

1920年代美國對於國際合作 防制中國海盜問題的態度與反應

應俊豪

摘 要

1920年代中國海盜為害問題已達近代歷史上的高峰之一，外人在華航運與商業貿易活動備受海盜的威脅。其中又以鄰近香港的廣東大亞灣沿岸地區的海盜勢力最為猖獗，他們肆無忌憚地攻擊往來華南水域的各國商船，將船劫持至大亞灣，再攜帶掠奪品與人質登岸逃亡。以英、美為首的列強，極度痛惡中國海盜問題所造成的人航運安全問題，故亟思反制之道。

然而，在處理中國海盜問題的策略上，美國的反應及作為，值得深入探討。相較於英國的積極進取，美國的態度顯得保守謹慎。這或許和美國在華航運利益上並未直接受到海盜威脅有很大的關係，因此傾向置身事外，並冷眼旁觀英國所採取的各種舉措。其次，美國外交政策素有人道主義的色彩，不輕易動武，避免造成無辜百姓的死傷，對於英國過激的軍事行動，也表露出不認同的態度。再加上美國在第一次世界大戰後，在對外施為上，逐漸浮現孤立主義的傾向，不願涉入國外事務過深。所以，美國多次婉拒英國的合作邀請，或只願意有限度地參與防盜行動。然而，究其實際，美國不太可能完全撇清在防盜上的責任。美商航運上雖未直接受海盜威脅，但美國在華商務活動仍然不可避免地受海盜的影響。美商往來華南各口岸間，無論是運送貨物或是人員乘坐，均大量仰賴其他國籍輪船，其中又以英船為最主要運輸平臺。換言之，美國在華商務的安全，部分是託庇於英國的保護。也因此，美國對於英國的多次訴求，即使理智上不認同或不支持，但情感上還是負有一定的道義責任。

這種矛盾心態，後來也反映在美國處理北京外交團國際合作防盜方案的爭議上。當英國公使在北京外交團公使會議上提出國際合作防盜方案，擬議由列強共

同介入處理中國海盜問題時，美國的反應卻呈現出前後矛盾的尷尬局面。當美國駐華公使表態支持英國提案，並大力推銷國際合作防盜方案的重要性時，美國國務院後來卻在政策上踩了煞車，並據遠東司與海軍官員的專業分析報告，駁回駐華公使的建言，拒絕加入國際合作防盜方案。美國政府的表態，使得法、義等國隨後跟進，最終導致英國提案的破局。

本文將細緻分析美國政府內部對於中國海盜問題的不同看法，尤其著重探究國務院、駐華使領與海軍官員間的歧異性，剖析其各自考量的思維模式與反映的歷史意義，並嘗試將此爭議放到華盛頓會議體制的架構下進行討論，以反思當時美國對華政策的理想主義傾向及其與現實環境互動調適的過程。

關鍵字：中國海盜、美國對華政策、國際合作防盜、五國公使會議、北京外交團

The US's Attitude and Response to An International Proposal to Suppress Chinese Pirates in the 1920s

Chun-hao Ying *

Abstract

Influenced by the civil wars and disorder, piracy problems in the 1920s had reached one of the climaxes in the history of modern China. Foreign shipping and trading activities were threatened by pirates. Among these pirates, those came from the Bias Bay near Hong Kong were the most notorious and rampant. Having attacked foreign ships navigating in the southeast China waters, they took ships to the Bias Bay, and fled to the inland with hostages and booties. Britain, the US and other foreign powers all loathed these Chinese pirates and pondered what to do next.

Compared and contrasted to Britain's aggressive attitude toward these piracy problems, the US's reaction deserves a closer look, as it was very conservative and cautious. Perhaps, it was due to the reason that her shipping interests in China were not threatened directly by pirates, the US tended to adopt an outsider's approach with a calm observation on how the Britain dealt with the problems. Besides, featured by its humanitarian tendency in foreign policy, the US was reluctant to resort to force in case any military actions might have caused civilian casualties. The US thought that Britain's ways of suppressing pirates were too radical to be accepted. That's why the US usually refused to cooperate with Britain and maintained a limited anti-piracy operation.

On the other side, the US could not have avoided her obligation in anti-piracy affairs in fact. Although the US shipping companies were not threatened by

* Associate Professor, Institute of Oceanic Culture, National Taiwan Ocean University

Chinese piratical attacks directly, her business activities in China at large still might be affected by these pirates. American businessmen travelling between different ports along southeast China mainly relied on other foreign shipping companies, especially the British ones. In other words, American business and travelling security in China were protected by the British. Thus, though the US might not have accepted the reasons of the British proposal to work together against Chinese pirates, it felt the emotion that she also had the obligation to share the burden for dealing with these pirates.

Such contradictory mentality of the US was also reflected in the later controversy over an international suppression of Chinese pirates brought up by the Diplomatic Body in Peking. As the British diplomat there proposed a memorandum of international cooperation plan for curbing piratical activities in their diplomatic conference, the American diplomat did express his agreement on the importance of an international cooperation to suppress Chinese pirates and promised to work on American government's endorsement. However, this issue aroused a serious policy argument within the US Government, and the State Department called a halt and doubted the feasibility of the plan. Though the American diplomat tried to persuade the Department and claimed that it was proper and advantageous for the US to join the cooperation, the Navy and the Division for Far Eastern Affairs both had very different views and declared their stands against the plan. The Secretary of State sided with the Navy and the Division and finally decided to reject the proposal. American objection caused such a chain reaction that both France and Italy decided to follow, and withdrew their previous supports, which was a fatal blow to Britain's cooperation plan.

This research analyzes contentious views within the American government, especially the discrepancies between the State Department, the legation and consulates in China, and the Navy. By means of clarifying the inter-departmental and intra-departmental contentions, and interpreting them under the context of Washington Conference System, we may have a better understanding of American idealism and her adaption to any real situations.

Keywords: chinese pirates, American policy toward China, international cooperation against piracy, Ministerial Conference of Five Powers, Diplomatic Body at Peking

1920 年代美國對於國際合作 防制中國海盜問題的態度與反應*

應俊豪**

壹、前言

在 1920 年代的中外關係史上，有兩個非常重要的時局演變。其一是國際局勢、國際體系的演變；另外一個是北洋政局本身的變化。首先，以國際局勢來說，一戰後美國主導推動的華盛頓會議體制，其實是試圖將美國歷來對華的門戶開放政策，擴大為所有列強的共識，也就是一方面宣揚尊重中國主權獨立、領土完整，給予中國一個完整無礙的機會來發展一個穩定的政府、列強不應利用中國現狀演變擴大在華利益等，同時也強調中國市場對外開放、列強在華商業利益機會均等等。另外一個時局演變，則是北洋政府時代中國內政日漸混亂。除了南北對立、地方軍閥割據分裂外，內部派系的傾軋及權力與利益的爭鬥也異常激烈，而頻繁的內戰與政潮就是國內政局不穩的最大表徵。影響所及，政府對地方的控制力減弱，社會秩序隨之失調，各地的盜匪現象也就不足為奇了。然而，外交是內政事務的延伸，北洋時代的內部動盪不安，往往又與國際局勢連動，列強如何因應中國政局與社會變化，勢必引出美、英、日、法等列強之間的協調合作或彼

* 本文為筆者國科會計畫「1920 年代美國對中國海盜問題的態度與處置方策」(NSC 102-2410-H-019-003-)的部分研究成果。其次，十分感謝兩位匿名審查人的細心審閱與提供的修改建議，筆者獲益良多。

收稿日期：2014 年 9 月 30 日；通過刊登日期：2014 年 11 月 20 日。

** 國立臺灣海洋大學海洋文化研究所副教授

此牽制抗衡。因此，北洋時代的內部混亂、外部的列強競逐在華利益，其實是纏繞不清的。

其次，1920 年代中國海盜肆虐問題已達到近代史上的高峰之一，航運與商業貿易活動備受海盜的威脅，中外商民乘船途經內江、沿海水域亦無不深受其害。¹ 民國以降，由於社會長期動盪不安，使得華南沿海地區海盜勢力有進一步發展的空間。回顧歷史，近代以來隨著輪船航運技術引進中國，因輪船具有噸位大、航速快的特性，一度使得傳統利用海盜船從外部攻擊商船的作案手法漸趨式微。為適應輪船航運時代，中國海盜與時調整，更新犯案手法，放棄傳統的外部攻擊模式，改採所謂「內部工作」(inside jobs) 模式。² 海盜化整為零，偽裝成一般乘客挾帶武器登船，待輪船航行至海上時，伺機發動突襲、壓制船員，並於取得控制權後，將輪船劫往廣東特定沿岸地區，運送劫掠物品上岸。這其中又以鄰近香港的廣東大亞灣沿岸地區最常被海盜選為登岸逃亡的主要地點，顯然海盜與當地有重要的地緣關係。因此，在華外人普遍認為大亞灣沿岸地區是中國海盜的主要巢穴與根據地。

根據美國國務院遠東司內部備忘錄的資料，在日漸嚴重的中國水域海盜攻擊事件中，尤以兩大類型的海盜案件在 1920 年代有著明顯成長：其一是中國南方沿海水域海盜案件，其二是珠江三角洲水域海盜案件。無論是中國本土木船，或內河輪船 (river steamers)、近海輪船 (coasting steamers)，甚至是大型跨洋輪船 (seagoing steamers) 均有可能受到海盜攻擊的威脅。³ 美國籍商船 (以大來輪船公司 Dollar steamship Co. 為主) 多從事跨洋航行，雖然在比例上甚少直接遭到海盜攻擊，但是在中國經商、活動的美國商民人數眾多，每當乘坐中國、英國或其他國籍船隻往來沿岸各港口時，同樣身陷海盜攻擊的危機之中。因此，美國駐華使領館經常向美國政府報告中國水域海盜犯案情況，同時也籲請政府必須正視其嚴

¹ A. D. Blue, "Piracy on the China Coast," *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 5 (1965), pp. 69-85.

² "Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking to the Secretary of State, Washington, D.C., 25 April 1924, RIAC 893.8007/12.

³ "International Cooperation to Suppress Pirates in China," A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

重性。⁴ 然而，海盜猖獗的現象不過是中國南方地區社會不安的具體表徵，本質上仍屬中國內政問題，外國一旦介入過深，即可能有干涉中國內政之嫌。究竟當時美國政府如何看待中國海盜問題？又如何能在維護其在華利益與避免干涉中國內政之間取得平衡點？

再者，英國在華商業利益之重居列強之冠，加以香港殖民地毗鄰廣東，對於中國海盜橫行問題感觸最深，也亟思反制之道。⁵ 然而，從英國的因應方案之一，亦即透過國際合作來反制海盜的規畫中，卻赫然發現：美國政府的態度影響此方案的成敗，最後由於美國明確反對列強介入中國海盜事務，造成法、義等國跟進，從而導致英國的國際合作反盜提案胎死腹中。由此引出一個相當啟人疑竇的迷思，亦即當各國商民均飽受中國海盜之苦，而企圖籌劃反制之道時，為何唯獨美國力排眾議，堅決表態反對？究竟美國政府是基於何種考量而不願與各國一同合作處理中國海盜問題？此外，當實際面對日益嚴重與層出不窮的中國海盜劫案時，美國駐華使領與海軍當局如何因應？是維持向來對華親善的形象，以較為溫和隱忍的態度，默默承受中國內政失序所導致的海盜現象，還是像英國一樣採用武力高壓的手段來強制鎮壓？最後，藉由深入探究與分析美國處理海盜問題的態度與措施，或許可以略窺 1920 年代美國對華政策的理想性及其與現實之間的落差。

總而言之，本文將細緻分析美國政府內部對於中國海盜問題的不同看法，尤其著重探究國務院、駐華使領與海軍官員間的歧異性，並剖析其各自考量的思維模式與反映的歷史意義。特別是第一次世界大戰後的東亞國際秩序有很大的變化，1921-1922 年在美國的主導下召開華盛頓會議，通過「九國公約」，也確定列強之後對華政策的基本調性，⁶ 故本文擬將美國政府對於中國海盜問題的應對之

⁴ 關於 1920 年代美國駐華使領館對於中國海盜問題的整體觀察，可參見筆者另一篇論文，見應俊豪，〈1920 年代美國駐華使領館對於中國海盜問題的觀察與態度〉，《東吳歷史學報》（已通過審查，待刊）。

⁵ 關於 1920 年代英國與香港政府如何透過國際合作方式處理廣東海盜問題，見應俊豪，《英國與廣東海盜的較量——一九二〇年代英國政府的海盜剿防對策》（臺北：臺灣學生書局，2015 年），頁 259-282。

⁶ 關於「九國公約」與「羅脫四原則」，見“A Treaty between All Nine Powers Relating to Principles and Policies to Be Followed in Matters Concerning China,” U. S. Naval War College,

道，放到華盛頓會議體制的架構下進行討論，以反思當時美國對華政策的理想主義傾向及其與現實環境互動調適的過程。⁷

在資料方面，本文除了參考外交史學界經常使用的《美國對外關係文件》（*Foreign Relation of the United States*，以下簡稱 FRUS）外，⁸ 也將進一步使用美國《國務院中國國內事務檔案》（*Records of the Department of State Relating to the Internal Affairs of China, 1910-1929*，以下簡稱 RIAC）的微捲資料。⁹ 《國務院中國國內事務檔案》收錄美國駐華各地使領館有關中國國內事態發展的各類原始報告。對於研究者來說，可以藉此瞭解當時美國政府所認知到的中國政情實況；究其實際，當時美國國務院即是根據此類使領館報告，具體擬定對華政策與相關作為。¹⁰ 而筆者即在《國務院中國國內事務檔案》中，找到有關中國海盜問題

International Law Documents: Conference on the Limitation of Armament with Notes and Index, 1921 (Washington: Government Printing Office, 1923), pp. 342-351.

⁷ 「九國公約」中的前 4 條，均是有關中國事務的處理原則，乃是由美國代表羅脫 (Elihu Root) 濃縮中國代表團所提出的諸多訴求整理而成，故又被稱為「羅脫四原則」，作為華盛頓會議所確立的列強對華事務基本原則。而依此原則所形塑而成的國際體系，則被稱為「華盛頓會議體系」(Washington Conference System)。此體系的主要精神，即是四原則中所強調的：列強同意共同尊重中國主權獨立的完整以及不干涉中國的發展，同時彼此協調以尋求在華商務機會的均等，且不利用中國現狀以擴大在華特權，而影響到其他列強權益。本質上，「華盛頓會議體系」的中國事務處理原則，以尊重中國主權代替原先的侵害，以列強合作代替原先的競爭，可視為是美國近代對華門戶開放與合作政策的進一步擴大。關於華盛頓會議體系，可參見下列學者的研究，見 Akira Iriye, *After Imperialism: The Search for a New Order in Far East, 1921-1931* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 18-22；唐啟華，〈北洋外交與「凡爾賽——華盛頓體系」〉、川島真，〈再論華盛頓會議體制〉，收入金光耀、王建朗主編，《北洋時期的中國外交》(上海：復旦大學出版社，2006 年)，頁 47-80、81-90；1920 年代美國對於中國分裂現狀的態度與政策，可參見吳翎君，《美國與中國政治 (1917-1928) ——以南北分裂政局為中心的探討》(臺北：東大圖書公司，1996 年) 一書；至於一戰後列強對華的合作政策，可參見張力，《國際合作在中國：國際聯盟角色的考察，1919-1946》(臺北：中央研究院近代史研究所，1999 年) 一書。

⁸ 美國威斯康辛大學已將全系列的《美國對外關係文件》製作成網路資料庫，無償提供研究者上網檢索與下載。見 <http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>。

⁹ *Records of the Department of State Relating to the Internal Affairs of China, 1910-1929* (Washington: The National Archives, 1960) [Microform]。中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館藏，共 227 捲。

¹⁰ 國內研究中美關係者，多半使用《美國對外關係文件》，乃因為該份資料已經過整理並出版成書，配合書末的索引檢索，即可查考到有關資料。但事實上，該系列外交文件所收

的專門卷宗，鉅細靡遺地收錄了當時美國駐華各地使領館對於中國海盜問題的第一手分析與評估報告，彌足珍貴。

貳、美國對於中（粵）英合作 與英美合作剿盜方案的態度

由於廣東海盜問題日益惡化，外船遭到海盜襲擊情況時有所聞，自1924年開始，英國政府（以香港總督府與英國海軍駐西江分遣艦隊為主要決策與執行單位）積極謀求與廣州當局的軍事合作，準備進剿珠江三角洲水域的海盜據點。當時孫文主持的廣州當局，因致力於尋求外部援助，故同意與英國合作處理廣東海盜問題。在陳友仁的居中協調及粵軍第三軍軍長李福林負責指揮下，英國海軍駐西江分遣艦隊開始與粵軍合作，並以粵軍為主、英軍為輔的形式，開始逐一清剿珠江流域的海盜勢力。¹¹

為了尋求美國的支持，英國駐廣州代理總領事翟比南（Bertram Giles, British Acting Consul General, Canton）在1924年3月，將粵英軍事合作計畫的詳情告知美國駐廣州總領事精琦士（Douglas Jenkins, American Consul General, Can-

錄的原始檔案資料還是相當有限。以中美關係來說，該文件僅收錄幾個重大外交事件的檔案，且多侷限於駐華使館與國務院之間的往來電文。至於國務院內部有關中國問題的政策評估，以及第一線駐華使領館的地方政情報告等，常常付之闕如。因此如要深入分析美國對華政策與行為的真實底蘊，恐怕除了《美國對外關係文件》之外，還應該進一步查閱《國務院中國國內事務檔案》，才能夠從「知其然」，提升為「知其所以然」。不過，因為該批檔案目前在臺灣只有微捲，且收錄的檔案又極其龐大複雜，使用上較為不便，令許多研究者望之卻步。

¹¹ 關於中（粵）英軍事合作剿盜之事，李福林在後來的自述中，聲稱孫文自始即知情，並常以電話關注剿盜情況。見莫紀彭筆錄，李業宏整理補充，〈李福林自述〉，《廣州文史》，第49輯（1995年）：http://www.gzxxws.gov.cn/gzws/gzws/ml/49/200809/t20080910_7162.html（2012/10/30點閱）。關於1924-1925年英國與廣州方面的軍事合作剿盜行動細節，可參見英國公使館的詳細報告，見“Memorandum respecting Piracy Suppression received from Sir Miles Lampson,” dispatch No. 1030, 21 September 1927, CAB/24/202: 0024. 亦可參見應俊豪，〈1924-1925年英國政府處理廣東海盜問題的策略運用：粵英軍事合作剿盜行動〉，《國史館館刊》，第37期（2013年9月），頁1-48。

ton)，表示軍事行動所需的補給物資與其他必需品由香港方面負責提供，英國海軍則派出艦艇協助剿盜；此外，為避免各國誤解粵英軍事合作行動，英國駐北京公使也將會在北京外交團內積極疏通，而日本駐廣州總領事則已允諾與英國採取相同立場，一起協助廣州當局的軍事剿盜行動。不過，翟比南向精琦士坦承，英國外交部對於此次軍事合作行動深感憂慮，擔心會因此衍生出中國人的反英情緒，故認為應保持低調，不宜讓公眾知曉此事。¹²

一、美國駐廣州總領事館對中(粵)英合作、英美合作剿盜的態度與分析

雖然英國駐廣州代理總領事翟比南在談話中並未明說，但其言外之意顯然還是希望美國也能與英國一樣，採取類似措施，派出砲艦參與剿盜行動。然而，美國駐廣州總領事精琦士當場予以婉拒，因為就美國政府的立場來說，雖然也希望能夠澈底掃蕩海盜，但是美國國務院不可能批准砲擊村落的行動，即使這些村落內有海盜據點藏匿其中。

在 1924 年 3 月給美國駐北京公使的報告中，精琦士詳細分析中(粵)英合作剿盜行動中的物資供給及海軍軍事合作部分。精琦士認為雖然翟比南只提及物資援助，但他認為這其中應該也包括「武器與彈藥」。至於海軍軍事合作部分，雖然主要原則是由廣州主導、英國海軍僅提供協助，但在與翟比南的談話中，精琦士認為在必要時英國海軍砲艦的行動恐將不止於從旁協助，極可能會有較為積極的行動，例如砲轟與攻擊海盜村落，必要時也將派遣少量海軍陸戰隊攜帶機關槍登陸進行作戰。¹³ 因此，從上述行動中可以清楚得知，英國方面已經決定採取「比過去更為有力的措施，來處理(珠江)三角洲的海盜問題」。但是如果美國仿效英國模式，也派出砲艦協助參與剿盜行動則並不可行，因為他認為廣東海盜問題

¹² 精琦士認為日本雖然同意與英國採取相同立場，但實質意義不大，因為當時日本海軍在廣州並無吃水較淺的淺水砲艦，所以不太可能在珠江支流水域規劃剿盜行動。

¹³ 精琦士的研判並沒有錯，例如根據英國海軍的報告，在 1924 年 11 月一次粵英聯合進剿小欖、雞鴉水道海盜的行動中，英國海軍不但出動了 6 艘艦艇，還動用火砲轟擊村落，造成重大死傷。見“Anti Pirate Operation on 24 November, 1924,” by Commander M. Maxwell-Scott, S.N.O., West River, FO371/10932; “Piracy,” A Report from the Naval Intelligence Officer, Hong Kong, 1 January 1925, FO371/10932.

仍應由中國人自行解決。不過，精琦士同意，如果廣州當局真的有心處理珠江三角洲水域的海盜問題，或許給予廣州當局適當的物資援助也不失為可行的方案。因此，精琦士向美國駐華公使舒爾曼（Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking）請示，希望能給予較明確的訓令，以便因應後續廣東海盜問題的處理及美英之間的互動。¹⁴

二、美國駐北京公使館的態度

關於中（粵）英合作剿盜及英國請求美國共同參與合作之事，美國駐華公使館的態度顯得相當謹慎。簡單來說，美國駐華公使舒爾曼原則上支持中國水域內的剿盜行動，但對英美海軍合作剿盜方案則持保留態度。

舒爾曼認為中（粵）英合作之事目前雖然屬性不明，但明顯的是英國海軍可能在剿盜行動中採取更積極介入的態度。他相當樂見廣東海盜問題能因此獲得有效控制，畢竟自西方人頻繁造訪中國南方各港口後，海盜問題就是個老問題，已困擾外人超過一個世紀；如能解決海盜問題，對於未來美國在華商務活動、傳教業務及其他利益將有更大的保障。所以舒爾曼表示他不但不反對掃蕩中國水域內的海盜問題，而且認為美國政府理應出面保護其在華商民與利益。

但是對於美國是否與英國海軍合作剿盜之事，舒爾曼則認為需要更審慎的評估。第一，即使是英美合作，但因剿盜事涉中國，美國仍應先與中國當局磋商後再做取捨。第二，美國海軍一旦與英國海軍合作，依照既有中（粵）英剿盜行動模式，恐將涉及砲轟村落、武裝部隊登陸、面對面的戰鬥等情況，這對於美國駐粵的有限船艦來說，負擔過大，勢必增加既有的海軍武力。第三，所謂的海盜村落中，不乏無辜百姓，而且海盜為求做案方便，經常偽裝成一般農民，所以對於外國海軍參與剿盜行動的最大困難，在於無從區分良善百姓與真正的海盜，極有可能傷及無辜。第四，美國海軍剿盜行動的範圍與限制恐怕也是必須先界定的，特別是當發現海盜蹤跡時，美國海軍應該追緝到何種程度？剿盜的範圍應侷限在

¹⁴ “Pirate Suppression and Other Matters in the Canton Consular District,” Douglas Jenkins, American Consular General, Canton to Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking, 20 March 1924, RIAC 893.8007/12.

珠江三角洲水域，還是擴大到整個南中國海水域？軍事合作剿盜行動執行的時間與相關開支，也是必須列入考慮的棘手問題。第五，更為重要的是，美國海軍一旦介入剿盜行動，將有違美國現行的對華政策，這是否意謂美國準備大幅調整對華政策？因為茲事體大，舒爾曼要求精琦士應進一步與美國駐華海軍官員協商，特別是應諮詢華南巡邏隊指揮官（Commanding Officer, South China Patrol）、亞洲艦隊總司令（Commander-in-Chief, Asiatic Fleet）等人對於英美合作剿盜的態度。¹⁵

舒爾曼的矛盾與質疑，其實反映出美國對於英美軍事合作剿盜行動可能引發諸多爭議的憂慮。例如美國政府不可能同意涉入任何攻擊不設防村落的行動，無論這些村落是否為海盜據點，但是如果美國同意與英國合作剿盜，則可能因為無法確切掌握此類合作的執行效期與行動內容，使得美國身陷險境。不過必須強調的是，舒爾曼並未完全排除未來與英國合作處理海盜問題的可能性，畢竟海盜問題還是必須處理，而美國政府「為保護其在華公民與利益，自然也有責任出面提供協助」。然而前提是，在處理剿盜議題上必須謹慎行動，且依循著「正確方向」（right direction）。¹⁶ 舒爾曼雖未明確定義何謂剿盜的「正確方向」，但顯然應非英國所採取的武裝攻擊模式。

尤有要者，英國駐廣州代理總領事翟比南先前曾告訴美國總領事精琦士，透露英國駐北京公使將會在各國外交團內積極疏通中（粵）英合作剿盜之事，但事實上英國公使非但未直接與舒爾曼溝通，甚至整個外交團可能均未知曉此事。¹⁷ 舒爾曼不禁懷疑此項計畫根本是香港總督在幕後主導推動。因此在給國務院的報告中，指出香港總督在剿盜問題上的態度，已「完全背離中國政治情況」。他分析香港總督之所以推動中（粵）英合作剿盜行動，可能與中國政治情況無關，主要還是考量到香港殖民地的利益。因為海盜已嚴重影響到香港殖民地的經濟利益，當地英商海事從業人員相關工會也因飽受海盜威脅而醞釀抵制與罷工，故香

¹⁵ “Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking to Douglas Jenkins, American Consular General, Canton,” 5 April 1924, RIAC 893.8007/12.

¹⁶ “International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

¹⁷ “Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking Douglas Jenkins, American Consular General, Canton,” 5 April 1924, RIAC 893.8007/12.

港總督可能基於其個人與殖民地人民的方便，以求有效解決海盜問題，才權宜地推動此方案。¹⁸

三、英美合作剿盜方案的擱置

一度讓美國駐華使領館相當苦惱的英美合作剿盜方案，最後不了了之。根據美國駐廣州總領事館的報告，自英國駐廣州代理總領事翟比南在 1924 年 3 月首次提出建議後，即未有任何新的動作，非但不再告知有關中（粵）英合作的現況，也不再繼續詢問英美合作的可能性。¹⁹這可能與精琦士在 3 月面談時即婉轉告知美國的顧忌與不願介入有關。其次，從英國並未在北京外交團繼續溝通此事，也未與美國公使直接洽談來看，似乎只是由翟比南出面略微盡到告知美國的義務。之後，香港方面則決定自行低調地與廣州當局執行剿盜行動。

此時，英國不再重提美英合作剿盜之事，也恰好符合美國第一線領事、海軍官員所建議的政策評估。因為除了駐華公使舒爾曼對於雙方軍事合作之事表達疑慮外，經廣州總領事精琦士與美國海軍華南巡邏隊指揮官會商後，同樣做出不支持美英海軍合作剿盜的共識，理由是軍事合作方案不但可能擴大海軍開支，也將傷及無辜，違背美國現行的對華政策：

如同公使館所指出的，我們也認為合作行動可能會有砲轟、登陸、作戰等情況，這可能造成美國必須強化在華南地區的武力。我們也認為在攻擊村落的行動中，毫無疑問地將會傷及無辜百姓，而美國政府歷來的政策，即是反對只因為村落中可能有部分海盜，就向不設防的村落進行無差別的攻擊行動。

職是之故，精琦士建議有關英美海軍合作剿盜一案，現階段應予以擱置。²⁰

¹⁸ “Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking to the Secretary of State, Washington, D.C., 25 April 1924, RIAC 893.8007/12.

¹⁹ “Pirate Suppression in the Canton River Delta,” Douglas Jenkins, American Consular General, Canton to Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking, 17 April 1924, RIAC 893.8007/12.

²⁰ “Pirate Suppression in the Canton River Delta,” Douglas Jenkins, American Consular General, Canton to Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking, 17 April 1924, RIAC 893.8007/12.

其次，當美國駐廣州與北京使領館正為中（粵）英合作與英美合作剿盜之事籌思因應對策之際，美國駐香港與澳門總領事蓋爾（William H. Gale, American Consul General, Hong Kong and Macao）也掌握到類似消息，並多次回報給美國國務院，特別是關於珠江三角洲水域的海盜問題及香港政府為解決海盜攻擊問題所採取的各種措施。²¹ 然而，另一方面，在美國香港總領事館與駐華公使館之間，似乎欠缺良好的溝通，因為駐港澳總領事蓋爾並未同時將前述情報一併向駐北京的美國公使館匯報，導致其無法確切地掌握香港方面的活動情況。²² 換言之，美國公使館是從廣州總領事館間接獲知香港方面的行動，並非直接從駐港澳總領事館獲知消息。

叁、美國對於英國推動列強 海軍聯合行動的反應²³

1924 年的英美合作剿盜方案雖然無疾而終，但是英國方面，特別是直接感受到廣東海盜威脅的香港總督府，仍持續推動各類防盜方案，同時也謀求與美國及其他列強海軍合作的機會。

²¹ 1924 年 3-5 月間，美國駐香港與澳門總領事曾四度（3/20、3/31、4/16、5/16）向國務院報告香港方面在處理廣東海盜問題所採取的措施。見“Wilbur J. Carr, Acting Secretary of State, Washington, D.C. to William H. Gale, American Consul General, Hong Kong and Macao,” 24 July 1924, RIAC, 893.8007/12.

²² 某種程度上這讓美國駐華公使舒爾曼相當不快，1924 年 4 月時特地向國務院抱怨美國駐港澳總領事館未通報之事。舒爾曼還嘲諷地表示，香港總督為了香港殖民地利益，權宜地積極推動粵英軍事合作剿盜計畫，但美國駐港澳總領事卻「沒有充分的理由來支持諸如此類的政策」。也因此，美國國務院在同年 7 月時訓令駐港澳總領事蓋爾往後必須要將香港方面的政情發展同時告知美國駐華公使館，以便其做適當的政策評估。見“Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking to the Secretary of State, Washington, D.C., 25 April 1924; “Wilbur J. Carr, Acting Secretary of State, Washington, D.C. to William H. Gale, American Consul General, Hong Kong and Macao,” 24 July 1924; Wilbur J. Carr, Acting Secretary of State, Washington, D.C. to Jacob Gould Schurman, American Minister, Peking,” 24 July 1924, RIAC, 893.8007/12.

²³ 1920 年代列強在華有航運利益，且駐有一定實力的海軍艦隻，以英、美、日、法、義等 5 國為主，但義國在華航運利益與海軍實力又遠遜前 4 國，故介入能力與意願更低。因此，本文主要探討的列強以英、美、日、法等國為主。

1925年3月中旬，美國駐港澳總領事館在給國務院的報告中，鉅細靡遺地整理英國在處理廣東海盜問題上的諸多困境與各種因應措施。在此份報告中，總領事蓋爾詳細回顧了香港方面歷次的防盜檢討報告、防盜章程、防盜措施、商船上的防盜設備、駐防的印度武裝警衛、港口警察的搜查措施、船團體系、無線電設備、海軍巡邏體系等。尤有要者，詳述了英國海軍當局對既有防盜措施的檢討建議與替代方案。²⁴ 顯而易見，美國駐港澳總領事館對於香港政府如何處理廣東海盜事務，有非常深入的瞭解。至於箇中原因，除了歸功於總領事館的情報蒐集工作紮實外，也不難想像香港政府與美國駐港澳總領事館之間應該是溝通順暢、情報共享。而香港方面願意這樣做的目的，無外乎是想要爭取美國政府對香港相關海盜決策的體諒與支持。

1925年下半年，受到五卅事件、廣州沙基慘案、省港大罷工的影響，廣州當局斷絕與英國的關係，並採取敵視態度，雙方原先軍事合作剿盜的模式自然無以為繼。與此同時，廣東海盜問題並未稍歇；相反地，來自廣東大亞灣地區的海盜更加肆無忌憚地劫掠英船。英國雖多次向廣州當局提出交涉，強調海盜問題對於航運安全的危害，亟願與廣州方面繼續先前的軍事合作，但敵視英國的廣州當局則只表明會自行處理海盜問題，並斷然拒絕英國的合作要求。事實上，當時廣州當局內部陷入權力鬥爭，政局動盪不安，既無心也無力解決海盜問題。因此，英國與香港政府只好尋求其他列強，尤其是美國的協助，來處理廣東海盜問題。²⁵

²⁴ 美國駐港澳總領事館在報告中表示，相關資訊是來自香港「政府報告」(Government Reports)以及其他「已出版的報告」(Published Reports)。見“Piracy and Measures of Prevention,” Consulate General, Hong Kong to the Department of State, 20 March 1924, RIAC 893.8007/15 (1/2).

²⁵ T. H. King, Deputy-superintendent of Police, Hong Kong, “Precis of Piracies Committed by Bias Bay Pirates, 1926,” 21 June 1926, CAB/24/181:0072. ; “Governor, Hong Kong, to the Secretary of State for the Colonies,” 28 August 1926, CAB/24/181:0072; “Paraphrase Telegram from the Governor of Hong Kong to the Secretary of State for the Colonies,” 6 October 1926, CAB/24/181:0072; “Tables Turned on Pirates: Further Details of Sunning Fight,” *The Strait Times*, 19 November 1926; “Memorandum respecting Piracy Suppression received from Sir Miles Lampson,” dispatch No. 1030, 21 September 1927, CAB/24/202:0024. 關於1925年五卅事件後，英國對於海盜問題的政策調適，可參見應俊豪，〈亟思反制：1920年代後期英國處理廣東海盜政策之轉向〉，收入國立政治大學人文研究中心，《國際秩序與中國外交的形塑》(臺北：政大出版社，2014年)，頁109-161。

一、列強海軍聯合巡邏廣東大亞灣水域提案

1926 年秋天時，香港總督金文泰 (Cecil Clementi, Governor of Hong Kong) 出面與美國駐港澳總領事館商討美英合作處理廣東海盜的可能性。此事稍後移交給美國駐華公使館處理，經公使館與美國海軍亞洲艦隊總司令威廉斯 (Admiral Clarence S. Williams, Commanders-in-Chief, Asiatic Fleet) 聯繫後，威廉斯同意安排美國海軍艦艇在從香港往返中國北方各港口時，如果天氣與環境許可，將會特別繞經大亞灣「現身」(our ships....show themselves in that [Bias] bay)。²⁶ 換言之，所謂「英美合作」，並非雙方共同進剿海盜，而是美國海軍艦艇於平時往來香港與中國各港口途中，順便繞道大亞灣，以嚇阻海盜事件的發生。

事實上，英國一直積極尋求其他國家海軍共同合作處理中國海盜問題。除了美國與日本之外，香港總督也試圖與法國協商雙方海軍合作。但根據美國駐廣州與港澳總領事館的瞭解，上述所謂的英日、英法海軍合作，不過是口惠而實不至的情況。例如日本雖然表示樂於合作，但因為欠缺適當軍艦，故無法落實，一直到 1926 年 11 月時，日本海軍才增派一艘艦艇前往廣州，以保護該地的日本商船。至於法國方面，法國駐華海軍司令曾在 1926 年 4 月與英國海軍中國艦隊總司令達成協議，英、法雙方海軍艦艇無論北上、南下，凡航經廣東沿海時，均將特別繞道大亞灣，以預防該水域可能發生的海盜案件。無論如何，上述英、美、法、日等國海軍的合作，充其量還是著重在派遣艦艇巡邏大亞灣水域，亦即消極地預防海盜事件的發生，並未有較為積極的攻擊行動。況且，要經常性維持上述海軍巡邏計畫，勢必對各國海軍開支造成沈重的負擔。而且，巡邏大亞灣水域也不見得能夠有效根絕海盜問題，因為廣東海盜可以輕而易舉地轉移陣地，繼續籌劃新的劫案。²⁷

²⁶ “American Legation, Peking to American Consul General, Hong Kong,” 3 September 1926, RIAC 893.8007/18 & 28.

²⁷ 美國駐港澳總領事給駐華公使館的報告中，坦承雖然不甚瞭解各國海軍合作的實際情況，但英、美、法 3 國海軍艦艇均有不少繞經大亞灣水域。同時，英國海軍兩艘新型航空母艦賀密士號 (HMS *Hermes*)、復仇號 (HMS *Vindictive*) 也經常派遣飛機前往大亞灣水域巡邏。見 “American Consul General, Hong Kong to American Legation, Peking,” 20 April & 23 November 1926, RIAC 893.8007/18; “International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November

二、列強海軍聯合軍事剿盜行動提案²⁸

除了海軍巡邏提案外，英國方面仍試圖影響美國駐港澳總領事館對於列強共同剿盜的態度。1926年11月下旬，英國海軍中國艦隊總司令²⁹在與美國駐港澳總領事崔德威爾(Roger Culver Tredwell, American Consul General, Hong Kong & Macao)的一次談話中，即祕密表示如果無法在海盜登船前就予以攔截的話，則無論是否獲得廣州當局的同意，英國就不得不思考訴諸武力行動。但是要執行這樣的海陸軍事行動，理應由「列強共同行動」(a combined action of the Powers)。至於帶隊採取行動的現場指揮官，也應該獲得更大的授權，不只要保護海盜受害者，也要對那些窩藏海盜的村落給予重懲，將其「夷為平地」(razed to the ground)。崔德威爾並未對列強採取共同軍事行動一事作回應，僅表示希望英國海軍在獲准採取上述武力行動前，能事先通知美國總領事館。

相較於1926年9月香港總督的「列強海軍聯合巡邏廣東大亞灣水域提案」(其目的僅在於建議海軍巡邏體系，以防範海盜案件的發生)，英國海軍中國艦隊總司令的列強海軍聯合軍事剿盜行動提案，其手段更為激烈，除了強調列強海軍合作防盜外，甚至不排除主動以軍事行動進剿海盜，將海盜村落「夷為平地」。因此，在之後給國務院與駐華公使館的報告中，崔德威爾強調會密切注意香港總督府後續的防盜行動，以及英國海、陸軍官員對於海盜問題的看法，並在第一時間將相關情資通報美國駐華公使館參考。其次，崔德威爾認為華南水域海盜問題已相當嚴重，就現階段的情況來看，除非「廣州當局願意請求外國協助清剿海盜巢穴」，否則似乎沒有其他有效方案可以澈底解決海盜的問題，所以外國政府可能認為有必要採取更為積極的措施來打擊海盜，永遠終止海盜集團的活動。他建議或許可以透過外交交涉手段來處理海盜問題。雖然目前尚未有美船遭劫，亦無美國人在劫案中損失財物，但考量到美國公民與貨物多半利用沿海輪船往來中

1927, RIAC, 893.8007/28.

²⁸ 「列強海軍聯合巡邏廣東大亞灣水域方案」為香港總督所提出，目的在建議海軍巡邏體系，以防範海盜案件的發生。而「列強海軍聯合軍事剿盜行動方案」則由英國海軍中國艦隊提出，其內容較為激烈，甚至不排除主動以軍事行動進剿海盜，將海盜村落夷為平地。

²⁹ 崔德威爾在報告中提及與其面談的是英國海軍中國艦隊總司令辛克萊(Admiral Sir Edwyn Alexander Sinclair, Commander-in-Chief, China Station)。

國各港口，為避免未來可能的威脅，他建議美國政府可以思考透過外交手段來施壓廣州當局出面處理海盜問題，強化對美商的保護。當時廣州國民政府正積極北伐，並已攻占東南各省，在外交上也希望獲得列強對於新政府的正式承認，故崔德威爾認為或許可以審慎思考利用外交承認為手段，做為與廣州當局交涉海盜問題的主要基礎。³⁰

稍後，12月下旬，香港總督金文泰在一次與美國駐港澳總領事崔德威爾的晤談中，又再次提及列強採取聯合行動共同進剿廣東海盜方案。金文泰告知崔德威爾，先前已與法國駐香港領事館交涉，邀請法國海軍與英軍一同採取軍事進剿行動；而法國駐華公使有鑑於最近有兩艘法國商船在華南水域遭到海盜攻擊，故已決定支持英法合作剿盜方案，並向法國政府建請同意。³¹

不過，關於金文泰聲稱法國駐華公使支持與英國合作軍事剿盜行動一事，在崔德威爾向法國駐香港領事普拉德（Dufaure de la Prade, French Consul, Hong Kong）作進一步求證後，卻被告知英法海軍合作剿盜只是「港督的誤解」。事實上，法國駐華公使已明確表明不贊同英國所提的計畫。普拉德甚至還表示法國政府之所以不同意與英國一起進攻大亞灣沿岸的海盜巢穴，乃是由於這是「對中國主權權利的侵犯」（a violation of sovereign rights of China）。此外，普拉德也認為現在根本無須與國民政府商討軍事合作剿盜之事，因為「國民黨領導者早已明確表明反對此類計畫」。³² 顯而易見，金文泰似乎誤解了法國的態度，也過於樂觀地以為英法軍事合作剿盜案已經獲法國駐華公使的支持，並送交巴黎批准。香港總督金文泰極可能有意讓美國總領事誤以為法國已同意軍事合作進剿方案，來博

³⁰ “Piracy of the SS *Sunning*,” American Consul General, Hong Kong to the Secretary of State, Washington & J.V.A. MacMurray, American Minister, Peking, 23 November 1926, RIAC 893.8007/18.

³¹ “Piracy in South China Waters,” American Consul General, Hong Kong to J.V.A. MacMurray, American Minister, Peking & the Secretary of State, Washington, 21 & 24 December 1926, RIAC 893.8007/20.

³² 關於港督金文泰先前所云法國同意與英國軍事合作剿盜之事，崔德威爾為避免是他個人誤解，還曾再次詢問會談當時也在場的美國海軍華南巡邏隊指揮官，同樣證實金文泰當時確有此言。見“Re: Piracy,” American Consul General, Hong Kong to the Secretary of State, Washington & J.V.A. MacMurray, American Minister, Peking, 30 December 1926, RIAC 893.8007/21.

取美國政府的支持。

肆、美國對北京外交團國際合作防盜方案的態度之一：評估分析與務實考量

因中國海盜問題持續惡化，外國商船在航行途中每每遭到攻擊，造成商務上的重大損失，故北京外交團(Diplomatic Body at Peking)在1927年9月發布第142號通報「中國水域海盜問題」，呼籲各國政府重視中國海盜問題，並採取行動以制止海盜歪風。³³英國公使藍浦生(Miles Lampson)遂提交外交說帖，正式提案建議列強應同時採取外交與軍事上的聯合行動來處理海盜問題，除了以外交聯合照會方式直接向廣州當局施壓，期早日促成陸上進剿行動外，列強駐華海軍也應展現實力，派遣艦隊共同巡邏危險水域，以有效鎮懾海盜。³⁴職是之故，北京外交團決定委由英、美、日、法、義等5國公使籌組反制海盜措施委員會(Committee Appointed by the Diplomatic Body to Discuss Anti-Piracy Measures，以下簡稱反盜委員會)，進一步商討該如何因應中國海盜問題。³⁵

由於美國也是上述五國公使反盜委員會的成員之一，故美國駐華使館積極參與相關討論，並提供建言。³⁶在1927年11月中旬美國使館給國務院的報告中，曾評估廣東海盜對於美商的危害程度，認為廣東海盜目前雖然尚未直接劫掠美國輪船，由於不少美國人乘坐其他國籍輪船往來中國沿岸各港口，故仍有遭受海盜威脅的可能性；尤有要者，香港當局曾經破獲一起海盜準備劫掠美國大來輪船公

³³ “Piracy in Chinese Waters” (Circular 142, 21 September 1927), 〈支那海賊關係雜件〉, 日本外務省外交史料館藏, 第一卷, F-0138/0149-0150。

³⁴ “Memorandum by the British Legation, Peking” (23 September 1927), 〈支那海賊關係雜件〉, 日本外務省外交史料館藏, 第一卷, F-0138/0145-0148。

³⁵ “The Charge in China (Mayer) to the Secretary of State,” November 17, 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 331-333.

³⁶ 五國公使反盜委員會在1927年11月16日召開第一次會議，地點在日本駐華使館。見“Minutes of A Meeting to Discuss Anti-Piracy Measures” (held at the Japanese Legation at 11 a.m. Nov. 16, 1927), 〈支那海賊關係雜件〉, 日本外務省外交史料館藏, 第一卷, F-0138/0180-0183。

司總統級客輪 (American President Liners) 的計畫，顯見廣東海盜有可能將目標指向美國輪船。換言之，廣東海盜雖然還沒有對美商輪船構成直接威脅，但將來極有可能釀生重大的危害。各國政府雖已多次督促廣州當局處理海盜問題，但成效有限，廣州當局往往採取敷衍消極的態度，不願意積極進剿海盜。因此，美國公使館希望國務院能夠正式授權駐華公使接受英國的提案，與英、法、日、義等國齊一步調，在外交 (列強使領共同署名照會施壓，中國如不接受，將採取其他必要行動) 與軍事 (列強海軍共同巡邏防範珠江、大亞灣水域海盜犯案) 上一起合作，以謀求廣東海盜問題的解決。³⁷

一、美國國務院的內部評估與態度

不過，美國駐華使館掌握到的美船劫案情況，顯然與國務院的認知有所出入。在收到駐華公使的報告後，美國國務院即評估英國所提國際合作反盜方案的可行性。國務院遠東司 (Division of Far Eastern Affairs, Department of State) 提交了一份極為重要的中國海盜問題評估報告，由熟悉廣東海盜事務、曾任美國駐廣州總領事精琦士所撰寫。³⁸

在該報告中，精琦士強調在過去幾年中，僅發生一起美船劫案，即發生於 1927 年 8 月在廣東黃埔的美國運油船遭受攻擊事件。至於美國駐華公使館先前提及的海盜情資，亦即有海盜準備劫掠美國大來輪船公司總統級客輪一事，精琦士認為該情資來自於香港一名華籍警探，卻無法證實其可信度。況且，根據美國駐港澳總領事館給國務院的報告，大來輪船公司已經開始採取預防性的防盜措施，諸如嚴密檢查登船的華籍乘客、船員幹部隨身配戴武器等。這些防盜措施雖然不確定是否已確實執行，也無法保證能夠有效預防海盜攻擊，但可確定的是大來輪船公司不願過於張揚前述海盜欲劫美船的情資，因為恐將嚴重衝擊到該公司

³⁷ “The Charge in China (Mayer) to the Secretary of State,” November 17, 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 331-333.

³⁸ 精琦士曾擔任過美國駐哈爾濱領事 (1919-1921)、駐廣州總領事 (1923-1927)。見中國社會科學院近代史研究所翻譯室編，《近代來華外國人名辭典》(北京：中國社會科學出版社，1984 年)，精琦士條，頁 240。特別是在廣州總領事任內，他曾多次針對廣東海盜問題提出重要報告。

的旅客航運。³⁹

精琦士也認為在目前混亂的中國局勢下，列強聯合照會「似乎是毫無用處的」。他認為英國的提案目的，不過意圖將列強綁在一起，以便向中國施壓，強調海盜問題並非僅有英國關注，同樣也涉及其他列強的利益。更麻煩的是，擬議的列強共同照會中，威脅帶有所謂的必要行動。換言之，一旦中國未能有效解決海盜問題，是否即意謂美國將與英國等其他國家一同採取必要的軍事行動？這種情況應非美國政府所樂見，一來從過去的報告顯示，美國航運商從未提出類似要求；二來根據過去國務院的政策，從未有同意加入類似協議者；三來國務院早已明確反對砲轟村落的行動，無論是因為其中可能窩藏海盜，或是該村落為眾所皆知的海盜據點。尤有要者，英國海軍在 1927 年時曾多次動用艦艇，直接攻擊廣東大亞灣沿岸聚落、焚燬當地木船，試圖瓦解海盜組織。然而，後來的結果已充分證明此類激烈軍事行動並未達成預期目標，廣東海盜雖然在短時期內銷聲匿跡，但數月後又轉移陣地重新發動新一波的攻擊輪船行動。⁴⁰ 顯見武力政策並非萬能，列強即使對海盜根據地直接採取高壓進剿行動，也無助於海盜問題的解決。

另一方面，精琦士也坦承美國不太可能與中國海盜問題完全切割。海盜案件增加，顯示海盜問題的日益嚴重是不爭的事實，之後也可能威脅到美國在珠江三角洲的航運利益；況且，美國公民在華往來交通也經常乘坐英國（或是他國）航商輪船，美商貨物同樣多由其他此類輪船載運，所以當海盜威脅到英國等航商航

³⁹ “International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28. 根據香港警察獲得的情資，該批海盜極可能採取類似近海輪船劫案的內部劫掠模式，偽裝乘客挾帶武器登船，登船地點可能是上海，海盜預計分為兩批登船，部分海盜將購買一等艙房船票，以便發動突襲時能就近控制艦橋區，至於其餘海盜則購買統艙船票，攻擊時則負責控制船上其他艙房。為了因應此海盜情資，大來輪船公司曾一度不搭載上海當地的華籍乘客。對於往來日本橫濱、中國各港口以及菲律賓馬尼拉的華籍乘客，也都採取警戒態度，以防不測。見 “Recent Piracies and British Reprisals,” Harold Shantz, American Consul in Charge, Hong Kong to Ferdinand Mayer, Charge d’Affaires ad interim, American Legation, Peking, 26 September 1927, RIAC, 893.8007/29.

⁴⁰ 關於 1927 年英國海軍進剿廣東大亞灣海盜聚落的軍事行動及其爭議，可以參見應俊豪，〈1927 年英國海軍武力進剿廣東海盜研究〉，《國立政治大學歷史學報》，第 41 期（2014 年 5 月），頁 149-210。

行安全時，勢將影響美國公民的生命財產安全。所以，美國政府終究無法迴避，必須正視中國海盜問題的嚴重性。⁴¹

對於美國在因應處置中國海盜問題上進退維谷的兩難情況。精琦士建議可以參考 1924 年 9 月江浙戰爭威脅到上海與長江三角洲航行安全時，美國國務卿休斯 (Charles Evans Hughes) 所做出的海軍行動原則裁示。當時休斯在給駐華公使館的訓令中，強調動武必須謹慎，在沒有經國會授權下，行政部門若要動用海軍武力，只能是為了保護美國人民的生命財產安全；所以如果情況緊急，為了確保上海對外航運暢通，提供美國公民生命財產適當的保護，美國海軍必要時可與其他列強海軍合作。不過，海軍合作的目的並非要以武力壓制中國人，因為列強的「優勢海軍武力，藉由彼此的合作，應能確保外國航運的安全，從而保護美國人的生命財產安全，但卻不需要與中國武力發生實際戰鬥。」⁴² 根據前述訓令，精琦士認為或許可以先諮詢美國海軍亞洲艦隊總司令的意見，以評估是否需要與其他國家海軍合作，在中國南方水域執行巡邏任務或在珠江水域進行護航行動。不過，精琦士強調美國政府不應該同意任何過於激烈的「正式計畫」：

政府不應同意任何可能涉及到攻擊不設防村落，或是其他可能違背美國對華政策的正式計畫。雖然或許有一日美國輪船會遭到海盜攻擊，美國人生命財產也會有所損失，但是這些嚴重的事情到目前都沒有發生，而且美國公眾也不可能支持政府到（中國）陸地上去攻擊海盜聚落或是在岸上採取類似措施。⁴³

⁴¹ “International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

⁴² “Secretary of State to American Legation at Peking,” 8 September 1924, RIAC, 893.00/5498. 1924 年 8、9 月間，因為江浙戰爭衝突在即，交戰雙方均曾發布長江下游水域禁航令。為了避免上海對外航運被封鎖，同時為防止江浙雙方海軍在吳淞江交戰波及上海，歐美日等列強決定採取聯合行動，以強大海軍武力為後盾，公開宣示要維持上海至海口航運的通暢與安全。不過，為了確定必要時美國海軍的動武尺度，美國駐華公使館特地向國務院請示行動原則。上述電報即是美國國務卿休斯答覆駐華公使館的訓令。關於江浙戰爭期間列強海軍聯合行動問題，可參見應俊豪，〈海軍武嚇、上海中立化與合作政策：江浙戰爭期間列強對華舉措分析〉，《國立政治大學歷史學報》，第 36 期（2011 年 11 月），頁 1-84。

⁴³ “International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

精琦士建議在實務上可以同意有限度的海軍合作，並侷限在海軍巡邏、護航等較溫和的措施，至於在政府合作層面上，美國政府則不宜涉入過深，以免受制於人，被迫介入過於激烈的軍事行動。此外，精琦士也建議美國政府應提醒美國在華航商注意海盜風險，並督促其採行可能的預防措施，例如對登船乘客實行行李檢查、在輪船上裝設無線電設備、要求船員幹部攜帶武器以備不時之需等。⁴⁴

精琦士的建議，顯然獲得國務院的採納與支持。在給駐華公使館的訓令中，美國國務院雖然同意必要時或許可與其他列強海軍合作，一同執行大亞灣水域的巡邏任務，但明確表態不認同駐華使館的見解，也對美國參與由列強共同署名的外交照會施壓方式多所顧忌。國務院認為列強聯合外交施壓成效不大，卻可能讓美國捲入到不適當的場合下：

國務院不相信列強共同或個別照會廣州當局會有任何好的作用……。遞交這樣一個照會，是不可能迫使中國當局採取有效的行動，來保護外人，處理中國水域內的海盜問題。因此，照會真正的目的，乃在於暗示中國人，參與照會的列強準備一同合作採取積極的陸軍與海軍行動，以便有效解決中國水域的海盜問題。但是最近英國海軍在大亞灣採取的武力行動，卻已證明無法有效達到預期的目的。所以列強擬採取的軍事行動計畫，例如海軍巡邏中國港口、砲轟城鎮、派遣陸軍登陸作戰等，毫無疑問地將會使得美國捲入到與美國利益關係不大的問題中。⁴⁵

換言之，美國一旦參與外交照會，即隱含未來將參與列強在中國沿岸地區的軍事行動，如此則茲事體大，必須慎重。其次，國務院也認為廣東海盜的劫掠模式乃是偽裝乘客登船，因此要有效處理廣東海盜問題，似乎應該進一步強化港口的檢查措施，嚴密搜查登船乘客及其行李，以防止海盜劫掠案件的發生，而不是當海盜事件發生後，再派遣海軍武力到中國沿岸地區進行報復行動。再者，廣東海盜直至目前並未直接劫掠美商輪船，但美國此時卻選擇與列強合作，在中國沿岸地區採取軍事行動，這樣的作法是否恰當？因此，國務院訓示，任何與其他列

⁴⁴ "International Cooperation to Suppress Pirates in China," A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

⁴⁵ "The Secretary of State to the Charg'e in China (Mayer)," 23 November 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 334-335 & RIAC, 893.8007/28.

強的海軍合作計畫案，均必須由美國亞洲艦隊總司令另外進行專業的評估報告後，才能做最後定奪。⁴⁶

二、美國海軍的現實考量

在實務層次來說，列強海軍共同合作處理廣東海盜的計畫，對美國海軍來說，可能也沒有多大的可行性，因為其結果不過是為他人服務。

首先，以公海海盜案件的廣東大亞灣海盜問題來說，多屬內部海盜劫掠模式，亦即海盜大多偽裝成一般乘客，挾帶武器登船，待商船航行至沿海或公海水域時，伺機從內部發動突襲，控制船隻、劫掠乘客財物後，再將其劫往大亞灣水域登岸逃亡。美國海軍亞洲艦隊情報官在分析此類劫案時，認為有效的解決之道不在於海軍介入，而在於船商公司是否真心全力防止此類劫案發生。美國海軍情報官認為現行中國水域外國船商所使用的主要防盜措施，諸如使用鐵窗、鐵絲網等將船艙隔離，區隔艦橋、輪機與華人艙房，以及裝設無線電設備等，均無助於防止海盜劫案發生。事實上，船商公司只要嚴格落實三項措施，即能完全預防劫案，其一對登船的乘客實行搜查，防止挾帶武器登船；其二，在乘客登船前須詳實確認其身分；其三，大幅提高外籍船員的比例。但船商公司之所以不願意採行上述三項措施，主要還是財政考量。因為此類措施不但將導致開支提高（外籍船員薪水高出華籍船員甚多），更會造成收入減少的重大負面作用，例如一旦執行嚴格行李搜查及核對乘客身分等措施，勢將讓大部分華籍乘客望之卻步，從而轉搭其他公司輪船。也因此，船商公司對於搜查行李、核實身分等措施，泰半以敷衍態度處理。

尤有要者，廣東海盜劫案中所造成的財產損失，幾乎均集中在乘客身上，船商公司所受的直接損失不多，僅是商船遭劫後，有一段時間內將造成航班延遲的現象。這點與廣東海盜特有的劫財不劫船的犯罪模式密切相關。因為只要船員不激烈反抗，海盜並不會破壞商船，之後也只是洗劫全船乘客財物，再將船劫往廣

⁴⁶ “The Secretary of State to the Charg’e in China (Mayer),” 23 November 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 334-335 & RIAC, 893.8007/28.

東大亞灣水域，隨即離船登岸逃亡。因此，在劫案後，船商公司即可完整地收回船隻，繼續營運。至於船上貨物，一般都是毫髮無損，因為除了銀圓、銀條等貴金屬外，海盜並不會去注意較為笨重的貨物。況且，航運貨物都有保險，萬一有損失也可由保險理賠。職是之故，船商公司才會以消極的態度因應廣東海盜問題。無庸諱言，船商公司當然也希望能夠有效解決海盜問題，免於海盜對於正常航班的威脅與阻擾，但必須在不增加額外開支負擔，也不影響其客源、收入的前提下。因此，船商公司多傾向從外部由海軍承擔巡邏保護的責任，而非自行負責強化商船的內部防盜措施。⁴⁷

根據美國海軍亞洲艦隊情報官的初步統計，在近年來 29 起公海海盜劫案中，受害船隻國籍近 9 成都是中國與英國（共 26 起），不屬上述兩國的僅有德國 1 起、挪威 2 起。美國船隻則尚未遭遇過公海海盜劫案。也就是說，真正受到中國海盜問題所影響，並急於謀求解決的國家，其實最主要就是英國。但是若由英國自行承擔海軍巡邏、護航或是武力介入等任務，一來負擔與開支過大，二來讓中國人容易產生反英情緒。所以，如果能夠由各國海軍一同參與巡邏、護航等任務，不但可以節省英國海軍的開支與負擔，也可以減緩中國人具有針對性的反英問題。因此，美國海軍情報官特別希望美國政府注意「海盜問題，如同共產主義一樣，都是靠著令人感到恐懼而博取名聲，但是在其背後卻隱藏著許多的邪惡」。⁴⁸

⁴⁷ 以英國船商為例，他們之所以消極看待廣東海盜問題，乃是因為英國政府的防盜對策之一，即是強制規定英國商船凡航行於海盜高風險水域，均須設有防盜措施，包括將輪船內部結構改造、將艦橋與輪機區「要塞化」、出入口設置鐵窗與防護網、雇用武裝印度警衛等，否則不給予出航許可。因此各國船隻在往來香港時，均須符合前述規定，否則無法出航，即使美國或是他國商船往來香港也須遵守。然而此類防盜措施往往所費不貲，且須由船商負擔，因此船商多半消極以對，也質疑此類措施的防盜作用。英國船商認為他們每年繳納鉅額稅金給英國政府，理應換取政府無條件的保護，故抵禦海盜之事不該由船商負責，而應該由英國海軍承擔。因此，英國船商多次呼籲英國政府擴大駐華海軍武力，建立有效的海軍巡邏體系，以防範劫案發生。見“The Minority Report,” January 1925, *Sessional Papers Laid before The Legislative Council of Hong Kong 1927*, No. 3, pp. 95-100; “Piracy Prevention Ordinance and Regulations,” from the Commander-in-Chief, China Station to the Secretary of the Admiralty, 17 February 1925, FO371/10933.

⁴⁸ 美國海軍亞洲艦隊情報官在報告中，強調其海盜問題分析，乃是綜整許多重要報告所得，包括英國新寧輪劫案調查報告、香港立法局通過的防盜章程及其相關評論、美國海軍華南

上述美國海軍亞洲艦隊情報官的報告，其實已具體指出隱藏在國際合作防盜案背後的英國圖謀：只要仔細梳理所謂的中國海盜問題，就會發現海盜問題之所以無法有效防範，在於英國船商公司的消極態度與不願承擔責任，所以只好由英國海軍出面承擔巡邏與護航的責任；但英國政府又不希望獨力承擔。因此，刻意宣傳海盜問題的嚴重性，讓各國同感畏懼，從而同意加入英國的聯合行動，協助英國解決海盜問題並分攤後續的海軍任務與相關開支。因此，美國海軍如果加入英國所提的國際合作防盜計畫，充其量只是為人作嫁，成為英國利用的棋子罷了。

其次，以廣東珠江水域的內河海盜問題來說，因海盜的活動範圍主要在珠江所屬的西江、東江等內河水域內，水深較淺，一般吃水較深的海軍船艦多半無法駛入，只有經過特殊設計、能夠航行在內河水域的淺水砲艦才可行駛，也才能前往珠江各支流水域去處理海盜問題。然而，以當時英、美、法、日等 4 國海軍駐廣東的艦艇看來，似乎只有英國海軍較有能力處理內河水域的海盜問題，日本甚至連一艘淺水砲艦都沒有。

表 1、英、美、法、日四國海軍駐廣東艦艇情況表

	英國	美國	法國	日本
砲艦數	8-10	2	2	1
其中可航行內河水域的淺水砲艦數	8-10	1	2	0

說明：上述數據僅統計砲艦（gunboats），並不包括巡洋艦、驅逐艦、護衛艦等其他各類大型船艦。

資料來源：“International Cooperation to Suppress Pirates in China,” A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

巡邏隊指揮官的報告，以及上海海事調查法庭所做的調查報告等。上述各報告基本上都是具有權威性的第一手海盜報告，再加上美國海軍的專業評估，故亞洲艦隊情報官所作的海盜問題分析相當具有參考性。見“Intelligence Report: China, Canton, Commerce, Piracy,” by Intelligence Officer, Asiatic Fleet, 4 January 1928, RIAC, 893.8007/46. 此處必須強調的是，廣東海盜並非刻意只劫英船。受到地緣因素的影響，廣東海盜活動範圍多半集中在華南水域，而華南水域航運業，則由英國船商公司（例如太古、怡和、德忌利士等輪船公司）控有主要市場；其次，1920 年代英國在華商貿利益仍居列強之冠，尤其香港、上海間航運與商業往來，本為英國在華利益之核心。是故航行在華南水域的船隻，除了華籍輪船外，外國船隻以英船最多，航班也最為密集。也因此，華籍及英國船隻最常遭到廣東海盜劫持。

至於美國海軍方面，在亞洲派駐有亞洲艦隊 (Asiatic Fleet)，負責防衛關島、菲律賓等領土，以及維護在華利益。亞洲艦隊麾下另設有長江巡邏隊 (Yangtze Patrol) 與華南巡邏隊 (South China Patrol)，分別負責保護美國在長江流域與華南地區的利益。⁴⁹ 根據 1927 年國務院的統計，當時華南巡邏隊常駐在廣州的艦艇僅有 2 艘砲艦，分別為邦板牙號 (USS *Pampanga*) 與阿什維爾號 (USS *Asheville*)。邦板牙號屬於淺水砲艦，因吃水淺故能夠航行在珠江支流等內河水域，其主要任務是機動性在珠江三角洲與西江水域執行巡邏任務，並護航美孚石油駁船或是往來於香港、江門與梧州之間的其他船隻。至於阿什維爾號因吃水較深，無法行駛內河水域，故其主要任務多是駐防在廣州港內，必要時則協助華南沿岸水域的護航任務。不過因為 1920 年代廣州局勢時常動盪不安，為了保護美國在當地的利益，阿什維爾號多半留在廣州，不太可能長期離港執行其他任務。換言之，以美國既有的兩艘砲艦情況下，一艘須常駐廣州、一艘須應付例行性護航與巡邏任務，實在不太可能抽調去支援英國規劃的海軍共同剿盜或防盜計畫。⁵⁰ 況且邦板牙號雖可行駛內河水域，但較為老舊，航速、武力與續航力都有很大的限制。⁵¹ 因此，美國海軍亞洲艦隊情報官即坦承如果要以僅有的少數砲艦在珠江水路執行警戒巡邏任務，簡直是「要求二、三位警察，去負責一個城市所有街道的警察勤務」。⁵²

美國海軍亞洲艦隊總司令布里斯托 (Admiral Mark L. Bristol, Asiatic Fleet) 在獲悉英國所提的國際合作反盜計畫後，其立場也與國務院類似，並不贊成美國參與英國提議的聯合行動。首先，布里斯托回顧近來中國海盜對於美國商業活動

⁴⁹ Bernard D. Cole, *The United States Navy in China, 1925-1928*, pp. 278-291; Kemp Tolley, *Yangtze Patrol: The U.S. Navy in China*, pp. 81-127, 177-212.

⁵⁰ "International Cooperation to Suppress Pirates in China," A Resume by Douglas Jenkins, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 21 November 1927, RIAC, 893.8007/28.

⁵¹ 根據美國海軍史網站 (Naval History & Heritage Command) 的資料，班板牙號砲艦原隸屬於西班牙海軍，1898 年美西戰爭期間被美國海軍擄獲，後來編入美國海軍艦隊中。該艦排水量僅 243 噸，最大航速約 10 節，編制人員 30 人，配備有 1 門 6 吋砲、3 門 3 吋砲。阿什維爾號則較新、也較大，1918 年才啟用，排水量 1,575 噸，編制人員 162 人，最大航速 12 節，配備有機槍、2 門 3 吋砲等，火力強大。兩艦相關資料，見美國海軍史網站：<http://www.history.navy.mil/danfs/index.html> (2014/5/16 點閱)。

⁵² "Intelligence Report: China, Canton, Commerce, Piracy," by Intelligence Officer, Asiatic Fleet, 4 January 1928, RIAC, 893.8007/46.

的威脅，認為問題其實並不大，且似乎大多可以獲得解決。美孚公司的汽艇拖船雖曾在廣東珠江遭劫，但由美國海軍艦艇執行護航任務後，現已解除海盜的威脅。長江上游的海盜問題固然嚴重，因受到既有船艦數量與吃水較深的限制，美國海軍尚無法提供商船充分的護航保護。然而待美國新建的 6 艘砲艦完工使用後，應可解決此類問題。之前，雖然受到上海軍事情況混亂及工人罷工等影響，6 艘砲艦的組裝工作延遲，但第一艘砲艦預計不久即可使用，其餘砲艦也會陸續完工。布里斯托認為待新砲艦投入執勤後，也可提供華南水域美商船隻足夠的保護。至於大來輪船公司的跨洋航線，則因先前香港警方曾掌握到海盜計畫劫船的情資，故開始執行預防性防盜的措施，但後來並未發生海盜攻擊事件。而大來公司的諸多防盜措施，特別是強制三等艙華籍乘客登記姓名等，造成反效果，導致客源流失，反倒使得其他競爭對手漁翁得利。故大來公司已取消上述記名措施，希望藉由岸上的行李搜查措施來預防海盜挾帶武器登船。至於美國公民在華南水域乘坐輪船往來交通時，遭到海盜攻擊的次數，也同樣有限。

尤有要者，布里斯托認為華南水域的海盜事件，其實多半具有針對性，搶劫的對象除了中國船隻外，主要以英國船隻居多。而且根據可靠的消息，廣州地區的反英風潮與海盜劫持英船事件之間有一定的關係，部分中國團體主導海盜事件，並將香港作為主要的策劃基地之一。因此，美國實在沒有必要去淌混水，參與英國所提的聯合行動。況且英國內部對於軍事剿盜行動可能也有歧見，例如英國海軍官員曾直接告訴布里斯托，「英國海軍部也不贊同以砲轟大亞灣村落，作為防範海盜劫案發生的手段。」事實上，布里斯托認為真正應該負起防盜之責的是英國等外國船商公司，他們理應雇用更高比例的外籍船員幹部，也應調整輪船內部結構，以便有效因應可能的海盜攻擊。

再者，若美國加入列強的外交照會行動，一旦廣州當局無法遵辦，屆時美國海軍勢必得承擔責任，共同加入列強海軍在中國水域的軍事巡邏任務，卻無權主導軍事行動的性質與走向。換言之，美國海軍將失去在處理中國海盜問題上的軍事自主權。所以，布里斯托清楚表示「強烈反對加入國際聯合巡邏艦隊去鎮壓中國水域的盜匪，因為美國政府將會因此承擔其他國家行動的責任，但卻無從主導此類行動。」

直言之，布里斯托並不反對美國透過外交手段照會中國當局，特別是應該要

向法理上 (de jure) 與實際上 (de facto) 的中國政府，以及各地方軍閥，關切海盜問題的嚴重性。但是此類行動應該要建立在保護美國利益的大原則之上，亦即如果當海盜事件真的損及美國利益時，美國政府才有必要透過外交、領事，甚至海軍來處理此類事件。⁵³

伍、美國對北京外交團國際合作防盜方案的態度之二：內部角力與最後決策

雖然美國駐華使館極力為聯合照會與合作防盜計畫辯解，但其諸多訴求最終並未被國務院接受。美國國務院並不認為海盜問題已經嚴重威脅到美國的利益，而英國所提的行動計畫，是否能夠有效發揮防盜作用也有很大的疑問，卻可能使美國捲入到其所不樂見的處境之中。至於列強海軍巡邏大亞灣水域方案，同樣也遭到國務院否決。國務院援引美國海軍亞洲艦隊總司令的看法，認為加入此方案只會使得美國必須承擔其他國家行動的責任，但無從主導此類行動。故國務院最後在 1927 年 12 月上旬，正式決定不加入英國所提外交與海軍聯合行動計畫。⁵⁴ 美國國務院並將此案來龍去脈與最後的決策告知海軍部。⁵⁵ 但是在決策醞釀過程前後，美國國務院、駐華使領館及海軍亞洲艦隊間，對於國際合作防盜方案彼此存在嚴重歧見，甚至相互指責不是。

一、美國駐華使領館的立場

美國駐華使館自始至終均相當不認同國務院的看法。事實上，在國務院、海

⁵³ “Commander-in-chief, US Asiatic Fleet to American Legation, Peking” 25 November 1927, cited from “The Charge in China (Mayer) to the Secretary of State,” 29 November 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 335-338 & “Commander in Chief, US Asiatic Fleet to the Secretary of the Navy,” 29 November 1927, RIAC, 893.8007/31.

⁵⁴ 例如美國國務院在給駐華公使的訓令中，即指出所謂列強共同照會廣州當局剿盜一事，「毫無任何正面作用」。見 “The Secretary of State to the Minister in China (MacMurray),” December 6, 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, p. 339.

⁵⁵ “Nelson Trusler Johnson, Assistant Secretary, Department of State to the Secretary of Navy,” 14 December 1927, RIAC, 893.8007/31.

軍亞洲艦隊表態傾向不加入英國所提的聯合防盜計畫，但尚未作成最後決策前，美國駐華使館曾試圖力挽狂瀾。公使館代辦梅爾（Ferdinand Mayer）在給國務院的報告中，解釋外交聯合照會雖然不一定會有好的結果，但是如果參與外交施壓的國家從原先的英國一國，擴充到其他列強，將會有更大的正面誘因，促使廣州當局改變態度，積極處理海盜問題。因為此舉不啻是向廣州當局攤牌，表明列強將不再繼續容忍海盜禍害，如果中國方面再無法有效解決海盜問題，列強將採取必要行動，自行保護其國民免於海盜威脅。當廣州當局意識到事情嚴重性後，或許就會謀求海盜問題的解決之道。其次，梅爾也向國務院澄清，外交聯合照會中隱含的後續軍事行動，其實侷限於列強海軍在大亞灣水域繼續執行聯合巡邏任務，並不會涉及到砲轟城鎮或派遣武裝部隊登陸作戰。而列強擬提供廣州當局的軍事合作範疇，同樣也僅限於海軍砲艦的支援與護航任務，而不會直接參與火線行動。換言之。聯合照會的目的僅在於外交施壓，後續的軍事行動則是做為外交施壓的後盾，但也只是有限度地使用海軍武力，亦即派遣艦艇巡邏大亞灣水域，不會涉及攻擊性的軍事行動。⁵⁶至於美國駐廣州領事官員的態度，則似乎有些模稜兩可：一方面對於英國所提聯合計畫，持較保留的立場，建議暫緩執行外交聯合照會方案；另外一方面又指出國務院與海軍當局對於廣東海盜問題的理解有誤，並質疑美國海軍在防盜事務上的能力。

在其早先的報告中，廣州領事官員即認為廣東海盜問題已嚴重惡化，但廣州當局顯然無力、也無意於改善情況，若要謀求廣東海盜的改善，就必須由列強共同出面，採取「比以往更為激烈的措施」。

列強或許同樣也必須面對此種（海盜的）威脅，並嘗試尋求解決之道。因為我深信，在沒有強大的外部壓力下，中國當局完全沒有能力去根除長久以來讓中國百姓蒙羞的罪惡。⁵⁷

言外之意，廣州領事官員似乎支持由列強採取聯合行動來處理廣東海盜的問

⁵⁶ “The Charge in China (Mayer) to the Secretary of State,” 29 November 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 335-338 & RIAC, 893.8007/31.

⁵⁷ “Piracy in Kwangtung Province,” J.C. Houston, American Consul in Charge, Canton to Ferdinand L. Mayer, Charge d’Affaires ad interim, American Legation, Peking, 21 October 1927, RIAC, 893.8009/40.

題。再加上英國駐廣州代理總領事先前曾極力試圖強化美國領事館對廣州當局消極處理海盜問題的印象。⁵⁸ 所以美國駐廣州領事官員應該是較為傾向於列強聯合行動。然而，在稍後廣州領事館的相關報告中，還是認為英國所提國際合作防盜方案中，有些部分不切實際。首先，既然根據英國過往的經驗，廣州當局曾多次拒絕與英國合作剿盜，也不太可能因為外交聯合照會，就會改變態度，同意與列強共同合作剿盜或防盜。況且當時廣州局勢非常混亂，⁵⁹ 既有廣州領導班子也與盜匪糾纏不清，⁶⁰ 並非遞交聯合照會的好時機，故應暫緩處理，待廣州局勢穩定後再伺機處理。至於海軍後續行動之事，美國駐廣州領事則不置可否，僅認為將來如必要採取行動，則無論由美國海軍自行處理或是與他國海軍合作，均應事先諮詢美國領事館與中國當局。

不過，另外一方面，美國駐廣州領事官員也指出，美國國務院及海軍當局對於廣東海盜問題的看法，顯然有相當誤解。例如美國海軍亞洲艦隊總司令布里斯托曾稱廣東海盜問題與廣州反英風潮之間有所關聯，但兩者並無直接關係。況且，海盜也並非只搶劫英國船隻。⁶¹ 事實上，從 1926 年 7 月至 1927 年 7 月，美

⁵⁸ 英國駐廣州領事主管除提供香港當局自 1914 年以來有關海盜的各類報告外，也曾當面告知美國領事英國的無奈之處：英國先前已竭盡所能地提供各種援助，甚至包括海軍砲艦，希望廣州當局能有效處理海盜問題，但結果總是事與願違。換言之，英國之所以推動國際合作防盜方案，乃是不得不為之舉。“Piracy in Kwangtung Province,” American Consulate, Canton to Ferdinand L. Mayer, Charg’e d’affaires ad interim, American Legation, Peking, 28 October 1927, RIAC, 893.8007/38.

⁵⁹ 1927 年 11、12 月間，廣東局勢異常混亂，先是張發奎、黃琪翔等人利用李濟深離粵之機，發動軍事政變，占領廣州，是為「廣州張黃事變」；稍後，則是張發奎的部屬，如葉劍英、梁秉樞等都是共黨成員，則趁張、黃忙於調兵應付來犯的新桂系軍隊之機，聯合工人赤衛隊，發動政變，占領廣州，是為「廣州暴動」。後經張發奎緊急從廣州外圍調動兵力，並聯合李福林等部粵軍一同回攻，方始控制局面。見郭廷以，《近代中國史綱》（香港：香港中文大學出版社，1988 年），頁 564-566。

⁶⁰ 美國駐廣州領事指控張發奎、黃琪翔等廣州領導人為了抵禦兩廣軍隊的攻擊（黃紹竑新桂系軍隊及李濟深所部粵軍），甚至不惜徵召土匪與海盜為兵，以至於廣州附近各股盜匪都穿上了軍服。不過美國廣州領事也強調張、黃等人對於外人還算友善，因為在國民政府外交部廣東特派交涉員朱兆莘的影響下，廣州並未有排外傾向。“Despatch from Canton,” 16 December 1927, cited from “The Minister in China (MacMurray) to the Secretary of State,” 16 December 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 339-34 & RIAC, 893.8007/37.

⁶¹ “Despatch from Canton,” 16 December 1927, cited from “The Minister in China (MacMurray) to the Secretary of State,” 16 December 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 339-34 & RIAC,

商美孚石油公司船隻就曾兩次遭到海盜劫掠。1927 年 8-12 月，更密集發生了 3 起美孚公司船隻被海盜劫持的事件。這 5 起事件總共導致美孚公司損失約 53,000 元港幣。因此，廣東海盜問題也確實損及美國利益。尤有要者，美國駐廣州領事在報告中，毫不諱言地強調美國海軍當局對美商航運的保護能力相當有限。例如前述 5 起美孚船隻劫案，均是美國海軍開始實行護航計畫後發生的，顯見護航的成效可能沒有想像中樂觀。特別是美孚船隻被海盜攻擊的水域多是在水位甚淺的小溪上，這些河道非但美國海軍現有船艦無法駛入，即使正在建造中的 6 艘內河砲艦也無法航行其中。因此，如果要有效護航美國商船、防止海盜劫掠，美國海軍應該調整目前的艦艇部署，除了內河砲艦外，還須配置兩艘能夠航行小溪的武裝汽艇，以作為輔助艦艇。此類汽艇應經特殊設計，長約 70 呎、寬 16 呎，約 200-250 匹馬力，航速能達到 18-20 節，船上並裝設 2 門快砲及 4-8 挺機關槍。人員配置上，每艘武裝汽艇應派駐 1 名軍官，統率 12 名士兵。⁶²

二、美國海軍亞洲艦隊的立場

對於英國所提的國際合作防盜計畫上，美國海軍顯然是站在駐華使館的對立面。當獲知駐華使領館的質疑後，亞洲艦隊總司令布里斯托在給海軍部部長的報告中，不只再度堅決表態反對參加海軍聯合巡邏大亞灣水域防盜計畫，同時也聲言反對美國參與外交聯合照會方案。布里斯托指出受到中國政局混亂、派系爭權的影響，無論軍事、民政的官員之替換極為頻繁，而後任官員往往拒絕履行前任官員的對外承諾，因此外交聯合照會沒有太大的實質作用。至於海軍聯合巡邏計畫，布里斯托則重申各國海軍官員，特別是英國與法國的艦隊司令皆不贊同此計

893.8007/37. 關於廣東海盜問題與反英運動之間有無關聯等問題，事實上除了廣州領事外，美國駐港澳總領事也強調毫無此事，特別是在香港「當地航商的圈子內，無人認為抵制香港與日益增加的近海輪船海盜案件間有任何的關係，因為近年來遭劫的船隻，從英國、挪威、法國到中國船都有」。“Piracy in South China Waters,” Roger Culver Tredwell, American Consul General, Hong Kong & Macao to the American Minister, Peking & the secretary of State, Washington, 27 & 30 January 1928, RIAC/893.8007/44.

⁶² “Despatch from Canton,” 16 December 1927, cited from “The Minister in China (MacMurray) to the Secretary of State,” 16 December 1927, *FRUS, 1927*, Vol. II, pp. 339-34 & RIAC, 893.8007/37.

畫，英國中國艦隊總司令也非常反對繼續在大亞灣進行報復與破壞行動。況且，對美國來說，如加入此聯合巡邏計畫，其他外國海軍極有可能做出抵觸美國對華政策的行動，而損及美國利益。事實上，布里斯托認為國際法對於海軍打擊公海海盜早已有所規範，毋須另外授權，所以如果美船遭遇海盜問題，美國海軍艦隊可及時反應與提供保護，不用仰賴所謂的聯合巡邏計畫。再者，各國海軍艦艇在沒有巡邏計畫的掣肘下，將有更多的彈性，可以隨時出動援救遭劫船隻。至於經營中國水域航線的各國商船，也應該要求其肩負防盜之責，諸如裝設無線電通訊設備、調整船隻內部結構以隔離艦橋與乘客區、提高外籍船員比例、在乘客登船前實行搜查制度，以防止挾帶武器等。⁶³

布里斯托相信只要美國駐華使領與海軍密切合作，必要時充分運用外交與砲艦力量，即可有效保護美商船隻，而不用採取軍事報復行動；加以在新砲艦陸續完工投入後，將可提供美船更大的保護，並擴大護航範圍。換言之，美國海軍艦艇已做好準備，在符合美國對華政策的原則下，維護美國利益，毋須參與所謂的聯合行動。布里斯托堅稱與其他國家的軍事合作，必須審慎以待，除非是在華美國公民的生命財產安全與其他各國同時受到威脅，或是關係到人道問題等特殊情況，否則不應輕易加入聯合行動。⁶⁴

三、決策背後

總結來說，美國政府對於廣東海盜問題的決策過程，乃是經由縝密的內部分析與評估。國務院主要的決策依據，即是遠東司所做的內部評估報告，而此份報

⁶³ “Commander in Chief, US Asiatic Fleet to the Secretary of the Navy,” 11 December 1927, RIAC, 893.8007/31. 關於英國海軍對於巡邏大亞灣方案的態度，美國駐港澳總領事館在後續報告中也有類似看法，其表示英國駐華海軍總司令雖已盡力調派艦艇監視廣東沿岸水域，並安排艦艇在航經大亞灣時順道繞往大亞灣水域，預防海盜犯案，但是「根據目前已知的情況，英國海軍並未試圖在大亞灣維持長期巡邏計畫」。見“Piracy in South China Waters,” Roger Culver Tredwell, American Consul General, Hong Kong & Macao to the American Minister, Peking & the secretary of State, Washington, 27 & 30 January 1928, RIAC/893.8007/44.

⁶⁴ “Commander in Chief, US Asiatic Fleet to the Secretary of the Navy,” 11 December 1927, RIAC, 893.8007/31.

告的撰寫者是曾任美國駐廣州總領事精琦士。精琦士十分熟悉廣州當局的運作模式，且根據過去英國與廣州當局的互動結果，研判聯合照會不可能有好的結果，反而會橫生枝節、為人作嫁，造成美國身陷與其在華利益關係不大的海盜事務上。很明顯的，在國務院眼中，精琦士此評估報告的權重遠高於駐華公使館的諸多建言，因此國務院最終否決了外交聯合照會案。

至於列強海軍巡邏方案，國務院則是參酌了美國海軍亞洲艦隊總司令布理斯托的觀點，認為加入英國所提的聯合海軍巡邏方案只會讓美國海軍受制於人。然而布理斯托之所以不支持英國提案，除了考量艦隊本身實力有限外，也與海軍方面不願意過分承擔防盜責任有關。布理斯托曾多次強調英國駐華海軍艦隊司令對於海軍巡邏防盜及剿盜方案也有疑慮，不贊成英國政府相關規畫，這反映出英國海軍內部有其務實考量，認為海軍已承擔過多防盜上的責任。所以，如果連利益直接相關的英國海軍也有如此不滿與顧忌，那麼利益不大的美國海軍又何須介入過深，而為人作嫁呢？事實上，後來在北京外交團五國公使第四次反制海盜措施會議上，美國公使馬慕瑞即曾為此親自詢問英國公使藍浦生（Miles Lampson, British Minister, Peking），質疑是否連英國海軍司令本身也不贊成海軍巡邏方案。而藍浦生坦承英國海軍中國艦隊總司令提威特（Rear Admiral Sir Reginald Tyrwhitt）確實不太支持此方案，認為可行性不大。⁶⁵ 顯見布理斯托並非是無的放矢。再者，美國海軍堅決反對的原因，或許可從前述亞洲艦隊情報官所作的內部評估報告中略窺端倪。在這份報告中，情報官以相當不客氣的口吻，揭露所謂的中國海盜問題，有很大程度其實是英國宣傳出來的；其理由竟然只是當英國海軍被迫出面承擔英國船商推卸的防盜責任時，既無力也無意獨力應付，故想要再轉嫁他人以求分攤責任，乃試圖將其他利害關係不大的各國海軍拉進聯合巡邏計畫。此種英國陰謀論的觀點，或許也反映出布理斯托為何對於英國提案充滿敵

⁶⁵ 不過，藍浦生也極力向美國公使馬慕瑞澄清，為了處理廣東海盜問題，英國方面已煞費苦心，嘗試過各種方案，無論是預防性的防盜措施，或是懲罰性的軍事進剿行動，英國均曾試過，但成效顯然有限，也遭致英國船商的批評。也因此英國才想要透過國際合作的方式，集思廣益謀求解決之道。所以，縱然中國艦隊總司令提威特不太認同海軍巡邏方案，但或許藉由國際合作的形式會有好的結果。見“Minutes of Fourth Meeting of Committee Appointed by the Diplomatic Body to Discuss Anti-Piracy Measures,” 16 November 1927, RIAC, 893.8007/43.

意，甚至不惜提出廣東海盜問題與反英抵制運動有關等較為牽強的理由，目的無非是想藉此撇清與英國的關係，不願意讓美國海軍去承擔英國海軍的責任。

其次，關於廣東海盜究竟是否直接對美國在華航運利益構成嚴重威脅，在美國國務院與海軍，以及駐華使領館之間，顯然有著相當大的歧見，幾乎成為各說各話的情況。事實上，在稍後美國駐港澳總領事館的報告中，曾詳細評估廣東海盜對於美國航商的實際威脅程度，適足以釐清箇中的複雜情況。當時美國在華南水域（往來香港）有航運利益者共有 4 家航商，包括哥倫比亞太平洋航運公司（Columbia Pacific Shipping Company）、史威豪特公司（美澳遠東航線公司，Swayne & Hoyt or American Australian Oriental Line）、大來輪船公司，以及美孚石油公司。其中，哥倫比亞太平洋航運、史威豪特兩公司主要經營貨運業務，並未涉及客運，船員全屬美籍，故不曾遭受海盜的威脅。至於美孚石油公司則在香港、廣東珠江水域有龐大駁船與汽艇船隊，確實經常面臨海盜的威脅。不過，此類海盜問題多屬內河海盜行為，與橫行華南水域、偽裝乘客的公海海盜、大亞灣海盜性質迥異，且美國駐廣州總領事與海軍華南巡邏隊已經主動提供協助，相信已有因應之道，應毋須放在國際合作防盜計畫架構內討論。也因此，美國駐港澳總領事館認為國際合作防盜計畫所關注的問題，絕大部分並不適用於美商船隻。唯一例外、可能必須面對廣東海盜威脅，主要是經營客運航線的大來輪船公司。先前香港警方曾通報有廣東海盜計畫劫持大來公司所屬輪船。如果一批有組織的海盜偽裝乘客挾帶武器登船，並在大海上發動突擊行動，確實不易有效防範。然而，美國駐港澳總領事館卻「強烈懷疑」（*extremely doubtful*）其可能性。因為廣東海盜最常劫掠的對象，是航行在華南各港口間的小型沿海輪船，而大來公司所屬船隻則是從事跨洋航運的大型輪船。此類跨洋輪船噸位大，艙房間距離較遠，偽裝乘客登船的海盜要成功組織有效攻擊、控制全船，難度極大，加上船員幹部也都配戴武器，即可迅速反制海盜攻擊。若在跨洋輪船各艙房間再加裝警報系統，即可提前預警，讓其他艙房，特別是艦橋區與輪機室可預作準備，更可抵禦海盜攻擊。⁶⁶

⁶⁶ 當列強駐華公使在北京商討外交與軍事上的聯合行動之際，各國駐香港領事團也在 1927 年 11 月召開非正式會議，討論如何共同合作，以有效防範華南水域的海盜問題。美國駐港澳總領事館則在 1928 年 1 月向國務院及駐華公使館提出分析報告。“Piracy in South

換言之，從美國駐港澳總領事館的分析報告，可以清楚看出國際合作反盜計畫中，涉及到的美商利益的確不大，且就當時可能面對的海盜威脅來說，似乎已有了應付之道。美孚公司在珠江水域的內河海盜問題，透過新砲艦的加入執勤或是再擴編武裝汽艇，應可提供美船充分保護。而大來公司的公海海盜與大亞灣海盜問題，則本來威脅即不大，似也僅需增設艙房警報設施與強化美籍船員的防禦準備，即可有效解決。因此，所謂的廣東海盜問題，實際上與美商利益關係不大，如果美國方面僅靠己力即可有效防制，則又何必去淌混水，去參加外交與海軍的聯合行動，幫英國分攤其應負的防盜任務呢？⁶⁷

陸、結論

1920 年代中國海盜問題日益嚴重，其中又以廣東海盜最為兇狠猖獗，屢屢劫掠船隻，並將其劫往廣東大亞灣水域。但當時中國內部呈現軍閥割據分裂、南北對峙的複雜情況。在法理上，（北伐成功以前）列強所承認的中央政府是北京政府，但海盜聚集所在的廣東，事實上卻是隸屬於孫文及其後繼者領導的廣州政府所控制。因此，英、美等列強在處理此類海盜問題時，往往陷於兩難的尷尬局面。以英國為例，每當有英船劫案發生，英國駐華公使館仍會向「法理上」的中國中央政府（北京政府外交部）提出交涉，但同時英國駐廣州總領事館也會直接向管轄廣東、「事實上」的廣州政府提出類似交涉，美國大致也是如此。顯而易見，北京的交涉多半徒具形式，而廣州的交涉才較具實際意義。理論上，列強當然應該

China Waters,” Roger Culver Tredwell, American Consul General, Hong Kong & Macao to the American Minister, Peking & the secretary of State, Washington, 27 & 30 January 1928, RIAC/893.8007/44.

⁶⁷ 1927 年 11 月左右，香港港務長（Harbor Master）曾受香港總督之命，要求所有船商向香港顧問委員會（Advisory Board）尋求防盜諮詢，包括如何強化防禦艦橋區以及籌思其他防盜措施等，但美商大來公司代表卻向美國駐港澳總領事表示，「因為該公司從未遭到海盜攻擊，所以他並不認為有必要向香港顧問委員會尋求協助。」事實上，除了大來公司外，也沒有任何一家美國船商曾向香港顧問委員會尋求諮詢，顯見海盜問題對於美國船商來說，利害關係確實不大。見“Prevention of Piracy,” Roger Culver Tredwell, American Consul General, Hong Kong & Macao to the American Minister, Peking & the Secretary of State, Washington, 7 November 1927, RIAC/893.8007/39.

向北京政府外交部提出交涉，要求處理海盜問題，但無任何實質的作用，因為北京政府管轄權無法及於廣東。即使北京政府同意派遣海軍前往處理，也沒有多大的意義。北京政府所屬艦艇要前往敵對的廣東水域執行剿盜或是救援任務，在現實條件下毫無成功的可能性。職是之故，對於廣東海盜問題，列強必須與廣州政府直接交涉處理，才能真正觸及問題的核心。而北京政府也不會反對列強直接與廣州交涉，畢竟這本來就是廣東惹出來的麻煩，該由其自行解決，只不過將此類外交行為視為是地方政府層級的交涉。所以英國在北京外交團的提案中，以及美國海軍亞洲艦隊總司令的報告中，均提及如要針對海盜問題向中國提出聯合外交照會，應考慮同時送交法理上與事實上的中國政府。換言之，列強均是以彈性的作法來因應中國內部分裂割據與南北對立的現況。⁶⁸

其次，在中國與廣東海盜問題的處置態度上，相較於英國的積極進取，美國的態度顯得相當謹慎小心。這當然與美國在華航運利益上並未直接受到海盜威脅有很大的關係。所謂事不關己、己不操心，因此美國較傾向置身事外，冷眼旁觀英國所採取的各種舉措。另外，美國外交政策上素來帶有人道主義色彩，不願輕易動武，以免傷及無辜百姓，對於英國過激的軍事行動，也表露出不認同的態度。再加上美國在第一次世界大戰後，在對外施為上逐漸浮現孤立主義的傾向，不願涉入國外事務過深。因此，美國多次婉拒英國的合作邀請，或是只願意有限度地參與防盜行動。然而，究其實際，美國不太可能完全撇清在防盜上的責任。美商航運上雖未直接受到海盜威脅，但美國在華商務活動仍然不可避免地間接受到海盜的影響。美商往來華南各口岸間，無論是運送貨物或人員乘坐，均大量仰賴其他國籍輪船，其中又以英船為最主要運輸平臺。因此，在某種程度上，美國在華商務的安全，部分是託庇於英國的保護。一旦英國的保護手段失效，英船遭到海盜劫持，則船上的美商乘客與貨物也將陷於險境。因此美國對於英國的多次訴求，即使在理智上不認同或不支持，但在情感上還是不得不承認負有一定的道義責任。

就英國來說，在海盜對策上，自始即致力於拉攏美國，無論是一開始的中

⁶⁸ 關於列強在因應海盜劫案時，如何與中國法理上與事實上的政府展開交涉，可以參見應俊豪，〈通州輪劫案與中英關係：從海軍合作、外交交涉到法權爭議〉，收入國立政治大學人文研究中心，《全球視野下的中國外交史論》（已通過審查，出版中）。

(粵)英合作、英美合作，還是後來的國際合作，英國都希望能獲得美國的理解與支持。英國固然在華經營通商利益甚久，勢力也最為強大，但不容否認的，一戰後美國對東亞事務的影響力已大幅提升，基於國際現實的考量，英國在華的所作所為須顧及美國的態度。特別在防盜問題上，如有美國的支持，再加上英國本身的優勢，即可影響其他列強共同採取強而有力的行動，有效解決廣東海盜問題。英國用盡各種策略，試圖爭取美國對於防盜行動的支持，但似乎未能達到預期目的。所以英國只好將廣東海盜問題提交到北京外交團，希望透過各國公使的力量影響美國決策。英國的策略可謂成功了一半，並獲得美國駐華公使館的大力支持，使得國際合作防盜案後來幾乎進展到各國政府正式授權的最後階段。但是美國國務院卻在此關鍵時刻跳出來表達明確的反對意見，等於直接宣告封殺此案。藉由深入分析美國在北京外交團國際合作防盜案上的最終決策過程，更能觀察到美國在對外政策上的多重複雜性與內部矛盾性。

首先，美國政府在中國與廣東海盜問題的決策上，乃是由國務院根據遠東司內部評估報告，並參酌駐華海軍亞洲艦隊總司令的看法，直接推翻駐華公使館的建議，從而否決了美國加入英國所提外交聯合照會與海軍共同巡邏防盜計畫的可能性。但是在美國政府內部決策過程中，卻經過相當多次的意見交流與彼此辯難。以外交官員來說，「在現場」(officers on the spot)的第一線外交官員(例如駐華使領)與「不在現場」(those not on the spot)的美國國務院官員之間，對於中國海盜問題的處置之道，存有相當歧見。國務院官員比較堅持華盛頓會議「九國公約」所確立的中國問題處理原則，即不涉入有可能影響到中國主權之事，特別是有關軍事性質的行動。而且，國務院官員對於所謂的列強「聯合行動」，也以戒慎的態度來看待。在對華施為上，美國固然主張列強間應有適當的協調機制，但反對此類協調讓美國捲入到與美國利益關係不大的事務上，特別是可能會束縛美國在未來行動上的自主權，同時也可能會造成負面觀感，讓外界或是中國人誤以為美國與其他列強有所勾結。

此外，從國務院官員處理中國海盜問題時的顧忌態度，不難看出有一絲絲理想主義的成分。自華盛頓會議中國問題決議案中確立尊重中國主權獨立與領土完整、不干涉中國內政等大原則之後，1920年代美國對華政策基本上依循保持中立地位、除非必要否則不涉入中國內政事務的基調。這套政策反映在實際作為，

傾向於維持現狀，避免動用武力介入中國事務，特別是那些屬於中國社會內部的問題。對於中國內戰，美國必須嚴守中立，至於因內戰而導致的社會失序現象，例如海盜、土匪問題自然也毋須太過強力介入處理。所以，除非中國現狀演變的結果，有企圖挑戰既有中外條約的架構，或是嚴重威脅美國在華利益與地位，否則美國不應有劇烈的反應。因此，對於列強聯合陣線或是武力介入等較為激烈的行動，美國國務院多半以保守謹慎的態度處之。

然而，對於在現場的美國駐華使領而言，國務院的保守態度卻顯得有點不切實際。因為 1920 年代日益嚴重的中國海盜問題，確實已對美國在華商務與公民的生命財產安全構成一定程度的威脅。究其實際，中國海盜在犯案時並無國籍因素的考量，也沒有刻意避開美國籍船隻。只不過中國海盜問題本以閩粵地區最為嚴重，而英國在從香港到長江流域的華南、華中地區擁有較大的商業利益，往來船隻航運也最為密集，以致形成中國海盜似乎有專門劫掠英國船隻的刻板印象。因此，中國海盜問題既然對於美國航運也有潛在或是直接的威脅，美國政府即應該介入處理。所以，如果英、法、日、義等國有意推動共同合作以防範中國海盜犯案，美國理應加入其中，以聯合的方式來促成並加速海盜問題的有效解決，維護美國在華的商業利益。

另一方面，同樣屬於駐華的官員，外交使領系統與海軍系統也可能有不同的考量。雖然上述外交、海軍官員多半從務實的角度著眼，但雙方思考的方向卻有非常大的差異。例如外交使領人員為求海盜問題的有效解決，以強化保護美國在華商務與公民利益，傾向支持美國加入列強海軍聯合巡邏危險水域計畫。但對於美國海軍官員而言，還有其他層次的問題必須列入考量：聯合巡邏計畫可能大幅增加美國海軍艦艇在調度上的負擔，額外的油料耗費與人員開支也是必須顧慮的重點。換言之，中國海盜肆虐於東亞水域的現象固然是美國必須正視的問題，但是如果海盜實際上並未造成美國商務的重大損失，而為了防範海盜卻需投入不成比例的艦艇、人員與財政開支，那麼對於美國來說，就不是一筆合算的作法。更重要的是，由英國積極推動列強海軍合作防盜計畫，主導權極可能落入英國海軍手中，一旦美國加入其中，不但受制於英國，且有為人作嫁之虞，畢竟受到中國海盜影響最深的是英國，而非美國。由此觀之，美國海軍亞洲艦隊總司令之所以表態反對加入由英國主導的列強合作防盜計畫，箇中原因也就相當清楚了。

簡言之，第一次世界大戰後，歷經巴黎和會、華盛頓會議，美國對於中國事務問題的發言權與日俱增；也因此，英國等其他列強的對華態度，多少會受到美國對華政策的影響。尤其在美國主導下，華盛頓會議通過中國問題決議案（「羅脫四原則」），成為 1920 年代列強對華政策的主要共識，亦即重申門戶開放政策，強調在華商業機會均等，尊重中國主權獨立、領土完整，不利用中國現狀擴大在華特權，且列強間彼此合作協調，提供中國一個無礙的環境，讓其發展成為一個穩定的國家。在此國際體系下，列強不應干涉中國內政事務，更不該侵犯中國領土與主權。海盜猖獗本是中國內政失序現象的反映，但英國為解決中國海盜問題，致力於推動剿盜行動及國際合作防盜方案，似乎稍有逾越上述國際規範的模糊空間，故更希望獲得美國的背書與支持。但美國政府顯然不願意介入此類事務，加上其他現實因素的考量，決定退出英國所提的聯合外交警告及國際軍事合作防盜方案。美國的表態，也間接影響其他列強的動向，法、義兩國隨即宣布退出合作案，而日本雖表面上願與英國合作，但事實上意興闌珊，降低與英國軍事合作防盜行動的規模與層級。換言之，美國的態度最終使得英國極力推動的國際合作防盜方案宣告失敗。⁶⁹

⁶⁹ “Minutes of Fourth Meeting of Committee Appointed by the Diplomatic Body to Discuss Anti-Piracy Measures,” 16 November 1927, RIAC, 893.8007/43; 「海賊討滅方ニ関スル件」(海軍省軍務局杉山中佐電話, 1928 年 1 月 7 日)、「海賊討滅方ニ関スル件」(外務省田中大臣ヨリ在本邦英國大使, 1928 年 1 月 7 日), 〈支那海賊關係雜件〉, 日本外務省外交史料館藏, 第一卷, F-0138/0228-0229、0231; 「海軍次官ヨリ馬要司令官、宇治艦長宛」(官房機密第一番電報, 1928 年 1 月 7 日), 〈支那海賊關係雜件〉, 日本外務省外交史料館藏, 第一卷, F-0138/0230; “John Tilley, British Embassy, Tokyo to Austen Chamberlain, Foreign Office, London,” 15 December 1927 & 12 January 1928, CO129/507/3.

徵引書目

一、檔案

《日本外務省紀錄》（東京，日本外務省外交史料館藏）

〈支那海賊關係雜件〉，第一卷。

Department of State (United States). *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*. Washington: Government Printing Office, 1938（美國國務院《美國對外關係文件》，簡稱 FRUS）（麥迪遜，美國威斯康辛大學圖書館數位資料庫：<http://uwdc.library.wisc.edu/collections/FRUS>）

Department of State (United States). *Records of the Department of State Relating to the Internal Affairs of China, 1910-1929*.(M329) Washington, D.C.: The National Archives, 1960(美國國務院《中國國內事務檔案》，簡稱 RIAC)（臺北，中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館藏）

RIAC, 893.00/5498.

RIAC, 893.8007/12.

RIAC, 893.8007/15 (1/2).

RIAC, 893.8007/18.

RIAC, 893.8007/20.

RIAC, 893.8007/21.

RIAC, 893.8007/28.

RIAC, 893.8007/29.

RIAC, 893.8007/31.

RIAC, 893.8007/37.

RIAC, 893.8007/38.

RIAC, 893.8007/39.

RIAC, 893.8007/40.

RIAC, 893.8007/43.

RIAC, 893.8007/44.

RIAC, 893.8007/46.

Great Britain, *Colonial Office, Original Correspondence: Hong Kong* (英國《殖民地檔案》)(香港, 公共圖書館藏微捲檔案)
CO129/507/3.

Great Britain, Foreign Office. *Central Correspondence, Political, China, 1905-1940*. London: Public Record Office (英國《外交部檔案》)(臺北, 中央研究院近代史研究所郭廷以圖書館藏)
FO371/10932.
FO371/10933.

Great Britain, *The Cabinet Papers* (英國《內閣檔案》, 簡稱 CAB)(倫敦, 英國國家檔案局藏)
CAB/24/202: 0024.
CAB/24/181: 0072.

二、報紙

The Strait Times, Singapore, 1926.

三、工具書、檔案彙編

中國社會科學院近代史研究所翻譯室編,《近代來華外國人名辭典》。北京: 中國社會科學出版社, 1984 年。

U.S. Naval War College. *International Law Documents: Conference on the Limitation of Armament with Notes and Index, 1921*. Washington: Government Printing Office, 1923.

四、專書

吳翎君,《美國與中國政治(1917-1928)——以南北分裂政局為中心的探討》。臺北: 東大圖書公司, 1996 年。

張力,《國際合作在中國: 國際聯盟角色的考察, 1919-1946》。臺北: 中央研究院近代史研究所, 1999 年。

郭廷以,《近代中國史綱》。香港: 香港中文大學出版社, 1988 年。

- 應俊豪，〈英國與廣東海盜的較量——一九二〇年代英國政府的海盜剿防對策〉。
臺北：臺灣學生書局，2015 年。
- Iriye, Akira. *After Imperialism: The Search for a New Order in the Far East, 1921-1931*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Tolley, Kemp. *Yangtze Patrol: The U.S. Navy in China*. Annapolis: Naval Institute Press, 1971.

五、期刊論文

- 川島真，〈再論華盛頓會議體制〉，收入金光耀、王建朗主編，《北洋時期的中國外交》，頁 81-90。上海：復旦大學出版社，2006 年。
- 唐啟華，〈北洋外交與「凡爾賽——華盛頓體系」〉，收入金光耀、王建朗主編，《北洋時期的中國外交》，頁 47-80。上海：復旦大學出版社，2006 年。
- 應俊豪，〈1924-1925 年英國政府處理廣東海盜問題的策略運用：粵英軍事合作剿盜行動〉，《國史館館刊》，第 37 期（2013 年 9 月）。
- 應俊豪，〈1927 年英國海軍武力進剿廣東海盜研究〉，《國立政治大學歷史學報》，第 41 期（2014 年 5 月）。
- 應俊豪，〈海軍武嚇、上海中立化與合作政策：江浙戰爭期間列強對華舉措分析〉，《國立政治大學歷史學報》，第 36 期（2011 年 11 月）。
- 應俊豪，〈亟思反制：1920 年代後期英國處理廣東海盜政策之轉向〉，國立政治大學人文研究中心，《國際秩序與中國外交的形塑》，頁 109-161。臺北：政大出版社，2014 年。
- 應俊豪，〈通州輪劫案與中英關係：從海軍合作、外交交涉到法權爭議〉，國立政治大學人文研究中心，《全球視野下的中國外交史論》（已通過審查，出版中）。
- 應俊豪，〈1920 年代美國駐華使領館對於中國海盜問題的觀察與態度〉，《東吳歷史學報》（已通過審查，待刊）。
- Blue, A. D. "Piracy on the China Coast." *Journal of the Hong Kong Branch of the Royal Asiatic Society*, Vol. 5 (1965).

六、學位論文

Cole, Bernard D. "The United States Navy in China, 1925-1928." Auburn: Auburn University Ph.D. Dissertation, 1978.

七、網路資料

「美國海軍史網站 (Naval History & Heritage Command)」：<http://www.history.navy.mil/danfs/index.html>。

莫紀彭筆錄，李業宏整理補充，〈李福林自述〉，《廣州文史》，第 49 輯（1995 年），全文網址：<http://www.gzwxws.gov.cn/gzws/gzws/ml/49/200809/t200809107162.html>。