

中日開戰初期英國對日本航行 遮斷行動的反應（1937）

應俊豪*

摘要

自 19 世紀後半期以來，透過條約特權體系與砲艦外交的雙重護持，以英國為首的西方列強，在中國周邊水域建立起自由航行貿易的體制。英國作為世界航運霸主，為確保其在遠東地區的航運利益，對於維護海上秩序，向來亦不遺餘力。然而，自盧溝橋事件發生、中日軍事衝突擴大化後，日本海軍當局即片面宣布在中國周邊水域實施「航行遮斷」行動，除了封鎖沿岸港口，禁止中國船隻航行外，同時也在海上攔停所有可疑外國船隻，執行搜查程序，以防止中國船隻偽裝外國船隻。英國在華航運利益居各國之冠，可以預期的，日本海軍的封鎖禁令，恐將損害到英船的自由航行權利，影響英國過去近一百年來辛苦建立的海上秩序。

然而，英國為了避免直接與日本對抗，歷經權衡得失，在中國周邊水域的封鎖問題上，最終採取較為讓步與妥協的立場。此乃因如若不配合攔停與臨檢要求，日本方面可能採取更為極端的作為，宣布與中國戰事已進入「戰爭狀態」，從而援引戰爭法等相關國際法與慣例，擴大在中國周邊水域的軍事封鎖令，將英國等第三國船隻盡數納入封鎖禁運範疇，屆時英國在華航運與商貿利益，恐將受到毀滅性的打擊。因此，為了阻止日本逕自宣布進入「戰爭狀

* 國立臺灣海洋大學海洋文化研究所教授

態」，英國只能略示讓步之意，同意日本軍艦可以攔停英國商船，檢視船隻國籍真偽，以防中國船隻偽裝英國船運送戰略物資。對於英國來說，兩權相害取其輕，配合日本海軍的攔檢措施，固然有損英船自由航行權利，但卻能免過份刺激日本，防止中日戰事升級到戰爭層面，導致英國等第三國航運活動陷入停頓，這也是不得不為的妥協之道。

關鍵詞：中日戰爭、航行遮斷、英國遠東政策、英日關係

一、前言

自19世紀後半期以來，歷經兩次鴉片戰爭的衝撞，英國逐漸打破清廷閉關自守政策，解除長期以來中國內陸與周邊水域的封閉狀態，樹立起新的海上秩序，亦即透過條約特權體系與砲艦外交的雙重護持，以英國為首的西方條約列強，在中國水域享有自由航行與貿易的權利。英國作為世界航運霸主，為確保其在遠東地區的航運利益，對於維護海上秩序向來不遺餘力，不容許破壞者，無論是來自國家或是民間的反對勢力。

然而，自盧溝橋事件發生、中日軍事衝突擴大化後，日本海軍當局即片面宣布在中國周邊水域實施「航行遮斷」行動，其可能採取的具體措施，包括封鎖沿岸港口，或是在公海上攔停可疑船隻，並將其押至日本港口（例如臺灣或澎湖地區），執行搜查程序，以確定船上有無違禁品。英國在華航運利益居各國之冠，可以預期的，日本海軍的封鎖禁令，恐將損害到英船的自由航行權利，從而侵犯到英國在華享有的條約特權，影響英國過去近一百年來辛苦建立的海上秩序。事實上，在日本海軍「航行遮斷」行動的強力運作下，中國籍的船舶自然無法繼續航行，但英國等第三國船舶似乎同樣也難以倖免，飽受池魚之殃，航運活動有顯著衰減情況。根據日本海軍省的統計，自執行「航行遮斷」計畫以來，1937年9月份全中國35個港口的外國貿易船舶進出口總噸位數，大約均為91萬噸，但這個數字與1937年8月份統計相比，衰減了約36%，而與中日軍事衝突前的6月份統計相比，更是足足衰減了約55%。¹無庸諱言，日本海軍執行的「航行遮斷」計畫確實已對外國航運活動造成相當大的衝擊。而英國航運業又居所有外國航運業之首位，故日本「航行遮斷」行動，英國自然受害最深。

究其實際，日本海軍執行「航行遮斷」行動，其主要動機與

¹ 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》（東京：海軍省海軍軍事普及部，1938），頁26-27。

顧慮有二。其一，日軍亟欲切斷中國來自海外地區的軍火彈藥與軍需品補給路線。然而負責承運此類重要戰略物資的船舶，多半係屬英國航運業者，如此恐又不可避免會觸犯到日軍禁忌，相關爭議如稍有不慎，即可能在英日之間徒生風波。其二，則是盡量迴避外界對於日本挑起戰爭與戰時封鎖的指控。日軍雖大舉進兵中國，然其自始即竭力否認其有發動侵略戰爭的意圖，也並未正式對中國宣戰，只宣稱要確保其在華的既有利益，其動機不言可喻，就是在避免西方列強對於日軍在華行動採取過多的干涉與介入。畢竟，自晚清不平等條約體系建立以來，西方條約列強在華享有的利益極其龐大，日本縱使多麼覬覦，也必須謹慎行事，避免同時觸犯眾怒，影響到所有條約列強的共同利益。屆時一旦西方列強聯合採取行動，恐對日軍後續行動產生重大阻礙。尤有要者，美國 1930 年代公布的《中立法》（*Neutrality Acts*）規定，禁止美國船隻向交戰國輸送武器與戰略物資。因此，一旦中日陷入戰爭狀態，恐有適用到美國《中立法》的限制。這也是日本對此有所顧慮的原因。²也因此，日本海軍在對外宣告與形式上，乃

² 1930年代美國《中立法》雖然禁止美船輸送武器與戰略物資至交戰國，但是美國總統羅斯福（Franklin Delano Roosevelt, 1882-1945）為了支援英法對抗德國，開了一個方便之門，那就是交戰國只要自備現金與船隻運送（cash-and-carry），在總統的同意下，仍可以取得美國方面的物資。如此，美國既可以不用捲入歐洲未來可能發生的戰爭衝突，也可以對英、法等國提供一定的支持。然而，當盧溝橋事件中日軍事衝突爆發後，兩國如若進入戰爭狀態，中國自身武器裝備與戰略物資都嚴重不足，再加上極度匱乏的外匯與海運能力，根本無法比照英法模式，取得美國方面的物資。反倒是日本則可能蒙受利益。如此將對中國抗日局勢造成重大影響。美國在立場上同情中國，自然傾向藉口中日未宣戰，而不願意將《中立法》套用到中日之上。然而，美國總統羅斯福為了支援中國，雖重申禁止美國船隻運送物資至交戰國，但卻同意可以由英國船隻代為運送武器等至中國。其後羅斯福又發表《隔離演講》（*Quarantine Speech*），逐步表明對於侵略者的隔離企圖。簡言之，美國《中立法》及其後的運作方式，很大程度上也影響了中日戰局，日本投鼠忌器，自然也不願意過早挑釁美國。因此，對於日本來說，不公開宣戰與盡量迴避侵略中國意圖，乃是避免美國介入的最好方法。關於美國《中立法》的來龍去脈及其重要意涵，參見 James W. Garner, "Recent American Neutrality Legislation," *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1931-1939), 16: 6 (Nov., 1937), pp. 853-869；李俊龍，〈美國中立法之演進及中立政策之評價〉，《東方雜誌》，34：12（上海，1937.6），頁15-24、34：13（上海，1937.7），頁141-148。

一再強調航行遮斷行動只影響中國籍船隻，未涉及到戰爭行動，也並未影響到其他第三國船隻。不過在實際執行航行遮斷行動過程中，是否不會波及到其他國船隻，自然則又另當別論了。

英國過去為了維護其遠東利益，選擇與日本結盟，透過「英日同盟」的運作，讓日本在一戰期間忠實扮演看守者的角色，替英國看顧遠東地區的利益。³然而時過境遷，當日本海上武力迅速成長，遠超過去，自然不再願意屈居小弟的地位，想要挑戰英國霸權，並嘗試建立屬於自己的亞洲新秩序。而作為昔日海上霸主與遠東航運秩序制定者的英國，面對日本的強勢挑戰，其政府內部究竟如何看待？英國是否會選擇與其他列強協同合作，出動海軍武力，以類似武裝中立的形式，確保英國在華的自由航行與貿易的權利，並維持既有海上秩序？還是選擇息事寧人，默認日本海軍制定的遊戲規則，遵守封鎖禁令，變相接受日本制定的海上新秩序？

坦言之，日本海軍一旦實行海上封鎖禁令，相關攔截臨檢措施，必將耗時費日，導致航程與航時大幅增加，對英國航運業造成很大程度的衝擊。而攔停與檢查過程中，處理一旦稍有不慎，恐將導致船隻或貨物的損害，不但將使得英商利益遭致損失，也可能會橫生枝節，影響到英日關係的穩定。因此為了減緩英商衝擊與減低英日衝突的風險，在日本海軍的封鎖禁運令發布後不久，英國政府內部即著手籌思具體可行的應變計畫。⁴

另外一方面，根據英國陸軍部（War Office）於1937年9月初編輯的《軍情摘要報告》〈中國與日本〉（“China and Japan,” *Weekly Intelligence Summary*），評估日本政府似乎已下定決心要擴大在中國的軍事行動。特別召集的日本國會，準備通過高達約1億2,100萬元的額外預算，並透過發行國內債券來籌措資金，其中絕大部分款項（約1億1,800萬元）據信乃是專門用於中國的戰事。

³ 關於「英日同盟」的重要性與意義，參見 Ayako Hotta-Lister, Ian Nish, and David Steeds, “Anglo-Japanese Alliance,” LSE STICERD Research Paper, No. IS432 (April, 2002) 〈<https://ssrn.com/abstract=1162038>〉（2024/03/01）。

⁴ “Foreign Office Minute,” 27 August 1937, FO371/20954.

日本海軍登陸部隊目前已經在上海公共租界北區與東區的楊樹浦以及虹口地區建立防禦陣地，並已完成對寶山的佔領，以及控制瀏河與吳淞間的海岸線，從而確保並擴大了日本部隊的活動空間。這批日本登陸軍隊，與上海周邊地區的中國駐防軍隊呈現對峙態勢，雙方大戰恐勢不可免。日本空中武力則開始對廈門、汕頭地區進行轟炸行動，並且已危及到該地區外僑的生命財產安全，美國方面即已發布撤僑命令。日本海軍艦隊則開始在毗鄰香港附近的南中國海水域積極巡弋與活動。英國相當擔心日本海軍可能已準備擬定對海南島的攻略計畫，在未來應會對英國殖民地香港的戰略安全，構成嚴重威脅。⁵

其次，英國是當時世界最大的航運國家，船籍問題錯綜複雜，日本在中國周邊水域實行的航運封鎖措施，自然對於英國航運業造成極大的衝擊。日本海軍當局的「航行遮斷」行動，雖然聲言僅針對中國籍船隻，並不涉及英國等第三國船隻，但是為了確認船籍真偽，防止中國籍船隻偽裝外國船或私自懸掛外旗，日本海軍還是會對各國船隻逐一進行攔停臨檢以確認船籍。英國在遠東地區有著龐大的殖民與通商利益，加以英籍華人（含雙重國籍）或是中英合作性質的公司等經營的航運事業，可能就牽涉到日本海軍執法對象的灰色模糊地帶。日本海軍可能會將此類例子視為是與中國利益相關的船隻，而逕行扣押。況且，類似情況如果一再頻繁出現，則可能加深日本海軍對於懸掛英旗船隻的猜忌與疑慮，從而對英船採取更為普遍性的嚴厲查緝措施。因此，中國周邊水域的英國船籍認證問題，乃是英國面對日本海軍封鎖禁令時，英、日雙方均無法迴避的核心議題。

無論如何，日本海軍一旦在中國周邊水域執行封鎖行動，必會對英國在華航運與商貿利益造成重大影響。英國海軍「中國艦

⁵ War Office, "China and Japan," *Weekly Intelligence Summary*, No.4 (based on information received up to noon 9 September 1937), FO371/20955. 此外，關於太平洋戰爭爆發前，英國對日本在香港周邊地區活動的因應作為，可參見陳劉潔貞的研究。參見 Chan Lau Kit-ching, *China, Britain, and Hong Kong, 1895-1945* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1990), pp. 265-292.

隊」（China Station）總司令給海軍部的秘密報告中，坦承自中日戰事爆發以來，日軍對於英船的攔檢情況即屢見不鮮，導致英國船商憂心忡忡，不知是否該遵從日本的封鎖令。例如英國商船瀘州輪（SS *Luchow*）、盛京輪（SS *Shenking*）、開平輪（SS *Kaiping*）、浙江輪（SS *Chekiang*）等即曾遭到日本海軍艦艇攔停，以確認國籍。⁶

簡言之，盧溝橋事件後，隨著中日軍事衝突規模擴大，以及日本強化對中國周邊局勢的軍事介入能力，均將使得在中國擁有龐大利益的英國，不太可能切割乾淨、置身事外。而面對如此棘手處境，英國又該何去何從？

關於中日戰爭初期英國所扮演的角色，過去已有部分研究成果；但其切入視角，基本上還是較為放在探究英國整體的遠東政策，或是處理國際互動等較為高層次的外交或情報面向，而較少關注因中日戰事衝突現場所引發各類現實問題，諸如航運、商貿、交通等中國現況事務與爭議。⁷本文乃試圖從日本海軍中國周

⁶ 在華的英國船商曾向英國海軍「中國艦隊」總司令詢問，英國商船以及租用給中國人的英國商船究竟是否該遵守日本發布的封鎖令。總司令則答以英國政府正在慎重考慮此一問題，但在政府做出決定前，他建議「英國船商應該遵從日本軍艦的所有命令」。不過，在上述瀘州輪的例子中，日本官員除攔停與查核瀘州輪國籍外，甚至還登船逗留一段時間，並執行檢查船貨以及盤查船主、船長與乘客人員等措施，英國海軍「中國艦隊」總司令則指出似有已逾越國際慣例之嫌。參見中央研究院圖書館，*Foreign Office Files: China, 1919-1980*（英國外交部解密檔案：中國）（FO371）。“Secret Message”，from Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty, London (Repeated to Rear Admiral Yangtze, British Embassy Nanking, Commodore Hong Kong, British Ambassador Tokyo), 1 September 1937, FO371/20955。

⁷ 舉其要者，如 Bradford A. Lee, *Britain and the Sino-Japanese War, 1937-1939: A Study in the Dilemmas of British Decline* (Stanford: Stanford University Press, 1973); Antony Best, *Britain, Japan and Pearl Harbor: Avoiding War in East Asia, 1936-1941* (London: Routledge, 1995); Antony Best, *British Intelligence and the Japanese Challenge in Asia, 1914-1941* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002); 李世安，〈太平洋戰爭時期的中英關係〉（北京：中國社會科學出版社，1994）；吳景平，〈抗戰時期的中英關係〉，《民國春秋》，1996：3（南京，1996.5），頁10-12；林孝庭，〈對英關係〉，收入呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，第五冊《對外關係》（臺北：國史館，2015），頁71-98；芮納·米德（Rana Mitter）著，林添貴譯，《被遺忘的盟友》（*Forgotten Ally: China's World War II, 1937-1945*）（臺北：天下文

邊水域的航運封鎖問題為著眼點，切入中日戰事初期英國的因應對策，藉此略窺英國在處理遠東危機時的行事原則與外交底線。

最後，必須強調的是，英國在處理日本挑戰時，往往以拉攏美國入局共同抗衡日本為優先考量。也因此，美國政府對於日本航行遮斷行動的態度，確實與此案關係密切，且牽涉到極其複雜的英美交涉與勾心鬥角。不過，筆者已在2023年底發表的另外一篇會議論文中，⁸專門針對此問題進行非常詳盡的討論。簡單來說，當時美國政府無意在此問題上與英國共進退，故英國最終只能自行處理日本的挑戰，本文研究的主要目的也在於此。是以為了避免研究問題失焦，牽涉過多，故關於美國的態度，本文將不再多加論述，而是將問題集中處於英國自身如何看待及因應日本的航行遮斷計畫。

二、日本海軍實施中國周邊水域「航行遮斷」行動

自盧溝橋事件、上海事變陸續發生，中日軍事衝突擴大化後，日本政府在1937年7月11日、7月27日、8月15日先後三度發表〈帝國政府聲明〉，藉口華北、上海等地發生攻擊日軍事件，故不得不出兵中國，其提出的主要理由，乃是要為了解決中國的排日、抗日、容共等問題，保護在華日僑安全，以維持東亞的和平秩序。然而為了要「膺懲」中國政府，逼其讓步，日本後續的海、陸軍事行動將勢不可免。⁹1937年10月1日，日本總理、外務、海軍、陸軍等四大臣又共同決定〈支那事變對處要綱〉，強調為了要在軍事上儘速消滅中國的「戰意」，將不排除採取各種必要行動，甚至包括佔領要地。不過在該〈要綱〉中，也強調

化，2014）。

⁸ 應俊豪，〈中日戰爭初期中國周邊水域航運封鎖問題與英、美合作制日的角力〉，「2023海洋文化國際學術研討會『東亞海域交流：文學・產業・遷徙・島嶼』」會議論文（基隆：國立臺灣海洋大學海洋文化研究所，2023年11月24日）。

⁹ 〈帝國政府聲明〉（1937年7月11日夕刻發表）、〈帝國政府聲明〉（1937年7月27午後書記官長談）〈帝國政府聲明〉（1937年8月15午前1時10分發表），東京：防衛省防衛研究所，《支那事變關係重要記錄綴》，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C12120111900。

採取的軍事、外交及其他行動，均應顧及到國際法上的爭議，務必慎重行事。¹⁰

日本軍事當局為了加速削減中國方面的戰鬥力，恢復和平秩序，認為須採取必要手段，其中之一即是「航行遮斷」行動。根據日本海軍當局的評估，中國內部雖然設有兵器廠、飛機製造廠以及造船廠等，但因普遍技術低下、規模有限，無法自給自足，極度仰賴外援。故如要消滅中國政府的「長期抗戰」意志，破壞其飛機、船艦、武器、彈藥與軍需品的外部補給路線，尤為至關重要。因此，日本海軍省乃決定利用其強大的海軍實力，「遮斷」中國對外的海運船舶交通，以達到封鎖補給路線、破壞中國政府抵抗意志的目的。¹¹

（一）第一次「航行遮斷」行動

基於上述思維，日本海軍第三艦隊司令長官長谷川清（1883-1970）乃在1937年8月正式發布航運封鎖令，並著手開始對於中國水域航行的船隻進行攔停與檢查。¹²依照長谷川清發布的「宣言」，自1937年8月25日晚間6時起，該艦隊將封鎖中國沿海地區，封鎖區域北起北緯32度4分、東經121度44分（約江蘇南通外海），南至北緯23度14分、東經116度48分（約廣東汕頭外海），將禁止中國公私船隻通行。¹³日本海軍此次「交通遮斷」計畫的目的，乃在於封鎖長江口以南的中國東南水域，尤其著重長江口、福州、廈門、汕頭等港口進出情況，總計封鎖的水域長度約

¹⁰ 〈支那事變對處要綱〉（1937年10月1日總理、外、陸、海大臣決定），防衛省防衛研究所，《支那事變關係重要記錄綴》，JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.C12120111900。

¹¹ 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁4-5。

¹² 日本原在中國派駐有第一遣外與第二遣外艦隊，1932年上海一二八事變後，又派出增援艦隊，而與第一遣外、第二遣外合組為第三艦隊，有別於日本海軍常設的第一（主力艦）與第二（巡洋艦）艦隊。換言之，日本海軍第三艦隊即是派駐中國水域的海軍艦隊。關於日本海軍第三艦隊編制，參見坂本正器、福川秀樹編，《日本海軍編制事典》（東京：芙蓉書房，2003），頁207-208。

¹³ 〈第三艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉（1937年8月25日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁10。

達650海浬。在此封鎖水域內，日本海軍第三艦隊所屬艦艇，將對中國公私船舶實行臨檢、驅逐、扣留等處置，但對於第三國船舶的例行航行活動，則不會採取妨害行動。¹⁴

日本海軍方面並透過新聞媒體放話，目的恐在試探英、美等西方列強的回應與輿論水溫。根據外文報紙報導，即曾引述日本海軍第三艦隊法律顧問信夫淳平的觀點，強調日本在中國周邊水域執行的封鎖禁令，有國際法上的依據。¹⁵信夫淳平（1871-1962）強調日本目前雖然還沒有對華宣戰亦未宣布進入「戰爭狀態」（state of war），目前日本海軍乃是在中國水域執行所謂的「平時封鎖」（peace time blockade or pacific blockade）。而依照過去「平時封鎖」的國際慣例，日本有權扣留中國籍的船隻，至於其他外國船，日本雖然不可以捉捕、扣留，抑或強制其改變航道，但是有權攔停與檢查外國船隻，以確認該船國籍。其次，日本對於外國船隻執行攔停與檢查動作，雖然僅止於確認船隻國籍，而不能檢查船上貨物，即使該船上承載有軍事物資。但如若外國船隻上確實承載有軍事物資，日本雖然不能逕自查扣與沒收，但卻可以行使「先買權」（privilege of pre-emption），透過付費的方式，將外國船隻上的軍事物資予以強制購買。信夫淳平並強調，日本此時執行的「平時封鎖」的國際慣例，乃是出自於希臘獨立戰爭時期，於1827年發生的納瓦里諾海戰（Battle of Navarino），

¹⁴ 根據日本海軍第三艦隊擬定的封鎖計畫，日本海軍將在宣告的封鎖水域內無分日夜執行攔停行動，日間時將會以鳴汽笛的方式，夜間實則以燈號或鳴空砲兩發方式，警示被攔停船隻，並執行臨檢行動。受檢船隻如無視停船信號，企圖逃跑或抵抗的話，日本海軍將視為「有敵意」，不得已將迫採取攻擊行動。參見日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁11-12。

¹⁵ 日本海軍第三艦隊聘請法界權威信夫淳平為司令部副，並針對「平時封鎖」提出法律上的辯護觀點。信夫淳平強調「航行封鎖」乃是國際公法上承認的原則，因此各國無權指責日本海軍執行的封鎖行動。他並舉出許多例子證明「平時封鎖」的正當性，如1801年英國海軍封鎖希臘沿岸地區、1861年英國海軍封鎖巴西港口、1884年法國海軍封鎖臺灣、1886年英德俄義奧五國海軍聯合封鎖巴西沿岸、1896年英法俄德義奧匈等國海軍聯合封鎖東地中海克里特島、1901年英德法海軍封鎖南美委瑞內拉、1916年協約國封鎖希臘沿岸等。關於信夫淳平對於「平時封鎖」的見解，參見日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁5、7-9。

後來並經由國際法研究院（Institute of International Law）在 1887 年確認。換言之，日本在中國水域執行的軍事封鎖令，乃是於法有據，符合既有的國際法與慣例。¹⁶

日本外務省部也在隔日（8月26日）發布聲明，強調封鎖令將只限於中國船隻，其他國家的「和平貿易」（peaceful commerce）活動，將會「完全受到尊重」。¹⁷

根據英國駐日大使館從日本海軍省打探到的消息，在未進入「戰爭狀態」以前，日本海軍將在中國水域實行有限度的封鎖行動，基本上只針對船上的中國軍隊與武器軍火物資，而不會涉及到船隻本身。縱使是中國籍船隻，也不會遭到扣押（如有承運軍隊與軍火，將在扣押軍隊與軍火後放行船隻）。至於第三國等中立國船隻，只要沒有運送軍火，同樣亦不會遭到日本海軍的任意干涉。¹⁸但實際情況真是如此嗎？

日本外務省發布的新聞稿，或許不過只是日本瞭解西方列強輿論風向的一種試探性作為。美國駐日大使即認為日本想要封鎖中國，但卻又擔心來自第三國的不滿與干涉。英國駐日大使館則觀察到，日本當地的報紙異常關注英、美等國對於封鎖令的反應，且對於英、美可能合作採取反制作為的情況，不禁流露出焦慮的情緒。¹⁹事實上，曾擔任英國駐上海總領事的外交部遠東事務顧問普拉特（Sir John Thomas Pratt, 1876-1870, Adviser on Far Eastern Affairs, Foreign Office，音譯）亦認為英國駐日大使館間接從日本海軍省獲得的相關情資，亦即所謂有限度的封鎖行動，可能只是日本有意溫水煮青蛙的一種手段。首先消息來源並非來自正規權威當局，而是私下口頭告知，日本政府事後可以輕易改口，聲稱只是低級官

¹⁶ 關於日本海軍第三艦隊法律顧問信夫淳平透過報紙媒體所提出的諸多觀點，亦可參見英國海軍「中國艦隊」總司令給英國海軍部的秘密報告。參見“Secret Message” 1 September 1937, FO371/20955.

¹⁷ “Telegram from Mr. Dodds, Tokyo,” 26 August 1937, FO371/20954.

¹⁸ 美國駐日海軍武官從日本海軍大臣的助手處獲得上述情資後，再轉知英國駐日大使館。參見“From Japan (Mr. Todds, Tokyo),” 27 August 1937, FO371/20954.

¹⁹ “Telegram from Mr. Dodds, Tokyo,” 26 August 1937, FO371/20954.

員的不負責任舉動。因此，此舉恐怕只是暫時先穩住英國等第三國，使其對日本的封鎖令噤聲不語，之後再逐漸強化封鎖強度。²⁰

此外，上述日本外務省新聞稿中的「和平貿易」一詞，其實頗為語帶玄機，雖然日本表面上強調只限制中國船隻，不會影響到其他國家，但是「和平貿易」的定義為何？外國運送至中國的武器、彈藥類等物資，想當然將被日本海軍視為是「非和平的外國貿易」（non-peaceful foreign commerce）活動，故將適用於封鎖令。而為了防止所謂「非和平」貿易活動的出現，可以預期的，日本海軍當局將在中國周邊水域進行廣泛的「臨檢作業」（visit & search），以確認船隻是否屬中國籍（將被扣押）。²¹換言之，不可避免地，英國航運業還是將受到封鎖令的影響，面臨日本海軍登船臨檢以確認國籍的要求。

事實上，1937年9月1日，日本駐英大使館一等秘書在與英國外交部進行溝通交涉時，曾以「個人身分」（titre personnel）詳述日本在中國水域實行封鎖令可能出現的情況。日本一等秘書強調，根據日本第三艦隊司令長谷川清在8月25日發布封鎖令，僅是規範中國籍的船隻，並不會影響到其他第三國。理論上，英國等第三國的船隻自然不受約束，即使是運送軍火等戰略物資，依然不會受到前述封鎖令的規範。然而，在實際情況上，中國船隻懸掛外國旗的例子往往屢見不鮮，因此為了防止前述情況出現，日本海軍不得不在中國水域攔停船隻，以確認其真實國籍。為了避免造成第三國船隻在航行上的不便，日本政府建議第三國，應事先將所屬船隻的航行路線、船名、船長以及船東背後的投資者等資訊告知日本海軍當局。其次，一等秘書也重申日本外務省在8月26日發表的聲明，解釋日本之所以採取封鎖措施，乃是不得不為之舉，目的只是為了促使中國政府重新思考與日本之間的關係，以加速中日協議的達成。值此關鍵時刻，如果國外依然有大量的

²⁰ “Minutes by Sir J. Pratt, Foreign Office,” 28 August 1937, FO371/20954.

²¹ “Minutes by G. G. Fitzmaurice, Far East Department, Foreign Office,” 27 August 1937, FO371/20954.

軍火戰略物資流入中國，勢必強化中國的武力並激勵其民心士氣，從而讓中國政府有恃無恐，繼續採取對抗日本的立場，使得當前衝突的局勢更趨惡化。因此，日本政府期盼與中國事務有關的第三國，能夠體察日本的用心良苦，儘可能地限制出口軍火等戰略物資到中國，防止中國人藉此挾外自重。最後，日本一等秘書竟又意有所指地暗示：雖然當前日本政府尚無意採取具體措施限制那些運送軍火物資的外國船隻進入中國，但是鑑於中國可能據此強化對日本的敵對行為，所以如果局勢惡化，日本政府未來可能將被迫採取進一步的措施，禁止所有軍火等戰略物資進入中國。²²

從日本駐英大使館一等秘書的晤談中，可以看出日本發布封鎖禁令的對象乃是中國籍的船隻，其主要目的，無非在於打擊並削弱中國反日的抵抗意志與能力，藉此逼迫中國政府妥協與讓步。因此，日本將封鎖令定義在「平時封鎖」性質，尚不會影響到英國等第三國船隻。不過，日本一等秘書顯然並沒有把話說死，並語帶威脅地暗示，如果中國政府仍繼續敵對日本，甚至利用外國軍火等戰略物資提升對抗實力，則日本將不排除採取更為有效的措施，以擴大封鎖範圍。換言之，屆時日本恐將撕去「平時封鎖」的遮羞布，不再掩飾其全面禁止外國軍火輸華的意圖。

究其實際，在日本外務次官發布的聲明中，同樣也表達了類似的態度。外務次官重申，日本政府當前並無意禁止第三國運送軍火等戰略物資進入中國，但是「未來事態的發展，可能迫使日本政府籌思更為有力與適當的措施，來阻止所有武器與彈藥進口至中國」。²³

²² “Communication Made A Titre Personnel by the First Secretary of the Japanese Embassy,” 1 September 1937, FO371/20976.

²³ 日本外務次官的聲明，參見“Memorandum by the Foreign Office,” 7 September 1937, FO371/20976. 日本外務省此次的聲明，乃是為了答覆法國駐日大使館對於何謂「和平貿易」的詢問。基本上，日本外務省擺明的態度為，現階段中國周邊水域的封鎖行動，將只會對懸掛外國旗幟的船隻進行船籍資料的驗證，並不會干涉其航運活動，但是如果外國船隻仍持續運送軍火至中國，則日本將不排除採取更有效的措施。參見“Memorandum: Position of Hong Kong in relation to the present Sino-Japanese Dispute,” Far Eastern Department, Foreign Office, 14 September 1937,

更為棘手的爭議之處在於，英國運送至中國的各類貿易物資，例如糧食、衣物、器具等，雖然不屬於軍火彈藥，但終究有助於中國的抗戰實力，故對於日本來說，是否算是資敵？同樣地，英國從中國出口的物資，將會為中國帶來收入與外匯，這是否也算是資敵？換言之，在中日軍事衝突日趨激烈的大環境下，關係英國在華利益甚鉅的進出口航運活動等，究竟能否算是真正的「和平貿易」？

英國海軍「中國艦隊」總司令8月下旬在給海軍部的報告中，即提及中國有意利用香港作為獲取戰略物資的外港。總司令分析，從香港進口的戰略物資，如選擇水路，透過珠江運送至中國內地，日本海軍可能採取海上封鎖行動，但是如果選擇透過陸路，亦即經由廣九鐵路運輸，則日本可能採取進一步的行動，例如派遣陸軍登陸，以便完全阻止戰略物資從香港流進中國。換言之，「中國艦隊」總司令擔心的是，戰略物資從香港流進中國內地的情況出現，無論走水路或陸路，是否均將會使英國捲入不必要的麻煩，甚至促使日本採取更極端的行動，導致「戰爭狀態」的出現。²⁴

尤有要者，自日本海軍第三艦隊開始實行「航行遮斷」計畫以來，即曾出現許多關於日軍暴行的傳聞，例如指稱日本軍艦往往不經警告程序，即對攔停船隻採取攻擊行動，從而導致船隻沉沒，甚至亦曾對中國船隻上的船員等，施以不人道的虐待行徑。²⁵此類傳聞的出現，自然更加深外界對於日本海軍「航行遮斷」計畫的疑慮，擔心其恐會更加肆無忌憚，濫行或進行擴大封鎖行動。

FO371/20978.

²⁴ 英國海軍「中國艦隊」總司令建議，如果英國政府要嚴守中立，避免日本海軍當局履行「戰爭權利」，對英國船隻貨物進行攔停檢查的話，應該及早在香港殖民地頒布律令，嚴禁戰略物資經由香港流入中國內地。參見“Commander-in-chief, China Station to Admiralty, London,” 24 August 1937, FO371/20954.

²⁵ 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁12。

（二）第二次「航行遮斷」行動

自第一次「航行遮斷」行動短短僅約10日後，1937年9月5日，日本海軍當局又宣布擴大對中國沿岸地區的封鎖令。此番封鎖禁令區分為北南兩大區塊，分別由日本海軍第二艦隊²⁶以及第三艦隊聯袂負責。第二艦隊負責實行的封鎖區域乃是華北地區黃海周邊水域，北起北緯40度、東經119度54分（約河北省秦皇島東北外海），南至北緯34度30分、東經119度55分（約江蘇省連雲港東南外海），均禁止中國公私船隻通行。²⁷海軍第三艦隊則繼續負責華東與華南水域，並進一步擴大封鎖範圍，北起銜接第二艦隊的封鎖南界（北緯34度30分、東經119度55分，江蘇省連雲港東南外海），南至中越邊境（北緯21度33分、東經108度3分，約廣西省防城西南外海）。²⁸換言之，日本海軍的第二次封鎖行動，幾乎已包括了滿州國除外的中國所有沿岸地區，北起滿州邊界的山海關，南至廣西的北海，所有航行此類水域的船隻，均須接受日本的攔停與檢查，以防止其運送戰略物資至中國。日本海軍強調為了有效執行軍事封鎖令，必要時將採取海上與空中的軍事行動。²⁹

英國駐上海總領事館給倫敦外交部的電報中，亦緊急報告日本海軍第二與第三艦隊已在9月5日發布關於整個中國周邊水域的封鎖令，北起河北秦皇島，南至廣西北海，但並不包括外國租界內的港口。³⁰日本駐天津總領事館也發出類似的通知，擴大中國周邊水域封鎖禁令的範圍，甚至還要求各國駐天津領事館應轉發給各國駐華海軍艦船知曉。該通知中強調，為了儘速解決當前事

²⁶ 此處負責封鎖華北周邊水域的第二艦隊，即是前述註腳中所言的日本海軍常設第二（巡洋艦）艦隊。

²⁷ 〈第二艦隊司令長官海軍中將吉田善吾宣言〉（1937年9月5日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁13-14。

²⁸ 〈第三艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉（1937年9月5日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁14-15。

²⁹ War Office, "China and Japan," *Weekly Intelligence Summary*, No.4 (based on information received up to noon 9 September 1937), FO371/20955.

³⁰ "Mr. Davidson, Acting Consul-General, Shanghai to the Foreign Office, London," 6 September 1937, FO371/20976.

變，以讓局勢恢復穩定，日本政府準備擴大原先的港口封鎖禁令，從原先的華中與華南周邊水域，延伸至華北地區，均納入封鎖禁令的範圍。在通知中，日本總領事館又再次重申前調，封鎖的目的僅在於對中國政府施加壓力，以便促使其重新思考與日本的關係，因此日本政府對於第三國的「和平貿易」將會給予充分的尊重，不會妄加干涉。³¹

雖然上述日本海軍封鎖令顯然已事先刻意排除了範圍內的外國領地、租借地與港口（如青島、英屬香港、葡萄牙租借地澳門，以及法國租借地廣州灣等處周邊水域），³²以免引起反彈，但在很大程度上仍將影響到列強在華的航運利益，不可避免地會波及到英國在華北、上海以及香港周邊水域的航行安全與活動自由。

再者，如果未來中日衝突規模擴大，一旦日本宣布進入「戰爭狀態」，在其執行封鎖禁令時，很有可能會仿效英國在第一次世界大戰時採取的封鎖政策，特別是援引「繼續航海主義」（*Doctrine of Continuous Voyages*）的原則，³³來擴大查扣在中國周邊水域航行船隻上的貨物。也就是說，只要中立國船隻上承運的貨物是要運送至中國，而日本亦認定這些貨物乃是帶有資敵屬

³¹ 日本駐天津總領事館並非逐一向各國領事館發出通知，而是先給發天津外國領事團團長（Senior Consul），由團長以轉發各國領事館，再由領事館轉發給各國駐華海軍。因事態緊急，英國駐天津總領事艾弗立克（J. B. Affleck, Consul-General in Tientsin, 音譯）也迅速將日本海軍封鎖令通知轉發給英國外交部、南京與北京等使領館以及英國海軍「中國艦隊」總司令等。參見“Message from J. B. Affleck, Consul-General in Tientsin to Foreign Office,” 9 September 1937, FO371/20976.

³² 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁15。

³³ 所謂「繼續航海主義」，乃是指中立國船隻當承運禁制品從某一中立港到另一中立港（第一段航程），之後再運送至交戰國A的港口（第二段航程）。理論上交戰國B在執行封鎖禁令時，只能在上述第二航程時，才能執行查扣命令，但如套用「繼續航海主義」原則，則兩段航程將被視為是同一航程，只要該物資最終被運往另一交戰國A，則執行封鎖的交戰國B將可以在其第一段航程時，即可以逕自執行封鎖令予以查扣。此原則的延伸意涵為，只要中立國船隻承運的物資，最終是要運送至另一交戰國A，亦即其帶有資敵屬性，則無論幾段航程，交戰國B即可以將該船扣押沒收貨物。關於「繼續航海主義」原則，參見程天放、張彝鼎主編，《國際關係辭典》（臺北：臺灣商務印書館，1971），頁361-362。

性，則即可以對該船進行查扣動作，無論當時該船是否在前往中國的航程中。根據英國外交部的評估，日本如果聲稱援引一戰期間的「繼續航海主義」原則，則從香港往來的中立國船隻，只要其多少帶有中國屬性，無論是船主與船貨與中國人有關，或是船隻有往來中國港口或與中國有業務關係，均有可能被日本視為具有「資敵」性質，而逕自予以查扣。³⁴也就是說，依照國際慣例，在「繼續航海主義」原則規範下，除非能夠將人、船、貨徹底與中國性質完全切割，否則英國很有可能只能默認日本封鎖禁令對於英國船隻的干涉行為。

（三）第三次與第四次「航行遮斷」行動

1937年11月，因日本海軍艦隊編制調整，為統一作戰事權，將負責中國周邊水域「航行遮斷」的任務，均歸於新成立的「支那方面艦隊」，下轄第三、第四兩艦隊，由長谷川清兼任艦隊司令長官，並發布新的「航行遮斷」宣言，繼續執行整個中國沿岸的封鎖行動，至於封鎖範圍則沒有太大的變化。³⁵

其次，自第二次「航行遮斷」行動以來，中國所有沿海水域原則上均處於日本海軍執行封鎖禁令的範圍，但是各條約列強享有特殊利益的地區，諸如香港、澳門、廣州灣等則不在封鎖範圍內。此外，還有一個地方，同樣亦不屬日軍封鎖之內，那就是青島（膠州灣）。³⁶青島在晚清時期為德國租借地，一戰期間日本藉

³⁴ “Foreign Office, London to Mr. Howe, Nanking,” 17 September 1937, FO371/20978.

³⁵ 〈支那方面艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉，1937年11月20日，日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁14-15。盧溝橋事件後，為了增援中國戰場，日本又增設了第四艦隊，由豐田副武擔任司令長官，用以輔助第三艦隊。第四艦隊稍後乃取代第二艦隊，負責華北地區周邊水域的封鎖任務。之後為了集中中國周邊水域作戰事權，乃將第三、第四兩艦隊合組為支那方面艦隊，由第三艦隊司令長官長谷川清兼任支那方面艦隊司令長官。參見豐田副武，《最後の帝国海軍：軍令部総長の証言》（東京：中央公論新社，2017），頁47-52。

³⁶ 日本海軍第二艦隊司令長官吉田善吾發布的「航行遮斷」宣言中，即特別明言封鎖區內所有的中國沿岸地區均屬於管制範圍，但「青島除外」。參見〈第二艦隊司令長官海軍中將吉田善吾宣言〉（1937年9月5日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁13-14。

口「英日同盟」對德宣戰後，乃擊敗德軍，佔領青島，之後又藉由二十一條要求，取得續租的權利。但膠州灣歸還問題，一直成為中日之間爭議的重點，歷經巴黎和會以及華盛頓會議會外協商的討論，最終在 1922 年，中日簽署《解決山東問題懸案條約》，日本同意將其交還中國，中國將該地全部開為商埠。自此青島成為國際商埠，外國居民比例甚高，列強軍艦停泊此處者也相當多。³⁷也因此，日本海軍在執行「航行遮斷」計畫時，乃將青島劃為封鎖之外，主要原因乃是為了避免引起其他列強的反彈。換言之，青島被視為是具有外國特殊利益地區，故不屬封鎖區內。³⁸

但是到了 1937 年 12 月，日軍準備發動青島攻勢，乃藉口青島情勢惡化，指控中國軍隊不但襲擊並燒毀青島日商紡織工廠，且逕自宣布青島戒嚴與港口封閉等惡劣行徑。³⁹為此，「支那方面艦隊」司令長官長谷川清乃發布第四次「航行遮斷」宣言，將青島周邊水域納入日本海軍的封鎖範圍之內。⁴⁰自此，華北水域全線均落入日本海軍封鎖禁令範疇。

總結來說，根據 1938 年 3 月日本海軍省的報告，自廬溝橋事件、中日衝突全面爆發以來，共歷經四次封鎖禁令，在日本海軍

³⁷ 膠州灣歸屬問題，即中日山東問題爭議，五四學生運動亦是受此刺激而生。關於此案的解決，參見「解決山東懸案條約」，〈魯案損害賠償案節要（附解決山東懸案條約、山東懸案細目鐵路協定、中日間關於膠濟鐵路沿線之撤兵協定）〉，《北洋政府外交部》，中研院近史所檔案館藏，03-33-138-02-017。

³⁸ 不過，根據日本海軍省的資料，他們聲稱之所以將青島排除於封鎖禁令之外，乃是為了向中國表示善意，且基於兩國信賴為由，不將青島列入封鎖範圍。不過日本海軍當局也保留但書，強調如果中國方面誤解日本善意，派遣暴民襲擊青島市區，危及到市內日人產業、蹂躪日本利權的，日本政府將改變原先的隱忍態度。參見〈青島下村戰隊司令官聲明〉（1937 年 9 月 2 日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁 17-18。

³⁹ 1937 年 12 月日軍藉口青島治安惡化，發動青島佔據作戰，調動海軍陸戰部隊參與作戰，諸如第 1 聯合特別陸戰隊、橫須賀鎮守府第 1 特別陸戰隊，以及佐世保鎮守府第 5 特別陸戰隊等。見〈青島佔據作戰（B 作戰）〉，日本防衛廳防衛研究所戰史室，《戰史叢書 中國方面海軍作戰》第一冊，《昭和 13 年 3 月まで》（東京：朝雲新聞社，1974），頁 494-498。

⁴⁰ 〈支那方面艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉（1937 年 12 月 26 日），日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁 18-19。

「支那方面艦隊」強力執行「航行遮斷」計畫下，整個中國沿岸，北起中滿（滿州國）邊界的長城起點山海關，南至中越邊界，總長約2,850餘哩的海岸線，除了英屬香港、葡萄牙租借地澳門、法國租借地廣州灣等三處與外國利益有關的例外地區外，幾乎盡數落入日本海軍的封鎖之下。日本海軍中國周邊水域封鎖計畫最主要的目的，自然是為了切斷中國的經濟命脈，重挫中國政府的財政收入，從而削減其抵抗日本的力道。⁴¹然而，對於英國來說，卻是面臨城門失火，殃及池魚的窘況，英國在華商貿與航運利益甚鉅，縱使日本海軍「航行遮斷」行動鎖定的目標雖然是中國，但對在中國有著盤根錯節利益的英國仍免不了受到重大衝擊。

三、英國政府的內部討論

根據日本海軍當局的觀察，當在中國周邊水域對中國船舶實行嚴格的封鎖禁令後，中國方面的因應對策無非兩種。其一乃是前述所稱的偽裝成英國等外國船隻，懸掛外旗，以規避日本的查緝。但是此種途徑在日本海軍加強查緝力道，盡量攔停與檢查形跡可疑的外國船隻後，已較少再有漏網之魚的情況出現。其二，則是將中國所需的重要戰略物資或是軍火武器的運輸，全數委託給英國等外國船隻承運。日本海軍當局即發現到，自中日軍事衝突擴大化以來，受到封鎖禁令的波及與影響，中國周邊水域航行的英國船隻航行數量，確實有著較為明顯的減少趨勢，然而在廣東與香港之間英船運航情況，卻反倒日見頻繁。換言之，自日本海軍實施「航行遮斷」行動以降，縱然中國船隻遭受到嚴重打擊，逐漸銷聲匿跡，但英國商船似乎卻趁機取代中國船隻，利用香港的特殊地位，介入到廣東與香港之間戰略物資的運送。此種情況的出現，已引起日本海軍極大的警戒與關注。⁴²

毋庸置疑，急於封鎖中國、削減其抗戰意志的日本政府，自

⁴¹ 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁19-20。

⁴² 日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁25-26。

然不太可能坐視上述情況的不受控制，日本海軍當局也必將會採取較為激烈的手段來防止其惡化。因此，對於英國政府來說，當時執世界航運市場牛耳的英國船商，究竟是否該繼續承運輸華軍火等戰略物資，但卻要冒著引起日本怒火的風險？抑或是明哲保身，減少承運敏感物資的情況，如此雖然有損英商利益，但較能維持英日關係的友善？

（一）船籍認證問題

對於日本海軍來說，在「航行遮斷」行動中，英國船籍的認證方式確實是相當棘手的問題。其一，當日本海軍強化對中國籍船舶的封鎖力道時，不少中國商船很有可能為了躲避封鎖，偽裝成英國等第三國的船隻，懸掛偽造的國籍船旗。尤其在1937年8、9月間，中國船偽裝濫用外國旗幟的情況，即相當猖獗。其二，在香港周邊水域，許多外表看來像中國戎克船（junks，如漁船等）的船隻，但實際上其船主或船東卻可能是英國人，屬於貨真價實的英籍船隻。上述兩種情況經常交叉混雜出現，自然加大日本海軍的封鎖難度情況。⁴³日本海軍為了有效查緝與扣押偽裝英船的中國船，稍有不慎就有可能殃及到真正的英船。

另外一方面，對於英國來說，船籍認證問題，同樣也是相當麻煩的課題。如何避免日本海軍誤扣、騷擾英船，防止影響到常規航運等情況的發生，有效且方便的船籍認證對策，就是必須正視的議題。

關於船籍認證問題，英國船商方面，曾一度建議採取更為便利的方案，亦即英國政府事先發出某種官方「憑證」（Certificate）給各船商公司，交由商船船長隨船攜帶，如此當航行在中國周邊水域的英國商船遭遇日本海軍攔停時，即可以由船長出具該「憑證」以證明船籍身分，從而換取日本海軍的快速放

⁴³ 關於此問題，日本海軍當局確實也頗感到困擾，因為一旦出現誤抓外船的事件，中國方面即會見縫插針，大肆宣傳鼓吹，指控日本海軍任意扣押外國船隻、侵害外國權利，藉此鼓動列強的反日的氛圍。參見日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，頁22-24。

行。此方案自然可以將日本海軍封鎖禁令對英國航運活動的影響降到最低。不過，英國政府跨部會議則對「憑證」方案持相當保留態度。因為如果採取所謂官方「憑證」方案，等於變相由英國政府出面去擔保英國商船的船籍身分，如果一旦出現狀況，例如某些不肖英國船商私下轉讓這些「憑證」給中國船商，又或者持有「憑證」的英國船商涉及到非法走私活動時，恐將使英國政府陷入極其困窘的處境，也不利於與日本的關係。因此，跨部會議傾向建議採取限制性的「憑證」方案，並搭配擔保制度。也就是說，英國政府不會為所有英國商船提供「憑證」，而是由船商自行決定是否要向政府申請「憑證」，但申請時必須提供足額的擔保金，以確保不會涉及到非法情事。屆時如有違反規定，英國政府將沒收擔保金，以作為懲罰。⁴⁴

此外，航行國際水域的商船，基於規避貿易限制等目的，往往不乏有申請改懸掛其他國籍國旗的情況，也就是類似所謂的「權宜船籍」（Flag of Convenience, FOC）模式。⁴⁵因此，面對日本海軍當局的封鎖禁令，不難想見，部分原先為中國人持有的船隻，為了避免遭到日本海軍的搜捕、扣留等干擾，必定嘗試更改船籍，亦即藉由向第三國等外國政府註冊，懸掛其他國家國旗，以換取能夠繼續在中國周邊水域航行的自由。究其實際，日本海軍發布中國周邊水域封鎖禁令，之所以強調要攔停並登船檢查船隻國籍，其主要目的，應該即是在於要揪出那些托庇於外國旗幟下的中國船隻。英國作為當時世界首屈一指的航運大國，原先可能即有不少中國公司與英商有合作關係並懸掛英旗。而在日本海軍封鎖禁令發布後，可以預期的，轉移船籍等類似情況必將變本

⁴⁴ 跨部會議也建議，如果採取此「憑證」方案，不只適用於英國本土船商，也應該包括殖民地與自治領的各船商公司。參見“Possible Exercise of Belligerent Rights by Japan,” Amended Minutes of Inter-Departmental Meeting, 6 September 1937, FO371/20976.

⁴⁵ 「權宜船籍」的歷史久遠，可能早在16世紀時即已在歐洲出現，二戰以降，更是頻繁出現。「權宜船籍」的主要目的，乃是為了規避貿易限制等經濟因素為主。可以參見王穆衡、張世龍、陳一平，《船舶設籍制度之探討》（臺北：交通部運輸研究所，2008），頁1。

加厲，許多中國人所有或持有股份的船隻，自然無所不用其極地試圖透過各種手段，向英國政府註冊船籍，以取得懸掛英國旗幟的權利，希冀能夠托庇於英國的保護傘之下。

然而，對於英國政府而言，前述情況若是頻繁出現，又或是日本海軍在封鎖盤查過程中，查出中國船懸掛英國旗的實例，恐使得英國捲入中日糾葛之中，很有可能會讓英日關係轉趨緊張。日本方面可能因此懷疑英國在暗中支持中國抗日，而影響到英國的中立地位。況且，處於日本海軍封鎖禁令的情況下，如果不少中國人所屬的船隻改懸掛英國旗，必將促使日本海軍當局對於所有懸掛英旗的船隻，採取猜忌與敵視態度，而為了搜捕漏網之魚，也將動用更為嚴格的攔停與檢查手段，以詳細甄別真偽英船，甚至可能不惜擴大封鎖禁令。如此，也將使得真正的英國或其自治領的船隻受到波及拖累，連帶衝擊到英國在遠東地區的重大航運利益。事實上，為了避免上述情況出現，早在中日衝突加劇之後，英國外交部給各地領事館的通知中，即已訓令應限縮外國船隻臨時註冊英國籍、懸掛英旗的條件。⁴⁶在該訓令中，英國外交部嚴格要求各地領事館，在發出臨時註冊許可前，必須先將外國人申請轉籍的船隻資料，送交英國貿易委員會進行「最徹底的調查」（most exhaustive investigation）。只有經過貿易委員會審查通過的外國船隻，方能臨時轉籍為英國船隻。⁴⁷換言之，在上述

⁴⁶ 依據英國《1894年商業航運法》（*Merchant Shipping Act, 1894*）第22部分，乃是可以有條件地同意海外船隻臨時註冊為英國籍：只要「該船成為合格擁有英國船之人的財產」（a ship becomes the property of persons qualified to own a British ship），則海外的領事官員即可授與該船隻的「臨時執照」（a provisional certificate）。在該「臨時執照」有效期間內，該船等同於擁有英籍船隻的「註冊效力」。關於《1894年商業航運法》，參見英國國家檔案館《成文法資料庫》，〈<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/57-58/60/contents/enacted>〉（2021/8/4）。

⁴⁷ 關於限縮外國船隻轉籍英國的禁令，在1937年8月下旬，即已對所有歐洲與地中海各地的英國領事館發出。9月初，在收到駐紐約總領事館的詢問後，英國又將同樣的訓令發出，等於透過駐紐約總領事館，連帶施及至美洲地區。參見“Foreign Office, London to European and Mediterranean Consul Offices,” 22 August 1937, FO371/20976; “Foreign Office, London to Consulate General, New York,” 9 September 1937, FO371/20976.

訓令下，英國在世界各地的領事館，形同暫時受到權力限縮，無法再自行發出船籍轉移許可證，而均必須先將申請資料送交英國貿易委員會進行嚴格的審查。其實，此舉不啻是將外國船籍臨時轉籍入英國的審核權限，由原先地方層級的各地領事館，集中收到英國中央政府層級的貿易委員會。

顯而易見，盧溝橋事件後，英國為了避免捲入中日衝突，影響到既有的商貿利益，極力採取明哲保身的態度，以防止日本的封鎖禁令，延燒到英國自身的航運事業上。

（二）封鎖禁運與攔停檢查問題

1937年8月底，在海軍部的建議下，英國外交部召開主持了一次跨部會議，共同商討如何制訂一套應變計畫，以處理日本海軍即將在中國周邊水域實行的封鎖與禁運問題。除了外交部與海軍部外，殖民部（Colonial Office）、自治領部（Dominions Office）、貿易委員會（Board of Trade）等各相關部會，均派遣代表出席。在會議中，與會各部會代表針對諸多問題，達成基本共識。⁴⁸

首先，在准「戰爭狀態」（state of war）存在的情況下（無論日本是否公開宣布，也不論英國是否準備承認），日本業已著手開始逐步落實「戰爭權利」（belligerent rights）。故英國應變計畫的主要前提，乃是在「不質疑」與「不否認」日本的「戰爭權利」下，籌思如何能夠使得封鎖禁運問題能夠順利地實際運作與解決。計畫本身並不會影響到英國與日本之間的戰和關係。換言之，跨部會議僅處理封鎖禁運所造成實務性問題，而不會涉及到更高層的外交決策。

其次，關於禁運問題所延伸出的攔停船隻與檢查船貨問題，目前較理想的應變計畫，就是日本方面不對英國船隻實際執行攔停檢查，而是事先開出禁運清單，由英國政府自行負責執行檢查，並在檢查完成後，開出證明文件，英商船隻則以此憑證獲得

⁴⁸ “Foreign Office Minute,” 27 August 1937, FO371/20954.

日本海軍的通行許可。然而縱使日本海軍當局接受上述計畫，由英國政府自行負責檢查，所涉及到的複雜業務程度，依然是成本極高，也不易實際執行。例如相關的檢查人力是否足夠，檢查經費由誰負擔，還有逐船搜查的時程也可能極度耗日費時。因此權宜的替代方案，乃是由船商自行擔保船隻並未承運有違禁物品，並詳細交代船隻類型、航程、貨運清單等，再由英國政府出具檢查證明給船商，以供日本海軍檢查之用。然而，此替代方案或許適用於擁有固定航線的一般大型輪船公司，但對於其他為數眾多的小型商船，則在實行上可能就有不小的難度。關於商船檢查等實務問題，最後決定由貿易委員會與海軍部協調，直接與英國船商公司進行交涉，以商妥出一個更為可行的檢查方案。⁴⁹待此方案出爐後，再由英國政府出面召開新的會議，要求大英國協各自治領、美國以及其他有關國家共同商討，以便採取一致立場與作為。基本上，跨部會議認為英國現階段不宜直接與日本交涉有關封鎖與禁運的實行細節，除非日本改變既有態度，公開宣稱將執行「戰爭權利」。

再者，關於軍火禁運等問題，英國政府早先已批准許多軍火出口至中國，除非政府強勢介入，藉口「帝國需求或是國際協議」（imperial necessity or international agreement）等理由，撤銷既有買賣合約，否則恐怕無法輕易撤銷軍火出口許可。⁵⁰跨部會議坦承，以英國當前的現實條件來說，實在不太可能提供英商充分的保護，以抗衡日本海軍的封鎖行動。所以在兩害相權取其輕的情況下，英國政府現階段的態度是，雖然不會公開限制軍火的出口，但也不會提供相關的保護。也就是說，運送軍火至中國的風險，將由出口商自行承擔，英國政府將置身事外，亦不會採取任

⁴⁹ 在會議中，貿易委員會一度表示日本海軍的封鎖禁運令關乎英國船商甚鉅，在沒有諮詢船商之前，英國政府內部的討論，可能並無太大的意義。對於日本的戰爭權利之事，或許英國船商就有其自己的生存之道

⁵⁰ 除了英國外，事實上法國也有類似軍火出口合約問題，所以英國外交部也準備與法國駐英大使協商此問題。

何行動。⁵¹

（三）擬定因應對策及與自治領之間的疏通聯繫

關於日本海軍發布的航運封鎖令，尤其是英國方面究竟該如何應對日本海軍軍艦在中國周邊水域攔停英國船隻以確認國籍的措施，英國政府經過密切討論後，還是傾向不表示反對立場，但希望能夠將日本海軍對於英國航運活動的干涉與影響降到最低。

因此，英國各有關當局除了應該防止有中國船懸掛英國旗幟的情況出現外，英國船隻如果在公海上遭遇日本海軍軍艦的攔停檢查船籍時，則高度建議不要採取反對態度。不過，為了減低日本攔停檢查英國船隻的影響與衝擊，英國政府乃慎重考量採取以下三步驟。其一，日本海軍軍艦在攔停英國船隻時，如果附近有英國海軍軍艦，應由英國海軍出面執行檢查程序。其二，如果日本執行攔停時，附近沒有英國海軍軍艦，則建議英國船長採取配合態度，讓日本海軍人員登船進行船籍資料的檢查，但前提是必須立即通報給英國海軍當局。其三，如果英國商船因為日本的檢查行動而蒙受誤班等損失情況時，英國方面將保留求償的權利。⁵²

此外，英國政府針對日本海軍封鎖禁令所採取的因應措施，主要適用於英國本身船隻，不過作為大英帝國自治領的加拿大、澳洲、紐西蘭、南非、愛爾蘭自由邦等國家的船隻，理論上同樣也必須面對日本海軍封鎖令的約束。況且，日本海軍當局在中國周邊水域執行封鎖禁令時，不太可能將英國與加拿大等自治領的船隻區分看待。換言之，各自治領所屬船隻在日本海軍眼中，很可能同樣被歸類為英籍船隻。因此，英國在擬定相關因應對策時，也都會先詢問並知會各自治領國家，並建議其考慮採取相同作法。⁵³

⁵¹ 以上有關跨部會議的討論與決議事項，均參見外交部的會議記錄，參見“Foreign Office Minute,” 27 August 1937, FO371/20954.

⁵² “Circular Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 4 September 1937, FO371/20976.

⁵³ 究其實際，雖然自 1931 年《西敏法令》（*Statute of Westminster*, 1931）公布後，英國賦予上述各自治領獨立國家的地位，各自治領均享有獨立的外交與國防等權

1937年9月初，在英國自治領部（Dominions Office）發給加拿大、澳洲、紐西蘭、南非、愛爾蘭等自治領的通電中，即清楚表明英國船隻當面對日本海軍實行攔停檢查時該有的具體因應對策與步驟。⁵⁴通電中坦承當前現況並不樂觀，日本政府已經警告將採取嚴格措施檢查懸掛外國旗幟的中國船隻，目前就有兩艘英國船隻曾遭到日本海軍艦船的攔停檢查。在充分考量日本海軍當局封鎖令可能對外國航運的影響後，英國政府建議採取的立場是，應儘可能避免事態加溫，從而導致日本採取更為實質性的封鎖作為，並擴大攔停檢查的範圍。⁵⁵

有趣的是，作為自治領之一的紐西蘭，在收到英國自治領部的電報後，一方面表示因為紐西蘭並無船隻航行於中國周邊水域，故日本海軍的封鎖令，與其無關，但文辭間還是不禁流露出對於日本封鎖禁令的厭惡之情，「強烈不滿一個國家，在沒有進入戰爭狀態的前提下，卻無視多數國際協議，採取不必要濫權之舉」，然而另外一方面，對於英國所建議的諸多妥協因應舉措，他們坦承並沒有任何反對意見。換言之，不滿歸不滿，但必要的妥協，還是需要的。⁵⁶

至於澳洲、加拿大，則沒有像紐西蘭一般的忿忿不平，僅表示在遠東水域航運利益不大（澳洲僅有三艘往來雪梨與香港的船隻，不過乃是註冊為英國船籍，加拿大則有兩艘固定航班輪船與少數不定期船隻往返遠東水域），但如果需要，均可以配合英國

利，不受英國干涉，但在法理上還是往往被視為是大英帝國的一份子。參見“Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 3 September 1937, FO371/20976. 關於《西敏法令》，則可以參見 *Statute of Westminster 1931* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1931) https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1931/4/pdfs/ukpga_19310004_en.pdf (2021/7/29)。

⁵⁴ “Circular Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 4 September 1937, FO371/20976.

⁵⁵ “Circular Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 4 September 1937, FO371/20976.

⁵⁶ “Cypher Telegram from the Governor General of New Zealand to the Dominions Office,” 6 September 1937, FO371/20976.

政府的建議。⁵⁷

四、對日妥協與後續舉措

關於盧溝橋事件後日本海軍當局在中國周邊水域實施的封鎖禁運問題，英國政府於1937年9月初陸續召開兩次內閣會議，歷經各部會首長的討論與修正，正式敲定因應對策。⁵⁸

（一）內閣會議決定直接與日本妥協

在內閣會議上，英國政府決定將「向日本讓步」（**making these concessions to the Japanese**），默認日本海軍在中國周邊水域對航行中懸掛英國國旗的船隻執行攔停臨檢，「以交換日本同意採用英國提議的方式，從而嚴格限制對英國航運活動的干擾」。⁵⁹為此，英國政府乃依照先前由外交部所擬定的攔停臨檢英船「標準程序」（**formula**），即前文所述的三步驟，正式送交日本政府。關於上述決定，英國政府除通知自治領各國外，⁶⁰同時也通知了美、法兩個重要國家。⁶¹

英國內閣此時之所以迅速決定向日本讓步，重要的原因之一，莫過於主其事的外交部與海軍部在事前的多次協調過程中，大都已形成基本共識，那就是應竭力避免與日本發生矛盾與衝突，從而捲入不必要的中日糾葛之中，因此對日妥協讓步也就順

⁵⁷ “Cypher Telegram from the Commonwealth of Australia,” 7 September 1937, FO371/20976; “Cypher Telegram from the Government of Canada,” 7 September 1937, FO371/20976.

⁵⁸ 英國政府分別在9月2日、8日召開內閣會議，主要討論兩大議題，其一是關於日本軍艦在中國周邊水域對英國船隻實行攔停臨檢問題，其二是如果日本採取更為激進的作為時，英國又該採取何種應對舉措。參見“Extract from Cabinet Conclusions 34(37),” 8 September 1937, FO371/20976.

⁵⁹ 此決定乃是9月2日的內閣會議上正式決定對日妥協。參見“Extract from Cabinet Conclusions 34(37),” 8 September 1937, FO371/20976.

⁶⁰ 英國外交部在給英國駐英大使館的電報中，亦表示除了英國自身的船隻，其他大英帝國自治領各國船隻也將配合採取類似措施，但要求大使館無須刻意向日本提及此點。參見“Cypher Telegram from the Foreign Office, London to Sir R. Craigie, Tokyo,” 9 September 1937, FO371/20976.

⁶¹ “Memorandum by the Foreign Office,” 7 September 1937, FO371/20976.

理成章。其次，先前舉辦的「跨部會議」（包括外交部、海軍部、殖民部、自治領部、貿易委員會等各相關部會）中，也已達成類似的共識。尤有要者，英國內閣的讓步決定，可能多少也可以從歐洲局勢發展略窺一二，其中關鍵的主導人物，莫過於英國首相張伯倫（Arthur Neville Chamberlain, 1869-1940）。無論是德軍進駐萊茵河西岸非武裝區，或是德、義兩國介入西班牙內戰，或是義國入侵衣索比亞，張伯倫均主張不干涉政策，顯見其希望透過與德、義妥協，藉此換取歐洲局勢和緩的意圖。張伯倫在1937年9月初的內閣會議上，即曾坦言減少英國與義國的緊張關係，有助於維繫歐洲的和平。⁶²見微知著，張伯倫既然可以無視德、義違背條約與國際慣例大肆進行擴張，以維持歐洲當前的和平局勢，那麼日本在中國的所做所為，英國自然也可以選擇容忍與默視，藉以和緩遠東局勢，同時最大限度維持英國利益。

英國海軍「中國艦隊」總司令同樣也對遠東地區的英國船商發布通知，強調待英國政府通盤考量後，「英國商船均應遵守來自日本海軍軍艦的所有命令，之後再將情況進行回報」。⁶³

英國外交部在給英國駐日大使的訓令中，則強調英國政府「並未同意」日本軍艦有權利攔停臨檢英國船隻，但是如果日本方面允諾不對英國航運活動「有過多的干涉」，則英國政府「可以默許在實務上，依照前述流程進行驗證（英船）」。⁶⁴只要日本政府同意此方案，英國政府也將通令遠東地區的英國船隻，當遭遇日本軍艦且又無英國軍艦在場時，應該配合日艦辦理相關攔停臨檢程序。⁶⁴

也就是說，英國政府準備與日本進行一次妥協與利益交換，雖然英國堅持日本軍艦無權攔停臨檢英船，但只要日本同意依照

⁶² 關於張伯倫的綏靖政策，可以參見 Nick Smart, *Neville Chamberlain* (New York: Routledge, 2010), pp.225-229; Robert Self, *Neville Chamberlain: A Biography* (London: Routledge, 2006), pp. 273-279.

⁶³ "Memorandum by the Foreign Office," 7 September 1937, FO371/20976.

⁶⁴ "Cypher Telegram from the Foreign Office, London to Sir R. Craigie, Tokyo," 9 September 1937, FO371/20976.

英國所規劃的流程走，並在進行臨檢後立即通報英國海軍當局，則英國即願意對於日本海軍攔停臨檢英國船隻之事，睜一隻眼、閉一隻眼。

依據上述決議，英國貿易委員會在1937年9月10日正式對英國船商公司發出一份名為〈與中國貿易有關的英船身分驗證〉（“Verification of Identity of British Ships Trading with China”）通告，同樣依照前述所言的三步驟，針對日本海軍當局在中國周邊水域的攔停與臨檢措施，制訂標準的應對程序。⁶⁵

此外，英國駐日大使館在收到外交部的電報後，則認為如依照前述所擬的攔停臨檢辦法，將有發生事故的風險。特別當夜間或是天氣不佳時，日本海軍在中國周邊水域攔停英國船隻過程中所發出的停船訊號，可能不易清楚傳送，而後續日本海軍人員登上英船進行臨檢的過程中，亦有可能會發生意外。因此，英國駐日大使館建議，在與日本交涉時，將上述流程稍做補充修正，並將夜間與天氣不佳的場合，列為除外條件，亦即希望日本海軍同意當夜間與天氣不佳時，將不對英船實行攔停臨檢，必須待英國同意後才能執行。⁶⁶英國外交部認為駐英大使館的建議是「一個好主意」（“a good idea”），並和海軍部與貿易委員會商議此事。⁶⁷不過，遠東司司長歐德雖然亦支持嘗試此修正方案，但還是認為日本有可能不會接收上述的除外條件，畢竟一旦加入除外條件，

⁶⁵ 英國貿易委員會發布通告的對象有：英國航運商會、利物浦船主協會，以及勞埃德船級社（Lloyd's Register of Shipping）等。英國政府也將上述決定，一併通告給英國駐華與駐日大使館，以及海軍「中國艦隊」總司令等。參見“Verification of Identity of British Ships Trading with China,” Notice from Board of Trade to the Chamber of Commerce, the Liverpool Steamship Owners and the Lloyds, 10 September 1937, FO371/20977; “W. Y. Turner, Board of Trade to Mr. Ronald, Foreign Office,” 15 September 1937, FO371/20977; “Foreign Office Cypher to Nanking, Tokyo” & “Message from Admiralty to Commander-in-Chief, China Station,” 15 September 1937, FO371/20977.

⁶⁶ “From Japan,” Sir R. Craigie, Tokyo to the Foreign Office, London, 28 September 1937, FO371/20978.

⁶⁷ “Minutes of Foreign Office,” 28 September 1937, FO371/20978; “C. W. Orde, Foreign Office to the Admiralty & Board of Trade,” 30 September 1937, FO371/20978.

很多的船隻恐會因此鑽漏洞，故意利用夜間或海象不佳的時機航行，以規避日本海軍的攔停檢查。⁶⁸

（二）與日交涉分工：外交主導、海軍協助

不過，關於日本海軍當局在攔停臨檢英國船隻後，應該立即向英國駐華海軍當局進行通報的程序，後來在英國海軍「中國艦隊」總司令的建議下，又略微有所調整。英國原先規劃的方案中，乃是由日本海軍第二艦隊與第三艦隊司令官與英國海軍「中國艦隊」總司令間，建立直接的無線電通報管道，以方便兩國海軍之間的聯繫。然而，一旦日本海軍當局未能即時回報，又或者在攔停臨檢英船的過程中，曾經發生違反國際慣例的行動等重大爭議時，不太可能由兩國海軍逕自交涉，而是仍然要回到外交交涉，並由日本東京外務省接手處理。因此，英國海軍「中國艦隊」總司令強烈建議通報系統仍應回歸到外交系統，而非由海軍系統處理。為了兼顧外交與海軍系統，「中國艦隊」總司令規劃的通報程序為：每當日本海軍攔停臨檢英國商船後，即自行通報給東京的外務省，並由外務省經由外交管道通報給英國駐日大使館，最後再由使館海軍武官（Naval Attache）通報給「中國艦隊」總司令部。⁶⁹

英國外交部對於「中國艦隊」總司令的建議也表示贊同，認為這是「最方便」的解決方案，也不會引起外界過多的注意與政治聯想，故訓令英國駐日大使館針對此問題與日本外務省展開交涉。⁷⁰英國外交部稍後亦將此建議案告知美國駐英大使館。⁷¹至於

⁶⁸ “Minutes by C. W. Orde, Foreign Office,” 29 September 1937, FO371/20978.

⁶⁹ 「中國艦隊」總司令認為新的方案有四大好處，一來可以讓事情大幅簡單化，二來避免英、日兩國海軍艦船間頻繁無謂的電報往返，三來如果出現爭議時，即可由東京方面的兩國外交人員在第一時間就地處理，四來「中國艦隊」如主動發現任何問題時，也能即刻通知英國駐日大使館海軍武官，進而轉交外交系統與日本外務省交涉。“Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty and British Embassies, Nanking & Tokyo,” 12 September 1937, FO371/20977.

⁷⁰ “Minute of Foreign Office,” 14 September 1937, FO371/20977; “Foreign Office, London to Sir R. Craigie, British Ambassador, Tokyo,” 14 September 1937, FO371/20977.

⁷¹ 英國外交部研判美國方面獲知英國的建議方案後，應該也會立即告知其他在中國

英國海軍部，在與外交部聯繫與交換意見後，則正式授權「中國艦隊」總司令即以此流程來處理之後日艦攔停英船問題。⁷²

上述改動過程，其實相當值得特別關注。因為英國政府原先規劃的通報方案，與「中國艦隊」總司令後來建議的調整方案之間最大的改變，乃是將原先由第一線的海軍負責處理與日本海軍當局之間的爭議，轉而回歸到外交系統，亦即由本來的海軍主導外交協助，改為外交主導海軍協助。原先方案中，由海軍出面主導處理封鎖禁運問題，某種程度上，或多或少可能還帶有些許武裝中立的意涵，因其背後體現著英國海軍力量，可以讓日本海軍當局有所顧忌，畢竟其直接交涉的對手方為英國海軍。然而，新的方案則是又回歸到由英國駐日大使館與日本外務省交涉處理。兩國海軍當局則退到幕後，好處是多了外交緩衝的空間，避免不必要的武力對立，但是毋庸諱言地，少了以武力後盾的交涉，其影響與約束力道自然又要大打折扣了。

尤有要者，在這樣的改動中，還可以看到另外一層重要意義與延伸意涵，反映出在現場的英國海軍「中國艦隊」無力或者懦弱的一面。他們很有可能早已意識到日本海軍攔停臨檢英船勢將引發出許多難以處理的棘手爭議，例如日本海軍當局消極處理回報事宜（如拖延怠惰回報），甚至故意不回報，又或者在攔停臨檢英船時，有出現侵犯英國管轄權與中立地位等違法行徑。也就是說，英國雖然讓步並自行設立出妥協方案，但日本海軍當局是否願意遵從前述英國所定下的遊戲規則，依然是英國在處理盧溝橋事件後中國周邊水域封鎖禁運問題時最大的變數。而英國海軍「中國艦隊」主動提出的修改建議，看似言之成理，但究其實際，可能還是在預見到未來與日本海軍互動時的無力感，故急於

周邊水域有航運利益的列強，包括德國、義大利、法國、丹麥、荷蘭、挪威等國。不難理解，英國亦希望此方案能夠成為各國之後處理類似問題的共同標準流程。見“Minute of Foreign Office,” 16 September 1937, FO371/20977.

⁷² “Message from the Admiralty, London to the Commander-in-Chief, China Station, Repeated to the British Ambassadors, Tokyo & Nanking,” 14 September 1937, FO371/20977.

將交涉問題移回外交系統。因為如果由海軍主導兩國交涉事宜，一旦發生日本海軍當局故意無視甚至刻意挑釁英國處理方案時，在現場的英國海軍「中國艦隊」究竟是否有能力及時因應處理？畢竟，海軍方面，無論在主觀意願或是客觀軍事實力上，都不太可能採取過於強硬的武力作為，來維持英國的中立地位。⁷³也可以說，位處第一線英國海軍「中國艦隊」非但不願意與日本海軍當局發生過多的接觸、矛盾與爭議，更遑論要採取武裝對抗行動。⁷⁴

（三）船籍問題的處理

受到遠東地區中日戰事的影響，中國周邊水域以及地中海地區均出現航運封鎖禁令，交戰方亦開始對所有外國船隻進行攔停臨檢的行動，確認船籍身分，以防止有戰略物資輸入資敵的情況。英國在全世界航運事業中居執牛耳地位，牽涉到的利益極為盤根錯節，船籍問題自然也相當複雜。英國雖然是中立第三國，原則上其國籍船隻不在封鎖範圍之內，但是由於實行較為寬鬆的船籍登記制度，不論是有心或無意，可能都會引起日本方面的質疑與猜忌。因此，為了避免衍生出不必要的麻煩，或是刺激日本

⁷³ 英國海軍「中國艦隊」的組成經常變動，但大致維持一定數量的艦船，由幾艘老舊的輕巡洋艦、數艘護衛艦與任務艦、一支潛艦支隊、還有十餘艘內河炮艦組成，其海軍實力稱不上強大。然而，日本海軍負責封鎖中國周邊海域的第二艦隊與第三艦隊，其實力卻相當驚人。僅以負責南方水域封鎖任務的第三艦隊來說，除了有十餘艘裝甲或輕巡洋艦外，還有二十餘艘驅逐艦，以及十餘艘內河炮艦組成。至於負責北方水域的第二艦隊則戰力更強，除了部署有重巡洋艦、驅逐艦外，還有航空母艦與潛水艦隊。雙方海軍實力相差甚大。關於英國海軍「中國艦隊」組成，可以參見 Mark Felton, *China Station: The British Military in the Middle Kingdom 1839-1997* (Barnsley: Pen & Sword Military, 2013)一書；日本艦隊實力則參見日本防衛廳防衛研修所戰史室編，《大本營海軍部・聯合艦隊》，第一冊，《一開戦まで一》，第91卷，（東京：朝雲新聞社，1975）一書。

⁷⁴ 事實上，在收到海軍部的授權後，英國海軍「中國艦隊」總司令給海軍部的電報中，亦直接坦承如此將可以「在英國與日本海軍軍艦之間，避免發生誤會的所有可能性」。參見“Message from Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty, London,” 16 September 1937, FO371/20977. 顯而易見，「中國艦隊」總司令極其不願意與日本海軍當局發生任何的不快。因此，由英國駐日大使館與日本外務省出面來處理海軍封鎖禁令下的各種爭議，確實可以儘可能避免兩國海軍之間的直接矛盾與可能的衝突。

海軍對英國船隻採取帶有敵意的臨檢措施，英國政府必須慎重看待，並籌思可能因應對策。

在9月初的內閣會議上，即針對船籍問題進行相當深入的討論。為了減少日本方面的疑慮，部分閣員建議考慮直接向日本表明立場，強調英國堅決反對任何濫用英國旗幟的情況，英國政府將盡其所能確保每一艘懸掛英國國旗的船隻，都是真正的英國船隻，而與中國人並無關係。但是外交部長艾登（Robert Anthony Eden, 1897-1977）則坦承上述保證，在執行過程中，恐將有著重大困難。事實上，部分在中國周邊水域運營的英國商船，其所有者不少乃是擁有中、英雙重國籍的華人。日本海軍很有可能會以此為藉口，要求對懸掛英國旗幟的船隻，採取實質性的登船檢查措施，而非只是從外觀上懸掛的國旗來判斷。⁷⁵

然而，如果為了滿足日本方面的要求，英國就必須調整現有的船籍登記制度，採取更為嚴格的認定標準。但這又將與英國長期以來的船籍政策相互牴觸，畢竟基於商業利益的考量，英國政府向來鼓勵船隻登記為英國籍。英國貿易委員會主席即聲言，他「強烈反對」去調整現有的船籍登記制度。因此，英國將陷入到兩難的局面，配合日本要求從嚴認證船籍，有損英國利益，但如不配合日本，一旦日本海軍查緝到疑似華人船隻懸掛英旗的情況，則會遭到其猜忌，不但會影響英日關係的穩定，也可能會波及到現有遠東航運事業的順暢。⁷⁶

事實上，在英國外交部的備忘錄中，即曾詳細分析英籍華人船隻在處理上的棘手程度。主要的關鍵點在於，對於海外地區的華人，中國政府歷來的政策，都是主張他們是具有中國國籍的國民。日本方面很可能以此為論點，宣稱海外華人都是中國人，故

⁷⁵ “Extract from Cabinet Conclusions 34(37),” 8 September 1937, FO371/20976.

⁷⁶ 為了解決船籍登記制度與日本封鎖禁令之間的矛盾，英國首相張伯倫（Arthur Neville Chamberlain, 1869-1940）特地下令在內閣中組成一個特別委員會，由內政部長擔任主席，外交部、協調防衛部、海軍部、自治領部、貿易委員會等各部首長為成員，針對遠東地區現況及英國航運利益問題持續進行討論。參見“Extract from Cabinet Conclusions 34(37),” 8 September 1937, FO371/20976.

其所屬船隻乃無權懸掛英國旗幟。但是與此同時，這些海外華人本質上同時也是英國屬地下的屬民，例如新加坡、馬來亞、香港等地，他們本來就有權將所屬船隻註冊為英國籍，並在船上懸掛英國旗幟。所以關於此類擁有「雙重國籍」的華人，他們名下的船隻，未來可能成為英、日兩國在船籍認定上最大的爭議之處。關於此點，英國外交部認為可以跟日本方面據理力爭，強調因為日本既沒有「宣戰」亦未宣布進入到「戰爭狀態」，故英國當然也沒有承認日本有權力去攔停臨檢英國船隻為說詞，來與日本進一步討價還價，讓其節制對於「雙重國籍」船隻的查緝行動。⁷⁷

（四）後續應變處置方針

為了因應遠東局勢惡化，未來如果日本採取更為激烈的措施，在中國周邊水域落實封鎖禁運行動，英國內閣也決定組一個「跨部委員會」（Inter-departmental Committee）來籌思可能的對策。首先，「跨部委員會」確認如果日本未來宣布將目前與中國的軍事衝突提高為戰爭層次，進而動用「戰爭權利」，將會對英國在遠東地區的航運與貿易利益造成很大的危害。因為一旦動用「戰爭權利」，也就意謂日本將能夠以防止資敵為理由，從而對包括中立第三國在內的所有國家船隻，執行攔停、臨檢、扣押，甚至於攻擊行動。因此，跨部委員會達成的共識為，要確保英國在遠東地區的利益，就必須要竭盡所能、想方設法避免日本動用「戰爭權利」。至於如何才能避免日本動用「戰爭權利」，「跨部委員會」亦商擬了一些看似可行的妥協方案，希望能夠藉此降低日本的猜忌與敵意。例如，英國應該出面遊說日本制定出一份明確的「禁運清單」（a short contraband list）。換言之，即讓日本主動開出違禁品清單，制定出遊戲規則，讓航運業遵守，也省得日本對中立國船隻的百般懷疑。此方案如運作得宜，等於中立國船隻均配合日本的封鎖禁運政策，故短時間內日本應不會想要動用到「戰爭權利」。其次，跨部委員會也建議英國方面或許可

⁷⁷ “Memorandum by the Foreign Office,” 7 September 1937, FO371/20976.

以考慮主動釋出善意，擺明態度，申明英國商船將不會承運前述違禁物資的立場，藉此交換日本海軍不對英國商船出手。擬議中的具體計畫之一，乃是英國商船隨船攜帶證明狀，擔保該船不會承運違禁物資，希望日本海軍允諾不會對此類船隻進行臨檢。⁷⁸

五、結語

從日本在進行軍事封鎖令上的作為來看，顯然也有意測試英國等歐美國家對於軍事封鎖問題的底線。事實上，無論是日本外務次官與海軍次官對於西方駐日外交官的口頭討論，或是日本海軍第三艦隊法務顧問對於報紙媒體的放話，應該也只是為了測輿論風向，並評估西方國家的反應。否則，日本大可經由正式外交照會的形式，向歐美國家宣達軍事封鎖令，如此列強最終恐將無周旋空間，而必須同樣以正式書面照覆形式，清楚表明立場。究其實際，由於日本與中國乃是不宣而戰，既有的國際法與慣例同樣也無法含括中、日戰事目前的特殊關係，故在很多面向都有模糊空間可供操作。無論是日本還是英國，在處理軍事封鎖問題上，也都在採取模糊態度來適應這種特殊情況，亦即默默地做，同時也對外放話，但卻很有默契地都不在正式外交層次上把話說死。

其次，所幸後來中國水域的緊張局勢與情況發展，並未如當初英國預想的惡劣，日本海軍當局也宣稱封鎖令將僅侷限中國籍的船隻，並不會對在中國水域航行的其他第三國船隻執行封鎖措施，是以英國船隻表面上並不在日本封鎖禁令的約束範圍之內。當然，毋庸置疑，日本海軍當局依然還是會對英國航運事業，採

⁷⁸ 事實上，英國內部對於此方案仍有相當爭議，政府與船商之間亦有不小的歧見。例如證明狀究竟該由何者發出？如果由英國船商簽署，自然簡便易行，但其公信力恐有不足，日本也不太可能接受。如若由英國政府出面背書發出證明狀，日本或許能夠接受，但如此恐又會將英國政府捲入其中，茲事體大。因此，英國政府內部對此有雜音無法形成共識，船商們也認為此方案不太成熟，還須繼續研商完善。參見“Memorandum: Position of Hong Kong in relation to the present Sino-Japanese Dispute,” Far Eastern Department, Foreign Office, 14 September 1937, FO371/20978.

取某種程度的限制與騷擾措施，諸如以藉口要確認船隻國籍為由，對在中國水域航行的英國船隻，執行攔停作業。但如此掣肘手段，基本上還在英國所預期的狀況之內。由於日本始終未曾對中國宣戰，也沒有宣布進入「戰爭狀態」，而僅是執行所謂的「平時封鎖」，所以在國際法上，可能並非可以完全站得住腳。因此，英國誠然可以繼續理直氣壯地向日本爭個是非曲直，但是如此高調並不符合英國的利益。畢竟對英國來說，過分高調地向日本爭執，恐有適得其反之虞。一旦日本採取更為激烈的反制措施，很可能迫使當前局勢進入到准「戰爭狀態」，屆時將沒有太多的模糊空間可供操作，反倒使得英國陷入更糟糕的處境。換言之，英國的立場是，既然日本願意以「平時封鎖」，來遮掩其發動侵略戰爭的實質面向，那麼英國又為何不能夠掩耳盜鈴，大方配合日本演戲，雙方各自互蒙其利。

究其實際，既然日本僅宣稱僅是要執行「平時封鎖」令，並要求對在中國水域航行的英國船隻，進行攔停以確認船隻的國籍身分，以避免中國船偽裝成英國船的情況出現，那麼英國為何要反對？只要日本確認船隻國籍的措施不致太過嚴厲，而去侵害到英國航運利益與權利，則對英國來說，出面去反對與質疑日本的作為，其實並不值得與恰當，反之，適當的妥協似乎更為有利，無論日本所謂的「平時封鎖」在國際法上是否有瑕疵與疑問。英國外交部遠東司法律顧問費茲摩理斯（Gerald Fitzmaurice, 1901-1982），甚至還曾為上述英國的立場，提出一種能夠自我合理化的解釋模式：在過去，曾出現過中立的第三國在面對「平時封鎖」時，選擇採取默認的態度。也就是說，過去既然有前例的情況下，英國自然「更有理由」（*a fortiori*），以遵從國際慣例為詞，來接受日本的「平時封鎖」令。⁷⁹

由此觀之，英國對於日本的「平時封鎖」禁令，其實是非常具有彈性，也充滿著功利性的考量，顯然只要能夠符合英國的利

⁷⁹ “Memorandum by G. G. Fitzmaurice, Far East Department, Foreign Office,” 2 September 1937, FO371/20976.

益、避免衝突與損失，妥協自然就是可行的。至於國際法與慣例，或許不過乃是強權政治的遮羞布：當侵害到其利益時，自然該據理力爭，但是當可以妥協時，理應另外尋論據以自我合理化。

無論如何，英國為了避免直接與日本對抗，所以在中國周邊水域的封鎖問題上，只能採取較為讓步與妥協的立場。最令英國憂懼的是，萬一日本索求不遂，從而採取較為極端的作為，例如只要宣布與中國戰事已進入「戰爭狀態」，日本即能援引戰爭法等相關國際法與慣例，擴大在中國周邊水域的軍事封鎖令，屆時英國在華航運與商貿利益，恐將受到更大範圍的影響與波及。所以，為了阻止日本逕自宣布進入「戰爭狀態」，英國只能略示讓步之意，讓日本軍艦可以攔停英國商船，並檢視船隻國籍，以防止中國船隻偽裝英國船運送戰略物資。或許藉此，英國也能夠在某種程度上安撫與反制日本軍方過於激烈的作為，省去以後日本軍機又藉口因無法辨識船隻國籍，逕自從空中採取軍事攻擊行動，從而避免類似英國駐華大使許格森（Sir Hughe Montgomery Knatchbull-Hugessen, 1886-1971）遇襲事件⁸⁰的再度發生。對於英國來說，或許這是不得不為的妥協之道，但同時也是一石二鳥之計。

其次，從英國貿易委員會對英國船商發布的通告內容，亦可以清楚看出英國政府對於日本海軍航運封鎖令的基本態度是：在配合封鎖令，不與日本發生直接矛盾衝突的大前提下，將對英國航運活動的傷害降到最低，同時儘可能維護英國尊嚴。某種程度上，英國確實等於向日本讓步妥協，變相默認日本海軍可以對英國商船執行攔停與臨檢，但又由於僅限於英國海軍未在场的情況下，故可以彈性解釋為是日本海軍協助英國海軍對英船執行臨檢動作。換句話說，邏輯關係還是相當明確的，英船理應由英國海軍執行臨檢，不過當英國海軍力有未逮（即英國海軍無艦船在場

⁸⁰ 1937年8月，英國駐華大使許閣森乘坐覆蓋有英國國旗的座車，在從南京前往上海途中，遭到日本軍機攻擊而負傷，是為許閣森遇襲事件。日本方面雖聲稱是誤擊，但英國政府仍為此攻擊事件乃向日本政府提出嚴正抗議。參見“Draft Telegram to Mr. Dodds, Tokyo,” September 1937, FO371/20955.

時)時,可以默認由日本海軍代為執行,但仍應在執行完畢後,儘速向英國海軍進行匯報。而透過英國海軍優先、日本海軍代理(彌補英國海軍的不足),以及日本海軍向英國海軍匯報(目的在確認英國海軍的主導地位)等三個步驟,英國等於試圖在與日本讓步妥協的同時,又儘可能地進行自我合理化的邏輯論證,確保了大英帝國的體面與尊嚴。

尤有要者,儘管如此妥協與自我合理化,但位處第一線的英國海軍「中國艦隊」總司令,似乎仍嫌不夠理想,並主動提出更進一步的簡化方案,希望由外交系統(英國駐日大使館 vs 日本外務省),直接取代海軍系統(英國海軍「中國艦隊」vs 日本海軍中國方面艦隊),來協調處理日艦攔停臨檢英船爭議,聲稱此舉可以收到交涉事權集中與及時處理之效。此處頗為發人省思的是,原先在英國海軍部與外交部聯手主導下,好不容易確定對日本海軍封鎖禁令的讓步妥協方案,默認日本海軍可以對英船進行攔停與登船臨檢,僅僅要求日本海軍應於事後補個程序向英國海軍通報,最低程度地保留英國的尊嚴與顏面。然而如此讓步的妥協方案,對於實際部署在遠東地區的英國海軍「中國艦隊」來說,卻是不夠到位。究其實際,在相當有限的海軍實力下,「中國艦隊」能夠做出的抗衡手段確實不多,面對日本海軍的步步進逼,只能儘量退居幕後,減少英日海軍之間的直接齟齬與衝突,並加大外交緩衝處置,或許更符合英國的利益。

簡言之,如何避免海軍抗衡,同時鋪陳出更大的外交緩衝空間與潤滑劑,防止英日關係受到日本海軍封鎖禁令的負面影響,應該仍是中日戰事擴大後英國遠東政策的首要考量。

(責任編輯:梁詠誠 校對:梁詠誠)

引用書目

一、文獻史料

（一）英國外交部檔案，*Foreign Office Files: China, 1919-1980*
（英國外交部解密檔案：中國），中央研究院圖書館線上
資料庫（FO371）

“C. W. Orde, Foreign Office to the Admiralty & Board of Trade,” 30 September 1937, FO371/20978.

“Circular Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 4 September 1937, FO371/20976.

“Commander-in-chief, China Station to Admiralty, London,” 24 August 1937, FO371/20954.

“Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty and British Embassies, Nanking & Tokyo,” 12 September 1937, FO371/20977.

“Communication Made A Titre Personnel by the First Secretary of the Japanese Embassy,” 1 September 1937, FO371/20976.

“Cypher Telegram from the Commonwealth of Australia,” 7 September 1937, FO371/20976.

“Cypher Telegram from the Government of Canada,” 7 September 1937, FO371/20976.

“Cypher Telegram from the Foreign Office, London to Sir R. Craigie, Tokyo,” 9 September 1937, FO371/20976.

“Cypher Telegram from the Governor General of New Zealand to the Dominions Office,” 6 September 1937, FO371/20976.

“Draft Telegram to Mr. Dodds, Tokyo,” September 1937, FO371/20955.

“Extract from Cabinet Conclusions 34(37),” 8 September 1937, FO371/20976.

“Foreign Office Cypher to Nanking, Tokyo” & “Message from Admiralty to Commander-in-Chief, China Station,” 15 September 1937, FO371/20977.

“Foreign Office Minute,” 27 August 1937, FO371/20954.

“Foreign Office, London to Consulate General, New York,” 9 September 1937, FO371/20976.

- “Foreign Office, London to European and Mediterranean Consul Offices,” 22 August 1937, FO371/20976.
- “Foreign Office, London to Mr. Howe, Nanking,” 17 September 1937, FO371/20978.
- “Foreign Office, London to Sir R. Craigie, British Ambassador, Tokyo,” 14 September 1937, FO371/20977.
- “From Japan (Mr. Todds, Tokyo),” 27 August 1937, FO371/20954.
- “From Japan,” Sir R. Craigie, Tokyo to the Foreign Office, London, 28 September 1937, FO371/20978.
- “Memorandum by G. G. Fitzmaurice, Far East Department, Foreign Office,” 2 September 1937, FO371/20976.
- “Memorandum by the Foreign Office,” 7 September 1937, FO371/20976.
- “Memorandum: Position of Hong Kong in relation to the present Sino-Japanese Dispute,” Far Eastern Department, Foreign Office, 14 September 1937, FO371/20978.
- “Message from Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty, London,” 16 September 1937, FO371/20977.
- “Message from J. B. Affleck, Consul-General in Tientsin to Foreign Office,” 9 September 1937, FO371/20976.
- “Message from the Admiralty, London to the Commander-in-Chief, China Station, Repeated to the British Ambassadors, Tokyo & Nanking,” 14 September 1937, FO371/20977.
- “Minute of Foreign Office,” 14 September 1937, FO371/20977.
- “Minute of Foreign Office,” 16 September 1937, FO371/20977.
- “Minutes by C. W. Orde, Foreign Office,” 29 September 1937, FO371/20978.
- “Minutes by G. G. Fitzmaurice, Far East Department, Foreign Office,” 27 August 1937, FO371/20954.
- “Minutes by Sir J. Pratt, Foreign Office,” 28 August 1937, FO371/20954.
- “Minutes of Foreign Office,” 28 September 1937, FO371/20978.
- “Mr. Davidson, Acting Consul-General, Shanghai to the Foreign Office,

- London,” 6 September 1937, FO371/20976.
- “Possible Exercise of Belligerent Rights by Japan,” Amended Minutes of Inter-Departmental Meeting, 6 September 1937, FO371/20976.
- “Restriction of Access to Northern and Eastern Districts of Shanghai,” Minutes by J. Thune Henderson, Foreign Office, 2 October 1937, FO371/21007.
- “Secret Message,” from Commander-in-Chief, China Station to the Admiralty, London (Repeated to Rear Admiral Yangtze, British Embassy Nanking, Commodore Hong Kong, British Ambassador Tokyo), 1 September 1937, FO371/20955.
- “Telegram from Mr. Dodds, Tokyo,” 26 August 1937, FO371/20954.
- “Telegrams from Dominions Office to Canada, Australia, New Zealand, South Africa and Irish Free State,” 3 September 1937, FO371/20976.
- “Verification of Identity of British Ships Trading with China,” Notice from Board of Trade to the Chamber of Commerce, the Liverpool Steamship Owners and the Lloyds, 10 September 1937, FO371/20977.
- “W. Y. Turner, Board of Trade to Mr. Ronald, Foreign Office,” 15 September 1937, FO371/20977.
- War Office, “China and Japan,” *Weekly Intelligence Summary*, No.4 (based on information received up to noon 9 September 1937), FO371/20955.

（二）日本海軍省海軍軍事普及部，《支那船舶交通遮斷》，東京：海軍省海軍軍事普及部，1938。（日本國會圖書館藏）

〈第三艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉，1937年8月25日。

〈青島下村戰隊司令官聲明〉，1937年9月2日

〈第二艦隊司令長官海軍中將吉田善吾宣言〉，1937年9月5日。

〈第三艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉，1937年9月5日。

〈支那方面艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉，1937年11月20日。

〈支那方面艦隊司令長官海軍中將長谷川清宣言〉，1937年12月26日。

（三）日本亞細亞歷史資料中心（JACAR），《支那事變關係重要記錄綴》Ref.C12120111900（日本防衛省防衛研究所

藏)

〈帝國政府聲明〉，1937 年 7 月 11 日夕刻發表。

〈帝國政府聲明〉，1937 年 7 月 27 午後書記官長談。

〈帝國政府聲明〉，1937 年 8 月 15 午前 1 時 10 分發表。

〈支那事變對處要綱〉，1937 年 10 月 1 日總理、外、陸、海大臣決定。

(四)《北洋政府外交部》檔案(中央研究院近代史研究所檔案館藏)

「解決山東懸案條約」，〈魯案損害賠償案節要(附解決山東懸案條約、山東懸案細目鐵路協定、中日間關於膠濟鐵路沿線之撤兵協定)〉，《北洋政府外交部》，03-33-138-02-017。

二、近人專書(含史料彙編)

王穆衡、張世龍、陳一平，《船舶設籍制度之探討》，臺北：交通部運輸研究所，2008。

李世安，《太平洋戰爭時期的中英關係》，北京：中國社會科學出版社，1994。

芮納·米德(Mitter, Rana)著，林添貴譯，《被遺忘的盟友》(*Forgotten Ally: China's World War II, 1937-1945*)，臺北：天下文化，2014。

程天放、張彝鼎主編，《國際關係辭典》，臺北：臺灣商務印書館，1971。

日本防衛廳防衛研究所戰史室，《中國方面海軍作戰》，第一冊，《昭和13年3月まで》，東京：朝雲新聞社，1974。

日本防衛廳防衛研修所戰史室編，《大本營海軍部・聯合艦隊》，第一冊，《一開戦まで一》，東京：朝雲新聞社，1975。

坂本正器、福川秀樹編，《日本海軍編制事典》，東京：芙蓉書房，2003。

豐田副武，《最後の帝国海軍：軍令部総長の証言》，東京：中央公論新社，2017。

Best, Antony. *Britain, Japan and Pearl Harbor: Avoiding War in East Asia, 1936-1941*. London: Routledge, 1995.

Best, Antony. *British Intelligence and the Japanese Challenge in Asia, 1914-*

1941. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- Chan, Lau Kit-ching. *China, Britain, and Hong Kong, 1895-1945*. Hong Kong: The Chinese University Press, 1990.
- Felton, Mark. *China Station : The British Military in the Middle Kingdom 1839-1997*. Barnsley: Pen & Sword Military, 2013.
- Lee, Bradford A. *Britain and the Sino-Japanese War, 1937-1939: A Study in the Dilemmas of British Decline*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- Self, Robert. *Neville Chamberlain: A Biography*. London: Routledge, 2006.
- Smart, Nick. *Neville Chamberlain*. London: Routledge, 2010.

三、近人論文

- 吳景平，〈抗戰時期的中英關係〉，《民國春秋》，1996：3，南京，1996.5，頁10-12。
- 李俊龍，〈美國中立法之演進及中立政策之評價〉，《東方雜誌》，34：12，上海：1937.06，頁15-24。
- 林孝庭，〈對英關係〉，收入呂芳上主編，《中國抗日戰爭史新編》，第五冊，《對外關係》，臺北：國史館，2015，頁71-98。
- 應俊豪，〈中日戰爭初期中國周邊水域航運封鎖問題與英、美合作制日的角力〉，「2023 海洋文化國際學術研討會「東亞海域交流：文學・產業・遷徙・島嶼」會議論文，基隆：2023年11月24日。
- Garner, James W. "Recent American Neutrality Legislation," *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1931-1939), 16: 6 (Nov., 1937), pp. 853-869.

四、網路資料

- Hotta-Lister, Ayako, Ian Nish, and David Steeds, "Anglo-Japanese Alliance," LSE STICERD Research Paper, No. IS432(April, 2002) 〈Online Data:<https://ssrn.com/abstract=1162038>〉（2024/3/1）。
- Statute of Westminster 1931* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1931) 〈https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1931/4/pdfs/ukpga_19310004_en.pdf〉（2021/7/29）。
- Merchant Shipping Act 1894 〈<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/57-58/60/contents/enacted>〉（2021/8/4）。

Britain's Responses to the Japanese Navy's Blockade Plan in the Chinese Waters in 1937

Ying, Chun-hao*

Abstract

Since the late nineteenth century, the Western powers led by the Britain established a system of free navigation in the Chinese waters through treaty and gunboat diplomacy. As the maritime hegemon, Britain managed to secure its Far Eastern shipping interests in China by maintaining maritime order. However, after the outbreak of the Sino-Japanese hostilities in 1937, the Japanese navy unilaterally initiated “shipping cut-off” operation in Chinese waters, blockading coastal ports, prohibiting Chinese ships from sailing, and stopping and searching foreign ships to prevent Chinese ships from disguising themselves as foreign vessels. Given that Britain had the largest shipping interests in China, the Japanese blockade threatened to undermine the maritime order that it had worked to uphold for nearly a century.

Nevertheless, in order to avoid direct confrontation with Japan, Britain ultimately adopted a policy of concession and compromise. The main concern was that if Britain refused to cooperate, Japan might declare a state of war, thereby invoking wartime international law to expand the blockade to all third-country shipping—including British vessels. Such a development would have delivered a devastating blow to British commercial and shipping interests in China. Thus, to prevent Japan from unilaterally escalating the conflict, Britain agreed to allow Japanese warships to stop and visit British merchant vessels in Chinese waters to verify their nationality. Choosing the lesser of two evils, Britain sacrificed part of its freedom of navigation rights in order to avoid further escalation of the conflict and a complete suspension

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

of British maritime trade in the region.

Keywords: Sino-Japanese War, shipping blockade, British Far Eastern policy, Anglo-Japanese relations

