



新中國文學  
國際公法的將來

吳澤炎譯

商務印書館發行

卡內基國際和平基金會編輯  
吳澤炎譯述

國際公法的將來

商務印書館發行



3 0646 6679 9

## 序

這個文件，提出了一個關於未來國際公法的報告。報告以若干對國際公法有積極興趣的北美人士的共同意見為根據，提議的原旨在於幫助『復活和加強國際公法』。(註一)與『為公道與經久的世界和平樹立基礎，在這種和平之下各國皆有以法律為根據的秩序』。(註二)在下面的引言中，詳記討論的情形和列載許多參加討論人士的姓名。卡內基基金委員會能將這種建設性的提議，貢獻給國際協調 (International Conciliation) 的讀者，深以為幸。

白特勒 (Nicholas Murray Butler) 一九四四年三月十日紐約，

(註一) 語出於一九三七年美國政府提出，並經若干其他政府核准的國際政策基本原則 (Fundamental Principles of International Policy) 的宣言。

(註二) 引自一九四二年、一九四三年美國與比利時、中國、捷克、愛比西尼、英國、希臘、荷蘭、諾威、丹麥、蘇聯及南斯拉夫互助協定 (Mutual Aid Agreements) 的引言。

# 國際公法的將來

## 一 引言

一九四二年初，若干美國及加拿大人士開始討論，對於在戰爭結束時可以採取的增加國際公法効用的步驟，他們之間能否成立一致的見解。這種討論，引起了許多調查和一串試探性質的會議，舉行的時間地點如下：一九四二年四月二十四日在華盛頓舉行；一九四二年五月三十日至三十一日及同年六月二十七日至二十八日在紐約舉行；一九四二年七月二十六日在華盛頓舉行；一九四二年八月八日至九日在波斯敦舉行。

是後即提出了一個草案，經第二度列次會議的討論，舉行的時間地點如下：一九四二年九月二十日在紐約舉行；一九四二年十月十日至十一日在芝加哥舉行；一九四二年十月十七日至十八日在費城舉行；一九四二年十一月十四日至十五日在蒙特里奧 (Montreal)舉行。

第二次的草案加了一個廣泛的註釋，又經第三度列次會議的討論，舉行的時間地點如下：一九四三年一月二十四日在波斯敦舉行；一九四三年二月六日至七日在紐約舉行；一九四三年二月十三日至十四日在費城舉行；一九四三年二月二十六日及同月二十七日至二十八日分兩組



在華盛頓舉行；一九四三年三月六日至七日在芝加哥舉行；一九四三年三月二十七日至二十八日在奧太哇舉行；一九四三年四月十日至十一日在綠杉磯舉行；一九四三年四月十六日至十七日在舊金山舉行；一九四三年四月二十三日至二十四日在但維爾 (Denver) 舉行。

出席會議的有各種不同的人士，但因有少數人士在每次會議中皆曾出席，所以會議的繼續性仍得維持。出席者大抵為美國人及加拿大人，都是著名對國際公法有積極興趣的人。參加討論的人士幾近兩百人，其被邀參加，與他們的政治關係或他們的特殊見解無關。他們包括法官、律師、政府官吏和有特殊國際經驗的人士。

下面的報告，經徹底的和再三的商討而訂定，提出作為共同的意見。報告中所以具有不同的特色，乃是因為參加者提貢的意見有不同，有些人接受了基本原理和原則，但對於所有提議，卻未能全部贊同。這個報告就整體言，反映出大多數參加者的意見，但無論全文或一部分，並不代表參加討論的某個人的個別見解。

參加討論的人包括左列人士：

W. Lewis Abbott, Colorado Springs, Colorado

Professor of Economics and Sociology, Colorado College

Ricardo J. Alfaro, Washington, D. C.

Secretary General, American Institute of International Law

L. Ward Bannister, Denver, Colorado

Member of Bannister, Bannister and Weller

Oliver Benson, Norman, Oklahoma

Associate Professor of Government, University of Oklahoma

Clarence A. Berdahl, Urbana, Illinois

Professor of Political Science, University of Illinois

O. M. Biggar, C.M.G., K.C., Ottawa, Ontario

Chairman of then Canada Section, Permanent Joint Board on Defence, Canada-

United States

Joseph Walter Bingham, Palo Alto, California

Professor of Law, Stanford University

George H. Blakeslee, Worcester, Massachusetts

Professor of History and International Relations, **Clark University**

Percy Bordwell, Iowa City, Iowa

Professor of Law, State University of Iowa

Herbert W. Briggs, Ithaca, New York

Professor of Government, Cornell University

Phillip Marshall Brown, Washington, D. C.

President, American Peace Society

Roy E. Brown, Denver, Colorado

Director of the Department of Government Management, University of Denver

Howard B. Calderwood, Ann Arbor, Michigan

Assistant Professor of Political Science, University of Michigan

Farrington R. Carpenter, Hayden, Colorado

Counselor at Law

W. Clayton Carpenter, Denver, Colorado

Counselor at Law

Mitchell B. Carroll, New York City

Chairman of the Section of International and Comparative Law, American Bar Association

Ben M. Cherrington, Denver, Colorado

Director of the Social Science Foundation, University of Denver  
Brooke Claxton, K. C., Montreal, Quebec

Member of Parliament, Dominion of Canada

Kenneth Colegrove, Evanston, Illinois

Professor of Political Science, Northwestern University

W. Henry Cooke, Claremont, California

Professor of History, Claremont College

P. E. Corbett, Montreal, Quebec

Professor of International Law and Jurisprudence, McGill University

Frederic R. Coudert, New York City

President, American Society of International Law

Leonard W. Cronkhite, Boston, Massachusetts

Trustee, World Peace Foundation

Homer D. Crotty, Los Angeles, California

Member of Gibson, Dunn and Crutcher

George F. Curtis, Halifax, Nova Scotia



Professor of Law, Dalhousie University

O. K. Cushing, San Francisco, California

Counselor at Law

John W. Davis, New York City

William Denman, San Francisco, California

United States Circuit Judge

William Cullen Dennis, Richmond, Indiana

President, Earlham College

Monroe E. Deutsch, Berkeley, California

Vice President and Provost, University of California

Henry I. Dockweller, Los Angeles, California

Counselor at Law; formerly Officer of the American Foreign Service

John Foster Dulles, New York City

Member of Sullivan & Cromwell

Frederick S. Dunn, New Haven, Connecticut

Professor of International Relations and Director of the Institute of International

Studies, Yale University

Clyde Engleton, New York City

Professor of International Law, New York University

Leon Hubbard Ellis, Los Angeles, California

Professor and Head of the Department of International Relations, University of Southern California

A. H. Feller. Washington, D. C.

General Counsel, Office of War Information

Charles G. Fenwick, Bryn Mawr, Pennsylvania

Member, Inter-American Juridical Commission

George A. Finch, Washington, D. C.

Director of the Division of International Law, Carnegie Endowment for International Peace

Frederick C. Fisher, San Anselmo, California

Formerly Associate Justice, Supreme Court of the Philippines

Walter T. Fisher, Chicago, Illinois

Member of Bell Boyd Marshall

Russell H. Fitzgibbon, Los Angeles, California

Associate Professor of Political Science, University of California

Richard W. Flournoy, Chevy Chase, Maryland.

Alexander Hamilton Frey, Philadelphia, Pennsylvania

Professor of Law, University of Pennsylvania

Carter Goodrich, New York City

Professor of Economics, Columbia University, Chairman of the Governing Body,  
International Labour Office

Leland M. Goodrich, Providence, Rhode Island

Associate Professor of Political Science, Brown University; Director, World  
Peace Foundation

Leon M. Gouin, K. C., Montreal, Quebec

Member of the Senate, Dominion of Canada

Malbone W. Graham, Los Angeles, California

Professor of Political Science, University of California

J. A. C. Grant, Los Angeles, California

Professor of Political Science, University of California

William W. Grant, Jr., Denver, Colorado

Member of Grant, Sharfroth Toll

Farnham P. Griffiths, San Francisco, California

Member of McCutcheon, Thomas, Matthew, Griffiths Greene

Leo Gross, Wellesley, Massachusetts

Lecturer in International Law, Wellesley College

Charles Grove Haines, Los Angeles, California

Professor of Political Science, University of California

J. Eugene Harley, Los Angeles, California

Professor of Political Science and International Law, University of Southern  
California

Albert J. Harno, Urbana, Illinois

Dean of the College of Law and Provost, University of Illinois

S. Arthur Henry, Denver, Colorado

Counselor at Law

Christian A. Herter, Washington, D. C.

Member of the House of Representatives, Congress of the United States  
Norman Hill, Lincoln, Nebraska

Professor of Political Science, University of Nebraska

Frank E. Hinkley, San Francisco, California

Counselor at Law

Wilbur L. Hindman, Los Angeles, California

Assistant Professor of Political Science, University of Southern California

Rudolf Holst, Palo Alto, California

Acting Professor of Political Science, Stanford University; Formerly Minister  
of Foreign Affairs of Finland

Manely O. Hudson, Cambridge, Massachusetts

Judge of the Permanent Court of International Justice; Member of the Per-  
manent Court of Arbitration

John P. Humphrey, Montreal, Quebec

Associate Professor of Law, McGill University  
Joseph C. Hutcheson, Jr., Houston, Texas  
United States Circuit Judge  
Hobert H. Jackson, Washington, D. C.  
Justice of the United States Supreme Court  
C. Wilfred Jenks, Montreal, Quebec  
Legal Adviser, International Labour Office  
Philip C. Jessup, New York City  
Professor of International Law, Columbia University  
Jacob J. Kaplan, Boston, Massachusetts  
Member of Nutter, McClennen Fish  
Edwin R. Keedy, Philadelphia, Pennsylvania  
Dean of the Law School, University of Pennsylvania  
Hans Kelsen, Berkeley, California  
Lecturer on Jurisprudence, University of California  
Charles E. Kenworthy, Philadelphia, Pennsylvania

Judge of the Superior Court of Pennsylvania

C. Edger Kettering, Denver, Colorado

Judge of the County Court

William H. King, Jr. Chicago, Illinois

Member of Cassels, Potter Bentley

Arthur K. Kuhn, New York City

Associate of the Institute de droit international

Josef L. Lunnz, Toledo, Ohio

Professor of International Law, University of Toledo College of Law

Stephen P. Laddas, New York City

Member of Langner, Parry, Card Langner

Bora Laskin, Toronto, Ontario

Assistant Professor of Law University of Toronto

William Draper Lewis, Philadelphia, Pennsylvania

Director, American Law Institute

Ira S. Lillick, San Francisco, California

Member of Lillick, Geary, Olson Charles  
Joseph B. Lockey, Los Angeles, California  
Professor of History, University of Clifornia  
Hector Mackay, K. C., Montreal, Quebec  
Professor of Law, University of Montreal  
Morman A. M. Mackenzie, M. C., Fredericton, New Brunswick  
President and Lecturer in International and Constitutional Law, University of  
New Brunswick  
Sayre Maeneil, Los Angeles, California  
Dean of the School of Law, Loyola University  
Linder A. Mander, Seattle, Washington  
Professor of Political Science, University of Washington  
Charles E. Martin, Seattle, Washington  
Professor of International Law and Political Science, University of Washing-  
ton  
Paul Martin, K. C., Windsor, Ontario



Member of Parliament, Dominion of Canada.

William E. Masterson, Philadelphia, Pennsylvania.

Professor of Law, Temple University; Chairman of the Committee on International Legal War Problems, American Bar Association.

Hugh McKinnon-Wood, Minneapolis, Minnesota.

Formerly Counselor in the Secretariat, League of Nations.

Rollin L. McNitt, Los Angeles, California.

President, Lawyers' Club of Los Angeles.

Charles P. Megan, Chicago, Illinois.

Counselor at Law.

Hunter Miller, Victoria, British Columbia.

Paige Montesagle, San Francisco, California.

Counselor at Law.

Edmund M. Morgan, Cambridge, Massachusetts.

Royall Professor of Law, Harvard Law School.

Felix Morley, Haverford Pennsylvania.

President, Haverdord College

Roland S. Morris, Philadelphia, Pennsylvania

Stanley Morrison, Los Angeles, California

Member of Miller, Peeler Wilson; Professor of Law, Stanford University

William B. Munro, Pasadena, California

Member of the Executive Council, California Institute of Technology

James Oliver Murdock, Washington, D. C.

Secretary, American Society of International Law

Norman J. Padelford, Medford, Massachusetts

Professor of International Law, Fletcher School of Law and Diplomacy

John J. Parker, Charlotte, North Carolina

United States Circuit Judge

Amos J. Peaslee, Clarksboro New Jersey

Formerly President of the American Branch, International Law Association

Emeric Pelnegl, Boston, Massachusetts

Formerly Representative of Austria to the League of Nations,

Joseph P. Pollard, Denver, Colorado

Assistant Professor of Political Science, University of Denver

Pitman B. Potter, Oberlin, Ohio

Professor of Political Science, Oberlin College

Roscoe Pound, Cambridge Massachusetts

Professor, Harvard University; formerly Member of the American-British

Claims Tribunal

Max Radin, Berkeley, California

Professor of Law, University of California

Ludwik Rajchman Washington, D. C.

Formerly Director of the Health Organization, League of Nations

Jackson H. Ralston, Palo Alto, California

Formerly Umpire, Italian-Venezuelan Claims Commission

Max Rheinstein, Chicago, Illinois

Max Pam Professor of Comparative Law, University of Chicago

William Gorham Rice, Jr., Madison, Wisconsin

Professor of Law, University of Wisconsin

Cromwell A., Riches, Washington, D. C.

Fiscal Analyst, Bureau of the Budget

L. S. Rowe, Washington, D. C.

Director General, Pan American Union

George Rublee, Washington, D. C.

Member of Covington, Burling, Rublee, Acheson Shorb

Frank M. Russell, Berkeley, California

Professor of Political Science, University of California

Alexander N. Sack, New York City

Counselor at Law; formerly Professor of Law, New York University

Edward McChesney Sait,\* Claremont, California

Professor of Government, Pomona College

Charles Chauncey Savage, Jr., Philadelphia, Pennsylvania

Counselor at Law

F. R. Scott, Los Angeles, California

Counselor at Law; formerly Professor of International Law and Diplomacy,  
University of Pennsylvania and Columbia University

Arthur E. Simon, Seattle, Washington

Member of Wright, Innis Simon

M. C. Sloss, San Francisco, California

Formerly Justice of the Supreme Court of California

Charles Stein, Ottawa, Ontario

\*Deceased

*Member of the Quebec Bar*

**J. E. Wallace Sterling, Pasadena, California**

**Professor of History, California Institute of Technology**

**Marshall, Stimson, Los Angeles, California**

**Counselor at Law**

**Ivan M. Stone, Beloit, Wisconsin**

**Professor of Government, Beloit College**

**Silas H. Strawn, Chicago, Illinois**

**Formerly President, American Bar Association**

**Graham H. Stuart, Stanford University, California**

**Professor of Political Science, Stanford University**

**Arthur Sweetser, Washington, D. C.**

**Formerly Director in the Secretariat, League of Nations**

**Henry W. Toll, Denver, Colorado**

Honorary President, Council of State Governments

Edgar Turlington, Washington, D. C.

Secretary of the Section of International and Comparative Law, American Bar Association

Robert B. Walkinshaw, Seattle, Washington

Counselor at Law

Sarah Wambough, Cambridge, Massachusetts

Formerly Technical Adviser and Deputy Member, Saar Plebiscite Commission

Charles Warren, Washington, D. C.

Warren, Washington, D. C.

Allen Hunter White, Philadelphia, Pennsylvania

Member of Ballard, Spahr, Andrews Ingersoll

Thomas Raeburn White, Philadelphia, Pennsylvania

Member of White Staples

John B. Whitton, Princeton, New Jersey

Professor of International Law, Princeton University

John H. Wigmore, \*Chicago, Illinois

Formerly Professor of Law, Northwestern University

Francis O. Wilcox, Louisville, Kentucky

Associate Professor of Political Science, University of Louisville

Payson S. Wild, Cambridge, Massachusetts

Associate Professor of Government, Harvard University

George Grafton Wilson, Cambridge, Massachusetts

Professor of International Law, Harvard University

Robert R. Wilson, Durham, North Carolina

Professor of Political Science, Duke University

Robert Gale Woolbert, Denver, Colorado

Professor of History, University of Denver

Lester H. Woolsey, Washington, D. C.

\*Deceased



Formerly Solicitor for the Department of State  
Quincy Wright, Chicago, Illinois

Professor of Interational Law, University of Chicago  
James Fulton Zimmerman, Albuquerque, New Mexico  
President, University of New Mexico

## 二 前言

在一個世代之中，世界上大多數民族已經第二次參加世界戰爭了。

這個事實成爲對人類智慧的一種顯著的挑戰。除非我們對於這種戰爭，有防止其再度發生的出路，否則人類建設的努力，將周期的受到阻礙；而本來可用於促進一般福利及解除人民貧窮疾苦的精力，將繼續被引導入於從事破壞的途徑。人道的精神，正在要求一種較爲良好的生活方式。

在危機的時間，往往易於把討論限於那些與當前直接有關的政策與權宜的問題。這種問題在目前誠極重要，但同時對於建立和平所賴的長期的條件，我們亦應加以考慮。

尋求防止戰爭、獲得安全的手段和方法，將遭遇到多方面的問題，經濟的、倫理的、法律的、政治的、心理的和社會的。解決這各方面問題所需要的技巧和想像力，誠非一種職業所能供給，但每一種職業都不能逃避它所能貢獻的一份的責任。法律界似乎將負一種特別的責任，尤其是法律界中對於國際公法會有經驗的人士。因爲國際的安全，要看能否維持一種有秩序的法律秩序。

現代的國際法制度，曾經過過去三百多年來繼續的發展。在過去一百年內，我們見到，統

御列國關係的法律，曾有顯著的進步。隨着世界社會所已發生的變化，世界人口的增殖，以及因技術的進步使各民族間的關係益爲密切，國際公法的內容已經大見擴充，其應用的範圍亦大見申張。不過，作爲一種制度而論，它還不會超出原始的法律的階段。如作爲一種應付二十世紀需要的機構而論，它仍舊荏弱得可憐。

國際公法的發展，受兩層的阻礙，一是缺乏國際的組織，一是列國堅持有使用武力以達到他們目的的自由。直到十九世紀中葉，列國纔放棄了原先的反對以一般和聯合的努力來解決他們共同問題的偏見。國際立法的程序，最初所涉及者，爲那些非一國單獨措置所能解決的問題，到了上世紀的後半葉，我們看到列國爲了特種的目標，數度實行國際的聯合，而且很成功。在轉至本世紀時，各國曾努力於裁減軍備和限制武力的使用，但結果很失望。

一九一八年世界戰爭結束時，當時存在着向新的方向推進的意向，而且在一個時期的歷年之內，曾建樹有顯著的進步。人類的知慧與熱誠，以空前的規模，貢獻於解決當前的國際生活的各種問題，對於廢止武力一事，亦曾有相當的進展。如果說這種的努力，沒有產生更大規模的成功，那是由於許多原因——由於若干國家的停止參加國際的合作，由於追求與一般利益背逆的國策，由於不滿既成的領土及經濟的現況。過去的經驗已經表明，單有了組織的綱領與程序的方法本身還是不夠的，經久的進步，必須人民對於追求共同努力一事，願意保持繼續維護的熱忱。

由於第二次世界戰爭結束時聯合國家之將扮演主宰的任務，由於大權之將集中於願意避免爲從事破壞而需再度動員的人民之手，也許可以希望產生一種新的國際情勢，在這種新情勢之下，國家間有組織的合作的努力，可以保證作繼續的進展。爲達到這個目標，新的方案有待提出，新的方法將有待嘗試，新的機關將有待創設，健全的法制基礎有待奠定。要解決這一種任務，不僅須具備關於過去歷史的知識，而且也要願意領受過去歷史中所有的教訓。

關於形成未來國際公法或將遵行的路向，本書分成三個題目：基理、原則及提議，分別提出。

本書所包括的基理，是在國際社會中成立和維持一種有效的法律制度所必不可缺的前提。它們是起草原則和提議時所根據的基礎。它們是由過去的經驗中引申而得的，同時也表示對將來的一種瞻望。

本書所提出的原則，是關於未來國際公法宣言的一個草案，它可以由一個相當國際權力機構予以通過。這種的宣言有很多的先例。大規模的國際會議過去曾常訂定國際公法的原則；在過去一百年中所發布的若干宣言，曾有經久的影響。過去這類的訂定原則，總常是着重於國家的權利，在本書的原則中，所注重的則爲與國家權利相關的國家的義務。

本書所提出的提議，並非作爲一種國際文件的草案，而是表示執行上面原則所可以採行的若干措置。它們並有未預測在戰爭終了之時的實際政治情勢，也並不想去處理由戰爭至和平的

過渡期中將待應付的各種棘手問題。它們不過是在規畫未來世界社會秩序時、所以可採行的一些部署，和可以設立的制度。它們建議了各種機構、方法和程序，由之也許可以使各種循環發生的問題得到解決，而並非提出一種解決這些問題的確切方案。

在基理、原則與提議之後，附加註釋，覆按過去的歷史，和說明將來的需要。

### 三 將來國際公法的基理

#### 基理一

世界各國合成爲一個社會，爲保護及促進它們人民的共同利益計，需要強有力的國際社會組織。

#### 基理二

國際社會的法律便是國際公法。一個完備的國際公法制度的發展，有賴於各國繼續的協力合作，以增進各民族的共同利益，和維持列國間公正和平的關係。

#### 基理三

每一國家的行爲，如與其他國家及與國際社會發生關係者，皆受國際公法的支配；一個國家的主權，受國際公法的限制。

#### 基理四

一個國家對於國際公法下它應負的義務，發生任何不履行的違約，與國際社會全體有關。

#### 基理五

一個國家對另一國家發生關係時，如有任何採用武力或任何以採用武力爲威脅的行爲，皆

與國際社會全體有關。

基理六

為維持列國間公正和平的關係，需要有秩然分明的程序，俾於發生需要時，可資以調整國際的情勢。

## 四 將來國際公法的原則

### 原則一

每一國家皆有以充分守信精神履行它在國際公法下所負義務的法律責任，不得援引本國憲法或法律中所包含的限制，作為不履行這種義務的藉口。

### 原則二

每一國家，皆有使本國境內一般情勢不至威脅國際和平與秩序的法律義務，為達到這個目的，它處理本國國內人民的方式，必須不至違背人道的旨意及正義，或震駭人類的良知。

### 原則三

每一國家皆有干涉任何其他國家內政的法律義務。

### 原則四

每一國家皆有防止境內旨在煽動任何其他國家內爭的組織從事活動的法律義務。

### 原則五

每一國家皆有與其他國家合作建立和維持國際社會機構，以處理與國際社會有關問題，並在這種機構中協力合作的法律義務。

### 原則六



每一國家與其他國家發生糾紛，有使用和平方法，並除和平方法外不使用任何其他方法以解決的法律義務，如使用了其他和平方法而仍未得解決，有將糾紛交付國際社會適當機構處理和接受其裁決的法律義務。

原則七

每一國家除經國際社會合法機構授權外，有在任何情形下，不得向其他國家採用武力，及以武力為威脅的法律義務；但如立經呈報國際社會合法機構，並得到核准以後，一個國家得以武力反抗另一國家未經授權的武力行動。

原則八

國際社會合法機構，爲了防止或滅絕任何國家向另一國家使用武力，而規定某種措置，每一國家有與其他國家合作接受的法律義務。

原則九

每一國家對於國際社會合法機構對本國軍備大小形式所規定的限制，有遵行並聽受這一種機構管理和統制的法律義務。

原則十

每一個國家，都有不與其他國家訂立任何在執行時將與它履行一般國際公法上所負義務相衝突的協定之法律義務。

## 五 將來國際公法的提議

### (1) 國際社會的組織

#### 提議一

(一) 國際社會的組織，應建立於普遍的基礎之上。它應該包括所有現在存在的和將來建立的國家在內。它不得有排斥或撤消任何國家加入的規定。

(二) 根據於普遍基礎之上的國際社會組織，並不妨礙若干國家根據地域的接近、歷史的關係、或共同的利益，成立其目標與普遍組織的目標不相衝突的組織。這類國家組織的機構，其活動應與國際社會機構的活動，配合一致。

#### 提議二

(一) 應設立一個全體會議，為國際社會全體的代表和討論的機關，所有各國皆有派遣代表出席之權。

(二) 全體會議得視需要舉行，每年至少舉行一次。它應有應付任何與國際社會有關問題的一般權力。除了也許有其他明白的其他規定者外，它的決議祇須經多數投票通過。

提議三

(一)應設立一個行政院，爲國際社會的一般執行機關，( ) 國家有派遣代表出席之權。

(二)行政院會議得視需要舉行，每年至少舉行四次。它應有應付任何有關國際社會各種問題的一般權力。除了也許有其他明白的規定者外，它的決議應由全體一致表決，但關於程序及任用等事的決議，祇須多數投票通過。

提議四

(一)在選擇行政院各國代表時，對於各國在國際關係中所負任務之重要性，應予特別的考慮。在創立之時，在行政院中得有代表權的國家，應予指名。有些國家可以指名在行政院得有代表權，至他們的繼任者選出爲止。還有些國家可以經指名，在一次或連續的一定時期的幾年內，在行政院得有代表權。他們後繼者的選擇，以及可能選擇其他有權得派代表的國家，其權應歸全體會議。

(二)任何在行政院中沒有代表的國家，於行政院討論任何與其利益有特別影響的問題之時，有參加討論之權，但無表決權。

提議五

(一)除也許明白作其他規定者外，全體會議及行政院應有制訂其本身程序規則的權力。

(二)除了受程序規則中可以規定的這類例外限制以外，全體會議和行政院會議皆應公開，所有會議的紀錄迅即公布。

#### 提議六

全體會議應有權處理所有關於一般預算的問題，決定配備會議費用的方法，和確定各國對這種款項應該攤負的定額。

#### 提議七

全體會議經三分之二的票決，和得到行政院的同意，應有修正國際公法一般規則和執行新的國際公法一般規則之權。

#### 提議八

(一)行政院本於自動，或經任何國家的請求，對於所稱的某一國家發生任何不履行它國際公法下所負義務的事，應有管轄之權；如這種違約經確定為事實，行政院並有採取它認為保護國際社會利益所必須的各種行動之權。

(二)如被稱為違約不履行義務的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

#### 提議九

(一)行政院得全體會議的同意，對於防止或禁絕國家相處時使用武力之舉，應有通過一般

規定之權。

(二) 行政院本於自動，或經任何國家的請求，應有權管轄某一國家對任何其他國家作任何使用武力或以使用武力為威脅之舉，有權採取它認為為保護國際社會利益所必需的各種行動，並有權規定列國為防止或禁絕使用武力所須採行的具體措置。

(三) 如曾使用武力或以使用武力為威脅的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

#### 提議十

(一) 行政院本於自動或經任何國家的請求，對於任何國家領土以內所流行的情勢，而足以威脅國際和平與秩序的，應有管轄之權，並有採取它認為保護國際社會利益所必需的各種行動之權。

(二) 如果境內發生這種情勢的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

#### 建議十一

(一) 行政院得全體會議的同意，為處理有關國際社會的問題，得創設及維持必需的各種專門機關。

(二) 下列各種問題應成為各專門機關注意的目標：

- (1) 軍備的大小與型式，武器與軍火的製造；
- (2) 國際貿易；
- (3) 糧食與原料的生產和分配；
- (4) 國際財政和投資；
- (5) 國際運輸，尤其是航空運輸；
- (6) 國際交通；
- (7) 附屬民族的福利；
- (8) 公共衛生；
- (9) 國際麻醉劑及危險性藥物的貿易；
- (10) 人口問題，包括國際的移殖；
- (11) 文化和科學的交換。

#### 提議十二

國際裁判永久法庭應予維持，作為國際社會主要的司法機關，其法規應與國際社會的組織適應。

#### 建議十三

仲裁常設法院應予以維持，作為國際社會一個機關，所有各國皆應參加一九〇七年十月十

八日關於和平解決國際糾紛海牙條約 (The Hague Convention on the Pacific Settlement of International Disputes of October 18, 1907)。

提議十四

國際勞工組織應予維持，仍為國際社會一個機關，其組織法應與國際社會的組織適應。

提議十五

各種現存的國際結合，應予以維持，成為國際社會的機關，包括世界郵政聯合會，國際電信交通聯合會，以及其它成績業經卓著的組織。

提議十六

為應全體會體、行政院和國際社會各種機關之需，應設立一個祕書廳。祕書廳職員應獨立不受其本國的支配。

(2) 國際的糾紛

提議十七

(一) 各國因法律權利發生的所有爭執而不由行政院所取決者，經糾紛任何一造的申請以後，國際裁判永久法庭應有管轄之權。但如果糾紛中的各造，業經同意另一種和平解決的方法，則應於業經同意的的方法失敗以後，始得提出申請。

(二) 法庭應有權決定任何問題是否屬於它的管轄範圍。它對於任何這種問題的決議，及其根據是非曲直而下的判斷，對各造應有拘束的効力。

(三) 如遇任何國家不遵從法庭判決時，行政院應有採取它所認為執行判決必需的各種行動之權。如不遵從判決的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

#### 提議十八

(一) 行政院本於自動或經任何國家的請求，對兩國或兩國以上間發生的任何糾紛而未經國際裁判永久法庭取決者，應有管轄之權。

(二) 行政院應有採取它所認為防止糾紛嚴重化擴大化所必須的各種措置之權；它經多數票決通過，應有要求國際裁判永久法庭對於與糾紛有關的任何法律問題提供意見之權。

(三) 如果行政院使各國同意以實現解決糾紛的努力失敗了，它經一致票決，應有提出對各造有拘束効力的決議之權；如決議不能成立，經多數票決，它有權採行及公布報告，其中包括事實的記載和認為適合事實的公道適當的建議。

(四) 如果糾紛的一造，在行政院中派有代表，在討論該項糾紛之時，其代表不得有投票之權。



(3) 條約與和平的變革

提議十九

任何國家所參加的每種條約或國際約束，在其發生効力時，必須向秘書廳登記，所有經登記的條約或約束的原文，應由秘書廳予以公布。

提議二十

國際裁判永久法庭經條約或約束的任何一造的申請，應有提出裁判之權，它如果發現條約或約束訂立時的事實情勢，已發生重大的變化，這種事實情勢的繼續存在是訂約各造認為驅使他們履行規定義務的決定因素的，得宣布條約或約束的全部或一部，不復有繼續履行的拘束効力。

提議二十一

(一) 行政院經條約或約束任何一造的請求，經三分之二以上的票決與全體大會三分之二以上票決的同意，對於它發現與現存情況不適的永久條約或約束，應有勸告各造予以改訂之權。

(二) 如果任何一造對於行政院所勸告的改訂，沒有全心誠意的合作，國際裁判永久法庭經任何其他一造的申請，如果發現在現存狀況之下，這種條約或約束，對某一造或多造變得過於

苛重，它應有宣布該條約或約束全部或一部不復有繼續履行的拘束効力之權。

#### 提議二十二

行政院本於自動或經任何國家的請求，經三分之二以上的票決，與全體大會三分之二以上票決的同意，對於任何情勢，如任其繼續存在，將危害各國間友善諒解者，應有勸告調整之權。

#### 提議二十三

全體大會經三分之二以上的票決與行政院的同意，對於創立世界社會組織的國際文件，應有修正之權，規定如在十二個月以內有國家以上表示正式的反對，修正案即不應發生效力。

## 六 將來國際公法的基理

這種基理，說明了在列國世界中建立有效的法律秩序所必不可缺的前提。它們旨在表明本書敘述所依據的基本概念，和對於草訂後面原則和提議時所本的精神，提供一個引導。

### 基理一

世界各國合成爲一個社會，爲保護及促進它們人民的共同利益計，需要強有力的國際社會組織。

#### 註釋

我們首先假定，經過幾百年長期發展而成的國家制度，在將來仍將繼續存在。

在一九三七年全世界可說共有七十三個國家（見附錄一表），每一國家與其他國家相處時，保持相當程度的獨立性。不管在這次戰爭中所可以造成的變化，這些國家中大多數在將來仍將繼續存在，絕無疑義。

和平的維持與國際合作的促進，大部分和列國的關係有關。人民主要通過國家，纔和其他國家的人民發生關係。我們誠然可以設想一個不是由、或不是完全由國家組成的世界社會。各國個人和團體間的個別接觸，伸入及於人類活動的幾乎每一個領域，並且爲了保持這種接觸

的活動和有結果，曾成立了許多個別的結合。但由這種關係中所發生的問題，並沒有像由列國關係中所發生的問題同樣迫切。大部分的戰爭是由國家從事的，而最近戰爭性質的變化，使除了強大國家外的任何國家，不能從事有效的作戰。而且近代許多國家內政府活動的擴張，縮小了私人企業的領域；在國際組織中，雖然有時也有國家和私人團體聯合參加的，但爲應付因各民族關係日益密切而發生的後果，主要非賴政府間聯合的行動不可。因之，在我們的時代中，促進和平與世界爲規模的人類利益，主要是倚賴於國與國間關係之上的。

世界的列國之合成爲一個社會，老早就被人承認，而且在國際法的文獻中，曾經常用國際社會一詞來描寫這種社會結合。即在近代的交通運輸工具進步以前，各國民族已有許多共同的利益，若干國家爲了保護這種利益而採取共同一致的行動，是數見不鮮的事。跟着過去百年來世界的縮小，各民族的共同的利益已有倍蓰的增加；各民族間共處一個社會的感情，以及對於他們相互依賴關係的理解，已較前更爲確定；而利用共同行動解決他們共同問題的努力已較前更爲習見。結果，使世界上沒有一個國家，仍願意被認爲置身於國際社會以外，即使尼泊爾也不再以一個世外挑源的國家自居了。

世界社會的組織，已經經過幾乎一百年的長期發展。在十九世紀中葉，大家開始承認爲保護民族的共同利益，必須作繼續的有組織的努力。交通及運輸工具的進步，產生了許多新的問題，這些問題是非一個國家的單獨行動或少數國家的聯合行動所能應付的。爲了特殊的目標，

乃有各國聯合會的組織，有些組織甚至把全世界大多數國家都包括在內（見附錄二）。創立於一八六五年的國際電報聯合會（The International Telegraphic Union），至一九三二年改組為國際電信聯合會（International Telecommunication Union），包括六十八個國家。一八七四年組織的世界郵政聯合會（Universal Postal Union），會合幾個國家成為『一個單獨的郵區』，其包括的會員國家在七十個以上。此外尚有爲了許多其他目標，而創立的正式聯合——例如可舉者有：歐洲各國鐵路運輸聯合會、度量衡標準化聯合會、保護工業財產聯合會、賦稅聯合會、關稅稅則公布聯合會等。一九〇五年國際農學會（International Institute of Agriculture）成立，一九〇七年以來國際公共衛生局（International Office of Public Health）即執行職務。美國現時在約五十個國際團體中參加工作。

這種有組織的合作，也不限於技術的領域。一八八九年西半球共和國組織了一個美洲各共和國國際聯合會（International Union of American Republics），歷年來已有結果豐富的歷史。一八九九年在海牙舉行多次的和平會議，該城已繼續成爲從事發展國際公法的努力中心。一九一九年國際聯合會成立。聯合會的會員國家共有六十三國，在二十年一個時期之中，幾乎全世界所有各國都或多或少參加過它的工作。通過聯合會以『完成國際的和平與安全』的努力，在若干著名的例證中，曾獲致成功的結果，但在一九三一年後流行的一般情勢中，以若干尋求擴充領土的大國的退出和抗不受命，使這種努力發生挫折。另一方面通過聯合會以『促進

國際合作』的努力，曾獲有顯著的結果，誠如美國國務卿於一九三九年二月二日致國聯秘書長的一封信中所說的，『聯合會過去對於發展思想與方法的交換及討論一事，使之有更大的規模，申入人道的及科學的努力中更多的部門，其致力之功，非世界上任何其他組織所能及』。一九一八年開始的國際勞工局，共有六十四個會員國家，它以雇主和工人的合作，在二十年中產生了大量的國際立法。一九二二年開始開庭的國際裁判永久法庭 (Permanent Court of International Justice)，得到五十多國的擁護，履行其職務，在十八年一個時期中，共有六十件糾紛提請由它處理，至少其中大多數獲得一般十分的滿意。

近百年來歷史的簡單的敘述，表明了大家漸次理解，為解決現代世界的問題，需要各國共同的努力。現在已沒有一個民族願意過孤立的生活，情願不享受各種靠了利用其他民族貢獻始可能的利益，不要國境以外的貿易，無從利用科學努力的結果，或與其他文化沒有何種的接觸。就是說他們情願遺世獨立，實際上也沒有一個民族再可能完全供應它自己所要的一切需要。一種完全的自給自足，在任何國家都是不可能的。各民族的共同利益，他們對和平和對日常工作效能的關切，使他們不得不利用已有的機構，共同工作；為了保護和促進他們的利益，需要世界社會有強有力量的組織。

## 基理二

國際社會的法律便是國際公法。一個完備的國際公法制度的發展，有賴於各國繼續的協力

合作，以增進各民族的共同利益，和維持列國間公正和平的關係。

註釋

國際公法是起源於西方的，甚至起源於歐洲的，它久已被認為基督教國家而設，屬於基督教國家羣的法律。但在十九世紀中，因為民族之間發生廣泛的交接，這種限制不得不放棄了。至今已普遍承認，它適用於如國際裁判永久法庭所說的，『屬於列國社會的各國之間』。實際上，它是國際社會的法律。

國際公法的內容，包括由國際立法，國際司法判決，和各國慣例所確立的法例和原則。

國際立法通常稱為習慣法，包括各種多邊訂立的條約和公約中所包納的法例和原則。在過去五十年中，條約與公約的數目已有大量的增加。國際公法的法例和原則，甚至也有因許多雙方訂立的條約中先經規定而後成立的，例如英美最近與中國訂立的條約中，提及訂約國與其他國家所締結的『現代條約中和在現代國際程序中所反映出的國際法原則及慣例』。國際立法也可包括國際社會所設機關所頒布的若干決議，這種機關曾經受權得對各國作拘束性的處置的；例如在麥扶隆梅底士案 (Mavrommatis Case) 中，摩爾法官 (Judge John Bassett Moore) 指巴勒士汀委任代管地制，『在某種意義上為國際聯合會行政院的一種立法案』。

國際法庭的司法判決，在有些情形中也可以成立國際公法的法例和原則。不過在這一方面，所有的國際法庭並不是一律平等的，由雙方混合組織的委員會的決議，比較組織性質較為

普遍的法庭所作的決議，其力量顯然要相形見拙。過去，獲得多數國家擁護的法庭，數量不多，很少得有繼續充分的活動，以完成一種根據於判決例的法律制度；等到國際裁判永久法庭成立，於是纔有一大進步。各國法院的判決，對於國際公法的發展也曾有過影響，但是這種法院在履行職務時須受國家權力的支配，所以它們的判決僅占次要的地位，不能謂為確立對所有國家皆具拘束力量的法律法例和原則。

見之於行政、外交、有時司法機關宣言中的慣例，為習慣的國際公法之基礎。但一種慣例能說得上成為國際法上一個法例或原則以前，它必須是融會貫通的和具有一般性的，並且必須有某種程度的繼續性。一個國家或若干國家的慣例，即使有繼續性，結果亦不能成立為國際法上的法例或原則。

在國際裁判永久法庭法規中，曾說明法庭在確定國際公法時所可以援引的來源時，包括一、一般或特殊的國際公約，其所訂定的法例是經爭執國家明白承認的，二、國際習慣，為一般慣行而接受作為法律的，三、文明國家所承認的一般的法律原則，和四、司法的判決和各國資格最優的公法學家的學說，作為決定法律規則的一種補助方法。

法律不能在真空中存在，它必然和它所効力的社會息息相關。公法與政治的及社會的運動，也是不能脫離關係的。國際公法是倚賴、並以國際關係一般狀態為條件的。如果它要成為保護和促進各民族共同利益的一種有効能的工具，如果要能充分為國際社會的需要効力，它就



不能長此放任那些準備作戰的國家，獨立於國際公法以外。如果各國的注意不繼續於如何應付新的情勢，和如何解決新情勢所產生的問題，那麼穩定的法律秩序亦無維持的可能。國際公法如欲得到人們的尊崇，成爲一種正義與和平的機構，必須使之能與二十世紀世界的時代適應，而且必須時時保持這一種適應。因之爲了『復活和加強國際公法起見』，各國之繼續協力以促進所有各民族之共同利益，和維持所有各國間之友善關係，似屬必要。

大西洋憲章中也曾承認這一點，憲章中強調『在經濟領域方面各國間最充分的合作』。不過，合作的範圍必須較此更爲擴大。它必須有適當的組織，可以伸入凡與維持正義和平有關的全部各種領域。國際公法的發展，必須與國際合作的發展連臂並進。

### 基理三

每一國家的行爲，如與其他國家及與國際社會發生關係者，皆受國際公法的支配；一個國家的主權，受國際公法的限制。

### 註釋

一般的說，每個國家在內政的範圍以內，可以運用它的權力而不受國際公法的限制。國家對外所發生的所有關係，即國際關係，也不是全部皆受國際公法的支配；正如國法並不包括個人間關係的全部範圍，同樣，國際公法在任何特定的時間內，也可以不夠完全，不足以包括整個全部的列國間的關係。

在國際聯合會的盟約中，承認國家間的糾紛，其牽涉的問題，可能屬於一個國家『純粹內政權限之內』，或者用法文版的話說，由國際公法留下來的純屬於一個國家管轄的部分。但國際裁判永久法庭對於士尼斯及摩洛哥國籍法 (Nationality Decrees in Tunis and Morocco) 一案，曾經宣布，『某一問題之屬於或不完全屬於一個國家的管轄範圍之內，本質上是一個相對的問題』，視『國際關係的發展』而定。

國際社會這一個概念，包有國際公法在國與國間之關係中占有最高地位的涵義。國家所有與其他國家發生關係的行為，須受國際公法的釐定，因之，即受可以適用的法律的支配。

一個國家可以和形成為國際社會的列國集體發生關係。它對國際社會也許負有義務，例如不得發動戰爭的義務；它也許具有為國際社會所尊重的權利，例如生存的權利。國際公法不僅規定國家之間的關係，更規定每一國家與國際社會之間的關係。國際公法中專論國際社會所設機關之資格，職務和程序，並支配這種機關與各國之間關係的一部分，可以適當的稱為組織的國際公法。

在過去關於應用國際公法之時，曾經太常對主權過於注重。國家常常不顧任何法律的限制，固執他們的意志；他們曾經有時努力強行把他們的意志加之於別國身上，甚至否認在和其他國家的關係中有任何共同的利益。國家採取這類的行動，不啻就是對國際社會和對所有國際法律秩序的一種否定。其結果延遲了國際公法的發展，和阻撓了把有組織的合作加以擴大的嘗

試。凡是可以引起這種結果的主權概念，我們都不能加以接受。

生存於國際社會中的國家，祇有在共同法律的限制以內，纔有其主權，纔得憑他們本身的意志而行動。有如國際裁判永久法庭法官阿齊路蒂 (Judge Anzilotti) 在關於奧德關稅制度 (Austro-German Customs Regime) 一案中所說的，主權的意思祇能說，『國家除國際公法外不受其他權力的支配』。在國際交涉之中，誇大主權要求之事，是非常習見的，所以好像最好此地把這一番話列入基理以內，雖然這番意思，早已包括在國際關係受國際法支配一語裏面。

#### 基理四

一個國家對於國際公法下它應負的義務，發生任何不履行的違約，與國際社會全體有關。  
註釋

國際公法既是國際社會的法律，所以對於它的遵行和它的完整，國際社會自有一種關切。國際公法所授予的權利和所課負的義務，並非僅僅在特種情形下直接有關的某某兩國或兩國以上的事。在許多情形之下，一個國家可以放棄它的權利，因而解除了另一國家所負的相關義務，同時不至妨礙國際社會的共同利益。但國際社會對於可以危及國際間良好理解的任何情勢，以及一個國家對於國際公法所課負的義務，發生任何不履行的違約，必須常處於應付裕如的地位。

過去會經常承認，國際義務之履行，與社會共同的利益有關。例如，有些條約，經被稱爲已經創造了歐洲的或一般的法律，於是它們對於歐洲其他未曾參與條約國家，亦被認爲有利的關係。一八七二年美國爲摩爾達維亞 (Moldavia) 和華拉契亞 (Wallachia) 的猶太人提出呼籲之時，它根據一個歐洲各國之間所訂立、而美國並未參與的條約，理由是這個條約具有『世界的性質』。一九二〇年處理亞蘭特羣島 (Aaland Islands) 的法學家委員會 (Committee of Jurists)，宣布法、英、俄三國間的一八五六年公約中的規定，是曾經『根據歐洲的利益而訂立的』，公約具有一種『歐洲的特質』，意在創立『歐洲的法律』。

一九二七年在巴西里亞熱內盧 (Rio de Janeiro) 舉行會議的國際 (美洲各國) 法學家，建議把下列這一點，作爲國際公法的根本基礎之一，即『即使未曾受到直接損害的國家，亦有對破壞國際公法之舉提出抗議的權利』。美洲國際法學委員會 (Inter-American Juridical Committee) 建議作下列的宣言，『各國對於監視履行國際公法的基本原則，有一種共同的聯合的義務』。

這個基理限於確定社會的共同利益，和表明社會爲保護利益，有從事干涉的可能性。它不過就尋常正常的例證中，奠立保護社會共同利益的基礎。它並不是說，國際社會所設立的機關，一遇到國家行爲觸法律的命令時，都將出而干涉。有些情形也許太無關緊要，還有些例證也許一般認爲並無採取任何行動的必要。所以每一種情勢，都須就它事實情形而加以辨別，

無法作祇有憑時間累積而來的智慧纔能昭示的預言。關於確定一個國家，是否履行國際公法下它應負義務，和國際社會的干涉之是否合宜，需要先將程序確立。至於在這種干涉的進行中所採取的行動，其性質如何，本基理中沒有加以列舉。

### 基理五

一個國家對另一個國家發生關係時，如有任何採用武力，或任何以採用武力為威脅的行為，皆與國際社會全體有關。

### 註釋

國際公法之開始應付國家使用武力，是比較很近年的事。數百年來，各國自己覺得，只要爲了他們認爲充分的理由，便可以隨意自由加入戰爭。在他們這樣的作戰中，他們通常自己認爲在執行一種『採取他們認爲維護正義與公理所必須的行動的權利』。國際聯合會的會員國家，在盟約中曾規定於某種條件之下，『保留』這種『權利』。這種『權利』不是由國際公法授與國家的；國際公法雖然也偶而努力辨別正義的與不正義的戰爭，但它並未禁止戰爭的『行動』。

在從前，一個國家向他國作戰，其行動通常認爲是當事國家的事，而且僅僅與當事國家有關。但在二十世紀中發展的觀感，就大不同了。國際聯合會的盟約中宣稱，『任何戰爭或戰爭的威脅，不問其是否直接影響任何聯合會的會員國家，皆與整個聯合會有關』。這是明白的承

認，在任何戰爭或戰爭的威脅中，包括有社會共同的利益。這種承認，雖和數百年來流行的一般觀感有別，卻經加入國際聯合會的六十二個國家的承認，而在美國國務卿連續發表的宣言中，也把它作為未曾加入國際聯合會的美國的政策基礎。一九三七年許多國家的政府與美國政府聯合起來宣言，『任何武裝衝突在進行中或有武裝衝突威脅的情勢，也就是使各國權利和利益實在受到或可能受到影響的情勢』。最近美國一位副國務卿曾經主張各國承認，『地面上任何地方發生戰爭的威脅，即影響各國自身的安全』。

本基理指任何採用武力，或任何以採用武力為威脅所造成的情勢，而非指由『任何戰爭或戰爭威脅』所造成的情勢。歷史上的『戰爭』的概念，因為各種對『戰爭』的定義，紛然雜陳，已經陷於五光十色，莫知所指的境地；它有把真正危險所在的使用武力一點，弄成掩蔽不明的趨勢。這個基理只包括一個國家與另一國家發生關係時的使用武力或以使用武力為威脅，至一個國家運用武力以維持本國境內的秩序，不在這個範圍以內。

此處所指的武力，是指具體的武裝力量；一個國家對另一國家所採用的其他種種壓迫方式，固然也可以危害國際社會所維持的法律秩序，但它們含有許多其他因素的考慮，不能用一個一般的說明包括盡淨。

本基理僅確定：在一個國家對另外國家使用武力，或以使用武力為威脅的情勢中，牽涉社會的利益。這種利益，可以促使國際社會為保護本身計，而採取干涉的行動。在國際社會將執

行干涉以前，顯然必須先行確立適當的程序，藉以證實一個國家使用武力，或以使用武力為威脅。

### 基理六

為維持列國間公正和平的關係，需要秩然分明的程序，俾於發生需要時，可資以調整國際的情勢。

#### 註釋

國際關係的歷史，就是一部不斷變化和不斷努力應付新情勢的歷史。

在舊日，列國間的條約常約定，它們的條款應該是『永久的』，例如一七七八年美國與法國訂立的條約，美國與英國間最初所訂立的條約，仿照當時流行的方式，規定『永久的和平』。比較近代的條約，訂結時通常規定一個一定的期限。國際勞工會議所起草的公約，都規定於一定期限內考慮重加修訂的需要。

歷史上條約所規定的情勢，常有經當事國家的協議，而作顯著改變的。最明顯的例，為一九〇一年八月的美英條約代替一八五〇年四月十八日的美英公約，條約中述及建築一條接連大西洋與太平洋的運河。在比較很近的過去，曾經發生過若干重要的改變——一九三六年關於改變海峽地帶的統治的蒙特婁公約 (Montreux Convention on the Regime of the Straits)，一九三七年關於廢除埃及不平等條約的蒙特婁公約 (Montreux Convention on Abolition of Capi-

tulations in Egypt)，關於日本房稅的換文，和一九四三年廢除中國治外法權的雙方合訂的條約。

安定是國際關係中一個重要的因素，但是祇有一遇到新的情勢發生時便有應付之方，而後纔有安定之可言。如果要在各國之間維持友善的關係，爲必需調整之用的某種秩然分明的程序似乎是必要的，這種程序應有強迫的性質，不能讓有關國家得自由同意。一九三七年美國政府有過一個關於國際政策的基本原則的申明，這個申明並得許多其他國家的贊同，其中一方面着重於『條約的神聖性』，一方面注重『於需要發生時，以互助及協和的精神，用有秩序的程序』修訂條約的重要。



## 七 將來國際公法的原則

這裏所申明的原則，是作為關於未來國際公法宣言的一個草案而提出的，可以供建立未來和平的政治家的採行公布。這類正式的宣言，其先例多至不勝悉舉，此地只要略引少數便夠了。

一八一五年的維也納會議，不僅限於應付拿破侖戰爭以後情勢中的各種流行問題，它在會議決議中附加了兩個重要的宣言，一個是關於河道的自由航行，另一個是關於外交人員的地位。這兩個宣言對於國際公法，都發生過潛滋默育的影響，有不止一個世紀之久。此外維也納會議也代表各國政府，關於普遍廢除非洲奴隸的買賣，公布了一個宣言。一八五六年結束克里米戰爭恢復和平的巴黎會議，公布了一個關於海上法的宣言，這種法律此後成了一般共認的公式。

在一九一九年的巴黎和會中，美國談判和平委員會(American Commission to Negotiate Peace)中建議一個關於『基本的正義原理與法律規則』的宣言，作為和平條約的序言；凡爾賽和約中之包有一個關於『管制勞工情況的方法和原則』，『領導國際聯合會的政策』的重要宣言，一部分即由於美國的創議之功。

一九二二年華盛頓裁減海軍軍備會議 (Washington Conference on Naval Armaments) 通過了一個關於戰爭中使用毒氣的宣言，作爲『對各國良心與實踐同樣有拘束効力的國際公法之一部』，後來他又被列入一九二五年日内瓦議定書 (Geneva Protocol) 內，得到四十一個國家的接受。

一九三八年在秘魯里瑪舉行的第八次泛美大會通過了一個重要的『美洲原則的宣言』，一九四二年美洲各國司法委員會建議過一個關於『國際公法原則』的宣言。在過去也曾有過許多非官方提出的宣言，一九一六年美國國際公法學會所提議的『關於各國權利和義務的宣言』，即爲一著稱的例證。

本原則限於將來的法律秩序。它們並不意在敘述先存的法律，雖然原則中所說明的若干義務，可說在過去的國際公法下已經存在。國家的義務，都作爲法律上的義務，逐一列舉說明。提議的宣言，將使它們具有國際公法上的義務的性質。

一種法律的原則，經過公布和接受，即使對於如果不履行的後果，不打算作何規定，也不失爲對行爲的一種有用的指導，可以供給評判行爲的一種標準。一個國家違約不履行一種法律的義務，是與國際社會全體有關的，爲保護國際社會的利益，也許有加以干涉的需要。但代表國際社會的行動，目的應該爲求利益的保護，而非爲懲罰的目的，而且應該付託給賦有判斷和謹慎的團體。後面的提議，包括實行原則的意見，包括必要機關的創立和他們應該具有的權

力。

原則一

每一個國家皆有以充分守信精神，履行它在國際公法下所負義務的法律責任，不得援引本國憲法或法律中所包含的限制，作為不履行這種義務的藉口。

註釋

現代國際公法有一個基本原則，就是各國必須以充分守信精神，以履行他們的法律義務。如果沒有這種精神，各國即不能共處於一個國際社會之中。守信是把世界各國在一個法律秩序之下「聯結起來的偉大的道德紐帶」。

每一個國家得自由決定它政府的性質，得自由發展它與其本國人民材能相合的制度。將來的國際公法，將保障這一種每一個國家都應該享受的自由。所以大西洋憲章中宣布了「所有各民族，對於他們將來生存於其下的政府形式，有選擇的權利」。不過這種權利在運用之時，同時也要相當考慮到國際社會的利益，每一個國家都負有一種義務，把國內的制度予以合適的組織，俾得履行它在國際公法下所負的義務。

一個國家不履行它的義務，決不能援引它本國憲法或法律上對他本身所加的限制，作為藉口。約五十年前，美國政府爲了 Cushing Case 一案而給墨西哥的牒文中，宣布「如果一個政府可以訂立它自己的國內法，作為最後決定它的國際權利和義務的標準，那麼國際公法的規則

將無異於一個虛名，對國家和個人都不能收保護之效。美國政府曾常常主張並承認，一國政府遇到被要求履行國際義務時，不能藉詞於本國法律規定以圖自解。國際裁判永久法庭好幾度宣布，『一個國家不能援引本國的憲法，以求規避在國際公法或現行有效的條約中所必須履行的義務，而與別一國對抗』；實際上它更進一步，說明『一個國家，既經承諾有效的國際義務，則在國內立法方面，就必須實施為保證履行所接受的義務所必須的修正』，認為這是一個『自明原則』。一九三八年在海牙舉行的國際公法法典會議（Conference on Codification of International Law），一般接受了『一個國家不能援用國內法，而規避（對一個外國人發生傷害所負的）國際責任』的原則。

為執行國際義務，並不需要對一個國家的政府制度，規定內部作那種特殊的分權。在一個聯邦國家內，聯邦政府與地方政府的權力分配，並無特殊的規定；在無論聯邦國家和單一國家內，都並不包括牽涉立法行政司法的分立。所必要者，每一個國家，不管其政府的結構如何，都須作適當的部署，使自身處於得以履行國際義務的地位；如果一個國家不會做到那個地位，不能因以作為它不履行這種義務的藉口。

本原則的宣布，在今日似乎特別重要。最近對於已有的政治哲學的挑難，以及由戰爭所產生的紊亂，也許將使許多國家對憲法重行修訂，政府對內對外權力之將發生廣泛的變動，亦在意料之中。

原則二

每一國家，皆有使本國境內一般情勢不至威脅國際和平與秩序的法律義務，爲達到這個目的，它處理本國國內人民的方式，必須不至違背人道的旨意及正義，和震駭人類的良知。

註釋

國際公法主要的對象，是涉及國與國間的關係。一般的說，它不討論一個國家與其本國人民之間的關係。因爲形成國家與人民間關係的本國特有狀況，最爲重要，極難爲其他民族所理解，所以每個國家必須得不受外力的干與，自行部署這種關係。但這一種國家自由的教條，並不是絕對的。

一個國家不能因有自由而讓可以威脅國際和平與秩序的情勢，在本國境土以內存在流行，亦不能因有自由而得以違背人道正義的方式，對付國內人口任何一部分，因而引起和平的威脅。要在國際社會中睦隣相處，就須要求把一個國家自己的秩序先行弄好。正如美國總統所宣言的，『民族自決的權利，並不帶有任何政府得以實行大規模屠殺，或對於本國加以奴役的權利』。

在過去常有這樣的事，在世界某一部分所發生的情勢，與人道的旨意及正義大相違背，至使人類的良知大爲駭異，一般人民不願予以容忍。在十九世紀前後中，非洲的奴隸貿易經受一般的申斥，一八八五年的柏林各國會議，一八九〇年白魯賽爾會議，一九一九年聖日耳梅因會

議，皆盡力於奴隸貿易的禁止。世界任何部分的奴隸制度，業經被認為違反世界的人道標準。一九二三年准許愛比西尼亞加入國際聯合會時的調查，一九二六年廢除奴隸制度公約（Slavery Convention），各締約國承諾『逐漸和盡可能的促成各種形式的奴隸制度之完全廢止』；一九三〇年的強迫勞動公約（Forced Labor Convention），各締約國承諾『在最可能的最短的時期內，禁止各種形式的強迫勞動的利用』，這些例證都可以證明這一點。

國家在處理本國國民時而須擔負國際的義務，這種例是很多的。過去在土地移轉時所立的條約之內，常明文規定這種義務。美國在一八九八年與西班牙訂立的條約內，承諾保證某些放棄或割讓地內的居民，有『信奉他們宗教的自由』。一九一九及一九二〇年為保護若干歐洲國家內種族、語言、宗教不同的少數民族而訂立的條約，是很顯著的例證。如果把這種條約說明為新國家創立或增加領土的結果，則我們可以注意到，若干國家在得准加入國際聯合會時，亦被課同樣的義務。其間的基本原則，一九三八年第凡美大會的一個宣言中曾加表明：『任何根據種族或宗教動機，而使人類某一羣不得安適生活的迫害行動，皆與美洲的政治及法律制度違反』。

少數民族的保護，並非是一個單獨的例證。凡爾賽和約的勞工憲章中，宣布『任何國家未能採行合於人道的勞工標準，是願意改進本國內勞工條件的其他國家的前途障礙』。

本原則將要求每一個國家對於它自己的人民，即境內全部居民，給予一種最低限度的保

護。國際公法對於一個國家保護其境內外人的標準，早已有所規定。由人道意旨及正義而施行的標準，其利益本國國民亦得加以享受。在過去若干例證中，有些國家對於國內的某一部，故意不給他們國籍，藉以解釋對待他們的比不上一般標準的特殊待遇；因之本原則不限於待遇本國的國民，而且申及於對國家內人口中所有分子的待遇。

關於每一個國家必須奉行的行為標準，只能用概括的話予以規定。現代文明的進步，是能夠建立若干普遍接受的標準為基礎的。一九〇七年關於陸上戰爭法律和習慣的海牙公約中，提及『人道的法則』和『公衆良知的意旨』。一九三七年國際聯合會行政院關於西班牙的局勢，通過了一個決議，其中指明『所會發生的攻擊，違背了國際公法已有規則所根據的最基本的人道意旨』，並宣布這種攻擊『不合於文明國家的良知』。所以本原則中之包括『人道的意旨』及『人類的良知』的標準，並不乏先例可言。

在世界不至一地、正在使盡令人驚駭之力量，以消滅人類整羣之時，來宣布這種原則似乎特別重要。而且還有一層重要的，就現在已經發生的新情勢，需要我們對於若干民族的將來福利，加以注意，世界必須得到保證，像四十年前西南非洲屠殺黑里洛人（Hereros）一類的暴行，不至重演。人道的意旨和正義必須成爲任何永久的世界秩序的基礎。它們應該用以表明一種一般的各國皆有遵行義務的行為標準，如果與標準發生任何不合的情形，即須受整個國際社會的判斷，但任何國家不得利用它們，作爲獨自進行對他國事務實行干涉的藉口。

### 原則三

每一國家皆有干涉任何其他國家內政的法律義務。

註釋

組成國際社會的每一國家，必須對本國內的措置負責，每個國家的內政必須有不受他國擅自干涉的自由，這是一般的信條。本原則就是從它引申而出的系論。

在過去，強大的國家對於弱國內經流的措置加以干涉的事例，是數見不鮮的，因這種干涉行動所產生的恐懼，曾成爲許多國家間關係中的一個擾亂的因素。干涉變得十分常見以後，就有人努力想利用准許干涉的法律上的試驗學說，作爲辯護。這種試驗的學說，由仲裁常設法院 (Permanent Court of Arbitration)，對於委內瑞拉特惠權案 (Venezuela Preferential Claims Case) 的判決書中，甚至獲得儼然的威權。

曾爲這種干涉行動的犧牲者的美洲國家，久已主張把這種學說，予以強有力的排斥。他們的努力使一九三三年蒙特維多 (Montevideo) 舉行會議所通過的各國權利義務公約 (Convention on Rights and Duties of States) 中，包納了一條規定，「任何國家都沒有干涉他國內政或外交的權利」。這個曾經十六個美洲國家核准的公約，更經一九三六年倍諾斯愛勒會議所通過的議定書，和一九三八年里瑪會議中所通過的美洲原則宣言 (Declaration of American Principles) 的補充，這兩種文件都重行申述不干涉的原則。這種規定適用於對外不干涉的程度，



限於一個國家不得憑它本身的權力，對其他各國間的關係作任何支配的企圖。它們並不在於阻止一個國家，對於其他國家也許正在討論的問題，主張有利益的關係。他們也不在於阻止國際社會保護兩國關係中社會共同利益的努力，例如一九三二年八月三日美洲十九個國家，關於玻利維亞和巴拉圭查谷糾紛發表了一篇宣言，以求保障和平利益。

世界其他部分的國家，亦曾尋求避免干涉的危險。在一九三三年七月三日、四日規定侵略定義的公約（Conventions defining Aggression）外的附帶宣言中，蘇聯及其鄰邦宣布，公約中規定的任何侵略行爲，均不得藉口『一國的內部情況』而視爲合法，『例如政治經濟社會的結構；所稱該國行政上的缺點；因罷工、革命、反革命或內戰所產生的紛擾』。一九三三年美國和蘇聯成立協定，兩國承諾『不以任何方式干涉對方的內政』。一九三七年不魯塞爾會議宣布，『任何國家爲干涉另一國家內政制度而採用武力，在法律上並無根據』。更近在一九四二年英蘇互助條約中，兩國也保證兩國行爲遵照『不干涉他國內政』的原則。

本原則將重行申述現有法律上的一個信條。它將申斥任何國家根據其本身權力，而從事對他國內政的干涉行爲。至於如果一個國家國內的情勢，將威脅國際的和平和秩序時，代表國際社會、並得到國際社會合法機關的委託而採取行動，將不在本原則禁止之列。

現時本原則的宣布，不僅與世界輿論的潮流相合，而且將給小國一個需要的保障，在將來的世界中，他們可以按照他們自己的希望生活，不受外來的騷擾。它將把一九四二年美洲國家

外交部長在里約熱內盧會議時所作的宣言，使之普遍化，宣言中稱：『國際行爲必須以睦鄰政策爲基本精神，這一原則，是美洲大陸上國際公法的一個規範』。

#### 原則四

每一國家皆有防止境內旨在煽動任何其他國家內爭的組織從事活動的法律義務。

#### 註釋

如果各國要在國際社會中相處如友好的隣居，單是對他國的內政不作正式的干涉是不夠的。同時，每一國家對於本國國內的安全，必須獲得確實的保證，不至受由他國非官方活動而來的破壞影響。政府不特本身應該力求避免參加他國政府所遭遇到的政治紛爭，而且應該更進一步，務使旨在煽動其他國家內部紛爭的活動，不得在本國國內進行組織。

這種原則的根據，可以溯源到十九世紀中葉，當時各國曾採取行動，阻止在本國境內成立圖在他國國內活動的劫掠隊的組織。在有些國家內，曾由國家立法，阻止武裝準備或應募參加別國國內的內戰，例如美國自一七九四年便有這一種法律的訂定，以履行這一種公認的國際公法上的義務。

近代的國際立法，對這種義務更加以精密的規定。一九一一年五個南美國家——玻利維亞、哥倫比亞、赤道國、祕魯和委內瑞拉成立了一個協定，其中規定各締約國，『隨時採取適當的步驟，阻止在受他們法權管轄的領土以內，發起革命運動，進行徵募軍隊或準備派遣遠征』。

隊，以及實行任何這種（不利於任何其他締約國）的措置。一九二八年關於內戰的哈瓦那公約（Havana Convention on Civil Strife），曾有十三個美洲國家加入，公約中規定他們必須『盡他們所能支配的一切方式，阻止他們本國以內的本國或外籍居民，不得爲鼓動或贊助內戰而作參加、徵募、越境或離開本國航行之舉』。一九〇七、一九二三、一九三四年中美各國所訂的條約中，一九三七年近東各國所訂的薩特巴特公約（Sandakbad Pact）中，以及一九四〇年哈瓦那美洲各國外長會議的最後決議中，宣布了同樣的義務。

近年來這種原則曾經努力進行推廣。其中有些是採取國與國間雙方成立協定的方式。例如一九三三年美國與蘇聯成立協定，在協定中兩國承諾：『不許在國境以內，成立或居留任何組織或團體……這種組織或團體的目的，在於顛覆、或準備顛覆、或以武力實行改變（對方國家的）政治或社會秩序』。蘇聯和其他國家曾訂有同樣的協定。

在這方面需要注意到較新的交通通訊方法。無線電的興起，產生了擾亂各民族政治生活的新的可能性，而最近的經驗表明，某一國國內向居住於另一國內的居民所作的廣播，其煽動政治糾紛的効力，實可與派遣兵艦與武裝部隊等量齊觀。在國際立法方面，曾有過兩次重要的努力，以解決這個問題。一九三六年關於爲和平目標利用廣播的日內瓦公約（Geneva Convention on the Use of Broadcasting in the Cause of Peace），曾經二十一個國家簽字，規定簽字國家必須禁止『在各所屬境內，作任何損害良好國際諒解的任何廣播轉送，如激動（另一簽

約國內）任何部分人民起而作違反該國國內秩序或一地方安全的行動」。在一九三七年防止恐怖主義的日内瓦公約（Geneva Convention on the Prevention of Terrorism）中，重行申述「每個國家皆有義務，不採取任何意在鼓勵反對另一國家的恐怖活動的行動，和阻止這種恐怖活動資以釀成的行爲」，作爲國際公法上的一個原則。

我們所須瞭解的，本原則並不在用以使任何國家，對於遵照法律的運用個人自由的個人活動，加以阻止。言論自由是人最可貴的所有物之一，其能否保持，全視人們對於本國以及任何其他國家的政府，是否保持自由批評之權。本原則亦不應用以妨礙國家給予他國逃避暴政主張自由的人以保護和款待。它所應該阻止的是活動的組織；除非那種有組織的活動，無論在主觀和在客觀方面必須認爲具有企圖煽動別國內戰的性質，本原則纔能予以適用。

現時宣布本原則，將保證各國國內政治以及社會制度的安全，尤其對那些因新近的事勢而特別需要這種保證的國家。一九三四年南斯拉夫國王亞力山大和法國外交部長貝爾多在馬賽遇刺去世，國際聯合會行政院發表了一個宣言，宣稱「每一個國家，有不得鼓勵或容許具有政治目標的任何恐怖活動在境内存留的義務」。在這一方面有一點似乎很重要，就是行政院把它的行動與國際聯合會會員國「尊重其他會員國土地完整及現有政治獨立」的義務，結成一片。

#### 原則五

每一個國家皆有與其他國家合作建立和維持國際社會機構，以處理與國際社會有關問題，

並在這種機構中協力合作的法律義務。

註釋

與國際社會有關的問題，必須由經授權代表國際社會討論和執行的機關，加以處理。這種機關的創立和維持，既必須由組成國際社會的國家使之實現，因之任何國家在創立和維持這種機關中不予合作，或在這種機關執行工作時不予協力，那就不啻國際社會本身發生了一種缺陷。建立一個根據於確實法律基礎之上的世界秩序，其進步的程度即以這種合作及協力為條件。因此之故，最近美洲國際司法委員會 (Inter-American Juridical Committee) 曾宣言，『沒有一個國家有超然獨立於國際社會組織之外的特權』；一九四〇年美洲各共和國外交部長在哈瓦那舉行會議，保證他們的政府『把本身的利益與普遍合作的義務，配合起來』。

把這種必須的法律義務課付各國負擔，不祇是一種懇切的希望而已。一方面雖然不能在事前便把各國應該採取的步驟，便作精確的規定，一方面可以肯定下列的法律原則：各國不得對國際社會所設的機關，置之不理，他們並負有積極的法律義務，參加共同的努力，以使這種機關有所作為，達到創立機關原意所在的目的。用宣言來說明這種條件的法律義務，在過去並不缺乏先例可言。例如流產的一九二四年關於和平解決國際糾紛日內瓦議定書 (Geneva Protocol on Pacific Settlement of International Disputes) 中提及若干國家的義務時，要求他們『忠實的和有效的合作，以擁護國際聯合會盟約和抵抗任何侵略的行爲』。

在國家統制雇主與工人關係的努力中，可以發現一個有用的類似情形。若干國家斷然規定雇主和工人有集體談判和受雇的義務；例如美國有一條法律，規定各種轉運業主以及他們的雇員，對於某些事項『有用盡各種合理的努力以成立和維持協定』的法律義務。這種義務經國家法院予以嚴格的執行。在這種法律之下，被課負相互義務的人，固然不是非成立協定不可，他們對於提出的要求，也不是非接受不可；但在法律上他們不能拒絕談判，他們自己有所提議，也必須以努力取得諒解的精神為根據。

同樣，國家可以有參與共同努力、合作維持必要機關、以及在機關工作中協力一致的義務。它對於可能提出的任何特殊的提議，並無必須擁護的義務，對於經它判斷認為未曾顧到它特殊利益的任何協定，亦並無必須加入的義務。但如果它想完全保持超然的狀態，和不理共同的努力，那就是不盡責了。

在若干方面，國際的合作幾乎是普遍的；這是一個歷史事實。在一九三七年世界上共有七十三個國家，其中七十二個國家協同參加世界郵政聯合會的工作；有六十八個國家是一九三二年電信公約 (Telecommunication Convention) 的簽約國家，也是關於處理鴉片及麻醉劑的各種公約的簽字國家。此外世界大部分的國家（尼泊爾和葉門為主要的例外），曾經參加過國際聯合會的活動。一九三九年美國國務卿向國際聯合會秘書長聲明，『美國政府希望國際聯合會為處理（社會、經濟及財政方面所發生的）問題的機構，繼續發展和擴張』，『世界所有各國』

都參加積極的努力，以解決這些問題」。

本原則對於實行合作的方法和必須設立的特種機關，未予論列。不能逆料的未來的發展將有支配的作用，不過在後面的提議中，曾提出若干特殊的提議。

那些問題可以成爲與國際社會有關的問題，現在亦無列舉的可能。若干確切屬於與國際社會有關範圍以內的問題，在本書基理、原則和提議中，經予提及。它們不是由一張名單所能包括盡了的。常常有些從前專屬於國家職權範圍以內的問題，因爲國與國間關係發展的結果，成了與國際社會有關的問題。一般的說，凡是問題牽涉到兩國或兩國以上，凡與國際間關係有關的，必須認爲與國際社會可能有關的問題。

本原則之所以有宣布的需要，在於把它作爲國際社會較爲完善的組織的基礎。如果說這個原則包括有擴大國際公法的含義，則須知這種擴大同時是有歷史的發展爲根據的，而且適合於法律秩序的需要。

### 原則六

每一國家與其他國家發生糾紛，有使用和平方法，並除和平方法外不使用任何其他方法以求解決的法律義務，如使用了其他和平方法而仍未得解決，有將糾紛交付國際社會適當機構處理，和接受其裁決的法律義務。

註釋

在過去，並不禁止以戰爭爲尋求解決糾紛的可能方法之一，到了上世紀，關於這一點的一般態度纔開始發生了一種變動，等到本世紀，經提出和被廣泛的接受。

解決糾紛祇可採用和平方法這一原則，最近曾由國際兩大文件中予以宣布，實際上全世界所有各國，都已成爲這兩種文件中之一或之二的簽約國了。根據一九二八年八月二十七日的巴黎條約 (Treaty of Paris)，共有六十三個國家同意，『在他們中間發生的一切糾紛或衝突，不問其性質如何與怎樣起源的，除和平方法外決不以任何其他方法求解決』。根據一九三三年十月十日里約熱內盧條約 (Treaty of Rio de Janeiro)，二十個美洲國家和八個歐洲國家同意，『只用國際公法所准許的和平方法，以實行解決他們之間可能發生的任何性質的糾紛或爭執』。

本原則規定如果欲求解決一種糾紛，必須採取和平的方法，但並未規定糾紛一經發生，必須設法解決。實際上糾紛中的國家，常有不願作似乎可以達到的解決，寧願擱爲懸案的。如所周知，有許多國際糾紛，普通是領土的糾紛，經被懸置，一代一代的醞釀下去。就國際社會的觀點看來，糾紛能夠得到解決，自然要比較好些；遇到糾紛的性質，成爲對和平，與對各國合作所根據的國際間良好諒解的威脅時，情形確實如此。一九三三年關於國家權利義務的蒙特維多公約，經十六個美洲國家的加入，規定『應該以公認的和平方法，來解決他們之間所發生的任何性質的異見』。不過每一國家的主要責任，不在於必須解決它與其他國家間的糾紛，而在於



進求解決時，必須採取和平手段和方法。

國家爲解決糾紛所可以使用的和平方法，是很多的，各種的。最主要的方法是國與國間的直接談判，事實上大多數的糾紛是用這個方法解決的。自一八五六年起，糾紛中國家的一造請求第三國的調解，纔有形式上的根據。關於斡旋和調解的法律，經一八九九年及一九〇七年關於和平解決糾紛的海牙公約訂成法典，這些公約又得一九三六年經十五個國家簽字的美洲國際條約（Inter-American Treaty）的補充。許多國家與其他國家曾先後合作確定詢問和調查的程序，和確立常設的和解委員會；在最近許多多邊的和雙方的條約中，曾訂有關於仲裁的程序。自從國際裁判永久法庭成立以後，由公正的法官對糾紛加以裁決的一舉，纔有確實的基礎。所以國家並不缺乏和平的方法，只要有使用的誠意。

不過，單是規定國家有必須用和平方法解決糾紛的義務，並不能充分應付需要。如果糾紛的一造堅執，要解決糾紛，而解決糾紛必須採取非武力的方法，反之糾紛的另一造對於處理糾紛的方法則不表同意，在這種情形之下，就必須有一個國際社會的機關出而聽受他們的糾紛；這種機關應該賦以必須的權限。因爲如果爲國際社會利益計，糾紛非予解決不可，則處理機關也就必須具有達到目標所需要的權限。所以除了在祇許用和平方法以圖解決糾紛的義務以外，必須附加接受國際社會合法權力所作判決的義務，作爲前者的補充。本原則將建立同時這兩種義務，後面的提議再把它作進一步的充實。

糾紛中的各方，對於任何和平解決的方法，將常保持有同意與否的自由。祇有達到他們對於和平解決的方法不能同意之時，或者他們同意的的方法失敗不能取得解決以後，接受國際社會合法權力所作裁決的義務，纔加以實行。

本原則比國際聯合會盟約中所包納的義務又要更進一步。在盟約的制度之下，六十三個國家同意，把他們之間性質上宜於提請仲裁或判決的糾紛，送付仲裁或判決；如果這個糾紛『勢將趨於破裂』，他們可以『把問題或者提送仲裁或判決，或請行政院調查』，如果糾紛未曾送交仲裁或司法的解決，而它『勢將趨於破裂』，雙方任何一造可以提送行政院。如果問題已經送付仲裁或司法的解決，則雙方對於『任何判決或決議，（必須以）充分誠意履行』；如果糾紛已經提送行政院，經行政院一致通過報告，則糾紛的各造雖然沒有接受報告中建議的義務，但所有聯合會會員國，承諾『不與（同意建議的）任何一造作戰』。

關於創立和平解決糾紛的機關，和訂定有關和平解決的法律，這種顯著的進步，是過去二十五年中的事，到了現在時機似乎將告成熟，可以明白宣布另外一個法律的原則了，即：糾紛發生以後，如果由其他和平方法都不能取得解決，每個國家必須接受國際社會合法機關對糾紛所作的解決。

#### 原則七

每一國家除經國際社會合法機關授權外，有在任何情形下不向其他國家採用武力，及以武

力爲威脅的法律義務；但如立經呈報國際社會合法機關，並得到核准以後，一個國家得以武力反抗另一國家未經授權的武力行動。

註釋

維持和平的秩序，單是規定各國糾紛必須和平解決，還不能得到充分的保證。最近的經驗已經表明，某種局勢即使不曾演成爲正式的糾紛，仍舊隨時可能發生衝突。因之對於武力的使用，似乎必須先行確定一個廣泛的原則，並盡可能趨向於消滅以武力爲達到國家目標的手段。不管情勢如何，任何國家都不得訴諸武力，把它的意志強加諸於另一國家身上。國家之不得使用武力以及不作使用武力的威脅，應該宣布爲國家的一種法律義務。

本原則討論的是使用武力而非戰爭，因爲過去爲對戰爭想加以定義，結果卻使兩者間發生了許多不自然的區別。這裏所稱的武力是指有形的武力；這種限制，在明白確切的說明國家的義務時，是必需的。其他形式的壓力，如商業關係中的差別待遇，其所產生的複雜情形，非簡單說明法律義務時所易包納盡淨，要調整它們，也許祇有經過繼續的立法程序纔能提出。

一個國家在與其他國家發生關係時使用武力，是必須加以禁止的，至於一個國家，利用武力以制止本國人民之間的叛變，或平定暴動，或阻止個人採取暴力，普通說來並不觸他國的利益，無須發動國際社會的力量。

這個一般的原則，必須加一個例外，即經國際社會合法機關所授權的使用武力，或以使用

武力為威脅。在某種可能發生的情勢中，為保護國際社會利益起見，也許被認為有使用武力的需要；這種武力的使用，可以由國際社會合法機關訓令，委託一個或許多國家代為執行。並且，為發展可以實行的國際公法起見，國際社會可以規定在什麼條件之下，一個國家雖未經特殊的訓令，其使用武力仍可認為正當。

本原則的說明中也承認，對於一個國家以武力反抗另一個國家未經授權的武力行動之可能，有予以承認的必要。一九二八年巴黎條約正在談判時，曾提及一種『自然的自衛權』，在規定廢止把戰爭作為『國家政策的一種手段』時，各國默契這種權利，並不受規定的影響。這種權利的存在，經過過去一再的宣布，它在許多人的心中，已達到了法律上的自明之理的地位。不過過去對於自衛的要求，業經大大的過於鋪張，在許多事例中，它已經成了一種完全是而非的東西。在現代，人民心理發生變化，使每一個作戰的民族，無不以他們所參加的戰爭，視為自衛的戰爭。任何可以供作這種一般濫用的概念，在使用時必須慎重和鑒別。如果空泛的宣布自衛不在此例，結果將使把不得使武力訂為義務之舉，失去了它所有的許多用處。目前所需要的，一方面固然要承認一個國家可以用武力以反抗另一國家未經授權的武力行動，但另一方面為國際社會的利益，必須明白規定，任何這種武力的使用，祇有經立即呈報和為國際社會合法機關的核可，纔應許可。如果在發生的情形中，一個國家覺得他完全被迫，不得不起而反抗未經核准的武力行動，情勢彰明昭著，那麼它可以擔保，它的反抗行動一定可以獲得

合法的根據。在任何其他的情勢中，它就應該不作武力的使用，除非可以、或已經得到國際社會合法機關的授權。

這種規定，在一九二一把阿蘭羣島 (Åland Islands) 中立化的公約中，曾有先例。這個文件中規定，如阿蘭島突然受到攻擊，芬蘭應採取阻止和抵抗侵略者的必需步驟，以待訂約的其他國家能出而干涉；但在這種情形發生時，芬蘭必須「立即以此事呈送（國際聯合會）行政院」。

本原則與流行的關於國際關係的思想相合。六十年前，海牙有一次和平會議認為，「爲保證和平關係的維持，很重要的一點，即在未經事前提出警告，不得發生衝突」。另外在一個經四十多個國家簽字公約中，曾規定他們之間如果發生戰爭，應該作事前的和明白的警告，警告的形式，或爲說明理由的宣戰，或爲附有不接受即作戰的條件的最後通牒。這個規定，在當時也許表明了若干的進步，但即使各國都曾履行規定中的要求，它也註定不能在保障和平一事中發生多大的作用；所以經過了不到二十年，於是就有趨向於另一不同路線的努力。在國際聯合會盟約中，「任何戰爭或戰爭的威脅，不問其是否直接影響及於會員國家」，都被「宣布爲與整個聯合會有關」，換言之，與有組織的國際社會有關；聯合會的會員國家承諾「尊重和保持聯合會所有會員國家的領土完整和現有的政治獨立，抵抗外來的侵略」。不過盟約中也規定，如果「可能引起破裂」的糾紛，曾經提請仲裁或司法的判決或行政院的調查，聯合會會員國家

『非待仲裁者判決或司法決議或行政院報告宣布後，（不得）從事戰爭』；經過了提請行政院、和行政院未能達到完全一致的報告以後，會員國家本身保持『採取他們認為爲維持權利正義所必需的行動之權』。

一九二八年巴黎非戰公約亦未曾彌補這種『盟約中的缺陷』。世界大多數的國家，都曾加入這個盟約，放棄以戰爭爲國家政策的工具。但因爲非戰公約有一個在國聯盟約上所沒有的保留，遂使這種步驟的大部分作用爲之消失。公約中明白宣稱每一個國家都有一種『自衛的權利』，甚至在談判進行中，更主張各國在什麼情形之下將運用這種權利，由每個國家獨自判斷。

一九二四年流產的關於和平解決糾紛的日內瓦議定書規定，訂約國家同意，『除抵抗侵略行爲或與國際聯合會行政院或大會協同行動』外，不從事戰爭。

在一九三三年里約熱內盧非戰條約中，亦無重要的進步，在條約中許多國家宣布，『申斥他們相互間或與其他國家間的侵略戰爭』。一九三八年里瑪會議中通過的美洲原則的宣言，僅僅提出了一個簡單的公式，『以使用武力爲國家或國際政策的工具，在禁止之列』。

在現時宣布這一個原則，將可作爲實踐大西洋憲章中宣言的『世界各國，爲了現實的和精神的理由，必須進而放棄武力的使用』的方法。

### 原則八

國際社會合法機構，爲了防止或滅絕任何國家向另一國家使用武力，而規定某種措置，每一國家有與其他國家合作接受的法律義務。

註釋

如果要國家放棄他們過去運用的、憑他們己意以決定使用武力抵抗別國的自由，如果要他們除了經國際社會合法機關准許者外，在與其他國家發生關係時，不得使用武力或以武力爲威脅，則必須先由國際社會給予他們確實的保證。究竟在什麼具體的情勢下需要這種保護，顯然不能預言；如果國際的合法機關，對於某一國家未經准許而使用武力，無法阻止或撲滅，則保證將成爲空言。同樣即使規定了如果一國在與他國發生關係中使用武力或以使用武力爲威脅，是與整個國際社會有關，但等到這種情形一旦發生之時，而國際社會卻沒有採取行動的力量，則這種規定，亦不能達到什麼目的。

本原則沒有說明國際社會所設機構爲達到這種目的所可以有權採取的行動，是什麼性質的，也沒有列舉可以向各國要求採行的措置。這種問題最好能夠等情形發生時去決定，或者也許最好依據隨時可以取得的指導。國際社會可以要求各國，與使用武力或以使用武力爲威脅的國家斷絕外交的關係；或斷絕貨物的交換；或停止作任何種的協助；或供給軍隊，或准許這樣的軍隊通過它的領土；或採取其他的措置。同時也並不是說，等到實際發生了使用武力或有使用武力威脅之時，所有各國將處於同一的地位，對某些國家可以規定的措置，其他國家因所處

的地位不同，也許不能採行。這類的問題不能作一個一律的普遍的辦法。不過要之，這種義務是由所有各國負擔的，沒有一個國家得利用十九世紀的中立法，來阻礙國際社會的努力。

在任何情形中，國際社會機構如果要規定某種措置，似乎最好應該規定由一個國家以上共同分負。由一個國家負責採取行動，責任也許太沉重；也許大權獨攬太富誘惑性，以至尾大不掉，使那一個執行國家進而專圖本身的利益。爲了這種理由，本原則中規定的義務，限於一個國家有與其他國家合作採取措置的義務。

本原則代表一個與國際聯合會盟約不同的新特色。國聯盟約中關於遇到任何國家不理某種的義務，而出之戰爭者，規定『事實上即認之爲對聯合會所有其他國家採取戰爭行爲』，各會員國家承諾『立即對之斷絕所有商業或財政的關係，禁止本國國民與違約國家國民間的所有來往，阻止違約國國民與任何其他國家（不問其是否爲會員國）間所有財政的、商業的和個人的來往』。此外行政院經授權『在這種情狀下，得向有關若干政府提出建議，各會員國家爲成立保護國聯盟約的武力，各國將實際出動若干海陸空軍』，各會員國『同意採取必要的步驟，准許參加合作保護國聯盟約的任何國家的軍隊，通過本國的境內』。但因爲盟約中關於如何共同決定違背公約而出之戰爭之已否發生，沒有規定，或者說沒有充分明白的規定，遂使上列的條文爲之減弱。行政院始終未曾建議過使用武力，『以保護聯合會盟約』。一九三五年對意大利的制裁是不夠的，大部分也是沒有效果的。



回溯過去，也許可能說，如果盟約中的規定少斬截些，則其効力或者要比今日爲高。事實上似乎無寧讓國際社會的合法機關有較大的自由，得考量各國資源和地理位置的差別，並有較大的權力，得決定在某種情形中，它認爲某種國家應該採取些什麼數量和性質的措置。

### 原則九

每一國家對於國際社會合法機構對本國軍備大小形式所規定的限制，有遵行並聽受這一種機構管理和統制的法律義務。

### 註釋

如果一方面打算在列國關係中消滅使用武力一事，而同時讓國家對於它所欲維持的軍備之大小與型式，有完全自由決定之權，則消滅使用武力云者直是空論而已。而且如果讓任何國家皆得積聚武器，它們用了這種武器也許可以把它的意志加諸於別國身上，在這種形勢之下，也就不能希望達到『一個向各國保證合法秩序的公正持久的和平』。積聚武器的國家，除了有作不合法的使用的誘惑性之外，而且將使之擁有過份的權力，使爲國際社會的強有力組織所必須的良好諒解，將發生勢所必至的破壞。

各軍備雄厚的國家，自一八九九年以來，幾乎便不斷的進行努力，希望由協議而裁減軍備，海牙兩次和平會議在這一方面之未能成就任何進步，是誰都知道的。國際聯合會盟約中包含下列的莊嚴的認識，『爲維持和平計，必須把國家的軍備，裁減到爲國家安全及執行國際義

務共同行動所需的最低點」，這個宣言，雖然經有種種「計畫」之規定，並在計畫通過後成立了一個永久委員會，對履行計畫提出意見，以加強這個宣言，但結果仍舊一紙具文而已。最近舉行的關於裁減軍備的會議，也沒有一次會成就有永久重要性的結果。過去的經驗已經表明，一個戰敗國的裁軍，雖在戰勝者保持他們武備的情形下做到了，但也可用以作為秘密整軍的一種鼓勵。

如果真正希望有任何實質的進步，必須作一個新的轉變。它不能僅僅用協議的方式，取消某種艦隻，或限制大砲口徑，或規定軍隊員額人數而已。它必須在禁止某一特種武器，共同獨占某種原料以外，更進一步。近代戰爭的機械化，以及最新式的戰爭需要大規模的公開準備，應該便利於完成國家應有履行義務的裁軍工作。不過所必須認清的，要有効的裁減軍備，必先有一個得力的國際組織制度，在這種制度之下，各國可以有恃無恐，自覺有安全的保證。

如果欲確立裁軍，以及如果欲保證它們的履行，也許需要廣泛的監督和統制。實際上每一個國家，都深怕別國沒有在履行它們的義務。因之關於各國軍事編制全部情報之公布，實屬必要之舉。在國際聯合會盟約中，六十三個國家承諾，「關於他們軍備的度量，他們陸海空軍計畫，可以改爲戰爭目標之用的某種工業的情況等資料，作詳盡坦白的交換」。因此乃有「軍備年鑑」的出版，自一九二四年至一九三九年共出了十五期，但書中材料，完全「引自官方和公

布的文件』，至這種文件的內容，始終未曾予以甄核。一九二五年軍火貿易日內瓦公約（Geneva Convention on Trade in Arms）中，有關於『監督及公布』的規定，但它們也僅限於執照及報告制度。這個公約雖經十七個國家的核准，卻未曾實行。

在美國副國務卿發布的一篇有力的宣言中，曾領會到監督與統制的需要。其中說：『攻勢武器的廢止，與防勢武器以及使製造防勢武器成爲可能的各種工具之限制與裁減，祇有經過嚴格的國際監督與統制的形式，而後始能進行』，並說，『沒有這種實際的和必要的統制，即不能實現真正的裁軍』。

#### 原則十

每一個國家，都有不與其他國家訂立任何將與它履行一般國際公法上所負義務相衝突的協定之法律義務。

#### 註釋

國家爲了應付各國共同的問題，有與各國成立協定的廣泛自由。這種自由是必須予以保證的。但所有各國之間訂立的協定，它們之能否發生効力，皆唯國際公法是賴，所以爲整個國際社會利益計，必須規定一般的國際公法應該置於兩國之間或少數國家之間所訂的協定之上。一般國際公法所課予一個國家的法律義務，不問在何種情形之下，都必須履行，既然如此，那麼接着說，國家不得成立任何規定某種義務、執行時將與一般國際公法牴觸的協定，似乎是無待

說明的申論了。

在國際聯合會的盟約中，我們可以發見一個先例。這個先例原來是訂為聯合會員國的六十三個國家的一般法律的。各國在接受盟約之時，即承諾凡與盟約條文不合的『義務或諒解予以取消』，各國並同意他們此後不再『訂立與盟約條文不合的任何協定』。

本原則的宣布，不僅可以保證各國對於國際公法所課的義務，將來有更忠實的履行，並且也支持了成爲世界成文法本體許多的多邊訂立的公約。在過去，這類的公約，常常因爲受了與它抵觸的若干國家所訂的協定的影響，以致其活動受到了限制。

## 八 將來國際公法的提議

本提議之提出，在於說明若干措置，這種措置是使國際社會組織有力，並保證各國爲促進各民族共同利益，及維持各國間友誼關係而繼續協力計所可以採行的。它們意在指出，遵循怎樣的路徑以充實前面所述原則宣言的方法，而並非提出來作爲列入國際文件中的規定的草案。

權威方面曾經代表期望「一個公平經久的和平，在這種和平之上，各國皆有以法律爲根據的秩序」的人民，發布了各種宣言，此地根據各種宣言的原意，提出了若干提議，對於如何解決與維持永久世界秩序有關的法律問題，提供了一些可能的與適宜的方法。問題中有許多，是不能作一勞永逸解決的；不管如何解決，問題還是會重新出現的。因此之故，此地的提議，限於機構、方法和程序，任何永久的體制都可以利用此類機構和方法，來解決這種問題。

至於關於現在戰爭結束以後，世界將遇到的當前問題，此處沒有打算預先提出解決案。這類問題的重要性，是不容忽視的，但它們的解決，與將來局勢中政治上所採取的決定是息息相關的，而未來的局勢究竟如何，又非今日所能逆料。

## (1) 國際社會的組織

### 提議一

(一) 國際社會的組織，應建立於普遍的基礎之上。它應該包括所有現在存在和將來建立的國家在內。它不得有排斥或撤除任何國家加入的規定。

(二) 根據於普遍基礎之上的國際社會組織，並不妨礙若干國家根據地域的接近，歷史的關係，或共同的利益，成立其目標與普遍組織的目標不相衝突的組織。這類國家組織的機構，其活動應與國際社會機構的活動，配合一致。

### 註釋

如果國際社會要保護和促進全體各民族的利益，如果要禁止任何國家使用武力，如果要使它的機構在執行職務之時，能有普及世界的權力，它的組織，必須建立於普遍基礎之上。所有國際社會中的國家，所有適用國際公法的各國，都必須包括在這個組織之內。

如果國際社會的組織要有力量，要使前途有永久性，就必須使之能繼續建立於普遍基礎之上。因之，在法規上不得有准許任何國家退出的規定，和一個國家不應在法規上有斥除的可能。

一個國際組織，如果不是根據於普遍基礎之上，即使它包納很多的國家在內，不僅力量要

較爲薄弱，而且將有隨時遇到組織以外國家挑戰與反對的嚴重危險。如果它所包括的國家，限於具有某種政治或思想的色彩，就將鼓勵另些國家，組立另外一個對立敵視的團體。民主國家一經聯合，即可遭遇到一個非民主國家的聯合；近代的歷史已經表明，具有某種思想的心理相同的國家，如果聯合起來，可以引起另一種思想的心理相同的國家，成立聯合以爲對抗。

國際組織的經驗，明白指出了普遍基礎的必要。國際聯合會的創立者似乎曾經希望，國際聯合會逐漸發展趨向於普遍，但當聯合會組織時，有許多國家並沒有被請參加盟約，這些國家不僅包括奧地利、布加里亞、德國、匈牙利和土耳其，並且包括阿富汗、哥斯達黎谷、多米尼加共和國、盧森堡、墨西哥、蘇聯以及其他國家。以上的國家後來被准參加，但有些較小的國家——如里喜騰斯太因 (Liechtenstein) 聖瑪林諾 (San Marino)，不在正式會員國之列。而盟約中關於退出和除名的規定，更妨礙了普遍的希望；在國聯成立以來，先後共有十六個國家曾經有效地運用過退出的特權，被除名的有一個國家。

就整個聯合會的歷史可以看出，各國通過國際聯合會所作的努力，常因爲必須分別會員國家與非會員國家而受阻礙。聯合會在許多方面的活動，非取得非會員國家的合作不可，爲了達到這個目標，會經常有外交會議的舉行。但是會員國與非會員國的區別，越到後越變次要，到一九三九年，國聯計畫成立一個新的經濟及社會問題中央委員會 (Central Committee for

Economic and Social Questions) 時，美國主張，並經聯合會承認，應該准許所有各國皆得

參加委員會的工作。瑞士聯邦政府鑒於國際聯合會的經驗，於一九三六年宣稱，「一個不以普遍為基礎的聯合會，不僅是一個力量較弱效力較遜的制度，而且制度的品質有變壞的趨向。它可以由一個為發展和保衛國際公法的世界性的聯合，變而成爲若干國家的結合，後者循乎自然的道理，將發現和不屬於結合的各國，發生衝突」。

在世界其他組織中，也有趨向普遍的趨勢（見附錄二）。例如世界郵政聯合會，在一八七四年，原是包括二十個國家的結合，至一九三九年會員國家已達七十二個。

本提議採取美洲各共和國聯合會（Union of American Republics）的先例。美洲共和國聯合會把美洲所有各國全體包括在內，沒有一個國被除名過，也沒有一個會請求退出過。它與美洲國際法官委員會最近的宣言相合，宣言中說：「國際社會必須組織於各國合作的基礎之上」，和「沒有一個國家，得有超然獨立於這樣成立的組織之外的特權」。它也將執行大西洋憲章中明白的涵意，憲章中曾強調「所有國家，無論爲大爲小，爲戰勝的爲戰敗的」，皆得享受爲他們經濟繁榮所必需的條件；在經濟方面「所有各國之間」充分的合作；「所有各國」皆可獲惠的和平；和「世界所有各國」的放棄使用武力。

根據於普遍基礎之上的國際社會組織，自然將勝任應付任何與國際社會有關的問題。這並非說，若干問題將不能由特殊性質和範圍較狹的機關來處理；在一個普遍性的組織體制之內，儘可以創立這類的機關。但世界上如果只成立一些特殊性質和範圍有限的聯合，則這個世界又



將回復到第一次歐洲以前五十年的階段。凡問題而非一時性的，以及爲配合各種特殊的活動，皆必須有一個一般的組織，作爲一種永久的機構。

本提議中的根據普遍基礎的國際社會的組織，用什麼方法可以實現，在事前尙不能預斷，必須要看發動這種組織時當時的情況而定。在這次戰爭結束以後，我們假定那些希望有一個有力的組織的國家，將掌握權力，有支配的發言力量，其他國家將願意或覺得不得不追從前者的領導。如果那時有一個或一個以上的國家，將超然於聯合組織之外，代表整個國際社會的組織的行動權限，不可少減。

在開始成立普遍組織時，加入的國家應明文指出，將那時所有現存的國家加以列舉。此後任何政治實體（國家）一經加入有組織的國際社會，卽等於得到所有國家的承認。

如果在戰爭結束以後，若干國家的內部現有狀況，使之不得作積極參加，而須加某種的限制，但應該認清，如果這種的限制，超出了暫時的性質，卽將使組織發生缺陷，同時應該設法及早把限制取消。

根據於普遍基礎之上的國際社會組織，不妨礙若干國家另外成立其目標與普遍組織目標不相抵觸的結合。這種的國家的結合，可以根據於地域的相近，根據於歷史的關係，或根據於利益的共同。

近年來曾有過許多區域的組織。二十一個美洲共和國自一八八九年以來使聯合起來，成立

美洲共和國聯合會，定期舉行美洲各國國際會議，會議有一個常設機關：泛美聯盟 (Pan-American Union)。其他的區域組織，有：小協約 (Little Entente)、巴爾幹協約 (Balkan Entente)、波羅的海聯盟 (Baltic Union)、和加勒比海美洲各國聯盟 (Inter-American Union of the Caribbean)。此外還有同處於一個區域的各國，爲了合作的目標，作組織不甚嚴密的結合，例如斯坎底那維亞諸國，玻里瓦爾諸國，和巴拉塔河諸國。歷史的關係，把從英帝國中分離出來的各國，聯合成爲英國聯邦 (British Commonwealth of Nations)。利益的相同，有時把回教國家和奧斯陸諸國等結合起來。

這些國家結合的活動，和較爲一般的組織的活動，最好能配合起來。各國間所訂的公約，重複了一般的國際公約，是常有的事。

在郵政事業方面有一個很有用處的先例。世界郵政公約早已規定『會員國家可以維持和成立特定的聯合』，只要在創立這種特定聯合的協定中，不規定『較聯合會公法所規定的服務爲不利』的服務；若干附屬的郵政聯盟，例如非洲郵政聯盟、美洲與西班牙郵政聯盟，都是根據這個規定而成立的。在電訊聯合會的組織內，也有同樣的情形。

在國際聯合會中，爲了應付特殊的問題，也不時有區域性會議的舉行，例如關於雙重賦稅的美洲會議，關於衛生及其他社會問題的遠東國家會議。在一般性的國際勞工組織的支持下，美洲國家最近曾舉行過兩次勞工會議和一次討論社會安全的會議。

## 提議二

(一)應設立一個全體會議，爲國際社會全體的代表和討論的機關，所有各國皆有派遣代表出席之權。

(二)全體會議得視需要舉行，每年至少舉行一次。它應有應付任何與國際社會有關問題的一般權力。除了也許有其他明白的規定者外，它的決議祇須經多數投票通過。

## 註釋

保護和促進各民族的共同利益，需要有一個能繼續進行努力的組織。單是一時的會議是不夠的。國際問題的解決，通常需要長期的準備和連續的討論，甚至就是方式決定了，它們也許還絕不能說是最後的決定。要實現繼續性，祇有創立一定的制度，有了既成的制度，纔使經常的和定期的會議，由常任職員的協助，能執行其職務。

在這種制度中最主要的，應該是一個一般代表性的和討論的機關，可稱爲全體會議。它得視需要而舉行會議，每年至少須舉行一次；它應該受權處理任何關涉國際社會的問題，除了那些業已特別規定由其他機關處理者外，不在此例。

在這一個團體中，組成爲國際社會的每一個國家，皆應有代表的權利。每一國家代表的人數可以由會議本身所決定，但每一國家的代表，在投票時應作爲一個單位。

一個國家如何選擇它的代表，應任其有自由決定之權。在國際聯合會盟約中，規定每一會

員國得派代表三人，照若干國家的習慣，其代表團的人選，包括反對黨分子，這種慣例，有顯然的好處。但各國的情形，懸殊極大，似乎不能規定一種可資一律遵守的選派方法。這一件事最好是讓每一國家自由判斷。

在一個全體會議中，似乎最好不要規定除政府以外的團體，也得派遣代表。因為這個機構的力量大小，將與各國對它決議接受到什麼程度而定；在大多數的情形中，各國政府將負有執行決議的責任。國際勞工組織的大會，「每一會員國包括代表四人，其中兩人為政府代表，兩人分別代表雇主與勞工」，在選派非政府代表時，必須取得各該國家最能代表雇主或勞工的工業組織的同意。這個制度對於國際勞工組織的大會，會有良好的作用，但對於權力更為廣泛的全體會議，就難能適用了。

在一個包括約七十個國家左右的團體，似乎不宜規定在採取任何行動以前，都須得到一致的同意。在大多數的事件，只要經多數的表決便可以通過決議；還有些事件，其中有些已在本提議中舉出，也許需要適當的多數，如三分之二。就通例言，國際聯合會大會對所有各種事件的決議，除了關於程序的問題和任命調查某種特殊事件的委員會以外，規定須得一致的同意，但在實際，某種方式的決議是經多數投票通過的。

不過如果多數表決就可以成立決議，也許最好於開始時便確立一種計量全體會議中國家票數的制度。在規定所有各國皆得派遣代表，和所有各國皆有參加討論共同有關問題的特權時，

將承認各國平等的原則。但各國的面積與勢力極端懸殊，他們所能擔負的責任亦各不相同，所以代表國家的投票權，事實上也許需要加以某種的區別。要是沒有這種的區別，就祇有把這個全體會議的權力加以限制，使之成爲一個次要的團體。不過我們承認國家平等的原則，並不妨礙我們同時承認事實上的國家之間的實際區別。

在過去，國際組織通行的習慣，是每一國家有一個投票權。國際聯合會大會和美洲各國國際會議皆採取這個規則。但此外也有與這個一般慣例不同的顯著例外。在世界郵政聯合會中，早就將投票權授予某些國家的屬地，因此事實上有些國家不止一個投票權。在有些組織中，投票權的決定根據於國家的分類。在一九〇五年關於國際農學會 (International Institute of Agriculture) 的公約與一九〇七年關於國際衛生署 (International Office of Public Health) 的條例中，都曾通過一個關於投票權和關於預算中經費的分類。

任何國家的分類，不免根據於一個多少帶點武斷性的基礎之上。現在似乎還沒有一個可以不至造成不自然結果的客觀標準。人口因素，發生的困難也許最少，但如果以人口爲唯一標準之時，甚至即使不是以人口爲唯一根據的分類，仍有加以若干限制的需要。國家擔負預算中經費的數目，可以作爲決定國家投票權的標準之一，但如果過於偏重於財政的能力，又將發生不平，而且憑什麼標準以決定各國負擔的數目，仍舊是一個問題。所以如果要作任何分類，也許要把各種因素合併予以考慮。人口的多少，預算中負擔經費的數量，商業和生產的程度，以及

或者其他的因素，都可以計畫在內。

計量投票的制度，也不必採取一種。依照一種計量的制度，可以給予一個投票權一種價值，而同時根據另一種標準，又可再加一種價值。一九一九年瑞士聯邦提議稱，國際聯合會的某種決議，應該經雙重多數票決通過，一次是每個國家有一票的多數通過，還有一次是依照各國人口多寡計量而多數通過。同樣在一九三五年美國若干邦訂立的邦際保存汽油及煤氣合約 (Interstate Compact to Conserve Oil and Gas) 中，規定在邦際汽油合約委員會中代表雙重多數投票制，規定『代表訂約各邦全數中多數的投票贊成』，和『有利益關係各邦的多數投票同意』，各邦的利益由每天平均汽油生產數量的比率來推斷。

全體會議中關於大小的國家的代表一事，例如人口還不到十萬的國家，在這一方面也許有人認為將引起一個特殊的問題。這些小國代表們可有的任務，應該限於討論的參加；他們的代表可以投票，但至少決定某種問題時，他們的投票不應在計算之列。

### 提議三

(一) 應設立一個行政院，為國際社會的一般執行機關，( ) 國家有派遣代表出席之權。  
(二) 行政院會議得視需要舉行，每年至少舉行四次。它應有應付有關國際社會各項問題的一般權力。除了也許有其他明白的規定者外，它的決議應由全體一致表決，但關於程序及任用等事的決議，祇須多數投票通過。

註釋

爲了保護及促進各民族共同利益，有時也許需要採取立即適用的決定，但這種當機立斷，顯非前面提議的全體會議那樣大團體所能勝任。它應該有一個較小較富流動性的團體作爲輔助，後者可以比較經常開會，作爲國際社會一個一般性的執行機關。這樣的團體可名之爲行政院。

行政院得視需要舉行會議，至少每年四次，它應該受權處理任何關涉國際社會有關的問題，除了那些業已特別規定由其他機關處理者外，不在此例。它遵從全體會議所訂定的任何訓示，應具有採行緊急決議、監督和協調國際社會各機關的各種活動、和處理未經全體會議保留的政策的一般權力。

因之全體會議與行政院都有處理任何關涉國際社會的問題的一般權力。兩個團體的活動範圍，不宜予以明白的劃分。國際聯合會的大會與行政院，都經授權處理「任何在聯合會活動範圍以內或影響世界和平的問題」，就他們過去的經驗已經表明，大會與行政院之間，在運用他們的權力時並無一定引起衝突的必然性。

決定組成行政院的代表人數，將視一般的政治情勢而定。一方面它最好不要太大，以至使之不能作有力量的會議和自由交換意見，另一方面也不宜太小，應該足以容給可以保證信任與威望的代表全體。代表的人數或者應該保證可以隨時變動。

國際聯合會盟約原來計畫的行政院中，包括九個國家的代表，但它授權行政院得經大會多數通過，增加代表的國家數。在行政院最初成立時，只有八國的代表，但到一九二二年增加至十國，一九二六年爲十四國，一九三三年爲十五國，一九三四年爲十六國。

因爲此處所計畫的行政院，是一個比較小的團體，每一代表國家應該祇有一票投票權。鑒於這個團體的性質及職務，茲建議：其決議應以全體一致通過爲通例，但這個通例不適用於關於任命或程序問題的決議，此類決議祇須多數通過就可以了。全體一致同意的規定，對於行政院可以採取的行動範圍，自將予以限制，但鑒於各國堅執要在國際關係中表演重要的任務，這種規定似乎也是必需的。它還有一個好處，即可以保證行政院的決議，可以獲得更廣泛的擁護，由此也增加了行政院執行行動的實際力量。

#### 提議四

(一) 在選擇行政院各國代表時，對於各國在國際關係中所負任務之重要性，應予特別的考慮。在創立之時，在行政院中得有代表權的國家，應予指名。有些國家可以指名在行政院中得有代表權，至他們的繼任者選出爲止。還有些國家可以經指名，在一次或連續的一定時期的幾年以內，在行政院得有代表權。他們後繼者的選擇，以及可能選擇其他有權得派代表的國家，其權應歸全體會議。

(二) 任何在行政院中沒有代表的國家，於行政院討論任何與其利益有特別影響的問題之



時，有參加討論之權，但無表決權。

註釋

此處所提議的行政院，是一個具有大權，可以採取有效行動的團體。這樣一個團體，需要那些處於擔負和執行決議地位的各國，派遣代表參加。

本提議要求對於各國在國際關係中所占任務的重要性，應予以特殊的考慮。這一個標準，當然不能用做實地的規則。要精密地測量各國所表演的任務之比較重要性，並無現成可用的固定標準，也許根本不能設計出一種標準來。上面所述的標準不管它性質的概括，仍舊可以用，實際上通常所謂『大國』與其他國家的區別，一般就是以此為標準的。提出這樣的區別，也於不至造成畛域之見，因為各國對於能夠和願意擔任責任的差別，知道得太清楚了。

在國際勞工組織的法規中可以發現同樣的情形。法規中規定八個『工業上占主要重要性』的會員國，得各派代表一人參加理事院。這個公式，在應用時沒有引起任何嚴重的不滿。一九二六年澳洲政府以此為例，提議國際聯合會行政院應該由自『國際政治權力，土地的廣袤，和在國外勢力的程度』上可稱為有『主要普遍重要性』的國家代表所組成。

此地所提議的標準，將使若干國家不得在行政院中獲得代表之權。但本提議並不排除考慮地理的位置，因為地理位置原是國際關係中重要的必須因素之一。但對於自動的輪流當選，必須得到避免的方法，這種先例的危險，已經由國際聯合會的經驗表明了。

一九二〇年，協約國決定國際聯合會行政院中的席次，應按照固定的地理的區分子以分配；後來雖經決定同時應該注意『世界的主要地理區分，各大種族的結合，不同的宗教傳統，不同的文明型式，和主要的財富來源』，但大體上沒有改變。在實行上，於分配行政院席次時，按照一種分成組別的制度，三席分配給南美國家，兩席給亞洲國家，一席給「諾狄克」國家，一席給小協約國家，一席給英國自治領地，波蘭與西班牙占有得連選連任的特殊位置。在有些組別中，各國家採行輪流當選的制度，後來有些完全不能擔負責任的國家，遂得利用這種制度在行政院中占一席之地，因而使行政院的權力和威望減少了不少。

在開始時，那些國家得在行政院中派遣代表，應該由發動這個組織的人去選派。這樣選出的國家中，有若干可以在行政院中得有代表權，至他們後任者選出為止，還有些國家可在一次或連續的一定時期的幾年以內當選。這種國家的後繼者，應由全體會議去選擇。在原來指名的國家內，有些是常任的，不得選定繼任者；或者採取一種制度，在這種制度之下，若干國家可以自行選擇繼任。全體會議也可以有選擇額外國家的權力。代表的任期年數，可以留待後來決定，而任期的長短也不一定所有一律。

本提議與國際聯合會盟約將有一個極重要的不同。盟約雖於開始時，把行政院中得有代表的國家經予指明，盟約中規定若干稱爲『主要的協約國』的國家（一九三八年所提議的修正業將取消這個稱號），將在國聯院中占有永久的席次；行政院得大會的核准，有任命永久席次的

額外國家的權力。這種永久與非永久的差別，若干國家會深為憤慨，認為不平；一九二六年德國加入後，因為一時不能增加永久席次的國家數目，致使巴西憤然退出國際聯合會。而且，在享有永久席次的國家中，有些國家的行為也可以引起為難的局面，例如有兩次，這種的國家自己便違犯了盟約。

如果把交付給全體會議的選擇權予以擴大，如果把常任與非常任席次之間的有畛域性的差別，加以廢除，我們可以預料結果將較為圓滿。這個途徑，比較更能應付將來不免發生的變動。那些在國際關係中習於擔負重要責任的國家，也應該樂於接受。只要它們繼續在扮演這種任務之時，他們在行政院中有占有代表席次的必要，將為一般所共認。這種國家在全體會議中也將有鉅大的影響，而全體會議中的代表們，如果他們真正關心於維護行政院，也一定會同意這些國家有繼續當選之權。至於陰謀破壞等等，預料將不至發生，雖則在任何設計出來的正式計畫中，都不免仍有陰謀破壞的可能。

在這方面，國際裁判永久法庭的選舉法官的經驗可作說明。所謂「大國」的要求占有席次，與其他國家之主張平等，一樣可以有効地阻滯永久法庭的成立。這也是一九二〇年成立的法庭，其法官的選舉為什麼要交託國際聯合會大會與行政院的理由之一；這個步驟經採行以後，預料法庭中全體九個席次，五個將為大國所占。即使行政院的構成分子將來發生了變化，那些常任代表的國家不復握有支配選舉之權以後，大國國民之仍得被選為法庭的法官，幾乎是

當然的事。

此地也許可以注意的，一九二六年國際聯合會大會，曾經通過規則，規定大會得於任何時候經三分之二多數，決定進行……將行政院中所有非常任分子舉行新的選舉」。根據這個原則，則一個國家雖經被選，在任期內其使命仍有終止的可能。

某些聯邦國家的民族經驗，對這方面亦可有所啓發。瑞士聯邦的二十一郡中，其中無一得在聯邦行政院中占有席次的，但自一八四八年來，行政院委員七人中，其中兩人經常由兩個最大的郡伯恩尼 (Bern) 與蘇黎渠 (Zurich) 選出。美國各邦中，並無一邦在最高法院或在總統內閣中有推選代表之權，然而自一百多年來，這兩個團體除很少及時間極短的例外外，都包括紐約邦的公民。

本提議中也規定，一個國家在行政院中即使沒有代表，但於討論任何與它利益有重大關係的問題之時，它應該有參加討論的權利。爲配合其他的提議，茲提議在這種情形之下，它應該沒有投票權。在這一點本提議亦將與國際聯合會盟約的先例不同，在盟約之下這樣的國家尋常都有投票的特權。

#### 提議五

- (一) 除也許明白作其他規定者外，全體會議及行政院應有制訂其本身程序規則的權力。
- (二) 除了受程序規則中可以規定的這類例外限制以外，全體會議和行政院會議皆應公開，

所有會議的紀錄應迅即公布。

註釋

此處所提議的全體會議與行政院，它們將來究竟採取什麼程序，顯然不能完全預先決定。所以除了經另有明文規定的各點以外，兩者都應受權得草訂他本身的程序規則，和根據經驗來修正這種規則。

像全體會議這樣的大團體，其會議將必然是公開的。本提議主張行政院也適用這一個通例，因為在行政院中沒有代表的國家，對於它的活動，似乎應該有隨時獲得通知的必要。但在有些事例中，經程序規則中規定為特殊例外者，應該使之有變通的路徑。這兩個團體會議錄之迅即公布，將使一般公衆對於它們如何擔任職務的情形，增加瞭解。

國際聯合會的經驗，可以加強本提議中第二節的重要性。國際聯合會大會是固定公開舉行的，其會議錄經立即公布；但在它的條例中，大會保留『決定舉行特種秘密會議』的權力。國際聯合會行政院最初的幾次會議是秘密舉行的，其會議紀錄當時亦未公布；但經過相當的輿論鼓勵以後，這條規則即經廢止，其最初幾次會議的紀錄，亦經發表供公開的流傳。行政院的規例中仍繼續保留舉行不公開和秘密會議的可能，它們規定某種決議，特別關於人事的決議，應於不公開會議中舉行。

國際勞工組織大會的記錄，自一開始便經常的立即公布，但國際勞工局理事院的紀錄，直

至一九三二年纔向衆公布。

在這一方面美洲各共和國聯合會的慣例，是不能令人滿意的。美洲各國國際會議紀錄之準備與公布，依規定應由會議舉行所在地的國家政府負責，其結果至不圓滿。至一九三三年第七次大會時，乃經提出要求，規定紀錄應自休會期起一年以內，用一律的格式和依照一個有系統的制度予以公布。泛美聯盟的執行局始終未曾公布過它的議事紀錄。

#### 提議六

全體會議應有權處理所有關於一般預算的問題，決定配備會議費用的方法，和確定各國對這種款項應該攤負的定額。

#### 註釋

任何有力量的國際組織，必須保證有一個充分的預算。祇有在經費有着的情形之下，各種活動纔能着手。爲籌集這種款項，可以採取各種不同的方法。

不過無論如何，也許總得要靠參加各國的捐助。因此關於預算問題的一般責任，應該付交組織中最富代表性的團體。本提議，將以與預算及其維護的一般權力，付託給全體會議。

國際聯合會的經驗，似乎可以爲這個提議張目。原來的盟約中會規定，聯合會會員國所應該負擔的費用，「按照世界郵政聯合會國際局費用的分攤額」；按照那種分攤額，各國分成爲若干等級，各級繳付不同數目的單位。這種制度，對於需要經費不多的世界郵政聯合會國際局

(約計一二五、〇〇〇瑞士法郎，合美金二五、〇〇〇元)，雖然實行頗為圓滿，但不久後顯然看得出，它不能適用國際聯合會的籌集比較很大的款項。一九二四年國聯盟約經修正(修正案曾經於一九二一年提出)，規定費用應由各會員國，按照『全體會議所決定的比例』予以負擔。財政的支配權逐漸的移轉到了全體會議，不由行政院所過問。全體會議的分攤委員會(Allocation Committee)，認為無法達到任何『完全科學的分攤等級』；它採取『付款能力』為先導，同時考慮到各國關於『人口、生產、商業與銀行、運輸、和預算』等的資料。一九三八年根據於一九三七年標準而成立的秘書處、國際勞工組織和國際裁判永久法庭的預算，計為三二、二七三、二五一瑞士法郎(約合美金八百萬元)，分為九三二單位，其中一〇八單位(占全數百分之一一·五)分攤給最大的付款國家(英國與北愛爾蘭聯合帝國)。

泛美聯盟的預算(在一九四三年為四一九、六四七元)，曾確定一個定額，每個國家人口每一千人出洋一元五角。根據這種制度，出款最多的國家(美國)須負擔全部費用的百分之五四，出款次多的國家(巴西)須負擔百分之十六；所以全部預算的百分之七十由二十一個國家中的兩個國家負擔。這個制度，雖有將標準預先確實固定的優點，但它不能適用一個比較大得多的預算。在若干較小的國際組織中，各國付同等的款項；在還有些組織中，其定額以商業、噸位、出入口，或生產等因素，或把上面各種因素分別結合為根據的。

如何充裕一個比較很大的預算，也許不能事前確定一種圓滿的方法。本提議將把財政問

題，留給一個可以憑自己經驗引導的團體去處理。不過如果全體會議中的票權，規定照了繳款數而加重，則問題將不再僅爲一個財政的問題，而將具有非常重要性的政治色彩了。

#### 提議七

全體會議經三分之二的票決，和得到行政院同意，應有修正國際公法一般規則和執行新的國際公法一般規則之權。

#### 註釋

在過去，國際公法一般規則的改變，祇有經國家同意而後纔可能。國家表示同意的方法，沒有規定的，對於國家已經表示同意以後的如何確定，也沒有規定任何特種的程序。有些新訂定的法律，甚至那些未經正式表示同意的國家，也承認有一般的適用性。事實上可以說，關於擴充國際公法一事，從來就沒有認爲非得現存國家的全體同意不可。

在過去百年中，各國關於國際公法自行訂立法案，這種法案只對參加國家發生効力，是極普通的事。就分別的例證言，它先由某一個國家提出提議，然後再經其他國家核准。例如一八六二年英國所提出的提議，經其他航海國家的核定，乃成爲第一個國際海上通行規則。但通常立法是由國際會議討論的結果，採取文件的方式，以待各國的簽字和批准或加入；簽字的形式在有些文件中也有減免了的，例如國際勞工公約與一九二八年關於和平解決糾紛的日内瓦公約。國家於文件上簽字以後，普通仍得自由或拒絕予以批准。許多國家的憲法程序中曾規定訂



立條約必須得立法團體的參加，因之在簽字或加入之後，必須再經一番批准的程序。會議制訂的措置，而能立即具拘束力和生効的，是絕無僅有之事。

要由這種制度而取得一般的全體一致，已證明至爲困難。在許多事例中，國家對於公約本身，雖無嚴重的反對理由，卻遲遲不予批准或拒絕加入，結果常發生長期的延遲。舉少數的例而言，美國至一八六四年纔加入了一八八二年的日內瓦紅十字公約，土耳其於一九三五年纔加入一八八一年的關於葡萄害蟲的公約，智利於一九三六年纔加入一九〇六年關於製造自來火時使用白磷的公約，巴拉圭於一九四三年纔批准一九一二的鴉片公約。

在還有些事例中，若干國家雖已將公約予以批准，因爲其他國家的未予批准，致遲遲不能發生効力。即使在尋常的事例下，一個國際文件，性質上雖不至發生重大的爭執，也並無國家提出強有力的反對聲明，然而欲得多數國家的批准，其程序也常須延遲數年之久。如一九二九年修正國際裁判永久法庭法規的議定書，至一九三六年纔生効；一九三〇年關於雙重國籍分子軍役問題的議定書，至一九三七年纔獲得照規定爲生効所必須的批准數。

爲完成國際公法一般規則上必須的變更，顯然應該有一種更有効和更便利的方法。過去曾經實行的方法，仍可繼續，在有些事例中，也許就夠可訂立所希望的立法了。但此外應該有一種比較輕便的方法，作爲補充，這種方法如經大多數國家的要求，即可以應用。

本提議將授予全體會議以國際立法的權力，限於國際公法一般規則的修正和條例。它絕不

會侵害任何國家國會或議會所操的立法權力。國家的立法，決不足以促成國際公法上的變化，但關於決定國家如何履行其國際義務的方式，用什麼方式把國際公法的規則歸納入於國家的國內法，仍將屬於國家自己立法的職權範圍以內。

修改國際公法現行的一般規則和制訂新的一般規則，在運用這種權力之時，必須得到全體會議三分之二和行政院一致的票決。在事前自然將有必需的調查和討論，調查與討論時必須得專家的合作。因為須經過這番的程序，所以無須怕匆促的行動，各政府也不至發生在未曾獲得充分的事前通知，便要作必須的決定。

本提議並非一個完全新的東西。世界郵政公約雖然形式上須經批准，他們習慣上到了某個確定日期，便自然發生効力，甚至同樣適用於那些當時未曾和此後也未曾予以批准的國家。這種公約中早就規定，在大會休會期間，如有某項提議經三個郵政管理區的附議，即提付聯合會中各管理區表決；為通過這種的提議，有些必須得到全體的同意，有些須經三分之二的票決，如果僅為解釋現行的條文，則只要多數通過便可以了。一九一九年的航空公約 (Convention on Air Navigation) 授權國際航空委員會 (International Commission on Air Navigation)，以「參加各國所可能全部投票的四分之三」，修正公約的某種附錄。國際聯合會盟約中規定，公約條文的修正案，經行政院中有代表的各會員國，和大會中各會員國多數的批准以後，發生効力；但每一會員國皆得宣布異議，由此可以實行退出聯合會。

在這一方面國際聯合會大會的慣例，亦可一提。大會從來沒有實行過制訂對各國有拘束性的立法案，雖則按照理論如經全體一致的表決，它可以有這樣的權力。它有時例外把所訂的文件，送交各國簽字批准或加入，例如一九二〇年國際裁判永久法庭簽字及法規議定書 (Protocol of Signature and Statute of the Permanent Court of International Justice)，一九二八年關於和平解決糾紛的一般法 (General Act on the Pacific Settlement of Disputes)。大會的『決議』，通常採取向各國政府建議的方式，或性質等於建議的決議案形式。在它希望其『決議』能有直接的效果時，照習慣就把它們移交行政院，並提示應該採取的行動；但在也有些事例中，特召集外交的會議以達到這個目的。

本提議將開一路徑，可以使我們由此，以自覺的努力將國際公法上的若干原則使之現代化，並使其內容能與當前情況適合。

#### 提議八

(一) 行政院本於自動，或經任何國家的請求，對於所稱的某一國家發生任何不履行它國際公法下所負義務的事，應有管轄之權；如這種違約，經確定為事實，行政院並得有採取它認為保護國際社會利益所必需的各種行動之權。

(二) 如被稱為違約不履行義務的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

國際社會組織要有確實的法律基礎，要在列國關係中維持一種法律的秩序，則這一個負責團體，對於違犯國際公法的行爲，應該有處理的權力，似乎事屬必需。如果各國覺得別國可以不履行義務而不受膺懲，他們自然不願意放棄使用武力，爲自助之用，自己的行違，也不願遵照法律的限制。如果法律雖最高無上而無使人信從折服的方法，則憑法律最高無上而保障的一般利益，亦將失其保護。

本提議將授權行政院本於自動，或經任何國家的請求，對於所稱某一國家發生任何不履行法律義務的事，有管轄之權。它准行政院於任何情勢發生時，自由衡量去取。有些事件也許無關重要，行政院可以決定不予干涉，還有些事件也許性質嚴重，爲保護國際社會利益計必須有所行動，則行政院應該具有採取這種行動的充分權力。在通常的事例中，這種行動可以引申到向因受違約而發生損害的國家，提出保證，給予賠償。

無論在何種情形之下，對於國家應該負些什麼義務，和對這種義務之是否履行，都必須予以極明白的確定。有時，某種義務是無可爭辯的，違約不履行的事實亦屬人人皆知；例如在司法宣判已經發表以後。此外的違約事件，就得由行政院作必要的調查。在通常的事例中，行政院對於某項法律或事實，如有可疑的問題，它可以請求國際裁判永久法庭發表意見；它也可以成立特種的處理程序。國際聯合會行政院常常成立特種委員會進行調查，並成立法官委員會，

對法律問題提供意見。

本提議與歷史上的先例相合。在過去，因一個國家不履行它義務而召集『列強會議』之事，是常見的事。其例舉起來很多，其中如一八七一年的倫敦會議，和一八九〇年及一九〇一年各國在遠東所取的行動。比較更近的前例，爲一九三五年應付德國宣布重整軍備而舉行的斯特勒薩會議 (Stresa Conference)，在其後國際聯合會通過的決議案中，曾宣布『國際社會各分子，對它所訂的條約保證原有尊重的義務，現在德國已經違背這種義務』，此外並申斥這種『片面的棄廢國際義務』。

此外也可一提一九一九年與一九二〇年的少數民族條約，其中曾規定行政院中任何會員國應該『有權促起行政院注意到任何的違約，或有任何違約的危險，行政院即得因而採取並提出在它認爲按照當時情勢下屬於適當的和有效的行動及指導』。因這個規定而產生的事例，爲數甚多，並曾通過了專門處理這種事例的程序。

一九四二年美洲各共和國外交部長聯合宣言，如果美洲各國間的任何協定發生了違約情事，或者如果『有理由相信某種可以擾亂美洲各國和平或團結的違約事件，正在醞釀之中』，即可以開始諮商的程序，諮商的『目的在於商定所採取的措置』。

一個國家，其本身的行選正在受討論之時，如果它是行政院的一分子，行政院自不應因爲它一票的反對，以致不能行動。全體不應受一票的阻撓，這是最明白的事例之一。爲防止這一

點，祇須規定在這種情形之下違約國家不得投票。在這一方面，這個提議與一九二一年阿爾島公約的規定相符合，公約中授權國際聯合會行政院，得「決定為保證履行公約規定或防止任何違約事件所採取的措置」，並訂定「在行政院需要一致投票時，被控違犯本公約規定的國家代表之一票，可以無須計算在內」。

#### 提議九

(一) 行政院得全體會議的同意，對於防止或禁絕國家相處時使用武力之舉，應有通過一般規定之權。

(二) 行政院本於自動、或經任何國家的請求，應有權管轄某一國家對任何其他國家作任何使用武力、或以使用武力為威脅之舉，有權採取它認為為保護國際利益所必需的各種行動，並有權規定列國為防止或禁絕使用武力所須採行的具體措置。

(三) 如曾使用武力或以使用武力為威脅的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

#### 註釋

如果世界各民族希望禁止國際關係中武力的使用，如果他們願意接受這一方面的最近的理論，則必須認清單是一紙宣言是不夠的。國際聯合會盟約的弱點，就是對於禁止使用武力一事尚不夠澈底；一九二八年巴黎非戰公約與一九三三年的里約熱內盧的反戰公約一樣，其毛病在

於祇有一紙勸告，而並無下文。如果希望有實質的進步，這個禁令必須加強，務使一個生氣勃勃的機關獲得充分的權力；這個機關的組織，必須使之能作繼續不斷的努力，並可以利用它當時所有的機敏以處理所發生的情勢。斬釘截鐵的解決是不夠的，也不能有一勞永逸的概略的計畫，所可能做而有相當成功希望的，爲宣布一個明白的目標，創立一個機關，它可以動員實現目標的意志與知慧，至於詳盡的程序，可待未來事實的演變而草定。

在前面基理五中，宣布一個國家對另一國家發生關係時，如有任何採用武力，或任何以採用武力爲威脅的行爲，與國際社會全體有關。本提議將加強這個基理。第一步它將授權行政院和全體會議，得採取一般的部署，以防止或禁制一個國家在對別國發生關係中的使用武力。此處並不打算說明這種部署的性質。它們將隨當時的事勢而確定其性質，並無疑將隨時變化。一代的人，是無從爲未來的世代預先設計出一套恰好稱身的衣衫的。

行政院與全體會議在運用這種一般權力時，他們可以訂定執行的程序。一九二七年國際聯合會的大會和行政院會採取這種行動，於一個決議案中根據了國聯盟約的慣例，訂成法典，用以爲非常時期的依據。一九三〇年的關於財政協助的日內瓦協定 (Geneva Convention on Financial Assistance) 和一九三一年關於改進防止戰工具的日內瓦公約 (Geneva Convention to Improve the Means of Preventing War)，都包括有關於可採行的程序的提示。

行政院於運用這種一般的權力時，也可以發現，可能爲了防止或禁制侵略而組織一枝海陸

空軍。近年來曾一再有人發表提示，認為有成立一枝國際軍隊的需要。在一九三二年的裁軍會議時，曾有一個國家的政府提出成立一枝『國際警衛軍』的詳盡計畫，經其他九國政府的贊成。行政院也許將認為，遇有任何採用武力的需要時，最好是利用（至少一部分）國家的軍隊，至於這種軍隊將於什麼時候召集，如何使用，其調度可以事前先行決定。

第二、本提議將授權給行政院，對於一個國家在與任何其他國家發生關係時使用武力或以使用武力為威脅之舉，得有管轄之權。在前面所述的原則之下，每一個國家與另一國家相處時，除非經國際社會相當機構授權外，原有不得使用武力及不得使用武力為威脅的義務；但在另一條相應的原則中，也經說明，如果經提交國際社會適當機關並經核准後，一個國家應該可以用武力來抵抗另一國家對它作未經合法的武力行動，或以使用武力為威脅的行動。在這個目標方面，國際社會的相當機關應該就是行政院。它應該對於任何發生的情勢，得自由加以辨識，和決定它應付情勢所需的行動。它必須有充分的權力，以採取為保護國際社會利益所必須的行動。

為達到這個目的起見，行政院的權力應予擴充，得規定各國為防止或禁制武力而採取的具體措置。此種措置的性質，此地不打算予以表述，它有賴於行政院對情勢的看法和可能的應付途徑。各種情勢所發生的問題，可能大不相同，在任何情勢中某一國家將採取的措置，也許和在同一情勢中其他國家所將採取的措置大不相同，並且也和這一國家在另外一種情勢中所將採



取的措置不同。自然，每一個國家的資源和地理位置，都應予以考慮。行政院可以規定軍事性質的措置，也可以規定經濟性質的措置，或者雙管齊下。如果因使用武力而有違約之嫌的國家，在行政院中占有席次，行政院應該不至因為那個國家的投票權，而使它的行動受到妨礙。

在近代史上可以發現本提議的重要先例。國際聯合會盟約中規定，『聯合會將採取任何它認為爲保護列國間和平計的明智的和有效的行動』；會員國承諾對於不願盟約規定，訴諸戰爭的另一國家，『斷絕一切商業或財政的關係，禁止本國人民與違約國人民之間的所有接觸，防止違約國人民與任何其他國家人民之間的所有財政、商業或個人的接觸』；行政院得向『某些有關國家的政府建議，各會員國家分別可以實在出多少陸海空軍，以組成用以保護聯合會盟約的兵力』；會員國同意，『在已經採行的財政和經濟措置方面互相支援』；並『准許合作保護聯合會盟約的任何國家的軍隊，通過其國境』。一九二一年提出而未會實行的一個盟約修正案，將授權行政院，『得於公約之是否曾被違犯一事表示意見』，和『在行政院中討論這個問題時，那個有訴諸戰爭之嫌的會員國家和成爲行動目標的會員國家，他們的投票』，將不予計算。

這種義務更經某種特殊條約的規定而加強。一九二一年的關於亞蘭島公約，曾經十個歐洲國家的批准，根據公約，締約國任何一方皆得請求國際聯合會行政院，『決定採取措置，以保

證履行這個公約中的規定，或阻止因此而生的違約事件」；締約國承諾「協助行政院所決定的措置」，如果能夠得到一致的同意，每一方都承諾「採行任何經行政院三分之二多數建議的措置」；在無論兩種情形下的那一種，「被控違約國家」的投票都不在計算之列。

一九二四年早天的關於和平解決國際糾紛的日內瓦議定書，如果發生効力，即將授權國際聯合會行政院，於某種侵略行為實際發生或有發生威脅時，得「本於儘可能從速消除威脅世界和平的狀態這一觀點，決定應付的措置」，這種決定由三分之二投票通過；在某種情況之下，各國必須執行公約中所規定的制裁辦法，和「作忠實有效的合作，擁護國際聯合會盟約，抵抗任何侵略行為的義務，其參加的程度即視該國的地理位置和其軍備所許可的特殊情況而定」。一九二四年的議定書中也規定各國可以把「它們所可以立即出動的，為保證執行關於制裁義務的海陸軍兵力」，事先對行政院提出保證。

一九二五年，羅迦諾互相保障條約 (Locarno Treaty of Mutual Guarantee) 中，比利時、法國、德國、英國和意大利同意，如果國際聯合會行政院發現比利時、法國或德國，發生違犯不得從事戰爭的義務，其他國家將「遵照行政院建議採取行動，惟這種建議須經（除參加戰爭的國家以外）各國的同意」。

由一般的國際權力機關來實際調用各國的軍隊，前例殊不多見。一九〇〇年各國因中國義和團事變而聯合出兵，此舉並未經其他國家的任何委託。此處也許可以一提一九三四年國際

聯合會行政院的邀請英國、意大利、荷蘭和瑞典政府，『參加組立一枝國際軍以負……維持（薩爾區域）公民投票前，公民投票時，與公民投票後的治安責任』。這個責任經四國政府所接受，各國各出軍力三千三百人，組成國際軍，由行政院交付『薩爾區國際管理委員會所調度』，其他國家對於這些軍隊的通過其境內，給予各種便利。國際軍在執行任務的兩個月中，沒有生產什麼嚴重的意外。

### 提議十

（一）行政院本於自動或經任何國家的請求，對於任何國家領土以內所流行的情勢，而足以威脅國際和平與秩序的，應有管轄之權，並有採取它認為爲保護國際社會利益所必須的各種行動之權。

（二）如果境內發生這種情勢的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有代票之權。

### 註釋

在過去一個國家容許在他本國領土以內，發生流行足以威脅國際和平與秩序的情勢，以及其他國家起而糾正這種情勢的事例，是數見不鮮的。這種糾正的行動有時由各國一致採取，但也常有一個國家獨出主張而擅自執行的。

將來的國際公法應該規定，每一個國家，有不得任其國內所發生的情勢危及國際和平與秩

序的法律義務。同時它也應該申明每一個國家有避免干涉任何其他國家內政的義務。此外也不許少數國家，得擅自主張不按規定的程序，組織干涉的行動。如果要採行這些步驟，就應該授權行政院，以國際社會代表機關的資格，在它的程序所規定的限制之下，得採取行動以消除任何國家內部有危及國際和平秩序之虞的情勢。

本提議與國際聯合會盟約中的一個規定相合，規定中宣稱：『每一個會員國，遇到任何情勢發生，而足以破壞國際和平與為和平所賴的國際友善諒解的，有提起大會或行政院予以注重的友誼權利』。行政院根據這個規定，在一九三四年通過了一個決議案，宣稱：『匈牙利政府自覺它所負的國際義務，對於罪跡昭明（與醞釀馬賽暴行有關）的所有它的官吏，有立即採取適當懲處的義務』。

#### 提議十一

（一）行政院得全體會議的同意，為處理有關國際社會的問題，得創設和維持必需的各種專門機關。

（二）下列各種問題應成為各專門機關注意的目標：

- （1）軍備的大小與型式，武器與軍火的製造；
- （2）國際貿易；
- （3）糧食與原料的生產和分配；

- (4) 國際財政和投資；
- (5) 國際運輸，尤其是航空運輸；
- (6) 國際交通；
- (7) 附屬民族的福利；
- (8) 公共衛生；
- (9) 國際麻醉劑及危險性藥物的貿易；
- (10) 人口問題，包括國際的移殖；
- (11) 文化和科學的交換。

註釋

國際社會的一般組織，應該繼續注意保護和促進各民族的共同福利。在因此而發生的問題中，有些是通常意義所指的政治的。還有些問題在本質上為經濟或社會或文化性質的，卻經常具有政治的重要性。

處理這些問題，大部分必須由全體會議及行政院負最終的責任，它們原是應該有一般的管轄權的；但它們也必須獲得在特殊領域方面致力的專門機關的協助。有許多問題，祇有受過專家訓練的人員，纔能加以探討。這種探討的工作，需要非第一流政治家所能有的大量時間，應該由那些能利用累積經驗的人去擔任。

此地不能將需要成立專門機關的各領域，一一加以列舉，此事須待逐漸展開的經驗加以決定。提議中的名單，對於某些方面成立機構的重要性，加以強調，但並非說已經羅列盡淨。在舉的列各方面中，大多數早已有過深長的國際合作努力的歷史；在還有些方面，目前已設有處理機關，不妨聽其繼續存在。關於這些方面，許多多邊訂立的公約仍舊有效，如果採取一九一九年的先例，則其中若干公約，在這次戰爭以後仍將繼續生效。

(一)在前面所舉的原則中，曾經規定，每一個國家有遵行限制其軍備大小型式的法律義務。如欲使這個原則生效，在這一方面顯然需要一個專門的機關，裁減軍備的問題需要繼續不斷的注意，也祇有經過多年決心的努力，纔能得到問題的解決。國際聯合會中規定之未能產生預期的結果，已經顯見了若干可能遭遇到的困難，它也表示出，這一個問題是不能由一種單純的方法解決的。

國聯盟約中規定了一個一般的原則，各國的軍備應該減至『爲國家安全及執行國際義務所需的最低點』；並規定『行政院得考慮每一國家的地理位置及情勢，擬定供若干政府考慮及執行的裁軍計畫』；盟約中計畫了一個『對行政院提供意見』的常設委員會。常設委員會於一九二〇年經行政院設立，但它逐漸由一九二一年成立的臨時混合委員會 (Temporary Mixed Commission)，一九二四年成立的協調委員會 (Coordination Commission)，與一九二五年成立的準備委員會 (Preparatory Commission) 所代替。一九三二年後舉行的軍縮會議，沒有成

就什麼重要性的結果，在以後各年的其他軍備會議中，亦無重大的進步。

由製造武器與軍火而發生的問題，與關於軍備的問題是息息相關的。在國際聯合會盟約中，各國同意『私人企業製造戰爭的軍火及武器，有加以嚴重反對的理由』，行政院得『對於如何防止因為這種製造而附生的惡劣影響，提出意見』。關於這個問題，始終沒有什麼進步。國際武器與軍火貿易的公約（Convention on International in Arms and Ammunition），於一九二五年六月十七日開始簽字，經十七個國家的批准；但因為有些國家在批准時提出的條件，始終不曾做到，所以公約沒有生效。

（二）關於國際貿易的問題，範圍至為廣泛。在一九三九年前的十年中，已經顯然表明，各國的復興計畫，如果不是互相配合起來，其作用適足以擴大經濟恐慌的區域和增強經濟恐慌的影響。近年來關於經濟及財政政策的問題，包括關於貨幣、經濟恐慌、財政復興、營養、人口移動、原料及賦稅的問題，通過國際聯合會的經濟和財政組織（Economic and Financial Organization），曾有極重要的進步。這個組織，繼續維持一個經濟委員會，一個財政委員會，一個租稅委員會，和一個經濟恐慌委員會，各委員會於一九四二——四三年皆曾召集會議，發表報告。這個組織的努力，引起了廣泛的立法，例如為避免雙重的課稅，曾有一百多個以它為模型而訂立的雙邊條約。

在比較更近，也有過指示提出，強調經濟方面各民族利害關係的息息相關。大西洋憲章要

求『各國在經濟方面作充分的合作』，它確定努力的目標，在於『使所有國家，無論其爲大爲小，爲戰勝國爲戰敗國，皆得根據平等的條件，享受參與貿易以及取得爲他們經濟繁榮所需的原料』。這個宣言又經一九四二年與一九四三年各國互助協定予以補充，協定中規定由『根據適當的國際與國內的措置，採取擴充生產、就業、貨物的交換與消費（這也是各民族福利與自由的物質基礎）的行動，藉以改善世界性的經濟關係』。

(三)由糧食與原料的生產和分配而引起的許多問題，近年來曾由國際公約中予以處理。關於各國咖啡、橡膠、白銀、糖、錫及其他商品的生產和輸出，曾經努力予以協調。一九〇五年於羅馬成立的國際農學會，曾經成爲收集統計資料與公開討論農業問題的中心組織；經它的努力，會對各種問題，成立國際公約，例如關於國際貿易中雞蛋的加印（一九三一年），乳酪的分析（一九三四年），酒的分析方法（一九三五年），家畜血統紀錄的保存（一九三六年）。一九三三年和一九四二年的小麥協定，曾建議規模廣遠的國際統制。一九四三年在溫泉舉行的聯合國家糧食和農業會議，建議『在糧食及農業方面成立一個永久性的組織』。

(四)在國際財政方面，過去曾有過各種的貨幣聯盟，其中最爲重要的，當推一八六五年創立的拉丁國家貨幣聯盟。自一九三〇年以來便有國際清算銀行的成立，另外在有一個尙待核准的公約中，曾有成立美洲國際銀行的擬議。

(五)近代運輸的劇烈發展，引起了許多國際機關的成立。歐洲的鐵道運輸，由一個自一八



九三年以來使執行職務的鐵路運輸聯盟 (Union for Transport by Rail)，予以協調。關於海上航行的問題，自一八八九年華盛頓會議以來，便常有國際會議的舉行。關於汽車的國際流通，自一九〇九年起即有規定。國際聯合會於一九二〇年成立交通與運送組織，這個組織於一九三八年根據一個新的法令改組後至今仍存在，在這一方面負協調的責任；除了處理許多糾紛之外，它的努力促成了二十個左右國際公約的訂立，包括下列各種問題，運輸的自由，可以航行的水道、鐵道的管理、港口的管理、航行的標號、一律的浮標、公路指標的一致，和摩托車的課稅。

一九一九年關於空航的巴黎公約，曾經三十三國的簽字，根據這個公約，於一九二二年以來便成立一個常設的空運國際委員會。一九二八年美洲各國商業航空公約，曾經十一個國家加入，公約中的有些規定是和巴黎公約重複的，關於私人航行的公約曾於一九二九年在華沙，一九三三年在羅馬訂結；一九三三年空航衛生公約 (Sanitary Convention for Aerial Navigation) 在海牙舉行簽字。此外規定空運的，尚有一百多個雙邊條約。跟着近年來，尤其是這次戰爭中的迅速發展，現在已到了把這種種文件加以改訂配合的時候，鑒於將來的發展前途，現存的常設機構或者有加強的需要。加拿大政府在最近的宣言中，提示了一個可供將來之指導，宣言中表示關於空運，願意採取『國際協調與合作』的政策，『不僅致力於加拿大直接的國家利益，而且也將致力於確立國際秩序更高一層的利益，國際秩序的確立將防止再度戰爭的發生』。

(六)自十九世紀中葉以來，人們即進行努力，以應付由國際交通發展而發生的問題。一八六五年成立了國際電報聯合會，一八七四年世界郵政聯合會成立。一八八四年關於水底地線的公約，曾得到了約三十五個國家的擁護。自一九〇六年以來，爲了無線電通訊，常有國際會議的舉行；一九一二年及一九二七年曾有多邊公約的訂立，關於這個問題，已有大量的一般性及區域性的立法。在另一個提議中，將專門述及一九三二年成立的國際電訊聯合會。

(七)在整個國際關係方面，處於附屬狀態的民族的問題，是最棘手的問題之一。不管這次戰爭的結果，將造成何種變化，未來的一代仍得應付這種的問題，也許更要變本加厲，亦未可知。

非洲大陸的地勢，引起了多次的國際會議，一八八五年在柏林，一八九〇年在不魯塞爾，一九〇六年在阿爾其西拉及不魯塞爾，一九一九年在聖貝爾曼；在會議結果完成的許多條約中，許多非洲的問題得到了建設性的解決。國際聯合會的委任統治地制度，祇適用於某種不會分割的區域，國聯盟約中規定委任統治地民族的『福利和發展』，『爲文明國家神聖責任』的原則。常設的委任統治地委員會的工作，在它三十七次會議中，曾成立了許多有用的先例。一九四〇年十七國美洲國家，在哈瓦那訂立了一個臨時管理歐洲國家在美殖民地及屬地公約，公約中也包括進一步的指示。公約中把責任付託給『作爲一個國際社會的各美洲共和國的身』。

這種歷史的發展，可以提供我們一種認識的根據，瞭解附屬民族福利一事，包含國際社會的利益，而受託代為管理這些民族事務的國家，對國際社會負有一種明白的義務。這個問題，不單是要保證在被保護的區域，各國有機會的均等，而且要保護那些弱小民族不至受奴役和剝削，和保證他們有發展他們固有文化與自尊心的機會。戰後的政治情況將決定國際社會參與的程度，和如何維護國際社會的利益。

(八)在公共衛生方面，自十九世紀以來各國即採取共同的行動。爲了統制傳染病的需要，促使早於一八五一年及一八五九年即舉行國際的會議，自此以後，會議即常常舉行。一九二四年在哈瓦那，一九二六年在巴黎，曾訂結重要的衛生公約，於一九三五年在日內瓦成立了一個關於獸類傳染病的公約。

在這一方面早已設有常設的機關。泛美衛生署 (Pan American Sanitary Bureau) 於一九〇六年成立，國際衛生署 於一九〇七年在巴黎設立。關於統一藥劑公式的公約，經於一九〇六年及一九二九年公布。

國際聯合會衛生組織的活動，在這次戰爭中仍舊繼續着。它的活動已把國際的努力申展及於許多新的方面，包括流行病症情報的組織，血清與維生素的標準化，疾病與死亡原因的名彙，以及協調公共衛生人員的訓練。衛生組織曾召集許多次會議，有些是一般性的，有些是區域性的。它直接協助許多國家成立公衆衛生事業，及防止風土病和傳染病。由於它對於癌症、

霍亂、白喉、麻瘋、瘧疾、恐水病、睡眠症、花柳病及肺病，發動世界性的研究，對各國的公共衛生的促進，作了一個顯著的貢獻。

(九)在統制鴉片和其他麻醉劑藥物方面國際合作的程度，比在任何其他方面為高。一九一二年的國際鴉片公約，因為經凡爾賽條約中的規定，凡批准和約者認為即同時對公約批准，所以它在一九二〇年即發生一般的効力。此後在國際聯合會主持之下，於一九二五年、一九三一年、一九三六年在日內瓦訂立了額外的限制麻醉劑的公約。一九二五年於日內瓦，一九三一年於盤谷，各國對於遠東禁煙問題，成立協定。簽字於一種或多種公約上的國家數，有六十七個國家。一九三九年會進行為限制鴉片的生產，訂立了另外一個公約。

目前已經有一個周密的國際管理組織，包括(1)國際聯合會顧問委員會，(2)根據一九二五年公約而設立的永久中央鴉片署，(3)根據一九三一年公約而成立的監督團體。盟約也將一部分責任，交付國際聯合會衛生委員會和秘書長和國際衛生署。

這個管理組織處理各種影響農業、商業、衛生、工業和警衛的問題。關於估計各國對某種藥物的需要的制度，歸監督團體執行。各國政府都有將來年需要的估計數，呈送監督團體審查的義務。凡未經呈報的國家由監督團體代為估計。現在共有一七七個「國家或區域」適用這個制度。各國在一九三一年的公約中，同意按照這種估計的數字，限制麻醉劑的製造，並由永久中央禁煙署，根據各國消費、製造、及輸出入的統計提出報告。

(十)世界的人口在一八五〇年前的兩百年中，增加了一倍，自一八五〇年以後又增加了一倍。在無論那個特定的時期內，世界人口的分佈都永遠不能認爲是最後的，因爲在現代世界史上，各民族沒有一個時候是關起門來，固處於某一洲某一國以內的。祇要世界經濟仍在要求落後區域的開發，祇要世界各部分仍舊有機會不均的情形，祇要人仍有保持流浪和爲本身創造新生活的天性，則對於民族的流動，必須讓它有某種公開的出路。在未來的世代中，人口分佈問題看光景未必會比現在緩和。

大多數的國家爲了保障他們人口與經濟的完整，都堅決表示，應該由國家本身來決定那一類的人准予入境，那一類的人不准入境。如果要強迫國家接受它所不願的移民入境，對國際社會有弊而無利。不過對於移民出境及移民入境國家之間政策的歧異，却有調和的可能；趨向這個目的的努力也許很重要。一九二一年移民出境國家在羅馬舉行過一次會議，一九二三年移民入境國家在巴黎舉行過一次會議。在一九二四年於羅馬，一九二八年在哈瓦那舉行的會議中，移民出境及入境國家都派遣代表出席。一九三八年在日內瓦舉行了一個專家會議，討論移民問題，會議建議成立一個關於這個問題的常設國際委員會。一九四三年在墨西哥城舉行的美洲國際人口會議中，也創議成立一個永久委員會。

戰後人口分佈問題的重要，也許有成立一個專門機關的需要。它繼續執行職務，對於世界某些部分人口過度所發生的困難，得隨時指示解決。

(十一)文化及科學交換的重要，非官方的國際團體早經承認，在近年來並已促成官方的合作。一九二二年國際聯合會創立了一個國際知識合作協會，其活動一大部分致力於以巴黎為中心的國際智識合作院。一九三八年它在巴黎舉行了一個大會，有四十九國代表出席，公布了一個正式的知識合作法，打算為國際知識合作院奠立一個新的基礎，保證合作，將「不受政治影響，完全以普遍原理為根據」。自一九〇八年以來，泛美科學會議一共舉行了八次。一九三六年公布的美洲國際文化關係公約，曾經十五個美洲國家簽字生效。

本提議中主張在各不同方面成立上列的各種機關，關於各種機關將具有什麼特種的權力，我們絕不打算預為說明。這些機關必須盡可能維持與過去的聯繫。有些專門的機關是具永久性質的。它們的權力，彼此之間將各不相同，而且也許將隨時修正。一般的說，它們應該在全體會議和行政院的權力之下，執行職務，需要由行政院多少加以監督和協調。

#### 提議十二

國際裁判永久法庭應予維持，作為國際社會主要的司法機關，其法規應與國際社會的組織適應。

#### 註釋

國際社會的組織無須全部重新從頭做起，這是很幸運的。現在已經存在的許多制度，均可加以調整，列入一般的綱領之內。與過去的聯繫，更宜予以保持，這一點在司法機關尤其為

然。

經過了一世代的努力，最後成立了國際裁判永久法庭。世界上有五十二個國家對維持法庭一事，表示正式擁護，實際上全世界各國包括全部西半球國家，曾經在授予法庭管轄權的文件上簽過字。關於法庭前後所訂結的條約，數在五百以上，其中許多仍繼續發生效力。

在十八年的時期中，法庭執行職務的成功，超過了預期。它受理過六十二個案件。法庭的三十二次判決，二十七次表示意見，和二百多個命令，曾解決了許多的糾紛，其中有些性質上還是很棘手的。對一個司法制度，發生若干的批評，自然是難免的事，但一般的說，全世界的法律界人，對於法庭的法權，都表示滿意的讚美。從有四十七個國家的政府，發表接受法庭關於法律問題強制裁決的宣言一事看來，也可以表示出各國政府對它工作的贊許。

法庭的法規應該予以調整，使與戰後的組織相合。這顯然比重新起草一套新的法規為可取。重草法規也許會把許多已經有了解決案的問題重新提出來，但結果是否能創造出另一種更滿意的法規，却不能無疑。新的調整，也許可以促成把目前關於選舉法官及應付開支的規定，作若干的改變，對於法庭會議，也許可能作更大的利用；另外也許可以組織即決法院院 (Chamber for Summary Procedure) 以執行區域法庭的職務。

### 提議十三

仲裁常設法院應予維持，作為國際社會一個機關，所有各國皆應參加一九〇七年十月十八

日關於和平解決國際糾紛海牙條約。

註釋

仲裁常設法院，在一八九九年及一九〇七年和平解決糾紛海牙公約之下，早於一九〇〇年便存在了。它實在不是一個法庭，它們由各國政府任命的一五〇名人員，不過是隨時準備的陪審官性質，等到處理發生的案件而成立特種法庭時，再由其人員主持審理。其常設云者，不過是說陪審員的名單是永久預備着的，在執行委託之下有一個永久署的設立。

自一九〇〇年以來，這個機構內所創立的法庭，受理了二十一件的案子，其中除四件外，都是在一九一四——一八年戰爭以前所提出的。自國際裁判永久法庭於一九二二年成立以來，有取而代替仲裁常設法院之勢，但後者的人員，對於前者選舉法官時提名候選人時，曾履行了一種有用的職務。

國家往往也許同意把他們的糾紛交給特種的法庭，也有時願意把他們的糾紛，交給他們由仲裁常設法院中所創立的特種法庭，而不願提交法官名單固定不變的國際裁判永久法庭。這個可能性應該讓它公開於衆，而且仲裁常設法院所費不多，應該予以維持。

一九〇七年的海牙公約規定，關於未曾參加一九〇七年第二次和平會議的國家，將來他們加入公約的條件，應由公約簽字國協議另訂之，但因為後來並沒有一般的協議，所以對於每一個國家的加入，規定必須得到全體一致的同意。如果仲裁常設法院今後將予繼續，一九〇七年



的公約應該公開讓任何國家加入。

#### 提議十四

國際勞工組織應予維持，仍為國際社會一個機關，其組織法應與國際社會的組織適應。

#### 註釋

國際勞工組織是另一個繼續存在而應該維持的制度。它創立於一九一九年，是自十九世紀以來便開始的國際勞工立法運動的結果。這個組織有一個特徵，即在國際勞工會議和在國際勞工局的理事院，有勞工雇主及政府三方的代表，因而使組織具備三個方面。

國際勞工組織的會員國家共有六十四國，包括所有西半球的國家。國際勞工會議舉行了二十六次會議，通過了六十七個公約草案，其中有些業經許多國家予以批准，以及六十六個正式的建議；它討論許多的問題，包括就業與失業、工資、工作時間、休養及假期的給酬、工業的安全衛生與福利、社會保險、移民和統計。最近一次會議於一九四一年在華盛頓與紐約舉行，計畫推廣組織的活動範圍，和保證在戰後的効力。

#### 提議十五

各種現存的國際結合，應予以維持，成為國際社會的機關，包括世界郵政聯合會、電訊交通聯合會、以及其他成績業經卓著了的組織。

#### 註釋

在過去百年中爲了處理與國際社會有關的問題，曾有許多國際機關的創設。除了在國際聯合會與美洲國家聯盟主持下分別有二十五個及三十個單位外，現存的國際機關數在一百以上。其中許多仍在執行職務，中間有些顯然應該繼續下去。如始於一八七五年的國際度量衡局 (International Bureau of Weights and Measures)，始於一八八六年的保護藝術及文學作品聯盟 (Union for the Protection of Artistic and Literary Works)，始於一八九〇年的關稅稅率公報國際聯盟 (International Union for the Publication of Customs Tariffs)——以上都經凡爾賽和約中明文提及並予以繼續——都是屬於此類，也許此外還有些機關可以加入。在國際聯合會盟約中原規定，「業由一般條約所設立的所有國際機關，如果訂約的各方同意，應置於受國際指導的地位」，但這個規定沒有產生多大效果，所以在將來需要一種另外的方法。

本提議中特別指出兩個國際聯合會。它們的特點在於具普遍的性質，曾有卓著的成績，其事業最容易爲一般公衆所瞭解。

世界郵政聯合會創立於一八七四年，今日已得到七十二個國家的合作。它保證了一種幾乎實際上普遍全球的效率甚高的國際郵政交換制度。它每五年舉行會議一次，幾乎不曾間斷過，最後一次會議是於一九三九年在阿根廷首都舉行的，它在瑞士的伯爾尼設有一常設局。

國際電信聯合會成立於一九三二年，繼一八六五年成立的國際電報聯盟，加入聯合會合作國家有六十八國。最近的一次會議是於一九三八年在開羅舉行的。它在伯爾尼亦設有一常設

局。

### 提議十六

爲應全體會議、行政院和國際社會各種機關之需，應設立一個祕書廳，祕書廳職員應獨立不受其本國的支配。

#### 註釋

過去百年的國際合作史，已經表明有維持一批常任職員的必要，他們辦日常的行政工作，和保持各政府與國際機關之間的經常接觸。此外一個國際的會議也需要大批人員，這種人員須受工作的訓練。在較早設立的國際結合，大部分是有常設機關的，這種機關許多是交給一個國家組織和管理的。這種制度自有它的優點，但現在已有由國際組織取而代之之勢。一八九〇年第一次美洲國家會議，成立了一個美洲國家商業局 (Commercial Bureau of American Republics)，由美國國務卿主持，至一九二〇年該局改由一個國際性的行政委員會監督，至一九一〇年更名爲泛美聯盟。

國際聯合會一開始便設有一個常設的祕書廳，人員由各國人士充任。其人員的選任，在『他們就職期內，是以國際身分執行工作』，他們『在任何方面都不是本國的代表』。因之其人員在任職期內不得『接受任何獎譽與授勛』。在後來的人事條例中，又加強了服務的國際性質，自一九三二年起所有職員規定必須作正式的宣言，承諾約束他們的行爲，『祇本於國際的

利益，不求或接受任何政府或（國聯以外的）權力機關的訓令。這個秘書廳二十年執行職務，曾有卓越的成績，它的經驗，極可以供將來的取法。

提議的全體會議與行政院，將需要一個國際文官制度的協助。這種人員應該組織成爲一個祕書廳。爲維持祕書廳的獨立不受國家統制起見，其人員本身應保持不受本國的支配，而各國也應該承認有避免企圖干與他們的義務。

## （2）國際糾紛

### 提議十七

（一）各國因法律權利發生的所有爭執，而不由行政院所取決者，經糾紛任何一造的申請以後，國際裁判永久法庭應有管轄之權。但如果糾紛中的各造，業經同意另一種和平解決的方法，則應於業經同意的方法失敗以後，始得提出申請。

（二）法庭應有權決定任何問題是否屬於它的管轄範圍。它對於任何這種問題的決議，及其根據是非曲直而下的判斷，對各造應有拘束的効力。

（三）如遇任何國家不遵從法庭判決時，行政院應有採取它所認爲執行判決必需的各種行動之權。如不遵從判決的國家，在行政院中派有代表，在討論這個問題之時，其代表不得有投票之權。

## 註釋

在過去的五十多年中，國際公法趨於把國際糾紛作強制的裁判。在這個時期前期所訂的條約中，大多數不過祇在這一方面加以嘗試而已。在受一八九九年海牙和平會議影響而訂立的許多條約中，因為各國牢執下列一類的公式，如保障他們的『民族榮譽與基本利益』，遂使這種進步發生頓挫。但在條約中，各國尤其是南美洲各國，進一步把通常稱為法律糾紛一類的糾紛，規定應付強制仲裁的，也不在少數。到了一九二〇年，展開了進步的新路線，在那一年中一個真正的常設的法院經各國的同意成立了。

起草國際仲裁永久法庭法規的法官委員會，提議應該給它管轄『法律性質的案件』的廣泛的強制權力，但在國際聯合會的行政院及大會中，有些國家的代表，不願推進到這一步。在法庭的法規中，列入了一個任意自願的規定，來代替這個提議。此後，先後共有四十七個國家會運用這種任意自願的規定，發表宣言，願意把某種法律糾紛交付法庭，並接受它強制的管轄。有些發布的宣言，有一定時期的時限，在若干例證中，它們的効力經保留條件的限制。在法庭的十八年的活動中，因受託而運用管轄權的，共有十一個案件，沒有發生過什麼不聽命的意外。

此外在許多多邊或雙邊訂立的條約中，也授予法庭強制管轄之權，至少有六十五個國家包括西半球的國家在內，都曾在這種條約中一個或多個上簽過字。在一九二八年的和平解決國際

糾紛一般法中，授予法庭管轄法律糾紛的廣泛權力，共有二十三個國家加入了這個公約。這一段歷史，似可表明，我們已經到可以作再進一步進展的時候了。所以在本提議中，主張法庭對於法律糾紛有一般的管轄之權。

一九二五年羅迦諾條約中和一九二八年一般法中，把法律糾紛，定義為『各國因他們法律權利衝突而發生的爭執』，這個公式的效果，與美國所訂許多條約中所用的公式，至為相似。在後者中對於『關於國際問題』糾紛的仲裁，有所規定，在這種問題中有關各方『認為根據條約或其他自稱有權利的出入』，而問題『就性質上，適於應用法律或平等的原則以作決議，所以可由法庭來處理』。曾有十六個美洲國家參加的一九二九年美洲國際仲裁條約，適用於『根據條約或其他……由於權利要求……而已經或將發生的帶有國際性質的糾紛』，這種糾紛『因為適於應用法律的原則以作決議，所以可由法庭來處理』。

本提議將僅適用於『糾紛』。在 *Mavramatis* 案件中，國際裁判永久法庭宣布，一個糾紛，是『對於事實或法律某一點發生的一種異議，兩個人間法律見解或利益的衝突』，並且『一個糾紛在使之受法律行動的處理以前，應該先以外交談判的方式將問題本身作明白的解說』。但在 *Chorzow* 案件中，法庭却否認必須『以某種特殊的方式，例如外交的談判，以表明糾紛的存在』。在比較更近的電力公案件中，法庭對於某申請者的權利要求，因未能確定糾紛之存在，拒絕處理。

國際聯合會盟約提及『不能由外交圓滿解決的糾紛』；羅加諾條約，適用於『也許不能由普通外交方法圓滿解決的糾紛』；美國有一些條約和美洲國際仲裁條約，包括『過去不能由外交調整』的糾紛；一九二八年的一般法情形也相同。在這種公式之下，一方如申請由一個法庭出來管轄，它可能必須一面表明糾紛的存在，並會進行某種解決糾紛的嘗試。在 *Mavrom-Matis* 案件中，國際裁判永久法庭，根據巴勒士汀委任統治的僅適用於『用談判不能解決的糾紛』的規定，加以管轄，法庭聲言，談判不一定『預指相當長期的牒文和照會的來往；只要開始討論也許就作算了，討論的時間也許很短』。在 *Chonow* 案中，法庭宣言，『一個國家和另一個國家發生糾紛，最好在採取相見於法庭的嚴峻步驟以前，在合理的範圍以內，設法明白表示意見的紛歧，已經成爲問題，而這種問題是除相見法庭外，別無其他解決的方法』。

一個糾紛中的國家，對於擬向那一個特殊法庭，提出申請，應得自由同意；如果同意的方法不能取得解決，任何一造可提請法庭處理。荷蘭政府於一九二一年接受國際永久裁判法庭強制管轄權的宣言中，把接受的範圍，限於『各造不能同意採取別種和平方法取得解決』的糾紛。一九二五年比利時的宣言，把『各造已經、或將同意採取另種和平解決方法的糾紛除外』。其他國家亦曾作同樣的保留。

本提議規定提出行政院處理的案件，不得提交法庭處理。在一九二九年加拿大的宣言中，也如其他的宣言一樣，規定『任何曾經提交和正由行政院考慮的任何糾紛，（得保留）法庭應

停止進行（之權），但停止進行的通知須在糾紛提付行政院以後就提出，並在法庭通告訴訟手續開始後十日內提出』，停止有一定的限期。

爲了使法庭得根據糾紛中任何一造的申請而執行管轄之權，本提議取消每一案件中必須成立特殊協議的辦法。每一案件必須經過特殊的協定，這在必須成立特殊法庭時，誠屬必需，但在已有常設法庭存在以後，就無需乎此了。如果勉強堅持要經過特殊的協定，就將不能有真正強制的管轄，任何關於管轄的規定，將不過是由一個協定再達一個協定而已。

本提議中着重於法庭對於它管轄的案件，有決定任何問題的權力，這種權力在國際裁判永久法庭方面，早經明文規定。

法庭的判決，對於案件中有關的各造的國家，自然必須有拘束的力量。它替他們確定或創立國際公法下的義務。但一個國際法庭沒有，也不應該有一批執行官吏，以擔任判決的執行。執行一事已超出嚴格的司法職務範圍，這種職務應該屬於平常的法院。

判決的執行，應該付託給一個負有政治責任的團體。本提議中把這種責任付託給行政院，因爲行政院既有管轄任何國家不履行它在國際公法下所負義務的一般權力，這也是當然的推論。

在國際聯合會盟約中有一個可爲先例的規定，行政院『如遇任何不履行』一個公斷的判決或司法決議時，『得提議爲執行法令所應該採取的步驟』。因爲國家拒絕執行國際裁判永久法



庭的判決的事，事實上從未發生，所以公約中的規定從來沒有實行過。

### 提議十八

(一) 行政院本於自動或經任何國家的請求，對兩國或兩國以上間發生的任何糾紛而未經國際裁判永久法庭取決者，應有管轄之權。

(二) 行政院應有採取它所認為防止糾紛嚴重化擴大化所必須的各種措置之權；它經多數票決通過，應有要求國際裁判永久法庭對於與糾紛有關的任何法律問題提供意見之權。

(三) 如果行政院使各國同意以實現解決糾紛的努力失敗了，它經一致票決，應有提出對各造有拘束效力的決議之權；如決議不能成立，經多數票決，它有權採行及公布報告，其中包括事實的記載和認為適合事實的公道適當的建議。

(四) 如果糾紛的一造，在行政院中派有代表，在討論該項糾紛之時，其代表不得有投票之權。

### 註釋

國際裁判永久法庭對於法律糾紛要有強制管轄之權，顯然需要關於糾紛，要有一個更為一般性的規定，以為補充。屬於法律性的糾紛的一類，不足以包括所有擾亂列國關係的一切紛歧。國家也許會爲了他們法律權利以外的問題發生衝突。即使發生的糾紛確屬法律性質，也許再造都不向國際裁判永久法庭提出，而這種糾紛一任它繼續下去，也許將危及和平與秩序。

爲代表一般的利益處理任何一類的糾紛，應該授權給一個不受司法限制的團體。根據這一個目標，無需對於法律糾紛與所謂『政治糾紛』加以區別，因爲國家之間的任何糾紛，都可以帶有政治的重要性。此外也無需照國際聯合會盟約那樣，把『可能引成決裂』的糾紛，與其他糾紛畫開。這種差別的缺點，在國聯行政院受理的兩個案子中曾有暴露，在案件中表明『可能引起決裂』這一問題，是要看任何一造所表示敵意的程度而定的。

所必需認識的，一個嚴格的司法性團體，對於國際的糾紛，用處是有限的。任何一類的糾紛，都可以危及世界的和平，有時嚴重情形的發生，也許不能引導成爲正式的糾紛。有鑒於此，所以應該有某種政治的而非司法性質的國際權力機關，予以必要時解決糾紛的權力。

本提議將給行政院管轄任何一類性質的糾紛的權力，但這種權力不能引申到實際上已經提付國際裁判永久法庭處理的糾紛。前面本已規定，行政院對於一個國家任何不履行它在國際公法下所負義務，或一個國家與任何其他國家發生關係時使用武力或以使用武力爲威脅，有管轄的權力，這個提議，不過是此一規定的系論，不過行政院在執行這種一般權力時，即使糾紛已提交法庭，仍可考慮到糾紛所可能引起的情勢。

行政院不應等到糾紛的一造提出申請纔作行動。它應該可以自動，或經任何國家的請求而有所行動。國際聯合會盟約第十五條，其中處置糾紛的程序，有一個弱點，便是行政院必須待糾紛的一造提出申請再能行動。但在公約第十一條中宣稱，『每一會員國家有友誼的權利，促

使行政院注意到擾亂國際和平、或擾亂為和平所根據的國家間良好諒解的任何影響國際關係的情勢。英國根據這種『友誼的權利』，把一九二〇年芬蘭與瑞典之間關於阿蘭羣島的糾紛，提出於行政院。一九三二年駐在華盛頓的十九個美洲共和國的代表，自己發動採取行動，處理玻利維亞與巴拉圭兩國關於查谷的糾紛。

行政院的權力，應該加以伸展，俾得採取為防止糾紛惡化或擴大的必要步驟。不擴大措置的重要性，已由國際聯合會的經驗，尤其是一九二五年布加里亞與希臘的糾紛中所表明，那種經驗的教訓，並曾由早天的一九三一年關於防止戰爭方法公約予以訂成法律。

行政院應該有權，請國際裁判永久法庭對於與糾紛有關的任何法律問題，提供意見。它應該只須經過多數的通過，便可向法院提出申請。國聯行政院為提出這一種申請前所規定的投票究竟什麼性質，這一問題始終未曾有過權威的答覆，惟一九三〇年一個國聯委員會曾經建議過，可在公約中加上說明無須一致通過一節。

行政院在進行達到糾紛各造未必同意的解決以前，自將先行使各造能夠自行解決。如果這個努力失敗了，它對糾紛各造應該有提付有拘束効力的決議之權。不過這種權力可以影響十分深遠，所以在進行時，必須經過全體一致的通過，糾紛中的各造不得參加投票。如果行政院不能取得一致的同意，它應有權經過多數投票的通過，採行一個陳明事實真相及關於事實建議的報告。如果糾紛中的一造，拒絕接受經過一致同意的決議，行政院即可運用它的管轄一個國家

不履行它在國際公法下所負義務的一般權力，予以處置。

本提議限於授權行政院，它並不想指明這種權力應該在什麼時候執行。這類的問題必須視當時的情勢，和處理它們的人的知慧而定。在某一種情形之下，也許爲了糾紛的背景，或者因爲缺乏嚴重性或重要性，行政院可以不予處理；不過如果它的決議意義上是相反的，其所採的行動亦無需採用一律的規式。

### (3) 條約及和平的變革

#### 提議十九

任何國家所參加的每種條約或國際約束，在其發生効力時，必須向秘書廳登記，所有經登記的條約或約束的原文，應由秘書廳予以公布。

#### 註釋

在過去，祕密條約對國際關係是一個大危害，在一九一四——一八年的戰爭中，它們引起了廣泛的反響，要求條約應該公開的訂立。這種的要求，結果乃使國際聯合會於盟約中，包括了下列的規定，「此後聯合會任何會員國所參加的任何條約或國際約束，將向秘書處登記，並將儘速公布」，以及「這種的條約或國際約束，非經這樣的登記手續，不生効力」。

這個規定，國際聯合會會員國一般皆經遵行。甚至不受公約拘束的國家，他們亦得享受登

記的特權；一九二〇年德國同意把它的條約予以登記，一九三四年美國採取同樣的行動。結果，從一九二一年至一九四二年，在日內瓦登記的主要條約或國際約束，計有四、八二一件。在通行的慣例下，登記僅是於文件已經發生効力以後纔舉行。

不過，若干條約或約束之未曾經過登記手續，是衆目昭彰的事。盟約中的制裁，規定它們非經登記不得生効，也許曾用以鼓勵登記，但大體上仍是一紙具文而已。

在國際主持之下，把條約與約束的條文作有系統的公布，此事早在一九一九年很久以前便有人討論了。一八九二年在伯爾尼曾舉行過一個國際會議，討論這個問題，但沒有產生什麼結果。國際聯合會秘書廳所公布的條約大全，計二百〇二卷，包括四、七四五個主要條約或約束的全部條文，有必要的英法譯文，並附有各國關於這種條約或約束所取行動的資料。

一九三八年第八次美洲國家國祭會議通過了一個議決案，要求美洲各國將它們所訂立的條約，向泛美聯盟登記。這種登記於一九三九年開始，至一九四三年六月三十日止，有五個國家登記了條約二一七件，內一九七件由美國提出。所登記的條約的全文，經通知所有各美洲國家，但此外並無其他公布；其名單由泛美聯盟於每年年報中刊布。

本提議對盟約中這一個極良好的新特色，將予保留，同時它將使要求與實際的慣例能夠調和適應。

國際裁判永久法庭經條約或約束任何一造的申請，應有提出宣判之權。它如果發現條約或約束訂立時的事實情勢，已發生重大的變化，這種事實情勢的繼續存在，是訂約各造認為驅使他們履行規定義務的決定因素的，得宣布條約或約束的全部或一部，不復有繼續履行的拘束效力。

#### 註釋

大部分的國家與其他國家都訂有幾十件條約，在任何一個假定的時間，有效的條約當以數千計。

一個條約所課予的義務，可以是一次做了便完事的，等到義務已經做到，條約便算執行了。例如，如果一個國家同意把領土的某一部分割讓另一國家，等到割讓結束以後，這個協定已經執行。另一方面，一個條約所課的義務，也可以是有待將來或繼續執行的，只要繼續在執行，條約仍保持現行有效。例如，如果一個國家准許另一個國家在它國內設置領事館，或准許另一國家的人民在它國內經商，這個協定將繼續生效，直至條約中止。同一的文件也可以同時包括已經執行了的和尙待執行的規定。

有些尙待執行的條約，規定經若干年時期後，條約即告中止，但大多數的例證是沒有時間限期的。有些條約規定任何一造可以宣告棄止，但大多數並無宣告廢止的規定。在一個瞬息萬變的世界中，條約常有修訂，以適應新的情況。如果各造對重新調整都能同意，自然沒有什麼

困難，但如果有一造堅持要重行調整，而另一造却拒絕合作，於是就可以引起紛擾的局勢。過去的國際公法對於處理這種情勢，沒有提供什麼幫助，亟需予以補充。

『一個國家不能脫免所訂條約中的約束，也不能改變條約中的規定，除非採取和平諒解的方式，得到訂約各造的同意結果』。這一個國際公法上的基本原則，曾在一八七一年倫敦議定書上聲明過，在一九二八年關於條約的美洲國際公約及一九三五年國際聯合會行政院的一個決議案中，重加申述。這個原則，曾經一般遵守，如果沒有它，條約法律的龐大結構，勢將全部倒塌。

但是國家單憑它自己的一紙命令，解除它所負條約的義務的事例，也並不少見，他們有時藉口環境改變，引以辯護他們的行徑。這一種終止條約的理由，在國家的慣例中不能得到多大的支持，這種理論在國際公法上的地位也屬可疑。『條約內含的雖然不必書明的規定，只有事態不變時對各造纔有拘束的効力』(Clausula rebus sic Stantibus)，關於這一種雖曾有大量的文獻，但迄未成爲一個有威權性的原則。一個很容易引起諒解和誤用的概念，很容易成爲辯護拒絕執行有效義務的藉口，所以只有在狹窄和解釋分明的限度以內，纔能應用。要不然它將造成有危害國家法律關係之虞的憤慨與爭執。

本提議僅應用於現行有效的條約，即條約中規定義務須待將來開始或繼續履行的。它接受一九三五年所公布極審慎的公式，祇准許一個獨立的司法團體，得採用環境改變這一個原則。

它將提出下列的條件，供作司法的宣告：（一）條約或約束的訂立是參照現行事態的，（二）訂約的各造在承諾條約規定的義務時，確以設想現行事態將繼續維持為決定因素的，和（三）這種現行狀態已有基本的改變。

在一九三二年國際裁判永久法庭對於法國和瑞士的 Free Zones Case一案所下的判決中，可以為這種條件獲得相當的支持。在案件的爭論中，一方聲稱成立自由地帶的規定業已失効，因為這些地帶「是鑒於並因為某種特殊事態的存在纔成立的」，現在這種事態已經「消滅」。法庭發現這一番理由查無實據，訂約的各造並未曾以業經發生變化的事態作過「參證」，因之法庭「關於因環境變化而使條約失効的理論（就其被認為能成為國際公法上一個原則的限度以內），所引起的原則問題」，不予考慮。

國際裁判永久法庭如果發現條件都能適合，它應該有權提出宣告判決，條約或條約中任何規定全部或一部不生拘束的効力。這一種判決，將有効地解除各造此後履行規定義務的責任。本提議與一九二八年關於條約的哈瓦那公約中的一個規定相符，其中規定條約的任何一造如欲申請廢止，必須提付仲裁。它的通過，可以填補現行法律中的罅漏。它將使一個有爭辯餘地的原則，作慎重和有限制的提出；它將趨於消除無政府狀態，在這種狀態之下各國有時專為本身利益而專作主斷；它將為條約法的結構，提供一個亟需的保障。

### 提議二十一



(一) 行政院經條約或約束任何一造的請求，經三分之二以上的票決與全體大會三分之二以上票決的同意，對於它發現與現存情況不適的永久條約或約束，應有勸告各造予以改訂之權。

(二) 如果任何一造對於行政院所勸告的改訂，沒有全心誠意的合作，國際裁判永久法庭經任何其他一造的申請，如果發現在任何現存狀況之下，這種條約或約束，對某一造或多造變得過於苛重，它應有宣布該條約或約束全部或一部不復有繼續履行的拘束効力之權。

註釋

條約可以因環境的變化而宣布不再發生拘束力量，這一原則曾經有限制的提出。但有時發生的事，一方面很明白的最好把一個條約或約束予以修訂，一方面却不能應用這個原則。如欲避免混亂和爭執，對這類事例，應該有所規定。但所重要的，應該避免使現有的條約關係發生任何過度的擾亂，在各國方面，自將熱烈的保障他們訂立和解除條約的自由。所以規定的任何程序，必須不特嚴格而且範圍須加限制，但也不可過於苛細。

在國際聯合會的盟約中會規定，「大會得時向會員國提出意見，勸告他們把已經變成不能適用的條約，重加考慮」。在這個規定之下，大會如果有所行動，非取得全體一致同意不可，也非取得條約各造的同意不可。在實際上大會從來沒有提出過意見的勸告。這個規定，實際上雖不過一紙具文，但它的空泛和不確定，也許可以說已經發生了有害的影響。

本提議祇適用於一個繼續生效的條約或約束，即條約中規定的義務須待將來開始繼續履行

的。它規定必須經過全體會議和行政院兩者三分之二的投票通過，藉爲行動的限制。由此它可以保證縝密的考慮和極廣泛的贊成。

行政院的行動應限於勸告各造進行修訂，這種意見祇有在業經發現一個條約或約束與現行情況已經不適合之後，纔能提出。行政院不能有修改條約的權力；如果條約須加改訂，其工作應該由各造自己去進行。這種勸告的意見，可以使條約的各造覺得很中聽，但他們並不一定非同意這一種改訂不可。對修訂條約勸告合作，不應出之於積極命令的方式，雖然本提議約略說到不合作的可能結果。

如果條約或約束的一造，雖在勸告意見提出以後，仍未能以充分守信精神，協力修訂，則任何其他一造得向國際裁判永久法庭提出申請。法庭發現有不合作的情事，即可據以爲管轄的條件。法庭在正式宣告條約或約束的全部或一部不發生効力以前，必須本於事實的是非曲直，先證實它們對於一造或一造以上，成了過度的重負。這一種的判斷，將有効地解除各造此後履行規定義務的責任。

### 提議二十二

行政院本於自動或經任何國家的請求，經三分之二以上的票決，與全體大會三分之二以上票決的同意，對於任何情勢，如任其繼續存在，將危及各國間友善諒解者，應有勸告調整之權。

註釋

除了可以因為環境的變換，宣布某一個條約或約束不再發生拘束力量外，除了可以提出勸告，將一個條約或約束進行修訂外，還有些可能發生的情勢，如任其繼續存在，就將危及和平或為和平所根據的列國間的良善理解，這種情勢，可以是因為現行有效的條約所造成的，也可以並非因任何條約存在而發生。它們對國際關係之所能發生的擾亂影響，其嚴重可以和一個現行有效的條約或約束一樣。

在國際聯合會的盟約中曾規定：「大會得時時勸告……把某種國際情勢，如繼續存在將危及世界和平的，予以考慮」。但大會從來沒有提出過這樣的意見。

本提議將把採取行動一事，加以限制，規定必須經過大會以及行政院兩者三分之二多數的投票通過。它將因此而保證慎重的考慮和很普遍的贊助。這種行動限於勸告把某一種局勢，予以調整，也祇有在證實局勢的繼續存在將危及國家間的良善諒解之後，纔能提出勸告。

在大多數的事例中，這種勸告應該很可使操有調整之權的國家動聽。如果勸告以後，不會引起調整，行政院可以或者利用管轄情勢所造成的任何糾紛的特殊權力，或者利用得處理任何與國際社會有關問題的更為廣泛的權力，採取進一步的行動。

提議二十三

全體大會經三分之二以上的票決與行政院的同意，對於創立世界社會組織的國際文件，應

有修正之權，規定如在十二個月以內，有□□國家以上表示正式的反對，修正案即不應發生效力。

#### 註釋

任何創立一個國際社會組織的文件，都應可予以增訂。在修訂發生效力以前，似乎最好能夠找到避免必須所有各方全體一致通過的辦法。

國際聯合會盟約中規定，修訂案『經行政院中各會員國代表全體和大會中各會員國多數代表的核准』，始得發生效力；它更進一步規定，『任何國聯的會員國如對這種的修訂案表示異議者，不發生拘束的效力，不過在那種情形之下，它們已經不再是國聯會員國家了』。在大會中經投票後起草的修正案草案，共有十七件，內十四件於一九二一年舉行簽字，一九二四年一九二五年一九三八年各一件。草案中有十二件沒有發生效力，一九二一年草訂的草案四件在一九二四年生効，於一九二六年生効者一件。所重要者，在沒有生効的草案中有兩件如經成立，將實行改變關於修訂案的規定。一件是規定必須經大會四分之三的股票通過，包括會議中行政院中全體會員國代表的投票，以及經行政院中各會員國全體代表和大會中各會員國多數代表的核准，還有一件是規定，一個提議的修正案自經大會投票後，在二十二個月以內不能取得必要數目的國家核准，應歸作廢。

國際勞工組織的組織法，規定『大會經出席代表三分之二的多數投票得通過修正案』，

「經行政院各代表國家全體及國聯會員國四分之三的核准」，發生効力。大會前後共通過了一件修正案，於一九二二年公布，直至一九三四年纔發生効力。

國際裁判永久法庭的法令，於修訂案一點未曾有所規定，但在一九二九年舉行的簽字國會議中，曾通過修正案，附入於一個議定書內。原來簽約議定書的參加國家，大多數迅即把修訂的議定書予以批准。至一九三五年尙缺三個國家核准時，國際聯合會大會要求行政院將議定書自一九三六年二月一日起，宣布發生効力，「祇須尙未批准的國家於同時期內不提出反對」；結果因沒有反對提出，故修訂的議定書得如期生效。

一九二八年泛美聯盟公約，曾經十四個國家的核准，但迄今尙未發生効力。公約中亦有關於修訂案的規定，惟必須得到美洲二十一個共和國全體一致的協議。

一九一九年及一九二〇年的少數民族條約，規定修正案，須「國際聯合會行政院多數的同意」，若干訂約國家並同意對於經這樣協議的修正案不予反對。

一九三三年的關於鐵路運輸公約，其中規定，一個各國皆可派遣代表出席的專家委員會，把公約的一個重要的附件，「保持適時」，專家委員會的決議，「除非自通知日起的兩個月內，至少有兩國政府提出反對，即認爲業經接受」。

本提議規定，創設國際社會的組織的基本文件，如欲任何修訂，都必須經大會三分之二及行政院全體一致之投票通過。它將取消簽字及核准的形式，但准許任何國家此後作正式的反

對。一個國家的代表，在大會中投票反對修正案，但經過再度思考和考慮一般意見以後，可以避免把反對的意見提出。這類的反對應該准其有提出的時間，所以這裏提議，如果修訂案在十二個月以內，有許多（數目待定）國家提出反對，即不應發生効力。

附錄一

一九三七年存在的世界各國和他們的人口

國	別	人	數
(一) 中	國		四五〇、〇〇〇、〇〇〇
(二) 印	度		三八二、〇〇〇、〇〇〇
(三) 蘇	聯		一七二、〇〇〇、〇〇〇
(四) 美	國		一三一、〇〇〇、〇〇〇
(五) 日	本		七二、五二〇、〇〇〇
(六) 德	國		六九、三一七、〇〇〇
(七) 英	國		四七、七三五、〇〇〇
(八) 意	大 利		四三、八六四、〇〇〇
(九) 法	國		五一、九五〇、〇〇〇
(一〇) 巴	西		四〇、九〇〇、〇〇〇

(一)波		蘭	三五、〇九〇、〇〇〇
(二)西	班	牙	二六、〇〇〇、〇〇〇
(三)墨	西	哥	一九、〇三八、〇〇〇
(四)土	耳	其	一七、六二〇、〇〇〇
(五)埃		及	一六、六八〇、〇〇〇
(六)南	斯	夫	一五、七〇三、〇〇〇
(七)泰		國	一五、六〇〇、〇〇〇
(八)捷		克	一五、二三九、〇〇〇
(九)伊		朗	一五、〇〇〇、〇〇〇
(一〇)羅	馬	亞	一三、三〇〇、〇〇〇
(一一)阿	根	廷	一三、一三二、〇〇〇
(一二)加	拿	大	一一、三六八、〇〇〇
(一三)南		非	一〇、二五一、〇〇〇
(一四)匈	牙	利	九、一二九、〇〇〇



(三五)哥倫比亞	哥倫比亞	八、九八六、〇〇〇
(二六)荷蘭	荷蘭	八、八三四、〇〇〇
(二七)比利時	比利時	八、三九六、〇〇〇
(二八)葡萄牙	葡萄牙	七、六二〇、〇〇〇
(二九)希臘	希臘	七、二〇一、〇〇〇
(三〇)秘魯	秘魯	七、〇〇〇、〇〇〇
(三一)阿富汗	阿富汗	七、〇〇〇、〇〇〇
(三二)澳洲	澳洲	六、九九七、〇〇〇
(三三)奧地利	奧地利	六、六五〇、〇〇〇
(三四)布加利亞	布加利亞	六、六二〇、〇〇〇
(三五)瑞典	瑞典	六、三四一、〇〇〇
(三六)尼泊爾	尼泊爾	五、六〇〇、〇〇〇
(三七)阿比西尼亞	阿比西尼亞	五、五〇〇、〇〇〇
(三八)智利	智利	四、九四〇、〇〇〇

(三九)沙	地	阿	拉	伯	四、五〇〇、〇〇〇
(四〇)古				巴	四、二五三、〇〇〇
(四一)瑞				士	四、二〇六、〇〇〇
(四二)丹				麥	三、八二五、〇〇〇
(四三)伊		拉		克	三、七〇〇、〇〇〇
(四四)芬				蘭	三、六八四、〇〇〇
(四五)委	內		瑞	拉	三、六五〇、〇〇〇
(四六)葉				門	三、五〇〇、〇〇〇
(四七)玻	利		維	亞	三、四〇〇、〇〇〇
(四八)瓜	地		瑪	拉	三、二六〇、〇〇〇
(四九)赤		道		國	三、〇〇〇、〇〇〇
(五〇)愛		爾		蘭	二、九四六、〇〇〇
(五一)諾				威	二、九三七、〇〇〇
(五二)海				地	二、六〇〇、〇〇〇

(五三)里	伯	里	亞	二、五〇〇、〇〇〇
(五四)立	陶		宛	二、四四二、〇〇〇
(五五)烏	拉		圭	二、一四七、〇〇〇
(五六)拉	特	維	亞	一、九一五、〇〇〇
(五七)薩	爾	維	多	一、七四五、〇〇〇
(五八)多	密	尼	坎	一、六五〇、〇〇〇
(五九)新	西		蘭	一、六四二、〇〇〇
(六〇)愛	沙	尼	亞	一、一二二、〇〇〇
(六一)洪	都	拉	斯	一、〇九〇、〇〇〇
(六二)阿	爾	本	亞	一、〇六四、〇〇〇
(六三)巴		拉	圭	九七〇、〇〇〇
(六四)尼	加	拉	瓜	八八三、〇〇〇
(六五)哥	斯	太	加	六三九、〇〇〇
(六六)巴	拿		馬	五七〇、〇〇〇

各國屬地附加人口

(六七) 但澤		三九一、〇〇〇
(六八) 盧森堡		三〇一、〇〇〇
(六九) 冰島		一二〇、〇〇〇
(七〇) 摩納哥		二四、〇〇〇
(七一) 聖瑪林諾		一五、〇〇〇
(七二) 里喜騰斯太因		一二、〇〇〇
(七三) 梵的岡		一、〇〇〇
(一) 澳	洲	九七一、〇〇〇
(二) 比利	時	一四、一五六、〇〇〇
(三) 丹麥		四四、〇〇〇
(四) 埃及——英國(蘇丹)		六、五〇〇、〇〇〇
(五) 法國		七一、六四一、〇〇〇
國	別人	數

(六)英		國	八二、三八五、〇〇〇
(七)意	大	利	三、三〇二、〇〇〇
(八)日		本	三一、七二七、〇〇〇
(九)荷		蘭	六九、七一九、〇〇〇
(一〇)新	西	蘭	七九、〇〇〇
(一一)葡	萄	牙	一〇、四六六、〇〇〇
(一二)南		非	三三〇、〇〇〇
(一三)西	班	牙	一、〇〇〇、〇〇〇
(一四)美		國	一八、七六七、〇〇〇

附錄二

戰前各國的活動

國家	郵政聯合會會員國	電訊聯合會會員國	國際公約簽字國	國際勞工組會員國	參加或永久法法庭	一九二八年巴黎條約簽字國	維也納條約簽字國
(一) 阿富汗	×	×	×	×		×	×
(二) 阿爾巴尼亞	×	×	×	×	×	×	×
(三) 阿根廷	×	×	×	×			
(四) 澳洲	×	×	×	×	×	×	×
(五) 奧地利	×	×	×	×	×	×	×
(六) 比利時	×	×	×	×	×	×	×
(七) 玻利維亞	×	×	×	×	×		×
(八) 巴西	×	×	×	×	×	×	×
(九) 布加利亞	×	×	×	×	×	×	×
(一〇) 拿大	×	×	×	×	×	×	×

(二四)芬 蘭	(二三)阿比西尼亞	(二二)愛沙尼亞	(二一)埃及	(二〇)赤道國	(一九)多米尼加	(一八)丹麥	(一七)但澤	(一六)捷克	(一五)古巴	(一四)哥斯達黎谷	(一三)哥倫比亞	(一二)中國	(一一)智利
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
x	x	x			x	x		x	x		x	x	x
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

(三五)法	國	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三六)德	國	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三七)英	國	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(二八)希	國	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(二九)瓜地瑪拉	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三〇)海地	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三一)洪都拉斯	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三二)匈牙利	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三三)冰島	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三四)印度	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三五)伊朗	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三六)伊拉克	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三七)愛爾蘭	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
(三八)意大利	地	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×



(五二)巴拿馬	(五一)諾威	(五〇)尼加拉瓜	(四九)新西蘭	(四八)荷蘭	(四七)尼泊爾	(四六)摩納哥	(四五)墨西哥	(四四)盧森堡	(四三)立陶宛	(四二)里喜達斯太因	(四一)里伯里亞	(四〇)拉特維亞	(三九)日本
×	×	×	×	×		(×)	×	×	×	(×)	×	×	×
×	×	×	×	×			×	×	×		×	×	×
×	×	×	×	×			×	×	×		×	×	×
×	×	×	×	×			×	×	×		×	×	×
×	×	×	×	×		(×)		×	×	(×)		×	×
×	×	×	×	×			×	×	×		×	×	×
×	×	×	×	×			×	×	×		×	×	×

(六六)泰 國	(六五)瑞 士	(六四)瑞 典	(六三)西 班 牙	(六二)蘇 聯	(六一)南 非	(六〇)沙地阿刺伯	(五九)聖 瑪 林 諾	(五八)薩 爾 維 多	(五七)羅 馬 尼 亞	(五六)荷 萄 牙	(五五)波 蘭	(五四)秘 魯	(五三)巴 拉 圭
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
×	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×
×	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×
×	×	×	×	×	×			×	×	×	×	×	×
×	×	×	×		×				×	×	×	×	×
×	×	×	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×
×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

總計	(七三)南斯拉夫	(七二)萊門	(七一)委內瑞拉	(七〇)梵底岡	(六九)烏拉圭	(六八)美國	(六七)土耳其
七二	×	×	×	×	×	×	×
六八	×	×	×	×	×	×	×
六三	×		×		×		×
六四	×		×		×	×	×
五三	×		×		×		
六三	×		×			×	×
六八	×		×		×	×	×

中華民國三十四年二月重慶初版  
中華民國三十六年四月十二日上海再版

（36789 滬報紙）

# 國際公法的將來一冊

The International Law of the Future

定價 國幣 叁元

印刷地點外另加運費

編輯者

Carnegie Endowment  
For International Peace

譯述者

吳澤炎

發行人

朱經農

印刷所

商務印書館

發行所

商務印書館

\*\*\*\*\*  
版權所必究  
\*\*\*\*\*

264339

