

近代各国外交政策

外交叢書

周鯁生等著

近代各國外交政策

南京正中書局發行

## 編者序言

國家正和個人一樣，都不能離羣而索居。國與國間既然發生了關係，就不能不講求外交之道。要維持一個國家的生存和保障一個國家的安全，須靠武力，當然不消說；但除武力以外，同時又非靠外交不可的。所以簡單說來，外交就是國家爲着對外求生存而不能不運用的一種手段。外交的意義既是這樣嚴重，外交於國家的命運，既有左右的力量，則所謂外交云者，無疑的決不會草率從事，或者甚至於盲目而無定向的。各國外交必有其一定所遵循的步驟和途徑，此即所謂外交政策。至於決定一國外交政策的因素，大概是很複雜的，如民族的特性，歷史的背景，地理的環境等爲最顯著最重要的幾點。

坊間關於縱的敘述如歐洲外交史等著作，年來出版很多。但是橫的敘述即如各國外交政策一類作品，尙不多觀。實則各國外交史與各國外交政策兩者是互爲因果及相輔而行的，如欲澈底明瞭外交史實的爲什麼「這樣」演變，非先研究各國外交政策的真相不可，祇因各國固定的外交政策，常常會不期然而然使歷史公式化地演出。反之，如欲了解各國外交政策的成因，

亦同時非探求各國的外交史不爲功，因爲各國的外交政策，亦根據其歷史的背景而決定者居多。因此之故，關於近代各國的外交政策，實爲有志探討外交者所急待研究的科目，外交評論社有鑒於此，遂有編行本書之舉，藉以滿足智識社會上急迫的需要。

這裏所蒐集的都十五篇。我們事前先行估量了作者的特長和心得，再分別請各人擇題執筆的，所以深信敍來比較的完善。至於作者都是國內著名的教授，諒讀者早經習聞，用不到多所介紹的。其中除創作以外，又將國外有關係人物所親撰的幾篇論文，請人譯出，以供讀者進一步的參考。

至關於中國過去的外交政策，及其對於列國外交，究竟應採什麼方針？我們預備另編一專冊加以研討，大概不久也可列爲外交評論叢書之一，敢向讀者預告者。

總之，本書之刊行，在國內尙屬創舉。如能藉此喚起國人對於外交之注意，和引起國人研究外交的興趣，則我們編輯本書的旨趣，庶幾得償於萬一了。

# 近代各國外交政策目錄

|                       |                 |                      |
|-----------------------|-----------------|----------------------|
| 編者序言·····             | (一一—一二)·····    | 陶 樹                  |
| 英國外交政策之解剖·····        | (一——一二)·····    | 周鯁生                  |
| 美國對華政策之核心·····        | (一三——二八)·····   | 耿淡如                  |
| 最近美國外交政策之轉變·····      | (二九——三六)·····   | 徐景薇                  |
| 史汀生論四年來美國外交政策之基礎····· | (三七——五一)·····   | 方鍾徵譯<br>Stimson著     |
| 日本對華外交政策·····         | (五三——七〇)·····   | 高宗武                  |
| 廣田弘毅論日本外交之基礎·····     | (七一——八二)·····   | 沈鍾靈譯                 |
| 蘇俄之外交政策·····          | (八三——一〇四)·····  | 楊幼炯                  |
| 蘇俄外交政策概述·····         | (一〇五——一一八)····· | 徐公肅                  |
| 拉狄克論蘇聯對外政策之基礎·····    | (一二九——一四〇)····· | Karl Rader著<br>李 琴 譯 |

|                     |                 |     |
|---------------------|-----------------|-----|
| 戰後法國外交政策·····       | (一四一——一六〇)····· | 袁道豐 |
| 戰後德國的對外政策·····      | (一六一——一八六)····· | 賴希如 |
| 德國斯脫萊斯曼時代之外交政策····· | (一八七——二〇六)····· | 袁道豐 |
| 戰後意大利外交政策·····      | (二〇七——二一六)····· | 周還  |
| 小協約國的外交政策·····      | (二一七——二三八)····· | 袁道豐 |
| 波蘭外交政策·····         | (二三九——二五四)····· | 楊宗淦 |

Jarnowski 著  
楊宗淦 譯

# 近代各國外交政策

## 英國外交政策之解剖

周鯁生

### 一

說明一國的外交政策，不是一件簡單的事，因為對外政策大抵具有時間性，而隨執政者之人物政見爲轉移。關於英國的外交政策，尤其有此感想。第一，英國是世界上最大的殖民帝國，領地遍全球，對外關係複雜，因之，外交政策亦不免有多方面的差別。從地域上分別，英國便有對大陸的外交政策；對美洲的外交政策，以及近東或遠東的外交政策。其次，英國的政治是議院政府制，而向來議院中有輪流握權的兩大政黨，對於國政各抱有顯明的政綱，在對外關係上亦常表現着政策或傾向的不同。例如對於近東問題尤其土耳其帝國處分問題的政策，自由黨和保守

黨向有不同的傳習，曾經特別表現在俄土戰爭中格蘭斯頓（Gladstone）的主張與保守黨狄斯雷利（Disraeli）內閣的政策之衝突上；而在歐戰結局議到土耳其帝國問題的時候，在英國政治界仍然可以看出傳習的爭點。又如歐戰後對於蘇俄關係，一方面保守黨取敵視態度，他方面則工黨採取友善的態度；在保守黨內閣之下對俄決裂，而工黨內閣對俄復交。如是則英國外交上似乎可以分出保守黨政府的政策，自由黨政府的政策，以及近來新起的工黨政府的政策。所以籠統的講英國的外交政策，真是一部二十四史不知從何說起。不過細察英國外交政策，全部的精神，究竟不乏一貫的宗旨，永久的目標，或共同的特徵，爲向來外國觀察者乃至英國人自己所共認的。英國政治家嘗聲言，「在對外關係上無容黨爭之餘地。」一九一一年德法間摩洛哥事件中，反對黨首領巴爾福（Balfour）爲政府聲援，有此宣言，也就是這種意思。

## 二

然則英國外交政策的宗旨、目標、或特徵，又是怎樣的綜括起來，約有五點。第一是帝國主義，



第二是大陸均勢，第三是海上霸權，第四是平和，第五是實利本位。

近代英國的帝國主義，當溯源於五十餘年以前狄斯雷列的政策。十九世紀中期，英國在自由黨首領格蘭斯頓一派所謂「小英格蘭派」(Little Englanders)長期主政之下，注重於內政改革，對外持消極主義，在國際關係上英國的威望頗不振。保守黨新興的領袖狄斯雷列一派，人則不滿意於格蘭斯頓一派的消極主義，漸思採積極的對外活動政策。一八七四年保守黨在總選舉制勝，便是狄斯雷列政見的制勝，而英國新帝國主義的時代開始。狄斯雷列的保守黨內閣六年之間繼續從事帝國主義的發展政策。一八七五年有從埃及收買蘇彝士運河股票的豪舉；次年通過英女王加稱「印度帝后」新尊號的法案；逾年更有合併南非的杜蘭斯哇(Transvaal)共和國的暴舉；而更重大的一步尚在一八七七年俄土戰爭中之干涉行動，那次爲英國東方帝國的利益，不惜冒對俄戰爭的危險。一八七八年柏林會議的結果，狄斯雷列乃得於從柏林凱旋時誇稱「榮譽的和平」(Peace With Honour)，因爲英國不費一兵一彈打破了俄國的近東政策，而又從土耳其索得塞布魯斯島(Cyprus)以鞏固英國地中海的勢力。從

此以後，帝國主義在英國社會如此的深入人心，就是所謂「小英格蘭派」的格蘭斯頓也不能完全擺脫那個新勢力的支配；在一八八二年英國居然於格蘭斯頓的自由黨內閣之下，派軍干涉埃及亂事，造成永久佔領埃及的地步。

最可注意的是，西黎 (Seeley) 教授所著的英國的發展 (Expansion of England) 一書，以闡揚英帝國歷史的使命著名者，於一八八三年出版，即時大受公衆歡迎，說是兩年中銷出八萬部，而著者則依羅士倍里 (Lord Rosebery) 的推薦，獲授「爵士」榮號。羅士倍里自身當時原是自由黨要人之一，預定爲未來的內閣總理，在一八八三年適從世界周遊返國，獲讀西黎之書而大感動。他於是脫離舊派自由黨的傳習，變成帝國主義的信徒，而於一八八六年及一八九二年兩次格蘭斯頓內閣中長外務，於一八九四—五年自己爲內閣總理的時候，得着實行這新信仰的機會。羅士倍里的變宗，正以表示帝國主義已經超越了狄斯雷利的保守黨員的範圍，而侵入自由黨的圈內。到二十世紀開始，帝國主義已經成了英國對外政策上一貫的宗旨。保守黨的張伯倫 (Joseph Chamberlain) 固然是帝國主義的急先鋒，而自由主義的古雷

(Edward Grey) 又何嘗不是帝國主義者。南非戰爭是保守黨政府的事業，而戰後的建設則依自由黨政府的「聯合」政策以收功。在一九〇五年以後，自由黨長期執政時代，一方面英本國與殖民地的結合益見鞏固，而有「帝國會議」的新制度做連鎖，雖則張伯倫一派保守黨主張的帝國聯合或特惠關稅政策已經依一九〇六年的總選舉受着致命的打擊。而在他方面，則英帝國在海外的勢力，無論在非洲，在近東，或在遠東方面，都有極重要的發展。在歐洲大陸，則英國訂結了英法協商及英俄協約，完成對抗德帝國的大團結。一九一四年的世界大戰，如果說是帝國主義的戰爭，則英國的帝國主義的對外政策，至少也要負一部分重大責任。

就英國而言，所謂帝國主義“imperialism”，實有兩重的意義：一方面的意義是英國特有的，即：英國與殖民地的增進，英帝國內部團結的鞏固；第二則是一般的意思，那就是說，對外政治的經濟的發展。實則兩者常是相關連的。有時對外的發展，原意是為帝國各部分交通的安全利益設想，例如近東政策和埃及的佔領便是以英本國與東方屬地，尤其印度的交通安全為目的，而日英同盟的續約，也顧到印度領土的安全。南非戰爭則是為南非殖民地（Cape Colony）

利益及支配非陸南北直通路線（Cape to Cairo）政策而引起。而在他方面，英帝國內部的團結的加緊，可以增加對外發展的力量，形成世界政治上更大的勢力，更不待說。戰後國際聯盟成立，英國在形式上推崇國際組織，而實際的政策仍未脫却帝國主義的宗旨，一方面，在國聯委任統治制之下，反而變相的屬地式殖民地在非洲及近東方面大部的增添；埃及的控制，亦并不因承認埃及及獨立而喪棄，傳統的自由貿易主義，駸駸乎有被保護關稅政策代替的趨勢。同時則帝國的團結，共同利益的增進，也依定期的帝國會議及互惠關稅政策而謀實現，雖則南非聯合的反帝國傾向，以及愛爾蘭的反抗態度頗動搖英帝國的基礎。近來英國工黨的得勢，似乎也不會根本改變英帝國主義的傾向。在工黨領袖執政權之下，帝國主義的勢力，仍然活躍於政治上，則依最近哇太華（Ottawa）會議的帝國經濟政策的決定可以證明。那個廣大的英帝國，不論它是什麼，如英國人所說的「無意中得來」（Acquired in fits of absence of mind.）抑或是有計畫的事業，究竟任何一黨一派當權總沒有願意或甚至於拋棄或任其分裂的；同時帝國勢力的鞏固與繼續發展，仍然是英國政治上的大目標。所以我們敢說，帝國主義乃繼續為英

國對外交政策一貫的宗旨。

### 三

大陸均勢亦是英國對外政策上一貫的目標。英國以島國的地位，久已不作大陸發展之想，但因其隔大陸僅一衣帶水之遙。在國防安全上不能漠視大陸的事情。自英國人看來，任何一強國支配歐洲大陸，尤其支配所謂「低國」(Low Countries) 卽荷比，同時便是威脅英國海岸的安全，而必不可不竭全力以打倒它。質言之，英國的利益在維持大陸的均勢。誰是大陸最強的國破壞均勢的，英國必連合其他大陸國家共同抵制。英國在十六世紀中曾經打倒西班牙，在十八世紀初頭抵制路易十四世。依同樣的理由，在十九世紀初頭，英國支持歐洲聯軍與拿破崙作持久戰，到了二十世紀，則她又成爲對抗德意志帝國的大團結之中心。歐戰以後，均勢政策繼續維持。一九二五年羅卡諾公約的訂立，萊因地域的保障以及德國的加入國際聯盟，在英國都認爲回復大陸均勢的要件。戰前德意志帝國是大陸最可患的強國，戰後則又要防制最強的法

蘭西來破壞均勢。巴黎和會以來，英政府不但對意大利頗表親善，而且有時公然袒護德國，而抑制法國及其與國（如波蘭）之所爲，其維持大陸均勢的用心，可以想見。

#### 四

至於維持海上霸權，則更是英國傳統的政策。從近世紀開始以後，英國爲爭海上支配權力，曾經次第和西班牙、荷蘭以及法蘭西爭鬪。在十九世紀中，英國在海上的優勢確然樹立。歷任政府，不論是保守黨或自由黨當權，莫不以維持那個優勢爲政策，交通要路的控制，海軍根據地或屯煤地的佔有，最強大的海軍軍備的維持，便是他們主要的用心。關於海軍的實力，英國多年採行所謂「兩國標準」（Two-power Standard）主義，意在使它的力量足以對付世界兩個強大海軍國的聯合勢力（後來減到一〇對一六之比例，即比較一強大海軍國再多百分之六十之力量）。對於凡敢對英國海上權力挑戰的國家，都視爲仇敵。十九世紀末年以後，德帝國擴張海軍之新運動，直接威脅英國的海上權力，便是二十世紀初期英德衝突一個最重要的原因。

歐戰期中，英國充分發揮其海上勢力，得戰勝之功；戰爭結局，德帝國海軍全部消滅。同時則美國海軍的崛起，復動搖英國海上的優勢。華府會議妥協的結果，英國承認美國海軍軍備的平等，不過他那支配海上權力的根本政策，究不因此而拋棄；實際上，英帝國的海上優勢，迄今仍未推翻。所謂「海上自由」，不但不是戰時英國的敵國或中立國的口號，且至今仍倡於美人口中，這也就是對於英國海上霸權政策之一種抵制。

## 五

英國人亦常說英國政策的大目標是和平。這話出自英國人口中，似乎是偽善的說法；不過從客觀的見地看，那個平和的目標，也是事實。從一八一五年拿破崙戰爭結束以至一九一四年歐戰發生，整整的一百年間，英國雖不斷的有侵略弱國的戰爭及鎮壓或征服殖民地屬地的遠征軍行動，但真正對強國的國際大戰爭，則除一八五四年開始的克里米亞戰爭外，英國絕未參加過。而且克里米亞戰爭則猶是許多英國政治家所不贊成的。十九世紀中期以後每值歐洲有

大戰爭，英國都極力避免捲入漩渦，而維持中立。即在二十世紀初頭最緊張武裝平和之局面下，英國雖然一方面從事海軍競爭，組織協商團體，而他方面則仍力求避免戰爭的擴大。在歷次的國際危機中，英國的勢力都用在平和的維持上；就是到了歐戰快爆發的關頭，英國的外長古雷，猶在爲平和努力。英國政治家說德法未開戰之前，英國總不肯表示助法對德的態度，就是惟恐激發德國戰爭行動，也許有一面的真理。歐戰以後，平和仍然構成英國政策的大目標，而謀依國際聯盟這個新組織以實現，所以國際聯盟的擁護和利用，構成英國對外政策的一重要部分。英國何以要拿平和做目標？自然不能說她是完全爲平和而求平和。英國的平和政策自有他的特殊理由。於是問題便歸到英國的特殊國情上。

一國的對外政策的決定，與國情有大關係。上述英國政策的諸種特點，便是英國的幾種特殊國情而發生的。因爲英國是世界上最大的殖民帝國，而自治殖民地又有其半獨立的地位，除了英本國的利益外，尚有帝國全體及各部分的利益，所以她的對外政策，常須攷慮帝國內部的關係。加之，英國爲商工業最發達的一國，自然傾向於向海外發展，以競爭銷場，原料及投資地。其



結果始成近代英國帝國主義的特殊形式。又因為英國是一個島國，依工商業海外活動以生存繁榮，而其領地遍於全世界，所以她要支配海上權力，要維持海軍的優勢。又因為英國雖是島國而逼近歐洲大陸，容易受大陸勢力的侵襲，維持大陸均勢，便是安全的保障。最後，英國是列強中所謂「飽了」的國家，世界上最好的殖民地，最重要的通路地點，幾乎都已為英國人所佔有。他們的努力，重在保守；同時對外商業的重大利益，不宜於發生戰爭，所以英國的對外政策，自然傾向於平和。

## 六

在英國對外政策裏面，尚有一個顯著的特徵，就是實利本位主義，實利本位，最足代表英國外交全部的精神。英國人在世界上被稱為「開鋪子」的國民，事事採行「開鋪子」的實利主義，對於英國的外交，更可以適用這個譏評。本來一切國家的對外政策，自然都以本國利益為前提，但是像英國的外交那樣可以完全擺脫感情，不講邏輯，而專論實利的，似乎也屬罕見。遠事且