

美國卑爾著
蕭文哲譯述

國際紛爭與和平

劉峙題



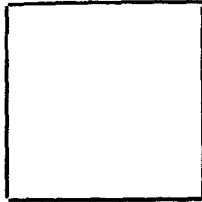
中華民國二十一年八月付印
中華民國二十一年九月出版

每冊實價大洋一元二角
外埠另加郵費洋七分半

1——1000册

國際紛爭與和平

不准翻印



版權所有

原著者 美國卑爾

譯述者 蕭文哲

印刷者 光華書局

發行者 光華書局

總發行所

上海光華書局

電話九二六八九

地址：四馬路中市

譯者序

(一)

本書係譯自美國卑爾 (Raymond L. Buell) 所著的國際關係 International Relations 一書之第三部，原名為 The Settlement of International Disputes，直譯為國際紛爭之解決，意譯則為國際紛爭與和平。為顯示本書之內容的意義起見，故取意譯的書稱；其所以要意譯的原因如下：

國際關係一書之最後目的在求世界和平，而在探求和平之前，用推演敘述法，從國際的大問題，說到相聯帶的一場小問題，總歸結到一個求和平的中心思想。如第一部論民族主義與國際主義，就是述民族受民族意識和情感之感動，與時代潮流之激蕩，而發為民族自決；民族為要自決，就發為弱小民族的獨立運動，因之引起帝國主義壓迫弱小民族的獨立運動，釀成帝國主義與弱

小民族的民族鬥爭，各民族爲保障其鬥爭勝利，不惜以大民族主義爲幌子，藉以擴充其勢力；爲謀大民族主義之實現，又不惜以經濟的民族主義爲幌子，使世界各民族皆在此幌子之下，求自己的經濟利益，形成民族的國際鬥爭，釀成少數民族與多數民族的國家之劃分；同時民族主義又與國際主義發生衝突。第二部論帝國主義之成就，半由於民族主義的國家之過分發展，半由於帝國主義者侵略產業落後的民族，壓迫弱小的國家，一面形成帝國主義者彼此爲爭殖民地，投資地，原料地，及海外市場等之帝國主義間的紛爭；一面形成帝國主義與弱小民族的國際鬥爭，同時又與赤色帝國主義發生衝突。所以前二部祇是敘述與解剖國際紛爭的來源與形成，而第三部才是討論解決國際紛爭之過去如何失敗，將來要如何才能成功。因此，故對於本部書名，決採用意譯，以符名實。

(一)

國際關係共三部，爲何單將第三部出版，不將國際關係整個的三部合併出版呢？其原因如

去年十一月在美國俄海俄省立大學研究院開始翻譯，至今年二月間，一二兩部均已譯畢，本部（第三部）亦譯成一半；彼時家遭匪患，奉命返國營救，二月底抵滬，友人即以國際關係之前二部已經葉秋原君先後譯成分別出版，（葉譯第一部爲民族的國際鬥爭，第二部爲帝國主義之政治解剖）。近見報載廣告，知神州國光社亦有人正在翻譯卑爾的國際關係，而脫稿付印的祇有前二部，第三部亦付缺如。這兩種譯本雖未及一讀，然爲避免重複計，遂將前二部譯稿棄置，不加整理，亟將第三部於百忙中譯完付印 補其所缺，此是原因之一。

前二部祇敘述與解剖國際紛爭的來源與形成，而本部（第三部）才進一步討論解決國際紛爭的過去與將來。本部先論保守同盟與權力平衡固然可以消滅國際紛爭，維持世界和平；然而終至失敗，且促成國際紛爭之尖銳化。次論國際會議，締結保安，裁軍，與廢戰等國際條約，固然可以保障各國領土的安全，維持各國政治的現狀，減殺國際紛爭之尖銳化；然而祇是苟安一時，終不免動搖領土的安全，破壞政治的現狀，再造國際的紛爭與紊亂。再次論到各種國際機關的設立，固然可以居中調解國際紛爭，或用法律裁判國際紛爭，或事前制定國際法限制紛爭的發生；然而帝國主義者所製造的紛爭，她們就多不願受調解，亦不願受裁判，所謂「無法律性的紛爭」

(Non-legal Disputes)不受國際法庭的裁判，就是一例。所以卑爾氏於敘述過去解決國際紛爭與謀世界和平的種種辦法失敗後，最末啓示要永遠消滅國際紛爭及維持世界和平，唯有組織「人民聯盟會」(the League of Peoples)，代替國際聯盟會。於此可知本部(國際紛爭與和平)乃是前二部之目的的完成，或醫病的藥方。沒有本部，就不知如何方能消滅國際紛爭，如何方能維持世界和平。因為本部是醫治國際紛爭的藥方，而為醫生的不一定要寫病狀，却少不了開藥方，此是原因之一。

(11)

「國際」是甚麼？簡言之，即指二國或二國以上之國家，彼此相互對立，而形成國與國交互的關係。「紛爭」是甚麼？紛爭就是和平的反面；無和平，當無紛爭；無紛爭，自無和平；和平紛爭，互為因果。紛爭往往由於雙方因主張，權利，或意志之衝突而起一種互相傾掙，排擠，以至於角鬪的現象。和平起於紛爭之後，即為調和雙方利益或意見之衝突，而使之息爭，回復於紛爭前之和平的狀態。「國際紛爭」是甚麼？就是國與國間因種種問題而起的衝突。故國際紛爭乃

以國家與國家相接觸爲前提；若國家各自孤立而無交通，如老子所謂鄰國相望，雞犬之聲相聞，至老死而不相往來，則其間固無往來，交際，同時亦無紛爭。中國在閉關以前，海禁未開，既無歐洲各國之迎拒，又無美洲各國之往還，各自孤立，絕無紛爭與和平之可言。今日海禁既開，中國又成爲國際競爭的焦點，將來不免因中國問題引起許多國際紛爭。爲供給同胞明瞭國際紛爭之發生與解決，以便應付將來的國際環境計，本書之出版，或許亦有相當的價值。

(四)

卑爾是個比較青年而最有權威之美國的國際政治作家。去年十月在美國會晤時，彼年方三十四歲，今年三十五歲，個儻而富有精神，言論非常仔細，頭腦非常清晰，分晰政治現狀能力最強，相談移時，頗爲相得，其和藹可見一斑。卑爾氏自述，彼曾隨軍參加歐戰，遍遊歐洲諸國，並在法國巴黎大學讀書數年，曾任美國哈佛大學政治科教授，後充任外交討論會 (Foreign Affairs Association) 的指導員，兼任外務情報週刊 (Foreign Information Service) 主編。卑爾氏的著作很多，最著名的爲下列幾種：一九二〇年出版的現代法國政治 Contemporary French Politics，

一九二八年出版的戰後十年之歐洲 (Europe: a history of ten years)、國際鴉片會議 (The International Opium Conferences)、非洲人種問題 (Racial Problem in Africa)、以及一九二九年增訂修改出版的國際關係 (International Relations)。本書就是最後一種著作之最末的一部，亦就是卑爾氏的傑作所在。

(五)

再說本書的譯例：

- (一) 全書概係直譯，間有意譯的，只是例外的例外。
- (二) 全書概用語體文譯成，即條約譯文，亦用最淺顯的文句譯成。
- (三) 譯者遇文義晦澀處，必須申述者加以申述，必須按語者加以按語，惟在按語開始，均冠有「譯者按」等字樣。

最後，我自知譯筆難免有欠妥處，這該由我負責向讀者預先致歉的；同時請求讀者遇譯文中
有文意晦澀，易起誤會或與原書不盡相符的種種謬點，深望勿吝賜教，自當於再版時加以修正。

文哲序於河南地方行政人員訓練所教務處 二十年九月一日

國際紛爭與和平

美國卑爾著
蕭文哲譯

第一章 戰爭同盟與軍備

- (1) 戰爭之物質與精神的損失
- (2) 將來的戰爭
- (3) 保守同盟
- (4) 權力平衡
- (5) 秘密外交
- (6) 軍備競爭——海軍的競爭——飛機與潛艇的競爭
- (7) 私造軍備
- (8) 武力與國際協會

解決國際紛爭的方法，最重要而且最常用的就是訴之於武力；此種說法或屬言不雅順，但事

實之表現有不可以否認的。國家所恃以御內禦外，不純在訴之於法，而在自己之實力，或在以武力爲後盾的外交。

(1) 戰爭之物質與精神的損失

歷史的記載，大部是屬於戰爭的。自一四七〇年至一七二一年之間，歐洲有一部連年不離戰爭。自一七二一年至一八一四年之間，歐洲又有奧國繼承王位戰爭，七年戰爭，以及法國革命與拿破崙等戰爭。自瓦鐵爐(Waterloo)以至於歐洲大戰開始，其間雖無大戰發生，然而較小的戰爭，時起時滅，或屬歐洲的國家與亞洲的國家戰爭，或屬文明先進的國家與文明落後的國家戰爭。近五十年來未曾動干戈的，唯有荷蘭與瑞典二國，此亦無獨有偶。英國自前八百年來，不離戰爭者僅有四百十九年。發生戰事最少的國家，只有南美諸國，（按自一九二九年後，南美諸國相繼發生革命。）自一八八三年以來，雖未曾有過戰爭，然而革命運動仍年年起於南美諸國。可以說南美諸國要免除其國際戰爭易，要免除其國內革命難。

自一八二一年至一九一四年間，戰爭之發生不下四十次，然而自爾後歐戰肇端以來，戰爭之數，似較諸往昔日就減少。如當一四五〇年至一六〇〇年間，戰爭時間竟佔去百分之六十五；然

而當前半世紀時，戰爭時間已減至百分之二十二。戰爭長此繼續減少下去，則戰爭之破壞能力，塗炭民生之影響，必隨之作反比例的增加。例如前次世界大戰所損失之生命，較之自法國革命以來一切戰爭中所損失生命之總數，不下兩倍。茲將十九世紀中一切戰爭所損失生命之數列表如下：

戰爭的名稱	經過的時間	死亡的人數
拿破崙 Napoleonic 戰爭 1790—1815	九、〇〇〇日	二、一〇〇、〇〇〇人
克里米 Crimean 戰爭 1854—1856	七三〇日	七八五、〇〇〇人
普丹戰爭 1864	一三五日	三、五〇〇人
普奧戰爭 1866	四〇日	四五、〇〇〇人
美洲南北戰爭 1861—1865	一、三五〇日	七〇〇、〇〇〇人
普法戰爭 1870—1871	二一〇日	一八四、〇〇〇人
南非洲戰爭 1899—1902	九九五日	九八、〇〇〇人
日俄戰爭 1904—1905	五四八日	一六〇、〇〇〇人

巴爾幹戰爭 1912—1913

1138日

四六二、〇〇〇人

以上諸戰爭死亡人數的總數

四、四四九、三〇〇人

世界大戰 1914—1918

一、七五〇日 1〇、〇〇〇、〇〇〇人

國際法律家觀此情況，即努力設法限制殺戮人類，並曾一度把軍人與平民區別，冀藉此可以免除平民致遭無辜受戮的慘劇，而限制殺戮人類之目的庶有達到的希望。但是此種區別傳至今已成泡影；因今日的人民，無論男婦幼小，莫不受戰事的刺激，而引起深切的注意。男人戰爭於前線，婦幼効勞於後方，非僅供給前方軍火，並且輸送糧食。一國受敵國封鎖，平民軍人同受困乏。世界大戰置人於死地者一千萬人，傷者亦在二千萬以上。此外受大戰之影響，死於窮困災疫或流彈之下者，亦約千萬人。因此發生無父之孤兒者九百萬；無夫之寡婦者五百萬；窮困待救者一千萬。『適者生存』，此為達爾文所深信者，今則大戰所斃者，所殘者，皆人類中之精壯，而所遺留為人類之父者類多殘弱之夫，與念人類前途，不禁唏噓！

再從破壞財產方面看，世界大戰所損失財產之數不小。直接的損失，單就軍備和軍需而論，已超過一千八百六十億金元；至於間接的損失，若統以生命和財產所損失之價值計算，亦在一千

五百一十億金元左右，將前後二者合計，世界大戰的損失約三千三百七十億金元。若以時間分之，則每小時之損失為九百萬金元。若以美國加利福尼亞大學校款比之，僅能及世界大戰的六十分鐘內耗費。茲將協約諸國 (Allied Countries) 受世界大戰影響所增加之國債，列表如下：

國名	一九一三年	一九二〇年
美國	一、一八八、〇〇〇、〇〇〇元	二四、二九八、〇〇〇、〇〇〇元
英國	六、八九七、〇〇〇、〇〇〇元	三一、八〇三、〇〇〇、〇〇〇元
法國	六、五九八、〇〇〇、〇〇〇元	一一、八七一、〇〇〇、〇〇〇元

當一九一八年世界大戰告終時，美國審計部 (Ordnance Department) 統計每月所消費之人工與原料，等於開鑿拿馬連河之所費，其總數儘夠將紐約城每年重新建築一次。當一九二〇年世界大戰結束以後，歐洲各國試以歲入與歲出一比較，覺歲出遠超出於歲入，大概受世界大戰的影響，各機關多廢弛故也。

當世界大戰時，中立國雖可乘機發展其軍事實業，然而此種大批財資或軍備之供給，皆純屬消費，一去而不復返，如是則若輩商人之轉販終屬維艱，想亦感受痛苦不淺。若欲利用增加經濟

互依的政策，或戰後之浩劫，收獲財貨，以待時需，此係空想，聊作畫餅充饑而已，若欲實現，難乎上青天！即使協約諸國將一百十億金元還給美國，美國人民將厭惡而不樂收，非真不樂收，蓋亦參加了世界大戰，其參加戰爭所費之鉅達三百二十億金元，所收不能償其所失的原故。

假使戰爭真能解決國際間之所不能解決的紛爭，而又能將紛爭解決得當，則戰爭所費雖巨，自有其代價，亦理所當然。但自來用戰爭以解決國與國的紛爭，若繩以法律與正義，鮮有解決得當者。因此戰敗受屈者轉而相信和平之基礎不在正義而在武力，乃奮而勵兵秣馬，以圖瀚辱雪恥。一九一九年巴黎和會結果失望，無不悼惜。雖有創造新世界之機會，然欲覓交戰四年之人民於一堂，使彼此將往昔之仇恨置之腦後，共商改進世界，不能不算奢望。協約國人民或許誠信前次世界大戰乃爲「德謨克拉西」而戰爭，亦就是要以此戰爭了結將來一切的戰爭。但是戰勝者每高歌其勝利，恃其戰勝餘威，威迫戰敗者承諾其請求，使調和者爲遷就事實計，只得負心調和。所以戰爭制度存在，和平解決反正是報仇的先聲。戰勝者乘其勢炎百方壓制戰敗者，冀以武力征服以臻世界於磐石，殊不知此卽激起戰敗者報仇之所在。

戰爭是破壞道德的。人在戰場學會殺敵告勇以後，一旦棄兵歸田，亦往往有不少仍犯此殺戮

行爲。戰爭亦是培養過錯的；因爲戰爭費用巧計和詭譎取勝，在法律上雖視爲罪惡，而在戰略上則認爲良策，蓋雙方對敵在交戰期中所負的唯一使命就在戰勝克敵，此原則協約國會寫入於凡爾賽條約。前次對德大戰時，有斷小孩之手的，有破醫藥小船的，迄今思之，無一不是過錯。但是後方領西模氏 (Admiral Sim) 否認其事，並說害德人之記載不確；至於阻止醫船等事是否確實，彼亦不知等語。冒犯此種過錯，德國比協約國更甚而且多；但像此有組織的違法戰爭，亦許是必需的。比如美國人民過去不恨德國人，但是一旦全國宣傳仇德，則美國就轉變而恨德是可能的。但是此種行爲既屬幻影，又是政府誠信之喪失。戰時所用之宣傳方法，在平時亦往往被經濟或政治團體用以宣傳其私人利益。戰爭之影響於德模克拉西及自由方面，茲不論，因其過偏於國內本身方面而無大關係於國際。在戰時壓制輿論，使言論不能自由，這就是阻止建設真正和平的事實；因爲國家政府不以民主政府爲基礎，就無健全之國際新聞社之可以存在。

(2) 將來的戰爭

將來的國際關係，若仍如過去一般建設於武力的基礎上，則來日之戰爭大概有增無減。科學日益進步，世界互依關係日益密切，結果非僅戰爭較前世紀增加，即戰爭之破壞能力，亦將變本

加厲，望而可畏。十四世紀火藥發明以後，戰爭遂用火藥以代刀鎗，其殺戮之功能爲之邁進。較近化學發明，戰爭兵器更爲之煥然一新；且毒氣潛艇飛機等之功能已勝過戰艦與鎗炮。於此可知人在實驗室研究科學，已比士兵荷鎗實彈，馳驅疆場，尤爲重要。

化學往往能製造毒氣，供戰爭使用。據美國軍事化學社報告，近來化學家發明一種液體，名爲『三滴液』，此種液體最富毒性，若皮膚沾觸此液體，分量雖少，亦能置人死地。若以飛機運此種毒液二噸，分灑於百尺寬七英里長之地，能使此地人民毒殺無遺。此種毒液，又能加製變爲氣體，若亦用飛機運載施用，其毒殺之功效，更無限量。將來城市居民之受毒殺者，不一定由於用鎗放射毒氣，因用飛機放射毒氣，其鋒更不可當，有人說若戰爭用品長此發達下去，殊爲人類之禍，人類或將覺悟，起而反對。但從現今戰爭之事實看來，每當戰事發生，全國人民往往捲入漩渦，交戰者對敵人與中立者亦鮮有涇渭之分，因之無辜死於毒氣之下，不知多少冤鬼。

近來又有『唐克車』Tanks之發明，往往用以禦外而攻敵，其影響戰爭之功能甚大。『唐克車』初發明時，每小時僅能駛行四五英里，其速度頗小；一九二四年美國軍械部製造出一種『機關車』(Tractor)，每小時能駛行三十英里，上四十五度斜坡，并能過水向上駛行。美國又創製七

十五米突的鎗，其彈射之速，三倍於 *Soixante-quize* 各鎗；同時又創製一種一五五米突鎗，其彈射之遠，超出法國 G P F 鎗五英里左右。又有一種新式飛機，能射放重彈於遠距離，三十吋口徑之『白朗尼』(Browning) 機關鎗所放射之彈，其重僅能及其四分之一，其距離遠僅能及其三分之一。此種新式機關鎗，若將彈直射出去，可以擊落一飛機。至於擲彈轟擊軍營城寨之飛機，已發達成熟，並最適用放施於毒氣。美國軍械部又製出飛機炸彈一種，重約四千磅，長十四尺，故其量比世界大戰中所用大號飛機炸彈大十倍。

軍械火藥之如此發達改良，實非人類之福，而戰爭法未嘗加以限制，反承認為國防戰爭應用之軍械。於此而說『若人類不消滅戰爭，戰爭將消滅人類』，未為過也。

(3) 保守同盟

以戰爭為解決國際糾紛之重要手段，則弱國將受制於強國，小國將見併於大國。國欲抵抗外侮，當與其同利害之國結為同盟，共抗公敵。十九二十兩世紀中所締結之同盟，皆以『保守同盟』(Defensive alliance) 相標榜，然同時『攻守同盟』(Offensive alliance) 之締結，乃因之而起。俄法二國受三角同盟武力之攻擊，彼此均感覺有締結保守同盟之必要，乃於一八九二年結軍事條

約，許彼此助以武力，以抗外侮，故此種同盟之目的僅在維持和平，他非其所計也。第一次三角同盟(Triple alliance)就是一八八三年德意奧三國所締結的；此同盟之性質在防禦，只求免除外侮，維持歐州和平。倘德意奧任何一國遭受外侮，其他二國予以援助。英日一九〇二年同盟條約第一條規定說，『締約國全不受任何侵略趨勢的影響』，即是說如英國有何單獨侵略行動，日本可以不援助；反之，如日本有何單獨侵略行動，英國可以不援助。所以英日同盟，全在謀共同的利益。保守同盟一興，而同盟國亦就有不受盟約之束縛，假保守之名，行侵略之實，使世人轉而懼保守同盟之國家，將皆掛羊頭賣狗肉。果如此，則保守同盟與攻守同盟之區別不可分識矣。

自同盟國之締結，其名雖同，其性質每異，大別之可分三種；

(1) 凡一締約國受別國侵略時，其締約國必予以援助，不拘任何事件，只要那締約國是受侵略的。法國與波蘭於一九二一年二月十九日所締結之盟約就是這樣。那盟約有一條文說，『締約國任何一方，或雙方，受別國侵略或襲擊時，締約國政府當共同抵禦，謀領土之安全，正當之解決。』(2) 當盟約國之一份子與他國發生戰爭時，盟約國之他份子得嚴守中立，并待努力阻止第三國援助敵國，攻其同盟，倘第三國援助敵國，那盟約國之他份子亦應協助同盟國以抗敵國。

此種同盟像一九〇二年之英日同盟即是一例。但英日二國於一九〇五年續訂同盟時，其盟約增加『互相援助』，反對『單一的第三國』一條。(3)盟約國當締約時，特別指定爲反對某一種共同敵國而締結的，如一八九二年俄法同盟，俄國援助法國時，只在法國受德國攻擊；法國援助俄國時，亦只在俄國受德國之攻擊；故此條約之締結特別指定反對德國的。一八七九年德奧同盟，特別指定反對俄國的。一九一九年法美同盟，特別指定反對德國的。凡一個同盟，如果特別指定反對某一國，結果必增加國際間的惡感。如果不特別指定反對某一國，又必惹起國際間的懷疑。如此可見同盟不是好事，適足以促成國際間彼此不相信之現象。

有許多盟約往往除載明當被第三國攻擊時，同盟國有出兵援助之義務以外，更須把援助的方式，特別具體切實的規定，然後同盟國方才認爲滿意。此種特別具體切實的規定，有包含於盟約本身以內的，如一八九二年俄法同盟條約，法國允許當德國攻擊俄國時，法國定出一·三〇〇·〇〇〇兵協助反對德國，同時俄國亦允許出七〇〇·〇〇〇或八〇〇·〇〇〇兵助法抗德。並且法俄二國應合作到底，時常以實現盟約爲圭臬。此種特別具體切實的規定，亦有不包含於盟約本身以內，而另外訂立特殊的陸軍協約或海軍協約。如一九一二年俄法海軍協約規定彼此每月

須交換海軍報告，一九一三年德意奧三國陸軍協約規定二國之海軍遇戰事發生時，當聯合共同控制地中海，聯軍指揮權則由奧國或意大利的旗官担任，聯軍合作計劃應於平時由海軍高級幹部共商籌備。此外又詳細補充規定合作時，德意奧三國應各派軍艦若干，戰鬥兵力多大。如此詳細規定，當戰事發生時，同盟國將來究有多少兵力出而援助，亦可以事前全然知道。

(4) 權力平衡

多數同盟之締結，均以權力平衡之原理為標榜；其原因由於世界各國之軍事力量，實業力量，沒有方法可以分為均等，只有用權力平衡的原理，將各國分成幾個互相對抗的同盟，彼此均能互相控制，誰也不能壓迫誰。要將各國現有的領土重新分割配合，使強大者減少，弱小者增加，建設一種權力平衡的國家，只有沿用古代合縱連橫的舊制，國與國相聯結成一同盟，同時別國亦彼此相聯結成其他同盟，如此國與國之間就可以利用同盟的力量，互相對峙，互相鉗制。樸里巴斯(P. Lybhis)告訴我們一個故事說：古代西勒周士王(Syracuse)亨諾(Hanno)出兵援助加突基(Carthage)加突基的戰爭是內戰，而亨諾與羅馬締結過同盟，本可以不必出兵援助加突基，然而他舉出兵援助，其動機與作用不在僅救加突基，而在維持其統治西西里(Sicily)之勢力，保存與羅

馬國之友誼。伐特兒 (Vattel)把權力平衡下一定義說：『權力平衡就是國與國之間，不能有一國恃其武力壓制別國，而後取得特殊利益，亦不能有一國用法律宰制別國。』此種原理於一六四八年曾表現於威士特發里亞和會 (The Peace of Westphalia)亦曾載入於一七一三年烏特勒條約 (The Treaty of Utrecht)，就是想把各國領土分割配合，消滅強大侵略弱小之可能的條約。一八五五年歐洲有幾個國家，共同力保挪威國領土之安全，防止擾亂歐洲權力平衡之紛亂。

自拿破崙諸戰爭發生以後，歐洲列國締結同盟與協約者不下二十餘種；一七九二與一八一五年之間為反抗法國而結為同盟者有五種；為抵抗英法侵略，維持海洋自由而結為同盟者，有一八〇〇年波羅底海沿岸之四國武裝中立同盟 (Alliance of the Armed Neutrality)，在拿破崙諸戰爭終結後，即有歐洲諸君主國結為神聖同盟 (Holy Alliance)四國同盟 (The Quadruple) 以抗法國；又互相聯合擁護歐洲之君主制度。一八二〇年四國同盟之份子於托諾堡 (Troppau)集議，訂下條約，凡屬同盟政府之下，不拘任何國發生內亂，遇必要時，與盟各國皆得出兵協助鎮壓。過後一時期裏面，如一八二七年，一八三四年，和一八四〇年當中，歐洲諸領袖國簽訂三種綏靖協定 (Pacification agreements)共同消滅希臘，葡萄牙，土耳其三國內亂，杜絕其影響領袖國之利益。

一八五四年英法兩國與土耳其爲防範俄國計，亦簽立同盟，宣言共同保持阿托門帝國（Ottoman Empire）現有領土之安全，藉以維繫歐洲諸國間彼此權力之平衡。

德國於一八七一建設德意志帝國以後，歐洲領土爲之一變；如欲維持歐洲諸國之權力平衡，則歐洲諸國之領土與實力，實有重新分割配合之必要。德意志帝國處此優越地位，唯一政策是維持現狀，幾度欲與俄國締結同盟，藉資協助，終以意奧二國之更有結爲同盟之必要，乃於一八八二與意奧二國簽訂三角同盟（The Triple Alliance），此同盟締結以後，曾於一八八七年，一八九一年，一九〇二年和一九一一年，續訂四次，並將盟約加以修改。一八八三年羅馬尼亞加入此同盟；至世界大戰爆發以後，又有布加利亞，土耳其二國加入，此時把三角同盟的武力，表現爲同盟國武力（Central powers）。同時另有一集團國家起而對峙者，就是一八九二年英法俄三國結爲保守同盟，共同反抗德國與意大利。一九〇四年英法二國又簽訂許多條約，解決二國間過去的一切政治糾紛，創造出一種友好合作的空氣，因此共同反抗德國之結合日就成功。一九〇七年英俄二國亦將近東的利害衝突，自行解決。日本因爲一九〇二年一九〇五年一九一一年英日同盟的關係，不得不加入此三國保守同盟，實行替同盟負責保護遠東利益，從此三國保守同盟遂擴大而爲協

約國 Allies。自英法加入世界大戰後，英法俄三國接着就締結一九一四年九月條約，彼此承認與約各國皆不得於大戰未終之際，單獨媾和。三國政府亦一致承認，如果戰爭終局，着手媾和，不准任何一國單獨先自媾和，必得同盟國三國政府事前磋商妥恰，方可進行媾和談判。世界大戰時，英法俄三國彼此頗相諒解，然而此種說法，仍載之於各種宣言，亦簽訂於各種密約。一九一五年意大利脫離同盟國 (Central powers) 加入協約國 (Entente) 意大利加入後，Entente 又擴而為 Allies，一九一六年羅馬尼亞和希臘二國亦加入協約國。

自德意志被協約軍打敗後，德意志帝國崩壞，權力平衡之說又起。奧大利亞與匈牙利二邦從此再不准與德意志聯合。一九一九年六月二十八日法國提出條約要英美兩國援助其對德事件，此條雖經英美代表簽字，但美國認為不滿，不加以批准。法國見美國不批准前次提出之條約，乃又請求聯合歐洲之新興和弱小的國家，簽訂同盟，一以圍防德國，一以障蔽俄國。法國所以提此計劃，蓋欲藉此以拒絕德意志主義與波爾雪維克主義 (Bolshevism) 之侵入；同時歐洲之新興和弱小的國家，亦樂於得法國之援助，而保障其獨立與安全。法國為欲實現其計劃，故於一九二〇年九月與比利時簽訂軍事諒解 (Military understanding) 條約；又於一九二一年二月與波蘭結同盟，

一九二四年一月與捷克斯拉夫結同盟，一九二六年六月與羅馬尼亞結同盟，一九二七年十一月與巨哥斯拉夫結同盟。法國所締結這許多同盟條約，雖不敢說有很大影響給歐洲，但一九二一年三月之波爾與羅馬尼亞的同盟，巴爾幹半島之小協約 (Little Entente) 的締結，至少總受了其影響。

同盟制度和權力平衡，雖暫時可以造成世界的武裝和平，這些國家不敢攻擊那些國家，各國自己亦常怕受別國攻擊；然而前百年的歷史已揭示權力平衡，不但不能維持永久和平，反而往往延長戰爭，因為權力平衡的形成，只憑武力的結合，不顧正義的指示，一國專橫，則各國聯合以武力制裁之，以武力制武力，展轉報復，此戰爭之所以延長。若查理斯第五 (Charles V)，斐利譜第二 (Philip II)，路易第十四 (Louis XIV)，法之拿破崙，德之威爾赫姆第二 (Wilhelm II) 之欲席捲天下的橫行，此為同盟國所當嗚鼓而攻之。無奈每當同盟國摧毀其公敵，恢復其勢均力敵以後，同盟國本身裏面，往往彼此各懷鬼胎，互相猜忌，來日之戰爭又將不免。所以權力平衡主義，非但不能用以保障正義，亦不能真正解決糾紛，只能為強國造機會，如乙丙丁三國聯盟共同摧毀甲國，甲國倒後，乙國乘機而攫取領袖國之地位，於是丙丁諸國復合而摧毀乙國，務使彼此勢力平衡而後已。所以權力平衡亦可以說是一種播弄政治的方式，而無正義為準繩，使國際關係之轉變

，不能不以武力爲背景。權力平衡又往往把國與國間的常態關係，造成彼此對抗的形勢；把舊對抗的形勢，變爲新對抗的形勢。自現代歐洲說起來，權力平衡必須將歐洲各國分爲兩個仇視的對壘，斷絕政治和道德的自由往來，造成武力主義的趨勢。權力平衡片之於歐洲以防止戰爭，其所能防止的是小戰爭，而因之以產生的却是大戰爭。刮肉補瘡，非僅無補於病，并且損人較鉅，良醫不爲也，此所以權力平衡之遭人懷疑與反對。再退一步從軍事方面來觀察，權力平衡亦無足道，因爲權力平衡之結合全憑盟約，而入盟之國亦有不受盟約之約束，今日爲盟友，明日變而爲盟敵亦有之，世界大戰時意大利脫離三角同盟，轉而加入協約國反攻同盟國，羅馬尼亞亦復如是，卽此二例，就可知同盟國之援助，實不可靠。其實促成世界大戰的，在歐洲的國家，只是代表同盟與協約兩對抗的德法二國，其他加入戰爭各國，都不過爲其他關係所牽入。然而，權力平衡制度，若用歐洲的觀念說來，就當將國家分爲兩個武裝的壁壘，彼此都在俟候良機以制服其對敵，結果把歐洲造成永無和平之可能。

(5) 秘密外交

老外交家總以爲要軍事協約與軍事同盟之生效果，就得把協約與同盟嚴守秘密，使敵方毫不

知悉，不悉對方之力量如何。因此秘密外交制就成爲戰爭制度的不可或缺的一部分。一八七九年德奧簽訂同盟條約，一直到一八八八年發表條約原文以後，世人方知其底蘊。一八八一年三帝同盟 (The League of Three Emperors) 同年塞奧同盟 (the Austro-Serbian alliance)，一八八七年俄德重訂保險條約 (the Reinsurance treaty)，一八八七年英意條約，此四種條約在簽訂以後，皆嚴守秘密。法國自一八七八年以後所取得之領地，大部份是藉着和別國訂立秘密條約的幫助。一八〇四年英法二國訂立懇切同盟 (Entente Cordial) 其中規定英國對法國應盡之義務，一直到世界大戰爆發後，外間才知其底蘊。

秘密外交雖屬重要如此，但從德模克拉西 (Democracy) 的觀點看來，殊爲惡魔；若從國際關係的觀點看來，其壞有甚於惡魔。締結一種秘密條約，外人雖不知條約之內容，深悉其事實，即謠譟繁興，各懷疑竇，往往因此造成國與國間之恐怖，不覺戰雲瀰漫於國際間。一八八七年謠傳英國與意大利已訂有同盟密約，法國受此謠言影響，亦就和俄國訂立同盟。世界大戰所訂協約國的密約，不但引起中立國不信任協約國，并且引起協約國自己互相猜忌，互相爭辯，有以爲某國分得戰利品多，而他們分得戰利品少，此皆由於訂有密約之所致。

(6) 軍備競爭

戰爭制度爲謀和平起見，又採取一種常備軍及充實軍備的政策。但是戰爭一旦發生，軍備充足，武力雄厚的國家，往往佔有特殊利益；因此甲國力謀擴充軍備，乙國亦尤而效之，丙國更起而大事擴充軍備，遠駕甲乙二國之上；甲乙二國相形見拙，恐不能爲丙國對敵，爲自禦計乃又大增軍備，駕丙國而上之，如此互相競長，各國軍備遂日增無已。軍備之創造，原爲自禦，但亦往往變爲侵略的工具。軍備之採用，原有更遠之目的，但亦往往變爲軍備的本身就是目的。國家建設海陸軍，往往沒有顧到設軍爲何用，只是唯實力是求；結果，軍備競爭的本身，就已變成戰爭的原因。

在歐洲各國，陸地的邊疆較海上的邊界更重要，而且陸地的邊疆更難保禦。自一八一五年以來，戰爭之發生多起於陸地。人力所以就是軍事力量的基礎，因此，除英美二國外，世界各國多採行徵兵政策。不論昔日之德意志帝國和今日之日本帝國採行徵兵政策，卽民主國家如比利時，法蘭西，荷蘭，瑞士，加拿大，奧大利亞，和歐洲新起國家亦無不採行。世界大戰前，同盟國（Central Power）採行徵兵政策，自大戰終局，和約一結，德奧匈和比利四國皆受和約束縛

，取消徵兵政策。上面所列舉採行徵兵政策的國家，不是實行瑞士徵兵制，就是實行法國徵兵制；行瑞士制者，凡青年男子每年必入軍營受數周的軍事訓練；行法國制者，凡男子在一定年齡以內，必須入軍營實行從軍一年上下，遇必要時，得延長服兵義務在一年以上。茲將一八〇〇年至一九二一年常備軍之發展列表於下：

常備軍的發展

國名	一八〇〇年，	一八四五年，	一八七〇年，	一八八〇年，	一九〇〇年，	一九〇六年，	一九二一年
英國	一六九，四〇八年，	四七〇，〇〇〇年，	三三〇，四〇五年，	二七〇，四九四年，	五二一，八六三年，	四四五，七三年，	四三三，〇〇〇年，
法國	一六〇，〇〇〇年，	二六〇，〇〇〇年，	三九三，五〇〇年，	六〇九，九八三年，	六七二，五六五年，	六七七，五九一年，	七三三，〇〇〇年，
奧國	二八〇，〇〇〇年，	五九〇，〇〇〇年，	八〇〇，〇〇〇年，	九二一，八六六年，	三七五，三九一年，	四〇九，六八八年，	三三〇，〇〇〇年，
俄國	四三三，〇〇〇年，	六七七，〇〇〇年，	七三〇，〇〇〇年，	九四七，〇〇〇年，	一，二一九，〇〇〇年，	一，三三三，〇〇〇年，	一，五〇〇，〇〇〇年，
德國	三三〇，〇〇〇年，	一七〇，〇〇〇年，	三五〇，〇〇〇年，	四七〇，〇〇〇年，	四九六，〇〇〇年，	六二〇，〇〇〇年，	一五〇，〇〇〇年，
美國	五〇，〇〇〇年，	一〇〇，〇〇〇年，	四四〇，〇〇〇年，	五五〇，〇〇〇年，	六五〇，〇〇〇年，	六七〇，〇〇〇年，	三三三，〇〇〇年，

茲將一九二七年世界上軍隊最多的十二國之軍隊列表如下：

1 法國	六二三・一七一	7 羅馬尼亞	一四九・七六九
2 俄國	五六二・〇〇〇	8 美國	一三四・九一四
3 英國	五一二・八〇一	9 捷克斯拉夫	一二七・〇一二
4 波蘭國	二六三・四〇五	10 巨哥斯拉夫	一一五・九四二
5 意大利	二五〇・四七〇	11 西班牙	一一三・四三四
6 日本	一九八・八〇〇	12 德國	一〇〇・〇〇〇

海軍競爭

說到海軍，特別要算英美日三國。他們以海軍為國防的主力軍，亦是以海軍為海外的戰爭的唯一武器。海外發生戰爭，隨時可以調遣大批軍隊運至海外的戰場。而且現在戰爭的勝利，不一定在用兵艦實行射擊，往往藉封鎖的力量，斷絕敵人軍需的供給，防止敵軍將軍需運往戰場所致。無論任何國家，她玩弄國際政治所生的影響，往往依靠她的海軍力量；她的海軍力量強，其玩弄國際政治所生的影響就大。維持權力平衡和世界自由的問題，自昔至今，都以為要防止海上霸權，不要落於最強的歐洲大陸國之手；因為一旦使其得着橫渡大洋輪自由，世界其他各國將皆受其控制。有屬地的國家，往往用其海軍力量，維護其與屬地間之商務與政治的交通，美

國干涉拉丁美洲 (Latin America) 就是出其海軍力量；其他列強之干涉中國與近東諸國，亦是靠着他們的海軍力量。由此看來，可以說海軍就是帝國主義的利器。

海軍競爭在現代史上，總要算是軍備競爭的較為劇烈的方式。英、法、西班牙、葡萄牙、荷蘭諸國爲着爭海上霸權，展轉戰爭；然而海上霸權終爲英國攫取（一五八八——一九二一年間），因其領土遍天下，五分之四的糧食，二分之一的肉類皆係運自國外，所以英國如不操海上霸權，則難以自存。

一八八八年德國大事擴充海軍，欲將英之海上霸權推翻；一九〇〇年德國政府聲言，德國必有一很強的海軍，可以爲海上霸王的勁敵。英國的海軍政策，就是要維持『倍力標準』(Two-Power Standard) 即是說英國海軍的力量，應與歐洲任何二國的海軍力量之和相等。但是德國努力擴充海軍，欲爲海上勁敵，對英國『倍力標準』，不能承認。一九〇二年英國與日本締結英日同盟，給英國對於海軍競爭的一個幫助，從此英國可以將駐巡太平洋和印度洋上之海軍調駐北海，以抵抗德國的海軍。

德國起而欲推翻英國的海上霸權的，就是美國。在世界大戰前，美國居於英德二國之後，

只能算是世界第三個強國；嗣受德國潛艇和世界大戰的刺激，遂於一九一六年由國會通過一種海軍特用條例 (Naval Appropriation Act)，規定於三年內，美國應造頭等戰艦十艘，戰用驅逐艦六艘，其他較小之兵艦多艘。美國政府嗣因參加世界大戰，急於趕造潛艇與商船，無暇及此，遂將一九一六年海軍特用條例所規定之造艦計劃，擱延至大戰終結時，才回頭着手建造。美國的海軍政策，就是要建造一個強有力的海軍，與世界上海軍最強大國家的海軍相等。倘若美國的一九一六年之海軍計劃能夠實現，則美國的海軍力量將比英國一九二四年的海軍力量，還要強大。

美國見日本在亞洲的發展，常常心懷嫉妒；日本政府見美國大事擴充海軍，亦大吃驚，為抵制美國海軍向東亞發展起見，乃於一九二〇年七月採用『八八海軍計劃』 (Eight-eight Program)，將於一九二八年可以造成主戰艦十六艘，彼時當亦可以與美國的三十三艘戰艦相頡頏。日本要將一九二〇年七月的『八八海軍計劃』實現，其將所費之鉅，諒亦不少於美國一九一六年造艦計劃之所費，若以金元計算，總亦在四・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇元左右，可是日本全國人口，僅能及美國全國人口之一半。

飛機與潛艇的競爭

世界大戰終結後，各國軍備之競爭，由戰艦之競造，進而至於潛艇飛機

之競造。素以海軍稱強的國家現在都感覺飛機潛艇之用爲戰爭的武器，行將使戰艦失其效用；同時海軍國家一致認爲，如果海軍國家沒有充分夠用之飛機爲其掩護，則此海軍國之命運，將不免喪失。歐洲的海軍國在歐洲的領海的勢力，全靠空軍爲之掩護；世界大戰時法國就是靠其空軍之助，佔着優勢，據說法國空軍比英國空軍有十餘倍之大，其比例爲十五與一之比。英國政府見法國空軍之強大，倘若法國一旦轉而攻擊英國，英國人口多是集中於城市，難免不受法國空軍轟擊殆盡，乃於一九一三年六月宣佈英國有急於擴充空軍以自禦之必要。英政府宣佈擴充空軍以後，法國聞訊，又由國會提請增加空中特用軍，意大利首相見英法二國大事擴充空軍，亦主張建設空軍以自禦。

空軍之競爭既略述如上，現再一述潛艇之競爭。潛艇競爭之劇烈亦甚。法國在非洲的利益頗鉅，惟有時與意大利西班牙二國在非洲之利益相衝突，每爲意西二國海軍牽制其活動，法國爲維持其在非洲之利益計，曾在華盛頓會議提請限制潛艇。華盛頓會議對於潛艇限制案，討論無其結果；列強見此案失敗，乃各傾全力建造潛艇，驅逐艦，及其他非條約所限制之戰艦。

自華盛頓會議終結，至一九二九年開始，在此數年之間，英國政府定下建造海軍戰艦總數三

九三·二七四噸，日本定下建造海軍戰艦總數四一五二五·二噸，美國定下建造海軍戰艦總數一五六·九〇〇噸。一九二九年一月美國通過一案，建造十五艘驅逐艦；却在此案未通過之前，英國已有頭等驅逐艦五十六艘，美國僅有頭等驅逐艦一十八艘。倘美國真能把一九二九年一月所通過增造一十五艘驅逐艦案實現，則美國所有頭等驅逐艦的總噸數爲三〇五·〇〇〇噸，較之英國的頭等驅逐艦的總噸數三八〇·八〇〇噸，相差尙遠。美國雖有配置八吋口徑砲的驅逐艦二十三艘，英國雖則只有一十八艘，但英國所有小的驅逐艦比美國多。若把英美二國的海軍力量，通盤總計起來，美國如果一十五艘驅逐艦建造成功，則英美二國之海軍力量，可以相等；彼時維持海軍現狀的條約，是可以締結的。

自一九〇〇年至一九二〇年，此二十年之間，世界上的八大海軍國家，共增造戰鬥艦二·八六一艘。同在此二十年時期裏，世界上的十四強國的軍用開支，爲六一·五〇〇·〇〇〇·〇〇〇金鎊；同時用作社會事業和其他開支之費用，僅爲四六·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇金鎊，較之軍用開支少百倍。若把此時期的軍用開支與世界大戰的直接損失相比較，後者僅及前者一半。在一九〇〇年那十四國的國債爲四·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇金鎊；一到一九二〇年則此十四國之國債，皆大

增加，增加之數在三倍左右，所以此十四國之國債在一九二〇年超過五三・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇鎊，其所負債之原因，大部由於軍事開支和彌補世界大戰之直接的損失。各國受世界大戰的損失雖然浩大，負債雖然甚鉅，但是歐洲各國對於軍用之開支不但不減少，反而增加；據一九二二年各國軍用的開支，比之一九一三年的軍用開支增加頗大，其原因由於國際間時時醞釀戰爭，不能不作武裝的警備。

歐洲各國，由於多數國家採行常備軍制的結果，把從事生產的人民，驅使其棄耒耨而荷鎗炮，如斯者約六百萬，歐洲經濟之所以遲遲恢復者，即此之故。美國政府召集華盛頓會議時曾經說過，如果一面作亂費而無生產的開支，雖欲力求經濟之穩定，社會之安寧，國家之太平，恐亦無大效果。

軍備競爭還有一個更大的影響，就是軍備相競增加，可以影響世界的和平。一八七〇年英國外相克拉倫多 (Lord Clarendon) 竭力反對各國採行大數的常備軍制；因為歐洲各國所受的煩惱和痛苦，就是由於各國不安於和平，時存一種不戰欲戰的狀態，因此各國之間的誠信日失，欲以戰爭求和平的慾望也起；於是從事生產的人民，轉而荷鎗實彈；苛征雜稅，亦紛至沓來；政府既窮

於應付，人民尤苦於負擔；此制之殘酷固甚，來日之危險堪虞。

法國懼德國之強，有不利於己，乃起而振興武備；意大利懼法國之強，有不利於己，亦起而振興武備；英國懼法國與意大利之強，有不利於己，亦起而振興武備。此種振興武備的循環影響，往往由競爭而生嫉妒，由嫉妒而生怨恨，結果干戈相見，以此解決對抗之唯一政策，烏乎可！於此可見軍備之競爭，就是戰爭之先兆。

(7) 私造軍備

私人經營的大企業，常須大出其力以維持軍事建設。士兵之供給，軍艦飛機潛艇以及其他軍需等之配製，在多數國家裏面，都以此種事業讓給私人經營，是以軍需品於國家者有之，售鎗炮戰艦飛機潛艇等於國家者有之。在此種制度之下，私造軍備的機關，常增加其軍備之售出額。

軍備的數量，本常隨着戰爭迫切的程度而增加；但亦有一種無顧忌的人，故意增加軍備，促成國際間的怨恨。製造軍備，往往以不公而獲厚利，一旦改爲公開經營，則必獲利不厚；所以製造軍備者常聯絡愛國團體，售以戰爭用品，而從中獵取厚利。世界大戰前，英國國事聯盟會

(British National Service League) 的執行委員會裏面，有九個委員同時又是軍備製造廠的職

員。

軍備製造廠往往曲解報告，製造恐怖空氣以釀成戰爭。一九〇九年英國流行一個錯誤的報告，說德國擴充軍備，將於一九一二年超過英國無畏艦九艘；英國政府聞此消息，大起恐慌，鮑爾福爾 (Lord Balfour) 即將此消息遞交國會。此種報告雖屬不確，但過時不久，畢竟成爲事實，而英國更先此通過造艦議案。

私造軍備者又往往賄賂公員，增加其軍備貿易；此種事件在過去發生者不少，一九一三年葛拉白事件 (Krupp Scandal) 卽其名例。葛拉白軍備製造廠利用公員白蘭特 (Brandt) 搜羅政府的一切秘密文件，凡有關於軍備或軍備製造廠樂於知道之文件，悉數售給該廠。嗣以白蘭特的行爲被政府發覺了；德國政府中的人員和葛拉白軍備製造廠的職員，有好些與此案有關，皆受處罰。一九一四年有一同樣的事件發生於日本，卽所謂色門事件 (Siemens Affair)，此事件之發生，由於一個德國軍備製造廠，賄賂一大批日本的海軍官員，而若輩海軍官員遂向該廠訂購軍備。

亦有些國會議員，同時又是軍備廠的股東，他們每每爲實現其訂購軍備計劃而出席會議。在世界大戰前，英國上議員有十二個議員，下議院有九個議員，都是發生過此種關係。

軍備製造廠亦常常以軍備乃國家之必需品爲辯護他們的根據，並毫不躊躇的建設起國際的製造軍備的托辣斯(Trust)。軍備之售出，不管敵人與否，只唯利益是圖。此種托辣斯之最重大者，就是卡爾特兒火藥廠(Powder Carrel)。此廠有七個不同的火藥企業所，分散於各國。一九〇一年又有一個托辣斯出現，所謂哈佛聯合鋼鐵有限公司(Harvey United Steel Co. Ltd.)，此公司爲各國商店所派的代表組成，英國代表六人，德國代表二人，法國代表二人，意大利和美國各派代表一人。第三個國際托辣斯，就是諾貝爾炸藥托辣斯公司(Nobel Dynamite Trust Company)此公司原爲英國的企業，嗣後改設爲四個德國公司。第四個國際托辣斯，就是一八六八年的葛拉白軍備製造廠，此廠曾經供給法國槍械。德法戰爭中，法國所用的槍械，或許就是葛拉白所供給的。

由此看來，私造軍械與火藥若不加以取締，其將擾亂國際關係非淺，不言可喻。在此種私造軍備制度之下，其趨勢將只圖私利，不顧對於政府人員有無衝突，只是鼓動戰爭以圖軍備之銷售其結果就是『爲謀私利，促進國際間的怨恨』。

(8) 武力與國際協會

戰爭固可怕，而戰爭的副產品亦可怕。所謂戰爭的副產品，就是指軍事同盟，秘密外交，軍備競爭，和私造軍備等而言。國家之所以要有上述幾種制度者，因其相信國家之獨存，端賴有武力。要國家不作武力之準備，只有先建設一種公正的工具，用以解決國際糾紛，遇必要時，亦得準備一種相當的武力，以爲協助解決國際糾紛之用；否則雖欲國家不從事武力之準備，不可得也。國內社會裏面，法律最易實行，有人犯法，雖警察可以執行。至於國家方面則非易易，往往國家犯法，輒以干戈相見，以戰爭擁護正義的有之，但爲正義始，而非義終的戰爭亦不少。在國內社會裏面，武力就是行使法律的工具；若在國際社會裏面，武力就是爲非作歹的工具，數百年前海軍國交戰時，常用商船配置武裝，使其遊弋海上，捕拿敵國商船，其爲非作歹，堪作此例。要真正解決國際糾紛，唯有建設國際機關，行使國際法律；遇必要時，亦得設置國際武力，以爲執行國際法的工具。國際機關 (Machinery) 批准給國際社會 (Society) 的法律，應在國際社會的立法和司法程序成立以前呢？抑應在成立以後呢？這還是一個未決的問題。權且擱置此問題，茲將賠款問題，先於下章討論一下。

第二章 賠款與協約國中間的債務

- (1) 賠款與和約
- (2) 賠款委員會與德國繳付賠款
- (3) 德國無力延期繳付賠款
- (4) 佔據魯爾的法律問題
- (5) 德國繳付賠款的能力問題
- (6) 道威斯計劃(一九二四年)——增加賠款——款出自德國——協約國共管德國的財政和實業——欠款與仲裁
- (7) 協約國中間的債務
- (8) 楊格計劃(一九二九年)
- (9) 國際事業銀行

古時的風俗習慣，戰勝國可以盡量掠奪戰敗國之財貨，載之而歸；凡不能掠奪而去的，則必

直之一炬。嗣以文化進步，殘酷掠奪的行爲日漸擯棄，勒敵賠償損失的酷刻行爲亦就罕見。至於勒敵賠款，論理只能賠償戰費，或只能賠償人民因戰爭所受的損失。但事實之表現，每無涇渭之分，有要求賠償戰費的，且有以人民之損失混作戰費的；有要求賠償人民的損失的，且有以戰費混作人民的損失的。前次的世界大戰損失人民之生命財產太大，如果僅賠償戰費，則人民受虧過大；如果賠償人民的損失，則賠償者力有不逮。

若戰爭終局雙方無勝負之分，則賠款問題亦就不談。如有勝負之分，則戰勝國勒令戰敗國賠款者很少，有之，亦略徵賠償而已。日俄戰爭（一九〇五年）意土戰爭，巴爾幹戰爭（一九一二至一三年），希土戰爭（一九二一至二二年），皆未曾勒令戰敗國賠償損失。自一八一五年至一九一四年之間，共發生戰爭十五次，雖皆勒令戰敗國賠款，然爲數甚微，最大者不過十萬萬元，此即一八七〇年德法戰爭終局，法國賠款之數。『太平洋戰爭』（War of the Pacific），智利待勝，亦未勒取金錢的賠償，惟秘魯與玻利維二國賠給智利之硝酸鹽，價值十億元左右。

（一）賠款與和約

戰勝國勒令戰敗國賠償損失，這是老例。協約國既然戰勝了德國和其同盟國，照老例，前者

可勒令後者賠償損失。但是在世界大戰終局以前，美國總統威爾遜（Wilson）曾提出講和十四條（Fourteen Points）限制賠償損失的數量，並主張從前被侵略的土地，現在一律恢復，實行獨立自由。威爾遜之十四條提出後，協約國與德國均一致贊成，並相諒解，遂締結休戰條約，由德國承認凡為協約國人民，因受德國侵略之影響，致遭生命財產之一切損失，皆由德國負責賠償。換言之，德國只負責賠償協約國人民實際上所受戰爭之損失，至於戰爭消費，如軍械火藥，士兵薪餉等項，德國皆不負責賠償。

然而，在世界大戰的休戰條約裏面，却已實行載着德國應賠償大戰的損失，並署名美國和其他協約國將來還可以向德國要求割讓利益等事項。為着休戰條約有此規定，其他協約國政府遂乘隙要求德國賠償大戰的損失，巴黎和會遂為此問題麻煩不少，威爾遜之十四條將不能限制協約國之要求，德國將亦無詞推却賠償大戰的全部損失。

美國總統威爾遜很想替德國縮小賠款的負擔，使德國只負責賠償人民的損失；因為若加以大戰全部的損失，其數在三兆金法郎以上，任何國家皆無力賠償，而德國在大敗之後，其不能負此重担，不言可喻。如果承認戰勝國可以勒令戰敗國賠償全部戰爭的損失，那末強國恃其兵器銳

，有戰必勝，昔日所慮戰爭有損失，今則以爲戰爭之損失猶置之於外庫，此說而可行，國家將更不免於戰爭，賠款乃戰爭之母，非虛語也！

各國對於德國賠款問題，始終不肯放鬆，仍然申請，要求德國賠償大戰之全部損失。凡爾賽和約（Treaty of Versailles）終已曲成協約國之要求，凡屬協約國及其他各國人民，受德國和其同盟國的侵略戰爭之損失，皆由德國負責賠償。嗣以協約國發覺德國之財源，不夠賠償大戰的一切損失；於是又把德國担負賠償的損失縮小，只須負責賠償協約國的平民之生命財產的損失。

在凡爾賽和約的末後，加以附件，特別將「平民的損失」（Civilian damage）的意義，詳細註明，並將此種損失，枚舉十種，如賠償蹂躪的土地，賠償威迫的勞工等是。但是和會裏面又發生一種爭執，就是士兵的撫卹金，遺族的贍養費等項，是否亦算在平民的損失以內？美國代表對此問題的解答，認爲平民的損失，是指無軍事性質的人民，直接受戰爭損害其生命或財產而言。亦有把撫卹金等項劃作賠償平民的損失，並有將戰爭的全部消費算作平民的損失，因爲一切的戰費皆出於人民的身上。最後和會投票解決此問題，結果撫卹金亦包在德國應負責賠償損失裏面。

如此決定下來，德國負責賠款的數目，較前增加一倍。英國的平民實際受的損失很小；但是

英國所給的撫卹金和贍養費很大，因此英國主張要德國賠撫卹金和贍養費。法國的情形剛與英國相反，所以法國不願意贊助英國的主張。

巴黎和會對於德國賠款的問題，不但對於確定德國應賠多少款的問題感受困難，對於德國的財政和經濟亦感受失望，因其無力償付此項賠款。法國不願意說出她的損失究竟多少，因為她不能決定何者是真正的損失，何者不是真正的損失。據正式的估計，德國應當，亦許是能夠繳付的賠款，至少三十億元（美國代表報告的估計），至多一百二十五億元（英國代表孔里夫（Lord Cunliffe）報告的估計）。據非正式的估計，德國應當繳付賠款之數更大。德國究竟應否，亦許能否，繳付多少賠款，言人人殊；而協約各國又深恐德國因此倖免，急欲搜求解決辦法，於是主張另組賠款委員會，負責辦理。

（2）賠款委員會與德國繳付賠款

凡爾賽和約未曾把德國賠款應付的總數定下，只註明協約國得設賠款委員會，（*Reparation Commission*），將由該會於一九二一年五月一日以前，確定賠款總數，責令德國於三十年內分期付清。

賠款委員會，就是執行和約的一個最重要的行政機關。賠款委員會由英法美意日比利時巨哥斯拉夫諸國之代表組成。賠款委員會開會討論案件時，有些案件日本和巨哥斯拉夫不能出席參加討論，有些案件比利時不能出席參加討論。美國大不願意組織賠款委員會，曾經拒絕指派代表參加；由於美國未派代表參加，賠款委員會亦就減少不少力量，並引起英法二國互爭控制該會的權力，結果該會的權力落于法人之手。整個賠款問題的行政權，就是在賠款委員會。此會應負責確定德國必須繳付賠款之總數。總數一經確定，如欲減少，須得委員會的委員和他們隸屬的政府一致投票允許。賠款法令的解釋，亦得要該會全數同意。

賠款委員會的第一任務，須將協約國所遭損失的總數規定出來，並將規定的數目於一九二〇年五月一日通知德國。委員會在規定此項損失的數目時，毋須顧慮德國有無能力繳付賠款，只要將大戰中德國所造成的實際損失規定出來。過了一九二一年五月一日，損失的總數已經規定以後，委員會於此時當再從事研究德國的財力，決定德國付款的方式；但遇有賠款項目必須取銷時，須得出席委員會之政府親自許可，方得取銷。這種規定有幾種缺點：一因德國應負責賠償損失的切實數目，必在條約簽訂後二年方能調查統計出來；一因德國感受賠款的數目太大，或因賠款

的數目不能切實確定，遂爾消沈懶惰，不事生產。此外還有更重大的缺點，就是賠款總數的確定，毫未顧及德國有無能力繳付。以上幾種缺點，就是引起賠款糾紛的根本原因，亦就是大戰後擾亂世界和平六年之久的間接原因。

德國應如何繳付賠款，亦應規定。規定此種程序的權力，照凡爾賽和約應當屬於賠款委員會；但是各協約國的首相奪取此種權力，於一九二一年五月一日以前，舉行最高會議（Supreme Council）六七次，討論解決德繳付賠款的問題。一九二〇年在斯拍（Spa）舉行的最高會議就是最重要的一次會議；此會議的最初目的，原欲把德國繳付賠款的總數，大概決定一下；但是結果完全討論賠款的分配問題，擬定法國應得賠款總數百分之五十二，英國應得賠款總數百分之二十二，意大利應得賠款總數百分之十，比利時應得百分之八，希臘羅馬尼亞巨哥斯拉夫三國應得百分之六有半，日本與葡萄牙二國合得百分之七有半。

在賠款總數要決定之前剛剛四個月的時候，德國應如何繳付賠款的問題，又復交賠款委員會解決。委員會見留給解決此問題的時間只有三個月，不能將德國在大戰中所損害協約各國的一切，詳細切實調查出來，於是通知受損害的國家自行將所受損失的數目，造具報告，送呈委員會，

以便核轉德國條約委員會 (Kriegslastenkommission) 具復。嗣經德國核復，將各國請求賠款之數，略加以核減以後，遂於一九二一年四月二十七日，由賠款委員會公布德國應負責賠款之總數一百三十二億金馬克。計此數較之協約各國原呈請求賠款之數，至少已核減五十億金馬克。

賠款總數決定後，接着就須決定德國繳付賠款的時間與手續。賠款委員會對此問題的決定，就是令德國發行三種債券；A等債券發行十二億金馬克，B等債券發行三十八億金馬克，C等債券發行八十二億金馬克，總計一百三十二億金馬克，但C等債券之發行，必在德國償還A B二項債券以後；如果德國不能償清A B二項債券，則C等債券就不准發行。賠款委員會用此方法，一面可以扶植德國繳付賠款的能力，一面可以多得百分之五和百分之一的利息，『A B二項債券的利息』，總計可得利息五十億金馬克。德國如果依此數量繳付協約國賠款，每年應繳之數不過三億金馬克。嗣後倫敦會議決定不要德國每年完全繳付三億金馬克，只要德國每年繳付二億金馬克，其餘由德國繳付其每年出口貨物的價值百分之二十六，使德國更有伸縮的餘地。

(3) 德國無力如期繳付賠款

德國雖承認繳付賠款，但實際沒有付清；一九二二年五月間計算德國拖欠九萬六千五百萬金

馬克，因此又向賠款委員會請求准允延期賠款，其所持理由，一因數目太大，一因德國內地的財政收入不豐。各協約國見德國之請求，乃於一九二二年秋間，互相磋商一個解決辦法。英國以為應給德國一條自新之路，使德國能夠重新整理財政，恢復海外的貿易；否則，要德國繳付賠款，是不可能的。●法國在理論上允許德國延期繳付賠款，但事前必得德國指定生產担保品(Production Guarantee)為抵押——共管德國的海關和財政，並估據德國的領土為延期繳付賠款的抵押品。法國出此主張，由於德國故意降落馬克的價值，把馬克變賣出去，表現其經濟力薄弱，以圖托賴此項賠款。

一九二一年五月以前所責令德國繳付二十億金馬克，德國亦未清，因此法國更不信任德國。德國請求將讓給協約國的一切德國公產等項，折成價值，可以抵償二十億金馬克。但賠款委員會不承認德國這樣計算，說德國仍拖欠十二億金馬克。德國不能清償拖欠十二億金馬克，就是德國未能完全履行條約；協約國以為口實，遂於一九二一年三月佔領都斯柏格(Duisburg)，猪色多夫(Disseldorf)，路老特(Ruhrort)諸城，設立特別稅卡，徵收關稅，至一九二二年七月始撤銷。

一九二二年一月各協約國在巴黎又開會議，在會議中英國與法國對於德國的態度，彼此發生阻滯。一九二二年十二月二十六日，賠款委員會的法國意大利比利時三國的委員簽舉德國延期繳交本料。一九二三年一月六日，委員會亦存記德國延期繳交煤炭。法國與比利時根據這兩件事實，就派兵佔據魯爾（Ruhr）煤區，魯爾是德國實業中心，供給德國用煤百分之八十。法國佔據魯爾，很想直接開發德國的財源，藉此可以收到德國拖欠她的賠款。倘若法國開發德國的財源，不足抵償欠項，法國將再要德國交付賠款；倘德國不交付賠款，法國將利用佔據魯爾的機會，摧毀德國的工業機關。法國和比利時的軍隊佔領魯爾後，接着又派遣工程師和其專門人材，管理德國的鐵路，並奪取地方政府。法國和比利時佔據魯爾為時僅九月，反對法政府之德人三萬一千人皆被驅逐出境，處以死刑者十人，下獄者無算。報館被封者一百七十三家，學校被軍隊佔住者二百有九校。然而此種壓迫政策，尚未即刻引起德國人之反抗；嗣以柏林政府在背後用款扶助，魯爾居民始起而不與法國人合作。

但德國以戰敗之餘，雖用全力扶助魯爾居民，終不能持久；德國政府於一九二四年五月，自向協約國建議願繳付總賠款三〇・〇〇〇・〇〇〇・〇〇金馬克，而協約國拒絕不收。是年六

月九日，德國軍向協約國建議將德國應賠償之款，繳交一個公正的國際專家團體——此意見會由美國國務卿休士（Hughes）於一九二二年十二月在紐赫文（New Haven）講演時提出過。德國政府同時隨着協約國的意思，建議退回鐵路收入，財產稅的收入，海關徵收奢侈品的稅收，估計自一九二六年以後，每年可得一·八〇〇·〇〇〇·〇〇〇金馬克。

（4）佔據魯爾的法律問題

法國佔據魯爾，根據法律或事實，是否應該，業已成爲一熱烈的辯論。凡爾賽和約規定暫時可以佔據德國的領土，爲執行和約的担保，亦就是說協約國可以佔據萊茵河西部德國領土和橋頭堡壘的『軍事要地』，但從和約實行之日算起，不得佔據過十五年。和約既限定法國佔據德國的領土，不得過十五年；同時又許德國於三十年中分期償清賠款，在此三十年的後半期中，協約國不得佔據德國的領土。和約既許協約國可以佔據德國的領土，爲德國償清賠款的担保，又限制協約國於三十年的後半期中不得佔據德國領土，豈不使以佔據領土爲賠款的担保失了意義嗎？法國對此奇異，非常驚駭，力持俟德國償清賠款後，才肯退出萊茵。法國的要求終于一九二一年一月達到圓滿結果；同時最高會議（Supreme Council）並將和約引伸其說，謂根據和約的規定，佔據

萊茵地之期，以德國償清賠款，而得協約國滿意爲終結。

英法比利時三國，於協約國所佔據德國之領土內，共同組設萊茵地委員會 (Rhine-land Commission) 每國派代表一人合組而成。此委員會就是協約國在六百萬德人所居的領土裏面，一個最高的權力機關。牠可以制定法律，遇必要時亦可以維持治安。凡屬德國制定新法律，必須經過萊茵地委員會批准，方能發生效力。此委員會又有可以否認德國官吏的委任，可以放逐德國人出境，可以批准協約國的官吏不受德國法庭的裁判，可以禁止舉行羣衆大會。但是萊茵地委員會畢竟沒有消滅德人和法人之間的仇恨。

德國對於協約國據萊茵，設立萊茵地委員會，組織賠款委員會，皆未加以依法的反對；但曾力爭法國和比利時不應非法地用武力佔據萊茵。法國和比利時用武力佔據萊茵，英國政府於一九二三年八月十一日的信上，亦曾說及是非法的。法國佔據魯爾係根據和約第八部賠款一項的第二附錄第十七第十八兩段，茲將原文譯錄如下：

第十七段

本條約的本部所規定德國應實行之義務，倘德國故意遷延不肯履行，委員會得即刻

將此情形通知有關係各國，亦得建議採取對付遷延不肯履行義務的必須行動。

第十八段

倘德國故意遷延不肯履行義務，各協約國得採取處置手段，惟須得德國同意認為不是戰爭行為。此種手段可以用經濟和財政的封鎖，亦可以用經濟和財政的報復，大抵採取此種手段，多由政府隨環境而決定。

按第十八段所載，並未規定可以用武力佔據領土，只載明協約國得採取雙方同意的手段，如經濟和財政的封鎖等手段。英國和德國政府見此規定，非常滿意。英國表示願意將此爭執轉投訴於國際法庭 (World Court)，又說條約上規定佔據領土，只限於萊茵河的西岸，今法國所佔領土已超出此範圍，倘法國甘冒不韙，則條約所規定的限制就失了意義，而法國更可以不受條約的限制，任意派兵入德國任何境地。

英國反對法國用武力佔據德國領土，此固合法，亦屬人情；但一週顧一九二一年三月英國首相喬治 (Lloyd George) 允許協約國軍隊佔據都斯柏格 (Duisburg)，路老特 (Rhurort)，和萊茵河右岸之猪色多夫 (Disseldorf) 諸城，其將何以自解。若從嚴格的法律觀點看來，德國未履

行賠款委員會所給她的義務，因担負過重，力有不逮，其曲似不在德國；法國以佔據魯爾爲勒令德國履行義務，服人以力，曲在法國。然而，法律自法律，強權自強權，法律的理由，終非解決爭執的根本條件，換言之，法律的理由，終非解決德法間糾紛的準繩。解決德法間糾紛的根本問題，在乎協約國所要德國賠償的款項，定爲德國內能力所能負擔，或許德國採用別種繳付賠款的辦法，否則，就無解決的希望。

(5) 德國的付賠款的能力問題

法國受大戰的損失很大，田園寥落，屋舍圯墟，嗣以恢復舊觀，負債頗鉅。法國處此，不堪痛心，然而她已得德國於一九二三年一月以前之賠款一四四·〇〇〇·〇〇〇金馬克，數雖不大，聊堪自慰。一九二二年末，德國尚賠款委員會增加八·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇金馬克，其中以二·五〇〇·〇〇〇·〇〇〇金馬克作爲賠償佔據萊茵之軍用和行政等費。德國又以某種優先權讓給比利時。德國以馬克價賤，缺乏現金繳付賠款，於是遂以財貨爲繳付賠款的代價。此種財貨一去，德國的生產能力因之大減。

德國用財貨繳付賠款，煤居最大部份。一九二十年協約國在斯巴協定 (Spa Agreement) 裏

規定德國每月應給法國煤二百萬噸。法國得此巨額煤炭收入，除供給法國工業用途外，尚有剩餘，因此法國無須再向英國買煤。英國因此煤礦倒閉，礦工失業。法國因煤過多，一般商人乃將德國輸入之煤，賣給比利時，荷蘭，及中歐諸國；此等國家又將煤賣回給德國。德國自己產煤甚巨，以賤價算作賠款輸出，而以貴價收回自用，其事甚怪！按一九二一年威士柏墩（Wiesbaden）協定，和Tubersa-c-Stines協定，德國用財貨繳付賠款，所以補救德國缺少現金繳付賠款之困難；又可以免除以財貨易現金之麻煩。嗣後協約國於斯巴協定裏面，規定礦工用煤，每噸加價五個金馬克，因此德國大受影響，瀕於破產。在斯巴協定成立後的頭六個月當中，協約國實行將價增加，計六個月之中，所獲增加的收入為三六一〇〇〇〇〇〇金馬克，較之德國繳付法國一九二三年以前之賠款現金，在二倍以上。

協約國對德國要求苛酷，因此發生阻礙之處亦大，最大的阻礙，就是初次要求德國賠款的數目，沒有顧到德國是否有繳付此款的能力，所謂繳付賠款的能力，依賴兩種程序實現，一是在德國境內用徵稅的辦法求得此項賠款；一是求得此款後又將此款應往外國。德國對於此項賠款，就無能力繳付現金，因為自一九二二年以來產金的總額，只能繳付協約國要德國賠款之數的

一半。且德國之馬克，外國不能用；所以繳付賠款的唯一辦法，只有將出口貨或勞力抵償。不幸，德國自世界大戰發生後，出口貨物銳減，入口貨物大增，每年入超於出之貨物頗鉅；即在一九一三年德國生產率最大，但將出口與入口貨物之總數比較，亦是入超于出。

德國的入口貨超過於出口貨之數，總計在二·一〇〇·〇〇〇·〇〇〇金馬克左右；此項無形的損失，若用之繳付賠款，可以償清一九二一年倫敦協約所要德國賠款之數的一半。但是此種無形的損失，是空損失的，不能算作繳付賠款的；同時在另一方面，德國又不能減少貨物的入口，因為入口貨物多係原料和食品，為德國民食和工廠所不可缺少的。

德國繳付賠款的能力，又被巴黎和平條約剝削不少。和平條約規定德國應繳給她的財產於協約國，如繳鐵三分之二，煤百分之二十六，領土百分之十三，人口百分之七，屬地一百萬方英里，鼓風爐百分之四十，鋼鐵製造廠百分之三十，軋床百分之二十八。德國將此種財產繳給協約國，就是降低她的生產能力，生產既少，需要入口貨物，就不得不多，金錢亦就隨之外溢。

法國佔據魯爾又是剝削德國繳付賠款的能力。法國佔據魯爾為時計九月，費佛郎七〇〇·〇〇〇·〇〇〇·計所得魯爾之煤二·三七五·〇〇〇噸，若以之與一九二二年德國自願繳付煤

一一·四六〇·〇〇〇噸，佛郎五二五·〇〇〇·〇〇〇相比較，法國損失頗大。法國由於佔據魯爾的結果，從魯爾運輸給法國的焦煤完全衰落，法國的鼓風爐的生產亦降低百分之三十五。英國與荷蘭的商務，素靠海外市場，現因法國佔據魯爾，銷貨滯澀，亦大受損害，同時又影響德國的經濟與財政發生混亂，延長繳付賠款的時期。由於法國佔據魯爾的事實，可知用武力威逼一個國家爲其工作，是爲心理學所不可能。

英國爲着她的海外市場的原故，亦爲着繳付賠款的原故，很希望德國恢復實業。同時法國則不然，法國除缺少焦煤外，皆能自給，誠恐德國的經濟組織一經恢復，政治和軍事的組織就會強盛，彼時難保德國不向法國報仇；所以法國不願意德國恢復實業，爲着維護其安全。法國人亦知道佔據魯爾是法國經濟上的大損失，然而情願佔據魯爾，不計較經濟之損失者，因別有政治作用者在。有的法國人相信法國佔據魯爾後，可以利用此機會，把萊茵地與勃拉底勒(Rhineland and Palatinate)設爲一個獨立的緩衝國，由法在後指揮。果然，於魯爾佔據後，法人竭力謀此緩衝國之實現，駐紮魯爾之軍隊竭力扶助實現緩衝國之運動，格林孟梭(Clemenceau)亦竭力向巴黎和會爭設緩衝國；然而終歸慘敗。更有些法國人協助佔據魯爾，以爲魯爾之焦煤是押爾薩特的鼓

(Alsatian) 風爐之必須的燃料，必取得魯爾方不感受此種燃料之缺乏；同時在德國方面，她將因失此燃料，而不能維持鋼鐵之製造；如此一來，德國就不能和法國競爭。

法國政府所以要佔據魯爾的目的，和上面法國人民所希企的稍有不同。法國政府以為佔據魯爾，可以征服德國人之頑抗，又可以促德國和法國從速解決糾紛。但英國政府說，『有繳付賠款之意志，而無繳付賠款之權力，是無用的。』協約國所要德國賠款的數目，遠非德國之能力所能負擔，此德國之所以無籌出賠款。

(6) 道威士計劃 (一九二四年)

在法國佔據魯爾後的六個月當中，英國政府採取中立政策。英相鮑爾文 (Balfour) 感於法國佔據魯爾，致經濟和政治的情形變得難堪，於是想重開會議，討論賠款問題，以謀補救。一九二三年夏，英國政府送出一通知書與各國交換意見，並於通知書上，提議組織一個公正的專家致察團，致察德國繳付賠款的能力 (美國休士 (H. H. Hughes) 曾作此提議)。又提議法國應退出魯爾。法國以本身利益關係，自不贊成英國的提議；於是藉口德國會用消極的抵抗辦法，不肯撤回魯爾駐軍，退出魯爾，一直至德國償清賠款。法國又不贊成英國提議組織專家致察團；她以為致察德國

剛失敗後，轉而堅持致察團不能過問法國佔據魯爾的法律問題，亦不能核減德國賠款的總數，只能致察團現在的繳付賠款的能力。美國以為致察團如果受法國這樣限制，將來定無結果，遂拒絕進行。法國政府旋即改變態度。法國國內有幾個黨派對於魯爾的經濟政策失敗，大致不滿；同時法國的同盟國如比利時和意大利亦倔強不靜。一九二三年十一月三十日，賠款委員會選派專家委員分爲二組；（一）研考使德國的預算入出相等和使金融穩定的方法，（二）決定德國的海外資本的數目和恢復海外資本的方法。爲着要使德國的預算入出相等，就得要致察團的經濟能力，連帶又要致察團賠款的債務；於是賠款委員會就得要有權力去研究賠款的中心問題。由是，美國政府於一九二三年十二月十一日准美國人作非正式的（Unofficial）參加此種委員會，並委派財政專家並富有財政經驗者三人，出席此種委員會，担任此項工作。專家委員會集各國專家於一堂，經三個月（一九二四年一月至四月）之長久的討論和研究，乃制出兩個報告；一個估定德國在海外的資本的總數爲六·七五〇·〇〇〇·〇〇〇金馬克，並說明防止此款之散失和收回的惟一辦法，就是要永遠停止濫發紙幣；另一個陳述一個適當的財政計劃，可以使德國償清賠款。要這兩個報告發生效力，就得要協約國和德國雙方接收此項報告，經幾次交涉以後，始得各方同意

，乃於一九二四年七月在倫敦開會討論，到會之代表計十國，美國亦在其內，討論經一月之久，始簽定幾種條約，以實現專家的計劃，此即今日所謂道威斯計劃。道威斯計劃，試在解決下列四問題：

- (1) 增加德國賠款的問題；
- (2) 匯劃賠款給協約國政府的問題；
- (3) 保證以特別產業作償還德國的債務的問題；
- (4) 倘德國故意欠繳賠款外國得以干涉的問題。

增加賠款

道威斯計劃就是用『等差稅法』(Commensurate taxation)的原理，看德國的收入多少，來決定德國應該繳付賠款多少，所謂等差稅法的原理，就是凡爾賽和約首先所宣示的原理，譬如說德國對於稅款和債項的負擔，至多應當和各協約國相等。德國的內債，既然用濫發紙幣的辦法，業已實行償清，那末，德國的預算上所列入的付債款項，就可以剩下來作為繳付賠款之用。但是，德或繳付賠款的來源，全出自她的生產；倘協約國政府不退出魯爾，不取消財政經濟的束縛，德國的生產能力就不能恢復。所以財政專家都以為倘法國不撤退魯爾軍隊，退出魯爾

，則各自實行自由的經濟活動。

倘若要繳付賠款實現，就得要穩定德國的貨幣，平衡德國的預算。道威斯計劃爲欲實現此目的、就要借外債八〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，建設發行紙幣的銀行（不受政府管轄），頒發有限的付款延期法令。換言之，繳付賠款，按出品售價之工資計算，頭年繳付一〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，第五年增至二・五〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，——即在一九二八年。頭年繳付賠款的款項，不能削自德國的預算，只能將其他財源充之，如以外債和鐵路等之收入充之。第三年繳付賠款的款項，德國的預算應核減一一〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克以爲補充繳付賠款之用。第五年以後每年賠款之數爲二・五〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，此數之一半由德國的直接稅的歲收開支，其餘一半由鐵路債券和實業債券的利息，以及運輸的稅收等項之收入開支。發行德國鐵路債券一一・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，年利五分；發行德國實業債券五・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，於四年後亦付年利五分。協約國政府將來每年可收債券的利息和運輸的稅收一・二五〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克。財政專家經過一度詳細攷察以後，認爲德國實業的收入可以供給上列各項的徵收。換言之，德國每年只須從德國的預算和稅收撥款繳付賠款的

一半，其餘一半賠款由德國的實業所獲的贏利賠付，——此種實業所獲的贏利，或許出自消費者的身上。道威斯計劃，又製定實業發達的指數；應按照比例的增加。德國對協約國負責賠款的數目，包含一切的消費在內，即佔據魯爾之軍事的開支亦在其內。且協約國需要德國貨物之處，德國仍可以用銀貨兩項繳付賠款，但不能算在銀行的存款以內。茲將德國依照條約規定付款的程序列表如下：

(I) 不由預算內撥款繳付的時期

第一年（一九二四至一九二五年）繳付賠款……：一・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克（此一・〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，由鐵路債券之利息項下撥付二〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，餘悉由所借外債之款撥付。）

第二年（一九二五至一九二六年）繳付賠款……：一・二二二・〇〇〇・〇〇〇金馬克（此一・二二二・〇〇〇・〇〇〇金馬克由鐵路債券之利息項下撥付第一年結存下來的一三〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，其餘由實業債券之利息和預算所列之稅收撥充之。）

(II) 過渡的時期

第三年（一九二六至一九二七年）繳付賠款……：一・二〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克（此一・二〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克，由鐵路債券之利息，實業債券之利息，運輸之稅收預算剩餘等款撥付之。）

第四年（一九二七至一九二八年）繳付賠款……：二・五〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克（此款之來源同上）。

(III) 標準的年份（每年繳付賠款，皆依下年所繳之數。）

第五年（一九二八至一九二九年）繳付賠款……：二・五〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克（此款之來源同上）。

德國賠款如何能匯至協約國

德國用徵收人民稅款的方法，能夠償付此款，此是一件事；至

於用何種妥當的方法可以將賠款匯至協約國，又是一件事。協約國不能用德國馬克，德國又不能繳付現金，如欲將德國賠款匯至協約國，勢必另設方法，使德國馬克換成法國佛郎和英國便士（英國貨幣名稱），然後才可以匯解出去。要德國馬克換成佛郎和便士，必使德國有貨物和勞力出

口，同時外國又肯購買她的貨物僱用她的勞力。道威斯計劃對此問題倒沒有解決。匈奧二國制定一種計劃，設立銀行，整理實業，結果，匈奧之經濟與實業均有辦法；處置德國賠款之匯解問題，可迎刃而解。茲先解決匯款問題。要將德國賠款匯至協約國，只要設一個匯解委員會 (Transfer Committee)，由協約國共同組織之。委員以六人為限，經濟繳付賠款者為當然委員，(現任繳付賠款之經理為美人基爾柏爾特 S. Parker Gilbert)，其餘五委員由協約國推派，經賠款委員會任命充任之。匯解委員會之職責，就是設法購買交換券或用其他辦法，使德國賠款匯至協約國，雖大款匯出，亦不致引起德國金融之恐慌。倘德國繳給銀行之款為數太大，非匯解委員會所能匯解出去時，可將此款暫存於銀行，俟存於銀行之賠款超過五〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克時，則利息降低；若後來將存於銀行之賠款匯解至協約國，所剩下存於銀行之款不滿五〇〇〇・〇〇〇・〇〇〇金馬克時，則利息復增；如此循環，一面可使德國多得剩餘利益，一面可使協約國實收賠款，而德國之出口貨物，亦將受此激發而增加。

協約國共管德國的財政和實業。法國與比利時不肯無條件的退出魯爾，他們要德國先給以相當的抵押品，使賠款不會落空，然後才肯退出魯爾。所以道威斯計劃就允許協約國共管德國的財

政和實業。爲要穩固德國的金融，收存德國繳付的賠款，乃設立一個發行銀行（Bank of Issue）歸德國管理。自此新設銀行成立後，債主國的利益，就歸總部（General Board）負責担保。總部有部員十四人，七人由協約國委派，七人由德國委派，另舉一個外國人爲銀行委員。銀行委員之當選，必得較多數的九票，且九票當中必須六票是外國部員。銀行委員之任務，就是實行專家的計劃，如發行紙幣及其他事項。此外更設立一個德國鐵路指導部（Board of Directors of German Railways），指導員之半數，由德國政府委派，其他一半之指導員，由賠款委員會委託人充任之。後者負責料理鐵路和實業的債券事務。鐵路指導部委派鐵路委員一人，但須本部籍屬外國之指導員過半數之同意，方能委派出去。鐵路委員專爲考察所屬各路收費之情形，并考察專家的計劃所定徵收車費之數量，是否行之順利有效等事。協約國不僅共管德國的財政和實業，並管理德國之預算。在德國的預算上，規定繳付賠款的數目；爲要使款不至落空，乃確定以酒煙糖幾項稅收和海關作抵押。據財政專家估計，此等稅收之歲入，較之德國預算每年所需之一・二五〇・〇〇〇・〇〇〇馬克超出頗多，此項收入超出之款，則繳回給德國政府。德國稅收的行政雖屬自主，但必須聘請協約國共管德國稅收之委員一人爲顧問，一切措施，皆聽其指導。德國之內政，

亦由協約國委派三人，委託一人，共同指導。經管繳付款賠的經理就是居協約國所委派的人員之上，亦就是他們與賠款委員會之間的聯繫；所以他一面要管理協約國所委派指導德國的稅收和內政人員，一面要將他們和賠款委員會聯合起來。賠款委員會的任務，已經分設專部料理，該會本身，除行使管理各都行政外，別無其他事務，名雖存在，實同虛設，故於一九二四年十一月實行取消體的組織，僅留其行使管理的地位。

在道威斯計劃開始實行以前，對於德國倘若故意延期不繳付賠款，究應如何處置，協約國亦有訂立條約規定之必要。前面討論解決德國繳付賠款時，曾提議許德國借外債八〇〇・〇〇〇・〇〇〇馬克；但英美銀行不肯借款給德國，因為一九二三年法國藉口德國未履行賠款條約，用武力強佔德國之領土和實業；如果只須一個協約國政府隨便說德國未履行賠款條約，則德國之領土和實業，將更不免協約國之強行佔據，如此一來，德國之生產日就削減，何致有力償付外債呢！此即英美銀行家不贊成借款給德國的原因。同時在法國方面，法國一定要德國確能償清債務，並要有相當的担保，否則不肯撤退魯爾的軍隊，退出魯爾。

欠款與仲裁

由實行道威斯計劃所發生的一切問題，於倫敦會議(London Conference)中

置仲裁委員會處決之。賠款委員會與德國所發生的一切糾紛，皆交仲裁委員會處決；仲裁委員會由三個委員組成，賠款委員會選派一人，德國選派一人，其餘一人由雙方同意選派，如雙方選派不出，則此人之缺由國際法庭的庭長補充之。自美國退出歐洲以後，賠款委員會就落在法國手裏；倫敦會祇為要免除法國操縱賠款委員會，恢復委員會至一個比較獨立的地位，規定討論任何事件，只要與道威斯計劃有關，美國人民就該有票決權。

德國接受道威斯計劃後，亦許苟延下去，不將計劃實行，欠繳賠款；但是是否屬實，須待決定。倫敦會祇認為決定德國是否沒有實行計劃，是否欠繳賠款，不應由一個政府單獨決定，亦不應由一個賠款委員會決定，必由賠款委員會過半數之同意票數決定。倘德國欠繳賠款，短收賠款者就得向賠款委員會所指派之三個仲裁員控訴，但不能用武力實行干涉德國。倘德國欠繳賠款，復經仲裁判處屬實，短收賠款者本可直接履行債主國的職權，干涉德國，或佔據德國領土和實業；但此事與其他協約國有關，不能顧到他們而單獨向德國進攻。在此種情形之下，所有協約國的政府，當秉着互相委託為謀共同利益的意識，共同商榷對付德國欠繳賠款的辦法，更須磋商一個迅速而有效的方法，可以用之使德國發生影響的。如果決定採取一種干涉的方法來對付德國，亦不

能侵犯已經指定抵押外債的稅收。一九二四年八月十六日，法國和比利時宣佈定於一年內撤回駐紮魯爾的軍隊；至於他們管理魯爾的經濟權定於一九二四年十月十三日在道威斯計劃實行後，即行取消。在倫敦會議結束後，法國的軍隊旋即退出數城，還德國。一九二四年道威斯計劃措置解決賠款的方法，有兩大好處；（1）德國自己可以不再要負責了；（2）關於德國是否履行了債務的問題，現在由八次以上的仲裁判決，亦不會再有問題了。倘德國經仲裁判決，確係故意欠繳賠款，協約國得共同採行嚴厲手段對付之，或佔據德國之領土和實業。在另一方面看，道威斯計劃措置解決賠款的方法，又有兩種好處；（1）沒有確定德國對於賠款的總責任，（2）沒有限定在德國每年應繳賠款的數目。在道威斯計劃實行的頭四年當中，德國完全履行了債務；不過她向美國借款亦就不少了，——總計五·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇馬克，或許比繳付協約國之賠款的數目還多。德國向美國借的款，多以實業和市政事業作抵押；所以這宗款項皆用之於改進德國的實業和市政事業。若從德國繳付賠款的能力方面看來，德國把借來的款放在銀行裏，銀行得此大宗現款收入，自然會增加匯款給外國的能力，德國每年賠款雖多，亦就容易匯出給協約國。在前五年中，德國固無外債的幫助，但感受匯款出境維艱。德國用外債付賠款，在德國政府的立場看來，

德國好像償清了賠款；但把德國整個計算，德國不但沒有償清賠款，即賠款的一小部分亦沒有償還，不過把國家的債務移作私人的債務罷了！所以繳付賠款的真正觀念，必在德國自己能夠生產賺款繳付，若靠借債還賠款，無異割肉補瘡。

(7) 協約國中間的債務

賠款問題之遲遲解決，協約國中間的債務問題是一大原因。協約國中間的債務是指協約國政府向英美二國在戰時所借的債。協約國政府欠美國債款計一·六〇〇·〇〇〇·〇〇〇金元，合協約國初要德國賠款數三分之一，其利息亦幾與德國每年按道威奇計劃所繳款之數相等。所以協約國人民要德國賠償大宗款項，不但夠用恢復被損害之區域的事業，並要夠用償清所欠英美二國的戰債。

協約國所欠英美二國之戰債，至一九二三年始付利息四〇〇·〇〇〇·〇〇〇金元於美國。美國國會於一九二二年，通過一條外債法令，設立債款委員會規定協約國所借之債款以一九四七年為期滿，利率至少要四分二厘五。美國通過這個法令，就是表示她不肯抹消協約國所欠她的債項。美國國務卿休士(Hughes)對於協約國間的債務，亦不肯放輕，他以為德國繳付賠款的能力

，決不受協約國欠美國之債項的影響減少，更決不會消失德國繳付賠款的能力，所以抹消協約國間債務，亦不能增加德國繳付賠款的能力。換言之，美國不肯放棄她的債權，不承認協約國間的債務與德國賠款有關。

美國一九二二年所通過的外債法令最爲嚴厲。英國亦還債給美國；一九二三年一月英美二國簽訂一種條款，規定英國於六十二年以內還給美國四·六〇〇·〇〇〇·〇〇〇元，自一九二三年開始還起，第一年應還二三·〇〇〇·〇〇〇元，以後按年增加，至一九八四年應還八二〇·〇〇〇·〇〇〇元，是年即爲英國還清美國債款的最後一年。至於利息的規定，在頭十年當中，利率三分；此後則加五厘，就是應付利率二分五厘。美日接受這種條款後，對於英國特別施以仁惠，減收八二〇·〇〇〇·〇〇〇元；但英國人民和歐洲人民，都不贊成英國和美國協訂此項條款，並批評英國政府不應該簽訂此項條款。一九二三年一月之英美條款，就是增加英國財政的負擔，英國人民因此發生惡感。據一九二二年鮑爾福爾（Balfour）書所言，英國政府的政策就是要德國賠償戰爭的損失，英國因戰爭而向美國所借的債款，亦要德國賠償。換言之，英國當以此期之損失整個計算，英國因戰爭所借美國之債款，不應由英國人民自己籌款償付，應由德

國人納稅償付。倘美國將來肯減收英國還給她的債款，那英國亦將願意減少德國繳付她的賠款。一九二九年七月間，美國的債戶有十四家，依據一九二三年一月之英美條款的原則，遇有債戶無力償付時，得減收該債戶的利息。美國曾爲着某種原因，對於英國特別索取最高利率（利率三分三厘）。意大利獨沾美國的光，只須付利率四厘。倘認美國一九二二年通過的外債法令規定利率四分二厘五爲公平，美國爲解決還款糾紛起見，對於意大利重利的債款，當取消高度利率（百分之七十五），對於英美之重利的債款，亦當取消高度利率（百分之一十七）。倘認政府長期借款，繳付利率三分爲公平，美國對於此十四個債戶國，就當收八分利率。照道威斯計劃，德國每年必繳付協約國五九五·〇〇〇·〇〇〇金元。照繳付債款條約，美國於一九二九年當收四個重要的協約國之還款二〇四·三三三·七五〇金元，以後按年增收，至一九八三年當收四〇六·〇〇〇·〇〇〇金元。協約國本想確定德國於十年，或十五年，或於十五年以上總清賠款，嗣因協約國又要德國償還他們向美國借來的戰爭債款，因此就發生困難，不好確令繳清賠款的年限。由是，他們認 賠款問題與戰債是完全相關的。

(8) 楊格計劃（一九二九年）

賠款問題的最後一幕，就於一九二九年九月十六日由重要的協約國政府和德國政府在日内瓦（Geneva）開始會議。就在日内瓦會議中，雙方政府共同宣佈另設一個新的專家委員會，另製一個完全確定的計劃，以爲解決德國賠款的原則。一九二九年二月間，英美法日意德和比利時七國皆派專家齊集於巴黎，舉行專家會議，討論賠款問題，經數月之討論研究和接洽，始於六月七日簽訂一個報告，分寄各國；同時各專家一致向其本國政府疏通，結果頗佳，繼於八月舉行外交會議，由各國派代表參加討論接受專家的新報告，並擬定此新報告代替一九二四年的道威斯計劃，此新報告即今之所謂楊格計劃是也。楊格計劃之要點如下：

第一，楊格計劃明白確定德國繳付賠款爲五十八年，自一九二九年起至一九八八年止，在此時期當中，德國應將世界大戰的賠款完全繳清。楊格計劃又將此五十八年分爲二期。第一期爲三十七年（一九二九至一九六六年），在此期中，德國每年應平均繳付賠款二・〇五一・〇〇〇・〇〇〇馬克，合美金四七三・七〇〇・〇〇〇元，此數比較一九二四年道威斯計劃規定每年繳付五九五・〇〇〇・〇〇〇元少了五分之一。第二期爲二十二年（一九六六至一九八八年），在此期中，德國每年繳付賠款之數更減少許多。按照楊格計劃每年繳付賠款，則五十八年全期應繳之賠

款合計約三六·九九六·〇〇〇·〇〇〇馬克，合美金八·八七九·〇四〇·〇〇〇元；頭三十七年應繳之賠款合計約三二·八八六·〇〇〇·〇〇〇馬克，合美金七·八二六·八六八·〇〇〇元。按照楊格計劃繳付賠款，則所賠之總數比較按照道威斯計劃所繳之總數，少一二·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇馬克，合美金三一·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇元。

德國鐵路的收入，每年可得一五七·〇〇〇·〇〇〇·〇〇〇馬克，（合美金六六〇·〇〇〇·〇〇〇元）。此款可以完全撥充繳付賠款之用；如此則德國每年平均繳付四七三·七〇〇·〇〇〇元之中，已有一五七·〇〇〇·〇〇〇元隨時可以撥付，不成問題了。其餘之數，可由德國預算項下，按年撥付。一九二四年道威斯計劃所指定為賠款抵押品的德國稅收，現在仍然繼續指定為賠款的抵押品；不過由德國預算項下撥付的數目，每年將及三二〇·〇〇〇·〇〇〇元，此款非德國的財力所能一次匯現給協約國的，所以楊格計劃允許德國政府可以延長匯款出境的期限為二年。然而，德國政府必須按期陸續給馬克於德國銀行，由銀行換成協約國的錢幣，收入於協約國存款項下，作為德國繳付協約國的賠款。協約國收入賠款後，或許復將此款投資於德國，亦許將此款購買德國的貨物。倘德國政府為着經濟的情形所許可，亦得只繳付賠款的一半於銀行，其

餘一半可於下年補繳。

當德國政府宣告延期匯款出境時，國際事業銀行 (Bank of International Settlement) (下節詳細說明) 得召集一個特種委員會。此委員會專為考察德國的經濟狀況，審核德國的財政能力，考察德國有無延期匯款出境之必要，是否一經匯款出境，就會傷害德國的經濟生命，引起德國的經濟恐慌。倘德國果屬經濟困乏，財力薄弱，雖百方籌措，亦不夠匯款出境，如此則委員會無所異詞，必將此實情轉達協約國政府及銀行核辦。

楊格計劃主張取消共管德國的財政和實業 (道威斯計劃主張共管)，撤銷賠款委員會，另設一個脫離政治關係的國際銀行，並主張取消『實業發達的指數』。德國應負全責籌措賠款及匯款至協約國，但遇經濟財力困難時，得延期匯款出境，亦得將半年之賠款延至下年補繳。同時在另一方面，德國可以恢復其財政與實業的自主權。第二，楊格計劃主張設立一個國際事業銀行 (Bank of International Settlement)，茲為醒目起見，另闢一節述之如下。

(9) 國際事業銀行

楊格計劃最富有趣味的要點，就在設立國際事業銀行。此銀行的目的，在增加國際運動的經

費，供給宣傳國際關係的機關或工具。說到牠對於德國每年繳付賠款的關係，牠一面受債主國之委託，代格利格計劃之全部工作，執行賠款之經理事務，如收入賠款，分配賠款，匯兌賠款，以及監督和協助每用於通商和整兵之款項。在另一方面，牠又代理德國收存每年繳付的賠款。牠在開支牠的費用以後，將餘存之款，依照一九二〇年斯比協定 (Spa Agreement) 所規定之百分數，分配給協約各國，但法國是例外。法國本來每年可收六〇・〇〇〇・〇〇〇馬克，現在經銀行抽去一部充作國際事業後，還可收五〇〇・〇〇〇・〇〇〇馬克。國際事業銀行大可以協助德國匯賠款給協約國。德國一時無款匯繳協約國的賠款時，國際事業銀行可暫時替德國墊匯，副由德國債還給銀行；牠亦可以與德國銀行訂約，投資於德國銀行，如是德國有錢繳付賠款。如是做去，不但德國和其債主國雙方有利，即匯款之往返周折的麻煩，亦省去不少。

國際事業銀行的股本應貯存現金一〇〇・〇〇〇・〇〇〇元，其中至少要有百分之五十的股本，由出席專家委員會的七國籌措。國際事業銀行的管理，由指導部擔負之。指導部由指導員二十五人組成之；出席專家委員會的七國，每國的中央銀行行長為一當然指導員，如英國銀行的行長，法國銀行的行長，德國銀行的行長，每人又得派添其本國人一人為指導員，而法德二國又另

外各加指導員一人，合計七國共產生指導員十六人。此十六個指導員又得共同選添其他九人爲指導員，所以指導員的總數就是二十五人。

國際事業銀行成立後，德國可以藉其幫助，發行債券；債券之價值，亦與現金相等，計可發行債券之總數合美金二〇九六〇〇〇〇〇元。國際事業銀行辦理賠款問題外，將又能幫助各國銀行之匯兌。楊格計劃曾說明國際銀行，就是穩定國外匯兌的唯一機關，與辦國際事業時，凡屬籌辦國際事業之款項，國際銀行可以撥付，免得各處籌得之款須經過展轉匯兌的麻煩和損失；因此這個銀行對於國際事業之發展，很可算有幫助。且牠對現在的經濟制度，不但無阻礙，並且有幫助；對於國際間之商務和財政每能供其所無，助其所有；對於各國間銀行之合作，尤能促成有價值之聯絡，不僅增高國際間之銀行合作事業，亦能穩定世界之經濟信託的組織。

最後，由解決賠款，又歸結到協約國間的債項。楊格計劃分繳付賠款爲二期；前期爲三十七年，每期繳付賠款之數，連協約國再造等費用亦包含在內，（尤其是法國，）惟此款之來源，有德國鐵路等收入爲基礎，按數繳清，無甚問題；後期爲二十二年，此期所繳之賠款，定爲償還協約國間的債項，或償還該欠美國的債項。前期的末年（一九六六年），就是德國繳清賠款給協約

國的最後的一年；後期的末年（一九八八年）就是協約國償清該美國債項最後一年。德國繳付賠款，按年減少，合計其所減少之總數，凡與協約國短欠美國之債項相等。倘美國願意於前期的三十七年中取消借給協約國的債款的一部或全部，則所取消之數的三分之二應用以培植德國之利益，三分之一用以培植協約國之利益。倘美國又願意於後期二十二年中，減收借給協約國的債款，則所減收之數應全部歸德國享受。

復次，國際工業銀行所獲的利益，用一部分繳付協約國間的債項，其餘的利益之一半留作預備金。至於留下之其他的一半，以百分之七十五歸債主國政府和德國政府分享。其分配的方法按照存款於銀行之多少爲比例。其餘的百分之二十五，則留作特別開支，若德國作長期存款於國際銀行，而所存之數又達到四〇〇・〇〇〇・〇〇〇德國馬克，可撥此百分之二十五的利餘，幫助德國政府繳付後期二十二年的賠款。

倘能用此計劃，於一九六六年以前籌得一宗大款，可以供給償付剩餘留下來的美國債項，這是所希望的；倘若失敗，德國還是要負責籌款償債的。試將賠款與債項問題，當作戰爭制度的一件事者，這就已經很明白的表示出，戰勝者與戰敗者，有罪者與無罪者，結果皆免不了受痛苦。

進一步說，即使德國盡量賠款給協約國，但終抵償不了協約國在大戰中的損失。更進一步說，即使協約國盡量還給美國，但終抵償不了美國的損失。所以戰爭的萌芽，却是交戰國受損失的先聲！

第三章 限制軍備

- (1) 大戰前之軍備的限制——魯許伯峻協約——阿智協約
- (2) 華盛頓會議
- (3) 莫斯科會議與拉丁美洲會議
- (4) 日內瓦會議
- (5) 德國裁減軍備
- (6) 廢棄領土上的軍事設備
- (7) 禁止私造軍備
- (8) 軍備與國際聯盟會
- (9) 裁減軍備的困難
- (10) 同盟 限制

自輓近科學倡明，軍備犀利，戰爭之禍將有消滅人類之可危，所以於前世紀中，亟謀戰事之

消滅，然而屢試失敗，戰爭依舊頻仍，推厥其因，軍備之競爭此其大者。大國迷信軍備之不可須臾或離；倘一國獨行裁減軍備，其鄰國則否，則前者之生存，將不免受後者之威脅，危急之秋，旋踵而至。然而，倘使各國之間，彼此締結裁軍條約，一國裁減軍備，他國依約隨之，如此戰事可以減少，相當之安全可以保守。國與國締結了裁軍條約，彼此之實力，彼此知之詳而切，如是誤會不會生，軍備不會增，戰事遂不易起，彼此之安全更足多矣。倘仍舊效古之軍備競爭制度，國家唯增加軍備是務，彼此疑猜，惟恐本國之軍備落後，結果，彼此之軍備疊增，彼此之實力莫知，誤會之機會便多，戰事之發生就易。爲今之計當以裁減軍備爲上策。

(1) 大戰前之軍備的限制

在過去曾經有過多次的努力，想縮減小部分的軍備，然而多見失敗，七年戰爭後的努力和維也納的會議就是失敗的例。在一八三五年和一八六三年，法國亦曾經努力過想產生一個國際的軍備限制，然而亦無結果。俄國與土耳其立過協約，定黑海爲中立區，想限制二國在黑海上的軍艦，各不能超過十艘，然而不旋踵而約廢。一九二三年訂了一個海峽協約 (Straits Convention) 重定限制軍備，凡超過萬噸以上之船，其船數不得大過於海軍國之最強大的海軍艦隊之艘數，然而

任何國家至少可以派送三艘軍艦入黑海，但不得超過萬噸。土耳其衛戍君士坦丁堡的武力限制不得超過一萬二千人，然而對於海軍國的軍沒有加口限制。

俄國政府於一八九九年，邀請各國開第一次海牙和會，她就在請柬書上，啓示受軍備負擔的痛苦，提議有訂限制海陸軍發展的條約之必要，同時亦主張縮小戰爭的預算。然而在和會的第一次會議席上，俄國提出一個根本具體的限制軍隊的議案，就遭反對；結果就是這樣決定的——限制軍事的負擔，乃是爲人類謀物質的與道德的幸福之極端需要的；各國政府應於可能範圍以內，限制將來的軍備和預算。一九〇七年開第二次海牙和會，不過將一八九九年的決議案重新確定；同時并宣佈各國的軍用歲出幾乎無一國不大增加；……所以各國政府有重新加以嚴密的考察此問題之必要。在第二次海牙和會當中，因爲德國處處站在對立的地位，不肯表同意，所以未能進行其他事項。

魯許柏皎協約 在世界大戰前努力限制軍備的，總是失敗，幸得以成功的只有一八一七年英、美二國在美國訂立的魯許柏皎協約 (The Rush-Bagot Agreement)。這個協約限制英美二國在大湖 (Great Lakes) 上之軍艦各三艘，皆不能超過一百噸的載重，每艘配置一個八十磅的大砲。

在一八三八年至一八四一年之間，加拿大愛國黨人 (Canadian Patriots) 發生革命，英國爲壓制這種革命起見，增加她的在大湖上的海軍，時美國以其破壞協約，起而反對。美國當南北戰爭時，美國政府亦曾增加在大湖的海軍以平定內亂，彼時英國亦起而抗議。因此美國國會接到許多議案，要將魯許柏政協約取消，那時有一條議案并得國會通過了，不過後來又收回去了。現在美國派在大湖上的軍艦不止三艘，已經增加七艘了，這就是表示英美二國都不能履行協約，其原因大概由於沒有依據現存的情形，修訂協約。然而，自一八一二年戰爭以後，英美二國之情感，多賴此協約之交涉而平靖。

阿智協約 阿智協約就是一九〇二年阿根廷和智利二國所訂立的協約。

此協約規定兩國停止建造軍艦，並且雙方都允許在一年中將原有之海軍減少，又於五年中不得增加海軍軍備。於一九〇三年，兩國政府簽訂一個草約，雙方承認將在建造之軍艦出賣；智利出賣一艘，阿根廷出賣二艘。此草約定五年修改一次，但自簽訂以後，已過五年而未會修改，其原因由於巴西繼續增加她的軍備，巴西爲阿根廷東鄰，阿根廷懼巴西挾武力以壓其境，故不敢再縮軍備。從此例看來，要限制軍備成功，必要普遍的實行限制；若一國裁減軍備，他國則否，甚

或擴充軍備，結果必使想要裁減軍備者亦不敢實行。

在世界大戰終結時，總是希望普遍的裁減軍備，可以用締結國際協約來實行。國際聯盟會之設立，就是要裁減各國軍備，維持世界和平，——使各國之軍備裁減至最低限度，能維持國家之安全，供執行國際之義務足矣。但是，國際聯盟會沒有將裁減軍備的原理即刻實行，其不能實行之原因很多，一面由於已入國際聯盟會之國家，受大戰創傷之餘，痛定思痛，仇恨復生，雖贊成裁減軍備，却不敢先自實行，亦不願實行；另一面由於未入國際聯盟會之國家，積極擴充軍備，美國即其大者。英國受大戰之損失，財政困乏，於大戰後，即停止造艦，但是美國仍然繼續此項建造，倘不訂立條約限制，不久以後，恐英國受美國之影響，恢復其造艦計劃。

(2) 華盛頓會議

美國政府於各國積極擴充海軍時期中，發出請帖邀請英日法意四大海軍國開限制軍備會議。此會議於一九二一年十一月十二日在華盛頓舉行。美國國務卿休士 (Hughes) 於開會時，即提出一個具體的裁減軍備議案，作為討論的根據。休士所提出之議案的重要點，就是要顧到各國現有的海軍力量，換言之，就是要維持現狀的比例。要將此點實行，必要各國拋棄造艦計劃，裁減

更舊的軍艦；即是說，美國要拋棄她的一九一六年的造艦計劃，日本要拋棄她的「八八計劃」，(Eight-eight Programme)，結果使英國和美國的海軍相等，日本的海軍只能抵得上他們的百分之六十。

經過一月之交涉後，始簽訂一個英美日三國海軍協約，將三國的主戰艦，戰鬥艦，和巡洋艦規定。依據這個協約，英美日三國要廢棄軍艦七十艘（造成的和計劃在造的都在內），共計約一·六五〇·〇〇〇噸。英美日法意五國亦簽訂一個海軍協約，規定五國海軍至一九三一年之比較如下：

國名	主戰艦的艘數	噸數
美國	一八	五二七·八五〇
英國	二〇	五五八·九五〇
日本	一〇	三〇一·三二〇
法國	一〇	二二一·一七〇
意大利	一〇	一八二·八〇〇

五國海軍協約實行，美國要犧牲十五艘新艦，日本要犧牲七艘，英國只要犧牲四艘。在一九二一年以前，英國的主戰艦的艘數和噸數都比美國增加，超出美國之上；但自一九三一年以後，美國的主戰艦就大增加，可以和英國相等，茲列表如下：

一九四二年之五國海軍的比較

國名	主戰艦的艘數	噸數	比例
美國	一五	五二五・〇〇	五
英國	一五	五二五・〇〇	五
日本	九	三一五・〇〇	三
法國	五	一七五・〇〇	一・六七
意大利	五	一七五・〇〇	一・六七

這個五國海軍協約，是限制軍備的國際條約中自來所最重要的一個；牠以一九三七年為期滿，過此以後就不發生效力，但與協約國於此協約期滿之前二年中，如無一國通告宣佈廢約，則此協約將於期滿後二年仍然有效。

訂簽五國海軍協約的結果，英美二國的海軍，即就主戰艦一項而說，在理論上總是絕對相等，誰也不能獨擅世界海軍的威權。除英美二國海軍最強外，其次就要算日本的海軍，日本海軍的程度，可抵英國或美國海軍的程度百分之六十，大概可以抵抗美國海軍向東方的侵略。法意二國的海軍，就是第四第五的強國，論其和英美的比例，就是一·六七和五的比例。法國和意大利的海軍，在數量上雖然相等，若以法意二國之地位比較，法國之地位又要比意大利弱，因為法國要將她的海軍分駐於地中海和大西洋，而意大利可以集中她的海軍於亞得里亞海，隔斷法國和摩羅的交通。

華盛頓會議對於限制主戰艦一項，總是算有結果，可以算是成功；但是對於建造潛艇飛機，和輕便巡洋艦等項都沒有限制，這不能不算是失敗。還有一件最使人失望的，就是對於陸上的軍備，不但沒有加以限制，簡直沒有提及。所以法國就得藉口於實行凡爾賽和約和抵禦德國復仇，必須要有強大的陸軍，就是積極擴充她的陸軍，破壞陸上軍備的限制。法國又破壞建造潛艇的限制，她藉口至少要有九〇〇〇噸的潛艇，才能保護她的屬地，維持她與其屬地間的交通，於是積極建造潛艇。英國之主張，剛和法國相反。英國反對建造潛艇，以潛艇是一種海戰的水底武

器，倘各國擴充潛艇，至少會危害各國，尤其會危害英國。所以英國的代表，拼命主張絕對禁用潛艇，或建造潛艇。英法二國對此限制潛艇的問題，各走極端，結果限制潛艇的規定，還是沒有做到，只是簽定一個條約，承認不能隨意使用潛艇，凡屬文明國共同承認要保護的中立國的商船，或非戰鬥國的商船，不得用潛艇破壞。所以他們就定下不能用潛艇破壞商船的原則。並且規定任何國家，皆不得破壞國際法的原理，這原理就是『凡逮捕商船時，必先下警告；擊沉商船時，必先轉運船上之乘客及水手；否則，則以海盜行劫論罪。』上級官長的命令，是不可答辯的。

英國感於華盛頓會議沒有限制潛艇的艘數，頗致不滿，於是妙想天開，說輕便巡洋艦是抵制潛艇攻擊的最好武器，既然不限制潛艇，當然不能限制輕便巡洋艦。英國作此主張，蓋欲恃其輕便巡洋艦之力，以制裁法國擴充潛艇的計劃。華盛頓會議亦沒有限制飛機的建造，以爲一經禁止軍用飛機，商業航空就會受此打擊而不能發達。所以關於飛機限制的議案，和會只有採取限制噸數的辦法，如英美二國的飛機只能建造至一三五·〇〇〇噸，法意二國的飛機只能建造至六〇〇·〇〇〇噸，日本的飛機只准建造至八一·〇〇〇噸。由於各國爭執已見，互不相讓，於是華盛頓海軍條約就沒有限制建造潛艇的數目，亦沒有限制建造飛機和輕便巡洋艦的數目，更沒有限制各

國可以保留之陸軍的數目。如是，列強對於軍備的競爭，仍不稍懈，不過捨戰艦不造，轉而大擴充其潛艇，飛機，輕便巡洋艦，及陸軍。由此看來，華盛頓會議雖爲裁減軍備而開，但終算是失敗。

(3) 莫斯科會議與拉丁亞美利加會議

在華盛頓會議後，繼起的又有許多會議，皆欲謀各地軍備之限制。一九三二年十一月，蘇俄政府召集波羅的海的五國，舉行裁軍會議於莫斯科。波羅底海的五國是芬蘭，波蘭，愛沙尼亞，萊尼亞，和立陶宛。在莫斯科會議當中，蘇俄首先提議裁減她自己的軍隊四分之一，卽是裁減士兵二〇〇・〇〇〇人，但以其鄰國必作同樣之裁軍爲條件。蘇俄又提議限制軍備預算，規定士兵供給，并以沿邊疆一帶，建立一個中立地帶。經過長時討論後，波羅底海沿岸各國皆不贊成蘇俄的提議，以蘇俄是大國，而他們是小國，後者之軍備業已過小，倘再加以裁減，其將何以自衛！於是此等弱小國家主張先與蘇俄締結一種非侵略和仲裁的條約，然後才可以簽訂裁軍條約，否則，倘蘇俄來侵，勢將不能抵禦。

拉丁亞美利加會議（亦稱中美洲會議）（一九二二——一九二三）亦在華盛頓舉行，這次會

議的目的不少，而最重要的一個就是要採取一種好的辦法，能使中美洲各國的軍備實行裁減。經美國從中斡旋之結果，中美洲五個共和國簽訂一個限制軍備的協約，把五國的軍備作五年計劃的限制如下：

危地馬拉	五・二〇〇
薩爾瓦多	四・二〇〇
宏都拉斯	二・五〇〇
尼加拉瓜	二・五〇〇
哥斯德黎加	一・〇〇〇

上列五個共和國，任何一國不得有十艘以上之戰鬥飛機，亦不得任意建造軍艦。

當一九二三年三月開第五次大美洲會議(Pan-American Conference)時，美洲各國之預算，平均都有百分之二十定為軍事開支。各國感受軍事負擔太重，紛向大美洲會議提請限制軍備，以節開支。巴西提議限制南美諸國之主戰艦，將阿根廷巴西智利三國之主戰艦各自縮減至八〇・〇〇噸，以五年為期。時阿根廷所有之主戰艦的噸數，尚不及此數，認為縮減至八〇・〇〇噸

太大，不願贊成，智利亦同此主張。巴西則不然，她從其本國之領土和人口較大的觀點着想，認為八〇・〇〇〇噸係最小限度，否則，她不贊成。因此，那次會議對於縮減主戰艦的噸數，就無結果，阿智巴三國亦從此又事擴充軍備。那次大美洲的會議，只決定南美各國可以依附華盛頓海軍協約的規定，措置各國的海軍，實行武裝和平。

(4) 日內瓦會議

自國際聯盟會從事縮軍工作以後，世界上亦有不少的國家響應此項工作，美國總統柯立芝 (Coolidge) 於一九二七年六月召集英美日三國日內瓦海軍會議，就是一個好例。日內瓦會議專是討論英美日三國之軍縮問題，自六月開會起，討論接洽至二月之久，尚無結果，遂於八月四日正式宣告無結果散會。攷其無結果之原因，有三點最為重要；(一) 英美海軍之巡洋艦的比例，二國不能一致；(二) 在巡洋艦的總噸數以內，美國主張建造一萬噸的，設置八吋口徑砲的大巡洋艦，英國反對，並主張限制建造此項大巡洋艦之艘數；(三) 軍艦的艘數和噸數的總量，各國意見不能一致。英國在華盛頓會議雖承認英美二國之主戰艦相等，但出席日內瓦會議的英國代表就不願承認英美二國之巡洋艦的艘數相等，因此就發生紛爭，就不能規定英美二國海軍勢力的比例。

即使能夠規定各國之軍艦的噸數相等，但又不免有些國家於規定的噸數以內，建造最精銳有力的軍艦，以一當百，他國自又相形見拙，海軍勢力又不相等。如美國需要大的巡洋艦，她就主張於規定的總噸數以內，可以建造一萬噸的八吋口徑炮的巡洋艦，並不應限制其艘數；同時英國因其需要此項大巡洋艦，於是反對美國的主張，並要限制建造此項大巡洋艦之艘數。英美二國各持己見，不肯讓步，如是則此問題就不能解決。至於每國應有總噸數若干，二國意見亦不能一致；美國主張巡洋艦之最高噸數為三〇〇、〇〇〇噸，補助巡洋艦之總噸數為六四〇、〇〇〇噸；英國主張有巡洋艦二十七艘，合計噸數八七五、〇〇〇噸。美國見英國所提之巡洋艦噸數過大，於是宣稱若依照英國所提的噸數來限制海軍，則美國尚須添造新巡洋艦二十艘，所費美金在四五〇、〇〇〇、〇〇〇元左右。以上英美二國的衝突，就是破壞日內瓦會議的原因；若再歸納言之，日內瓦會議失敗，由於英國堅持最少要有七十艘巡洋艦，美國堅持要設置八吋口徑炮於大小的巡洋艦。

(5) 德國裁減軍備

裁減軍備，不僅靠着自願的締結協約而實行，亦可以用武力的威逼而實行，戰勝國威逼戰敗

國之解除武裝，卽是一例。一八〇八年拿破崙（Napoleon）破普魯士，威逼後者裁減軍隊，在十年內只能留存軍隊四萬二千人。一八三〇年法國與特黎波里，締結條約，後者因處於戰敗國地位，只得向法國承認從此不增加她的海軍。然而用武力威逼別國裁減軍備之最大的例，當推一九一九年協約國乘戰勝之餘，威逼德國和其同盟國大裁軍備，並根本改變軍事政策。

依據凡爾賽和約，德國軍隊被限制僅存一萬人，取消軍政部，封閉軍備製造廠（少數製造仍可存在）。爲要防止有訓練的大隊士兵存在，於是取消徵兵制，改行自由招募制，以十二年爲一期，但每年革除之士兵不得超過總數百分之五。德國的海軍亦被限制，德國只能保存小的戰鬥艦六艘，輕便巡洋艦六艘，驅逐艦十二艘，至於潛艇則全數裁撤，空軍亦不准存在。協約國和奧地利亞，匈牙利，布加利亞三國締結之和約，亦作同樣之規定，使此三國之軍備大爲縮減。奧地利亞被限制僅存士兵三萬人，匈牙利僅存士兵三萬五千人，布加利亞僅存三萬三千人。若奧匈布三國之軍隊與德國比較，則前者總算是相當的大；若與捷克斯拉夫，巨哥斯拉夫，希臘和羅馬尼亞四國之軍隊比較，則奧匈布三國之軍隊又算是小，因爲捷克斯拉夫有軍隊十四萬七千人，巨哥斯拉夫有軍隊二十萬人，希臘有軍隊二十五萬人，羅馬尼亞有軍隊十六萬人。

用武力威逼別國裁減軍備，是否合理姑不論，但從過去之歷史有來，此種政策，決非維持世界和平之道。因為逼別國片面的裁兵，每能刺激被逼裁兵之國與奮圖強，暗中秣馬勵兵。普魯士受一八〇八年普法條約威逼，限制她的軍隊存四萬二千人，然而她爲着避免那種限制，祕密訓練軍隊，造成一個很大的預備軍。一八一五年滑鐵爐 (Waterloo) 一戰，普魯士之軍隊已有十五萬人，超出限定之數近二倍。

在一九一九年締結各種條約以後，爲欲實行條約中所規定裁減軍備的條約，免除再有避免條約暗地練兵的毛病，於是設立一個協約國間之海陸空軍管理會 (Naval, Military, and Aeronautical Inter-Allied Commissions of Control) 監督條約上所規定的裁軍事項。此種管理會成立未久，即歸消滅，好在凡爾賽和約迄今尚有效力，依據此和約之二百十三條，國際聯盟行政院遇必要時，仍得派遣專員調查德國之軍事情況，監督其暗地練兵之行爲，同時在德國方面，亦必處處與調查員以便利，絕對不能加以拒絕或規避。

依據和約，德國本應即行裁軍，但未能即刻實行者，因有實際之困難；因德國自世界大戰後，共產黨乘隙而入，爲防止共產黨危害德國起見，不能不留存相當軍隊，以資鎮壓；協約國政府

洞悉此情，故准德國暫緩執行裁減軍備之規定。德國雖得到協約國政府之認可，但未獲循着協約國之要求而行。一九二〇年六月，協約國舉行最高會議（Supreme Council）指出兩件事責備德國政府：一件說德國的軍隊，依凡爾賽和約之規定只存十萬人，今德國已有二十萬人，是超出規定之數十萬人，此不合法者一；另一件說德國的警察如保安警察（Sicherheitspolizei）和地方保安隊（Einwohnerwehr）皆未經和約所許可，殊為不法之武力，本應遵從協約國之請求而解散，但至今尚存在，此不合法者二。然而協約國仍以寬懷處置德國，乃於一九二〇年七月開斯巴會議，德國政府取消不合法之警察，繳交條約上所規定之軍需，和即刻取消徵兵制，則協約國政府就允許德國延期至一九二一年一月一日以前，將德國之軍隊裁減竣事，僅留士兵十萬人。德國不能實行上述條件，協約國將更進佔德國的領土；倘德國至一九二一年一月一日尚未裁減軍備竣事，協約國亦得准其再延期。一九二一年一月三日德國裁軍未能竣事，三月協約國佔據德國之豬比多夫（Disseldorf）和其他諸城；於是德國國會議決裁減軍備，僅留士兵十萬人。

德國在着手實行裁減軍備以後，德國首相請求撤消海陸空軍管理會，所有考察德國軍事之權，應依照和約二百十三條之規定，由管理會讓給國際聯盟會。德國人民反對管理會非常激昂，德

國裁軍亦很有進步，於是一九二二年九月協約國政府通告德國稍安毋躁，俟裁軍條款完全實現後，管理會自當即刻撤消，另設一保證委員會(Committee of Guarantees)。但是在這個交涉還未了結之前，法國就於一九二三年一月侵佔了魯爾，因此德國政府就藉此爲口實，不受任何軍事之控制。經此一度波折，德國懷協約國之心理悠然而生，協約國留在德國之代表幾有生命之危險，於是海陸空軍管理會遂得延長生命。一九二三年六月，協約國政府又欲重新設立軍事管理，但德國不贊成此種管理會中將有法國和比利時之代表在內。德國獨埋怨於法比二國，大譴協約國反對，一九二三年十一月協約國通告德國政府，說管理會即日開始工作。德國政府接此通告後，即復牒交涉，不承認管理會重新存在，竭力主張考察德國裁軍之權，只能操之於國際聯盟行政院之手。國際聯盟行政院於是開始研究這個問題，嗣於一九二四年九月又批准一個考察德奧匈布四國的軍備之計劃。

國際聯盟行政院理事，除五強爲常任理事外，另有非常任理事九人，合計十四人，此十四人所代表之十四個國家，每國得委派軍事專家三十四人，共同組織一個審查團，受行政院之指揮，担任調查控訴國和被控訴國之軍事情況。隸屬國際聯盟會之各種委員會，每會得設永久會長一人

，會員由軍事審查團選舉之，至於被差遣出去調查某國軍事情況之軍事專家，至少須有三個專家分屬於三國，同時被調查之國家亦不能有代表出席於該調查團以內，如是可免袒護的毛病。在國際聯盟會設立此種委員會以後，協約國即於一九二七年一月撤銷駐德的海陸空軍管理會；一九二七年五月協約國撤銷在匈牙利的管理會；同年六月撤銷在布加利亞的管理會；一九二八年二月撤銷在奧地利亞的管理會。

國際聯盟會雖已設立各種管理委員會，但要實行強迫手段，裁減軍備，還是一件不容易的事。用審訊的辦法，審訊和監督各國裁軍情況，結果適足以惹起國際間的惡感。用武力迫人國以裁軍，則迫人國者勢必先有一種強大的武力，才能實現其目的，要維持這種強大的武力，又是一件悲痛的事情。倘不能免除這種悲痛，又不能使裁軍普遍的實行，只欲實行片面的裁軍（像威逼德國裁軍），不但無補於事，適足為招戰之由。

（6）廢棄領土上的軍事設備

領土被佔取後，如建築炮台，以固邊防，亦可以作為軍事的根據地以資進攻退守之用；但是此種軍事上的價值，往往不讓領土保有，常締結條約限制築炮台於某種領土上，因此被限制之國

家就發生恐怖，恐怕其邊疆不固，易遭外侮。在過去已有許多條約限制築炮台於領土，如限制築炮台於盧森堡城內，限制築炮台於麥西倫海峽上，限制築炮台於布加利亞和門的內斯羅的境內，限制築炮台於多瑙河口，限制築炮台於緬甸和西藏交界的十英里地帶以內，限制築炮台於庫頁島上，限制築炮台於直布羅陀海峽對岸之摩洛哥海濱上，限制築炮台於瑞典和挪威的交界地帶，限制築炮台於亞蘭羣島 (Aland Islands) 限制築炮台於斯摩茲伯吉 (Sjundeborn)。依據凡爾賽和約，凡在萊茵河東岸五十杼以內之炮台皆須毀滅，并禁止在此地建築新炮台。德國建築在玻羅底海沿岸的炮台必須拆毀，并不能建築炮台於沙爾 (Scharo)。一九二三年的海峽條約 (Strait Convention) 規定廢棄他大尼里海峽 (Dardanelles) 兩岸之軍事設備，亦規定廢棄博斯破魯斯海峽 (Bosphorus) 兩岸之軍事設備，至於君士坦丁堡 在例外，以其需要軍隊衛戍的原故。英法意日四國恐怕廢棄這兩個海峽之軍事設備後，土耳其將不免危險，於是運用國際聯盟行政院，決定幾個辦法，維持土耳其的安全。一個就是規定土耳其與布加利亞交界的三十杼地帶以內一切炮台必須拆毀；土耳其與希臘亦作同樣的規定。另一個辦法就是規定留駐交界地帶之軍隊，土耳其只能留駐五千，希臘只能留駐二千五百人，布加利亞亦只能留駐二千五百人。國際聯盟會委任統治之領土

分A B C三等，屬於B C二等之領土皆不得建築炮台或駐紮軍隊。

若從政治的觀點說，華盛頓海軍條約可以說是反對建築炮台的條約中之最重要的一個。牠限制了各國在太平洋建築海軍根據地，滅殺各國藉着海軍根據地作海外侵略的活動。美國在太平洋中有了不少的島嶼，很可以作為海軍的根據地，不過在一九二一年以前，美國尚未建築。倘美國築有此種根據地於太平洋，一旦對日本有事，可以調遣自如，日本就不免受其危害；所以在華府會議時，日本就是要美國不建築海軍根據地於太平洋，并以此為日本裁軍的條件，結果美國允許了日本的要求。華盛頓海軍條約第十九條規定英美日三國在太平洋的海軍根據地，凡在東經度一百一十度以東之三國的海軍根據地或築有炮台之島嶼，不得任意擴充，只得維持現狀。但英國之新加坡，美國之夏威夷（Hawaii）不受此限制；三國領海內之島嶼（加拿大和奧大利亞都包括在內）亦不受此限制。於是英國就可以在新加坡建築炮台和軍港為英國的海軍根據地；美國就可以在夏威夷建築炮台和軍港為美國的海軍根據地；這樣一來，日本就不能攻擊英國，亦不能攻擊美國。同時在美國一方面，她有夏威夷為海軍根據地，本能攻擊日本，但因要維持太平洋的現狀，所以只有讓日本管理東方的海洋。

此種反對建築炮台的條約，發生有益的影響不少。免除侵掠別國的領土，作為自己的軍事根據地；同時又是免除國際軍事競爭的一個次要原因。

(7) 禁止私造軍備

私造軍備每每促成罪惡的發生，國際聯盟會的盟約亦認識了這種罪惡；那盟約曾經說過，私造軍械和火藥定然要遭反對的。國際聯盟行政院亦想設法防止這種罪惡的發生，不過有些隸屬國際聯盟會的國家自己不能製造軍備，同時又需要軍備來維持他們的治安，這亦不可不注意的。可知軍備之作用，在好的一方面可以維持國家的治安，在壞的一方面可以發生危害人類的罪惡。大概有兩種辦法：

第一種辦法就是由政府明令限制私造軍備。據縮減軍備臨時混合委員會一九二四年七月之報告，對於私造軍備的問題，陳報兩種意見。多數的意見主張採取下列的三個原則；

- (1) 製造軍備的公司必須先得政府的特許，受政府的管轄，否則禁止製造；
- (2) 此種公司的監督或經理，同時不能兼有可以影響新聞報紙的職務；
- (3) 此種公司的監督或經理，同時不能兼為國會議員。

他們相信採取這三種原則來限制私造軍備，一定可以免除一切售賣軍備的壞習慣。

少數的意見和多數的意見相反，前者主張限制私造軍備應有國際性的，不應將限制私造軍備之權歸各國政府單獨處理，所以應該歸一個國際的機關管理。

第二種辦法就是由政府用一種間接的方法，使私造軍備於無形中受了限制。縮減軍備臨時混合委員會的少數意見就是主張軍備由國家製造，使私造軍備的於無形中受了限制，若長此下去，私造軍備的就會由競爭失敗而漸至於消滅的。此種政策，在世界大戰前爲荷蘭與俄國所採行，德國亦仿效。美國對於限制私造軍備的政策，亦是採行第二種的辦法，軍備由政府設立的兵工廠製造，國家所需的軍備，皆取給於兵工廠。倘使製造軍備由國家專辦，本無限制軍備製造之必要；但若是軍國主義的國家，如大戰前的俄國和德國，則他們將必儘量製造軍備，一可以奪取私造軍備的利益，一可以實現其軍國主義的目的，於此則國家製造軍備亦有限制之必要。所以國際聯盟會於一九二八年十一月，制定一個監督條例，禁止私造軍備，亦限制國造軍備。

(8) 軍備與國際聯盟會

限制軍備，必須普遍的實行，國際聯盟會就是担任此種工作的合理的機關。在盟約 (CONVENTION)

and)裏面，國際聯盟會員國承認要維持世界和平，必須裁減各國軍備至最低限度，以能維持國家之安全 and 共同實行國際之義務為滿足。並且國際聯盟行政院，又按照各國之地勢和環境，將製出種種裁減軍備的計劃，供各國政府之研究和採行。一經採行以後，非得行政院之許可，不得任意增加軍備，超過所限制之數。國際聯盟會員國亦願意互相作友誼的報告，報告各國出售軍備的數目，海陸空軍的計劃和軍事實業的情況。如是交換報告，則各國之間，就會互相了解，就不會因間諜之播弄而生誤會，更不會受報紙挑撥離間而發生意見。總言之，各國交換報告軍事上的情況，可以建立互信，增進邦交。

關於此種軍事上的問題，盟約裏面亦規定了設立一個常設顧問委員會 (Permanent Advisory Commission) 協助國際聯盟行政院計劃處理一切軍事上的問題。常設顧問委員會是一個純粹的專家團體，由行政院的國家各派海陸空軍專家一人組織之。但是國際聯盟會第一次會議主張設立一個臨時委員會，多派平民參加，共同進行普通的裁減軍備；結果行政院亦就設立了一個臨時混合委員會 (Amalgamary Mixed Commission)，由富有政治社會經濟權威的六人，及常設顧問委員會、經濟財政委員會 (Economic and Financial Committees) 和國際勞工事務局 (Governing Body

of International Labor Office) 三機關派人組織之。臨時混合委員會於一九二四年經國際聯盟會第五次會議決議取消，另組一個同等委員會 (Coordination) 以國際聯盟行政院為當然委員，代表國際勞工事務局之經濟，財政，和轉運諸機關皆得派代表二人為該委員會的委員，共同討論關於實業，轉運，和其他專門事項。

國際聯盟會所轄的各種委員會曾經從事於禁售軍備和禁止私造軍備諸問題，并提議要限制各國的軍備預算。頭四次的國際聯盟會議，亦採納了這種提議；并令國際聯盟會的常設祕書廳向各委員會搜集關於各國之軍備和戰事的材料，每年編訂成冊，定名為軍備年鑑 (Armaments Year Book) 詳載各國之武力，國防軍之開支，製造軍備之情況等等，分寄各國，作為報告。

國際聯盟會所轄的各種委員會於是根據軍備年鑑所載各國軍事的情況，從事於實行裁減軍備的問題。一九二二年國際聯盟會議事院建議行政院訓令加入華盛頓條約的國家，國際聯盟會的會員實行禁用毒氣，限制潛艇，這就是實行裁軍的第一步的努力。一九二四年二月常設顧問委員會召集十七國的專家開會於羅馬，討論設法使未加入華盛頓海軍條約的國家亦實行裁減軍備，就是實行裁軍的第二步的努力。

國際聯盟會對於限制陸地的軍備，原來沒有甚麼成功。一九二二年伊雪爾(Lord Escher)建議一個計劃，規定各國之陸軍單位三萬人，每國之單位的數目以該國的人口，國力，和需要等決定之。伊雪爾提議法國爲六個陸軍單位；意大利和波蘭各四個；英國，捷克斯拉夫，希臘，巨哥斯拉夫，荷蘭，羅馬尼亞，和西班牙等七國各爲三個；比利時，丹麥，挪威，瑞典，和瑞士等五國各二個；葡萄牙則爲一個陸軍單位。然而這個計劃終未採行，因不容易決定各國應有多少陸軍單位。末後，行政院於一九二五年九月設立一個裁軍會議的預備委員會(Preparatory Commission for a Disarmament Conference)，以行政院理事爲當然委員，另擇定其他幾個國際聯盟會的國家推派代表爲委員，此外蘇俄，土耳其和美國亦得推派代表爲委員。在預備委員會的頭五次會議當中，英法二國就發生了一種相反的意見，附和法國的有大陸各國，附和英國的有美國。這種相反的意見愈演愈大，結果形成兩個壁壘，法國方面的壁壘採行徵兵制，主張海陸空軍是整個的，互依而不可分裂的；任何協約必須要普遍的；裁軍標準必須要適用於全世界的。法國自己更主張不應限制有訓練的預備軍。英國方面的壁壘剛與此相反，他們主張要限制有訓練的預備軍。(至一九二八年英法海軍調停後，始打消此種主張)法國又主張實行限制軍備的條約，要有國

際的監督。但是英美二國又不贊成這種主張，認為監督會引起猜疑。蘇俄對於這個問題，別具一種眼光，她於一九二七年十一月的會議當中，提議將海陸軍完全取消。這三方面之意見的分歧，致使預備委員會無法召集裁軍會議（Disarmament Conference），如是前五次的預備委員會的會議完全算是失敗，於是規定一九二九年四月再舉行第六次會議。

(9) 裁減軍備的障礙

從上面幾節不來，我們就知道過去努力於裁減軍備的運動，沒有多大進步，同時又發現了不多的困難。

第一種困難就是一國裁軍，常以其鄰國裁軍為條件。即是說一國雖然願裁減其軍備，倘其鄰國（能夠攻擊她的國家）不實行相當的裁軍，則前者亦就不肯單獨實行裁軍，因此裁軍就不易實現。大美洲會議（Pan-American Conference）之失敗，就是由智利，巴西，和阿根廷三國對於裁軍的實行，都要以鄰國實行裁軍為條件；羅馬會議（Rome Conference）之失敗亦是這樣，因為瑞典雖願意裁減其軍備，但是要以沿波羅底海各國之軍備不得超過她的為條件。所以每因一國不肯接受裁軍條約，實行裁軍，可以使整個條約失其效力，全盤計劃歸於失敗。國際聯盟會因為政

治的關係，沒有將裁軍的計劃實行成功，然而牠制定了一個普遍裁軍的方法倘能普遍實行時，亦是一個很大的貢獻。美國召集的華盛頓會議，除英日法意四強參加外，尚有中國和其他三國參加，對於限制海軍的問題總算是有相當的成功。但是說到潛艇一項，除限制不能用作任意破壞商船外，就未限制其他用途；此外還有許多問題簡直沒有提及，陸軍問題就是一個例。那次會議亦沒有設立一個行政的機關，執行限制海軍的條約，和預備下期的會議，以便討論將來的軍備問題。從這兩點看來，華盛頓會議又不能不算失敗。第一次海牙和會通過一個決議，要各國政府應當審查軍備條約的可能性，研究和會中的提案；但是當一九〇七年開第二次海牙和會時，就發現前次會議的決議案全未實行。於此可知僅有會議，有決議案，如不能實行，還是無濟於事，亦就是等於失敗；所以要實現一切的決議案，必須設立一個永久而繼存的國際團體，專執行國際間或國際會議的一切事務，此即後來設立國際聯盟的原因。

第二種困難就是軍備條約之解釋和實行，每不能一致。在華盛頓會議閉幕後，美國國會通過一項臨時費增為美國戰鬥艦隻配置大炮的標準。英國就反對美國這種舉動，說這樣一來，就是破壞了海軍條約。英美發生這爭議，曲直誰在，不一其說，因條約上既無明文規定，解釋亦就益滋

歧異；於是解決這個爭議，只有投訴於國際法庭（World Court），還有一種困難就是一個政府簽訂條約以後，是否盡了條約上所規定她的義務，亦是很難決定的。如協約國和德國簽訂的條約，德國是否盡了她的義務，國際考察就發生許多困難。因此主張設立國際軍備法院，亦許是可能的。但是解決軍備問題之最可以實行的辦法，在現在看來還是以各國按年造具軍備報告，呈送國際常設顧問委員會爲宜。

第三種困難就是不易確定一種標準來裁減現存的軍備，亦不易確定一種標準來限制將來的軍備。第一種標準就是維持現狀（*Statu Quo*），亦就是以各國現存的軍備爲標準，將各國之軍備作比例的裁減。用此種標準來裁減軍備，總算是比較確定而可以實行的辦法。華盛頓會議限制英美日意法五國主戰艦的成功，就是本着這個原則。但是維持現狀的原則亦不免遭反對，因爲有些國家在過去因爲地勢的關係，或者因爲經濟的關係，沒有建設一個相當的武力，較之其他各國相形過於見劣，若以維持現狀的原則來限制他們將來的發展，則他們永落人後，所以要反對維持現狀的原則。還有一些國家因過去受偶然的損失（如法國受大戰的損失），而一時尙未及恢復原來的武力，他們亦要反對的。華盛頓會議將法國主戰艦的力量，列在日本之下，成爲第四等的海軍國

，亦就費了不少的氣力，才使法國接受這樣決定，其維持現狀之難，亦就可想而知。法國不甘接受這樣決定，亦頗有理由，因為她在世界大戰當中，既損了原有的軍艦，又受環境的逼迫，不能按期實現造艦的計劃，同時在日本方面，她不但沒有損失，且於此時期內增造軍艦不少；今以維持現狀的原則來限制五國的主戰艦，則日本受了便宜，而法國受了冤屈。所以當華盛頓會議進而討論潛艇時，法國就不接受維持現狀的原則，力辯非建築潛艇，難以保護她的領地。第二種標準就是以維持國家的安全為原則，亦就是根據各國之地勢的和政治的情形而定裁軍的標準。此原則并載入於國際聯盟會的盟約，規定行政院於制定裁軍計劃時，應依照各國之地勢的和政治的情形而決定各國軍備之大小。

所謂地勢的和政治的情形亦不免過於空泛。羅馬會議就是根據此種空泛的原則，去討論裁減軍備，所以就很難成功。因為一國之地理的地位，或許與別國根本不同，絕對不能採行同一的裁軍標準。況且『國家的安全』(National Security)，非僅依賴其地利，亦非僅依賴其政治，乃依賴各國間政治紛爭之存在，『多難可以興邦』差不多就是這個意思。如果真能根據一國的環境而決定裁軍的標準，則法國為要實行凡爾賽條約起見，就得要一強大的軍隊，可以制服德國，使

德國不能不賠償法國的損失，滿足法國的要求；但是凡爾賽條約尚在，法國不能破壞條約而任意擴充軍備。

第四種困難就是各國裁軍，多要以廢戰為條件。自從一國可以任意對於別國宣戰以來，無論何國，為自禦計，抑或為伸張公理計，皆不能不有軍備之建設和準備；否則，不但不能出義師而為弱小打不平，即自身亦無以禦敵而自存。換言之，在實行裁減軍備之前，對於各國之安全問題必須妥為解決。倘國家的安全問題能有相當之解決，則裁軍之標準雖有出入，要亦無甚重要。所以要使限制軍備容易實行，實有設立國際聯盟會和締結非戰條約 (Anti-War Pact) 之必要。

(10) 同盟的限制

認識了權力平衡 (Balance of Power) 和聯盟 (League) 的老觀念中是有矛盾的，所以國際聯盟會的盟約第二十條就如下的規定：

聯盟會會員各自承認，凡彼此間所有與本盟約條文抵觸之義務或協商，均因本盟約而廢止，并莊嚴承認此後不得訂立相類之件。

如有聯盟會任何會員，於未取得會員資格以前，倘若有違背大盟約條文之義務，則該會

員應即設法免除那種義務。

規定盟約第二十條之用意，就在禁止侵略的同盟(Aggressive Alliances)並非禁止保護的同盟(Defensive)，因為後者不和盟約有衝突。但是或許有人要問，有了盟約第二十一條，則在第二十一條之下，定無一個同盟是與盟約相矛盾的。茲將第二十一條照錄如下：

國際契約如公斷條約或區域協商類似門羅主義者，皆屬維持和平，不得視為與本盟約內任何規定有所抵觸。

聯盟會(Lesane)的會員，如果彼此間發生爭議，應投訴於國際仲裁或國際調查委員會，不能採取自由行動。從此看來，則各種同盟(Alliances)條約之規定，必須與國際聯盟會的盟約之規定相符合；否則，他們就非適合於維持和平的公式。倘遇兩種條約之規定發生衝突時，則盟約為有效，即是取決於盟約。至於甚麼構成各種條約的解釋，照盟約第二十條或第二十一條說，就在乎每國政府自己的意思，不過國際法庭(World Court)亦可以供諮詢。

因此，不但侵略同盟的條約之條款不能抵觸聯盟會的盟約，即保守同盟的條約之條款亦應與盟約相符合。例如，設有一同盟條約規定某同盟國和別國發生紛爭時，不管這紛爭是否已投訴於

國際仲裁或國際調查委員會，他同盟國應予以軍事的援助；如是則此種同盟就會與盟約相矛盾。一九一九年六月美法二國提議締結法美同盟，但必須經國際聯盟行政院之許可，認為沒有與國際聯盟會的盟約相抵觸，才能生效。自世界大戰結束以後，歐洲各國所締結的同盟條約之中，有些同盟自以為爲謀世界之和平而締結的，亦有爲國際聯盟會的盟約所規定的；換言之此種同盟之義務和目的是與盟約一致的。又有一條常列入於國際條約裏面（在國際聯盟會指導之下所締結的國際條約），這條就是規定任何國際條約的條款，皆不得使締約國有違犯國際聯盟會的會員之權利和義務的行爲。

違反國際聯盟會中盟約上之義務的國際條約有兩個；一爲英日同盟（Anglo-Japanese Alliance），一爲一九〇七年的挪威擔保條約（Norway Guarantee Treaty）。關於前者，英日二國於一九一〇年七月八日通告國際聯盟會的秘書廳，聲明英日同盟條約，在文字上雖不完全與國際聯盟會的盟約相符合，然而在精神上則無二致；倘英日同盟能夠繼續下去，則將來英日同盟條約在文字上亦定與盟約相符合。關於後者，各國於一九二四年交換牒文，宣佈取消一九〇七年的挪威擔保條約（担保挪威領土之安全的條約）。但是在各國交換的牒文上面，并未言及宣佈取消担保條

約的原因，不過都知道挪威以有國際聯盟會的盟約之規定，不看重於担保條約，并視担保條約之規定，頗有拘束她對於國際聯盟會應盡之義務。

國際聯盟會於取消各種保守同盟之前，先用盟約控制他們，使他們只有俯首下心，坐受取消，無從呼援。從理想論者之立場說，取消一切特別協約，是必須的。國際聯盟會用盟約控制各種同盟，以便進一步免除權力平衡的罪惡。縱不能取消合縱連橫的老外交（Old Diplomacy）總可以滅殺其擾亂和平之罪惡。從政治的立場說，此種同盟又可以攪擾國際聯盟行政院。行政院理事國共十四個，倘使三三兩兩各結同盟，則會內之意見橫生，遇有必須通過之案件，每因各有同盟之關係，各持己見，使議案不得通過，其牽制行政院之職責固大，因之影響國際間之事業亦不小。還有一種同樣有趣味的問題，這就是大國和小國（名義上的獨立國）締結條約的效力問題。

一九二一年亞爾巴尼亞（Albania）加入國際聯盟會；同年十一月九日英法意日四國一致承認亞爾巴尼亞遇有外患自己不能維持其領土之安全時，她可以自由向國際聯盟行政院求援。然而英法意日四國政府訓令出席行政院的他們的代表，倘遇亞爾巴尼亞須恢復其所領之邊疆時，應委託意大利負責助其恢復。倘使侵犯亞爾巴尼亞之領土的國家就是意大利，則英美日三國政府必須自由

制裁意大利否？倘若制裁，則此種行動是否違犯了英美日三國對於國際聯盟會之義務？是否侵犯了亞爾巴尼亞享受國際聯盟會會員之權利？一九二六年十一月二十七日意大利與亞爾巴尼亞簽訂一個條約，維持後者之安全，倘有擾亂後者之政治的和領土的現狀，則認為有傷意亞二國之共同的利益。為保護此種共同利益起見，意亞二國交相允許互助，并誠心合作。從此看來，意亞條約就是一個意大利保護亞爾巴尼亞的條約；無怪有人說此條約將是消滅亞爾巴尼亞存在的條約；亦就是消滅地的國際聯盟會會員資格的條約。

再從學理的立場上說，還有一種更大的困難，往往發生於會員國（國際聯盟會）和非會員國的條約，美國與巴拿馬和古巴間的條約，就發生了這種困難。一九二六年七月二十八日美國和巴拿馬簽訂一個條約，在這條約的第十一條裏面，巴拿馬承認協助美國，如果美國和別國交戰時，巴拿馬當亦參加戰爭，協助美國攻擊敵方。但是這個巴美條約的第十一條就遭批評，因為巴拿馬協助美國攻擊敵方，倘敵方係國際聯盟會的會員國，則巴拿馬就是助非會員國攻擊其聯盟國，亦就是破壞了她為國際聯盟會會員之義務。巴拿馬的代表對於這條加以辯護，說美國如果和別國發生戰爭，則其敵國必即圖取巴拿馬運河地帶（Panama Canal Zone）（巴拿馬的領土），巴拿馬

爲抵抗此種侵略計，當不得不採取自禦，此爲國際聯盟會的盟約所許可。

關於美國勃拉特修正案 (Platt amendment) 亦發生一個同樣的問題。依據這個修正案，古巴把在坤特諾摩 (Cuantanamo) 的起煤站和海軍場租給美國。倘美國和別國作戰時，她可以用古巴的領土，爲作戰的根據地。由此看來，倘美國是和國際聯盟會的國家作戰，豈不是古巴作了美國的工具，變成了聯盟國的對敵，破壞了她爲國際聯盟會的會員之義務嗎？

第四章 保安與制裁

- (1) 促成中立的協定
- (2) 保障領土安全而條約
- (3) 維持各國現狀的協定
- (4) 非侵略的協約
- (5) 要求担保
- (6) 第十條
- (7) 四種制裁——審判德皇(愷撒)——經濟封鎖
- (8) 國聯會盟約關於經濟的政治的和軍事的制裁
- (9) 對於制裁的攻擊
- (10) 被侵略國請求財政的幫助

試將國際關係作歷史的研究，從古至今，固然覺得限制軍備的問題值得注意，但是保安的問

題(Severely Question)更值得注意。在事實上，都以為設立常備軍和締結同盟就是國家賴以保安的唯一方式。然而過去的經驗告訴我們，軍備非僅不能致保安，適足以滋紛爭，因為國家設立軍備以後，往往不願意裁減，有之，只是她得着了滿意的担保，其領土或主權均不致有受外區侵害的危險。華盛頓會議就認識了這種事實。限制軍備的問題一經發生，接着不僅引起了廢棄炮台的協約，亦引起了太平洋四國條約(The Four-Power Treaty of the Pacific)，規定凡屬關於四國之太平洋的紛爭，應由四國召集和平會議，用和平的調解方法解決之。

(1) 促成中立的協定

爲着保障國家的安全，亦就締結了不少的條約，此種條約大概可分爲下列四大類：

- (1) 促成中立的協定
- (2) 保障國家之政治獨立和領土安全的條約
- (3) 維持各國現狀的協約
- (4) 非侵略的協定

本節先就促成中立的協定(Neutralization Agreement)。所謂促成中立的協定，在一方面，

規定加入此種協定的列強，應尊崇中立國之領土和主權的安全，即不能攻擊中立國；同時在另一方面，又規定被促成中立的國家，不能參加任何侵略的戰爭。此種協約業已應用過，其結果使不能自立的小國得以安全，並建設不少介乎大國之間的小緩衝國。在前百年當中，有不少中立國家產生，產生的方式，亦就是藉着促成中立的協定，昔克勒科（Cracow），瑞士，比利時，盧森堡，剛果自由邦（Congo Free State），宏都拉斯，亞爾巴尼亞諸國是。此外愛斯蘭（Iceland），受丹國片面的條約之規定而成爲中立，更有將促成中立的協定應用到地方的，如促成法國和瑞士交界地帶中的科奇（Cortu）和勃格索（Pavo）羣島的中立，挪威和瑞典交界地帶的亞蘭羣島（Åland Island）的中立，又有將促成中立的協定應用到水道的，如促成黑海的中立。

在過去應用促成中立的協約，往往只限於用以促成不能自禦的國家之中，這樣求中立，就是衰弱表現，所以此種協約全然例外的。牠沒有防止邊疆的侵略，沒有反對戰爭的制度。列強之尊崇中立國的安全，亦只爲列強自己之利益，倘與其利益和政策有衝突，則列強又將從尊崇中立，轉而破壞中立。一八九〇年法國破壞盧森堡之中立，德國於世界大戰時，甘冒大不韙，破壞比利時和盧森堡之中立，就是表示利益衝突的結果之一例。

促成中立的協定之不可靠如是，所以凡爾賽和約就是規定取消比利時，盧森堡，及法國和瑞士交界地帶之中立，同時柏林條約修約時，亦取消中非洲之選擇的中立之規定。如是，在世界大戰以後，促成中立的協定就失却了地位，其原因半由於促成中立的協定之不可靠，半由於各國相信同盟 (Alliance) 和武力才是求得安全之唯一的方法。

(2) 保障領土安全的條約

保障國家獨立和領土安全的條約與促成中立的協定並無大區別，所有區別的地方，就是前者多適用於保障文化落後的國家之獨立和安全，後者適用於促成歐洲小國之中立。本節試將前者略約述之。關於保障中國之獨立和安全的協定有八種。日本和法國允許保障朝鮮和安南的獨立和安全，關於保障波斯，西藏阿比西尼亞 (Abyssinia) 之獨立和安全亦訂有同樣的協約。還有一八五六年之巴黎條約 (Treaty of Paris) 列強允許尊崇阿托門帝國 (Ottoman Empire) 之獨立和領土的安全，一八五五年英法二國施行保障挪威和瑞典之領土的安全，反對俄國對於後二國之侵略。一九〇五年挪威和瑞典分離，英法二國對挪威二國之保障亦就消失，但於一九〇七年又簽訂一條約保障挪威之獨立，至一九二四年挪威政府又自宣告取消一九〇七年之保護條約。一八四六年美國

保障哥倫比亞管轄巴拿馬土峽之主權，當巴拿馬建設共和國政體後，美國又保障巴拿馬共和國之獨立。

保障國家獨立和領土安全的協約雖屬不少，然而實際成功的却罕見，被保者依然受宰割，依然遭拊制。朝鮮安南不是有日法二國之保護嗎？但是朝鮮即亡於日，安南即亡於法，保護之不足恃，於此可見！中國和土耳其之受人保護，何嘗實際得着保護呢？帝國主義向中國之侵略依然如故，邇來有加無已，誰替中國申張了公義？帝國主義向土耳其之侵略亦復如是，保護之不足恃，毋容再贅。保護何以不足恃？略言之，列強之保護弱小，非真爲弱小謀利益，不過假保護之名，爲和緩列強在被保護國之利益衝突而已。無怪在大戰以前，無一國肯鄭重提議，歐洲列強應互相保障彼此領土之安全。

(3) 維持各國現狀的協定

後來又締結維持各國現狀的協定，使加入協定的國家彼此尊崇現存的領土，不得侵犯任何國的邊疆。而始締結此種協定的，就是一八八九年沿地中海各國所締結的幾種地中海協定 (Mediterranean Agreement)，嗣於一九〇七年和一九〇八年，列強又宣言維持各國在地中海、北海、和波

羅底海的權力。後來於一九二一年，英法日美四國締結太平洋四國條約規定維持共同和平，並維持四國在太平洋的現有勢力和彼此間之關係，所有四國在太平洋之領島及管轄領島之主權，皆須互相尊崇，不得有所侵犯。此四國條約之締結，即是本着一九〇七年和一九〇八年列強宣言之原理。

(4) 非侵略的協約

近來又簽訂一種新式的條約，即所謂非侵略的協約(Non-Aggression Agreements)是。加入非侵略的協約之國家，不得彼此攻擊，亦不得侵略彼此之領土，更不得彼此互相宣戰。此種非侵略的主義，已載入於洛加諾互相保安協約(Locarno Agreement of Mutual Security)裏面。一九二八年國聯會議事院建議設立一個仲裁與保安委員會(Committee on Arbitration)並擬就條約草案包含此種規定。一九二七年國聯會議事院宣佈禁止一切侵略的戰爭，而非戰條約(Anti-War Pact)亦是宣告反對戰爭之另一方式。

俄國已締結了許多非侵略的協約。一九二六年九月二十八日蘇俄與立陶宛結非侵略的協約，雙方承認不侵略任何國家。蘇俄與波斯亦結了同樣的非侵略的協約。一九二七年十一月二十八日

，波斯與阿富汗簽訂一個協約，承認自此以後互相不侵犯。

(5) 要求担保

僅是允許尊崇國家或土地之中立，保障國家之獨立，維持各國之現狀，仍不足稱為國際關係中之保安的方式，因此就有些國家，懼一紙協約之不足恃，乃進而保障協約之條款不可破壞，換言之，如列強保障瑞士，克勒科 (Kracow)，和盧森堡之中立，非僅承認列強自己應該尊崇被保障者之中立，並須為被保障者免除其他外侮之侵略。一九〇七年至一九〇八年間所簽訂之各種協約，關於破壞國家之現狀時，列強應共商辦法，以維持國家之現狀。在太平洋四國條約裏面，亦規定凡屬關於四國在太平洋的領土或主權發生紛爭時，應召集和會解決之。倘別國侵犯英美日法四國在太平洋的權利，則後者四國應互相通知，共商一個最有用的辦法，以便聯合或單獨抵制外來的侵略。

尊崇國家或領土之中立，保障國家之獨立，或維持各國之現狀的協約，雖則再加以担保，使此種協約不致成為空文，然而所謂担保，亦往往過於空泛，不能發生效果。圖為担保國並未規定必須盡担保之義務，只是聽其自動實現担保之主張。所以論者對於列強所負担保比利時和盧森堡

之中立的義務，認爲僅是一種道德上的担保，列強是否盡其義務，完全聽其自便，不能加以強迫。

(6) 第十條

一九一九年設立國際聯盟會 (the League of Nations) 擬將保障國家或領土之獨立與安全的原理，重新擴充，並擬對於隸屬國際聯盟會各國，不計大小，皆加以一種道德的安全担保。國際聯盟會的盟約第十條就是本着此種原理，重新規定如下：

國際聯盟會的會員國應反對外來的侵略，尊崇並維持一切會員國之領土的安全和『現存政治的獨立』。倘若遇有外來的侵略，或遇有此種侵略的威嚇或危害，則國際聯盟會行政院應商籌一種方法，用以制裁此種侵略而維持各國之安全。

第十條之規定，雖在維持各國之現狀，但是巴黎和會所規定各國領土之現狀，在第十條認爲無絕對永久維持現狀之必要，因爲不能阻止各國自願用和平的方法變換領土。在事實上，亦每有爲維持和平計，不得不變換領土，惟遇此種情形時，則由國際聯盟會或行政院依據國際聯盟盟約第十一條和第十九條之規定，提出變換領土。所謂『現存政治的獨立』，就是指紛爭發生時之政治

的獨立之現狀，不是指一九一九年擬就國聯會盟約時之政治的獨立之現狀。國聯會盟約第十條唯一的用意，在乎反對用戰爭行為來兼併土地，這就是建設國際社會所必先採取的一條原理。第十條還有一個用意，各國之領土的安全與政治的獨立應受保障，不但保障禦外患，亦應保障除內憂。

所謂外患，就是說外來的侵略，至於確切的意義很難決定。一國用武力侵犯他國之領土的安全和政治的獨立，此是外來的侵略之一種用法麼？倘若是的，則違犯國際法的國家，或未履行其所負他國之義務的國家，可以不受軍事的制裁，國際聯盟亦不能用軍事的力量來制裁這個違法的國家。於此可知用武力侵略他國，不一定就是外來的侵略。國際聯盟會第五次會議對國聯會盟約第十條加以解釋，並規定如下：『由國聯會盟約第十條看來，國際聯盟會用武力制裁侵略國家，雖破壞後者之領土的安全和政治的獨立，亦是可以的。』如果暫時侵略他國之領土，並無破壞第十條之規定，亦是可以的。維持此種解釋的還有一樁事實可作佐證。在巴黎和會中，比利時代表曾提議將第十條之含義擴充，除保障國家之『安全』外，並應保障國家之『神聖不可侵犯』(Inviolability)。但是結果遭反對而失敗。於此可以明白知道第十條之意義，在乎為達到其他目

的起見，可以暫時侵略他國之領土。及至目的既達，即應退出，不應將所侵佔之領土受其永久管轄，淪於保護地，更不應將所侵佔之領土永遠吞併。此種解釋亦許又要引起許多疑難。譬如一國欲侵略別國的領土，她雖說將不吞併所侵佔之地，但是作繼續無盡期的佔據，在實際上亦就等於吞併。遇此情形，照事實則國際聯盟會實有制裁之必要，但照法理，非等到侵略國實行吞併或淪於保護地時，則國際聯盟會就無法逐其出境，如是正義無由申張，強權行將益達。要救濟此種弊病，只有國際聯盟會完全負責任起來，無論任何國家侵略任何土地，非先得國際聯盟會議事院或行政院之許可，皆一律禁止。

要真正保障國際聯盟會的國家，都能彼此尊崇領土的安全和獨立，國際聯盟會就可以繼續大戰前之各種條約的發展，使以後不得用武力的方法取得領土。爲貫徹此種主張計，更須於國際聯盟會盟約內規定一種積極的制裁，使違犯此種主張者，將不能逃脫此種積極的制裁，即是國際聯盟會給與破壞國際聯盟會盟約者的罪罰。

(7) 四種制裁

犯了侵略行爲的國家，或破壞國際聯盟會盟約的國家，二者均應處罰，但毋須另設一個超於各國

將權力之上的國家，由各國（被處罰的國家在外）互相站在平等的地位，締結契約，共商一種適當的辦法，用以制裁之。如是，則制裁之辦法，至少有四種 列舉如下：

- (1) 外交的制裁——如暫停外交關係及撤回大使公使領事等，此為國家間通常的慣例。
- (2) 司法的制裁——暫停背約國之一切商務條約的效力，並連帶暫停背約國人民在行使制裁國內的經商權及向法院訴訟權。

(3) 國際經濟的制裁

(4) 國際軍事的制裁

外交的制裁既為國家間的慣例，又是顯名思義，一望而知，故不詳贅。茲將司法的制裁再舉傳訊德皇（愷撒）之例，略述如下：

審判愷撒

締結凡爾賽和約時，協約國就在和約裏面，規定應用司法的制裁審判愷撒 (Kaiser)。協約國亦就正式傳訊德皇威廉第二 (William II)，以其破壞世界和平，違犯國際的道德與條約的制裁，其罪甚大。凡爾賽和約又規定設立一個特別法院，英美法意日五國各派法官一人組織之，專為審判負罪的。特別法院審判案件時，應以國際政策之於高尚的主旨來判決案件，同時亦

要顧到申張國際事業之義務，維持國際道德之效能。德國政府承認協約國有軍事審判權，並允將破壞戰爭法的德國人民，解送協約國受軍事的審判。

在巴黎和會當中，美國代表就反對審判德皇，其反對之理由，一因所謂特別法院將不會中立的，一因一國之首領的行動，不能對其他任何國家負責任的。且德國人民將不會顧忌凡爾賽和約的規定，更不會相信德皇所犯的罪有如是之重大。倘若德皇撤實行審判，執行處罰，非僅無益於協約國，適足以爲德皇造地位，使德人彌信德皇爲德人之犧牲者。如是，則德人懷恨協約國之心理益深，報仇之念益切，而歐洲將來之痛苦亦因之而益甚。弱小的荷蘭國亦不贊成審判德皇之規定，而作消極之反對。德皇撤逃於荷蘭，協約國要荷蘭引渡德皇給協約國審判，荷蘭毅然以此舉爲破壞其中立，拒絕引渡。協約國政府亦就未能實行審判德皇，即破壞戰爭法之德國的官員，雖已規定由德國解送給協約國法院審判，然而亦未實行。嗣後於一九二〇年，協約國讓步，將應受審判的四十五個德國官員，交德國法庭自己審判。翌年一九二一年德國就在勒不士格 (Lobnitz) 作戰爭犯的審判，結果六人判處有罪。用處罰挑戰的個人之辦法，而欲防止將來之戰爭，在原理上就有許多困難。即以協約國處罰德國的戰爭犯而論，在原理上亦就發生特別的缺點，如『

罪』(Crime)是甚麼？『罰』(Punishment)是甚麼？並無國際法爲之規定和說明，此是缺點之一。即使有國際法爲之規定和說明，但如何決定是否破壞了法律，亦無公正的法院負擔此種責任，此是缺點之二。

至於經濟的制裁，亦須加以說明。經濟制裁(Economic Sanction)的目的，照國際間的慣例，就是斷絕犯罪國之經濟的和商務的生命，使牠不能和別國發生經濟和商務的往來。實行達到此種目的，約有二種辦法，任用一種都可以置犯罪國於經濟孤立的地位。一種是抵制仇貨(the Boycott)，另一種是封鎖經濟(the blockade)，前者是被動的，後者是侵略的，二者皆是傷害她的商業。

茲先述抵制仇貨。所謂抵制仇貨，就是一國之國民抵制其敵國之貨物，亦就是禁止國民購買敵國之貨物。抵制仇貨，不僅由國民自動作抵制仇貨的運動，亦有由政府命令舉行之，一八〇八年美國國會通過一條絕交法令勒令政府下令抵制法國貨物。當世界大戰時，協約國和同盟國亦有種種互相抵制仇貨的運動。抵制仇貨的運動爆發時往往由國民直接發動，並未得政府之許可。一九零五年，中國國民爲美國採行排除華人入美的事件，自動起來作抵制美貨運動；一九二二年爲

日本攫取山東事件，中國國民又羣起作抵制日貨運動；二者皆出於人民愛國之熱忱，並未先得政府之許可而後行。奧地利亞 (Austria) 吞併波斯尼亞 (Bosnia)，土耳其即作抵制奧貨運動；嗣以希臘侵略，又作抵制希臘運動。

茲再述封鎖經濟。所謂封鎖經濟就是各國共同採行一種有力的方法，封鎖其他一國或幾國之經濟，亦就是用武力停止後者之一的出口和進口。在現代歷史裏面，可以找出二十二種的『平時封鎖』(Peace Blockade)，常用以封鎖弱小國家之經濟，其中有十種封鎖就是用國際海軍之力執行之。如一九一三年用國際海軍封鎖門的內各羅 (Montenegro) 就是一例。上面所說的都是平時封鎖；此外還有『戰時封鎖』，茲再略舉一二以明之。所謂戰時封鎖，就是在交戰期內，雙方交戰國彼此封鎖其對外往來。美洲南北戰爭時，北方封鎖南方，使後者不能向歐洲購買軍需，亦不能將南方之棉輸出海外，此是戰時封鎖之一例。當世界大戰時，協約國封鎖同盟國 (The Central Powers) 使後者不得與世界交通，即英國受德國之封鎖，此是戰時封鎖之又一例。

經濟制裁的效果如何，常隨被制裁國之經濟情況而定。倘被制裁國之經濟情況頗佳，很能供給自己，如法美二國之富足，毋須依賴海外之供給，如是則抵制仇貨當不免比較失其效果。即使

將來各國想用提高關稅的辦法，保護他們自己，使國際的經濟制裁不能危害他們，亦是不可可能的。況且輓近以來，各國對於經濟互依的關係益切，因此抵制仇貨或經濟封鎖，不但無益於彼此，且有傷於兩方。倘使作抵制仇貨或經濟封鎖的運動之國家爲小國，（如荷蘭，丹麥，和瑞士）則將所受之損失也較大。倘使被封鎖之國，特富有某種原料，已成爲世界之專賣，一但使其被封鎖，則其他各國原依其原料者，不得不反感困乏，如是則封鎖之爲害益大。由此看來，經濟封鎖在國際關係上之價值如何，殊屬疑問。所以近來對於實行國際法之手段，特別注重於『國際的軍事制裁』。

國際的軍事制裁，就是四種制裁的最後一種，亦就是用以制裁犯了侵略行爲的或違犯國聯會盟約的國家之最嚴厲的一種辦法。各國一致聯合起來，共同用武力制裁頑抗的國家，此亦是一種軍事的制裁，在過去的歷史中，就有許多這樣的例，在一八四〇年的和解放約（the pacification agreement）裏面，英國担任用他的海軍，並聯合西班牙和葡萄牙的軍隊，共同制裁葡萄牙的內亂，此是一例。歐洲列強締結一八六〇年協約，共組國際遠征軍一萬二千人（法國居其半），協助蘇丹王（Sultan）恢復萊伯朗（Lebanon）的秩序，同年英法聯軍佔據中國的口岸；翌年（一八六一

年)英法和西班牙三國聯軍佔據墨西哥的聖地，此是又一例。此外如一八九六年代表六國的國際聯軍佔克列特 (Crete)，中國拳匪之亂，十二國聯軍(美國亦在內)藉口保護僑民，進據中國；一九一三年列強決定由一個中立的小國(譯者按即瑞士)組織治安的軍隊，維持亞爾巴尼亞的治安，皆是軍事制裁的例。在世界大戰後，協約國的軍隊亦佔據發生糾紛的領土，並實行駐守及維持治安，此亦是軍事制裁的例。

說來很奇怪，美國有一個時期，很需要軍事的制裁。一九一〇年，美國國會通過一個議案，『要設立一個委員會，專研究如何利用現在國際的力量，促現世界裁軍的目的；並要聯合世界各國的海軍，編成一個國際的武力，促現維持世界和平的理想……』。此種主張，美國總統羅斯福 (Roosevelt) 於其一九〇四年十二月書信中，已先作此表示。據那書信所述，無論處何環境，在何條件之下，應有充足的軍備，用以維持國際之治安。一九一〇年五月五日，羅斯福總統於其諾布爾獎金演說辭 (Nobel Prize Speech) 中宣稱，『發展海牙工作之最困難處，乃在缺少執行決議案的權力，亦在缺少行使法庭判決之武力。』一九一〇年美國海軍部長麥兒 (Meyer) 亦曾經寫着說，『在最好的環境之下，至少亦要有五六國維持其海軍，用以行使國際法庭之判決；否則，

倘有一強大之國不接受國際法庭之判決，恃強頑抗，亦將無力處罰之。』據說美國總統達夫特 (Taft) 亦曾發表同樣之感觸。美國參議員老治 (Chabot Lodge) 於一九一五年在 Union College (統一學校) 講演時，亦說過，『倘若我們要於現在的大戰終結後宣傳國際和平，倘若我們要恢復必須恢復的國際法，那末我們應設法聯合世界各國之武力，作維持和平與實行法律之後盾。』翌年他又說，『我想第二步……就是把武力作國際和平的後盾。』上面所舉各種例證，都是表示要相信實行國際決議或判決，至少有幾處必須依賴聯合的武力去實行。

(8) 國聯會盟約對於經濟的，政治的，和軍事的制裁

草擬國際聯盟會的盟約都是根據過去的經驗，所以盟約的目的，就是反對各國之非法的行動，保障世界的和平。盟約的特質，除挪威的計劃 (the Norwegian Plan) 外，幾乎盟約草案的一切，都是依從巴黎和會主旨，而含有制裁的規定。在最後的盟約草案 (即現在的正式盟約) 裏面，規定制裁 (Sanctions) 的應用有五個條件：

(1) 於破壞盟約第十條時得應用之；

(2) 倘發生戰爭或挑起戰爭而有抵觸盟約第十一條之規定時，得應用之；

(3) 國際聯盟會的會員未將紛爭投訴於國際聯盟會所給他的判決而有抵觸盟約第十三條之規定時得應用之；

(4) 國際聯盟會的會員未將紛爭投訴於國際聯盟會行政院或議事院而有抵觸盟約第十二條至第十五條之規定時得應用之；

(5) 非國際聯盟會的會員，拒絕接收會員的義務而向會員國宣戰，並有抵觸盟約第十七條之規定時得應用之。

上面所列舉制裁的五個條件，可以分爲兩大類。

第一類的制裁就是強迫一個國家完成其對於別國之積極的義務。倘此國家未能依照第十三條之規定，完成仲裁院所給她的判決，國際聯盟會行政院，將又當採取何法使她完成呢？亦將採用制裁的手段來處罰她嗎？然而絕無制裁的規定，可以供行政院的採用。例如匈牙利與羅馬尼亞發生一種少年的紛爭，投訴於國際聯盟會行政院；而行政院一致推荐一種調解的辦法，匈牙利接受這種調解，然而羅馬尼亞則拒絕，並繼續虐待匈牙利的少年。羅馬尼亞不接受行政院的調解，論理則盟約之限制，亦就不能要國際聯盟會的各會員國一致反對羅馬尼亞。行政院所能做到的就是可以准

匈牙利向羅馬尼亞宣戰，但不能破壞盟約第十條，亦不能兼併羅馬尼亞之領土。

第二類的制裁就是用以遏制非法的戰爭。倘遇國際聯盟盟約第十，第十二，第十三，或第十五條被破壞時，又得行使更明確的制裁，或政治的制裁。茲分述如下：

經濟的制裁 關於經濟的制裁，國際聯盟盟約第十六條已有詳細之規定，茲將該條第一款詳錄於下：

倘國際聯盟會的會員國不顧國際聯盟盟約，自動宣戰，違背盟約第十二，第十三，或第十五條之規定，在事實上，她就是犯了反對其她一切國際聯盟會的會員國之戰爭行為。國際聯盟會應即斷絕破壞盟約國之一切商務或財政的關係，禁止國際聯盟會之其他各國之國民與破壞盟約國之國民的一切交往，並得阻止一切國家（非國際聯盟會的會員國亦在內）之國民和破壞盟約國之國民的一切財政的，商務的，或個人的交往。

在此種規定之下，被抵抗仇貨的國家，應將其駐外代表或公使等撤回，出席國際聯盟會的代表，亦在被撤回之列。

被抵制仇貨之國家，特富有某種原料，爲若干國所賴以供給的，一旦前者被抵制，則後者必感困乏。茲爲免除後者特別感受困乏起見，國聯會盟約第十六條又另加一款規定如下：

國際聯盟會的會員，更一致贊成，凡處在本條所規定的情形之下，會員等彼此作財

政和經濟的互助，使各國免受各種損失和不便；如遇破壞盟約國有使其會員國特別

受損失時，則各會員國將更予以特別的互助。……

國際聯盟會各國對於破壞盟約而作非法戰爭的國家，應具有何種義務和責任去制裁她，國聯會盟約第十六條雖有明確的規定如上，然而何時才算是此種義務的發生，如何才能使此種義務完成，還待各國自己判斷，並無國際機關有權定下一個有效的解釋或規定，國際機關只能忠告而已。

軍事的制裁

遇有侵略的挑釁或危害發生，而有違犯第十條之規定時，國聯會行政院應設法使會員國各盡其義務，保障各國之領土的安全和政治的獨立。依第十四條之規定，行政會凡遇有一會員國破壞第十二，第十三，或第十五條而宣戰時，應負有建議各國政府共派海陸空軍制裁破壞盟約者的義務。在各會員國方面，遇必要時，亦得要允許聯盟軍過境，以便與其他會員國之軍

隊會合，共同制裁破壞盟約的國家，而維持國聯會盟約的生命。

從上面看來，就可以明白知道，凡遇一國作非法戰爭時，各會員國皆負有一種義務，共同去制裁前者。保障領土的安全，第十條業已規定，倘僅規定保障領土的安全，而不限定各國有實施的義務，則國聯會行政院，雖有忠告或建議採行的方法之義務，終不免各國曲解或推諉以逃脫其義務。

政治的制裁 依照國際聯盟會的盟約第十六條第四款之規定，凡屬國際聯盟會的會員而破壞盟約者，應廢除牠的會籍，此即所謂政治的制裁。茲將第四款譯錄於下：

國際聯盟會任何會員，倘有破壞國聯會盟約的行爲，應受國聯會行政院開會議處，並得取消其會員資格。

此種規定的用意，除懲戒破壞盟約者外，並要感動出席行政院的代表，於討論議處時，發生興趣。破壞盟約者於國際聯盟會討論議處她時，該國代表無出席表決權。

(9) 對於制裁的攻擊

從上一節裏面，我們已經看出國聯會盟約所規定軍事制裁和經濟制裁都有缺點，所以對於此

二種制裁，亦就有種種的攻擊。最有力的攻擊有兩種，但是兩種攻擊之觀點則相反。一種攻擊軍事和經濟的制裁太弱，作此種攻擊的國家，可以法國爲代表；另一種就是攻擊此種制裁太強，作此種攻擊的國家，可以美國和加拿大爲代表。茲將兩種攻擊分述如下：

先說法國所代表的攻擊，在巴黎和會當中，法國代表爲說明法國攻擊此種制裁起見，提議設立國際治安軍，受國際總部之指揮，視察各國軍隊，遇國家之招募制度有修改之必要時，得建議該國政府修改之，而後者亦應當接受其建議。國聯行政院對於實行聯盟會決議或判決，可以委託一個或數個強國代爲執行。但是國際治安軍的計劃不能得普遍的贊成，很有許多國家反對此種計劃，因爲一經設立國際軍隊，各國爲遵從國際總部之命令計，勢必要採行徵兵制，依美總統威爾遜 (Wilson) 所說，這就是用國際的黷武主義 (International Militarism) 代替國家的黷武主義。此外如國際軍的統帥如何處置，國際軍隊的駐守如何分配，都是很困難的。有了這種困難，所以法國的提議也就大遭反對而歸於失敗。但是在法國方面，他因感受她的計劃失敗，於是又覺得求致保安的方法，只有締結同盟和講修軍備。

再將美國和加拿大所代表的攻擊，略加以敘述。美國和加拿大所代表的攻擊，其觀點適與法

國所代表的相反，兩者皆以國際聯盟會員所負反對侵略的義務太大。美國常表示一種意見，倘歐洲發生戰爭，而此戰爭與美國絕然無關時，則美國不應幫助歐洲的國家。美國此種意見，根本不解國聯會盟約的精義；因為任何戰爭發生皆與世界有關，非獨有關於美國一國而已。星星之火，可以燎原，戰爭亦就是這樣。然而，世間仍有許多國家（國際聯盟會的會員及非會員國都在內）相信國聯會盟約太偏重於制裁。有些國家不願承認維持現狀的義務，因為有些地方把義務定得不公平，亦因為國際聯盟會沒有擔保和平的變換。有些國家不願負責免除國家間之侵略，以為是免除戰爭是不可能的。要免除戰爭，須先免除戰爭之原因，才能如願相償，此即軍事制裁的政策所忽略的一件事實。

國際聯盟會成立後卅幾年當中，反對制裁派頗佔勢力。國際聯盟會第一次會議時，加拿大的代表提議取消盟約第十條，擔保會員國反對侵略的攻擊，在第三次會議當中，雖將第十條提案撤回，然而第十條之真正意義為何，尚繼續為討論的對象。在一九二三年開第四次會議時，第一屆裁判委員會（the First Judicial Committee）提出一個解釋決議如下：

「和第十條的精神相適合的，就是國際間發生了侵略戰爭，或某國挑起侵略戰爭時

，行政院對此應負有建議各國採用軍事裁制的義務，但同時更應特別考究各國之地理的形勢和特殊的環境。

「國際聯盟會的會員國有維持其他會員國之領土的安全和獨立之義務；但在何種情形或程度之下，會員國必須執行其義務，出兵保障其他會員國之安全與獨立，由各國憲法決定之。」

「國際聯盟會的會員對於行政院的建議，應該十分的珍視，亦應詳加考究，冀真能完成他們的契約。」

對於上面這種解釋，有二十九國贊成，有十國中立，有一國否決。表示否決的一國，就是弱小的波斯。解釋國聯會盟約，必須要全體通過才能生效，今有波斯反對，所以這個解釋亦就不能通過。但是國聯會議事院的院長宣稱，根據前例，則此行動不能算作反對的，因為大會中沒有贊成一種相反的解释。

國聯會第二屆議事院亦採取同樣的步驟，對於第十六條規定經濟的制裁加以解釋，使其更有伸縮性。主於解釋的方法有兩點。第一，國聯會議事院下一決議，將「戰爭的行爲」(Acts of

War) 和『戰爭的狀態』(State of War) 加以區別。制定盟約第十六條本意，就是即刻設立經濟的制裁對於作非法戰爭的國家。依據此意解釋，各會員國應共同反對破壞盟約的國家，抵制她的貨物，斷絕和她的經濟來往。然而，根據國聯會第二屆議事院決議案則頗有伸縮的餘地，茲將決議案譯於下：

『背約國片面的行動不能造成一種戰爭的狀態；她只算是引起國際聯盟會的其他會員國訴之於戰爭的行爲，或宣告他們自己和破壞盟約國作戰的狀態；但是根據國聯會盟約的精神，國際聯盟會至少開始要免除戰爭，並須用經濟的壓迫來恢復和平。』

上面所錄的決議，很明白表示國際聯盟會的會員國，可以毋須注意背約國之戰爭的行爲。倘若國家不以戰爭行爲就是造成戰爭的狀態，則經濟的制裁就無一定採用之必要。換言之，用選擇的經濟制裁代替自動的經濟制裁，亦就是現在的經濟制裁是選擇的，過去的經濟制裁是自動的。

第二決議案規定如下：

『每個國際聯盟會的會員都有決定其自己是否破壞了國聯會盟約的義務。國聯會盟

約規定會員必須依照第十六條之規定，完成他們的義務。各會員如不破壞他們所負條約上的義務，他們就不得不履行。」

倘若國聯會行政院，認為某國破壞了國聯會盟約，在他固然可以建議各會員國磋商制裁的辦法。但是各國是否接受此種建議，完全聽他們自己的意思，並無義務的強迫；因為某國是否破壞了國聯會盟約，亦由各國自己判決，或許行政院認為某國破壞了盟約，而其他會員國或以為沒破壞。

所以遇着特別會員的案件，行政院可以將處置的辦法，延遲至一相當時期然後實行，如是能使處置的辦法更易達到目的，更能減少會員國之損失和不利。換言之，凡需要受經濟制裁國輸入原料者，當不願抵制後者之貨物；倘若行政院准其延期抵制仇貨，則她必樂於接受，甚或作無盡期的延期，自此種決議定下以後，第十六條之規定更大失其效力。是否破壞了國聯會盟約，全由各國自己判定；所以有的以為某國破壞了盟約，有的不以為某國破壞了盟約。以上所述，都是國際聯盟會的會員國彼此之間的困難。此外還有會員國實行經濟制裁時，每不免傷及非會員國之商務，美國商務之受傷就是一例。從此又覺得經濟的武器，將不能適用以制裁侵略。

一九二一年二月，行政院設立一個國際封鎖委員會（International Blockade Committee），研究一種能用以完成第十六條之方法。行政院成立後的頭九年當中，多半依着公意去使會員國各盡其義務；結果，亦頗收成效。例如科府案件（Corfu Case），行政院就是依着公意，使意大利退出科府，以息衆憤；結果，意大利政府遵命退出科府。『公意』（Public Opinion）是良心上或道德上的主張，雖可以制服羣倫，然而確切的力量，決不會表現。以德服人，在人羣中當然頗著成效；但若以德服國，而欲維持各國間之永久和平，殆不可能，有之，乃屬例外。法國和歐洲新起的國家，既感國際盟約所定之制裁無力，又覺道德之不可恃，乃相信國際聯盟會不能保障他們的安全。行政院不能鋤強扶弱，維持正義，亦惹起國家之不信任，亞美尼亞，立陶宛，和埃及三國就是一例。據說，國家裁軍以得外界的担保爲條件，能得幾分擔保，就裁幾分軍備；倘得不到擔保，就不裁軍備。國際聯盟會如不能擔保各國的安全，（尤須擔保法國及歐洲的新國家的安全）則各國就不免各持己見，回復往日之軍國主義，締結同盟，設立常備軍隊。換言之，裁軍與擔保安全是不可以分離的；不裁軍就無安全，無擔保安全就不裁軍。

法國曾提議設立國際軍隊，制裁侵略戰爭，擔保各國安全。然而有好些國家以爲法國所提議

的軍事裁制，決不能永久維持和平，因為用國際武力裁制侵略國的武力，雖能暫時得平，終屬掣彼抑此，來日之侵略的戰爭亦就不免。況且軍事裁制每出於倉猝，誰曲誰直，一時不易明白，憑片面之訴請，自不免誣告者俾得保護，被誣告者反受裁制。由此看來，擔保安全的辦法，只有由各國自負責任，凡有紛爭，不可擅動干戈，皆須聽受仲裁解決。倘各國皆能將一切紛爭交由仲裁解決，則戰爭自會失却法律上的效力。在另一方面，有主張積極維持現狀，反抗侵略的。此種主張亦不能維持和平；因要積極維持現狀，反抗侵略，就須各國自修武備，武備與戰爭就不免。從這點看來，裁軍與保安要能實現，就得要行強迫仲裁。

(10) 被侵略國請求財政的幫助

日內瓦條約雖然失敗，同時却起了一種運動，想把國聯會盟約所定的制裁(Sanction)增加力量。這次運動採取一種新的方式，她不主張用武力援助被侵略國而制裁其對方，她的主張用經濟的幫助。被侵略國可以得國際的信任，向國外求財政的幫助，糧食的接濟，以及其他必需品的供給。同時侵略國方面適得相反的地位，這或許是阻止侵略戰爭之最有力的國際計劃。

上面所述的計劃原是芬蘭國提出的，後經國際聯盟會的財政委員會(Financial Committee)

加以研究。遂成爲對被侵略國擔保信任的計劃。凡贊成此計劃的國家，應存款於國際聯盟會，換取無息的『普通擔保債券』(General Guarantee Bonds)，存款之數，各按其每年繳付國聯會之經費約五倍。國際聯盟會共計此項收入，大約可得二五〇、〇〇〇、〇〇〇元。倘若被侵略國向國際聯盟會請求財政的幫助，國聯會行政院就能允許此種請求，並能決定借款的數目。在決定了借款給被侵略國以後，其他存款於國際聯盟會的國家亦就會變成間接的債主國；不過她們收債的時候，必須依照他們存款的多寡，分作比例的收回，即是存款多的收債多，存款少的收債少。如是分配決定以後，國聯會就得徵求各存款國將『普通擔保債券』換取『特別擔保債券』(Special Guarantee Bonds)，擔保借款的利益。此種計劃後又經國際保安仲裁委員會和國際財政委員會的聯合委員會(Joint Committee of the League Committee on Arbitration and Security and the Financial Committee)加以研究。聯合委員會將計劃加以研究後，建議將此計劃列入國聯會盟約裏面，並主張不但於戰爭發生後給被侵略國以財政的幫助，即在挑戰時，倘給以財政的幫助可以致國家於和平，亦應爲之。換言之，此種防患的制裁，當比盟約第十六條所定之制裁較輕，亦可以免除更嚴酷的制裁之應用。

上面所述的計劃，雖可以防患於未然，免除嚴酷的制裁之應用，然而亦不免有困難發生。最大的困難，就是不易決定誰是被侵略國，因此亦就不能決定誰應受財政的幫助。照現在國聯會盟約的解釋，行政院雖可以建議誰是侵略國，誰是被侵略國，然而各國是否接受，悉由各國自決，行政院不能強使贊同。聯合委員會察此缺點，認為要免除此種困難，必使行政院有權決定誰是被侵略國而應受財政的幫助，（除當事者外，須得全體通過。）國際聯盟會於一九二八年會議時，通過一個決議案，請依從各國政府的意見，另製定一個國際盟約草案，暫將上述的原理列入草案內，交第十屆國際聯盟會議解決。

第五章 國際法庭

- (1) 情願的和強迫的仲裁
- (2) 仲裁與生死利益
- (3) 海牙常設仲裁院
- (4) 中美洲法庭
- (5) 常設國際法庭
- (6) 美國與國際法庭
- (7) 無法律性的紛爭之解決
- (8) 無法律性的紛爭與國聯會盟約
- (9) 調解委員會

過去雖常有戰爭，然而國家多採用和平的方法解決他們的紛爭。和平的方法就是外交或交涉，調解，其次就是仲裁。國際間的紛爭，固然有不少由於外交，交涉和調解諸方法解決之，但是

亦有不少的紛爭非此種方法所能解決的。倘不能用此種方法解決的紛爭，則雙方政府可以採行其次的和平方法——所謂仲裁 (Arbitration)——以求解決。仲裁本是國內的解決法，用以解決人民間之紛爭；如果人民不接受解決，法庭可以用武力強制執行。今以仲裁用作國際間的解決法，求解決國際間的紛爭，其困難當不免；因為國際法庭無武力可以供驅策，倘國家不接受法庭的解決，則國際法庭亦就無可如何。所以要使國際間的紛爭能遵從調解或仲裁解決，必得雙方願意接受。

(1) 情願的和強迫的仲裁

國家決定將他們的紛爭付之仲裁時，往往投訴於公平的法院『包含一個或數個法官的』求判決；此種判決，雙方至少都要默認接受。紛爭由法院仲裁的很多，自希臘以後，尤其在十九世紀當中，用仲裁的方法，解決紛爭的事實很多。據統計所載，自一七九四年至一九一〇年之間，約有二百四十回案件都是受仲裁解決。此外又締結了許多仲裁的條約 (Arbitration treaties)，自一八九九年至一九一八年之間，僅就締結的普通仲裁條約而言，亦在一百二十種以上。

仲裁可分兩種；(1) 情願的仲裁，(2) 強迫的仲裁。依據前者的制度，國家不必一定要將紛

爭訴之於仲裁，但是在紛爭發生以後，雙方得情願將紛爭訴之於現有的法院，或訴之特別新設的法院。依據後者的制度，由二國或二國以上的政府簽訂一種普通仲裁的條約，在條約裏面規定雙方以後的紛爭，如果不能用外交或交涉解決，雙方應將此種紛爭聽受仲裁解決。換言之，當此種紛爭發生時，簽約的各國應將紛爭訴之於法院，並接受法院的判決。情願的仲裁有弱點，因為要雙方情願將紛爭訴之於仲裁，必要雙方先得特別同意，此是一種困難；其實，要雙方將重大的紛爭訴之於法院聽受判決，亦是不可能的，此是二種困難。因此，可知唯一有效的制度，就是強迫的仲裁（Compulsory Arbitration）。強迫的仲裁以雙方自動簽訂的條約為根據，在條約裏面規定各種紛爭，如不能受外交方法解決，即應訴之於國際法院（the World Court）解決。

強迫仲裁的價值已得許多國家認識。在一九一七年以前，國際間簽訂此種條約的有三十六種，規定無論何方，應將一切的紛爭訴之於仲裁解決；同時還有十三種亦規定一切的紛爭，如不在屬於憲法問題以內的，皆應訴之於仲裁解決。但是像上述的條約，總是由大國和小國締結的，不是由兩個同等的大國締結的；如意大利和阿根廷締結的一九零七年的條約，以及意大利和荷蘭締結的一九零九年的條約就是例。此外小國和小國之間更常締結此種條約，在現代歷史上最初表現

的就是阿根廷和智利於一九零二年五月二十八日簽訂軍事條約時，同時所簽訂的阿智仲裁條約。其次就是中美洲五個共和國互相簽訂的仲裁條約，不過至一九二三年，那五國就未履行條約的義務。在一八九九年的第一次海牙會議（Hague Conference）當中，俄國代表極力主張凡遇關於財政的紛爭，或解釋條約的紛爭，簽約國有必須將紛爭投訴於仲裁的義務。在一九零七年的第二次海牙會議當中，葡萄牙的代表就呈送幾個這樣的案件請求判決，這些案件亦是應當投訴於強迫的仲裁；同時美國主張關於法律的紛爭，或關於解釋條約的紛爭，應在某種條約之下才當訴之於仲裁。換言之，凡當訴之於仲裁的紛爭，不能包含國家之生死利益，亦不能包含國家之獨立或主權，更不能涉及第三國之利益。美國提出這種主張，當經德國反對，旋歸於失敗，於是一九零七年的海牙會議一致決議採取強迫仲裁的原理，特別採取強迫仲裁以解釋國際條約的紛爭。然而海牙國際紛爭和平解決協約（Conventions for the Pacific Settlement of International Disputes）一八九九年和一九零七年兩次的條約都沒有作強迫仲裁的規定。即關於法律性質的紛爭，列強亦只認於可能範圍以內，將紛爭訴之於仲裁解決。

（2）仲裁與生死利益

自海牙會議以後，各國對於仲裁的原理更感興趣，贊成之情緒亦與日俱增，於是有很多強國簽訂所謂仲裁條約。但是此種條約的範圍只限於比較不重要的問題，至於重要的問題就不在其內。

大國與大國所簽訂的普通仲裁條約，多是仿效一九零三年十月十四日之英法條約訂立的，只限於法律上和條約解釋上的紛爭，遇不能用外交方法解決時，得訴之仲裁解決之。換言之，凡關於簽訂國之『生死利益』，獨立或主權，以及涉及第三國之利益等紛爭，皆非此種普通仲裁條約所能解決的，關於此種性質的條約，美國於一九零八年當中，曾加入二十五種，都定每五年為修改條約一次；但算至一九二九年三月止，美國只保留十九種仍有效力，其餘六種條約業已廢棄。

大家都知道，仲裁條約不應拋棄『生死利益』的問題不談；否則，就是殘缺不完，要受咀咒的；因為『生死利益』的名詞本甚空洞，從來又未闡釋，今於仲裁條約內再不規定，則狡強者可以假借思逞，怯弱者將不敢加入仲裁。為免除此種缺點起見，曾有幾次努力將事，以圖實現。茲略舉數事分述於后：

第一就是有些條約特別列舉不屬於『生死利益』的紛爭。一九零二年拉丁亞美利加九國政府

簽訂一種仲裁條約，除國家之獨立或光榮不受仲裁外，列舉其他種種應受仲裁的紛爭，如外交特權之紛爭，邊疆的紛爭，航行權之紛爭，以及條約的效用，解釋和實踐之紛爭，皆應受仲裁解決。此外有一九一一年之法丹條約 (the French-Danish treaty) 將紛爭分爲四類；一爲起於特別要求的，二爲起於契約要求的，三爲起於解釋商務條約的，四爲起於其他十一種關於實業條約的（此種實業不屬於『生死利益』的範圍以內）。

第二就是給公正的法院一種權力，決定誰爲應受仲裁的紛爭，誰屬『生死利益』的紛爭。一九一一年英美仲裁條約規定凡遇紛爭發生，雙方意見如不能一致認爲屬於條約範圍內時，應由雙方各派三員組織雙方聯合委員會 (Joint High Commission) 解決之，並以此爲最後的解決。美國參議院拒絕接收此種規定，認爲聯合委員會有破壞美國的主權 (Sovereignty)，美國參議院採取同樣的態度，不批准一八九七年，一九零四年，及一九零八年之幾種強迫仲裁條約。不過對於後的幾種條約，參議院姑准有效；但於解決紛爭之先，必由雙方締結特別協定，然後才可行使仲裁。所以美國的參議院，如果要阻止仲裁條約的實行，就可以不批准此種條約。

一九一一年八月之法丹仲裁條約建設了一個更成功的計劃，對於不受法庭裁判時問題之意義

，解釋圓滿，並認可仲裁院有權決定紛爭是否應受仲裁。一九二十年十二月國際聯盟會通過常設國際法庭組織法 (the Statute for the Permanent Court of International Justice) 組織法的隨意條款 (the Optional Clause) 又規定『法庭是否有裁判爭議權，當由法庭全體同意決定解決之』。

(3) 海牙常設仲裁院

仲裁不能實行，不僅受『生死利益』的怪物所阻止，缺少一個實際公正的國際法庭亦是個大原因。在一八九九年以前，沒有一個常設性質的法院供紛爭之投訴。國家間發生紛爭需要解決時，雙方要用仲裁解決他們的紛爭，只有自己臨時組設一個特別法庭担負此種責任，特別法庭的組設，由雙方選擇幾個或一個裁判官充任之。英美簽訂的華盛頓條約規定選擇五個仲裁員；雙方各選一員，意大利的王委派一員，瑞士的總統委派一員，其餘一員由巴西的皇帝委派之。一九二二年智利與秘魯簽訂關於阿克納亞里加紛爭 (the Tacna-Arica Controversy) 的條約，規定將紛爭訴請美國的總統仲裁之。

一八九九年海牙會議 (the Hague Conference) 認識了有設立國際法庭之必要，於是擬就國

國際紛爭和平解決協約 (Convention for the Pacific Settlement of International Disputes) 在此條約中有二十六國担認設立常設仲裁院 (Permanent Court of Arbitration) 仲裁院由各國派法律家組織之，每國得派負有國際名望的法律家四人，共同組織審判團 (Panel)，任期六年。當兩國政府願受仲裁時，他們可以從審判團裏面，選擇三個至五個爲他們的仲裁員，解決他們的紛爭。依據一九零七年第二次海牙會議增修的條約，五個裁判員中，應有三個是中立的。在海牙設立國際局 (International Bureau) 承辦與仲裁院有關的行政工作。

有了上述的國際設置，雖然較勝於無，但是常設法庭仍未實行設立，不過徒具虛名而已。所謂常設法庭，在一九二四年還是一張一百四十八個裁判員的名單而已，其法庭的形式，常隨案件之性質而異其大小，不是一個永久繼續的機關，亦不是建設於國際法上的機關。美國代表勃特 (Choate) 在一九零七年的海牙會議當中，曾說過：

『所謂過去的國際法庭，既無常立性，又無繼續性，更不合法庭審判；所判決之案件，往往缺乏法庭之威嚴，啓示一種弱而無力的象徵。有時所發的言辭，亦不合時宜，不切本題，殊不像組織一個合乎國際法的機關，或對於國際法有貢獻的機關，換言之，要使

國際法庭不為強國之工具，要為伸張公理之機關。然而過去的國際法庭，在事實上只存法庭之名，徒具選舉裁判官之體制而已。且裁判官之選舉，每遇一案則選舉一次，因之每次所選舉之裁判官決不相同。這樣產生裁判官，雖於人類國家頗有貢獻，然而我們應努力建設一個法庭，謀人類國家之更大的利益。』

海牙常設仲裁院(Permanent Court of Arbitration)自一八九九年至一九二九年，只裁決十九個案件，且多係比較不重要的事件。

一九零七年開第二次海牙會議時，就想設立一個公正仲裁院確定常設裁判員若干人，並規定在海牙舉行有定期的會議，如是就可以免除過去仲裁院的缺點；但是弱小國家對於選舉仲裁院的裁判官，堅持本着各國一律平等的原則去選舉，小國之選舉權與大國相等。同時大國又不贊成小國的主張，以為小國和大國如果有同樣的選舉權，大國之數少，小國之數多，則大國必受制於小國。雙方意見背馳，極難調和。一九零七年海牙會議亦無法解決雙方爭執，只得擬就公正仲裁院(Court of Arbitral Justice)的條約草案，至於選舉裁判官的問題，留待下次訂約解決之，其實永遠沒有解決。海牙會議又草就國際捕獲審查法庭(International Prize Court)的計劃，在這計

劃內所規定的選舉法，頗告成功。規定每國得派裁判官一人，英、美、法、日、意、俄和匈奧諸國所派的裁判官常受邀出席，其他各國所派的裁判官則輪流應邀出席。此種計劃的規定，亦大背乎國家一律平等的原則，所以亦不得受各國之批准。

(4) 中美洲法庭

此外在大戰前唯一存在的法庭，就是中美洲法庭 (Central American Court of Justice) 中美洲法庭係一九零七年中美洲五個共和國簽約設立的，內設裁判官五人，由五國的立法機關分選充任。中美洲法庭探行強迫仲裁，凡五國間發生的一切問題，不論屬何性質，不管起因為何，皆須受法庭裁判。於是投訴於法庭的案件很多，法庭的判決遂引起一種信仰，以為受國內政治的影響。中美洲法庭後來受美國與尼加拉瓜締結一九一四年的條約之影響而喪失其地位，因為一九一四年的條約破壞了中美洲其他各國之主權。

嗣後於華盛頓開中美洲會議 (Central American Conference) (一九二二至二三年) 當中，曾亦努力給中美洲法庭一個新生命，拋棄過去的老計劃，重新訂立條約，規定組織法官團，由三十個裁判官組織之。中美洲五個國家，每國得派裁判官六人，但內一人應從美國提出名單中選出

之，一人應從一個南美共和國提出的名單選出之，遇兩國政府不一致時，已被選出的二個裁判官得共選第三者充任之。依此新訂的條約設立一個法庭，較之一九零七年的老法庭，少受政治的統治，惟其弱點尚不免與最初的海牙仲裁院相同。牠的裁判權有限制的，凡國家之獨立生存和主權諸問題，皆不在受仲裁之列；並且牠的組織常是變換無定的。

(5) 常設國際法庭

一九一九年巴黎和會 (Paris Peace Conference) 討論的問題太多，竟無暇注意到設立一個新的國際法庭的問題。談及此種問題的，只在國聯會盟約第十四條曾有此項規定，但所規定的，不過國聯會行政院應製就常設國際法庭的計劃。根據第十四條的規定，行政院委派裁判官，組織裁判委員會，於一九二十年夏季在海牙舉行第一次裁判會議，擬就一個『計劃草案』 (Draft Scheme)，此『計劃草案』經幾次修改補充後，始於一九二十年十二月十三日得國聯會議事院和行政院批准，同時配上一個議定書 (Protocol)，宣佈常設國際法庭組織法應得各國簽署和批准。一九二一年九月間已得較多數的國聯會會員國批准，從此以後，常設國際法庭組織法就發生效力。至一九二八年秋，簽署組織法的有五十二國，批准組織法的有四十一國。

此新的常設國際法庭，在組織上和司法上，都較往日海牙法院優良。國際法庭共有裁判官十五人，署理的十一人，代理的四人，由國際聯盟會選舉，以九年為一期，連選得連任。（譯者按一九三十年九月十二日國聯會行政院決定增加署理裁判官為十五人。九月十七日國聯會議事院和行政院選舉署理裁判官十五人，代理裁判官四人，自一九三一年一月一日起就職，以九年為任期，茲將當選者題名如下：

當選者六國 西班牙的鴨爾達米拉

意大利的安細老梯

古巴的巴斯達馬特

法國的佛郎墨矯

英國的歐斯特

美國的凱洛格

由代理當選進而為署理者二國

羅馬尼亞的納古爾斯柯

中國的王寵惠

新當選者七國：日本的×××

荷蘭的愛西勃

薩爾瓦多的闊勒洛

比利時的洛斌吉括米

哥倫比亞的烏路夏

波蘭的老斯洛士金

德國的許金

新當選代理者四國：

芬蘭的伊里翰

葡萄牙的瑪達

巨哥斯拉夫的洛弗柯菲餘

奧地利亞的任里許

法庭開審亦有定期，以每年六月爲開審期；遇必要時，庭長得召開特別審判。法庭的程序或手續在國際法庭組織法第三章裏面已有詳細規定。

國際法庭的候選裁判官，由國際仲裁院 (Court of Arbitration) 的國家組 (National group) 推舉，每組推舉候選裁判官四人。候選裁判官被推舉後，即由國聯會議事院及行政院分次投票選舉，以得票較多者爲當選。在選舉裁判官時，國聯會議事院及行政院均應抱着下面原則選舉——使當選的裁判官，將來組織國際法庭，可以代表世界上最文明的司法方式和重要的法律制度。倘國聯會議院和行政院對於選舉裁判官不能同意時，則由雙方合開聯席會議，提出一個單純的候選者。倘雙方仍不能同意時，則由已經當選之裁判官選舉已得議院或行政院之票選的其他候選者。用此方法選舉裁判官，則參加選舉的小國可以取得和大國同等的地位，因爲國聯會議事院爲小國的勢力，行政院爲大國的勢力。國際聯盟會設立國際法庭，配置有限的常設裁判官，在歷史上總算是創舉。至於落選的國家，當她發生紛爭而投訴於國際法庭時，她亦可以選舉裁判官一人參加審判，如是則她的利益，亦就可以保護。

國際法庭較之國際仲裁院的權力擴張了許多。據國聯會盟約第十四條，國際法庭可以處決一

切有國際性的紛爭，對於國聯會議事院或行政院交來的紛爭或問題，亦可予以忠告的意見。依據國聯會盟約第十三條，國際聯盟會的國家間發生紛爭，認為有仲裁之必要時，則此種紛爭不能用外交方法解決，必須投訴於國際法庭受仲裁處決之。必須法庭仲裁的紛爭，可以分爲四大類；

- (1) 關於條約的解釋，
- (2) 關於國際法的問題，
- (3) 關於破壞國際法或未履行國際義務的事實，
- (4) 關於破壞者應負賠償的性質和分量。

對於上面四類的紛爭在法制委員會 (Committee of Jurists) 的草案裏面，本已規定國際法庭有強迫裁判權；嗣因行政院以爲此種規定超出國聯會盟約以外，遂爾刪除；但是增加了所謂隨意條款 (Optional Clause) 代替之。倘國家在隨意條款下面簽署她的名字，這就是表示接受國際法庭有強迫裁判上述四類紛爭權，毋須另訂特別條約規定，即以簽字爲憑。簽署隨意條款的國家，在一九二八年有二十九國，法國、德國、中國和巴西均在內，皆一致承認國際法庭有強迫裁判此四類紛爭權。簽署後再加以批准的有十六國。國際聯盟會的國家又一致承認，倘此種紛爭未獲解決時，可轉送至行政院裁判或審查。後面這一種承認，就是增加國際法庭的義務。

亦有許多國際條約亦貢獻強迫裁判的機會給國際法庭。僅就各種和平條約所列的紛爭說，大

約有五十種可以由國際法庭強迫裁判，尤其是關於口岸的紛爭，水道的紛爭，以及鐵路的紛爭。此外如少數民族的條約，委任統治的條約，禁止販賣軍備和酒藥的條約，航空的條約，自由運輸的條約，以及其他許多相類似的條約，都規定凡由解釋條約所起的一切紛爭，均應受常設國際法庭的裁判。此種習慣似乎日益發達，有許多雙方訂立的政治條約，亦插入此種規定。此種政治的條約很多，最著者就是瑞士和芬蘭所訂關於亞蘭羣島 (Åland islands)的條約，捷克斯拉夫和奧地利亞所訂一九二一年十二月條約，波蘭和德國所訂關於上西里西亞 (Upper Silesia)條約，以及英國和伊勒克 (Iraq)所訂的同盟條約。

國際法庭除裁判紛爭本身外，對於國聯會議事院或行政院交來的紛爭，亦可予以忠告的意見。行政院裁判半屬法律性質的事件時，亦可徵求法庭的意見。依據國聯會議約第十五條倘行政院發覺引起紛爭的事件，在國際法上只屬於一方裁判範圍內，牠就當據實報告；且於決定此事之先，應徵求法庭的意見，如一九二三年二月決定突尼斯與摩洛哥 (Tunisi-Morocco)民族性的判決，就是徵求了法庭意見的一個例。國際法庭又可藉着忠告的意見，判決國家與私的團體間的紛爭，——像國際聯盟會一類的機關，沒有國家的資格，在習慣的國際程序法上沒有地位的。例如，荷

關的勞工組合自一九二一年至一九二二年，對於凡爾賽條約之勞工規定的解釋，就和他們的政府不一致。荷蘭的勞工組合，雖不能在國際法庭裏直接反對其本國政府，但是可以間接由國際勞工局 (International Labor office) 或國聯會行政院請求國際法庭予以忠告的意見。忠告的意見雖不會一定生效力，但是行政院總常接納此種意見。然而，國際法庭不一定要應行政院之請求，而予以忠告的意見，東克勒利亞 (the Eastern Carolia Case) 一案就可以說明此點。

自一九二二年至一九二八年，國際法庭交下判決案十三件，忠告的意見案十六件，茲分述如下：

判決案

(1) 威不爾坦輪船案 (The S.S. Winkledon) (一九二八年八月十七日) (譯者按此案係協約國控訴德國的。威不爾坦輪船係英國的商船，由法國公司發給護照，運載軍火至波蘭的坦澤 (Danzig) 城，經過德國境內的開羅河時，波蘭與俄國發生戰爭，德國守中立，禁止英輪運載軍火至波蘭，所以英國控訴德國，請求賠償損失。)

(2) 馬夫洛默梯士在勃勒士墩的租界案 (The Maummarth's Concessions in Palestine)

(裁判) (一九二四年八月三十日) (譯者按此案係希臘控訴英國的。希臘馬夫洛默梯士從土耳其取得在耶魯撒冷和迦法(Jaffa)二地的一些利益。嗣後英國承國際聯盟會之委託管理勃勒士墩時英國不承認希臘那種利益，所以後者提起控訴。)

(3) 和 (4) 柳里條約案 (Treaty of Neuilly) (一九二四年九月十二日和一九二五年三月二十六日) (譯者按(3)案係希臘和布加尼亞的紛爭。柳里條約規定可將布加尼亞在協約國境內之財產和利益拍賣，作為償還協約國的損失，布加尼亞不服，遂提起訴訟。(4)案是接着(3)案而來的。希臘政府見着(3)案的判決，於是亦請求希臘可否將布加尼亞在希臘境內的財產拍賣，抵償希臘的損失。)

(5) 馬夫洛默梯士在耶魯撒冷的租界(爭執) (一九二五年三月二十六日)

(譯者按此案係接着(2)案來的。國際法庭認為在耶魯撒冷遭受者的損失，不能算作英國破壞其國際義務。)

(6) 德國在波蘭上西里西亞的利益案(裁判) (一九二五年八月二十五日)

(7) 德國在波蘭上西里西亞的利益案(爭點) (一九二六年五月二十五日)

(譯者按 6) 案係國際法庭裁判的，上西里西亞一部原屬德意志帝國，嗣由人民公決歸附波蘭。一九二二年德波訂立條約規定移交主權的事件，波蘭不願放棄原屬德國的大工業和礦業權。(7) 案就是接着(6) 案而起的。)

(8) 請求賠償柯爾少工廠 (The Chorzow Factory) 的損失案 (裁判) (一九二七年七月二十六日) (譯者按 (8) 案是繼續(6) (7) 二案而來的。在前面兩案的判決裏面，規定波蘭接收德國的工業，應賠償德國的損失，——德國的 O. B. 二工廠的損失；但是波蘭沒有履行，所以德國訴請賠償。)

(9) 洛達斯輪船案 (Case of the Lotus) (一九二七年九月七日) (譯者按此案係法國輪船撞沉土耳其煤船而起的紛爭。一九二六年八月二日法國輪船洛達斯在公海上撞沉土耳其煤船 (Boz-Kour) 溺斃水手和乘客八人。當法國輪船駛至君士坦丁堡時土耳其將法國船主逮捕下獄。)

(10) 重修馬夫洛默梯士在野魯撒冷的租界案 (裁判) (一九二七年十月十日)

(11) 請求解釋 (7) (8) 兩判決案 (一九二七年十二月十六日)

- (12) 關於上西里西亞的少數民族受教育權案（兒童學校）（一九二八年四月二十六日）
- (13) 關於柯爾少工廠案（爭執）（一九二八年九月十三日）（譯者按一九二九年七月十日國際法庭亦裁判兩個案件，就是法國與塞爾維亞的和巴西的債款二案（The *Serbian and Brazilian Loans*）法國與塞爾維亞債款案就是塞爾維亞放給法國的債款，可否用法國紙佛郎（Paper francs）償還，抑須用金佛郎（Gold francs）償還，或用其他有同等價值的物品償還。法國與巴西債款案就是巴西放給法國的債款，可否用法國紙佛郎償還，抑須用金佛郎償還。）

忠告的意見案

- (1) 關於推定荷蘭勞工代表出席第三屆國際勞工會議案（一九二二年七月三十一日）
（譯者接國際法庭忠告的意見，主張應依照凡爾賽條約之規定，推定荷蘭的勞工代表。）

- (2) 國際勞工協會（International Labour Organization）應注意農人組合案（一九二二年八月十二日）

(3) 國際勞工協會應注意農業生產案（一九二二年八月十二日）

(4) 突尼斯和摩羅哥的民族問題案（一九二三年二月七日）（譯者按此案係英國控訴法國的。突尼斯（Tunis）和摩羅哥（Morocco）的大部分受法國保護，法國屢次訓令將在突摩二地生產的人民籍屬法國，並不計較其父母之國籍。法國這種訓令剛與英國民族律（Nationality Law）相衝突，後者認英國父母在海外生產的兒女，皆屬英國籍。所以英國將法國訓令的事實向國聯會行政院控訴，行政院遂以此案徵求國際法庭的忠告意見。國際法庭認爲此案是否純係國內的問題，不能全稱肯定，只是相對的，全依國際關係之發展的大小爲轉移。至於民族問題，在原理上說乃是國內的問題。）

(5) 東克勒尼亞（Eastern Carthia）案（一九二三年七月二十三日）（譯者按此案係芬蘭控訴俄國的。一九二十年芬蘭以蘇俄未履行其宣言和條約的規定，乃向國聯會行政院控訴蘇俄，行政院遂請蘇俄參加研究此問題，蘇俄拒絕，並繼續以東克勒尼亞人民隸屬俄國。一九二三年行政院徵求國際法庭的忠告意見。）

- (6) 波蘭待遇德國僑民案 (一九二三年九月十日) (譯者按現在波蘭的土地有一部分原屬德國，大戰後經凡爾賽條約割讓於波蘭，於是與國僑居該地的人民又取得波蘭國籍；同時波蘭否認德國一八八六年以後與僑居波蘭的德國僑民所訂的條約。)
- (7) 德國僑民取得波蘭國籍案 (一九二三年九月十五日) (譯者按德國僑民在波蘭領土(原屬德國的)生產者，得入波蘭籍。)
- (8) 劃定波蘭與捷克斯拉夫邊疆案 (嬌屋尼拉的問題) (一九二三年九月十五日)
- (9) 聖洛亞僧院問題案 (The Monastery of St. Naum) (一九二三年九月十四日) 譯者按此案係亞爾巴尼亞 (Albania) 和巨哥斯拉夫 (Yugoslavia) 國的邊疆問題，由大使會議 (Conference of Ambassadors) 劃定兩國的邊界，以聖洛亞僧院給亞爾巴尼亞；巨哥斯拉夫不服，提起控訴，國際法庭仍維持大使會議所劃定的邊界。)
- (10) 希臘和土耳其交換人民案 (一九二五年二月二十一日)
- (11) 波蘭在坦澤 (Danzig) 的郵政事業案 (一九二五年五月十六日)
- (12) 洛桑條約 (Treaty of Lausanne) 的解釋案 (Mosul Boundary 問

題)(一九二五年十一月二十五日)(譯者按此案係土耳其與伊勒克(Irig)的邊界問題。一九二十年國際聯盟會委託英國代管米索不達米亞並包含莫沙爾在內。各條約規定土耳其和伊勒克的邊界，應由英國與土耳其於九個月內作友誼的劃定。)

(13) 國際勞工協會規定職業工人的夜工案(一九二六年七月二十三日。)

(14) 多瑙河歐洲委員會(European Commission of Danube)對於哥拉斯(Galatza)至布來拉(Brila)一段流域的司法問題案(一九二七年十二月八日)(譯者按此案係英法意三國與羅馬尼亞對於多瑙河歐洲委員會的司法範圍的紛爭。國聯會行政院於一九二六年十二月九日徵求國際法庭的忠告意見。國際法庭認為多瑙河歐洲委員會有同樣的司法權管理，哥拉斯至布來拉一段流域的事件，——與布來拉以下流域的司法權同樣。)

(15) 坦澤法庭的司法案(一九二八年三月三日)(譯者按此案係波蘭與坦澤的鐵路工作人員的訴訟事件。坦澤自由城的鐵路由波蘭管理，但是鐵路工作人員仍有許多是坦澤人民，於是波蘭與坦澤訂立條約規定工作人員的業務狀況及繼承權利等項。嗣後

關於繳付半薪及卹金等發生紛爭，工作人員依據兩國條約向坦澤法庭控訴，坦澤法庭請求國聯會行政院轉徵求國際法庭的忠告意見。）

(16) 關於一九二六年十二月一日的士希協定 (Treaty of Commerce and Consular Rights between Greece and Turkey) 之解釋案 (一九二八年八月二十八日) (譯者按此案係與希臘和土耳其交換人民案相關的。) (譯者按一九三十年八月二十六日 國際法庭對於坦澤自由城是否可以加入國際勞工協會案，亦加以忠告的意見。坦澤自由城的外交關係照凡爾賽條約規定，歸波蘭管理，加入國際勞工協會的活動當然屬於外交關係的一種，加以坦澤自由城太小，所以不能加入為國際勞工協會會員。)

國際法庭的經費列入於國際聯盟會的預算，每年由國聯會議事院編好一次；至於國際聯盟會的經費由會員國分擔，並依照第二屆國際聯盟會所定的比例繳付。

國際法庭判決案件時，取決於多數票決，且所判決的案件再不得上訴。然而，倘一方發現新事實，可以補陳理由時，可於判決案宣佈後的十年內，請求修改判決，但不得遲過新事實發現後六個月以外。裁判官不能隨意罷免，但倘有一裁判官未盡職守，經其他諸裁判官一致認為有罷免

之必要時，即得罷免。

國際法庭感受困難的就是關於法律應用的問題。照國際法庭組織法規定，國際法庭應用下列四項：

- (1) 國際條約（無論普通的或特別的，須設有當事國明白承認的條規；）
 - (2) 國際習慣（法律上所認為普通習慣的；）
 - (3) 文明國所認為普通的法律原理；
 - (4) 司法的判決和各國著名公法學者的教訓（用作輔助的方法。）
- (6) 美國與國際法庭

美國雖有魯特 (E. Root) 是制定國際法庭組織法的法制委員之一，雖有莫爾 (J. B. Moore) 當選為國際法庭的裁判官（一九二一年），然而迄今（一九二九年七月）尚未在組織法的議定書 (Protocol) 之下簽署美國的名字。一九二三年二月哈定 (Harding) 總統曾向參議院列舉種種情形，建議批准國際法庭組織法的議定書，未獲邀准。一九二四年十二月柯立芝 (Coolidge) 總統又繼續哈定總統的建議，請參議院批准，亦未邀准。迨至一九二六年一月二十七日，參議院始提出

那個建議，通過一條決議，贊成附簽國際法庭組織法的議定書但附有五條聲明：(1)美國簽署前文不含有美國對國際聯盟會有任何法律關係；(2)美國可以參加國聯會議事院及行政院選舉裁判官；(3)美國將繳付應當分擔國際法庭的經費；(4)美國隨時可以收回表定書的簽署，且國際法庭組織法未得美國允許，不得修改或補充；(5)國際法庭給予忠告的意見時，必先公開通知簽署國際法庭組織法的各國和贊助國際法庭的各國，並於事前予各國聽受忠告的機會，否則，不得給予任何忠告的意見。國際法庭未得美國許可，亦不得應別方之請求，而對美國有關的紛爭給予忠告的意見。

美國國務部(State Department)於是檢錄決議案發出通知書四十四件，徵求已經接收國際法庭組織法各國的意見，是否各國願意接收美國的聲明。各國接到通知書後，法定先在日內瓦開會討論，並邀請美國主席參加。美國以發出的通知書，已將五條聲明說得明白清楚，無親自出席之必要，故不出席。一九二六年九月各國代表集會於日內瓦(Turin)結果，接收前四條聲明，至於第五條聲明，只接收前半段。

關於最後的一條聲明，當時日內瓦會議將忠告的意見區別為兩點；一為美國是紛爭的當事者

，一爲美國不是紛爭的當事者，只是有利益關係的。四於忠告前一種的紛爭，國際法庭於東克勒尼亞案 (the Eastern Carolina Case) 業已決定。關於忠告後一種的紛爭，宣佈如下：

『日內瓦會議（一九二六年九月各國集會討論美國九條聲明的）明白美國之目的在求保美國和國聯會議事院或行政院各國得一同等地位。此條原理當贊成。但是第五條聲明主張國聯會議事院或行政院必得全體一致贊成，才能應請求者而給予忠告的意見；這樣主張未免過度，亦沒有作如是之規定。所以依據較多數的一致意見而決定案件，不能不算是有效，更不能說是不足法定人數。在這一方面，無論何事，當擔保美國佔一同等地位；換言之，遇有任何案件，倘國聯會議會或行政院的國家有權阻止國際法庭應請求者而給予忠告的意見時，美國當享受同等的權利。……』

美國因其聲明未得圓滿結果，於是仍持冷靜的態度三年。最後，國聯會議事院於一九二八年決定一議案，建議行政院研究應請求者而給予忠告的意見，是否須全體同意，或僅得多數同意；國聯會議事院又請求於一九二十年選舉國際法庭裁判官時，組織法制制重審國際法庭組織法，看有無修改補充之可能。後來國聯會議事院選舉美國休士 (Hughes) 爲裁判官，繼補莫爾的遺缺

國聯會行政院指定法制委員會，並任魯特爲委員，而魯特亦受命供職。一九二九年二月十九日美國國務卿凱洛格 (Kellogg) 致書國際聯盟會的常任秘書長陳述美國對於國聯會行政院的態度，內有『美國要求儘量免除一切妨礙國聯會行政院工作的提議』等語。但是日內瓦會議所提議的幾點，內有幾處不甚確定，似有再加討論之必要；此種提議未曾給美國充分的保護。

法制委員會 (Committee of Jurist) 於三月四日舉行會議，魯特提出一條關於給予忠告意見要適合美國的情況，當經會議加以修正補充，並照修正案通過。依據魯特的提案，國際聯盟會的秘書長應將請求忠告意見的任何提議通知美國；如是，遇必要時，美國可與國聯會議事院或行政院於最便當的短時間內，交換關於是否有影響美國利益的意見。無論何時，一有向國際法庭請求忠告意見者，法庭的註冊員亦應通知美國，並給以相當時間，以便美國作關於此種請求的書面陳述。倘因故無暇交換此種意見，而美國又勸告國聯法庭說此種請求忠告意見有影響美國利益，則應將此事暫停進行，以便美國與國聯會議事院或行政院交換意見。倘交換意見不得同意，美國又不得先行其主張，則美國退出國際法庭，不能負咎，不能算是不願意共謀世界之和平。

(7) 無法律性的紛爭之解決

國際間的重要政治問題，常引起許多紛爭，對於此種紛爭的解決，常無國際法可以應用。因為國際不能解決重要的政治紛爭，所以大戰前列強皆不將所謂無法律性的紛爭 (Non-Legal Dispute) 訴請仲裁解決。有時此種紛爭固屬涉及國家的尊榮，獨立，或生死利益 (Vital Interests) 應屬於法外紛爭；但亦有不願紛爭之名義為何，概不願讓法庭有處決此種紛爭權。所以過去的戰爭多由於法外紛爭而起，亦多由於國際法不能控制的國家政策之衝突而起。然而，自大戰終結以後，國聯會議事院成立，倘日後國際立法能將此種問題一概包括，則將來此種紛爭亦可訴請法院解決；同時有些國家，已覺得不屬政治的紛爭，有訴請法院調查事實的可能，有時且建議解決紛爭的辦法。

一八九九年的國際紛爭和平解決條約 (一九零七年修正補充的) 規定應設立一個國際審查委員會 (International Commission of Inquiry) 專事審查國際間的紛爭之事實，但涉及國家的尊榮，獨立，或生死利益的紛爭不在此內。設立審查委員會沒有成功，其失敗的原因，首由於羅馬尼亞反對，次由於設立審查委員會本身有缺點，不僅因為只得發生紛爭的兩方同意而設立，亦因為於外交破裂後，不能建議解決紛爭的辦法。此外當進行審查紛爭的事實時，又沒有限制發生紛

爭的兩方，不能自由宣戰。所以投訴於審查委員會只有三次。

白萊安和平委員會條約

剛在世界大戰爆發之前，美國更努力於和平運動，想實現設立審查委員會的旨旨，訂立許多所謂白萊安和平委員條約 (Bryan Peace Commission treaties) 內包四個原則：(1) 一切外交或仲裁所未解決的紛爭，不計有關國家之尊榮與否，一律須受調查。(2) 調查紛爭設常設委員五人，至少五人中有三人是中立的。多數的和平委員條約規定可以應一方之請求派員調查；亦有些和平委員條約（與宏都拉斯訂立的條約是一例）規定可以隨時自動出發調查，毋須應何方之請求。(3) 發生紛爭的各方，於調查終結後，得有獨立行動權，——無接受委員建議的義務。(4) 調查期以一年為限，即於一年內應完成調查工作；在調查期間內，雙方不得宣戰。

白萊安條約共計已簽字的三十種；得參議院允許的二十九種；已經實行宣佈的二十一種。實際上九種條約是與歐洲訂立的；十一種是與拉丁亞美利加諸國訂立的；一種是與中國訂立的。至於日本曾加入此種條約，因為日本對於美國加利福尼亞 (California) 的土地法大不滿意，釀成日美紛爭。美國於訂立白萊安條約之餘，並已委定委員十八人；然而迄今尚無一案請求派員調查。

倘使各國皆接收條約中所採取謀和平的方法，則將來可免除由狐疑而發生的戰爭，亦可免除懣懣之感衝動而發生戰爭。白萊安條約的優點就在規定一切的紛爭，如未經外交或仲裁解決的，皆應受調查。且於紛爭發生之際，使雙方掩旗息鼓，聽受派員調查，在此調查期中，一可以使雙方憤恨欲戰之氣漸消，一可以循求調解之方法（此種調解不一定要雙方接受），此亦是白萊安條約的優點。如是可知白萊安條約是推進海牙條約的一步，亦如國聯會盟約促進一切國際紛爭之和平的解決。

白萊安條約 締結的方式，雖限於美國與他國間的紛爭，然其原則已應用到國際條約。一九一五年五月二十五日阿根廷，巴西，和智利訂立三國條約，承認以後三國間發生紛爭，皆聽受四國所組織的調查委員會（每國派一人組織之）調查及報告。在華盛頓舉行中美洲會議（一九二二年至一九二三年）當中，美國與中美五個共和國簽訂條約，規定中美洲五國互相間發生紛爭，應受派員調查及報告，美國與中美任何國家間發生紛爭，亦應受同樣的調查及報告。但是爲着某種神祕的原因，調查的範圍只能及於不能遵從條約的意見所發生的紛爭，至於影響簽訂條約的中美洲各國之主權與獨立，國家之尊榮與生死利益等紛爭，則不在被調查之例。美國與中美洲五國各

得推舉其本國人民五人，組織常設委員調查團。遇着紛爭發生，需要派員調查時，每國政府可於委員團中指派其本國委員一人，合計被指派之委員六人。此六人得舉主席一人，由對於此次紛爭無關係的一國政府任命之。出發調查的六個委員，於三個月內必作報告，且遇當事者任何一方之請求，可以確定一種情狀，使雙方靜待報告後解決。然而，調查委員之報告，不能使雙方定要接受，亦不能於報告發出後，定要雙方不得宣戰。

在第五屆大美洲會議（一九二三年三月在山梯哥（Santiago）舉行，五月閉會、當中，簽訂一個美洲條約將白萊安條約的原理擴充到美洲各共和國。美洲條約的初稿規定設立調查委員會，亦規定用仲裁解決紛爭。關於後一項的應用有兩種條件；（一）遇調查委員的報告不得雙方接受時，得再用仲裁解決此種紛爭；（二）遇紛爭不抵觸國家之主權，尊榮，生死利益，兩國憲法之條文，或第三國之利益時，得用仲裁解決紛爭。但是仲裁的條文對於有些國家似嫌太強。美洲條約的正稿規定美洲各國間的紛爭，未經外交或仲裁解決的，當投訴於調查委員會（Commission of Inquiry）。委員會接收投訴後，將於一年內報告調查經過。當調查期中，雙方不得集中兵力於交界地方，更不得發生戰爭。在調查報告做過後，再定六個月為交涉有效期；在此六個月終結後，

(加上前次調查期一年，共計十八個月，)兩方均得完全恢復自由行動。調查委員會爲便利接納投訴及召集調查委員會議起見，分設常駐外交辦事處二，一處設在華盛頓，另一處設在莫梯夫多 (Montevideo)。二處皆負責接納投訴及通知被告者。二處皆由富有信任的美洲外交官三人組織之。

調查委員會由委員五人組織之，五人皆須籍屬美洲各國。發生紛爭的兩國，每國政府得委派二人爲委員，但二人之中，只許一人是委派國的國民。被委派的四人得共同選舉委員長一人，但他必是中立國的國民。

一九二三年的大美洲條約 (Pan-American treaty) 與白萊安條約不同處，就是前者不設常設委員會，只設永久駐外交辦事處，專司接納投訴及普通被控等案。倘若發生紛爭的兩國有一方不委派調查員，則調查委員會的辦法就不成功。一九二九年美洲仲裁會議 (American Arbitration Conference) 爲補救大美洲條約缺點起見，訂立一種新協定，規定常駐華盛頓和莫梯夫多 (Montevideo) 的外交委員 (Diplomatic Committee) 遇有擾亂和平的紛爭發生，得自動行使調解的職務，若遇有紛爭國一方之請求，亦得暫行調解。

上面所提及的各種委員會當中，有的只調查紛爭的事實，有的亦建議解決的方法。藉着這些委員會的帮助，無法律性的紛爭已經歸入於國際判決廳處理。藉着仲裁和強迫調查的兩種方法，已於大戰（一九一四至一九一八年）爆發則播了和平解決國際紛爭的種子。仲裁固然播了和平的種子，但是仍無仲裁紛爭的義務，即有法律性的紛爭，亦無仲裁的義務。在簽訂白萊安條約的二十個小國之中：無國有接受調查委員之建議的義務。這些小國與美國發生紛爭時，除於調查期內不得宣戰外，亦無不得宣戰之義務。雖設有常設仲裁院（Permanent Court of Arbitration），然而強迫仲裁的原理，大戰前的列強還是不接受；雖訂有白萊安條約，然而強迫調查的原理，大戰前的列強依然不接受。一九一四年奧國太子被刺死於色勒吉福（Sarajevo）一案，奧國既無訴請調查的義務，巴爾維亞亦無訴請調查的義務。關於國際紛爭之和平解決的觀念，在國際聯盟盟約保護之下，已經如何發展，以後再述。

（8）無法律性的紛爭與國際聯盟約

國際聯盟會的目的，盟約的議定書所載，就是宣傳國際合作，謀致國際和平，及反對戰爭。設立常設國際法庭就是實現上述的目的；至少可以解決有法律性的紛爭。制定國際聯盟盟約者深

知列強處在今日國際關係之舞台上，不願將無法律性的紛爭投訴於法庭，於是規定凡屬無法律性的紛爭 (Non-legal Disputes) 應受國聯會議或行政院調解或調查，在調解期中，雙方不得宣戰。多數的自萊安條約都規定調查委員僅能應發生紛爭者之請求，而調查其紛爭。至於國聯會盟約之規定就不僅限定應發生紛爭者之請求而調查其紛爭，任何委員國皆得請求。公錄盟約第十條於下：

任何戰爭或挑戰，不管即刻有無影響國聯會任何會員國與否，皆以有關整個國聯會論，而國聯會當自由措置，以保持國際間之和平。倘有此種偶然之事發生，國聯會的秘書長得應任何會員之請求，召集行政院會議，以謀處置。

凡屬擾亂國際和平或國家間之睦誼的事件發生，國聯會的會員皆得報告國聯會議事院或行政院注意。

上條的規定，不是使國聯會議事院或行政院有處決發生紛爭者之權，乃是給國聯會可以干涉或調解擾亂和平的紛爭之法律根據。根據上條的規定，凡可以引起戰爭的國內事件發生，國聯會亦得注意措置。倘當事者雙方不依照盟約第十五條將紛爭投訴於國聯會議事院或行政院，則國聯

會的任何會員皆得根據盟約第十一條將此紛爭報告國聯會議事院或行政院處理。英國將瑞典和芬蘭關於亞蘭羣島 (Åland islands) 的紛爭，報告國聯會行政院處理，就是根據第十一條的一個例。協約各國組織大使會議最高行政會 (Supreme Council of the Conference of Ambassadors) 利用會議的方式，檢舉好幾種由和約上發生的紛爭送交國聯會行政院處理，如西里西亞 (Upper Silesia) 和默末爾 (Memel) 即是此種紛爭的兩種，這又是根據第十一條的一個例。

第十一條規定國聯會的會員可以請求國聯會調解他國間的紛爭，停止他國間戰爭。至於國聯會的會員自己發生紛爭時，其義務如何，第十五條更有詳切的規定，茲錄於下：

倘國聯會的會員國之間發生紛爭，有由紛爭而釀成破裂或戰爭的可能，且依第十三條之規定，不由仲裁解決的，則此種紛爭應交國聯會行政院處理。

此條的規定，就是要防止會員國間的破裂或宣戰，亦就是會員國彼此間發生紛爭時，如未依照第十五條之規定，先請求國聯會處理，不得自由斷絕外交關係，或通牒宣戰。雙方認為他們的紛爭有依第十三條之規定，由仲裁或其他和平解決方法之必要時，固應訴請仲裁；同時如有一方除訴請仲裁外，雖不得對方之同意，亦可以單獨再將紛爭訴請國聯會行政院處理。行政院接納訴

請後，不必調查此種紛爭有無釀成破裂或戰爭之可能與否，只需尋求解決此種紛爭的方法。投訴行政院的紛爭，應由行政院自由處理，任何方面不得託詞有關國家尊榮和生死利益，藉端脫逃。

國聯會行政院與大使會議

當事者雙方將紛爭訴請仲裁或其他和平解決方法時，如有一方單

獨再將紛爭訴請行政院處理，在訴請者固屬可以，然而在行政院方面必待仲裁結束後，才能處理此種訴請的紛爭，否則，就與仲裁權相衝突，且有影響後者之存在。一面已訴請仲裁，同時又請求行政院處理的紛爭，在歷史上已有此種事實，科府事件 (Corfu Affairs) 就是一例。科府事件於一九二三年八月間發生於希臘的科府 (Corfu)，其始因希臘與亞爾巴尼亞發生邊界問題，投訴於大使會議 (Conference of Ambassadors) (爲實行希意和約之規定而設立的) 大使會議委意大利人爲勘定邊界委員，前赴勘定希亞二國之邊界。意委員抵希臘後，於八月間被不知名的人刺死於離亞爾巴尼亞邊疆數英里之希臘境內。大使會議當即調查此案。當調查期中，意大利政府以刺殺其人民，乃派兵佔據科府；希臘以其領土被侵佔，乃依據盟約第十二和第十五條訴請國聯會行政院。然而行政院的意大利委員請求於大使會議調查未竣事之前，行政院不能討論這個問題。同時，大使會議函告行政院關於進行遲緩的情況，而後者亦向前者建議解決的方法。行政院建議解

決的方法，大使會議曾相當的採納，希臘和意大利亦相當接收。

科府事各方自承認大使會議開始調查，以圖解決，則意大利就不應於調查未竣事之前佔據科府，行政院亦須急於沙納希臘的投訴。今者調查既未竣事，而行政院又已接納投訴，則行政院是否須服從大使會議之判決，還是值得考慮的問題。法制委員會曾考慮這個問題，並作下面的回答：

凡違背盟約第十五條第一段之規定，由當事者一方將已投訴於仲裁或法庭而尚未解決的事的紛爭，再訴請行政院處理，則行政院必須拒絕處理。

倘若紛爭的事件，經雙方同意，投訴於行政院裁判，而同時那所紛爭的事件正在受別種機關的審判或研究，則行政院可以將投訴的案件，轉送至前項機關作為裁判的參攷。

換言之，行政院將以裁解紛爭的原理，亦就是兩紛爭國已經投訴的仲裁院用以裁判的原理一樣。在仲裁院未判決以前，如未得紛爭國雙方許可，行政院不得插入仲裁或調解。

倘有紛爭國的一方聲請國聯會的秘書長，願將紛爭投訴國聯會行政院，秘書長必須發出緊急通告，召集緊急行政院會議。一九一四年奧國太子在色勒吉福(Sarajevo)被刺後，英國格雷(Lord

d Grey) 會抱一片熱心，想召集列強會議以謀解決；惟因彼時缺乏負責召集此種會議的機關，而當事者又無訴請此種會議的義務，是以有志未遂。論者多謂，倘其時已有召集會議的機關，又有將紛爭訴請會議調解的義務，則世界大戰決不致發生。國聯會盟約規定設立常設秘書廳 (Permanent Secretariat) 及規定紛爭國有訴請行政院之義務，就是補救過去國際制度的兩個大缺點。

國聯會行政院接納訴請審查紛爭法，得於下列四項手續中，任採一種處理：(1) 行政院可以自行處決；(2) 倘紛爭屬於法律性，可送至國際法庭徵求忠告的意見；(3) 可交調解委員會調解；(4) 可交國際聯盟理事會審查。倘行政院發現此種紛爭不請調解，可將將紛爭的事實和經過製成報告發表，且於報告中得附帶提出相當處決的辦法，此種報告須在接納紛爭投訴後的六個月內製成發表。行政院的會員，不論是否係紛爭的當事者，皆得報告紛爭的事實和經過。倘行政院的報告不得一致通過時（當事者在外），國際聯盟會的會員仍不得以紛爭未解決，遂爾自由行動；換言之，非至報告有三個月之久，任何方不得採取自以為維持正義的戰爭。倘若行政院的報告得一致通過（當事者在外），且得紛爭國的一方之接受，則他雖無接受報告內所提解決辦法的義務，却必承認將不可宣戰。國聯會盟約作此種規定，總算比大戰前所定的仲裁和強迫審查進步

多了。但是國聯會盟利的貢獻不僅止此。國際聯盟的會員發生紛爭時，一律皆受仲裁，或受審查，且遇紛爭未獲解決時，亦不得即各自自由宣戰，此點非僅爲前此之國際條約所未做到，即白萊安條約亦未限制當事者不得於此時自由行動。

國內的問題（關於國內的問題（Domestic Question），國聯會行政院不能干與，亦不能建議解決問題的辦法。行政院接納投訴後，倘認爲投訴的紛爭不屬於國際範圍的，僅屬於紛爭國國內的司法範圍內，則行政院應當據實宣佈；兩紛爭國由是可以自由行動。國內問題的種類很多，有純屬國內問題的，有因條約規定的，將國內問題變成國際的。在無條約規定之下，通常認爲是國內問題的，如移民入境的問題，少數民族現狀的問題，尤其是境內之外人現狀的問題，內地生產酒與鴉片的問題，和軍備問題。國際法庭於一九二三年宣告『僅屬於國內司法範圍內一語，似指紛爭的發生，在事實上雖與數國之利益有關，而在理論上却不受國際法節制。凡關於此種紛爭，悉歸紛爭時隸屬的國家裁判，他國或國際機關不得過問。至於紛爭是否僅屬於一國司法範圍以內的問題，大概是相對者，是以國際關係之發展的程度爲轉移。』換言之，如軍備之大小，或少數民族之現狀，本係國內問題，但亦可以轉變爲國際問題，國際聯盟會就可以依據兩紛爭國加入的

國際條約之規定他們的義務，而裁判他們的紛爭。倘若紛爭屬於國內司法範圍以內，亦無國際條約或慣例的節制，則具有半司法能力的國聯會行政院不得干與或建議裁判的方法。反之，倘若紛爭有擾亂世界和平，則國聯會議事院或行政院皆得討論處置此種紛爭。

倘國家能夠爲其自己解釋何爲國內問題，由她就會引此爲口實而避免裁判其紛爭。大戰前，國家發生紛爭常藉口有關國家之尊榮與獨立，避免裁判。正屬一樣的弊病。照國聯會盟約的規定，行政院不能決定何種紛爭屬於國內，何種紛爭屬於國際。因爲決定此種問題之權力屬於司法，所以行政院處理此種紛爭時，必須徵求國際法庭的忠告的意見。

在紛爭投訴行政院後的十四日內，兩紛爭國皆得請求將紛爭案轉送國聯會議事院，同時行政院自己亦得自動移案給議事院。審查案件，議事院與行政院有同樣權，不過議事院於審查後所作的報告，必得出席行政院的代表及出席議事院代表的多數之批准（兩紛爭國除外）。國聯會議事院討論關於違犯盟約第十一條的紛爭業已不少，但是沒有一次紛爭是由一方請求將紛爭由行政院轉送至國聯會議事院的。

一九二八年國際聯盟舉行大會時，接納德國政府的提議，採取一種模範條約，加強迫防止

戰爭的方法。模範條約的目的在使行政院容易實行盟約第十一條及其他條款之規定。接收了這種條約的國家，就是承認將紛爭投訴於行政院，並接受行政院的建議。倘行政院建成某處之駐軍應即撤退，某處之武備應即廢棄，則接受了這種條約的國家就得一致遵行，使行政院的建議實現。模範條約規定防止戰爭的方法，係模仿洛加諾保安協約的規定。牠不是要造成一種國際條約，不過鼓勵各種西方條約實行此種主張而已。

非會員 國際聯盟係國際的組織，須名思義，當須世界各國加入，而聯盟會本來的目的亦是如此。然迄今尚有許多強國仍未取得會員資格，此即所謂非會員 (Non-members)。會員與非會員有時發生衝突或紛爭。爲使非會員亦受國際仲裁起見，國際聯盟第十七條規定凡屬會員或非會員間發生紛爭，後者爲應解決紛爭之目的起見，須接收會員的義務。倘非會員拒絕接收此種義務，且向會員宣戰，則盟約第十六條之規定得適用以制裁非會員。芬蘭與立陶宛於未取得國際聯盟會員資格時，曾經被邀請將他們的紛爭投訴於行政院。另一方面，非會員不得自動根據此條或第十六條向國際聯盟行政院呼援。匈牙利亦取得會員資格時，爲受小協約國 (Little Entente) 挑釁，曾訴請國際聯盟秘書廳召開行政院會議，秘書廳以無會員之請求，不能召開會議答覆。一九

二二年愛沙利亞政府邀請蘇俄政府將和芬蘭關於東加勒尼亞(Eastern Carelia)紛爭依據第十七條投訴於行政院。蘇俄政府雖接收愛沙利亞的請求，將蘇俄與芬蘭間的紛爭投訴於行政院，然而行政院不能決定俄芬多勃特條約(DorPat treaty)是否有國際性的義務之規定，乃於一九二三年四月向國際法庭徵求忠告的意見，而國際法庭拒絕給與。一九二四年秋間斯達格(Spacer)刺殺案發生，因此英國政府發出戰書給埃及政府。埃及接到戰書後，她的國會就訴請國聯會秘書廳，請國聯會干涉英國恫嚇埃及。但是因爲埃及不是國聯會的會員，而且這次訴請不是出於埃及政府，而是出於埃及議會，所以國聯會未能處理，更不便干涉。

倘日後美國，俄國，和土耳其都加入國際聯盟會，到那時國聯會盟約第十七條就不重要了。然而在他們未加入之前，會員與非會員國之間一經發生紛爭，究應如何調處，却是很感困難，尤其在過去關於強迫仲裁的一方面，如美國者是不依照第十七條將紛爭投訴於國聯會，這顯然就是消極地反對仲裁的表示。美國不是會員國，非會員國與會員國發生紛爭或衝突，照例雙方應投訴國聯會聽受仲裁；如果美國或其他非會員國拒絕這種仲裁，照國聯會盟約規定應受制裁或處罰。但是美國或非會員國如未先向會員國宣戰，則後者無用武的義務，即不得先向前者宣戰。會員國

與非會員國之不平等若是，則國際聯盟會恐難久存，而世界之和平將無日矣。

門羅主義的紛爭 門羅主義 (Monroe Doctrine) 與國聯會盟約的關係如何，看盟約第二十一條可知一二，茲錄於下：

『本盟約內無一處有損害達到維持和平的國際條約（如仲茲條約），或地方和解（如門羅主義）之效力。』

從這一件特別說到門羅主義的觀點看來，國聯會對於發生於美洲的紛爭，有無裁判權，已經成爲爭論。玻利維亞和智利簽訂一九零四年的條約，玻國後來要修改這種條約，智利不肯，於是前者訴請國聯會，而後者乃向國聯會作如下的申述：

『玻利維亞請求修改條約，全係美洲以內的事；今欲重新審定其法律性，自非國聯會議事院所宜膺此責任的。』

『然而國聯會盟約第二十一條明載承認地方的諒解如門羅主義者，即無異於正式承認美洲的門羅主義就是國際法 (American International Law) 之原理；依據此原理，凡不是美洲的國家 (Non-American States) 甚至於國聯會議事院，皆不得干涉全屬美洲的問

題。」

在一九二八年以前，國聯會對於美洲各國間之紛爭，皆避免處置，卽有處置，亦多半不能全生效力。秘魯和智利因達克拉克亞里加 (Tana-Arica) 二地發生紛爭，秘魯於一九二十年投訴國聯會議事院，然而旋將原案收回，請求美國總統仲裁。巴拿馬和哥斯德黎加 (Costa Rica) 發生紛爭，投訴於國聯會，國聯會行政院於一九二十一年正從事討論這個案件時，美國自荐居中調停，結果得各方許可而且接收。國聯會祕書長電告國聯會行政院院長開兩紛爭國已接收至國居中調查，非常快愉，並相信此次定能依照盟約的精神，將兩會員國間的紛爭，作最後的處決。『上面所引證的幾個例，都促人深信美洲各會員國間的紛爭不能投訴於國際法庭，亦不能訴請於國聯會行政院，皆因有第二十一條之規定的原故。亦深信拉丁美洲 (Latin America) 各國遇美國有向其要挾時，不能訴請國聯會，亦因有第二十一條之規定的原故。』

哥斯德黎加 (Costa Rica) 於一九二六年退出國聯會，嗣於一九二八年七月又向國聯會行政院陳述，倘行政院能將第二十一條解釋給她，她很願再入國聯會。行政院給以答復，謂第二十一條裏面所載『地方諒解』(Regional Understanding) 一詞，不能規範其意義，因為地方諒解僅是

兩紛爭國互相諒解的工作。不過第二十一條對於盟約所規定的各種保安，並不摧殘，亦不限制，盟約均以同等的義務與權利授予國聯會的會員。此種解釋，就是說國聯會的拉丁美洲各會員彼此發生紛爭時，或與美國發生紛爭時，均可向日內瓦 (Geneva) 或海牙 (Hague) 請求幫助。

一九二八年十二月玻利維亞和巴拉圭 (Paraguay) 發生紛爭，時國聯會行政會正在洛加諾 (Lugano) 會議，大美洲仲裁會議 (Pan-American Arbitration Conference) 亦正在華盛頓開會。行政院院長聞此消息，即於十二月十一日電致玻巴二國政府，謂「二國均已簽署國聯會盟約，誓遵守盟約之規定，凡二國間發生紛爭，皆須依照盟約尋求和平方法以謀解決；行政院相信二國將能克盡國際義務，依着實際情形，共採和平方法，解決此次紛爭，如是則紛爭可以解決，和平可以維持。」次日巴拉圭電復行政院，述她已有請求召開調停委員會，此種委員會在一九二三年的大美洲調停條約裏面規定有的。

同時玻利維亞電復行政院院長，述此紛爭，巴拉圭係侵掠者，玻利維亞對此侵略國之行爲，(不但侵略玻國，而且請法院干涉，只阻止當時紛爭，不謀後來成效，)實不能接收。巴拉圭毀我炮台，戮我人民，囚我士兵，此種措置，殊非合法。像此有傷國家之主權，尊榮，和威儀的侵

掠，豈和解法院或調查機關所能干涉而議處耶？玻利維亞過去所表示的和解態度，適促成巴拉圭冒犯好戰行爲。十二月十四日，行政院決定將收到玻二國來電，轉致二國交換參攷。同日行政院接到玻利維亞第二次來電，述玻國不願放棄美國聯盟盟約裏面所規定的原理和義務。然而，巴拉圭已破壞盟約第十和第十三兩條，並已冒犯侵掠的行爲；同時玻利維亞除保守自禦行動外，沒有其他犯法行爲。巴拉圭再電行政院告其未曾拒絕和解。

十二月十五日行政院再電致巴玻二國，告知二國皆附屬於盟約之原理和義務。因此行政院希望雙方各自掩旗息鼓，不要使紛爭更趨惡劣……。行政院院長宣稱，在行政院休會以後，彼將負責處理以後的事情。國聯秘書長於是奉承會長之命，抄錄此次紛爭之來往各電文，分寄給美國和巴西駐任伯爾尼（Bern）的公使，和駐在巴黎的哥斯德黎加，厄瓜多爾，和墨西哥三國的公使。亦寄給國聯的各會員國。

十二月十五日玻利維亞電告國聯行政院，「玻國爲遵從國際義務，不得不將巴拉圭新來侵掠我國的事實，飛告國聯行政院。十六日白里安（Briand）從洛里諾（Lugano）又發一電給玻利維亞，通知其應將其軍隊從邊疆撤回，以免發生接觸。十七日巴拉圭來電抗議，說「玻利維亞

十五日之電殊係捏造事實，此種附會，誓終反對……。」巴拉圭除電致抗議外，並請行政院派員調查，但是玻利維亞反對調查，亦若有所畏。就此可知曲直所在；侵掠者是何方，被侵掠者又是何方，可想而知矣。巴拉圭又陳派剛已接收大美洲仲裁會議 (Pan-American Arbitration) 的調停。

行政院休會，院長白里安 (Brand) 和國聯會秘書廳委員同赴巴黎。白里安見玻利維亞不贊成調查，似有所畏懼，乃於十二月十八日將一備忘錄 (Aide-Memoire) 給駐在巴黎的阿根廷和美國公使，在這備忘錄裏面白氏說倘玻巴二國政府不接受調停，行政院恐不免要召開特別會議討論處置。但行政院爲有某種原因，相信阿根廷和大美洲仲裁會議正在努力作和平的解決。然而，行政院迄未接到當事者任何一方之正式的報告。認爲重要的就是凡參加共謀此次紛爭之和平解決的，均應先完全互相協作。行政院院長所以覺得最重要的，就是阿根廷和美國對於解決此次紛爭的和平方法有所卓見，應告知院長，以便採行。十二月十八日，玻利維亞電致白里安 (Brand) 告玻國已遵照行政院之指示，接受大美洲仲裁會議的調停。十九日白里安復電通知，行政院一切的努力，均在促成和平解決，唯一的滿意就在能使紛爭停止。大美洲仲裁會議仗義自動出而調停此次紛

爭，殊爲滿意。

烏路珪政府對於此次紛爭的解決，亦頗滿意，特電表示，電中有下列各語：「烏路珪政府對於此次行政院代表和平，出面作此有價值之調解，非常榮幸。此次調解，非僅免除巴玻二國之糾紛，於國聯會之責任和協作之精神均已克盡；於國聯會之威儀益加尊嚴，而國聯會之最高目的更爲之光大……。」

讀上引各文，就知巴玻紛爭發生後，並無一國請求將此紛爭交國聯會行政院解決。然而行政院爲執行國際義務，自動出而調解；而其調解之結果亦頗著成效。行政院出而調解此次紛爭時，未曾說要將此次紛爭移交日內瓦之行政院解決。牠只依照其初次所主張的，唯求和平解決，不計解決的方法，總以免去雙方發生戰爭爲能事。

巴玻紛爭 (the Bolivia-Paraguay Disputes) 就是國聯會行政院和美國共同解決拉丁美洲的紛爭之第一例。此次解決，或許可以當作先例，以後循此發展。

行政院的記錄 在起初八年當中，國聯會議事院和行政院審查的紛爭有二十五種以上。其中只有兩種紛爭投訴海牙委員會，無一種投訴於白萊安 (Bruggan) 委員會，國聯會的記錄尤爲顯著。

二十五種紛爭當中，過半數由行政院辦理，因為行政院人員較少，無暇顧及其他，其如此分別辦理，則行政院召開會議更為迅速。行政院辦理此等紛爭後，曾作正式報告的有之，然而未作正式報告的居其大半，且其所辦理之紛爭，只做到調停的一步。所以此種紛爭，後來均在法庭外(Out of court)解決。行政院用法庭外的解決法，和平解決了下列幾種紛爭：如芬蘭和瑞典關於亞蘭羣島(Aaland islands)的紛爭，巨哥斯拉夫和塞爾巴尼亞關於邊疆的紛爭，守陶宛和協約國(Allied Powers)關於麥默爾(Memel)的紛爭，波蘭和德國關於上西里西亞(Upper Silesia)的紛爭，土耳其和英國關於美索不達米里邊疆(Territor)的紛爭，希臘和布加利亞的紛爭。又如意大利和希臘關於科府的紛爭(Corfu Disputes)亦是利用法庭外的解決法解決之。但雖沒有解決波蘭和立陶宛關於維爾納(Vilna)的紛爭，却已阻止二國政府發生戰爭。在一方面，有許多由和平條約發生的紛爭，如賠款的紛爭和佔據魯爾(Ruhr)的紛爭，皆沒有投訴於國聯會行政院或議事院，其不投訴的理由，因為凡爾賽條約對於這些紛爭，已另設有機關負責辦理，如賠款委員會(Reparation Commission)和大使會議(Conference of Ambassadors)是其例。有時爲着這些特設的機關崩壞了，國聯會受當事者的請託，亦因而處理此種紛爭，如上西里西亞和麥默爾的紛爭

就是這樣解決的。況且，包含俄國和土耳其的幾種紛爭，當其在戰爭情況之下，均未投訴於國聯會議事院或行政院。

行政院有時自己直接解決國際間的紛爭，有時亦貢獻解決國際紛爭的意見，但是在這些貢獻解決國際紛爭的意見當中，有些遭受攻擊，因其祖護協約國方面的當事者。使人相信此種攻擊的根據，就是匈牙利和羅馬尼亞關於奧勃坦特問題 (Opfaut Question) 的案件。歐戰於大戰後，各國事業廢弛的有之，國家消滅的有之，國家新生的有之。在再造歐洲的歷程當中，紛爭疊起，且多係無法律性的紛爭 (Non-legal Disputes)，係國家之政策的衝突，所謂『政治問題』 (Political Question)，不受法律裁判的，美國的最高法院 (Supreme Court) 就是堅持此種主張的。倘使巴黎和會已經判定此種紛爭必須投訴於一種單純的法庭，其法官不易撤換，法官裁判案件時必取決多數，如是則司法的精神可以表現，而歐洲的邊疆紛爭，將不會復存。

從精確的司法和裁判之觀點看來，國聯會議事院或行政院之調解的功用就不免有缺點。因為他們的調解，所含柔軟性太大，審問無法律性的紛爭時，主審機關只能憑紛爭國之陳言，不能嚴加駁問，只圖和平的解決。迄至今日，國際法已發達和國內法律一樣，國際紛爭，皆可以按照國

際法庭處決之，於是國聯會議事院或行政院之半司法的功用 (Semi-judicial function) 將都可以移歸純粹司法的法庭行使。然而，在未將司法功用移歸法庭行使之前，國際法的本體必須發展，給法庭一個行使國際法的事實。

(9) 調查委員會

況且，國聯會議事院或行政院之調解的功用，不一定要議事院或行政院才能執行，可以由分權的或兩國合組的調解委員執行。在國聯會第一屆會議當中，挪威和瑞典提議在國聯會盟約上補添一條，規定行政院的司法權，可以分割或委託給其他機關行使。此種提議未獲採納，都認為無須添此一條；嗣於國聯會第三屆會議中，通過一決議，主張國聯會會員的國可以組織兩國合組的調解委員會 (Binational Conciliation Commissions)，凡他們發生紛爭，就由這種委員會調解。委員會的組織，係依照一九零七年海牙和平解決條約的規定。毗連的二國應組織此種調解委員會，每國派委員二人，一為本國籍，一為中立國籍。二國應共同另推舉中立的主席委員一人，合雙方委派之委員共五人。這兩國發生紛爭後，任何方皆得訴請調解委員會，通知中立的主席委員和其對方，亦須通知國聯會的祕書廳。委員接納訴請後，應於六個月內，完成其調查工作，如遇雙

方計可時，得延長之，其處決紛爭的方法必得委員會多數票決定。這些委員會均須依照盟約第十五條所規定的權利和義務，執行他們的天職。有幾個強國已經訂立條約，設立此種委員會，調解他們間的紛爭。在一九二十年三月二十六日的條約裏面，瑞典和智利簽訂一條約，互相承認以後兩國間發生紛爭，如未經仲裁，非先將紛爭訴請國合組的調解委員會，不得逕行訴請國聯實行政院。再，德國和瑞士於一九二十年十二月簽訂一條約，規定設立一個調解常設部（Permanent Board of Conciliation）。這種概念嗣後更發達，如意大利和瑞士於一九二十年九月簽訂一條約，規定設立一個常設委員會（Permanent Commission），由五人組織之。一切的紛爭，不論其性質為何，倘不能由外交解決，必須投訴這個委員會。倘有一方不接受委員會的調解，任何方皆得請求將紛爭向國際法庭上訴，而國際法庭可以決定此種紛爭是否有受法庭裁判的性質。倘無此性質，雙方得依據公理和正義（*ex aequo et bono*）解決之。

一九二八年的模範條約 國際聯盟會為鼓勵形成這些調解委員會起見，推行美國所創的計劃和二十條白萊安和平委員會條約，且得中美洲共和國於一九二二年接受，大美洲國家（Pan-American Nations）於一九二三年和一九二九年接受。最後，國聯會審查無法律性的委員會，應當包

括全世界，凡屬世界上的一切紛爭，皆應交其審查，而以國聯會行政院爲最後上訴的法庭。

若將強迫的仲裁和審查嚴密執行起來，世間一切的戰爭，無一不是非法的，即國聯會盟約亦仍含缺點。現在所能認爲合法的戰爭，除非（1）屬於國內問題之紛爭，（2）行政院的報告不是一致同意，（3）行政院之報告雖是一致同意，但未得自紛爭國之受，（4）行政院於六個月內沒有報告。然而，在前三種情況之下，非在行政院報告後經過三個月，不得發動戰爭。如是可以保得一個『和緩』期（Cooling-off period）。依照一種解釋，行政院即使未克依第十五條解決紛爭，牠還有依第十一條行使裁判紛爭的義務，而兩紛爭國因此非待行使第十一條至山窮水盡以後，不得自由行動。第十一條之規定就是給國聯會行政院或議事院有權採行最可以保持國家間和平的行動。行政院對於破壞第十五條的國家，可以加以制裁，倘使此種理想可靠，則第十一條大概可以毋須這樣應用，只因爲依照第十一條作判決時必須得自紛爭國之應諾。

一九二八年國聯會議事院邀請會員國和非會員國加入模範條約同一組，這種條約已由仲裁和保安委員會（Committee on Arbitration and Security）製就。國聯會議事院聲明模範條約不得認爲有妨礙行政院依照國聯會盟約第十五條和第十七條有干涉權。第一種模範條約採取一種普通條

例 (General Act) 的形式，不拘多少國家可以簽訂。條約裏面有兩點重要規定；(1) 一切有關於紛爭國主權的紛爭，應投訴於常設法庭 (Permanent Court) 或仲裁院裁判；(2) 此外凡未經外交解決的一切紛爭必須投訴於調解委員會 (Conciliation Commission)。倘紛爭國兩方不滿意於委員會的判決，於判決後一月內不能達到雙方同意和解『可以』將紛爭向仲裁院上訴。

第二種模範條約是一種兩國條約，用以和平解決兩國間一切實際的紛爭。其對於謀和平的規定，比上面普通條約更進一步。牠規定紛爭國兩方於調解委員會判決後一月內未達到雙方和解，『應當』將此紛爭上訴仲裁院解決。

第三種模範條約亦是一種兩國條約，不過只用以調解無法律性的紛爭（依照十五條訴請國聯會時），及判決有法律性的紛爭。

第四種模範條約只規定調解，即只能用以調解紛爭的，不能認為限制國聯會任何時有自由措置世界和平的義務；所謂自由措置，即是採取最可以保持世界和平的任何行動。

倘國聯會的會員國接受第一種的兩國條約，則國聯會內盟約上的缺點儘可以彌補。一九二八年國聯會議事院為欲解決國際間的一切紛爭（有法律性的或無法律性的），於是制定幾種集合條

約 (Collective Treaties) 和兩國條約作積極的解決；但是這些條約迄今尚未實行。國聯會盟約本部對於和平解決一切紛爭的道德保障，却未一一爲其會員規定；且關於仲裁判決的實行和關於侵略的抵抗，亦是非常空泛。

如果有幾種戰爭仍然認爲合法的，如果國家都覺得唯有恃其武力以實行其權力，捍禦其外侮，則國家就不肯裁其軍隊。所以裁軍與保安是互相聯貫的。保安之 (Security) 實現，依賴於制裁 (Sanction) 頗多，而依賴於一切國際紛爭的強迫仲裁尤多，因爲一經實行強迫仲裁，則國家發生紛爭後就不能逃脫仲裁，必須受法律的裁判，如是則保安可以維持。下章將討論國聯會議事院對於裁軍、心安，和仲裁的三條原理，並闡述形成商訂非戰條約的運動。

第六章 廢棄戰爭的問題

- (1) 日內瓦草約
- (2) 洛加諾協約
- (3) 德意志與國際聯盟會
- (4) 認戰爭爲非法
- (5) 非戰條約的歷史
- (6) 何種戰爭應被廢棄
- (7) 希臘與布加利亞的案件
- (8) 非戰條約與國際聯盟會
- (9) 非戰條約的道德觀

接着和平會議 (Peace Conference) 後的五年當中，發生兩種意見，互相衝突，一種認爲保安 (Security) 唯有靠武力担保而能實現，一種認爲保安唯有靠強迫仲裁而能實現。武力担保的意

見，一會兒失却其根據——盟約第十條和第十六條都受國際會議的幾條決議攻擊，減少其效力。然而，這種攻擊的影響是更出人意料以外的；不但不能殺其主義的注意，反促成其武力主義的發展。法國和其他在同樣政治情形之下的國家着手增加他們的軍備，締結同盟，孜孜唯發展武力是務，就可作此例證。

國際聯盟曾舉行第二屆會議時認識了這種事實，於是採取著名的第十四條決議，申流裁減軍備依賴兩個條件；一賴要有安全的保障，二賴要有條件擔保使安全的保障可以實現，並須規定各國自己『依照先定的計劃，採取迅速有效的幫助，援助被侵犯的國家』……。

臨時混合委員會 (Temporary Mixed Commission) 研究關於實現擔保安全的提議很多，最後制定一種互助草約 (the Draft Treaty of Mutual Assistance) 包括各種提議，且將互助草約送交國際聯盟會的一九二五年大會批准。此條約規定同在一洲的國家，遇有某國受侵犯時，其他國家當予以武力的援助。至於如何決定侵犯國家的權，則操之於國際行政會之手。

國際聯盟曾於一九二四年九月在日內瓦開第三屆會議，在此會議當中有兩種觀照相衝突的。一種堅持唯有國際聯盟會才能保障安全，聯盟會的會員國一致贊成強迫的仲裁，一切國際的紛爭

由國際仲裁院解決，而仲裁院的判決就是有效力的。另一種堅持安全 (Security) 必須賴有武力的制裁有保障，強迫仲裁固屬需要，但制裁的建設尤不可少，因為朝三暮四，好作非法戰爭的國家必須制裁，才能保障安全。這兩種觀照的衝突，在英國首相麥克唐 (Ramsay Mac Donald) 和法國總理赫里奧 (Edouard Herriot) 在國際聯盟會的第五屆會議中的演說詞中，已經活躍地表現了。麥氏謂唯一真實的安全躺在強迫仲裁裏面。全部歷史所載都是些侵略，都是些戰爭，都是些飢餓，且亦常有契約，常有軍事的擔保，常有軍事的防禦。世界的歷史，就是表示各國常在預備作戰，而且常在作戰；且一次戰爭又總是引起其他戰爭，循環往復，戰無已時。國家迷信武力為保障安全，其滅亡於戰爭者，史乘所載，不知凡幾，全部歷史可以說是國家戰爭的犧牲史。赫氏則相反。她謂法國接收強迫仲裁的原理，同時她必須聯及保安與裁軍的問題。大國被侵犯時，雖無外助固可以自禦；但是小國若無外助，就無能禦侮。接受強迫仲裁的國家固有享受安全權；但無武力作保障，則此權亦會消失。赫氏引巴斯開 (Pasca) 之言以實其說，巴氏說，「無兵力的公理是虛弱的。無公理的兵力是暴戾的。無兵力的公理是虛弱的，常與我們周旋的惡敵就不能掃除。無公理的兵力常犯罪作惡。所以我們必須使公理與兵力打成一塊，而且向着此目的前進。我們

必須認定，凡是公正的就是有力的，凡是有力的就是公正的。」

上面兩種觀點，到現在都了解實際的安全必在強迫仲裁。但是關於拒絕仲裁而作戰的國家，應否加以制裁 (Sanctions)，關於仲裁究應採行何種方式，仍存各種不同的意見。

1) 日內瓦條約草案

國際聯盟曾受此次討論的刺激，於一九二四年的會議中制定著名的日內瓦條約草案 (Geneva Protocol)。條約草案的序文宣布『侵略的戰爭』就是一種『國際的罪惡』 (International Crime)。條約草案第一步規定一切國際紛爭應受和平的解決。國家皆應接受常設國際法庭組織法的隨意款 (Optional Clause of the Permanent Court of International Justice)，唯遇不需要時得留待考慮，而後決定接受與否。倘遇紛爭未曾交法庭裁判或交仲裁解決，則此種紛爭必須交行政院處。倘行政院不得一致同意處決，必須將紛爭轉送至仲裁委員會 (Committee of Arbitration) 判決，而牠的判決是最後有效力的。如有一國不遵守仲裁委員會的判決，行政院當以經濟的或財政制裁 (Sanctions) 對待之，但不得採用軍事的制裁。如有一國不是自己訴之於武力或宣戰，亦就不能更進一步用武力對待她。然而，紛爭一經判決以後，一方贊成此種判決，一方

反對，甚或特強頑抗；如是倘前者得行政院許可，可以用武力反對後者。然而有幾種紛爭非行政院或仲裁委員會所能判決的。此種紛爭中之最重要的就是關於『國內的問題』（Domestic Questions）。如國際法庭受行政院委託，應該處決某種國內的問題時，仲裁委員就不得再過問這個問題。但是依盟約第十一條，這個問題亦可以交國際聯盟處決。此條『沒有給行政院或議事院於未得兩紛爭國之承諾可以解決任何紛爭之權。』行政院無權解決由和平條約發生的紛爭。第五屆議事院的第一委員會宣稱：凡志在修改條約和執行國際武力行動而起的紛爭或尋求危害簽約國現有領土的安全而起的紛爭，皆不得適用新制度（New System）。倘遇條約必須修改時，可以應用盟約第十九條。

加入了日內瓦條約草案的國家，除得議事院或行政院許可能用武力抵抗侵略外，不得加入戰爭或宣戰。條約草案如此禁止私戰，就是彌補國際聯盟盟約的缺點。然而，國家受仲裁判決後，其對方若不接受，則前者得國際聯盟之承諾，可以用武力實行其所贊成的判決案。在條約草案之下，國家間之侵略批釐行為，各國一致同意禁絕。

侵略大概可分為三種；（一）為假定的侵略，（二）為行政院一致同意所認定的侵略，（三）

爲不接受停戰的侵略。

所謂假定的侵略，比如一國本應向其敵國宣戰，但是事前未經行政院決定敵國確係不接受和平解決和不服從判決案，或敵國確係破壞行政院臨時處理的方法，昧然向敵作戰，這樣就當假定牠是侵略。因爲即遇兩國間應有紛爭發生，雙方亦應控制自己，不要磨刀霍霍，促成戰爭。倘行政院經三分之二的同意，決定某方確係破壞國聯會盟和日內瓦條約草案，則某方的罪狀才可宣佈，作戰的行爲遇必要時才可發動。再如一國不顧判決案，亦不將其紛爭投訴於國聯會議事院或行政院，遽爾向其敵國作戰，這樣亦當假定牠是侵略。

所謂行政院一致同意所認定的侵略，就是說某國的戰爭，經行政院一致同意認定是侵略的，應受制裁的處罰。

所謂不接受停戰的侵略，就是說某國的戰爭，不得行政院一致同意認定是侵略的，先由行政院訓令兩交戰國停止戰爭（停戰的條文應由行政院三分之二的同意規定）不接受訓令實行停戰的一方，就當認定牠是侵略的。

倘某國經行政院一致同意認定是侵略者，則其他各國就應遵照第十六條共同制裁；在進行

制裁當中，各國皆以行使交戰國之權的名義對待之。遵照國聯會盟約，各國制裁侵略者，不僅認為克盡其義務，亦是認為保存制裁的義務。日內瓦條約草案就是彌補這些缺點。倘行政院判決了某國是侵略者，則加入日內瓦條約草案的國家就當竭誠盡力，實行其義務。倘一方被認定是侵略者，就可軍事力量制裁牠。倘雙方被認定是侵略者，就可只可用經濟力量制裁也。反對侵略者的方法，各國可以繼續研究，以最能發生效果者為尤佳。至於共同制裁侵略者的一切消費，應由侵略國竭力盡量償還。但是，各國制裁侵略國不應傷及其領土和政治的獨立，換言之，只能制止牠的侵略，責令牠只能賠償消費，不得併吞其領土。

為保障制裁侵略更確定起見，日內瓦條約草案認可保守同盟；但他們只能奉承行政院的意旨，實行通力合作，以制裁侵略者。日條約草案要求一切保守同盟，皆須向國聯會註冊。由國聯會公佈。條約草案裏面關於保守同盟的最顯著的規定，就是保守同盟對於國聯會的會員國公開的，凡贊成同盟的會員國皆可請求加入。如是規定，則可以為敵，可以為友的國家，都可定其歸宿，將其分別聯合起來，如後之洛加諾會議所做的一樣。

鞏固而且增強強迫仲裁和制裁的原理，使向之為求保安覺得最需武力的觀念，現在減少了。

。條約草案所以規定，倘於一九二五年五月一日前後，條約草案能得行政院多數的常任理事和其他國聯會會員共十三人之批准，就應召開一個國際軍備會議（International Armament Conference），俟會議中實行採取一個裁軍計劃後，條約草案就歸消其失效力。如是則條約草案最顯著的功用，就在禁止一切侵略的戰爭，仲裁一切紛爭（國內問題與和平條約的紛爭在外）；自動決定侵略的成立；推廣應用制裁的義務；而最後求裁減軍備的實現。換言之，條約草案乃是謀保安、仲裁，和裁軍三個相聯問題的解決。

第五屆國際聯盟開過會議之後，英國麥克唐政府（the MacDonald Government）坍台，保守黨領袖鮑爾溫（Mr Baldwin）繼麥氏組閣。鮑氏登台後，始終不肯簽日內瓦條約草案。英國外相張伯麟（Austen Chamberlain）致書行政會說英國不贊成強迫仲裁的原理和反對制裁的範圍，因為此種原理和範圍不足以控制不屬於國聯會的會員國，或足以引起他們的麻煩，美國就是這樣。求得保安的最善方法，就是使加入日內瓦條約草案的國家彼此再補訂協約，規定各方皆向保安的一條路上走。

（2）洛加諾協約

一九二二年德國總理古羅(Gro)博士推進萊茵地條約 (Rhine Pact) 的理想，嗣於一九二五年二月路德內閣(Luther Cabinet)再將此種理想建議給法國，意大利，德國和英國。經過長時間交涉接洽後，這幾國政府始派代表集會於洛加諾(Locarno)同時參加者有比利時，波蘭和捷克三國的代表。此次洛加諾會議制定五種歷史的條約，後來有謂洛加諾條約由五種條約合成，互相擔保條約(Treaty of Mutual Guarantee)就是其中的第一種。互相擔保條約規定德法英意比五國共同擔保維持萊茵地之領土的現狀(Catus Gno. 德國和比利時，以及德國和法國不得彼此侵略，亦不得彼此有戰爭行為；但遇有破壞凡爾賽條約第四十二條或第四十三條者，可以採用正當抵抗；遇有破壞盟約第十四條者，亦可用武力制裁；遇國聯會議事院或行政院須執行其判決案時，亦可用武力促其實現。倘行政院認定某國破壞了洛加諾條約，危害世界和平，則加入了洛加諾條約的國家，應當鳴鼓共攻。倘有一國無風生波，猛向別國施其侵略行為，各國亦應共同制裁，而且此種制裁是必不可少的。在此種破壞條約的事件發生後，遇必要時得先予以非常的制裁，然後再由行政院判決。一經判決後，各國須遵照行政院指示而進行裁判破壞條約的國家。

洛加諾條約只適用於解決德國西方的邊界問題。至於德波與德捷間的邊界問題，德國與波捷二國各成立了一個強迫仲裁條約；同時法國與波捷二國亦成立了擔保條約，擔保其受侵略時，法國將予以援助。一九二七年六月二十三日德國斯托勒上曼（Her. Stresemann）在德議會（Reichstag）宣稱：『德國決不會有傷心病狂的人，主張德國和任何強國宣戰，亦無人敢負責使德國和西方的強國或東方的強國宣戰。』

在萊茵地條約（Paris and Pact）成立後，接着成立了幾種仲裁條約，如德法和德比的條約，此外又如德波和德捷的條約。此種仲裁條約規定一切的紛爭，如果屬於國家主權的衝突，就應將這些紛爭交付仲裁院解決，或交國際法庭仲裁。在將紛爭交付仲裁院或國際法庭裁判之前，可將紛爭先交常設調解委員會（Permanent Conciliation Commission）調解，委員會的委員中必有三人是中立的。且一切不屬於應交法庭裁判的裁判，皆當交調解委員會調解；倘雙方不接受調解的決議，當將紛爭送呈國聯會行政院，而行政院將依據盟約第十五條加以判決。

倘行政院不能得致同意判決紛爭，或認為是關於國內問題的紛爭，則德國將能自由作戰嗎？倘若德國處此情形之下，向波蘭作戰，法國可否不顧五國担保萊茵邊界的條約，經過萊茵而攻

擊德國呢？設使奧國未得國聯會行政院之許可，擅與德國聯合，協約國可否攻擊德國呢？凡此數點，皆係法律上的問題，而洛加諾協約未曾明白規定；然而洛加諾協約之實際的重要在政治的，牠做成了法德二國相當的和平——牠築成了德國加入國聯會的道路。

(3) 德國與國際聯盟會

洛加諾協約合五種條約而成，皆係繼續日內瓦條約的工作，其中第一種條約爲擔保條約（ guarantee Treaty），以德國加入國聯會即時起發生效力。洛加諾協約著有相當成效，與國聯會相副而行；所以對於國聯會保持世界和平的義務，不能牽強限制。洛加諾協約的原稿會寄存於日內瓦聯會，關係之密切可知，所以說洛加諾協約不是脫離國聯會的東西。

洛加諾協約批准以後，德國當加入國聯會，且當於行政院中佔一常任理事。一九二六年二月德國果然取得常任理事。德國一經加入國聯會，對於破壞和平的侵略國，將一樣要盡其出力共同制裁的義務。德國遇俄國侵略波蘭時，照盟約規定，應出力共同制裁俄國，但是德國不願和俄國斷絕經濟關係，因為後者銷售前者的工業品，前者需要後者的原料物。德國爲關於盡其制裁的義務，事和其他各國政府接洽交涉。且德國政府一經奉行命令，實行和侵略國斷絕經濟關係，結

果或許造成戰爭；然而自德國裁軍以後的情形看來，殊不堪一戰。所以德國希冀加入國聯會後，對於其應盡經濟制裁的義務，仍得自由決定採取相當的程度，即由德國量力而盡其經濟制裁的義務。一九二五年十月協約國政府在洛加諾寫成一通知書，規定國聯會的會員國在此以後，皆應共同合作，擁護盟約第十六條，至於『各國出力之程度，係以各國之軍事力量和地理形勢所許可爲原則。』德國接此通知書，頗覺滿意。

國聯會議事院於一九二六年三月召集特別會議，討論德國請求加入國聯會的問題。同時西班牙、巴西和波蘭三國見德國請求於行政院中佔一常任理事，於是亦互相援例請求，皆欲於行政院中佔取常任理事的議席，因此國聯會議事院無法應付，德國的請求亦就未獲成功。此次會議失敗後，國聯會議事院乃改期再開會議討論。嗣於九月間再開會議，繼續討論德國加入國聯會的問題，結果，由各方讓步，遂得相當結果，其結果只准德國爲行政院中常任理事，但是行政院的非常任 (Non-Permanent) 理事額則由六名增至九名，而九名之中內定二名爲半常任理事 (Semi-Permanent)。非常任理事不得連任，一任過了須停止三年方可再當選；半常任理事就是可以連任，一任過了還可以再當選；至於常任理事是固定的，永遠不會變更的。西班牙和巴西認爲這樣讓步

的解決，還是不滿意，於是宣言退出國聯會。然而，至一九二八年西班牙又復加入國聯會。

一九二七年的情形就是如此。國聯會盟約判定許多戰爭是非法的，且規定一種空泛不着實際的制裁的制度。洛加諾協約判定在萊茵地發生的戰爭是非法的，且規定了一種具體的制裁。國聯會盟約和洛加諾協約二者均設立了和平解決紛爭的機關。

(4) 認戰爭爲非法

美國對於判定戰爭是非法的運動，雖未曾實際參加，然而美國另有一種運動，向着同樣的目標進行，所謂『戰爭非法』(Outlawry of War)是也。『戰爭非法』的思想，自美國雷味孫(S. O. Levinson)於一九一八年吶喊以後，頗得一般人的贊同，後又經美國參議院外交委員長波拉(W. E. Borah)贊成，其勢益張。首倡『戰爭非法』者，極力主張用國際條約判定『戰爭是國際法上所公認的罪惡』(Public Crime Under the Law of Nations)，唯遇着爲自衛而發生的戰爭則不在此內。各國遇其本國有嗾使或破壞國際戰爭者，應自行檢舉而加以處罰。應依照國際法典，設立國際法庭，判決一切純粹的國際紛爭。凡不應受國際法庭判決的紛爭，應一一枚舉。如在美國有由下列各種問題所起的紛爭，不受國際法庭的裁判，——由於孟羅主義(Monro Doctrine)、

移民入境，軍事建設，遷出異民權，巴拿馬運河築設炮台，用不平等待遇反對外人，保守財源，增高海關，開設煤站等問題所起的紛爭，——其實，這就是鼓起國際關係的幾個重要原因。國際法庭須具有強迫裁判權，裁判一切純屬於國際的紛爭；同時亦應和美國聯邦最高法院（Federal Supreme Court）一樣具有實行判決案的權力，即是說，在強迫仲裁判決紛爭後，亦應具有權力執行其判決案。

美國提倡『戰爭非法』的計劃，其根本目的很可讚揚；因為戰爭是那一國議會喊起的，就希望這個國家處罰其自己的戰爭破壞者，總是較近情理。然而，要制定國際法典，使能適用於一切的紛爭，却是不可能的。況且，要以強迫仲裁當作代替戰爭，在言詞上亦是衝突的，而且國際紛爭就是從這些問題發生的。專，誤會美國聯邦最高法院對於執行判決案的唯一制裁，就是靠公意的力量（force of Public Opinion）責備。其實美國聯邦最高法院的判決案，另有政府的執行機關爲之執行，於公意無甚關係。倘若國際法庭的判決案，尤其是有一方不願受國際法庭裁判的判決案，是不得不服從的，如是則公意的道德責備亦有相當的效力。倘若不然，雖有公意的道德責備，而強着若罔聞，則法庭的判決案就不得實行。此外還有一件事是最不能實行的，就是美國

戰爭非法的計劃 (American Outlawry of War Plan) 要求另設新機關，處置一切戰爭非法的事件。因為特設一機關處置戰爭非法的事件，其性質不完備，不如利用現有的機關為之處置。

然而，『戰爭非法』的口號，深入美國人心，並得美國各團體的推動，『反對戰爭的運動』 (Anti-War Movement)，由於這種發展的結果，遂產生非戰條約的締結。

(5) 非戰條約的歷史

非戰條約的產生，發端於法國外長白里安 (M. Briand)。白氏於一九二七年四月六日在美國參加世界大戰十週年紀念日作第一次建議締結非戰條約，而且提議法國願與美國締結以戰爭為違法的 (tending to "Outlaw War") 條約。以廢棄戰爭為國家政策的工具之觀念，固然在國際聯盟的會員國及洛加諾條約國間已甚為普遍，但用此同等的精神，美國再與法國或他國締結條約，則國際和平將更易實現，其有功於國際和平不淺。法國政府擬定一種條約草案，包括上述的原理，於六月二十日正式送交美國國務部 (State Department)。美國接收法國政府送交的條約草案，經過六個月的遲疑，亦許是考慮後，始於十二月二十八日復文給法國政府，表示贊同，同時美國國務卿凱洛格 (Secretary Kellogg) 表示贊同白里安的提議。但凱氏主張此種條約之締結，不

應限於美法間，須將世界上的重要國都包括在內。一九二八年一月法國通牒美國政府謝其好意，不過對於美國主張將世界上的重要國皆結入此種條約，却認為不必一蹴而成，可以採行漸成的步驟，先由美法間結一非戰條約，然後再勸世界各國加入，結成多方的條約。至於應廢的戰爭，當以侵略的戰爭為限。美國不贊成法國此種主張，認為如此一來將有破壞非戰爭的真意義，非法戰爭的範圍，不應限於侵略的戰爭，凡是一切戰爭都應廢棄，又此條約不應限於美法間，應結成英法意日德六國間之多方的條約。三月三十日法國復牒贊成取消『侵略的戰爭』(War of Aggression)，擴大廢棄戰爭的範圍；但聲明如遇有一國破壞其承認廢棄戰爭的約言，其他加入廢棄戰爭條約的國家，不應受條約的限制，可以行使相當的抵抗權。換言之，廢戰條約不應剝奪調約國有相當抵抗侵略的權利，亦不應認為抵抗侵略有違背國聯盟約，洛加諾條約和擔保中立條約的規定。而且此種條約，只在各國普遍接納後應該發生效力。

美國政府和法國訂簽條約後，爰於一九二八年四月十三日將美法交涉之經過通告英日意德各國，並擬就多方的條約草案徵求各國政府的意見。一星期後，法國政府亦就其所主張諸點作成詳細規定的條約草案，分致四強國徵求意見，並作提案。同年四月二十八日美國國際法協會(Ame

rican Society of International Law) 開大會於華盛頓，凱洛格演說，說明美國的條約草案：(1) 自禦權不能受任何條約限制，(2) 關於違反本條約的情形，當然須有明白解釋，(3) 與國聯會盟約及洛加諾條約決不相抵觸。美國總想參加洛加諾條約的國家，應當簽訂非戰條約。凱洛格說，「國聯會盟約對於在某種情形之下，認可舉行戰爭，但這非其積極的任務。」從這些地方看來，美國的條約草案可以毋須更改。換言之，凱洛格對於法國所主張的幾點表示接受，但不認為有列入條約的必要。

五月十九日英國政府接納美國所提出的條約草案，同時贊同法國所主張的幾點和凱洛格的解釋，而且贊同下面的解釋：

『第一條關於以廢棄戰爭為國家政策之工具的文字須注意各地之安全與幸福，因為世界上有些地方的安全與幸福就是我們的安全與幸福的生死關頭。英國政府在過去費了心苦，現在明白這些地方不容許別人干涉的，他們反對英國的侵略乃是正當的自禦。但是必須明白英國接納非戰條約有其特殊見解，與英國有特別關係的地方，為保禦防護起見，非戰條約不得限制其行動的自由。』

英國此種主張通常稱之爲『不列顛門羅主義』(British Monroe Doctrine)，但是英國此種門羅主義無地域的界限，英國主權所伸張到的地方，就是她的殖民地，或是她的保護地，不准別國侵略，如英埃蘇丹(Anglo-Egyptian Sudan)及國聯會委任她管理的領地。在英國勢力下最雄厚的地方，如埃及，紅海沿岸的幾部，及波斯灣諸地，她更認爲在其唯一的保護之下，不讓別國染指的，在亞刺伯裏面很有些小王國未曾加入非戰條約，所以不應受她的保護。倘有加入了非戰條約的國家使亞刺伯這種小王國，英國不能參加戰爭，反對條約國，如得後者之諒解，又當別論。英國政府所恐懼的，就怕俄國與阿富汗締結協約，俄國將在阿富汗建築軍用鐵道和炮臺，壓制印度邊界。所以英國的唯一目的，就是想未雨綢繆，使俄國二國不得締結此種協約，以保全其印度之安全。

非戰條約於各國一再接洽後，將其序文修改，遂得各國接納，服從上面的解釋。一九二八年八月二十七日，十五國代表齊集於巴黎簽訂所謂普通非戰條約(General Pact For the Renunciation of War)，茲摘錄於下：

普通非戰條約——一九二八年八月二十七日在巴黎簽訂

……深覺得提倡人類的幸福，乃是他們唯一的義務；相信廢戰的時候已到，廢戰爲國家實現和平的政策之手段，永保各國人民間和平與友誼的關係；相信國家間的關係如彼此須有改變時，只應採用和平的方法完成其改變，而且加入非戰條約的國家，此後不准用戰爭求獲其國家利益；

希望世界上其他各國民衆一受條約國所表現的榜樣之刺激，將亦加入共同提倡人類的幸福，並於條約實行謀人民利益時加簽他們的名字於條約，如是則世界文明各國可以聯合起來，共同採取廢戰爲國家的政策；

已經決定要訂立此種條約，而且爲着訂立條約的目的，所以派定全權代表出席……

第一條

條約國各代表其本國人民，鄭重宣言，不得用戰爭消滅國際紛爭，而在國家彼此間關係當中，以廢戰爲國家實現和平政策之手段。

第二條

條約國一致承認以後一切紛爭或衝突，不論其性質爲何，起源爲何，一經發生，當謀取

和平方法解決，不得採用武力。

第三條

本條約應由列名於序文內的各國，依照他們本國憲法的要求加以批准，且定以各國的批准書送存於華盛頓後，即發生效力。

本條約於照前段規定已經發生效力時，對於其世界上其他各國應保持公開，以便他們加簽。加簽本條約的國家，應將其加簽文送存於華盛頓，此後則該國就應享受本條約所給她和其他條約國之間的效力。

美國政府對於列名於序文內的各國政府及以後加簽本約的各國政府，應有備給條約的證明券，批准條約文，和加簽條約文的義務。美國又有發電通知各條約國政府速將批准文或加簽文送交華盛頓保存的義務。

八月二十八日美國政府發出請柬書給四十八國政府徵求加簽非戰條約。因為美國未承認蘇俄政府，所以改由法國邀請蘇俄加簽。蘇俄政府於一九二八年八月三十一日復書裏面，批評條約的缺點，一因條約裏面未曾言及關於裁軍的規定，二因條約文句諸多含糊，三因條約諸多但書條款

Reservations。然而，蘇俄還是願意加簽。計至十二月一日，共為六十國左右已經加簽或表示願意加簽。在此六十國之中，埃及，波斯，和土耳其三國政府宣言不能接受條約中的但書條約（Reservations），特別是關於『不列顛門羅主義』。一九二九年七月間，阿根廷和巴西均不表示他們對於非戰條約的態度，因其對於門羅主義的關係未曾確定。

(6) 何種戰爭應被廢棄

非戰條約草案提出後，經各方復書解釋而加以修改的結果，英，法，美，德，意，各國明白規定廢棄戰爭為國家求致和平的政策之手段，但遇下列情形之一，則戰爭仍可以舉行；

- (1) 為正當的自禦，實行門羅主義或不列顛門羅主義的行動亦在其內；
- (2) 反對破壞非戰條約的國家；
- (3) 執行國聯會盟約的義務；
4. 執行洛加諾協約的義務；
- (5) 執行保障中立條約的義務。

有了上述的五種例外，或許由此種例外又回復到自禦的戰爭，或共禦的戰爭。倘承認一國為

自禦而戰爭爲合法，爲何又認幾國爲其禦而戰爭爲非法呢？無此種制裁，各國裁減軍備亦許不能實現。制裁不是造成戰爭的；制裁之應用乃代表受非法侵犯的國家，作自禦的行動，以戰爭消滅侵犯的戰爭。

自禦和共禦的原理可以完全有效，但是要實現這些原理就會發生困難。在私法上，法庭和裁判官所要決定的就是自禦的原理是否可以應用；在國際法上，各國所應自己決定的就是請求應用自禦的原理是否合法。過去歐洲各國締結同盟的制度，均假用自禦 (*Self-defence*) 的名義；許多戰爭（一九一四年的世界大戰包括在內）的爆發，亦是說爲着自禦；即各國之軍備的競爭亦利用自禦的名義。在非戰條約之下，有幾種關於自禦的方式尤其發達，如不列顛門羅主義就是建築於自禦的原理上面。美國政府對於其門羅主義的解釋亦認爲自禦，如有美洲以外的國家侵犯美洲時，美國爲自禦計當採取武力的抵抗。

美國依其門羅主義可以採取武力的自禦，而其發動至少隨着下列三種條件：

- (1) 美洲以外的強國侵犯拉丁美洲的國家時，美國可以用武力驅除此種武力的侵略，
- (2) 拉丁美洲的國家發生內亂，而有妨害外國的利益時，美國可以採行武力的干涉，

(3) 拉丁美洲的國家和美洲以外的強國訂立協約，規定建設海軍根據地等等，美國認爲有危害其安全時，可以用武力阻止此種協約的執行。

倘若依照非戰條約，甲國侵犯拉丁美洲的國家，並承認兩方均對於非戰條約的國家，美國對此可以不受非戰條約束縛，可以自由爲拉丁美洲的國家抵制甲國的侵略。如此處置，並不能算是非戰條約與門羅主義的衝突。美國與巴拿馬於一九零三年十一月三日訂立條約，保障並維持巴拿馬共和國的獨立。依此條約，美國對於巴拿馬的義務，如同他國依照國聯會條約和洛加諾協約的義務一樣。倘巴拿馬受侵犯，美國爲履行條約的義務，應出兵援助。倘巴拿馬和侵犯巴拿馬的國家均爲非戰條約的份子國，美國當認定侵犯巴拿馬的國家破壞了非戰條約，可以自由處置她。倘巴拿馬是非戰條約的份子國，而侵犯巴拿馬的國家却已簽署了非戰條約，那末，美國爲正當自侵計，亦當替巴拿馬出兵抵抗侵略，換言之，就是保護巴拿馬運河地帶 (Panama Canal Zone)。美國握着巴拿馬運河地帶作爲永久租借地，而美巴條約的目的，大概想把巴拿馬作爲美國領地的一部分。

美國在中美洲各國的武力干涉政策，非戰條約將能阻止其繼續進行嗎？美國雖進行非戰的運

動，然而同時在哈發納（Havana）會議席上，美國代表到底極力反對不干涉（Non-intervention）的決議。美國憲法雖規定國會才有宣戰權，然而美國政府常不得國會許可，擅行作戰。且有許多國家遇某國發生變亂時，往往輸入海陸軍維持他們僑民的利益，至於此種行動有無引起戰爭，均不顧及。

所以可以說非戰條約不能制止美國或他國暫時干涉。然而倘使非戰條約不能制止美國干涉拉丁美洲，那末，用同樣的理由，亦不能阻止歐洲各國干涉拉丁美洲。於此就發生問題，依照非戰條約，除非美國藉口自禦以捍禦美洲外，如何能阻止歐洲各國干涉拉丁美洲呢？

自禦（*Self-defence*）的定義已經具有很大的疑難。要免除此種疑難，唯有由國際機關行使一切之干涉，如是可以免許為一國單獨的目的而行使干涉的罪過。

美國的門羅主義不容許拉丁美洲的國家和美洲以外的國家締結協約，租借海軍根據地給後者。倘有此種事情發生，非戰條約能阻止美國用武力干涉嗎？所以自此以後，美國認為此種協約的締結有危害美國的安全，而美國為自禦計，常有阻止此種危害的必要，亦是非戰條約的意義以內的事情。然而，倘使加入非戰條約的國家皆持此議，則一切戰爭，將無一種應受非戰條約所禁止

的。如是，所以有人批評此種自禦戰爭，就是侵略戰爭。甚麼是侵略？甚麼是自禦？大約有兩種方法可以區別。(1)從自禦的名詞解釋，自禦的戰爭就是排除領土的實際侵略。此種解釋可以用議定書的方式附貼於條約的末尾。然而照過去對於自禦的廣義解釋，重要國家是否直接受這個限制的定義還是疑問。自禦的定義本難確定，私法裏面對於自禦的確定已經未告成功，所以要在國際法裏面確定自禦的意義，大概一樣不能成功。(2)自禦和共禦的原理均不免失於濫用，要免除濫用的弊病，當制定一種國際法例，判定某國的行動，是否係出於自禦。凱洛格 (Kellogg)在美國國際法協會演講說，如果國家運用自禦得當，世界上將無人反對自禦，且將贊揚自禦不已。凱氏此言暗示設立判定自禦與否的國際法例是可能的。

國際聯盟與自禦

國家有自禦權，但有假自禦之名而行侵略之實的；於是誰為自禦，誰為侵略的自禦，不得不加以判定。判定自禦與否的國際法例，就是仲裁或調解。國聯會的會員國發生紛爭，必須投訴於仲裁；否則，如有不先經過仲裁，逕自作戰，即以破壞國聯會盟約論，但為排除實際之侵略者不在此內。此種事實可以用一九二五年希臘與布加利亞邊疆事件明白解釋，茲另分節述之如下：

(7) 希臘與布加利亞事件

希臘與布加利亞事件的發生，由於一個希臘兵越過希臘邊疆，進入布加利亞境地，並槍擊布加利亞的一個哨兵。布加利亞哨兵向希臘兵還擊，命中要害而死。兩兵槍擊終結後，布加利亞根據國聯會盟約第十條和第十一條電向行政院控訴。行政院接電後乃於巴黎開緊急會議。行政院的第一步工作不是決定兩國之中誰為侵略者——兩國之中誰為錯者，乃是請求兩國政府於兩個月內，各將其兵撤回本國境內。兩國接受此種請求，將兵撤回以後，行政院於是做其第二步工作，聽兩方陳述事件之發生與經過，而判斷曲直所歸。希臘政府說，希臘侵入布加利亞領地為着採取正當防禦的行動。布加利亞辯訴說，希臘侵入領地是侵略的行爲。時行政院院長為白里安(M. Briand)白氏認定希臘的軍隊已實行侵佔布加利亞的領地是事實後，說此種假借正當防禦的觀念不應植入於國聯會的會員之心裏，而此種假借行為最屬危險。許多戰爭的發生，就是由於假借正當防禦以事侵略而起。此種紛爭一經爆發後，如果政府覺得是為正當防禦，不肯罷休，將成為不可收拾。

「國際聯盟會經過牠的行政院，亦經過在牠指揮之下的一切調解委員會，獻給各國一種免除

悲慘事情的手段，這就是國家發生此種悲慘事情時，只須訴請行政院，牠就可以設法免除。』行政院對於希臘和布加利亞事件的處置，委派調查委員，而希臘與布加利亞對於調查委員調查所得的報告，二國均一致接受。據報告說，希臘政府侵略布加利亞的領地，牠雖自信爲自禦而侵略，出於不得已的，然據事實的證明，實是言過其實，諸多捏造。行政院接到此種調查報告後，判定希臘破壞布加利亞的領地無充分理由，所以應繳付賠款 1,000,000,000 Levas，賠償布加利亞生命財產的損失，至於開始槍斃希臘肇事的一名士兵之撫卹業已扣除。調查委員建議委派中立官員管理希臘和布加利亞的邊防武力；並建議設法免除本地少數民族所發生的困難，和 *Commit d'is* 問題，希臘與布加利亞此次事件頗動興趣，不但可爲國聯會能調解紛爭的榜樣，亦可表示國聯會的會員國不得自由定下自禦的意義。倘有一會員國自由定下，難免不曲解其意義，而惹起紛爭，亦同樣須要和平的解決。此次事件的解決亦表示，倘若真要免除戰爭的危險，必須先解決國家間之基本的政治困難。

自禦的問題受國聯行政院管理既如上述，此種管理應用於英國政府和在其門羅主義下的任何行動，正與應用於希臘和布加利亞的邊疆紛爭一樣。但是有些國家不受國聯行政院管理，美國和

俄國就是其中兩大國。國聯行政院亦管理共禦的原理之應用是否依照國聯會盟約，或洛加諾協約，或法國的同盟條約。

(8) 非戰條約與國聯會

三百餘年前有法律學者詹梯尼馬 (Albericus Gentilis) 著法學 (De Jure Belli) 一書，書中有下列數語，『缺乏最高法院行使國際紛爭的裁判，缺乏最高政府有實行法院的判決案，國家除用武力伸張其權利，維護其利益外，別無良法。』

在最近的過去數年當中，贊成國際組織的運動，通常假定，如果戰爭可以咀咒的，可以設法消滅的，則解決紛爭的和平方法必須建設。

當進行締結非戰條約的時期當中，法波和捷克三國政府於一九一九年至一九二十年之間已締結好些和平條約，特別相信非戰條約將能永遠維持國際間的睦誼關係。

穩定現狀

國家將視非戰條約為進一步的穩定現狀 (Freezing the Status Quo) 嗎？國家將視非戰條約為加一重的保障和平條約內所劃定的邊疆不得用武力改變嗎？匈牙利於世界大戰後喪地頗多，其政府於一九二八年十月六日通牒給美國，通知願意加入非戰條約，相信『美國和其他

條約國政府均能設法保障以後的非義之事可以用和平方法解決之。」

非戰條約第二條說：『條約國一致承認一切紛爭或衝突，不論其性質為何，起源為何，除用和平方法處決或解決外，不得採行他種方法。』此條的意義，不在創立一個要用和平方法處決紛爭的積極義務；亦不在制定一種必須遵從的法律程序。白里安在其一九二八年八月二十七日的演講詞中有下面數語：『和平是從宣傳得來的，那是好的，那是多的；但尚須加以組織。解決困難時，必須利用正義，切不可採用強權。那是將來的工作。』

有人說非戰條約如果僅是爲着穩定現狀，儘可不必要；但是此種論調亦不能成立，試看德國是極力反對穩定現狀的，却是她首先贊助非戰條約。德國戰敗後，受協約國壓迫簽訂凡爾賽條約，其中有許多規定是德國不滿意的，但是她不願用武力來改變此種規定。因爲德國，信非戰條約的締結，將可以增進國際的感情；國際的感情一經融洽，各國自然會自動來改變凡爾賽條約內不平等的規定，這樣用和平方法來改變，總比用武力有價值些。

廢棄戰爭的條約(Treaty for the Renunciation of War)和國聯會盟約二者有同一目的，都在廢棄戰爭。不過非戰條約在直接廢棄戰爭，而國際盟約在設立機關來免除紛爭的起因。再，國

國聯會盟約裏面規定有制裁的原理，而且所有加入非戰條約的強國均明白，廢棄戰爭爲國家致和平的政策之工具，不得防礙所負國聯會盟約定下的義務。英國政府將凱洛格提出的非戰條約草案加以解釋，並於一九二八年八月四日備文檢同其解釋本送交國聯會秘書廳。英政府在此文裏面有一段宣稱如后：『英政府將凱氏提出的幾項加以攷察後，因念及國聯會盟約二十款（Article 20）之規定，殊想確知接受非戰條約，是否有抵觸國聯會盟約所定下的義務。英政府確信簽訂非戰條約，將不會抵觸國聯會的會員所負國聯會盟約定下的義務，此語見於附上的條約草案解釋本裏面：』

在另一方面，非戰條約或可彌補國聯會盟約的缺點。即是，國聯會盟約不禁止的戰爭，非戰條約或定之爲非法的戰爭。說到非戰條約與國聯會的關係，坡力特斯（M. Politis）於一九二八年九月七日在國聯會議事院宣稱，『巴黎條約的大成績就在彌補國聯會盟約的大缺點。……我們於最近數年時未要改造而未實現的，今者非戰條約已實現了。牠把一九二四年日內瓦議定書的根本原理定下，當作一種肯定的法律……我剛纔所說的原理是禁止我們常常所稱爲侵略戰爭的。』

非戰條約不同於國聯會盟約的，就是前者無制裁的規定，而後者有。倘有一份子國破壞非戰

條約，其他份子國不必參加，因為他們的義務在反對一切的戰爭，故無須參加戰爭反對破壞條約的國家。然而，倘國聯會的會員國破壞非戰條約，亦為國聯會盟約所不許可，則必受制裁。國聯會盟約所定的制裁，最大者為經濟封鎖（Economic Boycott），有人說用經濟封鎖來制裁破壞國聯會盟約，定不得成功。美國極力主張沿用中立的舊法，有戰爭法的根據，而其商利益將不受經濟封鎖的妨害。

在侵略當中，曾經幾次想取消美國的中立權。原來的柏登（Burton）決議案（一九二七年十二月五日提出的）宣稱，美國的政策是禁止運出軍備給侵略國（照美國總統決定的），對此決議案亦有反對的，其反對的理由是，美國禁止運出軍備給侵略國，那末就不禁止給被侵略國；如果美國運出軍備給被侵略國，則美國就會破壞中立的條規。現在締結非戰條約，上述的缺點可以彌補，而反對原來的決議案者亦消失其根據，換言之，倘有一國作戰，破壞非戰條約，美國不得以中立國待牠，必認牠破壞了國聯會盟約所定下給牠的義務。

如果國聯會的會員國要用經濟封鎖一個破壞非戰條約，同時又破壞國聯會盟約的國家，美國雖未擔負制裁破壞非戰條約國的義務，但因非戰條約為美人凱洛格所草創，為貫徹他的主張計，

美國當放棄中立權，而隨諸國之後，共同制裁破壞者。其實，美國出此主張，總覺是受道德的驅使。張伯倫 (Sir Auston Chamberlain) 於一九二八年七月三十日在下議院宣稱，非戰條約之重要在乎『世界各國如何看待美國判定侵略者之行為，將扶助其侵略，抑或阻撓其侵略。』

白里安於八月二十七日宣稱，一個犯罪國『或許冒犯大險，一視彼等能否奮一時英勇之氣，自由集合以反對牠。』

一九二八年二月二十五日美國紐約時報 (New York Times) 載參議員波拉 (Borah) 氏一段談話，波拉氏說：『此種非戰條約更產生一種重要的結果，這就是吸收美國加入共同制裁破壞非戰條約的國家。美國政府總願意加入共同制裁，然而必須保留其決斷權，第一決斷條約是否被破壞，第二決斷採行什麼強迫的方法去制裁才適當。如果當一個多方的條約被嚴重地破壞時，而加入了這條約的國家袖手旁觀，若無事然，其不可思議孰甚！』

現在國際行政院增加了調解紛爭之權，在這些大多數的國家間發生紛爭，行政院可以調解。行政院有了此權，或許能消戰於未然；如有作侵略戰爭者，亦能宣判其罪狀，或繼用武力以制裁。此種決定，顯然能傷害美國的利益，所以非戰條約用道德的觀念，強迫美國接受所創設的條

約，否則，美國可以反對。所以，締結非戰條約的結果，亦許凡遇有兩國發生戰爭時，美國願意和國聯會行政院商量處置。倘美國願意犧牲其自己的權威，贊成國聯會行政院的意志，促成各國均用和平方法解決其紛爭，那末戰爭是否會發生還是疑問。美國和國聯會行政院合作的方式，不一定要美國加入聯盟，或其同行使制裁，美國自當協助國聯會處理國際間的事務。

至於說到制裁，非戰條約從別方面看來總是重要的；牠能阻止國家間的戰爭。譬如，假設美國與某國發生紛爭，投訴於仲裁院，而仲裁院判決直在美而曲在某。又假設某國不接受仲裁院的判決。依據非戰條約，美國不得用兵力壓迫某國接受，即不得以向某國宣戰的方法來執行判決案。然而，非戰條約所禁止的只是用爲國家謀和平政策之手段的戰爭，用爲行使國際制裁（*International Sanctions*）的戰爭似不在禁止之列。國際制裁不一定在國際武力（*International Force*）。凡用國際權威控制單一國之行動亦是國際制裁。

(9) 非戰條約的道德觀

非戰條約的法律觀點既已討論了。現在論其道德觀點。在討論其道德觀點之前，應決定(1)非戰條約對於作戰權之實際的法律影響，(2)非戰條約對於國際關係中其他要素的關係，非戰條

約究竟如何，應當根本判定，判定的方法不用特種標準，要用道德和精神的成效，即看其對於世界公意所收的成效，和對於外交與國際關係之將來的行為所收的成效。

在世界大戰以前，列強國內的人羣多頌揚戰爭制度。數年前，德人鄂毛奇 (Von Moltke) 曾寫了下面幾句，「戰爭是上帝造的世界之程序中的一元素。戰爭可以發展人類高尚的道德；增進人們的勇氣；破除個人的自私；陶冶將士的天職，鍛鍊其犧牲的精神。無戰爭，則世界就會停滯，就會昏迷於唯物主義裏。」無論在那一國強大的國家，海陸軍總是佔着高層的社會地位，而且對於國家政策有很大的影響。

歐洲的外交和國際關係之歷史，似乎千篇一律，都是指示多數的強大國家皆視戰爭為不可須臾離的東西。各國所賴以安存和維持其權力全靠其實力。

當國家間快要發生戰爭時，外交負責人員往往互相聯接，訂立契約，藉以展緩戰爭爆發的日期；然而，在他們心中，已知戰爭爆發之日期快臨。一九一四年歐洲滿佈戰爭的心理。建設國際制度，就是爲着相信戰爭難免；換言之，爲着相信戰不易免，所以才有國際制度之設立，藉用國際機關消滅戰爭的發生。無一國夢想到以廢棄戰爭爲國家謀和平的政策之手段。

即自一八七八年柏林會議 (Congress of Berlin) 以來，列強皆沿用威嚇政策。他們沒有想到戰爭就會起於威嚇政策的衝突，只知威嚇之背後必有武力爲之撐腰，威嚇之對象必以弱國爲圭臬，大概以弱國無抵抗能力，一定對之讓步。

擁護非戰條約者說非戰條約將有很大的成效，至少可使國際關係爲之別開生面。非戰條約一經締結，一可以消滅戰爭的心理，強使政府和人民用和平觀念去思想；二可以使外交機關不復再向威嚇政策前進；三可以使奸雄不復再竊取國家命運或國家尊榮 (National Honor) 的名義，鼓舞民氣，贊成戰爭。國家間的紛爭將繼續發生；有的可以用和平的方法解決，有的不能。然而，由非戰條約產生此種和平的心理之結果，人民的觀察變換了不少，對於紛爭發生以後，不論其如何嚴重，總認爲武力解決必不得其平，除關於國家自禦而外，一切紛爭皆以用和平方法解決爲得當。

亦有反對非戰條約者，他們說非戰條約積極的價值，因爲國聯會未做的事，非戰條約亦不做。不過有一點可以說是條約的功績。國聯會進行組織和平機關已有很大進步時，而國聯會盟約的缺點仍然存在，一直至非戰條約成立，才彌補這種缺點。美國不加入國聯會，不承受會員的義務

，但確定其自己不作侵略的戰爭，對於實現彌補國聯會盟約的缺點，亦佔有相當重要。

其他反對者說，徒有非戰條約而無和平解決紛爭的機關，不裁減軍備，不修改平時政策（在過去引起戰爭的政策），則條約不過一紙虛文而已，於實際無用。但是解答這個問題說，倘各國政府均視非戰條約非常尊嚴，倘各國彼此抱最高誠信，相信其鄰國必遵條約廢棄戰爭，那末，旋踵間各國將皆能由信仰而生行動。法國佔據萊茵地（Rhineland），協約國禁止德奧聯合，各國要求建設大量的海軍和高率的關稅，無一件之動機不是起於怕戰爭的發生。倘現在各國真能互相諒解，建設其信，戰爭將不會再發生，似此非戰條約之締結亦自歸消滅。

倘各國政府不改變他們的政策，仍然假自禦之名建設大量的海軍，或採一種不一定可以激勵其鄰國的政策，雖則非戰條約已得各國批准，然而條約自條約，行動自行動，如是稱各國為君子也可，而國際情況之惡劣，將較非戰條約未成立以前為尤甚。然而倘各國政府對於非戰的理想，只須加以口舌的贊助，而非戰條約將來之成效亦就不小，至少可成為公意（Public Opinion）手中之最有力的武器。譬如，倘英國政府送一擴充海軍案於國會，議員們就將質問「此案適合於非戰條約之精神嗎？」倘美國政府遣兵入駐尼加拉瓜，公意（Public Opinion）就將質問「此種干涉適

合於非戰條約之精神嗎？』關於這幾點均可做成有法律性的辯論。但是不論這些辯論之結果爲何，有了非戰條約，牠的道德事實，最足以妨礙破壞國際友誼的政策之進行。從這個立場看來，非戰條約含有廣大的可能性。

（日内瓦議定書、洛加諾條約和非戰條約均含有同一意義，皆在保障現狀（*Status Quo*）防止現狀受武力的改變。有些協約規定設置仲裁。然而，仲裁自己就不足以代替法律。法庭（國內的或國際的）不能改正不公正的法律；他們只能應用法律，和實行法律。倘國聯會將來做和平的經理者，牠必定會制定一些審核條約的方法（規定何爲不公平的條約）；更制定一些方法使國際法在國際關係的公平方面盡量發展，使得各國得享法律的平等。國聯會只阻止用和平方法改變現狀，或不公正，不足以維持和平。無公正，就不能維繫真正的和平。國際制度或政體的建設以法律爲基礎，非戰條約和其類似的協約，就是國際制度或政體的發端，但必將國聯會和其他國際機關之半立法性（*Quasi-Legislative*）的活動發展；以補助非戰條約等之不及。關於國際制或政體下兩章再討論。

第七章 國際會議

- (1) 國際法之編制
 - (2) 世界大戰前的國際立法
 - (3) 最高會議
 - (4) 國際立法與國家平等
 - (5) 平等主義之修正
 - (6) 缺少會議的制度
- (1) 國際法之編制

近數年來，擁護世界和平者集中他們的心力，注意解決國際紛爭之司法性或半司法性的機關之發展。發展司法性的機關，可以多解決國際紛爭，這當然很重要；但牠只能於紛爭發生後才能加以裁判，至於防止紛爭之發生則無能為力。免除紛爭發生的原因，就須編制新法律，——決定新政策。編制新法律，通常總靠着有一個立法的機關，在國內的謂之立法院 (Legislature)，在

國際的謂之會議 (Conference)。國際會議由獨立平等的國家派代表組織之，隨着一定的法規 (Rules) 進行會務，與國內立法院的法規根本不同。然而，國內立法院與國際會議二者之功用則無二致，皆在用新法律救濟舊錯誤，或樹立新法律的圍籬，俾人民或國家得於圍籬裏面遨遊無阻。

在國際社會裏面，司法與立法的功用之間有一大異點，其最著意處可見於下面一段文裏：

「政府的主要功用不在於紛爭發生後解決紛爭，而在處置人民間派別的關係，使他們的利益衝突決不會發生。……調解部和仲裁院只可以解決已經發生的紛爭，不能解決將引起國際關係的紛爭。……譬如一架機器的軸承有了灰塵，旋轉時會發生危險的摩擦，調解部和仲裁院就只能除掉軸承上的灰塵；倘若機器裏的熱度或工作不適當，他們就無能補救。裁判官是機器的材料，不是配置機器的人，亦不是工程師。……法律學者感覺過去不能分清何為衝突的理由，何為戰爭的原因，於是注重調解和仲裁，想借此以矯正過去的不逮，不覺迫於熱忱，重視過度。在國內政策方面，他們傾全力注意衝突的理由，是以在政治才力之領域內的法律心理大遭失敗；在國外事業方面，他們更是危險的忠告者。為調解或仲裁紛爭而設立的機關——即是，為討論衝突的理

由——有其用處。但是爲解決真能引起重大紛爭的原因更是非常的重要。」

甚麼是戰爭的原因，在本書前兩編內已指出幾種，表明最足以引起國際間衝突的原因，尙不能歸之於國際立法的影響。況且全部滿記載些條約事件，說某次戰爭終結時，戰勝國壓迫戰敗國締結不公平的條約；要匡正這些條約，唯有戰敗國後來復興強盛起來，打敗昔日戰勝她的國家，復訂城下之盟，此時間可以匡正昔日所結之不公平的條約，但不免採報復行動，用新的不公平換成舊的不公平，結果仍留存不公平的條約於人間，不過互換兩條約國之地位而已。前章討論的非戰條約就是爲要匡正不公平的條約而成立的，牠就是要把不公平的條約打成公平，甚或運用武力糾正現在的不公平亦不承認，這亦許是牠的好處。倘要如此，就須設置和平方法，用以修正所謂不公平的條約。

許多國際法律家和若干國家揭渠所謂 *Rebus Sic Stantibus* 主義，環境一經變更，過去所訂立的條約將不能再適用，國家可即解除遵從此種條約的義務。條約之效力隨環境之變遷而異，本有不少利益；然而，行之失當，則條約應否廢棄之權操於各國之手，斯時 *Rebus Sic Stantibus* 主義將不免受咀咒。例如，德國於一九一四年侵略比利時，明已被破壞一八三九年所訂的條約

，所以德國總藉口爲自禦而侵略，其他各國早已見其肺肝，不過以自禦(Self-Defence)爲藉口而已。要顧到 Relius Sic Stantibus 主義，同時又不能忽略正義，除將條約應否變更的問題交國際機關解決外，別無其他方法可以達此目的。

在過去，國際法的形成，大概由各國種種實施所得的慣例遞演來的。在十九世紀當中，雖無一定的國際立法機關編制國際法律，然而舉行草擬條約的會議亦就不少，所草擬的條約，一經批准，即成新的國際法，而且可以推進其他國際事業。

(2) 世界大戰前的國際立法

在前一世紀當中，開了許多國際會議，討論關於工業的，經濟的，商業的，和人道的問題，產生出國際協約 (Conventions) 近五十種，皆可稱之爲國際法律。列強於一八七四年簽訂一種協約，規定設立世界郵政聯合會 (The Universal Postal Union)；一八七五年同樣地設立電政聯合會 (Telegraphic Union)；一八九十年成立海關稅出版國際聯合會 (International Union for the Publication of Customs Tariffs)；一九零五成立國際農業社 (International Institute of Agriculture) 在此時期內，制定了兩種拍勒 (Terme) 勞工協約。嗣後於一八九九年和一九零七年又開

過兩次國際會議，制定了關於和平解決國際紛爭的幾種協約。爲要伸張世界之道德的意義，同樣地開了幾次會議，制定了國際法，限制蓄養奴隸，販賣烟（鴉片）酒。一八八五年和一八九十年開了兩次大會，爲非洲定下新的國際法。

在世界大戰爆發之前，大約有二十五種國際會議是有定期的開會，在此種會議中，關於各種問題所訂立的多邊約定可以修改。更值得注意的，或許要算每次大戰結束時所開的和會，如一八一五年之維也納會議（*Conference of Vienna*），一八七八年之柏林公會（*Congress of Berlin*）和一九一九年之巴黎和會（*Paris Peace Conference*）。在美洲方面，大美洲聯合（*Pan-American Union*）亦是自定期的開會，最後開過的一次會議就在一九一八年，上次的會議於一九二三年開的。中美洲各共和國在華盛頓開過兩次這樣的會議，一次於一九零七年開的，另一次於一九二二年開幕至一九二三年結束的。在美洲境內舉行的唯一國際政治會議，就是華盛頓會議，於一九二一年冬開幕至一九二二年春結束，到會的所有歐亞兩洲的九個強國，討論軍備和太平洋問題。

歐洲協約 在十九世紀前半期當中，歐洲列強互相聯合，採行一種對於東亞問題共同行動的歐洲政策，所謂『歐洲協約』（*Concert of Europe*）。拿破崙的幾次戰爭終結後，普奧二國嗣後

又有法國爲欲成就歐洲協約起見，先後開過好幾次會議，初於一八一五年在維也納開會，嗣後於一八一八年在愛斯拉沙伯 (Aix-la-Chapelle) 於一八二十一——一八二二年在特洛庖 (Troppau) 來巴哈 (Laibach) 於一八二二年在味羅那 (Verone) 等地又開過幾次會議。茲將世界大戰前開過最重要的國際政治會議列表於下：

日期	地址	目的
一八二十年	特洛庖 (Troppau)	歐洲和平
一八二一年	來巴哈 (Laibach)	全上
一八二二年	味羅那 (Verona)	全上
一八二六年	巴拿馬	美洲和平
一八二七年	倫敦	希臘事件
一八四七年	萊馬	美洲和平
一八五五年	維也納	克里米戰爭
一八五八年	巴黎	多腦河的主權

一八六十年	巴黎	西里亞問題
一八六四年	倫敦	什列斯威好斯敦 (Schleswig Holstein)
一八六七年	倫敦	威森堡
一八六九年	巴黎	克里特 (Crete)
一八七一年	倫敦	黑海問題
一八七六年	君士坦丁堡	巴爾幹問題
一八七八年	柏林	全上
一九〇〇年	北京	中國事件
一九零六年	敖羅西拉斯 (Alicinas)	摩洛哥 (Morocco)
一九一三年	倫敦	巴爾幹事件

歐洲協約之聯合始終沒有貫徹其目的，歐洲的現狀沒有維持，其失敗的原因，不是由於合作的原理原則不好，由於他們的政策破壞了民族主義和民主主義的原理。歐洲列強解決近東事件頗告成功。當希臘獨立的時期當中，他們毅然排解希臘與土耳其的事件，強迫雙方受其排解，謀

歐洲和平的利益。歐洲協約 (Concert) 的影響後來更擴充其範圍，凡近東一切紛爭皆歸其調解，儼然以監督解決一切東方問題之『集權』 (Collective Authority) 自居。此種『集權』於一八二六年後開始試行，於一八五六年後作有系統有制度的實行，且繼此以後，又將『集權』應用到希臘，埃及，西里亞，和多腦河的主權上面，對於巴爾幹半島亦作普通的應用。一八八十年列強在柏林會議宣言促成希臘與土耳其的邊疆問題從速解決，實現歐洲利益的目的。嗣後，列強對於希土邊疆問題，擬定調解辦法，提交會議決定，結果照多數同意通過，希臘總秣馬厲兵，欲以武力壓服土耳其，至此遂不得不接受會議的調解。

一八六七年荷蘭想以盧森堡之公爵領地 (Duchy) 售給法國。從主權 (Sovereignty) 的狹義觀點上看，此種領地出售除當事者如荷蘭和盧森堡外，與第三者無關。然而一經法國買得以後，會引起法國與普魯士的戰爭，因為盧森堡之公爵領地正是兩國間之軍事要塞。結果，列強為維持歐洲和平，不准荷蘭出售；且於倫敦召集英法意俄普奧比及荷蘭諸國會議，討論荷蘭出售盧森堡之公爵領地事，結果禁止出售，並由各國共同保障盧森堡為永久中立國。一九零六年列強在敖幾西拉斯 (Algiers) 會議，用同樣的原理解決摩洛哥 (Morocco) 問題。歐洲協約 (European Concert)

用維持歐洲和平的口號，不僅防止爲巴爾幹問題而發生的歐洲戰爭，亦防止一八三一年爲比利時問題而發生的戰爭，防止一八四十年爲美嚇麥特阿利 (Mehmet Ali) 問題而發生的戰爭，防止一八六七年爲盧森堡問題而發生的戰爭，以及防止一九零五年至一九零六年爲摩洛哥問題而發生的戰爭。過去所開的各種國際會議，多半偏重於利益或便利方面，而注重於公義方面的較少，且參加此種會議的國家，僅是幾個強大的國家，而且有些國家是專制的；然而最初想組織國際立法機關，制定歐洲政策，禁止自由作戰的就是他們。

在世界大戰以前雖有此種種國際會議，然而外交事件仍多由直接交涉解決。舉行國際會議時，通常不由各國的責任內閣出席，皆由各國的外交官到會。倘遇國家間發生難題，或紛爭兩當事國之責任內閣通常皆不互相會而討論兩國間的難題或紛爭。通常多由富有技能，機智，和經驗的第三者居中調解，而他們必不是負解決難題或紛爭之最後責任的。因此，此種國際會議所決定的案件，一經送回至各國政府及國會付審查時，常不免有遭受反對的危險。

(3) 最高會議

當世界大戰時，各協約國政府感覺有合作之必要，主張成立一種新的而且是進步的會議形式

，由各協約國遣派首相及專家出席會議。此種會議第一次於一九一五年七月間於卡雷 (Cairn)舉行，到會者爲各國元首，會議僅一日，結果所得的成績，較之平常交換外交通牒之一週內所能完成之工作還多。一九一六年協約國間最高軍事會議 (Supreme War Council)，由各協約國的首相及其隨員一人（依照軍事會議要討論的題目，由各國自行選出，隨同其首相參加會議）組織而成。此外又創設了協約國海軍會議 (the Allied Naval Council) 海運會議 (The Maritime Transport Council) 和封鎖會議 (The Blockade Council) 包括協約國間的一切活動，而且按照實際情形組織一種國際政府的機關。然而這種種最高會議，純粹是忠告的性質的。他們不是負有代表權的外交代表所組織的會議，而是各國的首相和專家負責實行他們在國際會議裏所表示贊同的忠告而組織的。換言之，在戰爭時國際行政多是用以控制各國的政府，但是不能取各國政府之地位而代之。國際行政在控制各國政府一方面總算是成功，其成功的原因，是直接和各國政府發生關係，集各國行政專家於一堂，共謀國際觀點在此輩專家中的發展。如此法蘭西的羊毛家和英意二國的羊毛家談論，只能及於羊毛的問題。此種委員會的委員，主要的皆係國家官吏，會參加爲着國際工作的會議或常設協會，所以他們回到自己的各國政府裏面，他們是代表國際的；他們集合在聯

合會裏面，他們是各代表其國家的。

在世界大戰中，站在協約國方面共同向德國作戰的約有二十五國，嗣後戰爭終結，在巴黎開和會時，與會者多，意見紛歧，欲使各國均有同等權利決定一切議案，誠裏裏乎不可能，因此就不免失於不公平。所以為減少麻煩計，不得不組織最高會議（Supreme Council）事前決定一切。最高會議由五強國各派代表二人組織之，特名之為十人會議（Council of Ten）。一九一九年二月又設立一個最高經濟會議（Supreme Economic Council）救濟歐洲於戰後經濟崩潰的狀況。嗣後又覺得十人會議人數過多，無濟於事，於是排除日本另組織四巨頭會議（Council of Four）由美國總統和英法意三國之首相四人組織之，決定和會的一切重要事件。四巨頭會議集會兩旬有餘，除用一通譯外，連記錄秘書亦不用，其秘密與重要可想而知。最高會議（協約國首相會議）於凡爾賽條約發生効力後，即行撤消他們的永久議席，而凡爾賽條約發生効力期為一九二十年正月。在一九二三年二月以前，最高會議雖已完全消滅，但自法國佔據魯爾後，仍然時常舉行有定期的會議。

大戰後歐洲從事再造，各國之領土和邊疆多重新確定，於是紛爭時起，此時最高會議自任為

解決歐洲紛爭的仲裁者。牠的權威無法律文件的根據，只是憑協約國戰勝的餘威之武力爲其權威的張本。牠的責任很大，尤須替協約國負擔處理歐洲的紛爭，如俄國之紛亂，匈奧帝國之瓦解，均增加協約國的責任很多，而担負此種責任還是最高會議。在此種情形之下，和平條約只能規定某地應歸屬於重要的協約國，在未實行歸屬以前，當由最高會議暫管理該地，並須將該地作永久的處理。有幾件事情如波蘭佔據東加里西亞 (East in Galicia) 的紛爭，羅馬尼亞兼併匈牙利的德蘭斐斯尼亞 (Transylvania) 的糾紛，以及丹嫩齊奧 (Danunzio) 攫取阜姆 (Fiume) 的事件，最高會議皆不能作有效的處理，一因牠本身缺少軍隊爲處理此等事件的武力，一因上述各國政府間之意見彼此不同。且因最高會議僅代表協約國中的幾個重要強國的團體，處理協約國和戰敗國政府間的紛爭，總不免袒護前者。

有些批評家的意見，主張最高會議應將其職權移交給國聯會，因爲後者對於歐洲再造所引起的紛爭，將能作更公平和更有效的解決。但是，這種顯然不可能的。國聯會缺少武力和方略，很難實行和平條約的規定。牠沒有改變條約的規定之權力。國聯會的中立會員對於此種條約所給他們的義務，亦不高興承認，因爲他們認爲那些條約的規定當中有些不公平。倘若由凡爾賽條約所

發生出的一切問題，國聯會想即將他們一一解決，那末，國聯會的本身就不免坍塌，因為各國對於大戰的清理，意見殊不一致，彼此軋轢，實難調解。國聯會對此本無法負責，今欲冒此大難，強行解決實難調解的紛爭，必招各國之棄，其不免於坍塌，有不待言。

(4) 國際立法與國家平等

國際立法總須注意兩種事情，不是關於非政治的事件，就是關於列強用以對付其他國家的政策。列強時常主張設立一種國際機關以製成和施行國際立法。國際會議就是此種機關的初步，會議的結果多訂立了種種條約，此種條約已經是國際法的大體。不過這些條約只接觸引起國際紛爭的重要問題，尚談不到用法律的手續來裁判這些問題。近代民族主義和帝國主義常呈一種錯誤的表現，後者力向弱小民族侵略，前者又朝向帝國主義的路上前進，使國際社會不能往前進，反而向後退，這是誤解民族主義和帝國主義所應負其咎的。同時國際機關或會議制度亦有其缺點，如在世界大戰前，阻撓國際會議建設起一種實際的國際精神，完成一種更遠大的性質之結果。茲將其缺點約略言之，約有三種；(1)由於國家平等主義發生的，(2)由於缺乏一種經常會議制度發生的，(3)由於缺乏永久行政機關發生的。

平常國內立法，總是採取立法機關之少數服從多數的票決，即以超過立法員大多數之同意而制定的法律爲有效。國際守法則不然，國際法律必得各國承諾，才能發生効力，反之，一國不承諾，則該國就不受法律的束縛，這就是國家平等主義的系說。

國家平等主義 (Doctrine of Equality of States) 應用到國際會議上面，有幾種解釋：(1) 選舉權平等——譬如在國際會議裏面，哥斯德黎加 (Costa Rica) 和美國有同樣的選舉權，(2) 決議時必須全體同意才算通過——例如在第一屆海牙和會裏面，強迫審查的原則因羅馬尼亞不贊同就不能通過生效；一九二三年國聯會舉行第四屆大會時，司法委員會提出國聯會條約第十條的解釋案，出席會議各國代表皆贊成，惟以波斯代表反對，原案亦就不能通過。其實，有些會議裏面，全體同意的原理不僅應用於正式選舉，亦應用於論題的討論。美國國務卿休士 (Hughes) 爲中美洲事件會議 (The Conference on Central American Affairs) 的主席，並即席演說：「當國家被邀請當作自主國參加會議時，事前未得她承諾，自然不能要她一定到會。全體同意是國際法裏面國家情況之斷案的一部。國家必須承諾。現在所以召集國際會議時，通常發起召集會議的政府，於發出請柬時同時提出將來在會議裏面要討論的問題，因爲被邀請的國家如不願討論這種問題

，他們就好拒絕。』所以，至於新問題必須得全體正式的或非正式的承諾，方能通過生效。(3)平等的原理認定條約簽訂以後，必須各國全體批准，方能發生効力。——例如一國不肯批准的協約，則她不能受這協約的束縛。有時國家訂立一種協約，多數的國家均已批准，準備執行，但因其中有一國雖已加入簽訂此種協約，然而始終沒有批准。因要顧到國家平等必須全體同意的原理，所以每因一國不批准，遂妨礙協約的執行。華盛頓會議訂立的幾種條約規定以『簽約各國全體批准之日起實行生效』……潛艇條約在華盛頓會議簽訂後，除法國不批准外，其他簽約各國均已批准，即因法國之未批准遂使條約不能生效。

國家平等主義在一八九九年和一九零七年兩次海牙和會中表現非常強勁。出席八九九年的海牙和會者有二十六國，出席一九零七年的海牙和會者有四十四國。兩次會議討論問題時均須得全體同意，方能通過，因此常感覺很大的困難。在一九零七年的會議中，每國只得一個表決權，而關於一切重要議案的決定，必須全體同意，才能通過。爲着這條原理，所以關於設立國際仲裁院(Court of Arbitral Justice)和國際檢獲審訊庭(International Prize Court)均不可能。在此制度之下，小國以其國數多，強國以其國數少，後者每爲前者操縱，論者多以爲不平，遂引起很

多的批評，尤其是在報章一方面。

(5) 國家平等主義之修改

國際機關或會議制有三種缺點，前面已經提過，國家平等主義就是國際會議制的第一種缺點，即在大戰前業已着手修改平等主義的規定。原來參加國際會議的各國，不論國之大小和強弱，皆站在同一條平等線上，有同一的選舉權，決定議案必須全體同意通過，嗣因事實表現，每因一國不同意致將很重要的議案不能通過施行，於是修改決定議案時不必全體同意通過，只須多數同意通過，此即第一步的修改。譬如有些非政治團體舉行會議，國家雖未特別承認，亦應受會議的束縛。國際郵政聯合會的議事部 (The Congress of the International Postal Union) 議決案件就是取決於多數票決的一例。至於國際郵政聯合會的議事規約之修補，有些基本條文除由全體投票贊外不能修補；但是另有十三條，只要有三分之二的投票贊成就可修補。規約的解釋只取決於多數或過半數。老糖業委員會決定議案就是取決於過半數的贊成。倘有過半數同意判決某國應撤換其某部職員，某國雖不願意，亦不能不服從。在君士坦丁堡的國際衛生部 (The International Board of Health at Constantinople) 和多腦河委員會 (The Danube Commission) 亦用多

數票決的方法判決許多問題。其實最告成功的各種國際行政聯合會已經不是須得全體同意通過議案，已經改爲取決於多數票決的規定。

第二步修改出席非政治會議的代表不再依國家平等的原則平均選派，而使大國的代表額增加。例如有八個國際行政聯合會，大國除選派其本部代表出席此種聯合會外，並得選派其領土代表出席，如是英法等大國所派代表之數比其他小國多。

其他各種國際組織將其會員分爲兩組，依照每組力量之大小，酌予每組會員選舉權之多少。

依此計劃進行的國際公共衛生局 (International Office of Public Hygiene) 和國際農業院 (International Institute of Agriculture)。國際農業院的會員又分爲五組，第一組的會員享有五票選舉權，負擔費用之十六個單位；第二組的會員享有四票選舉權，負擔費用之八個單位；第三組的會員享有三權，負擔四個單位；第四組享有二權，負擔兩個單位；第五組享有一權，負擔一個單位。一九一九年訂立航空協約 (Air Navigation Convention) 設立國際委員會，其中委員分爲兩種，英美法意日五強國所派參加的代表爲一種，其他二十二國所派之代表爲另一種。美法意日四國各派代表一人，英國本部派代表一人，其領地和印度亦各派代表一人；其他各國皆各派代表

一人。在各國代表這樣分派以後，於是在航空協約裏面規定五強（英國和其領地與印度合當一國算）各應有五票選舉權；而其餘二十二國各只得一票選舉權，藉用此種方法，五強國的國數雖少，而其選舉權之票數却已佔多數。

第三步修改國際組織的經費不再由各國平均負擔，但是依照國家能力之大小而定其應負擔經費之多少。有許多團體徵收費用，不是由會員國平均分担，而是按照會員國人口之多寡作比例分担，如大美洲事務局（Pan-American Bureau）和度量衡事務局（Bureau of Weights and Measures）就是按照比例分担的。此外另有八個團體區分其會員為幾等，並依照每等能力之大小，分配各等應負擔其團體費用之單位多少。上面所舉的幾例，表示遇有某種非政治的活動，各獨立國為推進其國家利益及國際結合計，已經同意修改國家平等的老主義，不是放棄關於全體同意的原則，就是放棄關於選舉和納費的平等。

有些國家對於某種非政治的國際活動情願放棄他們的利益；但是在會議裏所決定關於政治事件，事前未得國家明白承諾，事後要其遵守，已是很勉強的。國家平等主義應用於會議裏本可以救濟使國家勉強遵守的缺點，但是小國每將國家平等主義應用過甚，妨害國際合作，致國際間很

重要之事業不能實行，此是國際事業上一種很大的障礙。爲要免除此種障礙起見，關於重大的政治會議均限定列強各國參加，小國則摒之會外，以免妨礙重要議案之不能通過；至於會議問題亦限於大概可以成功，不致不能通過的，此即大戰以前的趨勢。雖然，有些很重要的政治會議，更公然拋棄國家平等主義，即公然限定某種國家才許出席此種會議，某種國家則不能，而在出席會議的國家中又分出等級，表示差異。例如在一八一五年維也納會議的 (Congress of Vienna) 當中，歐洲各國就是分爲四個等級：(1) 英俄普奧四強國對於全歐洲的問題可以提出並可以決定；(2) 法國和西班牙對於歐洲只能表示他們的見解；(3) 瑞典和葡萄牙簽署了一八一四年的巴黎條約，名義上是參加維也納會議的工作，實際上對於會議無甚影響，且較法西二國又遜一步；(4) 其餘各國除討論直接關係其國家之問題外，不得表示意見。嗣因葡萄牙反對，於是准許簽訂一八一四年的巴黎條約之八個強國，皆入委員會籌備維也納會議的工作。但是最重要的決議案，仍然由五強國壟斷，如處置波蘭撒格遜 (Saxony) 與那不勒斯 (Naples) 等問題就是其例。在六十七種議定書 (Protocols) 中，瑞典，西班牙，和葡萄牙所簽訂的不過十七種。一八一五年歐洲訂立六月九日最後條約 (Final Act of June 9) 簽署者僅五強國，而瑞典葡萄牙和西班牙已拒絕附簽，然

而仍不能阻止其成爲歐洲之法律。

在一九一九年巴黎和會 (Paris Peace Conference) 當中，國家平等的原則亦同樣修改。在和平條約的序文裏面，將協約國區分爲重要的與次要兩種，前者爲英法日意美五強國，後者爲其他各協約國。在會議裏，英法日意美得各派全權代表五人出席；比利時，巴西和塞爾維亞得各派三人；奧大利亞，加拿大，南非洲，印度，中國，希臘，赫查茲 (Hearst) 波蘭，葡萄牙，羅馬尼亞，暹羅，和捷克斯拉夫等國得各派二人；古巴，危地馬拉，海地，宏都拉斯，來比利亞 (Liberia) 尼加拉瓜，巴拿馬，玻利維亞，厄瓜多爾，祕魯，烏路圭，和新西蘭等國得各派一人。上面的區分由國際行政院措置的；遵循每一個重要會議的法規，指派專門委員會五十八個，分頭從事實際工作，計前後共開討論會議一千六百四十六次。出席專門委員會的代表，隨各國情形之差異分爲下列四組；(1) 爲一般利益而交戰的國家 (英法日意美五強國) 所派出的代表得出席一切會議和一切專門委員會；(2) 爲特殊利益而交戰的國家 (次要的協約國) 所派出的代表，只得出席討論有關他們事件的會議；(3) 與同盟國 (Central Powers) 只斷絕外交關係的國家 (如玻利維亞、厄瓜多爾，祕魯，和烏路圭等國) 所派出的代表，只得出席討論有關他們事件的會議；(4) 中

立國也有討論直接有關於他們的問題，得提交問題報告於會議。

巴黎和會舉行全體會議時，每國只有一票選舉權，並遵照全體同意才能通過議案的法規。舉行全體會議僅六次，大概屬於正式會議的性質。關於實際議案的決定，在列強各國所操縱的專門委員會中做好的。如遇出席專門委員會的列強代表對於提交討論議案不能同意通過時，常不用正式投票解決，只取決於多數的願意，或互相讓步以促成同意解決的協約。議決案件或訂立條約本須得全體同意通過或承諾才能生效；但是過去的事實已有破壞此種法規的，例如凡爾賽條約和日本之請求將前德國在山東之權利暫不歸還中國而移轉給日本接收，中國感於受屈，遂拒絕簽署，論理既有中國未簽署，就是未得全體同意承諾，當然不能生效，然而在事實上已經發生效力。已經簽署凡爾賽條約的共有二十七國，而條約本文規定本條約發生效力日期只以德國和三個重要的協約國批准之日起生效。在各種和約所成立的幾種委員會中，亦偏重幾個重要的協約國之言論主張，幾乎唯他們的馬首是瞻。此種委員會之成立為欲劃定國家間的邊疆，管理某些領地，指導民衆投票，控制軍備，賠款和水道等等。

列強操縱各種國際政治會議已經成爲衆矢之的，一因破壞了國家平等主義，一因列強壟斷一

切決議案以適合其自己利益，而且不顧小國之願意和需要與否，強迫他們遵行此種決議案。此種措置之含有危險性毫無疑義，而且事實已經表現。在另一方面正與上面的批評相反，倘使在國際會議中小國之發言地位和大國相同，比如巴拿馬在國際會議中要和英國有同樣的發言地位，或許是更危險而且是不可能的事情，若照國家平等主義的嚴格意義遵行，國際合作或許要受一個無代表的政府之小國阻塞。

(6) 缺少會議的制度

國際會議制的第二種缺點就是缺少一種經常的會議制度，按照一定的會期開會，又因參加會議的份子，只限於數國，而不能普及於全世界。政治會議常於戰前戰後舉行；在戰前舉行，大概因戰爭的空氣緊張，有一觸即發的趨勢，而且有非理智所能控制的時候，冀用政治會議以調協國家間的衝突，阻止戰爭的爆發，在戰後舉行，大概結束過去的仇恨，謀以後的和平。至於召集會的手續，通常由一國或數國發起，再發出請柬邀請其他有關係的國家參加。於此就發生一種不平等的毛病，因為發起召集會議的國家，於事前定下將要討論的題目，他們認為有利於他們的問題就定下，認為無利或有害於他們的問題，總為國際間重要的問題，或許亦不定下，這就是控制論

題的一種毛病。其次，又可以限制參加會議的會員，如發起召集會議的國家認為某國能和她表同情，而有利於其主張的，則邀請其參加，否則，就不通知其參加，這就是限制會員的一種毛病。因為國際會議不是經常的，而是臨時的，所以在舉行會議之前，外交官員先事接洽，使各國批准提案，以便提出討論。討論本是國際立法的一種要素，爲着提案係先批准，論題又係召集會議的國家事前定下，故討論的範圍遂受限制。除上述之非政治的會議，對於其他國際會議無依常規召集的責任。列強視國際集議爲一種更大的工作，備作國際紛爭之最後投訴以便解決的場所。

國際會議的第三種缺點，就是沒有一種常設的行政機關（除行政事務局在別處討論以外）預備開會的一切事宜，或管理已經會議採納的一切條文及案卷。召集華盛頓會議，事前必須六個月時間，籌備開會的一切事宜，如發出請柬，佈置會址，整理提案……至會議開幕時，必須有一充實之秘書處，担負會議的記錄及文書等事務，而在會議閉幕時撤銷。要使國際會議開得靈巧而有效，必以會議閉幕後，將會議所討論的一切案件，一切問題，和決議案以及一切經過情形，製成公正的，精密的，和融化的報告，分發各國以便遵照。要做到這步工作，必須有一常設的秘書處担負，否則不能成功。倘若國際立法繼續向前發展，那末，一切國際條文及案件，必須慎重和

繼續的保存，以備國際行政機關的查攷，下一章討論國際聯盟會及其對於大戰前國際會議制的三種缺點之補救，至於補救至何程度 將於下章裏面看出。

第八章 國際聯盟會

- (1) 國聯會的立法功用
- (2) 國聯會的會員資格
- (3) 國聯議事院的組織和權力
- (4) 國聯行政院的組織和權力
- (5) 行政院對於議事院的關係
- (6) 國聯會的財政
- (7) 國聯會與平等主義
- (8) 常設祕書廳
- (9) 國聯會盟約之修補和解釋

國際聯盟會 (League of Nations) 的創設是根據一九一九年凡爾賽條約之一的規定。國際盟約 (Covenant) 的擬稿者很願望將由此盟約保障一種永久國際組織的成立，實行下列二種重大的

目的：

(1) 和平解決國際紛爭，此是一種司法的功用，前面已經討論；

(2) 規範國際政治的方式，召集定期的國際會議，製定新的國際法，使國家間的糾紛不致發生，此是一種立法的功用。

(1) 國聯會的立法功用

國際聯盟會的兩種目的，比較難於實現的或許是後面的一種，就是立法的功用 (Legislative Function)。前一種是司法的功用，比較容易實現，因為法庭判決案件係取決於多數的票決，而日有現成的法律之規定可以遵行。立法的功用則不然，舉行立法會議制定法律時，必得全體一致贊成始能通過，通過後又須經過有關係的各國政府批准，方能成爲有效力的法律。國際聯盟會爲促成國際法庭的實現，已築下一個國際機關的司法基礎。但是要謀和平的和快樂的世界之成功，必須建設一種穩固的立法體制，免除過去妨礙國際立法之進步的障礙。

國際聯盟會的盟約爲實現其立法的目的起見，規定設立國際聯盟會，由國家合組而成，離各國而獨立，却不是一個居臨各國之上的國家，牠是國家之間的东西，是國際的，不是超國家的。

牠在解決國家間紛爭，而謀和平的協定，有時成功，亦有時失敗；但是遇着失敗，紛爭國不接受牠的解決或協定的，亦不涉及何種處罰。……在事實上，國際聯盟會是一個萬國的團體，站在一個同一的基礎上共同合作，謀他們共同的利益。爲欲實現此種目的，各國業已自願的一致贊成皆於事前遵守一定的法規，不准自由妄動，以維護互相的利益。不論反對侵略的制裁爲何，國聯會的會員無接受行政院或議事院任何立法的提議的義務。

(2) 國聯會的會員資格

國聯會的會員分爲兩種；(1) 原有的會員(2) 非原有的會員。原有的會員共四十二國，皆實行列名於國際盟約的。任何完全自治國，領地或殖民地倘未列名於國際盟約末九，而經國際議事院三分二的同意通過，皆得爲非原有的會員(Non-Original Member)。國際盟約又規定「會員當克盡其國際義務，亦應接受國聯會關係海陸空軍及軍備的規定。」在起初的七屆國際議事院中選出非原有的會員十四國，至一九二九年國聯會凡有會員五十四國。原有的會員與非原有的會員之主要的區別，就是後者應當克盡其國際義務，和應當接受國聯會關於軍備的規定。有好多國家(如亞美利亞(Armenia)、亞塞爾拜然(Azer. aijan)、力嘉騰劫泰因(I. ielt nst. in))請求加入國聯會

爲會員，皆遭拒絕，其理由因爲他們國王太小，不能担負國際盟約所定會員的義務。不過亦有一個小國取得會員資格，而毋須完全担負會員義務的，這就是瑞士國。瑞士政府於一九一九年和一九二年前後兩次致書國際行政院聲明瑞士雖爲國聯會的會員，但不能參加任何軍事行動，亦不許別國軍隊經過其領地，因其領地是中立的。至於依盟約第十六條有加入行使經濟封鎖的義務，瑞士仍願克盡。國際行政院於一九二十年二月間採納一個決議案，承認瑞士單獨加入國聯會，並接納其關於軍事的聲明。

在國聯會的五十四個會員國中，二十六國是歐洲的，二十八國是非歐洲的。哥斯德黎加（Costa Rica）於一九二六年底停止會員資格後，嗣於一九二八年表示願意重入國聯會爲會員，因此有以二十九國爲非歐洲的，以全數會員爲五十五國的。此外尚有十國未取得國聯會的會員資格，茲列舉於下：

阿富汗

伊拉克（Iraq）

巴西

墨西哥

厄瓜多爾

俄國

埃及

土耳其

內惹德 (Nejd)

美國

阿根廷是否真能算作會員，還不一定。因為她的行政部，雖已承諾國際盟約，加入國聯會，但是迄今尚未得到她的國會之核准。出席第一屆國際議事院的阿根廷代表，因為議事院不採納其提案而退出會議。但是阿根廷政府仍繼續繳納會費，並出席國聯會之各種委員會議。

玻利維亞和祕魯自一九二一年以來，未曾出席國際議事院，因那時對選舉智利的代表為議長認為不滿。

國聯會要實現其理想的國際合作，達到最大的成功，必須擴大範圍，成為一個普遍世界的東西。倘任強大的國家如俄美和土耳其等國，長此雄居會外，立於行動相反的地位，則會員與非會員國之間，不免發生紛爭。

然而，發生紛爭的可能，業已漸次消滅，因為非會員國日多一日願與國聯會合作，雖不是會員，却與會員國所做的工作同向一個目的。蘇俄業已參加國聯會的衛生與裁軍工作。她又參加過國際經濟會議 (International Economic Conference)。美國在前八年中亦已於物質方面改變其

對於國聯會的能度。她漸次採取遣派代表出席的政策，如派遣顧問及各種會議的視察員。所謂各種會議，指一九二十年的白魯色爾財政會議（the Brussels Financial Conference），一九二三年的運送會議（the Transit Conference），關稅制定會議（the Customs Formilities Conference），和同年的禁止淫猥出版物會議（Obscene Publications Conference），到現在美國的態度更進了一層，她遣派全權代表，參加一切特殊的國聯會的會議，如關於人道主義和經濟性質的會議，及關於裁減軍備的會議。以上是美國政府方面派遣代表，此外美國國民方面亦常自行派遣代表參加國聯會的各種委員會，如鴉片，衛生，白奴（White Slave）和經濟等委員會。一個美國人亦是國聯會禁止麻醉藥品部（the League Narcotic Control Board）的部員。美國雖不是國聯會的會員，却常參加國聯會統轄下的各種會議，所以於一九二八年一月繳交常設秘書廳一六·七四八·六〇元，當作她負責秘書廳的費用。美國亦將她的條約移交秘書廳頒行。然而，那些條約不註冊，只予以特殊的號碼。

邦聯（confederation）是由許多獨立國組織的，是國家間的東西，不是超國家的東西，即不是臨居國家之上而統治各國的。國聯會就是邦聯的一種，其會員國可以退出國聯會，但不像邦聯的

份子國可以隨時任意退出。照國際盟約的規定，會員國皆願一致承認限制他們脫離國聯會之權，一國要退出國聯會時，必先克盡其所負國聯會的義務，並須保持國聯會的永久基礎不致動搖，不致發生不穩固的現象。國際盟約又規定會員退出的手續，在退出國聯會之前二年必須通告，而在未退出之前，又必克盡其所負國際盟約所規定的義務。關於此種義務，如果盟約未詳細明白規定，行政院或議事院可以決定要退出國聯會的會員是否盡了牠的義務，同時國際法庭自然對於此項決定可以貢獻意見。

通告要退出國聯會的有三國。第一就是哥斯得黎加(Costa Rica)她於一九二五年一月一日通告國聯會願意退出，並請退還所繳會費。於一九二六年十二月三十一日國聯會實行准她退出，停止她的會員資格。哥斯得黎加政府於一九二八年七月致書國聯會表示願意復入為會員，不過要國聯會對於門羅主義之解釋予以答復。此書發出後，嗣於九月間哥政府表示向國會籌款繳付會費，以便重新取得會員資格。

巴西和西班牙因國聯會不允許他們的要求，未取得行政院的常任理事，而德國獨取得常任理事，於是乃於一九二六年六月和九月先後通告國聯會脫離。一九二八年三月西班牙復行行政院

一書，在此書中又宣告她願意仍爲國聯會的會員。巴西於一九二八年六月十三日實行停止會員資格。巴西政府於一九二八年四月九日曾致書國聯會，告其願爲國聯會之最專心合作者之一。有一個問題始終未解決的，就是非國聯會的會員是否可以參加國聯會的活動，是否可以享受國聯會的利益而不盡其相關的責任。

復次，國際盟約增添的條款能得原有各國之贊同固好，若有表示反對或不贊同的，不應使其一定遵從，但當停止其爲國聯會的會員。在此種情形之下退出國聯會，其手續不必於二年前通告行政院，然後實行退出。再，「國聯會任何會員如已破壞國際盟約的，可由行政院召集其他一切會員開全體大會投票取消其會籍。」換言之，破壞國際盟約的會員可以開除會籍。

(3) 國際議事院的組織和權力

爲欲規定一種常設的會議制度，使大國和小國並有法理上的區別，所以在國際盟約裏面規定設立兩個機關，一爲行政院，一爲議事院。議事院 (Assembly) 是弱小國家的集團，受弱小國家的控制，亦就是代表弱小國家的一個機關。在議事院的會議中，每個國聯會的會員只有一票選舉權，而且不得派代表超過三人以上，所以在議事院內各會員皆平等。議事院的會議非常會與特別

會兩種，常會定每年九月第一週的星期一，在日內瓦舉行，特別會無定期，遇有一個會員以上之請求，經多數之贊同，得召集開會。每次會議必須有一議事程序，由國聯會的秘書長擬就，經行政院院長核准；但是議事院，行政院，或國聯會的會員如有提案亦應列入議事程序內，以便討論。但在非常情形之下，議事院可以於議事程序上加入新問題，不過此種新加入的問題，須先經委員會審查報告，報告後再經過四日才能提出討論，如得議事會三分之二的投票決定，方能成爲議決案。

議事會的辦公廳(*The Bureau of the Assembly*)有廳長一人，副廳長十二人，內六人特選舉，負責副廳長的職務，其餘六人分兼各種專門委員會的會長。議事院的工作，大半由各種專門委員會做，每個專門委員會，各國均有代表出席。茲將現在的各种專門委員會列舉於下：

第一個委員會——憲法的問題

第二個委員會——專門事業的協會

第三個委員會——軍備的裁減

第四個委員會——預算和財政的問題

第五個委員會——社會的和普通的問題

第六個委員會——政治的問題

一切重要問題均先由上列的委員會討論，如討論不得結果時，可將此問題提交議事院全體大會討論付表決，而這次表決就是最後的決議。行政院和議事院均以英語和法語為官語。會議中發言時，用英語發言者則用法語翻譯；法語發言者則用英語翻譯。

議事院 (Assembly) 行使三種權力：

(1) 選舉的權力——如選定國家加入國聯會為新會員，選舉行政院的非常任理事，以及參加選舉國際法庭的裁判官。

(2) 制憲的權力——如討論和提議國際盟約之修正和增補。

(3) 議事的權力——此種權力之來源有法律的根據；第一依據國際盟約第三條，「凡在國聯會的行動範圍內的任何事件，或影響世界和平的任何事件，議事院皆得於其會議席上討論之。」第二依據國際盟約第十一條，「凡屬擾亂國際和平或國家間之睦誼的事件發生，國聯會的會員皆得

報告議事院或行政院核辦。後面的一條不僅承認國聯會可以出而斡旋，謀紛爭的解決，亦允許國聯會對於將來可以引起紛爭的政策，作無限的討論。第三依據國際盟約第十九條，議事院對於國聯會的會員國間之條約已經失了效力的，可以時常忠告他們修改或重新議訂；對於惡劣的國際情況，綿延下去可以危害世界和平的，可以時常忠告會員國議訂條約。

條約的修改 議事會在此條之下，儘可以給以忠告(Advice)。因為國聯會不是一個臨居萬國之上的國家(not a Super-State)牠不能強迫各國違背其自己的意志而批准條約。太平洋戰爭(War of the Pacific)的結果，玻利維亞於一九零四年最後和智利簽訂一個條約，割讓可以通海口的領地給智利。嗣後，玻爲維亞認爲一九零四年的條約利公年，乃於一九二十年援引國際盟約第十九條向國聯會申訴，冀望藉國聯會之力可以修改一九零四年的條約。國聯會開第一屆議事院會議時，將玻利維亞的申訴擱置不付討論，移給下屆會議解決；至第二屆議事院開會時，將玻國的申訴交法律學家委員會(Committee of Jurists)審查，而審查的結果報告如后，照玻國現在的

申訴方式，此種申訴不合程序，因為議事院不能自己修改任何條約，修改條約之權全在條約國兩造的權力範圍以內。換言之，玻利維亞的申訴或請求之被拒絕受理，因其申訴不適合法律程序的原故。

法律學家委員會除以不合法程序為拒絕受理我國申訴的充分理由外，更進一步宣稱議事院可以忠告條約國修改或重新議訂條約，但只能於過去的條約到現在已不能適用時，才可給以此種忠告，即是說，當現在環境，在物質上或道德上，已經根本改變了，過去的條約不能適用於現在新環境的時候。這樣規範下來，好像使議事院對於本來不公平的條約，不能忠告條約國修改或重新議訂。如是解釋，盟約第十九條之價值是很有限制的。然而第十九條內有一款說過「議事院對於惡劣的國際情況，綿延下去可以危害世界和平的，可以時常忠告會員國議訂條約。」這一款不受給予條約修改的限制。法律學家委員會認為此種惡劣的環境在事實上是否存在，應由議事院決定。議事院決定此種事件取決於多數票決，即以過半數的同意票為決定的條件，所以一經這樣決定下來，一造雖不滿意此種解決，但亦不能拒絕接受，更不能阻止此種解決的行動。議事院受盟約第十九條之規定，不論條約內的條文如何不公平，牠沒有變此種條約的權力，只能集中世界的

意見凝集於可以擾亂世界和平的惡劣環境上面。倘世界的意見不滿意現在的惡劣環境，而認為實有改變之必要，那末，議事院於此時建議各國要改變此種惡劣的環境，則各國亦就很難拒絕。

議事院有討論權是從盟約第三條，第十一條，和第十九條之規定而來的，而這種權力又可分為三種；如（1）司法的，（2）立法的，（3）行政的。議事院的司法權前面已討論過，現在再討論立法權和行政權。

議事院的行政權，就是攷察國聯會的其他各機關之工作的權力。此種攷察分兩方面實行；一由國聯會統轄的各種專門委員會實行攷察。一由行政院彙成工作報告，送交議事院的頭六次至十次全體會議攷察。出席此種會議而參加攷察的通常為二十或三十個會員國，而且他們攷察的範圍，只限於行政院送來的報告，由這報告所發生的疑問，皆可提出討論。

議事院的立法權，就是只能討論關於國聯會的兩個會員國以上的事件之權。所謂「國內的問題」發生的紛爭，不能以盟約或議定書 (the *Convention or the Protocol*) 所成立的各種仲裁機關來處決，照第十一條的規定，此種問題應由議事院討論。討論得有結果，可以定下來立成條約的形式，一經各國批准，則國內的問題即轉變而為國際的問題，法律的抑制，亦許從此可以逐漸

束縛國家的非法行爲，阻止嚴重的國際衝突之發生。

經過上述的程序，新國際立法的形成和現存國際法律的編纂就慢慢可以出現。在國聯會成立的頭八年中，在牠的保護指導之下，已議訂下列的種種協約 (Conventions) 和協定 (Agreements)。

國聯會協定

國際勞動協定十六種。

國際盟約增補條款十五種，內四種已經採用。

關於委任統治的協定十三種。

交通和運輸的協約八種。

衛生的協定 (兩國訂約的性質) 八種。

關於鴉片的協定兩種，又議定書兩種。

禁止販賣婦孺的協定一種。

禁止販賣猥褻書籍的協定一種。

關於販賣軍備的約定一種。

關於關稅制定之單簡化的約定一種。

關於俄國亡命者之執照的協定一種。

關於處決希臘內之亡命者的議定書一種。

規定重新建設匈奧二國之財政的議定書各一種。

設立常設國際法庭的組織法一種。

戰爭非法 (th. Outlawry of War) 的議定書草案一種。

仲立商務事件之條款的議定書一種。

關於亞蘭羣島 (Azland Islands) 之中立和撤廢炮台設備的約定一種。

關於上西勒細亞 (Upper-Silesia) 之德波的約定一種。

規定沙爾 (Siar) 和坦澤 (Danzie) 之境地的協定各一種。

保障默麥爾 (Memel) 之境地安全的約定一種。

國際議事院對於扶助貧弱的幾個決議案。

關於處決布加利亞內之亡命者的議定書一種。

鞏固希臘金融的議定書一種。

關於蓄奴和強迫勞工的約定一種。

執行海外仲裁的判決(the Execution of Foreign Arbitral Awards)的約定一種。

廢除禁止和限制出入口的約定幾種。

關於皮革輸出的國際協定一種。

關於愛沙尼亞(Estonia)的錢幣和銀行之改革的議定書一種。

關於布加利亞鞏固借款的議定書一種。

設立國際救濟聯合會的約定一種。

關於和平解決紛爭，互相扶助，無侵略(Non-aggression)和增強防止戰爭的方略之普通

法規(General act)與模範條約(Model Treaties)。

國聯會成立後，議事院在其頭八屆會議中採用決議和建議共二百九十六；在同此時期內，行政院開會五十三次，辦理事件二千四百項。國際立法的大體就是藉着這些定期會議逐漸積累而成

，現在不過已開端而已。然而爲促進國際法之有系統的發展，這些會議可算是有史以來爲半立法機關 (Semi-legislative Machinery) 開一新紀元。

倘若議事院或行政院限制一切的國際問題都歸牠自己開會討論，牠將一定做不成功，一定歸於失敗；因爲世界幅員廣大，事業紛繁，欲使一單純立法機關統籌兼謀，供給一切國際要求，殊不可能。議事院和行政院均見及此，且覺得限制一切的國際問題都歸牠自己開會討論未免權力過於集中，恐生危險，爲免除此種危險計，乃組織各種專門事業協會 (Technical Organizations) 分擔議事院和行政院的工作。專門事業協會有下列四種：

- (1) 國際勞工協會
- (2) 交通和運輸協會
- (3) 經濟和財政協會
- (4) 衛生協會

設立上面幾種協會的目的，一方面扶助國聯會處理一切專門事業，他方面扶助國聯會的會員完成他們的國際義務，因爲有了這些協會，可以直接和會員國的專門事業的代表，作各種分門別

戶的研究。上面的四種協會中的前三種均由國際條約規定其組織，分送各國批准，然後施行，而他們的會議亦有定期。這些協會的對內工作應當獨立；但是對外關係應當受制於國際聯合會的會員。他們除國際勞工協會外，凡有建議必先通告行政院，然後將建議書送交國際聯合會的會員。再應加說明的就是專門事業協會開會除許對於討論的特殊問題之專家可以參加會議外，他如外交代表或政治代表均不得參加。

此外關於裁減軍備，禁絕鴉片，委任統治，智識合作，和販賣白奴之國際政策的制定，國際聯合會另設有各種委員會負擔此種責任。

國際進步依賴輿論的指導和批評，指導國際活動朝向人類和國家幸福的路上前進，批評國際間的錯誤，而予以嚴正的評判。國際會就是負責國際活動的機關，牠成立了以後，促成全世界對於外交事業感覺興趣，共謀國際和平和國際事業的發展，此種價值亦就不小。但是國際會成立以來，非僅造成一種輿論維護國際和平，推進國際事業而且做出一種新的科學技能，用以舉行會議，訂立協定。這不是空談，有例可以證明，於歐洲的鐵路約定的交涉中可以發現一例。國際議事院於一九二二年開第三屆會議對於國際會預算列入一九二三年鐵路會議一項，投票通過，籌開一

九二二年的鐵路會議的第一步工作，由國際常設秘書廳的運輸股(Transit Section)担任，收集關於現存事實的報告，然後，再與私營鐵路專家和官營鐵路官員磋商。運輸股現歸屬於國聯會的運輸委員會(Transit Committee)。鐵路約定草案，連同委員會的報告，一齊分送各國政府。各國政府接到此項草案和報告後，而且於會議舉行前的三個月內，決定他們的態度，作具體的答覆。此種鐵路會議事前經過上述之慎重的基本工作，經過國際行政院按期的審核，又經過長久的接洽妥當，只以會議為最後行動的表示，所以此種會議常告成功。

編纂法典

要國際立法向前發展，最好時常舉行定期的特種會議，而利用此種會議討論而且籌劃國際立法的事項。國聯會已經相當的認識了這步工作，同時亦略微注意到所謂國際法的編纂(The Codification of International Law)。我們要明白編纂法典的意義，不是說製造新法律，不過將現有的法律編纂成爲一種法典而已。所以編纂法典(Codification)的目的只在改進原有法律的形式，免除其曖昧或衝突的語句，將習慣法與制定法打成一片，形成整個而不可分離的。國際法在其未發達的時期中，支派分歧，欲將整個國際法系統編纂起來，縱然不是不可能，定然是非常的困難。最常反對編纂法典的，就是說編纂法典會斲傷法律之自發的生長，而使世界即刻桎

格於靜止制度之下，不能隨時代潮流而改進。但是，倘使編纂法典多含有伸縮性，不致和前例矛盾或衝突，可以隨時改進，則此種反對編纂法典的，亦不一定發生效果。

國際議事院知國際法有些要點可以編纂的，於一九二四年開第五屆全體會議，通過一議案請求行政院設立專家委員會，專研究和從事國際法編纂事宜，其議案如下：

「召集專家委員會，委員本身須具有法律專家的資格，同時又要能代表世界上主要的文明體制和重要的法律制度。委員會不得侵害政府的創造權，遇有疑難可詢問研究國際法最有權威的協會。委員會當有下面的義務：

(1) 預備國際法臨時論題表；

(2) 秘書廳分送論題表給各國政府後，再審查所收到各國政府的答覆是否係國聯會的會員；

(3) 報告行政院接洽的問題十分成熟，會議的手續籌備妥當，可以實行開會解決問題。

行政院接到議事院的決議請求書後，於十二月會議席上提出討論，當即通過，並委派成立法

律學家委員會 (A Committee of Jurists)，內有美國法律學家一人。

法律學家委員會成立後，即從事國際法編纂事宜，而將其所得的結果報告國聯會。議事院於一九二七年審查委員會的種種報告後，決定於一九二九年在海牙舉行第一屆編纂法典會議 (Codification Conference) 研究下面的三個問題；(1) 民族問題，(2) 領水問題，(3) 國家對於外國人在其領土內所受身體或財產損害的責任問題。

國聯會會員的獨立 國際議事院對於發展國際立法雖具有很大權威，却不能妨害國聯會會員的獨立，而各會員之獨立，由下列三種抑制權保障之。

(A) 議事院決議案件時，必得出席的議員全體投票贊成，方能通過，否則，不能成爲決議案。

(B) 出席議事院的議員不是代表國聯會，而是代表該議員所隸屬的國家，因此，議員的行動只遵照本國的外交機關之訓令。關於此種原則，在第一屆議事院會議中已經建設，並作決議案如下：『出席行政院和議事院的議員各以代表其本國之資格來決定議案，而在決定議案時，他們除以代表之資格外，無其他地位。』

(C) 國聯會或與其相等的國際機關製成的協約，非經當事國明白批准，該國可以不受此協約之束縛。由議事院或由國聯會指導之下所舉行的會議擬就的協約，應先公開給出席會議的各國簽字，然後分送各簽字國批准。國際盟約如有修改或增補，議事院不得擅行採納，應將修改或增補的條文，分送各會員分頭研究審查具復，於此可見國際盟約維持各國獨立的精神。此外又舉行各種世界會議，討論國際事件，頗收成效。倘能由此種討論進而能成立國際協約，再由國聯會各會員國批准，那就是新的國際法。

國際聯盟會制就是改良國際會議制的缺點，而改良所收的利益很多，概言之有幾種：

(A) 在舊會議制之下，於未舉行會議之前，必須通告各國派員參加，信使往還，費時甚久；今有國聯會長存於國際間，國家如有提案固可以逕交行政院或議事院討論，即國聯會的常設委員於某種情形之下亦得有提案權。

(B) 在舊會議制之下，則會各國所欲訂立的約定，其重要的原則，必須於會議前預先接洽妥當，因此常感受困難，甚至因接洽不圓滿而阻止會議的實現。現在此種工作由專家担負，他們將欲訂立的約定事前研究，並預先擬就草案送呈其政府。

(C) 在舊會議制之下，常由一國發起邀集會議，現在不是由一國邀集會議，而是由行政院召集會議，而且會議的用費由國聯會預算內撥付。

(D) 在過去的九年當中，行政院，議事院，和常設秘書廳強制各國簽訂而且批准各種協約，亦是說明國聯會的立法活動之大成功。

舊會議制的缺點既如上述，所以在國聯會未成立前，對於舊會議制的改進已有很多提議，而且舉行過特別專門會議討論改進，並於這些專門會議中，擬就了國際盟約。國際盟約的最後討論和實行簽訂在議事院舉行，這樣可以創造更大的國際利益。國家曾經派員出席討論和簽訂國際盟約的，應該承認再加以批准；如該國於某時期內會通知其他各國表示不願批准者則屬例外。再國聯會議 (League Conference) 制定一種成立勞動大會 (Labor Organization) 的約定，參加協約的各國政府主張將約定分送各國批准，而各國可以於其本國內再加討論，決定接收或拒絕。

(4) 國際行政院的組織和權力

國聯會的第一個大機關是議事院 (Assembly)，第二個大機關就是行政院 (Council)，前者代表國聯會的一切會員，本屬平等，唯因小國多而大國少，故有代表小國之稱，前節已言之，後者

代表列強，因行政院的理事原爲九席，內五席爲五強永久佔據，餘四席則選任之，故有代表列強之稱。行政院的理事分爲三種，常任的，非常任的，特別的。茲分述如下：

(1) 常任理事——常任理事五人，由英法日意德五強國永久充任之。德國取得常任理事較遲，於簽訂洛加諾條約後，於一九二六年始得加入國聯會，并取得常任理事。德國理事一席原規定給美國的，因爲美國拒絕加入國聯會，故連常任理事亦不接收，所以改推德國補充。常任理事現定五席，但行政院認爲有增加之必要時，得提請增加，唯須得議事院多數通過核准方可實行。

(2) 非常任理事——根據國際盟約，議事院得選舉非常任理事(Non-Permanent Members)四人。非常任理事的名額行政院可以提請議事院核准增加。一九二二年九月行政院舉行常會，就在此會議中決定增加非常任理事二人，卽由四人增加至六人，嗣於議事院舉行第三屆會議席上通過核准。一九二六年九月行政院又於常會中決議增加非常任理事至九人。今非常任理事增至九人，較之常任理事五人幾倍之，而前者由代表小國的議事院選舉，然以代表小國利益者較有當選希望，行政院就難免不受小國利用多數席操縱一切。但是，行政院曾指出示，『因照國際盟約第五條，行政院決議案件時，除另有規定外，必須全體同意才能通過，所以主張反對者幾乎不能發生』

很大的效力。』

根據國際盟約，議事院雖得自由選舉行政院的非常任理事，及決定他們服務的時間，但是出席第一屆議事院的議員恐怕少數強國壟斷選舉，或一經取得非常任理事不肯放手，於是主張應而定下條規，防患於未然。時瑞士主張採取輪當制（A System of Rotation），給各會員均有服務行政院的機會，同時中國提議採取地域區分制，將非常任理事區分為二組，一為歐美組，一為亞太非組（As a Pacific-African Group），前者包括歐美兩洲的國家，共佔非常任理事三席，後者包括亞洲、大洋洲及非洲的國家，共佔非常任理事一席。中瑞二國所主張的計劃均未獲採納，半因為在原來的國際盟約之下，議事院是否能繼續作此種性質的限制尙屬疑問。為免除此種疑問起見，以後議事院會議會有種種表示，如一九二一年第二屆議事院會議就決議有修改增補國際盟約的可能，規定關於非常任理事的規則可由議事院三分二的同意確定。又如一九二二年第三屆議事院會議通過一決議案，非常任理事由議事院投票選舉之，以得票絕對多數者當選，倘更須一次投票時，則以得票較多數（Plurality）者為當選。又聲明議事院於選舉非常任理事時，應留意選擇，平均分配，不要使當選者聚於一洲，一教；換言之，應注意使當選者適合於世界上幾個地

域的區分，幾個大人種的分派，各種宗教的習俗，各種文化的派別和財富的主要的來源。後面的建議，曾由議事院之一九二三年和一九二四年的兩屆年會先後舊案重提。一九二六年三月議事院開特別會議通過准德國加入國聯會，時德國請求為常任理事，立即西班牙，巴西，和波蘭三國亦起而請求為常任理事，使議事院無法應付，不知如何處理，於是暫將准德國加入國聯會一案擱置，同時要派行政院組織委員會從事研究。組織委員會將其研究的結果報告議事院，而議事院於一九二六年九月會議中根據報告作一決議，「行政院每年改選非常任理事三人，任期三年。非常任理事不得連選連任，但經議事院三分二通過准其連任者亦得連任。」非常任理事三年期滿，期滿時舉行改選。非常任理事共計九人，每年有三人任期終滿，即每年改選三人，惟在此九國中亦分為兩等，有於三年任期滿後仍得為候選國，連選得連任者，這好像半常任理事國，如波蘭和西班牙二國是（議事院宣佈的）。還有於任期滿後即不能有再選資格，這就是完全非常任理事國。一九二八年的非常任理事國有九個，即加拿大，智利，古巴，芬蘭，波蘭，羅馬尼亞，西班牙，和委內瑞納。西班牙，波斯和委內瑞納係新當選，任期三年，加拿大，古巴，和芬蘭尚有任期二年；波蘭，智利，和羅馬尼亞今年九月（一九二九年）期滿，但波蘭有候補再選資格，若仍

被選，可以繼續三年。此九國中內有四國在西半球，五國在東半球。自一九二十年起至一九二八年止，其間任過非常理事的國家共計二十九個。議事院為欲免除由常任理事與非常任理事的差異而發生困難起見，常提議按期將行政院的理事一律改選。

(3) 特別理事——根據國際盟約，「國聯會任何會員國，不是行政院的理事，應當被邀請遣派代表權作理事參加行政院一切會議，尤其應參加有關於該國利益的會議。」依照英國的原文 (English Test)，該會員國可以權作理事 (As A Member) 參加行政院會議，那末，該國就具有理事的資格，應有辯論和選舉權。然而，因為被邀請的國家既不是常任理事，又不是非常任理事，不過在參加會議時，權且作為理事出席，殊係一種特別理事的性質 (Special Membership)。若一樣給以選舉權，有失公平。印度曾請求為理事國，結果取得特別理事的資格參加行政院會議；但印度是否應有選舉權還成問題。大概會議裏討論的問題，印度就是當事者，而不是裁判者，那時印度無選舉權，祇能陳訴其案情 (寧可用書面陳訴)，陳訴後即退席。一九二三年四月羅馬尼亞與匈牙利的紛爭一案就是應用同一的法規。所以根據上兩件事實，可以成立下面的原則，「常行行政院代行仲裁機關的職權，解決紛爭，如有一造或涉及特別理事國者，則該理事國不得有選

舉權。』行政院會議討論案件或問題有涉及各種國際協會時，他們亦得遣派代表出席參加會議

例如行政院會議討論到坦澤 (Danzig) 時，坦澤高等委員 (The High Commissioner of Danzig) 可以出席參加。但是，坦澤係城市而非正式國家，總可參加會議，但不得有選舉權，惟有國家才得選舉。自一九二五年至一九二八年共開會議十五次，列席會議者，共有一百二十國，又有五十八團體。

根據行政院議院規則，每年舉行常會四次，但遇有特別事故，經理事一人或其他議事院議員三人之請求，得召集特別會議，一九二九年九月行政院會議決定將每年四次常會減少為三次。特別會議遇有危害國際關係之緊急事故發生時召集之。行政院會議的程序，在宣佈開會後，主席及出席者就位，由秘書長 (Secretary-General) 報告並宣讀上次決議案。行政院的院長及副院長用不記名投票選舉之，以得票多數者當選。院長與副院長任期約一年，皆不得連選連任。（行政院會議規則 (Rules of Procedure of the Council) 於一九二十年五月十七日採行。）

行政院照例經過一種報告人的制度 (A System of Rapporteurs) 行使其職務。即是，推定行政院理事一人專研究一個問題，並將研究結果報告。報告人 (Rapporteurs) 由中立國的代表中選

擇出來，紛爭的兩造國不得選擇此種報告人。行政院現在擬定每年報告人名單（Annual Lists of Rapporteurs）。如是古巴的代表被指定報告財政問題；意大利的代表被指定報告國際法律；加拿大的代表被指定報告兒童幸福，和指定其他代表担任報告者尚多，茲不贅述。

行政院的立法權與議事院的立法權並行不背，相通爲一，凡在國聯會行動範圍內之一切事件，行政院可以討論，行政院和議事院 或他們的理事和議員，有些工作均須共同担負實行，如國際法庭的法官之選舉；國聯會下屆秘書長之委任；行政院的理事名額之增加；國際盟約之修改補訂；或於某種情形之下解決國際紛爭。

在另一方面，行政院與國際盟約和紛至沓來的國際條約新加以許多義務，使行政院即刻成爲國際制度之不可或缺的一部分，尤其是歐洲國際制度之不可或缺的一部分。行政院完全離開牠的純粹司法功用外，其所負各種義務在國際生命上已形成一個很重要的元素；若牠拋棄其義務，則國聯會消息匿跡，而國際生命將因此而受危險的打擊。

(5) 行政院對於議事院的關係

行政院對於議事院的關係應當如何，國際盟約沒有規定。一九二十年議事院開第一屆議會時

，堅持牠的權力應臨居行政院之上，一因議事院由國聯會全體會員組織之，二因國際盟約常列舉議事院在前，而行政院在後。牠雖似持之有故，然而終未獲完全採納。不過，牠仍可以間接壓制行政院，因為行政院的九個非常任理事由牠選舉，行政院的報告由牠審核，即國聯會的預算亦由牠編製。因此牠常規勸行政院須聽從牠的旨而行動。行政院僅由十四個理事國組織之，範圍較小，因此召集會議較之議事院容易的多。因為召集會議較為容易，加以國際盟約規定行政院有處決紛爭之權，所以行政院所處的地位頗具有半司法的和行政的工作，而議事院的工作大部分在於立法方面。將來行政院進而變成對議事院負責的國際行政機關是可能的。

根據國際盟約，議事院或行政院對於任何事件，只要在國聯會的行動範圍內，或有影響世界和平的，二院均可單獨討論。然則，國際盟約規定應由行政院管理的事件，如管理委任統治及限制軍備事宜，議事院可以討論嗎？行政院業已担負處理的事件，議事院亦可以討論嗎？曰否！鮑爾福 (Lord Balfour) 於第一屆議事院會議席上提議設立混合委員會處決兩院間的衝突，惜乎此種混合委員會之設立，其地位和權威必須臨處於二院之上，因此未獲採決。議事院於一九二十年第一屆會議中，通過一決議案，『行政院與議事院均各有其特別權力和義務，國際盟約和條約

規定屬於議事院處決的事件，行政院不得越權處決，同樣議事院亦不得處決行政院的事件。但屬於整個國聯會的法權以內的事件，兩院均得討論。」

(6) 國聯會的財政

與國聯會連結的最難解決問題就是財政。因為國聯會不能自己徵收賦稅，全賴會員國繳納會費維持。根據原來的國際盟約，常設秘書的經費，按照國際郵政聯合會事務局 (the International Bureau of the Universal Postal Union) 的經費之比例，由國聯會的會員國分擔。但是各國分擔郵政聯合會的經費為數甚微，其所規定之比例雖不平等，却不會引起怨言，今若援用此不平等的比例，勒令各會員國分擔國聯會的經費，強大的國家固願樂從，而小國經濟能力薄弱，實難繳付鉅款，勢必民怨沸騰，竊以此計劃容有未當。這個經費分擔的問題，於一九二十年第一屆議事院會議中提出關於國際盟約所規定分擔國際郵政聯合會的經費之比例加以討論，有主張修改此項規定的，亦有反對修改的，是否有修改補訂之必要，已成爲當時爭辯的焦點。嗣後於第二屆議事院會議將此問題作肯定的決定，其決定案如下：

「國聯會的經費應由國聯會的會員國分擔，其分擔之比例數由議事院決定之。」

這個決議案就是作為修改國際盟約上的規定，業經各國批准在案，並於一九二四年八月已實行生效。

分扣國聯會的經費劃成若干單位 (Unit)，照現在每單位的價值約合五千二百八十九元；至於各國應分扣之單位若干，須本着兩個條件決定之，一本着一九一三年各國的公用收入 (Public Revenue)，二本着一九一九年各國的人口數目。如是決定下來，英國應負擔繳納一百零五個單位，日本六十個單位，荷蘭 (Netherlands) 二十三個單位，亞爾巴尼亞一個單位。茲將規定一九二九年至一九三二年各國分扣經費之數列下：

國名	單位數	國名	單位數
阿比西尼亞	二	哥倫比亞	六
亞爾巴尼亞	一	哥斯德黎加	一
阿根廷	二九	古巴	九
奧地利亞	八	捷克斯洛伐	二九
澳大利亞	二七	丹麥	一二

比利時
玻利維亞
布加利亞
加拿大
智利
中國
希臘
危地馬拉
海地
宏都拉斯
匈牙利
印度
愛爾蘭自由邦

一八
四
五
三五
一四
四六
七
一
一
一
八
五六
十

多米尼加共和國
愛沙尼亞
芬蘭
法國
德國
英國
挪威
巴拿馬
巴拉圭
波斯
秘魯
波蘭
葡萄牙

一
三
十
七九
七九
百零五
九
一
一
五
九
三二
六

意大利	六十	羅馬尼亞	二二
日本	六	薩爾瓦多	一
巨、斯拉夫	二十	暹羅	九
萊多尼亞	三	南非洲共和國	一五
來比利亞	一	西班牙	四十
立陶宛	四	瑞典	一八
盧森堡	一	瑞士	一七
荷蘭	二三	烏路圭	七
新西蘭	十	委內瑞納	五
尼加拉瓜	一		

各國應分担的經費雖已規定，然如遇有特別情形，必須減少者仍得減少，如當世界大戰時，法意比利時羅馬尼亞和巨哥斯拉夫諸國受敵國及軍事侵擾之影響，損失甚人，皆得減少其應分担的經費，此是受人禍的一例。再如日本受猛烈的地震損失過鉅，各國都有救災卹鄰的同情，如是

第四和第五兩屆議事院特准其減少負擔，往日規定日本應繳付六十個單位，今則准其暫時減少四十八個單位，即只要繳付十二個單位，此是受天災的一例。

國聯會成立後，規定各會員國分担的經費已如上述，但於起初的四年當中，只希望能於一定期間收到所規定的經費七成。僅就一九二六年計算，中國，祕魯，玻利維亞，宏都拉斯，來比利亞，和尼加拉瓜諸國共拖欠四·四八七·〇〇〇佛郎。國聯會爲許這些國家拖欠應繳的經費，或因特別情形不得不准國家減少繳納經費起見，於是設置一種『事業資本公債』(A Working Capital Fund)，凡屬國聯會統治下的機關需要正當開支時，可以借取事業資本公債。倘日後此種款項繳入，則『事業資本公債』必須償還。

至於財政的管理，國際盟約雖未明文規定隸屬於誰，然而行政院已將設立財政制度之權委之於議事院，不過對於財政的支出，應本着平民化的原理，即是說，愈是平民團體，愈能享受財政的支出。根據國聯會財政管理條例 (Regulators for the Financial Administration of the League of Nations)，行政院得委派監督委員會 (Supervisory Commission) 隨時審查秘書廳編造的預算草案，預算草案經監督員審查後，檢同監督員的評註，於議事院會議開幕前三個月內分送

給各會員國，保持會計公開。對於此項預算如有建議增加時，須先由第四委員會（The Fourth Committee）（即是研究預算和財政問題的委員會）報告，否則，不得於議事院會議中提議增加。

國聯會自一九二一年至一九二九年間的平均預算，每年總在四百萬元至五百二十萬元之間；

——合一現代戰艦所費八分之一。每年預算所列的款項用作常設祕書廳的經費佔一半有強，用作國際勞工局的經費約佔三分之一，用作國際法庭的經費約佔十分之一。其餘十分之一則作為印刷經費，此項經費初看好像太多，其實國聯會的文件必須印刷的不少，而且每種必須印刷英文和法文的兩種，所以佔以十分之一的經費，實不為多。第一屆議事院費去一十八萬元，但祕書長能夠將此數減少一半，所以現在國聯會舉行會議，參加的代表雖有五十五國之多，會期雖延至一月之久，然而所費僅及八萬六千元，較之往昔減少一半有奇。國聯會能於非常緊急之時，用有限的經費收此很大的效果，其能幹固可佩服，其信用之偉大尤可欽仰。但是現在學者猶常批評國聯會工作不得如計實行，由於吝嗇經費所致，而且監督委員會（Supervisory Commission）影響於政策之不得實施尤為鉅大。

（7）國聯會與平等主義

過去國際會議制的最大缺點，就是無一定的會期。國聯會成立後，規定有一定的會期，這總算是彌補了前者之缺點。過去在會議中感覺的障礙就是各國平等和通過議案必須全體同意，現在對於此種原則已略修改，至於修改至如何程度，看下列數事就可知其梗概。國際法庭現在判決案件時取決於多數票決，國際勞工會議採納建議和起草約法取決於三分之二的多數。至於議事院和行政院改至何程度，看國際盟約第五條關於選舉和程序法之規定就明白，茲譯錄於下：

「議事院或行政院任何會議，其決議須得出席會議的國聯會會員全體同意始能成立，但在本盟約或現在條約內另有明白規定者除外。

議事院或行政院會議的程序法（調查特別事件的委員會之委任在內）應由議事院制定，並由出席會議的國聯會會員之多數決定之。」

行政院會議的足法人數 (quorum) 究竟多少，國際盟約並無條文規定，如有理事過半數出席即可舉行會議。議事院會議是舉行選舉時，如果出席代表不願投票，則以投票者為出席，未投票者為缺席計算。

全體同意通常均認為會議時通過決議的規則，然而有好些會議就未遵照此規則而決定議案，

如議事院(1)選舉行政院非常任理事取決於多數，(2)決定收入國聯會新會員取決於三分之二的多數；(3)選舉國際法庭裁判官取決於多數；(4)核准增加行政院理事取決於多數；(5)程序法問題取決於多數。再如行政院會議未遵照全體同意而決定案件者計十二種：(1)程序法問題取決於多數；(2)處決國際紛爭取決於多數；(3)解決沙爾(Saar)問題取決於多數；(4)管理戰敗國軍事取決於多數；(5)亞爾巴尼亞獨立問題取決於多數；(6)亞爾卑斯山問題取決於多數；(7)關於整頓匈奧二國金融議定書取決於多數；以及如(8)梅尼爾(Menne)問題；(9)希臘亡命處決委員會(the Greek Refugees Settlement Commission)，(10)東方鐵路；(11)德國對於協約國的責任；(12)改換少數民族條約的規定諸問題亦皆取決於多數。因為與解決程序法的問題，惟有取決於多數，所以現在任命委員調查事件，雖一個國家起而反對，終難阻於實現。進一步，國際盟約如須修改補訂，亦只須議事院多數議員及行政院理事出席就得修改補訂。全體同意在國際盟約之下，只能應用到實際的決議案(Actual Decisions)。所以關於建議，邀請，或忠告的意見採納多數同意足矣，毋須要得全體同意之必要。即如根據盟約第十九條，對於研究條約須予以忠告時，議事院就是取決於多數票決，而採取予以忠告的方針。

國際盟約承認在現代國際關係舞台上，自主國對於重大事件之決定，不受多數之束縛。國際盟約爲使各國對於重大事件保持自主起見，於是對於國家平等主義（the Equality-of-State doctrine）的嚴格解釋加以相當修改。如是將來國際進步或較過去尤爲迅速。茲將修改之處簡略枚舉如下：

（1）成立議事院與行政院，前者代表小國，後者代表大國，例如選舉國際法庭裁判官，兩院本着平等的原則共同選舉；

（2）關於行政院或議事院任何世界問題，一經多數贊成提出討論，一國不復能表示反對而阻止討論；

（3）關於國聯會內部組織事件，而無直接影響各國，宜常取決於多數；

（4）送給國聯會會員國批准的條約，必須先經會議全體通過，至於國家是否予以批准，隨各國自由決定，如已得多數國家之批准，而僅有一國拒絕批准，則此項條約不能因其一國拒絕而不實行。如是國聯會制定各國願授受合作，雖有一國反對，該國亦不應自由阻礙此種合作之實行。

(5) 行政院或議事院議決案件未取得全體同意，却已取得多數贊同，則此種決議案可以用作建議 (Recommendation)，交各國採行。

最後第五條的修改，就是解釋國際盟約，凡未取得全體同意的議決案，如已取得多數贊同，不能反對，但亦不可即刻採行，而在國際盟約之下，各國仍可以保全獨立。

(8) 常設秘書廳

在世界大戰前，舉行國際會議，總感覺缺少一種國際事務機關，收集關於會議要討論的事實，處理日常瑣細事務，分送接洽好的協約給當事國批准，或監視他們的執行。國際盟約規定設立常設秘書廳 (Permanent Secretariat) 行使上述的職務，這是很重要的。第一任常設秘書廳長列名於國際盟約末後的就是德魯蒙 (Sir Eric Drummond)，嗣後的秘書廳長之產生由行政院提請議事院經多數同意核准任命之。秘書廳長之下另設有秘書及股長，其秘書和職員皆由秘書廳長提請行政院核准委任之。

秘書廳預備並保管國聯會的一切文件，完成行政院和議事院會議的必須工作，分送國聯會的文件和報告給各會員國。國家向國聯會控告時，秘書廳先將控告文送呈秘書長，再由秘書長按其

性質分別轉呈主管機關。從上面看來，秘書廳好像是一個電話的接線機，其實不僅如此。牠須時常留心現代國際問題，預備關於國際的材料及建議。秘書廳的工作人員六百人，約可分為三十六種民族，另附有研究所，研究關於國際的事情。秘書廳的職員奉委後，不足以爲榮，飽爾福

(Sir Balfour) 曾經說道：『秘書廳的職員一經奉委後，即變爲國聯會的公僕，而不復爲其母國的公僕。他們的職責變成國際的，而不復爲國家的了。』國際立法，在過去九年中很有進步，其進步的原因，大部份由於秘書廳的工作緊張，按期召集了國聯會各種會。其次就是秘書廳能留心國際事情，推進國際事業向幸福的路上前進；所以秘書廳可以作指導國際事務的常設機關。秘書廳設秘書長一人，總理廳內一切事務，其下設秘書長幫辦四人，幫助秘書長辦理廳內一切事務。廳內分設各股，每股設股指導一人，股員一人。廳內又特設一拉丁美洲局 (Bureau for Latin America) 專承辦秘書廳與中美南美諸國間之一切相關的事務。

秘書廳近來遭受批評，因其失却了國際的特性。國聯會的幾個強大的國家，每國都要派一人爲秘書長幫辦，且有好些位置已經不是獨立的專家佔着，而是以外交事業終身者佔着。陸任高位的，不是由秘書廳內的職員按級遞陞的，而是從外面重新任命的。此種制度若不加以限制，將來

對於祕書廳的精神有所損傷，且會引起其職員對於公正的懷疑。一九二八年國際聯盟會議事院會議，決議請祕書長及行政院將鮑爾福的報告之原理清理出來。

此外又設立好些常設委員會，不僅給行政很大的影響，亦影響於國際政策非淺。國際盟約所規定的有二個這樣的委員會；一個是常設顧問軍備委員會（the Advisory Commission on Armaments），一個是委任統治委員會（the Mandate Commission）。國聯會第一屆議事院會議設立一個臨時混合軍備委員會（A Temporary Mixed Commission on Armaments），又設立一個鴉片委員會（the Opium Commission）。一九二一年之內瓦會議討論販賣白奴問題，結果設立一個販賣婦孺委員會（A Commission on the Traffic in Women and Children），國聯會第二屆議事院會議，設立一個智識合作委員會；一九二四年六月行政院設立一個奴隸委員會；此外，所謂專門工業的團體，每個團體均有一個委員會，例如經濟財政委員會，交通運輸委員會，和衛生委員會，每會皆研究其所負的使命，將研究所得貢獻出來，並當作專門工業的團體之執行機關。遇有關於上述各種性質的問題向國聯會控告時，則按控案的性質分別送交各委員會作充分的研究，然後將研究所得建議行行政院或議事院採納判行。

根據國聯會盟約第二十四條，「所有用普通條約業已成立的國際局」，將來倘得參加者之許可須受國聯會的指導。此後成立的一切國際局，亦須受國聯會的指導。用此方法，毋須設立的駐技機關或無謂的開支均將可以省除。國際行政院於研究國聯會盟約第二十四條之意義後，決定國際局在移歸國聯會管轄之後，後者不當隨意干涉前者內部的事務；又決定國際私人團體或機關（大約有五百個）或許可以收歸國聯會管轄。

國聯會担任的行政工作，大別之有二種：一為使獨立國之活動平等，前已討論過；一為國聯會臨居國家之上而行使行政工作的。國聯會担任後一種的行政工作可以下表明之：

- (1) 沙爾管理委員會
- (2) 國聯會派駐坦澤的高等委員
- (3) 重建匈奧二國之國聯會的總委員
- (4) 派駐亞爾巴尼亞的財政顧問
- (5) 遣回戰爭俘囚與俄國亡命者的高等委員
- (6) 招待布加利亞亡命者的委員及招待希臘亡命者的自治局

藉着上司的各種行政官員，不論其是在秘書廳本部以內或在秘書廳本部以外，總是漸次成立了一種國際機關的新制度，將各種民族的個人集在一起，改善國際的精神。

(9) 國聯會盟約之修補和解釋

國聯會盟約就是國聯會的組織法 (Constitution)。組織法不論是國內的或國際的，如要適應時代的需要，必須隨時加以修補和解釋。國內組織法之修補和解釋，大多數由制憲的權力機關辦理，唯不需要全體投票通過。倘若修補國內組織法 (國家憲法) 必須制憲機關全體投票通過，據過去修補邦聯條例的經驗，一定行不通。同時，在國際事務方面，據我們所目見的，凡關於國際重要事件的法例，非先得國家許可，他們就不承認。擬制國聯會盟約者明白上述兩種衝突的困難，必定使其制出來的盟約能適合各國的願望，得各國的承認。國聯會盟約第二十六條為適應時代進步的需要，特作下面的規定：

「國聯會盟約的修補，以得行政院的理事國，及議事院的多數代表國之批准發生效力。

「國聯會盟約的修補，若被國聯會的會員國簽署否認，就不能約束他們；但遇那種事情，如果會員國不受約束，就可停止其會員資格。」

國聯會盟約沒有說到提議修補盟約的方法，但是國聯會第二屆議事院會議通過一個決議案說，修補條款不一定要批准，但有議事院與行政院四分之三的票主張要批准時則爲例外。又有一種提議說，國聯會盟約的修補條款，倘若必須要批准，而限定在二十二個月中接到批准爲有效期間，那末，經過二十二個月而未接到批准，則此種修補條款就失其效用。此項規定，與美國憲法之修補條款第十八項相似，在七年內未得法定各邦數目之批准，就無效力。其次，國聯會盟約又沒有明白規定在修補條款送交行政院請求批准時，究以若干理事出席審核爲合格。爲要免除上述的缺點起見。國聯會第二屆議事院議會亦作一決議案說，修補條款經議事院投票贊成批准後，行政院必予以批准。第六屆議事院當中，提議修補國聯會盟約的有十六件已邀採納。至現在已接到必須批准的修補條款有五。修補的手續仍然很遲鈍，其根本的原因就是由於必得行政院各理事國之批准。

任何組織法或憲法 (Constitution) 皆要解釋，不過解釋的機關是誰，却成了問題。在聯邦國的憲法，解釋憲法之權屬於各邦呢？或屬於聯邦政府之某部呢？關於國際盟約的解釋權屬於何處，雖引起了許多問題，然而國際行政院或議事院從未將解釋權交付國際法庭，因爲修補盟約權既

屬於國聯會的會員國，則解釋盟約權自亦應屬於他們。況且，這些問題的性質，是政治的與普通的；法庭的範圍只是解決屬於法律性的案件。

解釋盟約權如果在行政院或議事院方面發生問題，照常例，則將此問題交法律專家委員會解決，但委員會之解決的報告，非經國聯會核准，仍然不發生效力。在第五屆議事院會議中，瑞士的阿戈亞 (M. Ador) 於討論法律專家關於柯府事件 (Corfu Affairs) 的報告時，曾說過「報告文件不能認為盟約之一種確憑實據的解釋，或作為有效力的性質。」同樣，鮑里梯斯 (M. Politis) 聲稱，「解釋國聯會盟約之權，應屬於國聯會之會員國。」國聯會採納這種原理，以國聯會為一種邦聯的組織，而不是一個超國家的組織。

從上面所討論的看來，國際機關的設立是很重要的。如果不設立一個永久的國際機關，使各國犧牲自己利益，成就世界和平，則世界和平之要求仍然落空而無味。國家固應各求其利益之發展，求其行動之自由；但使現在世界上之五十五國皆向着這條路上前進，結果，各國之利益與行動就不免衝突，而形成國際的紛爭。任何國際機關的目的，必求和緩國際利益的衝突。國家如果不肯互相讓步，不肯犧牲本國的地位而成全國際的安靜，結果就是阻礙世界和平的實現。

國際聯盟會不過是一個工具，用以促進各國謀和平的精神，免除國際間之戰爭的原因。同時，只要有國際機關的存在，就可以召集世界各國舉行定期會議，增進謀平和與廢棄戰爭的精神，並可以擴張一種國際的眼光。採納此種國際的眼光，並不是消滅民族性，亦不會消滅民族性的。在另一方面，國際機關可以免除戰爭的恐怖和宣揚互相合作的利益，促進民族性之最優美的結果，此是在過去所不能做到的。

第九章 國際政策的控制

- (1) 何爲溫和的德謨克拉西？
- (2) 日本對外政策所受的控制
- (3) 對外政策受憲法的控制
- (4) 對外政策受立法的控制
- (5) 對外政策受政治的控制
- (6) 德謨克拉西與祕密條約
- (7) 對外事務委員會
- (8) 公衆意見與對外政策
- (9) 人民聯盟會
- (10) 美國憲法與對外政策

從過去戰爭的事實看來，已經使一般民衆明瞭戰爭之發生，有時僅爲着少數個人的利益，不

是爲着普遍多數民衆的幸福；因此掌財政或軍事者每不免假武力征服異己者，藉以擴充自己的利益，壟斷人國的經濟，增高自己在社會與國際上的地位。有人說『軍人不宜准其加入謀和平的團體……』因爲軍人每欲維持軍國主義的制度，軍士階級的存在，這就是維持軍國主義的重要原因。『倘使軍士階級統治國際組織，則國際間之弱小民族將受強國侵害之危險當較無國際組織時爲尤甚。國際聯盟會之設立本謀世界和平之實現，然遞演至今，已成爲一個國際的工具，可以增進國際的利益，同時亦可以減殺國際的幸福，其爲利爲害之轉變，常以主持會務者之想念爲依歸。』國際聯盟會諸君子之任務可謂重大！

(1) 德謨克拉西是和平的麼？

如果國際組織之設立是謀世界和平，則構成此組織之份子應當向一共同的理念——協力邁進。國際組織係集世界各國而成，國家政府有同有異，有專謀一特殊階級之利益者，不論其爲軍士的，社會的，僧侶的，或經濟的，其結果決不能與專謀社會幸福之民主政府國家徹底合作。一九二四年自英國麥克唐 R. Macdonald 與法國赫里歐 E. Herriot 登政治舞台後，歐洲政治頓煥佈一種新鮮的空氣，大有刷新歐洲政治的趨勢。細考致此的原因，無非麥赫二氏均深信一種共同自

由的原理。所以國際合作之成功，雖有他故，而賴民主理想之國際宣傳亦不淺鮮。

現在國際間最相信民主政治較專制政治更為和平。因為專制政治每操之於軍閥與政客之手。現在國際政治的趨勢，君主專制日就消滅，民主政體日益勃興。勃萊士 Lord Bryce 曾揭示此種趨勢的興起，如指示美洲南北戰爭，一八七六年土耳其的屠殺，以及一九〇一年波爾戰爭 The Boer War，皆證明工農階級起而參與政治運動的。工農階級每以正義的激蕩而作政治運動，其主持正義每為統治者所不能望其項背，因後者祇憑武力，不顧正義。民主國家，通常均不若專制國家之以挾小嫌，懷嫉妒為能事。一九一七年四月美總統威爾遜對歐洲大戰宣言說，『自治的國家對其鄰國不派偵探，不陰謀破壞鄰國的治安，冀有所染指。凡羣衆所要過問的國事，不得藉故阻止。』威爾遜亦相信『專制國家的政府對於國際聯盟會所表示的誠信，殊不可靠』，因為專制國對外政策每隨君主或少數人之信念而常變更。但在巴爾幹及中歐諸國之所謂民主國間的劇烈競爭，就是威爾遜的計劃的例外。因為那些國家的對外政策表面本着多數國民的意思，內裏仍受少數人的操縱。且國家政體之變更，不一定可以影響戰爭的原因，即不是由專制政體變為民主政體就可以免除戰爭的原因的。人民感覺為自存而戰爭時，則其發而作戰莫之能止。徵諸實際，民族

情緒之爆發，民主國家常比專制國家爲熱烈。

同時，當人民感覺戰爭不利於人類時，更感覺是破滅文化時，而人民仍願捲入於戰爭者，無他，受愛國主義呼聲之激發所致。倘使願望和平的人實際掌握政權，其和平精神將於政府的政策中表示出來。倘使願望和平的人不掌握政權，則軍事與經濟的宣傳將不顧羣衆的情感，不顧人民的損失，祇圖個人利益，鼓動戰爭。美國某政論家有言：「不負責任的政府，至低限度每不免因不明其權利與義務的關係，而致發生戰爭。這種政府甚或爲謀擴充自己權力起見，不惜芻狗人民，甘啓戰爭；但民主政府則不然，其發爲戰爭，勢必由於各是其主張，彼此各爲貫徹其主張起見，不得以戰爭決最後勝負。但是此種民主政府亦不免信仰其主張不切合於事實，遠離於法規，純由於種族的成見，民族的情感所驅策使然。但民主政府發生戰爭的動機，必也爲求矯枉去非，維持正義，決不是有意爲非。國家政權如操於少數人之手，國家外交受少數人的意志支配，則戰爭之危險乃隱藏於少數人之爲個人利益的企圖。國家政權如操於民主政府之手，則戰爭之危險祇是隱伏於雙方信仰之錯誤。君主之心懷不良，非人民所能設法阻止；人民之想入非非，却有人力可以挽救，如是則民主國家之前途將有益於人類。若從教育的觀點上說，民主精神可以糾正人民間

相互關係的智識，可以糾正關於人民自己的權利觀念，可以糾止人民尊重別人的權利之義務觀念，可以糾正關於國際間過去和將來的事情，亦可以糾正國家間關於民族生命的影響；如是則人民對於造謠宣傳之虛偽等，自己就有鑑別判斷的方法。倘使民主政府一樣好事戰爭，則人民祇有責備其自己。民主政府比專制政府有一種好處，就是民主政府沒有民管理防止戰爭的機關，人民認為非應有的戰爭，他們直接可以防止戰爭發生。所以建設民主政府從國際的立場看是很重要的，同時國家教育人民關於其本國的對外政策尤更重要。

(2) 日本對外政策所受的控制

不能負責的政府管理外交事務，結果一定發生危害世界和平的，此種缺點，在日本的憲法中已經揭示了。依據一八八九年的憲法，日本天皇祇要得其統屬下之樞密院 Privy Council 的同意，可以對外宣戰，或講和，或結條約。在英國國王亦有此種宣戰講和及結條約等權力，但是此種權力的實行須得對國會負責的責任內閣之同意。所以日本天皇所握的權力或許比英國國王所握的權力較大些；但是天皇的權力要受日本元老院 The Genro or Elder Statesmen 的控制，此院不受憲法的限制，純是憲法規定以外的一個團體，祇對本團體負責的。元老院可以任命首相，亦可

以決定日本對外政策的基本問題。一九〇二年日本應與俄國同盟呢？抑或與英國同盟呢？最後亦就是由元老院決定的；一九〇五年日俄戰爭應否停止，亦是元老院決定的。嗣於一九二二年至一九二四年間，日本著名元老山縣有朋公爵（Prince Yamagata Aritomo 1838-1922）與馬蘇木達公爵（Prince Matsukata? 1924）先後謝世後，元老院的權力日就衰微，且其地位似亦有若無，因其向有之權力，至是每受樞密院之侵奪故也。

日本的對外政策亦受族派的影響。薩摩族 Satsuma Clan 控制日本的海軍，菊許族 (Mitsuhata) 控制日本的陸軍爲時均久。此種族派的影響雖則增大，然而控制國會及海陸大臣之權力仍不在此種族派手裏；海陸軍大臣必須具有海陸軍之軍官資格方能充任，且以海陸軍之最高指揮權付之於天皇，天皇之下設有海陸軍參謀部 (General Staffs)，參謀部對天皇負責，協助天皇指揮軍隊。軍權屬於天皇，在現世罕有，而且日本的軍官對於國防任務均須直接報告天皇，受天皇的指示。他們會議時如有決議案有關於天皇時，非將決議案呈准內閣不得施行有效。凡經天皇批准之法律，不得批評；如有反對已經批准之法者，卽以反對天皇論罪。因爲日本的憲法規定國會無用兵權，日本的海陸軍實際上自己就是法律，可以說日本的政治法律卽以武力爲中心。日本軍官階

級的婚姻，祇與同階級的人結婚，或與大商人和大資本家結婚，其目的在求武力與財力的結合，可以鞏固其勢力，不致使議會勢力增大，轉而控制軍權。如果議會與政治颯強起來，控制軍權，其結果可以動搖日本的政治。

設有民主政府，在此種政府之下，將軍權付之於民，其結果亦可以控制軍權，動搖日本的政治。用軍權專政的國家，在歐戰後有歐洲幾個國家，因之這幾國的外交政策遂變為侵略的。在美國則分為兩派，握有軍符者多數常從事軍事預備，強行服兵義務；同時有少數軍人自願為和平主義者，為波爾雪維克主義者，努力於裁軍運動。自華盛頓會議後，海軍部發行傳單，批評會議的工作。一九二二年美國海軍部送一海軍文 *A Navy Mission* 於巴西，事前未經國會批准，事後引起南美洲很大的惡感。於一九二四年秋，美國戰事部 *The War Department* 於慶祝出師日宣誓，鼓勵將士，誓滅敵人，而海陸軍將士奉命唯謹。至於他們應否藉政府機關宣傳此種意見為另一問題，茲不俱論。

(3) 對外交政策受憲法的控制

管理外交政策的權力，即在民主國家，現在尚不能委之於民。現在世界各國政府，除土耳其

外，所有外交事務都由政府之執行行政權的一部分管理，通常稱之爲外交部 Foreign Office，在美國則稱之爲國務部 The State Department。外交部長或國務卿常制定外交政策；若從制定外交政策的權力看來，則外交部長的權力比內閣總理大，因為後者祇能執行國會通過的政策。對外事務之有爲既然必須操於外交部長之手，倘不設法加以限制，一旦外交部長或與其少數人拍賣外交，圖取個人利益，則國家民族均將受其危害，此種官僚外交，非打破不可。所以要使外交不致危害國家民族，非由國民管理外交不可，而現在已有不少政府規定外交之執行，須受下列三種控制——

- 第一須受憲法規定之許可；
- 第二須受立法規定之許可；
- 第三須受習慣法之許可。

英國外交之受控制 英國國王管理對外政策的權力，不受憲法的限制。宣戰、講和及批准條約均爲英國國王固有之權力，國會不得侵奪。國王締結條約時亦毋須先得國會之許可。一九〇七年八月英國國王批准英俄條約，直至次年二月始提出下議院討論。一九〇五年英王於批准英日同盟條約之前一日正值下議院會議期間，因英王批准條約的關係，宣告停止會議，遂使國會對於英王批准英日同盟條約之事不能討論。英王所批准的外交條約，祇有華盛頓會議締結的五種條約中之二種會由英政府送交國會批准。

法國外交之受控制

法國的外交行爲剛與英國相反，處處須受憲法的限制。法國總統非得國會許可不能對外宣戰。但法國受別國侵犯時，爲自禦計，總統得不待國會之許可，可以下緊急迎戰令禦禦。如是故一九一四年的歐洲戰爭，不算是法國對德國之戰約。卽用武力侵略文化落後民族亦不能算爲戰爭，因爲此種侵略未得國會許可，祇由總統率爾言之。至於和平，財政，商務及關於法國僑民之生命財產等條約之批准，法總統必先得國會上下兩院三分二多數通過之許可；但此外之其他各種條約，法總統得自由批准，遇必要時，祇須徵求議會同意。究竟何種條約應得國會許可方能批准？何種條約可不得國會許可選由總統批准？大概凡關於財政的條約必須交國會討論決定後，然後總統才能依照國會的通過或否決而加以批准或批駁；凡關於同盟或仲裁等條約，得由總統自行批准，毋須交國會徵求同意。一八七八年之柏林條約，一八九七年之法俄同盟條約，一八九九年之海牙和平條約，以及多腦河和蘇彝士運河等之自由航行條約在批准之前，均未經法國國會之許可。

還有法國的外交官如得外國政府之諒解，所訂條約毋須法國總統簽署，祇須外交官簽署，經國會核准就行。如一九〇四年十月法國與西班牙爲摩羅哥問題訂立國條約，法國外交官因得西

班牙政府之瞭解，故訂立條約時，祇由法國外交部長簽署。當世界大戰時，法政府提前付給二千萬法郎於希臘，又與比利時和英國分別締結關於軍隊司法協約，此種協約均祇由法外長簽署，而總統未加簽署，國會亦未加核准。一九一四年九月協約國宣言，聲明協約國不得單獨與同盟國講和，亦祇由法外長簽署，並未經任何國會之核准。其實當世界大戰時，有許多關於將來和平的宣言等文件，均由各國外代表負責簽署，並未經國會的核准。

美國外交之受控制 美國的外交政策之行爲，其受憲法之控制，較之法國更爲嚴厲。與外國締結條約權付之於總統，但須經參議院三分二的同意及批准。任命國府各部長之權亦付之於總統及經過參議院多數議員之通過。然而宣戰權則屬於國會。

美國憲法上規定外交行爲應受的控制，其中有許多種的控制，在必要時總統可以避免，不一定受法律規定的控制。如美國被攻擊時，不論是受外敵或國賊的攻擊或叛變，美總統得宣告封鎖敵人，並毋須得國會之核准可以下宣戰令。例如一九〇〇年美總統麥克啓勒 McKinley 兼任海陸軍總司令之遣兵入中國，一九〇七年羅斯福總統 President Roosevelt 之派海軍巡遊世界，一九一八年威爾遜總統之遣兵入亞德吉兒 Archangel，一九一三年柯立芝總統 President Coolidge

遣派三艘軍艦入玄都拉斯等行動，皆係總統應時勢之需要而出此，並未經國會之核准。此外據美國歷史所載，倘有總統多人，以陸軍總司令名義，常用武力干涉拉丁美洲各國及加勒比 Carribt Caribb羣島之政治，而未會得有國會之許可。根據美國憲法勃勒特 Platt補充條款，美國應否干涉古巴之決定權，亦是操諸總統，由總統執行，從未商之於國會。美國總統之不得國會許可而用兵，常能造成不能避免戰爭的環境，如是爲保護美國海外利益所需要看來，則此種用兵行動有時可判爲必要之舉。

國際間訂立條約後，常輔訂『執行協定』Executive Agreement規定實行前項條約的辦法和步驟，因此總統可以藉執行協定的規定，避免訂立條約所受的限制。從理論上說，此項協定不過是對外政策的表現，而執行協定的權力則在執行者之手。因此，此項協定不送交參議院核准。同時，此項協定亦不能成爲地方的最高法律，交由法庭實行；而且此項協定之內容的規定，倘總統願意保守秘密時得不公開。因爲此項協定祇是對外政策的表現，不一定要親自訂約者完全執行，亦可由下次掌管完結之。例如，威爾遜總統於一九一七年訂立藍辛石井協定The Lansing-Ishii Agreement，至一九二三年哈定Harding總統始將此項協定完全執行。

執行協定雖祇是總統對外政策的表現，但是亦往往用以完成一種條約的目的，就像條約一樣。美總統羅斯福於一九〇八年與日本訂立紳士協定 The Gentlemen's Agreement，限制日本移民美國。華盛會議關於中國問題的決議案，多數決議案未列入條約內，而且均未送交美國參議院核准，然而關於中國撤廢外郵及設立Board of Reference 的決議案均發生效力。執行協定並且在美國已用以併吞別國領土的，如美國於一八五〇年從英國手中奪取馬蹄金礦脈 The Horse Shoe Reef 就是藉着執行協定的締結。此項協定又可用以停止戰爭，交涉講和，有時且於協定中可以規定講和的條款。執行協定有時可以完全解決紛爭，例如一九〇一年解決中國義和團 排外運動的議定書就是訂立一種執行協定的形式，祇由美總統麥克啓勒 McKinley 批准，而並未得參議院之核准。美國用經濟力量管理產業落後各國的財政，亦未經國會之參議院或衆議院之許可，而祇由總統主行之。原來羅斯福總統 爲欲管理產業落後國家的財政，曾與聖多明哥 Santo Domingo 接洽訂立條約，但彼時因參議院不核准，不獲已乃於一九〇五年改訂執行協定以達到其目的。

美國國、各部長雖經憲法規定必須參議院通過，總統方得任命；然爾自華盛頓 會議後，歷屆

總統均任命過外交特派員及和平委員而未會請求參議院之許可。此種外交特派員常由總統單獨任命，專負交涉訂立條約的任務。至於和平委員亦由總統任命，並未得參議院之核准，例如一八九九年及一九〇七年出席海牙開會的代表，一九一九年出席巴黎開會的代表，一九二一——一九二二年出席華盛頓會議的代表等是。

美國自哈定至柯立芝執政期間，為避免國際合作之困難起見，乃採取一種若接若離的政策。由國務部任命非正式的官員出席各種國際聯盟各種會議，如鴉片會議，衛生會議，販賣婦孺會議，以及其他種種會議，均派有非正式官員出席，此外如萊茵地委員會 *The Rhine Land Commission*，賠款委員會 *The Reparations Commission*，以及巴爾諾拉 *Barcelona* 的運輸會議，及制定關稅會議等亦均派有非正式官員出席。美國國務卿會勇敢的說：美國派遣非正式官員出席國際會議，其代表美國之效力全與正式官員相等；此種說法大概錯誤，因為美國所派遣出席的非正式官員不能與其他出席代表一樣有簽訂協約權。美國有好幾屆總統均認為任命非正式官員出席國際聯盟各種會議的慣例是對的，蓋以他們不是實際的大使或部長，不過代表總統行使外交權而已。雖然，大使或外交專員代表總統與外國訂立條約後，仍須經總統加以核准，始能生效。

當總統或其代表接洽締結條約，而此項條約必須含有國際政策之原理時，則他於簽訂條約後，又必須送交參議院批准或批駁。參議院對於送來的條約可以完全自由的審核批示，可以批准，可以批駁，亦可以提議補充及保留。美國與外國所訂立的條約，經參議院保留者約自七十起至六百五十起之多；經參議院批駁者約有二十起，其中且包含併吞得克薩斯 Texas、夏威夷 Hawaii、聖多明哥 Santo Domingo、及維爾京羣島 Virgin Islands 諸地的重要條約。參議院對於一八九七年，一九〇四年及一九一一年之幾種仲裁條約，以及一九一九年之凡爾賽和約，均極力主張保留或補充，而不加以批准。參議院修補的五十七種條約嗣後均經總統接收並批准。

訂立條約權或許有經憲法控制的必要，而美國控制訂立條約權的方法缺點甚多，蓋由於分權制所致。大總統可以隨自己所欲訂立任何條約，而參議院可以自由批駁條約。自華盛頓總統而後，除少數總統外，多數總統均不明白參議院接洽此項條約的手續。其原因半由於參議院的歷來提議多是虛偽而不可稽核。國務卿海約翰 John Hay 曾經這樣說過：「凡可以討論的條約，或有參加意見之可能的條約，無一種可以得參議院的通過。」此種說法是否真實，參議院之辦事手續就是接收條約後，往往將條約擱置若干月甚至若干年然後辦理。當哈定與柯立芝兩總統執政時，

這尤其是真的，雖然大總統與參議院同屬一黨，例如美國與德國訂立的通商條約及加入國際法協約，參議院均延擱數月不辦。美國參議院竭力想法控制外交行爲，使不能避免憲法的控制；同時在大總統方面，總想避免憲法控制簽訂條約權的規定。

國際間條約經雙方訂立簽字後，彼此雖皆希望參議院加以批准，然而往往不一定加以批准，雖經大總統親自簽訂之條約，參議院亦無一定要批准之義務。一九一九年威爾遜總統簽訂法美同盟條約，許法國受德國侵犯時出兵援助法國。法國受此優待不能不作瓊珠之報，於是許允拋棄要求萊茵河右岸之地（凡爾賽條約省略此項規定）。但是美國參議院對於威爾遜簽訂的同盟條約不加批准，法國在萊茵河上亦失却法律的根據，同時亦得不着美國的道德的担保。自擊此種情形，法國人民自然不免有許多相信美國未履行其義務。倘威爾遜總統自和會開始至終結探知參議院的情形或主張，威氏或決不致簽訂此種同盟條約；否則，他或許解散參議院。

美國的分權制度，自威爾遜及羅斯福執政而加以文字上的解釋之結果後，美國政治界起了一種反響，尤在世界大戰後，國會對於政府的外交政策之執行權而加以種種限制，如人民的創制權及國民監督外交等就是其例。一九二一年八月美國與德國締結一種特種條約，內有一條規定美國

對於根據此條約所產生的各種團體，非得國會之核准，不得派代表出席。一九二二年二月美國放債給協約國，締結戰爭借款條例 Debt Funding Act，但國會即刻規定凡借給協約國之借款一律扣留。一九二四年舉行國際鴉片會議，美國國會核准遣派代表出席參加時，即叮囑代表凡遇任何條約，如未含反對鴉片之規定者，一律拒絕簽訂。如是，則當代表的遇着所叮囑之範圍以外的事件發生，就束手無法應付。此種困難，過去已有，如一七八三年英國派代表訂立和平條約，但是接洽訂立條約時，就發生英國代表如果不破壞其所受之使命，則條約就不能達到簽訂的目的。同樣，戰債委員會於一九二三年超越國會所規的限制，與美國進行協約，嗣後國會爲要使此項協約得着國會批准的效力起見，於是不得不添制一種條例來挽救。而且國會於制定及通過此項條例時，亦可以推翻大總統所運用外交手腕締結的條約，如羅斯福總統於一九〇八年與日本訂立紳士協約，倘不得柯立芝總統於一九二四年努力辯護，使國會添制一種條例，則紳士協約還是不得完全生效。

在政府分權制度之下，行政部與立法部之間無繼續密切之關係的存在；如是則外交關係的控制自然要變爲停止。有時大總統與參議院發生衝突，前者離開後者自由行動；但是後者（參議院

(一)得衆議院之援助，就可以停止大總統的職權，有時忽影響政府的安全，人人發生可怕的震駭。

(4)對外政策受立法的控制

倘若美國對外政策受憲法的控制是笨缺的，那末用憲法控制外政策的辦法就不宜存於英國，亦殊不適合於法國。在英法二國所見到此種控制的缺點，已經改良許多，就是對外政策改用立法的控制。在英國不以條約爲地方的最高法律，因此，凡可以影響英國內務的條約，在其發生效力之前，必須交由國會併入法律裏面。例如，可以影響通商，引渡及仲裁等條約的條例，就是必須經國會併入法律裏面。英國國會雖未將個個批准凡爾賽條約，確是通過了凡爾賽條約的細則，使英王得以委派人員及發表命令以實行此項條約。英國國會對於門戶開放條約及華盛頓會議所訂的四國條約，因其祇含有國際的義務未予通過，却對於海軍及潛艇條約已通過一種細則以便實行，亦因爲後者可以影響英國內務的原故。

一八七三年國會對於締結條約更決議一種立法的限制，這就是規定以後締結一切條約，在批准之前，必須送交上下兩議院審核，使兩院對於條約的內容有可以發表意見的機會。在格勒士敦

Gladstone 執政時，此項決議取消。嗣於一九二四年四月麥克唐 Mac Donald 內閣受統一黨與民主黨的政綱之影響，乃主張此後國會應享有適宜之機會於條約受批准之前一律加以詳細討論和研究。爲着這種目的，政府於簽訂條約後，應一一送交國會批准，其期爲三星期，以便國會得有充分機會的討論。這種主張得適用於一切協約或條約。倘以後繼任國務卿或外交部長者能繼續實行這種慣例，英國將來要締結秘密條約就不成功了，而對外交負責的亦當較前更爲可靠。

照理論上說，國會可以用法律控制對內政策，但在事實上很少用過。美國參議院雖曾於一九二二年批駁國務部放債的提案，因之就破壞了國務部之里比利亞政策 the Liberian Policy。同年，日本國會阻止內閣遣派外交代表赴觀羅馬教皇。國會雖可以用法律控制政府的政策，但是行政首領一兼任陸軍總司令時，他可以造成一種緊迫的環境，使國會不能控制其行動，如國家受侵犯時，總司令爲擁護本國尊榮，保護本國利益起見，不得不宣戰抵抗，因之籌措軍餉軍械等問題，皆不得不照總司令之計劃或政策實行。

(5) 對外政策受政治的控制

對外政策受憲法的控制，在美國特強，而在英法二國則弱；對外政策受政治的控制，在美國

特弱，而在英法二國則強。在英法二國裏面，內閣對國會負一切行動的責任，對外政策亦在內。倘若國會不批准內閣的一切行動，就可即刻舉行不信任內閣的投票選舉。一七八二年英國政府受衆議院的反對，迫而停止與美洲殖民地的戰爭。雖然，在一八五七年時，衆議院雖反對中英發生戰爭，而政府終拘麥斯登 Palmerston之請求而發生戰爭。一九二二年路德喬治 Lloyd George辭職，其原因大部分由於其對於近東政策之不得人民的信任。一九二四年麥克唐納 R. Mac Donald辭職，半由於與俄國條約的衝突。一九二一年法國白里安 A. Briand被迫而辭首相職務，其原因由於國會反對其在坎勒會（Conference of Cannes）對法國之讓步。如是，在議會制度之下，則對外政策之制權操於行政，而外交部長或國務卿常對國會負責，國會可以隨時投他的不信任票，以免他的職。然而在實際上，這樣負責等於虛偽。特別是在世界大戰前，外交部長逃脫國會的控制，就是反對他們自己的一種法律，其理由有三：（1）國王或總統之無責任權；（2）進行外交的重要事務，如不讓國會知道，其結果就是秘密外交；（3）對外事務沒有國會委員的參加和討論。

在英國和法國，國王與總統就是設想的行政首領，採納對國會負責的內閣之意思，行使國家

的政權。然而，英法二國的行政首領，二者對於外交均顯示其個人的力量。維多利亞皇后常說判麥斯登爵士 Lord Palmerston 詳細告知其關於對外政策，而不事任何更改。一九一四年愛爾蘭問題受王的影响亦很大。在法國，總統對於外交常很過問或參加，如卡老特 Carnot 與福爾 Faure。兩總統助成俄法同盟；勃尼兒 Casimir Perier 於一八九四年辭職，就是因為對於對外政策與內閣的意見不能一致；與卑斯麥 接洽結束一八七〇年的戰爭，就是由退耳總統 President Thiers 親自指示的；格魯微總統 President Grevy 對於斯勒比里 Schnaebeli 事件，強行和平解決；普恩加實總統 自動準備武備，接洽同盟，爆發上次的世界大戰。當那次世界大戰時，各國不負責的首領皆親自行使作戰權，而國會對於外交事務的控制就不能完全實行。

(6) 德謨克拉西與秘密條約

在權力平衡的制度之下，內閣與國會一樣視秘密為治國政策之要訣。倘若同盟條約，尤其是軍備協約，一經披露，敵人就可以於戰爭爆發前，確知對方的實力，循即設法抵禦。倘若秘密條約送交國會審核，則條約的內容就不免洩漏出去。自從國會信仰秘密外交是立國所不可少的，各國國會對於外交之一切重要問題，悉付予外交部自由處決。在此種制度之下，外交部長採行的外

交政策，是否將來可得國會的核准，國會無法可以告知；而外交部採行的政策亦不免與人民所要求的相反，如世界大戰前各國外交部之措置，就是這樣。在一九一三年與一九一四年間，英國外交部初通知衆議院說，英國無幫助法國參加戰爭的義務；迨至大戰爆發時，外交部又通知衆議院說，英國實在有幫助法國作戰的義務，因為締結了英法俄三國協約 *the Entente Cordiale* 的原故。在世界大戰醞釀時，各國的外交人員，均屬神出鬼沒，隱顯無常，如同提迷藏或演活動電影一般，使觀者捉摸不着，不知前情如何。祕密外交不僅可以促成國際間之不信任，亦使外交政策之受德謨克拉西的控制的不可能。

在另一方面說起來，『公開自來是國家行政法裏道德力的來源。公開可以增強國家間的法律，一樣可以增強國家間的契約。牠將提倡公管；牠將喚醒公衆利益；牠將免除互相衝突及不信任的原因。只要公開就可以使國際聯盟會擴張道德的制裁，使會員無有逃脫這種制裁的。此外，牠還可以形成一種明白而無爭的國際法制度。』

雖然，訂立外交條約的程序，可以分爲先接洽而後簽訂；接洽的祕密性與簽訂的祕密性應作不同的觀察。威爾遜總統所謂『公開的和平規約要公開的達到』，其意不在企望於討論時要完全

公開的，而在於簽訂的條約不應秘密，凡屬有國際關係的條約，應皆公開的。威爾遜更加以解釋說：『倘我們將簽訂條約的一部分宣布，或分作幾次宣布其內容，結果很容易引起流血。我們對於可以促成戰爭的事情，切莫再做，必須做可以速成和平的事情。當我們接洽事情達到實際的決定時，必須將所決定的一切公布於世，以示公開。』凡討論事情，不管屬於國家與國家之間，或人民與人民之間，均以能互相讓步爲佳。勞威爾總統 *President Lowell* 已經指示過：假使法官要判案能夠公正的達到，則法官必須具有秘密調查或接洽的權力。國際間的事情亦是這樣，在接洽訂立對外條約的歷程中，所有接洽的行動或情形，應一律保守秘密；否則，十目所視，十手所指，必將影響簽訂條約的進行，甚至於不得結果。因此，我們對於秘密外交固然主張廢除，但是不一定要進行外交的歷程公開；換言之，對外訂立的條約或協約均不得保守秘密，應該公開的，但是在訂立條約之前的接洽情形得守秘密，以利進行而達目的。

秘密條約可以由國內法禁止，亦可以用國際法禁止。因爲對外訂立的條約必須送交參議院核准，所以在美國就難使秘密條約的存在。倘使英國麥克唐納 *Ramsy Mac Donald* 能仿行美國核准條約的慣例，則英國將難使秘密條約的存在。秘密條約亦可以用條約來禁止的。例如中美洲的

五個共和國就是由他們自己彼此另訂立條約禁止一切的祕密條約，協約，或盟約等。

國際聯盟會的盟約之影響 國際聯盟會的盟約影響於祕密條約很大，試看其第十條之下列的

規定：

『每種條約或國際協約，不論加入此項條約的國家是國際聯盟會任何會員，應將此項條約送交國際聯盟會秘書廳註冊，並從速公佈。一切條約或國際協約，非經秘書廳註冊後，不得發生效力。』

一九二〇年法國與比利時二國政府訂立協約，共同反對德國。但是此二國政府之遲遲不公佈其所訂立之協約者，因其內容多規定關於調遣軍隊行動，一經洩漏，就喪失其價值的原故。然而，二國政府訂立軍事諒解規定後，雖則此種規定不公佈，可將前項協約送交秘書廳註冊。於此就發生問題，比如軍事協約被包括於條約或國際協約裏面，而後者根據盟約第十三條須向秘書廳註冊，則前者（軍事協約）究竟要隨之註冊否？一九二〇年國際聯盟會開第一屆議事會議時，曾推定一個特別法官委員會研究這個問題。這個委員會將研究的結果作成報告，經第二屆議事會的第一種委員會之批准，其報告中提出下面的意見：『根據盟約第十三條祇有規定設置國際義務的條

約應向祕書廳註冊，至於規定條約之實施的具體規則毋須註冊。』如是，則同盟條約不能不向祕書廳註冊，至於規定同盟條約實施的軍事協定可以毋須註冊，保守祕密，後來法比諒解條約 The French-Belgian Understanding 之實行，就是依賴此種解釋。但是國際議事院拒絕鮑爾福爵士 Lord Balfour 提議會員國各得自由依照假設的補充條款解釋盟約第十二條；而此後歷屆議事院亦未修改成功。迄至國紛爭和平解決議定書 the Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes 規定一種解決註冊難題之方法，凡是軍事協約應一律向國聯會祕書廳註冊，並由祕書廳印好公佈。如是解釋註冊問題，則國際聯盟會盟約對於規定國際義務的祕密條約，同時又為世人所必須認識的條約，將一律廢棄之。國聯會祕書廳為要實行第十三條之出版的规定起見，業已印出許多無價值的條約叢刊，在初八年中計七十三卷，內含條約與協約計一千八百種。

(7) 外交委員會

在過去的國會，半為相信外交事務應守祕密，於是對於外交政策的問題，比較不注意。法國締結一八七四年條約，收安南為法屬，而法國國會對於這個條約，不加討論而予以批准；但是對

於一八八五年的柏林條約則少注意。一九〇七年爲外交最繁重的一年，然而法國國會對於政府外交政策之質問案不過十件；在英國於世界大戰前，外交當局的外交政策常以投票決定，並不加以討論，有之，祇不過加以一日的討論。自世界大戰後，各國國會始更注意於外交事務。但是，有些國家的國會，因爲缺少相當的機關管理外交事務，所以不能得悉情報。法國爲免除此種缺點起見，曾設立外交委員會 *Commissions of Foreign Affairs*。一九〇二年由衆議院設立委員會及一九一五年由參議院設立委員會。這些委員會開祕密會議，出席會議的內閣諸閣員均得自由談論。此外，頗能影響法國外交政策的，尙有法國財政委員會，委員主席可以自由晤見阿爾毅。*Quai d'Orsay*。法國的外交委員會對於外交當局進行外交事務的任何時期，均有警告及指導權。在美國亦可以發現同此性質的委員會，如參議院的外交關係委員會及衆議院的對外事務委員會。至於英國的國會，就無此種委員會之設置，有之，祇自一九一八年五月以後，然而其性質與在美國者不同。如嗣後因潮流所趨，致下議院設立對外事務常設委員會，代表下院各黨派，使與外務大臣勾通起來，可以藉此常得關於外交政策問題之情報，而在議員自己亦可常與現代國際問題目接耳營；如是，則衆議院對於對外事務的一般行動可以實行更密切的監督。因爲議會可以

組織外交委員會來監督政府的對外政策，結果，凡是議會制的政府，其工作之進行將不免受此外交委員會之牽制，所以這種提議遭投票否決。

一九二一年瑞典設立一個新的國會外交委員會，由上下兩院選舉委員組織之。這個委員會每於外交部處決重要外交事務之前開會討論。一九一九年德意志的新憲法含有一種有趣的規定，就是對於外交事務設一永久委員會管理之。國會的會議期間，每年不過數月；其餘幾月的時間，悉由部自由處理，尤其是外交部處決對外政策是這樣。德國新憲法爲要免除此種漏弊起見，規定設一外交事務常設委員會，處理國會休會或期滿期間之對外事務，或處理解散國會及新國會召集期間之對外事務。委員會非經三分二的決定可以公開會議外，所有議席應不使公開。委員會之過去工作的表現，大半屬於影響對外政策之否定的方面。委員會與外交部能否合作，在乎彼此能否相信；倘外部的情報不能見信於委員會，則合作就不能成功。雖然，德國接收道威斯計劃 the Dawes Plan，據說頗受了此種委員會的影響。捷克斯拉夫組織了一個二十四人的委員會（十六人由衆議院選出，八人由參議院選出）於國會休會期內，處理一切對外迫切的事務。在拉丁美洲，亦有幾國的憲法規定設此種委員會的。國會利用這種委員會，不但在會議期內可以常悉對外政策

的情形，即在休會期內，亦能時常明瞭的。

(8) 輿論與外交

輿論頗能影響對外政策，徵諸過去的事實，政府之對外政策，每受輿論的反對或督促而變更的。如是，政府管理外交事務機關之結構有缺陷，而處理對外之國際事務得有輿論之督促，亦能補救政府的缺陷。輿論乃是代表公衆意見的，進而促發各種運動，如國際間之各種大人道主義的運動就是表現國際間的一種公衆意見。國際間的各種運動，皆由私人團體發展來的，如反對奴隸運動，禁絕鴉片運動，現均已成爲國際運動，但其初皆爲私人團體。在英國有個私人團體，所謂反對奴隸與保護土產社 the Anti-Slavery and Aborigines Protection Society，影響英國殖民政策很大。一九一四年設立的民主管轄聯合會 the Union of Democratic Control 不僅要求國會應有控制外交事務的權力，而自己亦干與現代政治的問題。有組織的工人團體在三百五十個以上，共計人數在百萬左右，皆與各種聯合會取到聯絡，而在英國約有四十個支部。此外又有許多星期日學校，講授外交政策及行爲的智識。在美國有許多教會團體，對於謀和平的工作，很著成績；同時又有外交政策協會 the Foreign Policy Association 與防止戰爭會 the Council for the P-

vention of War做了培植公衆意見的工具。

新聞報紙亦是表現公衆意見的，所以新聞報紙當然有影響於外交政策，至其影響之好壞，未爲定論。報紙雜誌評論關於外交事務，或登關於外交消息，往往帶有黨派關係，不免成爲背理強橫之外交家的喉舌。試觀歐洲各國政府就不免有此情形，如津貼或收買國外的有力報紙，極力贊助其外交政策，使空氣緊張，有非採行其外交政策不可之勢。例如俄皇爲要援助法國，於是極力津貼巴黎報紙，僅就一九〇五年計算，約在四百萬佛郎，而此項津貼直至一九一七年革命才停止。在美國的報紙雖不大受金錢的收買，却是對於外交問題的記載與討論，不是瀆於忽略，就是不負責任。但是對於美國會一九二四年通過排斥日人案所發的指摘，在美國的幾家著名報紙却表示說，這種指摘的批評不一定總是對的。

人民參與國內立法的行爲，現在已有些國家實行，所謂複決權是也。人民對於國內立法取得複決權後，接着又要求取得關於對外政策的問題之複決權。然而，取得這種權的，只有瑞士一國。一九二〇年五月，瑞士國對於應否加入國際聯盟的問題，曾由人民投票複決確定。投票的結果，贊成加入國際聯盟的計十一縣有半，反對加入的計十縣有半；其實，如在一特殊縣分內，

若有九十四票變更，其結果將必變更。一九二一年一月，瑞士人民補充一修憲法，規定「與外國訂立的條約，如果沒有時效的限制，或有效期在十五年以上者，亦當交人民投票複決，以定接收或拒絕，但投票人數須有三萬有投票資格的瑞士國民，或有八縣的選票。」關於對外政策的問題而行使複決權，要以與法國訂立取消自由地帶的協約爲開始，彼時投票的結果，以四與一之比而否決。法國政府不服否決，因爲訂立此項協約時，複決權的規定尙未採行。法政府又宣稱，「在實際上，瑞士締結的國際條約可用人民的複決權取消之，而其他各國締結國際條約須依照批准條約的正當方法批准之，所以瑞士和其他各國之間，就無平等可言。」雖然，後面一說（用正當方法批准條約），不見得很有印象，因爲在原則上，用複決權決定訂立的條約之批准與否，正無異於國會之決定。

美國採用複決權始於一九二四年，彼時民主黨的政綱對於戰爭問題，與國際聯盟會問題，極力主張採用複決權解決之，但遇敵國侵犯或慘戰而不得不出於應戰以自禦時，則屬例外。民主黨如欲把這個問題提出黨的政治以外，牠當舉行複決選舉，備作政府諮詢。複決選舉應由國會召集，以解決美國應否加入國際聯盟會的問題爲主，並附帶解決大總統與參議院應當同意的保留案，

或國聯會盟約 the League Covenant 的修補條款。一九二四年進步黨的 the Progressive 的綱對於和平與戰爭的問題，亦主張用複決權解決之。

照民主黨 the Democratic 的政綱所提出的複決權，很不容易解決那個問題，因為凡爾賽條約不得批准，由於大總統與參議院的意見不能一致，並認定保留案非此種複決權所解決得了的。有時用複決權解決對外政策的待決問題，却有教育下的價值；而且可以取消非冒充代表的弊病。同時，對外政策的問題是非常繁雜，如果討論心經心，不負責，就不免狡者從中蠱惑羣情，擾亂政治；所以大戰後，多數新訂的憲法就避免了複決權之無謂的應用。因為有許多紛爭本可用直接交涉解決，但一經不負責的討論與錯誤的辯論，就會變成不可解決的紛爭。

(9) 人民聯盟會

國際聯盟會成立後，國際政策之管理，更尊重於公眾的意志。倘國聯會落入於對公眾意志不負責的外交人員手裏，將不免有強狡者利用國聯會謀自己利益，其危險將不可免。國聯會的會員，每員負有三重出席議事院 Assembly 的代表資格；同時担任行政院 Council 的理事國，每國得派代表一人。出席國聯會的代表，照例，由政府委派曾任外交官或國務員充任之，毋須商得國會

同意。但在議會政府制的國家，內閣是要對國會負責的，出席國聯會的代表直接雖受政府管轄，而最後的管轄權則屬諸國會。所以一九二三年英國下議院討論法國在薩爾 *Saar* 的政策，結果逼使國際行政院 *Council* 之英國理事提請將法國的政策交付行政院調查與審核。然而，出席國聯會之議事院或行政院的代表，均不過間接受議會的控制。外交官從來不受議會的管轄，往往不與公衆意見相投合。外交官至少要訓練相信國家是在個人的道德標準之上的；所以他們不爲國家作無理的要求，亦希望別國無阻礙國際和平的要求。而且，外交團體的意見，往往可以影響出席國聯會的外交代表之行動。例如，日本的駐法大使，同時兼代表日本爲國聯會行政院理事，遇着法國反對的外交事件，他就不敢一意孤行，必須向本國政府請示，同時亦須兼顧法國反對的情形，否則，難免遭受法人拒絕，而動搖個人的地位。德意志同盟（一八一五至一八六六）建設德意志的民族主義失敗，其原因，半由於德意志同盟只是外交官員的集議，而不是人民的結合。要實現世界和平安靜，不是外交官員的集議或各國政府的聯盟所能達到的，一定要將此種集議和聯盟組織成爲民族或人民聯盟 *League of Nations or of Peoples*，至少須將國際聯盟會改爲國際人民聯盟會。

現在各國派其負責的國務員出席國際聯盟會，這算是進步了。英國派一個特種國務員常駐國際聯盟會，處理國際聯盟會事務。英法比丹奧匈諸國的首相出席第五屆國際聯盟會會議，同時出席者尚有其他各國之國務員約百人。現在就是輪到歐洲列強政府遣派外交部長出席行政會 Council的會議。國務員一經出席國際聯盟會，固應顧及其本國的利益，尤應忠於國際的利益。倘若國際聯盟會變成國際人民聯盟會，則人民可以直接代表其人民出席國際聯盟會，毋須要取得政府國務員或其他相當官員的資格。德國對於國際人民聯盟會的計劃，曾主張設立一個世界國會 a World Parliament，以國際聯盟會的會員國之各國會的代表組織之。另有一些計劃，都主張國際人民聯盟會應根據世界人民公意，直接選舉代表組織之。上述幾種計劃，都格於事實而不能實行，而威爾遜總統提出每會員得任意自由選舉代表三人出席國際聯盟會議事院。這種自由，挪威瑞典，丹麥三國會利用指派代表出席國際聯盟會議事院，而丹麥與瑞典二國的代表則由各黨推荐；挪威的代表中有二個著名的人物，一為蘭森博士 Dr. Nansen，一為藍西博士 Dr. O. Lange，二人皆不是政府的現任官員。倘若斯于底亞維克 Scandinavian 諸國之選舉代表的慣例能推行全世，國際聯盟會將來定會變成一個實際的世界國會。

(10) 美國憲法與對外政策

美國是成文憲法的國家，其憲法以分權說為基礎，所以參加國際組織的問題常受各方牽制，不易決定，較之議會制的國家更為困難。國際聯盟會的各團體草定的條約，須經條約關係國之政府批准，方能生效。反對戰爭，保護世界的措置，須由國聯會行政院 the League Council 主持。遇着議會制的國家，國會可以常常監督外交的行為，並可以遏制關於外交的決議案。但是美國的分權制之下，大總統可以完全脫離國會而行動，可以派軍隊加入上次歐洲大戰，並可以造成不得不發生戰爭環境；唯憲法上規定大總統非得國會許可，不能宣戰，亦不能與外國締結條約。因為大總統與國會之間有了這樣的限制，所以國會對於外交問題，不大給總統有獨立處理的權力，由是國會與總統之間常因問題而發生糾紛。要解決這種糾紛，大約有下列三種方法：

(1) 國會與總統因問題發生糾紛時，可以訂立保留條款 Reservation 解決之。如一九一九年，美國參議院曾訂立許多保留條款，用以限制大總統的單獨行動。據那些條款所規定的有：(a) 美國不應接受國際聯盟會的委任統治；(b) 不應派人代表美國參加國際聯盟會的任何團體或機關；(c) 美國不加繳納國際聯盟會的經費，但在國會行動權力下不在此限。此外，參議院又不承認

國聯會盟約第十條與十六條所規定的事或經濟性質的義務。

(2) 國際聯盟會想用關於國聯會盟約第十條之決議，維持立法的尊嚴，其決議如下：「爲要維持會員國之領土的獨立與安全，會員國應皆負責有這種義務，至於決定會員國所負義務之程度之大小，應由各會員國之憲法決定的。」

談到美國，倘使立法與行政能夠互相諒解，互相合作，則世界事務，美國將能主持大部，或能執世界之牛耳。要使立法與行政能夠互相諒解，第一須使國務卿出席參議院或衆議院答復一切對外的問題。現在國務部 State Department 往往不受國會的請求公佈辦理外交的報告，其不公佈報告的理由，以其與公共利益相矛盾；國務部迫不得已而公佈報告時，亦只將其所願公佈的而公佈之，如是立法部就沒有機會可以尋出辦理外交之正當與否。第二須相當限制參議院締結條約的權力。有些條約是全國所要訂立，往往因參議院少數議員的阻礙而不能成功者有之；有些條約不比國內立法更重要，只須參衆兩院過半數議員的同意通過就可以訂立的，因限於訂立條約屬於參議院的權力，往往亦受阻礙。美國憲法規定締結條約的權力，太側重於參院，可以說世界上沒有第二個國家是這樣的。但是現在國際事務日益繁劇，美國憲法若不免除過去的偏重，將來影

響外交的害處非淺。要免除這種害處，唯有將批准條約權改變，不要僅由參議院獨攬批准條約權，要將批准條約權付與參衆二院之多數議員的同意。

(c) 設立對外事務指導委員會 Advisory Committee of Foreign Affairs，以國會中兩黨的代表及民衆的代表組織之，凡一切重要的對外政策之交涉與問題，總統均應和該會磋商，而該會亦應切實指導，實現有益的外交。所以此種指導委員會是可以實行的，並可以兼收瑞士與德意志二國的制度之利益。倘要對外政策成功，應委託執行者全權進行；同時，執行者的行爲尤應繼續的和同情的受立法者的控制。現在美國政府之最急要的問題，或許就是『不要增加總統的權力，而要增加總統有述明事理的權力。』

——完——

附錄

(一) 國際聯盟會盟約(一九二八年四月一日起實行)

締約各國爲增進國際間協同行事，並保持其和平與安甯起見，特允

承受不事戰爭之義務，

維持各國間光明平允榮譽之邦交，

確守國際公法之規定，以爲各國政府間行爲之規範，於有組織之民族間彼此待遇維持公道，並恪遵條約上之一切義務，議定國際聯盟會盟約如下：

第一條 入會與出會

(1) 國際聯盟會之創始會員，應以本盟約附款內所列之各簽押及附款內所列願意無保留加入本盟約之各國爲度；此項加入應在本盟約實行後兩個月內備聲明書交存祕書處，並應通知聯盟會中之其他會員。

(2) 凡完全自治國及此類屬地或殖民地爲附款中所未列者，如經國際議事院三分二之同

意，得加入爲國際聯盟會會員，唯須確切保證有篤守國際義務之誠意，並須承認聯盟會所規定關於海陸空實力及軍備之章程。

(3) 凡聯盟會會員經兩年前預先通告後，得退出聯盟會，但須於退出之時將其所有國際義務及爲本盟約所負之一切義務履行完竣。

第二條 執行機關

聯盟會按照本盟約所規定之舉動，應經由一議事院及一行政院執行之，並以一常設秘書廳佐理其事。

第三條 國際議事院

(1) 國際議事院由國際聯盟會會員之代表組織之。

(2) 國際議事院應按照所定時期或隨時遇事機所需，在聯盟會所在地或其他擇定之地點開會。

(3) 國際議事院開會時，得處理屬於聯盟會行動範圍以內或關係世界和平之任何事件。

(4) 國際議事院開會時，聯盟會每一會員祇有一投票權，且其代表不得逾三人。

第四條 國際行政院

(1) 行政院由協約及參戰領首各國英美法意日之理事與聯盟會其他四會員之理事組織之。此聯盟會之理事由國際議事院隨時斟酌選定，在議事院第一次選定四理事以前，比利時巴
西班牙及希臘之代表應為行政院理事。

(2) 行政院經議事院多數核准，得指定聯盟會之其他會員應常為行政院理事，行政院經同樣之核准，得增加理事名額，由議事院選舉聯盟會會員充任之。

又(2)議事院應規定選舉行政院非常任理事規則須得三分二的多數，並且特別規定任期及連選連任的條件。

附註

本款係新增加的，依據第二十六條於一九二六年七月二十九日起實行。

(3) 行政院應隨時按事機所需並至少每年一次在聯盟會所在地或其擇定之地點開會。

(4) 行政院開會時得處理屬於聯盟會行動範圍以內，或關係世界和平之任何事件。

(5) 凡聯盟會員未列席於行政院者，遇該院考量事件與之有特別關係時，應請其派一代

表以行政院理事名義列席。

第五條 投票與手續
(6) 行政院開會時，聯盟會之每一會員列席於行政院者，祇有一投票權並祇有代表一人。

(1) 除本盟約或本條約另有明白規定者外，凡議事院或行政院開會時之決議，應得聯盟會列席於會議之會員全體同意。

(2) 關於議事院或行政院開會手續之各問題，連指派審查特別事件之委員在內，均由議事院或行政院規定之，並由聯盟會列席於會議之會員多數決定。

(3) 議事院第一次會議及行政院第一次會議均應由美國大總統召集之。

第六條 秘書廳與經費

(1) 常設秘書廳設於聯盟會所在地，秘書廳設秘書長一人暨應需之秘書及職員。

(2) 第一任秘書長以附款所載之員充之；嗣後秘書長應由行政院得議事院多數之核准委任之。

(3) 秘書廳之秘書及職員由秘書長得行政院之核准委任之。

(4) 聯盟會之秘書長當然為議事院及行政院之秘書長。

(5) 聯盟會經費應由聯盟會會員依照大會決定之比例分担之。

附註 本修正案按照盟約第二十六條即於一九二四年八月十三日起生效。

第七條 會址，職員資格，免役

(1) 以日內瓦為聯盟會會址。

(2) 行政院可隨時決定將聯盟會會址改移他處。

(3) 凡屬聯盟會或與該會有關係之一切位置連祕書廳在內，無分男女，均得充任。

(4) 聯盟會會員之代表及其辦事人員，當即務聯盟會時，應享外交上之特權及免役。

(5) 聯盟會或其人員或蒞會代表所佔之房屋及他項產業，均不得侵犯。

第八條 縮減軍備

(1) 聯盟會會員承認為維持世界和平起見，必須縮減各本國軍備至最少之數，以適足保衛國家之安甯及共同實行國際義務為度。

(2) 行政院應審度每一國之地勢及其特別狀況，預定此項縮減軍備之計劃以便各國政府之考慮及施行。

(3) 此項計劃至少每十年須重新考慮及修改一次。

(4) 此項計劃經各政府採用後，所定軍備之限制，非得行政院同意，不得超過。

(5) 因私人製造軍火及戰爭材料引起重大之異議，聯盟會會員責成行政院籌適當辦法以免流弊，惟應兼顧聯盟會會員有未能製造必需之軍火及戰爭材料以保持安甯者。

(6) 聯盟會會員擔任將其國內關於軍備之程度，陸海空之計劃，以及可供戰爭作用之實際情形，互換最誠實最完備之通告。

第九條 常設陸海空軍委員會

應設一常設委員會俾向行政院條陳關於第一第八兩條各規定之履行及關於海陸空軍問題之大概。

第十條 防禦侵犯

聯盟會會員擔任尊重並保持所有聯盟會各會員之領土完全，及現有之政治上獨立，以防禦外來之侵犯。如遇此種侵犯或有此種侵犯之任何威嚇或危險之虞時，行政院應籌履行此項義務之方法。

第十一條 運戰或運挑戰之行動

(1) 茲特聲明，凡任何戰爭或挑戰，不論其立即涉及聯盟會任何一會員與否，皆為有關聯盟會全體之事，聯盟會應用任何辦法視為敏妙而有力者，以保持各國間之和平。如遇此等情事，秘書長應依聯盟會任何會員之請求，立即召集行政院會議。

(2) 又聲明凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，聯盟會任何會員有權以友誼名義提請議事院或行政院注意。

第十二條 紛爭當受解決

(1) 聯盟會會員約定倘聯盟會會員間發生紛爭勢將決裂者，當將此事提交公斷或依法律手續解決，或交行政院審查；並約定無論如何非俟公斷員裁決或法庭判決或行政院報告後，三個月屆滿以前，不得從事戰爭。

(2) 在本條內無論何案，公斷員之裁決或法庭之判決應於相當時間發表，而行政院之報告應自紛爭移付之日起六個月內成立。

附註 本條修正文按照盟約第二十六條規定，即於一九二四年九月二十六日起生效。

第十三條 公斷或法律解決

(1) 聯盟會會員約定無論何時，聯盟會員間發生紛爭認爲適於公斷或法律解決而不能在外交上圓滿解決者，將該問題完全提交公斷或法律解決。

(2) 茲聲明凡紛爭關於一條約之解釋或國際法中之任何問題或因某項事實之實際如其成立足以破壞國際成約，並由此種破壞應該補償之範圍及性質者，概應認爲在適於公斷或法律解決之列。

(3) 爲考究此項紛爭起見，受理此項紛爭之法庭應爲按照第十四條所設立之常設國際法庭，或爲各造所同意或照各造間現行條約所規定之任何裁判所。聯盟會會員約定彼此以完全誠意實行所發表之裁決或判決，並對於導行裁決或判決之聯盟會任何會員不得以戰爭從事。設有未能實行此項裁決或判決者，行政院應擬辦法使生效力。

附註 本條修正文按照盟約第二十六條規定，即於一九二四年九月二十六日起發生效力。

第十四條 常設國際法庭

行政院應籌擬設立常設國際法庭之計畫交聯盟會各會員採用。凡各造提出屬於國際性質之紛爭，該法庭有權審理並判決之。凡有紛爭或問題經行政院或議事院有所諮詢，該法庭亦可發抒意見。

第十五條 不受公斷或法律解決的紛爭

(1) 聯盟會會員約定如聯盟會會員間發生足以決裂之紛爭，而未照第十三條提交公斷或法律解決者，應將該案提交行政院。職是之由，各造中任何一造，可將紛爭報告秘書長即響備一切，以便詳細調查及研究。

(2) 相爭各造應以案情之說明書連同相關之事實及文件從速送交秘書長，行政院可將此項案卷立命公布。

(3) 行政院應盡力使此紛爭得以解決，如其有效，須將關於該紛爭之事實與解釋，並此項解決之條文，酌量公布。

(4) 倘紛爭不能如此解決，則行政院經全體或多數之表決，應繕發報告書說明紛爭之事實及行政院所認為公允適用之建議。

(5) 聯盟會任何會員列席於行政院者，亦得將紛爭之事實及其自國之決議以說明書公布之。

(6) 倘行政院報告書除相爭之一造或一造以上之代表外，該院理事一致贊成，則聯盟會員約定彼此不得向遵從報告書建議之任何一造從事戰爭。

(7) 倘行政院除相爭之一造或一造以上之代表外，不能使該院理事一致贊成其報告書，則聯盟會會員保留權利施行認為維持正義與公道所必需之舉動。

(8) 倘相爭各造之一造對於爭議自行聲明，並為行政院所承認，按諸國際公法，純屬於該造本國法權內事件，則行政院應據情報告而不必為解決該紛爭之建議。

(9) 按照本條任何案件行政院得將紛爭移送議事院，經紛爭之一造請求，應即如此辦理。惟此項請求應於紛爭送交行政院後十四日內提出。

(10) 凡移付議事院之任何案件，所有本條及第十二條之規定關於行政院之行爲及職權¹¹，議事院亦適用之。議事院之報告書除紛爭各造之代表外，如經聯盟會列席於行政院理事之代表及聯盟會其他會員多數核准，應與行政院之報告書，除紛爭之一造或一造以上之代表外，

經該院理事全體核准者同其效力。

附註 修正本條第一節按照盟約第二十六條規定，即於一九二四年九月二十六日起發生效力。

第十六條 溫和解決之處罰

(1) 聯盟會會員如有不顧本約第十二條第十三條或第十五條所定之規約而從事戰爭者，則據此事實應即視為對於所有聯盟會其他會員有戰爭行爲，其他各會員擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來，並阻止其他任何一國爲聯盟會會員或非聯盟會會員之人民與該國之人民財政上商業上或個人之往來。

(2) 遇此情形，行政院應負向關係各政府建設之責，俾聯盟會各會員各出陸海空軍之實力組成軍隊，以維護聯盟會盟約之實行。

(3) 聯盟會會員又約定當按照本條適用財政上及經濟上應採之辦法時，彼此互相扶助，使因此所致之損失與困難減至最少之點。如破壞盟約國對於聯盟會中之一會員，施行任何特殊辦法，亦應互相扶助以抵制之。其協同維護聯盟會盟約之聯盟會任何會員之軍隊，應取必

要方法，予以假道之便利。

(4) 聯盟會任何會員違犯聯盟會盟約內之一項者，經列席行政院之所有聯盟會之其他會員之代表投票表決，即可宣告令其出會。

第十七條 涉及非會員紛爭

(1) 若一聯盟會會員與一非聯盟會會員之國或兩國均非聯盟會會員遇有紛爭，應邀請非聯盟會會員之一國或數國承受聯盟會之義務，照行政院認為正當之條件以解決紛爭。此項邀請如經承受，則第十三條至第十六條之規定，除行政院認為有必要之變更外，應適用之。

(2) 前項邀請發出後，行政院應即調查紛爭之情形，並建議其所認為最適當最有效之辦法。

(3) 倘被邀請之一國拒絕承受聯盟會會員之義務以解決紛爭而向聯盟會一會員以戰爭從事，則對於取此行動之國，即可適用第十六條之規定。

(4) 如紛爭之兩造於被邀請後，均拒絕承受聯盟會會員之義務以解決紛爭，則行政院可籌一切辦法並提各種建議以防止戰事解除紛爭。

第十八條 條約之登記與發表

嗣後聯盟會任何會員所訂條約或國際契約，應立送秘書廳登記，並由秘書廳從速發表。此項條約或國際契約未經登記以前不生效力。

第十九條 條約之檢閱

議事院可隨時請聯盟會會員重行考慮已不適用之條約，以及國際情勢繼續不改或致危及世界之和平者。

第二十條 抵觸盟約的義務之廢除

(1) 聯盟會會員各自承認凡彼此間所有與本盟約條文抵觸之義務或協商均因本盟約而廢止，並莊嚴承認此後不得訂立相類之件。

(2) 如有聯盟會任何一員於未經加入聯盟會以前，負有與本盟約條文抵觸之義務，則應力籌辦法脫離此項義務。

第二十一條 協商條約仍然有效

國際契約如公斷條約或區域協商類似門羅主義者，皆屬維持和平，不得視為與本盟約內

任何規定有所抵觸。

第二十二條 委託代管殖民地制

(1) 凡殖民地及領土於此次戰爭之後，不復屬於從前統治該地之各國，而其居民尚不克自立於今世特別困難狀況之中，則應適用下列之原則，即以此等人民之福利及發展成爲文明之神聖委託，此項委託之履行應載入本盟約。

(2) 實行此項原則之最善方法，莫如此種人民之保育委諸財源上經驗上或地理上足以担此責任而亦樂於接受之各先進國，該國即以受託之資格代聯盟會施行此項保育。

(3) 委託之性質，應以該地人民發展之程度，領土之地勢，經濟之狀況，及其他類似之情形而區別之。

(4) 前屬土耳其帝國之數部族，其發展已達可以暫認爲獨立國之程度，惟仍須由受託國予以行政之指導及援助，至其自立之時爲止。該受託國之選擇，應先儘此數部族之志願。

(5) 其他民族，尤以在中非洲者爲甚，其發展之程度，不得不由受託國負地方行政之責，惟其條件應担保其信仰及宗教之自由，而以維持公共安甯及善良風俗所能准許之限制爲斷。

；禁止各項弊端如奴隸之販賣，軍械之貿易，烈酒之買賣；並阻止築建炮台或設立海陸軍根據地，除警察國防所需外，不得以軍事教育施諸土人，担保聯盟會其他會員之交易上商業上機會均等。

(6) 此外土地如非洲之西南部及南太平洋之數島，或因居民稀少或因幅圓不廣，或因距文明中心遼遠，或因地理上接近受託國之領土，或因其他情形最宜受治於受託國法律之下，作為其領土之一部分，但為土人利益計，受託國應遵行以上所載之保障。

(7) 每一委託案，受託國須將關於受託土地之情形，逐年報告行政院。

(8) 倘受託國行使之管轄權，監督權，或行政權，其程度未經聯盟會會員間訂約規定，則每一委託案應由行政院特別規定之。

(9) 設一常設委員會專任接收及審查各受託國之每年報告，並就關於執行委託之各項問題，向行政院陳述意見。

第二十三條 社會的和其他的活動

除按照現行及將來訂立之國際公約所規定外，聯盟會會員應：

(A) 勉力設法爲男女幼稚在其本國及其工商關係所及之各國，確保公平人道之勞動狀況而維持之；並爲此項目的設立必要之國際機關而維持之。

(B) 担任對於受其統治地內之土人保持公平之待遇。

(C) 關於販賣婦孺，販賣鴉片及危害藥品等各種協約之實行，概以監督之權委託聯盟會。

(D) 軍械軍火之貿易，對於某國爲公共利益計，有監督之必要者，概以監督之權委託聯盟會。

(E) 採用必要辦法爲聯盟會所有會員擔保並維持交通及通過之自由暨商務上之公平待遇。關於此節應注意一九一四年至一九一八年戰事期內受毀區域之特別需要。

(F) 勸籌國際有關之辦法，以預防及撲滅各種疾病。

第二十四條 國際事務局

(1) 凡公約所定業已成立之國際事務局，如經締約各造之認可，均應列在聯盟會管理之下。此後創設各項國際事務局及規定國際利益事件之各項委員會，統歸聯盟會管理。

(2) 凡國際利益事件爲普通公約所規定而未置於國際事務局或委員會監督之下者，聯盟

會祕書廳如經有關各造之請求並行政院之許可，應徵集各種有用之消息而分布之，並予以各種必要或相需之援助。

(3) 凡歸聯盟會管理之任何國際事務局或委員會，其經費可由行政院決定，列入祕書處經費之內。

第二十五條 紅十字和衛生的協助

聯盟會會員對於得有准許而自願之國家紅十字機關，以世界改良衛生，防止疾病，減輕痛苦為宗旨者，其設立及協助担任鼓勵並增進之。

第二十六條 本盟約修正文

(1) 本盟約之修正，經行政院全體及國際議事院代表多數之批准即生效力。

(2) 聯盟會任何會員可以自由不認盟約之修正案，但因此即不復為聯盟會會員。

附款

(一) 國際聯盟會之創始會員及各簽約國

△北美合衆國

比利時國

玻利維亞國

附錄

國際紛爭與和平

△巴西國

中華民國

法國

海地國

意大利國

尼加拉瓜國

波蘭國

巨哥斯拉夫國

烏拉圭國

被請加入本盟約之國

阿根廷共和國

丹麥國

巴拉圭國

英吉利帝國 坎拿大，澳大利亞，南非洲，紐西蘭，印度

古巴國

希臘國

△漢志國

日本國

巴拿馬國

葡萄牙國

暹羅國

(以上共計三十二國)

智利國

荷蘭國

波斯國

△厄瓜多爾國

危地馬拉國

宏都拉斯國

里比亞國

秘魯國

羅馬尼亞國

捷克斯拉夫國

哥倫比亞國

挪威國

薩爾瓦多國

西班牙國

瑞典國

瑞士國

委內瑞納國 (以上共十三國)

(一) 國際聯盟會第一任祕書長

特留蒙 Sir James Eric Drummond, K.C.M.G., O.B.

允許加入國際聯盟會為會員的國家

阿比西里亞國

阿爾貝尼亞國

愛爾蘭自由邦

奧國

布加利亞國

拉脫維亞國

△ 哥斯德黎加國

多彌尼亞共和國

立陶宛國

愛沙利亞國

芬蘭國

盧森堡國

德國

匈牙利國

(以上共十四國)

附註

△表示不是一個會員國

(二) 國際法庭規約議定書(十年十月九日外交部呈請大總統公布)

國際聯盟會員由正式派遣著名代表聲明承認於一九二〇年十二月十三日在日內瓦開國際聯盟大會時全場一致通過附於本議定書之國際聯盟會國際裁判永久法庭規約，因並聲明認受該規約約文及條件內所規定之法庭裁判權。

本議定書係遵照一九二〇年十二月十三日國際聯盟會議事院之決定案，應受批准。各國應將其批准書送至國際聯盟會秘書長；秘書長必須加以批准轉分發締約各國知照。批准書存國際聯盟會秘書廳檔案庫。

本議定書任便國際聯盟會會員暨盟約附款內所載各國簽字。

法庭規約依照下列決定案之中規定發生效力。

訂於日內瓦，繕一份，以法英兩國文字爲準。

一九二〇年十二月十六日。

下列各國代表簽名

隨意款

簽名代表更代表其政府聲明從本日起，皆依下列條件，竭誠依照法庭規約第二十六條第二

接受法庭裁判。

下列適用於各簽約會員之條件由陳述：

國際法庭規約（十年十月九日外交部呈請大總統公布）

第一條 茲依國際聯盟盟約第十四條之規定，創設一國際裁判永久法庭。此法庭與一八九九年及一九〇七年海牙條約所設之公斷法院The Court of Arbitration暨各國自由交付解決紛爭事件之特別公斷法庭The Special Tribunals of Arbitration不相牽涉，而另是一獨立機關。

第一章 法庭之組織

第二條 國際裁判永久法庭係由獨立司法官若干、組織而成，此項法官於德望素著，並在各本國內具有執行司法最高職務，相當資格，或熟悉國際公法之法學家中選舉之，不問係何國籍。

第三條 法庭由十五人組織之：主任裁判官一人，備補裁判官四人，此數得由議事院依據國際聯盟會行政院之建議增加之，以增至主任裁判官十五人，備補裁判官六人為度。

第四條 法庭人員由議事院及行政院依照下列各條款之規定，在公斷法院列國選舉團所提出之名單上選出之。

關於在常設公斷法院中未代表之聯盟會入會國，其候補人名單由列國選舉團提此，此選舉團由各該本國政府仿照一九〇七年海牙和解國際紛爭條約第四十四條所訂指派公斷法院人員條件特派之。

第五條 國際聯盟會祕書長至遲於舉行選舉之三個月以前，用書面邀請列名國際聯盟會盟約附款諸國，或在後加入國際聯盟會諸國之公斷法院內公斷員及依照第四條第二款所指定之人員，於確定期限內，依每國各自爲團之方式，從事提出能勝法庭任務人員。

無論何團不得提出四員以上之數，其中屬本國國籍者至多不得過二員。無論如何情形所提出之候補人數，不得超過應估席數之一倍。

第六條 在指定上項人員之前，應請各團就本國最高法院，法科大學，法律學校，通儒院以及國際通儒院在各國所設專研法律之分院加以諮詢。

第七條 國際聯盟會祕書長依字母之先後編立前項指定各員之名單。除第十二條第二款所舉之例外，祇有此項人員 被選舉權。

該祕書長並將此名單咨送議事院及行政院。

第八條 議事院和行政院各自辦理選舉，先選舉正任裁判官，後選舉備補裁判官。

第九條 每次選舉時，選舉人對於此項被召組織法庭之人員應注意者，不徒在個人之須具有相當資格，亦應使法庭全部分中實能代世界各大文化及各主要裁判制度。

第十條 得議事院與行政院大多數之同意票者為當選。

議事院及行政院所舉出之人員在一人以上，如同係國際聯盟會員國之一個國籍者，則以年長者為當選。

第十一條 第一次選舉會告竣之後，如尚有缺額，則照同一方法開第二次選舉會，有必要時開第三次選舉會。

第十二條 第三次選舉會告竣之後，如尚有缺額，不論在何時期，一經議事院或行政院之聲請，得組織一調停委員會，委員定為六人，議事院及行政院各派三人為未補各缺協定名單提交議事院與行政院各自揀定。

具有相當資格人員，即非列在第四條及第五條所指之提出名單上者，一經全體同意，亦得列入前項名單。

如調停委員會察知不能確保選舉成立，則由行政院規定一期間，在此期間內，令已選出之法庭人員即就曾在議事院或行政院得有選舉票之人員中選舉若干人補足缺額。

若裁判官公決時，然否各半，則以年事最高之裁判官所決占勝。

第十三條 法庭人員任期九年。任滿得再當選。

法庭人員須至交代清楚後方能離職，所有經已辦理而尙未結束之案，在交代清楚後，仍歸前任辦理。

第十四條 如臨時有缺騰出，則照第一次選舉時所行之法遴員補替。所有被選以代一任期未滿者之法庭人員，應代至前任任期屆滿時為止。

第十五條 備補裁判官之被召出庭，應照名單上名次之先後。

名單由法庭編定，編定時第一注意年選之先後，第二注意年齡之大小。

第十六條 法庭人員不得行使任何政治或行政職權。此規定對於備補裁判官不在執行法庭職務時，不適用之。

有疑義時由本法庭裁決之。

第十七條 法庭人員無論對於何種涉及國際之事件均不得担任代理人，或輔佐人，或律師上之職務。此規定對於備補裁判官僅於被召執行法庭職務有關係之事件上適用之。

法庭人員如遇本人曾在本國或國際裁判所或審查委員會中爲兩造之一，充任代理人或律師或用他種名義曾經預聞之案，則辦理該案時不得參預。

有疑義時由本法庭裁決之。

第十八條 法庭人員不能隨意免職，如遇有其他人員一致認其不稱職守時仍得免職。

法庭人員之解除職務，由書記官正式通知國際聯盟會祕書長。

通知後該缺即因之騰出。

第十九條 法庭人員於執行職務時，享外交官之特權與特許。

第二十條 法庭人員於就職前，應在公開法庭中鄭重宣誓，表示願乘良心行使其職權，不謀私，不舞弊。

第二十一條 法庭選舉庭長及副庭長任期三年，三年任滿得再被選。

法庭書記官之職與常設公斷法院祕書長的職由一人兼任。

第二十二條 法庭設在海牙。

庭長及書記官駐於法庭所在地。

第二十三條 法庭每年集會一次。

若法庭規程上不另定期間，則此集會之期應以六月十五日起至職務終了日止。

庭長於情勢必要時得召集臨時大會。

第二十四條 法庭人員中之一因特別緣由，認為於某種確定事件之判決應不與聞時，當告庭長。

庭長認法庭人員中之一因特別緣由，應不與聞某種確定之事件，當告知該員。如在類似之情

形，該法庭人員與庭長意見不同，則取決於法庭。

第二九五條 除有特別例外經明文規定者外，法庭以全體會議行使其職權。

如正任裁判官出席不及十一人，則令僱補裁判官出席辦事以補其數。

如裁判官仍不能滿十一員，則九員之成數，亦足以組織法庭。

第二十六條 關於勞働之事件，尤以關於凡爾賽條約之第十三部（勞働）暨他種和約與此相關之

部所指之事件，法庭照下列條件審決之。

法庭以裁判官五人組一特別裁判專庭，以每三年為一期。指派此項裁判官時，須勉力注意第九條之規定，另指派裁判官二人以代不能出庭之裁判官。此專庭經兩造之請求，即可審決訟案，如無此項請求，則法庭照第二十五條所規定之裁判官人數，開庭審案。惟無論如何，均設有輔佐審判官之專門陪審官四人，位於審判官之旁，以備諮詢，並使案內有利益者得有公平代表。

如兩造中祇此造有本國國籍之人在上款所指之裁判專庭中為裁判官，則依照第三十一條文，庭長應請他一裁判官退去，讓其席於他造所選之裁判官。

專門陪審官係於每種特別事件中在勞働爭議陪審官名單上，照第三十條所定之訴訟規則，選派此名單上人員，國際聯盟會入會國各提出兩名，另由國際勞働事務局之行政會議提出同等名數。該會議得於凡爾賽條約第四百十二條暨他種和約與此相關各條所指定之名單中指派工人代表及業主代表各半數。

關於勞働事件，國際事務局有權將必要情節告知法庭該事務局局長，因此得接收凡用書面提出之文件鈔稿。

第二十七條 關於通過及交通之事件，尤以關於凡爾賽條約第十二條（海口水道鐵道）暨他種和

約與此相關各部所指之事件，法庭按下列條件審決之：

法庭以裁判官五人組一特別裁判專庭，以每三年爲一期，指派此裁判官時，須勉力注意第九條之規定。另指派裁判官五人以代不能出庭之裁判官。此專庭經兩造之請求，即可審決訟案。如無此項請求，則法庭照第二十五條所規定之裁判官人數開庭審案。倘由於兩造情願或由於法庭決定，得設輔佐審判官之專門陪審官四人，位於審判官之旁以備諮詢。

如兩造中祇此造有本國國籍之人在上款所指之裁判專庭中爲裁判官，則依照第三十一條條文，庭長應請他一裁判官退去，讓其席於他造所選之裁判官。

專門陪審官係於每種特別事件中，在通商及交通爭議陪審官名單上，照第三十條所定之訴訟規則選派此名單上人員，國際聯盟會入會國各提出兩名。

第二十八條 第二十六條及第二十七條所規定之裁判專庭，經相訟各造之同意，得在海牙以外地方開庭。

第二十九條 爲速理訟案起見，法庭每年以裁判官三人組一裁判分庭，若經兩造請求，即令該分庭用簡易訴訟法審決訟案。

第三十條 法庭以一種規程確定行使職務之方法，並訂定簡易訴訟法。

第三十一條 相訟各造國籍之裁判官，對於法庭所受理之訟案，仍得存留其列席之權。

如法庭於裁判席上祇有此造國籍之裁判官，則他造於法庭中如有本國國籍之備補裁判官，可指派一人出席。若無此項備補裁判官，則可執會照第四條及第五條被推人員中選派一裁判官。

如兩造有法庭裁判席上均無本國國籍之裁判官，則可各照前款所舉方法指派或選派一人。

如數國共同起訴，則於適用上項條款之際，祇能作一國論，有疑義時，法庭裁決之。

由本條第二第三兩款所指派或選派之裁判官，應遵從本案第十六第十七第二十第二十四各條之規定，其在判案時與其同僚立於平等地位。

第三十二條 正任裁判官每年受領津貼之數由國際聯盟會議事院依據行政院之建議定之，此項津貼在執行裁判官職務期內不得減少。

庭長在執行職務期內，受領特別津貼之數照前款所指方法定之。

副庭長裁判官及備補裁判官於執行職務時，受領津貼之數亦照同樣方法定之。正任及備補裁判官之非駐法庭所在地者，應領取完盡職務所必需之旅行費。

依照第三十一條所指派或選派之裁判官，應領津貼之數照同樣方法規定之。

書記官之俸薪由行政院依據法庭之建議定之。

國際聯盟會議事院根據行政院之建議，訂一給予法庭人員贍養費條件之規程。

第三十三條 法庭費用由國際聯盟會擔任，其擔任方法，由議事院根據行政院之建議決定之。

第二章 法庭之職權

第三十四條 出席法庭之資格者祇有國際聯盟會會員或國家。

第三十五條 法庭受理國際聯盟會會員國及列名盟約附款各國之訴訟。

法庭受理其他各國訴訟條件，除現行條約特定條款外，由行政院定之；但不論如何此項條件不得使各造在法庭前處於不平等地位。

未經加入國際聯盟會之國為紛爭之一造時，法庭為該國確定法庭費用之分担額。

第三十六條 法庭之管轄及於各造所付與處決之任何事件並及於現行條約及協約中所特定之任何事件。

國際聯盟會會員國及列名於盟約附款之各國，在簽押或批准附於本案之議定書時，或在簽押

或批准以後，得聲明關於具有左列各性質之一切屬於法律紛爭，不論任何會員國或其他國家，均認法庭之裁判爲當然強迫無須另訂條約的。

(1) 條約之解釋。

(2) 國際法上之任何問題。

(3) 凡事實之存在，如其成立足以構成破壞國際義務者。

(4) 因破壞國際義務所當賠償之性質及其範圍。

上文所指之聲明得無條件爲之，或以會員國或其他國家數國或某國相互行之爲條件。

凡因不知法庭是否有權管轄而起爭執時，應取決於法庭。

第三十七條 如現行條約或協約聲明其事件當歸國際聯盟會將來擬設之裁判機關處決者，法庭卽爲此處決機關。

第三十八條 法庭得援用左列各端

(1) 爭訟國已經明白承認之普通或特別國際條約中之規條

(2) 國際慣例之普通行用有據而經認受如法律者

(3) 文明各國所公認之普通法律原則

(4) 除第五十九條規定之保留外，各種司法判決例及最著名法學家學說之可作為確定法律上規條時補助之用者

如兩造意見從同，則法庭仍以公允及善良方法判決訟案，不依本條之規定而為所礙。

第二章 訴訟手續

第三十九條 法庭官用文字語言以英法文字語言為原則，如各造願將訟案全部用法文辦理，則判詞用法文宣告，如各造願將訟案全部用英文辦理，則判詞用英文宣告。

如無條約規定應用何國文字，則各造於訴訟中得於英法兩文中任擇其一用之，法庭判詞則用法英兩文宣告；如用法英兩文宣告，則法庭並同時確定兩文中應以何文為憑。

法庭經各造之請願，得准其不用法英文，另用他一國文。

第四十條 提出訴訟於法庭，可酌量情形或將所訂特別協定連報書記處，或用一陳訴書呈送書記處，惟無論如何均應列敘案情並載明所關之國。

書記處 Registrar 立將陳訴書通知各有關係國。

書記處並將陳訴書通知國際聯盟會各會員國，由祕書長代行轉達。

第四十一條 如認情形有必要時，法庭有權爲兩造指定保存彼此權利暫行辦法。

在確定判決未宣告以前，應速將此項指定之辦法通知各造及行政院。

第四十二條 造由代理人代表。

各造得派輔佐人或律師列席法庭。

第四十三條 訴訟之手續分二層：一文訴，一口訴。

文訴者乃將訴案原案及有時需要之答辯案，連同各種文件公牘之可資佐證者，送交裁判官及彼造。

此種文書由書記處代轉，其代轉之次序期限，悉照法庭所定。

此造提出之文件，應備校正鈔本送交彼造。

口訴者乃法庭召喚證人，鑒定人，代理人，輔佐人及律師當庭對訊。

第四十四條 法庭對於代理人及輔佐人律師以外之旬照，應直接送交於該國境內發生效力之政府。

法庭如須就地徵取各項證據，亦照上法辦理。

第四十五條 聽訟事由庭長主裁，庭長缺席，由副庭長主裁，副庭長缺席，由出席裁判官中資格最深者主裁。

第四十六條 除法庭另有決定或兩造聲請不許旁人到庭外，訟庭應當公開。

第四十七條 每次訟庭開議，應立一會議錄，由書記官及庭長簽押。

此會議錄有惟一之真確性質。

第四十八條 法庭須頒布指導訴訟之庭令，並定各項結案之格式期限及運用關於搜集證據之方法。

第四十九條 法庭即在開庭辯論以前，亦可令代理人將各種文牘送案，並令其解釋疑問。若不允從即將此情錄記正式備案。

第五十條 無論何時，法庭得自由選擇個人，團體，局所，委員會或機關委以調查或鑒定之任。

第五十一條 辯論之際，得依照第三十條所指規程中法庭所定之條件，向證人及鑒定人提出有益之各種質問。

第五十二條 在法庭所定期限內，收集憑證之後，如此造未經彼造允准，欲將新證物或新文牘呈案，法庭得拒絕之。

第五十三條 兩造之一不到法庭，或一造不能辯護其案件時，此造得請法庭將彼之控訴勒令彼造承認。

法庭於允諾以前，不特應確信依照第三十六條及三十七條之規定有權判定，並應確信此種控訴在事實與法律均頗有根據。

第五十四條 若代理人，律師及輔佐人員已任在法庭監督之下，提出其所認為有益之各種方法，則庭長宣告口訴終止。

法庭人員退堂入評議室從事討論。

法庭之討議秘密不宜。

第五十五條 法庭之定議取決於出席裁判官之多數。

公決時兩方然否各半，則以庭長或代理庭長所決占勝。

第五十六條 判詞應敘明原由。

判詞應記載參與本案之裁判姓名。

第五十七條 如判詞之全部或一部未能代表裁判官全體之意見，則少數之持異議者可令將所持之個人意見附入。

第五十八條 判詞由庭長及書記官簽押正式知照代理人公開宣讀。

第五十九條 法庭之議定對於相爭各造及於特定之事件發生效力。

第六十條 判詞係確定的不得上訴。判詞意思及其範圍有疑義時，法庭經任何一造之請有解釋之責。

第六十一條 聲請法庭覆核判詞須有查出之事實，與定讞大有關係。在判詞宣布以前，為法庭及聲請覆核之一造所未及覺察，而該造之所以未及覺察，亦不能謂為過失者。

覆核訴訟係由法庭頒一決定書，證明確有新出之事實，含有可以承認覆核之性質，並聲明此等聲請可在收受之例。

法庭可先令履行判詞，然後辦理覆核。

聲請覆核至遲須於查出新事實後六個月以內為之。

自判詞宣布日起，逾十年之期限後，不得再請覆核。

第六十二條 如一國認於某種爭端中有牽涉屬於該國裁判類之某種利益之處，可向法庭提出情願書聲請干涉。

聲請書由法庭裁決之。

第六十三條 凡解釋條約時，如該條約於爭訟國外，尙有他國共同訂立者，則書記處應即知照各該國。

各該國均有參預此案之權，若各該國出而參預，則判決文中所載之解釋，於彼亦發生效力。

第六十四條 除法庭另有決定外，各造自認訴訟費用。