

列強對中國禁運軍火的發端(民國八年)

陳 存 恭

- 一、前 言
- 二、背 景
 - 1. 列強進逼與防範下的中國國防
 - 2. 民初中國的內外變局
- 三、對中國禁運軍火的擬議
 - 1. 日械輸華與美國禁運的建議
 - 2. 禁運的初獲協議
- 四、北京政府的立場與肆應
- 五、結 論

一、前 言

近代中國曾遭受多次「禁運軍火」的待遇。當中法之役及兩次中日戰爭時期，法、日兩國均分別宣布封鎖中國沿海，此為國際法上習見之「戰時封鎖」，⁽¹⁾其主要目標在截斷敵國的軍火供應，亦即「軍火禁運」。庚子事變，駐滬各國領事禁止洋行售賣軍火，其後辛丑和約訂有禁運軍火輸華二年並可續展的條文。⁽²⁾凡此或為戰時制敵策略，或為戰後報復及防範措施，均為吾人所可理解的敵對行為。然而，中國尚有兩度遭受友邦禁運軍火的待遇。其一、在中國參加第一次世界大戰獲勝、和約未簽前，以美、英、法、日為首之友邦即協議對中國禁運軍火；其二、在中國參加第二次世界大戰獲勝、和約未簽前，盟邦美國對中國禁運軍用物資。⁽³⁾世人對

- (1) 民國廿六年七七事變後日本封鎖中國沿海，稱為「平時封鎖」，實未遵守其要件，參閱包遵彭：中國海軍史（中華叢書，民國五十九年五月）頁一〇〇七～一〇〇九；湯武：中國與國際法（三）（中華文化出版事業委員會，民國四十六年）頁八二三。
- (2) 王爾敏：清季兵工業的興起（中央研究院近代史研究所專刊，民國五十二年），頁一三三～一三四。商務印書館編輯所：國際條約大全（民國十四年），上編卷二頁二。
- (3) 美國與中國之關係（即民國卅八年美國務院所發表之白皮書中譯本），馬歇爾國務卿關於一九四六年禁運之聲明，頁二〇九～二一〇。

後者歷期十月——民國三十五年（一九四六年）七月至民國三十六年（一九四七年）五月——的禁運印象殊深，⁽⁴⁾而對前者歷期十年——民國八年（一九一九年）五月至民國十八年（一九二九年）四月——的禁運則多忽視。民國八年五月五日——亦即五四運動熱烈展開的次日，英國駐華全權公使朱爾典（John N. Jordan）代表八國政府致送中國政府外交部照會一件，是為對華軍火禁運的開始。本文旨在分析其時代背景，敘述其擬議經過，探討各國不同的立場與所採的態度，期能藉此瞭解十年對華軍火禁運的發端。

二、背 景

1. 列強進逼與防範下的中國國防

十九世紀中葉，滿清皇朝由盛轉衰，不幸又逢西方武力之挑釁，已經墮壞的八旗綠營和水師不能在鴉片戰爭中負起國防重任，無論在統御指揮、營伍編練、攻防戰術、後勤補給等方面都不能和敵人相比，而公認最嚴重的是武器裝備相差之懸殊。不幸要到英法聯軍攻陷津京以後，始為朝野所普遍重視。時值太平軍興，內戰雙方均漸採用西式武器，新崛起的軍政領袖對西式武器在內戰及國防上的效用有更深的認識，於是自籌購船砲而設廠仿造，展開以強兵為目標以船砲兵工建設為中心的自強運動。⁽⁵⁾

自強運動發軔於同治初年，在時間上並不較日本的維新運動為遲，且西方國家對中國的軍事發展尚未嚴加防範。可惜清廷不能利用此有利時機奠定兵工業的基礎，甲午一戰後形勢大變。此役中國窘態畢露，啟列強侵奪瓜分之野心，復以誤結俄援，引狼入室，新仇日本則與英國締結極有價值的盟約，置中國海洋於英日海軍絕對優勢之下，此為中國孤立無助的濫觴。再者，甲午既敗，國人遂懷疑自強運動之價值，中國原係陸軍國家，力所不逮而暫緩海軍之重建尚非大誤，但並陸軍持以

(4) 馬歇爾禁運案在當時曾經美國國會質詢，上註即其對衆院外交委員會作證之言；最近漢米頓費雪（Hamilton Fish）著，民主自由被出賣的歷史悲劇（*The Betrayal of Nationalist China and Communism*）一書（中國出版公司譯印，民國六十二年）頁八十六，重提此事記載馬歇爾云：「我在陸軍參謀長任內，裝備了國軍卅九個師的反共部隊，現在我又解除了他們的武裝。」

(5) 參閱王爾敏：清季兵工業的興起；又謝延庚：李鴻章與甲午戰前的兵工業建設（國立政治大學高級研究生畢業論文，民國五十七年）頁四二九～四三九。

為基礎的兵工建設亦被忽視，實屬因噎廢食。此後原有的兵工廠雖被勉強維持，但無切實改善之道，⁽⁶⁾不能在質與量方面滿足與日俱增的需求。隨著各軍的普遍使用西式武器與新軍的編練，即在平時亦有賴於舶來軍火之補充，遑論戰時！這種對外來軍火的仰賴性，表示中國陸防亦有易受外人操縱的危機。事實上遠從購置船砲以及兵工器材開始，清廷恒從不同國家採購以防任何一國單獨操縱的可能，但因此也使槍砲種類過多，口徑不一，在國防上造成許多難於解決的問題。⁽⁷⁾

在列強環伺危機四伏之下，從事於新軍的編練是從另一個方向去追求軍事的現代化。可惜愚頑的滿洲政權缺乏堅持這建設性工作的毅力，墮落到妄圖以義和團來盡驅外人。義和團的排外，除了表示中國羣衆對外來侵略的憤怒以外，給中國帶來的是無窮的禍患，因為辛丑條約嚴重地破壞與制限了中國的國防，加上鴉片戰爭以來所有不平等條約及擅自延伸的非法權益，中國主權受到嚴重侵害，而致國防陷入困境。試以國防的性質分兩方面概說如下：

從狹義的國防性質言：二十世紀初期，英、法、德、俄、美、日等國在軍事的指揮系統、教育訓練、徵兵動員、攻防戰術、裝備補給等方面都已達到某種程度的現代化水準，此予軍事落後的中國以直接的威脅。這威脅來自邊界者，形成蒙古、新疆、西藏、東北、西南的邊疆問題；這威脅來自海上者，形成中國的海防問題。列強的砲艦可常駐或巡弋中國沿海沿江口岸，列強軍隊可駐紮於租借地、北京使館區及津沽山海關等地，復擅設巡警於租界及各領事館、設護路隊於中東南滿路，並且進一步鼓勵協助其在華商民武裝，⁽⁸⁾所有砲艦軍警商民所使用之軍用物資（軍械彈藥）無數量之限制，⁽⁹⁾且被免稅運入，⁽¹⁰⁾而中國防衛京師必要之砲臺概被削平，進一步又訂禁運軍火及製造軍火器材二年並可續展的限制中國軍備發展的條件

(6) Thomas L. Kennedy, "The Kiangnan Arsenal in the Era of Reform, 1895-1911", (中央研究院近代史研究所集刊第三期上冊，民國六十一年)頁三三九~三四四。

(7) 貝斯福 (Charles Beresford) 著，蔡爾康譯；保華全書 (*The Break-up of China*) (抄本，中央研究院近代史研究所藏) 卷三頁九~十。又王爾敏：清季兵工業的興起，頁一三四~一四〇。

(8) British Government Document, Foreign Office Files, (以下略為 F.O.) 228/2169.

(9) Ibid., 又中華民國外交部檔案 (中央研究院近代史研究所藏，以下略為外交檔。) 砲艦材料及兵器免稅案。

(10) Ibid.

(11) 國際條約大全，上編卷二頁二。又民國八年三月廿七日英使朱爾典報告與美使交涉禁運時認為由於拳亂中國有接受禁運軍火的義務，可見辛丑條約禁運條款至少在心理上影響到民八禁運。Jordan to The Curzon of Kedleston (英外相寇松)，Mar. 27, 1919, F.O. 371/3682 p. 466.

，(11) 於是中國無論在邊疆、在政治中樞或沿海沿江財經心臟地帶均困處於列強制限甚至進逼之下，岌岌可危。

從廣義的國防性質言：中國負擔數億元賠款，又不能以關稅保護國內之生產事業，民生日趨凋敝，政府亦瀕臨財政破產邊緣，因此僅賴向外舉債辦法以為挹注，路礦郵電等利權紛紛為外人把持，這種困窘的財經力量自難支持大規模的整軍經武。其次外人以條約保障（如領事裁判權、布教權、居留權），自由居留或出入中國各地，海關郵電鐵道鹽務各機構之全部或部份由外人控制，政府機構或文武學堂亦由於自願的或被迫的情況下延聘外人為顧問，這一切實使中國堂奧洞開，無「國防機密」可言，不可能籌畫或實施有意義的戰略計畫或完成有價值的國防設施。此外，外人可利用其在華機構培植有利於各本國之華人，製造輿論，甚至直接介入中國內爭，庇護政府之反對者或製造暴亂，這使中國難於維持一個安定而有力的政府，不能領導全國軍民從事國防建設。

中國國防的困境既如上述，而最嚴重的還在列強已在庚子事變時共同對付中國的過程中形成了防範中國的協調精神，這涉及列強對華的政策。由於中國的弱，也由於各國在華利害的不一致，列強對華政策常不一致，而有激烈的競爭。庚子前後，美國基於本身的利益提出門戶開放政策，它在當時對中國的免於瓜分確有貢獻，但亦對保持列強勢力的均衡、避免衝突發生作用，可謂符合列強對華的協調精神。庚子以後，北京使節——特別是參加聯軍的八國公使不時集會，討論中國的賠款貸款及履行條約義務等涉外問題，討論中國的內政問題，協調對華的外交，幾乎可以決定中國的命運。(12) 這種各國不能自由行動的原則是防華協調精神之堡壘，而各國間互換情報，對華抱明顯的防範態度，每有事端，輒疑為排外，呼籲聯合對付，(13) 砲艦結伴馳至，(14) 軍警及武裝商民奉命緩急相恃，(15) 都是這種精神的表

(12) 張道行：中外條約綜論（臺北五洲出版社，民國五十八年）頁九四。

(13) 民國八年六月六日日使小幡在公使團會議謂華民暴動，將釀成庚子之禍，劉紹唐編民國大事日誌（傳記文學社，民國六十二年）第一冊。在民國十二年臨城案發生，英國即主張由外國設路警監督中國鐵路，參閱王聿均：舒爾曼在華外交活動之初探，（中央研究院近代史研究所集刊第一期，民國五十八年）頁二七八。以後常呼籲共管中國。

(14) Sir. Eric Teichman, "Affairs of China", (London, 1938) pp. 179-180.

(15) F. O. 228/2293.

現。這說明脆弱的中國爭取獨立自主的最大難關，它面對列強的共同防範，任何努力都有牽一髮而動全身的可能，遭受極大的阻難。

面對列強的進逼與防範，清廷亦無力自拔，其注意力轉向對內，例如與列強交涉勿以軍火供應革命黨等控制軍火入口的問題，而非如從前籌購船砲建設兵工廠等增加國防力量的問題。⁽¹⁶⁾當局如此，大多數國民亦失去了抵抗外力的自信心。甲午戰前是和是戰意見紛歧，及戰端既開，國家乃趨一致。庚子之役則異是，即在參戰的北方，官兵與拳民、拳民與民衆間，屢相殘害。著名的「東南自保」誠使山東以南諸省免於糜爛，事屬權宜，但其使整個國家之協同精神遭受斷傷，亦不容否認。⁽¹⁷⁾清末地方督撫職權的抬高，已顯露出民初國家分裂的朕兆。

2. 民初中國的內外變局

辛亥鼎革之際，朝廷對各地失去了控制力，基於革命派與朝廷間攻防的需要，或基於團體或個人的擁有武力的慾望，均盡量擴充軍隊。此時列強雖守中立，但未嚴禁軍火的輸入，軍火乃大量湧入，⁽¹⁸⁾以配合擴軍的需要，此為民初軍事形勢變化的開始。民元（一九一二年），革命各省與統御北洋軍的袁世凱妥協，避免了分裂，而解散了部份軍隊，但蒙藏的離心力增大，⁽¹⁹⁾各省都督的權職亦續擴大。⁽²⁰⁾革命領袖孫中山建議袁氏練兵百萬，而自願擔負築鐵路二十萬里之艱鉅，期以十年使中國成為世界強國。⁽²¹⁾可惜袁氏毫無誠意，對民主共和政體尤具戒心，終於排斥了革命派的合作。民國二年（一九一三年）決裂以後，袁氏著力於對革命黨的防範，以及控制各省的軍備，力圖阻止軍火的非法輸入。⁽²²⁾袁氏以練兵起家，亦未嘗

(16) Mr. Ivan Chén to Sir. Edward Grey, May 23, 1907, F.O. 228/2293. 及參閱海防檔(甲)購買船艦(下)(中央研究院近代史研究所編，民國四十六年)附錄購買船砲大事年表。

(17) 庚子之役義士成軍在前線與八國聯軍作戰，後方則受拳民襲擊，拳民與百姓間亦互相殘害事例甚多；至於「東南自保」的觀念甚至影響到民國二十六年之對日抗戰，當時即有以「東南自保」勸廣西當局勿參加抗戰者，據白崇禧將軍面談。

(18) 民國元年五月中國外交部致朱爾典照會，見 F.O. 228/2296.

(19) 蒙藏在清末各因俄英勢力之滲入已發生問題，但因清室傾覆，有趨於獨立傾向，如民國元年元月十日，蒙藏即私訂協約，互認為獨立國。

(20) 各省都督在辛亥以後自行籌餉、置械、招兵擴大實力，其職權比清末總督有過之而無不及。

(21) 羅家倫編：國父年譜(上)(中國國民黨黨史委員會，民國五十八年增訂本)頁四八二～四八三。

(22) 民國元年五月及二年一月中國外交部為禁各省私運武器致朱爾典照會交涉，二次革命後防範更嚴。海關對外人攜帶軍械入口亦重申清末與外國所訂辦法。參閱 F.O. 228/2296.

不求軍事上的革新，挑選精銳創設模範團，然因此而見嫉於舊屬。(23)這就暴露出民國國防上屢現的另一弱點，即舊力量必然阻止新力量的產生與茁長。從大的方面言，滿清時代所遺留下的舊勢力的代表袁世凱，阻止了革命派新興力量的茁長；從小的方面言，袁氏本身欲圖振作——不管其動機是否純正及其作法是否有效——亦見扼於本派系中的舊有勢力。然而袁氏對本身力量之脆弱毫無警覺，不顧日本乘歐戰時期對中國的進逼，竟帝制自爲，終於衆叛親離，自取敗沒，置國家於分裂邊緣，啓外人介入干預之良機。

列強侵略中國，隨著時間的進展而各有程度上的差異。民國以後實以日本的侵略為最烈。辛亥年，日本的干預建議不為列強所贊同，但仍獨行其是。日人川島浪速有在南方培植革命軍，在北方培植滿蒙以分裂中國的計畫。(24)結果在南方遭到拒絕，但對滿蒙宗社黨及土匪的支持則未因民國政府之成立而中止，民元中國軍隊於奉天公主嶺截獲日本接濟宗社黨槍械七千桿，日人並悍然帶匪攻擊。(25)此事引起嚴重交涉，始抑止了日本的意圖。(26)但民國二年二次革命前後發現有日在長江一帶私運軍火，涉及揚州軍隊。(27)可見日本對中國禁止私販武器法令缺乏尊重的態度，日本有力的團體（包括政府）與個人（包括現任官吏）嘗圖利用「軍火」作為擾亂中國分裂中國的工具。

民國三年（一九一四年）歐戰爆發。這種國際上的劇變迅即衝擊及遙遠的遠東。日本利用歐陸諸國無力東顧的時機，先則援引英日同盟對德宣戰奪取膠澳及德屬北太平洋島嶼，繼則向中國悍提二十一條要求，欲使中國成為日本之保護國。交涉期間，增兵運械，軟硬兼施，甚至以最後通牒威脅中國，終於逼使袁世凱承認其前四號。袁氏固已委曲求全，但日人對袁氏仍毫無善意。始則慾憲其稱帝，繼則力加杯葛，民國四年十一月，力阻中國參戰，以求確保其繼承德國在山東權益，並阻絕袁氏獲得國際的助力，(28)又陰助反袁活動，加速袁氏之敗。民國五年六月，黎元洪

(23) 根據 H. G. W. Woodhead, "The China Year Book", 1923 II, p. 598, 袁氏認為有參戰可能而創模範團，亦為一說。國人多謂其有見於北洋暮氣，另創新的武力，然北洋舊屬亦多抱不合作態度。

(24) 張玉法：外人與辛亥革命（中央研究院近代史研究所集刊第三期上冊，民國六十一年）頁一〇〇。

(25) 外交檔：日人勾結內蒙由公主嶺私售軍火案。

(26) 同上。

(27) 同上：日人私運軍火案。

(28) Madeleine Chi, "China Diplomacy, 1914-1918", Harvard University, 1970, pp. 71-75.

繼任總統，日本仍繼續其分裂中國之活動，八月間中國軍隊又於鄭家屯截獲日本供應蒙匪武器，日軍且出動干預，是為鄭家屯事件。⁽²⁹⁾ 歐戰初期，日本大隈重信內閣這種對華強硬的侵略行動，引起全中國的憤慨，而在國際上亦引起英美的戒心，即在日本亦受到有識之士的抨擊，政友會領袖原敬且在日本國會中提出彈劾。⁽³⁰⁾ 民國五年十月繼大隈組閣的寺內正毅遂改採另一種方式來對華侵略。寺內在朝鮮總督任內以經濟合作等懷柔手段獲得統治韓人的若干進展，因此高唱中日親善合作，一改過去敵視北京政府態度，而予以大量貸款。此外，當民國六年中國有意參加歐戰時，亦未橫加阻難。不幸的是中國竟因參戰問題演變而為南北分裂。

民國六年二月四日，美國駐華全權公使芮恩施 (Paul S. Reinsch) 以勸各中立國對德國之新潛艇政策採取必要行動的通牒送達中國政府外交部，並進行說服活動。總統黎元洪顧慮及將影響中國內部，設有參加戰爭的可能，將加強軍人的力量，不表贊同。⁽³¹⁾ 國務院總理段祺瑞亦未立即表示接受，⁽³²⁾ 亦顧慮到戰後情況，盼能獲得中國在和會中維持獨立地位的保證。⁽³³⁾ 其後國務院經由伍朝樞向芮恩施明白表示：「倘非美國政府充分保證在不損及中國主權，及其對國家武力的獨立控制之下，並協助其擔負可能遭遇的責任，中國政府將不可能採取行動。」中國閣員關心二事，其一，在需要財政支持以使中國在必要時可以參戰，其一，在防止將中國的資源、兵力、兵工廠、船舶置於外力控制之下而損及國家的獨立自主。⁽³⁴⁾ 芮恩施在沒有獲得其政府訓令的情況下致通知書予中國國務總理，說明已向美國政府建議，倘採取共同行動，自當備款供應。本期大部庚款亦可提供。對總理所提各點雖未加確定保證，但認為有理由可以代表美國政府保證將有適當辦法，足以使中國能完成與美國政府採取同一行動所應負之責任，並避免損害中國國家之獨立軍事之

(29) 張忠綏：中華民國外交史（一）（正中書局，民國三十二年）頁一八三～一八九。

(30) 原敬：原敬全集（原敬全集刊行會，昭和四年）頁二四四～二五三。

(31) Paul S. Reinsch, "An American Diplomat in China", Doubleday Page & Co., 1922, p. 242, p. 245. 又姚崧齡：芮恩施使華記要（傳記文學叢書之四十六）頁六七～六八，頁七一，案：姚著係將芮恩施原著中之五章中譯，並作若干說明。

(32) Ibid., pp. 242-244. 案姚著頁六九謂「段將軍對於我們的建議，交談後，立即接受。」恐係誤譯。

(33) Ibid., pp. 245-246. 姚著頁七一～七二。

(34) Ibid., p. 247. 姚著，頁七三。

自主及行政之完整。(35) 芮恩施又在國務院與段祺瑞及其他閣員會談，祛除中國官員有關對德外交過於劇烈，日本藉此對二十一條件第五號的要求施以壓力等問題的疑慮。(36) 是以國務院即決定與美國採取一致行動，二月九日由外交部正式向德國抗議。(37)

中國政府在美國通牒建議、美使推動及作若干保證下對德抗議，此為絕交及參戰之前奏。然而美國政府的通牒僅為對中立國例行的通知，並不期望中國必須採一致行動，是以事後美國國務院給芮恩施的指令暗示其推動過力。(38) 也沒有批准貸款支持中國的建議，(39) 此後推動中國參戰最力的反而是日本。日本此時一面進行對英、法、俄、義等國要求贊助繼承德國在山東權益及北太平洋島嶼的活動。(40) 一面表示希望中國加入戰團。(41) 三月三日，中國國務院即議決對德絕交，國會通過後於十四日宣布，同時向協約國提出如下之具體條件：(一)庚子賠款德奧方面，永遠撤銷；協約國方面賠款，緩還十年。(二)現行進口稅實抽百分之五，改正貨價後，實抽七分五，裁厘後抽十二分五。(三)解除辛丑條約中國於天津周圍二十里內不得駐兵之規定，並解除各國駐兵使館及京津鐵路之約束。其後協約國各使照會外交部表示俟中國加入協約國後，將以善意商討所提條件。(42)

當中國政府對德抗議及絕交以後，國內反對參戰者極多，段祺瑞未能按照民主常規由國會作裁奪，反施以逼迫手段，致遭否決，又由於與總統間的其他衝突，遂被免職。然而段系督軍紛紛宣布獨立，黎元洪不得已召張勳入京，不料張勳強迫解散國會，擁清廢帝復辟。七月二日，黎元洪再任段祺瑞為國務總理便宜處置，復電副總統馮國璋暫代大總統職務。段祺瑞在日本援助下迅即誓師討張，恢復共和，但不肯恢復國會，以致舊國會議員一百五十餘人開非常會議於廣州，九月一日組織軍政府，開始了南北兩個政府對峙的局面。可是分裂前爭執最烈的參戰問題反於分

(35) Ibid., pp. 249-250. 姚著，頁七四～七五。

(36) Ibid., pp. 253-254. 姚著，頁七六～七八。

(37) Ibid., pp. 253-254. 姚著，頁七九～八〇。

(38) Ibid., pp. 257-258. 姚著，頁八四。

(39) Madeleine Chi, "China Diplomacy, 1914-1918", pp. 119-120.

(40) Ibid., Chapter IV, European Containment, pp. 85-101.

(41) 傅啟學：中國外交史（臺北，民國四十六年），頁二三八～二三九。

(42) 同上。

裂後趨於一致，北方政府在八月二十四日對德宣戰，南方軍政府在九月二十六日對德宣戰，可惜無補於國家的分裂，反而惡化至爆發內戰。

中國內戰的原因甚多，而最主要者應歸咎於段祺瑞的武力統一政策。段氏在國際上依恃日本的支持，在國內仗恃北洋軍人的武力，以為半年內即可統一國家，⁽⁴³⁾而未料及以後之兵連禍結長期混亂。民國六、七年間日本對段祺瑞的支持頗為積極，兩年間透過西原龜三等對北京政府貸借巨額款項，即所謂西原借款。然迄今無從確知借款詳細數目與內容，經兩國政府公布者為二億日元左右，但有謂高達三億日元以上。⁽⁴⁴⁾

這巨額貸款除了償付外債及支付政費以外，大部份用之於軍事方面，而軍事方面主要在購置日本軍火、編練參戰軍三師四混成旅以及耗費於內戰。⁽⁴⁵⁾有關參戰軍之編練涉及民國七年五月十六日所訂之中日軍事協定。俄國在民國六年發生革命，次年三月與德國訂約媾和，而西伯利亞迅即陷入混亂狀態，協約國建議出兵西伯利亞援助由東歐戰場退出轉往西伯利亞之捷克軍隊，以及打擊新成立的蘇維埃政府，日本即與中國交涉訂立「中日陸軍共同防敵軍事協定」「中日海軍共同防敵協定」。其後基於這種軍事同盟的關係，日本以款項、軍械及軍事教官協助段氏編練參戰軍。民國七年九月二十八日參戰借款即為此而締結。可是此時寺內內閣已倒，⁽⁴⁶⁾這對段氏是極大的打擊。因為寺內內閣除了上述財經支持、軍事支持以外，亦在外交上加以支持，如民國六年九月即對協約國建議支持中國之中央政府（即北京政府）。⁽⁴⁷⁾但繼寺內組閣的原敬則已傾向於與英美妥協，⁽⁴⁸⁾不盡力支持段氏，此時歐戰接近尾聲，英美又有力東顧，而段氏的親日政策以及對內武力統一政策在國內亦遭遇普遍的反對。

北洋軍系在民初已分化為直皖二系，另有在東北崛起的奉系，除了皖系以外非

(43) 徐道鄰：徐樹錚先生文集年譜合刊（臺灣商務，民國五十一年）頁二〇一。又根據 Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 356 所載，段氏在民國七年七月仍對武力統一表樂觀。

(44) 傅啟學：中國外交史，頁二六三～二六四。

(45) 王芸生：六十年來中國與日本，第七輯，頁一九九。

(46) 陳水逢：日本政黨史（臺北，民國五十五年）頁一一六，寺內內閣因突發之米騷動而瓦解。

(47) Foreign Relations of the United States, (以下略為 U. S. F. R.), 1917, p. 102.

(48) 參考原敬全集有關施政方針及公開演說辭，經常強調列國間秩序之維持及英日同盟之維持。

段祺瑞所能號令。特別是直系在代總統馮國璋領導下的長江三督李純、陳光遠、王占元均反對武力統一政策。民國六年冬，直系入湘將領通電主張和平，而桂粵亦派軍入湘，以致武力統一政策首遭挫敗，段祺瑞辭總理職，然迅即復任督辦參戰事務，其決心仍不動搖。民國七年春，南軍攻下岳州，馮國璋在奉皖合力壓迫下頒進攻令，直系軍隊第三師吳佩孚攻占岳州、長沙、衡陽，段氏復任總理，南下巡視漢陽兵工廠，然而吳佩孚即按兵不動，通電主張和平，使段氏武力統一政策成為幻夢。此時北方支配下所選出的新國會選徐世昌為總統，十月十日美國總統威爾遜電賀新任總統就職並勸告中國和平解決南北爭端，文人出身的徐世昌亦宣言謀和平統一，同日准段祺瑞辭國務總理，而以內務總長錢能訓暫時兼代，一時和平之聲瀰漫，這就是美國向協約各國提議對中國禁運軍火的時代背景。⁽⁴⁹⁾

三、對中國禁運軍火的擬議

1. 日械輸華與美國禁運的建議

中國政府的參加歐戰有多方面的動機，在外交上希望提高中國的國際地位；在財政上希望獲得貸款以解除財政上的困窘；在國防上希望乘機擴張軍事力量改變中國國防的困境。關於外交及財政上的動機十分明顯，關於國防上的動機則由於派系競爭而被誤解。其實中國亟盼有機會遣軍國外，南方軍政府也作過類似試探，⁽⁵⁰⁾北京政府更以此為努力目標。當中國參戰前後，即提出派參戰軍赴歐計畫：派軍五十萬，或者練兵百萬，而挑最好的部隊赴歐。⁽⁵¹⁾此時法國戰場因俄德休戰及美軍尚未大量增援，頗為吃緊，因此法國駐華使館武官對這計畫極力贊成。⁽⁵²⁾英國公使則對華軍參戰的可能表示懷疑。⁽⁵³⁾美使雖提到以中國龐大的人力可以供應勞役或兵力，⁽⁵⁴⁾但美國政府既無貸款中國的計畫，當然更不會有意裝備華軍。民國六

(49) 禁運軍火協議時期與五四運動時期相同，其時代背景可參閱周策縱：五四運動，但本文是有關於國防軍事問題的外交研究，所以對國防及外交有關部份特予強調。

(50) 張忠綏：中華民國外交史（一），頁二三三，「南方政府亦於一九一八年九月派遣王正廷赴美，與協約國磋商中國派兵三萬赴歐作戰」。

(51) Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 303.

(52) Ibid., p. 303.

(53) Ibid., p. 304.

(54) Ibid., p. 297 按芮恩施對中國出兵事並無反對之意，但美國政府並未採納其計劃。

年十一月美國國務卿藍辛 (Robert Lansing) 與日本特使石井簽訂藍石協定，承認日本在華的特殊利益，雖然事後解釋美國對華政策不變，⁽⁵⁵⁾ 但已予世人以美國將放任日本在華自由行動的印象。日、美使館各奉命將此協定內容通知中國政府，⁽⁵⁶⁾ 芮恩施自承處境難堪，特別電詢美國國務院有關對華政策是否因此改變，⁽⁵⁷⁾ 而日本方面則有意加以渲染，視為外交上的大成功。⁽⁵⁸⁾ 在這種情況下，不能獲得美國援手的中國政府很自然地轉向日本求助。

民國六年五月日本參謀次長田中義一來華，北京中華民國英文京報即報導其與段祺瑞向日本貸款一億元有關，其中八千萬請日本軍官練兵二千萬請日人代行整理兵工廠。⁽⁵⁹⁾ 此等謠言傳佈甚盛，其間之交涉可能很早，但成為定局則稍遲，合同內容也有出入。財經方面貸款在六年秋就開始簽約，而擴大到軍事方面的貸款則是在是年十一月藍石協定簽訂以後。十一月十五日日本泰平公司與北京陸軍部締結第一次軍械貸款約一千八百零九萬餘元，再由陸軍部向該公司訂購械合同兩次；購買軍火及軍用品八十三項，重要部份有三八式步槍四萬桿，三八式機關槍一百七十四挺，六式管退山砲一百五十六尊，三八式管退野砲一百五十六尊，以及使用上述武器附件及子彈。⁽⁶⁰⁾ 到了民國七年五月十六日，中日政府締結軍事協定，七月卅一日泰平公司與北京陸軍部再締結第二次軍械貸款二千三百六十萬餘元，而由陸軍部與該公司訂購械合同，購買軍火及軍用品三十七項，重要部份有三八式步槍八萬五千桿，三八式機關槍一百九十八挺，六式管退山砲一百六十二尊，三八式管退野砲七十二尊，以及使用上述武器附件及子彈。⁽⁶¹⁾ 這兩批軍火的訂購共計日金四千一百六十七萬餘元，以九五扣應付三千九百六十餘萬元，除付現款四百一十六萬元以外，餘款由中國政府在日本東京發年息佣金共八釐的國庫證券在二年內償還，二年

(55) Lansing to Reinsch, Jan. 29, 1918, U. S. F. R., 1918, p. 214.

(56) 王芸生：六十年來中國與日本，第七輯頁一二三～一二四。

(57) Reinsch, "An American Diplomat in China", pp. 307-315; Reinsch to Lansing, Dec. 15, 1917, U. S. F. R., 1918, pp. 213-214.

(58) 傅啟學：中國外交史，頁二三八。

(59) 陳固亭：中日韓百年大事記（中華叢書編審委員會，民國六十年）頁二一二。

(60) 日本外交文書，大正七年第二冊（上）（日本外務省，昭和四十四年）頁三九四～三九九。

(61) 同上，頁四一〇～四一三。

後不能償還再由兩政府另商相當之擔保更改借款之辦法。(62)

除了上述兩批軍械貸款及購械合同以外，北京政府與日本政府於民國七年九月二十八日尚訂有參戰借款日金二千萬元，但沒有發現再訂購軍火的資料，此款似專備參戰軍編練之用。

訂購軍火在民國七年二月開始運華，第一批訂購之第一期應付軍火二萬桿步槍等在二月二十五日運抵秦皇島，即被奉軍張作霖截留。(63)而第二批訂購軍械尚未付清之前即因禁運軍火事件而停付。後來根據日本政府調查北京政府共約訂械值五千萬日元，已付者約值三千五百萬日元。(64)顯然除了上述兩批訂購外尚有零星訂購，或為海軍部和其他省份的訂購。

日本泰平公司對華軍火貿易對象並不限於北京政府，有些省份亦備款向日本購械，如民國七年八月二十日及十月十五日，湖北督軍王占元與泰平公司訂立購械合同，計訂步槍五千桿，馬槍三百四十桿，機關槍二十四挺，山砲二十尊及子彈等，值日金一百七十九萬餘元，此兩合同除價值日金十三萬餘元之少數械彈外均已交付。(65)此外尚有若干既定合同因列強協議禁運軍火而未能交付者：

1. 民國七年十月五日山東督軍張樹元向泰平公司訂購步槍六千桿，子彈一百萬粒，同年十一月十六日又訂購步槍二千桿，子彈二十萬粒。共值日金六十九萬四千餘元，付總價三分之一。
2. 民國七年十月二十六日，甘肅督軍張廣建與泰平公司訂購步槍二百桿，馬槍三百桿，子彈二十萬粒，共計日金六萬餘元，按九五扣付價，付總價三分之一。
3. 民國七年十一月二十七日江蘇督軍李純與泰平公司訂購步槍七千桿，子彈一百四十萬粒，共計日金六十五萬五千餘元，按九五扣付價，付總價三分之一。
4. 民國七年十一月三十日湖南督軍張敬堯與日本在天津的大倉洋行訂購槍用皮件五千套，共計日金十三萬二千餘元。民國八年一月六日與泰平公司訂購步

(62) 同上，頁四一四。

(63) 徐道鄰：徐樹鍾先生文集年譜合刊，頁二〇九。

(64) 日本外交文書，大正七年第二冊(上)，頁四三三。

(65) 外交檔：各省向日商泰平公司訂購軍械應商取銷合同案。

槍五千桿，子彈二百五十萬粒，共計日金六十六萬九千餘元，按九五扣付價。以上兩合同付總價三分之二。(66)

5. 民國八年一月十五日中國海軍部與日本三菱商事株式會社訂約購買軍火計日金一百一十七萬餘元。訂購軍火包括三八式步槍三千挺，以及海軍軍艦各式口徑砲彈。(67)

由上述資料顯示日本泰平公司售予北方軍系軍火，是包括了皖系直系陸軍和海軍，而壟斷了對華的軍火貿易。泰平公司係日俄戰後受陸軍大臣特許而組合的，由三井物產會社、天津高田商會和大倉組分別在中國販賣日俄戰後所更換之舊械，過去專以供應對抗中央的地方勢力，製造中國的內亂。(68)歐戰後，此公司亦供應俄國軍火，(69)對日本重工業發展應該極具影響力，(70)但俄國退出戰團後，日本軍火商人便企圖向中國尋求出路，這也是日本慾慮段祺瑞武力統一政策並以軍火支持的原因之一，何況透過這些支持，日本可以控制中國軍械的貿易，而傳聞秘密的條款中包括了鐵礦及兵工廠的控制，(71)這等於二十一條第五號第四款「由日本採辦一定數量之軍械（譬如在中國政府所需軍械之半數以上）或在中國設置中日合辦之軍械廠，聘用日本技師，並採買日本材料。」的實現。(72)日本從北京政府中獲得如此大的權益與機會，但仍無全力支持的誠意，基本上日本不希望有一個强大而安定的政府。接洽中日軍事協定以及軍械借款的要角，田中義一即對英國外交人員坦承需要一個脆弱的中國，(73)當然其支持段系的所謂出兵參戰是一個藉口，即支持其統

(66) 同上，又日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四五三～四五四，太平公司理事致日外相內田康哉書十月十日。

(67) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四三七～四四四，三菱商事會社谷田致政務局總領事高尾書及附件七月十日。

(68) 李毓澍：中日二十一條交涉(上)(中央研究院近代史研究所，民國五十五年)頁二三一，二三四。

(69) Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 300.

(70) 宇垣一成日記(1)，(みすず書房，昭和四十三年)，頁一八五。按宇垣為另一所謂中日軍事同盟要角，日記中謂甲午戰後日本紡織工業獲得發展，日俄戰後為電氣工業，而此次大戰為金屬及化學工業。

(71) 黃福慶：五四前夕留日學生的排日運動(中央研究院近代史研究所集刊第三期上冊，民國六十一年，頁一一八～一二〇)；又根據王芸生：六十年來中國與日本，第七卷頁一九八，可知當時內閣未倒，可能有鳳凰山鐵礦借款一千萬元，閩滬船廠借款二千萬，廣東礮山借款五百萬，可見秘密外交中中國方面或有若干承諾。

(72) 李毓澍：中日二十一條交涉(上)頁三一六。

(73) F. O. 405/245 p. 276.

一中國也是缺乏誠意的，一般都認為其目的即在製造中國的內亂。這也可從日本同時將軍火售予南方的事實上來作證。

早在民國六年八月美國駐廣州的總領事芮恩施報告南方可能受日本支持，⁽⁷⁴⁾但不久又加以否認。⁽⁷⁵⁾民國七年六月朱爾典對英外務部報告日本軍火捐客在廣東活動。⁽⁷⁶⁾這些都非空穴來風。日人在民初有支持南方對抗北京政府的歷史淵源，到了民國六年，日人盡量拉攏段系，沒有明顯地幫助南方政府，但對南方似亦抱容忍態度，日將齋藤季治郎即抱怨對南方的懷柔反而促成其排日的趨勢。⁽⁷⁷⁾可是到了民國七年夏，日本捐客開始在南方活動，其中之一應為軍火商人松岡。松岡在民國七年八月親向日本陸軍省及參謀本部活動准售軍火與南方軍隊，獲得默許，外務省書記官岡部也加以默認，十一月間即由陸軍省透過岩琦金三郎的關係，將三十式步槍一萬桿，每桿配以子彈二百粒賣給東京日本商事會社，準備轉賣南方軍隊。⁽⁷⁸⁾後來這批軍火因列強軍火禁運生效而停售，但日本製造中國內亂的陰謀則昭然若揭。

至於日本軍械品質之優劣亦為問題，過去泰平公司原係將舊械售華，到了民國七年英國外務部判斷日本是將過時軍械售與中國，⁽⁷⁹⁾芮恩施也向陸軍部次長徐樹錚提出有關軍火標準化而可使用之於現在戰爭的問題，以表示對日本軍火品質的懷疑，徐樹錚說明所購軍械是現在中國軍械中口徑最大者。⁽⁸⁰⁾因所處地位之不同而存在著不同的觀點，從英美的觀點上看，即日本最新式軍械也不合標準。歐戰是新式武器的試驗場，海面及空中不必說，陸上的重武器坦克及巨砲躍居戰場極重要的地位，輕武器機關槍也被用得很普遍，所以英美方面均判斷中國買到沒有價值的軍火。但在中國的觀點上看，中國仍停留到以使用來福步槍為主的階段，而三八式步槍是現有步槍中堅固可用的步槍，歐美精良進步的軍械在當時可望而不可即，是「有」與「無」的問題，而非「優」與「劣」的問題。不過日人亦有將作廢槍械售與

(74) Reinsch to Lansing, Aug. 21, 1917, U. S. F. R., 1917, p. 99.

(75) Ibid., Aug. 23 1917, p. 100.

(76) Jordan to Curzon, June 5, 1918, F. O. 371/3177 pp. 438-439.

(77) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)(日本外務省，昭和四十五年)頁三九四，齋藤致上原參謀長電，八年二月二十四日，按齋藤係代表日本赴華簽訂中日陸軍共同防敵軍事協定的日本委員長。

(78) 同上，頁四一六，日本駐汕頭領事致外務大臣電，四月三日。

(79) F. O. 371/3177, Minutes, p. 373.

(80) Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 302.

中國者。如民國七年十二月，在大連的野村龜次郎即將廢槍一千五百桿及彈藥等以日金二萬九千餘元售與湖南督軍代表，引起日本官方注意而加以取締。⁽⁸¹⁾再者準備售予南方的三十式步槍比三八式步槍落伍，這也是日本對南方的不懷好意。⁽⁸²⁾

前面提到國人無法購到歐美武器，這是受到歐戰的影響。在民國四年左右，中國政府還存儲若干向德國購買的軍火，英人甚至有意轉購。⁽⁸³⁾可見歐戰場對武器急切的需求，而各國的軍火事業必然被刺激而呈躍進狀態。可是到了歐戰結束後，英、美、義等國軍火掮客開始注意到中國對軍火的需求。例如：民國七年十二月二十一日美國在北京的 Andersen Meyer & Co. 即接受六十二萬餘元以購三百餘萬子彈的定單，⁽⁸⁴⁾其後 Frazar & Co; The Barkley Co. 也都接受軍火訂單。⁽⁸⁵⁾後者擬購美軍所用的春田式的步槍。民國八年元月三十一日，英商向朱爾典詢及段祺瑞擬購買六千桿步槍及山砲是否允許等事。⁽⁸⁶⁾同年三月上海英國總領事報告各省向美商訂購軍火情報。⁽⁸⁷⁾四月漢口英國領事報告湖南督軍向軍火掮客要求購買五千桿來福步槍，希望是 Lee-Metford rifles 同時要求買到 Lewiss type 的機關槍和 British Naval field guns，該掮客不只推介有名的軍器，而且聲稱均可購到，南方亦向該掮客要求購械。⁽⁸⁸⁾同時，中國亦向義大利訂購軍火。⁽⁸⁹⁾

總之，在中國內戰未爆發之前，段氏等的確有志整頓軍隊，盼能參加歐戰，其後則希望出兵西伯利亞或外蒙古，⁽⁹⁰⁾用以振奮國人，其用意未嘗不善，但內戰既發，仍有武力統一的政策。結果無論是攻擊者或是防禦者都盡力擴充軍隊。根據朱爾典判斷從民國四年到民國八年間，軍隊人數由八十七萬人增到一百四十萬人。⁽⁹¹⁾

(81) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)，頁四二二—四二三，東乙彥致田中義一電四月廿三日。

(82) 三十式爲明治三十年製，三八式爲明治三十八年製。

(83) Madeleine Chi, "China Diplomacy, 1914-1918", pp. 71-72.

(84) War Office to Foreign Office, Mar. 15, 1919 F.O. 371/3682, p. 430.

(85) Ibid., pp. 431-432.

(86) Donaldson to Jordan, Jan. 31, 1919, F.O. 228/3102, p. 32.

(87) F.O. 228/3102, p. 35.

(88) E.C. Willon (英駐漢口總領事) to Jordan, Apr. 4, 1919, F.O. 228/3102, pp. 45-46.

(89) 外交檔，禁運軍械來華案，宿字第9〇七六號。

(90) Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 303; 出兵西伯利亞在民國六年冬即開始，而民國七年三月北京政府在獲得日本軍貸以後即對外蒙撤治問題極爲積極，準備出兵外蒙。參閱 Jordan to Balfour (英外相巴爾福) Apr. 18, 1918, F.O. 371/3177, p. 426;

(91) Jordan to Curzon, Mar. 4, 1919, F.O. 371/3682, p. 513.

當然要從國外採購軍火以配合擴軍的需要。軍火的對華輸出國家由以日本為主而漸次擴及其他國家，同時購買者亦有較多種類以及較好品質的要求。不過在民國七年年底，輸華軍火乃以日本的對北方軍人供應為大宗。日本又是藉「日支親善」之名，而行「侵略」之實，國人當然不會輕易信任其誠意，南方軍政府攻擊不遺餘力，而直系與皖系的分裂也因此加速。遠在民國六年十月蘇督李純、贛督陳光遠即電段祺瑞詢問有關與日本訂軍械借款以及抵押鳳凰山的條約，(92) 以後又因中日軍事同盟的傳布，輿論對中日政府的勾結普遍持反對態度。

國際間對遠東局勢之演變最為關懷的是美英二國。朱爾典在民國六年十月即向英國外務部報告有關日本在華的陰謀，以及軍械同盟等傳聞，(93) 以後不斷注意此事的發展。(94) 外務部官員判斷將來有極大的危險。(95) 但仍暫時保持緘默，而由美國扮演較積極的角色。(96)

芮恩施對日本貸款及日械輸華極為關切，自始即持反對態度。當民國六年傳聞日本貸款及中國以鐵礦為抵押之時，日本駐華使節似乎不加否認，且辯稱在美國因參戰而禁售鋼鐵的情況下，日本當然要向中國取得鋼鐵的原料。(97) 八月二十一日芮恩施則謁段提出異議，段氏加以否認。次日再謁段，段氏坦承其經由武力統一建立中央政府的權威的願望。(98) 後來又有二千萬工業貸款的消息，芮恩施再謁段氏談論此事，段氏反詰是否中國不需要獲得外國之助以支付財政上的虧空。(99) 後來可能在民國六年冬又有中日軍事同盟、軍械貸款和日本藉此以獲得中國四千萬至五千萬噸的鐵礦，建立日本顧問對中國軍事和兵工廠控制的傳聞。(100) 芮恩施又謁段氏，說明並不反對中國從任何國家購買武器，但對於貸款以及貸款抵押的談判問題

(92) 陳固亭：中日韓百年大事記頁二二一。

(93) Jordan to Balfour, Jan. 4, 1917, F.O. 371/3177, pp. 348-349.

(94) Ibid., Nov. 1917, pp. 360-361; Dec. 20, 1917, pp. 381-382; Jan. 14, 1918, pp. 393-394.

(95) F.O. 371/3177, Minutes, p. 348.

(96) Jordan to Balfour, Jan. 4, 1917, F.O. 371/3177, p. 349 朱爾典稱美使極為關心並設法阻撓，歐戰持續中，英外務部未訓令其與美使合作。

(97) Reinsch "An American Diplomat in China", p. 293.

(98) Ibid.,

(99) Ibid., p. 299. 案芮恩施亦為貸款事見曹汝霖，曹以美國不幫助的情況下中國不能不從其他方面獲得
o See Ibid., p. 353.

(100) Ibid., p. 300.

上，美國堅持不改變的門戶開放原則不許有特殊權利者。段氏答稱已從日本購到武器，但都沒有抵押，並申述信任其對部屬之不會同意這類事。⁽¹⁰¹⁾但芮恩施調查段氏部屬與日本談判有關日本軍事顧問權、控制江寧兵工廠以及鐵礦權利等問題，遂直接向徐樹錚交涉。他說明他不僅在關心中國獨立的被侵害，同時還注意到歐美利益的保護。日本已獲中國鐵礦之半，何其又圖取得其餘者？再者中國在沒有諮詢協約國政府的專家的情況下，何以使軍備合乎標準而被用於現在的戰爭？徐氏答稱吾人受重大壓力。日人求吾人為其效勞，吾人則需要其武器，此與現有中國軍備中最大口徑者相同。日人要求新的鐵礦以為合同的保證，不過已同意減少要求的數量。但吾人必須提供靠近南京的鐵礦，此係民國五年日本與周自齊所組成的一個公司訂結的契約，日本已先付一百萬元。⁽¹⁰²⁾徐氏並表示以後願常接觸，以便增加瞭解。⁽¹⁰³⁾其後徐氏向芮恩施再提協助裝備中國參戰軍的要求，不得結果，⁽¹⁰⁴⁾藍石協定又在十一月間簽定，顯然芮恩施的反對活動沒有獲得任何效果，不能阻止事態的發展。日本貸款及軍械源源流入中國，他認為是極為嚴重急迫的問題。⁽¹⁰⁵⁾若干國人（應係反段系人士）也與他討論阻止日本貸款及軍械輸華的問題。⁽¹⁰⁶⁾

芮恩施在民國七年秋返美國一行，他發現很少人關切遠東問題，⁽¹⁰⁷⁾可能就此對美國政府有所解釋。就在此時中國新國會選徐世昌為總統，而未選出副總統，有意留待南方，顯然和平解決南北爭端的運動已在醞釀中，美國駐華使館代辦馬慕瑞 (J.V.A. MacMurray) 對此有詳細的報告。⁽¹⁰⁸⁾芮恩施在十月前返回任所，即與英使合力推動和平運動。在九月二十七日英國先向日本提議由英、日、美、法共同向中國勸告南北議和。日本以為時尚早拒絕。十月十日美國總統威爾遜在賀徐世昌就總統職的電文中勸告和平。此日徐氏宣稱謀求和平統一，並准段祺瑞辭國務總理

(101) Ibid., p. 301.

(102) Ibid., p. 302. 此指鳳凰山鐵礦事。

(103) Ibid., p. 302.

(104) Ibid., p. 303. 根據本書徐樹錚在六年九月即提參戰計劃，要求協助。十一月四日，徐氏再向芮恩施要求裝備四萬軍隊赴歐參戰。

(105) Ibid., p. 341.

(106) Ibid.

(107) Ibid., p. 356.

(108) MacMurray to Lansing, Sept. 17, 1918, U. S. F. R., 1918, p. 110.

職。在日本方面新閣原敬態度已有改變，特別是外交上有與英美協調的傾向。在十月二十三日，日本駐華公使竟主動向英美法義各使建議由各國聯合向中國南北當局勸告和平統一。芮恩施乘機建議在中國未統一之前不對中國貸款。目的針對著日本的所有貸款，(109) 日使雖加拒絕，但日本內閣在十月廿九日議決緩付中國借款。是日日本以小幡酉吉代林權助為駐華公使。在中國方面和平運動有極大進展，如全國和平聯合會的成立，南方領袖的通電主張召開南北對等會議，以及北京國務院的覆電應允各派代表十人議和，十一月十一日歐戰休戰，次日，北京政府決定召開南北和平會議，十六日即下令前方軍隊罷戰退兵。廿二日，南方軍政府亦通令休戰。這時美英對和平運動極力支持，芮恩施不斷與徐世昌商談和平統一問題，認為和平統一後收縮軍隊亟需大量經費，需要外國貸款支持，芮恩施即向其國務院報告，(110) 國務院在十一月十六日致書日本駐美大使建議給予統一後之中國以財政的支持以及不付與沒有滿意保證的任何貸款。(111) 沒有獲得日本的同意。(112) 但日本在十二月二日五國（英、美、日、法、義）公使會議中同意在南北統一前不對中國作政治借款，同時五國公使及駐廣州領事分別向南北政府勸告和平統一，並聲明不干涉中國內政。次日，日本政府單獨聲明停止對華借款及其他財政上之援助。

芮恩施認為日本貸款與軍械之輸華是中國和平的障礙，總算在十二月初獲得日本停止貸款的承諾，這是美國外交上的一項勝利，不過此時日本並沒有停付參戰及軍械貸款，也沒有停止日械輸華的行動。十一月四日北京政府命令徐樹錚赴日觀操，徐氏乘機在日本大肆活動，而國內參戰軍繼續加緊編練，英美均予密切注意。(113) 為了防止日械的輸華，美國終於提出了對策，即對中國全面禁運軍火。

對於一個陷入內戰國家禁運軍火通常是表示不介入該國的內爭，此亦用以防止本國商民可能因從事軍火貿易而遭受損失。但通常是各國單獨宣布禁運，像美國南

(109) Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 321.

(110) Reinsch to Lansing, Oct. 30, 1918, U. S. F. R., 1918, p. 116.

(111) The Department of State to the Japanese Embassy, Nov. 16, 1918, ibid, p. 120.

(112) The Japanese Embassy to the Department of State, Nov. 25, 1918, ibid, p. 121.

(113) Jordan to Balfour, Nov. 13, 1918, F. O. 371/3177, p. 461. 又根據芮恩施對國務卿報告及其使華記可知他對參戰處及徐樹錚等的不滿，經常注意其活動是必然的。參閱 U. S. F. R., 1918, p. 113, pp. 133-123. p. 342.

北戰爭時期，英法等國均保持中立，但無聯合禁運之舉。(114)民國七、八年間美國對各國駐華外交團建議的全面對華禁運則是一個例外。這個構想最初主要的目標無疑地是針對著日械的輸華，原始建議者究竟是芮恩施或者美國國務院的官員至今不詳。所能瞭解的是芮恩施對日械輸華一直持反對態度，美國國務院從他的報告中可以獲得相當的瞭解。在民國七年十二月六日，代理國務卿波克 (Frank Lyon Polk) 以電報訓令芮恩施，和其他公使討論禁運問題，電文是這樣的：「有關十月八日 D 字第二二六二號的貴文書。汝有否其他進一步的推介？有關調和南北的計畫，汝可與同僚（指公使）慎重討論禁止軍械、彈藥和資金的供應。」(115)

2. 禁運的初獲協議

芮恩施接到國務院訓令後，在民國七年十二月九日向日、英、法、義公使提議由五國公使對中國政府宣言，在中國統一政府成立以前不將資金及軍火供應中國。(116)其最重要的交涉對象是日本。日本代理公使芳澤謙吉在當天即電東京外務省報告。(117)外務省立即諮詢各有關機關。十二月二十五日陸軍省提出反對禁運的意見，但稱若無法反對，盼有下列三點保留：（一）禁運獲得協議以前所訂契約未交付的兵器；（二）編練參戰軍所需兵器；（三）防衛邊疆所需兵器。該省並附表說明在民國八年四月以前日本依據第二次軍械貸款合同可能交付中國的軍火，以及未交付的軍火，其重要者計有三八式步槍五萬五千桿，三八式機關槍一百一十八挺，六式山砲一百六十二尊，三八式野砲二十八尊及大量之彈藥……。(118)十二月二十八日外務省即訓令新任駐華全權公使小幡酉吉提出下列答覆。

（一）有關美國公使所提的第一點財務支持中國的問題，日本政府不反對參加對中國政府共同的宣言。迄日本政府仍堅持最近所公布有關貸款中國的政策。但應避免誤解為對參與宣布的國家的限制被擴展到無礙於南北和議的貸款。中日兩國

(114) 龍卷飛譯：美國全史（美國卡曼，施里特合著）第二冊（商務，四十三年九月臺初版）頁五七三～五七六。

(115) The Acting Secretary of State (Polk) to Reinsch, Dec. 6, 1918, U. S. F. R. 1918, p. 667.

(116) 日本外交文書，大正七年第二冊（上），頁四三一。

(117) 同上。

(118) 日本外交文書，大正七年第二冊（上）頁四三一，陸軍省次官山梨致外務省次官幣原信，十二月廿五日。

爲防敵而訂軍事協定，爲使協定條款之實現，朝鮮、臺灣、興業三個銀行於九月廿九日承籌二千萬元。此款立即以中國政府的名義存入這些銀行，按月支付，但不許用於任何國內用途。日本政府不能阻止其履行義務。

(二)有關美國公使對軍火的提議，泰平公司與中國政府訂有按月提供軍火至民國八年四月的合同。在嚴守不用於內爭的情況下，日本政府亦不能阻止此公司履行義務。日本政府原則上同意美國的提議，願意且已作決定，在中國南北統一以前抑制對中國軍火的供應。但基於日本是唯一提供軍火與中國的事實，若由各國作禁運的共同宣言，唯恐被認爲各國此舉專爲控制日本的行動，是以不參加具有此種暗示的宣言。(119)

這是日本政府最初的立場，但其所謂抑制對華軍火的供應則僅表現在中止給予江蘇等省所訂的軍火。同日訓令其駐南京總領事向蘇督李純說明緩付軍火的理由。(120)

民國八年元月初又有一批日械運到秦皇島，元月八日，美國使館派員赴日本使館提出交涉。(121)十一日小幡親赴美館說明日本立場，芮恩施表示了解，但認爲第一、現在休戰條約已經締結，基於參戰義務實行之中日軍事同盟供給借款，理由甚爲貧乏。同時因爲中國內爭亦將結束，不久將建立新政府，如果繼續編練新軍，將令南方疑慮，對和平構成威脅，亟盼停止軍火的供應。第二、有關兵器之共同宣言之提議，似乎是針對著日本。芮恩施強調個人對日本之提供軍火給中國並無任何成見，假使中國南北統一以後，美國也能够而且願意在美國政府同意下訂合法的合同供應中國軍火。小幡辯稱參戰借款是前任內閣之事，有關三銀行的履行義務，現內閣不能有任何法律根據加以限制，有關泰平公司在軍械上的義務亦無法限制。芮恩施頗爲不滿，質詢有關使用貸款的監督問題。小幡表示其個人意見，認爲設若如此，各國似有壓制北方政府之嫌，而間接增加南方的力量，使北方認爲日本對促進和平缺乏誠意，反而成爲和平的障礙。芮恩施亦表同感，但表示各公使應協同對中

(119) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁三八三～三八四，小幡致內田電一月十一日。按日本外交文書未曾刊出訓令內容，本節係由下列朱爾典報告中譯出。Jordan to Curzon, Jan. 21, 1919, F.O. 371/3682, pp. 508-509.

(120) 日本外交文書，大正七年第二冊(上)頁四三六，內田致駐南京領事館事務代理清野電，十二月二十八日。

(121) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁三八三，小幡致內田電，一月十一日。

國政府表示有誠意促進和平，早日促成南北派代表議和，並擬與英國公使商量此事，有關提議很快可以具體化。小幡表示贊同。最後，芮恩施要求年前日本外務省對此事給予日使的訓令原文，日使說只奉命口頭說明而拒絕。(122)

美國的禁運建議很快獲得英法二國的支持。元月十三日法國駐日代理大使向日本外務省提出禁運軍火相同的建議。(123)而英國公使也參加對日使交涉，元月十八日，小幡將年前日本外務省的訓令譯文親自攜赴英國使館面交朱爾典，並說明日本的立場。認為此等宣言可能被南方誤解列強已改變了前所聲明繼續支持合法承認的中國政府的政策，將鼓勵南方對北方的反對，現內閣不能廢止或修正寺內內閣所訂的中日軍事同盟，是以不能干預日本公司對中國政府履行按月提供武器至今年四月的合同。日本供應軍火以裝備中國軍隊的原始目的本在準備用於法國戰場，現在則用於裝備段祺瑞將軍的三個師，此軍力是為了使段氏能够解散各省督軍的軍隊而組織的。朱爾典個人認為在目前供應武器與中國的任何派系都是大的錯誤。個人不相信段祺瑞對此的表白，且認為他是南北和解的障礙。他只是為了私人的權勢而組織一支新軍，當他完成了三個師的編練以後，某些人將跟著開始訓練另外的武力來解散它。只要這類事件繼續不斷，就不可能期望中國的和平。小幡辯稱當民國四年十一月袁世凱試探參加歐戰的時候，朱爾典曾加贊成。朱爾典答以此係事實，但此計畫因日本的反對而罷，而且個人從未贊成中國送一支武裝力量到歐洲去，而認為其予協約國最佳之服務是供應勞工，中國終於供應了。參加現代戰爭，一支兵力必須有現代化的武器裝備，而在中國部隊目前的情況下，甚至即有能力以船舶運赴歐洲，亦將是令人困惑的根源。直到最近幾年，中國基本上是一個對軍事體制全然無知的和平的國家，督軍制度是外來的，列強必須在這國家中協助較好的分子對其加以抑制。歐戰已經過去了，中國應該被建議放棄其軍事計畫，而回復其正常的狀態。小幡則引泰晤士報的權威報導來支持其信仰，中國實在是命定要屈服（或可譯為覆亡）於現代文化有力的沖激下，有如紅人的命運要為發現美洲之白人所決定一樣。

(122) 同上，Reinsch, "An American Diplomat in China", p. 341.

(123) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁三八四~三八五，法國駐日本代理大使致日本外務省覺書，一月十三日。

這個談判不能獲得結論，朱爾典先電告英外務部說明日本立場，(124)二十一日復以信函詳告此次談判經過。(125)但由於英日同盟的關係，以及英使坦率說明不能裝備任何中國軍隊的理由，相信給予日本以極大的影響。

當日本在外交上受到美、英、法等國強大壓力時，陸軍方面還堅持原立場，希望延長中日軍事協定的有效時期。二月五日，陸軍代表東乙彥與徐樹錚簽訂協定，聲明中日陸軍防敵協定須待中日批准歐洲和約並協約國撤退西伯利亞軍隊後方為終了。(126)此時，可能有人建議將中國參戰軍改名為國防軍，但中國國務院會議認為無此必要，理由是歐戰雖已休戰，但俄國仍陷於混亂狀態中，中國邊防極為重要，參戰軍亟須編成，且無須改名，二月十一日由外交部次長代理外交總長陳鎭對日使小幡說明此點，(127)並聲明參戰軍絕不用於內戰。

上述日本陸軍方面與北京政府親日派間的努力並沒有獲得預期的效果，反而激起更強烈的反對浪潮。此時中日關係陷入低潮，巴黎和會中，中國代表否認二十一條件及日本在山東的權益，且有公布所有秘密協定的表示，引起日使的抗議。(128)在國內，和平運動已臻成熟，和會召開在即，而南方代表對段系與日本的勾結極力攻擊，主張停止日本資金及軍火的供應，解散參戰軍。二月十三日，南方首席代表唐紹儀電徐世昌要求遵行二月六日李純所提停戰辦法五條以及禁止日本輸入軍火。(129)二月二十日南北和會正式開幕，唐紹儀致詞謂：「國內戰事至今告一結束，然推厥禍源，外力實有以助長之。蓋武力派苟不借助外力，則金錢無自來，軍械無從購，兄弟鬭牆早言歸於好矣……」(130)這種把內戰主因歸咎於外人的理論也正是當時仇日輿論的反映，不論其是否正確，其對國內親日派聲望及勢力的打擊是極大的，而對日本方面相信也有很大的影響，因為這可證明了寺內內閣對華政策與大隈內閣一樣遭受失敗的命運，在歐美強大的外交壓力下，在中國普遍仇日，親日派失勢

(124) Jordan to Curzon, Jan. 20, 1919, F. O. 371/3682, p. 225.

(125) Ibid., Jan. 20, 1919, p. 506-508.

(126) 李劍農：中國近百年政治史（商務，民國四十六年臺一版）頁五二八～五二九。

(127) 日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁三八八，東乙彥致上原參謀長電，二月十四日。

(128) 傅啟學：中國外交史，頁二九一。

(129) 參閱劉紹唐：民國大事日誌第一冊頁一三五～一三六。

(130) 今雲：國內和議之回顧，（載東方雜誌第十六卷第十二號頁一八九。）

的情況下，本來極為重視與英美在外交取得協調的原敬內閣，就更有可能壓制反對者，改變寺內內閣時期所訂對華供應軍火的契約關係。

日本對中國供應軍火的立場在南北和會前夕已有轉變，根據二月十九日外務省給小幡的訓令，可知其先已令東乙彥向中國陸軍方面有所解釋，因未得結果，命令其速作說明，顯然在貸款方面（應僅指參戰貸款）仍許繼續支用，而對武器方面則暫時停止供應。對英、美公使方面則說明日本政府為了促進和平，不顧任何困難，而作法律上所無法阻止的特殊決定，暫停武器供應。但提出相對的要求，即在南北和解以前，各國亦應嚴格停止軍火輸華，否則，日本政府和泰平公司對中國政府的立場將更感困難。(131)

北京政府親日派對日本立場的改變感到震驚，陸軍總長靳雲鵬和徐樹錚可能是在二月二十二日才確知日本延期供應軍火的決定，當天即先後訪日本使館武官東乙彥和日本陸軍省派赴中國的齋藤，希望以中日親善合作反抗英美等原有構想來挽回這個決定。次日齋藤致書日本參謀總長上原代爲申說，(132)但顯然毫無作用。小幡在三月一日告中國外交部，停止應行繳付中國政府之軍械至南北和會終了時爲止，並希暫勿提用參戰借款。

三月一日日本對於參戰借款方面僅表示希望中國政府暫勿提用而已，英美法義四國公使在三月七日聯合向北京政府提出緩提參戰借款說帖，並要求參戰軍不作內戰之用。(133)同時以英國爲主進一步地向日本要求同意迫使中國解散參戰軍。(134)對這種激烈的要求，日本以其干涉中國內政而嚴拒。(135)

三月一日日本雖已決定對中國暫停軍火供應，但這並不是表示願參加各國對中國政府宣言禁運軍火。也就在三月間，傳聞美商對中國運售軍火的事。英國陸軍部將此事通知英國外務部，(136)外務部特訓令朱爾典向美駐華公使以及其駐美使館向

(131) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁三九〇～三九一，內田致小幡電，二月十九日。

(132) 同上，頁三九一～三九四，東乙彥致上原電，二月二十三日，齋藤致上原電二月二十四日。

(133) 劉紹唐：民國大事日誌第一冊，頁一三八，Jordan to Curzon, Mar. 10, 1919, F. O. 371/3682, pp. 515-516.

(134) Jordan to Curzon, Mar. 2, 1919, F. O. 371/3682, p. 362; Curzon to Lord Darby (英駐法使節), Lord Reading (英駐美使節), Sir. C. Greene, (英駐日大使) Mar. 7 1919, ibid., p. 366.

(135) Jordan to Curzon, Mar. 11 1919, ibid., p. 401.

(136) War Office to Foreign Office, Mar. 15, 1919, F. O. 371/3682, p. 428.

美國國務院分別提請注意。(137)日本方面則疑惑美國將於南北和會後將歐戰後不用的軍火售與中國，爲了日本對中國軍械貿易的壟斷，有人主張應繼續對華供應軍火，甚至訂新的軍火合同。(138)此事小幡奉命調查，(139)二月廿六日，小幡報告從泰平公司獲知美商 Andersen Mayer 公司的屬下或有此企圖，但中國無論中央、地方財政困乏，無法購買。對中國目前的趨勢，中外輿論都主張應該裁軍，如果擴張軍備只有增加督軍及地方軍閥的勢力，無法期待中國國內的長期和平。目前不宜由於這種不實的風聞而決定武器的繼續供應，或接受新的訂購，假如洩露於外，將引起非議，又需費力解釋。所以在上海和會未得結果以前，不得採取行動。對於奉命對各國公使說明停止武器供應事，認爲最好能容納英美公使的建議，與各國採取一致行動對中國政府聯合聲明。(140)

外務省在三月卅一日就美械輸華事再令小幡向美使詢問。(141)芮恩施說明此事是去年八月所訂購的，並稱日本不贊成去年十二月美國政府的提議，且陸續將武器運到中國，因反詢日本政府是否準備贊成美國的提議。(142)四月四、五日小幡電告美國的答覆，(143)可能就在四月五日左右，日本政府終於同意加入對中國的軍火禁運協議。

四月六日，芮恩施電美國務院以日本終於同意的報告。(144)四月八日五國公使開會，芮恩施正式提議由領銜公使代表外交團致通牒給中國政府，聲明「各國政府同意在中國建立其被全國各處所承認的政府之前，有效地禁止其公民或國民，輸運軍械及彈藥進入華境，且在此期內禁止交付已訂軍械合同而未履行之軍械及彈藥。」各公使無疑義通過，各電本國政府請示。(145)

日本外務省於四月十一日即電小幡完全接受。(146)英國外務部於四月十五日電

(137) Curzon to Jordan, repeated to Washington, Mar. 19, 1919, *ibid.*, p. 434.

(138) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四一二，外務大臣內田致小幡電，三月十八日。

(139) 同上。

(140) 同上，頁四一四～四一五，小幡致內田電，三月二十六日。

(141) 同上，頁四一五，內田致小幡電，三月卅一日。

(142) 同上，頁四一六，小幡致內田電，四月四日。

(143) 同上，頁四一六～四一八，小幡致內田電，四月四日、四月五日。

(144) Reinsch to Polk, Apr. 5, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 667.

(145) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四一八，小幡致內田電，四月八日。Reinsch to Polk, Apr. 10, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 667. Jordan to Curzon, Apr. 8, 1919, F. O. 371/3682, p. 494.

(146) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四二〇內田致小幡電，四月十一日。

朱爾典表示接受，並詢是否要求必要的授權，以使其足以批駁英國臣民之軍火輸華之申請。(147)美國國務院於四月十四日以電報授權芮恩施宣布禁運，並說明（一）獲准運華之六百餘萬顆子彈已經運出；（二）價值美金千元以內運動用械彈（獵槍）應不在禁運之列；（三）國務院希望其與英、法、日、義公使爲了能使此協議有效，而勸使他國公使爲了一般的利益而採取必要的行動，以及勸止中國當局嘗試從其他方面獲得軍用的軍械和子彈。(148)次日，國務院又電芮恩施建議大連應包括在禁運區範圍之內。(149)

從上述代國務卿波克的兩件訓令看來，美國政府爲了使禁運有效，分兩方面來努力，第一、是力促其他國家參加協議。設若世界上生產軍火的重要國家都參加了北京使團會議的「協議」，那就在國際外交中產生了拘束的效力，其效力雖不會比國際法中經過正式手續簽署的「協定」大，(150)但在中國特殊地位下，北京使團的「協議」比一般的外交上的「諒解」或「協議」要強得多，它不必考慮是否妨害中國的主權，以及諮詢中國政府的意見而逕自執行，且非經外交折衝以及使團會議議決，不能輕易撤廢。第二、對於被禁運的中國要求政府之合作。顯然，中國政府不會愚蠢到對解除其武裝的措施合作，但各國應逼使其放棄從其他方面獲得軍火的嘗試，譬如防止走私及自行製造，所以建議把大連包括在禁運區中，以防範有如過去日人擅從大連之走私，其意義亦已包括了防止利用所有租借地走私在內。再者，一般所謂軍火禁運必然包括製造軍火的機器原料和技術在內，這對於中國兵工業發展將是嚴重的阻礙。(151)這是設計相當嚴密的禁運計畫。實際上芮恩施早就爲朝著這目標而積極活動，(152)其成績表現在四月廿六日及五月三日使團會議中。

四月廿六日，北京外交團會議討論禁運問題，議決照會中國政府聲明禁運軍火，同意國家計有美、英、法、日、西班牙、葡萄牙、巴西及俄國等八國，另有義

(147) Curzon to Jordan, Apr. 15, 1919, F. O. 371/3682, p. 497.

(148) Polk to Reinsch, Apr. 14, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 668.

(149) Ibid., p. 669.

(150) 參閱湯武：中國與國際法(三)頁六九二～七〇九。按協定爲條約之一，締約程序須經交涉、簽署、批准、登記等手續。「凡此程序均應符合國際法之要求，而後條約方可發生完全效用。」

(151) 辛酉禁運範圍可參考一九〇一年美國外交文書附錄。

(152) Reinsch, "An American Diplomat in China", pp. 342-345.

大利、荷蘭、比利時、丹麥四國公使表示須俟各本國訓令始能決定，但以個人身份表贊同，並期望儘速參與。會議又通過由領銜公使朱爾典代表各國致送照會。(153)

日本外務省於四月廿六日通知各領事宣布對華禁運軍火，(154) 同時日本政府於四月二十九日閣議決定對華禁運軍火，其禁運種類包括各種步槍、機關槍、砲、兵工原料、火藥、軍刀、刺刀及各種附屬品。(155) 英國外務部在五月三日以電報授權朱爾典頒禁止英國臣民對華運售軍火的禁令。(156) 美使則係根據戰時狀態（按對德和約尚未簽訂）而宣布禁止美籍商民對華運售軍火。(157)

五月三日，北京外交團再度集會討論禁運，義荷比丹四國公使仍表示未接訓令，這是令堅持禁運國家感到意外而困擾的問題。(158) 然而無論如何會中仍有重要決定，美使說明據個人了解禁運限制包括各國在華所有的租借地，像青島、大連及其他。這個「了解」特別由包括英、法、日等國在內的所有各公使說明為確當。(159) 再者，會中決定由朱爾典向中國外交部代理總長陳鎰致送照會一件，(160) 全文後經外交部中譯如下：

爲照會事：各國大臣顧及中國南北現時尚未統一之情，深以爲倘將來仍由外洋運送軍火進入華境，則不能不致長亂之結果。茲派遣公使駐紮中華之各友邦均堅擬對於能重滋戰端之情事或舉動不予贊成，以故各國大臣囑向貴政府聲明如下：英、日（按指日斯巴尼亞，即西班牙）葡、美、俄、巴西、法、日本諸國政府曾允於中國各處所承認之統一政府成立以前，確行取締其各本國人民，令其不能將軍火暨專爲製造軍火各種器料裝運及輸入中國境內，且在此期內並

(153) Reinsch to Polk, May 10, 1919, U. S. F. R. 1919, p. 669.

Jordan to Curzon, Apr. 26, 1919, F. O. 371/3682, p. 538.

(154) 日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁四二四，內田電駐華各領事。

(155) 同上，頁四二四～四二八。

(156) Curzon to Jordan, May 3, 1919, F. O. 371/3682, p. 540.

(157) Polk to Reinsch, Apr. 14, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 668.

又參考外交檔：禁運軍械來華檔：十一年一月廿七日，駐美公使施肇基來電。

(158) Reinsch to Polk, May 17, 1919, U. S. F. R. 1919, pp. 670-671.

(159) Ibid., May 10, 1919, p. 669.

(160) 日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁四三〇～四三一，小幡致內田信四月三十日。Reinsch to Polk, May 10, 1919, U. S. F. R., 1919 p. 669-670. Jordan to Curzon, May 5 1919, F. O. 371/3682, p. 544.

禁止將已經訂定合同未曾履行之軍火交付。此項辦法荷蘭、丹、比、義各國大臣均甚贊成，惟須俟奉各本國政府訓令始能聲明其各本國政府之同意與否也。各國大臣亦深望中國政府方面，必停發所有准運一切軍械及各等軍火進口之護照，並令知海關絕對禁止此項貨物運入，以符上述辦法為盼。須至照會者。⁽¹⁶¹⁾這照會就是列強在民國七年底至八年五月初對中國禁運軍火問題長期交涉而獲得初步協議的結晶，朱爾典在五月五日將此照會致送中國外交部，通常就將此日視為列強對中國禁運軍火協議生效的日子。

四、北京政府的立場與肆應

北京政府外交部在五月五日接到禁運照會，到了五月八日才由政務司界務科補辦列為辰字第五三八七號文件，⁽¹⁶²⁾並決定提交國務會議討論，辦函並附照會原文及譯文分致國務院秘書廳、陸軍部、督辦參戰事務處。九日發出。⁽¹⁶³⁾十日，外交部參事刁作謙往晤美使芮恩施時，美使詢及政府對各國禁運軍火照會事是否飭令海關辦理，有無照復表示同意。刁作謙表示各種軍火除由本國政府自行購買或特許商民採辦發給執照者准其進口外，其私運軍火例禁綦嚴，如經各海關查獲隨時可以禁止，至政府自身當然不受拘束，此事似無須查復。芮恩施答云所言似屬合理。不答覆亦無妨也。⁽¹⁶⁴⁾外交部基於國家主權否認禁運拘束，這也是以後北京政府的基本立場。

國務院秘書廳在五月十三日國務院會議中以「臨時提議」方式提出此案，會中如何討論不詳，⁽¹⁶⁵⁾但在五月十六日國務院將參戰處主張函交外交部查核辦理。該處認為朱使照會所稱「是直視西南為平等交戰團體，而不顧正式承認之中央政府也。目下滬會正在進行，全國人民喁喁望治，豈復有重滋戰端之理，是該公使等不得藉口南北問題而禁止軍火入口者一也；至東北戰事方興未艾，激黨一日不平，即我國

(161) 外交檔：禁運軍械來華案，辰字第五三八七號。

(162) 同上。

(163) 同上，坐字第七六〇號。

(164) 同上，辰字第五五四七號。

(165) 同上，坐字第七六〇號。

參戰責任一日不能放棄，況自對德宣戰以來，輸送原料、供給人工種種援助不遺餘力，上年復出兵西比利亞協同征剿，揆諸報施及公共之誼，則在東北戰事未了之時，似不能停止軍火之接濟，是該公使等不得藉口南北問題而禁止軍火入口者二也。」結論是「禁止軍火入口須由我國視為必要出於自動，若自該公使等提議施行，似於中國國權及參戰榮譽大有損害。」是以提出國務院會議討論由外交部嚴詞抗議。(166)

參戰處正力事參戰軍之編練是列強禁運軍火的主要對象，所以反應最快，態度最強硬。其後海軍部以在列強獲得協議以前向日本三菱公司訂購步槍等軍火一批，因「海盜時發，不能不備軍火」，請外交部抗議、交涉取銷禁運，並向日使交涉交付既訂軍火。(167)陸軍部則以列強禁運包括了製造軍火之器料，認為「各種機器可暫勿訂購，而各種原料實為隨時所必需。」而函請外交部「切商照常輸運製造原料。」(168)

外交部認為若據陸軍部來函照會英使，不啻對於禁止軍火一節表示承認，而認為參戰處所稱各節理由正當，不難據此向英使提出抗議。但以各國取締其本國人民雖知照我國，實際上為片面行為，倘抗議無效，「在我國既無法干預，則抗議與不抗議正復相等，且恐引起他種誤會。惟參戰處既經備具各理由似應備文向英使聲明，請其注意。」該部在六月十二日將上述議案並附答覆英使照會擬稿提出國務院會議通過。(169)此照會後來加上海軍部要求而在六月廿五日向英使提出，全文如下：

為照復事，關於禁止軍火運入中國境內一事，准五月五日貴領銜公使照稱各等因業已閱悉。查各友邦因本國南北情形，取締各本國人民不將軍火運入中國境內，自係出於希望本國南北早就和平之好意。惟本國政府揆諸現在情勢有不能不聲明者，目下對於敵國雖經會議和約，而敵國方面尚未簽字，是對敵戰事尚未至完全解除地步，又俄國方面激黨勢力日有蔓延之慮，本國接近俄邊，國防重要，為防激黨竄入起見，不能不有相當之準備，若於此時遽行停止軍火之接濟，似非各友邦平日共同協助之本旨。至所慮南北各節，本國政府以為現

(166) 同上，辰字第五七六〇號。

(167) 同上，辰字第六〇九六號及第七三八九號。

(168) 同上，辰字第七三三八號。

(169) 同上，辰字第六〇九六號。

在各方面正在力謀和平，雖滬會暫時停止，決無重燃戰端之理，此節諒各友邦當能相信。既有以上種種情形，嗣後本國有需用軍火必要時，仍請各友邦准其人民照常運入接濟。再本國海軍部向日廠三菱公司定購步槍及子彈等項在貴使團議決以先。現在海盜時發，海軍有維持航路安全之責。尤不能不備軍火，除知照日使准許該公司將前項步槍子彈等件趕速運華外，相應照復貴領銜公使查照為荷。須至照會者。」(170)

朱爾典接到外交部照會後即通知有關各公使，並表示中國沒有認識列強禁運的理由，建議加以拒絕。除了日義公使表示需要請示其本國政府外，各公使均表同意。(171) 小幡在七月一日電日本外務省請示，(172) 七月四日，外務省電令小幡依據四月八日外交團原決議對華禁運。(173) 小幡即轉告朱爾典以其政府認為有絕對需要以嚴格遵守既存協議。朱爾典十分滿意，特別立即通告所有公使。(174) 但不能獲得其對義大利所期待的答覆。義國公使嘎頃娑 (S. E. M. Carlo Garbasso) 在七月十日離開北京不作答覆。(175) 次日，朱爾典即照會中國外交部代理總長陳篤，聲明所請未便允行。(176)

外交部在七月十九日將英使覆照事函國務院秘書廳、陸軍部、海軍部、參戰處等機關，請籌商解決之法，(177) 國務會議議決由外交部答復「以禁止各國將軍火運入中國，用意甚善深為贊成，政府對於各省亦禁止其自由購辦，唯政府不願受此限制。」(178) 七月二十五日外交部即將此照會向朱爾典提出。(179) 也就在此日義國使館代辦奉命向外交部代理總長作口頭聲明，「對於禁止軍火運往內地辦法，本館亦

(170) 同上，垂字第一一號。

(171) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四三五~四三六，小幡致內田電附件，七月一日。Jordan to Curzon, July 6, 1919, F. O. 371/3683, p. 275. Reinsch to Polk, July 2, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 671.

(172) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四三五~四三六，小幡致內田電，七月一日。

(173) 同上，頁四三六內田致小幡電，七月四日。

(174) Jordan to Curzon, July 7, 1919, F. O. 371/3683, p. 276, July 15, 1919, p. 395.

(175) Ibid., July, 15, 1919, p. 392.

(176) Ibid., p. 396. 外交檔：禁運軍火來華案，宿字第四五三號。

(177) 外交檔，同上案，坐字第一一八〇號。

(178) 同上，宿字第九〇八號。

(179) 同上。

經贊同，惟應向貴代總長聲明，如有從前中義所訂此項合同，當不受現定辦法所限制，仍應按照合同辦法可也。」陳籛回答：「從前所訂合同當然繼續發生效力，本國政府對於此事業已定有具體辦法，不久當答復領銜公使也。」⁽¹⁸⁰⁾這是義國所表示對禁運軍火協議的保留態度。此後義國軍火繼續運入，而引起英、法、美、日等國的對義交涉。但在民國十一年四月以前義國始終持保留態度。⁽¹⁸¹⁾

北京政府雖然聲明不承認的立場，也有義國等的繼續售運軍火，不過在列強禁運限制下，中國兵工建設面臨困境，是以陸軍部於八月八日再函請外交部以「各種原料實為隨時所必需，況本國原料現可出口，若獨禁止輸入亦欠公允」為理由商請照常輸運。外交部在八月十八日即據以照會朱爾典。⁽¹⁸²⁾

朱爾典在八月二十日將中國的要求通告各國公使，並建議不改變原有之決定。⁽¹⁸³⁾此時英、美、日、法仍然在積極向義國交涉，到了十月初，義使館代辦有對禁運不再反對的表示，⁽¹⁸⁴⁾朱爾典遂於十月七日再以英使兼領銜公使身份照會外交部稱：「……各國大臣以為五月五日去文所提之辦法此時勿須更改，囑為轉達……。」⁽¹⁸⁵⁾

外交部在十月十三日將列強拒絕更改辦法以使原料入口函告陸軍部。⁽¹⁸⁶⁾北京政府除了表示不承認的立場以外，所有努力完全失敗。而英、美、日、法等國顯然無視於中國的合理要求，對禁運立場絲毫不肯讓步。

五、結論

上文以時間順序概述民國八年列強對中國禁運軍火的發端，對於美國為何作此

(180) 外交檔，同上案，宿字第九〇七六號。

(181) Sir. R. Graham (英駐義使節) to Curzon, Apr. 12, 1922, F.O. 405/236, p. 796.

(182) 外交檔：禁運軍火來華案，宿字第一五六三號。日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁四五〇～四五一，小幡致內田電附件。八月二十三日（唯中國外交部照會日期誤為八月十六日）。Jordan to Curzon, Sept. 5, 1919, F.O. 371/3683 pp. 550-552. Reinsch to Polk, Aug. 30, 1919, U.S. F.R., 1919, p. 672.

(183) Jordan to Curzon, Sept. 5, 1919, F.O. 371/3683, p. 550-552, 日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁四四九～四五一，小幡致內田電，八月二十三日。

(184) Sir. R. Rodd (英駐義大使) to Curzon, Oct. 2, 1919, F.O. 371/3683, p. 447, Jordan to Curzon, Oct. 10, 1919, ibid., p. 595.

(185) Jordan to Curzon, Oct. 7, 1919, F.O. 371/3683, p. 596. 日本外交文書，大正八年第二冊（上）頁四五一～四五三，小幡致內田書及附件，九月廿七日。外交檔：禁運軍械來華案，宿字第四〇九一號。

(186) 外交檔：同上案，坐字第一五九九號。

建議，英國為何熱烈支持，日本為何改變態度等重要問題，尚有重加檢討的必要。

(一) 美國建議的動機：很明顯地，美國是在力勸中國南北和解，進行和平活動中提出此項建議；美國代國務卿波克的訓令明白指出其為有關南北和解的計畫，所以美國建議的動機之一是促使中國和平統一。其次，美國對日本利用歐戰時機對華的侵略一貫持反對的態度，對華禁運軍火的主要目標即針對著日械的輸華，所以美國建議的動機之二是防止日本利用軍火供應等手段以控制中國。美國一向主張商業的自由競爭，特別是在歐戰以後，以其雄厚的企業和資本，在商業上作自由競爭當無往而不利，所以對於整個世界希望永保和平，對於遠東當然不願見中國的內戰影響其商業的發展，更不願見日本的獨霸中國排斥其商業的發展，所以美國這兩個動機的出發點是站在美國的利益上。當時中國需要和平統一，也正在反抗日本的侵略，就這兩個動機而言，中美的利害是一致的。不過禁運軍火在本質上必然地妨害中國的主權，削弱中國的國防，影響中國的治安，一旦完成禁運協議而和平統一不能獲致之時必須有善後補救之策，對於這些方面美國似乎全然忽視。在這方面，他們顯然漠視了門戶開放政策所謂「維持中國領土及行政主權之完整」的原則。美國一向無以「武力」來維持這個原則的意向，⁽¹⁸⁷⁾那麼最切實的辦法是培養中國的自衛能力，至少不干預中國建立自衛的能力，門戶開放政策的起草人柔克義 (William W. Rockhill) 在庚子事變以後，反對過多的賠款、撤毀大沽砲臺以及長達五年甚至十年的軍火禁運，確已關切到中國的主權和國防。⁽¹⁸⁸⁾但十九年後的美國外交官主動提議對華禁運軍火，雖然不是有意使脆弱的中國更脆弱，⁽¹⁸⁹⁾但至少是忽視中國的主權與國防。進一步說他們調停中國的內戰以及限制中國軍人力量的擴展是唯恐中國發生變局，他們阻止日本的獨霸是維持列強在華勢力的均衡，這都是門戶開放政策防華協調精神的表現，亦即聯合所有列強共同維持中國被宰割的現狀，在這

(187) 余堅：中美外交關係之研究（正中書局，民國六十二年）頁一五～一六。

(188) 包宗和譯柔克義與辛丑和約之談判（載新知雜誌第三年第四期，民國六十二年八月，頁三九～四九）譯自 Pau A. Vary, "William W. Rockhills Influence on the Boxer Negotiation", Pacific Historial Review, 18: 3, Aug. 1949. 譯文稱柔克義反對禁運，若根據美國外交文書似僅反對禁運時期五年或十年，參閱 U. S. F. R., 1901, Appendix p. 111 p. 297.

(189) 美國對華禁運軍火計劃原無削弱中國國防的強烈意向，如芮恩施對小幡表示南北和解後美國能够且願意供應中國武器，與朱爾典的防華態度略有不同。

方面，中美的利害就背道而馳了。

(二)英國支持的原因：英國長期以來獨佔中國最大的貿易及其他權益，唯恐中國的內戰妨害其在華的商業，也唯恐日本獨霸中國而排斥其在華的勢力，這方面與美國的建議動機是相同的。但有關妨害中國的主權與國防問題，中英的利害更是背道而馳。英國人無意於協助親英的袁世凱裝備一支參加歐戰的軍隊，當然更反對日本協助親日的段祺瑞裝備參戰軍，他們認為中國對歐戰最好的服務是供應「苦力」，所以二十萬勞工可以船運歐陸，而中國所要求的三萬五萬軍隊則無船可運。
(190)事實上，英國人普遍地持有防範中國學習現代化軍事的態度，他們在華的步槍射擊俱樂部，嚴禁華人參加，(191)而他們的駐漢口總領事建議警告對中國軍人洩露最新軍械機密的軍火捐客，(192)朱爾典明白地對小幡指出供應武器與中國的任何派系都是大的錯誤，認為「中國基本上是一個對軍事體制全然無知的和平的國家，……歐戰已經過去了，中國應該被建議放棄其軍事計劃，而回復其正常的狀態。」這是英國對禁運支持的最主要原因。

(三)日本態度轉變的關鍵：日本以軍火供應或在製造中國的內亂，或在爭取北京政府的親日，均為操縱或獨霸中國陰謀的一部份，所以對於防止日械輸華的禁運建議是不準備接受的。但日本態度終於改變了。促使這種轉變的因素如前所述，其一，原敬內閣基本上不贊同寺內內閣的對華政策；其二，英美法聯合的外交壓力，特別是英國的態度最能影響重視英日同盟關係的日本；其三，中國方面普遍仇日態度以及和平運動中對日械輸華的攻擊。但上述因素僅促使日本由根本反對轉變到獨自宣布暫停日械之輸華，在沒有成立協議的情況之下，這是可收可放的政策。要到他們獲知美國有將軍火輸華的傳聞以後，意識到將來不能獨佔對華軍火的貿易，何況一旦中國可從其他方面獲得軍火，即不能控制中國的軍事發展，此時中國反日運動更為汹湧，對一個反日的中國實有防範的必要。所以小幡在八年三月底對外務省的電文中即以中國軍人勢力的擴張為憂，(193)與英美態度趨於一致了。中日

(190) Madeleine Chi, "China Diplomacy, 1914-1918", p. 130.

(191) F. O. 228/2169.

(192) E. C. Willson to Jordan, Apr. 4, 1919, F. O. 228/3102, p. 46.

(193) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁四一四~四一五，小幡致內田電，三月廿六日。

軍事同盟的要角田中義一，即在八年一月對英國外交官坦承日本需要一個脆弱的中國，(194)那麼一個全面性的對華禁運軍火正可以達到這個目的，這是日本態度轉變的關鍵。

歐戰後，遠東已由日本獨霸改觀為美、英、日三國鼎立之勢，當三國態度趨於一致，法國又早就表示贊同，協議的達成就不會有問題了。加上西班牙、葡萄牙和巴西的同意，成為七國協議，不過舊俄公使庫達攝福 (N. A. Koudacheff) 所代表的俄國政府的同意是虛懸的，新政府並不受此拘束。(195)至於義、荷、比、丹四國的遲遲不參加協議是協議本身最大的缺憾，這些國家在華並無特殊大的權益，不會關切中國的內戰和軍事力量的發展，義大利為了軍火貿易的利益，是以持保留態度，降低了禁運的效果。

最後就中國與被禁運軍火的發端的關係亦可歸納為以下三點結論：

(一) 禁運軍火與中國的和平統一問題：列強禁運軍火的藉口是中國的分裂與內戰。一般都將民國六年開始的分裂與內戰歸咎於接受日資日械支持的段祺瑞的武力統一政策，所以唐紹儀等積極要求中止日械的輸華，相信這對日本態度的轉變亦有影響力。不過繼續分裂與內戰的主要因素在國人的互不信任，以及掌握軍權的武人的互爭權力和地盤，而不在軍械的有無。在缺乏其他和平統一的條件下，單純地禁運並不能獲致和平統一。甚至有如小幡所提出的，在這種情況下，各國似有壓制北方政府之嫌而將鼓勵南方對北方的反抗，反而無法獲致和平。民元南北和議雙方均有讓步，才能獲致成功，民八和議段系固有破壞之舉，而南方代表所提條件顯然亦非北方所能接受，(196)其中有解散參戰軍等不切實際的條件，而此解散參戰軍的要求實際上是緊接著禁運軍火獲得初步成功以後，以英國為主鼓動美、法的支持，進行對日本交涉的另一外交活動。(197)被日本目為親英美派的唐紹儀，(198)也在和

(194) F. O. 405/245, p. 276.

(195) 俄國革命後至民國九年八月舊俄使領待遇被取消以前，庫達攝福仍以俄公使代表俄國政府的姿態在北京外交團活動。參閱張忠綱：中華民國外交史(一)，頁二八五～二八九。

(196) 李劍農：中國近百年政治史，頁五三〇～五三一。

(197) Jordan to Curzon, Mar. 2, 1919, F. O. 371/3682, p. 362; Curzon to Lord Darby, Lord Reading, Sir. C. Greens, Mar. 7, 1919, ibid., p. 366.

(198) 日本外交文書，大正八年第二冊(上)，頁三九二～三九四。

平會議上提出這類主張，這等於要段系棄甲投降，並非和平方案，結果是葬送了和平統一的機會。所以列強禁運軍火也好，主張解散中國參戰軍也好，主張裁撤中國軍隊也好，雖然都以促進和平統一為藉口，而對和平統一並無實際助益。

(二) 禁運軍火與中國的國防和治安問題：遠從清末國防陷入困境以來，國人自知不能獨抗列強，但希望獲得較友善國家的協助，以爭取國家的獨立與自主。而列強間為爭取更大的利益，也爭向中國表示善意，這使國人認為有從外國獲得援手的可能。這就產生了親俄、親英、親美甚至親日等不同的構想與事實。比如李鴻章曾經親俄，袁世凱傾向親英，而段祺瑞轉向親日。後來證明李鴻章是引狼入室，而英國也沒有幫助袁世凱增強國防力量，改變中國被奴役的地位。日本在民國六、七年間，願以資金、軍火和軍事人員協助中國編練新式的參戰軍，這是中國軍人夢寐以求的事，所以從國防的觀點很可以諒解段祺瑞的親日政策。不幸段祺瑞等不能以較成熟的政治手腕獲取國人的信任，而導致國家的分裂，演變至直系軍人也與其攜貳，不僅其武力統一政策破產，且導致列強對華的全面禁運軍火。所以從這事態的演變，可以發現中國的國防更陷入不拔的困境，其一，英、美、法、日等列強已一致地無意於協助中國建立新式的武力；其二，國內派系競爭之下，任何派系極難建立新式軍力，因為它須面對外系的攻擊以及內部不同派系或守舊份子的杯葛；其三，在禁運軍火限制下，中國等於被解除了武裝，正常的邊防及國內的治安均受影響；北方政府的權威遭受打擊，不能發揮政府保國安民的功能，而南方政府也一樣地受到制限——甚至更大的制限。⁽¹⁹⁹⁾ 於是兩個無力的政府繼續對峙下去，無力改變現狀。

(三) 國人對禁運軍火的反應問題：禁運軍火照會提交北京政府以後，中國的反應無論政府與民間均極遲鈍。政府到了六月二十五日才提照會請各國繼續接濟軍火，僅舉參戰處及海軍部意見，而略去抗議國家主權被妨害的部份，也無派員直接交涉，態度消極。此外商議對策中，沒有發現內政部的意見，沒有提到治安問題。由於外人常要求中國賠償盜亂損失，似可聲明在軍火禁運下，剿匪防盜必受影響，

(199) 南方無具有規模的兵工廠，而在禁運軍火生效以前不像北方已獲日本軍火的供應，芮恩施在四月即對國務院提到後者。Reinsch to Polk, Apr. 5, 1919, U. S. F. R., 1919, p. 667.

難負保護外人生命財產的責任，顯然沒有通盤的對策，直到七月二十五日才聲明不承認的立場，但始終沒有將此事件訴諸輿論，引起國人的注意。這是國人對這事件無積極反應的原因之一。另一個原因是五五照會很巧合地是在五四學生運動劇烈展開的次日遞送的，此運動既因巴黎和會中引人注意的山東問題而爆發，發展下去是把反帝國主義與反軍閥等運動滙合在一起，國人——不論是參與、反對或旁觀者——的注意力均被如此重大的運動所吸引，不會注意北京外交團又加予中國以新的限制。再者，列強是以極佳的藉口進行秘密的外交，國人不易窺知其促進和平以外的動機，更不明白禁運軍火本質上對中國的不利之處，所以即有注意及此者，亦多加以接受。至於反對禁運的軍人，也都是基於個人的或派系的立場來反對，不能因此呼籲各黨各派捐棄成見，完成國家的統一，消除列強禁運軍火以及其他干預的藉口，反而是各自尋求不正常的軍火供應。⁽²⁰⁰⁾所以從本文的研究，列強各為本國爭取權益是理所必然，毋庸指責，而當時國人一面努力於反帝國主義的侵略，要求取消不平等條約，一面默許對和平運動並無實際助力而嚴重影響中國國防及治安、制限中國軍事力量發展的新的不平等待遇，沒有積極的反應，不能團結共籌對策，內戰就在禁運的狀態下持續下去，徒然使列強有繼續加以干預與制限的藉口，這才是中國最大的不幸。

(200) 軍人政客對外械輸華問題原無客觀立場，如滇督唐繼堯一面攻擊段氏的賣國政策，一面派其弟唐繼禹到日本要求購械；如蘇督李純為南北和解要角，曾攻擊段氏對日購械，但日本停付其所訂軍火後，即提嚴重交涉。可見當外械供應其敵對者時即冠冕堂皇地加以攻擊，而暗中則為外械之輸入鋪路。禁運生效後，如張敬堯等要求日本交付前訂軍火，甚至謂可自大連青島等地私運入境。見日本外交文書，大正八年第二冊(上)頁三九四，三九六，四〇八，四三六，四六〇。又軍火掮客在上海一帶活動，走私軍火予中國軍人，可參閱 Percy Finch, "Shanghai and Beyond", New York, 1953, Chapter Five.