



美國外交政策與汎美和平會議

李俊龍

(美國通訊)

一 拉丁美洲市場之爭奪

拉丁美洲是英、美、日帝國主義爭奪的市場，表面上雖然包括二十個獨立國，但在本質上，他是一個半殖民地的大陸。自一八二一年西班牙帝國的專制統治崩潰後，這些新成立的國家，因為經濟上成了新興帝國主義的附庸，政治上的獨立並不是很健全的。有些甚至僅存一個獨立的名義。

我們如果從歷史上看，十九世紀中葉是英國支配拉丁美洲的全盛時代。一八八八年的美西戰爭，美國掃蕩了西班牙在拉丁美洲和太平洋上的殘餘勢力，便開始和英國爭奪拉丁美洲的經濟支配權和治領導權。中經「金元外交」的運用，大戰期間的機會，及戰後美國的繁榮，使美國在拉丁美洲的勢力飛揚跋扈，一日千里。一九二九經濟恐慌爆發，美國本身金融凍結，拉丁美洲市場萎縮，影響美國的投資，同時更使拉丁美洲各國不斷發生革命和內亂。如是太平洋西岸的日本帝

國主義，在以武方向亞洲大陸推進的同時，更以經濟勢方向拉丁美洲進襲，現在，這個半殖民地的大陸，成了英、美、日三大勢力的角逐場。

英帝國主義在拉丁美洲的政治勢力，是在卡里濱海 (Caribbean Sea) 周圍，中美的洪都拉斯，英國領有一部，南美的圭阿那，英國佔有一角，此外在卡里濱海上的西印度羣島，英國領有六個島羣，其中傑麥加島 (Jamaica) 上的君士頓港，與大西洋上英領波麥達島構成重要軍事聯絡線。但是英國在拉丁美洲的主要關係還是經濟勢力，尤其是南美南端的阿根廷和智利為最重要。英國對阿根廷鐵道投資甚巨，每年由阿輸入大量的肉食、小麥和羊毛，向阿輸出大量的機器及工業品。智利的硝磺和秘魯的石油及銅礦，與英國利害關係亦最密切，英國是以這種密切的經濟關係來支配這些國家的政治勢力。

美國自美西戰爭後，對拉丁美洲的經營不遺餘力，最初佔領卡里濱海上的保多里哥和佛琴島，同時以普拉第法案 (Platt Amendment) 強使古巴淪為事實上的保護國。一九〇三年製造巴拿馬革命，

109652 取得巴拿馬運河權，一九〇五年老羅斯福總統強制取得多米尼加的關稅管理權，此後諾克斯(Philander C. Knox)任國務卿時，以「金

元外交」極力奪取各種權利，如一九一四年奪取尼加拉瓜的另一運河建築權及大小康恩島和豐色加海灣上的海軍根據地建築權，一九一五年用海軍強迫奪取海地財政管理權，直至一九二五年止。此外在薩爾瓦多、秘魯、玻利維亞等國均取得了財政管理權或顧問權。至一九二八年止，美國在拉丁美洲的投資，增加了五十億美元，這種突飛猛進的發展，引起了英國的嫉視，如是英國誘導阿根廷加入國聯，美國立即以汎美會議號召相抵抗，這些年，智利的革命和玻利維亞與巴拉圭的戰爭，英美帝國主義是幕後的牽線者。

自一九二九年經濟恐慌以後，美國金融資本凍結，而同時拉丁美洲諸國對美國的「大棍子主義」引起了反感，於是日本帝國主義的勢力便乘機侵入了中南美的市場。一九三四年日本對南美洲的輸出竟增加百分之三百，對阿根廷的輸出，亦大有增加，無怪英美兩國的資本家均發生極大的反感。日本向阿根廷輸入棉織品，影響英國開闢的棉業銷路，由阿根廷購買羊毛，轉移對於澳洲羊毛的購買。同時，日本向巴西購買棉花，目的為減少對美棉的輸入。日本曾於本年二月向巴西提議借予日金三萬五千萬美元，以十六年為期；同時並以巴西咖啡、錳礦等產品為代價，由日本代巴西建造三十艘戰艦。此外更與薩爾瓦多勾搭，企圖闢一航路至薩，進而謀在豐色加海灣上得一海軍根據地，與

美國之巴拿馬運河以威脅。凡此種種，可見日本帝國主義在拉丁美洲的企圖，不只在於經濟的掠取，而且帶有很深的軍事政治意義。據一九三四年的調查，日本向拉丁美洲的移民，總數在六萬人以上，分布於巴西、秘魯、墨西哥、阿根廷等國從事墾殖，其居心叵測，更值得注意。

這樣，拉丁美洲市場的爭奪，由英美的關爭轉到了英、美、日三國的鬭爭，近年美國鑒於過去強硬政策引起不良反響，故改採緩和政策，第七屆汎美會議起，美國高唱善隣政策，企圖緩和拉丁美洲諸國的反抗，掙扎地保持着在各該國的經濟勢力，這次汎美和平會議之發起，正是美國善隣政策進一步的發展，在下面就要詳細說到的。

二 汎美主義與善隣政策

美國對拉丁美洲的外交政策，由最初的門羅主義轉變到汎美主義，再由汎美主義進展到羅斯福的善隣政策，這一歷史的過程表明美國與拉美諸國關係之改變，這種改變絕不是偶然的，一方面是由於拉美各國反抗美國侵略的威脅，另一方面也就是美國為緩和這種反抗不得不對拉美各國改採政治和善和經濟掠取的結果。

門羅主義是美國帝國主義對拉丁美洲的最初侵略方式，一方面拒絕歐洲各國的干涉，一方面奴視拉美各國的地位，可說是一種獨佔的霸道的關門主義。汎美主義的本質是要以美國為主構成的美洲同盟方式排斥歐洲帝國主義的侵入，就對歐洲各國言，仍然是關門主義。

就美洲各國本身關係言，雖然仍是美國做主體，但較門羅主義稍爲進步了些，一九一六年第二次汎美科學會議時威爾遜提議美洲各國聯合「以保證彼此之政治獨立及領土完整。」在口頭上多少帶有一點平等結合的傾向。

汎美政策係一八八〇年美國國務卿布朗爾 (Secretary Blaine) 氏所提倡，他的本意不僅在維持友好關係和召集汎美會議，還包括了汎美關稅同盟，汎美鐵路制度，及汎美共同度量衡與貨幣制度的計畫。這種計畫從未全部實行，但定期的汎美會議已經創立，其後並在華盛頓成立了「美洲各國同盟」(Union of American States) 的機關。汎美主義的發展，主要的只是一種維持外交友好關係保障相互和平的傾向，與布朗爾氏所主張之經濟同盟意向相去尚遠。一般的意見，以爲汎美主義就是指美國與拉丁美洲各共和國間以定期會議，相互友誼，及相互維持西半球和平爲目的之一種結合。事實上，美國在拉丁美洲各國的爭執間成了主要的調停者，如哥斯德黎加 (Costa Rica) 與巴拿馬之爭及智利與祕魯間的糾紛，美國出而調解，便是其例。這種看法，雖有根據，但是很膚淺的。實際上所謂汎美主義包含了兩個目的：第一是美國借此方法以鞏固其門羅主義的傳統，排斥其他帝國主義——尤其英國在南美市場上的勢力；第二是想拿汎美會議來緩和拉丁美洲各國日益發展的革命運動，保障美國既得的經濟掠取和政治控制權。

自一九二九年經濟恐慌爆發後，美國鑒於傳統的門羅主義徒然引起拉丁美洲各國的反感，不便於發展經濟侵略，如是開始改變政策，胡佛任內不干涉巴拿馬革命，不因薩爾維多賴債而奪取其關稅收入，以及撤退尼加拉瓜的海軍等都是這種轉變的具體表現。到一九三三年羅斯福上台，更提出了「善隣政策」這一漂亮口號來博取拉丁美洲各國的好感。他在就職的時候宣稱：

「在國際政策方面，我主張美國應採取善隣政策。我們要做一個尊重自己因而尊重別人權利的隣居，尊重自己的義務，並尊重對華隣所訂的協定之神聖。我們現在深知互賴互助之重要，我們不能只有所取而無所予，這是從前所未了解而現在已經覺悟到的。」

這種表示，是羅斯福善隣政策的起點。在這四年中間，羅斯福對拉丁美洲的外交政策，可以說是循着這個方向。如對古巴內政干涉權之放棄，海地駐軍之撤退，及一九三二年十二月國務卿何爾尊重拉美諸國獨立自由主權的聲明，均博得拉美各國的好感。

本年九月十五日，國務卿何爾應美國陸隣同盟 (Good Neighbor League) 的邀請，在紐約作重要外交演說，其中關於美國對拉美各國的外交政策，有下列的表示：

「我們在與美南各共和國交涉的行動中證實我們的「善隣政策。」現政府會明白表示不干涉上述任何國之事務。由於在蒙特維多會議 (Montevideo Conference) 簽署關於各國權利義務的美洲洲

109654 條約 (Inter-American Convention) 美國政府已承認此種原則，又將美國與古巴條約中之布拉提修正案 (Platt Amendment) 取消，並將佔據海地之美國海軍撤回，同時更與巴拿馬商訂新約，該約雖仍完全保障美國防衛並經營該運河之權利，但已將過去美國所有干涉巴拿馬共和國的權利廢除。

凡此一切，我們已明白表示沒有支配各國的願望，承認各國間的平等，並相信各國間完全合作之可能。不久將在阿根廷召集的美洲各共和國會議，已得各國熱烈歡迎，而一般均相信將有更進一步的方法以保證美洲和平的維持。

從上述羅斯福與何爾的表示中，我們可以看出美國對拉美政策的轉變。這一轉變並不是說明美國真正放棄了對拉美的帝國主義企圖，恰恰相反，所謂「善隣政策」的意義，不過是說明美國對拉美政治侵略的「大棍子」政策已經轉變到一種經濟侵略政策。這對於拉美各國的控制，不只沒有放鬆，而且企圖加緊，對於拉美各國的解放運動，仍然是一種有力的束縛，對於英國和日本爭取拉美市場的企圖，更是一種新的抵制工具。「和平」「親善」之等等好聽的名詞，本已成為今日帝國主義國家剝削殖民地半殖民地國家的煙幕彈，羅斯福何爾口中的「善隣政策」正和東方的「提攜」「親善」呼聲有「異曲同工」之妙！

三 歷史上的汎美和平條約

拉丁美洲在英美兩大勢力爭奪之下，各國的政變不斷發生，向來就不在一種和平狀態。美國以保持其利益為藉口而從事武裝干涉的例子也不是沒有過的。在過去，美洲各國間也訂立過不少和平條約，我們可以舉出最著名的四種條約來說明汎美和平制度。

(1) 哥得拉條約 (Gondra Treaty) 這個條約是一九二三年五月二十三日在古巴三地亞哥 (Sancti Spiritus) 簽訂的，已經批准的有十八國。條約規定凡各國間不能依外交途徑解決及未提請依現行條約仲裁之衝突，除涉及各國憲法問題之爭議及已經依條約解決之爭議外，組織調查委員會處理。這個調查委員會的權限只限於調查及報告，該項報告並沒有司法判決或仲裁判決的效力。調查報告期間自委員會成立起以一年為限，必要時得延長半年，爭議各方在恢復其自由行動以前，還有六個月的時間以寬取解決協定，在調查開始以後至協議破裂前，爭議各方不得向其邊境「開始動員或集中軍隊」，不得「從事任何敵對行動，或為敵對行動之準備」。這個條約的用意，以為各國在發生衝突時，均渴望明瞭衝突事實並願意在調處期間不用武力，但事實上該約生效已經十一年，還沒有得到一個試驗其價值的機會。

(2) 一九二九年仲裁條約 (The Arbitration Treaty of 1929) 一九二八年一月美洲各國在夏灣拿開會時，和平解決爭端問題極為

一般人所注意。因當時情況不適宜於討論該問題，故於同年年底在華盛頓召集特別會議，除阿根廷外其餘各國均有代表參加。會議產生了仲裁條約，附加進步仲裁議定書及調停公約。這些便成爲美洲和平機構的主體。

該項仲裁條約與美法兩國在一九二八年二月六日簽訂之法美條約相似。訂約各國同意將要求權利之「一切國際性質的爭執」提出仲裁。但有兩個條件：第一這種爭執已經沒有外交調整的可能；第二這種爭執的性質是司法的，可以用法律判決。換句話說，就是只限於法律爭執 (Legal disputes) 以別於非法律的 (Non-legal) 或政治的爭執 (Political disputes)，並借用國聯盟約第十三條及國際司法永久法庭組織法第三十六條爲此種區別之援引。

不過，有兩種爭執特別除外：(1) 關於各國本國問題而「不爲國際公法所控制者」；(2) 影響不屬於本條約國家之利益或涉及其行動者。因非美洲國家不能參與該項條約，故涉及門羅主義的爭執不在該條約範圍之內。

該項仲裁條約既沒有設置永久法庭的規定，也沒有強制接受仲裁的效力，實際上只不過是一種彼此同意提出仲裁的條約而已。現在只有十三國批准了這個條約。

109655
(c) 一九二九年調解公約 (The Convention of Conciliation of 1929)。上述之華盛頓會議時，依照當時一種流行的趨勢，企圖在仲

裁與調停兩者間畫分一種嚴格區別，把仲裁的範圍只限於法律性質的爭執，而調解的方式可應用於一切法律的及非法律的爭執。一九二三年哥得拉條約預先防止涉及調停範圍，所以華盛頓會議時曾稱許一九二三年之努力爲「可貴的成就」，並企圖給予那種成就以「更大的威望和強度」。因此，華盛頓會議產生之調解公約將一九二三年哥得拉條約所規定的調查委員加上一種調解委員的資格。他們可在進行調查事實時或爭議各方考慮調查報告之六個月內任何期間調停爭執各方之衝突。在上述之六個月期內，每個委員也有執行對爭執問題一種本於良心的和不偏袒的考查之義務，並提出「衝突之公平決定的解決之基礎」。委員會指定在六個月時間內爭執各方考慮提出之解決基礎，然後再由委員會草擬最後方案載明爭執各方之決定及其所接受之任何解決條款。在這個期間內，各方均不許使用武力。

由於哥得拉條約在華盛頓及蒙特維多所設立的永久外交委員會也被授給了調停的職責，這種職責的執行，或由於爭議一方之請求，或於和平關係被擾亂時由該會自動執行。但這種權限只限於在爭議各方已成立臨時特別委員會 (ad hoc commission) 之前的中間時期。公約並規定於哥得拉條約不適用的爭議也得設立臨時特別委員會。

這樣組織的調解制度是很脆弱的，因爲牠的調解辦法還靠臨時特別組織 (ad hoc bodies) 來決定。所以，一九三三年的蒙特維多會

109656 議草訂附加議定書，意在使調查和調解委員會較具永久性。不過，即是有這種附加議定書，華盛頓調解公約仍難算是滿意的和平工具，而且，批准這個公約的還只有十四國。

(4) 一九三三年十月十日在里阿得則羅 (Rio de Janeiro) 簽訂的非戰條約 (The Anti-War Treaty)。這個條約普通都叫薩威得拉那曼司條約 (Saavedra Lamas Treaty)，簽訂後延過了兩年才於最近生效。截至本年六月止，已經批准的只有阿根廷、智利、墨西哥三國，但實際上贊助這個條約的有十國以上，其中並有歐洲的國家在內。

這個條約的提議者為現任阿根廷外交部長那曼司氏，其精神脫胎於巴黎非戰公約 (Paris Treaty for Renunciation of War)，但有幾個異點。這個條約不包含非難戰爭 (Condemnation) 和屏斥戰爭 (Renunciation) 兩種意義，牠只是一種非難戰爭的條約。牠不適用於為國家政策工具的戰爭，只適用於侵略戰爭。牠不限於這國對別國的侵略戰，而適用於對世界任何國家之侵略戰；牠不僅規定解決爭端應用「和平方法」，而且應用「為國際公法所認許之和平方法」。訂約各國是以採用共同的和一致的「中立國性質」的態度作維持和平之努力，「執行國際公法所准許的政治的、法律的、經濟的方法」，「喚起輿論影響之壓迫」，但他們並未同意「用外交或武力干涉」。

條約中共有十一條係專指調解問題。一切爭議之調解手續均有規定。但在各國簽署、批准，或加入該條約時，任何國家可對表列之四種

爭議之一種或全部免除條約義務。這樣，使這個條約對簽約各國義務的限制較為寬鬆。美國公法學家郝松 (Menley O. Hudson) 氏在其近著美洲洲際和平條約 (The Inter-American Treaties of Pacific Settlement) 上說：「那曼司條約之主要意義不在其對於美洲洲際和平解決機構之貢獻，但牠或可當做實施一九二八年巴黎條約所宣布之基本原則的一種嚮導。而在發生違反這些原則的事件時，牠或可對那些尋求維護國際公法及國際和平的國家之行動發生影響。」這種批評算是比較地客觀的。此外，這個條約規定不承認以武力奪取之領土，也算是一個進步的特點。

四 羅斯福總統與汎美會議

羅斯福總統既以善隣政策相號召，對於汎美和平機構的調整，自具有一種野心，尤其是經過三年多來世界戰爭空氣的威脅，更使他在利害上和責任上感着一種改造和鞏固美洲和平制度之自覺。今年一月三十日，羅氏致函美洲諸國元首，表示：「關於大廈谷問題的巴披間長久爭執，幸已和平解決；余確信美大陸諸國以一切努力而確立永久和平的會議舉行期現已到來。永久和平可因現存諸機構之改訂或新和平機構之設立而完成。此種途徑，不僅有貢獻於世界和平的進展，且對於國聯及其他以防止戰爭為目的之現存及將來可望成立的和平機關，亦將擔負輔助的任務。」這是羅氏發起這次汎美會議的官式文

告，美國國務卿何爾於羅氏邀請文件發出之後，用廣播演說表示召集此會之目的及希望，認為「美大陸諸民族間之友好以及經濟文化和平等和衷共濟的新世紀，將以這種會議召集為契機而開始。」同時並於四月八日在華盛頓汎美聯盟召集幹部會議，組織籌備委員會，由何爾領導根據拉丁美洲各國提案起草大會議程，原定今年七八月舉行大會，後因美國今年為大選期，故決定十二月一日在阿根廷京都波諾愛爾(Buenos Aires)舉行。十一月三日美國總統選舉結果，羅氏以前勝利獲得連任，遂於十一月十八號由華盛頓出發，親往阿京參加大會開幕典禮，沿途經過各地，民衆均作盛大歡迎，阿國朝野對羅斯福不畏長途跋涉，親臨盛典，更感百二十分欣慰，所以羅氏到達時之熱烈歡迎盛況，為歷史上空前盛事。中南美各國的報紙，用大號標題連日登載羅氏到達情形，並一致作社論表示熱烈歡迎，羅斯福本人固然笑逐顏開，而獨基於帝國主義的總統，也忽然變成了新世界的和平之神了！

十二月一日下午，汎美和平會議正式開幕，羅斯福總統在全體代表熱烈歡迎鼓掌聲中作歷史意義的演說，其內容極關重要，足以代表美國對拉丁美洲今後之外交動態。

109657
首先，羅氏回憶三年前在蒙特維多開第七次會議時之國際及美洲的環境，當時經濟恐慌之襲擊與世界不安狀態之動盪，以及巴波間之長久糾紛，使得美洲各國共同感覺一種恐懼及責任之自覺，三年來的努力，「在西半球內，恐怖之夜已經被驅散了許多經濟恐慌的不堪

的擔負已經減輕了，由於我們之共同努力，今日這半個地球內的國家均與其鄰國保持和平。」因此，羅氏申明「這不是一個組織同盟分配戰爭贓物，瓜分別的國家，及以人類命運為賭注的會議。得愉快的贊助，我們的目的是為了保證和平祝福之永續。」接着，他指出，世界各國對和平威脅之嚴重，使我們愈感覺未來戰爭之可怖，各國一般人民雖渴望和平，而其政府領袖仍從事於戰爭，「如果發明了殺人器具的人類不能發見保持和平的方法，我們所知道的文明實陷於恐怖的末日。」不過，羅氏申明不能接受任何失敗主義者的態度，「我們從痛苦的經驗中知道和平不是可以單純求得來的，正如其他權利一樣，和平只能由艱苦卓絕的奮鬥中得來。我們於此願以全力貢獻於為和平的鬭爭。」

在演說中，羅氏指責歐洲迷信武力破壞條約的國家，他認為這些國家盡量擴張軍火工業的結果，只製造殺人的工具，並沒有製造可供消費的物品，這些國家將來不是用其武裝破壞鄰國的和平，便會要因為經濟基礎之不健全而自趨崩潰。無論戰爭發生或經濟崩壞，均是使美洲各國受到嚴重影響，所以美洲各國必須盡力幫助歐洲從戰爭恐怖中解救出來。因此，他向大會提出了幾個要點，作為努力的方向：

第一，美洲各國應以全力阻止在彼此間發生任何戰爭，並共同一致反抗外來侵略。欲達此目的，各國必須強化立憲民主政府之機構，一方面使各國政府能適應近代統一與效率的需要，一方面須保障各國

109658

人民個人的自由。這樣，美洲各國人民必能盡力維護和平，而民主政治亦必為全世界所贊助。

同時，羅氏明白申明，在決定維持彼此間和平的時候，如果為戰爭狂熱和土地飢荒所驅使的別國企圖侵略美洲，美洲各國將共同一致反抗這種侵略，使侵略者發見「整個西半球充分預備為相互安全相互幸福而站在一起。」羅氏並重申其在巴西國會和大理院的演詞：「我們每個人都已懂得獨立的光榮，讓我們每人更學習互相依賴的光榮。」

第二、完整和平機構並極力阻止足以釀成戰爭之條件發生。在這一點上，羅斯福總統指出增進各國人民生活水準，保障各國人民政治自由，調整各國內政治的和社會的不公平制度，供給各國人民以工作機會，使每一個家庭都有能力贍養和教育子女……這些都是促進各國和平的內在條件。而在國與國之間，「每個國家之幸福與繁榮，大多倚靠於其本國商業及其與別國通商所獲之利益。因為，現代文明立於國際商業交換之基礎上。每個國家都已感覺各國關稅障壁之影響，每個國家的人民也都感覺因此所生之痛苦。」凡是高樹關稅障壁的國家，也就是天天高呼戰爭的國家，凡是企圖自給自足的國家，其人民生活水準和民主權利都為瘋狂的軍備競爭而犧牲。這樣，使各國人民感覺一種失望，認為「戰爭的代價也許比和平的代價要少些。」

羅氏認為上次蒙特維多會議決定之自由貿易政策的原則，在美

洲各國樹立一線曙光，美國國務卿何爾互惠商約政策之積極推動，即為努力打破關稅戰之一種努力，美國人民對此種政策近已一致贊成，拉美各國對此亦必具一種同情。

美洲人民應有為和平犧牲物質利益之決心，應有以和平方法解決各種爭端之信仰。這樣，美洲內部之和平才能鞏固，各國人民之個人自由與安全才能獲得保障，民主政治才能因各國共同努力而永維不墜。

第三、維護立憲代議制度之民主政府及西方文明之精神。為表明我們對西方文明之信仰，讓我們確認：「我們維持並保衛立憲代議政府之民主的方式。」「由於這種政府，我們能夠更偉大的準備一種文化的、教育的、思想的、自由意志的廣泛的傳播；由於這種政府，我們能為國民的生命求得更大的安全並為他們求得更平等的發展機會；由於這種政府，我們能極力獎勵各國間商業和藝術科學之交換，能避免軍備競爭，消除仇恨及鼓勵善意和真實之正義。由於這種政府，我們貢獻和平希望及予全世界人類以更充裕的生活。」最後羅氏並謂「西方文明精神在信賴上帝，吾人如能保持此種信仰和精神，不僅美洲和平可以維持，並能對海外友邦予以最大希望。」

從羅斯福總統的演講中，有幾個重要意義表明：（一）世界戰爭的威脅，美洲不能避免其惡影響，故汎美和平機構必須加強，以共同努力於和平之維繫。（二）各國商業利益係相互的，美國的商業互惠政策，希

望能在美洲各國發生良好影響。(3)爲共同反抗外來侵略，門羅主義應擴大爲「美洲各國間的共同協定」，爲護得和平，各國須犧牲若干物質利益，但此種犧牲較戰爭之犧牲實甚渺小。(4)立憲民主政府制度爲保障人民生活安全世界和平最好之制度，各國須以改進各國人民生活水準爲穩固此種政治制度的基礎。

五 美國對和平大會的重要提案

美國這次發起汎美和平大會，懷抱了很大的希望，羅斯福總統之親往參加，國務卿何爾親自領導代表出席，即其重視此次會議之表徵。美國向大會提出了三個重要提案，第一個提案爲政治性質的中立公約，第二個提案爲經濟性質的各國逐漸減低關稅及商業平等待遇計畫，第三個提案爲文化性質的促進各國文化關係計畫，這三個重要提案，代表美國對這次大會的期望：第一在於鞏固美國與美洲各國間的政治聯繫，使美國領導西半球的和平勢力，由安定美洲進而與國際周旋，這是把「門羅主義當做美洲各國的共同協定」，其意義不是消極的反對歐洲干與美洲事務，而是企圖積極的樹立美洲和平基礎，自然這種基礎仍然以美國做中心。第二在於堅強美國與美洲各國間的經濟聯繫，使美國在拉美的市場，消極的不致爲英日所奪取，積極的能更造成深厚的基礎。第三在於促進美國與拉美各國間精神上的了解，以促進文化關係的美名培養親美的文化基礎，一方面緩和拉美各國的

革命運動，一方面鞏固美國已經獲得的政治經濟勢力。這三種計畫是何爾領導的傑作，也是美國的新外交動態，我們須加以較詳的討論。

首先，我們檢討美國提出的中立公約。十二月六日，何爾以美國首席代表名義向和平大會提出兩個重要提案，第一個即中立公約。提案名稱爲「調協美洲各國間現行條約並擴大其若干部分之公約」

(Convention Coordinating the Existing Treaties Between the American States and Extending them in Certain Respects)

或簡稱調協公約 (The Coordinating Convention) 內容共十二條，

其要點如次：(1)根據以前締結之和平條約及本公約之規定，美洲各

國重申擔保以和平方法解決各國間發生之一切爭端。(2)美洲二十

一國擔保不對世界任何地方之交戰國輸出軍械、軍火及戰爭器具，或

借款與任何交戰國。(3)由二十一國外交部長組織一個永久的美洲

國際協商委員會 (Inter-American Consultative Committee)

(a)協助各國遵守本公約第一條所列舉之五種和平條約及本公約

各條之規定。(b)在阻止各國衝突，避免使用武力，或停止正在進展中

之爭端的各種方法上充分合作。(c)對依照本公約第六、七、八、九各條

之規定所採取之立法的及行政的動作之相互關係交換消息及觀點；

(d)協商委員會於本公約實施後六個月內開第一次會議，決定一切

有關組織、行動之各種問題，並建立最有效果的聯絡方法，以俟得各國同

意可隨時召集會議。(4)各國同意於發生爭端時用和平方法解決之，

109660 如爭端超過直接外交談判程序，各國同意將此種事實報告永久洲際協商委員會，覓取特別和平解決辦法。(5) 永久洲際協商委員會

(Permanent Inter-American Consultative Committee) 經任何

會員之請求，有權喚起簽約國注意其條約義務，並得居中調停，或援助

其以特別方法解決爭端，或貢獻使雙方更滿意之和平解決辦法。(6)

各國同意在永久協商委員會進行調處期間，任何國不得從事戰爭或

足以釀成戰爭之行動。(7) 不幸調處失敗，戰爭發生於兩國或兩國以

上之締約國間，其餘各國須嚴守本公約規定之中立國辦法。(8) 各中

立國得在本公約所規定之中立國辦法外，單獨對交戰國施行商業與

債務上之法律，但須對交戰國各方一律平等待遇。(9) 本公約並不干

涉各締約國對其他已簽署條約之義務。(10) 公約有效期間無限制，各

締約國如欲廢止，須於通知後一年內始能生效，在戰爭期間之國家不

能廢止公約。

這個中立公約草案，係將美國中立法精神加以擴大，對於美洲各

國間和平的維持，確具相當作用，其設立永久協商委員會一點，更為歷

次和平條約所未有之特點。

第二為美國提出之促進文化關係公約 (The Convention for

the Advancement of Cultural Relations) 該約共九條，其最重要

之點為：(1) 美洲各共和國每年互相交換八百四十名大學生，二百四

十名教授，每一個國家每年向其他各國選送兩名學生一名教授，交換

各國文化，使彼此得到進一步之了解。(2) 由各國外交部對其他國家之有組織的團體，如工會、學生會、教育會、學術團體、科學社團……等，予以便利之參觀、調查、研究機會，使每個團體能在各該國內造成一種與論增進各國間彼此的認識和了解。這一個提案的用意，無非是要從建立密切的文化關係上加緊美國與美洲各國間的聯繫。

第一為經濟計畫。美國曾向大會提出兩個經濟計畫：其一為由大會議決美洲各國政府開始逐漸減低關稅障壁，進而由各國締結一般

商業條約。其二為依據第七次汎美會議之決議，提請各國政府採用平等待遇之商業政策。美國提出此兩提案之理由，何爾曾於提案書中說

：「衝突之種子在生活狀況不滿意及經濟的改良機會受限制的人羣中容易傳播，故為一般人改進經濟機會之努力在維持和平意義上實為極迫切之需要。」提案之具體辦法：(1) 各國政府儘可能的阻止

提高關稅障壁及其他商業限制辦法。(2) 由各國政府於相當時期逐漸減少甚或取銷對國際貿易之過度的及不合理的限制辦法。(3) 依

上述之基本觀點，各國政府當努力使其商業政策適合平等待遇之原則。歧視、優惠及匯兌控制等辦法必須免除，如最近德國與若干南美國

家所實行之雙方清償及抵補協定辦法，應予廢止。

除此種原則上的規定外，經濟計畫中並包括完成美洲洲際公路、締結衛生限制及改良航空運交通等具體計畫。

經濟計畫的主要目的，為保障美國在拉美各國的市場，進一步鞏

固汎美經濟布洛克，其重要較上述之文化的政治的聯繫有過之無不及！

六 大會之成果

經過三星期的長期集會，大會終於在十二月二十三日閉幕，這次會議的成果，通過了六十九個公約、決議及建議。美國代表在大會的活動，自然是這次會議獲得相當結果的主要原因，就報載的各種通訊分析，可將大會重要成就分爲下列數點：

(1) 集體安全公約 (Collective Security Convention)。這個安全公約的意義有兩點：第一，「在美洲各共和國之和平受威脅」的時候，或「美洲各共和國間發生戰爭」的時候，簽約各國擔保共同協議解決辦法。第二，「如果美洲以外之國際戰爭爆發足以影響美洲和平之時，簽約各國亦須共同協議以決定或可採取之保障美洲和平的適當的合作行動。」因此，集體安全公約的用意，對內在鞏固美洲各國間的相互關係，對外在維持美洲各國對國際戰爭的共同態度。

(2) 聯合宣言 (A Declaration of Solidarity)。在這個宣言上，美國及其他美洲共和國承認「對美洲任何一國之非友誼的行動所引起之擾亂和平影響，各國共同感受，集體安全公約所規定的調停程序，即以此「共同利害」爲基礎。」同時，該宣言並指責領土侵佔，干涉別國，及強收特別債務等行動。

(3) 不干涉議定書 (A Protocol on Non-intervention)。該議定書重申一九三三年蒙特維多會議所採取之不干涉立場，並認「干涉爲和平之威脅」，使美洲和平機構能充分行使。

(4) 中立公約 (A 'Neutrality' Convention)。經過若干的商議和修改，使中立公約變得異常薄弱，這是爲了要滿足阿根廷及其他國聯盟員國的緣故。這個中立公約對和平解決爭端的美洲條約自要增加一些力量。牠規定在「締約國間發生糾紛時，其他各共和國應立即採取共同一致之中立國態度。」爲達此目的，牠們在適合各國本國法律及不與國聯義務抵觸之原則下「可考慮」施行禁運軍火及禁止借債之舉動。阿根廷保留免除對爲人民需要之糧食原料及因購買糧食原料所需之借款的禁止，並申明在「侵略戰爭」發生時各國對禁運軍火的限制亦可酌量保留。

(5) 國際商業平等待遇及漸減關稅之決議。這兩點均由美國代表提出，得大會通過，其內容已於上段說明。

(6) 其他關於國際公法，文化合作，交換出版物，無線電，及女子公民權等之決議，比較不甚重要。

(7) 對多米尼加等國提出之組織美洲國聯案，大會決議延至一九三八年，在祕魯京城里蒙 (Lima) 舉行之汎美會議再行討論。就上述之各種成就觀察，對於美洲和平固然增加不少希望，同時也感到一種失望。如果拿美國原來提出的計畫作標準，大會實際所採

109662 納的計畫去原定理想甚遠。例如美國提出之永久協商機關計畫，為大會所拒絕，那末，新的仲裁公約也不過如凱洛格非戰公約一樣，既沒有

執行條約的機構，對違反條約的又沒有實際的制裁，各國更沒有接受評議判決的義務，故條約的規定事實上不生若何效力。再如中立公約，原案擬將未參與國聯制裁之美洲各國接受對交戰國不運軍火及不借款項之制裁辦法，但大會所通過者將這一點由各簽約國依其本國現行法律決定。又如阿根廷之保留案，更證明美國、巴西及其他各國避免捲入戰爭之願望與阿根廷等國聯會員國對國聯盟約之責任仍相衝突，而中立公約及商業政策之得不到各國具體的承諾，也就證明拉美各國和歐洲之經濟的依存關係仍然是「汎美團結主義」的一個有力的障礙。

然而，在另一方面，當國聯盟約被侵略國踐踏無餘，歐洲和平感着嚴重威脅的今日，美國所領導之汎美和平大會，還公然約集二十一國的代表，討論了二十一天的和平條約，無論其在實際上的成就如何，單就這種為集體安全的和平協商而論，究竟比起滿嘴「毒藥氣」的國家要高明一籌哩！

七 結論

我們從英、美、日對拉市場之爭奪，從美國對拉政策之歷史的轉變，以及羅斯福發起這次和平大會的意義和大會所收穫的結果，至少有點值得注意。

第一，美國傳統的門羅主義已因時代的轉變改換其內容，羅斯福的善隣政策是以政治的懷柔手段達到經濟的控制目的，在方法上儘管不同，而其帝國主義性的目的並未消滅，如果有人認為美國已放棄其對拉美的侵略政策，那只是一種短視。阿根廷總統的兒子於和平大會開幕羅斯福登台演說以前高呼「打倒帝國主義」，正是代表拉美青年對於善隣政策的反感。從這裏，我們可以看出拉美各國爭取獨立解放的運動，決不會因美國的懷柔政策而終止。正如有民族良心的中國人，決不因敵人嘴裏的「親善」「提攜」而忽視敵人的侵略陰謀，相反的，我們更應該揭破敵人的煙幕，不斷的為民族解放而鬪爭！

第二，美國發起這次和平大會的意義，一方面是要以汎美主義抵抗英國對拉美的影響，一方面是想鞏固美洲的和平以增強其對太平洋外交的運用。美國這種政策的發展，好的方面可以強化對日本軍事侵略的威脅，壞的方面或因此更形成英美鬪爭的惡化。站在中國民族解放運動的立場，美日衝突的發展是有利的，英美衝突的發展是有害的，我們在外交上的運用，應該特別慎重靈活，增強有利的條件，減少有害的條件。

總之，世界和平是不能分割的，永久和平的獲得尤賴維護和平的國家能夠團結一致。英、美、蘇聯的外交動態，是傾向於和平的支撐，中國在本身上應該強化自己的力量，在環境上應該與國際和平勢力作密切的聯繫。這又是我們從汎美和平大會所應獲得的另一教訓。