

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 戰前英國姑息政策理念的形成原因

The British Appeasement Policy before World War II: An Analysis

doi:10.30390/ISC.199606_35(6).0005

問題與研究, 35(6), 1996

Issues & Studies, 35(6), 1996

作者/Author : 許慧琦(Wei-Chin Hsu)

頁數/Page : 67-76

出版日期/Publication Date : 1996/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199606_35\(6\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199606_35(6).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

戰前英國姑息政策理念的 形成原因

許 慧 琦

(政治大學歷史研究所碩士班研究生)

摘要

英國自從十九世紀末世界國際體系開展以來，即逐漸面臨愈趨沈重而繁雜的殖民與戰略軍事問題。加以二十世紀列強因軍備競賽集團對立而引發第一次世界大戰，促使英國不得不以外交策略援引軍事與國防線，姑息政策因應而生。

二次大戰前夕的英國姑息政策，其來有自。本文希望從歷史研究的角度，從十九世紀末的國際局勢開始為姑息政策理念的形成探源，以嘗試分析此一外交理念存在之原因與形成過程。

關鍵詞：姑息政策、英國、外交、國際關係

* * *

壹、前 言

所謂的姑息政策 (Appeasement Policy)，即一種旨在維護國際和平，採取國家政治領袖間的協商交涉途徑，以儘量避免武力衝突的外交政策。要言之，此種外交政策的主要理念，乃以和平方式處理外交問題，在和平中達成有限度的權力轉變與分配。姑息政策通常與以武力為後盾且採強硬外交態度的圍堵政策 (Containment) 成一強烈而鮮明的對比；第二次世界大戰後的冷戰時代，尤能感受這兩種外交政策的差異。^①那時西方的政治外交家們，幾乎都主張對以蘇聯為首的共產主義集團採取圍堵政策，並將姑息政策貶為軟弱、退讓的外交手法。造成此種普遍觀點的始作俑者，正是二次大戰時期施行姑息政策，而被德國玩弄於股掌間的奈維爾·張伯倫 (Neville Chamberlain, 1869~1940)。

張伯倫之所以引起史家注意，並非因為他具有非凡人格或卓越才能，而是由於他在二次大戰前夕扮演的關鍵角色而受矚目。引發二次大戰的導火線「慕尼黑危機」(

註① 例如美國總統杜魯門 (Truman) 決定參加韓戰，約翰·甘迺迪 (J. F. Kennedy) 在一九六二年古巴危機 (Cuba Crisis) 中的強硬態度，以及英相安東尼·伊登 (Anthony Eden) 於一九五六年的蘇伊士運河危機 (Suez Crisis) 中主張的對付措施，皆聲明為「記取慕尼黑教訓」。參見Robert J. Beck, *Munich's Lessons Reconsidered, International Security*, Vol. 14, No. 2 (Fall 1989), p. 161.

Munich Crisis），正是由張伯倫所主導的姑息政策與德國對峙下的產物。史家多由此衍申出所謂的「慕尼黑教訓」（Munich Lessons），而這種教訓，正是人們宣稱自張伯倫施行姑息政策的錯誤中學習而來。人們並從二次大戰的爆發原因、過程與結果中，歸納出對姑息政策的負面評價。姑息政策此一歷史名詞，遂被定型為英國在二次大戰前夕制訂出欲對付希特勒（Adolf Hitler, 1889~1945），然而事後證明全盤皆輸的外交政策。

做為一項對抗當世頭號梟雄希特勒的外交政策，姑息政策應獲得後世客觀而持平的評價；身為抵擋德、義等修正主義國家的各種挑戰，且須致力維護和平與己國利益的民主國家領袖，張伯倫亦該獲得應有的重視與不帶批判先念地追溯其制訂姑息政策之動機。本文旨在由歷史環境、國際情勢、英國內部、與決策者本身等方面分析與綜合，對一九三〇年代後英國姑息政策理念的形成原因，做儘可能合理而多面向的探討。本文僅集中探討此政策理念的來龍去脈，至於一九三七年後姑息政策的實際發展，則不在本文討論範圍內。

貳、姑息理念的蘊釀（1870~1919）

——歷史因素與國際情勢

十九世紀中後期，為西方國際體系開展與擴張的萌芽期。短短三、四十年間，歐洲國家所關切的事務範圍，從發展有限的歐洲大陸，迅速擴大至亞、非、美、澳各大洲內地的荒土僻壤間；此即所謂的新帝國主義時期（New Imperialism Period）。自俾斯麥（Otto von Bismarck, 1815~1898）統一德意志帝國以後，歐洲大國啟動了所有邁向世界性強權之途的動力，不約而同地向歐洲以外發展，連帶地對素來稱霸海外的英國構成或大或小的威脅。縱然當時英國的執政者不願承認，它確已走過其叱吒風雲的黃金歲月，並於十九世紀末開始邁向遲暮之年。但要採取什麼樣的方法或政策，才能使大英帝國此一龐大的共同體得以搭上時代列車，向前急駛？

就在此攸關國家日後前途的時代中，英國蘊釀出所謂的姑息理念。在英國外交決策者以維護國家最大利益為前提來考量外交走向時，姑息理念便時常被列入外交決策的考量範圍中。追溯姑息理念在英國外交上的淵源，主要有光榮孤立與權力均勢兩大項。光榮孤立（Splendid Isolation）可謂英國處理歐洲外交事務的外交傳統；此名詞主要形容一八九五至一九〇二年時，英相薩斯伯里（Lord Robert Salisbury, 1830~1903）政府執行的外交政策之特色。其強調當歐洲大國皆忙於將自己投身於不同的聯盟陣營，以尋求其他共同利益國家的力量支援時，英國猶有餘力憑藉其強大的海軍勢力，來維持光榮的孤立。英國維持光榮孤立的外交傳統，主要原因在於唯有和平的國際環境、平靜不起波滔的海上情勢，才能使其海外利益不斷擴展，相對促進國內各方面的發展。英國外交上的光榮孤立心態與意願，在其社會經濟活動蓬勃發展、國內政治改革積極推動之時益加凸顯。十九世紀中葉，英國達到了帝國擴張與發展的巔峰狀態：其單獨占有全世界商業的五分之一，製成品貿易更占五分之二；全世界三

分之一以上的商船飄揚著英國國旗，而且所占的比率正在日益增加。②

十九世紀末國際政治外交情勢的轉變，更涉及於一項歐洲重要外交原則的運作問題，此亦為英國數百年來處理歐洲事務所稟持的外交準則——權力均勢(Balance of Power)。為了避免具威脅性的獨大勢力出現，國際間的權力生態常呈現一種均衡的拉鋸狀態，此即為所謂的權力均勢理念。③十八世紀歐洲著名的外交革命(Diplomatic Revolution)，便是維護權力均勢原則下的產物。身為歐洲大國中的一份子，英國始終恪守均勢原則來處理外交事務。英國權力均勢理念的特色，與其光榮孤立之外交傳統具有絕對的關聯；為保持此種取捨權利的完整性及有效性，英國不與任何一國或特定國家集團發生永久的認同合一之外交關係。套用十九世紀中期英相帕瑪斯頓(Viscount Palmerston, 1784~1865)的話：「均勢的支配者沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友。」④英國只有努力維持歐洲權力均勢本身此一永久目標，方為國家安全與利益之根本所在。

英國外交上的光榮孤立，實蘊涵著保守的特性；它鮮少隻手挑起歐洲大戰，以武力來達到目標、獲取利益。因而相對的，在尋求權力均勢的穩定平衡時，以保持和平為主要目標的英國，勢必依據經常變化的國際環境，來決定誰是當時均勢的最大威脅。英國這種維持和平的外交意識，正是以後姑息理念的重要源頭。⑤但這些英國所引以為榮的外交發展模式，於十九世紀末葉卻遭逢前所未見的困境。當時的英國外交決策者所面臨的最大困境是，帝國的軍事國防調配與開支，已愈來愈不能與其遍及全球的經濟與戰略線做有效的配合。英國並且因為海外眾多的殖民地事務，而逐漸與歐陸其他國家發生不愉快的摩擦。⑥德、法、俄三國在歐陸事務上鮮少態度一致，卻因咸視英國為其向海外擴張的一大阻礙，而有相同的利益考量點；因之結合而成的反對現狀力量，是不容英國輕視的。一八九八至一九〇一年波爾戰爭(Boer War)即暴露出英國孤立無援之慮；百年外交上的光榮傳統，此時頓成外交隱憂。

一八七〇年代之後，國際情勢出現了重要的轉變。德意志與義大利建國大業的完成，塑造了另一新權力均勢的局面；主導新均勢運作的力量，來自於俾斯麥一手精心布置的「俾斯麥體系」(Bismarckian System)。⑦一八九〇年代後，德國外交政策

註② 參見Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers* (New York: Vintage Books, 1987), p. 151.

註③ 參見David W. Ziegler, *War, Peace, and International Politics*, 3rd Edition (Boston: Little, Brown & Co., 1984,), p. 170.

註④ 參見漢斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)原著，張自學譯，國際政治學(台北：幼獅，民國七十九年)，頁二七七~二七八。

註⑤ 例如在一六六七~八年的遺產轉移戰(The War of Devolution)與一六七二~八年的法荷戰爭(The Dutch War)中，英國於前場戰爭中與荷蘭、瑞典結成三國同盟以抗法；而於後一戰事中卻又棄荷蘭而守中立，後因法國路易十四的過度發展，始再度與西班牙、神聖羅馬帝國、丹麥等國結合以抵抗法國的擴張。其外交策略都是在維持均勢，尋求和平發展。

註⑥ 參見Paul Hayes, "British Foreign Policy, 1867~1900," in T. R. Gourvish & Alan O'Day, eds., *Later Victorian Britain, 1867~1900* (New York: St. Martin's Press, 1988), p. 166.

註⑦ 俾斯麥「閹割(或孤立)法國、抑制俄國過分擴張、儘量不使英國有插手歐陸事務之藉口」的策略，使歐洲新權力均勢得以和平重組，卻對法、俄等國家產生帝國主義式的「向外補償」作用。

的轉變，破壞了俾斯麥體系所維持的均勢狀態，使歐洲邁入惡性循環的軍備競賽與集團對立時期。^⑧先前英國努力擴張所建立的全球帝國體系，此時成了眾矢之的。現實的國際局勢，迫使英國嘗試以妥協和解來代替與他國的對峙敵視。一八九〇年代在太平洋地區（the Pacific）、遠東地區、與非洲等地有較具體的成績展現；^⑨另有一些地區是英國重要的戰略與經濟利益據點所在（例如地中海地區、印度等），英國則運用談判締約之方式來化解可能的武力衝突。一九〇二年的英日同盟（The Anglo-Japanese Alliance），象徵著英國外交上的光榮孤立時代正式宣告結束。

十九、二十世紀之交的英國，與當時野心勃勃的德、法等國家的外交理念，實有保守與激進的差距。一國外交政策的制訂，主旨並非在維護並增進國家人民的安全與利益；對英國整體發展而言，在和平現狀下穩步成長最為有利。十九世紀末葉以來的英國外交政策大方針，便植基於此。所謂的外交姑息理念，就在此種歷史環境與國際情勢下滋生萌芽。

參、姑息理念的延續（1919～1930）

——背景剖析與動機探源

一九〇二年英日同盟的簽訂，象徵著光榮孤立的不敷需要；而一九一四年爆發的第一次世界大戰對英國而言，除了身不由己外，又代表著權力均勢理念的幻滅。戰後的英國必須提出另一套可取代舊有外交傳統、又能配合當時英國各方面發展、並保障英國最大利益的外交政策；於是遂有成立國際聯盟（League of Nations，以下簡稱國聯）此種國際性和平組織的想法出現，希望各國「不要敵視，只求和諧；沒有利益上的衝突，只有共同合作以求改善」。^⑩然而國聯一開始成立時的先天不良，^⑪使維持國聯理念（包括集體安全與裁減軍備）與國聯實際運作的重責大任，落在英、法兩國的肩上。這種國際局勢的轉變，實英國決策者始料所未及；而巨大的外交責任，加上戰後英國的內部問題，便成為英國政府的雙重負擔，連帶地也影響了他們考量外交策略時的態度。英國在整個戰間期（即兩次大戰的間隔期）中，一直陷於維護集體安全理念、或因應國內情勢而裁減軍備的矛盾局面中。這一切外交上的難題，都源自英國內部的問題。

戰後英國主要的危機，來自於經濟方面的衰頹與連帶引起的社會不安。英國國家

^{註⑧} 俾斯麥於一八九〇年去職後，德皇威廉二世與新首相卡普利維開始採取較積極的擴張與建軍政策；著名的即為「世界政策」與「大海軍政策」。

^{註⑨} 參見Paul Hayes, *op. cit.*, pp. 171~173.

^{註⑩} 參見A. J. P. Taylor, *Europe: Grendeur and Decline* (New York: Penguin Books, 1967), p. 236.

^{註⑪} 不僅美、蘇未參加國聯，義大利在一九二二年後由墨索里尼領導的法西斯政權，一心想擴張義大利的勢力，根本不可能支持國聯理念；而日本則在亞洲對中國野心勃勃，也不屬於忠實支援國聯理念之國家。

繁榮、國力強盛、社會安定之與否，在相當大的程度上皆取決於對外貿易的興衰。^⑫美、日於一次大戰期間致力於工業生產，以求減少進口、增加輸出；影響了英國以往大宗輸出（煤礦業、鋼鐵業、紡織業、造船業）的出口數量與市場。^⑬而英國與其他國家的輸出競爭能力，更因過時的生產機器與方法，以及一九二五年英國財相邱吉爾（Winston Churchill）提倡英磅回復金本位的措施而大為削弱。上述因素使英國商品在海外市場的競爭力大為降低，進出口之間的差距甚至大於戰前。^⑭到一九三〇年代初期時，英國甚至只能仰賴其資本來維持局面。

英國對外貿易競爭力的相對性削弱，直接影響到國內工人就業機會的大幅下降，造成嚴重而普遍的失業問題。^⑮戰間期中英國最著名的社會危機，即一九二六年的總罷工（General Strike）。^⑯總罷工事件暴露出英國內部所面臨的經濟、政治、社會等困境，這些問題都要求英國政府必須將心思專注於國內事務上。此時國際間卻逐漸出現所謂的「德國問題」：即主要由德國人民因凡爾賽條約（Versailles Treaty）對德國的懲處條款所產生的反抗意識，以及各國於戰後所產生的反德情結，這兩種相對峙的情勢所衍生出的種種外交問題。^⑰此一德國問題，因美國於一九二〇年後突然退回外交上的孤立主義，以及俄國布爾什維克政權的外交孤立狀態，而成爲英、法兩國必須處理的燙手山芋。對英國來說，更爲棘手的是英、法於此時出現相當多的意見分歧與行動不合；除此之外，大英國協（British Commonwealth of Nations）成員國對英國外交決策的不滿，以及身爲英國兄弟國的美國走向外交孤立主義，種種皆促成了英國姑息理念的繼續滋長。

英國與法國對於德國問題上的具體爭議，主要可見於德國賠款問題、^⑱魯爾區（

註⑫ 英人約百分之八十居住於城市，全國所需之食品有百分之六十左右須靠進口，自然英國必須仰賴大量出口、對外投資、與勞務（航運及保險等）來維持收支平衡。參見David Thomson, *Europe Since Napoleon* (New York: Alfred A Knopf, 1965, 2nd Edition), p. 181.

註⑬ 參見Richard Pipes, *Modern Europe* (New York: The Museum of Modern Art, 1981), p. 163.

註⑭ *Ibid.*

註⑮ 參見David Harris Willson & Stuart E. Prall, *A History of England*, 3rd Edition (Library of Congress Cataloging, 1984), p. 587.

註⑯ 參見David Thomson, *England In the Twentieth Century, 1914~63* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd., 1965), p. 111.

註⑰ 凡爾賽條約中對德國的主要處置，土地與資源的喪失方面，德國共割給波蘭、比利時、丹麥、立陶宛等國百分之十三的面積與百分之十的人口，德國因此失去百分之十五的可耕地土壤，百分之七十五的鐵礦，百分之二十六的煤礦和百分之二十五的鋼鐵生產；海外殖民地方面，德國全部喪失，多數轉由英、法與國聯託管處置；裁減軍備方面，德國僅保有一支十萬名士兵之職業軍隊，廢除參謀本部（the General Staff），萊因河以東五十公里內的防禦設施均須拆除而成非武裝區，海軍有嚴格限制，空軍則遭裁撤；賠款方面，共二千六百九十億德國金馬克，分四十二年償還。在戰爭責任方面，凡爾賽條約第231條款中將發動戰爭之責任全歸於德國及其盟國。參見Hermann Kinder & Werner Hilgemann, *The Anchor Atlas of World History* (New York: Anchor Books, 1974), p. 133.

註⑱ 簡言之，即法國強硬要求德國如期償付凡爾賽條約中所規定的債務數目，而英國則基於戰後歐洲整體經濟復甦的考量，甚至一度主張賠款與戰債一併取消，使德國早日恢復經濟能力，有助歐洲整體發展。

the Ruhr) 事件、^⑩裁軍問題、^⑪以及國際權力結構問題。^⑫綜言之，英、法兩國對德國抱持不同的戰略與利益考量層面，使其在處理德國問題方面產生理念上的歧異，阻礙了兩國外交政策的協同性與一致性，相對地減輕德國不少外交上的壓力。若與當時法國的外交態度相較，英國的外交決策實有姑息理念的傾向；其認為若在此時對德國施以過分壓迫，反將激起德人強烈的反彈，而有礙戰後和平的維持。

除了與法國外交上的不同調之外，大英國協的成員國們彼此間係由共同的理念與利益聯繫著，使英國在擬訂對外政策時，也須顧及國協中其他成員的態度，始能獲取共識，維護整體國家利益。由於國協成員國對英國干涉歐陸事務，始終表現出冷淡甚至反對的態度，使英國政府在處理歐陸問題時，總不免感到掣肘。英國在某些自治領與美國的壓力下，放棄了與日本的結盟，並於一九二一至二二年的華盛頓會議 (Washington Conference) 海軍軍備條約 (Naval Armaments Treaty) 中，將英國戰艦數量限制於與其他列強的一定比率內，^⑬使西太平洋的海上主權轉移至日本手中。

綜上所述，可知一次大戰後的十年間，英國政府的對外政策仍延續以往「以維護國際和平為前提，持續均勢原則的運作，但不再以軍備競賽的方式進行」的理念，此正為本文所謂的姑息理念。本章討論了戰間期中此種英國外交上延續姑息理念的種種原因，下一部分將要探討的，便是姑息政策由理念演進至具體政策的過程。

肆、姑息理念的落實（1935～1937）

——政策面的探討

歷史上的許多政治事件，係由政治家個人自由意志與當時各方面客觀環境之需要或允許兩種主要因素互動而產生；奈維爾·張伯倫與姑息政策即為一著名的例證。日後史家與政治家們在討論或引用一九三〇年代後期英國外交政策時，姑息政策與張

註^⑩ 此乃因德國無力賠款，英國又無積極催促之意，致使法國決定不顧英國之反對而聯同比、義代表在賠款委員會上判決德國「不履行債務」(Germany in default)；法國更進一步利用德國蓄意不合作為藉口，而於一九二三年一月十一日，由法國軍隊兩師及部分比利時軍隊連同法、義、比之技術人員，進入德國魯爾區以謀取所謂的「生產保障」(Productive Guarantees)。參見 Hermann Kinder & Werner Hilgemann, *The Anchor Atlas of World History*, p. 185.

註^⑪ 法國始終不信任英、美等國於國聯中提出的裁減軍備主張；其認為唯有自保充足武力，方能避免德國日後可能有的報復舉動。英國則有鑑於一次世界大戰之教訓，而視裁減軍備為防止國際間緊張情勢再度升高的根本之道。

註^⑫ 由於英國先天上所處的地理戰略位置與法國不同，使英國對德國所感受的壓力不如法國般沉重，其對德國亦無感情上的仇恨成份；表現在對外事務的處理上，即為較理性地透過權力均勢原則來權衡德國在國際中的地位問題。

註^⑬ 即英、美、日、法、義五國的屬主力艦比率分別為 5 : 5 : 3 : 1.67 : 1.67。參見 *Encyclopedia Americana*, Vol. 5 (New York: Crolier, 1990), p. 191.

伯倫是不可遽分爲二的。張伯倫出身政治世家，^㉙他棄商從政，順利地於其生長地伯明罕（Birmingham）議員的競選中，開啟了漫長的從政生涯。他曾於一九二三至二九年入閣擔任衛生部長，一九三一年五月擔任史丹利·包德溫（Stanley Baldwin）政府的財政部長。一九三七年五月，他受命擔任英國首相，組成內閣。張伯倫的從政理念有一獨特之處，即他相信他必須在某特定且攸關國家利益的事務領域內有傑出的表現，以讓英國人民確信其有資格領導保守黨、領導國家。^㉚張伯倫選擇了往外交領域發展，因爲從事外交工作，不僅能盡量發揮其於從商時期所培養的談判能力，更可經由和平外交途徑（而非武力方式）維護英國與大英國協全球的整體利益。早於一九二八年四月時，張伯倫即曾表示其對外交事務的看法：

在我們（指英國與其他國家）之中，一定存在著共同利益，只要我們有心共同尋找出，便能共同解決。^㉛

當時張伯倫主要的外交理念，就是在嘗試努力地尋出英國與德、義等國的共同利益。他早在一九三六年之前即主觀地認定國聯與集體安全體系的無用，並積極地尋找替代此二者的解決方針。^㉜基於和平解決爭端的信念，張伯倫主張採取姑息外交政策，且於擔任首相之時，開始全力鼓吹進而實踐之。

英國外交上的姑息理念所以能延續如此之久，並在一九三〇年代後期成爲英國對付威脅性侵略國家的主要外交政策，除了張伯倫個人主觀因素的強力推動外，當時英國面臨的各方面危機與互相牽制的困境，則爲姑息政策得以實行的重要客觀條件。姑息政策曾以殖民地姑息政策、經濟姑息政策、政治姑息政策幾種面貌出現；在張伯倫之前的姑息政策，主要採前兩種形式，但卻不見成效。^㉝張伯倫則主張採取政治層面的姑息政策，他認爲經由政治上的協商與溝通，方能達成彼此對國家事務的共同見解。一九三七年十二月二十二日，國防部長英斯吉普（Sir Thomas Inskip）屈服於張伯倫內閣的要求，提出一份「未來國防開支備忘錄」（Defence Expenditure in Future Years），內容指出國家擴建軍費驚人，主張軍隊的角色須做調整，並提出新的防禦優先順序：一、英國本土的安全；二、英國商業路線的安全；三、英國海外領土與自治領的安全；四、當上述目標皆達成後，再與盟國合作，互相支援。^㉞此份備忘錄可視爲張伯倫組閣後將一己理念的決定強施於軍隊之代表。至此，英國的戰略

註㉙ 其父約瑟夫·張伯倫（Joseph Chamberlain），於十九、二十世紀之交，在英國外交事務決策上，曾扮演舉足輕重的角色。其同父異母之兄長奧斯汀·張伯倫（Austen Chamberlain），亦爲傑出的外交家，在戰間期中的前半階段曾代表英國政府主導了盛極一時的羅迦諾公約（Locarno Treaties）。參見 Alan W. Palme, *Dictionary of Modern History* (New York: Penguin Books, 1983), p. 71.

註㉚ 參見 Larry William Fuchs, *Neville Chamberlain and Appeasement* (New York: W. W. Norton, 1982), p. 30.

註㉛ *Ibid.*, p. 32.

註㉜ 當德、義、日等國家野心舉動愈加狂妄而不加掩飾時，張伯倫亦愈不客氣地公開批評國際聯盟的無濟於事。參見 Neville Chamberlain, M. P., *My Struggle For Peace* (London: Hutchinson & Co., Ltd., 1939), pp. 48~49.

註㉝ 參見 William R. Rock, *British Appeasement in the 1930s* (London: Edward Arnold, 1977), pp. 38~39.

註㉞ 參見 Larry William Fuchs, *Neville Chamberlain and Appeasement*, p. 88.

確立為防禦性質，日後在張伯倫的統率下，主導英國對外發展的主要武器，便是姑息政策。

一九三五年後，國際局勢出現更多危機：義大利對非洲的覬覦、日本向中國東北華北的推進、德國明目張膽的大舉擴軍、西班牙內戰於一九三六年的爆發。愈趨緊張的國際情勢，使英國政府被迫正視國家重整軍備的需要性。此時英國又陷入內政外交上的兩難困境：若欲全力展開重整以及擴建軍備，則英國不甚景氣的經濟狀況將雪上加霜甚至崩潰；^⑨若為維持經濟的正常運作而不擴軍，則此種軍事武裝不足的致命傷，將使英國暴露於潛在敵國可能侵略的危險狀態中。況且當時英國的經濟實力已大不如前；一九三〇年代初的世界性經濟大恐慌，使英國政府被迫於一九三一年放棄金本位，致使英鎊價值低於其實際價值的百分之三十。一九三二年二月國會通過張伯倫提議的保護關稅法(Tariff Reform Bills)；在加拿大渥太華(Ottawa)召開的帝國會議上，英國與大英國協成員國簽訂了關稅互惠協定，正式放棄了自由貿易的傳統理念，標示出英國需要樹起關稅壁壘以求整體經濟的持續運作。國內政治與經濟壓力交織一起，促使英國在一九三〇年代初期削減其國防預算；就在此時，獨裁國家開始大幅增加其國防開支。而英國人民對於一次大戰的餘悸猶存，斷不願見戰端再起；全面擴軍勢難推行。張伯倫「以外交取代國防成為保衛國家的第一防線」的姑息信念，恰好滿足了英國人民的厭戰心態，又能充分顯示出政府為國家對外事務所做的積極努力。

基於戰略、經濟、人民心理因素的考量，英國不得不決定倚靠外交手腕來負起消滅他國敵意的主要任務；而姑息外交即為英國決策者因應當時情勢所制訂出的外交政策。誠如一九三八年二月後擔任外交部長的哈里法斯(Edward Halifax, 1881~1959)曾謂：「……(此時)外交必須承擔消滅英國敵人的重任……」。^⑩姑息政策不僅肩負著與侵略國家達成協議、和平改變現狀的外交使命，亦蘊藏著為英國爭取時間以準備應敵的戰略意義。張伯倫更在一九三七年四月二日的一次內閣會議中，發表具體的姑息政策理念：

我認為在歐洲局勢已發展至此之情況下，我們不能再放棄任何有可能降低國際緊張局勢之機會。現今德、義的領袖們皆有計畫地為其國家作開戰的準備，而他們以之對其人民說明、以使其行徑合理化的最大藉口，正是他們被敵人包圍，他們別無它法，只好起而抵抗自救。英政府若遽然斷絕任何可能嘗試以談判或協議來化解國際危機之機會，致使局勢持續惡化，甚至因一己不當強硬措施而使情勢逆轉，終致釀成大戰，則英國政府便洗刷不掉戰爭責任之罪名了。^⑪

張伯倫所主導的姑息外交政策，並非僅倚恃談判為唯一手段，而是採取「國防上建軍」與「外交上協議」兩種面向運作，亦即張伯倫內閣所謂的雙向方針政策(

註⑨ 英國的經濟力量為國防部長英斯吉普所指稱的「第四武裝力量」，絕不可輕易破壞。參見Paul Kennedy, *Strategy and Diplomacy 1870~1945* (London:Fontana Paperbooks, 1983), p. 127.

註⑩ 參見Keith Middlemas, *The Strategy of Appeasement* (Chicago: Quadrangle Books, 1972), p. 2.

註⑪ 參見Ian Colvin, *The Chamberlain Cabinet* (New York: Taplinger Publishing Co., 1971), p. 38.

Double Line Policy）。^②但英國當時以保衛國家安全和平為前提下著手的建軍，僅具被動的防禦作用；張伯倫的執拗性格與過於樂觀的態度，更扼殺了二次大戰前夕英國姑息政策所能發揮的空間，使當時英國的外交政策充滿著個人色彩。^③張伯倫固執倔強的個性，使其與外交部門官員時生齷齪；^④此舉也影響到姑息政策的性質走向，而更傾向於張伯倫個人式的外交，缺乏變通與彈性。當時英國所施行之姑息外交政策，實可謂「孤立式」的姑息外交。

由此可知，張伯倫雖體認出重整軍備的重要性，並強調姑息外交與擴充軍備為其外交政策一體之兩面；^⑤然此雙向方針卻絕非平衡發展。顯而易見的，張伯倫及其部屬們倚重姑息外交遠多過於重建軍備。而在不夠強大的國防基礎上建立的姑息外交，復因不以開戰為前提的緩慢擴軍以及張伯倫的主觀操縱，使其受限甚多，相對地掌握的籌碼亦愈少，贏的勝算便愈小了。

伍、結論

漢斯·摩根索(Hans Mongenthau)曾於國際政治學(*Politics Among Nations*)中指出：「姑息政策為一項趨於與人妥協，誤將敵方的帝國主義野心企圖誤判為維持現狀的舉動，而制訂出之外交政策。」^⑥第二次世界大戰爆發前夕，英國終止了姑息政策的辛苦運作；大戰結束後，姑息政策被扣上失敗、懦弱種種罪名，不斷地被後世引為鑑識。徵諸史實，英國的外交姑息理念，自有其滋生、成長的客觀環境；而其得以落實成為一項重要的外交政策，則又有賴主觀的人事因素導引之。

自十九世紀末葉國際體系開展以來，殖民地最多、戰略線最長、海外利益最大的英國，便成為新帝國主義國家覬覦的主要目標。外交既是為鞏固國家安全、保衛國家利益，則素以海外擴張與貿易為國家重要資源的英國，便有賴高明的外交以減少漸增

註^② 一九三四年張伯倫以建軍為防禦國家之要務、與強調經濟正常運作之必須為前提，構思出一套責任計畫(Liability Plan，即在一定限度內的擴軍計畫)向內閣提出；此計畫提交帝國防禦委員會附屬小組會議審查，經過廣泛討論後，因認為不可行而作罷。參見Larry William Fuchs, Neville Chamberlain and Appeasement, pp. 38~39.

註^③ 一九三八年一月美國羅斯福總統主動提議邀請英、法、德、義四國代表赴華盛頓共商國際大勢，被張伯倫以為會破壞其正進行中之姑息策略之考量而婉拒。參見William R. Rock, *British Appeasement in the 1930s* (London: Edward Arnold, 1977), p. 5.

註^④ 張伯倫曾以明升暗降之方式，將原先於外交決策過程中扮演重要角色的軍事顧問樊西達特(Vansittart)逐出外交決策核心，幾位與張伯倫理念不合的部長，如空軍部長史溫頓(Lord Swinton)與外交部長伊登(Antony Eden)皆因無法認同張伯倫之作法而辭職。外交部門的官員們咸不滿張伯倫與其核心內閣(Inner Cabinet)成員們對外交事務的大肆干涉甚至全盤接收。參見William R. Rock, *British Appeasement in the 1930s*, pp. 58~59.

註^⑤ 參見王琪，「張伯倫首相時代英國姑息政策之根源探討」，成功大學歷史系學報，第十四期，頁一八一~一八二。

註^⑥ 參見Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4th Edition (New York: Alfred A. Knopf, 1967), p. 61.

多的海外競爭者所造成的緊張國際局勢。無限制擴張武力來確保帝國的安全，絕非上上之策；而當以往的光榮孤立不敷需要，英國又不可能置身於列強間的集團競爭之外時，以和平冷靜的協商方式，來控制整個情勢走向的姑息外交理念，便有了生根壯大的機會。張伯倫主觀想法中的姑息理念，在客觀環境的允許下，愈趨演變為一項個人式而缺乏彈性的外交技倆。事後證明，張伯倫風塵僕僕地來回德、英兩國之間，簽訂他當時引以為榮的「慕尼黑協定」，卻是他以及姑息政策遭受後世批判的主要罪名。

本文所討論的姑息政策尚具有一種辯證性的特色：在英國政府形成並實行姑息政策的過程中，不斷遭受來自右派與左派（尤其是第一反對黨工黨）的批評與攻擊。但如前英國外相葛雷（Edward Grey）為一己作為辯護時所言：

如所行決策既遭極左激進份子（如Sir John Brunner）與極右愛國者（如Lee）同時抨擊，則表示此決策是國家所需要的溫和且判斷正確、並顧及多數人利益的政策，而毋須費心修改。^③

同理可證之於一九三〇代後期英國決策者對姑息政策的辯護；再者當時反姑息政策的各集團，並未能摒棄其他成見互相聯合，姑息理念乃得以繼續存在。

平情而論，十九世紀末乃至二十世紀初的英國，根本缺乏日後冷戰時期美國所能對共產主義集團採取圍堵外交政策的實力。不論是國內各項資源或經濟發展潛力，二十世紀中葉後的美國，都是當時英國所望塵莫及的。當一個國家因為國內問題無法大力擴軍，而國際情勢又不容其自暴其短時，以外交為第一前線，挺身面對列強間的爾虞我詐、權力爭奪，則為勢所必然。何況對戰略線遍及世界各洲的英國而言，必不可能頭尾兼顧，面面俱到。國際間外交理念遠不僅只姑息與圍堵兩種，若將姑息理念完全等同於消極、被動、退縮的外交理念，將有失正確判斷自十九世紀末至二次大戰前英國所面臨的國際局勢、國內環境與主觀人事的考量了。

*

*

*

註^③ 參見Paul Kennedy, *Strategy and Diplomacy 1870~1945*, p. 30.