

# 论英国对德经济战中的中立贸易因素

## ——以《伦敦海战法规宣言》的签署和废弃为中心

王黎, 范尧天

**摘要:** 第一次世界大战期间英国针对德国实施的经济战行动为协约国阵营获得战争胜利提供了有力的保障。纵观其筹备和实施过程, 中立贸易问题一直是影响英国政府决策的重要外部因素。1909年2月, 英国主导签署了《伦敦海战法规宣言》。通过这一国际立法实践, 英国希望实现交战权利和中立(贸易)权利的相对平衡, 以确保自身在未来可能的战争中无论扮演哪种角色都能最大程度地得到国际法的庇护。然而事与愿违, 一战爆发后《伦敦海战法规宣言》不但没有为英国的经济战行动提供合法性背书, 反而严重地阻碍了其有效实施。究其根源, 即先前推动签署这一文件时, 英国低估了中立贸易渠道对于德国维系自身战争能力所起到的重要作用。经历了一个曲折的过程, 英国政府于1916年下定决心开始对中立贸易实施强有力的干预, 《伦敦海战法规宣言》随之彻底遭到废弃。

**关键词:** 第一次世界大战; 经济战; 交战权利; 中立贸易权利; 《伦敦海战法规宣言》

**中图分类号:** K561.44; D819 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2022) 05-0135-12

“经济战”(Economic Warfare)一词在中西方学术文献中已经得到了广泛的采用。在某些场合, 它泛指国家之间较为剧烈的经济对抗行为。<sup>①</sup>为了廓清经济战与经济制裁(Economic Sanction)、经济治国方略(Economic Statecraft)等相近概念的联系与区别, 大卫·鲍德温等国际政治学者专门探讨了上述概念的含义。综合他们的观点, 经济战可以被理解为一种运用贸易、金融或投资等经济措施对目标国造成损害, 以削弱其战争潜力的对外政策工具。依据这种定义, 经济战直接服务于战争目的, 因此其适用范围比经济制裁、经济治国方略等概念要狭窄得多。回顾20世纪, 最为典型的经济战案例包括一战期间协约国与同盟国经济战(主要发生在英德两国之间)、二战期间美国针对法西斯国家的经济战及冷战期间西方阵营针对苏东国家的经济战等事件。其中, 二战和冷战案例已经得到了中西方学术界的广泛关注, 而有关一战案例的探讨则较为有限。<sup>②</sup>

如同其他任何一项对外政策, 经济战决策亦受到多种内外部因素的共同制约。就一战期间英国对德经济战而言, 一个十分重要的影响因素即英国在中立贸易问题上的立场, 而这一立场集中体现在英

**作者简介:** 王黎, 吉林大学公共外交学院教授(长春 130021); 范尧天, 中国人民大学国际关系学院博士生(北京 100872)

① Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*, New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017, pp. 48, 197, 204; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987, pp. 33, 116.

② 围绕英国对德经济战, 西方学术界大多按照传统的历史叙事方式关注其政策演进过程, 近年来亦有学者重新审视了英国政府的具体行动策略和动机, 提出了一些颇具争议的观点。代表性成果参见 Eric W. Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany, 1914-1919*, London: Routledge, 2004; Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon: British Economic Warfare and the First World War*, Cambridge: Harvard University Press, 2012; Isabel V. Hull, *A Scrap of Paper Breaking and Making International Law during the Great War*, Ithaca: Cornell University Press, 2014; Archibald C. Bell, *A History of the Blockade of Germany and the Countries Associated with Her in the Great War, Austria-Hungary, Bulgaria, and Turkey, 1914-1918*, East Sussex: Naval & Military Press, 2015. 相比之下, 以往研究较少就特定因素对于经济战走向及效果造成的影响展开有针对性的探讨。此外, 国内学者对于本议题的关注较为不足。

国政府签署后又废弃《伦敦海战法规宣言》的过程之中。本文的写作目的即以上述过程为线索,考察中立贸易因素在英国对德经济战决策中的影响。笔者认为,这一研究有助于深化对于经济战发起国行为规律的理解,从而为应对当前复杂的大国竞合关系提供启示。

## 一、第二次海牙和平会议:英国扩大中立贸易权利尝试的受挫

近代历史上,经济战大多作为热战的补充手段得以实施,由此引发的一组尖锐矛盾,即交战国与中立国之间的相对权利之争:战争期间,经济战发起国为了给交战对象施加足够的经济压力,通常会切断后者与中立国之间的商业联系;而中立国则将这种行为看作是对其正当贸易权利的伤害。由于上述矛盾在实践中很难得到调和,各国势必会在两方面权利之间有所倾向。近代早期,英国高度依赖利用海上封锁等经济战手段谋取争霸战争的胜利,因此十分排斥俄国等中立国家为维护战时贸易权利所采取的措施。<sup>①</sup>但是到了19世纪中叶,随着英国完成了由保护贸易向自由贸易的转型,在经济上日趋依赖一个开放而稳定的全球市场,前述立场不再符合英国的国家利益。以1856年《巴黎和约》的签署为起点,英国开始致力于限制各国的海上交战权利,以确保战时中立贸易的平稳运行。进入20世纪,为了缓解英德军备竞赛造成的财政和军事压力,同时受到日俄战争期间俄国海军攻击英国中立商船等行为的刺激,英国国内关于进一步扩大中立权利的呼声持续高涨。随着将海外贸易的稳定视为英国最大利益的自由党在1905年选举中获胜,实现上述诉求成为了伦敦外交事务清单上最具优先度的事项之一。

1906年4月,俄国提议世界各国召开第二次海牙和平会议,商讨国际海洋法的编纂事宜。会议前夕,为了协助内阁确定英国的参会立场,英国政府成立了一个由外交部、海军部和贸易局代表组成的跨部门咨询委员会。<sup>②</sup>在司法部长约翰·沃尔顿的领导下,该委员会的讨论主要围绕海上封锁和禁运品管制问题展开——作为几个世纪以来最常用的两种经济战手段,其相关国际规则仍然很不完善。就海上封锁而言,《巴黎和约》要求封锁行动必须符合“有效性”原则,即发起国在阻止敌国船只进入目标海域时,有义务投入足够的海上力量以组成封锁线。<sup>③</sup>但是,对于符合所谓“足够力量”标准的必要舰队的规模、该舰队与海岸线的最大距离、允许实施扣押的位置以及在恶劣天气下的处理方法等问题,《巴黎和约》均没有给出具体解释。就禁运品控制而言,禁运品被公认为是可以被敌国用于军事目的的物品,交战国有权捕获载有此类货物的敌国和中立国船只(无论其目的港是否遭到封锁)。然而进入操作层面,各国时常围绕这项权利的实施方式发生争议,其中最突出的即“有条件禁运品”与“绝对禁运品”之间的界限问题。根据《巴黎和约》的规定,绝对禁运品指专门应用于战争的物品,交战国只要发现有此类物品运往敌国,便可将其没收。而有条件禁运品则兼具军事与民用用途,若扣押此类物品,必须证明其直接服务于敌国的战争行动。但是,《巴黎和约》并未制定两者的详细清单,这就给日后的禁运实践留下了很大的灰色空间。<sup>④</sup>现实中,由于类似上述模糊地带的广泛存在,交战国往往可以肆意扩大经济战的实施范围。结果,中立贸易时常受到严重的威胁。

英国跨部门委员会开始运转后,内阁立即向各部门代表分发了一份由帝国防御委员会秘书乔治·克拉克撰写的备忘录,作为跨部门讨论的基础。克拉克指出,对于像英国这样的海上强国而言,设置并维持海上封锁的能力既是一种得天独厚的优势,同时在安全上也是绝对必要的,因此其现行国际规则亟需得到完善与巩固。与此同时,克拉克认为针对中立国家的禁运品管制是一项弊大于利的战时权

① 其高峰是俄国连同北欧汉萨同盟国家分别于1780和1800年组建的两次武装中立联盟。

② 经济战涉及国民经济、军事及国际法等诸多领域的专业事务,因此其决策需由多个政府部门协商完成。在这一过程中,为了协调各部门的意见分歧,内阁需设立正式的跨部门磋商机制。值得注意的是,这一做法在二战期间英美对轴心国集团和冷战期间西方国家对苏东阵营实施的经济战中均得到了沿用。

③ 世界知识出版社编:《国际条约集(1648—1871)》,北京:世界知识出版社,1984年,第427页。

④ 这方面的典型案例是日俄战争期间,原本主要用于民间取暖的煤炭被俄国作为蒸汽动力军舰的燃料列入了绝对禁运品名单,从而间接引发了英国与其他国家的外交纠纷。

利安排:一方面,假设英国在战争中保持中立,那么无论交战国如何制定禁运清单,都将使高度依赖对外出口的英国陷入被动;<sup>①</sup>另一方面,在参战状态下,由于德、法、俄、美等国可以通过中立邻国港口进口各类货物,其战时供应并不会因禁运而受到实质性的影响,此时若依据传统的“连续航行”原则没收经中立国转运的商品,<sup>②</sup>皇家海军必须证明其最终收货地位于敌国境内,而这不仅在技术上存在很大的难度,还会招致中立国家的外交抗议。<sup>③</sup>综合以上考虑,克拉克提议彻底废除禁运品管制的交战权利;如果无法实现这一诉求,则应推动各国对两类禁运品的具体范围做出详细的界定。<sup>④</sup>

克拉克的这些主张得到了外交部和贸易局(此时均由自由党人领导)的支持,而跨部门委员会做出决定还需参考海军部的意见。自1904年约翰·费希尔出任第一海务大臣以来,打击海外贸易便一直是海军部对德战略规划的中心。<sup>⑤</sup>然而,面对废除禁运品管制的提议,海军部代表、时任海军情报局局长查尔斯·奥特利虽然表示反对,却拒绝给出任何军事技术层面的理由,只是一味声称德国最容易受到经济压力的影响。<sup>⑥</sup>这样一来,其观点遭到了委员会其他成员的广泛质疑。接下来在跨部门审议的大部分时间里,他一直延续着这种含糊其词的态度,最终几乎坐视一系列旨在限制交战权利的建议得到了委员会的采纳。需要指出,奥特利之所以表现得如此消极,主要源于这一时期自由党政府正酝酿减少军费开支以应对日趋恶化的财政状况。为了避免来自其他部门的代表借题发挥,引发削减海军经费的讨论,奥特利有意保持了沉默。<sup>⑦</sup>

不过,海军部并非完全放弃为交战权利进行辩护。依照费希尔的指示,奥特利阻止了赋予交战国和中立国海上私有财产豁免的动议获得沃尔顿委员会的通过。在这一过程中,鉴于英国政府内部及议会支持推行豁免的力量十分强大,费希尔组织编写了一份长达190页的海军行动计划,用以向跨部门委员会之外的“非专业人士”阐述反对实行豁免的理由。该计划指出,随着鱼雷和潜艇的不断普及,小股舰队逐渐具备了对大型船只造成致命打击的能力,从而导致在狭窄水域或海岸线附近设置封锁的条件已不复存在。<sup>⑧</sup>这意味着一旦与欧洲大国发生战争,英国将无法保证其封锁行动符合有效性原则。在这种情况下,除非对封锁规则进行大幅度调整,否则实行豁免即意味着断绝英国控制交战海域、进而打击敌国商业活动的最后机会。然而在会议筹备期间,无论英国国内还是国外均未出现有关修改封锁规则的成熟方案。因此,皇家海军必须保留对德国私人船只进行扣押的权利。后来,这份计划在内阁中得到广泛分发,包括时任财政大臣赫伯特·阿斯奎斯在内的不少高级官员对其观点表示了认同。

经过数月的筹备,跨部门委员会于1907年3月底向内阁递交了正式报告,建议英国代表团在第二次海牙和平会议期间应主要做到:第一,确保海上封锁作为夺取敌方和中立国船只的唯一合法手段;第二,主导废除禁运制度,并限制搜查和捕获权的实施范围;第三,推动成立一个倾向于维护中立权利的国际捕获法院;第四,防止通过交战国私人财产豁免。<sup>⑨</sup>上述意见大体得到了内阁的认可,但是

① Memorandum by George S. Clarke on the Law of Contraband (Appendix 10), n. d., FO 881/9041X, The National Archives (hereafter cited as TNA), Kew.

② 所谓“连续航行”原则,指交战国无权没收那些通过中立港口或收货人转运给敌国的军用货物。这一做法最早于美国南北战争时期得到采用。

③ The Value to Great Britain of the Right of Capture of Neutral Vessels, December 12, 1904, CAB38/6/120, TNA, Kew.

④ Memorandum by George S. Clarke on the Law of Contraband (Appendix 10), n. d., FO 881/9041X, TNA, Kew.

⑤ 一般认为,内阁对于对德经济作战的详细研究始于1908年的海军作战计划,参见 Marion Siney, *The Allied Blockade of Germany, 1914-1916*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1957, p. 14. 同时,在1903年的一份题为《德国的军事资源及其在德英战争中可能的使用方法》的报告中,就已经探讨了封锁德国港口的可能性,参见 *The Military Resources of Germany, and Probable Method of Their Employment in a War between Germany and England*, February 23, 1904, CAB 38/4/9, TNA, Kew.

⑥ Otley to Corbett, June 3, 1905, Admiral Herbert Richmond papers 9/1, National Maritime Museum, Greenwich, London.

⑦ Lambert, *Planning Armageddon*, p. 67.

⑧ Some Principles of Naval Warfare, 1907, ADM 116/1043B, TNA, Kew.

⑨ Memo. Second Peace Conference Attitude of British Government (Mr. W. Maycock), April 12, 1907, FO 881/10082X, TNA, Kew.

在豁免问题上,政府内部迟迟无法达成共识,导致其下达给前方代表团的最终命令显得颇为混乱。<sup>①</sup>

1907年6月,第二次海牙和平会议正式召开。英国代表按计划提出废除禁运品管制制度,但遭到了德国的强烈抵制。随后在一个特别委员会的斡旋下,各国原则上通过了一份绝对禁运品清单。然而围绕是否应保留有条件禁运品的问题,持支持立场的德、法、俄三国与持反对立场的英、美等国始终无法取得一致,谈判随之陷入停滞。在此期间,英国代表收到来自海军部的进一步指示,即不得参加任何关于修改海上封锁法规的讨论。究其原因,海军部认识到当时英美两国与欧陆国家在相关司法解释上存在着难以调和的分歧:前者规定封锁发起国可以在海上的任何位置扣押驶向(出)被封锁港口的船只,而后者则认为只有当商船试图冲破封锁线时,扣押行动才具有合法性。<sup>②</sup>显然,前一种解释赋予了封锁行动更大的施展空间,而作为世界头号海军强国,英国无疑可以从中获得最大的好处。

此时,意大利代表的一项提案为打破会议的僵局提供了契机。该提案建议,如果商船出现在被封锁港口外100海里的水域内,便可以对其实施扣押。尽管这一主张仍然与英国的习惯法存在出入,但奥特利等人从中看到了对“有效封锁”做出明确定义的机会。经过对英国近海海域地形等因素的研判,海军部提出将上述“合法界线”设置在港口外800海里处。<sup>③</sup>对此,德国代表表示只要英国承诺未来不再将“连续航行”原则运用于中立船只的禁运品管制之中,他们便接受800海里的方案。实际上,这意味着英国必须放弃捕获经安特卫普、鹿特丹等中立国家港口转运至德国境内货物的权利。对此,包括英国代表团团长爱德华·弗莱和奥特利在内的不少官员倾向于接受德国的条件。他们指出,受到以下因素的影响,“连续航行”的价值已大打折扣:第一,现实中援引这一做法必将引发中立国家的外交抗议;第二,确认货物的最终目的地存在很大的技术难度;第三,在这之前各国已经同意对德国最为依赖进口的食品和部分大宗商品排除在禁运清单之外。<sup>④</sup>但与此同时,英国政府内部也存在另一派观点,认为英国应当从这笔“交易”中争取更多的好处。鉴于双方在短时间内无法形成共识,英国提议暂缓对这一问题的讨论,将其留待日后的大型国际会议中解决。这样一来,各国便错失了一次在海上封锁和禁运品管制问题上达成妥协的机会。最后,除了决定在海牙成立国际捕获法院,用以解决交战国与中立国之间的争端外,会议未能取得其他有关海上经济战规则的实质性进展。

## 二、伦敦海军会议:英国平衡交战与中立权利的努力

尽管第二次海牙和平会议成效不彰,但是按照弗莱的观点,英国已经实现了其参加会议的基本目标,即设立国际捕获法庭。眼下的主要问题是,由于缺少关于海上交战行为的实体性法律,国际捕获法庭只能依据现有的国际法原则进行判决,而由此产生的结果不一定有利于英国。<sup>⑤</sup>于是,英国外交部于1908年12月邀请美国、日本、德国等当时世界上九个主要海军强国共同召开了伦敦海军会议(以下简称“伦敦会议”),希望能够形成一套适用于国际捕获法庭的“法典化”条文。<sup>⑥</sup>

会前,英国编写了一份拟在会议期间讨论的议题清单,要求各国代表据此反馈各自意见。同时,英国政府成立了一个由六名海军部和外交部官员组成的跨部门政策委员会,并任命来自财政部的国际法专家德萨特担任其领导。<sup>⑦</sup>值得注意的是,不同于先前的沃尔顿委员会,本次跨部门审议没有将贸

① Grey to Fry, June 12, 1907, FO 372/67, TNA, Kew.

② C. L. Ottley to Sir Edward Fry, July, 1907, FO 881/9077, TNA, Kew.

③ C. L. Ottley to Sir Edward Fry, July, 1907, FO 881/9077, TNA, Kew.

④ Ottley to Sir William May, September 15, 1907, Enclosed with May to Tweedmouth, September 18, 1907, Naval Library of the Ministry of Defence, Portsmouth Naval Dockyard.

⑤ 由于该法院法官更多来自中立国,其判决很可能将倾向于维护中立贸易权利,参见 Ellery C. Stowell, "The International Naval Conference and the Declaration of London," *The American Political Science Review*, vol. 3, no. 4 (1909), p. 491.

⑥ 邢广梅:《国际海上武装冲突法的历史演进》,北京:法律出版社,2010年,第48页。

⑦ 该委员会成员还将在伦敦会议期间组成英国代表团。

易局囊括在内。这一人事安排差异透露出的一个重要信息是, 英国政府对于中立与交战权利的态度发生了变化: 日俄战争期间中立贸易权利遭到严重侵蚀的记忆正逐渐褪去, 1908年9月卡萨布兰卡危机以来的战争风险却不断积累, 因此尽管当时英国国内保障中立权利的呼声依旧强烈, 但内阁已开始提高对于海上经济作战能力的重视。这一点在外交大臣爱德华·格雷的表态中得到了充分的体现——身为自由党人, 他强调“国际法庭的目的是确保‘公正和有效的国际管辖权’, 无论英国是中立国还是交战国”。<sup>①</sup> 换言之, 英国参与此次会议应当追求双重目标: 其一是维护完整的交战权利, 其二是为中立贸易提供尽可能广泛的安全与自由。出于这种考虑, 内阁特将片面强调中立权利的贸易局排除在德萨特委员会之外, 从而使支持两方面权利的力量趋于平衡。

收到各参会国的反馈后, 德萨特委员会开始着手敲定英国的参会立场。其间, 两名海军部代表——已转任帝国防御委员会秘书的奥特利和接替其海军情报局局长职位的埃德蒙·斯莱德扮演了主导者的角色。如前所述, 各国在第二次海牙和平会议期间曾商议将800海里作为封锁的最大合法距离, 而此时二人的注意力则被法国在会前备忘录中提出的一项最新动议所吸引, 即执行封锁的舰艇可以在其燃煤所能支持的(最大)“行动半径”内对目标船只实施捕获。<sup>②</sup> 相较于固定距离的规则, 这种弹性安排显然更有利于皇家海军发挥其舰艇规模和性能上的优势, 为海上封锁提供更大的行动空间, 以强化对敌国贸易的打击力度。<sup>③</sup> 鉴于此, 奥特利和斯莱德要求委员会说服内阁, 推动这一动议得到其他国家的认可。为实现这一目标, 斯莱德总结了一系列可以向中立国家做出妥协的事项, 包括豁免护航状态下的中立船只、减小扣押试图冲破封锁线船只的合法行动半径等等。<sup>④</sup>

与此同时, 在禁运品问题上, 奥特利和斯莱德主张延续海牙会议期间的立场。二人介绍称, 海军部一直将未来可能爆发的对德战争定位为一场有限战争, 即英国的战争目标应当集中在迫使对方改变某些过激的政策行为, 而非彻底将其征服。<sup>⑤</sup> 因此, 英国在交战过程中不必追求对德国施加最大程度的经济压力, 但须特别注意避免自身行为引发与中立国的外交纠纷, 并尽量控制对合法中立贸易造成的不利影响。<sup>⑥</sup> 不过, 考虑到彻底废除禁运品管制所引起的反弹过于激烈, 二人建议英国应在保留现有绝对禁运品清单的基础上, 寻求落实有条件禁运品和豁免物品清单。为此, 他们同样愿意做出一定的让步, 例如在违法中立船只的责任判定原则上接受欧陆国家的做法, 即只要禁运品超过船只所载货物总价值的一定比例, 船主便应当为此承担法律责任。<sup>⑦</sup>

德萨特委员会将上述建议呈递至内阁及各个部门, 得到了肯定性的批复。其中, 内阁特别强调就封锁和禁运品管制权利而言, 前者的战略价值远远大于后者, 同时为了推动达成协议, 可以放弃价值成疑的“连续航行”原则。<sup>⑧</sup> 12月4日, 伦敦会议正式召开。令与会者感到意外的是, 会议期间英德两国并未陷入漫长的争论, 这是因为德国方面对“连续航行”原则在英国决策者眼中的价值做出了过高的估计, 从而主动表示愿意在其他方面做出让步, 以换取英国不再援引该原则。利用这一契机, 德萨特等人说服德国代表团接受了英方在封锁和禁运品管制问题上的主张。然而, 在国务院和海军部门的大力推动下, 美国代表团表现出了维护海上交战权利完整性的强烈决心。他们不惜以退出会

① Sir Edward Grey to Lord Desart, 1 Dec. 1908, *Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference, Held in London, Dec. 1908-Feb. 1909*, St. Crispins: Her Majesty's Stationery Office, 1909, p. 32.  
 ② Notes by E. J. W. Slade on Declaration of London, Feb 1911, ADM 116/1070, TNA, Kew.  
 ③ Memorandum by Reginald McKenna, November 18, 1908, ADM 116/1079, TNA, Kew.  
 ④ Naval Conference Committee, Memorandum by Edmond J. W. Slade (Confidential), September 29, 1908, FO 881/9753X, TNA, Kew.  
 ⑤ J. Corbett, "Introduction to 1907 War College Draft Plans," in P. K. Kemp, ed., *The Papers of Admiral Sir John Fisher*, Vol. II, London: Routledge, 2019, p. 318.  
 ⑥ Slade to Graham Greene (Admiralty Secretary), Oct 2, 1908, ADM 116/1070, TNA, Kew.  
 ⑦ 按照英国的习惯法传统, 除非提供虚假文件, 否则船主不会受到惩罚, 参见 Naval Conference Committee, Further Report, October. 26, 1908, FO 881/9753X, TNA, Kew.  
 ⑧ Sir Edward Grey to Lord Desart, 1908, ADM 1/8100, TNA, Kew.

议为威胁,要求各国不得废弃“连续航行”原则。<sup>①</sup>为防止会议破裂,其余九国只得对美国妥协,而后者则同意不再将“连续航行”原则应用于有条件禁运品的管制当中。<sup>②</sup>

2月26日,各参会国于伦敦签署了会议的最后文件——《伦敦海战法规宣言》(以下简称《伦敦宣言》)。作为本次会议的召集方,英国的基本利益诉求在这份国际条约中得到了比较充分的体现:一方面,《伦敦宣言》确立了“行动半径”的海上封锁规则,使得这一传统经济战手段重新具备了可操作性,而且在实践中几乎成为英国的专利;另一方面,通过落实详细的禁运品和免责物品清单,以及将“连续航行”原则的适用范围严格局限在绝对禁运品,<sup>③</sup>《伦敦宣言》对禁运品管制手段的实施空间做出了最大程度的限制,从而保障了英国的战时海上经济安全。对于这样的结果,英国代表团成员给出了积极的评价,称《伦敦宣言》是“在维护交战国所有合法权利的同时,对中立国最大利益的有效保障”。<sup>④</sup>而超越英国的视角,则应当说《伦敦宣言》是对中立权利更为有力的声张:首先,虽然远距离封锁在《伦敦宣言》中得到了合法性确认,但其实施将受到诸多约束,例如封锁线不得扩大至中立国港口和海岸,以及封锁行动必须事先向中立国发出通知;其次,有条件禁运品和免责物品的设计实质上承认了中立国与敌国进行贸易的权利;此外,《伦敦宣言》还从“中立船只的毁坏”和“改旗”规则等角度出发制定了一系列有利于中立国的安排。<sup>⑤</sup>总之,尽管存在不少争议和有待解释的细节,《伦敦宣言》仍有助于降低海上经济战所引发的不确定性,而这正是中立贸易活动正常运行所需的必要条件之一。

### 三、重新审视中立贸易:英国政府对于《伦敦宣言》的态度出现动摇

伦敦会议结束后,主导签署《伦敦宣言》的外交部和海军部官员随即将注意力转向国内,着手推动该条约获得议会的批准。对此,外交大臣格雷曾表现出充足的信心。然而,在接下来漫长的辩论过程中,反对《伦敦宣言》的声音一直占据着上风——多数议员认为,这份国际法文件剥夺了过多的交战权利,从而将限制经济战行动的实施空间。结果,《伦敦宣言》于1911年7月遭到了上议院的否决。

同时也正是从这一年起,英国政府开始逐渐将《伦敦宣言》视为对德国施加经济压力的障碍。造成这一转变的原因在于英国政府对中立贸易在德国国民经济中的地位重新进行了评估。上文提到,英国在伦敦会议期间曾提出限制“连续航行”原则的适用范围,以此作为其他国家接受远距离封锁合法地位的交换条件。需要指出,英国之所以同意在“连续航行”上进行让步,其背后的判断是途经比利时和荷兰等中立国家进入德国的贸易流量可以忽略不计。<sup>⑥</sup>换言之,英国认为在《伦敦宣言》规定海上封锁不得波及中立国家的前提下,凭借这一手段仍然可以对德国造成足够的经济压力。然而,1908年及其后几年的一系列调查数据表明,英国此前严重低估了中立国家对德转口贸易的规模及其对德国国内物资供应的重要性。以农产品为例,在1908年荷兰进口的1792941吨谷物中,有1383544吨通过陆路出口至德国,同时德国国内所需的大部分大麦、小麦、黑麦和燕麦都需依靠比利时和荷兰的中转贸易。另有数据显示,德国三分之二的铁矿石进口和占总量20%的海运贸易都需经

① Memorandum, E. J. W. Slade (D. N. I.), December 14, 1908, ADM 116/1079, TNA, Kew.

② John W. Coogan, *The End of Neutrality: The United States, Britain, and Neutral Rights, 1899-1915*, Ithaca: Cornell University Press, 1981, p. 177.

③ 世界知识出版社编:《国际条约集(1872—1916)》,北京:世界知识出版社,1986年,第444—448页。

④ The British Delegates of the Naval Conference to Sir Edward Grey, 1 Mar. 1909, *Correspondence and Documents respecting the International Naval Conference*, p. 94.

⑤ 世界知识出版社编:《国际条约集(1872—1916)》,第442、445、452—454页。

⑥ 英国依据当时世界各国的航运能力,认为中立国家在满足自身运输需求的情况下根本无力向德国提供转运服务,参见 Lambert, *Planning Armageddon*, pp. 40, 77-79, 238-39.

鹿特丹港中转完成。<sup>①</sup> 面对上述情形, 英国政府逐渐认识到单纯依靠远距离封锁, 而忽视对于中立贸易的干预, 将无法实现经济战的预期效果。<sup>②</sup>

事实上, 即便不考虑中立贸易因素的影响, 英国也势必会寻求扩大其经济战政策清单, 这是因为海军部始终未能制定出一套完善的远距离封锁计划。1910年, 费希尔从第一海务大臣的位置上退休, 接替其职位的是一贯以专断著称的阿瑟·威尔逊。<sup>③</sup> 此前, 威尔逊曾同样是远距离封锁的拥护者, 但在出任海军部领导职务后, 他转而开始推行在北海实施传统的近距离封锁(这将使皇家海军暴露在德国潜艇和鱼雷的攻击范围之内), 并计划以黑尔戈兰岛作为前沿阵地, 对德国开展两栖作战。<sup>④</sup> 在1911年8月23日的帝国防卫委员会会议上, 威尔逊将其漏洞百出的行动方案公之于众, 随即遭到了陆军部等多个部门官员的强烈抨击。这一事件使得海军部的声誉严重受损, 威尔逊本人亦因此去职。其后在新任海军大臣温斯顿·丘吉尔的领导下, 海军部重新回到了远距离封锁的轨道之上。然而在接下来的两年间, 丘吉尔屡次改动封锁方案, 直至1914年7月才最终决定将封锁线设置在奥克尼群岛一带。<sup>⑤</sup> 此时距战争爆发仅剩一个月的时间, 但海军部的封锁计划仍充斥着亟待完善的环节。

就在英国重新审视德国贸易状况的同时, 两国之间的关系开始加速恶化, 并于1911年第二次摩洛哥危机爆发后达到了势同水火的地步。面对这样的局势, 即便是《伦敦宣言》的支持者们也开始承认英国将不得不违反其中的某些规则。但是, 他们仍然倾向于认可该文件作为国际法的有效性, 例如奥特利曾建议以赔款的方式对本国的“违法”行为做出补偿。<sup>⑥</sup> 1912年2月, 英国国内首次出现将战时封锁扩大至比利时和荷兰等中立国家的声音。对此, 外交部法律顾问塞西尔·赫斯特反驳道: “此举将会被整个世界视为滥用权力, ……尽管在技术上可行, 但必会迫使中立国家进入自卫状态。……长此以往, 将使英国在国内和国际政治中的地位丧失殆尽。”<sup>⑦</sup>

在所有为《伦敦宣言》的法律地位持续奔走的人中, 表现最为活跃的是外交大臣格雷。他认为, 能够使《伦敦宣言》免遭抛弃的根本途径是在其规则框架内部找到强化经济战效力的切实方法。基于这种认识, 格雷推动内阁于1911年1月成立了一个由德萨特领导的调查小组, 专门研究有关战时英国对德贸易的全方位问题, 他希望通过中止英国对德出口这种并不违反《伦敦宣言》的方式, 使战时封锁行动发挥出更加理想的效果。但是, “对敌贸易”研究小组的调查结果却令格雷感到失望。该小组报告称, 德国主要从中立国家进口煤炭、毛料和原棉等一系列重要物资, 对英国依赖十分有限。<sup>⑧</sup> 在1912年12月6日的最终报告中, 德萨特除了建议战时应切断本国与德国的一切货物往来外,<sup>⑨</sup> 还特别强调英国政府必须通过采取决定性步骤干预比利时和荷兰的过境贸易。围绕后一个问

① Memorandum by Board of Trade on Resources and Trade of Germany, 1910, CAB 17/61, TNA, Kew.

② 有关英国希望通过实施经济战所要达到的效果, 实际上是一个有待探讨的问题。战前, 海军部和外交部赋予封锁行动的使命在于迫使德国军舰离开港口, 以便皇家海军在正面交锋中将其击溃, 参见 Matthew S. Seligmann, “Failing to Prepare for the Great War? The Absence of Grand Strategy in British War Planning before 1914,” *War in History*, vol. 24, no. 4 (2017), pp. 433-434. 而尼古拉斯·兰伯特在其近年的研究中提出了一个颠覆性的观点, 即战前英国一直在筹划一项远为宏大的全面经济战计划, 目的是对德国的贸易、金融及通信等各个国民经济部门造成毁灭性的打击, 从而使其彻底失去战争能力。此说在西方学术界引起了争论, 其代表性反对意见参见 John W. Coogan, “The Short-War Illusion Resurrected: The Myth of Economic Warfare as the British Schlieffen Plan,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, no. 7 (2015), pp. 1045-1064.

③ Bridgeman to Fisher, November 21, 1909, in Arthur Marder, ed., *Fear God and Dread Nought: The Correspondence of the Admiral of the Fleet Lord Fisher of Kilverstone*, Vol. 2, London: Jonathan Cape, 1952, p. 282.

④ Minutes of the 114th Meeting of the Committee of Imperial Defence, August 23, 1911, CAB 2/2, TNA, Kew.

⑤ The Support of His Majesty's Customs in Time of War in the Orkney, Shetland, and Scilly Islands, June 19, 1914, CAB 38/27/27, TNA, Kew.

⑥ Memorandum of Conversation between Hankey, McKenna, and Ottley, February 23, 1911, CAB 17/87, TNA, Kew.

⑦ Minutes of 6th Meeting, “Trading with the Enemy,” January 23, 1912, CAB 16/18A, TNA, Kew.

⑧ Memorandum of Sub-Committee of the Committee of Imperial Defence on Trading with the Enemy: Report, July 30, 1912, CAB 38/21/31, TNA, Kew.

⑨ 其中包括棉花、羊毛、石油、橡胶、黄麻和煤炭等重要物资, 而它们都处在《伦敦宣言》的免责物品清单之内。

题,丘吉尔与财政大臣劳合·乔治发生了争论,最后形成了一个折中的解决方案:战时,若比荷两国与英国保持友好,则可以允许其贸易正常运行,否则便将封锁的范围扩大至其港口。<sup>①</sup>显然,这样的做法与《伦敦宣言》的精神是完全相悖的。

纵观上述过程,可以看到格雷等人支持《伦敦宣言》背后的根本着眼点是维护英国与中立国家外交关系的稳定,而日趋紧张的国际局势则要求英国政府宁可冒着与中立国家发生冲突的风险,也必须寻求提升经济战的规模与烈度。不过,由于时间紧迫,战前英国在这一领域所取得的实质性进展十分有限,包括海军部在1913至1914年提出的扩大禁运品清单和在北海海域布设雷区等动议都遭到了搁置。<sup>②</sup>结果至一战爆发之际,英国国内对于经济战的准备工作仍很不充分。这样的情况预示着,一战中英国的经济战行动真正走上正轨还需经历一个曲折的过程。其间如何妥善处理与中立国家之间的关系,是英国决策者将要面对的重大考验。

#### 四、深陷战争:英国对德经济战的困境与《伦敦宣言》的废弃

第一次世界大战爆发后,英国随即将尚未成熟的封锁和禁运品控制计划投入实践,并在战争的最初两个月里不断对其做出调整。至1914年10月,上述努力收到了一定的效果:大批德国商船滞留在世界各地的港口无法出航,其国内经济也随之陷入了混乱。不过,封锁压力在这一阶段充其量只是一个次要因素,皇家海军正面军事行动所形成的威慑力,才是迫使德国商船不敢驶离港口的主要原因。更严峻的是,尽管德国港口与外界的直接商业联系已趋于中断,但是其周边邻国的转口贸易渠道却基本没有受到干扰。在这样的条件下,英国无法指望依靠经济手段对德国的战争能力造成实质性的影响。

面对上述情形,英国政府意识到必须尽快向中立国家、特别是美国释放明确信号,敦促它们减少甚至中止对德出口。但是,英国投入战争需要一个稳定的外部环境,同时也十分依赖来自中立国家的物质支持,因此在与后者的实际交往过程中,英国政府处于一种“投鼠忌器”的境地。战争之初,英国提出与荷兰缔结军事同盟,却遭到荷兰的拒绝。依照战前的计划,这种情况下英国应当封锁鹿特丹港,但此时却因内阁的严重分歧而未能实行。<sup>③</sup>这种前后不一的表现正是当时英国决策层矛盾心态的真实写照:他们希望干预中立国家与德国之间的贸易联系,但却对随之而来的外交风险感到顾虑。

对于《伦敦宣言》的态度是英国在中立贸易问题上的政策风向标。伦敦会议结束以来,格雷和外交部的一批官员一直维护着该条约的精神。直到一战前夕,他们还在游说下议院推翻上议院的否决结果。<sup>④</sup>然而随着战争的爆发,格雷的立场发生了转变。1914年8月,德国在北海布设了由无锚浮动水雷组成的雷区。这一行径令格雷大为气愤。他表示,德国此举严重违背了人道主义精神,使得“原本可以被各国接受的《伦敦宣言》,现在无法得到认可”。<sup>⑤</sup>受此影响,当美国政府随后要求英国表态遵守《伦敦宣言》,并为此展开了两个月的游说工作时,格雷和外交部始终没有同意。不过,对于格雷这种直接放弃《伦敦宣言》的反应,海军部却不以为然。后者认为,公开否定《伦敦宣言》将导致英国捕获法庭只能按照先前极不健全的国际法规则审理经济战案件,从而限制皇家海军的行动

① 丘吉尔认为,无论战争期间比荷两国与英国的关系如何,英国都应当对其港口实施封锁,而劳合·乔治则主张以两国和平时期的平均进口量为基础设置一个进口配额,以维持其日常国民生产需求。参见 Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany*, pp. 53-54.

② Proposals regarding the Use of Mines in Support of an Offensive Strategic Plan, February 6, 1913, ADM. 116/3412, TNA, Kew.

③ Hull, *A Scrap of Paper Breaking and Making International Law during the Great War*, p. 154.

④ Coogan, *The End of Neutrality*, p. 177.

⑤ 实际上,布设雷区的行为并不为《伦敦宣言》所禁止。格雷的谴责是对《伦敦宣言》与另一项国际法规则——1907年第二次海牙和平会议缔结的《海牙第八公约》的混淆,参见 Hague Convention VIII, arts. 3 and 4, in Adam Roberts and Richard Guelff, eds., *Documents on the Laws of War*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 105-106.

空间。<sup>①</sup> 基于这种考虑, 英国政府决定保留《伦敦宣言》的基本框架, 而对其中的部分规则进行调整, 以此为接下来扩大经济战的实施范围提供依据。

经过激烈的讨论, 英国政府于1914年8月20日发布最终命令, 决定重新将“连续航行”原则应用于有条件禁运品的管制, 并逐步扩大两类禁运品清单的范围。<sup>②</sup> 26日, 内阁做出进一步指示, 要求负责执行封锁任务的第十舰队开始对运送食品的荷兰商船实施捕获。为保证这一措施的效果, 英国政府规定对于那些遭到扣押的船只, 只有在荷兰政府担保其所载食品不会被转运至德国后才可得到放行。<sup>③</sup> 但是, 由于荷兰方面提供的担保几乎毫无效力, 皇家海军的努力基本没有发挥作用, 食品一如既往地进入德国。

食品禁运的不力只是战争前几个月遏制中立贸易失败的一个缩影。8月至10月间, 英国陆续将橡胶、磁铁矿石、生铜和甘油等一大批物品列入有条件禁运品清单。<sup>④</sup> 然而, 相关物资流向德国的规模并未随之减少。有证据显示, 1914年下半年美国出口至欧洲中立国家的铜等大宗商品的规模均远远超过了和平时期的平均水平。<sup>⑤</sup> 显然, 这样的异常波动源于荷兰等国对德转口贸易的激增。随着战争的进行, 之前一直被英国忽视的一个问题逐渐暴露, 即斯堪的纳维亚国家同样与德国存在大量贸易往来。为弥补这一漏洞, 英国与瑞典、丹麦和挪威等国展开了谈判, 希望后者能够建立起类似于荷兰的担保机制。年底, 这些国家同意增加本国禁运品清单上的物品种类, 但要求英国不得干涉其具体执行过程。结果, 相关机制根本无法得到有效的落实。

就在英国不断对中立国家施加影响的同时, 后者的不满情绪也在与日俱增, 进而发展成了针对英国的正式抗议。中立国家认为, 尽管《伦敦宣言》没有得到绝大多数国家的批准, 但它是“各国司法良知的权威表达”, 从而理应具备国际法的地位和效力。因此, 英国将“连续航行”原则应用于有条件禁运品和扩大禁运品清单的行为均属非法。尤其令中立国家难以忍受的是, 皇家海军经常在缺少有关货物最终目的地证据的情况下仅凭猜测便捕获载有食品的商船。<sup>⑥</sup> 面对上述指责, 英国政府的经济战路线出现了动摇。1914年10月29日, 内阁宣布取消“连续航行”原则对于有条件禁运品的适用。这一举动在中立国家眼中成为了一种示弱的表现, 于是它们开始更加积极地向英国政府施压, 要求后者进一步减少对于中立贸易权利的侵犯。其中, 受到南方棉花种植者等国内利益集团的强大压力, 美国政府一直站在抨击英国经济战的第一线。1915年7月, 当获悉英国准备将棉花列入绝对禁运品清单后, 威尔逊政府开始酝酿切断对英法两国的军火供应。此举引发了英国的高度恐慌, 驻美大使斯普林·莱斯立即表示英国政府同意以每磅不高于10美分的价格收购滞销棉花, 以补偿棉农的损失。<sup>⑦</sup> 类似的不对称依赖关系还存在于英国与瑞典之间。达达尼尔海峡战役后, 俄国的国内经济已趋于崩溃, 而瑞典成为了其对外经济联系的唯一渠道。以此为资本, 瑞典迫使英国接受了对猪油等商品提供禁运豁免。<sup>⑧</sup> 雪上加霜的是, 英国在铁矿石供应方面一直没有找到瑞典以外的替代来源。<sup>⑨</sup> 受此

① Hurst Memo, August 10, 1914, FO 372/588, TNA, Kew.

② Bell, *A History of the Blockade of Germany and the Countries Associated with Her in the Great War*, pp. 712-719.

③ Minutes of a Meeting of the Coordinating Committee (CID), August 27, 1914, CAB 38/28/37, TNA, Kew.

④ Hurst to Grey, Report on a Conference on Additions to the Contraband Lists, September 1914, CAB 17/104, TNA, Kew.

⑤ Mason and Barry to Foreign Office, “Extract from the Weekly Metal Market Letter of the Metal Information Bureau,” September 8, 1914, CAB 17/104, TNA, Kew; Spring Rice to Grey, November 3, 1914, FO 800/241, TNA, Kew.

⑥ The Secretary of State to the Ambassador in Great Britain (Page), Dec. 26, 1914, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1914, Supplement, The World War, 1913-1921*, Part. 2, Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1928, p. 374.

⑦ 当时棉花的市场价格仅为每磅8.5美分, 参见 Lambert, *Planning Armageddon*, p. 454.

⑧ Wrangel to Foreign Office, March 31, 1915, in Kenneth Bourne and D. Cameron Watt, eds., *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print*, part II, ser. H, vol. V: I, Frederick: University Publications of America, 1989, doc. 59, pp. 66-67.

⑨ Llewellyn Smith to Foreign Office, September 28, 1915, in Bourne and Watt, eds., *British Documents on Foreign Affairs*, part II, ser. H, vol. VI: II, doc. 98, p. 124.

影响,英国只得容忍瑞典对其各项经济战措施的抗拒,默认瑞典与德国之间存在大量货物往来的事实。

应当指出,英国政府不断对中立国家做出妥协是格雷和外交部主导下的结果。水雷事件发生后,格雷曾一度表态放弃《伦敦宣言》,但很快便又回到原有路线上。自那之后,格雷在参与经济战决策时经常表现出对于中立国家反应的过度关注。事实上,包括外交部在内,英国政府各部门并非缺乏对于强化经济战措施的认识与决心。但是,格雷坚持在不引发中立国家抗议的前提下实现这一点,往往对相关行动造成掣肘。1915年2月4日,德国第一次实施无限制潜艇战。作为回应,英国议会于3月11日通过了一项命令,宣布所有原产地或目的地是德国的商品均须在英国装卸。<sup>①</sup>若得以实施,这一行动将切断德国与外界的一切商业联系。然而出于尊重中立国家立场的名义,格雷提出在执行过程中不应采取有罪推定,即如果无法确凿地证明货物的最终目的地是德国,便不得阻止交易。<sup>②</sup>结果,议会的命令完全失去了效果。据调查,在实行军需物资的统一调配后,1915年上半年德国国内的工业品供应得到了有力的保障,其粮食进口甚至较以往出现了增长。<sup>③</sup>

由于英国政府的政策一再松动,对德经济战在整个1915年一直延续着不温不火的态势。加之这一年里欧洲各局部战场均处于僵持,德国海军得以按兵不动,于是皇家海军便无法将其一举歼灭。在这种局面下,英国国内对于经济战路线的质疑与分歧逐渐趋于公开化。自战争之初,负责具体执行各项经济战政策的皇家海军便一直对外交部那种“避免诉诸皇家海军的优势实力,一味依赖外交联系和中立国政府与商业诚信”的立场颇为不满,而海军部则扮演着调和者的角色,在一线海军将领面前为外交部进行辩护。但是,通往德国的中立贸易渠道迟迟无法得到有效的控制,使得海军部不得不逐渐走向外交部的对立面。1916年2月,大舰队司令约翰·杰利科公开批评外交部,称在驶向丹麦的商船中,有大量船只应接受进一步检查或直接送往捕获法庭审理;同时1915年该国的食品进口量也远超正常水平。<sup>④</sup>上述做法宣示着开战以来海军部第一次对由外交部所主导的英国经济战路线投出不信任票。在同僚的压力下,外交部内部也开始分裂,不少官员承认此前他们所宣称的经济战成果是对现实的夸大:诚然,至1915年底德国的国民经济已经陷入艰难的处境,其平民的食品和日用品供应都已十分紧张,但是德军开展军事行动所需的物资还基本能够得到保障。按照现有趋势,经济战或许可以在一个较长的时期内将德国的战争潜力消耗殆尽,然而,面对议会中已经壮大到足以动摇阿斯奎斯政府执政基础的反对力量,内阁却无法坐等这一天的到来。1916年2月,有议员公开指责称,“内阁允许大量战争物资和食品通过中立国运往德国,这显示了一种对于冒犯中立国的非常不合理的恐惧”。<sup>⑤</sup>

为了从根本上扭转经济战的不利局面,英国政府于1916年2月23日成立了一个新的部门——封锁部(Ministry of Blockade),负责处理与经济战决策事务相关的各方面事宜,并任命时任副外交大臣的罗伯特·塞西尔出任该部部长。可以说,这是开战以来提升经济战效力最具实际意义的举措,标志着英国政府开始将格雷排除在经济战事务的最高决策圈子之外,同时他那种片面强调中立贸易权利的做法也正在遭到抛弃。封锁部成立后,立即就打击中立对德贸易制定了一系列强力措施。其一,对中立国实行强制配给。英国承认,这种做法的法律依据并不充分,但是在处理与中立国的关系时,英国开始明确地强调后者的义务而非权利,从而改变了以往建立在中立国家自愿基础上的配给安排。<sup>⑥</sup>其二,实行黑名单制度。英国政府决定将那些与德国存在贸易往来的中立国公司列入黑名单,严禁本国

① Cabinet Memorandum, “Reprisals against Germany: Draft Order in Council in Answer to the Berlin Decree,” March 1, 1915, CAB 37/125/1, TNA, Kew.

② Cabinet Memorandum, “Recommendations as to Carrying the Retaliation Policy into Effect,” March 10, 1915, CAB 37/125/32, TNA, Kew.

③ Unsigned, for Cabinet, “Food Supplies of Germany,” June 2, 1915, CAB. 37/129/7, TNA, Kew.

④ Jellicoe to Admiralty, February 10, 1916, ADM 137/1915, TNA, Kew.

⑤ Hunt, Speech to the House Commons, February 23, 1916, *Parliamentary Debates (Commons)*, 5th ser., vol. 80, cols. 775–778, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/volumes/5C/80>.

⑥ Higgins, “The Policy of Rationing Neutral States Adjoining Germany and Its Relation to International Law,” November 19, 1915, CAB 37/141/29, TNA, Kew.

公司同它们开展生意,同时拒绝为其船只提供航行所需的燃煤。而那些被列入黑名单的公司,其船只只有在接受有关货物目的地的详细调查后方可驶离港口。在随后的战争过程中,尽管受到了中立国家的激烈反对,这一名单一直在不断扩大。<sup>①</sup>其三,实行航行许可证(Navicerting)制度。该制度专门针对美国企业设立。具体而言,美国公司可以通过英国驻美大使馆查明其货物是否违反封锁规则。如果属于免责物品,英国外交部将向该公司颁发航海许可证,允许其船只在通过封锁线时免受皇家海军的拦截。<sup>②</sup>其四,实施采购协议体系。此前,英国从中立国家进口货物的货运代理和谈判事宜由外交部负责处理。自1915年起,由于德国开始支付比英国的出价高得多的价格,荷兰、挪威、丹麦及瑞典等中立国家生产的农产品开始大量流向德国。这一方面增加了英国国内的农产品供应压力,另一方面更损害了对德经济战的效力。对此,封锁部规定中立国必须按照固定价格向英国出售一定比例的本国农产品。若中立国拒不配合,英国将对其采取包括降低配给额度和扣押商船在内的一系列惩罚措施。<sup>③</sup>

上述举动表明英国政府已经下定决心承担对中立贸易实施强力干预的代价,更与《伦敦宣言》的精神完全抵触。在这种情况下,继续宣称坚持《伦敦宣言》已经毫无意义。与此同时,议会中的保守党议员也一直在攻讦阿斯奎斯内阁始终没有廓清对于《伦敦宣言》的态度,而彻底废弃宣言无疑是回应以上批评的唯一出路。于是,塞西尔明确表示,阿斯奎斯政府无意履行议会从未批准的《伦敦宣言》。<sup>④</sup>通过释放这一论调,首相和塞西尔本人开始将责任推向格雷,指称后者曾不顾议会反对而强行按《伦敦宣言》内容行事。换言之,先前经济战的低效完全是格雷这位《伦敦宣言》拥趸的个人过失。对此,格雷自然无法认同。但是在为期数月的议会辩论中,外交部主导下对德经济战的种种弊端被反复提及,使格雷逐渐失去了为自身辩护的资本。1916年5月底,塞西尔前往法国,说服后者同意撤销《伦敦宣言》。此后,有关中立权利的国际法规则回到了《巴黎和约》时代的那种模糊状态。

1916年7月7日,英国议会颁布了彻底废除《伦敦宣言》的命令。自此,封锁部完全摆脱了这份国际法文件的影响,得以一心致力于提升经济战的效力。这一进程真正发挥效果仍需时日,其间来自中立国家的抗议之声从未间断,但英国政府“优先强化对德经济压力”的决心再未动摇。1916年与1917年之交的冬天,在化肥和饲料禁运的影响下,德国经历了严重的粮食歉收。这场危机所引发的直接结果是德国被迫于1917年2月恢复无限制潜艇战,从而将业已成为世界头号经济强国的美国直接引入了战争。自此,英国实施经济战的阻力逐步减轻,第一次世界大战的走势随之发生了根本性的转折。

## 结 语

国际政治经济学者罗伯特·吉尔平指出,所谓霸权(hegemony)是指“在国际体系中,某个国家对其他诸国的领导地位或曰支配能力”。<sup>⑤</sup>作为近代全球首屈一指的海上强国,英国与其他欧洲国家一样渴望在国际角逐中攫取更多的权力与势力范围,因而交相使用军事、经济及文化等手段建立了与其实力相匹配的世界秩序,并通过制定国际规则或外交惯例以保障其稳定运行。这方面的一个重要表现,即英国自19世纪初期取得世界霸权后一直重视维护中立贸易的稳定。

① Osborne, *Britain's Economic Blockade of Germany*, p. 125.

② Marion Siney, *The Allied Blockade of Germany, 1914-1916*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1957, pp. 141-142.

③ War Committee Extracts, May 25, 1916, CAB 37/148/25, TNA, Kew.

④ Cecil, Speech to the House of Commons, March 9, 1916, *Parliamentary Debates (Commons)*, 5th ser., vol. 80, col. 1813, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/volumes/5C/80>.

⑤ 罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,北京:北京大学出版社,2005年,第116页。

为实现这一目的,英国积极参与了1907年第二次海牙和平会议。随后,愈发察觉到战争风险的英国开始更加注重维持中立权利与交战权利的相对平衡,并以此为宗旨主导当时世界上的各主要海军大国召开了1909年伦敦海军会议,且在《伦敦宣言》中使这一原则得到了较好的体现。然而,一战开始后《伦敦宣言》很快便成为了英国实施经济战的障碍。随着战争的进行,围绕是否继续遵行《伦敦宣言》的问题,英国政府内部的分歧不断加剧。为了保障经济战的顺利实施,英国政府最终于1916年7月抛弃了《伦敦宣言》的路线,依靠各种更具强制力的手段促使各中立国加入了对德经济战的轨道。

上述过程昭示着,建立在霸权基础上的国际秩序,即便得到由多边协议及国际条约所构成的国际法框架的支撑,也很难实现对所有国家利益的一视同仁和长久保证。当霸权国的战略地位因技术优势遭到蚕食或因其他因素发生衰退,导致其安全受到切实威胁时,往往会根据实际情况改变既定的国际法原则,进而引发一系列难以控制的负外部效应。历史上,英国在美国独立战争和拿破仑战争期间均有过修改乃至推翻国际规则的先例。<sup>①</sup>一战过程中,英国逐步废弃《伦敦宣言》的行为固然有其合法性依据,但客观上仍然对广大中立国家的权利造成了不利影响。

如今英国霸权已成为历史,但一战期间英国维护自身安全和国际地位的种种实践仍然可以为后世提供有益经验。随着逆全球化思潮的蔓延,当前世界上唯一的超级大国——美国正在表现出重回以邻为壑的旧博弈模式的倾向,再度爆发大规模经济冲突的风险日益显露。应对这一局面,我国在妥善处理与直接经济博弈对手关系的同时,还应积极与第三方国家开展良性互动,以争取有利的外部环境。尤其是在推动多边主义和完善以联合国为核心的国际制度环境的过程中,应当尽力防范破坏国际法和惯例的霸权行为,联合广大发展中国家推动国际秩序向更加公正合理的方向发展。

## Neutral Trade Factors in Britain's Economic War against Germany —Centered on *London Declaration Concerning the Laws of Naval War*

Wang Li, Fan Yaotian

**Abstract:** Britain's economic war against Germany during the First World War provided a strong guarantee for the Allied camp to win the war. Throughout its preparation and implementation, the issue of neutral trade had always been an important external factor affecting the decision of the British government. In February 1909, Britain dominated the signing of *London Declaration Concerning the Laws of Naval War*. Through this international legislative practice, Britain hoped to achieve the relative balance between belligerent rights and neutral (trade) rights, so as to ensure that whatever role it plays in the future possible wars can be protected by international law to the greatest extent. After the outbreak of World War I, however, instead of providing legal endorsement for Britain's economic warfare activities, *London Declaration Concerning the Laws of Naval War* seriously hindered the effective implementation of these activities. The cause behind was that in pushing for the treaty, Britain had underestimated the importance of neutral trade channels for Germany to maintain its war capability. After a tortuous process, the British government decided to intervene forcefully in neutral trade in 1916, and *London Declaration Concerning the Laws of Naval War* was completely abandoned.

**Key words:** The First World War; Economic warfare; Belligerent rights; Neutral (trade) rights; *London Declaration Concerning the Laws of Naval War*

(责任编辑:史云鹏)

<sup>①</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994, pp. 220-224.