

談判桌上的海權劃分： 五國海軍會議(1921-22)與戰間期的海權思維

應俊豪*

華盛頓會議中的五國海軍會議，是第一次世界大戰後第一個海軍限武會議，具有承先啟後的時代意義。本文依據第一手的會議記錄與相關研究成果，深入探討五國海軍會議所反映出的整體性意義，以及個別性差異。首先，就整體性來說，五國海軍會議的召開，是跨時代的創舉，其決議更體現出戰間期的獨有的海權思維，故應整體分析其意義。其次，就個別性差異而言，五國海軍會議召開過程中，各國角力以及對海軍限武觀念的個別看法，透露出各個國家，甚至不同民族間對海權的不同看法，故也應細部分析其中的差異性。希望透過整體性與個別性的探討與分析，刻畫出兩次大戰期間，以五國海軍會議為核心的海權思維，有何大同與小異。

關鍵字：五國海軍會議、華盛頓會議、海權、海軍限武

* 國立台灣海洋大學通識教育中心、海洋文化研究所助理教授。本文為筆者執行教育部補助國立台灣海洋大學人文社會科學院個人主題研究計畫的部份研究成果。感謝兩位匿名審查人細心審閱，尤其審查人提供了許多日本方面的研究成果與觀點，彌補了本文研究資料偏重英文資料的情況，特此致謝。

一、前言

從兩個完全不同的觀點來說，限武都是值得的。首先是從國家開支的經濟觀點，其次則是從確保和平的角度。在一個裁減軍備的體系內，任何引起戰爭的事情都不太可能發生。

—英國助理外交大臣柯興登爵士在「皇家國際事務研究所」的演講
1928年2月7日¹

大致說來，限制軍備的目的與功用有很多：透過軍備的裁減，可以減緩危機發生時國家任意發動戰爭的可能性；甚至可以使國家無力對外發動戰爭，降低戰爭發生的機會；也可以重新調整強國之間的軍事不對稱情況，從而恢復軍事平衡，避免不必要的競爭；也可以對既有的國際體系造成正面的衝擊，打破軍備競賽的循環，並緩和彼此敵意等。²而根據美國史丹佛大學「武器控管團隊」(Arms Control Group)的研究，限制軍備發展表面上的理由有三個，第一是減少戰爭發生的機會、第二是減少戰爭所造成的損害、第三是減少軍備在經濟上的花費。但是實際上各國之所以參加國際限武協定，卻還有其他各自的考量。³第一次世界大戰後召開的美、英、日、法、義五國海軍會議，與最後達成的海軍限武條約，是在何種環境與背景下孕育催生？參與此次會議的五國，又是懷抱何種海權思維，與現實政治的操弄，來進行海軍軍備裁減與限制等議題的討論？

兩大次大戰期間的歷史，由於其過渡性質，以往一直是史學界比較不重視的領域。然而，戰間期發生的國際事務，正扮演著承先啓後的角色，一方面承續著戰前與一戰的戰爭思維與歷史教訓，二方面影響著二戰與戰後國際

¹ Lord Cushendun, "Disarmament," *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 7:2(Mar., 1928), p. 79.

² Richard J. Barnet, "Research on Disarmament," *Background*, 6:4(Winter, 1963), p. 5.

³ John H. Barton and Lawrence D. Weiler ed., *International Arms Control: Issues and Agreements* (Stanford: Stanford University Press, 1976), p. 9.

形勢的發展。唯有深入探究戰間期的歷史，才能明瞭為何各國政治家在一戰的恐怖陰影下，致力於裁減軍備、避免戰爭、維護世界和平，但卻非常弔詭地迎來了二戰。避戰的結果，非但沒有獲得和平，反倒導致了戰爭？戰間期海權思維的演變過程，適足以對上述問題，提出一合理的解釋。本文擬從五國海軍會議為切入點，嘗試解釋戰間期海權思維的改變，如何在現實國際政治上影響了二戰的發生。

1921 年底召開的華盛頓會議，在許多方面均具有非常重要的時代意義。會議召開的目的，主要在處理戰後兩大問題：(1)遠東及太平洋問題、(2)軍備問題。⁴在遠東及太平洋問題上，又可細分為英日同盟問題、中國問題以及中日山東問題(會外解決)三個範疇。⁵國內以往有關華盛頓會議的研究，由於研究者關心的議題仍集中在中國相關問題上，故研究成果多半即集中在上述三個範疇，探討戰後國際社會對中國與日本問題的處理態度；但是對於華盛頓會

⁴ 華盛頓會議之所以同時處理遠東及太平洋問題以及軍備問題，在於此兩個問題看似毫不相關，實則為一體之兩面。遠東及太平洋問題如無法妥善處理，則各國勢將充滿不確定感，擔憂未來戰爭的可能性，而導致軍備的擴充。而各國如競相致力於海軍軍備擴充，又將反過來使得遠東及太平洋局勢更加詭譎多變。因此，兩問題必須一次處理。見George W. Bear, *One Hundred Year of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990* (Stanford: Stanford University Press, 1994), p. 94; J. Kenneth McDonald, "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," John B. Hattendorf and Robert S. Jordan ed., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century* (London: The Macmillan Press, 1989), pp. 194-195.

⁵ 山東問題是造成中國代表團拒簽巴黎和約的主因，而英、美兩國召開華盛頓會議的目的之一，即是為了解決巴黎和會未能解決的問題，如中國地位問題、中日之間的山東問題、太平洋島嶼歸屬問題等。所以，山東問題乃是華盛頓會議必須處理的問題，只不過其重要性不及中國地位與太平洋島嶼歸屬等問題，同時對於山東問題是否該在會議中解決，還是會外另以會談方式解決也有所爭議。關於華盛頓會議對山東問題的討論與會外解決的經過，可以參見Westel W. Willoughby, *China at the Conference: A Report* (Baltimore: John Hopkins Press, 1922), pp. 277-332；幣原喜重郎，外務省調查部第一課編，〈ワシントン會議の裏面觀其ノ他〉，広頼順浩監修、編集、解題，《近代外交回顧錄》(東京，ゆまに書房，2000)，第3卷，頁127-179。

議所著重的第二個問題——軍備問題，卻欠缺有系統的分析與討論。⁶本文將不再對上述遠東及太平洋等議題多所著墨，而擬集中探討華盛頓會議的軍備問題——美、英、日、法、義五國海軍會議。

一戰之後的國際政治，與戰前有很大的不同。原先居核心地位的德、奧帝國因戰敗瓦解，暫時退出國際政壇，俄國也因戰時爆發布爾什維克革命，新成立的蘇維埃政權不為西方國家所承認，而遭摒斥於國際社會之外。因此，美、英、日、法、義等五國則構成戰後世界的強國。五國海軍會議，基本上就是戰後世界五大強國的海軍限武會議(conference of naval disarmament)，目的是為了避免重蹈戰前軍備競賽(arms races)的覆轍，五國決定彼此約束 10 年內不再建造主力艦，同時以明確的比例數字(排水量)，來劃分五個國家的海軍實力，簡單來說即是在談判桌上進行海權劃分。

簡言之，本文研究構想，乃是以戰間期的外交事務——五國海軍會議為著眼點，觀看當時海權觀念的演變；實際的方法則是從海軍限武會議的會議記錄等檔案，探究各國政府制訂海軍決策時的考量點，從而分析決策背後隱含的海權觀念；最後則從大歷史的角度，給予五國海軍會議與戰間期海權思維，一個適當的定位與評價。

二、戰爭與和平：五國海軍會議召開的背景

(一)戰後東亞國際關係：美、日對抗

美、日對抗在一戰前即已略見端倪，雙方衝突焦點在於日本移民問題、

⁶ Warren I. Cohen即認為美國召開華盛頓會議有許多原因，如終結英日同盟、扼制日本在中國的帝國主義、以及維持東亞地區的權力均勢，但最主要的原因，還是為了解決美國國內對於裁減軍備的強大聲浪，避免與日本陷入花費昂貴的軍備競賽，而非為了回應中國民族主義(山東問題)。因此華盛頓會議的重心在於海軍限武，而非山東問題。見Warren I Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations* (New York: Columbia University Press, 1990), pp. 86-87.

海軍軍備競賽與中國問題等。⁷第一次世界大戰之後，當歐洲局勢漸趨穩定之際，東亞國際形勢卻有相當顯著的轉變：歐洲國家在遠東的力量大幅削弱，日本與美國則填補了遺留下來的權力空間；與此同時，美國與日本之間的矛盾，也有日漸嚴重的情況。在中國山東問題、前德屬北太平洋島嶼歸屬問題、日本移民美國問題、商務問題等重大議題上，美、日處處爭鋒相對。⁸美、日兩國在東亞、太平洋地區的對抗，也就成爲戰後亟待解決的重要課題。

一戰期間日本以「英日同盟」爲藉口，⁹對德宣戰，佔領德國在亞洲與太平洋的租借地與島嶼。戰後的日本，已躋身世界第一等強國之林，其國力超越法、義，而與英、美並駕齊驅。尤其日本海軍實力，歷經多次擴充，無論在數量與質量上，均媲美英、美海軍；¹⁰而「英日同盟」的繼續存在，無疑將有助於日本繼續對外發展，必將威脅到美國在亞洲的利益，故美國深爲忌

⁷ Akira Iriye, *Across the Pacific: An Inner History of American-East Asian Relations* (Chicago: Imprint Publications, Inc., 1992), pp. 111-137.

⁸ F.J.C. Hearnshaw, *Sea-Power & Empire* (London: George G. Harrap & Co. Ltd, 1937), p. 248.

⁹ 英日同盟於1902簽訂，內容為：(1)維持中國與朝鮮的獨立與完整、確保英、日在中、朝的特殊利益、(2)如英、日兩國有一國因此與第三國開戰，另一國應嚴守中立，如締約國任一方遭受兩個或兩個以上的國家進攻時，則另一國應給予軍事援助，共同作戰。該盟約並附有秘密軍事協定，兩國海軍共同合作，確保在遠東地區的優勢。英日同盟基本上屬於英日對俄的軍事攻守同盟，合作防制俄國在中國的擴張。1905、1911年又兩次續約。關於三次英日同盟的詳細內容，可參閱Ian H. Nish, *Alliance in Decline: A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-23* (London: Athlone Press, 1972).

¹⁰ 英國第一海軍大臣畢提(David Beatty)在1920年底即認爲日本海軍實力已不容忽視，如其繼續建造海軍，將會超越英國，與美國等齊，屆時英國將淪為第三等的海權國家。1921年英國海軍部擬定的對日作戰計畫中，即指出日本海軍雖然尚無力從事遠程作戰進攻澳洲，但卻能拿下香港，威脅新加坡。見B. McL. Ranft ed., *The Beatty Papers: Selections from the Private and Official Correspondence & Papers of Admiral of the Fleet Earl Beatty* (Hants: Navy Records Society, 1989-1993), Volume II 1916-1927, pp. 126-127, 134-140; Ian T.M. Gow, "The Royal Navy and Japan, 1921-1941," Ian Gow, Yoichi Hiram and Joan Chapman, ed., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000* (New York: Palgrave, 2003), p. 109.

殫。¹¹

自 19 世紀末年起，美國即開始發展海權，先後獲得太平洋上的夏威夷、關島與菲律賓，成為重要的太平洋海權國家。¹²第一次世界大戰後，美國躍居世界首強，經濟上，戰時與戰後美國資本大量輸往歐洲各國，昔日的歐洲強權國家泰半淪為美國的債務國；軍事上，美國自 1916 年開啓的建造大海軍計畫，奠定美國作為最強大海權國家的地位。¹³無論在國際地位、經濟或軍事實力，美國均傲視群倫。而戰後歐洲國家勢力迅速自東亞地區退卻，美國則順勢接手，擴大對西太平洋地區的影響力。¹⁴

簡言之，戰後東亞國際格局是：歐洲國家退卻，日本、美國崛起、互相

¹¹ Akira Iriye, *After Imperialism: The Search for a New Order in the Far East, 1921-1931* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), pp. 15-16.

¹² 美國 1884 年建立羅德島海軍戰爭學院(Naval War College)，培養高階海軍軍官，馬漢(Alfred T. Mahan)任院長期間，又極力鼓吹建立強大的艦隊、取得海上基地與燃料供應站。之後美國以實際行動擴張在太平洋地區的海權，於 1898 年併吞夏威夷，同年在美西戰爭中，以優勢的海軍實力，擊敗西班牙在馬尼拉的艦隊，最後美國取得關島，並以 2000 萬元從西班牙手中購得菲律賓。見張四德，《美國史》(台北：大安出版社，1996)，頁 120-124；Paul Kennedy，張春柏，陸乃聖等譯，《霸權興衰史：1500 至 2000 年的經濟變遷與軍事衝突》(*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*)(臺北：五南出版社，1995)，頁 321。

¹³ Thomas Buckley, *The United States and the Washington Conference, 1921-1922*. (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1970), p. 24. 美國 1916 年開啓的大海軍計畫，準備興建主力艦(battleships)10 艘、戰鬥巡洋艦(battle cruisers)6 艘、偵察巡洋艦(scout cruisers)10 艘、驅逐艦(destroyers)50 艘、艦隊潛水艦(fleet submarines)9 艘、沿岸潛水艦(coast submarines)58 艘、肥型艦(full ships)3 艘、運輸艦(transport)1 艘、醫療艦(hospital ship)1 艘、驅逐艦補給艦(destroyer tenders)2 艘、潛水艦補給艦(fleet submarine tender)1 艘、彈藥艦(ammunition ships)2 艘、砲艇(gunboats)2 艘，見“Chronology of Events in U.S. Naval History,” *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 118-119.

¹⁴ Partha Chatterjee, *Arms, Alliances and Stability* (London: The Macmillan Press, 1975), pp. 157-158.

對抗的局面。就美國立場而言，如何終結「英日同盟」，¹⁵以及約束日本海軍實力的成長，避免造成日、美海軍軍備競賽，實是戰後美國對亞洲事務的首要考量。¹⁶另外一方面，就日本而言，戰後日本政府外交方針與一戰期間略有不同，從原先積極對外擴張的片面行動主義，走向尋求國際合作協調的國際主義。¹⁷加上如果美國持續建造海軍軍艦，以美國龐大的軍事、經濟潛力為後盾，勢將拉大美國與日本海軍的差距。尤其如果美國進一步增建在西太平洋地區，像夏威夷、關島或菲律賓等地的海軍基地，將會對日本本土構成極大的威脅。¹⁸因此對於戰後歐美國家海軍限武的呼籲，日本政府也傾向順應世界局勢，共襄盛舉。最後在美國發起下，1921年底召開了華盛頓會議，以美、英、法、日四國太平洋條約取代「英日同盟」；以美、英、日、法、義五國海軍會議來限制海軍軍備競賽。

¹⁵ 終止「英日同盟」主要是美國的看法，因為該同盟將會威脅到美國在西太平洋地區的安全，日本也可藉此繼續擴張在中國的勢力，故美國極不樂見「英日同盟」再續約10年。但是就英國而言，繼續維持「英日同盟」，或許將更為有利，一方面可以透過「英日同盟」維持英國在遠東的軍事優勢，二方面可以藉由「英日同盟」約束日本的行動，避免其投向德國或蘇聯。英國外交部即認為一旦終止「英日同盟」，將大幅削弱英國在遠東地區的軍事優勢，而必須花費更多的經費興建在新加坡的要塞。儘管如此，美國與日本之間，英國勢必得有所取捨：在討好美國的前提下，終止「英日同盟」。見Malcolm D. Kennedy, *The Estrangement of Great Britain and Japan* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969), pp. 48-59; J. Kenneth McDonald, "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," in John B. Hattendorf and Robert S. Jordan, eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, pp. 192-193.

¹⁶ Herbert LePore, *The Politics and Failure of Naval Disarmament, 1919-1939* (Lewiston, New York: The Edwin Mellen Press, 2003), p. 51.

¹⁷ Tadashi Kuramatsu, "Britain, Japan and Inter-War Naval Limitation, 1921-1936," in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, p. 127.

¹⁸ 沃特·麥道戈爾(Walter A. McDougall), 《願海澎湃：北太平洋世紀風雲》(*Let the Sea Make A Noise: A History of the North Pacific from Magellan to MacArthur*)(臺北：時報文化，1998)，頁650-651。

(二)一戰的教訓：海權觀與軍備競賽

控制海洋，等於控制世界；欲控制海洋，則必須先有強大的海軍實力。自地理大發現與大航海時代以來，海軍的重要性與日遽增。不論是殖民地的開拓、海外貿易路線與商業利益的維持，甚至國家尊嚴的伸張，均有賴於海軍。海軍已成為歐洲國家國力的最佳表徵。到了 19 世紀，英國之所以能夠稱雄於世界，其商船航行各大洋之間、國旗飄揚於各個角落，無庸諱言的，強大的海軍實力仍是最主要的原因之一。19 世紀末、20 世紀初，歐陸上的傳統陸路強權德國，也意識到海權的重要性，由德皇威廉二世推動建造大海軍計畫，由此開啓了與德國與英國之間的海權之爭，連帶引起大範圍的歐洲軍備競賽。期間，雖屢有裁軍和平之議，但多無疾而終。¹⁹第一次世界大戰的爆發實乃肇因於此。一戰期間，美國爲了準備介入歐洲戰事，通過建造大規模海軍的計畫，無疑宣告美國也將加入海軍軍備競賽之列。由此，全球性的海軍軍備競賽已略具雛形：無論是歐洲的英、法、德、義、俄，亞洲的日本，美洲的美國，全置身於競相建造強大海軍艦隊的世界風潮之中。

第一次世界大戰，造成人民生命財產莫大的損失，慘痛的經驗教訓促使世人開始從人道考量，反思戰爭的危害。如何有效避免戰爭發生，維持世界和平成爲戰後國際政治最重要的課題。一種常被廣泛討論的命題即是：一戰的爆發，與戰前軍備競賽有著絕對的因果關係。要避免重蹈戰爭覆轍，必須從消除軍備競賽著手。²⁰軍備競賽的發生，則與各國強烈的不安全感有關，以爲海軍實力的強弱將決定未來戰爭的成敗，因此爲避免在戰爭中居於劣

¹⁹ 爲了消弭軍備競賽，曾召開過兩次海牙和平會議(Hague Peace Conference)，第一次由俄皇尼古拉二世推動，第二次則由美國總統羅斯福(Theodore Roosevelt)召開，但最終仍無法就裁軍問題，達成普遍性的共識。參見王曾才，《西洋現代史》(台北：東華書局，1989)，頁28-31。

²⁰ 第一次世界大戰後，政治家在思考戰爭原因時，咸以爲戰前軍備競賽實為主因，故投注相當心力在限制戰後軍備發展。見John H. Barton and Lawrence D. Weiler, eds., *International Arms Control: Issues and Agreements*, p. 5.

勢，必須建造火力更強、噸位數更大、甲板更厚的主力戰艦。正是因為此種心態的深入人心，引導出軍備競賽，促成第一次世界大戰的爆發。究本溯源，如果能夠消除各國的不安全感，阻止軍備競賽的出現，也就可以避免戰爭的爆發。²¹

在華盛頓會議召開前夕，英國泰晤士報(*The Times*)的一則評論，即清楚點出戰後對於軍備競賽的疑懼，以及擔心如果順其自然發展，終將引爆世界大戰的恐怖思維。因此必須透過召開國際會議，來抑制未來可能的軍備競賽：

當我們陷入不安定的情況，以及順其自然、不加抑制的悲慘結果之間，華盛頓會議是我們唯一的屏障。順其自然的結果，就是對立加劇，繼續狂熱的軍備競賽，以及國際間彼此疑懼的程度，甚至了一個小衝突都能引發無可彌補的災難。²²

而華盛頓限武會議的成敗，也決定了人類的命運是走向「免於經濟負擔，以及內部與外部不確定的風險與危險」，還是「掉入貿易崩解的漩渦，以及各國因為一些令人厭煩的糾紛，就將數年來的辛苦努力付之一炬。」

(三)經濟考量

維持國家安全，需要強大的海軍，但要維持數量龐大的海軍，則意謂龐大的財政支出。歷經第一次世界大戰整體戰破壞與消耗的世界各國，面對經濟困頓、民生凋敝的窘境與捉襟見肘的財政赤字，如何在國家安全與財政支出之間取得平衡，是戰後各國必須深思熟慮的問題。例如日本在 1921 年國家總預算中，高達 32% 是用於海軍開支，僅建造新軍艦的花費就佔該年度國家總預算的 17.5%，可見要維持強大海軍力量，必須負擔龐大的財政開支。²³

²¹ 入江昭(Iriye, Akira)，〈美國的全球化進程〉，孔華潤(Warren I. Cohen)主編，王琛等譯，*《劍橋美國對外關係史》(The Cambridge History of American Foreign Relations)*，下冊，第3卷(北京：新華出版社，2004)，頁67-76。

²² “The Washington Conference,” *The Times*(London), 1 October 1921, col. C.

²³ Roger Chesneau, *All the World's Fighting Ships, 1922-1946* (London: Conway Maritime Press,

另外一方面，英國財政部爲了降低國防支出，在 1919 年經國會同意通過「十年規定(Ten Year Rule)」，其中規定「如果外交部認爲十年內不會有大規模衝突發生，則在這十年期間(財政部)將不會提供資金從事重要的新造艦或是強化武力(計畫)」。²⁴該規定授與財政部相當權限，財政部可以藉口違反「十年規定」，推翻海軍增建計畫等新增開支。²⁵戰後英國也根據現實情況，逐漸調整海軍建軍方針，由原先的「兩強標準(two-power standard)」(英國海軍實力應大於、等於世界上任何兩個強國的海軍實力)，改爲「一強標準(one-power standard)」，同時也確立財政「收支平衡」的目標。²⁶凡此種種均意謂英國將大刀闊斧，裁減不必要的海軍經費。1920 底到 1921 年初，英國又經歷了嚴重的經濟衰退，停止軍備競賽以裁減開支更成爲英國的當務之急。²⁷再者，以美國爲例，如果要繼續完成 1916 年大海軍計畫，預估還要付出 15 億美元，這個數字對於和平時代的美國人來說，的確是一筆不太需要的巨大開支。而且美國國會在 1921 年已提案修正美國海軍造艦經費，並要求美國政府尋求英國與日本的合作，在未來的 5 年內裁減一半的造艦經費。²⁸法國的經濟在戰時遭到嚴重打擊，

1997), p. 167.

²⁴ Antony Preston, *The Royal Navy Submarine Service: a Centennial History* (London: Conway Maritime Press, 2001), p. 84.

²⁵ Stephen Roskill, *Naval Policy between the Wars: The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929* (London: Collins, 1968), p. 215.

²⁶ John Ferris, "Treasury Control, the Ten Year Rule and British Service Policies, 1919-1924," *The Historical Journal*, 30:4 (Dec., 1987), p. 861.

²⁷ J. Kenneth McDonald, "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," John B. Hattendorf and Robert S. Jordan, eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, p. 193.

²⁸ 當時美國國務卿休斯(Charles Evans Hughes)即認爲「假如國會不提供所需的經費來完成(1916年的造艦)計畫，而我們又沒有(與其他強國達成)限武協定，我們將注定落後於其他海權強國，並導致由我們(造艦)計畫所引起(軍備)競賽的最糟結果。」換言之，國會威脅要刪減海軍造艦經費，也是迫使美國出面召開海軍限武會議的原因之一。David J. Danelski and Joseph S. Tulchin, eds., *The Autobiographical Notes of Charles Evans Hughes* (Cambridge:

戰後又苦於龐大的債務。嚴重的財政問題下，如何才能確保軍事安全，則是法國的外交的重點。²⁹最後，如果不進行海軍限武，美、英、法、義、日五國僅 1921-1922 年的海軍預算支出，就高達 13 億美元，這個「驚人數字，是每年捐贈給全美大學、學院、專門學校捐款總合的 2 倍、開鑿巴拿馬運河費用的 3 倍」。³⁰

因此，如果能夠透過國際會議的外交方式，終止軍備競賽，除了可以避免戰爭、維持世界和平之外，更可以省下建設海軍所需要的鉅額花費；如此，將可以把資金與國家發展重心放到國內民生上，而非軍事事務。這正是美國召開華盛頓會議的主要原因之一。³¹

三、海權劃分：五國海軍會議與各國角力

(一) 美國擬定的海軍限武方案

美國代表國務卿休斯(Charles E. Hughes)在華盛頓會議開幕典禮上的演說，即明白揭露美國召開海軍限武會議的四大原則：(1)終止所有建造主力艦的計畫，無論是建造中或是規劃中的、(2)透過報廢部分舊有艦隻，達成未來進一步的裁減軍備、(3)此原則將適用於所有與會國家現有的海軍武力、(4)以主力艦的噸位數作為一國海軍實力的評量標準，並依比例配額規範附屬戰鬥船

Harvard University Press, 1973), p. 242; George W. Bear, *One Hundred Year of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990*, p. 94.

²⁹ Donald S. Birn, "Open Diplomacy at the Washington Conference of 1921-2: The British and French Experience," *Comparative Studies in Society and History*, 12:3(Jul., 1970), pp. 297-319.

³⁰ "Did U. S. Benefit by the Washington Conference?" *The Congressional Digest*, 4:4(Jan., 1925), p. 133.

³¹ Curtis D. Wilbur, "Naval Development Since 1921," *The Congressional Digest*, 8:1(Jan., 1929), p. 1. Wilbur在1924-1929年擔任美國海軍部長。

隻。³²

雖然有五個海權國家與會，但美國初步擬定的海軍限武方案，主要環繞在美國、英國、日本三國海軍上。美國的方案為：美國終止 15 艘正建造中的主力艦、報廢 15 艘舊主力艦，總計削減 30 艘主力艦、845,740 噸的排水量。英國終止興建中的 4 艘胡德級(*Hoods*)主力艦，報廢 19 艘舊有前無畏級主力艦、一線與二線主力艦，總計削減 23 艘主力艦、583,375 噸排水量。日本終止尚未興建的主力艦與戰鬥巡洋艦，終止興建中的 7 艘主力艦，報廢既有的 10 艘主力艦(含前無畏級與第二線主力艦)，總計削減 17 艘主力艦、448,928 噸排水量。

美國擬定的海軍限武方案³³

	美國		英國		日本	
	艘	排水量(噸)	艘	排水量(噸)	艘	排水量(噸)
終止興建中的主力艦	15	618,000	4	172,000	7	289,100
報廢舊有的主力艦	15	227,740	19	411,375	10	159,828
總計削減的主力艦	30	845,740	23	583,375	17	448,928

依照上述美國方案，裁減過後的美、英、日三國的主力艦將為：美國 18 艘、500,650 噸；英國 22 艘、604,450 噸；日本 10 艘、299,700 噸。

³² “Proposal of the United States for A Limitation of Naval Armament,” U. S. Naval War College, *International Law Documents: Conference on the Limitation of Armament with Notes and Index, 1921* (Washington: Government Printing Office, 1923), p. 7. (hereafter referred to as *Documents: Conference on the Limitation of Armament*)

³³ “Proposal of the United States for A Limitation of Naval Armament,” U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 7-8.

海軍限武後的三國主力艦情況³⁴

	美國	英國	日本
主力艦艦名	Maryland	Royal Sovereign	長門(Nagato)
	California	Royal Oak	日向(Hiuga)
	Tennessee	Resolution	伊勢(Ise)
	Idaho	Ramillies	山城(Yamashiro)
	Mississippi	Revenge	扶桑(Fu-So)
	New Mexico	Queen Elizabeth	攝津(Settsu)
	Arizona	Warspite	霧島(Kirishima)
	Pennsylvania	Valiant	榛名(Haruna)
	Oklahoma	Barham	比叻(Hi-Yei)
	Nevada	Malaya	金剛(Kongo)
	Texas	Benbow	
	New York	Emperor of India	
	Arkansas	Iron Duke	
	Wyoming	Marlborough	
	Utah	Erin	
	Florida	King George V	
	North Dakota	Centurion	
	Delaware	Ajax	
		Hood	
		Renown	
		Repulses	

³⁴ “Proposal of the United States for A Limitation of Naval Armament,” U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 9.

Tiger			
主力艦數量(艘)	18	22	10
主力艦噸位數(噸)	500,650	604,450	299,700

更為重要的，此方案也擬確定汰舊換新後的三國未來的主力艦噸位數基準應為：美國 500,000 噸、英國為 500,000 噸、日本為 300,000 噸。至於「附屬水面戰鬥艦」(Auxiliary surface combatant crafts)，如巡洋艦(Cruiser)、嚮導艦(Flotilla Leader)、驅逐艦(Destroyers)等的總排水量上限，則為美國 450,000 噸、英國 450,000 噸、日本 270,000 噸。水面下的潛水艦，其總排水量上限，美國 90,000 噸、英國 90,000 噸、日本 54,000 噸。能運載艦載機的航空母艦(Carrier)，總排水量上限，分別為美國 80,000 噸、英國 80,000 噸、日本 48,000 噸。由上述針對主力艦、附屬水面戰鬥艦、潛水艦、航母規劃的總排水量限制，可以得知美國擬透過此次海軍限武會議將美、英、日三國海軍實力比例訂為 5：5：3。³⁵

³⁵ 華盛頓海會議召開前，1921年美、英、日三國既有主力艦總噸位數比例為10：14：6.8，英國實力居冠。但是如果不進行限武，各國繼續現有的造艦計畫，尤其美國完成其1916年造艦計畫，以及日本完成其「8—8」造艦計畫(興建15艘新主力艦，共16艘主力艦)，預估到1928年時，美、英、日三國既有主力艦噸位數比例將變為：10：10：8.5。美國海軍部總委員會(General Board, Navy Department)在規劃限武方案時，原擬議美、英、日主力艦總噸位數比例為10：10：5，其原則是美、英對等，且各為日本的兩倍。這個比例與原則並不符合現有與未來的情況，美國海軍部總委員會後來選擇的比例為10：10：6，三國未來總噸位數上限，則美國與英國為100萬噸、日本為60萬噸。上述美國海軍總委員會規劃的方案，嚴格來說並不能算是裁武，只能說是有限制的海軍擴充。因為美國仍將繼續完成其1916年造艦計畫(共16艘主力艦，其中1艘已完成，15艘尚在建造中)，英國也將興建4艘新主力艦，日本則將建造其原先批准要建造的15艘主力艦中的7艘。也因為如此，這個數字並不為美國國務卿休斯所接受，經過多次協商，休斯決定不顧海軍總委員會的反對，採取「現在停建」(“stop now”)方案。換言之，美國將終止所有建造中的主力艦(1916年造艦計畫)，大幅裁減海軍，而其他國家將依比例裁減海軍。如此，美、英、日三國主力艦比例雖然仍維持10：10：6，但其未來的總噸數上限則砍成美國與英國的50萬噸、日本的30萬噸，故比例為5：5：3。

美國所擬汰舊換新後美、英、日三國海軍排水量總噸位數限制³⁶

	美國	英國	日本
主力艦總噸位數上限	500,000	500,000	300,000
附屬水面戰鬥艦總噸位數上限	450,000	450,000	270,000
潛水艦總噸位數上限	90,000	90,000	54,000
航空母艦總噸位數上限	80,000	80,000	48,000
比例	5	5	3

備註

單位：噸(比例除外)

美國方案中還有一些重要的規定：如簽訂海軍限武條約的 10 年內，各國不得建造任何新的主力艦；既有的每艘主力艦使用壽命則設定為 20 年，當滿 17 年時，可以開始建造新艦(安放龍骨)以取代要淘汰的舊艦，但新造的主力艦排水量不得超過 35,000 噸。航空母艦使用壽命與建造新艦時程比照主力艦。巡洋艦使用壽命為 17 年，滿 15 年時可以建造新艦(安放龍骨)。嚮導艦、驅逐艦與潛水艦使用壽命則為 12 年，滿 11 年時可以開始建造新艦(安放龍骨)。在新艦完工後 3 個月內(或是新艦安放龍骨後 4 年內)，汰換的舊艦必須完成報廢。此外，各國一旦新造軍艦，無論是主力艦、航空母艦、附屬水面戰鬥艦，還

美、英、日三國主力艦總噸位比例問題

	美	英	日
1921年既有主力艦噸位數比例	10	14	6.8
預估1928年主力艦噸位數比例	10	10	8.5
美國海軍總委員會規劃方案比例	10/100萬噸	10/100萬噸	6/60萬噸
最後方案比例	5/50萬噸	5/50萬噸	3/30萬噸

J. Kenneth McDonald, "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," John B. Hattendorf and Robert S. Jordan eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, pp. 189-213.

³⁶ "Proposal of the United States for A Limitation of Naval Armament," U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 10-14.

是潛水艦，均應將汰換軍艦與新造軍艦的數量、名稱、排水量，以及新艦完工、舊艦報廢的時程通知其他簽約國。最後，還包括限制簽約國之間的軍艦交易移轉，以及限制商船改裝軍事用途。

(二) 會議重點

五國海軍限武委員會從 1921 年 11 月 15 日，至 1922 年 2 月 3 日，總共召開 21 次會議。³⁷ 11 月 15 日第 1 次大會會議中，在大會主席美國國務卿休斯的建議下，決定籌組一個由技術專家組成的「專家附屬委員會(technical subcommittee)」，由五國代表團各推派一名技術專家組成，負責提供資訊與建議、解決事實問題等。這個附屬委員會，將立即先就美國所提的海軍限武方案進行討論，以便盡快達成部分共識，提交大會。³⁸

在 12 月 12 日第 3 次大會會議上，爲了獲取充分資訊以及集中事權、加速討論進度，大會主席休斯又提議擴充上述的附屬委員會，改爲由五國代表團團長，以及每國各 1 位海軍專家與 1 位文職專家(或代表團代表)組成。由各國代表團團長參與組成的「海軍限武 15 人附屬委員會」(subcommittee of 15 on naval limitation，以下簡稱「15 人附屬委員會」)，事實上已成爲限武會議中重要的組織之一。³⁹

³⁷ 五國海軍限武委員會總計召開 21 次會議，1921 年 11 月召開兩次(15、23 日)、12 月召開 12 次(12 日、22 日上午、22 日下午、23 日、24 日上午、24 日下午、28 日上午、28 日下午、29 日上午、18 日下午、30 日上午、30 日下午)、1922 年 1 月召開 6 次(5 日、6 日、7 日、9 日、27 日、31 日)、2 月召開 1 次(3 日)，見 “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 15-256.

³⁸ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” First Meeting, November 15, 1921, 4 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 15-17.

³⁹ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Third Meeting, December 12, 1921, 1 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 29-31.

除了上述兩個附屬委員會之外，海軍限武會議還有「討議方法組織委員會」、「起草委員會」、「分科會」等重要組織，但最核心的決策單位乃是由美、英、日三國代表團團長所組成的「三頭會議」(Big Three)，例如各國主力艦比例等關鍵性議題，均是由「三頭會議」密集磋商敲定。⁴⁰

1. 主力艦總噸位數上限與比例

海軍限武會議最重要的即是主力艦比例問題，尤其是美、英、日三國比例問題。美國所提方案乃美、英、日為 5:5:3，但遭到日本代表團的反對。11月16日，日本代表團在「分科會」第1次會議上發表聲明，提出三國主力艦與航空母艦比例應為 10:10:7 的修正方案，而且還堅持保留美國方案擬廢棄的日本陸奧(Mutsu)、安藝(Aki)兩軍艦。為了化解歧見，加速確定主力艦比例問題，美國國務卿休斯於 11月19日下午邀請日本代表加藤友三郎、⁴¹英國代表巴爾福前往國務院進行第1次「三全權會談」(即「三頭會議」)，決定先確定美、英、日三國比例，再討論法、義比例。11月21日，在加藤與休斯建議之下，又決定由三國海軍將領各1人組成「三國專門家委員」研究會，進一步討論三國比例問題。但歷經 11月21日、11月30日兩次

⁴⁰ 依據日本方面的資料，海軍限武會議下轄四個委員會：1.「討議方法組織委員會」；2.「小委員會(附屬委員會)」，包括「海軍專門家委員會(專家附屬委員會)」、「海軍制限十五人會(海軍限武15人附屬委員會)」；3.「起草委員會」；4.「分科會」，包括「航空分科會」、「戰時法規分科會」、「毒瓦斯分科會」、「軍艦噸數分科會」。「三頭會議」則是由美國國務卿休斯、英國代表巴爾福(Arthur James Balfour)、日本海軍大臣加藤友三郎(少部份由日本駐美大使幣原喜重郎代理)3人組成。見華府會議帝國全權事務所，〈軍備制限會議總括報告〉，日本外務省外交史料館藏，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3，頁10、29-30。

⁴¹ 日本政府之所以派遣加藤友三郎為五國海軍會議日本全權代表，乃在於身為海軍大將、海相的加藤是唯一具有國際觀、領導魅力，又有能力約束海軍內部反對裁武力量之人，這是一般文人官員無法做到的。關於日本原敬內閣選擇加藤的考量，以及加藤的經歷背景，可以參見Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy* (Annapolis: Naval Institute Press, 2006), pp. 69-72.

「三國專門家委員」研究會，仍無法順利解決日本與美英之間的歧見，日本仍主張美、英、日三國主力艦比率應為為 10：10：7。⁴²

比例問題的產生，主要在於美、日兩國對於既有主力艦總噸位數的認知不同。美國主張的探計標準，是僅計算「超級無畏級(Super-dreadnoughts)」與「無畏級(Dreadnoughts)」主力艦，但日本則主張除「超級無畏級」與「無畏級」外，還須包括「前無畏級主力艦(Pre-dreadnoughts)」。

探計標準的不同，再加上美、日雙方各自統計的誤差，造成美國方案美、日比 10：6，以及日本主張 10：7 的歧見所在。⁴³

三國海軍主力艦比例問題，是整個海軍限武會議最核心的關鍵，如果無法達成共識，幾乎也就預示會議的失敗。為了迫使日本讓步，美國國務卿休斯採用各種施壓方式。首先，休斯事先已充分取得英國的全力支持；換言之，美、英立場一致，將造成日本的孤立。其次，休斯命美國駐日大使向日本外相施壓，暗示如日本不接受美國方案，將會導致會議破局，屆時美、日競相建造軍艦，以美國強大的國力與造艦潛力，將可輕易超越美、日既有的比例。再者，休斯訴諸於美國公眾輿論，藉由輿論強大的壓力來迫使日本讓步。最

⁴² 日本外務省編，〈海軍軍備制限二關スル条約／軍備制限問題經過摘録〉，《戰前期外務省記録・明治大正期》，2-4-3。

⁴³ Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, pp. 69-72.

美、日兩國對於主力艦比例的不同計算方案

		美國方面自行計算結果 (美國：日本)	日本方面自行計畫結 果(美國：日本)
日本主張的計算方案	超級無畏級、無 畏級、前無畏級	10：6.9	10：7.6
美國主張的計算方案	超級無畏級、無 畏級	10：6.1	10：7
		美國主張10：6	日本主張10：7

「三國專門家委員會」的日本代表加藤寬治甚至對美國代表表示，如果美日比低於10:7，他回到日本後可能必須切腹自殺。

後，休斯對與會的日本財經人士進行經濟施壓，威脅如果會議失敗，將會造成美國與歐洲聯手對日本經濟制裁，造成日本經濟破產。此外美國又破解了日本代表團的電報密碼，可以獲知日本的底線與態度。更有利於迫使日本屈服。⁴⁴

在種種壓力下，加藤友三郎開始與考慮讓步的可能性。加藤擬定了 4 種可能方案：

- (1) 日本接受 10：7 方案，但保留陸奧艦；
- (2) 日本接受 10：6.5 方案，但保留陸奧艦；
- (3) 日本接受 10：6 方案，但保留陸奧艦；
- (4) 日本接受 10：6 方案，也廢棄陸奧艦。⁴⁵

除了 11 月 23 日正式以電報向日本政府報告請示外，加藤也透過在東京的海軍次官井出謙治密集與海軍部內部高階將領磋商。最後在日本海軍元帥東鄉平八郎的強力支持下，決定基於避免與美國決裂的前提考量，可以接收低於 10：7 的方案，甚至不排除接受 10：6 比例，但前提是美、英兩國必須同意在太平洋島嶼與要塞「維持現狀」。⁴⁶海軍內部有了共識之後，日本政府於 11 月 28 日給代表團的訓令則為：應在避免與美英衝突的情況下，盡力貫徹日本方案，如不得已，可以採行上述第 3 案，但必須確保維持太平洋防備現狀，降低美國艦隊在太平洋的活動，以維持均勢。⁴⁷

⁴⁴ 美國國務卿休斯所採行的施壓策略。可以參見 Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, pp. 77-79.

⁴⁵ 日本與美、英爭執期間，加藤在 1921 年 11 月 23 日向日本政府報告，關於三國比例爭議，日本代表團的優先順序為：最好的情況是堅持日本所提的修正案；其次則是美、英、日為 10：10：6.5，加上保留陸奧艦；第三則為美、英、日為 10：10：6，加上保留陸奧艦；最差的情況則是接受美方提案。日本外務省編，〈海軍軍備制限二關スル條約／軍備制限問題經過摘錄〉，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。

⁴⁶ 日本海軍內部決策調整經過，見 Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, pp. 79-81.

⁴⁷ 日本外務省編，〈海軍軍備制限二關スル條約／軍備制限問題經過摘錄〉，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。

12月1日，英國代表巴爾福拜訪加藤，希望化解雙方歧見，加藤則表示三國比例問題須與「太平洋防備問題」一併考量，亦即美國在關島、菲律賓等設置海軍要塞等問題；如能在「太平洋防備問題」上達成共識，將有助化解日本對於海軍限武的疑慮。12月2日，美國國務卿休斯在「三頭會議」，主動提及「太平洋防備問題」，但認為此問題不僅限於美、日兩國，還包括英、法，故應由四國共同協商討論。12月8日，日本與英國兩國海軍將領進行私下磋商，討論太平洋海軍要塞與基地情況。12月9日，美國駐日本大使也與日本外相溝通意見。12月12日的「三頭會議」上，加藤正式向美、英兩國清楚表明：日本承認美國主力艦比例方案的條件，乃是必須先針對太平洋防備及海軍要塞，明確達成「維持現狀」的諒解。⁴⁸之後，又歷經12月13日、14日、15日共4次「三頭會議」的細節討論，終於達成共識，決定美、英、日三國主力艦5：5：3的比例，前提是日本保留陸奧艦、改廢棄攝津(Settsu)艦，美英則相對應續建部分新艦，同時也以保持西太平洋海軍要塞與基地現狀，來解決日本所謂的「太平洋防備問題」。⁴⁹

⁴⁸ 華府會議帝國全權事務所，〈軍備制限會議總括報告〉，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3，頁54-55。

⁴⁹ 日本外務省編，〈海軍軍備制限二閣スル條約／軍備制限問題經過摘錄〉，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。此外，必須強調日本代表團以及海軍內部對於比例問題還是有相當不同的意見。加上日本首相原敬在華盛頓會議召開前，於1921年11月在東京被右翼份子暗殺。政局動盪，繼任的高橋是清內閣又無力控制內政情況與海軍勢力，由此更凸顯日本國內對於裁減海軍軍備的矛盾。雖然全權代表加藤友三郎主張接受美國方案，但如首席隨員加藤寬治等則反對。關於日本代表團內部對於主力艦比例問題的歧見，可以參見麻田貞雄，《兩大戰間の日米關係—海軍と政策決定過程》(東京：東京大學出版會，1993)，頁154-160；麻田貞雄，〈ワシントン海軍軍縮の政治過程—ふたりの加藤をめぐる〉，《同志社法學》，第49卷第3號(1998.03)，頁92-121；小池聖一，〈ワシントン海軍軍縮會議前後の海軍部内情況—「兩加藤の對立」再考〉，《日本歷史》，第480號(1988年5月)，頁68-84。也可參看加藤寬治關於華盛頓會議的回憶錄，加藤寬治，外務省調查部第一課編，〈ワシントン會議ノ追憶〉，広頼順浩監修、編集、解題，《近代外交回顧錄》，

歷經上述「三頭會議」幕後磋商，⁵⁰大會主席休斯在12月22日第4次大會會議上，宣布已達成的基本共識：美、英、日三國同意美國所提5：5：3的海軍比例方案，主力艦汰舊換新後上限標準分別提高為525,000、525,000、315,000噸。⁵¹

「十五人附屬委員會」則針對法國與義大利的主力艦排水量上限進行討論，但顯然未達成共識。⁵²在第4次大會會議上，法國代表海軍上將戴朋(de Bon)

第3卷，頁63-124。

⁵⁰ 總計為磋商美、英、日三國主力艦比例問題而召集的三頭會議，共有7次：11月19日、12月2日、12日、13日、14日(下午4點)、14日(下午6點半)、15日。關於三頭會議的會議記錄，可以參見日本外務省編，《日本外交文書—ワシントン會議軍備制限問題》(東京：外務省，1974)。頁89-174。

⁵¹ 之所以修正三國主力艦總排水量上限，乃因日本堅持保留陸奧艦，改代以報廢攝津艦，但陸奧艦的排水量比攝津艦多13,600噸，如此雖然報廢主力艦數量不變仍為7艘，但報廢總排水量噸位數由原先的448,928噸縮減為435,328噸，保留的總排水量由原先的299,700噸，提高到313,300噸。為符合比例原則，美國原先擬中止興建的新主力艦Colorado與Washington將繼續興建，改代以報廢兩艘舊的主力艦North Dakota、Delaware。如此美國報廢與保留的主力艦數量雖仍維持一樣，但保留的總排水量將由原先的500,650噸提高到525,850噸。英國方面，則是可以另外興建兩艘不超過37,000噸的新主力艦(總排水量74,000噸)，同時在完工時報廢4艘原先擬保留的舊主力艦Erin、King George V、Centurion與Ajax(總排水量96,000噸)，如此英國原先報廢的舊主力艦由原先的19艘提高到23艘，保留的主力艦由原先22艘降為20艘，總排水量則由原先604,450噸降為582,050噸。但仍然比擬定上限525,000噸高出56,200噸。此乃考量到英國保留的部分舊主力艦艦齡較大。“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fourth Meeting, December 22, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 31-47.

⁵² 1921年12月15日下午，「十五人附屬委員會」第一次會議討論法、義主力艦噸位數問題，法國反對美國提案，堅持要興建10艘、共350,000噸的主力艦，理由是：法國在歷史上均仰賴海外物資的供給，又是世界上第二大的殖民國，故必須要有10艘、共350,000噸的主力艦以維持國家安全；但法國自1915年開始採行「海軍休假」政策，暫停興建主力艦；職是之故，法國現準備在1926-1927年間興建新主力艦。之後雖歷經「十五人附屬委員會」第二次(12月16日)、第三次(17日)、第四次(20日)會議討論，仍無法就法國主力艦噸位數達成共識。見華府會議帝國全權事務所，〈軍備制限會議總括報告〉，《戰前期外務省記錄·明治大

主張法國有權興建 10 艘 35,000 噸級的主力艦。如此意謂法國主力艦汰舊換新之後的噸位數將高達 350,000 噸，甚至超過日本配額，因此引起相當大的爭議。美國代表分析法國既有主力艦(含 3 艘前無畏級戰艦)數量為 10 艘、總噸位數不過 221,000 噸，如依照美、英、日三國既有主力艦的報廢比例 40%，法國理應裁撤主力艦總噸位數至 102,000 噸；但考量法國特殊的情況，法國可以保留現有的 10 艘主力艦，但汰舊換新後的總噸位不得超過 175,000 噸。至於義大利海軍，大會同意基於與法國平衡的考量，其汰舊換新後的主力艦總噸數也以 175,000 噸為限。

法、義兩國主力艦總噸位數上限之所以訂在 175,000 噸，乃是依據美國原計畫主力艦上限：美國 500,000 噸、英國 500,000 噸、300,000 噸，依比例推算而來，也就是美、英、日、法、義五國海軍主力艦噸位數比例為 5：5：3：1.75：1.75。但因上述日本提出要修改廢棄與保留的主力艦之故，所以日本主力艦總噸位數由 300,000 噸提高到 312,500 噸，美、英也相對應做調整，均改以 525,000 噸為上限。然而，法、義兩國的主力艦上限則仍維持原案，並未依比例調高，故使得五國比例變成：5：5：3：1.67：1.67。

義大利代表非常滿意於與法國對等的安排。但法國代表卻表反對，辯稱：一戰前的海軍軍備競賽中，美、英、日三國海軍競相擴充，其中美國擴充 48%、日本擴充 26%，但當時法國海軍卻在裁減軍備。所以法國既有的主力艦噸位數，遠遜於美、英、日三國，此時卻以三國的主力艦報廢率來套用法國，並非公正與公平的。況且，如果以 175,000 噸為上限，則汰舊換新後的法國主力艦將只剩 5 艘(35,000 噸級)，無法組成任何海軍戰術單位，因此法國應至少保有 6 艘主力艦。最後，法國代表強調，為了使會議順利成功，法國已在主力艦噸位數做出重大讓步，但這將使法國陷入危險的境地，因此法國必須有較多輕型艦隻與潛水艦。

雙方爭執中，大會主席休斯出示其與法國總理布理安(M. Briand)之間的往

正期》，2-4-3，頁46-47；〈海軍軍備制限十五人委員會議事錄〉，第1卷、第2卷，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。

來信件，在信中布理安表明法國可以不在主力艦噸位數上堅持己見，但前提條件是在附屬艦隻(輕巡洋艦、魚雷艇、潛水艦等)噸位數上不能有所限制或裁減。⁵³簡單來說，法國的底線為：在主力艦噸位數上法國可以讓步，但主力艦的劣勢，必須從附屬艦隻數量上的優勢來做彌補。⁵⁴無論如何，法國最後讓步同意美國的提案，使得五國海軍會議在主力艦比例上很快達成基本共識。

簡言之，由最後達成的決議來看，五國海軍主力艦總排水量噸位數上限乃是依照幾個原則而來：1.美國與英國對等、2.日本為美國與英國的 60%、3.法國與義大利對等、4.法國與義大利為美國與英國的 35%(33.33%)。

2. 潛水艦總噸位數上限與比例

潛水艦的隱匿與突擊特性，可以充分發揮不對稱作戰的優勢，海權弱國可以靠其彌補水面艦隻的不足，有效防衛海岸線、嚇阻敵國水面艦來犯。在第一次世界大戰中，潛水艦已充分證明它在海權爭奪中扮演十分關鍵性的作用，不僅可以自衛，更可用來攻敵。如在水面作戰屈居劣勢德國，僅靠著潛水艇攻勢，即成功威脅英國大西洋航線運補艦隊的安全，造成龐大損失。⁵⁵由一戰期間的潛水艦作戰模式，歸納出一個結論：潛水艦對於正規武裝艦隊傷

⁵³ 大會主席休斯寫給法國總理布理安的信件，見“From Charles E. Hughes to M. Briand,” December 16, 1921、布理安的回信，見“From M. Briand to Charles E. Hughes,” December 18, 1921, U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 36-39.

⁵⁴ 以上有關法、義主力艦噸位數上限的討論，均見於“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fourth Meeting, December 22, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 31-47.

⁵⁵ 依據英國方面的統計，一戰期間德國潛艇作戰，共擊沈1,200萬噸的船隻，造成高達11億美元損失(尚不包括船上的貨物)。此為英國代表第一海軍大臣Baron Lee of Fareham在第5次大會提出的數據，見“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fifth Meeting, December 22, 1921, 3 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 50.

害不大，但對一般商業航運的威脅卻極大。而商業航運一旦因此阻絕，外來物資勢將中斷，則可能影響到戰爭的勝負。爲了對抗潛水艦，保持商業航路通暢，則必須增加反潛艦的水面護航艦隊。⁵⁶換言之，各國潛水艦數量越多，爲了因應未來反潛作戰與國家安全的需要，也就需要更多的水面艦，尤其是驅逐艦，來護衛商船航線、保護主力艦。潛水艦數量與水面艦數量是成正比的。所以，戰後的海軍限武，如果不將潛水艦納入限制範疇，將無助於終止海軍軍備競賽。這也是美國將潛水艦問題納入華盛頓海軍限武會議討論的原因。

依照美國原先計畫，美、英、日三國潛水艦排水量噸位數上限分別爲90,000、90,000、54,000噸，比例爲5：5：3。但是這個比例，明顯與五國海軍既有潛水艦噸位數有所差距：

⁵⁶ 1917年2月德國展開無限制潛艇作戰後，大西洋航線商船遭到重大損失，2月份86艘、3月份103艘、4月份155艘商船遭到擊沈。如果無法遏止德國潛艇作戰，英國可能在幾個月內戰敗。但在英國展開護航行動，將商船納入編組，組成護航艦隊之後，商船損失就十分輕微，如7-8月間只有5艘商船遭到擊沈。傑佛瑞·雷根(Geoffrey Regan)，陳海宏等譯，《人類海戰史上的重大失誤(*The Major Faults of Mankind Sea Warfare History*)》(濟南：山東畫報出版社，2007)，頁162-165。

五國海軍既有潛水艦總噸位數(比例)與美國擬定上限(比例)⁵⁷

	既有現狀		美國計畫	
	噸位數	噸位數比例	噸位數	噸位數比例
美國	95,000	5	90,000	5
英國	82,464	4.35	90,000	5
日本	31,400	1.65	54,000	3
法國	31,391/(42,850)	1.65/(2.26)	? 依比例	?
義大利	20,228	1.06	? 依比例	?

依照美國計畫，如與既有潛水艦噸位數相比，除美國必須裁減約 5,000 噸外，英國可以增加 7,000 多噸，日本更可增加 22,000 多噸的潛水艦。如此非但不是海軍限武，反倒是擴武，似乎有違召開五國海軍會議的原意。另外，英、日、法、義等國是否同意對潛水艦總噸位數設限？而且如果要設限，潛水艦的比例又該多少？如果比照主力艦比例 5：5：3：1.67：1.67(或是 5：5：3：1.75：1.75)，則似乎更不公平，造成海權強者恆強、弱者恆弱的局面。而且與既有現況相比，日本與義大利將可望大幅增加潛水艦，英國可小幅增加，美國與法國則大致維持平盤。如此，則似又有違五國海軍會議以維持現狀為原

⁵⁷ 上述五國海軍潛水艦既有噸位數，乃依據大會主席美國代表休斯在第5次與第7次大會上所提供的數據。不過必須指出的，關於日、法、義既有潛水艦噸位數，大會主席休斯在12月22日第5次大會上，提出的數據為分別為日本31,400噸、法國42,850噸，義大利20,228噸，但是在4月24日第7次大會上，則修正為日本31,452噸、法國31,391噸、義大利不到21,000噸。兩次數據中，日本與義大利的差異不大。但法國差異甚大。另外，五國既有潛水艦噸位數比例，乃筆者以美國既有噸位數為基準5，算出另外4國的比例(小數點以下第2位，第3位四捨五入)。最後，美國提供的數據與英國代表所提供的數據略有不同。英國統計的五國既有潛水艦噸位數為美國83,500、英國80,500、日本32,200、法國28,360、義大利18,250噸。見“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fifth Meeting, December 22, 1921, 3 P.M., Seventh Meeting, December 24, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 48, 54, 94.

則的會議精神。

爲了正視潛水艦對人類社會的危害，與限制其使用，在第7次大會會議上，美國代表團提議修正原計畫中的潛水艦排水量總噸位數上限，將美國與英國原先90,000噸上限調低爲60,000噸，日、法、義三國則「維持現狀」，以既有總噸位數爲上限。在此新計畫下，美國、英國將分別報廢35,000、24,264噸的計有潛水艦。美英日法義五國潛水艦總噸位數上限比例，也因此修正爲：5：5：2.63：2.63：1.69。

五國潛水艦總噸位數上限(比例)⁵⁸

	既有現狀		原計畫		新計畫	
	潛水艦噸位數	潛水艦噸位數比例	潛水艦噸位數上限	潛水艦噸位數比例	潛水艦噸位數上限	潛水艦噸位數比例
美國	95,000	5	90,000	5	60,000	5
英國	82,464	4.35	90,000	5	60,000	5
日本	31,400	1.65	54,000	3	31,500	2.63
法國	31,391	1.65	?依比例	?	31,500	2.63
義大利	20,228	1.06	?依比例	?	21,000	1.75

新方案提出後，在第8次大會會議上，義大利代表認爲新方案有違「法、義對等」的原則，因此要求調高義大利的比例上限：基於「法、義對等」原則，義大利潛水艦總噸位數必須調高到與法國一樣的31,400噸。日本也反對新方案，由於日本爲島國，爲了防衛漫長海岸線，日本的底線是美國原方案所規

⁵⁸ 五國既有現狀與新計畫潛水艦總噸位數比例，乃筆者以美國既有噸位數爲基準5，算出另外4國的比例(小數點以下第2位，第3位四捨五入)。“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Seventh Meeting, December 24, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 94.

定的 54,000 噸。⁵⁹在第 9 次大會會議上，法國代表亦同樣不滿意新方案，強調在主力艦上做出重大讓步之後，法國對潛水艦噸位數的底線是 90,000 噸。⁶⁰

日、法、義三國表態反對新方案，使得要在五國海軍潛水艦噸位數設定上限與比例成爲相當困難之事。大會主席休斯即坦言，如果法國要求 90,000 噸，基於法、義對等原則，義大利勢必也將要求提高到一樣標準；而根據比例原則，美、英、日三國也必須提高其潛水艦總噸位數上限。如此重重疊加之後，五國海軍潛水艦總噸位數，將遠遠高過既有數字，海軍限武會議也就變成五國海軍擴充裝備會議。英國代表巴爾福也痛批法國的要求將嚴重破壞海軍限武會議的精神。巴爾福強調，保衛一國安全所需的海軍武力數量，乃根據與其他國家的海軍武力相比而定；當其他國家都裁減海軍武備時，確保國家安全所需的海軍武備，也將相對應的調降，反之亦然。因此海軍武力乃是相對性，而非絕對性的問題。當美、英兩國都調降到 60,000 噸時，法國卻還堅持 90,000 噸，相當於擴充法國既有潛水艦噸位近 3 倍的數字，實在不合常理。如果法國堅持要建造 90,000 噸的潛水艦，則英國爲了反潛需要與確保英吉利海峽與國防安全，將相對應保留自由擴增其他附屬艦隻的權力。⁶¹

在美、英、法等國代表激辯之下，法國仍堅持己見不願讓步，海軍限武會議實際上已不可能在五國潛水艦總噸位上限達成共識。⁶²

⁵⁹ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Eighth Meeting, December 24, 1921, 3 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 94-100.

⁶⁰ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Ninth Meeting, December 28, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 101-102.

⁶¹ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Ninth Meeting, December 28, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 103-106.

⁶² 1927年於日內瓦召開的控武會議(Arms Control Conference in Geneva)上又嘗試規定美、英、日三國潛水艦總噸位數上限分別為90,000、90,000、60,000噸，但遭到美國與日本的反對，依舊未能達成共識。Antony Preston, *The Royal Navy Submarine Service: a Centennial*

3. 附屬艦船個別噸位數限制與艦砲口徑問題

五國海軍限武會議在潛水艦總噸位上限議題上觸礁，其實也意謂著與潛水艦密切相關的其他附屬艦隻，如驅逐艦、輕巡洋艦、魚雷艇等，同樣也無法在總噸位數上限達成任何協議。因此，未能將上述附屬艦隻一併納入總噸位數上限的明確規範之內，也就成為五國海軍會議最大的遺憾。

大會主席休斯轉而將重點放在限制附屬艦隻個別的噸位數以及艦砲口徑：

除了主力艦與航空母艦外，其他軍艦的排水量每艘不得超過 10,000 噸，艦上的火砲也不得超過 8 英吋。⁶³

此條建議，也是海軍限武會議針對五國海軍主力艦總噸位數設限後，最重要的配套措施。因為如果沒有限制附屬軍艦的排水量、火砲口徑，極易造成一個嚴重漏洞：名義上建造巡洋艦，但實際上其排水量噸位數與火砲口徑卻媲美主力艦，如此將使得主力艦總噸位數上限形同虛設。所以必須將主力艦、航空母艦與其他附屬艦隻的排水量、火砲口徑做嚴格定義與區分，以防有心國家鑽漏洞，破壞五國海軍協議，從而引起新一波的海軍軍備競賽。⁶⁴此外，上述噸位與火砲口徑限制，僅適用於未來興建的軍艦，並不包含既有的軍艦。換言之，乃不溯既往原則，現存超過標準的軍艦仍可繼續使用，但在汰舊換新時，不得興建超過此標準的新軍艦。⁶⁵

History, p. 86.

⁶³ 此為休斯在第9次大會會議上提出的建議。“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Ninth Meeting, December 28, 1921, 11 A.M., 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 106.

⁶⁴ 此為英國代表 Lord Lee 在第9次大會會議上所做的發言，“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Ninth Meeting, December 28, 1921, 11 A.M., 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 111.

⁶⁵ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Thirteenth Meeting, December 30, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 155-157.

4. 航空母艦總噸位數上限與比例

雖然 1920 年代航空母艦在許多方面仍屬於實驗性質，未來發展情況難以預料，但不容否認的，航空母艦及艦上機動的飛機，勢將成為未來戰爭中無法忽視的重大戰力。因此，五國海軍會議除了對主力艦設定總噸位數上限外，也計畫對這個第一次世界大戰使用的新軍艦形式：航空母艦設定上限。美國原提案計畫中，美、英、日三國航空母艦總噸位數上限分別為：80,000 噸、80,000 噸、48,000 噸，如參考美、英、日、法、義主力艦 5：5：3：1.75：1.75 的比例，則法、義的航空母艦的總噸位數上限為 28,000 噸。

五國航空母艦總噸位數上限與比例⁶⁶

	美國原提案計畫(噸)	依主力艦比例推算之後(噸)	比例
美國	80,000		5
英國	80,000		5
日本	48,000		3
法國		28,000	1.75
義大利		28,000	1.75

然而，在美國原提案中，對於航空母艦還有其他限制：「在此協議期限內興建的航空母艦，其排水量噸位數不得超過 27,000 噸」。如此造成一個嚴重問題：法國與義大利的航空母艦總噸位數上限如為 28,000 噸，則似乎意謂法、義只能擁有一艘航空母艦(以每艘 27,000 噸為例)，日本則可以擁有 1 艘半、英國與美國則可以擁有約 3 艘。這樣的數量限制，對於與會的各國海軍而言，似乎都是嚴重不足的。

義大利代表愛克唐(Vice Admiral Baron Acton)即質疑在只有 1 艘航空母艦的

⁶⁶ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Tenth Meeting, December 28, 1921, 3.30 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 118.

情況下，一旦該船必須進船塢維修或被擊沈，則義大利將暫時或完全沒有航空母艦可以使用。爲了符合義大利的需要，起碼必須有兩艘航空母艦，而依照每艘 27,000 噸的標準，則義大利的航空母艦總噸位數上限應該調整爲 54,000 噸。不過義大利航空母艦總噸位數上限仍應與其他歐洲鄰國(法國)對等。

英國代表李表明英國現有 5 艘航空母艦，但「其中 4 艘是實驗性，而且老舊過時的」。爲了反潛需要，以及搭配其他艦隊作戰所需，英國的底線是必須維持既有 5 艘航空母艦的數量，而且要汰舊換新其中 4 艘。如以每艘 27,000 噸計算，5 艘總噸位數爲 135,000 噸。

法國代表地朋(Admiral de Bon)主張法國必須要有 3 艘航空母艦，兩艘用於歐洲本土，1 艘防衛海外殖民地。法國認爲 1 艘航空母艦的噸位上限應爲 25,000 噸，故法國的總噸位上限應爲 75,000 噸。但爲了符合海軍限武的期待，法國願意降到 60,000 噸，法國將自行調整 3 艘航空母的噸位數，以符合 60,000 噸的上限。

日本代表加藤友三郎(Kato Tomosaburo)亦表示，美國原案中日本 48,000 噸的潛水艦配額，等於只能建造 1 艘半的航空母艦，遠遠無法應付日本國防所需。日本的要求是必須要有 3 艘航空母艦，換算每艘 27,000 噸，則日本的總噸位數上限應爲 81,000 噸。

根據上述四國所提出的最低限度要求，以及考量美英對等、法義對等兩大原則下，五國航空母艦的排水量總噸位數上限則爲：美、英 135,000 噸，日本 81,000 噸，法、義 60,000 噸。這個數字上限後來經過五國表決無異議通過。

新五國航空母艦總噸位數上限與比例⁶⁷

	美國原提案計畫以及依主力艦比		討論後的航空母艦總噸位數上限與	
	例推算(噸、比例)		比例(噸、比例)	
美國	80,000	5	135,000	5
英國	80,000	5	135,000	5
日本	48,000	3	81,000	3
法國	28,000	1.75	60,000	2.22
義大利	28,000	1.75	60,000	2.22

除了對總噸位數設限外，五國海軍會議也參考主力艦與附屬艦隻的辦法，針對個別航空母艦的噸位數與艦上火砲口徑設定標準，以期對於汰舊換新後的航空母艦有所約束：汰舊換新後每艘航空母艦排水量噸位數不得超過 27,000 噸，艦上火砲口徑不得超過 8 英吋。

5. 太平洋地區要塞與海軍基地限制

雖然美國與日本海軍內部對於太平洋地區要塞與海軍基地方案仍有不同意見，但在兩國全權代表休斯與加藤的堅持之下，最後還是達成了協議。⁶⁸

⁶⁷ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fourteenth Meeting, December 30, 1921, 3 P.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 157-165. 美國 135,000 噸乃基於美英對等原則；義大利原提 54,000 噸，但基於法義對等原則，調高至與法國一樣的 60,000 噸。比例乃筆者以美英兩國上限為基數 5，換算至小數點第 2 位，第 3 位四捨五入得之。

⁶⁸ 日本政府、海軍內部對於小笠原群島與庵美大島也列入不得增設軍事基地與海軍要塞的範圍之內感到十分憤怒。美國海軍則是不滿西太平洋地區如關島、菲律賓等地不得增設軍事基地與海軍要塞。關於太平洋地區維持現狀，以及美、日內部對此議題的爭端，見 Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, pp. 89-91.

在第4次大會會議上，主席休斯宣布美、英、日三國代表已在第1次附屬委員會上達成共識：基於維持現狀原則，三國同意將不再增加在太平洋地區(含香港)的軍事要塞與海軍基地。但上述太平洋地區的範圍，並不包括夏威夷群島、澳洲、紐西蘭、日本本土所屬島嶼、美國與加拿大太平洋沿岸地區。⁶⁹

之所以在太平洋地區限建海軍要塞，有戰略與經濟雙重考量。首先，就戰略性考量而言，如果美國在西太平洋島嶼或菲律賓增建海軍要塞與基地，將大幅提高美軍進攻日本本土的能力。英國在威海衛的海軍要塞，比鄰日本本土，也隨時可以當作進攻日本的跳板。為了保衛日本本土，日本相對應地必須在小笠原群島、琉球群島、台灣、澎湖或是北太平洋前德屬島嶼等地增建海軍要塞與基地。然而一旦日本在上述群島等地增建海軍基地，則意謂日本將可以藉此作為前進基地，進而威脅英屬的香港、新加坡，甚至澳紐。⁷⁰為了防禦日本，英國也必須在新加坡增建要塞與海軍基地，抵禦日本勢力進入南洋，同時牽制日本攻擊香港。如此，將會開啓太平洋地區海軍要塞與基地增建風潮。相反地，如果美、英、日三國能彼此節制，互相尊重對方既有的局部戰略優勢，維持現狀，將可以避免新一波海軍軍備競賽。其次，就經濟層面來說，興建新海軍要塞與基地，意謂著必須編列龐大的海軍預算，以新增附屬要塞的海軍艦隊，同時擴建海軍設施與碼頭建，以便停泊新式大型軍

⁶⁹ “Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Fourth Meeting, December 22, 1921, 11 A.M., U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 32-33.

⁷⁰ 五國海軍會議前，1921年10月英國海軍部針對日本在太平洋地區興建海軍基地問題，向國防委員會(Committee of Imperial Defense, CID)提出備忘錄，其大意为：絕不能讓日本在台灣以南興建海軍基地，否則將會威脅到香港的對外交通，以及英國在印度與太平洋地區的重大利益。為了達到上述目的，必須由國際共同確認維持太平洋地區領土現狀，同時重新確認日本不得在託管的前德屬島嶼上興建海軍基地。英國願意放棄在威海衛的海軍基地，以促成上述目標。見Tadashi Kuramatsu, “Britain, Japan and Inter-War Naval Limitation, 1921-1936,” in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, p. 128.

艦。此外，太平洋地區的海軍要塞，對遠在大西洋彼岸的英國或是太平洋彼岸的美國而言，因距離遙遠，均有賴建立長程補給路線，以維持本土與海軍要塞的聯繫。無論是海軍艦隊編成，還是設施與碼頭的擴建，都牽涉到龐大的海軍花費。尤其要維持路途漫長的補給路線，更表示著常年性的昂貴開支。因此限建新海軍要塞與設施，將可省下大筆海軍預算。⁷¹

最後，五國海軍會議也針對潛水艦、化學武器與飛機的使用限制進行討論，但飛機使用限制議題上因各國代表意見紛歧並未成案，僅在潛水艦與化學武器的使用限制達成共識。⁷²但因與本文主旨較無關連，故不再累述。

四、拍板定案：五國海軍條約的內容

從 1921 年 11 月 15 日到 1922 年 2 月 3 日，歷經 21 次密集會議的討論，美、英、日、法、義五國代表終於在 1922 年 2 月 6 日就海軍限武方案達成最後共識。會議期間，五國代表們為了本國利益與國防安全，在會場上彼此勾心鬥角、嚴辭辯論；但同時也在戰後理想主義、人道主義關懷影響下，相互退讓、共同合作。華盛頓五國海軍條約，就是在上述既競爭又合作的會議

⁷¹ Ian T.M. Gow, "The Royal Navy and Japan, 1921-1941," in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, pp. 109-110; Hose Ballou Morse and Harley Farnsworth MacNair, *Far Eastern International Relations* (Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1931), pp. 693-694.

⁷² 關於五國海軍會議對於潛水艦使用限制的討論，可見第10、11、12、13、15、16次大會會議記錄；化武與飛機使用等限制的討論，見第16、17、18次大會會議記錄。第20次大會會議上則整體討論通過潛水艦與化武使用限制的條約方案。見“Minutes of Committee on Limitation of Armament,” Tenth Meeting (December 28, 1921, 3.30 P.M.), Eleventh Meeting (December 29, 1921, 11 P.M.), Twelfth Meeting (December 29, 1921, 3.30 P.M.), Thirteenth Meeting (December 30, 1921, 11 A.M.), Fifteenth Meeting (January 5, 1922, 3.30 P.M.), Sixteenth Meeting (January 6, 1922, 11 A.M.), Seventeenth Meeting (January 7, 1922, 11 A.M.), and Eighteenth Meeting (January 9, 1922, 11 A.M.), Twenty-First Meeting (February 3, 1922, 5.40 P.M.), U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 112-157, 165-235, 237-253.

場景下孕育而生。⁷³其主要內容如下：

(一) 限制主力艦的排水量、數量與主砲大小

主力艦定義：排水量 1 萬-3.5 萬噸、主砲口徑 8-16 吋。五國海軍主力艦配額為：美國：525,000 噸，英國：525,000 噸，日本：315,000 噸、法國：175,000 噸、義大利：175,000 噸。超過配額標準的主力艦(包括建造中)應在 1925 年 2 月 17 日前拆毀完畢。軍艦壽命為 20 年，逐步汰換，但不增加總額。

(二) 限制航空母艦的排水量、數量與火砲大小

航母定義：每艘排水量基本上不得超過 27,000 噸(例外：在不超過各國總排水量配額限制的情形下，各國可以建造至多兩艘排水量不超過 33,000 萬噸的航母)，火砲口徑不得超過 8 吋，且 6 吋以上者不得超過 10 尊(33,000 萬噸級的航母，其 6 吋砲不得超過 8 尊)。五國海軍航母配額為：美國：135,000 噸，英國：135,000 噸，日本：81,000 噸、法國：60,000 噸、義國：60,000 噸。

(三) 限制其他軍艦的排水量

除主力艦、航母外，任何軍艦排水量不得超過 1 萬噸。火砲口徑不得超過 8 英吋。

(四) 限制商船改裝的武裝船隻

和平時期武裝商船火砲口徑不得超過 6 英吋。

(五) 限制要塞(fortifications)與海軍基地(naval bases)

美、英、日三國同意維持現狀，不在太平洋地區增建新的要塞與海軍基地。

(六) 條約有效期自各國批准之日起至 1936 年 12 月 31 日

條約有效期內，如任一簽約國欲提前中止條約，必須以書面通知美國，

⁷³ 華盛頓海軍限武條約全文可參見 “A Treaty between the United States of America, The British Empire, France, Italy, and Japan, Limiting Naval Armament,” U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 291-327. 摘要內容可參見 “Digest of Provisions of the Treaty for the Limitation of Naval Armament,” *The Congressional Digest*, 4:4(Jan., 1925), p. 125.

由美國通知其他會員國，同時在一年內由各簽約國開會討論，並自通知之日起 2 年後條約效力方才中止。

五、條約背後：五國海軍會議體現的海權思維

從美國提出的海軍限武方案來看，其構想是先規範美國、英國、日本三大海權國的海軍武力，之後再依比例規範法國與義大利的海軍武力。具體作法即是由美國帶頭「犧牲」，率先拆毀建造中的主力艦，再由英國、日本則採取相對應措施，依據比例原則一同削減海軍主力艦；然後，法、義兩國再加進來，以各國一致同意的主力艦噸位數比例，規範各國海軍武力。⁷⁴預期目標則是由世界五大海權國以身作則，彼此協議不再擴充極具威脅性的主力艦，亦不再增設要塞與海軍基地，透過限制主力艦、航母以及其他軍艦的排水量、主砲口徑與主砲數量的方法，來達到裁減海軍軍備、終止軍備競賽的目的。

其次，海軍限武會議選擇以主力艦總噸位數為指標，來決定一國海權力量的強弱，乃受到美國學者馬漢(Alfred Thayer Mahan)海權論的影響，認為主力艦是海戰的終極武器，更是決定戰爭成敗的主要關鍵。⁷⁵20 世紀初期這股主力艦狂熱(「無畏艦狂熱(dreadnought fever)」)，並非美國的特權，而是當時世界各

⁷⁴ “Report of the American Delegation Submitted to the President,” February 9, 1922, U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 261-262.

⁷⁵ 馬漢的海權論三部曲對於世界影響甚大，19世紀末、20世紀初各國對海權的重視與追逐，或多或少均深受馬漢海權論的啟發。關於馬漢海權論三部曲，參見A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783* (New York: Dover Publications, 1987); *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793-1812* (Boston: Little, Brown, and Co., 1898); *Sea Power in Its Relations to the War of 1812* (Whitefish: Kessinger Publishing, 2008). 其他關於馬漢海權論與現實國際政治的關係，可以參見J. Kenneth McDonald, “The Washington Conference and the Naval Balance of Power,” in John B. Hattendorf and Robert S. Jordan, eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, pp. 189-190.

國共同一致的看法，如英、法、德、日、義、俄等國也一樣著迷於主力艦龐大的噸位數與巨砲。⁷⁶特別是馬漢海權論對日本向海洋發展、海軍軍備的擴充，以及大海軍主義、海主陸從等海軍思維影響尤大。⁷⁷

再者，五國海軍會議之所以規定明確的數字限制五國主力艦、航母的總排水量，又明文規定各國不得再新建要塞與海軍基地，其核心的海權思維在於限制各國海軍實力，增加跨洋作戰的困難性，使得沒有一個國家具備進行橫跨太平洋或大西洋軍事行動的能力。⁷⁸換言之，藉由降低外來入侵的可能性，從而達到大幅縮減海軍軍備的企圖。

尤有甚者，除了透過總排水量限制，達到海軍限武目的之外，五國海軍會議也企圖透過確立海軍實力比例原則，消弭各國不安全感。從美、英、日、法、義五國海軍主力艦與航母的排水量配額，可以推出五國比例為 5 : 5 : 3 : 1.67(1.75) : 1.67(1.75)。亦即以白紙黑字的條約形式，確認五國海軍既有的實力現況：美、英兩國為一等海權國、日本為二等海權國、法、義兩國則為三等海權國。強國以高比例優勢而無須擔心次等國的挑戰，次等國則以固定比例維持與強國的差距，不致相差過於懸殊。

歸納起來，貫穿整個華盛頓五國海軍會議與條約，除了美國國務卿休斯在開幕會議時揭示的四大原則之外，還有海軍限武的兩大基本精神：

(一) 「維持現狀(status quo)」

(二) 「(海軍)實力的公正相對性 (equitable relativity of strength)」⁷⁹

⁷⁶ William D. Walters Jr., "American Naval Shipbuilding, 1890-1989," *Geographical Review*, 90:3(Jul., 2000), pp. 418-431.

⁷⁷ 關於馬漢海權論對日本海軍軍官，如小笠原長生、秋山真之、佐藤鉄太郎、加藤寛治的影響，請參見Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, pp. 26-44；麻田貞雄，〈補論 日本海軍とマハン〉，《兩大戰間の日米關係—海軍と政策決定過程》，頁26-41。

⁷⁸ "Secretary Wilbur Reviews the Naval Situation," *The Congressional Digest*, 4:4(Jan., 1925), p. 126.

⁷⁹ 此為美國海軍總委員會在擬定海軍限武方案時，海軍助理部長羅斯福(Theodore Roosevelt,

而依循上述精神確立的實際劃分原則乃是：

- (一) 美、英海軍實力對等；
- (二) 法、義海軍實力對等；
- (三) 美、英與日本海軍實力維持固定比例；
- (四) 英、美與法、義海軍實力維持固定比例。

就美英海軍實力對等而言，英國接受此原則，意謂英國正式向全世界公開承認其海軍力量衰退，從戰前的海軍「兩強標準」，退縮到「一強標準」。英國海上獨霸的地位，自此走入歷史。另外一方面，英美對等原則也同時向世人宣告：美國擁有第一等、不輸任何國家(second to none)的海軍實力。⁸⁰

法、義海軍實力對等，則是為了維持歐洲地中海地區的權力均勢，讓法、義互相制衡。⁸¹

美、英與日本的比例原則，是五國海軍條約中最具有歷史意義的部份。早在 1920 年時，為了應付國際聯盟盟約第 8 條裁武的規定，日本海軍即曾籌組一個研究組織負責研擬日本海軍裁減問題。1921 年該研究組織最後決定的海軍裁武原則為：日本主力艦實力必須與美國保持比例平衡，而且必須為美國海軍的 70%。但英國海軍部則認為要維持英國海軍優勢，英國主力艦數量應為日本的 1.5 倍，換言之日本主力艦實力應為英國的 66.66%。而美國所

Jr., Assistant Secretary of the Navy)所給的指示。"Roosevelt to General Board," July 27, 1921, Classified Board of the Secretary of the Navy 1919-1926, P.D. 138-139, NA RG 30, National Archives; Robert L. O'Connell, *Sacred Vessels: The Cult of the Battleship and the Rise of the U.S. Navy* (Oxford: Oxford University Press, 1991), p. 262.

⁸⁰ 華盛頓會期間，1922年1月美國海軍部長丹比(Edwin Denby, Secretary of the Navy)給海軍總委員會的指示中，即點明：「美國海軍不輸任何國家，已經獲得華盛頓會議接受」。「Secretary of the Navy to the General Board, Washington," January 9, 1922, U.S. Navy Department, File 11158-85, in Record Group 80, National Archives; Gerald E. Wheeler, "The United States Navy and the Japanese "Enemy": 1919-1931," *Military Affairs*, 21:2(1957), p. 63.

⁸¹ J. Kenneth McDonald, "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," John B. Hattendorf and Robert S. Jordan, eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, pp. 189-213.

提的規劃方案，則是日本主力艦應為美國與英國的 60%。⁸²最後五國海軍會議確認美、英、日 5：5：3 的比例，反映出日本在會議上做了相當讓步，順從了美國的方案。日本之所以同意主力艦噸位數比率僅為美、英的 60%、屈居為第二等海權國，固然與美國國務卿休斯採行的施壓手段奏效，以及日本海軍內部避免與美國決裂衝突的最後共識有非常密切的關係。但日本海軍願意讓步，也與現實政治上兩個因素相關：一方面英、美兩國海軍除了太平洋地區外，還需負責大西洋、甚至地中海地區的海上安全，但日本海軍僅需負責太平洋地區；其次，限武條約中附帶有禁止增建太平洋地區海軍要塞與基地的條款，這使得日本得以免於美國在西太平洋地區(如菲律賓、關島等)建立基地與艦隊的威脅。⁸³亦即美國以限建海軍基地來換取日本的安全感，從而降低日本的海軍數字。⁸⁴而核心關鍵就是以美日互信、裁減軍備，來取代原先的美日猜忌與軍備競賽。⁸⁵

英、美與法、義海軍主力艦實力比例為 5：5：1.67(1.75)：1.67(1.75)，則體現在維持現狀與公正相對性的精神下，法、義兩國既有與應有的海軍實

⁸² Tadashi Kuramatsu, "Britain, Japan and Inter-War Naval Limitation, 1921-1936," in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, pp. 128-129, 135-136.

⁸³ Roger Chesneau, *All the World's Fighting Ships, 1922-1946*, p. 167.

⁸⁴ 簡單來說，就是日本以維持太平洋諸島防備現狀為條件，承認美國所提美、英、日為 10：10：6 的比例。美國代表團給美國總統的報告書，即曾引述日本代表團的意見：「假如美國政府仍繼續在太平洋地區建立其他的海軍基地與要塞，日本將無法接受美國政府所提的主力艦比例。」見華府會議帝國全權事務所，〈軍備制限會議總括報告〉，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3，頁 45；"Report of the American Delegation Submitted to the President," February 9, 1922, U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, p. 265.

⁸⁵ 這也是日本全權代表加藤友三郎最後不再堅持美日 10：7，而決定接受 10：6 美國方案的主要因素。見麻田貞雄，《兩大戰間的日米關係—海軍と政策決定過程》，頁 56；Sadao Asada, *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory and the Rise of the Imperial Japanese Navy*, p. 83.

力。⁸⁶法國之所以接受在主力艦比例上遠遜於美、英，甚至日本，乃因法國海軍當時尚無建造新主力艦的計畫，因此配額實際上對法國意義不大，故倒不如故作姿態，藉主力艦比例讓步交換其他附屬軍艦議題。⁸⁷

更重要的是，透過上述精神與劃分比例原則，開誠布公地將各國海軍武力數據攤開來(無論是新建、汰換、排水量等)，在既有的海軍實力基礎上進行討論，避免不當的猜忌與競爭；同時以各國海軍實力的相對性(講求不同國家間的低比例相互制衡)，而非絕對性(一味追求海軍實力的最大化)，來確保國家安全，如此將可以避免因戰後各國的不安全感，重新捲入新一波的海軍軍備競賽。⁸⁸

此外，五國海軍會議也蘊含著承先啓後的限武意識：一方面承繼一戰前

⁸⁶ 法國在當時共有7艘「無畏級」(164,500噸)、3艘「前無畏級戰艦」(56,500噸)，合計共221,000噸。依照美、英、日裁軍標準：「前無畏級戰艦」一律裁撤，不汰舊換新；「無畏級戰艦」與「超級無畏級戰艦」則裁撤40%。依此標準，法國主力艦總噸位數上限，將只剩102,000噸。就算將「前無畏級」一併納入計算，法國上限也僅136,000噸。為了讓法國能維持現狀，繼續保有其7艘無畏級戰艦，並預留部份調整空間，所以決定以175,000噸為法國主力艦上限。義大利則基於與法國對等為由，亦為175,000噸。相較於美國與英國的525,000噸(原先為500,000噸)，美、英與法、義的比例為5:5:1.67(1.75):1.67(1.75)。“Report of the American Delegation Submitted to the President,” February 9, 1922, U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 268-269.

⁸⁷ 但法國總理布理安放棄主力艦比例要求仍遭到法國右翼勢力的攻擊，認為犧牲掉法國海軍的利益。Donald S. Birn, “Open Diplomacy at the Washington Conference of 1921-2: The British and French Experience,” *Comparative Studies in Society and History*, 12:3, pp. 297-319.

⁸⁸ 早在華盛頓會議召開前100多年，1817年美國與加拿大簽訂的Rush-Bagot Agreement即可看到此種在國家之間，透過協商或條約方式，彼此裁減軍備，以「相對低」，來取代「絕對大」的武力觀念，來維持國家安全。談判前，時任美國國務卿的門羅(James Monroe)寫信給美國駐英國公使，文中提及：假如美、加雙方都增加武力，企圖壓過對方，將會使得國防花費增加，衝突的危險也增加。但是假如雙方均願意限制海軍武力，盡可能地降低軍艦的數量，將可以抑制國防預算，維持邊界和平。最後美加達成的協議，使得雙方雖然有長達約4,000哩的邊界，但透過彼此裁軍，卻得以維持相對小的武力部署。見“The Washington Conference: To the Editor of the Times,” *The Times* (London), 8 October 1921, col. F.

兩次海牙和平會議揭櫫限武維持世界和平的概念，二方面開啓戰間期一連串的海軍限武與非戰主張，並擴大適用至全球各國。在國際聯盟，英國、法國、義大利等國代表，均提案將海軍限武觀念，擴大到整個世界，亦即透過國聯，將華盛頓海軍限武條約適用到國聯成員國之間。希冀透過召開另一次國際會議，簽訂範圍更爲擴大的海軍限武條約。⁸⁹

六、結語

在全球海軍軍備競賽中，以美國擁有的巨大資源，可以輕而易舉超越任何國家，建造出龐大海軍艦隊，但是爲何美國卻要率先倡議召集五國海軍強權，討論海軍限武問題？首先，當然是財政上實質的考量，因爲省下的海軍開支，如投入民生經濟或教育事業，其成效是非常可觀的。推動海軍限武的另一個更爲重要的考量，則是基於世界和平。建造大海軍的「奢侈花費」，其結果「與其說確保世界和平，倒不如說是對世界和平的持續威脅」。依據權力均衡的觀點，國家間軍備武力的競爭與恐怖平衡，是維持世界和平的必要之惡。但是這套理論，在第一次世界大戰中，已徹底證明是失敗的。軍備競賽只是會導致下一個戰爭的發生。因此，如果戰後美國持續建造大海軍，英國、日本等勢必只能呼應，新的海軍軍備競賽重新展開，最終將導致人類文明的毀滅。因此要確保世界和平，唯一的辦法就是停止海軍軍備競賽。⁹⁰

一戰的慘痛教訓與擔心戰後新一波軍備競賽會導致世界戰爭的思維模式，催生出戰後第一個海軍限武會議—華盛頓五國海軍會議。而五國海軍會議體現的海權思維，即是透過海權國之間的彼此協調來維持共同安全，以取

⁸⁹ Gerald Silverlock, "British Disarmament Policy and the Rome Naval Conference, 1924," *War in History*, 10:2(April, 2003), pp. 184-205. 在國際聯盟盟約第八條即清楚規定要各國裁減軍備：「聯合會會員承認爲維持和平起見，必須縮減各本國軍備至最少之數，以適足保衛國家之安寧及共同實行國際義務爲度」，中文譯文參見〈國際聯合會盟約〉，中央研究院近代史研究所藏，北京政府《外交檔案》，檔號03-23/111-1。

⁹⁰ "Did U. S. Benefit by the Washington Conference?" *The Congressional Digest*, 4:4, p. 123.

代戰前軍備競賽的恐怖平衡。兩者的主要差別，即在於戰後五國海軍會議著眼於如何才能避免戰爭(相對低)，而戰前各國則著重在如何能夠在未來的戰爭中贏得勝利(絕對高)，亦即避戰與勝戰之別。美國召開華盛頓會議與提出的限武方案，也清楚體現文人國務卿休斯透過國際會議與多邊外交方式，經由彼此互相大幅裁減海軍軍備以避免戰爭的看法，壓倒海軍部門主張維持強大海軍以追求戰爭勝利的海權論。五國海軍條約的簽訂，似乎成功限制五國海軍主力艦的擴充與競賽，開啓史上著名的華盛頓體制(Washington System)、條約海軍(Treaty Navy)與海軍假期(Naval Holiday)。⁹¹

然而，談判桌上的海權劃分，畢竟只是一戰後各國政治家腦中設想規劃的世界和平藍圖。理想與現實間可能的落差，即決定此一構想未來的結果。從大歷史的角度來看，五國海軍會議清楚反映出戰間期特有的海權思維：擔心恐怖的大戰會歷史重演，因此極力想限制可能引爆戰爭的海軍軍備競賽；但又無法壓抑裁減海軍武力後的嚴重不安定感，最後只能以列強彼此協調、共同裁減海軍軍力的方式來進行。而海權劃分的結果，即以約定的海軍主力艦排水量來限制各國的海軍實力，將五大強國區分成三個等級：英、美為第一等海權國，日本為第二等海權國，法、義則為第三等海權國。這樣的劃分，在海權觀念上，大致仍不脫戰前以海軍實力來界定國家力量的舊思維。

戰間期海權思維的一項顯著特徵，即是竭力想擺脫戰前的舊海權思維(因為可能引起新的戰爭)，所以出現共同限制海軍武力成長的新海權思維，但維持現狀原則與劃分界定方式，卻透露出各強國骨子裡仍然受到舊海權思維的控制：形式上的列強協調與共同安全，骨子裡仍是權力均勢與恐怖平衡。戰後的海軍限武會議，在本質上或許仍是赤裸裸的海權國家爭霸史，只不過將戰場場景從真實的海戰，改到談判桌上：參與會議的海權國代表與海軍將領們

⁹¹ George W. Bear, *One Hundred Year of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990*, pp. 93-94; Richard W. Fanning, "Peace Groups and the Campaign for Naval Disarmament, 1927-1936," *Peace & Change*, 15:1 (Jan., 1990), p. 27.

在談判桌上爾虞我詐、勾心鬥角，如同真實戰場一般。⁹²被界定為二等或三等的海權國家，是否甘心受到限制，遵守會議所規定的比例原則？各國國內鷹派勢力是否心甘情願接受規定的數量上限？⁹³以及，五國海軍會議未能將德國與蘇俄納入此次規範，這兩國的態度與海軍政策，是否又將影響海軍限武的最後結果？這些都將是決定華盛頓海軍限武會議能否成功的關鍵。

尤為重要的，五國海軍會議在觀念上延續戰前長期以來大砲巨艦主義式的海權思維，故會議焦點集中在限制主力艦與航空母艦排水量噸位數與火砲口徑，卻未能對其他附屬艦隻，如巡洋艦與潛水艦的總噸位數限制達成共識，⁹⁴造成限武環節的一大漏洞，以致整個限武方案功敗垂成。⁹⁵以潛水艦來

⁹² 日本海軍名將東鄉平八郎亦暗諷一戰後的海軍限武會議，不過是「沒有真正射砲彈的戰爭」。見Tadashi Kuramatsu, "Britain, Japan and Inter-War Naval Limitation, 1921-1936," in Ian Gow, Yoichi Hirama and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, p. 127.

⁹³ 例如華盛頓會議之後，以加藤友三郎為首的海軍主流派雖然認同華盛頓海軍條約，但海軍內部如加藤寬治、安保清種、末次信正、大角岑生等則認為華盛頓會議體制對日本來說是一種屈辱，反對比例限制，主張擴充海軍軍備。關於日本海軍內部對於海軍限武的不同看法與派系，可以參見伊藤隆，《昭和初期政治史研究—ロンドン海軍軍縮問題をめぐる諸政治集團の對抗と提攜—》（東京：東京大學出版會，1969），頁132-158；麻田貞雄，《兩大戰間の日米關係—海軍と政策決定過程》，頁155-168；Sadao Asada, "From Washington to London: The Imperial Japanese Navy and the Politics of Naval limitation, 1921-1930," *Diplomacy & Statecraft*, 4:3 (Nov., 1993), pp. 147-191.

⁹⁴ 法國代表在會議中堅決反對美方附屬艦隻的上限提案，也是五國海軍會議未能在限制附屬艦隻噸位數上達成共識的主要原因之一。Ernest Andrade, Jr., "The Cruiser Controversy in Naval Limitations Negotiations, 1922-1936," *Military Affairs*, 48:3 (Jul., 1984), pp. 113-120.

⁹⁵ 針對此項漏洞，1927年美國總統又號召五國參加日內瓦海軍會議(Geneva Conference)，目的即是想亡羊補牢，企圖將華盛頓海軍條約的主力艦比例原則，延伸適用到附屬艦隻，如巡洋艦、驅逐艦與潛水艦。但是法、義兩國婉拒出席會議，出席的美、英、日三國又各堅持己見，最後毫無所成。關於日內瓦海軍會議召開的過程，以及美、英、日三國的提案與失敗的原因，見Curtis D. Wilbur, "Naval Development Since 1921," *The Congressional Digest*, 8:1, pp. 2-3; W. C. Bridgeman, "Naval Disarmament," *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 6:6(Nov., 1927), pp. 335-349.

說，歷經一戰的經驗與教訓，潛水艦已被公認為對一般航運威脅至大，人道傷害程度也最嚴重，因此最需要被限制。但是，五國基於各自現實戰略的考量，海軍限武中最重要的潛水艦數量限制，因此被犧牲，而無法達成任何共識。最後僅能從人道角度，就潛水艦的使用範圍，如必須遵守國際法對海軍軍艦攻擊商船的規範、禁止使用潛水艦於攻擊商務等達成協議。⁹⁶至於巡洋艦議題，更是五國海軍條約的最大敗筆。日本在華盛頓會議後即開始致力於建造所謂的「條約巡洋艦(Treaty Cruisers，亦即符合五國海軍條約規定的巡洋艦)」。然而即使是符合條約規定的巡洋艦，其武力還是十分強大，超過現行既有的巡洋艦規模，火力僅次於主力艦。⁹⁷而條約本身也僅對巡洋艦單艦噸位數與火炮口徑做規範，並未限制總數量。在此條約漏洞之下，無怪乎日本大造巡洋艦，來彌補主力艦的不足。日本的造艦行動，間接刺激英國的危機意識，也展開造艦行動。⁹⁸而為了制衡英、日的造艦行動，美國國會也在 1924 年 5、6 月間通過 8687 號法案(The Butler Act, H.R.8687)，授權海軍強化既有 6 艘主力艦(預算 1,836 萬美元)與建造新的附屬艦隻，包括 8 艘高速、配備裝甲的偵察巡洋艦(每艘預算 1,110 萬美元)、6 艘內河砲艦(每艘預算 70 萬美元)，總預算高達

⁹⁶ J. R. Hill, *Arms Control at Sea* (London and New York: Routledge, 1989), p. 30; "Treaty in Relations to the Use of Submarines and Noxious Gases in Warfare," U. S. Naval War College, *Documents: Conference on the Limitation of Armament*, pp. 327-334. 關於五國海軍會議的潛水艦存廢與使用限制爭議也可以參見應俊豪，〈海權思維與人道考量：五國海軍會議的潛水艦存廢與使用限制問題〉，發表於國立台灣海洋大學人文社會科學院主辦，金門技術學院協辦，「海洋人文教學與研究工作坊」，2008年6月19日-21日。

⁹⁷ 此類符合五國海軍條約規定，排水量10,000噸、配備8吋砲的巡洋艦，因為噸位大、火力強，後來被泛稱為重巡洋艦(heavy cruisers)，以前的巡洋艦則被稱為輕巡洋艦(light cruisers)。華盛頓會議以後，一直到第二次世界大戰前，重巡洋艦逐漸取代主力艦，成為各國建造的主流軍艦。Ernest Andrade, Jr., "The Cruiser Controversy in Naval Limitations Negotiations, 1922-1936," *Military Affairs*, 48:3, pp. 113-120.

⁹⁸ Ian T.M. Gow, "The Royal Navy and Japan, 1921-1941," Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, p. 111.

1 億 1136 萬美元。⁹⁹法國與義大利也分別在 1924 與 1925 年開始建造巡洋艦的計畫。如此，引起新一波集中在巡洋艦的軍備競賽，原先海軍限武的精神，反倒遭到破壞。¹⁰⁰一言以蔽之，「華盛頓會議限制了主力艦，但卻將海軍軍備競賽轉移到附屬艦隻上」。¹⁰¹

或許以另外一個角度來說，自第一次世界大戰德國潛水艦作戰獲得成功之後，即已深刻衝擊了主力艦在戰爭中的地位，巡洋艦、驅逐艦、潛水艦等反倒成爲未來戰爭中不可或缺的重要武器，從而改變戰後世界各國的海權觀與海權思維。因此，對於各海權國來說，老舊、大而不當的主力艦，其噸位數當然可以依比例被限制、被裁減，然而傳統所謂用來支援主力艦作戰的「附屬艦隻」，如今卻是未來作戰的必要利器，因此絕不容被限制。這也解釋華盛頓五國海軍會議爲何無法在附屬艦隻的限制上達成共識，以及 5 年後當美國試圖在日內瓦海軍會議上，將主力艦比例限制原則延伸到附屬艦隻時，爲何同樣無功而返。¹⁰²由此觀之，除了美國以外，其他海權國依然還是從最現實的海權思維著眼，所以過於理想主義的國際海軍限武會議似乎也僅能限制看似重要、實則不太重要的主力艦，而無法限制看似不重要、實則重要的附屬艦隻。

⁹⁹ 8687 號法案在國會通過時程、法案全文、與相關國會議員的討論，見 “The Naval Controversy: The Limitation of Arms Treaty and Navy Legislation in the 68th Congress, Development of Events Since the Washington Conference,” “Text of H.R.8687 Authorizing Alternations and Constructions of Naval Vessels,” “Is Our Navy Up to Full Treaty Strength,” *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 124-125, 127; 142.

¹⁰⁰ Ernest Andrade, Jr., “The Cruiser Controversy in Naval Limitations Negotiations, 1922-1936,” *Military Affairs*, 48:3, pp. 113-120.

¹⁰¹ Ian T.M. Gow, “The Royal Navy and Japan, 1921-1941,” Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, p. 111.

¹⁰² C. G. Fenwick, “The Three-Power Naval Conference,” *The American Journal of International Law*, 21:4 (Oct., 1927), pp. 757-760.

徵引書目

(一) 檔案

1. U. S. Naval War College. *International Law Documents: Conference on the Limitation of Armament with Notes and Index, 1921*. Washington: Government Printing Office, 1923.
2. U. S. National Archives, RG30& RG80.
3. Ranft, McL, B. ed. *The Beatty Papers: Selections from the Private and Official Correspondence & Papers of Admiral of the Fleet Earl Beatty*. Hants: Navy Records Society, 1989-1993.
4. 華府會議帝國全權事務所編，〈軍備制限會議總括報告〉，收入日本外務省外交史料館藏，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。
5. 日本外務省編，〈海軍軍備制限二関スル条約／軍備制限問題經過摘録〉，收入日本外務省外交史料館藏，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。
6. 〈海軍軍備制限十五人委員會議事録〉，第1卷、第2卷，收入日本外務省外交史料館藏，《戰前期外務省記錄·明治大正期》，2-4-3。
7. 日本外務省編，《日本外交文書—ワシントン會議軍備制限問題》，東京：外務省，1974。
8. 中央研究院近代史研究所藏，北京政府《外交檔案》，檔號03-23/111-1，〈國際聯合會盟約〉。

(二) 報紙

1. “The Washington Conference,” *The Times* (London), 1 October 1921, col. C.
2. “The Washington Conference: To the Editor of the Times,” *The Times*(London), 8 October 1921, col. F.

(三) 專書

1. Asada, Sadao. *From Mahan to Pearl Harbor: American Strategic Theory And the Rise of the Imperial Japanese Navy*. Annapolis: Naval Institute Press, 2006.
2. Barton, John H. and Lawrence D. Weiler ed. *International Arms Control: Issues and Agreements*. Stanford: Stanford University Press, 1976.
3. Bear, George W. *One Hundred Year of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990*. Stanford: Stanford University Press, 1994.
4. Buckley, Thomas. *The United States and the Washington Conference, 1921-1922*. Knoxville:

- The University of Tennessee Press, 1970.
5. Chatterjee, Partha. *Arms, Alliances and Stability*. London: The Macmillan Press, 1975.
 6. Chesneau, Roger. *All the World's Fighting Ships, 1922-1946*. London: Conway Maritime Press, 1997.
 7. Cohen, Warren I. *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1990.
 8. Danelski, David J. and Joseph S. Tulchin, ed. *The Autobiographical Notes of Charles Evans Hughes*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.
 9. Hearnshaw, F.J.C. *Sea-Power & Empire*. London: George G. Harrap & Co. Ltd, 1937.
 10. Hill, J. R. *Arms Control at Sea*. London and New York: Routledge, 1989.
 11. Iriye, Akira. *Across the Pacific: An Inner History of American-East Asian Relations*. Chicago: Imprint Publications, Inc., 1992.
 12. Iriye, Akira. *After Imperialism: The Search for a New Order in the Far East, 1921-1931*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
 13. Kennedy, Malcolm D. *The Estrangement of Great Britain and Japan*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1969.
 14. LePore, Herbert. *The Politics and Failure of Naval Disarmament, 1919-1939*. Lewiston, New York: The Edwin Mellen Press, 2003.
 15. Mahan, A. T. *Sea Power in Its Relations to the War of 1812*. Whitefish: Kessinger Publishing, 2008.
 16. Mahan, A. T. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. New York: Dover Publications, 1987.
 17. Mahan, A. T. *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793-1812*. Boston: Little, Brown, and Co., 1898.
 18. Morse, Hose Ballou and Harley Farnsworth MacNair. *Far Eastern International Relations*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1931.
 19. Nish, Ian H. *Alliance in Decline: A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-23*. London: Athlone Press, 1972.
 20. O'Connell, Robert L. *Sacred Vessels: The Cult of the Battleship and the Rise of the U.S. Navy*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
 21. Paul Kennedy, 張春柏、陸乃聖等譯，《霸權興衰史：1500至2000年的經濟變遷與軍事衝突(*The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*)》，台北：五南出版社，1995。
 22. Preston, Antony. *The Royal Navy Submarine Service: A Centennial History*. London: Conway Maritime Press, 2001.
 23. Roskill, Stephen. *Naval Policy between the Wars: The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929*. London: Collins, 1968.
 24. Willoughby, Westel W. *China at the Conference: A Report*. Baltimore: John Hopkins Press,

- 1922.
25. 王曾才，《西洋現代史》，台北：東華書局，1989。
 26. 伊藤隆，《昭和初期政治史研究－ロンドン海軍軍縮問題をめぐる諸政治集團の對抗と提攜－》，東京：東京大學出版會，1969。
 27. 沃特·麥道戈爾(Walter A. McDougall)，《願海澎湃：北太平洋世紀風雲(Let the Sea Make A Noise: A History of the North Pacific from Magellan to MacArthur)》，台北：時報文化，1998。
 28. 張四德，《美國史》，台北：大安出版社，1996。
 29. 麻田貞雄，《兩大戰間の日米關係－海軍と政策決定過程》，東京：東京大學出版會，1993。
 30. 傑佛瑞·雷根(Geoffrey Regan)，陳海宏等譯，《人類海戰史上的重大失誤(The Major Faults of Mankind Sea Warfare History)》，濟南：山東畫報出版社，2007。

(四)期刊論文

1. "Chronology of Events in U.S. Naval History," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 118-119.
2. "Did U. S. Benefit by the Washington Conference?" *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 133; 143.
3. "Digest of Provisions of the Treaty for the Limitation of Naval Armament," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), p. 125.
4. "Is Our Navy Up to Full Treaty Strength," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), p. 127; 142.
5. "Secretary Wilbur Reviews the Naval Situation," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 126; 143.
6. "Text of H.R.8687 Authorizing Alternations and Constructions of Naval Vessels," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), p. 125.
7. "The Naval Controversy: The Limitation of Arms Treaty and Navy Legislation in the 68th Congress, Development of Events Since the Washington Conference," *The Congressional Digest*, 4:4 (Jan., 1925), pp. 124-125.
8. Andrade, Jr., Ernest. "The Cruiser Controversy in Naval Limitations Negotiations, 1922-1936," *Military Affairs*, 48:3 (Jul., 1984), pp. 113-120.
9. Asada, Sadao, "From Washington to London: The Imperial Japanese Navy and the Politics of Naval limitation, 1921-1930," *Diplomacy & Statecraft*, 4:3 (Nov., 1993), pp. 147-191.
10. Barnet, Richard J. "Research on Disarmament," *Background*, 6:4 (1963), pp. 3-15.
11. Birn, Donald S. "Open Diplomacy at the Washington Conference of 1921-2: The British and French Experience," *Comparative Studies in Society and History*, 12:3 (Jul., 1970), pp. 297-319.

12. Bridgeman, W. C. "Naval Disarmament," *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 6:6(Nov., 1927), pp. 335-349.
13. Fanning, Richard W. "Peace Groups and the Campaign for Naval Disarmament, 1927-1936," *Peace & Change*, 15:1(Jan., 1990), pp. 26-45.
14. Fenwick, C. G. "The Three-Power Naval Conference," *The American Journal of International Law*, 21:4(Oct., 1927), pp. 757-760.
15. Ferris, John. "Treasury Control, the Ten Year Rule and British Service Policies, 1919-1924," *The Historical Journal*, 30:4(Dec., 1987), pp. 859-883.
16. Lord Cushendun. "Disarmament," *Journal of the Royal Institute of International Affairs*, 7:2(Mar., 1928), pp. 77-93.
17. Silverlock, Gerald. "British Disarmament Policy and the Rome Naval Conference, 1924," *War in History*, 10:2(April 2003), pp. 184-205.
18. Walters Jr., William D. "American Naval Shipbuilding, 1890-1989," *Geographical Review*, 90:3(Jul., 2000), pp. 418-431.
19. Wheeler, Gerald E. "The United States Navy and the Japanese "Enemy": 1919-1931," *Military Affairs*, 21:2(1957), pp. 61-74.
20. Wilbur, Curtis D. "Naval Development Since 1921," *The Congressional Digest*, 8:1(Jan., 1929), pp. 1-3; 32.
21. 小池聖一，〈ワシントン海軍軍縮會議前後の的海軍部内情況－「兩加藤の對立」再考〉，《日本歷史》，第480號(1988年5月)，頁68-84。
22. 麻田貞雄，〈ワシントン海軍軍縮の政治過程－ふたりの加藤をめぐって〉，《同志社法學》，49:3(1998年3月)，頁92-121。

(五) 專書論文

1. Ian T.M. Gow, "The Royal Navy and Japan, 1921-1941," in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, New York: Palgrave, 2003.
2. Kuramatsu, Tadashi. "Britain, Japan and Inter-War Naval Limitation, 1921-1936," in Ian Gow, Yoichi Hiramata and Joan Chapman, eds., *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000*, New York: Palgrave, 2003.
3. McDonald, J. Kenneth. "The Washington Conference and the Naval Balance of Power," in John B. Hattendorf and Robert S. Jordan eds., *Maritime Strategy and the Balance of Power: Britain and America in the Twentieth Century*, London: The Macmillan Press, 1989.
4. 入江昭(Iriye, Akira)，〈美國的全球化進程〉，孔華潤(Warren I. Cohen)主編，王琛等譯，《劍橋美國對外關係史 (*The Cambridge History of American Foreign Relations*)》，北京：新華出版社，2004。
5. 加藤寬治，外務省調査部第一課編，〈ワシントン會議ノ追憶〉，広頼順浩監修、編集、

解題，《近代外交回顧錄》，東京：ゆまに書房，2000。

6. 幣原喜重郎，外務省調査部第一課編，〈ワシントン會議の裏面觀其ノ他〉，広頼順浩監修、編集、解題，《近代外交回顧錄》，東京，ゆまに書房，2000。

(六) 會議論文

1. 應俊豪，〈海權思維與人道考量：五國海軍會議的潛水艦存廢與使用限制問題〉，發表於國立台灣海洋大學人文社會科學院主辦，金門技術學院協辦，「海洋人文教學與研究工作坊」，2008年6月19日-21日。

Settling the Ratio of Sea Power on the Table : Washington Naval Conference and the Interwar Ideology of Sea Power

Ying, Chun-hao

Assistant Professor, General Education Center & Institute of Oceanic Culture,
National Taiwan Ocean University

The Washington Naval Conference, the first naval disarmament meeting after World War I, has the significance of bearing the past and opening up the future. This article will deeply explore the total meanings and separate diversity of the conference by means of the primary minutes of the meetings and other important researches. As for the totality, not only would the gathering of five sea powers mean a landmark on history but also the conference's regulations embody a special spirit of sea power between the Wars. Then about the diversity, the conference involves 5 different sea powers and the negotiations and tension within the conference will depict separate states' attitude toward sea power. By analyzing the issue totally and separately, we hope to construct an image of sea power ideology based on the Washington Naval conference.

Keywords : Washington Naval Conference, Washington Conference, Sea Power, Naval Disarmament