

現代問題叢書

委任統治問題

王宗武著

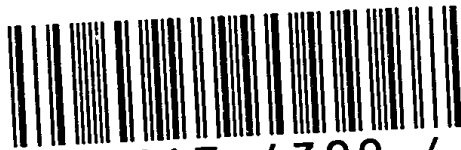
商務印書館發行

現代問題叢書

委任統治問題

王宗武著

商務印書館發行



3 0647 4399 4

序言

委任統治制度的起源，遠在十九世紀初葉，不過當時所謂委任統治，僅僅是一種高尚的理想，即偶或見諸事實，亦爲時極暫，更沒有像現在國際聯盟一類的監督機關，所以絕對不能稱爲一種制度。自一九一四年至一九一八年的世界大戰結束以後，主要協約國對於業經佔領的德意志和土耳其帝國的領土，欲直接加以併吞，而美國威爾遜總統卻高唱民族自決主義，反對合併之原則，經各方妥協的結果，乃產生今日的委任統治制度。

委任統治地散處於西亞、非洲及太平洋中，因和我國很少直接關係，故向未受國人的注意。自日本宣告退出國際聯盟並決心保持太平洋委任統治地以後，我國人士對於委任統治問題，乃開始發生興趣，而報章、雜誌亦以此爲題材，加以討論；可是大多偏重於在日本代管下的太平洋羣島，而對於整個委任統治制度的內容，各委任統治地的一般情況，以及委任統治制度中的一般問題等，卻很少有系統的敘述。

商務印書館有鑒於此，將委任統治問題列爲現代問題叢書之一。其目的在以客觀的資料及各家之意見提要鉤玄，使研究該問題者於短時期內可得鳥瞰之印象，並可藉其導引，漸進於問題之全領域。編者雖確守此原則，但因國內參考資料的缺乏及編撰時間的匆促，故是否曾經達到預期的目的，殊不敢斷言。惟編者在下筆時力求避免主觀的見解，卽有一二論斷，亦僅表示正義所在，非敢有所偏好。

本書正文之後，附有附錄六篇，前三篇是甲、乙、丙三種委任統治條款的範本，第四和第五是委任統治委員會的組織法及程序法，第六篇則爲各委任統治地的面積、人口及鐵道長度表。這些都是委任統治制度的重要文件和統計，如細加檢閱，則於委任統治問題的理解，當不無裨益。此外，本書所引用的材料或意見，均一一詳註其來源，書後並附重要參考書目，以便讀者諸君作進一步的研究。

本書編制承光華大學政治系主任耿淡如先生予以指導，並詳加校訂，特附誌於此，以表謝忱。

編者一九三六年六月二十四日。

579.16
117

2

目次

第一章	委任統治制度的起源	一
第一節	委任統治制度的意義	一
第二節	委任統治制度的淵源	三
第三節	委任統治制度的妥協性	六
第二章	委任統治制度的成立	一三
第一節	斯穆次的建議和威爾遜草案	一三

目次

一

第二節	和會中的爭持·····	一七
第三節	盟約第二十二條·····	二一
第四節	委任統治地的分配·····	二六
第五節	委任統治條款的擬訂和批准·····	二九
第三章	美國與委任統治制度·····	三五
第一節	美國態度之轉變·····	三五
第二節	亞美尼亞問題·····	三七
第三節	石油問題·····	三九
第四節	雅浦問題·····	四四
第四章	甲種委任統治地之分析·····	五一

第一節	甲種委任統治地之特質	五一
第二節	伊刺克	五三
第三節	巴力斯坦	六二
第四節	敘利亞	七一
第五章	乙種委任統治地之分析	八七
第一節	乙種委任統治地之特質	八七
第二節	喀麥龍	九一
第三節	多哥蘭	九六
第四節	坦支伊喀	九七
第五節	魯安達烏綸第	九九

第六章 丙種委任統治地之分析……………一〇三

第一節 丙種委任統治地之特質……………一〇三

第二節 西南非洲……………一〇五

第三節 新幾尼……………一一一

第四節 那烏魯島……………一一四

第五節 西薩摩亞羣島……………一一六

第六節 赤道以北太平洋羣島……………一二二

第七章 國聯各機關與委任統治制度……………一三一

第一節 行政院大會與委任統治制度……………一三一

第二節 常設委任統治委員會的組織……………一三五

第三節	常設委任統治委員會的辦事程序·····	一四二
第四節	常設委任統治委員會的成績·····	一四九

第八章 委任統治地的主權歸屬問題····· 一五七

第一節	主權歸屬問題的困難及其重要·····	一五七
第二節	主權在主要協約國及其聯合國說·····	一六〇
第三節	主權在受任國說·····	一六三
第四節	主權在國際聯盟說·····	一六六
第五節	主權在委任統治地人民說·····	一六八

第九章 日本退盟後的北太平洋委任統治地問題····· 一七三

第一節	日本退盟的經過及其保持委任統治地的決心·····	一七三
-----	--------------------------	-----

第二節	國際間的反響·····	一七八
第三節	日本應否保留委任統治地·····	一八三
第十章	結論·····	一九一
第一節	委任統治制度的缺點·····	一九一
第二節	委任統治地的前途·····	一九六
附錄第一	甲種委任統治條款之一——敘利亞（附黎巴嫩）·····	二〇一
附錄第二	乙種委任統治條款之一——英領喀麥龍·····	二一三
附錄第三	丙種委任統治條款之一——太平洋羣島·····	二二二

附錄第四	常設委任統治委員會組織法	一二二五
附錄第五	常設委任統治委員會程序法	一二一九
附錄第六	委任統治地面積人口與鐵道長度表	一二三五
	本書重要參考書目	一二四三

專門名辭對照表

委任統治問題

第一章 委任統治制度的起源

第一節 委任統治制度的意義

委任統治制度 (mandates system) 是現代國際政治上的一種新制度，為適應大戰產生的特殊情況而創設。在此種新制度之下，凡舊德意志及土耳其帝國所放棄的『非歐洲』領土，幾全部由『主要協約國及其聯合國』(Principal Allied and Associated Powers) (註一) 為之選擇特定國家，施行統治權，而經國際聯盟正式委任，並受國際聯盟之監督。此等領土即稱為委任統治地 (mandate or mandated territory)。



現在我們先看產生此種新制度的時代背景吧。

一九一四年，歐洲所謂文明國家掀起了空前的戰爭。戰事延長四年之久，其範圍較歷史上任何戰爭為廣大。參戰國家超過全世界獨立國的三分之二，戰場上的武裝兵士達六千五百萬人。其中九百萬人喪失了生命，二千萬人受了傷害。間接死於戰役者尚不可勝計。至於戰爭中損失的財產，當在二千五百萬萬金元以上。這真是人類史上空前的浩劫！

因為戰爭的範圍是那麼廣大，參戰的國家是那麼衆多，所以戰後問題亦非常複雜。當巴黎和會開幕時，戰敗國的武裝解除問題，賠款問題，國際聯盟問題……等等，紛至沓來，列國代表們大有應接不暇之勢。其中關於德意志海外殖民地的處理問題，戰勝國很難獲得一致的意見。在和會各代表間，尤其是在主張民族自決的美總統威爾遜（W. Wilson）和主張直接合併的英國自治領地代表之間，曾經發生熱烈的爭執。經過長時間的折衝之後，所謂委任統治制度便呱呱墮地了。

根據凡爾賽和約的規定，「德國為主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領

土的一切權利。』(註二)這些殖民地上的居民在目前特別困難的世界上，尙不能自立，應由先進國予以扶助。先進國如願意接受此種責任，便得以『受任統治國』(mandatory 或簡稱「受任國」)的資格，爲國際聯盟施行保育。同樣的，色佛爾(Sèvres)和約允許協約國爲巴力斯坦(Palestine)，美索不達米亞(Mesopotamia)，及敘利亞(Syria)劃定界線，選擇受任國，並訂立委任統治條款。(註三)後來土耳其發生革命運動，國勢中興，色佛爾和約雖終爲洛桑(Lausanne)和約所替代，但關於委任統治地的規定，並未變更。在上述各種條款中，對於委任統治地的主權問題，都未嘗提及。條約的着重點在於落後民族的扶助與保育，而不在於主權的佔有，這是很明顯的事情。倘依照過去國際戰爭的慣例，德意志和土耳其所放棄的領土，當然可以爲戰勝國所併吞。但目前卻由先進國接受國際團體——國聯——的委託，施行統治，而以當地居民的福利爲前提，這不能不算是國際政治上一種偉大的貢獻！

第二節 委任統治制度的淵源

可是委任統治制度決不是由於和會中少數政治家的壁劃，即能突然產生，而自有其歷史上的淵源。現在我們從事實和理論兩方面分別加以考察，對於現行委任統治制度的理解，當不無裨益。

一八一五年，維也納會議將保護愛奧尼羣島(Ionian Isls.)的責任，委託於英國。歐洲列強自從事殖民事業以來，以共同委託的方式來保護落後民族，這是第一次。至一八八五年，列強在柏林舉行會議，討論剛果問題。根據柏林決議書(Berlin Act)的規定，簽約國允許『保護土人道德上的和物質上的福利，互相合作以求廢止奴隸制度和奴隸貿易，增進土人的教育和文化；並保護傳教士、科學家和探險家。』關於商業的機會，則採取門戶開放政策，各國得在剛果(Congo)自由通商，並得在剛果河(Congo R.)及奈遮河(Niger R.)中自由航行。最後，會議將剛果自由邦(The Congo Free State)委託比王利歐破爾得二世(Leopold II)治理，但絕不附屬於比利時。(註四)到了一九〇六年春季，歐美列強為解決摩洛哥問題，召集阿合西勒(Algiciras)會議，『委任統治地』一名辭，乃正式出現於外交公文。當時美總統羅斯福見德法諸國的衝突，異常嚴

重，因出任調停，請求德皇接受折衷辦法，使法國和西班牙共同從列強取得一個委任統治地，負責維持權利和機會的均等。』該項建議對於阿合西勒公約的影響，異常明顯。可惜那時候沒有建立有效的監督機關，否則委任統治制度的成立，當不待十四年以後了。（註五）

在大戰期間，歐美思想家對於殖民地問題常有特殊的見解，其中尤以李浦曼（W. Lippmann）和霍蒲孫（J. A. Hobson）的建議為最饒興趣。李氏係美國著名的政論家，曾於一九一五年發表外交的孤注（The Stakes of Diplomacy）一書，提醒愛好和平的民衆，使不致忽略真正外交上的孤注。他以為外交上的傾軋，武裝和平，以及戰爭本身，其目的都在於侵略弱國的疆土。商人進入文化落後的區域，必須獲得祖國的幫助；這是帝國主義的理論，我們應該加以排斥。他提議歐洲國際會議（如阿合西勒會議等）在簽訂條約之後，應繼續存在，恰如國家的議會一般，而且時時開會，以便監督條約的施行。這樣一來，到落後國家去的人民可向新機關請求保護，不必借助於本國政府；帝國主義國家從此沒有保護僑民的藉口，也不能進行武裝干涉了。

霍蒲孫是英國著名的經濟學家和反帝國主義的理論家。他和李浦曼同年（一九一五年）

發表到國際政府之路 (Towards International Government) 一書，表示同樣的感覺。他建議一個國家在國際會議監督之下，只要它能夠維持門戶開放的原則，不但可以干涉，甚至可以統治一個落後的國家。

上述各種國際會議處理殖民地問題的經過，以及歐美思想家對於同一問題所發表的言論，都是委任統治制度極重要的淵源。倘使沒有這些歷史上的先例和啓示，巴黎和會恐怕不會產生巧妙的委任統治制度吧。

第三節 委任統治制度的妥協性

委任統治制度一方面固然有它的歷史淵源，同時也是戰後各種要求互相調和的結果。原來當大戰終了時，各國對於德國海外殖民地和土屬阿刺伯各省區的處理問題，有四種不同而互相衝突的主張；即（一）由戰勝國分別合併，（二）國際管理，（三）完全的獨立，甚至（四）退還原主。這四種主張有的爲戰勝國所堅持，有的爲理想主義者所擁護，有的又爲殖民地所要求；但事實

上都是行不通的。

我們先來看看合併是否可能吧。不消說，這是少數戰勝國所要求的；可是這種要求是被各種事前的誓約所制止了。一九一八年一月八日，威爾遜總統發表他那有名的十四條（Fourteen Points），作為交戰國媾和的原則。他主張：「絕對公平地考核一切殖民地的要求，殖民地人民的利益與該地政府的正當要求，有同等的重要。」（第五條）至於「現受土耳其帝國統治的土耳其族，須承認其主權。其非土耳其族部份，當享受發展自治的權利」（第十二條）。同年二月十一日，威爾遜總統又發表如下的聲明：

「各地的民族或省區，不能像競技中的物件或棋子一般，可以任意從一個主權國轉移到另一個主權國；……反之，任何領土上的解決，倘和此次戰爭有關的，必須以當地居民的利益為前提，而不能作為調和各國要求的一部分工具。」

此後威爾遜總統又陸續在談話和演說中闡明他的主張。總之，他竭力鼓吹民族自決而反對分對分贓式的瓜分和合併。英首相勞合喬治（Lloyd George）不但對於威氏的主張，表示同情，

且更進一步宣言：『民族自決的原則，應適用於德屬殖民地以及業已被佔領的歐洲土地。』後來威爾遜總統的十四條為協約各國所接受，正式載入休戰條約之中，作為媾和的基礎。威氏當橫渡大西洋參加和會的時候，即時準備擁護此等誓約，使得見諸事實。

國際管理的主張大都是由各國勞工黨及社會黨提出的一九一七年十一月，英國工黨執行委員會發表關於戰爭目的的覺書，竭力抨擊帝國主義的政策，主張由行將設立的國際聯盟組織專家委員會，以大公無私的精神，直接管理中非洲——包括英、法、比、德的殖民地和來比利亞（Liberia）這些地方應採取門戶開放政策，使各國有平等通商的機會。對於土人則加以特殊的保護，使不致受外人的壓迫和剝削。（註六）翌年二月，協約國間的勞工會議舉行於倫敦，又發表相類似的宣言。大部分協約國的勞動團體和社會黨的代表，都贊成取消任何形態的帝國主義。所有交戰國在熱帶非洲的殖民地，應置於國際所協定的統治制度之下。經濟上的自由以及土人的權利，均為國際聯盟所保障。（註七）但根據過去的經驗，國際管理並未產生美滿的效果，因為參加的國家衆多，極易陷入負責無人的狀態。且當時一部分戰勝國極力主張合併，至少也得將敵國殖民地的

管理權，奪取過來。這種要求既爲國內輿論所擁護，同時又有事實上的佔領及各種祕密條約，以爲後盾。當巴黎和會開幕時，英國軍隊在斯穆次（J. C. Smuts）將軍指揮之下，已佔領德屬東非洲（German East Africa）其中毗連比屬剛果（Belgian Congo）的一部分，則爲比軍所佔領。南非聯邦的軍隊在波塔（Botha）將軍指揮之下，已佔領德屬西南非（German Southwest Africa）英法聯軍佔領喀麥隆（Camerons）及多哥蘭（Togoland）。英軍佔領美索不達米亞、巴力斯坦及敘利亞；但爲履行瓜分土耳其的密約起見，英國於一九一九年邀請法軍共同佔據西里西亞（Cilicia）及黎巴嫩（Lebanon）和敘利亞的沿海區域。澳洲聯邦佔領德屬新基尼（New Guinea）及那烏魯島（Nauru Is.）。新西蘭佔領德屬薩摩亞羣島（Samoa Is.）。英日間並訂有密約，日本承認英國對於赤道以南的德屬羣島的請求權。同樣日本佔領德屬北太平洋羣島（North Pacific Is.），並於一九一七年中先後和英、法、俄、意訂立密約，獲得它們的諒解。這些國家在奪取領土時，曾經犧牲了生命和金錢，當然不肯接受國際共管的主張。

完全的獨立也有許多困難。俄國在十月革命以後雖然主張『無合併』（No annexation）

及澈底的『民族自決』(self-determination) 波利亞巴力斯坦各地也曾派遣代表，向巴黎和會要求獨立；可是有許多德屬殖民地事實上沒有組織獨立國的能力，而且協約國的駐軍，也決不肯自動撤退。

至於退還原主更是不可能的事情。在大戰期間，協約國竭力宣傳德國殖民政策是怎樣的殘酷，德國殖民地行政是怎樣的腐敗，以及殖民地人民脫離宗主國的願望是怎樣的堅決；並將土耳其統治阿拉伯各省區的劣政，盡量揭發出來。因此德屬殖民地及阿拉伯各省區不能退還原主，幾成協約國共同的信條。

這樣看來，無論合併，國際管理，完全的獨立，或退還原主，均爲事實所不許。所謂委任統治制度乃應運而生。它一面允許戰勝國在國聯監督之下，繼續保持業已佔領的土地；一面維護土人的利益，援助其自立；同時又確保貿易機會的均等。這真是八面玲瓏，極圓滑周到之能事。至於委任統治制度成立的經過，各委任統治地的一般情況，以及國聯如何行使監督權等等，將在下列各章中詳加論述。

(註一)『主要協約國及其聯合國』一名辭祇適用於處理舊德意志帝國的非歐洲領土時。對於舊土耳其帝國的非歐洲領土，僅『主要協約國』有處理之權。因主要協約國係指英、法、意、日而言，主要聯合國則指美國而言，而後者對於土耳其並未宣戰，亦未參加對土和議。

(註二)凡爾賽和約第一一九條。

(註三)見色佛爾和約第九四條。這是協約國和土耳其所訂的和約，但從未經有關係各方批准。

(註四)參閱 P. T. Moon: *Imperialism and World Politics*, pp. 83-85.

(註五)參閱前書 pp. 204-206.

(註六)見一九一七年八月十一日及二十日倫敦太晤士報 (Times)

(註七)見一九一八年二月二十五日倫敦太晤士報

第二章 委任統治制度的成立

第一節 斯穆次的建議和威爾遜草案

斯穆次將軍是南非聯邦的首相，在大戰期間，曾率領英軍佔領德屬東非洲，頗著聲威。一九一八年十一月，正當巴黎和會的前夜，斯氏在倫敦發表一篇有名的論著，題爲『國際聯盟——一個實際的建議』(The League of Nations—A Practical Suggestion)。其中包含建議二十一條，分別討論國際聯盟及委任統治制度。根據斯氏的意見，建立國際聯盟是巴黎和會的基本任務。至於

『過去屬於俄羅斯、奧匈帝國、及土耳其的民族和領土，必須由國際聯盟在最寬泛的意義上繼承過來。國聯根據幾個基本的原則，對於這些民族和領土，有最後處理之權……』(第二

條)

『所謂基本原則便是：第一、任何戰勝國不能將此等領土加以吞併；第二、將將來治理此等領土時，須公平地而且合理地應用下述兩原則：即民族自決及政府形式須基於被治者之同意。』(第三條)

在上述各種領土中，有的因人種複雜，不能互相合作，有的因文化程度落後，不能自立；所以它們的統治權應賦諸國際聯盟。但斯氏又覺得國際管理的方式，在過去並未獲得美滿的效果，倘妄加採用，則其失敗將有損國聯的聲威。因此，他反對國聯直接治理，而主張：

『國聯將此等領土的管轄權、監督權、或行政權，委託他國行使。這些國家受國聯任命，作為國聯的代理人或受託人。但國聯行使委託時，必須在可能範圍內由被治者推荐或獲得他們的同意。』(第五條)

國聯行使委託以後，無論如何不能認為放棄最後的管轄權和監督權，受任國也沒有干涉當地一切事務的權力。反之，

「受任國所行使的管轄權、監督權、或行政權，須由國聯以特種法令或特許狀分別規定其限度。國聯當保留最後監督的全權，及受理當地人民控訴受任國的權力。」（第六條。）

斯氏以爲受任國不應從委任統治地獲取任何利益。經濟上的獨佔足以引起國際衝突；從委任統治地徵募士兵，亦屬不當；所以他主張：

「受任國必須負責維持門戶開放的政策，或保持經濟機會之均等。受任國亦不得組織軍隊，超過當地警務上的需要。此種需要的標準，將爲國聯所規定。」（第七條）

斯穆次將軍雖然這樣計劃了委任統治制度的規模，可是他願將此種制度施行於德國過去在非洲和太平洋中的殖民地。他以為那些都是野蠻民族居住的地方，他們非但沒有自治的能力，而且無法理解歐洲所謂民族自決的意義。這些理由表面上好像冠冕堂皇，事實上不過是一種籍口罷了。因爲斯穆次將軍是大英帝國的代言人，他不願阻止英國及其自治領地併吞德國殖民地的野心，所以言論未免偏頗了。

斯穆次將軍的建議，深深地打動了和會中一位反對直接合併的人物，這便是威爾遜總統。威

氏在起草第二次國聯盟約時，便根據斯將軍的建議，加入委任統治制度的條文。但有些地方是更動得很厲害的：他除去俄國，而插入過去德意志的殖民地；他增加了國聯控制委任統治地的權力，希望避免妥協的色彩，建立健全的委任統治制度。（註一）美國歷史家蒙氏（P. T. Moon）說道：「假使這一次草案能夠實行，則目前委任統治制度所發生的糾紛，大部分可以避免了。」（註二）

自威爾遜總統的第二次國聯盟約草案刊行以後，英國殖民部亦發表備忘錄，將委任統治地分成三級，並為第二級起草條約，規定各種義務，以便受任國遵守。這些義務和後來國聯盟約第二十二條及各種委任統治條款所規定的，頗相類似。不久以後，威爾遜總統又在所提第三次國聯盟約草案中，插入一項重要的建議：

「國際聯盟行使這種含有保育性質的監督權和行政權，其目的在於以最短期間，為委任統治地建立健全的政治組織，使能管理自己的事務，決定自己的關係，並選擇自己的政策。國際聯盟無論何時都可以解放此等民族，使得脫離受任國的保育，自行組織獨立的國家。任何民族或領土都有權向國聯提出請願書，要求解除保育……」（註三）

這一項條文含有非常重要的意義。它明白地指出委任統治制度是一種手段，而不是一種目的。它的終極目標在於養成當地人民獨立自主的能力，以便脫離受任國的保育。同時，委任統治地也可以請願方式向國際聯盟表示自己的願望。從委任統治地的立場看來，這一項規定可以說是最低限度的要求。可惜在後來國聯盟約中，除對於土耳其的領土是規定予以暫時的指導及扶助以外，再也找不出同樣的條文了。

第二節 和會中的爭持

一九一九年一月十八日，舉世矚目的和平會議，正式開幕於巴黎。威爾遜總統和英、法、意各國的國聯盟約草案，都提到這裏來討論。威氏所主張的委任統治制度和協約各國的要求，最初發生劇烈的衝突，隨後則進而妥協。這其間的經過情形是和會中最有趣味的一幕，值得我們回憶。

在和會第一次全體大會中，法總理克雷孟梭（Clemenceau）當選為大會主席。他宣佈下次會議時，將首先討論國際聯盟問題。英首相勞喬合反對這個意見，主張在國聯盟約制定以前，先行

討論殖民地問題。因此，一月二十五日的第二次全體大會便通過一個決議案，宣佈組織『國際聯盟委員會』負責起草盟約，而『最高會議』（Supreme Council）（註四）則開始討論殖民地問題。

爲了協約國的犧牲，爲了『土人的利益』，殖民地決不能退還德意志！關於這一點，戰勝國的意見是一致的。關於殖民地的分配問題，也不會發生嚴重的衝突；因爲在大戰期間，協約國早已締結許多密約，將殖民地分配定妥了。但是這許多領土，應該用怎樣的方式去佔有呢？提到這一問題，戰勝國的意見便不能一致了。法國、日本和英國自治領地的代表以各種祕密條約爲根據，極力主張合併。威爾遜總統深恐本人所主張委任統治制度，中途夭折，乃於一月二十七日在最高會議中發表動人的演說：

『目前反對合併的情緒已充滿了全世界，這便是委任統治思想的基礎。倘使殖民地不能歸還德意志（這一點我們已經全體同意了），我們必須探討別種方式，以求開發此等區域，撫育此等落後的居民。受任國爲國聯行使統治權的目的，即在於此……』

「委任統治制度底目的，在於扶助落後區域的居民，使得解除虐政的痛苦。這種虐政曾發生於德意志統治時代；即在他國統治之下，恐怕也難以避免。再則，委任統治制度可以使那些落後民族和未開化的區域，逐漸發展起來；當時機成熟的時候，他們可以表示自己的願望——委任統治制度也許能夠使他們願意合併於受任國……」

「倘合併運動成功，那麼，國際聯盟在開始時便失了世人的信仰。目前對於和平會議已經有許多無稽的謠言。那些胸懷敵意的人們說道：和會底目的不過在於瓜分贓物罷了。他們的預言倘見諸事實，那便是和會的恥辱！」（註五）

威爾遜的陳辭雖十分懇切，對於委任統治制度的解釋，也非常透闢，可是他的聽衆並不發生興趣。法、日各國的代表仍然主張合併。路易喬治的態度，則反覆無常。他最初顯然贊成委任統治制度，後來見澳洲及新西蘭各地的情緒，異常緊張，乃放棄原有的立場，主張合併。當此緊要關頭，這個「敏捷而狡滑的喬治首相，已經忘卻他在一年前所主張的德國殖民地自決政策了。」澳洲和新西蘭的代表宣言道，倘使委任統治制度允許國聯會員國有均等的經濟機會，或不許受任國訂立

限制移民的差別條例，那是絕對不能接受的；因為這樣便違反了它們排斥亞洲移民的政策，而且在它們業已佔領的太平洋羣島，會引起外人不斷的干涉。南非聯邦以爲西南非洲欲圖發展，必須加入聯邦。斯穆次將軍說道，西南非洲是一個荒涼的區域，沒有大量的物產，而且人烟稀少，倘予以合併，當較行使委任統治制度更爲便利。總之，英國各自治領地爲了大戰時的犧牲，爲了經濟上的獨佔和軍事上的安全，堅決主張無條件的合併。

法蘭西在許多地方需要美國的贊助，故克雷孟梭不欲堅決反對委任統治制度，使威爾遜感受威脅；可是他要求在大戰發生的時候，法國得在委任統治地招募士兵。同時意大利代表奧蘭多（Orlando）向和會提出要求，大意說：『英、法兩國和英國的自治領地都已經佔有戰敗國的領土，意大利也需要一份』這個要求表面上曾經獲得克雷孟梭和勞合喬治的同情。

殖民地問題在最高會議中爭持了一星期之久，威爾遜總統仍不變初衷，堅決反對合併。最後勞合喬治又改變立場，贊成委任統治制度。他勸導自治領地的代表，主張殖民地問題的解決，雖以委任統治制度爲原則，但事實上應該盡量接近完全的合併。目前各自治領地所要求的領土，應列

入一種特殊的範疇，作爲受任國領土的一部份。受任國除負責保護土人的利益以外，不受任何限制。具體說來，這些領土可以不適用門戶開放或機會均等的原則，受任國亦得訂立差別條例，以便限制移民。日本所佔領的島嶼也列入這種特殊的範疇，日本代表因撤回合併的要求。最後關於法國要求招募士兵問題，勞合喬治和威爾遜向法代表解釋道：委任統治制度雖然不許受任國在和平時期組織軍隊，超過當地防衛的需要，但當大戰發生時，並不禁止受任國招募士兵。克雷孟梭對於這個解釋，認爲滿意。一月三十日，最高會議成立諒解和會中關於委任統治制度的風波，便這樣勉強平息了。（註六）

第三節 盟約第二十二條

自從最高會議對於委任統治問題草草決定之後，威爾遜總統又於二月二日發表第四次國聯盟約草案。這一次草案的內容，大部分以第三次草案爲根據，並沒有重要的更改。（註七）威氏原想將它提交國際聯盟委員會，作爲討論的基礎。但委員會認威氏過分提高國聯的權力，不能爲英、

法、日各國所接受，乃根據赫斯特——密勒草案（Hurst-Miller Draft），詳加審議。該草案係英、美代表的法律顧問所制定，主張較為溫和。二月八日委員會最後審議國聯盟約，當由斯穆次將軍修正赫、密二氏的草案，並引長其條文，成為盟約第二十二條。後來又經過幾次條文上的修改，終於五月五日通過於最高會議。盟約第二十二條是整個委任統治制度的根據，茲將全文詳述於下：

『第一款 凡殖民地及領土在此次戰爭之後，不復屬於過去統治該地的各國，而其居民尚不能自立於今世特別困難的環境之中，應適用下述之原則：即以此等人民的福利及發展成為文明的神聖任務；此項任務的履行，應載入本盟約。

『第二款 實行此項原則的最好方法，莫如將此種人民的保育，委諸資源上、經驗上或地理上足以擔此責任而又樂於接受之各先進國。該國即以受任國資格，為國際聯盟行使此項保育。

『第三款 委任統治地的性質，應以該地人民發展的程度，領土的地勢，經濟的狀況，以及其他類似的情形而區別之。

「第四款 過去屬於土耳其帝國的幾個部族，其發展已達於可以暫時承認爲獨立國的程度，惟仍須由受任國予以行政上的指導及扶助，至其能自立之時爲止。該受任國的選擇，應先由此等部族的志願決定之。

「第五款 其他民族，尤其是中非洲的民族，按其程度不得不由受任國負擔行政的責任。惟受任國應於維持公共治安及善良風俗的範圍內，保障其思想與信仰自由；禁止奴隸販賣、軍械貿易、烈酒販賣等弊端；不得建築堡壘或設立海陸軍根據地；除警務及領土防衛所需外，不得以軍事教育施諸土人；對於國際聯盟其他會員國，應確保通商貿易的均等機會。

「第六款 此外土地如西南非洲及南太平洋中之數島，或因居民稀少，或因幅員不廣，或因距離文明中心遙遠，或因地理接近受任國的領土，或因其他情形，最宜受治於受任國的法律之下，作爲其領土的一部分。但爲土人利益計，受任國應遵行以上所載的保障。

「第七款 受任國須將受任統治地的情形，逐年報告國際聯盟行政院。

「第八款 受任國所行使的管轄權、監督權或行政權，倘其程度未經國際聯盟會員國間

訂約規定，則由行政院分別規定之。

『第九款 設一常設委員會，專門接受及審查各受任國的年報，並就關於執行委託的各項問題，向行政院陳述意見。』

盟約第二十二條的意義，非常明顯。意即大戰以後，有許多殖民地和領土已經脫離了德意志及其同盟國的主權；但『其居民尚不能自立於今世特別困難的環境之中，』應由先進國施以保育。選擇先進國的標準有三：即資源、經驗和地理。先進國一經選定，即為國際聯盟施行保育。委任統治地的性質，則依據當地居民發展的程度。領地的地勢，以及經濟狀況等而加以區別，從這裏便形成了委任統治地的三個等級(Class A, B, C.) 甲種委任統治地係指過去屬於土耳其帝國的幾個部族。它們已經達到可以暫時認為獨立國的程度，但『仍須由受任國予以行政上的指導扶助，至其能自立之時為止。』乙種委任統治地係指中非洲各地。這裏受任國負行政上的責任，惟須保證思想和信仰自由，禁止奴隸、軍械和烈酒的貿易，不得建設海陸軍根據地，並向國聯會員國確保門戶開放政策。至於丙種委任統治地係指西南非洲及南太平洋中之數島。這些地方因居民稀少，

幅員不廣，或距離文明中心遙遠，最好「受治於受任國的法律之下，作為其領土的一部分。」不過爲了土人的利益，受任國仍須遵行關於乙種委任統治地的各種保障罷了。

我們倘以盟約第二十二條和威爾遜總統的歷次草案或斯穆次將軍的建議相參較，便可以發現幾項重要的變更：第一、盟約第二十二條對於放棄領土的德意志，並不明白指出，同時又除去了過去屬於俄羅斯及奧匈帝國的領土。這樣一來，斯穆次將軍所提議的委任統治制度，本來用以解決東歐和近東問題的，現在卻只能適用於西亞、非洲及太平洋中的殖民地問題了。第二、根據威爾遜的草案和建議，國際聯盟是「過去各帝國的繼承者，」應有分配、授與和解放委任統治地的權力，並得接受當地人民的控訴。但盟約第二十二條對於此等屬於國聯的權力，或則含糊其辭，或則一筆勾銷。從此國聯不能向受任國發號施令，而僅能以勸告的方式，向受任國提出建議，可見盟約已經將國聯權力大大地縮小了。第三、威爾遜總統主張委任統治制度應以當地人民的獨立自主爲終極目標。但在盟約第二十二條中，除甲種委任統治地是規定受暫時的保護以外，乙、丙兩種根本沒有提到是否可以獨立。看來它們是永遠不能脫離受任國的羈絆，更無選擇受任國的自

由了。最後，盟約第二十二條對於甲種委任統治地並沒有門戶開放及不得利用土人組織軍隊的規定，這也是違反了威、斯二氏的原意。總之，委任統治制度經過巧妙的修改之後，已經失卻本來面目。盟約第二十二條是迎合帝國主義者的慾望，使協約國在「委任統治」的美名之下，取得併吞的實利。所謂土人的福利，所謂文明的神聖任務，所謂國聯監督制度，它們的真實意義和價值，當不難想像而知了！

第四節 委任統治地的分配

根據凡爾賽和約第一一九條的規定，「德國爲主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利。」所以分配委任統治地的職權，似乎屬於英、法、日、意、美各強國，而不屬於國際聯盟。

一九一九年五月，最高會議根據一月三十日所成立的諒解，開始分配委任統治地。英、法、日諸國堅持下述的主張：即委任統治地的分配，應以事實上的佔領及各種祕密條約爲基礎；且德意志

所放棄的海外殖民地，必須在凡爾賽和約簽訂以前，分配定妥。這個主張不久是照辦了。太平洋羣島爲大不列顛、澳洲、新西蘭及日本所分領。威爾遜總統對於日領委任統治地中的雅浦島（Yap Is.）嘗提出保留，隨後兩國發生長期的交涉，其中經過，當在下章論述。南非聯邦領有德屬西南非。關於喀麥隆和多哥蘭，最高會議請求英法兩國提出一個共同的建議。法國最初仍要求合併，後來因不能獲得列強的同意，勉強放棄了這個要求；但一九一一年讓與德意志的領土（註八）作爲例外。嗣後英法以種族上的區別爲根據，矯正兩地的界線。英國所接受的多哥蘭委任統治地，便是由於和黃金海岸（Gold Coast）居民同種的土人所組成的。德屬東非洲最切全部給與英國；但比利時立即提出抗議，其理由有二：（一）在大戰期間，比屬剛果曾派兵征服德國殖民地，故應獲取相當的報酬；（二）德屬東非洲有許多高地，適於白人的居留，這是比屬剛果所缺乏的。至五月三十日，英比成立協定，比利時獲得人烟稠密的魯安達（Ruanda）和烏綸第（Urundi）爲委任統治地。該項協定至八月二十一日始爲最高會議所批准。葡萄牙也步比利時的後塵，向和會要求委任統治地。結果它獲得列強的允許，併合基阿加三角地（Kionga Triangle），那是靠近葡領東非

洲的一塊狹小而無價值的領土，原屬葡萄牙，至十九世紀末年始為德國所佔領。（註九）在德意志的海外殖民地中，只有這個三角地及法國在一九一一年所割讓的領土，未曾適用委任統治制度。

一九二〇年四月，主要協約國在意大利西北部的聖勒摩（San Remo）舉行會議，分配土耳其的領土。那時候美國已正式退出最高會議，但仍保留非正式的參加。威爾遜總統原想組織一個混合委員會，以便根據盟約，考察土人對於選擇受任國的願望；但未能獲得英、法的贊同。威氏乃單獨派遣一個委員會，先後收到請願書一千八百餘份。根據委員會的報告，巴力斯坦和敘利亞都堅決要求完全的獨立，倘必須接受先進國的監護，則寧願選擇美國。這個報告對於聖勒摩會議並未發生顯著的影響，因為協約國的分配委任統治地，向來以各種秘密條約及事實上的佔領為根據，決不會因土人的願望或一個委員會的報告而有所變更。結果英國分得巴力斯坦和美索不達米亞，法國分得敘利亞。會議又請求美國接受亞美尼亞（Armenia）為委任統治地，但未蒙允許（詳見下章）。意大利竭力要求一份委任統治地，結果卻為英、法各國所拒絕了。（註一〇）

第五節 委任統治條款的擬訂和批准

最高會議自從將德國殖民地分配定妥以後，即組織委員會，代表主要協約國及其聯合國，以彌爾納（Milner）爵士爲主席，負責起草委任統治條款。一九一九年夏季，委員會在倫敦舉行會議，分委任統治地爲甲、乙、丙三種，以求適合盟約第二十二條中的三個等級。甲種包括過去土耳其帝國的領土，乙種包括過去德屬中非洲，丙種包括過去德屬西南非及太平洋羣島。可是日本反對丙種委任統治條款草案，因爲它忽略了門戶開放的原則，使英國各自治領地可以訂立差別條例，限制日本的商業和移民。法國反對乙種委任統治條款草案，因爲它禁止招募非委任統治地所必需的士兵。至於甲種委任統治條款，則須協約國和土耳其訂立和約以後，方能確定。因此，彌爾納委員會所起草的各種委任統治條款，事實上沒有實施的可能。

一九二〇年一月十日，國際聯盟正式成立。聯盟祕書長即在同月發表備忘錄，提出委任統治條款問題。到了八月五日，行政院在第八次會議中通知英、日、法、意各主要協約國，促其注意盟約第

二十二條及和約第一一九條給予主要協約國及其聯合國的責任，請求它們迅速提出委任統治條款。同時行政院通過希孟(Hymans)報告書。該項報告書檢討委任統治制度的法律基礎，根據盟約第二十二條『受任國為國際聯盟施行保育』及凡爾賽和約第一一九條『德國為主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利』斷定：受任國的『法權』(Legal Title)一面係主要協約國及其聯合國(英、法、日、意、美)所賦與，一面係國聯所賦與。(註一一)因此，委任統治制度須經過下列三種步驟，始能發生效力：(一)主要協約國及其聯合國指定某國為某地受任國；(二)主要協約國及其聯合國正式通告國聯行政院，謂某國已被任為某地受任國；(三)行政院乃正式批准受任國之委任，同時批准委任統治條款。但誰有起草委任統治條款的權力呢？盟約第二十二條規定國際聯盟會員國以前無協議時，則以此權授之行政院；可是行政院又決定由主要協約國及其聯合國起草。這一項手續以後是照辦了。事實上主要協約國及其聯合國起草委任統治條款時，大部分仍然以彌爾納委員會的草案為根據。一九二〇年十二月十七日，行政院批准丙種委任統治條款。乙種及敘利亞和巴力斯坦的甲種委任統治條款，先後於一

九二二年七月二十四日及同年九月二十九日批准。(註二)至於美索不達米亞的委任統治條款，則遲至一九二四年九月二十七日始獲批准。這裏早已在英國羽翼之下建立了一個伊刺克王國(Kingdom of Iraq)，雙方於一九二二年十月訂立條約，決定以聯盟方式履行委任統治制度的義務。國聯所批准的委任統治條款，事實上不過對於此項條約加以承認罷了。

最後，我們將委任統治地的名稱、類別及受任國等，製成簡表，以作本章的結束：

類別	委任統治地	過去主權國	受任統治國
甲種	美索不達米亞或伊刺克 (Mesopotamia or Iraq)	土耳其	英國
	巴勒斯坦 (Palestine)	土耳其	英國
乙種	敘利亞 (Syria)	土耳其	法國
	喀麥龍 (Camerons)	德國	英法分管
	多哥蘭 (Togoland)	德國	英法分管
	坦干伊喀 (Tanganyika)	德國	英國
種	魯安達烏隆第 (Ruanda Urundi)	德國	比利時

種	丙		
	西南非洲 (Southwest Africa)	德 國	南非聯邦
	新幾尼 (New Guinea)	德 國	澳洲聯邦
	那烏魯島 (Nauru Isl.)	德 國	英 國
	西薩摩亞羣島 (Western Samoa Isls.)	德 國	新西蘭
	赤道以北太平洋羣島 (Pacific Islands north of Equator)	德 國	日 本

(註一) 威爾遜第二次國聯盟約草案亦稱『第一次巴黎草案』發表於一九一九年一月十日，文原見 D. H. Mill-ler: The Drafting of the Covenant Vol. II pp. 65-93.

(註二) 見 P. T. Moon 著前書 p. 479.

(註三) 威爾遜第三次國聯盟約草案亦稱『第二次巴黎草案』發表於一九一九年一月二十日，原文見 D. H. Miller 著前書 pp. 98-104.

(註四) 最高會議由出席和會的五大強國各派代表人組成，其中有英首相勞合喬治和外相巴爾福 (A. J. Balfour) 法總理克雷孟梭和外長畢助 (J. M. Pichon) 意首相奧蘭多 (Orlando) 和外相宋尼諾 (Sonnino) 日前首相西園寺和代表牧野，以及美總統威爾遜和國務卿藍辛 (R. Lansing)。因會議組織出自五大強國，故有操縱和會之權。

(註五)見 Q. Wright: Mandates under the League of Nations pp. 35-36. Wright 氏是美國關於委任統治制度的權威作家。

(註六)關於最高會議討論殖民地或委任統治問題的經過參閱 Q. Wright 著前書 pp. 34-43. E. V. Maanen — Helmer: The Mandate System in Relation to Africa and the Pacific Islands, pp. 36-38; 及 D. H. Miller "The Origin of the Mandates System," Foreign Affairs, Vol. 6, pp. 277-289.

(註七)威爾遜第四次國聯盟約草案亦稱「第三次巴黎草案」原文見 D. H. Miller 著前書 pp. 145-154.

(註八)一九二一年法德兩國爲爭奪摩洛哥形勢頗爲緊張。後來德國表示讓步，允許法國干涉摩洛哥。法國則割讓法屬剛果二十五萬九千方公里之地，以爲酬報。參閱 P. T. Moon 著前書 p. 214.

(註九)參閱 P. T. Moon 著前書 p. 131.

(註一〇)關於最高會議分配委任統治地的經過參閱 Q. Wright 著前書 pp. 43-46 及 E. V. Maanen-Helmer 著前書 pp. 38-39.

(註一一)見 League of Nations, Council Minutes, Sers, VIII, pp. 178-189.

(註一二)關於甲乙兩種委任統治條款遲至一九二二年批准的原因參閱第三章第三節。

(註一三)各種委任統治條款的譯文見附錄第一、第二和第三。

第二章 美國與委任統治制度

第一節 美國態度之轉變

我們在上述各章中曾經指出：國際聯盟和委任統治制度的誕生，大部份是美國威爾遜總統熱烈主張的結果。可是國聯成立以後，美國卻保持門羅主義（Monroe Doctrine）的遺風，拒絕加入，對於委任統治地亦不願接受。

當美國參加大戰時，一般抱有高尚理想的美人，都希望美國利用優越的財力和人力，制勝強敵，並確保將來公平而合理的解決，使世界真正相安於民主政治。因此，他們對於威爾遜總統關於戰爭目標的高尚論調和組織國際聯盟的主張，常表贊同。但自德意志戰敗以後，協約國勾心鬭角，忙於分贓和報復。它們底目的，顯然在追求私利，而非磋商公共的幸福。從此美國輿論界便發生了

一個嚴重的問題：即美國是否應該在這個自私自利的濁流中，和歐洲各國互相追逐呢？

不管威爾遜總統在和會中怎樣熱心地創造國際聯盟，或怎樣抑制各國併吞領土野心，但威氏自巴黎返國（一九一九年七月）後，立即遭受參議院的反對。大多數議員反對國聯盟約及凡爾賽和約。他們以為盟約有損美國的主權，且與門羅主義相背馳，將使美國捲入歐洲紛爭的漩渦；和約則與「十四條」相差太遠，不合公平合理的原則。從此總統和參議院各執一是，傾軋不和；後者主張非有保留條件，則拒絕批准國聯盟約與凡爾賽和約，前者則主張無條件批准之。自新總統哈定（W. Harding）於一九二一年三月就職以後，這個傾軋不和的難關雖經打破，但美國和國際聯盟的關係，也得到了一個否定的答覆。新總統對於國會通過的取消對德、奧宣戰案，立即加以認可，於是美國與「中歐諸帝國」不復立於戰爭的地位。從美國方面說來，過去所訂的凡爾賽和約和國聯盟約，從此一筆勾消了。

哈定總統的措施使美國無法加入國際聯盟，這是不消說得了。倘此後美國能確守門羅主義，放棄戰敗國所出讓的利益，則美國和協約國之間，當不致發生關於委任統治問題的糾紛。但美國

畢竟是一個帝國主義國家，它一面欲潔身自好，不肯加入國際聯盟，並拒絕委任統治地，一面爲了經濟上的、交通上的、或其他的原因，對於德意志和土耳其所出讓的權利，不願完全放棄。因此美國和協約國之間，便發生了所謂石油問題和雅浦問題的糾紛。其癥結所在及其解決的經過，我們將在本章詳加論述；現在我們先來看看美國拒絕委任統治地的真相吧。

第二節 亞美尼亞問題

亞美尼亞位於小亞細亞東北，戰前分屬於俄、土兩帝國。全境係一大高原所構成，氣候乾燥，雨量稀少。居民多奉基督教，故常爲土耳其人所不容。在一八九四年至九五年期間，土耳其人大殺基督教徒，亞美尼亞村民無辜被害者達十餘萬人，而土政府置若罔聞，未加制裁。因此，亞美尼亞人久欲脫離土耳其帝國，以求解除虐政的痛苦。至大戰時期，法、俄成立瓜分土耳其的密約。法國承認俄國合併土屬亞美尼亞。不料俄國發生革命，布爾塞維克政府採取和平政策。根據布勒斯特——里多佛斯克（Brest-Litovsk）和約的規定，俄國不但放棄了對於土屬亞美尼亞的要求，反將俄

屬亞美尼亞讓與土耳其。及戰爭結束以後，土耳其因係戰敗國，照列不能保持戰利品，協約國乃企圖將全部亞美尼亞作為委任統治地。

一九二〇年四月，主要協約國在聖勒摩舉行會議，分配土耳其的領土。會議請求美國接受亞美尼亞為委任統治地，當即獲得威爾遜的贊同。不料美國參議院以絕大多數否決威氏的建議，使威氏無法履行其諾言。後來亞美尼亞一部分為土耳其國民黨人所克復，一部分組織蘇維埃政府，加入蘇聯。

根據盟約第二十二條第二款的規定，委任統治地的委任，須以先進國「樂於接受」為條件。從此可知美國拒絕委任統治地，並無不可。可是這裏有一個費人索解的問題：即英、法、日各國對於委任統治地都爭先恐後，意大利且欲分嘗一嚮而不可得，美國為什麼要避之若浼呢？難道美國真要重張門羅主義的旗幟，避免捲入歐洲紛爭的漩渦嗎？僥倖得很，這個國際政治上的啞謎已經為美國前國務卿藍辛所解答了。他在所著和平談判 (The Peace Negotiations) 一書中說道：

「……在另一方面，過去曾經有一種持續的宣傳，主張美國接受亞美尼亞和君士坦丁堡

(Constantinople) 爲委任統治地。上述兩地倘限於當時所提議的界線以內，對於受任國必然是一種恆久的財政負擔。就亞美尼亞說，受任國須給養五萬以上的駐軍，以求防止鄰近黷武國的侵略並維持地方的治安……」

這是一段帝國主義者的自白。從這裏我們可以看出美國拒絕委任統治地，決不是爲遵守門羅主義，而是不願接受「恆久的財政負擔。」正如英國外相巴爾福所云：委任統治制度倘使受任國遭受實際的損失，便決不會成功。(註一)我們反過來可以說：委任統治制度的運行，必須使受任國對於落後民族有控制和榨取的機會。從此可見所謂「增進土人的福利」不過是帝國主義者欺騙弱小民族的烟幕彈罷了！

第三節 石油問題

石油問題發生於美索不達米亞和巴力斯坦，是美國對於委任統治制度的重要糾紛之一。早在一九〇八年，美國羅斯福總統曾派遣海軍大將哲斯德 (Admiral Chester) 前往土耳其向

土政府要求鐵路和石油讓與權。哲氏企圖在小亞細亞東部、美索不達米亞及亞美尼亞之間建築鐵路網，以便採掘當地的油礦。不幸此項計劃和英國利益發生了衝突。原來哲斯德的鐵路網包括美索不達米亞上部的摩蘇爾（Mosul），這是土耳其帝國中產油最富的區域。但根據一九一四年六月的英、德、土三國條約，美索不達米亞上部的石油唯一開採權，已暫時讓與土耳其石油公司（Turkish Petroleum Company）該公司雖有「土耳其」名號，事實上卻是英政府的企業。公司股票的二分之一屬於英政府有直接指揮權的英波油公司（Anglo-Persian Oil Company）四分之一屬於英政府擁有資本五分之一的皇家荷蘭殼油公司（Royal Dutch-Shell Combine），其餘四分之一原屬德意志，戰後又為英政府所沒收。到了一九二〇年四月，英法締結聖勒摩協定，英國將沒收得來的股票，全部轉讓於法國，以為換取法國某種讓步的報酬。該項協定不但瓜分美索不達米亞的石油，而且準備瓜分全近東的石油。（註二）從此在甲種委任統治地的石油企業中，已無美國資本插足的餘地了。

美國對於無利可圖的委任統治地雖不願接受，但對於英國壟斷油礦的企圖，卻表示難於容

忍。一九二〇年五月十二日，美政府向英國提出通牒，認爲英國的舉動，「業已引起美人不良的印象。英政府在它佔有的區域中，給與英國油企業以種種特權，而美國公司卻不能享受；而且英國對於該區域的礦源，似已準備絕對的控制。」及美國聞知聖勒摩協定的內容以後，又於七月二十八日提出更激烈的抗議。美國認爲這樣的條約，「實足以破壞委任統治制度的原則，這種原則所以要求明白規定出來，其目的便在於剷除將來國際紛爭的主要原因。」八月九日，英國外相刺達（C. R. D. Norton）爵士給與美國一個嚴厲的答覆。他否認英國破壞門戶開放的原則，因爲英國所保持的，無非是戰前既得的權利。他又反唇相譏道：「事實上全世界百分之八十以上的油礦，已在美國控制之下，」而美國仍努力排擠英國在海地和哥斯達黎加的油利。英國對美國開放門戶的建議，完全同意，但戰前既得利益，仍欲尊重。最後關於委任統治地中的門戶開放問題，他希望美國能訴述之於國際聯盟。（註三）

因油利問題的爭執，引起美國提出更進一步的要求。十一月二十日，國務卿柯爾比（Colby）對於英國覆文發表冗長的答覆。他認爲門戶開放的原則，已爲巴黎和會所接受，「美國雖非國聯

會員國，但不能被擯於機會均等原則之外。」他否認委任統治問題僅能在國際聯盟中進行討論，反之，美國是主要協約國及其聯合國中的一分子，對於委任統治條款的擬訂，應有說話的地位。因此，他要求「委任統治條款草案在提交國聯行政院以前，應由美政府先行考慮。」同時關於石油問題，他主張尅期進行開誠佈公的談判，因為這是「委任統治原則之最顯著的實例。」

美國的要求使委任統治制度的實施，大大地延緩了。因為在主要協約國沒有和美國成立諒解以前，國聯行政院不願批准甲乙兩種委任統治條款。在另一面面，美國的要求引起了許多有趣味的問題。根據凡爾賽和約第一一九條的規定，德意志爲了「主要協約國及其聯合國」放棄了它的海外領土，因爲美國是一個主要「聯合國」，不得到它的同意，當然不能指定此等殖民地爲乙種或丙種委任統治地。但根據同約第二十二條的規定，委任統治地的條款須由聯盟會員國或行政院去訂立。在這兩種資格限制之下，美國沒有一件是適合的。再則，自一九二一年哈定總統登臺以後，美國取消對德奧宣戰案，根本否認凡爾賽和約及國聯盟約種種法律上的地位；都因美國態度的轉變而擾亂了。至於就甲種委任統治地言，美國所處的地位，更覺困難；因爲它並沒有和土

土耳其宣戰或在色佛爾和約上簽字。該項和約特別允許「主要協約國」爲美索不達米亞、巴力斯坦及敘利亞選擇受任國並訂立委任統治的條款。這裏所謂「主要協約國」並不包含美國，所以美國對於甲種委任統治地是否有參加意見或要求門戶開放的權利，尙屬疑問。

帝國主義者對於經濟利益是不肯輕易放棄的，所以美國不顧上述種種法律上的困難，陸續向主要協約國及國聯行政院進行交涉。至一九二五年十一月，英、美成立協定，美國各石油公司得向土耳其石油公司購買百分之二十五的股票，後者曾於同年三月從伊刺克獲得摩蘇爾和巴格達（Bagdad）油礦的獨佔讓與權。（註四）翌年四月，美國洛克斐勒（Rockefeller）多希納（Doheny）及辛克萊（Sinclair）各大企業組織托拉斯，根據協定進行交易，土耳其石油公司亦開始採掘。至於委任統治條款問題，經美國和主要協約國分別磋商以後，也次第獲得圓滿的解決。在一九二二年至二四年間，美國陸續與各受任國訂立條約，獲得和國聯會員國同等的利益。美國在委任統治地的既得權益，應受重視。關於委任統治地的年報，也要送一份給美國政府。（註五）

第四節 雅浦問題

雅浦問題發生於一九一九年至二一年之間，是美國對於日領委任統治地的爭執，同時也是太平洋日美爭霸戰中的一個插話。

在北太平洋的喀羅林羣島 (Caroline Is.) 中有一個狹小的島嶼，約當北緯第九度及東經第一百三十八度，這便是日美所爭持的雅浦島。全島係珊瑚礁及濕地所構成，面積僅二百一十七方公里。島上居民約七千左右，大部分是過着原始生活的土著。他們所穿的衣服，男子不過腰圍一條，女子亦不過草裙一幅而已。他們所用的貨幣，除貝殼外，尚有以石灰石製成的石幣，有重至五噸以上者。生活方式的落後，當可想見一斑。但雅浦島的重要性並不在於面積的大小或居民的多寡，而在於握太平洋電信交通的樞紐。在大戰以前，該島原屬德意志，有一個爲德荷兩國政府所資助的公司，在該島設置海底電線，一至荷屬西里伯島 (Celebes Isl.)，一至美屬關島 (Guam Isl.)，一至上海。另一美國公司則在舊金山 (San Francisco) 關島馬尼刺 (Manila) 及上海之

間設置海底電線。在正常的狀態之下，一切發往荷屬東印度羣島的消息，必須經過雅浦島。當美國至遠東的海線中斷時，美人亦須使用雅浦至上海間的海線，以通消息。此外雅浦附近的小島可以貯藏煤油設置無線電臺，作為小小的海軍根據地。因此美國朝野對於雅浦島，均異常重視。

一九一四年十月，正當大戰爆發以後，日本即利用太平洋上的優越地位，佔領德屬北太平洋羣島，雅浦當然不能例外。當威爾遜參加和會時，美國代表團中的交通專家勞哲斯（W. S. Ross）曾向威氏建議，主張將雅浦島交與最有密切關係的中、日、英、美各國共管，以免日本獨佔太平洋的電信事業。一九一九年五月，威爾遜即根據是項建議，在最高會議分配委任統治地時，提出保留雅浦島的要求。（註六）但最高會議並未聽從威氏的主張，而將太平洋中赤道以北的德屬羣島，全部委託於日本。後來國聯行政院在一九二〇年十二月十七日所批准的丙種委任統治條款亦指定日本為全部德屬北太平洋羣島的受任統治國，並未附有保留條件。（註七）

在一九一九年十一月至翌年十二月間，美國政府先後向日本提出通牒，對於日本單獨管理雅浦島，表示抗議。美政府以威爾遜總統曾在日本出席和會代表之前提出保留雅浦的要求為理

由，否認該島爲日本委任統治地之一部。及國聯行政院批准丙種委任統治條款以後，美政府遂直接向國聯交涉（一九二一年二月二十一日）。美國以「主要協約國及其聯合國」之一分子的資格，對於將全部北太平洋羣島委託日本代管的丙種委任統治條款，表示不能同意，並請行政院重加考慮。但行政院以爲丙種委任統治條款的通過，並非蔑視美國的權利；反之，美國的拒絕批准和約及加入國際聯盟，實爲引起糾紛的最大原因。再則，關於雅浦問題，行政院希望美國向主要協約國申訴。接着日本亦於一九二一年二月二十六日發表聲明，否認威爾遜總統曾在日本代表之前，提出保留雅浦的要求；且日本對於該島異常重視，即使美國曾提出保留的要求，亦不能爲日本政府所容受。總之，日本主張一九一九年五月最高會議對於委任統治地的分配，及國聯行政院在翌年十一月所批准的丙種委任統治條款，都是最後的決定，不能絲毫有所更動。

在一九二一年二月中，正當美國與日本政府及國際聯盟交換上項意見時，日美新聞紙均以極顯著的地位，討論雅浦問題。兩國民衆的情緒，亦漸趨惡化。美人對於日本控制太平洋電信事業的決心，當然異常嫉妬。但從日本人看來，美國提出雅浦問題，適在北太平洋羣島從德意志轉移到

日本政府以後，顯然是反日政策的表現。爲保持帝國的聲威起見，這是絕對不能讓步的。

美國自哈定總統就職以後，國務卿休茲（Hobbes）又致牒英、法、意、日各國，重新申述美國對於雅浦問題的要求（一九二一年四月二日）。休氏除否認美國同意日本統治雅浦島，並反對國聯所批准的委任統治條款對於美國有任何拘束力以外，又一再聲明威爾遜總統確曾在最高會議中提出保留雅浦的要求。這個聲明不久即爲法政府所證實了。（註八）

日美兩國對於雅浦問題雖然爭辯了兩年之久，但並未越出正常的外交途徑，且不願各走極端。當華盛頓會議（一九二一——一九二二年）開幕時，「委任統治羣島問題」即列入議事日程之中。經日美代表祕密磋商之後，國務卿休茲於一九二一年十二月十二日發表聲明，說雅浦問題已經獲得適當的解決。根據翌年二月日美條約的規定，美國正式放棄雅浦島，並承認日本對於北太平洋羣島的受任統治權。但日本不得在羣島建築軍事根據地，美國公民得自由使用雅浦、關島間的海底電線，或在雅浦另行設置，而不受任何拘束或檢查。他們亦得自由在雅浦定居或購置不動產。此外，美國傳教師得在全部北太平洋羣島建築教堂，開辦學校。總之，凡委任統治條款所給

與國聯會員的權利，美國概有同等享有的機會。爭執多年的雅浦問題，就這樣告了結束。（註九）

（註一）見 League of Nations, Assembly, Rec. Sess. I. P. 721.

（註二）英法兩國曾於一九一六年締結瓜分土耳其的密約，決定摩蘇爾屬於法國，而以尊重土耳其石油公司的既得權利為條件。後來勞合喬治促克雷孟梭重劃新界，將摩蘇爾劃歸英國，法國乃得享有該地一部分的石油權利以及其他的報酬。參閱 P. T. Moon 著前書 P. 265 聖勒摩協定原文見 International Conciliation No. 166.

（註三）關於英美通牒及抗議原文見 International Conciliation No. 166.

（註四）土耳其石油公司其餘的資本分配如下，百分之二十五屬於英波石油公司，百分之二十五屬於皇家荷蘭設油公司，百分之二十五屬於法國石油公司，後者代表法國六十七個公司。

（註五）關於石油問題參閱 P. T. Moon 著前書 pp. 263—267. 485—487. Q. Wright 著前書 pp. 49—61.

（註六）參閱第二章第四節。

（註七）參閱附錄第三。

（註八）一九二一年四月十九日，法國在給美政府的覆文中，證明威爾遜總統及國務卿藍辛確曾在日本代表牧野男爵之前，明白提出保留雅浦的要求，而後者並未拒絕考慮該問題。見 The Pacific Review, Sept. 1921

(註九)關於雅浦問題參閱 Q. Wright 著 翻譯 p.p. 52—55, P. H. Clyde: Japan's Pacific Mandate pp. 11. 41—62 及 Y. Ichihashi: Washington Conference and After pp. 323—339.

第四章 甲種委任統治地之分析

第一節 甲種委任統治地之特質

甲種委任統治地包括伊刺克、巴力斯坦和敘利亞三個阿刺伯區域，總計面積僅五十三萬二千餘方公里，人口也不過六百萬左右，以阿刺伯人爲最佔多數。（註一）在大戰以前，這些區域原是土耳其帝國的領土。英、法兩國佔領此等區域底目的，表面上在爲它們解除土耳其的壓迫，幫助它們根據自己的意志，建立獨立自主的政府，然後再予以承認。一九一八年十一月七日的英、法聯合宣言是這樣說的。盟約第二十二條亦以同樣的精神，規定那些區域「已達於可以暫時承認爲獨立國的程度，惟仍須由受任國予以行政上的指導及扶助，至其能自立之時爲止。」但事實上大多數被統治者並不以此爲滿足。一般少年的阿刺伯人，尤其是受過現代教育和在大戰中當過土耳

其長官的，曾充分表現民族主義的精神。當大戰期間，英法當局因為要利用阿刺伯人反對土耳其政府，所以允許他們在將來組織獨立的阿刺伯聯邦。到了現在，這種希望已成絕影，而阿刺伯人的民族精神，卻無法消除。因此，在甲種委任統治地中，帝國主義和民族自決兩種勢力的衝突，便一天嚴重一天。

從理論上說來，甲種委任統治地不過是一種過渡時期的被保護國，受任國須指導阿刺伯國家達到完全獨立。英國在伊刺克已經建立一個阿刺伯王國，並使之加入國聯。英國在巴力斯坦雖有「立法和行政的全權」，但必須鼓勵地方自治，並保障猶太人建設他們的「民族的家鄉」(National Home)同樣的，法國對於敘利亞和黎巴嫩不但要「顧全當地所有人民的權利與願望」，制定憲法，且必須訂立各種法律，「以求促進兩地之發展，使成獨立國家。」(註二)

根據各委任統治條款的規定，甲種委任統治地尚有幾種普遍的特徵，值得我們注意：第一、凡屬委任統治地的領土，任何部分都不能割讓於他國；第二、受任國不能干涉宗教自由，或因宗教關係而歧視當地任何部分的居民，亦不能強迫當地人民學習受任國的語言；第三、受任國不能破壞

門戶開放的原則，在讓與各種特權時，對於國聯各會員國的人民，亦須不分軒輊。這種比較寬大的待遇，倘較之普通殖民地或保護國，已經進步多多了。

第二節 伊刺克

伊刺克舊稱美索不達米亞，位於底格里斯 (Tigris R.) 與幼發拉的 (Euphrates R.) 兩河流域之間，爲舊土耳其帝國邊省之一。面積三十萬零一千餘方公里，略小於德國普魯士一州。居民約二百八十五萬，阿刺伯人佔百分之七十七左右，大部分從事農業。兩河流域是一個肥沃的大平原，在上古時期，先後有巴比倫 (Babylonia)，亞述 (Assyria)，迦勒底 (Chaldea) 諸帝國的興起。所以讀過上古史的人，誰都知道這是世界文明發源地之一，是有一段光榮歷史的。

目前伊刺克仍然是一個土質的肥沃物產豐饒而且地位險要的區域。它在農業上的富源，不論是上伊刺克或下伊刺克，都非常可觀。下伊刺克雖有雨量不足之虞，但據威爾苛克斯 (W. Willcocke) 的估計，該處可由河流灌溉的田地，約達二萬四千三百萬公畝，如灌溉得宜，當可增加生產

力。近來伊拉克產有大量棉花，畜牧亦頗見發達。伊拉克最寶貴的富源，則為北部摩蘇爾區域的石油。據美國哲斯德的估計，世界上石油蘊藏最富的區域，除美國外，當推摩蘇爾，所以伊拉克是一個以出產石油著稱國家。從國際交通上看來，伊拉克控波斯灣，不但扼阿刺伯與敘利亞的門戶，而且是歐洲通遠東的要道之一。在大戰以前，德國取得巴格達鐵道的建築權，構成大戰一個重要的原因。這個事實，想必仍在我們的記憶之中吧。（註三）

伊拉克因為在經濟上及交通地位上都這樣重要，所以早受英國帝國主義者的注意。當大戰以前，英國已經在那兒獲得許多利益，其中以灌溉、航行和石油三項為最重要。伊拉克任何灌溉的工作，概由英人籌劃；伊拉克的內河航行，由英人管理的奧托曼航行公司專利；摩蘇爾一帶石油的唯一開採權，則讓與在英政府支配之下的土耳其石油公司。因為利害關係是這樣密切，所以在一九一四年土耳其加入同盟國作戰以後，英國立即向伊拉克進兵，先後佔據巴格達及其他重要城鎮。後來它又要求協約國允許它擴張勢力範圍至巴格達以北一百四十二公里。到了一九一八年十一月七日英政府強迫土耳其正式放棄伊拉克以後，乃會同法國在伊拉克及其他阿刺伯區域

發表宣言，表示他們佔據底目的，在於「解放久受土耳其人壓迫的各民族，幫助它們建立國民政府，權力由當地人民賦與，官吏亦當地人民自擇。」但阿刺伯人不願受帝國主義者的欺騙，更反對英國的武力佔領。他們在一九一九年至二〇年間進行劇烈的反英暴動，死傷達萬人以上。英政府受到這樣嚴重的教訓以後，深覺僅恃武力不足以維持霸權，且軍用浩繁，難免引起本國納稅人的反感，乃派遣柯克斯 (P. Cox) 爵士前往伊刺克，企圖以和平手段緩和土人的情緒。柯氏迅速地委任阿刺伯人組閣，每部均聘用英人爲顧問。他又覺得要操縱一切實權而避免正面的衝突，必須採用帝制。在這種巧妙的政策之下，斐賽爾王子 (Prince Feisal) 因得以百分之九十六的多數票，當選爲伊刺克國王，且於一九二一年八月二十三日正式加冕了。

斐賽爾爲赫查茲 (Hedjaz 又譯漢志) 前王胡賽因 (Hussein) 的第三子，初爲波督英 (Bodouin) 部族的酋長。在大戰期間，他曾鼓勵阿刺伯人革命，並親率本部族參加戰爭。斐賽爾不僅勇於作戰，同時也是一個能幹的政治家。他自就位以來，頗能和英政府保持友好的關係。但伊刺克的軍政實權，一概操於英人之手，斐賽爾只得「終日蝸坐於頹廢不堪的宮殿，和武裝的英國官

吏，共同處理政務。」事實上他已經變成一個英帝國主義者的傀儡了。

英政府既擁斐賽爾登位，復於一九二二年十月十日和伊刺克締結所謂聯盟條約（或稱英伊條約），在委任統治範圍之內，規定了雙方的關係。該項條約雖規定當地人民有信教自由，學校中用本地語言，保障少數民族的權利，及門戶開放等，但關於財政、軍事、外交等重要政權，仍由英人盡其受任國的責任，有指導及操縱的自由。關於此等事件，伊刺克亦必須接受英國「高等委員」（High Commissioner）的「指導和忠告」。在條約的附件中，英國官吏的人數和俸金也議定了。爲符合國聯盟約第二十二條的精神起見，聯盟條約又規定英國將在最短期間內介紹伊刺克加入國聯，那時候本條約的效力和委任統治的關係，立即停止。假使伊刺克不能加入國聯，則本條約延長有效期間二十年。（註四）這個條約頗受阿刺伯人的反對，雙方乃於一九二三年締結續約，將二十年的期限，從批准土耳其和約時起算，縮短爲四年。這樣一來，聯盟條約應於一九二八年滿期。但事實上該項續約又因英國不願放棄摩蘇爾的油利而中途廢止了。

英國以條約履行委任統治原則的方法，不久即爲國聯所認可了。一九二四年九月二十七日，

行政院批准英伊條約，同時按照委任統治制度的規定，將伊刺克正式委任於英國。委任統治條款有云：

『伊刺克爲前土耳其帝國之一部，在最近的戰爭之中，已爲英國軍隊所佔領……主要協約國認爲該項領土必須委託於一受任統治國，使根據盟約第二十二條的規定，對於當地人民負責供給行政上的指導與扶助，至其能自立之時爲止。英國得受其委任。』

此外委任統治條款又規定：（一）英國應將英伊條約的履行狀況及關於伊刺克的一切法案，製成年報，送交行政院；（二）英伊條約非經行政院同意不得變更；（三）倘伊刺克加入國聯，則英國所負責任亦宣告終止。（註五）

自英伊條約訂立以後，英政府即在伊刺克設立高等委員，負責進行『行政上的指導與扶助』。高等委員的權力基於英伊條約、委任統治條款，以及英國一般的訓令。後者由倫敦殖民部頒發，這是英國管理一切委任統治地的機關。伊刺克的立法、司法和行政，雖由伊王名義行使，但按照條約規定，伊王於各部內，必須聘任英人爲顧問。在法庭方面，尤其是審理外人案件時，亦須指派英人爲

法官。伊刺克的上訴案件，不能達到倫敦樞密院司法委員會——這是英國海外殖民地的最高級上訴機關。（註六）

按洛桑條約雖將伊刺克讓與英國，但伊刺克的北方疆界問題，仍留而未決。條約上僅僅規定倘英、土兩國不能將本問題直接商決時，則可提交國際聯盟，聽候公斷。這裏所謂疆界問題實際上便是摩蘇爾的主權問題。摩蘇爾埋藏者極豐富的油源，當然為英、土必爭之地。一九二五年十二月，國際聯盟在派員實地調查之後，決定摩蘇爾屬於伊刺克，惟須以英、伊延長委任統治關係二十五年為條件。因此，英國於翌年三月和伊刺克重訂新約，延長英伊條約的有效期間至一九五〇年。在此後二十五年中，每隔四年，英方當重行考慮伊刺克是否可以加入國聯，如未能加入，則應考察伊刺克的政治狀況進步與否，決定有否修正該條約的需要。阿刺伯人對於英國這種延宕式的政策，異常不滿。他們要求廢止委任統治制度下的一切束縛，而獲得完全的獨立。一九二七年十二月，英、伊又訂新約，英國承認伊刺克為獨立國。並宣稱一九二六年的條約，因伊刺克的進步，已不再適用。此後伊刺克的政治狀況如繼續猛進，英國將於五年之內，介紹它加入國聯為會員國。

到了一九二九年九月十九日，英國正值勞工黨組閣，對於伊刺克問題發表一個重要的宣言，其內容可分下述三點：

(一) 英國準備在國聯中爲伊刺克謀一候補地位，以爲一九三二年舉薦之用。

(二) 英國將在國聯行政院下屆會議（一九三〇年一月）中提出通告，自願放棄一九二七年條約的實施。

(三) 在國聯行政院下屆會議中，英國將請求按照一九二六年英伊條約第三條的規定，準許英國於一九三二年薦舉伊刺克加入國聯，爲會員國之一。（註七）

英、伊兩國的有識人士，對於上項宣言，同表歡迎。原來在最近十年中，英國對於伊刺克的費用，已超過十萬萬英金。英國納稅人對於這種鉅額的支出以及英、伊兩國不時發生的傾軋狀態，早有不滿的聲浪。倘英、伊一旦廢止委任統治關係，則或可減輕英人的負擔。在伊刺克方面，自上項宣言發表以後，醞釀已久的內閣危機，立即獲得和平的解決。薩度姆（A. M. es Saadun）出組新閣，以強有力的民族主義領袖哈瑟密將軍（Yashin Pasha Hashimi）任財政大臣。新總理對於英政

府的宣言，表示滿意；同時聲明伊刺克所要求的是完全的獨立自主。他說：

『我接受國王的命令，出組新閣，是完全由於建造獨立國的信念，深望英、伊官吏能繼續維持友愛的精神。我已勸告一切屬員嚴格遵守憲法，切勿苟且從事，誤入歧途。』（註八）

英國雖允許薦舉伊刺克加入國聯，但對於既得權益，卻戀戀不捨，尤以軍事和財政兩項爲甚。一九三〇年七月一日，英國以高等委員哈夫雷（F. Humphreys）爵士爲全權代表，和伊刺克締結新約。英國允許撤退駐伊軍隊。但保留租借三個空軍根據地的權力。原來伊刺克首都巴格達及重要商埠巴斯刺（Basra）各地都是倫印皇家航空公司的重要航空站，是英國自西亞轉達遠東的咽喉。所以英政府必須設法維持舊有勢力，以求保障帝國的交通。在財政方面，伊刺克的重要資源，首推油田。英國仍與伊政府訂立條約，延長其管理權至七十五年之久，並留一部分軍隊保護油田。此項管理握集中於伊刺克石油公司（Iraq Petroleum Company），這便是過去的土耳其石油公司，由英、荷、法、美聯合經營，其中英國資本獨厚，故最有勢力。

一九三二年，英國正式薦舉伊刺克加入國聯，聲請停止委任統治制度的應用，並撤銷其高等

委員當委任統治委員會討論本問題時，多數委員對於伊刺克的自主能力及此後的英伊關係，表示疑慮。伊刺克的君主立憲政治是否已有相當基礎？伊刺克是否能夠以自力抵禦外侮或維持獨立的經濟生活？伊刺克是否有保護少數民族和外僑的能力？教育衛生等事宜，是否已經普及？凡此種種問題，委員會都不能獲得肯定的答覆。雷本（W. F. Rampond）說道：「委員會中沒有一個人能夠相信伊刺克的解放是沒有害處的，即最抱樂觀者，亦不能例外。」委員長狄奧多理（Theodoli）及委員伽西亞（P. Garcia）梅林（M. Merlin）等也認為伊刺克的解放，尙非其時。少數委員對於一九三〇年的英伊條約，更有極嚴正的批評。他們以為英國一方面廢止委任統治關係，另一方面卻已獲得損害伊刺克獨立自主的特權。委員伯拉蕭斯（T. Palacios）說道：「前世人以為伊刺克將從委任統治地降為通常的被保護國，此種疑慮已無法否認了。」

委任統治委員會對於伊刺克的自主能力，雖十分懷疑，但仍接受英政府的要求，向行政院提出肯定的建議。各委員的個別意見，亦以巧妙的措辭，附入提交行政院的特別報告書之中。報告書的開端說道：「委任統治委員會對於伊刺克的道德狀況，國內政策，行政效率，以及法律制度的實

施精神，都沒有直接考察的機會。因此委員會所得的結論，僅僅以受任國所供給的消息及各種請願書爲根據，後者也是曾經受任國的審查而又有附加意見的。（註九）

一九三二年十月三日，國聯大會根據英、伊兩國的請求及委任統治委員會的報告書，通過伊拉克爲國聯會員國，從此伊拉克成爲君主立憲的獨立國家。但是我們要記得伊拉克的軍事和財政仍在大英帝國的掌握之中。目前伊拉克的國際地位，至多也不過和巴拿馬、古巴、海地各國相等罷了。因爲它們在名義上都是國際聯盟會員國，事實上卻和美國帝國主義保持深切的聯屬關係。不過伊拉克是委任統治地中最先以合法手段獲得「解放」的國家，這也是值得注意的事件。

第三節 巴勒斯坦

巴勒斯坦是地中海東岸一片狹長的區域，是舊土耳其帝國邊省之一。面積約二萬三千餘方公里，僅及伊拉克的三分之一。人口在八十八萬七千左右，其中回教徒佔六十三萬三千人，猶太人十五萬八千人，基督教徒則僅佔七萬五千人，當地回教徒和基督教徒的種族，雖甚複雜，但彼此

在利害關係上頗有共同之點，且大家使用阿剌伯語，故通常稱之爲阿剌伯人。猶太人則大都使用希伯來語而信奉猶太教。上述兩大種族因信仰、言語、風俗、習慣以及其他利害關係的不同，常起衝突，使英政府窮於應付。所以巴力斯坦面積雖小，但委任統治制度的運行，卻遠不如伊刺克之順利。

原來巴力斯坦是猶太教和基督教的發祥地，與世界文化有極深切的關係。在中古十字軍東征時代，耶回兩教的健兒，曾在此地肉搏，互數百年之久，在歷史上平添了不少可歌可泣可羨可驚的記載。但自第七世紀以來，巴力斯坦除一度爲基督教徒所佔領以外，幾無時不在回教徒統治之下。所以當地回教徒的人數特多，勢力亦特別雄厚，遠非他種民族所能比擬。不幸近來散處世界各國而富有民族思想的猶太人，發起所謂『郇光運動』(Zionist Movement) (註10)以猶太民族的復興爲目標，認定巴力斯坦是猶太人的故鄉，主張加以大規模的開發。一八九七年時，他們在培斯爾 (Basle) 舉行會議，宣佈郇光運動的方針。十年以後(一九〇八年)，他們又設立巴力斯坦地產開發公司，開始向阿剌伯人購買大批土地，使寄居各國的猶太人，得回至故鄉，從事墾殖。當時土耳其政府不願見猶太人的勢力過於膨脹，多方制止，故郇光運動雖有全世界猶太人的支持，仍

未產生顯著的效果。

世界大戰期間，弱小民族皆設法乘機獨立，巴力斯坦亦頓呈紛亂狀態。英國欲利用阿刺伯人反抗土耳其政府，故允許幫助他們在戰後組織阿刺伯聯邦，包括巴力斯坦、敘利亞、伊刺克以及阿刺伯半島。但至一九一六年五月，英國背棄前言，與法國祕密締結息克匹哥條約（Sykes-Picot Treaty），共同承認巴力斯坦為國際共管地，並將海法（Haifa）、阿卡（Akko）等重要商埠劃入英國勢力範圍之內。及俄國革命政府成立，將一切祕密條約公佈之後，阿刺伯人方知受了帝國主義者的欺騙；但終因實力懸殊，不敢有所反抗。

約在同一時期，猶太人亦努力進行郇光運動（Zionist movement）其領袖魏茲曼（C. Weizmann）和蘇哥羅（N. Sokolow）在倫敦結交英政府要人，與外相巴爾福過從尤密，後者對於猶太民族的復興運動常表同情。猶太人假定協約國勝利以後，巴力斯坦的命運，勢將繫於英人之手。因此『郇光會』（Zionist Organization）——代表郇光運動的重要機關——於一九一七年七月要求英國承認巴力斯坦是猶太人的民族的家鄉，那兒猶太民族應有完全的自

治權。至十一月二日，巴爾福代表英政府發表宣言云：

「英政府樂觀猶太人在巴力斯坦建立一個民族的家鄉，且願以種種助力，促其達此目的。但當地非猶太部族的公民權和宗教權利，及猶太人在其他各國所享受的權利和政治地位，英政府決不加以侵害。」

英國所以要發表這樣的宣言，最重要的原因當不外下述二端：第一、自東西洋航路大開以來，巴力斯坦因為接近蘇彝士運河，成了東西交通上的咽喉。英帝國主義希望控制巴力斯坦，使為蘇彝士運河的屏障。第二、英國相信這樣的宣言，可以使協約國獲得全世界猶太人的擁護。

一九二〇年四月聖勒摩會議的結果，巴力斯坦由主要協約國授與英國作為委任統治地。英政府立即派遣薩謨爾 (H. Samuel) 爵士為駐巴高等委員，開始施行『民政』 (Civil Administration) 別於「軍政」而言。至一九二二年七月二十四日，國聯行政院始將巴力斯坦及外約旦 (Transjordan) 正式委任於英國。後者毗連巴力斯坦，是一個面積約五萬一千八百方公里而人口僅二十四萬的荒涼區域。巴力斯坦委任統治條款除具備促進自治制度，保障信教自由與門

戶開放及不得割讓領土等普通條款以外，又有下述三項特殊的規定：

(一) 英國應保障猶太人建設其民族的家鄉，並承認卮光會為代表猶太民族復興運動的合法機關，使得盡量開發當地資源，興辦公共事業。

(二) 英國應承認當地各教的節假為合法；對於各教聖地，應負保障的全責；組織代表各教利益委員會，使有權審決各教的要求與權利；該委員會的組織法與職權，擬定之後，應呈請國際聯盟審核。

(三) 英國承認英語、希伯來語與阿剌伯語同為正式語言。

自英政府發表巴爾福宣言以後，猶太人漸知協約國的態度，有利於己，殖民故鄉運動乃日形發展。巴力斯坦委任統治條款規定卮光會的合法地位，更足以鼓勵卮光運動的進行。在一九一七年以後的七八年間，猶太人自東南歐遷入巴力斯坦的，絡繹不絕。至一九二五年竟達三萬三千八百餘人之多。這好幾萬移民中，當然也有覺得巴力斯坦無可獲利而重復離去的；但大部分卻定居此地，從事開墾農場，或經營工商業。他們不願散處世界各國，寄人籬下，而甘返故鄉，與強悍的阿剌

伯人爲伍。這種筆路藍縷含辛茹苦的精神，殊足表現其民族性上的優點。

可是我們要記得巴力斯坦早已成爲阿刺伯人定居的區域，他們不但佔當地百分之八十以上人口，而且向來握有當地政治經濟的權力。這些阿刺伯人對於郇光運動的急進趨勢，當然要感受威脅。他們深恐猶太人的回復故鄉運動，漸漸變成復國運動，進而要求支配阿刺伯人。再則，自郇光運動勃興以來，巴力斯坦的生活程度逐漸改變，而且提高。此種趨勢，亦未免使大部分守舊的阿刺伯人感受恐慌。當巴爾福宣言和巴力斯坦委任統治條款發表以後，阿刺伯人認英政府與國際聯盟有意偏袒猶太人，屢次表示抗議，甚至發生暴動和戰亂。英國似乎也企圖保持公平的態度，在組織新政府及頒佈各項法令時，會極力使阿刺伯人相信他們的公民權和宗教權利是不會被摧殘的。但當高等委員宣佈選舉立法會議時，所有阿刺伯人竟拒絕投票，表示消極的抵抗。

一九二四年，國聯委任統治委員會在審查英國的第一次年報以後，認爲在一個小小的委任統治地中，要造就一個猶太人的民族的家鄉，同時又欲保證阿刺伯人的利益，是一樁極困難的事；情即使英國行政者富有聰明睿智和不偏不倚的精神，也不能勝任這樣的困難。委員會本此意見，

請求行政院加以注意。但行政院拒絕這樣的建議，英政府也沒有制止郇光運動的表示。

阿刺伯人與猶太人間仇恨，一天深刻一天。至一九二九年八月下旬，遂因『泣牆』(Wallings Wall) 事件而發生慘劇。按泣牆在猶太人視為希羅德廟的一部分，是他們數百年來按期禮拜的聖地。但此牆與回教長官府第毗連，英當局允許回教徒出入於此牆特闢之門。猶太人與阿刺伯人在這裏遇見時，輒彼此懷恨。猶太人以為禮拜被人干涉，阿刺伯人則以為猶太人欲佔其地。雙方於八月二十四日開始互相殘殺。亂事在耶路撒冷爆發以後，立即蔓延於巴力斯坦的南北兩境。在外約但邊境及各鄉鎮間，阿刺伯人甚至和英兵發生衝突。結果，雙方死傷達八百人以上。事後英政府派遣前海峽殖民地審判長蕭(W. Shaw) 爵士前往調查真相。不幸所有證據，大都採自阿刺伯人報告書亦未提及猶太人歷年民族復興工作的成績，致引起世界各國及委任統治委員會的抨擊。英政府亦深知蕭氏有失公允，乃宣言「英國絕對不採納蕭氏的意見，且重遣辛柏森(H. Simpson) 前往澈查。但辛氏亦認為阿刺伯人的利益，應予竭力維持，因此又激起全世界猶太人的反對。嗣後英國對於阿刺伯人與猶太人間的仇恨和糾紛，迄無妥善的解決方法。延至本年

(一九三六年)四月，雙方的衝突又因細故而爆發了

根據本年四月二十一日至六月三日間的耶路撒冷電訊，此次衝突的起因，由於台拉維夫 (Tel Aviv) 地方的阿剌伯人，突然侵入猶太人區域，燒燬了三輛載有許多猶太人的公共汽車。於是雙方的積恨又立即爆發，台拉維夫及乍法 (Jaffa) 兩地頓成民族血鬪的戰場。鬪爭的範圍，逐漸自城市擴展至鄉村。羣衆和軍警甚至往往發生巷戰。在繼續不斷的衝突中，雙方死傷極多，據官方統計，自四月十九日起至五月二十一日止，被捕的阿剌伯人達八百四十名，被捕的猶太人達八十三名。當五月之初，阿剌伯人爲應付非常事變而組織的民族最高委員會向英國高等委員華嘉普 (A. Wauchope) 將軍提出三項要求：(一)立即禁止猶太人移殖巴力斯坦；(二)禁止以地產售與猶太人；(三)組織阿剌伯國民政府。華氏雖已將此等要求轉呈英政府核奪，但一面調動大軍，對於阿剌伯人的罷工罷市運動，力加壓迫，並逮捕許多領袖分子。同時猶太人方面也向巴力斯坦及全世界猶太人發出聲明，斷言本民族在巴力斯坦所進行的建設工作，決不因暴力而停止。至五月下旬，阿剌伯民族最高委員會更發表宣言，主張繼續罷工罷市，直至阿剌伯的巴力

斯坦完全獨立自主而後已。從此可見阿刺伯人不但要制止猶太勢力的進逼，而且要求脫離委任統治制度的羈絆了。截至編者屬稿時爲止，巴力斯坦的局勢，仍『益趨嚴重，』前途的發展，正未可預料。

最後，我們要將目前巴力斯坦的政治組織及社會經濟等略加論述。

巴力斯坦以行政會議爲最高行政機關。該會議爲英國駐巴高等委員及三英人所組成，而以高等委員爲主席。高等委員有任免官吏，規定其職務權能，及管理公產公款等權力。爲便利行政起見，他又有權劃分巴力斯坦內部的行政區域。此外高等委員負責保障巴力斯坦的公共安寧，故亦有指揮當地軍警和便宜行事的權力。在立法方面，英政府原想組織立法會議，設委員二十二。其中十人爲英籍政務官，由高等委員指派；十二人爲民選委員，包括教徒八人，猶太人與基督教徒各二人，由年滿二十五歲的公民，間接選舉出來。該會議在高等委員監督之下，進行立法事宜。但自一九二三年以來，阿刺伯人無時不反對受任國與猶太人加入此項會議，且拒絕投票。故英政府已另設一純粹由政務官組成的顧問會議，以代替立法會議，在司法方面，巴力斯坦有地方、區及最高各

級法院。重大刑事案件歸刑事巡迴法庭審理，不動產的訴訟案件則歸特種土地法庭審理。各級法院的主要法官，皆由英人擔任。價值五百鎊以上的訴訟案件，則可上訴於英國樞密院司法委員會——這是巴力斯坦與伊刺克在司法制度上不同的地方。

至於外約但的政治組織，却與巴力斯坦不同。英國允許當地土人在阿刺伯王之下，組織自治政府。伊刺克國王斐賽爾的兄弟安陀拉 (Abdulah) 被擁立為王，其下設英籍顧問一人，助理政務。英政府曾發表聲明，關於在巴力斯坦建立猶太人的民族的家鄉一條款，對於外約但並不適用。

巴力斯坦人民多恃耕牧為生，農產品以穀麥及各種地中海區果品為大宗，製造品則以葡萄酒為最重要。最近且設立農業試驗場，以求改良農事。在教育方面，巴力斯坦有初高等各級學校，共有學生二萬餘人。專門教育有海發專門學校。猶太人的最高學府則為希伯來大學，內部分科別系，注重研究猶太及東方的歷史和文化。校內圖書館蒐藏宏富，約有書籍二十萬冊。此外，巴力斯坦又有表演希伯來戲劇的猶太戲院。藝術生活如音樂、繪畫、彫刻等，往往帶有濃厚的古典主義色彩。

第四節 敘利亞

在甲種委任統治地中，敘利亞是帝國主義和民族自決衝突最嚴重的區域，委任統治制度的運行，亦最不順利。所謂敘利亞委任統治地包括敘利亞本部與黎巴嫩，位於地中海東岸，西及於海，南隔黎巴嫩山脈 (Lebanon Mts.) 與巴力斯坦及外約旦相鄰，東隔敘利亞沙漠 (Syrian Desert) 與伊刺克毗連，北界托魯斯山脈 (Taurus mts.) 而與安那托利亞平原 (Anatolian Plain) 接壤。面積約十五萬五千餘方公里，人口在二百萬左右，其中半數以上是信奉回教的阿刺伯人、土耳其人、猶太人、德魯斯人 (Druse)、歐洲人等，亦各佔其一部分。

敘利亞和其他甲種委任統治地一般，原屬土耳其。在大戰以前，因土耳其帝國的權威日見失墜，敘利亞便逐漸成爲英、法、德、意諸國角逐的場所。這裏雖然沒有豐富的物產，或像摩蘇爾一樣的油區。但包含許多重要海口，是從地中海到西亞的門戶，所以列強都不肯放手。在上述四國中，和敘利亞最有歷史關係的，當首推法國。遠在數世紀以前，法國商埠馬賽 (Marseilles) 已經和敘利亞

海口通商。至一八六〇年，法國以保護敘利亞土人中的基督教徒爲名，始派遣軍隊，此後法人即深入敘利亞的經濟生活。敘利亞的鐵道和絲織工業，大部分由法商投資經營，絲織品亦大部運銷法國，僅就黎巴嫩的最大絲織廠論，每年運往法國的絲，多至數百萬磅。法國和敘利亞在文化方面，也有密切的關係。法人在敘利亞開辦學校，發行報章，法語成爲敘利亞上流社會通行的語言。所以法國早已將敘利亞當作它的勢力範圍，不願他人染指了。

但英、德、意各國對於敘利亞亦各懷野心。英國因需要維持其本國和遠東殖民地間的密切關係，常思囊括小亞細亞與阿刺伯半島，敘利亞當然是它的目的物之一。英國所計劃的從開羅（Cairo）到加爾各答（Calcutta）的鐵道，即非經敘利亞不可。德國因爲要向東方擴張勢力，對於土耳其治下的回教民族，常加攏絡。德皇會親至敘利亞，鼓動回教徒排斥英、法。德國所計劃的巴格達鐵道，亦橫貫敘利亞北境。意大利想掌握地中海的霸權，對於敘利亞的重要港口，時時企圖以租借或其他方式去佔有。不過這些國家經營敘利亞，略較遲晚，所以它們對於敘利亞的關係，都沒有法國那樣密切。

在大戰期間，英國遠征軍捷足先登，首先佔領敘利亞。英政府對於敘利亞的手段，恰和對付巴力斯坦一般。它一面引誘敘利亞人反叛土耳其，允許他們在戰後組織獨立的阿剌伯聯邦；一面却由息克匹哥條約允許法國合併敘利亞。大戰終了以後，英國爲履行上項條約起見，把敘利亞駐軍撤退，由法軍接替。但敘利亞人表示堅決的抗議。他們的領袖於一九一九年在達馬士革（Damascus）舉行大敘利亞會議，由此產生了達馬士革宣言，其要點如次：

- （一）敘利亞在政治上完全獨立；
- （二）實施君主立憲政體；
- （三）反對猶太國家的建立，因爲它對於大多數民衆將發生不良的影響；
- （四）取消以前所訂關於瓜分敘利亞或建立猶太國家的條約；
- （五）黎巴嫩與巴力斯坦，不得與敘利亞分離。

敘利亞人一面發表宣言，表示他們的願望；一面派遣代表向巴黎和會請願，要求獨立。至一九二〇年三月，他們又在達馬士革舉行第二次大敘利亞會議，宣佈敘利亞在天然境界以內，建立獨立國

家，不受任何其他國家的保護、代管或干涉。所謂天然境界係北起托魯斯山，南至賽奈半島（Sinai Pen.），東自敘利亞，西至於海。會議又選舉斐賽爾王子爲敘利亞兼巴力斯坦的皇帝，安陀拉則被推爲伊刺克的國王。法國帝國主義當然要反對這個計劃。它一面在聖勒摩會議中獲得敘利亞爲委任統治地，一面派遣大軍至敘利亞，強迫斐賽爾承認法國的受任國地位。斐賽爾雖然表示順從，但不久以後，他的部屬便和法軍開戰了。在強弱懸殊的情形之下，斐賽爾終於被逐出境。（註一一）敘利亞的獨立運動，因此頓成泡影。到了一九二二年七月，國際聯盟批准敘利亞委任統治條款，承認法國的受任國地位，敘利亞的命運，至此可謂正式決定了。

法國最初派往敘利亞的高等委員是高勞（Goutard）將軍。他率領九萬法國健兒，握有最新式的武器。敘利亞的獨立運動，便是由他以武力壓平的。高勞治理敘利亞的政策是「分離而統治主義」（Divide and rule）。這本是帝國主義國家對付殖民地慣用的手段，因爲它可以隔絕土人的聯絡，阻止民族主義和國家主義的發展。敘利亞人民的言文雖大都相同，但宗教信仰却非常分歧，法國當局便利用這一點，將敘利亞分成下述五個單位：

一、大黎巴嫩區 (Territory of the Great Lebanon)，背山面海，大部分爲山地所構成，從重要海口的黎波里 (Tripoli) 起，至巴力斯坦 接界處爲止。

二、澤巴爾德魯斯區 (Jebel Druse) 在敘利亞 南端，奧蘭 (Hauran) 山脈的西南。

三、阿刺頗區 (Territory of Aleppo)，佔敘利亞 東北境，在各區中面積最爲廣大，幼發拉的 河斜貫其中，包有重要城市阿刺頗。

四、達馬士革區 (Territory of Damascus)，佔敘利亞 東南境，首邑達馬士革 爲世界古都之一，當交通商業的要衝，市況極爲繁盛，法國 高等委員駐節於此。

五、亞勞意德區 (Territory of Alaouite)，在西部沿海區域，包有重要海口雷奧狄栖亞 (Laodicea)。

法政府統治各區的方式，並不一致。大黎巴嫩 與 澤巴爾德魯斯區 是含有自治性質的獨立區，達馬士革、阿刺頗、亞勞意德 三區則結合而成敘利亞聯邦。各獨立區及敘利亞聯邦 都有憲法和議會，敘利亞聯邦 的議會且得選舉敘利亞 人爲總統。但事實上無論議會和總統都是法政府的御用機關，

一切實權仍操於高等委員之手，他可以委派代表監督各區的行政。重要行政官吏必須聘請法人爲顧問，假他沒有得到顧問的同意和指示，便不能行動。法政府不但握有敘利亞的一切實權，而且在各區中挑撥離間，使之互相排擠，互相仇視，以求消滅敘利亞人的民族思想。再則，像敘利亞這樣狹小的土地，用豆剖瓜分的方式，分成許多小區域，建立許多政府，當然要增加人民的負擔。高勞將軍又任意改變敘利亞的幣制，強迫土人使用價格不穩定的紙幣，並剝奪土人言論、出版、結社的自由。凡此種種，都是引起敘利亞人叛變的重要原因。

一九二三年中，大黎巴黎區的亞特拉許族（*Atarahi Clan*）舉兵叛變，各地紛紛響應，法總督韋根（*Weygand*）將軍率大軍進剿，方纔勉強平服。然各地反法運動及武裝暴動，仍時有發生。至一九二五年，乃爆發而廣大的革命運動，引起全世界人士的注意。

在敘利亞全境中，澤巴爾德魯斯區是一個最小而却最不容易統治的區域。全區由山脈和平原綜錯而成，居民十分之八屬於德魯斯族，奉行一種神秘離奇的宗教，具有強悍好鬪的精神。他們對於法國人向來抱着敵視的態度，對於新政府的設施，尤多不滿。他們雖不怕信奉回教的阿刺伯

人，但不願與之合作。所以當一九二〇年法政府和斐賽爾鬪爭時，德魯斯人並未參加。斐賽爾被逐以後，法國即與德魯斯人締結了一種條約，允許他們享受有限制的地方自治權。不料這個條約竟成德魯斯族大叛變的重要原因。

根據上項條約的規定，治理德魯斯族的總督，必在德魯斯人中選任，法國只派一個顧問。但自第一任德魯斯人的總督去世以後，法國便不肯按照條約，繼續委任，而命所派顧問直接行使管理權。後來又直截了當地委任法人卡俾蘭（Carpiquet）大尉為總督。卡氏出身行伍，一向在法屬非洲服務。他到任以後，便把對待野蠻人的手段拿來對付德魯斯人。每當出巡村落時，輒強迫村民整隊站立路旁，舉手致敬，表示總督的權威。倘有匿居不出的立即加以處罰。他又違反當地的習慣，迫令土人從事無限制的強制工作。因此德魯斯人對於這位新任的總督，無不恨之刺骨。

一九二五年夏季，卡俾蘭請假回國，德魯斯人自然額手稱慶，趕忙舉出三十六個代表，向法國高等委員會請求撤換。不料薩萊爾（Sarrail）將軍——高勞將軍的後繼者——非但拒絕接見，而且將一部分代表扣留。另一部分退回鄉里後，又被監視。因此德魯斯人的反法情緒，便突然高漲

起來。隔了幾天，德魯斯人舉行一次宗教上的聚會，許多人集合在一處。法國官吏發生誤會，認為他們有什麼政治上的舉動，忙派軍警彈壓。德魯斯人不服，遂起衝突，雙方互有死傷，重要關係人均遭逮捕。達馬士革的法國官吏一聽到這個消息，又派遣大軍衝入德魯斯部落，將他們的領袖亞特拉許 (El Atrash) 捕去。這樣一來，全體德魯斯人無不義憤填胸，空前的反法戰爭，立即爆發了出來。

德魯斯人的軍隊，只有八千人，不及法國駐防軍的一半，而且沒有飛行機、坦克車、機關槍等新式器械。但是他們有不畏強暴和同仇敵愾的精神，竟不顧一切，向法國駐防軍進攻。七月下旬，德魯斯人攻破斯坡喜斯 (Spahis) 地方的法國兵營，將法軍包圍繳械。隨後即長驅直上，佔領澤巴爾 德魯斯區的重鎮蘇威達 (Suweida)，驅逐當地的法人，並焚燬法國官署。法政府派密塞 (Michard) 將軍率大兵往援，亦為叛軍所敗。不得已乃退往愛爾拉 (Erla) 附近，一面派大隊飛行機轟炸德魯斯村落。德魯斯人雖遭受重大的犧牲，然並不因此屈服。八月間，薩萊爾將軍和德魯斯人開始和議談判，法國願罷免卡俾蘭大尉，並釋放被拘禁的諸酋長，但拒絕德魯斯人賠償損失的要求，和議終至破裂。

德魯斯人的不撓不屈的精神，漸漸獲得全體敘利亞人的同情，紛紛揭竿響應。少數德魯斯人的叛亂行爲，從此變成全體敘利亞人革命戰爭，含有爭取民族解放的意義。九月間，革命軍聲勢益形浩大。法軍統帥賈美林（Garnier）將軍所率步馬炮兵約三旅在敘利亞沙漠地帶爲回教軍隊圍擊，死亡達六千人。消息傳來，法人相顧失色。當時謠傳達馬士革回教徒密謀起事，薩萊爾將軍着了恐慌，急忙派坦克車隊遊街示威，後來竟封鎖全城，用大砲飛機向城內手無寸鐵的市民轟擊。全城受了二十四小時的炮火，房屋無一完好，居民死亡達五千以上，受傷者更不可勝計。監獄內一千二百名囚犯，全數被槍決了。以致殘垣斷壁之下，與街頭巷尾之間，盡是血肉模糊的死屍，全城惡臭薰天，真是歷史上罕見的大慘劇！

但是帝國主義者砲火，並不能消滅敘利亞人的勇氣。反之，敘利亞人因被法軍迫害，無家可歸，紛紛投入革命軍，聲勢益盛。十一月初，革命軍進佔達馬士革近郊，截斷從達馬士革到貝魯特（Beirut）的鐵道。貝魯特是敘利亞最大海口之一，也是法國駐防軍的重要根據地，一時陷入危險狀態之中。法國在敘利亞的整個地位，顯然有難以維持的趨勢了。

正在這個危急關頭，法政府有撤換高等委員之舉，戰事始略有轉機。原來自達馬士革慘案發生以後，各國輿論對於法國的殘暴行爲，頗多訾議。法政府亦以薩萊爾將軍沒有了解局勢的嚴重，而且應付無方，予以免職處分。新任高等委員謝維納（Jourvet）採取撫剿兼施政策，一面要求法政府派遣大批援軍，增厚法國駐防軍的實力，一面釋放政治犯，允許改良行政和法律，希望以調解方式，勸導敘利亞人解除武裝。革命軍本來由各種族結合而成，利害極難一致，自經法人離間之後，精神漸見渙散，組織亦日形鬆懈了。至一九二六年春季，革命運動漸漸消沉，法國的統治權又重新穩定起來。（註一二）

自革命運動失敗以後，法國統治敘利亞的方式，大有更動。敘利亞聯邦是解散了，大黎巴嫩成爲獨立的區域，阿刺頗與達馬士革則合而爲一，改稱「敘利亞邦。」從此全部委任統治地的行政區域，從過去的五區縮減爲四區，即敘利亞、大黎巴嫩、亞勞意德及澤巴爾德魯斯區。其中亞勞意德與澤巴爾德魯斯兩區面積最小，法政府將前者置於法國總督的直接治理之下，對於後者則施以軍事管理，並嚴密監視德魯斯人，使不致再生變亂。敘利亞與大黎巴嫩區擁有較大的面積和人口，

而且糾紛較多，須分別加以略述。

一九二六年，法國高等委員謝維納在大黎巴嫩區建立共和政府，並頒佈憲法。新「共和國」雖設有總統，但爲高等委員所舉薦，一切聽命於法國當局。目前甚至這個形似具文的憲法，也被法國當局宣告廢止了。嗣後高等委員得以命令代替法律。他又委任土人組織顧問會議，名義上幫助他處理共和國政務，事實上僅有被諮詢的權利而已。此外，法政府又使用高勞時期的故技，禁止言論出版自由。凡批評受任國的報紙，常勒令停刊。著名作家李亨尼（A. Rihani）曾因抨擊當局，於一九三四年遭受放逐的處分。

謝維納對付敘利亞邦方式，却又別出心裁。他在一九二六年宣佈法國願意和敘利亞邦締結條約，內容當與英伊條約（詳見本章第二節）相類似。謝氏不久去職，新任高等委員坡薩（Ponsot）嘗親自起草條約，並陸續和敘利亞人談判，徵求他們的意見。遲至一九三三年十一月，坡氏的後繼者馬德爾（Marcel）始將該項條約提交敘利亞邦議會，請求通過，當時敘利亞邦議會共有會員七十人，由當地人民「自由」選舉出來，其中溫和派佔五十三席，民族主義分子僅佔十三席。

但高等委員所提出的條約，竟以四十六票的多數被否決了。

根據上項條約的規定，敘利亞邦將成爲民主立憲的「主權國」，加入國聯而與法國聯盟，同時保障基督教徒的安全。但在二十五年以內，新政府必須聘請法人爲顧問，新政府中的某種職位，亦必須由法人充任。法國軍隊得在任何地點駐防，其人數亦由法方自由規定。這幾種保留條款簡直將敘利亞邦降入被保護國的地位，故當地人民認爲斷難同意。但雙方最嚴重的爭執，却在於整個委任統治地的統一問題。原來上項條約僅僅通用於敘利亞邦，其他各區仍保持現狀，而不在新國家範圍之內，新政府以爲這種瓜分方式是非常必要的，其理由有三：第一、黎巴嫩的居民大部分是基督教徒，他們在大戰以前常被回教徒迫害，所以應受法國的特殊保護；第二、亞勞意德人和德魯斯人都是文化落後的民族，必須置於先進國的直接管理之下，否則將阻礙敘利亞邦立憲政治的發展；第三、法國對於國際聯盟負有保護少數民族的責任，故應按照它們的程度，分別治理，以便隨時增進其福利。在敘利亞人看來，這些理由都不過是帝國主義者的藉口罷了。他們以爲敘利亞的全人口，尙不及巴黎衆多，所以瓜分方式非但沒有必要，而且應該首先避免的。再則像這樣狹小

而貧乏的國家，也沒有支持四個獨立政府及其附屬機關的財力，倘使說民族、宗教等過於複雜，則不妨施行範圍較廣的地方自治。因此，當上項條約提出時，立即遭受當地人民的反對。不幸法國保持堅決的態度，以致締約問題與統一問題，到現在仍然沒有獲得妥善的解決。

最後，關於整個敘利亞的經濟狀況，應略加申述。敘利亞本來是一個農業國家，沒有豐富的工業資源。最近數年以來，當地農業經濟漸漸衰落，一部分固然遭受世界經濟衰落的影響，但最重要的原因，却在於內政不良。敘利亞農民須繳納繁重的租稅。土地漸漸集中於大地主之手，自耕農都變成了佃農或僱農。當局對於灌溉、造林、農業教育等事宜，每多疏忽，以致連年歉收，農民日趨窮困。在商業方面，敘利亞佔有優越的地理地位，本來是近東、中東間的重要商場。受任國似應竭力排除障礙，促進當地商業的發展。但法國當局的措施，却往往和敘利亞人的願望相背馳。入口稅非但不斷地變動，而且漸漸提高。即普通商品的稅率，亦幾乎超過巴力斯坦的兩倍。主要輸入品如綿織品、生絲、汽車（敘利亞的主要交通工具）、橡皮等，均受重稅的壓迫。結果，輸入逐年減少，製造業亦因之遭受不良影響。加之敘利亞地方政府的收入，大部分取自建築稅、農業稅、廣告稅、碼頭稅等，影響

所及，私人事業因負擔過重，相繼失敗，失業問題亦漸見嚴重了。

就敘利亞現狀而言。最切要的補救方法，當然是在農工業方面組織新企業。不幸大部分的讓與權都給與法國資本家，敘利亞人很少參加的機會。最近一個法國公司（名叫 Reisio Genéralo）獲得大規模的煙草讓與權，以致引起敘利亞人的不平。法國也曾經在敘利亞建設許多公共工程，如飛機站、船舶所、公路、輸油管等。這些固然都是有用的事業，但從敘利亞人看來，法政府的目標，在於便利軍事行動和經濟榨取，而決不在於當地人民的福利。由於上述種種經濟上的不滿以及政治上的失望與不自由，敘利亞於一九三六年一、二月中又發生一次反法運動，現雖已沉寂，但遲早總有重新爆發的一天。（註一三）

（註一）關於各種委任統治地的面積和人口等的詳細數字及其所根據的材料，參閱附錄第六，下同。

（註二）見附錄第一敘利亞委任統治條款第一條。

（註三）參閱東方雜誌第二十九卷第六號趙鏡元著國聯委任統治地的最初解放者——伊刺克。

（註四）英伊條約原文見 Q. Wright 著前書 P.P. 595-600.

（註五）伊刺克委任統治條款原文見 Q. Wright 著前書 P.P. 593-594.

(註六) 伊刺克的上訴案件不能到達倫敦樞密院司法委員會，這是英國委任統治地和殖民地司法制度上的重要異點。法學家班脫威爾 (Bentwich) 由此斷定英國在伊刺克只有外交上的勢力，而無法權。見班氏著 *The Practice of the Privy Council in Judicial Matters* Pp. 100-102

(註七) (註八) 參閱 *Current History*, Vol. 31, No. 2, P. 404.

(註九) 關於委任統治委員會討論伊刺克獨立的經過，參閱 *Foreign Affairs*, Vol 11, No. 2, Pp.355-360.

(註一〇) 耶路撒冷附近的山名，風景非常美麗。西文就借用此名，再加上「主義」或「運動」，造成了一個新的名辭。耶路撒冷附近的山名，風景非常美麗。西文就借用此名，再加上「主義」或「運動」，造成了一個新的名辭。

(註一一) 斐賽爾和安陀拉後來為英政府所利用，前者被擁立為伊刺克國王，後者為外約但之王。見本章第二節及第三節。

(註一二) 關於敘利亞革命運動的起因及其經過，參閱東方雜誌第二十三卷第一號胡愈之著：敘利亞問題；Q. Wright, "The Bombardment of Damascus," *American Journal of International Law*, Vol. 20, 362 ff.; 及 "Syrian Grievances," *Current History*, Vol. 23, Pp.687-693.

(註一三) 關於敘利亞革命運動失敗後的一般情況，參閱 G. F. Hövrani: "Syria Under the French Mandate," *Contemporary Review*, Vol. 148, pp. 591-598

第五章 乙種委任統治地之分析

第一節 乙種委任統治地之特質

乙種委任統治地在非洲中部，界於北緯十三度與南緯十二度之間，係舊德意志帝國的三個殖民地——喀麥龍、多哥蘭、德屬東非洲——所構成。其中喀麥龍與多哥蘭爲英、法所分管，德屬東非洲則爲英、比所分管，改稱英領坦支伊喀及比領魯安達烏綸第。總計面積約一百六十二萬方公里，人口在一千二百八十萬左右。

在阿剌伯人佔多數的甲種委任統治地和中非洲的乙種委任統治地之間，有極顯著的差異。後者都在熱帶區域，地面佈滿了森林，有時還下著傾盆大雨。因爲氣候炎熱，熱病流行，不適於文明人移殖，所以直至十九世紀中葉，那兒還是歐洲人所說的「黑暗大陸」的一部分。當地居民大部

分是文化落後的黑人，有的仍逗留於畜牧時代的野蠻狀態之中。帝國主義國家因此就斷定他們不能與阿刺伯人等量齊觀，不能享受民族自決的權利。盟約第二十二條曾經很明白的告訴我們：乙種委任統治地不是過渡時期的被保護國，受任國對於當地土人不是『予以行政上的指導及扶助』而是直接『負擔行政上的責任』。

受任國在治理乙種委任統治地時，事實上往往採取利用土酋治理土人的政策。在一九二三年的多哥蘭年報中，英政府曾經這樣說道：『英國自佔領該地以來，即設法維持土著統治階級及其法律，這是英國一貫的政策。』一九二四年，比利時關於魯安達烏綸第的年報，亦有如次的陳述：『土酋是行使本地政策的舵夫。……他們的任務異常重要，倘使能將他們好好地組織起來，便是最有效的統治方法。在土酋傾向歐洲勢力而且公平正直能得土人敬仰的地方，進步是極快的，秩序亦非常良好。反之，倘使那裏的土酋仇視歐洲勢力，而且暴戾恣睢不能獲得部屬的敬仰，那末，我們對於土人的勢力，就很薄弱了。』在各受任國中，英國特別喜歡利用土酋的方法。即使沒有土酋的地方，英政府也要設法找到他們，培植他們的勢力。因為乙種委任統治地大部分不適於白人居

住，所以事實上也不能任用許多白人爲官長。在部落組織尙未完成的小村中，固然需要直接治理，但下級行政人員仍由土人充任。土酋大都有治理本地方或本部落的權力，但必須聽從白種官吏的忠告或命令。在某種情形之下，他們亦得徵收賦稅，而將百分之幾歸納中央行政機關。

乙種委任統治地雖然沒有「暫時承認爲獨立國」或將來是否可以請求解放的規定，但和普通殖民地又有顯著的區別。試觀盟約第二十二條的意義，受任國實向全世界負責，應顧慮周全，確保土人的福利。根據乙種委任統治條款的規定，受任國必須在最短期間內廢除奴隸制度，禁止奴隸貿易，嚴格控制烈酒和軍火的販賣，非因建設公共工程，不得徵發強制勞動，並當監督勞動契約，以求保護土人，使不受剝削。事實上受任國也確曾訂立種種法律，禁止奴隸制度和奴隸貿易；不幸少數部落尙逗留於奴隸社會的階段，蓄奴惡習已根深蒂固，一時不易廢除。關於勞動契約的法律，現在也已經頒佈了。烈酒和軍火的輸入，普通是嚴厲取締的。不過法國有時要在「衛生飲材」的美名之下，輸入葡萄酒和啤酒。委任統治條款又規定除當地警務及領土防衛所需外，不得招募士兵。法國的委任統治條款雖較爲特殊——當大戰發生時，法國得招募士兵，調往他處作戰；但據

法政府的報告，在一九二三年至二四年間，法領喀麥龍僅有士兵一千零十七人，而多哥蘭僅有四百五十五人。

乙種委任統治條款禁止強制勞動的規定，實含有重要意義。因為在一般非洲殖民地中，政府及有力私人往往強迫土人工作，有時代替賦稅，有時僅僅付給極少的工資。這種強制勞動和奴隸制度實在是很難分別的。在乙種委任統治地中，受任國雖得徵發強制勞動，但限於建設重要的公共工程，且必須付給適當的工資。法領喀麥龍的土人，每年須在鐵道公路等公共工程中服役十日，法領多哥蘭僅四日，英領坦支伊喀的服役期限，則須俟所得工資適等於草屋的租金。不消說，為私人事業而強制土人勞動，在法律上是絕對禁止的。但有少數土人曾往往招募年輕的黑人，和他們訂立契約，限定做幾個星期或幾個月的工作，而付給極微薄的工資。這裏當然難免有強制勞動的成分，但土人習慣如此，一時間欲加糾正，頗非易易。

最後，關係門戶開放問題，須略加申述，因為這是乙種委任統治地的重要特徵之一。根據委任統治條款的規定，一切國聯會員國在這裏都有平等的經濟機會。富源開發權的讓與，不能因國籍

不同而有所軒輊。獨佔的讓與是絕對禁止的。但事實上在爭奪讓與權時，受任國人民往往有較多機會，而且容易獲得優良的條件。在商業方面，受任國確曾多少遵守門戶開放的原則。直至一九二四年爲止，英國在法領喀麥龍的營業範圍，遠較法國爲廣大，這便是最好的例證。受任國對於委任統治地的津貼，也許是門戶開放原則的另一證據。據說英領喀麥龍和坦支伊喀的財政，常入不敷出，須待英政府補充。比利時對於魯安達烏綸第每年須支付一百二十萬法郎的補助金。惟法國準備在委任統治地建設鐵道以及其他大規模的公共工程，故積極開源節流，使入超於出，以求積成鉅額的資金。當然，在上述各地中，受任國的私人企業也有獲取巨利，對於受任國構成一種無形的收入，這是不消說得了。

第二節 喀麥龍

(一) 英領喀麥龍 英領喀麥龍在英國殖民地奈機立亞 (Nigeria) 的東方，形狀狹長如帶，面積僅八萬八千六百餘方公里，人口在六十七萬左右。全境可分南、北、中三部：北部歸奈機立亞

的波爾奴省 (Province of Bornu) 治理，中部奈機立亞的約拉省 (Province of Yola) 治理；南部便是普通所稱的喀麥龍省 (Camerouns Province)。在行政上亦附屬於奈機立亞的南部省 (Southern Provinces) 在委任統治委員會的第七屆會議中，喀麥龍的代表羅克斯頓 (Ruxton) 少校曾經這樣說道：

『英領喀麥龍的行政關係是由地理決定的。事實上那地方的形狀就足以表示喀麥龍不過是從奈機立亞的邊境延長數哩而已。此種地理條件使喀麥龍各區域的經濟狀況，各不相同，因為當地的交通和商業，都是自東往西的。因此，我們也不能認為喀麥龍是一個經濟上的實體。當地任何營業的數量，如果用統計來表示，都是非常微小的。……事實上喀麥龍南部的維多利亞港 (Victoria) 向無進出口可言，因為在喀麥龍的南部和北部之間，是沒有交通的。』

英領喀麥龍在行政上及經濟生活上的附屬性，會使國際聯盟的監督工作，發生許多困難。因此，如何使喀麥龍的真相為國聯所洞悉，而不致與奈機立亞的一般情形相混淆，亦已成爲受任國的重要義務之一。

在英領喀麥龍北部的迭克瓦 (Dikwa) 地方，有一個土人建立的小國，政治組織頗為完善。當地土人曾和北非阿剌伯人發生長期的接觸，所以文化也比較進步。迭克瓦是一個人煙稠密的區域，農業和畜牧的資源，都已經盡量的開發，因之外來移民很少插足的機會。英領喀麥龍中部由山脉和平原綜錯而成，居民雖較為稀少，農業卻頗形發達。在上述兩區域中，受任國向來採取同一的政策，即維持土酋的統治權，並使之服從受任國的指導和忠告。

南部喀麥龍省的可耕地，約達九百九十一萬公畝，其中雖有未經開墾的，但與中、北部相較，卻已廣袤多多了。此種可耕地大部分是德意志在大戰以前開闢出來的。『從大體上說來，這些都是以科學智識為根據的實業，殊足令人欽羨。在全部事業中，我們都可以看出當創始的時候，實有極精密的設計，決非出於偶然。政府方面亦施行嚴格的監督制度，任何有礙產業發展的行動，必予以制止。此外，又設立種植家委員會，不時討論種植的經驗和實際工作，並建議改進的方法。』(註一) 目前可耕地多半由大企業經營，以求維持高度的生產效率。在此種政策之下，一般喪失耕地的土人，當然要憤憤不平。英政府有鑒於此，對於耕地的再讓與，似已採取極審慎的態度。同時又獎勵土

產——可可、橡皮、香蕉等——質量的增加，並竭力籠絡土酋，使行政上不致發生困難。

(二) 法領喀麥龍 法領喀麥龍是過去德屬西非洲的精華，面積約四十二萬五千方公里，幾大於英領喀麥龍五倍，人口在一百八十八萬左右，較英領喀麥龍亦幾多至三倍。該地因疆域遼廣，故種族、宗教、氣候、物產等，都極不一致，當大戰方酣時，喀麥龍除西部一小部分陷入英軍掌握之外，幾全部為法軍所佔領。至一九二一年年首，法國殖民部長提出一個報告，大意是說：『喀麥龍必須由法國按照國聯盟約第二十二條及凡爾賽和約第一一九條行使管理權，委任統治條款的批准也不過是時間問題；所以我認為從土人利益着想，對於我國所派代表的權限，似應及早加以詳密的規定。』是年三月，法政府即根據上項報告，派遣特任委員，開始施行民政。其下設行政會議，以爲助理機關。法政府又劃定全部法領喀麥龍爲『特別區域』，享受『行政上和財政上的自治權』，並得『自行制定預算，自由處理本地的收入。』至『商業上的均等機會，則按照國聯盟約第二十二條的規定，予以保證。』(註二)在國聯批准委任統治條款以後，法國對於喀麥龍的統治方策，並沒有多大變更，惟不時召集『土著名人會議』(Council of Native Notables)以爲籠絡土人的

工具而已。

法領喀麥龍擁有許多肥沃的平原，頗宜於種植。歐洲人往往集合大量資金，到這裏來經營規模宏大的農場。但因當地居民的密度，極不一致，而且土人大都不願離棄鄉井，所以勞動的供給，常感缺乏。目前當局所採取的政策，便是鼓勵土人集中土著資本，經營小規模的農場。其目的在使土人養成自給自足的能力，並有自動發展的機會。政府方面亦組織各種農業委員會，為技術上的指導機關。至於當地農產品向以可可、棕油等為大宗。最近土人對於木棉的種植，甚感興趣，未來的發展，正未可限量。

法政府除獎勵生產，改善當地經濟組織以外，也會舉辦機種有益土人的事業，其中以衛生和教育兩項為最有成績。據說在一九二二年中，法領喀麥龍人種牛痘者已有二十萬人，一九二四年中受教育的兒童，則達八萬名左右。宣教師享受傳教自由，並得參與教育事業，當地半數以上的學校都由他們興辦起來的。

第三節 多哥蘭

(一) 英領多哥蘭 英領多哥蘭佔德屬多哥蘭的南北部，界於英國殖民地黃金海岸及法國殖民地達荷美 (Dahomey) 之間，是乙種委任統治地中最小的一區，面積僅三萬四千餘方公里，人口約十九萬左右。全境共分三區，在行政上均附屬於黃金海岸。當地土人幾全部從事農業，所產物品僅足維持生活，輸出品祇有少量的木棉與棕櫚而已。那兒並沒有歐洲的移民，更無所謂新式企業。所以在全部乙種委任統治地中，英領多哥蘭也許是一個純粹土著的區域。其中大部分原因，當然是在氣候不良，不適白人的移殖。

最近數年以來，英領多哥蘭的物產，漸漸發生變化。可和木棉的產量，日見增加。食糧的生產亦較前豐富。同時，由於白人教師及醫生們的努力，土人的智識程度和衛生常識，也逐漸進步了。

(二) 法領多哥蘭 法領多哥蘭佔德屬多哥蘭的東南部，面積約五萬二千方公里，略較英領多哥蘭為廣大，人口在七十四萬左右，較英領多哥蘭幾多至三倍。該地雖與法國殖民地達荷

美相毗連，但自一九二一年以來，即由法政府派遣委員治理，而並不隸屬於達荷美，這是法領多哥蘭和英領多哥蘭的重要異點。法領多哥蘭又有小規模的近代企業和少量的國外貿易，不過土產仍佔優勢罷了。當地土人對於不動產似乎沒有私有的觀念。他們在公有地上從事耕耘和種植，所得的農產品亦歸族人共有。法國曾企圖輸入歐洲土地私有制度，將所有空地及爲土人所使用而不爲土人所私有的土地，收歸公有，再由政府賣給或租與私人。在另一方面，法國又宣佈保護私有財產，並勸告土人將私產向政府登記。最近法國所採取的政策，便是鼓勵歐洲人前往組織新企業，或幫助土人建立新農場；因法人深信多哥蘭的前途，端在於土人和歐洲人的同化。此外，法政府又不時召集土著名人會議，積極籠絡土人，以求達到同化底目的。

第四節 坦支伊喀

坦支伊喀在非洲東部，東臨印度洋，南界荷屬東非洲，西隔坦支伊喀湖 (L. Tanganyika) 而與比領剛果相鄰，北與不列顛保護國墾雅 (Kenya) 及烏干達 (Uganda) 相毗連。面積達九

十六萬七千餘方公里，是全部委任統治地中最大的一區。人口在四百三十四萬左右，其中非土著的歐洲人、印度人、阿剌伯人等，僅佔一萬七千餘人。該地北部多山，頗適於白種人的移殖，所謂歐洲企業家已經在那兒建立許多農場，規模十分宏大。東部沿海區域是阿剌伯及印度商人活動的區域，蒙巴薩 (Mombasa) 和達里薩蘭 (Darassalam) 兩海港的商業，尤稱繁盛。除上述兩地以外，坦支伊喀幾乎全是土人的世界。不過因疆域遼廣，各地土人的語言、習慣、特性等，亦互有差異罷了。

坦支伊喀自經英軍佔領以後，即在英國軍事管理之下。至一九二〇年七月，英政府始發表樞密院令，設總督一人，開始施行民政。總督有指揮軍警、維持地方治安的權力；並得發佈命令，其效力與法律相等。但對於土著法律和習慣，除違反正義和道德者外，仍須尊重。到了一九二六年三月，英政府又發表樞密院令，宣佈組織『立法會議』 (Legislative Council)，其中設政務官十三人及非政務官十人，全部由總督任命，並須宣誓效忠於英皇。會議在訂立法律時，亦須尊重土著法律和習慣；且任何法令不得和樞密院令相抵觸，否則不能發生效力。

從經濟上看來，坦支伊喀和其他乙種委任統治地一般，是一個土產最佔優勢的區域。在一九二三年的總輸出額中，土產佔三分之二。（註三）當地土人大部分種植木棉、咖啡、甘蔗等熱帶植物，歐洲人所建立的農場，亦不能例外。近來當局深恐新式農場的擴充，將危害土人生計，乃禁止將大片土地出售於白人，一面鼓勵土人改良種子及農業技術，使小規模的土著農場，得日趨發展。當委任統治委員會舉行第十一屆會議時，坦支伊喀總督康麥倫（Cameron）爵士曾經說道：『坦支伊喀的土地，因氣候關係，大部分不宜讓與外來的移民。即使那些氣候比較溫和而可以出讓的區域，土著居民亦已佔多數。所以我認為坦支伊喀恰如烏干達一般，應該始終是一個土人佔優勢的地方。』（註四）英政府對於坦支伊喀的政策，從此可看一斑。（註五）

第五節 魯安達烏綸第

魯安達烏綸第在舊德屬東非洲的西北部，與比領剛果相毗連。在乙種委任統治地中，這是人口最稠密和文化最發達的區域。該地面積僅五萬五千五百餘方公里，不及坦支伊喀的十七分之

一，而人口達五百萬左右，竟較坦支伊喀多至六十萬以上。全境包含兩個小王國，即魯安達與烏綸第。它們在種族上雖屬同源，但發展程度不同。日前魯安達在理論上仍然是一個君主專制國家，烏綸第卻已轉變到封建政治的階段，國王在行政上已經退居不重要的地位。

魯安達烏綸第因毗連比屬剛果，且德國駐防軍的實力，又比較單薄，故在一九一六年中即為比軍所佔領。比利時政府最初派遣皇家委員，施行軍事管理。及委任統治條款批准以後，始改施政。至一九二五年八月二十一日，比利時國會通過一項重要的法律，宣佈「魯安達烏綸第是一個獨立的法人，『但』爲了行政上的目的，須和比屬剛果相連合，形成副總督治下的一個省區。比屬剛果的法律，除另有規定（或違反委任統治條款）者外，均得適用於該地。」同時，「比屬剛果法律所賦與剛果人的權利，除本法律有特殊規定者外，魯安達烏綸第人均得同樣享受。」自上項法律發表以後，德國輿論認爲比利時有意將魯安達烏綸第合併於剛果，一時充滿反對的聲浪。至九月十六日，德政府竟向國際聯盟提出抗議，要求受任國取消違反盟約第二十二條的法律，並嚴格遵守盟約的規定。但比利時亦於十月十六日發表備忘錄，認爲德意志已將海外殖民地的一切權

利，讓與主要協約國及其聯合國，同時又非國聯會員國，所以並無干涉委任統治地的權利，而比政府對於魯安達烏綸第的政策，亦決不因此而有所變更。（註六）

從經濟上看來，魯安達烏綸第的最大財富，端在畜牧，因全境係山地所構成，很少肥沃的平原。土人大部分從事畜牧和農業。據說在一九二五年中，出口皮革達六百餘噸之多。農產品向以煙草、咖啡、穀類等爲大宗。至僑居境內的歐洲人及亞洲人，則大都經營商業。

（註一）見 Report on the Sphere of the Comeroons under British Mandate for 1921, P.18.

（註二）見 Journal Official de la Republique Française, March 25, 1921, P.3722.

（註三）見 Report on the Administration of Tanganyika for 1923, P.6.

（註四）見 E. V. Maanen-Helmer 著前書 P.P.68 69.

（註五）據說最近英政府將坦支伊喀一切土地收歸公有，種植者雖可向政府租借至九十九年之久，但不能出賣。此種新政策能否順利進行，尙難預料。P. F. Moon 著前書 P.501.

（註六）關於比利時國會在一九二五年八月二十一日所通過的法律及隨後所發生的交涉，參閱 O. Vrieghe 著前

書 P.P. 432-433, 493-495.

第六章 丙種委任統治地之分析

第一節 丙種委任統治地之特質

丙種委任統治地係指過去德屬西南非洲及太平洋羣島而言。此等領土因和德意志本國距離遙遠，故在大戰爆發後的兩年以內，即先後爲日本及英國各自治領所佔領。後來在和平會議中，南非聯邦、新西蘭以及日本各國的代表極力要求合併既得領土，和會各巨頭乃設法將上述各地列入一種特殊的範疇，以便滿足他們的要求。所謂丙種委任統治地便這樣產生了。根據盟約第十二條的規定，西南非洲及南太平洋中之數島，因居民稀少，或幅員偏狹等等，「最宜受治於受任統治國的法律之下，作爲其領土之一部分。」這樣寥寥數語就確定了所謂丙種委任統治地的命運；因爲既成受任國領土的一部分，當然和普通殖民地幾乎無所區別，決沒有脫離受任國或自行

建立獨立國的希望了。

當和會討論委任統治問題時，英國各自治領地雖勉強接受丙種委任統治地的建議，但對於門戶開放問題，仍堅持異議。澳洲政府希望限止日本的商業和移民，南非聯邦則要求在行政上合併德屬西南非洲，並施行特惠關稅制度。在這種情形之下，門戶開放的原則，當然不能適用。缺少這一個成分，可以說是丙種委任統治地的主要特徵。丙種委任統治地另一重要特徵，便是人口的稀少。按舊德屬西南非洲及太平洋羣島雖擁有總面積一百零七萬六千餘方公里，但合計祇有三萬人口，平均每方公里的居民，不到一人，在此等荒涼區域中，土人佔百分之九十二以上。他們大部分還過着原始生活，和文明社會相差極遠。人口的稀少和文化程度的落後，使丙種委任統治地的經濟價值，大大地減低了。

丙種委任統治地雖不能適用門戶開放的原則，但對於土人利益，仍予以保障。根據丙種委任統治條款的規定，受任國必須禁止奴隸和烈酒貿易；嚴格控制軍械的販賣；保障土人的思想和信仰自由；非因建設重要公共工程，不得徵發強制勞動；除當地警務及領土防衛所需外，不得訓練土

兵。從此可見受任國的權力，絕對不是漫無限制的。此外，丙種委任統治條款又禁止受任國建設海陸軍根據地。這一項條文含有重要意義，因為丙種委任統治地——尤其是在日本管理之下的赤道以北的太平洋羣島——大部分佔國際交通的樞紐，倘受任國得自由設置海陸軍根據地，勢將增厚本國的戰鬪力，危害國際間的均勢。上項規定一方面使帝國主義者的野心，不得不稍受限制，另一方面也形成了丙種委任統治地和普通殖民地間的重要界碑。

第二節 西南非洲

西南非洲與南非聯邦相毗連，是非洲委任統治地中最適於白人移殖的區域。面積達八十三萬四千餘方公里，略較坦支伊喀為狹小，但人口僅二十七萬五千左右，平均每三方公里的居民，不到一人，真可以說是『地曠人稀』了，該地因氣候乾燥，雨量稀少，不宜於種植，所以土人大部分從事畜牧，白種移民亦不能例外。工業以礦業為最發達，金剛石的產量，尤稱豐富。

當大戰以前，西南非洲在德意志統治之下，曾有一萬一千名左右的德國移民。（註一）他們有

的獲得了廣大的牧場，有的開發礦產，有的經營商業。但此等殖民事業漸漸引起土人的憤懣和憂慮：班圖族（Bantus）與霍騰托族（Hottentots）怨恨德人佔領他們的土地，他們更不願意在德人的牧場和礦山中從事強制性的勞動，而接受極低廉的工資。『西南非洲的土人大都不願勞動，因為自遠古以來，希勒羅族（Hereros）和霍騰托族即以擁有多量的牲畜和土地自誇。後來他們不斷地和歐洲侵略者戰爭，以致失去一切所有物。他們除歐洲人所給與的恩點以外，已經什麼都沒有了。在這種情形之下，土人怨恨現有農人（佔領他們的土地的歐洲人）的情緒，是不難想像的。』（註二）當英屬南非聯邦佔領西南非洲時，土人希望英政府將德人全數驅逐，使他們免受侵略和剝削。但不幸至一九二一年時，德人居留該地者仍達八千人左右，而英人又源源而來，增至一萬一千餘名。總計此等外來移民差不多擁有五十萬頭牛和一百萬頭以上的羊，而土人反僅有牛六萬六千頭和羊六十五萬頭。

南非聯邦對於西南非洲的政策，從某幾方面看來，似乎比較合乎人道，如禁止白人鞭撻土著工人和僮僕等等。但從經濟方面看來，新主人對於土人的榨取，似乎更加兇狠了。西南非洲的土人，

向喜狩獵。南非當局於一九二一年宣佈徵收狗稅，凡蓄獵犬一頭，須納稅一金鎊，五頭須納稅十金鎊。不消說，這樣繁重的捐稅，有許多土人是無法繳納的。根據新法令的規定，凡不納狗稅者須出罰金兩鎊，或入獄兩星期。結果，在四個月以內，僅波特爾瓦（Bondelzwarts）一族，就有成百的人受罰。土人爲了繳納稅款和罰金，就只好到白人所開辦的牧場或礦山中去做工，以求換取金錢。此外，當局又禁止土人使用鐵架（Crandings-irons），違者須受重罰，至流浪他鄉的土人。如不能證明合法享有牛十頭或其他小牲畜五十頭者，一律罰作苦工。因此，土人對於南非政府的仇恨，一天深刻一天，終於爆發而成波特爾瓦族的叛變事件。

一九二二年，波特爾瓦族中有六百名左右的戰士，帶領着他們的妻子，向白種統治者進攻。當局派遣三百九十名武裝兵士，出發『剿匪』。在機關槍和飛行機的掃射與轟炸之下，土人無法支持。結果叛兵死去三分之一，餘者負傷退卻，亂事亦就此平定。至波特爾瓦族所有的牲畜，則全部成爲英兵的戰利品。

當國際聯盟大會在一九二二年集會時，海地的有色代表竟提出波爾特瓦族叛變事件，公然

抨擊南非政府。大會乃通過一決議案，委託委任統治委員會考慮此次事變。翌年七八月間，委員會在詳細討論南非聯邦的報告並詰問聯邦所派遣的代表以後，提出報告書，事實上給與南非政府一個訓斥。到了一九二四年，南非政府在委任統治年報中，聲明當局所俘獲的牲畜，已發還土人；許多可非議的法律，亦已經修改了。西南非洲負責人又親自參加委任統治委員會的會議，用謙和態度向各委員解釋道：波特爾瓦族事件完全因為德國「鐵的紀律」忽然改為英國的「溫和政策」所致。當地土人因為英國的人道主義是它柔弱的表現，因而希望從英人手中恢復已經喪失的土地。南非政府對於此等誤解雖表示遺憾，但仍然頒佈更合乎人道的法律，改良教育和衛生的設備，並將公有地分給土人，以求改進他們的生活狀況。總之，根據上述負責人的意見，目前受任國和土人的關係，是大有進步了。（註三）

事實上南非政府在治理西南非洲時，確曾遭遇許多困難。那裏的歐洲移民似乎相信土人是為白人的利益而生存的，所以竭力加以壓迫和榨取。當局如過分聽從白人的要求，則必然引起國際聯盟和世界輿論的攻擊，因為委任統治地的管理，是以保障土人的福利和發展為條件的。為免

除白人和土人的衝突起見，南非政府會將全部委任統治地分爲「設警地帶」和「非設警地帶」，前者是水草豐饒的區域，爲歐洲移民和文化比較進步的土人所居住，後者均係荒險之區，爲生性粗野而不願和白人接觸的土人所居住。那些居住設警地帶的土人，除勞動所需外，亦大部分集中於某種特定區域，使得自行耕耘畜牧，而不致與白人利益相衝突。據南非政府的一九二五年年報所載，設警地帶中的土人，僅八千左右，可見大多數土人仍住居於非設警地帶，而不願與白人接觸。

當大戰終了時，南非政府曾頒佈和約法 (Peace Treaty Act) 規定設立總督爲西南非洲最高行政長官。他握有任免官吏，設置行政機關，和頒佈法令等權力。南非聯邦的某幾種法律，亦得適用於該地。至一九二五年，聯邦又發表西南非洲組織法 (Southwest African Constitution Act)，宣佈聯邦政府以國聯行政院所批准的委任統治條款爲依據，對於西南非洲享有「行政和立法的全權。作爲聯邦領土的一部分。」因此，聯邦政府決定在該地設立行政委員會 (Executive Committee) 諮議院 (Advisory Council) 及立法會議 (Legislative Assembly) 以

爲統治機關。翌年，南非政府又將一九一六年的南非神經病法（*South African Mental Disorder Act*）推行於西南非洲，同時宣佈：「爲實施上項法令起見，委任統治地必須認爲是聯邦行省之一。」（註四）

自西南非洲組織法頒佈以後，西南非洲在表面上已經施行代議政治，但總督仍握有大權。行政委員會之下，分設十七部，處理日常政務，均受總督節制。諮議院和立法會議的委員，有的由總督任命，有的由當地人民選舉出來。諮議院僅備行政機關之諮詢，立法會議的立法範圍，亦大受限制。總督和南非政府對於後者所通過的法律，得予以否決。事實上立法會議所討論的問題，大部分是限於經濟方面的。在司法方面，西南非洲設有高等法院和各級法庭，審判時以羅馬荷蘭法（*Roman Dutch Law*）爲根據。關於土人的訴訟案件，則另由特種法庭處理。此外在警務方面，歐洲人和土人向被混合引用，但前者在人數上和職位上均大佔優勢。（註五）

西南非洲的財政，最初尙能自給。但自一九二六年向南非政府開始借款以來，公債的總額，卽年有增加，至一九三二年竟達英金一百八十餘萬鎊之鉅。在全部內種委任統治地的公債數字中，

這是一個最高的紀錄。當委任統治委員會在一九三三年六月舉行會議時，委員雷本曾經說道：這種情形是非常危險的，倘不趕快設法補救，整個委任統治地馬上要破產了！西南非洲的稅收，向以礦產稅——尤其金剛石稅——為大宗，但自一九二六年度開始，關稅和土產稅激增，竟代替礦產稅的地位。土人須繳納牲畜稅和狗稅等，後者係波特爾瓦族事件的主因，關於這一點，我們已經詳加說明了。

在西南非洲的北部，有一塊狹長地帶名叫喀普里維什斐爾(Caprivi-Zipfel)的，伸入英屬貝專納蘭保護國 (Bechuanaland Protectorate) 的領土之內。爲了這個地理上的原因，南非政府將該地行政權委託於貝專納蘭保護國，並以英政府所派遣的高等委員爲最高行政長官。但根據委任統治條款的規定，關於增進土人福利及編制年報等，仍由南非政府負責。該地人口僅四千人左右，當局對於土人的生活習慣，除違反人道者外，仍加尊重。

第三節 新幾尼

新幾尼亦稱巴布亞 (Papua)，位於赤道以南，澳洲以北，面積約八十萬零五千餘方公里，爲世界第二大島。在大戰以前，全島共分三部：西半島爲荷蘭屬地，歸入荷屬東印度，東南部爲英國屬地，歸澳洲政府管轄；東北部爲德意志屬地，連同附近諸小島，如俾斯麥羣島 (Bismark Archipelago) 及德屬所羅門羣島 (Solomon Isls.) 等，面積約二十三萬六千餘方公里，這便是現在所說的新幾尼委任統治地，或簡稱新幾尼。

新幾尼和西南非洲一般，也是一個地曠人稀的區域。該地人口僅五十二萬五千左右，其中土人佔絕大多數以外，歐洲人佔三千左右，我國僑民亦達一千二百餘人。土人大部分仍生活於野蠻狀態之中，也有終生未見白人的。全境僅有六分之一在白人實際統治之下，其餘都是未經白人墾殖的深山荒野。不消說，在此等區域中，土人仍然保存着原始的社會組織，而不受西洋文化的影響。當大戰以前，德政府對於土人的習慣和制度，除違反人道者外，即在白人勢力範圍之下的，亦大都予以保障。

澳洲政府自一九一四年九月佔領新幾尼以來，即施行軍事管理。至一九二〇年九月三十日，

始制定新幾尼法 (New Guinea Act) 正式宣佈「該地在澳洲聯邦的管轄權之下，」並設置總督一人，賦與組織新政府的權力。新法律將盟約第二十二條關於丙種委任統治地的各種保障，一齊規定出來。總督須將「履行上項保障」及「增進土人福利的方法或步驟」逐年報告國聯行政院，此外又須宣誓效忠於英王。

總督在委任統治地的行政和立法上握有大權，他可以自由任免官吏、議員，並秉承澳洲政府的意旨，頒佈法令。在總督支配之下的行政機關，僅分七部，不及西南非洲的半數。澳洲議會曾以新幾尼政務過於集中爲慮，因於一九三二年另設「土著事務委員」 (Commissioner of Native Affairs)，處理地方政務。歷任總督均係著名軍人，大體上尙能顧全土人的利益。當韋斯登 (Wesdon) 在任時期，曾因維護土人利益而引起白種移民的惡感。在立法方面，新幾尼設有立法會議，委員分政務官和非政務官兩種，全部由總督任命。會議的立法權，極有限制，總督和澳洲政府又各保留否決的權力。至於新幾尼的司法制度，和西南非洲極相類似，也有各級普通法庭及審理土人案件的特種法庭，不過新幾尼所採用的法律，係英國習慣法而非羅馬荷蘭法而已。

新幾尼的財政常入不敷出。每年除舉債以外，須向澳洲政府領取少量的津貼。（註六）關稅是當地的主要稅收，其中包括大宗乾椰子肉輸出稅，一九三二年因金礦發現，稅收大有增益。在商業蕭條時期，這是一種意外的救濟。當地土人每年須繳納十先令以下的人頭稅，該項稅收約佔國庫總收入的十分之一。凡僱用土著工人而訂有契約僱主，每人每月須繳納教育稅一先令，以充土著教育基金。至於新幾尼農產物向以椰子爲大宗。過去無論白人的或土著的農場，大都專種椰子，而屏棄其他一切農產品。此種趨勢對於土壤和民生，均有不良影響。目前當局已鼓勵歐洲移民擴充各種農產品的種植。不久以後，木棉和可可的產量，將日見增加。

第四節 那烏魯島

那烏魯島在新幾尼的東方，面積僅二十三方公里，是全部委任統治地中最小之一區，與坦支伊略恰成對照。人口約二千六百餘人，其中除土人佔半數以上外，我國僑民達千餘人，白人僅佔一百四十名左右。全島土地大部分爲土人所私有，政府和教會僅領有少量『分派地』（Allotments）。

而已。這個小島的重要性在於富有磷礦的蘊藏。自一九〇五年直至世界大戰爆發時為止。是項礦物全部由德人合資創辦而向英國註冊的太平洋磷礦公司 (Pacific Phosphate Company) 開採，每年產量達二十萬噸左右。至一九一九年，公司資產由英、澳和新西蘭三政府合資購買過來，總額爲三百五十萬金鎊，其中英、澳兩政府各出百分之四十二，新西蘭政府出百分之十六。後此三政府有根據上述比例而按成本購買磷礦的特權。至公司業務則由三政府各派委員一人組成『不列顛磷礦委員會』 (British Phosphate Commission)，共同處理，從表面上看來，這些委員恰似私人企業的經理人，與當地政治無關。

那烏魯島名義上是英帝國直接管理委任統治地，但英、澳及新西蘭政府在一九一九年七月會商的結果，決定由三方輪流治理，以五年爲期，最初一期由澳洲政府派遣總督治理，不過『一切重要政策的決定，仍須獲得三方面的同意』罷了。後來委任統治委員會舉行第十一屆會議時，澳洲代表又宣佈聯邦政府並無轉移管理權的意向，所以事實上那烏魯島至今仍在澳洲管理之下。那烏魯島的政治組織，倘和其他丙種委任統治地相較，頗有差異。該島總督擁有極大權力在

行政方面，他可以任免官吏，頒佈法令，其下雖設行政各部（計七部）及諮議院，但各部概受總督指揮，諮議院亦全數由總督任命，而且僅有被諮詢的權力；在司法方面，總督得公佈訴訟法規，出席法庭，並審理上訴案件，總督判決以後，不能再向受任國上訴；在立法方面，總督也可以自由訂立法律，除聽從受任國的訓令以外，不受任何限制。

那烏魯島的財政，收支尙能相抵。在丙種委任統治地中，這是唯一能夠自給的區域。該島最大的稅收便是磷礦稅，其次當推乾椰子肉出口稅。不列顛磷礦委員會每年捐贈當局一千鎊，作為警務上的費用。土人每年須繳納人頭稅十五先令，其中一部分用於增進土人福利的事業。一九三一年中，該島磷礦曾受世界蕭條影響，輸出驟減，以致政府稅收短少，預算無法均衡。幸此種現象不久即成過去，至一九三二年，磷礦輸出漸增，預算亦因之恢復常態。

第五節 西薩摩亞羣島

在丙種委任統治地中，西薩摩亞羣島是土人和受任國衝突最嚴重的區域。實則這也不過是

呻吟於帝國主義下之弱小民族之片影。

薩摩亞羣島亦稱航海家羣島 (Navigators Isls.) 介於夏威夷與新西蘭之間，由大小十四島嶼所構成，面積共約三千一百餘方公里。當十九世紀末年，德、美兩國競向南太平洋擴張勢力，薩摩亞羣島便是它們的競爭目標之一。至一九〇〇年，兩國和平談判的結果，決定以西經一百七十一度爲界，將羣島瓜分：東部土土伊拉 (Tutuila)，瑪紐亞 (Manua) 諸小島屬美，西部薩否伊 (Savaii)，烏卜盧 (Upolu) 諸大島屬德，後者便是現在所說的西薩摩亞委任統治地。總計西部諸島的面積約二千九百餘方公里，人口在四萬四千五百左右，其中土人佔百分之九十以上，其餘便是歐洲和中國的移民。土人的智識程度都非常發達，不識字者不到百分之一，這是其他三種委任統治地所望塵莫及的。(註七)

自美、德妥協成立以後，西薩摩亞羣島雖併入德國的版圖，但因地理關係，常爲新西蘭所覬覦，新西蘭的政治家們往往自命爲薩摩亞人的最適當的統治者，他們慫恿不列顛帝國在南太平洋建立門羅主義，排斥德、美諸國的勢力。所以當世界大戰爆發以後，新西蘭政府立即利用地理上的

優勢，佔領西薩摩亞羣島。至一九二〇年三月十一日，正在國聯批准丙種委任統治條款的前夕，英政府發表樞密院令，確定薩摩亞的領土範圍，並授權新西蘭「根據和約的規定」爲西薩摩亞訂立法律，組織新政府。

西薩摩亞羣島自經新西蘭佔領以後，不久即發生不幸事件，據說在一九一八年中，有一艘汽船名叫泰流（*S. S. Talune*）的，載着患流行性肺炎的病人，從新西蘭駛入羣島海港，當局未加檢查，竟任病人登陸。於是在一二禮拜以內，上項傳染病即蔓延羣島，居民死亡相繼。當時美屬薩摩亞（那兒有極新式的醫藥設備）總督嘗自願予以醫藥上的協助，當局竟未加接受，結果，島民染疫死者達九千以上，幾及全人口的四分之一，這真是薩摩亞有史以來空前的慘劇。

但此次大疫癘不過是許多不幸事件的開端罷了。新西蘭政府派往西薩摩亞的總督，幾乎全是雄糾糾的武夫。他們大都不諳當地民情風俗，而硬將西方的制度文物，移植於羣島。當局的措施，最使土人感覺痛苦的，約有下述三端：第一、薩摩亞羣島是天產豐富的區域，土人坐享大自然的賜與，向來缺乏勞動的習慣；當局強迫他們在極苛刻的條件之下，到白人的工廠或農場中從事勞動。

第二，薩摩亞各村落中大部設置共有地，爲窮苦村人飼養牲畜的場所；當局竟將此等土地次地轉售於私人，使大部分喪失生產工具的土人，不得不成爲白種人的工資奴隸。第三，薩摩亞人大部散處山林之間，過着優遊自在的生活；當局強迫他們遷居近海的平原，組成許多小市鎮，同時又修築道路，頒佈衛生法令。在土人看來，此等措施均屬毫無必要，不過破壞他們的生活習慣，加重他們的經濟負擔罷了。再則，西薩摩亞的財政狀況，亦腐敗不堪。在一九二八年中，新西蘭政府曾根據新任總督的請求，派遣委員會調查該地的行政。委員會的報告說道：當西薩摩亞在德意志統治時期，行政費低廉而人民的負擔亦輕。但自新西蘭接管以來，雖租稅日見增加，新西蘭政府又每年予以津貼，而當局仍發行公債，僅一九二八年即達十七萬三千二百金鎊之鉅。薩摩亞人每年平均僅有八金鎊的收入，這樣鉅額公債的本息以及其他行政上的費用，竟佔了他們總收入百分之四十（註八）

薩摩亞人在層層的壓迫和剝削之下，當然要設法改善他們的境遇。他們曾向新西蘭和倫敦政府以及國際聯盟呼籲，但均無效果。一般富有革命性的分子乃開始組織所謂「民意同盟」(Maui)，希望以不合作手段促成當局的醒悟。他們宣言在新西蘭政府對於土人疾苦沒有救濟

辦法以前，一致拒絕繳納人頭稅和醫藥稅。一時聞風響應者，比比皆是，後來竟至百分之九十以上的土人，都變成了民意同盟之分子。可是當局非但不肯讓步，且施行高壓政策。同盟領袖塔瑪賽斯 (Tamaseses) 王子曾一再遭受放逐和監禁。凡同情於土人的西方人士，如格爾 (Guer)，納爾遜 (O. F. Nelson)，斯密斯 (A. Smyth) 等亦先後被放逐。不料斯密斯事件竟成大流血的禍根。

一九二九年十二月，斯密斯放逐期滿，準備回島。他請求薩摩亞人勿舉行任何歡迎儀式，以求避免糾紛。但土人驚喜欲狂，認為必須有所表示。當斯氏舟抵羣島時，土人在塔瑪塞斯及其他民意同盟領袖的領導之下，排成行列，前往碼頭歡迎。當局事先不加禁止，而預伏警探於中途，及羣衆行近該處時，槍聲四起，彈如雨下。塔瑪塞斯雖挺身而前，高呼「保持和平」，然立即彈中要害，倒臥血泊之中。結果，當場被殺者十一人，負傷者達十五人左右。塔瑪塞斯則於翌晨去世。事後當地總檢察長盧克斯福 (Luxford) 奉命調查的結果，說道：他絲毫找不出當局必須開槍的證據來！

自上項事變發生以後，當局立即宣佈民意同盟爲「反動團體」，並開始拘捕負責分子。於是薩摩亞人人自危，紛紛逃入山林之中，以求避免官方的毒手。但武裝軍警仍不時藉口搜查證據，

寅夜闖入婦孺的住宅。新西蘭政府又派遣巡洋艦和飛機前往協助「圍剿」工作。從此西薩摩亞羣島全部陷入恐怖狀態之中。（註九）

根據薩摩亞人的意見，他們所要求的並非獨立，而是更換新西蘭的總督。他們曾在一九二九年年底向英皇請願道：

「我們要求根據委任統治條款成立的西薩摩亞政府從新西蘭轉移到英皇陛下，而在陛下殖民部的直接管理之下。我們這樣的要求，想爲陛下所樂從吧！」

不料這樣沈痛而合理的要求，竟爲英政府所拒絕了。從此薩摩亞人不得不屈服於新西蘭總督們的鐵腕之下。在這種所謂「文明的神聖任務」所謂「土人的福利」它的真實意義又完全暴露出來了。

西薩摩亞和其他丙種委任統治地一般，總督有任免官吏議員和頒佈法令等權力。在總督指揮之下的行政機關共分十三部，僅少於西南非洲四部而已。在立法方面，西薩摩亞設有立法會議，由總督任命的政務官和民選的非政務官組成。但全部均白屬人。自一九二九年的事變發生以後，

當局爲緩和民意起見，亦任命政府派土人爲議員，但政務官常居多數。在司法方面，西薩摩亞僅有高等法院一所，審判時採用英國習慣法。關於行政訴訟案件，則另由行政法庭審理。此外西薩摩亞原來設有諮議院（*Fono of Faipules*）議員均屬政府派土人，全部由總督任命。在一九二八至三一年期間，因民意運動緊張，土人對於那些議員失了信仰，政府乃暫時予以解散。自一九三一年以後，該院雖繼續行使職權，但多數議員仍然是傾向政府的分子。

西薩摩亞的農產品以椰子及可可爲大宗。近來白種移民所建立的農場日見發展，當局雖強迫土人做工，但勞動力仍感缺乏，我國僑民前往受僱者，爲數不少。他們名義上是自由的工人，但事實上因不能獲得本國政府的保護，而本身又缺乏團結力，故常受白種資本家的剝削和虐待。

第六節 赤道以北太平洋羣島

赤道以北太平洋羣島簡稱北太平洋羣島，位於赤道以北至北緯二十二度，及東經一百三十度至一百七十五度之間。東西橫互凡六千四百八十公里，南北延長三千一百公里，水面之大，幾與

美國本部相匹敵。羣島的數目普通稱爲六百，但合計極小之島，則其數當在一千四百左右。其中依分佈情形，又可分成三組：卽馬利亞納羣島（Mariana Isls.）、喀羅林羣島及馬沙爾羣島（Marschal Isls.）。大小島嶼的面積，合計僅二千一百餘方公里，人口在八萬二千左右。土人可分康納喀（Kanakas）及占摩羅（Chamorros）兩大族，約佔全人口的十分之六。其餘十分之四幾全部係日本移民，歐、美及我國僑民僅一百零四人而已。

北太平洋羣島原分屬西班牙與英國。早在十六世紀初年，馬利亞納與喀羅林羣島卽爲環行地球的麥哲倫所發現。其後在一五六五年至一六八六年期間，先後爲西班牙人佔領。馬沙爾羣島則於十八世紀下半期爲英人所征服。至一八八八年，德國始與英國締結協定，以散佈赤道南北的吉爾貝特羣島（Gilbert Isls.）讓與英國，而將馬沙爾羣島及那烏魯島收歸已有。十一年以後（一八九九年），德國又乘西班牙和美國戰爭失敗，國家財政困難之時，以二千五百萬貝沙（Peso）西班牙銀幣，約值我國法幣一元七角，購得馬利亞納及喀羅林羣島，從此北太平洋羣島盡入德人之手。德人慘澹經營，舉凡海底電線，通商航海，以及軍事方面，均有相當設備。及大戰爆發以後，始

於一九一四年十月爲日本海軍所佔領。

日本向抱東亞門羅主義，久欲控制太平洋，以便稱雄遠東，漸至稱霸於世界；故凡能增進其太平洋上之地位者，莫不設法達到其目的。北太平洋羣島在交通上和軍事上都有重大價值。喀羅林羣島中的雅浦島握太平洋電信交通的樞紐，這一點我們已經在第三章中敘述過了。從軍事上看來，北太平洋羣島介於夏威夷和菲律賓之間，南鄰澳洲聯邦及新西蘭的屬地，喀羅林羣島中的皮盧島 (Pelew Isl.) 距菲律賓僅一千三百公里，而美國遠東海軍要鎮關島又適在羣島的中心。日本如將羣島築成要塞或海軍根據地，則不但使任何敵國海軍在太平洋中處於不利地位，且可進而奪取菲律賓，進次夏威夷、澳洲與新西蘭。至關島則在戰爭開始時即不難爲日軍所佔領。北太平洋羣島在交通上軍事上的重要如此，難怪日本必欲得之而後甘心了。

日本自佔領羣島以後，即盡力謀得其他協約國的保證，希望將來在和議中對於羣島的要求，可以獲得贊助。在一九一七年二月十六日至三月二十二日期間，日本陸續與英、法、俄、意締結秘密條約，四國分別允諾在將來議和時，對於日本的要求加以援助，或尤不從中反對。其中英、法、兩國附

有交換條件，即日本對於英國關於赤道以南德屬諸島的要求，予以援助，對於法國則允許勸誘我國對德絕交。（註一〇）日人之用心，可謂無微不至。而有志者事竟成，後來在巴黎和會中，列強也只得順從日本的要求，將北太平洋羣島劃作委任統治地，委託日本代管了。

日本統治羣島，最初由軍事當局全權處理，是謂軍政時期。當一九二〇年十二月國聯正式委任日本統治羣島時，一切行政仍操於海軍陸戰隊之手。至一九二二年四月，日政府始將陸戰隊全部撤退，而另設南洋廳，開始施行民政。根據當時日本議會所通過的法律，南洋廳以總督為最高長官，平時握有頒佈法令，判決徒刑和罰金（徒刑不能超過一年，罰金不能超過日金二百圓）等權力；倘遇緊急事變，亦得便宜行事。但總督的權力，並非漫無限制：關於一般行政事宜，須向東京拓相負責，關於郵電、財政事宜，則分向藏相和遞相負責。總督之下，設秘書一人及總務、警察、財政、交通、實業等五局，此外尚有航政局、採礦所等附屬機關。各局所各負專責，行政頗著效率，在地方政府方面，日本當局將羣島劃分為六區，每區均設南洋分廳處理政務，其中重要人員盡由日人充任，分廳之下復設村長，由土酋充當。村長立於分廳與島民之間，負責承宣命令，收解稅款而已。在司法方面，羣

島設有法院，採二級二審制。高等法院一所，設於首都哥羅（Koror）。地方法院三所，分設哥羅、波拿浦（Ponape）及賽板（Saipan）。島在實施的法律，以一九二二年日本政府所頒佈的法規為準備則；土人習俗除違反公共安寧與善良風俗者外，仍受尊重。

北太平洋羣島的財政完全在日本政府支配之下。日人對羣島向抱野心，極力經營，故收支常不能相抵，每年必向日本政府領取補助金。在一九二二年至三一年期間，羣島收入僅自日金一百三十萬圓遞增至四百萬圓左右，而支出則常在四五百萬之間。所以在同一時期日本政府津貼南洋廳的總數，竟達二千萬圓以上。羣島稅收以出港稅為大宗，關稅、人頭稅、礦產稅等亦各佔其一部分。支出方面以交通費及行政費為最繁重。據日本一九三二年年報所載，一九三一年度之支出，直接用於增進土人福利事業者亦達一百一十六萬圓以上云。（註二）

羣島土人原來過着極原始的自給自足生活，以山芋、玉蜀黍、魚、雞、野果等為主要食品。自德人接管以來，始有新式實業之興起。近來日人挾其大量資金，從事開發。在製糖業方面有南洋興發公司，規模十分宏大，每年產額幾達日金一千萬圓。在採礦業方面則有安加島（Angaur）之磷礦，每

年產額約六萬噸。價值百餘萬圓。此外如乾椰子肉的產額，每年亦達一百八十萬圓左右。至羣島對外貿易，即羣島和日本本部的輸出入關係，近來亦頗有進展。統計一九二二年度對外貿易總額不過一百八十萬圓左右，至一九二八年竟增至一千三百餘萬圓。其中輸入日本者為八百六十萬圓，以糖乾椰子肉、磷礦、酒精等為主要物品，由日本輸入者則為四百七十萬圓，以食料、雜貨及建築材料為大宗。（註二）

北太平洋羣島的教育機關分初等學校與公共學校兩種，前者用來教育日本人的子女，後者則教育土人的子女。根據一九三二年的統計，初等學校九所，約有學生二千人；公共學校二十三所，約有學生四千餘人，佔土著學齡兒童的百分之五十六。公共學校每週授課時間僅二十三至二十九小時，而日語竟佔十二小時。此種日本化教育，曾受各國輿論和委任統治委員會的抨擊。此外羣島尚有教會學校十三所，容學生千餘人，歐、美人士擔任教職者亦有二十餘人。在衛生方面，日本當局雖積極注意，但因土人對於新式醫藥缺乏信仰，故進步異常遲緩。近來當局力謀提起土人對於衛生事業的興趣，如免費傳授衛生教育及派遣醫士出外免費治療等，均在積極進行之中。至新式

醫院，共有七所，大半在政府支持之下，而非以營利爲目的。

(註一)在一九一三年時，西南非洲有白種移民一四、八三〇人，其中德人佔一二、二九二名（包括軍人一、八一九名），英人亦佔一、七九九名。見 P. Bruchhausen: *German Colonial Propaganda in Africa*, *Contemporary Review* Vol. 147. p. 77.

(註二)見南非聯邦土著事務部秘書赫斯特德 (Herbst) 少校所起草的備忘錄，*Permanent Mandates Commission Annexes to the Minutes of the Third Session* p. 333.

(註三)關於波特爾瓦族事件的經過，參閱 P. T. Moon 著前書 pp. 503 506 及 *Round Table* Vol. 14. pp. 171 173.

(註四)參閱 Q. Wright 著前書 pp. 424—425.

(註五)關於西南非洲和其他英領丙種委任統治地在行政制度上的比較研究，參閱 L. L. Halsey: "The Administration of Mandates by the British Dominions," *The American Political Science Review*, Vol. 28. pp. 287-302.

(註六)直至一九三〇年爲止，澳洲政府對於新幾尼的補助金，每年計有英金五萬四千鎊，其中四萬四千鎊爲郵務補助金，一萬鎊爲土著福利事業補助金；至一九三〇年，後者減至五千鎊，翌年即行取消。同見前引 p. 297

(註七) (註八) 見 *Nation* Vol. O 31. No. 3397, p. 189.

(註九)關於一九二九年慘案的詳細經過，參閱 G. E. Wills "Heaven Bursters in Western Samoa," Asia. Vol 34. pp. 740-745.

(註一〇)關於此等秘密條約的原文，參閱 MacMurray, Treaties and Agreements With and Concerning China. 1894-1919. Vol. II. pp. 1167-9.

(註一一)關於北太平洋羣島的行政設施和財政狀況，參閱 P. H. Clyde 著前書 pp. 63-95，及時事月報第八卷第五期向理潤著日本統治下之南洋羣島。

(註一二)關於北太平洋羣島的經濟狀況，參閱 P. H. Clyde 著前書 pp. 133-147，及時事月報第八卷第五期張其昀著莫南洋羣島之價值。

第七章 國聯各機關與委任統治制度

在國際聯盟各機關中，和委任統治制度最有密切關係的，當推行政院（Council），大會（Assembly），及常設委任統治委員會（Permanent Mandates Commission）。行政院與大會是委任統治制度中的最高監督機關，本章將首先加以論述。常設委任統治委員會是國聯施行監督權於受任國的唯一顧問機關，是委任統治制度藉以運行的舵夫。因為該委員會在委任統治制度中佔有特殊地位，故本章將予以較大篇幅，詳述其組織、辦事程序以及過去的成績等。

第一節 行政院大會與委任統治制度

行政院與大會是國際聯盟中兩個享有同等權力的機關，「凡在聯盟權力範圍以內的任何事件，二者均得加以討論和審查。」（註一）但根據盟約第二十二條第七、第八及第九各款的規定，

行政院審核受任國提交的年報，規定受任國的管轄權、監督權或行政權，並考慮委任統治委員會所貢獻的意見。所以就委任統治制度而言，行政院的權力，實遠非大會所能企及。

當國際聯盟成立之初，行政院曾準備種種必要的步驟，使委任統治制度得以運行。行政院請求主要協約國及其聯合國起草委任統治條款而加以修正和認可，委任統治委員會的組織法和程序法，由行政院起草或批准，委員會委員亦全部由行政院任命。自上述各項手續完成以後，行政院對於委任統治制度的主要任務，在於審議委任統治委員會所提交的報告或建議。委員會是一個技術機關，得『向行政院陳述意見』，反之，行政院是一個政治機關，對於委員會所貢獻的意見，須採取必要的步驟，以求其實現。自委任統治制度開始運行以來，行政院對於委員會所貢獻的特殊意見——尤其是關於請願方面的，常加以採取，而以之轉達各受任國，請其付諸實施。關於一般問題，行政院通常並不立即採取委員會的意見，而延緩其決議，以便聽取受任國的意見。例如當行政院在一九二四年六月舉行第四屆會議時，委員會曾提出建議書，對於土地所有權問題，有所陳述；但遲至一九二六年七月，該建議書始為行政院所接受。

目前有兩受任國——英、法——在行政院中擔任常任理事的職位，但行政院的大多數理事，仍爲非受任國。因爲行政院是一個政治機關，所以在該院中提出討論的問題，大都含有現實性質，很少學理上的探究。當行政院討論一般委任統治問題或委任統治委員會所提交的報告書和建議時，所有受任國均得派遣代表，列席會議。委任統治委員會的主席或副主席亦可代表本會列席。受任國在會議中不但可以對於上項報告書和建議書提出贊成或反對的意見，即對於委員會所行使的監督權，亦得加以討論。倘受任國認爲委員會的行動超出它的權力範圍以外，得隨時提出抗議。少數理事國代表曾企圖削減委員會的權力，但就整個行政院言，卻往往頌揚委員會的工作，並極力擴張國際聯盟對於受任國的監督權，使之達於最大限度。

國際聯盟大會由聯盟所有各會員國組成，是各會員國對於委任統治制度表示意見的最適當的機關。因爲大會同時代表國際聯盟、受任國、世界輿論以及委任統治委員會。（註三）所以一切對於委任統治制度有關的問題，均得自由加以討論，而無所顧忌。倘各會員國認爲受任國有違反委任統治制度的一般規定或虐待土人情事，得隨時提出質問，或加以指摘。當西南非洲的波特爾

瓦族事件發生以後，海地代表對於南非政府的殘酷行爲曾加抨擊，這便是最好的例證。（註四）反之，受任國對於委任統治委員會的批評，如認爲有失公道，或與事實不符，亦可向大會申訴，請求各會員國加以判斷。大會的討論，有時雖似乎含有向輿論界申訴的意義，而不時於發現真理，且其決議有時亦太嫌空洞，而不易產生顯著的效果；但大會的意見，因有多數會員國及世界輿論爲後盾，卻往往爲行政院或受任國所接受，而逐漸見諸實施。

在國聯大會中，凡與委任統治制度有關係的問題，大都由第六委員會（Sixth Committee）進行初步的討論。該委員會代表一切國聯會員國審查各受任國的年報，委任統治委員會的報告書和議事錄以及行政院關於委任統治問題的報告書，而將其結果提交大會，作爲討論的基礎。

國聯行政院和大會對於委任統治制度的關係，已略如上述。茲援引委任統治專家斯託諾夫斯基（Stoyanovsky）關於本問題的意見，聊作本節的結論：

「國聯大會的任務……在對於委任統治制度的運行，施以某種道德上的及含有非常普遍性的影響。大會好像是世界輿論和行政院之間的連鎖，而行政院則爲國際聯盟和受任國之

間的連鎖。行政院以大會爲媒介而與世界輿論相接觸，此等輿論可以從大會所發表的意見書建議書或投票結果中表示出來。但一切關於委任統治問題的最後決議之權，完全操諸行政院，非聯盟其他各機關所可越俎代庖，這一點已經成爲不可推翻的定例了。」（註五）

第二節 常設委任統治委員會的組織

常設委任統治委員會是委任統治制度的樞軸，是行政院的顧問機關。根據國聯盟約第二十二條的規定，委員會的任務，在於「接受及審查各受任國的年報，並就關於執行委託的各項問題，向行政院陳述意見。」事實上行政院關於委任統治問題的措施，亦大都根據委員會的建議。前國聯秘書廳中的委任統治組（Mandates Section）組長雷本曾經說道：倘沒有委任統治委員會去審查受任國的年報，「委任統治條款不過紙上空談而已，那些懷疑委任統治制度不過是一種變相合併的人們，也不無相當理由了。」委任統治委員會的重要，當可想見一斑。

委任統治委員會最初由委員九人組織而成，其中半數以上係非受任國人民。按領有委任統

治地的國家，連不列顛自治領地合計，共有七國，即英、法、比、日、南非、澳洲及新西蘭，倘每國各有一人參加委員會，則至少須設置十五個委員，方足以使非受任國委員構成多數。行政院認為這個數目太大，不便進行經常工作；乃於一九二一年二月通過希孟建議，決定委員會由九人組成，自治領地政府應暫時視作不列顛帝國之一部，以便將享有受任國國籍的委員，縮減至四人。委員會委員不論來自受任國或非受任國，都沒有代表國家的意義。反之，他們是由行政院根據個人資格和能力選擇出來的，而且委員在受任時期，不得爲本國政府擔任任何職位，使本身和政府發生直接的隸屬關係。

委任統治委員會沒有代表某種特殊利益的委員。雖然國際勞工局所選任的專家，得在委員討論勞工問題時出席會議；委員會自身亦得聘請各種專家，以備諮詢；可是他們僅得以顧問資格參加，並沒有表決的權利。第一屆國聯大會曾通過一建議案，希望委員會至少設置女委員一人，使代婦孺的利益。但行政院並沒有採取這個建議。後來委員會中雖有女委員一人，卻不過是非受任國的委員之一，決不是代表任何利益。在第二屆國聯大會中，海地代表曾建議設置黑人委員一名，

使代表各委任統治地的土人利益，這個建議亦經大會否決了。所以從大體上看來，委員會不是代表各種矛盾利益的機關，委員們是絕對需要保持公平的态度和合合作的精神的。

委任統治委員會成立於一九二二年。所有來自受任國的委員都是各該國的殖民專家。那些非受任國委員，除瑞典籍女委員以外，也都是從有殖民地的國家中選擇出來的，茲將行政院在一九二二年二月所選定的委員，列舉如下：

屬於非受任國的：

狄奧多理侯爵，意大利籍，前意大利殖民部次長；

李斯 (Van Rees) 荷蘭籍，前荷屬東印度議會次長及荷蘭殖民局 (Dutch Colonial Institute) 總祕書長，

庇納 (Ramon Pina) 西班牙籍，前西班牙外交部次長及駐意大使；(註六)

達德萊 (Freire d'Andrade) 葡萄牙籍，前摩贊俾克 (Mozambique) 總督及外交部長；

褒格威雪爾夫人 (Mme. Bugge-Wicksell) 瑞典籍，法學博士，出席第一屆國聯大會之瑞

典代表；

屬於受任國的：

奧斯培戈爾 (W. G. Ormsby-Gore) 英國籍，英國衆議院議員；

波 (J. B. P. Beau) 法國籍，前法屬印度支那總督及法國駐瑞士大使；

奧斯 (Pierre Orts) 比利時籍，前比利時外交部總秘書長；

柳田，日本籍，前日本參議院總秘書長。

委員會自舉行第一屆會議以後，委員們曾因種種理由，屢經更動。例如在一九二二年中，西籍委員庇納因接受本國政府的職位，不得不自動引退。遺缺由前西班牙駐耶路撒冷領事貝祿巴 (de Ballobar) 伯爵繼任。翌年，奧斯培戈爾以同樣理由辭職，遺缺由前香港及奈機立亞總督劉伽 (F. Lugard) 爵士繼任。在一九二四年中，貝祿巴伯爵和日籍委員柳田同時辭職，承乏者爲馬德里大學教授伯拉蕭斯及日本前大使館參贊山中。兩年以後——一九二六年，法籍委員波氏逝世，遺缺由前法屬印度支那及法屬西非洲總督梅林繼任。至一九二七年九月八日，行政院通過一

決議案，決定增加委員一席。以便任命一德意志人爲委員，當選者爲卡斯爾（Ludwig Kastl）博士，曾任德國殖民地高級長官及財政部賠款組組長。從此委員會委員從九人增至十人，而非受任國的委員仍佔多數。

當委員會舉行第四屆會議時，國聯祕書廳中的委任統治組組長雷本（瑞士籍）因被任爲日內瓦大學副校長，自動引退。雷氏對於委任統治制度會有重要貢獻，委員會不願失去其指導，乃請求行政院任命雷氏爲補充委員，享有普通委員的一切權力，惟一旦告退以後，不得另行設置。是項建議於一九二四年十二月經行政院通過，自委員會舉行第六屆會議以來，雷氏遂以補充委員資格，參加工作。

根據委員會組織法的規定，「國際勞工局得爲委員會選任專家，……」自委員會舉行第二屆會議以來，勞工局即派遣該局外交組組長格林蕭（H. A. Grimshaw）出席會議，以備諮詢。格氏對於勞工問題頗有深切的理解，對於委員會亦頗多貢獻。

委員會委員爲無俸職，惟每年到會時間合計在三十天以上者，得領受二千金法郎的補助款。

從委員們的工作看來，這樣的報酬未免太微薄了。他們不但在會期中長途跋涉，忙於審查和討論，即在閉會期間，亦須檢閱受任國所分送的年報以及其他和委任統治制度有關的文件。因此有人主張委員會委員應爲有俸職，使權利與義務相當。但這裏也有兩種反對的理由：第一，委員會中的委員大都另有特殊地位與職務，他們是否願意接受俸金，終年爲委員會服務，尙屬疑問；第二，委員會的自願性質，正所以保持獨立精神，倘委員們領受俸金，勢將成爲國際聯盟的屬員，因而喪失此種精神，所以最適當的解決方法，莫如增加補助款的數額，委使員們在閉會期間的工作，亦可獲取相當報酬。

委員會每年選舉正副主席各一人。直至目前爲止，這兩個職位始終爲意籍委員狄奧多理及荷籍委員李斯所分掌。主席的職務，頗爲繁雜。在開會期間，他領導討論和審查的工作，並保證程序法之遵守。在閉會期間，主席的任務，更爲重要。他負責將委員會的報告書提交行政院，並代表委員會出席行政院或大會，以備諮詢。凡秘書處所收到的關於委任統治地的文件或請願書，是否應提交委員會討論，由主席決定。秘書處所起草的議事日程，亦須經主席認可。此外，主席又須經秘書處

之手，負責召集會議，倘主席因故缺席，則其職務概由副主席代替。

委任統治委員會並不設秘書處，而以國聯秘書廳中的委任統治組爲常設秘書處。委任統治組的職務是雙重的，它一面是國聯秘書廳的附屬機關，一面又須爲委任統治委員會服務。該組對於委員會的主要貢獻，在於供給來自受任國年報以外的消息。此等消息大別可分兩種：第一種是含有公文性質的，如政府公報所搜集的材料，各國的殖民部所公佈的通告，國際勞工局所發表的統計，以及委任統治地人民所呈送的請願書等。第二種是各國關於委任統治制度的輿論，大部分是從報章、雜誌、旅行記以及國會議事錄中選擇出來的。不消然，委任統治組在搜集此等消息時，應嚴格保持公平的态度和客觀的精神，否則委員會將從錯誤的材料中得到不正確或不公平的結論。

委任統治組組長原由雷本充任。雷氏於一九二四年辭職，承乏者爲意大利卡塔斯替尼（Catasepi）。在統治委任委員會開會期間，組長列席會議，以便參加工作。他雖然沒有選舉權，但常就法律問題——如委任統治條款、委員會組織法和程序法的解釋等等——向委員會貢獻意見。在委

員會每屆會議開始時，組長通常報告本組的工作成績，並略述委員會報告書所應陳述的一般問題。當然，組長的意見對於委員會提交行政院的報告或建議是有重大影響的。（註七）

第三節 常設委任統治委員會的辦事程序

委任統治委員會的辦事程序以委員會程序法為根據，該法是由委員會根據本會組織法起草而經行政院批准的，程序法上的任何修改，須經行政院同意。但事實上委員會在進行實際工作時，常不期然地產生許多慣例，而程序法條文上的修改，卻殊不多見。

根據程序法的規定，委員會每年至少須開常會一次，如經委員會一人之請求而獲得多數委員及行政院主席之同意，則可舉行臨時會議。但因各委任統治地的財政年度不同——有的從一月開始，有的從七月開始，受任國不能同時將年報提交國際聯盟，使委員會的開會期間亦難以確定。最適當的解決方法，便是依照目前慣例，將委員會的常會每年分二次舉行，一次在六月，專門討論每年五月二十日以前交到的年報，包括巴力斯坦、敘利亞、法領喀麥龍與多哥蘭、坦支伊喀、西南

非洲、新幾尼及那烏魯；一次在秋季，專門討論每年九月一日以前交到的年報，包括伊刺克、英領喀麥龍與多哥蘭、魯安達烏綸第、日領北太平洋羣島及西薩摩亞。這個分期集會的優點，在於縮短會期至兩星期左右，使國內職務繁忙的委員們不致一次耗費多量的時間；同時減少年報的擁擠，使委員們得細心審議，不致草率將事。

委員會的主要任務在於會同各受任國所正式委派的代表，討論各該國所提交的年報。這些代表大都是各委任統治地的高級行政長官，不能久離職守，所以往往事先和委員會商定討論本國年報的日期，以便按期出席，不致浪費時間。委員會方面最初曾將年報中的某幾種重要問題，如勞工問題、土地問題、公共衛生問題等，交與各委員分別進行研究。至舉行會議時，各委員得就本人所研究的問題，分別向受任國代表查詢，其他委員亦得自由提出任何問題，或對受任國代表的答覆，提出更進一步的質問。但多數委員認為此種討論方式，尙難滿意。自第十屆會議以來，委員會採取一種更具體的方式，決定將年報中的一切問題，分別交由各委員進行研究，每隔三年重新分配一次。各委員對於交與本人的問題，務須研究詳盡，以便在會議中領導討論和審查。至於第一次問

委任統治問題

題的分配，大致如下：

(一) 委任統治地的地理問題；

(二) 委任統治地的土人現狀問題；

——伯拉蕭斯

(三) 國際關係問題；

(四) 一般行政問題；

——奧斯

(五) 財政問題；

——雷本

(六) 直接稅問題；

(七) 間接稅問題；

(八) 商業統計問題；

——梅林

(九) 司法組織問題；

(一〇) 警政問題；

——李斯

(一一) 委任統治地的防務問題；

(一二) 軍火問題；

——山中

(一三) 土人的社會狀況、道德狀況、和物質狀況問題；

——劉伽

(一四) 勞動狀況和勞動立法問題；

——格林蕭

(一五) 信仰和禮拜自由問題；

第七章 國聯各機關與委任統治制度

委任統治問題

——伯拉蕭斯

(一六) 教育問題;

——褒格威雪爾夫人

(一七) 公共衛生問題;

(一八) 烈酒與麻醉品問題;

——達德萊

(一九) 土地問題

(二〇) 森林問題;

(二一) 礦產問題;

——李斯

(二二) 人口問題;

——雷本

委員會在討論受任國年報及一切和委任統治制度有關的問題以後，須議定審查意見書，提交行政院。此等意見書又須分別遞交有關係各國的代表，該代表得附以本人意見。一併提交行政院。倘委員會對於意見書的結論未能一致。則可將多數者和少數者的意見，一併列入。委員會關於波特爾瓦族事件及增加德籍委員問題的報告書，便是用這種方式提交行政院的。在審查意見書議定以後，委員會如認為必要，得邀同各受任國代表舉行全體會議。凡與委任統治制度有關的事件，委員會認為必須由行政院提交受任國或其他國聯會員國者，均得在全體會議中進行討論。但事實上自委員會舉行第三屆會議以來，從未召集全體會議。主要原因在於受任國的代表們不能長久羈留於日內瓦，同時委員會也很難找到和全體受任國有關而使其代表們一致發生興趣的議題。

委員會的會議，不論是常會、臨時會或全體會議，除開幕會議以外，大部份是不公開的。多數委員以為委員會既非以左右輿論為目標的政治團體，亦非由各國政府的代表所組成，所以沒有公開會議的必要。反之，委員會是一個由專家組成的顧問團體，其任務在於向行政院提出報告或建

議，所以委員們在會議中所發表的矛盾意見，是不應該讓新聞記者宣佈的。再則，根據雷本氏的意見，委員會不能將受任國視作帶罪待訊的被告，而應該認為達到某種共同目標的合作人。這種共同目標只有在一種互相信託的氛圍中方有到達的可能。可是當委員會邀同受任國代表舉行會議時，倘有外人攪雜其間，則上述信託空氣當然要或多或少地被破壞了。所以最妥善的方法，莫如使委員會和受任國代表繼續舉行秘密會議，而讓大眾閱讀事後發表的議事錄。

委員會提交行政院的報告書，通常可分作三部分：第一部分包括委員會對於委任統治地一般問題的意見，委任統治政府的借款，以及公私機關的投資等；第二部分包括委員會對於委任統治地行政的特殊意見，善者予以讚揚，不善者則加以抨擊；第三部分專門討論各種請願書。

委員會受理請願書的程序，曾經行政院於一九二三年加以規定，其要點如下：一切由委任統治地居民提出的請願書，必須由受任國政府轉送國聯秘書廳；受任國政府如認為必要，得附以解釋或評註。倘秘書廳收到非委任統治地人民所提出的請願書，則須送交委任統治委員會主席，以便根據請願書的內容及請願者的資格，決定其是否有付討論的價值。如有討論價值，亦須事先通

知受任國政府，使得在六個月內，提出該國所認為必要的解釋或評註。委員會在討論請願書以後，如認為有提交行政院或國聯會員國的必要，必須將有關係的議事錄一併列入。

委任統治委員會的程序法並沒有規定所謂「請願書」的範圍，而委員會的解釋大都是非常寬泛的。在第五屆會議中，委員會決定「凡經正當程序提交國際聯盟的一切要求，都認為是合法的請書。」後來在第七屆會議中，委員會又加以補充道：「所謂請願書實際上應包括請願書者所提出的一切文件、通電及備忘錄等。此等文書如含有嚴重性質，必須送交受任國」（註八）

第四節 常設委任統治委員會的成績

根據國聯盟約第二十二條的規定，委任統治委員會的任務，在於「接受及審查各受任國的年報，並就關於執行委託的各項問題，向行政院陳述意見。」因為委任統治地的行政權是受任國為國際聯盟行使的一種委託，當地所發生的任何事件，當然或多或少地與「執行委託」有關。所以委員會有權考慮委任統治地上的一切事件，而將研究所得貢獻於行政院。

委任統治委員會自成立以來，大體上尙能在權力範圍以內，盡其貢獻意見的職責。茲將委員會的歷年成績，擇要加以論述。

一九二一年十一月間，英、比兩國在坦支伊喀及魯安達烏綸第間劃一界線。使英國得以建築從好望角至開羅間的鐵道。但劃界的結果，卻將魯安達土著王國的部落，分裂爲二，釀成極大的困難與痛苦。當地教徒將此事訴諸委任統治委員會。該會收到請願書以後，即審核事實，通過一建議。結果，英、比兩國自動改變其界線，因而避免許多不幸的事件的發生。

一年以後，西南非洲發生波特爾瓦族叛變事件。委員會接受大會的諮請，探討事變真相。該會在詳細考慮南非聯邦的報告並詰問其代表以後，提出報告書，事實上給予南非政府一個訓斥（註九）隔了不多年以後，西南非洲的黎霍玻茲族（Rehoboth）又發生一次叛亂。但如南森（Nansen）博士在委員會第六屆會議中所云：此次叛亂「的處置，未流滴血，且南非政府在事變平定以後，立即派遣一特別委員會前往調查各種善後問題，殊足令人滿意。」這一次南非政府處理叛變事件的慎重態度，大部分的原因當然在於前次波特爾瓦族事件受到委員會的抨擊，因而感覺痛

苦所致。

我們知道丙種委任統治地和甲乙兩種委任統治地不同，那兒沒有門戶開放的規定，所以當澳洲政府在新幾尼委任統治地施行一種航行法，僅准澳洲船隻至該地航行時，並未破壞任何國際條約。但在第六屆會議中，委員會指出此種行動「將阻礙當地經濟的發展。」澳洲政府對於是項批評雖然沒有必須奉行的義務，但仍取消航行法的施行。此外，因委員會建議的結果，澳洲政府尙有其他重要政策的變更。

在一九二四年至一九二七年之間，委員會堅請法國政府改進法領喀麥龍鐵道建築工人的生活狀況，南非政府亦受囑改進魯德立茲（Judritz）金礦工人的生活。嗣後該地礦工的死亡率，每年由千分之一百二十減至千分之二十七。委員會對於南非聯邦準備併吞委任統治地的政策，亦加以抨擊。聯邦政府於一九二六年與葡萄牙締結一邊界協定，其前文中有聯邦政府「佔有西南非洲的主權」一語。委員會深覺此語應用不妥，當行政院在翌年舉行會議時，委員會提出報告書，謂「佔有主權」一語……難以正確地表示受任國和委任統治地之間的關係……務必避去

較爲妥當。」(註一〇)

在一九二五年中，敘利亞的德魯斯族發生叛變事件，法軍砲轟馬士革城。因而激起廣大的革命運動。(註一一)委員會在精密地審查法政府所提出的報告書並聽取法代表的解釋以後，聲言這樣的報告，「並沒有滿足我們的希望。」在有禮貌而又嚴正的語氣之下，委員譴責薩萊爾將軍允許卡俾蘭大尉——法國治理德魯斯人的總督——激烈地改變那裏的土地政策和公共建設事業，以致破壞前任高等委員和德魯斯人所締結的條約。委員會又責備卡俾蘭的「濫用權力，」薩萊爾的「固執，」法國政策的「動搖，」及其以直接治理去代替「指導與扶助」的失當。委員會很坦白地說道：敘利亞革命的重要原因之一，便是德魯斯人不堪無限制的強制勞動的壓迫。有一本法國右傾雜誌以爲委員會的言論是一種「酷評。」但同一雜誌不久又讚揚委員的作工，並希望法政府嚴格遵守委任統治制度的一般規定，而與委員會及國際聯盟合作。(註一二)嗣後法政府亦本此精神，極力使委員會及行政院相信法國正爲敘利亞準備自治政府，以求與委任統治制度相符合，而不再使用其帝國主義式的高壓政策了。

一九二九年中，委員會在接到非正式的報告，謂新幾尼委任統治地的官吏正在強迫土人從事金礦工作以後，立即予澳洲政府以極嚴厲的譴責，委員會在提交行政院的報告書中宣稱：澳洲政府既已準備禁止不法招募勞工，故搜集此中消息，以便明瞭該政府所採取的步驟，是一件非常重要的事情。

委員會對於各受任國所採取的政策，亦有故意保持緘默或批評失當的地方。西南非洲政府曾頒佈法令，規定各教會教士如不事先允許鼓勵土人爲白種人工作，即不准其進入某種區域。此種政策顯然違反盟約第二十二條及委任統治條款中的信教自由和不得施行強制勞動的規定，但委員會在第六屆大會中，僅言願調查事實，而並不採取適當步驟，以求制止上項法令的施行。委員會對於西薩摩亞事件的措施，更足以證明其失當。一九二九年年底，新西蘭政府因不滿西薩摩亞的「民意運動」對於當地手無寸鐵的土人，大肆奢殺，世人噴有煩言。（註一三）委員會經過詳細調查之後，提出報告書，對於西新蘭政府的殘暴行爲，不加指摘，反謂上項「煩言」絕非事實，純係一失意歐商所捏造，並且認爲「委任統治地政府似已用盡各種方法，以求改進當地人民的生活

狀態。」

從大體上說來，委任統治委員會的態度是非常溫和而慎重。委員會並不明白宣示怎樣的行動是違反委任統治制度的原則，而僅說明某種設施乃係有害或有益，要求受任國對其所疑慮的事件，提出更詳細的報告而已。委員會亦並未要求行政院給受任國以命令，而僅提出建議，以供其考慮。『委員會採取這樣穩健的態度，一部分原因在於不易獲得正確的消息。因為依據現行程序，倘受任國政府明白否認私人方面的消息，則委員會必須接受該政府的報告。此外尚有一更大原因，即委員會中的委員全部，出身於統治階級，且大多數是過去的政府官吏，其中雖有一二人——如劉伽爵士等——能保持公平的態度，但整個委員會的眼光總不外乎統治階級的眼光，故此後世界有色人種的解放，不能倚賴白種人的慈善家。此等民族如欲獲救，非自謀解放不可。』(註一四)

(註一) 見 *Records of the First Assembly, Plenary Meetings, p. 320*

(註二) 見附錄第四和第五。

(註三) 當大會討論委任統治問題時，通常邀請委任統治委員會主席或副主席參加。

(註四)見第六章第二節。

(註五)見 J. Stoyanovsky: *La Théorie Générale de Mandats Internationaux* (1925)

(註六)行政院最初選任美國前斐律賓總督福布斯 (O. Forbes) 爲非受任國委員之一，但福氏拒絕接受，行政院乃另選庇納以代之。

(註七)關於委任統治委員會的組織，參閱 Q. Wright 著前書 pp. 137-143; E. V. Maanen-Helmer 著前書 pp. 79-88 及附錄第四和第五。

(註八)關於委任統治委員會的辦事程序，參閱 Q. Wright 著前書 pp. 143-154 E. V. Maanen-Helmer 著前書 pp. 88-105 及附錄第四和第五。

(註九)參閱第六章第二節。

(註一〇)參閱第八章第一節。

(註一一)敘利亞革命運動的經過，見第四章第四節。

(註一二)見 *L'Asie Française*, May 1926, pp. 178ff.

(註一三)關於新西蘭政府屠殺土人的經過，見第六章第五節。

(註一四)見 R. L. Buell "The Mandates System After Ten Years," *Current History*, Vol. 31, pp. 545-550.

第八章 委任統治地的主權歸屬問題

第一節 主權歸屬問題的困難及其重要

自委任統治制度成立以來，關於各委任統治地的主權歸屬問題，國際公法學家們雖已發表不少意見，但從未獲得一致的結論。有人主張這個主權是應該屬於主要協約國及其聯合國（在甲種委任統治地的場合，則僅於主要協約國）的，有人主張應屬於受任國的，有人主張應屬於國際聯盟的，亦有人主張應屬於委任統治地人民的。此外更有人融合上述各種學說，主張主權應分屬於主要協約國及其聯合國與國際聯盟，或分屬於受任國與委任統治地人民，或甚至分屬於國際聯盟，受任國，及委任統治地人民的。學者對於本問題的主張所以如此分歧，究其原因，當不外下述二端：第一、國際間和委任統治制度有關的條約或協定，對於主權歸屬問題，向無明文規定，而凡

爾賽和約、國聯盟約以及其他條約所規定的，又好像有自相矛盾的地方。例如根據凡爾賽和約第一一九條的規定：『德國爲主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利。』這主權似乎是應該屬於主要協約國及其聯合國的。而根據盟約第二十二條第二款的規定：『實行此項原則的最好方法，莫如將此種人民的保育，委諸……各先進國，該國以受任國資格，爲國際聯盟施行此項保育。』這主權似應屬於國際聯盟。再根據同約第二十二條第一款『以此等人民的福利及發展成爲文明的神聖任務，』及第四款『其發展已達於可以暫時承認爲獨立國的程度，』等規定，則主權又似乎應屬於當地人民了。第二、國際公法學家們在討論本問題時，往往爲國家的利害所影響，而很少能捐除成見，純粹從法理上探討，以求獲取公平的論斷。例如美國既非國聯會員國，亦非受任國，而爲唯一主要聯合國，故該國學者大都主張主權應屬於主要協約國及其聯合國。德、奧既非主要協約國及其聯合國，亦非受任國，而爲國聯會員國，故其學者常主張主權在國際聯盟。及德國退盟以後，學者論調又稍有轉變。至英、日學者大都主張主權在受任國，意大利學者又往往主張屬於主要協約及其聯合國。總之，他們都是囿於偏見，有所爲而云然。所以他

們的主張，決難視爲持平之論！

這個主權歸屬問題可以說是委任統治制度中一個最難解決的問題。國際聯盟中的政治家及公法學家們，對於本問題也有遲疑莫決的趨勢。當委任統治制度尙未實施以前，國聯行政院會於一九二〇年八月通過希孟報告書。該項報告書一面認定受任國的「法權」係主要協約國及其聯合國所賦與，一面又以爲此種「法權也許僅僅是一種形式上的事件，」好像不足重輕似的。

（註一）希孟氏在討論由於盟約第二十二條所引起的國聯責任問題時，又發表如下的論調：「在國聯盟約中，舊德屬殖民地的主權，雖未明確規定，但根據德和約第一一八條及一一九條的規定，則該項主權已轉移於主要協約國及其聯合國方面，所以主要協約國及其聯合國纔得選定受任國並訂立委任統治條款，並無異議之處。不過這委任統治制度是一種新生的政治制度，關於該制度在何種程度上纔得適用於從來的法律觀念這一點，那不得不委之於將來的學說。」（註二）

從這裏我們可以看出希氏對於委任統治地的主權問題，尙未獲得確定的見解。他一面認爲「主權已轉移於主要協約國及其聯合國，」一面對於舊法律觀念（當指主權）能否適用於新生的

委任統治制度，表示十分懷疑。至一九二九年，當國聯大會中的第六委員會討論主權問題時，新西蘭代表竟稱「主權已成空談，」大有不必枉費唇舌之概。（註三）話雖如此，事實上這主權歸屬問題，若長此遷延不決，則委任統治制度的運行，將發生重重障礙。從小處說來，各委任統治地的土地制度、公產、借款以及公私投資等，容易因主權不明而發生瓜葛。從大處着想，則戰爭時委任統治地的地位如何當受任國破壞委任統治條款，或自動退出國聯，或受國聯驅逐，或承認當地人民的自立能力時，委任統治地當如何處理？凡此種種，均須由此法律問題而決定。所以主權歸屬問題是委任統治制度中一個亟待解決的問題。

現在我們將各國學者關於本問題的主要學說，逐一加以評述。

第二節 主權在主要協約國及其聯合國說

我們要首先討論的是主權屬於主要協約國及其聯合國的主張。根據凡爾賽和約第一一九條的規定：「德國為主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利。」可

見德國轉移其海外殖民地於主要協約國及其聯合國。此後亦無明文轉移於主要協約國及其聯合國以外的任何國家或國際團體事件。一九二二年，貝爾福在國聯行政院聲稱：『委任統治制度是勝利國家對於所得征服地主權的自加限制。』以上兩點是主張主權屬於主要協約國及其聯合國者的重要根據。

但持反對論者對於上述主張曾經提出許多相反的理由。第一、所謂『主權』意即『最高的權力』，包括領土的最後處理之權。倘德屬殖民地的主權屬於主要協約國及其聯合國，則後者如認為必要，自得加以合併。果如是則難免違反巴黎和會所接受的『無合併』原則。第二、據美國前國務卿藍辛在所著和平談判一書中所云：威爾遜總統反對戰勝國『共有』（condominium）的觀念和擁護委任統治制度，具有同樣的熱心，他認為這兩種觀念是無法相容的。第三、國聯盟約第二十二條明確規定受任國代替國聯治理，而非代替主要協約國及其聯合國。第四、凡爾賽和約第一一九條對於德屬殖民地的轉移，不說『割讓』（cedes）而用『放棄』（renounces），顯然含有將此領土置於委任統治制度之下的意味，並非割讓於主要協約國及其聯合國。南非最高法

院判決書曾宣稱：「爲……而放棄」有時等於「割讓於……」如凡爾賽和約第八十三條及第八十七條所用者然。但該約第一一九條對於德屬殖民地所用的「放棄」卻不能作同樣解釋；因爲委任統治地與割讓地顯然有別，例如該地對於德國戰前債務免除負擔，德國公產不扣作賠款等。判決書又稱：「簽約國兩方都沒有法律上必須割讓的用意，它們定已默認此等領土應依和約第一編（國聯盟約）處理。此等領土所以交與主要協約國及其聯合國處理者，其目的僅在於使上述諸國得根據委任統治制度的規定，採取必要的步驟，加以治理而已。」（註四）第五、即使退一步說，承認主要協約國及其聯合國得有主權，但當其委定受任國，劃定委任統治地疆界，並通知聯合國時，不啻宣告結束其使命。委任統治委員會委員李斯曾經說道：代表主要協約國及其聯合國的最高會議應指定受任國，這是實行委任統治制度的第一步；但最高會議的干涉，亦就此終止。上述各項理由同樣適用於土耳其爲主要協約國所放棄的領土。從此可見主權屬於主要協約國及其聯合國的主張，難於置信。

第三節 主權在受任國說

其次主權屬於受任國的主張，亦無充分理由。比利時學者羅林（H. Rolin）及一部分日本學者曾力主此說。羅氏根據凡爾賽和約第一一九條及戰勝國將所得領土直接轉移於受任國的事實，主張委任統治地在法律上及事實上都等於德國的割讓地。他又反對主要協約國及其聯合國尙保留任何一部分主權的學說，因為這樣勢將恢復中古時代的「封建制度」，以受任國爲「五強」的屬國，豈非可笑？（註五）日本學者則常以協約國在戰爭期間所訂立的各種分贓密約爲受任國取得主權的根據。

上項主張顯然違反和會所接受的「無合併」原則及盟約第二十二條「爲國際聯盟行使保育」的明文，姑不必說。即大多數受任國政治家亦不能接受。英國財相張伯倫曾於一九一九年五月十四日向衆議院宣稱：「此等領土決不能變爲殖民地。」英國外相貝爾福及克遵爵士先後於同年二月四日及十一日間向法國新聞記者及英國上議院發表意見，謂委任統治地不能與

殖民地相混同。至國聯行政院及委任統治委員會更一致否認主權在受任國的主張。一九二六年六月二十二日，南非聯邦曾與葡萄牙締結關於西南非洲與葡屬安哥拉（Angola）的邊界協定，其序文第二項有「聯邦政府佔有西南非洲的主權，惟仍須遵守上述委任統治條款的規定」等字句。當委任統治委員會在同年十一月舉行第十屆會議時，主席狄奧多里謂「佔有主權」一語是不能默認的。倘受任國能佔有委任統治地的主權，則委任統治的真義將完全消滅，而「委任」勢將變成「合併」了。於是委員會決定將本案交雷本委員研究。雷氏不久即提出報告，其結論如下：「所謂「佔有主權」一語，雖能以委任統治條款的保留而緩和和其力量，惟難於正確地表示受任國和委任統治地之間的關係。以後表示這兩者間的關係的時候，這「佔有主權」一語，務必避去較為妥當。」（註六）至一九二七年九月二十七日，行政院在舉行第四十六屆會議時，根據委員會的報告，決議如下：「這個問題實際上是極明了的。按國聯盟約、凡爾賽和約、委任統治條款以及行政院各議決案等，均已明確規定受任國與委任統治地的法律問題。不過這法律關係是國際法上的一種新規定，所以含有傳統意義的慣語，必不適合於這個新事業的。」從此可見國聯行政院

及委任統治委員會對於主權歸屬問題，雖不作積極的主張，但對於受任國「佔有主權」一語，卻同樣以委婉的言辭，加以否認。此外，委任統治地的敵產及戰前債務的處理，與其他割讓地不同；委任統治地的領土，不能割讓；委任統治地的財政，不能與受任國的預算混合，設有剩餘，祇可留作該地之用；均足以證明委任統治地的主權，不在於受任國。至日本學者所謂祕密條約，固確有其事。但根據新法代替舊法的原則，自和約及國聯盟約訂立以後，一切祕密條約當然失其效力。而盟約第二十二條又確曾規定將舊帝國所放棄的領土，置於委任統治制度之下，而非分別割讓與各戰勝國。

關於主權在受任國的主張我們更可提出一個有力的反證。一九二三年四月二十三日，國聯行政院對於委任統治地居民的國籍問題，通過一決議案，大致如下：（一）委任統治地土著居民的地位，與受任國國民不同；（二）受任國不得以保護委任統治地的土著居民為口實，而加以受任國的國籍；（三）土著居民如自願私人歸化於受任國，不得認為與上述（一）（二）兩項相違反；（四）在受任國保護之下的土著居民，應分別加以各種名號，以便表示他們的特殊地位。這

樣看來，受任國既不能強授土人以國籍，我們還能說它享有委任統治地的主權嗎？

第四節 主權在國際聯盟說

在一九二四年至二九年期間，國際公法學家頗多主張主權在國際聯盟者，而以德、奧諸國爲尤甚。他們根據盟約第二十二條中「爲國際聯盟行使，保育」，「受任國須將委任統治地的情形，逐年報告行政院」及「受任國所行使的管轄權、監督權或行政權，倘其程度未經國際聯盟會員國間訂約規定，則由行政院分別規定之」等條款，認爲國際聯盟是「舊帝國的繼承者」，應享有委任統治地的主權。德意志政府且於一九二〇年致牒國聯大會，主張指定受任國者，應爲國際聯盟而非主要協約國及其聯合國。有一部分學者雖不否認主要協約國及其聯合國在和會中指定受任國的事實，但認爲倘受任國破壞盟約或委任統治條款中所規定的義務，則國聯有權收回委任統治地而另行指定受任國。

但國聯是否享有主權，事實上頗多疑點。第一、國際聯盟是由許多主權國組成的國際團體，向

無領土和人民，像這樣一個團體能否具備享有主權的能力，學者尙無定論。按當國聯成立以前，在各種盟約草案中，常有授主權於國聯的條文，但最後竟被刪去，可見造約者不願國聯享有主權。第二、所謂舊帝國領土的轉移，或受任國的委派，事實上並非如德政府所云，由國聯指定，而是經和會最高會議之手，且遠在國聯成立以前；（註七）國聯不過批准委任統治條款，完成委任形式而已。（註八）第三、國際聯盟對於「其居民尙不能自立」的委任統治地，本應負有「保育」的職權。但根據過去的經驗，這種集合體的共同統治，絕難達到其目的，所以一任受任國「行使此項保育」，聯盟僅保留其監督權而已。從此可見盟約第二十二條中「爲國際聯盟」一語，並非代替聯盟佔有其主權，而是代替新聯盟行使下文所說的「保育」。聯盟所有的是保育權和監督權而非主權，這是法理上的當然解釋，決無斷章取義的可能。第四、盟約第二十二條中有許多規定，如「由受任國予以行政上的指導及扶助」、「不得不由受任國擔負行政上的責任」及「最宜受治於受任國法律之下，作爲其領土之一部分」等，都是指示委任統治制度的實施方法，或表示受任國行使政權的強度，並非規定主權的歸屬。同樣的，盟約第二十二條第七款所謂受任國應提交年報於行

政院，及第八款所謂行政院得規定管理權、監督權或行政權等，也無非是委任統治制度的技術上的規定，而不能認爲主權屬於國聯的證據。

第五節 主權在委任統治地人民說

我們把上面所說各節歸納起來，可見無論從締結條約者的意志上看，或從凡爾賽和約及國聯盟約的解釋上看，委任統治地的主權，既不屬於主要協約國及其聯合國，亦不屬於國際聯盟，更不屬於受任國。至分屬於主要協約國及其聯合國與國際聯盟等學說，當然更難成立。惟主權屬於委任統治地人民的主張，編者認爲較爲合理。我們倘一考盟約第二十二條的精神，即可發現委任統治制度的終極目的，在於當地人民的獨立自主，所謂「保育」，所謂予以行政上的指導及扶助，「及『由受任國擔負行政的責任』等等，都不過是達到該項目的的手段罷了。目前主權的行使，雖暫時停止，或在睡眠狀態之中，然主權本身未可即認爲被剝奪。國際法學家庇克（P. Pic）曾以私法監護的原則，證明此項主張，極爲透關。他認爲「此等領土事實上屬於當地人民或社會，而國際

聯盟處於親族會議的地位，指定監護人而保護之。根據國內法，親族會議及經其指定而受其控制的監護人，對於被監護者的財產，皆不得謂有私權。」（註九）進一步說來，根據現代國家理論和民族自決主義發展的趨勢，國際法上的「主權」觀念已經和國內法上的「自由」含有同樣意義。「自由」是個人的天賦權利，大家認為神聖不可侵犯。同樣的，「主權」是人類社會的天賦權利，決不能加以侵害或剝奪，或轉移於任何野心家之手。

近來學者對於主權屬於當地人民的主張，往往視委任統治地的種類而定其可否。他們以為在甲乙兩種委任統治中，居民的文化程度較高，社會組織亦比較健全，或可適用上項主張。而在「其發展已達於可以暫時承認為獨立國」的甲種委任統治地中，上項主張的應用，更無異議。可是在丙種委任統治地中，情形就不同了。那兒居民的文化程度落後，社會組織不健全或甚至尙無組織，在現代弱肉強食的國際社會中，似乎不能保持或運用這至高無上的主權。此種觀念的錯誤，在於將具有主權的能力和行使主權的能力，混為一談。殊不知「完全具有這主權的人，也許他自己沒有行使這主權的能力。我們不能因為他沒有行使這主權的能力，即斷定其不能保有主權。例

如在民法上未成年者及准禁治產者等，他們雖完全具有家長之權，但是他們自己沒有行使這權利的能力。然而我們不能說他們沒有這行使的能力，即不許其保有這權利的。以小喻大，理自相同。』(註一〇)

(註一) 參閱本書第二章第五節及 P. F. Moon 著前書 P. 484.

(註二) 見 Text in Responsibilities Arising out of Art. 22, pp. 12-18, League of Nations, Council, Min. Sess. VIII, pp. 177-89.

(註三) Sir James Par: "Sovereignty Was an academic issue," 見 American Journal of International Law. (Oct. 1932) p. 727.

(註四) 見 American Journal of International Law, Vol. 18 pp. 306-8.

(註五) H. Rolin: "Le System des Mandats Coloniaux," Revue de Droit international et de Legislation Comparee (1920) pp. 340, 347-50.

(註六) 見 Permanent Mandates Commission Minutes of the Tenth Session pp. 22, 82-83.

(註七) 參閱第二章第四節。

(註八) 參閱第二章第五節。

(註九) “Le Régime du Mandat d’après le traité de Versailles,” *Revue générale de droit international public*, Vol. 30 (1928) p. 334.

(註一〇) 見劉曼仙著委任統治地之主權歸屬問題，載東方雜誌第三十一卷第十三期；劉君對於主權應屬委任統治地人民一點與編者具有同感。

第九章 日本退盟後的北太平洋委任統治地問題

第一節 日本退盟的經過及其保持委任統治地的決心

自九一八事變發生以後，我國政府向國際聯盟申訴。聯盟大會及行政院曾通過種種決議案，以求解決中日爭端，並派遣李頓調查團前來調查事變真相。至一九三三年二月二十四日，聯盟大會一致通過十九國委員會所提出的報告書。是項報告書以調查團所發現的事實爲根據，主張中日爭端的解決，必須根據國聯盟約、巴黎公約、九國公約、國聯大會及行政院的歷史決議案以及調查團所建議的十原則。報告書又確認中國對於東三省的主權，並指摘日本的侵略行爲。日本政府不服國際聯盟的決議，認爲非退出國聯不能壓其慾望，乃悍然於三月二十七日向國聯提出退盟通告，其要旨如下。

「多數聯盟國當處理中，日事件時，爲確保現實的和平，反尊重不能適用的法規；又爲剪除將來的禍根，反擁護架空的理論。因此，國聯與日本發生重大意見之不同。帝國政府確認維持遠東和平的根本方針，與國聯之所信，完全相反，並信今後再無合作的餘地，爰依國聯盟約第一條第三項，通告退出國聯。」

自日本宣告退盟以後，北太平洋委任統治地問題立即引起世人的注意。因爲委任統治地和國際聯盟有密切關聯，日本退盟以後，是否能繼續保持北太平洋羣島，是一個亟待解決的問題；而其解決的結果，不但可爲委任統治制度樹立新例案，即對於太平洋上列強勢力的對比，亦將發生重大的影響。

日本當局亦深知委任統治地與國際聯盟有密切關聯，故在退盟醞釀期間，即陸續由外務海軍各省發表意見，表示日政府的態度。據一九三三年三月八日東京電訊，日本外務省對於日本退盟後的北太平洋委任統治地問題，有所陳述，其要點如下：

(一) 根據凡爾賽和約第一一九條及第一一八條第二款的規定，(註一)主要協約國及

其聯合國對於德意志所放棄的海外殖民地，有最後處分之權。嗣後受任國之選定，亦經主要協約國及其聯合國之手，國際聯盟不過行使選定後的委任手續而已。

(二) 根據國聯盟約第二十二條第二款的規定：「實行此項原則的最好方法，莫如將此種人民的保育，委諸資源上、經驗上或地理上足以擔此責任而又樂於接受之各先進國。」則不論國聯會員國或非會員國，均得為受任國。

(三) 一九一九年五月七日和會最高會議選定受任國，係根據當時各國與其佔領地域的關係及協約國在戰爭期間所訂立的秘密條約。當和會召集之初，日本軍隊正佔領德屬北太平洋羣島，且日本對於羣島的要求，曾於一九一七年和英、法、意諸國締結的秘密條約中，獲得它們的諒解。倘再將當時其他各國軍隊所佔領的地域與和會所決定的委任統治地和受任國相對照，則該會議所謂委任統治實際上是迴避割讓之名的一種領土處理方法而已。

(四) 日本既為根據國聯盟約第二十二條而行使統治權的受任國，則雖在退盟以後，對於受任統治地的年報仍將照舊提交國聯行政院。其他委任統治條款中的規定，亦自當加以遵

奉。然欲變更其統治權，則絕對不可能。因爲主要協約國及其聯合國對於舊德屬海外領土的處分實係「終局的」處分而委任統治地無異於受任國的構成部分，其與屬地不同之點，僅在於當地行政有提交年報於聯盟的義務而已。

根據日本外務省的意見，委任統治地事實上是一種割讓地，一經分配定妥，即永遠不得變更；同時，因受任國並不限於國聯會員國，故日本雖退出國聯，仍不妨繼續爲受任國。自上項聲明發表以後，海相大角岑生又一再發表強硬宣言，謂「北太平洋羣島爲日本海軍的「生命線」，」「日本雖退出國際聯盟，爲國防上必要起見，對於羣島斷然不能鬆手」。且帝國海軍不惜「作充分準備，以求防止國聯或其他列強以聯合的武力，奪取羣島」。此等宣言引起德國希特勒內閣的反響（詳見下節），日本海軍省軍事普及部乃又於三月二十三日發表「退出國聯與南洋委任統治地」聲明書，斷斷置辯，其大旨如下：

（一）北太平洋羣島於大戰爆發後爲日本海軍所佔領，大戰中日本與英國成立諒解，約定俟大戰終了以後，即劃該羣島爲日本領土。

(二) 但美國因參戰之結果，在和會中獲得發言權，對合併德國殖民地，表示反對；因此英、法、日、意諸國捨名取實，在代替國聯統治的名義之下，將北太平洋羣島劃歸日本。

(三) 此項分配係在國聯成立以前，故北太平洋羣島既非國聯所委任，國聯亦無變更委任統治國之權。

(四) 總之，所謂國聯委任統治地，其主權不在國聯而在日本，日本即退出國聯，亦無放棄之必要。

上項聲明書與外務省所發表的意見，極相類似，不過更明確地主張北太平洋羣島爲「日本領土」，並斷言其「主權不在國聯而在日本」而已。及退盟通告發表以後，日本政府爲防止島民動搖起見，經拓務、外務兩省討論的結果，決定由松田南洋長官對羣島民衆發表安民告示，大意謂：「帝國對於北太平洋羣島的地位，雖退出國聯，並不受任何影響，依然在日本國法律之下，爲其構成之一部分，並爲萬般之施政。望我全島居民毋惑於道聽途說，而益向開發我羣島之使命邁進。」日本保持委任統治地的決心，至此可謂暴露無遺了。

第二節 國際間的反響

在日本發表退盟通告的前後，歐、美各國政府及輿論界，對於北太平洋委任統治地問題，莫不加以深切的注意。茲將有關係各國所表示的態度，略加申述。

當日本大角海相的強硬宣言傳至柏林時，德國希特勒內閣首先表示驚異。經閣議討論的結果，德政府於三月二十二日（一九三三年）正式發表聲明云：

「北太平洋委任統治地問題祇有用國際手段解決之一途。委任統治制度是國聯行政院及委任統治委員會所管轄的事項，如行政院和委任統治委員會處理該問題時，德政府當然以保全德國屬地的全部利益爲立場。」

同時，德國輿論界認爲日本政府在退盟以後仍欲保留委任統治地的宣言，業已引起一極端嚴重的問題，而與德國尤有重大關係。這是委任統治制度的基本問題，屬於國聯管轄的範圍，不能專就日本方面着想云。弦外之音，似謂德國應向國聯交涉，以求恢復舊屬地。

當德國於一九二六年被許加入國聯時，德政府曾發表聲明，謂德國既已加入國聯，當可希望恢復舊德屬殖民地之一部。關於此項要求，鮑門（Bowman）博士曾經說道：「德國被許加入國聯，實含有該國對於殖民事業擔負同等責任的意義；所以德國的聲請，頗有理由。」不過那時候因該項請求牽及國際條約及國際政治的地方太多，故未能使德國如願。現在日本既自動退出國聯，當然構成德國請求代管北太平洋羣島的絕好機會了。

美國因日美對立的日形尖銳化，對於日本退盟後的北太平洋委任統治地問題，當然要加以深切的注意。據三月二十三日（一九三三年）從華盛頓透露出來的消息，美國認為日本退出國聯以後，不應繼續代管北太平洋羣島而「寧願其交還國聯。」但據同年四月二十六日的華盛頓電訊，美國以為「日本在實行退出國聯以前，尙不致發生何種技術上的困難，故前次對於日本所稱種種併吞土地的自由權，暫時採取置之不理的態度，而美國固可在國務院感覺疑慮之時，再作保留權利的聲明。」從此可知美國對於日本繼續管理羣島的主張，已決定暫時不提出抗議。

按美國對於日本取得北太平洋羣島——尤其是雅浦島的代管權，最初並未同意。直至一九

二二年舉行華盛頓會議時，始承認日本居於受任國地位，但仍附有保留條件，其中不得設置要塞一項，尤關重要。（註二）美國海軍當局曾於一九三三年九月中宣稱：日本假商業設施的名義，在北太平洋羣島間接建設軍事根據地，美國將不能不求阻止日本在太平洋建立優越地位的必要手段。據一般推測，倘美國能確實證明日本在羣島建設軍事根據地，則勢將直接向日本提出抗議，或向國聯請求收回治理權，而另行委任於他國。

英國在太平洋上的利害關係，並不下於美國。倘日本脫離國聯的監督，而繼續統治北太平洋羣島，則勢將威脅澳洲與新西蘭而危害英國在遠東的特殊地位。但英國外交政策向以穩健慎重著稱，當日本正式退盟通告尚未發表以前，英國外交當局宣稱：英政府對於日本退盟後的北太平洋委任統治地問題，正在考慮之中，但不願『在各大國尚未討論此事以前，有所表示。』及日本通告退盟並聲明準備以武力把持委任統治羣島以後，紐約太晤士報 (New York Times) 即發表倫敦訪員的通訊，大意說道：『倘太平洋中日本委任統治地問題一旦發生，則英國勢不能不尊重所屬各自治領地的意見……英國官場對於日本最近為該問題所發表的種種辯護，認為毫

無可以承認的理由。』但英國政府畢竟着重事實，並未向日本提出任何抗議，因為這種單獨行動非但不能收回代管權，反『足以引起無謂的惡感的。』

法國在太平洋上的利害關係，顯然沒有英、美那樣密切。同時，法國因對德關係的特殊，處處加以防範，自不願德國收回舊殖民地，以增厚其勢力。但日本準備以武力把持委任統治地的聲明，在忠實擁護國聯的法政府看來，又覺毫無是處。因此，法國官場對於日本退盟後的北太平洋委任統治地問題，只得暫守緘默。不過法國輿論界因處處仇視德國，故常有傾向日本的論調。巴黎日報曾於三月二十九日（一九三三年）發表社論云：

『北太平洋羣島中，至少喀羅林及馬利亞納羣島應不在國聯管轄範圍之內；因在大戰期間，協約國會保證日本對於下述羣島的所有權，作為日本參戰的條件，而此舉實遠在國聯成立以前。因此，德國目前只有兩條途徑可循：一即向國聯提出意見，聲明日本既已退出國聯，則北太平洋羣島的治理權，已失中心，應請另行委任於他國；一即德國為表示大方起見，使日本繼續行使治理權，如是則可獲得日本多少的好感。而法國亦儘有理由，希望德國採取第二種途徑云。』

上項論調顯然含有不可調和的矛盾：北太平洋羣島既「不在國聯管轄範圍之內」，德國又安得「向國聯提出意見」？請求「另行委任於他國」呢？且德國既已放棄海外殖民地，當無「使日本繼續行治理權」的特殊權力。總之，此種論調不過是法國防德親日政策的表現而已。

自日本宣言決心把持委任統治地以後，德、美、英、法諸國的反響，已略如上述；而一般人所更欲注意者，厥惟國際聯盟之態度。按當日本提出退盟通告的次日（一九三三年三月二十八日），國聯總秘書長德魯蒙（Drummond）即電復日本外務省云：

「本秘書長已接到三月二十七日貴省所發電文，在該電結論中，係通告日政府根據盟約第一條之規定，決意退出國聯。其第三項乃規定：「凡國聯會員國經兩年預先通告後，得退出國聯，但退出時須將其所有國際義務及本盟約所負的一切義務，履行完竣。」本秘書長當立即將此項復文與尊電通知各會員國。」

上項覆文的着重點顯然在於提示日本，請其注意盟約第一條第三項所規定的義務。言外之意，日本雖通告退出國聯，但在二年以內，關於委任統治地所負的義務，仍須繼續履行；因為該項義

務包括於日本對於國聯盟約『所負的一切義務』之中，這是毫無疑義的。可是在兩年以後，日本是否可以停止履行關於委任統治地的義務，或是否可以繼續保持委任統治權，卻未有隻字提及。至一九三三年十一月，行政院在討論日本年報時，亦僅詢及委任統治地的居民問題，而日本是否可以繼續保持委任統治權問題，仍未嘗提及。從此可見國際聯盟對於該問題也沒有妥善的解決辦法，而以保持緘默爲得計了。

第三節 日本應否保留委任統治地？

從日本政府的眼光看來，北太平洋羣島當然應由日本繼續治理。日本外務及海軍兩省且提出種種證據爲本國政府辯護。現在我們參考國際公法學家的意見，希望對於日本退盟以後應否保留北太平洋委任統治地問題，獲得一個比較合理的解答。

就編者所知，國際公法學家對於本問題有兩派不同的意見：一派可以立作太郎及伊文斯（L. H. Evans）爲代表，主張日本如退出國聯，其委任統治地的法律地位，並不受影響；其他一

派可以來特(G. Wright)及斯托諾夫斯基爲代表，主張日本如退出國聯，則必然喪失受任國的資格。立氏係東京帝國大學的國際法教授，曾於一九三三年五月間先後發表兩篇論著，題爲委任統治地的真相及委任統治地的另一研究。(註三)他在詳述委任統治地的沿革，威爾遜讓步的經過以及和會的決議，並檢討有關係的國際條約以後，獲得如下的結論：

(一) 聯盟至上主義 (League Supremacy) 或聯盟主權說是應該破棄的。

(二) 盟約第二二條是英國各自治領地的合併政策和以聯盟至上主義爲基礎的威爾遜制度 (Wilsonian system) 互相調和的結果。

(三) 事實上丙種委任統治地和合併的領土是沒有多大區別的。

(四) 主要協約國及其聯合國獲得乙丙兩種委任統治地的領土權，而授權受任國在此等領土中行使其主權。

(五) 主要協約國及其受任國享有舊德屬殖民地的一切權利，並曾分配委任統治地。

(六) 國聯對於委任統治地並無領土權，對於受任國及委任統治地的居民亦無主權，因

此聯盟無取消委任之權。

伊文斯理論的中心點，在於受任國不必爲國聯會員國。他所根據的理由有二：第一、國聯盟約第二十二條第二款規定『將此種人民的保育，委諸資源上、經驗上或地理上足以擔此責任而又樂於接受之各「先進國」』而並非委諸各『會員國』；第二、當主要協約國在聖勒摩舉行會議時，曾請求美國接受亞美尼亞爲委任統治地，已經威爾遜總統同意而爲美國參議院所否決，那時候美國並未加入國聯，可見威氏、主要協約國以及國聯行政院都認爲接受委任統治地者不必定須國聯會員國。（註四）

來特和斯托諾夫斯基的主張適與立、伊二氏的相反。來特是美國關於委任統治制度的權威作家。他以爲盟約第二十二條第二款雖用『先進國』之名而不說會員國，但同條第五款有『對於國聯國際盟「其他」會員國，應確保通商貿易的均等機會』，在各種委任統治條款中又有『受任國同意：倘本國與「另一」國聯會員國間，關於本條款的解釋和應用問題，發生任何爭執……』等語，（註五）可見受任國必須爲國聯會員國，否則又何用『其他』『另一』等文字？此外各受任

國應提交年報於行政院及行政院施行監督權於受任國等規定，均足以證明造約者的原意，在於假定受任國必爲國聯會員國。至亞美尼亞事件不能引爲受任國在退出國聯以後仍得保留委任統治地的例證，因爲當主要協約國請求美國接受上項委任統治地時，美國參議院雖已拒絕批准國聯盟約，但威爾遜總統尙未請求複決，故不能斷定美國已絕無加入國聯的可能。卽退一步說，假定美國已決定拒絕加入國聯，恐亦不能與既已接受委任統治地而又退盟者相提並論。因此種種，來氏斷定「盟約第二十二條及北太平洋羣島委任統治條款的起草者的原意，必然假定受任國應爲國聯會員國，否則委任統治制度的運行，勢將發生種種困難，所以倘日本退出國聯，應卽喪失受任國的資格。」（註六）

斯托諾夫斯基也是研究委任統治制度的專家。他和來氏抱有同樣的意見，認爲根據盟約及委任統治制度的一般精神，受任國必須爲國聯會員國，否則受任國得任意合併其委任統治地，勢將危害當地人民和國際聯盟的利益。（註七）

在上述兩派主張中，立足太郎的意見，自難取信。立氏立論底標的，在於推翻聯盟至上主義，主

張主要協的國及其聯合國授權受任國在委任統治地中行使其主權，因而獲得聯盟無權取消委任的結論，盡其爲本國政府辯護的能事。所謂授權受任國在委任統治地中行使其主權，意即受任國對於委任統治地享主權。這種學說的錯誤，我們已經在上章第三節中敘述過了。伊文斯的論據雖較爲有力，然亦似是而非。法律和條約的解釋，固應注重其全部精神，而不宜拘泥於一字一句。關於這一點，來特的辯難，可謂深中肯綮。編者頗同意於來斯二氏的主張，認爲根據盟約及委任統治制度的一般精神，受任國必須爲國聯會員國，故從法理上說來，日本退盟以後，必然喪失其受任國的資格。此外，根據私人方面的負責消息，日本已祕密在北太平洋羣島建築防禦工程及海空軍設備。（註八）日本政府雖屢加否認，但徵諸海軍省的強硬宣言及日本每年以鉅款津貼南洋廳的事實，則上項消息，當非虛構。且大坂每日新聞曾以大字登載，謂日本在北太平洋羣島所進行的國防計劃，已在逐漸實現之中。當委任統治委員會在一九三二年十一月舉行會議時，曾向日本代表詢及日本政府以日金百萬圓在賽板島修築港口的事實，而認爲該項設施超出商業範圍之外。從此可見日本實已破壞盟約第二十二條及委任統治條款中不得設置軍事根據地的規定。此亦可爲日

本不應保留北太平洋委任統治地的理由。然而空談法理，無補於實際，北太平洋委任統治地問題勢將取決於武力，而非法理所能解決。

(註一) 凡爾賽和約第一一八條第二款規定：主要協約國及其聯合國（必要時得合同第三國）為實現上項規定（按指德意志放棄領土事）所採取的方策，不論是現行的或未來的，德意志均有承諾和遵守的義務。

(註二) 參閱第三章第二節。

(註三) Dr. Sakutaro Tachi: "Truth About The Mandatory System," Contemporary Japan June, 1933, "Further Study of the Mandate System," Kokusai Hyoron (Revue Internationale) May, 1933.

(註四) 見 L. H. Evans: "Would Japanese withdrawal from the League affect the status of the Japanese Mandate?" American Journal of International Law, Vol. 27, pp. 140-142. 伊氏所根據的第一項理由與日本外務省所根據者相同，立作太郎在所著論文中亦曾提及。

(註五) 見附錄第一敘利亞委任統治條款第二十條，附錄第二英領喀麥龍委任統治條款第十二條，及附錄第三北太平洋羣島委任統治條款第七條第二款。

(註六) 見 Q. Wright: "Some Legal Aspects of the Far Eastern Situation," American Journal of International Law, Vol. 27 pp. 514-516.

(註十) 見 J. Stoyanovsky 雜誌 p. 55.

(註十一) The Evening Star (Washington, D. C.), Sept. 20, 1934, A signed article by Constantine Brown.

第十章 結論

第一節 委任統治制度的缺點

委任統治制度自開始運行以來，迄今已達十六年之久。當其成立之初，一般人都以為這種以落後民族的「福利及發展」為前題的新制度，是殖民事業的大進步，是人類福祉的新機，正如世人對於以「增進國際協作並保持其和平與安寧」相標榜的國際聯盟，抱有無窮的希望一般。誠然，委任統治制度如果能夠獲得順利的發展和適當的改進，也未始不可以打破歷來領土競爭的惡習，樹立世界和平的新基礎。可是從過去事實看來，這種新制度並沒有滿足我們的希望。多數受任國非但不願積極增進土人的福利，有時反以現代最殘酷的武器向缺乏抵抗力的土人轟擊。那些要求解放的土人，亦往往橫遭無禮的壓迫和摧殘。國際聯盟對於違反盟約及委任統治條款的

受任國，既無法加以制裁，對於土人要求解放的願望，亦不能使之實現。從此可見委任統治制度必有許多嚴重的缺點，茲擇要略述數端：

(一) 委任統治制度不能貫徹民族自決主義。我們還記得威爾遜總統曾於大戰末期發表他那有名的十四條，作為交戰國構和的基礎。其中如「絕對公平地考核一切殖民地的要求，」及「現受土耳其帝國統治的土耳其族，須承認其主權，其非土耳其族部分，當享受發展自治的權利」等原則，都是擁護民族自決主義的表現。此等原則既為交戰國所接受，理應見諸實行，使被壓迫民族得以乘機解放。可是威爾遜總統畢竟是帝國主義國家的代言人，他提出這樣的原則，並不是特別主持公道，而是想藉此打破英、日、法諸國瓜分領土的野心，以維持各國對於殖民地利益的均勢。加之威氏在和會中大受克雷孟梭及勞合喬治諸人的包圍，一再順從協約國的要求，於是民族自決原則經過巧妙的修改之後，完全失卻了本來面目，而成爲今日委任統治制度。根據盟約第二十二條的規定，在戰敗國領土上必須施行委任統治制度的理由，是「其居民尙不能自立於今世特別困難的環境之中，」但居民有無自立能力，純粹由於一種主觀的觀察，絕無一定的標準可

言。從此可見所謂委任統治制度事實上是民族自決主義的一種不澈底的表現。

(二) 委任統治制度沒有規定委任統治地的解放時期和標準。我們倘一考盟約第二十二條的精神，即可發現委任統治制度的終極目標，在於當地人民的解放和自立，受任國不過因「先進」關係，盡其暫時「保育」的義務而已。盟約對於甲種委任統治地，更明白規定「其發展已達於可以暫時承認爲獨立國的程度」，而受任國所提供的行政上的指導及扶助，亦僅能繼續至當地居民「能自立之時爲止」。可是這裏所謂「能自立之時」一語，既無明確的標準，更無一定的期限，事實上是一種欺騙弱小民族的「口惠」；所以當敘利亞人在一九二五年要求自立時，法國可砲轟達馬士革城，本年巴力斯坦的阿刺伯人要求自立，英國也可以訂立嚴刑峻法，以求制止革命運動的進展了。(註一)

(三) 委任統治制度沒有規定制裁受任國的辦法。盟約第二十二條對於保護土人利益的規定，如受任國應保障思想與信仰自由，禁止奴隸、軍械和烈酒的販賣等，未嘗不十分詳盡，可是對於受任國破壞盟約或委任統治條款的行爲，卻沒有制裁的明文。事實上委任統治委員會對於

受任國的失當行爲，僅能根據受任國自己的報告，加以某種批評。行政院也不能發出一個命令，使受任國改良某種情形，或阻止受任國的某項行動。至於制裁懲戒等，更不必說了。在目前的情形之下，即使要在盟約或委任統治條款中增訂制裁受任國的條文，亦屬不可能。因為這兩種條約的修改，均須經行政院中全體理事國的同意，而受任國恰爲行政院中最佔勢力的理事國，難道它們願意作繭自縛嗎？

(四) 委任統治制度沒有規定主權的歸屬 我們在第八章中曾經說過，主權歸屬問題是委任統治制度中一個非常重要的問題，委任統治地的公產、借款、公私投資以及戰爭時的地位等等，均視此法律問題的如何解決而確定。可是盟約和委任統治條款對於這個問題的解答，都輕輕地避免了，結果引起了許多無謂的爭執。

上述各節可以說是委任統治制度的根本上的缺點，此外又有幾種技術上的缺點，也值得我們注意：第一是委任統治委員會獲取正確消息的困難。根據現行程序，委員會對於委任統治地中所發生的事件——例如受任國虐待或殘殺土人等，不能直接派遣調查人員，也不能傳集當地的

證人，而僅能根據受任國的報告，加以某種批評而已。爲補充受任國的報告，委員會固然也可以得到許多間接的證據，如關係國國會中的辯論以及報章雜誌中的消息評論等，且委員會委員的私人旅行，亦無法加以限制；但當此等間接證據爲受任國政府所否認時，則委員會必須接受該政府的報告。當然，聰明的受任國政府是決不會提出不利於己的報告而授人以口實的。第二是委任統治地人民的意見不易上達於國際聯盟。根據一九二三年的行政院決議案，委任統治地居民對於當地一般行政及受任國的失當行爲，雖得向國際聯盟提出請願書，但必須由受任國政府轉交，後者如認爲必要，得附加某種意見。這種與虎謀皮的方式，已經有近於滑稽。最不平等的是當委任統治委員會討論此等請願書時，受任國得派代表列席，爲本國政府辯護，而請願者卻沒有列席的權利。委員會曾於一九二六年九月請求行政院發表意見，遇有特別案件時，是否可由該會允許請願者列席。行政院認爲此種辦法將使委員會變成法庭性質，而且有損受任國的尊嚴，竟予以否決，從此可見所謂「增進土人的福利」，所謂「文明的神聖任務」等原則，事實上已經被各種具體的限制所毀壞了！

第二節 委任統治地的前途

從理論上說來，委任統治制度是處理德、土舊帝國中被佔領土的一種過渡辦法。其終極目標在於當地居民的解放與自立。可是不幸得很，從過去委任統治制度的發展趨勢看來，除英國准許伊刺克之形式上的獨立以外，所謂「委任統治不過是變相的合併」一語，已漸成事實，而土人解放與自立的希望，勢將成爲泡影。這個不幸的趨勢不能完全歸咎於制度的本身，一大部分還是世界形勢造成的。目前帝國主義國家正在瘋狂地準備着二次世界大戰，以求重新分配殖民地。這時候各受任國——它們本身都是帝國主義國家——對於已在掌握之中的委任統治地，當然不願放棄。我們看吧，據本年（一九三六年）四月二十三日的倫敦電訊，英國某議員在衆議院中詢及英政府是否曾經和各自治領地商討委任統治地的移轉問題，首相鮑爾溫答覆道：「這個問題完全是誤解的結果，政府曾迭次宣言各自治領地從未考慮委任統治地的移轉問題，而且目前也決不會考慮到這個問題。」法國委任統治部部長特魯太德（Truillard）亦於同日晚上，發表播音演

說，謂「法國不能考慮放棄委任統治地，與英國初無二致。」他又引述各項統計，證明「喀麥龍自歸法國代管以後，日見繁榮，土人先受其利。該地土人現已增加三十萬人，他們是決不能受種族觀念極深的德國人統治的。」（註二）英、法既欲把持委任統治地，比利時當然也不願放棄，至於北太平洋羣島為其海軍生命線的日本，更不必說了。

自德意志國社黨於一九三三年執政以來，委任統治地的前途，更多糾紛。原來國社黨的重要外交政策之一，便是恢復舊有殖民地。該黨綱第三條規定：「我們要求國土與領地（殖民地），足以扶養我們的民族及移殖我們的過剩人口。」希特勒以及其他國社黨要人的演說中，更時時提到恢復舊殖民地問題。本年二月十九日國社黨殖民政治部部長塞諾凱爾在殖民協會大會中演說道：「各大國都擁有極多的殖民地，而具有人口六千七百萬的德意志，反踣躅於狹小的領域，事之違反自然。莫甚於此！我們所要求的僅我國原有殖民地的所有權而已。凡在法理上隸屬我國的殖民地，我們均當要求歸還。這不但是經濟上所必需，即為德國榮譽計，亦不得不如是。」目前德國政府非但在口頭上是這樣主張，在事實上更積極進行收復失地的工作，例如在西南非洲組織

希特勒青年團等一類團體，從事實力的準備，在其他各舊屬地則組織拓殖公司，擴張其經濟勢力。故大部分委任統治地勢將成爲列強間爭奪的焦點。

總之，在目前國際形勢之下，委任統治地的自立和解放，決不能依賴受任國或任何帝國主義國家，亦不能依賴在少數帝國主義國家控制之下的國際聯盟。委任統治地的解放，只有在當地民衆的普遍覺醒之後，以鐵血推翻外來的統治，纔有可能。

(註一) 自本年四月以來，巴力斯坦的阿刺伯人繼續不斷地和當地猶太人發生衝突。阿刺伯人因英政府偏袒猶太人，進而要求獨立，且常與軍警衝突。此事已於第四章第三節中略加申敘。據路透社六月十四日的耶路撒冷電訊：「英國高等委員華嘉浦爲從速恢復巴力斯坦的治安起見，已發表嚴峻條例，凡作恐怖主義行動者，將處以死刑與無期徒刑」云。

(註二) 鮑爾溫的答覆及特魯太德的演辭同見一九三六年四月二十五日的上海字林西紙(N. O. P. N.)。據上海申報六月十七日的巴黎電訊，法國委任統治地敘利亞與黎巴嫩兩地近已派遣代表團和法政府進行外交談判，準備將兩地合併爲一獨立共和國，而於九月間加入國聯爲會員國。這個息消表面上好像和特魯太德宣言相矛盾，其實不然，法國此舉實爲逃避對國聯盟約及委任統治條款所負義務的一種巧妙政策，因爲新共和

國將與『一九三二年伊刺克由英國委任統治地成爲獨立國的情形無異』且必須『與法國訂立同盟條約』帝國主義的法國是決不會放棄既得權利的。

附錄第一 甲種委任統治條款之一——敘利亞（附黎巴嫩）

國際聯盟行政院

照得主要協約國已同意將過去屬於土耳其帝國的敘利亞與黎巴嫩在該協約國等所規定的領域以內，委託於一受任國，使根據國聯盟約第二十二條（第四款）之規定，對於當地居民負責供給行政上的指導與扶助；

照得主要協約國已決定將上項領土的治理權委託於法蘭西共和國政府，而該共和國政府業已加以接受；

照得是項委任統治條款（條文見下）亦已經法蘭西共和國政府接受，並已提交國際聯盟行政院，請求批准；

照得法蘭西共和國政府已根據下列各條款為國際聯盟行使委任統治；

照得根據盟約第二十二條（第八款）之規定，受任國所行使的管轄權、監督權或行政權，倘其程度未經國際聯盟會員國間訂約規定，則由國聯行政院規定之；

因此種種，行政院批准上述委任統治條款，確定其條文如下：

第一條

受任國自本條款開始生效之日起算，在三年以內，必須爲敘利亞與黎巴嫩制定憲法。

上項憲法之制定，必須獲得土著當局的同意，並顧全當地所有居民的權利與願望。受任國又須另行制定法案，以求促進敘利亞與黎巴嫩之發展，使成獨立國家。在憲法發生效力以前，敘利亞與黎巴嫩政府的措施，務求適合本條款的精神。

受任國須在環境所允許的範圍以內，竭力促進地方自治。

第二條

受任國爲保障上述領土的完全起見，得在當地屯駐軍隊。在憲法開始發生效力及治安恢復以前，受任國亦得在防衛該領土所必須的範圍以內，組織地方軍，用以抵禦外侮或維持治安。此等

地方軍隊僅得在當地居民中招募之。

上項地方軍嗣後受地方當局節制，但仍須服從受任國所保留的管轄權與監督權。地方軍除上述規定外，不作其他用途，但經受任國同意者，不在此限。

敘利亞與黎巴嫩如欲分擔受任國駐防軍的維持費，不得加以阻止。

受任國對於敘利亞與黎巴嫩的外交關係，有絕對控制之權；對於外國派來的領事，有簽發認可書之權。凡僑居境外的敘利亞與黎巴嫩人民，均受受任國使領之保護。

第四條

受任國當負責保證敘利亞與黎巴嫩的領土，不致割讓，租借，或以任何方式置於外國控制之下。

第五條

過去外人在土耳其帝國中依據條約或習慣所享受的特權，包括領事裁判權和領事保護權，不得適用於敘利亞與黎巴嫩，但在第六條所規定的新法律制度實施以前，外國領事法庭得繼續

行使其職權。

凡其國民在一九一四年八月一日享有上述特權的國家，如事先未曾放棄其再享受的權利，或未曾同意在特定期間停止適用，則在本條款終止以後，得立即重新享受其全部，或經有關係各國之同意，加以變更。

第六條

受任國應在敘利亞與黎巴嫩制定司法制度，確保土人和外人的一切權利。

各民族的個人地位及宗教權利，須確保其受尊重。對於華夫族 (Wahabys) 的監督與行政，尤須完全依據宗教法和創立者的意向。

第七條

在特殊引渡條約締結以前，凡受任國和外國所締結的引渡條約，目前尚在實施中者，應適用於敘利亞與黎巴嫩境內。

第八條

受任國應保障信仰自由及一切不致違反治安與道德的禮拜儀式自由。對於敘利亞與黎巴嫩的居民，不得因種族、宗教、或語言的不同而有所歧視。

受任國應以敘利亞與黎巴嫩所通行的土語爲工具，促進公共教育。

各部族自辦學校而以土語教育族人的權利，如與當局所規定的一般教育條例相符合，不得加以取締或侵害。

第九條

受任國對於督察院 (Conseils de fabrique) 的行政以及屬於各教的宗教會社和神廟的設施，不得加以干涉。此等宗教機關的特權，曾受明文之保證。

第十條

受任國對於敘利亞與黎巴嫩的宗教團體所行使的監督權，須限於維持公共安寧與善良政治的範圍以內，此等宗教團體的活動如未曾逾越宗教範圍，不得加以束縛；其構成員亦不因國籍不同而受各種限制條例之約束。

各種宗教團體亦得參加教育與救濟事業，惟仍須服從受任國或地方政府關於此等事業之普通立法權與監督權。

第十一條

受任國對於敘利亞與黎巴嫩境內的任何國聯會員國人民（包括各種社團）在租稅、商業、職業、工業、航行、以及船隻和飛機的待遇各方面，倘和本國人民（包括各種社團）或任何其他外國人民相較，須保證其不受差別待遇。同樣的，對於敘利亞與黎巴嫩境內自上述各國輸入或運往上述各國的貨物，不得加以歧視。凡在上述兩地通過者，亦應在平等條件之下，享受自由。

受任國認為必要的租稅與關稅，得自行徵收，或委託地方政府徵收之，惟仍須遵守前條之限制。受任國及在受任國指導之下的地方政府，亦得以領土相近為理由，與鄰國締結任何特殊的關稅協定。

受任國所認為保證當地天然富源的發展及保障土人利益之最有效的步驟，得直接地或間接地加以採取。維本條第一款之規定，仍須遵守。

凡開發此等天然富源的各種讓與，對於一切國聯會員國人民不能有所歧視，但此等人民亦不得侵犯當地政府的管轄權。凡含有普通獨佔性質的讓與，當在禁止之例。但下述受任國的權利，不受上項條文之限制：凡受任國為敘利亞與黎巴嫩之利益，造成純粹財政性質的獨佔事業，而其目的在於保障當地所必要的財政資源，或在某種情形之下，其目的在於直接地（由於本國）或間接地（由於在本國控制之下的團體）開發天然富源，假定此種措施不致直接地或間接地為受任國或其人民造成開發天然富源的獨佔事業，或不致引起差別待遇問題，而違反業經規定的經濟上的和工商業上的平等者。

第十二條

受任國應代表敘利亞與黎巴嫩，嚴格遵守任何一般的現行國際條約，以及此後所締結的國際條約，經國聯批准，而與下列各問題有關者：奴隸與麻醉品貿易、軍火販賣、商業平等、通過及航行自由、空中航行、電信交通、及保護文學、藝術、和工業的方案等。

第十三條

受任國應在社會、宗教、以及其他條件所允許的範圍以內，使敘利亞與黎巴嫩嚴格遵守國聯所通過的與公共福利有關的法案，其目的在於防止疾病（包括動植物的疾病）者。

第十四條

受任國應自本日起算，依據下列各條款，在一年以內制定古物法，並在同一期間內開始施行。該項法律對於一切國聯會員國人民的古物挖掘與古物調查事件，須保證其待遇之平等。

（一）所謂『古物』係指紀元一七〇〇年以前的任何建築物或任何人類活動的產物。

（二）保存古物的法律須偏重於積極方面的鼓勵，而不着重於消極方面的威嚇。

凡未曾取得第五款中所規定的特許權而發現古物者，如以之報告主管機關的官吏，應依照其所發現之價值，領受賞金。

（三）除主管機關以外，任何人對於古物不得擅自處分。但由主管機關聲明放棄所得權的古物，不在此限。

除由上述機關發給出口執照者外，任何人不得將古物運輸出境。

(四) 凡毀損古物者不論其出於惡意或善意，均須受某種處分。

(五) 除主管機關所特許者以外，任何人不得以搜尋古物爲目的而挖掘土地，違者須受罰金的處分。

(六) 訂立公平條款，凡徵收與歷史或古物有關的土地，不論久暫，概須根據是項條款之規定。

(七) 挖掘古物的特權，謹得讓與那些對於古物經驗有充分保證的人們。敘利亞與黎巴嫩政府當讓與此等特權時，對於任何國學者，不得任意加以擯斥。

(八) 挖掘古物之所得，得由挖掘者與主管機關分享，其比例由後者規定之。倘因科學上的理由而不能分享，則挖掘者應領受相當賠償，以代替其所得物之一部分。

第十五條

當本條款第一條所規定的憲法開始實施時，受任國與地方政府應訂立協定，後者對於受任國在組織政府、開發當地富源、以及舉辦有永久性的公共工程時所耗費的一切費用，應負償還之

責；因此等事業能使委任統治地享受恆久的利益，上項協定須遞交國際聯盟行政院。

第十六條

敘利亞與黎巴嫩以法語和阿刺伯語爲正式語言。

第十七條

受任國應將一年以內實施本條款的各種方策，制成年報，提交國聯行政院，而求其滿意。凡本年所公佈的一切法律和條例，應一併附入。

第十八條

本條款如有任何修改，須經國聯行政院同意。

第十九條

當本條款效力終止時，國聯行政院應利用本身力量，保障敘利亞與黎巴嫩政府嗣後履行其財政義務（包括撫卹金及補助金）。在本條款有效期間，此等財政義務照例是由敘利亞與巴力斯坦當局履行的。

第二十條

受任國同意：倘本國與另一國聯會員國間，關於本條款的解釋和應用問題，發生任何爭執，而

不能由談判解決者，則提交國聯盟約第十四條所規定的常設國際法庭，聽候公斷。

本條款原本交國際聯盟祕書廳存案，簽證本由國聯總祕書長分送各會員國。

一九二二年七月二十四日訂於倫敦。

附錄第二 乙種委任統治條款之一——英領喀麥龍

國際聯盟行政院

照得根據一九一九年六月二十八日在凡爾賽簽訂之對德條約第一一九條，德國爲主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利，包括喀麥龍在內；

照得主要協約國及其聯合國一致同意：法蘭西與大不列顛政府對於上項領土的前途，應聯合向國際聯盟行政院提出建議；

照得法蘭西與大不列顛政府已將聯合建議提交國際聯盟行政院，主張將喀麥龍之一部（即一九一九年七月十日宣言所定界線之西部，如本條款第一條所規定者），委託於不列顛皇帝陛下，使根據國聯盟約第二十二條行使治理權；

照得法蘭西與大不列顛政府曾提議委任統治條款必須根據下述條文制定；

照得不列顛皇帝陛下已同意接受關於上項領土的委任統治權，並已根據下列條款，爲國際聯盟施行統治；

因此種種行政院批准上述委任統治條款，確定其條文如下：

第一條

(本條規定領土範圍，從略。)

第二條

受任國對於委任統治地的和平、秩序、與善良政治負其責任，並須以全力增進當地居民之物質的和道德的幸福，並促進社會之進步。

第三條

受任國不得在委任統治地設立任何海陸軍根據地或建築任何堡壘；除當地警務及領土防衛所需外，不得組織任何土著軍隊。

第四條

受任國

(一) 應準備一切奴隸的最後解放，並在社會條件所允許的範圍以內，儘速廢除家庭的或其他奴隸制度；

(二) 應廢除任何形式的奴隸貿易；

(三) 應禁止任何形式的強制勞動，惟從事重要公共工程而付給適當工資者，不在此限；

(四) 應留心監督各種勞動契約及招募勞工事件，以求保護土人，使不致遭受虐待、欺騙和強迫；

(五) 應嚴格控制軍火及烈酒的販賣。

第五條

受任國在訂立關於土地的執有和移轉等法律時，應顧及土著法律和習慣，並須尊重土人的權利，保障土人的利益。

倘事先未曾獲得當局的許可，任何土地不得擅行移轉，但土人相互間的移轉，不在此限。倘未

曾獲得上項許可，非土人亦不得在土人所有地上佔取任何實際的利益。

受任國應頒佈嚴峻條例，禁止重利盤剝。

第六條

受任國保證在委任統治地中，一切國聯會員國人民，關於入境、住居、身體和財產之保護、動產和不動產的獲得、以及職業和商業之運行等，應與本國人民享有同等的權利，而僅受公共秩序和當地法律之限制。

此外，受任國應保證一切國聯會員國人民，關於通過與航行自由、經濟上、商業上、和工業上的平等機會，當與本國人民享受同等的地位。但受任國對於重要公共工程，仍得在本國認為公平的條件上自由興建。

受任國在給與開發當地天然富源的讓與權時，對於一切國聯會員國人民，不得因國籍不同而有所歧視；但以保持當地政府的管轄權，使不受侵害為條件。

凡含有普通獨佔性質的讓與，當在禁止之列。但下述受任國的權利，不受該項條文之限制：凡

受任國爲謀委任統治地之利益，造成純粹財政性質的獨佔事業，而其目的在於供給當地所必要的財政資源，或在某種情形之下，其目的在於直接地（由於本國）或間接地（由於在本國控制之下的代理機關）開發天然富源，假定此種措施不致直接地或間接地爲受任國或其人民造成開發天然富源的獨佔事業，或不致引起優先權問題，而違反業經規定的經濟上的和工商業上的平等者。

凡根據任何國聯會員國的法律而組織的公司會社，均得同樣享受本條所規定之權利，而僅受公共秩序和當地法律之限制。

第七條

受任國應保障當地人民信仰的完全自由及一切不致違反治安與道德的禮拜儀式自由。凡國聯會員國教士得自由至委任統治地旅行、居住、購置財產、建築教堂、或開辦學校。但受任國仍得行使維持公共秩序與善良政治所必需之監督權，並得採取任何必要方策，以達其目的。

第八條

受任國應將適用於鄰近委任統治地的本國領土上的一般國際條約，應用於委任統治地。

第九條

受任國在委任統治地上享有行政和立法的全權。該項領土應根據受任國法律治理，作為受任國領土的完整部分，而受上述各項條文之限制。

因此，除為適當地環境的需要，作地方的修正之外，受任國得將本國法律自由適用於委任統治地。受任國並得在關稅、財政及行政各方面，將委任統治地和本國統治或控制之下而靠近該地的領土，結合為一體，或造成聯邦形式，但以所取方策不致違反本條款為條件。

第十條

受任國應編造年報，提交國際行政院，而求其滿意。該項年報應包含實施本條款的一切方策。

第十一條

本條款如有任何修改，須經國聯行政院同意。

第十二條

受任國同意：倘本國與另一國聯會員國間，關於本條款的解釋和應用問題，發生任何爭執，而不能由談判解決者，則提交國聯盟約第十四條所規定的常設國際法庭，聽候公斷。

本條款原本交國際聯盟秘書廳存案，簽證本由國聯總秘書長分送各會員國。

一九二二年七月二十日訂於倫敦。

附錄第二 丙種委任統治條款之一——北太平洋羣島

國際聯盟行政院

照得根據一九一九年六月二十八日在凡爾賽所訂之對德和約第一一九條，德國爲主要協約國及其聯合國的利益起見，放棄其對於海外領土的一切權利，包括赤道以北太平洋羣島在內；

照得主要協約國及其聯合國一致同意，根據上項條約第一編（國聯盟約）第二十二條之規定，上述羣島的治理權，必須委託於日本天皇陛下，並建議委任統治條款必須依據下述條文制定；

照得日本天皇陛下已同意接受關於上述羣島的委任統治權，並已根據下述條款爲國際聯盟施行統治；

照得根據盟約第二十二條第八款之規定，受任國所行使的管轄權、監督權或行政權，倘其程

度未經國際聯盟會員國間訂約規定，則由國聯行政院規定之；

因此種種，行政院批准上述委任統治條款，確定其條文如下：

第一條

委託日本天皇陛下（以下稱受任國）統治的島嶼，包括太平洋中赤道以北的舊德屬羣島之全部。

第二條

此等委任統治地視作日本帝國之完整部分，當地一切立法及行政事宜，由受任國全權處理；除為適應當地環境的需要，作地方的修正之外，日本帝國的法律，可以適用於此等區域。受任國應以全力增進委任統治地居民之物質的及道德的幸福，並促進社會之進步。

第三條

受任國負責禁止奴隸貿易與強制勞動，但從事重要公共工程而付給適當工資者，不在此限。受任國應根據類似一九一九年九月十日所訂關於控制軍火貿易條約（或任何補充條約）

中所規定之原則，負責控制軍火貿易。

烈性酒類不得售與土人。

第四條

除當地警務及領土防衛所需外，不得以軍事教育施諸土人。此外，受任國不得在委任統治地設立海陸軍根據地或建築堡壘。

第五條

受任國應保證當地信仰自由及一切禮拜儀式自由，並允許一切國聯會員國人民和教士至委任統治地旅行或居住，以便進行其事業；但當地法律關於維持治安與公德之規定，仍受尊重。

第六條

受任國應編造年報，提交國聯行政院，而求其滿意。該項年報應包括委任統治地的一切情形，並指示履行第二、第三、第四、及第五各條所載義務的方策。

第七條

本條款如有任何修改，須經國聯行政院同意。

受任國同意：倘本國與另一國聯會員國間，關於本條款的解釋和應用問題，發生任何爭執，而不能由談判解決者，則提交國聯盟約第十四所規定的常設國際法庭，聽候公斷。

本條款原本交國際聯盟秘書廳存案。簽證本由國聯總秘書長分送對德和約簽字國。

一九二〇年十二月十七日訂於日內瓦。

附錄第四 常設委任統治委員會組織法

（本組織法經國聯行政院於一九二〇年十二月一日批准。）

國際聯盟行政院根據盟約第二十二條第七款：「受任國須將受任統治地的情形，逐年報告行政院，」及第九款：「設一常設委員會，專門接受及審查各受任國的年報，並就關於執行委託的各項問題，向行政院陳述意見，」決定如下：

第一條 常設委任統治委員會（以下簡稱委員會）係根據國聯盟約第二十二條第九款而設立，由委員九人組成。（註一）委員會之多數委員應為非受任國人民。

委員會中一切委員均由行政院委任，以其個人資格和能力為選擇標準，委員在受任時期，不得擔任足以使本身與本國政府發生直接附屬關係的任何職位。

國際勞工局得為委員會選任專家。當委員會討論與勞工有關的各種問題時，該專家得以顧

問資格，出席會議。

第二條 受任國須根據國聯盟約第二十二條第七款的規定，經正式委任的代表之手，提交年報於委員會。委員會得請求該代表加以說明或補充。

第三條 委員會在個別審查受任國所提交之年報時，須請求該國正式委任之代表，列席會議。該代表享有參加討論的絕對自由。

第四條 在上項討論完畢受任國代表退席以後，委員會須議定審查意見書，提交於行政院。

第五條 委員會對於各受任國年報之審查意見書，須遞交各受任國所正式委任之代表。該代表如認為必要，亦得附加評註。

第六條 委員會須將各受任國年報提交行政院，委員會的審查意見書須附加於各年報之後，一併提交該院。受任國所正式委任之代表如認為必要，則其評註亦須以同樣方式，提交行政院。

第七條 行政院公布受任國年報及委員會的審查意見書時，如經受任國所正式委任的代表之請求，亦當將其評註同時公布。

第八條 委員會當邀同所有各受任國正式委任之代表，舉行全體會議，以便討論全部年報，並得議定關於各年報的一般論斷。委員會如有其他關於委任統治事件，認為必須由行政院提交受任國或其他國聯會員國者，亦得利用上項全體會議之機會，提出於各受任代表之前。全體會議得在年報提出以前或以後舉行，由委員會決定之。

第九條 委員會應自行制定議事程序，惟須得行政院之批准。

第十條 委員會設會址於日內瓦。會中得聘請專家，以爲與實施統治制度有關的一切問題之顧問。

第十一條 委員會委員在開會時期，每日支取一百金法郎的俸金，（註二）並付以旅費。委員會費用由國際聯盟負擔。

（註一）自德意志於一九二六年加入國聯之後，行政院即於翌年九月八日通過一決議案，任命一德人爲委員，從此委員會委員從九人增至十人。

（註二）根據行政院一九二二年一月十日的決議案，是項俸金減至每日七十金法郎。後來行政院又於一九二六年六月七日通過一決議案，將該項俸金增至每年二千金法郎。

附錄第五 常設委任統治委員會程序法

(本程序法經國聯行政院於一九二二年一月十日批准。其歷次修正案亦經行政院於一九二三年十二月十二日及一九二八年三月五日批准。)

根據國聯盟約第二十二條的規定，常設委任統治委員會對於各受任國應提交行政院之委任統治地年報，負有接受和審查的責任；對於與執行委託有關的各項問題，須向行政院陳述意見。同時，根據行政院於一九二〇年十二月一日託准的常設委任統治委員會組織法的規定，委員會須自行制定程序法，由行政院批准。因此，委員會制定程序法如下，惟仍遵守上述保留條款：

第一條

常設委任統治委員會每年至少在國際聯盟所在地舉行常會一次。是項會議通常在六月下半月舉行。

委員會如經委員一人之請求，該項請求在交由總祕書長轉交委員會其他委員之後，如得多數委員及行政院主席之同意，則可舉行臨時會議。

委員會開會日期，至少應在一個月以前通知各受任國及行政院主席。

第二條

根據常設委任統治委員會組織法第一條的規定，委員會由委員十人組成之。

國際勞工局得自行選派專家一人，出席常設委任統治委員會。當委員會討論與勞工制度有關的各種問題時，該專家得以顧問資格，出席會議。

第三條

委員會任何會議均以委員六人爲法定人數。

委員會中的一切決議案，均由出席委員的多數票決定之。倘雙方票數相等，則主席有取決之權。會中一人或一人以上的少數委員之意見，如經該少數人請求，須提交行政院。

第四條

在每年第一次常會開始時，委員會須以祕密投票方式，自委員中選出正副主席各一人，任期一年。委員會以國聯祕書廳中之委任統治組爲常設祕書處。

第五條

巴力斯坦、敘利亞、法領喀麥龍與多哥蘭、坦支伊喀、西南非洲、新幾尼、以及那烏魯的年報，須在每年五月二十日以前交到委員會。伊刺克、英領喀麥龍與多哥蘭、魯安達烏綸第、日領北太平洋羣島、以及西薩摩亞的年報，須在每年九月一日以前交到委員會。

受任國須將各委任統治地的年報，製成一百份，送交國聯祕書廳。同時又須分送常設委任統治委員會各委員，每人一份。各委員的姓名和通信地址，須通知各任受國政府，以便遞寄。

第六條

委員會每次會議時之議事程序，由祕書處起草，提交委員會主席批准，再連同集會通知書，遞交各委員。

委員會在集會期間，得以出席委員三分二之通過，將任何問題列入議事日程。

第七條

委員會主席須經祕書處之手，召集會議。主席在會議中指導工作，保證程序法之遵守，並宣告投票之結果。

祕書處負責起草每次會議的議事錄。該項議事錄經委員會認可之後，應妥為保存以作特殊檔案。議事錄之抄本須分送行政院及各受任國。

祕書處通常須籌備委員會會議的一切必要手續，並將準備提交該會討論的一切問題，事先通知主席；此外又須在適當期間，將研究議事日程上各種問題所必需的文件，供給委員會各委員。

第八條

委員會在常會期間，對於各受任國所提交的年報，須分別加以審查和討論。是項審查和討論，須分別邀請各受任國所派遣的代表參加。

在上項審查完畢以後，委員會須議定提交行政院的審查意見書。倘委員會的意見未能一致，則可將多數者與少數的意見，一併列入。此等意見書須分別遞交有關係各國所委派之代表，該代

表亦得附以本人之意見。

委員會須將各受任國年報提交行政院。委員會的審查意見書須附加於各年報之後，一併提交該院。受任國所正式委任之代表如認為必要，則其詳註亦須以同樣方式，提交行政院。

委員會在議定所有年報的審查意見書以後，如經多數委員的請求，須邀同各受任國所正式委派之代表，舉行全體會議。委員會如有其他關於委任統治事件，認為必須由行政院提交受任國或其他國聯會員國者，亦得利用上項機會，提出於各受任國代表之前。

委員會各種會議以及全體會議，如經會中多數決定，得公用舉行。

第九條

委員會以法語和英語為正式用語。

如經委員會委員一人之請求，秘書處應將委員會所發佈的一切文件，連同各受任國年報以及各受任國所正式委任的代表之評註從英語譯成法語，或從法語譯成英語。

委員會委員得以法語或英語發言。如經委員一人之請求，秘書處須命譯員將以法言發表之

言論，簡短地譯成英語。反之亦然。

第十條

本程序法如經委員會委員五人以上之通過，得加以修改，惟仍須得行政院之批准。

附錄第六 委任統治地面積人口與鐵道長度表(1)

委任統治地名稱	面積	每方公里人口	人口		鐵道長度
			總數	非土人	
伊刺克	三〇一,七六三	九	二,八四九,二六二(2)	—	一,九五三
巴力斯坦	三三,三三五	三元	八八七,〇〇〇(3)	—	一,二七四
外約但	五二,八〇〇	五	二四〇,〇〇〇(4)	—	七三
敘利亞	三三,六八〇	二	一,四六,九五四(5)	—	} 一,二七四
大黎巴嫩	二〇,七二〇	三〇	六三三,八六三(5)	—	
甲種合計	五三,三九八	二	六,〇一七,〇九九	—	五,二三四
英領喀麥龍	八八,七七一	八	六九七,〇六一	六六六,八四二	〇
法領喀麥龍	四四,九三三	四	一,八七六,六三三	一,八七六,二二三	一,五七〇

附錄第六 委任統治地面積人口與鐵道長度表

英領多哥蘭	三、五、九一	六	一、七、九、九	一、七、九、九	三〇	〇
法領多哥蘭	五、九、九	一四	七、三、八、〇、八	七、三、八、〇、八	三〇〇	五、九
坦支伊略	六、七、五、四	四	四、三、六、四、八	四、三、九、〇、〇〇	一七、四、六	二、九、五、三
魯安達烏給第	五、五、一	九〇	五、〇〇〇、六、五	五、〇〇〇、〇〇〇	六、五	〇〇
乙種合計	一、六、三、九、九	八	三、八、三、五、四	三、七、九、三、三、一	一〇、一、三、三	四、四、七
西南非洲	六、四、九、一	〇、三	二、五、五、三、三、(6)	二、四、九、三、六	三、五、六	三、七、六
新幾尼	二、六、四、七	二	五、五、五、〇	五、一、三、八、五	四、一、五、(7)	〇〇
那烏魯島	三	二、六	二、六、四	一、四、七	一、四、七、(8)	〇〇
西薩摩亞羣島	二、九、四	五	四、九、一	四、六、七	三、七、四、(9)	〇〇
北太平洋羣島	二、一、九	三	八、二、五、(10)	四、九、五	三、三、六	〇〇
丙種合計	一、〇、六、五、四	〇、九	九、〇、〇、三、八、〇	八、五、七、三、七、〇	七、三、〇、〇	三、七、六
總數	三、三、一、七、一	六	一、九、七、一、〇、三	—	—	三、三、六、七

(1) 本表數字除特別註明者外，均依據一九二八年國際聯盟所發表的委任統治地統計報

告書 (Statistical Information Concerning Territories Under Mandate) 表中面積以方
公里計，鐵道長度以公里計。

(2) 根據一九一九年的戶口調查，伊刺克人口在宗教上及種族上的分配如下：

(甲) 以宗教為標準

回教徒	二、六四〇、七〇〇
猶太教徒	八七、四八八
基督教徒	七八、七九二
其他	四二、三〇二
合計	二、八四九、二八二

(乙) 以種族為標準

阿刺伯人	二、二〇六、一九二
庫迭族人 (Kurdish)	四九九、三三六

波斯人	七九、九〇八
土耳其人	六〇、四九三
印度人	三、〇六一
歐洲人	二九二
合計	二、八四九、二八二

(3) 根據一九二七年『巴力斯坦聯合調查委員會』(Joint Palestine Survey Com-mission) 的報告,當地人口的分配如下:

(甲) 以定居與否為標準

定居者	七八三、一六一
遊牧者	一〇三、八三九
合計	八八七、〇〇〇

(乙) 以宗教為標準

回教徒	六三三、〇〇〇
猶太教徒	一五八、〇〇〇
基督教徒	八七、七二六
其他	八、二七四
合計	八八七、〇〇〇

(4) 根據一九二七年政治家年鑑 (Statesman's Year Book, 1927, P. 195) 所載，外約旦人口的分配如下：

阿刺伯回教徒	二二〇、〇〇〇
阿刺伯基督教徒	一〇、〇〇〇
高加索人	一〇、〇〇〇
合計	二四〇、〇〇〇

(5) 根據一九二六年的戶口調查，敘利亞（包括大黎巴嫩）人口的分配如下：

回教徒	一、一八五、八一八
基督教徒	五〇五、四一九
德魯斯人	三二八、九三七
猶太人	一六、五二六
其他	一〇、一五七
合計	二、〇四六、八五七

(6) 西南非洲、新幾尼、那烏魯島及西薩摩亞羣島的人口數字，全部根據伊爾斯萊 (H. L. Isley) 所引用之統計，見美國政治評論 (American Political Science Review) 第二十八卷第二期第二八八頁。

(7) 新幾尼非土人中的人口分配如下：

中國人	一、二三八
歐洲人	二、九一七

合計……………四、一五五

(8) 那烏魯島非土人中的人口分配如下：

中國人……………一、一〇〇

歐洲人……………一四七

合計……………一、二四七

(9) 西薩摩亞羣島非土人中的人口分配如下：

中國人……………九五五

歐洲人……………二、七四九

合計……………三、七〇四

(10) 北太平洋羣島的人口數字係根據當地政府在一九三三年調查的結果（見 R. H.

Clyde: *Japan's Pacific Mandate*, pp. 148-149）其中非土人的人口分配如下：

中國人……………一六

委任統治問題

英國人	三
美國人	六
德國人	一七
西班牙人	四四
俄國人	六
比利時人	八
法國人	一
捷克人	一
哥倫比亞人	一
愛沙尼亞人	一
日本人	三二、二一四
合計	三二、三一八

本書重要參考書目

(甲) 書籍

- Baker, Ray Stannard: Woodrow Wilson And World Settlement. New York, 1923.
- Bentwich, Norman: The Mandate System. London: Longmans, Green and Co., 1930.
- Buell, Raymond Leslie: International Relations, Rev. Edit., Chap. XV. New York: Henry Holt, 1929.
- Clyde, Paul H.: Japan's Pacific Mandate. New York: Macmillan, 1935.
- Gilchrist, Huntington: Imperialism and the Mandates System. New York, 1928.
- Ichihashi, Yamato: The Washington Conference And After, Chap. XXI. California: Stanford University Press, 1928.
- Lansing, Robert: The Peace Negotiations A Personal Narrative. Boston and New York: Houghton Mifflin, 1921.

Maanen Helmer, Elizabeth van: *The Mandates System in Relation to Africa and the Pacific Islands.*

London: King, 1929

Miller, David Hunter: *The Drafting of the Covenant*, V. II. New York: Putnam's Sons, 1928.

Moon, Parker Thomas: *Imperialism And World Politics*. New York: Macmillan, 1927.

Smuts, Jan C.: *The League of Nations: A Practical Suggestion*. London, 1918.

Stoyanovsky, J.: *La Théorie Générale des Mandats Internationaux*. Paris, 1925.

Temperley, H.V.: *The Peace Conference*. London, 1920.

Wright, Quincy: *Mandates Under the League fo Nations*. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1930.

(2) 雜論

Batsell, W.F.: "The United States and the Systems of Mandates," *Revue de droit International* (Geneva), 1924, V. 2, pp. 264—278.

Bruchhausen, P.: "German Colonial Propaganda in Africa," *Contemporary Review*, V. 147, p. 77 ff.

Buell, R. L.: "Backward' People under the Mandates System," *Current History*, June 20, 1924; "The Mandates System After Ten Years," *Current History*, V 31, pp. 545—550.

- Evans, L. H.: "Would Japanese Withdrawal from the League affect the status of the Japanese Mandates?, *American Journal of International Law*, V. 27, pp. 140—142.
- Heneman, H.: "The Administration of Japan's Pacific Mandate," *American Political Science Review*, V. 25, pp. 1029 ---1043.
- Hourani, G. F.: "Syria under the French Mandate," *Contemporary Review*, V.148, pp. 591—598.
- Isley, L. L.: "The Administration of Mandates by the British Dominions," *The American Political Science Review*, V. 28, pp. 287—302
- Miller, D.H.: "The Origin of the Mandates System," *Foreign Affairs*, V.6, pp. 277—289.
- Mills, M. C.: "The Mandatory System," *American Journal of International Law*, V. 17, 1923, pp. 50—62.
- Potter, P. B. "Origin of the System of Mandates under the League of Nations," *American Political Science Review*, Nov. 1922.
- Stein, L. J.: "The Mandates Commission and its Functions," *Nation* (London), Oct. 9, 1926, pp. 11—12; "The Mandates Commission and the Mandatory Powers," *Contemporary Review*, Apr. 1927, pp. 451—457.

Tachi, Sakutarō: "Truth about the Mandatory System," *Contemporary Japan*, June, 1933; "Further Study of the Mandate System," *Kokusai Hyoron* (*Revue Internationale*) May, 1933.

Wills, G. E.: "Heaven-Bursters in Western Somera," *Asia*, V. 34, pp. 740-745.

Wright, Q.: "Some Legal Aspects of the Far Eastern Situation," *American Journal of International Law*, V. 27, pp. 514-516; "The Bombardment of Damascus," *American Journal of International Law*, V. 20, p. 362 ff; "Syrian Grievances," *Current History*, V. 23, pp. 687.-693.

外交評論第三卷第一期耿淡如：太平洋委任統治地之爭端。

東方雜誌第二十三卷第一號胡愈之：敘利亞問題；第二十九卷第六號趙鏡元：國聯委任統治地的最初解放者——伊刺克；第三

十一卷第十三期劉曼仙：委任統治地之主權歸屬問題。

時事月報第八卷第五期向理潤：日本統治下之南洋羣島；張其陶：莫南洋羣島之經濟價值。

專門名辭對照表

爲求讀者便於查對起見，特將本書正文中的重要專門名辭——地名，人名，機關名，書名等，摘錄於下，與原文並列，而以中文筆畫爲序。——編者。

二畫

十四條 Fourteen Points

三畫

土土伊拉 Tutuila

土耳其石油公司 Turkish Petroleum Company

土著名人會議 Council of Native Nobles

土著事務委員 Commissioner of Native Affairs

大會 Assembly

四畫

太平洋磷礦公司 Pacific Phosphate Company

不列顛磷礦委員會 British Phosphat Commission

巴力斯坦 Palestine

巴比倫 Babylonia

巴布亞 Papua

巴格達 Bagdad

巴斯刺 Basra

五畫



卡斯爾 Ludwig Kastle	民族的家鄉 National Home
卡俾蘭 Carbillet	六畫
卡塔斯替尼 Catastini	休茲 Hughes
台拉維夫 Tel Aviv	行政院 Council
乍法 Jaffa	行政委員會 Executive Commi
布勒斯特里多佛斯克 Brest-	tee
Litovsk, Treaty of	安加島 Angaur
加爾各答 Calcutta	安陀拉 Abdulah
幼發拉的河 Euphrates R.	安那托亞平原 Anatolian Plain
占摩羅 Chamorros	安哥拉 Angola
皮羅島 Pelew Isl.	托魯斯山脈 Taurus Mts.
主要協約國及其聯合國 Principal	吉爾貝特羣島 Gilbert Isls.
Allied and Associated	色佛爾 Sévres, Treaty of
Powers	多哥蘭 Togoland
立法會議 Legislative Council	多希納 Doheny
or Legislative Assembly	西里西亞 Cilicia
外交的孤注 The Stakes of	西里伯島 Celebes Isl.
Diplomacy	西南非洲 Southwest Africa
外約但 Tranjordan	西南非洲組織法 South-West
北太平洋羣島 North Pacific	African Constitution Act
Isls.	伊文斯 L. H. Evans
民意同盟 Mau	伊刺克 Iraq
民族自決 Self-determination	伊刺克石油公司 Iraq Petroleum

Company	波爾奴省 Province of Bornu
七畫	波拿浦 Ponape
伯拉蕭斯 L. Palacios	波督英 Bodouin
庇克 P. Pic	波塔 Botha
庇納 Ramon Pina	波特爾瓦族 Bondeljwarts
狄奧多理 Theodoli	門羅主義 Monroe Doctrine
伽西亞 P. Garcia	底格里斯河 Tigris R.
貝專納蘭保護國 Bechuanland	亞勞意德區 Territory of Alaou-
Protectorate	ite
貝魯特 Beirut	亞美尼亞 Armenia
利歐破爾得二世 Leopold II	亞述 Assyria
李亨尼 A. Rihani	亞特勒許族 Atrash Olan
李浦曼 W. Lippmann	亞特拉許 El Atrash
辛克來 Sinclair	和平談判 Peace Negotiations
辛伯森 J. H. Simpson	和約法 Peace Treaty Act
那烏魯島 Nauru Isl.	泣牆 Wailing Wall
克雷孟梭 Clemenceau	的黎巴里 Tripoli
希勒羅族 Hereros	奈幾立亞 Nigeria
希孟 Hymans	所羅門羣島 Solomon Isls.
八畫	委任統治制度 Mandates System
來特 Q. Wright	委任統治地 Mandate or Man-
來比利亞 Liberia	dated Territory
波 J. B. P. Beau	委任統治組 Mandates Section

受任統治國 Mandatory	哈瑟密 Yashin Pasha Hashimi
阿刺頗區 Territory of Aleppo	韋根 Weggand
阿合四刺 Algeciras	韋斯登 Wisdom
阿卡 Akka	約拉省 Province of Yola
到國際政府之路 Towards International Government	南非神經病法 South Africa Mental Disorder Act
刻蓮 Curzon	南部省 Southern Provinces
坦支伊喀 Tanganyika	南森 Nansen
坦支伊喀湖 L. Tanganyika	洛克斐勒 Reckefeller
九畫	洛桑 Lausanne, Treaty of
迦勒底 Chaldea	柏林決議書 Berlin Act
錫光運動 Zionist Movement	奈遮河 Niger R.
錫光會 Zionist Organization	英波油公司 Anglo-Persian Oil Company
胡賽因 Husein	皇家荷蘭殼油公司 Royal Dutch. Shell Combine
迭克瓦 Dikwa	柯爾比 Colby
威爾遜 W. Wilson	柯克斯 P.Cox
威爾遜制度 Wilsonian system	十畫
威爾肯克斯 W. Willcocks	俾斯麥羣島 Bismark Archipelago
美索不達米亞 Mesopotamia	格爾 Gurr
敘利亞 Syria	格林蕭 H. A. Grimshaw
敘利亞沙漠 Syrian Desert	
哈夫雷 F. Humphreys	
哈定 W. Harding	

特魯太德 Truitard
 馬尼刺 Manila
 馬德爾 Martel
 馬賽 Marsailles
 馬沙爾羣島 Marshal Isls.
 馬利亞納羣島 Mariana Isls.
 高等委員 High Commission
 高勞 Gouraud
 泰流 S. S. Talune
 烏卜盧 Upolu
 烏干達 Uganda
 航海家羣島 Navigators Isls.
 班圖族 Bantus
 納爾遜 O. F. Nelson
 哥羅 Korrer
 哲斯德 Chester
 息克匹哥條約 Sykes - Picot
 Treaty
 海法 Haifa
 紐約太晤士報 New York Times
 十一畫
 剛果 Congo
 常設委任統治委員會 Permanent

Mandates Commission
 密塞 Michsud
 康麥倫 Cameron
 康納喀 Kanakas
 梅林 M. Merlin
 國際聯盟——一個實際的建議 The
 League of Nations — A
 Practical Suggestion
 培斯爾 Basle
 基阿加三角地 Kionga Triangle
 荷蘭殖民局 Dutch Colonial
 Institute

十二畫

開羅 Cairo
 黃金海岸 Gold Coast
 華嘉浦 A. Wauchope
 勞合喬治 Lloyd George
 勞哲斯 W. S. Rogers
 斯托諾夫斯基 Stoyanovsky
 斯密斯 A. Smyth
 斯穆次 J. C. Smuts
 斯巴喜斯 Spahis
 喀麥龍 Cameroons

喀羅林羣島 Caroline Isls.

喀普里維什斐爾 Caprivi-Zipfel

最高會議 Supreme Council

斐賽爾 Feisal

雅浦島 Yap Isl.

十三畫

達馬士革 Damascus

達荷美 Dahomy

達里薩蘭 Daressalam

達德來 Freire d'Andrade

聖勒摩 San Remo

愛爾拉 Ezra

愛奧尼羣島 Ionian Isls.

新幾尼 New Guinea

新幾尼法 New Guinea Act

奧斯 Pierre Orts

奧斯塔戈爾 W. G. Ormsby-Gore

奧蘭 Hauran

奧蘭多 Orlando

雷本 W. E. Rampard

雷奧狄西亞 Laodicea

賈美林 Gamelin

塔馬賽斯 Tamasese

十四畫

劉伽 F. Lugard

赫斯特密勒草案 Hurst-Miller

Draft

赫查茲 Hedjaz

瑪紐亞 Manua

蒙 P. T. Moon

蒙巴薩 Monbasa

維多利亞港 Victoria

十五畫

褒格威雪爾夫人 Mme. Bugge-

Wicksell

德魯斯人 Druse

德魯蒙 Drummond

德屬東非洲 German East Africa

德屬西南非 German Southwest

Africa

魯安達烏輪第 Ruanda Urundi

魯德立茲 Luderitz

黎巴嫩 Lebanon

黎巴嫩山脈 Lebanon Mts.

黎霍坡茲族 Rehoboth

摩贊俾克 Mozambique

摩蘇爾 Mosul

十六畫

諮議院 Advisory Council, Fono
of Faipules

霍蒲孫 J. A. Hobson

霍騰托族 Hottentots

盧克斯福 Luxford

鮑門 Bowman

墾雅 Kenya

十七畫

賽那半島 Senai Pen.

賽板 Saipan

澤巴爾德羅斯區 Jebel Druse

彌爾納 Milner

聯盟至上主義 League Supre-
macy

謝維納 Jouvenel

十八畫

蕭 W. Shaw

薩否伊 Savaii

薩萊爾 Sarrail

薩度姆 A. M. es Saadum

薩摩亞羣島 Samoa Isls.

薩謨爾 H. Samuel

舊金山 San Francisco

魏茲曼 C. Weizmann

十九畫

關島 Guam Isl.

羅林 H. Rolin

羅克斯頓 Ruxton

羅馬荷蘭法 Roman Dutch Law

二十畫

蘇哥羅 N. Sokolow

蘇威達 Suweida

中華民國二十五年十二月初版

六八九七上

徐

(32221·10)

現代問題叢書
委任統治問題一冊

每冊實價國幣陸角

外埠酌加運費匯費

著者 王宗武

校訂者 耿淡如

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 權 所 有
翻 印 必 究

(本書校對者徐培生)

