

戰時外交問題



周鯨生

1877

青年書店發行

法學博士武漢大學教授兼教務長

周鯁生著

軍事學校戰時政治教程
戰時外交問題

國民政府軍事委員會政治部編印

戰時外交問題

序言

本教程的目的，在說明國際局勢與中國抗戰之關係，及抗戰期中我國外交之基本原則或方針，并討論戰時外交上幾個重要問題。書中材料有一部分是就已經在各刊物上發表過的加以整理，一部分是新編的。以限於篇幅之故，對於許多問題未能詳述事實，然而關於抗戰時期外交之要點，則大致都已論及，要在教者隨處補充事實加以發揮耳。如果本教程能與現代國際政治教程互為參考，在教授上當更有益。

周鯁生 二七，六，廿七，武昌

戰時外交問題 序言

編輯例言

一 本教程之編纂，端在統一各軍事學校政治教材；提高各員生政治智識；澄清風雜理論；堅定其革命信念；以期適應戰時軍事學校政治教育之需要。

一 本教程係根據本部新頒軍事學校政治訓練大綱之規定編纂。依其性質，分爲必修教程及補充教程，各校可照實際需要，選擇採用。

一 本教程之內容，多係針對目前抗戰情勢，并力求適合速成教育之要求。惟有若干基本學科，如經濟學概論，法學通論，東亞史地等，爲各校必修教程，戰時仍須講授者，故亦彙編在內。

一 本教程之編撰，係徵請部外及指定部內各學術專家與實際指導責任者共同担任；其中亦有數種爲各校原編教本，經部改訂採用者。

一 本教程係全國各軍事學校統一教材，爲謀各校便利起見，由部訂有備價呈領辦法，各校可依照該辦法，呈領應用。

一 本教程除供各軍事學校應用外，其他軍事政治幹部訓練團，學生軍訓練隊及戰時各種軍事訓練機關，均可採用。

一 本教程立論力求正確，內容務求切合實際，以簡潔之文字作扼要之敘述，期能適合戰時教學之用。惟因初版趕印，時間匆促，難免無舛誤之處。讀者如有所見，希通知本館第一處第二處第二科，以便再版時更訂。

戰時外交問題目次

序言

- 第一章 現代國際政治潮流……………一
- 第二章 中國外交的基本原則……………一六
- 第一節 對外政策的精神……………一七
- 第二節 國際政治的立場……………二二
- 第三節 對待日本帝國主義的方針……………二九
- 第四節 對於友邦的態度……………三六
- 第五節 對待僞組織的原則……………四〇
- 第三章 九一八事變以後之中國外交……………四四
- 第四章 中國之外交路線……………五三

戰時外交問題 目錄

二

第一節	可能的出路	五三
第二節	現實主義的外交	六一
第三節	集結安全	六六
第五章	抗戰以來之國際局勢	七四
第六章	中國與國際聯盟	八八
第七章	中日宣戰問題	九六
第八章	對日抗戰中之幾個公法問題	一〇二
第一節	日軍施用毒氣問題	一〇二
第二節	日機轟炸平民問題	一〇八
第三節	外國供給軍火與軍事顧問問題	一一四
第九章	戰時外交今後應特別注重之問題	一二二

戰時外交問題

第一章 現代國際政治潮流

「國際政治」一語，範圍包括甚廣，非短時間內所能罄述。本篇之主旨，不在詳述國際政治之事實，而僅以抽象之方法，將現代所發生之重大事變，舉其綱要，求其意義，藉以明現代國際政治之潮流而已。

惟言及國際政治潮流，吾人欲求明瞭，首須略具相當歷史知識。蓋以世界上若干事件：尤其政治事件，並非偶然突發，而實源於長久之因果關係。譬之國際間爆發戰爭，以表面觀之，以為某某事件所引起，然實際上並非如此簡單，其構成原因必甚久遠，某某事件不過一導火線耳。故論及國際政治，吾人欲明瞭其代情形，必以考察過去事實，了解其趨勢為要着。

從大體言之，所謂現代國際政治，主要潮流有二種：即一為國家主義潮流，一為國際主義潮流。在前一潮流之下，國際政治係建築在民族鬥爭運動上。各國從事於國際活動之目的，全在自族之膨脹，且抱有自族優越之信力；自身力量雄厚，始為世間最安全之法。故對國際政治之看法，全立脚於個體安全之上，而其所採方法，乃在擴張軍備，并用種種方法，製造與國，結成同盟協商制度，以謀自族地位之強固。國家與國家間，民族與民族間，無互助合作之可能。國家最大之目的，乃在增進自己之利益；且為達到此種目的起見，即侵害他國利益，亦在所不惜。以是各國基於此種見地，莫不競謀擴充軍備，並相互結成團體以相對抗。此種局面無以名之，名之曰「武裝平和，集團對抗」之局面而已。所謂武裝平和，并非安定之平睦，蓋以各國一旦均勢破壞，彼自信武力優勝者必發動戰爭，平和乃不能維持。

至於在國際主義潮流之下，其對國際政治之看法則不然。謂國際政治應建設在人類合作與國際互助之上，蓋以全人類能互助合作，始可增進真正之幸福，而各個

國家，各備民族之幸福，亦將於此中得之。在此種看法之下，各國均抱有人類共存共榮之信念，國家從事國際活動之目的，非在民族鬥爭運動，而為謀國際之合作。如國家之間發生爭執，則不出之以戰爭，而用平和方法解決之。彼侵略國家者，一如社會之有流氓強盜然，須以國際上之警察力對付之。故國家安全非建設在一國軍備上。而係建設在共同武力上；即真正之安全，乃集體安全，非個體安全。於是國家之軍備應極力裁減，且須充實國際警察力量以爲整個世界之用。在此種意義上，國際上應有一種組織以維持平和。這是國際主義對於國際政治之看法。

今且一觀事實之演變：當一九一四年歐戰發生之前，國際政治受國家主義潮流之支配，各國以深中國家主義之毒，均謀擴張自己民族力量，向外發展。致演成帝國主義侵略之惡果。是時各國均競事擴充軍備，且結合團體以相對抗，此蓋即「武裝平和，集團對抗」之局勢。一方面有英法俄之三國協商，他方有德奧意之三國同盟，歐洲乃至世界分成此二大集團。所有各地一切小的戰爭，均在此大的潮流之下。

活動。造走至極端，一遇導火線，唯有爆發大戰。假設火因未積聚甚久，吾人斷不相信在東歐巴爾幹一炸彈而即可波及全世界！

歐洲大戰經時四五年，其範圍甚廣，所有人類，無論直接參與戰爭與否，均受重大損害。結果各國政治，經濟，社會，莫不發生空前變化。而一般進步之政治家外交家等，以受大戰過度痛苦之刺激，莫不覺悟戰爭之罪惡；且深知國家主義之政治，不但不能謀全體利益，即個體之利益亦無法求其保障。以今日科學之日見昌明，武器之愈求精巧，若下次再發生大戰，則在交通，經濟……等關係更密切情形之下，其危險必然呈大！為圖減少國家主義政治惡果起見，於是國際主義乃應運而生，漸在國際政治上獲得實行之機會。當歐戰結束時，巴黎和會創建國際聯盟。此種組織，即代表國際主義政治潮流者。國際聯盟，吾人今日固深感其軟弱無能，然在創設之始，各國蓋皆抱有大希望。在巴黎和會以前，美國威爾遜總統曾經宣布關於議和原則十四條要點。其中有一條，係主張建設國際組織，以維持世界和平。當

和會開會時，歐氏極力主張國際組織應構成和約一部份，蓋念及和約本身本不公平，且當時各強國間均相互有秘密條件之存在。爲免引起二次大戰起見，乃主張將國際聯盟置於和約之中，俾將來可以從容修正和約條款，因爲國際聯盟約第十九條曾明白規定可以修改條約。

國際聯盟之組織，係建設在國際合作與人類互助之上，而以維持世界和平爲目的。其原則約有四端：

- (一) 各會員國承認限制戰爭權。
- (二) 各會員國相互保障領土完整及政治獨立。
- (三) 各會員國裁減軍備，縮至至小限度。
- (四) 各會員國依仲裁調解等平和方法，解決爭端。

由上述四原則觀之，可知國際聯盟所代表之思想，實爲國際政治之潮流。在盟約規定之下，各會員國應相互以共同力量保障集體安全，如有國家違反盟約，從事

侵略戰爭，即實行共同制裁，一如社會上之以警察力量制裁盜匪然。是可知其保代表國際主義之新趨勢。誠能見諸實行，則國家主義潮流勢必減退，強權國家亦無法抬頭。故最初一般人士對於國聯組織之實抱極大希望，然而今日國聯威權，掃地無餘。此種組織竟不能發生絲毫力量，是何以故？其原因雖甚複雜，要由於國聯成立之初，即遇到多種阻力，使其活動不能依照規定進行，以充分發揮其能力之故。今略言之：

(一) 美之回復孤立政策——國聯組織本為美國威爾遜總統所發起者，但和約批准，按例須由美元老院通過。時值威氏與元老院因黨派鬥爭關係（威氏民主黨，元老院係共和黨佔多數），元老院對於威氏外交政策極力反對，故拒絕批准包含國聯盟約之巴黎和約，因之美國不為國聯會員國。夫美國為世界最大強國，且又為國聯發起組織者，今竟不參加，對於國聯，寧非致命的打擊？

(二) 蘇俄之敵視國聯——蘇俄迨至一九三四年始加入國聯。最初蘇俄亦是立

於國聯組織之外，並且對國聯取敵視之態度。蓋以蘇俄係倡行共產主義與世界革命者，對於他國所認為資本帝國主義集團之國聯，處於對抗地位。國聯本為世界性的，乃成立之功，大國如蘇俄不獨未參加，且置存反對，亦使國聯喪失物質上精神上之力量不少。

(三)法之霸權主義——國聯支撐之支柱，為英法二國，此衆人而知之。但法國受歐戰痛苦後，對於自身之國防安全，每懷疑懼，對於德國戒備，乃時不去心。故雖有國聯組織之成立，自始不能予以充分之信任，其內心意向，恆欲在歐洲創一新事業，以圖極端抑壓德國，而鞏固自己的地位。第此種思想，與國聯之精神迥不相合。然法國不顧一切，仍趨拍國家主義途徑，致不但與德國相爭執，並且與英亦時相齟齬。此亦國聯喪失活動力量之一原因。

(四)英之自利主義——英國對外政策向以自私自利著名，在歐洲大戰以後，每思發展海外勢力，以圖經濟之繁榮，乃與法國利益難相融洽，而於國聯責任亦多

怠棄，凡強化國聯之計劃，均以冷淡報之。

由上所述，可知此代表國際主義新勢力之組織，自始即力量薄弱，而不克引起世人之信仰，惟以各國受歐戰教訓過深，人心厭亂，亟思安靜之局，故國聯組織之存在，厥認為國際平和安定之曙光。所有法德英等強國，莫不思利用此種機構，以力謀政治外交之妥協。一九二五年，法比德意英五國羅卡諾協約之成立，欲藉以保障法比德三國在萊因河方面之國境安全，此蓋法德妥協政策之表現。由是國際政治時局妥協之空氣，德對協約國賠款，既已得解決，而裁軍運動亦漸次進行：一九二八年在巴黎簽訂之非戰公約，一九三〇年在倫敦成立之海軍會議，均表現國際政治潮流已趨向於以國際力量維持平和。第可惜者，此種妥協力量，至一九三一年即根本變更，此年實可謂為國際政治之迴轉關頭，即由國際主義趨勢向轉到國家主義趨勢之關頭。其原因或由全世界自一九三〇年以來發現經濟恐慌，即棄以經濟發達著稱之英國，亦發生金融恐慌。經濟與政治原有不可分離之關係，經濟發生變動勢必

影響及於政治。故自一九三〇年至一九三一年，全世界發生經濟大恐慌後，德國國內政治亦發生極大變動。彼代表國家主義趨勢之希特勒的國社黨，遂於一九三一年以來日益得勢。自是國際安協空氣，歸於沉寂，全世界各國，莫不忙於備戰，以因應付此非常之局勢。而塞迨侵略思想，全國澎湃自族勢力之國家，乃得一趁火打劫之機會。一九三一年我國九一八事變之發生，蓋非偶然。自日本在遠東首先發難後，於是全世界頓呈搖擺之象。其後國聯以不接受國聯大會依據調查團報告書所言之決議，復宣告退出國聯。於是國聯權威喪失不小，而一切企圖打破現狀之國家，咸莫不彈願欲試。一九二二年之裁軍會議雖幸得開幕，然進行效能，殊甚稀微。德國自一九三三年希特勒掌握政權後，更根本推翻凡爾賽和約，且在裁軍會議中要求平等不獲如願，亦不惜宣告退出會議，尋至退出國聯。殘破之國聯復有此強小國家之喪失，其暗淡之命運亦可想見！

吾人若欲一描寫當日諸國之現狀，則為侵略國家自由行動，國聯會員國亦不

時發生糾紛，一切回復到上次大戰開始時局面。德俄對抗，日俄敵視，法德爭衡，此其最著者。致二次世界大戰之說，甚囂塵上。所幸各國受前次大戰之教訓過深，莫不力圖避免，致一九三四年得以平安度過。同時蘇俄毅然於一九三四年加入國聯，此足表示世界政治之大的轉變。惟至一九三五年情形危迫，德國違反和約條款自動擴充軍備，意大利侵略阿比西尼亞，發生戰爭，皆是擾亂國際和平空氣。阿國雖遠處非洲，要亦國聯會員國之一，今意大利不惜相互以武力對抗，誠屬胆大妄動，亦如一九一八日本之對待中國，係屬違反國際盟約。且意阿事件涉及英國在阿勢力，故意之侵阿，英國出而反對，並想以國聯力量對意加以壓迫，由是日對一小國之戰爭將一變而為歐洲二大強國之衝突。雖其後意大利受國聯之經濟制裁，然以法國不熱心贊助，終至阿為意併。復次，德國於一九三六年公然撕毀卡諾協約，自由進兵萊因非武裝區域，自是國際妥協政策不獨為之推翻，且國聯有塌台之勢。所有此時國際政治，莫不回復第一次大戰時「武裝和平，集團對抗」之局面。而目下公

然幾亂國際和平，不惜從事戰爭，顯爲侵略他國，自稱打破現狀者。約有數國：在遠東有日本，在歐洲有德意。德意二國原爲與事有利衝突者，但後來於意阿戰爭發生，意受制裁後，兩國漸次接近，且將與匈結合。即東歐之波蘭，巴爾幹之南斯拉夫，亦有與德意結合之趨勢。近年西班牙發生內戰，如革命政府成功，自然亦必加入德意集團。至日德同盟之傳說，亦早已依防共協定之形式見諸事實，而意亦且加入。凡此皆係代表國家主義勢力者，其目的全在解除國聯束縛，以圖打破現狀。另一方面與此立於對抗之集團，有法俄聯合。此種聯合本屬可異。蓋歐戰時俄國發生革命，法國曾援助俄之舊黨，反對赤化，故當時法國在東歐組織有所謂「防疫線」•互相協攜。目前法俄聯合，訂有互相協約，規定一方受攻擊時他方出面援助，與大戰前之法俄同盟局面實相彷彿。且法國在東歐組織有小協商，捷克斯拉夫，南斯拉夫及羅馬尼亞三國，包括在內。在巴爾幹組織有巴爾幹同盟，即比國英國亦對法國行動，立於支援之地位。由上所述，可知國際社會又形成有兩大團體之對立，一

爲之意，對國民陣線，一爲法國的人民陣線，一如歐戰時之三國同盟與三國協約之相對抗者然。加以自一九三五年倫敦海軍會議失敗，所有一九二二年之華盛頓條約及一九二〇年之倫敦海軍協約，均於一九三六年底滿期失效。故此後兩方集團各謀擴充軍備，以發展自己，克制對方。一般有識之士，鑒於此種情形，深知二次大戰隨時有發生可能，而國際權威，已無可振興，於是如何改造國際之問題，遂爲一般之呼聲。

關於國際改造問題，論者尙多，今分舉之：

(一) 意大利於一九三三年最初要求改造國際，提議將小國發言權減少；惟如依此實行，則國際將變成一列強之集團，如歐洲十九世紀神聖同盟然。此與國際組織初意相違。故雖實現之道理。

(二) 有主張將國際權威能減縮者。蓋以國際既不能保障國家領土主權之完備與獨立，則不若將其空的職權直徑了當削去，而將其權威縮至和平解決國際爭議及處

理共同利益事業上。惟此亦與國聯最初組織時維持國際和平，相互保障會員國領土完整政治獨立之原則不合。

(三)有主張將國聯縮小地域範圍者，謂國聯活動區域，應祇限於歐洲。惟此與國聯的世界性不合。且實際上歐洲一隅所發生之事實，不能與世界其他部份分開，故國聯局部化，亦屬空想。

(四)英國政府則主張國聯仍舊存在，惟在國聯機構之內，創設區域互助辦法，即凡同一區域內各國之因有存亡利害關係而獨立即實施軍事制裁辦法以對付侵略國者，均須照相互訂立區互助公約。此種辦法誠能與國聯之共同制裁相輔而行，自屬善美；但若以之代替國聯規約，則與前之同盟協商者究何以異？

一九二七年九月間國聯收到各方改造國聯之意見書，大都注重根本修改盟約，而重在如何使盟約為有效的實施。蓋以國聯之無力，不在國聯本身制度之不良，而在此制度運用之不得其道，即過去支持國聯之列強，政策每不一致或不澈底，致

國聯權威日益墜落。如中日事件，當發生時，美國史密生曾向日本抗議，提出不承認政策，惟爲英國不與合作，法國亦遲疑不前，致日本橫行無忌。意之侵阿，阿已得國聯援助，然阿竟於國聯對意制裁之下滅亡，此並非由於國聯機構之不善，要在強國之各以其本身利益，而不負責，不努力不肯誠實執行制裁。故今言改造國聯，與其謂變更國聯機構問題，無寧謂係變更列強對於國聯之態度與政策之問題。

總之。今日世界究應走向何種途徑，吾人不得不與以深切之注意。如繼續走向國家主義之路，則終必引起慘慘之戰爭，及人類文化的沒落，即各國本身亦未始能獲得真正之幸福安全。設能走向國際主義之路，則因集體安全之獲得，世界和平乃可望出現於吾人之眼前。惟是現在國家主義潮流，正高漲一時。即反對國家主義侵略，素主和平之人士，如英之工黨社會黨等，亦莫不相信祇有擴充軍備與強化國防，始能保障國家之安全，此種思想如繼續延長，則人類慘劇終難倖免。但另一方面，國際主義之勢力近亦正在掙扎，觀近年各種政治主義，均趨於對抗德意日等侵略

主義與軍國主義之集團方面，如蘇俄本係代表無產主義者，現已加入英聯，變爲其忠實信徒，代弱小民族主張公道；美國雖雖不在國聯組織之內，但亦與英聯趨於合作；至英法等國政治制度亦不時謀對國家主義勢力，加以抑制。

本來人類爲理智之動物，如理智未完全泯滅，實不應盲目坐視少數帝國主義之軍人政治家，運用國家主義之思想，造成戰爭大禍，使文明人類同歸於盡；而必須如何以理智糾正侵略主義之謬誤，使國際政治踏入國際主義途徑，放棄民族鬥爭信念，求各國之互助合作，以謀取人類之共存共榮。惟國際主義，亦非空言所可奏效。凡真正有遠大眼光之國民，應一方面以種種努力，強化國防，以備萬一，同時則充分運用國聯機構，根本實現國際主義，以致力集腋安全。蓋一個國家民族之安全與幸福，惟在全體安全與幸福確立之下始有保障。吾人謀全體安全之幸福，亦即所以謀自己之安全幸福。國際主義並非僅着重世界大同，而忘却民族自衛。

第二章 中國外交的基本原則

中國外交所奉本原則，昭示在中國國民爲臨時全國代表大會通過的抗戰建國綱領。抗戰建國綱領於外交一項，共有左列五條。

一、本獨立自主之精神，聯合世界上同情於我之國家及民族，爲世界之和平與正義，共同奮鬥。

二、對於國際和平機軸，及保證國際和平之公約，盡力保護，并充實其權威。

三、聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立并保障東亞永久和平。

四、對於世界各國現存之友誼，當益求增進，以擴大對我之同情。

五、否認及取消日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織，及其對內對外之行爲。

上列五條，每一條都有它的特殊意義。第一條的意義，是表示我們全部對外政策的精神。第二條表示我們對於世界政治的立場。第三條表示我們對待日本帝國主義侵略的方針。第四條表示我們對於一切友邦的態度。第五條表示我們對待國內一切僑組織的原則，現在請依次闡明如左。

第一節 對外政策的精神

世界上的國家，各有各的對外政策，每一個國家或民族的對外政策，多少具有不同的精神。例如有的國民政策帶極端國家主義精神；有的受民族主義的支配；有的則走另一個極端，而標榜世界主義。我們中華國民對外政策，則是出於博大的民族主義的精神。這裏說博大的民族主義，是因為我們所謂民族主義係孫總理特別所闡明，而與世界一般民族所持之狹隘民族主義不同。總理所倡之民族主義，本來具有國際和平的理想；而一般狹隘的民族主義，則直流於極端的國家主義乃至帝國主義罷了。在民族主義第六講中間，總理說：「中國更有一種極好的道德，是愛和

平。現在世界上的國家和民族，祇有中國是講和平，外國都是講戰爭，主張帝國主義，去滅人的國家。近年來因為經過許多大戰，殘殺太大，才主張免去戰爭，開了好幾次和平會議。……但是這些會議，各國人公共去講和平，是因為怕戰爭，出於免強而發的，不是出於一般國民的天性。中國人幾千年酷愛和平，都是出於天性」。在第六講之結束，總理又特別申說：「所以中國如果強盛起來，我們不但要恢復民族的地位，還要對於世界負一個大責任。如果中國不能夠担負這個責任，那麼，中國強盛了，對於世界便有大害，沒有大利。中國對於世界究竟要負什麼責任呢？現在列強所走的路是滅人家國的。如果中國強盛起來，也要去滅人家國，也去學列強帝國主義走相同的路，便是蹈他們的覆轍。所以我們要先決定一種政策，要濟弱扶傾，才是盡我民族的天職，我們對於弱小民族要扶持他，對於世界列強要抵抗他。如果全國人民都立定這個志願，中國民族才可以發達。若不立定這個志願，中國民族便沒有希望。我們今日在沒有發達之先，立定扶傾濟弱的志願。將來到了強盛

的時候，想到今日身受過了列強政治經濟壓迫的痛苦，將來弱小民族如果也受這種痛苦，我們便要把那些帝國主義來消滅。那才算是治國平天下。我們要將來能夠治國平天下，便先要恢復民族主義和民族地位，用固有的道德和平做基礎，去統一世界，成一個大同之治。這便是我們四萬萬人的大責任。……便是我們民族的真精神」。從上述兩段話，可以看出總理的民族主義，特別具有博大基礎，富於國際的意義，而決非一般狹隘的民族主義或國家主義所可同日而語。它一方面求中國民族地位之恢復，同時則不但反對他日中國自己恃強凌弱，並且還要準備積極的濟弱扶傾，以期臻於世界和平大同之治。這次抗戰建國綱領所表示的對外政策的精神，正是代表這種博大的民族主義的理想。

我們對外政策的精神，是本國家獨立自主之立場，以全世界之和平與正義為歸宿。獨立自主是一切國民政策的出發點；世界和平與正義則是國際政治之終極理想。這兩者實有相互依維的作用。惟有獨立自主的國家與民族，才有能力貢獻於世界。

之和平與正義。亦惟有在一個和平正義之世界。一般國家與民族的自主，才得到永久的保障。我們爲求世界之和平與正義，尚須聯合世界上同情於我之國家和民族共同奮鬥。但是在共同奮鬥上，我們不能拋棄獨立自主的立場；我們亦不能因實現國際理想的目的，而忘記民族本位。現今離開國家民族的立場而講世界大同，講國際和平，只是一種不合於現實世界生活之烏託邦思想，決不足以樹立一個國家民族對外政策的基本原則。在人類天性沒有根本變更以前，世界上總脫不了國家民族的界限。其實世界上有大多數民族國家並存，各自形成一種自然的堅固的結合，也未始不利於人類文化的長進及和平的發達。不過國家民族的界限不可分得太深，而要知識國家與國家之間，民族與民族之間，自有其共同的利益，自有一種社會連帶關係。如果大家捨合作互助主義而取競爭敵視態度，則世界之和平與正義便不可期望了。

在我們的對外政策上，世界之和平與正義應爲理想的目標；聯合其他國家及民

族共同奮鬥、則作爲達到這個目標之手段；而保持國家的獨立自主，則是我們外交的根本立場。和平原言中華民族的理想，愛和平是我們國民固有的美德。我們遵守總理遺教，不但消極的不事侵略，並且準備積極的以扶持弱小民族爲己任。我們愛和平，也願意世界上其他國家民族共享和平。我們求正義，也願意大家都得到正義。我們相信爲世界之和平與正義而奮鬥，也就是爲中華民族自身求得永久的和平與正義。在這個偉大事業的進程上，凡是同情於我之國家及民族，凡是尊重我獨立自主之國家及民族，都可以結爲我們的與國或同志。

雖則在現實世界，真肯爲世界和平與正義奮鬥之國家及民族並不多，因之我們可結爲與國或同志之國家及民族亦有限；然而世界和平正義之理想究竟是不可磨滅的。我們對外政策的精神，就是要保持這個理想而求其實現。至於依甚麼方法使之實現，則涉及組織或制度的主張，屬於國際政治問題，關於這個問題，國人可以依參考外交綱領第二條，得到一種原則的指示。外交綱領第二條，就是代表我們對於

國際政治的立場。

第二節 國際政治的立場

我們對於國際政治的立場，和我們對外政策的精義是一貫的。在精神上我們求世界之和平與正義，在制度上我們推護集體安全。對於國際和平機構及保障和平之公約，我們要盡力擁護並充實它們的權威，就是因為它們是建立集體安全之基礎。廣義的說，無論是國際聯盟、常設國際仲裁院、常設國際法庭、國際勞工組織，或是其他附屬於國際或在國際外的一切以增進世界和平利益為目的之國際機關，都屬於國際和平機構。而所謂保障和平之公約，則可包含國聯盟約、巴黎非戰公約、華盛頓九國公約、海牙國際爭議和平解決協約，乃至由國聯所主持訂立及在國聯之外訂立的一切以保障或促進和平為目的之國際條約，不過從較義上說，現在所要特別提出來擁護的國際和平機構，主要的是指國際聯盟而言；所要特別擁護的和平公約

，主要的是指國際聯盟及巴黎非戰公約而言。國際組織及巴黎公約是建立現代集體安全之兩重基礎；維護國際組織及巴黎公約，便是達到集體安全之坦途。

我們爲甚麼要擁護集體安全？從國際的見地說，集體安全是國際和平的根本要件。惟有在國際組織之下的集體安全，才是真正的安全。才能保障國際社會的永久和平。惟有依集體安全的建立，才能在國際政治上開新途徑。過去的國際政治，可說是支配於同盟、均勢、及軍備競爭之三位一體的國際體系。弱小的國家民族賴列強均勢以維持生存獨立，例如歐洲的比利時荷蘭在侵略主義的強國之間，多年即賴有列強均勢以生存。強大的民族，亦常依均勢政策以維持優勢，例如英國即向來以維持歐洲大陸均勢爲基本政策。爲維持均勢，又常須利用同盟；而擴張軍備，則不但常是維持均勢的手段，而且亦常是履行同盟義務之條件。一重同盟之外尚有二重三重的同盟。一個同盟集團出現之後，則有他一個同盟集團產生出來與之對抗。而因爲集團均勢上的必要，軍備的競爭乃愈演愈烈。於是國際社會演成武裝和平。

之局勢。武裝和平不是真正的和平，而實是富於危險性之敵抗的僵局。在這種局勢之下，不但各國家民族受帶重的軍備負擔的壓迫，而且國際社會一般的釀成不安的心理。加以國家民族間，同盟集團間之互相忌嫉敵視的情狀，積之既久，國民心理中毒已深。一旦觸發，則必至不可收拾。一九一四年歐戰之爆發及其擴大而成為世界大戰，便是同盟均勢政策演成的下場，武裝和平自然的結局。

歐戰結束之後，巴黎和會的政治家外交家，尤其美總統威爾遜氏深有感於舊式的同盟均勢政策之非世界長治久安之道，而思根本改造政治，以一種國際新組織，保障世界之正義與和平，其結果有國際聯盟的創立，而以國聯盟約列於每個和約之首，作為國際政治之新科條。在國聯盟約之下，會員國之戰爭權受限制：他們有將一切的爭議，先交國際法庭仲裁或國聯調解之義務，他們應誠實服從仲裁，司法判決，及不對服從國聯理事會或大會報告書建議之他造開戰。如有違反盟約規定，不服從國聯決議，擅開戰端之國家，無論其為會員國與否，當依第十六條第十七條之

規定，受經濟的乃至軍事的制裁。一方面會員國之軍備依盟約第八條應受限制；同時盟約第十條則保障會員國之領土完整與政治獨立。從一九二〇年國聯這個和平機構成立以後，國際政治實開一新紀元。從此國際社會可希望得到一種有組織的和平，並且基於正義的和平。而各國家民族的安全，則有基礎更廣大的集體的保障。加以一九二八年巴黎非戰公約成立，世界國家幾於全部加入，於是從一九二〇年以來新創立的集體安全制度更見完成。巴黎公約屏斥一切的戰爭；各國約定不以戰爭為推行國家政策之手段，亦不以任何非和平的方法解決爭執。巴黎公約和國聯盟約相輔而行，集體安全之基礎乃益加深厚。在集體安全這個新國際制度之下，各國家民族間不容再有相對抗的同盟，亦無所用其均勢；軍備的規模則各受一般的限制。而各國家民族遇有領土完整或政治獨立受侵犯的場合，以及一切受非戰爭之害的場合，則國際的共同勢力，以制裁侵略國，而救濟受害的一方。這個新國際制度只要能推行有效，人類世界必能樹立永久和平，而如總理所期望的「成一大同之治」。

就中國的立場而言，集體安全亦不失為我民族生存及和平發展之有利的保障。過去數十年，在東西帝國主義猛進之風潮中，積弱的中華民族猶能苟延生命，大部分私有列強在遠東的均勢。但是均勢最不可長久作靠的，因為均勢是隨時可以變動的。國際均勢一有動搖，危機立現。歐戰期中一九一五年日本二十一條條提出，世界經濟危機中一九三一年日本在瀋陽之發難，以及去年歐戰多事期中日本在廣瀨橋之開聲，都給予我們以重大的教訓。我們深切覺悟均勢之不可靠。當然要穩穩從事於自力更生。不過自力更生亦不是一朝一夕之事。而且在短時期內，中國之經濟能力，決不容許我們參加列強無限的軍備競爭。同盟亦是要有代價的。自己沒有強大的武力，亦難望獲得平等的有力的同盟。同盟之關係愈深，則負擔軍備之義務愈重。對於這些形式的政策最有效的替代，是集團安全。所以我們在自力更生之努力上，最好是同時致力於建立集體安全。如此則中華民族的和平權利與安全可以具有兩重的保障。

不過所可惜的是一九三一年九一八事變發生以後，一九二〇年以來漸次改進的國際政治，忽呈逆轉之勢。國際和平機構與和平公約，經日本的蔑視，減殺了權威。日本對華的侵略行動已經將國聯盟約巴黎公約破毀無餘。一九三三年國聯大會儘管通過對於中日問題之報告書，而日本不但悍然拒絕接受它的建議，並且宣布退出國聯而持大對華的軍事行動。同年德國又因在國際裁軍會議要求軍備平等不遂，憤而退出裁軍會議，並宣布退出國聯。國聯的地位更爲動搖。加以一九三六年義阿戰事結果，國聯對義制裁失敗，義大利自由宣布合併阿比西尼亞，而國聯矣如之何。於是建設在國聯組織及巴黎公約之基礎上的集體安全，幾乎完全崩潰。在日本調動大軍。對中國從事侵略戰爭，破壞一切公約之今日，而言維護集體安全，似乎是所見太迂遠。不過我們要知道現今國聯及其他和平公約之權威，一時儘管不振，但是集體安全之理想終久是不可磨滅的。文明人類如果不忘記世界大戰的教訓，如某經濟世界和平正義之共同利益，終久總得走集體安全之路。基於這個信仰，我們要繼

縱使蘇俄及其他和平公約並充實其權威，以促成集體安全的確立。我們求世界之和平與正義，同時即所以策中華民族自身之安全，中國問題構設世界問題之一部分；世界局勢，亦影響中國的地位或運命。所以中華民族之永久的安全與世界全部之有組織的和平，是不可分離的。大家只有為集體安全共同努力。我們所以自勉者如此，我們所期望於其他國家民族者亦如此。對於這點，國民黨臨時全國代表大會宣言關於外交方針之末段，正可相與發揮。「中國自知為貧弱國家，平日所汲汲者，惟在力自振發以致中國於自由平等。際此空前之國難，亦惟有依靠自力艱苦奮鬥，以自振於危亡，決不稍存僥倖之念，以成倚賴之習，惟有當為世界先進國家告者，世界和平不可分割，一部分之利害，即全體之利害，故每一國家謀世界之安全，即所以謀自國之安全，不可不相與戮力，以致力於保障和平，制裁侵略，俾東亞已發之戰禍，終於遏止，而世界正在醞釀中之危機，亦於以消弭，此則不惟中國實受其益，世界和平實繫於此矣」。

我們對於國際政治的立場，既如上所述。世界上的友邦民族應當明白中國的民族主義，決不像一般狹隘的民族主義或國家主義之專求自利，而是本國際運帶關係之義，兼致力於世界之共同的安全與和平。明白這層，便知道我們現今對日抗戰雖出發於民族精神，而具有深切的國際意義。

第三節 對待日本帝國主義的方針

中日問題，不但是中華民族生死存亡的問題，並且根本的危及東亞及至世界的和平。我們抵抗日本的侵略，一方面爭民族的生存獨立，同時亦就是為東亞並為世界求正義與和平。現在進行中的中日戰事，大家都知道，近則起因於去年七月黃溝橋之變，遠則由於一九三一年九一八事變所演成。其實這些都只是戰事的導火線。中日戰事真正的原因，便在多年計劃推行的大陸政策。從甲午中東戰役以來，新興的帝國主義的日本軍閥政治家，隨日本武運的高漲，日益作稱霸東亞之夢想，而企

圖實現伯爾梭抱的大陸政策。於是對華侵略，逐步進行，儘管表面上時有中日親善之甘言，而實際上政治的，經濟的，乃至軍事侵略行爲或企圖，無時或已。在列強維持遠東均勢期中，日本的行動，尙屬相當的慎重。每值均勢板塊或搖動，則日本肆行無忌。在一九一四年歐戰發生之初，已經嘗試過二十一條的要求而成功。在歐戰期中，日本不惜聯俄以抵制其他列強，而宰制東亞。幸而歐戰結果，在遠東有意大利關係之英美制勝，日本勢孤，經過華盛頓會議之後，依太平洋四國公約及九國公約之束縛，日本對華侵略方式稍爲緩和。在國民革命初期，日本文治派政府方進行一種協調主義的外交，中日關係尙有好轉的形勢。但是日本要阻害中國南北統一，抓住滿蒙傳統的政策，一直不曾放棄過的。一九三〇年以來，世界一經的經濟危機及其對於歐洲列強政治上的惡影響，實給予日本帝國主義的軍閥以積極推進對華侵略政劃之極好的機會。於是九一八事變發生，而中日問題乃形成世界和平之

一個最危險的因素。

九一八事變，決不是瀋陽一隅偶然發生之衝突，更不是如日方所辯護的一種自衛手段。一九三三年二月國聯大會報告書明白判定：「一九三一年九月十八夜日軍在瀋陽及其他處的軍事動作不能視為自衛的三段；而且在爭執進行中陸續發起的日本軍事動作，總括起來，亦不能視為自衛手段。」九一八事變，其以後日軍在各處的戰事行動，實在是日本帝國主義者多年計畫的對華侵略政策的發動。如果尚有以爲九一八事變之後，中國依對日本文治派政府爲相當的讓步，可以免於事變的擴大；或是以爲即令是在薩長繼任前夜，只要我們早日承認爲滿鐵總辦，也可結束中日爭端，則是未免太不瞭解日本傳統的大陸政策了。

九一八事變發生以後，中國因爲一方面尊重公約，一方面尊重和平，自始以避免戰爭之手段，而出訴於國聯，期以和平方法，解決兩國之爭端。及至國聯之干涉無效，日本之逼逼不已，以至去夏薩長繼任事變發生，我國民忍無可忍，「始決定自衛，從事抗戰，」所以這次我們對日抗戰的意義，「從中立場言，可爲禦禦外侮

爲國家民族爭取獨立生存；當國際立誓言，則爲維護條約之發展。對於後以條約，甘爲殉首者，予以堅決之抵抗。

自全面抗戰開始以來，日本調動數十萬大軍，輔之以大批空軍飛機，在中國各地，從事侵略，中國亦竭全力與之抵抗。現今雖然任何一方迄未宣戰，對東京已陷於實際戰爭狀態。我們認此爲國家民族最後關頭，決不惟懼於日本之暴力，以屈服謀一時之苟安；而當發揮全國民偉大的精神與物質的力量，以克復殘敵。『常未至最後關頭，曾以絕大之決心與勇氣，從事於忍耐，既至最後關頭，則不得不以絕大之決心與勇氣，從事於犧牲。』——隨其臨時全國代表大會宣言所以昭示國人者如此；我們的軍事最高統帥及政府實行的方針亦如此。

在抗戰進行中，兵士之傷亡，人民之受辱，物質之破壞，土地之遺棄，已構成我國民莫大的犧牲。我們爲達到抗戰勝利的目的，自然需要忍受更大的犧牲，並爲更大的努力。不過中國對日抗戰，爲我國家民族之生存自由，同時亦爲世界之正

義和平而奮鬥，平心論之，中華民族既然是半爲世界公道而犧牲，全世界就應分担這項犧牲。而爲減輕中國自己的犧牲，我們亦只有利用世界的助力。所以我們在抗戰努力上，同時尚要「聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略」。這裏所說要聯合的是一切反對日本帝國主義侵略之勢力。不論是精神的勢力或物質的勢力，不論是民衆的勢力或政府的勢力，不論是政治的經濟的抑或軍事的勢力，亦不論是各個國家民族的勢力或多數國家聯合的勢力抑或整個國際組織的勢力。對於凡反對日本帝國主義侵略之國家民族，不論其政治主義或社會制度如何的與我不同或相反，我們在反日之共同陣線上都得聯合他們。中國儘管不同於歐洲列強的帝國主義，但我們爲制止日本的侵略而聯英辦法，亦是可行的。論精神的勢力，我們不妨充分利用世界輿論的同情贊助。在民衆勢力的聯合上，各國社會民衆的團體是最可利用的。全面抗戰以來，因各層輿論的同情，個人或團體的活動，在歐美各國發

生排斥日貨一類的經濟絕交運動，對於日本國外貿易已發生不少的惡影響。這一類的排貨絕交運動，如果擴大起來，對於制止日本侵略，助力應當不小。最重大的助力還是在國際組織的共同行動，第一若我們自然想到國聯的對日制裁。在理論上日本雖退出國聯，究不能依退盟而解除其在退盟時應履行之義務。無論如何，日本不得對於接受國聯大會報告書建議之中國開戰。並且按照盟約第十七條，日本總令是非會員國，也可因擅開戰端而受第十七條規定之制裁。我們如有方法促成國聯對日施行第十六條規定之制裁，就令最初限於經濟手段，對於制止日本侵略是很有力的。即令這一着暫時事實上辦不到，只要幾個在遠東有利害關係的強國，肯為共同行動，例如經濟絕交，或聯合海軍的示威，亦未始不能對日本為有力的壓迫而使之屈服。在積極方面，軍事同盟或互助公約，我們暫尙不作如此想。不過國聯或列強對中國供給物質的助力，則是我們所期待的。要制止日本侵略勢力發展，最好是增強中國抗戰的力量。中國抗戰愈有力而能持久，則日本勝利之希望愈少；同時而日

本軍事上經濟上實力的消耗亦甚六。然而在增強中國的抗戰力量上，最重要的條件是充分給予中國以財政的援助與軍火的接濟。去年一月六日國聯大會關於中日問題曾經通過決議，禁止會員國有任何妨害中國抗戰進行之行為，並令會員國考慮各自可以給予中國的直接援助。這個決議的用意在於極供給中國以物質的助力，以利抗戰的進行。可惜這個用意甚善的國聯決議，迄今未曾誠實執行。中國現今在抗戰工作的進行上最感困難的是財政，國聯自己也好，各個國家也好，如能在財力上充分給予中國援助，大可以增加我們抗戰的力量，而減輕日本侵略的氣勢。

日本對華侵略，原是彼邦傳統的大陸政策的發動，其目的在控制東亞大陸，樹立日本帝國的霸權。不但東亞的國家民族悉供其犧牲，就是凡在遠東有利益之列強，亦無不咸威脅。日本的侵略無止境，中華民族即無生存之餘地，而東亞之和平不可能。制止日本的對華侵略，便是樹立東亞永久和平之第一步。所以凡國有心東亞和平之國民民族乃至各國之團體個人，在反對日本帝國主義之侵略上，都應當決然

起來和我們同站在一條聯合陣線上。

第四節 對於友邦的態度

我們抗日，並不是排日，而只反對日本帝國主義的侵略。如果日本國民能徹底覺悟，抑制他們的軍閥，決然停止對華侵略，而和中國共立正義之和平，我們仍然可以與日本講友誼。我們對日本可以如此寬大，對於其他國家之友誼更要尊重。中國民族素性是愛和平的，中國在世界上也，能孤立的。我們的朋友務求其多，我們的敵人務求其少。橫豎中國不講帝國主義，不預備侵略人家。只求人不犯我，我們可與人無爭。任何國家民族，只要不是侵略中國的。都可以和我們做朋友。而在反對日本帝國主義的侵略上，我們更利於多得世界上兩家民族的同情與援助。所以對於世界各國現存之友誼，我們當益求增進，以擴大對我之同情。

具體的說來，現在世界上的重要國家除正在從事對華侵略戰爭之日本外，大

致都可說是對中國有友誼的。我們對於他們現存的友誼，不但要尊重，並且要益求增進。自中日問題發生以來，在對日外交方略上，國人常有所謂國際路線、英美路線、俄國路線，乃至德義路線之爭執。這種爭執，又能涉及為某一種特殊目的或作用而進行之外交方針，而決不昉涉及一般的友誼問題。為特殊目的，我們對於某一國家或某一集團，特別有所稟洽，這是外交上可能，並且應有的事。但是在原則上，我們對於一般民族國家的友誼都應重視。外交並且實於有多方面的活動。如果因為偏重某一方，幫助而忽視其他各方面的關係，甚至對於現存的友誼而亦輕率的失去，則就構成對外政策上不可容恕之大錯了。比方為對日施行制裁之目的，中國要借重國際的機構，但同時亦要充分求得英美的贊援。中國儘管可以為抗日而聯俄，但決不可以失去英美的友誼。中國即令在外交上利於堅持英美陣線，但亦不可忽視對德義關係。

因為我們的方針在增進各國現存的友誼，所以一切對外有害現存友誼之不必要

的刺激和磨擦務求避免。我們失去一個朋友，也許即為敵人增長一重外援，至少減少了我們自己一分精力的助力。因之，對於許多外交事項或國際問題，我們在決定態度或方針的時候，對於友敵之界限要分明，對於利害之關係要審清；既不可以為感情之衝動而有不謹慎的表示，更不可以徒因一時偶然的現象或事變而輕率採取重大步驟；並且凡有利於世界和平及構成和平基礎的友誼之國際舉動或外交行為，在不傷害中國國民根本的利益或立場之限度內，我們都可以贊助或促成的。之世界上友邦，為實現上項和平友誼的目的而採取之一切外交政策活動，我們都應當特別諒解，而不加以任何妨害之行為。這不但但是重視各國對華的友誼，並且從世界和平的大着眼，也是應當如此的。

不過最後我們有要着重申言的，就是：中國求增進世界各國現存的友誼，自然以各國與中國維持友誼為前提。假設任何國家對中國有非友誼的態度或行為，則我們對這一國根本的無友誼之可言。如有國家採取傷害中國的根本利益或立場之

政策，或是不利於我抗戰進行之行爲，我們將認爲非友誼的態度或行爲。在這個場合，我們對於這一個國家的友誼，再無所用其顧惜，而只有待之以報復手段。例如今後倘有國家，不願國聯盟約及決議，而敢公然承認滿洲偽組織，則我們不妨宣布與之斷絕邦交，以爲報復。這種對待手段不但爲預防效尤之有效措置，並且也是正義所要求。

第五節 對待偽組織的原則

滿洲偽組織之不承認，在國際方面，已經過歷次的宣言與決議，原來所謂「不承認主義」之適用於偽滿組織，最初由於美國國務卿斯蒂芬遜氏的宣言。他關於中日問題，依一九三二年一月七日之照會聲明，凡違反一九二八年七月巴黎公約的義務而造反之任何局勢，條約或協定，美國決不承認。國聯受此主義，而於一九三二年三月十一日大會之決議，宣布同一宗旨，即對於違反國聯盟約及巴黎公約而造

成之任何局勢或條約，概不予承認。依此等宣言及決議，滿洲偽組織自然無從承認之理由。因爲偽組織是完全由於日本的武力侵略所造成，而與現行公約，尤其國聯盟約、巴黎公約以及華盛頓九國公約是不相容的。李頓調查團報告書以及後來在一九三二年二月通過的國聯大會報告書，都指明所謂滿洲國的組織，由於日本的一羣文武官吏想用來做九一八事變以後滿洲局勢的解決方法，不能認爲人民自動的及真實的獨立運動。所謂滿洲國政府之政治及行政權，全在日本官吏及顧問之手；一般人並不擁護此政府而只認爲日本人的工具。於是一九三二年一月大會報告書的結論，要求國聯會員國儘速在法律及事實上不承認滿洲現行組織，亦不對於滿洲事情採取單獨行動。直接造成這個偽組織之日本，首先承認，原不足怪。最可怪的是參加國聯大會決議而受其拘束之會員國中，亦有薩爾瓦多、義大利及德意志三國承認滿洲偽組織。他們此種公然違反公約義務及正義，承認侵略事實之行動，是決無可恕的。今後如再有任何國家承認滿洲偽組織，及而華北中偽組織，則不但不是破壞公

約及國聯決議，並且帶成去年十月六日國聯大會決議所要求禁止的有害中國抗戰進行之行爲。對於他國這種承認日本武力侵略事實之舉動，我們只有一方面要求國聯的確實，同時自己採取報復手段。

我們雖然要反對並防止他國承認偽組織，我們自己對於偽組織的立場更要詳明堅定。不承認偽滿洲國組織等國宗旨，在本國方面，已迭經中央直接間接宣布。不過我們對於國內一切偽組織不能僅以消極的不予承認了事，還要積極的加以掃除。第一是我們否認并取消偽組織的本身；其次我們要否認并取消他們一切對內對外之行爲。據句說，我們的立場是既有日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織，不但其地形應予否認及取消，並且他們的一切對內對外之行爲，亦當宣佈無效。在中國領土內，無合法性之政治組織，其行爲當然不能發生法律的效果，對於我們國家更無拘束力。例如在任何偽組織存在期中，如果與外國或外國公司私人訂有協定或契約關係，這只是一羣私人對外之僭偽行爲，我們決不能承認；因之，在

偽組織消滅之後，外國當事者不能期望中國接受這種非法行為的效果。對於中東鐵路之非法處分，我們已經提出抗議，並保留中國的權利。今後遇有其他同類性質之事項，我們應當有更堅決的表示及更有效的對待行動。對於偽組織的對外行為，我們的立場如此，對於他們的對內行為，亦不能有例外。所有偽組織在內政上之一切舉動，無論涉及國家財政處分成人民權利，在法律上都是無效。中國將來都是不能承認的。惟其如此，我們自己對於一切有涉及承認偽組織之嫌疑的行為，務求避免。我們抗戰的努力，原以爭得國家領土主權及行政完整為目的；決不能把承認偽組織作為一時和平之代價。在維護這個不承認之原則上，不容有地域之分。對於滿洲偽組織之方針如此，對於華北一類偽組織，更無容寬之餘地。

總之，不承認偽組織，不承認依武力侵略造成之事實，是我們外交根本的立場。對於涉及自己國民利害關係之問題，我們的原則如此；對於世界上他國的事情，主張亦無二致。我們本此原則做下去，直接為維護國家民族的基本權利，間接即所

以促進世界之正義與和平。

抗戰建國綱領關於外交之項，微言大義，大致如上所開述。上述各點，實構成中國外交的基本原則；分之固各自成一原則，綜合起來而精神仍是一貫的。那就是說，本國家民族獨立自主之立場，以求世界之正義與和平。這個精神支配我們抗戰期中的對外政策，也就代表我們建國的外交大政方針。

第三章 九一八事變以後之中國外交

國民政府之外交，當以「九一八」事變爲劃分時期之界點。民國二十年以前，國民政府外交工作，集中在廢除不平等條約的交涉上，雖則對日對俄的關係，同時亦形成重要的外交問題。從民國十七年五月至二十二年半年之間，與國民政府訂新約者，有美德瑞比丹荷諸國。法而十二國：他們都承認中國的領我自主。查比丹荷西五國之新約，則於承認中國的領我自主外，並承認中國對於各該國人民行使法權，換句話說，即於：讓在華之領事裁判權；中國則以允許他們的人民在華內雜地居及所管土地爲交換條件。聞德自主最後係十九年五月中日協定的訂立而完成。至於領事裁判權的廢除，則尚待與英、美、法、蘇國交涉。而這步交涉，則進行困難；並且在這些國家未承認領事裁判權以前，就是已經承認了中國法權自主之諸新約，亦不能實施。於是國民政府於十八年十二月二十八日宣佈撤銷領事裁判權，而於二十

年五月四日公佈管轄在華外人實施條例，定於二十一年一月一日實行，表示單獨取消領事裁判權之最後決心。

「九一八」事變發生以後，不平等條約的廢除工作驟然停止，五月中公佈的管轄在華外人實施條例，竟於同年十二月二十九日由國民政府自願宣布無期的延期。從此國民政府外交的全副精神，集中於對日問題上。所以就大體上看，「九一八」事變以來國民政府五年間的外交，可說是對日外交。在這個時期，中國外交的全部活動，都以解決中日問題，應付日本侵略為中心目的。其間中歐的恢復邦交。拉西曼領導下的國聯技術合作，李滋羅斯的來華，中英的經濟合作計劃，都只是對待中日問題的側面外交策動。所以今日如果要檢查或研究國民政府外交的話，自然要在對日外交上看眼。

「九一八」事變以後，國民政府對日的外交方針，可以分出三個大轉變的時期。從民國二十年「九一八」事變以迄民國二十二年五月塘沽協定，為第一個時期；依

賴國聯的干涉，是爲這個時期對日政策的特徵。事實是：「九一八」事變之後，中國即時依盟約第十一條，出訴於國聯，國聯亦即迅速開始積極活動，以期依國聯的干涉，制止日本侵略行動，解決中日爭端。其時中國全國的視線，彙注於日內瓦。國民政府固然偏重國聯方面的外交活動，一般國民亦決然反對任何對日直接交涉之主張或企圖。及至國聯屢次勸告日本從東三省撤兵無效，最後經過李頓調查團的調查報告，由國聯大會於民國二十二年二月通過大會報告書而日本仍然拒絕接受國聯的建議，反而擴大軍事行動之後，中國對於國聯的干涉效力，乃由失望而走到絕望之境。實則民國二十二年是中日關係最緊張的一年，也就是國際政局及國聯地位最危急的一年。二月中國聯大會全體一致通過的報告書既被日本拒絕接受，三月十七日日本且宣布退出國聯。加以日本對熱河及長城之軍事行動節節發展，而中日間乃有五月十一日訂立之塘沽協定。塘沽協定表面上雖只是一種軍事性質之地方協定，但是它的政治意義及效果則是很重要的。國民政府簽定此項停戰協定，等於宣

使中國至少暫時不以武力去收復東北失地。并且這次中日協定，不似往年淞滬停戰協定之含有國際干涉的因素，則更懸極可注意的轉變，事實是：國民政府已覺悟國際助力之不可恃，決定拋棄國際方面的積極活動，而企圖在對日外交的方略上別開途徑了。於塘沽協定之後，中國對日外交，進到第二個轉變時期。

在第二個時期中，中國對日方略，側重華北地方交涉為特徵。國民政府於長城戰役之後，在華北設立「北平政務整理委員會」以作對日的緩衝機關，而側重於使中日交涉移付地方辦理。當局或以公認此舉一方面既可以避免國人所反對的中日直接交涉之形式，減輕政府的責任，同時亦可以解決中日間許多小問題，暫時安定華北的局勢。但是這種遷就事實，籌備時局的辦法，行之兩年，惡果畢現。在一方面，日本軍部，依其對華北當局之壓迫與煽惑，一步一步的獲得日本所需要的利益和地位。而我們的中央政府，對國民仍然不能免除應盡之責任。而在地方方面，日本政府則正可以利用彼邦的軍官及浪人在華北地方之無責任的行動以奪取權益，而

在外交上仍可對中國政府高唱中日親善。及至民國二十四年夏間所謂何梅協定傳出，中央軍實行撤退。繼以華北自治運動發生，中國政府乃覺稱華北政策的失敗，而在外交上不得不改弦更張，以應付中日關係的新局勢。同年冬季，中國的中央政府大改組，而在日本方面，隨後亦發生「二二六」空前的大事變，以致內閣更迭，而所謂「廣田外交」的大政策，一時似乎將重新以實現。在中國方面，國內情勢的改善，及國外幫助的希望，都有以增強國民政府的地位和自信力。這自然亦不失為國民政府在對日關係上，開新局面的良機。於是民國二十五年中，乃有所謂「中日邦交調整」之大政方針，付諸實行，而國民政府的對日方略，乃轉趨到第三個時期。

第三個時期的外交，以企圖調整中日關係全部為特徵。在這個時期中，中央政府雖然負責任的開始對日直接談判，以謀中日關係之全部調整。在國民方面，亦不聞再有反對直接交涉之有力的呼聲。這時候似乎舉國上下已齊同感，覺得中日問題

的僵局不容再繼續下去，如果彼方有誠意改善中日關係，我們亦不妨與之結一總賬。但是這個新方略在原則上雖無可議，而實行上有無成功的希望，第一要看日本政府究竟有無誠意根本改善中日邦交；其次要看日本政府有無能力控制軍部，尤其是華北駐軍之行動。事實上，中日邦交調整之談判，開始舉行於成都、北海，以及漢口、上海事件相繼發生之緊張的空氣中，世及對於中日談判之前途，始終即不敢作樂觀。從張外交部長與川樞大使開始談判，以迄綏遠戰事發生為止，中日談判前後舉行過七次。最初形勢很惡，尤其在九月二十三日第三次會談之後，一時大有交涉決裂之險象。中間經過十月初日本外務省約榮島局長來華，及川樞大使與蔣委員長會見，局勢緩和下來。然即日本談判關係雖然仍繼續多次，而迄無具體的結果表現。依中國外交部發言人發表之談話，可以知道日本代表在調整兩國邦交談判中，雙方對於所提出之具體問題，未能達到一致之結論。尤其日方所提華北五省特殊化及中日防共協定之兩個最重要問題，在中國方面決難考慮之可能，而中國所提的

消滅防礙觀察等地方行政完整的狀態之條件，亦不爲日方所接受，久已是公然的秘密。不過當時日本方面仍然宣傳中日談判已經成立有具體的解決之說，謂交涉中各問題，內有五項，即：中日航空聯絡，中國改訂入口關稅，取締朝鮮人之非法行動，聘用日本顧問，取締排日等，已經雙方在原則上予以同意。但是後來從中國方面半公式發表的說明，則知漢城是屬於上述五項比較次要的問題，中國方面亦只是認爲可以考慮，而並未承諾任何確定的解決。全盤說，所謂調整中日國交之談判，終於未有何等具體的結果。然是在日本方面，言論界及政黨，甚至政府內部，亦早已有公然承認日本外交失敗，主張停止談判而另開途徑的。綏遠戰事發生，加以青島日兵登岸；中日邦交調整，判陷入停頓狀態。及至十二月中西安事變發生，局勢根本一變，日方也要觀望形勢，重定對華方針。

西安事變的突發及其意外迅速和平解決，自然影響日本對華政策及態度的變動。彼時日本政府態度可以轉強硬而對中國爲進一步的實力壓迫；他們的態度

也可以轉義和面談對華成立妥協。隨後半年間日方言論及事實所表示的，最初似乎採取後項態度之傾向較為明顯。日本似已認識了中國國民黨統一性及其國民政府統治全國的能力，而感覺利逼之太緊，反抗更甚。國際環境似亦不容日本再有公然推進對華侵略政策之自由。於是民國二十六年開始以來，中日關係一時似乎頓呈好轉之象。日本經常考察團的來華，林內閣外相佐藤氏對華新政策的宣布，都表示日方對華態度的轉向。其後日本內閣雖又更迭，廣田或長外交，而其對華方略，或與林內閣所採行的相差不會太遠，則是最初一般人所認定的。

當時日本對華方略的新傾向，已經表現的，似乎是：第一、放棄硬幹方法而採行緩和手段。第二、避開政治問題而講經濟合作。第三、停止在華之正百活動而先從事於歐美方面之側面外交。日本的外交已經取得日德協定及日義協定之兩項結果，隨後又在倫敦進行日英合作的交涉。在這種新趨勢之下，中國的對日方略自然也要重行考慮。於是我們可以說，從民國二十六年開始，國民政府的對日外交，應

當是到了第四種轉變的時期，究竟轉變到甚麼方向，一時尚不明白。無論如何，以前用過的地方交涉辦法，嗣後不能再成問題。而所謂中日邦交之全部調整，已很少實行的希望。中央的政策如果不願長在徘徊歧路的話，非得決定一把新的動向。其時倫敦英帝國會議中，奧斯大利亞總理提出來的太平洋不侵犯協約計劃，似乎指示了我們一個新途徑。在這一方面，我們的外交行動，似乎是值得致力處。不過太平洋不侵犯協約無論出何形式，關於所謂「滿洲國」問題，中國的立場須必絕對維持，則亦是隱著所具有之同感。

及至去年七月廣濟橋事變驟然發生，和平絕望，中日事件之外交的解決，已不能成問題。但是中國一方面作備戰之決心，同時仍不吝在外交上為最後的努力。終以鑑於日本禁止境之侵略，乃決定自衛，從事抗戰，而中日間「不宣戰的戰局」成立。

第四章 中國之外交路線

第一節 可能的出路

全面抗戰開始以後，中國從外交上求出路，自然要選所謂國際路線，英美路線，德義路線，蘇聯路線等等。我們第一期望國際援助，是再自然真的事。在過去，國聯有保護會員國領土完整，制止侵略戰爭之義務，對於日本對華的侵略戰爭當然要起來干涉。其實中日問題已經受過國聯的處理。「九一八」事變發生以後，中國即援引盟約，出訴於國聯。國聯依照盟約第十一條及第十五條，進行勸告及調解的程序。國聯曾經派遣調查團來華調查中日爭端實況，作成報告書。國聯大會於一九三二年二月通過中日高麗報告書，提出對於中日爭端解決之建議，並且重申不承認滿洲偽組織之原則。國聯為準備實施上項報告書的建議而設立之諮詢委員會，繼續存在。所以自中國因日本無止境之侵略，實行自衛抗戰以後，國聯在法律上

道義上，均當採取適當之行動，以援助中國。

但是事實上，從國際方面，一昨不能希望有何等有效之行動，自始亦很明白。從一九三六年義阿戰爭結局，對義國裁失敗之後，國聯的權威，一蹶不振，殊無再度嘗試制裁手段之勇氣。況且國聯自身并無組織的實力，它的行動，全靠少數強有力的會員國支持。如果國聯對中日戰爭有所舉動，必是英法列強的政策傾向於切實負責支持國聯，制裁日本。然而這是抗戰初期不可期望的事。在這一層上，我們連義阿戰爭開始的局勢都比不上，因為在極一個場合，尚有直接威脅意大利勢力威脅之英國。特別要制止義國侵佔行動，而祖護阿巴西尼亞。

國聯固不可恃，英美路線又如何？此處所謂英美路線也是一種習慣的說法，實應應當分別英國外交與美國外交考慮，因為兩國外交的傳言及其對華的利益關係，并不是完全相同的。但是無論如何，在對日抗戰上尋求與國，首先總歸不拉英美或英法，不拘他們是共同行動或單獨行動；一則因為他們都是民主主義的國家，應

常立於反侵略的陣線；一則因為他們都是五國公約國，有主張維持中國領土完整原則之權利及義務，英法并且是國聯最有力的會員國，應當負起維護盟約及國聯議之責任。至於他們在遠東之權益，都是直接受日本侵略政策的威脅，更不待說。所以對於日本對華之侵略戰爭，他們於理應當起而干涉，而在事實上亦似乎勢不得不出來干涉。我們在全面抗戰進行上，對於這方面之期望及外交上的致力，也是當然的事。但是事實上，這方面可作的希望亦很少。因為美國政治界始終有一派孤立主義者在外交上對政府之肘，以致他們對於遠東的戰爭，對於日本的侵略，不敢表示堅定的態度。孤立主義派今天在實施中立法及撤退在華僑民，他們要求對避免捲入戰爭旋渦，那裏談得到積極的援助中國，制裁日本？英國在遠東之利益，感受日本侵略政策的威脅，較之美國更深，似乎援助中國之心應當更切。實則在全面抗戰開始以前，英國在財政上經濟上表示幫助中國，已給予中國在抗日政策上以不小的鼓勵。但是英國對遠東之政策，有其特殊複雜矛盾的性質，很難得其澈底的實行。

援助那一國而打倒他。加爾正多事，英國有援助日之心願，也沒有在這東之行動自由。於是抗戰之時期，英國方面的英亦助亦不希冀。至於法國，不但在遠東之利益關係不如英國之重大，而且其遠東行政之力量亦遠較英為微弱。在制止日本侵略政策上，沒有英國負責領導，法國的單打行動，更不能成問題。

亦有人確於中德時多年之好友關係，及德義對華軍事顧問與軍火供給的助力，主張索性依德義以對日。這小是說希望德義共同制裁日本，而是說利用德義對日的關係以影響日本或挾持日本，使之停止對華侵略。德義却不願放棄其在華之有利地位，便應當設法阻止日本在遠東之禁止境之侵略發動，因而德義兩國對於他們和日本成立的防共協定之重視，似乎遠過於他們在華的利益。而日本之勾結德義以抵制其他第三國際的活動，亦無所不用其極。於是所謂德義所察，更是顯然此路不通。其實，在抗戰進行中，義國已經公然袒日，就如何維持德國舊有的軍事顧問關係及軍火供給，亦都成問題。不過德國最初對中國無惡意，尤其不願中日戰爭延

長，亦是實情；所以德國駐華大使在企圖斡旋中日和議上，有過相當的活動。

在中日戰事中，最能直接有效的援助中國的，當然要算蘇聯。而從蘇聯在遠東之地位上打算，在這個關頭，出來援華抗日，似乎也是國策上自然的動向。事實上，全面抗戰開始不久，中蘇之間即於八月二十一日成立多年希望訂立的中蘇互不侵犯協約。這個協約的成立，表示中蘇外交上進一步的接近，杜絕對於中國加入防共協定之引誘，而引起人們對於中蘇將來再進一步的共同行動之希望。在抗戰開始時期，蘇聯出兵，至少外蒙出兵之說甚囂塵上，一若實有其事也者，則當時國人一般對於蘇聯援華之熱烈期望的心理，可以想見。但希望自希望，問題究竟不如人們所想像的那麼簡單。第一，蘇聯根本的不利於即時對外發生戰爭，能避免對外衝突，總是設法避免。觀於薩彥挑事後前蘇聯政府關於滿蘇邊境問題之交涉，對日如何的屈從，便可窺見其中情勢之一斑。這種事實，大約也就日本所認為蘇聯的弱點，爲日本在遠東發難最可利用之一個機會。第二，就令蘇聯有宣援華抗日，不惜參加戰

事，亦尚須顧慮西方國境的危險，因為希特拉久已露布侵略蘇聯領土之野心，而且德之期，又有共同防共協定。假若蘇聯與日本在遠東衝突，不能保西方的德國不出兵以搗其後。東西兩面的夾攻，是蘇聯所最懼怕的一點，而這一層顧慮，已足以牽制蘇聯，使之不敢在遠東有大舉動。不錯的，蘇聯與法國之間年來已成立有互助協定，似乎在中俄戰事發生之場合，蘇聯可以依賴法國以牽制德國。不過法蘇互助協定，是否適用於從遠東發生之戰事，已經成問題。並且法國就令有義務執行互助協定，助俄攻德，亦尚須顧慮歐洲其他國家的掣肘，而並沒有完全之行動自由。尤其義大利，從其對德對日之外交關係上以及其歐洲之政治的立場上推想，必不會袖手傍觀，而將乘機搗亂，似可預料。所以法國即欲有所舉動以助俄，自然尚要先審察英國的態度。如果對於英國之應援行動無把握，大約法國亦不肯冒對德甚至對德蘇兩國之戰爭的危險。至於英國之是否肯在西方援法制德，因而在遠東鼓勵蘇聯援華抗日，則問題更不簡單。英國亦是極不利於發生戰事之一個國家；她決不肯輕易捲

入遠東軍事旋渦，以至引起歐戰。并且英國。至少保守黨方面，對於蘇聯之信任，或許尚遠過於對於日本之憎惡，因而決不願鼓勵或贊助蘇聯以打倒日本。儘管他們對於受日本侵略之中國是表同情的。就令英國有意鼓勵蘇俄，援助中國，她的實力亦尚難兼顧歐洲與遠東兩方面之戰事。因之，英國非得到美國之實力合作，似乎在遠東亦不容易採取有效的行動。然而在孤立主義得勢之期中，要美國政府積極干涉遠東戰事，明明又是極少實現之望的事。國際關係之複雜如此，抗戰最初希望蘇聯出兵援助中國，而終於失望，自不足怪。不過由此更可證明，在對日抗戰上，國際援助問題殊不簡單。我們希望得到某一國的積極援助，而不同時顧及其他方面之關係，也許那項援助，終於得不到。外交之需要多方面的活動，這亦是一個理由。而在他方面，我們亦不可忘記，國際政治亦不能委諸命運主義，有時候依人爲的或自然的程序，亦常常可以發生意外的變化，以致完全轉移勢局。從這一點着眼，我們對於一時令人失望的國際援助，亦不必完全失望。就是美國的孤立主義，亦

不是能永垂不朽的政策。誰能擔保美國人民不有一天決然拋棄孤立主義，而積極干涉遠東戰事？美國國民具有偉大的性格，有時理想與感情打動他們，也可以發生莫大的政治力量。一九一七年美國之對德宣戰，積極參加世界戰爭，便是歷史上很好的實例。其實這次中國對日抗戰以後，美國輿論一致對中國表同情，政府的外交態度已大有轉變。去年十月五日盧斯福總統在芝加哥之沈痛的演說，公然指斥侵略國破壞和平，蹂躪人道之行為，主張聯合努力以保和平，已經表示美國脫離孤立主義政策之第一步。假設再有第二次或第三次的巴爾塞一類的事件發生，便很難說美國的輿論不會有如此根本的轉變，致美政府容易採取進一步有效的行動。所以一般主張的外交上甚麼路線問題，固然並不那樣簡單；同時對於將來可能的國際變動，我們亦無絕望的理由，要看我們能否抓住機會，及外交上的努力如何耳。最近（本年六月十六日）美國參議院通過該院外交委員會委員長畢德門氏所提譴責轟炸平民之不入道的行為案，已可表現美國政界態度的轉機，也許可希望美國尚有進一步的實

際行動，再如禁止飛機及汽油輸出供給侵略國一類辦法。像這一類的機會，我們隨時遇着，便應當敏捷的抓住，而在外交上為適應的活動。

第二節 現實主義的外交

在最近國際關係中，所謂現實主義的外交，要算是風行一時了。德國的希特拉於改組軍部後勿然宣布承認滿洲偽組織，而以為這是一項既成的事實。實則希特拉在合併奧大利之辯明中，即公然自命為「現實主義者」；他的外交向來一貫的基於現實主義，似無疑義。義大利是在強國中（除日本外）首先承認滿洲偽組織者，而這次對於德國之合併奧大利亦率先承認，德得希特拉的感謝，自麥索里尼視之，世間最重要的事，莫如承認既成的事實。現實主義的日本外交家，早已關於阿比西尼亞問題對意大利妥協。而波蘭之由法國一與國變為德意志的同黨；比利時之放棄對法同盟而宣布回到中立政策；都足以表示現實主義外交的得勢。最重大的外交變化

，倘要算本年英國首相張伯倫之決然採行英德妥協政策，毫不措以承認讓併阿比西尼亞爲妥協之代價。張伯倫此舉，真是現實主義外交之登峯造極。阿比西尼亞問題實在就是英德的直接利益衝突，而同時又是國聯依據決議制定之大案之一。義大利合併阿比西尼亞，英國既可以承認，那末，德奧合併之被英國承認，更不足怪了。因爲這些都說是既成事實，無可挽回的！

人們設爲現實主義的外交與理想主義的外交之分別，好像前者看重事實，後者則否。其實一切的外交都以事實爲本，未有外交而不認事實的。真正的分別，不外是，理想主義的外交，多少總要講信義，講道理，而所謂現實主義的外交，則只講利害。爲顧自己的利害，可以拋棄條約義務，漠視法律正義，乃至推翻自己參加的國際決議，犧牲他國的利益或生命，亦所不辭。國際上利害關係常常有變動的，於是現實主義派便不惜以今日之我與前日之我終戰。結果是，所謂現實主義的外交，是直流於投機主義的外交。而就具體的方式說，理想主義的外交，現在實與國聯組織

之和平機構及集體安全制度相連繫；而所謂現實主義的外交，則回到舊式的合縱連衡政策。白蘭對羅維因中日問題及阿問題遭受致命的打擊後，理想主義的外交，幾乎一蹶不振。現今列強的外交，大部分受現實主義的支配，已很明顯。問題是：第一、列強現實主義的外交，今後是不是將充分應用於遠東問題？其次，在現實主義之潮流下，中國的外交態度或方略是不是要重新考慮？

對於第一個問題，大約可以作肯定的解答。國聯的決議及美政府的宣言，儘管不許承認非法造成之事實狀態，可是英德兩國已次第將滿洲偽組織當做既成的事實予以承認。英國既為滿洲的權益，不惜激瀆國聯的決議，而承認河北西尼亞之合併，誰能保她不會對日妥協起見，他日又步英德之後塵而承認滿洲國？滿洲之落於日本手中，原非英國人士，至少保守派，所重視。若是作為對日妥協之條件而承認此既成的事實，則更非不可能。如何應付此可能的事態，則是今後我國外交上最需要考慮的一個問題。

對於第二個問題，不少的人或許亦傾向於作肯定的解答。他們以為過去中國的外交，過於看重國聯，依賴英義，高談法律，條約，正義，人道，通不顧事實，實在是失策。現在英國已經根本趨更外交態度而與義德諸國妥協，中國的外交又何妨乘機變更傾向。而走現實主義之路呢？義德兩強，依共同防共協定與蘇東的日本勢力相連繫，不利於中國。聯絡德義，也許是減少日本勢力之一法。而聯絡之代價，則當然要遷就義德利益，而承認他們已得到的既成事實。於是對於德而言，我們要承認德奧之併合。而就對義言，我們也要承認義大利合併阿比西尼亞。所謂現實主義的外交所要求於中國者如此如此：驟視之，好像很檢敏而得計，可是仔細考慮起來，則知問題并不如是之簡單。現實主義的外交原藉投機性。外交上有實力為後盾的強國，可以自由運用投機的外交；而弱國則不可以冒投機外交的危險。今日中國如果效英國遷就義大利的辦法，公然承認阿比西尼亞的合併，首先就失去國際的同情而損壞自己的立場，結果仍未見得得到德的好意幫助。中國可以承認義德合併

阿比西尼亞，難道他國就不可以承認滿洲偽組織的存在？至於德奧合併與奧大利問題，性質又稍不同。德奧之併合，本來屬於民族統一問題，是一種自然的程序。雖則希特拉國社黨極端的做法，令人寒心或厭惡，然而合併究竟遲早必要實現的事實。對於這個既成的事實，英法既都不拘泥於條約的限制，而依駐奧使館的正式撤消，表示承認；在中國自無拒絕承認之必要。這個順水人情總得做，不過形式上亦不必做得太熱鬧，致令人感到我們的趨炎附勢。

總之，現今中國的外交有中國的立場，總得維持。我們的立場是領土主權的尊重；我們決不承認任何非法手段所造成之土地或政治局勢。決不承認既成事實可以構成法律的根據。我們對於有關自己的問題如此看法，對於他國的事情也應當是一貫的主張。在世界上維持公道，也就是為維持自己的立場，並且中國的外交，在原則上總是要趨向集體安全；因之，我們總利於保持國聯的建築。關於這層，此次國民黨臨時全國代表大會通過的抗戰建國綱領，已經定下了一個方針。該綱領第四項

規定：「對於國際和平機構及保護國際和平之公約，盡力保護，並充實其權威。」所以一切反國聯主義的表示，一切減低國聯或其他和平公約權威的行動，中國都不可以參加。外交原則於廣結與國；我們的外交，現在固不妨本着一定的基本方針，為多方面的活動；但是決不可以無方針或方針不定的從事於東摸西索。如果有人認為在現實主義外交盛行的現今，我們有重新考慮外交的面向之必要，我們以為步趨應當特別慎重；無論如何，我們不可過於拋棄我國外交的立場，走向投機之路。

第二節 集體安全

在近代國際關係上，同盟，均勢及軍備競爭，成了普遍而相關聯的現象。也就構成列國各自維持生存獨立或權力的共同制度。弱國大都賴均勢以維持生存與獨立。例如歐洲的小國像比利時荷蘭之類，介在強國之間，隨時有可被兼併的危險。然而從十九世紀上半期以來迄於上次歐戰發生、百年之間，能維持生存，不能不說是

受均勢之賜，雖則他們的國民亦有充分自衛的決心和準備。強國之維持國際優勢或霸權，亦有利用均勢的。例如英國的外交傳習，便是以維持大陸之均勢為一個基本政策。任何大陸國家凡有權力強大至於破壞或搖動歐洲均勢的，英國必設法連合其他國家加以制止或打倒。拿破侖一世的法蘭西帝國因此崩潰；威廉二世的德意志帝國亦因此失敗。又有些極端軍國主義的強國，相信武力萬能，專事擴張軍備以爭雄於世界，因而激起他國奮抗的軍備競爭。同時，無論弱國或強國，為共同防禦或侵略的目的，亦常致力於廣結與國，以增強實力，於是在國際社會造成許多同盟或協商體系。實言之，近代國際政治，是以均勢、同盟及軍備競爭三位一體為基本特徵。這個制度對於維持歐洲乃至世界一世紀長期和平，不無效力。不過那種平和不是真正永久的平和，而只是一種特具危險性的武裝平和。武裝平和，平時對於各國民負担奇重，而且造成國際不安的心理。各國民精神的疲倦，物質的競爭，積之既久，總有破裂的一天；而一旦破裂，則不可收拾，一九一四年的歐戰，便是在這樣的國

際局勢之下發生，而那次戰禍之慘且廣，也是長期的武裝平和必然的結果。經過歷次戰禍的教訓，有心世界平和之思想家政治家，深有感於武裝平和的危險，如道同盟，均勢，及軍備競爭，不是長治久安之道，而認為有幡然改圖，根本改造國際政治之必要。改造的理想是在將列國之生存獨立及國際平和，建設於集體安全之廣大基礎上。

一九一九年巴黎和會創設之國際聯盟以及一九二八年在巴黎訂立之非戰公約，便是實現這種理想之國際制度。在這個制度之下，各國不容再結同盟，也無所用其均勢；軍備的規模則一般的受限制。這是集體安全制之幾項消極的效果。

自積極的意義說，集體安全這一個國際制度，至少包含下列四項要素。

- (一) 國家與國家之間凡有爭議，悉依仲裁，國際法庭或其他和平方法解決。
- (二) 國家相互尊重並保障領土完整及政治獨立，而否認一切侵略的戰爭。
- (三) 國際社會有一個共同組織，負處理國際爭議及制止侵略戰爭之責。

(四) 對於侵略戰爭之受害國以及參加制裁侵略國之國家所有損失及危險，予以各別的及共同的救濟。

在這種制度之下，就令是侵略主義的國家，亦應當很少自由行動之機會；國際社會亦不會驟然的遭凶戰爭的爆發，凡屬和平主義的國民，則只須維持一定的一般標準之軍備，可以不受過重的軍費負擔的壓迫，而專致力於文化經濟等等事業的發展，集體安全公約參加的國家愈多，施行的範圍愈普遍，自然這個國際制度的效用愈大，和平理想愈易實現。

近年來國聯的權威不振，巴黎公約徒成具文，而外交的合縱連橫及軍備競賽又成爲國際社會普遍的現象。尤其經過中日事件及意阿事件兩個大問題處決的失敗，國聯充分暴露其無能。而會員國之傾土安全失其保障。加以最近所謂現實主義的外交流行，似乎國際社會又回到歐戰以前之武裝和平的局面，而一九二零年以來企圖建立的集體安全組織快要全部崩潰了。不過現時的事勢雖然如此，我們究不必過

於悲觀，至對集體安全制裁絕望，集體安全之現實組織終令崩潰，可是集體安全之理想終久是不可磨滅的。文明人類的命運和幸福，所繫乎今後國際政治的傾向者很大。國際社會如果真能建設集體安全，和平乃可期望；如其又回到舊式的同盟均勢政策，則只是陷入國際無政府狀況及戰爭之途徑罷了！

至於我國自身，從國家實力及國際環境上打算，自然亦只有擁護集體安全為外交的基本原則。中國向來列於弱國之林，而位於日俄兩大強國之傍，時時有受侵略之危險。在過去數十年間，我們以積弱不振之國民，在十九世紀末期以來猛烈的帝國主義的競爭世界，經過歷次的戰爭或國際危機，猶能苟延殘喘，明明是賴有列強在遠東之均勢。實言之，過去我們的安全，實建置在列強均勢之上。不過這種安全所依據之基礎是很薄弱的。一旦遠東均勢破壞或動搖，危機立現。一九一四年歐戰期中之日本二十一條的提出，一九三一年世界經濟危機中之九一八瀋陽事變的發生，以及去年盧溝橋事變以來之日本對華戰事，都是給予我們國民最重大的教訓。我

們知道均勢不可靠，自然第一着要講自力更生。但是無論我們如何發憤圖強，中國的武力在時期內，決不能趕上他人；而且從國家的經濟狀態上着想，我們要參加列強無限的軍備競爭，不但不可能，也不值得。人們也許以為我們可依對外國同盟的締結，以補救自己武力的不足。但是要知道，同盟與軍備競爭又是相闕違的。一國如果沒有強大的軍備，也莫想得到有力的同盟。為履行同盟的義務，國家常有隨着國際情勢的緊張而繼續擴軍備之必要。今後中國如走到同盟政策之路，我們非得準備進入軍備競爭的旋渦不可。然而無限的擴張軍備，究不是我國可以實行之良策，則已如上所述。所以歸結起來，在中國自力更生之努力上，我們仍不能拋棄集體安全之理想。其實就我國實際地位說，集體安全不但應為政治的終極理想，並且應作為今後外交政策的目標。因之，凡構成集體安全基礎之國際組織，巴黎公約，以及其他和平公約，都是我們所要繼續維持而且發揚光大的。關於這一層，我國外交的基本政策已經穩定，這次中國國民黨臨時全國代表大會通過自抗戰建國綱領，

其中關於外交之一項，即規定：「對於國際和平機構及保障國際和平之公約，盡力擁護，並充實其權威。」國際和平機構及和平公約之擁護與充實，便是建立集體安全之根本要圖。

以現代世界交通之便利發達，人類經濟文化等關係之密切，文明國家民族所組成之國際社會，本來已具有一種社會連帶關係。一個國家，一個民族的問題，常可以牽動世界全局。反之，國際社會共同的安危休戚，對於各國家民族也都有利害關係。尤其現時遠東的中國問題特別富有國際性，一般的說來，中國問題構成世界問題的一部分；同時世界大局也就時時影響中國的地位或運命。完全離開世界而講解決中國問題，在今日確是遠反時代之思想。對外政策上的孤立主義不適用於中國，就是因為事實上中國不能孤立。我們國家理想的目的和平與安全，可是和平與安全，決不是僅依消極的自衛手段可以達到的。真正的和平與安全，尚有待於積極的組織。換句話說，惟有在國際組織下的集體安全，才是達到國家民族安全之路。

今後我們甘建立集體安全上與世界文明國民共同努力，一方面謀世界全局之和平，同時即所以求自國之安全保障。自中國的立場言，集體安全政策與自力更生主義，決不相抵觸。如果有人懷疑這點，則不妨一讀臨時全國代表本會宣言中間關於外交方針之一段。「惟有當爲世界先進國家告者、世界和平不可分割，一部分之利害，即全體之利害，故每一國家謀世界之安全，即所之謀自國之安全。不可不相與戮力，以致力於保障和平，制裁侵略，俾東亞已發之禍，終於遏止，而世界正在隱憂中之危險，亦於以消弭，此不惟中國實受其益，世界和平亦繫於此矣。」在中國自力更生之進程上，我們期望於世界友邦者，如此。從而可知今日講集體安全，決不是捨自力更生而倚賴國際，而只在含有組織的共同安全，來變化個別的安全。

第五章 抗戰以來之國際局勢

九一八事變發生之後，我國政府一直忍辱負重，無非想依平和方法，求中日問題的解決，及至去年七月盧溝橋事件發生，日本節節進寇。我們鑑於日本無止境之侵略，始決定爲自衛而抗戰。所以這次全面抗戰實出於不得已，而其意義是誠如國民黨臨時全國代表大會宣言所云：「從中國立場言，則爲捍禦外侮，爲國家民族爭取獨立生存；從國際立場言，則爲維護條約之尊嚴，對於破壞條約，甘爲戎首者予以堅決之抵抗。」

所以抗戰以來，全世界愛好和平之政府與國民，無不公然表同情於中國而指斥日本的暴行。這種道義上之同情與援助，確是我們民族在艱難困苦之抗戰期間得到的莫大的慰藉與刺戟。而從抗戰之實際上說，國際的援助自始亦算作勝利的條件。我們既不能有優勢的武力，迅速打敗日軍，則只有作長期的抗戰，希望一方面消耗

日本的兵力，一方面等待國際間有利於我之變化，以爭取最後的勝利。

在抗戰進行中，國人一面關心前方軍事的发展，同時亦不斷的注意國際政局的變動。每遇世界上尤其在歐洲有重要事變發生，我們每時就要考慮到抗戰前途所受的影響。抗戰以來，從中國立場上看，最關重要的國際局勢的變化或發展，迄今有過兩次。

第一次是去年十月由國聯大會決議及美約締羅斯福氏在芝加哥演說而發生之九國會議的開會；第二次是表現在德國宣布承認滿洲偽組織及英國首相宣布開始英義談判，外長艾登辭職，兩個同時發生的事變時候。在第一次的局勢之下，一時國人非常樂觀，滿以為抗戰工作不難依即時得到的國際助力以達到勝利的結局。在第二次的變化之場合，即最初一般人頗感覺國際局勢的逆轉，不免陷於悲觀之苦境。

然而事實是，第一次人們樂觀，結果是大失所望，而第二次的悲觀感覺，亦未見得能反映國際事勢的真相。不錯的，德國元首希特勒拉於改組軍部後，突然變更外

交程度而承認滿洲偽政權，是爲我們的敵人增長聲勢。英義的妥協涉及阿比西尼亞合併的承認，是爲英國外交上拋棄道義而偏重實利主義，在國際政治上爲開倒車；而外長艾登的去職，表示集權安全的理想派失勢，國聯機構與信仰的動搖。這些似乎都是最近國際變化不利於我國抗戰之可能的效果。

但是就一般形勢看，最近的國際變化，對於遠東問題未始不有可作樂觀的一面。英義妥協雖然有離間國聯，拋棄集體安全之嫌，然張伯倫的政策有安定歐洲的效果，則固不可否認。以前英國在遠東地位之困難，大部分由於受歐洲政局之牽制。實則義大利加入日德反共協定，表面對俄，實際則是日本勾結義國，牽結英國的作用。今後歐洲安定，則英國在遠東自然增加了發言或行動之自由。所以英國於安定歐洲之後，轉而向遠東開始活動，亦屬意中事。

要明白英義妥協對於遠東局勢之影響，先要了解英義妥協之意義。於是對於最近數年間歐洲列強勢力競爭，國際關係的變動，便加以檢討之必要。

一九三三年一月德國國社黨領袖希特拉執政，一九三五年十月義阿戰爭發生，這兩個事實實稱成近年來歐洲政局逆轉的大關鍵。前一個事變，宣示德國斯特萊恩建立的安協緩進主義的外交時代告終，而公然否認凡爾塞和約，破壞現狀之武爾主義的政權開始。後一個事變，破壞那一時因德意志希特拉政策的新威脅而促成的英法義三國運合障線，而促成同以破壞現狀為目的之義德兩國的團結。然而對於這兩個事變的效果。不能救濟，反而釀成嚴重的局勢，而致歐洲政局乃至世界一般政局，日形惡化，則英國對外交政策之徘徊不定，不能說是不負大部分責任。

在希特拉執政之最初兩年，英國輿論一般的厭惡國社黨的極端手段，因而對德意志恢復國權的願望失去同情。於是英國政府自己雖立於傍觀地位，而鼓勵法義及蘇聯諸國政府結成防禦同盟系統，以期在歐洲尤其那最直接或德國威脅之中歐，維持現狀。一九三五年一月法義協定，同年五月法蘇互助協定，即在這種情勢下產生；而一九三四年九月蘇聯之加入國際聯盟，自然也是對於希特拉武爾政策的威脅之

一種對抗的手段。但是到了一九三五年反德的同盟依法義安協及法蘇，定而完成的
時候，英國反德國社黨政府的態度又漸誠低。一派保守黨人士的意見，以為法國
與義蘇結合的結果，徒然陷德國於孤立，而將致凡爾賽和約之不平衡局勢永久維持
，而這個情狀則是對於德國國社黨之得勢負一大部分責任的，因之，英國應當致力
於打破包圍德意志之外交環圈，而和德國為友誼的談判，消滅其不平之原因，使之
重返國聯。一九三五年三月外長西門之訪問柏林，便是實現這種意見的傾向的表示
。同年三月十六日希特拉宣布廢止凡爾賽和約的軍事條款，重整軍備。及至一九三
六年三月七日德國又撕毀凡爾賽和約，並且違反一九二五年羅加諾公約，進兵萊因
非武裝區域。對於這種公然撕毀條約，蔑視西歐列強權益，破壞歐洲現狀之武斷行
為，英國並不努力協助法國加以制止。最矛盾的是英國一方面和法義在一九三五年
四月斯特萊沙會議及在國聯理事會議責備德國否認凡爾賽和約義務之行為；而在他方
面，英國又接受希特拉關於海軍對英百分之三十五的限度之提案，而於六月和德國

在倫敦訂成英德海軍協定，等於正式承認德國解除和約的軍事條款。英國政府如此縱容德國的毀約行爲，給予希特拉以不少的鼓勵。然而英國代表在斯特萊沙及日內瓦所表示之態度，則仍然代表英國政府一部分有力的主張，傾向於扶助那些受威脅的國家，共同制德。在英國政策之游移中，希特拉的前進政策乃著着發展。

一九三五年義阿事件發生以前，英國和義國猶能維持傳統的友誼關係。在斯特萊沙會議，英國連合法議和成對德的共同障礙。及至義大利對阿軍事威脅表現，英國政府公然採取干涉態度，尤其九月國聯大會中英國新外長賀爾宣布英國履行盟約義務之決心，乃致義阿爭端有變成英義衝突之形勢，這次英國對阿比西尼亞事件之態度，遂轉對滿洲問題益堅決。而從十月國聯議決對義執行盟約第十六條之制裁後，英國負執行盟約之重責，成了麥索里尼的敵人。同時因爲英國及國聯行動的連帶關係，法國至少形式上亦和義國立於對抗地位。於是斯特萊沙的共同障礙破壞，麥索里尼轉而接近希特拉，終於造成德意軸心。在義阿戰事進行中，英國又不能徹底

實現盟約精神，竭力助阿抗戰，乃中途忽作對義妥協之計，而有十二月中英法談話產出的『賀爾拉塞耳和平方案』(Hoore Laval Plan)。英政府方以為這種妥協方案，可依對阿比西尼亞領土之犧牲，以滿足義大利的利益而結束阿戰爭，然不料受國內輿論的激烈反對，上項妥協方案又不得不拋棄。但在一九三六年義對阿軍事行動猛烈進行中，英國仍不肯對義施行徹底的制裁手段，連煤油的禁運亦不敢提議執行，致令義大利軍事動作暢行無阻，而阿比西尼亞終於不支，結果是同年五月九日義國正式宣布合併阿比西尼亞，而加義王以皇帝之稱號。對於義大利武力合併國聯會員國之事實，國聯雖議決不予以承認，然而同時英國却於大會中提議撤銷對義的制裁。德國則利用此機會以結款於麥索里尼，而急速的承認義國對阿比西尼亞的主權。從一九三六年以來，歐洲勢力顯然分成兩個壁壘，一方面有以打破現狀為目的之德義軸心，他方面則有維持現狀之法蘇集團。前者代表極端國家主義的武斷政策，後者高唱集體安全之主義。

及至七月十八日以來，西班牙內戰發生，這個國際政治的對壘，更加顯明，英國立於這兩個集團之間。一直是好像在徘徊歧路似的，她既感覺德法軸心的威脅，而又不肯積極扶助法蘇；既口口聲聲的辯道集體安全，擁護國聯，而又傾向於遷就事勢，與反國聯的侵略主義者謀妥協。過去數年英國的政策總是不澈底，講集體安全則不切實負責任，講妥協則又不肯出代價。結果是，一方面平和分子因懷疑而離心，他方面則侵略勢力又因要求不遂挺而走險，而國際局勢日益惡化。

在歐洲國際社會，英國的地位原有舉足輕重之勢。對於歐洲問題，英國如果能採堅定的態度，不論是與德法講協調辦法，抑或是依國聯而建立集體安全，都未始不可澄清政局。反之，如其政策徘徊不定，既不願和德法勢力妥協，又不肯負責支持集體安全，則歐洲政局只有益形混沌的。在過去數年中，英國政府的政策實陷於後種不定狀態，其結果是英國快要捲入她原來所要極力避免的世界大戰的旋渦。而最近張伯倫之決然犧牲艾登外長，而斷行英義妥協政策，則是幡然改圖，而決心採

取妥協政策。英國政府這項政策的大變更，當然是張伯倫及其一派保守黨政治家依過去政策的經驗，衡量英帝國利害，深思熟慮後之一種認重的國策決定。

英義妥協實爲近年來國際政治上一個極重大的變化。妥協的最大代價，爲英國承認義國合併阿比西尼亞。此事雖在實際上無大關係，但在主義上則表示根本的變動。第一是英國不惜拋棄自己對於阿比西尼亞問題之根本立場。因爲反對義國合併阿比西尼亞是英國自義阿事件發生以來一貫的政策而在一九三六年七月國聯討論撤銷對義制裁之時，英國的代表猶明白宣言，無論如何，不得承認義國合併阿比西尼亞。第二是英國不惜毀損國聯的威信。國聯雖然無實力，但在當時決定國際問題上猶維持一種道義的權威，破壞國聯權威的，初僅限於反國聯的侵略國。今則一個立於支持國聯地位的最重要的會員國，居然提議取消國聯之反對武力合併之決議，以遷就一個侵略的既成事實，則是國聯的威信自內毀壞了。英義妥協的代價之意義如此重大，而張伯倫政府不顧閣員及議員的反對，悍然爲之，當然是因爲他們認清了國

際現勢及英國實力，覺得爲免于陷入戰爭的險境，非決然走妥協之路不可。從艾登之不澈底的外交轉到張伯倫之極端現實主義的外交，決不是輕率而無意義的改變。

現在妥協談判成功，英義協定已於四月十六日在羅馬簽字；該協定涉及的事件範圍很廣，可說是近年來英義間外交問題結一總賬。英義協定成立，所謂德義軸心動搖，同時英法間亦開始談話。而依張伯倫之外交計劃，英國對義國妥協之後，尙要繼之以對德談判。對於德奧之合併，英國即時承認既成的事實。而關於捷克對德意志少數民族問題，則英國又方勸捷克讓步，凡此種種，都是從英義妥協起始的妥協政策一貫施行。而其根本目的，則在安定歐洲。

英義妥協政策實行的效果，不但改善歐洲政局，並且對於遠東問題，亦有大影響。其實這兩層是相關連的。因爲在現今國際情勢之下，安定歐洲也許就解決遠東問題之先決條件。遠東的中日戰爭早已表現持久的趨勢，日方既不能操勝算，而又欲罷不餉。中國雖從京滬敗退，而決志長期抗戰。從國際的見地看，結束遠東戰事

之有效的方法，莫如對日本加以國際的壓力，使她不能不停止對華戰爭。於是經濟的封鎖或絕交便成了普遍主張的一種壓迫或制裁手段。但是對日施行經濟制裁，也和往年對義制裁一樣，必然發生如何應付被制裁國之報復手段問題。尤其英國人所慮的是，日本不但可以封鎖廣洲九龍，威脅香港，並且也許襲取荷屬南洋羣島，乃至新加坡。而對於日本這種報復手段的抵抗，則只有英美及蘇聯能負大部責任，因為惟有英美在遠東有相當的海軍，惟有俄國能在陸地上牽制日本。美國原不容易與其參加對日經濟封鎖，而担負海軍聯防的責任，今即令英美海軍合作，而以地理的自然便利，日本在遠東海上仍能保有優勢。美國的海軍力雖優於日本，而其太平洋根據地遠在距日本三千三百英里之布哇的珍珠灣。英國現時在遠東海上之海軍力則極有限，而且真正的根據地，亦在約距日本三千英里外之新加坡。遇有衝突的場合，執行制裁的連合勢力，能否打破日本在遠東海上的優勢，尙要看英國可以運用多少海軍力於有效的地點。然而英國能否調動有力的海軍到遠東，則要看英國在世界他

部分，猶其北海及地中海，有無大的索制。現今英義妥協的結果，歐洲趨於安定，尤其地中海方面英國可不再有所顧慮，這國新情勢似可以容許他移動一部分海軍於遠東地域，以增加英國對遠東問題干涉或發言之力量。其實，義大利之參加日德防共協定，也就是由於日本的策動，思以義大利牽英國在海上之行動。而最近英國政府派邱吉爾提議將法國對北海之防務委諸英國，而將法國海軍集中地中海，這大約亦可作為減少英國在地中海防務之負擔，而增加遠東海軍力量之一策。

基於以上推論，我們自然想到，在遠東有重大利益而又力求避免世界大戰之英國，於英義妥協成功，安定歐洲之後，必會又轉而向遠東開始活動，以期早日恢復遠東和平。英國今後對遠東之活動，有兩個可能的傾向。她可以聯合其他對遠東問題有利害關係之列強，對日本施行共同的壓迫，例如聯合海軍的示威，戒經濟的制裁，這種壓迫無論由列強自己負責或依國聯名義為之，自然都是與中國抗戰前途再好沒有的事。我們抗戰建國之外交綱領之一，是「聯合一切反對日本帝國主義侵

路之勢力，制止日本侵略，樹立并保障東亞之永久和平。」英國如能在遠東發起共同行動，制止日本對華侵略，則正是我們所要聯合的勢力。所以我們的外交，第一着就要致力於促成英國與其他列強的這種共同行動。

英國對遠東之行動，也許沒有以上所說的那樣痛快；她也許仍不肯負執行齷齪的重責，不敢冒對日衝突或戰爭的危險。她一方面不願意日本太得勢，同時仍不肯積極幫助中國制止日本侵略。於是英國另一個可能的活動方向，大約仍是像在歐洲一樣，企圖用妥協的方法，以調處中日爭端而恢復遠東和平。此項企圖，從英國現政府現實主義的外交傾向上推測，實行的可能性頗大。所以英國活動的方向，恐怕不是如人們所期待的，結合國際勢力，對日施行壓迫或制裁，而只是拿實力作後盾，增重英國發言的權威，而依妥協的方法，解決中日戰事。現實主義的英國外交，施之於歐洲，已犧牲一個阿比西尼亞；今後若施之於遠東，不知道又要用什麼代價？我們很願意英國依安定歐洲而獲得在遠東之行動自由，我們却不能任令中國的領

士主權做他國現實外交或妥協政策的犧牲。如何應付今後英國在遠東妥協政策的活
動，這倒成了中國外交上一個重大難題，須得早作準備。

第六章 中國與國際聯

在現存五十多個國際聯合會中，中國自問是最忠實於國際理想的一個。歐戰期中，國際運動初起，中國在國內外之有力的團體或個人，早已聞風響應。一九一九年巴黎和會制定國際聯盟約。中國被列為「原始會員國」；雖則中國因為反對山東條款，拒絕簽字，爾後和約，而卒以聖日耳曼和約簽字國之資格參加國際。並且在巴黎和會討論國際組織案之時，中國的外交家顧維鈞氏即為國際委員會委員之一，實際參與國際聯盟約之起草。從一九二零年國際聯盟成立以來，中國一貫的擁護國際，無論以會員國或「非常任理事國」之資格，總是積極的參加國際活動。在過去十多年國際對於中國之關係上，誠有許多處所很令中國熱心贊助國際組織之人士失望。例如關於中國在理事會中席次之要求，關於中國修改不平等條約之希望，以及對於中日問題，國際的處置均未能滿人意。中國以代表亞洲之一大國，在國際理事會中即令不

能佔一常任理事席，至少亦應當能援波蘭及西班牙之例，取得「準常任理事」之地位。可是中國雖有此種要求，而迄於一九三六年以前，尙未獲如願以償。至於中國不平等條約之修正，原爲一九一九年巴黎和會所推諉爲國聯之事。國聯盟約載有第十九條關於條約之規定，中國未嘗不希冀該條的適用，藉國聯機構以達到修改不平等條約之目的，但是盟約第十九條之規定，未遑實施，國聯對於中國條約之工作，至今並未能有所盡助。最令人失望的，尙是中日問題的處理。一九三二年九月滿洲事變發生，中國自始即訴諸國聯，滿以爲可依國聯的干涉，制止日本的侵略，而維持遼東和平。乃始則國聯對日態度過於緩和，行動遲滯，致令日本軍部在華行動得手，氣益彌張。繼而一九三三年國聯大會報告書之建議通過，而不能積極執行，日本且退出國聯而對華採進一步的軍事侵略行動。終至去年廣濟橋事變發生，日本更大規模的對華作戰，而國聯大會亦僅以一紙空洞的決議，卸責於九國公約國會議。所以說國聯負中國，不爲奇論。往事雖然如此，然而我們對於國聯之根本

信仰，始終不渝。此不但因為國聯所代表之國際社會組織的理想與中國固有的世界大同理想相符合，並且因為我們相信從世界全體乃至中國自身的利害打算，國際社會利於樹立以國聯為中心之集體安全制，本年三月中國國民黨臨時全國代表大會通過有抗戰建國綱領，其中關於外交一項的宣佈的原則之一，是：對於國際和平機構及保障國際和平之公約盡力維護並充實其權威。中國在現今對日抗戰苦境中，絕不忘國際和平機構與和平公約，而以維護之責任荷諸肩。可見對於國聯的信仰，深入人心，決不因為一時一事的不滿足或失望而有動搖。

因為我們對國聯抱着信仰，我們不但要繼續擁護國聯的機構，並且還要積極充實這個和平機構的權威。近年來世界各方面提出關於改組或改革國聯之意見或方案亦很多。有的謀從地域上縮小國聯活動的領域，而使國聯成爲一個純歐洲的集團。有的則謀從職能上限制國聯工作的範圍，使國聯解除政治的干涉與制裁之職責，而專制力於國際共同利益上的合作互助事宜。尙有更極端的提案，是從組成分子上

根本變更國聯的組織，減少會員國中弱小國家的發言權，而集中權力於少數強國之手。第一種改組方案顯然與原來國聯組織之世界性不相符合。並且依地域的限制，國聯亦不能有效履行和平的使命，因為世界各部分的事變或問題常有深連的。第二種方案則又失去了國聯組織之原意，即維持和平。在國聯盟約中，防止戰爭制裁侵略，被列為主要的職務；而國際合作只是次要的職分。姑無論國聯是否有效的履行了前項職務，在法律上則決不可以輕重顛倒。至於第三種方案，則實際不是改組或改革國聯，而只是根本的改變國聯之性質，化國聯為一種類似歐洲十九世紀上期中聖同盟之列強集團而已。對於上述種種所謂改組或改革國聯的方案，中國都是要反對的。尤其因為是類的方案的實施，結果都不免有傷國聯的機構，並減損國聯的權威，中國更加在宗旨上不能贊同。中國的主張應當是正和上述諸改革案相反：那就是說：如果國聯要有改革的話，改革的方針，必須是趨向於強化國聯的機構而充實其權威。其實國聯今後有無效用，問題尚難結尙不在於形式上之有無改革或如何改

組，而實在立於支持國聯的地位之列強能否切實負責。過去國聯在國際政治上行動之無力，並不是因為國聯自身機構不健全或盟約規定有缺點。其實有些條文從未適用過，例如第十九條。國聯無力之真正的原因，實在會員國中之強有力者，尤其英法二國沒有在執行國聯的決議上，下最大的決心和努力。和平或戰爭。將繫於今後列強政策的動向。他們將繼續在國聯組織之下，誠實致力於建立集體安全呢？他們還是回到舊式的同盟均勢政策呢？由前之路，世界不難依法律正義的秩序以維持和平。由後之路，則人類又是陷入國際無政府狀態而不免要重演世界大戰之悲劇了。

一方面我們對於國聯組織，固要繼續擁護而且增強，同時國聯自身亦不可以有出爾反爾之行爲以自傷威信。尤其最近在理事會提出之阿比西尼亞問題，構成國聯威信之試金石，值得特別注意。在現實主義的外交流行之今日，英國政府誠不惜以承認義大利對阿比西尼亞的主權爲代價，求得英義的妥協，可是國聯有國聯自己的立場，決無理由一定要遷就英國的政策，取消往年大會通過的不承認阿比西尼亞合

併之決議。阿比西尼亞事實上猶有大部領土繼續對義抵抗；而在法律上仍然是國聯一會員國。國聯如何可以爲甲會員國之利益而公然承認乙會員國之滅亡？

世界上凡講公理，名譽、信義的人，凡關懷國聯前途的人，對於阿比西尼亞命運之處分，決不能默爾以息。而今義國合併阿比西尼亞是既成事實，即令事實上國聯會員國之承認義大利帝國的日益加多，國聯也不必對於這種事實的局勢，添上一重合法的根據。在國聯理事會或大會中，關於阿比西尼亞問題，無論如何，不得有任何違反或撤銷一九三六年七月大會決議之行爲。

最後。關於中國自身之事，中國對於國聯的行動決不存奢望。我們知道在現今國際情勢之下，義國對於遠東事變採取直接有效的動作是不容易做到的。不過中日戰爭猶在日益擴大的進行，中國固爲自衛而作長期抗戰，國聯則負有制止侵略維持和平之義務。即令一九三三年大會報告會的建議，一時不能執行；第十六條規定之制裁、實施尚有困難；因而國聯目前的努力，至少也應當實現去年十月六日大

會依據凍諮詢委員會的報告而通過之決議，依照該決議，因聯會員國，在消極方面，應當避免一切有損中國抗戰力量及增加中國現時抗戰中的困難之行動；在積極方面，則應各自考可，以給予中國助力之限度。如果這個決議的意旨，真能澈底實現，中國對日抗戰工作，也未始不可以從國聯獲得間接的助力。例如中國現時抗戰所最需要的國外助力是財政的援助和軍火的供給。國聯如能依集體的行動，給予中國以財政的助力，固然是再好沒有的事。就是退一步而由列強各自對於中國為財政的援助或供給軍火，在中國抗戰進行上也獲益不少。國聯及其會員國的援助用在增加中國抗戰的實力上，也就是阻止日本侵略擴大，早日結束中日戰事，恢復遼東和平之一個比較有效的方法。這是中國在中日戰事上對於國聯之一個最小限度的要求。當然，從國聯本身的責任上說，對於日本大規模的侵略中國，既以經過了調查與調解手續，又已有去年十月六日援助中國的決議案，而日本的侵略，現在不特沒有停止，而且天天在擴大，甚至在每個戰區裏，增加到幾十萬的大兵，在這種情形下

，要給中國以最有效的援助，實應該進一步援用國聯盟約制裁的條款。這也是國聯一切會員國不能忘記的義務。

至於「滿洲」偽組織之不得承認，則已有國聯歷次宣言或決議，鐵案如山，應無翻改。凡依破壞國聯盟約，巴黎公約，以及違反九國公約而造成之任何局勢，即令是既成事實，無論在法律上或事實上均不得予以承認。這個原則，發意於美國務卿斯蒂姆森氏，而經國聯接受，成爲國際政治上消極的制裁手段。「不承認主義」適用於「滿洲」偽組織，亦可以適用於其他類似情形下發生的局勢或事態。國聯對於這個主義，應當維持到底，再不容爲任何現實外交或妥協政策所動搖。

第七章 中日宣戰問題

九一八事變以後，中日兩國間實際發生過幾次戰事。現今進行中的全面抗戰，更是大規模的國際戰爭，已為中外人士所公認。然而在法律上，戰爭狀態迄今不算成立。因為中日任何一方，始終未向他方正式宣戰。任何一方均不承認是從事戰爭，也沒有第三國正式認為中日間戰爭狀態成立的。法律與事實矛盾狀態存在之如此的長久，真是國際關係上稀有的事。這種矛盾狀態是不是要令其消除，也成了中日兩方國內政策的問題。

中國何以尚不對日本宣戰？這是全面抗戰以後數月間國內常常聽見的發問。其實中國不對日宣戰的理由很容易明白。第一、中國從沒有意思對日作戰，我們為自衛而抗戰，原是出於不得已。我們自始即不願意擴大事態，能避免戰爭的形式及其一切法律的效果，我們仍得避免。其次，中國既是抗戰，根本的即無宣戰之必要，

更不利於居宣戰之名。況且在國民政府控制之地域內，日本領人員撤去，商業停止，一切公私財產被收用，宣戰以後亦不過如此。有人恐怕中國不對日宣戰，政府便會與日本講和則殊不成理由。政府講和與否，與宣戰不宜戰問題無關。全國一致抗戰之意志如此堅強顯明，決無輕易與敵人講和之可能。

以前是中國方面發生對日宣戰問題，後來則又輪到日本講對華宣戰了。爲甚麼日本方面忽然發生對華宣戰之議？爲甚麼對華宣戰現今仍遲遲不實行？這倒是很值得考究的問題？關於這個問題，實有法律的及政治的多方面要考慮。

日本方面對華宣戰之議，以海軍軍人主張最力。海軍主宣戰，政治上的理由很簡單。他們看見陸軍在華作戰立功，自己也想大顯身手。然而日本現今在中國大陸進攻，海軍很少用武之地。日方已經宣布的中國海岸封鎖，只是一種「平時封鎖」，不能影響到第三國的船舶航行自由。日本海軍的活動，僅有在宣戰之後始能充分發揮。因日本一經對華宣戰，國際法上所謂「戰爭狀態」始在中日間成立。隨着中

日間戰爭狀態的成立，現今便可發生兩種法律的效果。第一是國際法上一般中立法的通用。於是中日兩國以一方交戰國之資格，各得以海軍對於中立國商船行使臨檢搜查，對於海上運輸戰時禁制品，實行截留，對於他方交戰國海港海岸宣布封鎖，而且得設立捕獲審檢法庭，以審理一切犯有運送禁制品，破壞封鎖，從事「非中立的」服役之禁條的船舶。但是事實上只有日本一方能利用這種交戰權利，因為中國沒有海軍。依這種權利的執行，日本乃可以完全封鎖中國海岸，阻絕一切的軍火或其他軍需品乃至糧食的接濟從第三國運到中國目的地；就令從第三國領土，例如安南，間接運到中國之禁制品，亦將斷絕，因為日本援用海戰中立法所謂「繼續航行」主義，便可截留經由中立國領土間接運送的禁制品。第二個法律的效果，便是美國中立法的當然實施。一九三七年九月修正的美國中立法，以戰爭狀態成立為實施的條件。中日戰爭發生後，美國未實施中立法，因為美總統尚未認為中日間法律上戰爭狀態成立。現在如果日本對華宣戰，則美總統再不能不承認中日間有戰爭狀

艦成立，因之修正的中立法便要當然的實施。於是美國的軍火不准供給中日兩交戰國，美國的資金不准供給中日兩國，乃至其他與軍事有關之物品，除非用「非美籍的」船裝運，並先付清貨價，亦不得供給中日兩方。形式上看來，好像中日兩交戰國在美國中立法下立於平等地位，同感不便。而事實上，則是中國獨受其害。因為需要美國軍火及借款之接濟，中國較日方為切。至於其他軍用原料一類物品，日本雖亦同樣需要，可是因為日方有自己的船舶可裝運，有多量的現款可支付，便可不受中立法限制影響。最受中立法打擊的，當然是海運不發達（并且即令自己已有商船運貨）也會受日本海軍的拿捕（而財力較弱之中國一方）。

日本對華宣戰之法律的效果，如此的有利於日本，宜乎日本海軍軍人可以持為宣戰之強固理由，經勸國內輿論。然而日本政府迄今仍遲遲不敢實行，則亦可想見宣戰問題並不是那麼簡單。日本對華宣戰，有利的一方，亦有危險的一面。第一，對華宣戰的結束，日本海軍固然可執行交戰國的權利，對中立國船舶貨物實施檢

查拿捕手段，對中國海岸加緊封鎖，以斷絕我們需要的外來接濟。然而因為日本要嚴厲執行此類的手段，便不免多方干涉及妨礙中立船舶的通商，因而隨時引起與第三國之外交摩擦或衝突。已經相當緊張之日英間及日美間的關係，難保不因海上交戰權與中立權的紛爭而益加惡化。今日美國一般人民因為不直接感受中日戰事影響，可以盲從孤立派的政策。一旦日本執行交戰國權利，使美國人民及船舶，感受日本海軍的壓迫，引起中立權利的擁護問題，情感恐怕又將大變。而在日益緊張的局勢之下，美國是否能長久維持中立政策，便成問題，上次世界大戰中，美國政策之轉變便是前車之鑒。其次，日本雖然已經退出國聯，但是盟約第十六條規定之制裁，尚可依第十七條實施於非會員國。以前國聯不肯對日本施行盟約第十六條之制裁，一個理由，說是在中日間並未宣戰，日本並不自承為從事戰爭。今後如果日本實行對華宣戰，則盟約第十七條即可適用，國聯再無拒絕施行制裁規定之理。事實上，中國或其他會員國更有充分的理由，依第十七條要求國聯對日本施行經濟的處

至軍事之制裁。加以日本政府不願擴大事端，而向願保留對華談判之地步，以及因其他政治的理由，對華宣戰之舉，更不容易決然實行。萬一海軍方面極端的主張制勝，日本今後真對華宣戰，在中國抗戰工作上，局勢自然亦很嚴重。但是同時日本所遭遇的可能糾紛與危險亦必然很大。我們的對策之一，應當是決然撥據國聯盟約第十七條，要求國聯對日本執行第十六條規定之制裁。至於在接受這項請求，實施制裁規定上，國聯方面，尤其英法兩強，有何重大的爲難之處，我們也顧不得許多了。

第八章 對日抗戰中之幾個公法問題

第一節 日軍施用毒氣問題

關於日軍施用毒氣事，我國出席國聯行政院代表賴維鈞氏曾於本年五月十日向國聯提出照會，謂日軍已準備使用毒氣；十一日賴氏於約英法俄三國外長商談中日問題時，又申言日軍已決定施用毒氣；詢國聯方面是否應有所表示？英外相哈利法克斯氏允將此事報告英政府，請示應付方針，同時英國工黨議員亦在下院向政府提出質問，謂日軍現正準備在中國戰場上施用毒氣，倘一旦實現，英政府是否將向日本提出抗議；此問題之發生，由於日軍因在津浦綫上進攻受挫，增調大批軍隊來援，其機械化部隊中雜有化學兵團，顯然有對我軍施用毒氣之企圖。對於日軍這種惡毒手段，國聯及文明列國究將採取何種態度。能否為有效的干涉。又當別論。不過為對全世界暴露日本這項手段的非法性質起見，實有明白我們法律的立場之必

要。

關於戰時使用毒氣之合法與否問題，有國際習慣規則與國際條約之兩面要考慮。就習慣的規則說，戰時法上關於使用武器的限制，已有兩個確定的大原則。第一是交戰國不得用毒；第二是任何武器不得加敵人以太必要的苦痛。一八九九年及一九〇七年海牙條約，曾將這兩個習慣的原則，編入陸戰規則內，即：第二十三條，（A）禁止用毒或施毒的武器；第二十三條；（B）禁止使用一切發生不必要的苦楚之武器，砲彈，或物質。而一八九九年及一九〇七年兩次的海牙和會，則繼續通過一禁止使用施放毒氣的砲彈之宣言。這個宣言，可說是代表上述兩個習慣的規則，而其效力是無限期的。在上次歐戰期中，德國首先於一九一五年春季，開始使用毒氣彈，而英法兩國軍隊即使用同樣手段以爲報復。歐戰結束以後，尤其因爲所謂化學戰具之進步可憐，國際社會注意到戰時毒氣問題，而企圖加以限制，依一九一九年凡爾賽和約第一七一條，締約國承認，凡窒息的有毒的或其他氣體，以

及一切類似性質的液體、物質或方術之使用，都是禁止的，並規定此類戰具絕不許德國製造或輸入。巴黎和會所訂其他和約，均有同樣的規定。其後一九二二年二月蘇盛頓條約第五條，亦聲明締約國同意於禁止在戰時使用窒息的、有毒的或其他氣體、以及一切類似性質的液體、物質或方術。該約語氣特別着重申明本條文係宣佈一種既定的原則，因為這種戰爭手段，早為文明世界所屏斥而其使用為多數文明國家參加的條約所禁止。不過此項蘇盛頓條約，迄未批准生效。關於禁止施用毒氣之最重要的公約，尚是一九二五年由國聯主持在日內瓦訂立之議定書；依該議定書，締約國承認禁止戰時施用窒息的或其他的氣體，以及一切類似性質的液體、物質或方術，并同意於將此禁條推行到一切毒劑藥品。該議定書已經二十多國批准生效，批准國中包含歐洲一切強國；中國亦於一九二九年八月加入。強國中之尚未批准一九二五年議定書者，惟美國及日本而已。加之，一九三〇年裁軍預備委員會提出之草案第三十九條，重申禁止毒氣之宗旨；而禁用毒氣、毒菌等戰爭手段，亦精

或一九三二年裁軍總委員會之決議的一部分。這類草案及決議，雖尚未有國際法的效力，然亦足以顯示世界普遍的反對化學戰爭之傾向。

無論如何，在現行國際公法中，並無承認戰時施用毒氣或其他化學戰術之規則。反之，向來國際習慣的規則及現行有效的條約，例如海牙宣言，海牙陸戰規則，巴塞爾和約，及一九二五年日内瓦議定書，實際已足使禁用毒氣之禁條拘束一切的國家。就是那些尚未生效之國際條約或條約草案，以及國際會議的決議宣言等，亦無在不表現全世界的輿論。文明人類的良心，一致反對施用毒氣的戰爭方法。儘管世界各國在軍隊都注意於防毒面具的設備，這只是預防敵人施用毒氣的危險。儘管世界各國在軍備上注意毒氣的製造設備，這也只會作爲防禦或報復的一種準備。這些事跡，都只是顯示戰時毒氣施用的可能性及危險性，但決不能作爲毒氣施用的合法性的證據。

總之，現今文明世界的輿論，人類的良心，國際習慣的原則，國際條約的規定

，對於戰時施用毒氣是一致禁止的。現在因日本的對華侵略。中日兩國雖入於實際戰爭狀態，但日本仍自居爲文明國家，如其不甘自外於國際社會，則應當遵守文明世界之長久的習慣及現行公約，不得有施用毒氣之行爲。日本願令說未批准一九二五年的議定書，不受該約的拘束，但亦決不能因此而即認爲有使用毒氣作戰之自由。第一，一九二五年議定書之外，尚有其他公約，如海牙陸戰規則等，則不能說是對日本無拘束力。其次，國際長期習慣的原則，與施用毒氣的戰爭方法不相容，已如上述，日本則離開公約的束縛，依習慣原則亦有不施用毒氣之理由。其實一九二五年的議定書，條文也具「宣布的」性質，即：重申既定的規則；所以縱令日本未批准該議定書，日本究亦不能脫離國際社會既定的規則。最後，戰爭行爲，尙有人道主義那個最重大的基本原則之限制，並不是一切法律條約所未以明文禁止之事都可爲的。日本如果現今有施用毒氣的行爲，不但違反國際習慣及公約，並且違反人道主義，拂逆文明世界的良心。

依上所跡，日軍施用毒氣之非法的及不道德的性質，已極顯然。論理日本不應當有此種冒天下之大不韙的行爲。但鑒於彼方軍部之橫蠻不講理，以及日軍因最近在華作戰之挫敗而惱羞成怒，其將不顧一切的，不擇手段的，施用毒氣，以圖戰事成功，則是大有可能的。中國既用充分之決心與勇氣抗戰到底，自然決不會爲日軍這種惡辣手段所屈服。但是世界的公道不可不明，五月中國聯行政院開會，中國代表已經提出這個問題，國聯自應有嚴重的決議，宣布戰時使用毒氣之非法，嚴厲制止日軍此種可憎的行爲。如果日軍這次對華作戰自由施用毒氣，而國際社會不聞，惡例一開，世界文明人類將永受其害，豈但國際法的權威倒塌而已哉？行政院卒依五月十四日通過的關於中日爭端之決議案，對於使用毒氣之方法加以譴責，略謂：「至用毒氣作戰之事實乃違反國際法之又一證據，自爲文明國所唾棄，各會員國若果獲有何項情報，應即儘量以之報告國聯會。」不過國聯對此問題之表示止於此，至若進一步採取制止之行動，則尙有待耳。

第二節 日機轟炸平民問題

日近來敵機不斷的狂炸廣州，每次傷殺平民以千數計之事實出現以後，空中轟炸成爲國際的大問題。關於這個問題，中國駐國聯之代表已於本年六月一日致國聯秘書長，促國聯注意，略謂：「最近數日來日本飛機不斷轟炸平民，國聯之廣州，故常向砲無軍事目標之區域投擲炸彈，並開槍機槍，平民因互死傷者以數千計，其中並有婦孺多名在內。查國聯大會於去年九月二十八日通過決議案，對於飛機轟炸不帶防城市情事加重以譴責。中國政府茲要求國聯立即採取有效辦法，藉以制止日本空軍集體的屠殺無辜平民之所爲。」同時中國駐英大使亦以同一意義之照會送英外長，并謂：「目前廣州所受之轟炸實較日機以往在華各次襲擊更爲野蠻；如任其肆行無忌，則此類空襲暴行，必在廣州及其他城市繼續發生，而生命之損失將更爲可怖。且此例一開，將予全世界將來戰爭行爲以莫大之惡劣影響。」

「對於中國這次的抗議或呼籲，國聯及列強究將採取何種態度或措辭，此時自難斷言。不過中國在外交上的立場，則是不可不確定的。今日之事，不只是關係中國城市多數平民之生命，不僅僅是日軍行爲之人道或不人道問題，而是根本的關涉世界共通的國際法的大原則。中國現在所爭的也特別在此。

從道義上說，日本空軍屠殺平民這種慘無人道的野蠻行爲，當然要受全世界文明人類的一致責斥，但是從法律的見地說，日軍也許要辯護他們的空中轟炸行爲，說是不違法，因爲現今國際法并無空襲規則限制他們的行爲。爲確定中國關於這個案件的法律立場，對此問題有詳細討論之必要。

關於空中轟炸之法律地位問題、有國際協定及一般國際法原則之兩面要考慮。飛機是現代的新武器，到二十世紀始入於實用時期，習慣的國際法中，自然找不到空襲的規則。一八九九年第一次海牙保和會議開始注意到這個問題，而通過有一宣言，禁止從輕氣球或飛機投放彈丸或爆發物；宣言之效力，以五年爲期限，這是關

於空中轟炸之第一次的規定。但是在一八九九年第一次保和會與一九〇七年第二次保和會之期間，飛機之發明有大進步，以致許多重要國家，改變其對於此問題之態度。於是在一九〇七年第二次海牙會議則通過上述第一次之宣言，禁止從空中飛機投放爆發物，并規定此禁條之效力至第三次海牙會議開會為止；然而許多強大的陸軍國，包含法德日俄在內，都沒有簽字。因之這個宣言不具一般的拘束力。不過第二次海牙會議到會的強國雖然有些不肯禁止從飛機投彈，而究竟一般的贊成對於此種戰爭方法加限制。於是海牙會議同時通過的陸戰規則第二十五條規定，無論「依任何方法」轟擊「不設防的」城鎮村落，住屋等是禁止的。這句條文原係重訂一八九九年通過的陸戰規則之第二十五條，不過加入「依任何方法」之一小句罷了，既曰「依任何方法」，則空中轟炸當然包括在內。所以依一九〇七年海牙規則，空中轟炸雖去完全禁止，但對於「不設防的」城市，則是際外的。問題只是在如何決定「設防的」與「不設防的」之區別。就令對於「設防的」城市施轟炸，而

海牙陸戰規則，亦不得故意對私人房屋轟擊，而且對於凡供宗教、科學、藝術或慈善用之建築物以及醫院，傷病者收容所等，在當時不供軍用者，亦務須保全。海牙陸戰規則有關空中轟擊之規定，則是具有一般拘束力的。此外一九二二年海峽領會議決之設立的法律專家委員會，於一九二三年擬成一部空戰規則草案，其特點在於空中轟炸，不採「設防的」與「不設防的」城市之區別，而以有無「軍事的目的」為決定轟擊之合法與否。依一九二三年的規則，凡空中轟炸之以威嚇平民，破壞非軍用性質之私財產或傷害非戰鬥員為目的者，都是不合法的；惟有對軍事目的物之轟擊才是合法的。不過上述規則，至今仍是一部草案，不生効力。因為沒有一國批准了它。

海峽協定的國際法規則說，關於空中轟炸，至今只有一九〇七年海牙陸戰規則第二十五條具有法律的効力。設如上述。可是除此以外尚有一般國際法原則可適用的。戰時國際法一個基本原則則是：「非戰鬥員」不受直接的攻擊。這個原則適用於

陸戰及海戰，亦適用於空戰。這個原則的承認久已表現於一九一一年國際法學會的決議，所謂，空中戰爭對於平民之生命財產不持有破壞或形戰更大的危險。而一九二二年七月國際裁軍會議總委員會的決議，亦宣佈：「對於平民之空中轟擊，應絕對禁止。」去年英國大使魏丹機炸傷之後，英政府向日本提出抗議，亦特別對於轟炸平民一層加以責斥。其實一九二三年空戰規則之主要部分，亦出於同一原則的精神。所以歸結起來，現今空中轟炸，在原則上雖未經國際法完全禁止，然而依照海牙規則及一般國際法原則，至少要有以下之限制：（一）不設防的「城市不得轟擊。」（二）就令設防「設防的」城市，亦務須保全宗教學術慈善等類建築物，并務要避免殃及平民。（三）專對平民之生命財產加以轟擊，則是絕對禁止的。

就去夏中日戰事發生以來，日本空軍之行動事實上觀察，可以知道，他們對於上列三項限制都完全沒有遵守。無論「設防」與「不設防的」城市，同樣一樣的襲擊。對於學術慈善性質之建築物，在空中襲擊他們并不顧忌；反之，對於學術機關

、尤其許多重要大學，並且特別加以炸毀。專對平民或平民住區施轟炸，已是司空見慣之事，最近對廣州市之轟炸更是規模之大焉者；其非法性質，絕對無可辯護。現在對於日機這種不法轟炸行爲，中國除援引去年九月國聯大會的決議外，尙應根據國際公約及國際法原則，聲討日軍暴行，要求世界各國維持正義，採取干涉行動。第一步至少我們可以要求國聯，或海牙條約當事國，派遣中立調查團，到遼東來實地調查日本空軍非法的轟炸行爲，也就是維持國際公約及國際法的權威。最近日本方面並且公然提出對於漢口加以無分別轟炸之要求，更可見有一部分日本人不但不講人道，並且完全目無公法。世界上凡關心和平正義之人士，決不能忽視這個問題。實則日機轟炸平民之暴舉，在英美兩國社會已引起一般的憤慨。美國參議院居然於六月十六日通過外交委員會主席畢德門氏提出之決議案，證實對於平民之不人道的轟炸行爲，即係針對日本，而該院議員中當時更有主張美國與日本斷絕國交者，美國政界輿論的動向，已可見一斑。

第三節 外國供給軍火及軍事顧問問題

中國對日抗戰以來，外交上發生的公法問題之中，尚有涉及第三國與日本之關係者，即外國對華軍火的供給與轉運及軍事顧問之存在問題是。這種問題在本年四月中已經在日本與蘇聯之間發生交涉。據塔斯社電，日本大使軍光於四月四日往訪外長李維諾夫，聲稱：近在華作戰日軍，擊落飛機一架，該機據悉為蘇聯飛機，機師以降落傘降落，為日方俘虜，據承認前曾服務於蘇聯軍隊。軍光稱：「細考蘇聯體制，此項發生，殊覺遺憾，蘇聯政府應負重大責任」。李維諾夫當答覆如下：「蘇聯政府對出售軍火以及飛機至中國問題之見解，完全依照一般公認之國際法標準，此點已經蘇聯駐日大使斯拉伏茨基與廣田外相談話時加以說明，因此此項問題，已不必再行論及，蓋軍火之供給中國，一如若干國家以軍火供給日本也。關於在華日軍逮捕俄機師之供認，我人尚無所聞。但蘇聯政府此事對日不負任何義務及受任

何國際條約束縛，因蘇聯未派軍隊及任何獨立部隊前往中國參加作戰。一李氏繼謂「日政府當亦深悉各國現有一相當數目之外國志願兵，服務於中國軍隊中，就目前所知，日政府亦未見對有國民在中國軍隊中服務之外國，有所聲明，顯然係認為此舉無法律根據。同時另有一公開事實，即某某國會有大批軍事人員服務於中國軍隊，直至最近，日政府并未認為係敵對行為，甚至亦不阻止中國與此等國家建立最密切條約關係。因此日政府究以何項根據，向蘇聯政府發改此項聲明，殊難臆議。此項聲明不僅表現非友誼態度，且亦自認扣留郵件郵機輪船乘客，不信還欠款等為武斷非法之行為。日政府聲明似少理解。據日當局以前担保，謂日不擬對華作戰，迨戰事發生，日本又再三聲明「係偶然事件」，兩獨立國間既未入戰時狀態，故蘇聯不負任何責任」。

類似的爭執近來又發生在日法之間。日本方面，尤其在外相宇垣對外國新聞記者談話中之表示，特別威脅法國，至以佔領海峽為相謂。日方所持之理由由法國

許軍火通過安南運往中國作戰。而法國方面之聲明則謂法國政府於去年十二月間即已禁止本國或外國軍火（惟中國於戰前在法國訂購之軍火除外）由安南運往中國，從未違反，今後亦然。各國禁止軍火由遠東島地輸入中國者實唯法國一國而已。不過同時法方亦聲明，中日既未宣戰，按國際法日本無要求法國禁運軍火之權利，法國亦無實行此項辦法之義務。（五月十七日及二十日哈瓦斯電）。

軍事顧問問題。則最近成爲中德兩政府間之嚴重交涉。德國元首希特拉本年改組軍部及外交部之後，隨即承認偽滿組織，已經表現他對遠東政策有大變動，日德勾結更進一層。其將繼之以撤回在中國的德籍軍事顧問，久已在論者意料之中。果然最近德政府經由駐華大使向中國交涉要求撤銷軍事顧問解除職務並放回德國，而其法律的立場，是維持德國的中立。

對於上述諸事件之政治的關係及其外交交涉的結果，此處不遑詳論。吾人所要討論的。係在法律的爭點。因爲無論日俄間日法間關於對華軍火接濟之交涉，中德

關於軍事顧問撤退之交涉，爭論都歸到中國對日抗戰期中之第三國的中立地位問題。

要斷定假法德乃至其他第三國各自關於對華軍火的接濟或軍事顧問的存在之事實，是否發生中立義務違反之問題，第一便要看國際法上的中立條規究竟是否適用於這次中日間的戰爭。對一道一疑點的解答很簡單，中立狀態係指戰爭狀態而成立，沒有戰爭，即無所謂中立。然而此次中國對日抗戰以來，雖然兩國軍事家從事大規模的作戰，兩國關係已入於實際戰狀態，然而如本書第七章所述，在法律上中日間戰爭狀態迄未成立，因為中日任何一方，迄未向他方正式宣戰，任何一方均不承認是從事戰爭，也沒有第三國正式認為中日間戰爭狀態成立的。因之現今中國對日抗戰之局勢下，不能發生一般中立問題。其次，就合現在進行的中日戰爭解釋作法律上的戰爭狀態，或是今後依一方可能的宣戰行為而化法律上的戰爭狀態，局外中立問題儘管發生，但是國際的會員國則仍不能適用一般中立規則，因為安盟約第

十大條。他們尚須進行與一般中立國地位不相容之義務。這一點看，法俄兩國不但關於對華軍火的接濟，就是有人員的供給，亦當然不能接受日本所謂中立違反之責。

最後再退一步說，即令拋開戰爭與非戰爭的問題不論，即令不拘國際會員國與非會員國的分別，但就一般中立規則說，據現今俄法德諸國對華軍火之接濟及軍事顧問之存在，究竟亦不能認為有違中立義務。

關於軍火可分開軍火的供給與軍火的轉運兩事來說明。中立國以國家之資格，供給交戰國以軍火助戰，這當然是違反中立之事。但是軍火作為商品購買，即令戰時在中立國亦能通行的。據管有的國家如美國者，以國內法（即所謂中立法）禁止戰時向交戰國輸出軍火，但是國際法並不要求中立國禁止軍火買給交戰國。所以今日俄法兩國乃至其他國家任命本國軍火供給中國抗戰，絕不違反中立義務，在法律上日本決無抗議之理由，至於軍火在中立國內之轉運，問題比較複雜。依一九〇七

年海牙中立條規第二條，交戰國不得輸送軍隊或軍火軍用品通過中立國領土。而第七條則又規定，中立國並無防止軍火或一般軍用品向任何交戰國「輸出」或「轉運」之義務。由是可知國際法所禁止之在中立領土內的轉運，係交戰國之與作戰行動相關的軍火運輸。至於私人向交戰國依普通的交易輸出軍火，經由中立國領土運送，則並不在禁止之列。所以今後即令法國撤除所謂十二月之禁令，允許本國或外國軍火之輸往中國者經由安南轉運，亦決不能構成違反中立之罪名。向來存起有國際戰爭發生，中立國軍火貿易特別發達，中立商家爭以軍火賣給交戰國，而利用中立領土轉運，視為慣常。此種交易在道義上即令常有責難，而在法律上則很少爭論之餘地。

總藉軍事顧問的存在，照常理說，亦不成問題，因為這完全是私人契約的關係，於德國政府不發生責任，戰時中立國人民投入交戰軍隊，無論為軍官或士兵，亦是極普通的事，儘管有的國家如美英兩國，亦曾有以國內法禁止本國人民對交戰國

投軍之事，然而國際法則並未賦予中立國以頒布這項禁令之義務。一般的說，中立人民個人到交戰國從軍，是自由的，決不能爲此引起中立地位問題；不過大規模的編隊出發，或是交戰國公然在中立領土設立招募機關，則是嚴禁止的。前籍軍人願開來華，原在中日戰事發生以前，而且係個人契約行爲，應當不在中立義務禁止之列，就令如有些公法家所說，中立國對於以前在交戰國聘務之本國海陸軍官於戰爭發生後應予召回，此亦不能加強德政府今日召回在華軍事顧問之理由。因爲上述一說，只可適用於普通在軍隊服務之軍官，而決不能適用於參與重要國防工事或作戰計劃之軍事顧問。對於前者，交戰國可以許其召回而無害；對於後者，則交戰國爲保持軍事秘密起見，決不能許其來往自由，所以中國今日對於德籍軍事顧問，即令應德政府之要求，即時解除其軍事任務，但至少在中日戰事期中，特別對於與軍事秘密有關係之少數人，則須令其繼續留居中國。此舉既絕無傷於德國所稱中立地位，而又是中國國家安全利益所要求，似爲現今德國軍事顧問問題最合理而切實的解決。如果德政府仍作進一步的要求或舉動，則未免太不瞭解中國國民的立場、而超越公法的要求，有意與中國爲難了。

第九章 戰時外交今後應特別注重之問題

對日抗戰，現在已經到了最重要的關頭，國民不但要舉所有的力量支持並推進軍事，而且需要加緊外交的努力。軍事自然重於一切，可是外交是應當和軍事相輔而行的。尤其因為我們的武力不如敵人，更須要利用外交的活動來補助軍事之不及。在抗戰進行上，今後外交應當特別注意或致力的處所很不少，舉其現時最要急切注意者，則有如何防止偽組織的承認，如何促進英美的合作，如何取得外國物質的援助，以及如何運用國外宣傳之諸項問題。

一、偽組織承認的防止。日本在中國境內製造之一切偽政治組織，完全是日本帝國主義者侵略中國領土之一種方式，無論在道義上或法律上均無存在的根據。滿洲偽組織之成立，已有英國斯潘姆標的「不承認主義」反對於前，國聯決議案否認於後。不承認偽滿組織，是維護一個大原則，即不能承認純依武力造成之非法事實。

。這個「不承認主義」適用於滿洲偽組織，自然亦適用於華北華中一切偽組織。國聯約第十條保障會員國之領土完整及政治獨立，而華盛頓九國公約則更以保護中國領土及行政完整為宗旨。所以凡屬國聯會員國或華盛頓九國公約國決不能有承認顯然侵略中國領土，破壞中國領土及行政完整之偽組織的行為。承認偽組織，則是公然違反條約的義務。況且對於日本造成的一切偽組織，我國屢次發表聲明，嚴重否認，外國明知其為日本侵略中國領土之狡謀，若乃公然予以承認則不能不說是對於中國為非友誼的行為。對於滿洲偽組織，除日本自己首先承認外，正式承認者，已經有薩爾瓦多、意大利及德意志等國，這些國家的行為，不但違反了國聯大會決議案，有的並且違反了九國公約，中國對於他們未加報復，已嫌太寬大，現在波蘭說是亦將效尤，似乎再不容坐視了，並且華北華中兩偽組織合流之後，必然又發生承認問題，則蘇俄已將承認偽滿組織之諾國，不又進而承認此新組織，外國承認偽組織的愈多，偽組織之地位，自然提高，而日本侵略中國領土之狡謀，自然亦容易顯

得成功，所以今後我國外交上，急應注意的一點，是在如何防止他國承認偽組織的外國組織。第一，我們在外交上，似乎應有個明白宣言，決定將今後承認偽組織的外國爲對於中國有非友誼的行爲，而採取必要的對待手段，其次，遇有外國承認任何組織之場合，決然對該國採取報復手段，如撤銷領事執照，撤回使節，停止通商關係之類，報復手段的採行，一則爲摧護正義，一則以儆效尤。而根本問題，尙在外交上如何行動，慎先防止有承認偽組織之事出現，有的人以爲外國之承認偽組織與否，完全看軍事局勢而定，並非外交所能爲力，他們的邏輯是，中國軍事如失敗，外國總是要承認偽組織的；反之，中國軍事勝利，外國自不會承認偽組織；即令承認，我們終久可以消滅他，這種看法，表面上好像很對，其實從外交的立場說，是完全不負責任的話，外交與軍事本應當是相輔而行的事，軍事固是外交的後盾，外交亦可輔助軍事的不及，無論今後中國軍事的局勢如何，多有幾個外國承認偽組織，總是在國際上於敵人有利而於我不利的，事先防止，至少減少，承認偽組織之事變

，確是外交的大責任。預計華北中偽組織，將來無論是合流或分立，不久總會發生外國承認問題。日本自然首先承認。那些曾經僑滿組織之國家，包括德國在內，或許即步日本的後塵。在局勢再惡化之場合，其他國家亦難免效尤。此問題對於我挑戰前途十分的嚴重，我們應當以極機敏而果斷的手段來應付它。

二、英美合作的促進 在遠東最有力量制止日本侵略的，總要算英美兩國。無論從財政經濟上打算，抑或從海軍上着眼，英美的實力總是優勢。但是英國沒有美國的合作，在遠東自不敢單獨行動。而美國則非真能確定英國的態度與行動，決不肯對遠東專負責任，亦很明白。九一八事變以來，多年英美兩國對於日本侵略中國抑或干涉之無効力，大半是由於英美行動之不一致。日本看准並利用這弱點，所以能在東亞橫行無阻。今後我們要聯合反對日本帝國主義侵略的勢力來制止日本對華侵略，第一着便要設法促成英美在遠東之合作。國際方面如對日本有所舉動，其形式無論係實行經濟的制裁或海軍的封鎖，英美兩國的合作，是實行上絕對必

要的條件。英美的聯合行動，對於日本終久將成爲不可抗的壓力。就是人們希望蘇聯在陸地直接應援中國，也先得有英美方面的諒解與鼓勵乃至最後援助，殊不容易達到目的。現當德公然復日，而繼續有不利於我之舉動，例如德國承認偽滿並召回軍事顧問，我們在別方面更非採取有效的對抗的行動不可。俄國方面之直接援助，固然不失爲救急之方。英美的合作，則更是根本的要圖。今後我們的外交應當多致力於這一點。

三、物質 援助的取得 中國對日抗戰，目前也許不能期望國聯或任何國家對日採取制裁的行動，對華在軍事上爲直接的援助，可是軍事以外之物質的助力，則是不難給予的。從事實上說，中國在抗戰上所缺乏的物力能設充實，便是增加中國抗戰的力量，而制止日本侵略勢力的發展之一種最有效的助力。而這種物力的供給，列強，尤其英美，實優爲之。從道義上說，去年十月國聯大會的決議，已經敦促會員國各自對華爲單獨的援助。而本年五月十四日國聯理事會通過關於中日問題之

決議案，亦迫切的重申前議：「本院（理事會）茲向各會員國提出迫切要求，務請將國際大會與本院前次所以通過之決議案一併付諸實施，即中國政府依照此項決議案所提出之要求，亦應切實加以考慮。」中國自可根據國際大會及理事會這項決議案，要求在會員國履行決議所賦予的義務，對中國實行給予物質的助力。例如借款及軍火供給，是中國現今抗戰上之急需，國際會員國如果不視國際決議案為具文，則對於中國這種最小限度的要求，應無拒絕考慮之理。如何商定具體方案，促其早日實現，俾國際助力能應我急需，則是要靠外交活動的能力。

四、國際宣傳的運用 外交上除常規活動外，宣傳與其他側面活動，亦是極重要的事。戰時的宣傳尤關重要。在上次世界大戰期中，各國對外交傳的特別致力，值得我們注意。全面抗戰開始以來，世界各國輿論可以說幾乎全都對我表同情，構成我方一種極大的精神的助力。中國依通訊廣播，以及派人出國等等方法，實施國際宣傳，亦不為不力。但是要說我們的宣傳已經充分有效的宣示了中國的立場，及

表明了日本的侵略對於美國利害關係，因而可以促起外國的積極援助或干涉，則尚是言之過早。我們如不專靠以感情激動人，而要以利害打動人，我們對外宣傳的方法，尚須作更切實點。例如對英美方面宣傳，如果我們的目的不只在激動彼邦民衆公憤或引起同情，而在影響彼邦政府的遠東政策或財界實業界的「實方針」，則我們進行的方式應當更具變化；而活動的人選標準亦不同，似應求其能和政界或實業界有力人物接近而得其信任。並且宣傳的進行，尚要能很敏捷的抓住機會，利用所謂「急理的一時」。國際上同一意識和目的的宣傳活動，有時成功，有時失敗，原因多在時機的不同。之於宣傳尤其要隨時注意外國政策或輿論的動向。比方美國對遠東政策一向受孤立主義派之牽制而趨於消極。最近日機轟炸廣州等地受害平民之不幸，更爲宣傳以後，華國輿論抗動起來，參議院居然通過議長舉國門氏提出的譴責華平民之不人道的行為決議案。如果我輩能利用這種機會機敏的加緊在彼國之宣傳活動，或許可以造成更爲有利於我之局勢，例如由國會議決禁止供給煤油乃至

汽油於侵略國。這事如果做到，對於我們抗戰的進行，間接幫助便不小。如果因為善於運用宣傳的結果致使彼邦財界實業界有力人士深切認識中日戰事之國際的意義及支持中國抗戰之必要，則借款亦或較容易成功。除此以外，外交機關及人事之調整，更是當今戰時外交之根本又根本的問題，以限於篇幅，此處姑不多論。

(完)

中華民國二十九年二月再版

戰時外交問題

一冊實售國幣五角

(外埠酌加郵運費)

版權所有

著者	周	鯉	生
發行者	青年	書店	
印刷者	青年	書店	印刷所

