

列強對中國的軍火禁運

民國八年～十八年

Not only the possibility of importing military arms and ammunition into the country from abroad could not but exercise a disturbing influence, and the friendly Powers here represented are firmly determined to discontinuance any condition or action which might favour the reversion to hostilities, I am desired by my Colleagues to make the following communication to the Chinese Government.

The Governments of Great Britain, Spain, Portugal, the United States, Russia, France and Japan have agreed effectively to restrain their subjects and citizens from exporting to or importing into China arms and ammunitions of war and material destined exclusively for their manufacture until the establishment of a government whose authority is recognized throughout the whole country and also to prohibit during the above period the delivery of arms and ammunitions for which contracts have already been made but not executed.

The Representatives of the Netherlands, Denmark, Belgium and Italy are in full accord with the above policy, but await the instructions of their respective Governments before announcing the adherence of their countries.

The Foreign Representatives desire to express the earnest hope that the Chinese Government in keeping with this policy will on their part agree to suspend the issue of permits to import military arms, ammunition and munitions of war and will direct the Customs to forbid introduction of such

Monsieur le Ministre: Your Excellency is no doubt aware that on May 5th, 1919, Sr. J. Jordan as Dean of the Diplomatic Body addressed a note to the Government then established in Peking stating that the Governments of Great Britain, Spain, Portugal, the United States, Russia, Brazil, France and Japan had agreed effectively to restrain their subjects and citizens from exporting to or importing into China arms and munitions of war and material destined exclusively for their manufacture, until the establishment of a government whose authority was recognised throughout the whole country.

To this agreement, known as the Arms Embargo Agreement, the Governments of the Netherlands, Denmark, Belgium and Italy subsequently adhered.

The Dean's note, of which a copy is enclosed for convenience of reference, makes it clear that the Governments concerned were inspired with a desire to aid China herself at a time when the country was unhappily torn by civil war.

THE CHINA ARMS EMBARGO (1919-1929)

by CHEN TSUN-KUNG

Institute of Modern History

Academia Sinica

Taipei, Taiwan

The Republic of China, the Netherlands, Belgium, Brazil, Denmark, Spain, the United States, France, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Italy, Japan and Portugal, having reviewed the Arms Embargo Agreement of May 5th 1919 in the light of the changes that have taken place from the establishment of the National Government, can no longer find any reason for the continuance of that Agreement and therefore regard it as cancelled as from to-day's date.

ISBN 957-671-740-X



9 799576 717405

列強對中國軍火的禁運

民國八年～十八年

陳 存 恭 著

筆者蒙福特基金會 (The Ford Foundation)
資助，於民國六十年九月至六十二年五月赴英
進修，得以蒐集本書資料；撰寫期間，復蒙行
政院國家科學委員會獎助，特此一併致謝。

目 錄

緒言	1
第一章 民初動亂與外洋軍火供求的變遷	7
第一節 民初內外動亂與軍火需求	8
第二節 從列國對華競售軍火到日本的獨霸市場	19
第三節 英美對日段合作的抵制與推動南北和議	31
第二章 對中國禁運軍火的肇始	47
第一節 美國提議對中國禁運軍火	47
第二節 禁運的初獲協議	54
第三節 北京政府的立場與肆應	68
第三章 禁運前期的執行與若干爭議	77
(民國八年五月——十二年十二月)	
第一節 四強禁運令的頒布與執行	78
第二節 義丹等國的態度與禁運的漏罅	95
第三節 利害的協調與禁制的強化	107
第四章 後期的禁運問題及其廢棄	127
(民國十三年一月——十八年四月)	
第一節 政治性軍援對禁運的挑戰	128

第二節	商業性軍火輸華與禁運堤防的崩決·····	137
第三節	禁運再強化運動的失敗·····	146
第四節	對中國禁運軍火協議的廢止·····	154
第五章	禁運與中國軍政及外交的發展·····	165
第一節	畸形的軍火輸入與兵工生產·····	165
第二節	禁運與軍系間的和戰·····	180
第三節	禁運與國民革命軍·····	208
結論	·····	233
(一)	從協議的緣起分析協議的雙重性質·····	233
(二)	分期衡量禁運的實際效果·····	236
(三)	禁運對民初軍政演變的影響·····	239
(四)	從禁運協議的存廢論列強對華政策的轉變·····	241
徵引書目	·····	251
附錄		
(一)	海關資料(1)清末民初外洋軍火供應國別及其供應值 一覽表·····	261
(二)	海關資料(2)清末民初外洋軍火輸入口岸及其輸入值 一覽表·····	262
(三)	禁運及解禁英文照會·····	263
(四)	一九一九年六月二日，英駐華公使朱爾典於英國政 府授權下所頒布之對中國禁運軍火的英王律令， King's Regulation No. 25 of 1919·····	265

(五)	一九一九年十一月十六日，法國總統保安卡累公布 對中國禁運軍火令.....	267
(六)	一九二二年三月六日，美國總統哈定公布對中國禁 運軍火令.....	268
(七)	國父孫中山先生墨寶（民國十三年十月致蔣中正先 生函件）.....	269
索引		271

緒 言

民國八年五月五日，適爲五四學生運動之次日，當巴黎和會、南北和會分別在巴黎和上海召開之際，北京外交團領銜（英國）公使朱爾典（John N. Jordan）代表英國、西班牙、葡萄牙、美國、巴西、法國、日本、俄國八國政府，致照會一件與中國北京政府外交部，聲明由於中國南北尚未統一，各友邦反對重滋戰端，爲防助長亂事決定「在中國各處所承認之統一政府成立以前，取締其各本國人民將軍火及製造軍火之器料運入中國境內，並包括已訂合同在內」，附帶聲明荷蘭、比利時、義大利、丹麥各駐華公使亦甚贊成，同時要求中國政府停發軍火進口護照，並令知海關禁止運入。^①此後不顧北京政府的反對，列強逕自施行，以迄民國十八年始告廢棄，此時北伐甫告完成，但桂系及西北軍又告異動，外交團領銜（荷蘭）公使歐登科（S. E. M. W. Z. Oudendijk）於四月二十六日代表荷蘭、比利時、巴西、丹麥、西班牙、美國、英國及愛爾蘭、義大利、日本、葡萄牙等國政府

① 中國外交檔，禁運軍械來華案，辰字第號5387號；Foreign Relations of the United States（美國外交文書，以下略爲 U. S. F. R.），1919, Vol. I, p. 670, The Dean of Diplomatic Corps in China (Jordan) to the Chinese Acting Minister of Foreign Affairs (Chén Lu 陳錄)，May 5, 1919,（以下略爲 5/5/1919）；Great Britain F. O. (The Records of Foreign Office 英國外交文書，以下略爲 F. O.), 371/3682, p. 544, Jordan to Curzon, 5/5/1919; 日本外務省編，日本外交文書，大正八年，第二冊上卷，頁430-431，小幡致內田函，大正八年四月三十日（以下略爲 30/4/1919）；H. G. W. Woodhead, The China Year Book, 1929/30, p. 746.

向中華民國政府外交部致照會一件，聲明因國民政府成立而改變了情況，各國政府決定「取消一九一九年五月五日的軍火禁運協議（The Arms Embargo Agreement of May 5th 1919）。」^②

兩件照會致送日期分別代表列強對中國禁運軍火起迄的日期，換言之，從民國八年五月五日至十八年四月二十六日，中國遭受上述十餘國為期十年的軍火禁運。

我國史家對十年禁運事件很少注意，民國外交史或軍事史均略而不提，未曾探索其來龍去脈，未曾進一步去追問中國為何遭受禁運？倡議的國家（美國）動機何在？當時中國最大的軍火供應國（日本）為何同意？其他國家立場如何？協議如何達成？參與國是否遵守協議的義務？禁運的實際效果如何？是否達到禁運國預期的目標？最後為何廢棄？北京政府對禁運的態度如何？禁運是否影響到各軍系的軍火補給？對各軍系的軍力有何影響？對整個中國的軍政發展有何影響？凡此皆為涉及十年禁運的重要問題，有些是這十年之間中國與列國外交關係的問題，有些是十年之間中國內部軍政演變的問題，應該都是很值得探討的問題。

事實上，除了經辦外交或採購軍火的官員以外，國人一直忽視這個禁運協議的存在。歷年英文中國年鑑（The China Year Book）都說明此協議「仍在施行中」（still in force），也都強

② U. S. F. R., 1929, Vol. II, pp.529-530, The Senior Minister in China (Oudendijk) to the Chinese Minister for Foreign Affairs (C. T. Wang 王正廷), 26/4/1919; F. O., 371/13923, pp. 247-248, D. B. Meeting (外交團會議), 19/4/1919; 國聞周報, 第六卷第七期, 民國十八年五月五日, 「九國軍火協定取消」; H. G. W. Woodhead, The China Year Book, 1929/30, pp. 746-747.

調其遭受破壞，未收實效；^③國人遂亦以爲它是「無效」的、「形同具文」的協議，^④只要外洋軍火仍然流入中國，用於戰場，便指責帝國主義者販賣軍火令中國人自相殘殺，過份強調軍閥與帝國主義者之間的依存關係，使吾人提及段祺瑞、張作霖便聯想到日本，提及吳佩孚、孫傳芳、陳炯明便聯想起英美，認定每一個強國都會以款械來支持一個以上的軍閥，而每個軍閥背後也一定有一個以上的帝國主義者做靠山，狼狽爲奸，因此五四運動進行之中，愛國青年要對內打倒軍閥，對外打倒帝國主義，把兩個運動合而爲一，很少去追究戰士們手中的步槍從何而來，更不明白「十年禁運」的真相。

也許對「十年禁運」的印象模糊，就無從記取其歷史教訓，當民國三十五年七月，美國再次給予中國禁運便有難於應付之感。這次禁運爲期僅十個月（三十六年五月便中止了）。除了禁運時期相差懸殊以外，十年禁運與十月禁運有下列雷同之處：

- (一) 禁運都肇始於中國參加世界大戰之後，和約尚未簽訂之前；
- (二) 禁運的原因都涉及中國的分裂與內戰；
- (三) 禁運都由戰時盟邦美國所倡議，美國政府先後都勸告並推動內爭的雙方和談，在和議時期倡議禁運，前者獲致十餘國參與的軍火禁運協議，後者亦由美國以通牒勸告

③ Woodhead, The China Year Book, 1926/27, pp. 1062-1065, 按年鑑謂一九一九年協議仍在施行中(still in force, 可逕譯爲仍有效)，此謂法律效力；年鑑又極言各國破壞協議使其未收實際效果。

④ 頌華，列國禁械入華協定的廢棄，載東方雜誌，第二十六期第八號，民國十八年四月二十五日；又郭廷以，中華民國史事日誌，第一冊，頁437。

其他盟邦一致禁運；⑤

(四) 蘇俄政府始終拒絕參與禁運，先後將軍火輸入中國供應其所支持的派系；

(五) 禁運之前，被盟邦共同承認的政府都訂購了大批軍火，禁運實施後立被禁止交付；

(六) 被盟邦承認的政府之軍隊都在內戰中失敗。

暫時只以明顯的史實作比較，不先作任何判斷，但這簡單的比較似顯示了美國和蘇俄對華政策的基本歧異；⑥也暗示了禁運之削弱正式政府的力量，構成爲政府軍事挫敗的重要原因之一。關於十月禁運早就是一個爭論的問題，中美官方有不同的觀點，⑦史家對此事也必有爭論。⑧作者認爲在爭論之前，應分別澄清有關的問題，也許對十年禁運的研究，有助於吾人進一步瞭解

⑤ 按美國政府於民國七、八年間勸告中國南北和議，建議各國拒絕將款械輸入中國，建議允於和平統一之後，由國際銀行團貸與善後借款；而民國三十四、五年勸告中國國（民黨）共（產黨）和談，杜魯門總統(Harry S Truman) 派馬歇爾 (George C Marshall) 來華調停，聲明如不接受和談即拒絕一切軍經援助，不料三十六年四月即停止經援，七月實施禁運軍火，國民政府所訂購的軍火及零件均在拒予運售之列。前者參見本書第一章第三節，第二章第一節；後者參見柯貝克 (Dr. Anthony Kubek) 著，遠東是怎樣失去的 (How The Far East Was Lost)，中譯本頁327-338。

⑥ 按蘇俄先以無償的政治性軍火援助聯俄容共中的國民政府，後以相同的方式援助中共，明顯地介入 (Intervention或譯爲干預) 中國的內爭以追求其政治利益；反之，美國常維持中立原則 (Neutrality Principle)，不予介入 (Non-Intervention)；然而深論美國兩次勸和行動，威迫利誘中國現政府接受，運用其巨大的影響力量來推動，實已非純粹的局外旁觀，可說是另一種型態的介入。例如，美國南北戰爭時期他國不可能以強力去勸和，這是對美國內政的干預。

⑦ 蔣中正，蘇俄在中國，頁188-189；美國國務院一九四八年白皮書，美國與中國的關係，(United States Relations With China, Washington, Government Printing Office, 1949,)，中譯本頁209-210。

⑧ 按中國史家梁敬錫與美國史家易勞逸 (Lloyd E Eastman) 之間意見自難一致。

十月禁運，何況對於十年禁運的史實也不容其永遠湮沒。^⑨

作者以「重建十年禁運事件的歷史紀錄」為目標，研讀有關史料完成本書的論述，由於禁運時期長，涉及國家多，問題涵蓋廣，資料繁雜難於蒐集完備，兼以個人學疏識淺，所述所論或疏或誤，尚祈方家賜正。

本書研究期間，深受業師郭廷以教授、沈雲龍教授之鼓勵，同仁黃嘉謨教授、陸寶千教授、張朋園教授、王萍教授暨同窗王綱領教授惠予指教，林明德教授、黃福慶教授代譯日文資料，陳三井教授代譯法文資料，內人曾雲珍校閱指正，均此一併致謝。

⑨ 對十年禁運沒有深刻的認識，便無法瞭解民初美國對華政策的全貌，而國人一向誤認美國和其他強國一樣（像日、俄），會支持親美的派系；二次世界大戰後，國民政府拒絕蘇俄的利誘，維持親美反共的立場，而深信在必要時機，美國政府一定會出而支持中國的反共戰爭，對美國的坐視戰時夥伴、戰後反共友邦的失敗大出意料之外，沒有心理上的準備；至於當時美國政府對華政策的製訂者可能根本沒考慮下列兩個問題：其一，強制中國的和談不一定成功，民國八年即有失敗的先例；施行禁運對和平並無決定性的助力，甚至有不良的影響，民國八年禁運並沒有促進和平的任何功效；其二，禁運直接受害者是現政府，國民政府接受美國軍經援助，有三十七個裝備美式軍火的師，其他軍隊的軍火供應也大半是來自美國，中國政府曾訂購大量的剩餘物資，一旦切斷，政府極難獲得補給；相反地蘇俄一向以軍援介入中國內爭，如其支援中共，可能造成國共軍事力量的消長現象；這也都可從十年禁運事件中獲得啓示。現在美國政府又表示希望臺灣海峽兩邊和平解決，逐漸取消對中華民國的承諾。作者希望美國政府珍視中華民國政府與美國政府的長期友好關係，重視兩國人民爭取自由的反共立場，如減少對中華民國的軍售至危及安全的地步，可能造成有損中美兩國利益的悲劇，因此中美人士應共同努力避免第三次的歷史重演。

第一章 民初動亂與外洋軍火供求的變遷

武器 (Weapons or Arms) 爲戰爭要素，自古以來備製器械爲國家要務。近代歐西諸國棄弓矢刀鎗而用火器，取其快利以橫行天下，世界各國亦競相採用，所謂軍火 (Arms or Munitions of War) 遂爲現代國家國防及治安所必備，而其涵義泛指軍用武器、彈藥、裝備及軍需品 (Military Weapons, Ammunition, Equipment & Stores)。

外洋軍火輸入中國始於明代，迄今已有數百年歷史，^①而自十九世紀中葉鴉片戰後爲數始大增，特別是同光之際，內爲平亂，外爲禦敵，除了直接購置大量船礮軍火以外，亦另行設廠仿造，成爲自強運動的重心，舊式武器漸被淘汰。惟因甲午戰敗，不旋踵復有庚子八國聯軍之役，軍國大事如海軍的復興，兵工船廠的重建，都有名無實，僅陸軍之新建較有成績。隨着全國三十六鎮新軍建設的計劃，對軍火的需求自然不斷擴大，國內兵工生產不能滿足這個需求，不得不仰賴於外洋的輸入，根據海關報告，從一九〇四年至一九一〇年間軍火輸入總毛值爲12,470,327 (海關銀)兩，平均每年輸入毛值爲1,781,475兩，^②可見清末對外洋軍火需求之一斑。一九一一年辛亥革命之後，動亂不已，

① 王爾敏，清季兵工業的興起，頁2-9。

② 中國海關報告，(China, Maritime Customs, Report, 1904-1930)，本書引用海關報告資料甚多，特將清末民初外洋軍火輸入資料列表於後，附錄一爲「供應國別及供應值一覽表」，附錄二爲「輸入口岸及輸入值一覽表」，以後引述海關供輸數值不另附註，可參閱附錄。

需求更殷，而外洋供應能力與政策亦有劇烈變化，本章第一節析論民初動亂與軍火需求；第二節析論列國對中國的供應政策與現狀；第三節敘述美英對日段結納的抵制及對和平運動的推動，此為禁運前歷史背景的交代。

第一節 民初內外動亂與軍火需求

軍火為國防及治安利器，承平時需求少，動亂之際需求多。民初動亂始自辛亥革命，兼有內憂、外患，連綿不斷，軍火需求遠邁於清季。茲將民國八年以前重大變亂與外洋軍火輸入的關係分述如下，最先即為關係重大的辛亥革命，其影響軍火輸入者約有兩項：

一、輸入數量的劇增：辛亥革命戰事為期僅約五個月，清帝即告退位，但各方均竭力搶購訂購外洋軍火，造成破紀錄的輸入高峯。辛亥年輸入毛值2,727,801海關兩，其中僅有少數係革命爆發後運入者（除日本外，其餘各國軍火似未能即刻運抵中國），而民國元年輸入毛值高攀至7,748,040兩，當然係辛亥革命直接的影響。其次革命導致軍政結構的改變，也提高了軍火的需求，此因旗營或星散或改編為新軍，其後編練軍隊亦無不求其更新，而新軍無論在編組上、訓練上、精神上都更能適應新式武器的使用。再者，此後掌握實權的將領重視軍事力量的發展，每能設法籌款提高了軍火的購買力。這是辛亥革命對軍火輸入量的提高很基本而且是長期的影響，如非受到外來的限制，其實際輸入量或將不止於此。

二、輸入種類偏於陸軍軍火：民初以後軍政結構的改變最明顯者即係由擁有軍隊的將領掌握政權，無論在中央或地方皆如

此，而這些將領都是陸軍將領，他們所重視者自屬陸軍，所訂購者係以陸軍軍火爲大宗，不像清末仍一意企圖重建海軍，民初海軍軍種只是聊備一格而已。^③至於航空事業的興起乃在民初，但在中國的發展之初也局限於輔助陸軍的範圍之內。^④海軍與空軍的獨立發展乃在北伐之後了。

辛亥革命對軍火輸入量與輸入種類有以上兩項直接的影響，而更重要的還有「輸入性質」的問題。如果輸入軍火目的係在於國防、治安或革命救國，可稱之爲正常的良性輸入，如爲造亂或發動內戰，則屬不正常的不良輸入。以這標準來衡量，辛亥革命當時的軍火輸入並非不良輸入，^⑤但以後軍火輸入便漸趨不良，這自然是長期動亂的結果。

首先，辛亥革命使袁世凱奪得政權，而從數千年君主專制的國家改創共和，難免產生波折，袁世凱既非稱職的總統，更爲製造內亂的罪魁。本來他已是全國唯一無爭的軍政領袖了，革命領袖孫中山先生希望他練兵百萬，而自願擔當督造十萬英里鐵路重任，^⑥黃興主動裁汰革命部隊，事畢辭去南京留守，^⑦皆對袁氏

③ 陳存恭，從「貝里威合同」到「禁助中國海軍協議」（1911-1929），中央研究院近代史研究所集刊，第五期，頁370-371, 381-382, 399-400。

④ 陳存恭，中國航空的發軔，民前六年至民國十七年，中央研究院近代史研究所集刊，第七期，頁375, 393-403。

⑤ 按現政府的合法輸入無論爲加強國防及治安均是正常的輸入，而革命軍輸入係爲推翻不良的政府，亦不能列入不良輸入。

⑥ 羅家倫編，國父年譜（上），頁482-483。

⑦ 按民國元年三月三十日，袁世凱任命黃興爲參謀總長，黃辭不就；四月一日改任爲南京留守，統轄南方各軍；惟黃興在二月十五日南京參議院選袁爲臨時大總統後，十九日即以陸軍總長身份電各省撤消軍隊，留守南京切實辦理南方部隊的裁撤，事畢於六月十四日自動解職赴滬卜居，南京留守府撤銷。參見中華民國史事紀要編輯委員會編，中華民國史事紀要（初稿），民國元年一至六月份。

的獨掌軍政大權毫無芥蒂。不料過度的野心使袁氏專擅枉法，未及一年即與民黨分道揚鑣，動亂因此而萌。二次革命、護國軍之役，都是辛亥革命的延續。關於軍火輸入方面，二次革命為期很短，袁氏以政府合法手續，訂購外洋軍火，延續了辛亥革命時期的高輸入狀態，此類軍火輸入係以鎮壓革命勢力為目標，當然是不良的輸入；至於護國軍之役，時當歐戰爆發之後，外洋軍火來源斷絕，合法輸入量極低，而自越南邊境秘密輸入以供應護國軍者為數亦不多，其供應國則為日本。^⑧護國軍為維護民國而戰，日本為倒袁製造中國亂局而供應軍火，而袁氏對日本警覺不夠，自取敗亡，禍延國家。

袁氏掌權以後，一向對內強硬，對外軟弱。民國一年，「西藏、外蒙得英、俄撐腰宣告獨立，並分別侵擾西康及漠北，發生戰事，袁氏採取退讓政策，撤兵談判。袁氏對日本無論有關所謂滿蒙路權或二十一條要求的交涉，都極盡其委屈之能事。袁的目的在于取得列強的歡心為其帝制鋪路，也就在民國四年五月他密諭全國官吏須日以「亡國滅種四字，懸諸心目，激發天良，屏除私見」後不久^⑨，即進行其帝制運動，走上民國五年六月羞憤而亡的途徑。

以上各點說明了袁世凱擁有槍桿子，但未用於正途，反追逐私人的權力，民初動亂泰半種因於他的一念之差；對於國家，一個強有力的中心力量消失了，繼之而起者是互不上下的一羣軍閥，袁死後未及一年，民國六年春，即因參戰爭執而導致政局的

⑧ 中國外交檔，日人私運軍火案，第一冊；又林明德，日本與洪憲帝制，中國現代史專題研究報告，第三輯，頁204-209。

⑨ 郭廷以，近代中國史綱，頁452。