



加拿大争取独立外交的早期努力

潘迎春

摘要: 加拿大在建国之初半个多世纪里外交权长期由英国控制,不能独立处理对外事务,难以维护本国利益。从 20 世纪初起,加拿大通过一系列努力,成立了外交部,逐步争取外交权,为在二战中最终实现独立外交奠定了基础。

关键词: 加拿大; 英国; 独立外交; 国际关系

作为西方主要发达国家之一的加拿大在当代国际政治舞台上表现得非常活跃,无论是 G20 峰会还是国际气候大会,都能听到加拿大为维护自身利益据理力争的声音。但是,很少有人知道加拿大在建国之初的半个多世纪里,外交权长期由英国控制,不能独立处理对外事务,无力维护本国利益。加拿大是如何实现从无外交权到独立外交的关键性转变? 为实现这一转变又付出了哪些艰辛的努力? 关于上述问题的探讨,国际上仅散见于加拿大史家的加拿大外交史论著中^①,国内只有少数学者在论及加拿大对外关系史时会略有涉及^②,鲜见专题研究。本文考察了加拿大从建国之初到 20 世纪 30 年代所经历的从无外交权到争取独立处理外交事务的过程,试图勾勒出加拿大外交的早期成长轨迹。

一、建国之初外交权的缺失

加拿大自治领成立以来长期未独立行使外交权,其渊源可追溯至 19 世纪的英属殖民地时期,当时加拿大的外交权被其宗主国——英国所直接掌管。1839 年,时任加拿大总督的德拉姆伯爵明确地把加拿大地区的外交、外贸控制权都归于英国议会及政府,在他的《英属北美殖民地事务报告》(即著名的《德拉姆报告》)中指出,加拿大“与外国的条约,与母国、其他的英国殖民地及外国的贸易……都是母国需要控制的重点”^③。这一原则成为当时及之后很长一段时期英国处理加拿大涉外事务的基点。

1867 年加拿大自治领成立,自治领政府设有各部,但其中未设专门处理外交事务的机构,各种外交事务由与之关系最相近的部门来处理。《英属北美法案》是加拿大最早的赖以建国的宪法,通过这项法案,英国继续保留了对加拿大的外交控制权。尽管法案中没有任何内容涉及加拿大的对外关系方面,但其中的第 132 条要求加拿大“作为英帝国的一部分”,有义务履行英国与外国之间的条约,说明加拿大的外交决策权由英国掌握。同时,

① Norman Hillmer, J. L. Granatstein, *Empire To Umpire: Canada and the World to the 1990s*. Toronto: Copp Clark Longman, 1994; Robert Bothwell, *Canada and the United States: The Politics of Partnership*. Toronto: University of Toronto Press, 1992; Hugh L. Keenleyside, James Eayrs, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*. Duham, N. C.: Duke University Press, 1960.

② 杨令侠:《加拿大与美国关系史纲》,天津社会科学出版社 1995 年;潘迎春:《第二次世界大战与加拿大外交的形成》,载《世界历史》2009 年第 5 期。

③ Edward Gibbon Wakefield, Charles Buller, John George Lambton Durham, *The Report and Despatches of The Earl of Durham*. London: Ridgways, 1839, p. 207.

由于加拿大缺乏办理外交事务的经验,其外交事务由英国掌管。而作为加拿大宗主国的英国,认为只要加拿大留存于英帝国内,它的对外关系就理所当然地应该由英国政府掌握。在掌管加拿大外交权时,英国政府处理对外事务的出发点是首先保障英国的利益,其次才会考虑到加拿大的利益。

建国之初的加拿大既没有外交权,也没有专门的外交机构。加拿大最初不多的对外关系主要表现在贸易方面。19世纪后半期,贸易与移民是加拿大对外交往的主要内容。第一任总理约翰·麦克唐纳很快意识到,出于加拿大国家利益的需要,加拿大应该有驻外代表,首先应该有驻英代表,在伦敦有一个“独立的声音”。1869年,麦克唐纳总理任命前财政部长约翰·罗斯爵士为驻伦敦的非正式代表。1878年,麦克唐纳希望任命一位更正式的官方代表,以处理移民、加拿大的贷款和贸易等事务,也可以派到欧洲各国去谈判。但是,英国认为加拿大不是一个主权国家,而且在帝国之内不能有外交代表之说,加拿大这一建议只被英国政府部分地采纳。1880年加拿大总理麦克唐纳任命亚历山大·蒂洛赫·高尔特为加拿大驻伦敦高级专员。高级专员并非外交代表或准外交代表,只是半外交性的,但这在加拿大与英帝国交往史上也是第一次。当时,还是由英国政府出面代表加拿大与欧洲国家进行商业谈判,加拿大驻伦敦高级专员可以参与其中。高级专员尽管没有正式的外交地位,但可以代表加拿大参加国际会议。加拿大历史学家格莱兹布鲁克评述这一时期加拿大的对外关系时,认为“殖民地地位的继续存在没有给加拿大政府留下自己进行谈判的余地,更没有留下缔结协定的余地”^①。

在掌控加拿大外交权的英国政府眼里,加拿大的一切对外交往都必须服从大英帝国的总体利益,这就意味着加拿大将成为英国与他国交往、谈判时的“筹码”甚至“人质”,加拿大将不得不为了服从英国的利益而放弃本国的权益。加拿大不列颠哥伦比亚省与美国阿拉斯加地区之间发生的边界争端就是一个典型的案例。

19世纪中后期,美、加竞相向西部拓展领土。到19世纪末20世纪初,美、加在西部的广袤土地上形成了对峙局面,在北纬49°线两侧,整齐地排列着美国的威斯康星等五个州和加拿大的马尼托巴四个省。此前,一直悬而未决的阿拉斯加边界问题也提上了议事日程。1867年美国从俄国购得阿拉斯加,当时阿拉斯加与加拿大的边界尚未划定,双方争议最大的地段是所谓“锅柄”地带,即沿太平洋海岸向南伸向鲁珀特太子港的约30英里宽的狭长地带,“锅柄”地带遂成遗留问题。1895年,距“锅柄”地带不远处的加拿大不列颠哥伦比亚省境内的克朗代克发现金矿,而穿过“锅柄”地带的林恩运河是通向金矿区的捷径。这股“淘金热”迅速地带来了边境小镇的繁荣,产生了巨大的经济利益。关于林恩运河两端的港口的归属权,美、加两国争执不下,于是,引发了阿拉斯加“锅柄”地带的边界争端。

因为加拿大没有独立外交权,阿拉斯加边界问题谈判是在英国与美国之间进行的。加拿大对于英国政府曾寄予厚望,认为英国肯定会维护其自治领的利益,为加拿大力争。1903年春,美、英双方共同设立一个仲裁委员会。在美国总统西奥多·罗斯福与国务卿海约翰的授意下,美方代表立场非常强硬。英国政府为了实现与美国修好的目的,置加拿大的要求于不顾,不惜出让加拿大的利益,英国代表竟然与美方投一致票,导致最后达成的关于阿拉斯加划界案的裁决对美国有利。罗斯福总统得意地认为此乃“当代最伟大的外交胜利”,同时也承认英国的行为是“以仲裁为手段”“逃离加拿大置于它的困难的处境”^②。

阿拉斯加边界争端的最终结果在加拿大引起强烈的震动,促使加拿大从对英国的“过于依赖的乐观主义”中“觉醒”,对英国的行径感到愤怒,指责英国为了避免与美国发生冲突而不惜牺牲加拿大的利益。加拿大舆论不仅经常激烈地谴责英国,甚至提出由加拿大人来控制外交权。1903年10月,加拿大总理劳里埃在议会演讲中强调,“我们应该向英国议会要求更多的权力,这一点很重要,那么我们以后不得不处理类似性质的事情时,我们将以我们自己的方式,尽我们最大的努力去处理。”^③阿拉斯加划界争端促使加拿大开始向英国争取自己的外交权,而当务之急是成立一个专门处理外交事务的机构。

① 格莱兹布鲁克:《加拿大简史》,山东人民出版社1972年,第234页。

② John Bartlet Brebner, *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, The United States and Great Britain*, New York: Columbia University Press, 1958, pp. 260~261.

③ John Bartlet Brebner, *North Atlantic Triangle: The Interplay of Canada, The United States and Great Britain*, p. 262.

二、加拿大外交部的成立

加拿大外交部的首倡者是一位资深的政府官员约瑟夫·波普。他自1896年起任国务部副部长,广泛地参与了政府的各项事务,其中不少涉及对外事务。1899年,他参加了加拿大与美国之间阿拉斯加边界谈判工作,深感自治领的机构设置不敷为用。从1901年起,他本人就将政府有关对外事务的文件分类以供日后参考,但单凭他个人的兴趣与力量无法收集全部的资料。

经过一些令人难堪的事件之后,波普就致力于呼吁设立一个独立的、由总理领导的“更系统的机构”部门,以处理“自治领的对外事务”。

1907年5月25日,波普向行政机构皇家委员会呈送的一份长篇备忘录中,首次正式倡议设立外交部。波普的倡议得到了政府一些重要同僚的支持。在劳里埃政府担任劳工部部长兼任总邮政局长的罗德夫·勒米厄曾出使日本,与日本政府就允许向加移民的数量问题就“君子协定”进行谈判。由于加拿大没有专业的外交机构,他在日本谈判期间,不得不向英国驻日使馆索取英国与日本有关条约的档案,并“发现”这些档案对谈判非常有用。对缺少外交机构而给工作带来的不便深有体会的勒米厄在内阁中成为波普的坚定同盟,一直积极促成外交部的倡议付诸实施。

加拿大议会就筹建新的外交部进行了讨论,向英国国王爱德华七世报告了讨论结果^①。《外交部法》于1909年6月1日正式生效,依法新设立外交部。外交部最初隶属于国务部,1912年4月起,由总理兼任外交部长。加拿大历史学家詹姆士·伊尔斯认为,波普对加拿大外交事业所作的具有深远影响的贡献是他首倡创设了外交部,而外交部成立之后的所作所为极大地提升了加拿大的国际地位,使加拿大从一个小国发展到跻身于中等强国的行列^②。“现代的加拿大应该大大地归功于它的外交”,1909年以后,“外交部(1993年更名为外交与国际贸易部)的成长反映了加拿大在国际社会中的不断演进的角色”^③。

新的外交部成立之后,尽管也承担了一些诸如管理驻外领事、签发护照等事务^④,很长一段时期内的主要功能只相当于一个“文件清理中心”,其原因在于倡立者波普并没有充分认识到外交部的性质与作用,他非常重视文件档案的整理,但在关键性的制订外交政策上,波普仍然寄希望于英国,并不指望加拿大能真正承担起自己的外交使命,他也没有为加拿大政府的外交事务出谋划策。基于这种指导思想,直到第一次世界大战前夕,加拿大外交部在对外政策上并无多大建树,在政府中是个不起眼的小部门。当时,加拿大派驻海外的官方代表仍然只有一位,即驻英国高级专员乔治·珀利爵士。另外,还有一个由16位贸易专员组成的班子,主要集中在西欧,致力于扩大加拿大对欧洲贸易。

此时,在华盛顿仍然没有加拿大的代表。随着加拿大与美国之间交往的不断增加,1909年英国允许加拿大在英驻美大使馆内设置一个办事处,负责处理加、美间的次要外交事务。尽管加拿大在英驻美大使馆中开始有了一席之地,但与美国相关的重要事务,还是置于英国的控制之下,由英国驻美大使塞尔·斯普林-赖斯爵士负责。经过几年的协商与谈判^⑤,加拿大(通过英国)与美国在1909年订立了《边境水域条约》,美、加联合设立一个处理两国事务的“国际联席委员会”,负责调查和调解沿国境线共同使用的航道和水系中所发生的纠纷。

加拿大与其邻国美国长期保持密切的经济往来,1854年双方达成《加美互惠贸易条约》,条约规定了双方谷物、鱼类、肉类、蔬菜、煤、木材等实行自由贸易,美国船只可在加拿大所属的圣劳伦斯河航行,双方渔船可在对方部分海域捕鱼。1866年,美国单方面宣布废止互惠贸易条约。由于加拿大工业起步晚,制造业较美国落后,与美国的贸易长期处于逆差,加、美经济矛盾日益加剧。美国政府为保护本国利

① Document on Canadian External Relations, Vol. 1, 1909—1918, pp. 3~4.

② Hugh L. Keenleyside, James Eayrs. *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, p. 32.

③ 加拿大外交与国际贸易部网站:“加拿大外交与国际贸易部简史”专题,载 <http://www.international.gc.ca/history-histoire/departement-ministere/1909-1921.aspx?lang=eng&view=d>, 2000-02-14。

④ Document on Canadian External Relations, Vol. 1, 1909—1918, pp. 5.

⑤ 谈判过程参见 Alan O. Gibbons. “Sir George ibbons and the Boundary Waters Treaty of 1909”. *Canadian Historical Review*. Vol. 34. No 2. 1953, pp. 124~138.

益,长期实施保护关税政策,而经济实力较弱的加拿大多次向美国提出恢复互惠贸易条约,均遭到美国拒绝。价廉物美的美国商品源源不断地涌入加拿大,到1896年,占加拿大所有进口商品的一半。加拿大为了抵制美国的经济威胁,不得不谋求英国的支持,与英国缔结帝国优惠制。英帝国一直是加拿大最大的海外市场,加拿大通过与英帝国的贸易顺差来弥补与美国的逆差,从而得以维持外贸平衡。

19世纪后半叶,加拿大工业化进入快速发展时期,而加拿大工业化的特点之一就是外资在全国资本中的比例偏高^①,来自英国巨额投资和先进技术给加拿大的工业化提供了强有力的支持,尤其是在铁路建设方面。加拿大联邦刚建立时,在其所有外资中,英国资本占90%。1900年,这一比例是85%。到1914年,流入加拿大的外国资本中,72%来自英国。加拿大在经济、贸易方面对英国的严重依赖,也是加拿大在外交上无力摆脱英国控制的经济前提。

三、第一次世界大战期间的加拿大外交

第一次世界大战对加拿大的外交是一次重大的考验。由于加拿大的驻外机构很少,缺乏畅通的消息渠道,加拿大政府有关国际事务的消息多数来自报纸,偶尔有英国殖民地事务部和英国驻美大使转致加拿大总督的信息,许多有用的消息甚至来自与外国政府成员关系密切的私人。当需要作出涉外决定时,几乎由兼任外交部长的博登总理一人定夺。在和平时期,对外决策如此运作尚可,战争一旦爆发,秩序就被打乱了。第一次世界大战期间,加拿大涉外事务猛增,原有机制难以妥善应对。

尽管战争的阴云早已密布,但加拿大政府一直没有预先制定应对危机的政策。加拿大对于即将来临的战争缺乏全盘的考虑,简单地认为战争将会很快结束,英帝国无疑凭其无敌的无畏舰队将迅速彻底地获胜。当然,加拿大要准备向海外派兵,可能两万人,还要给予英国少量的经济援助。但是,战争开始后,残酷的现实很快击破了加拿大人过于简单的梦想。渥太华陷入忙乱之中,对欧洲所发生的事情几乎一无所知更加剧了这种慌乱。

1914年8月1日,博登总理毫不犹豫地致电英国政府:如果英国卷入战争,加拿大人民为了“维护帝国的荣誉”将准备“必要的牺牲”^②。他认为,“英国在欧洲承担的义务”“应由整个英联邦,包括加拿大在内来承担,这几乎是责无旁贷的。”^③8月2日,博登提出,如果需要的话,加拿大可以派遣一支海外远征军。8月4日英国向德国宣战,第一次世界大战爆发。由于英国掌控所有自治领的外交权,英国国王一宣战,即意味着包括加拿大等自治领在内的整个英帝国都处于战争状态。加拿大“从太平洋到大西洋”举国一致决定,“为了帝国荣誉与传统”跟随英国参战。6日,内阁发布了派遣加拿大海外远征军的第一道动员令。8月18日,议会匆匆召开紧急会议,再次提出并很快批准了这些措施。博登说:“至于我们的责任,大家都同意我们将和英国以及其他英国自治领在这场争执中肩并肩地站在一起。”劳里埃还动人地宣称:“一有号召,我们就立即响应。我们要用古代不列颠人响应号召竭尽天职时用的话来回答:‘准备好了,是的,我们准备好了!’”^④

加拿大凭着对英国的忠诚毫不犹豫地参战了,其主要目标是援助英国,取得战争的胜利。同时,作为立国时经济较落后的国家,加拿大政府一直致力于发展经济,尤其强调发展工业。1914年上半年,加拿大正笼罩在经济危机的阴云中,突发的战争使危机的愁云越来越阴郁。所以,加拿大政府参战的初衷也是想利用战争带来的契机,发展本国经济,解决国内因经济危机而带来的严重的失业问题,使“繁荣回到加拿大”。但是,预期中的繁荣并没有到来,来自欧洲的订单并没有“潮水般涌入”,相反,不少工厂倒闭或只部分开工。失业问题虽因军队征募而有所缓解,并未根本解决。长此下去,步履蹒跚的加拿大经济难以支撑战争。一时间人们对政府怨声载道:难道加拿大不能去争取更大份额的战争订货?博登总理为形势所逼,致电加拿大驻伦敦高级专员珀利爵士,婉转地表达了对英国的不满,如果对经济的刺激

①付成双:《加拿大工业化初探》,《历史教学》2009年第20期,第59页。

②Norman Hillmer, J. L. Granatstein, *Empire To Umpire: Canada and the World to the 1990s*, p. 52.

③唐纳德·克赖顿:《加拿大近百年史》,山东人民出版社1972年,第197页。

④Norman Hillmer, J. L. Granatstein, *Empire To Umpire: Canada and the World to the 1990s*, p. 53.

作用未能显现出来,舆论的不满情绪将迫使政府重新考虑加拿大参战的性质与程度。

战争促使加拿大开始思考、探索本国的对外政策如何与国内政策相协调,怎样促使英国将那些战争物资的订单给加拿大,以刺激加拿大工业的发展,从而带来政治上的稳定?从战后更长远的角度来看,加拿大在世界上应该处在什么位置?如何解决这些问题,促成了加拿大战时外交政策开始进行调整。

1915年夏,博登赴英国访问,亲自游说英国政府。1915年12月,根据博登访英时签订的加英协议,英国成立帝国军火局,来自多伦多的巨商约瑟夫·弗拉维尔担任主席,直接受英国军火大臣领导。该局有效地组织了加拿大雨后春笋般兴起的军火工业,从加拿大启运了价值6000万加元的炮弹,在加拿大工厂里生产了近3000架飞机,并在战争几近尾声时为创建加拿大的大型造船工业起了重大作用。事实上,该局的成立有利于加拿大的经济复苏,促进了加拿大工业的发展,推动了战时加拿大“从殖民地迈向一个国家”。因此,博登总理对该局工作非常支持,经常给予鼓励。但是,由于它是英国政府设立的,没能体现加拿大的“地位”,而受到加拿大国家主义者的攻击。

在战争中,援助英国是加拿大战时经济外交的主要内容之一。英国需要大量外汇购买军火、食品与原料,外汇奇缺,出现了严重的财政困难,急需外援。英国驻美大使塞西尔·斯普林-赖斯说:“在拿破仑战争中,英国是联军的唯一的财经供给者。如今美国成为我们的唯一经济来源。”^①1917年6月,英国外交大臣贝尔福勋爵在一封致美国总统顾问的电报中说:“我们处在一场财政灾难的边缘,比战场上的失败更糟糕。”^②英国首相劳合·乔治对加拿大总理博登说,解决英国财政困难的“唯一的选择”是英国削减在加拿大的订货,或加拿大政府承担英国在加拿大订货的费用^③。因此,加拿大在本国的财政拮据、通货膨胀的情况下,不得不同意增加对英国的经济援助,承担了英国在加订货的部分费用,此举极大地缓解了英国当时的经济窘境。

由于德国的潜艇战对英国的船只造成了极大的破坏,英国急需补充船只,海军部制订征调船只计划。加拿大不得不抽调国内的大量船只供英国使用。尽管加拿大政府认为这些船只被征用将对本国经济带来负面影响,但英国政府认为加拿大这么做是理所应当的。如1916年冬,英国海军部下令征用加拿大自治领煤业公司的4艘运煤船。加拿大政府说如果这些船离开了,公司的煤矿将停产,数千工人将失业,居民的家庭将不能保证供暖,工厂将无法得到充足的燃料。海军部回答说不能考虑这些因素,甚至指责自治领煤业公司“不忠诚”。博登总理被激怒了,致电驻伦敦高级专员珀利:“在加拿大没有比那个公司的董事们和总经理更忠诚的人了。”^④最终,英国海军部还是强行征用了2艘加拿大运煤船。

战时加拿大海外军队的指挥权是加拿大在对外事务方面的新问题。当1914年10月首批加拿大特遣部队抵达英国时,其地位是未定的,与英帝国的其它军队一样完全置于英国的指挥之下,而且加拿大政府也愿意这样。一位英国军官埃德温·奥尔德森被任命指挥加拿大海外军队,加拿大政府同意,理由是没有合适的有经验的加拿大军官胜任该职。奥尔德森看不起加拿大军队,采用铁腕从严治军,撤换了许多他认为不合格的加拿大军官,引起加拿大政府的不满。1917年6月,加拿大的阿瑟·柯里将军被任命为加拿大军队的指挥官。加拿大政府逐渐掌握了本国远征军的军事指挥权,并且最终得到了英国的非常勉强的认可。战争结束后,加拿大不顾英国的阻挠,决定将远征军从海外撤回。加拿大史学家加迪斯·史密斯认为,这是加拿大政府第一次在一件重要的世界事务中独立作主,足以说明加拿大的对外事务的性质的变化^⑤。

如何处理与美国的关系也是加拿大战时外交的重要内容之一。在美国参战前,加拿大政府对美国的政策的特点是经济上的竞争与政治上的极度慎重。美国于1917年4月参战,美国中立立场的结束对

① Robert D. Cuff, J. L. Granatstein, *Canadian-American Relations in Wartime: From The Great War to The Cold War*, Toronto: Hakkert, 1975, p. 27.

② Robert D. Cuff, J. L. Granatstein, *Canadian-American Relations in Wartime: From The Great War to The Cold War*, p. 28.

③ Robert D. Cuff, J. L. Granatstein, *Canadian-American Relations in Wartime: From The Great War to The Cold War*, p. 30.

④ Borden to Perley, March 4, 1916, Borden Paper, Box 292, Hugh L. Keenleyside, James Eayrs, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, p. 44.

⑤ Hugh L. Keenleyside, James Eayrs, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, p. 56.

加拿大意味着大大缓解了其对外事务的压力。博登总理在对美国的态度上一直非常谨慎,从未流露过对美国的不满情绪。美国宣战后,加拿大议会与舆论都欣喜地认为从此可以与美国建立一种新型的伙伴关系。麦克林议员在众议院说,由于美国加入到以民主反对独裁的行列中,“今天我们发现自己处在美洲大陆的一个伟大的民主社会里”,“我们必须意识到今日的美洲……作为世界的中心和民主的中心,……如果它相信——正如它所相信的——民主,那我们应该获胜。”^①

由于英国面临经济困难,加拿大不得不直接向美国寻求解决问题的办法,把美国作为释放英帝国内部压力的一个阀门。战时加拿大与美国的经济联系越来越密切。到战争爆发前夕,加拿大的主要投资国仍然是英国,其次是美国。1913年,英美对加拿大投资额分别为27.93亿加元、7.8亿加元,在加拿大国外投资总额中所占比重分别是74%和21%,美国投资不到英国的1/3。一战期间,来自英国的资本相对减少,美国资本的注入日益增加。战争结束后,来自美国的资本继续注入加拿大。1922年,美国对加投资25.93亿加元,占加拿大国外投资总额的50%,首次超过了英国(24.64亿加元)^②,此后继续快速增长。加拿大的关税保护政策迫使美国公司纷纷在加投资建厂,以占领加拿大市场。新兴的汽车工业成为主要的制造业部门,在走向集中化的同时被美国所控制,如1918年美国通用公司兼并加拿大麦克劳林汽车有限公司。

加拿大与美国的经贸关系越来越密切,为了更好处理双边事务,关键的一步是在华盛顿设立单独的外交代表。从美国参战后,加拿大政府就开始酝酿此事,拟委派前任海军部长黑曾赴华盛顿,后因遭到多方反对,未能成行。1918年2月,加拿大向美国派出了一个单独的战时代表团。本来在1917年4月美国参战后,协约国各国都向华盛顿派出战时代表团。英国的代表团以阿瑟·鲍尔弗为团长,加拿大派代表参加英国代表团。但随着战争形势的发展,加美经济事务的增加,加拿大个人代表显然不足以胜任日益繁重并带有决策性质的任务。加拿大要求派出单独的代表团,开始英国表示反对,因为单独组团无疑具有独立外交使馆的倾向。但是,由于加美间联系渠道不时阻滞,最后英国不得不同意加拿大派出单独的代表团。加拿大任命劳埃德·哈里斯为代表团团长,授权他“就纯属加拿大事务进行谈判”,直接对加拿大内阁负责^③。

第一次世界大战对加拿大来说是个重要的发展契机,战时迅猛增加的需求的刺激下,加拿大的工业化步伐加快,最重要的部门钢铁工业发展迅速,钢产量从1914年的100万吨增加到1919年的2250万吨;制造业的产值和出口都大大增加,1914年,加拿大向英国出口的工业产品仅858万加元,到1917年已增至约3.4亿加元。制造业产值从1910年的11.5亿加元上升到1918年31.6亿加元^④。战时的产品以炮弹、船只和飞机为主,促进了钢铁工业的发展。同时,与工业化相伴而来的城市化进程使得越来越多的加拿大人迁入城市,到1931年城镇人口已大大超过农业人口,增至557万人,后者为480万^⑤。一战后的加拿大开始向工业国迈进。

随着加拿大经济的迅速发展,国力增强,对外政治、经济交往不断扩大,加拿大人的民族意识逐渐觉醒,不能独立执掌外交权的尴尬局面已经严重制约着国家的发展,因此,要求自己掌握独立外交权的呼声日渐增强。

第一次世界大战永久地、意义深远地改变了加拿大对外交事务的态度及其在世界的地位,如一位史学家曾写到:“加拿大参战时是殖民地,战争结束时已接近一个独立国家了。”^⑥加拿大在第一次世界大战期间的外交实践,表明加拿大政府已要求成为一个有能力制订负责的政策国际实体。一战在加

① Hugh L. Keenleyside, James Eayrs, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, p. 55.

② 吴纪先,赵德麟,高玉芳:《加拿大经济》,人民出版社1980年,第231页。

③ *Document on Canadian External Relations, Vol. 1, 1909-1918*, pp. 34.

④ C. P. Stacey, “Canada and The Age of Conflict: A History of Canadian External Policies”, Volume 2: 1921-1948, *The Mackenzie King Era*, Toronto: University of Toronto Press, 1981, pp. 14~15.

⑤ C. P. Stacey, “Canada and The Age of Conflict: A History of Canadian External Policies”, Volume 2: 1921-1948, *The Mackenzie King Era*, p. 15.

⑥ Arthur R. M. Lower, “Colony to Nation: A History of Canada”, Hugh L. Keenleyside, Eayrs James, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, p. 33.

拿大引起了“感情上的革命”，在“大西洋三角”之外的国际舞台上，加拿大不愿继续充当英国的一个消极的附属国，要求战后更全面自治的呼声越来越高。加拿大在第一次世界大战期间的外交实践，表明加拿大政府已要求成为一个有能力制订负责任的政策政策的国际实体。加拿大的独立国际地位逐渐得到承认，完全的主权在战争结束时已成为其对外政策的基石。

四、走向独立的一战后外交

经历了一战考验的加拿大，在战后的对外交往中开始扮演新的角色。1919年，处理战后事宜的巴黎和会召开，加拿大总理博登参加了和会，他认为在战争中起了充分作用的加拿大在缔结和约时必须得到充分的承认。和英帝国其它自治领一样，加拿大作为“具有特殊利益的国家”（即较小的国家），参加巴黎和会的部分工作，并以英帝国小组成员身份在凡尔赛和约上签字。国际联盟成立时，加拿大要求以主权国地位参加国际联盟和国际劳工组织，虽然一度遭到美国的反对，最终还是以独立的身份参加进去，并被接纳为国际联盟的发起国之一和国联理事会非常任理事国。加拿大参加巴黎和会以及加入国联和国际劳工组织这一系列事件，被视为自治领自主性增强的重要标志^①。

战后，英国对加拿大的对外事务的控制有所松动。1919年10月，加拿大向英国提出，为了更好地处理加拿大与美国之间日益增加的商贸事务，要求在英国驻美使馆内设置一个专门的代表机构^②。1920年，渥太华和伦敦同时宣布加拿大向华盛顿派遣使节。加拿大驻美使节虽然设在英国驻美使馆内，但表明加拿大在国际事务上自主性的提高。在不久后召开的华盛顿会议上，加拿大代表积极支持美国废止英日同盟的主张，结果，存在了近20年的英日同盟被拆散，代之以美、英、日、法《四国公约》。

1921年，麦肯齐·金就任总理后，认为一战时期的英帝国的合作联邦不过是旧的、可恶的“帝国中央集权制”的复活，必须尽快地结束；加拿大必须摆脱英国在战后世界中可能承担的任何新义务。加拿大不赞同把帝国利益放在首位，而是应该立足于民族利益，希望加拿大自治领在帝国内发挥更大的作用，扮演重要角色，在制定帝国政策时能听到加拿大的声音。加拿大一方面一再宣称自己是英帝国的忠诚臣民，另一方面却反对英帝国的集权化控制，力图避免英国过多的干预，从而增加在对外事务上的自主性。

一战后，加拿大在处理对外事务中尽可能地避免英国的干涉。1923年，加拿大积极与美国签订了《关于保护太平洋大比目鱼的条约》，次年又与美国签订了《关于防止太平洋走私的互助条约》。这两个条约均由加拿大单独签字，拒绝与英国外交官合署。加拿大政府的理由是大比目鱼与走私问题与英国都无直接关系，拒绝在条约中提及英国。关于大比目鱼条约签字时，一直是加美两国代表进行商议，英国事先并不知情，直到签字的最后一刻，英国才被告知将不被邀请^③。英国虽然感到不满，但也无可奈何。加拿大之所以如此行事，主要是为了争取独立的缔约国地位。同年，英国等协约诸国与土耳其在瑞士洛桑签订《洛桑条约》，加拿大虽是协约国成员国之一，但拒绝参加签约。1925年10月，英、法、德、意等七国代表在瑞士洛迦诺签订条约，条约规定，诸国保证德比、德法边界不受侵犯，遵守《凡尔赛和约》中关于莱茵区实行非军事化的原则。加拿大并没有参加条约，加拿大总理阿瑟·米恩宣称，“加拿大在未得到自治领议会允许之前，不能向海外派兵。”加拿大政府的上述种种举措与言论，表明它力图谋求自主的外交决策权。

加拿大外交部职能的转变也是这一时期争取自主外交的表现之一。20世纪20年代中期，加拿大外交部在麦肯齐·金总理及其主要助手斯凯尔顿的领导下，开始履行起一个真正的外交部门的职责，寻求在对外政策上更加自主的角色。1925年，加拿大政府在日内瓦设立一个专门的办公室，处理与国际劳工组织和国际联盟的有关事务。1926年，加拿大政府任命文森特·马西为加拿大第一位驻华盛顿公使。次年，美国也向渥太华派遣公使。1928年，加拿大又正式向日本和法国派遣使节^④。1927年起，外交部副部长斯凯

① Document on Canadian External Relations, Vol. 2, Paris Peace Conference of 1919, p. ix.

② Document on Canadian External Relations, Vol. 3, 1919—1925, pp. 7~8.

③ Document on Canadian External Relations, Vol. 3, 1919—1925, p. 653.

④ Document on Canadian External Relations, Vol. 4, 1926—1930, pp. 39~46.

尔顿为了使外交部成为职业的外交机构,通过严格的考试招募一批新人进部工作。这批拥有大学学位的、高素质的新外交官其中包括后来的杰出人物莱斯特·皮尔逊^①、诺曼·罗伯逊和休·金利塞德等。他们为外交部注入了新鲜活力,迅速承担起重要的职责,使得加拿大的外交工作有了新的起色。

这一时期,与加拿大有着密切关系的两个国家——英国和美国的实力及其对加拿大的影响程度都发生了戏剧性的变化,这对加拿大争取独立外交提供了有利的外部机遇。历史上长期是加拿大最大投资国的英国受到战争的沉重打击,经济实力今非昔比,由战前的债权国沦为债务国,国内可供对外投资的资本急剧减少。与此同时,雄踞世界经济最强国的美国利用战争带来的发展契机,实力大增,资金雄厚,继续加大对外投资。1922年,美国对加拿大的投资第一次超过英国,此后迅速增长。1934年1月,美国在加拿大的投资达37.16亿加元,英国的投资为19.84亿加元^②。美国的一些大企业纷纷在加拿大开设分厂,为加拿大工业发展带来了先进的生产和管理技术,增加了加拿大产品的国际竞争力。美国也取代英国成为加拿大最大的进出口市场。1935年11月,美国与加拿大订立了互惠贸易条约,双方互享贸易最惠国待遇,降低双边贸易关税。两年后两国续签贸易条约。加美的贸易条约迅速地促进了双边贸易,不仅有利于两国的战后经济复苏,也进一步改善了双边关系。

一战后,英国经济实力衰落,昔日的“日不落帝国”风光不再,难以继续维系庞大的世界殖民体系。战后实力有所增强的英帝国诸自治领也在积极谋求政治和外交独立。面对风起云涌的民族解放运动,英国不得不调整对殖民地的统治政策,同时放松自治领政策。在以加拿大总理麦肯齐·金为首的诸自治领首脑的强烈要求下,1926年英帝国联邦总理会议发表了《贝尔福宣言》^③,称自治领“是英帝国内的自治的共同体,地位平等,尽管是因对英王的共同的忠诚而统一起来的,但一国在其国内或对外事务的任何方面均不从属于另一国,而且自由地联合组成英联邦国家”^④。《贝尔福宣言》实际上承认了各自自治领政府与英国政府具有同等的政治地位,加拿大自治领的实际独立地位由此确立。

1931年12月11日,英国再次放松对自治领的统治政策,议会通过《威斯特敏斯特法》。依据该法,联合王国与各自自治领(加拿大、澳大利亚、新西兰、南非、爱尔兰和纽芬兰)共同组成英联邦;诸自治领均为独立、平等的主权国家,共同拥戴英王为国家元首。各主权国议会享有与英国议会同等的地位,有权制定符合本国利益的法律。英国议会除非得到自治领明确同意,否则无权代其立法。在对外事务方面,《威斯特敏斯特法》规定自治领有独立外交权,可派出和接受外交使团。除纽芬兰以外的其它自治领均可向国际联盟派驻正式代表^⑤。该法规定了英国与英联邦其他诸国在内政、外交上处于平等地位,确立了加拿大自治领的独立的法律地位。

加拿大自建国之初到19世纪30年代,在外交上经历了从无外交权向逐渐争取独立外交的一系列重大转变,能够在国际事务上表达自己的声音,在处理与本国利益攸关的问题上坚决维护自身利益。加拿大工业实力的增强,经济上对英国依赖程度的降低,为加拿大外交上逐渐摆脱英国的控制提供了必要的前提条件。《威斯特敏斯特法》最终解除了对加拿大外交权的宪政束缚,为加拿大外交走向独立提供了法律依据。至此,加拿大外交开始走向完全的独立自主。

●作者简介:潘迎春,武汉大学历史学院教授,历史学博士;湖北 武汉 430072。

●基金项目:国家哲学社会科学基金一般项目(08BSS011);武汉大学“70后”学者学术发展计划

●责任编辑:桂 莉

①莱斯特·皮尔逊(Lester Pearson,1897-1972),1928年考入外交部,1944年出任加拿大驻美国大使,后担任外交部副部长、部长,1956年因其在解决苏伊士运河危机过程中所起的作用获“诺贝尔和平奖”,1963-1968年任加拿大总理。

②Robert Bothwell,Norman Hillmer, *The In-Between Time: Canadian External Policy in the 1930s*. Toronto: Copp Clark Publishing, 1975, p. 67.

③阿瑟·贝尔福(Arthur Balfour,1848-1930),时任英国枢密大臣(1925-1929),曾任英国下院领袖(1891-1892),首相(1902-1905)、外交大臣(1916-1919)。参见 R. F. Holland, *Britain and the Commonwealth Alliance*, 1918-1939, London: The MacMillan Press, 1981, p. 214.

④原文参见 *Imperial Conference, 1926, Inter-Empire Relations Committee Report, Proceedings and Memoranda*, http://founding-docs.gov.au/resources/transcripts/cth11_doc_1926.pdf, 2012-02-18.

⑤Statute of Westminster 1931,原文参见 <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1936westminster.html>, 2012-02-18.