

# 華盛頓會議序幕初揭

李紹盛

華盛頓會議，對現代東方之關係殊為密切，本文將會議序幕情形，作一詳盡敘叙。

## (一) 開幕之情形

根據美國政府之邀請，華盛頓會議 (Washington Conference, 1921-1922) 原訂一九二一年十一月十一日揭幕，嗣因該日為歐戰休戰紀念日，美國於當日舉行無名英雄安葬禮，全國放假，又因英國代表團於該日始抵紐約，故臨時改於翌日開會。會址在美國革命女兒大陸紀念館 (Continental Memorial Hall of Daughters of the American Revolution)，係鋼鐵大王卡內基 (Andrew Carnegie) 出資興建，甚為寬大堂皇，頗負盛名。

十二日晨，會場前車水馬龍，羣家齊集瞻仰各國外交家之豐姿，情況熱烈。鐘打十響，各國代表先後入場，會場裏點綴得花園雲錦，中央有一 U 字形長桌，為會議之用，桌的背面有九國旗幟。十時三十分，各國代表及職員相繼入座，美英兩國代表坐在桌的橫頭，美國在右，英國在左，左邊坐的是英國殖民地代表及意大利代表，右邊坐的是法日兩國代表，中葡兩國代表坐在日本代表鄰近，和美國代表遙遙相望，荷比兩國代表坐在意大利代表下邊，對著英國代表，旁聽人員及美國議員坐在左邊包廂，家議員坐在右面包廂，駐美外交團人員坐在正面包廂，其餘各國代表團顧問秘書團員等都坐在各本國代表身後，新

聞記者分散於左右兩廊。(註一)

由於華會關係各國利益甚鉅，各國對代表團人選均極審慎，多派元老重臣及外交要員出席，且因會議係在華府舉行，由美國出面召集，皆派駐美使節與會。除意、比、葡、三國外，首席代表多為部長級以上人員，人才聚集，堪稱空前，誠一時之盛會，具見各國重視之一般。茲將各國全權代表名錄於后(每國第一位為首席代表)：

一、中國：施肇基(駐美公使)、顧維鈞(駐英公使)、王寵惠(大理院長)。

二、美國：許士(Charles E. Hughes, 國務卿)(註二)洛基(Henry C. Lodge, 參議院外交委員會主席)、恩德華(Oscar W. Underwood, 參議院民主黨議場領袖)(註三)、羅脫(Elihu Root, 前國務卿)。

三、英國：白爾福(Arthur J. Balfour, 樞密院長)、李義(Baron Lee of Fareham, 海軍大臣)、蓋德士(Auckland Geddes, 駐美大使)、鮑騰(Robert Borden, 前加拿大首相)、皮爾士(George F. Pearce, 澳大利亞內務部長)、沙樂孟(John W. Salmon, 紐西蘭最高法院法官)、沙思退(V. S. Srinivasa Sastri, 印度州會議議員)。

四、法國：白里安(Aristide Briand, 國務總理)、魏斐亞尼(Rene Viviani, 前國務總理)、沙樂(Albert Sarraut, 殖民部長)、

傑士朗(Juks Jusserland, 駐美大使)。

五、意大利：徐昂齋(Carlo Schanzer, 上議員)、阿伯提尼(Luigi Albertini, 上議員)、李思(Rolando Ricci, 駐美大使)。

六、日本：加藤友三郎(海軍大臣)、德川家達(貴族院院長)、幣原喜重郎(駐美大使)、埴原正直(外務省次官)。

七、比利時：德卡提愛(de Cartier de Merchieme, 駐美大使)。

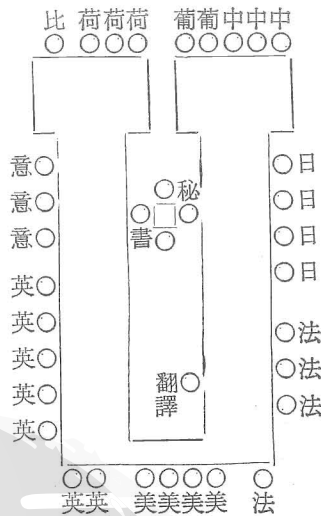
八、荷蘭：柯尼碧克(Jonkheer V. Karnebeek, 外務大臣, 第一屆國聯大會主席)、白克倫(Jonkeer V. Blokland, 外務部政務司長, 前駐華公使)、莫樂斯科(E. Moresco, 殖民會議副主席)、文文仁(J.C.A. Everwijn, 駐美公使)、白福特(W.H. Beaufort, 全權公使)。

九、葡萄牙：狄爾台(Viscount d'Alte, 駐美公使)、法斯康斯樂(Captain E. de Vasconcellos, 殖民部外務司長)(註四)。

由於美英日三國國勢最強，所派代表皆為聲望經驗俱佳者，故許士、白爾福及加藤成爲三巨頭，操縱會議，正如威爾遜、勞合喬治及克里孟梭三巨頭在巴黎和會一般。(註五)

大會之席次依國際慣例，通常採用兩種方式，一爲抽籤方式，但不通行；一爲按照國名首位名字母秩序排列，依據之字母應採取地主國文

字，如會議中有其他正式文字，即以該正式文字為依據。然而華會並未依上述方法，純由美國安排，大國皆在前端，席次簡圖如後：



揭幕之後，首由華盛頓浸禮會牧師阿布奈思 (W.S. Abernethy) 主持祈禱式，繼由美國總統哈定 (Warren G. Harding) 演說，全場肅然聆聽，展開了華會之序幕，哈定演詞為華會重要文獻，充分說明美國倡議之宗旨及對會議之期望，他說：

「諸君來此與會，此非特係吾等近時同心協力共嘗辛苦所獲之勝利，且諸君代表各國之信仰與立場，均與將來世界利害禍福有莫大之關係，彼此故應開誠布公，推己及人，共維會議之成功。……此會之重要不難為人過譽，但如謂此會將來之結果對人類進化——世界命運——必有顯著之影響，實無溢美之處，即對於未與會而表示極高敬意之各國亦毫無貶抑也。余深信此會為世紀文明之良心覺悟。……此會非他，不過世界各國相聚一堂謀人性之改善及國際關係上過失之減少而已。……世人之渴望極易察知，勝利之光榮」成

功之減少，愛自由、愛國家，厭棄憂思、債務及災害，比皆人情之常情也。……大戰以還，新信念及新希望產生不少，前此為大破壞所震撼之「人道」，行將使此等破壞之原動力漸行減少，試看無限之戰費及重擔之軍費，凡有思想者熟不望限制軍備之實行及戰爭之弭止耶！舉世數億平時納稅戰時受難之生民，所望於其當局者不外易破壞之消費為建設之消費而已，其目的蓋在於生者及來者之福利也。……與會諸君！美國以非自私之熱忱歡迎諸君，吾人不懷畏心，不謀私利，不疑人為我敵，不謀有以制人，我所有者自立自足，屬於人者無所覬覦。吾人所謀者無他，與諸君協作一二國家不能獨立之高尙事業耳。……尊

榮無所屈，國光無所抑，惟願眾志協合，共努力於戰爭之減少與和平之增進而已。……余謹代表美國更進一言，一萬萬芸芸生民皆渴望軍備之縮減及戰爭之消弭。吾人自信無卑鄙之企圖，更以同樣之心理信賴全世界。……余深望得一保障和平之瞭解，及減輕負擔改善現狀之協約。此會乃吾人為人類之服務，所望諸君以忠實名譽為作事根本。凡世人受戰時之殘毒及戰後之痛苦者，其良心上所磨練而傾吐之言，均得紀錄其間，俾諸君得有所鑒察，互相諒解，致力和平，此事若成，非惟美國之光，且為列國之福，世界從此當以人類之歡聲，作微妙之音樂矣！」（註六）

哈定演說完畢，獲得全場如雷之掌聲，旋即退出會場。許士隨即宣佈英法兩國語文同為大會之公用語，（註七）同時英國首席代表白爾福發言，本人建議請美國國務卿及美國代表團：首席

代表許士擔任大會主席」。（註八）並建議各委員會如許士參加即以許士為永久主席，由於美國為原始倡議國，又僅在美京召開，各國代表皆鼓掌表示贊同，乃無異議通過。許士鞠躬致謝，就主席席位，並宣讀已經預備好的演說，略為：

「……世人咸望此會之實現『人道』，並消弭因軍備競爭而起之負擔，美國政府以為吾人應對此等熱望不稍稽延。現時為限制軍備之好時機，吾人對此事非僅有希望之心，斷在實行而已。因此，特請本會即行開始關於軍備之討論，但此種辦法非使遠東問題之考量延期也。遠東之重大問題亦有即行解決之必要，應先分置委員會審議，庶可不相抵觸，各達目的。……限制軍備之議非新事實也，廿三年前俄帝已首倡矣！……德意志政府當時極力表示反對限制軍備之意，而德帝復有討論軍備限制問題便不派遣代表之威嚇，故第一次海牙會議雖對和平會議之解決有重大貢獻，但未能討論軍備限制問題。……已往之事實，固予吾人以極大之教訓，戰爭之慘痛經歷固使吾人對經濟之困難及合理之希望不加以否認，且更注意人民之向上而欲減輕其負擔，則軍備競爭宜即中止矣！……有責任之列強，應即考慮軍備限制問題，此非今日最顯著之事實乎？吾人不宜再從事於考察、統計報告及調查，時機至矣！本會非為計議而召集，蓋為實行而召集也。……第一事之應行考慮者，海軍競爭應即中止，此為軍備限制之首要條件。

「中止海軍競爭之方法，不能於競爭繼續中求之，蓋競爭之繼續足碍管理之實行也。……茲

於美國總統訓令下，代表美國代表團，為諸君進一關於海軍限制之具體建議。……此種建議係美國單獨依據完成合理及實用之標準而製成者，各國之正當利益已加保護，國家之安全及防禦亦復加以維持焉！」（註九）

此時，全場靜寂，與會人士都聚精會神地靜聽許士之重要建議，許士乃發表下述建議：

一、已實行或核議中之海軍主力艦建造計劃全部停止。

二、舊有之軍艦折毀一部。

三、有關係各國現有海軍實力應為相當之探

明。

四、以主力艦噸位為計算海軍實力之標準。

許士並繼續說明其具體計劃，略為：

一、美英日三國應折毀已成之舊主力艦及未成之新主力艦六十六艘，共計一百八十七萬八千零四十三噸。

二、法意兩國海軍容後再議。

三、美英兩國主力艦各減為五十萬噸，日本主力艦減為三十萬噸。

四、此項計劃實施後，十年內各國不得添造主力艦。

許士旋又提議一、分別組織軍備限制及太平洋遠東兩委員會，二、以葛瑞特博士(Dr. John W. Garrett)充任大會秘書長(註十)，隨即宣佈散會。由於主席在執行職務時，仍然要聽命於大會，許士之致詞及建議顯然逾越主席之職權範圍，違反外交慣例，使各國代表大感意外。(註十一)

許士詞畢，觀禮議員及來賓紛紛要求繼續會議，請各國代表致詞，許士只得接受，首邀法國首席代表白里安及意大利首席代表徐昂齋演說，多為祝福之官式談話，繼由日本首席代表加藤演說，強調：「吾人之齊集為解決糾紛而非創造糾紛」，頗予聽眾深刻印象。中國首席代表施肇基隨即被邀演說，他謂：

「主席先生及與會諸君：中國政府對本會之召集亟願誌其感謝之意。目前實係使太平洋各國之政治及經濟利益趨於一致之良機，至本會之倡議出於美國，本會之開幕行於美京，尤令中國國民有深感焉！中國國民及政府自當協力於本會之事業，俾得一圓滿之結局。

吾人深盼有益於世界之結果必使本會事業告厥成功，主席先生，在閣下指導下之本會，吾人深信必將達到此一鵠的也。」（註十二）

施氏詞畢，比荷葡三國首席代表亦應邀致詞，旋美國代表洛基動議散會，華會之開幕式就這樣結束。

### (一) 會議之組織

國際會議(註十三)，為便於執行職務起見，於大會之外，通常都視需要而設置委員會，(註十四)委員會設主席一人，除秘書及工作人員外，往往又設置報告員一人，如設置小組委員會，小組報告員又兼發言人；在各委員會中，除負責議案討論之全體委員會(Committee of the Whole)及小組委員會(Sub-Committee)外，全權證書審查委員會(Credentials Committee)、總務委員會(General Committee)

起草委員會(Drafting Committee)亦極重要，各國代表必須具有全權(Full Powers)持有證書，如由國會元首，政府首長或外交部長親自出席會議，便無須全權證書。全權證書審查委員會應將審查結果向全體會議提出報告。總務委員會通常由大會主席副主席及各主要委員會主席組成，其主要任務在協調各委員會之工作，檢討大會及各委員會之工作進度，建議各項工作之推進及會議之閉幕日期。起草委員會在擬定每次會議之議程。(註十五)

大會開幕後，由於各國代表團組織龐大，人員眾多，且會議議案至為複雜，故許士建議由美英法意日五國首席代表組織限制軍備程序及手續委員會，又由九國首席代表組織太平洋遠東問題程序及手續委員會，以討論會議兩大部份議案之進行等事宜(註十六)。

十一月十四日，兩委員會將綜合意見報告大會：

一、由美英法意日五國全權代表組織限制軍備全體委員會，擔任研究關於限制軍備之問題，並遴選小組委員會，討論各該特別問題。

二、由中美英法意日比荷葡九國全權代表組織太平洋遠東問題，並遴選小組委員會研究各該特別問題。

因此，大會遂將議案劃分為兩大部份，並組織兩委員會：

1、限制軍備問題全體委員會(Committees of the Whole of the Limitation of Armament)。

一、太平洋及遠東問題全體委員會 (Committees of the Whole of Pacific and Far Eastern Question)。

後來爲處理各種特別問題，並陸續設立若干小組委員會。茲錄隸屬太平洋及遠東問題全體委員會之各小組及參加人於後：

一、中國關稅問題小組委員會 (Subcommittee on China Revenues)，委員：恩德華(美)、德卡提愛(比)、鮑登(英)、顧維鈞(中)、沙樂(法)、阿伯諦尼(意)、埴原正直(日)、白勞克倫(荷)、法斯康斯樂(葡)。

二、外國在華郵局問題小組委員會 (Subcommittee on Foreign Post Offices in China)，委員：洛基(美)、蓋德士(英)、施肇基(中)、魏斐亞尼(法)、埴原正直(日)。

三、郵局問題起草小組委員會 (Drafting Subcommittee on Post Offices)，委員：麥克馬鏡(美)、朱爾典、蘭樸森(英)、刁德仁(中)。

四、領事裁判權問題小組委員會 (Subcommittee on Extraterritoriality)，委員：洛基(美)、德吾退(比)、皮爾士(英)、王龍惠(中)、沙樂(法)、李思(意)、埴原正直(日)、柯民碧克(荷)、法斯康斯樂(葡)。

五、東三省鐵路小組委員會 (Subcommittee on Manchuria railroad)、委員：十爾、德瓦芝(美)、蘭樸森(英)、嚴鶴齡(中)、卡莫雷(法)、巴哥洛(意)、松平恒雄(日)、恩格里諾(荷)、法斯康斯樂(葡)。

六、起草小組委員會 (Drafting Subcommittee)，委員：羅脫(美)、德卡提愛(比)、蓋德士(英)、顧維鈞(中)、沙樂(法)、李思(意)、埴原正直(日)、卡民碧克(荷)、達爾台(葡)。(註十七)

小組委員會及起草委員會皆對一些特別問題作深入之討論，全體委員會所提之議案多需先經小組委員會討論，再提記草委員會諮詢，也許再送回小組委員會重行討論，然後報告全體委員會，全體委員會議決接受後，始送呈大會公決通過。(註十八) 起草委員會除起草工作外，並討論中國境內之外國駐軍及無線電設備等問題。

會議有所謂大會 (Plenary Session)，並不連續開會，議事採公開形式，(註十九) 會中並無辯論，在原則上，其議決案必須全體一致，其作用除給予各國代表以發言之機會外，只在承認全體委員會所作之決議，使其產生法律效果而已。就爲條約性質之協議，必再經批准手續始具有拘束力。

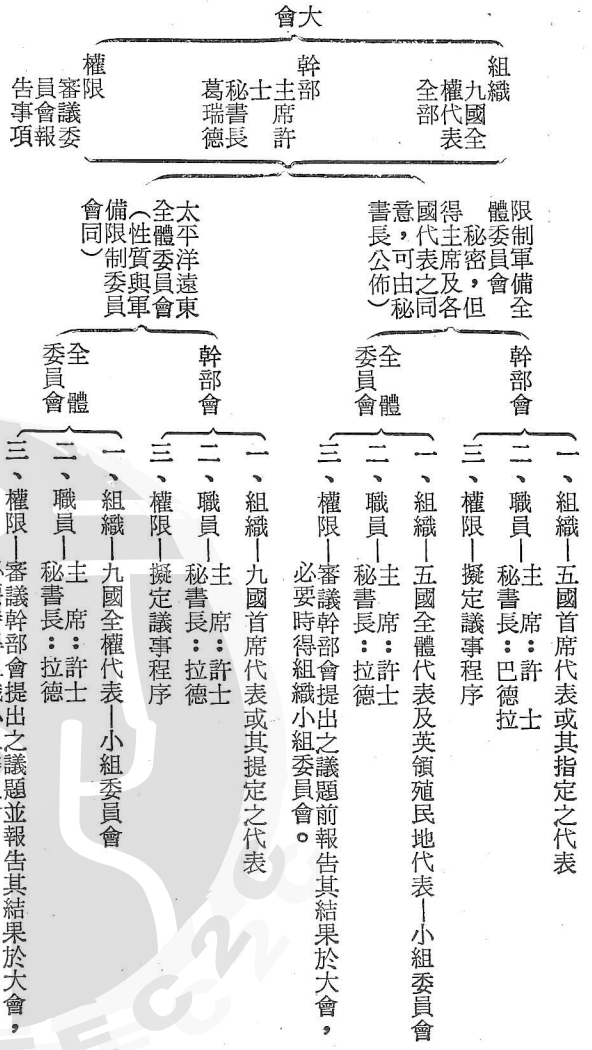
全體委員會原則上是不公開的，除遣代表反對外，大會儘可能將原則性議決案予以公佈，在每一會期之後出版一份聯合公報 (Communiqué)。實際上多將討論經過亦予逐字記載，有時且發表小組之討論經過，使各國代表獲致交換意見之機會，在最後通過前產生初步瞭解，故華會大部份條約及決議均在委員會中完成，就「四國公約」(“Four Power Pact”)：及「九國公約」(“A Treaty of Nine Powers”) 等，大會均予通過，成爲官方紀錄。(註二十)

大會並設有秘書處 (Secretariat)，由秘書長 (Secretary General) 主持，其職責在準備會議之程序，整理會議紀錄及其他事項。各國代表並同意每一委員中各代表團可置一秘書與技術顧問，秘書之職責在保存程序中每一細節，並與他代表團密切磋商，以起草一份各國代表團同意之會議紀錄，故各代表並可僱用一速記員，以逐字記載全部紀錄，通常均複印分送其他代表團；技術顧問在提供有關情報及解決法律問題，並不決定政策問題。(註二十一)

### (三) 會議之議程

議程 (Agenda) 確定會議之目的與範圍，至爲重要，議程通常由發起國擬定，如會議由數國或國際組織所發起，議程則由籌備會議擬定。不論會議之性質如何？何者應討論及何者不應討論，在會議召集前必須經慎重之磋商。會議之成功具備許多先決條件，其中最主要者爲各國對會議所處理之問題樂於交換意見，並且願意作相當之讓步及妥協，以便達成一項爲各國所接受之議程。但如討論之問題易使被邀國處於窘迫者，或易引起該國國內輿論不良反應者，妥協顯不可能，此類問題便不宜列入議程內，故英國外交家阿其爾公爵 (Duke of Argyll) 謂：「任何熟悉事務進行的人都深知，除非已達成初步諒解，公開及正式的討論決無順利進行的希望。」(註二十二)

在國際會議進行期間，全體會議隨時舉行，第一次全體會議主要爲開幕典禮，其工作通常祇



是選舉主席，組織委員會及秘書處，以後全體會議則接受及討論委員會之報告，如討論之結果採用條約方式，則牽涉之問題較少，先舉行條約草案第一讀會，然後再將各種修正案提交委員會審議，第三讀會審查完竣後，即將結果送請各國代表簽署。國際會議之程序隨其所處理事項複雜性而不同，會議之議程及議事規則通常都是在第一次全體會議後儘速決定。

美國於正式邀請各國參加華盛頓會議之後，各國先後覆文表示願意參加，唯對會議之議事內容，存有若干歧見，英國企圖在華會中提議討論歐洲經濟問題，日本亦反對討論限制軍備以外問題，美國為維持會議之宗旨起見，於九月廿一日

論之範圍遂告確定。(註二十四)  
 茲誌華會議程如後：  
 關於限制軍備問題者：  
 (一)軍備之限制  
 甲、限制之基礎  
 乙、限制之範圍  
 丙、限制之履行  
 (二)管理新式戰鬪器之條規  
 (三)陸上軍備之限制  
 關於太平洋及遠東問題者  
 (一)關於中國之問題  
 甲、原則

乙、實施  
 1. 領土完整  
 2. 行政完整  
 3. 門戶開放——商業工業機會之均等  
 4. 租賃權、獨佔權或經濟優先權  
 5. 鐵路之發展及關於東三省鐵路之計劃  
 6. 特殊鐵路運費  
 7. 現有各種成約之地位  
 (二)關於西伯利亞問題(細目同前)  
 (三)委任統治島嶼(如事先解決便不列入)  
 (四)太平洋電訊交通(註二十五)  
 上述各款中，太平洋電氣交通則為十月十二日加入的。(註二十六)  
 華會自一九二一年十一月十二日開幕迄一九二二年二月六日閉幕，歷時四月共八十七日，計大會共開七次，各次大會開始日期，第一次為十一月二日，第二次為十一月十五日，第三次為十一月廿二日，第四次為十二月十日，第五次為次年二月一日，第六次為二月四日，第七次為二月六日。太平洋及遠東全體委員會自一九二一年十一月十六日起至次年二月三日止，共開會卅一次。(註二十七)大會共達成條約七件，議決案廿七件。(註二十八)華會之結局及影響容再另文詳述。  
 註一：參見周守一著：「華盛頓會議小史」(廿三年版)十三—十四頁。  
 註二：許士(一八六二—一九四九)為當時美國老政治家，博學幹練，曾任大學教授、律師、紐約市長、紐約州長，最高法院法官，一九一六年被提名為共和黨總統候選人，被威爾遜所敗，一九二一年哈定繼任總統，邀其

出任國務卿，為華盛頓會議主要推動人，後被推為大會與軍備限制及太平洋遠東兩委員會之主席，在會中操縱一切，美國遂處於領導地位。

註三：美國政府為使將來參院順利通過所締結之條約，往往邀請參議員參加談判工作，此一辦法導源於麥迪遜總統委派議員為 Ghent Conference 代表，華會亦循此辦法，哈定總統選派參議院重要人物洛基及恩德華參加。

註四：W. W. Willoughby, "China at the Conference" (1922), pp. 11-13  
 註五：Nelson M. Blake and Oscar T. Barck, "The U.S. in its World Relations" (1960) p. 573

註六：見周守一前引書一六——十八頁及賈士毅著：「華會見聞錄」(廿六年)廿五——廿七頁。

註七：一次大戰前，國際會議通常使用法文，英文本不為外交語文，自巴黎和會後，英文首次正式被採用。華會中法語雖仍為公用語文，唯英語之地位已駕臨其上，當哈定致開幕詞後，法國代表會請大會譯為法語，但許士竟以「總統演詞已譯成法文，似可省略。」為辭，為節省時間計，似可省略。一為白里安同意，白氏碍於情面，不得不勉強答應。自此以後，國際會議中，英文日益普遍，成為外交上最通用之語文。

註八：在國際會議中，主席為重要人物，原則上由全體出席國代表選舉產生，或照出席國國名首字母順序，由首席代表輪任，但按國際慣例，會議發起國或會議所在地國之外交部長或首席代表多當選為主席，故選舉時各國代

表不能隨心所欲；就職權而論，主席於第一次全體會議舉行時，須首先致詞，並任命秘書處職員，指導會議之進行及議事規則之遵行，在末次會議時亦須致詞作一總結。

註九：參見周守一前引書十八——十九頁。

註十：按外交慣例，國際會議之秘書長多由發起國或地主國之外交部高級官員擔任，發起國或地主國雖無意左右會議，惟於秘書處職員多由其政府官員擔任，在會議進行中總不免居於較有利之地位，由於其工作之複雜，秘書處人員亦甚龐大。

註十一：見李其泰著：「外交學」(五十二年版)二〇一頁。

註十二：W. W. Willoughby, op. cit., p. 24

註十三：國際會議歷史久遠，遠溯至古希臘時代，城邦間即常舉行，以解決彼此有關問題，紀元前三三八年之前共締結了二百多條約，Delphic Council, the Hanstatic League 等均為著例。

註十四：現代國際會議之大會次數不多，實際工作皆為委員會處理，如一八一五年維也納會議無正式大會，一切議題皆由四國五國及八國會議討論；巴黎和會有六次大會，實際權力操於十人會議之手，華盛頓會議大會亦止七次，僅為形式機構。

註十五：見李其泰前引書二〇一——二〇二頁。

註十六：W. W. Willoughby, "China at the Conference" p. 25

註十七：參見周守一前引書廿二——廿四頁。

註十八：W. W. Willoughby, op. cit., p. 20.

註十九：國際會議公開乃近世紀之事，舊式會議除代表及秘書，外人不得出席，大會既不將會議情形公開發表，故僅有消息之透漏而已，有時雖發佈會議公報，但內容亦極簡略。如一八七八年柏林會議，一九〇五年柏林會議，一九〇九年倫敦會議皆規定絕對秘密。一九一七年海牙會議開始准許外人入場，一九一九年巴黎和會，威爾遜邀請報界代表參觀，國際會議乃逐漸開始公開。

註二十：W. W. Willoughby, op. cit., pp. 20-21

註二十一：Ibid. pp. 22-23

註二十二：有關華會之組織，參見"Foreign Relations of U.S." (1922, Vol. I) pp. 311-312。

註二十三：見李其泰前引書一九八頁。

註二十四：依國際慣例，國際會議如在會前確定議程，召集國應於事先以外交通牒取得協議，如未經預告，則被邀國家可以拒絕出席，如一八一五——一八二二年四國同盟會議，英國即堅持此種立場。

註二十五：W. W. Willoughby, "China at the Conference", p. 26

註二十六：有關議程資料，參見"Foreign Relations of U.S." (1922, Vol. I) pp. 311-312

註二十七：見張忠統著：「中華民國外交史」(四十六年版)三七〇頁

註二十八：見杜水波著：「中國最近八十年來革命與外交」(廿二年版)下卷八六六頁