

華盛頓會議召開之背景

李紹盛

一、第一次世界大戰後中國之情勢

自從英國產業革命發端以後，人類物質文明邁進新的階段，交通工具益趨發達，國際接觸亦日漸頻仍，世界政治產生劇變，是故「近百年來，列邦國際交涉已由政治競爭而進入於經濟競爭之途徑。凡關開殖民地建設保護國與夫創設租借地與勢力範圍等事，無非欲遂其吸收原料，開拓市場，設法資本之雄心，未得之時，固思競爭，已得之後，復思保持，不惜籌巨款建大艦與他國相抗，由是國際間之衝突益急，演至近東遠東兩大問題。」（註一）列強爭霸分化，終造成慘烈之第一次世界大戰。

歐戰首先爆發，日本會乘列強無暇東顧，大舉侵略中國，施其強橫恫嚇之技，出兵山東，強佔德國在華利益，據有遼東山東半島，形成對中國鉗形攻勢，強迫北京政府簽訂「廿一條」，並營謀滿蒙及福建特殊利益，以襲斷中國利益，中國幾淪為日本之保護國。

日本在華勢力之強大，並非一朝一夕之事，一次大戰不過提供其加速侵華之良機也。吾人追溯日本及列強覬覦，並著者侵略中國之史實，鬪爭至為激烈。日本明治維新後，大力歐化，發展科學，提倡工業，獎勵學術，並頒布憲法，一變而為現代國家，又整軍經武，擴充軍備，其侵華之大陸政策已經確立。一八九四年戰勝中國，奪

取臺灣及遼東半島，俄國乃連絡德法兩國威逼日本，以遼東半島退還中國，俄國進而佔有旅大，囊括東北利益，與日本形成對峙之局；而一九〇四年日本不惜對俄作戰，奪回旅大，重佔南滿路礦利益，俄國在華勢力為之挫敗，列強對日本括目相看，並因而使之開始其侵略中國排斥歐美，以實行獨霸東亞之政策。（註二）故日本近代之擴張史實為中國之血淚史，蓋日本所得無一非取諸中國。

十九、廿世紀之交，世界出現德國（一八七〇年）美國（一八九八年）日本（一九〇五年）三個新強國。一次大戰結束之後，德國雖被擊敗，太平洋上少一競爭對象，日本勢力雄厚固不待言，美國參加歐戰贏得勝利，國勢日益鞏固，成為世界政治舞台之要角，故亦欲取得領導地位，而英法諸國同思保持固有權益，互不相讓，新舊力量衝擊，亦足以造成危機。（註三）英國學者湯恩比（A. Toynbee）曾謂：「中國成為太平洋外交競爭之賭注，業已開始。」以致戰後東方情勢紛擾依舊，而國際關係亦形成新的衝突局面。（註四）

列強為解決戰後各項問題，召開巴黎和會，會議為列強操縱，威爾遜保持既得利益，中國所提山東問題因而未得解決，威爾遜輕易地承認日本取得德國原在山東之全部利益，曾遭受美國輿論及反對黨之猛烈責難，導致凡爾賽和約不獲國會

批准（註五）。凡此皆促成民族主義義醒浪潮，使其加速澎湃，中國國內更爆發一項偉大民族覺醒巨流，首由北京發動反抗列強之愛國示威，演成全國性之五四運動，中國政府為順應民情，拒絕在和約上簽約，否認列強對華之決議，巴黎和會遂未獲圓滿結局，為戰後政局投下陰影。（註六）

巴黎和會之後，匪僅中日兩國關係惡劣，即美日邦交亦非友善，美國對華傳統政策與日本獨佔中國利益發生衝突，美國所主張之機會均等與門戶開放更非日本所能容。（註七）由於美國國會拒絕批准和約，日本在山東利益不能獲得美國承認，日本甚感不快，美日衝突乃日益表面化。再者，英日同盟此時尚在有效期間，（註八）美日一旦兵戎相見，則英國因英日同盟存在之故，有助日攻美之可能，是而英美兩國咸感不安，思有所解決。英國於大戰全力對德作戰時，日本即在印度澳洲紐西蘭等地，作極猛烈之市場爭奪，英國之商業頗受威脅，對日本殊無好感，且戰後英國經濟奇絀，要求美國協助，基於種族關係與傳統政策，不欲傷害與美國之友誼，故屢有聯絡美國召開國際會議，重新訂約之議。

復次，一次大戰之前，英國海軍原居世界第一，法國次之，美國再次，日本居第四位。大戰開始，遠東均勢之局已破，日本襲斷一切，擇肥而噬，英美在遠東之軍事地位益告危險，但無暇顧及，及至戰後，除德奧等戰敗國外，各國競相從事軍備競爭，致力軍艦之建造與軍事之訓練，美國海軍與海上稱霸多年之英國勢均力敵，日本海軍亦駕凌法國，與美英成鼎立之局，且國際聯

盟又許日本代管南太平洋德屬島嶼，日本海權更見擴張，成箭拔弩張之情勢。

同時，美日兩國經濟成長亦甚迅速，美國戰前尚為六十億之債務國，戰後一躍而為五百億之債權國，日本於戰前每年有二億元入超，戰後轉為出超，國力益見強大，成爲東亞第一大國。因此日本乘歐戰之際，積極發展國內工業，擴張對華貿易，均有飛躍進步，一九一九年之中日貿易總額竟增至四萬萬四千萬元以上，佔兩國對外貿易之首位（註九），發展之速，實爲他國所望塵莫及，直接影響列強對華貿易，列強內心頗感不快，咸欲抑制日本之擴張。一九二〇年以後，美國共和黨執政，鑑於工商業之急速發展，必須維持國際社會之穩定，始足繼續繁榮之局，朝野高唱世界和平，切望各國裁減軍備，以消弭戰爭於無形，然而事實上正好相反。（註十）歐洲各國皆圖恢復遠東之永久利益，竭盡全力在遠東進行經濟發展與軍事侵略。此種阡陌不安現象，足以再度引發戰火，且各國國內凋瘵未舒，賦稅奇重，百姓失業甚家，執政者又多競相擴充軍備，耗費日增，長此以往，不但各國均將遭遇經濟破產，而且二次大戰亦將隨時爆發，災禍必不能免。是故有識之士皆主張應速謀消滅禍源，一則須減縮軍備，俾得節歲出以紓物力，並於東亞各方，多闢市場以發展工商諸業，一則須調和各國對遠東及太平洋之政策，謀求一致，以圖收均等發展之效，故有舉行會議之呼籲。威爾遜曾力促日本參加銀行借款團（Cosortium），以牽制日本進一步擴展，具見美國對日本牽制之力。（註

十一）

此時各國對日本侵略之野心深爲警惕，美國對日本戰爭之威脅尤感嚴重，反日輿論亦甚激烈，報紙屢載有「玩火的日本」日本的新威脅「日益茁壯的日本」我們必須與日本作戰嗎？」等標題，恐懼來自東方之「黃禍」（指日本）。日本國內對美敵視同樣嚴重，尤以雅普島問題，（註十二）使美日緊張關係達於高潮，同時英日常有續訂同盟之提議，美國國務院屢與英國外務部磋商，希望英國堅持同盟條款必列保障各國在華機會均等原則。（註十三）美國總統哈定（Warren G. Harding）及國務卿許士（Charles E. Hughes）皆表示對威爾遜時代姑息外交之不當，指責美日藍辛石井協定純係受日方欺騙，（註十四）主張美國應發起一項大規模國際會議，塔虎脫、羅脫、史汀生等人亦倡導超黨派外交政策（Extrapatism Foreign Policy）（註十五）強調兩黨在外交上採取一致立場。（註十六）獲得熱烈響應，實有助於華會之召開。

註一：見賈士毅著：「華會見聞錄」（廿六年）廿六頁

註二：參見杜光垣著：「現代國際關係與國際組織」（四十八年）二九六—三〇二頁

註三：Samuel F. Bemis "A Diplomatic History of U. S." (1950) P. 479

註四：參見拙作：「長期紛擾之太平洋區域」（載「國魂」月刊二五六期）

註五：美國自凡爾賽條約未獲國會同意後，爲避免遭受參議院之否決，對遠東外交大

多採用行政協定（Executive Agreement），此種協定與條約性質不同，依陳紹賢氏解釋：「行政協定多爲國會之授權，通常有兩種方式，一爲立法——即由國會通過某種法案，授權總統依法提示的政策或要旨，對外簽訂行政協定，二爲決議——即由兩院各以半數通過決議案，授權總統在某種情況或條件下，與外國訂立協定。……無論由何方式而訂立之行政協定，關於其執行，如需撥款或補充法律，都必需經國會的立法程序。（見陳氏著：「美國政制與外交政策」七九—八十頁）

註六：參見拙譯：「民族主義與帝國主義」（載「思想與時代」月刊一三三及一三三期）

註七：美國門戶開放政策實肇端於南北戰爭時閏國務卿西華德（Seward）所採之對華合作政策，隨後歸於消沉，一八九九年國務卿海約翰（John Hay）正式宣布，要求列強保證不在其勢力範圍內干涉他國國民在關稅、水陸運費等之平等，成爲對華外交最重要之原則，因有獨立之中國，始有機會均等，故門戶開放原則初以商業爲出發點，却用爲政治主張，防阻了當時列強之瓜分中國，終成爲華府所簽訂「九國公約」之基礎。（參見黃正銘著：「中國外交史」（四十九年）一九二—一九七頁）

129771

註八：英日同盟係一九〇二年一月卅日簽定，

先為伊藤博文聯俄政策為俄所拒，且當時桂太郎內閣一意排俄為訂約主因，英國首相 Lord Salisbury 亦為主要推動人，主要內容為保全朝鮮與中國之獨立，承認印度為英國領土，任何一國為保持遠東權利與第三國開戰時，他國應守中立，一九〇五年八月十二日修約改為應共同作戰。美國深感不滿，致一九一一年英日續約，會加修正，對作戰時互相援助時不再強制執行。一九一六年七月三日，日本政府與俄國大公 Michailovich 簽訂日俄密約，蔑視英日同盟，危害英國在遠東利益，俄國革命後，布爾雪維克政府公佈全文，英國輿論大譁，兩國猜忌更深，同盟形同瓦解。華會之前，日本政府曾與美國密商，願以美國不干涉日本在中國利益，則不用英日同盟以對付美國，許士表示反對，怕美國捲入秘約，會遭世人不滿，力主召集各國開大規模會議以解決之。此項盟約於「四國公約」生效時廢止。

註九：參見王輯五著：「中國日本交通史」（五十四年）二〇七—二〇八頁

註十：Jules Davids, "American and the World of our Time", 1962 P. 117

註十一：Jules Davids, op. cit. P. 118

註十二：雅普島 (Yape I.) 為太平洋上加羅林

群島之一小島，位於上海、關島及 Manado 之航線中心，係一重要電訊站。巴黎和會期間，美國同意將德屬加羅林群島讓與日本托管（戰時日本業已佔領），後認為雅普島非屬加羅林群島內，必須國際化，且德國當時係讓與全體協約國，美國在法律上有一部份受讓權，和約美國並未簽字，自不能任他國讓與日本，雅普島之歸屬問題引起爭論。在威爾遜政府最後幾月中，雅普問題成為美日衝突焦點，哈定繼任總統後，許士宣佈雅普屬於托管範圍，對日讓步，一九二二年十二月十二日，美日簽訂協定，解決此項爭執甚久之問題。

註十三：A. W. Grisword, "The Far East Policy of the U. S.", 1962 P. 276

註十四：所謂美日藍石協定 (United States and Japan Agreement regarding Mutual Interests relating to China of 1917)，為日本駐美大使石井菊次郎與美國國務卿藍辛 (Robert Lansing) 於一九一七年十一月二日（日本大正六年）在華盛頓簽字。緣歐戰初期，日本既百般阻撓中國加入協約國，以為其在和會上處分山東問題之地步，厥後中國參戰，日本不得不轉變方針，一面挾持中國訂中日協定，一面拉攏美國，成立藍石協定，日本以取消勢力範圍並保持門戶開放主義為條件，換

得美國承認日本對中國有特殊之利益。

此項協定乃日本欺騙外交之一項成功，以後美日對「特殊利益」之解釋，發生分歧，日本蓋欲以「特殊利益」為其侵略之掩護，以塞美國人之口耳，美國屢欲廢棄，皆未成功，在華盛頓會議中日會協議儘早將之取消。哈定曾於一九二二年三月八日咨文參議院解釋此項協定。一九二三年四月十四日終被正式取消，同日美日雙方在華府及東京公佈廢約之換文。（詳見 Foreign Relation of U. S. [1922, Vol. II] Pp. 591-593 and J. V. A. MacMurray, "Treaty with or concerning China (Vol II), P. 130

註十五：有關超黨派外交，詳見 Bradford Westerfield, "Foreign Policy and Party Politics," P. 111

註十六：D. F. Fleming 在 "The U. S. and the League of Nations" 一書中會述及兩黨領袖在外交問題上取得前所未有之密切合作。

二、華盛頓會議之倡議

由於遠東問題及軍備問題日益嚴重，又因美英兩國均感必須解決英日續盟問題，故各國咸感有經由會議外交，（註一）以解決國際爭端之必要，美英尤為積極，屢有召集國際會議（註二）之議。

一九二〇年十二月十四日，美國參議員波拉 (Borah) 在參議院提出著名之海軍法案 (Naval Bill) 修正案，請美國總統儘速召集海軍軍縮會議，次年五月廿六日經參議院通過，六月廿九日復經眾議院通過。一九二一年三月，美國政府更替，共和黨哈定繼任總統，美日海軍軍備競賽更形激烈，華府與東京之關係陷於低潮，雙方仇視日深，對召集國際會議之舉益感迫切，(註三)且共和黨政府亦久想作點綴世界和平之事業，以迎合國民心理而鞏固其黨勢，哈定遂以限制軍備為媒介，實行波拉修正案之政策，在其就職演說中言之甚明，他表示：「我們準備自己與世界各國，不論大小，共同商洽召開一項國際會議，以交換世界人民之意見，適當縮減軍備，解救軍事擴充之嚴重負擔……美國殷切希望各國參加任何減輕戰爭爆發可能性之計劃。」(註四)

美國隨即非正式探詢各國之意見，英國甚表贊同，英國外相寇仁 (Curzon) 並向中國與日本駐英使節商洽，交換對國際會議討論遠東問題之意見，並命駐美大使與美國國務院密切連繫。其間英國曾提出請美國加入英日同盟並承認日本勢力範圍之建議，為許士所拒絕，同時美國亦不理會日本「不得提出任何干涉日本之會議」之警告(註五)，美國召開會議之立場甚為堅定，並要求各國無條件參加。法國、意大利與美國意見一致，日本最先反對甚激，後鑑於各國態度積極，態度頗為猶疑。各國接洽極為秘密，美國費城公言報 (Philadelphia Public Pleader) 於七月六日首先發表美英會數度就召集國際會議

之事作外交接觸，哈定於七月八日命許士向各國提議在華盛頓召開會議，七月十一日以後，各國報章乃遍載此項消息也。

美國政府因見時機成熟，遂於八月十一日正式發出邀請書，希望各國參列「軍縮會議並連帶討論太平洋與遠東問題」(註六)，因中國為遠東問題之樞紐，荷蘭、比利時、葡萄牙三國在太平洋及遠東一帶均有利益，故美國除邀請英、法、日、義四國外，復邀請四國參加。(註七)

哈定通告文略為：

「美國總統鑑於限制軍備問題之主要，已非正式但係確定地與協約國及有關聯各國商洽，以決定是否同意在提議之時間，為此事集會於華盛頓，如認可行，則正式邀請參與此會之請帖將行發出。

太平洋與遠東問題，對於限制軍備問題有密切之關係，為顯然之事實，美國大總統建議各國對此等問題有與趣者，當就於此會議提出關於解決此問題之各種事件，求一共同之瞭解，以決定在遠東之主張及政策，中國亦被邀參與十一月十一日舉行之會議，討論關乎遠東各問題。」(註八)

中國政府獲知美國此項計劃後，認為係一良機，頻頻與各國接觸，爭取被邀參加，以期解決有關問題，故在英法義日四國被邀之同日，接到美國政府之正式邀請，照會謂：「本總統前此提議軍備限制問題應召集會議，且太平洋及遠東諸問題應聯帶討論一節，荷蒙熱忱嘉納，感慰良深。……本政府誠願因會議之便利，藉機交換意

見，而今日重要之太平洋及遠東問題或可得一解決，質言之，即關於今昔國際所關懷之條件，可得一足以增進民族間久遠友誼之公共諒解也，至涉及太平洋及遠東之討論，本政府不欲設法盡其範圍，第願仰仗友誼及能誠意體會，祛除爭端之重要以為最後決議之遵循耳。本總統爰依據前此之提議，並鑒於惠然嘉納之表示，敬請中華民國政府參列一九二一年十一月十一日華盛頓舉行限制軍備會議聯帶之太平洋及遠東問題之討論。」(註九)

至於美國提議召開會議之目的，實有極複雜之背景，綜合言之，係在於：

- 一、對外關係之改善。
- 二、限制軍備藉以減輕課稅並鞏固太平洋屬島之安全。
- 三、廢止英日同盟。
- 四、整頓門戶開放政策，藉以擴充在華投資與貿易。
- 五、解決雅浦島問題。

美國政府此五大目的，不但可博和平之美名，且可得經濟之實惠，會議如順利完成，下屆國會選舉(一九二二年十一月)及總統選舉(一九二四年十一月)必有利於執政之共和黨。然而最重要之原因，乃日本希圖獨霸中國利益，破壞中國獨立與機會均等，為遠東紛擾之焦點，若不儘早解決，大戰殆難避免。(註十)後來論者認為華盛頓會議為哈定政府對遠東政策上之一項國際協調，最足稱道者乃非用武力而是用簽約國之「公意」(Good Faith)來強制實行。(註十一)

美至於國何以將原計劃之美英日三國會，

另邀他國參加，改爲九國會，其原因不外：

一、中國對遠東問題早作不平之鳴，中國參加必將打擊日本對華政策，實現限制軍備計劃及門戶開放政策。

二、法國在遠東也有經濟及屬地關係，且法國外交政策每與英國衝突，法國到會可抵制英國之險謀。

三、意大利爲五強之一，意國到會可以緩和列強對峙之氣氛，且將採支持美國之立場。

四、荷比兩國皆與遠東及太平洋問題有關，爲增加會議熱烈情況，乃附帶邀請。

總之，美國對會議之倡議，如此熱心，致力於門戶開放政策至爲積極，固爲自己利益設想，姑無論其在華會對中國會作何種正義舉措，產生何種有利效果，其對中國之關切扶助，倒是值得稱道的。(註十二)正如美國學者阿斯里 (R. V. Alstyne) 所言：「在十九世紀中，大英帝國對土耳其之獨立與領土完整原則，是堅守其立場，她成爲土耳其抵抗沙皇侵略之戰士，她對土耳其深具信心。美國在廿世紀對中國之關係也是如此。」(註十三)

註一：所謂會議外交 (diplomacy by conference)，並非僅指一般外交人員所參與之會議而言，同時亦包括所謂賦有全權而能代表其政府之行爲者。美人史高脫 (Dr. James B. Scott) 曾說：「會議外交即與會人員必須能在外交上代表其國家之謂。」英人薩導 (Sir

Earnest Satow) 亦說：「國際會議乃各國具有全權之專使，討論並解決國際事件之會議也。」

註二：國際會議之雛形，最早可溯及希臘時代。一六四八年卅年戰爭結束，訂立西

發利亞條約，爲近世國際會議之始，自此以後，國際集會數以百計，日益普遍。黃正銘教授在「國際會議」(載「三民主義」半月刊)一文中認爲國際會議係由下述四種因素：一、各國共同利益之範圍日益擴張。二、社會的與經濟的事件引起較大注意，且國際關係之控制，應以法律爲主，已認爲合理之程序。三、國家制度日趨發達，一六四八年僅十一主權國，今則百餘國。四、交通工具的改良，使領土遠離諸國集會討論的可能性增加。所謂天下一家，各國休戚相關，國家主義將日見發揚也！

註三：參見易安譯：「美國外交政策」(五十三頁) (Dexter Perkins原著) 十八頁

註四：原文載 New York Time, March 5, 1921

註五：參見唐增慶著：「中美外交史」(廿二年) 五十八頁。

註六：在國際法上，凡屬主權國家均得發起及邀請他國出席國際會議，但實際上小國往往自知難居於領導地位，多不主動發起，因此國際會議之發起及召集總是由大國出面，美國政府於一九〇九年發起

上海會議，一九一一年發起海牙會議，以討論麻醉品之國際管制問題，對其國際聲譽顯有重大幫助，一九二一年召集華會成功，更使其躍居國際上之領導地位。

註七：依國際會議中之慣例，邀請國雖得自由決定邀請何國參加，然而國際會議皆爲特別問題而召集，發起國此項自由頗受限制，不但須注意不將重要國家遺漏，也須注意不邀請不應包括在內之國家，一般言之，凡對議程上列各問題有關係國家都應被邀請，華會除俄國外，世界大國及有關國家皆被邀請，即爲一例。

註八：W. W. Willoughby, "China at the Conference", (1922) PP. 7-9

註九：見張忠絳著：「中華民國外交史」(四十六年) 三六四—三六五頁

註十：見周繼銓著：「美國遠東外交政策」(廿九年) 四五頁

註十一：A. W. Griswold, "The Far Eastern Policy of the U. S.", p. 270

註十二：Ibid, P. 320

註十三：Richard V. Alstyne, "American Diplomacy in Action", (1949) P. 353

三、各國之響應與參加

如上所述，自美國邀請各國參加華會之前，

美國已非正式與被邀各國政府商洽，探詢其意見。依國際會議之慣例，被邀國家並無義務必須出席會議，(註一)各國態度頗不一致，多數尚無出席會議之肯定表示，迄至會議舉行，其間外交接觸頻繁，茲加敘述，以明會議之背景及其影響。

一九二〇年七月廿三日，日本政府接到美國駐日代辦之備忘錄，獲知美國倡議華會之事，因事前毫無所悉，日本朝野恐懼莫名，幾經多方會議，決定對軍備問題不予贊成，對遠東問題則延擱甚久，主張電令駐美大使幣原喜重郎要求美國解釋其範圍，考慮日本之立場，日本報紙咸認華會為美英聯合行動，俾解決遠東問題，日本地位極為危險，要求日本政府堅持：

一、明定會議範圍，關於遠東問題，日本有自由討論之餘地，不受限制。
二、已由條約規定，給予日本之權利，不得提出。

三、該會議決之事項，無強制執行之義務。

(註二)

日本政府知美英兩國既已會商妥協，日本無峻拒之餘地，況美國拿出維護世界和平之大招牌，更無拒絕參加之理由，在各國政府壓力下，知遲延無益，始有條件答允參加會議，七月廿七日覆電文曰：

「日本政府對美駐日代理大使於七月廿三日遞出答覆日本七月十三日之照會，為在華盛頓召開限制軍備會議之內容，已加注意。

日本政府業已瞭解美國政府將以議事日程(

agenda)於開會前與日本交換意見，並會議中將討論之太平洋及遠東各問題之性質與範圍在議事日程中限定，根據此瞭解，日本政府願表示對此事之態度，樂為接受請帖，參與會議，其中得包括太平洋及遠東諸問題。

日本政府從美國政府來文及發表聲明及美國國務院與幣原之談話，得悉美國政府討論太平洋及遠東問題之提議。乃因其對減縮軍備密切相關，惟減縮軍備問題，乃此會議之主要目的，故討論各問題乃僅求得一對太平洋及遠東各問題之一般主張及政策之共同瞭解。日本政府亦願助成永久之和平，增進人類之幸福，誠懇希望所倡之會議能達其所盼之結果，使其理想能近於實現。為保全此會議之成功起見。日本政府以認為

議事日程宜按上述限定之主要目的為討論範圍，凡問題關於任何特殊國家或事務為已成事實者，當審慎避免討論。」(註三)

上述覆文即在限制華會不得提起「廿一條」，山東及雅普諸問題。所謂「一般主張及政策」者，蓋指各國共同對中國之事，非日本單獨對中國之事也，所謂「特定國間之問題」者，即指日本單獨與中國之事，所謂「已成之事實」者，如德國在山東之權利，業由巴黎和約讓與日本，且「廿一條」及其他種種業已有條約或契約之規定者，日本皆不承認作為會議之議題。(註四)用心深巧，措詞精微，日本政府對會議之疑懼，必將盡力阻撓討論太平洋及遠東問題，已表露無遺矣！(註五)

美國政府旋於八月十三日致函邀請日本，

聲明太平洋及遠東問題之討論，不欲設法劃定範圍等語，蓋不承認七月廿六日日本之建議，然日本政府旋又覆美國政府文謂：「十一月十一日在華盛頓開會，以討論限制軍備及連帶討論之太平洋與遠東諸問題，由貴總統邀請日本參加，日本政府深為欣悅，惟敝國政府所欲力言者，關於太平洋與遠東之和平，日本有密切之利害關係，並會盡最大之努力，故開會謀求該地域之和平，固為日本所甚樂意，貴政府關於太平洋及遠東問題之討論範圍欲於開會之先始行交換意見確定議程，敝國政府亦欣然同意，為期會議之順利進行，得收良好結果起見，則討論事項希望準據敝國外務省七月廿六日照會之旨趣而為處理也。」(註六)

美國收到上述覆文後，初以「美國亦為與會之一國，無權規定會議。」拒絕日本要求，嗣經幣原再三交涉，美國政府始定一標準如后：

一、各國對太平洋及遠東之主張及政策，須先決定一般之原則。

二、特定國間之問題，如有抵觸前項原則之適用者，得交大會討論。

三、凡關於與會各國全體之事項，須全部交大會付議。(註七)

日本對於美國之所議，初甚猶疑，表示不能承認，此時美國立場甚為強硬，報紙有：「中日問題為世界和平之問題，華盛頓會議不宜放棄討論此一重要之遠東事件。」中國並未在和約上簽字，美國也沒有承認雅普島的處置，所以山東與雅普兩個問題，都不能算作既定事實。」等報導，

輿論對日本甚表不滿。然後來會議討論中國問題時，美國代表團未能服膺輿論，對日方堅持既定原則，山東等問題皆未獲合理解決，殊為可惜。

至於日本對美國建議，初表反對，終於同意參加，其轉變之原因在於：

一、國內經濟狀況無法與美國作軍備競爭：戰後美日兩國軍力未因戰爭停止而減少，相反地且更有激烈擴充。(註八)當日本迫使中國簽訂「廿一條」時，美國認為問題極為嚴重，應付之策惟有擴充軍備，一九一四年巴拿巴運河通航後，美國即有擴建海軍之計劃，國會於一九一五年通過以十億美元建造戰艦十艘，巡洋艦驅逐艦等八十餘萬噸之海軍大擴張案，威爾遜總統建設世界最堅強海軍之理想遂實現有望。同時，日本受美國海軍擴張之刺激，乃於一九一六年提出八四艦隊案，一九一七年提出八六艦隊案，一九一八年復提出八八艦隊案，國會相繼通過，預計八年建造完成，耗資共七億五千餘萬日元，但日本經濟狀況日趨惡化，自一九二〇年三月股票暴落，即告逆轉，一九一七年及一九一八年皆有九億元出超，至一九二〇年一轉為三億元入超，已不容許有巨大建艦計劃。

二、外交形勢陷於孤立無援：日本如欲與美國爭雄，其外交必須先交好俄國，鞏固後方，並須獲得英國嚴守中立之保證，使美國不得外援，日本方有勝算可能，然此時日本政權正在激烈派手中，日俄外交關係尚未恢復，英國已採取聯美政策，有修改英日同盟之意向，形成美英聯合對付日本之情勢，日本外交陷於孤立。

因此，日本自知與美國衝突，沒無利益可

圖，遂不得不與美國妥協，表示相當讓步，此實為國際形勢所逼，非出於日本之情願，日本並思利用華會，以達外交上之目的。

英國本為華會之主要實際推動者，首相勞合喬治曾於一九二一年七月七日演說建議召開國際會議，但始終不願出面邀請，德惠美國主持。(註九)七月十日，美國駐英大使海佛(George Harvey)向英政府提出召開會議之建議，十一日勞合首相即在下院演說，表示：「吾人以無上之熱忱，歡迎美國總統明正之提議，贊成對軍備限制與太平洋及遠東問題作全盤討論。」(註十)與哈定總統相唱和，具見非有預先妥善布置，何能如此倉卒表示，英國且表示願以獨立國待中國，其所以如此熱心促成華會，蓋英人鑒於戰後種種情勢之發展，對遠東永久之利益，已得一種最新之觀察，英人在中國之利益居歐洲各國中之最大者，故參加華會之舉動，完全為謀其本國之利益及中國之安寧。(註十一)其欲解決之問題有：

一、英日同盟問題：戰後美日關係惡化，美國對英日同盟甚表不滿，英國為不傷與美國之友誼，必須速謀檢討盟約或以他物代替之，華會之召開正可解決此項困難。

二、中國問題：中國問題關係各國在華之經濟發展，異常重要。其時德俄在華勢力已倒，全由日本繼承，英國在長江流域之勢力範圍，漸告不保，需及時聯合各國抵制日本之擴張，並增進中英之友好關係，以利對華貿易。

三、澳洲及紐西蘭等處之移民問題：移民問題本為英國領土事情，自有全權，唯日本蓄意抬

高此事，虛聲要挾，以為英國承認其在中國或遠東特殊勢力之條件，英國亦授意各屬地領袖高唱反對聲，並欲藉華會公開日本之要脅，故英國派遣重臣及殖民地領袖多人出席會議。

在日本正式答允參加會議之後，英國曾建議會前在倫敦召開一項遠東問題之預備會，先謀美英日三國之共同瞭解，乘在倫敦參與帝國會議之殖民地首長沒有回任前，有出席之機會，以便操縱未來之華會。英國此等主張於日本有利，故日本極力贊成，但美國深恐英國施展圈套，妨碍預定計劃之進行，故嚴辭反對，但為顧及英國面子，建議改為非正式交換意見，英國見事不可為，只得藉此同意。

至於法國並無強大海軍，在遠東及太平洋屬地亦少糾紛，與華會所訂議程，本無多大關係，其參加會議之動機在於：

一、法國海軍薄弱，在國際上必須交好列強，藉此聯合壓倒德國，使永不為所患。

二、保持安南主權並圖維持戰前在華勢力，以圖恢復經濟力量。

三、維持戰後強國地位並獲取各國協力贊助，不願放棄任何國際性會議。

因此，哈定邀請書發出後，法國首先正式覆文答允參加。

意大利與華會議程關係亦少，因係協約國之一，美國在禮貌上應請，意大利為維持其強國地位，不能不到會參加。

比利時因在中國有經濟及鐵路利益，且一向贊助美國門戶開放政策，故美國樂意邀請。

葡萄牙亦在中國有租借地及經濟利益，表示願意參加，美國必須邀請，以壯聲勢。

荷蘭為太平洋屬地問題，欲在華會謀求解決，積極要求與會。

美國以上述三國振振有詞，無法拒絕，乃於十月四日電邀三國參加。

至於俄國本與華會議程有切膚關係，但因革命之後，布爾雪維克政府尚未獲各國承認，且蘇維埃制度及在國外共產宣傳與顛覆活動，各國深惡痛絕，一次大戰後，一切國際會議都排除俄國，不願與其代表相晤一堂以談判國際問題，故俄國雖要求參加，終被美國所拒絕。

美國政府尚未正式邀請各國參加會議之前，美國政府即已非正式與中國政府接洽，中國表示願意與會，惟會議中各國應基於平等之基礎，此層經美國政府允諾。七月十日，美國為尊重遠東之原則及政策之共同瞭解，聲明中國將受邀請與會，以討論有關東亞問題。（註十二）中國外長顏惠慶於七月十三日表示樂意參加，八月十日中國政府下令設立出席華盛頓會議籌備處，隨即公佈該處章程十條。八月十一日，美國同時對中英法義日五國發出邀請書，八月十三日送達北京政府，中國乃欣然接受邀請，八月十六日電令駐美公使施肇基向美國政府答覆如後：「貴國總統邀請敝國政府參列一九二一年十一月十一日在華盛頓召開會議之照會，業已閱悉。敝國政府對此次會議深表同意，深願與各國一律平等參與會議，共襄盛舉，……願在會議中根據來照中仰仗友誼、誠意體諒及祛除爭端之宗旨，以誠懇之精神

及友愛之態度，互相討論，共同核定，以副貴國總統主張和平之盛意。」（註十三）九月廿六日外交部再度致函美國哈定總統對邀請中國參加華會，表示謝意。（註十四）

其時，中國對美國發起華會之舉熱烈歡迎，北京政府認為係中國將歷來所受外來壓迫之事實陳請列強評議之機會，但亦憂慮華會無小國參加，恐將被大國操縱，中國地位並不較巴黎和會樂觀。中國民衆對華會亦抱無窮之希望，認為日本掠奪中國之各項利益與強迫中國訂結之不公平條約，統可在華會解決，其他如領事裁判權及關稅等現象亦將獲得改善。

由於中國內部並未統一，廣東政府與北京對峙，（註十五）廣東政府外交次長伍朝樞主張廣東政府應單獨派遣代表出席華會，但此項意見未為美國政府接納，廣東政府乃宣布華會中一切有關中國之決議，自廣東政府立場言之，將不能認為有效。國父曾致函在美之蔣夢麟謂：「在我輩眼中，中國祇有一合法政府，故廣東政府及北京違憲政府共派代表出席會議之議，決不可行，如不承認惟一合憲之廣東政府，則我等便永不派代表出席華盛頓會議，而該會議關於中華民國之決議案，當然不能有拘束吾國者。」（註十六）

廣東政府既拒絕與北京政府合作，北京政府為挽救南北意見分歧，特邀伍廷芳參加代表團，乃於十月六日以徐世昌大總統令（國務總理靳雲鵬、外交總長顏惠慶副署）公佈出席華會代表名單，（註十七）以駐美公使施肇基（註十八）、駐英公使顧維鈞（註十九）、大理院長王寵惠，

（註廿）廣州政府外交次長伍朝樞四人為代表，但伍氏辭職未就，實際代表僅三人。北京政府原擬以外交總長顏惠慶為首席代表，（註廿一）因顏氏不能離京，且其留京可為代表團在國內作主，增強代表團在會中之聲勢。除三代表外，中國代表團人員達一百三十二人之多，包括法律交通財經專家及有關官員，陣容龐大，堪稱空前，職員多先行赴滬，分批赴美。時國內局勢不靖，對北京政府所派代表並不熱烈支持。十一月十日外交部曾致電代表團，略謂：近有暴徒伏處滬上租界，假借國民外交名義，否決北京政府所派代表，破壞國家地位，已依法查辦，盼代表團洞明大局，獨察奸謀，不為所惑。中國民衆團體聯席會曾函外部請明示華會經過，俾明真相，並推定委員燕樹棠晉見顏總長，並推黎元洪、張騫、陸徵祥、蔡元培、孫寶琦、熊希齡等廿四人，組織後援會。華會開始後，並公舉蔣夢麟、余日章兩人為代表，隨同前往華盛頓從旁監視，具見中國國民對華會之重視（註廿二）。

復次，學者有謂華會之召開全賴美國之推動，蓋自廿世紀以還，美國門戶開放原則受國際局勢發展，已漸被忽視，美國在華利益屢受威脅，期待華會貫徹下述四原則：一、東亞總和平，二、保障中國獨立及領土完整，三、在華機會均等，四、對華國際合作運動。（註廿三）以改善不利於美國之情勢。

總之，美國謀求國際安定之目標雖甚崇高，與會國家雖多，幾包括舉世強國，堪稱大規模之國際會議，（註廿四）各國皆實際利用和平之

虛名，以警求各種私利，「愛他主義」在華會中
被「爲我主義」壓倒，此一情況在會前已見端倪，
中國認爲必須先解決國際糾紛，消弭國際歧
見，始能進而達到世界和平，然曲高和寡，各國
咸不表重視。英人蕭伯納 (Bernard Shaw) 在
華會之初，屢受朋友邀請赴美參與此一盛會，他
始終不肯前往，曾謂：「華盛頓會議決無公開外
交可言！」「與會之各國外交家尚未覺悟戰爭之
罪惡。」誠一針見血之警語！然而中國能以平等
地位參加此一重要會議，並在會中爭回若干權益
，就當時國際情勢而言，實非易事，對中國國際
地位亦大有增進。

註一：參見李其泰著：「外交學」(五十一年)
一九四頁。

註二：見羅家倫撰：「華盛頓會議與中國之命
運」(載東方雜誌十八卷十五期)五頁。

註三：原文見 W. W. Willoughby, "China
at the Conference", PP. 5—6 and
A. W. Griswold, "The Far Eastern
Policy of U. S.", PP. 301—302

註四：依國際慣例，凡被邀參加國際會議之國
家，有時附有條件者，但需爲邀請國及
其他參加國家之同意，如美國參加第二
次海牙會議時附有兩條件：一、討論軍
備限制問題，二、限制使用武力強索債
款。日本參加華會即援例要求，但未被
接受。

註五：W. W. Willoughby, op. cit., P. 7
註六："Foreign Relations of U.S." (1921

Vol. I) PP. 60—61

註七：參見劉彥原著李方晨增補：「中國外交
史(下)」(五十一年)六七九—七八
一頁。

註八：A. W. Griswold, op. cit., P. 270
註九：W. W. Willoughby, op. cit., PP.
4—5, and footnote

註十：Julius Davids, "America and the
World of our Time", P. 120

註十一：見王荻孫譯：「中國對外關係史略」
(Sir Frederick whyte 原著) (十
七年)六九—七十頁。

註十二：W. W. Willoughby, op. cit., P.
2 footnote

註十三：Ibid., PP. 9—10

註十四：參見中央研究院近代史研究所藏「外
交部檔案」民十年R8—4。

註十五：其時各國對華最關切者，除南北何時
統一外，尙對一、外債履行償期，有無
整理方法，二、裁兵有無計劃，如何方
能核實。故中國外交上弱點甚多，因而
中國代表團不能採取強硬立場。

註十六：曹明道譯：「最近中國外交關係」
(Pollard 原著) (廿四年)一六二頁。

註十七：當時全國輿論認爲下述五人最符家
望：伍朝樞(廣東政府外交次長)、顧惠
慶(外交總長)、王寵惠(大理院長)
、顧維鈞(駐英公使)、王正廷(曾任
巴黎和會特使，時在美。)被派赴會者

僅顧維鈞、王寵惠兩氏。

註十八：施肇基生平，據外交大辭典六五八頁
記載：「施肇基：字植之，浙江杭縣
人，美國康奈爾大學碩士，上海聖約翰
大學及加拿大多倫多大學、美國哥倫比
亞大學博士，遜清進士，歷任美國留學
生監督；考察各國憲政大臣一等參贊京
漢鐵路監督，郵傳部右參議，哈爾濱稅
關道台，吉林交涉使，外務部右丞，出
使美秘墨古等國大臣，交通總長，大總
統府禮官；駐英公使，出席巴黎和會代
表；駐美公使，華盛頓會議代表，外交
總長，日內瓦鴉片會中國首席代表等
職，民國十七年出席國聯第九屆大會代
表。十八年一月二十二日至二十一年四
月二十八日任駐英公使，二十年七月七
日派充出席國聯第十二屆大會代表，二
十二年九月十九日至二十一年一月十八
日任國聯行政院代表，二十年十月三十
日被任爲外交部長(未到任)，二十一
年一月七日任駐美公使，大使待遇，二
十四年中美使館昇格，任駐美首屆大
使，廿五年辭職。」後返國，任國民參
政會參政員及外交部顧問，大戰爆發後
赴美定居，卅四年任舊金山大會中國代
表團顧問，此後在美過退休生活，僅任
世界銀行顧問，四十七年一月四日病
逝美京華盛頓，享壽八十，著有：
「Addresses Geneva Opium con-

ference]等。

註十九：顧維鈞生平，據外交大辭典一一五七

一一五八頁記載：

「顧維鈞，一八八七年生，字少川，江蘇省嘉定縣人，上海聖約翰大學畢業，美國哥倫比亞大學博士及耶魯大學榮譽法學博士，歷任國務院大總統府及外交部秘書，民國四年至十一年，歷任駐墨西哥公使兼古巴公使，出席巴黎和會全權代表，財政討論會會長，國際勞工會議全權代表，駐英公使出席華盛頓會議代表。十一至十三年，任外交總長，特別關稅籌備處長，財政總長，特別關稅會議首席委員，外交總長，國務總理等職。二十一年任中央政治會議外交委員會委員，同年十一月二日接收東北失地委員會委員長，十一月二十三至十二月三十日任外交部長，二十一年初參與國聯調查團中國代表，同年八月五日駐法全權公使，大使待遇，同年八月十六被任出席國聯第十三屆大會代表，二十二年三月四日任為出席軍縮會議代表，六月二十四日出席世界經濟會議代表九月十三日出席國聯第十四屆代表大會代表，一九三二年十月十五至二十三年五月任國聯行政院代表，二十三年二月二十二日任海牙公斷員，二十四年返國留滬數月，二十五年四月返法，升任駐法第一屆大使，兼出席國聯首席代表，國聯非常任理事。

著有外人在華之地位 (The Status of Aliens in China)」。等顧氏卅年任

駐英大使，卅四年派駐舊金山大會中國首席代表，為聯合國憲章第一位簽字人，卅五年任駐美大使，四七年當選國際法院法官，並被選為副院長，現已退休。

註廿〇：王寵惠生平，據外交大辭典二〇三頁記載：

「王寵惠，字亮疇，廣東東莞縣人，一八七二年生，天津北洋大學畢業後，歷赴日本及英美留學，專攻法律。一九〇七年，獲博士學位，為我國當代有名法學家。歸國後參加革命運動，民元，任南京臨時政府外交總長，唐紹儀內閣司法總長，旋隨唐內閣總辭後赴滬。任復旦大學副校長。袁世凱死後，再度北上，任修訂法律館總裁。八年，赴歐任巴黎和平會議我國全權代表，歸國後任大理院長，法官懲戒委員會委員長，十年，再度赴歐，任國際聯盟我國全權代表，華盛頓會議全權代表。十一年，歸國，任顏惠慶內閣司法總長，唐紹儀內閣教育總長，因唐不就職，王遂由代理國務總理而真除。其後歷任孫寶琦內閣司法總長，關稅會議全權代表，顏惠慶內閣教育總長。民十六年，任國民黨中央監察委員，國民政府司法部長，國務委員。十七年，國府改組五院制，王任司法院長，二十年春，立法院長胡漢民

因故去職，王亦離京赴海牙，任國際法庭法官。京粵失和後，王因與胡氏私誼甚篤，會奔走京粵，從事斡旋，努力和乎，並將海牙法庭職務辭去，不時往返京粵，二十六年三中全會後，外長張羣辭職，中樞因王熟悉國際情勢，辦理當前外交，甚為適宜，遂決定由王氏繼任。卅二年任國民參政會參政員，卅四年任舊金山大會中國代表團代表，卅六年任國民政府委員，卅七年當選中央研究院院士，卅七年並復任司法院長，以迄四十七年在台逝世為止。

註廿一：十月十九日美國務卿許士會訓令駐華公使 Schurman 向中國政府表示希望派顏惠慶外長出席華會，以便與各國代表聲望相當，俾有助於各項問題之討論。(見 Foreign Relations of U. S. [Vol. I. 1921], p. 628)

註廿二：參見中央研究院近代史研究所藏「外交部檔案」民10年R、20—4

註廿三：A. W. Griswold, op. cit., p. 322
註廿四：一八九九年以前，國際會議出席國家，頗受限制，且甚少超過十五國以上，一八一五年維也納會議為八國，巴黎會議為六國，柏林會議為七國，一八九九年第一次海牙會議有廿六國，堪稱空前，一九〇八年倫敦會議有四十五國，一九一九年巴黎和會有廿七國（共卅二單位），此後龐大國際會議乃逐漸普遍。