

美國哥倫比亞哲學博士李惟果  
軍事委員會幹訓團政治教官呂懷君

# 現代國際政治與國際問題

國民政府軍事委員會政治部編印

## 編輯例言

一 本教程之編纂，端在統一各軍事學校政治教材；提高各員生政治智識；澄清龐雜理論；堅定其革命信念；以期適應戰時軍事學校政治教育之需要。

一 本教程係根據本部新頒軍事學校政治訓練大綱之規定編纂。依其性質，分爲必修教程及補充教程，各校可照實際需要，選擇採用。

一 本教程之內容，多係針對目前抗戰情勢，並力求適合速成教育之要求。惟有若干基本學科，如經濟學概論，法學通論，東亞史地等，爲各校必修教程，戰時仍須講授者，故亦彙編在內。

一 本教程之編撰，係徵請部外及指定部內各學術專家與負責實際指導責任者共同担任；其中亦有數種爲各校原編教本，經部改訂採用者。

一 本教程係全國各軍事學校統一教材，爲謀各校便利起見，由部訂有備價呈領辦

法，各校可依照該辦法，呈領應用。

一 本教程除供各軍事學校應用外，其他軍事政治幹部訓練團，學生軍訓隊及戰時各種軍事訓練機關，均可採用。

一 本教程立論力求正確，內容務求切合實際，以簡潔之文字，作扼要之敘述，期能適合戰時教學之用。惟因初版趕印，時間匆促，難免無舛誤之處。讀者如有所見，希通知本部第一廳第二處第二科，以便再版時更訂。

## 序

在幾星期內用五萬字的篇幅，寫一本現代國際政治與國際問題的教本，實非作者所敢担任。嚴格的說，全部不過是一篇序文而已。

事實難免有掛漏，組織難免有缺點，但就大體而論，作者還意在摒除成見，以客觀的眼光，分析解釋國際政治的各方面。希望教授的人，也採取同樣的態度。

因為篇幅的限制，對於許多問題或事實，只能提綱挈領去敘述，甚至只能提到而無法闡明；希望教授的人斟酌損益，加以補充；錯誤之點，予以糾正。

國際局面，刻刻都在變化，沒有絕對的過去。從交稿到啓授時期內所發生的變遷，盼望教授的人能隨時提到，使過去與現在打成一片。

教者或讀者對於本書的錯誤，或認為應該修正的地方，務請詳函示知。十分感謝！

李惟果  
懷君 二十七，六，十八，武昌。

# 現代國際政治與國際問題目錄

## 第一編 現代國際政局之變遷及背景

第一章 現代國際政局之變遷……………一

第一節 大戰前之國際情勢……………一

第二節 大戰之結果……………六

第三節 大戰後國際政局之變遷……………一一

第二章 現代國際政治之背景……………一九

## 第二編 現代國際政治之因素

第三章 英國外交政策……………二九

第四章 美國外交政策……………四三

第五章 蘇聯外交政策……………四九

第六章 法國外交政策……………五七

第七章 小協商國外交政策……………六三

第八章 德國外交政策……………六八

第九章 義大利外交政策……………七四

第十章 波蘭外交政策……………八一

第十一章 土耳其外交政策……………八七

第十二章 日本外交政策……………九四

第三編 現代國際問題

第十三章 國際裁軍問題……………一〇三

第十四章	少數民族問題	一一二
第十五章	國聯委任統治地問題	一一八
第十六章	阿比西尼亞問題	一二三
第十七章	國聯改造問題	一三〇
第十八章	中日事件與國際聯盟	一三九
第十九章	中國排貨在國際法之地位	一四七
第二十章	美國中立法與中日戰爭	一五四
第廿一章	結論	一六〇

# 現代國際政治與國際問題

李維果  
呂懷君 著

## 第一編 現代國際政局之變遷及背景

### 第一章 現代國際政局之變遷

#### 第一節 大戰前之國際情勢

所謂現代國際政治，是指十九世紀以來六七十年的國際政治。此一段歷史，以一九一四年之世界大戰爲一主要界線。大戰以前，科學已極發達，物質文明，廣被全球。經濟繁榮，財力豐富；生活程度，不斷增高；全世界貿易，幾三倍於今日。同時，民族自由，政治自由，宗教自由，法律平等，生存保障等等時代觀念，也一一樹立。和平運動，也逐漸發展。差不多各國當局，都已覺悟戰爭之可怕，而知設法採取和平方法處理國際爭端之必要。因此，曾在俄美兩國元首領導之下，產生一



八九九年及一九〇七年兩次以裁軍爲目的的海牙和平會議 (Hague Peace Conference)，結果創立了一個常設仲裁院 (Permanent Court of Arbitration)，並編訂了現在依然通行的戰時國際法規。陸戰法規，海戰法規，中立法規。凡此種種，都代表大戰前國際政治的進步方面；可以說是牠的優點。

可是，如英國的一位名史家顧琪 (G. P. Gooch) 氏所說，所有這些進步的表現，全是一種「空中樓閣」(Fool's Paradise)，缺乏堅實的基礎。因大戰前的國際政治，有牠的優點，也有牠的缺點。所謂缺點，便是造成國際政局不安的若干事實。第一種便是民族運動的衝突。蓋自文藝復興，宗教改革及地理發現之後，便產生一種族國主權論，因而引起兩種民族運動：一是被壓迫民族的解放運動；一是優勢民族的向外發展運動。相互衝突的結果，乃造成國際政局的不安。第二種事實，是帝國主義所謂帝國主義，是十九世紀的產兒，產生的原因，一半由於上述族國主權論所引起的民族光榮心，一半由於十八世紀產業革命後所造成的資本主義。因

爲各國，無論大小，都採行資本主義經濟制度，乃紛紛爭取原料，爭佔市場，壟斷交通，侵奪航權，於是引起以經濟競爭爲背景的殖民地戰爭和國際戰爭，造成國際政局的不安。第三種事實，是軍備競爭。因爲各國都視軍備爲保障安全的唯一工具，乃紛紛擴充軍備。法國大革命時代所創的徵兵制度經過普魯士的倣效，旋即成爲各國的模範；除英國外，各國都已採行。他如武器的秘密發明與製造，海軍的競爭，更毋待言。在這種情勢之下，自然無怪一八九九年及一九〇七年兩次海牙和平會議，對於裁軍，都告失敗。第四種事實，是同盟協商政策。因爲各國，都相信唯有靠武力才能保障安全，自然也就不敢孤立。同盟協商政策，乃應勢而起。最明顯的例子，便是一八八二年的德奧義三國同盟，和一九〇七年依英俄協商而完成的英法俄三國的協商。這種同盟協商局面之成立。在這種局面之下，自然很容易牽一髮而動全身，加甚大戰的可能。

以上四種事實，都是比較具有普遍性的，差不多各國如此。此外却還有三件特

殊不易解決的糾紛：第一件便是英德海軍競爭。原來英國爲適應她的地理環境，素採所謂「兩國標準」(Two-Power Standard)的海軍政策，以維護她的海上霸權。可是德國自一八七一年建立帝國之後，便積極擴張海軍，向海外發展起來，以至不惜對英從事海軍競爭。關於此事，一九一二年英國曾在海長邱吉爾(Churchill)及外長格雷(Grey)之呼籲下，派了一個以特使哈爾登(Haldane)爲領袖的和平使者團，赴德覓取海軍妥協。一九一三年三月邱吉爾又鄭重宣言，期能中止，英德海軍競爭。可是結果毫無所成，終於免不了訴之戰爭。第二件特殊不易解決的糾紛，則是法國之要求收回萊因地帶(Rhineland)。自一八七一年普法戰爭後，德國由法國取得了阿爾薩斯羅蘭兩州(Alsace-Lorraine)；法國即誓志報仇，非至該地收回不休。因法國認爲該地歷史上即屬法國之一部，自不能忍受此種割讓。但德國也認爲該地歷史上係屬德國，理應由德國取得。事實上該地富於鐵礦，在經濟上也爲法德兩大工業國所必爭。雙方既各不相讓，也就非訴之武力不可。

第三件糾紛，則是俄奧之爭巴爾幹（Balkan）。原來帝俄時代有一個傳統政策，便是尋找一個海口。由於北冰洋之不便航行，波羅的海及海參威，黑海等方面之德，日，土等國所阻，乃想由巴爾幹向地中海方面發展。同時奧匈帝國也想在東方巴爾幹方面發展；乃對俄衝突；而各自利用巴爾幹方面小國的結果，遂促成世界大戰。

除了民族運動的衝突，帝國主義，軍備競爭，同盟協商政策以及三件特殊不易解決的糾紛外，還有一種事實，使國際政局無法避免惡化的，則是缺乏適當之國際組織。英國歷史家顧琪（Cooper）氏曾說：『如果一九一四年已有現在的國際聯行政院存在，則不致立即發生大戰。』這話確有道理。因為有了一個適當的國際組織存在，便可以有一種緩衝的方法，和協調的途徑。這在國際聯成立後的國際政局上，已經證明出來。所以在大戰以前，一方面有了種種促成國際政局不安的事實，他方面又沒有一種避免衝突，緩和局勢的方法，自然勢必逼出一場大戰來。而這場大戰之

所以到一九一四年才爆發，也可以說是軍備競爭，和同盟協商的結果。因各國都加強武裝，又都知道對方也在加強武裝；各國都在廣結同盟，又都知道對方也在廣結同盟。於是誰也沒有把握必勝，誰也就不敢先動手；直到一九一四年六月廿八日奧國皇太子斐迪南 (Archduke Francis Ferdinand) 在波斯尼亞洲 (Bosnia) 的塞拉日弗城 (Sarajevo) 被刺，才由奧國和塞爾維亞 (Serbia) 這個小國挑動起來，所以一九一四年以前的國際政局，歷史家常稱之為「武裝和平」狀態 (Armed Peace)。

## 第二節 大戰之結果

由一九一四年七月二十八日奧國對塞爾維亞宣戰而開始的世界大戰，到一九一八年十一月十一日停戰議和止，整整打了四年。這樣大戰的結果，可說都詳細載在各個和約上 (Treaty of Versailles, 一九一九年六月二十八日簽字，一九二〇年一月十日生效；Treaty of St Germain 一九一九年九月十日簽字，一九二〇年七月十六日生效；Treaty of Trianon 一九二〇年六月四日簽字，一九二一年七月二十六

日生效。Treaty of Neuilly 一九一九年十一月二十七日簽字，一九二〇年八月五日生效。Treaty of Sevres 一九二〇年八月十日簽字，因土耳其國民黨之反對而未生效。(現在我們只就值得注意的，提出幾點來講。

第一個大戰的結果，便是地圖的變色。例如：代表專制主義，軍國主義的德，與，俄，土四大帝國的崩潰；阿，羅兩州之退還法國；小協商國之興起；波蘭及波羅的海國家之獨立；以及德屬殖民地之被剝奪；都是重要的變化。第二個結果便是物質文明的動搖，及人民的痛苦厭戰。第三個結果，便是美國之干與世界政治，及美國國力之加強。第四個是人民厭戰和美國倡導的結果，代表國際主義思潮的國際聯盟之創立。第五個結果，是同盟協商政策之續繼。如法國之促成「小協商」，俄，德，俄土，義匈之接近，這可以說是恢復舊式外交的一種表現。最後，一個更重大的結果，是巴黎和會的令人失望。巴黎和會之結果，不特沒有消除大戰以前國際不安的因素，而凡爾賽和約等之成立，更造成若干新的糾紛。此項新糾紛中，第一便

是國家間對壘陣線之成立。如德，奧，匈，保加利亞諸國，都是戰後失利的國家，都受着和約的束縛，都不滿意現狀，都想修改現狀，所以常稱之爲「修改現狀派國家」。又如德國一派的對方，法國，比利時，波蘭，小協商國等等，則是大戰後獲利的國家，都在戰後佔着優勢，都差不多躊躇滿志，不願意變更現狀，所以常被稱爲「維護現狀派國家」。這兩派國家各在德法領導之下，自然的形成對壘的狀態，而在這種對壘狀態中處於特殊地位的，則有英，美，蘇聯，義大利四國。英國在大戰後的政策，原以維持現狀及和平爲基本原則，與法國的立場相似。但英國外交策略，是向來以圓滑老辣著名的；加以英國另有他的大陸均勢政策，和帝國內部問題，所以他的對外態度，不似法國那樣明顯。這在她戰後時而助德，時而聯法的事實上，可以看得出來。蘇聯也是這樣。蘇聯在維持現狀和平一點上，和法國一致。但她至今未放棄世界革命的政策，所以實際上在所謂「帝國主義戰爭」之中，蘇聯的地位仍然是特殊的。大戰前義國本是三國同盟的一分子，但後來又投入英法等協商

國的懷抱。大戰以後，義大利又以戰勝國和德國一派親近；至最近又有重演大戰前的故事，復與英法攜手的趨勢。至於美國，素來有她的傳統的孤立政策，中立政策，孟羅主義，其無意牽入歐洲糾紛的漩渦，自不待言。所以英，美，義，俄四國，雖免不了和法德所領導的陣線發生密切關係，但是因為牠們特殊地位，不能被列入任何一方。此外，歐洲方面，還有幾個國家如丹麥，瑞典，挪威，瑞士，和蘭，西班牙等六國，原是大戰時的中立國，大戰之後，仍然保守他們的中立地位。凡爾賽和約等所造成的第二種新糾紛，是若干新問題之產生。例如賠款問題，裁軍問題，經濟問題，以及少數民族問題，都是內容非常複雜，不特到現在還沒有完全解決，而且大戰後國際政局的演變，處處受牠們的影響。

巴黎和會所以這樣令人失望，本有牠內在的原因：第一，英國只採取一種實利的政策，雖然也熱心於草擬「國聯計劃」，但眼光却集中在掠奪德國，和維持海上霸權的目標上，難怪她不能為理想主義多多盡力。其次，如美國之因參議院反對而



中途退出；俄國之因共產革命而未曾參加，自然也是和會美中不足的重要原因。但最重要的，還是法國的安全政策。因為法國唯恐德國復興，唯恐德國報仇，所以為本身的「安全」而盡力壓迫德國。所以凡爾賽和約，雖說是法國政府的傑作，但絕非和平的新基礎，因為大戰後的種種糾紛，大部份便種因於此。德國不得加入國聯，美俄原來就不在國聯，乃使這唯一代表國際主義，和平主義的新制度，因缺乏美，俄，德三個大國之支持，而陷於無力。受過四年戰爭痛苦的全世界人們所希望的和平制度，竟遭遇巴黎和會的打擊，不能施展其功效，當然有點使人灰心。

綜上所述，四大帝國之改革，厭戰畏戰心理之普及，美國之參與世界政治，國際主義制度之創立，可算是大戰後，國際政治開展的象徵。但新糾紛之產生，各國間對壘陣線之成立，同盟協商政策之繼續，和會之缺憾，却不能不說是大戰後阻礙進步的因素。

### 第三節 大戰後國際政局之變遷

戰後國際政治之特徵，即國際主義時代之開始；而最能代表這種國際主義的時代精神的，便是一九二〇年一月十日創立的國際聯盟。照道理說，經過四年的屠殺與痛苦，各國政治家當不致再蹈一八一五年維也納會議（Congress of Vienna）的覆轍，只知爭奪戰利品，忽視建立較能永久的和平，而必順應人心，表彰公道，切實發揮國際主義精神，確立世界永久和平的基礎。可是，上文已經講過，由於英法之持自利政策，由於美俄之不合作，以致巴黎和會不僅沒有滿意結果，反而造成種種不安的新因素。所以在世界大戰以後，國際主義雖已開始活躍；然若干大戰前之思想與勢力，仍時時影響整個國際政局。戰後國際政局的變遷，可說是這兩方面勢力消長的結果；而其變遷的大勢，則可分為三個階段。

第一個階段，自一九一八年至一九二四年；可以謂之繼續鬥爭時期。因為大戰結束未久，戰鬥的情緒尙未完全消除，各國不免繼續結黨暗鬥。例如：一九二〇年九月七日之法比同盟，一九二一年一月之法波同盟，一九二四年二月二日之法捷同盟。

盟，都是。而依一九二〇年八月十四日捷南防守同盟（一九二一年八月一日及一九二二年八月三十一日曾加補充）一九二一年四月二十三日捷羅防守同盟（一九二一年七月二日曾加補充）及一九二一年六月七日羅南防守同盟等三個條約而形成的「小協商」，也是這個階段中的產物。但最足以代表這個時期的特色的，還是一九二三年法軍佔據魯爾（Ruhr）的事件，這幾乎再度引起法德的戰爭。同時，一九二一年至一九二二年的華盛頓會議，自也反映這個時期中的一種衝突，結果成就了一個尊重中國獨立完整的九國公約，和一個海軍協定，總算把一部分緊張的情勢，緩和了下來。

因為在第一階段裏一般情勢有惡化的可能，所以各國的政治家，為避免戰爭的危險，剛巧此時有兩位傑出的政治家兼外交家，努力實現這種願望，一位便是法國的外交部長白里安（Briand），一位便是其對方德國的外交部長斯脫拉斯曼（Stresemann）。因他們的努力，促成法德的妥協，國際政治也隨之轉入第二個階段

協和時期（一九二四至一九三〇）。所以一九二四年這一年裏，便成立道威斯計劃（Davies Plan），老牌帝國主義的英國，竟首先承認共產主義的蘇俄；接着其他強國也便紛紛承認了。到了一九二五年，就出現了日內瓦議定書（Geneva Protocol）和洛迦諾公約（Treaties of Locarno）一九二六年，德國加入國聯。此外在一九二三至一九二七年間，還產生有許多和平公約，一九二八年八月二十七日，那個劃時代的凱洛格非戰公約，（General Pact for the Renunciation of War；Kellogg-Briand Pact；Pact of Paris）在巴黎簽字，各國第一次公開宣言廢止以戰爭爲國策之工具。也可以說是世界外交史上一個大革命。一九二九年，楊氏計劃由有關國簽字，賠款問題得一解決。一九三〇年，法國更對德表示讓步，實行諾言將萊因駐軍，提早五年撤退；佔據魯爾的軍隊，則已先此撤退。所以在一九二四至一九三〇年期間，一般國際情勢是朝進步的方向走，前途頗可樂觀，而此時一般經濟情況，也較良好。



事件，更層出不窮。如義阿戰爭之進行；如三月十六日之德國重整軍備及四月二日之奧國重整軍備；四月十八日之斯特拉沙陣線（Stressa Front）及五月二日之法俄互助協約；及同年十月十日，國聯之卒決議對義制裁。雖一月底薩爾（Saar）之交還德國，及六月十八日之英德海軍協定，猶暗示英法不無對德緩和之可能。

從一九三六年到現在，這種情勢，更趨明朗。起首便是一月十五日之日本退出海軍會議；接着三月七日德國片面廢止洛迦諾公約，進兵萊茵非武裝區；三月二十四日，義奧匈三國協定（十一月十二日復有一三國議定書）；二十八日，義亞（亞爾巴尼亞）經濟協定；四月三十日『德滿經濟協定』；五月九日，義大利宣布合併阿比西尼亞；七月十五日，國聯撤銷對義制裁；十七日，西班牙發生內戰；十月十五日比利時恢復中立；二十四日，齊亞諾，希特勒談話；十一月十四日，德國片面廢止和約中德境內河道國際通航條款；二十五日，德日締結防共協定；十二月二日，日義換交；同時，日本進攻綏遠，繼續侵略行動。到了一九三七年夏，蘆溝橋

事件及八一三上海事件發生，大規模之中日戰爭即行開始。一九三七年十一月六日德義三國反共協定宣布；十二月十二日義大利通知退出國聯；一九三八年二月二十日希特勒又公然宣言堅持無條件的收回舊屬殖民地；三月十三日復突然宣布德奧合併；五月四日，希特勒又親往義國，以圖增強德義軸心；最近又發生德捷糾紛，引起嚴重的局勢。

至於對上項行動持反對態度的各國，固然沒有完全放棄進行妥協，致始而有一九三六年十一月六日之英義貿易協定，及一九三七年一月二日之英義紳士協定；繼而有一九三七年十一月十九日及一九三八年三月十日之兩次英德談話；及至最近，又有一九三八年四月十六日之英義紳士協定，及五月間舉行之法義談話；但步驟却是逐漸緊張起來，如一九三六年三月十二日，先有一個『俄蒙互助協定』；三月十六日俄土友好中立條約延長效力十年；三月二十五日英法美三國海軍協定，四月十六日英法比三國聯防協定；七月二十九日及三十日，英俄海軍協定及千萬鎊借款

協定；九月六日，法波財政軍事協定，（加強一九二一年法波同盟，法並貸波二十萬五千萬法郎）；九月二十五日，法美三國金融協定（十二月二十三日，比，荷，瑞士亦參加之）；十二月二日英外長宣言對法比之義務，仍照洛迦諾公約履行；十二月二十一日，汎美和平會議（決議美洲國家團結自衛，並約非國聯會員國之簽字，一九二八年非戰公約及一九三三年拉馬斯非戰公約（*Lamas Pact*）者與國聯合作，制止戰事）；一九三七年十一月三日，比京九國公約會議；（十五日及二十四日兩次授華決議）。一九三八年四月二十九日，英法軍事經濟協定；五月五日，小協商會議亦決議繼續效忠於國聯。

此外，各國軍備方面，也入於積極競爭狀態。全世界常備軍額，一九一三年爲六百萬名；一九三七年爲八百五十萬名。全世界軍費總數，一九一三年爲二十五萬萬美金；一九三二年爲四十三萬萬美金；一九三五年爲五十六萬萬美金；一九三七年爲七十一萬萬美金。其中歐洲各國軍費佔百分之六十四點八；而德國的秘密軍備



費尙不在內。此外，一九三八年至一九三九年之英國軍事預算爲三萬萬鎊，以視一九二四年一萬一千三百萬鎊，幾增三倍；而其擴軍計劃所需總數則爲十五萬萬鎊。法國方面一九三八年軍事預算總額，亦達五十萬七千二百萬法郎之鉅；另有殖民地防務費十五萬五千六百萬法郎，火藥製造及火藥廠費十一萬二千二百萬法郎。美國方法，一九三九年預算之國防費總額爲九萬八千八百六十萬美金，較一九三八年增五千四百萬美金。後來又有增加。其他各國如日德義等之積極擴軍，更不待言。

所以一九三一年以後直到現在，國際情勢已與一九二四年至一九三〇年者迥不相同。在第二階段中，和平空氣濃厚，國聯有欣欣向榮之概。在第三階段，則雖有蘇聯之加入國聯，雖有施行盟約第十六條之創舉；但國聯勢力之衰弱，已不可否認。再加上軍備的競爭，同盟協商之復活，反法治勢力之膨脹，侵略戰爭之進行，國際大勢岌岌可危。義大利則依違兩可；美國仍然固步自封。而英德之間，雖不復有海軍衝突，但空軍之威脅，中歐之糾紛，以及收回殖民地之困難，其嚴重不減當年。

；因而目前英德，可能的談話，將否不蹈一九一二年和平使者團之覆轍，尙不可知。故最近之國際情勢，殆又充滿國家主義精神，故一般研究國際政治的人，公認『又回到一九一四年』了！

## 第二章 現代國際政治之背景

現代國際政局的變遷，大致已如上述。如欲研究牠變遷的原因及動向，第一步當了解變遷的背景——根本因素。這些根本因素，可以分爲五種：（一）政治的因素；（二）經濟的因素；（三）地理的因素；（四）種族的因素；（五）歷史的及人的因素。一般國際政局的變遷，大體上可說都是受着這些因素的支配。

所謂政治的因素，最重要的有兩個：一是國家主權論，亦稱絕對的主權論（Doctrine of Absolute Sovereignty），二是國際主義（Internationalism）。

國家主權論，起源於文藝復興，宗教改革，地理發見的時代，到了十九世紀下

半期以後，依然存留在各國政治家的腦際。這種理論產生的效果，一個是對內注重秩序；一個是對外「唯我獨尊」。本乎「唯我獨尊」的心理，乃發生兩種相抵觸的民族運動：即被壓迫民族的獨立解放運動；和優勢的民族的向外發展運動。於是民族解放戰爭和帝國主義戰爭，便成爲現代國際政治的一個特色。有名的世界大戰，便是最明顯的例子。這是第一個影響。國家主權論的第二個影響，可以說是妨礙國際法或國際法庭制度的有效存在。因爲牠使國際法只能成爲一種自願的而非強制的拘束。僅在不重要的問題上，各國可以願意應用國際法，而在涉及國家榮譽，安全，或切身利益的危害時，便拋棄牠。一九一四年德國之侵略比利時，便是一個最有名的史例。一九一四年八月四日，德國總理白提曼荷爾威希（Chancellor Von Bethmann-Hollweg）在國會演說，即公然自稱『此舉爲破壞國際法』，但認爲『此舉係屬必要』，『必要則不知法律』。國家主權論的第三個影響，是妨礙對國策作客觀的公正的批判。因之，在干涉他國內政時，就不願受第三國的干涉；同時武力也

就成爲國際關係的決定力，也就唯有強國，憑其國力，才能貫徹他的國策。所以國家主權論的影響，在歷史上雖曾促成民族國家制度（National State System），促成弱小民族的解放；但其流弊，則造成現在這個無法律，無秩序的世界。

因爲在大戰以前便形成了這樣一個無法律無秩序的世界，所以在大戰期間，便由於文明的破壞和人心的慘痛，逐漸促進一種國際主義的思想，成爲現代國際政治的第二種政治的因素。如廢止戰爭爲國策的工具，建立和平公允的國際關係，尊重國際法爲國家行動的軌範，都是這種思想的內容。而最足以代表這個思潮者，則是威爾遜總統的『十四條』（"Fourteen Points"）。於是以維持世界和平，促進國際合作爲目的的國際聯盟，和國聯創設的委任統治制度（Mandate System），都相繼成立。其後所謂一九二四年至一九三〇年協和時代的滋長，洛迦諾公約及半戰公約之產生，以及一般和平公約之紛紛出現，常設國際法庭，國際勞工組織之發揮效用，都可說是國際主義勢力所促成。所以直到現在，國聯仍舊有牠的作用，且會決

然施行盟約第十六條的制裁；而各國一般人士更於一九三六年九月，創導所謂國際反侵略運動，組織四萬萬會員，五十三國人民代表及四十七個國際團體之衆，以積極態度，從事擁護和平反侵略的事業，使這國家主義勢力重行抬頭的今日，猶得留一點和平勢力，爲正義抗衡；這也無非是國際主義思想，在現代國際政治背後策動的結果。

比政治的因素更重要的是經濟的因素。經濟因素的基礎，便是資本主義。由於資本主義遂造成經濟競爭，促成帝國主義。這裏發生兩種事實：一是各國的生產形態。二是若干國的人口。二者的共同結果，乃造成各國不同的經濟形態。

關於生產形態，可以大別爲三：第一類謂之農業國。這類國家，一方面食料原料過剩，一方面則缺乏煤鐵；且隔產煤鐵之國家甚遠，不能供應大工業，如南美國家及亞洲的若干國家，歐洲若干小國均是。第二類謂之工業國。這類國家，常缺少原料或食品；但因接近原料國或原料地之故能建立大工業。如日本，英本國（Great

( Britain )，德國，法國，義大利均是。其中以德英兩國爲最，工業品均是供國內需要，但食物則仰仗外方；富於煤，而貧於鐵及其他。原有人統計戰爭時英國之食料原料僅足維持六個月；德國亦不過八個月。過此時期，便有餓死的危險。日本，義大利在食物上似不如英德的困難，但煤鐵及其他則感缺乏。比較佔優勢的還是法國，但法國缺煤，工業品儘管可以足供國內需要，但戰爭爆發時，也會感覺不易支持。第三類是農工業平衡國。這類國家，既能食品自給，亦能原料自給，所以農業同時發達。美國，蘇聯，英帝國 ( British Empire )，法帝國 ( French Empire ) 都屬這類。其中自以美國爲最富，生產及內國消費，均佔世界總額之半。蘇聯則在自給上與美國相同，但工業化尙在初期，遠不及美國之成熟。至於英帝國，在自給上可比美，俄，在工業化上亦不亞於美；但因帝國的領土分散全球，必賴英本國爲之中心，控制交通聯繫，從這點上看，又不如美，俄，法帝國。則從種種方面着眼，其實力都不及美，俄，英帝國，故在第三類中勉強列在最後。

以上所述，是第一種事實。第二種事實是人口。所謂人口問題，便是人口過剩問題。人口過剩之原因，不外三點：或則國內人口特多，密度太大；或則領土貧苦，不足供應；或則輸出貿易受優勢國之束縛，不能暢銷以轉購食物。如德，日，義三國，都可以看作這類的國家。

基於上述兩種事實，乃發生各國經濟上種種不同的處境。大體說來，如美，俄，英，法等國，都被看作經濟力量上佔優勢的國家；如日，德，義等，則被看作經濟力量上佔劣勢的國家。前者往往稱為「富有輸國家」(Haves)；後者往往稱為「不富有的國家」(Have-Nots)。

所以如德，義，日及若干小國，屬於經濟力量薄弱一方面的，便主張變更現狀，以圖取得資源；而如英，美，法，俄等屬於經濟力量強大一方面的，便不主張變更現狀，以圖維持經濟上的優勢。前者可以說是「動」的國家；後者可以說是「靜」的國家，這兩種國家政策衝突的結果，便促成現在國際政治的緊張局面。

除了政治的因素和經濟的因素外，第三種便是地理的因素。各國的外交政策及國防政策，一部份是這種因素的結果。如：國之位置便於交通的比較重視通商政策；古之雅典，羅馬，威尼斯，熱諾亞（Genoa）；今之英，美，日本，都是其例。又如，擠在歐洲的國家，由於環境的複雜，便發生安全問題；在美洲的便易主張行動自由。又如：英法同為地跨數洲，而英重視亞洲，法則重視非洲。俄國因缺乏海口，自拿破侖時代到一九一七年革命止，曾不斷推行找尋海口的政策；至今仍不免是蘇聯政策的一部分。目前蘇聯之開發北冰洋，其用意亦即在此。義大利因注重非洲利益及本國海岸線的安全，故避免對英衝突，致三國同盟之時，義國聲明在中歐作戰，對英不予適用。最近義國和英國修好，也是一個有力的證明。至於美國，則可「不管外事」，因為在平時沒有可以威脅本國生存的外事。其他如國之直接接近海者：其政策又與間接近海者不同；間接近海者，又與內陸國（Land-Locked State）者不同。同時也是因為地理的關係，英國注重海軍，俄，法，義，德注重陸



軍，日本則海陸軍並重，美國則陸軍無用，海軍也只以自衛為標準。

現代國際政治的第四種因素，是種族的因素。種族問題，所以成為因素，有三個原因；第一是種族的歧視，如美國加拿大，澳大利亞之移民法，用意均在排斥日本移民。結果日本移民成了問題，而日本一部分的外交活動，便直接與移民發生聯繫。第二是少數民族之存在。問題之所以發生，有的由於條約及國境的變更；有的由於非設少數民族，不能劃定國界，蓋無論如何劃國界，必有少數民族；如德國由於凡爾賽和約有一千多萬德國人在德國境外；奧國有德人七百萬；捷克斯拉夫有德人三百十二萬，羅馬尼亞有德人一百十萬，其他則散在波蘭及法國。德國少數民族問題，便成了最嚴重的少數民族問題。其次，有三分之一的匈牙利人，分散在捷克斯拉夫，羅馬尼亞，及南斯拉夫，尤其以羅馬尼亞的一百七十萬比較最多。此外，馬斯多尼亞（Macedonia）的保加利亞人則分散在希臘及南斯拉夫。第三，因為有少數民族存在，而發生少數民族的待遇問題；少數民族所受的待遇不好，再加上國

家主權論的觀念，乃產生一種種族的國家主義的情緒，弄到不能妥協。因此，集合種族的歧視，少數民族的存在，種族的國家主義等等事實，再加上人口過剩問題；便促成對外發展政策，種族統一運動，收復失地運動 (Irreilientist Movement)，國家安全問題，「動」的國家與「靜」的國家之衝突，乃至大戰後許多和平計劃之失敗。所以種族的因素也是現代國際政治的一個重要因素。沒有牠可以減少許多嚴重的糾紛。

最後兩個因素，一是歷史的因素，二是人的因素。有許多國際情勢的變化，局面的形成，確是受一種歷史的或人的影響。例如法德兩國累世相仇，要兩國當真妥協，消滅心理上的隔閡，究屬難事。又如中日兩國，經過日本的不斷侵略，中國人敵愾的心理，也不會很快的變過來的。此外英美之不會交戰，俄波之不易親善，也多少是歷史的因素有以使然。再如，日本積極侵華政策之為日本軍閥所促成；張伯倫外交與艾登外交之不相一致；十九世中期「小英格蘭派」內閣與猶斯雷列內閣政

策之不同，大戰前德國放棄親俄政策之由於威廉第二；以及獨裁者之向外侵略以掩飾其內政政策之失敗；都可說是由於人的因素。

總而言之，現代國際政治，在表面看來，似很複雜，但分析他的動態，在大體上可以求得政治的，經濟的，地理的，種族的，歷史的及人的各種因素。這幾種根本因素，構成偉大的原動力，隱伏在各國的背後，造成種種不同的政策，間接左右整個國際局勢。

## 第二編 現代各國外交政策

### 第三章 英國外交政策

上面已經說明構成國際形勢的幾個重要因素，現在我們要進一步研究現代各重要國家的外交政策，看看那些因素，如何在各國的政策上表現。先從英國的外交政策說起。

英國的外交政策，大家都知道最爲模稜，最難探測。往往問一個普通英國人：英國的外交政策是什麼？他也一定難於回答。因爲英國的外交政策，似乎根本就無所謂一定的方針。英國是世界上最大的殖民帝國，領地遍五洲，對外關係異常複雜，所以從地域言，對於亞洲的政策，和對非洲的不同；對非洲的和對美洲的又不同。同時，英國的政治，是議會政府制，而向來議會中有交替執政的兩大政黨，在對

外關係上，也常表現着政策或傾向的不同。所以籠統的講英國的外交政策，真是一部二十四史，不知從何說起。不過細察英國外交政策全部的精神，究竟不乏一貫的宗旨，永久的目標，或共同的特徵，爲向來外國觀察者乃至英國人自己所公認的。英國政治家常聲言：「在對外關係上，無容黨爭之餘地。」一九一一年在德法相爭的摩洛哥事件中，反對黨首領巴爾福 (Balfour) 爲政府聲援，有此宣言，也就是這個意思。

英國人的特性，在英國外交政策上，具有很重要的影響。英國人的特性，和德國人的不同。德國人喜歡有計劃有組織，但英國人則不拘成規，善於應付。英國人的特性，也和法國人的不同，法國人重理想，求未來；但英國人則不信邏輯，只信現實，抓住現實。所以在任何一種情勢中，德國人恆易有計劃的應付，法國人的行動，也會自然的合乎邏輯；但英國人則無所謂預定步驟，覺得這樣辦好，便不復躊躇的辦。這可以說是英國外交政策上第一種根本精神。

英國對外政策的第二種根本精神，則是實利本位主義。此種實利本位主義，最

是代表英國外交的全部的精神，而與上述之權變精神相表裏。因為英國權變外交的

背面，便是實利主義。本來一切國家的對外政策，自然都以本國利益為前提，但是

像英國的外交可以那樣完全擺脫感情，不講邏輯而專論實利的，似乎也屬罕見。這

事且不說，但就歐戰後的近事而言，也可以到處看出英國那種實利主義的外交精神

。如：對於墨藩未乾的凡爾賽和約的賠款條款，她可以不督責德國履行，而寧願修

改；為的是要使德國恢復繁榮，為本國貿易留銷場。為恢復歐洲的均勢，為爭奪俄

國市場起見，對於英國統治階級資本家一般嫉如蛇蝎的蘇俄，可以於恢復國交之前

，先行成立通商關係。即就遠東政策說：一九二六年十二月外長張伯倫（Austin C

Chamberlain）關於對華政策的宣言，居然能不固執條約的權利，而肯主張修改條約

，以遷就中國國民運動的新情勢。英國專事採行「開舖子」的實利主義，所以英國

人在世界上被稱為「開舖子」的國民，而英國人也自己承認是「一個開舖子主義的

「家」(“A Nation of Shop-Keeper”)。

因之英國的外交政策，在一方面，固不免有不貫徹的譏評；在他方面，其富於彈性，而能收臨機應變之功效，亦是不可否認的長處。然而從外國的立場看，英國這種性質的外交，畢竟是最惡辣可怕的一種。大戰前德帝國外交的惡辣，露在外面，英國外交的惡辣，則藏在骨子裏。所以同是帝國主義者，德帝國主義成了世界大戰的罪魁禍首，而大英帝國則長站在「平和自由」的大旗下。

英國外交政策的根本精神，已如上述。第二步要說明的，是英國外交政策的背景。大家都知道：英國是個最先進的工業國，其資本主義的發達也最早。由於原料，市場，生活資料，等等非本國所能供給，於是發生殖民地的需要；而這種需要，遂在外交政策上發生更大影響。同時，因為在地理上，英國是個島，傾向於海外發展，也能保持相當的超然態度。同時此島又與歐洲大陸僅隔一狹窄的海峽；所以又不能不管歐洲大陸的事。後來此島又變成大英帝國的軸心，帝國利益的保障，帝國

關係的範圍，便成了支配外交的一個新力量。此外，還須注意的，英國現已是列強中所謂「飽了的國家，世界上最好的殖民地，最重要的通路地點，幾乎都已爲英國人所佔有。他們的努力，重在保守。同時，爲了維護對外商業的利益，很不願輕易發生戰爭。」上述這幾種英國的特殊國情，支配了英國的政治家，影響英國的歷史，成爲現代英國外交政策的基礎。

根據上述英國外交的精神和背景，很明顯的便可就英國外交政策中抽得幾個基本原則。

英國外交政策的第一個基本原則，便是帝國主義。英國採取帝國主義的原因，可以說半由於資本主義，半由於帝國威望。英國的工業革命最早，資本主義發達最先，自然便要向外膨脹。同時十九世紀中葉，英國在自由黨首領格勞斯頓 (Glasstone) 一派所謂小「英格蘭」 ("Little Englanders") 長期主政之下，注重於內政改革，對外持消極態度，在國際關係上，英國的威望頗爲不振，以致引起保守黨的新興領



袖狄斯雷利 (Disraeli) 一派的攻擊。一八七四年保守黨總選獲勝，狄斯雷利執政，英國外交的帝國主義時代便開始。如一八七五年之收買蘇彝士運河股票，一八七六年之通過英女王加稱「印度皇后」新尊號之法案，一八七七年之合併南非杜蘭斯哇共和國 (Transvaal) 及干涉俄土戰爭，在一八七八年召集的柏林會議中，打破了俄國的遠東政策。又從土耳其取得塞布魯斯島 (Cyprus)，以鞏固英國地中海的勢力。凡此種種，都是著名的豪舉。從此以後，帝國主義在英國社會深入人心，就是所謂「小英格蘭派」的格蘭斯頓和大戰後新興的工黨，也就不能完全擺脫。所以一八八二年英國居然在格蘭斯頓內閣之下，派兵干涉埃及亂事，造成永久佔領埃及的局面。一九三二年在工黨領袖執政之下，也居然有哇太華帝國經濟會議的召集，以決定帝國的經濟政策。而一九三五年英國之毅然推動國聯制裁，對付義國，也是爲了保障帝國的利益。所以無論那一派一黨當權，殆無不以帝國的安全及發展爲目標。不過英國的帝國主義可以分作英帝國的內部團結，和英帝國的向外發展兩方面，在大

戰以前，比較偏於後者；在大戰以後，比較偏於前者而已。

英國帝國主義政策目前在地域上的表現，似有分別說明的必要。大體說來，英國對於非洲，仍着重對埃及的控制，以間接支配蘇伊士運河；對於英埃蘇丹的安全，自然也就不予忽視。同時對於南非的國防，和南非與埃及的交通，也必盡力維持，以保障歐亞運輸的預備線。近東及中東方面則注重印度的安全；因此對於伊拉克，伊朗（波斯），阿富汗，仍抱控制的姿勢。對於遠東，則求在均勢之下，保護太平洋的商業利益。大戰前英國始而聯日制俄，繼而聯日俄以制德，大戰以後，又聯俄美以制日，用意都是一貫的。至於對華政策，更屬完全基於商業利益，因為英國在中國的投資有三十五萬萬之多。英國的口號是「門戶開放」。英國在中國並不重視政治的利益，尤無征服中國的野心；只求發展她的商業。因此，英國遠東政策可以說是有利於中國領土主權的完整，而且希望中國有一強固之中央政府。往昔英國之所以割我香港，原為求一遠東商業的根據地，其所以租我威海衛，進窺我西藏，則

由於對抗德俄，維持均勢。故一九〇七年英俄協商之下，雙方即共同放棄對藏活動，而威海衛亦已交還中國。所以張伯倫會說：「……在中國方面英國始充分表現爲「開舖子主義的國家」……中國政府一旦強固，能保障外人安全改革內政，則英國政府且願意放棄在華特殊利權，而促成廢除不平等條約之實現。」事實上中英雙方都已在此方向進行；而英美對華政策之所以比較一致，原因也在裏。其次英國對於美國的政策，也是力求親善。一半由於感情，一半由於利害關係。英美人原是同文同種，英國又知道在帝國安全上不需對美戰爭。反之，英國縱然可以力敵美國，但應付歐洲及遠東的事變，不能不藉重美國，加拿大與美國三千哩國界之互不設防，亦即表現英美間確具平和友好之基礎。所以英美關係儘管有時緊張，但協作的傾向，始終存在。最近英美之漸趨合作，當屬又一證明。最後，英國對於蘇聯，雖曾一度憎惡，但在互不干涉內政原則下，兩國仍能維持正常的關係。及至希特勒執政，德國勢力日益膨脹，英俄關係漸趨密切，因此一九三五年英掌璽大臣艾奇曾一度訪

，一九三六年七月二十九日及三十日，英俄又成立海軍協定及千萬鎊借款協定。

英國外交政策的第二個基本原則，是維持歐洲大陸的均勢。因為英吉利海峽過於狹窄，所以英本國雖是個島國，但與歐洲大陸甚為接近；航空學術日益進步，更易使英國安全；感受威脅。因此，百年戰爭以後，英國雖已不作大陸發展之想；但鑒於納爾遜（Nelson）及孔奧里（Corwallis）時代故事，不能不將英國的安全線國防線，擴展到大陸之上，過問大陸的事，因而確立大陸均勢政策。根據大陸均勢政策，對於歐洲大陸，英國有三個主要原則：第一是維持大陸所謂「低國」（Low Countries）——即荷，比——之獨立。她認為此等國家之安全，即是英國的安全；此等國家之國境，即是英國的國境；誰想支配此等國家，便是威脅英國之安全，英國必竭力打倒牠。第二，不許大陸上存在一個佔絕對優勢的霸國。誰是大陸最強之國，英國必聯合大陸上其他的國家共同抵制，因為必如是才可左右歐陸的國際政局，才可防止大陸封鎖政策；過去法德兩國的對立，給英國以操縱的便利。第

三，是參與大陸方面的重要公約；因為必如是，才可藉條約關係，支配大陸政治，而保全本身的利益。

● 根據上述原則，所以英國曾於十六世紀打倒西班牙；十八世紀初期抵制路易十四；十九世紀初期，支持歐洲聯軍與拿破侖作持久戰；十九世紀中葉以後，為保護比利時而努力；到了二十世紀，又打碎德意志帝國的勢力。大戰以後，均勢政策仍繼續維持。為防止法國稱霸，曾促成一九二五年之洛迦諾公約，及一九二六年之德國加入國聯。嗣後希特勒片面廢止凡爾賽和約軍事條款，英國默無一言，一九三五年六月十八日還同德國締結英德海軍協定。及至今年三月十三日（一九三八年）德奧合併，德國重有咄咄逼人之勢，英國乃又翻身聯法，因而產生一九三八年四月二十九日之英法軍事財政協定。總而言之，大陸均勢政策，已成爲英國對歐的一個基本政策。

英國外交政策的第三個基本原則，是維持海上霸權。英本國是個島國，沒有陸

地國境，百年戰爭後，即不復作大陸政策之想。因此，其陸軍減至最低限度，除非有大陸軍國爲其同盟國，不欲從事大陸戰爭。而對海上發展，則以地理的及經濟的背景，不能不維持强大海軍，佔取優勢。自從次第打敗西班牙，荷蘭及法蘭西後，英國的海上優勢便在十九世紀確立。始而多年採行「兩國標準」主義（Two-Power Standard）使英國單獨的能對付其他兩個大海軍國之聯合勢力；嗣後加以修正，減至十對十六之比例，即較另一大海軍國再多百分之六十之力量。十九世紀末年以後，德帝國之擴張海軍，直接威脅英國的海上霸權，引起廿世紀初期的英德衝突。這是促成三國協商的一個最重要的原因。大戰期中，英國更充分發揮海上勢力，卒使德國海軍全部消滅。大戰以後，美國海軍崛起，但是爲了避免無限制的競爭，並且對美表示無忌憚的誠意。所以一九二二年華盛頓海軍協定公然規定五五三之比率，然而英國的海軍優勢政策，對於其他各國仍未放棄，故在一九三五年之海軍會議中，一面主張保留小型艦，一面則拒絕日本要求海軍平等。而所謂「海上自由」，不

但是戰時英國的敵國或中立國的口號，並曾倡於美人口，這也就是對於英國海上霸權政策的一種抵制。一九三四年羅斯福總統宣布美國放棄海上中立原則，自然是倫敦方面引為欣慰的一件事。

英國外交政策的第四個基本原則，是實利的和平。傳統上英國雖然維持優勢的海軍政策，但她並不是一個軍國主義國；反之，她倒是一個自由主義的先進國。而且機警善變的政治家，也不會輕易犧牲，拚血肉去做實施國策的工具，所以客觀的說，英國之以和平政策為外交上一個根本原則，也確然是事實。如一八一五年拿破侖戰爭結束至一九一四年歐戰發生整整一百年間，英國真正對強國的國際大戰爭，則除一八五〇年開始的克里米亞戰爭（Crimean War）外，英國絕未參加過。就是克里米亞戰爭，許多英國政治家也不贊成。在大戰快爆發的關頭，英國雖然一面從事海軍競爭，組織協商團體，一面仍在為和平努力。一九二二年二月，英國還派特使大法官哈爾登（Halldane）赴柏林磋商兩國妥協條件；一九一三年三月，英國海

軍大臣邱吉爾 (Ch. Curzon) 猶宣言期望中止英德海軍競爭。大戰以後，和平仍是英外交的根本政策之一，而運用國際聯盟這個組織以實現之。所以在和平之維持上，英國與國聯的態度一致；國聯的擁護和利用，構成英國對外政策之一重要部分。此外，英國會努力調整法德關係，打破對壘陣線，促進非戰政策；所以一九二五年的洛迦諾公約，一九二八年的非戰公約，以及其他和平條約，多半也是英國努力的結果。最近英國和義大利妥協，並且努力調解德捷的衝突，其目的是一貫的。

不過英國的和平政策，別錯看是完全爲平和而求平和。在大戰前的一百年間，英國會不斷的有侵略弱國的戰爭，及鎮壓或征服殖民地的遠征行動。大戰以後，全世界最好的殖民地，最重要的交通要道，都入英國的掌握，這時英國已不易再以戰爭擴大利益，反之英國的既得利益必需要和平爲之保持。同時一九二八年五月十九日英國接受非戰公約草案之時，會附加一段保留聲明；即：『……世界上某些地域之福利及完整實構成吾人之一種特殊重大利益。……英政府接受此非戰公約，並不



妨礙英政府在此方面之自由行動。……」這便是所謂「英國孟羅主義」。其意欲在英國主權或勢力尙未穩定之地帶，如英埃蘇丹，國聯委任統治地，埃及紅海之部分，波斯灣等，預留保護及抵禦外來攻擊之權。同時，阿刺伯方面許多小王國之未被邀加入非戰公約，享不到該公約的保護；未始不是英國怕那些小王國被俄，義利用，以作不利於印度的陰謀。所以英國雖求和平，並未忘却實利主義。因此在「飽了」狀態之下，或在「英國孟羅主義」之下維護和平，才眞真是英國外交政策的一個有利的原則。

總上所述：英國的外交政策，有：（一）帝國主義，（二）大陸均勢，（三）海上霸權，（四）實利和平等四大基本原則。而此等基本原則，則以英國的資本主義，地理位置，及「飽了」狀態三大背景爲基礎。但因爲英國外交的根本精神重實利而不拘於理想；善權變而不守成規，憑直覺而不重邏輯，重事實而不動於感情，故英國的外交姿態，常似神出鬼沒，不易捉摸。英國在目前的國際政治上，仍不失處於最重

要的地位。大戰後歐洲大陸方面頗有人說：倘使英國早表明態度爲助法，則德國必不敢進攻比利時，世界大戰必不致猝發。但英國方面的答辯是：倘英國早表明助法的態度難免不反激動德國進攻法國，結果還是不免大戰。現在似乎又到了這個時候；英國的態度，未免又耐人尋味。不過根據上述英國外交政策的原則的精神，以推測今後英國外交的動向，或許不致和實際相差太遠。

## 第四章 美國外交政策

美國的外交政策，受了三種背景的影響：第一，美國人民本多來自比較具有自由主義素養的英國。美國本身之創立，亦係基於自由解放之尋求。美國憲法至今推爲世界第一部分文的自由主義憲法。所以美國人民的政治思想，比較最富於自由主義的成分，就自然的發生一種平和主義，國際主義的傾向，來支配美國的外交。其次由於一七七六年的革命，美國僅獲得政治的獨立；這一八一二年戰爭結束，美國

始由英國手中取得經濟的獨立，也才算真正獨立。但從此時起，美國的經濟史，却進入另一階段，積極經營工商，充分發揮資本主義。因之，美國的外交政策，亦即受其資本主義的影響。最後，美國的地理背景，也多少在美國的外交上發生決定的影響。因為美國位於遠隔重洋的美洲，而美洲又更無可以匹敵的他國勢力；同時國境上海岸線又長；所以美國也就很容易獨霸美洲，閉關自守；也就需要強大的海軍以鞏固海上勢力。

依據上述背景，美國外交政策的第一個根本原則，便是「孟羅主義」，此項主義，初由華盛頓總統之「臨別演辭」之啓示；嗣經孟羅總統一八二三年十二月二日於致國會之覺書中正式提倡。經百年的演變其內容可撮述爲：（一）美國不干涉歐洲政治；（二）美國亦不許歐洲列強干涉美洲政治；（三）美國不干涉既存的歐洲列強在美洲的殖民地，屬地；（四）拉丁美洲之小國，必須清償外債；而此項清償，由美國保障之；（五）將巴拿馬運河和西印度羣島置於美國保護之下，特別將整個

加里比亞區域 (Caribbean Region) 完全受美國支配；(六) 美國資本家在墨西哥與中美之工商企業利益，受美國政府之保護；(七) 實行大美洲主義，凡在美國安全上被考慮之美洲國家，美國均求與友誼合作。美政府之所以宣布此項主義，一方面係表同情於南美西班牙殖民地之獨立運動，和深怕美洲受歐洲列強的宰割；另一方面則由於想將整個美洲，變為美國的經濟勢力範圍，除英國外，不許他國插足；而當時英國之長坎甯 (Canning) 亦特加德重，並願以英國海軍為之保障，圖鞏固英美在美洲之獨佔勢力，所以孟羅主義始而為助美洲西班牙殖民地獨立；繼乃反使拉丁美洲國家感受拘束；及至最近，始由強制性變為妥協性，而尊重拉丁美洲國家之自由獨立與完整，成立友誼合作，以共同對付帝國主義的歐洲。因此美洲國家雖仍不得不承認美國在美洲的領袖地位，但已獲得平等合作的地位。

不過，華盛頓總統在「臨別演辭」中一面警告美國切勿參與歐洲糾紛；一面曾鼓勵美國人民向世界市場發展商務。影響所及，乃使美國之資本主義自然打破孟羅

主義，而有不得不捲入世界政治漩渦之勢。事實上在孟羅主義宣布以前，已經發生過一八〇三年之特里波里事件（Tripoli）及一八一二年之阿去耳事件（Algiers）孟羅主義宣布以後，同類事件繼續不斷的發生；如：一八四三年，美國要求在華利益，一八五四年，強迫日本訂約；一八六五年，威脅日本，一八七一年，佔領沙摩亞羣島（Samoan Islands）一八八四年取得夏威夷羣島（Hawaii Islands）海軍根據地，一八九三年，合併夏威夷；這一八九八年擊敗西班牙而收買菲律賓羣島，孟羅主義之不限制美國的行動自由乃無人加以否認。

美國國務卿海約翰（John Hay）於一八九九年十一月公開提倡門戶開放政策，正式宣示美國之世界政策，力求打破列強在華之勢力範圍，以爲美國工業，留一機會均等之市場。故該政策雖謂：對於在中國境內之勢力範圍，及一切投資事業，不加干涉。但同時謂：在所謂勢力範圍之中，關稅，船舶，噸稅，及鐵道運費等等，各國應享平等待遇。此項政策，經美政府於一九〇〇年三月通牒英，德，法，俄

義，日六國，得其默認而確立。由是門戶開放政策，就成爲美國外交政策的第二個根本原則。一九〇〇年七月，海約翰又發二次宣言，維護中國領土及行政之完整，反對俄國在滿洲獨佔。其後美國反對二十一條件，反對日本侵華行爲，召開華盛頓會議，訂結九國公約以及一九三二年，史汀生發表不承認主義，可說都是根據這個原則而產生的。

美國外交政策的第三個基本原則，是維持優勢海軍及太平洋優勢，這是美國向外發展政策和地理背景的當然結果。一九二二年華盛頓海軍協定確立五—五—三比率，美國已取得對英的平等地位，另一方面美國則與英國同一態度，不允日本海軍平等；同時，美國雖允菲律賓獨立，但海軍根據地之保留，毫無疑問。及至最近，美國亦積極擴軍，參加造艦競爭，這都是證明美國的海軍政策，及太平洋優勢政策迄未放棄。

美國外交政策的第四個原則是維持國際和平及合作。鑒於美國之思想背景，這

當然也無足奇。同時美國之可以自給之利於避免孤立，及厭惡戰事也是重要原因。所以美國始而於一九〇〇年參加八國聯軍；一九〇六年參加阿爾吉西拉斯會議（Agencias Conference）；繼而於一八九九年參與第一次海牙和平會議，一九〇七年且發起第二次海牙和平會議；同時許多國際技術合作會議，也積極參加。及至大戰爆發，又毅然參戰，且領導巴黎和會；創立國際聯盟，雖以國內政論不一，半途引退，但旋又舉行華盛頓會議，及加入國聯常設國際法庭（一九二六年）。嗣後又於九二八年，發起巴黎非戰公約，並應用此公約於一九二九年之中俄事件，及參加一九三二年之國聯李頓調查團；一九三〇年又參加倫敦海軍會議，及國際法編纂會議，又發起世界經濟會議，及至一九三六年，又訂立英美法三國海軍協定及金融協定。又於汎美和平會議決議，與國聯合作；一九三十七一月，又暗示召集比京九國公約會議。凡此都是對外合作及促進和平的明證。

總而言之，美國的外交政策，為三種背景所決定；即：政治思想，資本主義，

及地理環境。此三種背景之影響產生所謂：孟羅主義，門戶開放政策，優勢海軍，和平合作等等原則。一般說來，美國之愛好公道及和平實無可否認。美國在遠東尤其在中國之無政治野心，也無可否認。但美國之資本主義，則使美國不得不保障世界市場，不得不顧慮身利益，此所以美國的外交姿態常在兩個極點之間，游移而表現矛盾，亦即所以國際和平運動，迄今猶不無遺憾。然而最近美國有鑒於傳統的孤立主義，已不是保障其利益，對外態度略見積極主持和平及公道，逐漸與國聯合作，而置其傳統的中立政策，孤立主義於次要的地位。在和平運動者及反和平政策的犧牲者看來，不能不說是一種可喜的轉變。

## 第五章 蘇聯外交政策

就中國的立場說，蘇聯的外交政策，也是最值得注意的。蘇聯外交政策的轉變，又是世界外交史上一件最有興趣的事。



從一九一七年革命成功起，蘇聯外交政策的轉變，可分三個階段。一九二四年以前，爲第一階段。在這階段，蘇聯的對外方針，在國家主義和世界革命兩者之間擺動，而比較傾向世界革命。一九二四年列甯逝世以後，爲第二階段，此時即傾向以國家爲本位，對世界革命比較淡泊，尤其在一九二九年托洛斯基出走後，蘇聯在史太林埋頭建設之下，熱心對外通商，合作。及至一九三二年李維諾夫起掌外交，便開始第三階段；直到現在，蘇聯竟活躍於世界外交界，積極參與國際政治，進而與民主主義諸國攜手。

蘇聯的外交這樣轉變，究竟是什麼意思？蘇聯果否放棄了世界革命的使命，而真正成了赤色帝國主義者，加入白色帝國主義集團，宰制世界？

欲說明目前蘇聯外交政策的基本原則和意義，先有兩點要注意：第一，蘇聯認爲外交政策，只是國內政策的一種機能。其所解決的問題，係某一國家在其特定的歷史條件之下發展的結果；不是和國內政策分立的。最明顯的例證便是十九世紀中

葉以後各國的外交政策，可以說，是受着資本主義的國內政策的影響。第二，蘇聯認爲外交政策是沒有傳統性的，不是永久不變的。換言之，蘇聯的外交政策，不是承襲沙皇時代的。例如沙皇政策的主要一點是欲竭力取得韃靼納爾斯海峽和太平洋岸的不凍港，乃至征服波蘭及波羅的海國家；可是蘇聯則一面對土耳其友好，一面尊重中國之平等獨立，同時則認爲其西方國境鄰近諸國之獨立，爲一進步的歷史事實，亦熱望彼此成立友好關係。

所以在蘇聯看來，外交政策，沒有永久不變的傳統性。而且認爲沙皇政策，並非源於地理的條件，而是基於俄國貴族的特權威望，和幼稚的俄國資本主義的需要。地理上所發生的問題，恆被每一社會組織運用牠自己的方法處理之，而此種方法，則決於該社會之特殊的經濟和政治目標。所以現在蘇聯的外交政策，也離不了這種定律，依其國內政策而轉移，這便是蘇聯對於外交政策的根本觀念。

然則蘇聯外交政策的背景，究竟是什麼呢？蘇聯外交政策的背景，可以說是兩

種事實：第一是蘇聯國境以內建立社會主義。第二是蘇聯建立社會主義，需要和平。

當一九一五年至一九一六年列甯準備作奪取政權的戰鬥之前，他即認定：俄國可以建立社會主義，他看清了俄國那廣大的領土，豐富的富源，而其工業化的程度，也足以保障工人階級的領袖地位，和供給進行社會主義建設上所必需之最低限度的技術智識。所以在列甯死前，此項工作，即已開始。其後斯大林執政，繼其遺志，建立社會主義的國家。在五年計劃中已表現其成功。由於五年計劃之工業部分的成功，乃解決了三個問題：（一）其工業上之成就，已具備了一種很有威力的重工業，和各種機械製造的設備；已可使蘇聯獨立的進行更大工業之發展，不必仰賴外來輸入。因之，（二）工人階級乃能夠供給農民以大量的機器，足以使那最落後的農夫們信服農業集體化的利益；於是能清除那在資本主義傾向下從事農業的農夫階級。由於第一問題（工業化）和第二問題（農田之集體化）之解決，乃合而促成第

三個問題之解決，即創造蘇聯國防的保障，因此時蘇聯已能製造近代戰爭中可取勝的一切國防工具。五年計劃成功後，接着又進行第二及第三五年計劃，直到現在，仍在繼續這種社會主義建設工作，以期建立完美的社會主義社會。

因為蘇聯埋頭於建立社會主義，所以另一方面，便需要和平，不需要戰爭。因之列甯在世之時，蘇聯即在日內瓦會議席上提出各國一般裁軍案，表現其非戰的精神。其後在裁軍會議中也抱此精神。同時在蘇聯看來，蘇聯即使社會主義建設完成，也不會採取戰爭手段，發展社會主義到國外。如史太林所說：「：列甯說『全世界社會主義的勝利時的真意，是謂：我們國內的社會主義的成功，我們國內的社會主義成功的穩固，有一種重大的國際意義，即此種勝利不會僅限於我們國內，而必引起一切資本主義國家中一種有力的社會主義運動，而別個國家內普羅革命的勝利，縱不與我本國的這種勝利全相一致，但我們此種勝利，必在任何機會中引起別國發生一種強烈普羅運動，向世界革命的成功路上前進。假如我們要預料革命勝利，

這便是列甯對於革命的瞭望。……』(J. Stalin, Ob Oppozitsji, 1921-27, P. 465 6) 所以蘇聯在社會主義建設完成之後，相信自然會作爲他國的模範，自然會刺激他國的社會主義運動，仍然不需戰爭。

⑤ 基於上述兩種背景，蘇聯目前的外交政策，只有一個基本原則，便是和平政策。不過蘇聯同時又認定帝國主義戰爭爲不可避免，一方面各國裁軍失敗，已重復軍備競爭。他方面則資本主義發展到最高階段的結果，必然不斷的求世界地面的重分配。如列寧在其「帝國主義爲資本主義的最高階段論」中曾說：『金融資本與托辣斯不僅不能減小，而且只有增大，世界經濟的各部分間在發育遲速上的差異。若均勢一旦打破，則資本主義制度之下，除了使用暴力外，還不能用什麼去解決衝突？……故在帝國主義國家的一般情況之下，帝國主義間的，或全部帝國主義的同盟，——不管其同盟形式爲兩個帝國主義結團的對壘，抑爲全體帝國主義者的總同盟——必將只能成爲帝國主義戰爭中的『喘息餘地』(Lenin, Sobranie Sochineni, Vol. XIX,

因此蘇聯一面採取和平政策，另一方面，便不能不在和平政策的最高原則下，確立幾個具體原則。帝國主義戰爭不可避免的這種看法，加上一九二四年前蘇聯被帝國主義國家干涉的教訓，便促成了現在蘇聯的國防政策，和史太林在共產黨第十六屆大會中「我們不要境外一塊土，我們也不許寸土讓人」的宣言。

蘇聯和平政策下的第一個原則，可以說是贊同各國一般裁軍。第二個原則，是不參加帝國主義戰爭。第三個原則，是不參加帝國主義同盟。因為根據全世界工人的聯帶性，她不能去參與掠奪國外的土地，也不需要國外土地來幫助社會主義建設，這在蘇聯對波斯的态度上可以看出來。第四個原則，是廣結互不侵犯條約。此種條約包括兩方面的意義！即一方面，蘇聯不干涉締約國內政，並在帝國主義衝突時蘇聯嚴守中立，另一方面締約國亦不攻擊或干涉蘇聯內政。依此精神，蘇聯曾與土耳其，德意志，阿富汗，波斯，波蘭，拉特維亞，愛沙尼亞，芬蘭，義大利，法蘭

西，中國先後締結互不侵犯條約，及最近幾年來德義積極膨脹勢力，蘇聯才不復對德義繼續友好關係。此外蘇聯對日本亦曾建議，締結互不侵犯條約，但爲日本所拒絕。第五個原則，是爲保障蘇聯安全，可與蘇聯的敵人之敵人攜手。因與蘇聯訂結不侵犯條約的國家，多是可以捲入戰爭漩渦的國家；故當蘇聯之平和中立的誓約，有利於交戰國之一方時，則他方勢必相對的蒙受不利，因而該方勢必自毀其與蘇聯之互不侵犯條約，不履行義務，甚至攻蘇聯。而且拒絕與蘇聯簽訂犯條約的國家更可自由行動，故蘇聯爲防禦計，也便不惜與敵人的敵人一致或聯合行動，這在一九一八年時，列甯便已論及（*Lenin, Sobranie Sochineni, Vol. P. 273*）。事實上

一九三四年蘇聯加入國聯，一九三五年之成立法俄互助協約，也便表現出來。

總而言之，蘇聯目前正力求避免捲入戰爭漩渦，力求在和平之中埋頭建設，不想向外發展。僅爲保障本身之安全計，始不惜進而與民主國家攜手。所以蘇聯非自覺十分必要時，必不肯輕舉妄動。這是我們要注意的第一點。其次列甯認爲『在

帝國主義期間，蘇聯是可以超乎中立地位而發展蘇聯政策的。』同時蘇聯認為「防護社會主義的戰爭」，『解放民衆自由的戰爭』仍然是公道的。根據這些觀點，可知『蘇聯之中立，實係一種積極的勢力。這種勢力，在帝國主義戰爭中，不管戰爭經過如何，不管誰爲戎首，必然是唯一的勝利者，因爲領導全世界工人的蘇聯，只有她有一種旗幟在戰爭時可以變爲整個世界民衆的旗幟。所以蘇聯的和平友好政策，究將維持多少時間，貫徹到何種程度，成爲值得我們注意的第二點。不過，一般說來，蘇聯在她目前的國內政策下，對外政策，不致有激烈變化。蘇聯仍是忠實的和平維持者，蘇聯仍是愛好和平國家方面的一個重要朋友；至少『與敵人的敵人攜手』，具有牠本身的價值。

## 第六章 法國外交政策

上述蘇聯對於外交的看法，是重視內政政策而輕視傳統和地理條件。但法國的



看法，則相反。法國認爲革命並不能改變外交上的傾向；制度也只是某一時代精神的表現，也不致變更對外關係的根本地位。一國對他國的關係，仍是常被地理位置，歷史背景，生存需要等等所謂傳統之條件所影響。如帝俄與蘇聯的對外政策，儘管在目的上有所不同，但手段上則無甚差異。戰後法俄之再度「同盟」，也是這個道理的結果。

所謂法國的傳統，可以分作三方面：第一，是地理位置。法國的領土，和國力相稱，不必侵略圖強；但法國的東境和北境都易遭敵人襲擊，尤其法人的繁殖力弱，人口稀少，遠不敵其鄰國德國的民族勢力。所以安全保障便成問題。第二，法國的自由主義發達，政治思想比較進步，因之法國向外發展的企圖，也就比較淡薄。第三，資本主義也是和他國一樣，影響法國的對外政策，因之法國也成了個殖民帝國。在這三種背景之中，影響最大的要算第一種。蓋法國與其優勢的強敵爲鄰，便不得不抑制海外發展而持重保守，集中力量謀本國的安全保障。法國的全部外交政

策，可說都是以此爲出發點。

根據安全保障所形成的中心政策，一向就是均勢政策。法國雖也想藉支配大陸，以保障安全，但事實上其國力，其環境只容許她實現這個政策。而這個政策在大戰前的表象便是同盟與協商。

原來法國自百年戰爭失敗後，對外政策，便發生兩派主張：十六世紀來的自由主義改革派主張親英；以哥里尼（Coligny）海軍大將爲代表；天主教派則主親西班牙，親德。此種派別今日猶留遺跡。但事實的演進，率使法國尋找同盟抗德。最初實行此項同盟政策者是亨利第四世。當時亨利第四世有一寵臣雪萊（Sully），曾說明這個政策謂：『法王應立志求聯絡友邦，同盟聯合，以互相促進商業利益及共同利益；而不必從事野心企圖，徒結不可解之深怨以自困。』教會領袖里希留（Richelieu），馬沙林（Mazarin）亦同樣主張，鼓動德小邦，反抗德帝。於法國聯絡德意志小邦拉攏改革派，從事三十年戰爭，甚至馬沙林無克林威爾（Crownwell）亦

成立聯盟。至於威斯特法利亞和約（Peace of Westphalia, 1648），萊因同盟（Rhine League），亦同是這種政策的結果。從此以均勢政策為骨子的同盟協商政策便成為法國的傳統政策。

但到路易十四時，均勢政策即告中斷；其野心反使法國之同門國轉而團結對法，雖在法人看來，路易十四之行動，非絕無正當理由。到了路易十六世凡相納（Vergennes）任外長，乃又繼續傳統政策，協助小國，並在軍事上，財政上援助美國獨立，及葡萄牙等小國。另一方面則拒絕德皇約瑟夫第二（Joseph II）之約同瓜分荷蘭；認為：『法國應自視為小邦的保護者，此種政策，數世紀來，已給予法王以光榮和安全。』大革命時，米拉保（Mirabeau）及泰勒朗（Tallyrand）的政策，亦是如此；而視拿破侖之一段歷史，為法國歷史上之偶然事件，不屬於法國之傳統政策。十五年後，一八三〇年，法國又依此精神援助比利時獨立。一八四八年，法國臨時革命政府首領拉馬丁（Lamartine）亦訓令駐外代表，重申法政府之傳

統的態度。至於拿破侖第三，竟也聯英助土抗俄，助羅馬尼亞獨立，助辟德蒙（Jedmont）抗奧；及後來變志，自召一八六六年及一八七〇年之辱、傳統政策，始又中斷。但到法國第三共和政府成立，旋即繼續；一方面維護中國獨立，反對德之提議瓜分比屬公果；他方面則始而聯俄（一八九三年完成），繼而聯義（一八九八—一九〇〇完成）聯英（一九〇一—一九〇四年完成），促成三國協商，對抗德國爲首的三國同盟。所以大戰以前，法國雖曾從事海外發展，並抱天然國境主義；但主要的活動，還是在歐洲力求同盟協商，對抗德國以保持均勢。

大戰以後，法國可謂躊躇滿志。然而法國的外交精神，仍是安全保障，蓋德國之復興足令法國寢食不安。祇因和約，國聯，等等新事實的出現，乃以「現狀和平」爲其基本原則。依據此項基本原則，第一個小原則便是維護凡爾賽和約；因萊因國境之確立，德國之束縛，及新興小國之基礎；換言之，即法國的優勢均倚賴該項和約。第二個小原則，則是維護國聯，因爲國聯是現狀和平的保障者。第三個小原

則是先求安全，後裁軍。爲防德國報仇，法國不能先裁軍後求安全。第四個小原則是海外緩進政策；因法國的急務在對付歐洲，德國；海外可列爲次要。如一九三五年一月義法協定中法國願以非洲屬地之部分，換得義國保障奧國獨立。又如同年七月，義大利大舉侵略阿比西尼亞，英國在外交上干涉未成而主張國聯制裁時，法國表示歐洲安全問題大於非洲問題。第五個小原則，乃是法國的傳統精神的表現，卽同盟協商政策。法國雖有國聯及和約保障現狀和平，但總嫌不足。故法國仍信託其協商政策，維護及聯合若干小國以牽制其敵人德國。於是有一九二〇年九月七日之法比軍事同盟，一九二一年一月之法波同盟，一九二四年二月二日之法捷同盟，以及一九二〇至一九二二年間成立之小協商。及至一九三三年德國國社黨執政，法國的安全，愈受威脅，於是又有一九三四年二月十六日之小協商國組織公約，一九三四年九月十八日之蘇聯加入國聯，一九三五年一月之法義羅馬協定，同年二月三日之英法倫敦宣言，以及同年五月二日之法俄互助協約，一九三八年四月二十九日之

英法軍事財政協定。到此地步，法國之傳統的同盟協商政策，可謂又達最高潮。所以大戰以後，法國以同盟協商表示的均勢政策，仍然是法國對外政策的重要原則。法國的安全保障，仍然要靠牠。

綜上說來，法國是個比較愛好和平的國，不甚熱心向外發展，尤其牠的地理背景，使牠全力集注在歐洲。及大戰後法國獲佔優勢，戰利品很多，乃想在現狀和平中保障安全，維持利益。而現狀和平政策中的一個最重要的原則，仍是戰前傳統的同盟協商政策。由於這種政策，乃與蘇聯攜手團結，乃與英國劃一步驟。所以英，法，俄三國，又有恢復三國協商之勢。而法國的對方，德國，則和日本，義大利訂結「三國同盟」。在這樣情勢之下，愛好和平抵抗侵略的國家，當很容易看出應採的途徑了。

## 第七章 小協商國外交政策

鑒於上述法國政策之念念於現狀和平，我們當然不會忘記還有一個這樣志趣的大集團。這個集團，曾於一九二一年迫令匈牙利政府宣布哈布士堡皇室（*Hapsburg*）永久退位，一九二八年干涉義，匈，奧偷運軍火，一九三一年打消德奧關稅同盟，一九三三年抵制四強公約，一九三四年控訴馬賽事件（一九三四年十月九日南王亞力山大赴法在馬賽被刺），很明顯的成爲現狀派陣線的一大柱石，這便是有名的維據中歐的小協商（Little Entente）。

小協商國在外交上之所以能夠一致，實有其共同的背景。第一種背景是小協商國全是大戰後依據和約而產生的新興國。第二種背景是小協商國多是奧匈帝國分裂的產物。如：奧匈帝國舊有之波希米亞（Bohemia），摩拉維亞（Moravia），西里西亞（Silesia）三省，與舊日匈牙利領土內斯洛伐克人（Slovaks）及露斯尼亞人（Ruthenians）所居之一部分，組成捷克斯洛伐克共和國，（*Czechoslovakia*）人口一千四百三十五萬，其中日耳曼少數民族三百十二萬。又原來第二次巴爾幹戰爭中

之主角羅馬尼亞，加上奧匈帝國及保加利亞方面之布可維那 (ukovina)，特蘭西爾  
凡尼亞 (Transylvania)，頓麥斯哇 (Temesvar) 境內巴納特 (Banat) 之一部，及  
都伯魯加 (Dobrutsja)，及俄之卑沙拉比亞 (Bessarabia)，則組成現在的羅馬尼  
亞；人口一千七百五十萬，其中匈牙利少數民族馬加爾人 (Magyars) 一百七十萬  
，日耳曼少數民族一百一十萬。又原來之塞爾維亞 (Serbia)，加上奧匈帝國之克  
魯其亞 (Croatia)，但爾馬其亞 (Dalmatia)，波斯尼亞 (Bosnia)，赫塞果  
維那 (Herzegovina)，斯路文尼亞 (Slovenia) 及孟的內哥羅 (Montenegro) 則  
組成南斯拉夫。(Yugoslavia)，人口一千二百萬，其中匈牙利少數民族克魯其亞  
人 (Croats) 甚多。大體說來，捷克斯洛伐克之波希米亞，南斯拉夫之波斯尼亞，  
赫塞哥維那，及但爾馬其亞，係奪自戰前的奧國；捷克斯洛伐克之斯洛伐克，羅馬  
尼亞之特蘭西爾凡尼亞，南斯拉夫之克魯其亞及其他一部，係奪自戰前的匈牙利。  
所以小協商國同是奧匈帝國分裂結果。第三種背景是此數國皆賴國際援助而獨立，



如大戰時得法援助，大戰後依然藉法保障。尤其捷克立國之初，因無海口，乃藉凡爾賽和約之國際共管之耶爾巴河（Elbe）爲出海口，又藉凡爾賽和約在德之漢堡（Hamburg）及斯特訂（Stettin）兩港，特劃一自由區域供捷克人使用。

基於上項背景，所以小協商國之利害一致，共同依靠現狀和平，所以小協商國的外交立場，相互一致；而安全保障，也就成爲對外政策的基本條款。依據此項基本政策，小協商國外交原則，可分作五點：（一）維護和約以保障中歐之現狀和平；（二）擁護國聯；（三）聯法，聯英，聯俄；（四）敵對德，奧，匈。因之一九二四年即產生法捷同盟，一九三五年又產生俄捷互助公約，同時俄羅互助公約，也在商洽之中。而防止哈布斯堡復辟，干涉義，匈，奧，偷運軍火，打消德奧關稅同盟，抗制四強公約，控訴馬賽事件，也都是這種政策的結果。最後，第五個原則，則是加緊團結，劃一外交步驟。原來在一九一八年大戰告終之初，捷，羅，南三國，即有此計劃，一九一九年即已進行；至一九二〇至一九二一年間，乃在捷克外

長貝奈斯 (Benès) 之領導下，依一九二〇年八月十四日捷南防守同盟條約，一九二一年四月二十三日捷羅防守同盟條約及一九二一年六月七日羅南防守同盟條約，而成立所謂「小協商」。每年三國外交部長會議一次，交換外交意見。及至一九三四年二月十六日，捷克外長貝奈斯，羅外長喜佛里斯 (Jevritsch)，南外長梯杜勒斯科 (Titulesco) 又在日內瓦簽訂「小協商組織公約」(Le pacté d'organisation cee la petite-Entente)，加緊團結，以應付一九三三年德國國社黨執政後之緊張局勢。從此，三國外長組成一常務理事會，小協商乃進而為一種固定組織。三國在外交上完全統一。三國之中，任何一國訂結任何條約，無論為政治的抑經濟的，概須經該理事會一致通過，始能生效，現代史中，同盟國之結合能如此親密者，此屬創舉。

小協商國既在外交上團結一致，在外國人看來，小協商便是一個四千二百萬人口的大集團，差不多替代了五千一百萬人口的奧匈帝國，其勢力之咄咄逼人，亦當得奧匈帝國的國際地位。所以一般人往往稱之為「外交上的強力」(Diplomatic law)

7) 。可是因爲牠是德，奧，匈，方面戰敗的產物；而且境內的少數民族問題尤其日耳曼少數民族問題甚爲複雜，因此牠就時刻擔心安全，極力維護現狀，而中歐小協商這一塊地帶，也就成了多事之地，很容易牽動全局。最近德國合併奧國後對捷克發生關於日耳曼少數民族的衝突，就是一例。如果明白了小協商的外交政策，自然也就明白這類問題的因果，和牠對於遠東影響的程度。

## 第八章 德國外交政策

法國和小協商國，都是明顯的維護現狀和平的國家。現在當就其對方反現狀的領袖，德國，說明其外交政策。關於德國的外交政策，實在不易一貫的說明。因爲德意志帝國從一八七一年成立，迄今不過六十年，仍不能算是個新興國家；所以其對外政策，還在試驗期中，沒有所謂傳統政策，便於學者研究。不過在德國六十年來對外政策的演變上，我們仍不是不能看出牠的背脊；儘管牠的政策隨時變動，

但其某種背景，總是大致如故。

德國外交政策的第一個背景，可以說是國家主義及本此而發生的軍國主義，大日耳曼主義；這種的觀念、在對外政策上實是一種重要因素。第二個背景，是一般國家所同有的資本主義；由於資本主義，所以就擴張海軍勢力，參加殖民地競爭。第三個背景，是牠的地理位置。德國的地理位置，適當歐洲的中心。只有南北兩面，有自然國境，即南爲阿耳卑斯山，北爲北海及波羅的海。這兩個海，事實上只是一種內湖或內海，被丹麥海峽及英國所閉，英國海軍，隨時可加封鎖。此外德國便沒有自然屏障。其西境接壤於多年稱霸歐洲的法國；由於東流的梅因河（Main）與多惱河，北德便易受威脅。同時下萊因（Lower Rhine）方面，亦有隙可乘，此所以德國早年易受侵略，法國所以要求「萊因國境」，原因也在這裏。德國的東境，則苦於民族的複雜和變動。東南方面，戰前接壤於同盟友好的奧匈帝國，戰後則接壤於新興的捷克斯洛伐克共和國。東北方面：戰前有比較親善的俄國，戰後則爲新

與的波蘭共和國；捷克共和國和波蘭共和國，都是法國的同盟國。由於這種地理環境，所以在戰略上一方面，德國固易於居中策應（七年戰爭和大戰時，德國即佔此便宜），但另一方面也易於被敵人包圍。因此，德國的地理背景便造成了德國的安全問題。第四個背景，是世界大戰以後所特有的。因為凡爾賽和約，德國民族被壓迫，領土被剝削，自由被剝奪。大戰後德國的外交政策，可說是大半源於這一事實。除此之外，一九三三年後德國的獨裁政治，自然也相當影響其對外政策的動態。上述這些背景，不定是同在一個時候存在，所以依據這些背景，而產生的外交原則，自一八七一年德帝國成立起直到現在，曾有三次的轉變，因為可分爲四個階段。從一八七一年起至一八九〇年畢士馬克罷免止，可以說是第一階段。在這個階段中，因為德帝國剛才成立，妨礙德國統一的法國，戰敗了，畢士馬克立即籌劃保衛這個新帝國的安全；以法國爲假想敵，力求造成包圍法國的政策。於是一面成立三國同盟（Triple Alliance）一面和俄國締結保障條約。使法國在外交上陷於孤立。所

以這一階段裏的德國外交可以說是單純的安全政策。

第二個階段是從一八九一年畢士馬克下野起到一九一八年大戰止。在此時期，威廉第二當政，一面充分發揮其國家主義資本主義，積極向外發展，貪圖虛榮；一面則不繼續畢士馬克所一貫抱持的聯俄政策。因之竟忽視奧匈帝國內部的民族問題，坦然採取東進政策，不惜招怨於英俄。因之發生英德海軍競爭，摩洛哥事件，俄奧在巴爾幹之衝突，間接造成大戰，自取一九一八年之慘敗。所以第二階段的德國外交可以說是偏於向外發展政策，換言之，即由自衛的安全政策一變而為積極的進取政策。

第三個階段，是從一九一九年和約簽字起，到一九三二年止。由於凡爾賽和約造成法，波，捷，羅，南，荷，比等國的對德包圍，於是德國恢復畢士馬克的安全政策；以防止及打破對德結團陣線之形成。在這個大原則之下，又可分為四個小原則：即（一）打破對德之集團包圍；（二）修改凡爾賽和約；（三）日耳曼民族統一；

(四) 維持和平。德國的拉攏蘇聯，交結英國，都是打破包圍謀取平等地位的努力。恰巧這個時期，德國有一位賢明的外交部長斯脫拉斯曼，法國也有一位賢明的外長白里安，他們都想用和平方法解決兩國間的問題。加上英美的協助；於是便在和平互讓的空氣中，產生解決賠款問題的道威斯計劃，楊格計劃，產生洛迦諾公約，非戰公約。德國也加入了國聯。法國在魯爾及萊茵方面，也提前撤退了駐軍。此時德國的外交，可謂相當的成功；如果繼續這種精神，似不難一一滿足德方的合理要求，確立歐洲的和平。

到了第四個階段開始，德國的對外表現，便顯然不同。自一九三三年一月三十一日國社黨執政迄今，德國改用非常手段以圖廢止和約，貫徹其向外發展政策。第一便要求軍備平等。根據這個原則，乃一而秘密擴軍，一面退出國際裁軍會議，退出國聯，及片面宣布廢止和約等事條款，同時則與英國成立海軍協定。第二便是分化對德的包圍集團。德國之拉攏波蘭，拉攏義大利，尤其拉攏英國，便是一例。第三

便是策動各國國社黨革命。在國社黨外務局長魯桑堡 (Alois Rosenberg) 之指揮下，利用分佈各國的德國少數民族國社黨支部，協助德國政府，實現膨脹政策。一九三八年三月十三日德奧和平合併，便是一例；一九三五年一月薩爾回到德國，也可算是一例，此外德國國社黨在波羅的海國家，在波蘭，在小協商國，尤其捷克，都擁有勢力。最近發生之捷克對德的糾紛，也可以說是德國這種政策的結果。第四就是修改凡爾賽和約。對於「波蘭走廊」 (Polish Corridor) 對於南蒂洛爾 (South Tyrol——現屬義大利)，對於德國舊屬殖民地，都明顯的或蓄意的要想收回。對於中歐問題及和約中對德不公允的待遇及觀念，(如德爲大戰罪魁) 都要求修改，及重行解決。目前德波，德義似乎親善；但此項衝突並未消滅。希特勒之開始舉行英德談話，要求解決中歐問題及無條件收回舊屬殖民地，可謂推行此項政策之初步。第五就是建立以德爲中心的集團以達到政治上的目的。德義談話，德日反共協定，日義協定，日德義三國反共協定，都是有利的工具。第六是日耳曼人的統一。第



三，第四兩項政策的推行，也可以說就是爲實現這個目的。最後，是建立「大德意志帝國」。凡是德人所居之地都要併入德國；以建立偉大的帝國，恢復第一第二的帝國的光榮，而獨霸中歐。

## 第九章 義大利外交政策

講到德國的外交政策，我們自然就會聯想到義大利的外交政策。義大利在世界大戰以前，曾爲三國同盟的柱石；不久以後，即成三國協商的幫手。及大戰以後，義大利又和德國親善，其後又和德國對立，再後又和德國聯歡，直至最近，態度還是模糊，究竟義大利將親法親德，依然令人費解。

要說明義大利的外交真相，第一自然須注意她的背景，義大利外交政策的背景，可以分作下列七點：（一）義大利也是和德國一樣，是僅有六十餘年歷史的新興國。在十九世紀初期，維也納會議時代，義大利還是一個「地理上的名詞」；迨薩地

參戰於克里米亞（Crimean War），義大利始在國際關係上漸露頭角。其後再經一八六六年助普攻奧，一八七〇年乘法敗而併取羅馬，義大利才完全統一獨立。所以義大利也和德國一樣，還沒有所謂傳統政策。但國力又不夠單獨對外爭衡，所以常常左右依附而態度不定。（二）義大利的地理位置，北境爲阿耳卑斯山，東南西三面爲一種內海。無論背面或當面，都易被敵人威脅。歷史上與法兩國曾長期掌制義大利；而地中海在英國控制之下，也對義大利施行封鎖更屬可能。所以義大利不能不積極過問大陸政治，不能不採取一種政策，使義大利不會感到大陸方面任何大國的威脅，同時在地中海方面，也就不能不握定一部分勢力。（三）義大利的經濟情形，也在外交政策上發生重大影響。義大利也是個資本主義國家，但資源缺乏，原料與市場都須仰求國外，而自各國採行壟斷政策之後，義大利在商務上不啻無形遭受封鎖。再加義大利人口有四千二百萬，而本國領土則僅及德國或西班牙領土之半，人

口過剩，也就成了個嚴重問題。所以義大利有不得不向外發展尋求殖民地之勢。（四）因為義大利是在被壓迫下求統一解放出來的，所以在統一解放運動期間，便下了國家主義思想的基礎；此種思想，直到現在，仍是根深蒂固。義大利的所謂復土運動（Irredentist Movement）之發生，法西斯獨裁之成立，可說一部分是這種思想的結果。（五）除了國家主義之外，義大利還發生一種政治的觀念，即所謂實際主義這種思想，可以說與國家主義思想相聯帶。義大利認為歷史是自由發展的；凡以法律的及強制的方法，使歷史固定化，概屬違反歷史自由發展的原理。本此觀點，所以覺得一九一九年的巴黎和會，使歐洲發生兩種傾向，一為威爾遜總統所啓示的空洞的理想主義，一為克里孟梭所堅持的落伍的反動主義。前者欲使歐洲變為一種理想的形態；後者則欲強制歐洲以過去事實為基礎，造成一種鐵的組織。後者可以說是過去的反應，前者可以說是走向未來。但此兩者都是使歷史固定化，都忽視當前的國際事實，而違反歷史自由發展的原理。因此義大利在實際主義的思想下，便

積極產生一種所謂「強權政治」的觀念，認為世界政治實由少數強國主持，小國不過附從。因此義大利便排斥國家平等主義而有所謂四強公約之建議，恢復一八一五年維也納會議後「歐洲總裁」的狀態。(六)則是對於巴黎和會的失望。原來義大利之反身助三國協商參戰，係以一九一五年倫敦密約協商國方面預允戰事結束後予義補償為條件。但大戰結束，巴黎和會開幕，義大利即受協商國之冷淡，除取得南由帝洛爾及非洲休巴蘭 (Togoland) 方面國境之修正外，關於殖民地的分配獨不顧及義大利，委任統治地一一授予英、法、日、比、乃至南非，新西蘭，澳大利亞，而獨不予義大利。義大利既為圖利而參戰，又為戰勝國之一，又得戰勝國事先之默契，對此處境，自極不滿。因此，大戰之後，便自命為不滿足的國家，而重行傾向與她戰前的老同盟國聯絡。同時法西斯獨裁之促成，復士運動的加甚，也便成爲一個自然的結果。最後(七)還有一種背景是法西斯獨裁。獨裁者易以對外膨脹掩飾內政政策之失敗，這是一般獨裁國家的普通現象。

根據上述背景，我們已可對於義大利外交的真相，相當明瞭。現在依此背景，抽出幾個基本原則。第一便是大陸均勢政策。必維持大陸國家的均勢，才可以免除義大利背面的威脅。而此均勢政策之實現，亦有賴於法德之對立。所以均勢政策實現的第一個條件便是維持德法的均勢；如贊同德國軍備平等，參與斯脫拉沙陣線都是其例。第二個條件是維持三個小國構成的「政治外交保障線」。蓋義大利認為歐洲全局有三個關鍵；一為比利時，介乎英、法、德三國之間；二為瑞士，介於法、德、義三國之間，三為奧大利，介於德，義及南斯拉夫之間。由於這比、瑞、奧三個小國之獨立，乃自北海至多腦河流域形成一條無阻的政治外交保障線。維持了這條線，便是維持了均勢。設有任何國家破壞了這三個小國的獨立，便是破壞了均勢，義大利的安全便受威脅。因之，義大利過去曾力阻德奧合併，而一九三九年德奧合併實現，德義未即衝突當係暫時容忍。第二個基本原則是向外發展。所謂向外發展，可以分爲四個小原則：（一）是向東，南歐乃至中歐發展，例如：控利巴爾幹，

聯義奧匈。一九三六年三月廿四日之義奧匈三國協定，三月廿八日之義阿（阿爾巴尼亞）經濟協定，以及十一月十二日之義奧匈三國議定書都是其例。（二）是爭取殖民地。如一八六九年之購得東非之阿薩伯港（Assab），一八八五年之佔領馬索華港（Massowa），一八八九年之取得索謀利蘭（Somaliland），一八九六年之侵略阿比西尼亞戰敗，而保留愛里特里亞（Eritrea）一九一一年之由土奪取特里波里（Tripoli）及西倫納加（Cyrenaica）。大戰前法義關於突尼斯（Tunis）之衝突，以及一九三五年藉口烏亞爾烏亞爾事件（Dalat Incident）——一九三四年十二月五日——再度侵略阿比西尼亞，乃至一九三六年五月九日合併阿比西尼亞，都是這種政策的結果。（三）是建立「義大利帝國」。所謂建立「義大利帝國」又可分兩種目標：一是恢復舊羅馬帝國；二是復土運動，即亞得利亞海沿岸附近義大利人所居之地盡行收入義大利版圖。義大利對於南斯拉夫及德，奧之衝突，部分的即由於此。（四）是聯合反現狀派勢力及法西斯勢力，如日德義反共協定，日義換文，德義談話

以及援助西班牙叛軍，都是其例。第三個基本原則，是義法海軍平等。法國向不允許義國在海軍上平等，因之一九二一年華盛頓會議未能使法義成立一般的海軍協定。第四個基本原則，則是改組國聯，先以英法德義四強公約，促成大國合作，然後再促成小國合作。一九三四年三月十八日義國即提出四強公約草案，以性質近於強國獨裁結果不僅不能發展國聯之普遍性，而且不合國家平等原則，致有小協商國出而反對。第五個基本原則是修改和約，變更現狀，但認為必須在國聯範圍內爲之。第六個基本原則是親英。因英義同抱大陸均勢政策，而在地中海上亦能妥協，故義大利獨立及抵抗路易十四之時能得英助，一八八二年義國簽字三國同盟之時，義國亦曾聲明非爲對付英國。及至一九三五年因義阿事件而引起衝突，旋即恢復友好關係，於一九三七年一月二日及一九三八年四月十六日兩次成立英義紳士協定。在義大利方面，可謂始終不放棄親英政策，蓋對英衝突甚少，而國力之不敵英國，亦甚明顯，義大利追隨英國，在歐洲大陸，總較有利。

總而言之，義大利是個窮國，又是個地理上的小國。安全問題和經濟問題最爲重要。因此對均勢政策，和對外發展政策也就比較最爲注意，於是義大利便不能不採取積極的對外態度。但這種積極態度，除了乘機冒險力奪殖民地之外，實不宜抱一貫的明顯態度；反之倒是利於左右周旋，以圖利益。然而在這帝國主義競爭中，以義大利的國力，要想這種政策成功，委實煞費苦心。被義國以一年之力，征服了一大部分的阿比西尼亞，現在國聯的法律地位，依然未動。前途得失，真難於斷言了。

## 第十章 波蘭外交政策

現在國際政治上比較重要的國家，我們已在上面各章講過英，美，俄，法，小協商，德，義等國；還有兩個國家，雖屬次要，但亦有簡單說明的必要；這便是波蘭和土耳其。

波蘭外交政策的背景，可以說有三點：（一）波蘭在十八世紀末年，本是歐洲



重要君主國之一。其疆域曾擴展到波羅的海及黑海之間。但因波蘭之議會制度不健全，統治階級缺乏政治能力；復以強鄰之侵略野心，致於一七七二年，一七九二年，一七九五年爲俄，普，奧三國所三次瓜分。嗣俄皇亞力山大卽位，傾向自由主義，乃於一八一五年之維也納公會中，爭得瓦薩（Warsaw）大公國，（舊波蘭土地之一部分）建成一波蘭王國，給予憲法，由俄皇自兼爲波蘭王。實際上波蘭人並未真獲得自由與平等，致有一八三一年之波蘭革命。俄皇尼古拉斯第一世，得普魯士之助，慘敗波軍，即取消一八一五年之憲法而合併波蘭，置爲行省。其後復因波蘭革命運動繼起不已，並因波蘭最後殘迹之克拉科共和國（Cracow），久成波蘭革命黨之逋逃藪，於是一八四六年奧大利乃乘英，法不和之隙，而合併克拉科，波蘭乃完全滅亡。所以波蘭在歷史上卽處於俄，德，奧，三大國之間；俄，德，奧三國，都是波蘭的敵人，尤其德，俄，兩國，待波蘭更苛。此種背景，在心理上便影響後來波蘭的對外政策。（二）波蘭自一八四六年完全滅亡後，民族精神及文化，

並未消滅。因羅馬舊教在波蘭甚佔勢力，而舊教教義，亦足以激發波蘭人心。故十九世紀中波蘭革命，又屢次發動。最後於大戰末期，皮爾蘇資基（Pilsudski）將軍即利用大戰及革命形勢，次第打脫了俄，德，奧三國的束縛，而恢復波蘭獨立，並以瓦薩爲首都。另一方面，則協商國方面尤其法國，認爲波蘭之獨立，可利以挾制德，俄，故亦積極援助。因此波蘭及其他協商國都成爲凡爾賽和約下的獲利國，都成爲大戰後現狀的創造者，尤其法，波兩國，也就發生更密切的關係。這種復國的背景，也就在對外政策上發生重大的影響。（三）波蘭自復國後，由於內政，經濟之進步，革命解放之勝利，情緒上竟過分放縱，發生自私心及虛榮心，不以二千萬波蘭人所居之地爲已足，而想依地理及軍事之理由，要求恢復一七七二年之疆界，要求天然國境。同時則想擺脫法國之束縛自由逞雄。致一面包含若干少數民族，而又不以平等相待，一面又不惜對俄戰爭，對捷衝突；而霸住「波蘭走廊」。進圖烏克蘭，一面對法若即若離。因此對俄，德，均不和睦。大戰初停之時，波蘭藉

法國之力，趁德，俄之亂，猶可稍微逞雄，最近則德，俄均已強大，德國且時刻不忘「走廊」。故近年之波蘭，殆又恢復早年之處境。如何調處於德，俄二強之間，以求自保，使波蘭政府煞費苦心。

鑒於上述背景，故波蘭外交政策之基本原則，甚為明顯。第一，便是擁護和約，維持現狀和平。因之：（一）反對犧牲波蘭權益以保全和平，（二）擁護國聯及贊成加強國聯，（三）先安全，後裁軍，（四）修改和約應基於雙方同意。本此原則，所以波蘭贊同國聯設立制裁機關，屢次要求當任理事席，並促成非戰公約，及贊同以物質力量援助「被侵略國」。第二個基本原則，是關於少數民族待遇，應締結一般協定，適用互惠原則。第三個基本原則是一「睦鄰政策」。所謂「睦鄰政策」，包括對德，對俄。關於對俄，已於一九三三年七月訂立俄波互不侵犯條約，同年十一月，又訂立俄波調解條約。關於對德則有下列數點：（一）「波蘭走廊」方面，波蘭決不讓步。因該地原為波蘭之包毛茲省（Pomorze），波蘭居民佔百分之

九十，加以此處爲波蘭唯一之出海道，此處對外貿易，佔波蘭國際貿易中百分之六十以上。而德國方面一則既不必賴此海口，又無合併東普魯士之必要，美國之與阿拉斯加，亦相遠隔，況德本部與東普魯士之交通，亦無甚不便。故波蘭堅決反對犧牲本國領土，以成全德國東普魯士與西部領土之合併。(二)但澤方面(Danzig)，波蘭決照一九三四年波但協定，維護對於但澤港之共有權，及在該處既得權利之完整。(三)在上述條件之下，波蘭可對德妥協，依據此項精神，乃有一九三四年一月二十六日之柏林宣言；在十年之內德波互不侵犯；兩國間任何問題，必在雙方同意之下解決；但同時則承認波蘭所參與之國際協定及同盟。第四個基本原則，則是同盟協商政策。其同盟國中最著名的便是法國；其次便是羅馬尼亞，凡此都是在現狀和平政策取一致態度的。

● 綜上所述，波蘭對外的基本政策，可謂只有現狀和平原則。在此原則之下，可以對德對俄妥協。然而波蘭固明知對德對俄，均不免衝突，故仍主要的倚賴和約，

倚賴國聯及以聯法爲中心的同盟協商政策。如波蘭之反對蘇聯加入國聯，反對東歐公約，以及一九三六年九月六日加強法波同盟，都是其例。同時波蘭雖想對立陶宛「Vilna問題」，及捷克「Teschen問題」衝突，甚至對蘇聯之烏克蘭亦不無野心，但波蘭國力之有限，使之終究只能維持現狀。益以目前波蘭的最大國際糾紛點，還在「波蘭走廊」，以彈丸之波蘭，竟敢長此橫斷彼德意志大國，如何可以安枕？德意志帝國之統一，早已構成大日耳曼主義實現之一重要步驟；故最近波蘭已自悟爲歐洲一炸彈，乃有訓練百萬雄師之計劃。故波蘭在對外態度上雖有時似乎傾向親德，但其目的仍在保障本國領土之完整，及維持其中立政策。一旦中立無法維持，則波蘭在考慮對德態度之前，必先考慮對法的態度。最近歐洲發生一種中立區運動，將波羅的海國家及波蘭，羅馬尼亞等國劃爲中立區域；以爲德俄衝突之緩衝地帶，期能避免東歐戰爭。英國且有樂於促成的表示，而在波蘭方面，自然也是歡迎的。

## 第十一章 土耳其外交政策

土耳其外交政策的主要背景，則可以分作兩面；第一，土耳其現正埋頭建設，需要和平。蓋自一九二三年七月洛桑協定及十月二十九日宣布共和以後，土耳其便開始新建設計劃。這個計劃有兩個目標，一是拋棄大回教主義而採取國家主義，一是實行西方化和現代化的政策。在凱馬爾（Kemal）看來，必須在這兩個目標之下努力，才能改善內政，這樣改善了內政，才能便土耳其強盛。因此在協商國邀君士坦丁堡舊政府及安哥拉革命政府赴洛桑會議時，安哥拉革命政府即行廢棄君士坦丁堡政府，而將政府根本改變，於一九二二年十一月一日在安哥拉成立國民議會。嗣於一九二四年三月三日，頒布三種法律廢除回教教權，統一國家教育制度。一九二四年四月二十日成立新憲法，宣布國家主權由國民大會行使。一九二五年九月二日，下令取締回教之宗教命令權，而使共和國不受教會拘束。一九二六年春季，採取

瑞士民法典，義大利刑法典，及德意志商法典，僅稍予變更，使適合土耳其的國情。此等法律，完全有獨立性，不含宗教成分，舊時土耳其所用的可蘭法律完全廢除。一九二八年四月九日，國民大會又修改一九二四年憲法，廢除其第二條——『回教爲土耳其國教』；由是，土耳其似完全與回教脫離關係。一九二八年十一月，又頒布新法律，採用拉丁字母爲土耳其文字，並於同年十二月施行。一九三〇年三月，又通過法案授婦女以選舉權。同年，並改君士坦丁堡爲伊士坦布（Istanbul）；改安哥拉（Angora）爲安卡拉（Ankara）。此外，如土耳其婦女之解放，男女服飾之改革，都是西方化及現代化主義下的重要運動。至少在土耳其的國民心理上，已發生重大轉變。由於土耳其潛心致力於國內建設，所以需要和平環境，並且需要外國合作，土耳其的對外政策大半受此背景的影響。

第二，土耳其在地理上受英俄兩國的包圍，也是土耳其對外政策的一個重要背景。蓋英俄兩國在近東中東衝突，衝突的焦點之一，便在土耳其。如英國爲保障印

度及地中海交通的安全，曾於大戰之前力維土耳其獨立，以抵制俄國南下；大戰之後，又佔領伊拉克，巴勒士坦，控制阿刺伯及埃及；而最刺激土耳其的是強佔土耳其的摩索（Mosul）。摩索本是土耳其的一省（Vilayet），位於土耳其東邊，當底格里斯河（Tigris）上游，富石油油田，且為通印要道。（按通印之陸路要道有三：

（一）北路——Moscow → Orenburg → Tashkent → Samarkand → Bokhara → Kabul → Peshawar...（二）中路——Moscow → Rostov → Baku → Tauris → Teheran → Ispahan → Kerman → Herat → Kandahar → Quetta...（三）南路——London → Constantinople → Mosul → Bagdad → Keirman 或 Bagdad → Ispahan → Quetta，摩索即南路之要衝，（英國可據此進攻俄土，或據此以抗拒俄土由東西北三面夾攻印度；土耳其亦可據此以威脅伊拉克，敘利亞，及直下阿勒布（Aleppo），E格達，（Bagdad）丹馬斯克（Damascus）。故摩索一地，實土耳其之國防線，而又為英國所必爭，在經濟上，政治上，軍事上，都很重要。一九一六年協商國會密約給法；一九一八年十二



月，又由法轉入英中。基馬爾力爭不獲，卒於一九二五年十二月，經國聯行政院依常設國際法庭之建議，判令摩索併入英委任統治地伊拉克（期二十五年）；隨於一九二六年一月，英國即在法律上保有此地。此舉自足以威脅俄土，而土耳其爲此恨國聯刺骨，乃對俄接近。其次還有一件刺激土耳其的事，則是英國之控制黑海韃靼納斯海峽（Strait of Dardanelles）。歷史上英國對於黑海之態度始終利用黑海韃靼納斯海峽制俄，使不能南下侵入地中海及威脅英印及交通，十九世紀俄國黑海海軍不弱，英國乃利用不許軍艦出入韃靼納斯海峽之傳統的原則，以阻止俄國海軍出峽，威脅紅海交通。故一八四一年倫敦協定及一八六五年巴黎和約之類，都有此項海峽原則之規定。迨大戰後俄國力弱，洛桑會議結果，乃轉而開放韃靼納斯海峽，海峽由國際管理，軍艦可自由出入。無疑是便於大海軍國的英國進攻土耳其及蘇聯，（烏克蘭及高加索石油田受威脅）。同時洛桑條約只規定海峽開放，而未規定土耳其在黑海受攻擊時之安全保障，自然招土耳其及俄國之反感。因之一面俄國乃不

能不積極建立黑海海軍，一面業已憤恨摩索事件之土耳其，也就更加對俄親近。

以上是土耳其和英國的地理上和政治上的關係，自從英國「強取」摩索及控制海峽，便幾乎是東南西三面包圍土耳其。可是在土耳其北面的俄國，也使土耳其不安。在大戰以前，土耳其固防俄國之近東海口政策，在大戰以後土耳其仍防蘇聯採取國家主義政策，採取土耳其，由黑海南下出口。尤其一九二四年托洛斯基曾在波斯克（Kamenev-Botolsk）有過這樣一段話：『我們必須大聲喊：我們需要君士坦丁堡。和韃靼納斯海峽。像我們這樣的國家，不能為任何人的利益與高興，而自甘悶死。此所以倍沙拉比亞對吾人為不可缺少。吾人取之，實為吾人至君士坦丁堡之第一步驟。務須對此注意：海峽遲早將屬吾人；縱令英法不守戰時之信約，而將阻吾人取之。』因此土耳其也就疑心蘇聯並未放棄帝俄的海口政策，而不得不早為預防。於是土耳其的地理位置，可以說在英俄勢力的四面包圍中，成為英俄衝突的一個焦點。

因爲土耳其現在正努力建設，而處境又適當英俄兩大勢力交綏之衝；所以土耳其便在外交上採取兩個基本原則。第一個基本原則，就是和平政策。土耳其需要維持和平，在和平狀態之下與各國建立正常的外交關係，同時列強方面，也爲經濟利益或防土親俄或防土攻俄，努力拉攏土耳其。因之，土耳其雖曾在萬難之中，拒絕向外借款，拒絕國聯干涉教會，但終於一九二三年八月六日成立土美通商友好條約（嗣因一九二七年一月十八日被美國參議院依政治的及宗教的理由所否決；於一九二七年二月十七日復在安哥拉訂約，於同年十月十二日始實行互派外交代表。）接着協商國方面其他各國也一一與土耳其訂約，完全廢除舊約而承認土耳其與他國充分平等。同時德國也與土耳其恢復親善，在經濟及文化方面合作；有許多德國的專家，被雇用於土耳其，從事建設工作。俄土則早於一九二五年十二月成立中立及互不侵犯條約，以抵制英國在伊拉克及海峽方面的威脅。土義兩國，也於一九二八年五月訂立和平中立仲裁條約。嗣後，一九三〇年三月一日英土間亦卒成立通商行船條

約，並規定五年爲期，互予最惠國待遇。及一九三二年七月，土耳其即加入國聯。

第二個基本原則是均勢政策。所謂均勢政策，便是維持英俄的均勢。蓋德國雖又插足是中東，但與土無爭；其勢力之敵英俄亦甚明顯。故土耳其一面受英俄之束縛，他方面正可利用英俄之對立，時而聯英制俄，時而聯俄制英，左右拉攏，藉保本國之安全。十九世紀，俄土每遇外患之時，輒親近合作；或土受俄侵凌時，輒與英合作，都是這種政策的結果。所以土耳其一面於一九二五年十二月十七日成立俄土共同保障協定，並於一九二九年十二月七日復予擴充，另一方面，則於一九三〇年締結英土條約，一九三二年加入國聯。

綜合上述，一九二三年後的土耳其，唯求在均勢和平中埋頭建設。這便是土耳其外交政策的基礎，而目前英俄兩大勢力之相安，自更予土耳其以游刃中東，積極從事復興工作的餘裕。

## 第十二章 日本外交政策

最後我們要提到的，便是我們的敵國——日本的外交政策。實則當日本正在加緊侵略我們的時候，她的政策，似乎不用說明也很明白。不過，在抗戰期間，日本的外交動向，我們依然需要注意。因此關於日本外交政策的一般背景和原則，仍有簡單分述的必要。

日本外交政策的背景，可分三點：（一）地理的背景。日本是個島國，而這個島又接近亞洲大陸。在日本一方面看來，更覺得有被大陸國家及大海軍國封鎖的危險，而不得不講究安全保障。同時因為接近大陸，所以隨時有向大陸進取的衝動。

（二）經濟的背景。所謂經濟的背景，可分兩面：一為資本主義；日本是個島國，自然缺乏原料富源及市場，乃在資本主義的經濟制度下自命為窮國，要求向外發展。一為人口過剩；因為獎勵生殖，地小人多，也就要求向外發展。（三）政治的背

景。所謂政治的背景，亦可分爲四層：（1）日本原來也是個被壓迫的國家，也曾受重重不平等條約的束縛。（2）日本的國家主義觀念，非常發達；因之軍國主義，「大日本帝國主義」的思想，也就隨之產生。（3）由於歷史和制度的原因日本軍人的干政，可謂日本政治的一個特徵。因之日本在外交上便受軍人派的影響。（4）太平洋的國際形勢，影響日本的對外政策也很大。在太平洋方面英美之勢力根深蒂固，而中俄之勢力則比較薄弱，日本所以不敢向海上冒險，而偏向大陸發展，就是受這種國際形勢的影響。

根據這幾種背景，日本外交政策的基本原則，也可分作三點：第一個原則，便是對歐美的國際平等。所謂國際平等，便是廢除不平等條約，及移民限制。在這個原則之下，日本曾於一八七四年至一九〇〇年，又收回關稅自主權。另外則於一九〇八年依日美紳士協定而解決日本向美移民問題。一九一九年在巴黎和會提出一種族平等要求；而得法，義，希臘，捷克，中國等十一國之贊助卒爲英美所阻，未獲

一致通過。其後一九二四年美國又通過移民律，實際限制日本移民。在日本看來這是違反一九〇八年之紳士協定。同時對於澳洲和加拿大的移民限制，日本也是憤憤不平。所以日本還在繼續要求種族平等。第二個原則，是優勢海軍。日本是個島國，又實行資本主義，自然需要海軍，一面自衛，一面在太平洋爭雄。故日本一向和英美競爭海軍，希望三國平等。一九二二年華盛頓會議後，規定日本海軍等於英或美之海軍百分之六十，即所謂英，美，日，五，五，三比率；但日本並不滿足，卒於一九三六年一月十五日退出海軍會議，從事造艦競爭。第三個原則，是帝國主義，帝國主義的推進，可分兩個方向。一是向海上發展，即所謂南進政策。南進政策的目標，自是太平洋島嶼包括菲律賓，檀香山，南洋羣島及大洋洲。一是向大陸發展，即所謂大陸政策。大陸政策之目標，便在中，俄。一般說來，日本所採取的方向，是在英美太平洋勢力範圍內僅作經濟競爭；而在大陸的中，俄方面，於經濟侵略之外，兼行政治侵略，領土侵略。就日本的立場而論，大陸政策的優點有：（一）

日本可力敵者，不是英美，而是中俄；（二）大陸方面，自然富源較多；（三）在大陸立足，自較海上爲穩固。因此，日本便先積極推行大陸政策。不過在推行大陸政策之際，還有一種考慮，就是應該採取何種方式。關於這點，日本有兩派主張。一是緩進派，一是急進派。緩進派可以說是文治派，主要的策略是經濟侵略，和助長中國內亂。急進派可以說是軍人派，主要的策略是武力侵略，『出兵保僑』。這兩派主張，實則是相輔而行，共同以向大陸發展爲歸宿的。

日本大陸政策推行的步驟，可以分四個階段。第一個階段可以說是在大陸樹立進攻之據點。這在一八九四年中日戰爭後便達到目的。因爲依據中日馬關條約，日本已取得台灣，琉球，及在朝鮮的勢力。這不僅獲得了進攻大陸方面的南北兩個據點；而且也有了施行南進政策的據點。第二個階段，是推翻俄國在滿洲的勢力。蓋中日戰爭後，日本已知中國不難征服；但必先打倒俄國在中國的勢力，才能安然侵略中國。因之有一九〇四年的日俄戰爭。結果，日本也可說達到了目的。第三個階



段，是鞏固在中國的勢力。此時，除去一九一〇年合併朝鮮外，乃於一九一五年大戰之際，乘機向中國提出「二十一條件」。而一九一九年五月七日之接受北太平洋委任統治地，則事實上又爲日本之南進政策，立一據點。華盛頓會議以後，表面上似乎放棄侵略，實則不過方法之變更而已。第四個階段，是先併中國，再攻俄國。因爲蘇聯正從事社會主義建設，一連三個五年計劃，積極進行；如不早動手，日後將無法進攻。但要征服俄國，必先征服中國；而中國民族革命運動勢力之一日千里，也使日本有不得不加緊侵略之必要。因之一九二七年五月，日本即第一次出兵山東，干涉中國革命軍事之進展。一九二八年五月又二次出兵山東，公然阻止中國革命軍經過濟南，造成「五三濟南慘案」。一九三一年九月十八日復發動「瀋陽事變」，強佔東三省，手造「滿洲國」。一九三二年一月二十八日又進攻上海；一九三三年攻佔熱河，又控制冀察。及一九三七年七月七日，乃發動「蘆溝橋事變」，進攻華北。同年八月十三日，又進攻上海，大規模展開中日戰爭。直到現在，仍

然是在第四個階段，繼續征服中國。

●在日本說來，對中國的侵略，無非是爲了『安全』。爲保障日本來日之安全，所以要進取朝鮮，台灣。爲保障日本之朝鮮，台灣，所以要進取滿，蒙。爲保障日本之滿，蒙，所以要進取華北。爲要保障日本之華北，所以要進取全中國。爲保障日本之全中國；所以要進取蘇聯之西利利亞。爲保障日本之中國及西伯利亞，所以要施行「亞洲孟羅主義」。日本的這種看法，不由令我們想起十九世紀初年拿破侖的政策。拿破侖爲保障大革命時代之法國國境，即阿耳卑斯山及萊因河左岸，乃以武力將國境擴及所謂「天然國境」之外。旋爲保障天然國境之外之國境，乃將國境推到艾爾伯河（Elbe），推到俄多河（Oder），推到委斯突拉河（Vistula），推到瓦薩（Warsaw），甚至莫斯科（Moscow）。歷史上的妙舉，真是無獨有偶。像日本這樣謂之保障安全，真是普天之下，將無一國不欲保障安全；所謂帝國主義之物，也就根本沒有了。

日本外交政策的第四個原則，則是勾結反現狀派國家，以達到侵略的目的。日本自破壞門戶開放政策，企圖獨霸遠東後，外交上已陷於孤立。爲求取後援及機會，乃不惜多方勾結。因之始而有一九三六年十一月二十五日之日德防共協定，繼而有同年十二月二日之日義換文，及至一九三七年十一月六日，又有日德義三個反共協定。這種同盟政策，原是日本帝國主義政策的一個工具；入夥的人，自不免是同牀異夢。總而言之，日本的外交政策，大體是被其地理的，經濟的及政治的背景所支配；而在目前，則政治的背景佔絕對優勢。所以日本目前之對外政策，已由求平等求安全，一變而爲發揮帝國主義，發揚「帝國威望」。革命尙未成功的中國，也就首當其衝。因此我們站在中國的立場，便要特別證明：無論是「幣原外交」，「廣田外交」，（所謂「三原則」「五項目」）抑最近態度尙未表明的「宇垣外交」，無論是「田中政策」抑「荒木政策」，全是日本大陸政策實施上的種種不同之策略，而不是日本對外的根本政策，有何變化。必須把日本的對華根本政策與其執行

此種政策的策略，分別清楚。不要因為看見他們策略變動，就以爲政策上有商量的餘地。也必須這樣才不致陷於錯誤，才能設計適當的對策。此外，因爲宇垣比較持重。比較認識時勢，所以他的外交將兼顧國際情勢，側重於孤立中國，也是在意料之中的。



## 第三編 現代國際問題

### 第十三章 國際裁軍問題

關於現代幾個重要國家的外交政策，已如上述。另外還有若干一向存在或最近發生的重要國際問題，也是研究國際政治的人所不可忽視的。因為她們一面是上述種種因素和各國外交政策的結果；另一面也就是影響現代國際政局的大事件。由於時間的前後和本身的性質，這些問題，可以分做兩類：一類是因大戰的結果而發生的；一類是戰後歷史演化而造成的。前者最重要的有：國際裁軍問題和少數民族問題；後者最重要的有：國聯委任統治地問題，阿比西尼亞問題，國聯改造問題，中日事件與國際聯盟，排貨在國際法之地位，以及美國中立法與中日戰爭。現在就依次加以說明。

按國聯盟約第八條的規定，全世界已經承認維持和平必須裁軍。這是國際裁軍會議之所以召集，也是德國要求各國裁軍的法律根據。

● 軍備擴展的趨向，在戰前武裝和平的局勢下，最爲顯著。大家都公認一九一四年大戰原因之一，便伏於此。可是大戰以後，軍備的擴展，仍然有加無已。如列強現在的軍備預算，除了德國受凡爾賽和約的束縛限制外；一般的國家，都較戰前增加。英國增加百分之四十八；日本和義大利增加到百分之百以上。又如現在各國的預算中，軍事費占百分之七十至八十。其中百分之二十用於未來的備戰；百分之五十至六十用於救濟過去大戰上之損失；如戰債撫恤等。有人曾經計算過，假使國際聯盟會員國提出百分之三的軍事經費來存入銀行，年息五厘，則每年的利息可以維持國聯一年的經費（國聯每年經常會費總額爲二千八百萬瑞士法郎以上）！各國競爭備戰的程度，可想而知。國際裁軍會議便想解除這種危險。

本來過去國際方面便有過裁軍的運動；如一八九九年俄皇尼古拉二世之召集海

牙和平會議謀商裁軍；但結果只訂了國際息爭條約，並未有裁軍的規定。一九〇七年羅斯福總統和俄皇召集的第二次海牙和平會議，英國也提出裁軍案；但是也沒有通過，只由該會表示一種裁軍希望而已。那種裁軍的目的，與其說是爲國際和平，勿甯說是爲了政治的作用。難怪一般謀裁軍以減輕經濟負擔之和平理想家，終於失望也。

然而，裁軍畢竟在政治上是很重要的。軍備的負擔天天加重，百業必趨凋敝，而國際的競爭和猜忌，也不會有止境。歐戰前，英德曾因爭霸海軍而謀成立單獨的協定，一時曾有「海軍休息日」的運動，但終歸失敗。隨後軍備擴展更速，俄，德，法競爭尤烈，戰爭的恐怖空氣異常濃厚。一九一四年中即是沒有奧塞的行刺案件作導火線，也未嘗不會發生大戰的。歐戰以後，各國本身無論戰勝者的協約國和戰敗者的同盟國，均感受戰爭的痛苦，覺悟軍備的擴張，實在不是有利的事。所以賢明的政治家和平理想家乃從事於裁軍運動。就是最自私自利的政治家，也不敢公



然反對。一九一九年的巴黎和約曾實現部分的裁軍；戰敗國均受了軍事限制，如德國軍隊不得過十萬人便是一例，其限制的理由，儘管實際上是防止德國報仇；但表面總說是爲一般軍備限制的先導，隨後其他協約國方面都要實行裁軍的。加之國聯盟約第八條規定：各會員均承認爲保障國際和平，大家應當裁減軍備至最低限度。並承認將裁軍計劃之制定權交給國聯理事會；各會員國一經接受，十年之內不得變更，會員國並且隨時交換報告本國之軍政狀況，軍隊數目等。爲執行這條所載的義務，特設裁軍委員會，作爲國聯的附屬機關。國聯根據此項義務，乃在一九二〇年第一次大會時，提出討論裁軍問題。其時到會各國看到實際裁軍必須顧到政治方面，才可實行；專用純粹軍人組織機關，不能收效的。所以後來又在裁軍委員會之外，加上政治的，財政的，及社會勞工方面的人才，合組一個混合委員會，原來的裁軍委員會專司裁軍技術上的事。這個混合委員會却統籌裁軍計劃全部問題之研究。

國際裁軍不是一件簡單的事。政治上和技術上都有困難。譬如說，軍備應該用

那種原則去決定裁減？用那種標準比較軍備？用人數的比較，固然靠不住。就是用武器的比較也很困難。如海軍的裁減和陸軍的裁減如何比較呢？這是很不容易的。後來採用一個比較良好的方法，就是以安全為標準：國境安全的軍備應該少些；國境危險的，軍備可以多些。但是嚴格的分別也很難的。現在一般人都主張以「安全」來決定軍備。然而「安全」又和政治問題交織着，很不容易分開討論。國際情勢，政治狀態，都和安全有很重要的關聯，政治不解決，裁軍計劃也不容實行，結果裁軍也是渺茫。

爲了「安全」問題成爲裁軍障礙，所以混合委員會在解決裁軍之前，先求解決安全問題，使國際相互訂結保障協定，俾「安全」問題解決後再行決定裁軍計劃。如一九二三年所制定的互不侵犯條約，經十一國贊成；不幸英國反對，沒有生效。又一九二四年國聯大會在日內瓦通過和平議定書，包括「安全」，裁軍，強制仲裁三點，又因英內閣更替，保守黨上台，反對此議也沒有見諸事實。

法，德，比諸國的洛迦諾保障協約，解決了萊因國境的競爭。一九二五年國聯大會有鑒於此項效果，乃議決召集裁軍會議。先設裁軍會議預備委員會，由國聯會員國再加上地理上與，裁軍問題有密切關係的國家而組織之。故此會美國，與蘇俄及土耳其均經參加。這個委員會工作自一九二六年開始至一九三〇年，經過四五年之久，才決定了裁軍協約草案，在一九三〇年十二月通過，並決定在一九三二年開裁軍大會。可是一九三一年九一八中日事件發生，遠東便陷入戰爭狀態。一九三二年的裁軍會議當頭受此打擊；自然不會產生什麼理想的效果。一九三三年初，德國社黨執政，積極要求軍備平等，竟至當年十月十九日退出裁軍會議及國聯。裁軍會議遂無結果而停頓。

在國聯努力於一般裁軍計劃之際，同時另一方面會有海軍裁減的單獨進行。一九二一年至一九二三年的華盛頓會議，英，美，日，法，義五強國都部分的協定了主力艦的裁減。一九二七年美總統又與英日三國會商在日內瓦，求解決華盛頓會議

的裁軍懸案，以便做到全部的限制。但是沒有結果而英美在海軍方面的競爭更加激烈。於是到了一九二九年美總統胡佛本共和黨和平之素旨，提出英美海軍協定，互相裁減。當時英國也感受海軍競爭的痛苦，又適值工黨在朝，英相麥唐納亦抱裁軍的同情。他親赴美國和胡佛總統商定了英美海軍的平等原則，乃決定在一九二〇年加邀日，法，義三國重開海軍裁軍會議於倫敦。但此次一九三〇年倫敦裁軍會議的結果，只是英美日三國成立了輔助艦裁減協定；因為法義兩國的意見不能一致故未能得一普遍的解決。及至一九三五年根據一九二二年華盛頓海軍協定及一九二〇年倫敦海軍協定而召集之海軍會議，則因日本之要求海軍平等及退去（一九三六年一月十五日）而破裂；一九三六年三月二十五日，乃產生英法美三國海軍協定，但究竟是美中不足了。

所以關於裁軍的一般協定，仍須有待於將來裁軍會議重開時的決定。而其決定之根據，將仍爲一九三〇年十二月通過之裁軍草案。內容凡六十條；包括陸海空

軍。其要點有四：（一）軍隊人數之裁減，尤其對於徵兵制加以限制，（二）軍器之裁減；（三）化學戰具之禁止；（四）軍備公開，相互報告軍備實況，並組織常設委員會執行此種協定並監視其實施。各國對於裁軍的態度，大致可得三派：（一）主張澈底裁軍；如俄，德。因德國在戰後受了凡爾賽和約的束縛，不能擴充軍備，自然樂於各國一致裁減。俄國則曾於一九二七年預備委員會中提出「即時完全裁軍案」，現在態度似仍未改。（二）不願意無條件的裁軍者，如法國。因為法國是現代陸軍最強盛的國家，並且處處需要陸軍，如果沒有保障，自然不願受限制。（三）主張相當的裁減的。如廢除重砲，潛水艇，坦克車，飛機母艦，化學毒氣等狠毒殘酷的戰具。英，美，義即屬於這一派。一般說來，各國大體上均承認軍備要限制。但原則上儘管容易同意，一經具體化之後便不易成立協定。裁軍會議本身沒有強制裁軍的權力，一切協定，尚須各國政府批准，各國態度既不一致，困難自然更多。

法國在正面並沒有公然反對裁軍；她却反面用「武裝國聯保障和平案」來作裁軍的對案；表面上是藉口安全保障；實際是想藉運用國聯來壓制德國。一九一九年和會中法國已曾提議國聯設置參謀部，結果被英美之和平思想所打消。一九三二年裁軍會議中，法國又提出這類提案，也就沒有通過。蓋縱令此事處於裁軍範圍之內，其執行的困難，也就可想而知。

由此看來，可知裁軍與和平實有密切關係；而裁軍與「安全」問題必須同時解決。安全問題固非英美之仲裁政策可解決；而法之協商同盟政策，却反而增加國際的敵視。據我們的觀察，安全問題之消極保障，是可以決定的。保障之法，便是裁軍與非戰。非戰之法，有治本和治標兩種：所謂治本，即消滅戰爭的起因，唯有從政治經濟着手，才能根本消滅戰爭。所謂治標，便是制止戰爭。國聯盟約及非戰公約都對此有相當規定，用得妥當，則禁止戰爭及違約制裁都未始不可做到。可惜都未能完全做到，裁軍問題自然無從解決。譬如，日本侵略中國，國聯竟不敢對日施行

第十六條制裁，由此可知戰爭之險惡和安全之不易保障。又如：國聯前任裁軍部長西班牙代表馬他里亞加（Madariaga）曾在他的裁軍論中說，全世界軍備費一九二七年爲三千兆美金，到一九三〇年爲四千數百兆美金；比較三年前之增加數爲：美國加百分之二十四，法國加百分之五十，義大利加百分之二十七，俄國加百分之八十四。如此缺乏誠意，可知即能成立裁軍協定，也必等於空文。非公然的違約，即巧妙的規避。所以各國果然覺悟必須裁軍，則應先在政治經濟方面從事解決，至少須嚴格執行國聯盟約，使侵略國有所畏懼，而不敢從事戰爭。如果安全有確實的保障，軍備的需要自然減少，而裁軍的理想也就容易實現。

## 第十四章 少數民族問題

少數民族（Minorities）問題，可以說是大戰的結果，也可以說是在大戰前即已存在。如一九一四年的世界大戰，即爆發於奧匈帝國內少數民族中的一個少年之

中。奧國皇太子被刺一事，實反映奧匈帝國內一般非日耳曼人的普遍心理；而此種現象，在許多其他國家也同樣存在。大戰以後，和會原想採取威爾遜總統的民族自決原則，從事重劃國境，並在國聯特設少數民族科，更促成若干關於少數民族待遇的協定，冀一勞永逸的解決這個問題。但是國境無論如何劃法，總劃不清，總有少數民族被劃在鄰國境內。這些少數民族，在情緒上感覺遭受苛刻待遇，若被人報復愈是疑懼而敵對情勢愈甚，國家主義之氣焰，也就較他處激烈。同時重要關係國的政策有時更加重危險，如在蒂洛爾的德人，正被強迫實行義大利化，又如少數民族居住地與其母國接壤，懷有野心的母國，便宣傳其同胞少數民族苦受虐待，以冀激起外國的同情。如捷克是向來有名的自由主義的新興國，少數民族的處境，最較優好；但經過德國國社黨的暗中策動，於是引起捷境內日耳曼少數民族的種種的要求，也就造成這一九三八年的德捷衝突。所以大戰後的少數民族問題，乃成了一個極嚴重的問題。



關於少數民族問題的情形，大體說來，最嚴重的自在歐洲。其次則爲亞洲，非洲和美洲，可說是沒有。

就歐洲言，英、法、俄、比、荷蘭、葡萄牙、西班牙、以及芬蘭、斯坎的納維亞，都可說沒有嚴重少數民族問題。（雖丹麥南部可隨時遭國社黨侵略）所以歐洲的不幸的危險地帶，幾全在法俄之間和波羅的海至亞得利亞海之間。這也是大戰前的危險地帶。

在愛斯多尼亞，拉特維亞，和立陶宛等波羅的海國家，除了存在許多曾經做過統治者的德人外，還有許多白俄和赤俄。立陶宛則除德人和俄人以外，還有猶太人和波蘭人。自國境劃定以後，爲了維爾那（Vilna）問題立陶宛與波蘭之間，從未和睦過。雖然近波蘭用了高壓手段使兩國恢復往來，但仇怨的心理，並不會因此而消除。

波蘭自對德，俄，與掙扎解放後，竟變成一種極端的國家主義者，只自覺過去

的被人虐待，而完全不顧目前治下異族人民的痛苦。她一面怕共產主義的蘇聯，一面又畏忌境內待機而動的德人。而波蘭走廊仍是一個大隱憂。在北的立陶宛人既不妥協，在南的烏克蘭人又抱另一信仰，傳統的厭恨波蘭人，曾竭全力阻止凡爾賽和約許波蘭合併烏克蘭。同時，波蘭與捷克自建國以來，即為遜斯琴問題（Teschén）常鬧意見。任何一處破裂，便會威脅和平。

捷克斯拉夫是中歐最富於自由精神的新興國；但常受少數民族的威脅，也陷於不安。其西境及北境一帶住的是日耳曼人，國中他處的日耳曼人也不少。經國社黨的策動，現正謀亂未已；而境內匈牙利人受其本國同胞之助，自劃境時起也即力事掙扎；更因英國路塞密爵士派的報紙（Rothenmense Press）之鼓勵，墨索里尼對於匈牙利之左袒及慫恿，匈人之情緒，乃益激烈。另一方面，捷克則宣稱：『唯有武力能修正國境，捷克亦準備以武力周旋。』歐洲最威脅和平的區域或即在此。

匈牙利內部並不怎樣為少數民族所困。但却是擾亂他國的一個策源地。匈牙利

少數民族散布於捷克，羅馬尼亞，南斯拉夫，尤以捷羅兩國，最為嚴重。匈牙利要求恢復原來國境的運動，已非些微的讓步，所能消滅的。

● 羅馬尼亞，南斯拉夫，保加利亞，和希臘等巴爾幹國家，歷史上就是政治不安定的，現在仍因少數民族問題，而不十分安定。尤其南斯拉夫境內之克魯特人及斯路文人，文化程度較高，均反對塞爾人之獨裁。加以義大利從旁鼓勵，情勢乃更緊張。一九三四年十月南王在馬賽被刺即是一種警告。但南斯拉夫的態度依然不變。

● 義大利也有許多禍根，如洛帝爾德國少數民族之未被德國忘懷。又如阜姆問題 (Fiume)。阜姆一地，威爾遜主持公道，阻止割給義大利，但義方強佔，不惜殘酷的打平該地南斯拉夫人的反抗，至今南斯拉夫猶不甘心，不忘收復此地之志。至於阿爾巴尼亞，表面似乎自主，但實質上義大利勢力實已深入。這也不是阿爾巴尼亞所願。

如果將少數民族的意義擴大，則歐洲還有一個少數民族糾紛之處，便是猶太

人，好多國境內有相當多的猶太人。猶太人也可以算是一種少數民族。猶太人在有的國家享有完全的國民權利；但在德國與其他若干國則不能與其一般國民享有平等待遇甚至於被排斥，因為德國排斥的最絕對。所以猶太人圖謀報復，一面施行輿論的壓力；一面促成各國反德的情勢。

在歐洲以外，一方面阿剌伯和巴勒士坦衝突，另一方面敘利亞則和法國衝突。敘利亞在過去數千年間，曾受治於多種人，如阿西里亞人（Assyrians）、腓尼基人（Phenicians），希臘人和羅馬人，大戰前則受治於土耳其。在土耳其統治之下時法國在該地已擁有勢力，敘利亞不堪壓迫，曾在和會要求甯受法國以外國家之委任統治。同時，則成立了許多革命團體，進行獨立運動。

綜合上述，我們可以將少數民族的問題歸納爲三類：第一類是足以使地方陷於無秩序的，如巴勒士坦的阿拉伯人和猶太人的衝突是。第二類是可以造成內戰的，如南斯拉夫的克魯特人和塞爾人之衝突是。第三類是可引起世界大戰的，如日耳

曼人與捷克之衝突是。不過也沒有人能預言前兩類必不會和第三類一樣釀成世界大戰。如欲整個的解決這問題，首須喚起世界輿論，消滅帝國主義，次須納各國於國際法的統治之下，以和平及法定的方法處理一切爭端。否則第二次世界大戰即因此少數民族問題亦可爆發；最近捷克日耳曼少數民族問題之嚴重，已將此項危機，顯示了。

## 第十五章 國聯委任統治地問題

國聯委任統治地問題，可說是起源於三種事實。第一是一九二六年來日本之違犯國聯盟約，在北太平洋委任統治地偷建軍事要塞。第二是一九三五年日本之退出國聯後迄不交還北太平洋委任統治地。第三是一九三七年德國之堅持要求無條件收回舊屬殖民地。這些問題，都還是懸案，現在我們只將牠們的法律關係，簡單說明

要在法律上解決這些問題，先要了解國聯委任統治制度 (League Mandate System)。原來大戰結束之時，德國海外殖民地及土耳其領土之一部，都在協商國軍隊佔領之下，等待和會處置。和會就在國聯盟約 (附作和約第一編) 中規定委任統治制度，適用於上述地帶；這便是國聯盟約第二十二條。此項制度，可分三點說明：

(1) 「受委任統治國」 (Mandatory) 在受國聯委托之方式下負責扶育委任統治國 (Mandates) 居民之文化，使之趨于自立，不得合併為本國領土，亦不得以本國國民待之，並不得在該地建築軍事要塞。(2) 依文化程度及地理，經濟情形，將委任統治地分為 A、B、C 三類，(大致 A 類指土耳其舊屬地，B 類指東非洲及中非洲，C 類指前西南非洲及南太平洋包括北太平洋德屬地)；使在特定之一般條件下，有行政上寬嚴之分。(3) 國聯負責管轄監督「受委任統治國」，其方式至少有

三：(1) 「受委任統治國」必須每年向國聯行政院提出關於其委任統治地情形之報告。(2) 關於「受委任統治國」之權力範圍，國聯行政院可予規定。(3) 國聯設立

一常設委任統治委員會；該委員會負責接收並審查「受委任統治國」之常年報告，及向國聯行政院建議關於保障履行委任統治條款之一切方法。

又根據盟約第十二條之規定，及其他有關文件，(一)委任統治地可能撤銷及移轉。除盟約第二十二條第一節，第二節，第九節外，一九二三年，一九二四年，一九二五年常設委任統治委員會報告書及一九二五年行政院決議，均承認此點。(

(二) 據此項撤銷及移轉之決定權者，為國聯。美國委任統治問題權威專家 (Orin Wright) 對此有詳細說明；盟約第二十二條第二節，亦明白規定。(三) 假定「受委任統治國」已違犯盟約第二十二條下之義務，結果可以當然的引起國聯撤銷或移轉其委任統治地。依照國際法原則及羅馬法上「委托治理」之意義，以及常設委任統治委員會與行政院之決議案，乃至第二十二條第九節之規定，此點亦甚明顯。(四) 有資格為「受委任統治國」者，為國力上，經濟上，文化上，先進之國聯會員國。假定一曾受有委任統治之國聯會員國茲欲退出國聯，其委任統治地亦當然與其

國聯會員國籍同時解除。「受委任統治國」不得爲非國聯會員國。此點在國聯盟約第二十二條第五節及委任統治地分配之經過及相關之若干文件上，甚爲明顯。

依上述兩節，我們便可將上述三個問題歸結到下列的法律效果：

第一，德國如果要求收回舊屬殖民地，則在修改凡爾賽和約或國聯盟約第二十二條以前，第一步應先重返國聯爲會員國，以取得「受委任統治國」的資格。第二步應向國聯正式提出此項請求，請求爲「受委任統治國」。第三步應聽候國聯裁奪；國聯核准與否，有其自主的決定權。另一方面，德國自亦宜於依照慣例，（如伊拉克地位變更），先與管理此項地帶最多之「受委任統治國」，英國，從事談判此項的移轉。（但須認清此乃事實上之必要，而非法律上之必要。）設若德國此項請求，經國聯核准，德國已成爲「受委任統治國」，則德國應視其新轄之地爲「國聯委任統治地」，而不應視之爲一己之殖民地，一切措施，應遵守國聯規定之義務，而不應在心理上視此舉爲「收回舊殖民地」。



第二，如日本在北太平洋委任統治地果有建築要塞之事，確與盟約第二十二條之規定相抵觸，當然得由行政院決議撤銷及移轉該委任統治地。如日本果然依法律上已被認為退出國聯，也當然得由行政院決議撤銷及移轉該委任統治地。不過日本之是否在法律上得認為退出國聯還是問題。因為日本並未履行完成盟約第十五條之義務，亦未履行完成盟約第十，第十二，第十三條之義務，因此日本之退出國聯，並未符合盟約第一條第三節之規定。同時一九三五年三月二十七日，國聯秘書長愛文諾（Avenol）曾於答覆中國代表之抗議時特為聲稱：日本對「在其退出國聯後之國聯權利或義務」，不復享有或負擔。這不啻表示：日本對其在退出國聯以前之國聯義務，仍應履行。換言之，日本退出國聯，未符盟約第一條第三節之規定。所以日本退出國聯問題，還是懸案。

●就是在法律上不承認日本已退出國聯，對於日本之應卸除委任統治地，並不發生多大影響。今後國聯對於日本，儘可依法採取下列步驟：或（1）依「諮詢委員會

「之建議，由大會宣布對日本施行盟約第十六條規定之制裁；同時依第十六條第四節之規定，由行政院其他會員國（即將違約國除外）一致通過開除日本之國聯會員國籍，以解除日本前所接受之北太平洋委任統治地。或（2）依盟約第二十二條，追究日本在北太平洋委任統治地之違約行動，而剝奪其受委任統治國之資格。同時，（3）可以違犯第二十二條之理由，適用第十六條第四節，將日本逐出國聯。此外，並有人如（E. T. Williams）者，認為懲罰日本之悍然違約，亦得施行剝奪日本之委任統治地。凡此步驟，縱令未必採取，但國聯採取此等行動之權，則繼續保留。

## 第十六章 阿比西尼亞問題

目前所謂阿比西尼亞問題，便是義阿事件在國聯處置之經過，及阿比西尼亞目前之地位。義阿事件之發端，爲一九三四年十二月五日之華爾華爾事件。華爾華爾一地，據一九〇八年五月十六日義阿勘界條約規定，係屬阿國東部之奧加丹省，與

義屬索謀利關接近，距邊境一百公里。一九三四年十一月二十一日，英阿勘界委員團率大隊阿國警衛軍兵，奉命視察奧加丹之牧場抵達該區水井地帶後，突發現華爾華爾已爲義國軍隊所佔。其後續有事件發生，十一月二十日該委員團離去，隨從之阿國軍隊則留駐未行。十二月五日，義阿兩方軍隊即相衝突。十二月十四日，阿國政府電國聯訴告，兩日之後，（十六日）義國亦報告國聯。雙方爭點在（1）華爾華爾事件之責任，和（2）華爾華爾之主權誰屬。關於第一點，經過國聯行政院之調處，即於一九三五年九月三日由仲裁解決，婦咎於雙方誤會，不復追究責任。關於第二點，則雙方意見齟齬，而以義大利態度之堅強，軍隊之不斷動員，阿國乃始而於一九三五年一月十五日援用盟約第十條第二節正式向國聯起訴，繼而於五月二十日再請援用第十五條，及至九月五日，又請行政院援用第十條及第十五條第三節。九月六日，行政院乃設立五國委員會，試行解決，九月十八日該委員會即提出報告書，經阿國接受，但爲義大利所拒絕，至此義國開往非洲之軍隊，已不下

二十萬人。

一九三五年九月二十六日，國聯行政院主席魯茲（Roos）乃宣稱：五國委員會之調解工作已經失敗，而依第十五條第四節應即草擬報告書，於是設立「十三國委員會」，担任此事。十月五日，十三國委員會報告書即提出行政院會議。

但十月三日，東非義軍總司令波諾已下令越境攻擊，義阿戰爭遂正式開始。故十月五日行政院會議席上，阿國代表哈華利德（Teché Havairete）立即援用盟約第十六條，請行政院宣布：（一）義國確已從事第十六條所指之戰爭；（二）此項戰爭行動，已事實上引起第十六條第一節之效果。並要求行政院：（一）履行義務，採取盟約第十六條第二節之步驟，迅速制止侵略者之軍事行動；（二）宣布必守信誓，而使公理以勝強權。行政院亦隨即採取行動，當場任命英，法，丹麥，葡萄牙，羅馬尼亞，智利，六國代表合組「六國委員會」，以葡萄牙表孟迭魯（M. Mon tello）為主席，令研究十月二日以來之情勢，並決定該事件與盟約之關係，限令於

十月七日向行政院提出報告書。行政院主席後通知各會員國，國聯大會主席已定於十月九日繼續召開大會。

十月七日，六國委員會報告書提出於行政院會議，行政院乃先後一致通過十三國委員會報告書及六國委員會報告書。阿國始終表示接受，義國則概予拒絕。

十三國委員會報告書之內容，係判定調解失敗之責任，應由義國負擔，因義國不願盟約而採取自由行動，義阿衝突，遂綿延迄今。六國委員會報告書則判定：(一)義阿兩國間確已發生戰爭；(二)此項軍事行動確為違背國聯盟約第十三條。故十月七日行政院通過六國委員會報告書後，行政院主席魯茲遂宣告：『國聯行政院十四位會員國，已一致認為：吾人現已遭遇一種違犯盟約第十二條義務之戰爭。……因一九二一年十月四日國聯大會決議：「國聯會員國之應履行其在第十六條下之義務，已經盟約明文規定：彼等如不違反其條約義務，即不能忽視彼等之義務。」關於應採之辦法，行政院現不得不負調整之責任，因國聯大會後日（九日）即將開會

，同人自覺最好與大會合作進行。故六國委員會報告書與本次會議記錄，將通知國聯大會主席。」

於是，義國之爲侵略國，之可適用盟約第十六條，經行政院判定。一面義阿戰爭繼續進行；一面爲歷史上創舉之國聯制裁行動，亦即開始。

一九三五年十月八日，國聯大會主席貝奈斯（Bees）接到上述行政院之通知。十月九日，國聯大會開會，主席宣稱：第十六屆大會於上月（九月）二十八日休會，今日係續開。依盟約第三條之規定，可將行政院主席之通知書，視爲行政院正式向大會提出之報告。旋經大會決議將阿事件編入議事日程，立即進行會議。

十月十日，國聯大會即決議：『建議國聯會員國，（除兩造）各派代表一人，輔助專家，組織一制裁方案調整委員會以主持制裁事宜；當有五十二國積極參加。（五十八個會員國中，除義國反對外，與，匈，阿爾巴尼亞，巴拉圭四國因力有不足均棄權。阿國則爲當事國，不計在內。）十月十一日，調整委員會第一屆會議開

會推定葡代表凡西康西（*De F. Gon Calos*）為主席，即決議設立「小調整委員會」，由十八國組成，故亦名十八國委員會，以領導及準備調整委員會之工作；其下又設立若干「小委員會」，協助研究，建議，及執行。一九三五年十一月十八日午夜十二時，日內瓦鐘聲大鳴，全世界五十二國之對義制裁，同時開始。非會員國方面，亦大致中立。

國聯對義經濟制裁以後，迄一九三六年七月十五日，始行中止。經過凡八個月。中止之原因，大體如下：（一）義大利受制裁之影響，中央銀行於一九三五年十月二十九日所存之現金及在外國之財產總數四十三萬一千六百萬里耳（二萬二千七百二十萬美金），已失却一半！如果繼續制裁，則義大利將取困獸必鬥的態度，發動大戰，國聯既不願由軍事制裁而牽動大戰，即只有中止制裁。（二）德國乘機廢止各迦諾公約，日本亦退出海軍會議。他方面牽動過多，亦非所宜。（三）阿比西尼亞王賽拉西（*Selassie*）在軍事上不能支持，於一九三六年五月二日出走，京城

及其他若干部分領土均被義軍所佔。義大利遂於五月九日宣布合併阿比西尼亞。繼續制裁實已無益。(四)如果進一步加緊制裁，則在技術上亦有困難。因此一九三六年七月四日，國聯大 乃決議撤銷對義制裁，七月十五日即已執行，同時則建議對義國在阿比西尼亞以武 造成之事實，適用不承認原則。

但阿比西尼亞之法律地位，並不因制裁之撤銷，或被義大 合併而有所變更，蓋阿王賽拉西尚在倫敦，阿國境內，尚有阿國政府，而國聯之不承認原則亦依然有效。同時一九三六年九月第十七屆國聯大會開會之始，即有會員國，如義大 ，否認已經『亡國』之阿國猶有資格為會員國，由是反對該國有出席權，但一九三六年九月二十三日，國聯大會通過證書審查委員會第二報告書，宣言：『大會應承認阿比西尼亞國代表團有權出席本屆大會』；故阿國代表仍照常出席；阿國仍為會員國。所以儘管事實上已有少數國家如日本，如德國，如奧，匈，均已承認 國之合併阿比西尼亞，甚至英，法亦有承認之勢，但國聯未通過不承認阿國為會員國之決議



亦不撤銷一九三六年七月四日之不承認原則；縱令一旦撤銷該項不承認原則，亦只是恢復各會員國自由行動，非即承認義大利在阿比西尼亞之法律地位。故阿比西尼亞在國聯之地位，依然如故。今年（一九三八年）五月，國聯行政院會議，曾提及義阿事件；經決議交由本年九月國聯大會審議。後此國聯或爲顧全事實，恢復會員國對阿比西尼亞問題之自由行動，然當不致直接的違背盟約精神及規定，公然在法律上承認阿比西尼亞爲『亡國』。因此阿王仍將繼續以阿比西尼亞國王之名義，僑居國外；從事「復國運動」，以待機會。

## 第十七章 國聯改造問題

與阿比西尼亞問題聯帶而發生的一個問題，便是所謂「國聯改造問題」。蓋對義制裁『失敗』後，世人多歸咎於國聯，怪牠未能阻止侵略者。因而懷疑國聯制度的本身。一九三六年七月四日，國聯大會，復公然決議：『國聯大會鑒於現有多種情

勢，妨礙國聯之充分執行，認為：國聯所給予各會員國之安全保障，實有加強，務使真實有效之必要；茲特建議行政院：（一）應請各會員國政府提出關於改善國聯盟約原則適用辦法之建議；（二）應訓令國聯秘書長先行審查此等建議，並報告於下屆大會（定九月二十一日舉行）。』七月七日，國聯秘書長即奉行政院之命，照會各國政府，請於本年（一九三六年）九月一日以前向其提出關於「改善盟約原則適用辦法」之建議。至此，所謂國聯改造問題，乃正式成爲國際會議所討論之重要問題。

到一九三六年九月一日爲止，向國聯秘書長提出此項覆文者，僅有五國——法國，烏拉圭，蘇聯，中國，阿根廷。他國均在九月一日以後才陸續將覆文送到。故一九三六年九月二十一日開幕之第十七屆國聯大會，由於（1）各國覆文尙未到齊，（2）此項工作非倉卒可成，（3）目前情勢似不宜遽將此事付諸討論，乃於十月十日決議：設立「二十八國委員會」，由阿根廷，澳大利，比利時，波里維亞，英

本國，保加利亞，加拿大，智利，中國，哥倫比亞，捷克斯洛伐克，法國，希臘，  
伊朗（波斯），義大利，拉特維亞，墨西哥，荷蘭，紐西蘭，波蘭，葡萄牙，羅馬  
尼亞，西班牙，瑞典，瑞士，土耳其，烏拉圭，蘇聯等二十八國組成，以研究各國  
之此項建議，及草擬報告書。提出切實方案，並授權該委員會，必要時可建議召集  
國聯特別大會。迄今二十八國委員會在繼續進行研究，俟有結果，當即提交國聯大  
會討論。

我們對於這個問題，這裏不便在技術上作深切的討論。但有幾點應該認識。

第一，所謂「國聯改造」問題，按大會決議，非指盟約條文之修改或削弱，而  
是限於國聯盟約原則適用辦法之改善與加強。換言之我們現在要促進國聯制度的理  
想化，而不是否認過去國聯的價值。凡是關心國際政治的人，都該明白：國聯本非  
一二政治家的幻想所構成，乃是大戰中三千萬冤魂枯骨換到的。世人不忍再見慘痛  
之戰禍，乃期藉此國聯制度，以和平合作之方法，削除國際紛爭，改善人類社會。

其本身精神之偉大，當無疑義。其盟約的規定，亦不爲不周。爲兼顧國家平等之理想，及大國領導之事實，特設職權相當之國聯大會及國聯行政院。爲促進國際法治及裁軍，特設常設國際法庭及裁軍委員會。爲公平處置德國舊屬殖民地及土耳其一部舊屬地，特設委任統治制度。爲改善國際勞工狀況，特設國際勞工組織。爲促進文化合作，技術合作事業，特在國聯秘書廳之下，或國聯範圍內，設置種種委員會。以言消除國際衝突之方法，則有（一）裁軍，（二）條約登記，（三）條約之適用情勢變遷原則，（四）一切反盟約之條約之廢止，（五）促進合作活動，（六）用和平方法處理爭端等等。所謂用和平方法處理爭端，又包括：（1）外交談判，（2）仲裁，（3）司法判決，（4）行政院審議，以及（5）仲裁或司法判決應在合理期內完成，行政院審議應在六個月內完成；在上項結果產生後三個月內不得從事戰爭，並不得對服從判決或決議之一造從事戰爭等原則。爲實現此等原則，可援用盟約第十，第十一，第十五，第十六或第十七條，同時爲示國聯之正大，規定一

切願意服從聯盟約之自主國，或自主的殖民地皆得參加爲會員國，並採用「一致通過原則」。現在國聯的會員國有五十八國之多，不能說全是由少數大國所操縱，國聯精神及規定之正當，實爲五十八國擁護國聯之主要原因。所以國聯對盟約，改造一事，不將盟約條文修改或削弱，而限於改善及加強，實是一種合理的決定。

其次，國聯自九二〇年一月十日成立迄今，僅僅十九年光景，在此短短期間，已有很多重要成績，而此等成績，將使國聯之生命繼續，獲得全世界和平愛好者擁護。如一九二〇年秋波瀾，立陶宛間之維爾那事件，一九二一年春德波間西里西亞事件，一九二一年夏芬蘭，瑞典間之阿蘭羣島事件（Aaland Islands），一九二三年義希間之科夫事件（Cortu Incident），一九二五年之希保事件，一九三〇年之玻秘事件，一九三五年之薩爾事件與南，匈馬賽事件，都是經國聯之得手而解決的重要爭端。而一九三二年國聯之採納史汀生不承認主義宣言，一九三三年國聯大會通過中日爭議報案，予中國以道德上的勝利，自亦不能不歸功於國聯。又如

已經國聯公布之新式仲裁調解條約，已達二百個以上，已登記於國聯之條約，已在三千種以上。國際勞工組織也促成四十二個國家批准四百三十六個勞工協約（一九三一年九月一日止）。常設國際法庭亦已判決二十三次，提出諮詢建議（Advisory Opinions）二十七次，同時國聯曾在財政上切實救濟奧，匈，保諸國；曾派遣秘書廳凡二十位以上之專家，協助中國政府組織全國經濟委員會，改進教育制度，及公共衛生制度。類似之協助亦曾給予希臘及波里維亞。在人道方面，國聯併致力庇護亡命者，救濟難民，防止傳染病，保護女工童工，禁止毒品鴉片；又在巴黎設立國際知識合作會，在羅馬設立國際教育電影會。國聯之能使各國定期參加集會，吸引全世界之注意，促成和平解決爭端之習慣，樹立公開外交之基礎，使人人皆有「侵略國」之觀念，人人皆有制裁侵略國之盼望，此種非大戰前所可夢想之境地，實即今日國聯偉大成功之所在。故在義阿事件上國聯施行第十六條制裁，雖然失敗；但國聯之其他成績，則依然昭彰；而此等偉大空前之成績，將永久使其價值，重於泰

山，將永久堅固世人對於國聯制度的信仰。

最後，國聯在義阿事件上的失敗，恐怕不能歸咎於國聯制度。如果各國都誠心擁護這個制度，則只須儘量使用這個制度，便足以完成牠的使命。卽就盟約第十六條而言：在對義制裁上，軍火禁運之建議及財政辦法之建議，均經五十二國政府接受；他如禁止義貨輸入之建議，經五十國政府接受；禁止對義輸出之建議，經五十國政府接受；互助建議經四十九國政府接受。乃至各制裁國之殖民地，自治殖民地，租借地，委任統治地，亦漸普遍施行，均屬良好現象。另一方面，義大利所受制裁之影響，亦非不嚴重。一九三六年一月間，義國輸入卽較一九三五年一月跌落三分之一以上（百分之三十九），其輸出則幾跌落一半（百分之四十六），一九三六年，二月間，制裁之效力更增，其輸出額竟當一年前輸出額百分之六，外貿易幾乎完全停頓！義義大利中央銀行一九三五年十月二十九日所存現金及在外國之財產，總額爲四十三萬一千六百萬里耳（二萬二千七百十萬美金），自該日起迄次年

二月止，竟失却該金額之半。在對義制裁以前，還有人如美國著名公法學家赫德森（Hudson）者，認為「第十六條之效力，即在不執行」。及對義制裁開始，居然在全世界六十餘國，國聯五十八會員國之中，有五十六國之多，會議通過宣佈侵略國，更有五十二國，設立所謂制裁方案調整委員會，竟於成立一個月之後（一九三五年十一月十八日）即一致實行制裁，而且堅持七個月之久，此種有史以來國際社會之創舉，打破各國過去對第十六條畏懼之心，未始不可說是第十六條之初步成功。所以不能貫徹，還是由於英，法，美之自私自利，日，德之趁火打劫，各國政府信念之不堅，國家主義勢力之猖獗。總而言之，這是「人事」的失敗，不是制度的失敗。制度已經成立了，且已表現成功了，只須儲量運用，總有一天，牠能做到保障和平，制止侵略的責任。

● 什麼是國聯「改造」的合理的途徑？第一，國聯制度，絕對應該保存，能夠加強，固然最好，否則不必變動。目下唯實派的人主張國聯制度軟化，俾國聯更富於



彈性，而戰爭得以避免。但此種實利主義精神抬頭，將造成各自爲謀，強國宰制天下的局面。侵略國將更無忌憚，反而容易引起戰爭。事實上在國聯軟化運動之反面，已經發生激烈的軍備競爭，漸漸形成戰前同盟協商，『武裝和平』的局面。故由各國恢復戰後國際主義的精神，至少忠實擁護國聯制度的現狀，英，美，法，俄諸大國更當摒除自私之念，積極合作領導，當爲國聯『改造』上之根本要件。

其次，盟約第十六條之規定，應予保留；惟不妨補充以區域互助協約。第十六條之存在，不僅爲一時懲戒侵略國之暴行；且爲促成一種永久性的制裁制度，及制裁侵略國之心理習慣，俾確定是非與責任，使國際社會更有秩序，更有安全保障。此種演進，固可委之時間，但也得依賴一種勢力去推動，始能打破阻礙，早日接近理想。上述第十六條施行之效果，已足予吾人以鼓勵，吾人同情阿比西尼亞，同情制裁，聞制裁之失敗，而憤懣正反映企盼制裁有效之迫切。此後自當由各會員國努力發揚既成之制裁制度。

此外，盟約第五條之一致通過原則，應相當的修改為多數通過原則，使不妨礙正當決議之成立。盟約第十九條，則應予以充實，如廢止條約之方式，場合，等相關問題：均應予以適宜之規定，俾不合理之現行條約，均能及时取消，使國際關係完全立於平等合作之基礎。

最後，就弱小民族對國聯的態度言，尤宜以擁護國聯為國策。此不僅在求得盟約第十九條及第十六條之實惠，且在求有一國際舞台，供其侃侃陳辭，使侵略者至少蒙受道德的制裁。而且唯有在國際主義之下，始可達到民族主義的目的，在國家主義的國際社會，祇有遭受強權的宰制，遭受暴敵的壓迫。

## 第十八章 中日事件與國際聯盟

以上所述委任統治地問題，阿比西尼亞問題，和國聯改造問題，可說都是國聯的懸案。還有一個重要懸案，則是中日事件。國聯之處理中日事件，可分為兩大階

段，第一階段是由於九一八事變及一二八事變；第二階段則由於八一三事變。第一階段爲國聯援用第十五條樹一先例；第二階段則尚在繼續進行中。

就第一階段言：一九三一年九月十八日晚，日本軍隊開始攻擊瀋陽。中國卽於九月二十二日依盟約第十一條向國聯起訴。國聯行政院旋於九月三十日決議設法停止衝突狀態，又於十月二十四日決議，限日本軍隊於十二月十日前撤退至南滿路；及至十二月十日，又決議派遣調查團。以上三項決議，僅第三項實現。所謂之李頓調查團，卽來中國。

但至一九三二年一月二十八日晚，日本又將軍事行動擴及上海，開始攻擊閘北。一月二十九日中國乃又向國聯申訴，援用盟約第十條及第十五條。二月十二日，又請求移案於特別大會。二月十八日「滿洲國」宣布成立。三月十一日，依盟約第三條及第十五條第九節而召集之國聯特別大會開幕，一面容納一月七日史汀生不承認主義宣言，宣佈不承認原則；一面卽靜候李頓調查團之結果。此外又設立一十九

國委員會，協助大會工作，及必要的準備，第十五條第四節之報告書。不過上海事件則因駐滬英，法，挪威，德，西諸國領事，（美領亦參加合作）在行政院之指示下，組織一領事委員會，而於五月五日促成淞滬停戰協定。

一九三二年七月一日，由於等候調查團報告書，大會乃決議將第十二條及第十五條第十節所定之六個月限期，予以必要之延長，（又開一先例）。至一九三二年九月四日李頓報告書始完成，十月二日始公佈，（此為國際行動之又一先例，較一九二五年行政院派赴希，保邊境者更重要）；雖日本已承認「滿洲國」，但工作進行如常。一九三二年十一月二十一日至二十三日，行政院即審議李頓報告書並聽取中日之意見。因中日事件已送大會審議，故十一月二十八日，行政院即將李頓報告書移送大會。大會於十二月六日至九日，計開會七次，審議該報告書，於十二月九日即命十九國委員會依第十五條第三節試行調解，調解不成；該委員會乃依第十五條第四節起草大會報告書草案。一九三三年二月十六日，大會報告書草案，由國聯廣

播公布，二月二十四日即經出席大會之四十四國一致通過（日本除外）。此即所謂，一九三三年二月二十四日國聯大會中日議報告書；此報告書採取上海領事委員會之四個報告書及李頓報告書之八章為事實根據，另外加以意見，其結論謂：（一）一切爭執均可用仲裁方法處理，（二）「九一八」事變後之事態，中國不負責任，（三）日本在華之軍事行動，非由於自衛，不能視為不違犯盟約第十二條，（四）「滿洲國」之成立非自動的發生，（五）一九三一年九一八事件後之中國砵貨，係屬一種報復手段。根據此項意見，該報告書乃建議：（一）採取李頓報告書內之十項原則，（二）日本應即撤兵及恢復中國主權及行政院完整，（三）中國在東三省行政上顧及日本及第三國利益，（四）由大會請比，英，加，捷，法，德，義，荷，葡，西，土，愛爾蘭十二國，另加美，俄二國，於本報告書被當事國雙方接受後各派代表一人為委員，組織談判委員會，協助中，日雙方談判履行本報告書之建議。（五）對日本在中國以武力造成之事實，適用不承認原則。當時中國即接受該

報告書，日本則予拒絕。同日，大會一致通過報告書後，又隨即依盟約第三條，決議設立一中日事件諮詢委員會，(Advisory Committee of Twenty-one)，由十九國委員會委員加上加拿大，荷蘭，共二十一國組成，另邀美，俄兩非會員國列席，以助大會執行盟約第三條第三節，監視今後局勢之發展；並贊助會員國間協作及對非會員國之協作。主席並得隨時商同諮詢委員會召開大會。一九三三年二月二十五日，美政府致函國聯秘書長，同意大會報告書，三月十三日美政府又接受諮詢委員會之邀請合作。蘇聯則以『與諮詢委員會中十三國無外交關係，未使參加，』而於三月七日表示拒絕接受邀請。故諮詢委員會之參加國數，實為二十二國。一九三三年三月二十七日，日本即正式通知退出國聯。

國聯處理中日事件之第一階段，於此便告結束。在中國方面，自不能認為滿意。因國聯雖設有諮詢委員會監視時局之發展，但並未積極採取有效步驟，保障大會報告書之效力。中國雖享有盟約第十五條第六節之權利，但日本仍悍然進攻熱河。

違犯此項義務，日本顯已違背盟約第十二，第十三或第十五條，「國聯竟不之宜布，致第十六條不能當然的施行。不過一九三三年二月二十四日大會報告書之通過，已確定世界輿論，已可留為將來判斷之基礎。在國聯方面亦有劃時代的意義，蓋此乃國聯第一次施行第十五條。有此成績，在國聯已經竭其所能，此亦算差強人意了。

不過，因為各會員國顧慮太多，不願積極援用第十六條，乃使一九三五年義大利竟侵略阿比西尼亞，一九三七年日本繼續侵略中國，因之國聯處理中日事件之二階段開始。

一九三七年七月七日蘆溝橋事件，日本猶屢次聲稱為地方事件，及一九三七年八月十三日日軍進攻上海，中國乃決心全面抗戰。大規模之中日戰爭，於是開始。

中國政府並於一九三七年十一月十九日由南京遷都於重慶。

一九三七年九月十二日，中國即正式向國聯起訴，要求援用第十條第十一條及

第十七條，並請行政院採取適當辦法以履行上述諸條。九月十七日，行政院徵得中國代表之同意，即決議，命國聯秘書長迅速召開一九三三年二月二十四日國聯大會依盟約第三條所設立之中日事件諮詢委員會，以審議時局。十月六日，國聯大會即通過諮詢委員會所提之報告書。該報告書內容爲：（一）日本在華之軍事行動，爲違犯九國公約及非戰公約，亦非自衛。（二）各會員國應不減弱中國之抗戰力量。並應個別考慮援助辦法。（三）暫先召開九國公約會議對遠東重要關係國，均請其參加。其任務在覓取解決方案供諮詢委員會參考。（四）大會休會而不閉會，諮詢委員會可隨時提出建議，重開大會，決定辦法。（五）一切解決方案應符合國際法，國聯盟約及現行條約。

十一月三日，九國公約會議即由比利時政府出面邀請，開會於北京。參加者除原簽字之美，英，（包括：加 大，印度，南非，澳大利亞，紐西蘭，）法，義，日，荷蘭，葡萄牙，比利時，中國九國外，另有後不加入九國公約之波里維亞，丹



麥，墨西哥，挪威，瑞典，五國（會邀德，俄兩國參加，均拒絕）。共為十四國，成十九單位，日本拒絕出席，故實際赴會者十八國，除美國外，均為國聯會員國。十一月十五日及二十四日，北京九國公約會議決議：（一）日本在華之軍事行動違犯九國公約。（二）一切解決方案，應遵循十月六日國聯大會決議及九國公約原則。（三）各國應個別考慮應付辦法。（四）延會後經主席或兩國提議可重行召集。

一九三八年二月二日，國聯行政院第一百屆常會又決議：各會員國應充分實施一九三七年十月六日國聯大會之決議，予中國以各種援助。五月十四日，行政院第一百〇一屆常會又決議：（一）務請各會員國，切實實施前此國聯大會及行政院之決議案；對中國依此等決議案而提出之要求，應切實考慮。（二）同情中國之英勇抗戰；（三）日軍施用毒瓦斯為違犯國際法之又一證據；各國應儘量將此項情報，報告國際。

在這國聯處置中日事件的第二階段裏，我國自然也不能滿意。國聯似始終避免援用第十六條，而專在各國個別以物質援助中國方面致力。然而在各國不敢施行軍事制裁的今日，能作如此切實之努力，支持中國抗戰，則不能不說是煞費苦心。也不能否認它是有效的辦法。而國聯之鼓勵各國大規模對日排貨，事實上亦近於施行盟約第十六條，所規定之一種制裁而表面上仍得避免政府間的正面磨擦，或許是目前一種比較妥善的辦法。所以我們只要記取國聯所給我們的道德的勝利；記取國聯之不承認原則；記取我們在國聯的法律立場，和國聯支持我們抗戰之種種努力；同時我們在外交上更積極的多方佈置，則我們終有一日，能以我們抗戰之持久，換得最後的勝利。

## 第十九章 中國排貨在國際法之地位

中國排貨在國際法之地位，可說是國聯的一個懸案。雖然一九三三年二月二十

四日國聯大會中日事件報告書已經判定：「一九一八事件後之中國排貨，係屬一種報復手段，」但各國公法學家論評的還很多，實際這個問題，沒有完全解決。

排貨之成爲國際問題，始於一九〇五年之中國對美排貨；原因是美國排斥華僑。其後中國又於一九〇八年因二辰丸事件而對日排貨；一九〇九年因安奉路事件而對日排貨；一九〇九年因九江事件而對英排貨；一九一五年因「二十一條件」而對日排貨；一九一九年因山東問題而對日排貨；一九二三年因旅大事件而對日排貨；一九二五年因五卅慘案，漢口，沙面慘案而對日對英排貨；一九二七年因日本出兵山東而對日排貨；一九二八年因五三濟南慘案而對日排貨；最近，一九三一年，則因萬寶山事件，九一八事件，一二八事件而對日排貨。統計中國之近代國際排貨，達十一次之多；而此十一次中，有九次係對付日本。

根據反對派的論點，中國排貨在國際法上所牽涉的方面，有下列幾面：（一）戰爭；（二）非友誼行爲；（三）國家交際通商權，（四）國際侵權行爲。

我們現在說明這個問題可以分作三層：第一，我們先要了解中國排貨的特徵。依過去事實，中國排貨的特徵有四；（1）經濟性。排貨期間，只求斷絕經濟關係，雖有時手段似越出經濟範模，但其作用仍屬經濟的。（2）人民之私行爲。完全是學生，工人，商人，平民參加，官吏概未參與。即國民黨員參加，也不能視爲官吏參加，因各國政黨之行爲，均非國家行爲也。（3）合法的行爲。因爲中國法律未禁止排貨。並因純是中國人民相互間之對內行爲，向未對外人直接有所加害，故亦與保護外人之法令，不相抵觸。（4）抵抗外來壓迫之反應行爲。其目的在以拒絕與被排國通商，迫使讓步，改變，或取消其政策或態度；或對被排國施行報復，懲罰或要求賠償。完全出於被動的對抗外國之不當行爲或侵權行爲，以維護原有之合法權利。故弱國武力微薄，甚至關稅不能自主，故多採用此法。美國密西根大學教授雷梅（C. F. Remer）氏曾一口道破：『排貨在國際關係上係爲維護和平；對「侵略國」排貨之策略，歷史已久，』『排貨行爲恆爲東方弱國所採用，蓋彼等

認爲此種手段，如不被採取，卽無法救國；」『中國對日本之排貨，卽係與日本之亞洲大陸政策伴同發生，』『因爲日本之政策（大陸政策）愈加積極，故中國之反日排貨亦愈加普遍，愈加有效。』李頓調查團亦承認：中國之排貨，係『抵抗外來之壓力及侵略』；『其性質大都以防禦爲目的』。『每次排貨，必與某項事件有關；此類事件，常爲中國認爲實質之利益或民族威望有損。』所以我們先要認清：中國排貨，乃一國人民爲抵抗外來壓迫所採之經濟的合法手段。

第二層我們便可以判斷反對派的論點爲錯誤。（一）戰爭乃「國家與國家間之武裝的爭鬥」當然排貨不是戰爭。（二）排貨之起，係由於被排者已發生非友誼或侵權行爲；故排貨之前，友誼已經消滅，排貨者一方，亦自無所謂非友誼行爲。（三）所謂國家交際通商權，乃一種事實，乃一種允許，而非法律上之權利義務；國家有權自由決定。同時，每一獨立國民均享有自由對誰貿易，自由何時貿易，及自由作何貿易之權；所謂通商條約，亦只能限制政府不得禁止人民對外國人通商；

而不能使政府強迫本國人民對外通商。故排貨與「交際通商權」，不相衝突。（四）所謂國際侵權行為，乃一種不履行國際義務或積極侵害他國之權利的國家行為。其動機為故意，惡意或可防止的過失。排貨行為，則既非國家行為，亦非直接加害外國或外國人之行為，當然不構成國際侵權行為。故李頓報告書承認：『中國人民個人有權拒絕購買日貨，使用日本銀行，乘坐日本船舶，為日本雇主工作，賣給日本貨物，與日本人發生社交關係，無人能予否認。又中國人得以個人行動，或團體行動，在不違反國家法律之條件下宣傳此項意見之權，亦無人能予否認。』

最後，我們還要進一層認識：即使中國政府採取排貨政策，在國際法上，也可見得三種合法地位：一為國家自保權；一為報復；一為和平解決爭端原則。政府採取排貨政策，與此三原則相符。

（一）所謂自保權，係抗拒不法之侵略行動，以衛護自身之合法權利，保持自己的生命及獨立。而中國歷次排貨之原因，除一九〇五年外，幾全屬被排國發生一

種國際侵權行爲。例如一九〇九年之安奉路事件，一九一五年之二十一條件，一九一九年之山東問題，一九二三年之旅大事件，概屬侵犯排貨國之主權，一九二七及一九二八年之兩次日本出兵山東，一九三一年起之日本侵略中國，概屬侵犯排貨國之領土；一九〇八年之二辰丸事件，一九二五年之五卅慘案，一九二八年之濟南慘案，一九三一年之東三省事件，則屬危害排貨國國家或人民之安全。而凡此侵權行爲，復概非被害國所能負責與控制。中國以排貨爲對付方法，符合自保權的原則。

(二) 關於報復，有報復與報仇二種。所謂報復，是對於外國的非友誼行爲，報答以同樣或類似的行爲。所謂報仇，則是因他國之行爲而受損害，對後者取戰爭以外之極端手段，以求救濟；其行爲雖在平常爲不法行爲，但國際法例外的於此等情勢下容許之。如一八四〇年英國爲雙西敘利國 (Two Sicilies) 違背商約而扣留其馬耳他港 (Malta) 內之船舶，一八八四年法國之砲擊中國福州，一九三七年五月三十一日德軍之砲擊西班牙政府軍守禦下之阿爾米利港 (Almeria) 均是有名

的例。除一九三三年二月二十四日國聯大會報告書外，公法學家如 John V. A. Mac Murray 及 C. E. Bouve 等亦均承認中國排貨為報復之一種。

(三) 和平解決爭端，可謂已屬現代協定的國際法原則之一。和平解決爭端的另一方面，即是廢止戰爭。為保障此一原則，國聯盟約曾採取第十六條所規定之『和平的壓力』。所謂『和平的壓力』，實即「國聯排貨」(League Boycott)。中國排貨和國聯排貨，可謂精神一致。兩者同以某一國為對象，同為防禦性，同以有組織的強制手段，來替代武力。國際法既承認國聯排貨，至少不當否認國際排貨。而且在達到保障和平解決爭端之目的上，第十六條之規定，因限於對付違犯盟約義務而從事戰爭之國，致對於他種侵權行為之場合，及對於非會員國之場合，猶不盡能適用。國際排貨，則可補此缺憾。故雷梅氏謂：『現代國際排貨之使用，不僅殊為重要；且為和平解決爭端方法之一大進步；』中國代表顧維鈞氏亦直言：『反對排貨，不啻是反對用和平手段解決國際爭端。』



## 第二十章 美國中立法與中日戰爭

最後，還有一個與中國特殊有關的重要問題，不可不加以注意，即美國中立法與中日戰爭的關係。自從八一三中國發動全面對日抗戰以來，美國中立法之適用問題，便為全世界人士所注意。所謂美國中立法在華盛頓總統時代，便已產生。華盛頓總統何以要制定中立法，是欲力求保守中立，不捲入戰爭漩渦，以保障美國之安全及利益。其後經過多次修改；現行的法令是一九三七年五月一日依上下院聯席決議案（*Joint Resolutions*）之方式而成立的法案。其要點為禁止對交戰國及內戰國輸出軍火，軍需原料，及發生財政往來；並禁止美國船舶及美國港口作上項輸出之用。其適用場合，必須是「戰爭狀態」（*State of War*）發生之場合；而究竟適用與否，總統又有其自由裁量權。其目的仍在維持美國與外國之和平，保護美國及美國國民之商業利益以及增進美國之安全。根據美國中立法之性質及內容，我們認

爲有六個重要理由，美國不應對於此次中日戰爭，適用中立法。

第一，美國中立法之適用於國際戰爭，係以「戰爭狀態」之形成爲條件。所謂「戰爭狀態」，依傳習的國際法原則及一九〇七年之海牙條約第三編第一條之規定，須於戰爭行爲之外，更出以宣戰的形式，或依一最後通牒而附條件的宣戰。一八七〇年後的一切戰爭以及一九一四年的世界大戰，幾於皆經過宣戰的形式或附條件的宣戰之最後通牒。目下之中日戰爭，尙未經過宣戰的手續，故只是一種戰爭行爲（Act of war）而不是「戰爭狀態」，中立法之適用問題，當然還根本談不到。

其次，縱令日本竟不顧一切而公然對中國宣戰，亦不能視彼時之中日戰爭，即成爲通常認爲可以適用中立法規的「戰爭狀態」。現代國際法已對於戰爭以道德的觀點去判斷戰爭的正當與否；將戰爭區別爲「正當的戰爭」和「不正當的戰爭」。此項區別，雖尙無客觀的法律標準；但違犯國際約章的戰爭之性質，畢竟不難加以

判斷。此次中日戰爭中，日本之爲侵略者，之爲破壞國際公約者，中國之爲自衛，之爲維護公約尊嚴，而不是故意發動戰爭以圖取得戰利品；這都是世人共見，且爲國際大會決議及美國政府宣言所承認的事實。故縱令日本對中國宣戰，亦不足改變此次中日戰爭之性質；與通常可以適用中立法規之「戰爭狀態」始終迥不相同。因之，美國之現行中立法仍不能對之適用。

第三，特別值得注意的，是美國尤其不應對此次中日戰爭，提及中立法之適用。因爲美國也是中日戰爭中「當事國」之一，而不能算是中立國之一。一九三五年義阿戰爭中美國是否應守中立，已經是一個問題，現在美國對中日戰爭的關係，更不僅是非戰公約的關係，而且是特殊的九國公約的關係。加以日本此次對中國作戰之爲違犯九國公約，已爲一九三七年十月六日國聯大會之決議及美政府之宣言所指明。而美國政府亦曾以主動的地位，加以積極干涉；始而促成國聯發起召集九國公約會議，商量對於日本以武力侵略中國，且破壞國際公約的行爲之處理方法；繼而

出席此項會議的美國代表台維斯，又明白切實的表示：中日事件與九國公約各國具有密切關係，中日兩國不應直接交涉，而應聽由九國公約會議處理。這明明是說：美國與中日戰爭具有密切關係，美國不能置身事外，故現已挺身引爲己任。換言之，在消極方面，美國已在宣言及行動上否認其對中日戰爭得居中立地位。此舉之當然的結果，使得美國不能對於此次中日戰爭適用中立法。

第四，美國一部分人所固執者，爲中立乃華盛頓總統以來之傳統的政策。但事實上美國之中立精神，二十世紀以來，已經打破。如：一九〇七年之主動的召開第二次海牙和平會議，一九一七年之參與建立國際聯盟，一九二一年之召開華盛頓會議，一九二八年之發起凱洛格非戰公約，一九三二年之參加國聯會議，以及發表史汀生不承認主義宣言；迄於最近，又參加國聯大會諮詢委員會，甚至發起比京九國公約會議。凡此，均證明美國之中立政策，已無形爲二十世紀一種國際法治的新精神所破壞，而不足再爲堅持施行中立法之傳統的根據。一九一七年美國之參加歐戰

，更在事實上證明世界和平之不可分性。此次美國縱欲保守中立不捲入戰爭漩渦，亦必終難貫徹。反之，如果美國不高唱其傳統政策而與熱心和平之他國攜手合作，則反而容易避免戰爭。一九三七年十月五日羅斯福總統在支加哥之演說，曾坦白的承認此點。

第五，就保障美國及美國國民之商業利益與安全，及對友邦維持公允的和平關係之目的而言，日本悍然打破九國公約，非戰公約，蔑視美國之威望，毀滅美國對華之優勢貿易，及在華之財產企業，及屢次宣言之門戶開放政策已經證明日本毫無維持兩國和平關係之意思；美國之安全及利益亦已經遭受重大打擊。如果美國仍然適用中立法，則必愈長暴日侵略中國及毀滅美國太平洋勢力之氣燄，而中國因失去美國方面一大助力，抵抗侵略之力量，勢必減弱，是美國所謂和平公允之行動，竟利於侵略國而不利於被侵略國，而可以使多年友好之中國，引為遺憾。此種矛盾情況，美國更何以自解？現為貫徹美國利益，及安全之保障，及對外和平公允關係之

維持起見，自然惟有不適用中立法之一途。

最後，還有一種特殊情形使美國在法律上不應對於此次中日戰爭適用中立法者，即是國內法的效力不得超過國際法的效力之原則。美國中立法的地位，是美國刑法之一部分，是國內法之一種。而美國與中、日等國所訂的九國公約，則是此等國家間的國際法。九國公約第七條明白規定：『各締約國同意：無論何時遇有締約國中任何一國認為涉及本公約之適用，而應加以討論之情勢發生時，各締約國間應相互充分坦白的交換意見。』所謂「……認為……情勢發生時各締約國間應……交換意見，」這便是干涉的精神之一種結果。美國在尊重此項公法之下，自不得適用與之相抵觸的國內法。

總而言之，美國在目前中日戰爭中的地位，無論從那一方面說，都不能算是一個旁觀者，而顯然是一個當事者。當事者的地位不容許它適用中立法。現在美國政府的態度依然慎重，似可不用吾人在此方面多所憂慮；但吾人在此方面應作有計劃

的努力，也仍然不可忽視。

## 第二十一章 結論

綜上各章，我們可以得到下列結論。

第一：現代國際政局，是國際主義思潮與國家主義勢力爭持的政局；而在這種爭持的局面下，國家主義勢力，一時較佔優勢。因此，各國在外交上形成擴大的打破現狀派和維護現狀派的對立陣容，便成爲目前之一重要事實。由於這種事實，自然許多重要問題，也很容易成爲懸案，而往往層出不窮，加甚國際糾紛。國家主義勢力何以較佔優勢，則一半由於大戰後國家主權觀念的變本加厲，一半由於大戰後事實環境之壓逼；以致大多數國家，雖明知軍備擴張之弊端；全世界民衆，雖無不飽嘗慘酷戰爭之痛苦，常想提倡和平理想，發揚國際主義；但終無法裁軍，國際和平也無從確立。

根據客觀態度，就事實着眼，至少有幾點應該看得很明白：（一）放任的行動，不能聽其滋長。國際社會和國內社會一樣，必賴秩序，始有幸福，尤其在這國際關係交錯複雜，分工互賴的時代。任何國家若一意橫行，唯力是視，破壞秩序，不守法規，則國際法權威之喪失，便是全世界人類幸福之喪失。故一切國際問題，依循國際法的軌道，在法治的精神下設法解決，應是無可否認的事。（二）憑經濟自給之理由而要求打破國境現狀，不能謂之合理。因全世界六十餘國中，缺乏資源者豈獨日，德，義三國，勉強能自給的，充其量也不過英，美，法，俄四國，若定以爲經濟自給，始能立國，而不求調濟互助之道，則幾乎全世界六十餘國皆需經濟自給，皆必向同一目標競爭。以有限之世界資源，豈能盡滿各國之慾，勢必彼此攘奪，永無甯日。（三）憑種族統一之理由，而要求打破國境現狀，亦難自圓其說。因各族雜居之地，「國境橫豎劃不清，尤其是中歐，隨便如何分割，必有少數民族；」「非設少數民族，不能劃定國界，」還不如在各族消除隔閡，待遇平等上謀解決；



而不求之變更國境現狀。(四)依法和平改善現狀，非不可能。國聯盟約第十九條採取國際法上條約之情勢變遷原則 (Rebus Sicutibus)，規定「國聯大會可時時建議請會員國重新考慮已不適用之條約，及攷慮有害世界和平之實際情勢。」已留有依法和平修改條約，改善現狀之餘地。一九三六年德國呼籲要求收回舊屬殖民地後，同年九月，國聯大會曾即通過英外相賀爾 (Hoare) 之建議，設立一世界資源重分配問題委員會，至今仍繼續工作。一九三六年四月十一日土耳其要求廢止和約中韃靼納斯海峽解除武裝條款，旋即依蒙德婁會議而圓滿解決。同時，英，法等之對德態度，非不讓步。原來德國對於凡爾賽和約之掙扎，久得世人之同情；戰後法國對德之政策，即趨向妥協。此所以有所謂「白里安，斯脫拉斯曼蜜月時代；」亦所以有「洛迦諾公約，使西歐獲享一八七一年來未有之穩定；」而賠款問題和魯爾撤兵問題，也即是在此種精神之下，圓滿解決。即自希特勒執政以後，退出裁軍會議，退出國聯，而有重行宣言「必要是法律」之勢；英，法一面雖疑其軍備平等要求

之動機，是否有利於和平；但一面仍對之讓步，原則上允許修改凡爾賽和約之軍條款。其後一九三五年一月七日之法義協定及二月三日之英法宣言，亦仍有許德國對他國自由談判及在安全制度中享受軍備平等權利，以一般軍備協定替代凡爾賽和約軍事條款之意；同時薩爾亦終於歸還德國。及至一九三五年三月十六日德國片面廢止凡爾賽和約軍事條款，重整軍備，一九三六年三月七日片面廢止洛迦諾公約，進兵萊茵，以及一九三八年三月十三日宣布「德奧合併」，英法方面，亦未積極干涉。故無論在法律上，抑事實上，都未斷絕和平修改條約，和平變更現狀之途徑。根據上述各點，我們當可明白：在理論上，法治與和平，爲不可否認。任何國家，不問處境如何，概應尊重法治，愛護和平，不當用反法治的或反和平的方法，求己之滿足。同時，在事實上，大戰後不公平的現狀，和發生痛苦結果的現狀，原則上自當改善。但改善的方法，應於法治和平的精神下求之，而大戰後和平解決爭端的途徑和可能性，不是沒有。以四年慘酷戰爭中數百萬生靈血肉換得的國際聯盟

，曾由德國，蘇聯之加入，而證明其世界性；各國在國際主義下的共同努力，也已有過很好的收穫。所以不滿意現狀的國家，應和愛護現狀的國家，一樣尊奉國際主義，橫棄國家主義，確立國際聯帶的理論；共同在國際主義之下，本法治和平的精神，解決一切問題。換言之，全世界各國，應全部加入國聯，同受國聯盟約之國際法的拘束，儘量援用盟約條款，儘量發揮國聯的作用，盟約的二十六個條款的充分運用，便可以滿足一切國家的正當願望。大戰前沒有這條途徑，所以無法避免大戰；現在有了這條途徑，便當儘量利用。唯有這條途徑，才能奠定世界和平的基礎，才能促進各國人民的幸福。這是我們研究國際情勢後的第一個感想。

第二個感想，是基於各國外交政策方面的事實。近來有許多研究國際政治的人往往對於一國的外交政策，用理想主義及實際主義的相對名詞來表明。然而這兩種主義究竟如何界說，則又言人人殊，迄無定論。如果望文生義，則理想主義當為嚴格崇奉國際主義，不管環境事實如何；實際主義亦當為唯實利環境是視，不惜犧牲

國際主義。假定此解說不錯，此種區分及主張，殊無意義。因為除開一二軍團主義的國家外，沒有一國的外交政策，不以和平為標榜，也沒有一國的外交政策不以實利為依歸。沒有一國不感覺國際主義制度的發展為可喜；也沒有一國不感覺國際主義制度一旦破壞，應即轉求其他有效保障。所以分析各重要國家的外交政策，可說極大多數是抱下列的普遍精神：（一）理想為不可否認，即國際主義，和平制度為不可否認；人人應為此種理想而努力。（二）達到理想之途徑，則各國因其地理，經濟，政治等方面之處境，可有不同。蓋各國苟不顧其實際處境而擇取適當之對外政策，則必致本國安全發生危險；結果理想亦必無法實現。在各國未能一致遵從國際法的約束，共同投身於國際主義制度以前，各國之採取此種態度，以暫補國際主義制度之不足，事實上是必要的。所以絕對以實利本位，以理想主義為手段，利用理想主義滿足不正當的慾望，這種態度，儘管事實上不免，當然應加以斥責。但若以和平理想為目標，並原則上儘量採用和平合法之方法，僅於必要時顧全實際環

境，採取實利政策，以求自保，這種態度，則應加以贊助。

根據上述大多數國家外交政策的普遍精神，決擇中國的外交方針。自然也比較容易。關於擁護國際主義，擁護國聯，擁護法治，加強與國、孤立敵國，不承認偽組織，以及廢除不平等條約，互不干涉內政種種重要原則，在一九三八年四月一日國民黨臨時全國代表大會決議的外交綱領裏，已經說得很透澈了。毋庸再加討論。（該外交綱領：（一）『本獨立自主之精神，聯合世界上同情於我之國家及民族，爲世界之和平與正義，共同奮鬥。』（二）『對於國際和平機構，及保障國際和平之公約，盡力維護並充實其權威。』（三）『聯合一切反對日本帝國主義侵略之勢力，制止日本侵略，樹立並保障東亞之永久和平。』（四）『對於世界各國現存之友誼，當益求增進以擴大對我之同情。』（五）『否認及取消日本在中國領土內以武力造成之一切偽政治組織，及其對內對外之行爲。』（六）現在只有一點要提出略爲說明的，便是外交上的投機主義。所謂投機主義的政策，可以說是一種沒有相當固定路線

而只事投取巧的政策。近來許多人似乎認爲採取此項政策，正是顯出外交上變化之妙，正是顯出主持外交者之能；也必須採取此項政策，才能確保外交上的優勢。這種看法，我們覺得確實錯誤。第一，現在各重要國家的外交政策，很少是採投機主義的。最以圓滑模稜著名的英國，也有她一定的基本原則。譬如維持現狀和平政策，誰要和她維持現狀和平的政策衝突，她便要設法對付，而在對付的方法上，主要的便是推動維持現狀派國家的團結。有些著名的歷史家，早就說過，一九一四年的世界大戰，何以發生？或以發生如此迅速？答案便是英國沒法子循和平的途徑，來解決和她的政策發生衝突的。其次，在表面上看來，美國的政策似乎也帶點投機性，可是實際上如果德國的行動，不妨害美國的商務，或是沒有那個「齊茂門電報事件」(Zimmermanns Telegram Incident)，予美國的孟羅主義和領土安全以威脅，威爾遜總統也未必迅速決定參戰。再其次如波蘭，介於德俄兩大之間，政策也似乎模稜，但波蘭儘管和德國訂結十年友好條約，但她對法國的聯絡，始終

是確實的，一九二一年的法波同盟，至今仍然有效。素以態度曖昧著稱的英，美，波三國，尙且如此，其他各國更無待言。不過，提起政策的投機，人們自然不會忘記義大利。義大利在大戰以前，始而和德奧訂三國同盟，繼而參加英，法，俄三國協商。大戰以後，又始而與德國勾結繼而與英法拉攏；一再反復，義大利之朝秦暮楚，誠可謂投機政策的典型。然而義大利的投機究竟有什麼收穫？義大利在背叛三國同盟以前，即爲德國首相所冷齒（德首相Bismarck在議會感嘆：『吾人之同盟國義大利已不可靠』，俾士麥也不相信義大利。）背叛三國同盟之後，又在和會受英法之冷待。及重勾結德國以侵略阿比西尼亞，又引起國聯之經濟制裁，及至今日重與英法言歡，但英法對她多少總有戒心的。所以我們覺得，即使事實上有採取投機主義政策的國家，其結果也只有失歡於友邦，得不償失，殊不足取法。最後，第三點我們要認清者義大利之投機政策，結果猶能止於「失歡於友邦」，「得不償失」沒有遭遇更大的災難者，還是爲義大利是一個強國。如果是弱國，則更不宜投機；弱

國投機，等於自殺。朝鮮如果沒有人持投機政策，勾結日本，離叛中國，則朝鮮不致迅速滅亡。若這個例子，不甚確切，則尚有一個歷史上著名的例，即宋欽宗之毀棄和遼政策，聯金攻遼。結果也是自取覆亡。

所以做一個弱國，就應該則順應形勢，老老实實的做一個中立國；或則審度情勢，結定與國，聯絡確實。前者如荷蘭，瑞士，比利時，斯坎的納維亞；後者如波蘭，小協商以及大戰後的比利時切忌投機，失却外交上的強固基礎，弄巧反拙。現在中國採取中立，勢所不許，且在外患之中，自宜於採取第二款辦法。要採取，第二項辦法，必須確定路線，聯絡確實，切忌爲一時之國際幻局所恍惚，迷失各國政策的真正動向。而妄想朝秦暮楚。這是我們研究國際情勢後的第二個感想。現在中國的外交政策，已經確立：所採的原則，可說是目前外交上合理的可靠的途徑。全國朝野唯有通力合作，貫徹到底，毋庸多加討論。吾人提出上列感想兩點，也只是聊實一得，愚以與國人共勉而已。