



## 美國與中立問題

梁鑒立

在目前意阿戰爭已經引起國聯制裁之實施的時候，國聯以外的

國家的態度，與制裁的成功與否，有絕大的關係，本文作者在本誌所載

「國聯制裁的展望」（第三十二卷第二十三號）一文中，業已指出。

在此種非會員國——德國、日本及美國——之中，美國的態度對於國

聯制裁的實施有效與否，尤有舉足重輕的勢力。倘然美國對於意阿戰

爭，採取一種足以礙及國聯制裁之實施的態度，則意國雖然受着國聯

會員國的經濟與財政封鎖，仍可藉美國的供給而延長其在東菲作戰

的計畫。反之，美國倘與國聯抱一致的意見認定意國是侵略國，雖不明

白的如此宣告，但於消極方面，與國聯以助力，——易言之，不探足以妨

礙國聯制裁的行爲，——則國聯制裁的成功，自屬較有把握。可是美國

對於與國聯合作的問題，近來殊在遊移不定的狀態。國家主義派及

「孤立派」(isolationists) 目前在美國的輿論上頗占勢力。若謂美

—

國最近能够參加國聯維持和平的工作，殊嫌太早。原來美國對於他國間的戰事，除了涉及其本身的重大利益者，似乎在可能範圍內，總想探中立的態度，極力設法不被捲入漩渦。至於此種中立地位，是否與國聯實施制裁的方針相妨礙，則殊不能即時予以解答，我人須將美國對於中立的政策，本年八月國會通過的中立法案，及行政部負責者的宣言，加以探討。

美國被捲入歐戰的漩渦的經過，近年以來，經過歷史家的探究，人們已經知道其原因並不如一般人所想像的那樣簡單。本年美國出版一書，名「到戰爭之路」(Road to War)，作者米里斯 (Walter Millie) 氏暴露了美國加入歐戰前的情形。此書證明美國自從一九一四年歐戰爆發以後到了一九一七年加入歐戰的時候，始終沒有真正的嚴守中立，美國成爲交戰國的軍火及原料競賣場；美國商人因此得了偌大的利益，此書復指出美國政府堅持海上自由與中立權利，結果祇被牽入戰爭。又威爾遜總統時曾任司法次長的華倫 (Charles

103630

Warren)氏一二年以來，屢著論文，指出中立國的困難。據華倫氏的意見，在近世戰爭中，欲維持中立地位，有五種極大困難，這些困難，簡直可以以中立為不可能之事：

(一)倘使中立國恪守其法律上的義務，就可以引起交戰國一造的不滿或竟而引起衝突，中立國對於交戰國的兩造，倘若毫不偏頗的實施其中立法或國際義務，在事實上或反而使一國受其利而他國受其害，蓋兩交戰國的地理上的位置和其他情形，容有不同，例如歐戰初期，美國對於交戰國如德、奧及英、法，一視同仁，允許其與美國貿易，但實際上，因德國被英國海軍封鎖，德奧對美貿易，減至零度，而英法則可得美國源源的接濟。

(二)交戰國在中立國領土或口岸的行爲，其結果每使中立國及其人民，蒙受損害，亦每每使中立國與交戰國因此而發生爭執。一九一四年至一九一七年德國及其袒護者在美國的違法舉動，如炸彈計畫，偽造護照，及其他敵性行爲，均足證明此種危險。交戰國船隻及捕獲品進入美國口岸；交戰國飛機在美國出發；交戰國在美國舉借外債；交戰國の後備軍在美國集合；此種事實均可引起糾紛，倘有其他交戰國的糾紛，將來隨時可以發生，而防不勝防。

(三)中立國人民堅持在公海上旅行貿易的權利，足使中立國陷於危險的糾紛，例如搭乘交戰國載有軍火的船舶或由此種船隻輸運貨物。

(四)新軍器及新法戰爭的使用，為國際法或國際間所未經確定者，每每使中立國的地位，發生困難，因中立國人民，儘可受此種新問題的影響。

(五)中立國與交戰國對於在國際法上中立國人民的權利的爭議，每每使兩者發生衝突甚至引起戰爭。〔見華倫氏所著「中立的預備」(Prepare for Neutrality)一文，耶魯評論(Yale Review)一九三五年春季號。〕

華倫氏主張美國政府及美國人民，倘不欲美國被捲入戰爭的漩渦，則須及早作中立的預備。意阿事件在爆發而成戰爭之前，美國議會中，業已有人提出中立方案多種。到了本年八月三十一日，美國國會通過中立法案，至是美國對於中立的態度，乃有顯著的變更。

## 二

此次美國國會通過的中立法案，顯然受到了華倫氏提倡嚴格中立的影響。華倫氏在另一文中建議：關於中立，有十二問題須以立法的手續去規定，以免美國與交戰國發生糾紛。〔見氏所著「中立的困難」(Troubles of a Neutral)一文，外交季刊(Foreign Affairs)一九三四年四月號。〕中立法案，對於華倫氏所提出的事項有規定者，共五點：

- (一)禁止輸運「武器、軍火及軍器」(implements of war)出口；
- (二)禁止美國船舶輸運此種物件；
- (三)禁止美國人民搭乘交戰國的

船舶，不遵從者自負其危險責任；(四)取締在美國海口或領水中的交戰國的潛艇；(五)限制美國船舶由美國口岸供應交戰國的戰艦。

關於禁止輸運「武器、軍火及軍器」部分，中立法案的規定將於一九三六年二月失效。因為美國上議院和下議院對於此項禁止是否強迫總統實行，或可由總統斟酌情形辦理之問題，意見相歧，後來決定對於戰爭的原始國家，總統必須實行此項禁止，惟對於後來加入戰團的國家，總統可以斟酌是否須對之一律實行，此點頗為批評者所詬病。評者謂禁止是否應該實行，可由總統決定，但是一經決定之後，即當對所有交戰國，一律實行禁止條款。又法案中所謂「軍器」一項，涵義殊不確定，是否於「武器」(arms)「軍火」(munitions)之外，亦包括棉花、銅、化學品等？蓋此種物件，亦為軍事之必要。又中立法案祇禁止美國人民搭乘交戰國之船舶，至於搭乘美國船舶之赴戰區者，並不禁止。此種船舶，倘在戰區之內，被交戰國的潛艇所撞沉，美國勢必與交戰國發生重大的困難。

103631  
尚有三事為中立法案所未經規定，而屬非常重要者。第一，為交戰國的武裝商船問題。按照國際法之規定，中立國對於交戰國船舶之在其境內者，倘認為有前去攻擊其他交戰國之意思，即當使用相當之注意，阻其出口，但交戰國的商船，為自衛計，可以武裝。在歐戰時期，美國對於此種武裝船舶，甚難決定其為自衛抑以攻擊為目的。因此與英德發生了不少的爭議。中立法案關於此點未曾規定，議者謂難免發生糾紛。

荷蘭在歐戰時，亦屬中立國家，對於此種船舶，一律禁其入口，美國似宜效。

第二，中立法案未曾禁止美國人民借債與交戰國或交戰國之人民。倘交戰國的一造在美國能舉債而他造不能，則美國必被他造所不滿，又倘美國人民借債於一造，必設法使美國加入債務國之方面而作戰，此種禁止，倘被規定，自使美國人民，失去甚大之商業上的利益，但殊為維持中立所必需。

第三，中立法案對於禁制品(contraband)的問題，未有規定。按禁制品之定義，於歐戰時已起重大的變化。歐戰時，交戰國以近代戰爭所使用的軍器，遠非昔比，幾乎每種商業品均可作為戰爭之用，遂將禁制品之名詞，適用大多數的貨物。美國則反對此種寬大的解釋，迭向交戰國抗議，均屬無效。此後美國是否仍將主張禁制品不能任意擴張的原則，而與交戰國發生衝突以致捲入漩渦，抑或將宣言：凡美國人民，以交戰國所宣告為禁制品的貨物作貿易者，將不受美國的保護。關於此一問題，倘美國欲避免牽入戰爭，即須採後之辦法，惟美國對外貿易，自當因此而蒙受重大的損失，第此為中立的代價，為美國所不得不償付者。〔參看華倫氏「中立的陷阱」(Pitfalls along Neutrality's Path)一文，紐約時報本年十月二十日。〕

由上以觀，中立法案的本身，亦有不少的缺憾，未必能保證美國得藉此而免被捲入戰爭的漩渦，況且美國的商人，對於中立法案限制其

103632  
貿易權，業已嘖有煩言。可是開通的輿論，則是贊成犧牲些微的漁人之利益，而同情於免被捲入戰渦的企圖，如中立法案所嘗試者。

### III

由前節所述，可見美國欲用中立的方法以防被捲入戰渦的危險，其動機純為本國的利益着想。可是比較徹底的論者，均認美國欲免被捲入戰渦，最好之方法，是和他國相合作以防止戰爭的發生，美國主張嚴格的中立主義者如華倫氏在上引之紐約時報所載的論文中，其結語亦即此意。美國國際法學者芬章克 (Charles G. Fenwick) 氏批評中立法案，謂：從國際法的立場而觀，中立法案對於國際防止戰爭一事，完全規避，因中立法案假定第二次戰爭的發生而僅僅規定美國對此的態度，謀所以保護美國自己的利益而已。易言之，中立法案間接的重新證明美國對於國際間以集體安全的方式維持世界和平的原則，拒絕接受。更有進者，中立法案是對於巴黎公約默示的拋棄。一九三二年八月八日美國前任外交部長史汀生 (Stimson) 氏曾於演說中宣稱：「在從前國際法主治之下，對於一種衝突無關之國家，祇有採取嚴格的中立態度，以對侵略國及被害國，但目前按照巴黎公約，此種衝突乃係有關巴黎公約簽字國全體之事。」中立法案對於此種新原則，未能適用，仍是根據從前的舊式的中立觀念，不肯就兩個交戰國中區別其孰為侵略國，孰為被害國，孰為「使用和平方法去解決國際爭端的國家」，孰為「採用戰爭為國家政策工具的國家」。由中立法案而觀，美

國似乎默認，即在巴黎公約被侵犯時，美國亦可恪守中立。此種態度，顯然與巴黎公約的精神不相符，惟美國倘欲與他國磋商，求得擁護巴黎公約的合作方策，當不受中立法案的限制。〔見 Charles G. Fenwick 著「中立與責任」 (Neutrality and Responsibility) 美國國際法季刊本年十月號。〕

巴黎公約簽訂之後，中立地位是否將因是而消滅？乃國際法上屢被聚訟之問題。美國前任外交部長史汀生氏向抱此種主張，近在紐約時報（十月十一日）上發表一文，對此三覆言之。史汀生氏謂「美國應與國聯合作，對侵略國實施制裁，中立法案，祇禁止軍火出口而不禁止各種原料出口，結果所屈，必至誘致意國向美國購買此種原料，彼時實施制裁的國家，必認美國為給予意國以助力，因此難免與美國發生糾紛。」但美國尚有一派的國際法學者，認巴黎公約為一種政治上的文件，初無法律的效力，其結果不能影響到傳習的中立地位。一個國家，祇有維持中立，始可不致被捲入戰爭漩渦，倘若參加對別國的制裁而拋棄中立，則必不免加入戰團。美國此派意見，以國際法學者摩爾 (John B. Moore) 氏主張最烈，其徒如鮑雪德 (Edwin M. Borchard) 氏亦為反對國際集體安全的計劃者。照他們的意見，參加國際制裁，是無異將星星之火，煽成燎原之勢，遇有火患，祇有遠避弗近，始可免被燒及。此說在美國，亦有相當的權威。但多數的國際法學者，則仍贊成美國儘量參加國際組織，而為國聯國家採取制裁者的後盾。

美國總統羅斯福氏在中立法案通過後的態度，極堪注意。伊曾發表一文，謂：政府現慎重稽查運往意阿兩國之各種貨物，政府決計不與聞意阿間的爭議，亟願和平之恢復而獲保持，雖供給原料獲取厚利的機會或使商人動念，然伊不信美國人民願擴張可延長戰禍之原料交易而獲暫時的異常利益，或願戰事的持久而使少數人民受益。羅氏此言，發表時適在國聯調整委員會行將開會決定對意實施經濟制裁日期之夕，因是自有相當之重要。羅氏復下令警告美國商民凡與交戰國貿易往來，須自負其危險責任。按阿國與美國貿易極少，而意國則與美國有多量的貿易。尤其是當意國被國聯國家經濟封鎖之時，倘美國禁止人民與之貿易，意國自然要受不良的影響，就軍火一項而言，在中立法案之下，阿國雖不能向美國購買軍火，但即使美國能以軍火售與阿國，阿國亦無法輸運軍火達其境內，而意國不能在美國購買軍火，則是實在重大的不便。故美國雖然一視同仁，對阿國及意國禁止軍火出口，可是實在受損害者，是意國而不是阿國。

現在美國政府中的立法和行政兩部對於中立問題，顯然有不同的態度。立法部（國會）想以中立法案束縛總統之手，使之於戰事發生後，不得不立即按照中立法案的規定，對交戰國禁止軍火出口，而總統及外交部則關於禁運軍火一事，主張斟酌情形辦理，免致發生不公道的結果，一面還想同國聯國家相合作，以稍盡美國共同維持世界和

平的責任。原來，倘若如現在對意制裁事件上，國際社會的意思，業已彰明較著，認意國為侵略國，而美國總統被中立法案所束縛，對阿國——被害國——亦須適用禁令，似乎不足表示美國對於他國願意合作共同維持世界和平的心理。但是美國國會方面還是堅守着「孤立主義」，不願美國參加國際合作。因為有了此項態度之不同，故中立法案的有效期間，定為六個月，六個月之後總統自由裁量之權，可以增加，彼時美國同國聯國家的合作，當可更進一步。

即是在現在中立法案有效期間，美國對於國聯對意制裁，業已間接的表示決不從中妨礙，此觀於羅斯福總統禁止美國人民與交戰國家貿易，即可明瞭。實則中立法案業已給予總統以很大的一般性質的權限，使之得採取行政上手段，禁止美國人民與意國相貿易，例如關於對意禁止軍火出口，倘若國聯擴大「軍器」二字之解釋，使之包括一切可以作為「軍器」的原料，似乎美國總統也可禁止此種原料的輸出。照目前的事實以觀，美國雖然不能積極的參加國際制裁，但在消極方面，極願予國聯國家一種精神上的幫助。也許美國雖則一面設法維持中立，不肯走入「戰爭之路」，一面卻也覺得祇有與其他國家，通力合作，始可維持世界的和平，徒然尋求如何可以維持中立，不免舍本求末，暫時固然可以免被波及，但在目前國際關係日益密切的時候，對於他國的戰事，要想永久作壁上觀，是決不可能的。