



Title	再論華盛頓會議體制
Author(s)	川島, 真; Kawashima, Shin
Description	「北洋政府的中国外交学術討論会」(2004.08.27-28, 於 復旦大学)における報告原稿
Relation	北洋政府的中国外交学術討論会, 2004.8
Citation	北洋政府的中国外交学術討論会
Issue Date	2004-08
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/538
Rights(URL)	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.1/jp/
Type	conference paper
File Information	WashingtonSystem.pdf



再論華盛頓會議體制

川島 真

1. 入江昭(AKIRA IRIE)的華盛頓體制論

所謂「華盛頓體制(Washington System)」的架構是入江昭於 1965 年的 *After Imperialism, The Search for a new Order in the Far East* (Harvard University Press, 1965) (日文版本為《極東新秩序的摸索》(1968 年))一書中提出的，其後雖遭受到各式各樣的討論與批判，但基本上「華盛頓體制」成爲解釋 1920 年代東亞國際政治的基本架構。但是，筆者從以前就覺得構成這個架構的歷史解釋與當時中國外交的變化之間似乎有所矛盾，利用這次的會議，本篇報告試圖由北京政府外交史的觀點來考察華盛頓體制論。

首先，先檢視入江所構想的華盛頓體制。入江將「華盛頓體制」定義如下：(1)把第一次世界大戰前後假設爲「從舊外交向新外交的轉換」期，將華盛頓會議定位爲「各國努力構築新外交架構的表現」，(2)在美國的主導之下，(3)想爲東亞提供一個以「經濟外交」爲基礎的新互動關係，但(4)這個華盛頓體制因標榜反帝國主義的蘇聯外交的緣故而遭遇許多障礙，(5) 這個華盛頓體制與蘇聯體制的衝突成爲 1920 年代前半的東亞外交特色。其次，這個體制的崩潰過程是(6)1925 年的北京關稅會議，這是華盛頓體制各國最後可以構築新國際關係的機會，卻以失敗作收，(7)得到蘇聯支持的國民黨開始了北伐，並且(8)於北伐時期，日本展開對華積極外交，開始發展自主外交；但因中國的反抗與日本國內決策的混亂等原因而失敗。(9)1928 年南京國民政府成立以後，中國採行的外交成爲重要的因子，日本遂接受修改條約。當時日本的外交與 1920 年代中葉不同，是尋求跟美國・中國的經濟協調，但這個路線因 1929 年的經濟大恐慌而破產。於是，開始與外交分道揚鑣的軍方對外政策崛起。入江以這些觀點來掌握華盛頓會議¹。

2. 最近的華盛頓體制論

對於「華盛頓體制」的一般定義如下：

1921 年 11 月到 22 年 2 月召開的華盛頓會議中，締結了一系列概括性條約・協定，由這些條約・協定所形成的新協調體制。以追求太平洋和平的海軍軍備限制體系(22~36 年)，以及追求東亞相對安定的政治協調體系

¹ 入江昭，《極東新秩序的摸索》(原書房，1968 年，頁 3-4)。

(22~33 年)爲其兩大中心，作爲圍繞幣原外交的國際環境而有其重要的歷史意義²。

近來關於華盛頓體制，比起意義，更多強調其「問題性」，如在(1)整理承認在華日本特殊權益的英日同盟及石井藍辛條約等兩國間條約，以及構築解決二十一條和山東問題的架構，(2)維持所謂的中國領土保全、行政統一等原則，給予中國逐步修改不平等條約的機會，(3)雖只是短暫現象，但造成(經濟)協調的美日關係(也許是到 24 年的排日移民法爲止)等等問題上，有重要意義。但還有許多問題，具體上有(1)作爲條約體制，其理念・制裁原則並不完備，且英美日參加國之間的共識並不充分，(2)沒有提及關於在東三省的經濟協調架構及問題處理的方法，(3)沒有提及對中國民族主義共同對策問題，(4)沒有討論到蘇聯、德國，(5)中國作爲附屬的角色、沒有發揮主角功能等等問題。

以「門戶開放・機會均等」作爲內容的這些條約，之所以被強調成爲「體制」，乃是根源於 1930 年代以後美日對立與戰爭的假設，爲了探索爲何美日協調破產、面對中國問題要如何營造美日關係等等的關心之上而形成的。而華盛頓體制的崩潰，則與日本對華侵略的激烈化相關，在體制實際上無法作用的背景下，中國民族主義的存在等問題受到關注。中國的民族主義，一開始並非針對日本，而是以反英運動出現，日本想要周旋於支持民族主義的美國與反對民族主義的英國之間，最後卻在田中內閣主政下轉換了方針。

關於華盛頓體制運作到何時的問題，已有許多討論，基本上許多研究認爲是到 1931 年的九一八事變爲止，但也有認爲應該是在 1932 年的滿州國承認或在 1933 年 3 月日本退出國聯的時候，還有在形式上以日本沒有參加 1937 年 11 月在布魯塞爾舉行的九國公約條約國會議作爲期限的想法³。

3. 關於入江「華盛頓體制論」的討論⁴

究竟什麼問題成爲討論的重點？讓我們先回到 1960 年代入江進行問題假設的時間來考察看看。

入江討論在日美兩國造成話題，比起中國史，在「日美關係史」上的討論特

² 麻田貞雄，〈華盛頓體制〉(外務省外交史料館・日本外交史辭典編纂委員會，《新版 日本外交史辭典》，山川出版社，1992 年，頁 1098-1102)。

³ 關於日本不參加這次九國會議，當時的駐比利時大使來栖三郎說：「如果我國政府不回避會議，進而參加的話，或許可以從這個會議中找到解決中日事變的端緒，即使被認爲有自我吹噓之嫌，但我和吉田大使都主張應該參加會議」(吉田茂當時爲駐英大使)(來栖三郎，《日美外交祕話—我的外交史—》(創元社，1952 年，頁 60)。

⁴ 毫無疑問的，入江討論的時代背景是在第二次世界大戰後的冷戰期。即存有把華盛頓體制作爲第一次世界大戰後列強間妥協失敗之例，藉而批判二次戰後的冷戰的念頭。因爲從排除蘇聯和德國於體制之外、即使在體制內部也是步調紊亂等實例中，可以得到許多啓發(‘Significant Book,’ *Foreign Affairs*, September/October, p.235)。

別活潑。1969年，當時執教芝加哥大學的入江被邀請來參加「河口湖會議」⁵，會議中的一個焦點是關於中國問題的美日關係。對於華盛頓會議，Lloyd Gardner認為是「將英日同盟取消，美國為確立給予英日兩國加強在亞洲力量的體制，而提供的一種可能性」。

河口湖會議的討論是以1930年代為對象，但關於20年代的華盛頓會議也有如下幾個檢討的問題⁶。

第一個討論的問題是，美國對華政策的根本究竟是什麼的問題。美國對華政策，基本上從1900年到1941年是所謂的「門戶開放·機會均等」，但其政策的背景究竟是什麼？應該是(1)援助邁向近代統一國家的中國的獨立，(2)遵守已經締結的華盛頓條約，(3)將美國經濟的利益擴張到最大等，這三個背景中的一個吧。基本上這是白井勝美提出的問題，對此，入江作了以下的回答：

美國的對華態度是根基於一個信念，認為應該藉由美國和其他外國的援助，使中國在1920年代的世界情勢中成為近代國家，在有秩序的變化的世界中促進工業化。亦即美國對中國的期望是使之成為持有進步的·資本主義的·國際主義式秩序的國際社會的一員。

這一點和認為中國的近代化應置於日本指導下的日本觀點不同。但美國對中國近代化的期望並沒有到要犧牲掉自己的程度，她的想法是「在能夠保護美國利益的世界中」來達成中國的近代化，並且唯有美國的權利被保護的狀態下才能達成中國的近代化。華盛頓體制可以說是在列強的經濟均勢下，為了接受美國援助的中國進行近代化而存在的體系。又，當時美國並不將中國視為對等主權國家，這一點也是值得注意的。

第二個討論的問題是放在美國對中國市場的關心上。白井勝美和James C. Thomson提出美國實際上對中國市場並沒有直接的經濟關心，那為什麼美國還想維持在中國經濟上的選擇權的問題。Lloyd Gardner認為1890年代的門戶開放政策以來，美國在具體意義上對中國市場保持關心。這一點是針對入江以「經濟外交」作為華盛頓體制基礎的論述而發的討論。不過，雙方的討論都認為美國無法開發中國市場。在這樣的情況下，美國政府可以向中國提供何種程度的經濟支援，這是個未知數。Thomson認為美國的對華態度也有Hornbeck的方針，但因為考慮到日本，所以透過Rockefeller Foundation等民間財團來進行援助。

第二個討論的問題是經濟問題與民族主義的關係。關於這一點，Lloyd Gardner舉出J. V. A. MacMurray的備忘錄，說明以MacMurray的立場來看的

⁵ 這個會議並非針對入江的著作而舉辦，而是以1966年美國歷史學會的「真珠灣25周年」活動為契機，由一橋大學的細谷千博和Dorothy Borg、James W. Morley等人所共同企劃的會議。關於會議情形，有入江本人的介紹(《國際問題》1969年10月號)，而論文集也公開出版。見細谷千博·齋藤真·今井清一·蠟山道雄編，《日美關係史 開戰前十年—1931-41年—》(東京大學出版會，1971年)。

⁶ 參考〈共同討論〉(同上書，頁271-299)。

話，他認為爲了確保美國在中國的選擇權，中國的民族主義是必要的，但實際上他的國務省同事反其道而行，支援彈壓民族主義的勢力。不過，和日本相比，美國比較歡迎民族主義之事的確是事實。如同 Thomson 所說，華盛頓體制「既非針對滿州及中國的民族主義，而企圖維持安定的存在；也不是想要封鎖共產主義」，因此，它存在著歡迎這些民族主義的面向。

把這些討論也考量進來，關於華盛頓體制的討論可以整理成以下幾點⁷。

- (1) 美日同樣假定著「中國的近代國家化」，但結果卻沒有實現，反而體制要支援的北京政府崩潰了。這與四國銀行團問題、關稅自主權問題習習相關。
- (2) 雖然有美日經濟協調體制，但在滿州權益上卻沒有形成共識。在這一點上，「門戶開放・機會均等」與追求本國利益之間的平衡也有問題。這個體制在成立的時候包括了美日間的矛盾，最後也明確地發揮了它的功效。
- (3) 關於中國的民族主義，該把它看成是妨害體制的因素，還是彌縫體制的因素呢？這仍是眾說紛紜。日本的學術界多把它看作妨害因素。英國也因為反英運動、廣東政府的接收海關等問題，而視之爲妨害因素。

4. 從中華民國北京政府外交史來看問題之所在

(1) 被要求具有統治能力及條約履行能力

從北京政府外交史的立場來看，筆者認爲特別重要的問題是，爲何「華盛頓體制」不能保住北京政府？或者是爲何北京政府不能找出存活之道的問題。從修改不平等條約、國權回收的觀點來看，山東問題、二十一條、與德國間的平等條約、國際聯盟的非常任理事國、修約外交等等，都是華盛頓體制成立前後獲得的成果。不過，同時也可以說華盛頓體制也要求北京政府具備「中央政府」該有的統治能力及條約履行能力。爲了讓中國成爲九國公約的一員，使其在列強之下成爲近代國家，擁有這些能力是爲前提。在這個時期，廣東政府並沒有被要求要具有中央政府該有的統治能力及條約履行能力。但是，在當時的中國，要北京政府發揮統治能力・條約履行能力是極爲困難的，這可以從 1923 年臨城事件展現的決定性結果中看出來。

(2) 財政上的問題(新四國銀行團與金法郎案)

如所周知，第一次世界大戰時期以西原借款爲首，列強分別對中央政府各勢

⁷ 蘇聯和德國的因素也很重要，細谷千博將之列舉爲「擾亂因素」。見細谷千博，〈華盛頓體制的特質與變化〉(細谷千博・齋藤真編，《華盛頓體制與日美關係》(東京大學出版會，1978年))。又，本來也應該討論沒有將廣東政府組織進入體制的問題，但關於這一點，並沒有得到充分的討論。

力提供借款，這些借款支援了北京政府全體的財政。華盛頓體制以中國保全論為前提，要求以北京政府為中心進行近代國家建設，故使其確立財政基礎是必需的。因關稅問題在九國公約中決定成另外再行討論，所以對沒有財源而僅依賴關稅和鹽稅償還債款以後的「關餘」「鹽餘」為生的北京政府提供當前充分的「援助」是必要的。

因此，組成了新四國銀行團。這是在華盛頓會議之前的 1920 年 5 月成立的⁸。新四國銀行團正是作為華盛頓會議的前提而成立，並成為支持北京政府的根據。當然，這在實業借款方面有妥協之處，但新四國銀行團被期待成為援助政府本身的銀行團。在 1922 年北京政府破產之際，新四國銀行團想要支援北京政府，但日本方面卻認為這是對「親英美派」的吳佩孚提供借款，因而反對。日本政府並不期望由廣東政府統一中國，那麼為何採取破壞北京政府基礎的政策？這也是一個問題⁹。

另一方面，不能獲得借款的話，作為北京政府主要財源的關稅就成為關心的焦點。當然為了履行九國公約，計劃由九國來舉辦關稅會議，但召開的時間卻大幅延宕。九國公約上記載所有加盟國批准完的三個月後應召開關稅會議，但法國遲未批准，直到 1925 年 7 月才終於批准。其背景因素是所謂的「金法郎案」。向來不太被研究的這個「金法郎案」，在考量華盛頓體制及北京政府存續問題上，是極為重要的問題。這個問題的源頭是義和團賠償金。中華民國在 1917 年因參加第一次世界大戰而停止支付賠償。賠償於華盛頓會議結束的 1922 年 2 月重新開始。但會議前的 1921 年 6 月，法國資本的中國產業銀行倒閉，法國政府想把義和團賠款作為支援中國產業銀行的財源。於是產生了問題。事實上義和團賠款是以「金」來支付，中國方面認為「金」是指各國的貨幣。但在一次世界大戰中法國放棄金本位制，而使法郎貨幣大幅貶值，因此法國主張「金」是指中國的「兩」的銀貨。因為用法郎來計算賠款的話，其總額是以「兩」計算的一半以下。法國以條約批准要脅，逼迫中國妥協，到了 1925 年的段祺瑞政權終於妥協了。這些年的延宕造成決定性的影響。以 1924 年移民法為契機造成日美協調破產，以及中國的反英運動等等，湧現了許多與 1922 年迥異的因子。關稅會議本身，確實因北京政府的條約履行能力問題，而無法得到結果，但會議上的協議內容和暫定結論等等，對南京國民政府關稅自主權的恢復有很大的影響¹⁰。如此，法國批准的延宕成為重要的關鍵。

(3)其他

⁸ 新四國銀行團是在「舊外交」的延長之下組織成的。也有研究指出，如果考慮到華盛頓體制與新四國銀行團間密不可分的關係的話，華盛頓體制本身也不能稱為「新外交」。見平野健一郎，〈從西原借款到新四國銀行團〉（細谷千博・齋藤真編，《華盛頓體制與日美關係》）。

⁹ 作為普遍性的答案是，日本不只對吳感到不安，在 1920 年代初期還面臨經濟・貿易的嚴峻情況，因中國對西原借款的償還滯納，而對中國的債務償還採取嚴厲姿態。

¹⁰ 參考久保亨，〈凡爾賽體制與華盛頓體制〉（歷史研究會編，《講座世界史 必死的代案》（東京大學出版會，1995 年））。

最後再提出幾個問題。首先是滿州利益與民族主義。關於滿州利益，總是說日美經濟協調沒有得到實現，但張作霖又是如何想辦法去控制全局的呢？例如，九一八事變後，日本占領張作霖政權建立的廣播電台，才知道張的廣播電台和美國廣播電台簽了協定，而成爲美國的宣傳據點。這並不是經濟上的例子，但若把張作霖作爲行爲者來考察的話，應該還有其他的考察視角。其次是民族主義，北京政府真的無法成爲民族主義的代表嗎？民族主義=廣東政府、國民黨=國民革命=革命外交的構圖真的妥當嗎？這些都是必須檢討的課題。

關於蘇聯及德國，還有許多亟待釐清之處，德國最後加入九國公約，但對北京政府而言，蘇聯是否是能夠提供不同選擇的存在？

最後，在 1922-24 年的三年中，是「摸索」日美協調路線的時期，因此爲了封鎖日本而與英美合作的中國外交也應該面臨著變更戰略的需要，其結果是否能適應局勢的轉變？關於這一點，也留下一個疑問。