



美國遠東政策之檢討

——美國通訊——

李俊龍

本文係美國外交政策協會於本年二月一日所發表之研究報告，著者畢遜氏（T. A. Bisson）為美國遠東專家中之權威，其意見頗為美國朝野所重視。年來氏對遠東問題著作甚富，近已由該外交政策協會派往遠東研究，在中日兩國將作較久之停留，此篇即係其離美時脫稿，特為譯寄東方，使國人知其言論態度，藉當介紹。——譯者。

一 導言

自一九三一年九一八以還，美國對於本質困難而實際嚴重的遠東問題之處理，或較美國外交政策之任何方面為更重要。五年前開始之日本亞洲擴張計畫之範圍，仍未確立一定之限度。在一九三六年日本對於西方各國在中國之利益為多方面之挑戰，其最著者為日本對華北之政治的經濟的控制之增加及其大規模的走私活動。同時，中國人民在過去一年亦因政治統一之增進而表現對日本進一步侵略之更高度的抵抗決心。此種趨勢日漸增強，使日本領袖人物不能不作一種命運攸關之決策，日本其將不惜以演成中日整個戰爭而遂行其擴

張計畫乎？

由於此種危險情形，美國遠東政策之目的與方法更成為異常的重要。時論雖謂美國近年對遠東採取一種消極態度，甚或謂美國正準備退出遠東，然而實際上美國對太平洋事件仍繼續居於活躍的地位。部分的列舉美國會積極參加足以影響遠東之最近各種發展，應包括倫敦海軍會議，購買中國白銀，不承認偽滿，建設太平洋飛航，幫助中國航空建設之技術的及財政的援助以及准許菲律賓獨立等重要舉措。其中若干例證，近年的發展會使美國與遠東之關係發生新的因素，然就全部言，維持中國門戶開放及保持太平洋相當海軍力之舊問題仍為美國遠東政策之基本關聯。美國政府過去幾年曾以非常之忠實

嚴守對於處理此種基本問題之成例。

一一 一九一四至一九二二之世界大戰危機

在研究自一九三一年九一八開始之新遠東時代之際，許多觀察家會爲一九一四至一九二二遠東所呈現之類似情形所激動。彼時日本在亞洲大陸之擴張較近年無稍減。一九二二時，日本已大大擴充其在滿洲之政治的經濟的利益，並深入山東，奪取福建及長江流域之特殊權利。且將其軍隊分佈於東西伯利亞之廣大領域。此種成果之獲得係經由各種不同方法：如對德宣戰及軍事佔領德國在山東省之租借領土；向中國提出二十一條及因此締結之中日條約以及一九一五年五月二十五日之通牒；以及在一九二〇年協約國軍隊撤退後繼續佔據西伯利亞地區等。

此種對一九一八後日本在亞洲大陸之擴張之歷史的對比，如將美國在此兩時期之政策加以比較，亦足使吾人同樣激動。在前一時期，美國正遭遇世界大戰危機，對日本在遠東之行動，僅提出正式反對。一九一五年五月日本向中國提出二十一條時，美國向中國及日本送出同樣通牒，宣稱美國不能「承認損害美國及其在中國之僑民之條約權利，中華民國政治或領土完整或有關中國之國際政策即門戶開放政策之任何條約或行動」。其後美國政府復於一九二一年五月三十一日通知東京政府申明不能承認「足以損害現行條約權利或俄國

之政治或領土完整」之日本政府所採取之行動。此種抗議係美國單獨提出，並無任何形式之海陸軍壓迫爲其後盾。當時美國政府顯然保留其在較速及較有利時候討論遠東新創立之局勢之權利。

至一九二一年中，此種企圖之客觀條件業已成熟。日本在中國，西伯利亞，及其本國國內遭遇之障礙日增，而歐洲各國亦準備參與美國合作，大戰時成爲日本手中之柔弱工具之中國，亦激成巨變，因中國代表拒絕多爾芬和約，反映出一種極強烈之中國民族運動，一九一九年六月北京學生發起之示威運動，推翻親日之安福系政權。一九二一年春，日本在西伯利亞之軍事干涉亦遭遇嚴重困難，與莫斯科蘇俄政府極爲接近之遠東共和國已陡然增強其勢力，因軍事干涉之失敗，及最後竟達七百兆軍費之浩大，使日本軍人系在其本國失信，又因與美國巨大海軍築艦計畫競爭之故，使日本財政預算更形竭絀，此種競爭至一九二一年已達絕頂。一九二一年一月加藤 (Viscount Kato) 在議會對原 (Hara) 政府施以攻擊，謂其軍事政策失敗，此爲日本自由主義者開始抬頭之基點，此種自由主義者隨後經由憲政會與民政黨之內閣而支配日本之政治生命。這許多事實，使日本對美總統哈定 (Harding) 一九二一年七月二十七日邀請參加華盛頓會議之提議，僅加以些許限制而接受。

三 華盛頓會議之決定

華盛頓會議所簽訂之條約，及其連同之各種協定與擔保，構成日本與西方各國在太平洋利益之廣泛的妥協。①為回答各國保證在遠東海陸軍安全之現狀，日本從亞洲大陸之腹地退出，並接受某種有關中國自動放棄之條約，五強海軍條約規定之英美日間五、三、海軍比率，及沿日本屬地之太平洋要塞及海軍根據地維持現狀之規定，使英美兩國中任何一國單獨攻擊日本時無任何成功之可能。聯合攻擊日本之任何威脅，因四強條約之締結而消滅，在該約上，英、美、法、日同意互相尊重各國在太平洋之島嶼及屬地。四強條約之又一用意，在代替英日同盟，該同盟於四強條約批准時即已終止。

在另一方面，日本於九國公約亦曾作許多重要之擔保。日本與各國允許尊重中國主權，獨立，領土，與行政之完整，予中國充分的最不受牽制的機會以發展並維持一有效而安定之政府，維持全中國門戶開放之原則，不採取或贊助企圖在中國領土內之特定部分成立利益範圍或互相排斥的機會之任何行動。在會議當中，中國曾與日本進行交涉，由中立觀察者出席參加，結果產生歸還山東於中國之協定。②日本並申明如客觀情形可能，彼將退出西伯利亞此項承諾曾於一九二二年宣言實行。③中國代表幾經努力攻擊因二十一條簽訂之中日條約無效，日本堅持其由此種條約在滿洲所獲得之新權利。

華盛頓會議所得到之妥協解決在會後將近十年以內雖頗見成功，但實缺乏兩種重要規定。其一為未能設置處理依九國條約所發生

之問題之永久國際機關。④在中國設立九國條約簽字國諮詢局 (Board of Reference of the Nine-Power Treaty Signatories) 之規定曾見於決議案四 (Resolution IV)，但因若干國家在會議中採取例外之故，使此種提議中之諮詢局之權限大受限制。⑤隨後該局向未成立。除未能設立立即調查及調處爭議之機構外，並未成立任何性質之強迫實行機構。反之，由於事實上與日本以在遠東海上之無限制之優勢，海軍限制條約使九國條約所產生之擔保之實行成爲無望，究極言之，此種擔保之效力全恃日本之優良信任。就實際政治觀察，日本在華盛頓會議已獲得外交優勝，無論其暫時對山東及西伯利亞問題如何讓步。而就長期言之，華盛頓會議不過反將遠東之清算日期延期而已。

四 一九三一至一九三六之新危機

一九三一年九月日本軍隊開始其滿洲進略之時，歐美正陷於恐慌之慘痛期，中國正立於內戰之邊際，在東西伯利亞軍事尙未準備之蘇聯，正進入第一次五年計劃之嚴重階段。日本完全不顧其在九國條約下之一切義務在滿洲進行軍事侵略之事實，不久即大白於各國，由於種種原因，美國認爲其所居地位與一九一四至一九二一年之初期一樣。其能力既大部爲本國經濟恐慌所佔據，歐洲列強所採之有效行動亦同受限制，而美國海軍以過去行政當局經濟計畫之故，較日本之

110652

五·三比率尚低，尤以年齡未足之艦爲甚。在此種情形之下，美國所採政策正如華盛頓會議前一樣，希望保留問題求得將來解決。

當一九三一年年終，美國國務部會希望名義上支配日本內閣之日本自由主義派能使滿洲之軍事行動變爲地方化。在事變初起時，美國以向東京送達抗議及獨立贊助國聯決議爲已足，拒絕參加提議之國聯調查團。此種情勢至一九三一年十二月十日國聯調查團成立，美國麥可將軍 (Major-General Frank R. McCoy) 參加而終止。然而，日本在滿洲之軍事行動繼續擴大，十二月中，日本若槻內閣 (Wakatsuki) 倒台，一九三二年一月七日國務卿史汀生發表不承認宣言。其措辭與二十一條時國務卿蒲南安 (Bryan) 所發表之通牒極近似，但該宣言擴大前此外交行動之範圍，企圖得到不承認主義之普遍應用，視爲對凱洛格公約及九國條約之一種制裁辦法。英國之冷淡回答，消失此種即時效力；上海戰爭發生後，國務部援引九國條約之志願亦不能取得西門爵士之贊成，一九三二年二月二十四日，國務卿史汀生在其致上議員波拉 (Senator Borah) 函中詳細解釋美國所處之地位。該函中公開請求國際行動之主張，於是年三月十一日爲國聯大會所接納，國聯當時採納一種決議並包括與史汀生之不承認主義本體上一致之規定。一九三三年二月二十四日國聯報告批准李頓報告建議時，大會規定請求國聯會員國不承認「滿洲國」。

其後一星期，胡佛政府解職，其任內之遠東政策，雖基於傳統之行動，然在與國聯合作之範圍與嚴密上已樹立新園地。但就全局言，華盛頓與倫敦在危險時機意見之不一致，使此種合作之效力消失，而日本所採之侵略，事實上毫未阻住。不承認主義之最後的普遍接受，至多亦不過阻止日本於其實際所已獲得之權益取得一合法台銜而已。

羅斯福政府於國內情形異常嚴重時產生，其能力之被國內問題凝注，較其前任更爲完全。表現雖非立即顯明，遠東政策注意點上相當轉變爲新行政當局所影響。至於華盛頓會議決定之原則，美國政府仍尋求保持明白紀錄。此不僅在美國之繼續贊助不承認主義上表明，且在海軍談判問題上及對維持美國與中國及滿洲之各種經濟利益之堅決努力可以看出。

然而爲達到美國基本目的所選擇之行動方法已有顯著改變。對東京提出抗議之事既甚少，而取得國際行動以反對日本之努力亦極端放棄。一九三四年春國務卿何爾與日外相廣田親切友誼文書之交換，更加重新行政當局所採取之地位。此種態度至少一半係由於歐洲政治危機之增高，使國聯對遠東採取有效行動之可能較前更少。美國從國際倡導之道義壓迫政策轉變，亦爲新行政當局在海軍問題上之自動政策所影響。美國海軍巡遊於太平洋，海軍演習舉行於夏威夷島之西，由於政府財政政策之便利，企圖趕上條約限度之巨大之海軍築艦程序，僅有極小的公眾反對而得如願開始進行此種較獨立性之行動並非謂如海軍談判時之合作行動機會自然來到亦不利用。同樣，

一九三三年一月十六日美國與蘇聯建立外交關係之協定，展開同感日本行動威脅之美俄兩國間同等行動之可能。

就全體言，羅斯福政府第一任內之此種政策，比史汀生政策對日本在遠東侵略所引起之問題延期採取任何立即或決定行動之一般原則更進一步，此更使日本所選擇之政策有更大行動之自由。在此種情形之下，日本之急進行動積極掘毀華盛頓會議所產生之兩大支柱之九國條約及海軍條約。但在美國政府為保障此種決定而進行後衛動作之時，固未放棄其作戰陣地也。其行動之決定或可解釋為對情勢之較實際的估量及對付此種情勢所應採之必需方法。

五 九國條約問題

中國領土及行政完整之維持構成九國條約之較純粹的政治部分，其經濟部分則由擁護中國門戶開放政策之擔保代表。

羅斯福政府就職之初，即遭遇決定其對「滿洲國」態度之必要，此一問題主要的即與上述情一部分政治問題發生聯繫。一九三三年二月二十四日，國聯大會成立包括二十一國代表之遠東顧問委員會（Far Eastern Advisory Committee），以便依照李頓調查報告之建議解決中日爭端。二月二十五日國聯發出請美國贊助此委員會之請求，但華盛頓直延至新總統就職以後始對此請求採取動作，三月十一日美國駐瑞士公使威爾遜（Hugh R. Wilson）被委派參加委

員會討論，但無表決權。如此，最初羅斯福政府會證明其對不承認主義之贊助。然而，顧問委員會對遠東問題並未採取重要行動，一九三四年會對不承認「滿洲國」之強迫執行介紹若干經常步驟，除少數例外，外美國政府多已接納。

繼「滿洲國」成立之後，日本對華北內蒙之軍事進展及政治壓迫引起影響中國完整之新問題。此一時期會為三種嚴重局勢所代表：其一為熱河之佔領及華北之侵佔，結果於一九三三年五月三十一日中日成立塘沽協定；其二為日本對平津區域之壓迫，致產生一九三五年六月之何梅協定；其三為一九三五年十一月之華北自治運動。在最初兩種局勢發生時，美國政府未曾作公開抗議，而據報紙所載，或有對東京之秘密外交抗議提出。然在第三件事發生時，國務卿何爾曾於一九三五年十二月十五日對新聞界發表申明宣稱：

「在華北正發生一種性質異常而影響或致遠大之政治關爭……不管根源如何，策動者為誰，及其所用方法如何，事實表明一種促成中國北方數省政治現狀根本改變之努力正在進行，且亦正被反對……在上述之區域內，有相當數目之美國人民，若干美國財產及具體的美國商業文化活動。美國政府正嚴密注意事件之發展……余曾屢次申明，在今日世界政治不安經濟不定之秋，美國政府認為各國政府人民對於公律及擔保之尊重最為重要……本政府維持曾經參加之各種條約規定並繼續尊重為相

互與共同利益而神聖締結之便利及限制簽約各國間之接觸之各種條約規定。』

此申明事前會由國務部次長費利普氏 (Under-Secretary of State Phillips) 與英國駐美大使林得賽爵士 (Sir Ronald Lindsay) 會議討論。而在十二月五日，英外相霍爾 (Sir Samuel Hoare) 發表與美政府申明旨趣相同之宣言。在此次事件中，正如在不承認主義之立場一樣，華盛頓當局企圖明白保持一若彼等在將來決定以斷然行動擁護在九國條約下所應得之權利之法律地位。

關於九國條約第二方面所包括之在中國之門戶開放政策，曾發生涉及「滿洲國」及中國本部之許多問題。自一九三二以還，日本在滿洲之投資激增，而其他外國資本正日在撤退，此可於在滿之外國銀行、商業及建設公司等之關閉獲得證明。然而，唯一重要之衝突問題，由於一九三四年十一月「滿洲國」政府宣佈並定於一九三五年四月十日實行之煤油獨佔法而起。美國政府曾數次向日本提出反對實行該項獨佔法之抗議，英國及荷蘭政府亦提出同樣抗議，但均無效。至一九三六年，美孚公司 (Standard-Vacuum Oil Company) 亞細亞火油公司 (Asiatic Petroleum Company) 以及特克賽斯煤油公司 (Texas Oil Company) 均將其曾在滿洲控制之有利煤油分配地盤放棄並將其滿支店關閉。

除滿洲之此種發展外，一九三四年四月十七日天羽申明更與門

戶開放政策在中國之實際施行作一般之挑戰。在此申明中，東京外部代言人宣稱日本有單獨「維持東亞和平與秩序」之權利。彼並宣言「列強對中國之任何聯合行動，即令出於技術及財政援助之名義，亦」必得到嚴重之政治影響。日本特別反對「供給中國以戰鬪飛機，在中國建築飛機場，及派遣軍事教官或軍事顧問至中國或締結政治借款之合同。」

此一宣言之條款使美國與中國之全部經濟的關係發生問題。一九三三年五月，中國財政部長宋子文曾在華盛頓與美國建設金融公司 (Reconstruction Finance Corporation) 訂定三年為期之五千萬磅棉信用借款。美國飛機工廠亦曾參加中國之商用航空發展。一九三〇年中國航空公司 (China National Aviation Corporation) 成立時，百分之四十五為美國股份，其餘股份為中國政府所有。美國參加之股份係於一九三五年四月一日由汎美航空公司 (Pan-American Airways) 所得。此外，一九三二至一九三三年，美國商務部航空商業司與美國飛機工廠合作選送若干美國飛機師前往中國幫助設立航空訓練學校於杭州廣東。在此期內，美國飛機、飛機附件及軍用飛機之售與中國者激增，一九三二年值美幣一五七、五一一元，一九三三年增至美幣一七六、二四七元。假如天羽申明使美國與中國此種關係減少，實際上已將九國條約之門戶開放政策完全取締。隨四月二十五日英國向東京詢問天羽申明之後，美國駐日大

使於四月二十九日向日本外相送達還牒。據四月三十日美國國務部發表之原文有如下述：

據權威方面傳出消息，日本政府最近對中國所表示之態度使美國政府對於其有關之權益問題有重申美國地位之必要。美國與中國，日本，或中日兩國，以及若干其他國家聯結於涉及在遠東之權利義務之許多多邊條約及實際上世界各國均為一員之一大多邊條約。一切條約只能在簽約各國指定或承認或同意之手續上予以合法的修改或廢止。……依美國人民及美國政府之意見，在未得其他有關國家允許時，無一個國家能在涉及及其他國家之權利義務，及合法利益之情形下正當的遂行其意志。④

本通牒未要求日方答覆，日本亦未作答。然而，由天羽申明所引起

英美之有力回答明示日本欲強迫中國與西方各國斷絕交接仍屬過早。自此以後，上述之中美關係，有幾許已經終止，一九三五年四月，南京政府取銷中美五千萬信用借款協定，主要原因係因中國無法推銷如許麥棉，總計該項借款中國僅用去一千七百一十萬零五千三百八十五元八角。⑤其後兩月，杭州航空訓練學校之美籍教官契約滿期，並未續訂。但汎美航空公司仍繼續其在中國航空公司之財政利益，該公司現已成爲中國之最重要商業航空工業。美國 Curtiss Wright 公司，完成其在杭州建設之飛機製造廠，該廠現時每年能爲南京政府製造六十架飛機。⑥美國飛機及飛機附件之輸往中國者仍繼續其相當

數量，一九三四年值美幣三，七七八，二六二元，一九三五年值二，五二二，五三八元，一九三六年頭九月值六，〇六四，八三〇元。⑦

天羽申明雖未能見諸實行，然已透露日本對中國之最後目的。同時，美國政府亦表明其仍有意維持其公民依據九國條約規定之門戶開放政策對中國之無限制的經濟接觸。以此種結果與在「滿洲國」發生之事件比較，亦可知門戶開放政策之支持只可於中國尙能有效維持領土行政完整之區域內見之。此種事實之又一證明亦可於一九三六年華北之大批日貨走私情形中得一引證，因一九三五年十一月日本扶植一般汝耕「自治」政權於冀東，故使走私運動得以遂行。⑧此種走私活動雖已嚴重影響西方各國在中國之貿易地位及摧毀以中國海關稅收爲擔保之外債信用，而英美政府對東京提出之抗議仍完全無效。⑨

六 海軍條約與海軍築艦計畫

正如九國條約一樣，一九二二年在華盛頓締結並於一九三〇年經倫敦會議延長之海軍限制條約，近年來已遭受嚴重之打擊。在這一方面，美國政府維持華盛頓條約條款之努力亦歸於失敗。日本違反構成華盛頓會議產生之「互相關聯及互相依賴」條約 (interrelated and interdependent) 之一之九國條約，或可爲美國政府用以增加美國海軍超過五·三比率之軍力之最好辯護，事實恰相反，日本

110656

反要求增加海軍，宣稱其國家安全已受繼續維持其低級比率之威脅。在一九三四年英國發起之預備海軍談判中，日本代表主張列強海軍噸數之「共同最高限度」(Common upper limit)，實際上即爲要求海軍平等。在另一方面，美國企圖經由此種談判及隨之舉行之海軍會議以維持華盛頓及倫敦之海軍比率。因日本代表拒絕於平等原則應允前討論其他問題，倫敦海軍預備談判遂無結果而散。一九三四年十二月二十九日，日本政府未能取得法意兩國之協商行動以後，正式廢止華盛頓海軍條約。

在長期外交談判之後，正式之海軍會議終於一九三五年十二月開幕於倫敦。日本代表仍堅持其「共同最高限度」之提議，一月十五日，日本代表因各國反對其要求，退出海軍會議。一九三六年三月二十五日英法美三國簽訂新海軍條約，規定各國預先通知築艦程序及某種性質上之限制。

關於遠東方面，日本退會之結果留下兩大問題未能解決：即各國間之可能發展的海軍競爭及太平洋之要塞設防問題。英美日已增加其海軍艦隊，由於援引一九三〇年倫敦條約之退避條款 (escalator clause)，使三國能保留大部分年齡已逾尙可應用之巡洋艦、驅逐艦及潛水艦等噸數，否則此種軍艦均應已於一九三六年十二月三十一日前毀壞。英國預備於一九三七年完成兩戰鬪艦，美國亦計劃採同樣行動。

在倫敦會議時，關於華盛頓海約第十九條所規定將來太平洋設防之限度問題，經默認未提出正式討論。依美國之觀點，第十九條係華盛頓會議所獲得之總解決要素之一，是不與其上下文分離而易於改變的。在會議時美國代表曾認爲英國之觀點與此一致。然在一九三六年十月初，英國與美國政府提議第十九條應予變更，並加允許現存噸臺近代化之修正。此種提議華盛頓殊淡然視之，此不僅因其與美國地位相反，且因美國假定英國對此切身攸關之問題，竟以利害無關之日美政府間之中立者自居之故。

當此種變動足以影響海軍之條約上地位時，美國海軍地位業已實質的增強。自新行政當局就職後，即着手於自一九一六以來之最大的海軍築艦程序之進行。此種努力意在使海軍於一九四二年達到條約限度，主要的係將年齡已滿之艦一律替換，所以命名爲「替換」程序。第一次增加之艦數爲三十二隻，所費美幣二三八〇〇〇〇〇元。係由海軍部依全國工業復興法在公共工程項下取得。此項船隻之承辦係於一九三三年八月決定。一九三四年三月，因文生案 (Vinson-Trammell Act) 通過，海軍部復被授權完成至全部條約限度，包括再建築一百〇二艘戰艦。此種船隻之建築已按年依限進行，全部程序將於一九四〇年築成，並於一九四二年完全竣工。文生案又規定海軍飛機建築程序，該項計畫預料於一九四〇至一九四二年須完成一千九百一十架飛機。其他規定使在一九三六

年能再贊換 Onaha 式輕巡洋艦兩隻，其承辦契約當時業已決定。並授權在一九三六年十二月三十一日後替換現行之主力艦。

此建築程序對海軍經費之最高影響現時尙能籌措。一九三四年財政年度海軍部全部開支爲美幣二百九十七兆元，一九三五年爲四百三十六兆元。一九三六及一九三七年之海軍部經費，估計爲五百六十四兆元及六百〇九兆元，一九三四及一九三五之替換經費爲六十六兆及一百三十三兆，大部分係用於新築軍艦；一九三六及一九三九年此項經費估計約二百〇五兆及二百三十兆。在此期內由公共工程及其他臨時法案所得到之經費供給此種開支之一相當部分，一九三四及一九三五由此項臨時經費所獲得之數爲二十三兆及一百一十五兆，而在一九三六及一九三七年估計約爲一百三十八兆及四十一兆。

七 新遠東問題

以上所討論之問題曾經傳統的佔據美國對遠東外交之先着，在中國商業與投資機會均等，或門戶開放政策。至少已有一百年歷史；自一八九九以後則爲中國領土完整，而自大戰以後則爲太平洋諸強之有關海軍地志問題。在過去數年，美國對此等問題均沿以前危機發生時所探行動之通常路線應付，並無證據足以看出美國政府有意放棄其在遠東之通常地位及目的。然在羅斯福任內幾件相當嚴重之新事

實已進展於主要地位。就其重要而分次序，則可列爲：菲律賓獨立案，美國經營之太平洋航空線成立，購銀政策，及中立法對遠東之影響。

較最近任何其他步驟爲更嚴重之菲律賓獨立案，可解釋爲美國遠東政策之重要分離。除不能預料之發展外，本案允許美國於今後十年內放棄其在遠東之主要領土關係，在本案規定之條款下，具有某種自治權力之共和政府於一九三五年十一月十五日誕生於馬尼刺。此種過渡政權將存在至一九四六年七月四日預定之菲律賓共和政府獲得完全獨立之時。

然而在過渡時期內，許多重要問題尙待解決。獨立案規定須於一九四六年七月四日之前一年召集菲美商務會議以考慮商業條規之可能的修改。美國總統被請求商訂菲律賓羣島永久中立之條約。直至一九四六年，美國政府仍負菲律賓國防之全責，美國政府仍保留在菲律賓之海陸軍貯備及煤油站，俟完全獨立獲得時，美國將行放棄，而在商議之結局以前，菲律賓將保留對此種問題之處置，該項會議須於一九四六年七月四日前兩年發起之。雖則完全獨立之獲得並不以此等問題決定，然必受對此等問題之調整與發展之實際影響。

菲律賓之安全問題，從其本身及對於美國政策之關聯兩方觀之均極重要，美國對此問題所採之行動，建立軍事防禦多於締結中立條約。菲島國防計畫已在麥楷續將軍 (General Douglas MacArthur) 監督之下開始進行，將軍爲前美國陸軍參謀總長，曾依一九三五年五

110658.

月十四日國會規定領導美國軍事調查團前往菲島，麥楷續將軍會創立菲利濱徵兵制度，公立學校年齡在十歲以上之學童均受初級軍事訓練。預備在一九四六年練成四十萬後備兵及十二萬三千半熟練兵。批評家會攻擊關於此種制度之內部及外在關係。彼等指出財政負擔之遺累，對教育制度之不良影響，以及爲奎松總統設置潛伏之獨裁武器以消滅社會不安之事實。除此以外，直至一九四六，菲利濱所建立之軍隊將成爲美國軍事力量之不可分體，假如日美戰爭在此期內爆發，菲利濱之徵兵軍將成爲美國在遠東軍力之輔助。故至少在最近將來，菲利濱獨立案有將美國更密切捲入東亞政治軍事發展之意外結果。

在商業航空方面，美國在過去三年已創造其與遠東領地密切之聯繫。一九三三年由汎美航空線 (Pan-American Airways) 設想之太平洋飛航計畫，已於一九三五至一九三六年由試驗階段迅速進展至完全實現，爲此種長途巡游業務之特別快艇 (Clipper) 曾於一九三四年試辦於汎美，加里濱海及其他拉美各線。當此種試航已經成功時，企圖在太平洋島嶼中獲取並安設停泊站所之預備亦在進行。一九三四年十二月二十九日，美總統以執行命令將威溪島 (Wake Island) 屬海軍部管轄。①一九三五年三月十四日海軍部長史濱生 (Swanson) 允許汎美航空線於關島 (Guam) 中島 (Midway) 及威溪島建設停航設備。②

其後兩星期一萬五千噸之運貨輪北港號 (North Haven) 載貨

六千噸，航空技術家四十四人，建築師七十四人由三藩市出發以便在各該島建設必須之停飛場及旅客寄宿處所。③是年夏會作太平洋飛航試驗，一九三五年十月二十四日汎美航空線由政府得到飛郵合同。④同日由間島攜飛郵至加州 愛拉麥達以作紀念，隨後即實行定期飛郵。其後一年，橫渡太平洋之定期載客飛航亦於一九三六年十月二十一日開始。

在此時期，汎美航空線不能擴張其太平洋飛航業務至馬尼刺以外。遠在一九三三四月一日汎美航空公司在中國航空公司獲得百分之四十二股份時，其用意即欲與中國及菲利濱建設航空聯繫。此種目的之實現因難於在中國獲得停航處之故而被梗阻，當時南京政府深懼日本作同樣要求。然在一九三六年九月十六日，香港宣布爲太平洋飛航之西方終點而中國航空公司亦將擴張其業務至香港。⑤此種擴張業已實行，如此中美之航空聯繫終以完成。

同時，日本亦截斷美國航空線之南端圍夏威夷以西建設至日本委任統治島嶼之航空線。正如其他商業航線一樣，此種業務均含有軍事目的，特別在與其所屬島嶼之軍港及碼頭之聯絡上。近年來，國聯委任統治地管理委員會對日本在三泊 (Saipan Harbor) 港之改良已屢次提出疑問。⑥據最近公佈之消息，美國陸軍機械師已提議以二百○四萬一千元之經費將汎美航空線在中島及威溪島之航海飛機場改良。⑦

如同菲律賓獨立案一樣，一九三四年六月開始之美國購銀政策，大部分係由於國內經濟利益之壓迫，此政策之最後影響，尤其是對中國的關係，實與主張購銀政策者之用意完全不同。因購銀政策而減少中國出口貿易，遂更加速正在進行中之中國通貨膨脹過程，卒致形成一九三五年中國嚴重的財政及經濟恐慌。此種結果與美國政策之一般趨向背道而馳，且給與美國在中國之聲譽一嚴重打擊。

一九三五年十一月，中國被迫採取管理貨幣以代替其傳統之銀本位時，復產生幾種新事實。中國此舉使世界市場喪失一最大之天然購銀國，只留下美國財政部為事實上之唯一購銀者。南京政府為取得維持匯率穩定之基金，亦須於借外債或出賣一部存銀中擇一而行。此一問題在一九三六年五月美財政部與中國代表團簽訂美國須向中國購銀之中美購銀協定得一解決。依照該項協定，中國政府在紐約設置通貨穩定基金。購銀政策之一結果使美國與中國間發生一種新的經濟聯繫。

110659

菲律賓獨立案對美國遠東政策之最後影響如何，現時尙未明白；太平洋飛航及購買中國白銀兩事代表美國在遠東之一種新牽纏；至於中立法案，就其對遠東之影響而言，成爲使美國避免捲入該區域內任何衝突之一種努力。一九三六年二月二十九日第七十四屆國會修正之中立案決議：在總統認爲戰爭存在於兩國或兩國以上之國家間並對此種事實發表宣言時，美國禁止向交戰國出售軍火，並禁止售賣

交戰國政府之股票、證券或其他政府債務。該議案又規定設立軍火管理局，於一九三五年十二月一日起，授權該局登記軍火製造商並發給軍火運輸執照。封禁軍火出口及在外國售賣軍火之規條將於一九三七年五月一日滿期。

本議案之主要原因係針對歐洲之危機而發，其對涉及遠東方面之各種情形是否曾經詳密考慮，頗可置疑。於此常引起一個重要問題：美國對其政治利益遠較歐洲顯著之遠東所採取之政策是否可與其中立政策協調？與此同樣重要者，即美國立法對中日俄三國現存之危險情形及將來三國間如果發生戰爭時之可能的影響如何？兩種大的可能事變必須予以考慮：假如日俄衝突發生，兩方均爲工業先進國，立法對兩交戰國之影響多少是平等的；但在中日發生衝突時，其結果必不如此。日本以其軍火工業之高度發展，仍將能繼續由美國購買原料以用於製造軍火，而在另一方面，中國則不能購買其本國製造不敷之軍火。故爲對中國不歧視計，立法應擴充至原料與軍火同樣包括在內。

八 結論

在若干方面，遠東情形已經過一種正與華盛頓會議前數年極爲類似之變動。日本在亞洲大陸發展之繼續前進所遇到之困難已逐漸增加，與一九一九至一九二二年所發生之情形相同。直至一九三五年，

中國對日本之侵略事實上毫無辦法。然而在过去一年中，由於學生運動所激起之新民族主義的運動已掃蕩全中國，強固其政治的統一，並強迫對日本侵略採取進一步的抵抗。蘇聯不僅已在東西伯利亞建成強固之國防，且因其工業化及農業集體化計畫之成功，已成為第一等工業國，如有犯彼者須冒絕大之危險。美國在度過其嚴重之經濟恐慌後，已可用其全力再度影響遠東政治局面，最近英國已覺悟其在遠東利益所感受之威脅，正更活躍地尋求保障此等利益之方法。此種事實在日本亦非不注意，而日本公衆開始懷疑其軍國主義者計劃之智慧之證據亦日漸增加。在此各種不同情形之下，一九二一年促成華盛頓會議解決有實現可能之基本條件已在一九三六至一九三七年重行誕生。

然而今日世界情形與一九二一年之情形有若干基本不同之點。日本軍事領袖孤注一擲之侵略計畫較以前更不容易改變，爲此之故，彼輩決定實行到底之決心較以前更強。彼等之霸權是否能如一九二一至一九三一年期內之再被有效反對殊少把握。雖則一九三六年十一月二十五日簽訂之日德反共條約已引起日本國內各方面之敵視反響，然其締結之成功實爲日本軍人系之又一勝利，而一九三七——三八年海陸軍預算之增加亦爲軍人勝利之另一表徵。此外，柏林條約更使遠東問題直接與歐洲問題聯繫。在一九二一時，歐洲與美國正企圖相繫大戰，傷痕並尋求回復常態之路。今日歐洲正從事於巨額之軍

備競爭，且在嚴重之政治危機中。

美國亦在謹慎與沉默中爲一切事變而準備，此可於中立法案特別看出。就根本上言，無論日本對華盛頓會議之國際條約之挑戰如何成功，美國從未表示有意退出遠東。遭遇太平洋條約體系之崩潰，美國政府仍繼續擁護九國條約所包含之門戶開放及中國領土完整政策。如太平洋飛航等最近之發展，使美國與中國及非利濱之聯絡更爲密切。美國技術的及財政的幫助已擴大及於中國之商業及軍事航空。非利濱獨立很難於國際暴風雨爆發或消散之前獲得，同時，非利濱之徵兵軍乃美國在遠東之軍事手臂。美國無意再延長對太平洋各島及海軍根據地設防之禁止，海軍築艦程序進展甚速，且不復受數量之限制。珍珠港 (Pearl Harbor Base) 浮動船塢之建設，長距離爆炸機之注意發展，以及美國堅持保留大型主力艦等均表明美國海軍當局正懸想一種長距離之海軍戰爭。此種準備能如華盛頓會議時一樣，用以促成遠東問題之國際解決，亦可用之以支持爲保障美國在中國及非利濱之利益之片面行動。

孤立主義者與國際主義者對此種中間路線所主張之兩種其他辦法，對於最近將來的美國遠東政策動向恐不能發生較大影響。在一九四六年以前完全退出非利濱之事殊不可，靠美對中國門戶開放及領土完整原則之擁護，根蒂頗固，動搖不易。減少美國海軍以適合大陸防禦政策將必然改變現時之海軍築艦程序，但此種或不致發生之計

畫，將爲充實對遠東發生影響之中立法內容所必需。

另一方面，美國流行之孤立主義者意見成爲美國政府採取任何決定的國際倡議以阻止遠東敵意擴大及戰爭爆發之一種制動機。擁護集體安全者所贊成之經由國聯或九國條約下之美國及列強間一致行動以反對日本在中國侵略之主張，現時較數年以前更難實現。甚至美國與同受日本威脅之英俄之外交合作，亦將使美國許多人民發生疑異。

至少在目前，美國政府是執行一種獨立性質的動作，欲以此維持美國在遠東之經常地位。此種既不獲實際退出又未採任何有效辦法阻止戰爭爆發之政策，造成一種使美國最後必致捲入在太平洋區域內可以發生之任何糾紛之危險。

一九三二、四、五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百。

①蘇俄未簽署華盛頓條約及美俄兩非國聯會員國之事實，爲太平洋和平機緣之一缺點。

②Raymond Leslie Buell, *The Washington Conference* (New York, D. Appleton and Company 1922), pp. 318-19.

③"Conditions in Manchuria," Senate Document No. 55, 72d Congress, 1st session, also Henry L. Stimson, *The Far Eastern Crisis*, pp. 3-84.

④Stimson, *The Far Eastern Crisis*, pp. 87-188.

⑤前書 pp. 187-230; 前參閱國聯出版之 *Official Journal*, Special Supplement No. 112, Annex V, pp. 56-76.

⑥原文請參閱 U. S. State Department, *Press Releases*, March 24, 1934, pp. 180-82.

⑦League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement No. 112, pp. 24-28.

⑧同前 Annex XIV, p. 99.

⑨參閱 T. A. Bisson, "The New Status in the Pacific," *F. P. A. Reports*, Jan. 17, 1934, p. 264.

⑩參閱 T. A. Bisson, "Struggle of the Powers in China," *F. P. A. Reports*, Aug. 1, 1936, pp. 123, 125-26, 128-29.

⑪ U. S. Department of State, *Press Releases*, December 7, 1935,

⑫ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1915 (Washington, Government Printing Office), p. 148.

⑬前書 1921, p. 704.

⑭關於條約原文及決議請參閱 Conference on the Limitation of Armaments, pp. 1669-1689.

⑮各項條款於一九二三年實行。

⑯Northern Sakhalin Island 除外，該島直至一九二五年日俄正式恢復外交關係時始退還。

- pp. 487-88.
- ② New York Times, Nov. 20, 1935.
- ③ Far Eastern Survey (New York, American Council, Institute of Pacific Relations), June 5, 1935, p. 84.
- ④ 華盛頓水陸軍雜誌
- ⑤ Far Eastern Survey, September 9, 1936, p. 208.
- ⑥ 雜誌 Arnold J. Toyndee, Survey of International Affairs, 1934 (New York, Oxford University Press, 1935), pp. 650-51.
- ⑦ Reconstruction Finance Corporation Press release, June 17, 1935.
- ⑧ 雜誌 'Memorandum on American Civil Aviation in the Pacific' (New York, American Council, Institute of Pacific Relations), May 4, 1934.
- ⑨ U. S. Senate, 'Hearings Before the Special Committee Investigating the Munitions Industry,' Part 6, Exhibits 551-557; also pp. 1445-52.
- ⑩ 同上 pp. 1465-69; Commerce Department figures for 1932, for 1933, Department of Commerce, 'Aeronautical World News,' February 15, 1936, p. 2.
- ⑪ 雜誌 Bisson, 'Struggle of the Powers in China,' p. 124.
- ⑫ U. S. Department of State, Press Releases, May 5, 1934, pp. 244-45.
- ⑬ Reconstruction Finance Corporation Press release, June 17, 1935.
- ⑭ Christian Science Monitor Oct. 3, 1935.
- ⑮ 同上 February 25, 1936.
- ⑯ Aeronautical World News, February 15, 1936, p. 2, November 10, 1936, p. 10.
- ⑰ 雜誌 Bisson, 'Struggle of the Powers in China,' pp. 128-29, 131-32.
- ⑱ 華盛頓水陸軍雜誌
- ⑲ 見史丹尼士羅曼雜誌 'The Far Eastern Crisis,' p. 171.
- ⑳ Helen Fisher, 'The Future of Naval Limitation,' F. P. A. Reports, Oct. 1, 1936, pp. 180-81.
- ㉑ 雜誌 羅曼 'Treaty Information,' December 1934, pp. 4-9.
- ㉒ Fisher, 'The Future of Naval Limitation,' pp. 181-87.
- ㉓ 雜誌 羅曼 pp. 186-87; New York Times, December 23, 1936.
- ㉔ Fisher, 'The Future of Naval Limitation,' p. 188; New York Times, Dec. 1, 1936.
- ㉕ New York Times, Oct. 8, 1936; Christian Science Monitor, Oct. 15, 1936.
- ㉖ William T. Stone, 'Impending Naval Rivalry,' F. P. A. Reports, April 11, 1934, p. 39.
- ㉗ Hearings before the House Naval Affairs Committee on H. R.

6604. Jan. 22, 1934, p. 195.

◎ 73d Congress, 2nd session, H. R. 6604.

◎ Naval Department Appropriation Bill for 1937, Hearing before

Subcommittee of House Committee on Appropriations, 74th Con-

gress, 2nd session, pp. 4-5.

◎ 國會 p. 482; 註頁號 pp. 489-91.

◎ 國會 p. 43.

◎ 參照 The Budget of the United States Government for the fiscal

year ending June 30, 1936. P. A. 76-77; The Budget of the United

States Government for the fiscal year ending June 30, 1937. P.

A. 80-91.

◎ 參照 David H. Popper, "Creating a Philippine Commonwealth" F.

P. A. Reports, Dec. 15, 1936.

◎ 參照註 所引書 pp. 287-42.

◎ 參照 註 所引書 pp. 242-43.

◎ 中國及關稅於一九〇三年總稅務司報告

◎ New York Times, March 14, 1935.

◎ 國會註 參 參 March 28, 1935.

◎ New York Herald Tribune, Oct. 25, 1935; Also Post office Depart-

ment, Advertisement for Foreign Air Mail Service, Aug. 18, 1935.

◎ New York Times, Sept. 13, 1936.

◎ 參照 Willard Price, "Pacitic Adventure," p. 198.

◎ New York Times, Nov. 15, 1936.

◎ 參照 John Parke Young, "The United States Silver Policy," F.

P. A. Reports, July 1, 1936, pp. 102-104.

◎ 國會註 參 p. 104-105.

◎ 原文參照 74th Congress Public Resolutions Nos. 67-74.

Raymond Leslie Buell, "The New American Neutrality," F. P.

A. Reports, January 15, 1936.

介紹中外經濟拔萃

中外經濟拔萃自從出版以來，因編制新穎，內容充實，頗受讀者之歡迎。現第四期業已出版，載有各國
際收支平衡估計，中日經濟提攜問題，日本經濟問題及各國貨幣問題等論文三十餘篇。聞生活書店等均
有代售云。