

齊門著

郭子雄譯

一九二八至  
一九三五年  
國際聯盟與法治

商務印書館發行

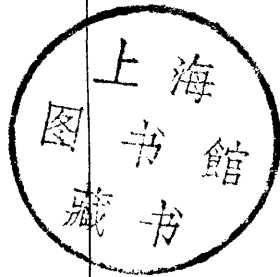
~~455867~~

Sir Alfred Zimmermann  
郭子雄譯著

一九一八至一九三五年  
國際聯盟與法治

仲熙先生教正  
子雄

商務印書館發行



上海圖書館藏書



A541 212 0008 2366B

## AUTHOR'S PREFACE TO CHINESE EDITION

It is with very particular pleasure that I accede to the request of my friend and former pupil Mr. Tzehsiung Kuo to write a few words of preface to the translation which he has so laboriously undertaken of my book on the League of Nations. I am gratified to him for performing this labour of love which recalls to me days of suspense and disillusionment which we passed together in Geneva and Oxford in 1931 and 1932.

Writing in July 1936, I should explain to Chinese readers that the book was written between the months of April and October of last year. It was concluded under the impression of Sir Samuel Hoare's speech in the Assembly of September 1935 and of the voting of the partial economic sanctions in the first part of October. It therefore requires to be brought up to date so as to include the later phases of the Italo-Abysinian conflict and the capitulation of the League in July 1936. But a careful reader will be able to detect, in the book as it stands, the underlying reasons for the League's humiliating failure and perhaps also signs of the apprehension existing in the author's mind even at the moment when fortune seemed to favour the League.

Some may be inclined to ask why Chinese readers and, in particular, Chinese students, whose gaze is naturally directed towards the future, should concern themselves with the League of Nations. There is a simple answer to such questionings. No one who is interested in the movement of international politics (and what patriotic Chinese can fail to be so?) can afford to neglect an acquaintance with the League. For the League, whatever we may think of it, is one and probably the most influential of the world's international political

## AUTHOR'S PREFACE TO CHINESE EDITION

centers. What is done there may be good or bad, honourable or dishonourable, defensible or indefensible, but it is certainly important—not only for the peoples of Europe but also for the whole world. And the methods which are being worked out at Geneva, whether for political or for less controversial questions, such as health and transport, are of almost equal interest to Chinese students of international affairs. Thus, even at this moment of apparent decline, the League remains, on the one hand, a working model of a new international method and, on the other, a barometer recording the state of the world's political weather.

These were not the functions for which President Wilson desired the League. His League has indeed disappeared and belongs to history. But wise men (and China is full of wise men) will not despise an institution because, under the impact of experience, it has adapted itself to other functions than those for which it was established. They will rather seek to understand the causes and conditions which have brought about this change of function and even enquire into the possibilities of still further changes.

The League was once compared by Sir Austen Chamberlain to a young oak tree which would one day grow up and shelter mankind under its branches. Experience has showed that it is not an oak but a reed, bowing before every wind that passes. But a reed, though not an instrument of power, has its uses. Has not man himself been detailed as a thinking reed? Alas, the League cannot think and sad indeed would be many of its thoughts if it were endowed with consciousness. But the contemplation of the League may stir thought in others and such thought may lead to wise and fruitful action. That these pages may contribute in modest measure to such a result is the wish and hope of the author.

ALFRED ZIMMERN

Geneva, July 19, 1936.



## 原著者爲中譯本序言

我非常愉快，承諾我的朋友與往時弟子郭子雄先生的要求，爲彼所辛苦從事之翻譯，我的論述國際聯盟的書，寫幾個字作序言。我很滿意他做了這種學問工作，使我回想到一九三一年與一九三二年我們在日內瓦與牛津一起經歷過的猶豫與幻滅的時日。

執筆於一九三六年七月，我應對中國讀者說明，本書之作，時在去年四月至十月。心目中懷抱着賀爾爵士 (Sir Samuel Hoare) 在一九三五年九月國聯大會中的演說辭與十月初間部分經濟制裁的通過，本書告了完成。因此本書需要補充，使其包括意阿衝突之後期狀態以及一九三六年七月國聯之降服。但是一個留心的讀者，可自本書現有之形式中，發現國聯含羞失敗之根本理由，或許也發現作者心中所有之憂慮徵象，甚至在國聯順利進行的時期內。

有的人可以問爲什麼中國讀者，尤其是中國學生，他們的目光自然指向將來，應與國際聯盟發生關係。對於該類疑問，有一個簡單的答覆。留心國際政治動向之人，無一能忽略國聯之認識，愛國的中國人何能加以忽略？由是無論我們對國聯如何看法，它終是一個，或許是最有勢力的，世界上國際政治之中心。國聯所作的，可以好或

壞，有榮譽或不榮譽，可以辯護或不可以辯護，但國聯確是重要——不僅對於歐洲人民，且對於整個世界。日內瓦產生之方法，無論是對於政治的或不甚可以爭辯之問題，例如衛生與運輸，對於中國研究國際事務者，可以發生同樣之興趣。因是，即在此顯著衰頹期內，國聯在一方面仍為國際新方法之工作模範，在另一方面為記錄世界政治氣候之晴雨表。

這些不是威爾遜總統希望國聯具有的機能。他的國聯已經消滅而屬於歷史。但是聰明人（中國有的是聰明人）不會輕視一個組織，因為它在經驗影響下，已使其本身適應其他的機能，而非它創立時所有的機能。他們應求了解引起此種機能變遷之原因與情況，甚至探討另外變遷之可能性。

張伯倫爵士 (Sir Austen Chamberlain) 曾把國聯比做一株年青的櫟，有一天它將長大，掩護在它枝葉下的人類。經驗已經表示國聯不是一株櫟樹，而是一根蘆葦，對着吹過的每個風低頭。但是一根蘆葦，雖不是權力的工具，卻有它的用處。人自己可不是曾經被稱爲一根思想的蘆葦？國聯不能思想，真的，它的許多思想會是悲苦，如其它具有意識。但是國聯的希望可以引起其他人的思想，而該種思想可以引起聰明與有結果的行動。本書如能對於該種結果有相當貢獻，便是作者的願望。

阿忽烈·齊門

一九三六年七月十九日，日內瓦。

## 序言

國際聯盟之研究，必需爲形式與力量之研究。本書讀者將因是頁頁讀下。有時甚至徘徊書頁間。但彼所不應希望發見者，爲任何特殊問題之研究，政治的、經濟的、社會的、尙有心理的種種問題，已成爲本書所述時期內國際政治之內容。企圖處理此類問題之全部或最重要者，需要大批書籍，同時選擇一二主要者，將使全部工作分配不均。

在此種性質之書內，不擬在此階段中討論個別問題，無論其屬於政治或經濟範圍，尙有一種理由。此卽處理是類問題之各種計劃與建議，應受一種主要考慮之限制——吾人所了解之法治，在某種或他種形式內，是否將建立於國際政治範圍內。在寫本書時，此問題尙待回答。提筆起稿時，有時余真猶豫於究應使用過去時或現在時，余在寫一已告結束的試驗之歷史，抑在敘述一生存與進展的團體之早期狀態。如在體裁上余因樂觀而發生錯誤，余相信讀者不致認余已任其將本書之內容染色，或影響分析之公正。

余應致謝數友人，彼等曾惠讀本書校樣或底稿，尤謝密勒先生(David Hunter Miller)，彼使余對於國聯盟約之起草，免於事實錯誤。余更應聲明政府曾允許將節略重印於第二編第七章內，及使用在第二編第三章內

所提及之其他材料。

爲力求本書適用起見，余已將註腳參考限於有助於本題繼續研究之作品。論述國際聯盟之書籍如其廣博繁多，對於是方面顯著之貢獻，常易遺失於大批淺薄與宣傳材料中。言及現在之國聯會議，概言之，余已避免提及有關之國聯出版品，認爲本題之嚴正研究者可以有法加以使用，無須詳細之指導。

阿弗烈·齊門

新學院，牛津。

一九三五年十月二十一日。

## 導言

研究現階段內國際聯盟之最好方法，是將國聯認作一種維持國際關係的特別方法。此種方法發生於大戰結束時，希望其能增進良好之了解，尤其是在列強間，較在一九一四年前所有者為佳。

無論對於大戰作何感想，而舊方法因大戰而解體則不容否認，此舊方法人常通稱之為『舊式外交』。一九一九年創建國聯的人，目的在設立機構，使其在人力範圍內，避免悲劇之重演。彼輩真未想到機構勝於人類之動機，或盟約內規定之程序應為穩妥或正大。但彼輩堅決擔保戰後世界之政治家，應有人力所能發明之最好保障，以阻止國際事務內輕率或違法之政策，即使崩潰仍得發生，不得歸咎於完善機構之缺乏，或其動作中之技術缺點。

凡國家已採用此種新交往方法者為『國際聯盟會員國』。內中包括六十餘國之絕對大多數，皆可當選入會。少數未加入此集團之國家，須受不能盡量使用新國聯方法之不利。但其中數國，已對國聯之價值表示認識，雖不負擔直接會員之義務，在若干種事項內，與國聯採取聯絡。因此，概括的說，我們可以說新方法已在其工作上證明其有存在之理由，可信其將人類政治計劃中之一永久部分。

事實上國聯創始人之組織計劃大體已告成功，最不幸者，彼輩之工作爲國聯之英文名稱所誤傳。因爲『國際聯盟』(The League of Nations)爲一錯誤之名稱——一件在說英語世界內引起許多思想混亂之事。不論“League”一字或“Nations”，一字均不確切。“League”，一名詞，常用之於慈善與人道團體，暗示一羣倡導者及熱心份子反對某黨某派或某事之共同行動。該名詞暗含若干獨佔性質，發生於對某數種原則或主義之共同結合。但國際聯盟之重要基礎觀念，爲其獨佔性。此爲一種新方法或模範，對於一切國家，其會員擬求普遍——可以說力求普遍。國聯構成爲一無所不包之團體。法文名詞“Society” (Société des Nations)，表現更爲明顯。如此種英法名稱之不符得以避免，對於目的與方法之多少誤解均可防止。如現有名稱，說英語之世界應習於認國聯爲一無所不包之團體，不多亦不少。

由此而至名稱之第二部分。這個團體是由什麼組織成功的？它所構成的單位是什麼？英法原文給與同樣回答——民族(Nations)。兩者俱屬錯誤。兩者俱誤言國聯會員國。在此尚有混亂之一大原因。

“Nation” (民族) 一名詞可以引起極大之爭論，惟非本書範圍內之事。但有一事爲極肯定者。國聯之會員國不爲民族而爲國家。國聯之會員資格與民族性或民族資格毫無關係。國聯之所關者，純粹與完全爲國家——即言關係政治之法定地位。任何人但須一睹國聯現有會員國之名單，即足明白是點。彼將自名單中發見『英帝國』(The British Empire)、『蘇維埃社會主義聯邦共和國』(The United Socialist Soviet Republics)



自然兩者皆非民族，無論該名詞作何解釋；彼將無法發現其他之名詞，例如『蘇格蘭』(Scotland)與『威爾斯』(Wales)，在任何真正之『民族結合』(Association of Nations)內，皆應有其地位無疑。

爲什麼會犯了此種奇異的錯誤？這不是一個純粹的失察。在國聯盟約起草委員會一初度會議中，巴西代表，具有特殊之明辨力，指出國際法知有國家而不知有民族。但彼之抗議未被人注意，一般意見認爲『修正兩種語言所常習用之造句措辭，初無益處』。(註一)換言之，委員會大多數人均受同一政治學說之支配，依此學說，每一民族具有政治獨立之權利，彼等將此學說合併之於國聯盟約內。

吾人所討論之學說既非古老，亦非爲一般人所接受。此學說在十八世紀後半期發軔於西歐大陸，其流行原於該地方之特別情況。(註二)自然此爲一種革命的學說：換言之，果將其施諸實行，使世界政治組織與之相符，將使世界大部分現有政治分配發生劇烈變化。委員會既任起草計劃，以求現有國家間合作之良好方法，則其權限不能討論概括的政治組織問題，例如大不列顛(Great Britain)是否應分裂爲三個民族單位，或亞拉伯人是否應合而爲一。但因實行家之眼光短淺或不願討論遠大原則之問題，國聯盟約起草人失一稀有機會以解決此長期之困難。因是彼等將十九世紀歐洲國際政治混亂與衝突的主要原因之一，引入戰後世界內。

無論如何，國際聯盟決未有意成爲，也不是一種革命組織。反過來說，國聯承認現存之國家世界，僅求設立一較圓滿之方法，以維持國家相互間處理之若干事務。國聯甚且不是革命的，在將維持國際關係方法加以革命的

較有限意義內。國聯並未代替較舊之方法。國聯僅將較舊方法加以補充。舊方法今仍存在，國聯盟約起草人且擬使之與新方法並行不悖。吾人因是將無法了解國際聯盟究已將以前制度改進或擬改進至何種程度，除非吾人已研究此制度之戰前形式。本書第一部分因是將就國際關係之戰前制度加以探討。

但在着手此項工作以前，應有一語警告。

盡此書內，吾人所討論者，爲國與國間之合作方法，不論其藉國聯或採其他途徑。在國際關係內，此僅爲一極小部分，欲完全了解國際關係，不僅需要了解國與國間之關係，尤須了解人民與人民間之關係。尤甚者，此種研究，不僅需要了解人民與人民間之關係，更須了解各人民本身。此兩大題目均在吾人現有範圍外。但讀者應當將此兩點記在心頭，因在此類範圍內如無相當了解，則方法之研究將無法明白，甚至可以引起誤解或發生危險。研究甲與乙間之關係，必先假定至少對於甲乙本身具有相當了解。國際聯盟非爲國際合作之惟一方法，可在歷史中任何時間內行之於一切國家。此爲一特別方法，嘗試之於某種歷史時間內，當時有若干主要國家具有明確之性質與政策。本書所用方法，在大體上，應爲分析方法：因吾人所研究者爲政治學上之問題。因吾人須具體研究此問題，並觀察在某種情形內對此問題所已下之研究，吾人時應採用敘述方法。但因是啓示之記錄並非歷史：此爲歷史背景下之單獨一幕——無法明白，如不了解有關之較大政策問題，各人民關係間之更大問題，以及文化、傳統、生活態度、思想與情感習慣方法等之相互感應，皆爲政策之原料。在此書內，對於是項問題，無一能加以系統研

究：應加以假定，而不加以敘述。但其影響在吾人分析之各方面中將為明顯。笛卡兒（Descartes），柏克（Burke）與哲斐孫（Jefferson）皆非國聯盟約起草委員會中人；但彼等之魂靈，則在所有會議內，為一活動之勢力。

研究國際聯盟者，決不應忘記若干政府間合作機構之存在，對於各該國人民間之關係無甚重要。該種機構之存在，在事實上，可為兩極端相反之事。一方面可以說是各人民間之交往愈繁，需要在各政府設立正式之機構，以資調整。另一方面亦可謂各人民間之交往如其稀少，且此種交往困難中，私人機關已覺乞靈於公共保障為必需。換言之，官方機構可以為一種索引，或發生極密切關係，或正相反。共同高級委員會（The Joint High Commission），管理美國與坎拿大兩國邊界所發生之問題者，為前項情形之先例。多種條約或所謂『治外法權』（Capitulations），目的為在若干經濟不發達之國家內保護歐洲商業利益者，即屬於後類。

以上所言，不僅應用於各個國家之關係，且應用於整個之國際關係。此言可用兩種相反之例以證明之。讀者或將發問，為何國際聯盟尚能遭受一九三一年後之種種挫折而存在——其權力在遠東與在大廈谷（Chaco）之墜落，經濟與軍縮會議之失敗，以及其他各種厄運——同時會議制度，發軔於一八一五年，一八二三年崩潰至不可補救，當英國政府拒絕使用此制度以解決拉丁美洲之事務？關於此問題之答案須於日趨繁複之國際交往中求之，此種交往已使國際聯盟成為近代世界生活所不可缺少之中樞。因是甚至當其政治的效用已不存在，至少暫時如此，尚不能預期其餘機構之消滅。（註三）但如吾人用另一方法發問，吾人將得不同之答覆。我們可以問，

爲什麼在日內瓦有一個中心組織，具有十餘事務部分及一千職員，同時英帝國人民並無何種中心組織，以便利其共同事務之處理？對此問題之答案，不能單比較國際事務之多少及英帝國內各份子間事務之多少。國際間之事務並不若帝國各份子間事務之多。反過來說，英國統治下人民間事務之處理，較諸國聯全部五十餘會員國人民間者爲多。但前者之交往便利而自然，因是不甚需要正式之機構加以監督。例如交換教師，行之已有三十年，雖無所謂帝國教育祕書廳（Imperial Educational Secretariat）之援助——更無所謂一中心之教育部。該種機構以及其附帶官樣文章之缺乏，已賴私人團體之活動，以及其所有之熱誠與倡導，而得補償。

國際關係內私人與正式之活動大部分在本書範圍以外。雖然，此種活動爲整個國際問題中主要因素之一，其存在應爲每個研究本題者所留心。如無私人團體之合作，各國政府間之組織決不能十分發達。給與國際關係以實質與特殊品格者，爲各個人民，而非各國政府。

尙有一點可以補充。當國聯成爲國際合作之一種方法或制度時，決不應忘者，此種合作之限度與性質常在變遷中——不僅年年變遷，在恐慌時期內且月月變遷。某銳敏觀察者曾謂國際聯盟爲『在任何指定時間內各政府間合作之最大限度』。在過去十五年內有時此可利用之最大限度的合作實屬極小——因是暫時國聯幾不復存在而照常進行。但國聯之組織並未變更：因爲一種組織不能自動擴張或縮小，按照其所有職務之增加或減少。例如國際貿易，在一九二九年至一九三三年間減少三分之一；但此並未使國聯之財政與經濟有同樣之縮

減；反之，更使國聯在此方面之工作較過去尤爲切要。因是讀者應記住外在之事實，機構與組織之詳情，皆非主要事實，以求了解國聯存在而解決之問題。主要事實不在機構範圍內，而在政治與心理範圍內。主要事實反映於機構之運用以及其遭遇之變遷中。但國聯此種組織只有達到人心內之力量始能了解，在是基礎上，國聯之將來與吾人之當今文明繫之。

(註一) Miller, *The Drafting of the Covenant* (1928), ii. 423.

(註二) 關於此點，可閱 Macarthey, *National States and National Minorities* (1934), esp. p. 99, and *La Nationalité et l'histoire* (ed. Kohl: Paris, 1929).

(註三) 此問題曾由諾威外交部長在一九三五年九月十一日國聯大會演辭中加以討論，當時國聯之前途，任防止戰爭之責，尙搖搖未定。

# 目次

原著者爲中譯本序言

序言

導言

第一編 戰前制度……………一

第一章 外交……………一

第二章 外交部……………九

第三章 會議……………一七

第四章 祕書廳及其他常設機關……………二三

第五章 擔保條約……………四一

第六章 歐洲協調……………四五



第七章	海上權力·····	六三
第八章	現狀之打破·····	六六
第九章	國際法·····	六九
第十章	海牙會議·····	七五
第十一章	塔虎脫及布賴安條約·····	九〇
<b>第二編 國聯盟約之構成要素·····一〇三</b>		
第一章	戰時組合·····	一〇三
第二章	戰時經濟組織·····	一〇八
第三章	一無結果之計劃·····	一一四
第四章	若干非正式計劃·····	一二一
第五章	上院之辯論·····	一三二
第六章	斐利摩爾報告書及法國計劃·····	一三六
第七章	外交部節略·····	一四五

第八章 司馬慈計劃……………一六三

第九章 威爾遜總統理想中之國聯……………一六八

第十章 盟約之起草……………一八六

第十一章 盟約定稿及其引言……………二〇九

### 第三編 國聯之實際工作……………一二一

第一章 什麼是國際聯盟……………一二一

第二章 國際聯盟之歷史……………一二九

第一時期 一九一九——二〇……………一二三〇

第二時期 一九二〇——二四……………一二四二

第三時期 一九二四——二九……………一二七一

第四時期 一九二九——三五……………一三〇一

第三章 活動機構之國聯……………一三五五

行政院……………一三五五

大會……………一三六一

秘書廳……………一三六七

第四章 國聯與舊式外交·····	三八〇
附錄 國際聯合會盟約·····	三九三

# 國際聯盟與法治

## 第一編 戰前制度

### 第一章 外交

維持國際關係之既成與傳統方法，爲使用外交家——卽言特別經理人代表一國，駐於另一國之都城內。現行外交制度，始於歐洲中世紀末期，當時基督教世界之統一分裂，原於獨立國家之鞏固，不承認有政治之優越。近代外交因是可稱之爲主權國家間之一種交往制度，或者，在其最進步之形式中，爲主權人民間之一種交往制度。

但此種近代制度，僅爲一種習慣之改進，該種習慣自古卽存在於各獨立之鄰居社團間。今日之大使 (ambassadors) 爲一長遠系統專使 (envoys)，使者 (heralds) 及其他特別經理人之繼承者，其起始可追溯至原始部落時代。diplomatic 一字帶有古意，因爲 diplomat (外交家) 爲 diploma (δῖπλωμα) 之攜帶人，diploma

爲一份摺就或雙層之紙，內載機密信息。

在其近代形式中，外交制度之發展遲緩。直至十七世紀末期，外交家普通仍爲負臨時使命之雇員。卽格洛秀斯(Grotius)亦認常設使館爲不需要。因是吾人今日所知之外交制度，尙不逾三世紀之歷史。但在此三世紀內，主要國家間之接觸繁多，其程度爲十七世紀人夢想所不及，外交制度遂不得不適應此類變遷，雖有時較爲遲緩。在近三十年內，卽不少此種變遷。但在本章內，吾人限於討論戰前運用之制度。

大使僅限於少數重要都會，餘則爲公使，其職務爲使本國政府能常充分明瞭其出使國家之情形，統治者之政策，與在可能範圍內培養良好之相互關係。

此兩種不同而相關之職務，需要各種材力之極特別的合併，始得達到成功地步。以此爲基礎者，通常可稱爲一種職業，最好時可稱爲藝術。

就報告職務言，大使需要有知識、好奇心、主動力、精密之思想，尤需有判斷力。就擔任中間人職務言，彼需要有同情心、毅力、機智、審慎以及判斷力。

對此二種職務，如損前者而圖後者，或損後者而圖前者，必遭失敗。一個大使，能應付本國政府，而不能獲得駐在國之信任者，其價值極爲有限。一個大使如同情心過度，染受環境色彩，可以比沒有用還要壞，而成爲一種實際的危險。完善之外交家，既非純粹之情報官，亦非心情易變之人。

爲求此兩重職務之行使，大使及公使具有少數職員或「官吏家族」(Official family)。吾人將見此家族在其戰後發展中，表現若干特殊之狀態。在此吾人僅論其傳統之形式。戰前英國大使館，包括一參事(Counsellor)及各等祕書，此輩與大使曾受同一訓練，尙有海陸軍武官各一。後兩者由海軍部(The Admiralty)及陸軍部(The War Office)直接委派，並將報告寄至該兩部。在某種情形內，彼等有一批款項可供使用，藉以探訪消息，彼等得使用此款於當地探訪人。此種制度必需引起一種考察，好時不易與大使館其他行動之精神相符，壞時可以傷害兩國間之關係。

此卽「舊式外交」之大概。吾人現在可將其利弊，加以估定。

此制度之含義頗爲吾人所同情。世界上每一國家——卽言每一獨立之政治權力——應相互正式發生關係，實爲必需。無論其他關係發展至如何程度，此類關係應存在於國內及各國人民間，亦爲必需。外交制度之大優點，爲就每一政治團體之生活中，加入國際主義之成份。此制度常提示在國家邊界外有一廣大世界之存在——不僅爲物之世界，亦爲人之世界。外交制度宣布國際關係之分權原則。縱令事屬可能——實際不如是——集中國際事務之處理於單一之外交都會，無論在日內瓦或在其他地方，均屬極不需要；因在該種集中情形下，如非不可能，亦難於維持及發展各人民間之了解，而此種了解爲國際事務能否處理成功之關鍵。外交中心真是常被批評或被嘲笑。其巨大之潛伏勢力，在好的方面，可以被社會的獨佔性所損害，例行公事所抹殺，陰謀所顛倒，或消磨



於無目的之瑣事中。卽在最壞的一方面，辦外交者具有在真正國家社會中居住之利益，其工作在較自然之情形下進行，不如某一種中心地點，既無主人，亦無客人，每人均已離家。

外交制度之第二大優點已早提及。它凝聚了一部分重要的功用與動作而成爲一種職業的規則與標準。外交，就反對方面的意見說，是一個大的經驗貯藏所。一個現在最老練的外交家說過，『沒有什麼職業較外交在訪問上更爲龐雜。沒有什麼職業，其中有更少的精確規則與更多的傳統思想，其中需要更多之毅力以求成功，而成功復多依賴意外之情勢，沒有什麼職業，其中更需要正確的訓練，而實行時需要較大之意志堅定與精神之獨立。』(註一)

外交制度之優點既已確定，吾人可轉論其缺點，或稱之爲短處，較爲公平：因大部分短處很自然的發生於外交家所處之情形中。困難點不在於他的工作做得不好，而在於就是做好了，亦不足以爲增進各人民間了解之全部工作。外交制度並未失敗，僅爲不足。借用一句名言：『外交是不夠的。』(Diplomacy is not enough)

第一種短處，發生於外交官之歷史與傳統，幾屬不可避免。此爲特殊階級精神之遺存。擔任君主個人之專使，外交家原爲貴族或宮庭寵幸，在所有較老國家內，英國亦在其中，王室與貴族之姻緣已與外交發生密切關係。五十餘年來，在文官制已全部採用公開考試後，外交官之進身仍限於特別提選制度，並需每年有四百鎊之收入。此類反常之事，於一九一四年經皇家委員會(Royal Commission)報告之指示而廢除，就英國言，早期制度產生

之隔離精神迅將變爲古史。雖然，就世界全部觀察，尤其是歐洲大陸，無人將否認「舊式外交」與其貴族之偏見，未能如人所希望於該種普遍聯絡制度者，鮮能增進各人民間相互之明白與了解。甚且可以說在若干情形下，外交爲反對方向內之勢力。外交常阻礙情感與之不同的各種國際運動。有時外交甚至所爲更壞：使用貴族舉止之安閒與優雅，以求在普通人中掠取低下之意識。因是，無論有意與否，外交已播下勢利之種子，近代社會疾病中之最易傳染與最帶國際性者。

第二種短處發生於職業本身之性質。如此之外交家，未在任何方面具有完全與直接之素養，無論學理或事實，無論科學或公共事務。彼非一專家。彼非一人能知「若干事之詳情」(everything of something)。彼之職務爲求知每一事之大概——或至少許多事之大概——如彼可被人認爲專家，則彼爲「關係」專家，個人間之關係，民族間之關係，問題間之關係，而非爲關係中任何題目之專家。換言之，彼爲中間人：彼之作用永遠爲居間調處。在該種情形下，國際事務之逐漸擴大範圍以及其所引起之技術問題，應費盡舊時外交家之心智，乃屬不可避免。沙陀爵士(Sir Ernest Satow)作外交指南(Guide to Diplomatic Practice)於戰時，在其退休後，可以滿意的列舉「良好之性情，健康之身體與端方之相貌」以及「中人以上之智慧」爲青年外交家最需要之資格，並稱科學爲「不必需」而地理「無多大價值」，更將經濟學置諸不提。(註二)即在當時，是否彼之大部分同僚與彼同意，尙屬疑問。即使如此，新的接觸與問題之增多確已大改變國際事務之性質與範圍，並將負責處理外交

者置於極端兩難地位——或使外交制度適應新的需要，或發現若干其他方法，以對付此類需要。

第三種缺點，與上文所言者，有密切關係。外交家不僅無專門知識，且因缺乏專門知識之結果，在性情與見解方面幾必為不能合作（non-co operative）。外交之訓練與經驗，不能使人增進合作，在其本國之任何要素與他國之相等要素間。訓練與經驗僅能使彼在任何外國都城內，了解並增進其本國之一般利益。此意最好用比較以說明之。當任何公認職業——醫生、教師、藥劑師、工程師——內有一部分人合開國際會議，每人皆覺有一共同之職業連系為會議之基礎與便利會議之進行。會議中人之團結，由於具有共同知識與由該知識而來之共同見解——也許甚至共同之實際目的。外交家會議時之空氣則極不相同，不論會中人之個人關係如何良好。因為外交家非如職業家一樣行事。彼等無共同之宗旨，無共同之科學或藝術愛好。彼等所愛好者為其各自之國家與外交官之服務，代表國家並按照訓令行事。因是外交家之會議，就事之本身性質言，非為職業家之會議，為一共同目的而團結，而為辯護人之會議，各懷不同之目的與彼等對於當事人之義務。

關於此點，並不較辯護人或軍人之職業，有可以責備之處。春賴斯（Ceeli Spring-Rice）為大戰期中英國外交家，由努力而犧牲其生命，在詩中描寫此種熱心職業之意識，將在英國文學史上不朽。（註三）但此為一種高貴職業之悲劇，其技巧不為合作，而為個人勸告。居間人不能不為一寂寞之人。

反對「舊式外交」所下第四及最後之批評，最為熟悉，亦最為嚴重。外交與戰爭之關係，或求較為精確，外交

家使用戰爭之威嚇，即爲政治討論中之主要理由。

爲求估定此種批評，就其與外交本身有關者言，須將某數種區分加以闡明。

第一、此種責備僅能加諸於極少數擔任外交之人。僅能指列強之外交，且非指所有列強。理由明顯，弱國不在武力威脅下執行外交——甚且不能行之於更弱的國家。強國能如是，當其既強盛且無原則——兩者兼具，并非不常見，但非不變。因此此種責備不應加於外交制度：責備並非發生於制度本身，而發生於制度之濫用。不是說小國所採行之外交制度是不自然的，而大國所採行之外交制度是自然的。如吾人依照數目判斷，吾人應得相反之結論。如果若此，則當前者不爲一種反對整個制度之舉，而爲一個問題。有什麼方法可以採用以保證列強所有的外交制度在此方面不致濫用，如像較小國家最可尊敬之外交一樣？如此說明，問題可減至合理範圍。吾人擬將此事之討論留待後頁。

第二種應加區別者，爲外交家本身與對彼下命令之上司。當外交家呈遞一封哀的美敦書，無論公開或隱秘，不應歸咎於彼或歸咎於制度。彼可以不同情本國政府之目的與方法；但無論如何本國政府之目的似乎純粹獨立於採用以求達目的之特殊方法。過去曾有大使與其他外交家利用其個人勢力贊成主戰政策，不容置疑。但亦曾有其他外交家，常在困難下，努力於和平。如認「舊式外交」與恐嚇及激動政策相同，將爲錯誤。禍根深人——不在經理人，而在原則，有時甚至不在原則，而在其自前人所承繼而來之政策，或在其人民之觀念與野心，以及其

對於民族偉大與光榮之追求。

吾人可由在海外爲國服務之外交家，轉至其國內根據地，至其上司，彼對之負責，無論好壞，彼自其承受訓令。

(註一) *Le Diplomate*, by Jules Cambon, French Ambassador in Berlin, 1908-14. (Paris, 1926), p. 1.

(註二) *Guide* (first edition), i. 183-4.

(註三) 詩篇已列入 *The Thanksgiving Service at St. Paul's on May 6, 1935.*

## 第二章 外交部

在初期中外交家爲君主之個人使節。現今在具有近代組織之各國家內，外交家行動之指揮與監督，屬諸一指定之政府機關，通稱爲外交部 (Foreign Office or Ministry of Foreign Affairs)；在若干國家內，例如英帝國內之自治領地，則使用 External Affairs 之名稱——其理由甚爲充足，因吾人將發現 “foreign” 與 “domestic” 問題之舊日區分已不復存在。通常稱爲 “foreign” 之事務在事實上僅爲國內事務之顯現於外方者。在美國，負擔外交之機關稱爲國務部 (The Department of State)，其地位高出於其他各部，並負擔若干其他責任，證實其地位之優越。

外相 (The Foreign Secretary) 之全副官銜，爲『英皇陛下之外交大臣』 (His Majesty's Principal Secretary of State for Foreign Affairs)，代表君主與其他君主發生關係。外相所任之工作，亦若其他公共事務，須受國會 (Parliament) 之監督，較諸其他部分之工作更帶疑難及機要性質，且爲君主勢力與特權強施之處，維多利亞女皇之記錄，卽其明證。此方面之一例證，爲按照習慣，對於條約之草擬出名者，爲各國之君主或其他名義上之首領。此種傳統之施行，加以觀察，已證明其在戰前情況內對於英帝國內之各分子極爲便利，因其足使彼



輩在對外關係上行使其獨立權，同時能對外維持帝國之完整。

外相於執行工作時，使用三重職員。首爲其在白宮 (Whitehall) 內之本部人員。除此之外，尚有兩種「戶外職員」 (out door staff)，外交官 (Diplomatic Service) 與領事官 (Consular Service) 是也。領事官，在此應加以說明，具有個別之歷史。領事 (consul) 之起源爲外國商業團體之代表，有權代表商人與駐在國政府解決商業上之糾紛。領事不是君主的代表，且不必爲其所代表國家之公民。近世領事官與外交制度之關係日密，在英國 因大戰結果而此種進展更速。

外交部之工作與其他各部之工作不同，但在英國，自治領地部 (Dominions Office) 可稱之爲一種家庭外交部。普通之政府官吏遇事加以決定，或者說準確點，爲其長官或部長預作決定地步。一朝決定後，無論其爲行於一事或行於百萬事，均須執行，其事常於執行後即可結束。負責此種決議之人，用聖經語言，可稱之爲古羅馬 時百人之長 (Centurions)，近代名詞可以表示其特有之心理狀態與行爲類別者爲官僚 (Bureaucrat)；在政府外尚有官僚，無論何處，大規模之行政問題，連帶發生同樣之優點與缺點。

外交部之官吏非爲官僚。非由彼採取命令方式之決定。彼不能發號施令；彼僅能努力勸告。換言之，他不是一個行政管理者 (Administrator) 而是一個協議者 (Negotiator)；他的特有的缺點乃是一種完全不同的事。如彼過於靈敏，則變爲欺詐；如彼過於持重，則變爲神祕；如彼過於容忍，則習爲延擱者；如彼過於小心，則彼至最後不

相信任何人，而失去同意任何事件之希望。

無論爲下屬或爲首腦，均須具備非凡之素養，以抗拒此種勢力。外交部長所需要之心質，較諸大使所需要者尤爲精細。大使之職務爲概觀一指定地方之情勢。外交部長之職務爲吸取其經理人之報告，以測察任何時間內之整個世界局勢，估定其危險及體會有效行動之可能性。彼因是對於國際問題之複雜與同時發生，應立即獲得並鍛鍊一種感覺。這是一個嚴厲的要求：許多種職業發展其對於事件複雜之感覺及詳細解決事件之能力。其他職業，如新聞事業，對於世界問題之種類繁多，具一常有之感覺。但同時在心中具此兩者，再加以實際才賦以利用之爲構成國家政策之材料，爲一極難得之成就。外交部長，可謂決非天生，在近代情況下，尤難人爲完善。公共或任何事務部分頗少有藉重經驗如是者。

外交部工作性質之敘述，足以解釋甚難對其應用議會及輿論之尋常監督標準。

議會監督外交問題與上院(Second Chamber)之應否存在問題，同爲近代民主政治不能解決之難關。在後者難關明顯：如上院按照其權力與構成，足以抗拒當權之政府，結果必爲僵局；如上院不能如是，則難保證其能產生任何有益之工作。議會監督外交之地位亦復相若。可能之事乃爲在學理上設法使議會議員消息靈通，以資判斷，不僅對於原則問題，且及於細則與疑難之估定，使其發生價值。此爲外交委員會設立所假定之思想根據，例如存在於法國上下兩院者是。但此種辦法之缺點殊爲明顯。此種委員會之討論可以有益，如委員會中能得新鮮

的機密材料。果如是，並其洩漏消息之危險，委員會將不爲一純粹之議會團體。委員會幾致變爲第二外交部，委員會主席變爲處於敵對地位之第二外交部長。替代方法，官方心理較爲自然傾向者，爲壓制若干消息——尤其是外國政府或其他同類來源以守秘密爲條件所供給之消息。在該種情形下，委員會之討論應爲綱領大體，卽由全院討論之，亦能收同一之效果。（註一）

因是可以明瞭議會監督問題不能用機械方法解決。經驗表示外交辯論之價值，與其影響及於外交部長及內閣政策之程度，大部分須恃議會內對於國際問題具有淵博及直接了解之人數多少。此類人物，按照本題性質，決不能非常衆多，或其數目尙不足以組織一人數相當之委員會。但彼輩之勢力將勝於彼輩之人數，特別是如其中有曾在國內或國外有行政經驗之人，尤要者，爲一二卸任外交部長。

更困難者，爲使輿論，在廣義上，影響外交問題。不僅一般人決不能熟悉此類問題之詳情，如對於普通國內政治之問題然；加增之困難，卽所牽連之情勢常爲一般民衆之經驗所不及者，彼無便利方法以使其健全之常識影響情勢。因是易使彼在不知覺中失去其保留之實在觀念，而成爲一犧牲者，或陷於無知識的情感衝動者之好意要求，或陷於不顧是非的宣傳之巧計中。

此處補濟方法，非以情感制情感，宣傳制宣傳，而在謀一般教育之深入與充實。但卽使在最好情況下，例如在北歐國家內，輿論亦鮮能自信可顧及外交政策之詳情。所較需要者，爲求對原則 (principles) 獲得一堅定之把

握。吾人將在後頁內檢討是否任何原則問題可因是而普遍化，以及輿論能因是而影響戰後世界問題至何種程度。

吾人已涉及秘密問題。此點應多加申言。

外交上之秘密較諸內政上之秘密爲多，簡單理由爲外交部長不僅保持其己有之秘密——議會在必要時可迫其洩漏——且及其他政府之秘密。外交部長舉其所知者告諸下議院，將因是而轉瞬即少有可言者矣。彼將堵塞消息來源。但秘密本身，無可以責備之必要，亦無有危險性質。村議會（Parish Council）不公開討論公職候補人之對峙的優點及個人資格。秘密討論之限度，在內政如在外交，爲求每一事之鄭重考慮。無論如何不容懷疑者，戰前外交在國際討論內，誇張秘密之必需，輕視新鮮空氣之滋補價值。此爲一大衆接受之慣例，國際會議應閉門開會，各政府間同意之真正障礙決不應洩漏於公衆。吾人將在後部得知實際已於近時在此方面發生變遷。

但如秘密討論，爲求每一事件之考慮，秘密協定，來自秘密討論，立足點完全不同。

戰前外交內，秘密條約爲一通常接受之現象。統治者應暗中使用其人民，被認爲純粹合法與有理由。此種沿習綿延自人民尙無地位之時代。外交政策爲君主之特權。因是，君主訂立條約，人民受命服從以實現條約，爲自然之事。

即在民主國家內，此種習慣亦延續，因民主國家在其國際交往中，已與其他較舊種類之政府同受束縛。和平

時期內，英國所議定之最後秘密條約，爲一對德之協定，關於葡萄牙殖民地之最後處置。此約議定於一九一三年，達到簽『姓名首字』階段——即言已完成待正式簽字。但在此階段內，一種困難發生。英國外交部長願於簽訂後十二月內保守秘密。德國人希望無定期保守秘密。因是商議歸於遷延，至一九一四年七月猶未完成。

與秘密條約近似者，爲訂立及公佈後議會無任何討論機會之條約。在一民主國家內，此爲一種危險之程序，因如宣布之約定確與輿情相反，可以激起譴責案（Vote of Censure）而引起政府之傾覆。條約之義務將仍存在，但在另一種空氣中，義務將對另一方失去其大部分原有之價值。但當爭執之點不足以博得輿論之積極贊助，政府可易承當此種危險。此種程序之先例，爲一九〇五年第二英日條約之訂立與公佈，按照該約，英國不過問高麗之命運。此事發生於議會休假期內，主持之政府當時以苟延殘喘著聞，數星期後即傾覆。雖然，條約仍存在，其效力亦得以實現。

但當民意機關有麻煩之可能，尙有其他可用之方法。一指定之政府可常接受義務以束縛自身，而不採取條約之形式。戰前三十年內此種程序之採用，有二先例，於最近得見天日——一件發生於英國，另一件發生於美國。一八八七年莎侯（Lord Salisbury）任內閣總理及外相時代，與意大利成立一關於地中海之秘密諒解。彼一日當權，該諒解一日有效，但或按照彼之計算，該諒解決不需要實行。當羅斯璧雷勳爵（Lord Rosebery）於一八九二年繼彼任外相，人告以該諒解之存在。彼拒絕一睹，而該諒解遂成爲史迹矣。（註二）

他一先例屬於遠東記載。日俄戰爭後，羅斯福總統 (President Theodore Roosevelt) 認為美國最聰明之政策，為給予日本在該區域內之自由行動。彼因是遣派當時非列濱總督塔虎脫 (Taft) 至東京，彼與日本政府談話之結果，所擬定者，非一條約（條約須提交美國上院，經三分之二之通過，）而為一『同意之節略』（Agreed Memorandum）。在此文件內，當時甚至不疑有該文件之存在，羅斯福總統間接表示彼將不反對日本吞併高麗。在羅斯福總統任內，高麗於是被吞併。可異者，當塔虎脫繼任總統，自由採取一種獨立之政策，彼未追隨如是平淡之軌範。（註三）

以上所言，已足以表明在戰前制度下，各國內閣可自由作約定與反約定，作戰爭允許或戰爭恐嚇，束縛其人民以贊助其政策。此非本書範圍，以決定在何種程度內，一九一四年悲劇之釀成，由於戰前制度中之此類原素，純自機構觀點立論，並在何種程度內，由於個別政府與政治家之政策。但吾人將在後一部分敘述已有之努力，以求補救戰前制度運用中之此類缺憾——借用一句名言——使外交部之實際合乎世界安全。（註四）

（註一）關於法國外交委員會之運用，可讀 Joseph Barthélemy 在 *La Conduite de la Politique Extérieure dans les Démocraties* (Bulletins 3 and 4, 1930, of the Paris Office of the Carnegie Foundation.) 之由直接觀察而來之敘述，尤其是在一百四十六頁內關於委員會議室之敘述。

（註二）閱 *British Documents on the Origins of the War*, viii, 13.

（註三）欲知同意之節略，可閱 Charles P. Howland, *American Foreign Relations* (1930), iii, p. 42 ff.

(註四)論述英國外交部之一良書。The Foreign Office, by Sir John Tilley and Stephen Gaselee, (1933), in the 'Whitehall Series'. 參見羅賓遜著之國際聯盟史。History of British Foreign Policy (1923); Vol. iii. 自美國立憲出發者。DeWitt Poole, The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions (New Haven, 1924).

## 第三章 會議

戰前期內外交部及外交家之日常活動，常爲會議 (Conferences or Congresses) 所間斷。

國際會議，爲近三十年來所習見之事，起源可遠溯至歷史中。國際會議，較諸主權國家及其外交制度，尤爲古老。會議之成形，頗似其今日之形式，在中世紀末期，最大之分別爲彼時教皇代表 (Papal Legate) 主席，視爲當然之權。一個教會史家記錄一四三五年阿拉斯會議 (Congress of Arras) 中各方之調度，讀之幾若現代事實之敘述。中世紀時期後之第一正式國際會議，爲結束三十年戰爭 (Thirty Years War) 與宣布西斐利亞和平 (Peace of Westphalia) 者。(註一) 此項文件舉省名而不舉城名之理由，在乎禮儀之考慮，其本身爲宗教衝突之結果。此類辦法防止各方集會於一單獨中心，各代表因是分寓於兩鄰城，明斯德 (Münster) 與俄斯那堡 (Osnabrück)。

十九世紀內，Congress 一字，常指特別重要之集會，Conference 則用之於次要情形內。但自較遜之名詞用諸於一九一九年巴黎之集會，區別變爲無用，Conference 現在單獨被人採用。

在舊式外交制度內，會議之需要，爲一種理由或他種理由，當個別國家發現彼輩不能單獨應付局勢，因是覺



有與其他國家同意之必要。

此種需要可於三種方法之一中發生。

第一種最明顯之需要召集會議，爲在戰爭結束時。除直接磋商和平條件外，發生於戰爭之結果，如斯際遇，常涉及調解，以求在各方面關係之回復原狀。在近代，此類善後事務，已日增其重要性。

第二種方法內需要之發生，爲遇有某種緊急事務，須有一個以上之國家採取行動。在戰前期內，此種緊急事務，常爲政治性質，例如在近東（Near East）或若干其他區域內之一種恐慌，其中數大國之利益被牽連，有衝突之危險。一八八五年之柏林會議，討論熱帶非洲，爲此類集會之一好例。緊急事務影響整個經濟制度者，例如一嚴重之不景氣，未在當時，或直至一九三三年前，被認爲各國政府會議之一討論題目。

第三類先例之發生，當需要或希望企圖擬定普通規則，以處理具有國際性質之某種特別問題。用內政言語釋之，此類會議之召集，當一問題已成熟而待國際之處理。

但在舊式外交制度下，一問題如何使能成熟？何種方法存在以促使各國政府預備採取非常步驟以召集會議？

概言之，有二種方法，其中發生成熟之經過。

第一種爲藉輿論之壓力，來自一種煽動，導之者爲具有公共精神之私公民。一帶此類性質之運動，使一八一

五年之維也納條約 (Treaty of Vienna) 列入禁止奴隸販運 (Slave Trade) 之條款，此非爲一種特別會議之召集，而純係使用一已有之會議，以達一種人道之目的，初非會議之主要使命。一更明顯之先例，爲一八六四年日內瓦會議 (Geneva Conferences) 之擬定紅十字公約 (Red Cross Convention)。此爲直接原於日內瓦熱心公民亨利·杜蘭 (Henri Dunant) 所創始之運動，同時托爾斯泰與其他人震驚於一八五九年索非里諾戰役 (Battle of Solferino) 中待遇受傷人之洩露。

但尚有他途趨於制定規則與法律一類之國際會議。一種或多種問題可由一非正式性質之國際團體加以考慮，此類討論可獲同意於國際規則之需要，甚至其構成爲擬定之形式。在此項情形下，可使各國政府將問題加以正式考慮，認爲成熟，以資處理。此固非言專家與技術家間之同意，必需引起其政府間之同意。常需一個以上之會議，以期所求之規則併入一條約內，或在此類情形下常稱爲公約 (Convention)。在十九世紀後半期內，當工業革命產生之變遷開始暴露其全部效果，此類會議日形衆多。其結果爲若干條約與公約，包括種類極多。不下二百五十七『多方面國際工具』可以列舉於一八六四年至一九一四年之半世紀間。(註二)

現在吾人可試作此類國際集會運用之描寫。

在中世紀時，如吾人所知，一某種固定之秩序，藉教皇政治權力維持進行，教皇之代表擔任主席。此種傳習，在其塵世之形式中，延續至數世紀，神聖羅馬帝國之代表被認爲應作主席。但此有名無實之人物消亡於一八〇六

年，在十九世紀期內，會議份子限於基督教世界疆域之學理無形放棄。克里米亞戰爭（The Crimean War）後，土爾其被邀，始至日本獲有被選入會資格時，宗教問題遂無人思及矣。

因是十九世紀之國際會議爲一種多方面之集會，所謂主權國家，法律地位相等，不同者爲經驗，爲見解，爲地理與經濟環境，尤要者，爲權力。共同具有之特性，幾無一不有者，爲極端之感覺性。弱國願慮者爲其權利，強國則爲威信，兩者同爲其國家之獨立與尊嚴。此類願慮反映於各代表所得之訓令中。

因是事先戒備，各國集會以處理事務。但在事務能得處理以前，須排列一種程序。應記者，（除例外將於後論之，）戰前會議本身已完備。其機構因是不僅須待結束，且事實上係當時所組成。一會議之經驗鮮爲他會議所知，因人事，地點與附帶之情勢，常於一會議之成功若是其重要，不仍相同。吾人今日所熟知之觀念，爲會議之技巧（technique）。關於此點，已有人著書，論及其國內與國際兩方面。（註三）但讀一戰前會議屬於普通臨時召集類者之記錄，即可發現其參與國家動作於『未明之世界』內，時遇障礙，盡其所能以求制勝，鮮藉助於公共規則，或在常見情形內，藉助於特別經驗。

程序問題，當列爲明文時，似可謂重要極小。在一同類之國民集會中，對於指定問題之意見衝突無論如何強烈，此等問題將不致發生若何困難，如屬需要，一多數表決可以圓滿及永久解決一個或所有問題。但在一國際會議中，必須一致通過，雖係程序問題，本應以一種或他種方法取決，須採表決，常需避免一公開之分野，因連帶發生

感變。在此種情形下，一會議中人人均爲「外國人」，召集以選舉會議之主席，會議之「辦事處」或執行委員會，以及會議之祕書廳；通過會議之辦事規則與一定程序；審查代表資格證明書；考慮及通過或修正草擬之議事日程；同意對於爭執問題之正確措詞，決定問題討論之先後；考慮是否將整個會議分爲多個委員會，如然，決定此類委員會之構成，尤注意代表權之程度，給與大國及小國，給與不列入，或希望不列入此兩類者。解決語言困難所發生之各種問題——何種語言應認爲正式，如已事先解決，則爲翻譯之謹嚴佈置。最後爲常有之公開問題，如新聞記者不許入內，將如何使其得知消息，如爲一正式簡略報告，則將如何草擬，編輯委員會將如何構成與管理。

僅列舉此類問題，足以宣示其中意見衝突之可能，當此類問題之處理，屬於一部分人，不習慣於共同工作，且未諳國際合作之藝術——此爲一種藝術。不足驚異者，參加此類會議之人發現彼等力求顧全其忍耐力與良好之性情。第二次海牙會議(Second Hague Conference)閉幕時，英國總代表胡萊爵士(Sir Edward Fry)報告，「此種會議之機構，已在一高度內證明其遷延與混亂，個別代表浪費會議時間之權，無一致意見時多數超過少數之權，主席限制討論於相當範圍內之力——此類及許多其他問題需要解決，在本會議之另一次集會能得圓滿以前。」胡萊爵士爲一法官與清教徒(Quaker)因是倍具忍耐。代表團祕書，在一致外交部同事之私人信札中，用較簡明之言語吐露彼之感觸。他說：「最近數星期，消磨於一種狀態中，永久之激動，令人生厭及始終無用之工作。」可異者不在戰前會議所得之結果微薄，而在該種情形下，甚至毫無結果可言。(註四)

(註一)參閱 Creighton, *History of the Papacy* (ed. 1897), ii. 293, 及 Van Vollenhoven, *Du Droit de Paix* (1932), pp. 15 and 45.

(註二) Manley O. Hudson, *International Legislation* (Washington, 1931), i pp. XIX-XXXVI. 但承認中有一部分已『證明其無結果』

(註三)特別須閱 Norman L. Hill, *The Public International Conference: its Functions, Organisation and Procedure*, I: 29, (with useful bibliography).

(註四) *British Documents*, viii. 296, 287. 巴黎和會(Paris Peace Conference)情形, 尼科爾森(Harold Nicolson)日記中有活躍之描寫, 後載入彼之『和議』(Peace-Making)一書中, 自然為極例外者, 如只因其所考慮之題目衆多, 以及各主要代表團之龐大。英國代表團獨有四百人, 包括書記人員, 美國代表團亦幾相等。

## 第四章 祕書廳與其他常設機關

戰前國際會議，如前章所述，明爲一時權宜之計，可圖改進。對於政治學家，立發生問題：爲何不籌設常川組織，以求各會議間之繼續性，而因是便利會議之組織？答案爲在若干情形下，屬於此類之永久組織已在事實上成立。此範圍內之實驗爲戰前制度一最有趣之特徵。此類實驗不僅能否認今仍常有之論斷，謂十九世紀爲一『國際混亂』(international anarchy)時期，且成爲一種索引，以正確著稱，表示有組織之國際合作程度，爲在當時情形下可實行者。十九世紀已循是途進行，嗣發現其進展遭受阻礙，非原於在此範圍內缺乏組織能力，乃由於較深之原因，吾人斯後將在本書內常加討論。

近代文明當前之問題，常列入以下之概略式中。工業革命已消除距離而使全世界成爲一家。工業革命已創造一物質的國際主義(material internationalism)。尙有一問題，如吾人所知者，爲使此物質的國際主義演變而爲一政治的國際主義(political internationalism)，伸張政府管理於工業革命所推動之經濟程序。

吾人試觀察過去之努力——早已努力——以將此種國際政治統制擴張至最適宜之範圍內，每個交通範圍表現新工業制度之最特殊的成就。

一九一四年前半世紀內，國際組織之形式發展於交通之五不同範圍內：郵政 (Posts)、電報 (Telegraphs)、無線電報 (Wireless Telegraphy)、鐵路 (Railways)、(註1) 與汽車 (Motor cars)。求達吾人目的，只論前三者即足，自不從技術方面立論，而從本書內之興趣觀點出發，以論國際組織之可能性與限制。

對於二十世紀內之普通人，此似幾爲自然法 (Law of Nature)，即一貼郵票寄往外國之信應到達其目的地。彼未能自知彼需要一外國政府之服務，如非事先規定，將無該種服務——換言之，如無一同意之規定見諸一條約內。但此明顯之自然法，如所貼郵票爲其象徵，開始時期尙不及一百年。吾人但須用心回溯至數代以前，發見郵政事務之混亂情形，與目前國際關係之其他範圍中所存在者相同。

郵政交通之歷史，可極廣泛的概論之爲國家與私人運郵制度之競爭記錄。概言之，國家有其獨有之佈置，採取信差之形式，以寄收已有之郵件，而商人與其他則採用私人經理。但有時政府當局頒給讓與權於一私營行號，例如高貴之圖恩·泰克斯 (Thurn and Taxis) 商號，在許多代內，享有一種郵政專利權於神聖羅馬帝國 (Holy Roman Empire) 之若干區域內。

近代郵政改革，始於百年前赫爾 (Rowland Hill) 所倡導之煽動。當時英國郵政定價雜亂無章，自四辨士

作十五英哩之距離至一先令作三百英哩。赫爾要求一劃一低廉之內國郵費，定爲每辨士可寄半盎斯，每加半盎斯加付一辨士。按照是類辦法之一辨士郵費，實行於一八四〇年，與官方之估計相反，竟爲一即時與重大之成功。在德國，郵政史上之另一重要國家，十九世紀早期內郵政關係之調整，約爲獨立諸侯間之一百種不同的條約。第一全德各邦郵政會議，舉行於一八四七年，初無結果；但在一八五〇年，奧普郵政同盟 (Austro-Prussian Postal Union) 得以締結，巴維利亞 (Bavaria)，薩克森 (Saxony) 及其他各邦隨即加入。在斯後若干年內，一種大量的管理統一發生於德意志，當德意志帝國建立於一八七一年時，同時按照近代方法，建立一單純之德國郵政制度。

同時在英、德及他國內對於內部組織之努力，已爲國際行動開路，正如國內改進所常爲者。經美國政府之提議，在郵政總監布雷爾 (Postmaster-General Blair) 影響之下，一國際會議遂加召集。會議於一八六三年開於巴黎，十四國家派代表出席。如常見諸於第一次會議者，無立即收效之結果可言；但困難已加徹底探討。

法、德戰爭 (Franco-German War) 後，新德意志帝國郵政總監史蒂芬博士 (Dr. von Stephan) 出而領導。經彼之激勵，一會議於一八七四年召集於瑞士京城。二十二國派代表出席，包括全歐洲，美國及埃及。史蒂芬攜來一公約草案，深獲贊同，並經會議通過，僅小有修改。(註二) 因是在一八七五年產生初次爲人所知之郵政總同盟 (General Postal Union) 一八七八年改稱國際郵政同盟 (Universal Postal Union)。



國際郵政同盟，在其範圍及運用內，已證明其為近代國際機構之最成功者。因是值得簡略研究其成立之規則與其所有之實現方法。公約中所有之規則非常簡單——如其簡單，其動作已從人心中除去其所代替之混亂情形。此類規則可分三項言之。

第一、為求相互交換書信起見，國際郵政同盟之所有會員組成一單位。換言之，關於郵件之運輸，初無國界。第一同盟會員國之公民，為通信起見，有權使用任何其他國家所有之任何運輸方法。世界郵件運輸因是合而為一，讀者可以證實，如彼檢閱日報中之郵政佈告。但在此須注意者，便利之合一未引起各國郵政管理之合併。其所有之意義為自由往還已奠立於各國間。國際郵政同盟非一郵政之超國家。此為各獨立郵政管理間最完備與親密之合作制度。此可謂為郵政之自由工會 (Free Trade Union)。

第二、公約規定一種劃一之最高郵費；但此非除去較低之郵費，例如存在於英國之寄遞郵件至美國者。

第三、各國郵政間無詳細之會計。每國郵政保存其所收得之郵件寄費。此種辦法代替較舊之制度，按照舊法，每一郵件之運費均分於所經之各國間，造成混亂之結果。(註三)

吾人現在轉向至同盟之組織。在此，公約構成人開創新而有興趣之路徑。

同盟之管理屬諸郵政同盟會議 (Postal Union (ongress))。此種會議僅為一八七四年會議之延長。公約規定會議須於每五年內舉行。其五十年紀念會於一九二九年舉行於倫敦。會議為一極有效率之團體。根據吾人

在前章中所言，兩種事實具有意義。其決議採用多數表決，且僅有一種公用語言，法文。尙有更堪注意者，雖會中決議，如一切國際會議之決議，須得各國政府之批准，但決議可發生效力，無論其被批准與否。

爲何各國外交部能容忍此種侮辱？爲何會議中被大多數超過之少數不表示其怨憤，或甚至以退出同盟相恐嚇？答案可於同盟之服務性質中發見之。郵政爲不可缺少（indispensable）兼完全脫離權力政治（Completely removed from Power-politics）。此後一語之意義將在本書後部內愈形明瞭。此處言之已足者，無一國家能堪設想退出同盟。國家將置其公民與其已有之郵政於一種不便利中，不能忍受之程度非意想所能及。是故問題之在他處可以成爲無窮之題材以供激烈之辯論——例如給與殖民地之投票權，新會員加入之節制，如巴拿馬（Panama），蘇丹（Soudan）與滿洲國，以及許多其他可爲小心翼翼之外交家所想到者——大抵皆置諸不談。換言之，郵政同盟具有一極特別之保留權或其獨有之制裁（sanction）。遵守公約條款，在事實上，如一權威所言，『有極真之制裁可資擔保，任何辦法皆將使其不能維持郵政。』（註四）『此非不尋常之事，』同一作者云，彼似不甚注意及各國政府之成熟考慮，『各國僅批准一指定之公約，當該公約已被另一公約代之』——即在五年以上之時間距離後。關於此點尙有應言者，郵政公約不提交美國上院之討論裁判。依照一八七二年通過之國會法案，行政部分有權締結郵務條約。（註五）

一語應言及同盟之財政。財政幾不生困難，因所有之費用極小——現金基礎上，約爲每年五千鎊。會員國分

爲七等，其納款自三百鎊至十五鎊。

一有趣之特徵，爲規定強制仲裁，遇有糾紛發生於公約之解釋，每方選擇同盟內之另一會員以爲仲裁者，決議權屬諸選任之二會員。一九二九年，希臘(Greece)與南斯拉夫(Jugoslavia)間之意見不同，按照此方法由荷蘭(Netherland)與瑞士(Switzerland)解決。

公約已加探討，吾人可研究由公約而設立之永久組織。讀者如有機會去瑞士京城，可往尋此複雜與同時遍存之組織中心，其中世界上每一郵局可認爲一分店。在城中心外，在一靜寂之街上，彼將發見一不華麗之別墅，屬於近郊類者，前後有一塊花園。此地，在席華慈多爾街三十八號 No. 38 Schwarztorsstrasse 內，同盟工作由職員九人任之，彼輩幾全爲瑞士人。辦公處由瑞士政府照料——即言，由其政治部或外交部——委派人員，核定薪額，並負責擔任其他必要之處理。

此辦公處之事務，或求更正確，此國際郵政祕書廳(Secretariat)，爲兩重的。第一，此爲一消息中心與清算處。關於此點該處出版一種月報，其中刊譯四國語言，英文、法文、德文與西班牙文。第二，該處預備會議之召集。辦公處之主任常爲會議之副會長，副主任則爲會議之祕書長。照此辦法，會議工作得以順利進行，而前章中所言之困難得以免除。

但不應認爲此等常設之職員可以支配會議。彼輩所爲者，在以精細之技術預備，便利會議之進行。一種採用

之方法爲指派一預備委員會(Preparatory Committee)，代表各種國家，以求審查提交會議之案件。在一九二九年倫敦會議以前，送入者不下二千提案。此類提案由預備委員會整理，故當會議舉行時，當前有委員會之分析，對於公約每條之提案——一種商業性質之程序方法，雖因其正式之政府法定地位，將切合於現已成爲極似一種國際職業家組織之團體。

讀者或驚於此類辦法之敘述如是其長。理由將在本書後部內明之；因郵政同盟之成功，已使其方法成爲較大與較困難事業之模範。

## 二

郵政與電報常合而爲一。表面上觀察郵電之國際組織極爲相同。兩者早成爲國際公約之題目。電報公約(Telegraph Convention)之締結，遠在一八六五年。兩者皆有一定期會議，會員幾遍全世界。各有其永久之祕書廳在瑞士京城。但在事實上郵電之歷史表示最明顯之差別。由郵政轉至電報，爲捨棄職業主義之靜地，而投入權力政治之漩渦中。

差別之理由自可見諸於每種之服務性質中。郵政特爲一種社會便利。郵政爲每個近代公民日常生活之一部。郵政爲公民福利一不可缺少之工具。電報，在另一方面，除去其社會效用外，尙爲一近代國家，尤爲一準備充足

之強國所有技術器官之一部分；海底電線常認爲一廣大帝國之神經系統。其在戰略上之價值誠屬明顯。但海底電線有一政治重要性，或至少有一可能之政治重要性，伸張極遠。統制一海底電線系統，可獲有不可否認價值之商業利益。海底電線便利消息之迅速傳達，至一指定之中心，因是自能成立世界價格之行情，以此類中心地之通貨爲標準。再者，如遇多疑之人，此等便利可轉爲不正當之使用。統制一海底電線之國家，正如統制一市場之國家，可自由行使差別待遇之藝術。該國可檢查消息，延緩消息與甚至改變消息。事實上此種行爲直與職業之禮儀相反，其本身不足以減輕疑忌，尤其是在嚴重之政治緊張與競爭時期內。海底電線可因是謂爲具有可稱爲一種「權力經濟價值」；海底電線在當今著稱之「戰爭可能性」中，爲一重要部分。

因是結果電報同盟，有其辦事處在瑞士京城與其定期會議，用和平方法設置並維持貿易技術方面之規定，規定器械之劃一，一定之時間，價目之比較以及其他職業上之詳細情形，電報本身在戰前期內變爲權力政治之一戰場。

此事之歷史值得記錄其概要，一因其說明在國際經理之門面後所能行之事，再因其在外交部動作以外，尙未完全取得其應有之地位，在戰前之政治史內。

十九世紀中，海底電線之霸權日張，藉英人之開創與遠見，成爲無敵英國海強之自然附屬物。政府之援助可以給與海底電線公司，以謀取得外國政府之允許，將其海底電線與陸上電線連接。除是之外，海底電線之經營似

全爲英人之職業。遲至一九二〇年，大西洋線內之工作者百分之九十五爲英國籍。再者，用於製造海底電線之一主要原料——馬來樹膠（Gutta-percha）——已在長時期內爲英人所專利。因是至一九〇五年，在世界各海內，有一二一、〇〇〇英哩長度屬於英人之海底電線，價值二二、〇〇〇、〇〇〇磅。（註六）

在一八九四年，威廉第二（William II）即位六年後，德國政府開始伸手謀取海底電線，置諸其統治之下。一德國公司敷設一直接海底電線，自埃姆頓（Emden）至紐約，該公司要求英國當局允其在康瓦爾（Cornwall）之波斯寇諾（Porthcurno）登陸，俾與英國系統之世界網接觸，其中阿左斯（The Azores）爲一重要之連環。在商業社會之驚異中，本未注意及連帶之權力經濟問題，當時政府——自由黨政府——拒絕德人之要求。當德人繼而轉向阿左斯，彼輩復遭拒絕，因一英國公司已於前一年獲得讓與權。吾人不須續究大西洋範圍內德人努力之斯後歷史。只一事實足資記載，因其奇異之背景。一九一一年十月，「阿加底爾之變（Agadir coup）百日後」，一德國海底電線初次在法國登陸，在一地點，其重要不下於偉大之海軍根據地布勒斯特（Brest）。此事原於事實上法國主管部與德國主管部發生關係，較諸兩國外交部之關係更形懇切。當時一德國政論家頌揚之爲「德諒解之公開表示……在反抗英人海底電線霸權之爭鬪中。」（註七）

但德國活動在太平洋內取得其最有趣之形式。西美戰爭（Spanish-American War）後，德國自西班牙購得馬利安（Marianne）與卡羅來恩（Caroline）羣島，現爲國際政治研究者所熟悉之日本代管區域。希望用此

爲一海底電線系統之根據地，離英國而獨立，德國向荷蘭要求合作。結果爲組成可最好名之曰國際公共法團 (International Public Corporation)——或爲是類中之第一個。無論其爲何物，不能懷疑者爲此乃一混合種家庭之一遠祖——純粹商業與純粹政治之一交合——其中尙有多種較晚之標本。(註八) 此新經營名爲德荷電報公司 (German-Dutch Telegraph Company) 之章程，包括以下規定，因以後之發展，富有趣味。董事會三分之二爲德國人或荷蘭人。一德董事及一荷蘭董事由該兩國政府委派。每國政府之一代表有權出席董事會一切會議及股東大會。一切規定關於報費以及與其他公司及其他政府議定辦法者，須提交兩國政府。所有海底電線站長須爲德國人或荷蘭人。公司接受巨額政府補助，作爲相當統制之報酬。其利率不受限制；結果紅利在六釐至六釐半之間。

一九一四年德荷電報公司置有海底電線逾四千英哩，中心設於雅浦 (Yap) 島上，海線自此處通至西里伯 (Celebes)，至瓜罕 (Guam)——在美國屬地內——至上海。在此吾人應離開本題。

交通中之第三要素，無線電報，吾人不必多言，因其歷史大部分在戰後時期內；但需有一簡略之說明，以完成以前各段之敘述。

無線電報之發明，對電報專利給與一打擊，而爲長途交通之工具。無線電報在三方面與電報挑戰。其器具設備較廉。獨立於海底電線以及優越海強所施之政治統治以外。再者，不受專利產品如馬來樹膠之限制。無線電報

之發明因是發生一政治問題。

在英國，無線電報首在商業基礎上發展，藉意大利發明人馬可尼(Guglielmo Marconi)之努力，第一獲得馬可尼專利權之英國公司成立於一八九七年。在該時期若干年後，曾有一種企圖，將新發明發展爲英國專利，但爲意大利保留特別考慮。舉例言之，該公司與勞合(Lloyd's)締結協定，即馬可尼系統，須由勞合各站獨佔使用，勞合經營不與裝設無線電機之船隻通報。

此種辦法引起各方抗議，初非不自然之事，結果爲一九〇三年在柏林召開一度國際會議。會議通過一批措辭極自由之建議。英國代表，其窘狀可自會議記錄中見之，保留其承認之權。

第一會議失敗後，第二會議召集於一九〇六年。至是時英國政府之態度已經改變。英國政府願同意接受義務，以傳達無線電報，發自任何種電機者，自口岸至船隻與自口岸至口岸，給與急難電報以優先權。英國政府更同意於一種永久國際機關之設立，置於瑞士京城之國際電報局(International Telegraph Office)內。但英國政府暫時拒絕同意船隻間消息可以由任何電機傳送。此種規定，在提塔尼克(Titanic)沈沒後之會議中，始成爲義務束縛。

戰前期內，無線電報作普通商業使用之可能性尙未發展。使此成爲可能之發明發生於較晚時期。但無線電報之戰略價值獲得完全承認——至少德國政府承認之。在一九一三年，德國人意擬設一遍及全世界之系統，置



於德人統制之下，以柏林附近之腦恩(Nauen)站爲中心。此理想迄未實現，但當德國海底電線被割斷時，腦恩仍爲德國與外界交通之一工具。

在此吾人應暫離本題，本題已引吾人步入此等支路——企圖建立國際政治統制於此範圍內，其中近代世界在物質上之相互依賴，表現於最特徵之形式中，屬諸交通者。連帶發生之問題，應加明瞭者，較諸初見時更形複雜。

### 三

在戰前期內，常設機關設立於若干其他範圍內。此類努力之純粹列舉或敘述，殊爲不當：因此類說明不能解釋努力應施諸一範圍而不施諸他一範圍之理由：尤不能表明所敘述團體之內部實際活動情況。但此題目在其與戰後發展之關係上如是其重要，應留篇幅以簡略提論尙有之三種戰前組織，具有特別之興趣。（註九）

前兩者關係河流，一在歐洲，一在美洲。一八一五年維也納會議(Congress of Vienna)議定國際公河之法規。一條國際公河爲一條河，無論其水道全部或一部，流經兩國或以上之國家。一八一五年所定之原則，爲所有河流之任何一部分水道流經兩國者，應完全自由商業航行，自可通航地至入海處。照此方法，國際公河內之航運成爲關係世界之事。但在一八一五年後一長時期內，未曾採取實際步驟，以使此關係各國之事與任何指定之情形

相關連。各國間實已議定辦法，對於流經其國內之河流，例如萊茵（Rhine）、斯開爾得（Scheldt）、埃爾培（Elbe）、威塞爾（Weser）、維斯杜拉（Vistula）與波（Po）但未設立國際機構以保證其遵守。但在克里米亞戰爭（Crimean War）後，當土爾其被邀加入國際集團，多瑙河（Danube）問題亦在討論之列。結果決定設立一國際組織。歐洲多瑙河委員會（European Danube Commission）進行其工作，成爲多瑙河管理委員會（Danube Conservancy）在河中設立燈火及浮標，處理碼頭及修浚問題，在戰前五十年內，所能判論者，其工作成績優良——足使其制度得以復活，加以若干之修正，在大戰結束時。但該會之所爲者僅此而已。該會未在多瑙河流域立下根基，並擴張其勢力於其他範圍內。該會治事敏捷：使多瑙河保持常態。但該會對於多瑙河兩岸居民貢獻極微或毫無貢獻。該會將在歷史上有地位，不因其曾給與多瑙河流域以任何永久之利益，而因其曾供給一珍貴之訓練場所，爲三十年前一最有研究與最深刻之政論家作巴爾幹政治之研究。擔任設於加拉茲（Galatz）之多瑙河歐洲委員會祕書長，自一八九三年至一九〇四年，戈萬（Auguste Gauvain）獲得知識與見解，使彼於以後成爲歐洲政治之主要勢力。（註一〇）

吾人現在可轉向新大陸。美國與坎拿大間之邊界包括世界上最長之水界，自林湖（Lake of Woods）在翁泰利俄（Ontario）之極西，伸至聖勞倫斯（St. Lawrence）河上之康瓦爾（Cornwall）在蒙特利爾（Montreal）之上六十英里。無限經濟利益橫跨此邊界，影響千百萬人之日常生活。舉例言之，一地之水轉方向，對於他地之生

活情形與航運，可以發生不可計算之影響。

爲求解決此區域之複雜問題，依照界水條約(Boundary Waters Treaty)，於一九〇九年成立一國際共同委員會(International Joint Commission)共六人，每國佔三人。條約所給與委員會之訓令爲解決及防止糾紛。但在事實上該會經一致同意後，能相當超越其原有之職權。該會非常成功，爲一公斷之機關，截至一九三一年，判決十六案，其中僅有一案經一致表決。但該會復無形中進展爲一管理之機關，視其判決之實現與處理地方困難，在此等困難尙未達明顯階段時。該會在各區域內僱用一種當地職工，甚且設立地方統制機關。『條約本文是否直接許可委員會設立該種機關，』一法律解釋者譏述云，『初不十分明瞭。在實際上，機關之設立由於兩國政府之共同行動，依照委員會報告書中所言者而行。』在同樣情形內，設立一工程師之機關以處理在林湖引起糾紛之特別情形。更進者，委員會曾擔任四次重要之調查，其中之一，結果爲擬定著名之聖勞倫斯水道計劃(St. Lawrence Waterway Scheme)。

因是而機構自然生長——引用一熟悉之英國譬喻。但只有種於健康之土地，彼等始可生長。美坎共同委員會(American-Canadian Joint Commission)之行動證明兩種原素之勢力，當權力政治勢力未得侵入時，彼等常能自由活動——地方精神與職業精神。(註一一)

#### 四

吾人最後之先例有趣，因其表示國際政治與國內政治之相互作用，一常存在之關係，但不常易追述。故事即爲糖業委員會 (Sugar Commission) 者。

拿破崙創始甜菜糖 (beet sugar) 生產於歐洲。十九世紀內，該業進展迅速，各國用補助金獎勵，尤其是在法國、比國及荷蘭。此類補助金之給與，不僅獎勵生產，抑且獎勵出口。結果不僅對蔗糖 (cane sugar) 國家發生損害，抑且損害甜菜國家，原於彼等之相互競爭。補助金之取消顯爲共有之利益。同樣顯明者，該種辦法，須共同行動，始能實現。

一八六二年開始磋商。因而締結一八六四年之糖業公約 (Sugar Convention) 與一八七七年之第二公約。但困難初未克服，尤原於缺乏監督公約之執行。終於一九〇二年，依照布魯塞爾公約 (Brussels Convention) 在該城會議之結果，常設糖業委員會 (Permanent Sugar Commission) 得以設立。

依照布魯塞爾公約，所有重要甜菜糖出產國家，爲數計十四，(註一二)加入英國，一大糖進口國家，同意於五年內，棄止補助金，禁止并處罰承受補助金之糖由其他國家內輸入。

對於政治學研究者，糖業委員會呈現一種特別興趣。雖在事實上該會處理有關重要國家利益之問題，包括

關稅額率之決定，該會有權用一簡單之多數表決以資決定。

委員會以後之歷史含有教訓。該會變爲一九〇六年英國大選中之一種爭執，競選大部分在自由貿易與保護政策 (Free Trade versus Protection) 之問題。自由貿易者主張廉價食糖之論題，一因其爲一般人民之主要食品，再因其爲各種工業，例如製造糖醬之原料。自由黨新政府保證此意，因於一九〇七年聲明英國擬退出委員會。因是委員會召開，並倉卒草擬一『附加法案』於公約，該法案在求立即滿足英國消費者與英國殖民地之生產者。故委員會獲得一種延緩辦法。但當一九一三年第二次五年期滿時，英國在製造家與消費者影響之下，再度聲明退出，此次實現其願望。但當退出時，英國承諾不離公約之根本原則，而對食糖出口給與補助金，或對殖民地產糖給與優先待遇。因是委員會無英國亦能存在。

委員會終因再受英國打擊而失其存在，但原於相反政策之影響，大戰最後數月內，英國政府宣布其轉變至帝國優先待遇 (Imperial Preference) 之原則，欲求能對殖民地之蔗糖給與優先待遇，在一九一八年九月，英國聲明撤回其擔保。此爲委員會之致命傷。因是在一九二〇年，在一長期生產劇痛與十八年之短促生命後，該會寂然失其存在，時爲國際聯盟之第一年。(註一三)

(註一) 鐵路有二種分別之組織，一管貨運，另一則管技術之標準化。

(註二) 兩原稿見諸於 *STV, Genesis of the Postal Union, International Conciliation Pamphlets, No. 233 (1927)*。

(註三)一九〇六年給與波斯以例外，以補償大批運輸聖經，而不由對外運輸可蘭經補償。讀 Woolf, *International Government* (1916), p. 1:9.

(註四) General (Now Sir Frederic) Williamson, Director of Postal Services at the G. P. O., London, in *International Affairs*, IX, (January 1910), p. 74.

(註五) Moore's Digest (Washington, 1906), v. 220.

(註六)欲知上文，閱 Hon. George Peel 英文題為 *The Nerves of Empire*，尚有插圖，列入 C. S. Goldman, *The Empire and the Century*, 1:05。尚有帶批評性質者為 G. A. Schreiner, *Cables and Wireless and their Rôle in the Foreign Relations of the United States*, 1924.

(註七)此類詳情及以下數段中所言者，採自 Lesage, *Les Cables Soumarins Allemands*, Paris, 1915。特別須閱 pp. 85-9 and p. 156 ff.

(註八)關於此題目，可讀 Minost, *La Fédéralisme Économique et les Sociétés à Charte Internationale*, Paris, 1929。並閱 *British Documents* 1, 45。內載遠在一八九七年張伯倫 (Joseph Chamberlain) 曾提出一種計劃，與本書中所述者屬於同類，擬組一英葡公司 (Anglo-Portuguese Company)，建築自 Delagoa Bay 至 Transvaal 之鐵路。

(註九)最完善與發達之作，請述任何具此類性質之團體者，為 Asher Hobson, *The International Institute of Agriculture* (University of California Press, 1931)。作者為美國出席該院理事會之代表，自一九二一年至一九二九年，彼曾充分利用其公務上之材料與經驗。該書自不應認為所言學院在現在時期內之正確敘述；但就敘述整個情形，該種團體在其中進行其工作，此為一珍貴之作。佳作之作較概括敘述者，為 L. S. Woolf, *International Government*, 1916。已早提到，尚有 F. B. Sayre, *Experiments in International Administration*, New York, 1919。

(註一〇)參閱 Siegfried, Notice sur la vie et les travaux de M. Auguste Ganvain (Paris, 1933), pp. 9-10, 其中曾言及多瑙河委員會之政治方面。戈萬自加拉茲轉至瑞士京城，在一種極不相同之空氣中，彼在鐵路運輸局 (Railways Transport Office) 服務四年。

(註一一) 閱 H. A. Smith, The Economic Uses of International Rivers, 1931. 彼列入設立委員會之條約原文 (p. 170ff.)

(註一二) 此為最高數目，俄國在數年後始加入。

(註一三) 欲知此事，除上述 Sayre 書中之敘述外，可讀 E. Halévy, Histoire du Peuple Anglais au XIX<sup>e</sup>me Siècle,

Epilogue, Vol. II. (1932), p. 17; the U. S. Tariff Commission Report on Colonial Tariffs (1922), p. 815;

Viner, Dumping: A Problem in International Trade (1923), pp. 178ff.; Fuchs, The Trade Policy of Great

Britain and her Colonies since 1860 (1905), pp. 79-100. 對於糖業委員會歷史之譏刺解釋，為自該會死亡後，英國政府

居然開始補助英國甜菜糖生產之政策。

## 第五章 擔保條約

吾人所已着重者爲整個之國家集團。外交制度，外交之執行，會議與永久之處置所發生者，推行於各種國家，初無區別，不論其年齡或大小或財富或實力如何。但吾人已有機會觀察在此類處置之實際動作中，相對權力之考慮爲一重要原素。十九世紀之國際關係，在事實上未行諸於享有平等之國家間，與每一英國人在法律上所享之平等相同。無論法律地位如何——吾人將回論此點——在實際上，國家未被認爲國際舞臺上之平等者。國家實未享受平等待遇。再者，當強國初不遲緩以宣布其優越，概言之，弱國默認其低下之法定地位，如非自然法(Law of Nature)所定，至少爲現存世界秩序之一不可變情形。國際關係制度，換言之，爲權力考慮所支配。此本爲一種權力政治制度。其主要之推動力，非來自所有國家，無論大小，而來自特殊之集團，名稱極特殊，列強(The Great Powers)。

吾人現在應檢討十九世紀內權力政治關係所具之特別形式。但爲求明瞭起見，吾人應暫時回顧前期：近代權力政治組織之技術問題乃發端於十七及十八世紀。

十九世紀常被稱爲『國際混亂』時期。此名加諸於前一世紀較爲適當。十八世紀爲國際放浪主義時期，無



可比擬，該時期內君主初不甚顧慮以使用其絕對權力，彼等已發展其技術至最優點，以資行使。真實者，爲一普遍基督教觀念，延續在一幽暗之形式中，在思想家心內，誠在一般可敬之人心內，與宇宙內之神聖秩序觀念發生關係，因是在國際如在國內社會關係然。但此減色與機械之超神論 (Deism)，對於君主及其大臣之外交政策，極少或全無影響。所反映者——如其有所反映——在用以庇護其行動之標語內，而不在行動本身。每一時代有其固有之偽善形式，對當時之崇高理論獻致敬意。十八世紀內，『理智』 (reason) 變爲『國家之理智』 (reason of state)，爲不顧道德法律之便利口實；『自然』 (nature) 成爲邊界之完成；『秩序』 (order) 作爲侵略弱者之辯護；而『平衡』 (equilibrium) 及『權力均衡』 (balance of power) 自科學家之實驗室中移出，爲同盟與反同盟輪流動作之便利辯護。將國際公法學家，例如神聖與勤懇之威特爾 (Vattel) 所主張之原則，以與歷史家所記載之實事相較，可知自由不僅爲惟一之理想，人可藉其名以犯罪惡。十八世紀之國際技術終爲波蘭之瓜分 (Partition of Poland) 對於十九世紀歐洲之整個生活，該事如一重負。(註一)

吾人在此所討論之十九世紀前特別遺產爲擔保條約 (Treaties of Guarantee)，其發現歷史家可追溯到十七世紀，但在十八世紀內特別流行。

何者爲一擔保條約？大西洋兩岸均曾發此問，關於國聯盟約。一種接近此問題之良法，爲考究『誰爲條約之擔保者？』自歷史上言，擔保者爲一特種之調停者。任一條約擔保者之習慣發生於調停之實例。兩國或若干國家，

曾作戰爭，邀請另一國或若干國家協助彼等議和。此事更進一步。調停者被請繼續其斡旋（good offices）接受保證和議條件之責任，彼曾協助議和，須使雙方遵守。

因是，關於此點，一種擔保，為擔保條約之正當執行。在相互信賴最低之世界上，此為一種發現，採用以擔保條約不成為一團廢紙。威特爾坦白說明。一種擔保，依彼在論述條約之保障與遵守一章中解釋，為方法之一種，以實行服從條約，「獨立於兩造誠意以外。當國家訂立和平條約或任何其他條約，不能完全信賴條約之遵守，彼等要求條約得一強盛之君主擔保。擔保者承認維持條約現狀並使其獲得遵守……一擔保為一種條約，照約擔保者允許援助一國，遇該國需要援助以強迫一無誠意之簽字國實踐其約言。」（註二）

擔保者，可以看出，是假定為一「強盛之君主」較諸彼所擔保之條約任何一方更強。彼為一贊助人或保護者——一大強國將其實力為「權利」服務，或至少為「條約權利」服務。

吾人將在本書敘述中發現此種強國君主擔保之觀念，交錯於十九世紀及二十世紀之國際政治中。（註三）

（註一）概括論述十八世紀中國際政治制度之佳作，仍為 Albert Sorel, *L'Europe et la Révolution Française* (1885)。標準作，第一冊。

（註二）De Vattel, *Le Droit de Gens ou Principes de la Loi Naturelle* (1755), Book II. Ch. XVI. § 235.

（註三）關於本題，可謂 *Treaties of Guarantee* 之論文見於 J. W. Headlam-Morley, *Studies in Diplomatic History* (1930)；尚有 Oppenheim, *International Law*, I. 170ff. (ed. 1928)。有趣者為南非內閣總理最近擬求一種方式用以

完滿闡明南非與英國在國防上之關係，無論其自覺與否，其詞意酷似威特爾所用者。彼謂西門斯城之海軍上將(Admiral at Simonstown)爲「吾人最大友人與最強友人英國之艦隊最高代表」。(參閱 The Round Table, June 1935, p. 491.)

## 第六章 歐洲協調

—

十八世紀初不知有所謂歐洲制度 (European System)。十八世紀之國際政治爲原子的；其暫時之結合基於狹隘之私利打算；在缺乏任何政治的與道德的共同團結原則下，當時之政略脫避於機巧之替代中以求信賴與誠意爲何一個『強盛之君主』較諸稍弱之國，其保護所針對者，更堪信任？十八世紀與十九世紀之劃分線，在國際政治上，不爲拿破侖戰爭 (Napoleonic wars) 而爲法國革命 (French Revolution)。賽茵河畔新政體之異景，集中當時開始認爲一種共有舊秩序之受驚代表。當法國人民起握政權，當主權法國民族，近代第一武裝民族，熱烈而目空一切，立於主權君主與其兵卒之地，一種恐怖激刺流經各國內閣。感於採取共同方法以應付一同危險之時間已到。

此種歐洲團結突醒意識之第一正式表現，即在路易十六 (Louis XVI) 與瑪麗·安多英勒蒂 (Marie Antoinette) 逃往發楞 (Varennes) 被捕回巴黎後。利俄波帝 (The Emperor Leopold) 通告各國君主，指摘暴

行已使一切發生於法蘭西之事皆爲非法，並侵及『一切君主之榮譽與一切政府之安全。』彼更提議採取共同行動，『以證實最神聖陛下與其家屬之自由與榮譽，限制法國革命之危險極端，致命之先例必需由各國政治出而撲滅。』此卽胚胎中之神聖同盟 (Holy Alliance) (註1)

一七九一成立之集團於次年在發爾密 (Valmy) 戰場上被革命之新模範軍所擊退。在此後數代中，經歷無數奇異之變化，引起新舊政體交合之一有趣程序。當一八一五年，對於革命戰士子孫，獲得最後勝利，神聖羅馬帝國 (Holy Roman Empire) 已趨消亡，科西嘉人之子居於維也納，哈普斯堡宮中。但吾人所注意者初非是類事。吾人應觀察戰後會議席上新歐洲制度之成形。

今後應否有一歐洲制度？或此集團應加解散使歐洲回復至十八世紀之原子主義？對此問題有一致之答覆。回復至原子主義爲不可思議之事。歐洲內之勢力過於危險，對於既成秩序之恐嚇過於可畏，以放棄集團。因是尙待回答之問題爲歐洲制度應具何種形式。戰時結合應如何延長以適合和平時期之情況。

有一自然與傳統之回答。列強由合力得勝，應合力『擔保』和平——卽言應爲一種『強盛君主』之聯合集團，以保證和約之遵守，並援助遭遇一『無誠意簽字國』侵犯之任何一方。

此爲獲得勝利之大陸列強所需要之解決方法——俄羅斯，奧地利與普魯士所需要者——對此解決方法彼等常加努力，在一八一五年及以後，以求取得英國之承認。爲達到此種目的，彼等曾作最阿諛之提議。因是在愛

斯拉沙伯會議 (Congress of Aix-la-Chapelle) 一時間內，該會議本爲此類事之主要戰場，俄皇曾贊助英方熱望，以求一有效方法，禁止奴隸販賣 (Slave Trade)，以求擴大搜查權 (Right of Search) 建議設立一種國際海軍之計劃，假定置於英國人指揮之下。此項海軍屬諸一『中立國家』，或如吾人今日所稱之國際『組織』 (institution) —— 一種對付海盜之國際聯合 —— 由各基督教國家設立，總部設於非洲之適當地點。在另一時間內，發生一種歐洲陸軍 (European Army) 之觀念 —— 甚可異者，贊助人爲普魯士之將官 —— 以比國京城爲中心，由威靈頓公爵 (Duke of Wellington) 任總司令。『再不能發明更機巧的計策以留吾人於熱水中』，爲卡斯爾累 (Castlereagh) 對此提議之評語。

普遍擔保計劃具有各種形式。俄皇爲人，當彼爲一種觀念所佔有時，不喜折衷辦法，極願獲得一種擔保，不僅和約中之土地規定，且主和約締結時每國所有政權之維持。用近代語言，彼希望使世界安全，以合主權君主。因是卡斯爾累在愛斯拉沙伯會議中遇一計劃，按照該計劃，『歐洲各國』將『合組一聯盟，互相擔保君位與土地之現狀秩序，如事實需要，全體應一致反對第一開攻之國家，無論用其野心或其革命之違犯。』換言之，俄皇希望不僅列強，即所有條約簽字國家，應負擔保之責任，該種責任應擴充範圍以包括各方內政之干涉。(註二)

集合強弱各國以任擔保之觀念，並未在當時成爲主要問題。爲將來事變起見，在此僅值一提。吾人不需詳細考慮俄皇反對國內革命之擔保計劃。在一爲內閣草擬之節略中，卡斯爾累曾謂整個觀念，至少可云未成熟。他說：

「所應了解者，道德上即指該種總政府制度之事先設立，可以對一切君主與民族獲得及推行一種和平與正義之內國制度。直至建立該種制度之方法發明以前，」彼結論曰，集合擔保之觀念不應成爲問題；因爲「無事將普遍對政府性質更爲不道德與武斷，較諸共同濫用武力以贊助既成權力不考慮濫用程度之觀念。」（註三）十九世紀內英國所固執之一線政策肇基於是。依照事先締結之協定，強迫干涉其他民族之內政，爲英人心理所憎惡之觀念。不連帶引起者，如在各時代各地域內所有，該種干涉常應反對。絕對不干涉之學說自爲空想，亦若俄皇之機巧計劃，利用英國權力以保全大陸君主之皇位。

但真正之問題，爲所擔保者，不爲反對內部之革命，而爲反對外部之壓迫。英國是否將爲和約中土地規定之一擔保人？換言之，英國是否將擔保新疆界，承認在條約違反時用武力干涉？

關於此點，卡斯爾主張不變。彼之文件記載其對俄皇之此題談話。彼之理論根據爲英國外交政策主持人對於下院及輿論之責任。彼告俄皇，專制君主之方法，不能爲一議會政府所採用。如一緊要事故發生，內閣認爲需要干涉，彼謂「吾人所有之惟一機會使舉國人民了解該事，爲在當時自由主張如何行動之政策，非因吾人無所選擇，而認爲有一選擇；此種決定最合公共安全，在該決議內，不與同盟國脫離之利益，將得人力主而發生相當效力，因吾人已知在所追求之事中有一自由發言權。」

議會監督外交政策與一普遍約束擔保制度之根本不相合處，不能更明白解說。總而言之，擔保制度非發源

於責任內閣政府情況下，亦非一地，在其中擔保制度實際生長，合於議會政治內教養之人民。當俄皇與其僚屬要求英國參加一普遍之擔保，彼等爲要求原則對權宜大讓步，較諸彼等所能明瞭者更大。不足驚異者，俄皇在聆取卡斯爾累之意見後，謂此爲彼所不甚熟悉之新觀念。一世紀之經驗，吾人將見，並未大增此類觀念之親密性於大陸政治家之心中。（註四）

在離擔保題目以前，值得記錄卡斯爾累後任關於本題之標準宣言，該文有價值，因其對於一極易引起混亂之題目顯示擔保與攻守同盟之區別：

「英國政府（甘寧（Canning）書於一八二三年九月，）在任何情形下，將不承當任何擔保，無論其爲土地或內部機關。英國在習慣上實踐其責任之謹慎，使其不輕易訂約更爲必需。擔保爲一國對他國能約定最大責任之一。攻守同盟束縛訂約政府援助其同盟，如彼之土地被人無故侵犯；並代彼作種種合理與可行之努力——在範圍內可實行，在時間繼續內合理。但攻守同盟並不束縛實行援助之政府，至一成功之結果，或至一無定期之延長戰爭。擔保，嚴格解釋，無所謂時間或程度之限制。除非在該方面明白規定，可以提出要求，在一被擔保國家所引起之戰爭內，與在對另一國家不公平壓迫之戰爭內；該國之土地完整應加維持，無論出如何代價，維持之努力延長；不僅此也，雖被擔保國家本身幾全不出力以維持之。如約束限於此類事，將爲片面之攻守同盟，但將不爲一種擔保。」



甘寧的預言未完全與事實相符——如其想成爲預言——照上文第一句所含意義。十九世紀中，在少數情形下，英國政府曾在事實上承認擔保領土之完整。比利時之先例，自爲極重要者。因是甘寧之言須加相當修正，如認其爲英國政策固定原則之宣告。也許其基礎觀念，在摩黎爵士 (Sir James Headlam-Morley) 引證甘寧原文後之評語中，得最佳之陳述。『如能設法避免，決不承認擔保，但如承認，則須視義務得以堅定與準確，遵守條約不應有所遲疑。』(註五)

## 二

普遍擔保計劃之捨棄，使歐洲制度問題未得解決。何者可資代替？何種聯合方法可以計得，不發生擔保剛性，仍能充分防止歐洲回復至原子主義。

此卽卡斯爾累天才求得解決之問題。可以一語概括之——協商 (consultation)，如用安格魯撒克遜人之說法，隨時接觸 (Keeping in touch)。

在吾人檢討此種解決辦法所寄託之法律形式以前，吾人應暫時觀察此點，如卡斯爾累與其內閣應已觀察者然，自英國傳統與利益之觀點出發。英國爲歐洲之一部，彼等應已推論及之。英國在大陸上有重要利益，一具普通性質，一具特別性質。英國有一種普通利益，首在防止大陸陷於一單獨野心國家之霸權下；其次，增進歐洲人民

之良好政治，福利與繁榮。英國有一種特別利益，首在保持低地國家（Low Countries 指荷蘭與比利時）之獨立；其次，維持其在歐洲海洋內之優越海權。在此類情形下，英國既不能與歐洲脫離關係——拿破侖帝國足作此點之最近證明——亦不能與歐洲政府關係過於密切，當時無一政府具有一種精神，同於英國所有者，或合於英國輿論。因是英國所需要者，為一制度，給與英國以干涉大陸事務之權利，而無任何連帶之義務。果云英國需要一制度，使其對於大陸事務依照其自身之義務觀念，英國所有者為道德上之義務，而無法律上之義務，或較公允與近於卡斯爾累之思想。

無論如何，不問自身利益或道德上之義務為指導思想，採用之解決辦法確等於英國之需要。解決辦法併入維也納條約最後議定書（The Final Act of the Treaty of Vienna）之序言內。

（此重要文件所稱）現在需要在一共同處理辦法中包括其商議之各種結果，用相互批准以達證實目的，彼等授權與其全權代表，在一公共工具內，聯合優越與永久權利之規定，參加該議定書，認為會議決定辦法之整個部分，本條約內所引證之各種條約、公約、宣言及其他指定之議定書。（註六）

此項文字為十八世紀原子主義之致命傷，其結果，引用摩黎爵士之言，為「每一指定土地解決辦法之制裁，不復僅為一片面的之另一條約。解決辦法經簽訂會議總議定書之八大國承認，因是變為整個歐洲組織（General European Establishment）之「公認部分……每一有關係國家為其土地獲得一最強與最正式之名義」

——但無擔保(註七)

此種程序尙有一結果。不僅增實條約內大小各國之權利。對簽訂總議定書(General Act)之主要大國給與新權利。給與彼等以協商權利(Right of Consultation)與提議召開會議之權利(Right to Propose a Conference)。

因每一主要大國爲總議定書之一方，如無彼等之同意，此封袋內所包括之任何條約規定不能修正。因此發生協商權利。但如任何國家，當協商時，反對提議之變遷，自然之程序，在各君主間，爲使問題提交主要大國。因此發生提議召開會議之權利。

自英人觀點上言，此事之反面同樣重要。在新制度下，摩黎爵士謂，「雖每一國家有權被協商，該國有完全之自由，以決定是否應確定此種權利，任何一國無義務反對任何其他國家之干涉，因有擔保在先。此事之實際效果，」外交部歷史顧問繼稱，自英國觀點出發，爲極有利益。「政府每次保存完全自由以決定，用戰爭或任何其他方法，當提議變更維也納會議所成立之解決辦法。如爲與英國有關之事，英國可立即干涉，並要求該事項提交會議，例如對於比利時與丹麥所作者然。在另一方面，當一變遷發生而政府認爲需要者，例如意大利之統一，在有關範圍內，政府極有自由予以承認，其他反對變遷之國家尙可要求將該事提交會議討論。」

上述之解決辦法爲以歐洲協調(Concert of Europe)著稱之基礎——一制度有權利而無義務，有責任

而無組織，無一主要戰爭，而使大陸度過一八一五年至一九一四年一世紀間重大之政治發展與更重大之經濟轉變。

詳細敘述歐洲協調之活動，非本書範圍內事。歐洲協調在各時期內之功用不同。卡斯爾累之原意，爲利用會議方法，藉以免除外交之遷延，因是在歐洲主要政治家間維持常有之個人接觸。求達該項目的，彼主張各大國不時舉行定期會議，或即著稱之會議制度（The Congress System）。維也納和平締結後，四個該種會議曾在事實上舉行——一八一八年在愛斯拉沙伯（Aix-la-Chapelle），一八二〇年在俄巴瓦（Opava/Troppau），一八二一年在來巴赫（Ljubiana/Laibach），一八二二年在維羅那（Verona）（卡斯爾累死後），愛斯拉沙伯會議，在最近歷史家之語中，爲『歐洲列強第一次所舉行者，以調整和平時期內之國際紛爭。』（註八）

因是在卡斯爾累任內，列強間會議之習慣發達，較諸過去五十年內英帝國各自治份子之會議爲罕見。卡斯爾累真屬堅決相信會議方法之價值，有時彼似乎存有一種誇大觀念，覺其所有之可能性甚宏。『圓滿之事爲觀察，』彼於自愛斯拉沙伯致內閣之公文中言及，擬加以教訓無疑，『極少之麻煩與極大之切實好處發生於此類集會，遠地傳聞失實。余認爲此實歐洲政治中之新發現，立時消除外交藉以掩蔽天日之網羅，使整個制度得見真正之光明，給與列強商議以一單獨國家之敏捷與單純。』但彼須費力使其內閣與彼一致行動。特別是甘寧，嗅出計劃中之危險。『此計劃將必使吾人與一切大陸政治發生深切關係，』被告內閣用語爲後期所熟悉者，『而吾

人之真政策常爲不干涉，除非在重大緊急事件中，因是具控制力量——換言之，防止絕望，保留外科之整個努力（註九）

因是並非驚奇，卡斯爾累死後，通常會議方法應隨之以終。甘寧繼其任，不願繼續前任之政策，極喜其廢棄。如應道出真理，彼不配繼續前猷。因會議方法需要實行者之極特別品格。非所有外交部長均足爲對外輸出貨品，適合大陸情形。尤難假定所有外交部長皆適合於大陸市場之極特別情形，政治的與心理的。卡斯爾累知其所言者，當彼在與喬治第四（George IV）之最後晤談內，在死前不久時，彼宣稱：「先生必需與歐洲告別矣……余以後無人能了解大陸事務。」

此種呼聲來自心中，表示卡斯爾明瞭會議方法之價值，除開使用會議之人物。彼不需被人告之，會議而無了解則無用，會議而無求了解之意志，難爲「舊式外交」（the old diplomacy）之改進，可爲極肥饒之戰爭發育地。桌與椅不能謂爲已足。

## 三

自一八八二年至一九一四年，協調制度繼續存在，惟各國領袖政治家間無常舉行之會議。協調制度任工作，如英國政治家所希望者，爲斷續的而非恆常的。協調制度爲一安全活門，而非一工作佈置，或採柏克（Burke）之

言，歐洲之藥物而非其日常之麵包。在時間進行中，協調制度可謂克盡大量之有益工作於其範圍內，自西方之低地國家至東方之埃及（Egypt）與雷巴農（Lebanon）。因是，雖其標準為空泛而帶投機性，其方法為折衷的，其常備組織為不存在，協調制度仍為一種傳統之倉庫，在其下列強間之和平為一種習慣，而一普遍之戰爭為不可思議之事。（註一〇）

協調所行使之權力，沙侯（Lord Salisbury）演詞中言之極為確切，在無盡的希臘與土爾其問題之一方面時：『如無歐洲協調，希臘王國（Hellenic Kingdom）將不復為人聞及……余覺此為吾人之責任以維持歐洲之聯合行動。余以為受損失之處，為世人所給與之荒謬名稱——歐洲協調——事實之極端重要性葬送於戲謔之中，由戲謔而生議論。但歐洲之聯合行動——如吾人能加維持，如吾人能維持此種立法——為吾人脫離常有恐怖與戰爭災難之惟一希望。』（註一一）

自政治學眼光觀之，此種論調大有質問之餘地無疑。如列強成一聯合立法機關，此為一種空前之聯合，用民治標準判斷，一最不能代表之立法機關。但此並未阻使其仍為一有用之工具，直至大戰前夕。協調下之末次會議舉行於倫敦，時為一九二一—二三年，在第二次巴爾幹戰爭後，主席者為葛實爵士（Sir Edward Grey）。論及此時期內協調之權力，英國文件彙編（British Documents）之編輯人曰：『在巴爾幹戰爭期內，歐洲協調變為一件實物。歐洲協調不能防止小國發生戰爭，而能使大國間之和平成為可能……歐洲一度為一種真實。』（註一二）

協調制度之實際活動，以及其美中不足之點，從未如其死時十二日內之明顯。因一刻薄之命運轉變，其最後之柔性，其在英人眼中主要推薦，現在轉而反對英國。大陸政治家現在堅持所謂『自由行動政策』(the policy of free hand)。德國人與奧匈兩國人拒絕參加會議，其時英國外相竭力擬使其就範。(註一三)

無結果商議之最後階級，宜加以相當詳細分析，因其定下舊制度所達到之確定點，在開始以國聯觀念為中心之討論以前。

一九一四年七月二十九日，德國內閣總理，在與英國大使之談話內，擬勸英國承認在未來鬪爭中保持中立——如英國曾依照其自由意志保持中立，在一八六四年，一八六六年，一八七〇年之戰爭與其他情形內。彼之努力，換言之，為獲取一種擔保，其性質正與大陸政治家所常要求於英國者相反。此次為一不干涉之擔保(Guarantee of Non-interference)，自定之放棄法令，一種避免大陸糾紛之英國門羅主義(British Monroe Doctrine)。葛賓爵士之答覆為不可避免者。彼重聲明傳統之『自由行動』政策。『吾人應保持吾人之完全自由，以視情勢需要如何而行動，在目前恐慌之任何進展中。』但彼除拒絕德國內閣總理之提議外，彼尚有一積極之建議。在值得記憶之語言中，彼續謂，『如歐洲和平得以維持，此次恐慌得以安全度過，余本人之努力為謀採取某種解決辦法，德國可以加入，依約德國可以取得保證，法國、俄國與英國決不單獨或共同採取敵對或侵略政策以反對德國及其同盟諸國。余希望此事，並曾盡力以求此事之實現，在上次巴爾幹恐慌中，德國有一相同之目的，吾人之關係

顯有進展。該種觀念迄今仍過於理想以成爲確定提議之題目，但如此種目前之恐慌，較諸歐洲在過去數代中所  
有者尤爲尖銳，得以安全度過。余希望未來之反應與和緩可使列強間某種較確定之諒解，比過去更屬可能。」

什麼是此種理想的觀念，在英國外相心目中？「一個改進的與有組織的協調。」（註一四）

#### 四

吾人現在應概觀協調制度之缺點與限制，離開協調中各份子之特殊政策而研究。

第一點應注意者，已在前頁提到。（註一五）此爲一種限於列強之制度。

什麼是一個大國（Great Power）？回答此問題時可下許多定義——按照有的定義，瑞典可以大於俄國；荷蘭，不問其殖民地如何，大於德國；中國，不問其大小與人民如何，大於日本。但該種估價不適宜於國際政治制度，如歷史迄今已明者。爲實際目的起見——即言爲政治學家分析彼所見之世界起見——定義應在哲學家所認爲粗俗名詞中下之。一個大國——吾人應就當前證據立論——爲一國家，能用較大多數國家更大之壓力，以求其意志佔勝。此種試驗，換言之，不按照德行或安樂或文化或任何種幸福或生活本質之相對程度，而爲按照力量——力量真是超越野蠻階段而樹立，藉用智慧，紀律與科學方法，但在骨子裏仍爲一種物質勝於精神之表現。

按照此種標準，雅典（Athens）爲一大國，非因其產生伊士奇（Aeschylus）與索福克利斯（Sophocles），修



西的底斯(Thucydides)與亞里斯多芬(Aristophanes)蘇格拉底(Socrates)與柏拉圖(Plato)而因在馬拉敦(Marathon)戰場上擊退犯境之波斯人——決不應忘者，勝利原於優越之軍備。

米德人(註一六)飛奔，他的弓破碎，沒有了箭，

熱烈的希臘人，他的矛染上血，追逐。

拜倫(Byron)之詩句使吾人憶及不單是英雄主義，而是英雄主義配以智慧，藉掃除亞細亞之部落，以保存吾人之文明於其發源地。如有一外國戍軍留駐於阿克羅波利(Acropolis)，阿提卡(Atica)併入波斯一省，雅典之天才其能如是開花乎？發此問題即為明瞭兩種『偉大』(Greatness)之關係——可稱為質的(qualitative)與權力政治的(power-political)——非若有的社會思想家所使吾人相信之遼遠。

如吾人更加思索，可使吾人結論政治權力中無所謂固有之罪惡，國際制度中構成之單位更無所謂『列強』(Powers)作相反之假定即使吾人自己走入歧途。人類之行動，無論國際的或國內的，決不能由純粹的精神力量加以組織或統制。無論吾人喜歡與否——吾人中少數喜付捐稅——吾人常有凱撒(Caesar)當前，而彼常要求輸將。國際政治研究者當前之問題，不為精神與物質(quality)與力(force)之問題，而為一較現實之問題，即如何與在何種程度內，可使凱撒本人之動機純潔化與道德化。換言之，國際政治之問題，不為權力(power)觀念之消除，而為是種觀念之演變——吾人甚至可謂為是種觀念之蒸發——藉道德的責任觀念之影響。吾人能觀察

此種進展在個別社會生活中實現，在國內政策範圍內，國家漸不為純粹權力之經理機關，而漸為公共福利之經理機關。其警察不復僅認為鐵拳之化身，而為公共之友朋；其「視察員」不僅為偵探，而為指導人與顧問。設想同樣進展能發生於國際政治之範圍中，並非不實際之事。如該種發展得以完成，若干國家將仍較其他國家為強大——因平等非世界上可能者——但將不復為列強 (Great Powers) 僅將為負責國家 (Great Responsibilities)。

自此未來之推測，吾人回轉至十九世紀。

一八一五年時，有五大國 (Great Powers)——英國、法國、奧國、普魯士與俄國。克里米亞戰爭 (Crimean War) 後，意大利始加入集團。一八七一年，普魯士變為德意志。最後，吾人之故事敍下，日本被認為一大國，原於一九〇二年之英日同盟 (Anglo-Japanese Alliance)，與一九〇〇年對俄戰爭之勝利，同時美國在一八九八年之西美戰爭 (Spanish-American War) 後變為一大國，並在羅斯福總統 (President Theodore Roosevelt) 活動領導之下，與歐洲協調中之列強，參與一九〇六年之摩洛哥會議 (Moroccan Conference)。

世界國家之此種區分等級，大國與次於大國，其結果為不幸，實不容否認。對於雙方道德，俱有不良影響。在協調制度下，如上文引證之沙侯 (Lord Salisbury) 言語所道出，列強發展寡頭政治 (Oligarchy) 與特別權利之特殊缺點。列強變為妄自尊大，隔岸觀火與行動詭密。列強自認為小國利益之監護者，彼等具有現在可稱為代管國家 (Mandatory) 之權力，但既無固定之義務，亦無公認之責任。在另一方面，小國陷入其低下地位所有之弱點

中。對於歐洲政治生活，不能作積極之贊助，小國趨於培養一種吹毛求疵與無用之精神，立即傾向於卑躬屈節與自以為是。吾人將在下文發見由小國而生之此種態度與知識習慣及學理，繼續存在於戰後時期內。

協調動作中之第二大缺點，發生於其各份子政治狀況之根本差異。對於大多數國家——對於俄國，對於梅特涅 (Metternich) 的奧國及後繼之奧匈，對於俾斯麥的德國——協調代表其在一八一五年對大陸政治家所代表者，一個秩序 (order) 與神權 (divine right) 勢力的集團，反對一七八九年的觀念，反對俾斯麥所常稱之『革命』 (The Revolution)。協調對彼等為一堤防，攔止永久存在之西方洪水汎濫危險。對於英國人，既不合於革命，亦不合於反革命，此整個觀念不能相容。再者，除相關之特殊原則外，所謂堤防乃一種使水流積之辦法，得以展緩並因是加重最後之擾亂。彼等因是趨於承認協調為一水門，使水緩緩流過，而非防阻水流之柵欄。此兩種觀念與態度之對照，見諸於協調之全世紀中。與之混合者為法蘭西之記錄與其『革命之傳統』 (revolutionary tradition) 種種見諸於中產階級之君主政治 (The Bourgeois Monarchy)，第二共和國 (the Second Republic) 自由帝國 (The Liberal Empire) 與第三共和國 (The Third Republic)，尙有意大利，自預言家馬志尼 (Mazzini the Prophet) 與解放者加里波的 (Garibaldi the Liberator) 之時代起，至克利斯彼 (Crispi) 與佐利提 (Giolitti) 中歐帝國 (Central Empires) 之友人。

協調所受之第三重要限制為地理的。協調僅包括世界一極小部分，協調限於歐洲與近東——大略言之，限

於古羅馬帝國之範圍，加以對西北之擴張，不容置疑者，此區域，自地球上觀之，似屬極小，實爲當時國際政治之最重要中心。協調立爲世界優越文明，其主要政治權力與其主要富力之中心。一切在協調外者，人物如梅特涅與俾斯麥，僅爲一殖民助理人，一省之附屬品，不值首郇人士之注意。此種限制已定，當甘寧於一八二三年防止當時君主干涉並撲滅拉丁美洲之革命，此種限制固屬不自然，但會獲得依附，直至以後被認爲在事物之性質內。殆至十九世紀最後二十五年內，歐洲政治家始在其大陸殼內發怒，伸出躁急之手指於其權力所不及之區域。(註一七)往彼海洋世界，協調所從未知之世界，現在爲轉方向之時間。

(註一) Sorel, *ii*, 229.

(註二) Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh, 1815-1822 (1925)*, pp. 140, 464, 164, 148.

(註三) Webster, p. 151.

(註四) Webster, p. 157.

(註五) Headlam-Morley, pp. 119-20. 英國擔保葡萄牙及其殖民地始於一六六一年。當時締結之辦法爲一同盟與擔保之奇異混合，因擔保係列入永久同盟條約 (Treaty of Perpetual Alliance) 之「秘密條款」中。英 *British Documents*, i, 93-5.

(註六) Hertlet, *The Map of Europe by Treaty (1875)*, i, 211.

(註七) Headlam-Morley, pp. 116-17.

(註八) Webster, p. 121.

(註九) Webster, pp. 153, 147.

(註一〇)英文中有一分析協調工作之好書，一談直爽之事實，要自一八二一年之希臘恐慌起至一九二三年之洛桑會議(Jiremen Conference)止，包括在一長章內，題爲『政治行動之協調』(The Concert in Political Action)，並爲 Butler and Marceby, *The Development of International Law* (1928); Holland's *The European Concert in the Eastern Question* (1885) 爲自國際法學家之眼光出發，但包括文件甚佳。恐慌時期內協調內部活動之有價值敘述，包括兩個會議，見於 R. W. Seton-Watson, *Disraeli, Gladstone and the Eastern Question*, 1935。並讀 Dupuis, *Le Concert Européen et l'Equilibre des Puissances*, Paris, 1909。

(註一一) *Times*, March 30, 1897, quoted in Westlake, *International Law*, (2nd ed., 1910), i, 322.

(註一二) *British Documents*, IX, Part ii, p. VI.

(註一三)關於此點，除文件彙編外，特別須閱葛資本人之回憶錄 (*Twenty-Five Years* (1926), i, p. 314ff.)。德國政府拒絕參加會議之理由，認其爲對奧匈之『仲裁法庭』(Court of Arbitration) 因是加入，或可歸諸英國一種極異於協調傳統之法律觀念。

(註一四) *British Documents*, XI, 185, 185。此事迄今所被人認爲理想之程度，葛資在一九一三年討論巴爾幹問題之大使會議 (Ambassador's Conference) 散會時之評語中言之極明：『吾人中無一曾建議吾人應繼續存在而爲一種會議，爲一預備在何時召集之機關，未來巴爾幹或列強間之任何糾紛可以提交於此。』(Grey, i, 275)。

(註一五)參閱本章上文。

(註一六)米德 (Mede) 爲古米底亞 (Media) 人，其居地在現今波斯之西北部。

(註一七)在一八九八年法勛達恐慌 (Fashoda Crisis) 期內，若干大陸國家之內閣認爲英法對於上尼羅河流域之爭，應提交協調，『作爲整個東方問題之一枝節。』此點甚能說明對於『歐洲』政治限制之日益不確定。閱 *British Documents*, i, 175-6。

## 第七章 海上權力

因地球分爲兩半，故十九世紀國際政治之世界分爲兩區域，每區域各有其政治制度。但不似兩半球，該兩區域之大小不同，而兩者間之關係亦未能明瞭。列強組成一不許外人加入之團體，以統制歐洲事務。歐洲制度爲寡頭政治。在另一方面，海外世界則在一國單獨統制之下。海外世界不爲一分裂與雜亂之寡頭政治，而爲一堅固的，前進的與合格的君主政體。仁愛之不列顛統治波浪。

十九世紀中英國海上權力之行使如其沈靜，但如其敏捷，具有如是完善之一種霸權，但有若是特殊之含蓄——一種足以發揮服務與人民特性之含蓄——惟在回顧中，其完全之意義，尤要者，其未發展之可能性，乃能得以明瞭。卽在今日，關於英國海上權力對於當時國際政治之貢獻，尙無完備之記載。如何乃可概舉其結果或敘述其形成？因海軍成就之精髓，不在於其所實行者，而在於其所防止者，不在其自己之行動與成就，而在於對於他國行動之影響。此爲每一外交談判下之一主要因素，在海洋世界中——在此外許多地方——一種從不能準確斷定之因素，但可常藉以轉變局勢，如有需要。果其力量罕在事實上表現，乃原於統制海上權力者，十九世紀之忠實孩童，相信節用之美德，武力之經濟與廣告之經濟。但兩者皆可借用，當有需要時。在十九世紀情形下，英國海

軍所爲之工作，今日有人提議設立一『國際武裝警察』(international police force)，以達同一目的。英國海軍維持海上貿易，清除海盜，使『門戶開放』(Open Door)成爲一種真實，在國際法所允許之範圍內，禁止奴隸販運，拯救其犧牲者。因是，借用一海軍歷史家之言，『白色旗徽變爲全體平等權利之表徵，一切人類情誼之一種保證。』(註一)

如吾人在此不談本題，乃因對於政治學家無多事可以記載。海上帝國不藉國際機構而克盡厥職。此爲一種國家之工具，首關國家政策之實行，出乎意外，復能履行世界所不能缺少之國際義務。關於英國政府之政策，非本書範圍所及。但，緩後吾人將言及義務，當履行問題在變更之情形內，列入吾人研究。仁愛之專制政治，若寡頭政治，告終於大戰期內。

(註一) Callender, *The Naval Side of British History* (1924), p. 237: 此爲關於本題之一良好概論，但關於政治方面太不完備，尤以對於十九世紀爲最。The *Cambridge History of British Foreign Policy* 關於此方面同樣不完善。本題之最好與最近論述，見於 Professor Admiral Sir Herbert Richmond 之書內，尤以 *National Policy and Naval Strength* (1928) 爲最。Mahan 之著作，在一九一四年前極爲通行，今已不復有價值。舉例言之，彼未能領會工業化世界內海上權力之新而有力的可能性，以及工業化之軍事制度。欲知與其他國家之長期外交爭執，包括美國，爲使用其國旗以掩護奴隸販賣之船隻，可閱 *Cambridge History of British Foreign Policy*, ii, p. 233ff. 關於此點，讀者可參閱 John Brown's *Body* by Stephen Vincent Benet, New York, 1929. 之序言。自然，本書所言之優點尙有一反面。海軍權力時被濫用，或由政府，或由地方指揮長

官。關於該種先例，不忘日本一八六三年之轟炸，該事件之詳情見於 *Cambridge Modern History*, XI, 845, 並見於 Lord Salisbury's *Essay on Foreign Policy*, 1909 ed., p. 173ff.



## 第八章 現狀之打破

吾人已探討此兩重制度，十九世紀之國際政治在其下執行。但吾人不能了解國聯盟約起草人所遇之問題，除非吾人明瞭近戰前期內之情勢，當此類辦法早已經歷一種分裂之程序。甚為適當者，因正在十九世紀之最後數年內，吾人所稱爲十九世紀之制度進入新階段。情形有一度轉變——人可稱之爲政治氣候——在兩個範圍內，海洋的與歐洲的（註一）

在海洋世界內，英國海上權力所遇者，不爲多個敵人，而爲青年與進取之夥伴形成兩個新大國。美國與日本兩國，吾人所已觀察者，於該時以該種資格加入大國之列。彼等之出現同時發生英人心中之深憂，原於在一極不同方位內之事變。南非之擾亂與其大陸上所有之外交陪襯已使英國政治家猶豫於是否安全，以繼續陳舊之自由行動制度於歐洲，連同一無贊助之海軍霸權於海外。此種憂慮之加重，原於德國統治者之決議，大陸上最強之陸軍國，從事於海上權力之經營。結果英國開始尋覓伴侶——如云幼年夥伴，或較爲公平。與德國開始商議，雖英國方面並無錯誤，但均無結果。同樣無結果者，爲測度英美在遠東方面合作之可能性。最後，在一九〇二年，與日本締結同盟。稍後，在一九〇四年，與法國成立一廣博之諒解，解決許多顯著之爭點，與法國在大陸事務中之密切聯

合立一基礎。吾人在此不能領略此種重新排列中所發生之實際政策爭執。吾人在此僅注意其對於列強分立制度之影響。此點可以簡單說明。

英日同盟，成立於一九〇二年，一九〇五年續約並擴張範圍，使太平洋英人單獨稱霸時期告一段落。自戰略方面觀之，使英國減少其在遠東之軍力，而集中較大之實力於歐洲海洋內。歐洲重新排列之影響較爲複雜。此處擾動之因素，如已言者，爲德國之建造海上權力，不真爲爭霸（雖常爲人道及）而爲一海軍設備，其實質足以引起嚴重之煩惱——較煩惱爲甚——對於傳統之海上主人翁。在事實上，德國所作者——無論德國統治者完全明白與否——爲進擊界線，該界線自一八一五年起，真的自特拉法爾加（Trafalgar）戰役起，劃分英國外部活動之兩區域爲等於水息不通之兩部分。因求脫離大陸而至海洋，德國對於英國如一磁石，吸引英國至大陸。以前兩種不同之政策範圍，爲之曾用兩種不同之方法與態度，現在經不能覺察之階級合而爲一——雖此變遷之影響在當時未被人明瞭，更少有一適當之新方法產生以應付此種新情勢。

因其如是，當大戰來時，不爲一大陸戰爭，如在克里米亞（Crimea），或一海外戰爭，如在特蘭斯瓦爾（Transvaal），而爲一世界戰爭，一世界在兩範圍內，一個兩重之戰爭，所需要之努力與犧牲，等於其規模之廣大與其性質之複雜。

十九世紀英國政策之努力爲在可能範圍內防止戰爭，當此爲不可能時，則使戰爭地方化。一九一四年之戰

爭爲此項基本原則之否認。此爲一種表示，自本世紀開始國際政治進展以來，列強間之戰爭不復能限於局部。此爲大規模分裂勢力之打破現狀，在其進行途中帶走百年來存在之界線。和平能否建立於一同樣遍及世界之基礎上，其範圍同樣莊嚴與包括一切是即一九一四年事變對於政治家所發之問題。

(註一)欲知英國『氣候』約在一八九六年新歲日之突然轉變，可閱 Garvin, *Life of Joseph Chamberlain* iii. 92-3. 但遲至一九〇一年，莎侯 (Lord Salisbury) 猶否認孤立政策對於英國與英國利益可以發生任何真正之危險。可閱彼之備忘錄，見於 *British Documents*, ii. 68: 彼論英國應加入三角同盟 (Triple Alliance) 之提議曰『負擔新而極重之義務，以求防備』吾人無歷史理由以相信其存在之危險』實爲不智。『英國文件彙編之編纂人記載此種變遷始於一八九八年。

## 第九章 國際法

吾人現在已達一九一四年。但在吾人繼續敘下以前，吾人應從旁敘述新因素之干涉，此新因素斯後將在吾人分析之進展中成一恆常之勢力。吾人應提出並說明國際法之特點。

對於任何習於英國傳統者，『國際法』之名詞包括一種觀念，說得好，是混亂，說得不好，是使人討厭。國際法決非吾人心目中之法律，似乎對吾人，且常危險的，近於假冒品，法律之一種類似，一件法官之外衣加諸專斷權力之肩上。此為英國與大陸對於國際法，與一般的法律題目解釋之根本差異點，為過去二十年間許多詳細爭辯之根本問題。由此發生各種名詞與觀念，例如『權利』、『正義』、『秩序』、『安全』，甚至『和平』，變為國際政治之風暴中心，或另用譬喻，兩部知識戰壕內之頑強佔有人互以武器投擲，每方用古舊的政治與社會材料以堅築戰壕。因是在此如僅為避免此後常加解釋之需要，應求闡明通常英人對於此整個題目之見解。

在英人眼光中，一圓滿之政治制度為『法律』(Law)與『武力』(Force)和諧婚姻之子孫。在英國，吾人視此種幸運之結合為當然之事。此為吾人所稱為英國憲法主義(British constitutionalism)之精髓。藉此而保證兩種程序之活動，在學理上可以分離以供政治學家之分析，但在事實上則混雜難分，法律之遵守與法律之恆常與

逐漸發展，或用戰後爭論之文字，「制裁」(sanctions)與「和平變遷」(peaceful change)。因是法官，立法者與行政部分，在其全部中，自內閣總理至警察，成爲一個制度之互相依賴部分。

此種憲法制度不能行使，因其爲自外完成或由上推動。其推動力量發自內部。憲法制度自人民承認取得其法律根據：藉與輿論接觸，而其力量常能復新。立法者在求人民公意而以之併入適當之法典中。法官之所解釋者，警察之所執行者，爲人民公意。三者皆爲實施一種社會功能。彼等在使國家組織，團體內最延續與有力之社會事業經理人，適應社會永久與變遷之需要。

觀察此較大整個體之一部分，法律可謂爲構成條例之社會習慣。當這種條例，凡其中任何部分，覺其違反社會時——不再與當時旨趣相合，或甚至與之相反——卽行改變。因是法律觀念與變動觀念，不惟非不能相容，而爲互相補充。法律不是一種死材料之堅固建造，一固定與永久之紀念碑：法律爲人類所創造與遺傳的活動進展社會之一整個部分——更像一株樹，比像一張石桌。因法律具有生命，與社會共同生活並在社會中生活，爲社會服務而生存，取得一般人之尊敬，服從與效忠，如有需要，彼輩之自我犧牲。

當此種有機體生長與和平變遷之程序停止時，可以發生意想中之情勢。在社會中，衰敗與分離之因素可以對法律發生抵抗。樹之生命可以遭受阻礙，在內由於死木，在外由於寄生蟲。在該種情形內，吾人所言之有機體，失其功用。憲法制度崩潰。繼之者爲革命——換言之，戰爭發生於社會中，社會的戰爭。

有一派學者認爲社會的戰爭乃人類之通常情況，從無有一和諧之社會如以上諸段所概述者，憲法主義爲自由主義思想家之空想虛構。吾人不需考究彼等分析之真理與虛僞，如推行於一般社會者，無論在過去或在現在。吾人在此所注意者爲指出英國憲法主義，二百五十年繼續不斷的政治與社會發展之產物，爲根據於相反的假定。英國憲法主義假定一個法律不變社會之存在爲法律推行之自然環境與必要條件。在概論形式中，從無有如一篇簡短論著言之更佳，作者爲憲法學理與實際之大師鮑爾福勳爵 (Lord Balfour)，寫於在其將死前，在有日內瓦爭辯相當之經驗後。彼在該文內稱，「吾人之更替的內閣，雖屬不同之政黨，從未對於社會之基礎發生不同之意見。明顯的是我們整個的政治機構假定一個人民，在根本上如是其一，必能平安口角，如是肯定其本身之節制，不致危險感受政治衝突之無盡喧聲所擾動。希望其常能如是！」(註一)

現在轉至「國際法」。我們看見的是什麼？一種情況幾全與吾人所已敘述者相反。

第一，何處我們去看見國際法的條規與義務？吾人不能發現條規與義務併入一個社會之習慣或意志，更少併入情感內。世界上人不甚知國際法之條規與義務。國際法距人心與意識遼遠。如吾人希望發現國際法存於何處，吾人應搜尋圖書館。國際法之條規記載於書內——在三四百年來之各種條約內。

何時此類書籍始開始寫作？正當西方基督教世界之古老憲法已行破裂時代，當對於基督教在公共事務中的權力之尊敬心已不存在，復當在因是造成之空虛內，更有主權國家，其統治者在其解放中光榮，脫離份子之義

務，在一公共基督教社會與一基督教憲法制度中。

國際法，在事實上，爲『一無憲法之法律』(a law without a constitution)因國際法非建立在一憲法內，故缺乏自然生長之可能性。不與一社會相關，國際法不能使其自身適合其需要。國際法不能用不可想像之階段集合而成一種系統。在事實上，不論書內所用之名詞如何，無所謂國際法之系統——自然更無法典。所能發現於條約中者，僅爲一堆條規，果加以嚴密研究，似爲被棄置一處，或由積累而來，幾爲偶然之事。其中若干部分似更應稱之爲一本儀書之材料，爲君主及其代表之用，而非一真正法律系統之原素。

此事之理由甚爲簡單。國際法之條規，如存在於一九一四年前者，除少數例外，非爲一世界社會活動經驗之結果。該類條規僅爲若干自尊的政治單位接觸之結果——譬如諸行星，當其赫然行動於一中立之穹蒼，其軌道常爲互相交錯。此類外部撞擊之增多，爲謀相互便利，遂將各自之時勢加以檢討，並製定法規以資處理。

最明顯之證明，近代國際法發展而爲調整對外接觸之方法，而非一眞社會之生命表現，爲大部分地位用以說明戰時所應遵守之條規。在一憲法系統下，社會戰爭之發生並未去除，如吾人所見，常爲一最後之可能性。但是，一本法典會成什麼樣，如其近一半的篇幅用以規定革命之程序？事實上，自格洛秀斯(Grotius)而後，國際法學家之大部分勞力耗於奇異稱定之『戰時法』，顯然表示內部之矛盾，此種矛盾已損及『國際法』之活動。

可以問者，如國際法，當其內容已加研究，僅爲一適當之名詞，以供各國政府之便利，爲何得以行使任何勢力？

國際法如何獲得該項權力，如其在許多地方內所無疑具有者，何處包含有格洛秀斯與其後繼者所得之知識與道德的上昇？什麼是「國際法」所有的祕密以及其在人心中所佔的地位，如其不是在英國，至少在大陸各處？回答此類問題，將爲作一長章歐洲思想史。一言以蔽之，解釋之道，因思想有若自然，憎惡一種空虛，爲人見諸於「自然法」之觀念中，國際法學家利用自然法以代替中世紀之基督教法與以前之羅馬及斯多學派之大同主義（Roman and Stoic Universalism）。「自然法」誠然不是人類社會之法律，亦非一個實際政府之命令。但「自然法」供給一種精神之需要。一近代法學大師，前任國際常設法庭庭長曾將「自然法」比作科學家之「暫時假定」，稱之爲一「暫時的橋梁」，將人心自中古過渡至近代情況。美恩（Maine）作書於明白需要國際憲法系統以前，即用較嚴肅之言語。彼稱此爲一十八世紀之迷信——「一種法律家之迷信」，被「哲學家」據有並加以宣揚，「彼輩熱烈求逃避彼輩認爲教士之迷信。」（註二）

關於國際法學家，上段引證之美恩批評未能認爲公平。雖因其題目名稱引人誤會，彼輩已常完全自知國際法之限制。彼輩不需被人提醒——在事實上彼輩常有機會以提醒別人——法律家，無論在法庭上或在書室中，不是一個政治家，更不是一個預言家。彼不在鼓吹較廣大的社會意識之需要，或提出實際解決辦法，以應付近代世界物質上相互依賴所引起之問題。彼之工作發生於最後階段。此爲一種陳述，闡明與解釋之工作。

對於法律家爲不公平，如將其置於歷史進展之最前端，或以口號置諸其口中，使人向之要求多於彼等所能



給與者。此乃彼等之不幸，非彼等之錯誤，吾人當前之混亂與迷惑，應激起虛無之希望，而引起迷信之復活，甚至宣布可以公平稱為法律網羅內之替代宗教——假髮與長袍之尊崇。

(註一) Introduction to Bagehot, *The English Constitution*, in the *World's Classics Edition* (Oxford, 1928), p. XXIV.

(註二) Max Huber, *Die Soziologischen Grundlagen des Völkerrechts*, 2nd ed. (Berlin 1928), pp. 34-5; Maine, *Ancient Law*. Chap. IV. (Routledge ed., p. 74) 邦國 Barker 氏譯 Gierke's *Natural Law and the Theory of Society* (1934), p. XXXIV, 及回著中 Troeltsch 氏譯 *p. 201ff.*; Briery, *The Law of Nations* (1928), pp. 9-18; Cassier, *Die Philosophie der Aufklärung* (1932), chap. VI, esp. p. 319 ff. 與本著作中 *International Law and Social Consciousness in the Grotius Society Transactions*, Vol. XX.

## 第十章 海牙會議

### 一

一八九八年八月二十四日，世界震驚於聞悉俄皇尼古拉第二（Nicholas II），經由其外相莫拉維耶夫伯爵（Count Mouraviev）通告各主要國家政府，唾棄戰爭與軍備之負擔，提議召開一會議以討論此問題。

吾人今日得知會議計劃，不原於俄國君主之理想主義——雖其本身甚為真誠——而原於其財政大臣惠德伯爵（Count Witte）之困難，彼不願籌款以使俄國軍隊得以維新。兩年前，俄國駐布達佩斯（Buda-Pesch）之領事以旁聽人資格參加舉行於該城之各國議會聯合會（Inter-Parliamentary Union）年會，一由各國議會中個別份子組織而成之會。一件用國際同意以縮減軍備之討論會經舉行，俄國旁聽人以之報告於上司。莫拉維耶夫伯爵乞援於此報告中之觀念，以資解決其同僚之困難。

會議舉行於海牙，會期自一八九九年五月十八日至六月二十九日。此為一非常之際遇，戰後期內日內瓦會議之一種先聲。因其集合三學派之代表於一堂，彼輩在過去各自為政，各自己有之立場以觀察國際政治問題。在

海牙，外交家，法律家與人道主義者或和平主義者——後一名詞在此後不久即開始引用——第一次同集一地。此爲舊式外交之服裝演習，外交家並不喜之。美國駐德大使與出席海牙會議代表團領袖懷特 (Andrew D. White) 曾謂「大批電報，各團體會議報告，督促之信件，虛幻之提議與宣傳和平之小冊繼續來自美國」即或此老成之自由主義者與退休之大學校長的忍耐心被擾動，職業家之感覺可以想見。德國代表之一閔斯德伯爵 (Count Münster) 曰「會議所吸引而至者，爲全世界之政治暴徒，最下等之新聞記者如史蒂德 (Stead) 受過洗禮之猶太人如伯樂赫 (Bloch)，婦女和平煽動家如蘇特納夫人 (Frau von Suthner) 昨日爲俄國代表團開一大宴會，沙能柯夫人 (Madame Salenko) 以及其他。所有此種暴徒 (有青年士爾其人與美國人與之合作，尙有社會主義者) 在俄國保護之下，明目張膽工作。」(註一)

是即會場之空氣，固難望其有相當成就。俄皇通牒提出二討論題目——縮減軍備與國際糾紛之和平解決。對於兩項中之第一項——會議之真正目的——會議爲一完全之失敗。除聖潔希望之表現外，毫無成就。自日內瓦之經驗觀之此不足爲驚異。俄國政府真似未意料及彼輩所提問題之技術困難。鮑爾福先生 (Mr. Balfour) 之銳敏心機則不如是，彼當時正在外交部代任沙侯 (Lord Salisbury) 之工作。彼之第一評語，在俄皇原牒發出數日後寄往駐聖彼得堡英國大使之電信中，值得全文引證，因其有奇異之先見以陳述問題，是類問題在過去十年內之討論中變爲熟悉。

沙侯致史可德爵士 (Sir C. Scott) 書

外交部，一八九八年八月三十日。

你可以爲俄國政府已想出他們的計劃，並有任何確定計劃提出於會議？會議是否將由一國或大多數國家之提議有權討論現存原因之足以引起戰爭者，例如亞爾薩斯·洛倫，君士坦丁堡，阿富汗，埃及軍備是否將按照面積，人口，或財富，或所有三者而加以規定？一國之能防守與否是否應加計算，果爾，誰是此事的裁判人？如有任何國家拒絕裁兵，其他國家是否應爲和平着想與之發生戰爭？這些便是你應向莫拉維耶夫伯爵追詢的問題，不需另外的訓令，但如對此類問題可以非正式明瞭，至所盼望。

鮑爾福 A. J. B. (註二)

鮑爾福先生無疑的不知道卡斯爾累 (Castlereagh) 之評語，當卡斯爾累遇當時俄皇提出一同樣計劃，其人較彼之後任尤爲認識不清楚。他說，『此爲不可能之事，如不理會武力規模之解決，對於若是多之國家，在若是不同之情況下，例如各國間重整軍備之相對方法，邊界，地位與能力，發生一極複雜之協商問題；維持一種制度之方法，如已一旦創立，初非無其困難，易如所有國家有單方面之需要以增加武力；尙有應加考慮者，對此正如對許多帶有審慎性質之題目，企圖作事過多，困難不惟不能去除，反見明顯。』(註三)

卡爾斯累之理論，由會議國家『停止問題之嚴重討論。』但第一次海牙會議所表現之困難並未使人沮喪，

在俄皇領導之下，彼輩已確定軍備爲國際政治範圍內十字軍之主要攻擊目標。再度努力見諸於一九〇七年之第二次海牙會議，同樣未獲成功。嗣大戰到臨——在此可以言者，不發生於軍備競爭，而發生於政治抗衡，擴充軍備僅爲其結果與外部之表現。在一九一八年夏間，在大西洋之彼岸，吾人將發現，普通名稱所謂之全體「裁軍」復被引入實際政治家之技場。（註四）

達到其主要目的之路既已阻塞，第一次海牙會議轉而討論「戰時法」。同意將一八六四年之紅十字公約（Red Cross Convention）推行至海上戰爭，此外一宣言，自以後事變觀之頗覺奇特，經行擬定，「禁止窒息及有害毒氣之使用。」

會議之主要工作，如一九〇七年再度會議之工作，表現於國際糾紛之和平解決範圍內。

關於本題之會議記錄，如無一簡略之初步觀察，不能得而理解。

## 二

吾人已在前章中發見主權國家，雖爲自尊的，因相互衝突關係，不得不相互約束。此類衝突之中有一等或一種可稱爲「糾紛」（disputes）。國際間之糾紛，爲對於一種政策之意見不同，普通外交方法尙不能解決。在戰前制度下，該種形勢可以引起戰爭，在是種情形內，武力能使一方獲得不能藉勸告而得之結果。但有時亦可雙方皆

不希望訴諸武力。在該種情形內，因普通方法已告失敗，應有某種特別解決辦法。此卽仲裁（Arbitration）之起源。仲裁方法之根據深入歷史。仲裁可追溯至東方諸君主國家，並爲希臘城市國家生活中之常有現象。仲裁實行於中世紀時代，其形式適合於當時情況，復被中古以後時期內之君主採用。但仲裁在近代之歷史始於一七九四年，當其被引用於一種糾紛，或若干糾紛，具有一種特別嚴重性質，包括邊界之劃定。

更進一步的仲裁之使用，發端於二英語國家。美國獨立戰爭（War of American Independence）後之和約未將幾個顯著之問題解決，包括坎拿大與數年後成爲合衆國間之邊界。十二年後，在一七九四年，大半由於美國駐倫敦公使約翰·傑（John Jay）之活動，兩國間締結一條約規定用仲裁以解決此類問題。傑氏條約（Jay Treaty）採用之方法爲設立混合委員會（Mixed Committee），包括同一數目之委員，由每方選擇，規定另加一委員，或超仲裁者（Super-arbiter），由各委員自動選擇，如遇不能同意時，傑氏條約內採用之制度發生美滿效果。至一八〇四年，一切顯著問題均已圓滿解決。再者，除兩國間所有之關係外，正式國際關係用此新方法以擴大範圍證明有永久價值。加入新因素，以增補固有外交之技巧，實爲有益。混合委員會規定一種使用專家與法律家服務之機會——換言之，人之具有普通外交家所無之特別知識者，與人之具有普通法律經驗，其見解近於法官之見解者。

因是傑氏條約爲十九世紀內提交仲裁之一大批案件的先驅。但可以注意者，此類方法之使用，盛行於英語

國家，在較小程度內，行於法國：無可置疑者，威信之考慮使專制政體不敢冒險，恐獲一不利之決議。（註五）即在英語國家內，政府當局照例喜用新方法以解決次要問題。有一種傾向，即寧使較大問題擱置不談，而不欲以之提交仲裁以激起情感。因是俄勒岡邊界問題（Oregon Boundary Question）——對此問題美國輿論表現於口號內【五十四、四十或交戰】（Fifty-four Forty or Fight）——在拖延四十年後，最後藉直接磋商於一八四六年解決，但發生於該條約履行之一小糾紛則提交仲裁。

最堪注意者為在一八七一年，在長期與複雜的磋商之後，發生於阿拉巴馬（Alabama）及其他船隻私船捕掠行動之糾紛，在前十年內已使兩國間發生過度之憤激，被提交仲裁團體。阿拉巴馬案為仲裁史上之一標誌，因此爭端之政治重要性，再因其引起近代第一國際法庭之設立。法庭包括爭執兩造之各一代表，並加入三局外人，一巴西人，一意大利人及一瑞士人，由各該國政府選定。阿拉巴馬案對贊成仲裁方法之運動給與一種激勵，在十九世紀最後二十餘年內，雙方面條約之訂立時有增加，規定在指定情形下使用仲裁方法。此種傾向之實力增加，原於發生於法律家之一種運動。一八七三年成立一國際聯合團體，一種研究院，限於較高貴之國際法學家，名稱爲【國際法學會】（The Institute of International Law）。此團體立即開始工作，解釋仲裁範圍內所已有之經驗，並闡明以供未來之用。早在一八七五年，該會採取並印行一部分模範法規，以供仲裁法庭之用，該類法規來自一團體，其會員常爲政府顧問，指導此類事項，獲得相當之權威。（註六）

此即第一次海牙會議討論其議事日程第二項之背景——糾紛之和平解決。在此，與裁軍問題相反，向前推動之時機已告成熟。

進步見諸於兩方向內。第一爲所謂海牙常設仲裁院(Permanent Court of Arbitration at the Hague)之設立。此名稱(如常見於本書者)易引人誤會。已作之事僅爲規定特設法庭之常有結構，該種辦法，如一大法學家稍後所言，爲在該階段內一較聰明與較切實之方案，勝於設立一常川法庭。(註七)此種結構包括一類法規，一紙各方可以選用之適當仲裁人名單，與一常設辦公廳或祕書處，以保管檔案，接受申請書及其他函件。

是項法規之產生，原於上文所言之國際法學會計劃。其基本原則見諸於開場白中：「國際仲裁以由自動選擇之法官解決國際糾紛爲目的。」此言明白表示各國有其主權以自由選擇其仲裁人。因是所設立者，不爲一法庭，如吾人心目中者。而爲一臨時之機關，每次不同，依照雙方之意響以組織之。在另一方面，讀者想已察見法律條文已在此混入仲裁之程序中。此類指定之仲裁人被稱爲「法官」，其職務爲解決糾紛，「在尊重法律之基礎上」，此語可以解釋爲狹義的(如言國際法之條規)或爲廣義的(如言和平解決，對戰爭而說)。此類意義含糊，吾人將再與之相遇。



適當仲裁人之名單如何始可成立？經由政府選擇。海牙公約規定『每一簽字國至多可選擇四人，對於國際法問題富有研究，具有最高之道德聲譽，及準備接受仲裁人之職務者。』用此方法以選擇之人稱爲「院中人」(The Members of the Court) 藉條約而成立此極有資格，雖極放漫之可能的仲裁人機關，已證明其較諸一八九九年時任何人所預料者爲更有用。公約規定每方自名單中選擇二人，此四人再選擇一第五人。

成立之常設機構性質極爲簡單。一「祕書長」(Secretary-General) 與少數職員已足：一九三三年該處全部包括五人，全爲荷蘭籍，自然職員亦可選用任何簽字國之人。但甚至一小規模組織亦需要監督，因此產生一重要原則。其管理權委諸常設行政會議(Permanent Administrative Council)，以各簽字國駐荷蘭之外交代表組織之——換句話說，委諸一外交官委員會(Committee of Diplomats)。

在此可順便簡單言及此新組織實際活動之情形。自一八九九年至一九〇七年第二次海牙會議間，共有四案提交該院；自一九〇七年至一九一四年間，共有十一案，包括一具有相當政治重要者。在戰後期內，已有三案提交該院，吾人可見其利用之機會已相當感受限制。(註八)

在第二方向內，第一次海牙會議中有一進展，藉國際糾紛中第三者或局外國家以確定及求便利干涉之方法。

在討論仲裁實施之起源時，吾人已見其爲主權國家所採用，出於彼等之自動，並控告其自尊之便利。吾人稱

是類國家爲行星，在一中立之穹蒼中各行其軌路。但國際政治之穹蒼非爲一無人居住之真空。其他國家與其人民居留於是。至少在胚胎中，此爲一社會。任何兩國間之戰爭發生，不能使其他國家毫不知覺或漠不相關。因此爲自然之事，由彼等自動——或由其中數國，其地位正能如是作爲者——創議開端，以期停止衝突。國際法學家稱是類創始爲斡旋（Good Offices）與調停（Mediation）。

但提出斡旋或調停，當兩國使用武力以解決一「私」的爭端，在傳統制度下，難免不使一第三者處於不當干涉之地位。海牙公約即注意此點，該公約將仲裁之實施置諸一同意之基礎上。換言之，該公約承認在原則上兩國間戰爭發生，爲一合法的關係所有其他國家之事，規定若干便利以資干涉。關於此種干涉，在海牙公約內，所已確實達到之點，最好引證「斡旋與調停」一段中開首數條，即可明瞭：

遇有邦交衝突或紛爭事件，當於未用兵之前，締約各國得酌度情形，請友邦一國或數國和解或從中調處。局外之一國或數國，不待相爭國之請求，自願酌量情勢，爲之和解調處，締約各國以爲係有益並應有之事。

（一九〇七年公約內始加入 'and desirable'）

即在開戰期內，局外各國，亦有和解調處之權。

施行和解調處之權，相爭國不得視爲有傷睦誼之舉。

調處者應辦之事，係將相爭國衝突之意見，設法解釋，融洽嫌隙。

調處者之職任，以相爭之一國或調處國自己察明所擬調和諸法不見允從之時爲止。和解調處，或出於相爭國之所請，或出於局外國之自願，祇有商勸性質而無強迫效力。

除另有特約外，允受調處之舉，並無停止展緩或阻撓徵調及各種備戰舉動之效力。

除另有特約外，此舉若在開戰之後，亦不得因此停止方在進行之作戰行動。(註九)

此範圍內之另一成就屬諸海牙會議。該會發明並改進調查委員會 (Commissions of Inquiry) 之技巧。此事之發端原於一俄國代表馬頓斯 (M. de Martens)，國際法範圍內之一最勤奮研究者。彼之提議爲關於糾紛，除現在常見之一類仲裁機關以外，尙有以純粹發現事實爲性質的機關之地位。結果一八九九年會議在公約規定內列入『國際調查委員會』 (International Commissions of Inquiry) 之委派，宣稱此爲『權宜的』，是項委員會應利用之於『不關榮譽與重要利益』與『發生於對事實意見不同』之糾紛中。

此種計劃之採用證明其有意想不到之幸運。轉言事實，在一九〇四年，一嚴重之糾紛，發生於英俄兩國間，當俄國艦隊自波羅的海經北海往遠東，曾轟擊北海 Dogger Bank 上之若干英國漁船。數日後，英國之憤怒與興奮過度；但經倫敦建議後，俄皇首先提議新機構之使用，調查結果爲對受損害者之實際損失給與賠償。此調查復引起相當改進，在該種委員會之程序內，在一九〇七年修正之公約內。

除此之外，第二次會議之工作可用數言以明之，一八九九年至一九〇七年間爲國際關係逐漸惡劣之時期。

南非戰爭 (The South African War) 日俄戰爭與歐洲各國之劃分爲兩派，已使第一次會議之成就在回顧中極爲細微。第二次會議原於羅斯福總統之倡導，在彼以調停人資格干涉日俄戰爭成功之後。但第二次會議之召集，仍留諸俄皇會議之勞力大部分用於海上戰爭「法」題目。會議通過公約，爲當時和平輿論所讚揚，禁止海軍轟炸無防衛之城池與口岸，會議企圖設立一國際捕獲審檢法庭 (International Prize Court) 以代替各國內法庭，此類國內法庭迄今有實施關於本題的國際法規之職務。但此企圖歸於失敗，理由甚明顯，難於對原則獲得同意，此提議設置之法庭應按照此類原則以行使職權。稍後，在一九〇八年，召集一特別會議，以備解決此問題。該會議擬定一宣言，稱爲倫敦宣言 (The Declaration of London)，關於爭執之題目「戰時禁制品」 (Contraband of War)。此宣言在英國引起爭辯，一派主張解決辦法須根據英國在將來戰爭中之可能的中立，另一派則遠觀英國需要使用其全部海上權力而爲一交戰國。如爲一中立國，英國之利益在於贊助不干涉船貨；如爲一交戰國，英國之利益則適得其反。上院 (The House of Lords) 之一辯論，結束於一敵視宣言之表決中，遂使局勢轉變，而宣言不得政府批准。(註一〇)

一九〇七年會議之其他兩種活動應加以簡略陳述，曾有一種企圖，擬設立一常設國際法庭 (Permanent Court of International Justice) 及常任法官若干人。但因拉丁美洲國家與會之故，一九〇七年始第一次被邀與會，對於法官選派方法，未能獲得同意。

在另一方面，會議在小範圍內更爲成功——使用武力以索還債欠之規定。此爲一特別影響拉丁美洲國家之問題，拉丁美洲各國來海牙，憶及一九〇二年英、德、意艦隊之聯合封鎖委內瑞納（Venezuela），以索還欠付英、德、意人民之若干債務。阿根廷外交部長德拉哥博士（Dr. Drago）已於該年致牒該國駐美公使，圖使用門羅主義（The Monroe Doctrine）以保障是種外來之干涉。彼之計劃經一九〇六年舉行於里約熱內盧（Rio de Janeiro）之第三次汎美會議（Third Pan-American Congress）接受，自是復提交海牙。方式如是：「一公共之債務不能引起干涉之權利；更不能由任何歐洲國家佔據任何美洲國家之土地。」海牙會議拒絕接受此種形式中之「德拉哥主義」（Drago Doctrine），但通過一立刻解決方法，禁止武力干涉，至債務國拒絕仲裁或未能實行仲裁之判決時爲止。照此辦法，仲裁原則得有相當成功。因在事實上，債務國幾於不得不使用仲裁，在德拉哥博士所想像之情形內。

#### 四

在吾人離本題以前，尙有一問題應加回答。爲什麼在一九一四年時此種機構無一發生動作？回答是兩造中之一方不願加以使用。在該種情形內，最完善之機構全無力量。一九一四年所能使用之機構未盡完善。但此足以敷立時之用。

一九一四年實無使用本章中所言任何權宜辦法之需要。自動協調方法已可足用。根據協調與其由維也納條約最後議定書(The Final Act of the Treaty of Vienna)而來之權利，英國在恐慌開始時實行干涉。該項權利並未喪失。在一九一一年阿加底爾恐慌(Agadir crisis)期中，勞合·喬治(Lloyd George)之大廈演說(Mansion House Speech)極力堅持該項權利，爲從來所未有。德國外交部長認葛賓爵士(Sir Edward Grey)之提議召開會議爲建議設立一仲裁法庭，更引起英人反對。(註一)無所謂調查委員會。言及調停，在歐洲列強中，在協調制度下，已早有規定。

但尙有一大國，需要海牙公約所賦與之權力，以資調停，而不負無故干涉之罪名。此卽美國。一九一四年七月二十九日，國務卿通告英國政府彼預備提出斡旋，如公約中所規定者。葛萊爵士只能對他說，『至今各種提議調停與國與塞爾維亞間之糾紛，歐洲困難之病根，均被拒絕。』八月初旬，在戰事開始後，美國上院通過一議案，要求總統再度使用彼之斡旋。此次總統直接與英皇交涉，因英皇爲海牙締約國之名義首領。美國駐英大使裴治(Walter Hines Page)奉命進呈書信於英皇，曾記述該次談話之經過，英皇心碎，但無辦法。事變自然演進，一若海牙會議未曾舉行。機構之缺乏使戰爭得以發生。製造戰爭之各種力量將機構掃蕩無存。非因該機構無有價值——決不會如此——而因機構不爲一決定之要素。決定之要素爲『合作之意志』(the will to co operate) (註二)

(註一)關於以上參考書，可閱 Halévy, *Épilogue*, i. pp. 60-61. 最佳簡短敘述和平運動者為 Beales, *The History of Peace* (1931), 尙有書目。

(註二) British Documents, i. 215. 比較海軍部之說明，在 p. 324.

(註三) Webster, p. 98.

(註四)關於裁軍困難，英國自由黨曾於一九〇七年企圖將「裁軍」之擁護與英國海上霸權之維持合爲一，參閱 Halévy, *Épilogue*, ii. p. 213ff. 與 Woodward, *Great Britain and the German Navy* (1935), p. 103. 關於歐洲海洋方面，此種矛盾延續至戰後時期。

(註五)自傑氏條約至一九一四年期內仲裁之使用列表如下：

英國	七一	德國*	一五
美國	六九	俄國	三
法國	三三	奧國	二
意大利	一九	日本	二

\* 大多數爲德國各邦間之糾紛。

(採自 Politics, *La Justice Internationale* (1924), p. 75) 此類數目僅限於列強；詳細情形見於 de Lapradelle and Politics, *Recueil de Arbitrage Internationaux*, Paris, 1905 (Vol. I) and 1923 (Vol. II). 後半世紀內數目大爲增加。

(註六)此文件重印入 Politics, *La Justice Internationale*, Paris, 1924, 附錄內。

(註七) Louis Renault 在其爲 Vol. I. of de Lapradelle and Politics, 1905. 所作之可注意的序文中。

(註八)論述國際仲裁法庭之最佳者，見於 Manley O. Hudson, *The Permanent Court of International Justice*, 1934.

之第一部份關於該組織之詳細情形可閱 p. 7ff.

(註九)根據清外務部之中譯。

(註一〇)閱 Halévy, *Épilogue*, ii, p. 214ff., *The Round Table*, March 1912 中有一文，尚有 Guichard, *The Naval Blockade, 1914-1918* (English Translation, 1930), p. 16ff.

(註一一) *British Documents*, XI. 128 (July 27): 德皇在巴黎對內閣演說「戰爭目標」(Areopagus)(p. 164: 「一戰高法庭包括每派中之二國以裁判其餘二國」)參閱 Grey, *Twenty-five Years*, i. 319-20.

(註一二)關於上段，可閱 *British Documents*, XI. 169, 229, 292; and the index, p. 384, under 'Germany: Mediation' 其中有關參考材料俱已搜羅，又閱 Hendrick, *Life of Walter Hines Page* (1922), p. 309. (one volume ed.)



## 第十一章 塔虎脫及布賴安條約

吾人關於戰前情況之敘述將不完備，如不敘述一九〇七年海牙會議後發生於美國之若干事件。

國際糾紛和平解決之方法，對於美國政府與人民常爲一有特別興趣之事。仲裁原則，如吾人已見，與條約實現相合，完成其獨立之法定地位，在十九世紀內，彼輩常加引用。因此此爲自然之事，美國內進步思想之領袖應在此方面求取前進之可能性。

一九〇九年塔虎脫總統 (President Taft) 繼羅斯福總統 (Theodore Roosevelt) 而入白宮。塔虎脫所學爲一法學家，且爲一有高尙理想與目的之人。彼熱烈求彰明其總統任期，由美國循海牙會議指示之路以表現若干顯著之進展。借用格爾斯頓 (Gladstone) 之言，在事實上，彼爲一「造次之法律家。」

塔虎脫計劃進展之線爲『強制仲裁』 (Compulsory Arbitration)。如欲將連帶之問題解釋明白，吾人應再停止吾人之敘述，以作一較廣大之探討。

吾人已察見亞拉巴馬仲裁之結果，在十九世紀最後二十五年内，雙方仲裁條約（bilateral arbitration treaties）大形增加——即爲兩國間訂立之條約，規定相互間糾紛之和平解決方法。

此類條約，較諸亞拉巴馬案所採用之方法，有一種進展。在該次，英美間曾訂立一特別之條約，關係該一特別問題。但此事發生自然之問題：爲什麼不訂立一種公約，除每一案之情形外，規定和平解決之方法？爲什麼不創設一種結構，如存在於任何兩國間者，以求便利相互間糾紛之解決，如當該類糾紛發生時？此事可以實行，舉例言之，藉設立仲裁人或解人之共同機關，以預備受命工作。

但此種需要，已在相當範圍內自一八九九年之海牙公約獲得滿足，該公約規定一般結構，其便利不供兩指定國家之用，而供所有締約國之用。因是吾人已發見，在此階段內，在戰後情況下變爲更重要者，以和平解決爲目的之雙方（bilateral）與多方（multi-lateral）辦法。

一旦從事於研究此種雙方的方法，尙有一問題立時提出於法律思想者之前。爲什麼此結構應仍爲顯露與空虛爲什麼不至少在相當範圍內將此結構加以充實爲什麼不無論如何將骨骼加以至少限度之血肉換言之，爲什麼不指定若干種糾紛，爲兩國事先應允提交於條約內所規定之程序者？

但是外交家會立刻發問，那種糾紛始能平安交出，全部提交於一仲裁之機關？法律家有一備就之答覆：具有法律性質之糾紛（legal disputes）。但是什麼是一種具有法律性質之糾紛？在此海牙公約出而援救。在規定仲裁

全部結構時，公約內有一建議，說明如何使用之。條文如下，「關於具有法律性質之問題，尤其是關於國際公約之解釋與施行，締約各國承認仲裁為最有效同時最公平之方法以解決外交所不能解決之糾紛。」

此即可稱為對於具有法律性質之糾紛所下之最小限度的定義。如果沒有什麼可以稱為一種具有法律性質之糾紛，至少糾紛之關於條約之解釋與施行者應屬於是類，不容置疑。此處規定充實骨骼程序之起點。在雙方仲裁條約中，列入一項，規定發生於該條約解釋與施行之糾紛，應提交仲裁，開始成為習慣。自此為擴張整個「法律糾紛」實施之一大步驟。因是通常規定用仲裁解決「爭執之屬於法律性質或關於條約解釋」——即言，不為該指定條約，而為所言兩造間之一切條約。

但在此階段內外交家吃驚。法律家及其缺點進入危險地帶。誰能預料到什麼爭執不致引起法律條文之解釋，也許該約由一政治協商者締結，不留心法律名詞之使用？再者，誰來決定一種糾紛是否具有法律性質？如將決定權交與仲裁機關，可以引起不快之驚奇。因是各國外交部，注意其國家之利益，認為需要加以規定，以防止由於應允將任何種糾紛提交仲裁而引起之可能的危險，無論外表上如何純潔。彼輩列入一保障方式以達此目的。此項方式普通見諸於以下詞意中：「倘該種糾紛（承認實行仲裁之爭執）不影響締約兩國之重要利益，獨立或榮譽並與第三者之利益不生關係。」

可以知道的，是此種附帶條件如是擬定，正為包括最足以發生嚴重爭執與戰爭之問題。換言之，外交家不讓

法律家束縛其國家，將關係和平與戰爭之問題提交仲裁。在事實上，不管法律家如何，彼輩已決定視仲裁為一次要之便利，堅決將仲裁之使用置諸其操縱之下。

外交家之此種操縱，此種侵入強制仲裁範圍，塔虎脫總統決定反抗。但在吾人探討彼所採用之方法以前，待吾人將牽涉之原則問題解釋明白。

塔虎脫總統所欲為者，為在每一階段內對於國際間之糾紛實施以同樣之程序，如實施於一國內各個公民間之糾紛者然。彼希望為各國設立一司法制度，彼之實際提議作為達到該目的之第一步。此為彼之目的，不容懷疑，因彼在一書中言之甚明，該書作於彼退休之後，出版於大戰前夕。彼在書內所用之語言如其有價值，尤其是出自一曾任大國行政首領者之口，緊要之一段應全部引證：

「我所努力之理想為一仲裁法庭，在其中任何國家可以控告任何其他國家，如控告屬於法庭之法權範圍，被控告之國家應加傳喚，問題應開庭審判，而該事應加以判決。有時或需要一國際武裝警察以執行判決，但各國輿論成就可多。有該種制度後，吾人可以預期軍備之逐漸廢除，且有同於美國與坎拿大今日所有之安全感覺，使軍備與海軍在吾人之北方邊界上全不必需。」（註一）

讀此數行文字，難使人不有頭昏眼花之感。非因作者心目中理想，為世界求法治之建立，為無價值或不能達到。乃因程序之方法——無他字可覺適宜——如其顛倒，似乎此前任總統，或用一更切合於彼之訓練的頭

銜稱之爲美國最高法院庭長，是從望遠鏡頭的顯微鏡觀察將來。不顧重要之原素，或偶爾隨意提及，同時不重要或間接之原素，則置諸圖畫之中心。塔虎脫先生之視覺集中於一席法官，以美國大理院爲模範無疑。在法官之前，曳來地球上之有權力者，專橫之列強。列強將受公平之審判，按照承認之英美程序，而「該事應加以判決。」但敗訴之一造爲頑強抵抗，彼不願受罰。故法官從事於尋覓執行人，而執行人需要「國際武裝警察」之服務，同時「各國輿論表示贊成。」在是時，此種「制度」已開始動作，世界將享受安全，軍備將減至北美比率。

自以後之事觀之，塔虎脫總統在其對於國際政治問題之整個接近中，從錯誤之點出發，自甚明顯。彼之「理想」加以詳細研究，非爲一世界社會居於法治之下。爲一支離破碎之世界政府制度，建立於空虛之中。有司法權而無立法權，行政權僅足以執行法庭之判決，無社會制度或社會意識可爲根據。塔虎脫先生之理想將無法律可資管理。甚且不能爲憲法制度之一部。將爲一排在空中叫喊之法官。

## 二

自較廣大之策略觀之，不難了解發出之實際提議。塔虎脫總統及其國務卿諾克斯先生(Mr. Knox)之急切目的，爲兩大公斷條約之締結——一與英國，當時英大使爲白賈士(James Bryce)，另一則與法國。此類草約之特別現象爲內中並未包括任何保留。兩造同意將外交所不能解決之一切糾紛提交於特別規定之程序。

什麼是此類程序第一種，一切糾紛均須經過其手者，爲一共同高級調查委員會 (Joint High Commission of Inquiry)。每次特別設立此種委員會，包括六人，每方提出三人。

此委員會模倣屬於此類之海牙機關，該種機關在北海漁船事件 (Dogger Bank Incident) 中如有用。但此委員會之職權有意義的擴大。不復僅限於搜羅事實。獲得允許——正確之字過於重要，不應引證——以檢討並報告提交之特別問題或事務，目的在闡明事實，以便利糾紛之解決，確立該種問題所發生之爭執，並在報告內列入適當之建議與結論。在此除糾紛事實之闡明外，尚有兩重職務——一爲估定或解釋事實，另一爲就事實擬定結論，採取建議形式。『調查』之範圍因是實際擴大。在另一方面，委員會不得一步超過諮詢之職權。委員會中人初非仲裁人。委員會之報告，原文如是規定，『不得認爲提交問題或事項之決議，無論關係事實或關係法律，並不得具有仲裁判決之性質。』

雖然，關於一極端重要之點，委員會得加以決議。此即指定之糾紛是否具有法律性質的問題。如六委員中有五人認爲該糾紛具有法律性質，彼等之意見有法律效力。該事則自共同高級委員會提至一仲裁機關。在該種情形內，仲裁人之決議爲最後的。無法可以不加遵守。

糾紛之不認爲具有法律性質者，只能到共同高級委員會爲止，其建議可加以接受，亦可不加以接受。可見在此種計劃下，塔虎脫先生達到彼之目的。彼已打破外交家所設之堅固樊籬，能使一種糾紛達到仲裁

機關，不在每案內訴諸『榮譽』或『重要利益』。一條狹路因是由高級委員會內五對一之多數而開。但各國外交部將不再能支配入口之門。

此爲一不尋常之事，法律家具有如塔虎脫先生之見解，而爲大國之行政首領。在總統位時，彼能駁斥外交家——至少在美洲方面。因此可見得彼已開始走向其司法樂園之遼遠目的——尤要者，英法兩國政府決意制止各該國外交部之疑慮。但頑強之外交家自一不會希望之處獲得解救。美國上院加以援助。當草約提至上院外交委員會(The Foreign Relations Committee of the Senate)時，會中如羅治(Henry Cabot Lodge)早已預爲準備，將條約加以各種保留。移民入境，國家債務，門羅主義，均曾提出。條約經上院修改後，失其本來面目，總統決定加以撤回。彼非能保證佯信之人。(註二)

### 三

法律家之後，繼之以演說家。一九一三年威爾遜(Woodrow Wilson)就任美國總統，委布賴安(William Jennings Bryan)爲其國務卿。但布賴安先生不僅爲一演說家，且爲一政治家，因是，作成和約後，彼能使之通過於上院。所言之條約，不似塔虎脫先生者，爲一純粹微弱之束縛，而爲一整批，數目共約三十。讓我們探討條約之內容。

嚴格言之，布賴安條約不是仲裁條約。條約內並無仲裁之規定。布賴安條約僅爲設立常川國際調查委員會（International Commission of Inquiry）之條約。條約內兩造同意設立該種委員會，以五人組織之。每方選擇一本國人與一非本國人，第五人亦爲第三國人，由兩方共同商選。條約締結以五年爲期；但條約在限期完結時仍能生效，如一方不於十二月前聲明取消。許多條約今尙有效；但常難防止各種委員變爲空虛。（註三）

在塔虎脫條約內，各種糾紛之不能由外交解決者，均交付調查。再者，或爲在外交磋商中援助弱國起見，委員會如能全體同意，有權出而服務。甚至在外交磋商失敗以前，但委員會只能提出報告書，普通在十二月後。兩造不必定須接受報告書。反過來說，彼等可以自由採取『認爲適當』之行動。

在此並無任何企圖，以求對於若干事項加以決議，此類事項，按照外交家與上院，一切決議均可引起爭執或危險。因是而條約開方便之門。在另一方面，條約中尙具有若干新奇之特點。

此類特點之一爲列入所謂『冷化時期』（cooling-off period）或『延緩戰爭』。兩造約定在十二個月內，當糾紛尙在調查期中，不作戰爭。此種規定之蓄意，認爲戰爭爲情感與熱血之產物，一年之拖延足以增進和緩，故在該時期完結時，所爭執之問題應已獲得理性內之處理。吾人將駁論此種樂觀之學說，以及其連帶之計劃：調查與延緩。

但布賴安先生並不滿意於此種純粹消極之規定。以裁軍倡導者之資格，彼希望發現某種方法以合併此種



主旨於彼之條約中。因是彼在若干條約中列入軍備休停或假期 (Armaments Truce or Holiday) 之規定。兩造同意「在調查期內不增加各該國之海陸軍力，除因第三國發生危險，使軍力增加成爲必需。」但此種提議似乎對上院過於危險——或僅過於不便利；無論如何，此提議在批准前即已打消。草約中加入此項規定者爲對薩爾瓦多 (Salvador)，瓜地馬拉 (Guatemala)，巴拿馬 (Panama)，洪都拉斯 (Honduras) 與波斯 (Persia) 之條約。但布賴安先生求取承認裁軍原則之努力並未完全失敗。與法國及瑞典訂立之兩條約，內中規定授權委員會建議採取預防辦法，以求保持兩造之權利無損，待聽委員會報告書之結論。吾人將見此種理想預定將在日內瓦發生效果。(註四)

## 四

一九一三年三月四日布賴安先生出任國務卿。彼之條約草擬與商定於此後十二個月內，繼爲求取簽字與批准之事務。因是在一九一四年七月彼尙忙於徵求簽名。彼要求各外國協助彼之和平工作。彼不因大西洋彼岸之事變而捨棄其工作。

在七月初即已準備將對英法之條約於同日簽字，嗣因文件寄徵各自治領地之意見，簽字手續延緩數星期。該數星期內發生之事甚多；但兩條約仍如期於九月初簽訂。八月十七日布賴安先生致電柏林。彼稱十八條約已

於上星期四經上院批准：數日內尚有四條約將行批准。對英、法之條約將於最近期內簽字。德國政府是否將援例與美國訂立同樣條約？彼稱『如能準備將對德條約與對英、法條約於同日簽訂，將爲外交上之大勝利。』但德國政府之注意力已集中於其他『勝利。』德國人對此提議置諸不理，較諸英法外交部，謹慎不及，或痛苦期亦較短。四日後，八月二十一日，美國駐德大使館致一簡略之信息歸國：『報告和平條約無望，甚歉。』

因是在此後兩年餘內華盛頓與倫敦間以及華盛頓與柏林間同時存在之兩爭執中，英國能享受布賴安條約規定一年延緩之利益，同時美國可在任何時對德國政府自由宣戰，最後美國竟如是。此種考慮影響華盛頓文武當局無疑，彼輩直接主持英美關係。但對整個情勢毫無影響。大西洋兩岸人民不知條約之存在。如英國內閣以同樣態度處理中立權利之爭執，激動美國人之情感至以要求絕交，至少可以說『冷化時期』之規定難於支持。風險應加記憶者，布賴安先生，於一九一五年去職。

但與比國政府之通信最能表明自爲中心之倡導人與嚴酷的真實間之此種奇異衝突。一九一四年九月十五日，布賴安先生致電美國駐比公使惠特羅克先生 (Mr. Brand Whitlock) ——布魯塞爾常記之名字——下列之例行公文。

『我們剛同英國、法國、西班牙與中國簽約，此四條約，連同以前簽訂之二十二個，使本政府與地球上三分之二以上的人口藉和約發生關係，約內規定在各種情形內與戰爭開始前加以考查。請與駐在國君主言及本

政府願與之訂立同樣條約。——布賴安。】

雖布賴安忽視事實，「君主」亦不在不魯塞爾。國王亞爾培(King Albert)正在別處，另有他事。因是經過兩月，電報始能回覆。美國公使寧將該件郵遞，置於外交袋內，故至十二月七日始達華盛頓。此處爲該項文件，最近印入美國國家文件(American State Papers)中者：

號數 711,0012/598.

駐比公使(惠特羅克)致國務卿書(第十二號)

美國使館，不魯塞爾，

一九一四年十一月十六日。

(十二月七日收到)

國務卿先生，

關於八月十七日午後七時(註五)來電，表示希望比國政府準備簽訂一條約，與已同荷蘭政府議定者相同，余茲附函轉遞與比國政府交涉之本題信札，以供參考。

在戰前，比國政府表示對於此類條約有興趣，但當戰事爆發時，及以後政府之隨地遷移，稅收過度，不遑寧處，外交部長曾稱彼無時間作冷靜與慎重之考慮，對於該類性質之事，彼只能如是。

鑒於此種情形，余未繼續堅持，並不擬重提此事，除先生欲我如是進行。

布朗德·惠特羅克。

此種舊式外交傳統形式之優美標本，具有各種之含蓄與正確，可適於結束吾人之戰前制度觀察。(註六)

(註一) The United States and Peace (1914), p. 131. 上引之一段為 Arbitration Treaties that Mean Something

一章之結論。

(註二) 應注意者，草約未直接言及「法律的」(legal) 糾紛，僅言及「可以用法律解決的」(justiciable) 糾紛。此為美國法律學中之一名詞，塔虎脫先生鄭重採用於國際範圍內。(閱 The United States and Peace, pp. 106-7). 條約內定義為「宜於使用法律或公道原則之司法解決。」欲知徹底批評法律的與非法律的問題之區別，可閱 Lauterpacht, The Function of Law in the International Community, 1933.

(註三) 一九二六年時，三十條約中，只有三個條約之委員會組織完成。一九三〇年，美國方面已行派定者，只有六個。參閱 Sir John Fischer Williams in International Affairs, X. 336. (May 1931).

(註四) 布賴安條約規定之有益分析見於 Vulcan, La Conciliation dans le droit International Actuel (Paris, 1932), pp. 26-32.

(註五) 事實上九月十五日例行電報前尚有一電。

(註六) 關於上段所言文件，參閱 Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1914, Supplement: 'The World War'). pp. 3-11.

此  
页  
空  
白

## 第二編 國聯盟約之構成要素

### 第一章 戰時組合

一九一四年七月，如吾人所見，葛賽爵士期望有一改進之歐洲協調 (Improved concert of Europe) 此種觀念，彼稱至今尚被人認為『理想的』。一九一九年，英國及其他各國政府採取一種計劃，以組織國際聯盟 (The League of Nations) 爲一改進之歐洲協調，且尙遠過之。見解之此種非常變遷，政治思想內之此種急進，對於可以實行的與需要的事物估量之此種革命，理由可於大戰中求之。

兩千年前，希臘歷史家稱『戰爭爲一有力之教師。』大戰給與世界以互相依賴之教訓。它同時用兩種方法教訓世界。用了它的破壞性，用了它的推翻一切至今在國際政治中被認爲穩定之事物，大戰強迫人尋求新的與較可靠的組織方式。同時爲戰爭目的所下之努力，成爲將來和平時期機構之工作模範。

吾人之第一工作，卽爲探討此類模範：除非吾人將其明瞭，吾人不能了解擔任以後工作的人之心理。決不應忘懷者，國聯盟約由富有最近戰爭經驗之人所擬定。戰爭以不同方法影響不同的人，但戰爭對於彼等全有深刻

影響。

自政治機構研究者之眼光觀之，戰爭爲廣大之國際事業——卽爲同時由若干獨立政府進行之事業。因是，不可避免者，很快卽感覺需要某種合作方法，比較正常外交機構更爲敏捷，以達戰爭目的。連帶之問題太多，太繁，太技術的與太緊急，以求照此解決。一種新的與較敏捷的技巧因是獲得。最高政策範圍內所採用之計劃，爲各國政府首領會議（Conference Between Heads of Governments）。因是在一九一五年七月，該種特別會議之第一個得以召開，在求決定一指定問題或若干問題。參加此類會議者爲英法內閣總理及其他特別有關之各部長。但不久卽需要進一步之組織。因此在一九一六年正月，愛士葵斯先生（Mr. Asquith）向法國內閣總理白利安先生（M. Briand）提議此類特別會議應有常備之組織。彼提議應有一常川協約各國委員會，以各國總理與所需其他各部部长及專家組成之，並專設一祕書處。換言之，彼希望成立一機關，以各國總理，其他部長，海陸軍帥，與佔重要地位之文官組成。

此提議之來源不難尋求。此爲做効大英帝國國防委員會（British Committee of Imperial Defence）。

帝國國防委員會創始於一八九五年。該委員會之成立，原於習慣上委派內閣特別委員會以考慮並報告特殊問題，此習慣今仍存在。一八九五年決定將有關國防問題之一委員會加以組織化，或使之成爲常設機關。該委員會規定常務委員爲內閣總理，陸軍部長，海軍部長與彼等之主要顧問。南非戰爭（South African War）後，在

一九〇四年，此委員會由鮑爾福先生 (Mr. Balfour) 恢復並重加組織。名稱定爲「帝國國防委員會」(The Committee of Imperial Defence)，並設立一常川祕書處。同時會員人數擴大至包括印度部 (The India Office) 與殖民地部 (The Colonial Office) 之代表。在一九〇九年帝國國防會議 (Imperial Defence Conference) 及一九一一年之帝國會議 (Imperial Conference) 期內，各自治領地之內閣總理被邀參加此委員會，如鮑爾福先生早在一九〇四年所想到者然。

因是在一九一四年，英國已有一常設機關，若干政府之負責部長慣於聚會其中。再者，此委員會包括職業的顧問或專家，且有一常設祕書處。

在此吾人有已加探討的兩種國際組織方式之合併——歐洲協調與郵政同盟。就帝國國防委員會爲一委員會包括數政府之代表言，形似協調。但爲一個具有祕書處之協調 (a Concert with a Secretariat)。就其爲由數政府職業顧問組成之委員會言，該會則似郵政同盟大會，可以回憶者，郵政同盟瞬即發展至有其獨立之祕書處。

愛士葵斯先生之計劃，未照其提出方式採納。常設機關雖已創立，但無一祕書處。新制度於一九一六年三月在巴黎所舉行之會議中置諸實行。此次英、法、意、比及塞爾維亞之內閣總理均來出席。彼等並未與其同業討論軍事問題。此種程序，被人認爲過於困難，不容置疑。事實上，各內閣總理集會之先，聚會者爲其各自之職業顧問，參謀



人員。在此吾人即有在胚胎中的國際聯盟行政院與其附屬各諮詢委員會之區分。

一九一七年之最初十月內，是類會議之舉行不下十一次。由是獲得之經驗在同年底引起採納愛士萊斯之原來建議，在一更形發展之形式內。一機關得以設立，稱爲最高戰時會議(Supreme War Council)，以每一有關國家之二代表組成之——內閣總理與一同僚——尙有一部分職業顧問以資協助。此類職業家下有一祕書處。爲應付主要政策問題，成立一常川國際會議，以一部分常川工作之專家贊助之。在事實上，此爲『主要政策之郵政同盟組織』。此爲十九世紀中對於任何事務所從不曾有之進展。反對拿破命之集團從未享受軍事顧問委員會之服務。克里米亞同盟各國未能如是。在東方問題(Eastern Question)之辛苦處理中，歐洲協調亦未能如是。

由此委員會至一統帥之委派，人選爲福煦將軍(Marshal Foch)爲一容易之步驟：因有一機關足以委派統帥。(註一)

因此之故，在大戰結束時期中，言及『協約國際聯盟』(The Allied League of Nations)，已成爲尋常之事。戰時組織負責之政治家未有時間想到將來之問題。彼等未覺想及戰時組織及和平時期組織之關係，更少考慮由前者至後者之過渡辦法。但在英國，無論如何，經驗常爲最好之指導，在大戰之末一年，尤其是在政府方面，深覺戰時組織之教訓須加以使用，以達現在已成爲千百萬人之希望與口號——國際聯盟(The League of Nations)。

吾人現在應觀察此種觀念在戰時努力另一方面之表現。

(註一)本章取舉事實。大率來自名稱爲『會議外交』(Diplomacy by Conference)一文作者韓其爵士(Sir Maurice Hankey)曾自一九一二年起任帝國國防委員會祕書，并自一九一六年起任職內閣。該文係一九二〇年十一月在英國國際學會(British Institute of International Affairs)之演講稿。發表於一九二一年三月之圓桌雜維(The Round Table)上。欲知帝國國防委員會之起源與發展，可閱韓其爵士於一九二七年七月在陸軍季刊(Army Quarterly)上所發表之文，並閱 Lowell, The Government of England, 104)。嚴格言之，委員會包括『內閣總理及彼所選擇以輔助考慮之人』。在實際上，委員會之構成在內閣總理下，現在包括樞密院長，財政大臣，內政、外交、自治領地、殖民、印度、陸軍、空軍、海軍各部大臣，國防三部參謀主腦及財政部常務次長，以文官制首領之資格出席。遇有任何影響整個帝國之事務，各自治領地之代表被邀出席。自一九三四年三月至一九三五年三月，委員會及小組委員會之會議數目爲二、三、七、一、九、三、五、年三月十四日內閣總理在下院之聲明，關於內政大臣，詳見一九三五年八月二日之聲明。

## 第二章 戰時經濟組織

如通常外交機構在國策範圍內不合戰時需要，在經濟組織範圍內，緊張愈形過度。大戰開始之最初數日內——幾可云最初數小時內——新技巧之需要即已明顯。舊方法所不能解決之問題，開始來自各方面，要求當局應付。

第一為食糖問題。一九一三年英國進口食糖四分之三來自德國及奧匈。在奧德、奧匈斷絕關係時，對於此種大衆食物會發生什麼事？此為曼徹斯特學派 (Manchester School) 反對糖業委員會 (Sugar Commission) 者所從不會想到之問題。(註一) 除由政府採取步驟以保證全國食糖供給外，別無辦法。因是在八月十二日，宣戰兩星期後，在一可以憤激拒絕社會主義者名稱之政府下，在一會受曼徹斯特學派訓練之部長下，成立一中心機關，主管食糖之收買，出賣及其他統制。在食糖供給皇家委員會 (Royal Commission on Sugar Supply) 之名稱下，隱匿其工作之非正統的性質。在別處，該會可定名為糖業部。該委員會自英屬西印度羣島 (British West Indies)、古巴及爪哇購入食糖，與批發商人訂立分配辦法，規定零售價目，在此種辦法下，零售商人瞬變為政府經理人，出賣食糖，獲取規定佣金。此為一易於施行之制度。「制裁」在於事實只有一種供給來源。如有一零售商人

索價過多，被人發覺，則彼之食糖即行中斷。

此種辦法，首先實行於食糖，遇有需要發生時，推及其他商品，例如麥、肉類、脂肪、油子及五金類，同樣統制方法成立，用以購買陸軍部之全部供給——羊毛、亞麻、黃麻、大麻、皮革以及其他。全英國之製造商人，批發商人，店員及消費者均習於此種「戰時社會主義」。

但此種制度仍純以一國為範圍，乃為不可能之事：因此僅足使施行購買之各政府陷於不可救藥之競爭。國際組織之需要迫切。是在一九一四年八月底，成立一機關，稱為食料供給委員會 (Revictualing Commission)，更著名者為其法文名稱食料供給國際委員會 (Commission Internationale de Revictaillement)，或簡稱之 C. I. R. 其職務為協約各國共同集資購買。為達此種目的，該委員會以協約各國主管購買機關之代表組成之。此類機關，並未包括外交部在內，不待申言。但包括政府各部之大部分，惟無外交部。

吾人在此不能細究一九一四年八月至一九一八年十一月間協約各國經濟組織之發展。為達吾人目的，但須言明白食料供給國際委員會而發生若干主管特殊商品之協約各國委員會。至一九一八年十一月，已有二十個屬於該類之委員會（稱為計劃委員會 Programme Committees）幾於包括全部進口商品。在事實上，借用蘇俄之語言，彼等為國際之各部 (International Commissariats)，亦若五年計劃中之俄國，其力量在於統制購買力量。當時協約各國人民有充裕之金錢，惟貨物極少。

雖然，兩種情勢間有此種區別。在俄國，限制之要素爲內國政府對於購買力量之統制。在五年計劃下，蘇俄可謂爲自行封鎖。但在戰時協約各國內，原於潛水艇封鎖及大量軍事需要，限制之要素爲航運之距離。因此整個戰時經濟組織之樞紐爲航業部分(Shipping Commissariat)，或舉其正統名稱，協約各國海運會議(Inter-Allied Maritime Transport Council)，或簡稱爲 A. M. T. C. 該委員會對於其他計劃委員會之統制，原於一種單純之事實——給與或停止航運之力量。

以前世界從未在如是完全之經濟生活統制下，若在大戰後期內。鬆懈與私人之國際經濟組織，長成於十九世紀，已被人認爲當然之事，突然間破碎無遺。立刻取之而代者爲兩種組織完備之政府制度，其範圍幾及全球。遠距主要戰地之中立及其他國家歸入協約各國經濟制度之程度，得有所事實之詳細說明，即在戰爭結束數月內，世界上海運噸數百分之九十，在協約各國政府統制之下——換言之，在協約各國海運會議之下，該委員會分配貨運及排定航程。

吾人現在可探討此最高經濟機關，此各部之部(Commissariat of Commissariats)在事實上如何組織。協約各國航運會議以八人組成，每一主要國家派遣二人——英國、法國、意大利及美國。會議中人爲部長階級。英國兩人爲當時任封鎖部長(Minister of Blockade)之薛西爾勳爵(Lord Robert Cecil)及航政管理處長。法國兩人爲商業部長及食糧部長。

但各部部长，尤其在戰時，皆爲忙人。因是會議不常召開。其日常工作由居留倫敦之一部分職官執行——或可謂由四類職官執行，每類有機體的與其本部發生關係。此混合之組織須受四人之監督與「合併爲一」稱爲協約各國海運執行委員會（Allied Maritime Transport Executive）。該會以英、法、意各組工作人員之首腦及美國代表組織之，英國代表〔爲當時之沙脫爾先生（Mr. J. A. Salter）〕兼爲委員會主席與會議秘書。

此小規模之機關爲協約各國戰時機構之中心部分。每一日，每一時，自該會發生決議，可以深切影響世界上大部分人民之利益與需要，尤要者，日常之習慣。在經驗搏擊之下，對於惟一達到國際合作之可能性與限制，打出結論。此非偶然之事，數月以後，當國聯秘書廳成立時，海運執行委員會四人中有三人，沙脫爾先生，莫勒先生（M. Monnet）與阿脫里可（Signor Atolico），轉移其經驗與推動力至國聯服務。吾人因是可大略分析此新的戰時管理機構之運用。

海運執行委員會爲一部分人，如『執行』（Executive）一名詞所包含，採取決議。該類決議係共同商定——即言由代表四個政府，四類利益及四種心理態度之人商定之。沙脫爾先生嘗言：『國際管理最重大教訓之一，在任何困難及複雜之事務內，爲政策更易調整，如其能在現有構成程序中加以調整。如四國中每國自其本身之眼光考慮具有國際反應之問題，發展單獨之國家政策，開始將其表現之於行政處理，使用各部決議與內閣權力以資保障，調整幾將爲不可能之事。四種剛性及發展成功之政策將互相衝突。但如各國觀點能在其尙在進展中加

以解釋，如各國政策能在其尚未決定以前加以磋商，同意可以易於獲得，且可較好。果有正當之個人關係，許多事件均能加以解釋，可決不用書面寫出或由正式會議報告。關於海運執行委員會，若是之關係存在：職業之組合進爲個人之友誼，因此在各獨立政府間發展一種有機的合作制度，在國際關係歷史中爲完全新奇之事。

如吾人自問戰爭引起之管理問題是否可以用其他方法解決，即能明瞭此種發現之新奇及其結果之重要。尙有其他兩種可能的解決方法。一爲孤立(isolation)，另一則爲集中(centralisation)。

採用孤立原則，每一政府可以獨立自行處理。在初期中，此種辦法之推行較易。四個計劃在紙面上均甚良好。但其獨立之運用，在相互依賴之戰爭中，可以引起許多衝突。此種衝突，可用仲裁或和解或其他『糾紛之和平解決』方法，以資處理。關於此點，無須多加研究。如爲達戰時目的，此爲一不通行之街巷。

另一代替方法，爲每一協約國政府暫時將其獨立權讓與一個經濟統帥或一個國際公安委員會，有全權在該方面以最好方法作戰，不論決議影響人民之生命與財產如何。該種方法，亦爲協約各國所不能採用。同盟各國(The Central Powers)幾已採用此種辦法，但因是在奧匈所引起之抵抗爲哈普斯堡王朝(Hapsburg Monarchy)破裂之一重要原素。因是惟一可行之政策，在現在之世界內，爲折衷辦法——既非孤立，亦非集中，而爲合作。事實上在大戰期中，非在戰後，已就『國際』(inter-state)與『超國家』(super-state)兩原則間選擇其一，以爲戰後對於一種『新秩序』(new order)努力之基礎。

沙脫爾爵士言曰：『國際機構非爲一外在之組織，以代表權力爲基礎。而爲各內國組織聯合擔任國際工作，且自爲該項工作之工具。』此種議論，基於經驗，基於最緊要之經驗，宣布世界政府幻夢之死亡，此幻夢曾流行於十九世紀之若干進步思想界中，蛛絲馬迹今猶滯留於若干舊式之人心內。戰爭教訓吾人以在各個獨立自治與具有合作思想之人民間，樹立有機體的團結之觀念，代替『人類巴力門，世界聯邦』(The Parliament of Man, The Federation of the World)民主政治與權力集中不屬一同類觀念。在骨子裏，兩者有若自由與奴隸，不能相合。協約各國海運會議祕書，同時適爲見解高明之政治思想家，回溯彼之戰時經驗，用足以驚動若干讀者之言，論及國際聯盟，謂其『在道德上爲一偉大之信仰努力，在管理上爲一偉大之分權努力，』卽此理由。當吾人探討日內瓦組織之詳情，其計劃及工作進行彼曾多所參與，彼言之全部意義可以明白。(註二)

(註一)關於此點，一九〇五年主管戰時食物及原料供給之皇家委員會 (The Royal Commission on the Supply of Food and Raw Material in Time of War) 刊行之報告富有興趣。言及戰時之食料供給，報告書稱『事實上吾人主要食料之供給大部分來自外國，而非來自英國屬地，對於吾人有相當利益。』此種奇異之結論，來自計算中『中立國家供給吾人需要者愈多，敵人違反國際法愈不容有。』英國及每地之戰前人民，毫未想像及『世界大戰』，此爲最明瞭之說明。戰爭地方化視爲當然之事。參閱 Cnd. 2643 (1905), p. 59.

(註二)參閱 J. A. Salter, Allied Shipping Control, 1921, 尤其是 pp. 179 and 255 及 Part V 全部。引證詞句並非原文，係採原文精華。並閱 Dwight Monroe by Harold Nicolson (1935), Ch. XI, esp. p. 224.



### 第三章 一無結果之計劃

在英國，吾人已見國際聯盟之觀念與發生於戰爭之國際合作制度相合。在此認爲一實際應有之事。無論如何，其經驗與原動力應使用之以建立戰後「新秩序」。在經濟方面，吾人已見此國際合作循有機體的方法發展而爲更廣博與更有效之事物，爲在戰前情況下所從不曾企圖者。英國人心厭惡紙上憲法及空洞計劃，並尊重既成事實，應確定此爲建立戰後世界秩序之自然起點，實爲自然之事。

應記者，在大戰結束期內，尤其是在美國加入以後，上章所述之機構已完成兩重目的。該會不僅供養軍隊及協約各國人民。且在鄭重計劃之保障下，供養接近封鎖區域之中立國人民。因是，自管理眼光觀之，將當時運用之協約各國戰事供給與封鎖機構，演變而爲戰後經濟建設之國際機構的觀念中，並非特別新奇或極端困難之事。

一九一九年夏間，當美國參戰之全部效果顯露時，此類觀念開始成形。八月二十五日，新政治家(The New Statesman)發表一文，不祥之題目爲『世界飢荒』(A World Famine)，出諸韋布先生(Mr. Sidney Webb)手筆無疑。該文指出戰後世界多少將『處於圍城地位』。『約有四千萬或五千萬歐洲工人』，目下服務軍中或從事戰爭貿易，加入其家屬計算，『約在全世界人口每十二人佔其一』。在戰事停止後，立即需要獲得工作或生

計，但無充足之食糧或工業原料足以應付。歐洲因是將有最嚴重的飢荒與革命危機。作者繼謂在此種種情形下，『無論交戰國或中立國政府，在和平宣布之晨，無一能對進口，出口，製造及分配，實施其所應施之擴大統制，』而此種種國家統制需要藉一種國際統制以聯合爲一。彼繼提議現存協約各國機構之『擴大與演變，』建議在其擴大之形式中，包括中立國及舊時交戰國，應置於國際聯盟行政院管理之下——或者無論此超國家的權力之名稱爲何，此次戰爭應加宣布。』該文結束之口號，『除非大衆有麵包，不許任何人有點心。』

如是概述之政策被數日後會於倫敦之協約各國社會主義及工人各黨採納，更獲大衆擁護，尤其是在英國，在戰爭最後一年內。（註一）此項政策經英國宣傳部（British Ministry of Propaganda）採納，並經一九一八年八月十四日會於倫敦之協約各國主管敵人宣傳會議（Inter-Allied Conference on Enemy Propaganda）通過，成爲決議案之一。（註二）

同時整個問題經外交部加以考慮，一九一八年八月，外交部將此事喚起內閣注意，或照當時稱呼爲『戰時內閣』（War Cabinet）。結果，內閣訓令外交部預備一詳細計劃。經與有關各部代表磋商及會議後，計劃於此後數星期內擬就，並於十月二十一日在內閣散發。該計劃提議在所謂過渡時期內——即言自戰爭結束至最後和約締結之時期內（註三）——整個協約各國組織應加維持，其所根據之各種國家統制應加充實，以求防止主要市場內之私人購買。該計劃宣稱『現今敵人之加入此項統制，應爲和平開始條件之一。』該計劃並稱『中立國

之加入亦應獲得，封鎖之機構應速由協約各國組織管理下之統制制度加以替代。」

在此可稍停以考慮此計劃之含義。此非爲一創立國際聯盟計劃。但其目的在求創造各種條件——在其下，相信只有在其下——國際聯盟，作爲一種政治組織，可以成立並希望迅速成功。事實上，外交部文件曾言，「整個國際聯盟觀念之不可避免的結論在英美開始形成。」自戰爭中最後一砲發出之時起，即應在各國人民前，樹立國際合作之模範，以達和平與慈惠之目的，深切影響其日常生活與行動。在該種空氣內，有該種工作模範在吾人之前，國際聯盟機構與功用之產生，將不再似爲空幻之企圖，在着重現實之人心，中激起懷疑。果然，人皆思考該計劃成功運用之結果。可以肯定者，舊國家內之新國家與新政體，例如德國，將在極端不同於其現在所處之經濟及心理情況下開始其事業生涯，此點對於以後全部發展有重大影響。無論如何可以斷言，不虞矛盾。如其常言之和平消失，其所受之第一次大失敗，也許其最大之失敗，不在和會本身，而在立隨休戰後之時日內，當經濟勢力不在政治家掌握之中。

但此爲預料。吾人應回而觀察外交部提交戰時內閣計劃之命運。此計劃之變遷可於美國政府公布之文件中求之。早在一八一八年十月十五日，駐華盛頓英國大使館商務顧問致書國務部參事波克先生(Mr. Polk)，代表英國政府，提出建議中戰後經濟建設政策之大綱，並要求美國之合作。彼指出「工業停頓之危機，其結果將爲社會之不安定，同時可以無限期延緩和平的國際關係之重建，戰爭之目的即求將其加以保障與安全。」力言協

約各國政府「有道德上之義務，爲謀協約各國人民之利益，在建設期中繼續該項合作於經濟範圍內，經濟合作之發展爲戰時情形之結果。」彼繼稱英國政府常被要求宣布其戰後外交政策，但「深感」此不應爲，在未與協約各國，尤其是美國政府，「完全及坦白交換意見」以前，此信似未加以回覆。

同時事變轉動神速。德國政府要求者，不爲初步之和平，而爲休戰，該事必需使封鎖繼續。因是發生之問題，爲在休戰期內如何使封鎖區域中人民之需要得以供給。十月三十日美國駐歐食糧管理（United States Food Administration in Europe）代表柯頓先生（Mr. Joseph Cotton）自巴黎致華盛頓一長電，所言卽爲此事。彼轉達英法外交部贊成之決議條件，此項條件次日卽須提交戰時會議（War Council）。豪斯上校（Colonel House）爲美國出席戰時會議之代表，尙未奉到訓令，華盛頓之決定刻不容緩，故電文結束時稱，「吾人不能過度着重採取立時行動之需要。」

英法政府所同意之決議，大意謂在休戰條件內須列入一項條款，將同盟各國之商船置諸協約各國海運會議指揮之下，並規定同盟各國所應得之食料及其他商品供給，須自現存協約各國組織取得之。科頓先生復致送長篇按語，解釋此項政策採用之需要，着重點謂果協約各國之統制放棄，「完全停頓」行將實現。同樣消息曾送交華盛頓之戰時貿易局（War Trade Board），戰時工業局（War Industries Board）及戰時航政局（War Shipping Board）。

在戰時會議開會時，未及收到華盛頓方面之回覆，因是在休戰條件中並未規定德國船隻之讓渡。十一月八日，終於自胡佛先生（Mr. Hoover）得到回覆，國務部假定爲總統，將該事交與胡佛先生決定。該覆文之要旨爲斬釘截鐵之否決，或稱之爲自私，較爲正確。覆文內宣稱：『本政府將不同意於任何計劃，觀之甚至似爲和平締結後協約各國對於吾人資源之統制。和平締結後，世界上過半數之全部出口食糧供給將出自美國，使此類供給之購買人在會議中佔大多數，對物價及分配能支配吾人，爲完全不可思議之事。吾人惟一之希望，爲在分配中求取正義，歐洲人應感賞吾人援助外國之努力，吾人之服務應受正當報酬，在吾人方面，應有完全之獨立，不在行動上受任何限制。』該文建議處理此問題之正當方法，爲『組織類似比國救濟組織（Belgian Relief Organisation）之機關，』協約各國代表之多少，『視其所有食糧、金錢或航業等資源爲定。』

胡佛先生之理由，如吾人現在所知，爲其生平工作哲學之產物，在學理上實無可指摘。但使彼根深蒂固之哲學，特別在此時，至少可說，最不適宜者，爲其對於立時須待應付之實際情形不發生任何關係——應付者不爲店員，亦非慈善家，而爲政治家。此事使協約各國經濟組織立時崩潰，繼之者爲遷延之商議，以求設立彼提議之新機關。但至一九一九年二月此機關成立時，內中習於團體工作之人員不多，最關緊要之三月時光已歸消逝，而情勢已遭不可挽回之腐壞。（註四）

至是國際聯盟約章之初度草稿已行擬就——但情形迥異，如胡佛先生能有合作思想，或威爾遜總統之政

## 治理理想主義兼具經濟現實之了解，則情形決不如是。

(註一)社會主義及工人各黨會議通過之決議案如下：「鑒於戰後全世界或將缺少可以出口之食糧與原料，以及商船，為求避免此國或彼一國內最嚴重之困難，甚至可能的飢荒起見，應就國際基礎作有系統之佈置，以分配及運輸可以利用之出口剩餘商品至各國，不以各該國之購買力，而以其各種迫切之需要為根據；在每一國家內，政府應在相當時間內維持統制最不可缺少之商品，以求加以支解，不在競爭市場內，主要在於較富階級能以其金錢隨意換取，而為有系統的，按照「除非大眾有麪包，不許任何人有點心」之原則，以適應整個社會之迫切需要。」

(註二)宣傳會議決議案見於 Campbell Stuart, *The Secrets of Crewe House* (1920), p. 183. 同樣意思更確定之聲明為宣傳部長北嚴勳爵 (Lord Northcliffe) 親自署名之文，於一九一八年十一月四日發表於泰晤士報 (The Times)。彼謂「戰爭之休止，將使世界缺少食物，缺少運輸，缺少原料。戰時調整此項事務之機構應在戰後繼續工作。食糧應加供給，運輸應加供給，原料應加供給。此為世界問題，惟有以世界為基礎始可解決。」並閱一九一七年九月起之論文，重印於本書著者之 *Nationality and Government* (1918), p. 278ff.

(註三)應記者，此時希望有兩種和約，如在一八一四年及一八七一年——初步和平與最後和平。當時人未料及最後和平乃在每月重訂之休戰中議定。

(註四)關於上文，可閱 *Foreign Relations of the United States* (1918, Supplement I: 'The World War') (1933), i 612-17; Salter, *The United States of Europe*, p. 22. (Memorandum of May 1919); Eustace Percy, *The Responsibility of the League* (Written in the Second half of 1919), p. 61ff.; Salter, *Allied Shipping Control* (1921) pp. 219-22 and 323-30. 邱吉爾先生 Mr. Winston Churchill (in the *World Crisis*, 1929, V. 20-21) 敘述在休戰之夜彼力勸內閣總理，「吾人應立刻……飛派十二大船滿載糧食至漢堡 (Hamburg)」而勞合·喬治先生「對此計劃置

諸不理。」言及胡佛先生「否決」後之情形，一種證據即足。一九一九年正月十七日，泰羅博士（Dr. Alonzo Taylor）彼為美國農業部長在戰時貿易局之代表，自中歐旅中歸來，路經巴黎，造訪布利斯將軍（General Bliss）美國出席和會代表團中人也。此為布利斯將軍對於泰羅報告之記載：「泰羅博士言及一社會可以絕糧，而另一社會則食料多餘，但各國政府對於鐵路運輸之禁止與沒收，使食糧無從分配。彼言彼未在維也納市場中或餐桌上見有一個馬鈴薯，雖匈牙利有大量之馬鈴薯收穫。每國霸佔舊帝國政府之車輛，以求建設本國之鐵路設備。波希米亞停止維也納煤炭供給，南斯拉夫人拒絕運輸麵粉至維也納，須待彼等能得食鹽時為止。彼謂中歐有絕對及普遍之社會的分離崩潰。」（Palmer, Bliss: Peace-Maker (1934), p. 367）。並閱胡佛本人之回憶記錄，論題為 The Economic Administration During the Armistice, Contributed to House and Seymour, What Really Happened at Paris (New York, 1921)。此文并未言及巴黎以前之事，但詳細解釋彼注意美國農民之利益，及恐出產品購買人之專斷事實上，美國食料生產，已受倍於歐洲較遠食料生產區域之價格期許所刺激。

## 第四章 若干非正式計劃

上章記載之事變已足使英人明瞭國際聯盟之建立問題現在應就其本身加以考慮。不再有任何使戰時組織適應和平時期需要之問題，因是介紹國際聯盟於世界人民爲當然之事，積極主管建設工作。此種進化觀念此刻只得暫時擱下。威爾遜總統所要求者，彼教各國人民所要求者，爲某種完全新奇之事物，世界公共事務管理中之革命，異於十九世紀流行及使人類陷入最大戰爭之制度，見解與安排。

在此類境況下，立刻在休戰之後，外交部若干職員奉命研究國際聯盟並提出種種建議，作爲將來和會全部預備工作重行分配之一部分。

彼等所任之工作不能了解，如不察看彼等當時使用之材料。

國際聯盟自是已爲四年來之討論題目。如討論大多空泛而無要領，出諸希望而非政治學之言語，但在大西洋兩岸，官方與非官方均曾作若干充實工作。此類討論所得之結果大部分（雖非處處如此，吾人可見之）可供英國政府之用，或者概括言之，可供大衆之用。



大戰爆發後，英、美立刻成立若干小組，研究和平與戰爭問題。在英國有兩個研究小組。一以白賈士勳爵 (Lord Bryce) 及狄肯生先生 (Mr. G. Lowes Dickinson) 爲中心；另一爲費邊社 (Fabian Society) 所成立，其最活動之份子及起草人爲武爾夫先生 (Mr. Leonard Woolf) 在美國小組最著名之份子爲故總統塔虎脫 及哈佛校長羅埃爾 (President Lowell of Harvard)。(註1)

一九一五年六月美國小組公開作種種確定之提議，並成立一種組織，名爲實行和平聯合會 (The League to Enforce Peace)，以資宣傳。白賈士小組未有同樣之組織；但同時有若干深切同情白賈士小組觀念之熱心份子，成立著名之國際聯盟會 (League of Nations Society)。荷蘭亦成立一研究小組，進而與英、美各小組發生關係。

此諸小組之份子爲一種主要觀念所感動，其實不僅爲一種觀念，且爲一種情感——決不再發生戰爭。彼等眼前所發生之事不僅未曾預料；對於彼輩多數人此爲不可思議之事。戰爭不應發生。戰爭應無從發生。戰爭不應再發生。

因是，除費邊社員，其見解稍有不同外，此諸小組努力籌想計劃以圖防止二次戰爭。國際聯盟 (League of

Nations) 一名詞對於彼等並不具有吾人所熟知之意義，日常組織 (everyday institution) 之意義，世界工作機構之一部。彼等認國聯爲一種救火隊，對於二次恐慌事先預備之緊急辦法。其會員不爲世界各國之政府與人民，約定長期合作，彼等僅爲一小組，大小視情形而定，包括改進的海牙公約之簽字者，以求糾紛之和平解決。

然而在回顧中此事對吾人似甚奇異，雖此種種計劃之構造人飽嘗戰爭恐慌，卻無一預備廢除戰爭。無一提議戰爭應隨奴隸販賣，不復在國際關係中爲一公認及合法之習慣。無一禁止訴諸戰爭，更少人認戰爭爲一種罪惡或公共障礙，應受相當之刑罰。彼等全不能脫離國際法之有力的傳統思想，使各國仍用武力以解決彼等之爭執，如其他方法證明無效。彼等所提議者，僅爲若干保障，目的在使此最後手段之採用，較爲遲緩與不可能。

彼等集中注意將來——不爲戰爭之結束或和平之簽訂，而爲更遠之將來，二次之國際恐慌，不爲明朝，而爲後日——使此諸小組合作，雖在事實上從事研究之三國，有二國在當時爲中立國，一國爲交戰國。

美國計劃採取之形式爲意料中事，其主要創始人之思想仍在戰前常軌中。該計劃可稱之爲塔虎脫條約，外加懲罰條款。一切『可以用司法裁判的』(justiciable) 問題均須提交法庭，『聽候審判。』因是成立之法庭有權決定某一指定案件是否可以使用司法裁判。因是一九一一年五對一之大多數歸於廢除，而代之以一簡單之大多數。再者，裁判權不復屬於一堆門外漢——一九一一年條約之共同高級委員會——而屬於一席法官。

所有其他不能用外交解決之糾紛均歸入『和解會議』(Council of Conciliation)——但不加決議，僅

爲「聽審，考慮與建議。」

其次爲懲罰條款或制裁。因此爲美國計劃之最重要部分，且自此塔虎脫先生之組織取得其名稱——實行和平聯合會 The League to Enforce Peace ——最好引證原文：「締約國立即共同使用經濟與軍事力量，反對一會員國對另一會員國作戰及採取敵對行爲，在任何發生之問題依照前項規定提交審判以前。」

此爲超過塔虎脫地位之兩步驟，該約等並未規定直接防止戰爭。第一步驟見於布賴安條約中，列入調查與延緩 (Inquiry and Delay) 之義務，但無規定以將其推行。在此除調查與延緩外，尚有強制施行或制裁。再者，此處第一次提及「經濟力量」之使用，與「軍事力量」分離而爲一種懲罰。

四簡短條文中之最後一條，規定舉行會議，「隨時製定及編纂國際法規。」該項法規斯後「用作法庭裁判，」「除非締約國在指定期間內表示不同意。」將公開反對此新的國際立法機關之負擔與麻煩委諸各國政府——即爲結果此「會議」成爲如是之理由——塔虎脫先生企圖取一捷徑，以達彼之司法的樂園。此非爲好意與機巧起草人之最後企圖，以求將世界推進至「新秩序」之中，而制勝民主政治議會與選區之遲緩程序。

此種種辦法將對誰人施行對國際聯盟之會員國施行。誰是國際聯盟之會員國？關於此點，美國小組難於決定。國聯不能限於列強。果爾，即爲違背國家平等 (Equality of States) 之法律觀念。再者，足以不愉快的憶及「舊式外交，」「權力均衡，」以及其他非美國之觀念。在另一方面，若使一切國家，小的或大的，文明的或野蠻的，可尊

敬的或不名譽的，皆加入國聯，亦有顯然之困難。結果爲採取巧妙之折衷辦法，在其中可見法律主義與現實及倫理秩序衝突。決定允許列強加入——歐洲六大國，日本及美國——並加上若干其他國家。國聯內包括所有次等歐洲國家，巴爾幹國家及土爾其除外，並有阿根廷，巴西及智利。因是此機關將不爲一非常美國化之國聯。第二次海牙會議之記憶，其中拉丁美洲投票集團之過分顯著，已行抑制全美之情感。（註二）

## 二

吾人現在轉至白賚士計劃，不忘其主要作者，一九一一年之駐美英國大使，與當時塔虎脫之提議有密切關係。

就其出版時日計算，白賚士小組計劃遲於實行和平聯合會之計劃兩年，且更爲詳細。美國計劃只包括四項簡短條文，白賚士計劃，用草約形式擬定，計有二十條。但該約可加以簡略敘述，因其與美國計劃主張大略相同。此爲一處理糾紛及規定若干防止戰爭保障之計劃。

不受司法審判之糾紛，亦若美國計劃，歸入『和解會議』（Council of Conciliation）但該會議異於美國人所設想之機關。白賚士勳爵及其友伴擬使其成爲一常設組織，包括具有經驗之公僕，有資格處理阻礙通常外交及其上司之問題。該會議爲一大規模之機關，以各締約國之代表組織之，每一大國有三代表，其他國家至少

有一代表。代表由各該國政府派遣，任期有相當年限。草約附帶節略之語：『會議之構成應使其委員採取一較公正，較廣博及較國際之見解（對於提交會議之問題）與外交家至今所能採取者不同，並建議根本解決辦法，而非純粹之暫時折衷，但須某一大國預備冒戰爭危險，即趨破裂。』在事實上，此為元老政治家之最高法庭。

自然，會議無權將其意見強制施行。其決議不能束縛各國政府。各項決議只能公告世界，作為『國際機關對於某一緊要問題解決之意見，該項解決辦法最能與公道及一般利益相合。』但會議有大量之行動自由。當『原於已知之任何原因，締約各國間之良好關係有危險之虞，』『是否任何糾紛已在事實上發生，』該會議有權『提出建議，』甚至『如該會議認為便利，可將該項建議發表。』

該約更規定會議可以公開或秘密開會，一切聽便，會議可以委派各種委員會，不必須僅以會議中人組織之。防止訴諸戰爭之規定，為按照美國計劃，但較確定。締約各國同意『不宜戰，或開始戰爭，或作戰爭準備，（一）在糾紛提交仲裁或提交會議以前，或者（二）在提交後十二月內，或者（三）在此項機關判決或報告後之六個月內。此地吾人復有調查及延緩，但非絕對之禁止。』

制裁條款亦依照美國計劃。每一締約國，如遇前項規定遭受侵犯，『須立刻與其他締約國，採取協調辦法，經濟的與強制的（此處措詞奇異，）反對違約國家，按照彼等意見，認為對於該事件之情形，最為有效與適宜。』

但尚有一問題為美國計劃所未能處理者。如任何國家不接受或實現『仲裁法庭之判決』（英國計劃未

言「法庭之判決」或會議之建議，將採取如何辦法關於此點，白賚士勳爵及其友伴乞援於協調方法。締約國承認「立刻召開會議以求在協調中考慮已經發生之情勢」並「採取任何可以實行之共同行動」以求執行判決或建議。此為協調運用之一重要進展。代替純粹享受要求召集會議之權利，各國事先約定在相當情形內同意立刻召集會議。此為協商公約（Consultative Pact）原則之初次輸入。

美國計劃中並未列入此項規定。美國人恐懼如一舊式之各國會議將在想像之盡頭出現，各締約國或將不肯在早期中接受建議或判決。元老政治家將被各國外交部長所壓倒，其權力亦相當縮減。在此點，吾人將見，美國人之態度酷似北歐人之態度。事實上，彼等對於此事之見解，為美國尚為小國時之遺留物。（註三）

在另一方面，英國計劃刪去美國人所述之國際法製定及編纂。該計劃僅表示希望及期待此種工作由海牙會議擔任，應有一常川組織，並規定召集定期會議。

最後，白賚士計劃除去國聯會員國之困難問題，或借用白賚士節略之言，「聯合會」（the Union）之加入，至少在創始時期，限於列強及任何其他願意加入之歐洲國家。

### 三

費邊社所提出之計劃與上述兩者在若干重要方面不同。在其相同之範圍內——糾紛之解決——吾人不

須詳細分析。其在此範圍內之主要貢獻，爲正確及有力列舉可能的經濟懲罰或制裁，自特別出口稅至完全斷絕往來。（註四）但其主要着重點在於事實上此爲活動心靈之作品，決定不限於海牙前轍，而預備打開新的局面。

因是出現之計劃，在其明顯之溫和態度及策略上，特具費邊色彩。該計劃企圖對國際政治實行『漸進之不可避免』(Inevitability of Gradualness)一原則。因是該計劃明白否認所需要之事物爲新奇及革命的。『一切行將立刻實行者，可以認爲（原文爲 Can be Presented 有特殊意義）只是一種較有系統的發展，原於本世紀仲裁條約之迅速增多，及海牙兩公約之締結。』費邊草約之導言繼稱：『惟有按照該數種辦法，在此時期內，吾人可以合理希望獲得世界各國政府參加提議之協定。』

結果，此種朦朧估計各國政府所預備接受者，事實上完全相反。但應對作者公平，念及事實上計劃之草擬，尙在戰時組織取得其最後形式以前。

對國內事務，費邊政策趨於資本主義制度之完全廢除，經歷若干階段，階段之變換幾於不可覺察。在此種策略中，重要之事爲發現自何處開始——自何處插入重大變化之起端。就資本主義言之，費邊社員已在市政範圍中，發現所謂『煤氣及自來水社會主義』(gas and water socialism)在彼等計劃建立世界秩序中，彼等發現世界郵政同盟(Universal Postal Union)。費邊社中人自問，如郵政同盟會議在過去六十年內工作能有成功，爲何此種組織不能加以擴充，以處理全部國際事務。此卽所謂『煤氣及自來水國際主義』(gas and water

internationalism) 進行之起點。

此種基本觀念公開表示於費邊草約之序言中，言及『便利該種共同行動之發展，如世界郵政同盟所昭示者。』但當計劃構成人發現有一問題應加對付，即如何始能組織彼等光榮之郵政同盟會議，並給與何種工作，彼等之才智完全用盡。郵政同盟，如吾人所見，已在其工作內得有成功，因其工作為日常近代生活所不可缺少者，且完全脫離權力政治。應用其機構，使其能處理全部國際事務，連帶引起許多問題。費邊社員以其平素之冷靜大膽應付此類問題；但結果證明其稍為複雜。在郵政同盟之單一的世界巴力門中，尙有『全體會議』(Council Sitings as a Whole)、『八大國會議』(Council of the Eight Great Powers)、『八強外之各國會議』(Council for the States Other than the Eight Great Powers)、『歐洲會議』(Council for Europe)及『美洲會議』(Council for America)。吾人不需細究此種複雜之事。彼等有興趣，大部分在其為十五年後所發生討論之先試，當白利安先生(M. Briand)企圖將其歐洲聯邦之計劃，接在現存國聯有機體之上。在彼等被人想出之時，彼等係建議的，而非有益的。

但在費邊計劃中有兩種特徵，有真正實際之重要。

第一點，感謝早已提到之武爾夫先生的巧妙分析，(註五)喚起注意現存國際管理之主管機關，及因是發見調整及發展之可能性。其次，職權集中於光榮之郵政同盟，成爲一種有用之方法，以求在法律家及外交家間建立



橋梁，或者，如在此階段內能提及此點，爲將海牙之大部分機構與事務，或至少可能的事務，轉移至日內瓦。

費邊社員，亟欲盡量使用彼等光榮之郵政同盟會議，授權處理『不能用司法裁判的』(non-justiciable)糾紛——就廣義上言，卽爲處理真正重要及危險之糾紛。草約內稱：『會議(The Council) (此爲一機關，以各會員國，或者，吾人應謂爲國聯會員國之代表組成之。)可邀請各締約國向之提出任何該種問題，爭執及糾紛，或者會議可將任何該項爭執之事加以考慮。』

因是該類糾紛之解決，完全交與一個機關，其中列強佔有優越之勢力。關於此點，費邊計劃不僅與塔虎脫計劃不同，且異於白賚士計劃及其不可動搖之元老政治家機關。費邊社員備有較大之範圍，給與外交部及內閣，因此在此民治政體下，給與議會，選舉人及輿論。彼等之國際會議或光榮之郵政同盟會議因是意在完成兩重功用。此爲一立法機關及一種法庭，自海牙接收全部調查與和解之機構。

費邊計劃中之若干其他要點值得注意。該計劃規定設立一個國際祕書處(International Secretariat)「常川辦事」起草人明明想到類似瑞士京城各種國際局所之組織。該計劃並規定今後條約非在國際登記不生效力。登記職務，不歸祕書廳，而歸國際最高法庭(International High Court)之註冊處(The Registry)此法庭設立以處理『可用司法裁判的』糾紛。最後，值得注意者，費邊計劃故意將軍備問題置諸一旁。節略中謂：『國家裁軍聽其自然，正如個人夾帶武器，悄然歸於廢棄，當侵略之恐懼在法治前死去。』

(註一)美國小組活動之文件記載由其原有份子之一加以印行。Mr. Theodore Marburg, *The Development of the League of Nations Ideas*, New York, 1932. 關於各小組之材料搜集在 L. S. Woolf, *The Framework of Lasting Peace*, 1917. 費邊材料在武爾夫先生另一書中, *International Government* 較為完備。

(註二) Marburg, *ii.* 275, i. 35; See also *ii.* 703, 該書引證 Mr. Andrew D. White 之曰:「南美洲各國參加第二次海牙會議爲一種錯誤,因南美洲各國預期之參加,故歐洲不願召集第三次會議。」在一九一八年十一月二十三日通過之戰勝計劃 Victory Programme 中,提議則爲「勝利之交戰國家」應爲國聯之原有會員(*Treaty Papers on League of Nation* (1920) p. 2).

(註三) Marburg, *i.* 34 (letter from Marburg to Bryce).

(註四) *The Framework of a Lasting Peace*, pp. 116-17.

(註五)參閱第一編第四章及本章上文。

## 第五章 上院之辯論

另一非正式之宣告令吾人注意。一九一八年三月十九日，上院辯論國際聯盟問題。該案之提出，係按照巴穆爾勳爵 (Lord Parmoor) 平素之主張，彼要求上院『贊成國際聯盟之原則及設立法庭，其命令應以完備之制裁執行』。在討論時，蘭斯丹勳爵 (Lord Lansdowne)，上院惟一之前任外相，主張處理外交之機構改進，同時對裁軍問題發出警告。彼稱：『余相信裁軍問題爲一重大困難，余認爲裁軍問題與國際聯盟之關係，如過於密切，將爲錯誤。』必需首先發見『保證國際和平之方法』。而後『裁軍始能自動繼之而來。』

但辯論中最有興趣之演講來自華丁頓之巴克爾勳爵 (Lord Parker of Waddington)，爲法律貴族之一。彼對塔虎脫學派之整個觀念加以正面攻擊，並提議另外一種辦法。彼謂：『余所懼者，卽爲贊成國際聯盟之運動在冒相當危險，因其在事實上提倡人似乎過於躁急。彼等寧注意上層結構之詳細節目，而非基礎之鞏固。』彼指出『創立國際法庭及國際武裝警察之計劃』爲根據地方法及國際法之虛假的比擬。『每一健全之地方法律制度，與有法庭及有組織之警察，爲歷史發育之創造，有根基遠在過去。』在國際範圍內，情形完全不同，彼謂『如吾人首先攻擊問題之該部分，余深懼吾人所擬建立之全部結構將傾覆於吾人耳邊。此爲一極嚴重之事，要求

現今各大國事先同意法庭之裁判，而此法庭以兩打或三打國家組成之，許多國家對此方或彼方之投票，可只間接有關係。」

惟一完善辦法，爲承認國家間遵守法律之情感仍尙在胚胎階段中。正常接近方法，爲拋棄一切次要問題，集中情感及輿論之動員，以防止戰爭，認其爲反對社會之行動，反對社會之暴動罪惡。彼稱：『世界史上有數時期，當缺乏各種法庭，缺乏一有組織之武裝警察，相互之義務觀念，每一法律制度之根基，已如是強烈發展，對於社會一份子個人及財產所加之暴力行爲，被人憤恨爲對於社會全體之傷害。在該種情形內，中立爲不可能之事。此爲一種不名譽，一種罪惡。每個人之力量均反對侵害者。無人將給彼食物，或與彼救援，或助彼逃避。每個人應參加將彼拘捕及處罰。』彼繼稱：『對此強烈的相互之義務意識，吾輩英人負欠所謂『呼喊』(hue and cry)，久被認爲暴力罪惡之有效的防止。從「呼喊」中，在大西洋彼岸發生地方司法制度，該種制度無論其如何草率與容易，對於美洲大陸西部法律及秩序之建立，有極大之貢獻。從「呼喊」中，法庭及有組織之武裝警察行將發達。如無「呼喊」，法治不能實現。』

將「呼喊」原則推行於國際事務之時間是否已經成熟？巴克爾勳爵認爲已行成熟。彼之國際聯盟提議因是非常簡單。彼之提議爲組織一個和平聯合會(a League of Peace)，會員應「承認戰爭，無論發生於何種原因，均爲吾人共有文明之危險。」並應「參加共同及個別擔保聯合會內每一會員反對任何戰爭行爲。」來自外

方者，尤其是來自內方者。彼繼續發揮此種觀念於若干具體提議中，討論新的『呼喊』之詳細節目，吾人在此不須加以細述。

此為新學說及（不管其對於「法律家在匆忙中」所下之批評）急進學說。吾人正在一條路上，不同於吾人在分析中所走過之任何路徑。吾人非祕密走入世界社會，追隨郵政同盟以及『煤氣與自來水國際主義』。吾人亦非飄浮於法律家之幻夢中，深信所需要者，僅為在已行預備之地位上，建立國際組織。在另一方面，吾人更非被幽囚於戰前之國家主權制度中，只能籌劃權宜辦法，以和緩各國間之衝突，每國有其特有之社會制度及由此而發生之義務觀念。吾人尤非提議使用舊式計劃之擔保以求使較弱之國家享受較強國家不確定之保護。巴爾勳爵之擔保非為一君主給與另一君主之擔保。彼之擔保具有團結意識，暴力限制中之共同利益，超越大小國家之邊界。彼之擔保不擬在成立世界社會各種社會之產生，不原於紙上義務之採用。彼之擔保假定世界社會之初步——只有初步——已產生。彼之擔保假定大多數普通男女，至少在人類之文明人中，已藉經驗發現戰爭為二十世紀生活中之錯誤；彼等聯合以希望將戰爭自國際政治中除去，認其為共同之禍害；彼等因是個人預備與政府合作，於有戰爭發生危險時將其除去。在該『胚胎的世界公民資格』基礎上，巴爾勳爵建立一種結構，較法律家之結構，地基更形穩固，雖莊嚴不及。此為『呼喊』之組織——而非其他。

也許一種比擬，可以明白公民資格（citizenship），在此字之惟一本義中，原於公共秩序共同責任之初步意

識。吾人如轉至古時之雅典，西方世界對於當時社會負欠自由與法律之兩重觀念，雅典史上之時期與今日文明世界所處者相同。問題在使人習於接受較大之權力，視其家族與部落所有者爲大。梭倫（Solon）應付此問題，在使每一雅典人成爲一個警察——即言使每一雅典人感覺及實行其司法管理之責任，認其爲彼應有之義務，不爲個人對於一個需要救助之朋友，一個伴侶或一個同盟者，而爲自由國家之公民。因彼明瞭在人重視維持正義之地，個人之自由始可永遠保全。因是當梭倫被人問以何者爲保護最佳之城，彼有一備就之答覆：「一切公民，不論其受損害與否，同樣追捕及懲罰不正義者，斯爲好城。」

## 第六章 斐利摩爾報告書及法國計劃

在對於一九一八年十一月時可供研究之主要非正式計劃，加以此種必需的迅速視察後，吾人可以回至較正式之材料。

### 一

早在一九一八年，依照薛西爾勳爵 (Lord Robert Cecil) 在彼於一九一六年十二月入閣後即行提出之建議，(註一) 外相鮑爾福先生 (Mr. Balfour) 指定一委員會，主管國際聯盟 (Committee on the League of Nations) 其組織具有意義。主席斐利摩爾爵士 (Sir Walter (later, Lord) Phillimore) 爲一法官，以國際法權威著稱。其他六委員，一爲波拉德教授 (Professor Pollard) 爲一憲法歷史學家；二人爲科爾培特爵士 (Sir Julian Corbett) 及羅斯博士 (Dr. Holland Rose) 均爲海軍歷史學家；其他三人爲外交部職員中之前輩及顯著人物，克羅爵士 (Sir Eyre Crowe)，提累爾爵士 (Sir William (now Lord) Tyrrell) 及法律顧問赫斯德先生 (Mr. (now Sir Cecil) Hurst)。

委員會之參考範圍係依照非正式計劃而來。彼等非被要求建議一新制度，以處理戰爭結束時之國際事務。彼等與防止二次戰爭無關係。彼等奉命『探討，尤其是自法律及歷史觀點出發，研究各種計劃，藉國際聯盟或其他辦法，以求代替戰爭，而為解決國際糾紛之方法。』如彼等認為適宜，『擬定更進之計劃。』所應觀察者，國際聯盟僅被認為一種辦法，在恐慌時期防止訴諸戰爭，而非為一常設之工作組織。

委員會於一九一八年三月十二日提出報告，並曾將報告書一份送交威爾遜總統。

『斐利摩爾計劃』發生於此奇異之複合團體，為一不圓滿之混合物。委員得以阻止主席之法律傾向，但主席及其同僚不欲考慮遠大之政治替代辦法，則為明顯。

該計劃採取『同盟』(Alliance)形式，而非國聯(League)。其組織構成並未言及，但因與非會員之關係曾被論及，其不為普遍性之組織至明。

什麼是『同盟國』(Allies)間所成立之約束？該類約束為非正式計劃之修正及刪改版本。因吾人在此所處理者，為以後略經修改併入國聯盟約者，故最好宜將原文引證。

『每一同盟國家（公約之各造）與其他同盟國家共同及個別同意不與另一同盟國家發生戰爭；

『（一）如未事先將爭執之事提交仲裁或同盟國會議；

『（二）待至會議已有判決或報告』（關於此點尚有附帶條件，以處理「繼續侵害」之案件，吾人不須加



以重引，『並不發生戰爭』

(三)與另一遵守會議報告中判決與建議之同盟國家。』

此為調查與延緩，一若非正式計劃。此為現在所熟悉之防止戰爭保障，並未完全禁止。委員會之報告坦白說明此項建議之理由。兩種逃避方法之存在已被承認。第一種可能性為『會議』不能同意於建議，因是開作戰之門。報告書所稱為外交部所嚴肅贊同者無疑：『吾人抱有極大希望，即此種情形必甚稀少。』另一逃避方法為一方如不滿意會議之判決，可以拒絕遵守。在該種情形內，反抗的一方，依照上文引證之條款，必須不與其敵國作戰；但該方可以保持其地位，不作戰爭及蔑視會議之權力。換言之，報告書猶豫於建議採取共同行動，以求實行建議。報告書稱：『吾人懷疑各國是否能訂約擔任此項職務，更懷疑到時各國是否能履行契約。』

因是斐利摩爾計劃中之制裁條款僅能實行於以上三種規定之一被違反時——當一國已訴諸戰爭，(一)未經調查，(二)未經延緩，或者(三)對已接受判決或報告書之國家作戰。

但制裁條款之實施雖因是加以限制，其內容驚人，並帶上戰時經驗之痕迹。報告書稱：『吾人希望使之（指制裁）盡量有力。吾人因是使之成為一致的與自動的，每一參與國家應貢獻其力量，無須等待其他國家發動，但吾人承認若干國家，無論如何在若干情形內，不能將其陸海軍力量，作有效之貢獻。吾人因是規定該類國家至少應採取財政的、經濟的及其他辦法，如條文中所指示。』（註二）

所談條文應將原文引證，因其爲制裁條文，僅稍加詞句修正，卽成爲國聯盟約著名之第十六條：

『希望上帝避免，如遇同盟國之一破壞前條所載之盟約，此國家將在事實上與所有同盟國交戰，其他國家同意採取及互相贊助，以共同及單獨擔任各該種辦法——軍事的，海軍的，財政的與經濟的——對於防止盟約之破壞將最有益。該種財政上及經濟上之辦法應包括與破壞盟約國人民斷絕各種商業上及財政上之關係，禁止同盟國人民與破壞盟約國之人民發生任何關係，並盡量防止盟約破壞國人民與任何其他國家，無論其是否爲此公約之一造的，人民有任何商業上及財政上之往來。』

但是什麼是調查與延緩期中擔任處理糾紛之會議？關於此點，委員會訴諸奇異之權宜辦法。斐利摩爾會議爲百分之百的外交家會議。該會不爲各國外交部長之會議（Conference of Foreign Ministers）。該會亦非白費士計劃中之元老政治家會議（Conference of Elder Statesmen）。該會爲大使會議（Ambassadors' Conference）。此爲條文之主要部分。原文應加引證：因其越渡大西洋後，卽成爲威爾遜總統計劃之骨幹：

『會議地點應在某地，召集人應爲某地國家之君主或總統，其代表應爲會議主席。同盟各國應以其派駐某國之外交代表出席會議。』（註三）

吾人如將代數變爲算術，本條之意義更爲明顯。所謂某地，卽指百恩（Berne）或海牙（The Hague）。吾人當時明瞭提議之機構爲早在使用中設於百恩之郵政同盟局（The Postal Union Bureau at Berne）與設

於海牙之常設仲裁法院管理會議 (The Administrative Council of the Permanent Court of Arbitration at the Hague)。(註四)

爲辯護此提議計，委員會解釋彼等『深爲韓其爵士 (Lieutenant-Colonel Sir Maurice Hankey) 致吾人之節略及演詞所感動，彼在其中指出各國代表時常互相往來所發生之大利益。』但彼等顯然未了解韓其爵士所主張『會議外交』 (Diplomacy by Conference) 之真義。大使會議及外交部長會議所希望之結果，其間大有分別。韓其爵士之目的，爲增進各主要國家間之時常互相往來，而非應用已得之經驗於外交團內。但即在一九一八年春間，在近四年之戰爭經驗後，尙難使曾受外交部傳統思想訓練之人明瞭外交部長在新的情形下不復能坐守公桌或限於辦理星期內及星期末之例行公事，不容懷疑。一九一四年七月葛賓爵士 (Sir Edward Grey) 不致乘火車去維也納或柏林。果如委員會觀察，『需要迅速行動』之會議如何始能不由在一指定地點之人組成？

吾人最後研究斐利摩爾計劃之更帶純粹的司法性質一方面。委員會在此察知塔虎脫先生之觀念應加以堅決反對。此爲純粹依照海牙公約之不受拘束的語言。(註五)

『此後如遇糾紛發生於任何同盟國間，例如對於條約之解釋，對於任何國際法問題，對於任何事實之存在，如果成立，卽爲任何國際義務之破壞，或對於任何該種破壞應有賠償之性質與範圍，如該種糾紛不能用磋商解

決，同盟國承認仲裁爲最有效與同時最公平之方法，以資解決糾紛。』此條文給與外交部——以及其後方之內閣與國會——以彼等所需要之一切。彼等之行動未受束縛。彼等可以在每一指定事件中自由採取彼等認爲最好之任何程序。彼等並未在不可勝數之情形內，將其決斷之權讓與一個在其憲法制度及法律範圍外之機關。無須懷疑者，原於委員會內法律家之先見，報告書內列入兩項結束規定，標題爲『條約之衝突』(Conflict of Treaties) 甚爲重要，應將原文引證：

『同盟國個別同意現行公約廢止一切不合本約條文之條約義務，各該國不參加不合本約條文之任何約定。

『如有任何同盟國家，在參加本公約前，已行參加任何條約，使其負擔不合本公約條文之義務，該國應立即採取步驟以求其解除該項義務。』

## 二

斐利摩爾報告書按時傳至華盛頓。但至十一月外交部尙未真確聞及威爾遜總統之國際聯盟計劃，關於此事彼現在已被人認爲主要之擁護者。關於本題惟一可用之原文，除特殊問題之宣告，例如裁軍及『商業情況之平等』外，爲一九一八年正月十四點(The Fourteen Points)中之末一點。此條所言如下：

『各民族之普遍聯合，應在特殊之盟約下組成，以求相互擔保政治之獨立及土地之完整，對大小國家相同。』此爲一完全不同之入門，十八世紀之入門——擔保。擔保自何處發生？其意義爲何？欲加說明，實不可能。威爾遜總統對本題之心意爲一種神祕。

## III

另一官方文件可資應用。

一九一七年七月，利博先生(M. Ribot)，當時內閣總理及外交部長，委派一委員會，羅致法國主要之權威，以考慮國際聯盟(Society of Nations)問題。委員會由十四人組成，主席爲布爾喬亞先生(M. Léon Bourgeois)前任內閣總理，彼曾任一九〇七年海牙會議法國代表團領袖，兩副主席爲前任駐德大使康蓬先生(M. Jules Cambon)及海軍上將拉卡日(Admiral Lacaze)。委員會於一九一八年提出報告，其報告書曾送達外交部。自然報告書亦會送達和會中之國際聯盟委員會(The League of Nations Commission at the Peace Conference)，吾人將再加以討論。(註六)

布爾喬亞先生之計劃可稱之爲塔虎脫先生計劃之較硬印本。該計劃一若塔虎脫先生之計劃，其性質爲法律的。但其對於法律之宣布與實行，辦法更具硬性。在事實上，該計劃極近似塔虎脫先生之理想——國際武裝警

察。(註七) 彼應如何驚異，見彼遼遠之幻想，在世界上一最強有力的政府保證之下，如是而得以實現。

按照法國計劃，法律的糾紛須提交國際法庭，百分之百的法庭。一切其他糾紛，並決定何者為法律的糾紛——在此布爾喬亞先生較諸塔虎脫先生更為着重現實——全部顯然(註八) 歸入一個以『負責閣員或其代表』組成之機關——換言之，為各國政府，大國則佔優勢。此機關將決定(Decide) 糾紛及保證決議之實行(ensure the execution)。在需要情形下，規定用各種制裁(sanctions) 強制執行，制裁之列舉佔去全文一大部分。制裁可為外交的、法律的、經濟的，最後尚有軍事的。此類職務均委派與一常設國際參謀部，由其決定自國聯各會員會召集何種軍隊，會員國有『聽候指揮』之義務。

對於決議及強制施行，此處無可以逃避之方法。法律與秩序兩者均已規定完備。所有者如是。報告書之觀察：『國際聯盟不以建立國際的政治國家為目的。』報告書僅提議在糾紛解決中，用權利(Right/droit) 代替武力(Force)。『藉權利取得和平』——(La Paix Par Le Droit)——為其標語。

另對一點，此法國的(或者吾人應言，羅馬的) 計劃之邏輯退縮。什麼是國際聯盟的會員資格？本名稱即暗示普遍性。普遍性因是為自然之解決方法：節略中有意使之空泛，頗似英人意見，稱『國際聯盟之傾向為普遍的。』但是此種傾向可是實際的？一切民族是否都可以使之負擔如此負責的一個聯合團體之義務？節略結論謂最好將會員資格限於『已成國家之民族，並設有代表民意機關，使彼等可被人認為對於其政府之行動，處於負責地

位。』布爾喬亞先生，亦若威爾遜總統，相信在一尙未再生之世界中，最好開始時限制會員資格，以求使世界安全，至少爲民主政治。

(註一)關於此點參閱 Noel-Baker in *les Origins et l'Œuvre de la Société des Nations*, ed. Munch (Copenhagen, 1923), ii. 17.

(註二)此處明指較小之歐洲國家，在戰期中保持中立，但希望其成爲國際聯盟或『同盟』之會員。

(註三)一九一八年七月十六日豪斯草稿(House Draft)之有關條文如下：『締約國派駐某國之大使及公使及某國外交部長應爲國際聯盟會員之個別代表。會議應在某國政府所在地舉行，某國外交部長應擔任主席。』

(註四)參閱第一編第四章及第十章。

(註五)參閱第一編第十一章。

(註六)報告書重印入 Bourgeois, *Le Pacte du 1919 et la Société des Nations (1919)*, p. 197ff, and in Miller, *The Drafting of the Covenant*, ii. 238ff.

(註七)參閱第一編第十一章。

(註八)此處措辭可以使之更形明瞭。

## 第七章 外交部節略

吾人已探討一九一八年十一月外交部中可供研究之材料。吾人現在可見此問題如何提出於英國政府顧問之前。

彼等在同時須應付實際情形與學理。實際情形爲一種制度之破壞，或竟爲毀滅，在此制度下，十九世紀中各國間之關係得以維持進行。學理爲『國際聯盟』辭句非常動聽，已獲得千百萬人之効忠，但極少數人認其爲確定之機構或實際之行動，實際情形與學理二者均要求立時決定——實際情形，因在休戰之次日，世界事務需要加以維持進行，某種指導原則有迫切需要；學理則因各國人民呼求國際聯盟，世界上最強國家之統治者將渡海以贊助彼等之要求。因是空虛須加以充實，而理想須加以實現。應作之事爲替代歐洲協調及維也納條約最後議定書所建立之寬弛合作。應作之事爲使『國際聯盟』自雲中降下。

即在該種語氣內，寫成本章末所印之節略。（註一）該節略企圖適應當時兩種需要，實際的與理想的。適應前者，爲提議一個改進之大國協調。適應後者，爲精密檢討各種已有提議，而將其成爲完備之整體，因是組織『一種國際聯盟制度』。在此制度中，戰前國際組織之分散成分有其地位，彼等因是可在一個中心權力下獲得調整，並



置於政府及選民較爲直接之監督下。因此新的制度將由兩種主要特徵所組成：常期會議之設置及集體之條約。

新的會議制度係受戰時會議 (War Council) 之模範所啓發。但亦含有英帝國會議 (British Imperial Conference) 之思想。此種各國政府常期會議之制度，久已建立於戰前，不僅已能支持戰爭情形之緊張，且更大加穩固，有良好之工作記錄足以昭示信用。藉會議以辦外交 (Diplomacy by Conference) 已在戰期內證明其價值。戰爭本身是否至少在大處原於在歐洲協調下缺乏一種常期會議制度？災難是否不可避免，自歐洲各國成爲兩個明顯劃分之集團，三國同盟 (The Triple Alliance) 與三國協商 (The Triple Entente) 各有其本身之制度，至少，商議之習慣？是否此種劃分，迅即轉爲對峙，原於缺乏任何定期會議之義務，在允許坦白及友誼討論之情形下？是否能想出辦法，使一國或若干國分立并流於猜疑及苛刻之態度，在道德上爲不可能之事？

此爲引起提議一種常期國際會議，具有一個常設祕書處之理由。當時認爲常設工作機關之會議將由列強組成，每年開會，坦白交換意見，成爲國聯會員國全體之一種執行委員會。較大之會議不常舉行，可如英帝國會議，每四年或五年一次。

在此吾人已有胚胎，國聯行政院 (Council) 及大會 (Assembly) 於數星期內由此發育。但在巴黎之國聯盟約起草人並未全體了解，更難同意於外交部節略之基本觀念，在吾人追蹤以後發展以前，此點必須明白了解，實爲重要。

國聯行政院，籌劃爲一改進之協調 (Improved Concert) —— 用四種方法改進：(一) 藉常期會議之規定；(二) 藉常設祕書處之設置；(三) 藉擴大範圍以包括全世界，不僅爲歐洲，如在十九世紀；(四) 最後非次要者，爲藉成爲以全體或絕對大多數國家組成之世界組織的一部分，並因是加入普及世界之國際合作制度。行政院不純粹爲一改進之強權組織。行政院爲強權與法律之輻合點。行政院爲法治之發軔，在大小各國保護之下。

法治應採取何種方式？簡單方式爲和平之擔保 (Guarantee of peace)，或者，換言之，在集體條約或盟約下 (威爾遜總統早已使用 Covenant 一字) 爲『呼喊』原則之簡明陳述。不滿意於威爾遜總統對於『擔保』 (Guarantee) 一名詞之舊式解釋，只限於政治之獨立及土地之完整，同時仍開啓戰爭之門，該節略堅持主要問題爲聯合各人民，從事於保證和平及防止訴諸暴力。此『簡單之擔保』，『連同原則之聲明』，『均行併入盟約內。同時兼有常期會議辦法，如早已見於斐利摩爾委員會規定中者，以求糾紛之和平解決。應記者，此類辦法未拒絕訴諸戰爭，在調查及延緩程序已行用完之後，在此新的結構內，不許訴諸戰爭，糾紛之未能解決者，只應留而不決。在另一方面，斐利摩爾計劃中規定之制裁，應屬於新的擔保。(註二)

因是國際聯盟制度，有若梭倫之雅典 (Athens of Solon)，應以秩序與社會團結之穩固基礎爲根據。就字之真正意義言，應爲一個國家社會 (Society of States)，不僅爲國家，且爲人民。

吾人現在已見人提議建立國聯於此基礎上。或者，用別者話說，吾人應見何種水流趨會於此新的國際道路

內。吾人已觀察該三種水流——協調、海牙及郵政同盟所代表之種類。所有三者均於草約中規定，並加入新的會議機構內。

權力與法律間之懸隔，藉使改進之協調代替「現存海牙組織以及認為需要之任何增加與修正」負責，而得聯絡。因是新的國聯會議，負責政治家所組成之機關，應直接管理海牙機構所設立之調查委員會及其他籌劃。法律家不喜如是無疑，但此為最好方法，使在戰前期內如是隔絕之海牙機構，成為國際政治中真可依賴之要素。

同時國聯制度為各種經理機關之聯絡關鍵，例如戰前條約所設立之郵政同盟。新的會議應管理及監督其行動，並應定期經由秘書廳對之報告。

因是秘書廳具有兩重機能。秘書廳因加入改進之協調，遂與重要政治發生深切關係；同時秘書廳為一種瞭望臺，為各種正式國際合作之用。以此種資格，是為一切秘書廳之秘書廳（*Secretariat of Secretariats*）。舉例言之，瑞士京城之郵政同盟秘書廳將照常進行，不加變動；但在日內瓦將有一種超秘書廳（*Super-Secretariat*）百恩及他處所做之工作將經由秘書廳報告至大小會議——現在所知之國聯行政院及大會——因是與其他同樣之動作聯絡，並求在世界上之名譽日增。

再者，常時希望國聯下國際動作之此種集中，可以激勵官方與非官方之活動，以求研究國際問題。該項研究之某種可能範圍在節略中指明。也許值得特別道及由一機關研究有色人種問題之建議，其中日本及印度均應

有代表當時認爲此爲最好辦法以從事『防止戰爭』作爲一長距離問題與短距離問題『防止訴諸暴力』相對照。因在長期中所需要者，爲國際主義者之通力合作——即言，習於『自整個世界眼光觀察問題』之人須通力合作。此即爲以後著稱爲『國聯精神』(The League Spirit)之預示。

在此節略付印爲一部文件不久後，薛西爾勳爵 (Lord Robert Cecil) 於十一月二十二日因彼不同意於威爾斯教會法案 (Welsh Church Bill) 辭去其在政府內之位置，而接受外相之邀請，主持範圍狹小之國聯科。檢討可用材料之後，彼選擇此節略爲工作基礎，並要求預備提議中所言組織之概況。此事已作，並加入斐利摩爾 防止戰爭提議之大綱，節略內僅作暗指者。和平擔保，連同許多其他點，均未列入此簡短之文件內。此非爲需要組織之事，而爲列入盟約內之義務。此『國際聯盟組織之簡要大綱』(Brief Conspectus of League of Nations Organization) 如當時所稱，爲薛西爾草案 (Cecil draft) 一九一九年來研究盟約者如熟知。(註三) 該草案於十二月十四日提交薛西爾勳爵，並於十七日由彼提交戰時內閣。該草案當時被攜至巴黎 連同司馬慈將軍 之論文，於一月一日交給威爾遜總統 之法律顧問密勒先生 (Mr. David Hunter Miller) 閱看。

在此英美 兩計劃互相對抗。自此種對抗發生赫斯德·密勒草案 (Hurst-Miller draft)，威爾遜總統 以之提交會議，並使其成爲二月三日和平會議國際聯盟委員會 (The League of Nations Commission of the Peace Conference) 第一次會議中大衆接受之討論基礎。因是在此需要回溯威爾遜總統 草案之起源。但在着

手以前，應稍言及司馬慈節略。

關於未來和平解決提供英國政府考慮之節略

### 國際聯盟

雖國際聯盟之實際創立，非在和平討論之後期內不能實現，但在相當範圍內，即在此階段中，應爲一主要原素，因其最後將爲一種結構，解決詳細辦法應歸入其中。以下大綱之提出，在乎希望及預期歐洲大陸之情況，將使若干該種辦法成爲可能，在出席和議各國代表完成其工作以前。

稱爲國際聯盟之建立，似應分爲兩部分：

- (一) 戰後會議之結果，世界上文明國家所締結具有集體性質之現行條約及協定。
- (二) 預備此類國家間之常期會議，以求維持，並遇有機會時，擴張因是獲得之了解。

### 一 條約規定

關於條約，以下諸點可以發生：

(一)條約之有效期間 因國際聯盟引起各國一致行動而不減損其主權，重要者應着重原則，即條約與條約基礎政策之最後政治責任屬於締約國之國會與人民。長期與具有充分理由之永久約束與此相反，並使選舉人放棄義務。如其比國條約爲常期重訂，一九一四年七月時之地位將較明顯。有人提議全部條約應僅以十年爲限。此種辦法將在常期內供給有用之機會以謀修正及義務之擴張，或者，如任何國家輿論趨於彼方面，可加廢棄。可信者，國聯所根據之實際和平擔保應爲永久之約束，在此情形內，簡單之擔保，列入規定，同意糾紛之和平解決與常期會議，連同原則之聲明，應併入另一條約中。

(二)按照威爾遜總統之第一點，締約國負有公布相互間或一國聯會員國與任何一個或多個非國聯會員國間任何條約與諒解之義務。該項條約與協定應向以下言及之國際會議祕書廳登記。

(三)負擔義務應明白，並可由其他國聯會員國控制及檢查。此原理初見時似爲除去：

(a)任何確定辦法，按照同意之比例，以求軍備之限制，因軍備(armament)一名詞不能加以精確之分析，最近期內商用飛機之發展，將更使戰爭器具與和平往來工具之區分益加不明。

(b)限制戰爭武器或方法之規定。許多國家之經驗，經戰事證明，表示該種規定常偏袒無所顧忌之國家以反對其敵人。吾人應求在國際聯盟條約內不僅併入協約國間關於戰爭之法規，如吾人在戰期內所已觀察者，甚至當其被敵人侵犯時，即如對於海上非戰鬥員生命之尊重。

(四)威爾遜總統之第十四點，言及「特殊之盟約，爲求相互擔保政治之獨立及領土之完整，對於大小國家相同。」發生之問題爲是否在該種意義內之特殊擔保應當併入解決辦法內。對於締約國政治獨立之承認隱藏於條約內，其領土之完整亦同樣顧及，原於事實上併入條約內之各種地理的規定，將爲一切締約國所承認。可懷疑者，是否應前進並選擇締約國家政治之獨立，尤其是領土之完整，爲需要特殊擔保條款之事。該種擔保似將暗指締約國家之邊界，如和平簽訂時狀況，爲在一切情形下所不能變更者。誠然，協約各國政治家常聲言在未來之和平內，吾人目的之一爲重新分配世界地圖，用期奠定永久和平之基礎。但不應太就字面上解釋此點，或使其暗示在任何情形下，除有關國家同意外，今後邊界將有所變更。所應牢記者：

(a) 不能預言任何指定區域內人口構成之變遷，此種變遷之發生，可以原於移民或經濟發展，或原於該種變遷所發生之政治問題。

(b) 就國家邊界由民族感覺決定而言，民族之情操在世界上大部分區域內仍未發達，東歐羅巴及西亞細亞處於騷動情形之下，和會在該區域內劃定之邊界，在今後許多年內應爲各大國特別注意之事，如僅爲種族的及宗教的少數民族之利益着想。在事實上，僅在極少數情形內，該處地理及民族情操可有明顯之權力，邊界可認爲在一切情形下均不能變更。庇里尼山脈 (The Pyrenees) 爲固定地理邊界之最好例證，美國之北方邊界爲固定之政治邊界，但世上無任何陸地邊界，卽在西歐，就政治上言，其變

更可以抹煞，認爲不可思議之事；因是瑞士與荷蘭之邊界，單言兩個比較穩固之中立國家，當嚴密檢視，顯示在每方向內重新調整之可能性。多拉特海岸 (The Dollart Coast)，西蘭 (Zeeland)，靈堡 (Limburg)，沙夫豪孫 (Schaffhausen)，薩發 (Savoy)，福拉爾堡 (Vorarlberg)，提契諾 (Ticino)，均可加以變更，因政治車輪之轉動，而成爲國際問題。

在另一方面，如早已說明，重要者在於條約規定應求明顯，危險者在於抑制激烈之問題，即言土地完整是否包含在條約內，國聯是否承認干涉強制之土地轉讓與邊界變更。是在上文第一節內所提議之永久條約內除去該種擔保，似爲可取，但在上文提議之短期個別條約內列入擔保，即使其列入可以無用。此點與少數民族權利有密切關係，將於下節內處理之。

(五) 少數民族權利 努力無疑者爲在條約內列入規定，保障種族的，宗教的及其他少數民族之權利，更解釋『民族自決』 (national self-determination) 論爲授權該類少數民族，如彼等能稱爲民族，將其理由提交和會及以後之國際會議。對此兩點，最好方法似爲盡量給與每一聯合國以大度之自由。明顯者，決不應允許美國黑人 (American Negroes)，或南愛爾蘭人 (Southern Irish)，或佛蘭德斯人 (Flemings)，或卡塔隆人 (Catalans) 將其請求訴諸國際會議，超越其本國政府之領袖。但如訴請之權已給與馬其頓人 (Macedonians)，或德國之波希米亞人 (German Bohemians) 將難拒絕給與其他民族運動。豐富之經驗足以表明使用條約規定以求強制



一個獨立國家執行一種細密之寬容政策及種族上與宗教上之平等，對於教育、信仰、公共服務之委派，以及其他爲注定之失敗。替代之政策，信託國聯會員國忠於其職務，給與彼等勸告與援助以求將其職務執行，或將創造更良好之空氣。最好方法似爲戒絕訂立任何細密之條約規定，對於各國政府，例如捷克斯拉夫，均認爲具有完全主權，但在情勢真正完全需要之地，例如在巴爾幹之若干情形內，加入一種普遍之規定或願望，合併寬容及法律平等諸原則，或擔保特別權利，例如關於語言、學校，以及其他。因是指定之情形於是成爲國聯致主權國家之一種命令，但條約規定在指定情形內亦應有此種命令，委派一個考察委員會，調查條約一般條款之實行，以代替過去使其成爲『歐洲協調』永久的意外影響之起點。該種委員會應商議及對主權國報告，並應有權公布任何該項報告。

在條約本身內，如吾人在內政方面盡量堅持不干涉主義，吾人將更有理由以應付政府，各國政府使國外宣傳成爲其政策之主要特徵。吾人應前瞻至一時期，當布爾什維克主義（Bolshevism）——或爲國際階級鬥爭之宗教——將爲歐洲政策中之顯著要素，可以在任何時間內奪取政權，在現爲或希望成爲國聯會員國之國家內，吾人應正式規定凡政府之提倡宣傳擾及其鄰國之政府者，皆在國聯會員資格以外。在此吾人可以將吾人之態度根據威爾遜總統一九一七年三月五日演詞內所定之原則：『利益與權力之社會，今後和平所應依賴者，使每一民族有義務發見一切來自其本國人民之勢力，可以鼓勵及援助其他國家之革命者，應嚴厲的及有效的加

以禁止及防範。』〔本條之應用於愛爾蘭美國共和組織 (Irish-American Republican Organisations) 之行動不應加以忽視。〕

(六) 貿易均等 威爾遜總統條件之第三點內，表示意見贊成一切經濟屏藩之去除，明確規定國聯會員國間『貿易條件均等』之樹立。第一款不能併入條約內；該款可認為使任何國際機關擔任經濟機能。第二款或可解釋為在締約國間建立普通之最惠國待遇制度，類似一八六〇年科布頓條約 (Cobden Treaty of 1860) 後二十年内行於歐洲大部分之制度。在條約內併入此項規定有數種困難。

(a) 此事引起美國人對於最惠國待遇解釋之改變。目前在美國最高法院 (United States Supreme Court) 判決之下，最惠國待遇在美國認為合乎歧視第三國之互惠辦法。因是一方為美國一方為巴西及古巴之現行條約違背貿易條件均等之原則。非待對於名詞之意義獲得同意，更非待迄今博得共和黨 (The Republican Party) 贊助之現存美國習慣已與總統所主張之政策趨於一致，不能在條約內制定一普遍之最惠國制度。

(b) 可以懷疑者，是否普遍之最惠國制度對於新近解放之東歐各民族為便利。該種制度將使任何國家不能與其鄰國訂立商業同盟或關稅同盟，因是強迫是類國家加入政治之聯合或聯邦。按照東歐現在一般人意見，是否波希米亞、波蘭、匈牙利及其他處於同樣地位之國家願意放棄其新獲得之主權獨立，

尙可置疑；但彼等將因經濟上之需要進而與其鄰國發生某種密切關係。

(c) 最惠國待遇在任何情形下均不足以建立『貿易條件之均等』吾人之利益在於要求對於該項辭句之含義，作較完備之承認。

因是同時關於此事之某種規定應列入條約內，足以保障締約國（除非在同意之若干情形內）不受比較明顯形式之差別待遇，整個題目應提交國際委員會作較細密之調查。

陸地國家取得海口問題，在第十四點內曾爲波蘭及塞爾維亞要求，在此題目下發生之一九一七年一月二十一日演詞中，更普遍的爲一切爭取自由之偉大民族要求。另一節略建議適應此種需要之最好方法，爲設立某種特別委員會，管理某項口岸及其腹地之路線，並將所有此類委員會置於常設過境委員會(Transit Commission)全部權力之下，過境委員會由國際會議委派並對其負責。

(七) 條約應明確規定文明國對於較落後民族之責任。各種土地之委託，或較明確的稱之爲特許狀態即擬定，締約國應發布命令設立未來之政府，特殊區域應交付與個別國家應對國聯負責，以求該項命令之履行。此類辦法需要實行於熱帶非洲(Tropical Africa)，太平洋羣島(Pacific Islands)及西亞細亞(Western Asia)。

(八) 關於糾紛之解決，吾人應主張斐利摩爾報告書中擬定之計劃，並應贊助在上文第一節內所言之普遍條約中列入是項規定。

## 二 常期會議之辦法

(一)常期會議機構之組織似應自現有之凡爾賽會商中自然生出。國聯之基本原則在於其為政府與政府之會議，每一政府保存其固有之獨立，並對其本國人民負責。繼續現有會議之最簡單方法，為規定列強（英國、法國、意大利、日本及美國，尚有德國及俄國，在該兩國內有鞏固之憲法政府建立時）之外交部長應每年聚會，全體締約國之外交部長應在較長之期間內聚會，可為每四年或五年一次。照此辦法，列強可以為全體主權國家之一種執行委員會，在事實上彼等亦如此。此種辦法可以誘導較小之國家，例如北歐及西方斯拉夫國家（Scandinavian and Western Slav States），以組成可使彼等躋於頭等強國之政治聯合。

公眾應得知該項會議討論題目之範圍，例如帝國會議，刪去機要事務之記錄報告以後應加公布。此機關應稱為國際會議（Inter-State Conference），應於國聯之總條約內加以規定。

(二)國聯內有一個國際秘書廳（International Secretariat）秘書長由一大國之人輪流擔任，定期為數年。  
(三)此秘書廳為至國際會議之交通道路，國際會議監督下各個國際機關所擔負之一切行動藉之而達。該項行動可分為三類：

(1)司法的 現存之海牙組織，加以任何增加或修正，似為需要，應置於國際會議權力之下，法官或和解人

之獨立應由其委派之方法與條件加以保障。

(2) 國際管理機關 現有一大批存在之機關，從事於實施國際機能，按照條約辦法。奧本海之國際法第一卷中 (Oppenheim, *International Law*, vol. i, 612ff) 載有此類團體之名單。各種團體由郵政同盟 (Postal Union) 至國際地震聯合會 (International Seismologic Association) 此類團體目下單獨進行工作，且其組織並無多大分別。彼等工作所依照之公約應併入國聯所擔保之條約內，彼等並應定期報告國際會議，經由祕書廳代達。

若干此類新團體之需要設立，不容置疑。此類團體似可分為兩項：(1) 行使地方機能之團體，例如多瑙河及其他過境委員會；(2) 若干現存之協約各國團體，初為戰爭目的而成立，可以在國際團體之形式中加以保存。吾人在此應受過渡時期經驗之指導，但戰爭造成之工商業權力集中，以及一般趨向於國際聯合之發展，運用大量之政治勢力，必需使國際聯盟擔負極重大之義務，以求消除該項團體之私的權力。關於此點，提出建議，為時尚早，但此或為國聯之一面工作，行將激起最大之公共興趣，在其存在之初期內，其在一般人心中之成功與失敗，大部分將以此為依據。

(3) 國際研究及調查機關 未來世界和平最大危機之發生，與現在尙未能，或將來決不能有司法解決之問題有關係。國際聯盟不能完備，除非開始準備在研究及隔離之空氣中用另一種眼光討論該類問題。因是似希

望設立若干永久之常務委員會，以觀察、討論，並隨時報告引起衝突及危險爭執之問題，或作希望為整個文明着想之討論。以下為該類題目之可能的區分，曾加建議。

(甲) 正義 包括若干問題，小部分早由一八四一年之奴隸販賣條約(Slav Trade Treaty of 1841)與一九〇四年及一九一〇年之白奴販運協定(White Slav Traffic Agreements of 1904 and 1910)加以處理。

(乙) 衛生 軍隊遣散時期中防止疾病傳播問題，或將為一非常實在之問題。並需要特別之規定。現有若干關於虎列拉、瘟疫及其他衛生問題之公約，但整個題目需要進一步之調查與行政上之發展。在此範圍內應易進展，因各國間似無利益分歧之理由。

(丙) 工業情況 一種需要定將發生於英國及德國，以求一九〇六年百恩公約 (Berné Convention of 1906) 下現有規定之強硬化，採取某種前進步驟之時機，或已成熟，但在最近相當期內，除英國及德國外，實際上每一國家內之低度管理標準，行將阻礙進步。考察此整個題目之常設委員會，包括管理問題，應有最大之價值。

(丁) 財政及通貨 一部分專家，自整個世界眼光着手研究此困難問題，或將能對個別政府難於，或不能單獨處理之問題，作種種有價值之建議。

(戊) 過境、陸、海、空 另一節略中建議需要一主管本事之常設國際委員會，以監督各地方委員會之行動，此類委員會之設立，在為內陸人民取得出海之自由，依照一九一七年一月二十二日威爾遜總統之演詞。此機關或

最能同時對本題下所發生之大部分問題擔任有系統之調查。問題如海陸交通幹線上運費之公平調整，與航空法規之制定，均屬於其範圍內。

(己)資源之保存 雖有數種條約謀非洲及他處動物之保存，目前尚無方法使世界認識其是否善於節用其動物、植物與礦產。一個或類似自治領地皇家委員會(Dominions Royal Commission)報告書中英帝國礦產局(Mineral Resources Board)之機關，似能在此方面出有益之工作。

(庚)關於貿易條件平等問題，早已建議設立調查委員會。在要求此機關表示意見或作建議之各項問題中，『傾銷』(dumping)可以特別提及。

(辛)人類各種族間之關係問題，尤其是所謂有色人種問題，應由一機關時常加以檢討，在此機關內，日本、印度或其他有關種族之代表與歐洲各國代表並肩而坐。如遇引起生活程度差異之問題，此機關將與工業委員會(Industrial Commission)共同商議無疑。

(壬)另一委員會應加委派以處理熱帶問題，包括非洲熱帶全部。

此類委員會不難獲得強固之人員，在實際及更帶學理之兩方面，但須地位與薪給足以引人。擔任此工作之聯合組織，包括來自許多不同的國家之若干最好頭腦，應增進政治發明之程序，對於文明為極大之服務。經驗表示國際主義，其定義為自整個世界眼光觀察問題之習慣，可以在此種空氣中，求得最好之發展。

### 三 公衆討論之佈置

威爾遜總統在彼之韋能山 (Mount Vernon) 演辭中，着重『人類有組織的輿論』之構成。似應建立某種團體，作一媒介，以期該項輿論團體之構成與表現。如不若是作，社會主義者之國際 (The Socialist International) 本在國際輿論中有一種既成利益，將包括同樣之範圍，而有不圓滿之結果。最好之權宜辦法，似爲設立國聯會員國會代表之定期會議，或爲每四年一次。此會議之代表團可自國會內各黨中用比例制度選擇之。各個國家人數之分派將爲一困難問題，但因所得之決議無束縛效力，英國之利益將不因是而受重大影響，在任何情形下，因教育上之理由，應使較落後之國家，取得實際之代表權。大會議之缺點在於將其時間用以辯論學理上之決議。但在此種情形下，常期討論之主要資料，可以由國際會議及各種國際機關之報告書供給，經由祕書廳公布。討論將因是一部分爲關係實際工作事務，僅一部分關係普通之問題。會議將其結論併入建議中，此項建議將發回至各國之主權國會；可以希望者，果其大部分工作經由委員會執行，對於實際事務之許多建議，可以取得或接近一致之同意。其所掌握之權力，自爲純粹道德的，將大依賴各國之教育程度與公共生活之空氣；該項會議不爲一種障礙，且可證明其對國際會議 (Inter-State Conference) 爲真正之助力，後者將負擔大部分維持文明統一與福利之工作。



(註一)在一九一八年十一月上半月內。本書作者在一文中表示同樣觀念，發表於十二月份之 The Round Table。參閱 The Prospects of Democracy (1929)；此文重行印入該書內 (p. 165ff)。

(註二)參閱本編第六章

(註三)薛西爾草約於一九一九年秋間初度印入美國上院外交委員會之會議報告內 (Senate Document No. 106, p. 1163)；在該書內稱爲 "Bulletin Exhibit No. 12"。以後印入 Miller, The Drafting of the Covenant, ii. 6。置於司馬慈節略 (The Smuts Memorandum) 之後，頗易令人迷惑。

## 第八章 司馬慈計劃

十二月十六日，司馬慈將軍 (General Smuts)，彼已若干時爲帝國戰時內閣之一員，爲一論文作一短序，該論文即刻印行，名稱爲『國際聯盟：一個實際建議』 (The League of Nations: A Practical Suggestion)。彼解釋此爲『草率寫成，在最後一刻內，在其他緊要之職務中，鑒於和平會議之早日召集。』

在大體上，論文內所提出之計劃，堅持外交部節略之觀點，並將其理論加以補充。在若干情形內，措辭造句亦復相倣。在此方面，司馬慈將軍曾效力於現實國聯之倡導人，使用軍人、政治家及哲學家，以及其筆下之感人力量，對若輩加以贊助。在其開場白內，彼堅決反對後日學派 (Day After To-morrow School)，彼輩認國聯僅爲『防止未來戰爭之方法。』在彼眼光內，國聯首爲『一大機關，屬於文明之通常和平生活。』『各國共同國際生活之一部分。』『文明制度之一常時可見的，生存之工作機關。』『國聯之和平行動應爲其戰爭力量之基礎與擔保。』

因是彼開始概述外交部節略之主要特徵。國聯將不爲一超國家 (super-state)，而爲各獨立政府間之一種『永久會議。』以求『在若干確定之範圍內，採取共同之國際行動。』國聯將行使工作，經由一『定期』召集

之「大會」及一較小之機關，「後者爲行政部分並擔任國聯之普通管理，」此較小之機關亦應處理糾紛，依照斐利摩爾計劃之主張，如外交部節略所採用者。建議設置國聯祕書廳及國際管理與調查工作，尤以外交部節略爲模範。但文內未提及有色人種問題之檢討。

但對於某數點，司馬慈計劃與外交部節略不同，此等變遷證明其有遠大之重要性。

第一爲和平擔保之刪去。司馬慈將軍不能完全相信文明世界之社會團結以承認「呼喊」爲實際之政治。因是，亦若斐利摩爾委員會，彼使在調查與延緩方法用盡之後，仍可訴諸戰爭。

第二點，彼極注意德國殖民地，尤其是在東非殖民地之將來。外交部節略已提議「條約」(the treaty) (即爲盟約 the Covenant)「應明確規定文明國對於較落後民族之責任」以及「特殊區域應交付與個別國家，彼應對國聯負責，以求該項命令之履行。」司馬慈將軍熱烈主張將國聯爲謀幸福之土地置於個別政府管理之下。彼之言明指勞工界所提出之某類理想的提案：「共同國際管理，就其已推行於地方上或人民上言，在其所試驗之地常感不足。在有限範圍之國際事務處理內，例如郵政之處理，多瑙河委員會以及同樣例證，共同國際管理之工作甚爲圓滿。但在此少數試驗之實例內，就人民上或土地上言，共同國際管理不能爲一種成功。來自各國之管理人員不能共同順利及忠實工作。」剛果自由邦 (Congo Free State) 之經驗顯然在彼之心。

但當彼列舉應置於如是代管下之土地時，彼之理由有驚人轉變。彼提議排除德國在太平洋及非洲之殖

民地於新代管制度之範圍外。所舉理由爲此類地方所居住者爲「野蠻人民，彼等不僅不能自行治理，且對彼等不能實行適用任何歐洲人意識內之自決觀念。」彼等因是應認爲「一種特例，在可以實行於歐洲及亞洲社會之原則範圍外。」代管制度只能實行於歐亞。在論文內因是未多言及非洲及太平洋。代替之者爲一種計劃之擬定——或簡單之概述——求使國聯成爲俄、奧及土爾其帝國之「繼承者。」「歐洲正加以清理，國際聯盟應爲此大產業之繼承人。原於俄、奧及土爾其帝國分裂而遺留下之人民大多數未受政治訓練；其中許多人不能自治，或缺乏自治能力；彼等大多數爲貧困，將需要多量之養育，以趨於經濟上及政治上之獨立。」用英語明白言之，此爲提議由四個西方國家——英國、美國、法國及意大利，連同日本及德國「一俟其有穩固之民治政府」——應負責治理東歐、西亞、細亞及亞洲、俄羅斯。此類土地可以在經濟上加以「養育」之希望，在提議時即已放棄。言及其在政治上及心理上之含義，或許可用四人之名以表明之——馬沙列克（Masaryk），俾爾蘇慈基（Pilsudski），列寧（Lenin），凱末爾（Mustapha Kemal）。不足驚異者，從未再聞此計劃將委任統治制度自改善落後人民之計劃轉入尙未十分脫離二十世紀神聖同盟之事物。

第三與外交部節略不同之點爲改變國際會議之名稱與組織。司馬慈將軍將其重新命名爲「國聯行政院」（The Council of the League）並將其席次增加四國，自二名單內輪流充任，一名單爲「在列強階級下之重要次等國家」所組成（中部俄羅斯、波蘭、匈牙利、土爾其及大塞爾維亞）——全在彼心目中之區域內——均屬

於是類，) 另一名單包括一切在國聯內之其他少數國家。「行政院」因是將為兩類國家所組成，列強將為「永久份子」，其他四個將為臨時的。

此種名稱之改變以及席次與任期條件之修正，似可謂為原來計劃之比較小的重新調整；但對於任何具有歐洲政治經驗之人，此類變更將對於在任何情形下必為最煩難之實驗工作，有重大的影響，應已明白。集合所有國家於一定期會議內為一事：發現圓滿方法，以求若干國家參加較小之執行委員會工作又為一事。再者，因規定行政院內表決不一致而困難增劇。但表決方法亦得有力之補償，三個反對票足以防止決議之通過——三分之二以上之多數。此提議更形奇異，鑒於南非洲有時在帝國會議內之孤立地位。該計劃損壞國聯之整個基礎，如以前所建立者，更顯然未經充分思考。

最後與外交部節略不同之點，為軍備問題之列入以及給與該問題之優越地位。司馬慈將軍選擇三點以供討論：徵兵制及徵兵之廢除，軍備之限制及軍用品出產之收歸國有。在此三者中，彼認第一點為「最重要」，並言由於「輿論」為其後盾，第一點在三者中最易實行。代替徵兵制者，應為「一簡單之民軍，以國聯所同意之人數及服役為標準」，或為自願兵。對於軍備之限制，司馬慈將軍明瞭此點將連帶對於「兩個難題」加以答覆：「什麼是軍備？」與「就何種原則，一種破壞的武器與另一種不同的武器可以加以評價？」但彼提議在徵兵制廢除之後，國聯行政院應「決定何種直接之軍備」用於新的民軍或自願軍，乃為「公平與合理」對於武器之製造

彼提議一切該類工廠應收歸國有，其生產應「受行政院人員之監察」，行政院應「常期備有國聯會員國土地內戰爭用品之進出品報告，並在可能範圍內，兼及其他國家。」

吾人將見此三種對於軍備之提議，以後均由和會加以討論。（註一）

（註一）應記者，司馬慈節略起草之時，徵兵制之廢除，在進行中之英國大選內，爲一種戰鬪之叫喊。因此，節略內所稱之「輿論」爲英國輿論。關於本題，大陸輿論極不相同，原於民主政治與「武裝民族」之傳統結合，以反對職業的軍人階級之得勢。參閱第一編第六章。司馬慈將軍及其他諸人所有之錯誤，爲認強迫軍役，甚於職業軍人之政治權力，爲「軍國主義之禍根」，爲彼等對於大陸戰後情形了解之障礙。欲知美國人對於司馬慈節略之精確批評，參閱 Miller, *The Drafting of the Covenant*, i. 34-5.

## 第九章 威爾遜總統理想中之國聯

吾人已觀察國際聯盟觀念在英國心中之進展。吾人尙未言及威爾遜總統，如早已言及，原於在倫敦無法得知彼心目中的國聯爲何種形式，或彼如何企圖敷陳彼所熱烈主張及與國際聯盟計劃相關之政治觀念。吾人現在應回顧以求觀察國際聯盟之觀念如何在威爾遜心中成形，彼將存在於歷史中，而爲國聯之創立人。

足以稱奇者，吾人將發見吾人先至拉了美洲。對於英國外交部，國聯盟約爲一改進與擴大之歐洲協調，故對於威爾遜總統，國際聯盟爲一改進與擴大之門羅主義。

威爾遜總統爲長老會牧師 (Presbyterian minister) 之子，其先世爲蘇格蘭人及愛爾蘭人；彼生於佛基尼亞 (Virginia) 而長於喬治亞 (Georgia)。因是兩種政治思想早即種植於其固執之心中——立盟約人 (Covenanters) 之傳教熱情，以及南方民主黨人對於人民主權或自決 (Popular Sovereignty or Self-determination) 之信心。求取人類政治再生之熱心，爲堅決主張維持各個國家與人民之權利與自由所束縛。因是國際主義 (Internationalism) 與民主政治 (Democracy) 平分彼之忠順。在二者間，本無必需之矛盾。但其各自之範圍應鄭重加以劃定。因此項工作未曾着手，因威爾遜總統從未完全想出彼之政治哲學，並使此哲學之各種成分得以

調和，而混亂隨即發生。

威爾遜總統於一九一三年三月執政，決定在美國外交政策內開一新紀元。在國外及國內均將有「一種新自由」。在具體之名詞內，此為在與較弱之國家發生關係時，美國不為商業利益之經理人，或維持專制政府，違反有關人民之希望。因是在彼當權後，彼立即撤退美國政府之贊助，不參加提議中之對華「六強」借款，並採取初度之步驟，以求斐律賓之獨立。

但在彼任總統之第一年內，彼之心思大部分用於拉丁美洲及門羅主義之解釋。彼之目的在使門羅主義為一種方法，以求消除美國在拉丁美洲得勢之恐懼，並成立美洲國家之合夥或聯合，在世界事務中求取民主政治之進展。彼於一九一三年十月二十七日在阿拉巴馬·摩俾爾(Mobile, Alabama)之演辭中，對世界開發門羅主義之此種重新解釋，並在重大困難中，藉彼對於墨西哥獨裁者韋爾塔將軍(General Huerta)之政策，開始對人解釋。

大戰繼之而至。對於威爾遜，亦若對於彼之友人豪斯上校與對於大部分美國人，戰爭表示舊大陸之道德破產，連同敵對之野心與長期之怨恨。但對於威爾遜與豪斯，戰爭同時更特別表示歐洲外交之破產，原於缺乏有組織之國際合作制度。豪斯之心機，在彼一九一三年春間及一九一四年初夏兩度造訪歐洲期內，思及該種制度之可能性。彼之思想迴旋於一種觀念，即由美、英、德三國成立協定，以求「世界荒地」之開發。戰爭之爆發，似已無限



期延緩該種觀念之實行於歐洲，遂使彼退而思創造一種國際合作制度於北美洲。一九一四年十二月十六日，彼向威爾遜建議由彼「擬定一種計劃，以求南北美洲各共和國之同意，該計劃在其本身將為歐洲各民族之模範，」在議和時間降臨之際。（註一）

此段事之結局，最好於豪斯言中見之：

余可見此事激起彼之熱心。余之觀念為南北美洲各共和國應承認擔保相互之土地完整，彼等應同時承認戰爭用品之收歸國有。余建議該事，彼取鉛筆並記下所含各點。

彼取鉛筆，此即彼所寫者：

第一、相互擔保政治之獨立，採用共和政體，並相互擔保土地之完整。

第二、相互承認每一締約國之政府，在其管轄權內，對於戰爭用品之製造與販賣，採取完全之統制。

彼希望知道此外是否尚有他事可言。余認為此已充足，連同南北美洲各共和國間已行締結之各種布賴安條約。

彼繼至其小打字機前，將彼所寫者打下一份，以手遞我，交與三個南美國家之大使閱看，當時認為最好與彼等開始磋商。

以後之商議，開始時頗有希望，但不久即發生困難，在此與吾人無關。逐漸『汎美公約』(The Pan-American

(Fact) 擱置一旁，一九一七年春間，美國加入歐戰，該公約遂被人遺忘矣。」

但其中心思想在總統心中確定不變。在汎美公約修正草稿（註二）之第一條內，原文如下：「參加此神聖公約與協定之締約國聯合共同並相互擔保土地之完整與共和政體下之政治獨立。」

因是吾人了解，對於當時在倫敦研究本題之人，此爲何等神祕之事（註三）當一九一八年開始時，總統如何概述彼之國際聯盟計劃，彼用舊式之擔保語言以談國聯。一九一八年一月八日彼在第十四點中稱：「各民族之普遍聯合，應在特殊之盟約下組成，以求相互擔保政治之獨立及土地之完整，對大小國家相同。」（註四）

吾人可稍停以探討此類字句之含義。擔保政治之獨立與土地之完整，如吾人所見，爲在舊式國際制度下強國給與弱國之一種保護。在戰爭頻繁與信義無存之世界內，一弱國獲得另一重保護——一種重新保險——使其與別國之條約得有另一強國之副署。如是言之，條約爲放入一封袋內，封袋上書有副加之簽字。

威爾遜採取此種舊式觀念，擬使之適合時宜，而不摧毀其所根據之主權基礎。擔保成爲「相互的。」大小各國同樣給與並接受擔保。大小國家均置於同樣政體之下，此政體同時爲「擴張的」與「民治化。」世界上將有各民族之普遍聯合，因是使許多國家——大小相同——之力量可以爲每一國家之用。封袋上滿佈簽字。亦若汎美公約，此爲生存於共和政體下之各民族間所訂契約，故在威爾遜思想中，如在許多其他演辭中所表示者，相互之擔保將由民主國家給與並接受。彼等將援助以求使世界爲民主政治而安全。

具有此種中心觀念於彼之心中，威爾遜委託豪斯對本題作詳細之研究。彼因是最初即在一條路上開始，完全不同於塔虎脫總統與實行和平聯合會所走之路，後者之提議，豪斯稱「似未鄭重加以研究。」同時，方其激起一般人對於國際聯盟觀念之熱心，彼極力阻止國聯細則之討論，理由謂足以引起爭論，可以危及較後階段內之成功。因彼之請求，英國政府同意拒絕強烈之要求：將斐利摩爾報告書加以公布。

豪斯上校之思索與磋商成形於一九一八年七月十六日，其形式為「國際聯盟盟約」(Covenant of the League of Nations)草案。此為一種奇異之混合物，一種倫理的理想主義與若干散漫之實際建議合而為一。主旨見於引言及最初四條中，其文如下：

引言——國際文明已證明為一種失敗，因世界上尙未造有法律組織，各民族對之給與同樣之服從與尊重，一若個人服從國內法律，並因輿論承認國際事務中之不道德行為，本盟約締約國之目的為成立國際聯盟，以求維持全世界之和平、安全、進步，與有秩序之政府。因是同意如下：

第一條 同樣之榮譽與倫理標準應通行於國際間，在各民族之事務中，如在其他事務中。一國之協定或契約應為不可侵犯。

第二條 一國之官吏，除符合其所代表國家之真理，榮譽或義務外，不得直接或間接代表政府有其他行為。

第三條 無論公開的或祕密的，使用宣傳或其他方法，一國企圖影響另一國家或民族以反對其他國家或

民族者，應認爲不榮譽的。

第四條 任何公開或直接之調查，關於一國之行爲或目的，可由另一國進行，自然應認爲友誼行爲，求在國際關係中開誠布公，但任何具有該種目的之祕密調查應認爲不榮譽之事。

豪斯致書威爾遜：『引言及第一、第二、第三諸條，爲拱門之拱心石。絕對重要之事，爲使世界人民明瞭彼等決不能有國際和平與秩序，如彼等任其代表承認過去之不道德行爲。』

在此吾人有本度之初度陳說——可稱之爲 *Leitmotiv*——吾人將發現此種主張貫注於威爾遜及其心腹之思想中。此爲訴諸一般人之良心，反對其統治者之惡害行爲，一種同於舊約內預言家之訴願，反對信仰假神之君主。因長老會人之威爾遜（與南方民主黨之威爾遜相對）並非政治思想家，更非政治領袖；彼爲一傳家者，其聲音直至世界之邊緣，有一不可見之教堂，各國內有信仰者之集會，依賴彼之言語。當彼有此廣大之心境，彼超越各種國界，不顧公民忠順之義務，召喚一切人對彼服從。在一九一八年十二月彼去歐洲之海程中，彼以此種精神，召集彼之合作者，如一隊宣教信徒，告彼等謂彼等『將爲和會中惟一無利害關係之人，』彼等所與發生關係之人『不能代表其本國人民，』彼等在會議中之職務『爲爭取一種新的秩序，吾人當盡量溫和，如有必需，亦可使人討厭。』此點解釋稍後關於阜姆(Fiume)問題，彼出而訴諸意大利人民，認其高於該國之統治者，以及彼如何調和彼之『有組織的人類輿論』觀念與主權觀念，後者如是其強硬，可以立刻用無禮方法，以『不合憲法』。

與「不可能」爲理由，拋棄國際武裝警察之觀念，而擁護「新的秩序。」（註五）

豪斯草案之最初幾條經威爾遜刪去，但其精神仍存在於威爾遜第一次草案之引言中，該草案之擬定，在彼接見豪斯上校不久後。在此值得將序言加以轉載，不僅因其倫理之內容，且爲求與加入英國修正案後之最後定稿相比較：

引言——爲求和平，安全及有秩序之政治，規定各民族間公開與榮譽之關係，確立國際法之了解爲各國政府行動之實際法規，在一切有組織的人民之相互關係中，維持正義及切實尊重各種條約上之義務，參加此盟約及協定之締約國共同及個別採用此國際聯盟之憲法。

當吾人轉至豪斯計劃之細則，吾人發見其中心之特徵係採自斐利摩爾報告書，後者如吾人所見，曾於一九一八年春間送交華盛頓。斐利摩爾委員會做海牙公約之管理會議（The Administrative Council of the Hague Convention）而設大使會議。（註六）該計劃之其他部分同樣含有電力。擬設「一國際法庭，法官不得超過十五人。」此爲一九〇七年之海牙計劃，豪斯上校所曾就商人之一魯特先生（Mr. Elihu Root），卽爲該計劃之熱心主張人。除一可驚異之例外，法庭之權力均鄭重加以限制。該法庭處理任何不能用其他方法解決之糾紛，關於「條約之存在，解釋或效果，或由雙方同意提交之案件」——在此主張自由化門羅主義之人突然躍至渺茫之境地——「與商業事務有關，並在該種事務中包括法規，條例或習慣在國際上之效力或影響。」此處

措辭似覺含混，但使提議之法庭大開其門以接受「商業事務」，至今幾爲國際法所不知之事，豪斯對此在其他方面爲一和緩之保守提議，加入一種革命之附屬品。

但結果總統刪去此整個提議。彼預備大膽做去，但僅以接近彼之思想者爲限。再者，如彼稍後在巴黎說明，他希望其計劃不滲入海牙傳統思想之任何混合物。(註七)

對於不由法庭處理之糾紛——卽言在威爾遜校訂之後，對於一般糾紛——提議創設一較複雜之仲裁制度，在最後階段內可以產生具有束縛性之判決。此種辦法，並未涉及門羅主義或任何其他特別之美國利益，遠勝於斐利摩爾報告書及實行和平聯合會之計劃。但對於威爾遜，此非極端重要之事，雖彼現在自豪斯接受此項提議，彼在後期內慨然對斐利摩爾制度讓步。(註八)

防止戰爭之規定亦極模倣斐利摩爾計劃。可記者，此處規定懲罰，其名稱定爲「制裁」(sanctions)，分爲三類——在已訴諸戰爭之時(一)未經調查，(二)未經延緩，(三)反對一國，而該國已行接受依照規定程序產生之判決或報告。豪斯計劃更規定(四)反對一國，該國雖未訴諸戰爭，但未使用同意之程序以解決糾紛，或者「未能或放棄執行」任何由該種程序產生之判決。但在第四例內，罪過爲遺漏，而非委任，懲罰亦相當溫和。在此種情形下，國家失去「與締約國通商及往來之各種權利」，假定每國個別採取行動；在其他情形內，如已引起戰爭，此種往來關係之剝奪，將藉封鎖施行，封鎖將有效的封閉採取攻擊國家之邊界，斷絕其與世界之通商與往來。

在此，如吾人在斐利摩爾報告中所發現，經濟制裁與海軍或陸軍制裁有同樣之區分。但區分之基礎則不相同。斐利摩爾計劃將制裁分類，依照國聯會員國之能力，以求有效之貢獻；豪斯計劃將制裁分類，按照犧牲者之有罪程度，制裁即對犧牲者實施。有趣者為注意當威爾遜校訂草稿時，彼着重兩重懲罰之區分。更特別提及使用「任何必需之武力，以求完全之斷絕往來。」

但豪斯草案中最有趣之點，為完全脫離斐利摩爾報告以及海牙與其贊助人之影響。草案中有三點，每點獨立，不與其他兩點或計劃之其餘部分發生有機體之關係。

首先為一種條款，企圖在其中調和兩個威爾遜，一為南方民政黨，連同各邦權利不變之堅決意識，一為公理會中人（Congregationalist）傾向於主張各組依照其特殊之愛好而分立。對於起草人，須將兩者併入同一文件中，困難應自始即覺重大。國聯擔保土地之完整與政治之獨立如何能與自決之原則相符？表面觀之，僅為將圓物使之成為方形。但勇毅之豪斯上校，並未減低其努力。此即為彼思考之產物：

締約國聯合相互擔保土地之完整與政治之獨立，但須受某種土地之修正，如有任何修正在將來成為必需，原於現在種族情況與希望之變遷，依照民族自決之原則，並應經四分之三之代表認為對有關各民族之幸福為必需的與正當的；同時承認各種土地之變遷，須有公平之賠償，世界和平在重要上與利益上高於邊界問題。

此種措辭，不能合格經過法律家之檢查。什麼是「種族之情況與希望？」該種情況與希望如何始能加以闡

明，在闡明後如何始能確定什麼是自決之原則？『誰』有權來決定『什麼』？在此有一法律家之筵宴，所預兆者，不為爭辯之結束，而為爭辯之重新發生，不為各民族之安定，而為各民族之分裂成爲無數好鬪之份子。

但除此種困難，不易在屬於精神的過於政治的範圍之思想中作法律上之確定，該條款表示一種初生之意識，即國聯應在真正力量之世界中開始工作，調整與調合爲當前之要務。此外吾人如何始能說明『賠償』觀念之加入，此觀念之特徵，正若『舊式外交』以及權力均衡，似不應存在於威爾遜總統所主張之新秩序中？

或因此種朦朧之感覺，遂使起草人白斐利摩爾報告中採取兩段，上文已行引證，（註九）其意在求於新舊秩序間，作正式之分離。

此兩段之插入暗示兩種簡略之觀察。一爲如果『同樣之榮譽與倫理標準』行於國際政治中，如行於私人生活內，若同一草案第一條所規定，此兩段之增加似甚爲多餘。因在君子國家間，如在君子間，當然自知較晚之協定，寫上同樣之簽字，包括同樣之範圍，可以代替過去之一切協定。第二爲即在此點，總統以後造成彼之一最大策略錯誤。果彼在一九一八年十一月五日歐洲協約國接受其十四點之後，立即大膽確定此項原則，並堅持須得協約國之承認，彼可不致捲入所謂『祕密條約』細則之討論中。就祕密條約與十四點相衝突而言，彼可力陳其不復有效，而無矛盾之懼。

豪斯草案中之第二特點爲關於軍備之條款。吾人已見威爾遜總統與豪斯上校對於私人製造軍器之看重，



彼等之注意力首先即被喚起，原於軍器販運在美國與拉丁民族關係中所佔之重要地位。豪斯在其草案中列入關於此事之規定，但彼在前加入一較寬泛之條款，出乎彼之料想，該條款在戰後期內之歷史中佔一顯著與不快樂之地位。

『締約國承認在原則上永久和平需要將國家軍備減至合於安全之最低點，各代表應立即擬定計劃，以求該項裁減之實現。照此擬定之計劃，非待參加此盟約之各締約政府一致同意後，不生束縛效力。』

『締約國承認軍火及戰爭器具不應由私人企業製造，因是一切國家軍備與計劃之公開至為重要。』

應注意者，此條即在擔保條文之後。但豪斯並未特別提及相互保護之義務，每一國聯會員國均獲援助，因是使每國之軍備可為一切國家之用。威爾遜注意及此項遺漏，加入現在所熟知之關於『用共同行動以求國際義務之實行。』彼同時在『安全』(safety)之前加入『國內的』(domestic)一詞。因是吾人可以明瞭在國聯盟約下，軍備之需要有兩重目的，第一，維持國內之公民秩序；第二，實現給與國聯會員國之擔保。

豪斯草案中最後一點應注意者，在回顧中觀之，最為重要。此為在條約中加入『呼喊』之原則，與發生於完全相反的觀念之種種規定，同時並存。

在第四條中，偵探被『認為不榮譽之事』，在第六條中，預備召集大使會議(The Council of Ambassadors)，於此二條中吾人發見第五條內有以下簡略而緊要之措詞：『任何戰爭或戰爭之危險，均為有關國際聯盟及其

## 會員國之事。」

此意爲何？是否僅爲在國聯中加入維也納會議最後議定書之觀念——即戰爭或戰爭恐慌之發生給與各國以干涉之權，以求保障其自身之利益？吾人或可就該意解釋，如吾人未有文件上之證據，足知詞句如何擬定並如何加入草案內。詞意之構成來自上院議員魯特，共和黨之主要政治思想家。

一九一八年四月十一日，豪斯上校之日記載錄一午餐聚會，參與者，在其他人中，有塔虎脫總統，上院議員魯特與約克大主教（Archbishop of York）現任康特璧雷大主教（Archbishop of Canterbury）。談話範圍廣大，最後決定魯特先生應草擬一節略，包括若干意思在內。第一點爲『每國均與戰爭有關係，不論戰爭範圍如何狹小與在地球何部。』在將此語寫下時，魯特先生不僅爲一起草人，且爲陳述彼本人之觀念，可於四月後彼致豪斯上校之信中明曉之，在該信內彼詳述對於此事之意見。此信如其重要，蓋吾人之目的在求了解各種不同之哲學，在國聯盟約中或明或隱，因是關於本題之各段應加以全部引證：

克林頓，紐約。

一九一八年八月十六日

豪斯上校：

余曾允將余若干時前在尊處午餐時所言之內容用書面寫出，送呈台覽：

對於任何耐久之和平民族協調，防止戰爭，第一需要者，為根本改變適用於國際破壞和平之原則。

現在所假定與通常適用之見解，即一國對他國使用武力，為有關兩國最有關係之事，如其他任何一國要求與聞該事之權利，應表示其在爭執中有若干本身之特殊利益。證明之責任屬於任何其他一國，如能卸除不適當干涉之罪名，並避免獨立主權國家事務中常為不適當之干涉所引起之反感，該國當要求參加。此種見解在一九一四年七月由德國表明，當德國堅持奧匈進佔塞爾維亞為純粹關係該兩國之事，並大部分根據該項理由以拒絕同意葛贊爵士（Sir Edward Grey）之提議召集會議。所需要之變遷為此種見解之放棄，並普遍正式與永久接受及宣布國際破壞和平為關係國際社會（Community of Nations）每一份子之事——在此事中每國俱有直接關係，對此事每國均有權反對。

此兩種見解與地方內之兩種責任相等，吾人稱之為地方責任與刑事責任。如余與汝訂一契約而破壞之，殊非善鄰之道。汝可對余控告或表示服從，彼對此事無發言餘地。在另一方面，如余對汝攻擊，每一鄰居均應將余拘捕並加以懲罰，因彼自身之安全需要將暴力加以遏制。在每一社會之基礎上，有組織觀念以維持和平。如無該種真正活動與控制之觀念，世界上不能有個人或民族之社會。此種社會觀念之逐漸生長與代替，防止並懲罰和平之破壞，在各文明民族間除去私利之戰爭。

門羅主義確定美國之特殊利益，在美洲大陸上防止若干重大之和平破壞；當威爾遜總統建議擴大門羅主

義以包括全世界，彼之提議因必需之牽涉，而使余所討論之主義改變。變遷似極自然，而成爲不關重要，但實爲判斷所繫，因世界上約有一半之軍事力量擁護舊主義而否認較寬泛之主義，兩者間之問題爲此次戰爭原因之一。變遷引起主權之限制，使每一主權國家受主權國家社會優越權力之支配，以維持和平。任何該項原則之接受，足以致整個普魯士國家與政府學說於死命。當此項原則爲整個文明社會所接受，公開的，明白的，個別的與無疑的，乃能初次有一國際之社會（Community of Nations），自然發展之實際結果，將不同於舊式國家責任觀所產生之結果，正若美國獨立宣言（American Declaration of Independence）所產生之結果不同於君主神權說（Divine Right of Kings）所產生之結果（註10）。

此處，在美國人之口中，在具有美國傳統意味之言語中，吾人發見同樣之學說，如不久以前巴克爾勳爵（Lord Parker）在上院所主張者。魯特先生近似巴克爾勳爵，而不似威爾遜總統，在主權觀念之下縮減權力，並假定國際社會之存在，其組成之份子有種種義務，不發生於特別之義務或擔保，而發生於不可逃避之社會事實。一旦社會得以實現，並經人接受而爲近代世界之一支配原素，於是訴諸戰爭不復爲一種權宜辦法，以供主權國家之採用，純粹變爲一種罪惡——卽爲一種反社會之行動，爲法律所禁止。因此更不需要明確之規定或擔保。此種罪惡之防止與剷除，如其他一切，變爲社會中一切遵守法律份子之自然與必需的義務。

魯特先生是否曾閱上院之辯論，無證據可言。但卽使彼曾閱及，彼亦不能以與巴克爾勳爵完全相同之言語

陳述彼之意見。因爲無論彼等之道德態度與社會目的如何一致，英美思想家接觸政治問題之方法將常不同。在巴克爾勳爵之後，構成彼之哲學與獲得彼之言語表現者，爲長時期之習慣與神聖之習慣法。在魯特先生之後，爲獨立宣言，美國憲法與門羅主義，雖彼等對吾人似已陳舊。因是不可避免者，當巴克爾勳爵目前可以滿足於習慣之變遷，魯特先生則希望將其觀念即刻併入組織內：此點解釋——自英國人觀之常爲似是而非之論——彼如何，在信中明白表示意見，並同時擁護世界法庭，如一九〇七年在海牙所計劃。對於英國人，『呼喊』與國家最高法院（Supreme Court of the Realm）『不能並行』兩者似不在社會發展中屬於同樣階段。在事實上，彼輩相隔千百年：欲建立一新式之法庭，當少數開明份子所承認之社會事實，仍須設法使大衆了解，似爲語言之濫用。

但魯特先生將有一備就之答覆，取自實驗主義（pragmatism）之哲學與前進民族之見解與習慣。彼將謂在大西洋此岸，社會不如樹木一般生長。社會爲先驅者之勞力所建造。社會之意識行將表現，但須有一適當之環境，以資接受。美國西方社會之構成，大部分由於橫過大陸之鐵路。世界社會可用其他方法構成之，籌設適當之組織，其名稱向前表示最後達到之理想。正如美國大學中之新生，其事業開始在彼希望獲得學位之年，故對於魯特先生，將『法庭』（Court）名稱加於組織計劃上，並非引人誤解或不真實之事，該種辦法，彼應完全了解，在最近許多年內，不能實現其高貴之名稱。總而言之，彼將謂主要之事，爲具有『指揮意識』。如言組織以及吾人爲彼等所定之名稱，吾人可以給與人類以指揮之意識，人類即在其中推動，吾人將促進人類之進步與使退步較爲困難。世

界社會現固存在。困難之點在於人類不承認世界社會之存在。吾人可使彼等在字面上承認世界社會。文字將成立聯合組織，聯合組織將變為習慣，而習慣最後將現於行為。因是稱呼一個機關為法庭，吾人正採取第一步驟，以此機關成為法庭。根據同樣之理由——因威爾遜總統同時為一美國人——稱呼一個文件為盟約，吾人正採取第一步驟，趨於使人類承認盟約之神聖，並如何加以遵守。

但吾人應回至起草人。八月二十三日豪斯上校答覆上院議員魯特，曾謂彼已與總統討論該信，總統住於彼家，彼未預料有多大困難，『以使彼等之心靈，對於某種計劃，得以和諧一致。』無事足以表明彼曾否愛好簡短條文內之重大含義，該條早於七月由彼書人草案內。

吾人前已提及總統校訂豪斯草案時所下之主要更改。此項條文，因措辭關係，顯然使總統注意。但彼不會了解其思想根據，自彼陳述之方法中觀之至為明顯，並將其併入彼之大使會議。在此為豪斯之兩行文字，總統曾將其擡至巴黎：

『任何戰爭或戰爭之危險，不論其立即涉及任何締約國與否，皆為有關國際聯盟及全體締約國之事，各該國家因是保留其權，以應用任何辦法視為敏妙而有力者，以保持各國間之和平。』

何人將出而防止戰爭？是否為主權國家之聯合集團，彼等已承認防止戰爭，並『保留其權，』以決定如何防止戰爭？或者是否為各文明民族組成之社會，將習慣法加以施行？

當時此近似學理之區分，僅有極少數人明瞭。該條因是未得引人注意，並經巴黎委員會通過，未經討論，更顯然無一字之批評，而得列入為盟約之第十一條。(註一一)

(註一) The Intimate Papers of Colonel House (1926), i. 214-15. 并閱 pp. 246-9. 在使用此種記錄時，應記者，威爾遜總統之信札尙未公布，雖豪斯上校之編輯人得採用其中意義。

(註二) House, i. 239.

(註三) 參閱本編第六章。

(註四) 同樣字句用於一九一六年五月二十七日之演詞中，按照豪斯，該次演辭「概述此後數年內彼之(威爾遜總統的)國際意向大概參閱 House, ii. 298-9. 彼着重在該處為歐洲各民族所宣布之自決計劃(「每一民族有權選擇其所擁戴之主權」)僅為摩俾爾演詞 Mobile Address 原則之積極與具體實行。參閱 Professor Rappard 所記彼在一九一七年十一月一日與威爾遜總統之談話：「余所喜為世界作者，為余在二三年前企圖為美洲所作而未成功者。」(International Relations as Viewed from Geneva (1925), p. 103). 威爾遜保持此種觀念如其堅決，可於彼在巴黎贊助國聯盟約之「門羅主義修正案」之言中見之，彼稱此「僅為門羅主義之證實與擴大。」(Miller, i. 444. 并閱彼在船中之言論 i. 42).

(註五) 參閱 Miller, i. 41, 43, 209.

(註六) 參閱本編第六章。

(註七) 「彼已造成法庭。吾人對此點意見完全相反。」豪斯在其日記中之語，August 15, 1918 (House, IV. 48).

(註八) 參閱本編第六章。

(註九) 參閱本編第六章。

(註一〇) House, IV. 42R.

(註一一) Müller, i. 173. 第十一條之第二段，於總統在巴黎時加入。在某一時期內，彼曾將該段擴大為四段：參閱 Müller, ii. 83. 第一段之第二句，規定施行方法者，為法國人所加入 (Müller, ii. 347).



## 第十章 盟約之起草

一

吾人現在可以回至第八章結束時吾人所已達到之階段——英美源流之會合點在盟約內交流。此後吾人可以加快速度；因吾人在本書內所言者，不為觀念所具之正確形式，更非該項觀念之詳細實行辦法。吾人之着眼點在於觀念本身，其相互間之作用，以及其對於政策之影響。再者，就盟約之實在擬定言之，執行該項工作者為一能手。密勒先生 (Mr. David Hunter Miller) 之工作中，並無要點可以加入。依照吾人以前之探討辦法，只有若干批評可下，結論可得。

殆至和會中之國際聯盟委員會 (The League of Nations Committee of the Peace Conference) 於一九一九年二月三日在克利容旅館 (Hotel Crillon) 開會，威爾遜總統 已成者，不下四盟約草案。第一草案，始自一九一八年，已於前章中提及。其他三草案在委員會開會數週前作於巴黎。該三草案因是帶上和會討論之痕迹。當時和會討論正在進行。因是委任統治地條款，雖由威爾遜總統 所草擬，未見於彼原有之國聯計劃中。同樣，規定

調整勞工情況之條文，爲一後到之思想，原於工會人物在美國與在歐洲之努力。在某階級內，尚有一條文，按照司馬慈將軍之計劃，規定一切要求加入國際聯盟之國家，應『強迫』約定『對一切種族上或民族上之少數人』加以平等待遇。但此條稍後自盟約草案中刪去，而規定於有關國家之個別條約中。雖然，此外尚有一項新條文，發端於總統，且含有一大段歷史。該條規定者可稱之爲宗教平等：

締約國承認不制定法律禁止或干涉宗教之自由運用，並不在法律上或事實上，歧視實行任何教義，宗教或信仰之人，但須彼等之行爲不違反公共秩序或公共道德。

但此非威爾遜之最後草案，成爲二月三日委員會之討論基礎，雖遲至該日晨間，彼尚擬使此草案成爲討論根據。此爲所謂赫斯德密勒草案 (Hurst-Miller draft)，英美代表團雙方法律顧問會議之結果，舉行於二月一日。(註一)原於此種突然之變遷，豪斯上校催促總統採取該項辦法，以求調和薛西爾勳爵 (Lord Robert Cecil) 之意見，委員會開始會議時，討論基礎之文件，尚無法文譯譯。無論如何，與會十代表團之代表僅少數見及該項文件。因是當委員會決定不舉行總辯論，而將文件逐條加以討論時，國聯之主要路線幾已自動確定；因現在只能用修正方法作種種變更。因此首度之決議遂使國聯盟約成爲現在之形式——一篇英美之文件，各處略有增加或修正，以適應其他國家之希望。

對於吾人有趣者爲盟約起草之故事，如密勒先生之書中所記，爲各方意見之衝突。首爲英國人與威爾遜國

聯觀念之衝突；其次爲法國、英國與威爾遜總統之三角競爭；繼爲列強與其他國家之爭執；再爲意大利人與日本人所提出之建議或要求，以求獲得各該國特殊觀點之承認。

## 二

英國人與威爾遜觀念之衝突，大部分在一月中，發生於委員會之會議內。在實際上，除一緊要之點外，並非爲一種衝突，而爲一種輻合或調整。在英國方面，眼光中之最大目的，爲設立一種組織，保證列強間之繼續合作。在另一方面，威爾遜總統之心集中於若干特殊之政策。彼不甚注意組織，但須組織中之圖畫能合彼之口味。或者，另用他種譬喻，他不管信封上之圖案，但須彼能裝入他自己之書信。彼對政治思想發生狂熱，但對政治機構則多少持冷淡態度。因是，除『公開盟約』（open covenant）之寬泛需要外，彼之十四點將方法問題擱置一旁。不惟如此，十四點內包括若干重要問題——裁軍，海上自由，貿易藩籬之消除，歐洲之解決，殖民地之解決，最要者，尙有擔保。討論之結局因是爲預料所及。出現者，爲英國之組織，連同若干威爾遜之政策。威爾遜之大使會議，由某國之外交部長主席，不見於明文。代替之者爲兩種會議——較大者與較小者——如外交部節略所提議，後者在赫斯德密勒草案中被稱爲「執行委員會，代表對於討論事務更有關係之國家。」草案繼稱：「美國、英國、法國、意大利與日本」應認爲對於國聯行動範圍內之一切事務，有直接關係。」此處爲擴大的與有組織的列強協調，卽爲英

## 國計劃之中心。

但何者爲威爾遜之政策？此類政策之主要者，如吾人所見，爲相互之擔保。是否大小各國之協調（但是，尤其是大國）應團結於一共同之擔保內如其若是，擔保應爲何種？此處，在一九一九年，爲百年前纏繞卡斯爾累（Castlereagh）之老問題。

當吾人觀察赫斯德密勒草案時，在幅合之程序中，吾人發見原有之威爾遜擔保條款，曾發生兩種重要之變遷。第一、該條第二部分規定現在所謂之『和平變更』（peaceful change），已不存在。該項規定全屬漏洞，不能經受精密之審查。（註二）自然，在英美人眼光中，此足使該條陷於不圓滿之境地：因其用永久存在之擔保，以維持現有之局面。因是乃努力求在另一條中規定擔保之限度。經歷多少勞力後，終於產生第十九條，虔誠希望或原則之表現，未涉及任何擔保之束縛義務，如他處所規定。（註三）

第二變遷爲『擔保』（guarantee）一詞之刪除。代替之者爲一較和緩之名詞，『擔任』（undertake），後者與十八世紀之傳統思想，全無關係：

締約國擔任尊重並保持所有國聯會員國之領土完整與現有之政治獨立以防禦外來之侵犯。

但即使在此種洗淨之形式中，該項規定仍使英國人討厭。因是當本條款及時提供考慮，薛西爾勳爵提議刪去『並保持以防禦外來之侵犯』（and preserve as against external aggression）。以後之討論記成電報，見

於密勒先生之筆記中，『寫成於辯論進行之時。』筆記全盤裸露主要各方之態度，在延續許多年之競爭中作此初次之總交鋒。

薛西爾提議義務之範圍，如有任何意義，即為戰爭。

威爾遜認為字句對於整個盟約所包含之義務，並無增加。

奧蘭多 (Orlando) 贊成本條。

拉諾德 (Larnaude) 認為本條只加入原則。

威爾遜認義務為中心，但承認其嚴重之性質。

司馬慈認為本條比較本文件內之任何事物，更進一步。

威爾遜認為……應有一件規定，意指職務，而非討論。此種觀念，不必需現於字句，為整個盟約之關鍵……

薛西爾認為所擬規定之事在各方面均不能照字面上實行。

在此近似不相容之原則衝突中，解析至為驚人。法國代表拉諾德，為一老練之法學家，性喜準確，遂走入危險道路。彼提議應加入一條，特別規定其執行之方法。此種觀念為主席所接受並加以組織。以下為採用之形式：

如遇此種侵犯，執行會議 (Executive Council) 應籌此項義務之計劃與方法。

因是會議結束時，英人意見獲得勝利。新字句之加入明白表示，若拉諾德所主張，無則第一部分『僅為原則。』

事實上現在授權與行政院以『籌』(advise)實行之方法，遂將全部責任自國聯擲卸於個別國家，各國可以正當宣稱在定稿中該條僅爲道德義務之表示，而非『意指職務』。故受盟約中英文原稿約束之國家，卽已此爲辯護理由。

因是『整個盟約之關鍵』，不惟不能解詔，其本身反成爲混亂之原因，傳送一義至國聯中之法語國家，另一義至英語國家。但威爾遜總統似從未明瞭彼對其英國同僚之讓步程度。否則吾人如何能解釋彼在美國爲該條所下之論戰，而該條現在僅爲一殼，並無內心？(註四)

同時，對於外交部節略中所提議之和平擔保，作何辦法？可記者，此爲求全盤廢除訴諸戰爭，並鄭重避免與領土完整及各國新疆界發生任何特別之關係。似乎此種和平擔保，在與總統之討論進行中，未被道及，總統個人對於本題之觀念，自一九一四年十二月起，卽已如是堅決肯定。因是在巴黎討論中，不能發現任何之努力，以回復至可以稱爲『呼喊之擔保』(Hue and Cry Guarantee)；結果原有英國計劃之其餘部分毫無着落。推一確定防禦戰爭之保障，爲糾紛條款(Disputes Articles)之制度，採自斐利摩爾報告書。但此僅規定調查與延緩，並未規定此類權宜辦法用完時之地位。(註五)其意爲在該種事變中，糾紛仍將存在於冷氣貯藏所內，果有充分理由可說，有時爲解決糾紛之最好方法。但該種辦法實未擬使戰爭之門，因是而開。無論如何，和平擔保消失後，此正爲發生之事。無疑者，裂口可重加封閉，如果威爾遜之擔保方式能按照創始人之原來計劃，加以維持。但經土地擔保之

滅弱和平擔保之消失，盟約中存有一廣闊之裂口。

再者，原於數星期後對美國共和黨意見之讓步，此種裂痕更形擴大。糾紛條款中曾加入一段（第十五條第八節），阻止行政院與大會依照該類條款用任何方法處理糾紛之爲『一造自行聲明』者，『並爲行政院所承認，按諸國際公法，純屬該造本國法權內事件。』此種規定引起奇異之結果，對於發生自該項糾紛之戰爭，並未規定何種制裁，因第十六條之制裁僅施行於第十二條，第十三條與第十五條之破壞。因是該類戰爭甚至不受調查與延緩之遏制。在事實上，如將此節推展至其邏輯上之限度，足以危及盟約中整個維持和平之組織，如已指出者，『大部分真正危險之國際糾紛，發生於屬於國內法權一類之事件，如何處理糾紛之問題，爲各種國際問題中之最關緊要者，不幸同時爲最難應付者。』自然，該項爭執何可依照第十一條提出；但各造可依照該條，自由接受或否決行政院內國家所採取之任何建議。因是，在第十一條與第十五條第八節間，對於國聯在此項糾紛中之權力，仍有嚴重之根本矛盾。（註六）

殆至一九一九年六月盟約定稿之時，其中戰爭之可能範圍，已完全獲得英國人之承認，解釋之者爲演繹而出之新哲學，與巴克爾勳爵之哲學極不相同。此種哲學見於英國官方註解中，（註七）如威爾遜總統與布爾喬亞先生加以閱讀，將使彼等之眉毛上蹙。因該文件中之主要觀念，不爲罪惡之防止，而爲遵守法律習慣之逐漸養成。『私戰』仍『認爲可能』，如遇缺乏道德上之改良。『如將來各國大抵爲自私自利，貪得無厭與愛好戰爭，沒有

工具或機構能加以遏制。」國家不能由盟約使之更爲善良，正若個人不能由議會法案加以改變。所能行者，爲「建立組織使和平之合作易期，因是而成爲習慣，並相信習慣之勢力可以造成輿論。」對於島國人民，此爲有價值之學說，彼等可以設想至數百年！但人是否能肯定——誠然，是否誠實以假定——今仍沈湎於權力政治之世界，將給與新生之國聯以休息，當「時間之金色污點」在國聯牆上留下痕迹，並使其中聚會之人，性質變爲軟化？官方解釋爲國聯在英人心目中之良好說明。經歷必需之細則調整，此文可成爲「英國的國際聯盟」(British League of Nations)之解釋，其中份子既未放棄戰爭，亦未承認將彼等之糾紛提交強制仲裁。但料想如是之國聯得以運用於較廣大之世界中，在一九一九年，與仍在一九三五年，不啻假定歐洲大陸與亞洲之人民，且不用說南北美洲之人民，已全變爲英國人。該種辦法所假定者，不僅人心之改變，且爲固定習慣，態度與性情之推翻。不管解釋如何，在十五年之後，國聯會員國尙未能行爲如英國人，雖則許多英國人仍希望國聯會員國如是做去。

原於土地擔保條款之滅弱，威爾遜總統與布爾喬亞先生承認一重要之點，關於該點，美國等法國主張一致，以反對英國。但此點並未阻止法國人於相信彼等之條文原稿時，努力要求特別規定方法，以求必要時履行擔保與實施制裁。不幸者，當討論該事之實際細則時，彼等發現總統不復與彼等意見相同。

法國官方計劃現在已行提交委員會。可記者，該計劃規定『藉法律以維持和平』(Peace through Law)有一鄭重計擬之制度，將強權置於公理之後。此種辦法，如減至具體之名詞，在法國人心中，如在塔虎脫先生之白



日睡夢中，連帶發生國際武力之組織——首爲軍事力量。但布爾喬亞先生並未堅持此點。進行之困難，在外交上與技術上，均甚明顯。彼所專注與在四月二十八日首次會議中爭取之要求爲兩重的：第一、國際參謀部（International General Staff）之設立，以求預備及刷新需要之海陸軍備，以求保證盟約義務之迅速實施；第二、常設委員會（Permanent Commission）之設立，以求監視軍備與軍備計劃，包括「易於改供戰事目的之工業」。彼將此後一提議與威爾遜總統之裁軍條款聯合。彼稱世界應有一「真正的、有效的、永久的軍備縮減」。如無一常設之統制委員會（Permanent Commission of Control），此種辦法如何能有保證。彼在幾篇有力之演說詞內發表主張，在最後一篇中彼特別訴諸英國人之感受性，企圖表示國聯空氣中此種高級參謀人員之合作，可以喚起相互信賴與尊重之情感，此種情感可由上貫注至各級軍事人員。同時彼引證威爾遜總統過去之各種言辭，該類言辭，如有任何意義，似爲保證彼贊助提議之修正案。

布爾喬亞先生不難爲彼之計劃辯護：因此計劃不僅爲法國利益着想，且同時係按照法國思想之自然路線。此爲盧騷之公安委員會（Committee of Public Safety）擴大至世界社會。法國人心沿既定之路線迅速進行：此路線趨向於世界政府（World-Government），或被疊橫稱之爲超國家（Super-State），早已築成。博丹（Bodin）與盧騷（Rousseau），路易十四（Louis XIV）與拿破崙（Napoleon），均已至少測量其初期之階段。因是，自巴黎委員會之會議而後，法國人爲最能主張一致與堅持，同時不能否認者，爲國聯最忠實與全心之擁護者，「但國聯爲

彼等所了解之國聯。』彼等較諸任何其他政府或人民更願將國家之權利轉讓與國聯。但彼等所未明瞭者，布爾喬亞與白理安(Briand)所未發見者，即爲此國聯，對於彼等惟一可能之一種國聯，無論在學理上或在實際上，均爲法國之國聯。

但威爾遜總統爲一南方民主黨。即言彼雖爲盧騷之信徒，卻爲易時易地之信徒。彼相信集中權力於堅強之人，但不相信擴大權力之範圍。彼預備訴諸世界輿論。但世界政府之觀念，無一佛基尼亞人能加以採納。

此種衝突存在於世界主權與美國主權間，一方爲盧騷，被世界大戰之經驗所擴大，另一方爲哲斐孫(Cottonson)，彼雖不願，但已接受美國之完全聯合，其結果見於密勒先生關於委員會第八次會議之簡略記載中，當時法國修正案初次提出。彼暗中傳遞一紙條與總統，所言如下：

此非爲共同軍事行動問題，而爲戰時與平時國際管理吾人之陸軍與海軍——現受總統管轄。余不以此爲好事。

密勒先生繼稱：『總統謂此爲不合憲法，且同時爲不可能之事，彼謂此爲需要決定之問題。』在二月十三日下午第十次會議中，布爾喬亞先生加以聲辯。密勒先生評曰：『在長而討厭與混亂之討論中，並未道及極新穎之事』——此類事並非最後一次。威爾遜總統堅持彼之主張，大膽宣稱『無一國能接受國際參謀部，該部有權干涉其國內之海陸軍計劃。』(註八)最後法國修正案以十二票對三票被遭否決。但求相當遷就法國人，威爾遜總統

與薛西爾勳爵提議加入一條，規定設立一個經常委員會，『俾向國聯條陳第八條各規定之履行』——裁軍條文——『及一般關於陸海軍各問題。』總統解釋：『此種辦法，既非調查，亦非監督。』布爾喬亞先生與拉諾德先生對此只能滿足。實行行政院勸告之辦法，已縮減而為另外之勸告。(註九)

## 三

關於行政院或『執行委員會』(Executive Committee)之組織，大國與小國發生衝突，在二月四日及五日緊要會議之法文記錄中，仍稱爲『執行委員會』(註一〇)可記者，外交部節略認國聯爲一種協調組織，擴大至包括所有大國，司馬慈將軍已將此種觀念修正，建議包括其他國家，採自兩張名單。當威爾遜總統接到司馬慈節略時，彼當初卽爲注意，並在該種意義內修正彼本人無定形之計劃。(註一一)但當密勒先生與薛西爾勳爵商談威爾遜草案與英國草案間之各種爭點時，彼發見只有兩事爲『英人所認爲非常重要。』一爲各自治領地(Dominions)之代表權，在此與吾人無關。另一爲『行政院之席次限於大國以及嗣後由大國選入之任何國家。』彼因是對此兩點讓步。因是委員會工作依據之赫斯德·密勒草案，規定行政院通常僅由大國組成。

在委員會之第二次會議中，決定本條加入草案內。該條立卽引起與會其他五國代表之嚴重攻擊：塞爾維亞、比利時、中國、巴西與葡萄牙。誠然，在當時會中，曾相機動議委員會本身應加擴大，另增四席，並通過議案，要求羅馬

尼亞、希臘、波蘭與捷克斯拉夫應行加入。除正式之記錄外，密勒先生之辯論記錄，不下三種。（註一二）自此類記錄觀之，似乎總統現在已深信英國計劃實際上之優越。但彼受束縛之點，在於事實上委員會中人已見彼本人之第一次巴黎計劃，因是有一部分人要求所謂「第一次美國計劃」。在此緊要關頭，法國人之判斷力復有錯誤。布爾喬亞先生，彼之心充滿海牙之回憶，感覺時間已至，可作理想主義之姿勢。彼宣稱在聆取小國代表意見之後，彼之發言資格，「不爲大國之代表，而爲未來國際社會之一份子」；彼追述在事實上法國計劃並無大小國之區分。自然，彼所未能提醒委員者，爲法國計劃距討論題目，相去甚遠。此爲處理糾紛之一種辦法，而非通常應付國際事務之一種制度——改進之海牙法庭，而非改進之協調。奧蘭多先生表示同樣之畏怯與缺乏見解。二日本代表默不發言。司馬慈將軍，彼曾與會，似亦未曾發言，但其意見早已記下。兩個說英語之大國因是處於孤立地位。言之無效者，爲薛西爾勳爵主張凡經行政院討論之事，可由較大之機關（以後稱爲大會）加以討論，雖「各國平等之觀念頗有理由」，彼「不信該種計劃可以實現」。彼最後被迫承認委員會不應接受彼之計劃。條文經送回重加草擬。

英國重新擬定之草案，於次日告成，規定「國聯其他會員之代表」人數爲二。此點復被熱烈批評。司馬慈將軍此次加入攻擊。伊蒙斯先生（M. Hymans）希望數目增加至五個；威斯尼基先生（M. Vesnitch）言四個亦可使彼滿意，此點爲布爾喬亞先生所贊成。薛西爾勳爵復鼓起勇氣，企圖抵抗潮瀾。彼勸告委員會對提議取「緩進態度」，將數目增加爲四。彼提醒委員會中人，爲求使國聯成爲工作機關，最大之需要爲獲得大國之贊助。坦白

言之，在任何情形下，大國定能獲得小國之贊助。彼獲得決議之延緩。但在二月十三日下次會議中，四個額外委員參加，在另一同樣性質之辯論後，數目最後規定爲四個。(註一三)

#### 四

委員會中之意大利份子爲奧蘭多先生，曾爲彼國內閣總理，以及沙羅佳先生 (Signor Scialoja) 一最聰明之人，最能幹與最富於同情心之法律教授，無論爲在意大利或在任何國家。彼等攜來彼等自己之國際聯盟計劃。會議記錄中稱此計劃已於委員會第一次會議時提出討論。但據密勒先生，此項記載不確，僅爲禮貌起見，將其列入。(註一四) 此似爲委員會所有會議中分配與該計劃之惟一禮貌。因其從未經討論，其著作人復非常克己，並未促同僚接受彼等之意見，同僚採取完全不同之主張。雖然，該文件出自沙羅佳先生手筆無疑，其重要點不僅在於忠實表現一大國之意見與利益，且因其代表一種哲學，與吾人在本書內所已見識者不同。

意大利人，有若法國人，認國聯爲獲取正義之經理機關。『藉正義取得和平』(Peace through Justice) 爲彼等之口號。因是，在大體上，彼等之計劃非不似布爾喬亞先生之計劃。其中一重要部分着重糾紛之解決，包括『國際法庭』(International Court of Justice) 之設立。制裁亦佔重要地位，不下十七種會特別列舉，繼之以指揮使用『任何方式之壓迫，直接的或間接的，』『可以認爲適當，以克服犯罪國家之抵抗。』

但意大利計劃與法國計劃不同處爲最有興趣之點。區分集中於「正義」之意義。法國計劃着眼於司法權以解釋現存之法律，意大利計劃自「國際公道」之觀念出發，大膽主張變更法律。意大利計劃所提議者，在事實上，不下於一個國際立法機關。此機關由各國政府指定之代表組成，每年開會一次，必要時可常召集，「以求處理共同利益之事務。」此機關並有權處理不能用其他方法解決之糾紛。此方面規定之程序非常大膽。如此政治組織之「行政院」決議「糾紛應加解決，按照國際法，勝於按照政治上之考慮或公平之理由，此機關遣送各造至國際法庭。」但如此類政府代表，經過三分之二之多數，決定其他辦法，並願自行解決，則授權彼等照辦。彼等於是仍經三分之二之多數，根據公道與政治權宜之理由（註一五）以作決議，用期在爭執各造間獲得公正與穩固之解決辦法。特別困難之事件可以由行政院提交至一較大之機關，同具政治性質，稱爲「會議」（The Conference）。在每種情形下，決議爲絕對的，全體國聯會員國均應參加實施行政院所通過之制裁，以反抗抗命之國家。拒絕參加制裁之國家，或有意遷延，或未能充分實施，均將擡受制裁。

什麼是此種國際之公道，或者吾人可稱之爲國際之社會正義，意大利計劃鄭重將其與法律的正義區分。此該計劃闡有新境界。該計劃規定若干「根本原則」企圖對每個獨立之政治社會，給與「擔保」。但此種擔保，極異於吾人所已探討之兩種。此爲一種擔保，不爲生存與土地完整，亦非爲和平，而爲「生長」（growth）。對每一國聯會員國所保證者，卽爲「其獨立與自主發展之必需條件」。吾人在此不能列舉此類「根本原則」其中最

有趣者，宜稱「食糧與原料之國際分配，需要維持生命與工業之健康情況者，應加以統制，以求為每國獲得此方面不可缺少之物。」應記者，意大利人，不僅意大利人，均在此時期內經歷戰時食糧與統制機構取消之結果。

但該計劃不僅產生原則。該計劃至少提出一種初步之制度，以求此類原則之實現。與外交部節略相同者，行政院以下，有各種委員會行使工作。此類委員會中有三個為特別規定——經濟委員會 (Economic Commission)、勞工委員會 (Labour Commission) 與軍事委員會 (Military Commission)，第一委員會之目的為「搜集與供給材料，以求解決經濟與財政性質之國際問題，其辦法為」——在此為起草人之精心結構，預料日內瓦之技巧——「在此範圍內，便利每國利益之進步的與和諧的調整。在此亞當·司密 (Adam Smith) 與馬克斯 (Karl Marx) 攜手。國際聯盟指揮『不可見之手』以求治理『普羅』 (proletarian) 國家日見增加之需要。對此種國聯觀念，雖受許多挫折，意大利政治家仍繼續加以信賴。」(註一六)

## 五

日本在國家世界 (World of States) 中亦為「普羅」。彼之問題，在此方面，無論過去與現在，均較意大利為嚴重。雖然，彼之着眼點不在於新秩序方面。彼之經濟問題已極嚴重，但尚有更嚴重之事在彼之心中。彼之人種關係之問題所煩擾。四世紀以來，白人藉其精通權力藝術，已在非白人之心中與精神上，加入一種信念，即非白人

爲白人之自然的低下者。日俄戰爭實已表現此種優越可於戰場上加以奪取。但此恥痕固仍存在。習慣與態度變遷遲緩。現在時間似已到臨，在世界歷史展開新的一頁之際，將此問題提升至較高之地位，並將人種關係永遠建立於平等基礎之上。此爲日本對於盟約之貢獻。

但時會將失去過半之安閒，如公開創議之國家，其法定地位尙須辯明。因是日本代表牧野男爵與珍田子爵之職務，至爲困難。彼等攜來一個民族之要求，彼等希望可以獲得其他國家之響應。卽在此種心境下，在二月四日彼等求助於豪斯上校。彼等告豪斯曰：『二月八日，君對石井子爵所表示之意見，使日本政府欣慰：因是吾人認君爲友人，並來要求君之指示。』（註一七）

繼之者爲決議之草擬與重行草擬。在一時間內，日本人要求加入移民入境之條款。但此種要求，遭遇英美雙方之堅決反對，立卽放棄。但尙須發現一種方式，以滿足日本人之自尊心。

在此，豪斯上校與日本人發現英帝國代表團阻塞彼等之道路。從中作梗者不爲英國，主要者則爲澳洲；或者實爲一個澳洲代表，休士先生（Mr. William Morris Hughes），當時澳洲之內閣總理，彼成爲白人霸權之擁護者。二月九日，豪斯上校記錄：『日本人及余所提議之每種解決辦法，英國代表團中之休士先生輒加反對；』英國代表團顯然不願駁斥彼之反對。（註一八）至二月十二日，珍田子爵憤而決定自行提出一種決議。彼不能獲得決議之通過，但至少彼可對日本人民表示已盡彼之職責。



彼所草定之決議爲加入一新條款，精心結構而爲威爾遜總統宗教平等條款之附屬物，宗教平等條款吾人已行見及。其原文如下：

民族平等爲國際聯盟之基本原則，締約國承認從速給與國聯會員國內之一切外國人民，以各方面平等與公正之待遇，無論在法律上或事實上，因其人種與國籍，均無區分。

二月十三日委員會第十次會議中對此加以討論，威爾遜總統適逢缺席，薛西爾勳爵擔任主席。牧野男爵勳議在宗教平等條款中增加一節，對於宗教平等條款豪斯上校已言威爾遜總統認爲特別重要。牧野男爵之演詞，曾在會中宣讀，全文載入會議記錄中。(註一九)此爲一誠懇、莊嚴、有禮與溫和之主張說明。彼指出盟約爲創造各國間相互義務之制度，『包括一切人種，』並要求『至少人類平等之原則應加承認並使其成爲未來往來之基礎。』同時彼承認與根深蒂固之偏見有關係，因是彼不希望彼所提出之原則立時實現。彼可滿足，『將原則之實現委諸國聯會員國負責領袖之手，彼等將不忽視輿論之情況。』

當彼結束時，薛西爾勳爵謂此爲『最具嚴重性質之事，』並在英帝國內引起極嚴重之問題。『牧野男爵之思想雖屬高貴，彼認爲最好暫時延期討論。』威尼齊羅斯先生 (Mr. Venizelos) 以及其他委員會中人一致同意。該事遂被擱置，宗教平等之條款亦遭同一之命運。密勒先生謂『該事從未再加考慮。』

四月十一日晚委員會第十五次及最後會議時，決定人種平等之延期討論。在長期間會議將告結束時，着重

於門羅主義之討論。日本人現在不復爲一特別條款辯護。彼等所要求者，爲在引言中引入一句，有關部分讀如下文：

維持各國間光明、平允、榮譽之邦交。

承認民族平等之原則與各國人民之公平待遇。

確守國際公法之規定，等等。

牧野男爵在提議時復十分溫和。彼稱彼之修正案僅規定一般原則。（此點甚明，因在事實上該項原則僅列入引言內，並無實際條文加以補充。）實現此原則之工作，『屬於正當機關之確實權限。』但彼之演詞含有不吉利之警告。彼稱：『自尊心爲人類行動中最有力量的，有時不可操縱的原因之一。余特嚴重聲明，雖在此國際生活中心，本問題危險發展之實際影響，在此時未獲人相當了解。余個人對於本問題可能之將來結果，表示非常焦慮。』（註二〇）

繼彼演說者爲珍田子爵，當兩日本代表結束彼等之辯論時，密勒先生稱：『似乎彼等已獲得到會諸人之情感贊助。』薛西爾勳爵拒絕修正案，並堅持拒絕，謂係依照英國政府之訓令。余以爲當時薛西爾感覺彼爲行使一種困難與麻煩之工作。在聲明之後，薛西爾坐下，目光注視桌上，以後辯論並未參加。』繼續發言者爲奧蘭多先生，布爾喬亞先生，拉諾德先生，威尼齊羅斯先生，捷克斯拉夫之克拉瑪先生（Mr. Kramar），波蘭之狄摩斯基先生，

(Mr. Dmowski) 與中國代表顧維鈞先生。彼等皆贊成修正案，或自學理上立論，或就實際上立論。威爾遜總統繼起發言，此次彼之言詞爲速記者所錄下。殆至此時，彼與豪斯上校已改變彼等之立場，原於美國國內討論此事無疑。在辯論中，豪斯常坐於總統身旁，遞一紙條與總統，其文如下：『困難點是如果本委員會通過此案，定將在全世界引起人種問題。』此點給與總統以暗示。彼稱此事之討論早已『引起偏見之火焰』，要求委員會盡力將其熄滅。『在此靜室內，如何能就優點上討論一個問題，該問題在此室外即不就優點立論？』此爲危險與曲解之議論：因其忽略事實，現在問題既已提出，世人之注意集中於表決以及自表決取得之推論。無論採取何途。

當總統言畢時，日本人要求表決。委員會十九人中有十一人投票贊成修正案。兩人（一爲司馬慈將軍）缺席。所投之票，並無反對者。威爾遜總統繼言，鑒於『吾輩中若干人之嚴重反對』，修正案不能認爲通過。彼如是主張之理由爲委員會習慣需要一致通過，在本案內因反對者不願對大多數讓步，將其反對改爲對大多數意見加以保留，彼只能宣布修正案失敗。但所爭執之問題，實過於重大，不能就專門方面加以決議。密勒先生之批評：『不管任何程序問題，明顯可見者，英國代表團之反對如是嚴重，雖有美國或其他任何代表團之意見，日本提議不能成爲盟約之一部分。』（註二二）

牧野男爵復在四月二十八日和會之大會中提出此事。此次彼返至原有提議之辭意。彼用以下言語結束彼之演詞：

在結束時，余覺余應在此明白宣布日本政府與人民感受深刻之惋惜，對於委員會之失敗，以贊同彼等公正之要求，規定原則以求此種冤抑之調整，該種要求乃基於根深蒂固之民族信念。彼等將繼續堅持此項原則在將來由國聯加以採納。

同日，即四月二十八日，鮑爾福先生致書牧野男爵，承認日本人強硬之要求將山東半島由德國移交與日本，而不直接移交與中國。『新秩序』尙未在遠東開始。(註二二)

(註一)此草案見於 Miller, ii. 231. 並曾印入 Florence Wilson, *The Origins of the League Covenant: Documentary History of its Drafting*, p. 173ff.

(註二)參閱本編第九章。

(註三)有人提議加以較強硬之規定，終被否決，印入 Miller, ii. 118-19. 該文規定如國聯建議修正「本盟約所擔保之任何解決要點」已被「有關各方否決，如爲土地之上問題，國聯會員國停止負擔義務，以保護所言之土地，免於其他國家之武力壓迫。」

(註四)關於上文，參閱 Miller, i. 168-9; ii. 430 and 550. 在二月十三日第九次會議內，尙有兩種修正案。由行政院草擬之計劃不復存在，因是使地位較從前更形含糊。同時關於侵犯之「威嚇或危險」則已加入。此項決議之採取，未經辯論，爲薛西爾勳爵之創議。無疑。在第二次會議中，布爾喬亞先生 M. Bourgeois 對於第二項表示滿意，但彼似未對於第一項發生不快之感想。參閱 Miller, i. 240, line 24 (密勒先生之筆記不完備) and 257, and ii. 305. 遲至三月二十日，當彼會晤中立國家之代表，布爾喬亞先生似仍不知盟約已開戰爭之門。彼告中立國代表謂「在盟約內，雖仲裁不爲強迫的，而和平解決則爲強迫的」(Miller, ii. 628, French Text, p. 599). 同時參閱密勒先生之筆記(i. 174)關於第十五條之草擬(布爾喬亞提出廢除戰爭問題，薛西爾反對

思想過遠。)

(註五)若干小國受法國贊助，希望充實斐利摩爾制度，加入「強制仲裁」之原則，即強迫服從仲裁人之判決，以制裁為後盾。此為美國即密勒先生 (Miller, i. 193) 與英國所反對，提議之條款遂遭否決。因是第十五條第六項內糾紛程序之突然結束，以及第十八條第四項內關於同一題目之含糊語言。

(註六)參閱 Briery, Article in *Irish Year-book of International Law* for 1925, and Miller, *The Geneva Protocol* (1925), pp. 64-5. 密勒自然認為「依照盟約，如遇關於國內問題之糾紛，國聯會員國並無反對戰爭之義務。」但此種許可須受國聯會員資格所含道德義務之支配。關於此點，參閱 Schücking and Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes* (2nd ed. i. 593).

(註七)Cmd. 151 (1919).

(註八)此為採取自法文記錄，Miller, ii. 478. 密勒本人之筆記為：「任何國家不能容許國際人員了解並干涉其本國之陸海軍計劃，但須該類計劃適合國際聯盟之政策」(i. 253)。顯而易見者，法文記錄人認最後一段為無意義，遂將爭論點武斷為是。

(註九) Miller, i. 209, 251, 256; ii. 460, 470-9, 706-13.

(註一〇) Miller, ii. 425-8.

(註一一) Miller, ii. 67, 98, 146.

(註一二) Miller, i. 138-53; ii. 255ff., 425ff.

(註一三) Miller, i. 159-62; ii. 259-60. (*Third Meeting*), 301-2, 470-71 (*Minutes of Ninth Meeting*). 密勒先生

對於此項討論，並無其他記載，似已遺失。在會議開始時，為求保持非正式之空氣，即同意不得使用速記。

(註一四) Miller, i. 132. 該項文件不久後似已可用，因沙羅佳先生曾於次日提及(i. 130)。原稿見於 ii. 246ff. (in English).

411ff. (in French), and 530ff. (in Italian), 裴克爾先生 Mr. Noel-Baker 當時在巴黎評『該稿之草擬並未經心』其意實謂起草人罔煞費苦心，惟有極少之見聞可作根據 (*Les Origins et l'oeuvre de la Société des Nations*, ed. Munich (Copenhagen, 1923), ii. p. 23).

(註一五)意大利原文爲“Criteria”，法文譯爲“Principles”，殊嫌硬化。

(註一六)此方面之例子，爲一九三一年意大利在國聯大會中提議將各國經濟會議 (*National Economic Councils*) 加以調整，而成爲一世界經濟會議 (*World Economic Council*)。關於此點，參閱 *Sastry, Recovery* (1932), p. 221。在一九二〇年國聯大會第一次會議中，意大利代表團提出原料分配問題，被加拿大加以嚴重之責難，以前曾由蒂多尼先生 (*Signor Tittoni*) 提出於行政院，彼引起鮑爾福先生 (*Mr. Balfour*) 特殊之答覆 (*Ninth Meeting of the Council, Annexes 121 and 121a*)。在一九二〇年假華盛頓舉行第一次國際勞工會議 (*International Labour Conference*) 中，意大利工人代表復提出同樣問題，仍無成功。以後，在一九二七年之世界經濟會議 (*World Economic Conference*) 中，本題被人有意自議事日程中刪去。

(註一七) *House, IV. 320-21.*

(註一八)參閱 *House, IV. 325*, Under the date February 13, 1919: 『牧野日前同意之方式，已由總統加以接受，并求盡量和援與無害，但即使如此，英國人仍加拒絕。余知全體英國代表團均願接受總統、牧野及珍田所同意之方式，只除澳洲之休士。彼爲障礙物。』Mr. Noel-Baker, op. cit. ii. p. 25. 稱司馬慈將軍在此類無成功之商議中『佔一主要地位。』值得注意者，威爾遜總統爲一南方民主黨，但彼對於此事之態度，爲彼對彼之原則勇敢與忠實之證明。在日本，全盤事實未被人知，當和議破裂時，威爾遜總統遂被人唾罵無遺 (*House, IV. 466*)。

(註一九) *Miller, ii. 323-5*. See Also i. 268-9. 一方因此危及日本在國際聯盟內之會員資格，休士先生同時企圖獲得日本加入提議中之國際勞工組織，以求日本之工業競爭對澳洲之危險減少。此點使休士主張兩種組織之完全分離。(參閱 *The Origins*

of the International Labour Organizations, ed. Shotwell: New York, 1934, i. 20). 同時澳洲、加拿大與美國反對在『勞工大憲章』內加入『外國工人地位與工作情況平等』之原則( *op. cit.* i. 213 ).

(註110) Miller, i. 461. The Minutes Are in ii. 387ff

(註111) Miller, i. 702. 日本人對於總統行動之意見，石井子爵在 *The Foreign Policy of the Powers* (New York, 1935), pp. 106-7. 中一文內，曾正確說明無疑。彼在該文內列舉贊成牧野男爵提議之國家，並稱總統之判決爲『稍近誤解，因一致通過之規定當時不爲裁判之物。』此文作於事件發生之十五年後，明白表示此事在日本仍爲一個活躍問題。

(註111) House, IV. 465ff.

## 第十一章 盟約定稿及其引言

吾人已檢討盟約構成之經過。吾人已觀察盟約構成前各種原則之衝突。吾人現在可知國際聯盟，其中許多不同之成分聚會與混合，不能希望其進行得以平安無事。在本書第三篇內，吾人應觀察此種種勢力在經驗影響之下相互動作與反應，自經各國批准後，盟約成爲世界條約法 (Treaty Law) 之一部分，國際聯盟成爲世界政治機構之一部分。

### 一

吾人首先可略述吾人分析之結果，並在某數種情形內加以說明，以求更形明瞭。

五種線索交錯於國聯盟約中。其中四者吾人已於戰前制度之檢討中見及；第五種爲戰事思想之產物。因是盟約包括五種制度，每種有其固有之方法。此類制度與方法，如吾人略述其要點，當如下文：

(一) 改進與擴大之各國協調，使用常期會議之方法。

(二) 改良的與普遍的門羅主義，使用之方法爲全體相互擔保土地之完整與獨立。



(三)改進之海牙會議制度：調停和解與調查，使用會議之政治機關，以求達此目的。

(四)萬國郵政同盟與其他同樣組織之改進與調整，設立秘書廳之秘書廳，以求世界服務之維持與世界公用事業之管理。

(五)「呼喊」總動員之經理機關，認戰爭為關係全體之事，並為世界社會之罪惡，使用政治會議，以達該種目的。

即此五種成分之相互作用，給與盟約以極特別與真正獨特之性質，該種性質對於政治學研究者與對於世界全體，立即證明其如是之動人與如是之煩難。不似大多數其他偉大之宣言與憲法，此非一單獨政治學說之表現。此非發生自一部分具有共同思想或目的之人。反而言之，此為代表各種學說之配合，並調整各種極不相同與有時衝突之意志。因是最後之工作，不似通常之條約或憲法，為一整齊有秩序之排列，分為章、節、條、（註一）而為單獨條文之連續，其排列程序在若干情形下全屬偶然，初無明確之觀念貫注其中，亦無線索規定相互之關係。因是全部之結果，不為堅固之建築，立於確定之基礎上，而為精細之平衡，存在於各種成分間，每種各有其基礎。無人較諸鮑爾福勳爵對此更為了解，彼雖非原起草人之一，卻為第一次大會中英國代表團之領袖，為最早被召監督新辦法運用若干人之一。一九二五年，在有歷史價值之文內，彼說明英國政府不能接受日內瓦議定書（Geneva Protocol）之理由，彼不擬證明議定書為違受盟約。彼稱議定書將「破壞其均衡與改變其精神——如吾人可假

定解釋彼之思想，該種精神爲和睦調和之精神存在於各種分離之學理與原則間，而此種種學理與原則並列在一單獨之文件內。(註二)

況言之，如不提起草與調整之細則，吾人可以將盟約二十六條，分爲以下各種不同之制度：

(一) 協調制度：

第一條（一般計劃），第二條（實質而非名義），第三條，第四條（第一節經司馬慈修正），第五條，第六條，第七條，第十八條，第十九條，(註三) 第二十條，第二十六條。

(二) 門羅主義制度：

第十條（第一段），第十九條（原稿第十條第二部分之遺留物），(註四) 第八條（對於第十條甚爲重要）。

(三) 海牙會議制度：

第十二條，第十三條，第十四條，第十五條（第八款除外），第十六條，第十七條（以上各條制度之擴大）。

(四) 世界服務制度：

第二十二條，第二十三條，第二十四條，第二十五條（連同第三條，第四條與第六條）。

(五) 『呼喊』制度：

第十一條，第十七條（如遇二非會員國交戰）。

在此列舉中，有兩條不見，即爲第九條與第二十一條。兩者均爲混合計劃之贅疣，第九條之列入，如吾人所見，爲對於布爾喬亞先生之讓步。因是第九條可認爲屬於海牙制度——第十六條之一種附屬物。第二十一條之加入，爲對於美國共和黨意見之讓步。第二十一條代表之門羅主義觀念，較諸威爾遜總統所主張者，尤爲因襲。第二十一條因是不能配入第二種制度，最好自行獨立。第一條第三款亦屬同樣情形，對於美國共和黨之另一種讓步。關於第一條第二款，尙應一言。其祖先雖大部分爲英國人，但甚複雜。讀者可自密勒先生之書中自行追溯，並乞援於最有價值之索引。但值得說明者，最後一款，要求加入國聯關於各國家之軍備，與第八條全無關係。該款不爲威爾遜制度之一部分，威爾遜制度經由相互之擔保，使軍備縮減成爲可能。該款爲司馬慈將軍制度之遺留物，司馬慈制度爲由國聯統制中歐與東歐之新興國家。『擔保』一詞之加入——盟約英文稿本內惟一發見擔保之處——原於法國人對於司馬慈方式之修正案，而司馬慈方式已由威爾遜總統併入彼之巴黎草案中。（註五）

## 二

但各種成分之混合，最好可於引言 The Preamble 中察見之，在英文本與法文本內，引言均引起嚴密之注意。

吾人已有威爾遜草案之原稿。此處爲委員會完成之產物，讀者可以之本編第九章內之文稿相比較。各句均

加列數目，以求參考便利。

締約各國——爲

- (一) 增進國際間協同行事並
- (二) 保持其和平與安寧起見
- (三) 特允承受不事戰爭之義務，
- (四) 維持各國間光明平允榮譽之邦交。
- (五) 確守國際公法之規定以爲各國政府間行爲之軌範，
- (六) 維持公道

(七) 並恪遵條約上之一切義務，

(八) 於有組織之民族間彼此待遇

(九) 議定國際聯盟盟約。(註六)

此處第一句，國際合作之增進，屬於第一制度與第四制度——協調與世界服務。該句列入威爾遜草案中，繼由於英國人之行動，置於引言之最前部。(註七)

第二句，將和平與安全保障合而爲一，其根源爲威爾遜，屬於擔保或改良門羅主義制度。

第三句，不是威爾遜的，但列入彼之巴黎草案內，屬於海牙會議制度。該句隱藏有一種含糊意義，吾人稍後即可得見。

第四句爲威爾遜的，不爲南方民主黨而爲長老會傳道者之產物。第五句可謂與第四句相同，其中「諒解」(understandings)一詞之使用，明白表示威爾遜總統在國際法與國家主權爭論中之知識地位。

第六句着重公道，但爲舊約(Old Testament)意義勝於海牙會議之意義。此三句真正全不屬於政治制度。此三句之內容爲倫理的勝於政治的。

自第七句起，吾人回至南方民主黨。人可謂第七句屬於擔保制度。

第八句，仍來自威爾遜之原草案，仍爲哲斐孫之思想。該句表示國聯爲一各民族之國聯——即言，一個民主政治之國聯——但爲各民族之已自行組織有效的政治制度者。吾人不能停止討論，走入各國加入國聯之複雜問題，無論爲創始會員或以後加入；但明白可見者，在原則上，威爾遜總統接近於戰期中實行和平聯合會所取之態度。(註八)彼認國聯爲各個有組織民族之一種聯合，享受彼之第一次草案引言中所稱爲「有秩序之政府」而非一普遍之機關。

最後，第九句——「議定此盟約」——表示國聯爲主權國家所組成，各國根據其本身之自由意志，簽訂實際上爲一種道德的——人幾可稱之爲宗教的——契約。如是作法，彼等並未成立一個新國家，一個新的主權機

關。彼等僅在其個別行動中，委身於新的政治生活方法。

吾人現在轉至另一同樣有權威之原稿，並觀法國起草人已將威爾遜語言弄成什麼樣。讀者可查閱原稿。此處爲英文直譯，在不能正確翻譯之處，對不同之點稍爲過於着重，原義並未顛倒。

#### THE HIGH CONTRACTING PARTIES—Considering that, in

order to develop co-operation between states (註九) and to guarantee to them peace and security, it behoves them

to accept certain obligations not to resort to war;

to carry on openly international relations based upon justice and honour;

strictly to observe the rules of international law, to be recognised henceforward as an actual code of conduct among Governments;

to promote the reign of justice and scrupulously to respect all treaty obligations in the mutual relations of the organised peoples;

adopt the present Pact, which establishes the Society of Nations.

此種翻譯在吾人心中所引起之第一印象——幾乎一切翻譯如此——爲淡而無味。威爾遜辭句內之鋒芒

已行消去，在彼等因襲之禮貌中，似乎一半無意義。法國人將誤讀法文原本，因翻譯未能道出兩要字之傳統的法國意義，公道(Justice)（兩次見於法文本中，一次見於英文本中）與榮譽(Honour)對於法國人，「公道」具有法律的，勝於倫理的含義，心中要求者，不為舊約，而為羅馬法。「榮譽」所暗示者不為「公平待遇」(fair play)，連同寬大之容忍，以及與運動世界之愉快聯合，而為競技與決鬪之嚴密細節。

若干特殊點亦應注意。

第一句加以改變，以求除去法國起草人心中認為對國聯對於隨便，「it behaves」(il importe)兩字之加入，增一尊嚴之成分，人幾可稱之為嚴重性，與英文較寬泛之措詞相反。

全部引言中所用之字同樣強硬。Achieve 變為 guarantee；國際法之 understanding 變為 rules (prescriptions)，此類事不僅為「firmly established」，如英文本所言，而為 strictly (rigoureusement) observed，不為「rule of conduct」（有道德意味）而為法律之規定或 code。再者，公道不僅須加以「maintained」，而為「made to reign」，締約國不僅「agree」國際聯盟盟約，而為加以「adopt」，如是作法，即為在世界上「establish」或『創始』一種新政體，國際社會之政體。

吾人尚有一點未及討論。在法文本中，締約國不「承受不事戰爭之義務」，彼等接受若干(certain)義務。英文本掩飾事實上戰爭之門仍半開半掩。法國起草人不能對彼之知識天良讓步，以使如是重要之一點，任其有意

曖昧不明。結果此句降低組織之尊嚴無疑。一種制度，其中會員只負擔一半義務，在若干特殊方法內參加反對戰爭，實與先知者夢中之新的世界秩序，相去甚遠。但實際上盟約所作者不過如此：對於審慎之法國人，一篇引言如不明確表示該文件之內容，即爲不誠實。

### 三

此點引至吾人最後之解釋，將其選爲『法律爭端』中之特殊先例，原於希望將擔保與海牙會議制度之散漫殘餘織入和諧之整體中，法律家自然能加了解。

第十三條容許私戰；第十條擔保所有國聯各會員之『領土完整及現有之政治獨立。』此兩條如何始能加以調和？

對此問題，至少已有六種（或許更多）答覆。吾人將一一列舉，不加按語，以求讀者之啓迪：

（一）第十條禁止對一會員國作任何與每種攻擊。主張理由，根據領土完整侵犯之禁止，因爲任何種攻擊均不能不引起被攻擊國家領土完整之某種侵犯。

（二）第十條不禁止一切攻擊，而爲僅禁止侵略攻擊——即言，違反盟約戰爭中之攻擊。主張理由，根據第十條內『侵略』“aggression”一詞之使用。



(三)第十條廢止土地征服之權利——甚至在合法戰爭之後。主張理由，根據第十條內『完整』“integrity”一詞之使用。

(四)第四種意見爲第三種意見之減削。理由以爲如果依照盟約，一國可因公認之惡行，被人侵入與受其他之懲罰，爲什麼應保護該國，使其在邊疆變更中不受特殊之懲罰或懲戒？此種意見，經鮑爾福勳爵於一九二五年提出，並經英國政府提出，見於一九二八年致國際聯盟之正式公文中。該件內聲稱：『英皇陛下之政府認此條文，具有重大之神聖意味，爲一般原則之陳述，其執行細則包括在盟約其他條文中。』不需言者，此種主張僅爲將困難往後推返。等於說第十條不禁止一切情形下領土完整之侵犯，但在情形下則爲合法，不能定入一般規則中。

(五)第十條容許若干確定情形下之土地吞併：即言，當一國爲執行常設國際法庭之判決或意見，侵入並奪取另一國之土地。主張在該種情形內，無所謂劇烈變遷問題，僅爲獲取法律權利問題。

(六)第十條容許盟約下合法私戰中之土地吞併或征服。此爲以上第二種答案之變體，第二種着重於禁止方面，此則更着重於允許方面。

或者吾人最好結束此簡略之盟約辯證，引證英國官方之說明，並於其中加入一個形容字：『如各民族在將來爲自私自利，貪得無厭，『愛好爭訟』(litigious)與崇尚戰爭。(註10)

(註1)該種排列方法一時曾被考慮，甚且臨時擬定，但爲威爾遜總統所否決，建議者爲密勒先生(Miller, i. 219-20)。

(註二) Cmd. 2368, (1925), p. 6. 同樣議論見於彼提交第一次大會第一委員會關於行政院與大會關係之報告書內。彼在其中提及「無疑之含糊——或係有意的——已加入盟約內，」並要求實行「圓通與常識」以及「相互之容忍，企求避免法律上之爭端，該類爭端絕對有害於國聯之功用」(Records of the First Assembly: Meeting of the Committee, p. 94).

(註三) 在此類中，第十九條僅為實現公認之十九世紀原則。參閱第一編第六章。

(註四) 參閱本編第九章。

(註五) Miller, ii, 90, 105, 461, 472-3 (French Minutes); 303 and 305 (English Minutes).

(註六) 原文如下：

#### The High Contracting Parties-In Order

- (1) to promote international co operation and
- (2) to achieve international peace and security
- (3) by the acceptance of obligations not to resort to war,
- (4) by the prescription of open, just and honourable relations between nations,
- (5) by the firm establishment of the undertakings of international law as the actual rule of conduct among Governments,
- (6) and by the maintenance of justice and
- (7) a scrupulous regard for all treaty obligations in the dealings of
- (8) organized peoples with one another,
- (9) agree to this Covenant of the League of Nations.

(註七) Miller, ii. 256.

(註八) 參閱本編第四章。

(註九) 完全直譯，應為 “Between nations [in the English sense of the word] organised as states” or “between nation-states”.

(註一〇) 關於上文參閱 Spaight, Pseudo-Security (1928), esp. p. 35ff.; Komarnicki, La Question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société de Nations (Paris, 1923), Passim; League Official Journal (May 1928), p. 694ff., esp. p. 702; Cnd. 2388 (1925), pp. 5-6. 並閱一九二一年大會第一委員會關於本題之討論，尤其是 Signor Scialoja 之演說。Ray, Commentaire du Pacte (Paris, 1930), p. 343ff.; and Struycken, La Société des Nations et l'intégrité territoriale, in Bibliotheca Vissersiana (Leiden, 1923), 其中材料關於加拿大在最初三屆大會中對第十條之動議，均已搜集。

## 第三編 國聯之實際工作

### 第一章 什麼是國際聯盟

凡爾賽條約 (The Treaty of Versailles) 之最後條款，在四百四十條之後，規定「一俟德國暨協商及參戰領袖各國中之三國批准」後，即須發生效力。此種規定於一九二〇年一月十日履行。此即國聯之誕辰。

是日降生者究爲何物？圍繞搖籃者爲許多教父；但無一能符此適當之名稱。在過去以及現在，求闡明國聯爲何物，比較用一個字或一種方式以概括國聯爲何物，更形容易。

國聯不是一個『超國家』(Superstate)；對於該點人皆同意，政治家欲求息止主權國會與人民之顧慮，政治學家徒在國聯盟約中尋取政府之特徵。

國聯既非『超國家』亦非聯邦(Federation)。國聯是否爲一個邦聯(Confederation)須視愛好研究之政治家對於那個不可捉摸之字所給與之意義爲斷。國聯確非邦聯，如以之與吾人所最熟悉之標本相較，瑞士二十五郡之瑞士邦聯，具有主權之日內瓦共和國即爲其中之一。

但在事實上企圖發見舊式之政治標誌以適合新奇與空前之政治實體，例如國際聯盟，以及同樣之例如英『共和國』(Commonwealth)或『帝國』(Empire)，均屬無用。在兩種情形內，熟悉之種類不復適用，而新材料尙未經科學分類。也許即『國家』(State)之觀念亦爲陳舊而不復適用。『國聯會員國』是否如一九一四年之各國，具有同樣意義？作此問題，即明瞭對其給與圓滿答覆，尙爲不可能之事。吾人在事實上經歷政治學中之間斷時期。舊書均已過時，新書尙未寫成。

國聯不與任何種國家相等，國聯亦不似任何公認之國際關係方式。第一點，國聯不是一個同盟(Alliance)，斐利摩爾報告書中卽已如是計劃。自國聯之組織與盟約之條款觀之，此理甚明。

同盟爲兩方或多方間之獨占關係。如此情形，不論其確定之條款如何，同盟具有私人與親密性質，該種性質與一個包括各國之制度中所有之公開的，正式的與所謂隱名的義務，如國聯盟約中之義務，如不完全不相合，至少亦不易調和。果爲每人之聯盟，卽爲無人之聯盟。對於某國，如對於舊時聯合國家，擔任同樣之義務，卽爲減弱現存之結合。更進一步，如在國聯盟約中，約定在特種情事內贊助某國以反對一個舊時聯合國，卽將同盟變爲完全不相同之事，在一種非個人之關係中，冷酷之一般原則代替特殊之利益與情感。集體制度與特殊同盟各有世界。該語並非謂在過渡期中，集體制度與特殊同盟間不能建造橋梁。但此與吾人在此所探討者無關。

國聯盟約實爲一部分——雖則包括者甚多——『協商及參戰國家』所草擬。但盟約起草人自始卽不擬

僅在協商及交戰諸國中加以證實。當盟約仍在起草時，歐洲中立各國代表之磋商，表示國聯之成立不爲戰勝國之同盟，盟約內附錄之致送歐洲、亞洲及中南美十三中立國家之邀請書，（註一）足以證明。

同時和會本身採取行動，在同樣意義內，給與國聯以各種職務，遠過於獨佔聯合之範圍。若干此種職務甚爲迫切，例如對於歐本（Eupen）與馬爾美第（Malmédy）兩地居民「意見公開表現」之結果採取決議；其他的係屬暫時性質，例如薩爾土地（Saar Territory）之代管；其他的多少具有永久性質，例如對於但澤（Danzig）以及若干國家內人種上、宗教上及語言上之少數民族之「保護」責任；其他的仍爲具有重要性質之政治責任，例如對於德國之商業政策、德奧之合併，以及德意志、奧地利、匈牙利與保加利亞之軍備，加以控制。（註二）

但最強之證據，說明國聯不爲同盟者，見於「呼喊」條文中，如拉諾德先生在國聯降生後數星期內所指出。兩國間或甚至二十國間之同盟，對於「戰爭或戰爭之危險不論立即涉及「同盟」任何一會員與否，」將如何處理？對於曾受羅馬法訓練之人，關於此點，第十一條爲最後的。同盟各國不與同盟外各方之相互關係。國聯會員國因是不爲同盟國，邏輯應如是。國聯不是一個同盟。（註三）

如其國聯既非超國家，亦非同盟，然則國聯是否爲不及同盟程度之事物？國聯是否僅爲一非常精密之多方面的條約（Multilateral Treaty）？近於十九世紀實施之種類？國聯盟約，是否如郵政同盟公約，規定締約國對於若干確定之目標採取共同行動？國聯盟約，是否如任何其他之多方面條約，可以由任何或全體締約國在規定之

通告時間後，加以終止？在該種假定下，國聯可以稱之為光榮之郵政同盟，較其十九世紀之原型，包括之會員數目較少，但由參加各國之政府與人民委託以相當重要之事務。但此定義結果表示其本身不充足——如僅因國聯存在之目的，不似郵政同盟存在之目的，無處可確切闡明，在事實上，自始即不能獲得正確之定義。（註四）按照盟約第三條與第四條，行政院及大會經由簽訂盟約各國授權「處理屬於國聯舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件。」按照第十一條第二款，此後一條款之狹義解釋一筆勾消，原於正式承認「凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，國聯任何會員有權以友誼名義提請大會或行政院注意。」

顯而易見者，包括如是條文之條約，不僅為一簡單的，或者甚至光榮的，多方面之公約。此為一多方面之條約，且在程度上超過之。但「在程度上超過之」，使國聯不足為一超國家。在事實上，國聯處於兩極端之中心地帶。或者，使用一較適宜之想像，國聯搖擺於兩柱間，有時近此柱，有時近彼柱，但從未固定。此種種搖動之方向與力量，不原於國聯本身固有之事物，不原於國聯之根本大法或（除在非常小之範圍內）所謂「文官制度」（Civil Service），而原於國聯構成國家，尤其是大國之態度與政策。在每一指定時間內，國聯究竟是什麼，在事實上須由各國情願相互合作之程度而定。在與彼之英國同僚爭論後，拉諾德先生始承認此點，彼放棄使用法律名詞，或如彼所言，使用政治名詞，以稱述國聯，並向他處尋求，如非尋求一個定義，至少為尋求一個比擬。彼自志願的與非政府之組織

中發見此種比擬，而該類組織爲盧騷 (Rousseau) 及法國革命信徒所咒詛。在討論盟約中若干點後，彼宣稱：『盟約中所載不是政府或政治。此爲自動主義 Voluntaryism (Tout cela c'est de l'Association, c'est n'est pas de l'État) 此乃建立各種自由組合與工會 (Trade Unions) 之原則，簡直非政治原則 (Principes de l'État)』。然則，什麼是國際聯盟？國聯不是一個『超國家』，而爲『近於一種組合或工會或各國之合作社 (Une Co-operative d'État)』。

一個適當之法國方式變成英國人之觀念。合作社之維持，原於社員之捐助，社員希望自社中取得常期利益。但每一合作社員明瞭彼不能希望自合資營業中，取得超於彼與其他社員投資之數額。無論合資營業之組成，由於財產，或由於保險，或由於社會信仰，『國家合作社』之每一社員應承認彼自身之利益與整個企業之利益合而爲一，彼不能希望獲得可靠之紅利，除非合作社能獲得各個社員之忠誠贊助與貢獻。

在事實上，國際聯盟爲合作之工具。國聯爲一常設之經理機關，便利具有合作精神各國家之共同行動。各國既希望合作，國聯可供各國之使用。當此種交往之性情，此種團結之意識，此種合作之精神，得以全盤表現，國聯組織之運用，僅有極少限度之衝突，國聯本身變爲——但決不能完全成爲——邦聯。但當此種精神歸於消沈，競爭與嫉妬復操支配之權力，國聯行動死去，直至僅辦理例行公事，一若郵政同盟在世界大戰期中仍繼續維持。機構雖仍存在，但精神已行脫離，此爲生氣停頓之狀態，如果恐慌延長至相當時期，該種狀態可以告終於完全之空



虛中。

因是『國聯』雖有若干人希望自其中發現奇蹟，其本身在政治上實爲無用。國聯不能藉其自有之力量以資動作，或藉其自有之動力以謀無限期之生存——原來動力係由外方供給。國聯與較大之世界生活合而爲一，不可分解——不僅與此類或彼類技術活動相合，且與整個國際政治相合。但其本身實無可言者。然而一般人堅決認國聯爲『某種事物』。此難以觸知之『某種事物』不爲傳奇或神話。『某種事物』存在於世界。『某種事物』甚且行使權力，控制各國統治者，並防止戰爭。但『某種事物』不居留於日內瓦之天幕中。『某種事物』乃由各會員國家之人民傳遞至日內瓦。能使國聯成爲生存之真實者，爲各國人民之意志，亦只有各國人民之意志始能如是。

此卽拉諾德先生所擬傳達者。當概述彼之分析時，彼宣稱『國際聯盟 (La Société des Nations) 只爲「國際政治生活之一種新方式。」』另一大陸學者，彼雖無參加國聯起草委員會之利益，但彼接近此問題，其觀點爲法律家中所鮮有，企圖此次將同樣思想歸入較確切之詞句。作書時在一九一九年之末，休伯博士 (Dr. Max Huber) 概述彼所稱之特徵，回溯至緒利 (Sully) 茲 (Penn) 克盧斯 (Cruce) 聖彼挨 (The Abbé St. Pierre) 與康德 (Kant) 同時或對將來作預言，『第一國際聯盟將成爲政治事實。』彼謂國聯在其形式與方法中，既非契約的 (vertraglich)，亦非憲法的 (staatsrechtlich)。國聯爲異於兩者之事物，非常稀罕，爲當今時代情勢之產

物，其方法可稱之爲實際政治之編纂方法。國聯爲過去一百年來政治中各種原素之配合，該種原素自身爲和平之保障，或者原爲權力政治制度中之一部分，現在可使之爲一般和平盡力。（註五）在此始觸及國聯真正與惟一之問題，細則除外。盟約字句中所謂貫徹之配合或編纂或組合之程序，在國聯之整個範圍中，假定一種新精神。盟約預料將權力政治（Power-politics）變爲責任政治（Responsibility-politics）或者最少爲各大國真誠與一致之努力，以開始應付無數之調整工作，該項調整工作爲演變中所應有者。盟約涉及真正國家社會（Society of States）之創始，代替戰前期內一切反社會之傳統思想與政策。盟約默認如不能採取該種新態度，新機構不僅不能自行將權力政治告終，甚且可以供給一個新的與更奇的及危險的場所，以供權力政治之行使。（註六）

（註一） Annex II.

（註二）凡爾賽條約之有會條文爲第三十四條（歐本與馬爾美第），第四十九條（薩爾），第一百〇二條（但澤），第二百八十條（商業政策），第八十條（奧地利），第二百一十三條（軍備）。國聯與和約相互貫通諸點之完全列舉，見於 Schölkong and Wehberg, Die Satzung des Volkerbundes (2nd ed., p. 36 ff.; 3rd ed., i. 40 ff.).

（註三）Larnande, *La Société des Nations: Conférences faites à Messieurs les Officiers du Centre des Hautes Etudes Militaires et de l'École Supérieure de Guerre et de l'École Supérieure de Marine le 20, 28 février et 12 Mars 1920, Paris, Imprimerie Nationale et Sirey, 1920.*（尚有一講演題爲 *La Soc. été des Nations depuis 1920* 發於一九二一年三月，出版地址同上。在引證第十一條與第十七條（「若一國聯會員國與一非國聯會員國……遇有爭執」）之後，拉諾德先生以之比於羅馬法規：“*Res inter alios acta aliis nec nocere nec prodessse potest*” 指明謂國聯

盟約因是假定『國際團結』，『若干傳統原則應對之低首。』

(註四)在 九二六年大會期中，英國代表團提議限制國聯之行動，理由為國聯之活動範圍過大。但在其合法範圍內發見圓滿定義之困難如其大，提議遂最後加以撤消。委員會及大會中關於本題之辯論值得注意，因其集法意兩國之法學家於一堂，為柔性原則以及『每事就其優點判斷』辯護，反對英國人訴諸邏輯與秩注之考慮。

(註五) Article on 'Die konstruktiven Grundlagen des Völkerbundesvertrages' in *Zeitschrift für Völkerrecht*, XII, 1-2.

(註六)關於本章內討論問題之另一種看法參閱 Sir John Fischer Williams, Chapters on Current International Law and the League of Nations (1929) 內中一章題為 The Status of the League of Nations in International Law 以及所舉之參考材料，并閱一文題為 "What is the League of Nations?" by P. E. Corbett, in the *British Year-book of International Law for 1924*. 作者認國聯為一邦聯。雖屬邦聯中之較自由者。

## 第二章 國際聯盟之歷史

### 引言

國聯之生命既與整個國際政治密切併合，其真實之歷史尙未至寫作時期。因爲如不將一九二〇年以後國際政治之大部分歷史加以描寫，則此事爲不可能。此方面之大部分材料，存於國聯暨各國外交部與內閣之檔案中，內閣及外交部對各該國出席國聯代表給與訓令，並收受各代表之機要報告。但此等材料，尙無一可以供用。若干材料或難得見天日，因是未來之歷史家不能寓目，如近年來常有之當面及電話中談話，使書面記錄失去生命。會議外交在技巧上可爲一種進步，但會議外交大增科學探討者之困難。與之相對者，應爲公開之利益，大多數日內瓦會議均已實行公開。但此種利益較實際尤爲明顯，因在幕前所言者常不與幕後所言者相合，有時甚至可使人走入迷途。（註一）

有此種種保留，可以企圖追溯國聯最初十五年內之歷史，國聯歷史爲充滿變遷之記載，盟約起草人中無一曾事先料及，最少威爾遜總統如此；彼等之目的尙未達到。雖然，對於歷史家，若干大綱已可加以辨別。

## 第一時期：一九一九——二〇

國聯在此十五年內之歷史，可以分作四個明顯之時期。

第一時期可以稱之爲胚胎時期。第一時期始於本書第二篇內所言之妊娠程序，終於一九二〇年一月國聯之正式降生。雖在事實上，嚴格言之，國聯在當時固尙未存在，然而此項時日在國聯生命中爲最緊要之時期——至少吾人在一九三五年能作如是判斷。因即在此時期內，國聯盟約所根據之假定均被破壞，大部分且真歸於毀滅。此種情形，原於三個新的與意外之原素發生動作。

## 一

第一原素，嚴格言之，或不應列入此時期內，吾人已早提及。卽爲允許較小之國家與大國共同參加國際會議，或者吾人應按照其官銜稱之爲國聯行政院。此事使該機關不能如計劃時所預期，成爲改進與擴大之大國協調機關。

原來計劃之此種修正，如吾人所知，首先原於司馬慈將軍。如無彼之創議，是否小國得照樣要求，應常爲可供推測之事。無論如何，結果爲小國在一九一九年獲得四席，復因盟約並無限制，一九二三年增至六席，一九二六年

增至九席，一九三三年增至十席。一旦其他國家獲得地位，該種發展，就實際上言，爲不可避免之事。因爲大國因是成爲『常任理事』與『非常任理事』並立，其地位非常招怨，使其不能抵抗小國之要求，選任席次之擴大爲平息各強索國家情感之惟一方法。一九二三年荷蘭代表團史楚根先生 (Mr. Struycken) 發言，指出此種變遷非爲整個國聯利益着想，而爲滿足各個國家之自尊要求，但彼之言論未被人採納。反對方之潮流係由許多支流所組成，如是激烈，荷蘭一國單獨處於少數地位。(註二)

此種發展之結果，使行政院成爲新奇之事，一種混合物，歷時較久，逐漸成爲笨重之機關，與十九世紀中之任何事物全無關係。行政院所發展之特徵以及其在國聯制度與一般國際政治內所佔之地位，吾人將再次章內加以討論。在此但須言及其他國家之加入行政院，使該機關在事實上不能成爲自然的與習慣的大國會議機關。吾人將見此語並不一定謂大國不能或不致來自日內瓦作種種討論。但其意謂此類討論無論在日內瓦或其他地方舉行，皆將不爲行政院日常工作之一部分，行政院中一部分小國所有之責任，服從及加入方式，皆不相同。

因是大國家於左右爲難之地位。大國可以在國聯外召開大使會議（如戰後最初數年內情形），或在羅迦洛，斯翠薩 (Strass) 或其他處之特別會議中，進行談判。在該種情形內，大國可以引起指摘，認爲不忠實於國聯，或爲『將日內瓦置於羅迦洛之系統中』。(註三) 視情形而定。或者大國可以會於日內瓦，但不在行政院會議室內。在該種情形內，大國將被人批評爲不尊重國聯，寧願採取『旅館外交』 (Hotel Diplomacy)，而不使用憲法上之討

論方法。明顯之事實在於行政院，無論在其他方面之用處如何，若以之維持大國間之常期接觸，則爲無用。但該種方法，現在較戰前時期尤爲需要，對於每個留心觀察國際政治之人，應已明白。

## 二

第二個發生之新原素，爲發現戰後國際政治之進行，其情況不同於戰前政治家所應付之情況。內閣與外交部在不同之氣候中工作。此乃原於民治運動與戰爭在各處所引起之利益——不用強烈之字——的共同結果。一九一九年各民族皆已覺醒。各個民族，其中許多人且藉痛苦之經驗，習知國際事務不爲一束遂遠與神祕之題材，最好留待專家處理，而爲對彼等及彼等之生命與財產有密切關係之事。因是現在有一股輿論之風，時常吹動本題。風之性質及力量，每國不同。再者，風之動作不可計算，大部分依賴地方情形，勝於依賴一般情況。即對於最有經驗之政治氣象學家，亦難預知氣候變化將如何迅速，以及此後輕風將自天之何方吹來。但是，無論其特性如何，此新的輿論原素應常加以計算。外交今後將與民主政治並行。

輿論之第一效果爲威爾遜總統——傳道者，非南方民主黨——所預料。各國人民對於內閣事務之關懷，並未造成平安或親密之諒解。適得其反者，輿論在國際政治中加入各種成分，在過去與在將來，均十分擾動。各國人民，整個言之，希望和平與改進之世界秩序無疑。任何國家內希望擾動或藉擾動獲利之人，究佔少數不容置懷。但

不幸每國人民，昧於情勢，大半希望和平符合其自身之條件，並依照其本有習慣之思想與情感。因是輿論與人民情感之侵入（如十九世紀外交家所稱呼）國際事務範圍內，立刻增加現有之糾紛，並造成新的衝突區域。以前爲例行事務或爲默許潛伏之問題，時常擴大爲原則問題，其中權威與民族感覺性之考慮均深切涉及。百萬人誦讀之日報派遣特別通信員至國聯或其他會議，令其逐日寄回一份通信，引起讀者之興趣。

此類事在長期內之結果足以教育一般人無疑，如能經歷無數之幻滅。但在短期內之效果，爲使各政府間有結果與實際之討論更形困難。因爲一件交涉，自其本身之性質言之，即使爲百分成功，決不能成爲百分勝利。極少數人，因熱烈希望而處於緊張狀態中，能以百分之五十爲滿足。

因是，由於未曾先見及在任何情形下不能停止之環境力量，國聯如爲國際政治之中心，勢非發展，不成爲一部分合作政府間與有效率之祕書廳，具有文官制度之空氣，而爲市場，公共集會與傳教地間之事物。民族主義既爲當前風行之宗教或迷信，不可避免之事，爲當在外交內引起擾動時，即發生各種信條，容許在該範圍內之實施。因此一日國聯之觀念由其擁護人投入此國或彼國，帶上感情的與半宗教的意義，成爲通常法文所謂之 *mystique*，無事足以防止日內瓦不成爲新秩序之中心教堂，具有單純之主義與共同之精神，如威爾遜總統所夢想，而成爲各國教會之聚合，加上一堆不調和與互相衝突之信仰人。對於研究民族特性或心理——尤其是變態心理——之人，其結果令人迷惑。輿論使日內瓦成爲世界上最有興趣的社會學實驗室之一。但輿論未使其成



爲卡斯爾累 (Castlereagh) 或俾斯麥 (Bismarck) 或沙侯 (Salisbury) 或任何其他有經驗之戰前總理或閣員所擬選擇之地方，在其中對於國際事務之處理，作一番新的實驗。

此種種考慮已使吾人超乎胚胎時期；但在此須將其提到，因在此時期內，新勢力首先成爲明顯。彼等在實際上之運用，但舉一例卽足。

最初各問題之一，爲戰後各國協調，或如彼等自稱之協約及參戰各國，必需應付者，爲各國對於蘇俄之政策。在此爲新的『東方問題』 (Eastern Question)，對之採取共同政策實爲需要，根據緊要之實際立場，與作爲『新秩序』技巧之表示。但此問題之各種成分如是，不僅同意採取共同政策，即調和各種不同之政策，亦不能達到。頑強之人民力量爲其阻礙。吾人在此不能詳細加以分析。但須重提者，法國政策實受大小執有俄國債券人意見之影響，日本政策原於接近東海濱省，英國政策原於本國人對於蘇維埃政體之贊否不同，美國政策原於本國人有同樣成見，加上對於日本人在遠東計劃之疑慮。結果爲在經歷數月之曲折後，在各國輿論及輿論機關之繼續攻擊下，巴黎集會各國放棄調整各國對俄政策之企圖，退入不努力之途徑，將此問題交與各該國之外交部，按照純粹自尊之方法加以處理。

簡略敘述戰後第一次努力求取政策之協調，足以表示在當前心理狀態之下，外交與內政已糾纏不能分解。因是由大國探行一種共同之政策，如十九世紀在順利時期內所能達到者，在現在之情勢下已變爲更形困難。

(註四) 早期內共同政策可以獲得，因各大國之政治家大有活動之餘地。在國際棋局上，棋子較少，計算與下棋，均在相當平靜之空氣中。現在，不僅大部分之棋卒活躍與具有調遣力量，且有一部分旁觀者觀戰，甚至可以示威以終止棋局之進行。

因是吾人不得不結論謂對國際聯盟懷抱希望之人即為頑強拒絕接受國聯之人，此情似屬矛盾。世界上大部分之國家，已成爲國際聯盟之會員。但各國雖有常期會議，彼等尙未能產生共同之政策。事實上無所謂『國際聯盟政策』。或者使用較舊式之語言以表示同樣之思想，戰後世界尙未能發見，且將不能發見，各大國間之協調政策。如果該種協調計劃可以實行，自然可在國聯之保護下實行，保證可以獲得較小國家之贊助。但此爲不可實行：其不能實行之原因，不爲政治家之錯誤——雖則錯誤不少——不爲某數國之惡意，不爲發生於戰爭或和約之暫時變態，而爲較深刻之趨勢，例如和會中所初次表現者。

言及地位，可加以直說，因爲由於誤解此點，細則中發生許多困難。現在尙無方法，足使近代世界各民族並肩而行。盟約並未如是規定，果爾，盟約將立成爲具文。此非由於各民族不受約束或彼等愛好災害。此僅由於彼等過於活躍。在彼等之自由中活躍與光榮，彼等要求一最清白之特權——自由行動之權，自行觀察並判斷事物，如有必需，自行隨意決定。此種情形可常使彼等失去寶貴之機會，甚至從事不幸之冒險。但彼等是否尙有他法以獲得經驗之智慧？比較老大與聰明之國家——如有該種國家——是否尙有他法可以獲得彼等現有之政治藝術的

優越。果認爲以『自決』(self-determination)爲基礎之和平，可以創始一種制度，其中各國政策可以一致，卽爲不顧初步之事實，不僅在歐洲生活內，且在全世界生活內，英帝國內之各自治領地亦在其中。

人將問如果調整各國政策之工作已非國聯權力所能及，如果吾人應放棄外交術語中所謂『日內瓦陣線』(Geneva Front)之觀念，國聯尙有何種用處？

若干人從未對不可避免之事讓步，不擬另作答覆。對於彼等，國聯爲『全有價值或全無價值』：如果國聯不能成爲世界政策之工具，所謂『世界統一』之計劃，國聯則爲辜負其原有之使命。但在實際上國聯尙有兩種機能，在思想上可以分離，在實行時相互發生關係，在他處吾人將有機會作較精密之觀察。各種機能在此可加以概述，作爲以後比較詳細討論之指南。

此兩種機能之一，爲在單獨一國或若干國之政策內，成爲『永久限制之要素』。

國聯不應代替各國外交部，內閣，國會以及議員之選舉區。該項問題，如吾人所見，(註五)已於盟約起草前，獲得良好之解決。此爲戰爭最後結果之一。各種政策因是得以繼續，且將往下繼續產生於倫敦、巴黎、柏林、羅馬與莫斯科，如在華沙與馬德里、普拉格、貝爾格拉德、布卡雷斯特、布魯塞爾、斯托克荷爾姆與海牙、沃夫、布韋諾愛雷斯(Buenos Aires)，最後同樣重要者，華盛頓。在此方面，『自由行動』之原則，如英國在十九世紀中所實行者，近年來已爲其他國家所採用——雖然由於對國際聯盟發生錯誤之忠實，若干國家可以反對其他國家行使此種權

利。對於想像中『國聯政策』之種種破壞，如加以列舉，將爲富有興趣，但易招怨，且真與本題無關。

但在一種組織之規定中，國家政策與國際政策（在此方面兩者不能加以區別）之單獨實現爲完全不同之事。此處爲國聯固有之權力範圍。此處，國聯可以或應對其會員告者，不爲『應做之事』，而爲『不應做之事』，或者，使用較有分量之言詞：『只能做到如此地步，不能再多。』如國聯未具有此種權力，國聯之其他行動無一能希望其有結果；因爲彼等事先假定一種憲法制度之存在，至少須具雛型。爲此理由，吾人在詳細討論國聯之活動機構以前，必需先將此點說得非常明白。

國聯之第二種機能，爲藉會議與討論，以發見共同政策或標準所能達成之事物，無論爲整個世界或爲大部分或小部分之國聯會員國着想。

此處國聯於開始時，必需如戰時各種組織人開始時所爲，坦白接受自治之原則。吾人現在生存於民主政治之時代，而民主政治，無論其爲議會政治或全民表決，均與分權（decentralisation）不能分離，在內政方面及外交方面。近代國家之普通公民了解彼本人直接之利益，以及彼之國家或區域或職業團體之利益，遠勝於彼了解，或可以了解其他國家與整個世界利益之相互作用。彼因是將拒絕自日內瓦採取彼之政策，除非或等到彼或彼之代表已相信提議之一致動作爲彼本人之利益。在彼尙未明白行程之訓練與目的值得以前，爲什麼彼應承認與世界上其他的人同行如彼爲盧騷之信徒，彼或可預備接受稱爲公共之利益。但當公共利益與個人利益——特

別之個人利益——似不一致，常識常爲小規模思想之別名，至少易於發生謹慎與拖延。

在若干情形下，例如郵政之各種協定，全體利益顯爲個人之利益；爲此之故，始能建立一種世界制度，幾在（註六）一致之基礎上，早在十九世紀。尙有許多事務，例如電波長度之分配，並未發生困難，因爲戰爭已使人相信劃一之需要與急迫。但尙有其他極端重要之事——例如財政及經濟政策——對之更易取得劃一，或甚至認爲當然之事，在戰前期內。此種種範圍內之進展應爲遲緩，較諸戰前，有更大部分之輿論須待促進。無疑者，良好之方法已經發見，可資促進，以作補償。關於此點，吾人將在以後加以討論。

因是，國聯之機能不爲將日內瓦之標準加於不願意與頑強之各種民族。就政策方面言之，國聯不爲政府之所在地，僅爲勢力之中心。國聯可以獎勵思想，組織討論，創制計劃，釐定標準。但另一最後階段，即將此諸項變成法律，屬於——近情言之，將常屬於——各會員國之政府與人民。（註七）

吾人已言及國聯之兩種機能——作爲一種限制原素與作爲一個勢力中心——在實際上相互發生關係。可以發問者，此兩種機能如何始能加以分別？在什麼地方，一個會員國可以遇見「不許前進」之通告？在何處與用何種方法，始能劃定自由行動政策與盟約義務間，自動創議與反社會習慣間，自決與無法律間之邊界？

此正爲實際發生許多困難之問題——經濟政策範圍內亦復如是。吾人在此階段內，尙不能作一概括之回答。目前但須言明此爲凱洛格公約起草人所擬解決之問題即足。但此屬於國聯歷史之後段。

此時期內國聯生命中第三個新而意外之原素，爲發見美國現在不能成爲國聯會員國。在世界上人眼光中，美國已早由威爾遜總統之行動，與國聯發生密切關係，美國之拒絕加入國聯制度，爲一種重大之致命傷。（註八）

第三個原素改變整個國際情勢，尤其是改變國聯之期望。其在此方面之結果，可分三重言之。

第一點，意謂國聯現在將不能包括全體大國在內。實際上在巴黎時即已決定在此階段內不邀請德國及俄國入會。但盟約於構成時即已爲各大國預留地步，無論如何會對德國如是，且加入國聯一般人僅認爲係時間問題。美國之不入完全爲另一事，一因該國優越之力量，再因該國內長時期爭論所表現反國聯情感之緊張。明白可見者，無論如何在現在如此，國聯成爲世界權力，成爲武力與法律輻合點之要求，需要加以相當修正。此時在美國甚至尙有人言及召集第三次海牙會議。許多美國人不能設想國聯可以無美國而存在，將此事逐至彼等思想範圍以外。彼等不要任何種國聯組織：因是國聯已不復存在或從未具有生命。

第二種結果爲放棄，或者至少爲暫時停止，國聯之擔保機能。可以記憶者，英國從未贊成盟約之此種特徵。美國背信後，英人眼光認擔保機能不能行使。此後英國竭力利用第十條第二款所規定之逃避方法，並使用每一機會，以減削第十條與第十六條之解釋。因是，兩個主要海軍國家，本能共同爲文明供給警備力量，一已停止活動，另

一則決定用任何代價以否認或不顧責任。

此非爲批評英國政策而發。重要之點在於了解英國政府所處之地位。英國於一九一九年加入國聯，在下院（House of Commons）兩日之辯論後，不僅辯論國聯，且辯論整個凡爾賽條約。英國接受盟約之義務，深信在新的合作事業中，美國將與彼採取同一行動。突然間，英國發見彼所現在陷入之國聯，初非彼在過去加入之國聯，不能對美國政府與人民增進嚴密與恆久之結合，反使英國與彼等斷絕關係，將英國投入其他政府與人民之集團，對於彼等，甚至對於歐洲鄰邦與舊時同盟，英國不能感覺其屬於共同情操之平等結合。更壞者，美國孤立主義之復活，連同美國人之決心變爲無敵海軍國家，使兩國海軍，對於舊的中立權利問題，發生衝突之真正可能。因爲如果英國使用彼之海上權力以擁護國聯之決議，而國聯之權力與存在尙爲美國人所拒絕承認，英國可以在將來牽入戰爭，較諸一八二二年之戰爭尤爲不幸。（註九）

在該種情形下，英國及英屬各自治領地亦可宣告退出國聯。彼等未宣告退出，更不能證明彼等曾擬採取該種行動。關於此事，無公開之討論，則係實情。當時決定——決定爲正當無疑——加以利用之物，不僅爲一壞局面，且在根本上爲一虛僞局面。但此種決議並非隨便採取，或未顧及連帶之嚴重考慮，則爲顯明，不僅自此後英國在日內瓦之整個政策，且自一九二五年英國在行政院內關於此事之坦白聲明，加以觀察。在該文件內，鮑爾福勳爵曾言：『現在形態中之國際聯盟，不是盟約起草人所計劃之國聯。盟約起草人自然曾料及，並曾盡力防止，國聯會

員中不包括若干國家所發生之困難。但彼等從未料想在此類未加入國聯之國聯中，將有許多世界上最強大之民族，彼等更未預知其中之一將爲美國。』根據此種理由，彼發表一種主張，概括言之，可謂爲承認國聯在現在既不能爲各大國之世界協調，亦不能爲國聯會員國之安全保障，以防止類似大戰之擾動。但須有普通之諒解，國聯即能處理各種事務；但在各個強大有力之國家間防止戰爭，而戰爭復發生於根深蒂固之敵對原因，實非國聯力量所能及。對於該種種極端事件，應尋求其他方法。在辯論中，鮑爾福勳爵僅說明大多數英國人早已獲得之結論，無論如何勉強，實爲美國未加入國聯之結果。

因此國聯在開創時，盟約所賦與之五種機能，有三種不能行使。協調，土地擔保與「呼喊」均不在其範圍內。餘者爲何處理糾紛之海牙制度，但除去其新的制裁，尚有世界服務制度，在各種條約中已有增加。但糾紛非每天之事；此爲明日之事。現在所有者，僅爲吾人在前編所稱之「煤氣與自來水國際主義。」

此處亦可見美國之背信，引起痛苦之失望。因爲國聯主持之世界服務調整制度，其根據爲各種有關條約締約國之願意接受該項監督。第二十四條稱：「凡公約所定業已成立之國際事務局，如經締約各造之認可，均應列在國聯管理之下。」因此國聯在此方面之整個工作計劃破碎無遺。郵政同盟，電報同盟及其他戰前之國際機關仍在國聯範圍以外。如果使各種國際機關發生接觸，在若干情形下實爲必需，國聯所規定之各種新活動，與各種現存機關之工作重複，只能就平等與獨立之各造間樹立談判基礎。（註一〇）



結果，第二十四條在事實上成爲具文。一九二八年，當行政院與大會最後處理該條並擬定實行規則，盟約起草人之原意歸於放棄，而代之以一種和緩與友誼之合作制度。（註一）

## 第二時期：一九二〇——一九二四

### 一

此爲國聯正式生存之情勢，始於一九二〇年一月十日。威爾遜總統堅持國聯應與各種條約連接。因是無事足以防止國聯成爲一種既成事實。但國聯之發起人不復注意國聯之命運。故國聯有如一箇棄兒，倒臥在歐洲各大國之門前。行政院第一次會議時，布爾喬亞先生擔任主席，在響亮之辭句後，盡力敷陳議事日程上各種工作之重要，人可以發生驚異，幾至迷惑，常被討論之盟約應在事實上自學說之領域降下，並在勞碌之世界成形。

當今世界，與威爾遜遜總統戰時演說中所揣摩之世界，完全不同。彼所依賴之廣大情操波動，作爲國聯權力之最後制裁，在各國迅速消退。在歐洲，新興國家建立彼等之行政管理，並確定彼等之邊界，而老大國家復須顧及彼等之財政預算，以及長時期未解決之內政問題。在近東，戰爭狀態依然繼續，凱末爾（Mustapha Kemal）正謀整頓彼之權力，企圖重在小亞細亞，用武力恢復土爾其之統治。在俄羅斯，內戰正形蔓延，因受外國武器與其他援助而更形劇烈。鄧尼金（Denikin）之努力新近已成泡影，但朗格爾（Wrangel）仍在戰場上。真正之遠東解決亦

趨於延緩。中國拒絕簽字於凡爾賽條約及因是而承認日本在山東之權利，而日本與美國間之形勢復引起嚴重之憂慮。尙有更驚人者，此時及國聯生命最初二年內之英美關係，曾起劇烈之緊張，英國輿論逐漸明瞭美國海軍已形固定，而無敵之英國海上霸權時代遂永遠消逝矣。

縱使美國海軍無如是之增加，英國海上權力之時代，如十九世紀所表現者，亦將結束，實爲最可能之事。因爲戰爭已顯露潛伏至今與或許從未被人懷疑之事——海上權力在策略上之重要，在一世界中，戰事不復爲雙方軍隊之鬪爭，而爲各整個工業制度之動員參與鬪爭。每國政府現在知道，若干國家可因聲威關係對普通人民掩飾此點，即在將來鬪爭中，最可靠者，厥惟「工業之潛伏勢力」，因是凡能支配一方爲礦區與農場另一方爲工廠間之道路者，將在軍事行動進展中操最後之把握。在此種情形下，至少甚可懷疑世界是否能承認一國繼續稱霸，霸權之整個範圍，在戰前期內，藉慎重以資掩飾，在霸權之行使，該種慎重態度爲一般人所覺察。不可思議之事實在於霸權制度居然能維持如是之長久，而不引起敵對集團之組織。霸權制度竟能避免此種常有之危險，對於歷史家，或爲該制度整個記載中最顯著之特徵。（註一二）

## 二

在此類情形下，國聯可以成爲一種什麼東西？此即現在祕書長指導下全體幹練與具有事業心之職員所應

對自己提出之問題。彼等所獲得之結論，爲在現狀下惟一可能達到者，否則卽爲失望。『國聯已死。國聯萬歲！』換言之，國聯至少在初期內應用其他方式建立。異於盟約起草人所計劃之方式。爲求創造此新的國聯，爲求在現在幾屬空虛之組織發現可以採取之新動作，彼等貢獻彼等自戰時工作中所獲得之能力與經驗。

一旦用此種精神接近問題，欲求發現一種計劃，並不困難。歐洲——且不用說較大之世界——處於不穩定之狀態中，每一地方之輿論均要求成立彼等所汎稱之『常態』。爲什麼國聯不首先合作努力，以求使世界重享固定與良好之政治？此種目的如何始得完全達到，如不使用戰時獲得之方法，卽由各政府外交部外之其他各部合作——卽言，主管公共管理各部分間之合作？

因是發生一般人時常通稱之國聯『技術』工作。該種工作，最好稱爲世界服務制度，藉國聯祕書廳以資運用。此類祕書廳爲國聯有機體之完整部分，須受祕書長權力之支配，並經祕書長以達行政院及大會。國聯因是已至其計劃中目的地之一，雖其採取之路徑不同於盟約起草人爲其所擬定者。國聯變爲各種祕書廳之祕書廳。此範圍內之成功與一般人所覺察之在後推動力，爲國聯早期歷史中顯著之特徵。國聯之存在，由於新成立之祕書廳將其注入生活力，祕書廳覺得對於死者所欠之債，應在逐日工作中加以償還。因是當年之『日內瓦精神』得以發展，先驅者之創業，管理上之才能以及忠誠與不自私之合作，混而爲一，首先對世界表示和平時期內國際合作之可能性。

在一九二〇年一月行政院第一次會議以前，此類工作已有良好之開始。祕書廳實際在有其主人前已開始工作。早在一九一九年春間，沙脫爾爵士(Sir Arthur Salter)已作成一種試行之計劃。在一九一九年五月十日散發致胚胎期中祕書廳之文件中，彼極力主張『設立一有彈性之機構，以求在國聯贊助之下，在世界主要各國政府間，產生直接之接觸。各國內閣中有關係之各部長應鼓勵其常期聚會……並討論彼等之國家政策，就其具有國際影響者，相互作直接討論……在協約各國各部長臨時會議辦法之外，應有某種形式之永久組合與職員間之合作，例如運輸執行機關(Transport Executive) (註一三)將努力在其本有之範圍內，調整各國政策之發展，以求便利政策之同意，當各部長實際聚會時。』(註一四)為追求以上列舉之理想，在國聯之最早生命中，即發生三種所謂『技術組織』(“Technical Organisations”)——交通及運輸組織，衛生組織以及財政與經濟組織。

每種組織有一不同之歷史。運輸組織始於和會中之一委員會——港口、水道及鐵路委員會(The Committee on Ports, Waterways and Railways)。此機關對凡爾賽條約第七篇負責，該約包括具有一般性質之若干規定，並在第三百三十八條內實際規定草擬一帶普遍性之公約，『由國際聯盟加以認可』。事實上，只因由於缺乏時間以及材料複雜，故未能在條約中列入包羅宏富之一章，類似第八篇之國際勞工憲章(International Labour Charter of Part XIII)。因是早在一九一九年十月，經由法國政府之創議，工作重新開始。若干中立國

家之代表，其中僅阿根廷爲非歐洲國家，均加入委員會，並規定國聯派一職員任該會祕書。稍後，經過一九二〇年二月國聯行政院之決議，始確定授權該會草擬成立永久組織之計劃。第一次交通及運輸會議（Conference on Communications and Transit）於一九二一年三月開會於巴塞羅那（Barcelona），並規定以後會議辦法，如郵政同盟，每四年一次（註一五）。

衛生組織始於一九二〇年二月行政院第二次會議之決議，當時已採取最初步驟，以求在此範圍內組織一永久之機關，置於國聯之下。但當此項複雜工作正在着手進行中，當前發生之事變，不啻一種挑戰，使國聯不能不顧。傷寒症與虎列拉之傳染病已由俄羅斯蔓延至東歐國家，並有西漸之威嚇。是在一九二〇年五月行政院設立一個臨時之傳染病委員會，並要求各國政府募捐至數額二百萬鎊，以求實現該會之工作。雖在事實上，經過屢次呼籲後，募得款項，僅超過此數目十分之一，國聯給與波蘭、俄羅斯以及波羅的海諸國家政府機關之援助，已將危險停止，雖則以後發生新起之憂慮，原於俄波戰爭（The Russo-Polish War）之結果，以及成千累百之逃難人自中部俄羅斯與西伯利亞向西歸來，中歐終免傳染。一九二二年秋間傳染病委員會復擔任同樣工作，當七五〇、〇〇〇逃難人自小亞細亞被逐至希臘，隨彼輩來者爲天花。虎列拉與傷寒症。

但因以上列舉諸原因，直至一九二三年五月，永久組織之計劃始行擬定。同年九月大會第四次會議將該計劃通過。

財政及經濟政策內之國際合作，爲和會最忽視題目之一。財政舞臺受賠款幽靈之支配，而經濟政策復涉及具有重大爭辯性質之問題——無論聰明與否——一般人感到最好暫時不加以應付。因是，雖則美國及英國代表團已預備關於本題之計劃，根據威爾遜總統之第三點——「一切經濟障礙之撤除與貿易情況平等之奠立」——並無任何結果。總統之方式經人減削，在盟約中，以「公平的」(equitable)代替「平等的」(equal)。即使如此，當各國政府願意討論此問題，仍可有一大計劃。(註一六)因是整個問題在和會後須從新加以探討。

新的起點見於行政院第三次會議之決議中，該次會議於一九二〇年二月十三日在倫敦舉行，由鮑爾福先生主席。在長時間會議結束時，彼作一簡略之聲明，介紹「一事，不見於吾人之計劃中，但此一事有相當重要。」該項聲明等於提議召開一個國際財政會議，以應付「遍及世界之財政與匯兌恐慌。」當時通過決議授權行政院主席籌備邀請「最有關係之各國，並『盡量從早』召集會議。

布魯塞爾會議，於一九二〇年九月開會，爲時兩星期，在國聯歷史上，有一非常特別之地位。該次會議爲國聯贊助下所舉行之第一次重要會議，其組織與工作方法，成爲國聯大會第一次會議最有價值之演習，國聯大會在布魯塞爾會議後即行召開。舉例言之，國聯大會稍後所採用之委員會制度，第一次試用於布魯塞爾會議。另一有結果之革新與代表之性質有關係。布魯塞爾會議雖係官方性質，因各國代表均由政府指定，但代表赴會並未攜有政府訓令。任命之代表，「爲專家，而非官方政策發言人。」如此情形，不僅獲得較自由之討論，且會議能產生決

議，各種決議，如非當時各國政府之『實際政治』實已擬定彼此同意之程度，可謀以後之進展。

事實上，該種會議之召集，非爲立法，只爲查勘會議之機能，爲先驅者或促進者之機能，目的在取扶助動作較遲緩之各國政府。該種聚會應有其地位已在過去十五年中充分證明，不管其種種挫折如何。該會議真可稱之爲國際政治技巧中戰後顯著之發明。

同時值得提說者，布魯塞爾會議中之八十六代表，來自三十九國，包括德國及美國。但美國代表 霸頓先生 (Mr. Roland W. Boyden) 爲「觀察人」(observer)，非全權代表，且非美國政府所委派。自此試驗之開端，逐漸發展現有之制度，在其中美國自動參加國聯之一切常川「技術」工作，且同時參加國聯之若干主要政治活動，雖不接受盟約之義務。

布魯塞爾會議之決議，被人稱爲『財政正統主張之綱要』，對於國聯在此範圍內之工作，供給豐富之材料。因是，國聯大會第一次會議決定一個常設之經濟與財政委員會，以代替組織布魯塞爾會議之臨時機關。該組織分爲兩組，一爲財政組，另一爲經濟組，每組十人。因是在一九二〇年末時，此新組織已行發軔。(註一七)

與此三種正式派定之技術組織同時並存者，則爲各種常設顧問委員會 (Permanent Advisory Committees)，在本時期起時即已開始成立。因是在一九二二年一月，依照盟約第二十三條(內)款所賦與之職務，行政院決定設立婦孺販運顧問委員會 (Advisory Committee on the Traffic in Women and Children)。

九二四年，此委員會擴大範圍，包括一般的兒童保護，分爲兩組：一組特別主管兒童福利（Child Welfare），自第二十三條（丙）款發生之另一種職務，鴉片及其他危險毒品販運之監督，早經大會第一次會議加以處理，當時決定設立一個顧問委員會，主管該事。

此時期內開始之另一種活動應得提及。大會第一次會議時，比國上院議員賴芳丹（La Fontaine）提議國聯應主持『國際文化關係』，此事已由出席和會中國聯委員會之比國代表伊蒙斯先生（M. Hymans）提議列入盟約內，但未成功。賴芳丹之提議，使行政院向一九二一年大會第二次會議提議委派一委員會，『處理文化合作及教育問題』。經坎拿大代表提出反對，遂將教育部分取銷。行政院嗣即進行指定文化合作委員會，由柏格森先生（M. Bergson）主席。法國政府慷慨供給委員會以實際工作之工具，於一九二四年提議在巴黎供給各種便利，以求達此目的。因是，在一九二五年，世界文化合作學院成立，地在舊日之皇宮（Palais Royal）。但國聯委員會之實際祕書處仍在日內瓦，其工作因是分爲兩地。爲法國先例所激動，意大利政府進行提議作兩種同樣之捐助——私法統一國際學院（International Institute for the Unification of Private Law）與國際教育電影學院（International Institute of Educational Cinematography）。此類捐助均爲國聯所接受，規定理事會（Governing Bodies）之組織，依照巴黎學院之理事會。但在一九二八年，一般人認爲應阻止危險的離心趨向。行政院因是通過一套規則，決定各學院在將來所應依照之情形（註一八）。



## 三

論述或更讚美國聯之此種「技術」工作，均逾出本書範圍。現在是否有任何人足以如此作爲，誠屬疑問。（註一九）每一不同之工作範圍要求個別之研究，在研究時不僅須注意中心之組織，且須注意其在工作所及各國中發生之影響與獲得之結果。在此類情形下，作一簡略敘述之任何企圖，僅足以引起誤解。但應稍言國聯之理論，有理論而後始有早期之成就。

此時期內之一種發見，在言及布魯塞爾會議時已加以注意，爲在國際事務中使用所謂「各種專家。」國聯能利用知識與公共精神之貯藏，對於專家，至今只有極少數國家政府能加以系統使用，因是國聯技術組織與各種委員會以及其各種委員會開始搜羅人材，此種人材，在戰前公共生活中，並未聞名。「實行家」厭惡「政治」之紛擾，而理論家同樣厭惡政治與實際事務，來至日內瓦，在祕書廳安排之下，共同在各種委員會內開會。自此時期，銀行家之故事起始——在倫敦城抑在華爾街（Wall Street），吾人無需探詢——當銀行家被請列名爲國際聯盟贊助人，彼宣稱無時間考慮此事，因彼現在正集中精力於奧國借款。彼如是習於戰前「商業」與「政治」之嚴密分離，彼之實際心靈未得把握事實，卽此種借款辦法，乃在國聯財政委員會贊助之下所協。在戰前意義內，同樣遠離政治者，爲醫學界之最高權威——僅舉一例——經衛生組織召集，以擔任釐定 *sanitary* 標準之工作。

因是國聯已變爲知識與權力之幅合點，其意義與程度非任何國家之政府所能及。『如其青年人知道，如其老年人有力量』——此古老之法國諺語僅在極少數人之心，例如荷爾丹勳爵（Lord Haldane），早在戰前時代，即已主張科學與政府間應有較密切之聯絡。『如其政府知道，如其專家能够』——現在，在國際平面上，此種希望獲得之接觸無意中得以建立。經歷一種自然的與未及預料之心理程序，發見事實上在各國來會之人中創造一種團結精神與提倡有效之合作，其困難尙不及在一純粹之國家委員會內。爲求空氣之變遷，影響及於一般人，傾於除去限制與擺脫較小之障礙。職業合作所常有之困難——對於細小問題之不正當的注重，日常之習慣，厭惡新的觀念——在國際集會中，消除淨盡，若藉魔力。在圓桌會議之人中，無所謂同業之親密精神，而圓桌會議現在已成爲日內瓦生活中之見慣特點。各人在其國內環境中應付同樣之問題，可以拘泥於習慣與先例，爲自然集合之各種動機所引導——個人之競爭，民族之驕傲與真正之國際情操——相互競爭，以求按照其職業技藝之最好經驗，解決當前之問題。有時該類機關，爲相互合作之空氣所鼓舞，並在緊急需要之下，敢於採取實際政策，該種政策可以被，在彼身邊之任何人斥爲空想。一九一四年時，那個政治研究者能預言一部分商人，自許多國家內就個人挑選，使之同在一處工作，能自破產與混亂中，救濟一個歐洲國家？誰能想到此同樣機關有勇氣主持建設計劃，在歷史上最大的移民之後，同時須照料一百五十萬生靈。（註二〇）

原於此種方法之採用，擇待處理之特殊國際問題，均用科學方法與就問題之優點，加以解決。此種辦法，在國

際事務之進行中引起一種根本之變遷——實爲一種革命。因就其本身之優點以處理一個國際問題，卽爲使其脫離權力政治之糾紛，並使其走上新合作制度之軌道，其中無權力政治之存在。醫生、銀行家、兒童福利專家與「知識合作者」皆注意依照彼等之研究方法，對於彼等之特殊問題，發現最好之解決方法。彼等爲同業，受共同精神所激勵。一般言之，此種方法之應用，甚至有時不爲私人或職業團體之代表，而爲外交部外各部之公僕。因是試舉日內瓦所熟知之一例，主管危險麻醉藥品及兒童福利之英國內政部各專家，雖屬於一大國之行政管理制度，甚難使用權力政治之思想，以思考彼輩之工作。

如此種方法之運用如是圓滿，並獲得各種結果，較諸一九二〇年所期望者尤爲迅速與實在，自然可問爲什麼不將此種方法無限推廣於公共事務之範圍內？爲什麼不將各種問題，逐漸使其脫離「重大政治」之複雜，在國際合作之新空氣中用科學方法解決？爲什麼此種方法，在長時期內，不能消除戰爭之原因？最後，什麼是戰爭的原因？戰爭原因是否在於一堆錯雜紛亂之問題，激烈之怨毒聚集於其外，因戰爭原因從未經人加以科學之探討與分析，更用合理之言語，對有關各人民解釋？不容置疑者，欲求清理關係關稅或殖民政策或移民或資本流動之各種問題——且不用說「自決」——較諸調整各國政府統計方法或各國關稅中所使用之術語，工作尤爲遲延與複雜。但是「積少成多」重大變化之起端已行插入。需要者僅爲堅忍。

因是，在國聯範圍中發生者，可稱爲新式之舊費邊（Fabian）或漸進主義，根據日內瓦精神與國聯之同化力

量。使人相信者，『重大政治』之沼澤行將逐漸枯竭，因水將一一排洩至日內瓦。最後，將有一遍及世界之合作制度，由政府各部（外交部除外），職業組織與個人專家之接觸網維持。此種制度實爲費邊主義（Fabianism）與科布頓主義（Cobdenism）之奇異結合。費邊社中人期望一種合作制度，原於公共佔有或統制。科布頓信徒期望藉個人商業關係之增多以達到合作制度，而商業關係則由亞當·司密（Adam Smith）『不可見之手』所指導。在國聯下，私人與公共經理機關均爲同一目的而共同工作。期望，或者至少信賴之希望，認爲該種進展可以實行，乃根據信任世界已獲得一九一四年之教訓，戰爭與和約遺下之問題均已平穩解決，最少將有相當之休息，免於較危險之權力政治表現。在此時期內，國聯及其新方法與組織將能集合力量與穩定。如此種計算證明爲無根據，誰能謂此種計算爲不當？因爲如果在此數年內所作之大部分工作均已證明爲無效，方法與成就之記錄固仍存在。（註二）

當此種主張在與國聯發生密切關係之人中成爲流行之思想，外方輿論，對於此類發展之反應，完全不同。在大陸上，吾人將見主要之事爲國聯未能規定充分之和平保障。另一方面，在英國，國聯技術成就之稱頌，使本已決定不管安全問題之一般人，認國聯爲一種慈善機關，僅在範圍及工作尊嚴上與自動之慈善機關不同，而慈善機關爲英國人生活中極熟悉之特徵。卽在此時期內，國聯成爲一種運動，個人之贊助，出諸良好希望與甚至捐款之形式，完全出自好意。便在今日，在非常變遷的情勢下，尙可常見私人得意聲稱彼等『屬於國聯』，因彼等爲國聯

同志會之會員，該會爲一私人團體，成立之目的在於增進國聯工作之了解，並贊助國聯之根本目的。因是，由於各種情勢之不愉快的連接，根本上發生於見解與性情之深刻差異，此時期內日內瓦獲得之結果，使英國與大陸對於國聯態度之裂痕加寬，該項裂痕自美國退出後即已甚大，一處合作之增進，即使他處之合作更形困難。

#### 四

同時，與此類新的『技術』活動之發展並存者，即國聯亦爲政治歷史之舞臺。因爲，雖有美國之不入，盟約固仍存在，連同其對於安全，軍備與和平解決糾紛之義務。此類義務成爲大會及報章公開討論之主要材料，同時『費邊』式之努力自然較少引起一般人之注意。在衰弱情形下，國聯如何始能實現其主要之工作，在各種情形下，國聯應做或擬做至如何程度？對於此類基本問題，鮮有人作如是公開之陳述（因爲最初認爲國聯之『聲威』須加以維持），在此時期內列爲大會與行政院之主要辯論。

在一九二〇年十一月第一屆大會中，界線即已分明劃定。國聯內發生三種主張——人幾可稱之爲三派。第一派以後被坎拿大發言人（註二）稱之爲『安全的消費者』。此派國家希望盡力設法使國聯——雖國聯爲不完善——實現威爾遜總統所計劃之目的，即一互相之社會，其目的在於反對侵略。此派國家之領袖自然爲法國，一因法國人自和會爲其備就之另一種擔保制度失敗後（註三）首先急切忙於處理本問題，再因彼等之心理傾

向強迫彼等企圖充實盟約內模糊之輪廓，並使其成爲確定與正式之藉法律維持和平制度，吾人早已明瞭與法國一氣者，爲比國、中歐及東歐大部分新興或擴大之國家，在此時期內法國且與少數此類國家訂立同盟，尙有若干國家，例如波斯、中國、海地（Haiti），巴拿馬，關於彼等之安全，有特別之理由，可以感到不安。

第二派爲若干國聯會員國所組成，熱心於建立北歐國家（Scandinavian states）所稱之「國際法律秩序」，早在一九一八年十二月卽已草擬一共同計劃。在事實上，彼等爲塔虎脫總統之信徒——惟一區別點在於彼等至少在世界現有情形下，拒絕應付如何保證此類法律判決可以實行之問題。不容置疑者，彼等曾感到此種辦法可以彼等個別陷入危險之政治糾紛中。彼等因是對於法國及其他求取良好制裁組織之計劃，採取反對態度，而集中精力於充實工作，以謀補救彼等眼光中之盟約主要裂痕，盟約未能規定束縛或強迫之糾紛解決制度。但最重要者，彼等贊成裁軍，彼等認裁軍爲使法律勝過武力之最妥當辦法，因是對於制裁問題成爲直接之貢獻。在最後分析中，彼等認裁軍爲由國聯會員國，尤其是各大國，將武力縮減至符合內部秩序維持所需要之程度。戰敗國家——尤其是德國——已將武力縮減至此種程度，不可避免者，卽此種政策卻無意與戰敗國家之政策，而非與戰勝國家之政策相合。此派之領袖爲北歐人民，與之採取同樣行動者，爲荷蘭、瑞士，稍後則有西班牙。（註二四）

在此兩派間，在安全派（Security Party）與仲裁及裁軍派（Arbitration and Disarmament Party）間，英國有其地位，或者稱之爲不自然的搖動，較爲確切。此時期內英國之模稜態度，對於國聯會友，實爲令人迷惑，如

非令人激怒。此種態度，如吾人所知，一部分原於事實上英國已走入一種混沌的情勢中，故英國對於國聯之關係，從未感覺如意。英國猶豫之更有力的原因，為輿論中浪漫情緒緊張之影響，歐洲大陸上人完全不能理會。對於一部分英國人民，國聯現在已成爲一種象徵，戰爭產生之一種可見的利益，國內外許多失望之慰藉。信仰「國聯」與「擁護」國聯，幾已成爲一種宗教的義務，最高明者發出各種抱此意見之宣言，自然完全係非正式性質。但此並非對於盟約包含之義務，作嚴重之注意。當作政策之實際陳述時，此種希望均已消散，另有一種極不同之空氣。對於迷惑之外國人，頂點已經達到，當職業與習慣間之明白矛盾似乎對於此等不合邏輯之烏國人民，並不發生自疚。學理上之國聯與事實上之國聯屬於兩個世界。星期日之事不能行之於星期一。是故明達之人已將主要之計劃無限延期——但未鼓起道德上之勇氣以公開說出。對於素以承認知識誠實爲一種基本價值之各民族，此種情形，似不僅爲政治判斷之錯誤，且爲道德標準之墮落。

但就英國外交政策之一般計劃加以觀察，英國在日內瓦之態度——有一例外，少頃即提及——十分可以理解。英國及各自治領地堅決反對盟約安全條款之任何補充，乃爲極自然之事。英國如何能反是而行，當彼純爲安全之「生產者」而非「消費者」實際上，如非爲國聯內惟一之海軍國家，至少爲主要之海軍國家，優越之生產者。再者，由於前一章內所言之原因，英國不贊成強制仲裁（Compulsory arbitration）之原則。內閣及外交部現在並不較戰前（註二五）更願預先承認將屬於指定一類之任何糾紛，提交無一定性質與組織之國際機關。無疑

者，如當時英國某閣員所言，「強制之原則」適合「普遍於大會中之平等意識」，「大會幻想」一彈丸小國，僅有英國一大城人口之半，在國際法庭之前，「但在此種情形下，英國人認爲極有理由可以相信國際正義之植物，最能在自由之土地繁榮。」（註二六）

在另一方面，英國官方及民衆輿論，極力贊成軍備之縮減與限制。

官方純粹就常識立場獲得此種結論。英國海軍部雖在和會中堅決保持一八九九年之反對主張，現在已明白表示國家財政情形使某種方式之限制爲得策。再者，由國際協定廢除潛水艇，尤爲英人所希望。但此種考慮與國聯無甚關係，此時美國尙未參加裁軍之討論。一九二一——二二年冬間在華盛頓對於整個遠東問題作一部分之解決，彼等發現實際上之應用，不爲五十國以上所協議之多方條約，而爲最有關係五國間之限制協定。（註二七）

因爲海軍問題不能在日內瓦加以處理，發生之問題爲英國人爲何在此時期內採取如是積極之行動以贊成裁軍，當時所謂裁軍實際上爲陸上裁軍，遂使國聯擔負裁軍工作，以後卽無法擺脫。

答覆此問題，甚爲不易。對於任何鄭重之政治觀察者，至少不應推進一個問題，而此問題足以引起各種提議，在安全範圍中發生新的束縛，爲英國人民（且不用說各自治領地）在當時所不欲加以考慮者。應有之解釋爲此種結果，無論在回顧中如何明顯，會被若干英國人忽略，彼等熱心於一種道德運動，而非一種實際之政治計劃。無論將責任歸至何處，歸於教會之發言人，或歸於此範圍內有勢力之志願組織，或者，廣義言之，歸於戰前時期已



有之外交內傳教意味，但存在之事實表示如非原於英國人之創議，至少原於英國人之贊助與堅持，國聯大會始認裁軍爲其主要工作之一，且在時間進行中，逐漸變爲此時期內國聯活動之中心。

此種政策之採用，在第八條之解釋中，引起一種變遷，幾等於推翻盟約起草人，尤其是威爾遜總統之原意，第八條之實際構成由於威爾遜。因爲第八條要求國聯會員國縮減軍備「至最少之數以適足保衛國家之安寧及共同實行國際義務爲度。」換言之，第八條之列入盟約及國聯制度，乃假定（除使用軍備補助警察維持內部秩序外）今後軍備將爲各國間合作國際政策之工具。當國聯裁軍政策之基礎因美國之不加入而歸於消滅，整個情勢變遷，而裁軍討論遂不得不在競爭而非合作之精神中舉行。各國政府及其顧問心目中之主考考慮，不爲吾人需要保持之最低限度的武力，以求在共同努力中貢獻吾人應盡之責任——丹麥國內辯論之問題，但僅在丹麥——而爲吾人所應堅持之最高限度的武力，以求在下次「私戰」中至少能有「平等」或五十分之勝利機會。希望在五十國或僅在各大國間，在此種競爭之基礎上，獲得相互同意之裁軍條約，爲希望能使圓者變方。在事實上，裁軍從未在日內瓦爲一單獨關係本身之問題。裁軍常爲一般國際情勢之一種作用或一方面。

因爲各種原因，吾人在本書內不擬加以敘述，戰後政治家未能在各大國間，無論在較大之世界或在歐洲，建立相互信任之關係，更少合作。在此種情形下，對於裁軍制度努力之結果，如卡斯爾所預言，「困難不僅未曾消除，且更加甚。」如最近某大陸國家之外交部長所言，當政治之天色陰暗時，「困難在日內瓦非收縮，而爲擴張。」

(註二八)因是最後自此延長之紛亂中所發生者，不爲由各大陸國家之政府效法英國使用小規模之職業化軍隊，以代替彼等所習用之徵兵方法，法國革命之民治傳統，而爲由法德兩國採用一更恐怖與負擔更重之新軍事制度，在該種制度下，職業化之軍隊，英國給與戰敗國家之禮物，成爲「武裝民族」舊組織之中心。(註二九)

## 五

既有此線索可尋，吾人立能發現吾人之道路，以明瞭國聯在此時期之政治歷史。

當大會在一九二〇年十一月第一次開會時，大會發見盟約第九條所規定設立之常設顧問委員會 (Permanent Advisory Committee) 已行成立。該委員會係由行政院設立，爲行政院內各國海陸空軍專家所組成。此種辦法自然係倣效一九一七年採用之辦法，當時最高戰時會議設有一軍事顧問機關。常設顧問委員會所有之職務與戰時之先例相同。該委員會一方面爲行政院預備各種計劃，藉使行政院履行其在盟約下所有之職務，另一方面，該委員會內之人與其本國之軍事機關常期連絡，以求便利行政院任何決議在各該國家內之實行。如各國希望採取共同行動，如在一九一八年，該委員會所有之意見與消息可以便利進行。但如各國不欲如此，除去一堆有軍事價值之非機密消息外，(註三〇)該委員會將無事可作，如英國對於盟約之評語所早言及。

如着重委員會中各份子與各該國政府之親密關係，彼等之薪水與津貼非出自國聯，而爲出自各國，彼等自

然仍繼續屬於各該國之軍事系統。委員會在日內瓦自設有一秘書處。秘書處之構成，亦係倣效戰時組織，內中有一英國人，一法國人及一意大利人，行政院內非常任國家並無代表在內。此三人中每一人各有其橡屬，彼等之文件無須送交國聯秘書廳之總註冊處。

因是委員會從未爲一通常之國聯機關，且在氣味上與組織上，似乎脫離日內瓦之其他『技術』活動而存在。委員會有若日內瓦之『各國秘書處』，雖爲國聯工作，但對其本國政府負責，沙脫爾爵士 (Sir Arthur Salter) 曾在彼之巴黎節略中建議委派方法。(註三一)

委員會工作組織與秘書廳其他活動如是歧異之理由，對於任何追憶十九世紀國際合作歷史之人，極爲明白。(註三二) 在國家政策之各部分中，國防爲最關重要，國防秘密因是防護至嚴。軍事上之國際合作，因是必須較其他事務，發展更爲遲緩，對於其他事務，縱使表示之信任爲不智或不成熟，所引起之危險亦不致十分嚴重。在英帝國內各份子之國防部分間，有充分之信任，因是合作得以維持，即使無任何特殊之組織以求達到該項目的。但希望同樣之精神表現在見解與標準有極大差異之國聯各會員國間，或者甚至在行政院內之各大國間，爲不明了政治之實際狀況。『常設顧問委員會』中人曾受不少之譏刺。彼等曾受責備，因其對於各國人民向彼等提出之建議，始終表示反對。但種種批評應歸咎於摧毀原有擔保計劃之人，而盟約之裁軍政策即建立在擔保計劃之上。常設顧問委員會爲令人回憶及權力政治之機關，自然不易獲得國聯大會之贊許，尤其是在大會第一次會

議時，如一英國代表所評述，一種『浪漫的與具有情感作用』之態度已甚明顯（註三三）北歐國家公認軍備爲戰爭原因之一，要求一種純粹與簡單之裁軍計劃。鑒於在此方面不能希望自常設顧問委員會獲得進展，諾威代表經薛西爾勳爵之慫恿（註三四）提出一種建議，主張除常設顧問委員會外，更委派一以文人組織之委員會，以研究裁軍問題。雖有荷蘭代表之反對，彼以爲使文人以專家資格參加職業軍人之常設顧問委員會，更爲切實，但各國不敢遏制此種熱情。因是所謂臨時混合委員會（Temporary Mixed Commission）遂告成立，委員會中人，必需具有資格，研究裁軍問題之政治的、經濟的、社會的、歷史的、與地理的各方面，並受命爲行政院預備『一種報告及各種建議，依照盟約第八條，以求軍備之縮減。』

如是委派各專家之一爲薛西爾勳爵，彼曾經司馬慈將軍之推薦，代表南非洲出席國聯大會。另一人爲艾錫爾勳爵（Lord Escher）。後者則毅然冒險。彼曾預備歐洲陸上軍備之詳細計劃，以三萬人爲一單位，殖民地軍隊除外。法國將有六單位（卽十八萬人）；意大利及波蘭各爲四單位；英國、捷克斯拉夫、希臘、南斯拉夫、荷蘭、羅馬尼亞及西班牙各爲三單位；比國、北歐國家及瑞士各爲二單位，而葡萄牙則爲一單位。結果可以預料。委員會中人均作不平鳴。此計劃接受一個頭等葬儀——非爲日內瓦該項儀式之最後者。艾錫爾勳爵自委員會告退。斯後在日內瓦無人在官方計劃方面能與之比較，直至麥唐納先生（Mr. Ramsay MacDonald）出其偉大之努力，於一九三三年三月提出彼之公約草案，以求保全裁軍會議之壽命。

裁軍之直接路線既已阻斷，薛西爾勳爵開始在安全方面，考慮一種替代之方法。因此發生長期與複雜之商議，許多年來，種種商議佔據國聯之前臺。在事實上，所求者為英法間之討價還價，其中英國須對安全讓步，而法國須對軍備讓步。但如主要觀念簡單，而細則卻極複雜。首先有一問題，卡斯爾累曾早對俄皇發揮（註三五）英國政府如何能在下院決議以前，對於一個特殊問題，作一有束縛性之約定？如此種困難不能克服（如在十九世紀之比利時先例），問題在於若干限度之裁軍始足換得若干限度之安全。英國希望法國及一般國家之軍備有實際之縮減。反之法國要求確實之擔保，涉及一種「自動的」制度，以求侵略國家之確定，行將拒絕英國方面之遲緩或甚至反面之答覆。不能如此，或者除此以外，法國人希望行政院有權對此問題作一決議，採取大多數通過辦法，或者，最少應不需一致通過。對於此點，英國人之答覆為任何侵略之定義均足發生危險，而非希望，因為一個無所顧忌之侵略國家能使用定義，以求使該國在法律上為合法。至於一致通過需要之廢除，將為自後門引入超國家之原則。無一英國政府，果明瞭其對於下院與國家之責任，能放棄其判斷每次發生情勢之權。對於此點，法國人始終不相信英國人之心理程序，反駁謂按照此種辦法，將無真正之安全，因為提議中之契約，有若盟約本身，充滿各種逃避方法。除此種原則爭執外，尚有極困難之問題，即貨物應於何時交付。在議事程序中應何時開始討論裁軍，並應以何種速度將其加入通過？

自然，在根本上，辯論中之所爭執者為對於國聯之兩種敵對觀念。對於英國，國聯為獨立國家之合作組合。對

於法國人國聯爲超國家之雛型。此種知識戰壕之爭鬪與年俱進，每一方對於自己之信念，亦更增強。彼此間未能獲得同意實不足奇，因爲尙無共同之原則基礎，可以建立相互間之同意。再者，輿論之經理機關，雖可啓迪兩國人民，以求增進相互間之了解，卻將各自對於國聯之觀念加以普遍化。

各種事變之外部順序，可從速加以記錄。

一九二二年七月薛西爾勳爵向臨時混合委員會提議使用相互擔保之制度以實行裁軍。委員會接受該種提議並將其交付大會，薛西爾勳爵仍代表南非洲出席大會。（在此可以順便提及者，卽與是年國聯大會同時者爲土爾其在小亞細亞之勝利，繼之以希臘軍隊之潰敗及斯麥那 Smyrna之焚燬。）薛西爾勳爵及法國代表茹維勒先生 (M. de Jouvenel)當時共同提出一種決議，稱爲第十四決議 (Resolution XIV)，宣稱『在盟約第八條之意義內，軍備縮減計劃，如非具有普遍性質，無一得以實行』而且『在世界之現在情形內，許多國家之政府將不能接受嚴厲縮減軍備之責任，除非彼等能對各該國家之安全，換得一種圓滿之擔保。』決議繼稱：『此種擔保可於防禦協定中求之，該協定各國均可參加，各國均應依照事先擬就之計劃，給與立刻與有效的援助。』吾人可見當時所料者爲一新條約，以填補盟約中擔保制度之缺憾。布爾喬亞先生 (M. Bourgeois)之修正案重行提起，並以之併入『超盟約』中。

既有大會之命令爲護符，薛西爾勳爵開始工作，並於一九二三年二月向臨時混合委員會提出一種草約，可

以稱之爲安全及裁軍條約 (Security and Disarmament Treaty)。討論該約之細則，將去題太遠。除增強國聯之一般擔保外，其主要之提議爲行政院應自行草擬若干種特殊擔保條約，以顧全弱小國家之利益。遇有戰爭發生時，行政院應於四日之內決定何國爲侵略國，於是防禦組織即開始動作，聯合軍力之統率，由被攻擊國家或由行政院指定之國家擔任之。因是，吾人可見此計劃認爲行政院如非一有機體之機關，至少爲一具有強烈的共同責任意識之機關。草約值得注意之點，亦因其初次提出區域協定之問題。承認軍事擔保制度不能行之於整個世界，草約提議援助之義務應在原則上僅實行於侵略發生之大陸內。

薛西爾勳爵之草約嗣經提交常設顧問委員會。因是激起委員會中之法國軍事人員雷敢上校 (Colonel Requin) 着手預備另一種草約。彼否認行政院應自行草擬特殊擔保條約之觀念，但提議將各國間單獨議訂之相互援助條約，加以組合，使其成爲薛西爾勳爵計劃中之國聯擔保制度。臨時混合委員會因是將此二草約合併而爲單一之文件。一九二三年九月，此文件經提交國聯大會，薛西爾是時爲英國出席大會之代表。

在該次大會之辯論中——討論科孚 (Corfu) 事件及阿比西尼亞加入國聯之大會——英法兩國之主張，關於草約之細則，始初次爲一般人所明白。經英法之努力，始發生一種同意之互助條約 (Treaty of Mutual Assistance)。該項條約曾經送交各國政府，以供研究。二十九國有回覆到來，其中十八國「在原則上」表示贊同。如鮑爾溫先生之政府仍繼續存在，究將如何答覆，實爲一件值得思考之事。因在一九二三年——四年冬季，鮑爾溫政

府傾覆，繼之者爲麥唐納政府，麥唐納政府直截了當將條約否決。特別引起工黨政府批評之點，爲雷敢上校加於國聯制度上之特別條約。工黨政府認特別條約爲返於同盟制度，而同盟制度爲戰前十年內之特徵。

一九二三年國聯大會主要工作之失敗，使英國政府不得不提出一種自擬之計劃。在此時期內，適逢法國政府更換，理想色彩顯著之政治家赫里歐先生（M. Herriot）出而執政。因是對於熱心份子，似乎事實上英法能同意於一種共同計劃。麥唐納先生與赫里歐先生同至日內瓦，隨之而至者爲各國之內閣總理與外交部長，在高度之熱情中，在歷史上最長之大會中，『日內瓦議定書』（Geneva Protocol）遂成形矣。

在吾人研究此文件以前，必需回溯吾人之腳步，以求追隨國聯歷史中之另一種源流，仲裁問題。

此次之起點復在北歐。吾人已早見北歐國家，有若塔虎脫先生，期望有一種組織，可以維持『國際之法律秩序』。據有超然之地位，超越歐洲權力政治之混亂，北歐國家主要利害關係之一，爲使彼等之理想不受外界之污損——換言之，與通常政治活動不發生關係。北歐國家希望中之國聯，明白言之，應盡量具有非政治性質。因是北歐國家不僅震驚，且不愉快，當彼等發見巴黎之國際聯盟委員會將調停與和解之機構，迄今幽閉於海牙者，置諸行政院權力之下，而行政院在彼等心目中爲一危險之政治機關。在彼等自己之計劃中，北歐國家返至布賴安條約制度，並提議在寬泛之法律組織內，就各國間設立各種和解委員會，該種計劃，甚至將一八九九年及一九〇七年各種多方面海牙公約之集中程度，加以縮減。



既未能在巴黎國聯委員會之參與中，求得彼等主張之勝利，北歐國家復向第一屆國聯大會提出要求。諾威及瑞典向大會提議第十五條應加修正，以求規定在每兩個國聯會員國間設立布賴安式之和解委員會，訴諸和解委員會應為義務性質。坦白言之，北歐國家之目的為剝奪行政院之和解機能，因其懷疑行政院為一政治機關。

(註三六)

此計劃經發交行政院之委員會，繼復提至第二屆大會，再由是交付與行政院之另一委員會。最後在一九二二年九月第三屆大會中此計劃成爲一種同意之決議。在鄭重之措辭中，大會『爲求鼓勵國際爭執和解程序之進展，以期與國聯之精神相符合，』建議國聯會員國應相互締結條約，規定在兩國間設立和解委員會。同時通過若干模範法規，並規定行政院依照第十五條，遇有情勢需要時，可以使用該種委員會之服務。

因是北歐國家，如未能將強制仲裁之原則列入盟約內，至少已獲得大會之正式宣告，贊成彼等之特種和解程序。但在此階段內，策略有劇烈之變遷。一九二三年之大會在情勢中加入一種新的原素。互助條約正在討論中，諾威認爲有機會可使仲裁有一度進展，即使不按照以前提出辦法。具此目的，蘭格博士 (Dr. Lange) 提出若干修正案，其目的在使提議之互助擔保利益限於已行接受強制仲裁之國家，依照盟約規定之一種程序。此類修正案均經詳細辯論，但未獲得薛西爾勳爵或法國在委員會主要代表上院議員 (現任大總統) 勒布朗 (Lebrun) 之贊同。薛西爾勳爵之言曰：『強制仲裁將於時機成熟時自行到來。』

不久間似乎此種時機之到來，較諸一九二三年所預料者爲速。因在次年，當麥唐納先生及赫里歐先生釐定日內瓦議定書之原則時，一九二三年受人輕視之諾威修正案成爲大廈基石之一。在事實上，日內瓦議定書企圖在單一之文件中，併入三種至今不相關之原則，而加以應用——安全，裁軍，以及當時人稱之仲裁，但或許最好（雖則即使如此，亦不確切）稱之爲公平裁判權（Equity Jurisdiction）。

日內瓦議定書中之裁軍規定短而簡單。彼等僅規定裁軍會議應於一九二五年六月十五日召集。非待裁軍會議已行『採用』一種裁軍計劃，草約不能發生效力。此種計劃須由行政院加以預備，並送交各國政府，『在最早可能期內，至遲須在裁軍會議舉行之前三月。』對於軍備問題，獲得同意之解決，在當時似乎仍被人認爲簡短與容易之工作。

安全條款均經鄭重草擬，藉以補充盟約第十條與第十六條爲人熟知之缺憾。該類條款包括侵略之定義，或者可稱之爲幾種定義，是種規定之影響爲自行行政院各國手中撤回幾分判斷整個緊急情勢之權，使其僅有登記正式判決之義務。該類條款並規定在某種情形下行政院可以採取三分二之決議。當行政院已加判決時，每一締約國必須『採取忠實與有效之合作……在其地理地位與其軍備情形許可之範圍內。』此種巧妙之方式，意在即時防止一國逃避義務，拒絕依照第十六條執行行政院之『建議』，並對各個國家所遇之特殊情形加以寬恕。對於平素對國聯盟約抱『強硬』見解之人，此種辦法加人一種新的軟性成分。但對於至今認軟性爲應有事之

人，例如英國，此種辦法自然涉及新的義務束縛。

至於『仲裁』規定，最為精密。所擬達到之目的非為易事。在紙上，依照『非政治』路線，規定『國際法律秩序』，誠屬簡單。第十五條之缺憾可以補救，即將一切糾紛送交仲裁法庭加以強制解決。但困難點為仲裁程序應與政治機關之國聯行政院發生關係，而此點引起仲裁名詞意義之變遷。時至今日，如吾人所知，仲裁乃被人認為一種司法程序——『國與國間之糾紛，由其自行選擇之法官，在尊重法律之基礎上，加以解決。』（註三七）現在所需要者為發現一種具有束縛性質之非法律方法，以解決不能用其他方式處理之糾紛——即言，戰爭最有發生可能之糾紛。

殆至是時，盟約第十四條所規定之常設國際法庭已行在海牙成立。但其法權未能成為強制性質。強制仲裁之信徒只能滿意於所謂『隨意條款』（Optional Clause），按照隨意條款，各國可以自動接受法庭之法權，以解決具有法律性質之糾紛，各國並得於簽字時提出任何保留。關於具有法律性質之糾紛，日內瓦議定書之起草人初未經歷困難。彼等只須規定『隨意條款』制度應成為普通規則。屬於行政院範圍內者，為非法律與『具有保留性質』之糾紛，而對於是類糾紛則難加以規定。

藉此制度，盟約第十四條之裂痕藉以充實，政治糾紛藉以獲得具有束縛性之決議，而此制度之本身則甚複雜。如經一方聲請，糾紛應提交『仲裁人委員會』（Committee of Arbitrators），此委員會之組織，首先須經雙

方同意。但如雙方不能同意仲裁人之數目、人選、權力或程序，行政院應參加意見，「解決爭執未決之諸點。」此種辦法爲立即設立事實上之公平法庭（Tribunal of Equity），而非司法機關：因報告書有意規定「仲裁人不必定爲法律家。」誠然，報告書更進一步宣稱即使仲裁人已將法律爭點，提交常設國際法庭，聽取「顧問意見。」此種意見不能「在法律上束縛仲裁人，雖其科學之權力」——辭意顯明——「應在各種情形下，對於仲裁人之判斷，有極大之影響。」仲裁人有法律在其手中；但法律爲仲裁人之工具。仲裁人不爲法律之僕役，或者甚至爲法律之聰明解釋人。

如無一方要求「仲裁」，行政院應自行處理糾紛，如能獲得一致之決議，卽有束縛效力。但如行政院不能一致同意，應再訴諸仲裁人委員會，在此種情形內，委員會之設立，應由行政院單獨主持。

此最後法庭包括之「人物，因其國籍與個人之性格及經驗，似爲能力與公正之最高擔保。」對於此類元老政治家，此類晚近明哲之士，給與權力，以解決各個敵對民族之總理衙門，內閣與議會所不能解決之糾紛。自然彼等之判決附有有效之制裁。

因是此事似已完備。安全，裁軍與公平集合而爲一個邏輯之整體，一個不可分解之三位一體。雖然有一較小之斑點，或者可稱爲一個美點，在此大陸思想之產物中，否則卽爲完美相稱。因有「一類糾紛」如波利蒂斯先生（M. Politis）在彼之報告書中所稱，（註三八）對之不能施以提議之新制度。此類糾紛，彼稱之爲「意在修改現行

條約或國際法律或求危及締約各國現有領土完整之糾紛。』自法律觀點立論，波利蒂斯先生之主張有理無疑。該類糾紛要求者，不爲仲裁或任何種之司法程序，而爲新的立法。但當彼繼續主張在日內瓦草約制度下，同樣不能自政治眼光處理糾紛，彼則處於較危險之立場。報告書謂「強制仲裁」不能行之於每事，甚爲「顯明」。換言之，縱使梭羅門(Solonon)復生，亦不能違反各國之意志，以剝奪各國現有之權利。此種議論極有力量。但主張是否過甚爲什麼僅能行之於一種權利？是否實際爲反對一般強制仲裁之議論？在事實上，是否此爲各國外交所常持之主張，以反對外來之干涉，此種主張使各國對於「榮譽與重要利益」採取各種舊式之戰前保留？

議定書制度運用中特種糾紛之保留，實表示整個計劃之弱點。此爲一法律制度，而無一憲法制度以爲基礎。總而言之，此種制度僅能保證法律之遵守，而不能保證法律之變遷，更不能保證法律之生長。除謂議定書制度爲一死制度外，尙有何說？法律中之變遷，或者借用律師之言語，權利之轉讓，不能由在上之梭羅門，或由最聰明與最有力之梭羅門集團，強制各國行之。因爲教皇在國際事務中當權之時期已去，不能召回，而今日之梭羅門既不能代表法律，亦不能代表先知。彼不能代表任何人，僅能代表自己。且也，在此民主政治之時代，各民族寧願，並將繼續寧願將解決方法由彼等自有之代表加以控制。縱使此種方法實際上不常使用，而不願受非代表人物之命令，無論人物如何優越。換言之，各民族願意在相互信任與尊敬之精神中，對於彼等之權利，作自由之磋商。該種辦法，暗示合作制度之存在。但該種辦法爲國聯盟約制度，而非超盟約之制度，對於後者吾人正加以分析。

全盤計算，日內瓦議定書爲一勇敢與一致之企圖，以求使和平之理想，藉法律而得實現。如報告人對國聯大會所言，此爲『五年苦工』之頂點，五年辛苦努力，以求逐漸收復國聯盟約起草時之失地。一九二四年十月國聯大會之通過日內瓦議定書，爲國聯生命初期之高水標記。無一會聽彭古先生(M. Paul Boncour)之演說者，能忘懷彼法國革命演說家之晚近代表，大聲疾呼，反對戰爭，並指摘匿名之侵略者，此侵略者將受正義權力迅速與確定之懲罰。『呼喊』之原則似在當時走入國聯內各民族之意識中，永將強暴與分裂之力量逐出。

少數人已曾見及，原於新西蘭代表艾倫爵士(Sir James Allen)在委員會中之要求，當時會中各代表團未即代表各該國政府承認議定書，僅建議將其提交各國政府，以供彼等之『鄭重考慮』。

### 第三時期：一九二四——一九二九

國際聯盟歷史中之第三時期，始於張伯倫先生(Mr. Austen Chamberlain)（當時彼尚未受封故稱先生）之決定親自參加行政院之十二月會議，而彼則於一九二四年十一月七日繼麥唐納先生(Mr. Ramsay MacDonald)而長外交部。此後彼常期參預行政院之每季集會（註三九）以及大會之年會。彼之先例，爲大多數其他國家之外交部長所做效，尤以地近日內瓦之國家爲最（註四〇）。照此辦法，國聯最後開始實現英國計劃中所求

取之主要通常機能。國聯成爲各國，尤其是各大國間常期會議之中心。此點一經被人了解，非會員國亦對日內瓦之事發生興趣；因外交有若其他事務，缺席者常處於不利地位。即在此時期內，國聯與美國（美國自一九二六年以後與裁軍會議之預備委員會合作）及蘇俄（蘇俄參加一九二七年之世界經濟會議，並於同年參加裁軍會議之預備委員會。）因是祕書廳不復僅爲技術活動之集體，具有一中心聯絡部分，且積極變爲主持重要政策問題——其結果需要分別討論。如原定計劃，日內瓦有一具有永久組織之協調。但此協調在組織上，在其工作之性質與可能上，在其普通外表上，變遷如其大，在聲名狼藉之舊頭銜下，不復爲人所認識，最好今後認國聯爲常期政治會議，當主要各方充分同意時，其組織即開始動作，以求使會議成功。（註四一）

張伯倫爵士最近列舉證據，表明事實上行政院及大會常期會議之經驗，在彼任職五年中所獲得者，使彼不信國聯爲一『美麗之夢』，深信其具有實際之價值。（註四二）此五年爲最成功之時期——吾人可大膽稱之最正常之時期——此時期國聯尚未完全度過。此時期內之特徵爲歐洲各大國間尤其是英、法、德三國間之合作精神，結合以張伯倫爵士、白理安先生與史特萊斯曼先生間愉快之個人關係，常期更新於日內瓦之會議中，斯三人者在事實上，各享有一非常長久之任職時期。（註四三）

在此種空氣內，兼具種種便利，故成就甚多，該種成就之獲得，決不能使用通常之外交程序。大多數之事，如早已言及，確實必需在行政院會議之外完成。在各國代表團之旅館內，或在鄰近隱僻之地方，例如多阿利（註四四）與

維梭阿 (Versailles) 真正重要之討論得以舉行。雖則各小國在幕後反對此種方法消耗彼等之時間，有時甚至公開表示不平，如在一九二七年之大會，在大體上彼等善意接受此種程序，彼等對之無論如何不滿意，在根本上彼等甚能了解。但使實際情形與盟約之正式需要發生正確之關係，引起頻繁之緊張，尤其是不大不小之國家，更易感動。(註四五)

此種合作方法之實際結果，在本書範圍以外。所應言者，張伯倫爵士及白理安先生之目的，在於和緩和會專制方法在德國所激起之痛苦與恥辱感覺，因是吸引德國加入合作，以新的世界秩序為基礎，此種秩序，無論結局如何，同時亦為新的歐洲秩序。為求達到此種目的，始努力求使德國在行政院中佔一『永久席次』如盟約起草人所預期，並在凡爾賽和約內作若干重要之讓步，人幾可稱之為修正。因是國聯之監督德國軍備成為具文，單方面之經濟條款暗中任其終止，萊茵地域之撤兵辦法亦已擬定，較原定時日提早五年，代替道斯計劃者，為當時希望成為恥辱與負擔較輕之計劃，以求賠款之償付。此種急迫之問題既已除去，戰後世界通常工作中之成功合作將有路可尋。此類工作中之主要者，為國際經濟關係之重新構成，換言之，以相互同意原則為基礎之國際經濟政策，代替亞當·司密 (Adam Smith) 『不可見之手』與戰前制度之『自動』運用。史特萊斯曼如何特別觀察國聯在此範圍內之責任與機會，可見於彼之選擇經濟問題為德國在行政院內擔任報告之題目。因是，此非偶然之事，早在此時期，在一九二五年，各種情形似已充分正常，使國聯可以從事於召集世界經濟會議之計劃。經濟與



財政範圍內之緊要工作，均已處理成功，而一般政治天氣已入清明。（註四六）

## II

同時，什麼是日內瓦議定書，什麼是議定書起草人力求解決之安全問題？

在一九二四年國聯大會閉幕後之數日內，英國舉行總選舉，在總選中，彭古先生雄辯之回響，在英國本僅細弱可聞，遂消失於「紅色信件」（Red Letter）所激起之喧聲中。因是，工黨政府之代表團雖曾贊助日內瓦議定書之草擬，而工黨政府是否將在事實上批准該議定書，殊難斷言。可以言者，工黨政府內最有勢力之人，大法官（Lord Chancellor）賀爾丹勳爵（Lord Haldane），最爲反對批准。（註四七）

保守黨政府出而執政，張伯倫爵士發現當前之日內瓦議定書，一若彼之前任發現互助條約（Treaty of Mutual Assistance）。彼立刻將該議定書加以討論，與各自治領地開始磋商。議定書中明有許多不能接受者。僅言議定書之形式，已使其不爲任何英國下院所喜。議定書之定義與意旨，幾於出神入化，使其成爲非英國之結構，如思想所能料到。然而自然之方法，不爲重作否決之姿勢，再使五十代表團之整個大會工作集中於紙上談兵，而爲提出有理由之反對，並附以相等之修正。果曾如是，英國與大陸國家對於國聯意見之真正根本差異，將在良好之空氣中消除，而非成爲裁軍會議之痛苦副產物。可以證實者，遲至一九二五年二月，此種辦法尚在討論中。雖經

討論，但此種辦法歸於放棄，因其過於困難，就議定書原文言之，此種辦法為完全否決，厥後併入著名之鮑爾福節略（Balfour memorandum）中，張伯倫爵士於一九二五年三月十二日將其宣讀於國聯行政院。（註四八）

鮑爾福勳爵之主要理論，吾人已加闡明。主要理論為美國既未加入，國聯已成殘廢，因是英國人，無論在國內或在海外，均不能對盟約及其義務，採取『強硬』之見解。因聯可以防止小的戰爭——有如歐洲協調於一致行動時所能在十九世紀防止之戰爭。此類戰爭之根本原因，在於彼所得意稱之為『各種不能與國際（社會亦然）生活分離之誤解』——一若弱小民族之壞脾氣與強大民族之壞脾氣，不同種類。但國聯無力處理『極端之事』，『發生於根深蒂固之敵對原因，因歷史上及其他理由，劃分各個強大之國家。』在此類情形下，國聯所能採取之最聰明辦法，為不着眼於不能避免之危險。該類危險，屬於『國際生活之病態，而非正常狀況。平常人不應沈思於嚴重外科手術之可能性；社會亦不應作同樣之思想。此為催促而非防止恐怖之結局。』具有此種愉快之建議以採取自行啓發之政策——幾可稱之為鴉鳥政策——鮑爾福勳爵放棄議定書之制裁條款。

關於強制仲裁政策，彼作更簡略之懺悔。彼直率指出盟約起草人應已知悉彼等之所為，當彼等『對於若干國際之爭執，未曾規定特殊之補救辦法，』大概彼等感覺『普遍與強制仲裁之反對論調可以容易超過其學理上之利益。』出於惡意，彼更言此點可見於工黨政府提出之保留中，在一九二四年之熱烈情緒中，工黨政府已行採納海牙規約之隨意條款。（註四九）

雖有此種嘲笑，鮑爾福勳爵及其所代發言之內閣，對於歐洲情勢，抱極端鄭重之見解，願意保持否決之政策。在鮑爾福節略之最後一段內，因是突然提出一種積極政策。但就全部意義言之，此非為一種國聯政策。節略中值得記憶之言曰：『英皇陛下之政府認為應付當前情勢之最好方法，為藉國聯之合作，於國聯盟約之外，訂立特別辦法，以應付特別需要。此種辦法應為純粹防禦性質，其構成應按照盟約精神，其運用應與國聯一致，並受國聯之指導，則為明顯。此種目的可以達到，即將最有關係與爭執可以引起重新鬭爭之各民族團結一致，其方法為條約構成之惟一目的，在於維持各民族間不破之和。』

此項新政策引起各種解釋。對於抱膚淺見解之人，此項新政策似為重新提出雷敦上校 (Colonel Requin) 計劃中之『區域』互助制度，同樣制度，見於一九二三年之條約中，惟較為和緩。與日內瓦草約之『普遍主義』適得其反。其他的人認此項新政策為保持日內瓦草約之方法，並認其僅為將較大之計劃加以縮小。但鮑爾福勳爵未必係自日內瓦模範獲得彼之靈感，無論為一九二三年或一九二四年之條約。彼之最近經驗為在華盛頓。在一九二一——二年之冬季，在最困難之磋商後，彼在華盛頓得在新的國際協定中，將與遠東及太平洋問題『最有關係之各民族』『團結一致。』

華盛頓條約完全獨立於國際聯盟範圍以外。雖然，華盛頓條約屬於新的時代。在三方面，華盛頓條約較戰前制度有重要之進展。第一，華盛頓條約為包括一切而非獨占。不似戰前之同盟，華盛頓條約不為集團反對其他之

集團。華盛頓條約訂立之目的，在於就各國團聚中，討論與解決未來之爭執。此種觀念自然引起第二種改革。此即義務商議之原則，或者，如華盛頓條約中所稱，『完全與坦白之交換意見。』歐洲協調給與其會員國以協商之權利，或者，如勞合·喬治先生 (Mr. Lloyd George) 在 1911 年阿加底爾恐慌 (The Agadir Crisis) 中之演說內所言，不在『國際內閣』中『被認為無關重要』之權利。華盛頓條約使自身之利益成爲社會之義務；與約各國有互通消息之義務，內中包含禮貌，考慮與親善之感覺。因是，就全部意義言之，各種協定爲協商公約。關於行動，無義務可言。美國人民並不較彼等在本世紀之初，英日同盟成立以前，赫 (John Hay) 氏被人稱頌時代，對此更有預備。但學說爲如有兩個或兩個以上之國家，彼此相安無事，並希望維持和平，發生密切關係，彼等將無困難，以求在緊急狀態中，決定共同行動之採取。在英帝國之運用中，此種學說已在實際上獲得證明。

因是，華盛頓條約內包含之原則，極與國聯盟約英國起草人所主張之原則相似。兩者均相信常期會議之方法。區別點在於華盛頓條約未曾設立機構，以求達到該項目的。該種機構之需要，遠東日內瓦之需要，從未如一九二一至一九三一年歷史中所表示者之明顯。因無常期會議之機會，華盛頓條約之簽字國彼此失去聯絡，故當試驗到來時，九國公約成爲『一張廢紙。』(註五〇)

華盛頓條約中之第三種進展爲包括裁軍辦法。此非美國第一次締結裁軍條約；拉席·巴哥特協定 (The Rush-Bagot Agreement) 使坎拿大邊界一百年來不須設置防禦。但在華盛頓之所企圖者，爲更艱難之事業，

事實上影響世界上五大海軍國家。該種實在結果之獲得，證明但須鄭重將政治障礙去除，裁軍問題，雖有其技術上之複雜，為一完全可以實行之政策。一九二〇年以後日內瓦所鑄之錯誤，為認裁軍為首要之目的。只要遠東之政治天色保持清明，條約中之裁軍條款不致引起困難。但當政治協定崩潰時，美國政府首先宣稱協定既為一不可分割之整體，裁軍義務亦應加以修正。

當時英國政府之政策，為實行廣大團結與常期會議之技巧於國際政治之主要危險地方，逐一加以處理。遠東問題至少暫時已告圓滿解決，雖因美國未加入國聯與美國人民不相信常設之國際機構，使解決無完善之保障。第二步為自最緊要之點從事於解決歐洲問題。自然，歐洲問題即為法、德之關係。如何始能使此兩國『團結一致，其方法為條約構成之惟一目的，在於維持相互間不破之和平？』

此種辦法，不能藉一純粹之法德協定，兩國間成立一小規模之草約，而獲實現。在政治上及心理上，此均為不可思議之事。英國應在某種方式中為協定之一造。法國與比國同認此為不可缺少之事，同時此為英國之道德義務，在法、英同盟未被批准之後，而法、英同盟對於法國人則為凡爾賽解決之一個基石。求取替代方法之各種磋商，確於一九二一年由勞合·喬治之政府開始，繼為在康（Cannes）之無效談判，厥後在繼任之政府下由寇仁勳爵（Lord Curzon）繼續主持，但不時停頓。因是，當日內瓦草約失敗時，尚有線索可尋。（註五）

同時英國之利益亦在危險中，因自一九一四年將一八三九年比國中立條約破壞後，英國防禦制度中有一

裂痕，終應加以填補——至少待至國際聯盟已強至足以被認為英國諸島之惟一防禦物。(註五二)

在另一方面，英、法、德比間訂立一小規模之議定書，同樣擱置不談，因如鮑爾福節略所表明，即在區域基礎上，英國亦不能接受硬性之制裁與仲裁制度。在法、比、德三國間，制度可以儘量強硬，至以抱大陸見解之該三國所能接受為度；但如英國將成爲一造，應籌一較帶柔性之辦法。

有一點似已明白。新計劃既係「按照盟約精神而構成，其運用應與國聯一致，並受國聯之指導，」常期會議之預備，顯然應以日內瓦爲中心。此事將涉及德國之加入國聯，對於該點，法國輿論，現已成熟。

當鮑爾福節略於一九二五年三月十二日宣讀於國聯行政院時，英、法兩國政府均已見及二月九日之德國提議。此爲建議訂立一種安全公約，並於英、法、意、德間附加以「一廣博之仲裁條約」——換言之，在此四國間訂立一小規模之議定書；或係由於一時之失檢，比國竟擠於集團之外。但此項辦法之主要特徵，雖爲「預備締結一世界公約，包括一切國家，依照國際聯盟所擬議定書之方法，」而德國政府並未依照威爾遜之計劃，使整個國聯成爲解決之擔保者。適得其反者，該提議意在於國聯外尋求一「有力之君主」作擔保人。所尋得者爲美國。德國提議爲「凡與萊茵有關之各國——最要者，英國、法國、意大利與德國——應於一長時期內擔任一種莊嚴之義務……同時美國政府爲受委託人(註五三)各國互約不與締約國從事戰爭。」

不待言者，各國對此有趣之提議，置諸不理。雖然，該提議規定最後議定辦法之主要綱目。果如德國政府所建

議，各國在羅迦洛同意之計劃，爲安全公約與仲裁條約之合併，約外尚有一個擔保人，依照舊式之十八世紀方法。但擔保並未由美國給與，而由二歐洲國家——英國與意大利——原意擬使此二國成爲安全公約之締約國。藉此策略，英國始解決簽訂強制仲裁制度之義務。結果英國確未得到安全之擔保；但在該時，緩動之英國心靈尙未認英國爲「安全之消費者」。(註五四)

吾人在此不能詳論羅迦洛協定之細則。羅迦洛協定錯綜複雜，原於保障萊茵撤兵地帶之需要；原於法國東歐同盟各國之需要；彼等極需藉英國加入之坦白限制而取得保護；原於盟約中有戰爭發生可能之裂痕，而該項裂痕難與萊茵之永久和平制度相合；原於不易徵求得一國家如英國者以爲擔保人，而英國之行政機關如是依賴議會與輿論。再者，德國之加入國聯以及其對於盟約一般義務之態度中，尙有進一步之困難。(註五五)此種情形，使密切與辛勞之磋商成爲必需，結果產生若干之協定，是項協定，依照沙羅佳先生所言，置諸日內瓦討論時，「初見之似覺複雜。」但協定中主要原則比較簡單。此卽所謂法德比英意五國間之相互擔保條約。但擔保雖爲「相互的」，卻僅與三國之土地有關，因其限於萊茵地域。與萊茵地域有關各造「相互」(卽言德國與比國相對及德國與法國相對)。「約定彼等不對其他一造施行攻擊，侵犯土地或訴諸戰爭。」如遇此項約定破壞時，其他全體締約國應個別「立時加入」以援助被攻擊之一造。在正常情形下，國聯行政院應決定條約是否已被破壞與被何國破壞；於是「立刻將其決議通知」各締約國，實行援助。如遇條約「彰明違犯」時，在國聯行政院開會

前卽有採取行動之義務。但在該種情形下，每國應「有充分理由證明此項違犯爲無故侵略行爲，或爲邊界之越過，或爲敵對行爲之開始，或爲撤兵地帶內之軍隊集合，使立刻行動成爲必需。」（註五六）

至於仲裁條約，則係採自北歐國家。在有關各兩造間，法國與德國，比國與德國，波蘭與德國，捷克斯拉夫與德國，設立和解委員會。但此種北歐制度，似乎依照北歐國家在一九二〇年大會中所提議之方法，與國聯結合。如果委員會不能獲得同意，糾紛於是依照第十五條移轉至行政院，因此延長「冷化時期」。但對於萊茵各國，第十五條容許戰爭之裂痕得以彌補，吾人已行察見。惟對於德國與其東方兩鄰國之關係，此項裂痕依然存在，因是規定在該種情形下，法波同盟與法捷同盟可以存在。

起草時之精心結構，不愧出諸議定書起草人之手，英國得以爲萊茵國家規劃一種制度，較諸英國爲自己所保留者爲強硬，萊茵國家則在知識上預備加以接受。（註五七）

### 五

國聯大會於一九二五年九月在失望與消極中開會。前一年之偉大成就已加以不名譽之摧毀，現在甚至不能重新企圖問題之解決。因各主要國家已着手自行商議，並將於最近期內集會於瑞士之另一湖畔勝地。雖然，裁軍問題不在國聯外各種討論之範圍內。裁軍問題是繼續見於國聯之議事日程中。如果裁軍會議不會依照草



約所提議於一九二五年六月十五日開會，至少可以擬定計劃，以使會議得於以後召集。因是通過一種決議，邀請行政院作初步之研究，使會議可以召集，『一俟圓滿之情況已行鞏固，自第三屆大會第十四項決議中所規定之一般安全着想』——所謂第十四項決議，即一九二二年之薛西爾·茹維勒決議（The Cecil-Jouvenel Resolution）（註五八）

因是，在一九二五年十二月，行政院成立『裁軍會議預備委員會』（Preparatory Committee for the Disarmament Conference），交與未解決之安全問題，預備委員會在數年之辛苦工作後，復將該問題交與一九三二年之裁軍會議。一九二五年十二月行政院採取之決議因此極關重要。此事表示行政院放棄盟約中規定之程序，按照盟約，行政院應自行擬定計劃，並以之提交各國政府，用供『考慮與採取行動』，但行政院決定採用召開國際會議之間接工作方法。自該時起，往後退卻為不可能。無論安全問題能得解決與否，遲早裁軍會議應行召集。一旦開始工作，日內瓦程序即屬鐵面無情。日內瓦程序之動作，有若蒸汽滾路機。殆至一九三〇年國聯大會時，在道德上已無法拒絕規定日期。德國人希望將日期定為一九三一年之秋季；法國人則喜將日期再緩六月。最後，採取折衷辦法，定為一九三二年二月二日。長期等候，是日始到，遠東之噫聲作為未經演習之伴奏，裁軍會議終於按時開幕。

但此為預料。吾人不須在此詳述預備委員會之工作，其中一個小組委員會，據吾人所知，已用去三、七五〇、

○○○張打字用紙，「以國聯之紙鋪成一路，足使波蘭或瑞典之代表團步行歸去。」（註五九）但此時期內國聯工作之一方面值得特別注意。此即第十一條——盧特先生之條文——之重新發現，以及該條之使用，作為召開各國常期會議之便利工具。（註六〇）

第十一條之最大價值在於具有柔性。該條並未規定國聯須採取特殊程序，而為使國聯「應用任何辦法視為」——換言之，參加協商之各大國認為——「敏妙而有力者以保持各國間之和平。」該條因是給與各大國以盟約之權力，以求盡量發展移至日內瓦之海牙和解與調停程序，包括全部之調查技巧。按照當時英國政府送達國聯之意見，「盟約之最大力量在於其所給與行政院與大會之權宜辦法，以求處理將來空前與不能預知之意外事變。規則之擬定與增加，結果不僅使國聯成為一部自動機械，且將國聯之創制權力縮減，在該項規則所未完全規定之任何事變中。」（註六一）第十一條下國聯所有之可能性，在一九二五年十月希臘與布加利亞之糾紛中，充分表現，糾紛發生之時，適值法國輪值擔任行政院主席，代表者為白理安先生。

希臘軍隊已越過布加利亞之邊界，布加利亞政府訴諸國聯。白理安先生於收到聲請書一小時後，致電「勸告」兩國政府停止進一步之軍事行動，並各將軍隊撤退至各該國境內。三日後，行政院在巴黎開會。希臘政府尚無圓滿之覆文到來，行政院重加勸告，此次採取「要求」形式，要求於二十四小時內無條件將軍隊撤退，並以撤退消息報告行政院。行政院同時要求法國、英國與意大利遣派軍官趕至衝突地點，並將撤兵消息直接報告行政

院。兩國政府，經行政之要求，給與此類軍官以各種必需之便利。

此種有力行動之採取，適得其時。雅典之停戰命令於總攻擊開始之前二小時半達到出事地點。行政院委派第二種團體處理此事，此次為具有外交性質，其職務為調查衝突之責任並規定應有之賠償。數月內，此團體提出之報告經行政院通過並為雙方所接受與加以執行。衝突事件遂告解決。

希臘與布加利亞之糾紛為此時期內國聯歷史之頂點。該次糾紛，亦足表示此新的國際工具之潛力。白理安先生固非平庸之實行家，彼知如何使用國聯之機構以達成功。無一曾睹此次諸會議之人，能忘當時之情形。在白理安先生之前者，為侵入與被侵入國家之代表，同在行政院中處於平等之地位，依照盟約，每國均有權否決提出之任何決議。但彼個人之才力如是優越，各種程序上之考慮，卒被國聯之道德勢力壓倒，而彼為國聯執行委員會之主席，實為國聯之化身。彼非在國聯內為一法官，背後有法律之一切尊嚴。彼亦非在國聯內為一元老政治家，將其平生之經驗，用以解決不能純粹用法律解決之問題。彼更非為一和緩人，企圖緩和激動之性情，並造成一種空氣，以求最後取得折衷辦法。彼僅為盟約之活體，盟約被行政院內之一國家所違犯，而彼則給與盟約條文以活力，如其盟約將成為國際政治中之一種力量，此種活力實為必需。在當時，國聯不僅為一多方面之條約，不僅為一件便利各國政府之機構。國聯為新的世界秩序之憲章。

在此時期內，白理安先生穿上威爾遜總統之外衣。彼自覺為世界上愛好和平男女所有願望之解釋者，對於

此類人國聯爲一種象徵。自此發生權力，此次爲彼之聲音與行爲以及整個人格之特徵，且在法國外交部具有歷史意義之室內，加入若干事物，與各國通常集會之國際聯盟行政院會議不同。不容置疑者，吾人可謂國聯於防止兩個巴爾幹國家發生戰爭時，並不較十九世紀內各國在同樣緊急情形下所成就者爲多，如其各國能同樣聯合與抱有決心。法國與英國仍爲法國與英國，雖則一爲國聯行政院之主席，另一爲行政院之報告人張伯倫爵士。此中固有真理。自然，國聯行政院須將舊式之協調制度包括在內，始能發生機能。但行政院雖爲舊式之協調，卻有不同處，此種差異最關緊要。此種差異使白理安先生此次發表若干一般之原則，作爲將來行動之先例。在事實上，是類原則由薛西爾勳爵在一九三一年秋間行政院討論日本進佔滿洲之第一次會議中提及。但在該次會議中，白理安先生雖仍爲法國之外交部長，卻未出席。行政院內無協調之存在。因是既無行政院亦無國聯，以求達到各種實際上之目的。所有者，僅爲各種代表集團，代表各該國之外交部與政府。額外之事物已行神祕消失。

#### 四

希臘與布加利亞事件，給與行政院以一種刺激，以便將來採取行動。行政院現在進行委派一委員會，集合此次獲得之經驗，擔任研究第十一條，特別注重緊急情形下之應用。此委員會包括薛西爾勳爵，上院議員布魯克爾 (Senator Brouckère) 與蒂休里斯哥先生 (M. Tiulesco)，提出之報告書 (註六二) 在以後數年內被認爲國聯

實行方面之一種正確指導。報告書將「戰爭危險尙未發生或尙不明顯」與「戰爭危險急迫」之兩種情形加以區分，並列舉若干適當之權宜辦法，以便於每一事件中加以採取或選擇。在各種應付事變之建議中，有一種爲遣送「代表」至糾紛發生地點，並建議祕書長應「常備各種專家之名單——政治、經濟、軍事及其他專家，根據國聯會員國送交之名單以及直接對彼提出要求雇用之請求書」——一種國聯戶外工作之適中起始。如果情勢成爲更形嚴重，行政院可以「正式表示不贊成」，並採取進一步之辦法，建議「行政院理事國家」（顯然非國聯全體會員國）「召回各該國派駐所言國家之一切外交代表，或先召回若干人。」如其「反抗之國家」仍繼續作「敵對之預備或行爲，進一步之警告辦法」可以採取，「例如海軍示威。」報告書復稱：「海軍示威已在過去加以使用，爲求達到該項目的。」

報告書結論謂如遇「各種建議辦法無效，發生戰爭，事實可以判定何者爲侵略國，結果可使第十六條規定之實行更爲迅速與有效。」此點表示常務會議現在採用以解決安全問題之新技巧。第十六條不復被視爲具文。第十六條僅爲置於幕後，首當其衝者爲柔性較大之第十一條。在此時期內，日內瓦公認第十一條爲應付緊急事件之條文，訴諸第十五條（該條爲第十六條之門戶），卽形不便。同時各種實際之步驟，例如與日內瓦無線電交通之改進，均已採取，以求便利國聯在恐慌中之行動。（註六三）

此新的安全基礎已經發現，不可避免者爲有智略之人應計劃在其上建立某種事物。在此德國代表團提出

創議。在裁軍會議預備委員會仲裁與安全委員會之會議中——此爲日內瓦三位一體之結合在一九二七年所有之特殊形式——西門森先生(Herr von Simson)提議各造可以事先承認接受行政院在恐慌中之若干建議。此爲一種新而較具柔性之超盟約(Super-Covenant)是議被人採納，嗣後構成爲『充實防止戰爭方法之模範條約』(Model Treaty for Strengthening the Means to Prevent War)。在一九三〇年大會中，經過英國之提議，此『模範』遂演變而爲實際之公約草案。原件列入一九三一年大會之議事日程內，大會最後加以贊成，並於一九三一年九月二十六日，日本佔據瀋陽之一週後，(註六四)將其公開邀請各國簽字加入。

如果在安全範圍中能獲該種進步，『仲裁』主張人似不致於落後。仲裁主張人現在較過去確爲更形活動。在一九二七年大會中，諾威代表藍森博士(Dr. Nansen)彼曾獻身國聯，擔任實際工作，其姓名將與國聯歷史同悠久，(註六五)提出一種巧妙之計劃。彼提議草擬一種國際公約，實行強制仲裁，並附加隨意條款。換言之，彼提議處理非法律性質之糾紛，一若海牙法庭規約處理法律性質之糾紛——規定一般結構，邀請各國加入，而各國常不願即時加入全部規約。照此辦法，處理各種糾紛之強制仲裁制度——當時稱爲全部仲裁——可以如彼所稱，『逐漸』成立。但在此階段內應行闡明者，卽此類結構之組成，不爲世界上六十國家，而爲六十國家相互之關係，故總數不爲六十，而爲六十與五十九相乘之結果。因在實際政治之世界中，如在實際有人之世界中，詳細之契約不能盲目締結，或按照已成之計劃而成立。契約之締結，對個別之國家，有個別之理由，最要者爲相互之信任。因是，

但須具有常識，即可承認「一個國家在與另一國家締約時，應將其與該國關係之性質加以考慮。一個國家對於某國願意接受之義務，對於他國可以不願接受。」結果「雙方協定，較諸具有一般性質之條約，任何國家可以希望簽字者，似可求得較多之進步。」換言之，強制仲裁之接受，行之於與一切國家所發生之糾紛內，不啻對於更可信任與較難信任之國家，負擔同樣之義務。此種辦法，自然引起「全部」保留之構成，作為「全部仲裁」之附屬物。前進之速度應與最落後之締約國相為適應。（註六六）

此次大會決議設立「仲裁及安全委員會」（Committee of Arbitration and Security），作為裁軍會議預備工作之一部分。此委員會之工作，除其他外，為「提倡」、「推廣」與「調整」各種仲裁協定。該項調整實有相當需要，因自草約失敗後，雙方面之仲裁與和解條約復盛行一時，其辦法依照一九二〇年北歐國家原持之政策。在事實上，在一九一八年至一九二八年間，該項條約之訂立，不下一百三十個，其中九十四個訂立於一九二四年以後，使用不下十一種不同之程序方法。（註六七）

委員會使用此項材料，包括藍森博士之計劃，擬定若干和平解決糾紛之「模範條約」，提出於一九二八年之大會。「模範條約」之目的，為對希望與其他國家訂約之國，依照其各自之希望，表示最好之締結方法。提出之「模範」，共有三種。第一種為和解程序所組成，並無其他。第二種除和解外，規定關於法律性質之糾紛或「權利之衝突」，則使用海牙法庭之強制裁判權。第三種包括「全部仲裁」之制度，規定設立一種特殊之「仲裁法庭」。

(Arbitral Tribunal)以求非法律性質糾紛之最後判決。

在贊賞此類『模範』中，國聯大會，亦可謂為大會之第一與第三兩委員會，於會議近閉幕時，決議將三種原稿合併為一單純之文件。一個從事聯絡工作之委員會宣告成立，其工作進行順利，遂於九月二十四日星期一晨，在兩委員會百餘人之聯合會議中，經歷最後之起草階段。因是，雖有摩爾爵士 (Sir William Harrison Moore) 及其他諸人之批評，彼等認程序過於鹵莽，而大會在閉幕之前，已有一種文件，其名稱為『國際糾紛和平解決通則』 (General Act for the Peaceful Settlement of International Disputes)，具有概括或綜合性質。

此項通則之值得注意，在於其為國際法律組織學說之最有系統的表現。辯論中一演講人甚至稱之為『國際法律同盟』 (International Juridical Union)。雖係國聯委員會所草擬，國聯大會所通過，此項通則使國聯行政院完全不得與聞糾紛之解決。工作之劃分，不為三種，而為全部皆具『非政治性質』。常設國際法庭，對於法律性質之糾紛，有最後之權。各種和解委員會首為處理非法律性質之糾紛。最後，仲裁法庭對於非法律性質之糾紛，有最後判決之權。

此外，尚有一個梭羅門組成之機關，但此次不為由國聯行政院指定，如日內瓦議定書中所言，而為完全與行政院脫離關係。在法庭之五人中，「兩造得各自各該國人民中選提一人。餘二仲裁人及主席應由兩造會同自第三國之人民中遴選。該三人之國籍應各不同，並不應為常期居留兩造土地內或對兩造服務之人。」如遇不能同



意時，『應由常設國際法庭之庭長加以必需之任命。』

此類梭羅門依據何種原則「仲裁」？對此問題之答覆，稍嫌含混，原於倉卒之起草無疑。『如在特別協定內未有何種規定，或者並未成立特別協定，法庭對於常設國際法庭規約第三十八條所列舉之糾紛，應施用各種規則。既然無有該項規則足以適用之於解決糾紛，法庭應依據公理與正義而判決。此不啻曲折道出法庭非為一仲裁機關，如就仲裁一詞之意義嚴格立論，而為一公平法庭(Tribunal of Equity)，或約略相等之組織。因為如果有一種『規則，足以適用之於解決糾紛，』則糾紛應提交法庭，而不應提交『仲裁法庭。』但當時或者感到應加入若干事物，無論如何容易引人誤解，以證明在通則內使用『仲裁』一詞之正當。(註六八)

在離本題以前，可以言者，為和解委員會實際運用之歷史尙待人寫作——或竟可謂為尙待創造。舉例言之，依據羅迦洛條約而設立之各種委員會，不僅從未開會，且其存在自一九二五年以後在各有關國家間不復有任何重要。當德國與波蘭之統治者決定改進彼等相互之關係時，彼等係採用直接交涉，而十五年來之困難與荆棘，消散如藉魔力。兩個和解委員會並未與聞。規定設立和解委員會之條約存在，甚至可以在嚴重情形中為增加困難與複雜之原因。因是一九二八年之意阿條約(Italian-Ethiopian Treaty)，為此時期內國聯歷史之產物，證明其僅為一種掩護，在其後一造可以聚集軍事力量，當另一造枉然訴諸國聯處理整個爭執。意義至為簡單。惟有信任，始能使和解委員會及其他同樣之機構有效，而信任之取得，則無捷徑。美國與坎拿大共同高級委員會之成

功，不爲由於機構，而爲由於兩國人民之精神，該種精神自然反映之於彼等之經理機關。

## 五

一般人之興趣，現在自布賴安先生在歐洲之影響移至美國。

在一九一八年春間，吾人目睹『呼喊』之原則由巴克爾勳爵 (Lord Parker) 在英國與盧特先生 (Mr. Root) 在美國同時發表，以及該項原則在和會之被擱置，而贊成威爾遜總統較有限制之擔保。嗣即對於和約與國聯，發生政治之苦戰，在美國人之心，留下歷久不滅之痕迹。加入國聯之路爲有力之障礙所阻塞，或許一部分由於較深之原因，但其中歐洲事務牽連之恐懼爲最顯著之特徵。因是美國輿論終覺不安。不僅不能與歐洲事務脫離關係，美國人且爲義務觀念所追逐，不能加以忽略或規避。因爲美國人民實爲理想家：以此名詞加諸美國人較之加諸近代世界中任何其他人民，更爲完備。再者，美國人之理想主義，爲常就國際事務中尋覓出路。美國人民非爲仲裁之先驅乎？而仲裁與美國國界之劃定有密切關係。美國人民非爲世界郵政同盟運動之創始者乎？而郵政同盟爲各種國際組織中之最成功者。美國人民非爲拯救海牙會議制度於昏迷並召集一九〇七年之第二次會議者乎？如果威爾遜總統之主張加入國際聯盟，未能獲得美國人民之贊助，是否即爲表示美國已行放棄其所持之一種主要傳統政策？（註六九）

此種情形，可以稱爲『不徹底之理想主義』，使美國人民作特殊之準備，以求響應國際之召喚，但須與國際聯盟不生關係。該種召喚確有引起一種有力運動之可能，如其能明顯勝過包括如許歐洲詭計，調和與反動之國際聯盟。美國可表示彼力之所及。於是歐洲可以放棄其所有之各種舊方法以追隨先驅者。因是美國可以履行歐洲要求其履行之任何義務，而且不僅履行而已矣。

在此種背景下，在美國之中西部，非戰之運動開始。（註七〇）非戰運動之發起人爲芝加哥律師雷文生先生（Mr. S. O. Levinson），彼得一基礎教士之有力贊助，其人爲莫理遜律師（Rev. Charles Clayton Morrison），芝加哥『基督世紀』（The Christian Century）週刊之主筆也。

非戰之意義爲何嚴格言之，犯法者皆爲個人。如何能將一種行爲或一種機關擯諸法律以外，主張將殺人，綁票或斬首習慣擯諸法外，究有何種意義？爲何不使用一較簡單之名詞，例如『廢除』、『壓制』或『防止』？當非戰運動之聲浪初次越大西洋而來，過於精細之歐洲人即提出此類問題。但此類批評未能將新運動之心理基礎計算在內。非戰運動聲訴之內容謂戰爭不僅爲一尋常之社會惡習或罪惡，應行加以壓制或防止；戰爭實爲無上之惡習，罪惡與災禍。戰爭爲近代文明中之惡疾，必須出全力加以滅絕。戰爭與近代文明生活勢不兩立。兩者間有一死戰。戰爭應永久加以禁止，逐至荒野，使之與人類之日常生活隔離——簡單言之，使其成爲非法。因是，如莫理遜先生所言，「非戰」一詞之傳播，有若一股野火，激起各種不同之人，彼等對於非戰本義之了解未必相同，但

此詞之於彼等，較諸過去任何求取和平之提議，更能表現高尚與不妥協之意志。」（註七）自一九二三年初次企圖填補第十五條之裂痕以來，國際聯盟大會即已主張戰爭爲一種罪惡。對於雷文生先生及莫理遜先生，戰爭不僅爲一種罪惡。戰爭爲一種罪孽（sin）。

但唾棄戰爭，不能謂爲已足。撲滅戰爭，應採取實際辦法。非戰運動之領袖，不僅爲預言家，且爲實驗主義者，實驗主義之哲學家杜威教授（Professor John Dewey），自始即對彼等加以贊助。實際辦法應採取何種方式？除條約外，是否尙有其他方式？國際聯盟約實爲一種條約。但國聯盟約爲在歐洲擬定之條約，富於「外交技藝中各種巧妙與非常專門及精細之方法。」欲求表現非戰之光明觀念，需要者爲較簡單與較健全之事物，「聖哲或孩提均可理會。」

以下爲雷文生先生草擬之文件，彼之思想表現而爲文字：

### 「非戰草約」

「以下簽字世界各國宣告譴責並永久放棄使用戰爭爲解決國際糾紛與執行國際法庭判決之工具，在此將歷史悠久之戰爭制度擯諸法律之外，戰爭之使用成爲反對國際法之公罪。可以容許與不可容許兩種戰爭之巧妙與致命的區分一筆勾消；戰爭之制度因是擯諸法外，有若決鬪爲法律所不容許，但真正自衛問題，在各國間如在個人間，不受本約之影響。爲求以完善與和平之方法，代替戰爭之裁決，締約國同意立即採取行動

爲國際法庭置備和平法典，以各民族間之平等與正義爲根據。戰爭既已成爲非法，法典既經贊成與批准，法庭應有權裁判法典中所列舉與發生於條約之各種純粹國際糾紛，並有權接受原告國家之請求傳訊被告國家，對於爭執之事加以聽審與判決。締約國同意遵守並誠意執行國際法庭之判決。司法制度因是得以建立，完全代替破壞與毀滅之戰爭制度，將使各國採取遠大與有經濟重要之裁軍計劃。」

莫理遜先生曰：「讀雷文生之草約，有若林肯之解放宣言，或者如第十四條修正案之廢除奴隸制度，而非一普通謀取和平之文件。」雖然，該約企圖藉機構以達到目的；選擇之機構爲塔虎脫先生之機構——一個世界法庭。但此法庭之運用，不爲委諸機會或委諸諸滋發展。法庭爲就既成法典執行裁判。第一實際步驟之採取爲製定該項法典。

此事如何始能完成意義不十分明瞭。但無論如何，有一事足以做到。美國國會可以通過一種決議。因是在一九二三年二月代表愛達荷州 (Idaho) 之上院議員波拉 (Senator Borah) 在上院提出一種議案。原文過長，幾近千字，在此不能列舉。但其最重要之條款應加引證：

「更決議創造及採用國際平時法典，以非戰與各民族間平等及正義之原則爲根據，加以擴充，使之適合時宜。」

此種創造，採用，擴充與適應之工作，究將用何種方法交付何人執行是問題尙未經人答覆。

舞臺現在移回至歐洲，同時理想派之勢力，自一九二〇年挫折而後，又復集合。

在起草日內瓦議定書之一九二四年國際聯盟大會第三委員會記錄之附件中，其中有一件題爲『美國人之提議』，開首爲『侵略戰爭非法之宣言』。所言之美國人數目小而精神大，經驗亦多。其中包括白黎斯將軍 (General Bliss)，美國出席和會五全權代表之一密勒先生 (Mr. David Hunter Miller) 與哥倫比亞大學索提威爾教授 (Professor James T. Shotwell)。彼等在前一年之六月對國聯行政院中人散發『裁軍及安全草約』 (Draft Treaty of Disarmament and Security)。對大會提出之文件，其中含義相同。(註七二)

該約主要之特徵凡三。第一，『非戰』見於以下條文內：

『第一條 締約國鄭重宣稱侵略戰爭爲國際之罪惡。締約國個別擔任不犯此罪。

第四條 締約國鄭重宣稱侵略行爲，即使不成爲戰時狀態，以及侵略行爲之預備，此後皆認爲國際法所禁止。

第二，常設國際法庭（不似在國聯盟約及日內瓦議定書內，爲國聯行政院）爲決定侵略者之機關，「判決第一條所言之國際罪惡是否已在任何指定情形下干犯。」

第三，制裁不爲軍事的，而爲經濟的。所言之條文如下：

第八條 如遇任何締約國經依照本宣言被判定爲侵略者時，其所有一切商業上，財政上與產業上之利益，

無論在其他締約國之土地內或在公海上，均應停受國際法，國內法或條約所給與之優遇，保護，權利或特權。

任何締約國可在該項事件內採取該項步驟以求與侵略國及其人民斷絕商業上，財政上及私人間之交往，以合情勢之需要，關於此點，締約國可以共同磋商辦法。

任何該項經濟制裁之施行時間，隨時可經任何締約國之請求由法庭加以規定。

如遇採取軍事行動時，每一締約國應顧及其本身之利益與義務。」

可以察見者，即此計劃之起草，曾將美國人之意見加以考慮。該約起草人當時確信美國人民將繼續拒絕加入國聯，但可設法將其誘導至國聯以外。換言之，自心理上說，美國之接受日內瓦議定書，較諸接受國聯盟約為易。但議定書在結構上不應過於剛性，可以對美國人民解釋，謂其中所包含之理想與原則，不為純粹歐洲的，亦為美國人的。

調整與諒解之機會又復錯過。雖在國聯大會開幕之前數日，索提威爾教授與赫里歐先生(M. Herriot)曾在里昂會談，無人在日內瓦作真正之努力，以求建立橋梁於大西洋之上，該計劃從未在委員會中達到討論之階段。

美國人失望歸去，但未沮喪。因為彼等知道美國正有一種運動興起，「遲早可使美國與贊助國聯盟約及日內瓦議定書之主要國家並立。」議定書中之制裁條款以及盟約中第十條與第十六條之硬性，均為美國人所最

憎惡，自將引起可以避免之批評。但最後總須發現一條出路。(註七三)

現在舞臺於一九二七年四月移至巴黎。美國加入大戰之十週紀念，爲期已近。爲何不使用此種機會以在歐洲開始非戰運動？此爲索提威爾教授之思想，彼以之授與善感之白理安先生。因是在一九二七年四月六日，白理安先生致牒美國人民，稱「法國願意與美國公開訂立任何相互之非戰協定，以求避免兩國間之戰爭。彼繼稱放棄戰爭爲國家政策之工具」(此語在英文中不及在法文中之笨重)爲國際聯盟盟約及羅迦洛條約締約國所已熟悉之觀念。

對此非常提議之答覆，將爲新聞事業中奇蹟之一。提議之重要性，「在美洲與在美洲，均未爲人所注意。」消息並未登載於前頁地位，亦無頁頂標題，更無編者社論。此事未經人過問，幾近三週，直至四月二十五日紐約時報(New York Times)刊載已特勒博士(Dr. Nicholas Murray Butler)之公開信，始開始一種運動，以求依照白理安宣言訂立一有世界性質之條約。(註七四)

六月二十日美國駐巴黎大使面交白理安先生一份草約，內計二條：

第一條 締約國代表法國人民及美國人民鄭重宣言彼等隨責訴諸戰爭之行爲並各放棄戰爭爲對外國家政策之工具。

第四條 一切糾紛或衝突，不論如何性質，因何發端，可以發生於法、美兩國間者，祇可用和平方法解決之。



此項文件在當時並未公布。提出復遷延數月。其間柯利治總統 (President Coolidge) 發動在日內瓦召開之三強海軍會議 (Three-Power Naval Conference)，雖非在國聯保護之下，已行破裂。最後在一九二七年十月二十八日美國國務卿凱洛格先生 (Mr. Kellogg) 答覆白理安先生，接受彼之建議，並進一步提議法國及美國應聯合「努力徵求世界主要各國加入宣言放棄戰爭爲國家政策之工具。」此提議引起長而複雜之意見交換，各主要國家及若干其他國家均行參加。最後各國同意非戰公約應於一九二八年八月二十七日在巴黎簽訂，原有簽字國家數爲十五，計有美國、英國、法國、德國、意大利及日本（大國）、比利時、捷克斯拉夫與波蘭（「羅迦洛國家」）以及英國之五自治領地與印度。其他國家以後經邀請加入，大部分均迅速接受。非戰公約自一九二九年七月二十四日起發生效力，日本之批准文書於是日遞交華盛頓存案。殆至一九三三年，加入非戰公約之國家不下六十五個，較諸國聯盟約簽字國尤爲衆多。若干拉丁美洲國家，因門羅主義關係，未能簽字加入，其中有阿根廷、巴西與玻利維亞，但無巴拉圭。巴西爲在國聯盟約及非戰公約兩制度外惟一比較重要之國家。（註七五）

此新的多方面之條約或公約或盟約爲世界上各主權國家所已締結最有重大影響之協定。第一，就實際上說，非戰公約不能加以取消。締約國不能如在國聯盟約下可以自由單獨通知退出。依照密勒先生之意見，締約國「永久」受非戰公約之束縛。締約國已行放棄戰爭；彼等不能自由將前言加以取消。如欲退出，只有要求全體締約國之允准。此事既不能做到，「但須草長水流。」（註七六）非戰公約對於一國與全體締約國即有效力。非戰公約

爲世界通常秩序之一部分。

第二，凱洛格公約暗中摧毀傳統之主權論，而以上院議員盧特致豪斯書中所發表之社會原則爲立場。（註七）非戰公約，有若盟約第十一條，假定某種世界社會之存在，雖尚在胚胎時期，此社會中之份子，雖在其他方面各不相同，至少全體承認戰爭爲反社會之習慣，不應任其繼續存在。

第三，非戰公約並未進一步明確規定「呼喊」之原則。非戰公約之擔保爲消極的（註七八）而非積極的。公民保證彼自己之良好行爲，但彼無敦睦親善之職務。此意是否爲彼承認敦睦親善之義務，但願不爲剛性方式所束縛？或者新公約僅爲主張與意見之表現，須受輿論變換之影響？此爲最重要之問題。是問題尙未被人用任何方法加以回答。

但有一事應加以明瞭。一九二八年八月二十七日簽訂之非戰公約，其中並無保留。磋商期間內發表之各種聲明，可以引起保留之構成。因是英國外交部長在一九二八年五月十九日之牒文中曾提及「世界上若干區域內之福利與完整爲英國和平與安全特別而重要之利益」，繼稱「保護此類區域，使其免於遭受攻擊，對於英帝國爲一種自衛辦法。」英國皇帝陛下之政府「接受新約，明白約定該約不妨礙英國在此方面之自由行動。」但此非保留，甚且亦非建議。該文並未爲英國政府要求在蘇彝士運河範圍內有權使用戰爭爲國家政策之工具。該文僅要求英國有權採用任何自衛辦法，但須依照公約爲合法，且爲此類區域內各國政府與人民所採用。（註七九）

同時美國上院堅持門羅主義不受非戰公約之影響，並非要求美國有權於門羅主義有關地方使用戰爭爲國家政策之工具。英國政策之在「若干區域」與美國政策之在中南美，均係根據於現狀之維持，而現狀僅受「和平變更」方法之修正。不容置疑者，非戰公約條文後之原則——平等與親善之合作制度代替武力之使用——使各大國採用一種新態度與新習慣。但此應爲時間與生長問題，應無可避免。最重要之第一步，爲訴諸戰爭之廢除，此處所指戰爭，係就其傳統之意義立論。在戰爭廢除以前，討論結果之問題，例如「經濟侵略」或財政壓力，殊爲無益。

因是凱洛格公約與國聯盟約成爲單一結構內互相補充之部分。凱洛格公約不許訴諸戰爭。盟約規定調查與延緩之機構，以資處理糾紛，在實際上，依照第十一條，得以採取應付緊急局面之方法。兩制度是否可以合而爲一？對此自然之問題，有一同樣自然之答覆。凱洛格公約既爲返至第十一條下之基本原則，其在盟約中應有之地位即在該條之下。因是，當時曾有人建議將第十一條加以擴大，增加兩款如下：

(一) 國聯會員國罪責特戰爭以解決國際糾紛，並放棄戰爭爲對外國家政策之工具。

(二) 國聯會員國互允各國間設有爭端，不論如何性質因何發端，祇可用和平方法解決之。

(三) 茲特聲明凡任何戰爭或戰爭之危險，不論其立即涉及國聯任何一會員與否，皆爲有關國聯全體之事，國聯應用任何辦法視爲敏妙而有力者，以保持各國間之和平。如遇此等情事，祕書長應依國聯任何會員之

請求，立即召集行政院。

(四)又聲明凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，國聯任何會員有權以友誼名義，提請大會或行政院注意。

對於此種程序，尚有一種反對。此種程序為不合邏輯，且不相稱。(註八〇)此種程序不能正式收束第十五條之裂痕，結果不能實施第十六條之制裁，以反對一個從事於至今仍為合法戰爭之國家。非將關於糾紛之各條文加以改造，不能使之相稱。此事顯然為危險之企圖，因其足以挑動關於制裁舊時爭辯之餘火。不幸者，此為一九二九年及一九三〇年大會所採取之途徑，得有英國之贊助。結果為引起北歐國家及日本之反對。(註八一)借用莫理遜先生之言，外交或法律思想之曲折與欺詐，再度使一大機會錯過。因為如將盟約與凱洛格公約合而為一，可以成為一強大之勢力，以收束一九二〇年之裂痕。事實上，大分裂之結束實至為需要。

#### 第四時期：一九二九——一九三五

—

當一九二九時開始時，在經歷無限滄桑後，似乎對於一九二〇年美國不加入即已追隨國聯之問題，最後已獲得一種解決方法。終有一種新的國際制度，以代替戰前時期毀棄之制度。如此制度有若其十九世紀之前身，在

計劃上非簡單，在運用上非自動，然無技術上之理由，可謂此制度不能在未來若干年內保證各國間和諧之關係。吾人可以大略觀察新制度各種成分在當時之狀態。此種工作最爲需要，因爲一部分由於尊敬美國人民之銳感，新制度中之各種成分，從不曾由大西洋兩岸負責之政治家加以發表，此時期內之記憶，遂在以後事變之迅速動作中，趨於消滅。

有若在十九世紀，國際政治之結構建立於兩重基礎上。但與戰前時期不同者，即當戰前英國與歐洲協調各佔一分別之地位，兩重之基礎爲國際的，且在事實上性質相同。國際政治之結構，包括兩種多方面之條約，具有特殊之莊嚴，加以榮譽之頭銜「憲章」(charter)極爲適當。

此二種憲章，國際聯盟約與凱洛格公約，後者之正式名稱爲「放棄戰爭條約」(Treaty for the Renunciation of War)，成爲一種憲法組織，世界上之公共事務今後在其中執行。實際地球上各國政府與人民均已自由接受此二種條約。大部分國家均受此兩條約之束縛：美俄兩大國不能簽署國際聯盟約之理由，有如若干拉丁美洲國家不能簽署凱洛格公約之理由，發生於內部秩序之考慮，並非原於對該兩約之意旨與目的，缺乏同情。

國際聯盟約及凱洛格公約實均缺乏精確。前者在其結構中許多處顯示裂痕，故意留下空隙，以求使日常政治之新空氣，自由流通於國際中。(註八二)後者不爲一種組織，僅爲組織之基礎。後者之計劃人現在但求建立良好與

眞實之基礎。在世界社會現有胚胎情況中，當「每一法律制度基礎之相互義務意識」——追憶巴克爾勳爵之言——尙未發達，或者至少尙未經試驗，計劃人未敢超越最初之階段，以實行國際團結之原則。

但非戰公約爲同一組合計劃之一部分，而此非常之結構，目的在求全人類之一體保護，反對暴行之罪惡，應於易受特殊緊張之處加以拱衛。支持之者爲各國間之區域協定，依照鮑爾福勳爵之言，「各國間之爭執可以引起鬪爭之復始」，此類協定，有若盟約本身，規定各造在困難時有共同磋商之義務，因是各種誤解之危險均已除去，和平之結構在其最弱之處得以強固。

在前十年中，兩種區域協定曾加訂立。一種爲解除美國、英國、日本與中國間之緊張狀態。該項協定包括若干條約，其目的爲在遠東大陸及整個太平洋內增進正常與和平之發展。該項協定並未設立經常之機構，其締約國亦未交換相互之擔保，或約定於條約破壞採取行動。各種義務，均經審慎置於相互信任之基礎上，以求適合各有關民族光榮之傳習。約內無制裁之規定，惟破壞條約國家易受詆毀。但此點認爲已足。一九二二年二月四日鮑爾福先生在條約提出通過之會議中曾言：「今後如有任何國家故意與吾人今年在華盛頓所採取之集體行動脫離者，將受全世界之譴責。」（註八三）

另一種區域協定締結於羅迦洛。羅迦洛條約之目的，爲在德國及其東西鄰邦間，增進正常與和平之關係，並求掃除戰敗以及戰後屈辱之記憶。羅迦洛條約未在國際聯盟規定之會議制度外設立正常之機構，然爲順應法

比兩被侵犯國家之恐懼，該約包括莊嚴之互助擔保，以反對侵略，由約內七國中之五國所給與及接受。但無論如何，對於英國交涉人，各種擔保不為羅迦洛解決之中心，而為一種寬泛和解政策之偶然部分。（註八四）非因代表英國承諾干涉法德之衝突，或因將英國策略上之邊界，自杜佛之粉崖推移至萊茵以東五十公哩，英國外相白羅迦洛歸來，始受英皇之優遇，人民之讚揚。原因在於彼能完成艱難之工作，在法德兩民族間增進真實與持久之諒解。

——此種諒解，因德國之加入國際聯盟與在行政院內之取得常任席次，而益形穩固。

在此後數年內，此一新制度，計劃如是其精巧，表面如是其堂皇，不意間置諸試驗，最初在此點，繼在彼點。新制度未能抵抗緊張狀態，殆至一九三五年之中，偉大之結構幾於全受影響。此種突然之崩潰如何發生？為何有關係各國政府與人民任其崩潰？

此類問題之答覆，佔據國聯歷史第四期內之大部分記載。因實際事變為吾人所熟知，尤其因在此時期內無新的建設觀念發生，吾人前進，可以較在以前數部分內為速。

## 二

國聯歷史之第三期——可以稱為三國諒解時期——一九二九年十月史特萊斯曼先生暴卒後，此時期突然終止——彼在日內瓦之最近工作促發悲劇無疑。彼與張伯倫爵士之共事，已因後者於是年五月退職而破裂。

因是一九二九年之大會，韓德森先生任英國外相後之初次參加，在回顧中似爲一種穿插。

史特萊斯曼先生歿後數週內，紐約證券交易所 (New York Stock Exchange) 發生恐慌，爲近代無比經濟不景氣之開端。在此後數年中，國聯遭受一種不斷而沮喪之影響，是種影響，破壞一九二〇年以來繼續發展之整個國際合作制度所有命脈。

可以期望者，經濟恐慌實行伸展至世界各國，雖緊張程度不同，將增加人類社會團結之蘇醒意識，因是將增加國聯之權力，共同採取補救之行動。但此非感受痛苦各民族中小規模思想之人對於應付時局所採之態度。不僅彼等未能採取共同之辦法，以求處理世界戰爭延緩之結果，彼等且使用各該國之經濟狀態，成爲各種國家政策復發之機會與藉口，在過去若干年內，一般人已非常相信可以希望不再見此類政策之發生。遏制未發之情感所有種種未成熟之表現，一部分確爲一種反動，反對最近特別流行同樣未成熟之『國際主義』。吾人在此不必對於此種反動在各國內之活動情形加以細述。須說明者，此種新精神，在骨子裏爲不能合作，有損國聯之根本基礎。當各國政府個別決定集中彼等之注意力於最迫切之利益上，不顧該項政策對於與其他民族關係上之影響，而國聯爲『各國政府在任何指定時間內之最大限度合作』，如不歸於停頓，至少必縮減爲處理機械之日常事務。因是此時期內之日內瓦精神，雖具同一形式與在同一處所，頗難爲一九二〇以後數年內熟悉該項精神之人所認識。(註八五)



不景氣結果之一，爲使一九二七年世界經濟會議 (World Economic Conference) 規定藉國聯而實行之正統派經濟原則趨於複雜，最後且成爲泡影。此類原則，最初獲得各國政府之正式接受，關稅及其他貿易障礙之上升暫時確得遏制。一九二七年，討論進出口限制之正式外交會議召開於日內瓦，起草一種公約，規定廢除進出口之限制，惟附以若干保留，至今視之，似覺奇異。在一九二九年大會中，在英國商務部長 (President of the Board of Trade) 格拉蒙先生 (Mr. William Graham) 贊助之下，對於經濟障礙之減除，曾作較野心之努力。彼主張關稅休戰，以若干年爲期，作爲逐漸與普遍減低關稅之初步，同時警告大會如本提議無效，英國或將放棄彼之傳統自由貿易政策。

對此計劃，在其被人放棄認爲不能在國聯贊助之下實現以前，曾作長期辛苦之努力。不久後，國聯創辦時即任財政與經濟股股長 (Director of the Financial and Economic Section) 之沙脫爾爵士 (Sir Arthur Salter) 辭去彼之職務，彼之工作由後繼之二人分別擔任。因是，對於國聯在此方面之工作，現在不復有一發軔或指揮之人。

稍後，當情勢經歷進一步之退化，各國政府之世界經濟會議，於一九三三年在國聯贊助之下初次召集開會於倫敦。開會之先，有一擔任預備之專家委員會 (Committee of Experts)，包括二美國代表，制定極端客觀性之「註釋議事日程」。但此時各大國分別爲不同與實際競爭之財政壁壘。各大國間——尤其是英、美、法三國間

——之磋商，本可將專家之科學分析變爲實際之共同政策，未能盡量推進，或者，如已推進，亦因美國方面未曾預料之發展，而最後變爲無用。即使如此，（註八六）會議在各方面俱告失敗，可以歸功於會議者，即會議不似其他國聯活動，並未『佔去不合理之死去時間。』

因是，希望中之問題，本可藉若干公約而得解決，卻未解決，兩國間之談判僅獲微小之進展。

國聯在經濟範圍內之活動，因是自一九三三年以來，逐漸集中於經濟情報工作。在此種工作中，國聯幸能相當脫離重大政治之侵犯與支配，國聯所有之消息，較諸任何私人團體所有者更爲豐富，利用此種材料之技巧與態度，不愧最良好之學術傳統。（註八七）

### 三

但吾人應自以後數年之探討，回至破壞各國常期會議之事變，隨會議而去者，爲羅迦洛之拱壁。

萊茵之最後撤兵，早於條約規定之期五年，在原則上經柯興登爵（Lord Cusshendun）（代表張伯倫爵士，當時彼正患病），白理安先生及穆勒先生（Herr Müller）於一九二八年大會期中在日內瓦一旅館（Hotel Beau Rivage）中取得同意。實施細則由一九二九年之大會與史特萊斯曼先生加以解決，其時正值史氏病歿前。在一九二九年春間，賠款償付新辦法，爲對法之讓步，以交換撤兵，在巴黎進行磋商，主持該事之著名權威擬定

『楊格計劃』(Young Plan)對於當時經濟情況之人爲性質，未曾充分加以思考，彼等商議所得之一永久結果，爲在巴爾(Bale)設立國際清算銀行(Bank of International Settlement)，成爲各領袖國家中央銀行之永久連絡機關，因是填補至今仍爲國際合作機構中之一種嚴重裂痕。自是而後，有常備之方法，可以在財政政策中取得有機之調整，如有關各國政府希望將方法加以使用(註八)

法國軍隊之離去科布楞茲(Coblentz)區域，已經各方，尤其是英國，期望爲足以引起法德關係之永久進展。但結果適得其反。七月初旬之表現，表示新精神已在德國傳播，但二月後之選舉爲國會產生數逾一百之國家社會黨議員。

此消息傳至日內瓦時，正值大會開會，白理安先生之歐洲聯邦計劃爲大會討論之主要目標。少數代表鄭重考慮白理安先生之觀念，大多數則期待世界範圍之國際合作得以繼續發展，但消息引起全體代表之驚慌。各代表可以發生憂慮，因德國選舉所允許者，不僅爲白理安先生所提議就法德和解基礎上建立偉大上層結構之一切希望歸於放棄，且爲破壞該項基礎本身與其象徵之常期會議。世界，尤其是日內瓦之世界，誠已如是習於會議制度之運用，甚難明瞭合作政策之時日現在已近終結，而會議制度爲合作政策之表現。因爲德國方與未艾之怒氣，與德國之經濟狀態併合，現在已使卽好意之政治家如白魯寧先生(Herr Brüning)，亦不能在前數年之精神與節奏中，繼續與西歐各國合作。自此時起，法德關係重入危險狀態。現在已不復爲採取共同辦法爲歐洲及世

界謀取福利之問題，而爲慰藉激動之民族情感，作及時之讓步——或者堅持抵抗其所持之藉口。因爲國聯各主要會員國不能同意於究應採取何種方法，對此此事，「國聯政策」之採取爲不可能。在深刻化之經濟不景氣中，情勢自行演變。

在此空氣中，依照一九三〇年九月擬定之計劃，裁軍會議終於一九三二年二月開會。因是，裁軍會議在在多事之歷史中，從未爲一真正之國聯會議。裁軍會議未在國際合作之標記下舉行。裁軍會議爲一政治會議，以歐洲均勢問題爲中心。該種均衡，如一八七一年至一九一四年所存在者，因德國之戰敗及以後對於德國軍事力量之限制，而受騷擾。此事造成不正常之狀態，因德國實爲歐洲大陸最強有力之國家。此問題之解決，是否將由歐洲小國家自動放棄其優越之地位？或者，如此爲要求過多，是否結果爲德國將法律置諸掌握中，重新奠定國家之力量？第三種解決方法，爲盟約之解決方法，在共同法律與共同義務之組織內，成立一種合作之軍備制度，以求武力之使用，如吾人所見，在一九二〇年卽已擱置不談。

但涉及之問題，遠超於純粹之法德競爭。法國已在國聯成立之最初數年內，藉與比國、波蘭及三小協約國（Little Entente）之同盟，而鞏固其地位。此集團足以在十年內維持不易之和平。但在一九三〇年以後之時期內，當縱橫捭闔爲當前之急務，本已近似大國之小協約，復得『巴爾幹協約』（Balkan Entente）之補充，使希臘及土爾其加入同一集團。在另一方面，一九二二年以來卽已存在於德俄間之親密關係——史特萊斯曼政策焦

點之一——於一九三三年破裂，波蘭利用之與德國親近，以該國之對法關係為犧牲。法國立即避開打擊而與俄國開始談判，結果為一九三四年俄國之加入國聯，一九三五年繼之以法俄條約，為遵照國聯盟約文字而草擬之傑作。在事實上，該約規定在直接影響每造之任何私戰中，採取共同行動，私戰之發生，可以由於行政院——名稱本身在此時期之狀況中似極不適當——之未能依照第十五條，獲得一致同意之報告。同時，忠實於均衡原則之意大利，在國聯之最初十四年內，始終與法國不和，並贊成德國之要求，亦如波蘭，開始脫離其固定之路線。

因是，一九三〇年以後之時期，其特徵為權力之動作，在其中歐洲自『新秩序』迅速回轉，不為回至十九世紀，而為回至十八世紀。日內瓦成為一大棋局，不僅大國，即武士教主以及成羣之走卒，亦在其上實行縱橫捭闔之藝術。在卡爾文（Calvin）嚴肅之城中，在其二十世紀之佈景中，競技需要更大之技巧與才力，因其須依照盟約之方式與規則而執行。如此辦法，一般國般程序與國聯方法中，遂滲入一種精巧細密之特質，其運用大半為世界人耳目所不及。除國際機構之一般錯雜外，尚有特殊之理由，使此迅速增加之邪惡未被譴責。了解內幕之人鮮有開口之自由。再者，對於本題作坦白之說明，即為觸犯仁慈之人，並事先承認失敗，當眼前尚有一線成功之希望。因是，在現狀下之日內瓦與世界各部分千百萬忠實與愛好和平大衆象徵與理想之日內瓦間，有一逐漸擴張之裂痕。此為時間退後動作中悲哀之例證。

馬基威利（Machiavelli）之國人，根據最近之經驗執筆，明白敘述此時期內日內瓦之蜘蛛網，此確為極自

然之事；因各種情形最能適合大佛羅倫丁（Florentine）弟子之接觸，勝於適合俾斯麥信徒較為沈重之手腕。格  
蘭第先生曰：（註八九）「吾人在日內瓦所應付者為以下之真實：大小各國舉其所有之困難與利益衝突至國際聯  
盟。此類衝突不在日內瓦縮減；反而擴大。各大國在相互衝突中，自較小之各國中尋求同盟，並組成敵對之集團，使  
情勢變為複雜與嚴重；各小國懇求各大國之贊助，各大國為求維持彼等之外交集團，立即分立門戶。因是，一切提  
至日內瓦之糾紛，無論遲早，直接或間接，結果均將成為各大國間之衝突。當余在日內瓦時，余從未見有任何重要  
之糾紛，除各大國間成立協定外，得以解決。惟有大國始能負情勢發生之責。固定外交集團外之少數國家，力能維  
持中立之態度，不時在日內瓦運用和解之力量。但此僅發生於次要之糾紛內，再則較小之國家，並無必需之武力  
以作行動之後盾，不得不訴諸各大國。」

「整個日內瓦之程序為一種迂迴制度，全盤制度引起以下二問題之一：英、意、法、德間之同意或不同意。」  
此即日內瓦之空氣，自然可謂如其四大歐洲國家，彼等之同意或不同意，為歐洲命運之所繫，應自行集議和  
平解決現在絕望中紛亂之歐洲問題，則良好之進步可得。此為墨索里尼先生贊助下四強公約（Four-Power  
Pact）之基本觀念，當麥唐納先生及當時英國外交部長西門爵士（Sir John Simon）於一九三三年三月訪問  
羅馬。此為企圖設立一種常期協商制度，獨立於國聯行政院及大會，例如若干歐洲小國集團間所已成立者。但提  
倡此種觀念者忽視大國集團外各國之力量。激烈之抗議立時發生，以反對此計劃，故此計劃雖在大體上為當時

法國政府爲接受，從未施諸實行。除其他國家加入之複雜外，四大國間未解決之爭執，爲彼等常期合作之大障礙。一九三三年之四強公約計劃，常常被人認爲眼光銳敏之企圖，以將歐洲政治自其所陷入之十八世紀沼澤中救出，並將其至少推進至十九世紀。但應承認者，在流行之政治與經濟紊亂中，因文明生活傳統標準之公開放棄而紊亂在歐洲各部益形加重，四大國將在彼等開會之處留下邪惡之蹤迹。但四強公約之發起人，爲卡斯爾累所不知之障礙所限制。彼等不敢對民主政治下之選民公開承認，在政治方面，日內瓦制度已經證明爲不能運用。彼等更不能公開宣布日內瓦制度失敗之原因。無一民主政治之歐洲政治家，此時敢冒危險，被人稱爲『國際聯盟之敵人』。彼將爲一般落伍者所迫而失去政權。在此兩難中，除經若干試驗之震動，藉以喚醒輿論注意當前之現實外，別無其他出路。

#### 四

吾人已見羅迦洛制度在一九二九年後之崩潰。吾人現在應轉而注意華盛頓制度。華盛頓制度，亦受全世界經濟不景氣緊張狀態之影響。連續之事變發生，改變整個遠東與太平洋之政治形勢，此爲根本之原因。

盟約起草時，日本修正案被否決後之五年，日本人對於國聯之議事程序，初未表示憤恨，亦未表示躁急。日本人勤於參加大會之工作，在大會及行政院內俱然，日本以常任理事之資格，常在行政院內盡力處理純粹之歐洲

事務，例如少數民族問題。在一九二三年大會期中，日本發生大地震，東京大部分被毀。此時日本代表團中人之堅忍精神，當國家災難及個人損失之程度仍在未定之中，將爲當時目睹者所不忘。

在一九二四年之大會中，在日內瓦議定書草稿遷延之討論中，發生一事，表示灰色餘燼之表面下尙藏有熊紅之烈火。吾人所記憶者，依照盟約第十五款第八款，關於國內法權事件之糾紛，已依該條移至行政院權限以外，因是並無制裁以反對發生於該種糾紛之戰爭。行政院確可依照第十一條採取行動，但採取該項行動，須得一致同意之表決，包括爭執兩造之投票。然日內瓦議定書將盟約中允許戰爭之裂痕加以填補，對於提交行政院調查與延緩程序之糾紛，將其裂痕填補，對於發生於本國法權事務之糾紛，亦將其裂痕填補。因是，當戰爭發生於移民入境限制之糾紛，在過去依照盟約爲合法，如在一九一四年狀態，現在突然成爲非法。但並未提議補償方法，以求便利國聯討論各國對內政策所造成之不平。有若門戶緊閉，一窗仍開，今復將窗嚴關。日本輿論對於此事之重視，固無足驚奇。

包括此種重要新原則之文件，經大會之法律委員會悄然通過，出乎意料者，日本代表安達先生 (Mr. Adachi)，著名法學家，後任常設國際法庭庭長，提出反對。此爲日本在任何情形下所不能接受之文件。雖彼發言時極力着重，且其聲調爲日內瓦所從不曾聽聞，最初一般人仍認其爲口頭反對。但當討論重行祕密開始時，始發現安達先生態度堅決，四五天內，日內瓦發生極端緊張之狀態。不僅日內瓦議定書之草稿遭受危險，而且各種經濟社



會及人種方面未曾探討之問題，其景象隱現於各代表之前。突然間，不經警告，某新聞記者所稱之戰神，投影於日內瓦廟堂之壁上。

結果恐慌證實其爲短而尖銳。一種折衷方式經行採用，依照該方式，侵略之試驗，不行於發生自國內問題之戰爭，除非該類糾紛未先依照第十一條提交行政院。實際結果爲日本之失敗：因爲該項爭執之作戰鬥路已行閉塞。但如日本人之目的，爲使國聯會員國作鄭重之反省，日本人固可謂爲暫時成功。不幸對於暫時爭執之成見引起警告影響之消失。同時，日本政治家竭力對第十一條作更嚴密之研究。

一九三一年發生另一種警告，當白理安先生之歐洲聯邦計劃正由大會之第二委員會加以考慮。日本代表使用一切應有之禮貌，指出國聯經濟活動中非歐洲會員合作之繼續，極爲需要。

日本對於防止戰爭方法條約(Treaty for the Means of Preventing War)之態度，已於上文言及，(註九〇)亦屬於此時期。(註九一)

一九三一年九月十九日星期六，大會正忙於討論意大利之軍備休戰提案，作爲次年二月召開之裁軍會議所應有之開端，另一日本事件之消息傳播於走廊中——此次不在日內瓦，而在瀋陽。最初，如在一九二四年，一般人對之有輕視之傾向。少數人明瞭國際新秩序之遠東拱壁已受危險，隨之而受影響者爲主要結構之鞏固性。但事件發生之情勢足以引起了解整個局面者之憂慮。

在前四月內，歐洲經歷財政上之恐慌，該種恐慌，於五月十一日在奧國始於安斯塔爾銀行（Credit-Anstalt）之失敗，在七月與八月內，引起倫敦黃金之流出，在八月二十四日，引起英國政府之傾覆。新政府就較寬之基礎上成立，開始在軍事及其他方面採取縮減政策。在此關鍵，在九月十六日，原於管理規則傳遞之錯誤，重要海軍中心之茵佛戈登（Invergordon）發生叛變，其程度自然為其他國家之報紙所誇張，英國明已停止活動。反對強暴政治之一大限制勢力已行除去。在茵佛戈登事件發生後之四十八小時內，日本軍事長官在滿洲實先其既定之計劃。二日後，茵佛戈登事變在財政上之反響，強迫英國放棄金本位。相互依賴本為二十世紀政治之特徵，此次獲得最生動之表現。各種政治與經濟問題，國外的與國內的，歐洲的與遠東的，相互混合，不能解開。但此次各種問題則非藉政治家之手腕而得解決。無論如何，在遠東問題之解決乃由兵力。

一九三一年九月二十九日，國聯大會宣告閉會，閉會前主席對各國代表宣稱「日本政府及其代表確認該國從無或將有使用軍事行動以佔領滿洲之意向。」自十月起，日本之軍事動作逐漸擴張。殆至一九三二年三月九日，日本人佔領之地足以使其成立一新「獨立」國家。一九三二年九月十五日，九一八「事件」發生後之一，此「國家」經日本正式承認。不久後，國聯調查團已晚之報告書公佈。報告書中之建議最後經大會通過，一九三三年二月日本通告退出國聯。

此非敘述中日糾紛在日內瓦變遷之地。（註九二）吾人所注意者，僅為其對於國際新制度，尤其是對於國聯之

反響。在此二範圍內，中日糾紛及以後之戰爭爲一嚴重之試驗；結果爲證明此二大混合組織與其每一組成部分之內部弱點。國聯與凱洛格公約合而爲一，或者國聯與凱洛格公約個別獨立，均不能支持緊張之狀態。

當吾人探討此種失敗之理由，吾人將發現理由爲一般的與技術的。

國際新制度崩潰之一般的原因，爲世界各主要民族間缺少任何真正之社會團結意識。眼前無世界社會之存在，任何了解世界社會意義之人，在一九三一年卽已明白。但未能如是肯定者，要求試驗者，卽爲防止戰爭之共同義務意識是否仍如一九一四年時之不發達。國際聯盟之存在已逾十年。在同時期內，美國輿論已極力關心和平與戰爭之問題——因美國非國聯會員國，故特別注意。一切此種對於國際事務之成見在緊急期內有何結果？是否將明白採取共同行動新秩序之二大憲章是否將證明其僅爲紙上虔誠之希望？

人皆知如何答覆。『呼喊』之原則已暗中放棄。大國中無一願意首先採取行動以反對侵略者。甚至無一願意公開允許如遇其他國家採取行動時卽行合作。每一國家，有若寓言中之結婚賀客，藉口有其他之事務。日內瓦議定書演說中之『無名』侵略者，結果成爲抽象與純粹學理上之人物，在實際政治中與一九三一年九月十八日破壞國聯盟約，凱洛格公約及九國華盛頓條約之國家無關。『條約愈多，而安全愈有保障。』獲得有力之證明。反對日本人者爲各種國際公約。日本人之策略甚爲簡單。彼等但須在三組締約國間釀成彼此不和，每組內之最重要份子均亟欲將責任往他處推卸。東倒西歪之和平組織與其在遠東之擴充部分，結果不爲一種便利與非正

式之地點，以謀合作政策之協調，而爲若干封閉之房間，未曾準備與心懷好意各民族之謹慎的代表自行封閉於其中，製造精巧之假托以採取行動，或者製造同樣精巧之藉口，以求無所動作。（註九三）

但自技術觀點立論，尙有一二特殊之點理應提及。一點爲國聯盟約與凱洛格公約間企圖合作之性質，特殊言之，日內瓦與華盛頓間之合作。在此，有一良好之起始。在九月二十二日行政院之第一次會議中，此事經詳細討論，決議將關於本案之各種材料送交美國政府。但在數日內，橫渡大西洋之合作努力，卽有電話之幫助，亦引起嚴重之困難。國聯可走之路自然爲依照希臘與布加利亞事件之先例，立卽派遣調查團至出事地點。但當國聯行政院向華盛頓作此項建議時，卻得一種喪氣之答覆。因是計劃歸於放棄，以後在非常困難之情形下採用，當軍事行動之區域已作無限量之擴張。（註九四）

此爲各種混亂與誤解之起始，詳細情形，非待該時期內之文書檔案得見天日時，不能明瞭並加以估價。註九五）可以斷言者，卽圖在實際運用上調和國聯盟約與凱洛格公約，而不設一共同之機關，（註九六）結果爲產生相互反控之空氣。美國輿論，自政界以下，深信英國有意懈怠彼之合作工作，因此英國應負損壞國聯及整個和平制度所有名譽之責。對於一九三二年一月七日英國外交部對史汀生先生（Mr. Stimson）通牒之反面答覆，特別加以着重。關於此點，可以記憶者，彼通告中日兩國政府以及九國公約之其他簽字國家，謂美國『不擬承認凡違反一九二八年八月二十七日巴黎非戰公約規定與義務之任何局面，條約或協定。』在另一方面，英國輿論同樣深

信美國政府與人民，自胡佛先生（Mr. Hoover）以下，在長期爭執之任何時間，從未預備加入任何方式之共同行動，引起與日本發生真正之衝突，而非紙上之衝突。（註九七）

根本上，反對意向動作中之所爭執者，不為性質之差異，該種差異，易藉會議方法而得解決。英國素來小心謹慎，因其在遠東之利益遭受危險，故更形謹慎，拒絕在新路上前進一步，而不較量可能之結果。在另一方面，美國更具法律頭腦，不甚畏懼危險之途徑，自然傾向於採取前進政策——至少前進至若干距離。在該種情形下，兩造懷一共同之目的，但對於實際之判斷不同，除會議外，別無出路。但會議確為此新混合之和平制度所不曾規定者。

此點引起問題，即中國政府之聲訴國際聯盟是否判斷錯誤。中國是否最好應求英美兩國共同出而援助？該種方法存在於九國公約內，吾人已見史汀生先生於其「不承認」之通牒中，曾對該公約之簽字國提出聲訴。此為期望中國過多無疑，蓋中國於數日前始被選重入行政院，對將來正抱希望。即研究國聯最密切者，亦未能在當時明瞭在莊嚴之國聯門面後，所有之安全如是其少，日內瓦僅有之合作精神，自希臘與布加利亞之糾紛以來，已作如是可悲之縮減。但在事後觀之，整個事變之教訓似甚明瞭。

最後應指出者，中日糾紛摧毀就第十一條基礎在日內瓦建立之整個精巧機構。第十一條，如吾人所知，已被使用為一種便利及柔軟之工具，以召集常期會議，甚至企圖事先求取國聯會員國之同意，遵守行政院依此辦法而作之各種建議。但此一切所有之假定，即行政院為行政院而非會議——換言之，行政院為一有機體之機關，有

其本身之道德與責任意識。在希臘與布加利亞之糾紛中，此事暫時證明屬實。當時希臘代表既不對盟約過於忠實，亦不過於麻煩，盡量使用彼之否決權。但在中日糾紛內，心理狀態完全不同。自始日本人即知彼等對於凡依照第十一條提議之事，在程序範圍以外者，均具有否決之權，彼等並盡量使用此種壓迫方法。結果爲第十一條不能運用爲防止或壓制侵略之方法：因除獲得侵略國之同意外，一切毫無辦法。再則依照第十一條允許糾紛中之兩造俱有否決之權，引起要求依照第十條亦有同樣之權利。因是，法律之推論獲得荒謬之結論，即國聯除得侵略國家之同意外，不能採取行動，以保全任何會員國之領土完整。該種學說，自然使國聯陷於完全無用之境地：因其將國聯動作之速度，不爲減至最緩度——早爲充分嚴重之困難——而爲使其變壞。在此種情形下，『集體制度』一詞不復具有意義。歐洲協調，有其一切之缺點，仍爲遠勝於國際聯盟之團體，後者已被無所顧忌之各國政府加以束縛。計劃而得之武力與法律間堅實之聯合，已成爲武力與詭辯間容易變動之同盟。（註九八）

## 五

吾人於敘述亞洲後，來至美洲。一九三二年玻利維亞（Bolivia）與巴拉圭（Paraguay）間發生戰爭，兩國均爲國聯之創始會員國。衝突之原因爲大廈谷（Chaco）區域之邊界爭執，關於該事之證據，始於十六世紀之初年。特殊之原因將此冒煙之餘燼吹發而爲火焰，吾人不擬過問。此處使吾人發生興趣者，爲國聯在以後戰爭中之

工作以及此類事變對於國聯技巧與道德之影響。

對於同一爭執，曾於一九二八年十二月發生一次衝突。該次適值行政院在白理安先生主席之下開會，消息傳來時，祕書長即以之提出行政院。白理安先生當即與兩造以及美國及阿根廷之代表開始接洽，並解釋謂除非兩國政府於此後數日內同意接受同一方式之和平解決程序，行政院將難避免召集特別會議。在祕書長採取最初行動之八日內，白理安先生即能通告彼之同僚，謂特別會議已無召集之需要。

一九三二年，兩造較難駕馭。一年後始為世人所知之戰爭，始於一九三二年六月十五日玻利維亞之攻擊巴拉圭前哨，遷延三年，一九三五年六月十二日始行停戰。戰爭之結束，不原於任何外部之努力，僅為原於疲勞與財政上之枯竭。在事實上，國聯二會員國已作勞民傷財之戰爭。

此種狀態，非原於對兩造缺乏干涉之企圖，以調停人自命者確甚衆多，相互間意見不合，彼等之行爲——至少其中若干人——適足引起戰爭之延長。在中日衝突中，侵略國達到目的，因彼所應付者為多種公約。在大廈谷戰爭內，兩交戰國利用此種優勢，彼等及彼等之後臺老板得進行軍事動作，國聯不能作任何有效之限制，因是產生美國某著作家所稱之「一八七九年以來美國和平傳統中第一次嚴重之破裂。」（註九九）

四種不同之機關參與調停之努力——華盛頓之汎美調查及和解委員會（The Pan-American Commission of Inquiry and Conciliation at Washington），華盛頓中立委員會（The Washington Commis-

sion of Neutrals) 阿根廷、巴西、智利及祕魯等鄰境國家所組成之 A. R. C. P. 集團，最後則爲國際聯盟。除規定之機構外，應行提及者，兩交戰國政府俱爲常設國際法庭規約之簽字國，而常設國際法庭爲一適當之機關，足以判斷關於邊界爭執之各種材料。在衝突發生時，雙方俱未接受隨意條款。但巴拉圭於一九三三年五月十一日無條件接受隨意條款，是日爲巴拉圭對玻利維亞宣戰之次日。巴拉圭亦曾加入凱洛格公約（註一〇〇）但因玻利維亞未加入該項公約，巴拉圭可以不受束縛。

雖然事實存在，玻利維亞與巴拉圭均非國聯之會員。再者，國聯盟約爲惟一之約束，按照盟約，兩造均有使用和平方法解決糾紛之義務。因是國聯不能加以干涉；但國聯之企圖遭遇無盡之困難。早在一九三三年五月，西班牙出席行政院代表訴稱國聯之行動在五個月以內共有九次『無效及不能運動』。根據此點，行政院決議派遣一個國聯委員會，不爲決定衝突之責任，而爲企圖將戰爭告一結束。此委員會經雙方之要求，延緩若干星期後始行動身，兩造對於此點居然獲得同意，實堪驚異。當委員會於一九三三年冬間最後達到南美洲時，戰爭之優勢轉向巴拉圭，雖有暫時之休戰，仍不能達到一種解決。經由英國政府之創議，擬由國聯對兩交戰國停止軍火之供給，美國爲第一大國禁運軍火出口。此種辦法，表面上無論如何公平，實際甚爲不平，因不僅巴拉圭被人疑爲與阿根廷有密切之關係，該兩國有一長度之共同邊界，且阿根廷宣稱彼在法律上不能防止軍火自巴拿馬之國際水路輸運巴拉圭。智利則宣稱根據一九〇四年之條約，該國不能斷絕軍火經由其海口通過至爲陸地所包圍之玻利



維亞。

軍火禁運，連同巴拉圭軍隊之逐步前進，其影響使玻利維亞初次專心信賴國聯。一九三四年五月三十一日，戰事爆發後之兩年期近，玻利維亞提出盟約第十五條，要求加以實施，該條適用於「足以決裂」之糾紛。此問題提出於九月間之大會。該案經移交法律委員會，該委員會之決議謂雖有特殊情形，玻利維亞之要求實為正當。當時依照第十五條成立一委員會，本條之煩雜程序開始動作。

依照第十五條第三款，委員會首先努力，以期用和解方法解決雙方之糾紛。當此種方法失敗，委員會進行至第四款，開始草擬「一份報告書，列舉糾紛之事實，並對該案提出認為公平與正當之建議。」此報告書，經加以若干修正，由十一月二十日至二十四日舉行之特別大會一致通過。報告書並規定設立一顧問委員會，於四星期內開會。美國及巴西均經邀請派遣代表參加此委員會；但兩國均拒絕參加。

玻利維亞立即接受大會之建議。一九三五年一月十一日，巴拉圭代表通告國聯謂巴拉圭政府不能對建議表示同意。委員會旋即將第十二條與第十五條第六款之規定加以巧妙之配合，通告國聯會員國謂大會報告書通過後三個月之停戰將於二月四日滿期。因此，在該項日期後，巴拉圭應停止對玻利維亞繼續作戰，因玻利維亞已行接受報告書。如是，在衝突中開始第十五條之程序，國聯已達到特殊之地位，使一造之訴諸戰爭成爲合法，而此一造適爲原始之侵略國。不足驚異者，在此種情形下，巴拉圭於二月二十四日通告決議退出國聯。

此項決議宣布後，顧問委員會於三月十一日重行集會。此次彼等所應付者爲一種新的外交局面：阿根廷及智利採取一致行動，通告謂該兩國有理由相信『根據』十一月之建議，可以產生一種爲雙方所能接受之計劃。委員會因是決議於五月二十日重行召開大會。在干涉期中，許多國聯會員國撤消對玻利維亞之禁止軍火供給。大會於五月最後開會時，討論阿根廷及智利兩國政府所提出之共同宣言，內稱兩交戰國之外交部長均允前來阿根廷京城，與阿根廷、巴西、智利、祕魯、烏拉圭及美國所合組之和解集團會晤。大會因是認爲滿意，對此集團致其良好之希望，並將『糾紛』——仍然如是稱呼——列入一九三五年九月常年大會之議事日程內。在該階段內，可以假定者，即時機已至，足以宣布巴拉圭違犯盟約第十二條與第十五條，並對巴拉圭實施制裁，或者，如某作家所喜稱，第十六條之『警戒』。

但正義素以進行遲緩著名。殆至大會召開時，使用第十六條之思想均已屬諸過去。阿根廷代表居然能通告彼之同僚，謂『國際聯盟之希望，數次由各種國聯機關及其他調停國家表現者，並未無效』，戰爭已於六月十四日停止，約定於三月內舉行之復員，現在已實際完成。

以上概述者，爲發生於美洲土地上最近與恐怖之戰爭故事。如有人問及戰爭如何『在國聯組織』內——使用熟悉之詞語——發生，可閱顧問委員會及兩次特別大會之議事記錄。彼等不能不贊賞其中所表現之說話才幹，藉以描寫國聯會員國脫離盟約之文字與精神。（註一〇一）

## 六

敘述美洲後，來至非洲。在一九三五年夏間，世界漸知意大利及阿比西尼亞兩國關係中即將發生恐慌，結果必為意大利與國際聯盟間之恐慌，因阿比西尼亞為國際聯盟之一會員。

阿比西尼亞在世界政治地圖上佔一特殊之地位。該國地處蘇彝士運河之東南，在歐洲疆界以外。在十九世紀之大半部中，歐洲協調之所注意者，為埃及及尼羅河（The Nile）下游，從未伸展至蘇丹（The Soudan）與蘇丹以外；在法索達恐慌（The Fashoda Crisis）期內若干歐洲國家政府之暫時努力，企求將注意力移向該區域，甚且未曾達到外交談話之階段。註一〇二）因是對於守舊之歐洲人——在戰後世界中尚有許多守舊之人——阿比西尼亞屬於殖民地地域，該地發生之任何衝突，均置於「殖民地戰爭」標題之下。

在另一方面，阿比西尼亞，無論在地理上，政治上或文化上，均不屬於熱帶非洲。在歷史上，阿比西尼亞民族與阿拉伯及巴勒斯坦（Palestine）發生關係，自是處阿比西尼亞獲得其所有之宗教；在策略上，阿比西尼亞之位置與重要海道接近，該項海道經蘇彝士運河及紅海至印度洋及印度洋以外。阿比西尼亞因是與北非、近東及中東等舊時歐洲協調範圍內之區域，較諸與十九世紀期中英國海上權力稱霸之海外世界，更形密切接合。

在戰後情形下，原於海上權力均衡之變遷與華盛頓及倫敦各條約，阿比西尼亞之地位亦為例外。世界海上

霸權已由美國、日本及英帝國分享，美國支配西大西洋（The Western Atlantic）及東太平洋（The Eastern Pacific），日本支配西太平洋（The Western Pacific），英國則支配東大西洋（The Eastern Atlantic）及印度洋（The Indian Ocean）（註一〇三）在連貫東大西洋及印度洋之水路上建立霸權，自然爲此計劃之一部分。因是阿比西尼亞所處之區域，在事變發生時，國聯之警戒權力，自然大部分將由英國加以行使。依照集體制度之精神，英國不希望單獨行使該權，但如無英國之積極合作，則該權不能行使。

因是阿比西尼亞在策略上之地位，近似比利時在策略上之地位。此爲戰前歐洲——協調下之歐洲——與海外世界之關鍵。該處發生之衝突，可以試驗，在遠東及美洲放棄職守後，國聯之權力是否能在海外世界之任何部分發生效力。三種可能性將發生。第一，歐洲與非洲證明爲一類之政治區域，盟約之原則應在其中實行，並無偏袒或歧視。第二，舊時之『殖民』學說應佔優勢，整個區域應在國聯軌道以內，應如戰前時期，具有兩種權衡與度量，一種爲都市區域之居民，另一種爲殖民地之人民。第三，純粹歐洲色彩強有力之國聯會員國如佔優越地位，將使英國輿論感覺如不彰明達反盟約之文字與精神，此兩區域不能再加以維持。在該種事變中，國聯將失去其最後之普遍性，其存在爲舊時協調區域內政治機關之價值亦將發生嚴重之疑問。一九三五年意大利之『打破現狀』令人回憶及一八九五年及以後時期內德國人之『打破現狀』將使英國重行考慮其外交政策定向之整個問題。

意大利政府首領所提出之問題如是其大，在『某一時期』（註一〇四）久已預見，在法國在歐霸權告終與德國重整軍備完成之時，彼乘機而入，如過去意大利外交不時乘機而入，以求奪取彼能奪取之果實。一眼注視法國，另一眼注視德國，彼已忽視英國，亦可謂爲過於重視英國。

阿比西尼亞於一九二三年加入國聯。此種步驟之採取，在於實現企求盡量擴大國聯會員之一般政策，與之相反者，爲威爾遜總統原來之主張，即對會員資格作相當之限制，關於此點，彼爲依照英、美兩國所提出之各種計劃。（註一〇五）後一種觀念仍被遵守，見於中立國家之被邀請而爲國聯之創始會員，當時黑西哥、科斯塔·利卡（Costa Rica）及聖多明哥（San Domingo）則不見於名單內。（註一〇六）但國聯盟約之併入和約，自動使許多國家加入國聯，而不查問其所有之資格，例如來比利亞（Liberia）與暹羅，是項國家之聲稱其爲『自主』實爲誤解該名詞之通常意義。（註一〇七）

再者，國聯之工作已明白表示甚難對國內政治設立正確標準，以求適用於新會員之加入，實因無實際可用之方法，足以試驗現有國聯會員之應否繼續維持其會員資格。因是，年復一年，大會代表之出席證明書，如係爲事實上之政府所發出，均被接受，毫無問題，不論其性質或方法如何，憲政或其他，與其權力之根據爲何。故提議允許尊榮與古老而原始之阿比西尼亞王國加入國聯，並無革命意義，縱使此舉對於塔虎脫總統，白賈士勳爵以及其他舊時解釋國聯觀念之人，可以發生驚異。

雖然，國聯會員平等之利益於給與阿比西尼亞時，亦曾發生疑懼（註一〇八）大會第一委員會之小組委員會，於討論阿比西尼亞之要求加入時，當前之問題為阿比西尼亞是否『完全自主』該小組委員會報告謂雖則『不能確定中央政府對於距京城遼遠之省份所施控制之有效程度』，卻認『阿比西尼亞為完全自主』但同時該小組委員會考慮若干人之懷疑，即阿比西尼亞履行國際義務之能力，自然包括盟約第二十三條所規定之『公平及合乎人道之勞工狀況』『因是為求援助阿比西尼亞以克服各種困難』該種困難『在過去可為履行義務之障礙』，小組委員會向大會建議，在對阿比西尼亞之要求加入國聯表示意見以前，應要求阿比西尼亞簽署一種宣言，表示願意依照其在現行條約內承擔之義務，禁絕奴隸販賣與調整軍火販運。依照該宣言之一款，阿比西尼亞宣布該國『在現在與今後預備供給行政院以其所需要之任何消息，並考慮行政院所提出之任何建議，關於此類義務之履行，該國承認其與國際聯盟有關。』

阿比西尼亞簽署此項宣言，嗣經一致之表決，被允加入國聯，但該項決議之採取在政治委員會之辯論後，在委員會中阿比西尼亞之要求為法國及意大利所袒護，反對英國、諾威、瑞士及澳洲之疑慮與猶豫。澳洲代表庫克爵士（Sir Joseph Cook），忠實於休士先生（Mr. Hughes）之傳統思想，表示不滿或甚至輕蔑，對於阿比西尼亞有權監督及判斷澳洲及其他國家在各地之行政管理，例如新幾內亞（New Guinea），其居民與阿比西尼亞之居民，在社會進展上，處於同樣之階段。（註一〇九）

因是，阿比西尼亞在國聯大會中佔一地位，其舉動碌碌不被人注意，但極莊嚴。殆至意大利政府在恐慌之頂點將此事提及以前，行政院並未收到任何提議，要求調查阿比西尼亞履行義務之方式與程度。

直接衝突之機會，爲一嚴重之邊界糾紛，參與者爲阿比西尼亞及意大利之土著軍隊，發生於華爾華爾 (Walwal) 地在未劃界區域以內，介於意屬索馬利蘭 (Italian Somaliland) 及阿比西尼亞之間。此事發生於一九三四年十二月五日。十二月十四日阿比西尼亞政府將此事報告國聯。在此後數週內，國聯收到雙方送來之各種消息，當行政院於一九三五年一月開會時，國聯收到阿比西尼亞政府之要求，主張此事應依照第十一條第二款之規定加以處理。

意大利政府，如吾人以後得知，認行政院對於此事之干涉，有傷意大利爲一大國及歐洲國家之尊嚴，提議此事應由一九二八年意阿兩國締結之仲裁及和解條約 (Treaty of Arbitration and Conciliation) 處理。阿比西尼亞政府旋即同意將實施盟約之要求延期至行政院之下屆會議。當行政院於四月重開時，當法國政府要求召集之特別會議討論德國重整軍備時，情勢更形嚴重。意大利輸運軍火及戰爭材料至其殖民地，自十二月起，如在十二月以前，即已開始，且逐漸增加，在仲裁與和解程序之實施中發生障礙。阿比西尼亞代表因是主張糾紛應由行政院處理。但此事再度延期，此次則延至五月之行政院常會，英國代表西門爵士希望屆時仲裁人可以派定，參考之條件可以擬定。五月，行政院在英國代表伊頓先生 (Mr. Eden) 推動之下，認爲必需採取辦法，以促進

仲裁及和解之程序。三月之時限於五月二十五日規定，同時決議行政院應於兩月後，即七月二十五日，重行集會，應情勢之需要，以求聽取仲裁人之決議。至此一般人已明瞭軍事動作，繼續派遣軍隊至意屬東非之所企圖者，非待九月底雨季結束時，不能着手。

計劃中之再度會議於七月舉行，仲裁程序最後開始動作，並籌備由英、法、意三國同時在巴黎舉行會議。此項決議之基礎爲一九〇六年之條約，該約並非與盟約不相合，故未依照盟約第二十條成爲無效。但決議毫無效果，意大利政府拒絕討論其他兩者所提出之各種建議。在另一方面，仲裁程序得告成就，九月三日宣布判決，免除雙方對於一九三四年十二月五日「事件」所負之責任。

次日，行政院開會於日內瓦。華爾華爾之爭執已得圓滿之清除，兩會員國間之緊張可以希望平息。但現在發生一種藏匿於原有「事件」後之長久爭執。意大利代表向國聯提出一種節略，敘述阿比西尼亞之一般情況，企求證明該國已未能履行其在盟約下之義務，彼宣稱「如意大利繼續與阿比西尼亞立於平等地位以參加國聯內之討論，行將大傷文明國家之尊嚴。」在過去若干時期中，意大利政府之首領曾用同樣之語言，對其本國人民演講與對外國報紙之代表發表談話，並大膽宣稱意大利將進行其在非洲之計劃，「有日內瓦，無日內瓦，或者反對日內瓦。」

在此種挑戰之下，行政院承認意阿糾紛爲「足以決裂」，應即施用第十五條。行政院委派一個五人委員會，



由西班牙擔任主席，以求依照第十五條第三款使用和解決之。五人委員會開始此項工作，其建議採取之方式，爲援助阿比西尼亞之計劃，置於國聯贊助之下，以求提高該國「經濟、財政與政治之水平線。」此建議在原則上爲阿比西尼亞政府所接受，但爲意大利政府所否決，其所持之理由爲計劃並未規定「最小限度之基礎」，以求「意大利權利及重要利益」之積極實現。數日後，在十月三日，意大利政府通告國聯謂鑒於阿比西尼亞之總動員，已授權其在厄立特利亞（Eritrea）之高級指揮，「採取必要之防禦辦法。」次日清晨，意大利軍隊在北部開始總進攻。

因是，國聯認識下幾及十月之糾紛，依照布賴安先生及斐利摩爾委員會之學說，時間之過去應足成爲「冷化時期」，結果卻爲一侵略戰爭，在作戰時期開始時，擔任之者爲運至戰地之軍隊，爲國聯會員國與全世界所完全了解：因軍隊之通過蘇彝士運河，使其數目爲一外在之權力所控制。國聯防止戰爭之機構再度不能動作。此次對於失敗之發生甚難有所藉口：因在遠東及大度谷方面，國聯警戒權力之行使，因美國之未加入國聯，而受阻礙，或成爲非常困難，戰爭現在發生之區域，國聯會員國如果願意，可立即迅速行使其權力。侵略國在策略上之表現如是大膽，無所顧忌，果國聯不會存在，該國遠征軍之交通，恐將受英國海上權力之支配。日內瓦意見分歧，因而麻木，意大利政府已認其爲囊中之物。

依照第十條或第十一條，行政院在「侵略」或侵略「任何威嚇與危險」發生時有權採取行動，爲何不曾

努力使防止戰爭之機構開始動作，一九二七年之節略，規定海軍示威，以反對「繼續作戰事準備」之「反抗國家」，爲何不僅爲行政院中人，且爲開戰前五日猶在開會之大會中人所完全忽略？

可以答覆者——此卽爲祕書廳對於該項問題之答覆——第十一條或第十條下之採取行動，需要獲得預期中侵略國家之同意。但加辯論，卽爲將頭陷入程序之沙礫中。如果國聯會員國有採取共同防止戰爭辦法之意志，彼等可以設法，或者彼等之法律家可以爲之設法。防止戰爭辦法未被採用之真正理由，卽意大利爲一大國，該種辦法對於意大利聲威之侮辱，行將摧毀和議解決之最後機會，並對易於成爲次要之事件，促成重大之恐慌。換言之，國聯在此應付者，爲十五年來成爲其一切行動基礎之主要問題。大國是否可以置於法治之下，或者國聯之精神僅行於較小之國家？在後種情形內，權力或法律之尊嚴何在？事實上，問題在於國聯究應成爲武力與法律之聯合，或者國聯應爲大國之集團，其所有之原則可以伸縮，法規易於變動，一若戰前協調之情況。

但日內瓦之發展，進行如是迅速——至少對於從事工作之人——極少時間，可供思考。和解之破裂——侵略之確實證據——此種證據基礎之表決——盟約中自第十五條至第十六條之結果條文——討論實施制裁之性質——設立一種組織，以求制裁之調整與監督——實現計劃之交付新機關——日內瓦對於十五年內坐於固定與污鏽機器旁之人，在屏息而危險之速度中，經歷此種種連續之狀態。在阿比西尼亞，國聯曾經擔任保護之人民遭受近代之大規模屠殺方法，速度確無如是之激烈。

正式之步驟應加簡單記載。十月七日，根據委員會之報告，該委員會曾收到意大利高級指揮之各種宣告，國聯行政院用點名方法取得同意，反對意大利代表之不贊成票，決定意大利已『違反盟約第十二條而訴諸戰爭』。十月十一日，大會中五十會員國在常年大會結束宣布散會時，已行收到行政院之會議記錄，表示同樣之意見。奧國、匈牙利及阿爾巴尼亞雖不爭辯行政院委員會報告書中列舉之事實，卻不參加此種集體之決議。盟約第十六條因是自動發生效力，成立一外交會議，以期第十六條下各國現在所應採取之行動，得以取得聯絡。

採取此種程序之理由，為現在無論如何不希望將意大利逐出國聯，如提議在行政院或大會下採取行動，意大利仍可藉其否決權以為阻礙。因是，原於一種奇緣，在威爾遜總統及斐利摩爾報告書起草人所期望之偉大時日，此日為『協約各國』個別及集體行施『可能範圍內最重大之』制裁，當擴大之門羅主義『對於大小國家同樣』給與立刻之保護，由於樹立一般之互助擔保，各國間之軍備縮減成為可能，國聯之機構未能運用，較帶柔性同時不甚直接與可怖之新辦法亟應臨時作成。在國際事務中，不能預言人類意志之動作以及因是而生之情勢聚會，而此二者均應於緊急時期加以應付。

在恐慌之政治方面，同樣之矛盾成分充滿國聯。凡事似皆違反十五年來之預言與準備。首先承認意大利與阿比西尼亞處於交戰狀態之國家為美國，該國對於舊世界事務之淡漠，在前數年中已引起許多人之費力探討。實際此種承認，並非國聯下或凱洛格公約下積極合作之開始。但幸有最近之國會法案 (Act of Congress)，引

起中立政策之採取，其中所有之義務較權利爲大，美國人民與交戰國間之交往大形減少，因是一般人常有之恐懼，即在國聯實行封鎖時，對於「海上自由」(The Freedom of the Seas)可以發生衝突，至少在暫時已不存在。英國在日內瓦之集體行動中自然擔任領袖，其國內有兩種意見，或應稱之爲感覺，佔據優勢——一種爲同情弱小與比較缺乏防禦之民族，另一種則爲戰時希望與約言之記憶所養成，深願國聯在此第三種與似爲最後之努力實現其和平使命中不致失敗。

賀爾爵士(Sir Samuel Hoare)於六月出任外相，九月十一日彼在國聯大會中演說，表示此種新決心，該項演說將十五年來之躊躇與否定變爲直接與有力之肯定，彼代表英國人接受盟約之全部責任與義務，並要求其他國家之代表與彼一致行動；彼在其最後一句中作肯定之暗示，謂彼等如未能若是，英國與大陸間之「主要橋梁」行將破壞。

讀者可以發問，橋梁在何處？此爲橫過英吉利海峽之橋梁，此橋聯合英法兩國之人民。橋梁之構造材料爲何？材料皆採自日內瓦之石礦。西歐兩大民主政治國家，如能並肩而立，以應付戰後世界之變遷，應即聯合，並對世界證明彼等已行聯合於一種連鎖，較諸個人利益之連鎖尤爲高貴，且更能持久。彼等非同盟國，按照同盟國一詞之舊時意義，彼等亦非寬泛而含糊之祕密「協約」中之夥伴。無論如何，彼等暫時在遏制暴行之鬭爭中，爲集體輿論與人類天良最有力與最優越之代表。法國政治家時常滔滔宣布藉法律求取和平之理想，其人民是否預備採

取行動，以反對日內瓦議定書中之侵略者，未知之侵略者？法國人民之公共精神，社會意識與感覺，不爲人類之權利而爲義務，其程度是否已達到自願與鄰邦合作，以反對破壞世界和平之公敵？彼等是否預備參加「呼喊」？果如是，兩大強盛自由民族之意志一致，行將造成一種先例，定能成熟爲法律，由法律而成爲適當之組織。否則建立國聯所信賴之社會意識，已經嘗試而被人認爲缺乏，就整個世界言之，武力仍支配一切。法律發現其在日內瓦無立足之地，故退而至其權力不成問題與受人自動尊敬之國土。在西歐、北歐、北美、瑞士、捷克斯拉夫以及英國海外自治領地自由與行施憲政之各民族間，法律應待至大多數民族已對殘忍之武力屈膝而背上遭受打擊，預備在近代情形下接受社會生活之全部責任。須至是時，吾人始能謂「法律之坐位爲上帝之胸懷，法律之聲音爲世界之和諧。」（註一〇）

吾人在本書所已敘述之戰後時代，是否已將樂器調和，使吾人欣然相信其異日發生和諧？

（註一）以上警告，適用於現有一切論述國聯之書籍，不論其爲官方的或非官方的。因是官方書籍，*Ten Years of World Co-operation*，出版於一九三〇年，爲國聯十週年紀念而作，僅爲公布材料所組成。就大體上說，美國作家最能洞察官方圍幕。Mr. Felix Morley 爲 *The Society of Nations its Organisation and Constitutional Development* (London, 1932) 之作者。居留日內瓦近三年，以研究國聯，精密觀察之結果反映於書頁間。彼甚至提及 (p. 314) 祕書長主席下祕書廳內各組組長之每週例會，詞句中暗示彼已至少見到若干記錄。但禁果一嘗僅增讀者之慾望。Sir Arthur Salter 自財政及經濟組組長位置告退後所發表之節略（參閱彼之 *United States of Europe, 1933*），屬於是類。彼之舊時同僚所寫之同樣材料，有同樣價值。最後，在研究

一般國聯出版物及國聯會議記錄時，讀者應當記以下格言：「如果你準備放棄勝利，你總可得到成功。」具有公共精神之個人與國家在日內瓦之成就甚多，原於將創議或決定之權威與光榮，讓與愛好權威與光榮之人與國家。關於此事之例，參閱 *Salter, op. cit.* p. 32.

(註二) 摩太先生 (M. Motta) 在辯論中與史登根先生作同樣主張，但瑞士并未堅持反對，且與大多數表決。因此爲程序問題，故不需一致贊成。行政院席次增加之一個結果，爲常設國際法庭內法官選舉辦法之曲折。調和大小各國要求之困難，在一九〇七年已無法解決，一九二〇年規定行政院及大會同時表決，始告消除。一九三〇年第二次選舉法官時，小國在行政院及大會內均佔優越地位，例如瓜地馬拉，可投兩票。

(註三) 一九二六年三月十七日巴西代表 (M. de Mello-Franco) 在大會中演說：「羅迦洛應置入國際聯盟之系統內，而非國聯應置入羅迦洛之政治系統內。」

(註四) 余發此言，并未指各大國間原於戰爭與和約而生之特別關係。本書內分析之勢力乃原於較深與較永久之原因。

(註五) 參閱第二編第二章。

(註六) 欲知給與波斯之例外，參閱第一編第四章。

(註七) 因此之故，國聯秘書長及其他職員從未認爲彼等職務之一部分，在於積極鼓勵國聯會議或甚至國聯大會本身所議定各種條約之簽字與批准，例如一九二四年之日內瓦議定書 (Geneva Protocol) 或一九二八年之通則 "General Act" (在此方面，國際勞工局內之習慣常極不同)。秘書處職員之職務，不爲對於在日內瓦討論之各種問題，提倡或袒護任何特殊之計劃，而爲比較普通的職務，即保證遵守盟約及國聯所擔任之其他義務。通常言之，此應涉及規定各種便利，以資磋商各種集體條約，但與條約內容無直接關係。在此方面，盟約慎重規定一般原則，不爲政策與計劃。注意第二三條，第二十四條與第二十五條之措辭。但不幸此諸方面之發展遭受阻礙，其真正之地位變爲不明，原於第八條，或可謂原於一九二〇年以後國聯大會對於本條之解釋。國聯由此發現自

身對於最複雜與最易引起爭執之國際問題。即軍備問題，受「實行計劃」之束縛。令人思索者，即國聯將如何發展，如國聯不直接負擔起草裁軍集體條約之任務，連同其在政治上深遠之反應，并限於實現第八條第二款之規定。盟約內一種明顯例證，即直接交與國聯之政策或計劃，委任統治之條文（第二十二條）。在此，人將思考如果盟約對此問題，僅聲明第二十三條第二款內規定之原則，將爲如何情形。無疑者，舊時德國殖民地之統治，將不能如是良好——關於舊時土爾其之土地，不能如是肯定——但對於整個殖民問題，或可有較大之進展，因第二十二條規定制度所引起之自衛反應不致發生。反過來說，讀者可自問國聯早年內一般財政及經濟工作將受如何影響，如果凡爾賽條約規定賠款委員會爲國聯之一種機關，或者國聯之財政組主管協約各國之戰債。（欲知威爾遜總統所擬給與國聯財政組之適中與「無害」的任務，參閱 Miller, i. 292。）存在之事實爲國聯不能實行統治。因是國聯不能管理委任統治地，或公平待遇少數民族，或有效統制各國軍備。正如國聯不能收取賠款，由外部機關偶爾干涉其工作之權限，對於一個可以信賴之政府，甚爲激動，而不可信賴之政府又極易想法逃避。少數民族條約之最好辯護，爲保護忠實解決此問題之國家，使其不受其他不甚公正與較討厭之各種外部干涉。關於此點，參閱外交部節略，見於第二編第七章。

（註八）此種決議發生之原因，非吾人在此所應言。但可以言者，即關於本題之大部分爭論均集中於第十條內之擔保，威爾遜總統似乎從未明瞭該條原意與範圍之限度，已因第二款之加入而有修正（參閱第二編第十章）。令人發問者，如其曾將此點對美國人民明白表示，情事將如何進展。如美國加入國聯，美國定將極力贊助坎拿大之提議，辯論於一九二三年之大會內，主張就有限制之意義內將該條作一種正式之解釋。

（註九）關於此點，參閱一九二〇年八月二日鮑爾福先生（Mr. Balfour）在行政院第八次會議之評語（Minutes, p. 26）。「草擬盟約時，相信美國、俄國及最後德國均將爲國聯會員。彼考究國聯在實際上如何強迫此數國斷絕關係。」討論結果，成立一個「國際封鎖委員會」（International Blockade Committee），以研究必要時行使第十六條之方法。委員會之報告書，在若干重要方面，將第十六條加以減削，尤其是對於國聯會員國實施時之直接程度與普及性，提交一九二一年之第二屆大會，并成爲是年十月四日通過

各種決議之基礎。當時通過之各種決議僅係暫時性質，為行政院及各會員國指導而設，尙待若干提議修正案之實行。但因修正案未批准，一九二一年之決議遂為第十六條惟一之正式宣告。各種決議，連同其他有關之官方材料，均已印入一九二七年之國聯文件中 (Reports and Resolutions on the Subject of Article XVI of the Covenant; A. 14, 1927)。并閱 Ray, Commentaire, p. 504 ff., 各種決議亦行印入關於國際封鎖委員會及其未解決之問題，參閱 Bertram, "The Economic Weapon as a form of Peaceful Pressure," in *Grotius Society Transactions*, Vol. XVII, 1931, p. 139 ff.

(註一〇)因此需要談判三年，以求合併國聯之新的衛生組織 (依照第二十三條 (己) 款) 與國際公共衛生局 (Office International d'Hygiène Publique) 依照一九〇七年公約設立於巴黎。此種遷延原於美國政府之反對態度。(參閱 Schucking and Wehberg, 2nd ed., p. 751)。國聯運輸與交通組織 (依照盟約第二十三條 (戊) 款) 與以前在此範圍內所成立之各種機關，并未成立同樣之調整。(參閱 *Ten Years of World Co-operation* 書內論述運輸及交通之一章，尤其是 pp. 214—15)——美國不合作態度之一重要結果，為未能在大量廢餘武器可以借用之時，處理武器販運問題。戰後中國之歷史——僅舉一例——可以非常不同，如其聖日曼條約 (The Treaty of St. Germain) 和會中關於此事之擬定，已由美國批准。(註一一)該種制度不過等於一種義務，即定期供給消息，并允許國聯派一代表出席該組織之各種會議。只有六個國際機關利用本項條文。

(註一二)英國政策之固定方針，在過去與現在，均為在歐洲海洋內及往印度之兩條海線上，維持海上霸權，以反對一切可以想像之團結。因是鮑爾溫先生於一九三〇年六月二日在下院告稱英國對於海上防禦之需要，係根據「歐洲之標準，以及英國防禦所必需之事物，在任何可以想像之情形下，關於英國之狹海與若干海上之交通。」戰後英國政府從未認國聯為一種擔保，以保護英國或英帝國在海上之利益，或甚至對於該種擔保，給與最小之貢獻。英國人民亦從未認「平等」或「均等」之觀念。對於英國在歐洲，近東與中東海洋內之海軍武備，有任何關係。英國軍力具有百分之三十至三十五之比率，被認為非常合理之事。但此點并未使有力之英國



發言人，勸告其他感受較大直接危險之人民，信賴國際聯盟，勝於信賴其自身之陸上軍備，以作彼等之保護，或贊成以所謂平等原則為基礎之計劃，而盟約中并未言及平等之原則。關於一九一九年至一九二一年間之英美關係——此題值得加以較精密之研究，過去未被入十分注意——在豪斯文件 House Papers 中，有富於興趣之記載。因此在和會中英國內閣總理對豪斯上校曰：「英國將使用其最後之錢，以求海軍優越於美國或任何其他國家之海軍，在英國，無一內閣閣員能繼續當政，果採取不同態度」（House, IV, 186）。欲知薛西爾勳爵此時期內之態度，參閱彼致威爾遜總統之信，印入 House, IV, 433—5。信中基本假定為英國海上霸權與國際聯盟互相依賴，對於前者，惟一可以想像之替代物，為海軍軍備之競爭。對於美國海軍採取合作態度，根據一般政策的合作與共同政治思想，在當時仍為難以想像之事。此種態度，使吾人可以測度一九一九年至一九二一年夏間各種困難事實影響下所有之距離，當時採用一般人所婉稱之「一國標準」（One-Power Standard），以與美國相對。此時期內及以後英國海軍政策之證據，均經於盡量使用可以供用之材料之後，搜集在 Chaput, Disarmament in British Foreign Policy, 1935. 書內。

（註一三）參閱第二編第二章。

（註一四）Salter, The United States of Europe (1933), pp. 27—8. 進一步之詳細情形見於 Krabbe in l'Origine et l'Œuvre de la Société des Nations (Copenhagen, 1924), ii, 264 f.

（註一五）Schilking and Wehberg (ed. 1924), pp. 734—6; Ten Years of World Co-operation, pp. 207—8.

（註一六）關於為和會預備之經濟政策計劃以及其被擱置之原因，參閱 The article by Allyn Young in the History of the Peace Conference of Paris, ed. Temperley (1921), Vol. V.; on the British plans see p. 72, on those of the U. S. p. 67, and Senate Hearings (1919, Doc. No. 106), p. 1209 f. 關於本國之商部 The Board of Trade 材料，尚不能供用。

（註一七）關於以上數段，曾使用 Ten Years of World Co-operation 書中講述本題之一章。

(註一八)對於此項煩雜事務之創議由 Dame Edith Lytton 提出於一九二七年之大會。

(註一九)一九三五年六月，一委員曾經行政院委派，在日內瓦開會一星期，「研究國聯各委員會之章程，程序與實際情形。」該委員會包括祕書廳之兩個原有職員以及若他其他精審觀察國聯之人。其簡略之報告書包括若干無可非難之原則聲明，但對各委員會之工作，并未企圖測察，更未下判斷。

(註二〇)以上所言，取材於作者一文，題為“Democracy and the Expert” in the Political Quarterly, January 1930. 并閱作者之 Learning and Leadership, 於一九二六年為文化合作委員會所作，該文內用此種精神擬定一種計劃。欲知財政委員會在奧國、近東及他處之工作詳情，參閱 Ten Years of World Co-operation 內之一章，但其中關於國聯與資本主義經理機關在戰後之此種奇異結合，自然未曾言及。

(註二一)欲知上文，特別須參閱 Part V. of Sir Arthur Salter's Allied Shipping Control 作於此時期內（但在該書內并未明白陳述學理。）并閱 Greaves, League Committees and the World-Order (1931), esp. p. VII.

(註二二) Senator Dandurand in the Assembly, September 12, 1927. 彼將彼之妙語歸諸「一著名之牛津教授」de Madariaga 當時在牛津任教。

(註二三)一九一九年英法間及美法間締結而未批准之條約，規定條約義務應繼續生效，待至「行政院經大多數之通過，承認國聯本身能給與充分之保護。」法國人承認該種詞句，使彼等對於某種關係，法國安全之決議可以被大多數之投票所壓倒，即為彼等忠實於「超國家」哲學之證明。

(註二四)北歐國家之節略，為彼等與中立國家代表在國際聯盟委員會提案之基礎，印入法庭之早期文件中（參見 Miller, i. 305）更曾印入 Florence Wilson, The Origins of the League Covenant (1928), p. 211 ff. 自然，在此派中，各國政策之細則與着重點，各有不同。關於瑞典政策，參閱 Bellhouse, Some Aspects of the Recent Foreign Policy of Sweden (University

of California Press, 1929), 關於丹麥政策, 參閱 Munch, *La Politique du Danemark dans la Société des Nations* (Geneva, 1931)。關於瑞士人對於本問題之意見, 參閱 Max Huber 草擬之計劃 (印入 *La Conférence de la Paix et la Société des Nations* (Paris, Les Éditions Internationales, 1929), p. 252 ff., 其基礎爲一個聯邦公約 (Federal Pact) (類似瑞士之聯邦公約 Swiss Federal Pact) 行之於成熟及可以信任之各人民間, 爲未來更廣大之國際社會中心。

(註二五) 參閱第一編第十一章。

(註二六) 參閱 Rt. Hon. H. A. L. Fisher, *An International Experiment*, p. 16. (Earl Grey Memorial Lecture, 1921)。

(註二七) 華盛頓海軍條約於一九三〇年在倫敦續訂, 此次僅限於三大海軍國。斯後各種事變已表明在遠東如在歐洲, 軍備問題不能與一般政治情勢分離——和會期中英國海軍部對於裁軍問題之節略, 見於 Miller, *The Drafting of the Covenant*, i, 286—「者, 在事後值得引證。該節略指出『在國際聯盟奠立其權力以給與其會員以安全之前, 在現在階段中加入軍備限制之提議, 可以使軍備縮減延緩而非提前, 因將引趨許多錯雜與煩難之問題, 而此類問題之解決有待於安全之空氣。』」

(註二八) Signor Grandi in his essay in the *Foreign Policy of the Powers* (New York, 1935) p. 87.

(註二九) 日內瓦裁軍討論進行中所有之競爭精神, 在各個技術委員會之報告中, 表現最爲明白。特別參閱第一小組委員會 (Sub-Committee A) (實爲常設顧問委員會, 另有名稱以避免美國人之疑慮) 軍事專家之報告, 該委員會充滿含有教訓之消息與理論, 每一部分之專家自然企求將其本國軍備之價值縮至最低限度。因是, 例如爲求減輕美國『工業潛力』之重要性, 即追憶 (p. 20) 至『戰時美國製造以供自己需用之大廠, 只有四尊在戰事結束時運至前線, 距宣戰已逾十九個月。』——關於英國強制德國採用職業化軍隊之責任, 參閱 Chaput, p. 254 ff. 福煦始終反對此事。彼之言曰:『吾人不能限制德國軍人之數目, 正若德國人不能限制英國煤炭之產額。』依照 Sir Henry Wilson 之日記, 威爾遜總統亦反對強制德國採用志願兵役, 彼之同意乃由於英國內閣總理以反對彼之國際聯盟計劃相恐嚇, 於是『威爾遜昏倒。』英國內閣總理之立場, 原於彼之競選主張爲求各國徵兵制之廢除。

復因是宣稱：「軍人意見不應影響決議。」關於此點，參閱 *Chaput*, p. 258; *Callwell*, *Field-Marshal Sir Henry Wilson* (1927), ii. 174; 及 *Miller, Diary*, XIV. 249。德國強迫軍役之廢除，在德國生活中留下一種裂痕，不久即由各種非正式之組織加以填補，發展而為私人性質之軍隊——其結果為吾人所熟知。——關於此點，有的人可以認為和約中強制德國及其他傳時敵國單方面之裁軍，使國聯不得不處理裁軍問題。自然，關於此點，無所謂法律義務。凡爾賽條約（該約之構成有若盟約第八條，出於同樣假定，即今後將有一合作之國際制度）第五編之開場白為說明意向，而非具有束縛性之約定。法律上之義務亦不能發生於事實上依照凡爾賽條約第二百一十三條國際聯盟經授權對於德國軍備行使監督之權——該項條款成爲一種具文。是否尙有道德上之義務，此語引起超出本書範圍外之問題。但關於此點，可言者甚多。縱使承認和會使大陸陷於不穩定之境地，遲早須得變更凡爾賽條約第五編強施於德國之條件，然而將此問題與盟約第八條相關連并企圖由國聯解決此問題，爲一政治的與心理的錯誤。此事之最好證據爲事實上自此問題交至日內瓦後，德國政府與人民從未將其「平等」之要求，根據於對「以共同行動實行國際義務」希望作一「平等」之貢獻，如大國德意志所應爲。反過來說，史特萊斯曼先生（*Herr Stresemann*）並不認一九二六年德國之加入國聯爲實際政治，直至德國在第八條與第十六條下之義務已行免除。（關於此點，參閱 *Stresemann: Vermächtnis*, Vol. ii. *Passim*, e. g. pp. 148 and 182.）德國之加入國聯與參與國聯之裁軍工作，僅增當時各種動機之混亂。所謂政治均衡之問題，發生於凡爾賽條約第五編不智之規定，可以解決，如不由盟約加以處理（即言依照羅迦洛辦法），自不能積極肯定。但最近英德海軍協定之協議成功，至少爲一種暗示。

（註三〇）*Cmd. 151* (1918), p. 17.

（註三一）關於上文特別參閱 *Maderiga, Disarmament* (1929), chap. IV, and *Salter, The United States of Europe*, p. 26. 但與 p. 13 註釋比較。——一九二二年，經過國聯大會之要求，在國聯內成立一常設之裁軍組，一若着重各國公務人員及彼等所屬國際秘書廳之差異，裁軍組組長爲一文人。彼在經歷若干困難之後，最後其行政權力在常設顧問委員會秘書處之上。

(註三二)參閱第一編第六章。

(註三三) H. A. L. Fisher, *An International Experiment* (1921), p. 24.

(註三四) Madariaga, p. 80.

(註三五)參閱第一編第四章。

(註三六)關於此點參閱 Schtting and Wehberg (ed. 1924), pp. 581—4 以及其中所舉之參考資料。作者對於北歐國家之意見表示同情。彼等甚至認海牙辦法具有不正當之政治性質，并謂此種辦法使德奧等國在一九一四年拒絕加以使用。彼等之口號為「和解之非政治化」。

(註三七)一九〇七年海牙公約第三十七條，M. Politis 在彼關於日內瓦議定書之報告引言中曾加引證。參閱 Miller, *The Geneva Protocol* (1925), p. 165 and p. 110 above.

(註三八)關於第四條第七款參閱 Miller, *The Geneva Protocol*, p. 181.

(註三九)在初期內，行政院逐漸習於每季集會，時間為十二月、三月、六月及在九月大會開幕之前數日。一九二九年時間距離變為四月，開會時間為一月、五月及九月。

(註四〇)參加國聯行政院會議之內閣總理及外交部長之數目，見於 Rappard, *Uniting Europe* (New Haven, 1930)。該表表示在一九二一、一九二二或一九二三諸年內，無一內閣總理或外交部長曾來出席；內閣總理及外交部長與行政院內出席代表數目之比較，在一九二四年升至百分之十八，一九二五年升至百分之三十六，一九二七年達到頂點百分之四十八·六。如僅與歐洲國家之出席代表相比，一九二四年為百分之二十五·七，一九二五年為百分之五十一·四，一九二七年為百分之七十九·一。大會代表之比較數目，包括一九三〇年，見於同一作者之 *The Geneva Experiment* (1931), p. 56。該表表示歐洲國家內閣總理及外交部長與其他代表之比例，在一九二〇年至一九二三年之時期內，從未升至百分之三十六以上，而在一九二四年及以後（日內

瓦草約成立之年，)從未降至百分之六十九以下，且有一次，在一九二九年之大會中，其比較達到百分之百。同樣數目與全體國聯代表之比較爲百分之十八(一九二四年以前之最高數目)，百分之三十六(一九二四年以後之最低數目)，百分之五十五(一九二四年以後之最高數目)。墨梭里尼及日本外交部長均從未至日內瓦赴會。但莫斯科及安哥拉則距日內瓦并不過於遼遠。沃太瓦亦復如是，坎拿大之內閣總理同時爲外交部長。金先生(Mr. Mackenzie King)參預一九二八年之大會。在一九三五年之大會內，二十七個有效之歐洲國聯會員國中，二十三個歐洲國家之外交部長前來出席。

(註四)事先未得有關各國同意之會議遭遇失敗之先例，爲一九二六年三月之特別大會，召集以討論德國之加入國聯。各種磋商，本應於會議召集前行之，大半舉行於祕書長之辦公室內，其時大會在名義上已經開會，各國新聞記者在樓下等候消息。在該種情形下磋商，彼等不能獲得同意，而大會只能於登記失敗後宣告散會。此爲小規模之失敗先例，較大之失敗時常發生，事後復有一長久之痛苦時期。戰後一般人已由痛苦經驗得知所謂「舊式外交」——即會議之目的不在於磋商，而在於歸納以前磋商之結果。

(註四)德國政界，在一九二六年二月二十二日，獲得同樣之教訓，惟較粗淺。達伯能勳爵(Lord D'Abernon)在彼之日記中記述此事如下，其日期爲一九二六年三月二十二日：「過去兩星期中之討價還價，陰謀與妥協，已使實際政治之信徒相信彼等不能脫離日內瓦。在此時以前，彼等認日內瓦爲理想家之集會場所——現在彼等抱相反之見解」(An Ambassador of Peace, 1930, iii, 238)。——張伯倫爵士之口供見於一九三五年六月三日彼在倫敦國際關係研究會議開幕時之演說辭中。

(註四)自然，純粹以個人關係爲合作之基礎，有明顯之危險。這點在一九二八年大會中證明。該次主要德國代表爲內閣總理社會黨領袖穆勒(Hermann Müller)。史特萊斯曼先生因病缺席，白理安待穆勒甚爲冷淡，雖白理安本人爲一老社會主義者。——白理安是否應繼續任職，在彼對史特萊斯曼先生在多阿利(Thoiry)所概述之政策被法國內閣否絕以後，爲此處不能討論之問題。余提及此事，作爲內政與外交互相貫通之例證，此種互相貫通情形，在現在與將來，對於在日內瓦主持國際合作工作之人，常爲一複雜之因素。

(註四四)史特萊斯曼關於多阿利談話之記錄已經發表。(Stressemann, *Vermächtnis* (1933), Vol. iii.) 英國內政之援引(p. 23) 值得鄭重考慮。此足表示大陸各國最有經驗之外交部長，即使彼等有最好之消息供給，亦對英國發生完全錯誤之判斷。雖則彼等常與英國政治家接觸，在許多年內發揮白理安之主張，但白理安與史特萊斯曼根本不了解英國與英帝國。

(註四五)例如巴西，在此方面，有一完全之失敗足供記載，雖巴西自一九二〇年以來即為行政院中之一份子。

(註四六)參閱 Salter, *The United States of Europe*, p. 32 ff.

(註四七)參閱彼於一九二七年十一月十六日在上院之演說辭，及彼反對簽字於常設國際法庭「隨意條款」所提節略內列舉理由之摘要，一星期後(十一月二十四日)張伯倫爵士在下院加以引證，後經重印入 *Peace in our Time* (1935), pp. 202—3.

(註四八)在彼於一三九五年二月所提之「安全問題」節略內，外交部之歷史顧問偶爾言及「議定書之修改」(Headlam Morley, *Diplomatic Studies*, p. 187)。張伯倫爵士近年來幾次公開承認彼為鮑爾福節略之真正作者。關於此事與各自治領地之通信，見於 *Cmd. 2458* (1925) 節略則見於 *Cmd. 2368*。

(註四九)讀者不應以為鮑爾福勳爵之反對強制仲裁，在當時僅為保守黨所贊成。許多自由黨亦表示反對，有時且甚為熱心。因是 *Nation and Athenaeum* 雜誌於一九二四年十月十一日出版一期之社論中，稱強制仲裁為「極不適當與根本幻想之方法，以求解決法律不能解決之糾紛」，并宣稱「以荒謬原則為國際協定之基礎，其結果只有傷害」。作者繼稱彼之意見可以代表「著名之白斐士委員會，實行和平聯合會，國際聯盟同志會及其他團體，是類團體在戰時曾精心考究，終使國際聯盟得以成立」。

(註五〇)九國公約之協商規定，「關於以後與中國有關之各種原則與政策」，見於第七條中，原文如下：「締約各國協定無論何時遇有某種情形發生，締約國中之任何一國認為牽涉本條約規定之適用問題，而該項適用宜付諸討論者，有關係之締約各國，應完全坦白互相通知。」四國公約 *The Four-Power Treaty* 處理各造間之爭執，其方法為「聯合會議」，并於彼等之權利感受任何約外國家「侵略行動」之威脅時，保留「完全坦白互相通知」。英國政府對於此項規定之重視，可於一九二八年英國致國際聯盟聯

文內提及此事見之 (Official Journal, May 1928, p. 701).

(註五一) 此類磋商之記載見於 Cmd. 2169 (France, No. 1, 1924): 特別注意 p. 112 ff.

(註五二) 『英國與大陸如是接近，故英國人不能忽視大陸之事變，因是發生根本之需要，即海峽與北海對向之海岸，決不應置於一個大陸軍國與海軍國支配之下。自愛德華一世 (Edwards I) 時起，幾乎英國每次參加之大戰，均為防止此事之實現。』 (Headlam-Morley, p. 176, 摘錄自一九二五年二月之節略。) 除此之外，英國之基本利益，為海岸及低地國家 (包括荷蘭、比利時) 之最近腹地不應落在一強大內陸國家之手。但對於法國，在過去去法國，在過去一長時期內，初未發生同樣策略上之考慮。依照達伯能勳爵之意見，代替策略上之考慮者，為『一種特殊之相互信任，不能以邏輯見地解釋之。』因是『當英國常認低地國家為一大國佔領，足為英國安全之威脅，英國人對於法國之在加萊 (Calais) 與布洛尼 (Boulogne) 較近海岸，則并不驚慌 (An Ambassador of Peace (1929), ii. 111).』

(註五三) 受委託人 Trustee 為德文 Zu treuen Händen 之英譯。該節略係德英對照，見於 Cmd. 2435 (Miscellaneous No. 7, 1925)。

(註五四) 一九二二年樸蔭閣雷先生 (M. Poincaré) 提醒英國內閣總理，『雖則英國之島上地位與海軍力量給與英國以安全之意識……軍備之進化……可以奪去英國天然防禦之利益。』彼因是提議在起草中之英法條約 (Cmd. 2169, p. 145) 內加入一種『相互條款。』英國人對此提議，殊為冷淡。一九二五年達伯倫勳爵 (Lord D'Abernon) 曾作同樣提議，亦未蒙採納。參閱 An Ambassador of Peace (1930), iii. 178—9。

(註五五) 參閱本章第二時期。

(註五六) 比國之地位使起草工作更形複雜。法比兩國間并無義務，足以相等於法德間與比德間之義務，因此項義務已由一九二〇年之法比條約加以規定。同時，法國與英國及意大利遇比國被攻擊時，同有防禦之義務，比國遇法國被攻擊時，亦須出而防禦。同樣情形，



如遇法國攻擊比國，或遇比國攻擊法國，德國應即援助被攻擊之一造。因是，比國之加入使每一與萊茵地域有關之國家同時成爲擔保人。因此，「互相擔保條約」之名稱，在實際上言之，并非相互之擔保，而爲兩個非萊茵國家給與三個萊茵國家之擔保。意大利未曾參與磋商（參閱 Cmd. 2435），最後始決定加入擔保制度。

（註五七）羅迦洛制度之複雜，有力表現於一九三五年法俄條約所引起之爭論中。法俄條約引起之問題，爲如其他處之敵對行爲，引起萊茵地域內之戰爭，什麼會是羅迦洛協定下的局面。「無故」（unprovoked）一詞究作普遍解釋抑爲地方意義，尙有一問題，即一個或一個以上之締約國退出國聯，協定之效力究能保持至如何程度。關於後點與關於英國人對條約之一段解釋，參閱一九三三年十一月七日西門爵士（Sir John Simon）在下院之演說，并以之與一九二七年九月十日張伯倫爵士在國聯大會之演說相比（重印入 Peace in our Time, p. 172 ff.）

（註五八）參閱本章第二時期。

（註五九）Madariaga, p. 167。

（註六〇）第十一條曾經數次使用，例如芬蘭與瑞典間之阿蘭羣島（Åland Islands）糾紛（該項糾紛於一九二一年解決，原於瑞典之公共精神，爲國聯首次之相當成就，英國與士爾其間之摩蘇爾（Mosul）糾紛，以及西利西亞問題。

（註六一）Official Journal of the League, May 1928, p. 703.

（註六二）Cmd. 2889 (Miscellaneous No. 5, 1927)。

（註六三）Conwall-Hyams, The League Council in Action (1929), 自此時期開始，該書名稱表示其基本之假定。

（註六四）日本始終對此計劃採取反對態度，從未有日本簽字參加之希望。本約須有十國批准，始可發生效力，但至一九三五年八月末時，僅收到四國（荷蘭、尼卡拉瓜、諾威與祕魯）批准。

（註六五）藍森博士爲國聯最初十年內之偉大人物。彼之維民救濟工作應使彼能獲得深切之同情與贊助，出其完全獻身之精神，代表

國聯繼續工作。但大會與各國政府對彼之最後事業，亞美尼亞人之救濟，給與同樣殘酷之缺乏考慮，如自一九一九年以後給與亞美尼亞人者然。參閱一九二九年九月二十一日彼在日內瓦所作之最後演說，當彼稱當時情形爲「大悲劇之最後一幕。」彼「以一片赤心」對座空無人之會議演說，因適值星期六下午也。

(註六六)以上引證爲英國政府提致仲裁及安全委員會極有理由之牒文。原文見於一九二八年五月國聯之 Official Journal, pp. 694—704。所惜者，該項文件未曾印爲白皮書，使其更形流通。

(註六七)參閱 Habicht, Post-War Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes (Harvard University Press, 1931), 其中載有一九一八年十一月至一九二八年十一月關於本題之各項事實，所言一百三十條約之原文均重行印入。特別參閱 p. XXV 之各種雙方協定網，以及 p. 985 之圖表，表示條約中所有十一種不同和平解決制度。

(註六八)值得注意者，英國工黨之函莽贊成此項通則，有若國聯大會之函莽起卓此項通則。工黨年會於十月一日開幕，距國聯大會開幕不足一星期。年會着手草擬，或竟可稱之爲贊成，一種競選主張，其中列入簽字加入此項通則之約言。工黨中之「國際聯盟擁護人」，有多少知道此項通則之含義爲北歐國家對於國聯之見解，與盟約起草人之原意不同？新的工黨政府，在經歷若干時日之後，最後承認此項通則，惟附以種種鄭重之保留。所提保留見於 Annex 2 of Cmd. 3833 (Miscellaneous No. 8, 1931)。尙有一九三一年二月二十三日韓德森先生之聲明。種種保留與同一政府於簽字接受「隨意條款」時所提之保留相同。見於 Cmd. 3452 (Miscellaneous No. 12, 1929)。最重要之保留，自本書立場觀之，爲在糾紛未經常設國際法庭或此項通則中之仲裁法庭處理以前，有權將糾紛提交國聯行政院。——欲知此項通則及其所有二千四百五十個和解委員會之詳細情形，參閱 Sir John Fischer Williams 在 International Affairs, May 1931, 發表之文章，以及 Professor Brierly 在 British Yearbook of International Law, 1930 上之文字。

(註六九)關於上文參閱 Pitman B. Potter, The Myth of American Isolation (World Peace Foundation, 1921), 其

中載有本題之主要事實。

(註七〇)雷文生先生 (Mr. Levinson) 之第一次公開聲明見於一九一八年三月九日載於 *New Republic* 之文中，但待至國際聯盟盟約不能完全禁絕戰爭爲世人所明時，雷文生先生始倡導一種運動。當時之非戰運動爲上院否決國聯後若干年醞釀而成之產物。

(註七一) Morrison, *The Outlawry of War* (Chicago, 1927), p. 29.

(註七二)該文亦印入 Miller, *The Geneva Protocol* (1925), p. 253 ff.

(註七三)引證係採自索提威爾教授在一九二四年十一月及十二月號之 *Europäische Gespräche* 中所發表之文章。

(註七四) Shotwell, *War as an Instrument of National Policy* (1929), pp. 39—40.

(註七五)參閱 *Treaty for the Renunciation of War* (Government Printing Office, Washington, 1928, Reprinted 1933), 其中有關於條約及磋商訂約之各種材料。並閱 Hunter Miller, *The Peace Pact of Paris* (1928), 其中對於磋商情況曾加以詳細之分析。

(註七六) Miller, *The Peace Pact of Paris*, pp. 146—9.

(註七七)參閱第二編第九章。

(註七八)藍辛先生 (Mr. Lansing) 曾於一九一九年一月在巴黎提議將威爾遜總統之土地擔保構成爲此種方式。參閱 Hunter Miller, i. 29.

(註七九)關於此點，參閱英國出席一九三一年國聯大會法律委員會代表斐開特先生 (Mr. Beckett) 在一九三一年九月十八日發表之聲明。彼說明一九二八年五月十九日之信，不惟不成爲一種保留，且僅爲訂立國際協定預備工作中之一種貢獻。國際協定與許多其他協定不同，其議定不由會議，而由各國政府間採取通信方法。再者，當該牒文發表時，非戰公約之計劃仍限於少數國家。因是必

需保障英國訴諸戰爭之權利，反對一個與英國有關及已行接受非戰公約之國家，如遇該國侵略一個非戰公約外之國家，而對於該約外國家之保護，英國有特別之義務。但自埃及、伊拉克及阿拉伯 (Saudi Arabia) 等國加入非戰公約後，此種保障之需要不復存在。在意大利與阿比西尼亞之爭執中，意大利駐日內瓦代表公開聲明意大利於簽訂非戰公約時，曾作英國同樣之保留，此類保留行之於『非洲及帝國若干部份』 (Journal des Nations, September 5, 1935, p. 1) 此項聲明對於英意兩國，俱不能謂為正確。意大利接受非戰公約之聲明，係由墨索里尼簽訂，見於美國政府之官書內，上文已加引證。

(註八〇) 自然，國聯盟約在現有形式中，並非一相稱之文件。盟約中包含許多『具文』 (例如第十五條之第六款與第七款，第十三條之第四款，依照提議之辦法，即將成為具文)，舉例言之，第一條之第一款，第四條之第一款，第五條之第三款，第六條之第二款，第十四條之第一款。

(註八一) 參閱一九三〇年大會第一委員會中日本代表伊藤、瑞典代表安頓 (Urdén) 及諾威代表雷斯塔得 (Raestad) 之演詞，見於 Records of the Eleventh Assembly, pp. 54—7 and 60—61.

(註八二) 此處比喻採自一九二七年大會中張伯倫爵士之演詞。

(註八三) 此為鮑爾福先生在會議第六次大會中演詞之原稿，見於會議之正式記錄，議事錄係英法文並用。但在另一份正式記錄中，Senate Document No. 126, 1922, 辭句不為『將受全世界之譴責』而為『國家不能藉口不明事實，不能討論該國與另一國或另一國與中國政府成立之祕密協定。』可加推測者，引證之語均出自鮑爾福先生之口，不過官方報告人各有不同之記錄。但如此重要之會議，其記錄竟發生若是之差異，實可驚異。

(註八四) 參閱張伯倫爵士於一九二五年十一月十八日在下院之演詞 (重印入 Peace in our Time, 1928)。

(註八五) 此點顯著之例證為國聯保護少數民族行動之縮減。在一九三四年大會中，波蘭宣布關於此事該國擬拒絕與行政院繼續合作，以其常憤恨被迫擔任各大國所不擔任之義務。在實際上，此種聲明意謂以後關於此事之各種國聯文書，概不答覆——『在內罷』

工」之方法。各大國提出抗議；但抗議對波蘭未生效力，對於國聯之打擊，使國聯在此方面之整個工作失去生命。各大國過於此事之誠意，見於一九三五年四月行政院之決議，抗議德國破壞條約義務，鄭重措辭，求其不加罪波蘭，以期獲得波蘭之贊助。大會自然可以表示關切，不將波蘭重選入行政院。但一九三五年所有之機會並未加以利用。波蘭獲得重選，票數且大超過應需三分之二。

(註八六)關於外交在此新方面之行使，公眾可得之官方消息極少，遂使外交「民治管理」之可能性益遠。所希望者，材料不致零亂，異日可供歷史家之用。同時不可避免者，即謠言代替政府文書，寫作偵探小說之能力用以描摹各國財政部、中央銀行及私人團體在此範圍內之活動。

(註八七)一九二九年之大會，採納一九二九年三月倫敦國際研究會議 (International Studies Conference) 通過之決議，授權預備一種「範圍廣博關於經濟發展之每年調查報告」。此類年報，自一九三二年以來，逐年發行。經濟情報早期工作之概略敘述，見於 *Ten Years of International Co-operation*, pp. 205-6.

(註八八)參閱本章第二時期。關於國際清算銀行，可閱該行每年之報告，該項報告，富有興趣，不僅因其所敘述之事實，且自學說立場着眼。並閱諾曼先生 (Mr. Montagu Norman) 於一九三一年在麥克米倫委員會 (MacMillan Committee) 對於此事所提之證據 (重印入 Einzig, *Montagu Norman*, 1932, p. 241 ff.)，尤其是彼之懺悔 (p. 246) 表示「費邊」前進方法之嚴酷限制，已在巴爾明白顯露。如在日內瓦然。在一九二九年大會中，曾企圖將該銀行置於某種國聯管理之下，但歸無效。該項提議失敗與國際清算銀行獨立於國聯外之一種理由，確為希望不妨礙美國銀行代表參加該行之活動。當時銀行家仍認美國不應遭受歐洲政治之沾污，無論如何間接。

(註八九) *The Foreign Policy of the Powers* (New York, 1935), pp. 86-7

(註九〇)參閱本章第三時期。

(註九一)當日本被責為不將滿洲問題提交國聯時，白理安先生歐洲聯邦計劃之心理影響不應忽視。該計劃本身屬於當時之外交週

史，而非屬於國聯之歷史。柔軟與粗糙之外壳中所包藏之堅硬核心爲法德協約。但協約成立之條件從未加以正當之思考。各小國對於該計劃之反應亦未加以充分考慮。參閱各小國之答覆，重印入 Mirkin-Guetzavitch and George Scelle, L'Union Européenne, Paris, 1931.

(註九二) 中日糾紛之詳細敘述，自日內瓦觀點出發者，見於 Geneva Research Information Committee 出版之若干刊物，題目爲 The League and Manchuria。該項刊物內使用國聯出版物所未載或歐洲所不易得之美國方面消息。簡略之敘述見於 Morley, The Society of Nations, 自此觀點視之，亦甚有益。

(註九三)『真理爲當世界輿論之強固與一致足以宣布一種堅定的道德上之定罪時，制裁即無需要。但在該種情形下，制裁最能實施。因是英國將堅決遵守其在盟約條文下之義務——余所言毫不虛偽，茲余建議凡研究本題者最好將國聯壓制與調停之機能分清。此事已證明國聯有效之行動，最好使用調停與和解之行動以實施。』(一九三二年三月二十二日英國外交部長在下院之演說。)

(註九四)關於此點，參閱 Morley, p. 442 (『因國聯與美國態度間有分歧之表示，日本地位立刻變爲強硬。』)并閱 Geneva Special Studies, October 1931, p. 29. 第一星期爲緊要關頭無疑。在九月二十五日星期五之行政院會議中，英國代表爲薛西爾勳爵，自上週希臘與布加利亞事件之先例退卻，實爲緊要關頭。(參閱 Geneva Studies, pp. 23-4)。在此會議中，英國代表稱呼坐於其旁之日本代表爲『余之日本同僚』，而彼對糾紛中之其他一造，坐於馬蹄形桌之頂端者，爲『中國代表。』

(註九五)關於美國政府拒絕委派代表參與一九三二年一月三十日上海被轟炸後國聯所成立之『領團委員會』(Consular Committee)參閱 Morley, p. 487.

(註九六)該種共同機關於一九三一年十月曾作短時期之存在，當時美國駐日內瓦總領事列席行政院。但不幸因是成立之諒解，不足以獲得美國之贊助，以將日本撤兵之時限作一決議。此次之失望，表面上似爲由於行政院內若干份子不願探知接受訓令依照凱洛格公約行事之同僚所懷之心意，其後國聯行政院與美國政策間之分裂益增。在十一月及十二月巴黎舉行之行政院會議中，道斯大

使 (Ambassador Dawes) 以資望崇高之大使資格，奉命觀察會議之情形，卻將美國與行政院之合作減至最小限度。『彼避不到會，留住旅館，僅分別個人接見行政院中人。此種原則上之改變，雖非方法上之改變，使各代表沮喪。』(Malcolm W. Davis, *Councils Against War*, Geneva Special Studies, Vol. iii, No. 11, p. 15).

(註九七) 此點之證據見於企圖單獨組織非正式抵制日本進口貨物之失敗，以及副國務卿卡斯爾先生 (Mr. Castle) 有力之正式聲明，反對認經濟絕交為足以引起戰爭。英國一般人之意見，不擬採取經濟絕交，徵諸一事，至為明顯。在一九三二年六月二十九日至七月六日之一週內 (開北轟炸後之五月)，原於英國國債之掉換，日本人所持之英國政府六釐債券增加十五點。其他外國政府之債券，無有能如是受人歡迎者。

(註九八) 關於此點，參閱 Lauterpacht, *The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice* (1934)，彼根據常設國際法庭處理摩蘇爾 (Mosul) 案件所創之先例，主張依照第十一條，爭執各造無否決之權。并閱一九三五年四月成立之制裁委員會 (Sanctions Committee) 中法律小組委員會之報告，關於本問題之兩種交替意見，其中俱已載明。報告書之結論僅為說明兩種意見：『一種意見，根據之理由，以為行政院應執行職務並就常識立場，不將唾棄國際義務危及和平之國家所投之票，加以計算；另一種意見，根據盟約第五條之條文，不主張將該種國家之意見撤消。』小組委員會包括英國、法國、意大利、荷蘭、波蘭、土爾其、蘇俄及南斯拉夫之代表，但無從得知委員會中個人之意見。關於第十條，參閱 Morley, pp. 482—3 and footnote.

(註九九) R. S. Kain in the *Political Science Quarterly* for September 1935.

(註一〇〇) Kain, loc. cit., p. 326, 關於此點，與美國國務部之刊物不合。

(註一〇一) 此語非指此類談話中所有之參加者。在顧問委員會之辯論中，蘇俄及捷克斯拉夫兩國代表之干涉，應認為一種特殊之例外。

(註一〇一)參閱第一編第六章。

(註一〇三)關於此點，參閱澳洲著作家 Colonel J. D. Laverack 之坦白批評，見於一九三三年一月份之 Army Quarterly, p. 211

(註一〇四)參閱一九二七年五月二十六日之演說辭，重要部引分證入 Toynbee, Survey of International Affairs for 1927, p. 130. 但決定訴諸武力，在歷次要求國聯考慮發生於意大利不良好經濟地位之問題失敗以後。參閱第二編第十章。

(註一〇五)參閱第二編第四章及第六章。

(註一〇六) Miller, i. 467.

(註一〇七)盟約第一條內「自主」(self-governing)一詞，法文爲 (qui se gouverne librement)。如將此語解釋爲「獨立」(independence)而不問及所談政府之形式與精神，則引起與「自主」相同之曲解。訓練於一七八九年之傳統中之法國人，是否將承認路易十四 (Louis XIV) 之法蘭西爲享有自由？

(註一〇八)在辯論中，並未言及在第十條下國聯會員國對於阿比西尼亞所應擔任之義務。英國前已言及，大體傾向於主張對該條作「溫和」之解釋；但有時發生不同之意見，即當討論比較缺乏防禦之國家加入國聯時。因是在第一屆大會中，薛西爾勳爵主張「關於喬其亞 (Georgia) 之要求加入國聯」第十條之義務，「有若一切義務，應加以合理之解釋。」南非洲（當時彼任南非洲代表）不擬遣送軍隊以保護布加利亞、盧森堡或科斯塔利卡；英國代表斐錫爾 (H. A. L. Fisher) 之答覆，其言詞爲主張對第十條作有力解釋之人所不能反對：「吾人應重視國聯，或者不加重視。如吾人重視國聯，吾人應重視盟約，如吾人重視盟約，吾人應重視吾人在盟約第十條下之義務。因余重視盟約，故余誠懇要求本屆大會代表，當彼等於投票表決新會員國之加入時，考慮彼等是否預備負擔責任，勸告各該國政府於該新會員國有需要時實行援助。」(Records of the First Assembly, p. 635).

(註一〇九)在一九二九年大會之政治委員會中，阿比西尼亞代表「使用非洲基督教國家及梭羅門 (Solomon) 嫡系子孫之名義發



言，』在事實上曾對英國在巴勒斯坦代管地之行政管理，作若干之批評。

(註一—C) Hooker, *The Laws of Ecclesiastical Polity*, end of Book I.

## 第二章 活動機構之國聯

吾人已見國聯成立之經過以及其成立時各種觀念與計劃之繁多與混亂。吾人已企圖在十五年來國際政治之變遷中追溯國聯之經歷。尙待探討者，即機構之各部分，對其所受之緊張如何反應。盟約中規定之行政院，大會及祕書廳，如何自經驗之試驗中發生？

### 行政院

一九二〇年之行政院，如吾人所知，在其組織及潛力方面，已與外交部節略中之「國際會議」完全不同。行政院內包括大會選舉之四小國，使其不能成爲大國間之經常會議機關。一九三五年，小國在行政院內之數目凡十，其程度已至如無選入行政院之希望，則認爲一種明白之不平。在此十席中，波蘭與西班牙所佔之兩席已被認爲「半常任」，在每次重選後，將來如不照此辦法，即將引起更嚴重之冒犯，其他七席之充任，暗中具有諒解，即就若干承認之集團內，採取輪流辦法。三席分派與拉丁美洲國家，彼等開會用大多數投票決定彼等及其他國聯會員國在大會所擬票選之國家，即以之對外宣布。一席指定給與小協約，一席給與北歐國家，另一席給與英國之自

治領地，(註一)第七席在過去若干時曾被認為亞洲所有，但自一九三四年土爾其獲選後，似乎至少一部分已轉向歐洲。一九三三年設立一『臨時席次』，以三年為期，給與葡萄牙，該國對於其被排除至任何其他集團以外，異常銳感。一九三四年中國落選，嗣提特別要求，現今正在考慮中。(註二)

因是，各種情勢，表明將來之穩固傾向，為擴大而非縮小。或者，在現有情況下，此種辦法，甚為良好。行政院已不能再用之以達原有目的，卻為較小國家之代表，備一有用之經驗學校，並在任何指定時間內，保證大會中有少數代表，因曾擔任行政院理事，而受到較完美之訓練。

就大國言之，在蘇俄加入國聯與日本退出間之數月內，行政院已達到其最高之記錄。在該時期中，在馬蹄形桌之正中，大國之座位凡六。自然，七大國均應被認為重要份子。因是，果一切進行順利，目前行政院之席次，似將穩定至十七或為十八。在時間進行中，當大會之人數因非西方世界之主權國家或自治領地加入國聯而擴大，行政院席次之數目將為如何，現尚過早，不敢預言。(註三)

此種奇異組成之機關如何進行工作？

吾人已知盟約起草人擬使行政院成為國聯之中樞，一種執行委員會，於大會開會期中代表全體國聯會員國行使職務。因此盟約中每遇提及國聯任何機關擔任任何特殊職務時，幾常為行政院。大會所保留者，僅為較正式與較莊嚴之職務。因是，自組成盟約之五種制度中，行政院有其執行之工作。

在協調制度下，行政院比較大會更常開會，此確爲其存在之理由，行政院之職務爲處理各種問題，而是一九一四年以前，均由各國單獨處理。是項問題，大部分由戰後最近期內締結之各條約提交行政院，當時未曾預料及行政院之未來組織。其中最明顯者爲少數民族問題，該問題在各種形式中，時常見於行政院之議事日程上。（註四）

在門羅主義制度下，行政院之職務爲樹立領土完整與獨立之擔保。既有此種資格，行政院之職務，「應籌履行此項義務之方法。」同樣，依照盟約第八條，行政院有制定縮減軍備計劃之工作。

在海牙會議制度下，行政院通常首先處理提交國聯之糾紛。（註五）依照第十六條第二款，行政院並負責對破壞盟約之國家實行軍事制裁。

在世界服務制度下，各種機關之報告均向行政院提出。國聯之技術組織與大會並無直接關係。該項組織僅爲行政院之顧問機關。

最後，在「呼喊」制度下，遇有「任何戰爭或戰爭之危險」，雖爲「有關國聯全體之事」，行政院立即召集。規定之職務若干爲緊急時期之工作。但即使不提此項工作，所有之職務已足使行政院平常之工作十分混雜。圍繞馬蹄形桌面開會之行政院，易於改變其所有之性質，不僅每會不同，即對同一一議事日程上之各種題目亦非一致。因是有時行政院近似內閣，接受政府一部之工作報告。有時行政院爲一種和解機關，企圖在爭執兩造

間獲得解決辦法。有時行政院爲一外交會議，處理重大政策問題，而該項問題，在戰前期內，則由各國協調處理。最後，在罕有之時間內，行政院將此種日常事務置諸不理，而成爲高尚道德與人類天良之具體表現。

自然，吾人明瞭在實際上此種種不同之工作不能加以區分，同樣之人企圖負擔各種責任。深切研究國聯之人，可以同樣明瞭行政院之每種動作使其他部分發生反應，而全部動作在任何指定時間內深受國際政治一般狀況之影響。行政院有若整個國聯，代表「任何指定時間內最大限度之合作。」行政院會議室中之一般空氣，動輒影響會議，對於各種問題之處理，可以發生意外之影響，而問題之爭執情形則外人無從得知。

雖然，爲求職務之執行，應假定行政院如其名稱所指示，爲一有機之機關——即言爲一表現共同天良與共同目的之機關——換言之，近似內閣之組織。各國內閣，常藉各種委員會，以行使工作。國聯行政院採用相類之制度——即爲委派一個報告人 (rapporteur)。(註六) 對於不明大陸習慣之人，報告人可稱之爲兼具祕書職務與委員會全體尊嚴之人。因是，彼之「報告」較諸委員會服務人之報告，所有之權力較大。在每屆會議開始時，行政院各理事分任各種報告人，其劃分則依照議事日程。(註七)

報告人之職務，爲草擬聲明，以消息供給同僚，並陳述結論，結論常採取決議之形式。行政院之公開會議中，常有此類報告，數約半打。如報告爲例行性質，讀後即通過，同時將副本對新聞界分發。如爭執之事有較直接之關係，預備之聲明應全文讀出，繼由英文譯爲法文，視情形而定。行政院其他理事有時亦下評語，通常甚爲簡單。辯論性

質之事極鮮發生。理由爲行政院在開會時不易辯論；通常行政院會議，無論聽衆如何多，其性質難免仍爲一種委員會。因是，此特殊機關之公開會議，不爲議會，而爲一種公開之內閣會議，給人以一種人爲之印象，爲情勢所不能避免。言及事實問題，真正之考慮乃在較早之階段內執行。（註八）

種種階段爲何？吾人可自行行政院之公開會議中加以回溯。

行政院在公開會議以前，舉行祕密會議，所謂「祕密會議」，實僅虛有其名。會議記錄均按時印入國聯公報（Official Journal），到會者爲各種代表，專家與祕書廳職員之集合。新聞記者探聽會議消息，並不發生困難，雖所得不必盡爲正式或客觀之敘述。（註九）在祕密會議後，尙有真正之祕密會議。如爲正式性質，則於祕書長之辦公室內舉行之，參加者僅爲祕書長，政治組組長，行政院各理事以及彼等最親密之顧問。自然，此外尙有其他許多種祕密會議，尤其是在行政院內之各大國間。

但在行政院會期中之各種會議中，起草報告，尙有各種步驟。

行政院之報告如何擬定？此處吾人進而加以推測。但吾人明已觸及困難之核心，因在事實上行政院兼有各種不同之機能。

就行政院爲若干世界服務工作之監督機關而言，吾人可以料理其報告之草擬，至少當與祕書廳主管部分密切合作。羅馬尼亞政府對於委任統治地問題究有何種特別資格？或者智利政府之對於兒童福利問題！或者葡

葡萄牙政府之對於鴉片問題，接受委任統治地之國家不應提出關於委任統治地之報告，種煙國家不應提出關於鴉片之報告，誠屬正當。但吾人難於假定上述各國政府具有需要之經驗與僚屬，以求使彼等之報告，對於其所擔任之題目，成一獨立之貢獻，即使彼等有此心亦無此力。因此，實際上行政院對於世界服務之監督，經由國聯行使者，幾全落在各該服務主持人之手。如為有效之監督，在某種情形下確係如此，則監督權之行使乃藉其他非正式之方法。如監督權之行使經由政治機關，例如行政院，則過於困難，且過於棘手。

但當報告人擔任之工作為政治性質，因是屬於行政院之「協調」機能，則情勢顯然更為複雜。事務不能純粹託諸秘書廳，信其能於指定之時間內擬定一種完善之文件。在文件可以擬定以前，有關於各國間應能相互同意；為求取該項同意，故應有商議。但何人進行商議，或者至少理清線索，並將材料整理就緒，以供行政院之用？如各種技術報告經過秘書廳技術各組之手，是否尚有秘書廳人員可以擔任其他更困難之「報告」？在此，吾人開始了解各國政府，尤其是各大國政府之重視秘書廳高級職位。因為佔有此項職位之少數人，對於國聯範圍內政治問題之處理，自然處於中心地位。彼等可以稱為日內瓦與各國外交部間之自然連絡人員，所謂外交部非汎指各國外交部，乃指每國之外交部，而每一國聯職員為一國之公民。因是，在行政院開會之前不久，秘書廳之職員常回訪其本國之京城。此類造訪之結果，不為當時一般人所知，亦未記載於國聯之公佈文件中。但該種造訪為行政院預備工作之必需部分，或者，吾人可大膽謂其為各大國常期會議預備工作之必需部分，自過去十年之發展觀之，甚

爲明顯。

但此點引起行政院以外之問題，應留至吾人討論祕書廳時，再行加以考慮。

## 大會

當各國代表於一九二〇年十一月十五日同來參加第一屆大會時，彼等無已往之經驗，可供彼等考慮中之指導。行政院之後，爲協約各國最高會議，而協約各國最高會議之後，爲歐洲協調模糊之輪廓。但世界上多數國家無論大小所合組之常期會議，則爲完全新奇之事。在巴黎和會中，有若維也納會議，故意將小國置於無足重輕之地位。協調制度阻礙歐洲小國在一般政策問題中積極確定彼等之利益，同時門羅主義確亦未能在南北美洲各國政府間增進國際政治上相互依賴之生動意識。再則缺乏可以供用之指導，以援助各國代表組織彼等之會議。戰前外交會議，爲一過於專門化之種類，不能成爲模範，而戰前有關較大問題之非正式集會亦難供效法。（註一〇）因是，吾人可以懷疑威爾遜總統稱爲「大會」之常期會議，是否可以在其份子中發現任何真正之統一意識，再則即使能如此，大會是否能使其新獲得之團結精神，求達任何有用之目的。

此種懷疑獲得迅速與勝利之驅散，除去比較一般之原因外，大部分由於若干歐洲小國主要代表之能力，公共精神以及政治家之休養。比利時之伊蒙思先生（M. Hymans）當選任大會主席，在彼之旁者爲瑞典之白蘭



亭先生 (Mr. Branting) 諾威之藍森博士 (Dr. Nansen) 瑞士之摩太先生 (Mr. Motta) 捷克斯拉夫之皮勒斯博士 (Dr. Beras) 但述該集團內最顯著之人物，已足使各大國之公民不時對之生嫉妒之心。彼等及彼等之同志（其中有南非代表薛西爾勳爵，吾人不應忘記）決心將大會造成一種真實。彼等之努力獲得祕書廳之援助，祕書廳不僅在技術方面供給彼等以豐富之討論材料，且在最近之布魯塞爾財政會議 (Brussels Financial Conference) 中，在會議程序之運用方面，作一有價值之試驗。

因是，第一屆會議對於確定大會在國聯計劃中之地位，極為重要。外交部節略擬使大會每四年舉行一次，類似英帝國會議。盟約僅規定大會「應按照所定時期開會。」但自第一屆大會後，即公認「所定」之時期應為每年一度，日期應在九月，會期約為三星期，包括全體會議及各種委員會之會議。

因是奠立之程序，年復一年，變更極小。在開會儀式之後，第一星期用作一般問題之辯論，正式言之，辯論材料來自祕書長對於上年有國聯工作之報告。(註一) 第二星期則為委員會開會，大會為此分為六部分，每一委員會中每一代表團均有人參加。在第三星期中，委員會工作結束，委員會之報告提交全體會議，通常僅有極小限度之討論。

關於大會中之各種委員會，尚有數語應言及。首先，委員會之會議均為公開性質。(註二) 因是，全世界之旁觀者及報紙讀者初次能對國際政治之若干內部動作，獲得一種見解。因委員會之討論，必需比較全體會議中之演

說，更爲詳細與切實。在委員會中，唱高調之舉動與渺無邊際充滿理想之政策宣言，須受真實性之嚴厲試驗。同時在委員會中，主張維持現狀之人，其中有時包括不名譽之既得利益，易受主張改良者之盤詰，改良者嚴密研究有關之事實以維持彼等之主張。因是堅決主張改良之人，有世界之輿論爲其後盾，有時可以喚起「羞恥總動員」以爲國聯之真正制裁，無論對於和平或戰爭，或不甚動人之問題，例如青年人之福利或毒品之販運（註一三）

此種例證均取自第五委員會之工作。每一委員會既已發展其本有之技巧與其本有之團結精神，最好對各委員會加以個別之敘述。第一委員會處理法律問題。該委員會久由沙羅佳先生主席，在彼智慧與才能影響之下，該委員會兼具學術團體之學識與友誼，以及正式會議之嚴肅，藉以討論現存之政策問題。第二委員會主管國聯之「技術」工作，尤其是財政及經濟問題。第三委員會自一九三一年既已中止，集中精力於裁軍問題。第四委員會監督國聯之財政，且已發展其獨有之極特殊之人格。第五委員會主管社會及人道問題。第六委員會主管「政治問題」，例如委任統治地，少數民族以及允許非會員國之加入國聯。

大會程序之簡單敘述，應足以解釋大會活動之性質與範圍，如十五年來所發展。大會之工作可以分爲四類。第一，大會對於國聯之全部工作，施以一般之監督。此種監督權甚至行之於盟約或其他條約明白付託與行政院之事務，例如少數民族與委任統治地。監督之程序簡單而巧妙。經由一國或一國以上之提議，大會有權決定將祕書長報告書中所述之某一事件提交適當之委員會，加以較精密之探討。諾威於一九二〇年提議對委任統

治地行使監督權，此習慣常期繼續。照此辦法，與各大國有特殊關係之國聯活動，可以提供大會之審查與批評。在學理上，此事似有使大會與行政院發生衝突之可能。但在實際上，因雙方之鄭重處理，任何顯然之衝突均已避免。不容置疑者，關於若干範圍內之國聯活動，大會較行政院行使更大之監督權力。但大會對此方面之注意受相當限制，原於每一活動之討論時間過短，原於各國代表知識與公共精神之極不相等，且原於在實際上大會各委員會對其主席與報告人之選擇通常幾無權過問，而報告人對委員會提出議題，因是大部分決定討論之主要路線。(註一四)

大會之第二活動範圍為監督國聯之財政。在此方面，大會將最初認為行政院之特權侵佔成功。

國聯次年度之預算（或者，換言之為估計）經由祕書長與各部分首腦磋商後，於年初擬定。預算案繼提出於五人委員會，即世所稱之監督委員會（The Supervisory Committee），該委員會依照祕書長所指示，逐條加以審查。預算案經修正後，即送交各國政府，以供彼等之研究，然後於九月提出於第四委員會，以供各國代表之討論。(註一五)

吾人可以見者，此種複雜程序中之中心位置，為監督委員會所佔據，一方為祕書長，一方為行政院及大會，該委員會則處於其間。因是，監督委員會在憲法上之地位，為支配國聯財政之鎖鑰。依照一九二〇年制定之原辦法，監督委員會由行政院委派之。但在一九二八年，第四委員會內諾威代表韓白樂先生（Mr. Hambro）提議將委

派之權移交大會，是案通過後，復經全體會議中必需之一致表決加以批准。自該時期起，財政權力完全在大會掌握中，或竟可謂爲屬於第四委員會，該委員會審慎支配各種新支出，尤其注意職員之薪給。監督委員會之主席與秘書長（註一六）同出席第四委員會之會議，前者在討論時佔更優越之地位。（註一七）

但其圖畫中尙有一塊陰影，吾人不能不加以敘述。此爲大會各會員之傾向於拖欠會費。而同時各國復不願採取強硬辦法，以使欠費國家就範。國聯活動，無其他部分，對於一般之國際空氣，其銳感有若財政。因是，在一九三四年三月三十一日，欠繳一九三三年會費者，不下二十六國聯會員國。（註一八）

大會有時亦努力作一更偉大之工作。大會企圖成爲制定法律之機關——換言之，擔任外交會議之職責，並起草國際條約或公約。大會之制定法律，在過去共有四次。一九二三年，第三委員會消磨其大部分之時間，以起草互助條約（The Treaty of Mutual Guarantees）。一九二四年，第一及第三委員會共同合作日內瓦議定書（The Geneva Protocol）。一九二八年大會草擬和平解決糾紛議定書（General Act for the Peaceful Settlement of Disputes）之情形前已述及。（註一九）最後，一九二五年第六委員會以英國代表團提出之草約爲藍本，擬定禁奴公約（Convention on Slavery）。

此類文件中，有三者之歷史不甚愉快，此確一部分由於起草時之情勢關係。就各方面言之，大會不爲一適當之機關，以擔任此項性質之工作，應屬於特別召集以達特殊目的之代表會議。例如日內瓦議定書，一般性質之工

作，本應屬諸大會者，最好分爲兩期討論，依照國際勞工會議現行之制度。照此辦法，結果之文件不僅可得細則上之改進，且可具體表現各國政府與人民之成熟考慮。衝鋒策略可使此類事成功之觀念，不僅危險，且爲錯誤。破壞信任心之最穩妥辦法，莫過於使各國人民懷疑彼等之代表遭受危險，在未曾防備之時間內給與重大之擔保。

大會最後與最重要之機能，爲預備一種公開地方，以供世界事務之討論。第一星期內舉行之一般辯論，供給一種無比之機遇，以表現到會各民族之意見與天良，爲戰前制度下各處所無。在九月開會第一週內，日內瓦爲世界上最好之宣傳地方，各國與會之內閣總理，外交部長以及在其他方面顯著之政治家（例如鮑爾福先生）多而尊貴，均對日內瓦加以使用。（註三〇）辯論中各種演說累積之效果，爲供給該時期內世界情況在政治上及心理上之鳥瞰。一般情操確難免有不真實之處，而大多數人認爲應於該時發展。在日內瓦之講壇上，平庸與虛僞易於相會。雖然，除各種通融外，大會辯論之實際結果，常爲啓迪與感悟性質：自然，兩種成分隨時有相當之變動。

但即在一九三一年以後時期內，當靈感之源流退落，小國所有會議及共同磋商之機會，仍具有一種不可蔑視之價值。幸有靈感之潛力，即大會之普遍性質，而非因其在國聯內爲一正式之『主權機關』使其逐年在國聯範圍內積極增進勢力。不僅大會趨向——未見常爲適當——於將其意志強加於行政院，而且大會之權力及於國聯早年認爲屬於行政院之保留範圍。依照第十五條第九款，糾紛可以由行政院轉移至大會，但在一九三二年二月中國政府使用以前，成爲具文者十有二年。此舉結果確未發生任何有效之行動，以反對日本之侵略，但至少

得將調查團之報告書在大會中加以討論，並經大會之表決，承認報告書之結論。在波利維亞與巴拉圭之糾紛中，採取同樣之程序，於一九三四年十一月引起召集另一「特別大會。」因是，當一九三五年大會發見應付盟約行將破壞之情勢時，大會不欲將整個事件交與行政院，如第十六條所企圖。反而言之，因有一般辯論及其所引起之世界輿論爲護符，大會預備盡其所有之責任。

大會雖大而分歧，其性質易於變易，其動作難於運用，但大會現在已行發展其有繼續性之生命。如果行政院的爲一種會議，大會已不復爲一種會議。無適當之字足以形容大會之現狀。大會不爲一種議會，或爲世界政府制度之其他任何機關。大會僅爲世界法治權力初次在外部及可見之表現。

### 祕書廳

大會及行政院之活動時常間歇。各國代表今日至日內瓦，明日復去。當彼等自舞臺退下時，隨之而去者爲成羣之新聞記者以及各種到國聯重要會議瞻仰「明星」之人，而祕書廳則將彼等討論之結果整理成文。

祕書廳之職務爲何在十五年經驗指示之下，吾人對於執行職務之方式，可以作何種判斷？

答覆此類問題之最簡單方法，爲首先集中於祕書長之地位，並就國聯之五重職務加以探討。

第一、祕書長爲各國常期協調之祕書。彼之地位，最近之英國比擬爲內閣之祕書，雖不能謂爲完全確當。彼亦

可稱之爲國際各自治領地事務部之常任部長。

第二、彼處於國聯擔保職務實施之中心地位。當行政院開會「籌履行此項義務之方法」時，彼爲行政院之祕書。

第三、彼掌握實行「呼喊」機構之樞紐。關於此點，第十一條內特將祕書長提及。

第四、彼爲第十五條下常設和解機構之祕書，在此方面，類似常設國際法庭之註冊主任。

最後，彼爲國聯指揮下世界服務制度中各祕書廳所有之一種超祕書，「祕書長」(Secretary-General)之名稱在此特別適當在此方面，彼可相當於英國財政部之常任祕書(The Permanent Secretary of the British Treasury)，因彼者爲文官制度之首領。

當吾人將祕書長在各種範圍內之活動性質，加以更精密之分析，吾人可以發現祕書長之工作裏實際僅有兩重。在一方面，彼爲一外交家，處理國際政治中最困難而機密之問題。在另一方面，彼爲一行政管理人，負責管理一所六七百人工作之機關。註二)具此兩種資格之一，祕書長即能掌握相當大之權力。祕書廳在國際政治計劃中佔據如是重要之地位，確因其爲權力之中心，各種可以引起嚴重責任之決議，必需於其中採取，且常加採取。祕書廳成爲如是重要，在國聯之某一發展階段，祕書廳經一密切觀察其工作之作家稱爲具有「行政職權」並「接近」「國際內閣」之地位。註三)自此言出後，權力之潮流已自日內瓦退卻，一部分確由於一般人對於祕書廳

之存在發生注意。(註二三)雖然，祕書長仍在國際政治中佔一機要之地位。

按照原來計劃，國聯在各大國和諧領導之下，運用而為合作之團體，祕書長工作之兩重性，雖常發生困難，而對於國聯之成功造就，並不能成爲一種不可克服之障礙。但國聯及國際政治之發展與一九一九年所料想者完全不同。國聯未包括全體大國；而國聯之所未包括者，在大部分之相互關係上，為競爭而非合作。結果，祕書長處於非常困難之地位。在一方面，彼爲一外交家，時常處理發生於各大國敵對競爭之種種問題，且不言其他，同時在另一方面，彼爲國際文官制度之首領，而該制度之成立，乃假定此類競爭行將中止，或者至少可就國聯範圍內加以嚴格之限制。在此項情形下，不可避免者，即彼之一部分工作可以使其他部分發生反應，同時，在現在之世界上，在「政治的」與「技術的」糾紛中，技術性質之事務只能居於次要地位。

若干人相信「國際組織」內有若干天賦之德行，足以不受政治腐化之污損，在事實上經驗已堅決加以反駁。此事適得其反。除少數事物不為物質利益或會員國與其代表之聲威所影響外，祕書廳技術各組不能忽略政治上之考慮，且不用說個人之考慮。此語並非謂在受影響各部分內，未作有益之工作，或者直接有關各職員未依照盟約之原有精神盡力於彼等之職務。在國聯變遷之過程中，直至如今，祕書廳內各級職員具有無限熱忱，不事懈怠，且完全無私。甚至尚有殉道者，獻身和平，操勞過度而終。雖然，考慮一切後，吾人今日不能謂世界服務制度原有調整計劃(註二四)之失敗爲一純粹之不幸。國際勞工組織確曾因其脫離國聯之政治活動而獲得道德與獨立。



恐根據同樣理由，世界郵政同盟應維持其隱遁狀態，郵政同盟大會及國聯行政院間不應樹立有機之連鎖。

——秘書長及其親近顧問之權力主要發生於兩件簡單之事實——第一，彼非一主人之僕役，而為許多主人之僕役，第二，主人每年有大部分時間缺席。

擔任行政院之僕役，秘書長有十四個上司，擔任大會之僕役，彼有五十以上之上司。此項機關，如吾人所見，均非真正有機體。兩者無一具有共同之意識或共同之意志。因是，秘書長及彼所指揮之所謂「國際文官制度」遂毫無着落。彼等為常任之職員，而無一部長以監督彼等之行動，掩飾彼等之錯誤，或為彼等對不正當之攻擊作辯護，更無下議院逐日提出問題，關係彼等工作之詳情。（註二五）彼等所下之努力應由內部發生。彼等既不能獲益於繼續之動力，該項動力推進有組織現代國家內民政與軍事上之公務，亦不能獲益於親密之團結精神，該項精神激勵抱同樣思想獻身共同工作之人。彼等之上司不僅不能對彼等加以鼓勵，贊助或原諒，反更易認彼等為合法之批評鵠的——因缺乏了解及氣量狹小之故，批評常表示其不僅對於彼等工作之詳情，即基本之性質，亦完全不能明悉。在此種情形下，遇有許多上司，大部分無國際思想，亦非消息靈通，更非勤勞顯著，秘書廳為純粹自衛起見，不得不出於利用此類之一途。工作之自然方法，為使秘書廳對於本身有意志之人為有用，對於本身無意志之人為必需。

當吾人對於秘書廳之工作詳情加以更精密之觀察，即可明瞭此語在實際上之意義。

祕書廳可以稱爲殘餘權力之繼承者，此項權力自各國政府中心流至日內瓦。當此項權力未被憲法上握權之人所使用，則權力自動轉至祕書廳。此項權力之原素共有四種。

第一、爲來自商議(negotiation)工作之權力。此種權力之發生，如吾人所見，原於事實上行政院及大會之各種決議需要一致之表決。爲求一致同意，應有商議。如無人預備在可以利用之時間內擔任商議工作，則祕書廳出而擔任，而在日內瓦制度及其在循環期內之規定會議中，時間一事爲最重要之原素。商議工作，大概均係交與祕書廳，因祕書廳職員處中心地位，交遊廣闊，熟悉日內瓦機構，並具有起草文件之本事，以應時勢之需要。因是，各國政府自然習於使用祕書廳之服務，藉以居間調停。如問祕書廳代表誰人擔任服務，則問題難於回答。習慣上之答覆爲『代表國聯』，更加一層困難：因在此吾人可以問『什麼是國聯？』國聯高級職員之侵佔外交工作，顯然引起一般人對於動機與實際上發生濫用之重大可能性，發生曲解。(註二六)

祕書廳權力之第二來源屬於程序範圍。程序常爲祕書之重要根據地，無論其爲區議會或下議院之祕書。但『職業祕密』之日常知識在國際範圍內特別利害，國聯委員會中人或較大之有關會議，無一能依照熟悉之規則以執行工作，大部分須經人相當之援助而行事。再則常有新來之人，尤其易受習慣所支配。因是，祕書廳常能暗中支配會議，關於各種顯爲次要之事務，與會議之結果極有關係——議事日程之擬定，會議期限之決定，主席及報告人之選擇，決議及報告書之起草，最後但非次要者，爲下次會議議事日程之決定。在舊式外交下，如吾人在第

一編中所見，此類事務均係臨時作成。現在，則爲一部分會議專家所看管。但何人能對看管人加以看管？

秘書廳行使權力之第三種方法，爲就地處理緊急事務。通常言之，大會於每年五十二星期內開會三星期，而行政院除九月間之會議外，開會二三星期。因是，在每年四十六星期內，秘書廳可以自行作主。秘書廳爲一工作人員之機關，無首領可以磋商。現在，如一般人所知，在每一工作機關內，有如在日常生活中，有時須立刻採取決議，有時須展緩決議，而展緩決議本身爲一種決議。在此類情形下，具有推動力之職員可以承當責任，採取創議，而其他較爲謹慎或較淡漠之人可以延緩了事。各種緊急決議，無論其爲積極的或消極的，其積累之結果使國聯之傳統與道德因而建立。(註二七)

秘書廳權力之另一種原素應加陳述。此爲秘書廳對於整個國聯之了解與其管理運用之可能性，後者外界可以得知。各個代表，無論其爲出席行政院，或出席大會，或出席各「技術」委員會，僅能了解彼等所擔任之題目。彼等常須處理——常在最後一刻——大量之文件，足使彼等在日內瓦居留期內忙迫不已。完全了解國聯及能觀察某一種國聯活動與整個部分關係之人，實爲有限。此類人中包括各國外交部之若干職員，常駐日內瓦之各國政府代表與「總領事」如有必需之好奇心及公共精神，以及居留日內瓦之新聞記者。國聯與各國新聞記者之接觸，由情報組(Information Section)擔任，該組在某一時期內爲秘書廳最大之一組。(註二八)秘書廳對於各種國聯出版品應有之審慎管理，爲另一種原素，不應置諸不顧。(註二九)

吾人已將憲法上之情況加以分析，該種情況使祕書廳不能成爲通常各國所有之文官制度。如吾人現在略窺祕書廳之組織與任命方法，吾人將更了解祕書廳工作之特性。

祕書廳內職員之任命，無所謂考試制度。必需之資格，依照發生缺額之組，而極不相同，故無從得到標準之試驗。最初之職員，係由戰時在國際合作方面具有特殊經驗之人中徵集而來，以後始採用個別選擇制度。但尚有另一種理由，使其難於籌劃一種公開競爭之考試制度。祕書廳爲國際性質，因是應收容國聯各會員國之公民，並應收容非會員國之公民。（註三〇）吾人不能籌劃一種考試，使其對於一切可能候補人，成爲公正及平等之試驗。然則職員之任命究應根據何種原則？

如果目的爲建立有效之服務制度，使其具有最大限度之一致及團結精神，爲現狀下所能達到者，只有一種可能之方法。此種方法，爲就原則上（註三一）規定職員之任命限於若干國家之人民，而該項國家必須有一文官制度，足以擔保合格與完整，並依照此項標準而定候補人之去取。行政管理現在已經人承認爲一種科學與一種藝術，國聯制度之建立，應使其取得國際上之承認。國聯制度可以附帶對於各國文官制度之改造，給與一種有力之刺激。此非祕書長上司所提出或夢想之政策，固不待言。彼等曾宣布國際文官制度之原則，但彼等繼即規定方法，使原則之實施在事實上爲不可能。因爲彼等着重於期望祕書廳盡量容納國聯各會員國之人民；此種代表權之要求逐年增加，其程度直使各國代表幾至要求彼等之人民應在祕書廳內佔若干名額，作爲會員國特權之一。

各國政府自此開始影響職員之任命。在事實上，雖非在形式上，大部分高級職位之委命即係如此。秘書廳內佔據負責地位之人，應為其本國政府所接受之人，已被人認為公理。可以問者，即如何始可希望彼成一稱職之連絡人？照此辦法，對於盟約中有關條文之意義，已行發生曲解。盟約中規定「秘書廳之秘書及職員由秘書長得行政院之核准委任之。」（註三三）在事實上，如遇為較高職位，現在時常發生者，即任命須得行政院內有關理事之同意。換言之，秘書長在各個政府壓力之下，已行放棄自由選擇之權，並進而與各國政府討論人員之選擇。職員自始即須盡兩重之效忠——尤甚者，事實上常見，如彼所擔任者為一短期職務，在任滿時，彼須依賴其本國政府。為達各種實際之目的，該種職員係自其本國機關調遣而來，在日內瓦擔任短期工作。希望忠實與團結之職員團體可以由是而建立，殊無根據。自然禍根在於行政院不為一有機體之機關。秘書長如已對行政院提出原則問題，不能依賴行政院之贊助。如果產生之情況，顯然有待於改造。

但現行制度之需要變遷，不僅發生於上文所已分析之行政管理問題，亦發生於較深刻之心理的原因，惟本書非討論後者之地。吾人應言者，即十五年來之經驗，已表示無論如何在政治方面並未並立國際之職業團結，（註三三）日內瓦長期之活動僅能行施機械化之影響。國際之中心不能給與外界以生命。永遠適應外界之標準與刺激，不因與真正社會生活之中道德勢力接觸而提起精神，結局為知識混亂，意志消沈，靈魂遲鈍。此種原因，而非有關諸人任何固有之缺點，足以解釋近年來連續破壞盟約時一般人對於日內瓦之冷淡。經驗已表示在該種情

形下經歷若干年之人常達一種最高點，過是後，彼等之工作在質上卽行退步。在此階段中，彼等發展一種本能上之自衛機構，使彼等有意成爲無知覺，或爲一般人所常稱之曰冷血（sang-froid）。該類職員變爲自動機器而不自知。彼等對於政治事變，失去道德上自動反應之能力，而該種能力爲一般輿論之大力量。一切事件，無論大小，悲劇的或平常的，均置諸例行程序同樣一律之標準上。在地震期中，亦繼續尋覓方式，而不稍停。但在地震區域，人類天性如何能忍受生活之緊張？

（註一）關於自治領地席次之初次取得情形，參閱 Morley, *The Society of Nations*, p. 347.

（註二）譯者按吾國之要求行政院理事，自一九三四年落選後，卽繼續努力活動，終於一九三六年九月大會中獲選重入行政院。

（註三）追溯過去，自費時間，但亦不應將本題擱下，而不記載行政院之選舉理事制度在原則上爲邪惡，在實際上爲有害。因是，被選之國家，并非投票將其選出之國家或整個大會之代表。被選國之政治家如不代表本國則對其人民爲不忠實，彼等所應照顧者爲各該國人民之利益。一九二七年坎拿大候選人入行政院時，該國主要代表確有理由要求，卽彼（一）在人種上及文化上爲法國人，（二）對於少數民族問題特別具有興趣，（三）彼對於歐洲問題之態度完全脫離及獨立，（四）美洲之土人，（五）英國自治領地之代表。但具有此種非常之資格，并未改變事實，卽在被選後，彼及其後任出席行政院之代表，完全對坎拿大之政府、議會及人民負責。大會觀察者無一能否認不犧牲投票權之期望，對於選舉前候選國家之政策，有一種明白而巧妙之影響，很少爲良好影響。選舉日爲大會第二週之星期一，在該日後，空氣有顯而易見之進步。情形既不幸如是，且將繼續如是，最好解決方法爲使選舉盡量成爲自動的。值得提說者，「民主政治的」（democratic）與「貴族政治的」（aristocratic）兩個名詞之使用，在此方面，完全引人誤會。小國不一定爲民主政治，大國亦不定爲貴族政治。假如英、美、法三大民主治國家選舉一半數額之國際法庭法官，十餘較小之非民主治國家選舉其他一半，則此兩種選舉，那一種更爲民主化？

(註四)一九一九年擬定『少數民族條約』將義務置於國聯擔保之下，由行政院主持，當時自然未料及波蘭與小協約將在行政院中擔任實際上之常任理事。在行政院中，顯著之例為捷克斯拉夫，此事之影響為增進更密切之合作，因是在早期中除去各種困難，不致遷延莫決，且此事結果甚好，但平常結果并不如是。

(註五)頑固之訴訟人曾擬勸誘行政院處理不為『勢將決裂』之各種糾紛，換言之，即成為普通國際法庭或『一種上訴法庭』，覆審各種國家法庭涉及外國政府之判決。關於此點，參閱一九三五年行政院之會議紀錄，關於芬蘭及瑞士兩國政府對英國提出之要求。

(註六)為達若干一般及臨時目的，委員會制度亦曾被採用。

(註七)一九三五年選舉後重新組織之行政院，其職務之分派如下：

財政問題	奧國	經濟問題	波蘭
過境問題	蘇俄	衛生問題	丹麥
法律問題	意大利	預算及行政管理問題	土爾其
委任統治地	羅馬尼亞	少數民族	西班牙
裁軍	阿根廷	但澤	英國
文化合作	法蘭西	鴉片	葡萄牙
婦孺販運	智利	兒童福利及社會問題	智利
難民救濟	厄瓜多爾	亞述人 (Assyrians)	西班牙
伊拉克·伊蘭	意大利		

最後三問題係帶暫時性質。其他則均係常有項目。

(註八)有時行政院之公開會議真有生氣，但常為關於糾紛之會議。此類會戰，一九三一年發生於中、日兩國代表間，一九二三年及以後

發生於匈牙利及羅馬尼亞間之“Optantia”糾紛，史特萊斯曼有一二次故意使用行政院之公開會議爲宣傳地方。

(註九) 日內瓦之秘密會議仍爲問題，原於與會諸人在習慣上及標準上有不可避免之差異，尤其是對於相機行事與保持客觀態度。在事實上，無線電聽衆有時在會議結束後數小時內，可以聽得詳細之報告，或所謂之報告。因是，消息不靈通者常處於吃虧地位，此種辦法之變更實爲必需。

(註一〇) 關於本題之評語，可將其以之與第二編第七章內所載之外交部節畧比較。

(註一一) 在第一九二一年第二屆大會中，主席與秘書長磋商後，提議放棄一般問題之辯論。感謝伊蒙士先生及薛西爾勳爵之立刻干涉，此項提議未被通過。第三屆大會主席曾作同樣之企圖，復被薛西爾勳爵抵抗成功。自是而後，此種習慣從未被人反對。

(註一二) 自然有時小組委員會係秘密開會。

(註一三) 吾人在此可加一種參考。參閱 Records of the 1923 Assembly, Proceedings of the Fifth Committee, p. 50. 關於此點，可以表示遺憾者，即大會委員會記錄之保存，如其不完備。委員會之全部記錄，較諸全體會議之記錄，對於國聯與國際問題之研究者，給與更多之啓發。讀者可以自行判斷，果彼能參閱一九三〇年之會議記錄，該次曾經詳細記錄并印行公布。特別參閱第四委員會之二百五十五頁報告。國際會議之正式摘要，自其性質言之，必爲失之密慎。國聯之 Monthly Summary 及其他同樣之出版物，犯有同樣之毛病。——值得注意者，非會員國之代表已迅速承認參加大會各種委員會之會議，有若彼等之參加國聯其他各種委員會。美國政府參加委員會之工作，不止一次。

(註一四) 此事之例證，參閱 Morley, p. 528.

(註一五) 在一九三〇年以前，預算案於六月間行政院會議時提出該院。當行政院決議每四月開會一次，以代替每三月開會一次後，在行政管理方面，預算案勢不能於五月預備完成，行政院始如秘書長所言，因是放棄「對預算案提出意見之機會」。在實際上，行政院并未利用此種機會，因此事將引起兩度之工作，行政院中之各國政府同時在大會第四委員會亦有代表。至於國際勞工局之預算，事



實上有兩度之研究，因其在提出國聯大會以前，經由該局之理事議會加以討論。

(註一六) 國際勞工局局長及常設國際法庭註冊主任，亦於討論各該機關之預算案時，出席會議。

(註一七) 監督委員會之主席，自一九二六年以來，即由俄蘇斯基先生(Mr. Oransky)擔任，彼以捷克斯拉夫第二代表之資格常期出席大會。但彼非以該項資格出席第四委員會。韓白樂先生自一九三一年起擔任監督委員會委員。

(註一八) 但在一九三五年第四委員會中，曾見一種顯著之進步。欠費詳情見於一九三四年四月二十四日伊頓先生對於議會質問之答覆中。所言之二十六國，十五在拉丁美洲，一在北美，七在歐洲，二在非洲，一在亞洲。不見於名單內之二拉丁美洲會員國為海地及墨西哥。

(註一九) 參閱本編第二章第三時期。

(註二〇) 有重大意義者，即所謂狄克推多，無一曾使用自大會講壇發言之機會，雖彼等大多數均有機會可用。俾爾蘇慈基上將(Marshal Plisudski)為到日內瓦主要人物中之惟一狄克推多。但彼到日內瓦時不在大會之會期內。

(註二一) 一九三六年預算案中之數目為六四六一九三一年為六九九。

(註二二) Morley, p. 307, 該章稱為「秘書廳之行政職權」(The Executive Function in the Secretariat)。

(註二三) 以秘書廳高級職員政治活動為中心之爭辯，在一九三〇年大會第四委員會之辯論中盛極一時，確使各國外交部更形謹慎，并斷權力之水流，不使其至日內瓦。再者，無論其為無意或有意之結果，秘書廳內第二代擔任要職之人，其魄力不及前任之雄厚。但個人之特性，不宜於判斷憲法上之趨勢。

(註二四) 參閱第二編第七章。

(註二五) 一九二四年，國聯生命第一期將近結束時，似乎行政院已成一有機體之機關。一九二四年九月十日當時行政院主席伊蒙思先生曾在演說中將此意提出。在討論國聯工作時，彼起立答覆若干批評，其說話之精神，有若內閣閣員在下院辯論結束時之答覆。當

言及行政院時，彼使用第一人稱之多數，毫無疑慮，甚至提及秘書廳職員柯爾本先生(Mr. Colban)之名，是人之工作執行曾受批評。但自行政院性質發生變更，共同負責之意識低減，而秘書廳遂無正式之辯護人矣。

(註二六)關於曲解之例證，參閱 Professor Rappard in Proceedings of the Fourth Committee, 1930, p. 73. 中所舉某人之批評。

(註二七)關於此點及以上諸段所討論之一般問題，參閱國際勞工局局長巴特勒先生(Mr. H. B. Butler)所作之文，見於 The Journal of Public Administration, October 1932, esp. p. 381 ff. 同時參閱國聯首任秘書長德魯姆爵士(Sir Eric Drummond)於一九三一年四月在同一雜誌所發表之文。

(註二八)參閱一九三二年之數目，見於 Morley, p. 282.

(註二九)比較以前關於本題之評語，見於 p. 286 (publications) and p. 460 (verbatim reports). 研究國聯人之另一種困難，為國聯出版品之時常絕版。舉例言之，Monthly Summary 之全部，現已無從得到。

(註三〇)在國聯職員內，有少數美國人民。

(註三一)在該種制度下，應有充分自由，可以有時自其他國家選任適當之人。但被任命之人，應純粹以個人之優點為標準，不應問彼等之政府如何。

(註三二)盟約第六條第三款。

(註三三)參閱第一編第一章。

## 第四章 國聯與舊式外交

在戰後處理國際事務之制度中，國際究佔何種位置？在過去十五年經驗之表現中，國聯功用之可能性與限制為何？

一九一九年時，許多人認國際聯盟應為「萬能或一無所成」——即言國聯如不能完全代替較舊之方法，無論如何應將迄今由舊方法處理之事奪來，使傳統意義之外交在國際政治中成爲一種次要及比較不重要之原素。雖則國聯本身之獲得權力至爲遲緩，但戰後最近數年確見「藉會議進行外交」之發展，在某一時期內，曾使較舊之方法完全無用。（註一）但自一九二二年而後，反動發生，舊式外交開始重整旗鼓。自此時起，舊式外交與國聯並行，國聯之純粹外交活動，如吾人所見，可謂始於一九二四年之末。（註二）因此，在過去十年內，兩種制度各自發現並歸入適當之活動範圍。同時，雖有修辭家之夢想，終不免於在兩種制度間發生相互貫通之玄妙程序。舊式外交之方法已尋得路徑而至日內瓦，（註三）同時日內瓦復能影響及於各國政府。

但在國際政治之一般動搖中，此種調整程序必爲試驗性質，且不穩定。在某一時期內，當政策臨時作成爲當前之辦法，不能希望對方法發生明確之理解。因是，各個國家，其人民誠懇希望良好之國際制度，對於事務之處理，

已表現過渡時代之一切特徵。政治家信口開河，表示忠於國聯，同時彼等對於具體政策問題之處理，則怯懦而猶豫。實際上，國聯之存在，連帶各種外交之工具，增加政治家可以使用之方法，已給與彼等以新而應時之口實，以資延宕或規避。「將此事交與日內瓦」爲一種包括各種政策之方式，自一極端之完全拒絕或堅決阻礙，至另一極端之全心合作或強有力之創議。

因是，如吾人探討戰後制度，當其在一代試驗與錯誤之後形成，吾人發見其爲奇異之新舊混合物，對於新與舊之全心贊成人，同樣不能圓滿。戰後制度爲舊式外交，卻不僅爲舊式外交。戰後制度爲新秩序，卻尚不及新秩序。吾人能否對此制度加以研究。

方法爲本章中之主要題材，果吾人暫時放棄方法問題，吾人可以發現回答此問題之線索，即考慮國際問題本身之材料或實質。

（英國最有經驗外交家之一最近觀察）戰爭引起兩大變遷。第一、戰爭增加外交之動作，即使大使之工作緊張，需要風馳電掣以行事。另一種大變遷爲國際聯盟之組織，在學理上本可爲大使解除大部分之工作，因其爲許多大問題，例如少數民族，美美爾（Memel），但澤（Danzig）及各種其他事務，設立一清理機關。但言及事實，則經理人及大使之工作已有過分之增加。（註四）

換言之，較舊與較新方法之混雜，其發生時間，爲當行使此種方法以解決之各項問題，不僅在戰時，且永遠成

爲更形衆多，更形繁雜，更形技術，更形急迫，吾人可以言者，更形難於駕馭，一方爲問題本身關係，另一方爲一般人之情緒易於在任何時期內集中於是類問題。（註五）對於處理國際事務之人，大增其工作，且加重其困難之新問題爲何？

詳細將問題加以分析，如不需要另作數書，亦須另作一書。但極簡單言之，吾人可以謂問題能分爲兩類。若干問題發生於輿論在國際政治中所增之重要性；尙有若干問題發生於表面衝突之增加，原於國際接觸之繁多。

因民主政治之進步，各民族主張在外交政策之決定中佔一較大之地位，實爲不可避免之事。因是發生之問題，如上文已言明，（註六）可在任何情勢下引起調整之嚴重困難。但求使人民監督外交與遠大一致之政策以求獲取並維持其他民族之信任心兩者得以和諧，實爲困難，且因工作環境關係而益加甚。事實上並非逐漸征服寡頭政治及特殊權利之最後壁壘，作爲選舉人權一般擴張之自然結果。反而言之，在緊張與激動之情況下突然征服，更使投票人不能隨意應付新而複雜之工作。

代議制民主政治之成功運用最需依賴信任心——行政部分與立法部分間之信任心，立法部分與選民間之信任心，處於政事中樞之人，無論其在內閣，在議會或在行政各部，以及舉國千百萬男女，與日常政治事變無直接關係，爲輿論之要素，兩者間必須有信任心。西歐民治國家內信任心之樹立，經歷數百年之過程，信任心且爲惟一之力量，以維繫並推動笨重而行動遲緩，但大體指揮穩當之民主政治車輪。但在國際事務範圍內，此不可缺少

之因素，即信任心，正感缺乏。一九一四年之事變摧毀信任心，該次事變不僅超越普通人一切合理之計算，且超越彼最荒唐之夢想，彼最奇異之夢魘。一九一四年及以後數年之震動，等於各國內部革命最猛烈之震動，已使戰後輿論受其影響。此種震動造成沈悶憂慮，熱烈猜疑與擾動不寧之空氣，使政治家發生困難，既不能依照十九世紀外交之最好精神，緘默採取彼等所有遠見而獨立之途程，亦不能使彼等之人民，按照彼等計劃，隨之逐段前進。

在此種心理狀態中，吾人所要求於政治家者，不僅彼等處理外交應有合理之效率，彼等且應滿足人民之希望，而此種希望，已於戰爭結束時，集中於國際聯盟。損及選民與行政部分之關係，同時在若干人中引起憤激與冷漠之不信任態度，已使其他人放棄熟悉之真實立場，而開始政治空想之浪漫飛行。因是『國際聯盟運動』尤其是在操英語之國家，成爲贊成各種計劃與『理想』之人舉行會議之地，彼等之惟一共通點，爲脫離二十世紀世界之現實。在此種不和諧之會議喧嘩中，使用科學方法以研究公共事務及國聯盟約者，首先即發見難於求得審聽。國際聯盟運動不爲訴諸理智，但各種事變之殘酷進行已使相信國際聯盟之人勢力日減，因是態度較爲現實之男女始能在運動中佔據應有之地位。就英國及英自治領地而言，尤其是在一九三一年以後，與此種程序並行者，即一般人明瞭以集體制度爲基礎之政策，爲最好或爲惟一之方法，使英國得以團結一致，以應付戰後世界之國際問題。（註七）

但如以國際聯盟爲基礎之政策，爲英帝國內各民族之共通點，進一步言之，爲一般採用民主政治各民族之

共通點，在戰後情形下，吾人得應付新而非常嚴重之困難。困難點已經蘭博德爵士（Sir Horace Rumbold）提到，上文已行引證，即外交之動作更爲迅速。國際情勢之變遷，現在發生極速，各民族不能與之同時並進。外交部電報中所洩露之情勢，以及一般民衆了解中之情勢，常有時間上之距離。但戰後世界增加之動作，已使兩者間之裂痕擴大，發生危險，而國內事務及國際事務現在所有之密切相互作用，更使困難加甚。此方面之一特殊問題，爲事實上在若干國家內，出版自由及言論與通信自由之限制，已使傳達新消息最有用之若干路線爲之阻塞，而對於是類國家內部情形之了解，在世界情勢一般判斷之構成上，極爲重要。

凡此種種，皆爲英帝國人民造成特殊之困難，英人傳統之「常識」大部分爲閒暇習慣之結果，即將世界消息加以熟思與消化因是，時間之距離，在英帝國各部分內，可以發生各種不同之動作。坎拿大及澳洲之輿論，對於歐洲進展之了解，可以落後數月或數年，而英國之輿論，對於遠東或非洲或甚至美國事變之反應，亦可同樣遲緩。技術方法，雖非本書範圍內所應討論，確可採用之以收縮此種裂痕，但決不能將裂痕消除；因爲四周之壓力可以時常影響輿論。地方主義與民主政治，在最後分析中，爲不可分離。但須使信任心之結合力變爲強固即足，此種結合力既能使一地方之人民與其選出之代表團結一致，亦應能使各代表自身團結一致，以應付時間及空間之分裂勢力。隨時維持信任心，盡量定期舉行會議——別無其他方法，足以補救時間距離對於共同原則，意見與政策之消磨。

戰後外交所需應付之另一種常有之困難，爲經濟制度性質之變遷。大戰使放任主義時代突然終結。大戰摧毀放任主義所根據之信任，並連帶掃除以放任主義爲中心之各種習慣與傳統。無論好壞如何，戰後世界經濟制度及其所有之政策，已混雜而不可分。商業與政治繼續使用不同之技巧；但兩者現在均爲完全之『公共事務』。因是引起之問題，本書非討論之地。但自戰爭時期起，問題對於外交方法之影響，卽已深遠。今日之外交家，不若沙陀爵士 (Sir Ernest Satow) 之英雄，(註八) 需要深切了解經濟學，或者，了解最近所稱之政治經濟學。彼常需要本身成爲商人，對於牛肉、鹹肉及蔬菜，或者對於交易及管理之變遷，熟悉幾若史密斯菲爾德 (Smithfield) 或卡文特園 (Covent Garden) 之顧客，或者商業團體之股東，或者中央銀行之總裁。

使讀者明瞭『公開』與『商業』兩種原動力在『舊式外交』辦理中所生變遷之性質與範圍，最好之方法爲敘述現在情形下重要大使館之實際組織。爲求達到此種目的，最好借用一熟悉法國駐德大使館活動之人最近發表之文。(註九)

(據吾人所聞) 此間大使爲此時代難得之一人，彼不僅在文學方面深切了解德國，且熟悉德國經濟生活及歷史變遷之詳情。因是彼以新精神認識彼之工作。彼之觀念爲現在之外交家不復純粹爲一接待室內之人物，且爲一專家，堪以採取迅速之決議，而此種決議因係日常工作徹底了解之結果，將更爲穩妥。

對於大使館職員，大使首先爲一發生力量之人。常與同僚作誠懇之接觸，彼發表意見，提出調查題目，調整



各部分之活動，並使彼等之工作，足以證明彼之生動與警醒之人格。

概括敘述大使後，繼之以敘述大使館內之各部分，表示國際聯盟之技巧，正在各國都城內用之於辦理外交。首先為政治組，由大使直接監督；其中設有一技術部分，交由若干勝任之專門家主持。現在政治組之組長，為一經濟專家，彼於法國外交部商業關係司任職八年後，復回柏林，以前彼曾在該處法使館內任祕書。彼在官方系統所佔之地位，證明彼所有特殊資格之重要，當各國一般政策逐漸為經濟原因所影響。彼之助手，職位為一等祕書，自土爾其京城調來，彼對於巴爾幹問題之認識，對於了解東南歐德國外交活動之各方面，特別有價值。

但除政治組本部外，大使館為一精密之技術組織。此方面首先應提到者為陸軍武官 (Military Attaché) 及副武官 兩人均為研究外國軍隊之專家。當德國重整軍備之程度與速度激起全歐之熱烈注意，陸軍武官不僅眼光明瞭，且能頭腦冷靜：彼對於確定事實，極為謹慎，而彼對於搜集事實之判斷，絲毫不苟。彼曾在倫敦及東京擔任同樣職務，完全熟悉外交界之人物，並與陸軍界不時往還，彼在軍人中結識許多朋友。海軍武官 (Naval Attaché) 來自海軍部，而航空武官 (Air Attaché) 則為航空機械工作師。

大使館內尚為財政組留有特別辦公室，財政組組長曾久為其前任之助手。彼與大使係大學同班學友，二人在德國研究方面，俱有顯著之學術榮譽記錄。許多年來，彼盡力研究德國公私財政較黑暗之祕密。

在第一層樓上，在領事館房屋內，商務參贊（Commercial Attaché）及彼之助手從事工作，外人不能知其工作之詳情。複雜之增加使大使館內商業組織發生許多新問題，復因國家進口實際專利之成立，清算制度運用之不圓滿，而涉及國際匯劃問題。

繼爲簡單敘述此新式外交機關內之日常例行工作：

每晨十時，大使召見各主要職員，與彼等討論當前之問題，嗣即通電話至巴黎，將當日晨報上發表之主要消息及輿論，作一概括之敘述。同樣消息亦可由電話上自巴黎傳來。因是，大使館之方法近似大報館編輯部之方法。如去登記處，即可明瞭每次由專差送至巴黎之袋內，各種報告之數目極大。

該文結束時，言及大使館活動之社會方面——常來之賓客，法國人、德國人及其他國人，以及「在一革命時代，當昨日之政治正統不必定爲明日之政治正統，欲與今日德國之統治階段維持不可缺少之接觸，工作極爲困難。」

在此吾人得見商業壓力已行改變大使館在實際行動上之生活。政治組組長爲一經濟專家。國際事務中政治與經濟諸原素之相互貫通，不能較此點更爲表現明白。科布頓（Cobden）與梅特涅（Meternich）已來同處一室。神聖同盟制度及放任主義制度之力量已行合併。更因同樣之象徵，外交制度內外交官及領事官之職權已行混合，在實際上不可區分。蘇俄卽如此，自其在外國都城之正式活動開始時起。一九二〇年對於一般人似爲一

種矛盾，一九三五年時已成爲日常之眞實。

但現今大使館內之一顯著特徵，此法國作家卻未提及。彼未言及新聞隨員（Press Officer or Attaché）作者曾任是職，故彼謙遜，而不討論此點。但新聞隨員爲大使家中之一要角，在主要外國都城內所佔之地位，等於國  
內外交部情報司之地位。（註一〇）

如何在通常外交部組織中處理國際聯盟事務之問題，各國使用不同之方法解決。一種權宜辦法爲設置一特別之國際聯盟「科」或「局」。法國外交部卽採用此種辦法，「國際聯盟局局長」係公使銜，同時爲政務司幫辦（在英國，則稱助理次長）。此外尙有一種政務官，爲「出席國際聯盟行政院常任代表」，奇異之點，卽不必隨政府變遷而脫職。其他國家，無採用英國最近之權宜辦法者，卽於外相以外，同時設一國際聯盟事務部部長。

吾人因是可見者，雖有國際聯盟之成立，舊時之外交制度不僅繼續存在，且已經歷迅速之進展與擴張。吾人應重複聲言者，卽此非原於戰爭及和約所造成之暫時變態情況。此乃原於二十世紀生活之一般情況，吾人可以預言者，此種生活似將變爲常態，卽使具有「戰後」性質之特殊問題已行解決。實則十九世紀之情況，連帶其所  
有之「私性實國際主義」與其對於國際政治基本眞實之盲目，乃足以使未來之歷史家認爲變態。

然則，在國際聯盟與舊式外交間，維持國際關係之工作如何劃分？當討論新創國聯未得美國加入所引起之情勢時，吾人會有機會提及本問題。該種缺憾，當時雖似屬不幸，且確屬不幸，然亦甚爲有用，因其立刻使吾人明瞭

若干基本原素，而是類原素，無論如何，遲早均已表現。一九二〇年，對於特殊問題，不復能有「國際聯盟政策」已行明白。各國共同政策之觀念，屬於過去時代，即協調時代。一切政策，無論為內政或為外交——兩者在實際上不可區分——在此民主政治時代，均為民意之表現；而當今各主權民族，對於彼等權利之維持，更為注意與堅決，尤其更為衆多，不僅為一泰勒亨 (Talleyrand) 與一梅特涅 (Metemich) 且為一俾斯麥 (Bismarck) 一沙侯 (Salisbury) 或一噶查哥夫所從不曾想到者。在外交上，布拉格 (Prague) 之聲音對於梅特涅，華沙 (Warsaw) 之聲音對於俾斯麥，或者甚至印度之聲音對於沙侯之意義如何？小協約 (The Little Entente) 巴爾幹協約 (The Balkan Entente) 以及比較非正式但真實之北歐國家協約 (The Entente of the Northern States) 現在均已成立。在國際政治中，德里 (Delhi) 南京 德黑蘭 (Teheran) 與巴格達 (Bagdad) 開羅 (Cairo) 與麥加 (Mecca) 康白拉 (Canberra) 與威靈頓 (Wellington) 普利托利阿 (Pretoria) 與阿提斯·阿培巴 (Addis Ababa) 所代表之原素亦有同樣重要。『集各種而成一世界。』但希望該種世界得以步驟和諧，則不可能。在國內事務中，吾人不能期望該種之一致。吾人已習於最變易之分類，無論按照親屬，友誼或物質利益。為何吾人應設想在自由與獨立各民族之國際關係間需要較嚴密之紀律？

本書所言之全部發展已預示對此問題之答覆。原因在於國際間之集團分立通常與戰爭之觀念，至少與防禦之觀念相連。換言之，分立之集團被人認為同盟或可能的同盟。同盟一詞不僅暗示甲與乙為友，且暗示丙與丁

爲彼等之天然仇敵。國際聯盟所擬掃除者，爲武斷友誼與武斷敵意之觀念。幸有放任主義之傳統思想，此種觀念從未存在於商業政策之領域中。減低對法國酒所徵之稅額，以求蘭開夏（Lancashire）棉紗在法國之自由進口，從未被舊式外交認爲英法同盟之初步。該種協約係就其優點立論，並不認其爲權力政治邪惡計劃之一部分。國際聯盟之機能，在使各種國際行爲均就此種標準觀察——使各民族就問題之優點自由處理關係本身之問題，無論對此問題有關係之集團爲小爲大，來自一方面或來自多方面，以強國或僅以小國組成。戰後世界之國際問題確屬極端複雜。就全部觀察，國際問題似爲無法解決。但如按次依照適合於每一問題之技巧加以處理，各種國際問題均能迅速解決，有若國內範圍中之同樣問題。如果政治家與人民均能明達設計，常能得一合理之方法，以處理公共事務。但政治家與人民不能如是明達，果彼等心中常有戰爭之恐懼。誠然，如彼等僅關心較小之政策問題，而不注意國家之防禦或存在，亦屬不當。因是，國聯之第一與主要機能，爲永久免除戰爭之恐懼。一旦此目的達到，吾人可見緊張之局而趨於和緩，且行將以各種方式表現。此類方式之一爲實際政治中發生許多新觀念，是類觀念迄今僅限於爲學術機關之研究或討論。另一種方式爲依照上文建議之方法成立各種新集團。

但國聯尚有另一種機能。早在一九一八年（註一）即有人謂國際之機能爲援助會員國發現「合理」之方法以處理彼等本身之事務。歸根結底，全部之意義爲吾人常見之「國際合作之增進」。國聯爲知識與經驗之大貯藏所，由於與近代世界公共事務密切繼續接觸而得到之實際智慧亦在其中。有若憲法上之君主，國聯不能發

號施令。但國聯可以行使一種常在之勢力。在事實上，此種勢力行將更爲強大，因其構成之原素並未包括純粹之武力或政治力量。在和平之世界上，國聯之權力，經由所有各機關表現，商議與技術兩者兼備，應成爲鞏固之要素，可與各民族生活中最可尊敬之組織相比，無論其爲君主政治或民主政治。因爲國聯不僅勸告會員國合乎理性；國聯且對會員國表示合理之詳細方法。國聯之技術機關以及此類機關產生之慣例與政策，將爲各種範圍內解決問題之工作模範。此種程序不能給與吾人以「人類議會」更不能給與吾人以「世界聯邦」。但正因國聯不在不需要之情形下實行一律化，國聯能維持合作精神，此種精神爲國聯各會員國間惟一持久之團結，且爲較小與較親密之國聯即英帝國各份子間惟一持久之團結。

在必需之事件中：同心協力：在無關緊要之事件中，自由：在一切事件中，仁愛。

(註一)一九二〇年一月及一九二二年三月間，舉行者不下十八會議。戰後會議不經國聯之技術援助而組織者，易受戰前會議各種不便與危險之影響，更因問題之複雜增加而益形緊張。一九二二年之熱那亞會議 (The Genoa Conference) 卽屬於此類。拉巴羅協定 (The Rapallo Agreement) 結局不幸，似乎由於缺乏一中心之祕書組織 (參閱 D'Abernon, The Diary of an Ambassador, i. 297)。欲知戰後會議無中心組織情形之生動敘述，可閱 M. Poincaré in Histoire Politique, Chronique de Quinzaine, IV. 184 ff 之批評。

(註二)參閱本編第二章第三時期。

(註三)此事外部及可見之表示，爲設立「常駐日內瓦之各國代表團」現在不下三十五個。因是，合作機關之國聯，處於奇異之地位，成爲外交團之中心，同時外交團中人處於更奇異之地位，無政府可爲彼等之對象。此語并非謂代表團中人不能善用彼等之地位。若干

國家，尤其是美國，在日內瓦所設之總領事可謂屬於同樣情形。各種檔案公開時，美國領事館之檔案行將供給歷史家以最豐富之材料。旁觀者熟悉各項規則時，可以觀察大部分之競技。欲知行政院常任理事國不在日內瓦成立常設代表團之理由，可閱匈牙利常任代表之臨別贈言，見於 *Records of the Fourth Committee, 1930, p. 98*。舊式外交在日內瓦另一種方式之立足，為在社會關係範圍內，傳統制度之特權份子及其他附屬物在其中佔相當地位。但此方面之一種反攻勢力，為國際勞工局及其比較民治之態度所供給。關於此點，日內瓦城，具有強固之貴族與平民份子，尤不應加以忽視。在事實上，整個日內瓦之中心，為最有興趣之研究範圍，該種研究距國際政治不若一般人想像之遼遠。

(註四) Sir Horace Rumbold in *International Affairs, September 1935, p. 617*.

(註五) 參閱第二編第一章。

(註六) 參閱第二編第二章。

(註七) 關於此點，參閱本書著者之 *The Third British Empire (1926)*，其中一章為「英帝國與國際聯盟」，并閱一九三三年九月在多倫多(Toronto)舉行之非正式的 *Conference on British Commonwealth Relations* 記錄 (ed. Toynebee: Oxford, 1934), esp. p. 165 ff.

(註八) 參閱第一編第一章。

(註九) M. Camille Loutre 於一九三五年一月十四日在小巴黎人報 (*Petit Parisien*) 所發表之文章，譯文曾加相當刪節，固有名詞未列入。

(註一〇) 一九三五年英國外交部名單內，有駐柏林及華盛頓之「財政顧問」(由財政部派遣)，在巴黎有一新聞隨員 (*Press Attaché*)，在柏林及羅馬有一新聞官 (*Press Officer*)。

(註一一) 參閱第二編第七章。

# 附錄

## 國際聯合會盟約

締約各國爲增進國際間協同行事並保持其和平與安寧起見特允

承受不事戰爭之義務

維持各國間光明平允榮譽之邦交

確守國際公法之規定以爲各國政府間行爲之軌範

於有組織之民族間彼此待遇維持公道並恪遵條約上之一切義務

議定國際聯合會盟約如下

第一條 (一) 國際聯合會之創始會員應以本盟約附款內所列之各簽押國及附款內所列願意無保留加入本

盟約之各國爲度此項加入應在本盟約實行後兩個月內備聲明書交存祕書處並應通知聯合會中之其他

會員



(二) 凡完全自治國及此類屬地或殖民地爲附款中所未列者如經大會三分之二之同意得加入爲國際聯合會會員惟須確切保證有篤守國際義務之誠意並須承認聯合會所規定關於其海陸空實力暨軍備之章程

(三) 凡聯合會會員經兩年前預先通告後得退出聯合會但須於退出之時將其所有國際義務及爲本盟約所負之一切義務履行完竣

第二條 聯合會按照本盟約所定之舉動應經由一大會及一行政院執行之並以一經常祕書處佐理其事

第三條 (一) 大會由聯合會會員之代表組織之

(二) 大會應按照所定時期或隨時遇事機所需在聯合會所在地或其他擇定之地點開會

(三) 大會開會時得處理屬於聯合會舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件

(四) 大會開會時聯合會每一會員祇有一投票權且其代表不得逾三人

第四條 (一) 行政院由協商及參戰領袖各國(註一)之代表與聯合會其他四會員之代表組織之此聯合會之

四會員由大會隨時斟酌選定在大會第一次選定四會員代表以前比利時巴西日斯巴尼亞希臘之代表應

爲行政院會員

(二甲)(註二) 行政院經大會多數核准得指定聯合會之其他會員其代表應爲行政院常任會員行政院經同

樣之核准得將大會所欲選舉列席於行政院之聯合會會員數增加之

(二乙)大會應以三分之二之多數決定關於選舉行政院非常任會員之條例而以決定關於非常任會員任期及被選連任條件之各項章程爲尤要

(三)行政院應隨時按事機所需並至少每年一次在聯合會所在地或其他擇定之地點開會

(四)行政院開會時得處理屬於聯合會舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件

(五)凡聯合會會員未列席於行政院者遇該院考量事件與之有特別關係時應請其派一代表以行政院會員名義列席

(六)行政院開會時聯合會之每一會員列席於行政院者祇有一投票權並祇有代表一人

第五條 (一)除本盟約或本條約另有明白規定者外凡大會或行政院開會時之決議應得聯合會列席於會議之會員全體同意

(二)關於大會或行政院開會手續之各問題連指派審查特別事件之委員會在內均由大會或行政院規定之並由聯合會列席於會議之會員多數決定

(三)大會第一次會議及行政院第一次會議均應由美國大總統召集之

第六條 (一)經常秘書處設於聯合會所在地秘書處設秘書長一員暨應需之秘書及職員

(二)第一任秘書長以附款所載之員充之嗣後秘書長應由行政院得大會多數之核准委任之

(三) 祕書處之祕書及職員由祕書長得行政院之核准委任之

(四) 聯合會之祕書長當然為大會及行政院之祕書長

(五) (註三) 聯合會經費應由聯合會會員依照大會決定之比例分擔之

第七條 (一) 以日來弗為聯合會所在地

(二) 行政院可隨時決定將聯合會所在地改移他處

(三) 凡屬於聯合會或與該會局關係之一切位置連祕書處在內無分男女均得充任

(四) 聯合會會員之代表及其辦事人員當服務聯合會時應享外交上之特權及免除

(五) 聯合會或其人員或蒞會代表所佔之房屋及他項產業均不得侵犯

第八條 (一) 聯合會會員承認為維持和平起見必須減縮各本國軍備至最少之數以適足保衛國家之安寧及

共同實行國際義務為度

(二) 行政院應審度每一國之地勢及其特別狀況應預定此項減縮軍備之計畫以便各國政府之考慮及施行

(三) 此項計畫至少每十年須重行考量及修正一次

(四) 此項計畫經各政府採用後所定軍備之限制非得行政院同意不得超過

(五) 因私人製造軍火及戰事材料引起重大之異議聯合會會員責成行政院籌適當辦法以免流弊惟應兼顧

聯合會會員有未能製造必需之軍火及戰事材料以保持安寧者

(六)聯合會會員擔任將其國內關於軍備之程度陸海空之計畫以及可供戰爭作用之實業情形互換最誠實最完備之通知

第九條 設一經常委員會俾向行政院條陳關於第一第八兩條各規定之履行及大概關於陸海空各問題

第十條 聯合會會員擔任尊重並保持所有聯合會各會員之領土完全及現有之政治上獨立以防禦外來之侵犯如遇此種侵犯或有此種侵犯之任何威嚇或危險之虞時行政院應籌履行此項義務之方法

第十一條 (一)茲特聲明凡任何戰爭或戰爭之危險不論其立即涉及聯合會任何一會員與否皆為有關聯合會全體之事聯合會應用任何辦法視為敏妙而有力者以保持各國間之和平如遇此等情事秘書長應依聯合會任何會員之請求立即召集行政院

(二)又聲明凡牽動國際關係之任何情勢足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者聯合會任何會員有權以友誼名義提請大會或行政院注意

第十二條(註四) (一)聯合會會員約定僅聯合會會員間發生爭議勢將決裂者當將此事提交公斷或依法律手續解決或交行政院審查並約定無論如何非俟公斷員裁決或法庭判決或行政院報告後三個月屆滿以前不得從事戰爭

(二)在本條內無論何案公斷員之裁決或法庭之判決應於相當時間發表而行政院之報告應自爭議移付之日起六個月內成立

第十三條(註四) (一)聯合會會員約定無論何時聯合會會員間發生爭議認為適於公斷或法律解決而不能在外交上圓滿解決者將該問題完全提交公斷或法律解決

(二)茲聲明凡爭議關於一條約之解決或國際法中之任何問題或因某項事實之實際如其成立足以破壞國際成約並由此種破壞應議補償之範圍及性質者概應認為在適於提交公斷或法律解決之列

(三)為討論此項爭議起見受理此項爭議之法庭應為按照第十四條所設立之經常國際審判法庭或為各造所同意或照各造間現行條約所規定之任何裁判所

(四)聯合會會員約定彼此以完全誠意實行所發表之裁決或判決並對於遵行裁決或判決之聯合會任何會員不得以戰爭從事設有未能實行此項裁決或判決者行政院應擬辦法使生效力

第十四條 行政院應籌擬設立經常國際審判法庭之計畫交聯合會各會員採用凡各造提出屬於國際性質之爭議該法庭有權審理並判決之凡有爭議或問題經行政院或大會有所諮詢該法庭亦可發抒意見

第十五條 (一)(註五)聯合會會員約定如聯合會會員間發生足以決裂之爭議而未照第十三條提交公斷或法律解決者應將該案提交行政院職是之由各造中任何一造可將爭議通知秘書長秘書長即籌備一切以

## 使詳細調查及研究

(二)相爭各造應以案情之說明書連同相關之事實及文件從速送交祕書長行政院可將此項案卷立命公布  
(三)行政院應盡力使此爭議得以解決如其有效須將關於該爭議之事實與解釋並此項解決之條文酌量公布

(四)倘爭議不能如此解決則行政院經全體或多數之表決應繕發報告書說明爭議之事實及行政院所認為公允適當之建議

(五)聯合會任何會員列席於行政院者亦得將爭議之事實及其自國之決議以說明書公布之

(六)如行政院報告書除相爭之一造或一造以上之代表外該院會員一致贊成則聯合會會員約定彼此不得向遵從報告書建議之任何一造從事戰爭

(七)如行政院除相爭之一造或一造以上之代表外不能使該院會員一致贊成其報告書則聯合會會員保留權利施行認為維持正義與公道所必需之舉動

(八)如相爭各造之一造對於爭議自行聲明並為行政院所承認按諸國際公法純屬該造本國法權內事件則行政院應據情報告而不必為解決該爭議之建議

(九)按照本條任何案件行政院得將爭議移送大會經相爭之一造請求應即如此辦理惟此項請求應於爭議

送交行政院後十四日內提出

(十) 凡移付大會之任何案件所有本條及第十二條之規定關於行政院之行爲及職權大會亦適用之大會之報告書除相爭各造之代表外如經聯合會列席於行政院會員之代表並聯合會其他會員多數核准應與行政院之報告書除相爭之一造或一造以上之代表外經該院會員全體核准者同其效力

第十六條 (一) 聯合會會員如有不顧本約第十二條第十三條或第十五條所定之規約而從事戰爭者則據此事實應即視爲對於所有聯合會其他會員有戰爭行爲其他各會員擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來並阻止其他任何一國爲聯合會會員或非聯合會會員之人民與該國之人民財政上商業上或個人之往來

(二) 遇此情形行政院應負向關係各政府建議之責俾聯合會各會員各出陸海空之實力組成軍隊以維護聯合會盟約之實行

(三) 又聯合會會員約定當按照本條適用財政上及經濟上應採之辦法時彼此互相扶助使因此所致之損失與困難減至最少之點如破壞盟約國對於聯合會中之一會員施行任何特殊辦法亦應互相扶助以抵制之其協同維護聯合會盟約之聯合會任何會員之軍隊應取必要方法予以假道之便利

(四) 聯合會任何會員違犯聯合會盟約內之一項者經列席行政院之所有聯合會其他會員之代表投票表決

即可宣告令其出會

第十七條 (一)若一聯合會會員與一非聯合會會員之國或兩國均非聯合會會員遇有爭議應邀請非聯合會會員之一國或數國承受聯合會會員之義務照行政院認為正當之條件以解決爭議此項邀請如經承受則第十二條至第十六條之規定除行政院認為有必要之變更外應適用之

(二)前項邀請發出後行政院應即調查爭議之情形並建議其所認為最適當最有效之辦法

(三)如被邀請之一國拒絕承受聯合會會員之義務以解決爭議而向聯合會一會員以戰爭從事則對於取此行動之國即可適用第十六條之規定

(四)如相爭之兩造於被邀請後均拒絕承受聯合會會員之義務以解決爭議則行政院可籌一切辦法並提各種建議以防止戰事解除紛爭

第十八條 嗣後聯合會任何會員所訂條約或國際契約應立送秘書處登記並由秘書處從速發表此項條約或國際契約未經登記以前不生效力

第十九條 大會可隨時請聯合會會員重行考慮已不適用之條約以及國際情勢繼續不改或致危及世界之和平

第二十條 (一)聯合會會員各自承認凡彼此間所有與本盟約條文抵觸之義務或協商均因本盟約而廢止並



莊嚴擔任此後不得訂立相類之件

(二) 如有聯合會任何一會員於未經加入聯合會以前負有與本盟約條文抵觸之義務則應立籌辦法脫離此項義務

第二十一條 國際契約如公斷條約或區域協商類似孟羅主義者皆屬維持和平不得視爲與本盟約內任何規定有所抵觸

第二十二條 (一) 凡殖民地及領土於此次戰事之後不復屬於從前統治該地之各國而其居民尙不克自立於今世特別困難狀況之中則應適用下列之原則卽以此等人民之福利及發展成爲文明之神聖任務此項任務之履行應載入本盟約

(二) 實行此項原則之最善方法莫如以此種人民之保育委諸資源上經驗上或地理上足以擔此責任而亦樂於接受之各先進國該國卽以受託之資格爲聯合會施行此項保育

(三) 委託之性質應以該地人民發展之程度領土之地勢經濟之狀況及其他類似之情形而區別之

(四) 前屬土耳其帝國之數部族其發展已達可以暫認爲獨立國之程度惟仍須由受託國予以行政之指導及援助至其能自立之時爲止該受託國之選擇應先儘此數部族之志願

(五) 其他民族尤以在中非洲者爲甚其發展之程度不得不由受託國負地方行政之責惟其條件應擔保其信

仰及宗教之自由而以維持公共安寧及善良風俗所能准許之限制爲衡禁止各項弊端如奴隸之販賣軍械之貿易烈酒之買賣並阻止建築砲臺或設立海陸軍根據地除警察國防所需外不得以軍事教育施諸土人擔保聯合會之其他會員交易上商業上機會均等

(六)此外土地如非洲之西南部及南太平洋之數島或因居民稀少或因幅員不廣或因距文明中心遼遠或因地理上接近受託國之領土或因其他情形最宜受治於受託國法律之下作爲其領土之一部分但爲土人利益計受託國應遵行以上所載之保障

(七)每一委託案受託國須將關於受託土地之情形逐年報告行政院

(八)倘受託國行使之管轄權監督權或行政權其程度未經聯合會會員間訂約規定則每一委託案應由行政院特別規定之

(九)設一經常委員會專任接收及審查各受託國之每年報告並就關於執行委託之各項問題向行政院陳述意見

第二十三條 除按照現行及將來訂立之國際公約所規定外聯合會會員應

(甲)勉力設法爲男女及幼穉在其本國及其工商關係所及之各國確保公平人道之勞動狀況而維持之並爲此項目的設立必要之國際機關而維持之

(乙)擔任對於受其統治地內之土人保持公平之待遇

(丙)關於販賣婦孺販賣鴉片及危害藥品等各種協約之實行概以監督之權委託聯合國

(丁)軍械軍火之貿易對於某等國爲公共利益計有監督之必要者概以監督之權委託聯合國

(戊)採用必要辦法爲聯合國所有會員確保並維持交通及通過之自由暨商務上之公平待遇關於此節應注

意一九一四年至一九一八年戰事期內受毀區域之特別需要

(己)勉籌國際有關之辦法以預防及撲滅各種疾病

第二十四條 (一)凡公約所定業已成立之國際事務局如經締約各造之認可均應列在聯合國管理之下此後

創設各項國際事務局及規定國際利益事件之各項委員會統歸聯合國管理

(二)凡國際利益事件爲普通公約所規定而未置於國際事務局或委員會監督之下者聯合國祕書處如經有

關係各造之請求並行政院之許可應爲徵集各種有用之消息而分布之並予以各種必要或相需之援助

(三)凡歸聯合國管理之任何國際事務局或委員會其經費可由行政院決定列入祕書處經費之內

第二十五條 聯合國會員對於得有准許而自願之國家紅十字機關以世界改良衛生防止疾病減輕痛苦爲宗

旨者其設立及協助擔任鼓勵並增進之

第二十六條 (一)本盟約之修正經行政院全體及聯合會大會代表多數之批准即生效力

(二) 聯合會任何會員可以自由不認盟約之修正案但因此即不復爲聯合會會員

附款

(一) 國際聯合會之創始會員

北美合衆國

比利時

玻利維亞

巴西

英吉利帝國 坎拿大 澳大利亞 南非洲 新西蘭 印度

中華民國

古巴

厄瓜多

法蘭西

希臘

瓜地馬拉

海地

漢志

洪多拉斯

義大利

日本

里比利亞

尼加拉瓜

巴拿馬

秘魯

波蘭

葡萄牙

羅馬尼亞

賽爾維亞克魯阿特斯文尼

暹羅

亦哈

烏拉圭

被請加入本盟約之國

阿根廷

智利

哥倫比亞

丹麥

和蘭

挪威

巴拉圭

波斯

薩爾瓦多

西班牙

瑞典

瑞士

委內瑞拉

(二) 國際聯合會第一任祕書長

特留蒙

國聯會員國（一九三五年十月二十二日）

阿比西尼亞

阿富汗

阿爾白尼亞

阿根廷

澳大利亞

奧大利

比利時

玻利維亞

英吉利帝國

布加利亞

坎拿大

智利

中華民國

哥倫比亞

古巴

捷克斯拉夫

丹麥

獨密尼根民國

厄瓜多

愛沙尼亞

芬蘭

法蘭西

希臘

瓜地馬拉

海地

洪都拉斯

匈牙利

伊拉克

意大利

里比利亞

盧森堡

荷蘭

尼加拉瓜

巴拿馬

祕魯

波蘭

薩爾瓦多

暹羅

西班牙

瑞士

印度

愛爾蘭自由邦

拉得維亞

立陶宛

墨西哥

新西蘭

挪威

巴拉圭(註六)

波斯

葡萄牙

羅馬尼亞

南非洲

瑞典

土爾其

蘇俄

烏拉圭

委內瑞拉

南斯拉夫

(註一) 協商及參戰領袖各國如下：美洲合眾國、英帝國、法蘭西、意大利及日本。

(註二) 依照盟約第二十六條，此項修正案於一九二六年七月二十九日發生效力。

(註三) 依照盟約第二十六條，此項修正案於一九二四年八月十三日發生效力，代替下款：

「(五) 秘書處經費，應照國際郵政聯合會國際事務局經費分配之比例，由聯合會會員擔任之。」

(註四) 依照盟約第二十六條，此項修正條文於一九三四年九月二十六日發生效力，代替以下條文：

「第十二條 聯合會會員約定當聯合會會員間發生爭議將決裂者，當將此事提交公斷或歸董事部審查，并約定無論如何非俟公斷員判決或董事部報告後三個月屆滿以前，不得進行開戰。

「在本條內，無論何案，公斷員之判決，應於相當時間發表，而董事部之報告，應自爭端移付之日起，六個月內成立。

「第十三條 聯合會會員約定倘聯合會會員間發生爭議認為適於公斷而為外交方面所不能圓滿解決者，該問題應完全提交公斷。

「茲宣言凡爭議關於一條約之解釋，或國際法中之任何問題，又或因某項事實之實際，如其成立，足以破壞任何國際義務，并有由此種破壞應講補償之範圍及性質者，均應大槪認為在適於提交公斷之列。

「受理此類爭議之公斷法庭，應為訴爭國所同意或為兩訴爭國間現行條約所規定之法庭。

「聯合會會員擔任彼此以完全誠意實行所發表之判決，并對於進行判決之聯合會任何會員不得違行開戰。設有未能遵行此項判決者，董事部應擬辦法，使生效力。



(註五) 依照盟約第二十六條，本條第一款之修正案於一九二四年九月二十六日發生效力，代替下款：

「第十五條 聯合會會員彼此約定如聯合會會員間發生足以決裂之爭議而未照第十三條辦法提交公斷者，應將所爭事件提交董事部。爲此起見，相爭國之任何一造可將爭議通知祕書長，祕書長即辦理所有必要之籌備，以便詳細調查及考慮。」

(註六) 一九三五年二月二十二日聲明退出。

## APPENDIX

### THE COVENANT OF THE LEAGUE OF NATIONS

The High Contracting Parties,

In order to promote international co-operation and to achieve international peace and security

by the acceptance of obligations not to resort to war,

by the prescription of open, just and honourable relations between nations,

by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another.

Agree to this Covenant of the League of Nations.

#### ARTICLE 1

1. The original Members of the League of Nations shall be those of the Signatories which are named in the Annex to this Covenant and also such of those other States named in the Annex as shall accede without reservation to this Covenant. Such accession shall be effected by a Declaration deposited with the Secretariat within two months of the coming into force of the Covenant. Notice thereof shall be sent to all other Members of the League.

2. Any fully self-governing State, Dominion or Colony not named in the Annex may become a Member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly, provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military, naval and air forces and armaments.

3. Any Member of the League may, after two years notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.

## ARTICLE 2

The action of the League under this Covenant shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council, with a permanent Secretariat.

## ARTICLE 3

1. The Assembly shall consist of Representatives of the Members of the League.
2. The Assembly shall meet at stated intervals and from time to time as occasion may require at the Seat of the League or at such other place as may be decided upon.
3. The Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.
4. At meetings of the Assembly, each Member of the League shall have one vote, and may have not more than three Representatives.

## ARTICLE 4

1. The Council shall consist of Representatives of the Principal Allied and Associated Powers,<sup>1</sup> together with Representatives of four other Members of the League. These four Members of the League shall be selected by the Assembly from time to time in its discretion. Until the appointment of the Representatives of the four Members of the League first selected by the Assembly, Representatives of Belgium, Brazil, Spain and Greece shall be members of the Council.

<sup>1</sup> The Principal Allied and Associated Powers are the following: The United States of America, the British Empire, France, Italy and Japan.

2. With the approval of the majority of the Assembly, the Council may name additional Members of the League whose Representatives shall always be Members of the Council; the Council with like approval may increase the number of Members of the League to be selected by the Assembly for representation on the Council.

2. *bis.*<sup>1</sup> *The Assembly shall fix by a two-thirds majority the rules dealing with the election of the non-permanent Members of the Council, and particularly such regulations as relate to their term of office and the conditions of re-eligibility.*

3. The Council shall meet from time to time as occasion may require, and at least once a year, at the Seat of the League, or at such other place as may be decided upon.

4. The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

5. Any Member of the League not represented on the Council shall be invited to send a Representative to sit as a member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League.

6. At meetings of the Council, each Member of the League represented on the Council shall have one vote, and may have not more than one Representative.

## ARTICLE 5

1. Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty, decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting.

2. All matters of procedure at meetings of the Assembly or of the Council, including the appointment of Committees to investigate particular matters, shall be regulated by the Assembly or by the Council and may be decided by a majority of the Members of the League represented at the meeting.

<sup>1</sup>This Amendment came into force on July 29, 1926, in accordance with Article 26 of the Covenant.

3. The first meeting of the Assembly and the first meeting of the Council shall be summoned by the President of the United States of America.

#### ARTICLE 6

1. The permanent Secretariat shall be established at the Seat of the League. The Secretariat shall comprise a Secretary-General and such secretaries and staff as may be required.

2. The first Secretary-General shall be the person named in the Annex; thereafter the Secretary-General shall be appointed by the Council with the approval of the majority of the Assembly.

3. The secretaries and staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary-General with the approval of the Council.

4. The Secretary-General shall act in that capacity at all meetings of the Assembly and of the Council.

5.<sup>1</sup> *The expense of the League shall be borne by the Members of the League in the proportion decided by the Assembly.*

#### ARTICLE 7

1. The Seat of the League is established at Geneva.

2. The Council may at any time decide that the Seat of the League shall be established elsewhere.

3. All positions under or in connection with the League, including the Secretariat, shall be open equally to men and women.

<sup>1</sup>This Amendment came into force on August 13, 1924, in accordance with Article 26 of the Covenant and replaces the following paragraph:

5. The expenses of the Secretariat shall be borne by the Members of the League in accordance with apportionment of the expenses of the International Bureau of the Universal Postal Union.

4. Representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities.

5. The buildings and other property occupied by the League or its officials or by Representatives attending its meetings shall be inviolable.

#### ARTICLE 8

1. The Members of the League recognise that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.

2. The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments.

3. Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.

4. After these plans shall have been adopted by the several Governments, the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council.

5. The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open to grave objections. The Council shall advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the necessities of those Members of the League which are not able to manufacture the munitions and implements of war necessary for their safety.

6. The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military, naval and air programmes and the condition of such of their industries as are adaptable to war-like purposes.

#### ARTICLE 9

A permanent Commission shall be constituted to advise the Council on the execution of the provisions of Articles 1 and 8 and on military, naval and air questions generally.

## ARTICLE 10

The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

## ARTICLE 11

1. Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise the Secretary-General shall on the request of any Member of the League forthwith summon a meeting of the Council.

2. It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

ARTICLE 12<sup>1</sup>

1. The Members of the League agree that if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration *or judicial settlement* or to inquiry

<sup>1</sup>The Amendments printed in italics relating to this Article came into force on September 26, 1924, in accordance with Article 26 of the Covenant and replace the following text:

## ARTICLE 12

'The Members of the League agree that if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration or to inquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the report by the Council.

'In any case under this Article the award of the arbitrators shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.'

by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators *or the judicial decision* or the report by the Council.

2. In any case under this Article the award of the arbitrators *or the judicial decision* shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

#### ARTICLE 13<sup>1</sup>

1. The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration *or judicial settlement*, and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration *or judicial settlement*.

2. Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which, if established would constitute a breach of any international obligation,

<sup>1</sup>The Amendments printed in italics relating to this Article came into force on September 26, 1924, in accordance with Article 26 of the Covenant and replace the following text:

#### ARTICLE 13

“The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognise to be suitable for submission to arbitration and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject-matter to arbitration.

“Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which if established would constitute a breach of any international obligation, or as to the extent and nature of the reparation to be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration.

“For the consideration of any such dispute, the court of arbitration to which the case is referred shall be the court agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.

“The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award that may be rendered and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.”



or as to the extent and nature of the reparation to be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration or *judicial settlement*.

3. *For the consideration of any such dispute, the court to which the case is referred shall be the Permanent Court of International Justice, established in accordance with Article 14, or any tribunal agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.*

4. The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award or *decision* that may be rendered, and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award or *decision*, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.

#### ARTICLE 14

The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

#### ARTICLE 15

1.<sup>1</sup> If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture,

<sup>1</sup>The Amendment to the first paragraph of this Article came into force on September 26, 1924, in accordance with Article 26 of the Covenant, and replaces the following text:

#### ARTICLE 15

'If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary-General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.'

which is not submitted to arbitration or *judicial settlement* in accordance with Article 13, the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary-General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

2. For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary-General, as promptly as possible, statements of their case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof.

3. The Council shall endeavour to effect a settlement of the dispute, and if such efforts are successful, a statement shall be made public giving such facts and explanations regarding the dispute and the terms of settlement thereof as the Council may deem appropriate.

4. If the dispute is not thus settled, the Council, either unanimously or by a majority vote shall make and publish a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

5. Any Member of the League represented on the Council may make public a statement of the facts of the dispute and of its conclusions regarding the same.

6. If a report by the Council is unanimously agreed to by the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League agree that they will not go to war with any party to the dispute which complies with the recommendations of the report.

7. If the Council fails to reach a report which is unanimously agreed to by the members thereof, other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League reserve to themselves the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice.

8. If the dispute between the parties is claimed by one of them and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.

9. The Council may in any case under this Article refer the dispute to the Assembly. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request be made within fourteen days after the submission of the dispute to the Council.

10. In any case referred to the Assembly, all the provisions of this Article and of Article 12 relating to the action and powers of the Council shall apply to the action and powers of the Assembly, provided that a report, made by the Assembly, if concurred in by the Representatives of those Members of the League represented on the Council and of a majority of the other Members of the League, exclusive in each case of the Representatives of the parties to the dispute, shall have the same force as a report by the Council concurred in by all the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute.

#### ARTICLE 16

1. Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

2. It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

3. The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimise the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another

in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

4. Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

## ARTICLE 17

1. In the event of a dispute between a Member of the League and a State which is not a Member of the League, or between States not Members of the League, the State or States not Members of the League shall be invited to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Council may deem just. If such invitation is accepted, the provisions of Articles 12 to 16 inclusive shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the Council.

2. Upon such invitation being given the Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

3. If a State so invited shall refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, and shall resort to war against a Member of the League, the provisions of Article 16 shall be applicable as against the State taking such action.

4. If both parties to the dispute when so invited refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, the Council may take such measures and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

## ARTICLE 18

Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered.

## ARTICLE 19

The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.

## ARTICLE 20

1. The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.
2. In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations.

## ARTICLE 21

Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace.

## ARTICLE 22

1. To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

2. The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.

3. The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

4. Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

5. Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League.

6. There are territories, such as South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size, or their remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interests of the indigenous population.

7. In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory committed to its charge.

8. The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council.

9. A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

### ARTICLE 23

Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League:

- (a) will endeavour to secure and maintain fair and humane conditions of labour for men, women, and children, both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organizations;
- (b) undertake to secure just treatment of the native inhabitants of territories under their control;
- (c) will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs;
- (d) will entrust the League with the general supervision of the trade in arms and ammunition with the countries in which the control of this traffic is necessary in the common interest.

- (e) will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League. In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914-1918 shall be borne in mind;
- (f) will endeavour to take steps in matters of international concern for the prevention and control of disease.

#### ARTICLE 24

1. There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matters of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League.

2. In all matters of international interest which are regulated by general conventions but which are not placed under the control of international bureaux or commissions, the Secretariat of the League shall, subject to the consent of the Council and if desired by the parties, collect and distribute all relevant information and shall render any other assistance which may be necessary or desirable.

3. The Council may include as part of the expenses of the Secretariat the expenses of any bureau or commission which is placed under the direction of the League.

#### ARTICLE 25

The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of duly authorised voluntary national Red Cross organisations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease and the mitigation of suffering throughout the world.



## ARTICLE 26

1. Amendments to this Covenant will take effect when ratified by the Members of the League whose Representatives compose the Council and by a majority of the Members of the League whose Representatives compose the Assembly.

2. No such amendments shall bind any Member of the League which signifies its dissent therefrom, but in that case it shall cease to be a Member of the League.

## ANNEX

I. ORIGINAL MEMBERS OF THE LEAGUE OF NATIONS,  
SIGNATORIES OF THE TREATY OF PEACE

United States of America	New Zealand	Haiti	Peru
Belgium	India	Hedjaz	Poland
Bolivia	China	Honduras	Portugal
Brazil	Cuba	Italy	Roumania
British Empire	Ecuador	Japan	Serb-Croat-Slovene State
Canada	France	Liberia	Siam
Australia	Greece	Nicaragua	Czechoslovakia
South Africa	Guatemala	Panama	Uruguay

## STATES INVITED TO ACCEDE TO THE CONVENANT

Argentine Republic	Denmark	Paraguay	Spain
Chile	Netherlands	Persia	Sweden
Colombia	Norway	Salvador	Switzerland
Venezuela			

## II. FIRST SECRETARY-GENERAL OF THE LEAGUE OF NATIONS

The Honourable Sir James Eric Drummond, K. C. M. G., C. B.

## MEMBERS OF THE LEAGUE

October 22, 1935

Abyssinia	Czechoslovakia	Italy	Portugal
Afghanistan	Denmark	Latvia	Salvador
Albania	Dominican Republic	Liberia	Roumania
Argentine Republic	Ecuador	Lithuania	Siam
Australia	Esthonia	Luxemburg	South Africa
Austria	Finland	Mexico	Spain
Belgium	France	Netherlands	Sweden
Bolivia	Greece	New Zealand	Switzerland
British Empire	Guatemala	Nicaragua	Turkey

Bulgaria  
Canada  
Chile  
China  
Colombia  
Cuba

Haiti  
Honduras  
Hungary  
India  
Iraq  
Irish Free State

Norway  
Panama  
Paraguay<sup>1</sup>  
Peru  
Persia  
Poland

United Socialist Soviet  
Republics  
Uruguay  
Venezuela  
Yugoslavia

<sup>1</sup> Gave notice of withdrawal, February 22, 1935.

中華民國二十六年五月初版

◆(36714.2)

一九一八至一九三五年國際聯盟與法治一冊

The League of Nations and the

Rule of Law, 1918-1935

每冊實價國幣貳元

外埠酌加運費匯費

\*\*\*\*\*  
\* 版 權 所 有 \*  
\* 翻 印 必 究 \*  
\*\*\*\*\*

原 著 者 Sir Alfred Zimmerern

譯 述 者 郭 子 雄

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 商 務 印 書 館

嚴

上海图书馆藏书



A541 212 0008 2366B

