

# 國際聯盟理事會之剖視

徐敦璋著



趙家璧主幹

一角叢書第七十種  
上海良友圖書印刷公司出版

# 國際聯盟理事會之剖視

徐敦璋博士著



趙家璧主幹

第一叢書第七十種

良友圖書印刷公司出版

一九三一，十二，十 付排

一九三一，十二，二五初版

1-----4000

所 版  
有 權

一 冊  
角 價

# 目 錄

---

- 一 理事會之起源
- 二 理事會的組合
- 三 理事會的組織
- 四 理事會與國際糾紛
- 五 理事會在國際聯盟中的地位
- 六 結論

# 引

# 言

最近中日東三省事件發生，國人始移其注意力於國際聯盟而尤注重理事會之組織及一切内幕，茲編所述，聊以供邦人君子之參攻而已。

「國際聯盟」四字爲國人普通應用之名詞。此從其英文名稱也。若自其法文原名與其性質言之，應譯爲國際聯合會。但國際聯盟四字，既已爲國人所通用，茲仍沿其舊而簡稱曰國聯。

又理事會之名稱，有譯爲行政院者。實則「理事會」三字比「行政院」三字爲妥。因爲理事會之職權性質，「行政」二字不足以代表。此所以在巴黎和平會議時國聯盟約起草委員會特取消原來之「行政」二字也。（原名 Executive Council 後改爲 Council）。

## 一 理事會的起源

戰爭是人類歷史上的絕大污點。牠的殘酷和違反人道及有害和平是人人所公認的。而其爲害的利害以歐州大戰爲最烈。於是美國總統威爾遜氏於一九一九年利用巴黎和平會議的機會提倡設立一個國際永久機關——國際聯盟——以免除國際間一切戰爭。在和平時，由此機關主持國際間合作事業，使人類彼此感覺相互利害的接近。在危迫時由此機關擔負國際間排難解紛的重任。計成立以來已十有二年。其重要機關共有五處：一，國際聯盟全體大會；二，國際聯盟理事會；三，國際聯盟祕書廳；四，國際勞工

局；五，萬國法庭。

以上五種機關均各有分職。但國聯最高權力之實施機關僅有全體大會在理事會。全體大會每年只舉行常會一次。理事會每三月得召集例會一次。所以事實上國聯一切事務，專賴理事會的全權主持，其他機關只能奉行。至於調解國際糾紛的工作則完全由理事會擔任。所以理事會實為國聯全部的主腦。吾人若能明瞭理事會之內容則不難窺見國聯之全豹也。茲請先言理事會之起源次及理事會之組成，組織，以及理事會在國聯的地位等。

理事會雖僅為國聯重要機關之一，但其起源非特不在國聯本身之後而且攷諸歷史，其起源反在國際聯盟本身之

先。分別言之則理事會之起源，略可分爲三期：

## 一 歷史上的理事會

吾人試分析國際間戰爭之原因不外兩種：一，有司法性的原因；二，無司法性的原因。

前者可由法庭或仲裁機關及第三者的裁判以免除糾紛。後者關係當事國家的政策，不能付諸司法裁判。此種糾紛只好付諸調解，所以從歷史上考察許多和平計劃及詩人哲學家的調解，無不主張國際間若有一種比較小而且敏捷的組織，以調解此種無司法性的國際糾紛以維持國際和平。



遠在希臘。其各城市國家往往互相團結組織一種小聯邦名曰 Amphictyony 以求互相聯絡攻守同盟。表最有名者一爲 Achaean League 一爲 Amphictyonic League。每聯邦有一理事會由各邦派遣代表組成。與現在國聯理事會之組織構造性質大致吻合。

十六世紀歐洲宗教戰爭劇烈。法國國王 Henry IV 有鑑於此，特擬一種大計劃 Grand Design 以救歐洲之戰禍。亨利第四建議各國共同組織一種類似現在國聯理事會之機關以期調解糾紛免除戰爭。

此外十八世紀中葉有法人名 Saint Pierre 者，提倡一種永久和平計劃。由各國代表公推一五人委員會以排解國際

衝突。其組織及內容酷似現在之國聯理事會。

及維他納會議之後，歐洲帝王又有一種組織，名曰神聖同盟。其目的在求全歐之和平以及暴亂之防止。此實現今國聯理事會之先鋒。

但神聖同盟行爲過於反動。成立不久即行崩潰。而歐洲「把持團」即隨之而起（Concert of Europe）成立之後，凡近東問題及巴爾幹各種糾紛，莫不過問。是爲目前國聯理事會之母。

所以從歷史上觀察，國際理事會之起源，實遠在希臘而近亦與歐洲十九世紀之「把持團」有密切關係。但此種組織，平日既無永久機關，臨事往往不能召集。及一九一

四年之大戰發生，此等國際組織之弱點遂完全暴露。

## 二 歐戰期中的理事會

歐戰期中世界人民，水深火熱。痛苦之餘，亟思所以補救之方。於是各國學者學會政治家和平者甚而至於政府機關，均各出其所研究之結果，擬成計劃以期世界之永久和平。而同時因戰時合作經驗的結果，始知國際間許多問題，非共同合作則兩敗俱傷。

但是這許多的公私計劃，樣式不一。有些團體，只主張一空汎的計劃，對於組織方法，付諸闕如。有的稍具形式，只主張由世界各國各派代表組織一種全體大會。其他

計劃如德國政府所建議者，則組織複雜機關繁多。但是他們這些計劃有一共同點——即是凡國際間不具司法性質的衝突，應由一比較小而敏捷的國際組織以担负排解重任。所以有許多計劃均主張設立一調查團或調停會（A Council of Inquiry and Conciliation）司國際間排難解紛之職務。而同時并主張成立一種大會，以代表世界各國。

以上所述不過戰時計劃而已，而且均屬理想未免空論。他們與現今國聯理事會的起源不能說有直接關係。若至其實際方面觀之，與現今國聯理事會之起源發生直接關係者，首為大英帝國的戰時內閣，次為巴黎的協約國最高會議，而最後則巴黎和平會議之本身組織也。

大英帝國戰時內閣 *The British War Cabinet* 爲歐洲戰期中大英帝國之特殊組織。其目的在集中大英帝國各殖民地之力量以應付戰局。其組織由各地首相出席倫敦會商帝國事務。此種組織類似現今之國聯理事會。此說大多數之英國學者主張之。

此外歐戰末年，巴黎凡爾賽宮中舉行之協約國最高會議 (*The Interally Supreme War Council*) 品格與現在之國聯理事會相似。凡協約國家均可出席該項會議，一切大計均由主要國家主持，其他小國不過附屬而已。

### 三 巴黎和平會中的理事會

及至一九一九年，巴黎和平會議，其內部組織幾乎與現在之國際聯盟相同。和會之全體大會與國聯全體大會相同。和會之祕書廳與國聯祕書廳相似。而和會中之最高五人會議(The Council of Five)與現存之國聯理事會相彷彿。和會中之五強，極似現在國聯理事會之常任理事。又和會五人會議如討論某項事件與某國相關時得邀請某國代表出席，此與現今理事之臨時會員亦相似。

讀以上所述，即知歷史上及歐戰期間不乏類似現今國際聯盟理事會之組織。此等淵源，只可說是理事會之遠因

，決不能說是理事會之生母。所以欲求理事會之實際起源，吾人不能不考察國際聯盟盟約之起草歷史，然後可以知道究竟何人主張設立理事會，究竟何人主張理事會應現如在之組織。

歐戰期中和平計劃繁多，但均與國際聯盟約之起草無直接關係。當美總統威爾遜之起草國聯盟約也，大半由其一人所手草。但關於組織理事會一點，威氏第一草案中並無詳細明文。一九一八年十二月十日威氏之東渡歐洲，也於舟中談話，曾提及理事會一字(Council)，但不知其所謂理事會者果何所指。及威氏身抵巴黎主持和議，經驗五人最高會議並讀閱南非洲司馬(General Smuts)將軍之著作，威

氏始於其第二次草案中加入理事會一條。隨後經多方磋商，始付國際聯盟委員會討論。事經數月，始於一九一九年四月二十八日將盟約全體由和會通過。而國聯理事會遂爲國際上空前永久之，國際調解機關焉。

總之，從歷史上觀察國聯理事會之設立，起源已早。遠在希臘即有此種類似的組織。近則與十九世紀之「把持團」亦有關係。及至歐戰期間一切和平計劃多半通議設立一理會。而戰時國際合作之經驗，更使世人感覺國際組織有成立之必要。然此均不過遠因而已。若就盟約起草之歷史觀之，國際聯盟之起源實起源於南非洲司馬氏將軍之建議。威爾遜氏不過主其成而已。



## 二 理事會的組合

現在理事會由十四會員國家的代表組織而成，其中分三種會員。一爲常任理事由英法德意日五強担任之，二爲非常任理事，由大會每年選舉三分之一。但非常任理事中事實上又分爲二種會員，一爲非常任理事，二爲非常任理事，此乃一九二六年改組之結果也。若至其表而言之，國聯理事會之組成已具於斯。促進而及其過去十二年的長期歷史則理事會之構造問題并非如此簡單。今試一一分析之於後；

## 一 理事會會員問題之分析

理事會的特別任務在於維持國際和平并主持國聯日常事務。但爲行事便利起見勢，非於理事會之人數問題加多注意不可。因而有主張理事會應小愈作者。反之爲實行民主主張起見者又贊成理事會之組織人數應加擴大，以便弱小國家之參加而免除五大強國之把持國聯內政及國際政治。凡此種種理由不一而足。總而言之，國聯理事會之大組成應擴大與否，各有相當之理由。爲召集會議敏捷容易全體一致計，理事會應愈小愈好。愈敏捷愈有力量；反之爲全體國聯會員計，理事會應大到能容納各國代表，其代表的

力量愈普遍。對於國聯糾紛之排解更有成效。但攷諸過去十二年之國聯歷史，則其傾向，似乎理事會只有擴大的事實，而無縮小之可能。

理事會組成的第二難題爲理事們的任期間題。現在理事會員名爲二種——常任會員與非常任會員——，但實爲三種，因自從一九二六年以後，非常任會員之中又分第一三種會員——半永久會員。

爲要解決這些問題，國際聯盟裏面不知發生了若干糾紛。一班弱小國家根本就反對永久理事之存在。而五大強國的代表因襲其戰後之世界地位，死也不能放棄他們在國聯的優越權利。其次從一班弱小國家的立場上看去，非常

任理事之選舉競爭又非常之烈。每當全體大會集議之期，各國相互間的運動，勾結，排斥及挑撥離間，異常危險。已任者總使盡方法以求連任，而未能當選者總設盡陷阱以求獲選，而排擠任過理事者于外。因而有主張短期者有主張長期者，有主張理事輪流者，亦有提議不加限制者。

理事會組合的第三難題爲理事會會員的分配。世界如此之大，民族如此之多，而彼此間的文化又相差太遠。所以國聯全體五十餘國會聚一堂的結果當然發生小的團結與地理的偏見。同時因爲言語歷史的背景不相同，而彼此相互之間未免有同類相惜同洲相助之感。故每當理事選舉之時則國聯大會之中，派別分歧，而尤以地理之偏見爲尤甚

。於是西班牙及南美拉丁諸國自立一派。大英帝國與其殖民地又成一派。法蘭西比利時及盧森堡等商諸國形成一派。此外德奧戰前國家連同意大利與北歐諸戰時中立國家亦均各立門戶。亞細亞諸國，日本帝國暹羅波斯四國亦莫不獨樹一幟。國聯黨派既如斯之多，而非常任理事又只有九名，所以每當選舉之期，各派均欲分一席以代表其地方的利益，是爲地理主義。

理事會組合的第四難題是理事們的選舉方法。國聯盟約第四章第二節的規定，并不十分明確而尤以法文字句爲甚。故此問題在第一次全體大會之中即無法解決。國聯大會是否有權來規定選舉方法亦是疑難不決的問題。假定大

會有權決定其方法之規定亦是不易的事。理事們的選舉用祕密投票呢抑用公開投票呢？以得票三分之二者爲當選呢？抑得以大多數者即可當選呢？凡此種種，都因國聯會員國利害衝突太甚而成未解決的大問題。

理事會組合的第五難題爲理事會代表們的地位問題。本來國際聯盟是由各國政府代表組織而成，并非太上政府亦非世界各國人民所聯合的團體。所以理事會代表出席發言沒有個人獨立自立之權而須完全聽命於其本國政府之訓令。他們一切言行，對於本國政府負完全責任，不與國聯發生直接關係。但是有一派的學者及政治家的意見則反是，他們主張理事會代表，應獨立發言不受其本國政府的牽

別)

以上所論及關於國聯理事會本身隨時發生內部困難。過去二十年中，國聯歷史上不乏明爭暗鬥的事實。然幸而從一九二六年改選以後，上列各問題似均已告一段落。至少在最近之將來不會發生事故。

一九二六年之最大變更爲

- 一，非常任理事擴充至九名，每年改選三名
- 二，德意志担任一名常任理事
- 三，九名常任理事中，任期三年者三名，二年者三名，一年者三年。

於是多年不決之理事會組成問題，至是始告一段落。

一直到現在一九三一年均未發生變化，惟於一九二八年宣告西班牙有委任權，但有一事不能不注意者，即現今之理事會之國際組成狀況也。

理事會經一九二二年及一九二六年二次改組之後，已與原來巴黎和平會議中所想像之理事會完全不同。理事會原來常任理事共有五名而非常任理事只有四名。其用意在以一名之多數，由強國操縱理事會之大權。誰知成立以來，北美合衆國並不加入。常任理事與非常任理事之數目遂爲四與四之比與原意大有出入。乃一九二二年增設理事二名其比例爲四與六。非常任理事之數，遂駕常任數目而上之。及于一九二六年改組之後其比例爲五與九。五大強國



不因其數小而減少，然而弱小國家在理事會之地數目之多而增加焉。

此外理事會之會員本爲八名，後增爲十名，最後爲十四名。數目增加性質亦異。全體大會之召集既僅每年一次，而理事會之開會年必四次。國數增加，其代表之力量亦與之而擴大。所以現在之理事會，頗具有代表全體國聯之力。又一九二六年改組之結果，理事任期有連任之辦法。如波蘭如西班牙兩國得連任理事。事實上理事分爲三種。一常任理事。二，連任理事。三，非常任理事。

## 一 理事會的現在組成狀況

至於理事會會員之分配實況亦得而言之。計國聯成立以來各地方區域抱其地理主義要求分潤。而全體大會亦數次通過建議案。希望選舉理事時顧慮及世界各國地理的，文化的，種族的及宗教的分別而與各部分以相當的代表。計十二年來（至六十三次）全體理事的分配如下：

一，歐洲國家佔理事席

百分之六十三

二，北美國家佔理事席

百分之二·三

三，南美國家佔理事席

百分之十九

四，亞洲及其他國家佔理事席

百分之十五

由此觀之，國際聯盟理事會者歐洲人之國際機關。其與其他各國關係之薄弱，於此可以概見矣。若其理事會內部之黨派分配方面觀之，則理事會之分配如下：

- 一，大英帝國佔理事席 百分之十三
- 二，法國及英屬荷（比利時，波蘭小德商）百分之廿五
- 三，回教徒佔理事席 百分之二
- 四，遠東各國佔理事席 百分之十二
- 五，西班牙及南美佔理事席 百分之廿七
- 六，其餘各國佔理事席 百分之七
- 七，其他各國佔理事席 百分之十三

是理事會之內部組成，以西班牙及南美洲等拉丁民族

國與多數之英法兩國及其羽黨。至其大體言之，理事會

總算分國得法，能代表全世界各種民族，各種宗教，各種文化，各種地區的區分。吾人平心而論，不能說理事會為任何一部分國家所獨佔。據最近理事會及國聯全體大會之傾向觀之，則除常任理事由英法德意日五強獨佔者外，所餘九名非常任理事席之分配如下；亞洲及其他國家一名，南美洲各國二名，戰時中立國國家及北歐一名，小協商各國一名，大英帝國殖民地一名，波蘭一名，西班牙一名。

至於理事會之人選問題，吾人亦可得而論之。本來理事會的組成，以國家為單位。其代表人選之權，全屬於各理事國本國之政府，國際聯盟無權過問也。設不幸而各國

政府指派二三流人物出席理事會，則於理事會之進行聲望均有莫大影響。但就其過去十餘年之理事會人物，則均係各國頭二等外交家。

理事會的組成問題，及其現在的組合情形已具於斯。但有二種特別份子，時常參加理事會者，不可不加以討論。此二種份子，一為秘書長，二為臨時理事會代表。前者為國聯秘書廳之主任，平日擔任國聯之行政，理事會開會時得根據盟約第六條之規定出席理事會，計自理事會成立以來，十之九，秘書長均行出席。席間秘書長並無權表決任何事件但有發言權。因他很熟習理事會的內容細則及國聯的歷史，所以他一發言很能影響理事會的進行。至於理

事會的臨時代表，是根據盟約第十四條第五節的規定而發生的，凡理事會討論某項與本國發生關係時，某國得派遣代表參加理事會有發言討論及投票表決之權。

理事會的組合問題及其歷史已如上述。但推往觀來，理事會組合問題向未完全解決。日後如有機會，則下列問題必定發生。

一，常任理事問題。常任本與平等及民主精神不合。過去十餘年中已不乏反對之論調，有主張廢除者。日後美俄如加入國聯，則此問題必因之而起。

二，減少理事國問題。現在理事國多至十四，本是一九二六年的調解折衷辦法。實行以來有許多不滿人意之處。

頗有主張改組並縮小理事會人數者。

三，理事會中分派問題。自一九二六年改組後，理事會已分爲三派。平常任理事很想連任到底升爲常任理事，同時非常任理事又很想根本取消常任制度。

世界變化無窮，而國聯歷史尙短。日後理事會組合之如何變化，此日尙不得而知，吾人試拭目以待。

### 三 理事會的組織

國際聯盟之盟約只汎汎二十六條，對於國聯全部之組織均未詳細規定，且國聯爲歷史上空前之永久國際組織并無成例可援，而且現世界局面又變化莫測，任何細則，均

難於規定。彼巴黎和會中起草盟約者，蓋欲國聯隨時勢之變遷而自行決定各部分各組織之內容也。

理事會於一九二〇年正月十六日開第一屆會議。這事以事屬草創，對於理事會之細則未暇顧及。及至第二屆會議始由國聯祕書長擬定細則一紙，於一九二〇年五月十七日提出理事會討論通過。

此細則共十四條對於理事會之主席，開會，選舉及法定人數等均有詳細的條文。但理事會精神素來不重形式，所以每次開會之時，習慣法遠在細則規定之上，並不受細則條文之拘束也。茲特分別將各種情形詳言之如後。



## 一 理事會期

國聯理事會舉行兩種會議：一為常會；二為非常會。過去十二年中共舉行六十七次會議。其中七次為非常會議。

國聯盟約第五條第三節規定第一次理事會由美國大總統召集之。第十一條第一節規定如遇緊急時，經一國聯會員之請求，秘書長得召集臨時會議。最初一二年間，秘書長常召集會議。後經理事會決議理事會議應由理事會主席召集。所以現在理事會議除盟約第十一條外，餘均由理事會主席召集。但事實上未召集以前，主席須與各理事國會

商一切。召集非常會議時，至少須於會議五日前通知各理事國。

理事會成立之初，會議時期本無規定。但依盟約之規定，每年至少須召集會議一次。隨後戰後情形稍形穩固。每年大約舉行會議五次。及至一九二三年始規定於每年十二月，三月，六月，十月以前之星期一及每年九月全體大會開幕前三日召集理事會四項。一九二六年理事會改組後，九月選舉前後理事會會議以二期計算。以後每年舉行五次會議而事實上只召集四次，隨後以各國外交長官太忙，不能多到理事會，提議酌量減少，通過決議，於一九二九年九月起實行。現在每年舉行會議如左：

一，正月中第三星期一；二，五月中第二星期二；三；全體大會開幕前第三日；四，全體大會選舉新理事之後；五，特別會——臨時規定。

理事會開會時間之長短本無限制，普通會議，平均一星期左右。特別會則有多至一月少至一日者。同時并可以舉行兩個或三個理事會。如一九二二年八月對付奧國財政及甲種委託管理地是也。

理事會會議地點，盟約規定每年至少在國聯所在地舉行一次。日內瓦既爲國聯所在地，所以過去六十七次會議，其中四十五次均在日內瓦內舉行，其餘倫敦，巴黎，羅馬及馬理滴等城市亦間一往，是則在理事會及其主席之選

擇也。

## 一一 理事會議

國聯理事會每屆必舉行會議數次或十餘次，以討論各項問題。計十二年來平均每屆舉行八項會議，普通每日舉行一次，間亦舉行兩次或四次者，均視環境而定。每次會議平均二小時，多在午前及午後開幕，很少於晚間舉行。

理事會會議有三種：一為公開會議，二為非公開會議，三為秘密會議，公開會議任何人均能出席旁聽，非公開者只不許旁聽，秘密會議書記及記錄等亦不得列席。而於調解國際紛爭時，雖當事國家不得列席。

國聯成立之初，祕密會及非公開會議太多，致遭世界及國聯全體大會之攻擊。近年以來，理事會為表示公開外交起見公開會議數目加多。計截至一九三〇年止，理事會一共舉行五百三十九次會議，其中二百三十四次為公開會議。但理事會為便利工作起見，隨時隨地有拒絕公開之權。

理事會以過半數理事會員之出席，為足法定人數。若不足法定人數，理事會主席得宣告停會。理事會記錄由記錄員用速記法記載，但理事會記錄非常簡略並不詳細，而且有許多祕密事件，始終未公佈于世界。一切記錄均由國聯公報(Official Journal)發表。

理事會會議情形非常不拘形蹟，並不十分威嚴。若與十八十九世紀之外交會議相比，則衣服之用，會場之佈置以及禮儀之形式，相差甚遠。

### 三 理事會所用之語言

理事會會議之中，以英法文為通用。但按諸國聯盟約，本無規定。然自國聯成立以來，英法文事實上已成為公用文字，所以理事會不能成為例外。普通開會時期，由秘書廳專員在會議中翻譯。如有用第三種言語者，由其代表自備翻譯成為法文或英文，然後由國聯翻譯翻譯之。最初數年，英法文最為通用。但自一九二六年之後德國代表

常用德語發言，意大利代表亦曾用意語。一九二〇年巴西代表曾用西班牙語一次。最近中日兩代表均各用其祖國語言發言，言語不過為傳達思想之媒介，以通用及方便為宜，然而理事會席上之展轉翻譯，不特有礙事務之進行，而且需耗時間，未免太多。

#### 四 理事會投票法

理事會會議，投票有公開及秘密二種。公開投票用舉手及點點法，秘密投票用紙張。但理事會之日常事務很少，付表決者，普通由一報告員讀完報告後，稍靜片刻，若無異議，即為通過。至於用紙投票，則於委任及人選時用

之。

現代國際組織，承認各國主權及自由意志之存在。所以國聯盟約第五條有國聯一切決議案，除有特別規定及手續事件外，均須全體通過之規定。所以理事會之一切決議，均須全體理事之同意方能發生效力。但事實上全體通過頗覺困難。于是最近數年之傾向，有增加例外之現象。此可以最近中日滿洲事件理事會以十三對一票之決定，不顧日本之反對毅然允許美國出席理事會一事證之。

## 五 理事會主席

理事會主席在國聯盟約中本無明文規定。理事會細則



規定理事會應有一主席及一副主席，但事實上十二年來從無一副主席。而且主席之任命，亦從未經票選者。最初理事會主席由理事會所在國代表担任。如在法開會，則由法國代表主席。隨於第十屆會議中，由法國提議經理事會通過採用循環担任主席之原則。從此以後，理事會之主席以各國之法文名稱字母之次序循環担任之。如有特別情形亦可連任一次，但此種例外非常之少。

理事會主席權力極大，平時得召集理事會，開會得主席開會，投票時得投票表決一切議案。閉會時主席得代表全體理事會。若遇意外事件發生，理事會主席有直接致電當事國干涉兩國的爭鬥。白里安氏曾於一九二五年致電希

保加利亞、干涉兩國之衝突。一九二八年白氏曾以主席之職及名義干涉南美波利維亞及烏拉圭之戰事發生。最近中日滿洲事件發生，理事會主席曾干涉兩國之軍事行動。至於閉會期間，理事會主席又能代表理事會擔任議事日程之選擇，及財政委員會委員委任之權。此外理事會主席得委任許多國際仲裁機關及委員會之主席。

## 六 理事會報告員 (Reporter)

理事會事務繁多，不能不取分工合作之辦法。凡議事日程所列事件，由理事國分別擔任研究，於下屆會議報告理事會，後表決。此等工作均由理事會主席指派。是為報

告員制度 (Reporter system)。一切例行事件，照例由各國分担，并得連任下去。因此理事會報告員對於各項問題均得繼續研究。於是每屆開會之時，其所報告及所提議者均能通過，以其熟習該項問題之事實內容及過去背景也。如遇國際糾紛之時，報告員更須努力調解雙方衝突，以免除戰爭。

## 七 理事會之委員會

理事會事務複雜，問題專門，理事們既事務太忙，而同時又無力討論專門問題。因之於必要時得組織委員會以輔助理事會及其報告員之不足。委員會種類繁多其大要：

如顧問委員會，調查委員會，法律專家委員會等等。

## 八 理事會閉會期間代行職權之機關

理事會每三月左右開會一次，然國際事務一日萬件，許多小事不值召集會議而又不便遲延至一二月之久者，爲時勢所迫，理事會得委託相當機關以執行其職權。

祕書長常年司理一切事務，理事會有時得委以全權處理比較微小之事件。理事會有時爲便利執行起見，亦可委託委員會或秘書長負責全責處理某種事件。

## 九 理事會處理事件之手續

理事會處理事件之手續，并無一定限制。國際時勢既變化無窮，而理事會手續之嚴厲與否亦隨之而變。然十二年來經驗之結果，普通執行事件之方法，大概言之如左。

理事會開會第一任務，即討論議事日程。因國際環境非常複雜，偶不小心則易起紛爭，所以理事會對於事件之採取與否異常慎重，深恐遭當事者之反對致理事會無法了解一件案子也。所以除例行案件外，理事會對於事件之討論，事先總徵求報告員之意見而定去取。若有爭執，則將案件交法律專家委員會研究或請求國際法庭裁決。

理事會決定事項之後，即請當事者出席說明一切。凡國際上之機關政府以及私人組織之正式代表，如經理事會之同意均可出席申述一切。然後由理事會主席指派一國代表為報告員，担任一項事件之研究及報告。該報告員可請求秘書廳之幫助為之研究并起草各項報告及議案，於二次會議時提出討論。

但如遇疑難事件時，理事會得組織委員會以應付特種事件。一切詳細辦法，事先均由報告員或委員會妥為接洽。一俟成熟，始開公開會議報告結果，公開辯論，然後付諸表決。

若事件性質過於專門，理事會照例交秘書廳各委員會

研究於下屆會議時討論之。討論之時，普通均屬汎汎之照例發言申明而已。然有時雙方利害衝突則爭辯激烈。

辯論終結，理事會之行動如左：

甲，暫不討論。乙，通過決議。丙，交委員會研究。丁，交全體大會討論。戊，交萬國法庭。己，交專門委員會研究。庚，尙待調查。辛，無結果。

總之，國際組織尙未臻完善。理事會對付事件，尙未有絕對大權。對於國聯本身內部問題自然易與，若天國際紛爭以及弱小民族問題等等之處理，理事會則唯力是視。理事會之地位只能調停，排解，折衝，或牽延下去。理事會之行動只能盼望而已。希望雙方互相讓步而已。他非所

能也。

#### 四 理事會與國際紛爭

國際聯盟成立之最大目的，在維持世界之和平，其方法則在平時由國際機關努力國際關係之增善與軍備之縮減，在臨時由國聯理事會單獨擔任國際排難解紛之重責焉。全體大會很少過問也。

至理事會担负此重任之權力，則根據盟約第四條及盟約第十條以至十七條之規定。盟約第四條中賦與理事會以全權去干涉一切有關國際和平之事件，汎廣而不切實際。盟約第十條規定理事會有權設法担保會員國之獨立與領土



保全，亦屬空汎。惟第十一條至第十七條對於理事會調解國際紛爭之實施手續規定較詳。但第十四條，第十二條及第十三均不過爲法庭裁判，司法仲裁及國際仲裁說法而已。理事會排難解紛之權力，當以第十一條及第十五條之規定爲最明瞭。根據第十一條，理事會有權干涉國際糾爭及發生國際戰爭可能性之糾紛之權。根據第十五條，理事會有權謀紛爭之永久解決。如有違反盟約者則以第十六條之規定處罰之。如紛爭當事國有一造或兩造與非國聯國發生關係者，理事會得依第十七條之規定辦理之。此理事會對於國際紛爭事之職權也。

至於手續方面之規定，則盟約明文並不詳悉。此亦以

國際時勢之關係，理事會所不許之。其一部分盟約條文，理事會只能報告，調查，建議。其各種實施之辦法，從無一肯定之規定。但國聯之成立既已十有二年，而理事會所處理之國際紛爭已多至二十五件。時勢推移之結果，理事會對於排難解排之處置，已有相當的習慣法足以隨時應用。其步驟如左：

### 一 戰爭或有戰爭之危險者

如國際間有戰爭發生或發生戰爭威嚇事件時，理事會主席得以其個人之判斷，直接電當事國之政府請求注意盟約之責任，停止軍事行動。但此乃一難於應付之局面，理

事會主席個人之手腕，能力，聲望以及眼光非常重要。電報之措詞，時間之早晚均於世界和平發生關係。理事會主席之責任誠如斯其重也。法國外交老手白里安曾用之以對付希臘保加利亞（一九二五年）之爭，及南美波利維亞巴拉圭（一九二八年）疆土之爭。近則中日滿洲事件發，生理理事會主席亦直接電致中日兩政府。

理事會主席直接致電之後，如形勢仍然嚴重，則理事會主席或經當事國之請求，得召集非常理事會議討論糾紛事件。但理事會對付此等事件之手續，並無一定規定。一切隨國際時勢而轉移，普通由兩當事國公開陳述雙方意見之後即由理事會主席委任一報告員或一委員會於閉會之後

暗中私人接洽希望雙方讓步。其結果或則由理事會遣一調查委員會或其他決議。如雙方或一方不接受，則理事會頗難強制執行其決議案。遠之如一九二一年之維拉 Zina 事件，近之如此次之中日事件，可爲例證也。

## 二 國際糾爭之易引起衝突者

國際聯盟爲預防糾紛及免除紛爭起見，其理事會得根據盟約得先調解兩國間之利害衝突。理事會處置此等事件時必須當事國之接受調停，然後由理事會暗中接洽，籌一據妥善的永久辦法，或遣派調查團或向萬國法庭徵求其意見，或由理事會從中作筏使兩方面直接交涉，以期兩國間之

意見消除而維國際和平。其例之顯著者，爲一九二〇年之阿南羣島（Åland）事件。由英國提出理事會並由理事會調查後建議一永久中立辦法，實由於瑞典與芬蘭兩國不致因該項羣島而發生戰爭。

### 三 理事會調停之結果

理事會根據盟約十一條之權力得看各種決議，但若當事國家不與接受，理事會無如之何也。然十一條之規定，可以一而再再而三的應用，務使雙方讓步而後已。至於根據十五條之調停，則理事會之結果不出左列六種。

甲，全體通過一報告（當事國除外）（一）雙方接受（二）

雙方不接受，(三)一方接受一方不接受。乙，非全體通過之報告，(一)雙方接受，(二)雙方不接受，(三)一方接受一方不接受。

凡非全體通過之議案或報告，當事國雙方均無法律上接受的義務，若為全體通過之報告，雙方不願接受或僅一方面接受而他方面不接受者，理事會對之亦無辦法，只有全體通過之報告經雙方之接受者始有效果。然全體通過已感困難，而又須雙方接受始發生法律的效果是直不易之事也。所以盟約之規定若加以詳細分析，則未能免除戰爭，不過減少戰爭之可能性而已。所謂減少戰爭者，一由於國際間有一永久調解機關——理事會——隨時可以應用以排

難解紛，及事到危迫，理事會可出而緩和雙方感情，再加  
以六個月期間以作理事會之報告，使雙方熱烈之感情衝動  
，經多時之緩和而冷淡下去。此國際理事會調解國際紛爭  
之最大功用。然若雙方一定堅持非行戰爭不能了結，理事  
會之權力，亦無如之何也。

最近國聯全體大會曾設法修改盟約與巴黎非戰和約相  
吻合，然事實上法理上頗感困難，最近（一九三二年）之全  
體大會之時，尙未能將此事告成。

#### 四 國際聯盟之強制力 Sanction

盟約第十六條規定如有違反盟約國家，理事會得斟酌

情形，實行經濟變交或軍事裁減或進而除害。但事實上過去十二年中，從來將十六條應用一次，而且根據事實，應用極感困難。證以最近中日滿洲事件及一九二〇年之維拉（Virel）事件，則國聯強制執行之力量實等零。

## 五 理事會處理國際糾爭之弱點

理事會之最大任務在於調解紛爭，然對於此等事件之處理，理事會有許多弱點。計其要者約有二種。

甲、國聯本身弱點 國聯本身有兩大弱點；一為國家自主權之承認，二為國聯會員之不普及。因為承認主權的存在，理事會為國聯之決議，如無當事國之同意不能發



生效力。因爲俄美等大國在國聯範圍之外，國聯及理事會之權力不能普及於全世界。所以經濟絕交的強制力不能發生效力，遑望能國家不懼國聯之裁制。

乙，理事本身之弱點。理事會本身爲一政治組織對於排難解紛之責任，政治方面之攷慮未免太多，所以其決議案頗多不妥之處，而且理事會會員國太多，內中利害衝突太大，而黨派又不一望欲求其於國際大難臨頭之時主持正義一致通過恐難辦到。且五大強國担任常任理事，對於國際政治頗多把持。所以欲求主持公道不免有專橫之弊。又理事會根本權力太小，若有強國干願挑釁不受調停，則無如之何，如此次中日滿洲事件者，是其明證。

理事會對於國際紛爭多抱息事寧人主義，所以許多事件非到不得已之時決不過問，即使過問亦多鼓勵直接交涉，蓋理事會之權力既如斯之小，不如是不足以維持其相當之地位也。

總之，國聯理事會是一世界輿論交換機關。國際之紛爭愈烈，理事會之地位愈困難。吾人固不能希望其能免除戰爭，然其調解，緩和之功則有足多者。政治家若能因其勢而利導之，理事會亦大有供獻於人類之進化也。

## 五 理事會在國際聯盟的地位

國際理事會之起源，組合，組織，工作及其對於國際

紛爭之裁斷既已前定，然則理事會在國際聯盟之地位究竟如何？普通國際聯盟會之組織多以全體大會比之國會，以理事會比之內閣，以總秘書處比之行政官署，而以美國法庭比之司法機關焉。吾人試一詳細分析國際聯盟之內容組織，則所謂國際聯盟者，根本不啻與普通的政治組織相提并論。國際聯盟既為空前之組織，其歷史亦實難得一類似之理事會之政治團體也。

所謂理事會者，與全體大會處於同等之地位。國聯權力之實施，由兩種機關共同行使。此盟約第四章第四節及第五章第三節有同樣字句之規定也。但理事會與全體大會之權力并不相同，盟約之中有規定屬於理事會者有規定屬

於全體大會者，有規定二者共同行使者亦如，有不規定何人何機關執行者，則其權權之分配非常含混。

然則理事會與全體大會爲下院乎？理事會與全體大會之關係不若如此。若二者之關係如斯，則一切議決案應由理事會通過，一方面之議案決不能發生效力。但理事會及全體大會之決議均能發生力量，理事會大會及國聯全體之關係爲一特別狀況，即國聯全身之上有兩個平行并列而又不相同之頭腦。一大一小，一常開會，一年只召集一次。同時國會則共同主持，善於免去衝突及重複之病。但小者以爲是會議之故，事實上主持國聯權力之時機爲多，此理事會與國聯全體之關係也。所以理事會事實上爲

國聯之主腦，全體大會不能有多大能力以支配一切。

於是理事會對於國聯行政能全權處理，祕書長及祕書廳任人行政由理事會主持，國聯財政由理事會監督，各種專門組織由理事會裁奪，弱小民族之待遇，由理事會保障，委託統治殖民地由理事會致核。至於沙河域(Sandwich)之管理，白赫(Helms)之監督，亦莫不由理事會主持。但理事會并非萬能，萬國法庭及國聯勞工局之內政，理事會從不過問，即祕書廳等內部問題理事會亦無力顧及，理事會對此等事件，不過處指導之地位而已。

若至其對外方面言之，理事會能代表全體國聯向世界調解爭維持和平，一切國聯之榮譽，理事會得代表全體國

聯接受之。又理事會代表國聯全體與任何國家簽訂條約以担保條約之實施及財政之担負。

總之，理事會在國際聯盟之地位，無論對內對外，均有全權代表，其唯一限制則為全體大會。然全體大會每年只召集一次，理事會召集多次，故實界國聯之大權。

理事會之地位既如此，然則理事會，國聯之內及國聯之外威權如何，影響如何？十餘年來國聯各種機關組織，已成固定，而事務日趨專門，理事會之權力，理論上對內雖然偉大，但實無暇多研究各種問題，所以事實上各專門機關有日趨獨立之傾向，理事會對國聯內部之威權徒具形式而已。至於對外，則國聯本身組織既不健全，而同時許

多國家對於國聯維持和平之力量根本懷疑，於是保障，仲裁，裁決等國際問題，均於國際聯盟組織之外求之，此理事會對外威力之所以日減也。

## 六 結論

理事會之起源。組合，組織，及其地位既如前述，然則所謂理事會者有其存在之價值否？

證以過去十二年之歷史，吾人對於國際聯盟及其理事會不免有許多失望之處，然世界如斯，國聯之根本又如彼，吾人對於理事會根本不應苛求。若以人類歷史證之，十二年何足計數？若能循序漸進，不求近功，不期小利，則

國際聯盟之前途自能與日俱進也。

若理事會能取消其常任理事，若世界各國均能加入國際聯盟一同合作，若人類相互生活日愈接近，理事會之前途必能爲人類免除無窮之戰禍也。



國際聯盟成立之功臣

國際聯盟理事會會長

# 白里安傳

第二十種

即日出版

- 一、白里安的生活
- 二、白里安的外交

17

出日五廿月二十年十二

---

司公刷印書圖友良海上