

國際政治概論

周鯁生著

神州國光社出版

周鯁生著

國際政治概論

神州國光社出版

國 際 政 治 概 論

版 之 權 證

中 華 民 國 十 九 年 八 月 初 版

著 者	周 鯁 生
發 行 者	神 州 國 光 社
發 行 所	上 海 河 南 路 六 十 號 神 州 國 光 社 電 話 一 二 三 九 八 號
印 刷 所	上 海 新 開 路 福 康 路 神 州 國 光 社 印 刷 所 電 話 三 一 〇 九 〇 號
分 售 處	各 省 神 州 國 光 社 各 大 書 局
實 價	平 裝 一 元 五 角 精 裝 一 元 五 角

國際政治概論

序言

最近兩年間，著者在國立中央大學講授國際政治。久思應聽講者之請求，將講稿整理出版，迄今未償所願。現今一般社會亦漸感覺國際政治知識之重要，而苦於缺乏適當的讀物。爲補救此缺陷，爰擇講稿之一部分，參以其他材料，編成本書。此區區小冊子，非敢謂將吾人應注意之國際問題包括靡遺，亦只期其能供給一部分國際政治基本知識，聊爲國民政治教育之一助而已。書中前後各章，因起稿時期不同（最後一章原係講演筆記經著者訂正者）文體有不一致，讀者諒之。書末附有普通應用的國際政治書目，可供讀者參攷。

著者一九四二四。

國際政治概論

目次

序言

第一章	國際政治研究的趨勢	一
第二章	近五十年國際政局的變遷	一三
第三章	華盛頓會議	四五
第四章	羅卡諾保障協約	七三
第五章	非戰公約	九五
第六章	國際聯盟	一二一
第七章	常設國際法庭	一四一
第八章	國際爭議的平和解決	一五一
第九章	國際裁軍問題	一六五

第十章	祕密外交	一七九
第十一章	國際戰爭的原因	一九三
第十二章	民族主義與國際主義	二〇九
參攷書目		

國際政治概論

第一章 國際政治研究的趨勢

一、國際政治研究之目的 爲甚麼要研究國際政治？研究國際政治之目的在那裏？這是我們首先要解說的問題。大凡我們研究事物現象，可以說有兩個目的：一個是學問的，他一個是實用的。前者是在專爲尋求知識本身，換句話說，就是爲學問而研究學問；後者是在獲得實際的功用。國際政治的研究同時兼具有這兩個目的，就是一方面爲着學問而研究，同時亦有實用的目的。

人類社會，事變萬端；其中有許多事變從表面看來，好像是偶然發生的，其實都有深遠的原因。事變的原因，本來可分出兩個：其一是近因，其他一個是遠因。嚴格的說起來，近因不過是事變的導火線，遠因才算是事變真正的原因，尋常人看事，大抵只看到近因，而不曉得追溯遠因；所以他們看過了事變的真因，在前後接連起來的

各事變中間，不能求出正確的因果關係。現代科學昌明，比較的多受教育的人，知道以科學的方法審察事物現象，考究事物的因果關係。關於事變之皮相的見解，乃可以減少許多。我們現在所處的時代，所以叫做科學時代，也不一定是單因為科學知識本體的發達進步，實在可以說是因為科學的方法，廣用於一般事物之觀察考究上。尤其是所謂社會科學，漸次發達，世人把科學的方法，應用到人類社會現象的研究上，因此發見出來的所謂社會律，也就很有實際的效用。因為明白社會現象的因果關係，世人對於社會生活組織上，應興應革的事宜，才有個指針。我們可以說科學的研究，有助於近代的社會改良不少，並且也就是今後社會改造上必先經過的基本工作。但是可惜這種科學的研究之應用，從來多限於一國以內社會現象上，而對於國際社會的現象，則從來很少應用此種研究的。一般人以為國際關係，遠不如國內事情之直接於本身有切膚之痛。於是對於本國以外的事情，對於國際生活狀態，視為無關緊要，不肯加意去考究。這樣的疎忽態度，在閉關時代猶可說無害；到了現代，人類交際頻繁，國際生活複雜，社會連帶關係，由國內社會，推及於國際社會，那樣

的態度，就不妥當了。平時不研究國際事情，昧於世界大勢，一遇國際關係上有事變發生，莫能窮其原因之所在，總不免把近因看做遠因，誤認事變的導火線爲事變的眞因。比方千九百十四年的歐戰發生，表面上起因於澳匈帝國皇儲的暗殺案。究竟這是不是歐戰的眞因哩？恐怕世界上除了極少數精通外事的專門家以外，一般人的眼光，大都不能看出最近的直接的事變的範圍；而於歐戰發生以前數十年來歐洲列強間不安定的關係，錯綜紛糾的世界政局，真構成戰禍的遠因者，罕有能瞭然於胸中的。這種情形，在歐美教育發達的國家，固然如此，至論到我們中國，那更是不要說了。一般人長此不明白國際事情，那麼，不單是他們自身對於甚麼叫做國際關係的改善，甚麼叫做世界和平的建樹，不能想出個甚麼好的方法；就是別人立出了適當的計劃，也難使他們懂得，難使他們贊助。

歐戰的結果，世界飽嘗戰禍，豈不人人都說希望世界長久和平嗎？但是世界和平，不是空口可以說得成的，是要大家設法去組織的。欲立出一個完善的和平組織，那麼，從前破壞和平的原因，和此後保障和平的方法，就要先有個系統的研究。我們

屬於人類一分子，爲人類全體謀平和福利，求世界新組織，是我們研究國際政治的第一個目的。

再有一層，就是我們要做一個資格完全的國民，也有懂得國際政治的必要。有了歐戰的大教訓，世界上的人，豈不是都覺得祕密外交很危險，都鄙棄官僚式的外交，說是不能代表國民意志嗎？唱改革論的人，豈不是說要實行國民外交，要嚴重監督政府的外交政策嗎？但是要實行國民外交，要實行監督政府的外交政策，就有一個至不可缺的條件，那就是：國民必須有外交常識。此處所謂外交常識，並不是說國民要懂得外交的儀式程序，而是說國民對於外交關係，對於國際政局，要具有最小限度必要的知識。假使一國國民始終像以前的樣子，對於外事一點兒也不懂得，又怎樣能講國民外交，怎樣曉得監督政府？就這一層說，凡爲國民，平時便都應該注意國際政治。所以爲養成國民的外交常識，是國際政治研究的第二個目的。

再有一層，也是同等重要的。推廣科學研究的範圍，加增人類知識，可以說是人類社會進步之一個要素。以科學的精神，觀察國際關係事實，推究其因果關係，其所

得的結果，不無資於人類知識之增加。社會科學向來偏重在國內社會生活現象之研究，今當實行擴張其研究範圍於國際社會關係。然則實行擴張社會科學自身之領域，便是我們研究國際政治的第三個目的。最後再有一層，就是：現今世界交通發達，經濟關係密切，社會連帶相依的關係，不單是存於一社會以內，並且適用於此一社會與彼一社會相互間。因此，國際關係一有變動，動輒直接影響於社會內個人的生活。所以要想個人的生活活動，能夠適應國際社會情勢的轉移，就應當平時對於國際關係事情，預有研究。試看千九百十四年歐戰發生以後，我們國內的事業，有好多因戰事興旺的，亦有許多因戰事消沉的；甚至有的人在此數年中忽而獲利，忽而破產，那豈不是國際事變，影響個人生活的一個好例證麼？可憐的是有許多人事業忽然興盛，也不明白真因在那裏；事業忽然失敗，也莫知其所以然。這樣盲目的生活活動，聽天由命主義，是最危險的，是不容生存於二十世紀競爭劇烈的經濟世界的。今日要使個人生活活動，能適應世界的情狀，那麼，世界知識，是不可不具有的。所以養成個人生活上必要的世界知識，是我們研究國際政治的第四個目的。

研究國際政治的必要，大致已經明白了。我們現在且進而略述現今對於國際政治研究的趨勢。

二、現今研究國際政治之趨勢 國際事情，也不是從前全沒有人去研究它。不過研究這類事情的，限於一極有限的範圍的人；他們研究的目的，大多注重在職業上的作用，很少出於上面所說一般的目的。這個範圍中的人，第一就要算外交家。外交家的職務，在解決對外關係問題，他們因為職務上的必要，自然要通達國際政情。所以各國真有本領的外交家，是沒有平日不考究世界大勢，沒有不留心國際政局的。我說真有本領的外交家，就是要把他們和一般平凡的外交官區別。因為論理凡屬做外交官的人，固然都應該通曉國際事情，但是在事實上却不然。在歐美各國外交官中，也有許多單是一個平凡的官僚，關於世界政治的知識，並沒有素養。至若論到我國的一般外交官，那是更不用說了。其次研究國際事情的人，就是新聞記者階級。將世界政治消息，傳達於社會公衆，本是新聞的一個重要職務。所以在歐美新聞界就有一小部份的新聞記者，專以探報批評國際事情爲己任，這些人以職業上的

關係，自然平日對於世界政治問題，積有研究。最後有一個小階級的人，研究國際事情；那就是世界上極少數的熱心平和運動之人。這些人抱着世界平和主義，要常常考究國際戰爭的原因，和維持世界平和方法。那麼，國際政治的研究，自然是他們分內的事；實則他們也很能盡他們的本分。從前世人對於國際關係問題，若是偶然能得點真相，大部份就靠着這些熱心家的宣傳（尤其美國所謂「平和團體」“Peace Societies” 如 the Carnegie Endowment for International Peace, the World Peace Foundation 等關於政治的研究出版最爲有組織的。）因爲外交家的知識是很守祕密，與公衆不相干的；新聞記者的傳達，又常帶着種種色彩或政治作用，而不必全係實情。惟有那些平和主義家，本着世界的眼光，爲公平的觀察，其結果發爲宣傳，比較確實而能得世人信用。最後尚有最少數研究歷史或公法的學者，亦兼及於國際問題之研究，他們研究的結果常可以供給我們關於國際政治的知識。不過這類人屬於極少數的學問家，他們研究的範圍有時太偏於特殊的問題，而忽略了包括的觀察；這種研究的效果是難普及的。

歐戰發生以來，世人驟感大戰的苦痛，知道世界各國相互的關係，無論是政治的，經濟的，或文化的，已經很密切，至有禍福共受的勢子；這一國的人決不能絕對不受別一國事變的影響，決不許坐視外國的事如同隔岸觀火。所以在歐美進步的社會中發生一個新傾向就是對於國際政治為積極的研究。研究的範圍推廣，研究的方法亦增進。現今在歐洲大學中久已有將國際政治定為一項新學科，在大學內特設講座教授的。現今倫敦大學除國際公法之講座外，尚設有「國際史」(International History)及「國際關係」(International Relations)之兩講座，均為戰後研究國際政治特設者。又如在法國就設有特別研究國際政治的學院(Institut des Hautes Etudes Internationales)，附設在巴黎大學法科。同樣研究國際政治的學院，隨後設立於日內瓦 (Institut universitaire des Hautes Etudes Internationales 1927) 及海牙 (The Hague Academy of International law 1923) 海牙學院的目的雖原來在促進國際法，但國際政治的科目亦佔一重要部分。至於一般著述界，對於國際政治今亦有系統的貢獻；如刊行關於國際政治的叢書之類；英國有名的著述家且為和平主

義者之狄肯生氏即主刊有國際叢書 (International Handbook) 對於各種重要的國際政治問題，由專家分門著成小冊。而英國的國際事情研究所 (Royal Institute of International Affairs) 則從一九一三年起，每年刊行國際事情彙報 (Survey of International Affairs) 對於國際政治事情，作一種系統的說述。並且有專門關於國際政治之雜誌發行，例如以前在英國刊行之 International Review (現已歸併於“Contemporary Review”) 及後起的 Foreign Affairs 均為討論國際政治之機關 (現在美國亦發刊有同名國際事情 (Foreign Affairs) 之雜誌但為季刊)。至於國際政治研究的材料，現今更是特別增多，於研究的人大為便利。從前研究國際政治的人很少有出於中立的，淵源的，公平的，不帶色彩的，材料可依據。一般人除平日在新聞上摘拾不甚真確的記事報告外，重要的材料，大都仰給於各國政府的文書，如英國刊行之 British and Foreign State Papers，美國刊行之 國際關係文件 (Papers Relating to Foreign Relations of U. S. A.) 但是政府文書不單是有時出的太遲，不能應急時之參考，並且發表的材料亦不完全，政府常就其有利於本國政治的文件發表，其他

文件甚至長久隱祕不發表。現今則有國際聯盟、國際勞動事務局等國際機關，常有關於條約及其他外交文件以及關係國際利益問題之調查、討論、報告等項文件公表於世。因之今日研究國際政治之人，所能得到的公平正確的材料，比較以前不知要加多若干倍。

三、國際政治的範圍 研究國際政治可分爲一般的研究和特殊的研究。前者是說對於國際政治全體爲抽象的研究，以期於錯綜紛糾之國際關係中求一個統一的觀念，立一個貫通的原則。後者是謂對於國際關係上之種種特別問題，分別爲具體研究，以求對於一個單獨的問題得到精詳的知識。真欲研究國際政治，這兩種研究都不可少，且亦是並行不悖的。特殊的研究可供給一般的研究以必要的材料，而一般的研究也就能使特殊的研究有個系統，有個指針。其一可說是國際政治各論，其他可說是國際政治原論。

說到特殊的研究，其方法比較簡單；我們可以把現代重要的國際問題挑選出來，一步一步的研究下去；研究的結果，各自成一單位。比方關於海洋自由，委任統治，

少數民族保護諸問題以及現今最重要的安全保障問題，國際裁兵問題，對德和約中的賠款交付問題，尤其關於達威斯計劃，楊格計劃等等，都是需要特別的研究的。其他現存的或此後續出的國際政治問題尚很多，都可以分別研究。

至若一般的研究，則比較的複雜而更重要。關於國際政治之一般的研究，可分為三大部：第一是從歷史上研究最近國際關係的變遷；第二是就制度上說明國際政治的組織；第三是從思想上討論國際關係之原則。第一部是歷史的研究，研究「已然」的；第二部是制度上的研究，研究「現然」的；第三部是思想上的研究，研究「應然」的。

關於第一部的研究，我們要從千九百十四年的歐戰向上溯去；我們要知道這個空前大戰的由來，要考究現今國際政局所以造成的遠因，那麼，最近五十年國際關係的變遷就有考究的必要。沒有過去歷史的知識，我們便難推得現事的遠因；不明白現事的遠因，便難對於既存的弊惡，求得適當的補救，對於將來的政策樹立確當的見解。歷史的研究之起點，當然要從德意志帝國之統一開始。因為這一個事變

是九十世紀中歐洲政治史上一個最大的關鍵，實有以轉移歐洲大陸的均勢，而影響近五十年的國際關係的。

關於第二部的研究，我們所要注意的處所，第一在傳習的國際社會組織，國際政治問題解決的方法，及其他處理國際事務之國際的機關；其次在討論歐戰後新起的國際組織計劃，新設立的國際機關，如國際聯盟常設國際法庭等。此項研究，是關於制度的問題，要從法理政策兩方面着眼：從法理上解釋，以確定制度的本性；從政策上討論，以判明制度之長短。

關於第三部的研究，我們着重之處，在對於一般關於國際政治的思想主義，加以分析批評。比如有名的民族主義，帝國主義，孟羅主義，國際主義，世界大一統主義等等，究竟含義如何，要一一加以精密的分析。他們在政治思想上價值如何，也要加以批評，以定理想的國際組織之原則。不過這項批評，不單是本着哲理的推論，且要具有歷史眼光；否則便不免馳於空想，不能應用於實際政治。

第二章 近五十年國際政局的變遷

一 德意志的統一

研究國際政治，不能不以歐洲政局爲中心，因爲近代歐洲政治是世界政治的原動力。歐洲政局發生變動，影響便及於全世界。十九世紀後半期中德意志的統一，直接造成歐戰以前四五十年代的國際政治的新局面，而與歐戰發生的遠因有密切的關係。所以講到近代國際政治變動的關鍵，便不能不首推德意志統一那件事。

德意志的統一，成於畢士馬克的鐵血政策，經過了三次的戰爭（一八六四年丹麥戰爭，一八六六年普墮戰爭及一八七〇年普法戰爭）而最後一次的戰爭，即普法戰爭，實爲完成這個統一大業最重大的事變。一八七〇年普法之戰，直接的起因雖在西班牙王位繼承問題，實際則真因尚遠。這場戰爭也可以說是遲早必發生的事。在一方面，有一個畢士馬克，抱武力統一德意志的主義，早已決計推翻拿破侖三世的勢力，打破法蘭西那個障礙。而在法蘭西方面，則對普衝突之原因也多。第一

是普墮戰爭的結果，普魯士組成北德意志聯邦，已經大部分統一了德意志，要與法蘭西在歐洲中原爭霸權，非拿破侖三世所能坐視。第二是在普墮戰爭中，法國守中立，拿破侖未能從普魯士索得報償；他要從荷蘭王買收盧森堡又被普魯士反對，未得如願以償。第三是拿破侖三世的帝位原是依暴力取得的。他利用法蘭西國民崇拜拿破侖大帝的武威的心理，想依對外戰爭的勝利，博得國民歡心，保持個人的權位。他眼見當時普魯士崛起中歐，而法蘭西對外活動着着失敗，自己的威望損傷，國內反對黨又漸得勢，更覺有及早在對外關係上出風頭，維繫國民信望之必要。在這種情勢之下，普法間一場決戰，可說總是難免的。一八六八年以來發生的西班牙王位繼承問題，適爲這場戰禍的導火線。

普法戰爭在一八七〇年爆發以前，兩國政府在軍事上外交上準備已很久。但不料到戰爭結果，對於法國那樣的不利。開戰之前，拿破侖三世原來希望聯合意奧兩國，組成法奧意同盟，合力對抗普魯士。這事本很自然，因爲意大利統一，得力於拿破侖三世很大，兩國王室又有親戚關係；奧國則新敗於普，復仇之念正熾。但是意大

利要求羅馬，而拿破侖三世則爲其親信的羅馬教會黨所包圍，不肯應意大利的要求。於是法奧意三國同盟計劃遂不成功。普法開戰之後，奧國卽令仍有意單獨助法攻普，而其背後有俄國牽制，亦不敢動作。俄普兩王室親善，而畢士馬克又久已採了聯俄政策而具成效。反之，拿破侖三世則因爲關於一八六三年波蘭革命事件對俄採干涉態度，得罪了俄皇。因此，俄國在普法戰爭中，明白警告奧國勿助法，否則他便要幫助普國攻擊奧國的背面。奧國不助法，那法國多年疲於征戰的兵力，不能當新進氣銳的普軍。加以南部德意志諸邦，卽時幫助普魯士一致對待法軍，以致拿破侖三世對普作戰計劃完全齟齬。結果是法軍連戰敗退，而於塞丹 (Sedan) 之役一蹶不振。在拿破侖三世個人孤注一擲事還小，法蘭西國民被他誤事就極大了。依一八七一年二月巴黎城下之盟，畢士馬克從法國強索得阿爾沙斯羅連 (Alsace-Lorraine) 兩省，並賠款五千兆法郎，原意在一舉打倒法國，使他不能再和德意志爲敵。法蘭西國民經此戰敗，創鉅痛深，雖然追咎拿破侖三世輕舉誤國，然而對於畢士馬克所支配的德意志之驕橫強暴，實逼處此，也就不能一日相安了。所以從一八七一年

普法戰爭結局，法蘭西和德意志成了不共戴天之仇。此後四十餘年間武裝和平的局面，都是從這裏種的禍根。實則普法戰後結果，德意志統一完成，歐洲均勢根本變動，其影響於一般國際政局，尙有出乎人們原來意料之外的。

二、德意志帝國成立後的歐洲新局面

一八六七年成立的北德意志聯邦，於一八七一年得南部四邦加入而成爲德意志帝國。普王威廉於一八七一年一月十八日在巴黎郊外之凡爾塞（Versalles）皇宮正式宣布爲德意志皇帝。從此以後，屹立於歐洲中原的強國，就不是一個單獨的普魯士，而是大一統的德意志帝國。在畢士馬克之手中，有全德意志民族勢力可供利用，他的勢力，在歐洲大陸再無比倫。普法戰爭間接的效果，完成了意大利統一，因爲法政府在戰時把駐屯羅馬，保護教皇之法軍已經調回，意政府乃乘拿破侖三世失敗的時候，進取羅馬，定爲國都。於是意大利國民多年渴望的統一局面，乃告完成。

從全體上說來，一八一五年維也納會議建立的歐洲均勢，到了一八七一年全

然推翻德意兩大民族統一完成，歐洲政治問題，根本變了性質。從此以後，歐洲的問題，不復這一國的王位繼承，或那一國的革命干涉，甲民族的獨立的運動或乙民族的統一運動那些零星的局部的政治問題，而是新舊國家的勢力衝突，已經獨立統一的民族向外發展，彼此爭霸。這些影響世界全部的大問題。在這個新局面之下，畢士馬克操持新興的德意志帝國的政權，執歐洲外交的牛耳。德國在國際政治舞台，立於主動的地位，可以左右歐洲政局。所以從一八七一年以至畢士馬克退職的時候（一八九〇年）為止，二十年間的國際關係，可說是全然受德帝國政策的支配。

畢士馬克完成德意志統一以後，最緊要的事，是在鞏固此新帝國在歐洲的地位。爲達此目的，他要多植與國，陷法蘭西於孤立地位。於是親英親俄及聯意聯奧政策成爲他的外交大方針。並且對於法國國力的回復，他也要加阻害。一八七五年爲法國第三共和憲法成立之年，同時法國議會亦且通過了軍備擴張案。德國疑此爲法國舉國一致預備對德復仇之兆，而有對法國再施攻擊的勢子。幸得英俄兩國君主出來干涉，抑制德政府的行動，德法間乃得無事。法國因此得安然立足於西歐，從

容作休養生息之計；而德俄關係的變動，在這裏也表現了徵兆。

三、近東問題的復起

普法戰爭的另一個間接的效果，便是俄國恢復其在黑海的支配權，重開近東問題的爭端。黑海中立法，原是一八五六年巴黎條約對於俄國近東發展，南下政策所加的限制。但俄政府乘普法戰爭的機會，且依畢士馬克的暗許，公然單獨宣布廢止巴黎條約關於黑海中立的條文，而恢復其在黑海設置軍備的自由。英法雖然憤俄國的自由行動，但亦無可如何，而一八七一年的倫敦會議，仍不能不承認此既成的事實。俄國恢復黑海權力，便是近東問題再起紛爭的張本。隨後一八七五年之波赫兩省的叛亂，乃爲近東戰亂的導火線。

土耳其帝國在十九世紀中被看做不可救治的東方病夫；他的內亂，適爲歐洲列強，尤其俄國，利用以達侵略的目的。在一八七五年，土耳其所轄的波斯尼亞赫洛仔果維那 (Bosnia-Herzegovina) 兩省人民反抗土耳其，保加利諸地方聞風響應。亂事擴大，巴爾幹全局牽動。俄國向抱南下政策，以侵略土耳其爲職志，便乘此機會，向

土耳其開戰。土耳其戰敗求和，於是訂有散斯湯華洛 (San Stefano) 和約。散斯湯華洛和約建造了一個大保加利國，分裂了土耳其帝國，而使俄國握得巴爾幹半島的支配權。但是好事多磨，俄國對土戰爭的成功却為英奧所嫉忌。英國恐怕俄國在近東勢力擴大，危害英國的東方交通。奧大利也謀在巴爾幹發展，不願俄國得勢。因之對於散斯湯華洛和約，英奧均表反對，尤以英國最為堅決。英國的畢孔斯菲特 (Beaconsfield) 內閣準備對俄國開戰。在這個危機中，畢士馬克乃大施其調解之手腕。依畢士馬克自己所說，此時德意志絕無意於爭近東利益，但他不願歐洲發生戰事。同時俄國亦以久戰疲敝，不敢和英國開戰，而傾向於妥協，於是在畢士馬克主宰之下，列強開會於柏林，以解決近東問題。其結果是一八七八年的柏林條約。

在柏林會議中，畢士馬克雖然自居為誠實的仲介者，但實際他的態度，左袒英奧。俄國勢孤，便宜都被英奧佔去。奧國之取得波赫兩省治理權，即在這時候。俄國宰相科耳恰可夫 (Gortchakoff) 因在柏林會議受屈辱，恨畢士馬克刺骨，俄德關係從此變壞。柏林會議不但未能根本解決近東問題，而且在列強相互間播下不少的糾

紛種子。

四、畢士馬克的外交

德國在柏林會議得罪了俄國，從此俄政府對於德國處處取一種敵視的態度。因為畢士馬克鼓勵奧國向近東發展，俄國的近東政策，亦互相衝突。畢士馬克要實現其同盟政策，今既不能同時聯絡俄國，乃決定捨俄而就奧。奧國此時想向近東發展，亦利於有一強國為他的後援，乃接受畢士馬克的提案，拋棄宿怨，和德國攜手。於是柏林會議的次年，便產生一個德奧同盟（一八七九年）。這個德奧同盟的成立，就是後來三國同盟對待三國協商的張本。

畢士馬克組成了德奧同盟，防備俄國，但仍不願和俄國決裂。他一面對奧同盟，同時仍曲意與俄國聯絡。他所最要防止的，是俄法的接近。所以德奧同盟成立之後，尚有一八八一年的德奧俄三皇聯盟及一八八七年德俄協約（即所謂「再保險條約」Reinsurance Treaty），約定互不侵害。

畢士馬克的同盟計畫，設想已經十分的周到。但他為使德帝國地位鞏固，獨霸

歐洲，還要設計把其他列強的勢力引開向歐洲外面發展，並且務令那些勢力互相衝突，以便德帝國坐收漁人之利。於是德意志俄國從中央亞細亞南下，鼓勵法國在北非洲沿岸擴張殖民地。其結果則俄國在波斯阿富汗方面與英國勢力衝突；法國爲突尼斯問題引起意大利敵視，爲埃及事件與英國不和。甚至意大利因爲法國佔突尼斯，奪去了意大利垂涎的好殖民地，便憤而與德奧攜手，以對待法國。從一八八二年起，德奧兩國的團體得意大利加入，組成三國同盟。那時候德帝國在歐洲大陸的勢力，真是再堅固沒有的了。這不能不算是畢士馬克的外交政策的大成功。

五、德皇威廉第二世界政策

畢士馬克的政策雖然狡毒，但他的性質仍是保守的；他的目的仍限於樹立大陸霸權，鞏固帝國地位。畢士馬克尙無志於向海外發展；換句話說，他所持的是大陸政策，不是世界政策。所以在他執政期中，德帝國的活動尙未至於牽動世界政局全部。及到一八九〇年德皇威廉二世親政，畢士馬克退職，德帝國的對外政策，便根本變動起來。德國不復以維持歐洲霸權爲足，他並且要大事發展，在歐洲以外擴張勢

力。德政府也不再與俄國周旋，而任令一八八七年之協約終止；於是俄德關係之橋梁折斷。同時德國的海外發展，所謂「世界政策」的施行，漸漸的到處和英國利益衝突。俄國原來久已恨德國忘恩，到了這時候更覺沒有融洽的希望。於是畢士馬克所最憂慮的俄法同盟，乃漸成爲事實。俄國與法接近，不但爲對付德奧同盟，而且尚有幾種特殊原因。其一是當時聽說英國有加入三國同盟之消息，他恐怕自己勢孤，在東方敵不過英國。其次是俄國正在銳意經營西伯利亞鐵路，要仰給法國的資本。其三是因爲改良俄國兵器，需要法國政府援助。而在他方面，法國從普法戰後，喪失阿爾沙斯羅連（Alsace-Lorraine），視爲奇恥大辱，對於德帝國勢不兩立，總想求得一個與國爲外援。但是鄰近的英國，那時候尙是對德親善的，而且在格蘭斯頓（Gladsstone），沙利斯倍里（Salisbury）那些政治家執權時代，英國守所謂「光榮的孤立」（Splendid isolation）政策，不願與大陸國家結同盟關係。況且法國殖民政策的活動，又到處與英國利益衝突，法國自然更沒有和英國同盟的希望。惟有俄國則在敵視德國一層上與法國地位相同，似於法國爲唯一可能的同盟者。法國政治家早就注

意謀俄法兩國的接近，他們也不管俄國的帝政與法國的共和主義不相容，便和她結成同盟，共起禍福來了。於是一八九一年以後，俄法同盟卒告成立。從此歐洲便有兩個大團結對抗：一方面有德奧意三國同盟，他方面有俄法同盟。兩個團結，彼此敵對，一開戰端，便不是國與國的戰爭，乃是國團與國團的大決鬪。這個危險的國際狀態，一直繼續到一九一四年歐戰爆裂時候。看了這些同盟產生的經過，我們便知道前後事變都是很有關係的。

六、武裝平和

在三國同盟與俄法同盟對峙局面成立以後，歐洲雖然仍能維持長期的平和，但這是一種武裝平和，其危險性實在很大。到了十九世紀末年，國際關係又漸生變動。一方面意大利漸和法國調和，在一九〇〇年以後兩國間成立有政治協定；法國約定不干涉意大利在托里波里 (Tripoli) 之行動，意大利則允諾不妨害法國在摩洛哥的政策。意大利並且聲明，意大利雖在三國同盟，決不為侵略法國之工具。並且原來對德親善，一時且向德國政府提議訂結同盟之英國，因為德國世界政策的施

行，在海軍競爭及近東發展上，日益對德國發生利益的衝突，也轉而謀抗制德國的勢力。而在他方面，則法國自德格賽 (Delcasse) 入長外交，始終持對抗德國的方針，對於其他列強多方連絡。他對於向來與法國殖民利益衝突之英國，尤能忍受犧牲，遇事讓步。其結果是意法妥協成功之後，接着便有英法協商的成立（一九〇四年）。於是歐洲均勢傾動，現在對抗三國同盟的，便不只俄法兩國同盟，而且尚加上一個英國。況且三國同盟中的意大利又不大可靠。德國到這時候，自然大感不安。

一九〇四年英法協商成立之後，法國復與西班牙訂有密約，分割摩洛哥勢力範圍。德國自以為是世界的帝國，而未得與聞這件大事，更為不平。德政府乃決計取突飛的舉動以破壞法國的政策。德皇威廉於一九〇五年忽然親赴摩洛哥，在摩洛哥宣言承認摩洛哥王為獨立的主權者。這便是公然對法國挑戰。法國舉國驚駭憤慨，德法關係瀕於決裂，歐洲政局發生危機。德國何以在這關頭敢於突然出此暴舉？那是因為法國的同盟俄國，正困於日俄戰爭，在滿洲陸上大敗，無暇在歐洲幫助法國。英國又適在手造英法協商之保守黨內閣動搖之際，而預備繼掌政權之自由

黨人士，外交上素持退守主義，想亦當不會幫助法國。那知道德皇那種旁若無人的舉動，引起國際輿論的反感，反而鞏固了英法的團結。不但英國自始即表示袒助法國，就是三國同盟中的意大利也不直德國所爲。新成立的英國自由黨內閣，外交上仍循前任內閣的方針，擁護英法協商，抵抗德國的高壓政策。最後德政府自知勢孤，漸漸的退步，而以一九〇六年在阿耳吉西拉斯 (Algieras) 一場國際會議了事。法政府雖然參加德國主張的國際會議，而使排德的主謀德格賽退出內閣，在表面上表示讓步，但是在會議中，德國未能貫徹自己的主張，法國在摩洛哥的經濟利益，得着正式承認，法國的特權地位反而確定了。所以在這一次的摩洛哥事件，德政府的外交實在失敗，徒然把德帝國的野心蠻行暴白於世界。英法協商不會破壞，反而因之更加堅固。這當然是出乎德皇及一般帝國主義的德國政治家意料之外的事。

第一次摩洛哥事件之後，英俄亦漸漸的接近起來。當時英國已經認定了他的主敵是德國，就要設法廣聯歐洲各國，在德國四面樹敵，以陷德國於孤立地位。這種「包圍政策」說是英王愛德華七世的主張，他爲實行這個政策，外交上做了不少

的工夫。英政府既抱定這個排德政策，所以連那素來積不相能的俄國也要聯絡起來。加以法國介在英俄之間，從中斡旋，兩國接近更加容易。一九〇七年乃有英俄協約成立，把英俄兩國在中東的糾紛一筆結清，對於波斯西藏問題，彼此妥協。從此英法俄三國勢力打成一片，歐洲成一個三國同盟與三國協商對立之局面。實際則三國同盟中的意大利久已不可作靠，那個同盟還是靠德奧兩國的力量支持。

然而此時德奧的力量之仍不可侮，在一九〇八年波赫兩州合併事件中充分的表示出來。奧大利依柏林條約，取得波赫兩州的佔領並治理權，久已把兩州當作自己的所有物看待。但是兩州名義上的主權，仍屬土耳其，論理土政府有收回自管之權利。恰值一九〇八年土耳其青年黨革命，有收回國權的勢子，奧政府乃斷行先發制人之手段，隨即宣布合併兩州。此舉不但破壞柏林條約，並且根本絕了塞爾維亞發展的希望。於是土耳其提起抗議，俄國亦表示反對。俄國之後面有英德的聲援，他們一致要求開國際會議，解決波赫兩州問題。在雙方相持不下之交，德國忽表現其威脅之態度，擁護奧國利益，抵抗協商要求。當時英法既尚沒有爲巴爾幹局部事

件幫助俄國作戰的決心，而俄國經過日俄戰後，實力未充，也不敢孤注一擲。其結果是，俄國退讓，奧政府安然達了合併波赫兩州之目的，而德國在外交上獲得一大勝利。

波赫兩州問題如此解決，自然傷損三國協商的威望，而大張三國同盟（實只德奧兩國團體）的威權；德意志帝國又駸駸乎有復握歐洲霸權的勢子。一時俄國幾乎要和德國妥協起來。一九一〇年俄德兩皇有波仔塘（Potsdam）之會見，關於近東問題，成立了協定。一時俄德接近之說，喧傳於世，三國協商突呈動搖之象。

但是歐洲政局，不因是而能長久安靜。德國已經在一九〇八年試驗了三國協商的力量；第二次試驗它的機會，又在一九一一年發生。德國雖說漸趨接近，俄國實力也不足畏，但是法國國勢的發展，却使德國不能安心。法國已依一九〇六年的阿爾吉西拉司會議的承認，在摩洛哥佔有優越的地位；她的政治家着着的利用此新被承認之地位，實行膨脹政策。法國對摩的行動，久已引起德國猜忌。及至一九一一年五月，法國以收拾摩洛哥內亂爲名，派兵進佔首都菲仔（Fes），將摩王置於法國

保護之下。德政府乃取對抗手段，而有派軍艦赴摩港阿格的（Agadir）之舉。這只是把一九〇五年的喜劇重演一遍罷了。然而歐洲政局，却因這個第二次摩洛哥危機，又突呈危險之象。德國的政治家以爲三國協商內部弱點甚多，必不能決然抵抗德國的勢力；她這次的高壓手段，可以制勝。但是他們的打算又復大錯。直接接受德國威脅的法蘭西，卽時發揮舉國一致，合力對外的精神；法政府對德國交涉態度異常強硬。而英政府亦復堅決的援助法國抵制德國的要求。卽當時素以對外平和消極著名之政治家魯意喬治也公然宣言援助法國。在這種國際局面之下，德國自覺勢孤，而對方的抵抗意外堅強。并且德國財政狀態，也不能使她有對協商決裂之勇氣。於是德國乃不得不變更態度而和法國妥協。其結果是，德國正式承認法國在摩洛哥之政治的優越地位，法國則割給德國以非洲一部分殖民地，以爲報償。德國雖然因此擴張了一塊殖民地，但是原來對法示威的目的，則完全未達到。法國不但沒有退出摩洛哥，反而確定了在摩洛哥的政治地位；從此摩洛哥成爲法國的被保護國（一九一二年協約）。所以在第二次摩洛哥事件，德國的外交實是失敗，德府政雖欲

掩飾而不能逃國內報紙之指摘。這次的事件，雖然也不會激成戰禍，然而事變結局後，險惡的暗潮，仍伏在國際政局裏面。而最危險的形勢，隨後在近東方面表顯出來。

七. 近東的危機

近東問題原是歐洲政治上一個最錯綜紛糾的難問題，十九世紀初期以來，始終沒有根本解決。一方面有土耳其帝國的政治腐敗，人民反抗；他方面則有巴爾幹各小民族之紛爭；而對近東抱野心的列強，則又各爲自己的利益，干涉土耳其內政及巴爾幹事情，更有以增長糾紛。因之近東政局乃成不治之症。一九〇八年奧國合併波赫兩州，已經把近東問題的糾紛重新促發。及至一九一一年意大利強佔托里坡里 (Tripoli)，乃開近東的戰端。意大利原來垂涎托里坡里之地，認爲自然發展區域；一九〇〇年以後，且得有法國的承認，取得行動的自由。意大利對於此地方平和侵略的程序久已開始，及見「青年土耳其」黨革命成功，國權收回熱很高，覺得不可不先下手，於是在一九一一年派兵，實行強佔，因之發生意土戰爭。意大利戰爭的目標雖小，但政治上牽涉很大；三國同盟內部且要發生問題。因爲德國向抱着

籠絡土耳其其政策，現在遇着她的同盟國對土開戰，要强佔土國的領地，未免處於兩難的地位。另一同盟國之奧大利，則原來在亞得里亞海上和意大利立於競爭的地位，很不願後者在近東得勢，於是多方阻礙她的軍事進行。加以土耳其抵抗頑強，戰爭延久，戰線漸展開，糾紛更增多。在意土戰爭中，意奧關係一時幾瀕於危險；而意大利對於他國亦發生不少轆轤。恰遇着巴爾幹方面有新形勢出現，土耳其以大禍臨頭，不利於長與意大利作戰，乃急於成立和議，任意意大利佔有托里坡里了事，而歐洲政局幸得不破裂。

但是意土戰爭雖告終局，土耳其新遇着的形勢則更危險。這就是「巴爾幹同盟」(The Balkan League) 那個對土團結的成立。「巴爾幹同盟」的分子是保加利，希臘，塞爾維亞，門的內哥羅四國；他們的目的是瓜分土耳其的歐洲領土。乘着土耳其新敗於意的時候，他們向土政府提出關於馬塞頓等地方自治權之要求，及被拒絕，乃執爲開戰之口實，一致對土耳其進攻。於是第一次巴爾幹戰爭發生於一九一二年。土耳其軍隊對於意戰爭之後，驟遭四國攻擊，節節敗退；首都君士坦丁堡也

快要失守在此關頭，國際危機又出現。戰勝的巴爾幹同盟，背後原有俄國的援助，并且得協商方面的同情，已是顯然的事實。但是戰敗者之土耳其也有德國的後援，而且奧大利又很不願意塞爾維亞的勢力擴張到亞得里亞海上，要起來干涉。於是近東戰爭，牽動歐洲全部政局。英國外務大臣古雷（Grey）看見形勢險惡，戰禍難免擴大，乃提議開列強大使會議於倫敦，解決巴爾幹戰爭，而令雙方交戰團體停戰議和。交戰國乃派議和代表，集會於倫敦，於列強指導之下進行和議，結果有一九一三年五月簽字的倫敦和約。但不幸對土戰爭方結局，巴爾幹同盟諸國間內鬩又發生。保加利因戰勝分配土地不滿意，挺而走險，拋棄倫敦和約，驟然攻擊塞軍；塞希兩國則團結一致，對保作戰，而保軍大敗。加以原失中立之羅馬尼亞，忽起而攻擊保加利，保軍更不能支持。結果是，保加利忍辱求和，第二次巴爾幹戰爭依一九一三年八月之蒲加列斯特和約（Treaty of Bucharest）以結局。保加利從這次戰敗屈辱以後，與巴爾幹其他諸國成爲仇敵，乃決志依附德奧，且因德奧以接近土耳其。塞爾維亞則戰勝獲利很大，在巴爾幹勢力擴張，更招奧大利的忌嫉，而依賴俄國以自全。就全

體說來，兩次巴爾幹戰爭的結果，土耳其在歐洲的領土大減，其背後的德奧亦間接損傷威望；加以大斯拉夫運動之驟然得勢，更加使德奧不安心。

第二次巴爾幹戰爭結局之後，一時國際政局表面歸於沈靜，但是實際各方均在積極準備未來的大決鬪，則可以從列強同時急速擴張軍備之事實推測出來。俄國首先增加常備軍，法國議會通過三年兵役案；德國議會議決特別戰事稅。軍備擴張進行之猛，未有甚於一九一三年至一九一四年之間的。照當時國際形勢看來，真是危機四伏，戰爭隨時皆可爆發。一九一四年六月奧國皇嗣之慘死，恰供給了一個導火線，不過尚不是歐戰的真因罷了。

八、歐戰的原因

歐戰的真因還是在民族勢力的衝突。一八七一年德意志帝國的成立，實爲國際政治變動之一個大關鍵。一個新統一的德意志民族國家，崛起於歐洲中原，根本變動了歐洲的均勢。法蘭西失了阿爾沙斯羅連兩州，對德已成不共戴天之仇。而俄國爲爭巴爾幹的勢力，更是勢不兩立。英德久稱親善，但從十九世末年以來，也爲着

海軍競爭及近東發展，互相敵視。同盟協商兩團體之對峙，演成武裝平和之危局，隨時皆有破裂之虞。

在列強之相互敵視下，尙伏有更深的困難，即在十九世紀中，條約或舊國境，在與新興的民族主義衝突。無論是在東歐，在巴爾幹，或在德法國境，境界多不和人種言語一致。奧匈帝國及土耳其帝國，更是不自然的結合，繼續激發民族運動。

加之，十九世紀後半期以來，歐洲民族之海外膨脹，殖民活動，更增加列強相互間的衝突，引起國際的糾紛。一八八〇年以後，非洲和太平洋諸島之分割，已經致國際政治的空氣十分緊張；而從一八九五年以後，分割運動進而施行於遠東和土耳其，而衝突的危險更以擴大。後來因為美國之干涉，及日本之強大，東亞大陸的分割，已不可行。於是列強勢力的競爭，乃轉而集中於非洲土地，尤其摩洛哥，和土耳其帝國。

在殖民活動之競爭下，有工商業的經濟利益。資本家要找投資的地方，以運用國內過剩的資本；工業家要奪取市場以銷售其大量的生產品；至於原料的佔有，燃

料（煤炭，煤油）的獨占，在在都構成擴張土地的動機。經濟的侵略和政治的支配相依并進，實爲近世民族帝國主義的特徵。所謂文明落後的國家或地方，固然身受其害，然而競爭者之列強相互關係上亦因此多事。說者謂一九一四年之歐戰，是帝國主義對帝國主義的衝突，也確有一面的理由。

九. 一九一四年以後的歐戰進行

一九一四年六月二十八日奧國皇嗣在塞拉甲窪 (Sarajevo) 街市，被波斯尼亞青年慘殺，在奧國皇室是一件最悲痛的事，同時也是攻擊塞爾維亞的一個好口實。奧政府遇着這件慘案發生，隨卽斷定爲大斯拉夫運動的陰謀而歸咎於塞爾維亞的縱容亂黨，謀害奧國。德政府也就鼓勵奧政府對塞國取極端手段。他們以爲此次之事，不但理直氣壯，而且對方之俄法英三國政治上軍事上也各有弱點，必不敢援助塞國到底，致啓戰端。奧政府於七月三十日對塞所發之最後通牒，條件既苛至不可接受，而答復時限亦短至四十八小時。塞政府仍如期答復，奧方所提之條件，除一二例外，幾乎完全接受，則其受有協商方面之勸告，表示退讓，可以想見。然而奧

政府猶爲爲答覆不滿足，卽時宣告決裂，塹塞戰爭隨之以起。

塹塞衝突自始卽牽動歐洲全部政局，因爲塞爾維亞是大斯拉夫運動的先鋒，其背後有俄帝國的援助。於是塹塞之爭隨卽成爲俄塹之爭，而德國又左袒塹國，牽涉便更廣了。其間雖有英國外務大臣古雷之提議調停而無結果。七月三十一日俄塹皆實行總動員，德政府突對俄下最後通牒，限於十二小時以內解除動員，停止軍事準備；及不得俄國答復，乃於八月一日對俄宣戰。於是俄塹爭執，結局發生俄德戰爭，而法英兩國之地位又復牽動。法俄係同盟國，法國助俄原屬意中事，卽無德國之宣戰，法國遲早也必然加入戰團。但是英國的態度，自始頗不確定。德政府雖然多方利誘英國守中立，英政府始終是作保留口氣，而其傾向於援助法國，則從英政府對法約定以海軍防護法國海岸之聲明上已可推知。及至八月三日德國進兵比利時，破壞中立，英政府乃決然起而干涉，而於四日對德下最後通牒，要求尊重比利時中立。德政府拒絕回答，英德戰爭遂以發生。英國雖未必眞爲擁護比利時中立而作戰，但是德國之破壞比利時中立，適供給英政府以加入戰團之好口實。從此武裝平和

的局面破裂，德奧在一方面，俄法英在他方面，從事於生死關頭的大決鬪，所謂世界大戰開始。

在歐戰初頭，軍事準備最完善而地位適中之德意志利在速攻。假設德國的作戰計劃能像一八七〇年普法戰役期中一樣，進行順利，在一兩個星期內，先把法軍打得一敗塗地，佔住巴黎，結束了西方敵人，而後再移兵東向，助奧反攻俄國，戰事便可以早告成功。因為有這種軍事上的理由，所以德政府決計假道比利時進攻法國，雖至於激起英國反對，亦悍然不顧。但是比利時人的抵抗，意外的頑強，德軍第一步之遇着一個大阻力，耽誤了前進的時機，致令法國多得準備抵禦的餘裕。而且法國抵禦的實力，也遠過德國軍事當局所預期的程度。瑪魯（Marne）之役，長驅直入的德軍，大受挫折；他們一鼓直下巴黎的計劃，全然失敗。德國失掉了那個初步的機會，便沒有早日成功的希望。而在他方面，雖則俄國受德奧聯軍壓迫，自顧不暇，然而英國助戰的海陸兵力，漸漸影響到戰局來，更加增長法國抵禦的決心和力量。在德軍初步的勝利之後，兩方戰團均勢回復，相持不下。戰爭延長下去，戰事的範圍也一

一天擴大，前途的發展結果，便有非交戰國政府所能預料的了。

歐戰進行中，有許多大事變發生，影響戰局；同時加入戰團的國家，也漸次增加。首先是土耳其加入戰爭，袒助德奧。這事發生於戰爭開始的那一年（十月二十九日）土耳其軍艦開始砲擊俄國黑海海港，不但是阻礙俄國由黑海出地中海之通路，大影響於戰局；并且把近東問題全部牽入戰爭中，因之後來發生保加利加入戰團及希臘對協商衝突之事，在開戰的那一年，遠東的日本亦依攻取青島之舉動參加協商戰團；次年意大利也加入協商方面助戰，關係更加重大。意大利原屬三國同盟之一分子，論理應當和德奧一致行動。但因為從十九世紀末年以後，意國對法關係已經親善，而對德奧則反日益疏遠；雖然三國同盟屢經續約，而世人早已懷疑意政府的態度。實則歐戰開始，意政府即時宣布中立，而認為德奧是進攻者，不適用同盟條約上的助戰義務。及見戰事延長，德奧不能操勝算，卒依協商之利誘，加入戰團，反攻其同盟國。意大利這舉，目的在擴張領土，不惜破壞多年在國際政治上形成中心勢力之三國同盟；而間接所助於協商方面之聲勢則亦大極了。最影響於戰局之

意外的事變，還是俄羅斯大革命。一九一七年俄國革命發生後，不但是俄國內秩序紛亂，兵不用命，不能積極的助戰；而且布爾札維黨奪得政權，根本的不贊成戰爭，便不願協商中之英法政府主張如何，單獨的向德奧開議和談判。三國協商失去俄國那個重要分子，在政治上軍事上受了莫大的打擊。最後，美國加入戰爭，挽回了協商的頹勢。歐戰起後，美國輿論大部分反對德奧，而對協商表同情；及至德政府在一九一七年宣布「無限制的潛艇戰」，威爾遜總統乃決然對德宣戰，加入協商戰團。這個事變，不但在精神上物質上給協商以莫大的助力，足以抵消俄國退出戰團之損失；並且根本的打破美國對外政策的傳習，改變了世界政局的面目。美國加入戰團以後，遠東的中國，也對德宣戰。歐戰關係更擴大於全世界了。

就全體上說，戰時各種變化，多不利於德奧一方面；尤其美國的加入戰爭，在協商方面，增添了無限資源。在那種情勢之下，德國不但失了制勝的希望，連守勢也難維持下去。但是德國軍事當局，還希望僥倖於萬一，於是最後孤注一擲，而有一九一八年夏間在西方戰線上之猛攻。英法聯軍遭此猛攻，一時失利，德軍又乘勝直撲巴

黎。然而卒因美國生力軍迅速輸送來法，協商聯軍增援反抗，德軍力盡敗退，遂至一蹶不振。加之，他方面近東戰局大變，保加利，土耳其，相繼降伏於協商之前，即時影響奧國地位，使之亦不能不降伏。東方戰線全部崩潰，德軍在西方戰線上再不能支持，也只有乞和之一條路。於是一九一八年十一月十一日協商對德停戰條約簽字，而震動全世界，演盡慘劇，繼續逾四年之久的歐洲大戰——世界戰爭——於此閉幕。

十、巴黎和議的結果

停戰條約簽字之後，歐戰議和大會，隨即於一九一九年一月開會於巴黎。巴黎和會，實為國際政治史上一個最重要的公會；它的使命在對於一八七一年以後演成的國際糾紛結一總帳，而為未來的國際和平，樹一新基礎。主持和會之各國政治家利己的目的如何，又當別論，而全世界有心平和之人士，則莫不如此屬望於和會。那時候和會中的問題，確是很複雜困難，有許多是在以前議和談判中從不曾遇着過的。而因為那場戰爭，牽涉全世界事情，關係多數國家的利益，求一公平圓滿的結束，調劑各方面的情感利益，也殊不容易。不過無論如何，德國已經戰敗求和，再無極

端壓迫防制之必要。戰勝者之協商方面，在和議中，不妨對敵人取寬大公平的處分，而把國際關係，根本改造成一新局面，樹立永久平和的基礎。實則威爾遜在一九一八年宣布之「十四條原則」，雙方戰團已共認為議和的基本條件，似乎和會的決定，大致可以如他的理想以行。然而協商諸國的政府當局，大都是舊式頭腦的政治家，慣於傳習的外交方略，并無誠意贊成威爾遜的新國際政治思想。加之，在戰爭進行中，協商方面之英法意日（俄）諸國，早已訂成了許多祕密協定，預備為戰勝分贓的地步。巴黎和會開議各項要案的時候，協商列強有的事先已受密約束縛，不能接受威爾遜的公平主張。而威爾遜為急於促成國際聯盟，惟恐和會決裂，亦遂多方遷就列強的要求，而不堅持貫徹十四條原則。比如中日間之山東問題，意大利南斯拉夫國間之休姆（Fiume）問題，雖以威爾遜之主張公道，終不能在和會得一公平的解決。至於和會中心問題之對德議和條件則苛酷更無以復加。德國割去阿爾沙斯羅連，失了波蘭地域，而放棄海外一切殖民地。戰爭責任完全加諸德國，德皇威廉第二及其他負責的政治家軍人，須受協商特別法庭裁判，德國賠償義務更是繁重。

爲防制德國復興起見，幾乎完全解除她的武裝，而萊因右岸且化成無防禦的地帶。德國不但因巨額賠款，財政上負重累，而且爲補償法比諸國物質上的損害，要犧牲無限的經濟資源。加以重要商船之全數交出，海外經濟利益之全部拋棄，德國多年造成的海外商業勢力，根本推翻。依此等苛刻條件訂成的凡爾塞和約，於協商方面，尤其法國，固然是成功，而在國際政治上則不免又撒下了無數的糾紛種子。法國的政治家對於德國民族的復興，猶不能安心，於是不但禁止殘敗的奧大利與德國聯合；而且要將萊因左岸從德國分離。威爾遜絕對反對後項主張，結果訂成美法及英法兩個保障協約，以滿足法政府防備德國的意思。就全體說來，巴黎和議的結果，去威爾遜之理想的和議甚遠，令全世界大失所望。唯一差強人意的事，是創設了一個國際聯盟；這算是和會一件積極的平和建設事業，這也是威爾遜以爲值得犧牲一切主張以促成的事。并且威爾遜的意思，還希望依這個新國際組織，徐圖糾正和約的錯處。然而他的理想能實現嗎？聯盟的原來的基礎，樹立得充分穩固嗎？聯盟本身是不是尙帶有部分的國家團結的色彩？則自始便有人懷疑。

巴黎和會於一九二〇年閉幕，除了訂立對德和約（凡爾塞和約）外，尙次第訂成對奧對匈對保及對土之諸和約。這些和約與對德和約比較起來，只是條約內容有繁簡之不同，至於條約的精神則是一致的。各條約都不脫舊式外交的傳習，充滿着民族衝突的痕迹。

對於巴黎和議的第一個大打擊，是美國元老院拒絕批准凡爾塞和約，因之美國不能加入國際聯盟。第二個大打擊，則是土耳其國民運動發生，根本推翻對土和約（Treaty of Sévres）。而共產主義的蘇俄根本不承認和會的決定，敵視協商，而不和國際聯盟合作，則始終是國際政治中一個紛擾的因素。於是巴黎和議儘管成立，歐戰引起來的國際裂痕仍然存在，而許多的國際問題，還是沒有完全解決。凡爾塞和約本身之執行，更是天一天的感困難，因而引起了許多新的國際爭議。歐戰中站在一條戰線上之協商列強，尤其英法，後來反因和約執行上之意見差異——毋甯說是利害衝突——發生很大的爭端。國際聯盟對於重大的政治問題，也尙沒有充分的權威去解決它們。結局是巴黎和會閉幕之後，尙須不斷的開國際會議，處決關

於和約的執行及其他國際問題。而在國際政治史新闢一「會議的外交」(Diplomacy by Conference)時期。然而這些國際會議(除一九二一年華盛頓會議及一九二五年的羅卡諾會議之外)在國際政治上的成就亦很小，它們所能做到的，只是局部的解決。國際政治全體依然長在一種混沌的不安定的狀態。根本的原因，還是在世界列強對於國際關係的觀念，並不會根本改變。

歐戰的慘劇，世人向來歸罪於德國。從上面所述的國際政治變遷的經過看起來，我們也不能不認定一八七一年德意志帝國的成立，是支配最近四五十年歐洲政局的一個大事實；德皇威廉第二及其部下的軍人和政治家所抱的世界政策的野心，常是國際政治上最大的紛擾的因素；而德政府驕橫拙劣的外交，也有以激發國際的危機。然而要把歐戰的責任，完全歸到德意志一國身上，則不但論斷不公平，而且亦根本不合事實。僅僅德國一國的政策或行動，並不能把國際政局全體弄得那樣壞，不能造成世界的大戰爭。此中當然尚有更普遍而深遠的原因存在。協商同盟團體的對抗，軍備的競爭，殖民地或市場的爭奪，皆有以助長民族和民族的衝突。

而使國際政治一天的走向戰爭的死路。一九一四年的慘禍也可說是遲早不免要發生的事。最可惜者是一九一九年的巴黎和會本有根本改善國際政治之良機，乃協商列強的政治家當時尙沒有悔禍之心，大家仍只管爲本國爭利益，以致產生那樣不公平的，不合世界公益的和局，又爲未來的國際政治留下無限的糾紛。

第三章 華盛頓會議

華盛頓會議的起原 在巴黎和會以後，關係最重大而最有成績之國際會議，可說是一九二一年至一九二二年之華盛頓會議。依此會議召集之事實，可見美國雖然不批准巴黎和約，不參加國際聯盟，不願捲入歐洲政治之旋渦，而究不是忘情於世界政治的。代表共和黨之新總統哈定 (Harding) 氏於一九二一年三月就職時，宣言反對國際聯盟及凡爾塞和約，但同時主張組織一種「國際聯合」(Association of Nations)。而在五月中，國務卿休士 (Hughes) 決定使美國代表以「視察者」(Observer) 之資格，參加巴黎之「大使會議」及非公式的派人參加聯盟召集之各項會議。華盛頓會議之召集，更爲美國在世界政治上積極活動之表示。一九二一年七月八日，依美總統之訓令，美國國務省向英法意日四國政府爲一種非公式的探詢，詢其是否願意參加一個限制軍備之會議，會議地點在華盛頓，開會時期另行協定。美政府並且聲明，因爲限制軍備問題與太平洋及遠東問題，密切相聯，所

以對於與遠東利益有關係之問題亦當討論；爲此目的，且當招請中國到會。對於此項非公式的提議，英國首先歡迎，法意亦表贊成。惟有日本一國，一方面表示願意參加限制軍備之會議，同時對於所謂遠東及太平洋問題之性質及範圍，要求說明（七月十二日）。美國政府拒絕給予說明，而聲明會議之議題範圍，當於會議開會之前，由當事國間協議決定。在此默契之下，日本卒亦承認到會（但仍聲明在議題中不要牽入僅僅關涉某某特定國家間之問題或既成的事實）。

於是關於召集會議之一切初步交涉完成，美政府乃於八月十一日向英法意日四強發正式招請狀。同日對中國亦發赴會之招請狀，但限於參加關於太平洋及遠東問題之討論；此項招請狀，隨後亦送於在太平洋及遠東有利益關係之比利時、荷蘭及葡萄牙。於是華盛頓會議，就限制軍備說，則爲英美法意日五強會議；就太平洋及遠東問題說，則爲英美法意日中比荷葡九國會議。會議日期，定爲一九二一年十一月十一日，卽一九一八年對德停戰條約簽字紀念日（Armistice Day）。各國代表均於預定之期日，卽十一月十一日，齊集於華盛頓，但開會式遲至次日（十二

日)舉行。

會議的目的 華盛頓會議 原來的目的，在限制軍備，尤其海軍。限制海軍發意者爲美國，而助成者則爲英國。歐戰雖然於一九一八年十一月終止，然而各國戰後的財政經濟，一般在危險狀態，而軍備擴張不已，國民負担更以加重。而經過對德戰爭之美國，亦捲入世界軍備競爭之漩渦中。美國雖然戰後財力雄厚，優足以支持此項競爭，然而長此競爭下去，不但預算不能如國民期望大加減縮，而且引起他方極端的對抗競爭，增長戰爭之危險。美國戰後海軍大擴張，大有凌駕英國，成爲世界第一海軍國之勢子。英美海軍之競爭，是不是將演成歐戰以前英德海軍競爭之同樣的惡果？反對威爾遜和議政策之共和黨，已依總統哈定，主持美國政治。哈定於一九二一年三月就職之後，即時遇着削減預算，減縮軍備之問題。有名的元老院共和黨議員波拉 (Borah) 久已提議召集英美日三國會，議停止海軍擴張。而在五月中，波拉又在元老院動議，在海軍預算內插入一條文，命總統召集減縮軍備之國際會議，而經該院通過。與列強協議減縮軍備，已成爲美國有力的輿論之要求。華盛頓會議

的發起，即所以應此要求。但若不是在對美海軍競爭立於最重要地位之英國方面，對於此項減軍運動，有極良好的反響，美國的提議亦不見得如此容易成功。英國戰後疲於海軍的競爭，亦甚願與美國妥協。此項妥協的意思，在一九二一年三月中已由英國海軍大臣口中表示出來。在一九二一年夏間美政府召集華盛頓會議之意，思剛纔露布，此時在倫敦開會之英帝國會議（The British Imperial Conference）即通過一個決議案，暗示接受英美海軍平等之標準。此項妥協的態度，大有助於華盛頓會議裁軍談判的順利進行。

華盛頓會議之主要目的，在限制軍備，停止軍備競爭。而其輔助的任務，又在改善太平洋及遠東方面之現狀，而此方面之國際情狀，則有引起國際爭議，甚至戰爭之危險，而間接即為助長軍備擴張之原因者。中國及日本構成遠東問題之兩個重大的因素。一方面有廣土衆民之中國，富源無限，而積弱不振，引人覬覦；他方面有抱野心的軍國主義的日本，力謀向外發展。日俄戰爭以後，日本的勢力繼長增高，野心亦日益暴露；及至歐戰間，大有壟斷東亞大陸勢力，甚至支配遠東全體之氣焰。然而

列強對於遠東及太平洋則皆有重大的利害關係。參加華盛頓會議之諸國，除意大利及比利時外，皆在太平洋上有重要的屬地；比利時則在中國有重大的投資。而一切列強皆於中國有重要的商業關係。列強爲保全此等物質利益，不能不對於此方面之利益衝突，求一解決方法；尤其要抑制日本的帝國主義的野心，使列強經濟活動有在中國自由發展之均等機會。惟如是乃能解除此方面發生衝突之危險，乃能減除維持軍備競爭之動機。於是協議太平洋及遠東問題，乃與限制軍備有不可分離之關係，而成爲華盛頓會議之第二目的。

日英同盟問題 日英同盟存廢問題，原亦與太平洋及遠東問題密切相關聯；而英國所以贊助華盛頓會議之一個重要動機，即在藉此會議以解決此困難之外交問題。日英同盟最初訂立於一九〇二年，而經過一九〇五年及一九一一年兩次之續訂。此同盟在保障日英兩國在遠東之利益，原來以對俄爲目的。迨至日俄兩國經過一九〇四——五年之戰爭，從一九〇七年以後日益接近，而英俄又訂有一九〇七年之協約，從此日英對俄衝突之機會減少，同盟原來之目標，可說已漸消失。於

是後來的解釋，是說同盟的目的，已改爲對德。但日俄戰爭之後，日美感情日壞，時似有發生衝突之危險。屬於日英同盟一方締約者之英國，漸感知同盟義務的履行，不免有將英國牽涉入對美戰爭中之危險。於是在一九一一年有改訂日英同盟條約之舉，而將同盟助戰之義務，從對於與一方締約國訂有一般仲裁條約的國家之戰爭除外（當時英美正在議訂一般仲裁條約）。如此改訂日英盟約的結果，英國在日美戰爭之場合，免除助日攻美之義務。實則因爲日本國力之發展，其在遠東之政治的商業的優勢，行將侵逼其同盟國之利益，日英名爲同盟，實已是貌合神離。在歐戰期中，日本對中國之侵略行動，對俄國之提攜政策，久已引起英國的敵視；而日人亦公然唱廢止日英同盟，代之以日俄同盟之說。則此同盟之運命在歐戰後之成爲國際重大問題，久已是關係各方的意中事。依一九一一年七月十三日改訂之日英同盟條約，同盟有效期限爲十年，則此同盟到一九二一年七月十三日卽告滿期。該約且規定，如任何一方要廢止此同盟，須於滿期前一年通知，否則同盟繼續有效，以至有一方宣言廢止爲止（在此場合，同盟從宣告廢止之日起再繼續十二個月有

效。英國政府如要依原定期限，廢止此同盟，則有於一九二〇年七月十三日以前，給日本一確定的通知之必要。於是在一九二〇年巴黎和會閉會之後，日英同盟在日英兩國成爲重大的政治問題。而此問題，則又關涉日英兩國以外許多國民的利益。日本遇着俄國革命，德國戰敗之事變，對外政策的全部計劃，完全齟齬；他在戰後新國際情狀之下，漸感孤立，此時爲維持其在遠東之國際地位，利於保持對英同盟關係。所以日英同盟的延長，毋甯是日本之所希望，但在英國方面，則問題不如是之簡單。英國之殖民地，如坎拿大，南非聯合，皆反對日英同盟之繼續。坎拿大以與美國接境關係，恐因日美戰爭，陷於困難；反對日英同盟繼續之態度最爲明白堅決。第三者之中國及美國亦表示反對日英同盟。尤其美國之反對，英政府不能不顧忌。日英同盟原爲對俄，後亦說對德。但是歐戰以後，俄德在遠東均已失勢，同盟原來的目標已經消除。反之，同盟一方締約國之日本反成爲遠東之最大的侵略者。在此新情狀之下，而猶繼續日英同盟，究竟爲對何國？此則在美國方面自然必發出之疑問。對於美國人士此項情感，英國當然不能漠視。實則日英同盟的存在，對於英國本身，已無

實在利益，而徒然擾亂英美關係。同時，英國亦不願逕行宣布廢止日英同盟，以致傷害日本之感情，因之在遠東新造一敵國。同盟之存廢問題，久不能決，而在一九二一年六月、七月及八月間倫敦開會中之「帝國會議」，成爲爭論的焦點。

實則日英同盟，因爲國際聯盟規約之關係，在英日兩政府間已經發生交涉。日英兩政府於一九二〇年七月八日共同向國際聯盟發一照會，承認一九一一年七月十三日之同盟條約，不完全與聯盟規約之文義相容洽，而聲明：「如果該同盟條約於一九二一年七月以後仍繼續，則必出以不與規約相牴觸之形式。」而在一九二一年七月七日，時值「帝國會議」正在倫敦開會，日英兩政府對於聯盟發第二次共同照會，聲明將來在日英同盟條約有效期間，凡遇聯盟規約上之義務與同盟條約上之義務相衝突時，應以規約爲準。在「帝國會議」中，英國殖民地，尤其坎拿大之代表，反對日英同盟最力，他宣言任何契約之可以將坎拿大捲入於對其南境共和國（美國）之紛爭者，坎拿大均不能贊同。此種反對態度，大影響於英國政府的政策。英國政府爲顧慮殖民地及美國的態度，已不能不傾向於終止對日同盟關

係。而「帝國會議」之進行，又大受美國召集裁軍及太平洋會議之影響。英政府原有意依英美日三國協商，解決日英同盟關係，今則可以利用華盛頓會議，以列強共同決定的形式，來解決此難題。此亦爲英國最踴躍的贊成華盛頓會議之一大原因。於是英政府免除了在一九二一年七月十三日對於日英同盟存廢問題，下一決斷之困難；「帝國會議」關於同盟亦不爲何等確定的決議。日英同盟認爲仍然繼續有效，而其運命，則須視華盛頓會議之結果以定。會議的組織及程序，華盛頓會議於一九二一年十一月十二日舉行開會式。到會代表之有名人物，除美國國務卿休士（Hughes）外，有英國老政府家巴爾福（Balfour）及法國內閣總理蒲立央（Briand）等。美總統哈定致開會詞之後，依英代表巴爾福之動議，美國代表休士被推爲議長。會議分爲兩個總委員會：其一爲「軍備問題委員會」，以英美法意日五強之代表組成；其二爲「太平洋遠東問題委員會」，以上述五強及中比荷葡之九國代表組成。兩委員會各自獨立工作，隨時報告其結論於大會（Conference in plenary session）（在此兩總委員會之下，設有必要的分委員會，從事專門問題的討論及起

草之工作。)兩總委員會之會議是祕密的,但每一會完結之後,照例向報紙發表其要點。大會會議則是公開的,前後共七次;最後一次在一九二二年二月六日,時則會議中通過之各項條約案,經各國代表正式簽字。會議之議題,在開會前已經由相關列強大使與美國國務卿在華盛頓非公式的商定,而於一九二一年九月十二日,由美國政府通告參加會議之各國政府。依此通告,會議之議題,大別爲下之兩部分:

(一)軍備限制,細分爲(甲)海軍軍備之限制及(乙)陸上軍備之限制兩項;(二)太平洋及遠東問題,細分爲(甲)關於中國之諸問題,(乙)關於西伯利亞之諸問題;

(丙)委任統治諸島之三項。上述之兩總委員會,即按照議題之區分而設立者。

軍備限制問題 華盛頓會議之第一日,美國代表休士即時以美政府之名義,提出大規模的海軍備限制案,殊爲驚人之舉。休士說明會議進行之方法,主首先討議軍備限制問題,而後移到太平洋及遠東問題。而在軍備限制問題之中,雖然包含有海陸空三種軍備問題,他主張先從比較有成功希望之處着手;而海軍限制,則他所認爲最容易實行者。實則美國所最注重而爲此次召集會議的目的者,亦爲海軍

軍備限制問題。而關於陸軍，則自始即認爲在會議中規定軍備限制，縱非不可能，亦極困難。在英美兩國方面，此項困難固不存在，因爲兩國均不是陸軍國；美國於戰後已將陸軍減至十六萬人，英國已減十五萬四千人（除印度軍隊外）。但在意法及日本三國之場合，則發生問題。在一九二一年十一月二十一大會中，法國代表蒲立央爲一時間之長演說，說法國常備軍已減少三分之一，不久將減至半數。但此爲法國減軍之最大限度。法國政府爲本國的安全，不得不保留維持安全之手段。意大利代表聲明意國軍隊已減縮，現在總數不逾二十萬人，尙擬再減縮至十七萬五千之數，但他須顧慮戰後新興國家（暗指南斯拉夫國及匈牙利）之軍備。日本代表則說，各國陸上軍備依其特殊地理的形勢及其他情勢而定，今欲爲確定的比較，幾不可能。各國代表此等表示，大足以阻害陸軍減縮計畫之進行。經過考慮之後，會議認定此時無成立陸軍限制協定之可能，於是關於陸軍軍備問題，在會議中無何等決定。至於空中軍備，則亦認爲規定限制，尙非其時，而會議依一九二二年一月九日總委員會之決議，聲明，此時對軍用或商用之航空機之數額及性質加以有效的限制，實不

相宜。於是關於軍備問題，會議全副精神，乃貫注於海軍軍備的限制上。

海軍限制協定 一九二一年十一月十二日，在華盛頓會議中，休士代表美政府提出之海軍限制案，係以設定十年海軍休息及廢棄現在建造中或設計中之主力艦及既存的老齡艦，以停止海軍競爭爲主眼；而以下之四條爲實行上的一般原則。（一）在實行中的或預定的主力艦建造計畫，全部廢棄；（二）依有些老齡艦的廢棄，爲進一步的減縮；（三）大體應參考關係列國之現在海軍力；（四）應以主力艦之噸數爲海軍力測定之標準，幷按照主力艦噸數比例分配相當的輔助艦艇。上述四條中之（三）條，實爲休士案之特點；依此條，則「現在海軍力」定爲限制及裁減軍備之出發點。此出發點既定，休士提議在美政府方面爲遵行（一）（二）兩條原則，廢棄十五隻在建造中的主力艦，幷將既存的老齡艦中廢棄十五隻，其減去之總噸數爲八四五·七四〇噸。在他方面，則期望英日兩國亦就現在海軍力之基礎，按照此比例實行裁減。依其詳細計畫，英國之所應廢棄之船艦（既存的或建造中的）共二十三隻，其總噸數爲五八三·三七五噸；日本所應廢棄之船艦十七隻，其總噸數爲四

四八·九二八噸。在此計畫之下，英美日三國海軍所即時廢棄之船艦爲六十六隻主力艦（既存的或建造中的），其總噸數達一·八七八·〇四三噸。上述裁減計畫實行之後，美國海軍保有十八隻主力艦，其總噸數爲五〇〇·六五〇噸；英國保有二十二隻，其總噸數爲六〇四·四五〇噸；日本保有十隻，其總噸數爲二九九·七〇〇噸。關於船艦之代換，休士的提議是：（一）從海軍協定成立之日算起，十年之內不得爲船艦之代換；（二）代換之最大限度噸數，英美各以五〇〇·〇〇〇噸，日本以三〇〇·〇〇〇噸爲限；（三）在上述十年限制及最大限度噸數之範圍內，凡主力艦之艦齡達二十年者得建造新主力艦代換之；（四）爲代換而建造之主力艦，排水量不得過三五·〇〇〇噸。

休士的上項計畫雖然驚人，然而大體爲相關列強所贊成。海軍限制之討論，起初限於英美日三國，因爲美政府不預備將「現行海軍力」之標準適用於法意海軍之限制（法意兩國海軍力因受歐戰特殊情勢之影響，比較微弱，勢不能取爲減軍之標準）。在英美日三國代表之討論中，日本首先提出兩項異議：他對於代換噸數

要求改五——五——三之比率爲一〇——一〇七之比率；他要求將新軍艦陸奧（休士案所列爲應廢棄的軍艦之一）保留。對於第一項要求，美政府絕對不肯承諾，而日本亦不再堅持。同時日本取得英美兩國之同意，相約對於三國各自在太平洋領土地上之要塞及海軍根據地維持現狀；但此限制，不適用於美領布哇諸島，英領澳斯大利亞，紐西蘭與構成日本本國之諸島，以及美國與坎拿大之沿岸島嶼。此項協定，後亦編入華盛頓五國海軍協約（第十九條）。至於陸奧艦之保留，則英美承諾了日本的要求。因爲日本海軍有此項變動，關於英美軍艦之原定計畫，亦略有變更，以維持原定的比率。其結果則最後載於華盛頓條約之海軍協定如下：暫時美國仍保有十八隻主力艦，其總噸數爲五〇〇〇・六五〇；英國保有二十二隻，其總噸數爲五八〇・四五〇（原定爲六〇四・四五〇）；日本保有十隻，其總噸數爲三〇一・三二〇（原定爲二九九・七〇〇）。同時，最大限度的代換噸數，則由美之五〇〇・〇〇〇，英之五〇〇・〇〇〇及日本之三〇〇・〇〇〇，增爲美五二五・〇〇〇，英五二五・〇〇〇，及日本三一五・〇〇〇；但是原定的五——五——三

之比率，則仍維持。

美英日三個主要海軍國關於主力艦之協定既成立，第二步即在將此項協定推及於法意兩國。對於此兩國，先已決定不適用「現在海軍力」之標準，英美日因上述減縮計畫而廢棄之主力艦噸數，達現在力量之百分之四十。欲使法意主力艦依此標準為相當的減縮，決非他們所肯承諾，因為他們現在海軍力原不強大。於是決定使他們保有現在主力艦噸數，即法之二二一·一七〇噸，意之一八二·八〇〇噸。而其可以代換之主力艦噸數之最大限度，則法意各定為一七五·〇〇〇噸。最初法國要求一更大的代換噸數，即三五〇·〇〇〇（兩倍於法國現有的「努級」“Dreadnoughts”之力量），而不得會議之允許。法國卒接受主力艦一七五·〇〇〇噸之限度，但附一重要保留，即他不能承諾依休士原案四原則中之（四）項所定之方針對於輔助艦為比例的縮減。至於意大利，原注重在爭得與法國之平等地位，此地位既得，亦接受一七五·〇〇〇噸之限度而不生問題。

於是美英日法意五強之海軍限制協定，在會議中完全成立。協定之要點總括

起來，是美英日法意五強，於協定實行之後，各自保有之主力艦噸數，美爲五〇〇・六五〇，英爲五八〇。四五〇，日本爲三〇一・三二〇，法爲二二一・一七〇，意爲一八二・八〇〇。十年之內，不得建造新主力艦，十年以後，可以代換之主力艦總噸數，亦不許超出下之最大限度，即美五二五・〇〇〇，英五二五・〇〇〇，日本三一五・〇〇〇，法一七五・〇〇〇，意一七五・〇〇〇。

輔助艦及潛水艇問題 休士原案中關於輔助艦（包含潛水艇）亦規定有
限制，但此部分之規定，不能得相關列強之一致贊同，最後只得拋棄。原案的規定，在使輔助艦與主力艦受同一比例的限制，但法國及日本均表反對。法國反對比例的
限制輔助艦之意思，在接受主力艦限制之時，附有保留，已經表明。及會議討論到輔
助艦限制計畫，法國代表力言，爲保護法國領土及交通，需要多數的巡洋艦及潛水
艇，不能受比例的限制；而聲明，關於此問題，決不能讓步。此項堅決的反對，卒致關於
輔助艦之限制，不能成立任何協定。

關於潛水艇之討論，在會議中更引起激烈的論爭。英國政府不以休士原案之

限制噸數爲足，且進一步而主張完全廢止潛水艇，英國代表於一九二一年十二月二十二日之總委員會中提出禁止使用潛水艇之決議案，大受法意及日本之反對，并且美國亦不贊成。他們認爲潛水艇可以爲防禦之用，廢止潛水艇適令支配海上權之英帝國獨占便宜。於是會議決定保留潛水艇之武器，但同時亦認爲防止此項武器的濫用，有設爲限制的規定之必要。此等規定載入一九二二年二月六日美英法意日簽訂之一條約中；依此條約，潛水艇執行臨檢搜索及攻擊之職務，不得違反普通軍艦適用的國際法規則；潛水艇亦不得爲破壞商務之用。此條約同時禁止戰時使用毒氣或其他同樣有害的物質（但此條約因爲締約者之法國政府未予批准，迄今未生效力。）

除主力艦之外，惟有航空母艦（Aircraft Carriers）在會議中定有總噸數之限制，即美英各不得超過一三五・〇〇〇噸，日本不得超過八一・〇〇〇噸，法意各不得超過六〇・〇〇〇噸。

五國海軍協約 以上所述關於主力艦限制之協定，載入於華盛頓五國海軍

協約 (Treaty between the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan for the Limitation of Naval Armament) 此協約案於一九二二年一月三十一日經總委員會通過，於二月六日由美英日法意五國代表簽字，而於一九二三年八月十七日在華盛頓交換批准書，發生效力。五國海軍協約分爲三部：第一部爲關於限制海軍之一般規定；第二部爲關於本約執行上之規則；第三部爲雜則。第二部規定，屬於技術之性質，其中有關於約中所用術語之解釋，於條約執行上極關重要；例如「主力艦」則其定義爲「軍艦之排水量在一萬噸以上或裝備口徑八吋以上之砲而非航空母艦者。」而依第三部之雜則，則締約國在從事戰爭之時，得於通知他國之後，於戰爭期中，停止其依本約所負之義務。本約繼續至一九三六年十二月三十一日有效，但如在距此日兩年以前，締約國任何一國不爲廢約之通知，則本約繼續有效，以至有一國通知廢約後經過兩年爲止。

四國太平洋協約 華盛頓會議協定了海軍的限制，同時亦成立了一種地域的協定，卽所謂四國太平洋協約 (The Four Power Treaty relating to Pacific) 四

國太平洋協約，原不在會議議題之列；嚴格的說，亦并未經過會議之討論。然而此協約之實際與會議目的有密切關係，則不容否認。蓋一則英、美、法、日四國協約原意在代替日英同盟，而日英同盟問題之解決，至少爲英國贊成會議之一個大原因；一則太平洋方面四強勢力之競爭，足以助長海軍競爭的趨勢，此方面成立地域的協定，亦卽所以減少列強海軍擴張的動機。於是在華盛頓會議進行中，英、美、法、日四國代表同時亦在會外從事於太平洋協定之談判。及至一九二一年十二月十日之大會，美國代表元老院議員羅治 (Senator Lodge) 乃得向會場報告英、美、法、日四國關於太平洋上所領島嶼的協約之內容；而此協約於十二月十三日經四國代表簽字。

四國協約之內容殊簡單，共只包含四條。(一) 締約國相互尊重他們關於太平洋上所領島嶼 (Insular possessions and insular dominions) 之權利；倘關於太平洋問題在他們之間發生密議，則開會議審議解決之。(二) 如值上項權利受他國侵略行動之侵逼，則締約國應卽會商應付之手段。(三) 此協約從生效之日起十年有效；十

年之後，任何一國得依十二個月之預告，終止其効力。(四)此協約批准生效之後，一九一一年七月十三日在倫敦締結之日英同盟條約，即行作廢。於是四國協約，一方面減除太平洋方面勢力衝突，一方面又爲英國解決了一個最難解決的日英同盟問題。英美妥協之一個障礙因之得以除去；而日本亦得於解除舊同盟時不傷其體面。此於華盛頓會議確是一大成功。

在四國協約之後，附有美國政府一道宣言，聲明兩點：第一此協約雖適用於委任統治下之太平洋島嶼，但不得認爲美國承認了此項委任統治權，或妨害美國與相關國家關於此種島嶼之協定（美政府之所以爲此聲明因爲當時美日間適有關於在日本委任統治下之舊德領耶普（Yap）島之爭執）第二，協約第一條所指之爭議，不包含國際法所認爲屬於各國國內法權之問題（例如關稅及移民事項）此項宣言，亦於協約簽字之同一日，由四國代表簽字。）

美國對外政策的傳習，反對與歐洲國家結成任何「牽累的同盟」（“Entangling alliance”）。四國協約之第二條，是不是已樹立同盟之基礎？大約是爲免於此項疑慮

起見，報告協約案之羅治，當日在會場中，特別申言，在此等直率的條文之背面，并無任何海陸軍的制裁潛伏在內。此其意即在表示四國太平洋協約不是一種同盟，而只是一種所謂「地域的默契」(regional understanding)。

四國協約第一條所指之「所領島嶼」[Insular possessions and insular dominions]。原意包含日本及英領澳斯大利亞亞洲與紐西蘭在內。但後來日本及美國的輿論，均反對將日本本土包括在此協定之內。於是依隨後四國簽訂（一九二二年二月六日）之一追加協定，將協約之範圍減縮，特別指明協約所適用之日本所領島嶼，限於薩哈連南部（樺太島），台灣，與澎湖列島，以及在日本委任統治下之諸島；日本本土則默示的除外。但英領澳斯大利亞及紐西蘭則仍包括於協約之範圍。

遠東問題 次於海軍限制問題，在華盛頓會議佔議事之重要部分者，為遠東問題。「太平洋及遠東問題委員會」於一九二一年十一月十六日開第一次會議。此委員會之討議，大部分關涉中國主權的限制撤廢問題，及因過去二十年來日本向外發展的侵略行動而發生之新情勢。中國久感受不平等條約之害，在一九一九年

巴黎和會中，中國代表團關於於修改現行條約，撤除中國主權上的限制，已經有提案，但未獲付議。華盛頓會議既將遠東問題列入議題，當然應予中國問題以充分的討議。日本依日俄戰爭結果，立足南滿洲以來，着着發展其侵略政策；而於一九一五年乘歐戰機會向中國提出二十一條要求，強迫中國政府接受其大部分，因之新佔得許多政治的經濟的權利。日本并且對於西伯利亞，亦乘俄國內亂之機會，陰圖侵佔；在一九一八年，日本與英、美、法一同出兵西伯利亞之沿海州（The Maritime Province）其目的原在援救從俄國撤退之捷克斯拉夫軍隊及保護儲存在海參威之軍用品。及上述諸國軍隊悉已撤退，日本軍隊反由一師兵增至七萬人以上。於是亞洲之東海岸落在日本之手，而中國的獨立，亦受日本的侵逼。爲維持遠東的長久平和，即須有以制止日本的野心，救濟此危險的局勢。

最初世人一般以爲美國代表對於遠東問題準備有提案，將如休士提出海軍案之方式，提出於會議。後來或許是美國政府變更計畫的原故，他們自己并無提案，而促令中國代表發表意見。在一九二一年十一月十六日，「太平洋及遠東問題委

員會」第一次會議，中國代表提出十條原則，作爲決定關涉中國的諸問題之準規；但會議覺其太籠統而牽涉太遠，不適用於詳細的討議。數日以後，美國代表魯脫（Root）在總委員會另提出原則四條，作爲決議案通過（十一月二十一日）。此項決議案，卽所謂「魯脫決議案」（The Root resolutions）者，於十二月十日之第四次大會通過；茲述其要點如下：（一）列強尊重中國之獨立及領土的行政的完整。（二）列強給予中國以充分的機會俾其發達并維持一有力的安定的政府。（三）列強承認各國在中國之商工業機會均等主義。（四）列強不利用現在的情狀，在中國謀取特種利益。而關於中國問題之基本原則，後來更詳細的規定於一九二二年二月六日英法日意比荷葡及中國九國簽字之一條約（The Treaty "relating to principles and policies to be followed in matters concerning China"）卽一般所謂九國關於中國門戶開放條約者。此條約之主旨，仍在擁護「門戶開放」主義，使列國在中國享有工商業的機會均等利益。

至關於中國的諸種具體問題，在會議中說是以魯脫的決議四條爲指導的

原則，從事討議。其結果則關於關稅問題，在一九二二年二月六日簽有九國關稅條約。關於領事裁判權問題，則於一九二一年十二月十日之大會，通過有關於中國司法調查之決議。而關於其他問題，則尚有在總委員會通過的下列各種決議：（一）關於中國無線電信之決議（一九二二年十二月七日）；（二）關於在中國的外國郵局撤廢之決議（十二月十二日）；（三）關於在中國駐屯的外國軍隊撤退之決議（一九二二年一月五日）；（四）關於中國鐵路運賃劃一之決議（一月十九日）；（五）關於中國裁兵之決議（一月二十日）；（六）關於中國與各國所訂條約合同公布之決議（一月二十一日）。此諸種決議提出於一九二二年二月一日之大會，全部通過。上述之條約及決議，對於中國的諸種問題，除外郵之撤廢，採有根本的解決外，餘皆是一種敷衍搪塞的辦法。關於最重要的關稅及領事裁判權兩項，會議所決定者亦不過是召集「特殊關稅會議」，討議裁釐加稅，及派員來華調查司法而已。此外關於租借地之交還，在會議中並且無正式的議決，只由英法各國代表爲口頭的允諾，而且附有保留。

至於爲中日兩國間最大的紛爭種子之二十一條問題則在會議中竟未得鄭重的討議。惟有山東問題，依英美兩國代表之斡旋，由中日兩國代表在會外直接談判解決。此談判於一九二一年十二月一日開始，而於一九二二年二月一日之大會，由美國代表報告其結果；三日以後，中日兩國代表，在華盛頓簽訂中日解決山東懸案協約（一九二二年二月四日）。

西伯利亞及耶普島問題 西伯利亞問題，原爲華盛頓會議議題之一，意在解救東部西伯利亞方面因日本的侵略行動新發生之危險情勢。一九二二年一月二十三日「太平洋及遠東問題委員會」開始討議此問題，但在會議中亦無具體的解決，仍只以日本代表尊重在全俄之通商及機會均等主義，及保障於適當時機迅速撤兵之一道聲明了事。

耶普島問題 在巴黎和會以後，成爲日美兩國爭持不決之懸案。協商列強在巴黎決議將舊德領太平洋島嶼中之耶普島及其他赤道以北之諸島，委任日本統治，美總統威爾遜則保留耶普島之最後處分權，以待將來考量，因爲此島爲太平洋

上海海底電線最重要的交通點，涉及美國重大的利益。但此問題經過一九二〇年秋間日美兩國在華盛頓之商議而無結果，成爲日美兩國政府間爭執最烈之外交問題，當然在華盛頓會議中亦應屬於太平洋問題中之一議題。但此懸案，亦如山東問題然，卒由關係國政府在會外直接談判解決。在華盛頓會議閉會之際，日美解決此懸案之條件，卒告成立。其結果在一九二二年二月十一日，日美兩國代表簽訂關於耶普島之協約；依此協約，美國承認日本對於赤道以北舊德領諸島之委任統治權，日本則允許美國享有在耶魯島上關於海底電線之完全權利。

華盛頓會議的總成績

華盛頓會議於一九二二年二月六日開最後一次大

會，宣告閉會。會議之會期歷八十餘日，前後開過大會七次；大部分工作，均成就於各委員會之手。今將其結果總括起來，則訂有重要條約七種：（一）五國海軍限制協約，

（二）五國潛水艇及毒氣協約，（三）四國太平洋協約及其追加協定，（四）九國關於

中國門戶開放條約，（五）九國關於中國關稅條約，（六）中日解決山東懸案協約，

（七）日美關於耶普島之協約。此外尙通過有決議共十二種，大部分關係中國的問題。

題。在上述諸條約中五國海軍限制協約及四國太平洋協約及其追加協定，均於一九二三年八月在華盛頓交換批准書後，即時生效。九國關於中國門戶開放條約及九國關於中國關稅條約，則因爲法國延不批准（說是因爲中法間「金佛郎案」未解決之故），遲至一九二五年八月，全部批准書交換完了，始生效力。至五國潛水艇及毒氣協約，則亦因爲法國延不批准，迄未生效。中日解決山東懸案協約及日美關於耶普島之協約，則各於一九二二年六七兩月中，依批准書交換手續之完了，發生效力。

就全體說來，華盛頓會議，議事涉及如此多方面之複雜問題，而在短時期中，成就的工作如此之多，在國際會議中總不能不謂爲特別有成績者。但論其實際的效果，則仍不免令人失望。軍備限制原爲會議主題，但其所限制者，既限於海軍，而在海軍限制上，亦只涉及主力艦。於是會議閉會以來，輔助艦之增造成爲各國海軍競爭之新現象，其危險性不亞於主力艦之擴張。四國太平洋之協約雖然成立，但其直接效果，亦只在代替日英同盟，而對於太平洋勢力衝突問題，並未有根本解決。其後數

年中，英國建造新加坡海軍根據地大計畫之進行，足以充分證示此方面競爭危險的仍然存在。至於構成遠東問題最重要部分之中國的問題，則可說完全未得到正當的解決。對於中國的要求，會議似乎全無誠意容納。說者謂美國代表之變更原定提案計畫，而促中國代表自行提案，即係看清會議形勢，恐怕提案不見容納，有傷美國體面；其說或亦近乎事實。無論如何，中國依此會議所得之利益，實很有限，此非獨表示中國外交之失敗，實亦為遠東問題留下紛爭的種子，有違華盛頓會議召集之目的。

第四章 羅卡諾保障協約

一 保障協約的起原

一九二五年十二月一日，在歐洲外交上是一個可以永久紀念的日子。這一日，英法德比意波捷諸國的外交當局，依預定的計劃，在倫敦集會，把羅卡諾會議（Loo-Carno Conference）決定的所謂「安全保障協約」（Security Pact）正式簽字了。

羅卡諾安全保障協約簽字，歐洲國際關係進入一個新時期。這是巴黎和會以後歐洲外交上第一件大事實。這件事實可以從德法關係的見地觀察，也可以從一般國際平和計畫的見地觀察。

從德法關係上觀察，羅卡諾安全保障協約是結束凡爾塞和約以來德法間繼續不安定的關係，而回復德法兩國常規和好關係的一個手段。一九一九年的凡爾塞和約於德法兩方面都不滿足。在德國方面，則覺其條件過苛，陷德國國民運命於萬劫不復的境遇。而在法國方面，則法蘭西的國家主義者流，還以為和約條件對於

世仇的德國處分太寬，而不足以防止德國未來的侵略，不足以保障法國國境的安
全。所以在巴黎和會中，英美即有不能不遷就法國的意思，而和她締結保障條約的
勢子。於是在凡爾塞和約簽字的時候，同時法英及法美之間各簽有一份保障條約，
以保障法國領土的安全。不過這項保障條約，因為後來美國元老院拒絕批准凡爾
塞和約而不成立。然而德法的關係問題和列強，尤其英國，保障法國安全的問題，依
然繼續煩外交家的注意。在一九二二年一月，英法意列強總理在康魯（Cannes）的
會議，已經討論到法國安全問題。英國總理魯意喬治提議訂立英法德三方條約，以
保衛法國，維持歐洲平和。但法國總理蒲立央（Briand）反對此計畫，而主張訂立英
法軍事同盟。經過長久討論之後，法國提案終被採行。依這提案，英國約定，如值德國
無故攻擊法國的時候，英國用海陸及空中兵力援助法國。但是後來因為蒲立央辭
職，而後任總理波安加雷（Poincaré）持極端的態度，致英法關係緊張，英法保障協
約沒有成立。在同年四月吉諾亞（Genoa）會議開會中，魯意喬治又提出他的十年
間「歐洲不侵犯」協約計畫，又因為法國及德俄兩國的極端態度，而致他不得不

拋棄這個計畫。在一九二二年下半年以後，德法之間關於賠償問題，關係緊張，而英國爲此也和法國不和。一方面英國利於恢復德國市場原狀，主張及早決定德國賠償數額，而反對法國軍國主義的高壓政策。而在他方面，法國波安加雷內閣堅持必使德國尊重凡爾塞和約之賠償條款。比利時援助法國的政策，意大利則贊同英國的主張。其結果則協商側列強對德態度不一致，而法國採自由行動。於是一九二三年一月，法比兩國軍隊進占德國羅爾工業區域（Ruhr Valley）。法國採這高壓手段，未能達到強迫德國履行賠償條款之目的，而徒然激起德人的敵愾心，損傷英法友誼。後來幸而在一九二四年中有所謂「達威斯計畫」（Dawes Plan）提出；而在同年七八月中倫敦會議席上，英法意見卒歸一致，採定了達威斯計畫，解決了多年不能解決的德國賠償問題，而致德法關係有改善的可能。從那時以後，英國政治家繼續注意於德法關係及法國國境保障問題；他們認爲這問題的解決於維持西歐平和，恢復大陸經濟常狀，增進英國工商利益，及保持一般平和安全，爲必不可缺的條件。加以萊茵方面撤兵問題隨後發生，而這個問題又和法國國境安全有密切的

關係，所以一九二五年開初以來，西歐保障條約問題，頓成英法德各國間迫切的交涉。羅卡諾保障協約，便是這項交涉的結果。

次從一般國際平和計畫的見地說來，羅卡諾保障協約可說是一般平和保障計畫的一部分，所以代表英國式部分保障的思想，而代替「日內瓦平和議定書」的。國際聯盟爲保障平和的目的，規定有國際裁減軍備的計畫。而裁兵問題和國際政局及安全保障相關聯，則又是各國公認的事實。所以制定國際裁兵計畫，同時不能不計及各國的，尤其西歐國家的，安全保障。於是一九二三年的國際聯盟大會中有所謂互障協約 (Treaty of Mutual Assistance) 案之提出。在互障協約中，首先樹立一般保障的原則，締約國約定彼此不相侵犯，而對於被侵犯的國家共予援助。除一般的保障外，互障協約尚承認在有些國家間可依特殊協約樹立特殊的保障。締約國當依據互障條約給予之安全保障，估計可以實行的裁兵限度，通知聯盟理事會，而由聯盟理事會擬成一般裁兵計畫。所以一九二三年的互障協約全爲裁兵而訂，而相互的安全保障，則認爲是達到裁兵目的之必要的手段。不過互障協約送交

聯盟各國之後，雖則得着十八國的贊成，然而有許多國家，尤其英國，不肯贊同。這些國家以爲互障協約過於偏重在物質的實力的保障，而忽略了仲裁及國際司法的方法。於是一九二四年第五次聯盟大會在日內瓦開會的時候，英國代表提議拋棄互障協約而代以單純的強制仲裁協定。但是法國及其他大陸諸國認爲僅僅仲裁協定，不足爲安全的保障。各方意見妥協的結果，一九二四年的聯盟大會採定一折衷方案，即同時兼採一般強制仲裁司法解決方法及防禦侵犯的互相保障之制度，以爲實現國際裁兵之手段。這就是後來提交各國徵求同意之國際爭議平和解決議定書，或簡稱「日內瓦平和議定書」(Geneva Peace Protocol)。依日內瓦議定書，締約國一方面約定相互爲安全的保障，以防外來的侵犯，而同時負着將爭議提交仲裁之義務。這個議定書雖然得着多數大陸國家的簽字，但又遭英國的反對。英國工黨內閣當局本爲促成日內瓦議定書的有力分子，然而這內閣不久辭職，後繼的保守黨內閣變更政策，不肯輕予贊同。英國的反對理由，說是議定書使英國負擔的義務太重，並說不能得殖民地政府的贊同。所以不待等到一九二五年第六次國際

聯盟大會開會，識者已料到日內瓦議定書在大會中將和前年的互障協約一樣，陷於被拋棄的運命。果然，同年在日內瓦聯盟大會開會中，日內瓦議定書雖然得着許多大陸國家同情的贊助，而終遇着英國的阻力，不能不拋棄。英國外交總長張伯倫早已表示想以其他部分的特殊保障協定，代替這個一般的和平保障協定。英國的政策又回到「由特殊的而後及於一般的」之主義。羅卡諾保障協約便是張伯倫的特殊保障政策的實現。

二、羅卡諾會議前之交涉經過

羅卡諾保障協約的意義已經明白了。我們現在可以進而說明這件交涉成立的經過。安全保障協約的計畫，表面上雖出於德國政府的提議，但實際先由英法的暗示，則似乎也是公然的祕密。並且可說這種安全保障，原是法國公然要求的。

安全保障條約之計畫原來是關聯於科倫 (Colonne) 撤兵問題而起的。依凡爾塞和約第四百二十八條，為保證德國履行和約，萊因河西岸之德國領地，應由協商國軍隊佔領，以十五年為期。但如果德國誠實履行了和約，協商國可在十五年內提

前分段撤兵。第一期撤兵，定於和約成立後五年之末，而其地域爲科倫及萊因的北部佔領區域。然而依照和約上這條文，一九二五年一月十日爲第一期撤兵之日，協商國當撤退科倫地域的駐軍。但是協商國以德國沒有履行和約中裁兵條款之口實，拒絕如期撤退科倫的駐軍。這事引起德國方面的抗議。而在同年一二月之交，協商國和德國之間，關於德國裁兵義務及科倫撤兵之事經過多番交涉，而安全保障協定問題，也就在這交涉中間引起出來。起初德國中央黨一機關報在一月二十五日之論說中，言及萊因撤兵和法國安全兩事關係之密切，主張訂立德法保障協約，以解決這兩個密切相關聯的問題。後來安全保障問題，一天的夾入在德國裁兵和協商國撤兵問題內討論。法國內閣總理赫立歐公然在一月二十八日發表法國主張的原則，說：（一）無論德國如何多方辯護自己，實在她並沒有履行和約的裁兵條款；（二）在英美保障協定不成立之後，如對於法國的安全沒有國際的保障，法國有長久佔住萊因境界以防德國再侵犯之道義的權利。以法國急進黨首領而創這種極端之說，可以想見當時法人關於國境安全保障之如何決心。英國這時候雖

然對於法國長佔萊因區域之計畫絕對不表同情，然而對於法國的安全保障，究竟不能不認為有關係的根本問題。所以這時候，英國政府關於安全保障計畫也給以特別致慮。外交總長張伯倫一派主張英國單獨和法國訂一協約，保障法國的安全，以防其被德國侵犯。而內閣總理鮑爾溫（Baldwin）一派，則反對英法雙方協約，而主張德國參加，以訂成英法德三方的保障協定。而最重要的提議，則恰於這時候來自德國政府方面。那就是二月九日德國的照會。

德國的照會提議有五項事件。（一）萊因有關的國家——英、法、德、意（比國也加入）諸國訂一協約，互不侵犯。（二）在這些國家間，共訂一包括的仲裁條約。（三）同樣的仲裁條約得由德國和其他願意訂約的國家訂立，以解決法律的及政治的爭議。（四）訂一協約，明白保障現存的萊因國境及凡爾塞和約的「武裝解除」條款。（五）將安全保障協約如此的議成，以備仿照日內瓦議定書，訂立包容一切國家之協約；而如果這種世界的協定成立，保障協約可以包入在內。在德國政府提議中，似乎對於法國表示了最大限度的讓步。在西方，德國願意接受現存的領土現狀為

永久的最後的決定，而對於其一切鄰國，無論在東方或西方的，她願意和她們各訂立一個像德國與瑞士間現存的仲裁條約，就是約定凡適於司法解決的爭議交付司法解決，而非司法性質的爭議則交付和解委員會（和解委員會的判決對於爭議當事國無拘束力）。對於東方和西方國境問題，德國的提案有一根本的異點，就是：德國約定決不依任何方法改變對於法比方面的國境，而對於東方的波蘭及捷克斯拉夫，則止於約定不用武力，而但訴諸平和的方法。德國國民不願意接受東方國境爲最後的決定，本來久已明白。德國政府這次提議，雖然大體上也是法國所贊同的，但關於東方國境的提議，不能滿足法國的要求。法國和波蘭及捷克斯拉夫都結有同盟條約，負有保護她們的領土的義務。而且法國方注意在東方建設一羣友邦，作爲抵禦德俄的障壁，也決不肯任令這些國家領土受德國侵逼。法國的原意要使東方國境和西方國境一同受永久不變動的保障。若如德國的提議，將永久保障限於西方國境，而把東方國境撇開，自然無從調和德法間萊因協約與法國對於東方捷兩國的同盟義務。雖則德國願和這些國家訂立仲裁條約，但法國謀變更此

種條約的性質，而主張將仲裁適用於一切爭議，並且主張凡參加在萊因協約中領土保障的各國，都要保障這些仲裁條約之遵行。簡單說來，法國主張將日內瓦議定書的理想，適用於德國一切國境，而不許依任何方法以變更領土現狀。但是這項主張不但德國不願接受，就是英國也不肯輕於贊同。英國外交總長張伯倫明明宣言，英國如有所保障，必定是限於德國的西方國境。這是德國政府保障協約的提案所遇着的最大的阻難。

對於德國政府的提案，英法兩國須決定一致的態度以答覆它。在德國發出提案至英法決定對德回牒之中間，英法兩國政府曾爲數度的意見交換。在一九二五年五月中，列強關於保障協約之交涉着着進行。法國外長蒲立央於五月十三日將答覆德國提議之回牒草稿，送給倫敦政府。法國在這裏要求在協約中載一條文說，德國承認東方國境，而不僅不謀依武力爲強迫的修正。其要點是：法國當維持她渡萊因以護波蘭國境之權利，因爲法國對波蘭負有保障後者的國境之義務。英國的回答則是：德國當於簽字保障協約以前加入國際聯盟；而既然約定不謀依武力改

正東方國境唯一的改正方法是在利用聯盟規約第十九條；這條是列國大家都承認了的，而以其構成凡爾塞和約之一部分，法國也是簽了字的。不過張伯倫仍勸英內閣在協約內加入一條文，大意說，減弱東方各條約之規定效力，不是本協約的目的之一部分。然而法國認爲在聯盟規約第十九條存在之中，這種規定無意味。總之安全保障協約之難點，在如何調和英法的主張和法國對波蘭的約束，使之能覈兩立。英國內閣於五月二十八日討論法國的意見，而決計向法國示意，勸法國在回答柏林政府的時候，承認德國提出而英國贊成之提案。而法國蒲立央外長的回答，適出人意料之外。蒲立央即時召集法國新聞代表，報告保障協約的交涉，而說英國決不肯同意於法國和波蘭及法國和「小協商」間之一切約束。法國如固執已見，拒絕英國勸告，必對世界失信用，而負破壞保障協約之責。有此一番報告或示意，轉移了法國全國新聞的論調，而表示英法對於保障協約之政策趨於一致。這是德國提議後交涉進行上最大的事變。

於是六月四日，協商國大使會議向柏林政府發送裁兵照會，而六月六日，張伯

倫赴日內瓦，七日他和蒲立央會見，遂在那裏協定了致柏林政府的法國照會。法國爲甚麼忽然表示讓步而承受了德國的提議，說是有數項原因。第一，英德保障了法國國境，總算達到了法國安全的目的。第二，爲維持「佛郎」價格，不利於使倫敦紐約有覺得法國爲平和阻力之印象。第三，摩洛哥問題正緊急。如其如是，蒲立央的外交政策畢竟是從法國實利上着想。從此保障協約問題之關鍵移到柏林。德國肯遵行裁兵照會嗎？德國請求加入國際聯盟嗎？她執行達威斯計畫嗎？這些都是英國所極關心之問題。然而德國大使於七月二十日在巴黎遞給法國外交總長一照會，語調又很頑強，容易引起法國方面的憤慨，以致協約談判幾乎危殆。蒲立央於八月十一日抵倫敦，十二、十三兩日和張伯倫會議，而於十四日回巴黎。依據這次和張伯倫之協定，蒲立央又致送照會於柏林，以答覆德政府七月二十日之照會。上項照會由駐柏林之法國大使於八月二十四日遞給德政府。這次法國照會表示進步的精神，重在說明德國七月二十日照會上所提出的三個要點，而請德國進行最後談判，以期訂成協約。關於此三個要點，法國照會第一指出萊因協約之契約性質，而切實聲明

凡爾塞和約全部的拘束力；第二，德國當依與他國相同之條件加入國際聯盟；德國加入聯盟爲相互保障及歐洲安全之堅固基礎；第三，德法德比仲裁條約必爲一般的，包括政治的法律的爭議在內，而決定「誰爲侵犯者」(aggressor)之權在保障國，卽英國，如有疑難則決取於聯盟。除這項正式照會外，法國大使且當面向德國外長示意說：德法比英四國的法律專家，當早集會於倫敦，以便德國專家實地審察協商國之意向，而調查協約案之法律的技術的方面。這項提議隨卽被德政府採行，而德政府於八月二十七日回一簡單的照會於法國，表示贊成。其結果有德 (Dr. Gans) 法 (Fromageot) 比 (Rollin) 英 (Cecil Hurst) 四國法律專家於九月初旬集會於倫敦。意大利總理 Mussolini 也派一法律專家赴倫敦之會，表示意大利有加入保障協約之望。

三、羅卡諾會議的協定

在倫敦之法律專家着手起草萊因協約，注意限於德國的西方國境，實則以先行解決這問題而後及於其他新的問題，較爲方便。而從英國的見地看來，此方法更

爲重要；張伯倫已宣言東方問題不關英國之事。但是法國外長蒲立央始終要把東方西方兩協約連結起來。

法律專家的會議工作迅速的圓滿結束。張伯倫和蒲立央磋商之後，有一新的法國照會草成，而於九月十五日在柏林遞給德政府。這個照會的簡單目的，便是招請德國外交總長參加關係國的外交總長大會，正式討論保障協約問題。這個會議定於十月在瑞士一地點開會，以便意大利加入。

於是在同時開會的日內瓦聯盟大會，決然拋棄了日內瓦議定書，而屬望於德國和她的鄰國安全保障協定；聯盟大會的一般平和計畫拋開，而英國張伯倫式的特殊保障協定之思想制勝。一時世界的視線，忽由日內瓦之聯盟大會，轉到瑞士另一地點之所謂「協約會議」(Pact Conference)。

英法提議召集的所謂「協約會議」，卒於十月五日開於瑞士一小地方，即羅卡諾 (Locarno)；到會者除西方之英法比德意五國外交總長外，尚有波蘭及捷克斯拉夫兩國的外交總長。關於會議的議案，原來德政府主張戰事犯罪及科倫撤兵

問題不能除開；而張伯倫則答以安全保協障約之談判不變，更凡爾塞和約，或改變協商國對於過去的判斷，而科倫撤兵則全看德國裁兵進行如何。但這些都是枝節問題。根本的問題還是這個會議的議題限於西方國境呢？還是如蒲立央所主張加入波蘭國境問題呢？萊因協約及仲裁條約的談判已經很困難，似不能再加入新的問題。而鑒於法德間之談判情形，已可見西方協約不容易訂成。德國想把對西方國家訂立之仲裁條約仿照德瑞間所訂的仲裁條約訂立，即惟有法律的爭議始交付仲裁，而非法律的爭議則交付和解。法國則主張如日內瓦議定書的辦法將所有爭議一律交付仲裁解決。關於此等困難的解決，大約集會於倫敦的法律專家已費了不少的苦心。

羅卡諾協約會議好似一種議和大會。大家都覺悟它的結果關係今後的歐洲政局極大。在第一次開會，即將法律專家在倫敦起草的萊因協約提出審議，而將有些部分交還原起草者修正。會議最大的難題，還是在如何調和法國對波蘭的約束與法德不侵犯的協定。一時且有俄國加入東方協約的討論之說，但終久沒有實行。

然而雖則困難問題如此其多，羅卡諾會議究竟進行快利。西方協約原則首先議定；並說這項協約如果簽字，當包含一條文，說它的効力當依東方協約之締結以定。德國與波蘭之關係和法國所以調和對波蘭之義務與對德國的協定，是最難的問題。而關於德國對東方國家之仲裁協約，在會議中亦引起爭論。德國主張德瑞仲裁條約的形式，而分出法律的與非法律的爭議，對於後者適用和解方法。而法波兩國則主張日內瓦議定書制度，仲裁定爲一般的概括的。凡此種種，都成爭論的中心，然而究不是會議絕對的阻力。尤其德國決計加入國際聯盟，但須協約當事國發一宣言，說關於聯盟規約第十六條之履行，顧慮德國之特殊困難地位，實爲重要的決定。

對於以上種種問題，經過外交家詳細討論之後，羅卡諾會議最後於十月十六日告一圓滿的結束，而議定有下列各項文件：(一)一個最後議定書 (Final Protocol)，對於其他條約及協定爲一般的說明，而經英法意比德波捷各國代表簽字。(二)一個「互障協約」 The treaty of mutual guarantee (Security Pact)，所以保障德法間及比德間之領土現狀，而由德比法英意五國代表簽證。(三)德國對比對

法對波對捷之各項仲裁條約；(四)其他列強對於德國的一個共同照會，聲明她們關於聯盟規約第十六條所生的義務之意見。此等文件預定十二月一日在倫敦正式簽字，但須待德國加入國際聯盟後始生效力。預計在十二月或次年一月當召集聯盟大會開一特殊會議，以容納德國入聯盟；而在十二月一日以前，關於科命撤兵及萊因地域的現狀改良，亦當有所協定。德國之批准羅卡諾協約，當然看科命撤兵實行如何而定，而當時協商國之決意從此撤兵出科命，也是不容疑的事。

在上面已經說過，羅卡諾會議中最難的問題，在東方協約的締結。一方面德國只允承認凡爾塞和約所規定的西方國境，即對法對比的國境爲永久的，及承認萊因地域之永久解除武裝；而她究不願如此的承認東方國境，尤其波蘭方面的國境爲永久的。他方面法國以對波蘭負有保障領土之義務，當然不肯坐視德國侵逼波蘭。雖則德國表示無以武力推翻東方國境之意思，而願和東方國家訂立仲裁條約，但關於仲裁條約之性質，德國的提議也不能滿足法國的要求。德國主張分出法律的非法律的爭議，而以後者交付和解；法國則主張不論何種爭議依日內瓦議定書

原則，一律交付仲裁，使爭議總有個平和解決的途徑。在德國主張的制度之下，對東方國家的戰爭是可能的；而如依法國的主張，則戰爭的門路閉塞。波蘭如有受德國宣戰的可能，法國決不能放棄赴援的權利。然而一方面使法國維持援助波蘭之權利，同時又何以能維持德法互不侵犯的協定呢？何以一方面使德國負有尊重在西方領土現狀之義務，法國反倒可以拿她的東方友邦受侵略做口實，而破壞這項領土呢？在這種條件之下，又如何執行英國的保障？此何以能保英國的保障之必限於德法關係問題，而不至捲入東方問題之漩渦中？最後，何以使這種協定免於墜落國際聯盟的全體權威之危險？

這些困難，幸而都在羅卡諾會議滿足的解決了。法國希望的東方國境保障協約的計畫打消，而關於東方仲裁條約的性質也依了德國的主張決定。在這種條約裏，規定有詳細的和解程序。如果這種和解方法用盡了，而國際聯盟所載的同樣的方法也用盡之後，德國和她的東方鄰國間戰爭的可能依然存在。而在他方面，則法國援助她的東方友邦之權利也未絕對的排除。如值德國和波蘭之間發生戰爭，法

國起而防護她的友邦之權利自然存在，不過現經明白限定了：法國限於依聯盟規約第十五條第七款之時（這條許盟員在理事會和解爭議而不成功之時有自取認爲於擁護權利正義必要的行動之權利），方可從事戰爭行動；而卽在此場合，她惟在德國首先開釁之時，方可動作。這樣的解決，是一方面使法國在必要的時候，仍得履行她對東方友邦的保護約束，同時也不至喪失德法在西方互不侵犯的協定之精神。從這一種折中的解決，可以想見羅卡諾會議中德法英諸國代表的調和精神及她們急於成立保障協約，維持平和的用意。

四、羅卡諾協定的效果

羅卡諾會議的條約，依預定的辦法，於一九二五年十二月一日在倫敦正式簽字。這項協定，實在是巴黎和約以後最重要的國際事業，當然在國際政治上有重大的效果。就表面上很明白的事實看來，已可以推論以下數項效果出來。第一，西歐政局從此趨於平和安定的狀態。德法之不和，向來是歐洲和平的危害。萊因國境沒有保障，德法也總不能相安無事；因爲法人向來把萊因河看做她的天然國境，不幸而

萊因左岸地域住民仍屬德種，勢不能併合於法國治下。而在這方面，德法的國境上又沒有天然的障壁可恃，以防阻德國對法國的侵犯，無怪乎法國國民對於這方面的國境安全總不能放心。巴黎和會以後，法國繼續在這方面壓迫德國，固然可歸咎於法國狹隘的國家主義者之侵略政策，然而這政策究竟代表法國人一種對德恐怖心，也是不可否認的事，以向來標榜平和人道主義的法國社會黨，在他們把科倫撤兵和安全保障兩事看做相關聯的一層，他們的態度實在也和政府的主張一致。

（社會黨首領 Boncour 在科倫撤兵交涉緊急時，有這樣的宣言）則法國全國國民的心理可以推知。羅卡諾會議成立了萊因協約，德法國境的安全有了保障，法國也可以安然變更對德的政策，而言歸于好。法德和好，西歐可以平安，歐洲社會一般的有平和發達之機會，則于英國在大陸的經濟發展，利益當更大了。第二，國際聯盟地位增強，國際聯盟真的要成爲國際的世界的組織，不可不包括德國在內。這層在聯盟組織之最初已經認爲不易之論。國際聯盟分子中沒有德國，似乎總是舊來協商的繼續，不免成一對德團結之形式。實則反對聯盟的人，也就常以此爲攻擊聯

盟之口實。羅卡諾協約之後，德國加入國際聯盟（德國依一九二六年九月聯盟大會正式加入），聯盟脫了舊來協商團結的形式，而具着包羅一切國家的性質。這不但增加聯盟的實力，並且提高了聯盟的精神上的權威。從此聯盟在國際政治上的地位更當強固，也可以想見。第三，西歐「赤化」或俄力西漸的危險暫時免除。蘇俄勢力侵入西歐，是代表資本主義帝國的英國最畏懼而極力防阻的事。但是在德國受協商壓迫，政治上陷於絕望的狀態之局面下，就難保德國之不挺而走險，實行聯俄或赤化。實則蘇俄能穀抓住德國，不但東歐中歐的國家都要受俄國勢力支配，便是西歐國家也免不掉要感受赤化的力量。羅卡諾協約表示德國和西歐列強妥協成功，相互保障，而德國又加入國際聯盟，則是她全然歸伏於西歐資本主義國家的團結中，安然從事她的平和整理的事業，自然不容易受蘇俄的煽動，更免於赤化的危險。最後，部分的安全保障協約既經成立，便可以進而計及一般的安全保障問題，而許久不能實行的國際裁兵計畫，也容易進行。

就全體說來，一九二五年羅卡諾會議的結果，成立了保障協約，總算是西歐列

強外交上的大成功。在這次外交裏面，英國外長張伯倫和法國外長蒲立央很發揮了他們敏捷的外交手腕，顯出遠大的政治眼光，和調和的實利主義的精神，固然不待說。而在他方面，互障協約提議的德國總理路德（Luther）及外長斯特萊斯曼（Stresemann）兩人，身當交涉之難局，能以充分的決心和勇氣，打破內外的阻力，解決了多年不能解決的安全問題，改善了對外關係，也大可為弱國外交的模範。

第五章 非戰公約

一、非戰公約談判的經過

一九二八年八月二十七日，美、英、法、意、日、德六強，英屬、澳、斯、大、利、亞，坎、拿、大，紐、西、蘭，南、非、聯、合、愛、蘭、自、由、邦、印、度，及羅、卡、諾、協、約、國之比、利、時，波、蘭，捷、克、斯、拉、夫共十五國在巴、黎簽訂「非戰公約」(Multilateral Treaty for the Renunciation of war)，同時並由美國政府通知其他國家(共四十八國，俄國則另由法政府通知)，邀其加入(中國即被邀請國之一)。

「非戰公約」的政治效果，久成疑問。可是「公約」的簽訂，總算是國際政治上的一件極重大的事變。關於這項外交談判的經過及「公約」的法律性質，應得有個系統的說明。

所謂「非戰」Outlawry of war, Renunciation of war 協定之運動，在一九二七年夏間便已經開始談判，當事者原為法、美兩國。但有須特別注意的，是法、美間非戰

協定的談判，不可以和一九二八年二月簽訂的法美仲裁條約混同。兩項交涉，雖在同時進行，而事情則完全兩樣。法美仲裁條約，在仲裁條約中當然很關重要，因其不但內容規定較從前仲裁條約有進步處，而且將蒲萊安平和條約 (Bryan Peace Treaties) 的和解制度採入，換句話說，即將和解與仲裁併列一約中，也是一種特別處所。但法美間此項條約，總是一種仲裁條約與「非戰」協定并不相涉。誠然，在該約序文中，也有摺斥戰爭及希望依改進平和解決國際爭議的方法以滅絕戰爭之表示，然而序文究竟不是條約之有拘束力的部分；序文只是一種態度的表示，並沒有法律的效果。真正要廢止戰爭，尚須正式訂立條約，使締約當事國約定不相戰爭。

在現代國際社會，為維持平和，防免戰爭之目的，我們看見有無數的仲裁條約，又有如蒲萊安平和條約之和解協約，又有如上次法美條約之併合和解及仲裁程序於一文件之新條約。但那些條約都只在防滅戰禍而不是根本廢棄戰爭。根本廢棄戰爭，尚需要一種正式否認戰爭之協定，而在既存的國際條約中，則尚不曾有此種協定。國際聯盟總算是維持平和的最廣大的組織，但是在聯盟規約內，它雖然設

許多方法，防止戰爭，而并不否認戰爭。在許多場合，聯盟國家的相互開戰，不但可能，而且是合法的。例如爭議交付聯盟理事會審議，如其報告未得理事會全體一致通過，當事國保留行動之自由。又如凡經一方當事國指為依國際法屬於國內法權之事項，理事會如認為如此，亦不得下何解決；在此等場合，當事國可以訴諸戰爭手段，而不至冒違反規約的罪名。完全否認戰爭的協定之不存在，一般認為國際社會的缺陷。從法美兩國開始談判的非戰公約，便是為補足這個缺陷的。

「非戰公約」的談判，原自法國政府發議。在一九二七年六月二十日，法國外交部長蒲立央 (Briand) 向美國國務卿凱洛 (Kellogg) 提議由法美兩國締結一條約，約定法美之間廢棄戰爭；該提議以簡單的兩條構成：(一) 締約國以法美兩國國民之名義，宣言他們否認戰爭手段，並相約彼此都不再以戰爭為國民政策的手段；(二) 在法美兩國間發生的一切爭議或衝突，無論其性質或起因如何，相約只依平和方法解決。蒲立央的提議，得着美政府同情的考慮。自後法美兩國政府之間，不斷的有文電往還，對於公約締結問題，經過長時期的討論。美政府依一九二七年十二月

二十八日之照會，表示歡迎法國的提議，贊成正式否認戰爭，但主張此項協定不限於法美兩國，而推廣到世界主要的列強，成一多方的公約，並且許一切國家加入。當時美政府提議首先邀請法美共訂公約之國家，為英意日德四國。法政府即時贊成美國的修正案，願意將法美條約改為列強公約。但是法政府主張公約只規定廢棄「侵略的戰爭」(Wars of aggression)，它的理由是法國可以和美國締結雙方的條約，無條件的廢棄戰爭；但和許多國家締結同樣規定的公約，則有很多困難，因為法國在國際聯盟規約及一九二五年十月簽訂之羅卡諾協約及其他關於保障中立之國際協約下負有許多義務要履行。法政府限制非戰協定的範圍於「侵略的戰爭」之主張，不為美政府所贊同。凱洛以為所謂「侵略」者或「侵略的戰爭」之名詞，實無滿足的定義，以之列入條約，徒滋誤會，便於趨避。而在一九二八年二月二十七日之照會中，凱洛更詳論法國以國際聯盟一份子，羅卡諾協約一當事國及其他保障中立的條約之一當事國之資格，是否可以和美國及其他主要列強締結「非戰公約」而不違反那些條約所生的義務。依凱洛的意見，則這個問題，並不難解

決；他以為那些義務既許法國和美國一國締結非戰條約，也可以如此解釋；他們許法國和多數強國締結同樣規定的公約。關於此層，凱洛隨後在別處尚有詳細的闡明。從全體說來，非戰協定的締結，在原則上法美兩國政府完全同意，而關於由法美兩國條約擴張為列強公約一層，法美兩國意見亦歸一致。其後的問題，便歸到公約的內容及其他列強之態度上面。

一九二八年四月十三日凱洛本法美兩政府討論的基礎，正式邀請英意日德四國政府和法美共訂「非戰公約」；「非戰公約」之談判，乃進於一個新階段。美國現在成爲「非戰」運動的中心勢力。凱洛把法美兩政府間關於非戰協定所有往還文件，並他自己所擬之公約草案，送達上述各國政府。於是談判的範圍乃益擴大，尤其牽入英國那個大勢力，問題更加變複雜了。依凱洛的草案，「非戰公約」先由法美英德日意六國簽訂，而後再由其他願意加入的國家簽字。

隨後於四月二十日，法國外長蒲立央向其他五國政府提出另一草案；他所提出之保留意見主要的有四項：（一）凱洛提議的公約非經世界所有國家簽字，不生

効力；(一)任何簽約國保留爲「正當防衛」(Legitimate Self-defence)從事戰爭之權利；(二)如有簽約國破毀約束者，一切其他簽約國對於此違約國自然解除約束；(四)公約不得妨害現在法國在國際聯盟規約，羅卡諾協約及她的中立條約下之既存義務。蒲立央並且解釋所謂否認以戰爭爲「國民政策之手段」“an instrument of national policy”的語句說，所謂國民政策的手段，是指國家依自己的發意所採的自動的，獨立的，政治的行爲之手段而言，以別於依聯盟規定或其他在日內瓦產生的條約而發生的行爲之手段。如果依照蒲立央的意見成立公約，法國可說幾乎不受任何新的拘束，而非戰協定締結的原意全失，然而蒲立央所保留的各點，在表面上看來，又似乎很有理由。美政府對此對抗的提案，究取何態度以應付它呢？

一九二八年四月二十八日，凱洛對美國國際法學會演說，說明美國對於公約的態度，把法政府在上述草案中所提出之主要意見四點，一一給以解答如左，而公約的性質及其法律的効果，乃更明白，蒲立央的論據也就破了。

一、自衛問題 在美國提出的非戰條約草案中，並不會限制或妨害國家之自

衛權。此項權利係一切主權國家的天賦權利，爲一切條約所默認。一切國家在任何時候，不拘條約規定如何，有防衛自己的領土，抵禦外來攻擊或侵襲之自由；而某種情勢是否需要訴諸戰爭以圖自衛，只有它自己才可以判定。既然自衛是天賦的權利，便用不着明白載入條約；載入條約，在解釋上反易生枝節。

二、既存條約的義務問題

(甲) 國際聯盟規約 國際聯盟規約對於「聯盟國」並不曾課以從事戰爭之積極的基本的義務。如其有此項義務，也是次要的，而只於國家自願承受之場合始發生。例如關於規約第十條之解釋，即曾有一議決案，提出於聯盟第四次大會，雖則因有一反對票，而未正式通過；依此項決議案所採之解釋，關於保護聯盟國之獨立及領土完整之義務，當由各聯盟國的憲法機關決定該國至何程度應使用武力以謀上項義務之履行。依凱洛的意見，則聯盟規約和無限制的非戰協定之間，並無必不可兩立的處所。規約誠可以解釋爲在有些場合，准許戰爭，但那是一種准許而不是一種積極的要求。

(乙) 羅卡諾協約 如果羅卡諾協約當事國有從事戰爭之積極的義務，此項義務也非至有一當事國違反協約訴諸戰爭，不會發生。所以如果羅卡諾協約一切當事國都成為美國提議的「非戰公約」的當事國，便有兩重保障，可保羅卡諾協約不至為戰事所破壞。在此種場合，如有一國違反羅卡諾協約而開戰，同時即違反了「非戰公約」而「非戰公約」之其他締約國即自然解除了「公約」下的義務，而可以自由履行羅卡諾協約所生的義務。美國甚願意羅卡諾協約一切當事國均參加「非戰公約」或是開始即簽約，或是隨後加入。

(丙) 中立條約 美政府不明白法國所指之中立條約為那種條約，不能討論他們的內容規定。但美國可以想到法國既保障那些國家的中立，彼此的關係必然很密切，法國當可以勸說他們都加入「非戰公約」。如果此層做到，則「非戰公約」的當事國便沒有能攻擊那些中立國而不破毀公約者，因而自然解除了法國及其他締約國對於上項破約國之非戰義務。如果中立國係被一不在「非戰公約」的國家攻擊，則於該公約不發生任何關係，而法國可以自由履行其保障中立的約

束，只當做她不是公約當事國一樣。所以美政府看不出何以保障中立的條約必然有礙於法國之參加「非戰公約」。

三、對於破約國之關係 前已說過，凡一締約國因從事戰爭，破毀「非戰公約」，即自然的解除其他締約國對於該破約國之義務。依明文承認此法律上的原則全無必要。

四、公約之普遍性 美國自始即希望她所提議之「非戰公約」能普遍適用於全世界，因而在四月十三日向各國提出的草案中，已有相當的規定。然而從實際的見地看，最好是趕早使「非戰公約」發生効力，不必等待全世界國家一致贊成此項條約的內容。因為一個國家也許可因某種理由不肯贊成公約或延遲批准公約，以致其他一切國家之努力不生結果。一種條約之能得英法美意日德贊成者，決不會不能同樣得其他國家之贊成。即令不然，如果有一「非戰公約」在上述六強國間發生効力，而他們都能遵守，則亦優足以爲防止第二次世界大戰爭之實際的保障。

凱洛的上項演說，把蒲立央所提出之問題，全部給以有力的解答。當他在美國

國際法學會爲上項演說的時候，法國駐美大使 Candern 氏也在座。故可以說，那雖是在公共舞台上非公式的意見的發表，然而不啻對於法國政府的提案之一種明白的負責任的答覆。從此法國的異議也失其勢，而「非戰公約」的談判，着着進行。

在一九二八年四月二十七日，即在凱洛案提後兩星期，而在他爲上項演說之前一日，德政府無條件的接受公約提案。而在凱洛演說後三星期（五月十九日），英國政府也接受美國的提案，而反對法國所主張的「全世界一切國家簽字而後發生効力」之條件；但英國自己提出有下之幾項保留意見：（一）爲自衛而開戰之權利不受影響；（二）應爲保障國際聯盟規約及羅卡諾協約的制裁方法，設一規定，對於凡破毀「非戰公約」之締約國，凱洛公約即終止効力；（三）有些外交的勢力範圍（例如埃及及雖則英政府未明白指出例子），當應撇開於「公約」適用的範圍之外。然而凱洛已經依四月二十八日之演說，對於英國後來於五月十九日照會所提出之各點，全然表示意見一致。他唯一不曾說到之點，便是英國關於某種外交

的勢力範圍之「准孟羅主義」式的保留。但是英人以爲孟羅主義既是美國所認的原則，則關於那點，當亦不會發生大困難。

在五月十九日之照會中，英國表示英屬自治殖民地亦可加入的意思。於是美政府於五月二十二日正式邀請英屬諸自治殖民地，即坎拿大、紐西蘭、澳大利亞、南非聯合及愛蘭自由邦，印度簽此公約，這些自治殖民地及印度隨即接受此項招請，至於凱洛第一次於四月十三日所照會的列強中，英德既已表示贊成，意大利及日本亦接受凱洛之招請。於是美政府「非戰公約」之提案，大體已得預定簽約的各國之贊成；而凱洛的第二步，即在就擴大的範圍，按交換意見結果，提出最後修正的公約草案於相關各國。其結果則美政府有一九二八年六月二十三日之新照會；此不僅送於原來開始接洽的五國，即法、英、德、意、日，而且送於英屬坎拿大、澳大利亞、紐西蘭、南非聯合、愛蘭自由國及印度政府，以及那些羅卡諾協約國之在第一次未接洽者，即捷克斯拉夫、比利時、波蘭。如是則六月二十三日的照會所邀請簽約者，共爲十四國。在此照會中，凱洛對於法政府提出的保留或其他想到的困難均給以解

決，大致如四月二十八日的演說所說的。

六月二十三日美政府照會所提出的「非戰公約」修正案，比起四月十三日的原案來，條文全然相同；惟修正案序文有下之變動：（一）規定英屬自治殖民地，印度，及羅卡諾協約一切締約國均當列於原始簽約之中；（二）承認下之原則：一國破約開戰，則其他締約國即對於此破約國解除義務。在六月二十三日的照會中，美政府並且聲明它本願意將法政府所指的中立條約之締約國列入原始簽約國之中，但覺得此等國家的利益，反而依隨後加入之方法可以保障。美政府聲明自己願意即時簽字於其所提議之公約案，而希望其所照會之政府能速表示即時「無條件」「無保留」簽訂此項公約的意思，美政府以為如果它所列為原始簽約國之十五國能同意簽訂此項非戰公約，其他國家必願意加入，而可以依此簡單手續，達到人類所希望的永久平和之目的。

美政府的上項新照會提出之後，惟有德政府隨即於七月十一日通知美政府無條件的接受上項修正案。德國之最先接受公約修正案，也如其最先贊成原來提

案一樣，都不附任何條件，那是一件極可注意的事。反之，英法兩國政府，在美國修正案提出後，態度仍是十分的躊躇，許久不表現接受的意思。他們兩國外交部法律顧問，相會於日內瓦，關於法律之點，爲精細的討論，並且同赴柏林，和德國外交部法律專家交換意見。經過如此許久慎重的攷慮與商議，英（七月十八日）法（七月十四日）乃亦最後決定接受公約案。其結果則有上述十五國（包含美國）代表於八月二十七日在巴黎簽訂「非戰公約」之事。

二、非戰公約的內容

所謂「非戰公約」，原來內容甚簡單，已如上述。八月二十七日簽訂的條約，本文不過三條，而主要的只是左之兩條：

Art. I. The high contracting parties solemnly declare in the name of their respective peoples that they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it as an instrument of national policy in their relations with one another.

Art. II. The high contracting parties agree that the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among them, shall never be sought except by *peaceful means*.

第一條正式宣言廢棄戰爭，不再作為國民政策的手段；第二條相約專以平和手段解決彼此間的一切爭議。所餘的第三條，不過是規定憲法機關批准條件及聲明許其他一切國家隨後加入之一種關於程序的條文而已。就全體說來，「非戰公約」所課於締約國之義務很簡單，即不用戰爭為解決爭議的手段。但是條約上雖承認此項基本的絕對的義務，然而對於違反此項義務而開戰之國家，則沒有規定何種制裁。唯一的制裁，暗示於公約序文中者，只是其他締約國對於此違約而開戰之一國解除義務；換句話說，便是：如果有一締約國首開戰端，則其他締約國，對此一國即解除不戰之義務，而可以戰爭手段對待它。話雖如此說，這種制裁畢竟是無大實際的價值的。因為受戰爭的一方，轉而以戰爭手段對待開戰的他一方，本用不着

依據這項制裁的規定，因為它尚有正當防衛的權利，為公約所默認。至於第三國，則雖可以戰爭手段對待破約國，但並無必以戰爭制裁它之義務。在這種局面之下，被攻擊的締約國便沒有確實的保障。可以抵制破約開戰的他方締約國。實則美政府依其傳習的外交思想，關於擁護「公約」的効力，本來即不注重實力的制裁，而預備專借重輿論的力量。這點無形的勢力，究能保障「非戰公約」的効力嗎？我們不能無疑。其次我們應當注意的，便是「公約」雖然廢棄戰爭，但一國為正當防衛而從事戰爭之權利，則並不因此喪失。「自衛權」雖未經公約明文規定，而實已默認為當然的權利，則依六月廿三日美政府的新照會正式確定了。所以任何國家加入「非戰公約」，用不着特別提出「正當防衛」的保留；主權國家那項天賦的權利，當然存在，不受「公約」的影響。最後，「非戰公約」的簽字，都應是無條件，無保留的。在六月二十三日的新照會中，美政府已正式指明這點，說是希望對方政府能速即表示願「無條件」「無保留」的（without qualification or reservation）接受美政府提出的公約案。所以任何國家簽字或加入「公約」而要附條件或保留，是不許的。加入便須是

單純的接受。或許就「公約」的性質上說，本當如此。因為戰爭這項手段濫用已久，常可以種種口實去辯護它。「非戰公約」的精神，便在根本否認戰爭那項手段，使起於任何原因或理由的戰爭都不能成立。所以原則愈簡單愈好，範圍愈確定愈好。若是例外一開，「公約」本身便動搖起來，將至於全無實效。況且有的絕對不能否認的權利，例如「正當防衛」權，並未因「公約」受影響，已如上面所說，則更無另外多設例外的必要。

「非戰公約」的由來及其內容，在上面已經說明了。此項公約的政治的價值，可從實質及精神兩面去觀察。從實質上說，它的價值似乎有限。第一，「公約」對於破約開戰的國家，沒有確定的制裁，已如上說，則不容易防止野心國家擅開戰端。第二，在今日國際裁兵計畫久無成議，反之而列強競相擴張軍備的時期，大家天天準備戰爭，「非戰」理想事實上如何能實現？第三，國際社會，今猶不脫同盟協商，秘密外交的傳習。儘管一方面大家訂立「非戰公約」，同時有的國家，仍暗地裏為軍事的協定。在「公約」訂立的前後，英法海軍協定的秘密露布，便是一個顯例。在這種國

際空氣之下，「非戰」協定的簽訂，似乎缺乏誠意。總而言之，處於今日強權世界，想全靠一紙空文的條約，完全制止戰爭，究不免涉於空想。不過無論如何，就精神上說，世界上有此正式否認戰爭的「公約」成立，總算是國際政治的一大進步。「非戰公約」至少對於和平主義，增加了一種精神的勢力。任何國家，除非是預備冒好戰之惡名，對於此項協定，在原則上當不能反對加入。所以向來在國際政治上獨標異幟的蘇俄也表示贊成。中國的慨然加入，自是當然的事。

三、非戰公約的實效

關於「非戰公約」成立的由來及其性質，已經說明了。這個正式擯斥戰爭，相約不採它爲國民政策的手段之國際協定，首先已由十五個國家簽字，其他國家尙在陸續加入，預計世界大多數國家（包含蘇俄）都會成爲當事國。（註）「非戰公約」的訂立，本來是國際社會的創舉，總算給了和平主義一種精神的助力，已如上述。至於「公約」在國際政治上究竟發生若何實際的效果，現在也尙不可斷定。不過「公約」本身的弱點及環境之不利是很顯然的。尤其「公約」未附有制裁，而同時

列強間軍備競爭及祕密協商進行如故，使人不能不懷疑「公約」本身的效力及當事國的誠意。我們雖然不必作今世流行的那種籠統的悲觀論，但是對於「公約」實行上的困難，則不可以看過。除了「公約」本身的弱點以外，尚有附帶於公約交涉而發生的幾點，可以減損或消殺「公約」效用的，值得特別注意。

第一要注意的，是「非戰公約」不是絕對禁止一切戰爭的。這層在「公約」交涉文件中表示的很明白。尤其關於自衛權之保留一層，凱洛已經正式聲明過。在英政府七月十八日對美回答中又重申此旨，而說完全贊同凱洛在四月二十八日所表示的意見，即「公約」不妨害或限制國家自衛權；惟有當事國自身可以決定在何種情形之下有爲自衛而訴諸戰爭之必要。英政府不憚反覆申明這點，是很可注意的事。國家的自衛權，說是神聖的天賦的權利，固不妨保留。但自衛權之行使涉及戰爭，而完全委諸當事國的自由決定，是不是可以致「非戰」之約束，等於具文？在何種情勢之下，訴諸戰爭，可以說是正當防衛，在「公約」上並沒有給我們這個判斷的標準。在國內社會，有法院的裁判官可以判斷個人正當防衛權之行使。在國際社

會，可不可以有第三者來決定國家自衛的戰爭權之行使咧？如其完全任由當事國自己判斷，是不是在任何情勢之下，以任何口實，國家都可以於自衛權之名義下，對他國爲戰爭行爲？「公約」的宗旨，說是禁止侵略的戰爭，然而向來國家從事對外戰爭，沒有自己不辯護爲自衛行爲的；在防衛的戰爭之美名下，不知掩飾了多少侵略的暴行。不幸而這種弊端，在今日非戰「公約」之制度下，尙有充分存在之餘地。那末「公約」擯斥戰爭的實效不大可疑嗎？

其次，「公約」所擯斥的是戰爭，然而國家和國家間彼此對待之暴行，又豈限於戰爭？有許多的暴行，尤其強國加於弱國的，形式上不是戰爭，而實際於戰爭爲類似的行爲，而其破壞平和，違反正義，效果一樣。不過有的強國爲避免由戰爭而生的法律上道義上的責任，故意不用戰爭之形式或名義，而收戰爭同樣的結果罷了。例如國際法上所認之平時封鎖或報仇手段，便是這類的行爲；他們常常被強國濫用以壓迫弱國，而在既存國際制度下，無法防止。此外尙有更進一步的露骨的橫暴的行爲，如往年意大利之砲擊希臘的科府（Coth）地方，前年日本之出兵我國山東，

肆意爲礮擊及佔領之暴行，及最近蘇俄之派軍攻入北滿，名義上不說戰爭，而實際是戰爭行爲，害惡且有過之無不及。那種行爲，應當是一切「非戰」運動所一同擯斥的事。然而現今的「非戰公約」沒有明文禁止或限制，從平和正義的立場上說，那不能不說是「公約」的缺憾。在沒有明文規定之現狀下，當事國是不是可以主張說，戰爭以外之暴行，並不在禁止之列，各國原有的權利仍可自由行使？遇有兩國衝突，尤其強國壓迫弱國之場合，是不是一方當事國儘管不採開戰之形式，而可用其他形式的暴行，類似戰爭的行爲，而發生戰爭同樣的結果？這都是今後必然繼續發生的問題。不幸而對於這些問題，「公約」之狹義的解釋，將給以肯定的解答。如是則戰爭雖然被擯斥，雖然說不得採爲國民政策的手段，而和戰爭有同樣害惡的暴行，則仍舊可以行使。那末，「非戰公約」宗旨，尙能說是貫徹了嗎？列強政治家，鑒於過去的經驗及現在的國際狀況，何嘗不知有戰爭以外的暴行，然而今只擯斥其一而不擯斥其他，大約他們也還是爲他們自己的國際行爲留伸縮的餘地，而保留軍事行動的自由吧。「非戰公約」的主唱者之美國政府，亦是常對於南美中美

國家行使類似戰爭行爲的高壓手段而不居戰爭之名義的結果恐怕「非戰」協定只是擯斥強國和強國間的戰爭，而強國對於弱國之實際的戰爭行爲，并不因是而制止。

復次，「非戰公約」的成立，一方面說是平和的福音，同時又附帶造成了與平和不相容的新情勢。依英美兩政府的來往文件，可以看出英國乘此機會，明白宣佈一種「准孟羅主義」的外交政策，而得了美政府的默認。於是英國在國際政治上依侵佔而造成的一種事實，現在反隨「非戰公約」的交涉而得到一種國際的承認。而這種事實，將構成國際紛爭的種子，爲平和的阻害，則應當是公認的事。英國曾經主張過一種特殊孟羅主義：一九二二年以後成立的英國與埃及的新關係，不許第三國干涉此方面之事，而英國政府則對於第三國的生命財產的安全負責任。那是關於埃及及那個特殊地域之一種孟羅主義。在這次非戰公約的交涉中，英國更進一步主張一般的孟羅主義。在五月十九日的英國對美照會中，張伯倫說，「非戰公約」草案第一條關於不以戰爭爲國民政策的手段之說法，使他覺得應當聲明一

層，即：世界上有些地域，其福利和保全，對於英國的平和及安全有特殊的切要的關係，英國政府在過去曾表明不能容許他國干涉此等地域之事；保護此等地域，防禦外來攻擊，於英帝國爲自衛之手段。英國接受此新約，係基於一個明白的諒解，即：新約關於此點，不妨害英國的行動自由；這是應當明白了解的事。在這一段裏，並未特別指明埃及或其他地域。英國的照會且進而暗示美國孟羅主義的比譬，說：「美國政府有相類的利益，他們曾宣言此等利益如有外國漠視，將認爲非友誼的行爲。英國政府相信在解釋他們自己的地位之中，便是申述美國政府的意志和意義。」質言之，便是說美國宣布有孟羅主義，英國政府關於那些於英國有特殊利害關係之地域之保留，便是同樣的一種孟羅主義。美國既然要求他國尊重她的孟羅主義，則也不能不承認英國的孟羅主義。自英國政府看來，英國的孟羅主義和美國孟羅主義，都是出於自衛目的。實際上則凱洛在六月二十三日提出修正的公約案，於其附函中，討論張伯倫提起之各點，無一字說到關於地域利益保留的那一項。那末，在英國政府方面，當然認爲美國政府默示的接受了他們的主張。然而張伯倫猶似乎覺

得有重述一番之必要，在七月十八日對美照會中，他又說：關於五月十九日照會所言某種地域一節，他只有再聲明，英國接受此新約，係基於一個明白的諒解，即新約關於此點，不妨害英國的行動自由。如是則類於美國孟羅主義的一種對外政策的原則，在英國方面確然造成，而趁「非戰公約」交涉之機會，正式向外宣布了。就英國說，這固然是一種外交上間接的利得，而就世界說，承認英帝國對於有些地域一種特殊的利益，而許其有行動之自由，是不是等於承認英帝國一種支配的特權？孟羅主義，已經成了帝國主義的強國支配鄰近國家的代表名詞。在孟羅主義之名義下，強國壓迫弱國或弱小民族，將無所不爲。不但戰爭以外的暴行是慣見之事，就是公然訴諸戰爭，也不容許他國干涉。那末，「非戰」原則適用的範圍更爲縮小，而這個「公約」的實效也就減少了。

從以上所述各點推論，我們自不能不懷疑「非戰公約」的實效。但同時我們不要看過的，便是「非戰公約」對於一般國際政局的影響。就國際政局上說，「非戰公約」的成立，實構成西方列強的新結合。現今國際政治上有三個大勢力：一個是

結合於國際聯盟的西歐列強；另一個是敵視國際聯盟而和西歐列強對抗之蘇俄；第三個是站在國際聯盟之外，既敵視蘇俄而又不願和西歐列強合作之美國。美國的國際地位有時很表現矛盾的情形。美國不加入國際聯盟，可是她對於國際聯盟所代表的和平主義及裁兵運動，是贊成的；她不願和西歐列強合作，可是她又不是完全和他們無共同利害關係。華盛頓會議是美國第一次超脫國際聯盟而和西歐列強共同決定國際問題之企圖，而部分的告成功。這次「非戰公約」的締結，更是美國謀超出國際聯盟之外，於「非戰」之名義下，造成世界列強的新結合。「公約」在形式上雖然容許世界一切國家加入，包含蘇俄在內，實際則因美國和西歐列強站在一個「非戰」協定的大結合下，西方資本主義的列強團結堅固，而反對他們的蘇俄，不免因而勢孤。所以就一般影響說，「非戰公約」的成立，是西方列強，尤其美英兩國的外交的勝利。這是繼羅卡諾協約成立，德國加入國際聯盟以後之國際政局的新發展。

(註) 一九二八年八月二十七日在巴黎簽字之「非戰公約」，須經原來簽約者之十五國批准，方生效力。德、美、英、坎拿大、澳、斯大利亞、紐西蘭、南非聯合、愛爾自由國、意大利及捷克斯拉夫之代表，於一九二九年三月二日集於華盛頓之國務省，依「公約」第三條，繳存批准書。隨後波蘭於三月二十五日，比利時於三月二十七日，亦各向美國繳存批准書。只待法日兩國批准，「公約」即生效力。法日兩國之批准手續，至一九二九年七月也辦妥。於是七月二十四日美總統胡佛氏在華盛頓正式宣佈「公約」即日發生效力。「非戰公約」原定許世界一切國家加入的，已經向美國國務省正式加入者，有中國、阿富汗、阿耳巴尼亞、奧大利、古巴、瑞城、葡萄牙、羅馬尼亞、南斯拉夫、暹羅、多米利干共和國 (Dominican Republic)、阿比西尼亞 (Ethiopia) 及蘇俄 (Union of the Soviet Socialist Republics) 等國。在「公約」正式宣布生效之日，「公約」之加入者，綜計已達三十一國。於是從一九二九年七月二十四日起，「非戰公約」開始在四十六國之間發生效力。在被邀請加入之四十九國 (包含蘇俄) 中，彼時尚未正式加入者有十八國。但這十八國中，智利、希臘、盧森堡、波斯 及 Honduras 隨後亦加入公約，(並且 Free City of Danzig 亦加入。) 截至一九二九年九月止，「非戰公約」之當事國全體已達五十二國；其未正式加入者，只瑞士和拉丁亞美利加之墨西哥、阿根廷，

巴西，以及 Haiti, Venezuela, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Salvador, Uruguay, Costa Rica 等。

第六章 國際聯盟

國際聯盟之起原 國際聯盟思想，遠在歐洲大戰以前數百年已經發生，但是此思想之成爲世界的運動，成爲各國政府的政綱，則從歐戰期間開始。一九一四年大戰爆發，牽動全世界，世人鑒於戰禍之慘，均勢政策之不足以長久維持和平，漸漸的都傾向於少數平和理想派人士的主張，接受國際聯治主義。於是最初少數人提倡之聯盟運動，久之普及於各級社會，最後且有美總統威爾遜的正式提議，而雙方交戰國政府亦不能不表贊同。美總統威爾遜於一九一八年正月八日向國會發表其有名的十四條原則，而國際聯盟之創設，便列於其第十四條。於是到一九一八年十一月歐洲停戰，聯盟之創設，已成定案，問題只在聯盟成立之時期及其組織之方式如何耳。

一九一九年巴黎和會開會的時候，關於國際聯盟問題，本有兩派主張。有的政治家主張和會先注全力議定戰後議和條件；等到和約成立之後，再謀創設國際聯

盟之永久事業。但美總統威爾遜急於趁和會開會中實現其新國際組織之主張，堅持即時討議國際聯盟的組織，使之構成和約一個不可分的部分。於是巴黎和會在一九一九年一月二十五日第二次總會，通過建設國際聯盟之決議案，而任命一委員會，草擬聯盟組織法；威爾遜自己即爲其委員之一。委員會歷經研究討議之結果，擬出一國際聯盟規約草案，提出和會二月十四日之總會。此草案後來參攷各方面意見，再經修正之後，於四月二十八日提出於和會第五次總會正式通過。今之凡爾塞和約（對德和約）及其他同時期簽字之和約第一章所載之國際聯盟規約（Covenant of the League of Nations）便是此項修正案的全文；此即是現行國際聯盟的根本法。

國際聯盟創設之目的 國際聯盟之創設，爲一九一九年巴黎和會最大的成績。此爲國際主義所寄託，爲世界新組織的始基。此實行了美總統威爾遜十四條原則之一，於國際社會發達史上開一新紀元。威爾遜及其他平和主義之人士，希望國際合作，世界平和之理想，依此新組織以實現。但聯盟尚另有一項特殊使命，即補救

巴黎諸和約之弊害及缺點。巴黎和會的決定，尤其對德和約（凡爾塞和約）招攻擊之處極多。有的決定不公平（如將戰爭責任全部歸在德國方面）；有的條件太苛刻（如極端破壞德國經濟實力）；有的條件違反威爾遜宣言之原則（如割讓德國領土）；有的并且事實上完全執行不可能（如要求德國無限的賠款）。威爾遜明知如此的和約，大反乎他自己的理想，而不利於國際平和，然而終對戰勝者之協列強讓步而承認之，蓋以爲可依國際聯盟之永久組織，以圖補救於將來。他在和會中堅持將聯盟的規約列入諸和約，作爲不可分離之部分，此亦其一理由。

聯盟規約 國際聯盟規約以二十六條組成。此規約可說是新國際組織之憲法。在規約前文，締約國標明聯盟之兩大目的，即增進國際互助，保障國際平和。其次則揭舉四個原則：（一）締約國承認不訴諸戰爭之義務，（二）規定各國相互間公明正大的關係，（三）確立國際法原則，以爲各國政府間行爲之規則，（四）於組織的民族間之交涉上維持正義，及尊重條約。規約本文第一條至第七條，規定聯盟之構成分子及機關。第八條至二十一條則爲關於聯盟消極的職務，如裁兵，仲裁及其

他維持平和之活動等項之規定；第二十二條至二十五條則爲關於聯盟積極的職務，如殖民地之委任統治及國際勞工保護等項之規定。最後第二十六條則爲關於規約本身的修正之規定。依上條規定，規約之修正，須得組成理事會之「聯盟國」之全體及組成大會的「聯盟國」之多數批准，始生效力；凡不贊成此項修正之「聯盟國」不受其拘束，但此「聯盟國」即從此失去聯盟分子之資格。

聯盟之構成分子，聯盟之構成分子，指名於規約附件上者，其數共爲四十五，包含協商方面同盟參戰國之全體及中立國之大多數；此等國家構成創始的分子。但因爲美國及尼加拉瓜（Nicaragua）厄瓜多（Ecuador）豐都拉司（Honduras）四國不參加之故，聯盟第一次大會，實只以四十一「聯盟國」構成。戰時敵人方面之德，奧，匈牙利，保加利，土耳其及俄國，墨西哥，科司他利加（Costa Rica）諸國，則自始即排斥於聯盟之外，而不列名於規約附件。他們或其他國家如要加入聯盟，須經過規約第一條規定之手續，取得聯盟大會三分之二之多數同意。凡在聯盟之各國，均有脫離聯盟之自由，但須給予兩年之預告，并完全履行其所負之國際義務。「聯盟國」

如違反規約之規定，亦得由聯盟理事會議決除名。

聯盟之機關

聯盟所在地，定爲瑞士之日內瓦（Geneva）。聯盟設有四項機

關：（一）大會（the Assembly）（1）（理事會 the Council）（2）祕書處 the Secretariat（四）常設國際法庭（the Permanent Court of International Justice）。大會至少每年開會一次，凡「聯盟國」均有派代表出席之權。但每國所派代表不得過三人，而只有一個表決權。理事會以英法美意及日本之五國代表及其他四國（由大會隨時選定，但第一次在規約上指定爲比利時，西班牙，希臘，巴西）之代表組成。前者在理事會爲永久會員，後者爲非永久會員。永久會員及非永久會員之數，均得依大會之決議增加之。理事會隨時開會。大會及理事會開會之地點，爲聯盟所在地或其他臨時指定的地方，但實際大會每次均在聯盟所在地日內瓦開會，理事會則有時在日內瓦，而常亦在歐洲各重要首都開會。理事會及大會於行使規約上特別列舉之職權外，尚得議及一切屬於聯盟活動範圍及有關世界和平之事件。理事會與大會之權限，并不似近世國家行政立法兩權之劃分清楚，不過因爲理事會之人數少，集會容

易，而又以諸強國爲中心，自然其實力較大，而佔得一種幹部之地位。

祕書處爲聯盟之永久事務機關，以一祕書長 (Secretary-General) 主持之。此爲聯盟機關中之最固定的分子，名義上雖隸屬於理事會，而其行政實權則最重要。祕書長由理事會得大會之同意任命，但第一任祕書長，在規約上指定爲英人德蘭孟 (Sir James Eric Drummond)。祕書處設於聯盟之所在地。

依規約原來的規定，祕書處之經費，由聯盟之各國，按照萬國郵政同盟事務局經費分配比例分担之。但一九二一年聯盟第二次大會，修正此規定，改爲由大會議決各國分担聯盟經費之比例。

常設國際法庭之組織，在規約中未及詳細規定，而依第十四條，委任理事會擬定之。此法庭之職權，不但在對於當事國提出之爭議行使裁判，而且對於理事會及大會向法庭諮詢之事件發表意見。

聯盟之職務，國際聯盟之職務，可大別爲消極的與積極的兩種。屬於消極的職務者，第一爲裁減軍備；「聯盟國」之軍備以減至最小限度爲原則（但以足供保

障國防，履行國際共同義務之用爲限。）裁減軍備案，由理事會擬定；理事會並且當設法防止私人兵器製造業之弊害。第二爲保障「聯盟國」之領土完整與政治獨立。「聯盟國」彼此尊重領土完整及現存的政治獨立，對於外來之侵犯，相互保障。如值此種侵犯之事發生，理事會當建議履行上項保障義務之方法。第三爲平和解決爭議。凡遇有戰事或危機，無論直接關涉「聯盟國」與否，聯盟當認有關聯盟全體之事，而取相當的手段以維持平和。「聯盟國」相互間如有爭議發生，不能依通常外交手段解決，當交付仲裁或提交理事會審議。無論何國，不到仲裁判決或理事會報告後經過三個月，不得訴諸戰爭。「聯盟國」應誠實執行仲裁法庭之判決，不得對於服從判決之「聯盟國」開戰。爭議如不交仲裁，則須提交理事會審議。理事會如依全體一致之同意提出報告，「聯盟國」決不許對服從此報告之他方當事者開戰。惟在理事會之報告不出自全體同意之場合，當事者始保有行動之自由。上述仲裁及和解之義務，且適用於「聯盟國」與「非聯盟國」間，及「非聯盟國」與「非聯盟國」間之爭議。總之在國際聯盟之制度下，不許有任何國家不先訴諸平和解決爭議之方法而

自由從事戰爭。凡有漠視規約之規定，擅開戰端者，即認爲對於其他一切「聯盟國」犯有開戰行爲，而加以制裁。制裁分作兩步執行：第一步爲經濟的制裁，其形式出以經濟絕交與封鎖；第二步爲軍事的制裁，其執行時期與方法，由理事會斟酌情勢定之。第四項職務爲糾正條約。凡「聯盟國」以後締結條約或國際協定，均須由祕書處登記而公布之；未經登記之條約不生效力。此項規定，意在防止祕密條約，矯正祕密外交。聯盟亦且鑒於一切條約或國際關係，不能不受情勢變遷之影響，規定大會可隨時勸告「聯盟國」對於已經不適用之條約重行審議，對於危及世界平和之國際情狀，加以考慮。最後，聯盟禁止「聯盟國」締結與規約條文相牴觸之協定，但聲明地域的默契或協定例，如孟羅主義，以維持平和爲目的者，不認爲與規約相牴觸。

聯盟尚有增進國際共同利益之積極的職務，其最重要者，爲德土屬地之委任統治及勞工之國際保護。舊屬德帝國或土帝國，而因歐戰結果失其主權者之土地，當置於聯盟之監護下，分別委任先進國家統治之。受任國之統治權限，各以委任狀（mandate）規定之；受任國每年當提出關於其所統治的土地之報告於理事會；爲

接受審查此項報告，聯盟設有一常設委員會。至於勞工之國際保護，在規約中只於第二十三條標立原則，說：「聯盟國」當對於其治下一切工人當維持公平的人道的勞動狀況，而為達此目的，當組織並維持必要之國際機關。和約中設有「國際勞工組織」一章，規定國際勞工會議及國際勞工事務局之組織及勞工立法原則，即為規約第二十三條所標原則之實行。

除規約所載上述消極積極兩種本來的職務，外國國際聯盟尚有多數暫時的特殊的職務，為執行巴黎諸和約而設者。此等職務散見於各項和約及其相關協定，尤以對德和約所載者最為重要，例如薩爾區域之管理，但澤自由市之保護，上敘列色人民總投票之監視等。

聯盟之成立 國際聯盟規約依一九一九年六月二十八日對德和約之簽字成爲締約國間之正式協定，而隨凡爾塞和約之批准生效，聯盟乃於一九二〇年一月十日開始其法律的生命。聯盟之理事會依美總統威爾遜之召集，於同年一月十六日在巴黎開第一次會議，同年十一月十五日第一次大會在聯盟所在地日內瓦

開會；在此會期中，通過了常設國際法庭組織法。次年第二次大會開會，選出此法庭的判官。常設國際法庭乃於一九二二年二月十五日正式成立於海牙，於是聯盟的主要機關之組織皆告完成。

聯盟之發達 國際聯盟於一九二〇年正式成立後，隨即開始活動，其本身組織，亦次第發達。第一次大會依規約改選理事會的四個非永久會員，其結果原任非永久會員之希臘一國落選，而中國代之，餘均仍舊。非永久會員之數額在一九二二年第三次大會增為六個。一九二六年第七次大會開會，容納德國加入聯盟，同時將德國定為理事會永久會員；而對於非永久會員之數額，則由六個增成九個，而規定其任期為三年，每年改選三分之一。依一九二六年大會之決議，理事會非永久會員三年任滿，以不連任為原則；但大會得依三分之二之多數，特別預許某國有再選資格。在一九二六年之大會，波蘭一國取得此連任之預許。一九二八年之聯盟大會，又通過西班牙再選之資格。

聯盟之構成分子自一九二〇年以來，變動亦多。美國原為創立聯盟最有力之

國家，但以元老院拒絕批准和約，卒未參加聯盟；此爲聯盟所受之第一大打擊。但在他方面，從一九二〇年第一次大會以來，依歷次大會通過加入聯盟者亦有十餘國。最後在一九二六年，最重要之德意志亦卒加入聯盟。於是「聯盟國」之總數達五十六；其中科斯特利加及巴西之二國，中途脫離聯盟；西班牙則一時宣告脫離（一九二六年九月），而今已復轉回（一九二八年三月）；所以現今（截至一九二九年九月止），聯盟之構成分子實數爲五十四國。當世國家始終不在聯盟者，只美國、墨西哥、厄瓜多、埃及、阿富汗、土耳其及俄羅斯諸國而已。

對於聯盟之批評 國際聯盟自始卽有人詆爲協商國一面的組織，因其創立之初，排斥敵方之德奧諸國於外。而且以理事會之獨以五強爲永久會員，公然承認強國之優越地位，有違國家平等之義，且授五強以操縱國際政治之權能。況且聯盟規約上并未根本否認戰爭權，在仲裁及和解之制度下「聯盟國」尙不少訴諸戰爭之自由，則於維持國際平和之目的殊不能貫徹。加以美國之不參加，俄國之敵視，聯盟本身亦減却不少的權威。因之自其成立以來，雖則繼續爲多方面的活動，然而政

治上的成績究不甚大。有些極重大的國際問題不解決於聯盟之手，而反依列強在聯盟外面之行動而解決，如華盛頓會議實行限制海軍，而聯盟之裁軍計畫，則迄今未能提出，即其一例。有的國際爭議，提到聯盟，而聯盟不能行使和解決職權，而須借助於其他機關以解決之；例如在一九二三年意希間之科府（Corfu）事件，意大利不承認聯盟理事會之管轄權，其事件卒另依巴黎之「大使會議」（The Conference of Ambassadors）以解決。但在他方面，國際爭議依聯盟之干涉以解決者亦復不少；例如一九二一年瑞典芬蘭間關於阿南島（Åland Islands）爭議之解決，同年德意志波蘭間爭執的上敘列色（Upper Silesia）國境之決定，及一九二五年希臘保加利間武裝衝突之制止及處決，均發揮聯盟之效能。常設國際法庭自一九二二年六月第一次開庭以來，繼續行使其司法的職權，而其諮詢的職權（即對於聯盟理事會諮詢事件提出意見），更日益見其重要；此亦有助於聯盟平和使命之履行。至於國際共同利益之事，如關於勞工、經濟、交通、衛生等事及其他國際共同行政，多賴聯盟活動之力，着着發展，亦為顯著之事實。

就聯盟本身組織說，自羅卡諾公約成立結果，德國加入聯盟之後，聯盟已不復有協商國片面的組織之嫌疑；而以德國之合作，聯盟之基礎益加鞏固，其權威亦增長。所以聯盟雖未能如世人理想，即時成一世界組織，充分實現國際主義之精神，然其趨勢究係朝着此方向進行，則亦不容漠視。

附國際聯盟理事會變動表

	常任理事國（規約指定）	非常任理事國
一九二〇年	英法意日 （美）（美國未加入聯盟，此席缺。）	比利時西班牙巴西希臘 （第一次在規約上指定）
一九一〇年 至 一九二一年	英法意日	比利時西班牙巴西中國 （聯盟第一次大會選定）

<p>一九二一年 至 一九二二年</p>	<p>英法意日</p>	<p>比利時西班牙巴西中國 (聯盟第二次大會選定)</p>
<p>一九二二年 至 一九二三年</p>	<p>英法意日</p>	<p>比利時西班牙巴西中國瑞典烏拉圭 (Uruguay) (聯盟第三次大會選定, 名額由四員增至六員。)</p>
<p>一九二三年 至 一九二四年</p>	<p>英法意日</p>	<p>比利時西班牙巴西捷克斯拉夫瑞典烏拉圭 (聯盟第四次大會選定。)</p>
<p>一九二四年 至 一九二五年</p>	<p>英法意日</p>	<p>比利時西班牙巴西捷克斯拉夫瑞典烏拉圭 (聯盟第五次大會選定。)</p>

<p>一九二五年 至 一九二六年</p>	<p>英法意日</p>	<p>比利時 西班牙 巴西 捷克斯拉夫 瑞典 烏拉圭 (聯盟第六次大會選定)</p>
<p>一九二六年 至 一九二七年</p>	<p>英法意日 德(新由理事會推定)</p>	<p>比利時 捷克斯拉夫 薩爾瓦多 (Salvador) 以上任期一年 中國 荷蘭 哥倫比亞 (Columbia) 以上任期二年 智利 羅馬尼亞 波蘭 以上任期三年 (聯盟第七次大會選定, 名額由六員增至九員)</p>
<p>一九二七年 至 一九二八年</p>	<p>英法意日德</p>	<p>坎拿大 古巴 芬蘭 中國 荷蘭 哥倫比亞 智利 羅馬尼亞 波蘭 (聯盟第八次大會改選三分之一)</p>

<p>一九二八年 至 一九二九年</p>	<p>英法意日德</p>	<p>西班牙波斯委內瑞拉 (Venezuela) 坎拿大古巴芬蘭 波蘭羅馬尼亞智利 (聯盟第九次大會改選三分之二) 一)</p>
<p>一九二九年 至 一九三〇年</p>	<p>英法意日德</p>	<p>西班牙波斯委內瑞拉 坎拿大古巴芬蘭 波蘭南斯拉夫祕魯 (聯盟第十次大會改選三分之二) (波蘭再當選。)</p>

附國際聯盟「會員國」表

MEMBERS OF THE LEAGUE OF NATIONS, JANUARY 1, 1929

STATE

MEMBER FROM

Abyssinia

Sept. 28, 1923.

Albania	Dec. 17, 1920
Argentina	Jan. 10, 1920.
Australia	Jan. 10, 1920
Austria	Dec. 15, 1920.
Belgium	Jan. 10, 1920.
Bolivia	Jan. 10, 1920
(Brazil	Jan. 10, 1920 - June 13. 1928)
British Empire	Jan. 10, 1920
Bulgaria	Dec. 16, 1920.
Canada	Jan. 10, 1920.
Chile	Jan. 10, 1920
China	July 16, 1920.
Colombia	Feb. 16, 1920.

(Costa Rica	Dec. 1st 1920 . Dec. 31, 1926)
Cuba	March 8, 1920
Czechoslovakia.	Jan. 10, 1920.
Denmark	March 8, 1920.
Dominican Republic	Sept. 29, 1924.
Estonia	Sept. 22, 1921.
Finland	Dec. 16, 1920.
France	Jan. 10, 1920.
Germany	Sept. 8, 1926
Greece	March 30, 1920
Guatemala	Jan. 10, 1920.
Haiti	June 30, 1920
Honduras	Nov. 3, 1920.

India	Jan. 10, 1920
Irish Free State	Sept. 10, 1923
Italy	Jan. 10, 1920.
Japan	Jan. 10, 1920.
Latvia	Sept. 22, 1921
Liberia	June 30, 1920.
Lithuania	Sept. 22, 1921
Luxemburg	Dec. 16, 1920
Netherlands	March 9. 1920.
New Zealand	Jan. 10, 1920.
Nicaragua	Nov. 3, 1920.
Norway	March 7, 1920
Panama	Jan. 10, 1920

Paraguay	Jan. 10, 1920
Persia	Jan. 10, 1920
Poland	Jan. 10, 1920
Portugal	April 8, 1920
Rumania	Sept. 14, 1920
Salvador	March 10, 1920.
Serb.Croat.Slovene State	Feb. 10, 1920
Siam	Jan. 10, 1920
South Africa	Jan. 10, 1920
Spain	Jan. 10, 1920.
Sweden	March 9, 1920.
Switzerland	March 8, 1920.
Uruguay	Jan. 10. 1920.
Venezuela	March 3, 1920.

第七章 常設國際法庭

國際法庭的設立 國際社會爲解決爭議，尤其法律性質的爭議，久需要一眞正的國際司法機關。常設國際法庭 (Permanent Court of International Justice) 的設立，適以應此需要。原來在一八九九年第一次海牙和平會議之後，在海牙已設有一常設仲裁院 (Permanent Court of Arbitration)，亦是一種國際法庭；但此法庭名不副實。在海牙仲裁院，各國皆推舉有判官，但此等判官并無常任職分，只構成判官名簿，遇有案件提出，臨時由爭議當事國從名簿內選任判官組織仲裁法庭；案件了結，判官即解職。所以名在海牙仲裁院判官之列，而終身未得一執行仲裁職務之機會者比比皆是。在此種制度之下，判官失其司法的精神，而且判官職務既非常任，不能繼續判理同類事件，很難使仲裁判決造成先例，以助國際法之發達。并且每次案件，須由當事國臨時組織法庭，手續既繁，費用亦大，不免爲推行仲裁方法之阻力。爲補救此缺點，一九〇七年第二次海牙會議，乃有另外設立一仲裁法院 (Court of

Arbital Justice) 之計畫，但因為關於判官任命方法，各國意見不一致，上項計畫，卒未見諸實行。

在歐戰期中，國際聯盟運動發生，國際司法機關的設立，常占各方面提出的聯盟計畫之重要部分。及至一九一九年巴黎和會創立國際聯盟，在規約第十四條，規定設立常設國際法庭之機關，而委任聯盟理事會提出組織案。理事會依據此條規定，於一九二〇年二月十一日在倫敦開會時，議決任命法律專家十二人組織委員會，草擬法庭組織案。此委員會於同年六月十六日開會於海牙，於七月二十四日閉會。其結果擬成一建設常設國際法庭之草案。聯盟理事會接到上項草案之後，於同年十月在比京開會，加以修改；隨後提出於同年在日內瓦開會之聯盟第一次大會，經大會再加修正，卒於十二月十三日在大會通過。那就是現行常設國際法庭組織法“Statute for the Permanent Court of International Justice”。

一九二二年九月聯盟第二次大會在日內瓦開會，依據上述之組織法，選出法定數之判官。一切手續完畢，國際法庭乃於一九二二年二月十五日，在海牙正式成立。

立。從一九二二年成立以來，法庭繼續於每年按時開庭，執行裁判職務。從此國際社會乃有一個真正常設的司法機關。

國際法庭的組織 國際法庭不是以代替原有的海牙常設仲裁院的，而是與之相輔而行的；爭議當事國於國際法庭成立之今日，仍有將其爭議交付海牙仲裁院之自由。但國際法庭組織上有一點與仲裁院相關連的，即：法庭判官之候選人名單，由海牙仲裁院之判官團（分國）提出。

國際法庭設置判官十五人；其中常川執行職務之判官十一人；餘四人為備補判官（Deputy-judge），預備於判官缺席時，補充法庭之數額。判官由聯盟之理事會及大會就海牙判官團提出之候選人名單選舉；一切「聯盟國」均有參與判官選舉之機會。凡同時得有理事會及大會之絕對多數票者當選為判官。判官任期九年，可以連任。判官為專任職，不得兼任各國政治上職務（但備補判官不在此限）。判官享有外交官特權，並受領一定的年俸與旅費。

國際法庭之庭長及副庭長，由法庭自己選出，任期三年。法庭地點定於海牙。法

庭之經費，由國際聯盟預算中支出。

國際法庭每年開庭一次，通常自六月十五日起至案件終結之時為止；庭長亦得召集臨時會。法庭通常以全體判官十一人，出庭判案，如有缺數，則以備補判官補足之。爲便於迅速了結案件起見，法庭每年選出判官三人，組織「簡易庭」，應當事國之請求，以簡便程序，判理案件。凡遇爭議當事國本國無判官在法庭之場合，可由該國臨時任命一判官出庭參加審判。

國際法庭的當事者 惟有國家或國際聯盟會員可以在國際法庭爲訴訟當事者。如是則私人或團體不能在國際法庭起訴。但在私人利益被他國侵害之場合，其本國固不妨以國家的名義，出訴於法庭以擁護私人利益。然亦不是一切國家，都能同樣的享用國際法庭。享用國際法庭之分子，可分爲下之三類：（一）國際聯盟之會員；（二）列名於聯盟規約附件上之國家；（三）其他國家。（一）（二）兩類分子得無條件的享受法庭之法權。美國雖尚未加入聯盟，然列名於規約附件，得與聯盟會員同樣享受法庭之法權。惟有（三）類之國家，欲享受國際法庭之法權，則須依聯

盟理事會規定之條件，即預先在法庭祕書處提出一個聲明書，聲明接受法庭的法權，誠實執行法庭之判決，而不對服從判決之他國開戰。所以第三類分子，享受法庭的裁判權，實際與上述兩類分子，并無不平等待遇。

國際法庭的權限 國際法庭具有訴訟及諮議兩種職權。訴訟的職權，原則上屬於自願的性質。這就是說，爭議之交付法庭審判，必須出於當事國雙方合意。但例外的，依所謂「隨意條款」(Optional Clause)之簽字，各國可預先聲明，關於數項法律的爭議，接受國際法庭的強制裁判權，即如有一方起訴，對方無論願意與否，必須出庭答辯。上述適用強制法權之數項爭議，爲：(一) 約章之解釋，(二) 一切國際法的問題，(三) 違反國際義務的事實之存在問題，(四) 對於違反國際義務應予賠償之性質及程度。實則對於此項「隨意條款」，主要的列強多不肯簽字，因爲他們不願以關於自己重大利益之問題提交國外的一個司法機關判決。及至一九二九年九月國際聯盟第十次大會在日內瓦開會之時，英國工黨內閣代表決然約同英國自治殖民地一律簽字「隨意條款」，於是其他國家亦隨之簽字。現計至一

九二九年年底爲止，接受法庭上項強制法權者，國數達三十八；強國中未簽字「隨意條款」者只日本一國而已。

法庭的諮議的職權，根據於國際聯盟規約第十四條。該條規定，國際法庭對於聯盟理事會或大會交付法庭審議之爭議事件或其他問題，得陳述意見。於是法庭於審理訴訟案件之本職以外，尙附帶履行一種諮議的職務。而自一九二二年法庭開庭以來，諮議的職務日益見其重要；重要之程度，或且過於其訴訟的職務。在一九二二年第一次開庭時，法庭尙未有訴訟案件，而諮詢事件則已有數起。法庭在履行諮議的職務時所下之判斷，名義上雖只是「意見」，但實際有判決的效果；因爲提出問題之聯盟理事會或大會自然採納此項「意見」，而爭議當事國至少在道義上亦不能不遵從。同時在法庭方面，亦有拒絕表示「意見」之自由。

國際法庭除依國際聯盟規約及法庭組織法行使職權外，國際社會尙有種種特殊條約，賦與法庭以特殊的法權，且大多屬於強制的性質。尤其在一九一九年巴黎和會所訂之諸和約，都載有條文規定，某某項爭議，應由國際法庭判理。因之爲審

理特殊事件，國際法庭設有勞工案件及交通案件之兩種「特別庭」。

國際法庭的活動 國際法庭從一九二二年開庭以來，繼續行使訴訟及諮議的兩種職權；它的活動日益顯著，權威及信用亦日益增高。國際聯盟有時尚不見信任，而國際法庭則為世界一般所尊重。截至一九二七年年底止，法庭所下的訴訟案件判決，已有十一起，對於諮詢事件所發表之「意見」，有十四起。在最近兩年中尚判理有其他案件。依法庭之活動，國際爭議，得到一種司法的解決。有的人至說將來即令國際聯盟萬一不幸而消滅，國際法庭仍將繼續存在，決非過言。

美國與國際法庭之關係 國際法庭與國際聯盟地位之不同，可於美國對國際法庭之關係上看出。美國雖然不在國際聯盟，但甚歡迎國際法庭。美國加入國際法庭問題，成爲國際政治上之大問題，而與法庭之前途有至重要的關係。原來草擬法庭組織法之專家委員會中，即有美國前國務卿魯脫 (Root) 在內。一九二一年聯盟大會選舉法庭之判官，美國有名的公法家摩阿 (Moore) 即當選爲判官。此雖屬於私人之事，然亦足見國際聯盟最初組織國際法庭即重視美國方面的參加，而

美國有力的人士對於此新設之國際司法機關，亦多熱心贊助。因之美國加入國際法庭，一般認爲極自然之事。

國際法庭原是對於國際聯盟會員及列名於聯盟規約附件上之國家公開的。美國雖不在聯盟，但已列名於規約附件，當然可以無條件的享受法庭的裁判權。然美國僅具有出訴於法庭之權利，尙嫌不足。依美國有力人士之意見，美國尙當於適當條件之下，進而參加法庭之組織，分担法庭經費之一部分。法庭雖然是國際聯盟所創設，但究是獨立的組織，它的構造及職權，另有組織法爲根據。凡參加法庭之國家，并不是單基於國際聯盟會員之資格，而要經過一種特殊手續，即簽字於接受法庭組織法之特別「議定書」。美國雖不是國際聯盟會員，仍可依簽字於此議定書而加入法庭組織。但有一個問題難解決者，即法庭判官係由聯盟之理事會及大會選舉；如是則惟有聯盟會員始能參加判官之選舉，是不是使美國立於不平等之地位？選舉判官關係法庭組織何等重要，而美國不得參加，何以能使美國國民願意爲法庭組織之一分子？不過此項困難亦不是完全不能解決的。理事會及大會之選舉

判官，不是依據聯盟規約，而是依據法庭組織法。如果美國簽字於上述議定書接受法庭組織法，則關於法庭判官之選舉，美國亦得派出代表與聯盟各國平等參與事會及大會之集會。此不過是變改法庭組織法以適應新情勢，問題只在如何取得原來簽字於議定書之各國之同意而已。美國故總統哈丁(Harding)曾於一九二三年二月二十四日致書元老院，提議美國參加常設國際法庭的組織；而依國務卿休士(Hughes)提出之主張，則美國加入法庭，當附下列條件：(一)美國加入法庭，并不因此與國際聯盟發生何等法律的關係，或承受聯盟規約所生之何項義務。(二)美國應得派代表平等參加法庭判官之選舉。(三)美國分担法庭經費之一部分。(四)法庭組織法非得美國同意不得修改。此提議雖然一時未得元老院同意實行，然而美國輿論，日益傾向於加入法庭之政策。最後在一九二六年一月二十七日，元老院依極大多數之決議，贊成加入國際法庭，但於上述四條件之外，尚附第五項條件，即對於任何實在關涉美國利益或美國以爲關涉美國利益之事件或問題，非得美國同意，法庭不得應聯盟請求表示意見。

同年三月二日，美國國務卿致書聯盟祕書長，通知上項決議，說美國決定加入國際法庭，但其條件是，法庭組織法接受議定書簽字國每國均須先表示承認元老院所附之五項條件。國際聯盟接到此項通知之後，召集議定書簽字國於九月一日在日內瓦開會，決定回答美國提議之辦法。此會議討論之結果，對於美國所附前四項條件，概行接受，惟對於第五項條件，即關於接受諮詢意見之請求，必得美國同意一層，則未完全接受。美國認為回答不滿足，加入國際法庭之舉乃告停頓。及至一九二九年春間，美國前國務卿凱洛格（Kellogg）與國際聯盟再開交涉，而魯脫於此時被任為法律專家委員會委員，赴日內瓦參與國際法庭組織法修改任務。依法律專家委員會報告之建議，聯盟第十次大會（一九二九年九月）通過一新議定書，包容美國提議加入國際法庭之五項條件。此議定書已得五十國簽字承認，美國的簽字亦於十二月九日辦了。從此美國元老院之要求滿足，美國加入國際法庭，當再無問題。法庭組織一旦得美國參加，它的權威當更增加，自不容疑。此為國際法庭前途之好希望；此可說是一九二九年國際聯盟大會的一件大成績。

第八章 國際爭議的平和解決

……仲裁與和解……

戰爭的防止 國際戰爭在人類生活之現狀下，也許是一種不可避免的事實，但是它的害惡，則久已爲世人所公認。國際社會縱令尙不能完全滅絕戰爭，至少也務求減少戰禍。然而國家與國家間爭議的發生，常常有引起戰爭的危險。依平和手段解決國際爭議，便是防止或減少戰爭之有效的方法。在平和解決國際爭議的手段中，仲裁與和解向來認爲是兩個最重要的。而從國際聯盟成立以後，此兩種方法更加擴充而改善。

仲裁制度 何謂仲裁 (arbitration)？就國際政治上說，仲裁是由爭議當事國依自己選任的裁判者判理他們相互間的爭議。仲裁是一種法律解決的程序；但是仲裁制度下的法權是「自願的法權」，因爲在原則上，仲裁之適用，以爭議當事國雙方合意爲要件。

仲裁法庭的組織是很有伸縮性的；它并無一定不易的形式。爭議當事國可以請求第三國的個人，尤其外國元首，爲仲裁者（例如一九二二年智利祕魯間關於 Tacna-Arica 之爭議，即請美國總統爲仲裁者）；他們亦可以委託某種機關或團體（例如外國高等法院）執行仲裁職務；他們亦可正式任命本國人及第三國人組成仲裁委員會（例如一八七一年英美間關於 the Albama Case 之仲裁委員會，由英美兩政府及意大利國王，瑞士總統，巴西皇帝各任命一仲裁員組成。）而自一八九九年第一次海牙會議設立常設國際仲裁院（Permanent Court of International Justice）以後，爭議當事國亦可將爭議交付海牙的常設仲裁院，此即是說，從仲裁院的仲裁員名簿上選定判官，組成仲裁法庭，依海牙條約規定之程序從事仲裁。

仲裁協定 因爲仲裁是一種自願的法權，當事國如果願意訴諸仲裁，尙須訂立所謂「仲裁協定」（Compromis）表示雙方合意將爭議交付仲裁而誠實服從其判決。此項協定，通常訂立於爭議發生之後。但有時國家在普通條約，尤其通商條約中，插入所謂「仲裁條款」（Clause Compromissoire）預先聲明，凡因約中所載事

項發生之爭議，悉依仲裁解決。并且兩國或更多數國家相互間亦可締結所謂「一般仲裁協約」(General treaty of arbitration)約定將來發生之某某種類之爭議或一切爭議概行交付仲裁解決。在第一次海牙會議以後，一般仲裁協約始漸發達，現今則文明國家幾無不結有此種仲裁協約者。

仲裁的發達 以仲裁方法解決國際爭議，在歐洲古代及中世紀亦間常有其例。但仲裁制度之通行，究竟是十八世紀末年以後之事。學者統計從一七九四年至一九〇〇年，國際社會所遇見的仲裁案件，數達一七七件。各國願依仲裁方法解決爭議的傾向之增加，已可概見。實則在國家之上既無最高權力，可以對於國家相互間的爭執下最後的裁決，則訴諸第三者的公平判斷，畢竟是最合理而易於實行的方法。國際輿論，漸已一致感覺到有些爭議，尤其法律性質的爭議，最好是交付仲裁解決；如此解決的結果，可以達到維持國交及平和之目的，而又不至傷害任何一方之生存獨立或切要利益。一八七一年英美間「阿拉巴瑪船案」 (The Alabama Case) 之交付仲裁，結果解決了多年爭執不決，危及英美國交之懸案。那次的事例，

充分表顯了仲裁之效用，給仲裁運動以很大的刺戟。及至一八九九年第一次海牙會議，訂立國際紛爭平和解決協約（Convention for the Pacific Settlement of International Disputes），創設一常設仲裁院（Permanent Court of Arbitration），仲裁制度的基礎，更加確定。

海牙仲裁院 一八九九年海牙協約關於仲裁及常設仲裁院之規則，又經一九〇七年第二次海牙會議加以補充修正，維持以至現在。依海牙規則，常設仲裁院可以審理一切仲裁案件，除非爭議當事國另有協定組織特殊仲裁法庭。常設仲裁院，由締約國各選任仲裁員四人（著名國際法專家而道德高尚者）組成之；仲裁員之任期六年，可以連任。各國選任之仲裁員全體載入一名簿。凡締約國欲訴諸仲裁院，以解決爭議，必須從此名簿上指定仲裁員。仲裁院審理仲裁案件，除當事國另有協定外，應依照海牙協約所定之程序規則。

海牙協約的缺點 一八九九年及一九〇七年之海牙協約，關於仲裁制度之規定，實有兩大缺點。一是常設仲裁院之名不副實。一八九九年以後，海牙雖然有

所謂常設仲裁院之國際機關，但是此機關常設其名，實際并無常川在職判理案件之判官，而只備有一仲裁員名簿；遇有爭議交付仲裁，當事國須臨時從仲裁員名簿上挑選判官，組織法庭。因之此項仲裁設備，仍嫌遲緩，而且很糜費。爲補救此項缺點，一九〇七年第二次海牙會議，乃有設立一真正的常設法庭（Court of Arbitral Justice）之提案，但因爲各國關於法庭的組織，裁判官的任命方法，意見不能一致，終歸失敗。既存的常設仲裁院繼續存在，然而其執行仲裁職務之機會，并不如預期之多；綜計從一八九九年（一九〇二年海牙仲裁院第一次判決仲裁案）至一九二五年之間，海牙仲裁院判決之仲裁案共只十八件，而且大多屬於不甚重要之事件。海牙協約第二個缺點，是未確立強制仲裁之原則。仲裁本來屬於自願的法權，以當事國雙方合意爲成立的要件。但是爲使國際爭議確有適用仲裁之機會，以保障平和起見，究有採行強制仲裁原則之必要。在第一次及第二次海牙會議，均有強制仲裁之提案，但因爲德國之反對不克成立。於是在海牙協約之下，（除關於用兵索償，有先經過仲裁之限制外），仲裁不具強制的性質。因而如有一方當事者不願意，則

即令明明屬於法律之爭議，最宜於依仲裁解決者，亦將無從交付仲裁。

國際聯盟的仲裁規定 仲裁制度的發達，依一九一九年國際聯盟的創設，而進入於一個新階段。聯盟規約使「聯盟國」承認不訴諸戰爭之義務，而將一切爭議交付平和方法解決。仲裁認為平和解決方法之一種。在國際聯盟之新組織下，固有的仲裁制度不但維持，而且更加擴充鞏固。「聯盟國」之間如發生爭議，如雙方認為適於仲裁解決，則當將爭議全部交付仲裁。仲裁法庭或由當事國臨時協定，組織，或屬於既存的條約所預定。當事國無論如何非等待仲裁判決之後經過三個月不得訴諸戰爭。當事國應當誠實執行仲裁判決，不得對於服從仲裁之判決國家開戰。仲裁判決如不執行，聯盟理事會當建議可使判決執行之最良的手段。國際聯盟之仲裁規定，實具有相對的強制性質，因為當事國如不能合意訴諸仲裁，便不能不適用聯盟規約上所規定之其他平和解決方法。而且對於仲裁義務之遵守及仲裁判決之執行，也規定有相當的制裁。所以國際聯盟之組織，對於仲裁是一大進步。加以常設國際法庭新成立，國際社會有一真正的常設司法機關，（爲一九〇七年海

牙會議所要設立而未成功者）可以補救海牙仲裁院之缺點於是司法的解決與仲裁制度相輔而行，國際爭議，尤其法律的爭議的平和解決，實已有完善的設備。一九一四年國際聯盟大會通過之日內瓦議定書（Geneva Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes）更確定了強制仲裁之原則，而設有詳細的規定。但此議定書終因英國反對而拋棄，否則仲裁制度當有更進一步的發展。

和解制度 仲裁制度雖然重要，但不是一切的國際爭議都可以依仲裁解決的。國際爭議，性質繁雜，可以大別為兩類：其一為法律性質的爭議，其二為政治性質的爭議。比如關於條約的解釋，國際法的問題，屬於第一類之爭議，而關於商業利益衝突，勢力範圍競爭，或其他關於政治經濟利益之爭執，皆可納於第二類之爭議。法律性質的爭議，適於仲裁解決。政治問題，則須於法律解決之程序外，另求具有更大的伸縮性之方法以謀平和解決。於是國際社會，採有所謂「和解」（Conciliation）之制度。在一八九九年海牙會議以前，解決爭議，於仲裁之外，原有斡旋（Good offices）及調停（Mediation）之方法，也不外是國家與國家間發生爭議的時候，第三國出

來和解的辦法。但是此種和解的適用，未有一定的程序，也無常設的機關，而對於當事國也無任何強制性。

海牙協約下的和解制度 一八九九年海牙會議始謀補救以前和解方法之缺點。海牙協約一面重申斡旋調停之義，一面則新設有兩種和解方式：

(一) 特種調停 凡遇於平和有危害之爭議發生，當事國各擇定一國，使之與他方當事國所擇定之另一國為直接交涉，以防止國交破裂。在此委任期中（此期限不得過三十日），爭議當事國當停止直接談判，完全任調停國設法解決爭議。即令最後調停無效，平和破裂，調停國仍當協力相機恢復平和。

(二) 國際調查委員會 海牙協約規定有「國際調查委員會」(International Commission of Enquiry)之制度。凡遇有國際性質之爭議，無關國家名譽，不涉及切要利益，而純起於事實之爭執者，當事國如不能依通常外交手段解決，可設立一「國際調查委員會」，據公平的調查，辨清事實，以謀爭議之解決。「國際調查委員會」由爭議當事國臨時依協定組織之。

但海牙協約雖然定有上述兩種和解方式，而皆不具強制性質。締約國於此保有取捨之自由。換句話說，海牙會議亦未樹立強制和解之原則。不過「國際調查委員會」之辦法，在一九〇四年英俄間關於「北海漁船打沈案」（the Dogger Bank case）之解決上，大著功效，因之很爲國際社會所推重；一九〇七年第二次海牙會議，更爲之詳加規定。

蒲萊安平和協約 近似強制和解之辦法，見於美國所謂「蒲萊安平和協約」（the Bryan treaties for the advancement of peace）。此種協約，發意於美國國務卿蒲萊安（Bryan）在一九一三——一四年之間，美國與多數國家訂有此種協約。各約內容大致相同，即締約國約定，凡遇有爭議未能依外交方法解決之時，當交付「國際委員會」（International Commission）調查報告，在調查期內，報告未提出以前，彼此決不宣戰或開始敵對行動（委員會當於一年之內提出報告）。國際委員會以五員組成，兩政府各從本國擇任一員，各從第三國擇任一員，所餘之一員，則由兩政府合意擇任之（但此一員不得屬於兩國中任何一國籍）。蒲萊安平和協約辦法

之好處，在「國際委員會」之爲常設的機關，隨時可以行使職務；而爭議事件，不拘任何性質，均可交付調查。而其規定在委員會報告之前不得訴諸戰爭之限制，尤有延緩戰禍，徐待輿論影響之功用，可說是爲國際聯盟規約第十二條示一模範。不過此項協約，只在締約當事者之美國及其他各國間有效，而不能拘束世界一般國家。所以「蒲萊安國際委員會」之辦法，尙未成爲一般強制的國際制度。實則卽在美國及其締約國間，雖然設有此項常設委員會，但似乎迄今亦未履行過和解職務。

國際聯盟的和解制度 強制和解決之原則，依國際聯盟而實現。在國際聯盟之下，爭議當事國如未能合意將爭議交付仲裁或司法的解決，卽須提出於聯盟理事會審議，這是可依當事國一方之意思提出，而不須雙方當事國合意的。理事會的和解如不成功，亦須發表一報告，說明爭議之事實及其所認爲適當解決之方法。此項報告如係理事會全體一致（除爭議當事國之代表以外）通過，則爭議之一方當事國，決不得對於服從此報告之他方當事國開戰。如果理事會之報告不得全體一致之同意，而只以多數通過，則當事國保有採取必要的行動之自由。但無論如何，爭

議當事國非等至理事會報告（六個月以內提出）後經過三個月不得開戰。如是則關於國際爭議之解決，有聯盟理事會爲常設的和解機關；而「聯盟國」對於未來合意交付仲裁之爭議，有受理事會和解之義務。從此和解成爲有組織的制度，而具有相對的強制性。不過因爲理事會之報告，尤其不得全體一致的同意的報告，對於爭議當事國缺乏拘束力，而同時且將所謂「屬於國內法權」（domestic jurisdiction）之事件，提出於理事會和解職權之外，究不免減輕了和解方法之效用耳。假使一九二四年聯盟大會通過的日內瓦議定書被採行，上述之缺點，也可以補救。

平和解決國際爭議之制度，因爲一九二八年八月二十七日在巴黎簽字之「非戰公約」（The Pact for the Renunciation of War）之成立，將益增加其強制性。在「非戰公約」之下，世界國家均當拋棄戰爭，而只依平和方法解決一切的爭議。國家與國家遇有爭議發生，不論屬何性質，勢不能不於仲裁（或司法的解決）與和解兩種方法之中，擇其一以謀平和的解決。此「公約」在一九二九年七月二十四日開始生效之時，已對於四十六國有拘束力，而在十二月二日美政府爲中俄衝突致

中俄兩政府照會中，則聲稱當時批准「非戰公約」者，連中俄兩國在內，已達五十五國。由此可知今後極大多數國家，如果不欲違反「公約」，將不能不全靠仲裁與和解之平和手段，以解決國際爭議。除此一般有效的公約外，尚有兩國或兩國以上的國家相互間之特殊協約，以保障安全，不相攻擊爲宗旨者，亦探定專依平和手段解決爭議原則，而接受仲裁及和解之義務，并爲之詳加規定。在此等特殊協約中，尤以羅卡諾公約 (Pact of Locarno) 爲模範的協定。德法比依英意兩國之保障，相互尊重其在萊茵方面之國境，而同時約定依平和手段解決一切爭議；德法間及德法比間并且各訂有仲裁協約，得詳細規定仲裁及和解方法之程序。（在東歐方面，德國與波蘭間及與捷克斯拉夫國間，亦各訂有同樣的仲裁協約。）更重要的一步，最近爲國際聯盟的採行，即聯盟大會於一九二七年決議設立之「仲裁及保安委員會」 (Committee on Arbitration and Security)，至一九二八年向大會提出報告及數種仲裁和解協約草案；其結果是在一九二八年九月二十六日訂成有所謂日內瓦公約 (General Act for the Pacific Settlement of International Disputes)。在此公約之下，國際

仲裁和解制度，有更進一步的發展。此公約從一九二九年八月十六日起生效；現今加入此約者已有瑞典、比利時、瑞城、芬蘭諸國。循此趨勢前進，國際社會仲裁和解制度普及之理想，或可以早日實現。

第九章 國際裁軍問題

國際裁軍運動 歐洲大戰爆發以前，各國國民生息於武裝平和局面之下，軍備負擔，久已是不堪忍受的重累。而且軍備競爭愈利害，國家和國家間的猜忌愈深。原來爲防備戰爭的工具，反具有促發戰爭的危險性。所以從事平和運動之人士，極力提倡國際裁軍。大規模的軍備擴張，與世界平和是勢不兩立的事。在各國政府方面，亦早已有注意到此問題的。一八九九年俄皇召集第一次海牙會議，即以討議裁減軍備爲目的，雖則他的真意不一定是爲維持平和。第一次海牙會議不能成立裁軍計畫，而僅以制定陸戰規則減少戰爭痛苦了事。在一九〇七年第二次海牙會議中，英國也有裁軍之提議，但此次之無結果，亦和第一次會議一樣。海牙會議所能做到的，止於通過一個表示希望裁減軍費之決議案而已。第二次海牙會議以後，英德兩國間亦曾從事相互限制海軍之談判，但亦失敗。一九一四年歐戰爆發，殃及全世界，世人經驗了這次戰禍的痛苦，更加感覺國際裁軍之切要。一般的軍備裁減，已經

由少數平和運動者之理想，變爲世界全體的要求。現今任何一種政府未有敢公然反對國際裁軍的；而國際政治的改造，將不能不以此爲基本條件，更屬理所當然。

國際聯盟的裁軍規定 一九一九年巴黎和會收束歐戰，創立國際聯盟之新世界組織；裁軍義務載於聯盟規約。在規約第八條中，「聯盟國」承認維持平和必須裁減各國軍備至最低限度，以足供保障國防及履行國際義務之用爲限。依據此條，有三點很明白：第一，一國加入聯盟，即承認裁減軍備之義務。第二，各國裁減軍備以不傷害國防安全爲度，於是對於「聯盟國」各自不同的特殊情狀，須置諸攷慮。第三，軍備之最低限度，尙須足供執行國際共同制裁之用。聯盟裁軍之原則既定，其執行之任，則委諸聯盟之理事會承當。第八條第二及第三款規定，理事會酌量各國之地理的位置及情勢，制出裁軍計畫，送交各國政府攷慮及執行；此項計畫，至少每十年再付攷慮及修正。同條第四款復規定，「聯盟國」對於既經探定之軍備限度，非經理事會同意，不得超過。這就是說，裁軍計畫之制定，由聯盟理事會負責，而最後的決定，則尙須經過各國政府之同意。不過各國政府一經接受裁軍限度，則以後不

得任意超過。如是則在「聯盟國」相互間，不許再有軍備競爭之運動。因之增加軍備之動機可以減少。爲防止秘密增加軍備之弊害計，同條第六款，且規定「聯盟國」相互交換關於各自軍備實況之報告。關於一切國際軍備事情之處理及規約第八條規定之執行，聯盟理事會且設有一「常設軍備委員會」(The Permanent Advisory Commission for Military, Naval and Air Questions)，以爲諮詢輔佐之機關。

巴黎和約的規定 在歐戰以後，部分的裁軍已經實現於巴黎和會所訂的諸和約。戰敗者之德奧匈保諸國的軍備，均經各和約分別加以限制。依凡爾塞和約第五編的規定，德國陸軍兵額不得過十萬人；海軍亦只許維持少數之軍艦，而并不許再有潛航艇；空中軍用飛機，則完全禁止。關於軍械，亦設有種種的限制。其他各和約，對於奧匈保諸國軍備之限制，大致亦相同，不過程度有差殊耳。此等諸國軍備之限制，雖則是因爲協商國要防止他們的敵人戰後重整軍備，捲土重來，而名義上則亦說是爲一般裁軍的初步。這層意思，在凡爾塞和約第五編前文中已經標明；其他和約也有同樣的說法。在此等和約之下，德奧匈保諸國不但約定嚴守規定的軍備限

度，而且承認受國際聯盟理事會的檢查。於是聯盟設立之「常設軍備委員會」尙賦有一重檢查軍備之職務。

華盛頓會議的協定 國際聯盟方從事研究國際裁軍之工作，在另一方面，美國亦開始局部的裁軍運動。一九二一年美國發起召集的華盛頓會議，原以討議裁減一切軍備爲目的，不過其所召集的，限於在太平洋方面有利益關係之諸國。華盛頓會議討議的結果，成立了英美日法意五國海軍限制協定，在國際裁軍運動史上開一新紀元。但是華盛頓協定所限制者只是海軍軍備；關於陸軍及空軍的裁減問題之解決，會議中并未能成立任何協定。而且就是海軍的限制，也只以主力艦爲標準的，而不適用於補助艦。而且協定之當事者，又只限於特定的諸國。所以華盛頓協定只算是局部的裁軍事業。真正一般的裁軍計畫的實現，還要靠國際聯盟這個新世界組織的努力。

國際聯盟的裁軍計畫 國際聯盟於一九二〇年成立以後，即謀執行規約第八條之規定，實現裁軍希望。聯盟理事會於一九二〇年第一次的會議，即議及此問

題，隨後組織「常設軍備委員會」（以組成理事會之各國的海陸空軍官組成），開始研究調查的工作。聯盟第一次大會在十一月開會，亦討論到裁軍問題之全部。在此次討論中，已經看出此問題之複雜困難的性質；國際裁軍，不是純然技術的問題，而實牽涉政治的困難。因爲此種情形，大會乃請求理事會另設一新諮詢機關，賦予以研究全部問題之權能；此機關必須包含精通政治社會及經濟事情之人士。理事會依此請求，於一九二一年二月設立一個「臨時混合委員會」，以政治社會經濟財政勞工各項事情之專門家及軍事家組成。「臨時混合委員會」之工作與「常設軍備委員會」之工作相輔而行；前者研究裁軍問題之全部，後者致力於技術上的問題之解決。「常設軍備委員會」之性質是永久的；「臨時混合委員會」則繼續至一九二四年九月之大會開會時候爲止，而代以所謂 *Coordination Commission*。

技術上的困難 國際裁軍計畫的制定，不是一件簡單的事。甚麼是軍備？甚麼標準，量度一國軍備的強力，比較各國軍事的地位？兵數，預算，武器或其他事狀，都不是絕對適當的標準。依甚麼標準，決議各國裁軍之限度？最簡單的標準，要算是各

國軍備的現狀；華盛頓會議的海軍限制協定，便是採用這個標準。但是以現在軍備力量爲限制之標準，卽有許多軍備弱小之國家不肯同意。另一個標準，是國防的安全。但安全的意義亦殊不確定，而不容易用爲決定各國軍備限度之標準。而且安全問題，不是可以完全依地理的位置，以決定的，實在還要看政治的關係如何。於是裁軍問題之另一種困難，卽政治一方面的困難，在這裏也可看出來。

政治上的困難 實則政治上的困難不除去，國際裁軍將有不可逾越之阻障，

國家設置軍備之基本作用在鞏固國防。如果一國覺得有隨時被他國攻擊之危險，又誰敢裁軍？要使各國同意裁軍，必須給予安全的保障。如是則政治的困難，比較技術上的困難更爲重大。在「臨時混合委員會」之研究中，曾注意到此點，他們提議擴張聯盟規約規定之相互保障制度，以促「聯盟國」裁軍。委員會中之一員英人 Robt. Cecil 提出四條原則於委員會，確定裁軍與安全保障之連繫，而經委員會採決。一九二二年，聯盟第三次大會，討論「臨時混合委員會」之提議，折衷各方面意見，通過所謂第十四項決議案（Resolution XIV）。此決議案首標一個原則，卽裁軍計畫必

須是一般普及的，方能完全成功。而裁軍以安全保障爲先決條件。至於保障第一是訂立一般的防禦協定，其次則於必要時輔之以局部的協定。此卽是後來所謂保障協約草案 (The Draft Treaty of Mutual Assistance) 的基礎。

互障協約及日內瓦議定書 互障協約草案由「臨時混合委員會」提出於一九二三年聯盟大會。在此協約之下，安全保障與裁減軍備互相連繫。締約國首先聲明不爲侵略的戰爭，而承認有一般的及特殊的兩重安全保障。在此種安全保障之基礎上，各國估計其可以裁軍之限度。聯盟理事會則依據其自各國接受的估計之基礎，擬定裁軍計畫交各國政府接受。各國政府一旦接受此計畫，卽須於規定的期限內實行裁軍。裁軍實行之後，安全保障協定卽行生效。互障協約草案由聯盟送交各國徵求同意，在一九二四年中陸續接到各國政府回答。然而只有十八國贊成，而反對者之中，以英國爲最有力。反對理由之最大的，是互障協約不會注重仲裁，而此則英國所認爲維持和平最有效的方法；而且此協約名爲執行聯盟規約第八條，實則裁軍程序亦并不是自動的執行，因爲裁軍限度之決定，還要先依各國政府的

攷慮。而且局部的保障協定，有回到舊式同盟協商制度之嫌，也是招人反對的。於是一九二三年大會提出之互障協約草案，在一九二四年中被多數國家否決。

因爲互障協約失敗，裁軍問題在一九二四年聯盟大會更佔主要議題之地位。在此次大會中，英國工黨內閣總理麥克唐那（Macdonala）出席，力說仲裁之效用，而法國急進黨內閣總理赫立歐（Herriot）則注重安全保障。其結果則大會調和兩者之意見，探定仲裁，安全與裁軍三者相輔而行之原則，而通過所謂日內瓦議定書（Geneva Protocol）。此議定書也聲明反對侵略的戰爭，而規定有安全保障。但其規定各種形式的強制仲裁方法，則爲互障協約草案所不及。此議定書之主要目的，當然仍在促進裁軍計畫；於是規定有締約國參加國際裁軍會議之義務，而指定一九二五年六月二十五日爲裁軍會議開會之日期。一切國家，不論是否在聯盟，均當招請到會。理事會當擬定一般裁軍計畫，至遲於裁軍協議開會前三個月，送達各國政府，爲保持仲裁安全與裁軍三者之相互連繫計，議定書且規定，如果裁軍會議不能採決裁軍計畫，或其採決的裁軍計畫不見執行，則關於仲裁與安全保障的條文

卽不生效，而在他方面，如果此議定書不得聯盟「常任理事國」之多數及其他十「聯盟國」之批准，亦不生效力，因而裁軍會議亦不能開會。

日內瓦議定書若是在一九二五年中得到必要的批准，而裁軍會議於預定期日開會，國際裁軍計畫是否卽能於彼時實現，當然尙是疑問。但是此議定書於一九二五年因英國保守黨政府之反對而根本打消，則確是對於國際裁軍運動之一大打擊。

裁軍會議預備委員會 英國政府一方面反對日內瓦議定書，同時亦表示傾向局部的協定的意思。在一九二五年之聯盟大會，一般裁軍問題雖然未完全忘却，但視線集注於英法德間之萊因協定談判。羅卡諾公約成立，國際形勢緩和，裁軍運動，入於一新階段。一九二五年之聯盟大會決議委任理事會，重新組織委員會，從事裁軍會議之準備工作。於是理事會依此決議，在同年十二月設立一「裁軍會議預備委員會」(the Preparatory Commission for the Disarmament Conference)，以組成理事會之諸國之代表及因其地理位置與裁軍問題有特殊關係之諸國之代表

組成「非聯盟國」之參加此委員會者有兩國，即美國及蘇俄（蘇俄代表於一九二七年十一月始參加）。「預備委員會」於一九二六年五月開一次會以後，繼續從事於裁軍準備工作，但迄今成績殊少，究竟國際裁軍會議，何時可以開成，亦尙無把握。此其故當然不全在「預備委員會」之缺乏效率；列強政府之缺乏裁軍的誠意或決心，大約是更大的原因。在一九二七年十一月委員會會議，蘇俄代表提出即時的完全裁軍案，而於一九二八年三月之會議中經過劇烈論戰之後被否決，自不足怪。

從一九二六年以來，聯盟對於裁軍問題之解決，實依兩條徑路進行。其一是如上所述，準備召集國際裁軍會議，其次是推廣羅卡諾公約式之仲裁及安全保障協定。爲實現後一目的，一九二七年聯盟大會，設立一「仲裁及安全委員會」（Committee on Arbitration and Security）；此委員會於一九二八年聯盟大會提出有數種關於仲裁及安全之協約草案。經大會議決勸告各國政府採行。此亦是與裁軍準備工作相輔而行之事。

海軍裁減問題

海軍之裁減，部分的實現於一九二一年的華盛頓會議，已如

上述。依一九二二年二月六日英美法意日五國海軍協約，他們的主力艦及飛行機母艦總噸數及主力艦的排水量與裝砲口徑均受限制。此協約載有所謂「海軍休息」[Naval Holiday]之原則，即從一九二一年十一月二十一日起十年之內不得建造新主力艦。在一九二二年中，國際聯盟之諸委員會接有數件提案，主張將華盛頓海軍協定之原則推廣到非締約國。但委員會經過研究之後，認為將華盛頓協定原則適用於一切國家，將有莫大的困難。因為戰後之複雜的政治情形，實有難於將華盛頓會議採行之比較簡單的標準（即現在海軍力）推廣到一切國家的海軍之處。對於戰後新產生的，或恢復的國家，或許多正在發達過程中之「非歐洲的」國家，決不能強其承認以「現在海軍力」為限制海軍之標準。在一九二四年二月聯盟之「常設軍備委員會」的「海軍分委員會」，在羅馬開會討論此問題，一般認為華盛頓的原則不能適用，但亦未得到其他具體的解決。在一九二六年中，「裁軍會議預備委員會」依其分委員會討論裁軍方案，對於限制海軍亦有很詳細的討論。關於限制海軍的方法，有兩派相反的主張：其一主張對於各國海軍定一總噸數以

爲限制，而使之就此限度內自由分配噸數於各種船艦；其他則主張就各種船艦，分別加以限制。依此項意見之差殊，已可想見海軍裁減之技術上的困難。

在一九二七年六月至八月中，英美日三國政府代表，依美總統之召集，在日內瓦開海軍會議，以繼續華盛頓會議未完成之事業。日內瓦會議的目的，在對於華盛頓協約所未限制之諸輔助艦定一限制協定。但會議無結果，則亦是因爲關於限制之方法，英美兩方主張適相反。美國主張只限制總噸數，而英國則主張對於各種船艦亦分別加以限制。日內瓦會議失敗，英美海軍競爭形勢日益險惡，更足以表示國際裁軍計畫實行之急要。在一九二八年中，英法兩政府曾試行過海軍妥協，但因大受美國反對而無形打消。然而英美間之海軍競爭更以促發。一九二九年開初，美國元老院方批准一九二八年八月二十五日之「非戰公約」，在同一星期，美國國會即通過建造十五隻一萬噸巡洋艦之法案。新總統胡佛 (Hoover) 就職後，即注意於中止英美海軍競爭，而於四月中將他要裁減海軍的希望宣示於日內瓦。英國工黨內閣於一九二九年六月成立，總理麥克唐那隨即與美國駐倫敦之大使開始交

換關於裁減海軍之意見。隨後麥克唐那於十月親遊美國與胡佛總統面商，其結果成立了兩國海軍平等之諒解，而決定開英美日法意五國海軍會議於倫敦，討論華盛頓條約所未包括的船艦之限制。五國倫敦會議已於一九三〇年一月開會，如其成功，便是完成華盛頓會議未完之事業，可以停止列強間的海軍競爭，對於國際裁軍自然也是個大貢獻。

倫敦五國海軍會議，經過許多波折之後，卒於四月二十一日簽訂了五國海軍協約。此新海軍協約一方面延緩主力艦代換建造之期（至一九三六年），一方面對於潛艇及巡洋艦等補助艦分別設為限制，總算是比較華盛頓協定更進了一步。不過倫敦海軍協定，仍是部分的而非普遍的海軍裁減協定（並且關於巡洋艦之限制只是英美日三國的協定，而不適用於法意），而且有效期限亦只五年（至一九三六年十二月底止），則尚不能謂為對於海軍裁減問題的根本解決耳。

第十章 祕密外交

「祕密外交」(Secret diplomacy)是近世國際政治上一個最危險的事實；對於這種外交活動的防止，久已成了平和主義派的信條。尤其從一九一四年歐戰發生以來，世人討論戰禍的原因，無不歸咎於祕密外交的爲害。但是對於祕密外交的真性，一般缺乏明確的觀念。芮恩施(Reinsch)所著的祕密外交一書，正可以補這個缺陷。(註)芮恩施是最有討論這個問題的資格之一個人；他本來是一個政治學者，多年在美國威士康辛(Wisconsin)大學擔任政治學講座；後來出任外交官職（美國駐北京公使），具有外交經驗，得着實地觀察近世外交活動的機會。

(註) Paul Reinsch, Secret Diplomacy. 1922.

依芮恩施之說，祕密外交和民主主義的國家觀念不相容，是極明顯的事。就是溫和的自由主義的國家學說，亦不能贊成祕密外交；自由主義政治的根本思想，是「庶政公諸衆論」，此則兼括內政外交而言。就事實上說，祕密外交的方法，如何有

以造成今日之世界不安的局面，更是大可研究的問題。歐洲大戰，誠有更深遠的禍因，然而祕密外交不能不說是負一部份責任。祕密外交明明是繼續不斷的國際猜疑、恐懼、仇恨的原因。至今各國政治家，還沒有從戰事獲得教訓，依舊使用那些危險而不健全的方法；結果是猜防疑忌的情感，則又發生於從前同盟國相互間。國際聯盟的創設者，深感外交公開的重要，謀使一切國際協定實行公表，然而尚有許多強有力的「會員國」不遵從這個溫和的規條。巴黎和議成就於極少數政治家祕密會議之中，也是國際政治上的一個悲劇。

外交祕密而只限於談判進行上使用的方法之祕密，其爲害或猶小；若至於祕密而包含着目的的隱藏，約章的守祕密，其爲害就更大了。人們慣說外交是一件極繁難的事，應當委諸專門家。芮恩施不信這說，他以爲關於工程技術等事，可以委諸專家，因爲其程序方法都有數學的正確，可以得預期的結果；至於國際政事則有許多不可測算的因素參入，任何專門家不能測其結果。外交之事，與其專靠少數專家主持，毋甯廣求公衆的助力。外交事務的知識，並不限於政府外交官才有，許多局

外的人也都能貢獻他們的知識判斷以幫助外交當局。

關於外交，向來有兩種不同的觀念。一個是狹隘的觀念，專注重本國特殊的政
策目的；他一個是廣博的觀念，注意在人類共同的利益。專門的外交官大都抱着前
一個觀念；後一個思想雖則未見諸實行，但已影響於人心。後項思想如果實行，舊來
外交的特別職務將消喪，而行政會議將代外交談判以興，當葡萄牙變成共和（一
九一一年）的時候，有人提議完全廢去外交官，而將葡萄牙的國際事務委諸領事
之手。使其議而果行，便是從對外關係除去政治的行爲。近今國際會議，誠哉仍是受
舊來祕密外交方法的支配；然而多數國家會合討論的習慣，已就是表示不能嚴格
的維持舊方法之一個傾向，從此可以希望外交上更簡單直接的方法之自然的成
長。

在美國，無論政府人民均利於將祕密交涉排出國際事務之外；美國之外交精
神向屬公開主義。英國政治生活之傳習，亦利於外交公開主義，不過是因爲帝國政
策的利益常使英國外交帶狹隘的動機，而使用祕密的手段。俄國之蘇維埃政府宣

布密約，意在揭破舊政府的弊惡。中國人很信任輿論，他們希望在國際事務上實行公開直率主義，以訴諸世界公論。至於歐洲大陸人民，芮恩施亦深信其歡迎公開誠實的外交，因為他們受祕密外交的害最大。但是他們的統治者究難超脫陰謀詭計的圈套。

芮恩施在他的書裏「導論」中概論祕密外交性質之後，進而從歷史的見地，觀察祕密外交之變遷。他首先述十八世紀的外交方法；這個時代是歐洲宮廷外交全盛的時代，也是外交術極發達的時代。文件的盜竊，官吏的賄買，狡詐欺騙手段的應用，是這時代外交的慣技。外交大使說是「名譽的偵探」，因為他的職務是在發見大祕密。又有人作大使的定義說：「大使是派赴外國為本國利益而掉謊的人。」

芮恩施說十八世紀的外交函件極有興味，因為可以徵見當時社會生活狀況；並且我們由此可認識得當時外交的精神和方法。法蘭西的大革命和拿破侖戰爭，似乎也未嘗實際變更外交思想和習慣。維也納會議中的代表人物，像梅特涅（Metternich），塔列蘭（Talleyland）都是舊式的外交家，不脫十八世紀之傳習。十九世

紀上半期之外交，仍是爲維也納公會時代的思想所支配。在外交行動中，賄賂欺詐繼續流行，不過不如十八世紀之甚罷了。在此時期中，民族主義漸露頭角，外交方法之祕密漸和外交政策之祕密分別，而對於後者特有責言。在十九世紀中葉，「祕密外交」(Secret diplomacy)一語，另作一個特殊的意義使用，這就是說：君主或國務員單獨在外交上祕密運籌，而沒有商知負責任的當局。法國的拿破侖三世就是第一個外交陰謀家；他對於畢士馬克許多的祕密交涉，大都是完全由他自己壹意孤行，并他的外務大臣都不使與聞的。英國駐士大使斯特拉佛得 (Lord Stratford de Redcliffe) 的個人外交行動，便說是促成克里米亞戰爭的一個原因。

芮恩施在第四章至第八章之中，敘述畢士馬克以來迄於歐戰中間之祕密外交狀況，供給我們以許多歷史的教訓。他說，在舊式政治時代，外交的方法和政策都支配於君主和少數大臣之祕密會議。及至代議政治發達，輿論始直接注意對外事務。人們漸覺得外交行動的方法或許可以守祕密，然而大政方針則應當按時提出於國民代表之前；並且凡引起國家責任之單個行動，也應當使他們知道。所以講到

過去百年間歷史，凡攻擊秘密外交，通常與其說是指外交方法的秘密，毋寧是指外交政策的秘密。例如凡締結有重要的國際協定致國民對外負擔責任，尤其是要使用兵力，又如政府依若干特殊的外交行爲，樹立某種傾向的外交政策，而不通知國民代表，那就說是秘密外交。有時隱藏外交行動的真實動機，爲虛偽的聲明，也是一種秘密外交的方法。普法戰爭發生的經過，表示畢士馬克和拿破侖三世秘密外交的活動。柏林公會，「三國同盟」，「三國協商」的歷史，到處表示秘密外交的作用。至於歐戰期中，種種的秘密條約締結於交戰列強之間，尤爲顯著奇異的現相。千九百十九年之巴黎和會，受這些秘密條約的束縛，失却決定的自由，真是國際政治上的一件大不幸的事。休姆 (Hume) 問題的紛糾，山東問題的爭議，明明是協商側對意對日的秘密協定造成的。歐戰以後，秘密外交仍然未改。巴黎和會的重要決定，成於二三政治家的秘密協議，所謂「五頭會議」(後來更縮爲二頭會議) 討議之秘密，真可說是空前的奇象。和議告成以來，秘密外交，還是繼續使用，關於東歐方面的秘密協定，常常揭發於報章。秘密外交，是否釀成歐洲大戰禍，又當別爲一問題，然而秘密外

交并未足以了結戰事，則是不可諱言的事實。後來近東問題，久未解決，危機四伏，一九一九年的巴黎和會，實在蹈着維也納公會，巴黎公會，柏林公會的覆轍。

依歷史的觀察，可以知道十八世紀以後，秘密外交的弊害仍沒有十分衰減。從前所用的賄賂欺詐方法，今日或許視爲有傷外交官的身分；然而許多可鄙的詭計，例如盜竊文件，使用密探等等，有時仍是使用的。一般的說來，外交的職業上的秘密，今已大失其權威，然而外交行動的精神究竟尙沒有適合於民主的理想。現今列國政府尙有承認外交機關附設秘密探報機關之功用的。然而芮恩施據其本身的觀察，則以爲此等設備得不償失；利用秘密探報之人，時常遇着多數非公式的報告堆集，莫知所適從。密探要維持他們的職務和生計，當然不免有虛報誤報的事情，外交當局有時或反因之引入迷途，貽誤大事。芮恩施曾任外交官，所以此項意見而出自他的口，更有令現代政府反省之價值。

我們以爲現今探報機關之組織，是秘密外交的一個方法，同時也就是對抗秘密外交的一個手段。因爲秘密探報組織完備，許多外交上的秘密事實容易急速發

覺於是秘密外交不能達其守秘密之目的，且可說也就失其存在的理由。常有許多外交關係的事情，在一國發生，雖然守秘密，而登時即爲他國政府所知。然則所謂秘密，只能是對於本國人民之秘密，而不能是對於外國政府之秘密，更見其益少害多。英國政治家羅般卿 (Lorb Loreburn) 嘗說秘密外交是軟弱無力的外交，因爲一國外交事情既付諸秘密，國民自己既不知對外負擔的義務，政府在政策執行上，也就不能事前確定議會和國民的援助。

芮恩施說秘密外交政策之最大的害惡，在破壞各國相互的信任心。因爲外交談判於秘密中進行，而國際協定祕不宣布的原故，國際社會爲猜疑的空氣所籠罩；不存在的協定而亦疑其存在；既發表的協定則誤解其真性，并且誇張其敵意。秘密外交尙有一個破壞公眾信任心的方式，就是假理想的目的之名而包藏禍心，爲自私自利的行爲。芮恩施特舉出日本爲例，說他是特別善於用這種方式的。一方面莊嚴的宣言保障隣國之獨立和領土完整，同時即祕密使用武力陰謀及種種詭譎手段以破壞之。支配言論機關，檢查新聞，也是和上項祕密外交手段相連的。外交當局

常利用新聞以援助外交政策，其缺點亦和舊式外交相同。這個手段採用的結果，一般人關於外交事實，國際情勢，不明真相，或不能得到完全的知識；因此，人民莫由施其判斷，輿論限於混沌的狀態，也是不利於決定國民政策的。

說到議會和外交的關係，芮恩施斷言現今美國總統通常執行外務，不須知會人民，並且不須給予元老院以完全的報告。在英國因為內閣制的作用，外交也是操於國務員之手，議會很少干涉。

芮恩施於第十二章論公衆和外交，首先說，討論此事當分清外交的方法和外交政策；因為輿論之發達，純粹王朝的目的之國家行動消滅，政治生活之眼界擴大，許多粗鄙的陰謀欺詐方法今已革除。然而仍有兩個問題存在：外交談判是否須公開？外交政策是否須令人民代表機關和公衆知道？大多數贊成祕密外交之論，係主張祕密談判方法之必要。但亦有若干言論家和政治家，並且相信外交事務之政策，最好是全由負責任的政治家獨立主持，而只令公衆略知政策的傾向。這兩個問題常雜於一般議論之中，本難絕對的分離。嚴格的祕密外交政策自然加增外交方法

之祕密。抽象的思考起來，使一國外交政策取決於公論，而仍依祕密以執行外交談判，亦屬可能之事。但如果關於政策之實質確知其詳，則外交方法之祕密也就失其効率之大部份。芮恩施不承認外交祕密之必要，也不相信人民應付外交問題一定不適任。說人民對於此事不適任，似起於一種誤想，即視外務爲極困難複雜的事。近世政府，立法以公開討論而依公衆同意爲原則；然而決不能說關於租稅轉嫁，信用組織，商業政策諸問題，不若外務之繁難。芮恩施亦不信民衆容易激昂，如一般人所想像的；他以爲如果千九百十四年之歐洲各國人民，詳細知道當時國際情勢，而關於戰不戰之問題有表決之機會，那個大戰禍決不會發生。

依芮恩施的所見，祕密外交是專制政治的遺習。少數人壟斷外交位置，自成一個階級，他們拘束於狹隘的見解，和公衆不相接觸。這種情狀根本的不合民治的精神。對於祕密外交最重要的救濟方法見於國際聯盟規約，依規約第十八條，一切國際協定都要有聯盟祕書處登記而公表出來。不幸這個規定，未附有制裁；有許多國家締結祕密條約而不遵照上項規定，聯盟亦無如之何。芮恩施論最近美國的經

驗（第十四章）頗慨美國在歐戰期中，也受歐洲外交方法之影響，沒有緊守着外交公開的傳習。芮恩施且舉蘭辛石井換文爲例，說這項祕密交涉完全有利於日本政府。威爾遜總統在巴黎和會之採祕密政策，其爲不幸之事，更不待言。

芮恩施結論說，他書中所批評的外交觀念，非必不能得一時的成功；然就歷史上長久的時期觀察，便可斷定其沒有效率。那種觀念的基礎太狹隘。民主政治之所以於人類福利爲重要，在其能使多數人參與世界大事。這項參與，是人類的自然權利；並且成就大事也必須藉助於羣策羣力。舊式的外交全然與此相反：它不信任公衆的見識和自制力。祕密外交視官吏社會以外的人都爲局外人，都是無責任的。實則在這些局外人之中，有許多人依經驗和思想，比較官吏自身更適於判斷國際事情。非依公開方法，勢不能得一健全、公平、良好的政策。所以國際生活之事實和製造政策之材料極要完全自由的公諸各國人民。芮恩施不信革除祕密之舉不能成功。他相信國際聯盟規約關於條約登記公表之規定是健全的規定，其實行可以增加公衆信用。但芮恩施以爲尙須進一步屏除一切祕密的協定於法律保護之外，不許

任何權利義務得建立於危害和平與公共福利之企圖上。外交之人的關係，也有注意之必要。外交職務組織的精神，當使之和近世社會組織相調和。傳習的外交社會之弱點就在和人民不接觸。外交官不但認為有代表本國特殊利益之職分，並且應是代表本國參加世界國家共同活動和利益的。依芮恩施的意見，公使大使館不但應有政治上軍事上的隨員，並且要具有商業，教育，科學，社會立法方面的人才。芮恩施以為以上所討論的問題，並不是孤立的問題，而是和近世社會改造問題相關連的。近世國家在國際關係上冒着莫大的危險；現存的外交組織太狹隘而太集中。參與其事的人應當有國民中開明的輿論為援助。最後，芮恩施認為各國民對外的羣衆心理有根本改變之必要。民族主義之狹隘的目的，養成了一種羣衆心理，到處帶排外的傾向。因此，專門的外交家尚可以用做辯護秘密外交之口實，而說公開討論必至引起羣衆激昂。改變這種羣衆心理，消除國際僻見，也可說是廢止秘密外交的第一步工夫，大有待於社會領袖之努力。

芮恩施對於秘密外交這個問題的討論，在批評的破壞的方面，很有貢獻；但是

在積極改造的方面，尚缺乏力量。他之痛論祕密外交的弊害和其不必要的理由，恐怕是沒有再精確的。但是祕密外交已成國際社會的通有現象，依何方法以廢止這個制度，芮恩施却沒有主體的提案。祕密外交是一個國際政治問題，同時也是一個國內政治問題。在國內依何方法防止政府濫用權力，行使祕密外交，換句話說，就是如何對於外交樹立民主的，議會的監督，芮恩施尚沒有給我們一個澈底的解決。至於國際上防制祕密外交的具體的方法，芮恩施所恃的只是國際聯盟規約。然而規約第十八條只適用於國際協定；而至於其他外交談判或行爲之不依雙方具體的協定以實現者，尚不知多少，而皆不在規約限制之中。然則規約之限制祕密外交，已不是充分有效的方法；實則就是聯盟規約十八條也有不見遵行之勢。芮恩施雖深惜那條規定不曾附有制裁，然究竟在現今國際情況之下，這種制裁如何可以實現，他似乎也沒有具體的意見。這些都是需待後人繼承芮恩施的工作，再作進一步研究的處所。

第十一章 國際戰爭的原因

從有國家歷史以來就有戰爭；戰爭可說是人類社會逼有的現象，隨國家之存在而發達的。戰爭這個現象說是國際社會的常態也好，說是國際社會的變態也好；戰爭之爲物，也許如和平主義派的人所說，是人類社會一個絕對的害惡；也許如戰前德意志的強權崇拜論者所主張，是民族淘汰必要的程序，文化發展有力的手段。這都不是根本的問題。根本的問題還是在戰爭的原因。國家和國家之間何以發生戰爭？這個問題不但是涉及國際政治的研究，並且是一個社會學的問題。這個先決問題沒有滿足的解答，所有關於戰爭的討論都不免走入歧途。

大凡戰爭的原因，也像其他事變的原因一樣，可以分出兩個：一個是近因，其他一個是遠因。嚴格的說來，近因不過是戰爭的導火線，惟有遠因才算是真正的原因。比方千九百十四年歐洲大戰的近因是奧國皇儲之遭暗殺。然而此事不過是歐戰爆發的導火線，稍解國際政治的人，當沒有把它當做那場大戰的真因的。歐戰

眞因還是別有所在，不過不容易簡單的指出罷了。關於那個空前的大戰爭的原因，至今論者所見猶不一致。有的歸咎於均勢政策；有的歸咎於祕密外交。有些人專從經濟上解釋戰爭的動機；亦有些人從歷史上追溯德法的衝突。這種種事實，誠哉都可以有助於歐戰起原之說明，都許是構成戰爭的副因，但決不能看做歐戰唯一的主因。要點是：戰爭的原因很複雜，不能容我們如此的簡單說明。每一個戰爭固然有他的特別原因，而許多戰爭也許有他們共通的原因。要對於戰爭的原由，下一個確切的說明，非面面看到不可。所以就某次特定的戰爭考究他特有的原因，固然是緊要，而籠統的對於一般戰爭的原因爲抽象的研究，也是關於社會現象極有益的研究，而於解說戰爭爲必要的。關於後一層研究，最近英國有名的平和主義派著述家狄肯生 (Lewes Dickinson) 寫出有一本小冊子，值得細讀。(註) 在這本小冊子裏，狄氏從種種不同的方面討論戰爭的性質，國際戰爭的原因，以及戰禍救濟的方法。我們現在且把他所說的大旨摘舉出來。

(註) G. Lewes Dickinson, *Causes of International War, 1921, London.*

何謂戰爭？戰爭不是泛指人類相互間一切的衝突，爭鬪，或競爭而言。凡叫做戰爭，是說一羣人類特意使用組織的物質勢力攻擊他一羣人類。戰爭又有國際戰爭 (international war) 和國內戰爭或內亂 (Civil war) 之區別。在歷史上有一個時期，這項區別實際上不容易指出。但到了主權國家出現的時候，這項區別就漸漸明白。國際戰爭是這種國家相互間的戰爭；國內戰爭或內亂是一國內部的人羣相互的戰爭。這兩種戰爭有許多特徵是共通的，但是他們的起因和目的不同。狄氏所討論的限於國際戰爭。

狄氏首先從歷史上說明戰爭之性質。人類團體相互間何以會有戰爭的事？這是第一個要說明的問題。從表面看來，戰爭不像是很自然的事，而是很怪的事。私人間的爭鬪因為彼此仇視而起，這是很容易明白的。但是團體和團體間發生戰爭的時候，從事戰爭的個人并不必互有惡感；甚至在歐戰期中，戰線上雙方的兵卒，在戰鬪休止的時候，互通友誼。關於這層，狄氏的解說在他所謂「羣感」(Community-sense)。人類是社會的動物，對於自己所屬的羣體，具有一種袒護的感情。這種「羣

感〕(Community sense) 可說是戰爭的可能之根本條件。但是僅此一項，尚不足以說明戰爭。人類結羣而居，但不能說他們必然將本羣以外的人看做仇敵。說有人類就有戰爭，本是武斷的說法，沒有確切的證據。依狄氏之所見，最初的戰爭，起於經濟的動機。鄰接的部落爲求生爭利而相鬪，自然造成一種掠奪的習慣。掠奪之動機，就是戰爭的起原。經過許多發展之階段，戰爭乃成爲一種常規的活動。在一方面，兵器戰術發達，而在他方面，有一種社會的態度和傳習養成。一旦戰爭成了一种操術，他就自成一個目的，人們也不再問他有無必要，有何功用。職業的榮譽心和經濟的利益觀念，都是要擁護自己的職業的。更有重要的，是在戰爭從掠奪行爲變成一種制度之進程中，發達有一種戰士階級；他們的傳習，職業，思想都是屬於戰爭的。歐洲和日本的封建制度就是最大的實例。這項發達是將原來一種武裝的掠奪變成一個制度，狄氏稱爲戰爭之制度化 (institutionalising of war)；這種制度化的戰爭實出現於古代希臘和近世歐洲之組織的國家之先，而爲他們所繼承。狄氏所考究的，也就是這樣的國家和國家的戰爭。

我們關於最初國家的歷史之知識是很少的，但是戰爭構成他們的歷史之大部分，則似不可否認。那些戰爭有的是對於來侵襲的游牧民族而起；有的是對於外國而起。第一種戰爭是爲抵禦掠奪的侵襲；凡國家之邊境上有居住不定的野蠻部落，他們勢不能不從事這種戰爭；近世的例就是在印度西北境上的邊境戰爭。那種戰爭不過是原始的戰爭之延長。國家之真正的戰爭，還是他們相互間的戰爭。這種戰爭充滿了我們所最知道的歷史，尤其是古代希臘和近世歐洲之歷史。

國際戰爭是特別指這些國家和國家間的戰爭而言。國家和國家之間何以有戰爭？狄氏舉出了幾個重大的原因。第一是國家都從戰爭狀態生長出來。他們自始就帶着一種趨向戰爭的羣感并戰爭的癖性和技術。在一國國民中間，「羣感」被着「愛國心」(Patriotism)之一種特殊的形式。愛國心是根據於原始的羣感，而受歷史教育之培養的。愛國心之發達常得力於過去的戰爭譚；愛國心和戰爭是相關聯的。在戰爭的時候國民愈見其團結緊固。其次我們要注意的，就是國家起首是武裝的人羣，因而對於他羣是可爲危害的。

國家發揮武裝的愛國主義；而對於他國并且抱持武裝的自利主義。凡本國所做的事，國民總視爲正當。他們不說他們是爭權力，而說是主張公理。他們不說他們是覓銷場或掠奪，而說是要開化那野蠻的人種。他們不說他們是怒而相打，而說是爭回名譽。然而這個名譽常難和威望分別；威望則難和權力分別；權力又是難和利益分別的。通常一國武備之存在既爲防禦，同時也是爲侵略。

國家這樣的自利主義之目的何在？狄氏以爲是在維持且增加物質的權力，換句話說，就是在擴張土地和人民。固然有許多國家本來自身太弱，不能從事這個目的，而賴強國之互相牽制得以繼續存在，例如現今歐洲的小國。不過他們的生命是不安全的；他們的鄰國常想併吞他們，不過是因爲互相嫉忌，誰也不敢先動手罷了。

在國家之競爭中，有所謂自由解放的戰爭。因爲這種事實（例如意大利獨立戰爭）戰爭乃和理想主義有關係。但是先沒有羈絆，就沒有解放之可言。自由常起於壓制之後；正當的戰爭常是隨不正當的戰爭而起的。依暴力以爭權力，是國家活動的真髓；而扶弱攻強，却是偶然的事。試看歷史上多少民族一旦解放，隨卽自己從

事於侵略異族。最近的例，就在歐戰以後新立的國家，因「協商」國戰勝而產生之新國家中，那一個不是壓制許多的異族人民於其治下，而公然競爭權力呢？

在一般競爭權力之現象中，可以看出種種不同的動機和目的。第一，一國對於強敵作戰，明明是因爲彼此勢不兩立。古代羅馬和加達格（Carthage）的戰爭就是一個代表的好例。最近英德之爭霸也就是同樣的情由。第二，一國縱不謀破滅敵國，然亦有時因爲求一安全的國境從事戰爭。古代羅馬帝國的對外政策和近世英帝國在印度的政策，就是好例。但可惜是一國的疆界總是沒有止境的。爲求安全的國境得寸進寸，戰爭乃沒有止期。第三，四面包圍於陸地之國家求出海的口，而海上貿易發達的國家則又謀支配海峽通路。塞爾維亞要求海港，波蘭要求海港，英國之佔領直布羅陀海峽，支配蘇彝士運河，都是爲着支配海路的目的。

國家這樣的政策的趨勢，當然是依戰爭繼續合併新領土。在這種情勢之下，土地是否構成目的之一部分，抑是執行一個政策附帶的結果？執政者鮮有問及這問題的。有時土地的取得就是戰爭之全目的。求土地有種種理由。在國家和統治君主

混同的時代，統治者合併土地，猶之地主收買地產。人類歷史之一部分久爲這項個人的野心所支配。但不幸土地合併之欲望不限於帝王才有的，現代民主國家仍然抱着這個野心進行；他們之貪欲無鑿較前代專制君主有過之無不及。然則他們的動機又何在？最初的一個動機，是在增加徵兵必要的壯丁之數，以備保持所有的土地而取得更多的土地。然而近來軍事的動機猶不是驅使國家以武力取得土地之主要的動機。主要的動機是經濟的。近世工業發達，歐洲國家要求多量的原料，廉價的勞工，和廣大的銷場。因爲這項需要，歐洲列強，尤其從十九世紀後期以來，在亞洲、非洲合併廣大的土地。這是上次歐洲大戰的原因之一，或是主要的原因。這個觀念如果繼續支配各國的政策，未來的戰爭且將無已時。然而依巴黎和約所示，則這項觀念固依然支配他們的政策；他們合併敵國土地之主要的動機，就是在經濟的資源。

有一個解說，說各國擴張權力之進程是擴張文化。既然如是，他們就應該對於他國擴張文化於未開化的社會，表示贊成。實則有那一國會樂觀他國合併新土地？

卽令此事真有益於土人，他也是不願意外國擴張領土的。開化是征服的結果，解放是征服的還原。國家誠有時依戰爭解放被壓迫的人民。但是沒有一個會解放自己治下的人民，給他們以完全政治的獨立。英國向來自居爲自由的護神，被壓制民族的良友，然而她自己對於愛爾蘭，對於埃及，却是很久羈絆着不放開。試看列強對於巴爾幹諸邦之態度；這半島的痛苦豈不是因爲列強之互相猜忌，固守均勢主義而延長嗎？千九百十四年歐戰發生，英國說是爲防護比利時而戰，但是真正的理由，還是爲援助法國維持歐洲均勢，是不容爭辯的事實。戰爭的結果，德奧治下的異族得解放，但是奧大利的德意志人不許併合於德意志，捷克斯拉夫國內包容有異民族而不許其自由。所以如此，就是因爲各國不從公理上着想，而專從權力上着想。

狄氏既考究國際戰爭的原因，乃進而考究國家各種分子對於戰爭之責任。第一，政府有責任。這項責任雖不是唯一的，但是主要的，在民主國家和在專制國家是一樣的。因爲無論政體若何，一切國家的外交政策都是爲外交部所支配，而行於祕密的。外交家自成了一種特殊職業階級，他們的政策支配於傳習的主義，那就是權

力政策。祕密和陰謀是包圍外交家的空氣。他們在外面提供的條件是海陸軍；因之，戰爭遲早是他們全般活動所預期的事。

但是外交家階級不是獨立工作的。外交家和社會中有勢力的分子，因種種關係，連絡一氣。這些社會有力分子，常在政治上有勢力，因之，外交官階級常受政界的援助。

其次屬於同一社會階級的，是海陸軍將校。他們在決定政策上的力量，一國一國不同。大約是在戰前的德國爲最大，而在戰前的美國爲最小。但是凡在他們最有勢力的處所，勢必惹起戰爭。第一，凡習戰事的人如其是熱心而適任的，自然希望實地應用。專門的海陸軍官幾全是當然篤信戰爭的。專門的軍官猶之專門的外交官，承認戰爭爲事物之必然的部分。但兩個階級有一個重要的異點。軍官自己是須親臨戰線的；他們知道外交官所不知道的許多事實。所以真正的軍人尙沒有常人對於戰事的那種妄想；他們有省悟之可能。但是此亦是不常有的。

除這些直接對於戰爭和戰爭政策負責任之階級以外，尙有重大的商業利益，

也和戰爭有大關係。不過這層是很複雜難辦的。就全體上說，在戰爭中商業界總是不利而受損失的，他們一般的也明白這層。所謂「國際財務」(International finance)大約是趨向平和的；因爲如此，有許多愛國家仇視之。在戰爭的時候固然有些工業獲巨利，但不能說是他們爲着博利挑發戰爭。而在他一方面，則至少有一項工業，確是倚靠戰爭以發達，那就是軍火的製造販賣。這項貿易爲自私自利計，利有戰爭而反對平和。軍火貿易有國際的組織，股東遍於各國，他們從殘殺同類之軍火博得巨利，今則國際聯盟公然宣言反對這種不人道的事業。

但是商業利益之活動，還在各國之經濟的發展。資本家需要投資的地方；製造廠主需要原料和銷場。他們希望得之於經濟上未開發而無強固政府保護的地方。然而發展非依戰爭不能達目的。第一是對於土人的戰爭。這事猶可說是不關緊要。但不幸一切國家都從事於同樣的目的，勢必至互相衝突。衝突容或可一時依妥協避免，但終久必至於決裂，而引起大戰爭。從金錢上全體打算，國民爲此等膨脹政策，還是受損失，然而特殊事業及個人則可以獲利。所以現今的政策如果繼續下去，在

發展計畫之後面，總免不掉有財務家商人爲之主動，而這些人的活動，必算在挑發戰爭的勢力中間。

於是外交家之傳習，軍人之職業態度，有些實業家之金錢上的利益合作起來，維持權力政策。他們的目的是權力，財富；戰爭就是他們最後的手段。他們是主持大政方針的，人民是他們的政策之犧牲。雖然如此，一般羣衆可是不能不負一部分責任，因爲援應政府的，是他們的感情，本能，衝動。羣衆心理之全般狀態就是戰爭之根本的原因。羣衆之中包含着多數有教育的和有錢的人。很少的人關心外交；大多數的人無論是受有教育沒有受教育，於此都是盲從。他們爲感情所驅使，而不依理性以行動；他們爲言語所激動，而不辨清事理。我們於此乃回到狄氏所謂「羣感」這種心理狀態本來是傳自動物界；人們具有這種心情，并不是怪。但是因爲他們有這樣心情，戰爭乃成爲可能的事，則是不容諱言的。無論如何，人民總是勢力的總匯，政府惟依靠他們乃能動作。政府如能把戰爭表白做一件不可避免的事，常可以博得人民的贊助。千九百十四年之歐戰，雖說出於德國統治階級的野心，然而他們恃有國

民的援助在背後，也是顯然的事實。所以人民雖不是戰爭的罪魁，可是不能說沒有責任。

最後狄氏論到戰禍救濟的方法，他提出兩個要件。其一是創立司法的行政的國際組織，其他是換一種新的眼界和政策。兩者須相輔而行；後者較之前者更爲重要而且更難。國際組織現在已經創有了；這是巴黎和會的一件好的工作。就創設國際聯盟一事看，可見巴黎和會尙具有遠見和人道的平和的思想。如果是現在被排斥的國家都容納於聯盟中，而聯盟又能充分行使職權，它可有造成世界平和之機會。

但是狄氏以爲如果政府和人民不支配於一種新的精神，國際聯盟之創設，也是無用的，而且更壞事。而依事實所示，則現今尙不見有這項精神活動之證據。列強政府都繼續從事於帝國主義的政策，好像眼中並沒有國際聯盟似的。狄氏舉出了各國種種漠視聯盟機關的行動，這都是世人共見的。

狄氏結論教育之急務。他以爲國際主義者應當和帝國主義者在人心上競爭。

我們惟有從教育上入手，輸入國際主義的精神於羣衆腦裏，乃能抵制帝國主義之塗毒人心。狄氏最後關於教育之方法，如學校，新聞，演壇，著書之類都有討論。

從全體說來，狄氏這項研究，不但是對於國際政治研究爲一個有價值的貢獻，並且他的結論，很有實用的價值，正是今日國際主義者平和運動家所極要留意的。狄氏立說，脫離了哲理的論斷，而應用着科學的考究，這是和德意志流行的戰爭哲學精神根本不同的處所。狄氏考究戰爭的原因以所謂「羣感」爲出發點，可說是找着了根源。「羣感」被着了愛國主義之形式，而最後演成一種盲目的民族主義之信仰。近世民族主義自有他的合理的基礎，不可否認。然而民族主義惡化的結果，成了一种狹隘的國民的迷信，我們把他叫做「盲目的民族主義。」這個盲目的民族主義，實在充分發揮原始的幼稚的「羣感」，而可說是在一般戰爭的原因中構成一個要素。在現今的文明國家，無論是何種政府，未有能全然不賴人民的援助而能從事於大戰爭的。換句話說，人民間接是國際戰爭的責任者。試看歐戰期中，雙方交戰國的人民，除極少數絕對平和主義者之外，幾無不是舉國若狂似的，主張殺敵；就

是那向來標榜平和人道的社會黨也要隨聲附和德國的民主社會黨在議會可決戰費案。法國的社會黨贊助政府。英國的工黨且積極的加入政府。他們以爲不如是不足見其舉國一致，不如是人家會說他們不愛國。我們試想想他們爲甚麼取這個態度，就知道狄氏所謂「羣感」之作用很大了。所以要除掉國際戰爭的禍源，非根本的從人心上施教育不可；這是我們和狄氏有同感的。現今世界的急務是在變改國民心理，造出一種國際精神，如歐美平和主義派之所謂 *international mind* 者。文明世界的國民如果終不能以國際的眼光來看待國際事情，那末，雖有國際組織如國際聯盟國際法庭之存在，也不見得能毀滅除戰事，維持平和。研究到國際戰爭的原因，更加令人有這個覺悟。

第十二章 民族主義與國際主義

從思想上觀察現代的國際政治，民族主義 (nationalism) 與國際主義 (internationalism) 是最值得研究的題目。第一，在十九世紀的歷史上，民族主義是一個重要的政治因素。十九世紀的歐洲戰爭大都是民族運動的戰爭。我們可以說十九世紀中葉以後至於現今，是歐洲民族運動最盛的時代，也是民族運動最有成績的時代。第二，一九一四年的歐戰說是仍不外是民族戰爭。而一九一九年的巴黎和會也說是要依民族自決的原則以解決政治問題。第三，歐洲和議成立以後，國際政治上還有許多民族問題沒有解決，還有許多弱小民族沒有解放。民族主義今後尚有重大的任務。至於講到國際主義，現今更爲重要，歐戰以後，世界政治說是進於國際主義的時代。我們現在要研究的是：民族主義在過去歷史上之功過若何？今後民族主義是否能繼續其功用？民族主義是否是和國際主義根本的衝突？國際主義是否全然代替民族主義以支配今後的國際政治，抑或是和民族主義相輔而行？有人說

「民族主義是世界平和的仇敵。」又有人說「國際主義是一種空想。」但是仔細看來，民族主義和國際主義都是現代重要的政治因素，是一種活的勢力；這是無論崇信他們或反對他們的人都不能否認的。所以凡留心現代政治的人，都有研究他們的必要。現在請先講民族主義。

一、民族主義的意義及性質

英國自由黨名士 Morley，在他所著的 *Politics and History* 書裏邊說，十九世紀政治上最顯著的運動就是民族獨立運動。民族的情感並不是新奇的事情。民族精神在路德的「宗教改革」運動的時候已經表現了。新奇的地方，就是將這種情感變為政治思想。那些被壓制的民族感於異族政府增加了他們的疾苦，（意大利尤其如此，）因此原來所有的一種感情，後來就變為政治信條，用着去改造政治。Morley 的結論說，民族主義是一種本能，由這本能而變為思想，由思想而變為抽象的原則，由此抽象的原則又變為僻見，更由此僻見而變為政治信條。照此說來，民族主義最初是本能。那種本能不過就是愛護團體，如家族、部落的一種精神；那是自從

有人類以來就有的。但是民族主義之爲政治信條，則是近世紀特有的現象。近世紀宗教統一的權力墜落，主權國家始爲歐洲政治組織之模型。民族思想從法蘭西革命戰爭開始鼓動出來。法國革命原來本是一種反對君主專制的運動，後來因爲外國干涉就變爲防止外侮的運動。後來由此又變爲解放被壓迫民族的運動。最後則變爲支配異族的運動，而帶有帝國主義的色彩。但是法國這種舉動，後來也激起國外民族的反抗。歐洲有許多民族同時起來反抗法國。如一八〇六年以後普魯士人之謀脫離拿破倫束縛，一八〇八年以後西班牙之反抗拿破倫，以及一八一三年德意志人自視爲一個民族，共起而打倒拿破倫，都是民族自覺的反抗運動。最後拿破倫之失敗，便可說是由於民族反抗的勢力之強大。一八一五年之維也納會議，依所謂正統主義以改造歐洲政局，把民族情感及其利益完全置之度外。比利時與荷蘭併爲一國；瑞典與挪威也就併合爲一；意大利半島則置於奧大利之勢力下。但是歐洲之民族思想並不因此而消滅。如一八二一年以後希臘之反抗土耳其，一八三〇年比利時之脫離荷蘭，都是民族運動的表現。而一八四八—一九年之交，在意大利

德意志各方面同時有很顯著的民族運動。此時民族主義在歐洲政治上已經成了大勢力。最後，自從一八五九年至一八七一年德意志帝國成立爲止，其間爲民族主義最活動的時期。在此時期中，民族主義之爲政治的信條，是很見成功的。

我們要知道民族主義真正的性質，須先對於「民族」有一種明確的概念。「民族」(nation)是與「種族」(race)不同的。在一個民族內可以有許多種族，如瑞士含有法德意各不同的人種；不列顛是一個民族，但並不完全由條頓人種所構成；又如比利時可分爲 Wallons 和 Flemish 兩種人。同時一個種族可組成幾個民族，比方安格魯薩克遜人，就分成英美兩國民。民族又與國家不同，如戰前奧匈一個帝國含有德意志人，匈牙利人，波蘭人等不同的民族。有時一個民族又可以分布於幾個國家，如波蘭民族分布於俄羅斯、德意志和奧大利。因爲民族二字沒有立個正確的解釋，在政治上對於民族主義，也就往往發生誤解。於是我們對於「民族」不可沒有一個明確的觀念。然則「民族」究竟是什麼構成的呢？構成民族的第一個要素，自然要算種族。不過我們要知道，種族之純一不一定是民族組成的要件。有時一個國家，他

的種族並非純一，也能成民族；例如瑞士和比利時就是這樣。即如美國人種雖很複雜，也不失爲美國民族。同時又有一個種族散在各處都能構成民族的，如 Celtic 人。無論在英國法國，均是他們民族的構成分子。種族之純一雖非構成民族的要件，然而如其種族非常的純一而特別融洽，究竟比較能組成很強固的民族。而在他方面，則即令一國人種混合，只要他們相互間沒有截然不可溝通的隔閡，也就無絕對不能合成一民族之理。反之，最有害於民族觀念之成長的，是在一社會內有特殊種族，在法律上政治上享有優越的特權，如此就難化爲同一的民族。如匈牙利的 Magyars 不肯給異種人以平等地位，就是匈牙利不能成一民族的大原因。印度的社會階級分得太嚴，大約也是民族運動成功的阻力。第二個構成民族的要素就是地域的整一。一定的地域可以發生民族的情感。地域實爲民族生活的要件。如民族沒有地域，民族自覺就無法可以養成。但在另一方面，地域的區劃與民族的界限並不一定能一致。有時在一個地域內的住民並不一定就是一個民族。如匈牙利的平原內不一定完全是 Magyars 人，在斯康的納維亞半島上有瑞典和挪威的民族。而波蘭也

沒有一定的自然界域；法蘭西和德意志之地理的分界也大部分是偶然的。有時一個民族不住在一定地域以內，往往散布在各處。如希臘民族不盡住在希臘的地域內；巴爾幹半島和小亞細亞愛琴海各處，都有他們的蹤跡。猶太人散布於世界，更是顯然的事實。地理的整一，誠可有助於民族之成長，但這不是不可缺的要件。第三個構成民族的要素是語言。在民族的構成上，通常認為語言是極重要的因素。因為語言是表示思想的工具。語言相同，思想便容易融洽；有許多民族，土地主權喪失，民族觀念還能保存，都是由於語言相同的關係。比如意大利的同族觀念能夠保存，就是因為這種原因。反之，印度因為語言隔閡，就不易造成統一民族，又如以中國幅員之廣大，各省民情和經濟狀況的相差，歷史上政治的分裂之事實亦多，而中國人始終為一個民族，不能不說語言文字之同一，有很大的關係。不過有一層要注意的，就是造成民族的統一，雖常以語言同一為要素，但有時說幾種語言的國民並不因語言不同而失其團體的統一性。如瑞士民族觀念最為發達，國中卻兼用德法意三種語言。德法意三種人在瑞士可以任意用自己的言語在議會演說；瑞士的公文報告須

兼用德法兩種語言。蘇格蘭民族是團結堅固的，但在蘇格蘭境內有一部分人說英語，還有一部分人說 Gaelic 土話。又如法蘭西的阿爾沙斯羅連住民，在德意志統治之下，原是操德語的。後來歸法國所有，住民雖仍操德語，而同化於法國民族。及至一八七一年德國從法國奪得其地，該地人民還是始終不忘法國。又如比利時有 Walons 和 Flemish 兩種人的語言不同，而後者的語言本和德語相近，卻不因爲彼此語言不同而不能構成一民族。照此看來，語言之同一，不一定就爲構成民族的不可缺的要素；民族亦不是單靠語言的同一所能構成的。第四個構成民族的要素是宗教。但是這個要素也不是絕對不可缺的。雖然有些國家因爲宗教不同，有礙民族的統一。但也有許多國家包含許多宗教派別而仍可以保持民族的統一。比如愛爾蘭因爲南部信奉羅馬舊教，北部信奉新教，至今不能統一。一八三〇年比利時與荷蘭分離，也部分的因爲比利時的舊教徒不甘受荷蘭的新教教士的支配。現在印度之不能造成統一的民族國家，宗教之不統一，也當是其中的一個原因。這固然是宗教不同有礙民族統一的例子。但在他方面，又如德意志國內有羅馬舊教和新教，仍然

能維持民族的統一。美國包有各種宗教，英國國內宗教也極不一，然而都未因爲宗教不同而影響於民族的統一。卽如中國國內宗教亦復很多，也無礙於民族的統一。所以宗教雖然可以增強民族的情感，卻不能說是構民族的必要的元素。不過宗教影響有時也很大。如巴爾幹半島的土耳其，因在土耳其的異教徒與其回教徒的宗教觀念不同，不能融成爲一個民族。這種事實，確是宗教不同有害民族統一的明證。然無論如何，究不敢說一國宗教不統一絕對的不能造成民族的統一；尤其在現今宗教觀念漸形薄弱之時代，宗教之於造成民族，其力已更弱。第五個構成民族的要素就是政府的同一。一羣人民在同一政府之下，生活若干年代，是可以構成一個民族的。如英國在中世紀的時候，民族能夠統一，是受諾曼 (Normans) 王朝統治的利益。法蘭西能造成民族國家，亦由於強有力的君政之統一。西班牙民族的統一也是得力於查爾斯腓列普之專制。卽如在中國歷史上，秦漢之統一，於中國民族之發達有很大的效果。但是這個原則，也不一定是絕對的。假使僅有政府的統一，而不具備其他造成民族的要素，民族統一也是不成功的。比如土耳其和奧大利的人民雖

然皆是久服從一個政府，各族卻仍然分離，始終不能融成一個民族。所以政府的同一亦不是絕對構成民族的要素。第六個構成民族的要素，是經濟上的共同利益。在現在唯物史觀流行時代，人們好以經濟解釋政治問題，這個要素尤爲緊要。但是經濟上的共同利益也不是構成民族的絕對要件。有時也有經濟利益不同的人民能保持民族的統一。比如美國南部的經濟仍基於農業，北部的經濟重在工業，其經濟上的利益並不全然一致，然而美國決不因此就妨礙其民族的團結。就以英國法國而論，他們國內各部經濟上的利益也不必都一致，然而無害於他們民族的統一。在另一方面看來，如法國北部地方的經濟利益母甯與鄰接的德意志地方相近，但並不因此關係使法德兩國的邊地合而爲一，以與母國分離。不但如此，就是經濟利益能夠一致，有時仍然不必能造成民族的統一。人們常說，因爲在德意志在未統一以前，普魯士久已利用關稅同盟，增進各邦國間經濟上的共同利益，所以卒能促成他們的政治聯合。從表面上看，這種說法雖是不錯，但仔細研究起來，德意志所以能夠造成政治的統一，還是因爲其他要件業已具備，並不是單單因爲這種經濟關係密

切的原故。單靠經濟政策，不能使奧匈帝國內各種異分子變成一個民族。在其他國家，僅有這一種要素而不備有其他的要素，不獨不能造成民族的統一，有時反往往因爲經濟的強迫同化，引起民族的惡感；異種人或以爲統治者之一族剝削他族的經濟自由或利益以利本族。所以照此推論下去，經濟上的共同利益，也不是造成民族團結的絕對的要素。不過就全體說，上面所舉的幾種要素雖然都不是構成民族的絕對的要素，卻都可以促長民族思想的發達，增強民族的團結。除此而外，還有一種要素爲不可缺少的，這就是共同歷史，共同理想，和共同的傳習；換句話說，就是精神的團結。假使一羣人類曾享受過共同的苦樂，做過共同的事業，就是缺少他種條件，也可以有團結起來造成一民族之可能。能啓發這種觀念的，尤以歷史爲最要。比如荷蘭人所以能成爲民族，就是因爲他們有反抗西班牙而爭獨立的歷史。瑞士有數種人也能構成民族，也是因爲瑞士人有共同爭自由的歷史，有共同利害關係的觀感。這種例子也可以從現今各種民族方面推出來。假使一個民族沒有這種感情上的關係，那個民族的團結只可以說是成於物質的要素，是形式的，不是精神的。因

此穆勒 (Mill) 在他的 Representative Government 書裏解釋民族之成立，說是由於一羣人類具有共通的同情，爲在他們與外族之間所不存在者，因此致他們願意合作，願意立於一個政府之下，願意由他們自己或其一部分人統治他們。言語和宗教雖與民族成立也有關係，但最大的原因卻是共同的歷史。由此看來，民族的成立，基於主觀的精神的要素，民族意識的表現，在他們願意由自己支配自己的運命。一切的民族有了這種精神，就應該自成一獨立的個體。換句話說，就是他們應當組成一個政治單位，一個國家。假使有了這種精神而不能組成獨立國家，他人要來支配他們，便要引起反抗。換句話說，如果民族不能組成統一國家，世界便不能維持和平。這就是民族主義的精髓。這種政治主義在現今很爲普通，大家知道現在的民族，都應該有自決權，他們應當取得政治的獨立。但是以前的民族主義，不過是感情的本能的衝動。現在的民族主義，卻變爲政治信條了。民族主義之政治信條是從十九世紀中葉開始產生的。在十九世紀以前並沒有人發表這種思想。最初系統的，明白的發表這思想的，是意大利的革命首領瑪志尼 (Mazzini)。那時意大利受外國壓迫

最大，瑪志尼宣傳民族主義，原是爲救濟他的本族起見，但後來其他國民受他的主義的影響也很大。瑪志尼闡明他的民族主義的思想，說意大利的統一不是國王能夠辦到的，須待意大利人民去造成。又說，自然的區劃，當代替人爲的區劃。無論那種人民，對於人類都負有一個使命；無論那種人民都不可專爲自己謀利益的發展，應該爲人類全體謀利益。照瑪志尼所說的意思看來，他的民族主義不是現今流行的狹隘的種族觀念，實在是帶有國際主義的精神。從他的主義的裏邊，我們可以看出下面幾種特質。

(1) 民族主義是革命的。無論在那一個場合，民族主義都是要改造政局，打破現在的環境，以爭得發展自己的個性之自由。

(2) 民族主義不但要打破舊的政治局面，還要以人民爲主體去改造一個新的政治局面。換句話說，民族主義附帶着民主主義。瑪志尼要改造意大利，並不是要於解放之後，依君主以統一，乃是要意意大利人民自行統治；那就是本着這個民主思想。

(3) 民族主義是主張統一的。民族主義要把同族的一羣人民結合於一個體之下，營共同的政治生活。在十九世紀中意大利和德意志各分裂爲許多邦國，在物質上精神上都與民族生活的發達有妨礙。

二、民族主義的利弊

民族主義的性質既如上述。我們如其拿這種主義來改造政治，究竟有什麼利益呢？民族主義最大的利益在便於發達個性。在人類社會中，不一定要到處表示劃一之象，才是文化的進步。如其各人羣能發達個性，人類社會方面有各種不同的生活方式，於文化上也各各有貢獻。從另一方面說，如其抹煞個性，必於社會利益有損。民族主義的重大作用，是增進人類自由，發達個性；我們不能不承認民族國家之成長，是近代文明的貢獻。再就社會制度上說，也不是一個制度到處皆能行之有利的。各種社會各有其適用的制度，才是有利。民族主義是要使世界上的國家各採用他們自己的生活組織。就事實看起來，十九世紀民族主義之發達於人類文化的進展很有關係。民族主義之發達不獨於一民族本國有利益，而且於世界上都有利益。這

就是民族主義的強點。不過在另一方面說來，民族主義也有它的點弱，這也是我們不能不承認的。民族主義第一個弱點，就是政治眼光狹小。民族主義的流弊，往往變爲地域主義，帶着一種狹隘精神；它只從個體的地方的見地觀看事情，不免失掉世界共同利益的觀念和合作精神。而且民族主義變爲地域主義的時候，共同觀念日漸薄弱，也就流於自利主義；只顧發達自己的利益而不惜犧牲他族的利益。民族主義第二個弱點，就是容易演成軍國主義專制主義。這種情形所以發生的原因，一方面由於要發達民族主義須要擴張軍備，以保護自己的民族利益；一方面更由於一旦中了軍國主義的毒，人民便甘心服從專制，例如德意志人願意有君主集權政府，就是因爲他們自信爲世界上最優勝的民族，要達到他們的侵略目的，不能不借重武力，因此也就甘心服從專制政治。我們可以說，歐戰前德意志的軍國主義，是從狹隘的民族主義產出來的。這兩種流弊，實在是民族主義最招攻擊的處所。

一切政治主張都有他們的自然的弱點；行到極端的時候，都有流弊。民族主義流於狹隘的地域觀念，就不期而成了一種民族自利主義或盲目的民族主義；

對外則演成帝國主義。有些民族，只知爲自己民族着想，而不想到世界上尙有其他民族的利益。他們不獨對於其他民族不知聯絡，而且有時不惜犧牲他民族的自由，破壞他民族的獨立。所謂「大德意志主義」「大斯拉夫主義」「大塞爾維亞主義」乃至「意大利恢復舊土主義」都是掛民族主義的招牌，而行使帝國主義的侵略膨脹政策。世人討論歐戰的原因，或歸咎於商業競爭，或歸咎於歷史仇隙，或歸咎於祕密外交，軍備競爭的原因，而其實在原因，則還是在於狹隘的民族主義。照此說來，近代流行的民族主義，實爲野心家造時勢的工具，不免失掉民族主義的本意。並且我們可以看出近代民族主義的運動，表現許多矛盾的現象。第一，現在各國主張解放民族，只是主張解放外國方面被壓迫的民族，對於自己國內的異族却不主張解放。例如希臘民族的獨立，比利時民族的獨立，都賴英國之力；然而英國近則有愛爾蘭要求獨立，遠又有埃及印度要求獨立，她却不願意解放他們。最奇怪的，就是有些國家，甚至對於國外的民族運動也加以干涉。如歐戰以後，奧地利國民願加入德意志聯邦，本是一樁極自然的事情。德人本屬同種，德國新憲法上又曾爲之設有併

合的規定。然而法蘭西則恐怕此舉於法國不利，起來反對，乃在巴黎和約上以明文禁止，這不是和民族主義大相矛盾嗎？現代有名的英國歷史家 Muir（在其所著 Nationalism and Internationalism）曾說，當代爲民族主義之大障礙的，是德意志與大土耳其三帝國；這話初聽了似覺不錯。但細察起來，阻礙民族運動者，豈獨德意志與大土耳其三帝國，其他列強又何嘗不是這樣？這種矛盾的態度，實在是世界上普通的現象。比如美國是主張解放弱小民族的，但菲列濱要求獨立，美國卻迄今不會給予它。一八七八年的柏林會議，反對俄土條約所創造的大保加利亞的實現，反致馬塞頓問題多年不能解決。這都是一種實證。民族主義第二個矛盾的地方，就是被壓制的民族一經解放，往往隨卽轉而壓制國內或國外的異族。如德國統一以後，對於國內之波蘭丹麥和阿爾沙斯的人實行壓制，摧殘其個性，久已是一個顯例。最近還有些顯著的例子。比如波蘭的解放，爲歐洲重大的問題。凡愛平和講人道的人，對於此事無不表同情。但沒有一人想到波蘭民族解放之後，會把他們自己所受的那種痛苦轉以加之於他人的。然而波蘭國初竟敵視俄國蘇維埃政府；而對於她

自己國內所包容的少數異族，待遇亦不良。又如捷克斯拉夫人恢復自由以後，對於其治下的德意志人卻是壓制。法蘭西在歐戰結局，以民族主義的名義，取回阿爾沙斯羅連，然對於德意志國民則極端的壓迫。最近一九二三年發生的羅爾佔據事件，就是最重要的例。此外如日本維新運動，本是由於受外力之壓迫，世人視爲民族主義成功的好例，然而日本現在既強佔朝鮮台灣，而對於中國亦加以壓迫。這就是民族主義不貫徹的地方。因爲民族主義的政治，有了這些矛盾之點，就有人說，民族主義是人道平和之敵，與國際主義相反對，應當根本屏棄的。但是我們卻不能相信這種說法。就消極方面說，民族主義已成現代政治上的大事實，是不能打破的。民族思想成了世界潮流，實在也是根據於人類愛團體的一種本能。反對這種潮流，於國際社會亦是不利的。因爲打破民族主義，使世界上的民族或國家有受不平等的待遇或壓制的，便是在國際政治裏面留下紛擾的種子。反之，滿足民族思想，則是減少國際衝突的一個要件。加之，民族主義在歷史上曾履行過重的使命，今後在實際政治上且將繼續履行它的使命。民族主義的潮流在十九世紀時候，曾經破壞了許多不

平等的條約，推倒了許多的專制帝國。從民族國家方面發生出來的利益，於世界國家組織上也是很好的。因為民族國家是自然的結合，不是勉強的湊合。世界上有了種種不同的社會的組織模型，於文化上便也可以有種種不同的貢獻。而且在民族國家，人民依自然的感情結合，比較在他種國家，遵從法律較更情願，法治易於發達。還有一層，在民族國家，因為同族感情融洽，人民合作精神，較之非民族國家也是特別發達的。因之，真正的自治容易施行。民族主義既然有以上所述的幾種功用，那末，在現代這種狀況之下，不能把它抹煞干淨，那是不待言的了。可是有一層，民族主義雖然不可以打破，但我們也不可以忘却他的流弊。民族主義是否有改善之可能，及這個政治潮流依何方法可免發生流弊，這確是應該研究的問題。

三、國際主義的性質和功用

在現代政治潮流中，似具有抵制民族主義潮流的趨勢的，有兩種主義：（一）共產主義（二）國際主義。共產主義在國際方面的活動是聯絡世界工人，對於資本階級以國際的行動為共同爭鬪。這種結合，以階級為本位，不以國家或民族為本位。這

種主義乃是一種超國家的思想。依共產主義派的主張，世界上只有階級爭鬪，沒有民族爭鬪。馬克思派的人把世界歷史看做階級爭鬪史。「工人無國家」這句話，是他們重要的格言。他們以此號召各國工人，使世界工人有一種國際活動。一八六七年，在倫敦開始組織 *Internationale*，即世界工人協會。他們常常開會討論共同運動。一九〇七年在德意志開會之世界工人協會，曾通過有一宣言，說世界如有戰爭，各國工人和他們在議會的代表，皆有協同國際機關，設法阻止戰事的義務。他們防止戰爭的手段是同盟總罷工；他們以為如此做去，世界上的戰爭就無從發生；那是共產主義對於國際政治上的理想。共產主義運動本身確是國際的性質，如其精神真能貫徹到底，多少可以超脫國家的僻見，養成國際合作的習慣，減少民族主義的流弊，是不可否認的。但是共產主義打破國界的觀念，却是一種玄想，與歷史事實不合。國際政治含有許多複雜的因素，不是全然可依着經濟關係來解釋的。像現在的人類本性不有根本的改變，共產主義者要漠視民族情感之因素，專靠無產階級的共通利益以打破國界，那是一種玄想，事實上殊做不到。因為民族的自覺已經深入了人

類的心理，就是無產階級自己也未嘗能獨自脫却這種人類的本能。歐戰發生時候的事實，就是好例證。例如一九一三年德國政府大增軍事費預算，議會中有社會黨員一百餘人，說是無一個提出抗議的。又如法國社會黨想與德國社會黨會於瑞士以討論阿爾沙斯羅連問題，德國社會黨卻極少到會的。德國社會黨並且說這事要到戰場上解決。即如其他國家情形也莫不如此。加之，大多數社會黨在歐戰發生的時候大家都幫助本國政府進行戰事，並不反對戰事的舉動。德國的社會黨在議會可決軍事費；法國社會黨贊助政府，英國工黨也加入內閣。他們以為不如是不足見其愛國，不足見其舉國一致。照這樣看來，民族精神之盛就可想而知了。共產主義不獨不能打破世界，而且實行共產主義的國家，有時自己也就利用民族主義，鼓動民族運動，以達政治的目的。比方現在之蘇俄政府要聯絡遠東近東的弱小民族以抵抗他們敵方的資本主義的列強，就是一個實例。所以共產主義實際並不是能打破民族主義的。國際主義則不同。國際主義發達於十九世紀後半期。這個主義一方面可以補救民族主義的缺點，一方面還可以與民族主義相輔而行。國際主義不是大同

主義 (Cosmopolitanism) 大同主義無實在的根據，並且漠視民族運動，乃是一種玄想。大同主義將來發達如何，現在固不敢逆料，而在現今尚不成爲實際政治的勢力，則可斷言。國際主義之長處，在能對於民族主義的勢力因勢利導。它既不像大同主義那樣空泛，同時也不流於共產主義之物質的偏見。公法家阿濱罕 (Oppenheim) 說：「國際主義是世人之一種信念，信文明人類雖因民族各具不同的因素彼此分立，但全世界人類實構成一社會；信一切國家、民族的共同利害關係很爲密切，所以世界上就應該有國際組織以管理共同的事件，使世界臻於永久平和。」這個主義的要旨在於增進國家互助及各民族合作的精神；爲此目的，國際社會有組織共同機關的必要。近世紀以來，歐洲的公法家政治家如 Sully, St. Pierre, 盧梭、康德邊沁諸人，都主張歐洲聯邦計畫；邊沁且主張一方面裁減軍備，一方面謀殖民地獨立，以爲維持平和之方法。康德著永久平和論 (On Perpetual peace) 也有類似的主張。從十七世紀以後，歐洲國際社會發達有一種國際法，已經表示國家的相互關係受一定的規則之支配。但是實際看起來，國際主義之能成爲政治勢力，乃是十九世

紀以後商業、交通和科學發達的結果。關於這一點，我們可以從各方面看出。比如維也納會議以後，國際公法爲各國所承認，並且加以改進，實足以證明國際主義之發達。又如十九世紀中葉，國際仲裁之使用，也可以表示法治精神；而一般仲裁條約之增加，更可表示國際主義的發達。此外如國際電信、郵政同盟和度量衡同盟等等行政聯合的組織，也是表示國際主義發達的事實。在十九世紀中，民族運動成功，國際主義也隨之發達。民族主義與國際主義的相互關係，也可以看出來了。國際主義與民族主義之同時發達，並不是偶然的事，而究有它的特殊理由。第一，國際組織是要建設於民族國家上的。因爲要國際社會能確定國境，要國家帶有永久性，都要有自然的、可了解的原則，不能單靠着征服之偶然的事實。民族國家則是比較能保證這個永久性的。國際主義依維民族主義，乃是自然之事。從歷史經驗上可以看出，十九世紀以前國際主義之不能發達，實由於民族主義未發達；比如在一八一五年維也納會議的時候，政治家未嘗想不到國際平和，其所以不能實現，就是因爲他們改造歐洲政治，全本着正統主義而漠視民族感情。到了十九世紀中葉以後，經過民族戰

爭造成民族國家國際主義始因之發達，實在不是一件偶然的事實。第二，國際主義於完成民族主義爲必要。民族主義，如其不輔之以國際主義，有許多國際問題難於解決，因而國際社會，不會安全，不會平和。十九世紀後半期民族主義成功，同時平和主義之人，也更推重國際主義助其發展，就是因爲他們把國家的安全自由看做和個人的安全自由一樣，全靠能置之於法律的監護下。如果國際社會沒有共同機關，共同規律來維持，便不免陷於無政府狀態。惟有本國際主義之精神，於國際組織之支配下，民族國家之生活乃能安全自由的發達。國際主義所以爲民族主義的要件，詳細的說起來，也有幾點：（一）國際主義可以使民族主義發揚光大。人類生活有連帶相依的關係（Social Solidarity）。人類爲謀生活之維持發達，有互助之必要；自然淘汰之說，不應適用於人類。在人類方面，須要各個體都能發達，所以爲人類全體利益計，民族國家也就應該與異民族合作，增進國際共同的利益。惟有如此，民族的真使命乃能完成。（二）國際主義可以補救民族主義的不及。就是篤信民族主義的人，也相信民族主義上有些困難不能打破，要補救這種缺點，非借重國際主義不可。雖

然理想家說，改造國際政治，決定國境，可依人民自決之原則，但事實上卻有做不到的地方。民族之爲物是沒有客觀的標準的。要想使一個民族得以自由，在事實上常有實際的困難。人們主張由人民舉行總投票去決定自己的命運，但是在民族思想未十分發達之地域，人民不能明確的表示意思，投票結果常不滿足；而且投票管理人又往往可以操縱人民，總投票的結果未必真能代表民意。況且總投票的方法多實行於國家分裂之後，反是一種戰後的處置，而不是防止戰爭的手段。還有一層，一個民族與其所在地域，不必一致。就這一點而論，只有像英日兩國之島國是例外。在其他國家，有的民族住在它的天然境域以外；有的則不能填滿它的天然境域，而有異族，夾居其中。如法國民族，不能佔滿法蘭西的天然界域。匈牙利平原有異民族雜居。又如希臘民族則在近東各處散住。這都是發生民族利益衝突問題的處所。又假使一個國家沒有海岸線，海口，它要取得這些便宜，自然也是爲謀民族的利益。解決這種正當的利益衝突，如不依武力，便只有依國際主義的精神。關於這層，在歐戰結局議和的時候有兩個例子。第一是對於 *Finme* 地方之所有權，意大利與南

斯拉夫民族爭持不下，美總統威爾遜和意國代表在巴黎和會幾乎爲此決裂。後來這個問題卒依相關國家直接商定調和兩方利益之妥協方法以解決。又如波羅的海上的 Danish 港爲德意志和波蘭爭執之點。波蘭爲需要出海口欲得此地，而德國則依民族理由不肯放棄她的領土。結果是決定把這港置於國際聯盟之保護下，以調和兩方面之利益。這些解決，雖然都不見得十分公道或滿足，但也總算是國際主義補救民族主義的地方。(二)國際主義可以發達民族間平和傾向。國際關係本着國際精神處理，乃能減除民族間的衝突，而增進世界和平。NEE曾說，世界上阻礙民族主義的只是德奧土三帝國，那是不對的。我們看英國在世界上掌握海上權力，支配廣大地域，又何嘗不是民族主義的阻力？若在國際主義之下，各國儘可謀增進自己的利益，究不必侵害或犧牲他民族的利益。如其大家都抱着這個精神，可以不採侵略政策，也就免於軍國主義的發展。這也是國際主義補救民族主義的地方。至於國際主義的應用，在十九世紀中它的力量還不很大。迄至一九一九年，巴黎和會結果，乃有國際聯盟之新國際組織。那就是國際主義的實際應用。國際聯盟對於

國際共同利益問題設有處理的機關；聯盟之理事會等於行政機關，大會可說是立法機關。此外又有常設國際法庭之司法機關；並且有處置勞工問題之國際勞工組織。就全體看來，國際聯盟這個新組織，一方面表示國際主義的發展，一方面則構成今後實現國際主義的主要機關。

