

(八) 向外移民與人口過多

如前所述，有些國家，如意大利、日本及德意志等國，被人口過多一問題所窘。牠們都會企圖利用向外移民的方法，以解決這個問題。意大利給與補助金於運送移居者的商人；意大利政府並資助南美洲境內的意大利學校。日本採行類似的政策，資助航運公司使牠們能以相當較廉的船票而運送移居者，而移居者有時並能得到另外的資助。世界上有些國家，願意容納外來的移民。英屬自治殖民地，歡迎白種人的移入。南美洲有幾個國家，不僅歡迎意大利人的移入，並且歡迎中國人及日本人的移入。但世界上有些地廣人稀的區域，例如英屬自治殖民地，及美國等則決心排斥東方的工人。美國並決心排斥意欲入境的許多種類的歐洲人。

除不平待遇的問題不論外，依照國際公法，任何國家得自己決定那一種外國人牠可以准許入境而為久住的居民。國家間關於移民的商議，雖年有增多，然而沒有一國願意將處置移民的權能，即決定何種及多少外國人牠願意容納的權能，交付於外國或一個國際機關。但人口過多的國家，如意大利及日本等國，也可提出所謂道德上的理由。如果牠們的人民不向外移居，他們不將餓死嗎？這些國家覺得：要解決人口過多的問題，必須厲行移民政策。要是人口稀少及尚未發達的地域，拒絕容納這些移民，這些國家內的帝國主義者，即宣言，他們必須奮鬥，俾能支配這種地域，而使移居者得自由遷入該地。這種理論也許能得一般人的同情，但事實一再證明，移民並不是解決人口問題的方法。德意志極力想把非洲西南部，拓為一個居留殖民地，但在一九一四那年，非洲全部祇有一

萬八千個德意志人。法蘭西人企圖把他們在北非洲所有的屬地，變成第二家鄉，但沒有獲得若何大成功。日本雖努力於殖民，但總計人口一千七百五十萬的高麗，祇有三十三萬二千個日本人。意大利的殖民地也顯然未能爲意大利人的容納地。卽就不列顛帝國而論，從不列顛三島移居英領地域的人，爲數亦不甚多。據估計，加拿大及澳大利亞能維持二萬萬人，但現今二地總共祇有一千二百萬居民。歐戰告終後，英格蘭企圖以帝國拓殖條例，鼓勵人民向自治殖民地移居，但目的未能完成。大半殖民地所以不能成爲殖民的容納地，一部分實由於白種人不適宜於熱帶地域的氣候。移民政策未能根本解決人口問題，因爲向外移居雖暫時使本國多一些空間，然而子子孫孫立卽將此空間充塞。在愛爾蘭及法蘭西的若干地方，向外移居的人數最多，但這些地方的生育率，也較高於居民甘留本鄉的地方。由於上述種種原因，並因人口稀少的國家決心排斥成羣外人的移入，世界史上的移民時代，似將結束。

因此，英格蘭德意志甚至日本等人口過多的國家，現正拋棄移民政策，而另求救濟人口過多的方法；牠們都訴諸工業化的政策——卽發展製造業以製造品與外國生產的原料相交換。但這個方法之能否勝利，一部分須視高大的關稅壁壘之能否撤除而定。而且，自馬爾薩斯以來，許多著作家及科學家都預言食糧的供給，終必至於竭盡，其結果將使工業化的國家因其需賴的食糧供給地迅速減少而挨飢餓。歐戰以來，這種危懼之論復活。許多著作家及科學家——仿效從前的一個神學派——甚至確定某年爲世界生物的末日！這般人雖然這樣預言，但

關於將來食糧缺乏的預算是否值得加以認真的考慮（至少在下一世紀內）實是可疑的，這是因爲人類有創造的天才，在熱帶及別處新地的發見以及吾們生活標準的可能降低，生活方式的可能改變。總之，食糧缺乏的危懼將來是否實現，可置不論，而爭奪領地——不論爲的是要移殖人民，或獲得食糧供給地——總非解決人口過多問題的方法。真正有效的解決方法，是人數的限制——卽生育率與死亡率的調整。這一個解決，大概會自然而然地隨着教育的進步及生活標準的增高，而實現的。

但站在實際政略的觀點上看來，人口問題將來也許會發生嚴重的反響。移民雖不是一個根本的救濟方法，但移民確是一個暫時的救濟方法。而人類的弱點，便是他們往往寧擇暫時的解決而捨永久的解決。享有廣大的人烟比較稀少的領地的國家，排斥人口過多的國家的人民移入，似乎是不正當的。但稍加研究後，就會知道這種排斥移民的態度，卽就國際關係一點而論，也是根本正當的；唯一的條件，只是這些國家必須確能發展牠們農事上的富源。然而許多人民往往不能對此理論加以周到的思維；往往被膚淺的侵略主義的理論所屈服，要求領土的兼併，一若非此不足以生存的樣子。所以，如果要使人口過多的問題不成爲戰爭的原因，那末必須使這般人知道移民並不能救濟他們的困難。

第八章 少數民族的保護

- (一) 歐洲的少數民族——(二) 少數民族的保護與國內立法——(三) 歐戰前保護少數民族的條約——這些條約的缺點——(四) 保護少數民族的新條約——(五) 國際聯盟與少數民族——德意志農夫事件——(六) 對於保護少數民族原則的批評——「小羅定書」——(七) 保護少數民族原則的最近的發展——(八) 少數民族的交換

在文明世界上，恐怕沒有一國，其居民是應用一種語言，屬於一種種族，或歸依一種宗教的。民族與民族間，因歷史、地理及經濟上的關係，不能全然隔離。少數民族，猶如貧窮級階一樣，總是存在的，所以，對於少數民族的待遇，成爲國際生活上，一個很重要的問題。

當國家企圖用強迫的同化政策以解決這個問題時，失敗是牠們的命運。彼此分隔的運動愈演愈烈，國家間的關係也愈惡劣。巴爾幹諸國間的許多仇恨，實由於虐待少數民族而挑起的。馬其頓現今仍爲國家主義者競爭之場。

(一) 歐洲的少數民族

巴黎和會曾忠實地企圖建立真正的民族國家，藉以剷除領土回復主義。就若干事件而論，這個企圖，被軍略上及經濟上的原因所打擊；其中最顯著的，便是特稜提諾事件——該地是德意志人居住的，却被割讓給意大利。但歐戰告終後國界的重行劃定，使歐洲的少數民族，從五千四百萬人減至一千六百八十萬人。如對於民族主義

信仰更深，那末少數民族的人數，也許更能減少幾百萬。然而國界的劃定，無論如何精細，少數民族終竟存在。現今歐洲的少數民族爲和平條約的對象者，計有下列各種人：

德意志人

七、五九四、〇〇〇

馬扎兒人

二、八〇三、〇〇〇

布加利亞人

一、三三九、〇〇〇

南斯拉夫人

四八〇、〇〇〇

魯斯人（捷克斯拉夫）

四三二、〇〇〇

魯斯人（東加里西亞）

三、七〇〇、〇〇〇

魯斯人（羅馬尼亞）

三〇〇、〇〇〇

波蘭人（捷克斯拉夫）

一六七、〇〇〇

總計

一六、八一五、〇〇〇

南斯拉夫居民中約四分之一，羅馬尼亞居民中約三分之一，捷克斯拉夫居民中約五分之一，及波蘭（包括維爾那及東加里西亞二地在內）居民中約二分之一，均屬於少數民族。又巴黎和會的結果，四十萬個南斯拉夫人及二十二萬個德意志人受治於意大利。

如果這些少數民族，聽由醉心於同化政策的國家主義的政府處置，那末，歐洲將繼續在陰謀暗算中醞釀，使穩固的和平不能實現。所以，和會建立新的民族國家，固屬必要，而解決少數民族的問題，也是同樣的必要。

(二) 少數民族的保護與國內立法

少數民族，可藉國內立法或國際條約以保護之。近代大半國家的憲法，都不問種族或宗教的各別，給與一切人在法律前享受某種權利的保障。奧地利國內的人民，使用多種不同的語言，但該國於一八六七年制定的憲法，規定國內各人民的種籍及語言，應予保存。次年，匈牙利制定種籍法，保障立法機關及學校內各人得使用土語。美國國內的少數民族，受憲法第五第十四及第十五各修正案的保護；第五第十四兩項修正案，規定平等的法律保護；第十五修正案規定一切國民都應享受選舉權，不因種族膚色的歧異或會操奴隸之業而被剝奪。蘇維埃俄羅斯國內的少數民族，受民族委員會的保護，該委員會設若干組，代表各個少數民族。土耳其在一八三九年一八五六年一八七六年及一九〇八年各年內發表的命令裏，對於其治下的少數民族，曾作與以保護的諾言。巴黎和會席上，意大利允採寬容的政策，以對待特提諾地域內的德意志人。

就若干情形而論，這些保護少數民族的國內立法，確被遵守。丹麥於歐戰告終收回什列斯威後，對於該地的少數民族，德意志人，似採寬大的政策。但不顧羞恥而違背這種保護少數民族的法律的情事，却也很多。奧地利，匈牙利及土耳其各國所定的法律，並未給與少數民族以何等保護，正因牠們不實行法律。美國的憲法，並未制止歧

視東方人的立法，並未制止間接取消黑人投票權的處置。巴黎和會席上，意大利代表提托泥聲言，對於特棧提諾地域內德意志人的種族上的權利，加以保護。最初，意大利各內閣均遵守此項誓約；但自法西斯蒂政府成立後，這種保護政策，即變為公然的意大利化政策了。地方會議，均被解散，德意志人的財產，均被沒收。公署內，甚至於公布上，德意志語的使用，幾全被禁止。該地居民中使用意大利語者，雖僅佔百分之十，但意大利語竟定為學校中授課的語言。總之，意大利並沒有簽訂保護少數民族的條約。出席代表，在和會上只說了一句空話，其後的政府可置之不顧，不怕外界的責難。

(三) 歐戰前保護少數民族的條約

國內立法，既有這種缺點，而少數民族問題，又使國家間發生利害關係，故關於少數民族，有許多條約曾經國家間訂立。一八一五年以前，至少已有七個條約，規定信教自由的原則；其中最重要的，便是一六四八年的威斯特發里亞和約。一八一五年，歐洲列強於贊同荷蘭與比利時的聯合時，確認「對於各派宗教與以平等保護及利益」及「一切公民不問信仰的同異均有執行公務的資格，一有保障的必要。」薩伏衣讓給日內瓦共和國時，薩伏衣公爵治下的人民，也受有類似的保障。在其後一世紀內，（十九世紀）若干保護少數民族的條約，經巴爾幹諸國及土耳其帝國接受。一八三〇年，列強要求希臘誓約——類似於一八一五年荷蘭所為的誓約——作為承認該國獨立的條件。當帖撒利於一八三〇年割讓給希臘時，條約上規定，割讓地域內的居民，應與希臘本國人享受同樣

的政權及治權。一八七八年，著名的柏林會議定下一個原則：即政權及治權的享受，不因信仰的不同而有所歧異，這是新國家得被承認的條件。此項原則，曾由布加利亞、蒙特尼格羅、塞爾維亞、羅馬尼亞，以及土耳其等國，在柏林條約內予以承認。

一八五八年，土耳其與列強締結的一個條約，規定羅馬尼亞（摩爾達維亞及瓦拉幾亞）的賦稅必須平等，及關於政權的享受不得有所差異。

一九一二年至一九一三年的巴爾幹戰爭告終後，媾和條約中本擬規定若干保護少數民族的新保障，後爲塞爾維亞所阻。惟羅馬尼亞與布加利亞二國，及希臘與塞爾維亞二國，在一九一三年八月間，交換照會，相約關於學校及教堂的事項，給與自主權於庫楚佛拉克人——散住在巴爾幹各地的一種羅馬尼亞游牧人——惟須受關係國政府的監督。這種學校及教堂，得由羅馬尼亞政府資助。此外，媾和條約並確保巴爾幹諸國內回教徒的權利。

少數民族問題，在土耳其國內比在巴爾幹諸國內，更爲急迫。在土耳其這一個回教國內，屠殺基督教徒的慘劇，一演再演，因而惹起外界的公憤。在一七七四年至一八五六年間，俄羅斯保持其維護土耳其國內正統派基督教徒的權利，法蘭西對於土耳其國內的天主教徒，也保持同樣的權利。但自巴黎條約締結後起以至今日，保護土耳其國內少數民族的事，已被認爲有關國際的事了。

土耳其在歐洲列強逼迫之下，於一八五六年發布命令，重申牠在一八三九年所爲的誓約，即宗教語言及種族的平等。後因土耳其政府怠於實行這些命令，於是法蘭西、英格蘭、奧地利及俄羅斯各國駐在君士坦丁堡的領事，提出質問。一八七五年，土耳其政府發布另一敕許狀，重申已往的誓約。但列強對此未能滿意，各派代表，先在君士坦丁堡開會，後在倫敦開會，討論此項問題。一八七七年三月在倫敦舉行的會議裏，各該代表簽訂一件議定書，申說革新計劃倘不從速實行，他們將協商辦法，藉以確保這些少數民族的福利。

在一八七八年的柏林條約內，列強又許土耳其皇帝提出關於信教自由的另一宣言。當時，土耳其皇帝並約定對於亞美尼亞人，實施若干改革，按期將實施的情形報告列強。然而土耳其非但不實施這些改革，且於一八九四年至一八九五年間，演出屠殺亞美尼亞人的慘劇，遂使列強起而作另一調查。結果，列強向土耳其提出一個方案，要求該國內的基督教徒，由歐洲列強管理。惟其時英格蘭與俄羅斯二國發生齟齬，以致列強未能一致強迫土耳其接受此項計劃。

然而一九〇四及一九〇九兩年內，土耳其竟又公然當着歐洲列強之面，演出屠殺亞美尼亞人的老戲。亞美尼亞人既陷在這樣可怖的環境中，故在君士坦丁堡舉行的大使會議，於一九一四年提出一個計劃，規定將東阿那托力亞分爲二區，每區設總監一人代表列強掌理行政及警察事宜，惟形式上則由土耳其皇帝任命。俄羅斯與土耳其二國，在一九一四年二月八日訂立的協約，曾規定此項計劃。但歐戰爆發後，這些監督官，即被土耳其皇帝

罷免。一九一五及一九二二兩年內，又發生屠殺亞美尼亞人的慘劇。

土耳其的壓迫使馬其頓地域內在一九〇三那年，發生另一叛亂（其時該地尚爲土耳其的領土）因此歐洲列強又出而干涉。牠們責成土耳其皇帝指派一個基督教徒，充任馬其頓的總監，另派助理員二人，其一爲俄羅斯人，另一爲奧地利人，代表列強，襄助總監處理事務。警察由外國專家加以改組，稅收則由代表六個歐洲強國的財政委員會加以監督。上述種種設施，使馬其頓地域內基督教徒的境况，稍爲改善。但自一九〇八年的土耳其青年黨革命成功後，這種設施隨即廢止，這是因爲列強相信土耳其的政策，此後將較寬大。然而事實並不如此。土耳其仍故意排斥馬其頓地域內的基督教徒，於是巴爾幹諸國（那時歐洲列強間意見不和，故巴爾幹諸國未得牠們的援助）提出抗議。列強見了這些抗議後，大爲駭異，最後乃強迫土耳其實行牠在柏林條約內誓約的改革。但巴爾幹諸國對此一老花樣，未能滿意，乃於一九一二年十月十二日的照會裏，要求土耳其將監督這些改革的權能，置於一個最高理事會的手中，而該理事會則由相等數的基督教徒及回教徒組織，駐在君士坦丁堡的列強及巴爾幹諸國的外交代表管轄。土耳其對此要求置不答覆，於是巴爾幹諸國即向土耳其宣戰。巴爾幹戰爭的結果，馬其頓被瓜分於巴爾幹諸國。惟馬其頓人的境况（至少在最近以前）是否因而大有改善，則仍是一個疑問。

這些條約的缺點——歐戰前國際締結的保護少數民族的條約中，發生實效的爲數甚少。解釋條文的爭執，

時常發生，而公平解決這種爭執的辦法，條約中又無規定。一八五八年及一八七八年兩年內締訂的條約中，雖有保護少數民族的規定，然住在羅馬尼亞的猶太人仍受不平等待遇。這種待遇，不僅使歐洲列強於一八八〇年提出抗議，並使美國亦於一九〇二年提出抗議。羅馬尼亞以爲牠在條約上所負的義務，不及於猶太人，而且這些條約並未給予外界以干涉之權。該國並未允許猶太人歸化爲羅馬尼亞的公民，因此，條約保證給羅馬尼亞公民的權利，猶太人自然不能享受。這種解釋是否正當，事實上又無公正機關加以判斷。

而且，當時又沒有完美的方法，足使土耳其或俄羅斯那樣的一個國家，履行這些義務。在十九世紀的後半期內，歐洲協和內的諸國，對付土耳其事件，雖取一致行動，但後來歐洲各國互相分離，成爲德意志與協約二個對峙的團體，以致對於人道主義的事宜，（列強對土耳其所行的許多干涉，非出於自私自利，是不容懷疑的）也不能合作。另一缺點，便是這些條約給與一列強以一種權利，單獨或聯合去干涉關係國的內政；而這種權利可被利用以達政治上的目的。一例如土耳其會非難歐洲列強，謂列強教唆該國內的少數民族叛亂，藉以證明干涉爲正當。

（四）保護少數民族的新條約

不論這些條約的缺點是怎樣，爲使歐洲和平起見，保護少數民族究屬必要，而少數民族之得有適當的保護，總須依仗國際條約。故巴黎和會，企圖籌劃一種條約，一方面既能完成這個目的，一方面又能避免已往的缺點。在一九一九年至一九二〇年間，先後訂立了以此爲目的的十個條約，——其中四個是與戰敗國締結的，其餘六個

是與協約國締結的。締結此十個條約的二造：一造是五個主要的協約及參戰國，對造是波蘭、捷克斯拉夫、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、亞美尼亞、奧地利、布加利亞、匈牙利及土耳其。

這些條約所規定的義務計有二大類：（一）凡屬居民，不論其為公民與否，均得享受生命及自由的保護及傳教的自由。（二）凡屬公民（即一國的國民）在種族上宗教上或語言上雖屬於少數民族，但均得享受政權及治權的平等待遇，換言之，他們得與國內佔優勢的民族，站在相等的地位而選舉及充任官吏。他們得在商業上、傳教上、著作上、公共集會上，及法庭上，自由使用土語。他們得以自己的經費設立宗教機關，教育機關，或慈善機關。在一地的居民中屬於少數民族的人，佔到一個「重要的成數」後，公立小學校內的授課，即可應用該民族固有的語言，國家及地方預算所規定的教育經費及宗教經費中，他們也得享受相當的一份。

上述第二類的權利，僅保證給一國的公民的，但不論何人，如出生地或住居地在該國內者，均得歸化為公民。如果他「不願意做該國的國民，他必須變更其住所，遷居於其願為國民的國家。例如，住在割給波蘭或捷克斯拉夫的地域內的德意志人，必須歸化為該二國的公民，否則必須離國；如果他們願意做該國的公民，那末，他們即應與波蘭人享受同等的權利，同時，並得自由保存或改變他們固有的民族特徵。

這些保護少數民族的條約所規定的義務，經各國承認為「根本法」，不得被嗣後制定的法律或行政所推翻。非經國聯行政會多數同意，不得變更這些義務，各國並承認這些義務為「有關國際」的義務，故應置於國聯

保障之下。列強間不免各懷外交上的猜忌，所以這些條約不得聽憑列強用胡亂幼稚的方法來實施，而應該用一種準司法的程序來實施。國聯行政會的會員國，遇有這種條約被違背或有違背的可虞時，得報告於該會。被控告的政府，得列席於行政會，爲自己辯護。倘行政會斷定違背條約確係事實時，該會得一提出其斟酌情形而認爲相當並有效的辦法。一此外，接受這些義務的政府，與行政會的任何一個會員國間，由於解釋這些條約而發生爭議時，這種爭議被認爲有國際性質的爭議，得提交於常設國際裁判法庭，其裁判爲終結裁判。

依仗國聯的助力，保護少數民族的原則已推行於其他國家。一九二〇年，第一屆國聯大會通過一件議決案，咨請其時准予加入國聯的波羅的諸國，關於阿爾巴尼亞事件，實施此項原則。但國聯要求波羅的諸國接受這些義務時，碰到很大的困難。立陶宛雖於一九二二年五月，在行政會席上簽訂宣言書，其內容差不多與波蘭少數民族條約的規定相同，但愛沙尼亞及拉特維亞二國，却不肯接受這些義務。後來，拉特維亞就範，於一九二三年七月簽訂一件宣言書，但其內容較立陶宛所簽訂的宣言書，要空泛得多。依照該宣言書的規定，倘拉特維亞國內少數民族的境况，與少數民族條約上規定的原則，不相符合時，行政會也祇有一把這問題重新討論的權力。一同年九月，愛沙尼亞亦簽訂宣言書，而其內容竟比拉特維亞的宣言書更空泛。惟關於少數民族的事宜，行政會得要求愛沙尼亞報告。

關於少數民族的保護，有若干兩國間的條約，亦經簽訂。在解決上西利亞問題時，國聯行政會議決將保護

少數民族的原則推行於該地。該地是波蘭人與德意志人纏結不清難以分解的地方。在一九二二年五月十五日的協定裏，德意志波蘭二國相約於十五年間在該地域內履行這些義務。此項條約是值得注意的，因為一個強國——德意志——接受這種義務，顯然是空前的一樁事。一九二〇年，奧地利、捷克斯拉夫二國簽訂條約，規定互相保護少數民族。一九二二年，四個波羅的國家，包括波蘭在內，也簽訂一個有同樣效力的條約。芬蘭與蘇維埃俄羅斯簽訂的多爾巴得條約，土耳其與法蘭西在一九二〇年十月簽訂的安哥拉協約，及伊拉克與英格蘭在一九二二年十月簽訂的同盟條約，均有類似於此的規定。

這些兩國間簽訂的條約，有一優點，這便是締約二造都關心於條約上規定事項的實施。前述置於國聯保障下的十個條約，簽訂各國，即無此種關心。但從另一方面看來，這種兩國間締結的條約，如不置於像國聯那樣的一種國際監督之下時，則也有其缺陷。這種缺陷，可於俄羅斯與芬蘭間發生的爭執見之。芬蘭以為，俄羅斯違背多爾巴得條約，虐待東卡累利阿地域內的芬蘭人。當芬蘭未能與俄羅斯協商一個妥善辦法後，即於一九二一年十一月，控訴於國聯行政會。但俄羅斯聲稱，此事為全然二國間的問題，故不能容受任何第三者的干涉。一九二三年四月，國聯行政會，向世界法庭咨詢此事是否構成國際的問題。該法庭以為：蘇維埃俄羅斯既不願受其管轄，故未能發表意見。

(五) 國際聯盟與少數民族

置於國聯保障下的條約所規定的義務，是簽約國所不能輕易廢棄的。簽約各國，均約定願受國聯的監督。但依照這些條約的規定，當這些條約被違背時，能請求國聯出任干涉者，只是國聯行政會的會員國。所以，就字面解釋起來，這種規定，足使非行政會會員國的四十五個國家無權提呈控訴，就是其中最關心於保護少數民族的戰敗國，也無權提呈控訴。惟國聯已探定一種程序，較條約中所規定者為寬大。關於違背這些條約的事件，任何國家或任何少數民族，得向國聯提請願書。國聯秘書廳應先確定請願書是否適合必要的五個條件，如係適合，應將請願書送交於被控訴的國家。該國的答覆，應由秘書廳連同請願書提交於行政會所任命的三人委員會。該委員會的任務，是判斷請願書有無提交行政會審議的價值。

足見任何少數民族，得控訴於國聯。惟行政會並沒有援用條約上所定程序的義務。——除非行政會的會員國確信條約已被違背。行政會會員國的判斷也許為政治上的動機所左右。當一國對於發生的爭執並無直接利害關係時，牠也許不肯毅然控告另一國。而少數民族則除向國聯秘書廳提呈請願書外，別無其他權力。所以，少數民族，如無友好的國家，充任行政會會員國者，（現今該會會員國限於十個強國）牠就無從確信其控告是否能得公平的精密的審議了。因此，有人提議設立一個類似委托管理委員會的保護少數民族委員會。

德意志農夫事件——關於少數民族的事件中，最重要的大概是涉及波蘭國內幾個德意志農夫的那件事。國聯秘書長於一九二一年十一月間，接得一封電信，略謂波蘭政府命令這般農夫交出他們的財產，而這些財

產，是德意志政府在休戰後凡爾賽條約有效施行前，租給他們的。祕書長於是援用一種應急的程序，與波蘭政府接洽。結果，波蘭政府應許在國聯行政會對此事件加以審議之前，暫時不實行其命令。因為此項爭執係涉及波蘭少數民族條約內若干條文的解釋，故行政會徵得波蘭的同意後，將此項爭執提交一個法家委員會研究。後因波蘭拒絕接受該委員會的報告，行政會乃於一九二三年二月三日向世界法庭咨詢：（一）波蘭的處置是否涉及國際義務及（二）波蘭的處置是否與這些義務相符。該法庭全體推事一致認定波蘭的處置：（一）是涉及國際義務的，（二）是與這些義務不相符的。該法庭以為，任何私權，不因國家主權的變更而受影響，故對於這些德意志租地的，應加以尊重。牠以為「一九二〇年七月十四日的法律中，有無關於種族歧視的規定，是不成問題的，該法律是否僅適用於非德意志族的波蘭國民也是不成問題的。法律條文中無歧視的規定，只是表面的法律上平等，但事實上的平等也是必要的。」該法庭發表了這些意見後，波蘭提議對於財產已被剝奪的農夫，予以補償，對於未遭驅逐的農夫，不再加以驅逐。此項提議，經行政會接受。

（六）對於保護少數民族原則的批評

就上述德意志農夫事件看來，可見在保護少數民族這種義務的履行方面，已有一大進展。但關於少數民族的保護，至今仍有許多缺陷。其中主要的一個缺陷，便是得援用條約中規定的程序者，祇是行政會的會員國。一九二三年四月，匈牙利羅馬尼亞二國間發生一件關於少數民族的爭議，其原因是羅馬尼亞頒布一件關於農地的

法律其施行的效果將使外國人（包括匈牙利人在內）的產業均被沒收。匈牙利申說此項法律違背了羅馬尼亞在一九一九那年簽訂的條約。匈牙利當然無權援用該條約所定的程序，於是根據國聯盟約第十一條——該條僅規定調解——將此項爭議提交行政會解決。行政會的起草委員認此項爭議係涉及條約的解釋，故提議交由世界法庭表示意見。對此提議，匈牙利政府雖表示同意，但羅馬尼亞表示反對。後因行政會的會員國中無一行使其權利而將此事件交由世界法庭審判，匈牙利遂無其他救濟方法。

但此項稱爲「奧普坦問題」的爭議（截至一九一九年七月時）仍在國聯行政會內留待解決。一九二三年行政會會任命一個起草委員，以便造成一種直接的解決。在布魯塞爾幾度磋商的結果，匈牙利與羅馬尼亞關於某幾點達到了互相諒解的地步。但匈牙利政府拒絕予以此項諒解以批准，以致國聯行政會重又陷於棘手。一九二三年七月，行政會通過一件議決案，把這案件駁回，並表示牠希望羅馬尼亞能信守和平條約。匈牙利地主既未能在行政會或世界法庭中解決他們的案件，乃在混合仲裁庭對羅馬尼亞提起訴訟。按這個仲裁庭，是依據特喇農條約而設立的，專審理由於和平解決而起的爭議。牠最後於一九二七年一月，決定牠有審理此案的管轄權。但在牠尙未着手審查此案的是非曲直之前，羅馬尼亞已將其仲裁員撤回——雖然該國曾在特喇農條約內約定願認仲裁庭的裁決爲「最後的及終結的」裁決。依照該條約第二百三十九條的規定，如當事國不推派仲裁員時，國聯行政會負有任命補充仲裁員的責任。後來，行政會不履行此項責任，牠指派三人組織委員會，就整個問題加

以研究。該委員會旋即作成一件報告，略謂雙方當事人應先同意於適用於此案的若干原則，如雙方均接受這些原則，則行政會應囑羅馬尼亞令其仲裁員重行出席於仲裁庭。這些原則是難以接受的。由此可見，行政會漠視了牠所負的任命仲裁員的責任，任憑羅馬尼亞規避其聽受仲裁的義務。後來牠雖勸導雙方政府重開直接談判，但截至一九二九年尚無結果。

行政會是一個政治機關，牠所以不願意任命仲裁員，顯然是由於牠不欲冒犯羅馬尼亞——法蘭西的同盟國。此事惟有毀損國聯的尊嚴，並毀損仲裁的意義，實亦表示保護少數民族現行程序的缺點。

歐戰的結果，法蘭西、比利時、丹麥及意大利四國均獲得領土，但牠們均未簽訂保護少數民族的條約；除德意志關於上西利西亞一地會簽訂這樣的條約外，其他再也沒有一個強國會簽訂這種條約。這些強國認這種差異的辦法為正當，其理由是：歐洲新興國家之得以獨立，及巴爾幹諸國領土之得以增多，無非是協約國的兵力所賜與，所以協約國當然可以要求這些國家採行保護少數民族的政策，藉以避免將來戰爭的發生。把英屬自治殖民地內的印度人及歐洲人，或把美國內的黑人及日本人，置於國際保護之下，這是顯然不能實行的。如果說保護少數民族的義務因尚未普及於全世界故須暫緩施行，那末這種義務可說將永遠不會施行。惟從另一方面說來，僅使世界上較小的國家履行這種義務，雖不能謂為全無理由，但總是顯然不公平的。例如，一方面強使南斯拉夫保護國內的意大利人，一方面却不使意大利對國內的南斯拉夫人履行同樣的義務，這是顯然不公正的。國聯第三

屆大會（舉行於一九二二年）有見於此，故表示其希望：不受法定義務拘束的那些國家，仍應善待其國內的少數民族，至少應像受有條約拘束的其他國家一樣。

有些批評家，並謂保護少數民族這個制度，係建立於一個不良的原則之上。他們以為這個制度有一在一國之內創立一國的趨向，勢將釀成國家分裂的結果。他們以為這個制度非特不能保證社會的和平，且能增強惡感。有些批評家，則以為這些條約不能使猶太人與非猶太人間的衝突消除，而反能使這種衝突增劇。有些少數民族，例如捷克斯拉夫及羅馬尼亞兩國內的匈牙利人，希臘治下馬其頓地域內的布加利亞人，會利用這些條約，向他們所屬的國家進行對抗的運動。當然，保護少數民族的條約，不應保護這種運動。國聯第三屆大會重視此點，故宣稱少數民族固應不受壓迫的待遇，但他們也應該「像忠實的國民那樣與他們所屬的國家通力合作」。對於恐怕國家分裂的議論，則可以說：這些條約適當地解釋起來，並不阻止少數民族與多數民族間的自願的同化。而且，這些條約並不阻止一國去要求所有少數民族學習該國內佔優勢的語言。這些條約僅謂：除使少數民族學習這種語言外，少數民族固有的語言亦應予以容忍。這些條約僅阻止強迫的同化——即非特不能成功且常惹起叛亂及戰爭的強迫同化。

使少數民族時常向一個國外的機關訴請救濟他們真實的或想像的困苦，實是不合宜的——這種訴請，如果極端援用起來，徒使惡感增強。「對於一國的居民，如僅用外來的干涉加以保護，結果將立即使國內佔多數的

民族仇恨這些居民。而且，兩個關係國政府間，由於外交上的干涉而發生衝突，實與國家間彼此諒解及合作的精神，全然不合。所以，要使保護少數民族的一個制度得以成功，即須籌劃一種辦法，以防止少數民族權利的侵害。國聯第三屆大會，有見於此，故建議關於重大違背條約的事件，行政會雖仍應保持其全權，但與被控虐待少數民族的政府作「善意的及非正式的談判」，可使友好的關係，得有極度的增進。

由關係國政府派遣代表，在出事地點組織行政機關，藉以表曝少數民族所受的怨苦，這種方法，也能使大半請願不致提交行政會解決。波蘭德意志兩國政府，關於上西利西亞一地，曾於一九二二年五月十五日簽訂協定，相約在各自管轄的地域內，設立一個少數民族事務局。屬於少數民族的人，如果對於最高行政機關的處置，不能滿意時，他得向其本國的少數民族事務局請願。倘該局未能將爭議解決，該局得將此項請願移送於混合委員會。混合委員會是一個調解機關，由德意志人二人，波蘭人二人及一個中立的主席組織。倘少數民族對於該委員會的意見不能滿意時，得經由適當的機關，上訴於國聯行政會。此外，兩國政府並設立一所仲裁庭，遇有涉及個人權利的事件發生時，該庭負有解釋協定之責。

關於上西利西亞問題，常設國際裁判法庭已作成許多判詞及意見書。

「小議定書」——在當地指派國聯代表，這個辦法在「小議定書」中更有所進展。所謂「小議定書」，是希臘、布加利亞、國聯行政會會長及國聯秘書長，在一九二四年九月間簽訂的。這些議定書規定，在混合移民委員會

的委員中指派二位委員，充作國聯的特別代表，襄助布加利亞及希臘二國施行該二國所簽訂的少數民族條約。這二位代表，得在當地進行調查，並得會同向關係國政府，提出應予採取的辦法。少數民族確信他們的權利被侵害而提呈的訴願，也得由這二位代表收受。國聯的代表，關於解決爭議的方法，得提出建議，送達於關係國政府。惟國聯代表僅有建議的權力，依據條約而解決爭議的權力，則仍由行政會保持。但有了這種制度而這種制度是希臘及布加利亞兩政府自動發議的，故有許多爭議，得在當地和平解決。如果有少數民族的其他國家，也能設立機關，類似於上西利亞地域內所設的混合委員會，或如希臘及布加利亞二國那樣，指派供諮詢的國聯代表，那末，政府與政府間當可自己將爭議和平解決，而無須訴諸外力了。

最後，有些批評家，謂保護少數民族的條約，未有適當的規定，事實上並未實施。其實，歐戰期內民族間既發生嚴烈的仇恨，故違背這種條約的情事自難避免。而且，虐待少數民族的事件中，有許多係發生於某種區域，——即地位未經確定因而不能適用這些條約的區域。無論如何，這些條約的存在，給與少數民族以一個和平的方法，使他們能在世界輿論之前，表曝他們所受的冤屈。他們雖不必獲得救濟，但未能完善實施的條約，總比全無條約好些。如果關係國政府間，能協商辦法在當地設立機關，則關於少數民族的爭議，即可減少。又國家疆界一經穩定，其他糾紛一經解決，及國聯權力一經發展後，保護少數民族的制度，大概會隨着漸漸發生動力，使大半「收復領土」的運動，不能立足於歐洲地圖之上。

同時，一個民族的團體意識，受異國的鎮壓時，該民族的要求，決非一個保護少數民族的條約所能遏止。亞爾薩斯洛林之要求與法蘭西重合，或至少要求政治上自主，決非一個保護少數民族的條約所能遏止。保護少數民族的條約決不能銷滅帝國主義。受這種條約適用的少數民族，如果是真正的少數民族，如果是不能與其受治的國家相分隔的一部分，這種條約纔能收效。

(七) 保護少數民族原則的最近的發展

雖然不滿意的少數民族，曾提呈不少請願，但行政會在一九二〇年至一九二六年間並未很積極的審議這些請願。截至一九二五年爲止，祇三件請願，經認爲有正式注意的價值。即使提出的證據，確能證明義務的違背，行政會也不以要求關係國取消其違背義務的處置爲妥當。牠通常祇「表示深信」該國當不復繼續施行這種處置而止。惟自德意志及其他前屬同盟國的國家加入國聯，及德意志被選爲行政會常任會員國之後，情形就爲之一變。顧慮少數民族福利的那些國家，此時已能參加於處理少數民族事件的機關。在一九二八這一年內，由行政會任命的審理少數民族問題的三人委員會，受理了二十三件請願，這些請願是從八個國家提呈的，均經認爲可以受理。

德意志要求保護少數民族的義務，其實行的程度應更爲嚴厲。波蘭及其他關係國，則企圖阻撓這方面的任何進展。牠們唱道一種理論，以爲保護少數民族的條約是在少數民族同化於多數民族之前的一種暫時的權宜

辦法。

在一九二七年至一九二九年間，波屬上西利亞地方發生關於少數民族的事件，這事件就國際見地而論，是一件嚴重的事件。一九二八年十二月，國聯行政會在羅加諾開會時，該地德意志人提呈八件請願。在一次會議時，波蘭代表紮勒斯基，宣稱該地有一個德意志人團體，稱爲國民同盟，其團員對波蘭犯叛逆之罪。保護少數民族條約上的規定，決不能當作少數民族從事叛國活動的法律根據。該團體的活動是「和平的真實的危險」。隨着德意志代表斯特萊斯曼，激昂地答稱，波蘭代表所說的話，實出於一種「仇恨德意志少數民族的精神」。波蘭應依照上西利亞協定，保護德意志少數民族，這責任是波蘭不能否認的。最後，行政會主席陳明，國聯決不會「對於神聖的保護少數民族的正義，漠不關心」。於是辯論終結。當時斯特萊斯曼聲明，德意志擬請求把保護少數民族的整個問題，列於下次行政會開會時的議程上。

行政會在一九二九年三月開會時，加拿大代表丹度龍提議修正現行的程序，其提議是：（一）關於少數民族的一切請願，除極度急迫者外，應先送交關係國政府，如該政府未能使請願人滿意，則此項請願應連同關係文件送交國聯秘書廳；（二）此項請願，應由行政會全體會員或其代表，組織委員會審議之；（三）該委員會得將爭議提交行政會，如委員會及各會員均未提出報告於行政會，則委員會須決定在何種情形之下應將爭議公告於世。這些提議，爲德意志所贊助，其用意有二：（一）勸導少數民族把爭議在未訴諸國聯之前，與政府就地解決；

(二)如最後仍訴諸國聯時，把採取的辦法，公開於世。依照現行的程序，行政會所採取的辦法，是少數民族所不得而知的，而且處理請願者，不是行政會的全體會員，而只是三人委員會，這委員會是關心少數民族的國家所不能參加的。

斯特萊斯曼於贊助這些提議時，對於認保護少數民族條約爲暫時的權宜辦法的見解，加以痛斥。他曾論及一個常設保護少數民族委員會的設立。行政會最後將加拿大及德意志的提議，交一委員會討論。據報章所載，該委員會在行政會於同年六月開會時，提出建議，謂這些提議不應採取。又據報章所載，行政會採取一種折衷辦法。

(八)少數民族的交換

有些國家關於少數民族問題，採取一種比較激烈的解決方法。他們簽訂條約，規定少數民族全體遣回本國。一九一四年，土耳其希臘兩國，交換照會，規定巴爾幹戰爭後因領土的割讓，而一造的人民留居於對造領土內者，由兩國自動交換。兩國擬各派代表，連同幾個中立委員，組織一個混合委員會，其任務是監督這種交換，俾不致違背人道。關於財產權的保護，亦經兩國規定辦法。惟此項計劃，因歐戰的爆發而未實行。

一九一九年，希臘布加利亞二國，也採取上述的方法。牠們簽訂條約，規定一造國的人民住在對造國內者，得自動移居本國。一個混合委員會經二國設立，以委員四人組織之；其中一位是希臘人，一位是布加利亞人，其餘二位係由國聯行政會任命。該委員會的任務，是監督關於移居的事項及負責清理移居者的財產。該委員會並依照

移居者所有財產的價值，從可供利用的款額中，提撥一部，借給這些移居者。

一九二三年一月，希臘土耳其兩國簽訂協定，規定：除了住在君士坦丁堡的希臘人及住在西塞雷斯的回教徒以外，對於國內的少數民族（即希臘國內的土耳其人及土耳其國內的希臘人）實行「強制的一交換」。一個混合委員會亦經設立，以委員十一人組織之，其中四位是土耳其人，四位是希臘人，其餘三位係由國聯行政會就歐戰時中立的國家中選任。該條約規定：回歸土耳其的土耳其人，應在本國取得財產，其價值相等於他們留在希臘國內的財產；同樣，回歸希臘的希臘人，亦應取得財產，其價值相等於他們留在土耳其國內的財產。如果締約國的一造其人民所有財產的總價值，抵不過對造人民所有財產的總價值時，其差額應由該締約國政府支付。

此項條約，係聽從國聯被難人民委員會委員南森的提議而締結的。南森所以要這樣提議，是因為土耳其那時已正在驅逐國內的少數民族，所以，要使困苦減少，必須採取這樣的一種限制方法。

布希協定中所採行的那種自動交換的政策，確有若干可取之點，但希土協定中所規定的那種強制的交換，似乎僅可作為無可如何而採用的辦法。原在土耳其的希臘人，回歸本國的結果，使土耳其蒙受鉅大的經濟損失；而在希臘方面，則因牠不得收容百萬左右的避難人民——在牠所有人口中佔四分之一——故也未獲得相當的利益。而且，條約雖經締結，土耳其之驅逐希臘人及希臘之驅逐土耳其人，仍發生難以言語形容的殘忍行為，因而釀成國聯企圖救濟的被難人民的大問題。強制交換少數民族這一個辦法，不僅與經濟法則相抵觸，並且創

立一個危險的先例，也許因而誘起民族間的壓迫。總之，這個辦法，決不能當作保護少數民族的替代物。

就國家間關於少數民族所締結的許多協定看來，可見國家內部的社會狀況，每與外界大有利害關係。這種保護少數民族的新原則，改變了排外的不寬容的民族國家主義的舊觀念。又民族國家這個舊觀念，並被「多個民族的國家」這個觀念所改變，多個民族的國家，能根據自主或聯邦的原則，而寬容許多民族。此點擬於下兩章內討論。

第九章 包括多個民族的國家

- (一) 包括多個民族的國家與自主——(二) 包括多個民族的不列顛帝國——(三) 自治殖民地與外交——「葡鏢」條約——帝國會議——對於帝國條約的否決權——會商的必要——(四) 猶太民族主義——(五) 芬蘭及波蘭——(六) 蘇維埃政府與自主——(七) 奧匈帝國內及土耳其帝國內的自主——黎巴嫩事件——(八) 冰島及魁北克——(九) 中央集權與自主——(十) 國際保障的自主——(十一) 魯斯人——奧蘭羣島事件

保護少數民族各個個人的權利無論如何有力，一個真正民族之要求獨立，終非這種保護政策所能制止。

——除非同時承認牠是一個政治團體。如果屬於少數民族的人民散漫地居住一國內時，那末，保護少數民族的條約確是一種有效的保障。但就許多情形看來，一個民族往往在全國中雖為佔少數的民族，而在某區域內則為佔多數的民族了。就整個德意志而論時，住居亞爾薩斯的法蘭西人固顯然是佔少數的民族，但單就亞爾薩斯而論時，他們便是佔多數的民族了。

(一) 包括多個民族的國家與自主

如果將民族自決的政策嚴格地援用起來，那末，所有這種團體都應享受絕對的政治上的獨立，或與種族相同的一國相聯合。但如這種團體為數很多時，那末這種獨立或聯合站在經濟的見地上看來是辦不到的，而站在種族團體的見地上看來，也是不相宜的。僅僅保護少數民族的條約，固不能使這種團體滿意，但僅僅使他們在中央政府內有代表一事，也不能使他們因而比較滿意。例如，倘使不列顛要遣派不列顛的官吏去治理加拿大的內政時，那末，加拿大的人民決不因僅僅能選出代議士列席於倫敦的不列顛議院而滿意。現今加達魯尼亞的人民，——在許多方面與卡斯提爾人不同，——派遣代議士列席於西班牙的國會，但因他們受治於卡斯提爾的官吏而不受治於加達魯尼亞的官吏，並因他們納稅於中央國庫給不受他們節制的官吏去支配，所以他們還是怨恨。

絕對的獨立雖有缺點，但較優於極端的中央集權，故除了絕對的獨立及極端的中央集權以外別無其他解

決方法時，前一種方法大概可以採用。惟實際上除此二種方法以外尚有另一方法：這便是建立若干民族政府。凡關於本地的事項由各該政府自主，惟關於全體共同的事項則由一個中央機關處理。在這樣的一個國家之內，各民族有共同的主權，共同的公民權，有時有共同的旗幟，共同的貨幣制度及共同的貿易制度。同時，各民族都得設立一個立法機關，由本地的代表組織，有權處理本地的事務，如教育及賦稅等。本地的官吏，從當地的人民中選任，負責管理本地的事務。徵收的稅款，大部分用於本地的事業。像這樣的一種政策，實承認少數民族的一團體意識，故與僅僅保護少數民族的政策不同，因保護少數民族的政策，不過保障「各個個人」的權利而已。

(二) 包括多個民族的不列顛帝國

許多國家採行上述的自主政策，一方面藉以保存牠們整個的國家組織，一方面並藉以滿足國內各民族的要求。其中最著名的一個例子，當然要算不列顛帝國。在文化上，愛爾蘭的人民與英格蘭的人民不同。世上有一個愛爾蘭民族，一誰會懷疑？即就大不列顛三島而論，蘇格蘭及威爾斯的人民也與英格蘭本部的人民不同。至於加拿大人、南非洲人及澳大利亞人則與英格蘭人相差更大。不列顛聯合國的國旗實飄揚於八個彼此不同的「民族」之上。

現今有八個民族，自治本地的事務——(一)加拿大(二)紐芬蘭(三)澳大利亞(四)新西蘭(五)南非洲(六)愛爾蘭自由邦(七)新近成立的南洛諦西亞政府及(八)自治權限較狹的北愛爾蘭。這些民族各有一個憲

法，大都由自己起草而由不列顛政府正式批准。牠們並不派遣代議士出席於倫敦的議會，但牠們各有自己的立法機關。在這些民族中，不列顛政府所派的惟一代表通常叫做總督，但總督不過是一個有名無實的長官，牠們都設有內閣，由本地的代表組織，對本地的議會負責，總督「管理」事務，須經內閣之手。當內閣失去議會的信任時，該內閣必須辭職，而總督則必須另選一個為議會所信任的內閣。由此看來，各該民族不僅有代表政府並且有負責政府，享有管理本地事務的全權。

但這些民族與母國政府間仍有若干法律上的關連。議會通過的議案，非經總督同意，不能成為法律；而總督則得以拒絕同意，或將議案保留起來，以備母國政府審議。母國政府也得於一定期間，否認殖民地的法律，對於自治殖民地立法機關的權能並得以憲法規定某種限制。例如，加拿大自治殖民地必須承認魁斗克地域內天主教徒所享的若干權利；愛爾蘭議會不得剝奪信教的自由；南非洲聯合國關於本地事務的處理也受有限制。殖民地立法機關所通過的法案，倘與不列顛議會所制定的法令相抵觸時，即為可得撤銷的法案，得由樞密院的司法委員會廢止之。由此可見母國的最高權威仍能維持。惟就事實而論，總督現今從不否決殖民地的立法，不過有時將議案保留而已；而且樞密院的司法委員會也難得宣告殖民地的立法為違憲。又不列顛議院並不向自治殖民地徵稅，牠所定的法律也很少適用於整個帝國。

現今，各自治殖民地並行使若干權能，其性質可認為不僅有關本地而已。除加拿大以外，牠們得修正牠們的

憲法。牠們得規定牠們的關稅——這實是一個非常重要的權能。各自治殖民地對於不列顛輸入的貨物，也徵收關稅，不過待遇上往往較優於別國輸入的貨物。牠們並得規定關於移民的事項。關於內部防禦的事，牠們實際上是完全自由的。在歐戰之前，澳大利亞、新西蘭及南非洲聯合國會實行一種強迫的軍事訓練的制度。自治殖民地的軍隊負責維持本地的秩序，駐在本地的時候概由自治殖民地自己管轄。此外，牠們並得設立本地的海軍。

在自主政策之下，各該民族不僅實際上能自由處理關於本地的事務，並且關於間接可影響及整個帝國的事項，牠們也有處理的寬大自由。但在最近以前，對於帝國的外交政策，牠們是沒有直接的勢力的。不列顛內閣或不列顛議會的對外政策，足使整個帝國與別國開戰，但牠們對此無節制之權。牠們除與母國分離外，別無方法可避免交戰國在法律上應負的責任。

英格蘭企圖用二種方法，以減削這種獨裁的嚴格性：（一）凡是與自治殖民地無關係的戰爭，自治殖民地得不負積極參戰的責任；（二）自治殖民地受攻擊時英格蘭担任防禦的全責。歐戰期間，新西蘭及加拿大雖通過徵兵的法案，自治殖民地的軍隊雖在歐洲戰場上從事於壯烈的事業，但這些軍隊却是自治殖民地自願派遣的；牠們服從自治殖民地議會的命令而非服從不列顛議會的命令，而出發到歐洲去的。又英格蘭的海軍從前會防衛自治殖民地的交通並保護牠們使不受外界的侵害，但英格蘭並不向牠們徵收稅款以維持牠的海軍。

英格蘭雖以這種權利給予殖民地，但這個制度終竟不能令人滿意。這個制度，充其量也不過是一種仁慈的

專制；關於有些事項牠漠視自治殖民地的志願而這種事項也許有生死關頭的意義。而且，上次歐戰已證明英格蘭實已無力繼續去單獨防衛整個帝國。那時倘無自治殖民地的援助，英格蘭也許會遭戰敗。帝國本身的存亡既繫於此項戰爭，則自治殖民地當然不能斤斤於其所處的法律地位而袖手旁觀。惟牠們既知應將責任負起，那末，確定其所應負擔的是這樣一種責任時，牠們當然要求有參加意見的權能了。

(三)自治殖民地與外交

關於帝國對外政策的探定，不列顛帝國內「各民族」提出二個要求；這二個要求彼此間是有些抵觸的。其中一個要求是：關於自治殖民地自己的對外政策，他們須有獨自採定的自由。另一要求是：探定關於整個帝國的政策時，牠們須有若干參與的權能。

關於締結條約的事，自治殖民地享有很大的獨立。現今大不列顛簽訂的通商條約中，有一條聲明，這些條約，除通知加入外，不適用於自治殖民地。自治殖民地並得單獨從不列顛通商條約退出而不復受其適用。一九〇七年，不列顛准許自治殖民地享有派遣自己的代表締結各自的商約之權；惟這種商約須經不列顛代表簽字及不列顛皇帝批准。

「庸鏢」條約——在一九二三年，不列顛更進一步，牠允許加拿大獨自簽訂一個條約——這便是一九一三年三月二日與美國締結的「庸鏢」條約。該條約的一造是美國，對造是不列顛帝國皇帝。但不列顛皇帝任

命加拿大航漁部部長拉榜特爲其全權大使。拉榜特雖由不列顛皇帝任命（依照一部加拿大人的意見，不列顛皇帝是加拿大的王帝）而實由加拿大政府舉薦及訓令。惟該條約仍須經不列顛皇帝的批准方纔生效。

但一個自治殖民地於締結這種條約時，必須對於帝國內其餘地方將受何種影響，加以相當的考慮。一九二三年舉行的帝國會議，曾在一個正式的決議案裏規定此項原則。該決議案並規定：凡兩國間締結的條約，如僅關帝國的一地者，應由該地政府的代表簽字並應由該「政府送請」不列顛皇帝批准。

各該自治殖民地，印度及愛爾蘭，現爲國際聯盟的盟員。在國聯大會裏牠們與大不列顛有同樣的投票權，牠們的代表只服從自己政府的訓令。各該自治殖民地與其他任何盟員，站於同等的地位享有被選爲國聯行政會會員的資格。其中三個自治殖民地，現受國聯的委託，管理着若干委託管理地，直接向日內瓦送交牠們的按年報告。一九二七年，加拿大被選爲國聯行政會的會員。

此外，各自治殖民地得派遣自己的外交代表駐於外國。一九二〇年五月間，不列顛政府宣告：加拿大得指派一個駐美公使。愛爾蘭於一九二四年六月指派一個駐美公使。此愛爾蘭駐美公使，雖是由不列顛皇帝任命的，但關於涉及愛爾蘭自由邦的事項，他不受不列顛大使的節制。惟遇有一件事項是否應屬愛爾蘭公使管轄，發生問題時，他須與不列顛大使會同商議。這種辦法，一表示與帝國外交統一的原則，並無何等違背。

帝國會議——如上所述，關於締結條約，國聯盟員資格，及指派外交代表等國際事項，各自治殖民地已享有

若干自主之權。除此以外，牠們對於涉及整個帝國的政策，也已獲得若干干預之權。這種干預權取二種方式：（一）帝國會議，及（二）參與涉及整個帝國的條約的締結。一九〇七年以前，雖有幾次殖民地會議曾經舉行，但第一次帝國會議則直到是年纔在倫敦舉行。此項會議，係由各自治殖民地的內閣大臣，大不列顛的首相連同其他官員組織。依照一九〇七年的憲法，此項會議應每四年舉行一次。在歐戰之前舉行的幾次會議，僅討論幾乎全是枯燥的事宜，如海底電報、司法上訴、國籍取得及特惠關稅等。惟在一九一一年，不列顛政府曾向自治殖民地通知帝國所採的是何種對外政策。在歐戰期間，大不列顛與自治殖民地間的關係發生一大變動；這是由於牠們爲牠効忠援助之故。從一九一七年起至歐戰告終時止，各自治殖民地的內閣大臣，幾乎常駐倫敦。他們的聚會，名義上雖稱帝國軍事會議，但事實上在和平條約簽訂之前，他們是帝國的最高行政機關。

在一九二一年的帝國會議席上，自治殖民地對於帝國的對外政策，顯有很大勢力，比牠們在歐戰前所有的勢力，要大得多。在一九一一年，不列顛政府僅向牠們一通知一帝國所採的是何種對外政策，但在一九二一年，與牠們一商議一帝國應採何種對外政策了。如帝國會議及閉會期內的照會所說，不列顛帝國現今所採的理論是：帝國的政策係整個帝國的產物，不過實施這種政策的機關仍爲不列顛外交署而已。在閉會期內，不列顛外交署實施的新措置，如不爲自治殖民地所贊同時，牠就無從要求他們給牠以贊助。

對於帝國條約的否決權——自治殖民地並得參與帝國條約的締結，故牠們對於帝國的對外政策能行使

一種否決權。這種條約如在國際會議內草訂時，自治殖民地通常得派代表出席。在一九一二那年，牠們各派代表出席於無線電報會議，而各該代表的行動概依從自治殖民地的訓令。此項先例曾經援用於一九一四年舉行的海上生命安全會議。一九一九年的巴黎和會，是牠們第一次單獨派代表出席的「政治」會議；除不列顛帝國本身派遣代表五人外，加拿大、澳大利亞及南非洲各派代表二人，新西蘭也派代表一人。惟此項先例，未經援用於一九二一年至一九二二年的華盛頓會議；那時美國祇請不列顛帝國出席，因此，有些自治殖民地深感不快。但因每個國家得派遣的代表人數，是沒有限制的，所以後來商定辦法，使澳大利亞、南非洲、加拿大、新西蘭及印度各得派遣代表一人參加於「不列顛帝國代表團」。

在這種會議裏締結的條約，現由自治殖民地的代表，替國皇簽字。一九二六年舉行的帝國會議，議定條約前文的格式如下：

國王陛下……

大不列顛北愛爾蘭及不列顛帝國境內非國聯盟員各部

代表某

加拿大自治殖民地

代表某

澳洲聯邦

代表某

新西蘭自治殖民地

代表某

南非洲聯合國

代表某

愛爾蘭自由邦

代表某

印度

代表某

最後，凡是一使帝國內不止一地負擔義務」的條約，均由不列顛皇帝與各自治殖民地商議後批准之。至於「自治殖民地政府在通知其願得批准或贊同批准之前，是否需要議會的認可或立法，則聽由該政府自己決定。」惟事實上在自治殖民地政府向不列顛政府通知其贊同批准之前，自治殖民地議會每先認可帝國條約。

倘嚴格地就法律上的見地而論，條約經皇帝批准後，即使沒有自治殖民地代表的簽字或自治殖民地議會的認可，似亦能拘束整個帝國。但事實上似乎帝國不經各自治殖民地的同意，即不會締結條約而負擔嚴重的政治的義務。如果這個原則將來嚴格地予以應用時，那末，一個自治殖民地可不顧大不列顛及其餘自治殖民地的志願，而單獨否決一個條約。

會商的必要——帝國會議的性質雖已變更，涉及整個帝國的條約自治殖民地雖能參與，然而對於帝國的對外政策依然未能充分節制。帝國的條約，既可因一個自治殖民地單獨行使否決權而被阻礙，則這樣的一個帝國是否能順遂地處理其對外事務，便不能無疑。況且，有些事項非條約範圍內事而又發生在帝國會議閉會期間時，自治殖民地便難加以節制。這一點可以一九二二年的土耳其事件來說明，按土耳其人只爲了佐治的警告而

未向歐洲進展他們的戰爭。當時，佐治曾請求自治殖民地贊助不列顛的處置。依照首相波那的見解，此爲不列顛有史以來第一次向自治殖民地請求贊助的事例。又如關於法蘭西佔據魯爾事件及意大利攫取科佛事件，——在這類事變中不列顛外交署單獨探定帝國政策。

總之，不列顛帝國當今之務，是在帝國會議閉會期間設立一種會商機關，以英格蘭及各自治殖民地的代表組織之。一九一八年，不列顛政府曾提議：各自治殖民地應派閣員一人駐於倫敦，以便會商。此外，帝國會議開會次數的增多，也可使帝國的對外問題能充分提示於帝國的全體代表。

自治殖民地現爲國聯盟員一事，給牠們以一個最有力的保障，使英格蘭反於牠們的志願而與別國宣戰時，牠們不致捲入旋渦。依照國聯盟約及議定書的規定，倘英格蘭與另一國聯盟員發生爭議，牠要不先將爭議提交仲裁或提交行政會而忽違宣戰，在法律上是不可能的。有人以爲：如果英格蘭將爭議提交行政會時，自治殖民地得以「特殊關係」盟員的資格要求列席的權利，這樣，牠們對於英格蘭的行動便可加以節制。

一九二六年，帝國會議又在倫敦開會，關於帝國各地間的關係，牠作成一件報告，記載前幾年內的發展情形。該報告宣稱，大不列顛及各自治殖民地都是一不列顛帝國內自主的團體，地位平等，關於內政及外交各方面，彼此間絕無主從的關係；牠們共同效忠於國皇而聯合起來，自由團結爲不列顛聯合國的組成份子。一該報告宣稱，總督在自治殖民地內所佔的地位，應與大不列顛國王所佔者相同；故將來自治殖民地政府與大不列顛政府間

可直接接洽，而不必經由總督轉達。關於立法，憲法上雖有否決及保留的規定，但委員會聲稱，一任何事件，與自治殖民地有關係者，大不列顛政府不應以背於該自治殖民地政府的意見的辦法，請求國皇核准，否則即與憲法上的慣例不符。一此外，大不列顛的議會不應以制定的法律，未經自治殖民地的同意而適用於該自治殖民地。關於向樞密院上訴的現行制度，日後也可於充分協商後加以變更。

關於條約的締結，該報告宣稱，一九二三年的帝國會議所議定的原則，仍應遵守。

該報告坦白說明，關於一般外交事宜的處理，如同關於國防的事宜一樣，其主要責任由大不列顛政府負之。但不論是大不列顛或是自治殖民地，非經其政府切實同意，即不能以積極的義務，強令其接受。大不列顛與自治殖民地間，應設一種人的接觸的制度；爲此目的，大不列顛於一九二七至一九二八年間派遣高等委員駐在各自治殖民地。

自治殖民地內有些人主張帝國的分解，但這種主張能否得一般人的信仰是成問題的。南非洲或新西蘭或澳大利亞的人口尚不到一個三等國或四等國的人口。牠們前曾參加巴黎和會及華盛頓會議，故牠們現今能行使一種勢力，決非牠們自己所有的力量所能辦到。獨立了後，牠們便不能在國際事件上有何勢力了。南非洲的獨立，也許會讓成納塔耳省的反叛，也許會使白人受窘於人數多上四倍的黑人。恐懼日本的心理，大概能使澳大利亞及新西蘭仍爲帝國一部，恐懼美國的心理對於加拿大大概也有同樣的影響。祇要帝國存在，這些恐懼便得和

緩，而自治殖民地間的和平，也得維持。但這種結果，並非由於鎮壓民族情操，乃是由於鼓勵民族情操而做到的。
「不列顛帝國絕不排除民族間的差異，牠證明牠自己是培養新民族的母親；牠不僅保護牠們在嬰孩時的發育，並且當牠們達於成年的時候給牠們以一種生存之道——使牠們在帝國的組合內享受組合員的利益，以代替那種以自己爲中心的孤立而陷於虛弱的境地。」不列顛帝國實是今日實行真正民族組合的惟一成功的例子；各民族的結合，並非出於威逼而是出於誠心，爲求達共同的目標而合作。牠是國聯將來也許會形成的一個表象。

(四) 猶太民族主義

在不列顛帝國之內，有一更奇特的運動，其目的是在發展一種別於政治民族主義的文化民族主義——是要在巴力斯坦建立猶太民族之家。猶太人是在世界上沒有一處地方他們可以叫作本鄉的一個惟一大民族——他們有他們的民族特徵，這是無可誤解的。約有一千五百萬個猶太人散住於各地，其中一大部分是反猶太運動的目標。許多正統派猶太教徒把舊約解爲他們將復歸聖地。由於上述種種原因，發生了猶太民族主義——即回歸巴力斯坦的理想，藉爲解決猶太民族問題的方法。近代猶太民族運動的創始者，名叫赫爾茲，他曾著作一書，題名猶太人的國家。從一八九八年起，猶太民族主義者會議，每年舉行，出席者有各地的猶太人。不論那一個猶太人，只要每年繳納什葛爾（一種猶太幣）一枚，便可充當會員。大約在一九一一那年猶太民族主義者分裂成二派，其一爲政治的猶太民族主義者，另一爲文化的猶太民族主義者。前一派致意於建立一個國家，完全由猶太人

治理，他們要使巴力斯坦成爲猶太人的巴力斯坦，正如英格蘭是英格蘭人的英格蘭，後一派覺得建立這樣的一個國家是很困難的，因爲巴力斯坦居民的十分之九是阿剌伯人，所以他們僅要求一個「民族」之家，使猶太的文化及宗教能在那裏發揚不受阻礙。

歐戰之前，俄羅斯及羅馬尼亞，對猶太人施殘忍的虐待，在法蘭西也發生德雷福事件等事變，所以，歐戰期間猶太人之不擁護協約國，是情理中事。爲要博得猶太民族的強大勢力起見，並有見於巴力斯坦對於蘇彝士運河在軍略上處於重要地位，不列顛政府特在一九一七年十一月二日的巴爾福宣言裏，贊成文化的猶太民族主義的理想。牠宣言「不列顛政府贊成在巴力斯坦替猶太人建一民族之家，並將竭力設法使這目的完成。惟須聲明者，卽凡設施之足以妨害現居巴力斯坦非屬於猶太民族的人民所享有的公民權及宗教權者，或設施之足以妨害猶太人在任何其他國家內享有的權利及政治上地位者，概不得作爲。」此項誓約，據說已在和平條約內履行；這些條約將巴力斯坦列爲甲類委托管理地，由大不列顛受托管理。依照一九二二年七月間國聯行政會核准的委托狀，受托管理國須負責將該地的政治行政及經濟，置於一種狀況，使能達到建立猶太民族之家的目的；但受托國並須負責，確保巴力斯坦一切居民的公民權及宗教權，不問種族或宗教的各別。猶太民族主義的組織，被認爲適當的猶太人機關，對於設施之涉及建立猶太民族之家的事項者，得提供意見及助力。猶太人之移居該地，亦經認可，惟須受不列顛支配。受托管理國對國聯負責維持聖地。信教的絕對自由，及各民族維持自己的學校的

權利亦予以保障。

不列顛政府在實施這些保障時，遭遇很多困難。一九二〇及一九二一兩年內，發生阿剌伯人的暴動；巴力斯坦阿剌伯代表團則提出抗議，謂不列顛將治理該地的權利，置於人數在全體居民中僅佔十分之一的民族的手中。他們並反對猶太人的移居，謂移居的目的，顯然在排逐阿剌伯人。在另一方面，則有些猶太人也提出抗議，謂他們參與治理該地的權利並未享受足夠的分配，真正的猶太人的政治國家並未建立。不列顛曾企圖籌劃一種制度，一方面足以確保阿剌伯人的利益，一方面也可使猶太人在他們視為神聖的地域內居住。爲使此目的實現起見，牠設一立法會議，大部分非正式議員由阿剌伯人充任。但實欲完全毀滅猶大民族主義理想的阿剌伯人，並因此滿意。不列顛殖民地事務大臣，爲謀平定這二民族間的衝突起見，在一九二二年六月發出一件新宣言，申說不列顛政府並不企圖創設一個完全屬於猶太人的巴力斯坦，牠也不企圖一阿剌伯的居民語言或文化，歸於消滅或降於從屬地位。巴爾福宣言僅謂猶太民族之家應在巴力斯坦地域內建立而已。

截至今日（一九二九年七月）阿剌伯人始終表示不願參加擬設的立法會議，以致尙未設立代表巴力斯坦全境的民選議會。

由此看來，猶太民族主義呈示若干關於民族自決的最困難的問題。一千五百萬個猶太人沒有一個民族之家，——除了他們視為神聖的巴力斯坦以外。但現今巴力斯坦的居民中十分之九是阿剌伯人，他們不願與猶太

人有所交接。但該地如讓阿刺伯人單獨經營，該地便難發達。如在猶太人指導之下而同時能與阿刺伯人合作的話，則該地大概會興盛起來。不列顛政府，在未能使猶太人的希望實現以前，決不能退出巴力斯坦。如果牠能造成阿刺伯人與猶太人間的親睦，那末，牠將造就一件足以令人震驚的事業——卽在同一政治國家的疆域之內把二個民族調和起來。

(五) 芬蘭及波蘭

俄羅斯帝國也曾企圖用自主政策來調和民族主義與帝國主義二種要求間的抵觸。一八〇九年芬蘭併入帝國後，俄皇亞歷山大一世頒布保證條例，對於芬蘭的根本法律的維持，予以保障。俄羅斯起先並未遵守此項保障，但牠在一八六三年給與芬蘭一個憲法，並於一八六九年頒布一件議會組織法。在俄羅斯施行自主政策的期間，芬蘭似無不滿。但到了一八九九年，俄皇尼古拉二世廢止憲法，於是芬蘭人起而作消極的反抗，最後釀成一九〇五年的大罷工。反抗的結果，俄皇給與另一憲法。但後來俄羅斯國會不顧各外國議會議員的抗議，通過一項議案，其效力等於廢止這個憲法。一部分由於此項議案，一部分並由於歐戰的爆發，芬蘭的議會自一九一四年起從未召集。芬蘭的自主權能，既被剝奪，故牠於一九一七年十二月宣告脫離俄羅斯而獨立，實是不足驚奇的事。

波蘭的自主歷史，與芬蘭的相類似，不同之點，便是牠被置於國際保障之下。依照一九一五年的維也納最終決議書，俄屬波蘭人受有保障，「凡能確保他們民族特性的制度一概須予以維持。」俄羅斯爲施行此議定書起見，

給與波蘭一個很寬大的憲法，設一波蘭議會並將一切公務留給波蘭人自理。駐在波蘭的俄羅斯代表祇是一個總督。但波蘭的自主似乎僅是表面上的，而一八三〇年的革命發生後，上述的憲法即被廢止，波蘭的軍隊亦被解散。一八六三年內俄羅斯又實施其他壓迫，於是法蘭西、不列顛及奧地利三政府提出抗議，謂俄羅斯違背一九一五年的決議書，並要求牠將波蘭語恢復為公務上的語言及任用波蘭人為行政官吏。三政府並要求列強應舉行會議討論此事。但俄羅斯表示反對，認此為「任何強國不能承受」的干涉。後來三政府因外交上的原由，未向俄羅斯實施其他壓力。一九一七年，俄羅斯帝制傾覆，波蘭也就宣告獨立。

(六)蘇維埃政府與自主

來福夫臨時政府雖拒絕承認民族自決權，但牠允給自主權於俄羅斯境內的各民族。布爾札維政府於一九一七年十一月獲得政權，牠更進一步，宣告俄羅斯各人民有處分自己的權利。牠在一個著名的宣言裏，允許「俄羅斯境內的少數民族及人種團體得自由發展。」革命的結果，舊俄帝國分裂，成為三大集團。第一集團是資產階級的及絕對獨立的共和國——即波蘭、芬蘭及其他波羅的諸國。第二集團是俄羅斯共和國本部，包含十個自主省及八個自主共和國——例如巴士克、韃靼、啓耳基茲、達格斯敦、格洛斯基、土耳其斯坦及克里米亞。這些共和國各派代表，駐在莫斯科，隸屬於民族委員會。各該共和國所享有的自主權是不一致的，但原則上關於軍政外交及通商的事項，概由莫斯科政府直接管轄。又各該共和國內約有九個重要的委員會須在莫斯科的秘書處監察之。

下，掌理關於食糧，財政，勞工，交通，公經濟，郵政，及電信的事項，剩餘下來的事務，由地方機關自理，但各該機關仍須對俄羅斯中央執行委員會負責。

這種「自主」也許是虛幻的，但俄羅斯確已丟棄其歐戰前在亞洲俄羅斯境內所採行的那種俄羅斯化政策，牠確能容許各地使用土語，各地的行政官吏，也是由當地的人民選舉的。

第三集團是與蘇維埃同情的八個「獨立」共和國——烏克蘭，基發，布喀刺，佐治亞，亞美尼亞，亞塞爾拜然，白俄羅斯，及遠東共和國。在一九二〇年至一九二二年間，俄羅斯蘇維埃政府與這些共和國締結軍事及經濟的聯盟，規定某種事務的會同處理。例如，烏克蘭與俄羅斯在一九二〇年十二月二十八日締結的條約，規定聯合委員會的設立，如軍事，海運，國家經濟，對外貿易，戰爭，財政等聯合委員會。條約所未規定的事宜，由烏克蘭單獨處理。這些共和國中有許多派遣外交代表駐於莫斯科。俄羅斯以「友誼的態度」請求牠們採納牠的立法，如刑法典及民法典等，牠們也欣然承諾。依仗了自主政策的採行，蘇維埃俄羅斯能將共和國，自主省及勞工自治區等三十二個團體，團結起來。

(七) 奧地利，匈牙利及土耳其三國內的自主

奧地利，匈牙利及土耳其三帝國，也會努力於滿足國內各民族的要求，惟成就較少。一八六八年，匈牙利給與哥羅西亞人以一種有限的自主，准許他們保存他們的旗幟及徽章。哥羅西亞除得派代表四十人出席匈牙利

的議會外，並得設立一個自己的議會。匈牙利雖向哥羅西亞課稅，但在哥羅西亞徵收的稅額中，百分之四十五是用於地方事業的。代表匈牙利駐在哥羅西亞的惟一官吏，只是一個「都督」，他向匈牙利皇帝遞送的呈報，須經由匈牙利內閣中哥羅西亞人充當的總長轉達。

匈牙利對於德蘭斯斐尼亞，採行相反的政策。在一八五八年以前，該地享有很大的自主，但一八六八及一八七六兩年內的條例，將該地完全併入匈牙利。

後來匈牙利覺得對其所轄各民族，有給與真正的自主的必要，於是在一九一八年及一九一九年通過一項法律，給與魯斯人及德意志人以「自己處分自己的權利」——但為時已晚，尤其是因為匈牙利前曾施行壓迫的政策。

奧地利在歐戰前，對於加里西亞及波斯尼亞黑塞哥維那也曾採行自主政策。一八六一年，奧地利給與加里西亞（即奧屬波蘭）一個憲法，其目的顯然在破壞大斯拉夫運動。依照憲法，加里西亞得設立自己的議會，同時並得派遣代表出席奧地利的議會。然而該憲法未能使波蘭人滿意。在一八六八年，他們提出的議案被拒絕後，波蘭代表隨即退出奧地利議會。但後來波蘭人對此制度，取比較和緩的態度。

一九一〇年，奧地利給與新近兼併的波斯尼亞及黑塞哥維那二省以一個憲法，准許牠們設立一個議會。關於某種事項（為數約二十七），該議會賦有立法之權。該議會並得選舉委員九人，組織民族會議，其任務是將議

會的意見向奧匈政府提出。奧地利原擬以自主權給與其餘民族團體，後爲馬札兒人的態度所阻撓，以致未能實現。歐戰期間，奧地利政治家勒納爾辯護民族自主，他以爲最小的民族，也應享受自主。他提議一種「雙重地方自治」的制度，——甲民族設立一個會議，乙民族也設立一個會議，同時兩民族設立一個政治的會議處理共同的事務。巴黎和會席上，奧地利代表會提議一個類似的計劃。

民族會議，覺得完全獨立固可實現民族自決原則，但民族自主也可達到此項原則的目的，因此，該會議在一九一五及一九一六兩年內，主張一國內各民族應享「自主權」。威爾遜總統，在他的十四原則中，並不主張完全獨立，他主張奧匈帝國內各民族，應享有一自主發展的最自由的機會。一九一八年十月間發布的帝國宣言，是要想把此原則實現，牠申說各民族得組織其自己的民治政府。但因為時已晚，故此項宣言未能阻止中歐洲新國家的建立。

土耳其是實驗自主原則的另一帝國。自十五世紀以來，非屬於回教徒的各人民，——希臘正統派教徒聯合派希臘人，亞美尼亞人，及猶太人，——不僅關於宗教是自由的，凡不關涉穆罕默德教徒的行政事務，也得自由處理。這些人民中大半係由教長領導，其中最重要的一個，便是駐在君士坦丁堡的希臘教長。在一八五六那年，土耳其皇帝邀請各該人民草定自己的憲法，給與希臘人的憲法，確於一八六〇年頒布。隔三年後，另一憲法給與亞美尼亞人，惟憲法規定的大會，自一八九二年以後從未召集，是年以後繼續召集的，祇有若干地方會議。住在土耳其

本國內的基督教徒，似能享受很足令人滿意的待遇，惟後來他們受了西方民族主義的影響，從事於政治上的陰謀，而土耳其也受到同樣的影響，開始採行土耳其化主義。例如屠殺亞美尼亞人，一九一三年至一九一四年間壓迫敘利亞境內的阿刺伯人，一九一五年廢止在黎巴嫩確立自主的律令，及一九二五年一月間驅逐駐在君士坦丁堡的希臘教長等。

黎巴嫩與自主——在土耳其帝國內，關於實行自主最順遂而又最有趣的事例之一，要算黎巴嫩的自主。黎巴嫩是敘利亞的一部，居民爲二個彼此極端仇恨的人民，一爲德魯茲人一爲馬洛奈人。一再屠殺的結果，歐洲列強決計出而干涉。在一八六〇年九月的協定裏，牠們任命一個遠征隊計共一萬二千人，其中半數得由法蘭西派遣，出發至該地去恢復秩序，惟佔據該地的期限則僅爲六個月。國際委員會也隨着組織，會同土耳其皇帝草定一個改革計劃。該委員會計議的結果，將黎巴嫩置於一個由基督教徒充任的總督的管轄之下。此總督名義上雖由土耳其任命，但實際上係受駐在君士坦丁堡的歐洲列強大使會議的指揮。黎巴嫩大會由各派宗教徒選出相當數的代表組織，襄助總督管理該地。全部行政，受歐洲列強的保障，任何重要事項的變更，在未得歐洲列強的准許之前，不得實施。此項由國際保障的自主制度，使和平得以維持，使該地比土耳其其他各地受較好的治理。

(八) 冰島及魁北克

實驗自主政策者不僅有君主國並且有民主國——丹麥對冰島及加拿大對魁北克的情形是爲例證。薩加

斯地方剛毅的居民，有很古的歷史及智力上的歷史。這是全世界所共知的。在九三〇那年，冰島已置有代表議會，名叫阿耳廳，實爲歐洲最早組織的代表議會之一。截至一二六四年爲止，該島概由此項議會治理。是年該島與挪威締結聯邦協約，因此，牠雖仍保存其地方制度，但容納了一個挪威總督。隔一世紀後，挪威連同冰島歸丹麥管轄。一八一四年，挪威與丹麥分離，但冰島仍受丹麥統治。嗣後該島受治於嚴酷的專制制度，在這期間阿耳廳從未集會。丹麥統治該島，不顧該島居民有特殊的民族制度及文化。十九世紀之初，文藝復興後，冰島居民隨即開始其要求自主的運動。結果，丹麥於一八四三年恢復了阿耳廳；但其權能是有限制的，而冰島亦仍被認爲丹麥的主要部分。繼續運動的結果，丹麥於一八七四年給牠另一憲法，但冰島的島長仍須對丹麥負責，而丹麥國王對該島立法仍保持絕對的裁可或否決權。一九〇三年，丹麥更有所讓步，在冰島置負責政府。但冰島居民並不因而滿意；他們要求丹麥承認他們前與挪威締結的協約中所規定的原則，即承認冰島有獨立人格的原則。這種要求，最後經丹麥在上下兩議院及冰島民衆投票核准的一九一八年的聯邦條例中，予以接受。此聯邦條例確認丹麥與冰島是二個「由一共同的王帝聯合起來的自由及獨立的國家」。冰島的對外事務雖由丹麥負責處理，但外交部中須有冰島的代表；丹麥締結的條約，除經冰島同意外，對冰島無拘束力。凡在一造議院內提出的議案，關涉聯邦法律者，概由一個諮詢機關討論；此諮詢機關以委員至少六人組織之，由冰島及丹麥各任命半數。凡關係二國的事宜，如交通、貿易、關稅及航運等，概須由二國的適當機關商定。關於聯邦的法律意見不能一致時，由二國各派代表二

人組織委員會解決之。委員會的決議，得由議院以三分之二的票決取消之，但此項取消，須經出席議員四分之三的大多數予以批准後，始生效力。關於聯邦的存續與否，定於一九四〇年舉行民衆投票以確定之。一九二八年內冰島的三個政黨均以爲，丹麥對於該島外交事宜所有的支配權，應於一九四〇年內廢止。

在加拿大這一個自治殖民地之內，魁北克自主省是新法蘭西時代的一個遺留物——新法蘭西時代，是因一七六三年巴黎和約的締結而突然告終的。該省居民是法蘭西種的加拿大人，他們一方面雖効忠於大不列顛，但一方面仍一依戀其語言，其法律，及其信仰。他重視永遠的價值。他愛好遺留下來的一切事物——他的學校，他的專科學校；他的大學校，他的社會生活，他的文學，他的藝術；對於慈善博愛，他也是不落人後的。與英格蘭種的加拿大人相比，他所有的金錢雖較少，但知足心則較大。一在加拿大聯省制度之下，魁北克實際上是自主的；關於教會的若干權利，亦受一八六七年不列顛北美洲條例的保障。加拿大與其他自治殖民地不同，並無修正其憲法的權利，這是由於倫敦政府恐怕其餘各省侵犯魁北克的特權之故。法蘭西種的加拿大人與其餘加拿大人間雖有許多衝突，但自主及寬容的政策，似已使這些衝突減少至最低限度，並排除障礙以奠定健全的合作基礎。

(九) 中央集權與自主

一個民族如能滿意於自主政策，那末，許多由於民族自決而發生的困難便能消滅。疆界的爭執，關稅的障礙，以及軍隊及政府機關的重疊設置，便能避免。對於全數住在一個帝國內的小民族，例如俄羅斯帝國境內的芬蘭

人或奧匈帝國境內的捷克人，自主政策，如果諸帝國能切實施行，也許能使他們的要求獨立靜止。但這種政策決不能使波蘭人或斯拉夫人的要求靜止，因為這些民族分居幾國，其志願在保存民族的統一。惟無論如何，如果俄羅斯與地利及土耳其，其能在歐戰前切實施行自主政策，則這三個帝國，建築在民主的及自主的基礎之上，也許在今日依然存在吧。

但事實上似乎大的國家大都不肯毅然給自主權於國內的小民族；牠們認此為示弱的讓步，將釀成帝國衰亡的結果。歐戰以來，有四個歐洲國家，懷有此種錯誤見解。羅馬尼亞於一九一八年兼併德蘭斯斐尼亞及比薩拉比亞二地時，曾允許給牠們一種自主。但此項誓約，未規定於一九二三年的羅馬尼亞憲法中。斯羅發克人在黑林加指導之下，責難捷克斯拉夫不遵守其先前所為關於自主的誓約；哥羅西亞人在拉狄區指導之下，對南斯拉夫作類似的責難。在西班牙國內，許多加達魯尼亞人——是一個有自己的歷史及語言的人民——要求「建立一個自主的加達魯尼亞國」，而巴斯克人也反對西班牙虛弱腐敗的中央政府施行壓迫的中央集權。

對於這類團體，如不與以自主，政治的民族主義的精神，也許會起來毀滅那些固執着嚴烈的中央集權政策的國家。惟自主雖有各種利益，有些受治的民族却往往拒絕接受自主權，這是由於牠們深信佔優勢的民族決不會尊重牠們的自主；反之，有些國家認給與牠們以自主，不啻促成牠們的獨立，故亦不敢毅然給牠們以自主。這一種障礙的力量，是可以用國際保障自主的方法來排除的。歐戰前波蘭及黎巴嫩的自主，是有這種國際的保障的。

就波蘭的情形而論，此種保障由於列強間外交上的敵對，實際上毫無價值；就黎巴嫩的情形而論，則此種保障確能產生有效力的行政。惟不論就那一地而論，監察這種保障的司法機關，均未存在。

(十) 國際保障的自主

這些缺點有些已在歐戰後締結的條約裏除去。這些條約對於若干地方規定國際化的自主，其中最重要者，是強制捷克斯拉夫以自主給予住在喀爾巴阡山以南的四十五萬個魯斯人。

魯斯人與自主——在捷克斯拉夫與協約國於一九一九年九月間締結的條約裏，捷克斯拉夫約定將魯斯人所住的地域列爲「自主地」，在該地置一特殊的議會，有權處理一切關於語言教育及宗教的事宜，及地方行政的問題。該地的都督，須由捷克斯拉夫總統任命，但須對魯斯議會負責。該地的官吏，「在可能範圍內，一須就當地居民選任。在捷克斯拉夫議院內，魯斯人得選派一相當數的代議士出席，惟關於已經分配給魯斯議會的事項，這些代議士不得投票表決。上述種種規定置於國際保障之下，一如保護少數民族的條約那樣，由國際監督之。

一九二一年魯斯人向國聯控告，謂捷克斯拉夫不履行這些保障。捷克斯拉夫政府提出答辯，謂這些保障業經規定於憲法中，惟該地居民尙未準備自行治理，故這些保障尙未能實行。國聯行政會的委員對此事件加以調查後，於一九二二年一月十四日提出報告，並表示牠深信捷克斯拉夫將不久給自主於該地。一九二四年三月間，中央議院代表的第一次總選舉在魯斯地域內舉行。自此以後，該地的問題從未陳訴於國聯。但捷克斯拉夫政府

不時向國聯報告，表示其履行一九一九年的條約所採的步驟。

奧蘭羣島與自主——與協約國在一九一九年十二月間締結的條約裏，羅馬尼亞約定，對於住在德蘭斯斐尼亞的薩克森人及斯克勒人給以處理學校及宗教事項的自主，惟須受羅馬尼亞國的監督。希臘會約定給佛拉克人以類似的特權。又國聯會採用自主原則以解決奧蘭羣島事件。芬蘭會允修改牠的立法，以便規定奧蘭羣島的總督，由芬蘭總統會同該島立法機關的主席任命之，如意見不能一致，則在該島立法機關所推舉的五個候補者中選出一人充任之。初級學校內，非經關係區域的同意，不得教授芬蘭語文。奧蘭羣島有權以土地稅的百分之五十，供自己的需用。關於財產權及公民權的其他若干辦法，亦經規定，概置於國聯行政會監察之下。

默麥爾城與自主——默麥爾城的居民是德意志人，但四圍皆立陶宛人。該城是立陶宛人賴以出入海口的。在這裏，國聯行政會也主張該城應享有自主權。默麥爾區域條例規定：該城在立陶宛統治之下構成一個單位，享有立法、司法、行政及財政的自主。該城的總督，由立陶宛總統任命，對於該城議院所通過的法律，如逾越條例所賦與的權限或違反立陶宛的國際義務者，得行使否決權。議院的代議士，係由本地居民選舉。執政部以該城公民五人組織之，對議院負責，行使該城的執行權。地方機關有權處理教育警察等十五種事項。

上述各種規定自主的條約，優勝於歐戰前性質類似的條約，因為牠們規定一種國聯的保障，以代替那種幾個大國若即若離的外交的保障。雖然這種保障，與保護少數民族的保障一樣，也是有缺點的，但牠有種種優點；這

是可以用芬蘭與蘇維埃俄羅斯二國間的爭執來證實的。在一九二〇年的多爾巴得條約內，蘇維埃俄羅斯向芬蘭約定以自主給與住在東卡累利阿的芬蘭人。但該條約並未委托國聯以任何職務，因此，俄羅斯在這次爭執裏，得能不受國聯的管轄。如果二國把多爾巴得條約置於國聯保障之下，俄羅斯便不能這樣易於規避其義務了。國聯保障制度的優點，並可於一九二七年的默麥爾事件見之。按該地公民提出陳訴，謂立陶宛侵犯該地的自主。德意志政府，乃於一九二七年，將此事件提請國聯行政會注意。立陶宛的內閣總理服爾得馬拉斯，於是不得不列席於行政會，當時聲明立陶宛深自知覺其所負的義務，並聲明牠將於九月間舉行議會選舉。此項問題未於次年提出於行政會，足見這次溫和的警告是有效果的。

第十章 民族的團結

(一) 邦聯與聯邦 — (二) 牠們的優點 — (三) 不列顛帝國聯邦 — (四) 巴爾幹諸國聯邦 — (五) 小協約國 — (六) 波羅的諸國聯邦 — (七) 蘇維埃俄羅斯與聯邦 — (八) 大歐羅巴 — (九) 中美洲諸國的合作 — (十) 大亞美利加運動 — 「門羅主義」

— (十一) 地域團體與國際聯合

有許多民族國家，感悟某種民族利益是因採行繼續的合作政策，而非採行一時的會議或孤立的獨立政策，而能極度增進的，因此，牠們聯絡起來組成聯邦。這些聯邦究有何種權限，是法律家及政治家聚訟的問題，——其實，權限的大小，須視這些聯邦所據以成立的協約或「憲法」而定的。

同盟是最初步的一種合作，——形式比較嚴重範圍比較廣大的法律及政治的團結，是從這一種合作產生出來的。就同盟的本身而論，同盟不過是於某種事變發生時互相提供軍事上援助的一種誓約。但經濟協約以及其他足使合作更密切的條約，有時伴着同盟而締結，卒至於奠立了一個散漫的邦聯的基礎。

(一) 邦聯與聯邦

邦聯之有別於同盟，主要是在牠的組織。彼此有關的事宜通常交由一個共同的委員會或議會討論，惟此種委員會或議會無權執行其決議，牠祇能向邦聯中各邦提出建議，聽由牠們實施。各邦間不僅是平等的，而且是彼此獨立的；不過對於牠們的行動自由，尤其關於對外事宜，牠們承受某種限制；各邦通常相約彼此間不得開戰。在一八一五年的德意志邦聯內，各邦並相約共禦外侮。邦聯並不是一個太上國；牠是一個自願結合的團體，——協力施行某種方策的一個工具。

因為在邦聯組織之內，有權強制各個民族不以其利益妨害全體利益的機關，是不存在的，所以邦聯政策往往失敗。一八一五年成立的德意志邦聯便是由於這個缺點而於一八六六年告終的。邦聯憲法上的規定，被普魯

士破壞——奧地利於一八五九年與意大利及法蘭西戰爭時，牠拒絕給奧地利以援助，而在一八六六年牠竟向奧地利開戰。邦聯本身即因普奧戰爭而告終；隨着便有德意志帝國的組織，建立了一個由普魯士支配的聯邦式的政府。

一個類似於此的進程，曾見於美國。從事於美國革命的十三州——這十三州，如用近代的語法，可稱為十三「民族」——在一七八七年的邦聯約章中聯絡起來。這些約章雖亦設立一個國會，但此國會祇能向各州提出建議。「民族性的」岐異，使彼此間貿易受種種阻礙；租稅延不完納；各州應繳的軍隊費，亦不籌集。因此發生了州的權能更有所限制的要求，結果，形成了一七八九年制定的聯邦憲法。

瑞士的歷史，表示一個類似的趨勢。一六四八年的瑞士，實為一個邦聯，包括十三省。雖然維也納公會對於一七九一及一八〇三年的憲法，有所修改，但瑞士仍是一個邦聯，有幾點相同於德意志邦聯。然而瑞士人民，彼此聯絡的程度日形密切，所以邦聯對他們實是一個太散漫的組織。一八四八年及一八七四年的憲法，遂使瑞士成為一個聯邦政府。

聯邦與邦聯不同之點，至少有三。邦聯不過是若干獨立之邦，組成的團體，聯邦則在其組成的各邦之上，建立一個太上國。這一個區別，形成第二個組織上的區別。邦聯僅設立一個散漫的代表機關，其決議須經各邦的同意，纔能施行。反之，聯邦有其自己的組織，在某範圍之內，對各邦內人民，有一定的權能。在邦聯之內，各邦仍保有主權。

這便是說，牠們得以任意脫離邦聯，牠們對於委托給邦聯的權限，得以任意解釋之。反之，在聯邦之內，脫離的權利通常是沒有的；而聯邦政府或其一部——在美國是最高法院——有解釋其自己的權限之權。

(二) 牠們的優點

在解決許多關於民族的問題這一點上看來，邦聯或聯邦政策，是有許多優點的。不論在邦聯或在聯邦之下，各邦，即各民族，關於地方上的事務，都有繼續自治之權。邦聯內的各民族雖比聯邦內的各民族保有較大的自由，但不論在那一種組織之內，各民族都放棄相互戰爭的權利，並相約不用武力而用一種裁判以解決彼此間的爭議。這些組織，大多將高大的關稅壁壘破毀，使彼此間貿易自由。原來各個民族必須各設一個政府來處理事務，但有了這樣的組織，一個中央政府就可處理邦與邦間的某種職務，因此行政上便得經濟。因為聯邦能泯除各種猜疑，所以牠能制止一邦反對另一邦的宣傳，使軍備減縮，使戰爭的機會減少至最低之度。同時，牠讓各民族文化上的特點，自由發揚不受阻撓；牠給與各民族以治理地方事務的機會。

就若干情形而論，前章內所述的這種自主政策，也許能滿足一民族政治上的抱負。但在這種政策之下，一民族的權利，是僅僅由於另一民族的寬容而存在的。所以，如無國際的保障時，關於自主權之是否能被尊重該民族決不會安心。反之，在聯邦政策之下，各民族的權利是互相保障的，各民族全都關心於維持那些賦與給全體的自由及義務。在聯邦之內，各民族的權利，並不因一個佔優勢的民族之好惡，而有所增損。對於在全國中人數比較不

足輕重的民族，採行自主政策，也許能成功。但各個民族團體的力量比較均平時，那末，自主政策大概不會像聯邦政策或邦聯政策那樣，能滿足民族的抱負了。

在歐美兩洲，聯邦主義常被採用。薩克遜及巴威略二地的獨立主義，因德意志帝國的聯邦性質而滿意。德意志帝國於一九一八年告終，依照牠的新憲法，中央政府的權力，多所擴張，因此，有許多公法學者，對於德意志是否仍為聯邦，有所懷疑。

瑞士有三種種族根源不同的人民，——意大利人、德意志人及法蘭西人，語言習俗均不相同。但因依照憲法，地方事務大多聽由各省自治，關係較大的事務，纔交由中央政府處理，而中央政府又是人民直接監督的，所以，他們能親睦相處。在拉丁美洲大陸上，墨西哥、巴西、阿根廷及委內瑞辣，都採行聯邦式的政府。美國也用聯邦式的政府，以聯絡四十八個不同的地域，各州——至少在前一世紀內，——關於地方事務握有「最高主權」，惟州與州間及對外的事務，則由中央機關管轄。

聯邦主義，在不列顛帝國之內，亦大為採用。一八六七年，不列顛議院通過一項條例，使六個殖民地組成加拿大聯邦。一九〇一年，另外六個殖民地，也組成一個聯邦，——這便是澳洲聯邦。一九〇九年，南非洲五個殖民地，組成南非洲聯合國；牠也是有許多聯邦特點的。就是在直轄的殖民地內，也可見到若干聯邦特點。里溫德華島，是英屬西印度中五個不同之島所組成的一個聯邦；英屬亞洲有九處地方，組成馬來聯邦；牠也是受不利顛管轄的。一

九一九年的條例使印度建立於聯邦基礎之上，將政府權能分配給十五省及中央機關。

(三) 不列顛帝國聯邦

希望不列顛帝國——自治殖民地與英格蘭——組成聯邦的運動，在最近五十年中進行。如前所述，現今自治殖民地與母國間的關係，仍建立在很難捉摸而不確定的基礎之上。加拿大人訴說，關於對外政策的事宜，他們仍受不列顛外交部的專制的支配，而不列顛人則又訴說，自治殖民地實際上是等於獨立的了。於是有些英格蘭人爲要掃除這些不確定的狀態起見，主張帝國聯邦的理想。他們希望草定一個成文憲法，規定一個帝國內閣，以大不列顛及自治殖民地的閣員組織之，對一個用同樣方法組織的帝國議會負責。

這個制度的優點姑置不論，而牠的缺點是很多的，所以這種理想並無若何進展。聯邦式的政府，將使自治殖民地現有的自由及勢力減弱。如果帝國議會內的代表席數，以各地人口多寡爲標準，那末，像新西蘭那樣的地方，在三百個議員席中，祇能享有五席。可見現今在帝國會議內議案以全體同意纔能通過原則之下，新西蘭的勢力比較上大得多了。在聯邦制度之下，關於許多事宜，自治殖民地將受大多數票決的拘束，而在今日牠們是自由的。牠們也許不得不放棄牠們管理關稅的權能。而且在任何聯邦之內，確定那一類權能應歸中央政府，及那一類權能仍由地方政府保存，是一樁非常困難的事。一九一九年的條例，允給印度以自治殖民地的地位，如果將來印度確能獲得此項地位後，牠大概會要求在帝國議會裏享有與其他自治殖民地同樣的代表權。然而牠的居民在全

帝國人口中佔到四分之三，所以，這個要求是決不能實現的。由此看來，印度的新地位，也許是帝國聯邦這個理想的最後打擊。

(四) 巴爾幹諸國聯邦

不列顛帝國採行聯邦政策，也許不能像採行自主政策那樣順遂，但聯邦政策，曾被一再主張來採行於歐洲各地，而且並被主張採行於整個歐洲。民族自決原則的適用於巴爾幹，未能造成永久的和平。巴爾幹諸國一經獲得獨立後，不再仇恨牠們的舊主人土耳其，而彼此間却開始仇恨起來了。巴爾幹有許多領袖人物，覺得要使關於疆界的爭執能消除，要使四圍皆陸地的民族對於海口的要求能滿足，及要使不時發生的少數民族問題能解決，彼此實有合作的必要，因此，他們主張聯邦的理想。這是奧布梭諾維赤等塞爾維亞政治家所愛好的理想。在奧布梭諾維赤的提倡之下，布加利亞委員會的代表與塞爾維亞政府，在一八六八年簽訂一件計劃書，使牠們成爲「塞爾維亞——布加利亞」民族。一八二八年，希臘領袖加波的斯得利亞，其後並有加里波的及瑪志尼等意大利人也主張這個理想。巴爾幹有許多著作家，都辯護這個理想，而以促成巴爾幹聯邦爲目的的聯盟，也在一八九五那年成立。

歐戰告終後，布加利亞似爲這個理想的扶持者。牠的國務總理斯端布里斯基，對待希臘及塞爾維亞持很寬容的態度，並放棄布加利亞關於馬其頓及愛琴海的要求。但他除了受國內的極端民族主義者的反對外，並受希

臘的反對，卒至釀成他的暗殺。

截至今日爲止，聯邦運動之在巴爾幹大都限於空談。除了上述一八六八年的計劃以外，希臘，布加利亞，塞爾維亞及蒙特尼格羅在一九一二年締結的同盟，實是向聯邦方面進行的第一有形的步驟，但因協約國間發生第二次巴爾幹戰爭，以致此項同盟毫無成效。巴爾幹各國都把聯邦看作增進其本國利益及壓倒其鄰國的一個工具。在希臘人眼中，聯邦是造成希臘優勢的工具；在塞爾維亞人眼中，牠是造成塞爾維亞優勢的工具。從前，列強不論是俄羅斯或意大利，都贊助這個理想，牠們認此爲增大其自己間接操縱該地的另一工具。巴爾幹諸國中，有些是共和國，有些是君主國；有些經濟及財政的狀況是好的，有些是壞的。究竟那幾國屬於巴爾幹及那幾國屬於中歐洲也是難於確定的。這些都是使聯邦運動遭遇困難之點，而成功的希望，也因而很渺茫。

(五) 小協約

在中歐洲，多腦河流域諸國聯邦的理想，在歐戰前很受人擁護。這個理想現今雖仍爲人倡道，但戰後新奧國（即分裂奧匈帝國而成立的諸國）內的負責政治家，則不贊成這個理想。他們把牠看作一個恢復奧匈帝國的策略，而奧匈帝國從前是很壓迫這些新近獨立的民族的。惟中歐洲諸國的聯邦，雖在最近的將來大概不會成爲事實，但其中若干國家，却已樹立一個散漫的合作組織，名爲小協約。使此小協約成立的基礎，是南斯拉夫，羅馬尼亞及捷克斯拉夫三國在一九二〇及一九二一兩年內締結的協約。這些協約所取的方式是：防守同盟，提供軍事援

助共禦外侮的軍事協定及便利彼此通商的經濟協約。後來三國的國務總理，舉行定期的會議，集會的地點是伯爾格來得，不加勒斯多或賽奈，討論那些有關共同利害的事項，藉以議定聯合的政策。在一九二二年俄羅斯與協約國舉行的熱那亞議會裏，此小協約國曾派代表出席於各個小委員會。德意志與蘇維埃俄羅斯簽訂了刺帕祿條約之後，這些小協約國並得派遣代表，出席於最高行政會。在國聯第四屆大會中，這小協約國的領袖捷克斯拉夫，被選為國聯行政會的會員。使此小協約國能成立的真正原動力，實是恐懼匈牙利企圖對於中歐洲恢復其原有權力的心理。事實上，此項組織，確能制止匈牙利權力的回復原狀，並能和平解決彼此間的爭議。惟恐懼匈牙利的心理一旦渙散後，小協約國間的團結也許就要寬弛的。而且事實上牠們已因俄羅斯與羅馬尼亞關於比薩拉比亞一地發生爭執，彼此間的關係趨於緊張。吾們覺得，要使小協約國成爲永久的組織，牠必須進展於一個更密切的政治的團結。

(六) 波羅的諸國聯邦

在小協約諸國之北，主張聯邦的提議，呼聲也很高。歐戰的結果，鄰近波羅的海新興了五個國家——芬蘭，立陶宛，拉特維亞，愛沙尼亞及波蘭。這五個民族，如果各自孤立，則常有被俄羅斯侵略之慮。如果聯合起來，則因爲有了總計四千萬的人口，可得列爲一等國，牠們也就能有相當的安穩了。

一九二〇年，四個波羅的國家的代表，在他們舉行的幾次會議裏，討論此項問題。在布爾杜里舉行的會議中，

他們草定若干關於法律及通商性質的協定，一個政治的協定亦經草定，其內容爲波羅的諸國間一切爭議的仲裁，少數民族的互相保護，通過的權利，及對於外患的軍事援助。該會議並規定一個常設機關名爲代表議會，每月在華沙集會二次。

上述的布爾杜里協定不幸未能正式簽訂，一部分原因是立陶宛與波蘭間關於維爾納的爭執尙未解決。在一九二二年舉行的會議裏，出席諸國又簽訂華沙議定書，重申布爾杜里協約中的許多規定。但因芬蘭拒絕批准，以致未能實施。惟在一九二三年間，又有幾次會議舉行，討論的事項大半是關於經濟及財政的。一九二三年十一月，愛沙尼亞立陶宛二國簽訂防守同盟。一九二五年一月，這二國又會同拉特維亞及波蘭簽訂一件調解及仲裁的協定。在若干通商協約中，這些國家彼此保有某種經濟特權。

這些會議的結果，波羅的諸國彼此間大多發生好感，惟向邦聯方面進行的步驟則很遲緩。芬蘭對此邦聯運動很冷淡，這是由於牠不能決定。究與斯干的那維亞諸國聯合抑與波羅的諸國聯合之故。如果牠與波羅的諸國聯合，那末，牠將來的命運如何，全看這些新國家將來的命運如何而定了。然而，有許多芬蘭人總希望能維持他們的獨立，不問其他波羅的諸國的命運是好是壞。同樣，波蘭也是此項聯邦運動的障礙物。牠有二千七百萬的人口，而其餘四個波羅的國的人口合計亦僅一千二百萬。牠當然不願加入一個團體，使牠反居於較小國家的支配之下。在另一方面，這些較小的國家，也不熱心於加入一個由波蘭指揮的團體。立陶宛，拉特維亞及愛沙尼亞三國，也

許能組織一個聯邦，但困難也是很多的。惟要免除俄羅斯之侵略起見，像這樣的一個團結，似乎是必要的。蘇維埃俄羅斯恐怕是這個聯邦理想的最大的敵人在牠的心目中，波羅的聯邦的成立，會危及牠的安全。因此，牠拒絕與波羅的諸國全體議訂條約，牠堅主與各該國分別訂約。一九二七年，拉特維亞與俄羅斯簽訂一件通商協約；有人把這協約解爲波羅的聯邦理想的一個打擊。

(七) 蘇維埃俄羅斯與聯邦

蘇維埃俄羅斯現亦正在實驗聯邦主義。蘇維埃政府，因不滿意於前章所述的那種自主政策，在一九二二年十二月間，與名義上獨立的烏克蘭，白俄羅斯及外高加索，簽訂了一個條約，規定聯邦的組織。一九二三年七月間，牠訂立一個憲法，引伸該條約中所定的原則。

蘇維埃俄羅斯依照這個憲法，設一全俄大會。牠是代表人口而非代表民族的。每二萬五千個城市投票人得選舉代表一人，每十二萬五千個省投票人也得選舉代表一人。大會每年舉行一次。在大會閉會期間，最高權力機關爲中央執行委員會。內分二會，一爲全俄評議會，一爲民族評議會。全俄評議會以大會選任的三百七十一人組織之。民族評議會由各個蘇維埃共和國各選派代表五人及各個自主省各選派代表一人組織之；可見民族評議會是表示蘇俄的聯邦性質的。中央執行委員會每年集會至少三次。凡是涉及全俄政治生活及經濟生活的律令，須經該委員會的核准，纔能有效。兩評議會間有所爭議事項提交大會。中央執行委員會置

主席四人，分別代表上述聯合起來的四個共和國。

在中央執行委員會閉會期間，最高權力由常務委員會行使。常務委員會由委員二十七人組織，行使最高權力，惟須受執行委員會的節制。此外，並設另一機關，名為人民委員會，受常務委員會的管轄——牠實是十二人組織的一個內閣。關於外交、陸軍、海軍、運輸、對外貿易等等事項，專由全俄的委員會主持；其他如食糧勞工及財政等事項，則由聯合的委員會主持，而由中央政府與地方政府會同辦理之。

依照憲法，任何共和國得脫離蘇俄，又除了分配給全俄的權能以外，各共和國都享有獨立國的權能。蘇俄置最高法院一所，凡地方法院的裁判，與全俄的法律或與其他共和國的利益相抵觸時，最高法院得提出抗議。該法院有推事十一人，包括各聯合共和國內各個最高法院的主席推事。

這個憲法的目的雖在建立聯邦，但真實適用聯邦主義的機關，却只是民族評議會，執行委員會的主席，及最高法院而已。代表全俄的各個機關，其立法的權能，是顯然沒有限制的——牠們很奇特地同時掌理立法及執行的二種職務，而莫斯科則得以間接支配一切行政事務。

現今俄羅斯雖似乎正在向統一的路上去，但舊俄帝國的中央集權政策或各民族政治上的絕對獨立，是很難實現的了。四分五裂的俄羅斯足以危及世界和平，而聯邦的或自主的俄羅斯，則不僅能確保其境內和平，且能使其境內許多民族的權利有最確切的保障。

(八) 大歐羅巴

歐洲一切國家組織聯邦的主張，時常有人提出來。這樣的一個組織，如果實現的話，一定能解決許多擾亂歐洲各民族間親睦的問題。牠將使貿易真能自由，使關於疆界的爭執真能和平解決，使軍備真能減縮，使少數民族真能受保護，使不中用的及無經驗的政府機關真能撤廢。捷克斯拉夫的馬薩里克總統，及匈牙利的惹齊教授是最近贊成這個理想的二位政治家。

某著作家以為：要使歐洲能在世界上維持其過去的地位，聯邦的歐洲是必要的。依照他的見解，國際聯盟就其現組織看來，是不能滿足歐洲的需要的。在國際聯盟之下，純屬歐洲的爭議，非歐洲國家也得干預。世上其他地域現正組織聯邦，例如不列顛帝國，大亞美利加同盟，俄羅斯帝國，中國與日本將來或許也要組織聯邦。所以，組織一個大歐羅巴也是必要的。否則，歐洲國家將有受俄羅斯及土耳其的脅迫之慮，至距離較遠的敵人那就不用說了。國際聯盟雖仍須存在，但牠祇應解決各個地域團體間的爭議。英格蘭是一個世界國而不是一個歐洲國，所以牠不應為大歐羅巴的一部。但英格蘭應用仲裁協約及軍備協約來與大歐羅巴聯絡。

第一步，應召集一個歐洲會議，討論仲裁，保障，軍備，少數民族，交通，關稅，幣制，債務，及文化等問題。此項會議應設立一個類似大亞美利加同盟的大歐羅巴事務局。第二步，當為歐洲國家間條約的締結，規定強制的仲裁及彼此領地的保障。隨後，應組織一個歐洲關稅同盟，及逐漸樹立自由的貿易。最後，應訂立歐洲合衆國的憲法，規定一

個人民代表大會及一個國家代表議院前一機關，以代表三百人組織之，每一百萬人選舉代表一人；後一機關以歐洲二十六國家各派等數代表組織之。這樣的一個組織，將制止歐洲國家間的戰爭，將使歐洲不牽入世界衝突的漩渦，將使歐洲不受俄羅斯侵略的脅迫。同時，牠能與不列顛、美洲及亞洲的工業作有利的競爭。

有許多主張歐洲聯邦這個理想的人，指美國爲歐洲早應效法的榜樣。其實這種比擬是顯然沒有根據的。美國這個聯邦是由十三個小州組成的。牠們一方面受窘於廣漠的荒野，他方面受窘於貪婪的外國。牠們操同一的語言，信同一的上帝，並有同一的制度。今日使歐洲各國分隔的文化上及歷史上的差異，較諸一七八九年那時使美國十三州分隔的那種差異要大得多。而且，歐洲各國內的經濟狀況及財政狀況，好壞大不相同，所以，提議聯邦將被視爲使弱國得以依賴強國的一種策略。吾們以爲歐洲最滿美的希望，並不在一個密接的聯邦，而在一個聯盟，使彼此有關的問題得在聯盟中討論，互相扶助，無需將現存的政治組織改絃更張。

(九) 中美洲諸國的合作

把視線轉向西半球時，我們會看見，在拉丁美洲大陸上，聯邦主義也有人正在主張。接連南美洲與北美洲的那個奇特的地頸，叫做中美洲；那裏有五個獨立的共和國——危地馬拉、閩都拉斯、薩爾瓦多爾、尼加拉圭及哥斯達黎加。其中最大的一國，是危地馬拉，牠擁有中美洲人口的百分之四十；其中最小的一國是閩都拉斯，牠祇有居民六十六萬二千人。如果這些共和國組織聯邦，牠們將成爲一個五百萬人口的國家了。

如果各自獨立，則各該國家僅能勉強度其虛弱的生存，如果組成聯邦，則牠們便可有進步的希望——這種進步就現狀而論是不可能的。

當受治於西班牙時，中美洲各國是作爲一個單位而被管理的。脫離西班牙後，牠們隨卽於一八二五年組織一個聯邦政府。一八三八年，聯邦政府解散，各該國家捨棄聯邦而謀絕對的獨立。在一八四二年，一八四九年，一八五二年，一八七一年，一八八七年，一八九五年，及一九〇七年各年內，曾一再作恢復中美洲聯邦的企圖，但均無成效，這是由於民族主義者間的猜忌，交通的不便，領袖人物的缺乏，及舊見解的作祟——以爲聯邦這個理想在理論上固是無可疵議，但一時機尙未成熟。一八九二年一月間，薩爾瓦多爾，危地馬拉，闕都拉斯及哥斯達黎加四國再起作聯邦的企圖，牠們簽訂條約，規定一個「自主及獨立的國家」叫做「中美洲聯邦」。各該國得保持其處理國內事務的權能，及未經分配給聯邦政府的其他權能。設一瑞士式的聯邦參事院，亦經規定，由各國各選參事官一人組織之，此外並規定二院制的立法機關，上議院由各國各選代表三人組織之，下議院則按照人數由人民選舉代表組織之。最高法院的設置，亦爲該條約規定的事項。惟後來尼加拉圭要求其他三國承認布賴安察摩洛條約，卽授權美國開鑿運河的條約，否則拒絕參加此項聯邦，這三國堅不肯予以承認，以致此項聯邦未能成立。一九二二年至一九二三年在華盛頓舉行的中美洲會議裏，薩爾瓦多爾及闕都拉斯二國又作恢復聯邦的企圖，但亦失敗。

聯邦雖然未成事實，但中美洲五共和國已簽訂了許多協約，都是趨向一種高度的政治及經濟合作的。一九〇七年間，因美國及墨西哥的斡旋，這些國家在華盛頓舉行會議，當時就簽訂了這些條約中的一部份。該會議的結果，中美洲國際事務局在危地馬拉設立，其任務是執行該會議的決議案，及發展公共教育，貿易，農事，工業，幣制，及衛生等事宜。這事務局是由各該國政府各派代表一人組織的。惟設立這事務局的條約，有效期間僅十五年；到期後，各該國既未重訂，所以這個機關現已不復存在。

一九二二年，第二次中美洲會議舉行於華盛頓，其目的在修訂及擴張一九〇七年的各項協約，當時簽訂了十二種條約及三種議定書與宣言書，其中最重要的是和好總條約。這五個共和國在該條約中宣言：在這些共和國內，凡是由於革命而產生的政府，牠們概不予以承認——除非後來人民自願予以認可。但即使人民自願予以認可，牠們亦不承認革命領袖為總統或副總統。牠們約定於內戰發生時不相干涉，約定採取總統及副總統不得連任的原則，約定對於反抗中美洲政府的革命運動的組織加以取締，並約定彼此不得締結秘密的條約。

在另一條約裏，這些共和國恢復了一九〇七年內設立的中美洲法庭，設置「布賴安」審查委員會，並規定軍備的減縮。牠們相約任命一個委員會，令其草定一種選舉法律，以備各該國政府的審議。牠們並簽訂協約，規定財政委員會及交通委員會的設立，以便起草關於五國內經濟改革及交通建築的計劃——這些都是趨向聯邦的同等重要的步驟。財政委員會的任務是研究關於關稅的各種辦法，俾能樹立自由的貿易；這是在另一協約內規

定的。牠們並相約制定種種改善勞工狀況的法律。由此看來，可見這些條約替這五個共和國定下共同的根本原則；牠們規定同樣的選舉法律，關稅法律，勞工法律，及交通法律。牠們很能奠定基礎，以便將來建立更密接的合作。

(十) 大亞美利加運動

佛蘭西斯科及波里瓦爾等愛國者，在很久以前已夢想南美洲的聯邦。一八二六年的巴拿瑪公會企圖使這夢想實現；牠建議一個南美洲聯盟的組織，設置大會每二年集會一次。一八四六年間，五個南美洲國家舉行會議，簽訂一件聯邦條約，惟從未經各該國批准。一八六二年間美洲同盟社在智利成立。三年後，有七個國家簽訂另一關於同盟的條約。一個類似的會議，曾在一九一一年舉行於加拉卡斯。雖然這些條約中沒有一個是有效果的，但牠們使聯邦的精神不致泯滅。

性質比較狹些的，是阿巴智運動，其目的在使阿根廷、巴西及智利三國聯絡起來，藉以維持牠們相互間的和平及增強牠們在拉丁美洲大陸上的勢力。一九一四年，當墨西哥與美國關於委拉克路斯發生爭執時，這三國出任斡旋，卒使墨美休戰。一九一五年五月間，牠們簽訂條約，規定彼此間發生的爭執須受強制的仲裁。但這個阿巴智運動的進步，並未超越其初期時的發展。這三個主要的南美洲國家間從前確曾有過好感，然而彼此關於海軍的競爭似正在脅迫這種好感了。

向這方面的第三種進展，是大亞美利加運動。美洲名人如克雷、答格刺士及布梭等，久已主張一種美洲各國

的團結。一八八九年，美國召集第一次大亞美利加會議，自從那年以來，六次會議已經舉行，美洲各共和國均派代表出席。

除這些會議外，並在華盛頓置一行政機關，稱爲大亞美利加同盟。牠的職務，主要是收集關於美洲國家的消息及收藏大亞美利加各次會議的記錄及文件。一切費用係按照人口由各國分擔，規定的比例是大約每百萬人口納繳一千元。該同盟置會長及副會長各一人掌理會務。理事會是管轄該同盟的機關，由美洲各共和國派駐華盛頓的外交代表組織。截至一九二五年爲止，理事會的主席是美國的國務卿。依照章程，得爲該會理事的人，限於駐在華盛頓的外交代表，因此，凡是美國不承認的政府使無充任理事的資格。

除按期舉行的常會外，特別會議亦曾舉行幾次。一九一五年，一個重要的大亞美利加財政會議在華盛頓召集，討論那時因歐戰而擾亂的財政狀況。牠建議：關於許多種類的貿易事項，各國應制定統一的法律。建議的結果，一個國際高等委員會隨經設立，每國得選派的委員不得超過九人，牠有權提議使美洲各國間貿易關係能改良的方法。一九二三年第五次大亞美利加會議，通過一項決議案，請求該委員會合作，從事於準備及執行這些會議的計畫。一九二〇年，舉行第二次大亞美利加財政會議。在一九一一年、一九一九年及一九二七年內，大亞美利加貿易會議，在大亞美利加同盟的贊助之下召集。又大亞美利加科學會議，曾在一九〇七至一九〇八年及一九一六年、一九二五年內舉行。此外，並召集過五次大亞美利加兒童福利的會議——最後一次是在一九二九年內召

集的第二次大亞美利加道路會議，曾在一九二九年六月中舉行。

所有這些會議以及爲實施其決議而設立的機關，都能從事於很高貴的教育方面及文化方面的業務——美洲國家間政治的團結，非有這種服務是不可能的。惟各次大亞美利加會議的議程上，在最近以前，關於政治的問題是極力避免的。在一八八九年至一九二三年間舉行的各次會議裏，所討論的全是關於度量衡制度的統一，美洲各國間的交通，衛生，仲裁，及金錢請求等事項。五次大亞美利加會議，總計造成二十一種條約與協定，及許多決議案。但除了關於仲裁的協約以外，這些條約中沒有一個與美洲大陸上真正重要的政治問題是有關係的。

就理論言，大亞美利加主義的根據，是美洲有其特殊的法律制度及利益，與歐洲、非洲或亞洲的制度相異。在南美洲人的心目中，大亞美利加主義應解爲一種政策，其目的是在完全的政治合作，以解決新大陸國家間的爭議，及保護新大陸使不受外界的侵略。在他們的心目中，大亞美利加的目標應解爲：即使一個拉丁美洲的國家，有受干涉的必要，這種干涉也須得到一個大亞美利加組織的認可。

「門羅主義」——這種觀念，實與美國的「門羅主義」直接抵觸的。「門羅主義」原是用來制止歐洲干涉南美洲的，但近來却被用來偏護美國的干涉。牠原是一個不干涉主義，但拉丁美洲人均信牠現今是一個獨霸主義了。牠現今成爲一個片面的主義，任憑美國利用，不顧拉丁美洲國家的同意與否。牠是美國不許牠們置喙的一個主義。一八九八年，關於委內瑞辣發生爭執時，奧爾尼曾宣言：「美國實際上是美洲大陸上的元首，牠的命令是

法律，是對於牠干涉的事項所必須適用的法律。」

美國所以要阻撓大亞美利加會議討論政治問題的原因，便是由於這種態度。據一般人預測，這種態度將使美國在西半球上的霸權歸於消滅。牠將使門羅主義的片面實施，歸於消滅，而代以多方面的實施。拉丁美洲人之所以漸漸不信任大亞美利加主義的全部理想，也是可以這種態度來說明的。

一九二三年在散地牙舉行的會議裏，拉丁美洲國家提出二種要求，藉以增強大亞美利加主義的力量。第一種要求的目的是要削弱美國把持大亞美利加同盟的權力。第二種要求的目的是要建立一個美洲國際聯盟。哥斯達黎加斡旋的結果，該會議建議同盟的主席不復永遠由美國的國務卿充任，而由各國選任。美國所不承認的政府，也得任命一位特別代表列席於理事會。該會議並根據智利的提議，設立四個常設委員會，襄助大亞美利加同盟處理事務。這四個委員會的任務，是分別討論最完美的方法，以發展各國間的貿易關係，美洲勞工的國際組織，衛生，及智識上的合作。在各國京城，置若干官吏，其任務是督察大亞美利加的事務。

美洲國際聯盟——在一九一九那年，烏拉圭的總統布刺姆已主張美洲國際聯盟，以下列的原則為根據：「任何一個美洲國家，被一個非美洲國家攻擊時，其餘美洲國家應認此為侵犯牠們自己的一種攻擊，應取一致及共同的行動以抵抗之。此項團結應以彼此絕對平等為基礎，關於一國法庭管轄內的事項，不得用外交的干涉來處置；任何兒童應有其出生所在地國家的國籍；任何爭議如不能解決時，必須交由聯盟仲裁。」

布刺姆的計劃是要把一切爭執提交聯盟解決的，所以實施他的計劃便能遏止美國干涉加勒比沿海各地及中美洲，——除非牠取得聯盟的裁可。

由於拉丁美洲各國的要求，在散地牙哥舉行的會議，議程上列有關於政治的議題，這實是一表示與這些會議的慣例有顯明的變更。該會議的議程，包含「討論各種辦法，務使美洲大陸上各共和國間有更密切的團結，藉以增進共同的利益」及討論「由於非美洲國家侵略一個美洲國家的權利而發生的問題」——這便要包括布刺姆計劃在內了。

但烏拉圭的計劃在散地牙哥會議裏卒遭失敗，這是由於美國的反對所致。其他計劃欲使現存的大亞美利加同盟變成類似於國聯行政會的組織，也遭失敗。哥斯達黎加曾提議大亞美利加同盟的代表，除由派駐華盛頓的外交官充任外，應另派特別代表。此項提案雖得十國贊助，但美國設法使這提案擱議。又組織美洲國際法庭的提案，亦被擱議。就政治合作這一點而論，該會議惟一有形的結果，只是一件條約規定爭議的審查，及一件決議規定將各種使美洲各國間有更密切團結的提議，交托理事會負責研究。

一九二八年一月，在哈瓦那舉行第六次大亞美利加會議時，關於大亞美利加同盟的地位及關於關稅及干涉的問題，發生劇烈的爭辯。墨西哥領導諸國，意圖削弱美國在大亞美利加同盟中的勢力，阿根廷也領導諸國間接地攻擊美國的稅率，又阿根廷及薩爾瓦多爾二國倡議不干涉運動。關於大亞美利加同盟所擬的協定中，規定

各國政府得隨意派遣代表，出席於理事會，不問這種代表是否為派駐華盛頓的外交官。同盟的會長得以顧問的資格，列席於大亞美利加會議。大亞美利加同盟不得執行任何政治的任務。又這次會議，議定將來應舉行十四種會議，責成該同盟召集之。這十四種會議中，大多數是關於教育、文化、或通商事宜的。

在這次會議的爭辯中，阿根廷主張協定中應有斥責過高稅率的記載。此項主張為美國及其他政府所反對，結果阿根廷代表培立頓辭職。

在擬訂的國際公法中，有一條規定一國不得干涉另一國的內政。關於此項條文發生極激烈的爭執。這條文是幾個法律家在里奧地方起草的。祕魯提議把這條文刪去，另定一條申明各國的權利義務。對此提議，美國加以贊助；但有十三國提出強烈的宣言，主張不干涉原則。各方意見既無趨於一致的可能，乃將此項問題擱議，留待第七次會議中討論。

這次會議，在閉會之前，通過了二件重要的決議案。第一件聲明一切侵略行動均視為不法，概在禁止之列，並聲明美洲國家應採取一切和平的方法以解決彼此間發生的糾紛。第二件規定美洲各共和國應在華盛頓集會，以便舉行一個和解及仲裁的會議。

一九二八年十二月間，此項大亞美利加仲裁及和解會議在華盛頓開幕。惟其時玻利非亞與巴拉圭為了一件關於疆界的事變，有爆發戰端之勢。國聯行政會及大亞美利加會議通電勸止的結果，戰端未開而二國政府均

允簽訂一件議定書。這議定書在舉行於華盛頓的會議中起草，把二國的爭議提交九人組織的委員會解決。玻利非亞及巴拉圭各派委員二人，美國、墨西哥、哥倫比亞、烏拉圭及古巴則各派委員一人。

大亞美利加會議，因此深感設一永久的和解機關的必要，於是着手起草並簽訂二件很重要的條約。一件是大亞美利加仲裁條約，規定一切法律的爭議概須提付仲裁，所謂法律的爭議，指由於解釋條約及國際法而發生的一切問題。無須提付仲裁的爭議，以關於國內問題及涉及非締約國的事件為限。惟各國得於簽字時提出保留條件。和解條約把一九二三年的功德拉協定修改。牠規定，設在蒙得維的亞及華盛頓的外交委員會，不但應依照一九二三年的協定，擔任調查委員會的組織，並得酌量情形在有發生衝突的形勢時，立即担任和解的工作。美國在簽訂這個條約時，實承認了此後的干涉應提交這些委員會處理。一般人以為這些委員會是能反映美洲的集合良心的。在接受這種規定時，美國實已表示，牠願意在此限度內拋棄其片面的門羅主義。

(十一) 地域團體與國際聯合

前述種種，便是在歐洲及美洲進行以形成民族合作的運動；有些採取定期會議的方式，有些採取邦聯的方式，有些則採取聯邦的方式。在這種種團結中，民族間現正設法規劃共同的政策，同時却不犧牲牠們處理本地及文化上事務的獨立。

但這些地域團體之能組織，不必就是世界和平。一個歐洲團體也許與另一歐洲團體齟齬，邦聯的美洲也許

與聯邦的歐洲齟齬。而這種齟齬，因為各個地域團體的聯合力量較強之故，較諸二個往時的民族間的齟齬大概會釀成更不幸的結果。所以，要實現世界和平，全世界一切民族間或民族團體間的合作實是必要的。

但即使一個國際聯合確實有效力，地域團體的結合當仍須有適當的活動範圍。在這種地域團體之內，各民族深知彼此有共同的特殊利益，所以牠們大概肯彼此讓步；反之，當牠們加入一個括有全世界的團體時，牠們便不肯作同樣大的讓步了。在一個世界團體裏較諸在一個地域團體裏，利益的衝突要大得多。幾個民族間的合作較諸整個世界的合作，程度上大概要鞏固些。

所以，在民族主義的時代，地域團體間密切的聯合，大概是不能實現的。而且就事實看來，聯邦政府現正傾向於中央集權，削弱地方機關處理地方事務的獨立。在美國式的聯邦裏，各民族必須放棄很重要的權能給一個太上國行使。那幾種權能應交托聯邦政府及那幾種權能應由各民族保持，在決定上有許多困難發生。大民族——人衆財多的民族——固不肯毅然加入一個由較小民族節制的政治團體，而較小民族也不肯毅然加入一個爲大民族所指揮的團體。但一個世界團體包括世上一切或大或小的民族，關於重要事項的議決以全體同意爲原則，牠並不要求各民族放棄這種權能，祇要求牠們對於某種權能的行使，尤其是宣戰權的行使，承受若干自願的限制。因此，近年來有人注重獨立民族間組成的世界團體而不注重地域團體間的結合。對於這種地域團體的組織自應予以贊美，但這種組織決不能滿足一個較大較弛的團結的需要。無論如何，這兩種運動是有同一的目標。

的——即保存善良的及剷除惡劣的民族特性。

第十一章 販賣麻醉品及烈酒在國際上的情形

- (一) 服用麻醉品成癮的影響——(二) 鴉片供給地——(三) 國內立法之取締鴉片——印度境內的栽種罌粟——(四) 鴉片條約——(五) 一九二二年的海牙協定——(六) 鴉片與國際聯盟——(七) 美國的提案——(八) 吸食鴉片之在遠東——(九) 一九二四至一九二五年的鴉片會議——(十) 非洲及北海內販酒的取締——(十一) 禁酒國與非禁酒國間的糾紛——(十二) 酒的私運

在前一世紀內，有一種一天強似一天的認識，即認識政府的職務不僅在維持秩序及保護產權，並且在積極的改良其國民的生活狀況。各國政府會竭其精力以應付關於麻醉品及烈酒的問題，其中有些政府已剷除奴隸等制度；因為這些制度是反社會的。各該政府全都注意於公共衛生的問題，及困苦的解除，特別是貧窮階層中人的困苦。

這些職務歷來往往被認為僅關「國內的事」——各政府自己決定其應取何種態度，以對付這些所謂人道主義的問題。據說，對於烈酒、鴉片或公共衛生等問題，一國所取的態度是與另一國毫無關係的。

但因國與國間的接觸日益邇密，這種不相問聞的態度現今正在改變了。一個問題，不論其在國際法上的地位如何，每有國際的性質爲任何國所不能漠視。運輸的新方法，使疾病易於從一國傳到另一國，使麻醉品及酒類易於從別處私運到一個禁止服用的國家。國際接觸既能發生這種問題，故國與國間會締結許多條約及設立國際的機關。

(一) 服用麻醉品成癮的影響

國際人道主義的活動，大概沒有比取締販賣鴉片更重要的了。酒精及煙草究有何種性質，是爲論者聚訟的問題，但除供醫病及科學之用外，服用鴉片及高根之爲害，則殆爲任何人所承認。鴉片是用罌粟製成的。吸食鴉片的地方，主要是中國及遠東其他地方。藥用鴉片及鴉片化合物——例如嗎啡及海洛因——可供正當用途，在歐洲及美洲，很多人把牠們當作麻醉藥服用。高根是用古加葉製成的，牠是一種粉末可從鼻孔吸入，每天可吸幾次。吸入高根是美國都市中游民階級的家常遊戲。有時高根可插在耳內。其他麻醉品是溶化在白水中或其他飲料中而後用嘴喝的。海洛因及嗎啡這二種鴉片化合物，可用皮下注射針灌入皮膚——這便是說皮膚每天受刺幾次。注射這二種毒藥，能釀成皮膚腫爛及其他病症。

服用麻醉品一經成癮，即很難戒絕。有些醫藥名家，謂嗜好麻醉品是一種病象。在紐約麻醉藥取締委員會的年報裏，有如下的幾句話：「服用麻醉品的可驚的及重大的結果，不僅是肉體康健的損毀，當人們與麻醉品結不

解緣後，即使服用的數量很少，他們立即陷落在一個殘暴不仁的魔鬼的掌握中，倘無援助，他們幾乎絕對不能從牠的掌握中掙扎出來。他們一方面喪失自制力，一方面養成渴求麻醉品的心念，而他們從前會有的各種苦痛的病症，倘一天或數小時不能獲得這種麻醉品時，又能在他們的頭部頸部胸部腹部及手足等處復發了……。

「嗜好麻醉品與嗜好烈酒不同。嗜酒極深的醉漢，祇要他立志，能突然打定主意而永遠戒絕其惡習……；但嗜好麻醉品者未有單單因決意或立志而能擺脫其惡習的，就使有也是很少的……；當他有不能獲得麻醉品之虞時，不論他是一個高尚的公民或是一個無賴的游民，他總是氣餒神煩，為獲得麻醉品計，雖偷竊說謊墮落其人格亦所不辭，任何一個嗜好麻醉品的人，其生活被一種恐懼所左右——恐懼他的渴求不能滿足……。」

在美國有許多強暴罪，是嗜好麻醉品者所犯的，特別是服用海洛因的人。許多醫藥名家，都以為這種麻醉品在醫藥上的功用，如果與其釀成的損害相較起來是可以漠視的。國聯的諮詢委員會，曾請各國政府設法禁絕海洛因的製造及服用。嚴禁麻醉品的販賣是與美國有切要的關係的。據最近聯邦公共衛生事務處的報告，美國境內嗜好麻醉品者約達十一萬人——他們並非是下等社會中的人，而是往來於所謂高尚社會中的人，在那裏，吸食鴉片是最新的惡習。而服用鴉片有時是醫生濫用麻醉劑的結果。出賣麻醉藥的小販，誘人上當，以謀利潤。

(二) 鴉片供給地

依照國聯祕書廳的估計，全世界每年出產鴉片的數量在二千五百噸至三千五百噸之間。其中大概僅五分

之一，是須供全世界科學上及醫藥上之用的。除巴爾幹以外，美二洲都不生產鴉片。世上所有鴉片係來自東方及巴爾幹諸國。——即中國、印度、土耳其、波斯、希臘、及南斯拉夫。大概半數是在中國出產的。印度至少在最近以前是第二位最大出產者。在印度及中國生產的鴉片，差不多全是劣等貨，差不多完全供遠東人吸食之用。可供醫藥用途及充作麻醉劑的優等鴉片，大都來自土耳其及巴爾幹。反之，生產古加葉的地方，限於祕魯、玻利非亞、荷屬東印度及台灣。大量的鴉片化合物，則在日本、大不列顛、美國、法蘭西、德意志、及瑞士等國內製造。

(三) 國內立法之取締鴉片

從前各國政府都想完全用國內立法來取締毒藥的販賣。經過長期的掙扎後，中國政府於一九〇六年頒布告示，禁止在十年內栽種罌粟。在美國，問題並不在禁止國內生產鴉片，而在禁止為供違法的用途而輸入麻醉品及製造煙膏。為達到此目的起見，曾有許多條例通過，其中最近的一個便是一九二二年五月的瓊斯密勒條例。該條例置聯邦麻醉藥取締局，賦以限制麻醉藥輸入量的權能，使輸入量不超過牠認為美國所需以供「醫藥及正當之用」的數額。

美國及中國所採行的政策，是要禁絕麻醉品的不法服用。其他國家則企圖用政府專賣的制度以取締之。許多亞洲殖民地及暹羅等獨立國，都採行這種政策。在此等地方，吸食鴉片是很普遍的，因為很普遍，據說，急激的禁止是決不能實行的。當荷蘭政府停止將鴉片輸入邦卡時，那裏便有二萬五千個苦力罷工，直到麻醉品重行輸入

該地纔止。

印度境內的栽種罌粟——至少在最近以前有許多批評，非難不列顛在印度所行的政策。該地政府每年限定鴉片收穫的總額。栽種罌粟的人由政府給以許可證。土人之栽種罌粟者並得借款不付利息，但他必須將其收穫依照規定的價格售給政府。因此，政府一方面監督生產一方面壟斷銷售。

不列顛爲辯護這種政策計，申說印度人幾乎沒有一個不有吸食鴉片的習慣。在有瘴氣的地段內，鴉片是當作預防瘧疾的藥而服用的，而在醫藥所不及的地段內，一般印度人也就大用鴉片去醫治其他疾病。一八九五年間，一個不列顛皇家委員會報告，說印度人的吸食鴉片雖不完全是爲醫病，但也是正當的。雖然該委員會曾被攻擊，謂與希望維持鴉片販賣的人一通同作弊，但不列顛當局仍依據其報告，以辯明生產鴉片雖非全供醫藥之用亦爲正當。

如甘地等印度人及安德魯茲等深刻的觀察者，否認這種服用鴉片是正當的。他們指出：境內白人受危險藥品取締律令的保護，而印度人則並不同樣享受這種保護，雖然印度人用鴉片來治病，但這種錯誤是可以糾正的。——祇要不列顛能舉辦適當的療病業務。一九一九年間，改組的阿撒姆會議第一次通過的條例之一，是要將出賣的鴉片數量每年減少百分之十。其他印度人，謂不列顛爲稅收起見正在一麻醉一印度。

惟事實上，鴉片營業稅，在該地稅收總額中僅占百分之三。就印度人民的貧窮及人口看來，（印度人口三倍

於美國的人口）舉辦適當的衛生業務或急激地禁上數千數萬人習慣的鴉片服用，實是很難做到的。而且，依照一九一九年的印度政府組織條例，地方立法機關及行政機關，對於供內地服用的鴉片，賦有管理其生產及吸食的權能。

在印度的不列顛當局前曾公賣鴉片，因此，禁烟的國家更難實施其禁烟政策。私運者得以購買鴉片，運往那些禁烟入口的國家。印度的鴉片很少製成嗎啡，因此，輸出的鴉片大半運往遠東吸烟的那些國家及殖民地。所以，不列顛的鴉片政策，與美國的關係，不如牠與遠東的關係那樣大。

(四) 鴉片條約

從上述種種事由看來，可見要使世上任何一地都能剷除麻醉品的販賣，國際合作實為必要。不列顛政府對於中國的拒毒運動，曾表示其好意；牠與該國在一九〇七及一九一一兩年內締訂二件協約，約定逐漸停止印度鴉片的輸入中國（使印度政府的稅收減少百分之八又二分之一）。由於不列顛的合作，中國的拒毒運動得能順遂。不列顛政府並與其他國家的政府及其殖民地的政府，例如海峽殖民地、荷屬東印度、暹羅及香港等，締結協約，限制鴉片的輸出，使不超過這些政府所需求的數額。此外，牠已廢止了鴉片公賣的制度。

但鴉片是許多東方政府的豐饒的財源，所以牠們終竟不能在這些協約裏規定鴉片輸入量的減少。

(五) 一九一二年的海牙協定

鴉片販賣的取締決非純以國內的努力所能奏效；十三個國家有見於此，在美國領導之下，任命一個鴉片委員會，在一九〇九年集會於上海。根據該委員會的決議，第一次國際鴉片會議在一九一二年舉行於海牙。在該會議決的禁絕鴉片及其他麻醉藥流弊協定之內，十二個政府約定「制定有效的法律或章程，以取締生鴉片的生產及發售」——所謂「生鴉片」就是烟膏以及供吸食及醫藥之用的鴉片所由製成的原料。該協定並未說及鴉片出產量，應限制到怎樣一個程度。但有一點是很重要的，這便是締約國相約禁止生鴉片運往一個不許生鴉片進口的國家。例如印度必須制止這種鴉片運往美國——如果美國不願容納這種鴉片。波斯對於該協定的其餘部分表示同意，但對於這一個很重要的規定，——私運鴉片可賴以禁絕的規定，——却不肯受其拘束。

締約各國確認（至少默認）吸食熟鴉片是有害的，所以在該協定裏並相約設法「逐漸地並有效地禁止」這種鴉片的販賣，一但以無礙於各國的特殊狀況為限。一另一條款規定「現今尚不便利即禁止熟鴉片輸出的國家，應於日後禁止之愈早愈妙，一嗎啡及高根的製造及出賣，應以供一醫藥及正當的用途」為限。對於從租借地私運鴉片到中國的行爲，應取特別處置以禁止之。那時，美國曾提議將該協定交由一個國際委員會實施，但結果該協定的實施仍交由尼德蘭政府負責。

站在形成輿論這一點上看來，這個協定實表示一大進步。惟限制生鴉片出產的規定及禁止鴉片吸食的規定，則太空泛，而例外也太多，故難於奏效。而且，這些例外條件究竟是什麼，及這種規定應於何時實施，一概聽由締

約各國自己判定。該協定唯一具體的成就，是生產鴉片的國家約定不准鴉片向禁止鴉片進口的國家輸出。

該協定的規定可算是空泛的了，然而關係最大的若干政府還不肯毅然批准。在一九一三及一九一四兩年內，爲催促各國批准起見，重又在海牙舉行會議，但未獲多大成功。而歐戰的發生，給各該政府以遲延批准的藉口。惟在一九一九年至一九二〇年間的和平條約內，各該締約國相約以批准和平條約之期卽爲該協定生效之日。土耳其雖在洛桑條約內，聲明牠願遵守海牙的鴉片協定，但在一九二四至一九二五年間，召集鴉片會議時，牠尚未履行其諾言。除土耳其外，出產鉅量鴉片的國家尙未實施該協定者，僅波斯一國，製造鉅量鴉片化合物的國家尙未實施該協定者，僅瑞士一國。

(六) 鴉片與國際聯盟

依照國際聯盟，關於販賣危險藥品的協約，國聯負有監察的責任，因此，在一九二〇年舉行的國聯大會，議決鴉片諮詢委員會的組織。該委員會現由中國，法蘭西，大不列顛，印度，日本，尼德蘭，暹羅，葡萄牙，德意志，意大利，瑞士，玻利非亞，南斯拉夫，及美國各派代表一人及三個無投票權的輔助人組織。現今與鴉片販賣相掙扎的責任大都放在該機關的肩上。

由於國聯的努力，歐戰期間中立的許多國家中，已有大半批准一九一二年的海牙協定；在一九二八年受該協定拘束者計五十國。國聯秘書廳曾幾次向波斯遞送照會，申說無條件批准的適宜，波斯曾表示牠願遵從此項

意見。由於國聯的勸告，瑞士也終於批准了該協定——瑞士的批准是有很重要的意義的，因為牠是私運鴉片者聚集的中心。

國聯的鴉片諮詢委員會利用調查表及年報的方法收集了很多關於生產及服用鴉片的消息。爲使海牙協定的規定——即一國不得准許生鴉片運往不願容納的另一國——更能奏效起見，該委員會籌劃了一種輸入認可證的辦法：輸入認可證是用以證明一國需要危險藥品以供正常用途的憑據，凡不持有這種憑據的人，誰也不能將危險藥品運往該國。該委員會並依照國聯大會的提議，從事研究，以定是否可請各締約國對於鴉片之來自不採納認可證辦法的國家者，一概禁止其進口。現在已有三十個國家實行這種認可證的辦法。

使國聯最棘手的工作，大概是海牙協定的解釋及訂立補充協約，藉使麻醉品的取締真能奏效。國聯行政會在其第十三次會議時，請鴉片諮詢委員會進行調查以確定生熟鴉片「供醫藥上及科學上之用」的需要量。行政會的措辭引起第二次大會裏的爭辯：印度代表力說這些字眼比海牙協定裏所定的字眼更嚴厲，而鴉片除供醫藥之用外尚有其他正當的用途。因此大會通過了一件建議案，將「嚴格地」三字刪去，並以「正當的」三字代「醫藥上及科學上」幾字。

(七) 美國的提案

這種用字的修改，激起美國國會的忿怒。一九二三年三月二日牠通過一件決議案，實際上斥責國聯的用語，

並要求美國總統力勸出產麻醉品的國家，使知限制出產為制止不法服用的惟一方法。在一九二三年一月以前，美國拒絕與國聯的鴉片諮詢委員會合作。惟最後，美國仍派軍醫總監助理布魯以「非正式」代表資格列席於該委員會的第四次會議。國會的決議通過後，牠任命代表三人，以一顧問的資格出席於國聯的大會，及鴉片諮詢委員會的會議。

在鴉片諮詢委員會的第五次會議席上，美國代表團提出二件議案：（一）要使海牙協定的目的能實現，即須認定非為醫療及科學而服用鴉片是一種惡習是不正當的；（二）為制止這種惡習計，對於生鴉片的出產量必須加以限制，務使世界上無多餘的鴉片以供不正當的用途。美國國會議員坡爾忒力說：在海牙協定裏，締約各國既相約取締生鴉片的出產及服用，而該協定也間接的承認吸食鴉片及服用烟膏為不法行為，那末，鴉片的出產自應限於供醫藥及科學上的用途。

其實，美國為辯護其主張而以海牙協定為根據，牠的理論實有重大的缺陷。這是因為依照該協定，何時應實施協定的規定，及應採行的辦法究屬什麼，概由締約各國自己判定。所以，如果美國能於那時直截明白地承認，海牙協定不足以應付實際情況，那末，美國的主張大概可有比較穩固的立論點了。

為調和相反的主張計，鴉片諮詢委員會最後向國聯建議，美國的提案應予採納，惟須受中美兩國以外的各國所提條件的限制——這條件是熟鴉片的服用及生鴉片的生產，祇要與海牙協定第二章的規定相符，雖非全

爲醫療及科學之用，亦屬正當。其實，這個建議不啻說：在各國禁止熟鴉片的製造輸出及輸入之前，祇要對於輸出加以限制，各國得任意出產生鴉片以供醫療及科學以外的所謂正當用途。美國的提議雖獲採納，然而吸食鴉片應於何時禁絕及生鴉片的出產應限制到怎樣程度，各國依然享有自己判定之權。

(八) 吸食鴉片之在遠東

海牙協定原會規定「逐漸地並有效地禁止」熟鴉片的服用而「以無礙於各國特殊狀況爲限」，但事實上熟鴉片的消費在遠東非特不減少，而且近年來竟有增多的趨勢。美國雖設法禁止斐律賓境內的吸食鴉片，但未能全然成功。在遠東的殖民地，大半以印度爲鴉片供給地，大都賴鴉片服用而獲得巨額稅收。

要使歐戰以前的拒毒大運動，能生實益，海牙協定的缺陷必須另訂協定以填補之。因此國聯第四次大會通過一件決議案，其目的在二種國際會議的舉行。其一在遠東方面領有殖民地的政府組織之，其任務是減少這些殖民地內吸食鴉片的數量。另一會議以一切關係國政府組織之，其任務是締結協約，以限制生鴉片的出產量，及限制古加葉的輸出量，務使不超過「醫藥上及科學上用途」所需的數量。

(九) 一九二四至一九二五年的鴉片會議

這二種會議自一九二四年十一月起開會直至一九二五年二月閉會。當時曾有若干協約議決，但其中沒有一個規定對於麻醉藥或罌粟的生產加以限制。中國政府力不足以禁止這種麻醉藥的生產；印度輸出的鴉片，均

非運往不願容納的國家；波斯土耳其及南斯拉夫三國政府，則力辯牠們不能限制這種生產——在未有其他收穫以代替之前。

中國境內，鴉片生產全無限制，而又私運於鄰近各地，所以列強對於吸食鴉片的禁絕總不肯無條件同意。惟列強仍簽訂若干議定書，規定自裁種罌粟的國家設法制止鴉片的私運，俾別國禁吸鴉片的計劃不致受一重大障礙的時候起，在十五年間列強應禁絕鴉片的吸食。由國聯行政會任命的一個委員會，應從事於確定這種國家的措施是否有效。另一協約規定若干比較不重要的改革，例如，鴉片農田的剷除及未成年吸煙的嚴禁等。

一九二六年二月間，印度政府宣稱，除專供醫藥上用途者外，牠將逐漸將鴉片的輸出量減少，俾於一定年內禁絕鴉片的輸出——這顯然是這次會議的結果。一九二六年六月間，該政府又宣稱，鴉片的輸出，當在一九三五年內禁絕。惟該政府的措施，顯然未能減少遠東各殖民地內的吸食鴉片，因為牠們設法從別處取得鴉片。

一九二八年，國聯大會提出建議，希望行政會任命一個委員會，令其研究東方各地內吸食鴉片的情形。美國已准許這個委員會至斐律賓視察。

一九二五年的鴉片協約，最實際的成就是麻醉藥販賣的國際取締及常設中央委員會的設立。該局以國聯行政會任命的八人組織之。締約各國相約按期將統計送交該委員會。倘該委員會確信某國有成爲違法販烟的中心之虞時，牠得向該國質問。倘該國不與以滿美的答覆，牠得促使其他國家及國聯行政會加以注意，並得提出

建議請各國不再向該國輸出鴉片——直至牠報告情勢業已改善時爲止。由此看來，該委員會現有的惟一權能，不過是一種忠告的權能。總之，對於鴉片或其他麻醉藥的生產，現今既無條約加以限制，故這些新訂協約大概不能使世上麻醉藥的違法販賣歸於消滅。該委員會的委員，已在一九二八年內選出，其中有美國人一人名梅依。

(十) 非洲及北海內販酒的取締

酒精對於溫帶地域內的白人有何影響，茲姑不論，但酒精對於熱帶地域內的有色人，有毀損的影響，則已不容懷疑。自從探險者發見了非洲使外界知有該地後，販酒的白人立即從事於以烈酒灌注該地的土人，遂使整個非洲瀕於風紀頹敗的危險。

在一八八九年至一八九〇年舉行布魯塞爾會議時，出席各國擬將非洲的販酒問題與販奴問題同時解決。布魯塞爾決議書規定：在非洲大陸上飲酒之風尙未養成的地域內，應禁止酒的輸入及製造。領有殖民地的各國，應負責確定這種地域在非洲何部。後來，這種「禁酒地段」確在比屬剛果，北奈機立亞，德屬東非洲及其他地方設定。在別的地域內，列強相約對於每加倫酒，徵收最低限度的輸入稅約十一仙，隔三年後再加三分之二。設在布魯塞爾的販奴事務局，兼理收集關於販酒的消息。

但這輸入稅太低，故難於有效地制止酒的輸入。因此，列強在一八九九年舉行另一會議於布魯塞爾，結果相約對於每加倫酒徵收的關稅，增至約五十一仙。後來，列強應不列顛之請，在一九〇六年，舉行另一會議，議定將此

項關稅增至七十五仙左右。惟關稅雖繼續增高，而烈酒之輸入非洲却並不因而停止。因此，一九一二年，列強又在布魯塞爾舉行會議，企圖議決更嚴厲的辦法，但法蘭西與英格蘭二國間意見相歧，這次會議因是失敗。

在巴黎和會席上，列強有討論這問題的另一機會；一九一九年九月，七國簽訂條約規定：除阿爾及利亞、突尼斯、摩洛哥、利比亞、埃及及南非洲聯合國以外，非洲其餘地方一概不得輸入、出賣，或持有一「貿易酒精」。在這些地域之內，不論土人或白人均不得製造蒸溜的飲料，對於各種蒸溜飲料的輸入（不列在「貿易酒精」一類的飲料）每公石純酒精，課以八百法郎的關稅。但該協定中有幾種規定，不適用於意屬殖民地。締約各國必須刊行年報，列入有關係的統計，送交國聯管轄下的中央國際事務局。

該協定實表示一大進步，但就過去的情形看來，牠並不能有效地制止飲酒，這是由於締約各國對於「貿易酒精」四字的定義意見未能一致之故。究竟何種蒸溜飲料應列爲此類酒精，締約各國得自己判定，所以如果可能的話，締約各國須另訂協約，以便規定一致的定義及對付詐欺行爲的辦法。

關於乙丙二類委托管理地，發生一類似的問題。各該地的受托管理國，依照國聯盟約的規定，應負責「禁止如……販酒等惡俗」。新西蘭在牠受託管理的薩摩亞地域內把這規定解爲絕對的禁止，不論土人或白人受同等的待遇。澳大利亞不准以烈酒賣於新幾內亞的土人；不列顛在其領有的那烏魯一地內及日本在其受託管理的地域內，採行同樣的政策。但在西非洲的委托管理地內，對於酒類的出賣不過加以限制而已。

禁止非洲大陸上的販酒，是有很多困難的。非洲的酒市場很有利於歐洲若干產酒的國家，因此，牠們對於禁止販酒的熱忱也就冷淡下去了。其實，外國酒的輸入即使能制止，本地的釀酒所，如果不採行特別嚴密的取締辦法，當仍能繼續發達。非洲沒有一地不懂釀酒的方法；釀酒的原料或用穀類，或用水菓（香蕉）或用甜蜜，或用各種棕櫚的汁，或用未熟的椰子……我們聽說有全村的人大家喝醉了幾天的，也有拿麻酔物給年幼的嬰孩喝的。而且，有許多充當殖民地官吏的歐洲人，堅欲喝威士忌酒，然而一方面准允威士忌酒輸入以供他們服用，一方面却又禁止土人喝這種酒，白人與黑人間便樹立了一個不相宜的屏障。又相鄰的殖民地，徵收不同的輸入稅，遂使私運者從低稅的殖民地運酒於高稅的殖民地；這也是許多困難所以發生的原由。

歐洲國家以國際協約相約禁止販酒的另一地方，是在北海。在北海之內，有許多流弊由於浮動酒館及漁夫醉酒而發生；有些漁夫常以捕魚所獲與酒相交。歐洲六個國家，為要制止這種販酒起見，在一八八七年間，簽訂條約，相約禁止以烈酒賣給北海內漁船上的人。各國的巡洋艦應巡邏違禁者，如有事實足以證明某項船舶有違禁的嫌疑時，得將此項船舶帶入港口，交由本國官廳審判。

（十一）禁酒國與非禁酒國間的糾紛

關於禁酒，白種人國家間也發生糾紛。歐洲大陸上絕對禁酒的國家，僅芬蘭一國；挪威從前亦曾嚴禁蒸溜的飲料。瑞典及愛沙尼亞二國採行政府監督的政策，蘇格蘭、波蘭、布加利亞，及立陶宛則聽由境內各地自定。在新大

陸上，加拿大各省監督酒的販賣。南美洲諸國中有些採行地方自定的政策，一如澳大利亞各州。在新西蘭境內，有十二縣禁酒。世上最大的禁酒國，當然要算美國了。

歐戰告終後，歐洲烈酒生產過剩，生產者乃強求本國政府准許他們增多向外推銷的酒量。結果，小的國家企圖施行禁酒時，遭受很可懷疑的各種壓迫。一九二一年，西班牙政府要求冰島政府不以其一九一五年以來所行的禁酒政策，適用於西班牙酒的輸入；否則，西班牙對於從冰島運來的魚，將徵收高上三倍的關稅。冰島是賴魚的貿易以資收入的一個國家，而西班牙又是一個重要的銷魚場，因此牠不得不惟命是從。一九二二年四月，牠停止其禁酒法律的施行，——停止時期原定一年，但後來竟無期展延。

一九一六年，挪威制定一個法律，禁止某種酒的服用，於是又冒犯了若干輸出酒的國家。法蘭西向牠提出很嚴厲的抗議，使牠不得不在一九二一年四月的照會裏聲明：「對於上列各類葡萄酒的輸入出賣運輸及消費，不論挪威制定何種章程，挪威政府決定准許酒館主人旅館主人酒商以及私人輸入及運輸任何牌號的法蘭西葡萄酒，以供他們消費及貿易之用，絕不加以限制。」

一上述挪威政府所給的保障有最高的效力：地方政府制定的章程凡足以妨礙此項保障的實施者概屬無效。一西班牙要求挪威輸入西班牙的含酒精在百分之十四以上的烈酒，至少十五萬公升。葡萄酒也跟着提出八十五萬公升的要求。對於葡萄酒的要求，挪威議會拒絕接受，因此兩國間的外交陷於緊張，結果，挪威取消其禁酒

法令。挪威對於這些產酒國的要求，所以不得不屈服，是因為這些國家消費大量的魚，而魚在挪威出口貨中佔到三分之一。吾們以為：對於別國並不違背通商條約而制定的禁酒法令，決不應該用停止通商的威脅來對付；停止通商這種威脅，在國際法上固然是「合法的」，但當然是一種最可疑的手段——一個小的國家企圖實行禁酒，而一個強大的非禁酒國，也用這種手段來對付時，則尤為不當。

(十一) 酒的私運

對於美國的採行禁酒政策，因為美國強大之故，沒有一個非禁酒國敢以抵制美貨的手段來威脅牠；但外國人把大量烈酒私自運入美國，並不受本國政府的阻止，有時且受本國政府的鼓勵。據說在一九二二那年，巴哈馬羣島政府，對於向美國輸出的酒收到關稅一百二十萬金元；巴哈馬的官吏以二張出口執照發給秘密賣酒的船，以便欺騙美國的稅關官吏。原在美國註冊的船舶，常有為私販酒類起見而轉向不列顛註冊。外國政府大都以為：依照國際公法，美國不得在離岸三里以外，捉拿懸外國旗的販酒船舶。其實，即使在三里以內，逮捕這種船舶也是很難的。

但外國船舶不能將酒運入美國港口；即使把酒密封起來不在美國領域內出賣，亦不許運入美國港口。這就是說：這些船舶必須在距岸三里之外用盡牠們所帶的酒，牠們離美國時亦不能裝酒於船上。因此，這些船舶當牠們離美國時常常無酒可飲，同時也就違反了法蘭西、意大利、及西班牙等國的法律——因為依照各該國的

法律，凡懸掛牠們的國旗的船舶，必須裝運一定數量的酒。由此可見，外國助人破壞美國的禁酒政策，而美國則強使外國禁酒！足見國際法上所稱全關「國家內部」的情事，却能構成這類國際問題。

爲謀這種糾紛的解決起見，美國與列強曾締結許多條約。最先的一個條約，是與不列顛帝國締結的。在該條約裏，兩締約國聲明牠們決意擁護領海三里的原則；但爲制止違法運酒於美國起見，如美國認不列顛的船舶有違禁的嫌疑而在離岸一小時行程的範圍內（約十二里）加以逮捕時，不列顛帝國決不反對。美國則約定：不列顛的船舶得以密封起來的酒運入美國的港口，但不得攜帶上岸。美國並與其他若干國家締結類似的條約。

美國與其鄰國，墨西哥、加拿大及古巴三國締結一種新式的條約，關於船舶之有私運酒類的嫌疑者，相約互通消息。在美國與古巴締結的條約中，雙方均允任何貨物，其運往的國家係禁止這種貨物者，不得於其輸出時給以執照。

一九二五年八月十九日，德意志、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、拉特維亞、立陶宛、波蘭、唐齊自由城、瑞典及蘇維埃俄羅斯，簽訂一件關於「私運」的條約，其目的在取締波羅的海上小船的私運酒類。締約各國均允禁止不滿一百噸的船舶將酒類運出國境，但經本國官廳准許者不在此限。凡經准許運酒的船舶，不得從事於違禁品的販賣；又船主須聲明，他裝載的貨物確係運往明示的目的地。締約各國相約，在距岸十二海里的範圍內，牠們得對於從事販賣違禁品的船舶，適用各本國的法律。

經美國代表團的提議，一九二三年在散地牙哥舉行的大亞美利加會議，通過一個建議案，希望美洲各國採行各種一辦法，以便禁止烈酒之未經起運地國管轄官廳的特許而運入一個禁酒的國家。

一九二八年，國聯大會依據芬蘭瑞典及波蘭三國代表團的提議，通過一件決議案，其內容是：國聯的衛生機關應注意濫用酒精的影響，及經濟委員會應審查那些防止私運的協定的內容。

就現狀看來，大概除了加拿大及瑞典二國以外，很少政府對於烈酒之向禁酒國輸出，加以禁止。然而要使禁酒不致妨害國與國間的關係，制止這種輸出實是必要的。惟現今尚有許多強國不信禁酒為合宜的政策，故制止這種輸出的國際條約，恐未能締結於今日。

第十二章 國際人道主義

- (一) 販賣奴隸——布魯塞爾決議書——國際聯盟——(二) 販賣軍火——(三) 販賣婦孺——(四) 猥褻刊物——(五) 逮捕罪犯——
- (六) 海上生命安全——(七) 禽獸的國際保護——(八) 國際衛生——國際聯盟的衛生機關——紅十字會及洛克斐勒基金——
- (九) 國際難民的救護——災禍——(十) 訴訟救助——(十一) 「國家利益」與人道主義

從前，信奉基督教的國家，曾在數百年間，認蓄奴爲正當的制度——歐美及非洲間大規模的奴隸買賣，實是此項制度所以能維持的原因。在一七一三年的烏得勒支條約內，西班牙給英格蘭一個專賣權，叫做「黑奴供給權」，一准許英格蘭供給奴隸於西班牙的屬地；英格蘭約定在三十年間供給十四萬四千個奴隸。但在十八世紀以前，各國已開始禁止奴隸的買賣並開始廢除蓄奴制度。美國則直到一八六五年纔廢除這種蓄奴制度。蓄奴制度就其本身而論，雖是國家內部的事，但買賣奴隸往往有國際的性質。有些反對蓄奴的國家，在貿易上處於不利的地位，不能與從事販賣人口以取厚利的國家相抗衡。對於偷運奴隸入境的問題，牠們也不得不出力對付。而且，國際良心那時也已起而要求各國協力剷除人身的賣買。

(一) 販賣奴隸

由於上述種種原因，奴隸販賣，遂成爲國際條約的對象。自從一八一四至一八一五年以來，歐洲列強均認此種販賣爲不當；截至一八四一那年，已有兩國間締結的條約二十五件，規定對於船舶有在非洲西岸販奴的嫌疑者，得行使一種有限制的臨檢權。在一八四一那年，歐洲五大強國，在倫敦簽訂條約，相約禁止奴隸的販賣；牠們宣告這種販賣爲海盜的行爲。爲要撲滅這種販賣起見，牠們承認某幾處海上彼此得行使搜索權。那時，法蘭西國內的輿情，極力反對此項相互搜索權，以致法蘭西不僅不批准這個協定，並且廢除其先前所訂的協約。惟一八五四年五月，牠與英格蘭締結一個新條約，相約各備巡洋艦一隊，計二十六艘，從事於販奴的撲滅；兩隊的司令應

「協商」最有效的方法，以便「制止兩國國旗的被人僱用。」但爲執行條約起見而須用武力時，必須先得兩隊司令的同意。

大不列顛與美國，在一八一四年十二月締結的條約中，相約從事於販奴的取締，但美國也不贊成相互搜索權。一八四二年八月九日，兩國又簽訂了一個條約，相約各在非洲沿岸，置海軍一隊，以便實施兩國的法律。雖然二國的艦隊是各自獨立的，但牠們的官長必須通力合作。最後，美國因感覺撲滅販奴的困難，乃不復反對不列顛的船舶臨檢美國的販奴船舶。在一八六二年四月七日締結的條約中，兩國相約在靠近非洲及古巴的海面上，某種船舶得稽查商船之有販奴嫌疑者；此項規定，其後並推行於馬達加斯加，波爾多黎各，及聖多明谷三地。

上述的各種國際處置都是以撲滅海上的販奴爲對象的。但阿剌伯的酋長，在非洲中部從事於大規模的奴隸買賣，而非洲的土人部落也鼓勵許多種類的家庭蓄奴。一八八五年的柏林會議，是最先企圖撲滅販奴的根源的會議。列強相約努力於「撲滅各式各樣的奴隸制度及海陸面上的奴隸買賣，一並相約在剛果地方所有的殖民地內，施行各種辦法，使這些殖民地不致充作奴隸買賣的市場，或奴隸轉運的路線。」

布魯塞爾決議書——但柏林協定，並不適用於獨立的阿剌伯酋長，他們在波斯灣及紅海內從事擄掠奴隸的勾當。一八八九年，一個反對奴隸制度的會議，在布魯塞爾召集，其目的是要對付這個問題，及規定辦法以撲滅奴隸的買賣。一八九〇年七月二日的決議書，企圖在販奴的出發地，目的地，及運輸中，撲滅這種罪惡。該決議書規

定七項辦法，作為對付販奴的最有效的辦法——例如設置警備堡及游擊隊等。販奴者所走的路經，列強相約負責巡查，藉以制止奴隸的運輸。該條約並劃定一帶地域，北至俾路芝斯坦，包括波斯灣及紅海在內；在這地域之內，締約各國的軍艦，得檢閱可疑的船舶上的單據。倘依照協定，司令長官深信某項船舶，確有販奴的嫌疑時，他得將此項船舶帶入適當的港口，以便審判。那時依舊承認家庭蓄奴制的國家，也約定對於奴隸的輸入，通過及離國，加以禁止。此外，一個國際海事局，亦經規定在桑給巴爾設立，其任務是收集關於海面上販奴的消息。

惟布魯塞爾決議書內精密的規定，並未奏效；因為在一九一九年九月間，列強廢止了柏林及布魯塞爾二條約內反對奴隸制度的規定。在修正的協定中，關於奴隸的規定，僅為列強將一努力於撲滅各式各樣的奴隸制度，及海陸面上的奴隸買賣。一在凡爾賽條約所定的乙丙兩類委托管理地內，列強相約禁止奴隸買賣等惡俗，及逐漸解放一切奴隸。

這些規定，不僅含糊空泛，而且實現與否，概須視關係國的意志而定，正與鴉片協定一樣。所以在有些落後地域內，奴隸買賣及蓄奴制度之依然存在，實是意料中的事。據說，在一九二二年內，阿刺伯人在摩洛哥出賣奴隸；歐戰告終後，奈機立亞及蘇丹二地的土人間也買賣奴隸。在阿比西尼亞這一個獨立的黑人王國內，家庭蓄奴制度，仍被承認，奴隸買賣也極盛行。歐戰以來，擄掠奴隸的人，從阿比西尼亞出發，侵入不列顛治下的墾野及蘇丹二地，並擄去許多不列顛治下的人民。某著作者曾親眼看見，一大隊奴隸向機馬這一個奴隸大市場進行，他尾隨着

走了一天的路程，已發見倒在路旁的俘虜，已死的及將死的身體，爲數在五十以上。

阿比西尼亞國內，接連有四個國王，——提奧多洛，約罕涅斯，門涅立克，及現今在位的拉斯搭法立，——企圖禁止奴隸的販賣。但因國內狀況紊亂之故，地方上的頭目竟能藐視國王的意志。

國際聯盟——一九二三年，阿比西尼亞請求加入國聯。關於這個請求第四屆大會席上發生激烈的辯論。對於該國政府是否能作有效的保證以剷除奴隸及軍火的販賣，瑞士，荷蘭及不列顛帝國的代表頗示懷疑。反之，其他國家，尤其是法蘭西，贊助該國的要求。結果，阿比西尼亞提出了宣言書，聲明牠願意奉行一八一九年九月關於奴隸及軍火販賣的協定後，即准加入國聯。阿比西尼亞並允供給國聯行政會所要的一切消息，及重視國聯行政會關於履行協定所爲的一切建議。

依照國聯盟約，各會員國相約「對於管轄地域內的土人確保公平的待遇。」根據此項規定，國聯第三屆大會通過一件決議案，規定第四屆大會的議程上，應列入「奴隸制度復興」的問題。一九二二年九月，國聯行政會訓令秘書廳長咨請各國政府提供關於奴隸制度的消息。但國家之作相當答覆者，爲數很少，故國聯不信所得消息爲充分；第四屆大會請求行政會任命一個適當的委員會，以便繼續進行調查，並向第五屆大會報告。

奴隸問題臨時委員會在一九二四年六月間設立，由委員八人組織。該委員會搜求關於奴隸的消息，不限於各國的政府文件，對於各種力能獲得的私文件也加以查閱。這種查閱，也許大背了「國家主權」的舊觀念，但這實

是確定真相的惟一方法；因爲有些國家的公文件，有意或無意隱藏那些有損於政府機關的事實。

該委員會工作的效果之一，是一件關於奴隸的新協定，在一九二六年的國聯大會席上簽訂。締約各國均允防止及撲滅奴隸買賣。爲求達到此目的起見，牠們相約商訂一件總協定，規定牠們所應負的義務，類似於一九二五年關於軍火販賣的協定所定的義務。（即在特殊地域內應採特殊取締辦法。）牠們並允在可能範圍內，儘速把各式各樣的奴隸制度，完全廢除。此外，該協定第五條規定，「採取強迫勞動的辦法，每能發生嚴重的結果，一締約各國均認此種辦法，祇能爲公共目的而採取之。但有些地方仍爲其他目的而採取強迫勞動；在這種地方內，締約各國應一竭力把這種制度逐漸並從速消滅之。一足見在取締強迫勞動方面，此項條文並不像國聯的委托管理狀那樣澈底。惟該協定締結的結果，有些政府，如阿比西尼亞，塞拉勒窩內，印度，及葡屬非洲等，均頒布新法律，以取締蓄奴制度，奴隸買賣或強迫勞動。國際勞動局也任命一個專家委員會，令其研究殖民地勞動的問題。這問題曾在一九二九年的國際勞動團體會議中討論。

（二）販賣軍火

西方的軍火，也被私人連同西方的烈酒，以賤價投賣於非洲，成爲該地擄掠奴隸，部落間爭鬥，及反抗歐洲人統治的凶器。爲要制止這種販賣起見，列強在一八九〇年的布魯塞爾決議書中，相約禁止以來福鎗及彈藥賣給非洲土人——住在北緯二十度及南緯二十度間的非洲屬地內的土人。法蘭西，大不列顛及意大利三國，也企圖

禁止以鎗械賣給阿比西尼亞，牠們在一九〇六年間締結協定，禁止軍火經由索馬利蘭或厄立特利亞等地而運入阿比西尼亞，但經阿比西尼亞政府的特許者，不在此例。一九〇六年的敖幾西拉斯決議書，禁止軍火非經特許而許輸入摩洛哥。一九〇八年，剛果自由邦，法蘭西，德意志，葡萄牙，西班牙，及大不列顛，簽訂一個議定書，規定在靠近赤道的東非洲一大塊地域內，至少應在四年之內，停止一切軍器及彈藥的運給土人。關於高麗（當牠獨立時）及關於太平洋中的若干島嶼，亦曾締結過類似的國際協約。一九一九年間，十二個國家，相約取締本國國民以軍器及彈藥運往中國，一直至該國建立政府，其權力經全國承認時為止。一惟該協約並未實施，華盛頓會議席上，關於販賣軍火與中國的事項，雖曾討論，但因意大利的反對，故未有其他舉動。

一八九〇年的布魯塞爾決議書，關於非洲的規定，失之太寬，因此，列強在一九〇八年至一九〇九年間，舉行會議，想擴大禁止區域的範圍，及規定一種國際取締的辦法。但因法蘭西的反對，列強意見未能一致；對於「落後人民」間的軍火賣買，在歐戰告終以前，列強亦未進行其他步驟，加以禁止。

歐戰的結果，剩餘軍器，大量堆積，因此，對於歐洲的輸出軍火以及非洲的輸入軍火，加以各種新的限制，成爲急不容緩的事。於是，二十三個國家（美國也在內）在一九一九那年，在聖宅芒簽訂一件軍火販賣協定，其目的是要禁止軍用武器的賣給私人，並用執照及公開的辦法以限制這種武器的賣給政府。締約各國，均允刊行年報，載明每年出賣軍器的情形，並遞送於國聯所設的國際事務局。如果此項協定真能施行，私人企業即無從以軍火

運給任何一國的革命黨人，土人部落也就無從獲得利器以進行其奴隸買賣或反抗歐洲人的統治。

依照國聯盟約，國聯有權「對於與某種國家進行的軍器及彈藥貿易，加以監察。」故國聯設法使各國批准聖宅芒協定。但製造軍火的大國聲明，須待美國接受此項協定後，牠們纔能批准。——美國是世界上製造軍火最多的強國之一。經國聯多次詢問後，美國最後聲明牠不能批准此項協定。國聯行政會及國聯第三第四兩屆大會，曾催促美國說明其反對的理由。最後，在一九二二年八月及一九二三年九月的二次照會中，美國宣稱此項協定足以禁止軍火的運往非締約國，如拉丁美洲諸國等，而且對於政府間的買賣並沒有限制的規定。後來美國允協力合作以造成一種新協約。此項協約，旋在一九二五年五六月間在日內瓦舉行的國際軍火販賣會議中締結。

依照該協約，不適用於軍事的武器，仍得繼續賣買。但各政府相約，不准軍器賣給外國的私人；遇有一國的政府，欲向另一國的製造業者購買大砲機關鎗或其他軍器時，該政府須以定單交付製造業者，而製造業者也須向本國政府呈領准許輸出的執照。一種比較嚴烈的辦法，應實施於特殊地帶（包括中非洲）並實施於紅海、亞登灣及波斯灣等海面上。不論那一種軍器，須先向政府呈領執照，否則不得運往特殊地帶。這種執照，惟在治理特殊地帶的當局願意准許軍器輸入時，始得發給。又軍艦司令官，在這地帶內遇有不滿五百噸的土人船舶，認為有非法販賣軍火的嫌疑者，得加以扣留，並帶入港口以便審判。上述種種辦法的目的，是在剷除非洲及阿刺伯土人部落所經營的來福鎗及彈藥的賣買。

一九二五年六月，美國固簽訂了此項軍器協定，但截至一九二九年七月，牠還沒予以批准，而該協定也並未實施。須有十四國政府批准，該協定始能生效，而別國政府似在觀望美國的行動。

(三) 販賣婦孺

在許多年間，白奴販賣竟有國際的組織。國際白奴販賣的徒黨，從柏林及巴黎裝運妓女至美國，南美洲及東方各地。據國聯調查，在有些國家中娼妓大多數是外國婦女。一國單獨的力量，決不能取締這種販賣。誘致婦女的惡徒往往從未跨入這些婦女被運往的國境。

一九〇二年，法蘭西政府召集一個會議，其結果是十二個國家在一九〇四年簽訂白奴協定，規定對於從事這種販賣的人應處以刑罰，及政府間應交換關於這種販賣的消息。由於該協定中同意年齡及審查委員會所發生的轉轄，後以一九一〇年的新協定解決之。受新協定的拘束者，計有十六國。

一九二一年夏季，婦孺販賣問題國際會議，在國聯行政會提倡之下，舉行於日內瓦，出席者凡三十四國。當時草定一個協定，以補充一九〇四年及一九一〇年的兩個協定。出席各國相約：凡未批准這些協定的國家，應即從速批准之。一九二一年的協定，把一九一〇年的協定所定的應罰行為增多，把同意年齡從二十歲提高至二十一歲，並規定職業介紹所應呈領執照，藉以保護在外國謀事的婦孺。各政府均允把牠們所採以取締這種販賣的辦法，編製年報送交國聯。一九二一年，國聯行政會設立一個機關，現在稱爲兒童青年的保護福利問題諮詢委員會。

自一九二五年起，該機關包含二個彼此獨立的委員會，其一處理婦孺販賣的事宜，另一處理兒童福利的事宜。處理兒童福利事宜的那個委員會，曾研究電影問題。關於未成年入遣回本國及救濟外國籍未成年人的問題，牠會草就各種協定。關於少年犯法問題，娛樂問題，及酒毒問題，牠也加以研究。

一九二三年，國聯行政會任命一個專家特別委員會，令其研究白奴販賣的狀況。這些專家，在編造其報告時，曾與賣淫業有關係的五千個人晤談。他們的報告，顯示了範圍極廣的奴隸販賣的存在，這種販賣差不多影響世界上一切國家。「有成千成萬的婦女——其中有些年齡很小——每年從一國爲了賣淫而被運往另一國。」這報告並謂，特許妓院的存在，是這種國際販賣的誘因。牠力陳，發給執照特許賣淫的制度，應該廢除。牠又謂，雖然這種販賣仍未剷除，但在剷除方面已有種種進展。「在國聯這個機關尙未設立之前，對於各種國際處置的效果如何，從未採取而且也難於採取一種步驟以確定之。現在諮詢委員會的討論，及各政府的造具年報，在通報輿論及激勵積極地取締這種販賣的方面，無可懷疑的已有了顯著的成效。」一九二七年，國聯大會請託諮詢委員會考慮，可否向各政府建議把特許妓院的制度廢除。該委員會主張，各國政府現仍採行這種制度者，應從速就專家報告的見地，研究這個問題。此項主張，爲一九二八年的國聯大會所贊同。

一九二一年四月中，國聯行政會任命一個委員會，令其拯救近東的婦孺——被土耳其驅逐的婦孺。該委員會後來營救了許多婦女，由她們的親屬領回。

(四) 猥褻刊物

一九一〇年，販賣猥褻刊物撲滅會議，與白奴販賣取締會議，同時在巴黎舉行。該會議草定二件決議書：其一是一種「協議」，各國相約任命一個機關使負責集中一切消息，以便制止淫猥作品的輸入；另一是一個協定草案（未經各國簽字）。

近年來猥褻作品的販賣愈益猖獗，因此，國聯第三次大會（一九二二年）請法蘭西政府召集一個新會議討論此事。此項會議於一九二三年在日內瓦舉行，當時草定了一個協定，簽字者有三十五國的政府，宣告販賣猥褻刊物為可罰的行為，規定各國應制定法律俾便搜索嫌疑的場所，並規定於必要時得重開會議以便修改協定。至於何種作品可稱為「猥褻的」刊物，則聽由各政府自定。該協定的批准，視為同時批准一九一〇年的協約。這個協定，顯然是外交史上認真想處罰惡劣作品的一個空前的國際條約。牠不僅禁止這種作品的輸出，並且責罰「意圖販賣」的持有。

(五) 逮捕罪犯

近代的鐵道汽車及飛機，使一個犯了罪的人，較易於從甲國逃往乙國，而在「國家統治權」的舊觀念之下，他在乙國可以不受逮捕。但國家間協力合作，把在逃的罪犯解回本國，實於彼此皆有很大利益，所以自從十九世紀後半以來許多關於「引渡犯人」的條約，曾經國家間締結。然而這些條約中，除了中美洲諸國間於一九〇七

年締結並於一九二三年修訂的那個條約以外，到今還沒有一個曾經締約國批准。但引渡犯人的國際法律，實在是很需要的，所以，將來這種條約的締訂，並不是不可能的——也許在國聯的提倡之下而締結。

就是監獄也成爲國際政治的對象。自從一八四六年以來，曾有多次會議按期舉行，討論關於監獄的行政及改革。這些會議所討論的問題，除涉及犯罪的防止外，並涉及監犯德性及體格的改善。國際監獄問題委員會在一八八〇年內設立，其任務是準備這些會議的工作，有二十二個國家（包括美國在內）予以贊助。

(六)海上生命安全

洋面雖闊，而船舶相撞的情事却時常發生，有時在黑夜發生，有時在重霧或風潮中發生。國內法律，固可規定一致的警號，使本國的船舶不致相撞，然而海洋是公諸世界一切船舶的，所以要定航線的共通規則以資各國遵守，即須有國際規定。第一次國際海洋會議，在一八八九年舉行於華盛頓，當時通過了一個決議案，其內容是建議各種防止船舶相撞的規則，及發聲警告，燈光，救命圈，駕機，及航行的規則。但此外別無何種舉動，直至一九一〇年，纔有二十四個國家簽訂協定，相約遵守若干一律的規則——規定海上的船舶救助及救助後的適當償金。

海上的怪物——冰山——加於人類生命的大損害，可於一九一二年內發生的大災難見之；在這次災難中，死亡者達一千四百九十人。一個國際會議因此在倫敦舉行，當時有十三個國家簽訂一件關於海上生命安全的協定。該協定規定三項事務——（一）漂流物的破毀，（二）冰塊狀況的研究，及（三）冰塊巡察隊的設置。船舶二隻

經規定供處理這些事務之用。締約各國，並請美國担任這些事務的處理。一切費用，由締約各國比例分担，由大不列顛繳納其中百分之三十，由法蘭西、德意志，及美國三國各繳納百分之十五，其餘締約國各繳納較少的款額。該協定並規定國際警號，救生船，安全證，及其他事項。關於海上生命安全的一個新會議，在一九二九年春季召集。同年六月簽訂了一件新協定，其內容，除其他事項外，有關於救生設備，無線電報，及駕駛號令的規定。航行海洋的船舶，必須備置足供一切人需用的救生船。牠們必須能夠安全下水。各船舶須能收發求援的無線電報。最後，因為各船舶勢須雇用國籍不同的領港人，故發駕駛號令的制度必須國際化。

(七)禽獸的國際保護

應為國際慈悲事業的對象的動物，不限於人類。一九〇〇年，在非洲領有殖民地的列強，舉行會議於倫敦；會議的結果，一個協定經列席各國簽訂，其內容是：在一八九〇年布魯塞爾決議書所定的區域內，不得屠殺某種野獸，如長頸鹿，大猩猩，及小象等。一九〇二年，十二個歐洲國家簽訂協約，禁止有益於農業的鳥類的屠殺。一九一六年，美國與大不列顛簽訂一個條約，其緒文宣稱：許多飛禽當牠們每年從美國遷往加拿大時，「因無保護，故有滅絕的危險。」因此，該條約規定一個禁獵期，在此期間不論何人不得捕捉這類飛禽。該條約禁止春季射擊遷住鳥的結果之一，將使美國境內增多野禽的供給。

某種漁業亦置於國際保護之下。在北海內捕魚的不同國籍的漁夫常起齟齬，為制止這種齟齬起見，一個協

定在一八八二年五月間締結，規定：遇有漁船違背條約內定下的規則時，任何現役艦得將此項漁船拘捕，但必須交給其本國官廳審判。關於多腦及普魯斯等河上的捕魚，各國間也曾締訂條約，規定各種捕魚規則。爲保護太平洋內的庸鱈起見，美國與加拿大在一九二三年三月間簽訂條約，規定每年有三個月爲禁漁期，並擬設立國際漁業委員會，令其提出關於限制這種捕魚的建議。不論何人，如違背條約的規定時，得由美國或加拿大正式任命的官吏拘捕，但有權審判此人者，僅爲此人所屬的國家。

當美國企圖對於任意毀滅白令海內海豹的行爲加以制止時，牠的企圖被大不列顛所阻撓。大不列顛所據的理由是：美國的管轄區域，不能超越距岸三哩的範圍——此項理由，曾經一個仲裁法庭認爲正當。但一九一一年內美國、大不列顛、俄羅斯及日本四國締訂的協定，使美國達到同樣的目的——也許可說更有效力。依照該協定，四國均允禁止本國人民在太平洋的某幾處捕捉海豹，均允在海豹時常成羣出入的區域，設置防衛的人物，並均允一造應將人民在其本國島嶼上合法捕得的海豹的一部分，送給他造。關於違禁者的處罰，該條約規定的辦法與庸鱈條約所規定者相同。

(八) 國際衛生

各人的政見也許相異，但對於剷除疾病的必要，則大多數人的見解無不一致。世上共有人口約二十萬萬，其中七千萬人常期害病，而在這七千萬病人中，二千八百萬人是無須害病而害病的。疾病通常看作醫生業務內的

事，而非外交官職務內的事。然而在一個偏僻的國家內發生的傳染病，往往會蔓延於全世界。在西班牙發生的流行性感冒，會使美洲大陸上成千成萬人病死。染有黑死病菌的一隻老鼠，爬上了泊在加爾各答的航船，會將黑死病帶往利物浦。住在南美洲的一個人，被有黃熱病菌的蚊蟲螫了一口，會把黃熱病帶往紐約。歐洲曾在數百年間，被各種瘟疫所蹂躪，而這些瘟疫，是從亞洲沿着貿易路線而傳入歐洲的。單在十九世紀這一百年中，有六次虎列拉病侵入歐洲各國。當歐戰告終時，俄羅斯苦戰的軍隊，把塞扶斯這種傳染病，帶入波蘭，幾有蔓延歐洲全部之勢。

許多年間，各國大都想用單獨的力量，去撲滅這些傳染病；各自採行嚴厲的檢疫政策，凡從疫病流行的國家運來的人物，都不准入境，凡被疑染病的旅客及船舶都須受幽閉的處分——難堪的長時間的幽閉。但檢疫這種處置，必須於外國一發生傳染病後立即實行，纔有效果可言，然而外國究竟有無發生傳染病的情事，必須向外國政府探聽。所以，使國際交通的阻礙減少至最低限度，及知道傳染病是否發現起見，一種國際合作實是在是必要的。

一八五一年至一九〇七年間，曾有六次國際衛生會議，在歐洲舉行，討論各種防止傳染病的一致的辦法。在一八九三年，一八九四年，一八九七年，一九〇三年，一九〇七年，及一九一二年，各年內，國際衛生協定曾經先後簽訂。在一九一二年的協定裏，締約各國相約：一造於發見本國境內出現黑死病、虎列拉或黃熱病後，應立即通知他造。該國並須設法制止那些染病的人物，在病毒未消之前，離開國境；對於船上染有流行病的病人，必須令其離船登陸，並隔別居住。該協定為避免過分的阻礙起見，規定任何船舶，雖來自疫病流行的港口，但病毒業經消除而又

未在另一疫病流行的港口停泊者，應不受第二次同樣的檢疫處分。陸地上雖不能設置檢疫機關，但對於有黑死病虎列拉或黃熱病徵象的人，得於邊境上扣留之。

因為蹂躪世界的傳染病有許多係來自東方及遠東各國，所以該協定規定，關於蘇彝士運河、埃及的港口、紅海及波斯灣——歐亞交通的大道——應行特殊的辦法。在這些地方，應特別鄭重用檢疫視察及消毒等方法，以制止疾病的流傳。因為成千成萬的回教徒，每年赴赫查茲的聖地巡拜，使這些地方成爲病菌滋生之處，故該協定對於進香的船舶，定下特別的取締辦法。一九二六年，此項國際衛生協定，大加修改，其規定擴張適用於傷寒症及天花。

一八三八年，最高衛生委員會在君士坦丁堡設立，其任務是監督在東方各國內進行的這些防疫辦法。埃及衛生海事檢疫委員會，亦在一八八一年內，設立於亞歷山大里亞。另外二個國際衛生委員會，一在摩洛哥的坦支爾行使職務，一在波斯的德黑蘭行使職務。

設在君士坦丁堡的委員會，雖由土耳其的外交總長充任主席，其中四位委員亦由土耳其任命，但其餘十七位委員是由外國任命的。牠的費用，概以檢疫收入支給之；牠的行動概須根據大多數委員的決議。設在君士坦丁堡及德黑蘭的二個委員會，因民族主義間的陰謀猜忌，故進行上多所阻礙，但設在亞歷山大里亞及坦支爾的二個委員會，似能遏止疾病的傳流。

根據一九〇三年內締結的衛生協定，一個國際公共衛生事務局卒於一九〇七年設立。該局設在巴黎，其主要事務是收集關於公共衛生的消息，特別是關於傳染病的消息。參加該局的各國，分爲六等，依照等級的高下，各負擔費用的一部。代表會是監督該局的機關，由各國各派代表一人組織之。各國代表在代表會裏所得投的票數，與其所列之等級數，成反比例。在一九二〇那年，參加該局的工作者，計有三十七國。

在美洲大陸上，撲滅疫病的國際努力，亦積極進行，計有八次大亞美利加衛生會議，曾在一九〇二年至一九二七年間舉行。在一九〇五那年，一個大亞美利加衛生協定，經美洲各國簽訂，其目的是在防止黃熱病虎列拉或黑死病的發現或蔓延。牠規定各國互相通知的辦法，及各國所應採行以對付疫病流行地的防禦辦法。在一九〇二年内舉行的第一次衛生會議，議決在華盛頓設立大亞美利加衛生局，從事於收集關於衛生的一切記載。該局在一九二〇年內改組。牠的委員，計共七人，由各次衛生會議任命之，牠的費用由各國比例分担。——比例的大小，與維持大亞美利加同盟會所採用者相同。

一九二四年十一月十四日，美洲各國簽訂一件新協定，係採大亞美利加衛生法典的形式。牠被認爲歷來締結的國際衛生協約中最有成效的一件協約。

在非洲大陸上，熱帶地方的疾病，踐踏土人部落，使成千成萬人病死。其中最凶厲的疫病之一便是睡眠病，——特產於非洲的一種毒蠅，把此病的微菌傳播於人體。一九〇七年，六個殖民強國在倫敦舉行會議，通過了若干

決議案，企圖撲滅這種疾病。翌年，各該國又舉行會議，其目的是要實施這些決議案。當時有人提議，把着手辦理這些事宜的職務，交托一個中央事務局，同時各國境內各設分事務局。惟該會議未能議定確實的辦法，其原因是法蘭西及意大利二國不贊成中央事務局設在倫敦。一九〇八及一九一一兩年內，不列顛德意志二國政府簽訂協約，規定兩國應互相通知關於睡眠病的消息，及阻止染病的土人越界移居。兩國並相約把攜帶病菌的鱈魚殺死。

國聯的衛生機關——依照國聯盟約，國聯會員國應「設法防止有關國際的疾病。」根據此項規定，國聯行政會召集一個國際衛生專家會議。該會議在一九二〇年四月間舉行。牠本想把原有的國際公共衛生事務局改組為國聯的衛生機關，但因美國——該事務局的一員，——不贊成此項計劃，致未能成為事實。因此，國聯決定另行組織衛生機關，但與巴黎的事務局合作。

一九二三年九月，國聯第四屆大會設立常設衛生機關，內分（一）顧問會議（二）常設衛生委員會（三）衛生組——國聯秘書廳的一部。國際衛生事務局的委員會充作顧問議會。常設衛生委員會以委員十六人組織之，即國際衛生事務局委員會的主席，及其選任的委員九人，及國聯行政會選任的委員六人。該委員會每年須向顧問會議提出報告，牠負責處理國聯的衛生工作，並充作行政會及大會的諮詢機關。因為有了這種混合的組織，所以國聯的委員會能與巴黎的事務局合作，——這兩個機關，如無美國的反對，也許已合成一個機關了。

國聯的衛生機關原則上並非離開各國國內所設的衛生組織而單獨進行衛生工作的。牠的政策，是要使各

該組織的工作互相調和，及建議辦法以促進牠們的工作。

國聯的衛生機關，充作一種中央交換處，收發關於傳染病及其他衛生問題的消息。專家在牠的贊助之下，刊行許多關於各地疾病的報告。國聯曾多次使各國的公共衛生人員互相交換，歐洲各國的公共衛生職員曾在比利時、意大利、英格蘭、奧地利，及美國集會，以便研究各該國內所採的衛生方法。

從前，科學家因各國用不同的方法以實驗各種抗毒素，致受其累。為謀一致起見，一九〇六年內曾有一件協約在布魯塞爾簽訂，規定某種配藥方式。但到了一九二三年的時候，該協約已是陳舊不適用了；同為傷風抗毒素的單位，但德意志所定的單位與美國所定單位為一與六十七之比，與法蘭西所定的單位為一與二千五百之比。倘使一個醫生本應用法蘭西單位而誤用德意志單位時，結果就非常危險了。因此，在一九二一年至一九二八年間，幾次會議在國聯衛生機關的主持之下舉行，擬定了統一配藥方式的新協約。

國聯的衛生機關，曾組織下列的幾種委員會：（一）瘧疾委員會，一九二八年六月間，一個國際瘧疾會議會在該委員會主持之下，舉行於日內瓦；（二）癌症委員會，該委員會現正從事準備工作，以便將來舉行癌症會議；（三）天花及種痘委員會；（四）常設標準委員會，一九二八年六月中，一個梅毒血清診斷實驗所會議，在該委員會主持之下，舉行於哥本哈根；（五）鴉片委員會；（六）衛生教育委員會。此外，在衛生委員會的主持之下，關於兒童福利問題，梅毒與血統問題，及種痘防免肺癆問題等各種國際專家會議，在一九二八年內舉行。關於兒童福利問題的另

一會議，在一九二七年六月中舉行於蒙得維的亞；一個公共衛生會議，則在一九二六年十二月中舉行於新金山。關於睡眠病，也曾舉行二次國際會議。這二次會議，是基於國聯關於非洲睡眠病的研究而舉行的。關於睡眠病的第二次國際會議，有權討論非洲土人的一般衛生狀況。一九二七年四月中，第一次國際恐水病會議，在巴黎舉行。上述的各種會議及委員會，通常有二種目的。第一種目的，是在計劃聯合行動，以抵抗疾病；第二種目的，是在討論最完善的方法，供各國採用以增進公共衛生。在這些集會中，經驗較豐富的國家的官吏，得以他們的知識，授於經驗較缺乏的國家的官吏。

國聯的衛生委員會援助各國政府的最饒興趣的事例之一，見之於衛生保險法的研究。這衛生保險法，是該委員會會同國際勞動局及烏拉圭的中央衛生會議，替烏拉圭政府代擬的。烏拉圭得到這種國際援助之後，修正衛生法規的法律草案，隨即擬就。

謀聯合行動以撲滅傳染病的努力——歐戰告終後，中歐洲新興國家內，尤其是脫離俄羅斯而獨立的那些國家內的衛生狀況，成爲很嚴重的問題。從俄羅斯流出的傳染病有蔓延全世界之勢。爲使各國協力襲擊這些瘟疫起見，國聯特組織臨時防疫委員會。一九二〇年四月間，牠召集衛生會議於倫敦。該會議建議檢疫所的組織，病院的設備，及若干消毒辦法等。波蘭政府依照國聯行政會的提議，在一九二二年三月間，召集第二次衛生會議於華沙。此次會議的結果，若干兩國間的條約隨經簽訂，鞏固了各國防禦疫病的力量。這些條約與從前締結的衛生

條約不同，其主要的異點：是一國的衛生機關直接與另一國的衛生機關互通關於疫病的消息，不像從前締結的條約那樣，規定通知必須經由外交官署。而且，遇有兩國政府間關於這些條約的解釋或適用發生爭執時，這種爭執必須交由國聯的常設衛生委員會調解。

使各國得知關於傳染病及其他各種疾病的消息的最重要方法之一，是在新嘉坡設立國聯衛生機關的東方局。在一九二八年，該局會收到一百四十個港口所發的關於疾病的電報。牠收到的消息，於每星期五，廣播於普及全世界的一百二十四個公共衛生所。關於傳染病學的一般消息，刊載於國聯傳染病學月報。該局並印行一種可貴的關於公共衛生的年鑑，記載世界各國內的狀況。

紅十字會及洛克斐勒基金——關於人類康健的增進，私人機關的努力大概與政府的努力一樣多。私人組織中最重要的一種，是一八六三年內創辦的紅十字會。紅十字會原是各國國內的機關，但在一八六三年，一個國際委員會在日內瓦設立，把各國國內的紅十字會計共四十三個，聯絡起來。在一八六三年至一九二八年間，總共舉行了十三次國際紅十字會會議。因為深信紅十字會國際委員會的主要業務是關於戰爭的工作，而歐戰告終時有許多關於避難人民及建設的工作亟待進行，紅十字會聯盟遂於一九一九年五月間在巴黎組織。現今各國國內的紅十字會與該聯盟聯絡者，計共三十二個。為使該聯盟與上述的國際委員會不相衝突起見，兩機關各派代表組織混合委員會。大概這二個機關終於要合併起來的。

在美國有另一私人組織——卽洛克斐勒基金——關於國際康健的增進做了許多事業。牠所設的國際衛生會局及中國醫學社，對於國聯的幾種衛生事業，多所幫助；牠協力襲擊各地的黃熱病瘧疾及鉤頭蟲病，並資助許多國家內的醫學校。

由此看來，正如巴士特在意大利舉行的一個國際科學會議中所說，「科學無國界。因為知識是全人類的遺產，是給與世界以光明的火炬。科學應爲國性的最高化身，因爲在一切國家之中，用思想及智慧的力量而跑在前面的那個國家，將永遠率領衆國。所以，讓吾們在和平的科學世界裏努力，使吾們各國臻於卓越的境地。」

(九) 國際難民的救護

近代史上，沒有一次戰爭像歐戰那樣給人類以大災難。等待送回本國的俘虜，達五十萬人，直到一九二〇年四月纔從拘禁地釋放出來。拘禁這些俘虜的政府既無資金，而俘虜自己亦極貧窮。爲要拯救這許多俘虜的生命起見，國聯行政會特任命南森把先前謀遣回這些俘虜而所爲的一切努力聯合起來。到了一九二二年七月一日，此項工作已告結束。四十二萬七千個以上的俘虜，隸屬二十六個不同的國籍，經分別送回本國，總計費用約二百萬金元。

在一九一七年至一九二〇年間，風動全世界的多次革命，使一百五十萬左右的難民，流落在歐洲，沒有一國他們可稱爲本國，往往無錢可用無工可作。經紅十字會等慈善機關的請願，國聯行政會又請國聯的高等委員南

森設法解決此項難民問題。一九二二年八月間，一個政府間會議在日內瓦舉行，結果，出席政府，各派特別代表一人，與南森合作。因此，救濟事業能惠及這些難民，而工作也終於由設在中歐洲及東歐洲幾個都市的職業介紹所找給他們。在國聯的主持之下，流落在君士坦丁堡的二萬五千個難民，經分別送往歐美各國。但這些難民是沒有護照的，因為他們並不是被暫時安置的國家的國民，因此發生困難。為應付此項困難起見，國聯的高等委員在一九二二年召集另一會議於日內瓦，當時議定一種標準證券以代護照，計有三十四個政府允予此項證券以承認。在一九二六年及一九二七年兩年內救護難民的會議又在日內瓦開了幾次，設定了難民周轉基金。一九二八年，國聯大會通過一件決議案，申述要使難民問題完全解決，惟有把這些難民送回他們的故國或使他們歸化而為其所在國的國民。牠要求行政會設一難民問題諮詢委員會，關於難民問題如何纔能早日解決的方法，令由該委員會提出報告。

希臘與土耳其實行強制交換彼此的少數民族的結果，一百萬個難民——約佔希臘人口的五分之一——流入希臘，而希臘並不是一個富有的國家，因而釀成異常困難的局面。希臘於是要求國聯行政會代借款項，俾能設法使這些難民在希臘土地上謀生。為確保此項借款能收最大效果起見，行政會擬定一個計劃，其內容是：希臘可得一宗借款，為數自一千五百萬金元至三千萬金元，以希臘的某種稅收作担保。其支用須受國際難民收容委員會的監督。——委員會以委員四人組織之，其中二人由行政會任命，其餘二人由希臘政府任命而由行政會核

准。委員會的主席，是一個美國人。希臘政府把管理土地——合宜於難民居留的土地計五十萬公頃——的全權，移交委員會。該委員會現正利用借款上的收入開發這些土地。

在一九二七年九月十五日締結的一件協約，規定爲希臘舉借一宗新借款，其數額不得超過四千五百萬元，以供收容難民，穩定幣價，及償還債務之用。希臘政府提出某種稅收——由國際財政委員會管理，未供作其他借款担保的稅收——作爲此項借款的担保。希臘政府允設一獨立的銀行，以期穩定幣價，保持預算的平衡，並不發行超過八萬萬德拉克馬（希臘幣名）的短期債券。

希臘難民委員會的工作，使希臘國內耕種土地的面積，在一九二三年至一九二八年間，幾增多一倍。在此時，這些土地收容了十四萬三千戶人家，建造了七萬六千幢房屋。

一九二六年六月間，布加利亞政府請求國聯行政會援助，俾便實施其收容十二萬個布加利亞難民的計劃。同年九月八日，擬就了一件議定書，准以一宗由國聯担保的借款計二千五百萬金元，供此項用途，並規定由行政會任命一位委員。布加利亞撥出某種稅收，以供償付此項借款之用。一九二八年，該國發生不幸的地震，以致加重了救護難民的負擔。

由於歐戰的蹂躪及二次歉收的結果，阿爾巴尼亞多山的地域，陷於饑荒的境况，而政府又無力救濟。阿爾巴尼亞向外界呼援後，國聯行政會即在「意外開支」金項下，撥出五萬瑞士法郎，並請求國聯各會員國及私人機

關援助阿爾巴尼亞。結果，六個政府及幾個紅十字會響應行政會的請求，收得款額的支出，係由國聯任命的代表監督。

災禍——人類不時受難，如阿爾巴尼亞、印度，及中國等境內發生的饑饉；如西西里、舊金山，及日本等境內發生的地震；以及其他同樣可怕的災禍。差不多每一次災禍發生時，外界大都樂於援助。惟援助雖是慷慨，但因事前毫無國際救濟的組織，以致虛耗許多時間而救濟工作也有許多是重疊的。為彌補此項缺陷起見，意大利紅十字會會長塞刺羅主張：關於被難人民的救濟應組織國際互助聯盟，其目的應為：一預先設置永久的機關及規定技術上及財政上的來源，以便對於大批被難的人民，能行迅速並適當的救濟；因為災禍的突然發生及需要的重大，使他們不能僅僅拿當地所有的救濟方法及本國所有的財源即可對付這種災難。一九二七年七月，在日內瓦舉行的一個國際會議，草就了一件協定，擬依據塞刺羅的計劃設一國際救濟同盟。每一國家應捐助籌備費，其數額按各該國交納於國聯的會費計算。凡欲加入的國家，由牠們的紅十字會為其代表。執行委員會的九位委員中，有二位由國際紅十字會選舉。

(十) 訴訟救助

雖然民主國家大多採取法律之前人皆平等的原則，但在許多國家中訴訟費用很大，以致無錢以保護其權利的窮人，往往不得不低頭受屈。給窮人以訴訟救助的運動，便是要彌補此項缺陷。惟令人大奇的，此種救助竟為

一個國際協定的對象，該協定在一九〇五年簽訂於海牙，規定關於「訴訟救助」外國人應視為本國人，受同樣的待遇，並規定若干「赤貧證據」。國際第五屆大會曾通過一決議案：請國際秘書廳編製目錄列舉那些給與訴訟救助的機關，請各國政府任命一人以供關於這種救助的諮詢，並請秘書廳長調查各國是否願意加入一個規定訴訟救助的國際協定。

一九二八年一月在海牙舉行的國際私法會議，關於訴訟救助曾簽訂一件新的國際協定。

(十一)「國家利益」與人道主義

如本章所述，關於增進共同的衛生及人道的事業——不論是撲滅奴隸軍火及婦孺的販賣，禽獸的保護，國際康健的增進，或難民的救護——國家間的合作不僅是普遍的而且是真誠的。參與這些運動的國家，都願依照國際條約所定的原則去制定或修改牠們國內的法律。關於這類事業，大多設立一種國際機關，以便收集相關的消息，有些並從事於積極監督其施行。國際的設立，在聯合各國及國際的活動以增進人類的福利方面也有顯著的成效。

惟就若干事件看來，關於人道事業的國際合作，受所謂「國家利益」的阻撓而未能從速實現。英格蘭很久不肯接受國際衛生協定內關於檢疫的規定，因為恐怕牠的航運業務因而受害。然而牠接受之後，牠就發見該協定對於英格蘭及世界的康健所生的利益其重要遠過於該協定所加的限制。美國起先也不肯毅然加入國際紅

十字會，因恐與「門羅主義」抵觸。有些國際衛生會議未能收效，一部份實由於國際猜忌。法蘭西及意大利會堅決主張，關於非洲衛生事宜的衛生事務局，應設於巴黎，不應設於倫敦，遂使一個衛生協定未能簽訂。然而這類國際機關設立之後，國家所懼怕的情事——「恐怕國家的「獨立」受損害或「主權」蒙污點，——事實上差不多絕未發生。這些國際條約，非但不侵害國家利益，而且確能助成國際各盟的增進。總而言之，世上名地互相依賴的程度日益增大，所以要極度增進一地的利益必須增進全體的利益。謀自利而先謀增進全人類利益的國家，纔是眼光遠大的國家。

中篇 帝國主義的問題

第十三章 帝國主義的起因

- (一) 國家主義與帝國主義——(二) 帝國主義惹起的糾紛——(三) 帝國主義之經濟的起因——(四) 人口過多與向外擴張——
- (五) 帝國主義之軍事的起因——(六) 國家主義的精神與帝國主義——(七) 白人的責任——(八) 教士與帝國主義——(九) 帝國主義是合理的嗎？

(一) 國家主義與帝國主義

「帝國主義」雖是國際用語上最常用的名詞之一，但究作何義却很難解說。我們時常聽人說不列顛帝國主義，法蘭西帝國主義，德意志帝國主義，俄羅斯帝國主義，日本帝國主義，及美國帝國主義。許多人以為這是一個責罵的詞。他們以為「帝國主義」是一種卑劣的民族生活，專圖利己，以滿足古時禽獸生存競爭所遺留下來的佔

有慾及支配慾。一凡是一政府對另一政府所爲的不合理的要求——凡是侵略的戰爭——都叫做帝國主義的行爲。帝國主義實是包涵許多罪惡的一個名詞。反之，有些人解釋帝國主義的涵義稍有不同，他們稱頌帝國主義在他們的眼光中，先進國家之治理「落後」地域是一種神聖的責任。這是白人的責任——這是責任說的帝國主義。

國家主義與帝國主義的區別也是難於說明的。國家主義惹起很多國際糾紛，爲的是少數民族問題，民族自決，軍略邊疆，或富源的支配。這些糾紛雖亦可稱爲「帝國主義」的糾紛，但牠們實是民族國家間想把領地或人民兼吞爲自己的一部而起的糾紛。

歷史家以爲十九世紀是國家主義的時代。這時期內的糾紛大都由於民族國家的建立及進展而發生的。其中許多糾紛是由於一國中代表異族的政府或僅僅代表寡頭政治黨人或軍國黨人的政府，用武力對附屬民族施專制的支配而發生的。這類支配也是一種帝國主義，但這種帝國主義已被國家主義的力量所對抗，而自歐戰告終，歐洲地圖變更之後，一部分已是銷滅的了。

當我們說二十世紀是帝國主義的時代，我們並非指一個歐洲國受治於另一歐洲國的情形，我們的意思是：指近代的民族國家對世上一落後一地域業已樹立成意圖樹立的那種支配。古羅馬的帝國主義，想把全世界放在一國的統治之下，近代的帝國主義則不然——對於白人組織獨立的民族國家，牠並不反對，牠的目標是要確

立專制的統治，由這種國家施於有色人民。住在不列顛帝國、美國、德意志、法蘭西及俄羅斯各國內的白人及日本國內的黃人，歷來是強有力的人民；依仗他們的政府，他們對於亞洲、非洲及拉丁美洲一部的其他人民確立了一種支配。估算現今總共有二萬八千三百萬個信奉基督教的白人，直接或間接干預九萬二千萬個「落後人民」的治理及生活；所謂「落後人民」包括中國人、印度人、坡里內西亞人、波斯人、阿剌伯人、土耳其人、古的斯坦人及黑人等。

這些草昧人民在最近以前都是缺乏國家意識的，但他們彼此很不相同，正如不列顛人之有異於意大利人。其中有些人民，例如中國人及印度人等，有豐富的文化上的遺產——大藝術家的藝術及大思想家的思想——完全與西方所有者相同。其餘人民，例如非洲及太平洋上的部落人民等，則簡直沒有自己的文化。他們把光陰耗費在自相殘殺或流浪於牧場與森林之間，他們過的生活是快樂的野蠻人的優游而危險的生活。他們的精力被熱帶地方的大雨酷日所銷磨，因此他們往往缺乏西方人民因受激勵的氣候的陶冶而有的那種進取力創造力及忍耐力。因為天賜他們以豐富的物產，使他們一舉手之勞即可獲得食糧，因此他們喪失那種因窮乏而奮進的誘因。使他們聚集的原動力，祇是部落或家族的關係，他們受治於酋長國王或皇帝的難以捉摸的權威，因此這些人民缺乏西方人民因工業發達而有的那種團結的組織；這些人民並缺乏歐美先進國因科學上可驚的發明及軍事上嚴厲的訓練而有的那種軍事上的力量。

(二) 帝國主義惹起的糾紛

世上有些最嚴重的問題，是由於白種人與有色種人相接觸而發生的。日本、中國、波斯及土耳其等有色人民，因有強固的社會組織，故力能抵抗白人的克服；他們的抵抗力更因他們所據的領土廣大險要而增強。對於非洲的黑人及美洲的印第安人等人民，則白人已迅速地並穩固地樹立了絕對的支配；但這種支配實是戰爭的結果，而白人也不時恐懼這些人民的反抗及怨聲，直至土人如美洲的土人等實際等於滅絕時纔得安心。

帝國主義惹起第二種糾紛——這就是帝國主義國家間因爭奪落後地域而起的糾紛。歐戰前五十年的歷史是歐洲國家間爭奪非洲及亞洲的歷史。美國從一八九八年起也從事於這種爭奪。初期的爭奪即佔領未經拓殖的地域的爭奪，現已告終，但第二期的爭奪業已開始。一強國想從另一強國的掌握中奪取屬地。這一種爭奪也許要經過很長時期纔得停止。由此看來，不論就落後的人民而言或就帝國主義的國家而言，帝國主義總是國際糾紛所由產生的一個豐饒的根源。

(三) 帝國主義之經濟的起因

雖有許多人民僅為爭鬥而愛爭鬥，但大半戰爭之所以發生，決非單拿這個天賦本能所能說明的。帝國主義實基於更實際的動機而產生的，其中最重要的一個便是經濟的動機。強大國家所以要支配落後地域，是因為牠們深信：這種支配不僅是一個有利可獲的手段，而且是維持國民生活的一個必要的方法。現今世界貿易總額中

近乎五分之一是殖民地的貿易，而其增加的速度甚於獨立國家間的貿易。

由於外國市場的獲得，歐洲貿易所及的人數，在十九世紀內，約增多百分之四百。現今世上的橡皮及白鐵，約百分九十係來自亞洲南部落後地域內的英屬殖民地。在一九一三至一九一四年內，印度的對外貿易總額，約等於美國對外貿易總額的百分之二。世上所產的可可粉、茶葉、假漆料、羊毛、樟腦，及長纖維棉花，一半以上係來自不列顛帝國治下的地域。法屬印度支那是世上產米最富的地方之一。荷屬東印度出產很豐富的橡皮及石油，並以其所產金雞納霜的百分之九十供給於世。卡湯加是比屬剛果的一部，有異常豐富的銅田，慶伯利的鑛山則曾於許多年間供給金鋼鑽於世。

這些地域內的土人，與西方人接觸後，即以熱帶地方饒產的原料與歐美的製造品交換。某英婦曾說：「我們需求一種地域，使我們能夠維持英格蘭的棟樑——即我們的製造業級階——使他們能在本國常處於舒適並繁榮的境況；換句話說，我們需求的是市場。」當白人移居落後地域後，土人立生需要歐洲貨物之念。

有些自稱道德家的人以為：天賦土人以富源，根據「主權」土人自可將富源寶藏不讓外界享用，這還不是因為土人需要這些富源以供自己享用，這不過是因為土人尙未知道或尙未注意這些富源的寶貴。這種議論實是一種古怪的道德論，不啻以神聖看待吃人的部落；這些富源也許是他們自己從原有主搶來的。縱使這種議論合於倫理，但也決不能博得一個實際世界的推崇的；世上若干地方已感覺到飢餓的可虞。

許多人以為這些地域內的富源自應開放，給人口過多的地域享用，但這個目的不必要用殘忍的手段以確立政治的支配而纔能達到的；今日強大的國家在非洲、亞洲及拉丁美洲確立的那種政治的支配實反於各該地土人的志願而且往往是用武力克服之後纔獲得的一種支配。為辯護他們的意見起見，他們指出英格蘭與美國間的貿易，在美國獨立之後，有大增加。我們以為政治的支配是否必要，須視地方情形而定。現今美國、英屬自治殖民地及歐洲間的貿易固是自由無阻，但吾們敢說：如無十七十八兩世紀內的殖民強國，在這些地域確立政治的支配，則這種自由貿易也就無從實現。那時，這些地域內的居民是流浪、好爭鬥、無思無慮的紅人，既不願購買西方的製造品亦不願耕種他們的土地而將收穫出賣於歐洲市場。甚至中國及日本等文明國家，亦曾於幾百年內閉關自守不與外界接觸。所以承認了與這些地域貿易是一件必要的事，同時便須承認用武力確立政治的支配，有時實是無可避免的。

以經濟的理由辯護帝國主義，在理論上也許是入情入理的，惟與落後地域貿易其重要每有言過其實的。我們雖賴熱帶地域以獲得某種原料，但世界貿易的五分之四行於獨立的文明國間。而且管理殖民地地域往往得不償失。德意志每年墊給其殖民地的款額平均約六百萬馬克，有些強國則不得不以補助金給與牠們的管領地。

此外，要維持殖民帝國便須建立鉅大的海軍以便保護交通路線，有時並須增加軍費以供殖民地戰爭之用。美國化了五萬萬至七萬萬的金元，以保持斐律賓羣島，其中一大部分係用於鎮壓阿基諾多叛亂。所有這些損失

構成一直接的負擔，而從帝國主義獲得的經濟報酬却是間接的，如果這種報酬是專利的結果，則少數商人所得的利益遠過於全體人民所得的利益。所以，帝國主義從前有無收穫，是不能確說的。原始費用中有許多是屬於投資性質的，現今仍有贏利可收，其餘則由於猜忌懼懼而損失的，這種猜忌懼懼當因戰爭的廢止而銷滅。無論如何，熱帶地域的經濟的重要性年甚一年。誠然，倘無「帝國主義」，一般人便無汽車可坐，因為輪胎及汽油的價格勢必異常昂貴，而使人不敢過問；中國及印度的開放使西方的製造品多一市場。

帝國主義所賜的經濟的利益，並非全然一方面的。在土耳其境內敷設的巴格達鐵道，雖引起了歐洲強國間的許多糾紛，但牠給土耳其一個運輸利器，使境內農夫得以二倍至四倍於前的價格出售其產物。不列顛佔領埃及的結果，埃及政府得能借債，利率比牠獨立時低百分之幾。一凡是在先進國保護之下的落後國家，都有這種情形，這是一般人討論此複雜問題時往往漠視的一個重要事實。一惟帝國主義實行的結果，土人往往受白人殘酷不仁的壓迫，此點將於後幾章內敘述。此外尚有許多情形，不論白人取得何種經濟利益，而這種經濟利益總不能抵償土人對白人所懷的深刻的仇恨。至於這些結果是不是帝國主義本身的缺陷，則必須對其所用的各種手段加以研究後纔能斷定。

(四) 人口過多與向外擴張

其次，人口過多的顧慮使有些強國向外擴張。德意志某著作者曾說：「因為德意志現今年增八十萬居民，所

以他們需要居地及食糧以供多餘人口之用。一如前所述，向外移民，不論向殖民地或向獨立國移民，總不是解決人口過多問題的一個根本方法。信賴向外移民是錯誤的，此種信賴如不拋棄，結果便會釀成戰爭。人口過多的國家間因各力求控制人口稀少的地域而戰爭，人口過多的國家與人口稀少的國家間也難免於戰爭，因後者希圖保持其領土以供後代子孫的利用，而前者則想立即利用之。今日澳大利亞及加拿大二地內，有一種普遍的猜疑，謂人口過多的日本意欲併吞該二地內尚未佔據的土地。最近關於太平洋的外交，不論涉及澳大利亞門羅主義或涉及四強條約大都是以此為背境的。

(五)帝國主義之軍事的起因

其三，帝國主義是軍事的動機所促成的。一個強國獲得了一塊落後地域後，為保護這塊地域起見或為確立與本國間穩固的交通路線起見，於是更進而併吞其他地域。法蘭西之兼併摩洛哥，意大利之兼併的黎波里，英格蘭之兼併埃及及都是以此為口實的。埃及與不列顛帝國的關係，英格蘭看得非常重要，所以，一九二二年承認了埃及的獨立之後，不列顛政府仍聲明：牠將「對於干涉埃及及內政的任何企圖，看作一種惡意的行為」牠將「對於侵略埃及及領土的任何舉動視為不正行為，當出全力以抵抗之。」

永久中立國及海軍根據地——有些國家為謀阻止一個強國侵犯牠們的殖民地地域起見，採取一種政策，把位在相爭二地之間受制於敵對強國之一的名義上獨立的國家，定為「永久中立國。」從一八四〇年至一九〇

七年，不列顛的政策是扶持阿富汗、波斯及西藏的政府，使成爲永久中立國，藉以阻礙俄羅斯向印度方面擴張。這個政策曾經俄羅斯於一九〇七年的協約裏予以認可，牠承認了不列顛在西藏、阿富汗及波斯南部的利益。惟自歐戰以後，不列顛已喪失了對於阿富汗及波斯的支配力。

軍略上的動機，促使列強謀得殖民地，作爲海軍根據地。不列顛依仗了這種根據地，實際管領着地中海，牠並有許多根據地鄰近非洲、印度及亞洲。在亞洲最重要的是新嘉坡，因爲那裏新近築有礮壘。法蘭西在紅海的德及蒲底有一重要的根據地，牠是銜接印度支那與馬達加斯加二地的，這就是法蘭西所以於一九一九年拒絕把牠讓給意大利的原因。德意志、法蘭西及日本對於太平洋上各島的野心，使澳大利亞很早就探定了一種澳大利亞門羅主義，反對任何強國在其沿岸射擊距離的範圍內殖民。巴黎和會席上，日本要索太平洋上的德屬島嶼，爲的是軍略上的理由，美國則堅決主張委託管理的制度，爲的也是同一理由，因爲如果日本握有統治這些島嶼的全權，牠就可脅迫美國的屬地。美國的門羅主義以及關於加勒比海的政策，大部分是軍事上的疑懼心所促成的。

軍隊取給地——殖民地可被利用以充作軍隊取給地，這可說是促成帝國主義最有力的一種軍事的誘因。歐戰期間，協約各國指摘德意志，謂其意欲編制黑人軍隊使從事於歐洲戰爭，然而事實上協約各國自己也採行同樣的政策。歐戰期間，英格蘭曾利用來自印度的軍隊，爲數約三十八萬九千人，法蘭西除雇用二十二萬個殖民地人民服務於兵工廠外，並雇用了四十七萬五千個殖民地兵士。法蘭西現在許多殖民地內探定一永久的政策，

即招募非洲的黑人編成軍隊。這種政策在一九一〇年時已爲芒靜將軍所主張。依據一九一九年七月的命令，當兵的義務加於法屬西非洲及赤道非洲的土人；其後並推行於馬達加斯加及太平洋上的島嶼。在巴黎和會席上及委託管理狀內，法蘭西保留着教練土人以防衛本國領土的權利。法蘭西政治家從前側目於萊因河對岸六千九百萬的敵人，現今則誇耀其一萬萬而非三千九百萬人口的大法蘭西了。這一萬萬人口中大半是非亞兩洲的黑人及棕人。法蘭西利用這些土人供軍事上之用，牠希望因此能制勝德意志人數上的優勢。

當一強國將其殖民地用作軍隊取給地後，其他強國勢必隨着採行同樣的手段。如果確立了一種原則，對於利用殖民地軍隊參與歐洲戰爭的事認爲正當，那末，列強將有另一誘因使牠們從事於掠奪領地，而戰爭也勢必因此釀成。就土人而論，這種徵兵制度實是奴隸制度的另一方式；他不得不作戰，雖然對此戰事他毫無責任并且無權加以節制。

當從事於歐洲戰爭時，土人當然與白人軍隊站在平等的地位而作戰。白人自相殘殺這種景象，對於來自非洲的黑人實非一種良好的教訓；這種景象決不能增強他們對白人統治的敬意。如果種族平等在戰爭時是適當的，那末，在和平時也應該是適當的。否則，種族問題勢必較前更爲嚴烈。平心而論，吾們應該說法蘭西人友愛有色彩人民的程度，遠過於盎格羅薩克遜人。然而徵編土人軍隊使服務於歐洲這種政策，定會釀成不幸的結果；這不僅是因爲牠能惹起國際敵對，並且因爲牠全然漠視了這種政策有害於土人的福利。

其實以軍略上的理由辯護領土的取得，是徹頭徹尾錯誤的。就一般論，領土的攫奪初非藉以保護本國。英格蘭之支配蘇彝士運河，目的並不在保護其自己，而是要保衛其與印度的交通。殖民地一經獲得後，為保護牠們計，於是更進而攫奪其他領地。競爭因此隨着發生。帝國主義的起因，軍事雖為次要，但也惹起了許多紛擾。

(六) 國家主義的精神與帝國主義

單純國家主義會迫使列強政府向帝國主義的路上走去，這似乎是奇怪，但事實確是如此。自馬基雅佛利以來，著作者大都相信，一國把自己統一之後，如要生存於世，便須向外開拓而成一帝國。當一國海陸軍隊克服了野蠻的部落，不論克服的是摩洛哥的阿刺伯人或是斐律賓的摩洛斯人，傾國朝野立即讚美牠們的功績。這種情形至今猶然。懸國旗於荒涼僻野之地，至今仍博得報紙的大載特載並引起國際的競爭。發見新地的雄心現因有探險的飛機而愈強烈。美國上院議員為了不列顛航空者佔領胡蘭吉島——北冰洋上一堆石塊，——竟致心憂慮急；海軍部長竟主張遣航空隊向北極出發，藉以阻止不列顛的野心家把該島併吞。

在英格蘭，帝國主義的精神實是西利等史家，吉卜甯等詩人以及的士累利及張伯倫等政治家鼓吹起來的。張伯倫曾說：「盎格羅薩克遜種族，無可懷疑的，是注定要成為世界歷史及文明上優勝的種族的。」一種注定論的國家主義，會被利用來辯護美國的開拓。依照前上議員普拉特的見解，「吾國領土的擴張，都是根據着無可違抗的發展定律的……天賦吾們以機會把吾們的勢力，吾們的制度及吾們的文明，伸張於向來不容納吾們的地

域，吾們對此應該歡喜，不應該設法去阻撓天的意志。意大利及法蘭西的帝國主義，也是這種情操鼓動起來的。有些著作家眼見法蘭西人口的逐漸減少，於是聲言：法蘭西要避免在列強中降至瑞士或希臘的地位，牠便須從事拓殖。

這種訴諸國家主義情操的論調，往往是國內賴帝國主義可得最大利益的那般人說出來的。資本家及軍人時常讚揚國土擴張的「榮耀」，資本家的希望是在獲得銷貨場及投資地，軍人的希望是在增高他們社會上的身份。但一般民衆，當政府爲支配落後地域而從事競爭時，也往往不顧慮一切利害得失的問題，而熱烈地擁護其政府，他們的動機與一羣人在奪獎賽或足球賽時贊助一方的動機近似。反之，從曾經佔領的地域退出，不論佔領的損失是多麼大，總是被認爲國家的恥辱。當愛國主義的「美德」被這樣利用來左袒帝國主義，政府的政策便很易以自私自利爲目標，不以理性爲標準而聽命於東方的注定論。被這種錯誤的思想所支配的一個政府，雖有國際保障使牠能在另一強國統治下的殖民地內自由貿易，即使此項保障堅強有力，牠也決不會滿意。牠會堅決要求以自己的名義取得這種地域，以滿足一種不可捉摸的佔有慾。如果帝國主義不能擺脫這種思想的包圍，那末，開拓領地的戰爭終難避免。

(七) 白人的責任

人道主義——白人的責任——曾被連同國家主義利用來辯護帝國主義：土人的蒙昧及野蠻，應該在西方

的開明之前屈服，必要時並得使用武力強其屈服。張伯倫於一八九三年在烏干達演講，曾謂「在非洲參與開化的工作，是吾們的責任。」一般人於責難白人統治落後地域的時候常常忘記了草昧人民的生活，尤其是非洲及太平洋上人民的生活，絕不是愉快的生活。這類人民中，例如住在太平洋羣島上的人民，除了秘密會社及被信爲具有神秘的妖魔法術的酋長所實施的制裁之外，簡直毫無政治的設施。有些人民，其審判的程序仍行中古時代「決鬥裁判」的方法。在有些非洲部落中，嫌疑犯之有罪無罪，竟以餵毒的方法決定之——服毒不死方爲無罪！在這些地域，人命價值極賤，食人風俗盛行，其他不合人道的行爲也很流行，例如割耳、磔刑、拔齒、懸吊及絕食等。不列顛在馬來半島確立統治之前，該地土人受制於「一種課稅制度，奢侈品不必說，就是生活必需品也課以重稅；法庭所行的程序不過是戲弄正義公道而已，裁判全視訴訟當事人財產及勢力的大小而定；一種債奴制度不僅負債者本人，其妻及親等最疏遠的後裔都須受永爲奴隸的宣告；一種無限度的勞役義務，即不定期限毫無報酬的一種強制勞役；會長有權強迫一切女孩充當他的妾媵——這些是行政方面最彰明較著的若干事例，其他劣跡尙未盡記於此，然而該地距新嘉坡只有二十四小時的行程。」在非洲、太平洋及亞洲的部落內，疫病流行，可傳播於歐美。花柳病及睡眠病在非洲若干地帶幾乎是普遍的。

雖然，謂歐美帝國主義的最初動機是要改良其征服人民的生活，則爲大背於事實的話。白人，不論是探險者或公務員，曾做下可怖的殘忍行爲。不過歐美政府之爲人道主義而確立政治的支配的，却也有若干事例，牠們所

以爲此，或出於自衛，或是要控制不法無德的白人。法蘭西之侵入阿爾及利亞，一部分目的是要撲滅那種掠奪西方貿易的海盜行爲。成千成萬的美國人，曾於一八九八年擁護對西班牙正在古巴及波爾多黎各進行壓迫的政策。東印度公司這一個私人組織，在治理印度的時候，發生很大的弊竇，於是不列顛政府不得不於一八五七年兼併印度。一八一四年佔領了新西蘭之後，不法無德的白人，因當地沒有政府加以節制，遂得蹂躪土人，灌醉他們以烈酒，隨意供給他們以軍器及劫奪他們的土地。這種種暴行妄爲，到了一八三三年因政府的干涉而銷滅。同樣，爲謀撲滅黑奴買賣——從各島運大批土人到澳大利亞去耕作的一種奴隸販賣——不列顛政府在一八七二年，通過了太平洋島嶼保護條例。其後加以修改，設立了一個高等委員，有權管轄太平洋各部自治殖民地境外的不列顛人民。這些干涉的結果，土人遂能享受一境內的治安，改良的工業，增大的求知機會，較好的宗教及更切實的科學等等利益；在殖民帝國的管理之下，他們享受保護而不致爲他們自己的元首所虐待及爲無恥不義的白人所困苦。由此看來，土人福利的增進雖很少是當初確立支配的動機，却也可以成爲維持這種支配的一個理由。

(八) 教士與帝國主義

促成帝國主義之宗教的動機，在十七世紀要比今日強烈得多。馬薩諸塞內海公司會開闢一個殖民地，其主要理由，據說是傳佈福音。正如斯密司所說：「使草昧人民開化並使其信仰真實的宗教，實給與上帝以光榮。」教

士之關切落後地域，即在今日仍是重要。現在約有二萬九千個耶穌教士散佈於全世界，其信徒約八百三十萬人。天主教教士約二萬二千人，其信徒總計約一千三百五十萬人。

現今沒有一個西方強國仍舊要求一種權利去強迫不信教者信仰其宗教。然落後人民拒絕與外界的思想接觸，會一再惹起外國的干涉，特別是在中國、高麗及日本。現今已有許多國內法律及許多國際條約承認教士的權利，准他們到落後地域去進行宗教的及教育的工作。教士被准入境後，他們如同商人一樣是應該享受保護的；其實他們更應該享受保護，因為最近以來，在落後地域所做的人道主義的事業，大半是他們曾經參與的。商人所關切的，主要是利潤，官吏所關切的，是在增進本國的利益，但教士不然，他們是要為土人服務。惟教士有時也濫用他們的地位，有時他們適成為帝國主義的先趨者。耶穌會員曾竭力設法以造成十七世紀內法蘭西之併吞羅。曾充教士而後為外交官的帕刻曾在一八五六年企圖把台灣淪為美國的保護國。法蘭西某著作家曾謂法蘭西的教士並不忽視「吾們的親愛的祖國」；他們表示他們自己是……法蘭西的卓越的僕人；一如印度某報所說，白人「派出他的神父，他的主教，他的牧師，到外國地方去準備一切以便將來造成殖民地的統治或壓迫土人及掠奪他們的土地。」

列強政府曾有多次以保護教士的必要為藉口，而實行其領土的併吞。在一八九七年那年，二個德意志教士在中國山東省被一羣惡徒殺害。雖然中國政府對於此項事件並無干係，而這些教士又是從本國放逐出來的，但德

意志當局竟藉口於此項事變，不僅要素鉅大的賠款，並要素膠州灣的租借，其條件之嚴厲竟使該地成爲事實上的殖民地。此外，列強政府有時保持其支配權，藉以保護教士。不列顛也許會在一八九一年放棄烏干達的，但爲了教會傳道社的懇求及其一萬一千金鎊的捐款以援助不列顛東非公司維持其在該地的地位，不列顛政府畢竟沒有把牠放棄。

教士爲政治上的目的而濫用他們的地位，不僅激起土人的仇恨，並且毀損宗教的目的。事實告訴吾們：辦理宗教及社會事業最有成就的那些教士，都是與本國政府的袒護全然斷絕關係的。近年來，教士們對於不干涉中美洲諸國及中國等獨立國家及擴大殖民地土人自治權的政策大都首先擁護。非洲境內的種種弊竇，也是他們首先揭露出來的。

(九) 帝國主義是合理的嗎？

強大國家如果放棄牠們對於落後地域的支配而承認其獨立，那末，在許多情形之下，土人將爲冒險的白人所魚肉，因爲這般白人將因此得以爲所欲爲而無有力的政府加以節制。禁止這般白人入境，將成爲不可能的事。既無歐洲或美洲官廳在當地加以檢束，他們當非土人所能匹敵，縱能匹敵，而流血之事亦必循環發生，那時土人受害當不減於白人。而且，列強全然放棄了這些地域後，土人自相爭鬥也是很可能的。印度有三萬一千五百萬的人口，分爲敵對的二大宗教，卽印度教及回教。從前，不列顛經歷了很大艱難纔能把他們間的仇恨鎮壓下去。甘

地竭力想造成印回二教的聯合，但他的努力顯然失敗，這是可以拿一九二〇年的旁遮普屠殺一事來證明的。如果說「少數民族的保護」這一個原則是應該適用於歐洲的，那末，這個原則也應該適用於非亞兩洲。

帝國主義之爲罪惡，主要上是在其所用的手段。——對於頑抗的人民確立支配時所用的手段，及確立支配後治理他們時所用的手段。但當初確立支配時所用的是否爲殘酷的手段，在今日已是歷史上的問題。當前實際的問題是歐美列強對於這些地域現有的支配權是否應該放棄。就是反對帝國主義的人也不根據他們的大前提而下邏輯的結論。哈禮孫對不列顛帝國會作極端嚴烈的斥責。「從這帝國，英格蘭所能獲得的，世界所能獲得的，毫無一件是抵償得過吾們一年一年用罪惡血肉及仇恨來支付的那種可怖而增大的代價。一然而哈禮孫也知道帝國是不能像一隻破船那樣把牠丟棄的。一吾們不相信已往時代的盲目的征服，是可以在一朝一夕之間所能結束的；吾們也不相信吾們應該拋棄幾世紀以來加於吾們身上的重大的責任。一他所要求的，是帝國的治理應以「組成這帝國的無數百萬人的利益」爲前提。

就是白來特這一個偉大的「小英格蘭人」也不相信英格蘭在印度未臻於治安之前是可以離開印度的。奧利薇一九二四年曾任工黨內閣的印度事務大臣，曾這樣說：「凡是幼稚種族的忠實朋友，沒有一個會提議把歐洲的交誼及勢力從他們那裏完全撤退出來，也不會提議在這時期把不規正無援助的責任交還他們，讓他們在奴隸擄掠，盜匪行劫，及自相殘殺等跋扈流行的狀況之下自己治理自己。」在一九二四年麥唐納領導下的不

列強工黨政府，雖以反帝國主義爲抱負，但並未表示對於帝國的任何部分有放棄其支配的意旨。

人口的過多，軍事上的必要，及單純國家主義是帝國主義所以促成的種種假托原因，惟經濟上的必要實使世界各地間不能不行原料與製造品的交換。這一個動力至今仍在運行，恐怕比半世紀以前更爲強烈，牠使政治的支配能確立並能維持於不能自立的那些地域。同時，草昧的人民既不能不與白人及西方的工業及軍事力量的全部組織有所接觸，那末，即爲保護土人的利益着想，確立一種支配也是必要的。如果列強支配土人是因爲土人政府實在不能追隨文明世界所定的一種標準而維持秩序及禮儀，則帝國主義不一定是該受斥責的。但如帝國主義採行某種手段及政策，只爲少數人的利益着想而漠視土人及世界一般的利益時，那末，帝國主義就該受斥責了。此等手段擬在下一章內討論。

第十四章 剝削政策

- (一) 殖民地的二大類
- (二) 今日殖民帝國
- (三) 帝國主義與土人
- (四) 強迫勞動
- (五) 輸入勞動
- (六) 土人土地
- (七) 虐待及歧視
- (八) 關稅及苛斂
- (九) 傷風敗俗

帝國主義政策所可資以支配落後地域的各種方法中，建立殖民地是最直接的，大概也是最重要的一種。當一個強國併吞了落後地域內的領土之後，牠就取得了法律上完全的權力而能爲所欲爲。除條約上訂有反對的規定外，不論對於外國或對於當地的土人，牠均不負任何法律上的義務。在國際公法上，牠是絕對最高無上的。

(一) 殖民地的二大類

殖民地有二大類，即居留殖民地及開發殖民地。居留殖民地是強國的移居者所建立的，牠是強國人口的收容所。開發殖民地是爲了經濟的目的而不是爲了居留的目的而建立的。居留殖民地在今日仍存在者爲數甚少。就某意義而論，西班牙及巴西從前在拉丁美洲所有的屬地，可稱居留殖民地，但這些屬地現已成爲獨立的國家。十八世紀內法蘭西在加拿大及路易斯安那所有的屬地，在尙未依照一七六三年的巴黎條約讓與大不列顛之前，也是居留殖民地。現在世上所有近似於居留殖民地者，只是不列顛帝國內的幾個自治殖民地，但嚴格地說起來，牠們實不能稱爲殖民地。居留殖民地爲數所以很少，是因歐洲的人民在溫帶區域居住纔能舒適，而這種區域已爲獨立的國家所佔據。從前在這種區域內建立的居留殖民地，當牠們發展至於某一程度後，均要求並取得了真正的或實際的獨立地位。塔哥曾謂，殖民地猶如果實，一經成熟，即從樹上落下。這句話，如就上述的這種居留殖民地而論，是很有意義的。

現在世上所有的殖民地，差不多都是開發殖民地，都是爲了經濟及通商的目的而開拓的，其中大半均在熱

帶區域，這些殖民地當初均被苛斂，以利殖民強國的財政。自一八七〇年至一八七四年這個期間，荷蘭政府從爪哇島獲得直接的淨利，每年在二千二百萬基爾德（荷蘭銀幣名）以上。古巴當隸屬於西班牙的時候，每年約以六百萬金元的盈餘交給西班牙政府。但在今日殖民強國已很少從事於這種苛斂。土人大多貧困已無納貢於殖民強國的財力，而人道主義的理由也不容這種一誅求。今日殖民地的官吏祇要能平衡其預算已能滿意，如有盈餘通常也供作當地行政之用。其實，有許多強國其政府尙須資助其殖民地。殖民地之開拓在近代的意義不在使政府直接獲利，而在使民間的商人獲利，及使國內的消費者也許因而也能間接獲利。殖民的開拓有些是因為牠們有天然的富源，例如橡皮及錫等。有些殖民地之可貴，是因為牠們是貿易港口，例如香港及新嘉坡等。

（二）今日的殖民帝國

歐洲的國家，因為牠們轄有殖民地或轄有通稱保護國的半殖民地，所以能以二萬八千六百萬八千人的入口統治着擁有五萬五千萬人以上的落後地域。這些地域其大幾二十倍於殖民強國的面積。世上殖民帝國的面積，土近乎三倍於拉丁美洲的面積，其人口則八倍於拉丁美洲的人數。僅就印度而論，牠所佔地面幾等於美國的三分之一，其人口也三倍於美國的人數。荷屬爪哇大於路易西安那州；荷屬婆羅洲大於德意志全國；英屬芬機立亞大於英倫三島，愛爾蘭及法蘭西合併起來的面積。

現在世界上有三大殖民帝國，——即大不列顛，法蘭西及荷蘭。此外尚有六個強國也轄有次要的殖民地，——

——即日本、美國、比利時、意大利、葡萄牙及西班牙。

在這些殖民帝國中，不列顛帝國是最饒興趣而又最重要的一個。牠轄有近乎一千三百萬方里的面積，地球上到處都有牠的勢力，牠包括各種各樣的文明種族及政體。其中八個地方對於本地的事務享有自治的權利——愛爾蘭自由邦、厄爾斯得、南洛諦西亞及五個自治殖民地。印度及摩爾太兩個屬地有半負責的政府。約七十五個直轄殖民地及保護國，各有其特殊的政體，均受倫敦的殖民事務部管轄。這個帝國的總人口約四萬五千萬人，——佔全世界人口的四分之一。其中祇六千五百萬人是白種人，包括英倫三島、愛爾蘭及自治殖民地的居民在內。其餘三萬八千五百萬人都是有色種人，其中住於印度者計三萬一千五百萬人。歐戰的結果，大不列顛以受託於國聯的方式，管領了若干間接的殖民地，例如德屬東非洲、德屬多哥及喀麥隆的一部，及巴力斯坦、美索不達米也歸牠支配。其時，即在一九一四那年，牠已併吞了一八七八年以來所佔領的居比路。但在另一方面，牠也喪失了牠在埃及、波斯及阿富汗所有的支配權；一九二四年牠又不得不把周巴蘭割讓意大利。

法蘭西擁有世上第二位重要的殖民帝國，其領土約四百五十萬方里，其人口連法蘭西本部的人在內計一萬萬人。牠分爲四部：（一）北非洲，包括阿爾及利亞（該地是法蘭西於一八三〇年併吞的，現作爲法蘭西的主要部份而受治理）、突尼斯及摩洛哥（這二地名義上稱爲保護國，是依照一八八三年及一九一二年的條約而歸法蘭西支配的）；（二）法屬西非洲，即在非洲西岸的七個殖民地，現由法蘭西在達卡地方置總督一人以管轄之；

(三)法屬赤道非洲，包括四個殖民地，現亦以總督一人管轄之；(四)法屬亞洲，主要的是印度支那，有人口約一千六百萬。印度支那有三種不同的居民，即安南人、柬埔寨人及退易人。牠分爲五區，即交趾支那殖民地及東京、勞司、安南及柬埔寨四個保護國。交趾支那置副總督一人行使治權，四保護國則各置居留長官一人行使治權。這五區域統由印度支那的總督管轄。法蘭西從歐戰所得的直接利益，是在赤道非洲收復了十萬方里的領土；這些領土原是法蘭西於一九一一年割給德意志，作爲德意志承認法蘭西對摩洛哥行使保護權的交換條件。此外，牠取得三個委托管理地，即多哥及喀麥隆的大部份及敘利亞。但牠也稍受損失——牠把的黎波里邊界上的若干領土割給意大利。

這似乎是奇特的，荷蘭這一個小國却擁有世上第三位重要的殖民帝國，轄有八倍於荷蘭本國的人口，六十二倍於荷蘭本國的面積。這個帝國，除荷屬基阿那等幾個渺小的屬地以外，位於亞洲南部，通稱荷屬東印度。這些島嶼有二種居民，即馬來人及巴布亞人，合計約四千七百萬。馬來人屬於亞細亞種，巴布亞人則屬於坡里內西亞種。這些島嶼在行政上分爲二部：第一部包括爪哇及馬都拉；第二部稱爲外府，包括其餘各島。荷屬東印度現由總督一人輔以居留民若干人行使治理權。

日本所有的殖民帝國，從國際的見地看來，是一個重要的殖民帝國，因爲牠轄有台灣及高麗二地。台灣是在一八九五年從中國奪取的，高麗的併吞是一九一〇年日俄戰爭的結果。高麗現作爲日本的主要部份，置總督一

人行使治理權，台灣亦然。一九〇五年，日本併吞了庫頁島南段。一九二〇年日本爲報復尼可來夫斯克的屠殺事件起見佔據了該島北段，這一段原是俄羅斯的領土。惟在一九二五年一月的日俄條約中，日本允將該段放棄。依據凡爾賽條約，日本以受託管理的方式取得了北太平洋上的德屬各島。

一八九八年美國與西班牙戰爭的結果，美國成爲世上第五位最大的殖民強國，統治着一千二百萬個屬民。美國的屬地分布於二處，一在加勒比海上，一在太平洋上。波爾多黎各是加勒比海上一未經合併的領土，一其長官由美國總統徵得上議院同意後任命之。維爾京羣島是在一九一七年以二千五百萬金元向丹麥購買的，由海軍艦長一人行使治理權。斐律賓羣島是美國最重要的屬地，置總督一人治理之。夏威夷及阿拉斯加二地，嚴格地說起來，不能稱爲屬地，因爲牠們有成爲美國二州的希望。

比利時這個小國祇有一塊殖民地，但牠是一塊廣大的殖民地，即比屬剛果。一八八五年有一個「國際」團體被認爲該地的主權者——這團體後稱剛果自由邦，其總統係由比利時國王利歐破爾得兼任。一九〇八年，比利時用很可懷疑的外交手段把該地併吞，自此以後該地即爲比利時所保持。歐戰的結果，比利時也分得一塊委託管理地——即德屬東非洲的一部，叫做魯安達烏綸第。

當年長的列強在落後地域攫奪領土的時候，意大利如同德意志一樣正忙於處理家政。當牠有餘暇向外探索的時候，牠所能取得的只是地中海及紅海沿岸的一帶荒蕪之地，其面積祇佔五十九萬一千方里。大約在一八

八〇至一八九〇年間，牠佔據了厄立特利亞及索馬利蘭二地。一九一一年地侵略土耳其的結果，又取得了的黎波里，今稱利比亞。在一九一五年的倫敦秘密條約內，法蘭西與不列顛二國對意大利會有如下的諾言：如果二國能在非洲從德意志手中取得領土，則意大利得「要求相當的酬報，尤其是關於厄立特利亞、索馬利蘭及利比亞三殖民地與相鄰的法屬殖民地及英屬殖民地間的疆界問題，應謀有利於意大利的方法以解決之。」

此外，二國並允意大利正式取得多得卡尼斯羣島的主權。多得卡尼斯羣島在愛琴海中，原是土耳其的領土。一九一一年意土戰爭以後，即爲意大利所佔據。此項諾言，後在一九二〇年八月的色佛爾條約內正式履行。當時因爲島上居民確屬希臘人，故意大利訂立另一條件，允把這些島嶼讓給希臘。但希臘被土耳其戰敗及民族主義的墨索里尼政府成立之後，意大利即拒絕實踐此項諾言，因此這些島嶼至今仍爲意大利所有。在巴黎和會席上，意大利要求法蘭西把紅海上的德及蒲底港口讓給意大利，這港口是銜接法屬印度支那的。法蘭西對於此項要求，拒不接受，惟仍以的黎波里邊界上的若干領土讓與意大利。關於割讓周巴蘭一部的問題，意大利與大不列顛二國也一再交涉。周巴蘭是英屬東非洲的一部，與意屬索馬利蘭相鄰。墨索里尼政府成立之後，意大利的要求愈奢，大不列顛亦堅持周巴蘭及多得卡尼斯二地的問題應同時解決，以致二國間的交涉一時未能解決。直到麥唐納組閣後，英格蘭始允把該二地的問題分別解決，而意大利對於領土上的要求也願讓步。周巴蘭始在這種諒解之下割讓於意大利。

葡萄牙在十七世紀傲然統治着的龐大的殖民帝國，到如今已所存無幾了。現在牠所有的最重要的屬地是在非洲的安哥拉殖民地，其地大於德意志，法蘭西，荷蘭，比利時，丹麥，瑞士六國合併起來的面積。在東非洲牠統治着莫三鼻給，其地大於德克薩斯州。此外，牠統治着鄰近非洲，印度及在東太平洋上的若干極小的島嶼，例如的摩爾島等。

今日的西班牙帝國縮小得比葡萄牙帝國更甚。牠祇有在摩洛哥的一塊荒僻之地及幾個極小的殖民地。西屬摩洛哥是一塊多山的區域，叫做立夫，其居民爲極野蠻的柏柏部落。西班牙對於該地名義上享有宗主權，以高等委員一人及軍隊司令三人代表西班牙，以回教主一人代表摩洛哥皇。這回教主是由摩洛哥皇在西班牙指定的二個候補人中擇一任命的。但事實上土人從未接受西班牙的統治。在一九二一至一九二五年間，西班牙的軍隊一再受挫，迫使牠逐漸退向海岸。這種受挫的結果，英格蘭與法蘭西會商合作的方法以防止這種騷亂蔓延於北非洲全部。有人預料西屬摩洛哥將來卒爲法蘭西所有——這預料也許是會實現的。

(三) 帝國主義與土人

因爲今日的殖民帝國是以收穫經濟利益爲目的的，於是成爲問題的是當殖民強國增進外界的經濟利益的時候是否也增進了土人物質上及精神上的利益，抑牠們只謀少數外國人的利益而漠視了這種土人的利益？本章擬就殖民地內部的立場而討論殖民政策——即殖民政策對於土人的影響，在另一章內即開放門戶一章

內擬研究殖民政策與外界的關係。

勞動募集的問題可算是殖民帝國內最大的經濟問題，按富源的開發是以勞動為要件的。資本固可來自外界而勞動則大部份取給於土人。但土人往往不為勞動的尊貴所感。他們願在芭蕉樹下休息而不願在烈日之下工作。所有食糧上的需要他們可取給於鄰近的森林，他們也不需要絲綢去衣其妻子，所以需要這個勤勉之母，對於他們是不生影響的。據說，如果你給他們以雙倍的工資，你會立即發見他們只做了一半的工作。

為募集勞動計，殖民強國或採壓迫政策或採鼓勵政策。壓迫政策迫使土人淪為工人替白種人工作，鼓勵政策則激勵土人為自己而工作。從前殖民強國大多採行壓迫政策，牠們以為土人是懶得不可救治的。白種人懷了這種見解到這些殖民地去闢立大規模的耕作地強令工人耕種。至少有四種方法他們用以求達這個目的：（一）奴隸制度，（二）強迫勞動及輸入勞動，（三）橫征苛稅，（四）沒收土地。

（四）強迫勞動

蓄奴制度在十八世紀內固極盛行，但在今日除土人會長仍蓄家事奴隸外，不論那一個殖民帝國均不容公然蓄奴制度的存在。惟有許多殖民地以各種強迫勞動的制度代替蓄奴制度。土人有時被迫而為政府工作，有時則被迫而為私人雇主——居留於殖民地的歐洲人——工作。強迫勞動最著名的方式之一是一八三〇年以後荷蘭政府在荷屬東印度實施的一耕作制。一緣荷蘭政府為償付一宗殖民債務起見，採行這種制度，強迫土人提

供其五分之一的土地並以其五分之一的時間爲政府耕作。這制度於荷蘭固極有利，而於土人則爲害很大。當初所定以保護土人的辦法均被破壞；他們被迫不得不以五分之一以上的時間爲政府工作，而其酬報則很不充分，並受最殘酷的一種虐待。後因荷蘭國內輿論激昂，此項制度大部份約在一八七〇年廢止。

比屬剛果——劣跡更爲彰著的一個事例，見於比屬剛果。一八八五年的柏林決議書雖規定對於剛果的土人應施以人道的待遇，然而比王利歐破爾得竟採行一種強迫勞動的制度；在這制度之下，土人收割橡皮所得報酬愈少，則比利時官吏個人收入愈多。倘土人不肯工作，則將其家屬置於「人質」室中以懲罰之。不生產橡皮的區域，必須供給食糧於兵士及生產橡皮的區域。當土人對此制度拒絕服從時，成千累萬的土人即遭屠殺而屍體亦遭切裂。對於少數外國商家，這政策是很有利的，其中一家在六年中所繳資本僅四萬六千金元，而獲得淨利達三百六十萬金元。但要運行此項制度，必須常設一隊陸軍，而每年總有一萬人出入於「人質室」。後來，此項制度經不列顛政府的抗議及其他方式的壓力，畢竟於一九一〇年至一九一一年間廢止。

可可羣島——實際等於奴隸的狀況曾有多年存在於葡萄牙的可可羣島。散托滿及比林西卑二島上可粉工業的異常發達，使葡萄牙政府從非洲內地以彷彿奴役的契約把土人運入。從一八八八年至一九〇九年，近乎六萬八千個非洲人從非洲大陸運至這些島嶼。雖然他們之來，形式上是出於他們自己的自由志願，但事實上他們是被迫而締結契約，其中許多竟不知道他們所簽訂的是什麼。他們在極度苛酷的待遇之下被人帶到這些

島嶼，其中成千成萬人在途中幾瀕於死。勞動契約的有效期限雖為五年，但雇主有重訂之權。因此，土人是無限期的被拘束着的。他可以享受食宿及工資作為工作的報酬，但這些報酬，雖經葡萄牙政府規定「章程」而事實上總在維持相當生活所必需的最低限度之下。後來，大不列顛國內對此強迫勞動大聲疾呼反對的結果，葡萄牙政府乃於一九一三年內施行了若干改革。

許多殖民地用種種間接的方法以強迫土人工作。土人工人常被勸誘與白人雇主締訂勞動契約，而這種契約在許多情形之下常使他們的肉體靈魂全部交給雇主。不履行契約的結果，在白人，所可慮的不過是罰金或損害賠償，在土人則就有被處入獄之虞。鞭撻土人使他們趕緊工作，也增強了他們對白人的仇恨。

有許多殖民地向土人徵收人頭稅，土人要繳納稅款便須替白人雇主工作。依照一八九四年的所謂葛倫格雷條例，南非洲一切成年的人，如非地主，即須年納稅款十先令，但能證明其於一年內至少三個月有固定的職業者不在此例。在中非洲的殖民政府，關於某種公共工事均採取強迫勞動的辦法。在英屬東非洲及比屬剛果，法律規定強迫土人勞動一年中至多以六十天為限。在其他殖民地則勞動的期限通常由當地官吏酌定。最近法蘭西發布命令，在法屬西非洲及馬達加斯加成立勞動軍，規定關於公共事業得募集土人為工人，其服役期為三年。

即在沒有法律規定強迫勞動的地方，政府官吏也常常利用土人的酋長而募得這種勞工。關於勞動的供給，酋長們雖未受到公然的壓迫，但他們明知其地位的去留全視他們能否供給勞動而定。這種間接的壓迫流弊極

大，故不列顛政府於一九二一年訓令，各官吏不得參與勞動的招募以供私人雇用。

這種壓迫並未激發土人的進取心。這種壓迫不但沒有鼓起他的精力，却反而滅殺了他也許有的一切誘因。在美國，奴隸制度已經證明為無濟於事，強迫勞動正與奴隸制度相同，畢竟證明為得不償失的辦法。

在某種情形之下，一種有限制的強迫勞動，有時也是必要的。當重要的公共工事，例如道路橋樑及鐵道等，必須建設時，政府也許不能不強使土人工作。惟對於這種勞動總須給以適當的工資。

關於強迫勞動的紛擾，主要上發生於白人想闢為居留之用的那些熱帶殖民地，——例如黎野及南非洲。白人要使殖民地適於居留，便須獲得土人的勞動。一老實說句話，白人的需要，與農業部落的利益及改進，是不相融合的。

(五) 輸入勞動

當用盡一切強迫的手段，仍未能在當地取得相當數量的勞動時或當地是一個人口稀少的地域者，輸入勞動的政策於是常被採用。這種勞動往往是從印度及中國等人口過多的國家運來的，有時則從鄰近的殖民地運來。例如，有許多土人從葡屬莫三鼻給運至英屬南非洲，在鑛山中工作。這種輸入的勞動，通常受一種嚴酷的契約的拘束，其有效期間，從三年至五年不等。在契約的有效期間，這些勞工，雖然有他們的雇主，給與他們以食住工資及醫藥，作為他們的勞動的報酬，但就他們的自由而論，他們簡直是奴隸，至少在舊式的契約之下是這樣的。在馬

來半島上，不列顛人憑藉中國苦力，以開採錫礦，該島居民，共計三百五十萬人，却有一百萬人是中國人。有許多東印度人，被運至南非洲，聯合國在鑛山中工作，及運至英屬東非洲從事於建築鐵道。新西蘭爲其受託管理地薩摩亞，以三年期限的契約，從香港運入中國勞工約三千人。

輸入勞動這政策，雖然不像強迫土人替私人雇主工作的政策，那樣該受攻擊，但牠也是有許多流弊的。倘使有關係的政府不設法加以保護，這種勞工是易受雇主壓迫的。異族勞動的輸入，足以引起嚴重的政治問題；例如在英屬東非洲及南非洲，印度人要求在政治上及經濟上與白種人享受同等的權利。嚴重的社會的流弊，也易於發生。脫離了本鄉的社會的約束，通常又離開了他們的妻子，這些勞工常常向最下賤的腐敗及不道德的方面墮落。而且，輸入異族的勞動實予當地的土人以不利；這些土人因爲有了這種輸入的勞動，就喪失了自己爲自己工作的一切誘因。印度因有鑒於這制度的弊病，故現正嚴禁這種契約勞動的輸出。

(六) 土人土地的沒收

有許多殖民強國，並採行另一種政策，或沒收土人的土地，或破壞歷時已久的落部產權，這是由於這些殖民強國，想強使土人因喪失生活之所資，而爲白種人工作，或是由於牠們誤解私有財產制的價值。「落後民族」大多把地產看作公共所有。所以，個人雖有使用的權利，但就是會長也不能把地產處分。殖民強國的當局，昧於這種地產習俗，常常與會長簽訂合同，以造成私有財產的制度，其實會長並沒有簽訂這種合同的權力。自一八七三年

的法律施行之後，法蘭西當局把阿爾及利亞的地產分裂。雖然在理論上土人享有私產，但他們對於西方的產業觀念素不習慣，以致機詐的白種人不久就取得了他們的產權，而成千成萬的土人也就淪為白種人的勞工。

有些殖民強國，則更進一步，不惟造成私有財產的制度而已。牠們採取的度制，是公然沒收土人的土地。這政策的最可怖的事例之一，曾見於比利時破爾得二世統治之下的剛果自由邦。他除了採行強迫勞動的政策之外，並把該地土地的十分之九，收歸國有，土人所得保留者，只是他們所住居或實際耕作的地面。他組織若干「特許」公司，以便開發從土人手中奪來的橡皮富源；這些公司的股份，半數由國王自己持有，其餘半數則往往為比利時人所持有。土人甚至不准在無人居住的森林中，往來而採集森林產物——這種產物，完全為享有專利權的白種人所有。一八九九年，法蘭西政府，在法屬剛果採行同樣的政策。約計有四十個公司，管轄該地的土地；牠們享有採伐土地上自然產物的全權。法蘭西政府甚至向土人徵收一種直接稅，即迪令土人以橡皮交付這些公司。法蘭西政府中，有許多官吏，因這政策的採行而獲大利，有一個殖民部部长身兼六個公司的董事。比利時所採行的制度，後因外界的抗議，在一九一〇至一九一一年間廢止；法蘭西政府，也把壟斷法屬剛果的公司取消。

在不列顛領土內，對於土人也犯同樣的罪惡。南洛諦西亞的重要部落馬塔貝勒，其國王羅本谷拉在一八八八年內，以一種特許權給予南非貿易公司，賦與牠以「開採一切鑛產的全權」。該公司把此項特許權及其後取得的另一特許權，解為給予牠以一切土地的所有權；於是進而把許多土地，分給公司的股東及白種人居留民，並

強令生活於這種「割讓」的土地之上的土人，向公司及居住的白種人納稅。結果，土人對於在白種人未來之前所擁有的土地，喪失了一切所有權；其中有許多人，不得不淪為歐洲主人的工人。該公司的行爲，是很可譏議的；後來，樞密院的司法委員會於一九一八年宣告裁判，謂該公司根據所謂立伯脫特許權而爲的要求，全無理由，這就使該公司的行爲更可譏議了。

在英屬東非洲——地名墾野——當局的手段，尚不如此猛烈。但政府每年總要徵收三十萬至六十萬畝的土地，租賣給不列顛人而不租賣給土人。雖也有若干「特留」的土地撥給土人部落，但這些土地是不足供將來土人的需用的。馬賽部落與不列顛當局訂立的條約，保障若干牧畜之地歸該部落所有。這些土地是有一條鐵道通過的。其地位之佳，引起了白種人居留民的覬覦，他們終於能迫令政府不顧條約而把該部落逐出。一九一三年，該部落對政府提起訴訟，謂政府違背其誓約。但地方法庭的審判官援引一件涉及一個印度人的認案的判決例，以爲「即使政府做了侵權的行爲，這種侵權行爲也不是國內法庭所能救濟的。」因爲這些協定是條約而不是契約，所以政府存心要違背這種協定時，法庭是不能強制政府履行的。這種違背是國家的行爲，土人是不能得到司法上的救濟的。

在西南非洲，德意志人採取同樣的政策，剝奪土人的土地。日本人在高麗也採取這種政策；在五河事件中，約一萬五千個高麗人喪失他們的家鄉。美國取得波爾多黎各後，不久就制定法律，把該地從事於農業的公司所得

擁有的土地，限於五百畝。但此項法律從未實施。一九一七年的組織條例，規定擁有的土地超過限數者，應由總督報告。調查的結果，發覺該地有四百三十二個合夥及四十五個公司，其中三分之二是美國人組織的，牠們擁有的土地超過法律所許的限度者，計七十六萬五千畝。今日的波爾多黎各實是美國商家的屬地。

(七) 虐待及歧視

壓迫政策的目的是，在使土人淪爲工人及剝奪他們的土地，在這政策之下，殖民強國的政府，對土人犯最不人道的虐待行爲。在德屬殖民地內，白種人隨身挾帶鞭子，如同他們攜帶手帕，一樣自然。在許多法屬及英屬殖民地內，鞭撻土人爲常見之事。一個德意志探險者，叫做彼得，將其所蓄之妾毆打至死，在新赫布里底的法蘭西人，用鐵鉗扭振土人的肌肉。

隨同這政策的，是一種歧視政策，土人在社會上及政治上所受的待遇，與白種人所受者不同。有許多殖民地，禁止土人飲用酒精，却不禁止白種人飲用酒精。在南非洲聯合國內，土人必須遵照有名的「通行法」，隨身攜帶通行證。不僅白種人的工會不許土人加入爲會員，而且依照有色種人排除法令，土人不得在脫蘭斯瓦爾的鑛場內，成爲熟練勞工。在法屬殖民地內，有各種特別法規，祇適用於土人，稱爲「土著」法規。凡違背這些法規的那些人，須受一種即時裁制的懲罰。在法屬西非洲，這類法規規定有四十種左右的處罰事項，土人拒絕納稅時，或未經許可而攜帶火器時，或以巫術爲營業時，或爲其他類似的行爲時，須受特定的懲罰。在一九一九年以前，阿爾及利亞

境內的阿刺伯人須納各種特別稅，在德屬西南非洲，土人不准自己擁有牲畜。在高麗，日本官廳施用笞刑，但祇施用於高麗人。高麗境內的初級學校，其校長非日本人不得充任，刑事法典對於高麗人特別嚴酷。學校經費大部份用於日本人兒童的身上，而不用於高麗人兒童的身上。直到一九一九年革命之後，日本纔以敕令廢止了許多歧視的待遇，特別是廢止笞刑。從此學校的校長，高麗人也有充當的資格了。

(八)關稅及「苛斂」

關稅政策通常雖認為祇有對外的關係，但牠們也可以用來困苦土人。保護關稅往往增高貨價，而使消費者受其不利，如果殖民地祇對外國貨徵收關稅，却不對來自母國的貨物徵收關稅時，這殖民地就喪失了一種豐饒的稅源了。對於別國貨物的輸入，殖民地固可徵收關稅，但因來自母國的貨物，實際已壟斷了殖民地的市場，所以別國貨物的輸入，數量一定很少。於是殖民地就不得不另行設法，而採取比較直接的賦稅，使土人負擔，這種直接的賦稅在一個新的地域內是特別苛重的。

在印度，有人對於「自由貿易」加以指摘，謂這種政策是大不列顛用以剝削印度人民的工具。郎卡邑的棉製業者，因不受關稅的阻礙，故能有三萬一千五百萬人口的一個市場。因為印度不能樹立關稅的屏障，故印度的工業不能享受任何保護，而這種保護是幼稚的工業與長成的工業相競爭時所必需的。一八九四年，在印度的不列顛當局，對於輸入貨徵收百分之五的關稅，但棉織品不在此例。二年之後，為救濟預算的繼續不足起見，對於棉

織品的輸入徵收百分之三·五的關稅，但同時對於印度廠家製造的棉織品，也徵收百分之三·五的營業稅，所以這些廠家並不因這種輸入稅的徵收，而受其利益。直到一九一七年印度棉織品纔受一些保護，緣是年起，不列顛棉織品的輸入，須納百分之四的關稅。印度人以為，不列顛人在這期間堅主自由貿易，無非要阻礙印度製造業者的發展，使他們不能與不列顛製造業者競爭。這句話是有一些理由的。

索爾茲巴立會謂「印度是應受剝削的，」無疑的，在東印度公司支配的時候，印度東也受剝削，西也受剝削。即在今日不列顛統治之下，印度人亦謂他們受不列顛的「苛斂」向不列顛納貢。自一八五〇年以來，印度的輸出貨較輸入貨每年超過二百萬鎊。印度人常謂，此項金額完全歸諸英格蘭官吏的薪水，印度向英格蘭所借本金的利息，及政府需用物品的墊款，均以此項金額支付。英格蘭人則謂對於這些支出，印度是獲有相當的代價的。印度以百分之三·五的利率，向英格蘭所借的款項，現在以百分之七的收獲，歸印度政府。但印度人答稱，行政事務如由印度人掌理，其費用必較現在減少許多，並謂不列顛的統治是違背印度的志願而強加於印度的。

關於自治殖民地的防衛，雖早經認為帝國政府的職責，然有六萬零五百人的不列顛軍隊及十三萬七千人的土人軍隊，駐在印度，以英格蘭人為其長官，而使印度負擔其費用，在一九二二至一九二三年間，約費二萬萬金元。而且，有許多次數的戰爭，從一八三八年的第一次阿富汗戰爭起，至一八八五年的蘇丹戰爭止，包括在埃及、阿比西尼亞、波斯及中國的各次戰爭在內，其費用據說均由不列顛當局歸入印度的預算。這種話是否可信，茲姑不

論，惟自一九一九年的印度政府組織條例頒布以後，關於關稅等等的事宜均交由印度的一個立法機關掌管，在印度軍隊中印度人也有充任長官的資格。不列顛官吏逐漸由印度人替代，及印度的工業化，將使印度稱爲「苛斂」的銀幣輸出的機會減少。

(九) 傷風敗俗

最後，侵略政策，有時使土人墮落。在前一章中，吾們已見熱帶地域內販賣酒類及麻醉藥品的如何流行。在非洲有成千成萬的兒童，被人抵質以求取得燒酒；有些政府要求罰金以酒類繳納，以致助長了這種不幸的事件。在西非洲的各殖民地，其稅收的半數，有一時曾取之於營業稅，而這種營業稅大都是對烈酒徵收的。在遠東，有許多殖民地竟對服用鴉片及賭博的行爲加以鼓勵。

強迫或輸入勞動；土人土地的全部或一部沒收；虐待、歧視、及傷風敗俗；這些是剝削的方法。剝削政策，是時時發生的反抗白種人運動的原因。在德屬西南非洲，德意志人會不得不派遣二十九隊遠征軍，以鎮壓土人的反抗。馬塔貝勒境內的各次戰爭，葡萄牙屬地內的各次叛亂，以及在其他殖民地內時時發生的紛擾，均表示剝削政策的繼續，足使世界永遠不靖。卽就物質方面而論，這政策也是眼光淺近的。牠不僅不能產生勞動的供給，而且在非洲釀成人口減少及勞動缺乏的結果。

如果帝國主義就是這種剝削，那末帝國主義的確確是一個壞東西。從前人民可以加以容忍，一部分實由

於他們的不知不覺。即在最近的以前，各國議會對於殖民地的事務，還不甚注意。而且，在殖民地濫用權力的政府，同時在國內對於本國人往往也濫用權力。這種濫用權力的弊端，一部分隨着民主政治的興起而消滅。但在許多國家中，有色種人仍不視爲人類，應與白種人享受同樣的權利；在有些國家則民主政治仍限於本國境內，而未能推行於其屬地。其實，政府的干涉，在取締本國內的濫用權力，既屬必要，則在熱帶地域內當然雙倍的必要；蓋白種人，在本國尚有溫和的氣候及社會的習俗，拘束他們，到了熱帶地域之後，他們就失去了這種拘束了。惟本章所述的剝削政策現正漸漸失其勢力，而爲下章擬述的監護政策所替代，這是爲土人，爲世界和平，及爲西方文明的榮譽，所可慶幸的。

第十五章 監護主義

- (一) 未成年的民族
- (二) 監護主義之實施於土地
- (三) 西非洲的土人農田
- (四) 關於苦力的條約
- (五) 巴塞爾貿易公司
- (六) 土人的教育
- (七) 柏林決議書
- (八) 委托管理
- (九) 委托管理地的法律地位
- (十) 土人的保障
- (十一) 委托管理委員會
- (十二) 魯安達疆界事件
- (十三) 達得瓦次事件
- (十四) 委托管理原則的推行

在最近許多年以來，殖民強國已承認，至少在理論上已承認：對於在牠們支配之下的落後民族，牠們負有一種義務，在許多方面，類似於監護人對於被監護人所負的義務。牠們已承認：如果世界上的先進強國，確有權利去開發落後地域內的富源，牠們也應該給付相當的代價；牠們應該擔負義務去增進土人的精神上及物質上的利益。

(一) 未成年的民族

近年來，有一種學說，顯然在滋長着，以爲：住在熱帶及近熱帶地域內的民族，在發達的進程中，現尙達於「未成年」的階段。這階段，白種人在幾千年以前已經達到了；如果對於這些有色種人，予以適當的鼓勵及援助，則將來當有一日，牠們能在國際社會中達到成年的階段。「一切錯誤見解中最不幸最不公平的一種，是以爲非洲人是沒有發展到能夠自立的希望的。將非洲人與世界上其他人民相比，以證明其較劣抑相等，這種企圖，在決定如何可使他們發展的政策方面，是無甚價值的。生物學上的研究，以及其他的研究，縱能指出非洲境內與境外的各民族間的差別，但研究的結果，決不能用爲剝奪某一民族享受教育機會或其他機會的理由的。非洲境內的各民族，在人類社會進展的各階段中，今日所已達到的階段，不論這階段是食人階段，是野蠻階段，是草昧階段，或是文明階段，總是一種自然的狀態，爲一切文明種族所曾經差不多完全經過的一種狀態。對於現今仍在野蠻及草昧階段的那些民族的部落風俗及其能力，如果加以適當的研究，可使吾們漸漸明瞭，非洲各民族的現狀，是正常

的是可與其他各民族處於同樣階段時的狀態相比擬的。他們的民間的傳說，他們手工的技藝，他們固有的音樂，他們政治的組織，他們語言的能力，一切都是有力的證據，足以證明他們確有能力去適應文明，而參與於非洲大陸的發展。換句話說，住在熱帶地域內者縱為落後民族，却不一定是劣等民族。吾們以為縱使有人主張相反的學說，而謂非洲的黑人處於永遠停滯發達的一個階段，但歐洲強國對於他們的責任即使性質不同而其為重大則一。

早在一八二一那年，美國已有一個特派委員向軍事部報告，謂美國應把自己看作印第安人的監護人，並謂美國之治理他們，「性質上應如行使親權——絕對的、仁慈的、並溫柔的。」一八三七年，不列顛議會委員會關於原始部落的報告，表明大不列顛對於這些民族應負「責任」及「義務」，因為「吾們具有賦予他們以最重要的利益的力量」，並因為「對於吾們也許要加於他們的侵掠，不論這種侵掠是如何的不當，如何的危害，他們總是無力抵抗的。」一在一八七九那年，張伯倫曾謂，「吾們對於這些地域的統治，如果吾們能證明牠增加境內人民的幸福及繁榮，這統治纔算合理。」在另一地方，他又謂他們的統治，實是不列顛人的「受托行爲。」一八九八年戰爭的結果，使美國取得斐律賓的時候，美國曾允增進「斐律賓人的安寧繁榮及幸福，並使他們的地位升高進展，而與世界上各文明民族為伍。」

一九二三年，不列顛殖民部宣稱：「墾野原是一塊非洲地域，不列顛政府認為必須確切表示其所考慮的意見，即非洲土人的利益應為最重要的利益，遇有這些利益與移殖該地的種族的利益相抵觸時，前者應佔優勢。」

：不列顛政府，在治理墾野時，認定自己是爲非洲土人的利益，而行使一種委托的職務，牠不能把這職務的全部或一部，推諉於他人，這職務的目的，可以說是土人種族的保護及進展……無可懷疑的，大不列顛的使命，是在繼續爲訓練及教育非洲人而工作，使他們能在知識方面道德方面及經濟方面，達到較高的地位，——較高於不列顛當初負起治理該地的責任時，他們所已達到的地位……一

(二) 監護主義之實施於土地

依照前章所述，可見這種監護的義務，在許多殖民地內，並未履行，至少在事實上並未履行。但在其他殖民地內，却也有認真的企圖，使這學說成爲事實的。剝削的舊觀念與監護的新觀念，其間最根本的區別，大概是在勞動及土地方面的政策。非洲土人，是否懶惰得無可救治，是否須受強迫纔肯工作？關於這個問題，意見並不一致。從前因爲將來的命運如何，無從預知，遂使他們失去了勞動的誘因。有許多有權威的學者，均以爲，如予他們以適當的誘因，則他們當能爲自己工作，有時且能爲白種人工作。在適當的教育影響之下，他們當能瞭解較高生活標準的利益及財產的價值。在這種動機鼓勵之下，他們的勞動當能產生良好的效果，遠非強迫的勞動所能比擬。

在聰明地實施監護政策的時候，對於部落關於土地的習俗，是不會由於誤解土地私有的價值，或使白種人居留民所得耕作地，而毫不顧憐地加以破壞的。土人適應了西方工業主義的潮流之後，他們大概終必會採取私有財產的制度的。但如果切實施行監護政策，則殖民強國不能硬做以造成這種制度的轉變。從部落財產制到私

有財產制，這一個轉變，應該是逐漸演進的，須像法蘭西在摩洛哥所採的辦法那樣。對於私人的產權，應予以保障。即使產權得以自由讓與，但若干土地必須永遠保留，供整個社會的需用。在已有白種人居留的殖民地，應特別注意，以相當的土地留給土人，立定界限並予以保護，白種人不得加以侵害。

在許多殖民地內，土人非經政府當局同意，不准把他們的土地讓與於非土人。因此，白種人無從以一串小珠或一箱燒酒的代價，而誘使酋長一出賣他們的土地。在荷屬東印度內，凡非土人概不准享有土地所有權。在英屬南非洲，有一省叫做納塔耳的，設有一個機關，稱為納塔耳土人信託公司，其任務是監督及保護土人的產權。在英屬西非洲，一公認的一般原則，是殖民地內的一切土地，屬於土人社會。

如為地理上的狀況及收獲的性質所許，為監護主義所感動的殖民政府，對於土人的取得農田，往往加以鼓勵，並使他們在「開發」制度或小規模農田制度之下，收獲他們自己的農產。在這制度之下的白種人，不復是奴隸工作的驅策者，強制土人在鞭撻的威脅之下，工作於大規模的耕作地上，反之，他們成爲居間人，而土人則成爲農夫。白種人也許仍以款項借給土人，但他們的主要利潤，係得自販賣土人產物於西方國家，及販賣西方貨物於土人。鼓勵土人爲自己而工作，及藉教育以提高他們的生活標準，足以促進土人對於歐洲貨物的需要，並予土人勤業以一個誘因；這在剝削制度之下是不可能的。在監護制度之下，政府官吏以農業生產的最好方法，教導土人。這種制度免去了薪額高而人數多的歐洲指揮人，牠以一種真正的爲自己工作的誘因，深植於土人的心目中；因

此，牠能使白種人與黑種人間，爲剝削制度所惹起的仇恨，歸於消滅。

(三) 西非洲的土人農田

這種制度，早已經過了博愛學說的時期，此可於英屬西印度及英屬非洲二地域內的實驗見之。在西印度，有一個大糖業公司，廢除大規模農場的方法，而採取小規模農田的制度；這些農田，爲黑人所有並由黑人耕種。其結果是糖的生產，增加百分之三百。一個更好的事例，見之於英屬西非洲。該地是不列顛在非洲所有的屬地中最重要的一個屬地。那裏有幾種輸出工業，非常發達，特別是棕櫚油工業及可可粉工業。棕櫚油這一個物品，在工業上是有許多用途的。生產此項物品，每年須採伐二千五百萬株棕樹。這工業令人注意的一點，是牠不在歐洲人手中而在土人的手中，土人是爲自己而工作的。在歐戰未發生以前的七年中，南奈機立亞的土所生產及交給白種人利用的棕櫚油及棕櫚核，值一萬二千萬金元。可可粉工業也在土人手中，其成績一樣鉅大。在一八九一那年，黃金海岸出產的可可粉，祇有八十磅，值二十金元。在一九一九那年，出產額增至十七萬六千二百五十一磅，值四萬一千三百三十九萬二千五百金元。這個面積極小的殖民地，人口祇有二百萬，其生產的可可粉，却約佔全世界可可粉的半數。英屬西非洲自採行這種制度之後，可可粉的出產額，在七年中增加七倍。在相鄰的喀麥隆境內，德意志人曾採行相反的大規模耕作地的政策。那時該地雖應用較爲進步的工業設備，但在同一期間其出產額增加的速度，尙不及英屬西非洲的一半。在英屬東非洲，土人也未受白種人的援助而自己栽種棉花。有許多法屬殖民地，現

在似乎也在獎勵這種開發制度。這種制度如能普遍採行，世界所需的原料，是可有適當的供給的，而土人也可取得其自願勞動的正當的報酬。同時，土人當可養成進取及獨立的性格——爲他們自立所必要的性格。

但小規模農田制度，不一定是什麼地方都可以實施的。其易於適應者，爲可可粉等不費多大勞力也能生長的農產。但即在奈機立亞也發生困難，足見小規模農田制度，在最近的將來，不見得能普遍實施於全非洲。

在熱帶區域內，有些地方其富源的開發，是必須白種人主持的。在這種地方經驗告訴我們：土人勞動的供給，無須訴諸武力纔能得到，却祇須支付以相當的工資及保證以適當的工作狀況。一九二六年，比屬剛果甚至規定，強壯的土人遠離家庭爲歐洲雇主工作者，在同一時間內，不得超過全數的百分之五。原始民族保護協會，在一九一七年一月二十二日提交不列顛外務部的建白書內，建議：土人如違背勞動契約時，祇可加以民事上的制裁，却不可處以刑事上的懲罰；關於雇傭期間，在鑛工契約須定六個月爲最高度，在農工契約須定三年爲最高度。吾們以爲，欲使保護土人勞工的法律切實施行，唯一的保證是勞動檢查員的委派。

(四) 關於苦力的條約

在必須採取輸入勞動的辦法時，尤宜慎重考慮及確切保護勞工的利益。勞動問題在這一方面，本質上是有關國際的，——葡屬莫三鼻供給十萬左右的土人，在英屬南非洲的藍特鑛區內工作；中國及印度也供給成千成萬的勞工，在熱帶區域內工作。現在已有若干國際協約，其目的即在使這制度的流弊，減少至最低限度。在一八

六〇年，其後並在一九〇四年，英格蘭與中國締結條約，規定關於招募華工至英屬保護國及殖民地工作的事宜。依照一九〇四年締結的協定，不列顛人欲招募華工時，駐在北京的不列顛公使，必須通知中國官廳，再由中國政府委派一個檢查委員，會同不列顛的領事代表，擬定合同條款，審慎規定雇用的年期及條件。任何中國人，凡未領得檢查委員及領事代表所簽字的許可證，並未受體格的檢驗者，概不得上船離國。在雇用這些華工的殖民地內，中國政府得商經不列顛政府同意後，委派一個領事官，以便照料這些華工的利益及安寧。華工享有向法院起訴的自由；關於他們回國的事項，亦有所規定。法蘭西及大不列顛二國，在一九〇六年關於新赫布里底所締結的協約中，對於土人勞工的招募，規定各種保障。工作契約的有效期間，最多以三年為限。一九〇六年，葡屬莫三鼻給與脫蘭斯瓦爾締結協約；如在莫三鼻給招募勞工至藍特鑛區工作時，須照該協約辦理。遇有雇主怠於履行該協定所定的義務時，葡萄牙政府得禁止其雇用勞工。招募勞工的許可證，祇能由莫三鼻給官廳發給；最初訂立的勞工契約，其有效期間不得超過一年。一個葡萄牙官吏，稱爲一保佐員，其任務是保護藍特區內土人的利益。類似的條約，曾經西班牙與來比亞在一九一四年簽訂，葡萄牙與南洛締西亞也在一九二五年簽訂類似的條約。

(五) 巴塞爾貿易公司

要開落後國家，多少總需外資。但爲保護土人的利益計，對於這種外資的投放支用及償還等情事，須特別加以監督。關於殖民地投資，實行監護主義的一個頗饒興趣的事例，見之於巴塞爾教會貿易公司。該公司設立於

一八五九年，牠是白種人組織的。牠在黃金海岸並在印度，經營鉅大的商業。紅利限於百分之五，超過此數的盈餘，交給保管委員會，以供在土人中進行宗教事業之用。在若干年間，該公司交給巴塞爾教會的款項，每年約計十萬金元。因為該公司的股東大多是德意志人，故不列顛政府在歐戰期間把牠逐出於非洲海岸。但該公司的工作是極有價值的，不列顛政府有鑒於此，故設立國家信託有限公司以繼之。這有限公司也採取限制分紅的原則，剩餘的利潤交給一個保管人，專為殖民地內土人的利益而支用之。

在監護主義之下，殖民強國負有一種嚴重的義務，他們須要撲滅熱帶區域內的各種疾病，改進殖民地內的公共衛生，及剷除那些毒害土人的吸食鴉片及飲酒的惡習。其中最重要者，為教育的促進。就物質方面而論，教育能增高土人的生活標準，能提高土人的生育率，能自然而然地剷除不合禮不人道的行為。生活標準增高時，土人的需要，當能隨着其生產力的增加而增加，因此也就增加了他們對於歐美貨物的需求。政治的發展，應該以教育的進步為其基礎。土人非有基本的教育，即不能有自治的希望。一種適當的教育，能造成種族間的諒解，及奠立真正的種族平等的基礎。

(六) 土人的教育

依上所述，可見教育的重要，但不幸為殖民強國的政府所漠視。今日印度及埃及的人民，有百分之九十不能誦讀或書寫任何文字。在非洲西岸的美屬殖民地，可算得世界上所有殖民地中治理得最好的地方，但即在這些

地方，教育經費也祇佔總支出的百分之一至百分之四。在黃金海岸，已達入學年齡的兒童中，祇有十分之一入學。即在南非洲聯合國，也祇有百分之二十的兒童受教育，而教育經費中，祇百分之十，用於土人身上。——雖然土人

人數佔總人口的百分之八十。美國在這方面，大概比任何其他一個殖民強國為進步。斐律賓人口中，在校求學者，約佔百分之十，在相鄰的荷屬東印度則在校求學者祇佔總人口的百分之一·五。在波爾多黎各，在校小學生的

人數，在一九〇〇年為一萬八千人，到了一九二四年已增至二十四萬人。教育經費，在波爾多黎各的預算中約佔百分之四十，在斐律賓預算中約佔百分之三十。惟須牢記者，即這些經費，非美國擔負而是當地居民擔負的。又有這些努力，波爾多黎各的人民中，約百分之四十仍未受教育。

當政府設立學校時，牠們往往採取不適當的教育制度，未能使受教育的土人有益於社會，未能使他們養成人格及紀律的思想。這種制度，造成了他們與其餘人間的鴻溝，使他們厭棄勞動，使他們反抗一切權力。一種「文學的」教育，使非洲人及印度人等，不適於為他們的同族人服務。吾們以為在這些人民中，教育的宗旨應在職業及人格的發展。正如某著名著作家所說：「在草昧部落中，必須創立道德的標準，——在很少草昧部落中，這種標準是重要而有勢的力量。譬如，非洲的兒童，在他家鄉中，看見放浪的行為，自制力的缺乏，並不招受斥責，節儉，負責，及進取等概念為其鄰人所茫然莫解，一如他們土語中無相當代替名詞的外國語；正誼，公道，信實，及互助等，對於其鄰人的行動，沒有指導的勢力，——如果是這樣，那末，這些概念便非創立起來不可……如果承認教育的力量，

必能產生新的及進步的觀念，有傾覆舊秩序的傾向，那末健全制度的使命，必須在引導這些傾向，務使政治團體改善而不使政治團體分裂……

列強政府，常常托辭於教育工作已有教會進行，以辯解其怠忽。的確，在這些地域內，除了純粹屬於宗教及人道方面的活動以外，教育工作有百分之八十，也是由教會進行的。因為教會的地位是獨立的，所以牠們除了注重純粹屬於智識方面的訓導外，並能注重道德方面的訓導。在近代冒險故事中，沒有一件能像李溫士敦及克刺普夫等人在非洲所做的偉大事業，那樣令人感動。這種人以及馬開、格梭斐爾、拉維質里等所做的事業，是效忠天職的最優美的表率，他們往往為效忠天職而犧牲生命。正如劉卡司所說：「非洲土人在物質及精神方面的改進，係出於各教會團體之力。」殖民地行政的流弊，有許多曾被教會揭發，以促起外界的注意，例如剛果及墾野二地內的強迫勞動，及魯安達境內各部落的拆散等等。這些私人團體的人道及宗教方面的活動，是值得十分的讚譽的，惟將來政府至少須起而負擔教育方面的責任，因為這種責任，由私人團體單獨負擔，實屬太重。

(七) 柏林決議書

不論那一種帝國主義，要在道德上說得過去，必須切實施行監護主義。在少數殖民地中，例如英屬西非洲、法屬摩洛哥及斐律賓等地，在實施監護主義方面，已有了一個健全的端緒。但殖民強國單獨實施監護主義，必有種種窒礙，猶如少數民族的保護、勞動立法、烈酒及麻醉藥品的取締等等事宜，由一國單獨進行的難以收效。所以，

監護主義由國際合作，纔能收最大的效果。

這一點，在一八八五那年，已爲列強所認識；按是年列強在柏林舉行會議時，簽訂了一件決議書，規定在非洲擁有殖民地的政府願負責一防衛土人部落的生存，及注意於土人精神上物質上福利狀況的改進——此項諾言，後在一九一九年九月簽訂於聖宅芒的柏林修正決議書內，重新申述。這樣的一個原則，載入國際條約，是一件重要的事情，因爲牠把通常認爲「國家內部的」問題，變成一種國際的義務，如有違背之者，各國有提出抗議之權。惟此項一八八五年簽訂的條約，後爲比王利歐破爾得及法蘭西人所破壞；緣利歐破爾得在比屬剛果所採行的強迫勞動的制度，及土地政策，及法蘭西人在法屬剛果所採行的特許公司的政策，都是與該條約相抵觸的。其時，大不列顛曾請求把這些問題提付仲裁，但比利時政府拒絕接受——其一部份理由，是這種提付仲裁的義務，並未經其他締約國承受。因爲沒有公正的機關，對於這些條文，有實施及解釋之權，故柏林決議書簡直是具文而已。

(八) 委托管理

在巴黎和會席上，來了一個實施監護主義的新機會。約六百五十萬個阿刺伯人，脫離了土耳其的統治，約一千一百萬個非洲及太平洋島嶼上的土人，脫離了德意志的統治。協約諸國企圖把這些人民兼併。但爭論的結果，這種企圖完全失敗，於是成立了所謂委托管理的制度。

德意志把牠的殖民地，移轉於五大協約國。協約國對於洛桑條約所定疆界以外的領土，所爲的處置，亦經土耳其承認。惟治理這些領土，必須履行一定的義務，如國聯盟約所載「此次戰爭的結果，有些殖民地及領土，脫離了牠們以前所隸屬的國家，而其地的居民，尙未能在近世掙扎的狀況之下自立。對於此等地方，應實施一種主義，即以這些人民的福利及發展，成爲文明的神聖任務。履行此項任務的保證，應載入本盟約。」

爲使此項主義見效起見，這些人民的監護權，應委諸「先進國家，其資力，經驗，或地理上的位置，足以担负此項責任，」且又願担负此項責任者；但「此項監護權，應由牠們以受托管理國的資格，代國聯行使之。」委托管理地經設定者，計十四處，分爲三類。

甲類委托管理地——在近東

一、敘利亞及黎巴嫩.....委托法蘭西管理

二、巴力斯坦及特蘭斯約但尼亞.....委托大不列顛管理

三、美索不達米（伊拉克）.....委托大不列顛管理

這些地方，「其發展的程度，已達到了暫時可認爲獨立國的級階，惟仍須由受托管理國，予以行政上的指導及扶助，至其能完全自立時爲止。」

乙類委托管理地——在非洲

四、多哥..... 委托法蘭西管理

五、多哥..... 委托大不列顛管理

六、喀麥隆..... 委托法蘭西管理

七、喀麥隆..... 委托大不列顛管理

八、坦干伊喀..... 委托大不列顛管理

九、魯安達烏綸第..... 委托比利時管理

這些地方比較落後。一受託管理國，應負各該地行政之責，一惟須實行某種保障。

丙類委托管理地——在太平洋及非洲

十、西南非洲..... 委托南非洲聯合國管理

十一、薩摩亞..... 委托新西蘭管理

十二、那烏魯島..... 委托不列顛帝國管理

十三、赤道以南德屬各島..... 委托澳大利亞管理

十四、赤道以北德屬各島..... 委托日本管理

這些地方，一或因居民稀少，或因幅員狹小，或因距離文明中心遼遠，或因地理上接近受託管理國的領土，及

因其他情形，最宜受治於受託管理國的法律之下，作為其領土的主要部份，「惟受託管理國亦須遵行某種保障。」這些受託管理地，分歸各強國管理，是在最高會議的二次會議中議定的。第一次會議，在一九一九年五月七日舉行於巴黎，議定了乙丙兩類受託管理地及其受託管理國。第二次會議，在一九二〇年舉行於聖勒摩，議定了甲類受託管理地及其受託管理國。受託管理地的面積，總計一百二十四萬四千方里，人口總計一千七百八十一萬五千人，貿易額總計一萬六千六百萬金元。乙類受託管理地的人口，為一千零六十萬人，丙類受託管理地的人口，則祇有七十四萬六千人；但丙類受託管理地的貿易額，較諸乙類受託管理地的貿易額，每年約多四百萬金元。就貿易方面而論，最重要的受託管理地，是伊拉克，該地貿易額，每年約計九千五百萬金元。人口最多的受託管理地，是坦干伊喀及魯安達烏綸第，各有三百五十萬人，歸法蘭西管理的敘利亞，也有人口三百萬人。

(九) 受託管理地的法律地位

關於受託管理地在法律上的地位，現尚無一致的見解，計有四種不同的理論。有些人以為受託管理國，各自併吞其所管理的領地。有些人以為受託管理地是五個主要協約國所共有的。在送交國聯行政會的一件報告書中，則謂受託管理的權源，「應該是雙重的，其一為主要列強所賦予，另一為國聯所賦予。」更有一般人，極力主張，以為國聯對於這些領地，享有完全的支配權。

葡屬安哥拉與南非洲聯合國所訂的一件關於疆界的協約，把這問題提到國聯之前，該協約申述，南非洲

合國「除須遵守委托管理狀內所定的條件外，對於西南非洲的領土享有主權。」關於主權這名詞是否用得正確這一點，委托管理委員會表示懷疑；一九二七年九月中，行政會的一個起草委員，也以爲委托管理國與委托管理地的法律關係，一在國際法上顯然是一種嶄新的關係，故仍舊引用老名詞，有時恐與新情狀不符。

這種法律問題，是有極重要的關係的。委托管理地在戰時的地位如何？當委托管理國怠於履行其義務時，或自動辭職時，或被國聯開除其盟員國資格時，國聯有沒有權力把委托管理地，從一國移轉於另一國？又當委托管理地證明牠們有自治的能力時，國聯有沒有權力去承認牠們獨立？——凡此種種，均視這種法律問題如何解決而定。

受托管理國得在行政方面將委托管理地與其相鄰的殖民地聯合起來，惟須遵守委托管理狀內所定的保障。

不列顛，根據此項權力，將其受托管理的多哥及喀麥隆二地，作爲相鄰的領地的一部份而治理之；比利時也將其受托管理的魯安達烏綸，定爲比屬剛果的第五省，但委托管理委員會不因而喪失其對於委托管理地的權力，且因而間接伸張其權力於整個行政區域。

委托管理地的法律地位，因其法律上性質複雜，故在這裏未能詳論，但可提及者，即依照國聯行政會及受托管理國所已採取的見解看來，委托管理地事實上並不視爲兼併的領土。在烏綸第疆界事件中，似已確定一種原

則，即一塊委托管理地一經行政會認可後，其領土的任何一部份，非經行政會同意，不得割讓。委托管理地內的土地，是代土人保管的呢，抑可認為受托管理國的財產？委托管理委員會把這問題審慎研究之後，即通過一決議案，意謂受托管理國，並不享有一委托管理地內任何部份的任何權利，牠們所享有者，祇是基於受托治理該地而生的權利。一當地關於土地租賃的法律，凡足以發生與此論斷相反的結果者，概須修訂。各委托管理地，在財政上都是自主的；如果預算有餘款，這餘款須保管起來，供當地事業之用。此外，行政會在一九二三年四月中，裁定乙丙兩類委托管理地內土人的國籍，與受托管理國的國籍，不相混同。凡此種種事實，均表示委托管理的制度，絕不是變相併吞的制度。

(十) 土人的保障

委托管理制度，有二特點，其一是各受托管理國，對於土人對於外界所負的義務，另一是為監督這些義務的履行起見而設立的國際行政的制度。乙丙兩類委托管理地的受托管理國，均保障：(一) 思想及信仰的自由，非為公序及道德的維持，不得加以限制；(二) 販賣奴隸、軍器、及烈酒、等惡劣行為的禁止；(三) 設立保壘或軍事根據地的制止，凡非為警察一及防衛領土一的目的而以軍事訓練施諸土人的行為，亦加以制止。制止受托管理國利用委托管理地以為軍隊取給地的企圖，在委托管理狀的條文中，有更嚴厲的規定，按這些委托管理狀，把軍隊的運用，限於「當地」領土的防衛。惟關於法蘭西的受托管理地，法蘭西曾在巴黎和會及國聯內，對於這種限制堅決

地加以反對。在多哥及喀麥隆二地的委托管理狀內，法蘭西提出保留條件，堅持訓練土人的權利，以便「在委托管理地之外抵抗侵略或防衛領土」，在這規定之下，牠可以從委托管理地，運送黑人軍隊，至來因河沿岸作戰。不過法蘭西在委托管理地內，迄未援用此項保留條件，以徵募土人當兵。其實這種權利，如果行使，也顯然祇能在戰時行使。

除了國聯盟約所定的義務以外，各委托管理狀內另定四種義務。各受託管理國，不僅允把奴隸的販賣禁止，而且允把委托管理地內的奴隸終於解放。為防止契約勞動的流弊起見，國聯堅主受託管理國保護土人，務使他們訂立勞動契約時不受欺騙。委托管理狀禁止一切強迫勞動，惟舉辦重要的公共工事時不在此限。此外，委托管理狀並規定，任何土地，非經政府認可，不得從土人轉讓於非土人。

這些義務，範圍已屬廣大，但受託管理國對於監護主義的實施，能在這些義務外，更有所作為。不列顛人在坦干伊喀把執行巫術，定為可罰的行為，並在該地設立拍賣市場，以剷除貪婪的居間人。委托管理地內的教育是免費的，至少在那烏魯島這一處委托管理地內，教育是強迫的。在敘利亞，法蘭西人把學校數目增多，在一九一九年至一九二一年五月之間，學校數目已從十四所增至一千六百零九所。日本在其受託管理的地域內，設立宿舍，供某種土人兒童的使用，並以補助金給予於各該地的基督教會。

受託管理國所負的義務，固屬重要，但委託管理制度的特點，是在各受託管理國須對一公正的國際機關負責這一點。柏林決議書，因無這種負責的辦法，故終歸失敗。一九一九年修正的柏林決議書，為彌補此項缺憾起見，曾有強制仲裁的規定，凡關於條約的實施而發生的爭議，均須提付仲裁。但所謂改進「落後人民福利」的義務，差不多與國內法中「公平代價」及「相當報酬」等名詞作何解釋的問題一樣，是不能在司法機關內得到適當的裁判的。這些問題使美國創立一種新式的行政裁判所，例如州際商事委員會及州立公用事業委員會等。同樣，國聯設立了一種新式的半行政的裁判所，不以法律家組織，而以殖民專家組織，——稱為委託管理委員會。

在創立委託管理制度的時候，國聯行政會一方面「確認」並「規定」受託管理國的義務，一方面更「確認」並「規定」受託管理國的權限。牠不僅監督這些受託管理國所切實負擔的義務的實踐，並且監督委託管理地內的全部行政狀況。國聯盟約，規定一個常設的委員會，以供行政會諮詢。該委員會應審查各受託管理國所必須編送的按年報告，以委員十人組織之，其中五人，必須由沒有委託管理地的國家的人民充任，又委員在受任時須非政府的代表。國際勞動局也有代表一人，關於勞動的事項，以顧問的資格，提供意見。

該委員會每年在日內瓦舉行會議，其會議日期，現在六月的下旬。委託管理制度的運用情形，由國聯秘書廳的委託管理組，通知該委員會的委員。特別會議亦得召集。各受託管理國必須以按年報告編送國聯，由該委員會慎重審查。受託管理國的代表，在該委員會開會時列席，以便充份解釋這些報告。在一九二四那年，代表南非洲聯

合國者，爲西南非洲的行政長官，代表法蘭西者曾充任敘利亞高等委員的祕書長。該委員會在審查這些報告時，常須解釋受託管理國所負的義務。牠曾發表意見，以爲宗教勢力範圍的劃定，如爲制止教會衝突所必要，則不爲違背委託管理狀內所保障的信教自由。反之，牠以爲委託管理地內的土人自願在附近的軍隊中當兵實違背受託管理國所負軍事方面的義務。由此可見真能解釋並實行義務的制度，畢竟是建立起來了。

委託管理委員會的監督職務之一，是考察委託管理地內行政的全部精神。該委員會有一女委員，曾向國聯第三屆大會宣稱，「吾們覺得小心翼翼是吾們的職責；吾們必須保護那些男人及女人的利益——他們沒有防衛自己的能力，他們對於吾們的方法所具有的知識很少，縱使吾們的方法確以他們的利益爲前題，但他們對於這些方法仍常常不能了解。吾們必須勉力以他們的眼光爲眼光，以他們的心思爲心思，然而他們的眼光他們的心思，有時仍是多疑的。吾們必須考察各行政機關所發的各種命令及法規，注意其中有沒有足以發生弊竇的缺點。吾們必須注意法規中所定良好的有益的辦法，其施行亦能適當而公正，因爲法律的施行確較法律本身更爲重要。」

委託管理委員會，得自動考察委託管理地內行政的全部狀況。關於土地租賃，公共衛生，教育，及勞動等事項，牠會根據此項權力，作精密的調查。雇用中國工人在薩摩亞工作，雖不爲委託管理狀所禁止，但因此事足以發生危險，故該委員會特爲提出以喚起注意。在另一方面，土人也得把行政上的弊竇，陳訴於該委員會。這種陳訴必須

交由受託管理國政府轉送國聯祕書廳。受託管理國政府，須就這些陳訴附加意見。對於這種轉交的程序，有人加以指摘，意謂有些政府不免把陳訴擱置，但行政會及大會均信這種程序爲必要，蓋藉以防止不負責任的攪亂者。濫行陳訴。惟委託管理地居民以外的人，如反對奴隸制度的協會等，得直接向委託管理委員會主席陳訴。這種陳訴有無考慮的價值，應由主席決定，如有考慮的價值，應即送請關係國政府提出意見。凡依正當手續遞送國聯的陳訴，概由委託管理委員會在開會時加以審查，牠決定何種陳訴應分發於國聯行政會及各盟員國。

在委託管理委員會開會討論這些陳訴時，受託管理國政府得派代表列席，但截至今日爲止，陳訴人尙無列席的權利。一九二六年九月中，該委員會曾請求國聯行政會（一）發表意見，遇有特殊案件時，可否由該委員會准許陳訴人列席旁聽，（二）要求受託管理國，將來關於行政狀況，向該委員會遞送更詳細的報告。受託管理國反對這些提議，而行政會的裁決也不以這些提議爲然。

（十二）魯安達疆界事件

在發表委託管理地內的行政狀況時，委託管理委員會把各種弊竇及違背受託管理國所負義務的行爲，提出以促人注意。雖然該委員會祇是一個諮詢機關，而討論委託管理事宜的行政會及大會，也不是太上國，然而這些機關能形成一種强有力的道德力量。魯安達烏綸第疆界事件，實爲有力的例證。一九二一年十二月中，比利時與大不列顛二國，在前屬德意志的東非洲現由牠們受託管理的地域之間，劃立界線，俾使不列顛人享有用地權，

以通過從好望角至開羅的鐵道。但劃界的結果，使魯安達這個土人王國的部落，分裂爲二，釀成極大的困苦。教會把這劃界的事件，在一九二二年委托管理委員會開會時，提出以促該委員會的注意，並請求把疆界重行劃立。該委員會對這事件加以研究之後，即將此項問題，送請國聯行政會處置，而國聯行政會亦即將這些事實，交給比利時及不列顛二國辦理。經二國政府協商之後，行政會即核准此項疆界的重行劃立。這種行動，並不是外交上斷斷交量的結果，也不是野心的機詐手段的結果，却完全出於增進土人利益的好意。大不列顛犧牲其敷設從好望角至開羅的鐵道的用地權，實出於愛護監護主義。

(十三) 逢得瓦次事件

一件更困難的問題，發生於一九二二年逢得瓦次的叛亂中。該地在西南非洲，係由不列顛的自治殖民地南非聯合國受託管理。一九二一年，南非行政官徵收一種苛重的狗稅——蓄第一隻狗者，須納稅五元，蓄五隻狗者須納稅五十元。——這是逢得瓦次部落所無力繳納的。土人中的攪亂者，以這苛稅爲藉口，掀起「叛亂」。南非當局以三百九十人的軍隊，四架機關鎗，及二隻擲彈飛機，把這叛亂鎮壓下去。這些飛機，在第一天投下了十六枚炸彈，炸死的男女兒童在一百人以上。海地所派的代表，在一九二二年九月國聯大會開會時，把這事變提出以促大會的注意。大會一致決議，咨請委托管理委員會調查此事。南非政府亦允從事調查。但當該委員會在一九二三年八月開會着手調查此事時，發覺南非政府未將正式報告編送。該委員會所有的材料，祇是一個地方

調查團所編送的報告，這是包含多數意見及少數意見的一件報告，而多數意見是南非政府所否認的。因此，該委員會沒有可靠的材料，以爲其研究的根據。

委托管理委員會，向赫布斯特及窩爾吞二人，——南非政府的二個代表，——作嚴密的詢問之後，即向行政會提出一件報告，對於南非政府怠於履行其在大會中所爲的諾言，加以嚴厲的責難。大多數委員，均認狗稅及南非洲官廳所採的其他辦法，過分苛酷。報告中並暗示，如採行較爲聰明的政策，即不致發生叛亂。達得瓦次事件是「從前在同一地域內亦會發生過的一種事變。」但一種新的主義，——即監護主義，——已在委托管理制度之下產生。委托管理委員會主席狄奧多利，曾謂「關於委托管理地，國聯盟約，特別是其中第二十二條，已深刻地並根本地改變了殖民地法律及殖民地行政。」這是採取監護主義的結果。「這主義對於各種利益及行政方法，採取與前極不相同的態度。第一重要者，爲土人的利益，其次纔爲白種人的利益。白種人的利益，惟在直接或間接與土人的保護有關係的情形之下，纔能加以考慮。」委托管理委員會大多數委員，雖不能都像這樣發表強有力的見解，但委托管理制度及國聯能推進監護主義，遠非昔日的情形可比，這是毫無疑義的。受托管理國所接受的義務，較諸柏林決議書所定的義務，嚴密得多，明確得多，而且有一種國際機關的制度，使這些義務見諸實行，這是歷史上所得未曾有的。

雖然委托管理委員會，在達得瓦次事件中，並未有若何令人贊嘆的動作，牠未能防止叛亂，也未能使提議的

一切救濟方法立即採行，但牠確能確立了受託管理國對外界的負責。例如在科佛事件中，國聯這個機關，成爲集中世界輿論的中心，使列強未便漠視牠們所負的義務。

(十四) 委托管理原則的推行

委托管理委員會的委員人數大概是可以增多的。大非洲會議曾提議增加一個黑人委員，羅加德——是一位著名的殖民地行政官，現任委托管理委員會委員——亦曾發表意見，以爲美國對於南部的黑人既有經驗，故由美國派遣代表一人，當有價值。受託管理國往往派遣那些實際掌握委托管理地行政事務的官吏，列席於委托管理委員會的會議，這也足以增強這些官吏的責任心。此外，吾們希望委托管理委員會，能在最近的將來，有權派遣其自己的代表，至委托管理地考察。現在該委員會實際上祇能接受政府的報告，尤其是當政府與土人衝突的時候，牠無法獨自考核事實。但委托管理制度的最大進步，當在推行這制度於一切殖民地。關於非洲大半屬地，從前已有柏林決議書規定各種國際義務。國聯盟約第二十三條，也要求各盟員國「對於在其支配之下的領土內的土人居民，予以公平的待遇。」但這些義務迄未發生效力，這是因爲這些義務並未置於類似委托管理委員會的機關的監督之下，以致未有生氣。吾們以爲，趨向世界和平的最大步驟之一，是由十個主要的殖民強國，簽訂條約，保障殖民地的門戶開放，及土人的公平待遇，如委托管理狀所規定的一樣，並須受委托管理委員會的監督。這樣的一種條約，在今日也許尚在實際政治的範圍之外，恐未能實現，尤其是因爲國聯行政會現在的傾向，似在嚴

限該委員會的活動範圍。行政會在一九二三年十二月開會時，對於奴隸問題可否交托該委員會掌理這一問題，因恐擴張該委員會的權限，拒絕加以考慮。但吾們以為，如果政治上的情感，尤其是民族主義的情感，使這種原則未能立即推行，則至少也可以實行鍾斯通在幾年以前所提議的辦法，即設立一個大規模的國際諮詢會議，其任務為建議各種殖民政策，以供列強採行。這種提供意見的職務，交由委托管理委員會掌理，當為促使監護主義真能見效的一個重要步驟。——對落後地域繼續行使帝國主義的支配，要在道德上說得過去，惟有實行這監護主義的政策。此外，國聯及國際勞動局，也能用締結國際協定以保護土人權利的方法，例如一九二六年的取締奴隸制度協定等藉以助成落後地域狀況的改進。

第十六章 民族自決與落後民族

- (一) 帝國主義與武力
- (二) 獨立要求
- (三) 試行同化
- (四) 自主及間接治理
- (五) 殖民地立法機關
- (六) 團體代表制
- (七) 防止傾軋
- (八) 殖民地的和平解放
- (九) 和平解放與美索不達米
- (十) 和平解放與敘利亞
- (十一) 國

際干涉

(一) 帝國主義與武力

世界上的殖民帝國，大多是憑藉武力而建立起來的——在白種人直接支配之下的落後民族，是被迫於槍砲的威力而纔屈服於這種支配的。這是彰明較著的事實。所以，帝國主義，實違背了民主政治的原則。有些帝國主義的國家，有鑒於此，乃裝腔做勢，以表示歐美的實行支配，是取得土人的同意的。剛果獨立協會，在其發給美國的宣言中，申述牠在非洲所有的領土權利，是以各該地域內「合法元首所訂的條約」為根據的。在其他地方，則有許多協約，由探險者或軍官與土人訂立，載明土人是一自願一接受白種人的支配的。

這種承認民族自決原則的方法，在國際公法上縱使合於論理，但站在道德的立場上看來，這不過是一種虛偽的行爲——不過是一種法律的解嘲物，聊慰歐洲外交官署的內疚而已。這種條約，如係與愚昧的非洲酋長訂立者，常為詐欺手段的產物，除一雙靴或幾瓶酒以外，絕無對價可言。其在比較進步的土人王國，如高麗、突尼斯及摩洛哥等，則這種條約是由土人君主在脅迫之下而簽訂的。一方面驚駭於自決原則的公然破壞，一方面却對於僅僅形式上遵奉這原則的矯揉做作，加以認許，這實是一種奇怪的道德觀念，轉不如由列強坦白地承認：對於時常無力或不願遵守若干最小限度國際義務的民族，自決原則是不能遵重的。

帝國主義的國家，以支配力加諸非洲、美洲及亞洲時，會用不必要的流血及欺騙手段，這是不容懷疑的。在最近以前，有許多強國，總想把這種不幸事件的責任，謗諸私人組織的特許公司。這些公司不甚受本國政府的節制，

常常漠視土人的利益，一部份原因是牠們想把政事的管理與通商的利益混合起來——而這種混合往往發生不幸的結果。就狹溢的帝國主義而論，這些公司是有利於本國的，因為在必要的時候，牠們的行動得由本國政府否認，但牠們所得的領土上的權利，却依然在本國國旗之下。

特許公司，現在差不多都已消滅了。不列顛帝國內，現尚有英屬北婆羅洲公司；牠對於該地的統治，曾有一時爲人所攻擊。在鄰近北婆羅洲的薩拉瓦克境內，現有一個屬於布魯克族的英格蘭人，行使最高的統治權，惟須受不列顛帝國的保護。南非洲公司支配南洛諦西亞的權力已於一九二三年廢止，其支配北洛諦西亞的權力，亦已於一九二四年四月中廢止。葡屬莫三鼻給，現仍有幾個特許公司。惟就一般而論，殖民地現在均由政府直接支配。

(二) 獨立要求

在當初確立支配權於這種地域的時候，確會發生極大的弊病，但這些可惡的事件在今日已大多成爲陳跡了。當前待決的實際問題，是今日及將來關於這些地域的管理，應該把自決原則實行到何種程度。

美國上議員和耳，反對美國把斐律賓合併時，曾謂「被治者同意」這一原則，應適用於落後民族，正如適用於白種人一樣。這種話固甚有理，但這種觀念似爲許多熱帶地域所茫然不知。在這些地域內，土人政府是很少建築於民治原則的基礎之上的。土人酋長之所以握有統治權，是因他們強有力。在有些地方，統治者是一個異族的戰勝者；如在北非洲，侵入的阿剌伯人統治了當地的柏柏部落。在有些地方，統治者是本族的暴君，其虐待人民的

情形，爲後來侵入的白種人所夢想不到，如在伯甯，烏干達，達荷美，咀魯蘭，及印度境內的許多土人國。在其他地方，則土人部落間自相殘殺，土人的生命財產，尙無保障，外國人的，那就不用說了。

對於落後地域，如爲自決原則而直截了當地不分皂白地予以自由，那末，一切舊制度舊秩序勢必復現。一般民衆勢必爲土人的統治者所虐待，及爲白人的探險者所壓迫，沒有政府加以節制。當斐律賓的政事，由美國人讓給土人掌理時，政府的效能立即降落。一九二二年，不列顛對於埃及，放棄一部分支配權的結果，政府各機關陷於差不多無政府的混亂狀態，直到今日纔開始走上軌道。

然而爲白種人所統治的落後民族，如果舉行民衆投票，其主張「獨立」的票數是大概會佔極大的優勢的。不論在那一個國家，尤其是在東方的民族，對於這種問題的解決，往往感情用事而不以理智爲方針。居民於決定其主張時，對於殖民強國的統治是好的問題，往往不加以考慮。深堪注意的是要求獨立的運動，無論是在印度或埃及，總是在這些國家的物質狀況最繁榮的時候，最爲強烈，而這種物質狀況實是歐洲統治的結果。落後民族由於其殖民地的身份而教育愈普及境况愈繁榮，則其要求獨立亦愈頻切，這是監護主義的根本矛盾。他們看見了他們的祖宗所從未夢見的自由及權力，於是他們就想取得這種自由及權力。「教育及繁榮，往往增高了這種獨立要求的喧嚷，絕不與他們的自治能力相稱。

歐戰及自決原則爲人推崇的結果，世界上的有色種人，對於取得自由的要求，較前更形堅強。如果自決原則