



羅斯福之歧途：國家主義呢？國際主義呢？

(美國通訊)

潘楚基

我們通常都知道，美國的外交有三條路線：一條向歐洲；一條對美洲，尤其是中美洲和南美洲；一條對遠東，尤其是中國。對歐洲，自從華盛頓和西門時代起，一向謹守着「不牽入漩渦主義」；對美洲，則有一八二三年發佈的「門羅主義」；對遠東，則有一八九九年發佈的「門戶開放政策」。

這三個大主義，是美國外交政策的靈魂，數百年來尊崇之奉行而無替的。何以如此呢？蒲勒克斯里 (George H. Blakelee) 曾經說過：「他們是具有如此歷史背景與地理形勢的一個民族之自然的差不多不可避免的政治意見之表現。」柏納爾 (Clarence A. Bernall) 在最近的美國社會學雜誌上 (American Journal of Sociology) 也說，美國外交政策的決定，由於：(一) 歷史的慣例與成見；(二) 對外的自利；(三) 這些力量與內政的情況和力量之交互作用。

美國在開國之初，以少數人民擁有地大物博的領域，當時在經濟上的要求，是如何開發這些富源；在政治上的要求，是如何獲得安定穩

固的國勢，以便利其初期資本主義之發達；而美國的地理形勢，因為兩大洋之東西阻隔，又天然的與世界隔離，所以牠不願意管歐洲的事，是勢所必至，理有固然；牠不願意歐洲來干涉牠的發展，也是勢所必至，理有固然。

可是，十九世紀之末，二十世紀之初，情勢已逐漸變異了。美國的資本主義在完成其本身歷史使命上，一日千里地發達，不但貨物輸出為其必需，即資本輸出，也日形重要；而且國際交通，日益頻繁，地球面積，日趨縮小，所以具有四萬萬人之購買力的遠東市場，美國決不願意由別的國家來「獨佔」或「瓜分」，所以牠要求「保障中國領土與行政之完整」，要求「機會均等」，「利益均霑」。

不過，在擴張的經濟上，(“Expanding economy”) 如 Scott Nearing 所說，只要自由競爭能夠維持，所謂國際合作，卻還不是十分迫切的需要。所以一九一六年威爾遜雖在華盛頓演說：「我們不論自身希望與不希望，然非參加世界生活不可。總之，國家的利害，就是我

92438

們自身的利害。我們與其他國家是共同者，影響於人類的地方，是我們不可避免的問題，同時是歐洲人及亞洲人之問題，「然而威爾遜想要美國參加國際聯盟，畢竟沒有成功，反之，卻喪失了自己的政治生命。」

九二一年，美國雖然召集華盛頓會議，緩和了日美間的緊張關係，改變了英美間的對立局面，而使自身成為世界政治舞臺上的主角，然而，以後牠對於歐陸政治，只是以旁觀者的資格參加，而不會以當事國的資格參加，牠始終抱着獨善其身的「孤立政策」(Isolation Policy)，而不願意美國在國際合作上面受多少的法律拘束。

然而，近年來國際的國內的情勢，卻驅使美國對於其傳統的外交政策，不得不與以相當的考量了。空前的經濟恐慌，自從一九二九年爆發以來，歷時已屆四載，恐慌的範圍日益擴大，恐慌的程度日益深刻。就國內說：農工商業不停頓即縮小，失業羣衆飛躍的增加；就國際關係說：關稅壁壘，愈築愈高，軍備競爭，愈趨愈烈，武裝和平的破裂，殆為一觸即發的事。在這種情形之下，新膺榮任的白宮主人，應當怎樣的打開一條出路，以慰一萬二千萬國人的雲霓之望呢？

自從不景氣開始發動以來，經濟學者所提議之補救方策，約可分為四大類：

(一) 本國的「緊縮政策」(National Deflation) 這派的學者主張增加稅收，節省支出，提高關稅，減少生產，降低工資，壓平物價等。

(二) 本國的「膨脹政策」(National Inflation) 這派學者主張採取通貨膨脹政策以提高物價，刺激生產，擴張信用，發展工程事業等。

(三) 世界市場之恢復(Restoration of world market) 這派學者主張由國際的力量，恢復世界市場之自己調整的機構(Self-regulating mechanism)，廢除國際通商的障礙。(如高率關稅及其他商業限制等) 擴展國際資本之流動等。

(四) 國際的「膨脹政策」(International Inflation) 這派學者認為僅是消極的維持世界市場之自由競爭，尚不能多所補益於現勢，所以主張減低各國的貨幣成份，大規模的發動各國的公共工程事業等以增加一般的購買力。

以上四種方策，約可分為兩大類：第一二兩種均以本國為施行範圍，均以國家為主動者，所以我們可以稱之為國家主義的；第三四兩種，雖有消極與積極之分，然而其成功必有賴於國際的合作，而非一二國家所能個別藏事，所以我們可以稱之為國際主義的。

羅斯福究竟走那一條路呢？

緊縮政策，胡佛已經施之數年，其結果，只是國內的恐慌愈嚴重，國際的關係愈緊張。這是羅斯福看得很清楚的。反過來，民主黨和羅斯福對於現時的幾個基本國際問題採取甚麼態度呢？遠在羅氏就職以前，我們就看出如下的幾點：

(一) 世界和平維持問題 民主黨在芝加哥開全國代表大會時所通過之外交綱領爲『世界和平之維持，與國際紛爭，當由仲裁解決。』使巴黎非戰條約增設會議之條款，以期該約發生實際之效果。『保持條約神聖，參加國際法庭。』

(二) 軍縮問題 同綱領主張『軍備縮小，維持國際協定。』

(三) 戰債問題 同綱領主張『維持美國在他國之債權。』

(四) 關稅問題 民主黨的內政綱領，主張減低關稅。記者聽過他們幾次的競選演講，莫不以高率關稅爲造成美國不景氣之主因歸咎胡佛。

(五) 幣制問題 這是倫敦會議失敗的焦點。關於這個問題，羅氏曾經表示甚麼態度呢？

一九三二年七月三十日羅斯福在阿班里 (Albany, N. Y.) 的演講辭中，曾經這樣說過：『……那是很顯然的：健全的貨幣，乃各國所需，而非僅一國爲其本身着想……沒有別的方法能夠產生更安定的狀況以恢復商業……』

九月十九日，他在巴特 (Butte, Montana) 演講，這樣說：『……民主黨誓以全力維持健全的幣制，不論遇到甚麼危機……』

十一月四號，大選前四天，他在波克林音樂學院 (Brooklyn Academy of Music) 作如下的演說：『……共和黨常說民主黨的貨幣政策不清楚。我現在把事實陳述在大家的面前：民主黨的政綱特定的

聲明：「我們主張維持健全的幣制，不論如何危難。」這是很清楚的文字。在七月三十日討論民主黨的政見時，我說：「健全的幣制是國際的需要，不僅爲着一國的本身利益。換言之，我希望全世界都有健全幣制。」在巴特，我重述民主黨的政綱，說：「不論如何，要維持健全的幣制。」在西雅圖 Seattle，我再明示我對這個問題之態度。因此，這個問題在我的演說中已經三次用明顯文字說明。這一點在政綱中是無條件的，我也無條件的接受牠。

如上所述，除了戰債問題以外，如世界和平的維持，關稅的減低，貨幣的穩定，雖然不能說美國的要求全然與別國一致。至少也可以說是相近。即以戰債而論，雖說民主黨不肯把牠取消。然而，有許多人觀察，只要軍備計劃能夠完成，並不見得美國對戰債全然不能讓步。所以，大體地說來，民主黨的政策，是趨向國際合作的。

這個，當然並不希奇。資本主義高度發展的美國，只要世界和平能夠維持，對外的經濟發展安然無礙，這就是牠的福音哩！

羅斯福三月四日就職以後，這個趨向更其顯然。

記者曾在另一通信中說過，如果國際形勢沒有別的變遷，羅斯福今後所走的途徑，大要的是：(一) 促成世界經濟會議；(二) 對英法尤其是英國的戰債問題作相當讓步；(三) 承認蘇聯；(四) 促成裁軍，並組織會商機關，以國際壓力，使日本就範於非戰公約。

這些推測，在隨着幾個星期的事實表示，似乎覺得大致上把握不

92440)
差。試看：

四月三日，羅斯福請求議會賦予與各國開始交涉互惠關稅協定之權限。

四月六日羅斯福發出邀請書，邀請麥克唐納爾來華盛頓作世界經濟會議的預備談話，隨着又邀請法德意中日等國，來美商討全盤復興與世界經濟計劃。

四月十二日羅斯福在赴聯美會董事部演說時，力言打倒全美洲人造貿易障壁之必要。

四月二十一日麥唐納來美與羅斯福開始談話，二十四日完畢，事後發表共同宣言，謂「由此次談話，證明兩國政府，係以同一目的，相同方法，考慮世界經濟會議所當解決之主要問題。」

四月二十三日赫里歐抵美，翌日往與羅斯福開始談話，二十八日談完，也發表宣言，說「雙方對於戰債作友好之討論……決定將來所可採行之步驟……除戰債外，又研究商業政策，舉辦工程，改善銀地位等。此外關於安全保障問題，赫里歐回法後，曾大肆宣傳，說羅斯福將有極滿意之表示。」

這個表示，在希特勒預備向國會報告外交政策，歐陸風雲陡形緊張的先一日——五月十六日——果然出現了。羅斯福對全球五十四國元首，發出一莊嚴和平的宣言，勸各國普減軍備，將軍縮會議內繼續作國家主義的斤斤論價之禍患，警醒歐洲。文內除勸告舉世接受英首

相之軍縮提議，作為避免戰禍之第一步外，且邀請各國「自行保證勿遣武裝隊伍至國境以外。」

五月二十二日羅斯福授命台維斯在日內瓦軍縮會議中宣佈「和平受威脅時，美國準備與其他各國商議，以期避免衝突。」「各國商議後，確認某國破壞和平，並決定對侵略國採取必要手段時，如美國同意於各國所下之判斷，則各國共同恢復和平之努力，美國決不採取任何行動，使之失敗。」

上面這兩個宣言，雖然不能積極的有所作為，然而，明定了侵略界說，打破了傳統的孤立政策，否認了中立權利，在美國的外交史上，不能不算空前的轉變了。

美國輿論對於美國之轉向國際合作，贊否不一。贊成的如 Washington News 說：「學校兒童，也知道國外的戰爭影響美國，國外的經濟不景氣，也影響美國，不管是好是壞，這個國家為世界社會之一部份，休戚隆替與世界共之。」Chicago Journal of Commerce 說：「新政策是每一個美國人應當得意而認為光榮可驕的一回事。」The Clever Plain Dealer 說：「這是一九一八年以來美國在世界上所佔最有勢力之地位。」Providence News Tribune 說：「我們可以袖手旁觀，如無成見的足球觀者一樣之舊觀念，這次廢除了。」反對這次轉變的，如 Manchester Union Columbus, Ohio State Journal 則警告政府注意於牽入漩渦，且「相信大多數美國人反對國際主義。」

Springfield Union 說：『和平對美國是重要的，但那是歐洲的問題，不是美國的問題。』Chicago Tribune 說：『美國人民歷來就決定不願負義務地參加歐洲的事情。他們知道這些事情，無法控制，即令作如是想。』

不管輿論的贊否，羅斯福在那一剎那間，總算是走上國際主義的道路了。

然而，出人意外的那一剎那，竟成了羅斯福的國際主義之頂點。自茲以後，弧線的進行，卻又傾垂下來。

本來，羅斯福的犧牲美國傳統外交政策，其最大的目的，是在換取軍縮的成功。軍縮成功，國際的空氣纔或者可以緩和；各國的預算纔或者得以平衡；經濟的「相斡政策」纔或者可以放棄；美國的資本主義，纔或者能夠再度的欣欣向榮。這是美國的「幸福之連環」，缺一不可的。

然而，五月底的軍縮會議失敗了。其他的障礙不算，單以法國而論，法國始終不放心德國；始終不相信羅斯福這次的轉變美國外交政策，即足夠給予法國以多少的助力；因此，始終堅持要維持高度軍備，以「保障其安全。」這一來，一切都完了。

於是，六月一日，台維斯在日內瓦鄭重聲明，美國只答應參加諮詢，而不會參加任何武力的或經濟的制裁。

於是，六月十二日倫敦世界經濟會議開幕不久，即鬧出這樣一幕空前的怪劇。

本來，日內瓦的專家，對於倫敦會議，老早就抱悲觀。他們的理由是：（一）美國放棄金本位，使金元下落，又沒有授權行政首長以減低關稅之計劃；（二）英、美、法以及別的國家沒有把戰債問題解決；（三）法國國會提案對美貨入口增加百分之十五的附加稅，以對付金元的貶值；（四）德國聲明停付一九三一年前所締借之外債；（五）英國對羅斯福的關稅休戰提議，做了摧殘其效力的規避；（六）日本更強硬地實行匯兌貶值，對外屯併；（七）各國大體增加危機，如日本之退出國聯，德國之準備重修軍備。

以上的批評，當然可以說是指出了倫敦會議的致命點。國際間鉤心鬬角，把自己當刀俎，以他人為魚肉，這是自昔已然，本不足怪的。我們對於這次會議所不能了解者，只是美國的態度之奇異耳。

這次會議中討論的範圍雖廣，最主要的問題，不過為三：

（一）戰債問題 去年洛桑會議時，因為胡佛恐怕賠款牽連戰債，不肯參加，當時大家有一種諒解，就是把戰債問題，拿到倫敦會議來解決。所以倫敦會議第一天開幕時，麥唐納就說，會議要成功，戰債須「一次了結。」法國的蒲納也說：「如果戰債不修改，單是關稅減輕，其建設價值是很少的。」然而，美國代表卻聲明沒有權力討論這個問題。羅斯福對這些債務國表示，也只是要他們個別的到華盛頓去談判。

(二) 貨幣問題 自從四月十九日美國正式放棄金本位以來，因為美貨的傾銷，最感痛苦的當然要算英法兩國。固然他們知道要美國即刻以法律恢復金本位，困難很多，但是他們認為根據羅斯福過去穩定貨幣的疊次宣言，根據羅斯福促成倫敦會議的熱烈表示，使美匯作「事實的穩定」，未見得不可能。所以開會的第一天，英蘭銀行主張設置「相互平準金」(Mutual Equalization Fund)，由英美兩國供給，以救濟幣制討論期中匯兌率的倏忽漲落。法國代表第一天就表示，安定貨幣為第一義，「在商量永久計劃時，應先作暫時的穩定」；如英美幣價時在變動，商業障礙不能廢除。『法國預備減低關稅及取消其他限制，但需要因貨幣貶價而享受出口利益的各國，安定其貨幣。』

六月十六日報紙爭傳法美代表已經成立貨幣的臨時協定。十七日晨倫敦各報尚抱樂觀，但是不久就知道羅斯福的態度不對。自茲以後，空氣日趨緊張，至二十九日金本位國正式提出哀的美敦書，調人們為着避免會議的破裂，煞費苦心的想出一個無損於美而又能顧全法國的面子的辦法，勸大家聯發一個極空洞而有彈性的聲明，說：「將來願意恢復金本位，」這個面面俱到的調議，各方認為美國，必然能夠接受，美國的代表團，連羅斯福新派遣的親信顧問莫萊(Moley)在內，也大致同意首肯。不料誠如倫敦某報所言『美國的代表團，無計劃，無權力，意見衝突。赫爾代表國務部，畢德門代表國會莫萊代表親信顧問，彼

此拆台，而最後則一個一個地被羅斯福總拆其台了！

羅斯福六月三號的電文，不但言詞粗率，引起別國的反感，而且由於他那樣說：『一國內部經濟組織之健全，為一國幸福之要素，較之其國與他國的貨幣匯兌問題大得多，』很可以看出他解決經濟恐慌之對策的重心，已由國際的而逐漸轉向國內的。這個趨向在六月五號的電文中，更說得詳細清楚，他說：『暫時的穩定，……足以妨害個別國家實行其對內的必要政策，……用美國貨物來重新估定貨幣價值，是美政府與人民之目的，不能分離……我們注意美國的物價，貨幣對外匯兌的價值如何，不是我們現在注意的……我們的經濟政策不妨害別國的利益，我們相信別國亦不致故意窘困我們。』

如上所述，在貨幣這一點上，他顯然地走上經濟的國家主義之路了。

(三) 關稅問題 從倫敦會議繼續開會的強心針——尊重美國的意見不談匯兌問題，尊重法國的意見不談關稅問題——看來，我們似乎覺得美國雖然不肯安定貨幣，卻很願意各國都把關稅減低，這樣自己維持賤幣政策以推銷輸出，卻希望別的國家把關稅壁壘拆除，其「一感情願」的矛盾，已經值得人家的評議；然而，更使我們覺得滑稽的，即「減低關稅」在美國本身也有問題。美國務卿赫爾是一向高唱減低關稅的。可是六月十八日上午他發表普減關稅十分之一的主張，而下午畢德門就趕緊聲明，說赫爾的計劃，只是商務部一些專家的

意見，並不能代表美國。自茲以後，赫爾雖仍然時常高唱其減低關稅的主張，然而也不過唱唱而已。實際上，如果美國外交政策的決定，誠如本文開始所述柏納爾的意見，必須與對內政策相調和，則赫爾這種唱唱，真是「滑天下之大稽。」最近數月來，羅斯福在內政上最大的努力就是提高物價。爲着提高物價，所以有農業救濟案與實業復興案的通過。根據農業救濟案，某種貨物的價格提高，則關稅自動地隨着提高；根據實業復興案，某種製造品的最低價格規定了，也可以受着關稅增加或者甚至禁止入口的保護。從這裏看來，美國的物價一天漲一天，關稅也隨着一天高一天，而且這種增高，是附帶的結果，是必然的策略。在這個時候，忽然同時相反的高唱起「減低關稅」來，說風涼話呢？還是自欺欺人？

92443
包梯摩太陽報 (Baltimore Sun) 批評這次美國外交的失敗，爲由於（一）代表不明瞭羅斯福的意思；（二）代表無權力；（三）內政外交政策之衝突。其實，根本的原因，還是第三項，還是國家主義國際主義兩個途徑之把握不定。因爲想要國際合作，所以羅斯福纔那樣地努力促成會議之實現；代表們纔那樣地大吹大擂乘興而往。因爲眷戀於經濟的國家主義，所以戰債不願放鬆，貨幣不肯安定，關稅也不能減低。從而，不單本國的利益與他國的利益，絕對無法調和，本國的諸政策之間，也極盡衝突矛盾之能事。於是，轟傳一時的世界經濟會議完了。

世界經濟會議完了，徘徊歧路的羅斯福是不是就決定了今後所走的途徑呢？

一直到現在，羅斯福不肯承認他自己前後矛盾；他還在高唱「國際合作」。赫爾在倫敦最近兩天，還在那裏發表談話，否認美國走上了經濟的國家主義。他還在那裏草擬所謂減低關稅計劃，並且運動無錫休會的倫敦會議能夠早日重開。

從相反的一方看，不但是羅斯福實際上已經走上國家主義之路，最近幾週來，素以頑固著名而又把握住美國外交中樞的上議院，更明目張膽地鼓吹美國發揚國家主義。

據紐約講壇報斯露爾 (John Shure) 的報告，美國國會老早就對倫敦會議不希望牠有何成功。議員們在談話中，公開的抱悲觀，而認爲派遣代表差不多只是一番浪費。許多上議員，本來應當到倫敦去的，但是都不肯參加，其理由就是「國際合作，時機還早。」剛開會的時候，國會領袖就預測「美國在別國的『統御幣制』 (managed currencies) 高率關稅，商業限制之前，不能做甚麼事。」

上院外交委員會中，對這個問題討論尤多。波拉 (William E. Borah) 說：「如果倫敦會議失敗，美國會要被迫地移轉目光，從國際主義而回轉到專門致力於國內之發展……除非世界商業開了路，美國爲着自衛，必得要『地盡其利』的使用其巨量富源，由國內商業以恢復人民之繁榮。」共和黨議員芮德 (David A. Reed) 等的意見都

92444 與波拉一樣。民主黨中許多議員，也有相同的默認，但是爲的怕窮困赫爾，還不想明白說出來。

下院裏的態度，從議長雲力 (Henry T. Rainey) 最近的談話，也可以看出來。他一向是贊成減低關稅，面具有若干國際合作思想的人。但是最近他卻說：『如果歐洲不幫助恢復世界商業，美國可以維持其原有壁壘，而注其全力於國內事業之發展。』

除了國會的態度以外，如商務部的發表統計，證明美金貶值後輸出之增加，財政復興公司 (Reconstruction Finance Corporation) 之貸款與中俄兩國，以推銷農產品與機器，國務部之進行與坎拿大，墨西哥，古巴，阿根廷新締商約以造成全美洲門羅主義的經濟單位，實業管理局主任約翰生 (General Hugh Johnson) 之宣佈他「已經注意關稅與實業復興之關係」，農務部長華勒斯 (Henry A. Wallace) 之宣佈他「正在研究進口農產品對本國農產品之影響」以及若干報紙之鼓吹戰債不讓步，從速擴張海軍，加緊菲律賓之保護，放棄世界法庭之參加，與聖勞倫斯河 (St. Lawrence) 之修濬計劃等，都可以證

明美國正在醉心於獨行其是的國家主義。

無疑的，所謂國際主義，只是曇花一現，美國正在大開倒車了。這個倒車，開到那一站會回頭呢？誰也不曉得的。不過儘量開下去。我們卻可以相信其必然出岔子或者碰起壁來。

奧斯丁 (F. Britten Austin) 在倫敦 The Nineteenth Century and After 雜誌上面說：『今日除中國以外，沒有感受痛苦之深度與廣度如美國者，所以她不得不參加國際合作。』固然，現在許多美國人依然迷信其「地大物博」足以閉關的解決其當前問題，然而，無論從歷史觀察，從理論推論，經濟的國家主義施行之結果，只有使國際關係更形緊張，國內恐慌更形深刻。

到那時，「此路不通」，恐怕羅斯福又要談國際合作了。這就是資本主義的內在矛盾，這就是羅斯福「徬徨」「凌亂」的由來。

七月二十四日於美國密希根大學圖書館。

