法、比，而對比利時之地位，尤爲關切，蓋因唇亡齒寒，爲本身安全，不得不力維比利時之獨立，一八三九年英國之極力贊助比利時之中立者以此，一九一四年德軍甫越比境，英國即對德宣戰者亦以此。地中海乃英帝國生命路線，爲維持其帝國之安全，向來反對俄國勢力侵入地中海。一八五三年英國之所以加入克里米戰爭者，其原因在此，一八七八年英國之所以誘土耳其對俄議和者亦在此，推而至於一九一七年法俄協定，法國允許俄國佔領君士坦丁堡而英國始終不同意者，亦無非爲此原因。法國鄰接德國，所以阿爾沙士，洛林已成兩國互爭的目標，一八七一年普法戰後普國所要求的是阿爾沙士，洛林，大戰之後，法國之急於收復者也是阿洛兩省，而近年來希特勒之所以不滿現狀，並積極進行修改現狀者，恐亦爲那兩省失地的問題。

法國位於德國西班牙之間，爲本身安全計，向來反對德國干預西班牙問題，一八七一年拿破崙第三之所以反對普國皇族承繼西班牙王位者，因此，目前法國之堅決反對德國援助佛郎克政府者，恐亦因此。德國勢力漲大，足以危害法俄兩國，所以法俄往往不顧政治，經濟和思想上的不同，而結成同盟，蓋所以聯合對德也。一八九一年法俄協定者在此，最近法俄之所以締結互不侵犯條約者亦在此。俄國自彼得大帝之後，尋求通海門戶已成爲國家一貫的政策，一八五三年俄國之參加克里米戰爭者在此，一八七八年之發生對土戰爭者亦在此，甚而至於大戰前之經營近東，及戰後之聯絡土耳其者亦無非爲此。俄國近東政策失敗，乃轉而經營遠東，尋求海口，一八九五年之挾德法干涉日本者以此，一九〇五年之發生日俄戰爭者亦以此。美國介居於歐亞之間，地理上孤立的地位，造成了政治上的孤立政策。華盛頓哲費森之倡導孤立政策者在此，後世之株守孤立政策者亦在此，一八二二年於歐洲勢力行將侵入南美之際，門羅總統之宣佈門羅主義者以此，嗣後歷任總統之維持門羅主義者亦以此，而一九一七年藍辛、石井協定中美國之根據地理接近而明白承認日本在華享有特別權益，尤爲美國外交政策重視地理因素之明證。

三、制度的——關於外交政策之決定，各國制度不同，英國外交上宣戰媾和以及締結條約等等大權，向歸英王掌握。幾百年來，內閣負責制之演成，雖已將外交權由國王轉而操之於內閣之手，但國

會沒有和監督內政一樣的監督外交之權。不過預算由國會決定，法律由國會通過，議員也有質問外交之權，國會很可以假借其審核預算之權，以審核外交預算，通過法律之權，以修正與外交有關的法律，而行使其間接的監督外交之權。再則大戰後，反對秘密外交，倡導民主外交的潮流，似乎也為國會爭到了一部分監督外交之權，廿年來條約有由他通過批准的，外交方針也有由他決定的，只不過國會正式批准條約，決定外交方針，尚未演成正式的憲政習慣罷了。法國採用責任內閣制，在內閣負責之下，雄才大略的總統，雖也能主持外交，但在理論上，事實上外交權總歸內閣負責主持。內閣之責任，由國會課之，那麼內閣之主持外交，不啻就是國會主持了，復次，依據法國憲法，全般條約雖不盡由國會通過，但媾和條約，通商條約，關於國家財政擔負之條約，及關係法國僑民的財產與身分的條約，則非經國會兩院通過不生效力。凡土地之割讓，交換及合併，均須經由國會以法律決定之。上述條約範圍雖頗廣泛，但仍沒有軍事同盟條約，所以法國國會通過條約之權限，是有限的，而對軍事同盟一項之沒有監督之權，由大戰前國會質問內閣總理維威揚尼關於法俄密約，及最近國會之質問法俄不侵犯條約，而迄未得明白答覆之事實，就足以證明了。俄國在蘇維埃制度之下，外交歸外交人民委員會主持，而大政方針，則由推動政府機關的原動力共產黨決定之。譬如說十月革命後，確定勾消外債，沒收外人財產者為共產黨，鼓吹世界革命，圖謀推翻帝國主義之勢力者，也是共產黨，近年來因