

英国外交与远东和平

327.
LS 6
67

抗戰建國小叢書

潘公展 葉溯中 楊公達 主編

英國外交與遠東和平

孫煦存編著

獨立出版社印行

版 權 所 有

英 國 外 交 與 遠 東 和 平

編 著 者 孫 煦 存

印 行 者 獨 立 出 版 社

總 經 售

正 中 書 局 服 務 部
重 慶 中 一 路 二 八 〇 號
中 國 文 化 服 務 社
重 慶 磁 器 街 二 十 二 號
拔 提 書 店
重 慶 武 庫 街 八 十 三 號

民 國 二 十 八 年 十 一 月 初 版

實 價 一 角 四 分

27
26

5983

前言

英國人最不願寫作，日常生活行動以及一切政治設施，可算完全以習慣爲依歸，習慣法（Common Law）在英國勢力之大，真是非可想像。外交文牘，則更寥寥無幾，非萬不得已，絕不輕易出手，遇有交涉，泰半以口頭談判爲主；此不特英政府與其他國家政府間之往還爲然；即該政府與其駐外使節，亦復如斯，絕少書面訓示；開斯（Sir R. Keith）稱其在維也納任內，所致政府之四十信中，有三十九而未得復；馬爾羅斯必雷（Lord Malnesbury）亦云當彼之於海牙、馬德里、柏林、聖彼得堡時「從未一獲值看之來文」；如此，欲從英人之寫作中，直接探尋英國外交之真實面目，雖非緣木求魚，然其困難之深，自不難想見一般。

英國外交政策，雖如一般學者所云，是「莫須有（Non-existence）」；然其外交，亦絕非毫無依據，金霍爾（S. King-Hall）說：「如鬼一般的虛無縹渺，乃英國外交之唯一特質，英國從未有，且將永不會有一比較長久清晰與肯定之政策，所有者，只是一些指導原則，有意無意間影響英政府對於某某事件所採取之行動而已」。此種指導原則如何？其基礎何在？所影響於遠東和平者如何？值此英國外交復行活躍，與夫各方對之議論紛紜之際，吾人勢不得不倍爲加意。

第一章 英國外交之基礎

一 英國民族性

誠如畢羅(Von Bülow)所言：「外交家應有不同的特殊皮膚，時厚如象皮，能負巨重而不動，時薄如含羞草，一經接觸，立即緊合」。緊弛并用，剛柔備至，此之所謂外交技術，技術愈高妙，外交愈靈活，收成愈宏大。然一國國民性之影響外交，實遠在此技術之上；就外交官本身而言，個人本性，實具有超技術之潛勢力，在在影響交涉之過程；個性剛強之與個性文弱，固屬有異；個性直率之與個性圓滑，復亦不用。至就整個國家而言，則全民族之民族性，多足左右一國外交，此不特對於某某事件所運用之策略爲然，即基本原則之確定，亦多與之有關。英國民性納於言，多含蓄，好惡鮮表示，「當其他孩童之面，親吻子女，以英人視之，爲最不可原宥之狂妄行爲」；不顯親疏，不使他人難堪，一則博愛大同，一則避免因嫉怨而生仇恨。嘗有人表示英人實際好助，不虛僞求譽，寓言一英人旅行，枯坐火車中，藉閱泰晤士報以遮面，不與同座交談，然當同座無力

將所帶行李舉置座上擱物處時，彼忽擲報驚忙，待畢，未及他人道謝，彼已復取報紙遮面，不一他視。巴多(Facques Barlow)於敘述萊翁斯大使(Lord Lyons)時云：「將其政治聰明，孤獨心鏡，宗教真誠，等等祕密，一起帶去墓中，彼之羞怯特質，實所罕見，彼曾整週不出花園，深恐穿過堵台時，而受其新門房之致敬」。此種不願受謝，避見致敬，而遇急幫忙，乃英人之通性；致所謂「羞怯特質」，亦只於此處見之，苟遇政見不同，立場各異，彼等將無任何羞怯可言，關係愈深，爭論愈烈，也可以說因爭論而彼此愈知愈深，致關係與感情愈益增進。

Fair Play 二字，在英國極為普遍，不特處處聽道講，且可到處看見做，一切須誠直公平。從事運動遊戲時，自己當然要精練、機敏、勇敢、有胆識、有把握，目的在克制對方，戰勝對方，但於此項目的之外，對於運動規則，尤須竭誠遵守，不奸猾、不欺詐、不予對方以惡惡的打擊，與未任何陰險的處置，此就積極進攻對方而言；此外尚須給對方以表現能力之機會，否則縱得獲勝，亦慮存僥倖，非到地紳士之所願為。至若於對方已被克制之後，肆意驕狂，竭盡「打死老虎」之能事，非路人所齒，更為英人所唾罵。包爾溫於其「關於英國」一文中曾云：「英人於內心，於行動，均為世界上最和藹之民族，英國對可憐的已敗之人

(Under-dog)，有一種極深刻的同情」。如此，不特不「打死老虎」，并予以同情援助，絕不因其已「居下風」，而施以欺凌或輕視。

此外，國樣的，苟被人克服或傷害，絕不另圖報復，不論其方法如何，斷不一作此想，惟特以寬宏原宥，傷害愈甚，原宥愈深，依賀布(Hobbes)「此乃自信自任之表見」。馬克那斯(H. S. Mackenzie)認爲「英人之高貴特質，使其不能如其他民族一樣，多結仇怨，或厲行報復，辟斯道(Pistol)雖誓言其攫取四辨士，唯爲報復，實則并非如此，英人極少以戰爭爲自傲，然其以忍受怨恨而自豪，乃屬慣見之事」。英人之不究已往，而能忍尤爲特質，就過去歷史，從好的方面說，以英人之能忍，實避免了不少戰爭，戰爭之後，以英人之不究已往，誠亦再生不少國際協調，歐戰結束，牛津大學教職員寄語德奧同事有云：「爲消滅因愛國主義而於吾人間所生之酸苦仇怨，在吾人意志相同，興感一致之場合，吾人之競爭，吾人之野心，在在均有調協之可能，至吾人對學術智能之共同愛好，只要吾人之精神與理想不滅，深信其必將引導吾姊妹民族至較大同情較好和協之康莊大道」。如此，四年血戰，瞬成陳跡，以同情代仇怨，以攜手代撕殺，戰後英政府對德態度之所以和緩，不復妥協，且顯暗助，雖有他因，但此種不記仇怨

之普遍心理與民性，未始非推動該項政策之主要原因。

英倫三島的地形，時常被一般政治哲學家比爲一大海船，政府自由掌舵，不受任何約束，在大洋中水天一色，無錨碇繩纜以及其他一切牽掛；艾姆生（R.W. Emerson）於其英人特性中即云：「英倫像一海船，天然自由，任何海軍大將不能使之改變或停泊於較優良較有效果之地位」；英人之好自由，不喜約束，於此可見一斑。

馬達銳加教授（Prof. Madariaga）說：「法人信賴思考，每每不信賴生命，常求以將來的生命，禁錮於現在的思考之中，英人則信任生命，而不信任思考，所以不求預觀未來，而滿足於過橋過橋，無橋可通，便涉水渡河，預先確不過慮」。英人主現實，不重思考，思考所得，未必即與現實相吻合，與其曰費思考，無甯唯求現實，且預加思考，每每預存成見，致帶顏色眼鏡，而將未來之現實改觀，還不若船在大洋，遇風即風，遇雨即雨，欲東則東，欲西則西之真實與自由；至無路可通，彼等亦絕不妄加思考，置撞壁於不顧；「無橋可通，便涉水渡河」，一方面主重現實，一方面顯示勇敢與果決；無路不惜撞壁，無橋不畏涉水，不惜犧牲，不白犧牲，一切取決於感覺（Feel），而不偏重於思想（Think）。

決定之後，立即見諸行動，英民族之所以有今日！或即肇基於此。

二 英國民意與外交

一九一六年冬歐戰方酣，薛西爾（Cecil）於答復下院外交質問時，毅然有「政府不能與下院及任何人分其責任」之言；論者多以其謂政府責任重大，外交一切，不特應保守祕密，免事未成而機先露，且有全權獨斷獨行，俾不致人多嘴雜，時間遷延，效率削減，而政府不能盡其厥職；實質未盡如此，一國外交之得失，關係全民族全國家之得失甚至存亡，政府爲人民代表，人民公僕，雖決無禍國殃民之存心，致故意行使喪權辱國之外交，但各人之主觀，與夫對某某特種事件之觀察不同，政府官吏所見，或正與人民所見相反，而其所見，且或正趨於喪權辱國，所謂「當局者迷」，并非絕不可能。其次，雖政府人員之智識能力經驗，較一般人民爲高，其所見所解，自亦較普通人民爲遠爲深，但國際事件之演變，并非絕依常理，光怪陸離，每每出諸當事者意料之外，此種演變，或正與政府人員之主見相違背，而與普通人民之觀察相吻合，亦在意中。復次，政府人員之所見，縱極準確精明，且必與未來之事實演進相符合，但如普通人民對此之了

解未足，致對當局發生誤會，此種事實，於人民之教育程度較低之國家，尤屬屢見不鮮，即以英國而論，前外相霍爾（Sir Horle），其學問能力見地，在在均多足稱，阿比西尼亞事件之初，與法總理兼外長拉伐爾（Laval）成立協定，將阿國分割，以滿足義國慾望，此種措置，以事後事實觀之，或不得謂爲不智，乃義人之征服全阿，雖云其具有預定計劃，但事後演變，實多少帶有 Jappetit Vient en management 之概，是故有人說，霍爾拉伐爾之計劃，如果實現，阿比西尼亞或不至有如今日之命運，但此種計劃，因不得英法人民之了解與同情，不特成爲流產，且霍爾拉伐爾均皆因此下台，民意尤其是英國民意之不可忽視，豈薛西爾「政府不能與下院及任何人分其責任」的弦外之音所可想見

實則薛氏之言，或另有所謂，蓋外交誠有若干事件，須保守祕密，政府且須保有相對的自由行動。卽果如上述的一般人士所推論，則薛氏政見，早已大加變遷，英倫甚至全世界愛好和平人士之輿情，現已多由薛氏領導，如火如荼，督促政府，監視政府，以抵抗侵略，以伸張正義。於其最近論及國聯時，彼復有曰：「國聯乃各民族（Nations）之聯合，經由政府，Nations 當然發言；但其理想，并非爲一舊式概念；如維也納會議時一樣，全權大臣相聚一堂，決定彼等所自認

爲公正者，決定以後，再籲請其全民族按照施行，此種程序業已過去，今者苟欲得國際調協，於謀獲各政府本身之信服外，且須取得爲各該政府後盾之民衆的信服，欲其如此，則端賴公開宣傳，俾各民族不特有機知某某事件之結果，并亦親見其到達該結果之歷程，……無此公開宣傳，將難得各民族之支持，換言之，公衆——國際輿論即無行動，無此行動，任何國際組織幾不可能。準是，民意之與外交，之與國際關係密切，自不難想像。英國爲民治且爲代議制之母，對內對外，民意之重量極大，政府有時雖顯其具有全權，力行所是，然直接間接受民意之影響者頗多；一念之差，根本與民意背道而馳者，固無法施行；即本不與民族利益相違，但輿論未成熟，不予以支持者，亦難有效，英義協定簽訂半年後，張伯倫始敢提付國會者，即前此之輿論未達成熟之時也。特觀察輿論之重心，吾人須從多方着眼，部份的、少數的輿論，雖亦足影響英政府之行動，然其重力究渺乎其小，吾人自不能盲人摸象，致無法探求英政府之真實態度。

三 自治領之態度

國際關係日益繁密，不特英國本部與英帝國全體的關係，難解難分，即整個

世界，業已連成一環，牽一髮動全身，斷難爾爲爾我爲我。英國外交，每每與整個帝國有關，因之對外一切，不論其事關英國本部或帝國全體，在在均受各自治領國之左右；在此情況之下，苟英國本部與英帝國的意向原即完全一致，無相尅相互牽制之可言，自然力量龐大；可是事有未必，因地理商業以及其他種種利益的關係，彼此間時不一致，邇來荷果如一般論者所謂英國外交軟弱無能，則其所以如此，帝國間之意向不一，當爲主要原因之一。

就近數十年的史實以及現時之情況觀之英國本部與各自治領國，早已各自形成一種傾向，實質已不止是一種傾向，一九二八年麥唐納即說：「英國雖是世界帝國，然而畢竟是歐洲國家」，此其意，即英國須對歐洲事件，特別加意，亦即說各自治領國之散佈於歐洲之外，其事件，在英國視之，將列入於歐洲事件之後。當然，英國本部與歐洲僅有二十一哩之多弗海峽相隔，在過去，已曾重感歐洲威脅，現時交通發達，海陸空尤其是空航之猛進，戰事發生，倫敦有幾十二小時內有成焦土之可能，如此，自不能不有「荷蘭、比利時、盧森堡之安全，是不能與我們的安全分離」，以及「英國邊界在萊茵河」等等的感覺與表示；因爲此種地理關係，同時再加上軍事實力關係，英國一則不能不側重歐洲，二則當保全英帝

國之繼續存在，不能不鼓勵各自治領國從事自衛，分担維持和平及保護帝國公共安全之責，因為苟期以英國本部單獨之軍力，來維護整個帝國安全，事實上已顯示其不可能。至在各自治領國方面：以地理關係，環境、民性、生活、甚至文化政治等等各有不同，天然集團，各自分離，由單純的殖民地，進而爲自治領國，名稱雖與其他獨立國家有異，實質幾盡相同，其所以如此，當爲必然之演進，而非僅單純人事有以造成，一九二六年之帝國會議，認彼等爲「英帝國中自治單位，效忠於同一王室，自由加入不列顛聯合國（British Commonwealth of Nations），地位平等，不論在對內或對外事件，絕無任何附庸之可言」。一九三一年的威斯敏斯特組織法（The Statute of Westminster）復將其正式訂成法律，其他各自治領國尤其是幾個大的如加拿大澳洲南非之流，并非自此法案之後，始各自獨立和自治，實則如勒非教授（Prof. Le Fur）所云，彼等「在法律上未成國家之先，事實上早已與其他國家一樣」。對內自主，對外獨立，派遣使節，出席會議，簽訂條約，在在與諸獨立國家并無二致，如此，自治領國之於國際間，一切各有自由，其外交并不絕對受唐寧街之約束或轉移，梭瓦特教授（Prof. Sowett）最近曾有言曰：「民治國家近雖遭遇危殆，但在自治領國所承受教育之現時代的人

們，以先選自治爲自豪，決不願改變其原有政策」，意即自治領國實貴自治自由，不願與英國及其他民治國家同一行動，致被捲入漩渦；國聯成立之初，加拿大即對盟約第十六條不滿，上院議員旦久郎德（Senator Dandurand）在日內瓦會說：「在這個互相保險的防火會裏，各國所承担之危險應各不同，吾加拿大人生活於天然的防火室內，距離易於燃燒之物甚遠，一大洋將吾等與歐洲分開」，其不願與歐洲國家同一行動，至爲明顯，英本國既爲歐洲國家，彼等自亦不願置自身之利益於不顧，而徹底的與英合作。

若是，英國既以歐洲爲重，各自治領又以自身爲重，則兩者各以獨立自主之原則，見解自多不合。於日內瓦及其他國際會議中，加拿大有時不特不支持英國，且與其主張相反。但在另一方面，一則英帝國之所以存在，完全因各個單位相互有利，有此必要，尤其關於經濟方面，是故「英帝國以功利主義而存在」。二則因普遍的派遣使節，所費至鉅，各自治領過去無此設備，現亦不願多此一舉，對內團結，對外一致，於英帝國公共利益，自易保全，因之於國際間，英國猶屢代表整個帝國，一九二六年之帝國會議即「斷然承認於外交於自衛，其主要責任，現在固由英政府担負，將來於相當時期內亦仍如此」；英政府於負擔此項責任之

際，由於上述種種原因，自須顧及各自治領國之利益，徵求彼等之意見，因而受彼等之牽制不少；且也國際連環性日盛一日，英帝國爲大國際中之小國際，各單位間之關係密切，自益強盛，其牽一髮而動全身之處，自必更多，故雖僅云與英國本部有關之事件，但擴而充之，實亦與整個帝國有關，如此，英國外交可算處處須顧及自治領國之意見，受彼等之左右；據自治領大臣麥唐納於去年十一月一日在下院報告，去年十月三十一日以前，英政府關於外交問題與自治領磋商發往自治領之電報，達三百九十八通；僅九月一月中，因捷克問題嚴重，竟一百五十通；這樣實母怪乎哥不萊（H. H. Gollie）於論英國外交時說：「謀事在英倫，成事在自治領國」，自治領之態度於英國外交之決斷性，其重量可知。

四 政治機構與外交

自民主政治抬頭，代議制度勃興以來，對外交，英王即徒有虛名，不特絕無獨斷獨行之可能，一切且不能左右絲毫；弗羅沙（Froisart）早說過「英王實服從其臣民，爲臣民之所欲爲」，現在雖臣民之所欲爲，彼亦不得爲，一切實權，完全操之於國會、內閣、而尤其是首相之手。英國爲會議制之母，所謂會議，顧

名思慮，完全側重於討論、辯論，所有重要問題，須經國會討論之後，再行表決，猶得多數，方可付諸施行，就原則，內政外交均應如此，實則事有未然。關於內政方面，英國國會對政府之監督力極大，於外交則稍有遜色；其影響政府之外交途徑，約略如下：（一）國會可直接向政府提出質問，對於某某事件求得圓滿解答；（二）遇有重大事件，下院每舉行外交辯論，有關閣員，頗多參與，議員對政府外交之得失，可盡情指責，政府亦竭盡辯護之能事，此與前項質問相似，然性質則遠較嚴重；（三）政府為觀察議員態度如何，每值外交顯有轉變之際，輒提出信任案，政府苟果置國會之意志於不顧，國會對之即不信任，閣潮即隨之而生；（四）反對黨對政府某項外交事件不滿時，可提出譴責案，斥責政府所行與國會意志不符，此項譴責案，雖極少通過，然對政府之政策既有集體的不滿表示，政府自亦不能漠然置之；（五）有時國際協定，亦提付國會通過批准，然後再付諸施行，英義協定即此例之一；（六）國會可利用普通立法權，間接約束政府，如有關修改關稅，或增加負擔之協定，簽訂之後，須國會通過法案，俾條約義務得以履行，此時國會如對政府所行之外交政策不滿，即可拒絕通過法案，以示反對；凡此種種，均為國會於有形之間影響政府之外交者。此外議員尚