

Doi:10.20063/j.cnki.CN37-1452/C.2023.05.007

1921年华盛顿会议筹备阶段的 英国决策与英美外交博弈

李书剑

(南京大学 历史学院,中国南海研究协同创新中心,南京 210023)

摘要:英国在第一次世界大战之后的外交战略以欧洲为重点,远东太平洋地区在其战略排序中位置靠后,面对美日在该地区的崛起,英国并不想通过武力争夺地区利益,而是将外交方式作为英国在远东太平洋地区的行动首选。英国外交部在华盛顿会议之前的战略研判一方面认为美日两国的崛起将挤占英国在该地区的战略空间,另一方面又未能充分重视这种战略趋势,而是希望通过对日绥靖与对美妥协的方式维持英国在该地区的战略利益。英国在经过一系列权衡取舍后,决定以英美日三方协定来替代英日同盟。在美国酝酿召开华盛顿会议之际,英国就对美国施加外交影响,并且围绕华盛顿会议的召开和筹备的主导权问题,英美展开了三个回合的激烈外交博弈。最终在美国坚持下,英国选择了妥协,将华盛顿会议的召开与筹备主导权让与美国。

关键词:华盛顿会议;权力转移;英美外交博弈;英日同盟

中图分类号:K712.52 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-8039(2023)05-0045-09

一、华盛顿会议召开的历史背景

以第二次工业革命为标志,世界权力的重心开始向远东太平洋地区转移。英国虽然在相当长的时间段内依旧保持了全球性霸权国的地位,但是随着第一次世界大战的爆发,越来越难以从容地保持自己的全球霸权。一战期间担任英国海军大臣的温斯顿·丘吉尔(Winston Churchill)认为“第一次世界大战的结束使英国的地位上升到了她前所未有的最高点”^[1],同时,他也坦然承认,“因债务与税收而低头认输的英国,只能肩负重担沉重而缓慢地前行……战争的危險并没有离开世界,原有的对抗在休眠,新对抗的鼓声已在耳边敲响”^{[1]397-401}。战后英国外交的优先顺序基本可以分为三个层次:第一,对德问题处于英国外交政策优先位置,英国在保证英法协调的基础上,既想抑制德国的重新武装,又避免过分压榨德国而使

得欧陆的权势倒向法国;第二,英国担心俄国问题与随之而来的中东问题,与此同时,还要保证一条贯穿西、中、东欧-土耳其-印度的战略大通道的畅通;第三,维持远东太平洋地区的战略稳定与既得利益,主要是保证不发生针对英国殖民地、自治领与势力范围的军事冲突与战争。对于英国而言,一战后另一个重要的变化来自英国本土与海外自治领,即后来的英联邦^①之间的关系,由于一战的爆发进一步推动了澳大利亚、加拿大、新西兰等自治领要求独立自主的诉求,首要地体现在它们与美国等国家的对外事务上的独立自主性增强,这使得英国与这些主要自治领之间的关系日趋复杂紧张,之间的关系超出了一般意义的内政而带有了一定程度的外交性质,这也使得远东太平洋问题对于英国而言较之前更趋复杂。但即便如此,对于英国而言,远东太平洋问题的外交优先程度还是远不及前述第一及第二两个层次的外交

收稿日期:2023-05-20

作者简介:李书剑(1986—),男,黑龙江齐齐哈尔人,南京大学历史学院、中国南海研究协同创新中心博士研究生。

^①第一次世界大战后,英国势力遭到削弱,各殖民地人民纷纷要求独立,掀起民族解放运动,本土与自治领之间的矛盾也日益加剧,旧有的殖民体系渐趋瓦解。为挽救颓势,1926年,英国被迫承认自治领在内政外交方面获得独立。自治领与宗主国以“共同忠于(英国)国王”而组成英联邦,双方权利平等,互不隶属。1931年,英国议会通过《威斯敏斯特法案》,批准上述决议,确定各英属自治领都获得完全独立的主权,大英帝国名存实亡,英联邦正式形成。

目标重要。丘吉尔在他的《第一次世界大战回忆录》的最后一卷关于战后问题的论述中,几乎没有提到过远东太平洋问题,这或是一个侧面论据。

在远东及太平洋地区,作为崛起国的美国和日本都坚信谁拥有了海权,谁就会在崛起的道路上一帆风顺,谁就会取英国而代之的基本逻辑。美日两国源于对英国的效仿以及对马汉的海权论的推崇而重视本国的海军建设,同时,由于太平洋过于巨大的面积和美日两国在一战期间把握住了绝佳的战略机遇期,以及两国尽可能地避免直接挑战英国的海权及其英国在远东地区的既得利益,从而使得美日两国在海权崛起的初期异常顺利。然而,随着美日在一战期间的进一步崛起和扩张,一个显著的国际格局趋势出现了:美日在远东及太平洋地区的崛起势必会导致和英国在海上发生正面冲突,英国、日本和美国在该地区的矛盾随着英国霸权护持战略的实施和美日崛起进程加快而展现出结构性的矛盾特征。在这一期间,不满意巴黎和会上被老欧洲国家排挤的美国,准备召集海上强国和太平洋地区的主要利益攸关国家在华盛顿召开会议,以期重构远东太平洋地区的国际秩序和国际格局。

一战后美日两个崛起国想要获得更大的权力优势地位,尤其是海权优势,这一诉求与英国的全球利益产生了结构性矛盾。在这种情况下,三国并没有诉诸武力,而是通过华盛顿会议等一系列多边国际会议与双边外交进行协调。目前国内学界对于华盛顿会议的研究主要集中于中国与华盛顿会议的关系研究与互相影响方面^①,国外的研究则主要集中于会议本身,两者都缺乏对会议之前英国的战略制定与英美之间的外交战略,以及围绕会议召开的外交博弈细致研究。本文通过对华盛顿会议前英国的外交战略制定以及英美两国围绕会议召开采取的外交行动进行研究,丰富了对英国在通盘考虑远东太平洋地区的战略地位、战略规划和外交策略制定方面的认识,以及英美作为守成国和崛起国之间的带有权力转移特征的外交博弈的特点,从而为今天中国所面临的当下“百年未有之大变局”提供了有益的历史镜鉴。同时本文认为在权力转移进程中,无论对于守成国还是崛起国,外交方式都更优于战争,相对于战争,外交方式更有利于崛起国;守成国必然会在外交上采取强硬态度和策略,面对守成国的外交压力,崛起国可以采取坚守立场、针锋相对、斗而不

破的外交策略以应对这种压力。

二、英国在华盛顿会议前的外交研判与方针制定

在20世纪上半叶,太平洋问题经年累月地被广泛讨论。当时的人们曾尝试过对其范围进行精确定义:从最广泛的意义上说,它可以延伸到涉及太平洋沿岸国家或在该海洋岛屿上拥有领土或经济利益的所有国家的所有问题;从狭义和普遍被各国所认同的意义上说,它是远东问题的同义词,用英国外交家朱尔典(John Newell Jordan)爵士的话来说,可以简单地定义为“日本对华政策”。无论如何,很明显,就华盛顿会议的目的而言,其范围可以被认为是介于两个极端之间的某一点,并可以恰当地描述为限于日本对中国和太平洋政策所产生的问题^[2]。英国认为太平洋问题主要包括两个问题:一个是日本对华政策问题,就英国而言,它涉及已经到期的英日同盟的未来的问题,即该同盟是否可能续签的问题;另一个就是关于太平洋的控制权问题,它的核心则是各有关大国在该区域的海军力量分配的问题。

英国关注英日同盟问题的一个重要原因是基于对远东太平洋地区自治领的重要关切。1921年2月,加拿大总理就英日同盟的未来这一问题向英国首相大卫·劳合-乔治(David Lloyd George)提出了正式的意见。他指出:英日之间的同盟关系在条约到期时应该被新的其他方案所替代,否则英日之间的秘密关系将使得美国在太平洋地区感到危险,这将对加拿大的国家安全与利益造成不必要的威胁,所以应该终止英日同盟,同时他还希望立即召开一次太平洋国家会议。英国驻西伯利亚高级专员蓝浦生(Miles Wedderburn Lampson)专门就此事向国内提交了一份备忘录,提醒英国外交部和内阁:加拿大政府决心在1922年6月召开内阁会议之前试探美国人的态度。同时,加拿大当地媒体已经讨论美国、加拿大、澳大利亚和新西兰之间达成有关太平洋安全问题协议的可能性。很明显,如果内阁不立即采取行动消除加拿大对日本海军扩张所产生的恐惧,就可能

^①参见马建标《谣言与外交——华盛顿会议前“鲁案直接交涉”初探》(《历史研究》2008年第4期)、马建标《民族主义旗号下的多方政争:华盛顿会议期间的国民外交运动》(《历史研究》2012年第5期)、王立新《华盛顿体系与中国国民革命:二十年代中美关系新探》(《历史研究》2001年第2期)。

采取行动与美国单独签订安全保证协议,这种对帝国的离心之举不仅是对英国帝国体制的潜在危害,也将影响到英国在远东太平洋地区的整体利益^[3]。

虽然英国从均势外交的角度考虑过英日同盟的未来,但是自治领的态度促使英国从帝国角度与远东太平洋的整体角度重新考虑英日同盟的未来,其本质是防止加拿大等自治领对替代性政策的迫切需求,以及未来太平洋安全框架的主导权问题。

6月28日,英国外交大臣乔治·寇松(George Curzon)在外交部会见了美国驻英大使乔治·哈维(George Harvey),会谈的主要议题是英日同盟的未来走向。寇松向哈维解释,英国近期一直在同自治领讨论这一议题,不久后召开的帝国会议将正式对此事作出决定。寇松请哈维放心,英国和自治领在讨论这个问题的时候都顾及了美国的利益,没有人希望以一种可能疏远美国或引起麻烦的形式续签《英日同盟》协议。英国使用外交辞令向美国表达:如果决定续签协议,协议越符合美国的利益和愿望越好^[4];潜台词则为:如果达不到这一点就不会续签《英日同盟条约》。就当时的状况而言,帝国会议的绝大多数代表认为,促成英日同盟续签的情况已经不复存在,但是英日同盟本身作为稳定太平洋地区和平与秩序的机制是有正面意义的。原因在于,当初这一同盟是为了对付一个强大的、涵盖整个亚洲北部和东部的俄国而建立的,同时英日同盟的巩固也因应了俄德同盟的加强,从这个角度讲,如果这样的危险再次来临,那么英日同盟就有维护太平洋和平的义务。寇松希望哈维了解,英日同盟的条款中有限制英国在美日发生冲突的时候站在美国对立面的内容。这一点美国的外交部门当然知道,但是在美国国内,却有相当多的舆论认为美日冲突不可避免,英日同盟会在这种冲突发生时令英国站在日本一边来与美国敌对。为此,寇松强调美国舆论的担心并无必要,他紧接着表示,目前为止,时任美国总统沃伦·哈定(Warren Harding)和国务卿查尔斯·休斯(Charles Hughes)都没有正式地就这一问题和英国政府交换意见。寇松希望哈维可以确认美国的官方立场。哈维对此的回应是,美国之所以没有官方表态,是因为讨论英日同盟这件事的主动权不在美国一边,美国并不想主动提及此事,一旦英国政府就此事正式同美国交

换意见,美国已经做好了随时回应的准备^[4]。最后,寇松提到了海军问题:“美国正在从大西洋上撤出它的舰队,因为它确信英国不会在那里对美国构成威胁,而美国的海军未来将集中在太平洋上,这意味着太平洋将迅速成为世界政治的中心和枢纽,它将在决定未来命运方面发挥巨大作用。”^[4]寇松含蓄地建议英美日三方就太平洋地区的海军以及其他问题进行讨论,哈维毫不犹豫地回答说,他认为没有什么比有关国家之间就这一广阔领域展开讨论更好的了,他相信,如果英国提出这样一项建议,美国政府将不会提出反对意见。

在7月份左右,英国得知日本并没有准备在华盛顿会议上讨论英日同盟问题,于是英国枢密院议长亚瑟·贝尔福(Arthur James Balfour)在帝国会议上指出,英国支持日本的立场,也不打算在华盛顿会议上讨论这一问题^[5];不过,英国也做好了另一种心理准备,即美国在华盛顿会议上通过一种新的美英日三国间安排来代替《英日同盟条约》。英国的底线在于,如果不得不在华盛顿会议上讨论英日同盟问题,那么必须将讨论限制在英美日三国之间,不能允许其他受邀国参与^[6]。英国还打算如果在华盛顿会议前没有解决巴拿马运河通行费的问题,那么就在会议上继续讨论,以此作为和美国谈判的筹码。

离华盛顿会议召开不到一个月,即10月20日,英国外交部撰写了一份重要的报告,比较系统地梳理了日本、美国以及中国对华盛顿会议的态度,以及分析三国在华盛顿会议上的主要诉求和方略,最后提出了英国的外交应对以及对20个可能将要讨论的议题的纲要说明^[7]。这份报告可以视为英国对华盛顿会议的一个总体评估和外交应对方针。报告认为远东太平洋问题主要由日本对华政策和太平洋地区控制权这两大问题组成。在日本成为远东地区的关键政治因素之前,英国的经济利益和海军力量的至高无上地位一直没有受到挑战。然而,虽然英国在经济方面依然处于领先地位,但在防御方面的情况已经发生改变,使英国在远东太平洋海域无法维持足够的海军力量。这份报告不同于内阁的主流观点,它认为英日同盟对于英国而言极为重要,甚至英国应该续签该同盟条约,因为它不能冒日本公开敌视自己的风险。同时,报告认为日本因地理与资源的不利地位从而必然施行扩张主义的战略,而它

的主要战略方向就是中国,日本会通过军事侵略和经济渗透两种手段保持其在中国大陆的战略优势。因此,日本参加华盛顿会议的最大目的就是保证自己在中国的利益扩张不受侵害。报告认为,如果能满足日本的这一要求,日本就会同意其他大部分的会议议题;反之,日本则会破坏这次会议。由此看出,在英日同盟问题上,英国内部有不同的声音,但是外交部并不强烈地要求内阁二选一,因为其不认为日本对于自己有即时的威胁,所以报告建议将对日绥靖政策列为英国的优先选项,即无论英日同盟的最终结果是什么,对日绥靖都是更为稳妥的战略选项。

在对美国的研判上,报告认为,从1898年美国占领菲律宾一直到一战结束,美国在远东地区主要的利益皆为经济利益,目前美国日益感受到日本在中国的扩张会危及其在远东的经济利益。同时,美日关于加州日本移民问题的冲突矛盾也加强了两国的对抗性。因此,美国一方面在会议上会更加关注中国山东问题,因为这将影响美国的在华利益;另一方面,美国又会适可而止,以免刺激日本从而导致会议的彻底失败。报告据此判断,美国会为了会议的成功尽可能避免任何不利于达成协议的议题^[7]。英国外交部在报告中颇为看不起美国的外交政策,称其为“并没有完全脱离实际的商业本能”,概言之,英国认为美国的远东政策的全部目的都是经济利益,对领土或者其他目标并不感兴趣^[7]。

该报告对美国外交方略的评估并不完全准确,而这种偏颇的外交判断却有利于美国对华盛顿会议的外交处置。就报告本身而言,撰写者并没有将美国视为潜在的战略敌人,也没有认为华盛顿会议是一场事关权力转移的关键性会议。报告并不认为这次会议将决定未来太平洋地区的国际秩序安排,也不认为自己的军事存在与经济利益将受到来自美日两国的根本性挑战。报告的这一结果跟美国国内的孤立主义、国际主义和务实的扩张主义思潮之间互相冲突、此起彼伏、争执不休有关。美国国内政治的生态在相当程度上干扰了英国外交部的判断,造成了其一定程度的外交误判。

报告在分析了美日中三国的基本情况之后,提出英国在华盛顿会议上需要实现三个外交目标:第一,维持远东太平洋地区的和平,即保证没有国家在该地区和英国发生军事冲突;第二,保证

英国自治领和殖民地的安全;第三,保障英国的经济利益,并且通过争取与他国的平等机会而促进英国企业的扩张。此外,报告认为远东太平洋问题由三个不同的方面——种族、政治和经济——组成,同时,这三个因素是密切相关的,在处理任何一个特定问题时都不可能总是把它们分开。其中,报告认为问题的主要和基本性质是种族问题,政治和经济方面虽然重要,但实际上同根本的种族问题相比只是次要的^[7]。其进一步推论:虽然种族至上主义没有成为紧迫问题的危险,但是,在为英国未来的政策奠定基础时忽视它的潜在危险是不明智的。种族冲突虽然尚未达到严重的程度,但已经表现在对加拿大、澳大利亚和美国的排斥政策中,尽管这主要基于经济原因。

报告同时也承认用上述方法制定英国在远东太平洋地区政策的大致轮廓也许很简单,但并不意味着每一个议题都适合在国际会议上讨论或有利可图,一次会议不可能解决所有问题,英国应该更加聚焦最重要的战略问题,报告就此提出了两点最为重要的议题:一个是英美日三边协定,另一个是太平洋海军协定。这两个政策目标的主要参与者都是英美日三国。换言之,在华盛顿会议之前,英国就已经计划用一个新的三边协定来代替即将到期的英日同盟了。同时指出,这种替代性的协定不应该在会议上决定,应将会议作为一个提供三国接洽机会的平台,从而在三国间进行;并且,根据英国对美国的一贯了解,新的三方协定不会具有军事同盟性质,因为这不是美国的外交原则。因此,英日同盟中的军事条款也无法延长。此外,报告认为应该确保会议的成功召开并达成一系列协定。如果会议失败,政治气氛将会无限地恶化,虽然目前各国外交目标之间的冲突在某种程度上被掩盖了,但会议的失败将使英国处于和美日公开和毫不掩饰的敌对状态。换言之,英国至少在华盛顿会议召开前就已经在远东太平洋的地缘战略格局中,强烈地意识到美日崛起对自身霸权的正面挑战和整个太平洋地区地缘政治格局必将被改写的趋势。这份报告的前后判断并不一致,其可能的原因是英国外交决策层的分歧与政策制定过程中的犹豫:一方面英国预感到了华盛顿会议对自身霸权的挑战;另一方面,英国又认为即使存在挑战,也不会根本性地伤害英国的全球霸权地位,因而重新安排远东太平洋地区的地缘政治格局和国际秩序是英国可以接受的。因

此,英国外交部的应对态度并不是以武力或者以武力相威胁,或者是采用彰显权力的方式来维护自身霸权,而是做好了接受现实,同美日两国分享远东太平洋地区权力的准备。报告从务实主义的外交原则出发,认为既然除了战争手段无法阻止美日的崛起,而战争手段对于英国而言成本高昂、收益不确定,那么接受两国在远东太平洋地区的崛起,接受自身可以“体面地”、部分地退出远东太平洋地区则成为了英国的最优选项。

三、英美围绕筹备华盛顿会议所作的外交折冲

虽然华盛顿会议的召集方是美国,但由于美国在酝酿这次国际会议之际,英国也曾主动试探美国,甚至建议美国召开这次会议。英美两国围绕华盛顿会议的召开和筹备,进行了激烈的外交博弈^[8]。1921年7月8日下午4点,美国国务卿休斯指示驻英大使哈维,令其以不公开且非正式的方式询问英国政府是否会参加由美国召集在华盛顿召开的军备限制会议,同时以相同方式询问法国、意大利和日本政府^[9]。就在休斯发出这封电报之前,哈维曾向国务院发出一封电报,汇报了7月5日下午,英国外交大臣寇松受英国内阁委托,以口头形式向美国政府提议:“美国总统可以召集一次会议,以审议与远东和太平洋有关的一系列基本问题,达成一项关于裁减军备、消除战争可能性,并且以和平手段解决争端的共同谅解。”^[9]寇松希望美国政府尽快作出答复,因为英国首相劳合-乔治在英日同盟问题上受到了来自下议院无休止的质询。劳合-乔治希望在7月11日向下议院发表一份正式声明,希望英国、美国、日本以及中国就远东地区的安排召开一次国际会议。因此,劳合-乔治希望在此之前得到美国政府的正式回复,以便将美国的态度纳入声明之中。对此,哈维提醒休斯,哈定总统应该尽快发表声明,宣布在华盛顿召开一次国际会议讨论太平洋安全与军备裁减问题,以避免外界认为美国召集会议的举动是在英国的鼓动下进行的^[9]。同时,休斯也向哈定总统强调,国务院给各驻外代表的电文中关于会议主要议题使用的措辞是“军备的限制”,而不是单纯地对海军军备的限制。休斯的想法是,如果以后想要作出关于海军军备的限制,是很容易做到的。实际上美国是想通过召开这次会议限制包括但不限于海军军备的军备^[10]。

哈定总统遂拟了一份声明并且通过国务院以电报形式发给了哈维,由哈维转发给英国报界。《泰晤士报》在7月11日刊登了哈定总统拟在华盛顿召开会议的声明。英美两国在华盛顿会议的召开与筹备问题上进行了三个回合的外交博弈。这三个回合的外交博弈的中心内容都是围绕华盛顿会议召开的具体安排而进行的主导权争夺。第一回合交锋在美国宣布即将在华盛顿召开国际会议当天即已展开。

寇松在哈定声明当天询问哈维,美国政府是否应该在裁军会议之前,专门召开一次会议以解决远东与太平洋问题。寇松对此提议提出了一个技术性原因,即英国海外自治领澳大利亚总理与新西兰总理需要去华盛顿参会,但是他们也必须在10月份之前回伦敦参加帝国会议,由于海路往返需要很多时间,英国希望会议在8月15日之前召开。寇松还表示,伦敦是一个更为合适的开会地点^[11]。由此可见,在关于华盛顿会议召开的会议上,英国已经在试图与美国争夺会议的主导权与主动权。

由于此时距离8月15日只有一个多月的时间,因此对于寇松的提议,美国无法,也无意于顺应英国的要求而在短期内完成会议筹备,于是休斯致电哈维,明确表示了美国的反对态度^[12]。同时,休斯还驳斥了英国的另外两项提议,即将会议地点设在伦敦,以及将远东和太平洋事务与军备限制分拆为各自独立的两次会议。在会议地点问题上,休斯指出,英国在之前已经口头应允在华盛顿开会,并且美国总统哈定在向其他国家邀约时都声明了会议地点在华盛顿。由于英日同盟关系并没有废止,因此美国公众也不会允许这次会议在伦敦召开。所以美国不会因为英国的一个口头建议就更改会议地点。在到底召开一次会议还是两次会议这个问题上,休斯的态度更加明确:第一,美国的首要关切是军备限制问题,如果将其推迟,而优先单独召开远东太平洋地区战后安排的会议,就会使美国舆论认为,美国政府并不急迫地关心军备限制问题,从而导致舆论压力;第二,如果把两项议题分解为两次会议,那么第二次会议能否召开可能完全取决于第一次会议是否成功,美国不愿意冒这样的风险。休斯向哈维强调,需要令英国政府认识到这次会议的成功在很大程度上取决于英国和美国是否保持密切的联系,而会议在华盛顿举行更能密切这种联系。

哈维将休斯的意见转达给寇松之后,英美之间随即展开了第二回合的外交交锋:寇松迅速地表示英国将接受美国在10月或者11月的任何日期在华盛顿召开会议,同时,寇松又继续试探就远东和太平洋问题单独召开一次预备会议的可能性^[13]。寇松的理由是,远东和太平洋问题涉及一系列复杂的议程,如果不单独召开一次预备会议,可能导致会议无法有效地讨论任何问题,因此,最好以预备会议的方式将议题缩减至必要并且有限的几个,以便更有效率地达成最后的协议。在这个问题上,寇松还以自己与劳合-乔治可能不会赴华盛顿参加这样一个冗长的会议为要挟。

寇松向哈维指出,英国的报纸说太平洋会议所要审议的议题将由所有受邀国决定,他担心这种报道会吓跑日本。寇松的本意并不是想就日本的计划和美国通气,而是借此再次提出在伦敦召开预备会议的建议。当寇松得到否定的回答后,又继续提出可以在正式会议召开前在伦敦进行秘密外交磋商。并且寇松提出应该把涉及太平洋地区的议题限制在:(1)中国贸易的门户开放政策;(2)中国的领土完整;(3)与中国山东问题有关的问题;(4)太平洋地区租借地问题。至于鸦片贩运问题、移民问题、太平洋地区德国领地问题等可以留待日后讨论^[14]。

寇松希望这次秘密会议的参与方有美国、日本、中国和包括自治领在内的大英帝国。同时寇松表示,他并没有为此询问过日本、澳大利亚和新西兰^[14]。虽然美国并不接受英国提出的在伦敦拟召开预备会议的建议,但是美国国务院还是就英国提出的远东太平洋事务的相关议题保持沟通。最主要的原因是美国计划中的华盛顿会议的主题实际上是两部分,一部分是军备裁减问题,另一部分是远东和太平洋地区的战后秩序安排问题。美国并不想开一次只讨论一个主题的会议,也不想将两个主题拆分成两次独立的会议。之所以如此,是因为美国认为军备(实际是海军军备)问题和太平洋,尤其是西太平洋地区的权力重构对美国意义重大。虽然美国国内在一战出兵问题和对凡尔赛条约的态度上坚持着强烈的孤立主义,但与此同时,美国在西太平洋地区,尤其是中国,也有着非常巨大而重要的商业利益。美国也注意到因为一战的原因,欧洲国家在中国的势力已经呈现出不同程度的衰退,而日本在中国的势力却出现了增长态势。美国比较敏锐地意识到在

远东和太平洋地区即将或者已然出现的权力真空对美国和日本来说都是战略机遇,也面临着美日之间竞争的挑战。因此,美国特地将对海军军备问题和西太平洋的权力重构问题联系在一起进行通盘考虑。同时,美国格外重视英国和日本对于太平洋议题的外交动向和战略规划。需要指出的是,即使美国认为在西太平洋地区即将或者已经出现权力真空,美国也同样重视英国在远东地区的势力范围与外交关切,因为美国认为的权力真空的出现并不是源自英国,更主要地来自苏法德等国家势力的消减。换言之,美国此时并不认为英国已然或者即将全面地退出远东太平洋地区,尤其是英国海外自治领中的澳大利亚、新西兰和处于边缘地带的印度与加拿大,这些太平洋地区或者环太平洋地区的国家与地区依然属于英国的海外领土与殖民地。

在前两个回合的试探失败后,英国并没有放弃对华盛顿会议主导权的争夺,英国驻美大使奥克兰·格迪斯(Auckland Geddes)在7月27日按照国内指示,将英国外交部发给他本人的电报直接转递给美国国务院。这封电报在开头部分暗示了双方没有本质的分歧,但是可能因为私人交流的非正式性质而导致误解,随后英国明确表达了“我们强烈认为,最好选择华盛顿以外的其他地点”^[15]举行会议。英国提出这样的建议基于两个前提,第一,英国并不反对美国在华盛顿召开一次会议,无论这次会议的主题是军备问题还是远东太平洋地区战后安排问题。但是,英国故意将美国的意图解释成要召开两次会议,并且因此说,如果让参加后一次会议的国家知道还有一个预备会议存在,并且没有邀请他们,会令他们不快。第二,无论会议的议题是什么,都应该有一场英美日三国举行的非正式的预备会议,并且,这个预备会议离英国越近越好,因为这样最方便。英国进一步保证,如果美国同意并发出邀请,并且日本可以接受,那么英国愿意尽快促成会议的召开,同时英国负责尽快寻找一个合适的开会地点。英国外交部的这封电报充满了文字游戏的味道,不顾通常意义上的外交礼仪,处处透露出一种指导美国如何召集一次国际会议的居高临下的态度。同时,这种文字游戏体现在英国对美国外交电文和声明中每一句话、每一个单词的反复琢磨中,它试图从中寻找任何可能的歧义来进行发挥性解释,其本质是试图通过文字游戏掏空美国声明的正确

意涵。

在格迪斯转递这封电报的同时,寇松在伦敦也将英国的态度再次通报给哈维,并且告知美国方面,劳合-乔治、寇松以及加拿大、澳大利亚和新西兰的负责人会在8月中旬抵达美国缅因州的巴尔港同美日两国召开预备会议。英国不但企图带领自治领到美国开会,还企图通过外交渠道邀请日本去美国开会。更令人惊奇的是,英国不但要求美国为英美两国的外交人员安排住宿,还要求美国确认本国代表团的住宿条件和人数^[16]。这相当于英国指挥、安排美国在其领土上,由英国领衔组织召开一次国际会议。这一举动在平等国家的外交史上是前所未有的。

鉴于英国咄咄逼人的外交攻势,休斯电令哈维:第一,哈定总统的声明是“明确、简洁和全面的”^[17],不仅美国包括总统声明在内的所有官方声明和外交文件都是非常明确、简洁和全面的,而且这是美国政府已经确认的官方立场,美国不承认英国外交部对声明措辞的任何曲解和引申。第二,向英国再次强调,在美国的领土上召开的国际会议只能由美国政府来组织和召集,不可能假手他人。第三,总统不可能收回他的声明而另行召开一个只有英美日三国的预备会议,因为这不仅是美国政府与总统个人声誉的问题,而且在现实层面,如果英美日召开预备会议并且在会议上“拟定了议程或采取了任何行动,人们就会认为会议实际上被三国垄断了”,“如果(预备会议)由于意见分歧而不能达成协议,那么正式会议就很可能失败”^[17]。同时,休斯希望英国知道,如果执意要在美国的领土上领衔召集和组织会议,那么美国人民和舆论将“非常惊讶”。由此,休斯通知哈维,总统已经明确表达无法接受英国的建议,并且坚持原来的声明。最后,休斯指示哈维向英国政府明确表示:“虽然我们非常希望促进上述建议的磋商,但召开一次类似于此的预备会议或三大国会议被认为是不可取的。”^[17]与此同时,休斯还否认了在巴尔港举行任何会议的可能性。在美国的强烈反对下,英国放弃了在华盛顿之外召开英美日三国预备会议的计划,它谋求在美国领土上由英国来组织召集会议的企图也归于失败。

8月11日,美国向英国、法国、日本、意大利政府正式发出了会议邀请,并将会议的时间定于1921年11月11日。9月20日,英国驻美大使格迪斯应约到访国务院,与国务卿休斯进行了会谈。

格迪斯转达了首相劳合-乔治不来参会的消息,理由是首相的身体不适,并且因为英国国内局势和爱尔兰问题,使得首相无法抽身。在休斯表达了遗憾之后,两人又讨论了会议代表人数、会议组织形式以及个别议题等多个问题。总体而言,这次会谈是友好的,格迪斯提出了一些技术性细节问题,休斯都一一作了解释说明,格迪斯并没有继续坚持^[18]。10月4日,美国正式邀请荷兰、比利时和葡萄牙三国参加华盛顿会议^[19]。

至此,英美之间围绕华盛顿会议的召开与筹备进行的激烈的外交博弈告一段落。在美国的坚持下,英国作出了让步,使得华盛顿会议最终由美国负责召集与组织,并在华盛顿召开。同时,美国也接受了在这次会议上先和日本、英国讨论远东与太平洋战后安排,继而再讨论军备限制问题的谈判顺序。虽然英国力图实现对华盛顿会议的主导,但是其务实的外交风格决定一旦上述外交目标无法达成,那么就迅速地进行调整。因为英国的外交技艺娴熟,擅长先发制人、提高要价、占据主动,这样即使无法达成其初始目标,也能“求其上而得其中”,并不影响其本国利益的实现。美国则因为坚持基本立场与外交底线,坚决回击英国的非分企图,切实维护了本国主权与外交利益,更为重要的是,美国以外交手段坚持取得了华盛顿会议的主导权,而这次会议作为重构远东太平洋地区战后地缘政治与海权格局的重要会议,实际上表明美国取得了对英国的外交胜利。

英国外交部在华盛顿会议前的战略研判具有显著的矛盾性:一方面英国认识到了本次会议对于远东与太平洋地区的战后安排至关重要,并且与英国的战略利益紧密相连;另一方面,英国只是初步认识到了这种重要性,而没有对此有更加充分而深刻的认识。外交部的研判和英国国内的政治生态相吻合,一方面如前所述,英国对外战略的重点呈现出明显的地缘政治由近及远性,即更加关注地理上距离英国本土更近的地缘政治形势,从而对远东太平洋地区的重要性认识不足;另一方面,由于国内政治与经济环境的限制,无论是外交部,还是内阁,在远东太平洋的战后安排和海权两个议题上都存在分歧,这种分歧削弱了英国在该地区的整体战略思考。同时,英国外交部在华盛顿会议前对美日两国的战略研判也有失误的地方,即便如此,英国在会前制定的外交方针依然以

妥协为主,以部分海权让渡换取美日对英敌意的消解,并保证英国在远东太平洋地区的既得利益可以在新的、稳定的战后国际秩序构建完成后而得以延续。与此同时,英国老辣的外交实践也没有完全放弃对自身权力与利益的追求,其通过与美国竞争华盛顿会议的主导权,并以在会议的时间、地点与主办方等具体问题上给美国设置外交障碍的方式,争取到了其自身利益的最大化。

面对守成国英国的咄咄逼人,美国作为崛起国并没有被牵着鼻子走,而是通过外交手段不断宣示美国立场,以期促使英国妥协。值得注意的是,在当代国际关系学界,普遍认为在华盛顿会议上美国是主动一方,而英国是不断妥协的被动一方,但通过历史考证与分析,事实恰恰相反。守成国英国占据外交主动,而崛起国美国则通过灵活且坚持原则的外交,促使英国保持合作的姿态。英美在华盛顿会议前以及会议之中的外交博弈充分体现了权力转移进程的复杂性。

第一,英国的衰落是一个长期的渐进的过程,在一战后,英国较快地从战争伤害中恢复过来,并且更加巩固了与自治领与海外殖民地的联系,这为英国的战略定位和外交方针奠定了客观基础,即英国不会迅速让出世界霸权国的权力与利益。

第二,英国深知财政压力对海军维持“双强标准”力有不逮,同时英国也知道美国的经济实力与工业能力的现实水平和巨大潜力,以及日本同时也在亚太地区崛起的事实。美日实力的壮大促使英国放弃军事手段,在这种情况下,英国的大战略就是在避免军事冲突的前提下用足外交手段,在有限妥协的前提下力保本国利益最大化。

第三,美国虽然在经济实力与工业能力上具有超越英国与日本的水平,但是美国同样不希望诉诸武力来实现在远东太平洋地区的权力更迭。美国也将外交手段放在优先位置,在对英外交中坚持立场,争取主动,通过各种方式寻求在保证美国利益的前提下的妥协与合作。

英美两国的战略选择与外交实践为权力和平转移的案例提供了有益的经验:第一,无论对守成国还是崛起国而言,外交斗争方式都好于诉诸军事斗争方式;第二,守成国无论是否存在战略误判,都会极力压制崛起国,以维护自身霸权,崛起国不能寄希望于守成国的战略误判,而是应该正面迎击守成国的外交施压;第三,在外交博弈中坚持底线思维,坚守原则立场,尤其是在事关领土与

主权完整的大是大非问题上要寸步不让,并且要在外交中注重策略方法,讲求斗争艺术,坚持有理有利有节,合理选择斗争方式、把握斗争火候,在原则问题上要寸步不让,在策略问题上要灵活机动。要根据形势需要,把握时、度、效,及时调整斗争策略。

参考文献:

- [1] 温斯顿·丘吉尔. 第一次世界大战回忆录 05: 世界危机—战后[M]. 吴良健, 王铁生, 高卓, 译. 北京: 北京时代华文书局, 2017.
- [2] Documents on British Foreign Policy 1919-1939 [A]. (DBFP, 1919-1939, hereafter), Ser. 1, Vol. 14, Reference: [F3823/2635/10]. (Oct 20, 1921).
- [3] DBFP, 1919-1939 [A]. Ser. 1, Vol. 14, Reference: [F1579/63/23]. (Apr 8, 1921).
- [4] DBFP, 1919-1939 [A]. Ser. 1, Vol. 14, Reference: [F2367/63/23]. (Jun 29, 1921).
- [5] DBFP, 1919-1939 [A]. Ser. 1, Vol. 14, Reference: [F3078/63/23]. (Aug 18, 1921).
- [6] DBFP, 1919-1939 [A]. Ser. 1, Vol. 14, Reference: [A6804/18/45]. (Sep 18, 1921).
- [7] DBFP, 1919-1939 [A]. Ser. 1, Vol. 14, Reference: [F3823/2635/10]. (Oct 20, 1921).
- [8] The Ambassador in Great Britain (Harvey) to the Secretary of State, Joseph V. Fuller, ed., Foreign Relations of the United States [A]. (FRUS, hereafter), 1921, Volume I, Washington: United States Government Printing Office, 1936, Document 29.
- [9] The Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Harvey), FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 28.
- [10] The Secretary of State to President Harding, FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 30.
- [11] The Ambassador in Great Britain (Harvey) to the Secretary of State, FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 37.
- [12] The Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Harvey), FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 41.
- [13] The Ambassador in Great Britain (Harvey) to the Secretary of State, FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 47.
- [14] The Ambassador in Great Britain (Harvey) to the Secretary of State, FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 53.
- [15] The British Foreign Office to the British Ambassador at Washington (Geddes), FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 61.
- [16] The Ambassador in Great Britain (Harvey) to the Secretary of State, FRUS [A]. 1921, Volume I, Document 62.
- [17] The Secretary of State to the Ambassador in Great

Britain (Harvey), FRUS[A]. 1921, Volume I, Document 63.

[18] Memorandum by the Secretary of State of a Conversation with the British Ambassador (Geddes), September 20,

1921, FRUS[A]. 1921, Volume I, Document 88.

[19] The Secretary of State to the Minister in the Netherlands (Phillips), FRUS[A]. 1921, Volume I, Document 92.

British Decision-making and British-American Diplomatic Game in the Preparatory Phase of Washington Conference in 1921

LI Shujian

(School of History, Collaborative Innovation Center of the South China Sea Studies,
Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: After the First World War, British diplomatic strategy focused on Europe, and the Far East and the Pacific took a back seat in its strategic ranking. In the face of the rise of the U.S. and Japan in the region, Britain did not want to vie for the regional interests by force, while the mode of diplomacy became its preferred option instead. Before Washington Conference, British Foreign Ministry's strategic study and judgement showed that the rise of the U.S. and Japan would occupy its strategic space in the region, but it failed to pay sufficient attention to this strategic trend, only hoping to maintain its strategic interests in the region through appeasing Japan and compromising with the U.S. After a series of trade-offs, Britain decided to replace Anglo-Japanese Alliance with a tripartite agreement among Britain, the U.S. and Japan. When the U.S. planned to convene Washington Conference, Britain exerted the diplomatic influence on the U.S. and carried out three rounds of intense diplomatic games around the issue of dominant right to convene and prepare for Washington Conference. In the end, under the insistence of the U.S., Britain chose to compromise and ceded the right to convene and prepare for Washington Conference to the U.S.

Key words: Washington Conference; transfer of power; British and American diplomatic game; Anglo-Japanese Alliance

(责任编辑 雪 箫)