



日内瓦海军裁军会议与 英美围绕海洋权势转移的博弈

李书剑 洪邮生

摘要:在历史上大国权力转移的过程中,守成国与崛起国之间的互动不仅以激烈的正面军事冲突呈现,还以外交博弈的形态频繁出现,其过程呈现非线性与复杂性的特征。英美海权转移作为英美权力转移的核心内容之一,1921 年的华盛顿会议被认为是其海权转移的标志性事件。但两次世界大战期间的英美海权转移并不是线性过程,这突出体现在 1927 年召开的日内瓦海军裁军会议上:英国全力以赴企图“重返太平洋”,以夺回在该地区已然衰落的海权,而美国则全力拒止。在日内瓦会议上,围绕着维护还是修改《五国海军条约》和对海权具有举足轻重影响的巡洋舰吨位配额等重要问题,英美展开了激烈的外交博弈,最终因为两国间存在巨大分歧而宣告会议破裂。这一结果延缓了美国海权崛起的步伐,英国也有限度地延缓了其海权衰落,验证了海权转移的非线性特征。

关键词:英美海权转移;太平洋海权;日内瓦会议;海军裁军谈判

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0719

收稿日期:2023-05-15

基金项目:本文系江苏省社会科学基金重点项目“近代以来国际体系的演变与大国关系互动研究”(14LSA002)的阶段性和成果。

作者简介:李书剑,男,黑龙江齐齐哈尔人,南京大学历史学院、国际关系研究院、中国南海研究协同创新中心博士生,E-mail: dg1713005@smail.nju.edu.cn;

洪邮生,男,江苏扬州人,历史学博士,南京大学国际关系研究院教授、博士生导师,研究方向为国际关系史、欧洲国际关系。

一 问题提出、概念界定与研究主旨

权力转移是国际关系史上反复出现并且具有重要意义的现象。20 世纪上半叶出现的剧烈国际格局变动和权力转移现象,就其结果而言,是美国接替英国成为另一个全球性霸权国家^①。这一权力转移进程集中体现于两次世界大战的间歇期(1919—1941 年间),而海军问题是该时期英美权力转移关系的核心问题之一。在该问题上,英美和其他海上强国通过一系列外交会议,尤其是 1921 年的华盛顿会议、1927 年的日内瓦海军会议和 30 年代的两次伦敦海军会议进行了激烈的外交博弈。既有关于权力转移的理论,研究者多聚焦于促成权力转移的因素及其所引发的战争原因与临界条件,忽略了权力转移进程的基本特征,且暗含权力转移是一个持续的线性进程。

在权力转移或海权转移的既有研究中,学界都没有深入探讨其线性或非线性特征。所谓“线性”,原是解析几何的基本概念,表示一对数量关系在直角坐标系中呈直线形态,后引申至其他学科。以权力转移为例,线性进程所表达的英国全球霸权的持续衰落和美国全球霸权的持续崛起是一个简单而连续的此消彼长过

^①实际上,苏联也在第二次世界大战中崛起成为超级大国,学界论述英美之间权力转移关系的文献汗牛充栋,但少见论述英苏之间权力转移的文献。

程。而非线性则是与线性相反的一个概念集,其数学含义为包括曲线、非连续的点的集合以及其他表现为非直线的数量关系。事实上,非线性进程的概念更为接近客观世界演变的真实状况。在权力转移进程中,非线性体现在转移进程的曲折、反复和不确定性上,其本质上的意义指向权力转移是一个结果概念。作为进程的权力转移或海权转移,并不是一个具有明确目的性与确定性的过程。同时,无论是海权转移还是权力转移,就战争间歇期的国际关系而言,不是只有英美两国间的二元权力转移,而是包括英美、英苏、德日等在内的多元竞争性权力转移,其中就海权竞争而言,也有英、美、日、德、法、意等多国参与。因此,多元主体权力/海权转移更不可能以线性方式进行,而呈现出更为复杂的非线性特征。

以上两点在既有研究中被严重忽略。一些学者认为,自一战结束后,英美之间的权力/海权转移是一个线性进程^①,即表现为显著的英国衰落与美国崛起的同时性;也有学者认为,英国并没有衰落,在第二次世界大战爆发之前并不存在所谓的“权力的转移”^②。前者否定了权力/海权转移进程的非线性特征,而后者“却在相当程度上忽视了英美两国霸权转移实际发生之前一系列至关重要的铺垫性变化”^③。因此,在争论中进一步重新认识英美海权转移的历史进程和结构特点,具有重要的学理意义。

在英美海权转移进程中,1927年的日内瓦会议具有特殊意义,因为本次会议最为突出地体现了英美海权博弈与转移的非线性特征。会议的焦点是英国企图“重返太平洋”,而美国在外交谈判中不接受任何阻止其“首屈一指的海军”建设,即海权崛起的协议条款,这导致了英美之间在谈判桌上出现激烈的对抗,并导致会议最终走向破裂。日内瓦海军谈判的激烈与复杂,说明海权转移的斗争激烈与复杂,又证明了海权转移的非线性特征,为权力转移的非线性特征提供了例证。

国内学界对1927年日内瓦会议缺乏专门性研究,而国外学者的研究又多聚焦于裁军谈判本身或者与会国各自的海军战略,未能充分结合英美权力/海权转移的宏观背景加以考察和解释^④。同时,即便学界在学理上并不否认权力/海权转移进程的非线性特征,但亦缺乏对该特征的具体案例研究,只是将其视为事物发展中的一种普遍性规律,从而忽视了这种非线性特征在权力/海权转移进程中的关键性作用。需要指出的是,本文并不是从历史到理论的抽象性研究,而是在理论的缝隙中寻找历史的细节。因为学界只是在逻辑推理中认为权力/海权转移应该或者可能是非线性的过程,而缺乏对真实历史案例的详细考察和解释,故而从微观视角重新认识、探讨1927年日内瓦会议就有了特殊的标本意义。本文基于相关的一手外交文献,围绕维护还是修改《五国海军条约》和对海权举足轻重影响的巡洋舰吨位等重要问题,就英美等国激烈交锋的过程、原因和实质进行分析探讨,进而阐释双方在该地区海权转移的复杂性及其相关因素,以有助于理解美国如何最终“和平”地取代英国而实现世界海上霸权的历史性转移。

二 英国“重返太平洋”与三国造舰竞赛:日内瓦海军会议召开的背景

1921—1922年举行的华盛顿会议是两次世界大战期间重构亚太地区海权的关键性国际会议。英国、美国、日本、法国和意大利经过外交谈判签署《五国海军条约》,规定五国海军主力舰比例为5:5:3:1.75:1.75,确立了英美主力舰平等原则,迫使英国放弃了标志着其海上霸主地位的“双强标准”^⑤。会议期间,美国通过《四国条约》拆散了英日同盟,并通过《九国公约》确认其提出的“门户开放”政策,防止日本与英国形成、巩固对东亚地区尤其是对中国的垄断性利益。然而,《五国海军条约》的签署并不意味着美国已经获得了

^①Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times* (New York: Verso, 2010): 48-75; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987): 123-131.

^②John R. Ferris, “‘The Greatest Power on Earth’: Great Britain in the 1920s,” *The International History Review* 13, no. 4 (November 1991): 726-750; David Edgerton, “Science and nation: towards new histories of twentieth-century Britain,” *Historical Research* 78, no. 199 (February 2005): 96-112.

^③胡德坤、钱宇明《争论与发展:西方学界英美霸权转移理论评议》,《江汉论坛》2021年第1期,第115页。

^④参见:Donald J. Lisio, *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914-1930* (New York: Cambridge University Press, 2014); Edward Adolph Goedeken, *The 1927 Geneva Naval Disarmament Conference: A Study in Failure* (Ames: Iowa State University, Theses and Dissertations, 1978); Janet Beer and Bridget Bennett, eds., *Special relationships: Anglo-American affinities and antagonisms, 1854-1936* (Manchester: Manchester University Press, 2002).

^⑤即英国海军不弱于其他两个最强海军国家的海军加总的规模。

与英国同等的海权地位,英国依然是当时世界上最强大的海上霸权国家。因为华盛顿会议只规定了五大海军国的主力舰吨位,由于法国的坚持,五国海军总吨位限制并没有扩展到辅助舰艇。虽然美国曾在会议上建议将辅助舰艇总吨位限制在 45 万吨以内,但由于英国的抵制,美国的这一建议未能被纳入条约。因此,《五国海军条约》没有限制辅助舰这一结果促使美国产生一种强烈的感觉;华盛顿会议上所达成的英美海军力量平等,只不过是一种纸面上的临时性安排,它并不能在实际上帮助美国取得与英国海军平起平坐的地位,反而可以使英国一直维持世界第一的海军地位。因此,在华盛顿会议之后的几年中,美国国内一直有人建议召开另一次海军会议以限制各国辅助舰艇的吨位上限^①,其目的在于促使美国在海军军备方面尽快赶上甚至超过英国,并在亚太地区形成海上霸权。

英国在 1921 年华盛顿会议上被迫放弃“双强标准”,从而失去了在远东太平洋地区的海上霸权,导致该地区出现了英、美、日三国的海上均势与竞争。上述地缘政治的变化,引起英国国内那些强硬支持英帝国海上霸主地位的势力的强烈不满。如时任财政大臣丘吉尔(Winston Churchill)认为,“我们在华盛顿会议上作出让步,放弃了我们长期享有的海军霸权,放弃了我们忠实的日本盟友,并随后根据 1923 年英美战争债务解决方案向他们[美国人]支付了这些巨额款项,[这些让步]只会导致他们提出新的主张和要求”,因此他强烈反对英国在华盛顿会议上放弃“双强标准”,并反对与美国海军平起平坐的外交决定^②。英国的战略焦虑并非空穴来风。根据《五国海军条约》的规定,英国在条约存续期内报废主力舰的强度略大于美国,并且在条约生效当年与条约到期时,英国的主力舰总吨位都将小于美国(见表 1)。签署该条约,意味着英美在主力舰吨位方面将迅速持平,英国将以和美国同样吨位的主力舰维持其全球海权,而美国则只需要维持其在太平洋和大西洋的海军存在即可,这将导致英国在太平洋和大西洋面对美国海军时可能力有不逮。在这种战略焦虑和现实情势影响下,英国利用《五国海军条约》不限制辅助舰的漏洞,希冀保持并且巩固在辅助舰与整体海军上的对美优势。

表 1 根据《五国海军条约》替换规则后的英美主力舰吨位对比情况表^③

年份	英国		美国	
	艘数	总吨位	艘数	总吨位
1922	22	553950	18	570650
1923	22	553950	18	530650
1931	20	532450	18	530650
1936	15	443200	15	501000

华盛顿会议后,英、美、日三国不仅按部就班地进行主力舰替换,还加紧辅助舰建设,以争取在尽可能短的时间内获取尽可能多的海军优势。例如,作为重要辅助舰艇的巡洋舰,成为各国海军竞争的主要舰种,仅 1924 年英国就有 5 艘重型巡洋舰下水,到 1925 年英国启动 20 艘巡洋舰的造舰计划,其中包括 9 艘 1 万吨的重型巡洋舰和 8 艘 8 千吨的轻型巡洋舰^④。日、美两国也不甘示弱。到 1924 年,日本已经建造完成了 6 艘巡洋舰。1924 年 12 月,美国国会授权建造 8 艘巡洋舰,排水量为 1 万吨,并配备 8 英寸口径的主炮,授权法案要求这些巡洋舰于 1927 年 7 月 1 日完工;虽然 1925 年和 1926 年美国国会两次为这些巡洋舰拨款,但到

①早在 1923 年 1 月,这样的建议就被包括在海军拨款法案中提交给国会,后续法案在随后的几年里继续表达了召开另一次会议的愿望。参见: *United States Statutes at Large (USSL)*, Volume 42-1923, 67th Congress, SESS IV (Washington: United States Government Printing Office, 1923), 1153-1154; Volume 43-1924, 68th Congress, SESS I, 1924, 203-205; SESS II, CHS, 12-14, 1924, 719; SESS II, CH, 209, 1925, 880-881. <https://www.loc.gov/resource/lslsalvol.lslsal>.

②W. Medicott et al., eds., *Documents on British Foreign Policy (DBFP), 1919-1939*, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6026/61/98. (Jun 29, 1927)(London: His Majesty's Stationery Office, 1970).

③Treaty between the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan, Signed at Washington February 6, 1922, *Foreign Relations of United States (FRUS)*, 1922, Vol. I, Treaty Series No. 671, <https://history.state.gov/historicaldocuments/>.

④Edward Adolph Goedeken, *The 1927 Geneva Naval Disarmament Conference: A Study in Failure*, 3.

1927年只完成了其中的2艘,另有3艘正在建造中^①。截至1927年,英国依然拥有全球海上力量优势:在巡洋舰吨位方面,美国与英国相差将近21万吨,巡洋舰数量落后39艘;在辅助舰总吨位上,美国落后英国96710吨(见表2)。显然,美国在造舰竞赛中略微落后于英国。因此,美国国内要求召开另一次海军会议的呼声也越来越高。美国深刻认识到,如果不限制英国的辅助舰吨位,那么赶超英国的海上霸权将遥遥无期。

表2 1927年五国已建和正在建造的辅助舰艇数和吨位对比表^②

国别	巡洋舰		驱逐舰		潜水艇	
	艘数	总吨位	艘数	总吨位	艘数	总吨位
英国	54	332290	189	228465	45	49605
美国	15	125000	276	329153	59	59497
日本	25	165205	86	113280	68	68577
法国	10	80350	58	88413	45	57128
意大利	10	59784	43	52112	22	19512

英国也深知任何对其海军力量的限制都将威胁其全球海上霸权地位,进而威胁整个大英帝国的利益。与此同时,英国经济已经摆脱了一战后初期的低谷,财政状况趋于好转,英国政府得以有财力支持更为积极的海军政策,以图重振在太平洋地区的海上军事力量。这种态势自然也引起了美、日两国的不安,而战争还不是此时三国的最佳选项,它们都想通过另一次海军会议来协调海权竞争。在这种背景下,时任美国总统柯立芝(John Calvin Coolidge, Jr.)决定召开一次国际海军裁军会议,以限制海军军备的名义,巩固、发展美国在华盛顿会议后所获得的太平洋地区海军优势。这一形势的变化与海军会议的召开,标志着一战结束后远东太平洋地区英国海权衰落、美日海权崛起的线性进程的中断。其海权博弈的深化与复杂,亦呈现出海权转移的非线性特征。

三 以进为退与坚守底线:英美在会场内外的外交角力

1927年2月3日,时任美国国务卿凯洛格(Frank Billings Kellogg)通过美国驻英、法、意、日四国大使向各自驻在国政府递交了一份备忘录^③,表示美国将积极参加在日内瓦举行的国联裁军筹备委员会会议^④,希望美国与英国、法国、意大利、日本四个海军大国能在日内瓦举行一次五国会议,在《五国海军条约》的基础上,继续就在华盛顿会议上没有进行限制的辅助舰艇问题,主要是巡洋舰、驱逐舰和潜艇进行裁军谈判,以达成一项全面限制海军军备的协议^⑤。法国政府在2月15日、意大利政府在2月21日分别明确拒绝了美国的提议^⑥;而英国和日本的态度比较谨慎,两国分别于3月10日和11日正式答复美国,同意在国联日内瓦裁军筹备会议期间召开一次美、英、日三国关于限制辅助舰艇的海军军备限制会议,并且期待法国和意大利以合适的方式参与会议^⑦。

^①1926年5月21日,美国国会拨款用于建造在1924年12月授权的八艘巡洋舰中的三艘,这使得其在建舰艇总数增加到5个。参见:USSL, Volume 44-1927, 69th Congress, SESS I, 1926, 612-614.

^②王贵正等主编《国际关系史》第4卷(1917—1929),世界知识出版社1995年版,第447页。

^③United States Department of State, FRUS, 1927, Vol. I, Document 2, Washington: U. S. Government Printing Office.

^④1925年10月26日,《洛迦诺公约》签订后,同年12月国联理事会第37次会议根据第六届国联大会对仲裁、安全保卫、裁军概念表示“赞赏”的决议,标榜“洛迦诺公约”应予推广,决定创设裁军会议筹备委员会,而参加筹委会工作的国家除国联理事会各理事国的代表外,美国、苏联、土耳其三个非会员国应派代表参加,在地理位置上与裁军问题有关的国家亦应派出代表参加,筹委会第三次会议于1927年3月21日至4月26日召开。

^⑤根据《五国海军条约》第十一条的规定,除主力舰或航空母舰外,任何缔约国不得购买、建造或在其管辖范围内建造超过1万吨(10160公吨)标准排水量的军舰。不是特别作为军舰建造的,也不是在和平时期作为战斗目的在政府控制下使用的,用于舰队任务或作为部队运输或以其他方式协助进行敌对行动而不是作为军舰的,不应在本条的限制范围之内。尽管该条款已经规定了辅助舰的吨位限制标准,但是条约中并没有提及这种辅助舰是否是巡洋舰、驱逐舰或者潜艇。参见:Treaty between the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan, Signed at Washington February 6, 1922, FRUS, 1922, Vol. I, Treaty Series No. 671.

^⑥FRUS, 1927, Volume I, Document 7, 9.

^⑦FRUS, 1927, Volume I, Document 23.

(一)英国修约企图的顿挫:围绕提前修订《五国海军条约》的博弈

三国海军军备限制会议于1927年6月20日至8月4日在瑞士日内瓦召开,美国为会议准备的计划草案主要有三个方面内容。第一,确定三国巡洋舰吨位以及辅助舰艇报废事宜。美国和英国应该拥有30万吨的巡洋舰和25万吨的驱逐舰,日本应该拥有18万吨的巡洋舰和15万吨的驱逐舰。根据目前各国的海军军备现状和造舰计划,美国应该立即报废6万吨的辅助舰艇,在完成目前的造舰计划后,再报废8万吨的辅助舰艇;英国和日本在完成各自的造舰计划后,应分别报废6万吨和4万吨的辅助舰艇。第二,确定三国潜艇吨位。美国和英国保有9万吨潜艇,日本保有5.4万吨潜艇,如果以此为基础达成协定,那么在目前的建造计划完成之前就不需要报废潜艇^①。第三,所有拟报废的舰艇,应该是即将被淘汰的旧式舰艇。美国方案的主要目标是停止竞争性造舰,尽可能缩减美、英、日三国未来的造舰计划,并允许在明确界定的范围内进行适度的更换新舰计划,另外还要避免新的裁军条约有针对新造军舰的报废条款。美国方案力图将《五国海军条约》中形成的英、美、日主力舰比例拓展到辅助舰艇范围。

与丘吉尔等国内激烈观点不同,英国外交部的主流观点依然承认英美主力舰平等这一原则,他们参加日内瓦海军会议的主要目标是在辅助舰艇吨位配额方面提出自己的诉求,并尽量争取限制美国建造大型军舰,以抑美国之长而避自己之短,这样就可以阻滞美国赶超英国海军的脚步。因为美国缺乏海外军事基地,因此需要大型军舰进行远洋巡航;而英国拥有遍布世界各地的海军基地,因此需要更多数量的军舰来保证其可以在全球海洋进行及时的军事反应与打击。因此,英国惧怕美国在军舰的吨位和数量上超过自身,故而想要限制美国建造大型军舰。

英国为了达到这一谈判目标,首先提出修改《五国海军条约》的建议。英国代表团团长、时任第一海军大臣布里奇曼(William Clive Bridgeman)在会见美国代表团团长吉布森(Hugh Simons Gibson)时指出:英国政府坚持认为,应该在1931年之前对主力舰替换规则作出明确规定^②。然而,在《五国海军条约》中,替换规则已经以表格的形式予以明确规定。英国的提议,实际上是要求修改《五国海军条约》,即减少大型主力舰的替换,从而降低《五国海军条约》规定的五国主力舰吨位。表面上,英国给出的理由是:如果三大国决定不建造更大吨位的军舰,那么提前修约将意味各国可以节省巨额海军预算,并将促使意大利和法国采取类似的行动^③。实际上,英国提出修改主力舰替换条款有两层意图:第一,避免美国在条约框架内建造大型主力舰;第二,提前修订《五国海军条约》的更换原则,就可能在实际上造成修改比例原则的结果,如果英国实现这一修改,就意味着可以避免在谈判中继续沿用比例原则来分配各国辅助舰吨位。

吉布森敏锐地察觉到了英国的态度和立场的变化及其背后的意图。他在向国务卿凯洛格汇报时提出,美国要清楚地保持其建议的简洁性和明确性,以防落入英国人的圈套。美国应该坚持:一国对自身海军的需求取决于其他大国的海军力量,纯粹是相对的,因此解决海军军备竞赛的唯一方法是严格遵守《五国海军条约》所规定的按基本比例分配的原则。在辅助舰吨位分配问题上,吉布森向凯洛格建议应该遵循与主力舰分配比例相同的原则。具体来说,一方面,美国愿意将辅助舰艇的吨位数调整到其他大国能够接受的最低数;另一方面,如果其他国家认为需要一个比美国提出的数字更高的吨位来满足它们的需要,那么美国就应该要求必须按比例增加吨位,并与更高的数字相等。美国的这一谈判原则与华盛顿会议时一脉相承:坚守比例原则,无论签约国提出较高还是较低吨位要求,其他签约国将按比例获得相应吨位。按照这一原则,他国要求吨位越高,对美国越有利,因为美国的经济实力和造舰能力位居五国首位,其他四国的综合国力无法支撑本国无限制造舰。

因此,在6月24日的执行委员会(Executive Committee)^④会议上,英国关于修改主力舰替换规则的提

^①FRUS, 1927, Volume I, Document 46.

^②FRUS, 1927, Volume I, Document 53. 根据《五国海军条约》替换规则,除第Ⅱ条第3款提及的船舶和第三部分第Ⅱ节具体提及的替换吨位外,签约国不得在1931年前建造完成任何主力舰。参见:FRUS, 1927, Volume I, Document 77.

^③FRUS, 1927, Volume I, Document 53.

^④在日内瓦会议开幕当天举行的第一次正式会议上,布里奇曼和日本代表斋藤实(Saitō Makoto)提名吉布森为会议主席。根据吉布森的提议,会议由三国代表团团长组成执行委员会,并任命适当的助手来确定进一步的程序方法。参见:FRUS, 1927, Volume I, Document 48, 49.

议遭到了美国代表团直截了当的反对。美国拒绝讨论这一议题的理由是,《五国海军条约》已经解决了该问题,如果需要再次讨论这一问题,只能等到1936年条约期满,由五大国共同举行会议来讨论。面对美国政府的拒绝态度,英国没有善罢甘休。英国政府指示驻美大使霍华德(Esmé William Howard)转告华盛顿当局,如果美国不准备接受减少主力舰吨位的建议,那么美国必须在全世界面前承担起表态的责任。英国不仅对美国的回应带有威吓意味,而且希望能够得到日本的支持,英国政府训令驻日大使约翰·蒂利(John Tilley)敦促日本政府尽早在主力舰问题上作出决定^①。

针对这一局势,美国政府毫不示弱。美国国务卿凯洛格致电吉布森指出,英国要求的意图无非是想重新形成对日两国的海军优势,只要坚守英国应该和美国保持海军军备平等这一根本性原则即可;凯洛格同时强调,“美国并不介意签署一项条约,使英国将其巡洋舰吨位增加75%,同时使我们的巡洋舰吨位增至目前的三倍。如果英国和我们认真较量,那么[美国]公众就会认为没有达成协议才是合理的,同时,甚至可能会激发国会竞争海军建设的热情。”^②凯洛格同时要求驻英国代办斯特林(Frederick Augustine Sterling)会见英国外交大臣约瑟夫·张伯伦(Joseph Austen Chamberlain)以转达美国政府的意见:“考虑到英国在华盛顿会议期间以及从那时起一再保证,英国将接受在各类海军舰艇上与本国平等的观念,美国政府对英国代表在日内瓦的态度感到惊讶。”^③

英国深知日内瓦会议的谈判并不是简单的军备限制谈判,而事关英国能否重夺在远东太平洋地区的海权控制,英美谈判激烈对抗的背后是两国对海权的激烈争夺。虽然在修约问题上英国有自己的外交策略(见后文),但是英国不会轻易在美国的强硬反应下后退。英国代表团建议霍华德继续敦促美国政府,令其知晓日内瓦会议的成功召开并取得实质性成功对美国而言非常重要^④。6月27日,霍华德向华盛顿解释英国建议的原因时指出:第一,削减军备本身就是华盛顿会议的共识与努力的成果;第二,日内瓦会议如果能促成三国进一步削减主力舰,既是对华盛顿会议精神的遵守和推进,又为即将在日内瓦举行的国联世界裁军会议树立良好的榜样,以此促进裁军会议的更大成果;第三,也是最为重要的原因,即由于该条约只要求五个缔约国自己不建造超过一定规模的主力舰,如果这些国家中有三个愿意在该条约期满之前将其主力舰的规模减少到条约限制以下,那么不仅不违反该条约,而且是对条约精神的有效促进^⑤。霍华德希望美国政府不要误会英国政府建议的精神,并且希望凯洛格能尽快将这些情况向柯立芝总统报告。

次日,凯洛格给正在拉皮特城度假的柯立芝总统做了汇报,并且坚持原议,建议政府拒绝英国关于修改《五国海军条约》的建议。不过,在美国国内,海军部支持英国修约的提议。只是方向相反,海军部认为太平洋对于美国来说太大了,加之美国在太平洋地区缺乏足够的海军基地,因此美国更加需要排水量更大、续航里程更远的军舰,因此海军部认为修约的内容应该是增加主力舰单舰吨位和总吨位。海军部的观点反映了当时美国大力扩充海上力量的勃勃雄心和迫切心情,但是凯洛格认为,除了必要的防御和保卫菲律宾之外,美国并不需要更大的军舰^⑥。柯立芝认同并且支持凯洛格的这一立场。

英、美两国在日内瓦会议开幕的第一周内就进行了激烈的外交角逐,除了在会议上,还延伸到两国的外交部与大使馆。可以说,这是一次英国方面精心准备、主动出击,而美国方面全力应对的全方位外交博弈。英国的目的是想通过修约来部分地否定在华盛顿会议上达成的英美海军平等原则。虽然英国也一再强调对华盛顿会议上达成的平等原则无异议,但这是英国安抚美国情绪的外交策略,其真实目的依然是想方设法规避这一原则的真正实现。美国则通过不断重申这一平等原则以抵制英国的诉求。由于法国、意大利没有参会,日本的态度至为关键。日本虽然认为英国的提议中有合理成分,因为日本并不喜欢华盛顿会议上形成的

① DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W5866/61/98. (Jun 25, 1927).

② FRUS, 1927, Volume I, Document 57.

③ 之所以凯洛格指示斯特林办理此事,是因为英国驻美大使霍华德和驻美公使亨利·奇尔顿(Henry Getty Chilton)都不在华盛顿,并且凯洛格指示斯特林在向张伯伦转达美国政府的意见时,要采取友好的态度。参见:FRUS, 1927, Volume I, Document 58.

④ DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6021/61/98. (Jun 29, 1927).

⑤ FRUS, 1927, Volume I, Document 63.

⑥ FRUS, 1927, Volume I, Document 64.

比例原则,日本想要突破对英美海军吨位比例,而绝不是希望限制自己主力舰建造的增加。但是,日本也看到了实现这一目标的复杂性,日本担忧英国“重返太平洋”会影响到日本海军的崛起,毕竟只有美国一个竞争者要强于同时和英、美两国海军竞争。综合考量后,日本还是倾向于美国的立场,不希望英国借日内瓦海军会议修改《五国海军条约》。由于美、日两国的反对,加上意大利与法国均未参会,造成英国的建议独木难支。最终,第一回合的外交较量以英国的妥协结束,英国不再寻求在日内瓦会议上修改《五国海军条约》。

(二)吨位要价与互试底线:围绕新建巡洋舰问题的博弈

在日内瓦海军会议上,英国的外交策略是主动出击、拉高要求、步步设卡、不进则退。即首先提出修改《五国海军条约》的议题,如果无法达成,则后退一步,继而提出辅助舰吨位、主要是巡洋舰吨位的要求。实际上,由于法国和意大利没有参会,英国在会前已经预测到修改的提议大概率会受挫,因此,英国将更大的精力与重心放在了巡洋舰议题上。英国计划通过该议题摆脱对美海军平等条款的限制,为护持英国的海军优势地位而进行外交努力。实际上,这次日内瓦海军裁军会议的主题就在于如何分配三大国辅助舰艇配额。因此,在争取修改《五国海军条约》的图谋落空后,英国开始转向这一议题,特别是在巡洋舰问题上主动出击,从而与美国进行了第二回合的外交较量。

第二回合外交角力聚焦在巡洋舰配额问题上。英国首先提出 68 艘巡洋舰(随后又调整为 70 艘)的数量要求^①,并且认为只有当巡洋舰总吨位达到 60 万吨的底线时,英国海军才能保证本国的安全^②。这一总吨位配额大大超过了英国巡洋舰保有量,大致相当于在英国 1927 年的巡洋舰吨位上增加近一倍(见表 2)。丘吉尔在 6 月 29 日给内阁的一份备忘录中提出了他对英国海上力量的发展和日内瓦会议的看法。首先,英国不应该给予美国海军与皇家海军平等的地位。因为一旦如此,英国海军的每一个行动,无论是造舰还是军事行动都将可能被美国指责,这对英国来说是一个巨大的风险。在他看来,“一个以海军为生命的国家(指英国)和一个海军只是为了自身声望的国家(指美国)不可相提并论,前者的平等等于后者的优势”^③。其次,反对日内瓦会议对巡洋舰的建造进行限制。其原因,一是军事自由比限制更重要,二是英国的财政政策和造舰计划需要每年进行调整,而不是提前数年就制定一个一揽子计划,这无疑会刺激美国的造舰热情,而只要英国保持一个缓慢的造舰计划,美国就没有理由大规模造舰,毕竟美国的军费也不是无限的。再次,美国需要大型军舰的理由主要是美国海军需要穿越太平洋来应对日本的威胁。在这种情况下,英国应该做的是加强与日本的协调,令美国的这一理由无法成立^④。丘吉尔的强硬立场,代表了英国国内相当一部分支持海军的论调。丘吉尔从其独特的政治地位与影响力发出这种声音,无疑会影响到内阁以及英国代表团,使其坚定立场,甚至对美变得更加强硬。

面对英国咄咄逼人的要求,吉布森向凯洛格建议,鉴于英国不切实际的吨位要求,可以适时将其计划公之于众,令其承受舆论压力,以迫使英国认真考虑降低巡洋舰吨位。如果英国执意坚持现有吨位,那么这次裁军会议失败的责任将由其承担。凯洛格则更为直接,他通过驻英代办斯特林训令美国代表团:英国提出的吨位建议过于离谱,美国不会接受;美国可以提出一个新的方案,即将巡洋舰吨位配额提高到英国建议的两倍即 120 万吨^⑤。凯洛格的策略是利用美国强有力的经济实力与工业能力拉高英国造舰竞赛的成本。

与此同时,英国也在紧锣密鼓地谋划对策。英国代表团成员塞西尔(Robert Cecil)在向张伯伦进行汇报时提出,英国应该承认美国的平等地位,原因非常简单,即美国在造舰实力上完全可以达到与英国平等的水平,在这种现实情况下,拒绝美国并不明智。就当时英美造舰竞争形势而言,美国具有建造大型军舰的能力,因而希望对单艘舰艇的吨位不加限制,而英国由于财力限制,在建造大型军舰上无法与美国竞争,因此在辅助舰艇配额问题上,即使吨位平等,英国依然担心美国造出大型巡洋舰,从而更容易赶超英国,于是英国更倾向于对巡洋舰的单舰吨位进行限制。塞西尔强调,英国皇家海军可以通过增加巡洋舰的数量来发展自己的

① DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6028/61/98. (Jun 29, 1927).

② DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6314/61/98. (Jul 6, 1927).

③ DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6026/61/98. (Jun 29, 1927).

④ DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6026/61/98. (Jun 29, 1927).

⑤ FRUS, 1927, Volume I, Document 72.

海军,以保持对美海上优势。尽管塞西尔本人并不反对美国建造大型巡洋舰,但英国代表团的海军专家却持有不同的观点。英国海军部也普遍认为,协议的达成取决于美国是否能保证不建造比英国更大的巡洋舰。塞西尔认为海军部的想法不切实际,因为美国谋求大型巡洋舰以及与英国海军相等的规模,都会以日本将在未来的某一时间对美发动大规模袭击作为理由^①。凭借这一理由,美国不会放弃在海军方面和英国平起平坐的努力。

需要指出的是,美国并不是真的要求 120 万吨的巡洋舰吨位,它也在积极修改方案,以期促成会议顺利达成协议。美国提出一种力图调和英国基于数量的建议与美国基于总吨位的建议的方法,其主要内容有三点。第一,在 1936 年 12 月 31 日之前,不讨论总吨位超过 40 万吨的巡洋舰问题^②。《五国海军条约》签约方可以在该条约的原则范围内,自由建造总吨位不超过 25 万吨、单舰吨位不超过 1 万吨的巡洋舰。第二,在此期间,美国无意替换配置 6 英寸口径主炮的奥马哈级巡洋舰^③(除非损失其中一艘或几艘)。第三,为了满足英国对于限制大型巡洋舰的要求,美国愿意在不影响行动自由的前提下,限制自身大型巡洋舰的建造。作为该提议的声明人,美国代表团成员、海军上将琼斯(Hilary Pollard Jones, Jr.)^④强调,美国的这一政策声明应该被理解为美国为迎合英国的观点所作的最大努力;美国最初的建议是将巡洋舰的总吨位限制在 25 万吨至 30 万吨之间,基于双方的谈判差距,美国仍然热切希望所商定的巡洋舰总吨位限制应大大低于 40 万吨,因为美国认为就这个数字达成协议将是对裁军事业极为有益的,并且美国承诺如果最后的协定数字低于 40 万吨,美国将进一步限制大型巡洋舰的建造。同时,琼斯重申,美国不会同意将巡洋舰的总吨位定在 40 万吨以上,更不会签署这样的协议。

英国代表团有成员认为琼斯的声明以及散发声明的行动具有对英国下最后通牒的性质,但是布里奇曼认为这是美国的虚张声势。在布里奇曼看来,除非美国国内支持海军的力量占据绝对上风,他们才会精心策划日内瓦会议的失败;否则,柯立芝总统缺乏破坏一个他自己召集的国际会议的动机^⑤。

四 均衡博弈的僵局:日内瓦会议的破裂及其原因

(一)僵局中的外交挣扎与会议的最终破裂

由于在巡洋舰等辅助舰吨位问题上英美双方相持不下,日内瓦会议在召开两周后就陷入了僵局。同样的僵局也发生在华盛顿,英国驻美大使霍华德和美国国务卿凯洛格也在进行着激烈的讨价还价,他们各自的观点都在重复两国在日内瓦会谈的立场。以致霍华德认为,如果美国不能接受英国的总吨位建议,那么会谈就没有继续的必要。对此,凯洛格毫不示弱,表示这种可能性的确存在。

英美两国在华盛顿的外交沟通中,凯洛格提出了一个非常值得注意的问题:“任何延长军舰寿命的行为都将进一步推迟我们与英国海军达到平等地位的时间。”^⑥这句话所传递的信息,如前所述。截止到 1927 年,无论是主力舰还是辅助舰,美国的实际总吨位并没有和英国持平。换言之,从整个海军军备的角度讲,美国依然落后于英国。在凯洛格看来,造成这种局面的原因,在于美国建造和替换主力舰的计划受到《五国海军条约》的限制。因此,美国在日内瓦会议上实质性的重点诉求就是让英国停止、至少是放慢辅助舰的造舰计划,以便美国可以早日和英国海军真正地平起平坐。这充分说明了海权转移的持续性。虽然英美在华盛顿会议期间达成了海军平等的协定,但英国一直极力维持自己事实上的海权优势,而美国则极力想要获得事实上的海权均势。这一进程不断反复,并体现在造舰竞赛和海军会议两个方面。在日内瓦会议上,英国的主要诉求是通过建造大量的轻型巡洋舰来保证在总吨位和舰艇数量上占据优势,而美国不仅要防止英国过高的辅助舰总吨位配额,而且更加在意美国是否可以建造大型巡洋舰。这两种不同的海军战略,实际上是两国海军建设需求的特点与对外政策不同的反映。英国在全球拥有大量的海军基地,为了保证遍布世界各地的

^①DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: F.O.800/261. (Jul 2, 1927).

^②即默认巡洋舰总吨位上限为 40 万吨。

^③奥马哈级巡洋舰为轻型巡洋舰,美国一共列装 10 艘,最大排水量均超过 8000 吨。

^④小希拉里·波拉德·琼斯,美国代表团成员、美国舰队(United States Fleet)原总司令、美国海军总委员会成员,海军四星上将。

^⑤DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6443/61/98. (Jul 6, 1927).

^⑥FRUS, 1927, Volume I, Document 75.

自治领与殖民地的安全,以及本土与帝国各部分的贸易往来,英国需要大量的军舰来保护海上航路畅通;而美国在二战前尚没有形成全球性战略利益,因此也没有遍布全球的海军基地,其海军战略主要是为了拓展其太平洋海权以及防止日本在西太平洋地区一家独大,因此美国需要更多大型巡洋舰进行跨洋作战。英、美两国在日内瓦会议上的一切外交博弈,都是围绕亚太海权的护持和争夺这一矛盾展开的。虽然日内瓦会议作为一次外交会议,不具有时段上的连续性,但是此次会议却是战争间歇期海权转移非线性进程中具有说服力的典型案例,并且无论是会前还是会后,英、美、日之间的海权转移进程都充满了反复性,从而说明线性进程不仅不存在,而且非线性进程还具有历史客观性。

7月7日,美国驻英大使霍顿(Alanson Bigelow Houghton)向国内汇报,英国提出这么高的巡洋舰吨位数字并不全然是谈判桌上的一种“叫高价”行为,布里奇曼的行动代表了英国内阁的政策,即一旦会议按照这一数字达成协议,英国政府就会在经济上支持这一造舰计划。按霍顿的报告,英国也想公布自己的计划,以争取国内民众的支持。霍顿认为,在这种情况下,美国只有两种选择:一是接受英国的建议,但坚持与英国在辅助舰吨位上保持平等,二是试图把巡洋舰问题推迟到1936年,届时可以通过一揽子协议重新调整国际海军条约。他并且认为,如果选择第一个方案,那么英国的要求越大,美国的立场就会在世界面前显得越合理^①。霍顿在和张伯伦会面之后,更加坚定了自己的想法,认为英国在日内瓦的所有谈判方案都是伦敦方面精心设计的,张伯伦甚至当着霍顿的面说过,英国的吨位要求是经过三届不同党派的政府的认真计算通过的^②。

面对英美矛盾难以化解的态势,凯洛格一方面要求吉布森继续争取英国的同意以达成协议,另一方面也要求他作最坏的打算,即谈判破裂^③。柯立芝的指示则简短明确:“告诉吉布森,我们需要的不是借口或温和的语言,而是明确的、强有力的美国立场声明。”^④7月9日,三国代表举行非正式会谈。英国提出一种折中方案,即在1931年之前将巡洋舰吨位数限制在40万吨以下,并放弃1万吨级、携8英寸口径主炮的巡洋舰建造计划^⑤。这个折中方案是英国企图以降低总吨位来换取美国放弃建造大型巡洋舰的一种尝试,但它依然和美国的立场相去甚远。吉布森指出,英国的这一建议企图让美国放弃建造大型巡洋舰,自己却没有在总吨位上丝毫退让,只不过是1931年前保持40万吨的巡洋舰,而没有承诺在《五国海军条约》到期后继续限制海军军备。日本也表示不能接受英国的方案。

至此,英、美、日三国代表都预感会议将无法达成协议,英、美代表转而开始在休会问题上展开外交博弈,即双方都想把会议破裂的责任推给对方。在宣布休会前一天的华盛顿外交晚宴上,驻美大使霍华德与凯洛格、胡佛^⑥进行了一次非正式的谈话。凯洛格直截了当地指出,在华盛顿会议上,当时的英国代表团团长贝尔福^⑦同意将巡洋舰总吨位限制在45万吨,但是现在英国在既有36万吨巡洋舰的基础上企图把总吨位提高到60万吨,英国这样做,是想将一次限制军备会议变成军备竞赛会议。凯洛格还强调,如果英国执意如此,那么美国只好奉陪英国进行这场军备竞赛。凯洛格最后指出,美国国会内部一直有强大的力量寻求大海军建设,虽然总统压制了他们的造舰热情,但是在目前的情形下,他不会继续阻止这件事了^⑧。显然,凯洛格的表态是向英方施压,希望其在日内瓦的代表可以回到谈判桌前。但这一外交努力并没有收获成效。由于爱尔兰自由邦政治家奥希金斯(Kevin Christopher O'Higgins)于7月10日在都柏林遇刺身亡,大会秘书长休斯·威尔逊(Hugh Wilson)因此得以宣布会议无限期推迟^⑨。

休会后,英、美、日三国继续进行非正式磋商。7月11日,张伯伦会见了霍顿,提出了另一份折中方案,

①FRUS, 1927, Volume I, Document 79.

②FRUS, 1927, Volume I, Document 84.

③FRUS, 1927, Volume I, Document 83.

④FRUS, 1927, Volume I, Document 87.

⑤FRUS, 1927, Volume I, Document 88.

⑥赫伯特·克拉克·胡佛(Herbert Clark Hoover),时任美国商务部部长。他在1928年的总统选举中获胜,成为了美国第31任总统。

⑦亚瑟·詹姆斯·贝尔福(Arthur James Balfour),1921年华盛顿会议英国代表团团长。

⑧DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6471/61/98. (Jul 10, 1927).

⑨FRUS, 1927, Volume I, Document 89.

即英国希望根据每种不同类型的辅助舰进行分别的谈判,这样就可以避免在总吨位数字上纠缠不休;他表示,英国理解美国需要万吨级巡洋舰的现实需求,如果美国能将万吨级巡洋舰总数限制在12艘,那么英国将放弃2艘在建与1艘已经铺设龙骨的万吨级巡洋舰,以保持和美国的巡洋舰总吨位相等^①。伦敦向英国代表团发出指令,称可以把巡洋舰的数量从75艘减少到66艘,并且除了万吨级巡洋舰外,其他巡洋舰最高吨位不超过6千吨^②。然而,吉布森认为,谈判真正的问题在于英国试图迫使美日两国海军接受与英国相同的标准,而不考虑各自国家的实际情况;美国的客观现实是需要万吨级巡洋舰,而英国则将此视为对其安全的威胁。另外,英国打算邀请凯洛格赴日内瓦和张伯伦举行会谈。但是,吉布森认为,这是英国的缓兵之计,在英国没有实质性让步之前,凯洛格亲赴日内瓦是毫无意义的,而英国一旦作出实质性让步,凯洛格也就没必要亲赴日内瓦了;凯洛格同意吉布森的看法^③。7月18日,凯洛格继续指示吉布森,做好会谈破裂的准备,美国要准备好一整套说辞,将会议破裂的责任归咎于英国的坚持^④。

由于英国坚守自己的立场毫不退缩,会议濒于完全失败的境地。英国之所以如此强硬,一个重要的原因是它预判美国会在关键时刻缓和立场^⑤。而实际上,美国也确实对谈判破裂的担忧更大,尽管美国并没有在谈判中退让,但是在休会问题上以及在对新闻界的声明中看上去似乎处处体现着美国某种程度的摇摆和不坚定,这加强了英国人有机会坚持自己立场的判断。更重要的是,英国认为,在海军军备问题上的对美完全平等将会损害英国的海上霸权,英国依然要谋求哪怕是微弱的对美海军优势。因为说到底,在英国看来,即便是微弱的海军优势,加上英国广阔的海外殖民地以及一百多年积累起来的丰富的海上扩张经验,它们就会转变为明显的海权优势。当然,美国的最终态度并没有像英国预判的那样软化。7月30日,吉布森在会见布里奇曼时依然明确指出,美国不可能接受英国关于巡洋舰配额的建议^⑥。

至此,英美之间的矛盾已经无法通过外交谈判来调和了。8月4日,在最后一次全体会议上,大会主席吉布森宣读了一份经过三国代表团审议的会议声明^⑦,虽然该声明中使用了外交辞令“休会”(adjourn),但实际上它宣告了日内瓦会议的最终破裂。与会三国在巡洋舰总吨位问题、巡洋舰单舰最大吨位和主炮口径等问题上没有达成任何共识,由此在全部辅助舰议题上无法进一步展开讨论,于是只能宣布会议在没有任何协议的情况下破裂,所有问题将留待1931年主力舰冻结期结束后再行讨论。

(二)日内瓦会议破裂的原因

大致说来,日内瓦海军裁军会议破裂的原因有以下三点。

第一,英美双方在会前缺乏必要和有效的沟通。即双方为正式会议之前的外交准备不足,缺乏对会议主要议题的充分磋商,当双方在正式会谈后发现与对方的要求相去甚远时,已经失去了充分的外交调整空间。

日内瓦会议结束不久,张伯伦在给霍华德的电报里坦陈:“毫无疑问,在没有进行初步交换意见的情况下就开始这样一个会议是一个很大的错误,对此我必须承担一部分责任。”^⑧紧接着,这位外交大臣争辩说,准备不足的原因在于英国不想因为推迟答复邀请而得罪美国。英国不想表现出对海军裁军漠不关心的态度,因此没有询问谈判的实质内容就作出了回答。英国海军部一直不愿意“提前透露他们的计划”给美国人,主要是因为它希望获得美国在1921年所享有的优势^⑨。在隐瞒信息方面,英国海军元帅、第一海务大臣戴维·贝蒂(David Beatty)^⑩扮演了主要角色。除了针对美国之外,他认为隐瞒部分信息,将有助于说服并不知情的内阁允许海军部来代表英国主导日内瓦会议的谈判。1927年11月24日,工党领袖麦克唐纳(James

①FRUS, 1927, Volume I, Document 95.

②FRUS, 1927, Volume I, Document 96.

③FRUS, 1927, Volume I, Document 104, 106.

④FRUS, 1927, Volume I, Document 109.

⑤FRUS, 1927, Volume I, Document 139.

⑥FRUS, 1927, Volume I, Document 139.

⑦FRUS, 1927, Volume I, Document 147.

⑧DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: F.O. 800/261. (Aug 10, 1927).

⑨Edward Adolph Goedeken, *The 1927 Geneva Naval Disarmament Conference: A Study in Failure*, 107.

⑩1919年11月1日至1927年7月30日,担任英国第一海务大臣。

Ramsay MacDonald)向下议院提出一项动议,谴责保守党未能在会议前做好充分的外交准备。麦克唐纳断言,在日内瓦应该有更多的政治家和更少的军官,并宣称在一个讨论广泛问题的会议上,“军队代表团是完全不合适的”^①。

第二,英国内部关于日内瓦会议的目标分歧较大。这种矛盾具体体现在丘吉尔和贝蒂之间。虽然丘吉尔和贝蒂一样,都是英国海军与英国全球海上霸权的坚定支持者,但是两人在具体政策偏好上并不一致。丘吉尔更加保守,贝蒂则更加激进。如前所述,丘吉尔在英美海军军备平等问题上,非常明确地表达过自己的立场,认为英国以海军为生命而美国以海军为威望,二者不可能平起平坐,平等就意味着后者的优越^②。丘吉尔在日内瓦会议召开之前并不反对美国的造舰计划,他关注的是三件事:一是英国需要足够的军舰来保证日不落帝国的战略与经济利益;二是英国的海军战略必须是自主的,即不能受制于条约或者外国,换言之,英国所达成的海军国际协议,只能在英国具有绝对优势的情况下进行有条件的自我限制,而不能因为条约限制而失去英国的海军战略自主与战略自由;三是海军建设必须以英国的经济实力为限度。丘吉尔和贝蒂在前两个问题上没有任何差异,唯一的分歧在于第三点。丘吉尔相信军事力量是建立在经济实力之上的,并且作为财政大臣,他认为通过配置稀缺的政府资源来重建摇摇欲坠的战后经济,英国可以确保在不远的将来拥有更加强大的军事实力。所以,丘吉尔不同意议会以加征税收的方式建造 21 艘巡洋舰,他认为日本短期内并不会对英国构成威胁,所以希望议会将这一计划推迟一年审议,以优先恢复经济活力。而贝蒂则拒绝推迟一年的计划,他以辞职相要挟,并且使用了富有技巧的政治游说之后,成功地令内阁同意批准立即造舰的要求,只不过相比之前的 21 艘巡洋舰,只能造 16 艘。从日内瓦会议结果上看,贝蒂计划不周、执行不力的海军战略,使得英国内阁的争论更加激烈,不断出现阁员以辞职相威胁的情况。丘吉尔通过一系列政治手腕最终削弱了海军部的政治影响力,才使得内阁关于海军战略的一系列争论告一段落。

以上两点,只是外交技术层面和国内政治博弈方面的原因。

会议破裂的第三点原因即根本原因,是英美两国之间存在结构性矛盾,这一结构性矛盾即海权转移进程中权力的零和博弈。这一根本性原因在浅表层所体现的即为“双方都拒绝妥协其海军政策”,在此浅表层之下,所体现出来的是以权力界定的国家利益,而这种国家利益对英美两国来说,可以聚焦到地缘政治利益这一落脚点上,即英、美双方(同时也包括日本)在太平洋地区都有不可放弃、必须争取的利益。谁的海军可以控制太平洋地区,谁就可以保证本国在该地区海上运输线的安全,以维护和扩展在该地区的既得利益。因此,在海军军备问题上,各海军强国意识到这一问题直接关系国家利益,因此只能尽力争取而不能随意退让。海权转移进程中的零和博弈,构成了非线性进程的重要原因。换言之,如果海权转移进程是一个线性进程,只能说明要么零和博弈不存在,要么零和博弈在进程中是确定的,即永远是一方胜利、一方失败;反之,当零和博弈进程是不确定的,那么其整个海权转移进程就必然体现为非线性。

五 余论:权力/海权转移的非线性特征

1927 年日内瓦海军会议,是战间期海权转移进程中的重要事件。英国“重返太平洋”与美、日的拒止都没有采取军事或军事威胁手段,而是采用外交方式谋求权力平衡。因此,从英、美、日尤其是英、美之间的外交博弈中总结外交经验,有助于降低军事冲突和对抗的风险。如上所述,英国的外交较为细致全面,通过议题设置,力图主导会议进程,这种主动性给美、日两国造成了一定程度的困难,令其陷入较被动的境地。此外,英国在日内瓦会议上采取了较为积极,甚至可以说是激进的政策目标:明知意大利、法国没有参会,也要坚持修订《五国海军条约》;提出既有巡洋舰两倍数量的总吨位要求。英国的上述外交目标,有其国内政治的根源,即英国已经在战略上决定重夺在太平洋的海权优势,无论会议是否达成协议,英国都会进一步加强海军建设。同时,英国在谈判上的这种表现可以被视为是一种以进为退的策略,即先开出较高的谈判目标逼迫美、日就范,如若未成,则可退而求其次获得本方预设的、谈判底线以上的目标。

^①Great Britain, Parliament, Parliamentary Debates (Commons), 5th series, 210 (1927), 2093, 2096, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1927/nov/24/international-peace-and-disarmament>.

^②DBFP 1919-1939, Ser. 1A, Vol. 3, Reference: W6026/61/98. (Jun 29, 1927).

美国作为崛起国,在日内瓦会议上面对英国的咄咄逼人,并没有无原则地妥协退让,而是坚持原则立场,与英、日两国充分博弈,其利用外交谈判与英、日争夺海权的方式可圈可点。首先,美国在日内瓦会议上充分利用全方位外交,不仅在会场内外通过正式与非正式的方式和英国接触,并且极力拉拢日本反对英国提出的修约要求和过高的巡洋舰吨位要求。虽然日本在一战后将美国视为本国海权崛起的最大障碍,但当英国要“重返太平洋”时,日本也感到了巨大的战略压力,其与美国有限合作以拒止英国,就成为了日本战略优先方向。美国看到并且充分利用了日本的这一战略心理,拉拢其在修约问题和巡洋舰问题上倾向美国,成就是显著的。其次,美国全方位外交还体现在华盛顿和驻英使馆的外交努力上。这种努力的根本原则就是坚持美国的底线不动摇,即作为裁军会议的日内瓦会议,必须达到限制海军军备的目的,任何反其道而行之,甚至是造成进一步军备竞赛的协议都是不可接受的。正因为美国的这一外交底线,使美国在舆论战中占据了道德制高点,从而可以使美国将会议破裂的责任归咎于英国。最后,美国以实力作为后盾。其之所以不惧怕会议破裂,更为主要的原因是美国相信会议即使破裂并伴随军备竞赛,对美国而言也依然有利。美国强大的经济实力与工业能力,可以令美国自信地宣称,如果英国坚持拥有 60 万吨巡洋舰,那么美国就有能力建造 120 万吨巡洋舰。会后柯立芝政府积极的海军建设,在实然层面宣告了“海军假日”时代的提前结束。

虽然 1927 年的日内瓦海军会议被认为是“20 世纪最不成功的国际会议之一”^①,但是对于美、日两国而言,会议的破裂反而助推了它们的海权崛起,因此这种“不成功”仅是对英国而言。在本次会议中,英美外交博弈的复杂性,佐证了其海权转移进程的复杂性。日内瓦会议的破裂,标志英美海权转移从此消彼长阶段进入到僵持阶段。这一僵持状态意味着英、美、日三国在太平洋地区形成了海权均势。然而,均势状态并不是静止的,三国都在伺机扩展自己的优势,从而在霸权争夺中胜出。因此,这种僵持为后续更为激烈的海权转移博弈提供了动力。其中最为突出的历史进程即为日本的冒险扩张,其战略选择促成了英美的接近与合作。经过 1930 年与 1936 年两次伦敦海军会议后,英国迫于日本海权与地缘政治的不断扩张,逐渐在战略上联合美国。而这一战略选择,一方面要求英国继续向美国让渡地缘政治权力与利益,在国际条约与双边外交两方面承认并促进英美海军实质上的平等,另一方面则要求英国不断满足美国权力与海权增长所提出的要求。英国在日、美两国的同时崛起与自身霸权衰落的情况下进行了选边站队,而不是更加传统的均势外交方针,加上第二次世界大战相隔两年在欧洲与太平洋地区接续爆发,进一步加速了英国的衰落,而英国在加速衰落与外交方略惯性中更进一步联合与依靠美国,从而实现了英美之间的权力与海权转移完成。

需要强调的是,英美之间权力转移的“和平性质”是一种局部视角。从全球视角看,一战后不断崛起的国家并不只美国,德国与苏联在欧陆方向、日本在西太平洋方面同时进入了国家崛起通道。因此,全球权力的转移实际上是英国霸权的衰落与多国霸权的崛起与竞斗组成,不仅英美之间的战略竞争是结构性的,英苏、英德、英日之间同样存在结构性矛盾。而英国在这一多元主体权力转移进程中最终选择了美国作为其战略合作对象,尤其是当德国与日本分别在欧洲与太平洋地区发动大规模侵略战争之后,英国在战略上依靠美国的态势更加明显,从而推动了英美两国权力转移的“和平属性”。换言之,恰恰是多元主体权力转移中的大规模战争,促成了守成国与某一崛起国之间的合作与权力和平转移。

在外交方面,以日内瓦海军会议为中心考察战间期太平洋海权转移进程,可以发现,权力/海权转移的进程充满了曲折与反复,守成国并不会心甘情愿地将拥有的区域或世界霸权拱手让与崛起国,无论是战争或者和平方式,守成国都会尽其可能阻止崛起国发起的挑战;已经在崛起路上的国家,尤其是已经取得阶段性成果的崛起国,同样不会停下取代守成国的脚步。这一对结构性矛盾是导致权力/海权转移非线性的根本性因素。在全球权力转移的视野下,英美在海军军备问题上的激烈博弈是其结构性矛盾的反映。然而,在第二次伦敦海军会议上,英、美以及法国却能够共同缔结一个新的海军条约,一个关键因素就在于 1936 年希特勒在欧洲积极扩军备战,同时日本进一步加紧侵略中国并宣布退出国联与《五国海军条约》,此时的日本已成为英美的安全威胁,需要它们共同防范。因此,在权力转移过程中,当出现一个对守成国和崛起国都形成现实威

^①David Carlton, "Great Britain and the Coolidge Naval Disarmament Conference of 1927," *Political Science Quarterly* 83, no. 4 (December 1968): 573-598.

胁的国家,那么有共同威胁的守成国与崛起国之间战争的可能性就会降低,而它们之间权力和平转移的因素就会升高。多元大国竞争态势的这种变化,不仅为英美霸权的和平转移提供了符合逻辑的解释,并且进一步证明了权力转移的非线性特征,即多元主体竞争下的权力/海权转移必然不可能是线性的。虽然英美权力/海权转移的“和平性”在一定程度上来自多元竞争并部分掩盖了英美之间争霸的结构性矛盾,但是充分利用外交手段,在避免战争的同时争取战略利益,依然是对外战略中的重要组成部分。

The Geneva Naval Disarmament Conference and the Anglo-American Game Over the Transfer of Maritime Power

Li Shujian¹, Hong Yousheng²

1. History college, School of International Studies, Collaborative Innovation Center of South China Sea Studies, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210023, China

2. School of International Studies, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu 210023, China

Abstract: In the process of power transfer of great powers in history, the interaction between the defending country and the rising country is not only presented in the form of fierce frontal military conflict, but also frequently appears in the form of diplomatic game, and its process is characterized by non-linearity and complexity. As one of the core contents of Anglo-American power transfer, the Washington Conference of 1921 is considered as the landmark event of the transfer of sea power, but the transfer of Anglo-American sea power during the two world wars was not a linear process, which was highlighted in the Geneva Naval Disarmament Conference of 1927: Britain went all out to “return to the Pacific” to regain its position in the Pacific Ocean, while the United States resisted with all its might. At the Geneva Conference, Britain and the U.S. engaged in a fierce diplomatic struggle over whether to maintain or revise the *Washington Naval Arms Limitation Treaty* and the Tonnage Quotas for Cruisers, which were crucial to sea power, and the Conference eventually broke down because of the huge gap between the two countries. This result slowed down the rise of American sea power, and Britain also delayed the decline of its sea power to a limited extent, thus verifying the non-linear characteristics of the transfer of sea power.

Key words: transfer of Anglo-American sea power; Pacific sea power; Geneva Conference; naval disarmament negotiations

[责任编辑:凌兴珍]