

外 交 叢 書

國 聯 改 造 問 題

外 交 評 論 社 主 編

正 中 書 局 印 行

578.148

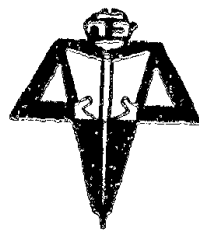
852

2

外 交 叢 書

國 聯 改 造 問 題

外 交 評 論 社 主 編



3 0647 4640 1

書 局 印 行



A 389344

凡例

- 一 本叢書係將各種外交問題，依其性質，分門別類，作有系統的個別探討或敘述，以供關心外交者之參考與研究。
- 一 本叢書材料，多半採自逐期外交評論，都係專家精著，間蒐其他關於外交問題之名作。
- 一 叢書每冊之內容，係集若干篇而成，且因作者對於問題探討之重點不同，標題亦異。但各篇皆有連繫性，甚或一貫性。
- 一 作者篇尾所署年月日，仍予保留，以明時效；其與時間演進有重要關係者，則編者酌為修改，或加按語，以備參考。
- 一 本叢書未定冊數，視其需要，隨時編梓，陸續以獻讀者。

引言

一九一七年歐戰方終，各國怵於戰禍之慘酷，經美國總統威爾遜之創導，乃有國際聯盟之組織，旨在維持世界和平，增進人類福利。國聯自一九二〇年成立以來，屢挽戰爭危機，對於和平，多所貢獻；尤其在溝通世界文化方面之努力，頗值我人之稱許。惟國聯並非一種超國家之組織，而是各國之自由結合。盟約對於國際糾紛，雖有仲裁調解之辦法；對於侵略國家，雖有制裁方式之規定；但條文之執行，以無武力為其後盾，故實施之時，窒礙叢生，難期奏效；以致國聯威望，日見墮落；各國鑒於國聯之無能，於是改造國聯之建議，遂應時而生。

◎ 國聯第一次試驗的失敗，即為調解中日糾紛之毫無結果。迨日德兩國相繼退盟，國聯形勢，更見孤弱。最近處理意阿戰爭，又遭失敗，於是改造國聯，乃成爲事實上不得不然之趨勢。國聯行動之所以不能使人滿意，究竟是國聯本身組織之不健全？還是盟約之不切實際？還是盟約原則適用辦法之未臻完善？此實爲研究「國聯改造問題」之先決條件。關於此點，本書內容，當能供給讀者充分之資料。修改國聯盟約問題等首四篇，專就盟約本身，加以探討。國聯行政院組織的剖視一文，對

於國聯行政院的組織問題，仔細分析。各國對於改造國聯方案之檢討一文，將各國依照一九三六年七月四日國聯大會之決議，而所提出關於「改善盟約原則適用辦法」之建議，及九月間國聯大會處理「改善盟約原則適用問題」之經過，詳述無遺。讀者諸君，如將本書細讀一遍，對於國聯改造問題的大概情形，不難得到一個概括的認識。

修改國聯盟約問題

張彞鼎

站在國際和平的立場上，而研究修改國聯盟約的人們，所最注意的問題，當然是國聯盟約本身，在理論上或在實行上究有什麼缺點，必須修改。將這個問題弄清楚了，然後對症下藥，提出修改的方案，纔是比較切實的辦法。

研究國聯盟約，必須先從盟約的序文着手。序文中說：「各簽約國爲增進國際合作，維持國際和平安全起見，」特接受「不從事戰爭的義務，」採用「公開、公道、光榮的外交，」「遵守國際公法，」並「履行條約義務。」我們從序文所得的印象，是一個理想上完滿的和平世界。從各國放棄戰爭，可得到和平；採用「公開、公道、光榮的外交，」可促進國際合作；遵守國際公法並履行條約義務，可逐漸完成有秩序的國際社會。這樣的和平世界，在理想上，似沒有什麼缺點。序文最後一句說：「因此簽定此盟約。」意謂由盟約各條文之履行，可達到上述目的。本來序文過於廣泛，是

無法執行的。序文中儘管唱高調，揭示最終的目的，但能否達到，則須視各條文之規定如何為斷。

理想樹立一盡美盡善的和平是一件事，實際上如何努力保持現實的和平又是一件事，二者中間的距離甚遠。和平運動者對前者可懸為一種理想，但對後者則須腳踏實地繼續不斷的苦幹。

研究歐戰的原因者，往往認軍備競爭、軍事同盟、領土或殖民地的攫取，及極端的狹義國家主義等，為戰爭的根本原因。對此數項，國聯盟約各條均規定有防止辦法。國聯盟約第八條、第九條規定限制軍備，係欲避免軍備競爭，解決歐戰以前不能解決的難題。盟約第十八條規定條約必須向國聯註冊，第二十條規定各國不許締結與盟約精神相反的條約，其用意係在消極方面防止軍事同盟。盟約第十條規定尊重各國領土完整主權獨立，以防止各國攫取領土野心。第二十二條對戰敗國屬地之處置採用委任管理制度，而不採殖民地制度。盟約第二十三條、二十四條、二十五條積極規定國際經濟社會文化事業之合作，以求在消極方面逐漸減少極端國家主義之勢力。以上各條之規定，或係根據歐戰前的經驗而為適當的處置，對於防止戰爭，維持和平，可謂顧慮周詳，頗費苦心，雖不能謂為即可達到盟約序文中理想的和平，然在理論上似尚無重大缺陷。

通常在戰爭爆發前，往往先有某種國際糾紛為引火線，糾紛逐漸嚴重化，遂致演成戰爭。盟約

中關於排解是類糾紛之規定，最爲詳密，自第十一條至第十七條完全與此題有關。在此數條中雖未絕對禁止戰爭，然各國在從事戰爭前必須先將糾紛送交國聯調解，必須俟調解程序完畢未能解決，再經過相當時間始得開戰。此種拖延政策之目的，在使各方之戰爭熱逐漸減退，容易接受第三者的公平建議。在理論上，戰爭是否盡起於一時糾紛，抑或係起於根本政策之衝突，爲一頗值得研究的問題，一時糾紛，或可設法使戰爭熱減退而易於解決；根本政策的衝突，則不因拖延時間而減少。惟盟約對此問題，亦非完全忽略，在第十九條中亦有「國際情勢之繼續存在，足以危及和平者，國聯大會得隨時向關係各國提出改良現狀之適當建議」一條。惟兩相比較，似覺第十一條至第十七條關於解決糾紛之規定詳盡，而第十九條關於調解根本政策之規定過於簡略。輕重之間，在理論上，或早有商酌餘地；惟條文中輕重之缺陷，在實行上可補救之。苟國聯能在實行時有適當之權衡，則條文似並非絕對需要修正。

綜觀以上各節，國聯盟約中各條，雖不足以達到序文中理想的境地，然苟能充分利用，對實際和平的維持，應無重大缺陷。以下再就國聯實施盟約各條的經驗中，研究各條之應否修正。

從國聯的歷史中研究，吾人深覺國聯對第十九條，未能充分利用，並有將第十九條項下各問

題，用第十一條與第十五條方式解決之錯誤。如「一九一八」事變，意阿戰爭二事，皆非一時糾紛所致，所以用減低戰爭熱之拖延方法求解決，不能成功。因而一方面依根據固定政策，逐步推進有計劃的積極進行，而在國聯方面卻認為係一時糾紛，用拖延方法，從容調解。調解失敗之癥結大部分在此。

第十九條雖僅有概括規定，然第二十三條中關於國際合作事項如經濟社會文化事業等包括甚廣。如將二條聯合運用，則國聯自可在經濟文化事項上，採積極政策協助各國，解決經濟文化中困難問題，以防患於未然。過去國聯對各國根本政策之衝突，僅採臨渴掘井辦法，事先既無充分準備，臨時又不能用敏捷的手腕，充分運用盟約各項規定。對二十三條所規定之事項，亦僅站在贊助地位，未曾在積極方面，盡最大之努力，所以成績甚少。各國對某種國策之決定，與其經濟文化上之特殊環境，往往關係甚大，倘國聯能預先在經濟文化方面效力，似不失為釜底抽薪的有效辦法。例如某某等國，關於原料重新分配之要求，國聯本可在第二十三條與第十九條之規定下，求得適當的調劑辦法。又如歐戰後戰敗國所受凡爾塞條約之種種限制，國聯本可在第十九條之規定下，逐漸設法減輕或解除之。國聯在事前未曾努力，所以危機一至，遂致無法收拾。而事到臨頭，國聯反

用調解一時糾紛的拖延方法去調解，所以愈難收效。此國聯在過去調解失敗重要原因之一。

集體安全制度成立之根本條件，必須在集體中各個分子的國家能得到安全，反之，雖集體而孤立的國家得不到安全，如此，各國自然願一致加入此集體安全團體。如某等國家在未加入團體前本甚安全，加入後反感覺不甚安全，則甚少加入此集體安全團體之可能。如美國孤立，本甚感安全，如加入歐洲團體，反有捲入漩渦之危險，在美國人看來，反感覺不安全。國聯對於美國此點根本事實，未能了解，致白用許多精力，拉攏美國入盟，甚至欲將比較實際的盟約與內容空洞的非戰公約調和爲一，所以雖甚爲努力，終得不到結果。

在國聯盟約中原有第二十一條規定：凡不與盟約精神衝突之各種維持和平的區域協定，不受盟約限制。美洲各國，向有汎美會議，並定有種種公約。汎美會議，雖與國聯無關，然在維持美洲和平上，對國聯亦不無幫助。本來維持和平團體，不厭其多，能統一或合作，固然甚好，就是分門別立，亦於和平無妨。國聯過去強拉利害不相同之國家，入其集體安全制，自難得到成效。

國聯過去裁兵的標準，係根據盟約第八條「各國安全最低限度的需要」及「履行盟約義務的需要」二者。本來各國安全最低限度，爲一相對名詞，如敵人之軍備增加，則一國安全最低限

度之軍備，亦需增加。至履行盟約義務所需的軍備，則不厭其多，因軍備愈多，則盟約愈易執行。第八條所規定裁兵之二標準，彼此互有關係。如各國能自保其安全，則國際制裁所需之兵力自可減少。反之，各國不能自保其安全，則國際制裁所需之兵力，自需加多。此二標準如一數學公式之兩方面，必須先確定其一，他方之數量才能推定。過去國聯裁兵失敗之主要原因，即在一方面國際聯盟本身，既不能增加其保障和平之武力，而同時又欲各國裁減軍備。此在現實國際狀況下，似不可能。

自意阿戰爭以來，第十六條所規定之經濟財政制裁，如施用於實力懸殊之兩交戰國，已經證明效力甚微。當時起草盟約第十六條時，或係以歐戰中兩交戰兵力略相等之事實為根據。蓋兩方兵力如相等，則國聯之經濟財政制裁，自為勝負關鍵之所在。在彼時國聯自有舉足輕重之勢。反之，如兩方兵力相差過遠，縱再加上國聯的制裁，亦不過僅可使被制裁者略感困難而已，並不能影響戰爭的最後結局。在此情形下，國聯如欲達到目的，必須採取武力制裁方式。武力制裁，各國應出兵若干，第十六條無具體規定，國聯至今亦無規定。國聯制裁的武力無規定，則各國安全最低限度的武力，亦很難確定，裁兵自無由進行。故現時欲裁兵，必須先規定盟約第十六條下，國聯制裁的武力，實有若干。如能有普遍的規定，固然甚好。但如各國認為在各種區域內，各國維持和平的責任不同，

而有分區域的規定，亦好。即使在某種區域內，各國皆不願出兵制裁，亦應早爲明白公布。因此點決定後，則此區域內各國安全保障最低限度之武力，自隨之增高，各國亦可早爲準備。最足損傷國聯權威及信譽的事實，莫如在表面上國聯似有將採用武力制裁的樣子，而實際上則武力制裁始終不能實現。假如國聯從一事件初起時即決定不用武力制裁，當事國家，或許另有打算，用別的方法解決糾紛，或在別的方面求得援助。

關於分區規定各國實施制裁應出兵力之數量，亦應公開規定，或在附相當條件下公開規定。現時法俄協定，如尙附有具體軍事協定，亦應在國聯公開註冊。因保守秘密，則不僅與盟約序文及第十八條之精神衝突，且有回到歐戰前秘密軍事同盟之危險，此一點不可不注意。

至於有人疑及盟約第五條關於國聯決議須全體一致通過，及第十五條除當事國外，行政院其他各國須一致通過之規定，過於帶剛性，足以阻滯國聯調解工作之有效進行。但若從國聯歷史研究，則國聯工作之遲滯，多由於平時各方面之準備不足，致臨事時手忙腳亂，並非因爲行政院中某國家之反對使不能一致通過而停頓。在「一九一八」事變及意阿戰爭的幾次大會中，到緊要關頭時，反對者大都棄權，僅消極表示態度，並不積極影響國聯工作之進行。同時一致率在國際法

中有頗深遠的根據，非僅修改國聯盟約所得打破。

從上各節所述研究，我們覺得國聯過去的失敗，由於盟約本身的缺點者少，由於運用盟約各條文不得當者多。因此，我們覺得盟約本身不必怎麼樣修改，盟約須各國政府批准，拖延時間，緩不救急。假如國聯能在現行盟約各條下，充分利用，採取積極政策，則過去的錯誤可改正不少。第一，我們覺得今後國聯對第十九條與第二十三條應特別注意，應在平時積極活動，多做曲突徙薪的工作。第二，我們覺得國聯應充分利用盟約第二十一條消極的規定，使之發生積極作用。即在與國聯精神不衝突的前提下，鼓勵區域安全協定，惟一切協定須公開，不可採秘密方式。第三，我們覺得第十六條的武力制裁，各國究可出兵若干，應有明白規定。因國聯制裁力量的大小，與各國保障安全最低限度的武力，關係甚大，此點不確定，裁兵無由進行，此種規定，無論為普遍的或區域的，均應公開宣布，不可採秘密方式。欲實行以上各點，自然國聯的組織上，如各種委員會或各部等，或須有稍微改變的必要，國聯經費支出的分配上，也許有斟酌緩急，重新規定的必要。這些都是當然的問題，均可於不修改盟約的前提下做到。

綜之：維持和平，是一件很艱苦的工作，不是隨隨便便可以得到的。第一、實際和平，雖然和理想

的和平，相差甚遠，但如僅求苟安一時的和平，完全犧牲公道法律不顧，也不是很有意義的工作。維持和平者應一方面先維持現實的和平，另一方面則須求現實和平與理想和乎的逐漸接近。所以國聯盟約序文中的理想和乎，雖非盟約各條文之實施即可完全達到，可暫存之，以爲國聯的理想目標，不必修改。第二，和平並非偶然可得，必須經過長久的努力，從探本清源的工作上，除去戰爭的原因。國聯盟約中對此點，非無規定，不過在實行上，臨時調解的工作做的多，探本清源的工作做的少而已。第三，戰爭如果是人類天性中帶來的，和平的確也是人類天性中帶來的。國聯在過去經過共產主義國家的譏笑攻訐，經過法西斯底主義國家的譏笑攻訐。然而一個國家在某種環境中，希圖打破現狀則有之，如在根本上永遠反對和平則無之。國聯過去的錯誤在維護凡爾塞條約下的現狀太過。凡爾塞條約下的現狀，爲一時情勢的結果。國際和平組織，則爲永久的需要，性質不同。國聯盟約中雖無維護凡爾塞條約之規定，然盟約本身即爲凡爾塞條約之第一篇，自不能完全無關係。現時倘能將國聯盟約與凡爾塞條約分開，至少理論上，對歐洲和平是不無補益的。此點吾人可贊同。

二十五年七月七日

所謂國聯盟約第十六條者

梁敬釗

巴黎和會之終也，英外相葛雷（Grey）（註一）欣欣然告人曰：「使國聯組織獲存於一九一四年之頃，則歐戰慘禍，必可消弭於無形。」誠以歷來國際和平組織，多憧憬於幻想，不切實際，或欲以宗教信仰，統率全民，（註二）或欲以一尊勢力，維持大局，（註三）及其季也，宗教信仰分裂，一尊勢力崩頹，國際和平，遂以破碎。海牙和會繼起，篤信各國政府無喜窮兵黷武者，以爲國際之間，苟有仲裁爭執之機關，即可永奠世界和平之基礎，乃不知國家觀念與種族之成見未除，國際衝突，終不可免。及爭端既起，仲裁無效，盟約之中，復未有制裁規定，於是大戰之禍，遂以演成。國聯成立，鑒於前此覆轍，於盟約之中，既設立裁判機關，復重以制裁辦法，俾正義終得獲伸，和平有以保障。故國際制裁者，爲國聯之最後武器，亦其所獨具之特徵，而第十六條條文者，則爲其全約精神之所寄也。

一

國聯盟約第十六條共包括四項。其全文如下：

(一) 聯盟會員如有蔑視本約第十二第十三第十五條之規定而從事戰爭者，則依此事實，應視為對於其他聯盟國，有作戰行為。其他聯盟會員，當立即着手與之斷絕各種商業上或金融上之關係；禁止其人民與毀約國人民間之一切往來；並阻止其他任何國家之人民，不問其為聯盟會員與否，其與毀約國人民之一切金融上商業上或個人間之往來。

(二) 遇此情形，行政院應負責向關係各政府建議，以各聯盟會員應如何分撥海陸空軍組成軍隊，以維護國聯盟約。

(三) 聯盟會員并約定在適用本條金融上及經濟上之辦法時，彼此應互相協助，藉以減輕實施上述辦法時所感受之損失與困難。如毀約國對於聯盟會員中之一國施行任何特殊辦法時，亦當互相扶助以抵制之。擁護聯盟約章各會員，其軍隊過境，應設法予以假道上之便利。

(四) 聯盟會任一會員違反聯盟約章之任一項者，經理事會之表決，列席理事會其他會員

代表之贊同，得宣告令其出會。

概括言之，第十六條所包含之要點，有如下列：（一）制裁實施之條件（第十六條第一項前段）；（二）制裁實施之時期（第十六條第一項前段）；（三）制裁實施期中各會員國之義務（第十六條第一項後段）；（四）實施制裁之方法（第十六條第一項後段，第二項，第三項，及第四項）。茲請分別論之：

（一）制裁實施之條件——必具備如何條件，而後制裁條款乃可以請予適用，此研究盟約第十六條者，所當注意者也，實施制裁，須以毀約國之行動，構成「訴諸戰爭」行爲，爲其先決條件。茲所謂「訴諸戰爭」行爲，係指下列各項：

（甲）凡足致國交斷絕之爭執，乃不交付仲裁裁判，或提交國聯理事會審議，而訴諸戰爭者。（註四）（乙）上述爭執，雖已交付仲裁，或提交審議，而於仲裁判決或理事會報告之後，未候滿三個月之期，遽訴諸戰爭者。（註五）（丙）爭議經仲裁判決後，對於遵依判決之一造，乃復訴諸戰爭者。（註六）（丁）爭議事件依盟約第十五條之規定，交理事會或全會公斷時，理事會之報告已經全體會員國之贊同，或全會之決議已經大多數之採取，而對於接受理事會報告或

全會決議之一造，乃訴諸戰爭者。（註七）

此四者爲援用第十六條之特殊條件，有一於是，即可請予施用制裁。茲所當注意者，第十二條之前段曰：「聯盟會員同意，凡會員國間之爭議，其結果足致國交斷絕者，則當以此爭議事件，提付仲裁機關或法庭解決，或提交理事會審議之。」國交斷絕云者，非指戰爭，亦非指外交關係斷絕，蓋謂兩國間親善關係，悉行破裂是也。故凡戰爭或未達戰爭程度之砲擊，強力之侵佔，其結果皆足致國交於破裂。依第十二條前段之規定，此項強力措置，在應用之先，宜履行盟約所規定之手續，倘未經履行盟約所規定之手續，而遽訴諸戰爭，則制裁條款，便可請予實施矣。

然而何謂訴諸戰爭，此又爲引用第十六條盟約者，所首待解釋者也。戰爭爲一種特殊狀態，在公法上，有其一定之意義，通常報仇（Reprisal）干涉（Intervention）平時封鎖（Pacific blockade）及一切強力脅迫之手段，公法均不置諸戰爭之列。然自非戰公約以來，世固有未經宣戰而遽以兵戎相見者矣，此種狀態，果足視爲戰爭與否，學者於此，異說紛紛，莫衷一是。（註八）一九二三年八月，意大利以該國軍官數人在希被殺，派艦砲擊希之科爾府島（Corfu），并實行佔領其地，國聯出而干涉，意國乃竟加以拒絕，以爲砲擊之舉，並非開戰行爲。及其事既告解決，國聯乃令法律專家委員

會討論強迫手段，是否違反盟規，其答案則以為施用強迫手段之原意，不在戰爭者，可以與盟約第十二條至第十五條相合，亦可與之不相合，須視各場合之一切情形而定。是則科爾府事件，固未予吾人以明確之解釋也。近代一般學者，均以凡應用武力於其國境之外者，均適於第十六條「訴諸戰爭」之解釋。（註九）故凡合於侵略之條件者，均得為「訴諸戰爭」。侵略之定義，歷來國際約章，均有規定，而以一九三三年七月蘇俄與東歐各國所訂三協定中之定義為最詳。計其定義，約含五點：（甲）向他國宣戰；（乙）未經宣戰，乃以武力侵入他國之領土；（丙）以海陸空之武力，未經宣戰，對於他國之領土軍艦或飛機，加以攻擊；（丁）以海軍封鎖他國之口岸；（戊）援助在其國土內組成之武裝隊伍，侵入他國之領土，雖經被害國之請求，但仍拒絕對於該隊伍停止其援助與保護，綜其大旨，亦以施用武力為要件也。

（二）制裁實施之時期——制裁實施之條件既備，「其他聯盟會員（對於毀約國）當立即着手與之斷絕商業上或金融上之關係……」（註十）「立即」云者，據一九二一年國聯國際封鎖委員會之解釋，（註十一）謂係取得一致行動之最早時期之意。蓋是時封鎖委員會之解釋，率皆着重於減削本條文之嚴峻性，既認決定約章有無違反之權，應由各委員國自行定奪，則實施制裁之時期，

勢不能過於逼急。(註十二)蒲洛凱 (Bronkera) (註十三)深斥其說，以爲凡國際爭議之有危害結果者，均可納入第十條(註十四)第十一條(註十五)及第十五條之範圍，尤以在十一條情形之下，理事會可審議此事件之情形，建議「敏捷有效」方案，以保障國際和平。所謂敏捷有效方案者，係指非軍事行動之方案而言，是則在此時期，准十六條所規定之手段，已可先行討論，一旦「訴諸戰爭」之狀態成立，則第十六條之約章，自當立即自動施行。

一九二四年九月二十七日，國聯大會通過修正案，即以盟約違反與否之問題，委由理事會判斷。然修正案僅經少數會員簽署，迄未生效，故目下第十六條條文之解釋，仍以封鎖委員會之決議案爲依歸。

(二)在制裁實施期中各會員應有之義務——本條第一項之規定曰：「聯盟會員如有蔑視本約第十二條第十三條及第十五條之規定，而從事戰爭者，則依此事實，應視同對於其他聯盟會員有戰爭行爲。」所謂「視同對於其他聯盟會員有戰爭行爲」者，非謂對於各聯盟會員果有實際之戰爭行爲，特不過解除其他會員國遵守盟約不得「訴諸戰爭」之義務，而許其對於毀約國家實行宣戰而已。

在制裁時期，會員國均有履行聯盟第十六條之義務，以實施制裁，如有怠忽，即屬背約，是以各會員國此時當即與毀約國斷絕一切商業金融之關係，並禁止其人民與毀約國人民有商業上金融上之往來；凡其他不屬於國際聯盟之國家，其人民如與毀約國人民有商業金融上之往來者亦力加阻止，而破壞之。如會員國延緩制裁，有裨於公衆行動，或減少其自身之困難時，經理事會之同意，得展緩之。（註十六）

（四）制裁施實之方法——制裁實施方法，對於毀約國之措置有三：曰經濟制裁，曰軍事制裁，曰宣告令其退會。對於各聯盟會員國間之措置，亦有三：（一）曰實施經濟制裁時，各會員國間應彼此互助，藉以減輕損失，減少困難；（二）曰毀約國如對於聯盟國中之一員，施行特殊方策時，各會員國應互相扶助，以抵制之；（三）曰擁護盟約之各聯盟國，其軍隊過境，應設法予以假道之便利。

本條文第一項，經濟制裁與金融制裁，并行列舉，二者區別，實至微細。大體言之，金融制裁係指外匯之制裁而言。毀約國家，其國內所產，鮮能有自給者，其勢必向國外購其所餘，以補不足，外匯之制裁，即所以阻其購買便利，斷其供應來源。以例言之，如阻止毀約國或其人民向外借貸或放款；該國或其人民機關設有發行債券者，亦設法阻其銷售。（註十七）如是，則其國力必飽遭減削，而後強項

者乃可使就範圍。金融制裁，其效力雖稍微弱，但其辦法，輕而易舉，此其利也。經濟制裁，乃指與違背盟約國家斷絕一切貿易之謂。依本條第一項後半段之規定，經濟制裁，係包括經濟絕交與經濟封鎖二種。前者為消極的制裁；後者為積極的制裁。前者係對毀約國禁止一切貨物進口，並禁絕一切軍用材料及重要原料之出口；後者則進而干涉非會員國人民與毀約國有金融商業及私人間之往來。封鎖制裁之結果，毀約國往往以不甘屈服，或出於軍事行動之一途，於是經濟制裁之終極，又將繼以軍事制裁。

當國聯盟約之初草成也，各國以為經濟制裁已足以戢暴行者之野心，故約中祇有經濟制裁，而無軍事制裁。維時法國欲代國聯操國際警察之權，以稱霸歐陸，遂促成軍事制裁之規定，是知盟約之精神，本不着重於軍事制裁也。軍事制裁之方法，或以海軍封鎖毀約國口岸，或以軍隊保護被侵略之國家，或竟攻入毀約國之領土。惟當實施制裁之際，孰負此執行之責，則又不無可議之點。國聯自身，既無軍隊足以捍衛和平，勢必藉重各國聯軍，以代行其職，薩爾事件，即為國際聯軍合作之明例也。惟是軍事之範圍既廣，統制之困難以生，各國利害之情形不同，而後散亂之步伐乃見。本條第二項之規定，一曰「建議於各關係國政府，」再曰「各撥……實力，」其用意乃欲以軍事制裁

之責任，委諸有密切利害關係之國家。利害關係之國家，平日對於違約國之情形，既研求有素，則其操持軍事制裁之務，必易收功效。若干國家於國際聯盟之外，復互訂有安全或互助公約，如羅加諾公約，如最近之法俄互助條約，皆其明例。參與此項條約之國家，自亦負有出兵之義務。惟理事會於此祇負建議之責，故其所主張，殊無強制性質也。

至若「宣告令其出會」之辦法，其效力似強而實弱。勒令退會之舉，無非欲將毀約國屏諸國聯之外而已；然一國家敢冒大不韙，故犯約章，則其無意守盟，已昭然若揭；使從而令其出會，不特適遂厥衷，而國聯組織，亦將因是速其崩潰矣。

經濟制裁之辦法，固足以摧殘毀約國之實力，然參加制裁國家，實亦蒙重大損失，其對於被制裁之國家，本有鉅量輸出者，茲則勢須另覓市場；本有鉅量輸入者，茲則須另求他國出品；本負有債券者，固可支付延期；本握有債權者，將轉至無從取償。故盟約第十六條第三項規定，各會員國間應彼此互相扶助，設有負擔，必歸各國分付，藉使困難與損失，得以漸減至極微之域，所以鞏固制裁之陣線也。倘毀約國持報復手段，對於聯盟會員之一國，施行特殊辦法以壓迫之，擾害之，甚或威以兵戎，則聯盟會員，宜協同抵制，以免制裁陣線之解體。若聯盟軍隊為擁護盟約故，假道過境，此為互助

上所應予便利，亦爲情理之所容也。（註十八）

二

制裁之功用，有消極與積極之分。消極制裁，乃所以阻止不法行爲於其成事之先；積極制裁，乃所以制止不法行爲於其既成之後。不法收穫，必不可容；強暴之風，必不可長。蓋其目的，乃在維持世界或社會之秩序也。制裁不同於討伐：制裁以阻止暴行爲重，討伐以懲戒暴行爲先。雖然，制裁固非討伐，然亦有以討伐爲制裁者，討伐性之制裁，乃所以警將來之暴行，而維持現存之法紀也。國際之間，防止暴行之制裁易，制止暴行之制裁難。良以一國強大，往往至不可制，使集合羣力尙不能阻其暴行於成事之先，則鮮有能仍藉同力以制止之於其既成之後者。國聯盟約之所以遲遲未經適用者，職是故也。

盟約第十六條之實施，以去年意阿事件爲其嚆矢。意阿事件以前，尙無適用之者。當一九二一年之頃，有南斯阿夫與阿爾巴尼亞事件，英總理魯易喬治於是年十一月致電國聯祕書長，召集理事非常會議，會請先由理事會討論第十六條規定之手段，以便屆期實施，其議提而未用。一九二三

年意艦砲擊希臘科爾府，希臘代表於理事會中，雖曾提出意大利暴行應否適用第十六條之問題，但亦未切實主張其應用。中日滿洲之事件起，李頓調查團報告書，及一九三三年二月二十四日國聯大會所通過之報告書，皆指斥日本之行爲，認爲違反盟約第十條及第十二條之規定。維時英法各國，其自身方多憂患，無力東謀，故雖主張正義，而實無意制裁。玻利維亞與巴拉圭之大廈谷戰爭，國聯對於兩交戰國宣禁運軍火之令。一九三四年一月二十四日，依盟約第十五條之規定通過最後報告與建議，此項報告與建議，既經玻利維亞接受，而巴拉圭對玻仍事戰爭，依其舉動，顯屬背約，國聯雖曾於一九三五年三月由委員會討論實施制裁之方法，而各國紛紛反對，（註十九）故除撤消對玻之軍火禁令以外，從未採有積極制裁。

意阿二國既以華爾華爾事件，肇啓爭端，卒以兵戎相見。國聯仲裁，既告無功，英國以切身利害所繫，乃竭力督促國聯以成立制裁，於是號等具文之盟約第十六條，遂爾復活。國聯於一九三五年十月七日據六國委員會之報告，（註二十）以意大利之行動爲有背約章，乃於大會決議設立制裁方案調整委員會，以資調整各會員國所決定之處置。委員人選，由準備執行制裁手段各會員國代表充任之；其他反對制裁各會員國，則准其不必參加，并准其展緩實行手段，但以不妨害國聯全盤計

劃之成功爲度。并組織十八國小組委員會，分行討論禁運軍火借款金融禁油諸問題，於是國聯五十八國中，除意阿兩當事國，奧匈及阿爾巴尼亞等國拒絕合作外，餘均接受國聯制裁之方案。制裁之方針既定，乃釐訂禁運軍火及財政制裁經濟制裁等之規則，并定相助辦法，（註二二）其明決態度，敏捷措施，誠足以重整國聯之陣容。乃曾幾何時，阿比西尼亞覆亡矣，制裁失效矣，主張制裁最力之英國反向國聯作撤消制裁之聲請矣。盟約第十六條之弱點，至是乃暴露無遺，而國際組織之基礎，遂形崩潰。（註二三）

一九三六年六月十八日，英外相艾登宣布其對意取消制裁之主張，其言曰：「制裁辦法，對於原有目的，迄未達到，此時若繼續實施，殊無裨益，此吾人所不能不承認者也。……阿比西尼亞前帝國境內，現無任何政府存在，若欲重建阿國，勢非軍事行動不爲功，然綜觀各國，有願採取此種軍事行動者乎？」綜其大旨，乃以不得實施軍事行動爲制裁失敗之主因。夫經濟制裁之結果，固易牽涉軍事制裁，然使經濟制裁之陣容嚴密，未始不足以戢暴行者之野心。（註二三）當對意制裁之初，若干小國之態度，已見動搖；（註二四）英法兩國爲制裁之中堅，其見解乃復同床異夢；（註二五）德美二國既未參加，禁油辦法又成畫餅；（註二六）而意國則方竭力準備，內盡充實儲存之方，外肆捭闔縱橫之術，

以劃一陣容，抗烏合之衆，則制裁之失敗，又寧在意外哉？

英國素持集體安全之策，自不肯以獨力對意爲軍事制裁。英內相西門答阿特思之言曰：「外傳英國對於海軍實力，未敢自信，有所畏怯，實非真相……但若英國海軍爲阿比西尼亞故，而從事戰爭，則即使沉沒一艘，亦余所不願見也。」（註二七）英外相艾登亦有「此後英國在地中海方面所設之防禦準備，當較意阿戰事之前，益爲強固」之語。（註二八）原其本意，無非目下各國方力持均勢主義，莫肯首先發難，以自損其實力而已。

自制裁實行以後，意國狀況，日感窘迫，（註二九）而英國乃於此次武器漸生實效之際，突然聲請撤消制裁，是又豈英國之所得已哉？英既不能以其實力與意相周旋，而英德關係，復日見疏遠，萊茵設防問題，德奧關係問題，意法攜手問題，在在皆足以破壞歐陸之和平。英意之妥協亦所以維持均勢故也。

今者制裁已撤消矣，正義已屈服矣，所謂不承認既成事實之說，實際上不過等諸具文。爲歐陸列強之利害計之，撤消制裁，固屬及時，爲國聯計之，其聲威之墜，將無復有重起之日。國際聯盟以維持和平之職，責諸會員，而各會員國方肆其縱橫之術，以轉移國聯之運命，和平約章，至是遂如廢紙。

今也，各國再張軍備，重講均勢，以維持和平，戰機四伏，間不容髮，一旦爭端勃起，調解無方，則其屠殺之慘，恐非一九一四年之歐洲大戰所可及。使葛雷復生於今日，吾知其必將喟然而嘆，爽然若失也。

(註一) Grey of Fallodon 爲一九零五—一六年英國外相。

(註二) 如十六世紀前之天主教堂組織。

(註三) 如神聖羅馬帝國。

(註四) 國聯盟約第十二條前段。

(註五) 同上後段。

(註六) 同上第十三條第四項。

(註七) 同上第十五條。

(註八) 或以軍事報仇等類非依盟約不得行使 (Hershey, Fauchille) 或以最後通牒爲違反公約，惟報復 (Retorsion) 報仇及平時封鎖則爲合法 (Keith) 或以上述各種以不包含戰爭性質之手段爲合法 (Steph) (參看周

鯉生國際公法之新發展第二七五——二七九頁)

(註九) Sanctions, published by the Royal Institute of International Affairs, p. 18.

(註十) 第十六條第一項後段。

所謂國聯盟約第十六條者

(註十一)一九二一年封鎖委員會之決議案爲大會第三委員會所根據。

(註十二)參看 *British Commentary on the League of Nations Covenant*, in Butler, *Handbook to the League of Nations*, p. 175.

(註十三)見一九二八年蒲洛凱對大會之報告。

(註十四)即保障領土完整之條文。

(註十五)即遇有戰爭威脅時由國聯審判敏妙有效之方法以保障和平之條文。

(註十六)參看修正盟約第四項及一九二二年通過之經濟制裁第九條。

(註十七)參看去年十一月十八日國聯對意制裁方案。

(註十八)第十六條之規定亦得適用於會員國與非會員國間之爭議，或兩非會員國間之爭議，參看本約第十七條。

(註十九)南美各國，如阿根廷、烏拉圭、智利、比魯等，皆反對制裁，英法二國，亦不願超越軍火禁令。

(註二十)六國委員會認意國爲毀約，以(一)東非軍總司令波諾將軍對於部下發有逾越邊界之命令，(二)侵犯阿國土地，(三)轟擊阿狄格拉特與阿杜華。

(註二一)關於互助辦法，計有四項如下：

1. 應以各項適宜手段，增加各會員國之進口數額，藉令因參加制裁以致損失意國市場之各國，獲得利益。

2. 若干會員國或不參加制裁，並因其他會員國實施制裁而獲有利益者，各會員國應將此等國家所當擔負之互助義務，與所獲利益互相對照，而在合理範圍之內，採取適宜手段，以減少此等國家進口貨物數額，以資抵銷。

3. 參加制裁各國應設法鼓勵，使平時專事對意輸出某種貨物之公司，因制裁而受損失者，與平時專事輸入此類貨物之公司增加相互之貿易。

4. 參加制裁各國，應會同組織國際貿易制度，用以抵補因參加制裁而喪失意國市場之損失。

(註二二) 墨西哥、巴拿馬、加拿大諸國，對決議案，均放棄表決權，以示反對，智利並有退會之辭（見六月五、六兩日新聞報）。

(註二三) 見六月六日新聞報國聯主席齊蘭之閉幕詞。

(註二四) 奧匈及阿爾巴尼亞等國，若干小國，并請保留制裁。

(註二五) 英主嚴厲，法主和平。

(註二六) 禁油辦法，美國既未參加，英法亦一面倡言制裁，一面仍運油至意。

(註二七) 見六月二十四日字林西報。

(註二八) 見三月二十日字林西報。

(註二九) 見六月二十四日新聞報。

所謂國聯盟約第十六條者

國聯二屆大會討論第十六條之經過

王德輝

國聯之目的，在於維持世界和平，及增進人類福利。惟欲實現此種目的，創立國際法治制度最爲重要；而法治制度之能否設立，則要視制裁之能否實施以爲斷。今國聯執行之經濟制裁已不敵大砲與坦克車而撤消矣。以後國聯盟約第十六條是否尚有付諸實施之可能，殊屬疑問。茲就盟約第十六條，及一九二一年之修正案內容加以剖述，以觀其得失，並引徵歷史上之教訓，以論集體安全制度之前途。

盟約第十六條規定：「聯合會會員國如有不顧本約第十二條第十三條或第十五條所定之規約而從事戰爭者，則據此事實，應即視爲對於所有聯合會其他會員國有戰爭行爲；其他各會員國擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來，並阻止其他任何一國爲聯合會會員國或非聯合會會員國之人民與該國之人民財政上商業上

或個人之往來。

「遇此情形，行政院應負向關係各政府建議之責，俾聯合會各會員國各出陸海空之實力，組織成軍隊，以維護聯合會盟約之實行。

「又聯合會會員國約定，當按照本條適用財政上及經濟上應採之辦法時，彼此互相扶助，使因此所致之損失與困難減至最少之點；如破壞盟約國對於聯合會中之一會員國施行任何特殊辦法，亦應互相扶助以抵制之；其協同維護聯合會盟約之聯合會任何會員國之軍隊，應取必要方法，予以假道之便利。

「聯合會任何會員國違犯聯合會盟約內之一項者，經列席行政院之所有聯合會其他會員國之代表投票表決，即可宣告令其出會。」

依照上舉條文，前三款規定對於違犯十二十三或十五各條之義務而從事戰爭者，採取嚴厲的制裁，第四款則指明革除毀約國的會員資格。末款雖然重要，但尚不足以儆戒會員國的非法企圖。最重要者端在一二兩款之規定，蓋採取經濟制裁與武力脅迫，足使侵略國有所戒心也。

依照盟約十六條之內容，凡會員國違犯本條第一款之規定，即拒絕以勢將決裂之爭議提交

公斷，或提交行政院審查，和不候公斷裁決或行政院報告屆滿三個月之期限，而從事戰爭，攻擊接受公斷裁決及接受行政院一致所表決之報告或大會依照多數通過之決議之會員，則其他會員國擔任立即與違犯盟約國斷絕一切外交的商業的及財政的關係，禁止其人民與違犯盟約國的人民間一切關係，並禁止侵略國之人民與會員國或非會員國的人民間的經濟的、財政的往來。必要時行政院應建議各關係國政府，出兵制裁侵略國，使其尊重盟約之諾言。各會員國應彼此互相扶助，作經濟上及內政上援助，及予以軍隊假道之便利。

依上述十六條之制裁方式，實側重經濟的封鎖而不尚武力。其實經濟的封鎖與軍事的動作，不過是同一戰爭的兩面觀。歷史證明不特軍事動作與經濟封鎖不能分開，且經濟的封鎖足以改變軍事動作的特性；因為有效的封鎖必引起海上戰爭，這是毫無疑義的。

綜觀十六條之全文，制裁之不能實現或無效，不在制裁方法之缺陷，而實在履行此項方法之方式欠圓滑及集體行動本身未盡完善。蓋依照盟約，一切會員國均應與毀約國斷絕關係，但此項義務之履行與否，則須視會員國自行決定盟約已否被違犯以為斷。只須有一個會員國拒絕承認盟約已被破壞，就可擺脫其應盡之義務，甚至消失國聯對毀約國採取封鎖之力量。不寧唯是，凡一

事件之發生，均甚難斷定其性質何若，蓋因各國利益與情感不同，見解互異之故。比方滿洲事件，各國因事不關己，即不以日本之破壞盟約而引用十六條。反之，國聯對東菲糾紛，則判定意大利為侵略國而實行制裁。

國聯制裁之難望其實施與有效，當日內瓦組織成立之初，即有此種感觀與評議。故一九二一年第二屆大會對於制裁辦法加以修正，俾得實行。修正之內容如次：

盟約第十六條第一節下半段修正如下：

「其他會員擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其境內居民與破壞盟約國境內居民之各種往來，並阻止破壞盟約國境內居民與其他任何一國為聯合會會員國或非聯合會會員國境內之居民一切財政上商業上或個人之往來。」

盟約第十六條第二節修正如下：

「至是否已有破壞盟約之事實，應由行政院發表意見，行政院於商議此項問題時，凡屬首先開戰之會員國與被牽入戰事之會員國票數，均不得計算在內。」

盟約第十六條第三節修正如下：

「行政院應將彼所建議之日期，即施行本條所載經濟壓力之日期，通告聯合會各會員國。」
盟約第十六條第四節修正如下：

「然行政院儻以爲爲某會員國起見，將此項辦法中之任何辦法，在一指定時期內延緩實行，俾便達到前節所述辦法之目的；又或以爲此項延緩乃爲減輕此等會員國所受之損失或不便所必要者，則行政院有權可以決定此項延緩。」

同時，大會對於實施經濟壓力之辦法亦有所決定。認爲違約國之片面行爲，不能構成戰爭狀態。此種行爲只能使其他會員國有權訴諸戰爭行爲或宣告對毀約國處於戰爭狀態。但依盟約的精神，國聯至少在衝突發生之初，應竭力避免戰爭，及採用經濟的壓力，以恢復和平。當盟約被破壞或有被破壞的危險時，行政院應立即召集會議討論實施十六條之辦法。倘行政院宣告某一會員國已破壞盟約，則應即將此意見及理由送交其他會員國，並請其贊同。行政院除須建議各會員國採取共同行動外，並應建議某某等國施行特殊的措置。國聯會員國可對毀約國撤回使節及斷絕一切關係，但領事關係與有關人道之關係則可繼續維持。在特殊情形之下，如爲增加經濟壓力的效能起見，國聯應封鎖違約國海岸，及請某某等國擔任此項封鎖之責任。（參閱國聯公報第六號）

附錄二四——二六頁，一九二一年十月）

上述修正案，後來雖未經各國核准，以替代盟約，然因會員國之見解不同，第十六條不易付諸實施，已可見一斑。吾人研究所得，認為修正案足以減殺制裁效力之點有四：

(一) 立即採取經濟制裁的義務，無形消失。「實施經濟制裁的日期須由行政院決定」之意義，所謂「立即」或將變為「無期展延」亦未可料。同時若干會員國如得行政院之特許，可以擺脫制裁之義務。

(二) 行政院須邀請各會員國遵從其意見，即無異表示行政院之意見並無強制性質。而各會員國得自由決定盟約已否破壞，尤足顯示經濟制裁為隨意的，而非強迫的。此與第十六條第一款之精神根本相反。

(三) 關於決定盟約之已否破壞，一面須由行政院發表意見，另一方面則又讓各會員國有自行決定之權。此種規定至為模糊。在行政院發表其意見之前，是否可強制各會員國履行經濟制裁之義務？當會員國對於毀約的審斷與行政院意見相左時，是否可以不顧行政院之意見而迴避其應遵守之義務？

(四)毀約國如爲一大強國，而受害國爲一弱小國家，則制裁措置之延不實行，匪僅不能救濟受害國家，前者且將竭盡全力以征服後者，置國聯於既成事實之前。到那時候，試問制裁尙有何益？就制裁的強制性而論，一九二一年的修正案比原約未見高明，甚至足以削減其效力，但該修正案舍一般的集體行動，而着重區域的制裁措置，要不失爲一極可注意之事。

國際聯盟並不是一個軍事的機構，所以要它用武力來制裁侵略國家，非常困難。它的主要任務，是以道德的力量來防止戰爭。一般和平主義派嘗謂：國聯既爲一維護和平的組織，便不應用「以戰止戰」的方法來遏制戰爭。否則戰爭範圍愈擴大，國聯之使命愈難完成。這種說法確有其相當理由。不過野心國家既知國聯不會以武力來膺懲她的侵略，則其侵略行動必愈演愈烈，結果受其害者爲信任與擁護國聯之和平國家，而黷武國家則反可以國聯爲麻醉和平國家之工具矣。

集體制裁原是一樁困難的事。國家爲一自私自利之集團，試問誰願勞民傷財，以參加一與本身利害漠不相關之戰爭？尤其是施行徵兵制度的國家，她們更不易獲得民衆之同情，而參與國聯的軍事制裁。十九世紀神聖同盟之名存實亡，與夫國聯對意制裁之失敗，可爲前車之鑑。

一九三六年六月二十五日智利代表向行政院提出修正國聯盟約案，謂會員國現今所負之

一般責任，足以使她們陷於與本國並無直接或間接關係之戰事中，此實真正危險。智利代表之言，殆可代表全體國聯會員國之潛在意識，亦可稱之爲國聯集體行動之喪鐘。爲今之計，欲求全體會員國實施制裁，既如是其難，則唯一補救之道，唯有在國聯範圍之內多締結區域互助協定，由有深切利害關係之國家擔負軍事制裁之義務，而其他會員國則只施行經濟制裁。如是，既可以敏捷之手段，防止野心國家之妄動，復可挽回國聯之頹勢及第十六條固有之精神。此爲吾人希望於一九三五年九月間舉行之國聯大會修正盟約者。

國聯盟約第十條之研究

沈本強

義大利亞比西尼亞之爭執，國際聯合會認為義大利之舉動有背盟約，議決對義制裁，但義政府不顧一切，繼續侵略。及至亞王出亡，亞京失陷，國際輿論喧然，或謂國聯威信喪盡，無存在之價值，或主修改盟約，澈底改組。至於改組之方法，尙未聞有正式之提議。在野之建議，有主將盟約第十條刪除者。（註一）此條全文爲：「聯合會會員國有尊重並保持所有聯合會各會員領土之完整，及現有政治上之獨立，以防禦外來侵犯之義務。如遇此種侵犯，或有任何威嚇或危險之虞時，行政院應籌履行此項義務之方法。」

各國所處之地位不同，在祇求保持現狀，無意向外發展之國家視之，保持領土之完整及政治上之獨立，乃維持世界和平首要之原則。盟約而無此規定，其維持和平，與保障安寧，將以何爲依據耶？但現時世界各國疆土之劃分，非盡屬合理。在不滿現狀之國家，視第十條之規定，有背國際聯合

會維持世界和平之原旨。各會員國，因第十條之規定，負極重大之義務，他國有事，不論與己有無直接利害關係，經聯合會之決議，即須予以武力及其他援助。聯合會會員國中能負此責者，究有若干？有實力而願負此責者，究有幾國？凡此種種，皆為國聯或任何和平組織之根本問題。是以國際聯合會成立之初，盟約第十條即成爲爭論之點。茲將是條起草之經過，及聯合會討論之情形，分敘於後，以供參考焉。

國聯盟約非一人之作品，係各種主張學說，調和合併而成者也。據伯力脫（William Bullitt）一九一九年九月十二日在美參議院外交委員會之報告，第十條係威爾遜總統之主張，亦係盟約中威爾遜所提議，未經重大更改之惟一條文。在威爾遜之意，領土完整及政治上之獨立，乃國際聯盟制度之根基，彼於一九一八年一月六日，向美國會表示此意，二日後——一月八日——即發表其十四條休戰辦法。休戰辦法中之第十四條，提議創設國際聯盟，以互相保證政治獨立及領土完整爲原則，即現盟約之第十條也。威爾遜第十四條之全文爲：「必須組織一普遍之團體，依一定之規章，以互相保證政治之獨立，與領土之完整，大小國家同一待遇。」

威爾遜於赴歐參預和議之前，囑霍和斯（H. House）預擬組織國際聯合會之計劃，霍氏之

草案係於一九一八年七月十八日遞呈威爾遜，領土完整之原則，列為第二十條。是條之意，即承認現狀為合法，保證各國之領土完整，及政治獨立；但並無現時之疆界永垂不變之意，故附有但書，依照民族自決之原則，將來民族情形變遷，願望不同，如有益於有關人民之福利，經四分之三代表之同意，得予變更，並承認領土變更，應有相當之賠償，及世界和平，應較疆界問題，更為重要也。

威爾遜贊成此條文，僅略為修改，即加入其自擬草案，列為第三條，此即一九一八年七月間，威爾遜所擬之第一草案是也。在英國政府方面，最初之盟約草案，係斐列漢委員會（Phillimore Commission）所擬，並無直接保證領土完整之專條。據培格（Raystannard Baker）之言，英國多數政論家，不主張有此保證。此外英國之二重要草案，一為斯穆資將軍（General Smuts）所擬，一為西薛爾爵士（Lord Cecil）所擬，亦均無此條文。威爾遜參考英國所擬之草案，及其他官方建議，將其自擬之稿修改，為威爾遜第二草案，對此條並未更動，但美國代表團內，對此條文頗多批評。後英國代表團將條文分成二條，其修正之條文如下：

第一條 各締約國擔任尊重所有聯合會各會員國之領土完整，並保障以禦外來之侵犯。再各締約國同意預防被他國攻擊強制變更，本和約簽訂時存在，或本約所規定之領土。

第二條 如遇第一條保證之疆界與事實之需要不符時，聯合會應予以考慮，並得以應行修改之處，建議有關各造，假使是項建議，被有關各造拒絕，聯合會會員國，對有關之領土不再負保護該領土被他國武力侵犯之義務，如上條所規定者。

英美之草案後經雙方法律顧問合併為一，即普通所稱“Hurst-Miller”草案是也。此合併之草案，雖雙方均不滿意，但和會國際聯合會委員會以之作討論之根據。在此合併草案內第二條關於變更領土之規定，未予列入，其所留之跡，僅現時盟約之第十九條修改條約之規定。“Hurst Miller”之條文簡單：「第七條各締約國擔任尊重，並保持所有聯合會會員國之領土完整，及現有政治上獨立，以禦外來之侵犯。」委員會添加一句，將保障一節，規定更為切實：「如遇此種侵犯時，行政院應即籌履行此項義務之方法。」現時之第十條，即由此而來。第十條之得加入盟約，由於威爾遜之堅持。威氏對此條頗為重視，在其一九一九年八月十九日送美參議院之說帖中有云：「余視第十條為全部盟約之支柱，缺此，聯合會將僅成為有力之辯論會耳。」另一方面坎拿大反對此條甚力，以不能負此無限責任也。在巴黎和會時，盟約全部坎拿大代表贊成，惟對第十條提出保留，隔日再提修正案。第一屆大會時一九二〇年十二月六日，坎拿大代表杜赫載氏（Doherty）提出下

列議案：「國際聯合會盟約第十條即予刪去。」

第一屆會議時，除坎拿大提案外，尚有其他關於盟約之修正案，皆北歐諸國所動議，大會未予議決，其原因有二：盟約列入凡爾賽和約，為該約之一部分，在是時修改，非其時機。一也。聯合會自成立至第一屆大會，為時僅十一月，國聯與各會員國之經驗，均屬有限，關於組織之根本更改，宜加審慎。二也。同時大會承認盟約非盡善盡美，永久不變，是以請行政院指派委員會，研究所提之各修正案。委員會應將結果，呈報行政院轉送下屆大會。依此決議，行政院於一九二一年二月二十一日指派委員會，委員共十一人，以白爾福（Balfour）為主席，研究各提案。委員會係顧問性質，得自由討論，尙未經正式提出，而認為應修改之處，亦可研究，該委員會集議二次：在日內瓦及倫敦。對於第十條當然先從法律觀點着手研究，以是條之法律解釋尙未一致也。該委員會自提若干問題，如是條加於各會員何種義務？是條是否重複盟約他條中已包含之義務？是條是否致生誤會？文字如何修改可避免之？該委員會第一屆會議時，未得切實之結論，僅決定徵詢法律專家之意見。是時適有法律專家委員會從事研究盟約第十八條，於是第十條之問題，一併請其研究。委員會對於法律專家委員會提出之問題為：「除盟約其他各條中所包含者外，第十條另加諸各會員何種義務？」各法

律專家不主張將此條刪去，或修改現在之措詞，其理由爲：（一）第十條爲盟約所成制度各基本條款之一，須審慎從事，如須修改，須有明顯而急切之理由。（二）是條因政治上之重要，亦宜審慎，許多國家認爲是條含有其完整與獨立之最好保障，並以抵償軍備之縮減者也。（三）限制是條之範圍將驚駭輿論，有數國政府或將窘於應付。（四）國際聯合會尙未完全，正待新會員之加入，是以認爲從事修改第十條之時機未熟。

爲避免解釋之分歧，修改盟約委員會准法律委員會之提議，決定請大會通過一宣言，解釋第十條之範圍與用意。至宣言之措辭提議如下：

第十條並無意將近今和約簽訂時之領土及政治組織，永垂不變，此組織上之變更，可以各種合法的方法行之，此本爲盟約所許可者也。第十條之用意，在表明原則，嗣後文明世界，不能忍受以侵略爲方法，變更各國現有之領土，及政治上之獨立。職是之故，聯合會各會員擔保：（一）尊重所有聯合會各會員之領土完整，及現有政治上之獨立，並（二）保持完整與獨立，以禦外來侵略，不論其爲聯合會會員國或非會員國也。

爲保證履行第二項義務，行政院應籌方法，不僅在侵略已起之後，並須在遇任何威嚇或危

險之虞時。行政院執行此責職，考量第十一、十二、十三、十五、十六、與十九各條，向各會員提出適當之建議。

行政院接受委員會之報告，不加意見，移送大會。大會將此問題，先在第一股分股委員會討論。分股委員會除一點外，贊同盟約修改委員會之意見。盟約修改委員會僅稱「第十條並無意將現有領土及政治組織永垂不變，……變更可以合法之方法行之。」分股委員會加「並竟從事戰爭，如盟約所規定之各和平方法，業已竭盡。」坎拿大代表反對分組委員會所提之方式，再其他代表團對於第十條與盟約其他各條之法律關係，意見不同，而以與第十二條及第十七條為尤，大會因之無法議決，不得已展下屆大會再議。

行政院因之將此問題重交修改盟約委員會討論，但該委員會至第三屆大會期內始集議，其時反對刪除第十條之聲浪已起。Artado-Dowled 親王，不僅以波斯名義，用全世界回教民族代表名義發言，刪除第十條後，國聯在東方之威信大受損失，波斯不能同意第十條之修正案，以此舉將各會員國之保障搖動。除波斯之堅決態度，其他主張保留第十條之國家亦屬不少。坎拿大代表拉普恩 (Lapointe) 在大會第一委員會（一九三二年九月十四日）發表，鑒於第十條取消，恐為事

實所不許，故不堅持刪除，祇求加以修正。該代表於一九二二年九月十四日提出修正案，於現在條文末段加數字，並另添一節如下：

「……行政院應酌就各國政治與地理情形，籌劃履行此項義務之方法。

行政院對此類案件所表示之意見，應認為最重要，所有會員均須予以考量，但未得國會、立法或其他代議機關同意，無從事戰爭之義務。」

坎拿大之變更態度，此問題之性質，亦隨之而變。以前係刪除條文，現僅修正耳。坎拿大其時當權之政府，為民主黨（Democratic Party）。大會對此問題，未即解決，展至下屆大會再議。一九二二年九月二日通過下列議決案：

「大會決定坎拿大關於盟約第十條之提議，應展至第四屆大會，俾此問題之各方面均得考慮。

大會留待行政院決定，於第四屆大會前，如何詳細研究坎拿大提議之步驟。」

行政院於一九二三年一月二十九日決定徵求各會員國之意見。祕書長於二月二十二日發出通函（C. I. 17及17a），請各會員國於六月一日前，將對坎拿大提議之意見送交祕書長。及至

七月二日行政院會議時，已答覆者十七國，其中在行政院有議席者六國，比利時、中國、法蘭西、義大利、日本、瑞典。所堪注意者，此六國之答覆，措辭雖異，而無一國贊成坎拿大之提議。義大利與日本主張，俟互相保障問題決定後再行定奪。衆所注意之英國態度，竟不表示。其他答覆之十一國爲：奧大利、布利維亞、布加利亞、坎拿大、希臘、匈加利、波斯、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、暹羅、奧大利、布加利亞、坎拿大、匈加利四國贊成坎拿大之提議，即將第十條加以解釋，行政院關於保持一國領土完整，或政治上獨立之建議，應參酌被請援助國家之政治及地理情形，再行行政院之建議應視爲最關重要，所有會員國皆應予以考慮。各國未得其國會、立法機關、或代議團體之同意，無從事戰爭之義務。其餘答覆，希臘、波斯、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、及暹羅，雖措詞各異，然皆不贊成坎拿大之建議。態度最堅決者爲波斯之答覆，不僅對於任何修改皆反對，即任何解釋，足使其效力減弱者亦難同意。

行政院於一九二三年七月三日會議時，審察各國意見後，未即決定，緣有數國家，如義大利與日本等，認此條與互相保障公約有關，而該約其時尚未決定也。八月間行政院會議時，續接八國答覆，計：阿爾巴尼亞、丹麥、芬蘭、賴德維亞、荷蘭、巨哥斯拉夫、西班牙、及烏拉圭。此八國答覆內容之參差，與第一批之答覆相似。丹麥、芬蘭、荷蘭、及賴德維亞不主張修改。阿爾巴尼亞、巨哥斯拉夫、西班牙則

認爲時機未熟，以縮減軍備及簽訂互相保障公約問題尙未解決故也。

行政院於一九二三年九月四日決定將所得答覆，不加意見移送大會。各國意見之分歧，已於各答覆中見之。大會知修正案之難於通過，故移其注意於解釋。第一股分股委員會所擬經委員會修正之草案如下：

此係依照盟約第十條之精神，因侵略或侵略之危險或威嚇，行政院如認爲有建議採取軍事行動時，行政院應參酌各國地理及特殊情形。

此係各會員憲法之職責，決定該會員關於保持會員領土獨立與完整之義務，應採用武力至何程度。

但行政院之建議，應極重視，所有聯合會會員應予以考慮，而誠意執行其義務。

議決案之第一段，請行政院參酌各國地理，及特殊情形，並無人反對。爭執最烈者，爲原草案中，憲法機關之超出一切。此乃國際聯合會之根本矛盾，即國家之統治權問題。分股委員會以爲國際聯合會非太上國家，各國並未因入國聯而拋棄其統治權，故議決案中，關於各國憲法云，並不與盟約精神衝突。但另一方面，有數代表以爲此草案有足使一會員國與行政院發生衝突之可能。再將

國家之權，置於行政院之上，亦非所宜。另有人反對任何解釋，以對於「侵略」之解釋，無法解決也。第十條含有一原則，將來將成爲各國家意識之一部分，其價值遠在僅法律義務之上也。各代表意見之分歧如此，原案無通過之望。不得已，委員會展期一日表決，以此時間修正文字，將受反對之處，設法去除。原擬之議決案，會員國得不執行行政院之決議。修改後，各會員不得拒絕執行，但執行之方法，由各會員國自定。此修正之議決案，委員會中表決結果，二十六票對四票通過。葡萄牙代表提出疑問：大會對於盟約類此之解釋，是否發生效力？委員會對此問題，未有明白答覆，僅表示國際永久法庭對於盟約之解釋，大會與行政院，均將受其束縛。第一股委員會報告員比代表羅梁（ROBE）承認盟約係國際的公約，經聯合會各會員批准；大會通過之解釋，不生法律上之效力。但此議決案如經大會通過，有道德上之威權，至少表示大會對於第十條之意見。坎拿大政府對於第十條提出二問題：（一）行政院建議用武力，是否參酌各國之地理情形？議決案予肯定之答覆。（二）如行政院請一國家派軍隊至海外，是否須得該國之同意？議決案之答覆，各會員係自由國家，自當有權討論。但大會信任各國皆爲忠實之盟員。

大會討論第一股委員會報告書時（一九二三年九月二十四日及二十五日）又大起爭辯。巴

拿馬與波斯表示將投反對票。委員會主席麻答(Motta)對此二代表特別請求不再堅持。巴拿馬代表答覆，願放棄投票權，但維持其意見。波斯代表請求展期，展期之提議，十九票對十八票否決。此種經過詳情，均表示各代表對此議決案之重視，但意見分歧，難於調和。最後將第一股提出之議決案付表決。贊成者二十九票。反對者一票，即波斯。棄權者二十二票。棄權者事實上亦係不贊成此議決案。故表示之結果，實為二十九對二十三。大會對此類議案，須全體同意，方為通過，是以此案未成立。

第十條修改問題，經過三階段，歷年四載。第一屆大會時坎拿大提議刪去。第三屆大會時不求刪去，祇求修改，後由修正案改為解釋的議決案。坎拿大提議雖未得結果，但大會時之辯論，及各政府答覆之意見，頗足以表示負責者對於維持國際現狀，及連帶各問題之態度也。

國聯行政院組織的剖視

馬星野

一部國際聯盟的歷史，也便是一部國際聯盟行政院理事席的逐鹿史，而這個逐鹿史，不但是沒有寫完，並且逐鹿得愈來愈厲害。一九二六年德國加入國際聯盟，曾引起一個軒然大波；巴西同西班牙宣告退盟，中國、波蘭也有很決絕的表示，爲的是行政院理事一席。每年九月，日內瓦湖濱冠蓋雲集，大國小國的代表們，在旅館裏，在會場的走廊裏，交頭接耳，所談得最祕密最起勁的，莫非是理事一席的問題。一九三五年九月十日舉行國聯大會，我們中國的代表，再舊事重提，要國聯增設一半常任理事席，由中國充任。後來，已屆滿期的行政院理事三席，均經改選過，波蘭依舊連任，因爲她是半常任理事。羅馬尼亞代替了捷克斯拉夫，因爲她們是小協約國中的姊妹國，行政院是缺少不了一個小協約國代表的。墨西哥的席次，由赤道國來佔領，她們是拉丁美洲姊妹國，她們的姐姐雖出去，位置是不能讓別人佔領的。赤道國於一九三四年才加入國際聯盟，一九三五年也應該略

營行政院理事的滋味。中國是失望了，然而中國代表還要競爭的。

奧大利的代表很負氣的說：「行政院理事，由幾個集團把持去了，沒有加入任何集團的，便沒有當選的機會。」事實是這樣的：國聯大會每年選舉三個非常任理事，除非常任的依例能蟬聯外，其餘的大概早就分贓完畢，投票選舉，不過是個形式罷了。從一九二六年至今，國際聯盟已造成一個慣例：小協約國在每屆行政院中，至少要有一個理事席；北歐的斯格地那維亞四國（即丹麥、挪威、瑞典、芬蘭）每屆也要有一個理事席；拉丁美洲諸國，每屆要佔有三席，而大英帝國中各國，每屆也要有一席以上。這樣分贓，再除去了波蘭和西班牙兩個半常任理事，則選舉理事，實在沒有什麼自由可言了。奧大利代表的牢騷，是很有見地的。同時，中國的代表，也會對國聯行政院理事之分配問題，表示不滿。我們都還記得，中國爭理事之席，已經不少次數：一九三四年運動連任，而理事席被土耳其奪去了；一九三五年再提出要求，請國聯增加半常任理事一席，當九月十八那天，中國代表胡世澤在日內瓦作廣播演說，指摘行政院理事分配之不公平說：

「現在行政院各理事席上，以亞洲之大，無一國可為代表。中國已不在行政院內，日本已退出國聯，土耳其雖為理事，然在文化及國情方面觀察，實不足以代表亞洲。是現在行政院組

織，已不啻違反其普遍代表性之原則。現在中國輿論界頗多以為國聯對處理非歐洲事件，屢屢失敗，殆將終於無法及於歐洲以外之事件。中國以四萬五千萬人民，擁亞洲大半土地，其種種資格，復完全相合，尙未能在行政院獲得一席，則誠何必與國聯合作。」

實在的，依當時情況下去，中國對於國聯，是難以忍受的。我們的要求，並不是與英、法、俄、意一樣的佔領國聯行政院的永久理事席，我們只希望同西班牙、波蘭一樣，有連任為理事之資格，而得到一個半常任頭銜。一九三四年的連任機會已經失去，依國聯之習慣，非常任理事滿任後，沒有經過三年，是不得再被選入行政院的。我們一九三五年的要求，是要大會增加一個行政院理事，而這個額子是臨時的，到了土耳其滿任後，中國便永久的繼任下去。也好像去年為葡萄牙所增的一席一樣。胡世澤解釋中國要求的理由說：

「側聞若干國代表對增加席數，在原則上未能贊同，且即使增加一席，中國亦未必能入選，不知行政院增加席次之事，前此已有數次。此次再加一席，有何不可？而西班牙及波蘭兩國，亦係任滿後聯任者，則何以獨吝於中國，尤不可解。」

但是儘管中國振振有辭，這個半常任理事之希望，是十分渺茫的。這不是理論上的問題，而是

實際的力量問題。據九月十七日哈瓦斯通信社消息，中國在十六日的選舉中雖然失敗，然並不是絕望，因為行政院理事們的意見，以為現在行政院組織問題，還要根本加以討論。一九三四年葡萄牙當選為非常任理事之際，行政院亦曾聲明，給葡萄牙以額外之席，只是臨時的辦法，其任期只有兩年，到了一九三六年，要再想辦法的。在一九三六年以前，於行政院理事選舉及額數，要有再度之商討。然而國際聯盟行政院組織之已成爲問題，而這個問題之急待解決，那卻是十分明顯的事實。本文目的，是把國際聯盟行政院組織之現在情形，歷史因緣，及所包含的意義，所引起的問題，做一個簡明的檢討。

一 國際聯盟行政院組織之現狀

普通人都知道國際聯盟有兩個中心機關：一個是一年舉行一次的國際大會；一個是一年舉行四次的行政院會議。大會是代表國際聯盟全體盟員的，因為每一個國際聯盟會員國，都可以派三個代表參加，而每個國家，不論大小，都同樣有一票之權。這是個平等的機關，是和各國的下議院相類似的。然而那行政院又是什麼東西呢？行政院既不是大會的執行機關，像內閣與國會的關係

一樣，又不是大會的第二立法機關，像參議院與衆議院的關係一樣。牠既可立法，又可執行，更有司法性質的權。大會選國際常設法庭的法官，行政院也選舉，而且非行政院一致通過的名單，大會選出的沒有效。解決國際糾紛，行政院與大會有同樣之權，且國際糾紛，必先提交行政院，許多調解工作，集中在行政院，除非糾紛的一國，在十五天內把案子轉交大會，那行政院是有完全的絕對的調解權限的。在盟約上面，我們只看見行政院應該幹這樣，應該管那樣，而大會，那平等的代表國聯各國的大會，卻比較的提到少些。行政院不是大會的內閣，行政院又不是大會的參議院，行政院便是國聯行政院，而不能與其他機關相比擬。

這個機關的產生，當然有他特殊的因緣，歷史上的因緣，政治上的因緣。在傳統的習慣上，在客觀的事實上，國際聯盟都少不了這樣的機關，而這個機關的構成，不是平等的各國，而是不平等的幾個大國。在我們解釋這些歷史及政治因緣以前，先把國際聯盟盟約上關於行政院組織的規定，解說于下：行政院的組織法，便是盟約的第四章。盟約第二章上說：國際聯盟按照本盟約所定之舉動，應經由一「大會」及一「行政院」執行之，並以一常設「秘書處」佐理其事，第四章原文如次：

一 行政院由協商及參戰領袖各國之代表，與聯合會其他四會員之代表組織之。此聯合會

之四會員，由大會隨時斟酌選定；在大會第一次選定四會員代表以前，比利時、巴西、西班牙、希臘之代表，應為行政院會員（即理事）。

二 行政院經大會多數核准，得指定聯合會之其他會員，其代表應為行政院常任會員。行政院經同樣之核准，得將大會所欲選舉列席于行政院之聯合會會員數增加之。

「附」大會以三分之二之多數，得規定關於選舉行政院非常任理事之法規，尤其是關於理事之任期，及關於連選連任之情形。

三 行政院應隨時按事機所需，並至少每年一次，在聯合會所在地，及其他擇定之地點開會。

四 行政院開會時，得處理屬於聯合會舉動範圍以內，或關係世界和平之任何事件。

五 凡聯合會會員未列席于行政院者，遇該院考量事件，與之有特別關係時，應請其派一代表，以行政院會員名義列席。

六 行政院開會時，聯合會之每一會員列席于行政院者，祇有一投票權，并祇有代表一人。

上面是根據外交部原來譯本，文字非常暗晦，用淺明的文字說來：國聯的職權，是由大會同行政院兩個機關行使，以秘書處相助。那行政院是代表大國的，所以牠的構成，是以大國為主構成的。

理事有兩種：一種是「常任的」；一種是「非常任的」。常任理事，便是五個所謂「協商」（英、法、意、日）及參戰（美國）領袖各國。因為起草盟約的，深知將來俄羅斯有加入國聯之可能，而俄為大國，應為常任理事，所以第二項規定，凡經過大會多數核准，也可以增加行政院理事席。德國、俄國之入行政院，便是根據這個條文的。第二種理事，乃是由大會選舉的，並不是「終身職」，所以稱為非常任理事。這些理事，原來是陪襯性質，拿來敷衍小國面子的，最初規定是四席，然而行政院及大會也可以增加其數目。事實上，四個已增加到九個，如果把去年增加的葡萄牙一席算進去，已增加到十個了。一九二二年九月的大會中，增加了兩席，一九二六年九月的大會，增加了三席。這都是根據第二項規定而來的。第二項的附款，乃是一九二六年因為德國做了常任理事而加上去的。這便是所謂「半常任理事」之所由來。在目前，波蘭和西班牙，已經得到大會三分之二的多數，認她們可以連選連任，事實上，這兩個國家，每屆滿任，每屆選上，其權位和常任理事，已經差不多了。中國所要求的，也便是這「連選得連任」之權。由此我們可以看到行政院是三種不平等的理事構成的。常任理事便是所謂大國，目前只有英、法、意、俄四國，日本和德國退盟了，美國沒有進來過。非常任理事便是所謂小國，是由大會遴選的。介乎二者之間的，有半常任理事，那也可說是「中等國家」。

因爲行政院是一個不平等的機構，所以從有國際聯盟以來，沒有一次大會不是充滿了爭平等的呼聲，爭理事席的活動；陰謀與嫉妬，憤怒與失望，充滿了日內瓦。沒有做理事的爭做理事，做理事的爭想再獲當選，非常任的希望做常任。因此大會與行政院，遂成爲各國鈎心鬥角，互爭國際地位之場所。就選舉非常任理事一事而論：盟約之中，對選舉方法及非常任理事任期，並無規定。第一屆國聯大會，卽爲這個問題爭議。瑞士主張四個理事，要在全國聯會員國中輪流充任，以求大家有做理事之機會。中國的主張，是把四個位置分爲二部份：一部份是「歐美團」；一部份是「亞非團」。每次選舉，給歐美國家三席，給亞非國家一席。因爲亞非國家，除日本已爲常任理事，土耳其未入國聯以外，重要的只有中國，這個計劃，當然是要使中國事實上取得常任理事之權位；然大會不接受此議。第二屆大會，才決議由大會再規定選舉行政院理事之法規，而第三屆大會（一九二二年）才規定理事選舉，當以得大會票之過半數者爲當選，如無過半數之票，則第二次投票，以得票最多者當選。

中國代表力爭之結果，僅使大會通過一個議決案，謂以後選舉非常任理事，當考慮及世界地理區域之分配，語言之派別，宗教及文化之不同，以及富源之多寡。這個決議案，在一九二三年及一

九二四年的大會中，重行提出，然而在事實上，往往因實際之政治，而犧牲了國聯應有世界性之原則，如果真能根據這個原則做去，中國應該每次都要當選。到了一九二六年，行政院組織，便生了極大問題。德國之加入國際聯盟，德國之爲常任理事，各國並不反對，然各國所要求的，乃是他們也來做常任理事。當時德國以得到常任理事席爲簽訂羅加諾保安公約的條件，所以英法諸國，急于想把這個問題解決。在那年的三月，大會特別會議舉行，討論這個問題，竟無結果而散。巴西與西班牙，決定退出國聯，中國與波蘭，聲明保留其要求常任理事席之權。古巴主張理事會中應畀拉丁美洲以三席，中國主張理事應畀亞非國家以二席，衆議紛紜，行政院組織問題，鬧成僵局。

最後，行政院指定了一個行政院組織委員會，研究這個問題，結果，由大會通過：每年選舉非常任理事三席，每席任期三年，而滿任以後，三年以內，無當選爲理事之權；然大會以三分之二之多數，亦可允許某會員國有連選得連任之權。自一九二六年至今，選舉非常任理事，便是根據這個規定的。在一九二七年，比利時要求連任，大會未予通過；一九三〇年，中國要求連任，亦遭拒絕；一九三四和一九三五年，中國又要求連任，而未獲成功。這便是國際聯盟行政院組織狀況。在這個狀況之下，或好或壞，批評者頗不一致。有的人說國聯事務日繁，以前九人的行政院不足應付，現在增到十五

人比較充分些。有的人說這樣輪流選舉，使大家都有機會，而三年之任期，可以使一國之代表，于國聯事務，取得經驗。如果他能力特別好，也可以由大會予以連任之機會。有的人以為把行政院範圍擴大，只有使「飯店外交」復活。那便是說，那四五個大國，即永久理事，不肯把事情在行政院會議中公開討論，而私自先在飯店中談好了，行政院成爲有名無實的東西；而如果非常任理事繼續加多，則「飯店外交」必更其普遍了。有的人以為行政院理事席之增加，乃是國聯民主化的表現。國聯的大會，是一個民主的機關，而行政院是貴族的機關，今大會有選舉理事，增加理事之權，則大會很容易控制行政院；換言之，小國可以控制大國了。這只看到了表面，實際上是不可可能的。因爲在國際聯盟第五條上規定：行政院的決議，是要全場一致通過的（除了一些例外），所以一個大國之反對，即可以使全行政院不能活動。而且行政院是大國包辦的東西，是不平等的東西，自有國聯以來，便是如此；因爲他的組織，是根據于大國至上及大小國不能平等的原則。儘管巴西、西班牙等力爭常任理事，然而大國們是不放鬆的事實放在我們眼前：除了美國、英國、法國、德國、日本、意大利、蘇俄七個國家有做常任理事的資格外，其餘的都不能夢想。因爲只有他們是大國，是公認的大國。爲什麼他們是大國呢？我們下面略略研究這七個有常任理事資格的國家的來源。

二 國際貴族政治之歷史因緣

稍稍留意于時事問題的人，提到國際聯盟，總知道國際聯盟中有大國小國之別，而什麼稱做大國，那些稱做小國，大家也十分清楚的。「大」字之意義，不是字典上所給的意義，中國的人口比法國、意國多過十倍，巴西的領土，比法、意二國之總合，大過十倍，然而中國、巴西，依舊是小國，法國、意大利，不失其為大國。西班牙、波蘭、印度、澳洲乃是小國，瑞典、荷蘭、盧森堡、阿爾巴尼亞、比利時、匈牙利、丹麥、瑞士、里比利亞、巴拿馬，同是小國。她們之所以為小國，原因不在于人口多寡，土地大小，不在于其過去在歷史上所佔地位高下，不在于其在前次大戰中努力與否，不在于地理形勢，政府組織，殖民地之有無，文化程度之高下，富源之多寡，或立國政策之和平或好戰。他們之所以為小國，因為有大國存在，而大國之所以為大，所以做國聯行政院之常任理事，由于在十九世紀末葉及二十世紀初葉，在武力上取得優勝崇高之地位，而小國們同他們比較起來，覺得弱些，所以大小國之別，乃是強國弱國之分別。

在國際法上，在原則上是承認各國都各有主權，主權都是至高無上的，所以萬國皆是平等的。

在國際政治上，則國之有強弱，國與國之不能平等，卻是有史以來，便是如此。大國所以爲大，因爲她有現有的及潛在的力量，使其鄰國恐懼屈伏，而更因其威勢與光榮，使國內人民覺得他們的國家，至高無上，他們的國家，便是世界。柯立芝教授（Prof. Coolidge）在他所著美國進爲世界強國一書中，曾經把現在所謂大國的演進，作很明瞭的敘述，他說：

「在十五世紀的末葉，已有些國家，自稱爲大國了。第一位當然要算神聖羅馬帝國。法蘭西自百年戰爭後，原氣恢復，國內封建貴族勢力減退，亦蔚爲大國。英國在亨利第七統治之下，亦爲大國之一。西班牙新建王國，將半島上之摩爾族勢力肅清，而成一雄。這幾個所謂大國，當時和瑞士、丹麥、威尼斯等，地位不同，因爲力量不同之故。在歐洲政治上，她們不但處領袖地位，而是全歐洲國家集團的代言人。

「然所謂大國，亦時有興衰更易。至十六世紀，神聖羅馬帝國，業已瓦解，奧大利起而代之，奧國東抗土耳其勢力之侵入，成爲基督教諸國的衛士。當時西班牙已崛起爲真正的世界帝國，在歐洲方面，她的勢力是最高的，在美洲方面，她是最大的統治者，遠在日本，亦懼西班牙之勢力。到了十七世紀，西班牙漸衰，法國興起。至瑞典及荷蘭，亦一度稱爲大國，然此二國因爲領

土之過小，不足以支持其大國之光榮，故到了十八世紀，這兩個國家，漸失其重要性。繼之而起的，有兩個大國，其一為半亞細亞式的俄羅斯，俄國因大彼得之雄才，將俄國表面上弄成歐化，而廁身于大國之林。其一為小小的軍國普魯士，這個國家，領土很小，本不足以維持其大國之地位，然以其君主之才略過人，及其人民之格守紀律，故能維持其大國地位，以迄於今而未衰。

「自法國大革命及長期的拿破崙戰爭後，歐洲的大國，似已確定其名位了，便是五個大國，俄、英、奧、普、法。在維也納會議之中，法國藉泰勒郎之外交天才，使法國不因戰敗而喪其大國之身分，而法國之大國地位，至今未稍動搖。」

柯立芝教授這一段話，把大國之演化，追溯得很清楚。我們回憶到拿破崙戰爭及戰爭以後的神聖同盟的情形，和一九一四年至一九一八年反德戰爭及巴黎和會以後的國際聯盟的情形，很可以得到許多啓示。在一八一四年的二月五日，英、奧、俄、普四大國，在Chaillon地方，組織了反拿破崙的大聯合，而她們已毫不客氣的自稱為全歐洲之代言人了。經過了長期血戰，大家需要和平，大家期望秩序及安全，於是這幾個大國，便來組織和平，要別的小國，被動的接受。所以在一八一七年的八月十七日，梅特涅 (Meternich) 給奧國皇帝寫信，說：「首先，我認為安定是我們政策的基

本要素，我們所謂安定，乃是保持我們領土之安全；如果主要的大國們採用了這個原則，則小國不能有所例外。不管他們願意不願意，他們必需採用這個原則的。——這個理想，是和國際聯盟委員會起草關於行政院組織法時的理想，無甚區別。且在一八一八年十一月十五日的 Aix-la-Chapelle 的會議中，神聖同盟的國家們，規定了以後集會的規則，他們決定以後五大國要時時聚會，以討論全體的和平問題。如有什麼特別事情發生，而某一個歐洲國家，利害直接受到影響的，則他們可以應這個國家的邀請，而舉行會議，這種會議，他們都有權參加的。我們看了這個規定，也可知國際行政院設立之原意，無非模倣着神聖同盟的舊事罷了。

目前，國際行政院中常任理事，只有英、法、德（不久正式退出）、意、俄五國，日本是做過常任理事的，美國是有常任理事席留着而不肯來做的。把這七個大國和維也納會議後「歐陸協調」中的五大國相比，英與法兩大國，是一脈相承的，俄國的位置，現在已為蘇維埃聯邦，而普魯士的位置，現在是德意志。只有一個奧國，已失了大國之資格，奧國為歐戰爆發之處，也是受歐戰犧牲最大的國家。至于新興的，是意大利、日本、與美國。意大利因為她加富爾之手腕與天才，在她獲得統一之前，已經廁身于大國之林了。在一八五五年的二月，英、法、俄等國受了加富爾的慫恿而鬧出一個克里米

亞戰爭，撒地尼亞（意大利前身）參加了戰爭，于一八五六年的巴黎會議中，意大利代表竟與英、法同等的參加，當時奧國是反對的，其餘各國，除法國同英國外，都是心中不願意的，以為這是損失大國之特殊地位。但自一八六一年以後，意大利始終被認為歐洲的第六位大國。戰後奧國瓦解，她是歐洲第五位大國了。

自梅特涅以來，這六個大國，不管小國們願意不願意，自己稱為歐洲的主人了。所以當巴爾幹第二次戰爭爆發之際，英國外交大臣，欲免歐洲于慘劫，提議開一個國際會議，稱為列強會議（Conference of Powers），而所謂列強，只包括英、法、德、奧、意、俄六國。在一九一四年七月，英國外交大臣，也曾提議召集一個列強會議，其名單亦限于此六國。可見大國以自己為世界，乃是一種傳統不變的觀念。美國一向不願捲入世界政治的。然而因在十九世紀之後半期，其國富之增加，武力之澎漲，自然的走入大國之林，而一八九八年之美國西班牙戰爭，實為她自小國變為大國之轉機。日本於一八九四年打败了中國，一九〇四年打败了俄羅斯，便被認為大國了，到了歐戰爆發，其在遠東勢力之擴大，更不成問題的使她成爲一個大國。到了現在，美國自視為新大陸唯一代言人，門羅主義便有這個觀念的表現。日本自視為亞洲的唯一代言者，所以她也東亞門羅主義之提出。英、法、德、

意，俄五國，更不成問題的以爲「我們便是歐洲」了。明瞭了這一段歷史因緣，則國聯行政院中的不平等組織，真不是稀奇的現象。

三 國聯盟約第四章起草之經過

我們更可以由國聯盟約關於行政院組織規定的起草之經過，辯論之經過，看出行政院組織問題之焦點所在。大戰以後，戰勝國決心組織一個國際聯盟，那些沈醉于世界國家，永久和平之夢的人，也都承認要國際聯盟之成功，首先要取得大國之合作，而爲取得他們的合作，在國際聯盟機構之內，要給大國以特殊的地位及優越的勢力。在起草盟約的時候，英美專家們提出的草案，雖然沒有像梅特涅一樣的主張，然而他們理想中的國聯行政院，縱非由五強國包辦，至少是以五強國爲主的。在一九一六年的十二月，南非的斯末資將軍（General Smuts）便在他所發表的實際的建議一文中，提出他理想中的國聯行政院之構成方法。他說國聯應有一個行政院以處理國聯之實際事務，此行政院之中，以五個大國爲常任理事，即英、美、法、意、日爲常任理事，而德國到了有一個鞏固的民主的政府時，也可以加入爲常任理事。除此以外，更設理事四人，由二組名單的國家

中，輪流擔任。第一組名單，包括第二等的強國，如西班牙、匈牙利、土耳其、俄羅斯、波蘭、大塞爾維亞等；第二組名單，則包括其餘一切小的國家。輪流擔任的方法，由常任理事國去決定，方法決定以後，即不更改。第一次的四個非常任理事，也由常任理事們去推定。所以行政院理事為九人，到了德國有了鞏固的民主政府時，則增為十人。

英國的薛西爾爵士 (Lord Cecil) 所提出的計劃，則非常露骨的：他以為五個大國的代表，每年要開會一次，而開會之時，五大國所認為「大國」的國家，也可以派代表出席。法國的計劃，比較民主些，她主張組織一個永久代表團，中為十五個國家，而這十五個國家，是由國際會議開會時選出，國際會議中，全世界各國，均平等的派遣代表。法國所謂永久代表團，就是行政院，所謂國際會議，也就是國聯大會。至于意大利之計劃，規定行政院理事九人，其中五個由大國擔任，其餘由全體會議選舉之。在巴黎和會的國際聯盟委員會中，英、美二國，是合作的，在盟約起草委員會開第一次會議以前，關於行政院之組織問題，兩國代表，已經交換過好幾次意見，當時代表英國的是薛西爾爵士及黑斯脫 (C. H. H. H. H.)，他們主張行政院理事，以大國為限。威爾遜總統，則贊成斯末資將軍的計劃。最後，英、美二國提出一個草案，是由黑斯脫起草的，其原文如左：

「凡在國聯活動範圍內發生之事，有直接影響于諸國利害者，此諸國代表當時常聚集，舉行行政院會議以討論之。」

「諸國之中，以英、美、法、意、日五國，對於任何國聯活動範圍以內發生之事，均有直接影響。凡受到直接影響之國家，均被邀出席于行政院會議。會議之決議案，對於未被邀出席的國家，不能生效。」

這個計劃，很明顯的和一世紀前的神聖同盟組織之原則及精神，完全一樣，所以引起的反對論調，也是一樣的。意、法、國和其他小國，羣起反對，英、美二國的起草人，只得放棄，而討論的結果，採用了現在盟約上規定之條文（即盟約第四章）。在辯論過程中，各國政治家發言很多，各人有各人的理由，各人有各人的辦法。而此項辯論，在將來重行討論行政院理事問題時，又會出現的。當時的問題，便是將理論與事實調和，那便是說，如何在一方面得以維持法理學上之國家平等原則，而同時卻能樹立一個有權力有實效的行政院，使其能在諸國間實行其職權而無阻。而且行政院的人數要少，使議事迅速，活動敏捷有效。

這便是起草盟約時最困難的問題，這問題到現在還不能解決。在和會席上，沒有人敢公開的

反對萬國皆平等之原則的，而且大多數的盟約起草人，公開的擁護國家平等之主張。對於萬國皆平等原則最生懷疑的，是英國的薛西爾爵士。他是最熱心于國聯理想的人，他希望國聯之成功。然國聯成功，有賴于大國之合作；他以為諸小國代表要求參加國聯行政院，乃是國聯前途最大的障礙。要國聯成功，當先將此障礙掃除。據美國負責起草盟約的米勒（D. H. Miller）的話，薛西爾與米勒私下談話，曾說過：「國際聯盟，是要由大國來幹的，你承認不承認這個事實？」他認小國要參加行政院，乃是一種過分的要求，我們在國聯委員會的辯論紀錄中，及他私人的書札中，都可以看出他一貫的主張與態度。一九一九年的一月間，他在給米勒的信中，談及常設國際法庭的問題，他說一九〇七年的海牙會議，便是因為小國之堅執，而使常設國際法庭之計劃打消的。他說小國們反對，阻礙，都是根據着平等原則而來，然而國家平等原則，不但是在理論上十分謬誤，而且與國際聯盟的觀念，是處在相衝突地位的。

至于威爾遜總統的見解，卻稍有不同。威爾遜于國際聯盟之熱忱，不減于薛西爾，然他對於國家平等一個原則，也十分尊重，對於小國的要求，不能完全漠視。在大戰期中，他始終主張公理，反對強權至上之說。他以為大國小國，或強或弱，當一視同仁。他于一九一七年一月二十二日，曾在美國

上院演說，說過：「我們要和平能永久，則和平之基礎必須建立在民族平等之上，所謂民族平等，要做到各民族權利之平等。」威爾遜這個宣言，其國務卿蘭辛（Robert Lansing）時時提及，使其不致忘卻。在一九一八年的十二月二十一日，蘭辛起草了一個對於國際聯盟行政院之意見，主張國際設立一個指導委員會，委員五人，由各國選舉。而蘭辛所謂指導委員會之任務，與以後行政院之任務相當。他說他的計畫，是根據于國際的民主政治（International Democracy），而反對國際的貴族政治（International Aristocracy）。他把這個計畫提交于威爾遜，以為參考，使美國以後不致主張國際的貴族政治。蘭辛的看法，乃是傳統法學家之態度。他說：

「在我看來，在平時世界各國，以平等原則行使其主權，乃是國際組織的基本原則。這種平等，乃由于主權之本質而來，如果國際組織違反此項原則，則必鑄成大錯，而危及于世界之和平，及公認的國際公法。因為有違此原則，便無異于承認大國有優先權；換言之，因為大國有武力強權，不但在戰爭之時，可以控制世界政治，在平時亦公認其有權來把持國際的事務了。」

然而蘭辛這種看法，並不能使威爾遜絕對的相信。威爾遜于平等之原則，固然堅持，對於實際

的辦法，並不拒絕。他一方面竭力以發揮民族平等之說，一方面不願在實際上，太嚴格的應用此項原則。在一九一九年的四月十一日，國聯委員會開會之際，日本代表，主張在盟約的序文上，加上「聯盟諸國，贊成民族平等之原則，及對於各國國民公平之待遇」一項，威爾遜總統，便加以反對，他當時這樣說：

「很明顯的，國際聯盟，是根據國家平等的原則而設立的。任何人看了與國聯組織有關之任何部門，讀國聯盟約的任何章，都可以看出這個組織的性質和意義來；這是世界有史以來，很鄭重的很有系統的將全世界各國，放在平等的立場上，使各國在國際關係中，互相平等的破天荒舉動。任何人都可以看得出來，這個舉動，是一種有希望的工作，使無能力抵抗強鄰之侵略者，得到全世界強國之援助。這種工作，乃是把世界各國道德的力量物質的力量，結合起來，以使最小的國家和最大的國家，同受其益。這不但是承認國家平等原則，這更是來維護國家平等之原則。」

然而不管威爾遜怎樣承認及維護平等之原則，他卻毫不遲疑的去贊成了薛西爾的計畫，贊成以五個大國來主持國聯的行政院，他的理由，乃是（據米勒所說的）：

「國聯所賦予的責任，不論是武力制裁，或經濟制裁，其主要的義務，是要由大國去負擔的。國聯之盟約，能否為各大國接受，要看盟約是否會使大國不致過分的不安。我們為使大國肯接受盟約下之義務，所以要使大國常常能出席于行政院會議。至于除五大國以外，行政院更應該包括些什麼國家，待以後再說。大家的意見，認為討論問題時，其國家利益受到直接影響的，都要派代表來參加行政院。這個計畫，乃是使行政院包括一切那利益受到影響之國家，而國聯討論任何問題，對於五大國之利益，總是有影響的。」

前面說的是英、美二國對於行政院組織之見解。法國代表，對於平等之原則，其擁護之熱誠，不減于美國，其對於行政院組織，應顧全事實而犧牲原則一點，卻沒有像美國之易于讓步。在法國所提出的草案中，行政院之理事，並不因國之大小而有所區別。法國草案中規定理事十五席，而十五席均由大會選舉；不過大國或可以因連選連任，而得較永久之位置。小國代表，遂一致擁護法國主張，反對英、美。當時國聯委員會之中，威爾遜與西爾合作得很和諧，自然之趨勢，使法國與諸小國，更其接近起來。法國代表蒲爾華（Leon Bourgeois），在二月四日，曾攻擊英、美之草案，說：「如果我們給大國以過分之特權，則將來的國聯，將僅僅為和平而努力，不是為建築在公道正義上之和

平而努力了。」蒲爾華這個觀察，是一百廿分精確的，我們看國聯對於東三省事件及阿比西尼亞事件之祇求姑息的和平，而不顧正義，便可以發現國聯爲大國把持的流弊所在了。

以後，在國聯委員會開會時，法國另外一位代表，卽巴黎法學院主任勞乃德（Larnardo）氏，對於大國把持國聯行政院一事，亦大肆攻擊。他說：

「大國小國之稱呼，根本是無意義的，只是因便利起見，並沒有法律之根據。他提出一個實際的辦法，說在國聯盟約之中，那五個大國名稱，應一一舉出，而不可以大國一辭來概括；因爲在國聯組織之中，用大小國字樣，乃是不適當的。國聯既爲歐洲大戰之產物，當然，那五個大國，並不是大戰之唯一當事者，除他們以外，還有許多國家，犧牲了國民的生命，以爲正義奮鬥，而比利時便是第一個受犧牲者，因其英勇的犧牲，而取得歷史上崇高之地位。不過現在我們也不能抽象的來講道理及以感情用事，因爲目前是一件很冷靜的事實。事實便是：這一次戰爭之所以得到勝利，由于英、法、日、意、美五國。因此，國聯之構成，應以此五國爲基本，而使其于呱呱墮地之際，卽能藉五大戰勝國之威望與勢力，而使其成功可以有希望。這一點，是十分重要的。」

在巴黎和會之中，最擁護小國權利的，乃是比國代表海孟斯（Hymans），南斯拉夫代表維斯

尼區 (Vesnitch) 巴西代表拍沙 (Pessoa) 中國代表顧維鈞，及葡萄牙代表賴斯 (Reis) 他們都以國家平等之原則爲根據，他們都覺得國聯應取得其所代表國之合作。不過他們承認在行政院之組織中，也要注意不同國家在國際政治上之不同重要性。他們對於英國之提案，不許小國參加行政院，是表示完全不能接受的，而僅給小國以兩個席數，也嫌太少。拍沙說：「如果小國不能參加行政院，則行政院不是國際聯盟的機關，而成爲五大國的機關了。而這個五大國的機關，卻要世界各國聽從其指揮與號令。」如果採用小國代表二席的計畫，他們也非常反對。比利時的海孟斯很激昂慷慨的說：「你們所提出來的東西，原來就是神聖同盟啊。」

四 行政院組織改造之必要

國聯委員會最後決定的，是于行政院設常任理事五人，非常任理事四人，由大會來選舉。這個規定，很明顯的是一種妥協，一方面，這是大國和小國之妥協。代表大國意見的，如薛西爾爵士所說的：「國聯所得大國之擁護，乃是國聯成功的第一要件。」代表小國之意見的，像顧維鈞所說的：「你們說大國的利益，比任何一個小國來得重要，這或許是對的，然而把一切小國的利益合起來，比任

何一個大國的利益重要些，那總是千真萬確的事實。」同時，在別一方面，這個最後決定，乃是法理與政治的妥協，乃是傳統的法學上理論，與實際上政治的方便相妥協。所以巴西代表曾說：「這個問題，不能用純粹嚴格的法律原則來解決，那政治上的理由，也是要顧到的。」

法理與政治之妥協，比之于小國與大國之妥協，其意義更其重要。在政治上，大國與小國，一向是不能平等的；然而正式承認這種不平等，在法律上公認不平等之存在，那卻是一件空前的事。這個妥協，有好的結果還是有壞的結果，我們不得而知。然國聯存在十五年來，因為行政院理事的問題，而引起了多少風波，各國間的嫉忌和怨恨。在一九二六年，國聯幾乎淪于破產，阿根廷、巴西、西班牙紛紛退出。到了現在，這個風波，不但未了，反而有加甚的趨勢。中國的失望，也是這個弊端直接的結果，而行政院組織問題，的確有重作考慮之必要。

平心而論，以國聯這樣大的機關，當然需要一個小規模的機關，負行政上之責任，只有一個大會，無論如何，是不能夠的。幾個大國，也當然要常在這個行政院中出席，然而為什麼大國的席位，一定要固定，而不由大家選舉？為什麼不照一個規定之原則，而進行平等的推選呢？波蘭、西班牙不是常任理事，而卻每次能被選入行政院，雖滿足了此二國的慾望，但不免犧牲小國之法律上權利。國

《聯盟約》第四章，乃是在法律上承認大小國不能平等的唯一條文，而因為有這一點的不平等，其他規定也深染不平等的色彩。國際常設法庭之法官，乃是由大會與行政院分別投票選舉的，而行政院一致通過的法官名單，總是被大會接受的。每次美國的法官總會當選，而美國既不參加行政院，又不是大會的會員，美國之所以有人廁身國際常設法庭，也因為大家深信與大國合作，乃是國際系統維持得下去的唯一辦法。

而且國際系統中各種委員會，差不多全是由行政院理事們指定的人負責，而在行政院中有位置的國家，其人民往往有做委員的優先權。因為有行政院之不平等的現象，而國際中許多諮詢性質的機關，也有大國小國之不平等現象。在秘書處方面，也可以看出同樣的不平等來。在秘書處中服務的，名義上是世界公務員（International Civil Service），應不限國籍，事實上幾個大國的國民，進身特別容易。一個秘書長，四個副秘書長，似乎是常任理事國的私產。或者有人說：這是由於常理事對國際所繳年費多些，所以他們要佔優勢些。不錯，國際的費用，依目前之規定，各國負擔是不平等的。英國要負擔一百零五單位，法國七十九單位，德國七十九單位，意大利六十單位，他們是四箇最大的施主。然而中國的負擔，是四十六單位，印度的負擔，是五十六單位，加拿大的負擔，是三十五

單位，並不能得到半常任理事之席。反之，西班牙負擔四十單位，波蘭負擔三十二單位，卻每年得列席于國聯行政院。中國以四十六單位之負擔，其在國聯中所受之權利，竟與阿爾巴尼亞之負擔一單位的相同，這又怎能說是有公道呢？

我們覺得死守住法理學上平等原則，固然有許多事實上之困難，然而把大國和小國的界限定得很嚴，更爲荒謬。因爲在大國之中，有不平等存在，英國與意大利之不同，和意大利與捷克司拉夫之不同，乃是同樣的不同。更其荒謬絕倫的，是以武力及十九世紀末葉與二十世紀初期的國家之政治力量，做決定大國小國之權衡，養成了國際政治中之貴族階級。行政院是執行國聯機能的最重要機關，國聯的理想是裁減軍備，防止侵略，現在卻要過去因侵略而獲得大國頭銜，現在因軍備而保持大國地位的國家，做國聯的一切活動的主宰。理想和事實毋乃相去太遠？

國聯生命要永續，國聯目的要完成，則行政院之組織，亟須改造。若長此被幾個歐洲強國一手把持，養成國際的貴族政治，則祇增加國與國間之嫉妬，及使國際聯盟與一世紀前反動的神聖同盟，走上同樣的路線。中國之要求理事席，也不過是提起大家覺悟的一個興奮劑。要國際主義成功，除非行政院在平等主義的原則上重建其系統，此外都不是根本辦法。

各國對於改造國聯方案之檢討

呂懷君

一 國聯改造運動之發生

最近發生之「國聯改造運動」實爲一種悲慘之情勢所促成，換言之，即係國聯對義制裁失敗後之自然要求。蓋自一九三四年十二月五日華爾華爾事件發生後，阿比西尼亞於同年十二月十四日報告國聯，繼於一九三五年一月十五日援引盟約第十一條第二節，三月十六日，五月二十日，九月五日，先後三次援用第十五條，十月五日又援用第十六條之制裁條款，向國聯聲請，卒於一九三五年十月五日由行政院任命六國委員會判定侵略國，於十月七日通過六國委員會報告書，十月九日移送大會，十月十日，大會通過行政院決議及六國委員會報告書，立由五十二國組織制裁方案調整委員會，同月十二日，調整委員會又設立領導及草擬制裁辦法之十八國委員會，先後於十月十二、十四、及十九日經調整委員會通過關於軍火、經濟、財政互助之五項主要制裁建議，並

於十一月十八日起各會員國以一致行動，同時施行。迄一九三六年二月底止，義國之國外貿易幾已完全停頓；義國中央銀行之現金準備，亦減少一半之鉅。嗣後油禁報告書成立（一九三六年二月十二日），三月二日十八國委員會更命油禁專家委員會研究油禁之技術方法，準備十三國委員會調解失敗後加緊制裁。國際社會「忠實履行援助被侵略國」之舉動，實為有史以來所創見，令人何等慰快！

不料十三國委員會調解失敗之後，非唯國聯調整委員會及十八國委員會未曾加緊對義制裁，且制裁陣線反現動搖之勢。自一九三六年三月二十日法外長佛蘭亭（Blanc）公然在下院示意停止制裁，四月十七日埃及因義埃協定之成立，即有實行減輕制裁之舉，又越三日（二十日），油禁專家委員會主席墨西哥，復憤而退出國聯，及至阿王兵敗出走（五月二日），國聯仍一無行動！五月十二日行政院決議（主席艾登）對於「國聯會員國現所採取之措置（指制裁），目前無庸加以變動」，但決議之當場，厄瓜多竟聲明已經於義、阿戰爭停止後撤銷制裁；五月十五日及六月二十五日，又有瓜地馬拉及尼加拉瓜之先後通知退盟；六月二十七日，波蘭更首先下令實行撤銷制裁。因此世人殆無不認為制裁「失敗」，且多歸咎於國聯制度，或謂應加強第十六條之

威力；或謂宜廢止第十六條之規定；或謂仍宜維持盟約之現狀。此外，更有所謂「美洲國聯」、「歐洲國聯」乃至「亞洲國聯」之議。聚訟紛紛，各持一解，而所謂「國聯改造運動」，乃亦在此種制裁陣線瓦解之慘局下形成。

二 國聯改造之意義

「國聯改造問題」正式在國聯提出討論，始於一九三六年六月二日南美阿根廷駐國聯常設代表魯茲 (Ruiz Guinazu) 向國聯提請召開大會之照會。其措詞爲：「本年五月十二日行政院會議中余曾代表本國政府對延期討論義阿爭議一點，提出正式保留，余此舉之動機，係保障國聯盟約之基本原則，及繼續保持在國聯基本目的下永久合作之精神……本此態度，茲特再堅決請求本月十六日行政院開會之時，召開國聯大會。因吾人深信：國聯各會員國既立於平等基礎，自當獲有機會，考慮在目前情勢中極其重要之義阿問題，俾能循盟約之基本原則所示，確定其責任及表示其意見。本國政府認爲爲達此目的，只重開國聯大會已足；一九三五年十月九日之國聯大會主席貝奈斯先生 (Benès) 曾明白宣稱：大會並未閉幕，而只是休會；各國輿論，均未經注意及此。本

國政府認為：此一事實本身，即可作為提請國聯大會審議之正當根據。大會務須依據盟約第十條及其他條款……審議兼併阿比西尼亞及國聯施行制裁所造成之情勢。」

國聯接受阿根廷之照會後，即定六月三十日召開國聯大會，對原定六月十五日開會之行政院會議，亦改期於六月二十六日舉行。行政院開會後，以大會在即，遂於議事日程中刪去此一議題，而移待大會審議。三十日國聯大會開會，比代表齊蘭（Zeland）繼貝奈斯當選為主席。義國仍不派遣代表，阿國則由阿王親自參加。七月四月，大會決議：否准予阿國以財政援助，并提議：制裁方案調整委員會應向各國政府建議撤銷各國所執行之盟約第十六條制裁辦法；同時則通過對義國在阿比西尼亞所以武力造成之事實，適用不承認原則。另一方面，即決議：「國聯大會，鑒於現有多種情勢，妨礙國聯盟約之充分執行，而與國聯盟約原則相符者，倘有其他外交文件，如一九三二年八月三日美洲各國關於制止武力解決領土問題之宣言；致阿根廷照會提請重開大會，期將此等原則適用於事實，以增強國聯之權威。大會認為：國聯所給予各會員國之安全保障，實有加強，務使真實有效之必要；茲特建議行政院：（一）應請各會員國政府提出關於改善（在精神上及在上述範圍內）國聯盟約原則適用辦法之建議；（二）應訓令國聯秘書長先行審查此等建議，並報告於

下屆大會（定九月二十一日舉行）。「行政院當即訓令國聯祕書長遵行上述建議。七月六日，調整委員會決議：（一）定七月十五日撤銷制裁；但仍（二）派專家委員在技術上研究各項制裁辦法之機構，以備將來應用。七日國聯祕書長即照會各國政府，請於本年九月一日以前，向其提出關於「改善盟約原則適用辦法」之建議。

依此決議，「國聯改造」問題，乃經明白確定：非指盟約條文之修改或削弱，而是限於國聯盟約原則適用辦法之改善與加強。

三 各國之建議

七月四日國聯大會確定「國聯改造」之範圍，實顯示國聯制度之傾向理想化。各國對此問題所提之建議，自極值得注意。根據國聯祕書長之廣播報告：在九月一日以前向國聯祕書長提出改善盟約原則適用辦法之覆文者，有法國（八月十四日），烏拉圭（十八日），蘇聯（二十二日），中國（二十七日），阿根廷（二十八日）等五國；在九月一日以後提出覆文者，有波蘭（九月十八日），伊朗（即波斯，二十一日）二國；在本屆國聯大會中宣言該項答覆之意見者，有英國（九月二十五日）。

加拿大(二十九日)、澳大利亞(二十九日)等三國，共計已提出答覆者爲十國，雖僅及國聯會員國總數五分之一，但國聯會員國中之重要國家，或在主張上堪爲一部分國家代表之國家，均已在內。在此十國之覆文中，實際提出切實意見者，只有英、法、蘇聯、中國、加拿大、澳大利亞、阿根廷、烏拉圭等八國。

此八國之建議內容，大致可分析爲六個部分：

(一) 維護現行國聯盟約條文及效力——(1) 不修改盟約，而僅詳定盟約原則實施之方法及程序。(主張之國家爲中、英、法、蘇聯、烏拉圭、澳大利亞、加拿大、阿根廷。)(2) 以「一致通過原則」適用於修改盟約(烏拉圭。)(3) 使盟約中不符合實際國際之條款，不復爲嚴格之義務，而成爲任意條款(Optional Character)，俾將來盟約中任何一條款之執行，皆可得會員國間之同時行動(阿根廷)。

(二) 擴大國聯之普遍性——(1) 擴大國聯之範圍，使已退盟之國，重行入盟，使未入盟之國，早日入盟；縱未能使會員國普及全世界，至少亦須能爲全世界之代表。蓋在任何危機之中，世界輿論，必自始即能發生極大之壓力，方可不必採取必要之特殊手段，以防止或抑止破壞和平之事實。

國聯之權威及效力，即能充實（英、烏、阿）。（2）國聯盟約，應與凱洛格非戰公約及阿根廷公約（Argentine Pact）相協調，藉集中全世界對於和平之努力，因而盟約之精神更普及全球（阿）。（3）使行政院之組織民主化，各會員國參加國聯機關之活動，立於平等基礎（阿）。（4）以誠信替代猜疑，乃國際關係調和之條件；故應將盟約與凡爾賽和約分離，以便利普遍性之實現（英、澳、加）。

（三）補充第十九條，充實以和平方法變更現狀之辦法——認為人類生活，原非靜止的，而係變動的；若必欲嚴格固定世界狀態於一特殊時代模型之內，永久維護現狀於不變，實屬萬難辦到。倘各國皆知有和平方法可恃，以公平方式變更現狀，則各國自祇須力圖維持已為一般所承認之現狀，或防止以強力對其予以變更。故倘能對於各方之苦痛，予以充分討論，則自可消除許多錯誤觀念。大會中大多數國家，所表現之一種公正意見，必形成道德的壓力，迫使不公平之狀態，得其救濟。此種救濟之理想境地，即為一種公道政治（Rule of Equity），一種均衡制度（Balance System），使各國均能感覺公平而無怨（英、澳）。

（四）補充第十、第十一條，於危機初期即採更有效之干涉行動——（1）國聯應預設一委員會，研究辦法，使國聯在危機開始時所採干涉行為，其效力之發生，較吾人現在所可想像者為更早；

並於行政院注意事變之時，審察召集各會員國合作應付之可能性（英、澳）。（2）第十一條之規定：「應採任何視為敏捷及有效之行動，以保障國聯和平。」實啓一採取有效行動之寬大途徑。但行政院過去之活動，往往為該條適用之「一致通過原則」所妨礙；故為使行政院享有較大之自由起見，當不將爭議當事國包括在「一致通過」之內，行政院得不經當事國之同意，而依第十一條第一節提出建議，充分盡其職責（英、法、中）。（3）行政院理事國，在開始受理任何爭議時，務當及早明白表示其意見，並應不辭說明其準備採取之應付步驟；在行政院討論此種應付辦法時，必須顯示在該案件上所採之干涉手段，究能達到何種程度。倘在爭議發生時，或在爭議之初期，中，爭議當事國即已深知行政院及會員國之干涉決心，則企圖違犯盟約而從事侵略之一方，自必有所戒懼。企圖侵略之一方明瞭情勢愈早，則其改變態度，順從行政院之建議，自亦愈易。反之，行政院所採行動愈遲緩，則爭議國一方所採之軍事準備，愈難撤銷；而其他會員國所遭遇之情勢，亦愈難應付；從事有效干涉，亦愈形危險（英）。（4）如國聯會員國不擬對於發生之情勢採取有效之干涉手段，則對於情勢之真實性，最好暗中有所諒解，而任加強一般安全之區域互助協定擔任救濟（英）。（5）使第十六條之規定適用於第十及第十一條。在任何一會員國為戰爭之事實所侵及時，國聯

秘書長應於接到通知後三日之內，召開行政院會議，行政院開會後，應於三日之內，依四分之三以上之多數通過（除外爭議當事國），決議（a）是否當前情勢已達到適用盟約第十六條之程度？並議決（b）盟約第十六條第一及第三節所定制裁辦法（即經濟、財政辦法及互助辦法）之實施程度，認定之後，即對從事戰爭之侵略國，施行制裁（蘇聯、中、阿）。（6）爭議初期，應儘先從事調查及調解，並側重預防（烏、加）。（7）另有人主張，「一致通過原則」仍予保留，視之為對各國之一有力保障。因「一致通過原則」之被採用，原為保障弱小國家之主權，而免大國一致壓迫之害（不過十餘年來之事實適與此項理想相反耳）（烏）。

（五）補充第十六條，對侵略國採更有效之制止行動——（1）依第十六條之規定，國聯會員國在該條所規定之違犯盟約場合，負有立刻與違犯盟約國斷絕一切經濟的及財政的關係的義務，而不須待被害國之要求，或國聯之新建議。換言之，第十六條之制裁辦法，實具有三種特性，即（a）「自動的」或「當然的」（Automatic），（b）「立時的」（Immediate），及（c）「全部的」（All inclusive）。但此三種特性，在過去實未能完全實現，致制裁效力，大為減弱。為使此等制裁辦法在國聯目前之處境中效力儘量增強，故國聯最好設立一專家委員會，擬定此等辦法實施之程

序，俾規定之後，無論何時事變發生，即可立即予以實施。(中)(2)第十六條實施時，應全體會員國共同會商，在合作精神之下行動。鑒於世界輿論莫不傾向和平，擁護國聯，各會員國自必願意共同合作；若不求共同行動，而由一部分會員國嚴格實施，則反可使另一部分會員國退出國聯，或國聯以外願與國聯合作之國家，不願加入國聯。(澳)(3)一九二一年十月四日國聯大會決議之經濟制裁方案(Economic Weapon)，值得保留，並應充分納入盟約範圍之內。(烏)(4)經濟財政辦法應與軍事辦法在實行上密切聯絡。(法)(5)在國聯之內設一機關，研究軍事制裁問題之政治的、技術的及其他各方面；並起草一必要時期實施軍事制裁之計劃。(中)(6)確定「侵略國」之定義，此點可參考一九三三年五月廿四日國際裁軍會議安全委員會報告書所下侵略國之定義。爲便利上項原則實施起見，國聯可規定：凡違犯該報告書所下侵略國之定義之國，應即視爲違犯盟約而從事戰爭。(蘇、中、阿)(7)參加制裁國之制裁行動，不得視爲侵略行動。(蘇)(8)以軍事辦法援助被侵略國之義務，應僅限於在地理上或政治上或共同利益上與被侵略國關係最切之國家。其與案件無密切關係或僅有間接利害關係之國家，無參加軍事制裁之義務。(法、阿)(9)軍事制裁由兩種國家擔任之：(A)加入與本案有關之特定互助協定之國家；(B)自願接受行政院依

盟約第十六條第二節之規定，以四分之三以上票數通過之建議案之國家（蘇）。（10）若行政院不能依照盟約第十六條之規定成立決議案，則與本案有關之特定互助協定之締約國，仍可自行即刻履行其互助義務，不為行政院之態度所妨礙（蘇）。（11）自任何一會員國為戰爭所侵及之事實，業已通知國聯秘書長，並請其召開行政院會議之時起，凡加入與本案有關之特定互助協定之國家，應有權為援助被侵略國起見，從事軍事上之準備（蘇）。（12）此類建議如經國聯採取而成決議案，或議定書，則各會員國應根據此項決議案或議定書，對本國憲法從事必要之修正，俾國聯所決議之經濟及財政制裁辦法，得以及時進行無阻（蘇）。（13）凡會員國之怠於參加經濟及財政制裁者，與他會員國得在關稅及通商方面，予以歧異之待遇（蘇）。

（一六）締結區域互助協定之要件——（1）區域互助協定，當為盟約之補充規定，而非盟約之替代規定；應慎重討論，務使與盟約之精神相符，避免成為舊式之軍事同盟（中、蘇、英、澳、加、烏）。（2）所規定之互助義務，應以盟約亦載有同樣義務者為限（蘇）。（3）可任意規定盟約未曾規定之義務（英）。（4）互助僅能對被侵略國行之（蘇）。（5）區域組織應有審核援用盟約應付情勢之方策及實施該項方策之權（烏）。（6）應提由行政院或大會予以核准，行政院或大會於核准此種協定

之時，以不妨及某種確切條款之補行列入爲條件（英）（7）應依盟約第十八條向國聯祕書處登記（蘇）（8）在何種情況之下，始能適用本協定之條件，應予確定，使人人可以預知，若約文內容廣泛，而運用亦不確定，則反可激成侵略國先下手爲強之心理，而促其悍然冒險（英）。

綜上所述，可知各國覆文內容之中心，爲充實第十、第十一、及第十六條，而各國覆文之態度比較更積極者，則爲蘇聯、英、法、阿根廷、及中國。

四 國聯大會之決議

一九三六年九月廿一日開幕之第十七屆國聯大會，對於改善盟約原則實施辦法問題，並未採積極性質之決議。其故不外乎下述幾個原因：（一）各國覆文尙未到齊；（二）此項工作非倉促可成；（三）波蘭及伊朗覆文所陳之意見，亦值得考慮。（註）此次大會，計有四十九國參加；義國仍未派員出席；阿國代表 Taoussat 則經大會證書委員會（主席 Politis）之通過，照常出席。開幕後在智利代表伐育那（Rivas Vicuña）臨時主席之下，阿根廷代表拉馬外長（Carlos Saavedra Lamas）當選繼任主席。十月八日大會經蘇聯代表李維諾夫外長之提議，決議：「國聯大會……認爲盟約原

則實施問題所引起之種種問題（如國聯之普遍性問題及根據盟約規定禁止供給軍火與交戰國問題），應儘量予以研究，並須注意盟約與旨在和平解決國際爭端之其他條約——即一九二八年八月二十七日在巴黎簽字之非戰公約，及一九三三年十月十日在楊西路（Rio de Janeiro）簽字之互不侵犯調解條約（Treaty of Non Aggression and Conciliation）——間之適應或調整問題，故本大會現決議設立一程序法第十四條（Rule 14 of the Rules of Procedure）所規定之總委員會（General Commission），以討論盟約原則實施問題及其一切相關問題，並向大會提出報告及建議。」

總委員會產生後，主席爲澳大利亞代表白魯士氏（S. M. Bruce），是會曾經開會兩次，英法一派主暫緩討論，意欲保全洛迦諾會議之結果，蘇聯一派則主從速討論，意在一旦有事，便有一常設機關可以從速進行，並將制裁辦法加以確定。結果，成立報告書，認爲：「爲履行大會之訓令起見，必須建議下列兩點：（一）搜集及編列相關文件，（二）設立一機關研究此等文件。俟文件集齊之後，該機關即行研究盟約原則實施問題及其相關問題，並向國聯各會員國提出建議；在此場合，因本問題對全體會員國極其重要，故總委員會認爲最好設一能集取各方意見之委員會……其中除

行政院全體會員國外，並包括行政院以外之若干會員國代表；故總委員會建議……必須包括下列國聯會員國，即：阿根廷、澳大利、比利時、玻里維亞、大不列顛、及北愛爾蘭、保加利亞、加拿大、智利、中國、哥倫比亞、捷克斯洛伐克、法國、希臘、伊朗（波斯）、義大利、拉特維亞、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、烏拉圭、蘇聯（計二十八國）……如此組織之委員會，於討論時必須有權邀請其意見似值得聽取之其他會員國參加討論……至於該委員會之職權範圍……則已爲一九三六年七月四日之大會建議及十月八日之大會決議所規定。」

十月十日，大會即最後決議：「國聯大會，根據其一九三六年七月四日之建議及一九三六年十月八日之決議，茲特通過上述總委員會報告書，並決議：設立該報告書所建議之委員會（二十八國組成），以研究各國政府目前及將來所提關於盟約原則設施問題及其相關問題之一切建議。該委員會當本此研究，儘速草擬報告書，以提出確切之建議方案，使一九三六年七月四日之建議發生效力。該報告書應分送各會員國政府，供作對此問題採取決定之基礎。並授權該委員會，於其認爲必要時，建議召集特別大會。」

於是大會即行閉幕，靜待二十八國委員會之報告與建議。關於國聯改善盟約原則適用辦法

之進行，至此乃告一段落。

五 前途之展望

此二十八國委員會研究之結果究將如何？國聯最近將來之態度又將如何？關於此點，吾人不能不回憶上述「國聯改造問題」發生之背景。國聯制裁之所以未能加緊，實際上即因反動勢力之抬頭；但制裁撤銷之後，不僅情勢未見好轉，且益加惡劣。現狀派與反現狀派，法西斯派與反法西斯派之衝突，愈趨明顯。一方面繼三月二十四日義埃匈三國協定，三月二十八日義阿（阿爾巴尼亞）經濟協定，四月三十日德「滿」商約之後，又有七月十一日之德埃親善協定；他方面於所謂三月十二日俄蒙協定，三月二十五日英法美海軍協定，三月二十七日法俄互助協定，四月十六日英法比聯防協定之後，亦相繼成立七月二十九日之英俄海軍協定，七月三十日之英俄借款協定，及九月二十五日之英法美三國金融協定，壁壘森嚴，儼然對峙。最近列強之干涉西班牙內戰，日本之積極於侵略政策，以及義外長齊亞諾伯爵之訪問德國（十月二十一日），則更加甚情勢之緊張。雙方經濟競爭尤其軍備競爭之劇烈，益促混沌之國際政局，復返處於大戰之前夕。一九一九年來

國際主義的時代精神，幾盡爲反動的國家主義所摧毀。英、法等國家，雖仍努力於維持國聯之威力，但其進行，至爲艱辛。而盟約加強問題，遂不得不暫被擱置。

不過，無論目前情勢，如何惡劣，加強盟約實施辦法之行動，終須堅持。美國權威公法學家赫德森（Hudson）教授曾謂：「若一九一四年已有個國聯行政院，大戰未必爆發。」準此而談，大戰之危機愈益迫切，完善之預防及制止的辦法愈益需要，因之，在列強間準備作戰之時，盟約之加強亦愈益不可緩。倘在就原來盟約，儘量解除會員國在執行盟約上之困難，盟約之效力，依然存在，在少數黷武者獅吼之下，全世界人心之反戰不減一九一九之當年，制裁侵略國之心理，亦已普遍；英、美、法、俄以及小協商國之現狀政策，亦仍利於維持國聯之和平機構。去年，態度素稱模稜，手段最稱圓滑的英國，竟不惜結怨義國，公然領導制裁，此即實利主義者必不肯放棄根本政策的明證。故吾人當重視此一點，使國聯制度得獲進展。

進一步說，縱令盟約加強，一時在執行上發生重大困難，吾人仍當努力樹立此新國聯制度。蓋制度之運用，與制度之本質，本不當混爲一談。制度一經樹立，縱有令人不能滿意處，但漸次推行，自能深入人心，形成一種習慣規範，控制人們行動，而使所定之制度臻於完善。國聯之所以受人責備，

正因國聯已經產生之故。吾人須知國聯對義制裁，誠然失敗，但義因曾簽字於盟約之故，不得不始而同意將華爾華爾事件交付仲裁，繼而提請討論仲裁根本問題；後又不得不於一九三五年九月四日向行政院提出詳細說帖；及至制裁實行，更急急要求中止與撤銷。此皆證明只須制度樹立以後，必有援用發生效力之一日。吾人以爲「國聯改造問題」之關鍵，並不在「二十八國委員會」將有何種成就；而在今後各國朝野對盟約加強問題所抱之態度。倘世人皆能本上述信念，一面續密研究盟約改善之方法；一面造成利於國聯制度進展之環境；則國聯制度決不致被實利派或反動派所控制所摧毀，而終能爲理想的世界和平制度，長留一線光明。

（註）波蘭表示：「波蘭政府充分了解在國聯範圍內增進國際合作及聯立之效率之必要，故已就國聯大會所提問題之各方面，慎重考慮，並特別注意研究公開討論上及各國政府覆文上之各方提議；惟覺以書面提出該項意見之時機，現在尙未成熟，因波蘭政府認爲：盟約之特殊解釋或適用所引起之法制問題，如於政治空氣已趨良好，即現有之國際嚴重焦慮業已解除之後，再行予以討論，當必更較切實。」

伊朗亦表示：「伊朗政府於本年七月國聯第十六屆大會第二次會議中，即已由其首席代表大致說明，增強盟約效力與集體安全，和平不可分性，及國聯會員國平等原則之重要；茲並擬承認此等原則或能藉盟約條文之解釋方法而更增強；但覺目前之情勢，對於公開討論盟約條文之調整或解釋，並不適宜。」

國聯之改造問題

楊公達

十九世紀的神聖同盟，本爲一種強權的結合，雖未能確實負起公理正義的使命，但維持了歐洲和平至數十年之久，歷史家讚美亞歷山大者以此。神聖同盟的解體，固由於列強間意見不一致，而特別是因爲：一方面各國人民的國家主義狂熱，激蕩至無可調整，他方面各國侵略式的黷武主義，一發而不可收拾。故近東問題發生，殖民帝國主義樹立，即和平組織失其作用之時。

時代是前進的，歷史卻是循環變遷的。二十世紀的國際聯盟所處的環境，恰與神聖同盟相同。國聯不能制止日本佔領東四省，歐洲人士也許可以說：國聯本是歐洲的國聯，其權力不能及於全世界。可是自從意大利對阿比西尼亞侵略，國聯的制裁不特無效，禁運煤油一項，且因墨索里尼宣言「煤油封鎖不啻戰爭」之威脅，而不敢決議，這個歐洲的國聯，已不可靠；加以意大利併吞了阿國之後，更進而向國聯要求，根本取消對意制裁，果如實現，則國聯之威信，由墮落而掃地，將不復絲

毫爲人所信任了。

然而我們對國聯雖不樂觀，但也不必過於悲觀。我們縱不敢有把握，說國聯還可以抬頭，但應該始終信任他。要知人類未至盡善盡美的境地以前，超國家的組織是不會使人完全滿意的人類。尚存互相殘殺的觀念，則任何組織都可以破壞。人類尚具有自私自利的慾望，則一切和平方法都不發生效力。我們不要對國聯希望過奢，我們也不要對他失望太快。國聯的確有其不可磨滅的功績，尤其是關於技術合作、文化合作、經濟救濟、勞工保護、禁毒協助等等，舉凡國際間的社會事業，國聯皆曾大大的努力，並繼續的努力。在政治上調解工作的運用，也消弭了若干烽火，其不能收效者，固不可以深責國聯，實由於列強各行其是。國聯要不失爲一個和平的機構，這一點，我們應該牢牢記着。有一個和平的機構總比較沒有好些，這正如一個法治還沒有上軌道的國家，有法庭總比較沒有爲妥當。因之，我們須設法使國聯有復蘇的機會，假如全世界多數人士對他都同情信任，則其復蘇當然可能。

我們原則上贊成應該給國聯以興奮劑，但我們卻不同意一般人所持對國聯改造的方法。第一、組織國際軍隊，以求得世界的武裝和平，使國聯盟約第十六條生效。這是烏托邦，是夢想，這種

徒勞無功的事，我們不希望白費氣力去做。第二，若謂擴大國聯範圍，就可增加國聯力量，則今之國聯已包括了五十餘國，雖有德、日的退出，亦有蘇俄的加入，其力量不為不大；況國聯盟約明文承認門羅主義得並存，美國亦不能捨棄門羅主義，藉口能，國聯又何所求於美國？除威爾遜總統外，美國朝野人士將以何貢獻於國聯？這些都是不可摸捉的。第三，又或謂不如縮小國聯，反可使國聯康健，不如淘汰不良分子，還可使國聯安心工作，這未始沒有相當理由，但國聯成立以來就沒有具有世界性，從何而有再縮小的餘地？又焉能拒絕予人講和平的權利呢？

我們主張改造國聯，應該從他的基礎下功夫。國聯是建基於幾個強國之上的，當小國間發生糾紛，強國固可恃其力量，用國聯的名義，以為和平的處置；惟遇強國間決裂，國聯失其憑藉，而莫可誰何。且在平時，列強固可拿國聯做工具，為求自國政策的實現；而至非常時期，以利害關係，向之努力者，不是緘默，便是徘徊，坐視和平破壞。這是什麼原故呢？一言以蔽之，因為只有少數國家做國聯的基礎，多數國家不過是庭園的點綴品。一座房子基礎不穩固，儘管庭園裝飾得怎樣好看，是經不起風吹雨打的。我們要使國聯健全，先要健全他的基礎；也就是說，我們要求國聯德謨克拉西化。所謂德謨克拉西化，即是須將弱小國家在國聯的地位提高。這裏所指地位提高，並不一定要弱國

與強國完全立於同樣地位，而是要使弱國多參加國聯的實際工作，分負責任。直到如今，在每年舉行一次的大會席上，弱小國家的代表始有公開表示意見的機會。據我們對議會政治的經驗，這種意見的表示，往往又是無結果，致使他們消極、沉悶，而放棄其對和平的責任。幾年來，各國外交家有鑒於國聯的動搖，亟思有以扶持，而採用局部協商政策，締結了若干區域條約。揆諸實際，從羅加諾條約至四強公約、法俄協定、四國協定等等，匪特未能解決歐洲的嚴重問題，而且火上加油，反增加了問題的困難。這種政策，我們認為錯誤，要挽救這種錯誤，只有杜絕地方主義，使國聯真正與世人開誠相見，則國聯之應求得一切弱小國家的擁護，毫無疑義。總而言之，今後國聯如不得弱小國家的撐持，則必蹈神聖同盟的末運。要他們齊到日內瓦去努力，他們是極樂從，是求之不得的。如國聯理事會秘書處及各部分內部的組織，應多請他們參加。此外，在國聯以外的國際會議，也應多請小國派代表，過從既密，觀點容易一致，到了列強關係緊張的時候，弱小國家還可出面折衝，庶幾濃厚的第二次世界大戰空氣，得有以稀薄化，國聯和平的使命，得有完成的一日。

外 交 評 論

THE FOREIGN AFFAIRS REVIEW

是外交刊物之權威

見解透澈 立論正大

取材正確 文字流利

內容
 闡明現代外交之理論與實際
 剖析國際變幻之真相與關係

價目表			
另售	每册	大洋	三角
預	訂	價	
時期	半年	全年	
書價連郵費	國內及日本	一元四角	二元七角
	歐美	二元六角半	五元二角

發行者 南 京 五 台 山 村 六 號 外 交 評 論 社

版權所有
翻印必究

中華民國二十六年四月初版

國聯改造問題

全一册 實價國幣二角五分

(外埠酌加運費匯費)

主編者 外交評論社

發行人 吳秉常

南京河北路本局

印刷所 正中書局

南京河北路童家巷口

發行所 正中書局

上海福州路
南京太平路

(790)

