







Raymond Leslie Buell 著  
徐百齊 譯

國際問題概觀

商務印書館發行

中華民國二十二年十一月初版

(一〇七六四)

國際問題概觀一冊

International Relations

每冊定價大洋肆元

外埠酌加運費匯費

版權所  
翻印必究

原著者 Raymond Leslie Buell

譯述者 徐百齊

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

六六一三

(本書校對者侯紹繪)

商

## 譯序

本書著者美國人標厄爾，是當世著名的國際史學者。他在本書中以披沙鍊金的技巧，敘述叢雜的國際問題。選材得當，編述精密；無支離冗蕪之病，有提綱挈領之妙；使吾們對於國際關係各方面的問題，得一清晰的鳥瞰。本書以敘事爲本體，評論佔極少篇幅；而此佔極少篇幅的評論，著者以遠大眼光公平態度出之。此可於其評論美國政策及國際合作等各段中見之。於此可知著者不特學力淵博而且見識高超。

吾在民國二十年二月間，就想把本書譯成中文，嗣承商務印書館允爲出版，當即着手逐譯。原擬於半年內完稿，終於因事因病而未能如願。至去年一月中，譯成全書約四分之三陸續交與該館。不幸一、二、八、滬變猝起，成稿與該館總廠及本人寓所同罹浩劫。遂譯之願，於是捨棄。今年一月中，友人費青君談及在四川成都大學教授國際公法時，曾以本書爲參考，並謂本書極有譯成中文的價值。旋知本人逐譯經過情形，乃力促重譯，並願担任一部份工作。當將第二十二章至第二十九章委托費君代譯，其餘部份仍由本人於每晚抽暇逐譯。至今日始告竣事。譯文舛誤之處，幸讀者匡正之。

民國二十二年七月十日序於上海

## 原書第一版序

Lord Morley 有言：「政治科學的範圍較法律爲廣，因政治科學的起點可謂已是法律的終點。」此言於國際關係特別符合。許多年來，美國的大學校及專門學校均致意於研究關於國際公法的判例。此種科目固屬重要，但主要上僅能引起專家的興趣，而且有許多國際公法從未經法院援用。至國際關係——即討論由於國家利益衝突而發生的政策及討論所以避免此種衝突及維持和平的方法——則足使每個受過教育的男女感覺興趣。吾討論國際關係這個科目，力求以政治科學的見地爲出發點，而不以時事外交史個人政治或國際組織的見地爲出發點——即從國際公法的終點出發。吾所根據以出發的假定，是國際關係自有其立場，異於國際公法，其性質殆如美國政治之異於美國憲法。

近年來吾在 *Asia*, *The Atlantic Monthly*, *Current History*, *Magazine Foreign Affairs*, *Forum*, 及 *The Yale Review*, 各雜誌發表的文章，其中有若干段現引用於本書內。特此聲明。

Edward S. Corwin, (本叢書的編輯人) Archibald Cary Coolidge, Arthur N. Holcombe, Stanley K. Honbeck, Manley O. Hudson, George Grafton Wilson, Ailyn A. Young, Herbert Feis Lindsay

Rogers, John Dickinson, Raphael Demos, Robert R. Wilson, Walter R. Batsell, 諸人及吾的父親，對於本書的草稿及校樣均曾提供極有價值的批評，殊深感激。但在此篇幅鉅大的書籍中敘事或評論上自難免錯誤，對於這種錯誤當然惟吾本人是責。

標厄爾序

## 原書修訂本序

自本書於一九二五年出版後，曾發生若干重要的國際事件。羅加諾協約、國際經濟會議、日內瓦海軍會議，舉  
行於哈瓦那的大亞美利加會議及楊格計劃，均為研究國際關係者所應熟知的事件。

本書篇幅已鉅，未可將前四年內所訂國際協約一一敘述。吾在此修訂本內所擬敘述的國際關係及國際組織上的變遷，僅以表顯具體的進步者為限。如將提交國聯行政會及世界法庭處理的一切爭議，一一加以論列，勢所難能；但有些糾紛，例如一九二五年希臘布加利亞二國間的事變，匈牙利羅馬尼亞二國間的奧普登問題，及玻利非亞巴拉圭二國間的爭議，係表顯現有國際機關優點與缺點的事例，吾仍詳為敘述。

吾將本書修訂，頗有賴於外交政策協會情報處。

一九二九年八月標厄爾序

# 國際問題概觀目次

原書第一版序

原書修訂本序

譯序

## 上篇 民族主義與國際主義的問題

### 第一章 民族情操

- (一) 人類的世界——(二) 民族的特徵——(三) 地理及語言的影響——(四) 宗教——羅馬教庭
  - (五) 歷史——(六) 教育——(七) 弱小民族的價值——(八) 文化國際主義——(九) 教育會
- 議——國聯的智識合作委員會

### 第二章 民族自決

- (一) 民族自決的起因——(二) 民族自決之史的發展及其在國際公法上的地位——(三) 民族自

決與巴黎和會——(四)民衆投票——民衆投票的弊竇——(五)那一類民族具備政治上獨立的資格？——(六)誰有判斷此項資格的權能？——奧蘭羣島事件——(七)疆界問題

### 第三章 種族間的衝突

五三

(一)種族間會有戰爭嗎？——(二)種族偏見的起因——(三)種族隔離的必要——(四)東方人在西方所受的待遇——(五)種族平等的要求——(六)種族純一與種族平等——(七)印度人在墨雅的地位——(八)「紳士協定」——(九)種族混雜的地域與民主政治

### 第四章 大民族主義

六九

(一)雅利安種條頓種及北方人種——(二)種族主義的缺陷——(三)大日耳曼主義——(四)大斯拉夫主義——(五)北方人民族運動——(六)大盎格羅運動——(七)大拉丁主義及大日斯巴尼亞主義——(八)大阿非利加運動——(九)大回教運動——(十)大條耳運動——(十一)大阿剌伯運動——(十二)大亞細亞運動——(十三)種族國家主義的前途

### 第五章 經濟國家主義

九一

(一)經濟自足的要求——(二)天然富源的參差——(三)關稅與國際關係——(四)關稅歧視與「關稅戰爭」——(五)輸出稅及禁止輸出——(六)原料的壟斷——(七)託辣斯與對外貿易——



- (八) 政府對於航運事業的補助——(九) 經濟國家主義的結果——(十) 經濟動機與戰爭——
- (十一) 關於薩爾流域的爭執——(十二) 爲經濟國家主義辯護的理由

## 第六章 經濟世界主義……………一一八

- (一) 通商條約——(二) 最惠國待遇——(三) 國民待遇——(四) 通過自由——(五) 出入口自由
- 由——(六) 航行自由——(七) 關稅上的限制——(八) 交通的國際管理——(九) 不正競爭——
- (十) 農事上的合作——(十一) 歐戰期間及國聯主持的經濟合作

## 第七章 勞動與世界……………一四七

- (一) 勞動與國際——取締宣傳共產主義的條約——(二) 歐戰前的國際勞動立法——(三) 國際勞動機關——(四) 國際勞動機關的成就——(五) 國際勞動局——(六) 勞動條約的實施——
- (七) 移民問題——(八) 向外移民與人口過多

## 第八章 少數民族的保護……………一六九

- (一) 歐洲的少數民族——(二) 少數民族的保護與國內立法——(三) 歐戰前保護少數民族的條約——這些條約的缺點——(四) 保護少數民族的新條約——(五) 國際聯盟與少數民族——德意志農夫事件——(六) 對於保護少數民族原則的批評——「小議定書」——(七) 保護少數民

族原則的最近的發展——(八)少數民族的交換

第九章 包括多個民族的國家……………一九二一

- (一) 包括多個民族的國家與自主——(二) 包括多個民族的不列顛帝國——(三) 自治殖民地與外交——「庸鏢」條約——帝國會議——對於帝國條約的否決權——會商的必要——(四) 猶太民族主義——(五) 芬蘭及波蘭——(六) 蘇維埃政府與自主——(七) 奧匈帝國內及土耳其帝國內的自主——黎巴嫩事件——(八) 冰島及魁北克——(九) 中央集權與自主——(十) 國際保障的自主——魯司人——奧蘭羣島事件

第十章 民族的團結……………二一八

- (一) 邦聯與聯邦——(二) 牠們的優點——(三) 不列顛帝國聯邦——(四) 巴爾幹諸國聯邦——(五) 小協約國——(六) 波羅的諸國聯邦——(七) 蘇維埃俄羅斯與聯邦——(八) 大歐羅巴——(九) 中美洲諸國的合作——(十) 大亞美利加運動——「門羅主義」——(十一) 地域團體與國際聯合

第十一章 販賣麻醉品及烈酒在國際上的情形……………二四二

- (一) 服用麻醉品成癮的影響——(二) 鴉片供給地——(三) 國內立法之取締鴉片——印度境內

的栽種罌粟——(四)鴉片條約——(五)一九一二年海牙協定——(六)鴉片與國際聯盟——  
 (七)美國的提案——(八)吸食鴉片之在遠東——(九)一九二四至一九二五年的鴉片會議——  
 (十)非洲及北海內販酒的取締——(十一)禁酒國與非禁酒國間的糾紛——(十二)酒的私運

第十一章 國際人道主義……………二六〇

(一)販賣奴隸——布魯塞爾決議書——國際聯盟——(二)販賣軍火——(三)販賣婦孺——  
 (四)猥褻刊物——(五)逮捕罪犯——(六)海上生命安全——(七)禽獸的國際保護——(八)國  
 際衛生——國際聯盟的衛生機關——紅十字會及洛克斐勒基金——(九)國際難民的救護——  
 災禍——(十)訴訟救助——(十一)「國家利益」與人道主義

## 中篇 帝國主義的問題

第十三章 帝國主義的起因……………二八七

(一)國家主義與帝國主義——(二)帝國主義惹起的糾紛——(三)帝國主義之經濟的起因——  
 (四)人口過多與向外擴張——(五)帝國主義之軍事的起因——(六)國家主義的精神與帝國主  
 義——(七)白人的責任——(八)教士與帝國主義——(九)帝國主義是合理的嗎？

第十四章 剝削政策……………三〇四

- (一) 殖民地的二大類——(二) 今日的殖民帝國——(三) 帝國主義與土人——(四) 強迫勞動——(五) 輸入勞動——(六) 土人土地的沒收——(七) 虐待及歧視——(八) 關稅及「苛斂」——(九) 傷風敗俗

第十五章 監護主義……………三二三

- (一) 未成年的民族——(二) 監護主義之實施於土地——(三) 西非洲的土人農田——(四) 關於苦力的條約——(五) 巴塞爾貿易公司——(六) 土人的教育——(七) 柏林決議書——(八) 委托管理——(九) 委托管理地的法律地位——(十) 土人的保障——(十一) 委托管理委員會——(十二) 魯安達疆界事件——(十三) 逢得瓦次事件——(十四) 委托管理原則的推行

第十六章 民族自決與落後民族……………三四七

- (一) 帝國主義與武力——(二) 獨立要求——(三) 試行同化——(四) 自主及間接治理——(五) 殖民地立法機關——(六) 團體代表制——(七) 防止傾軋——(八) 殖民地的和平解放——(九) 和平解放與美索不達米——(十) 和平解放與叙利亞——(十一) 國際干涉

第十七章 資本與落後地域……………三七一

- (一) 對外投資——(二) 特許權——(三) 資本在落後地域內的流弊——浦圖馬約事件——(四) 對於外國資本的反抗——(五) 關於既得利益的爭議——(六) 對於對外投資的支配——美國的政策

## 第十八章 財政支配

三八六

- (一) 拒絕承認不履行債務的政府——(二) 暫時的干涉——(三) 財政支配——(四) 古巴海地聖多明谷尼加拉圭——(五) 玻利非亞及薩爾瓦多爾——(六) 來比利亞及波斯——(七) 這種支配的危險——(八) 國際的財政支配——埃及——土耳其——希臘——中國——(九) 國聯在奧地利匈牙利二國實施的計劃——(十) 國際顧問——(十一) 國際支配的得失

## 第十九章 門戶開放

四〇九

- (一) 政府間的經濟競爭——(二) 海軍與商業——(三) 門戶緊閉——(四) 門戶緊閉的影響——(五) 門戶開放的意義——(六) 門戶開放協約——(七) 這些協約的不生效果——(八) 國際合作與門戶開放——(九) 國際支配的必要

## 第二十章 帝國主義的間接方式

四三四

- (一) 危險地域——(二) 租借地——(三) 勢力範圍——(四) 保護國——(五) 半保護國——(六)

- 財政支配——(七)關稅支配——(八)領事裁判權——(九)非正式的支配——(十)共管——
- (十一)一國單獨實施的支配與數國會同實施的支配

## 下篇 國際爭議的處理

### 第二十一章 戰爭同盟及軍備……………四六七

- (一)戰爭的物質損失及精神損失——(二)將來的戰爭——(三)「防衛」同盟——(四)均勢——
- (五)祕密外交——(六)軍備競爭——海軍競爭——飛機及潛水艇——(七)軍火的私人製造——
- (八)武力與國際社會

### 第二十二章 賠款及戰債……………四九一

- (一)賠款與和約——(二)賠款委員會與德意志賠款額——(三)德意志未能償付——(四)魯爾佔領之合法性——(五)德意志的償付能力——(六)道威斯計劃(一九二四年)——籌集賠款——
- 從德意志移付款項——外國對德控制——(七)戰債——(八)楊格計劃(一九二九年)——
- (九)國際清算銀行

### 第二十三章 限制軍備……………五一九

- (一) 歐戰前的限制軍備——刺士巴哥特協定——(二) 華盛頓會議——
- (三) 莫斯科及拉丁美洲會議——(四) 日內瓦會議——(五) 德意志的裁軍——(六) 解除武裝區域——(七) 私人製造軍器的取締——(八) 軍備與國聯——(九) 裁軍的阻礙——(十) 同盟的限制

## 第二十四章 保安和制裁

五四二

- (一) 中立協定——(二) 領土完整協定——(三) 關於「既存狀態」的協定——(四) 不侵犯協定——(五) 保證要求——(六) 國聯盟約第十條——(七) 四種制裁——德皇的審判——封鎖——
- (八) 國聯盟約的經濟軍事政治的制裁——(九) 對制裁的攻擊——(十) 侵略時的財政協助

## 第二十五章 國際法庭

五六〇

- (一) 自願及強迫仲裁——(二) 仲裁與基本利益——(三) 海牙常設仲裁法庭——(四) 中美洲法庭——(五) 常設國際裁判法庭——(六) 美國與世界法庭——(七) 非法律性爭端的解決——(八) 非法律性爭端與國聯盟約——(九) 調解委員會

## 第二十六章 戰爭的廢棄

五九三

- (一) 日內瓦議定書——(二) 羅加諾協定——(三) 德意志與國聯——(四) 擯斥戰爭於法外——

- (五) 非戰公約的歷史——(六) 何種戰爭係被廢棄——(七) 希布事件——(八) 非戰公約與國際——(九) 公約的道義效果

## 第二十七章 國際會議……………六一八

- (一) 國際公法的制定——(二) 歐戰前的國際立法——(三) 最高會議——(四) 國際立法與國家平等——(五) 國家平等原則的修改——(六) 會議制度的缺乏

## 第二十八章 國際聯盟……………六三二

- (一) 國聯的立法職務——(二) 國聯盟員國——(三) 大會組織及其權限——(四) 行政會組織及其權限——(五) 行政會對於大會的關係——(六) 國聯的財政——(七) 國聯及平等主義——

- (八) 秘書廳——(九) 國聯盟約的修改及解釋

## 第二十九章 國際政策的控制……………六五八

- (一) 民主政治是否和平？——(二) 日本外交的控制者——(三) 外交的憲法上限制——(四) 對於外交政策的立法上限制——(五) 對於外交政策的政治上限制——(六) 民主政治與秘密條約——(七) 外交委員會——(八) 輿論與外交——(九) 民族同盟——(十) 美國憲法與外交

## 附錄……………六八三



(一) 國際聯盟盟約

(二) 專名漢譯表

# 國際問題概觀

## 上篇 民族主義與國際主義的問題

### 第一章 民族情操

- (一) 人類的世界——(二) 民族的特徵——(三) 地理及語言的影響——(四) 宗教——羅馬教庭——(五) 歷史——(六) 教育——
- (七) 弱小民族的價值——(八) 文化國際主義——(九) 教育會議——國聯的智識合作委員會

如果月球上的人把他的望遠鏡轉向宇宙中那個比較不足輕重的小點，即人類的世界時，他會發見許多使他驚奇的事物。他會看見佔全球二十分之九的海洋，其餘二十分之十一則為歐亞非三洲組成的世界島，及北美洲南美洲等較小的島。如果他仔細察看時，他會看見螞蟻似的人為數約十七萬萬，在大陸面上奔來跑去。他會看

見其中八分之七，住在大陸上，歐洲雖僅佔全世界面積的十七分之一，但擁擠地住在該洲上的人，却佔了人口的四分之一。

### (一) 人類的世界

如果這位另一世界的旁觀者不是一個色盲，他會發見這些人是有不同的膚色的。住在歐洲及美洲的，叫做白人，住在亞洲的，計有八萬二千五百萬人，其膚色大半是黃的及棕的。在非洲這個神秘的大陸上，在稠密的樹葉底下，他會看見黑人家——非洲是在世界上最富最大諸洲之一，但祇住了一萬三千萬左右的人。如果這位月球上的人，注視得長久一些，他會發見這些螞蟻似的人，不僅內體上的特徵不同，就是物質上及精神上的成就，也不一致。他會發見歐洲及北美洲滿佈着高徹雲霄的城市，乘風破浪的汽船，機聲軋軋的火車，火花焰焰的熔爐，翱翔天空的飛機，作喇叭聲的汽車，及油膩的汽油站。在亞洲或非洲，這種熙熙攘攘的情形，他就難得看見，但他會看見牧人，農夫，獵人及游牧人民的比較優游愉快，至少是比較閒逸的生活；他並會看見皮膚較黑的人民，他們對於升降機，電影戲，麻雀牌，及自動車等，並不怎樣關心，使他們比較煩惱的，是睡眠病，好鬥的隣人，彗星及雷鳴等自然界的恐怖，及白人的苛求強索。

如果這位神怪的視察者，戴上他的眼鏡而一覽人類的史書時，他會知道這些螞蟻似的人，關於政治文化及宗教，有不同的見解，甚至他們所用的語言，也不相同。其中有些沒有人類世界上所稱的「文明」，有些則深信「西

方文明」所謂西方文明，是指一種淵源於歐洲工廠制度及猶太基督教義，而產生的思想及社會組織。其餘一般人，特別是亞洲的人民，則信仰「東方文明」，所謂東方文明，是指一種沉默的思想體系，重視人生的歸宿，甚於物質的享受，關心日後靈魂的福利，甚於眼前肉體的困苦。

如果這位月球上的人嗜好政治的話，他會立刻知道人類分成許多團體，有些叫做國家，有些叫做民族，有些叫做種族。他與史家討論之後，他會知道人類世界上出類拔萃的團體，在從前是國家。同時史家會告訴他，世界上不止一個國家，而有許多個國家，各具有國際法學者所喜討究的某種法律的及抽象的特徵。有人以為國家是一種「社團法人，具有統一性即精神人格，基於使其社員團結起來的某種目的而成立的。」對於這句話，他也許會茫然不解，但他總會感覺，這些國家是有「生存權」及「獨立權」的；他也會感覺，凡是成孰的國家，是有「最高權力」的，換句話說，對於其庇護之下螞蟻似的一切人民，牠是有全權的，牠可以依其所願絕對不受外界的支配。任何人都不能指揮牠的行動。如幾百年前菲爾麥所說：「在各民族之上既無至高無上的權威，各該民族的風俗習慣自不能成爲共同遵守的法律。」不過，這些國家，就法理論雖是各自分離，但在經濟上或文化上則因彼此間有複雜的互賴的關係而不能孤立。因此彼此的利益相抵觸時，如果不能互相讓步，往往釀成暴動的結果。

在最近幾百年內，國家是國際關係上的基本單位；現今存在者約五十五至六十個國家。一國之與他國，在法律上是相同的，因爲在國際公法的眼光中看來，彼此是平等的。不過實際上，一國的行動，每與另一國的行動懸殊；

關於領土的範圍及人民的特性，彼此間每大不相同。一國的行動，每為經濟上的動機或種族上的原因所左右；此點將於後幾章內討論。現今這些行動，大半大概受一種混稱「民族性」及「民族主義」的力量影響。這是要在本章及下一章內討論的。

在波蘭瓜分及法蘭西革命之前，歐洲人民，關於國家及關於個人，雖有若干概念，可是離開國家及個人的一種民族的概念却仍毫無所知。惟十八及十九兩世紀內的各次革命，其依據的理論是團體與團體之所以分離，非僅以政府所能釋明；在君主的背後，站着「人民」或「民族」。從這個理論，就產生了民族性這一個新概念。民族性是一種團體情操，一種友愛心，一種同情心，不問宗教信仰上、經濟利益上、或社會地位上的差別，把某一地域內的一羣人團結起來，其密切程度，非任何其他類似的情操所能形成。凡是基於這種情操而團結起來的人羣，叫做民族。

## (二) 民族的特徵

「民族性」這個概念，雖極含糊，但各民族間確有顯然不同的特性。這些不同的特性可以下列的故事來釋明：某次會議的各國代表各寫一篇關於象的文章。英格蘭人選定的題目是「不列顛治下的獵象事業」；法蘭西人選定的，是「象與愛情」；德意志人選定的，是「象的概念」（寫了三大冊每冊一千面）；波蘭人選定的，是「象與波蘭問題」；美國人選定的，是「怎樣獲得更大更好的象」；俄羅斯人選定的，是「象，世界上有這種動物

嗎？

僅僅外表上的異點，也能顯示出各民族的特性。從前，斯羅發克人、馬扎兒人、波蘭人的服裝，是用以表示民族特性的標記。國旗也有同樣的意義。德意志重視他們的國旗，認國旗爲其民族的表象，故禁止亞爾薩斯洛林二州懸掛法蘭西的三色旗，禁止什列斯威地方懸掛丹麥旗。德蘭斯斐尼亞這一個地方，居民幾盡屬羅馬尼亞人，但匈牙利竟不許該地使用羅馬尼亞的藍黃紅三種顏色，——牠命令當地警察，把婦女所穿藍黃紅三色的衣服撕破。

同樣，慶祝歷史上事蹟的國慶日，政府也利用來鼓勵民族意識——這種事蹟，大半是戰役。除瑞典沒有國歌外，其他民族大都有這種性質的讚美歌。有些讚美歌，如星帶旗歌等，紀念與專制敵人苦鬥的勝利。文字的各別也足以顯示一民族之異於另一民族——雖然這二民族出於同一的種族根源。例如，哥羅西亞人異於塞爾維亞人，又如用拉丁字母的波蘭人異於用息立爾字母的俄羅斯人。

雖然各民族的特徵有這些區別，但這種特徵並不是一成不變的。其中許多特徵，是由於環境而形成。環境一變更，牠們也就隨着變更。在一七八九年的革命以前，一般人都以爲法蘭西人對於政治的好壞，是麻木不仁，漠不關心的。但這次革命以後，一般人又以爲法蘭西人關於政治的理想，是容易興奮而不時變動的。在一六六〇那年，密爾頓曾謂：「英格蘭人所以反覆無常，是因爲吾們是島民。」但後來英格蘭却被認爲行動穩定，頭腦精明的。



商人國家。在菲赤時代以前的德意志人，毫無尼采及本哈第時代的趾高氣揚的愛國精神。正如史家米細勒所說：「愛國精神的充份的訓練，在數十年的短時間內，使一個天生溫順的人民，向來是歐洲大陸上最乏政治思想的種族之一，一變而把國家看作一切權力的淵源，及人生的總歸宿。」

在語言上或文化上，一民族雖異於另一民族，但各民族間，却也有某種相同之點。這便是團體意識。這種意識，使各個個人受「民族」情操的灌輸，而隸屬於團體。這種情操之一，叫做「愛國心」——祈求國家的福利，及願為國家服務。惟在最近五十年內，愛國心並不趨向文化方面而大都趨向物質方面，為國家追求更多的富財權力。這些目標，使國家間從事競爭，不僅引起了物質利益上的衝突，而且把愛國的情操變成認獎本國的心理，認本國具有高於其餘國家的優點，及無可疵議的德性。結果，這種愛國心，往往成為仇恨外國人，排斥外國人的心理。

如果用得正當，愛國心確是世界上最好的一種情操。如果愛國心趨向文化方面，牠就不會釀成民族間的衝突，牠會增進一民族的文化而使全世界的文化，因以豐饒。而且，所謂愛國心，是指犧牲個人以謀大眾的福利。可是，理論上雖說人們應該對全世界盡其責任，但事實上仍不免把服務的範圍，限於他們所認識的鄰人。如百爾遜所說：「愛國心是承認吾們對於吾們的同伴，負有義務，但無力對全人類適當地履行之。」換句話說，民族是介於個人與人類之間的連鎖。

民族自覺這一個東西，就是丟開過激的愛國主義不論，在國際關係上也是很關重要的。民族因受辱而憤怒，

較個人爲敏銳，且較難自制。當個人獨自思想或獨自行動時，他每有種種節制，使他顧前瞻後，但在羣衆則不然，他們容易把一切節制，置於腦後。要不是爲了愛姆司照會，法蘭西也許不會在一八七〇年與德意志開戰。要不是爲了緬因艦的轟燬，美國也許不會因古巴事件而與西班牙開戰——緣美國對於古巴的命運，本有一種比較空泛的人道主義的關心，緬因艦轟燬這一件事變，使美國除了這種關心之外，更深刻的強烈的感覺民族的受辱。同樣，一九二四年美國國會制定的移民律，大傷了日本的自尊心。吾們以爲，不論在個人與個人間，或在民族與民族間，禮儀總是人類交際的要件。從前贖武主義者，固利用「民族榮譽」等口號以求達到不正當的目的，但對於各民族的自覺心所要求的合禮的待遇，究應加以十分的注意。

據某著作者的見解，一個民族，是「一羣人覺得他們中間有某種關係，使他們自然而然的維繫起來，這種關係對於他們是異常強固而真實，所以他們能愉快的在一塊生活，如果把他們拆散，他們就要感覺不滿，他們並且不甘屈服於與他們沒有這種關係的其他人民。」這種以心理爲根據的定義，有很多人認爲允當。然而，某種人民何以組成甲民族而不組成乙民族？——世上何以有一個法蘭西民族，另有一個德意志民族，而沒有一個法蘭西德意志民族？對於這些，此項定義並未加以釋明。關於民族間的關係，要有正確的了解，吾們先須牢記民族特性所以形成的各種原因。

### (三) 地理及語言的影響



地理是今日歐美各民族間所以差別的原因之一，其重要大概與其他原因相等。巴爾幹、西班牙及意大利這三個位於歐洲南部的半島，所以成爲各個不同民族的住居地，一部分實由於天然的形勢。英格蘭及日本因爲是島國，所以也有牠們特殊的民族性。西班牙與葡萄牙間的差別，可以激流的河川來說明。荒蕪的大山脈，使種族相同的挪威人民與瑞典人民分開。俄羅斯的全部歷史，實是「三大河流的歷史」，嚴寒的氣候，使俄羅斯的藝術文學，常帶堅忍及神秘的氣味。古的斯坦人及阿剌伯人心性邪惡，係由於當地氣候乾燥所致。巴西的疆域其大雖十倍於法蘭西，但因無天然疆界，故仍爲單一的民族。法蘭西在歐洲大陸上的各次戰爭，以及在異族領地上的種種事業，實原因於法蘭西「地勢」。

美洲的民族性，也是地理形成的。美洲的「邊陲」是最迅速最有力的使人美洲化的一條界線。荒蕪僻野，把殖民克服。當殖民初來的時候，其衣服，其作業，其用具，其旅行方式，其思想，在在表示他是一個歐洲人。可是到了美洲之後，他就沒有火車可坐而祇能划獨木小舟；他脫去文明服裝而穿上打獵之衣及鹿皮之鞋了……他雖把荒蕪僻野漸漸改造，但造成的，不是另一歐洲，——事實上却造成了一種屬於美洲的新出品。」

地理的影響是很強的，所以愛國心的最有力最敏銳的表現之一，是「愛護鄉土」。巴粟曾謂：所謂民族情操，是指愛護一件物質的東西，愛護「地球上的一片空間，一片有樹成蔭有河交流有花芬芳的可以耕種可以牧畜的土地」；「所謂「愛護國家」及「祖國」等含有深意的那些辭句，實表示美的自然界使一民族發生得意

洋洋的情感。

在形成一個民族性的功效上，共同的語言大概與地理同樣重要。語言是人類交換思想的媒介；如某著作  
所說：「牠是一民族別於他民族的最顯著最好的特徵。」記載各人民所屬民族的統計，往往以語言爲分類的標  
準。力求政治自由的一個民族，勢須恢復其古代方言——愛爾蘭的恢復克勒特語，便是明證。

世界上約有三千五百種語言及方言，但在歐美二洲所用的，却祇有三十種左右的主要語言。在印度歐羅巴  
塞姆班圖這三大類主要的語言系中，印度歐羅巴系在西方人民中，最占勢力。此系分爲三小類，即羅馬語，日耳曼  
語及斯拉夫語。屬於羅馬語者，有法蘭西語，意大利語，葡萄牙語，西班牙語及羅馬尼亞語。其中以西班牙語及法蘭  
西語使用的人最多；使用西班牙語的，不僅在西班牙，在拉丁美洲也使用西班牙語。屬於日耳曼語者，有德意志語，  
英格蘭語，荷蘭語，及斯干的那維亞語。屬於斯拉夫語者，有俄羅斯語（包括大俄小俄及白俄的方言在內），波蘭  
人捷克人的西方口音及布加利亞人塞爾維亞哥羅西亞的南方口音。世上主要語言及其使用的人數如下：

語言

人數

中國語

四四五、〇〇〇、〇〇〇

印度雅利安語

二二〇、〇〇〇、〇〇〇

英格蘭語

一六〇、〇〇〇、〇〇〇

俄羅斯語

100,000,000

德意志語

85,000,000

法蘭西語

70,000,000

日本語

60,000,000

西班牙語

55,000,000

意大利語

40,000,000

葡萄牙語

30,000,000

語言在形成民族性的功能上雖是一個重要的原因，但非絕對無例外的。同一民族，每有使用幾種語言者。法蘭西人有使用布羅溫斯語者，西班牙人有使用巴斯克語者，亦有使用加達魯尼亞語者。亞爾薩斯的人民，雖使用德意志方言，但仍以法蘭西人自命。瑞士有四種語言通行。比利時則使用法蘭德語及窩倫語二種語言。在一九一四那年，德意志人會利用此項語言上的差別，以破壞比利時的民族情操。牠把比利時分爲南北二部；設立法蘭德人議會，以討好於使用法蘭德語的人民。由於此種運動而產生的分裂精神，歐戰告終後，依然存在。一九二三年六月，關於根脫大學是否應繼續只用法蘭西語授課，抑應改用法蘭德語，這一個問題，政府中發生極大的風波。當時爭執異常激烈，以致竟有人提議法蘭德人與比利時分離。惟最後仍採取一種折衷辦法，規定該大學實行語言兼

用的二種辦法，其一是三分之二的課程使用法蘭西語，三分之一使用法蘭德語，另一是三分之二使用蘭德語，三分之一使用法蘭西語。奧匈帝國也曾利用語言以求達到類似的目的。牠提倡一種文雅的斯羅焚語，藉以破壞南斯拉夫人的統一。

此外，有許多彼此不同的民族，使用相同的語言。美國及不列顛帝國內的各民族，均用英格蘭語。葡萄牙及巴西二國，均用葡萄牙語。約二十個不同的民族，均用西班牙語。歐洲大陸上的各人民其所用語言均曾經過一次或多次的變更。可見一個民族的存在，不以語言為要件。不過，語言與其他各種勢力相合時，確是使人團結起來的強有力的勢力。

#### (四) 宗教

宗教使世界上各人民分隔的影響，現在不比從前那樣重要了。宗教，如下表所示，大多有普及全世界的範圍，尤其是基督教及回教。如下表所示：

##### 宗教名稱

##### 信奉人數

##### 基督教

六八二、〇〇〇、〇〇〇

##### 天主教

三三一、〇〇〇、〇〇〇

##### 正統教

一四四、〇〇〇、〇〇〇

耶穌教

二〇七、〇〇〇、〇〇〇

非基督教

九四〇、〇〇〇、〇〇〇

回教

二〇九、〇〇〇、〇〇〇

佛教

一五〇、〇〇〇、〇〇〇

印度教

一三〇、〇〇〇、〇〇〇

孔教及道教

三五一、〇〇〇、〇〇〇

基督教徒，幾佔全世界人數的一半；其住居地主要是歐美各國及阿比西尼亞王國。在全世界回教徒中，住在土耳其的，約計祇有八百萬人；大多數回教徒，散住於歐洲的各殖民帝國。印度教比較上似係國教，因為印度教徒大都住在印度。

宗教雖有超越民族界限的範圍，但民族情操多有賴宗教的力量而保存者。蘇格蘭民族情操之不致於消滅，大概是出於諾克斯的宗教影響之所賜。自瓜分時起直至一九一八年止，政治上業已分裂的波蘭，其民族之光，得以搖曳不熄，天主教義實與有力。所謂猶太民族，（至少就猶太民族主義者而論時）只是一個宗教問題而已。但在另一方面，宗教的各別，有時阻礙了民族的發展。因為愛爾蘭人大多數信奉天主教，以致信奉耶穌教的厄爾斯得，使愛爾蘭的局勢，陷於錯綜複雜。因為哥羅西亞人信奉天主教，而塞爾維亞人信奉正統教，以致南斯拉夫國內

發生糾紛。惟自信教自由原則確立以後，宗教對於國內政治的影響漸漸減弱，正如牠對於國際政治的影響一樣。在中古時代，西方的基督教會可算是人類有史以來最強大的國際組織。但自耶穌教義興起以後，各國均有其自己的教會，往往給予其政府以援助。在上次歐戰時，德意志的教會擁護德意志，而協約國的教會，不論是天主教或耶穌教，也擁護協約國。——雙方所據理由，均謂這次戰爭是一種反對不神聖敵人的神聖戰爭。在巴爾幹半島，利用教會以促成民族的野心，其風尤盛。希臘人常常利用正統派教會，藉作民族統一在政治上的表見，他們不把這種教會聯合起來，以表示東方基督教在精神上的寬大。幸而現今有許多教會，已有所覺悟，牠們明瞭宗教有其高尚的使命，較諸效忠於民族的野心更高尚的使命。在一九二二年六月的演詞裏，佐治曾謂：如果國聯要做一件有用的事業，這件事業須以各民族內心發出的一種真正的和平精神為基礎。依照他的見解，創造這種精神的工作，應由教會擔任。在一九一八年以後的五年之內，風動全世界的非戰大運動，主要上實是宗教團體所獎掖的一種宗教運動。在一九二三至一九二四年內，美國有十二個宗教團體把侵略的戰爭斥為違背基督教義。美國的基督教教堂聯合會曾向十五萬個教堂發出三件命令，要牠們擁護華盛頓會議。關於華盛頓會議，向美國總統提呈的請願書，署名者有一千三百八十七萬八千六百七十一人，其中一千二百五十萬人曾祈求上帝的指示。該聯合會並向各教堂發出二件擁護世界法庭的命令。此外，對於認戰爭為非法行動的運動，牠也發出一件命令，要各教堂予以擁護。宗教團體對於國際政策，這樣的積極注意，實表示教會日後將不再為驢武政客的目的。

工具。而且美國的教會團體現正率領大眾從事於求達一種寬大的世界主義的運動。

**羅馬教庭**——民族的勢力雖侵入天主教會，但天主教會却依然不失為一個國際的組織，依然有很重要的力量。在一八七〇年以前，教皇是若干羅馬國家的元首，所有信奉天主教的國家，都把教皇尊為政治上的君主。到了一八七〇年，意大利這個新成立的國家，不願羅馬教庭的抗議，把羅馬據為國都。一八七一年，意大利政府制定保障法以確保教皇的獨立地位。但羅馬教庭對於此項法律不肯予以承認，她顯然要以條約來保障其在羅馬的地位。一九二九年二月十一日，牠與意大利政府簽訂了一件和解條約，一件親和條約及一件財政協定。雙方爭執乃告解決。該條約承認，教皇在教庭城內，有絕對的統治權。意大利須派大使一人駐於教庭。天主教宣告為國教。結婚認為寺院法及民法所規定的一種聖禮。意大利給付十七萬五千萬里拉作為一八七一年糾紛的最後補償。教庭也承認了意大利政府，並宣告羅馬問題已切實解決。

**羅馬教庭的地位**，雖因此變更，但關於民族及國際的政事，牠仍然注意。利奧第十三世，曾在一個有名的通告裏，力勸法蘭西的天主教徒，効力於共和政體。關於國際爭議，教皇曾有幾次出任仲裁，例如海地與聖多明谷在一八九五年因疆界問題而起的爭議，是由教皇出任仲裁的。次年，即一八九六年，教皇會請求阿比西尼亞國王釋放意大利俘虜。葡萄牙國王會想拜訪教皇所拒絕承認的意大利國王，後因利奧第十三世的阻止而未實行。二國間的外交關係因此破裂。一九〇四年，法蘭西總統，對於教皇阻止其拜訪意大利國王的命令，拒絕服從，羅馬教庭與

法蘭西的關係遂告破裂，（直到一九二〇年始克恢復）天主教在法蘭西所享的國教地位，也因一九〇五年及一九〇七年的政教分離法的頒布而喪失。在歐戰期間，特別是在一九一七年內，羅馬教庭曾力謀和平。當一九一九年在歐洲列強尚未承認烏克蘭的獨立之前，羅馬教庭首先予以承認。在一九二二年的熱那亞會議裏，庇護第十一世曾運用他的勢力，以謀俄羅斯問題的解決，不幸未能如願以償。

因為教皇對於世界政事仍有很大的勢力，所以有許多國家，不論其信奉的宗教是天主教或不是天主教，均派外交代表駐於羅馬教庭。在一九二二那年，派有這種代表者，計共二十七國。現今已有十六個國家與羅馬教庭締訂條約，規定天主教會在各該國的地位。到如今仍不用這種方式承認羅馬教庭的重要國家，祇是俄羅斯瑞典挪威日本及美國五國。有人提議：國際的外交會議應由羅馬教庭參加。俄羅斯雖曾以其提交第一次海牙會議的提案通知羅馬教庭，但因意大利的堅決反對，教皇仍被擯諸會外。在一九一五年的倫敦密約裏，締結各國曾向意大利約定，不讓教皇出席於巴黎和會。惟在德意志草擬的國聯計劃裏，曾有羅馬教庭列為盟員的規定。極端主張政教分離的那些人，對於天主教會在外交方面的活動，加以蔑視。其實，在影響輿論方面，羅馬教庭的努力，大都與耶穌教團體無異。牠們都是誠心誠意希望天下和平的。

### （五）歷史

歷史對於民族性的形成，也有很大的力量。各國國王把支離分散的人民結合起來，以擴大他們的帝國，這種



偉大的事業，不期而然的奠下了民族的基礎。英格蘭的威廉第一及法蘭西的梭拍特便是完成這種事業的人物。共同努力——共同的勝利或共同的痛苦——能使一團體內的各份子間，發生一種精神上的關係，而結合起來，其密切的程度，遠甚於僅因地理上或語言上的類似而發生的關係。而且，使人結合起來的歷史，不必以勝利的歷史為限。使人覺悟互助的必要，失敗有時較諸勝利更能激發民族的自覺。民族情感在受打擊的時候，最為強烈，正與其他許多心理作用相同。拿破倫的侵略，造成了德意志西班牙的民族運動，正與其後一世紀內日本侵略中國的結果相同。俄羅斯人民也許早已推翻了共產制度，但一九一八至一九一九年間列強企圖干涉蘇維埃俄羅斯，其結果適足以驅使他們對於此項制度予以擁護。美國的民族精神在參加歐戰之後最為強烈。每個國民，不論當兵與否，均須承受若干犧牲。他必須服從民族的意志。美國軍隊在歐洲戰場上屢建功績，使民族精神更為發揚。在另一方面，美國兵士與外國風俗及外國人民接觸，往往是令人不快的接觸，其結果常使他們愈覺得本國的可傲。記憶史事，差不多與史事本身同樣重要。芮農在其有名的定義裏說：「民族是一個心靈，一個精神原素。這個心靈這個精神原素，是二種東西構成的；這二種東西實即一種東西。一是既往；一是現在。一是共有的一種豐富的史事之記憶；一是對於集合生活的真實的願意及繼續利用其所承受而未分割的遺產。」

這種對於民族史事的記憶，因文學及學校的講述而能持久能敏銳。據說，俾斯麥曾謂，新德意志的創造，厥功最大者，為普魯士陸軍，其次當推德意志的歷史教授。達爾曼特雷新濟柏爾多賚乞克四人，激勵了德意志的民族

情操。馬丁的法蘭西歷史、退里及米細勒的著作、予法蘭西民族情操以生氣。在意大利民族統一之前，先有波塔的意大利歷史等著作的出世。捷克斯拉夫國的建立當歸功於帕拉基的波希米亞歷史，此書係追叙胡司及稷斯卡的光榮時代。克森坡爾的羅馬尼亞歷史，在鼓勵羅馬尼亞人建立民族國家一點上，有很大的力量。當歷史家向波蘭人追叙雅羅維王朝的偉大時代，或向塞爾維亞人追叙度香的時代，或向斐律賓人追叙馬拉洛斯共和國片斷的光榮，或向印度人追叙蒙古帝國在東方的榮耀，他們便會自然而然的鼓起一種新的民族力量。

想像的文學，對於民族特性的形成，也是很重要的。德意志的愛國精神，因讀了 *Niebu ungenlied* 愈興奮；法蘭西人至今仍爲 *Chanson de Roland* 所感動；荷蘭的民族主義，受卡勒發拉的激勵。「前一世的人能把他們的人格深印於後一世的人，所賴者是文學而非其他方法。」綽塞所表現的那種愉快幽默的談諧，那種興高彩烈的樂意，歷數世紀一再在莎士比亞迭更斯及哲斯脫敦等作品裏表現出來。*Piers Plowman* 的作者，郎蘭所表現的那種懇摯的渴望社會正義的神情，至今仍爲英格蘭人上乘文學的特徵。從前莎士比亞等詩人激勵民族思想，正如近代詩人鼓勵帝國精神。下面所列的，是理查第二中的一段，能使英格蘭人讀了更覺得他確是個英格蘭人：

這個歷朝君主的寶座，這個帝王的小島，  
這個陛下下的天下，這個戰神的席位，  
這個半天堂的地上樂園，

這個天造天用的堡壘

用以抵抗瘟疫以及戰爭的禍害；

這些愉快的人們，這個小世界；

這個寶石，有銀色的海圍繞，

爲之服役，好似一堵城牆，

也好似一幢家屋的深塹，

防衛較苦的隣人的覬覦；

這個幸福的區域，這個世界，這個國土，這個英格蘭。

### (六) 教育

大多數人是在學校裏求得歷史知識的，愛國心最初也是在學校裏訓練的。一般教員先生，熱心於增進其所認爲祖國的利益，往往不顧事實而稱揚其民族或民族中某一團體的美德及已往的光榮。法蘭西的學校，在拿破倫第三統治的時候，讚美君主政體，到了第三次共和國的時候，却又鼓吹民主政體了。德意志的教員，頌揚德意志皇帝及德意志種族。日本的學校教人崇拜天皇。美國的學校，則教授「美國化」及頌揚那根據「憲法」而組織的美國政府的完善完美。

就一般論，愛國教育均有排外的傾向。歐戰以前法蘭西小學生所聽講的，是「法蘭西，要是沒有軍隊，便要被人爭服而成德意志或俄羅斯的屬地。」他們的教養使他們想信來因河是法蘭西的天然疆界。某一教科書的編輯者曾謂：「吾的孩子們，你們應該充當那受辱的非報復不可的祖國的軍人——非復與不可的法蘭西的軍人。」其他教科書，則鼓吹「對於侵略者應懷堅忍的仇恨。」

德意志的教養制度，是要培養民族的自大主義及蔑視外國的成就。有一本歷史教科書聲稱，德意志人除內戰外，從未戰敗。有一本地理教科書，則謂「惟德意志人是歐洲的文明人民，所有其他地方的真正的文明：都是發源於德意志血統的。」德意志兒童所受的教育，是祖國從未做錯，各次戰爭無一非出於自衛，「法蘭西是世仇」等等。

美國的歷史教科書，對於第揆忒所說的「是非曲直乃另一問題，牠總是吾的國家」這句話，無不加以重視。在許多年內，這些教科書不僅忽視了美國革命時不列顛方面的理由，且使美國人對於不列顛的惡感永續不滅。一位著名的歷史家曾於一九一六年內說：「美國人閱讀美國歷史的結果，使他們從小就仇恨不列顛人；不但那些曾經身歷革命的人的子孫，就是新近移居美國的兒童，也因公立學校內舉行愛國的儀式，以致對於今日的大不列顛懷有仇恨的心理。德意志人閱讀德意志歷史的結果，使他們仇恨法蘭西。一八七一年拿破崙第三推翻後，法蘭西歷史家退耳游歷柏林時，曾向蘭克請問德意志人何以仍要繼續與法蘭西開戰，蘭克的答語是：「德意志

人開戰的目標是路易第十四。』基於民族歷史而發生的愛國精神，其必然的產物是仇視敵人的讚美。科西嘉人及聖塔啓山人近親復仇的私鬥，被認為文化落後的證據，然而民族間的仇恨，却被視為愛國精神的表示而加以鼓勵。一當美國的歷史教科書改變向來的態度，而謂在美國革命以及其他英美間的爭議裏，二國都有理由，當時就立即有一般政治家，其中許多是愛爾蘭人，進行一種運動要求公立學校不用這種書籍。

這種以報復自大為內容的愛國主義，在初級學校裏滋長，會立即蔓延於整個民族。當世界上主要的民族，都有了這種方式的愛國主義之後，國際好感及國際合作即無實現的可能。縱使民族間經濟上的爭執得以和平解決，但民族情操如仍趨向自大自負而熱中於領土權威的爭奪，則世界和平決難實現。

這種民族情操在巴爾幹半島，最為惡劣，一民族思想之在其他地方，決沒有像在馬其頓地方那樣作惡造孽。牠破壞宗教，褻瀆宗教。牠認殺人為正當，視強暴為可恕。牠使敵對種族間的感情，較諸人獸間的感情，更為惡劣。人假牠的名義做了許多行為，這種行為應為自由所激發；他們實施各種不公正的壓迫，其性質的劇烈惟有一種理想纔能鼓動他們。千百年的困苦顛沛，是牠的成績。今日巴爾幹人的面部，有表示仇恨的縐紋，因受了長期的虐待而麻木不仁，因受了不斷的困苦而感覺遲鈍；凡此都是牠的表像，牠的紀念品。看到了這些種族以及他們的敵鬥情形之後，試問：民族思想這個禍根，既依然教訓人們，謂他們生活的要件，是使他們彼此分離的習俗記憶或語言，則將來如何會有和平及通力合作。一

許多傑出的人物，看到這種腐化的民族主義的罪惡，實覺難受，於是根本非難這種思想。托爾斯泰稱民族主義爲「一種不道德的情緒。」太戈爾曾謂民族主義定會釀成「道德墮落，智慧蒙昧」的結果。散達亞那宣稱民族情操實是「一種動人的，公然的大膽的欺哄。」依照阿克吞的見解，民族主義這個學說的產生，實是歷史的退步。羅素近謂：「一個人如果用自己的手把另一個人殺死，他須受法律的裁判。但是，一個人如果宣傳愛國精神而使成千成萬人屠殺成千成萬人，他可受萬衆的尊敬，死後還有人替他建立遺像。吾們如果不願見吾們的全部文明根本毀滅，那就應從事於一種偉大而艱難的任務——這便是謹防愛國精神侵入吾們的心靈。」

然而十九世紀的偉大的民族主義者，意大利人瑪志尼，所宣傳的理想，確是很高尚的——吾們很難得到他所宣傳的更高尚的理想。他以為民族是爲了對人類服務而存在的。「民族之於人類應如工廠中的分工。每一民族應就其基於地理習俗及語言而有的特長，在歐洲的文明事業當中，担任一部分特殊的工作。」德意志政治家以及現在的美國政治家，對於民族自私自利的目的，多方辯護，但這種狹隘的觀念，已爲瑪志尼這個先知先覺所棄如敝屣。他在其所著的人之天職一文中曾謂：「當你在你的國內或家內做一件事情的時候，你須自問：如果吾現在所做的事情也是大衆所做的並且是爲了大衆而做的事情，這事情於人類是有益的呢？還是有害的呢？如果你的良心告訴你說是有害於人類的，那末，你就不應該繼續做下去，即使在你看來你所做的事情將使你的國家你的家庭受益，你也不應該繼續做下去。」

## (七) 弱小民族的價值

使地球上一切人民組成一個混雜團體，而使世界上各民族消滅，這不但是不可能而且是不相宜的。民族間的差異，正如個人間的差異一樣，是不能消滅的。文明的進步，是離荒蕪的一律整齊而趨向豐饒的錯綜複雜。如瑪志尼所說，每一民族，對於世界的福利，各有其特殊的貢獻。這些貢獻之能增多，以各民族能自由發展不受外界的阻礙為條件。斐雪會謂世界文明中若干最可寶貴的物事，是弱小民族所貢獻的。——例如舊約聖經，荷馬的詩，雅典及依利薩白時代的戲劇，意大利文藝復興時代的藝術，英格蘭的習慣法等等。此外，社會上及政治上有些最有價值的經驗，例如多數及強迫投票制，創制權，複決權，及比例代表制等等，也是弱小民族首先實行的。依照白費士的見解，一八九九年以前的奧倫治自由邦及瑞士，是世上治理得最好的二個民族。狄摩西尼，馬基亞佛利等輩是弱小民族所出的人才。挪威及瑞典的著作家及藝術家，多於美國的。丹麥這一個小國，人口祇二百七十七萬五千人，却有七次得到諾貝爾獎金，能與擁有一萬萬人口的美國頡頏。如就體育而論，則芬蘭這一個弱小的國家，在一九二四年舉行於巴黎的世界運動會裏，賽跑的結果名列第二。吾們預料將來當有更小的文化團體，較諸已往的民族團體，更能促進個人的成就，更能使個人為羣衆的福利而犧牲自己。但在這種時候尚未到來之前，現代世界的基礎大概仍為民族國家。

如果民族國家長此擾攘不安，則文化上的稟賦將永無出現的一日。民族情操所以發生流弊大都由於各民

族誤信武力爲其生存之道，及猜疑別的民族想把牠毀滅。如果民族的生存非賴武力不可，則弱小民族便無生存的希望了。我們以爲民族的生存，必須置於消滅戰爭的一種世界主義的保障之下，各民族纔有儘量發達的可能。一所謂美滿的國際世界，就是各民族均能優游生活的世界。

要使這樣的一個世界實現，互相敵鬥的舊觀念即應丟棄而代以彼此合作的新觀念——應丟棄舊的仇恨而代以新的友愛。這種目的可用二種方法達到：（一）改變道德上及精神上的見地，以養成愛好和平的志願；（二）剷除現代民族間發生糾紛的政治上經濟上及種族上的原因。

#### （八）文化世界主義

這種愛好和平的志願，主要上是一種智識上及精神上的東西，所以要養成這種志願，不僅有賴於政府政策的變更，並且有賴於學校及教會的努力。一民族的文化，其優點及缺點非與他民族的文化比較，決不能覺察。所以，民族間思想的交換，對於世界的和平，較諸通商的自由更爲重要。學校中儘可訓練愛國精神，公共場所儘可實行愛國精神，但不必曲解事實，也不必攻訐別國的成就，或猜疑別國的動機。

有些人以爲各民族間語言的各別，是國際交往及國際諒解的一個障礙，要使國際和平實現，非先求全世界語言統一不可。於是，他們發明了幾種國際語言。其中收效最大的一種，當推厄斯拍藍托（通稱世界語）——以歐洲各種語言共通的成分爲根據的人造語。歐洲大陸上有許多智識階級中的人及若干勞動團體，使用這種語



言。國聯第三屆大會曾請託智識合作委員會研究一種國際語言的問題。但該委員會對此問題加以研究後，覺得採用一種不自然的語言實非所宜，牠以爲國聯儘可致力於鼓吹現有語言及現代文學的研究。有些語言學者，以爲國際語言，不但不能使使用的人民結合，而且使用這種不自然的語言難於傳達思想，而轉足以使他們分離。如果這樣的一種語言得以普遍使用的話，則牠必定「是一種語言足使任何人都不能用以發表其心中的真意，任何人都不能用以對自己或他人傳述其個人經驗或其環境的要點。」所以較有成效的方法，大概是學者藝術家及著作家的國際交換。

### (九)教育會議

荷蘭政府鑒於教育在國際方面的重要，乃於一九一四年，接受美國的提議，預備召集一個國際教育會議，希望能在會議裏討論各種改良的教育方法，及設立一個國際的教育局。其時，願意列席者計有十七國，但因歐戰爆發，未能舉行。在巴黎和會裏，許多教育團體希望把一個國際教育局的組織及與聯盟原則相符的一種教育標準的公布，在國聯盟約裏有所規定。但因當時各國注意於其他更急切的問題，以致此種希望未能實現。

一九二三年六月中，一個世界教育會議在舊金山舉行，出席者有三十個不同種族的團體及五十個民族。該會議的宗旨，不在「設法破壞民族的特徵，而在設法使各民族對於世界進化所負的責任更有所覺悟。吾們不應該打破民族間或種族間的界限；智能及好尚的各別，是世界進化的條件，吾們應該予以保存。換句話說，吾們要使

各民族對於其自己的國旗以及別民族的國旗增強其敬意，並使國旗成爲表示民族價值的標記……使一切民族，不問種族上或宗教上的差別，都能享用他們的權利……」該會議希望教科書關於外國的敘述，應有比較正確滿意的記載，並應參照戰爭的災禍及世界和平的必要，而注重人類一致行動的重要。要實現這些目的，應實行國際公民學的教授，普遍教育，及各國教員的交換。另一同樣性質的會議，曾在一九二九年舉行於日內瓦。

國聯也覺得牠日後的命運，全視世界意識能否形成爲斷，而這種意識的形成，又全賴各國學者及著作者能互相接觸而傳播思想及彼此諒解。爲求達這種目的起見，國聯特於一九二二年八月間設立了一個智識合作委員會，由十一個國家（美國也在內）的學者組織。歐洲智識生活的狀況，在改造期間異常困難，曾經該委員會加以研究；對於智識生活特別危急的那些國家，該委員會曾設法使各種援助的力量集中；關於各國分別組織智識合作的委員會，該委員會也極力提倡。智識合作是向二方面進行的。其一是提倡各種方法的共同研究及實施，藉以調和並改進智識生活；例如，國際博物院事務局的設立，圖書館的調節，及關於科學作品所締訂的協約等等。另一方面是要使著作家藝術家及科學家，感悟他們的權利義務不論在那裏總是一樣的，並使他們感有超越國界的精神方面及智慧方面的和諧。一九二四年，法蘭西政府，對於在巴黎設一國際智識合作學院的計劃，表示予以資助的意思。國聯行政會查明了這所學院確是有國際性質的組織，乃在「原則」上接受了此項意思。國聯第五屆大會則建議這所學院應由國聯的智識合作委員會管理，其董事會應由該委員會指定不同國籍的五人組織。

之。

一九二七年，意大利政府要求在羅馬設一國際教育電影學院，由國聯行政會指導。此項要求旋經國聯大會及行政會接受。該學院的目的，是在鼓勵各國生產並交換關於教育藝術實業衛生及其他事項的影片。

在一九二三年舉行的國聯大會，有見於教育的重要，乃通過一項決議，督促各會員一設法使各本國的兒童及青年知道國聯的存在，國聯的宗旨，及盟約的內容。一第五屆國聯大會，也通過一項決議，認定各國為求達這些目的起見，應採行更進一步的辦法。這些決議已有許多國家實行。法蘭西教育部通令各學校教員，在休戰紀念日那天，提出一小時，專講現為世界和平努力的那個唯一的國際機關所做的種種工作。

一九二七年八月，一個國際印刷專家會議在日內瓦舉行。出席者有三十八國的代表。在其通過的若干決議中，一件是建議關於官方消息的刊登應予以平等的待遇，一件是主張廢止平時檢查的制度，一件是贊成新聞紙上應關專記國聯工作的一欄。

今日最能令人鼓舞的現象之一，是各民族希求和平的志願，一天強似一天。但世上仍有許多政治上及經濟上的問題迄未解決。這些問題不是單靠感情所能解決的。戰爭不是單靠熱心所能廢止的。吾們愈讀外交史，愈信故意引起戰爭的政治家是很少的，至於故意引起戰爭的私人那就更少了。但他們盲目地擁護本國的政策及本國的野心，遂使戰爭無法避免。如果人類對於世上政治方面之問題缺乏處置的理解力及想像力，那末，所謂「希

求和平的志願——將永無成爲事實的一日。本章所討論的，是民族情操所表現的若干非政治方面的情形——這些情形是各民族所以差別及民族間所以發生誤會的原因。以後幾章擬討論政治方面種族方面及經濟方面的勢力——與這種民族情操連結起來，使國際關係更形混亂的那些勢力。

## 第二章 民族自決

- (一) 民族自決的起因——
- (二) 民族自決之史的發展及其在國際公法上的地位——
- (三) 民族自決與巴黎和會——
- (四) 民衆投票——民衆投票的弊竇——
- (五) 那一類民族具備政治上獨立的資格？——
- (六) 誰有判斷此項資格的權能？——奧蘭羣島事件——
- (七) 疆界問題

民族情操，在國際關係方面，原是不成問題的，但利用政治的工具，以增進文化的目的時，換句話說，民族情操成爲民族主義時，牠在國際關係方面，就成爲問題了。自己沒有政治組織的民族，並非世無其例，猶太人便是其中之一。惟在最近一百五十年以來，凡是精強的民族，（猶太人亦在其內）均要求自治的權利，牠們往往要求組織政治上獨立的民族國家，以便行使其自治的權利。有許多著作者，主張任何國家，祇應包含一個民族，一切民族應

各別組織國家。當一民族受治於另一民族的時候，牠往往竭其精力以求自由。牠尋求政治上的方法以確保其文化上的生存，而其結果則往往忽視了文化的目的。

一民族獨立，一是歐戰前波蘭波希米亞及愛爾蘭等民族的口號。這種理想，固可讚美，但政治上自由的要求，足使國際關係方面，立即發生嚴重的問題。對於隸屬的民族，予以完全的獨立，常使包括多個民族的帝國瓦解；這些帝國，當然會訴諸武力而拒絕這種要求。故民族主義的口號常為革命的口號。

這種主張，不僅使被壓迫民族要求獨立，而且使業已成立的民族國家，力求失地的收復。丹麥對於割讓給德意志的領地，仍認為丹麥的土地。法蘭西對於亞爾薩斯洛林二地，始終不認為永遠喪失的領地。意大利的收復失地主義，目的在求受治於奧地利的意大利人，歸意大利統治。羅馬尼亞企圖把德蘭斯斐尼亞，布柯維納，及比薩拉比亞各地的羅馬尼亞人，歸牠統治。布加利亞也要求擴大其領域，俾能統治馬其頓及多不魯甲二地的布加利亞人。塞爾維亞意欲把奧地利治下的塞爾維亞人，哥羅西亞人及斯羅梵人解救出來。希臘夢想拜占庭帝國以君士坦丁堡為其國都的時代。在一九一四那年，歐洲所有受治於異族的人民，約五千四百萬人，要求政治上獨立者或要求收復失地者，約十五個民族。

### (一) 民族自決的起因

民族情操所以有此政治的傾向，原因甚多。各民族均抱自治的志願，均欲以治理之權委諸自己的代表，不願

對任何外力負責。這大概是各民族要求自決的最有力的原因。但這種志願，是因了比較實際的事由而堅強的。從前各民族不幸的遭遇，使牠們深信惟有政治上獨立，纔是民族生存的保障。

當一個帝國或一個民族國家，伸張其權力於另一民族之後，——每藉武力伸張其權力於另一民族之後，——往往設法使該民族同化，以消滅其民族特性。牠們採行一種同化政策，使一切附庸的少數民族，喪失其文化上的特性，而以牠們的特性強令各該民族適應。在歐戰之前，歐洲大多數國家，均採行這種政策；牠們以爲民族情操是屬於文化方面的，故能以新的民族特性強令附庸的少數民族適應。

這種政策在德意志叫做德意志化。從前在德屬波蘭及亞爾薩斯洛林二地域內，德意志政府曾設法強使各該地的居民，拋棄其民族習俗而成爲德意志人。在亞爾薩斯洛林地方，初級學校內不准使用法蘭西語，親善法蘭西的報紙，受禁止出版的處分，法蘭西人設立的俱樂部，受封閉的制裁，商業牌號之用法蘭西文字者均令改換，本地人不在地方行政機關裏服務，赴該地遊歷的法蘭西人，每被驅逐出境。歐戰告終，法蘭西收回了亞爾薩斯洛林之後，也採行差不多同樣的政策，尤其是在廢止德意志法律及禁止初級學校使用德意志語方面。一九二八年五月中，有四個主張亞爾薩斯自主的人，在哥爾馬耳地方，被處徒刑。

德意志在波森地方，曾對波蘭人採行更嚴厲的策略。自一八三〇年起，牠實施一種嚴酷的壓制政策。公署文書只許使用德意志文字；一八七三年以後，學校內也只許用德意志文字；不久又企圖禁止在公眾集會時使用波

蘭語言。一八八六年，牠採取一種嚴烈的土地政策；到了一九〇七年，他更進一步，以法律規定波蘭人所有的土地，得以強制的手段，收歸公用。

匈牙利對於其所屬的少數民族，採行馬扎兒化政策。歐戰告終後，這些民族脫離了匈牙利的羈絆，於是布拉格政府，把馬扎兒詩人拍忒菲的遺像搗毀，作為報復，不加勒斯多政府，也把噶蘇士及其他十三位匈牙利民族英雄的遺像推倒。

當羅馬尼亞於一九一三年獲得多不魯甲的一部之後，牠隨即採行一種羅馬尼亞化政策。在該地人口中羅馬尼亞人僅佔四十分之一，但羅馬尼亞官吏封閉了二百所布加利亞人的學校，沒收了布加利亞人的補助基金，封閉了一切拒絕使用羅馬尼亞語的教堂。

俄羅斯採行俄羅斯化政策，設法強令波蘭人高加索人及波羅的各地人民，使用俄羅斯語。在土耳其實施的同化政策，叫做土耳其化政策，最為殘酷。少數民族，如亞美尼亞人等，常被土耳其人慘殺，阿刺伯自主運動的領袖人物，亦受控訴。自一八八三年以後，智利對於住在塔克那亞里加區域內的祕魯人，採行智利化政策。意大利在提羅爾地方，採行意大利化政策。捷克人對於現已復興的波希米亞的各民族，曾採行捷克化政策。在美國的僑民，受制於一種叫做美國化的同化力量。附庸各民族迫於這種同化政策的痛苦，其要求自由，實屬當然的結果。可怕的历史，使牠們深信自救之道，厥在建立民族國家，或歸同民族的國家統治。

此外，僅僅施政的失當，也激勵了各民族的要求政治上獨立。土耳其缺乏處理其政治的能力，達於令人難信的程度；這是促使巴爾幹境內那些比較文明的基督教徒，起而反抗的强有力的原因。迷信同化政策的一個國家，往往不准國內的少數民族執行地方上的公務，一切公務，往往由中央政府任命的官吏掌理，而這種官吏又往往由佔有優勢的民族充當。在立法機關中，少數民族也不能享有相當數的代表權。換句話說，就是關於地方上的事務，牠們也沒有自治之權，至於關於全國的政治，牠們更沒有參與的相當權利。足見對於這種情形而起的反抗，與其謂爲贊成民族主義的反抗，毋寧謂爲反對專制政治的反抗。

依照某著作者的見解，意大利的復興運動，主要上是要剷除一社會上及政治上的各種弊竇，其目的是在建立寬大主義的負責政府。……希臘的獨立戰爭，亦復如此。按此項戰爭的目的，與其謂在伸張民族的生存權利，毋寧謂在推翻宗教上社會上及政治上壓迫的制度。一土耳其，奧匈帝國，俄羅斯，及德意志，這四個帝國，倘使真能實施民主政治，倘使能以有效能的方法忠厚的態度行使治權，則民族自決這個主義，也許不致於把牠們傾覆。

(二)民族自決之史的發展及其在國際公法上的地位

民族主義的勢力，到了十九世紀纔登峯造極。但在一五二六那年已有訴諸民族自決原則者。緣是年法蘭西割讓勃艮第一事，大受反對，其理由是：「依照法律，任何地域不得背於當地居民的志願而讓與他國，其讓與須經他們明示的同意。」



民族自決原則，在十六世紀內雖已有此項援引的先例，但其風行的時期，則在法蘭西革命及其人權宣言之後。俄皇亞歷山大深爲此項原則所感動，宣稱「上帝爲了人民的福利而選任的君主，不得背於人民的志願及利益而割讓領土。」偉大的民族主義者意大利人瑪志尼，創意大利青年黨，其黨員願爲民族理想的防衛而流血。法皇拿破崙第三對於波蘭意大利及巴爾幹各民族的民族理想，也予以擁護。十九世紀內，民族主義或民族自決，替歐洲產生了德意志意大利二大民族國家，及希臘比利時塞爾維亞羅馬尼亞布加利亞五個較小的民族國家。除德意志外，這些民族均賴同情的強國的援助，而能達到牠們政治上獨立的目的。

自一八四八年起至歐戰發生時止，民族自決運動，除在巴爾幹及匈牙利者外，均告停頓。四大帝國向此原則挑戰，對於意圖實施此項原則的一切行動厲行鎮壓。其時，俄羅斯帝國轄有許多附庸民族——波蘭人，立陶宛人，芬蘭人，佐治亞人及烏克蘭人；他們均與俄羅斯本部的人民不同。德意志帝國轄有一八六六年兼併的什列斯威境內的丹麥人，一八七一年佔領的亞爾薩斯洛林二地的法蘭西人及波森境內的波蘭人。奧匈帝國人口的大部份，屬於附庸的各民族——捷克人，斯羅發克人，波蘭人，魯斯人及南斯拉夫人。土耳其帝國只有八百萬個土耳其人，卻統治着一千三百萬個異族人民——阿剌伯人，亞美尼亞人，希臘人及古的斯坦人。在這四個帝國中，至少有三個，把民族自決看作自殺。因此牠們從事於鎮壓各附庸人民的怨聲。其時，民族自決運動顯已陷於絕境，尤其是因爲近代的軍器及大規模的常備軍隊，能使孤立無援的反抗，無從進行。

這些被壓迫民族，是不能乞助於國際公法的，因為國際公法上並沒有關於民族自決原則的規定。在十九及二十兩世紀內，差不多一切歐洲大國，均曾授受領土，絕不徵詢當地居民的志願。一八九七年，日本公使提議在夏威夷舉行民衆投票，以確定當地居民對於該地割讓給美國的是否願意，但美國對此提議拒絕接受。次年，美國代表與西班牙締訂媾和條約，宣稱一個國家對於領土的一部，得拋棄其主權，無須徵求當地居民的同意。一八六一年，美國對於南部各州脫離聯邦的企圖，盡力阻止。歐洲列強，美國，及日本，對於波蘭，匈牙利，愛爾蘭，加拿大，高麗，埃及及斐律賓等地的反抗，無不竭力設法加以肅清。蓋一民族之獲得政治上獨立，所賴者是武力而非法律。

歐戰爆發，歐洲約有十五個附庸民族，有了伸雪其許多年來所受虐待的機會。協約各國，基於同情心及軍事上的必要，對於許多受屈的民族的要求，以聯合的軍事力量予以援助；這些民族倘使孤立無援，是決不能達到牠們的目標的。一九一五年六月，一個國際會議，在法蘭西提倡之下，舉行於巴黎，設立了一個代表一切民族的常設委員會。其後各次會議，在巴黎及洛桑二地舉行。該會議核定的民族權利宣言，在其序文內申說：「民族的差異是進步的寶貴條件。」接着牠宣稱「民族，不論其所賴以成立的是共同的種族共同的語言或共同的習俗，也不論其成立的原因是否由於不同的人種團體自願聯合，均有自由處分其自己的權利。領土是不得背於人民的利益及志願而併吞或轉讓的。」依照該會議的意見，附庸民族在政治上的地位，應由一種公正的機關，如海牙的仲裁法庭等，決定之。

協約各國的政治家，立即響應這種主張。不列顛首相阿士啓司，在其一九一四年十二月的演詞裏，申說英格蘭在歐洲各小民族的權利，尤其是比利時及塞爾維亞的權利未有鞏固的基礎之前，仍須繼續運用其軍力。美國總統威爾遜，要求協約各國說明牠們從事戰爭的目的時，牠們在一九一七年一月十二日的答復裏，聲明牠們是爲了「各人民的獨立」而戰，爲了比利時塞爾維亞及蒙特尼格羅的復興而戰，並爲了意大利人，斯拉夫人，羅馬尼亞人，波蘭人及捷克斯拉夫人的解放而戰。威爾遜在其各次熱烈的演詞裏，宣布各民族自決的權利。一九一八年二月，他向國會宣稱：「人民及土地，不能視若物品那樣視若無關緊要的东西那樣，由國家互相授受……今日管轄人民，非經他們同意不可。民族自決不是一句空話而已。牠是一個有權威的行動原則，是此後政治家不便漠視的原則。」德意志政府於批註凡爾塞條約的時候，宣稱任何領土，凡公認爲德意志國家的主要部份者以及居民並未要求或承諾與德意志脫離者，概不得使之與德意志分離。美國上議院大多數議員，均贊成以保留條件表示「美國在同意於德意志所訂條約的批准時，仍然主張民族自決原則，一特別是關於愛爾蘭人的自決。俄羅斯蘇維埃政府，在承認民族自決原則方面，大概比其他國家爲徹底。不但在一九一七年十一月的命令裏，牠承認這個原則，牠與前屬俄羅斯領土一部的新興國家所締訂的若干條約裏，也承認這個原則。一九二〇年二月二日，俄羅斯與愛沙尼亞締訂條約，「其依據的原則，是一切人民均有自由決定其自己的命運的權利，即使與原來所屬的國家完全脫離關係，他們也有自由決定的權利，這是俄羅斯社會主義蘇維埃共和國所宣布的權利。」同樣，

在一九二一年三月十八日波蘭俄羅斯及烏克蘭三國締結的條約裏，締約國「依據民族自決原則承認烏克蘭的獨立。」

### (三) 民族自決與巴黎和會

歐戰期間，民族自決原則的援用，造成了奧匈帝國的崩潰，及德意志土耳其二帝國若干領土的割裂。戰後締結的和平條約，承認了波蘭捷克斯拉夫奧地利及匈牙利四個新民族國家的獨立。巴黎和會結束後，阿爾巴尼亞埃及烏克蘭及波羅的境內諸新民族國家的存在，經歐洲列強承認。敘利亞美索不達米及巴力斯坦，經歐洲列強承認其有半獨立的地位。前爲土耳其諸侯的赫查茲國王，亦經承認爲回教徒聖地的元首。

民族自決原則，並使法蘭西收復了亞爾薩斯洛林丹麥收復了什列斯威羅馬尼亞收復了德蘭斯斐尼亞及布柯維納塞爾維亞也併合了前在奧地利匈牙利治下的五百萬個斯拉夫人及小王國蒙特尼格羅。

由此可見對於民族自決原則的承認，較前爲甚。但在有些情形之下，對於協約國的利益必須加以顧全時，或基於其他理由必須另謀解決方法時，此項原則仍被違背。其中最惹人注意的違背，厥爲不許奧地利與德意志合併一事。關於德意志人佔大多數的默麥爾及唐齊二城，關於摩勒斯奈雷奧普徐次德屬提羅爾及德屬殖民地，當時所採的辦法，也違背了此項原則。巴黎和會並拒絕考慮高麗人斐律賓人埃及人及愛爾蘭人的獨立要求；對於勒姆人新加爾底亞人亞美尼亞人奧蘭島民多第加尼西尼人及烏克蘭人等弱小人民的要求，也拒絕予以有利

的處置。

協約國政治家，對於這些人民，拒絕應用民族自決原則，並非完全出於矯僞。當他們受理這種事件的時候，在經濟、政治、軍略及種族各方面，在在感到困難，常使民族自決原則不能適用。對於各個民族，不論如何弱小，應否僅因牠們要求而予以獨立，他們均須爲之判斷。而且，當地居民的志願如何，亦爲他們難於確定的問題。

#### (四) 民衆投票

在最近各次的和平會議裏，關於一地居民應屬的國籍，每以統計斷定之。譬如，在波森地方的居民中，如果統計表示波蘭人佔百分之六十，則該地即歸波蘭統治。但統計往往僅就居民所操的語言以爲分類，而語言則不必爲一種確定民族類別的正確的標準。況且，於民族的統計，每滋誤會，更有公然僞造者。這種統計往往出自與當地居民敵對的政府之手。在有些國家中，則並無以民族爲分類標準的統計。所以在係爭地域內，居民的志願如何，每非利用這種統計所能斷定。

因爲民族自決的意義，一般人解爲被治者的同意，故各次和平會議，常信確定居民志願的最好方法，莫如直接徵求居民的意見，——即舉行民衆投票。自法蘭西革命以來，民衆投票屢有舉行，尤其是在十九世紀的末葉。一八四八年意大利革命時，爲確定意大利各公國是否願意合併起見，曾舉行民衆投票。法皇拿破崙第三利用民衆投票以兼併薩伏衣及尼斯二地。克里米亞戰爭結束後，民衆投票造成了摩魯達維亞與瓦拉幾亞的合併。一八六

六年，普魯士允在北什列斯威舉行民衆投票，惟此項諾言，直至歐戰告終後，始由協約國代爲實踐。一九〇五年，關於挪威王國應否與瑞典脫離一事，曾以民衆投票決定之。愛奧尼亞羣島，聖巴托羅繆及丹屬西印度等島民的志願，亦曾舉行民衆投票以確定之。在西半球上，關於民衆投票的最重要的規定，見之於一八八三年智利與祕魯二國締訂的安康條約。該條約規定塔克那亞里加二地，暫由智利管轄十年，期滿應舉行民衆投票，以定該地域日後的地位。惟此項民衆投票，並未實行，其表面上的原因，是二國對於誰應投票一問題，解釋上不能一致。二國間因此發生嚴烈的爭執，最後乃於一九二三年十一月提交美國總統仲裁。美國總統的裁決，是此項民衆投票應予舉行。歐戰告終後簽訂的各項條約內，規定應舉行民衆投票的地域，凡九——丹麥德意志二國爭奪的什列斯威；波蘭德意志二國爭奪的阿楞斯泰，馬利威德，及上西利西亞；比利時德意志二國爭奪的歐本及馬耳美第；奧地利南斯拉夫二國爭奪的克拉根佛爾德；奧地利匈牙利二國爭奪的勃根蘭；及德意志法蘭西二國爭奪的薩爾。薩爾地域的民衆投票，定於十五年之後舉行。

民衆投票的弊竇——民衆投票在理論上應該是確定居民志願的一種正確的方法，但事實上却發生許多弊竇。有許多民衆投票，就確定居民的真正志願而論，似乎滑稽可笑，法蘭西革命時所舉行的各次民衆投票，在一般人的眼光中看來，不過是變相的併吞而已。一八四八年意大利境內的各次民衆投票，及薩伏衣尼斯二地舉行的民衆投票，也發生腐敗欺騙的情事；一八七〇年在羅馬舉行的民衆投票中，有些投票人每人投了三十票之多。

如果條約上沒有規定限制的辦法，其他地方的居民，便能前往係爭的地域，替與有利害關係的政府投票，而投票之後，也就立即離開該地。佔據係爭地域的國家，其軍隊及官吏，也足以使當地居民胆怯。就此點而論，凡爾賽條約所定在歐本及馬耳美第二地舉行的民衆投票，是有極大的缺點的。德意志雖放棄了牠在該地域內所享的一切權利，但當地居民仍得要求該地域由德意志管轄；因此，比利時政府不得不通知國聯並接受國聯的決議。然因不願受比利時統治的那般人，只許在公開的登記冊上簽名，以致在這種情形之下而仍胆敢投票者，在六萬三千個居民中僅二百七十一人。德意志對於比利時當局的行爲，提出許多異議，但國聯行政會以缺乏證據爲理由，把這些異議廢棄，並於一九二〇年九月間，確認了比利時對於該地域的主權。行政會的處置，也許是正當的。然因並未規定祕密投票的辦法，亦未規定監督投票的辦法，故這種民衆投票，就發見居民的眞意而論，實無甚價值。民衆投票之難於舉行，可以原擬舉行於塔克那亞里加的民衆投票爲例證。一九二三年，美國總統柯立芝，裁定該地應舉行民衆投票，却没有規定一種中立警察的制度。由美國人、智利人及祕魯人組織的民衆投票委員會，工作了十個月，以期此項民衆投票的實行，但最後仍於一九二六年六月間，在智利、祕魯及南美洲其他各地的輿情緊張之中，拋棄了此項企圖。該委員會的委員，美國人拉西武將軍，在其報告中申述：因爲智利佔領該地，並對於祕魯的投票人採行阻撓及恐嚇的政策，故不能舉行公正的民衆投票。二國間的爭執，因此仍未能解決。到了一九二九年五月，雙方始協定一種解決辦法，規定該地分爲二部，以塔克那歸祕魯管轄，亞里加則仍歸智利管轄，並規定祕魯

在亞里加港口應享有某種權利及智利應交付祕魯六百萬元。舉行民衆投票的企圖，於是捨棄。

在其他的民衆投票，例如凡爾賽條約所認可的那些民衆投票，所採辦法較爲慎重，以期有公平的票決；通常均規定凡與係爭地域有利害關係的國家，在該地所駐的軍隊，均須撤退，並規定舉行民衆投票的地域，應由一個國際委員會管理。這種國際委員會，通常以五人組織之，一採行其所認爲合宜的一切辦法，以確保投票的自由，公平，及祕密。一有時，這種委員會，有中立國的軍隊加以護衛。吾們以爲要使民衆投票能公平地進行，則如上所述的那種規定，似屬必要。

此外，對於投票的資格，也應加以慎重的規定。在巴黎和會所定的各次民衆投票中，享有投票權者，以年滿二十歲，且出生於該地或在某日期以前已居住於該地的人爲限。——此項日期，規定於什列斯威的民衆投票者，爲一九〇〇年，規定於上西利西亞者爲一九一九年。依照這種規定，波蘭人或德意志人，凡出生地在上西利西亞者，雖居住美國，仍得回鄉投票。據說，德意志人爲投票而返上西利西亞者，計十九萬人，返什列斯威者，計八千人。薩爾的民衆投票，定於十五年之後舉行，得投票者，以此項期間起算時已居住該地的那些人爲限。爲確定其時已居住該地的那些人起見，薩爾委員會於一九二三年編製投票登記冊。吾們以爲爲發見一地居民的真意起見，投票資格似應以善意的住所爲標準，不應以出生地爲標準。

但縱使籌畫極周到的辦法，以限制投票者的人數及監視投票地的秩序，民衆投票仍不免許多缺點。在這種



投票公決中，總有種種的宣傳，及各式各樣的壓制，而這種宣傳及壓制，又爲任何公正機關所難能取締。在什列斯威舉行民衆投票的時候，丹麥人以大批乳油，豚肉，茶葉，咖啡，分贈該地居民，並邀請害病的德意志兒童，赴丹麥作一星期的遠足。然而投票一經結束，這種「慈善的施與」也就隨着突然終止！在克拉根佛爾德舉行民衆投票的時候，奧地利方患饑饉，於是斯拉夫人乘機以牛乳，雞蛋，分贈該地的奧地利人。此外，就是中立國的軍隊，每亦偏袒一方。例如，有人指摘法蘭西軍隊在上西利西亞援助波蘭人，同時也有人指摘不列顛軍隊援助德意志人。

在一個係爭地域內舉行民衆投票，不論投票的結果如何，總難免激起一民族對於另一民族的惡感。一種民衆投票運動，不免激動從前隱忍的宿怨；又不論係爭地域歸屬何國，少數民族的命運，勢將較前更形惡劣。投票人雖往往在激昂的辯論及宣傳中盲目地投票，但一地將來的命運，却得因這等人的勉強過半數而決定。而且，投票人往往基於一時的經濟上的原由而投票，例如基於一國通貨的膨脹而投票，日後每滋後悔。此外，投票人祇能就預定的二國而決其取捨，而一地的居民每有不願受其中任何一國的統治而只願自主者。上西利西亞的居民中，有許多人便有這種願望。

歐戰以前舉行的民衆投票，大都以整個的一地爲單位，例如尼斯薩、伏衣及帕馬等；一地並不分爲若干區域而投票，牠作爲一個單位而投票，以決定其全部領土之應歸屬何國。但歐戰以後舉行的民衆投票，通常均把一地分爲若干區域而分別投票，因此也就發生了許多關於地理及經濟上的困難。

在巴黎和會締訂的各項媾和條約，想把這種民衆投票的剛性改良，故規定計算票數應不以整個的一地爲標準，而以郡縣爲標準，希望劃界委員會依郡縣而劃定的界線，較能維持原有的經濟關係，並較能減少少數民族的人數。就整個上西利西亞而論，在所投票數中，德意志得七十萬七千票，波蘭得四十七萬九千票。但在該地的南部及中部，則波蘭人佔大多數；在北部及西部則德意志人佔大多數。——總計德意志得三十一萬四千票，波蘭僅得九萬票。在工業區域內，德意志得二十五萬八千票，波蘭得二十萬五千票。關於該地的劃界問題，最後提交國聯行政會解決；行政會對此區域的決定，是該區域應劃分二部，由德意志、波蘭各得其一。牠力謀一種制度，其實行的結果，能使每國派得的票數與其原得的總票數，無甚差別，同時也能在可能範圍內平均並減少少數民族的人數。德意志、波蘭二國，對於行政會關於上西利西亞的裁定，均加以嚴烈的攻擊，但波蘭人與德意志人起初在發展這個區域方面，仍能如歐戰以前那樣合作。惟在一九二七至一九二八年間，雙方爲了少數民族問題，以致局勢趨於緊張。

民衆投票雖有這許多缺點，但畢竟是民族自決原則所資以見效的一個實際的方法。牠有利正統計的效能。按統計往往有被人改竄的情事，且縱能以語言爲根據而斷定居民所屬的民族，但不必能確定居民的真實志願。例如，依照統計，奧地利、南斯拉夫二國爭奪的克拉根佛爾德，其人口約百分之八十八爲斯羅維亞人，故一般人均假定該地居民是擁護南斯拉夫的。但舉行民衆投票的結果，投票人中有百分之六十，大概是基於經濟上的動機，均

願仍受奧地利管轄。

民衆投票並足以遏止戰勝國或任何同盟國的苛求。例如在阿楞斯泰、馬利威德、克拉根佛爾德、上西利西亞、及什列斯威好斯敦二區中的一區等五地舉行的民衆投票，票數均於戰敗國有利。倘不舉行民衆投票，則上西利西亞一地，今日已屬波蘭所有。蓋事實上該地在原約中原定應歸波蘭統治，旋因德意志抗議，始准予舉行民衆投票。可見民衆投票，是使戰勝國對於民族自決原則，不能僅止於口頭信仰的一種方法。

但民衆投票，如於一地被外國佔據後經過若干年期，始予舉行時，則流弊必多。蓋在此期間，這個外國得令成千成萬的本國人民，遷居該地，迨實行民衆投票時，該國人數已由少數而變為多數。在智利於一八八三年佔據的塔克那亞里加一地內，便有這種情形。在一八九四那年，該地居民中百分之八十爲祕魯人，依照安康條約，民衆投票原應於是年舉行，但智利（據祕魯提出的攻擊）故意阻撓此項投票的實行，以待智利人之遷居該地而構成多數。

歐戰告終後，德意志要求在亞爾薩斯洛林舉行民衆投票，以確定該地應否劃歸法蘭西。但法蘭西對於此項要求的提出，表示不悅，因爲該地於一八七一年被德意志併吞時，並未舉行民衆投票，而亞爾薩斯派往德意志衆議院的十五位議員，於一八七四年要求舉行民衆投票，亦被德意志所拒絕。依照法蘭西的意見，現在舉行民衆投票，不啻承認一八七一年的併吞爲合法。倘使該地果能如德意志所願而舉行民衆投票，則德意志實不難令本國

人民遷居該地，使日後實行投票時，當地原有居民的志願，被這些遷居者所掩沒。所以條約上，例如關於薩爾的條約上，往往規定得投票者，以一地當初割讓時業已居住該地的那些人爲限。

巴黎和會，雖較以前各次會議，更能採取民衆投票的辦法，但比較重要的領土變更，例如中歐洲，亞爾薩斯，洛林，唐齊等等領土的改組，均不以民衆投票而以外交方法處置之。其中有些地方，原無舉行民衆投票的需要。有些地方，則最初原擬舉行民衆投票，旋因種種困難而不果。例如關於特申一地，最高會議於一九一九年九月決定舉行民衆投票，以確定該地應歸波蘭，抑應歸屬捷克斯拉夫；但舉行民衆投票大有使輿情更形激昂的可慮，故大使會議仍將該地分爲二部，由該二國各得其一。關於民衆投票，有頗饒興趣的一件事，即匈牙利要求在割讓地域於奧地利之前，須先舉行民衆投票，而奧地利則因不願接受非德意志人居住的地域，故亦提出同樣的要求。在國聯也不肯貿然採取民衆投票的方法。對於波蘭與立陶宛爲了維爾那一地而起的爭執，國聯原擬採取這種方法以解決之，但因這種方法有惹起惡感的可慮，故仍棄不採取。在有些地方，則國聯行政會寧採取仲裁及調停的方法，而不採取民衆投票的方法，以解決關於疆界的爭執。吾們以爲，編製一種公正無私的民族統計可使將來關於一地居民真正所屬的民族，易於確定，而無須舉行民衆投票；又少數民族的保護及通商的自由，也能減少那些重定疆界的要求。在少數重大的情形，將來也許仍有採用民衆投票的必要。但民衆投票總不是足以引起常人或專家的熱誠，或足以博得他們信任的一個政治學上的利器。

## (五)那一類民族具備政治上獨立的資格？

依文義解釋起來，民族自決這個學說，可視任何少數反抗多數爲正當；如更進一步，則任何個人反抗法律，亦可視爲正當。究竟那一個是真正的民族，那一個不過是自國主義而已，其間區別何在？在有些空論家看來，所謂民族自決學說，無異說：加達魯尼亞一省，可以脫離西班牙而獨立；布勒塔尼，甚至於聖路易島，可以脫離法蘭西而獨立；蘇格蘭及威爾斯可以反抗英格蘭，至愛爾蘭則更不成問題；復拉耳堡可以脫離奧地利；斯羅發克人，可以脫離捷克斯拉夫而自立一國；哥羅西亞人可以脫離南斯拉夫；猶嘎旦可以脫離墨西哥；魁北克及沿海諸省，可以脫離加拿大；美國南部各州，可以脫離美國。在這些地域內，居民均有某種特點，異於其所組成的民族；其中有許多地域事實上確會要求獨立或自主。然而，如果牠們均能乞助於民族自決學說以期「自由」，一則世界便將巴爾幹化了。

建立許多小民族國家，就社會的見地而論，也許是有利益的。但在另一方面，小民族國家能引起許多政治問題。在小國內較諸在大國內，易於發生更多的怨恨及更多的內訌。小民族間的仇恨較諸大民族間的仇恨，更爲深刻，更易於對人而發。建立小民族國家，並須以不必要的費用及犧牲辦事效率，而重疊設置政府機關。而且，小民族在選任能幹的及廉正的官吏方面，也常有困難。一個帝國分裂而成爲五個民族國家之後，即須有五個政府，以代替原有的一個政府；即須有五個總統或國王及五個外交官，以代替原有的一個元首及一個外交官。現今歐洲的稅關官吏，其人數較歐戰前大概多二倍；運輸官吏較歐戰前多十倍；外交官較歐戰前多二十倍。巴黎和會的結果，

歐洲國界的長度，較歐戰前約增一倍——這就是說，軍隊及軍備增多以防禦可能的襲擊。此外，建立新國，不論其建立的是大國或小國，每能釀成性質極嚴重的疆界爭執及經濟糾葛。在十九世紀內，民族自決是一個向心力，把一羣較小的紊亂的團體連結起來，造成了德意志、意大利等單純的團合的民族國家。但在二十世紀內，民族自決成爲一個離心力，倘不加以節制，則對於世界和平及對於各民族自己的福利，將釀成極嚴重的結果。

對於民族自決之應多少加以限制，是國聯所認清的。芬蘭、瑞典二國，爲了奧蘭羣島的一萬六千個島民，要求與瑞典合併而發生爭執；國聯的起草委員會，關於此項爭執，在其報告中宣稱：「對於少數民族，不論其少數係在語言方面抑在宗教方面，或對於一國人口的某一部份，如果基於他們的志願或基於他們一時的願望，而予以脫離其所屬國家的權利，則其結果，將破壞國家內的秩序及安定，並將釀成國際生活上的混亂；牠將維護一種學說——與國家是領土上及政治上的統一體這個意義相抵觸的學說。」依照該委員會的意見，准許少數民族脫離其所屬的國家，只能視爲一種全然例外的辦法——只能視爲一當一國缺乏誠意或能力去制定並實施公平有效的保障少數民族的法律時，方可採取的辦法。但芬蘭是有相當發達程度的一個國家，牠並未虐待奧蘭島民，也未侵害他們的文化制度。如果對於他們的要求認爲正當，則芬蘭人與住在芬蘭的三十五萬個瑞典人彼此間勢將仇恨，其結果將使因此問題而發生的惡感，不能泯除而反激厲。國聯大會，並不准利支敦士登、聖馬力諾及摩納哥等國入會，其理由是由這些國家太小不能履行那些成熟的國家所須履行的義務。對於復拉耳堡一地的要求，

最高會議採取同樣的辦法。復拉耳堡是奧地利的一省，有人口十三萬三千人。一九一八年十一月間，該地宣告獨立，旋即決定請求巴黎和會贊助其與鄰國瑞士聯合。但巴黎和會拒絕此項請求，顯然是因為這些人民意圖脫離奧地利，以躲避戰敗國所應負的義務。

對於包圍於他國域內的領土，或對於渺小的島嶼，其人民雜居於外國人之間者，予以獨立的權利是顯然不可能的；而且即使就具有歷史的民族而論，他們也須有真實的要求自由的志願，及力能支持經濟上政治上組織的人民及領土；他們並須力能自治，足以負擔對外的某種最低限度的義務。一個民族應否享有政治上獨立的權利，這個問題是不能根據普遍適用的學理，而應依據事實以判斷之。所以，依照協約各國的見解，波蘭及捷克斯拉夫等國家，是能具備必要的條件的，但魯斯人及熱帶殖民地的有色種人，則尙未能具備之。

(一) 誰有判斷此項資格的權能？

那一類民族應享政治上的獨立，固屬重要的問題；但誰來判斷某一民族之應否獨立，這個問題也是重要的。依照國際公法，一國內一部份人民要求用民衆投票或其他方法以確定其政治上的命運，對於這種要求予以允許或加以拒絕，完全是「組織完備的國家行使其主權的結果」。但國內一部份人民應否獨立或應否與他國合併，這種問題如果聽憑該國判斷，則其判斷即難免偏護其所認爲自己的利益。在這種情形之下，附庸的民族勢須訴諸武力。但武力決不是判斷一民族有無自治能力的一種適當的標準。而且，民族能否獨立，倘以武力爲唯一標

準，則內戰勢將不絕發生。

美國總統威爾遜，認定對於這種問題有籌畫和平的解決方法的必要，故在其所擬的國聯盟約草案中提議：締約各國應互相保障政治的獨立及領土的完整，但互相了解一將來如因種族的狀況及抱負有變更，或因社會及政治的關係有變更，按照民族自決原則有重定疆域的必要時，這種疆域的重定……如為這些人民所合意，得予以實行。一惟國聯盟約的最後草案刪去了此項規定，牠並無關於這個原則的規定。就現行的國聯盟約看來，對於某一領土應否享有獨立的權利或應否轉讓於另一民族，如果該地係屬於一個組織確實的國家者，則不論當地居民的志願如何，國聯均無加以裁定的權能。惟國聯能以和平的方法，調解民族間關於自決權利的爭議；奧蘭羣島事件，是其明證。

奧蘭羣島事件——奧蘭羣島是波羅的海上的渺小的島嶼，居民為瑞典人，在一八〇九年以前是瑞典王國領土的一部，到了是年纔被俄羅斯併吞。截至一九一七年止，牠作為芬蘭公國的一部而受俄羅斯治理，其時芬蘭公國也在俄羅斯支配之下。俄羅斯革命之後，芬蘭連同奧蘭羣島取得了獨立地位，而這些島民也繼續由芬蘭治理。惟這些島民雖會同芬蘭人向俄羅斯要求自由，但他們屢次表示願與瑞典重行聯合。在一九一八年及一九一九年舉行的二次民衆投票中，他們擁護這種聯合。瑞典政府也以此事為己任，牠請求芬蘭政府同時請求巴黎和會，設法舉行一個正式的民衆投票，以確定這些島嶼的命運。當芬蘭人拒絕這個請求的時候，二國間的關係即陷



於緊張。一九二〇年六月，不列顛政府根據國聯盟約第十一條的規定，將此項爭執提交國聯行政會處理。但芬蘭提出抗辯，謂提交行政會處理的問題，是芬蘭「本國權限」內的事件。果如芬蘭所主張，則國聯實無受理此事的權能。為確定此事是否屬於國際的問題，得由國聯受理起見，行政會乃任命一個國際法家委員會，使從事於此項事件的研究。後來，該委員會在其報告中申述：除國際條約上另有明文規定外，原則上任何一國，倘其獨立的地位及構成國際團體中一員的身份已被承認者，即有主權去決定其領土之應否割讓他國。原則上國聯是不能加以干涉的。但「由於革命及戰爭而國家有組成改組及分裂時，其因此演成的局勢，大非適用成文法上通常的規則所能應付。……」如果某一國家，如芬蘭那樣，尙未組織完美，則其地位尤其關於領土的主權，仍未顯著。「從事實上的地位進於法律上正常的地位，這個過程，不能視為全然關於一國內的事件。牠能引起國際團體各員間的重行整理，並能引起牠們領土上及法律上地位的變更；所以，這種過程，不論就政治上的見地看來或就法律上的見地看來，均於國際團體有很密切的利害關係。」在這種非常的情形之下，民族的權利得視為有關國際的事項，可由國聯受理之。國聯行政會乃依據此項意見，認定奧蘭羣島事件，不是芬蘭「國內」的問題，並任命一個起草委員會，使提出關於此事的建議。由此可見，國聯行政會雖因奧蘭羣島太小並且未受虐待，故不提議用民衆投票以決定這些島嶼的命運，但牠仍能提出各種建議以鞏固這些島民的保障，並規定這些島嶼的廢除軍備。

國聯第三屆大會於一九二三年開會時，易洛魁人的六個民族（加拿大境內的印第安部落），經由非正式

的機關分發一種請願書請求國聯於大不列顛不允許牠們的要求時，給與牠們以保護。因為此項請求不照正式的手續提出，故國聯並未加以考慮。其實，縱使遵照正式的手續，國聯亦必因此事情形的顯明確切，而認此為全然關於不列顛帝國內部的事。

倘賦與國聯以一種權力，使牠依照民族自決原則去建立新民族國家，或轉讓一國的領土於另一國，而同時又欲使國聯不成為萬能的太上國（使國聯成為萬能的太上國是不相宜的），實為顯然不可能的事情。無論如何，國聯的存在足以減少為了民族自決而發生的戰爭，並逐漸排除以武力為立國的主要標準。這是因為牠有權去討論民族間的爭執，並有權去揭露民族所受的侵害。這些問題有了得以討論的一個機關，即使這個機關不能有所行動，但其存在已足形成一種國際的正義觀念，使各國受到一種強有力的制裁而不能如前那樣任意虐待其附庸民族。如果附庸民族沒有申訴其所受侵害的機會，那末，這種侵害勢必愈演愈烈；反之，這種侵害一經揭露，便能變為輕微。所以，國聯行政會於處理奧蘭羣島問題時，准許島民二人與瑞典芬蘭二國的代表會同出席。況且，國聯在消除民族間的爭執方面，更有所成就，牠利用少數民族的保護及自主的方法，使附庸民族雖不能獨立而也能滿足民族自決的願望。關於少數民族的保護及自主這二個問題，當於本書後幾章中討論之。

### （七）疆界問題

當一個民族求達政治上獨立的目的的時候，牠立即牽入關於疆界的國際問題。劃界這個工作，決不是簡單

的一回事。這世紀中最重要的一歐戰告終後，歐洲民族間關於疆界的爭執，不下三十起。在最近以前，南美洲各國間關於疆界的爭執計有六起，幾使該大陸的和平破裂。這類爭執，係起於民族利益的衝突及疆界政策的衝突，往往惹起了民族間深刻的仇恨，而這些民族在未被民族主義麻醉以前是和睦相處的。

有許多民族，主張歷史疆界的原則。牠們渴望着很久以前曾歸入其版圖的領土。在巴黎和會席上，波蘭力爭前波蘭王國所轄的疆域；塞爾維亞夢想史梯芬杜香時代的疆域；捷克斯拉夫的目的，在求古代波希米亞王國的疆域；希臘意圖恢復拜占庭帝國的疆域，使牠能將君士坦丁堡及小亞細亞歸入其版圖。法蘭西每談起一七八九年及一七九二年的疆域。然而歷史的事實，對於民族主義縱有力量，但歷史的疆界總是充滿着危險的。牠忽視了當今居民的志願，並常常忽視了民族自決的原則。如認歷史疆界的理論為正當，則英格蘭可以要求兼併卡力斯，法蘭西可以要求拿破崙帝國時代的疆域（荷蘭亦包括在內）。這種理論一日為人擁護，國際爭執即一日不能避免。

其他民族，則主張經濟疆界及軍略疆界。有些著作者以為「把自治的國家或民族分為各個地理上的單位，務使動輒互相侵略的國家之間有了確實的科學的屏障，這是顯然必要的事情。」某軍人則謂：「有了穩定的疆界，彼此隔離的團體之間，即會太平無事。」從前各民族均深信防禦外侮的最好方法，莫如設置穩固的疆界使外

國難於超越。從軍略方面看來，疆界有天然疆界與人造疆界之別。天然疆界是地理上防禦外侮的障礙物。英格蘭在許多世紀內不受歐洲大陸的侵略，是因牠有一不可侵犯的海。拿破崙第一把沙漠看作絕好的屏障，其他大將，則以山脈爲絕好的屏障。有些民族圖得山脊爲其防禦疆界，有些民族則更進一步不僅圖得山脊，而且圖得對面的山坡。一八六六年的奧意戰爭告終後，奧地利與意大利劃界的結果，奧地利不僅獲得了阿爾卑山的山脊而且獲得了對向意大利的山坡。因此，奧地利易於襲擊意大利，而意大利要襲擊奧地利則很難成功。歐戰的結果，意大利兼併了布里納山道，使牠能填補了疆界的缺陷，但因此牠取得了德意志人佔大多數的領土。巴黎和會基於軍略上的理由，把摩勒斯奈劃給比利時，把德意志領土的一段，劃給捷克斯拉夫。牠不許魯斯人建立一獨立國，因爲他們位於喀爾巴阡山的南坡，猶如捷克斯拉夫心口的匕首。此外，河流也被視爲良好的天然疆界。一八三八年，聶俄會著一書，書名來因河；他在該書中會謂法蘭西非得來因河爲其天然疆界，卽不能算是完全——這種理論在巴黎和會席上也一再提出。巴黎和會雖把這種理論駁斥，但媾和條約仍准協約國軍隊在十五年間佔領來因河。

當一個民族在地理上不能獲得天然疆界的時候，牠就不得不設置人造的疆界，這種人造疆界的劃定，或依照經緯線，或依照完全任意的事由，或依照居民的志願。因爲人造疆界，在地理上是易受攻擊的，所以一個民族往往覺得這種缺陷，須有比例上較大的軍備及堡壘以填補之。例如法蘭西德意志二國的交界地，排列着許多砲台。

波蘭這一個國家，不論對於俄羅斯或對於德意志，都沒有天然的屏障。因此牠企圖以締結同盟及設置大規模軍備的政策，以填補此項缺陷。

其實，天然疆界與人造疆界之別，大都是虛構的。天然疆界不論是海是河是山，在近代戰事中沒有一個是不能攻克的。在歐戰的戰事區域內，多瑙河是最大的一條河，但麥肯遜却能於一九一六年十一月中，當着羅馬尼亞軍隊的面而安然渡過。不列顛以海為防禦物的信念，也因潛水艇及飛行機的發明而搖動。沙漠及山脈，不復是不能超越的障礙物——汽車現能橫渡撒哈拉沙漠。

所有這些軍略上的動機，都是建築於一種不健全的思想之上的，以為一民族要避免襲擊，必須在物質上力能抵禦外侮。所以，軍略疆界的爭奪，成為軍備競爭的一部，使民族間感情惡化，並成為戰爭的原因。天然疆界是漠視人種上的理由的，故有不顧居民的志願而併吞領土的情事，因此也就引起了收復失地的運動，而這種運動又激起了國際爭執。這就是軍事政策實施的另一惡果——這種政策原以防止戰爭為目的，而結果却轉使戰爭不能避免。

如果可能的話，疆界的劃分宜不以經濟歷史或軍略上的理由為準，而宜以民族上的理由為準。最能令人滿意的疆界，大概是一劃分的區域有的天然的屏障，以阻止人類的移動及佔領……在人民的分布方面形成一種間隔線。一但為要劃分這樣的區域而不顧人種及語言方面的關係時，則這種疆界，足以引起的糾紛恐轉較其所

能免除者爲多。

變更疆界，能發生許多糾紛，所以「維持現狀」這個原則，是很值得讚揚的。疆界的不穩定，使弱小民族深感不安，並促使牠們建設大規模的軍備。故一九一九年巴黎和會所依據的原則，是疆界的重行劃定在可能範圍內，應先權衡民族自決原則與其他事項的輕重，而一經劃定之後，並應保障這些疆界，使將來不受強制的變更。一般理想主義者抨擊這種辦法，因爲有些疆界違背了民族原則。其實，如果這種違背並不是重大的違背，而當地居民保存其民族特徵的權利又未加以否認時，則疆界實無劇烈變更的理由。

### 第三章 種族間的衝突

- (一) 種族間會有戰爭嗎？——
- (二) 種族偏見的起因——
- (三) 種族隔離的必要——
- (四) 東方人在西方所受的待遇——
- (五) 種族平等的要求——
- (六) 種族純一與種族平等——
- (七) 印度人在英雅的地位——
- (八) 「紳士協定」——
- (九) 種族混雜的地域與民主政治

民族團體，在近代史上可算是重要的了，然而其優越的地位現被一種以「種族」爲基礎的新陣線所襲擊。

據一九一六年的估計，世上共有七萬一千萬個白人，五萬一千萬個黃人，四萬二千萬個棕人及一萬萬個黑人。如就白人中間的各團體而論，所謂「種族」究作何解，吾們幾於無從回答，但黑人、印度人及蒙古人與歐洲及北美洲的白人之間，確有若干明顯的體質上的特徵，足資辨別，較諸足資辨別「民族」的文化上的特徵，更為顯著。

在三百年以前，世界上還沒有所謂種族問題，如今日吾人之所習知者，除了黑奴運往美洲以外，種族與種族之間不相往來。中國及日本均閉關自守，絕不與外界交接。後來，列強建立了殖民帝國，白人纔與有色人接觸，其主要的結果，是白人對於力不足以抵抗白人統治的人民，抱持一種傲慢的表示優越的態度。歐洲各民族，一方面宣稱彼此間待遇，應以平等正義為原則，一方面却聲言對付非洲及亞洲的人民，應以白人優越為惟一目標。惟因其時有色種人尚帖然就範，對於自己的力量尚未覺察，故種族問題未達於嚴重的形態。

### (一) 種族間會有戰爭嗎？

但現在的情形却不同了。世界各地互相倚賴的程度，日益加甚，種族與種族間很難隔離。各種族智識階級中的人，每從一國遷居另一國。有些有色種人所在的國家，則因人口過多，而要求把勞工無限制移殖外國。

而且，有色種人的民族生氣及軍事力量，近有迅速的發展，這也予白人優越主義以威脅。日本從未完全屈服於外國，牠現今在非西方民族中是惟一應認為強國的國家。印度及埃及現正嚶求完全的獨立。最近北非洲全部有反抗白人統治的聲勢。

中古時代的各次戰役，是爲了宗教問題而發生的；前一世紀內的各次戰役，是爲了民族問題而發生的；在下一世紀內，恐有爲了種族問題而發生戰爭的危險。這種不祥的預言，時有所聞。將來白種人與有色種人間的關係，實爲學者及政治家所須解決的最重要的問題之一。

今日確有根深蒂固的種族偏見，這是無可諱言的事實。法蘭西實行種族平等主義，確能如其所言，但在美國及不列顛帝國的自治殖民地，一般民衆對於東方人及黑人往往深惡痛絕。反之，中國人及印度人也藐視西方的物質主義及軍國主義。這種種族偏見，有些人以爲是天賦的本性，所以是無法泯除的。依照此項見解，種族衝突勢必永續發生，以至於種族戰爭無可避免而後已。窩拉斯會謂：「有些人以爲：吾們對於容貌膚色與吾們相同的人類，有一種親愛的天性，對於與吾們相異的人類，則有憎惡的天性。吾們究竟有沒有這二種天性？這個問題殆爲世界和平將來能否實現的關鍵。」依照窩拉斯自己及其他許多人的見解，種族偏見並不是一種普遍的單純的天性所造成的，而是幾種天性受了環境的影響而發生的。孩童鮮有表示種族偏見者；小白人與小黑人天真地在一塊遊玩。白賈士也告訴吾們：在法蘭西革命以前，不論在那個國家，不論在那個時期，種族意識是很少表見的。在中國人、日本人或印度人人數很少的團體裏，例如在美國的大學校裏，白人待遇他們概以平等爲原則；但他們的人數增多之後，這種友誼的態度，即漸漸變爲冷淡及厭惡的態度。由此看來，種族偏見是一種易於變動的東西，足見牠決不是全然天賦的無可泯除的了。



## (二) 種族偏見的起因

種族間敵對的情感，有許多並非由於種族的各別而是由於其他各種原因而發生的。其中最重要的一種原因，大概是經濟。當黑人、印度人、中國人或日本人跨進白種人社會的時候，他們隨身帶去的通常是較低的生活程度，故願為較少的工資而工作。惟白人中的農夫及資本家雖歡迎廉價的勞動，印度人、中國人及日本人却表示一種為自己而工作的趨勢，遂與這些農夫及資本家站於互相競爭的地位，使種族間的仇恨，由於這種經濟上的原因而較前更形強烈。至於黑人及墨西哥人則因甘為白人的工人，故不像其他比較強有力的種族那樣惹起許多仇恨。社會習尚的各別，也有重大的影響。東方人的習尚，是一種亞洲文明的產物，與歐洲文明所產生的習尚相背。他們使用的語言，與歐洲口音絕然不同。此外，最近二百年以來，白人統治着有色人民，這種政治上的事實，使白人表示一種優越的神氣，有如君主對待其臣民的神氣。東方人的膚色是棕的或黃的，而歐洲人美洲人的膚色是白的，僅僅這種膚色上的區別，已足使一種族與另一種族不能同化。雖然，種族如能彼此隔離，則種族衝突所由發生的原因如經濟的原因等，歸於消滅之後，種族偏見決沒有不隨着泯除之理。

白種人與有色種人接觸的結果，發生了二大政治問題：(一) 白種人伸張其統治權於有色種人所在的國家，因而發生的問題，——就是本書卷二各章所論列的帝國主義問題；(二) 對於業已移居或意欲移居白種人國家的有色種人，加以不平待遇的問題。這二種問題，都是由於高加索人好動的精神而引起的；其一是由於尋求新的

市場而引起的，另一是由於需求賤價的勞動而引起的。

### (三) 種族隔離的必要

今日世界上最急切的問題之一，是東方人待遇問題。大批東方人一旦踏進了白種人所在的國家之後，彼此衝突便隨着發生。使少數受過教育的東方人或黑人適應白人國家的文明，固屬可能，但如果對於東方人或黑人的移居，絕不加以限制，那就無法使他們同化了。經驗告訴吾們，要使一種族與另一佔優勢的種族同化，必須實行異族通婚。倘使這種異族通婚為法律或習慣所禁止，種族間必因彼此永不混同而釀成衝突，而不正當的性交也必隨着發生。惟從前實行異族通婚的結果，並未能使人認為滿意。這種未能使人滿意的結果，係由於血統上的原因，抑由於社會上的原因，科學家迄無一致的見解，但異族通婚之足以產生雜種，則為無疑的事實。這種雜種一方面既很難保存白種人文明的特點，一方面也很難保存有色種人文明的特點。異族通婚能使世界文化所賴以豐饒的那些民族特性，歸於消滅，而代之者則為種種不良特性的混合體，沒有可資以建樹的社會背景。日本工人之在美國者，未能保存日本所特有的優點；印度人之在英屬哥倫比亞者，一方面雖喪失了本鄉所有的文化上的特點，一方面却未能取得所在國的特點。站在民族的見地上而論，各民族所有的特點予以保存與否，各該民族有自行決定之權。惟站在國際的見地上而論時，則種族混同足使各民族所有的文化特徵因混雜而消滅，這是於人類有害的。為防止有色種人與白種人通婚起見，白種人的國家，往往貶抑有色種人的社會身份，使兩性間難於結

識。但有色種人的社會身份，蒙此污點的結果，種族糾紛較前更形劇烈。由此看來，要使種族間的和平能確立於鞏固的友愛的基礎之上，要使每一種族對於世界文明能貢獻其特長，種族與種族之間，就一般苦力而論，實有隔離的必要。

#### (四) 東方人在西方所受的待遇

白種人的國家，恐被比較強有力或生活程度較低的有色種人所同化，於是制定法律，對於有色種人的入境加以排斥，或對於入境的有色種人加以不平等待遇。在不列顛帝國之內，印度人、中國人及日本人均受各種限制。不列顛的自治殖民地，雖容納歐洲移民，但除了紐芬蘭以外，其餘各自治殖民地均設法排斥東方人的入境。澳洲聯邦內，有幾邦不許亞洲人投票，並不許他們在若干地方租借土地。在某種情形之下，他們不能取得採鑛權或享受恩給金。在新西蘭，亞洲人所受的不平待遇雖屬輕微，加拿大對於亞洲人的不平待遇，主要上雖也不過不准他們在哥倫比亞省內享有選舉權，但在南非聯邦，亞洲人所受的不平待遇是非常重大的。在脫蘭斯瓦爾及奧倫治自由邦二省內，享有選舉權者，明白規定以白種人爲限。在一九一三年，該聯邦曾通過一個條例，禁止亞洲人取得土地；此外，該聯邦並一再設法使亞洲人與白種人的居住區域隔離。

美國對於東方人也用各種法律加以排斥。中國人自一八八二以來被美國歷次制定的移民法律所排斥；印度人被一九一七年制定的移民條例所排斥。該法規定「禁止區域」，凡亞洲大陸某經緯度以內的人民，以及

亞洲南部各島上的人民，均不得移居美國。因此，印度、暹羅、印度支那、阿富汗、俄屬土耳其斯坦的一部，及阿刺伯各地，均受該法的排斥。一九二四年制定的移民條例，對於一切外國人，凡不能歸化爲美國公民者，均加以排斥。日本人實爲該法的對象，因爲就中國人及印度人而論，美國早已制定了排斥的法律。一九二一年，美國又採行一種「比例」制，規定各國每年所能移居美國的人數，不得超過各該國人民在一九一〇年內居住美國者人數的百分之三。到了一九二四年，此項准許移居的人數，又減爲一八九〇年內居住美國者人數的百分之二。因爲一八九〇年內居住美國的外國人，大多來自歐洲北部，故此項法律的効力，是在准許移民之來自北歐洲者，比例上多於來自南歐洲者。依照國會內移民委員會的意見，這種辦法的目的是要維持美國各種族人數的現狀。這一可說是移民立法史上的創舉，牠明示其限制移民數目的意思。

而且，有歸化爲美國公民的資格者，限於「自由的白種人」及「非洲人」——這句話，美國的最高法院解爲凡中國人、日本人及印度人，均不能歸化爲美國公民。在太平洋沿岸的某幾州內，這些沒有歸化資格的外國人，不得就農產取得任何利益，換句話說，他們惟有充當工人，纔能居留該地。

美國雖不許東方人歸化，但依照憲法的第十四修正案，東方人的子女在美國出生者，却當然爲美國的公民。此外，非洲黑人、拉伯蘭人、芬蘭人、馬札兒人、土耳其人、亞美尼亞人及墨西哥人，均經美國法院的宣告而取得美國籍。印第安人，如同波爾多衆各的黑膚居民，現均爲美國的公民。這種矛盾的政策，使種族間感情更趨惡化。

## (五) 種族平等的要求

日本、中國及印度，都是不要求無限制向外移民的權利的。牠們贊成民族純一原則，至少日本是厲行這個原則的。但牠們一方面雖贊成這個原則，一方面却也堅決主張種族平等原則。只在牠們不能與其他外國享受同等待遇的時候，牠們纔反對白種人國家的排斥。當一個種族不能享受其他種族所極易享受的特權時，牠自然感覺不快。在牠看來，這種不平待遇有把牠看作劣等種族的侮辱性。有色種人，尤其是日本人、中國人及印度人，對於白種人的優勢奮力掙扎，足見這種不平待遇是他們特別痛恨的。當日本人受不平待遇時，他們就懷疑：列強雖見於日本海陸軍的力量而不得不承認日本的地位，但仍懷一種族優越一的成見。

就印度人而論，這種不平待遇問題，在不列顛帝國尤為嚴重。依照印度的領袖人物的意見，要使印度仍為帝國的一部，不但須予印度以負責政府，並須對於移居外國的印度人予以平等的待遇。印度某報紙曾質問：「如果印度人還不配與澳大利亞人或加拿大人站於同等的地位，那末，請求印度參加會議，豈非矛盾？」這問題一再提出於帝國會議。

日本在有色種人中是惟一力足以反抗不平待遇的獨立國家。自一九〇六年以來，因美國的中央機關或地方機關單獨對日本人制定不平待遇的法律，以致日本與美國的關係，時時陷於緊張。一九〇六年，舊金山的校務委員會通過一種條例，不准日本兒童在一般公立學校內肄業，於是引起了日本的抗議，總統羅斯福也出而干涉，

該條例乃宣告撤銷。一九一三年，加利福尼亞州通過一種排外的土地法，凡不能歸化爲美國公民的外國人，概不得享有土地所有權。自該法通過之後，日本政府屢以照會致送美國，申說這種「措置是不公平的是故意歧視種族的。」美國剝奪日本人的私權，如果不以日本人無歸化資格爲藉口，則日本不會向美國政府抗議。現在加利福尼亞州既利用日本人之無歸化資格以阻止日本人取得土地，則日本政府便欲「率直表示，牠深信種族的辨別終究是不正確而易滋誤會的，不能作爲一種正當的根據。」以實施不平的待遇。對於一九二四年的移民條例，日本政府在其提出的抗議中宣稱「國家間的不平待遇，不論採取何種方式也不論涉及何種事項，即使完全基於經濟上的理由，總與國家間友誼關係所賴以確立的正義及公平的原則相抵觸……；至若基於種族上的理由而實施不平待遇，則尤足遺憾……；對於外來移民，各國固可行使其固有的主權而加以限制，這是無可否認的；但於行使這種主權的時候，如果不顧該國的自尊心，不顧國際的諒解或不顧通常的禮儀而對於某一外國，加以顯然不公道的待遇，則問題的性質即有外交上談判及糾正的理了。」在巴黎和會席上，日本代表企圖修正國聯盟約，以確立「各民族一律平等及各民族人民公平待遇的原則。」因門戶開放政策未能施行於丙類委託管理地，於是日本政府聲明「在委託管理地內如以不平等及不利的待遇加於日本人民，」牠是不能容忍的。

歐洲國家對於美國移民條例的「歧視」性質也提出抗議。一九二四年二月，羅馬尼亞向美國國務院提出抗議，因爲其時美國正在討論的「比例」移民法，「對於來自歐洲南部及東南部的移民，加以實際的排斥。」意

大利政府也提出抗議，牠認為美國的措置，是「損害友邦的一種不合理的歧視」，是對於「意大利的利益及體面」大有妨害的一種措置。

從前美國對於別國採行歧視種族的政策，也加以反對。一八八二年，牠對於古巴不准黑人入境的法律提出抗議，牠認為這種法律係「實行種族的歧視」。牠曾幾次提出抗議，反對俄羅斯以不平待遇加諸猶太人。一九一一年十二月，下議院通過一件議案，要把一八三二年美國與俄羅斯締訂的條約廢止，其理由是美國公民在外國應享的權利，決不能「因種族或信仰」的不同而受損害。在上議院尚未採納此項議案之前，總統塔夫脫已將該條約廢止。一九〇二年，國務卿約翰海對於猶太人在羅馬尼亞所受的不平待遇，提出有力的抗議。他在八月十一日的照會裏聲稱：「在羅馬尼亞的猶太人沒有參政的權利，不得執行公務，不得從事於學術上的職業，其公民權亦受各種限制。凡此種種都是與現代道德觀念相背戾的不平待遇。但這些還不是吾現在所亟欲討論的事項；吾現在亟欲討論的事項，是對於人類從事於農商業以謀溫飽的天賦權利，竟亦加以侵害的一點。羅馬尼亞竟不准猶太人取得土地所有權，甚至不准他們以尋常的勞工的身份耕種土地……」

(六) 種族純一與種族平等

有許多新建立的國家，如不列顛的自治殖民地及美國等，願意容納白種移民，却不願意容納東方移民。所以，牠們並不覺得對於白種人與有色種人，有予以同等待遇的必要。因此，種族純一與種族平等二原則的調和，成爲

極難解決的問題。不列顛帝國較之美國能調和這二原則。各自治殖民地對於亞洲的移民，均加以排斥，但對於日本人的排斥，無不先與日本協商而後實行，且以不傷日本人感情的方法出之。當一八九六年澳大利亞的國務總理想把排斥中國人的法律適用於日本人的時候，不列顛殖民部大臣表示反對，他說：「他們應該牢記帝國的慣例，待遇是不因種族或膚色的不同而有所差別的。」澳大利亞與日本公使磋商後，採取一種默寫考試的方法；考試官用一種語言口述的五十個字，如移民不能寫出即不准入境。後來新西蘭也採取這種方法。因為考試官得以俄羅斯語或梵語詢問，所以日本人事實上仍不能入境。一九〇五年，澳大利亞政府與日本協商後，決定日本的學生、商人及旅行者得免受考試。一九〇七年，日本與加拿大締訂一件紳士協定，由日本政府限定每年前往加拿大的家事工人及農事工人不得超過四百人；此項限數，在一九二四那年減為一百五十人。在一八九七年至一九〇七年的幾年中，加拿大總督會取消了半打以上的反日議案；這些議案是哥倫比亞省的立法機關通過的，其中有許多曾經日本大使提出抗議。由此可見不列顛各自治殖民地均能有效地排斥日本人的入境，但這種排斥是先與日本磋商而後實行的，且以保全日本「面子」的方法行之。日本人經加拿大或新西蘭准許入境後，即得歸化為各該地的公民，並得享有產權，與其他人民站於同等的地位。惟在澳大利亞，日本人似仍無歸化的權利。

印度人是不列顛帝國的屬民，故印度人在帝國內的地位關係尤為重大。在一九一八年舉行的帝國軍事會議，通過一件議決案，說明各自治殖民地對於移民的取締，是牠們固有的職權；但不列顛帝國治下的公民，爲了遊



歷經商或教育的目的而移居時，各自治殖民地應准其入境，印度人在自治殖民地有永久的住所者，應准其攜妻及未成年子女同居。在一九二一年舉行的帝國會議，通過另一決議，一方面重申各地對於移民的權能；一方面則鑒於「印度雖與帝國的其他各地站於同等的地位，但在帝國的若干地方印度人依法設定住所者，仍不能享受同等的權利，這是矛盾，」故主張「對於這種印度人應承認其有公民的權利。」此項決議的結果，有些自治殖民地已制定法律，取消了歧視印度人的不平待遇。

一九一四年，南非聯邦議院，通過印度人救濟條例，把從前實施於印度人的歧視的法律廢止。印度與南非洲間歷久不能解決的糾紛因此暫時告終。歐戰結束後，南非聯邦政府草定一種法律以遏止印度商人與白種商人競爭。惟在揆普坦舉行圓桌會議的結果，印度與南非洲二政府於一九二七年二月二十一日簽訂了一件「紳士協定」，雙方確認南非洲有保持西方人生活程度的權利，南非洲政府則撤回其業已草定而未施行的法律，並聲明對於移民將規定一種援助的辦法，使一切住在南非洲的印度人願意回國者，得受免費乘船的權利及二十鎊的津貼。此外，二政府約定採取某種方法，以改良那些仍願留居南非洲的印度人的狀況。

#### (七) 印度人在塞雅的地位

塞雅是不列顛的直轄殖民地，地處非洲。有歐洲人約一萬二千五百人，印度人約三萬人及黑人約三百萬人。關於印度人在該地的地位，也發生嚴重的糾紛。一九一九年的印度政府條例規定將以自治殖民地的地位給與

印度，於是印度人的種族自信力較前增強。一九二〇年，他們要求在該地享有選舉權，土地所有權，並要求享有與白種人同等的入境權。對於這種要求，不列顛人當然加以拒絕；其理由是：倘使印度人享有這種權利，該地將完全由他們支配。經過長時期的交涉之後，不列顛殖民部宣告非洲黑人的利益最爲重要，不論白種人或印度人均應加以重視，故該地的管理權應由不列顛外交署掌握。牠聲明「不列顛政府，除有特殊的情形外，決不願制定法律使不列顛帝國內的一個殖民地對於來自不列顛帝國內其他領域的移民加以排斥。這種歧視種族的移民規則，不論其歧視是明示的或默示的，均與不列顛政府的一般政策不符……」惟基於經濟上的理由，對於移民仍須加以限制；凡願意居留該地者不論何人均須具備嚴格的衛生條件。在該地的立法議會裏，規定印度人得選舉代表五人，歐洲人得選舉代表十一人。該地政府也不制定任何法律以限制印度人的入境。由此可見不列顛政府在這裏又設法以公平的原則調和種族間的衝突，惟印度人的意見仍不以此採定的解決方法爲然。

#### (八)「紳士協定」

一九〇七年，美國總統羅斯福欲謀民族純一與種族平等二原則的調和，與日本締結一件「紳士協定」。依照此項協定，日本自願對於意欲前往美國的日本工人，不再發給護照，但暫時歸國而又前往美國的日本工人，以及居住美國的日本工人的妻及未成年子女，則不在此例。足見此項協定，一方面使美國達到了排斥日本工人的目的，一方面也解決了不平等待遇的問題。——日本自願把牠的工人留在國內，無須美國制定歧視的法律。自一

九〇八年至一九二四年，爲此項協定的有效期間。到了一九二四年，美國國會制定條例規定「不能歸化爲美國公民的外國人」概不得入境，使此項協定突然廢止，牠所據的理由是，不但在該協定有效期間，居住美國的日本人年有增多，而且該協定只讓日本負責實施之責，在美國簡直不能不接受日本外交機關所發的護照。雖然移民統計表示該協定對於阻止工人的入境確有效果——每年移居美國者祇五百七十八人——但該協定畢竟是以一種心理原則爲根據的。該協定從未提交上議院審議，其全文亦從未公布。就一般人的見解而論，最大的缺點是該協定讓日本而不讓美國負責實施之責。

惟該協定雖有這些缺點，也應該以外交的方法把這些缺點除去。美國國會的舉動實傷了日本的民族感情，其嚴重性爲美國人所毫末覺察。牠不僅制定一種歧視的法律，而且不顧國際交際的禮儀，把日本所信守的一個協定廢止。

太平洋及亞洲將來的情形如何，以日本及美國二國的關係如何爲斷。使種族快意是應該加以十分的注意的。能收排斥移民的效果，同時也能滿足種族平等的要求的最妥當的辦法，莫如締結一種條約，規定日本工人不得移居美國，而美國工人也不得移居日本，由二國會同在登陸口岸實施之，並規定永久居住於美國的那些日本人，凡能具備美國所定一切聲請入籍者均須具備的歸化條件者，均應享有歸化爲美國公民的權利。現今居住於白種人國家的東方人，爲數有限，對於這些東方人予以這種權利，不致發生危險。在一九二〇那年，日本人之居住

外國者僅五十八萬人，其中在美國居住者計十一萬一千人，在夏威夷居住者計十一萬二千人，在加拿大居住者計一萬七千人，在澳大利亞居住者計五千人。中國人之居住於外國者雖在八百萬人以上，但大部分居住於台灣、爪哇、暹羅等地，居住於美國者僅六萬一千人，居住於夏威夷者僅二萬三千人，居住於澳大利亞者僅三萬五十人，居住於加拿大者僅一萬二千人。在這些東方人中有許多出生於美國，故為美國公民。對於其餘的東方人予以歸化的權利，想必不致危害白種人社會。否則要使東方人與西方人間現有的衝突解決，實非輕易所能辦到。如果美國對於國內的東方人，繼續實施其現行的政策，則日本與美國的友誼，決不能臻於理想中的佳境。而且，他日中國在國際方面力能重張旗鼓時，必與日本聯合，以反抗二國所共認為恥辱的待遇。蓋惟有如前所述的一種條約，一方面能保護白種人國家的利益，一方面也能滿足東方人的要求，足使未來「太平洋衝突」的可能性減少。

#### (九) 種族混雜的地域與民主政治

種族間的衝突，不僅在有色種人移居白種人國家的時候趨於嚴重，當白種人企圖在有色種人的領土上建立其殖民地的時候，也趨於嚴重。穆勒在其所著的代議政治一書內，曾謂：在種族混雜的人羣裏要建立民主政治，殆為不可能的事。如就白種人中間的各種族而論，這句話也許與事實不符，但就白種人與黑人雜居的社會而論時，則這句話確有至理。最初，白種人以漠視黑人的志願，為解決這個問題的方法。即在今日，阿爾及利亞的居民中，土人與歐洲人的人數雖為四與一之比，南非聯邦的居民中黑種人與白種人的人數雖為四與一之比，但白種人

却支配着這二國內的各種「代表」會議。在南非洲，白種人甚至拒絕採取團體代表制——即以有限數的議席給與黑人的制度。他們恐怕採取了這種制度，將使黑人卒占優勢而把白種人逐出。因此，他們竭力排斥土人的參政權。在四省之中，有三省排斥黑人的投票權。在南非洲四百萬人民中，近乎三百萬人對於政治沒有發言權。這種情形是不能歷久而不起劇烈的反抗的——尤其是當黑人的教育程序能增高的時候。

但這個問題，也不是僅僅使土人及歐洲人在同一立法機關裏均有代表而能解決。白種人與黑種人間有很深的鴻溝，使二種族在同一立法機關裏合作是難能的。同時，永久不予土人以政治上的權利也是不可能而又不可相宜的。

法蘭西爲要解決這個難解的問題起見，採行一種分組的政策。阿爾及利亞的財政委員會共設三組，二組代表法蘭西人，一組代表阿爾及利亞人。突尼斯的最高會議也設一個法蘭西人組及一個土人組，二組各別議事以避免種族間的衝突。

在南非洲所採的辦法更爲徹底。在特蘭斯歧設立了一個「政府之內的政府」——即在白種人的立法機關之外，另設一個土人的立法機關，賦以處理土人事務的權能，惟須受不列顛的幾種節制。特蘭斯歧領域總會議置首席民政官一人，民政官十八人，及土人委員五十四人，討論關於土人的教育，婚姻立法，及家畜病害等事項。此外，在該地的十八個區內，每區設一區會議。一九二〇年的土人事務條例，規定南非洲各土人地方均得實行土人

會議的計劃。依照此項條例，各會議得處決關於道路、河流、農事、醫院、及教育等事項。牠對於土人有徵收每人五元以下的賦稅之權。

一九二七年，赫礎格政府提出一件議案，規定全聯邦有選舉權的土人，得選舉歐洲人七人，爲聯邦大會的議員。這七個議員，除與土人有直接關係的十二種事項外，對於不信任政府的議案，不得投票表決。此外，該政府並提出另一議案，規定聯邦政府應設立聯邦土人會議，每年開會一次，在聯邦政府的管轄之下，通過關於本地人的法律。這二種議案，截至一九二九年爲止，尙未定爲法律。

這種立法的目的，是在訓練土人的自治能力。土人究能勝任多少職責，換句話說，白種人願意交給土人的職責，應多少，惟有憑諸經驗始能斷定。白種人所以不肯貿然增加土人的政治權力，由於他們恐怕土人利用其增加的力量而卒將白種人驅逐出境。然而對於土人自治的這種正當的要求，如果拒不讓步，則種族衝突決難避免。

## 第四章 大民族主義

- (一) 雅利安種條頓種及北方人種
- (二) 種族主義的缺陷
- (三) 大日耳曼主義
- (四) 大斯拉夫主義
- (五) 北方民族運動
- (六) 大盎格羅運動
- (七) 大拉丁主義及大日斯巴尼亞主義
- (八) 大阿非利加運動
- (九) 大回教運動
- (十)

大條瓦運動——(十一)大阿刺伯運動——(十二)大亞細亞運動——(十三)種族國家主義的前途

種族糾紛，不僅在白種人與有色種人之間發生，而且使白種人與白種人之間也因而分裂。一個民族，臻於強盛的地步之後，往往自以為是種族上純粹而有別於其他民族的。這是彰明較著的事實。德意志人是如此，法蘭西的民族主義者是如此，達嫩稷奧等意大利人也是如此。達嫩稷奧對於佔領阜姆一事申辯理由的時候，曾謂：「吾所信奉的，是意大利種族及意大利美德的永續不滅，惟有意大利血統是偉大的，也惟有意大利血統是純粹的。」當一個民族抱持了這種態度之後，牠就會把牠的特性，看作一個淵源於種族的「靈魂」，而結果牠就會有一種定命論的自信，以為自己賦有優勝的命運。把自己看作這樣的一個民族，往往自以為勝過其他一切種族。牠有了這樣的觀念之後，牠就感情用事而不以理智為準則。民族不復為人民意志的產物；牠的行動就變成粗野而不上軌道。雖然這種態度是自相矛盾的，但被種族學說所麻醉的一個民族，每欲強使世界其他各地，在其種族優越底下屈服，或以種源共同為標準而改組現有的民族團體。例如德意志某著作家，曾謂：「吾們需要，而且必須需要一個條頓種的世界帝國。」多賓乞克則謂：「高貴種族吸收卑劣種族，是有益的行爲。」在另一方面，則屬於有色種族的各民族，由於外表上特徵的相同而發生彼此同一的意識，使牠們主張一種聯合的行動，以反抗白種人控制為其主要目標。

(一) 雅利安種條頓種及北方人種

雅利安主義這個學說，似為種族優越觀念的先聲。一八六一年，米勒教授唱道一種學說，謂古時有一種雅利安語言，而此種語言必為一個雅利安種族所使用。吉靈在其所著的雅利安人的演化一書中，申述雅利安人的民族特性一經形成之後，即世代相傳毫無改變。法蘭西人戈賓諾所著人類種族的平等一書印行之後，使人更信白種人中有此種族，其美德高於一切。他在該書中謂，社會的傾覆，非由於宗教的褻瀆，道德的淪亡，生活的奢侈，或制度的崩潰，而由於種族的混淆。在他看來，所謂文明，不過是種族問題而已。他在很費力而下筆的幾章內，企圖說明人類的十大文明，全由雅利安種族的創造力而來，其近代代表為條頓族。他以為人類進化的停滯，係由於雅利安血統的斷絕。他說：「吾認定，一個人民，只要其所組成的民族要素，永遠不變，則決不會滅亡。」此書在德意志最受歡迎。一八九三年，一個戈賓諾學會，在德意志創設戈賓諾的紀念物，也在一九〇六年收藏於斯特拉斯堡大學。一個英格蘭牧師，名叫泰羅，在其所著的雅利安人的起源一書中，把這學說作長篇累牘的研究。他說：「毅力，頑強，好冒險，愛爭鬥，使屬於條頓種的人民伸張其勢力於全世界的這些特性，係來自長頭顱的種族。歐洲的聰明才智，大著作家，尤其是大科學家，都屬於短頭顱的種族。」他以為宗教信仰的不同，亦可以種族來說明其原因。他說：「長頭顱的條頓種族信奉耶穌教，短頭顱的克勒特斯拉夫種族信奉天主教或希臘正統教。在前一種族裏，個人主義，剛愎性質，自立意志，獨立精神，很為發達；在後一種族裏，服從及守舊為其天性。一然而，亨利第三改信耶穌教時，其



頭形是否改變，則這位著作家並未說明！

雅利安主義是不難演化而形成條頓主義的。所謂條頓主義是一種聚訟的學說。在唱道這個學說的許多人中，有些人以為條頓人是今日雅利安種的惟一後裔，一切美德當隨條頓人的滅絕而滅絕。英格蘭人張伯倫是唱道這個學說最力的一個人。他在十九世紀的基礎一書中，曾謂：「今日吾們所有的全部文明及文化，是條頓種族的作品。」

在法蘭西，雅利安學說化為高立克主義及克勒特主義的一種學說，以適合法蘭西的種族體面。在美國，雅利安學說形成提高盎格羅薩克森主義的學說。這個主義以為任何種族均有某種特長，但就政治組織的天才而論，則以條頓族首屈一指。這便是歐戰爆發以前在美國表現的種族觀念，但這種觀念到了歐戰告終之後纔達於最盛的時期。其時有許多圖書出版，其理論在許多方面類似於戈賓諾張伯倫二人在德意志發表的種族學說。這些著作者把白種人分為北方人，阿爾卑斯山人及地中海沿岸人三大種族。他們以為最大的進步，來自北方人，即原住在美洲的美髮人民。在這些書籍中最有氣勢者，似為律師格蘭特所著的一本。他在該書中說：「北方人種族是專擅的，是個人主義的，是自恃的，在政治及宗教制度方面是愛護個人自由的；因此，他們通常是耶穌教徒。」他在另一書中又謂：倘使北方人種族，連同一其領袖及戰鬥的本能，一旦歸於消滅，則世界文明亦將隨之絕跡。要避免這種不幸的結果，惟有希望「北方人種族及時團結起來，解除那種深根固蒂的利人主義的束縛，丟棄那種世

界主義的幻想，並重申種族的尊榮及統治的權利。」另一著作者則謂：「民族主義這個名詞應該一把一切人民凡基於種族相同文化相同而聯結者，均包括在內。」某著作者以奇壯的語調，描寫美國的參加歐戰，謂「這個西方世界的少年大漢，賦有北方人的遺傳性，這遺傳性更因三百年神妙的成就而益見高貴，此時應召而出，以領導全世界落後民族使牠們復興並為牠們的表率。」

## (二) 種族主義的缺陷

雖然這些著作者關於種族純粹及種族優越的話說得確切可信，但吾們應該注意的，是主張種族主義的那些人簡直沒有一個是科學家。反之，今日傑出的科學家，似乎沒有幾個承認世上有所謂純粹種族的東西，或承認白種人中有本質上優越於其他種族的一個種族。今日世界上恐怕沒有一個民族是建立於純粹的種族基礎之上的。意大利民族是二十個不同種族團體組成的；法蘭西民族是十三個種族團體組成的；西班牙民族是六個種族團體組成的；德意志民族是五個種族團體組成的。大不列顛人口所包含的種族，除朱特人，盎格羅人及薩克森人外，尚有三種石器時代的種族及二種克勒特種族。不論那一個人，祇要關於意大利文藝復興史及基督宗教史稍具知識，均知文明的精華係來自白種人中膚色較黑的那些人，即來自種族混雜的那些地方。北方人及英格蘭的居民，與意大利的居民相比固具有較大的組織技能，但吾們不能就說前者優於後者，正如吾們不能說百碼賽跑的勝利者優於長途競走的勝利者。如果種族關係真能使人團結，則歐戰即不致發生了。生理方面的遺傳，對

於人類固極重要，但社會方面的遺產尤爲重要，而社會方面的遺傳並不以種族爲轉移。種族與種族間固有各種差別，但一種族中各個個人間的差別更大。正如新近某著作作者所說：「吾國境內的白種人與黑種人間，或吾國境內的北歐人與南歐人間……在平均智力方面是有高下的，這已不容懷疑。但這種平均智力的高下，相去極微，不像一種族中各個個人間智力的那樣有大差別。就是平均智力最低的一個種族，也有一部份人其智力超過平均智力最高的種族中的普通人。而且，有些種族其平均智力雖較高於其他種族中任何人的智力，但牠也有一部份人其智力極低，自愚魯以至於白癡。足見智力的高下是參差不等的。所以，根本問題不在於種族本身而在於各種族或各民族的智力所能加於後代子孫的比率。」換句話說，北方人種族中也有些人不如阿爾卑斯山人；又社會方面的原因與種族方面的原因對於種族間的差別是有同樣的影響的。

種族偏見，受了這些種族主義學說的影響，自然愈形深刻。從前福耳德所著一書內的反塞姆族主義以及三K黨的活動，便是明證。種族主義，一方面抨擊世界主義的學說，以爲根據平等原則與「劣等種族」合作是全然不可能的，一方面則熱烈擁護帝國主義的學說，以爲某一種族基於其固有的「種族上的一美德而把其他種族克服是合理的。此外，牠又贊成種族國家主義的學說，以爲國家生活的真正基礎不是文化的而是物質的，屬於同一種族的各團體，應在共同的旗幟之下聯合起來。因此，唱道種族主義的一般人，不時提倡各種「大」運動，使世界政治的風雲時時掀起。

### (三) 大日耳曼主義

在一九一四年以前，大日耳曼主義是其中最著名的一種運動。世上日耳曼人約計九千萬人，但在德意志治下者只不過六千萬人，其餘則在奧地利、匈牙利、瑞士、盧森堡及尼德蘭等國。大日耳曼運動的目的，是在聯合一切日耳曼人受一個政府的統治。這個理想，曾普魯士拒絕奧地利加入德意志帝國而受一打擊。但一八九四年大日耳曼聯盟成立，這個理想也就復活。依照該聯盟的憲法，「大日耳曼聯盟力求激勵一切日耳曼人的民族情緒，尤求喚醒並扶植各處日耳曼人對於種族上及文化上彼此相親的意識。」該聯盟曾從事大規模的宣傳，尤其是在奧地利，牠每年分發聖誕樹給維也納的兒童。歐戰期間，大日耳曼主義這個名詞，涵義與德意志帝國主義同，其目的在求控制整個中歐洲，自波羅的海起至愛琴海止。

對於這個運動，各國是很懼怕的，這是可以拿凡爾賽條約第八十條來說明的。依照該條的規定，德意志不僅承認了奧地利的獨立，並且答應此項獨立非經國聯行政會的同意不得破壞。德意志的憲法第六十一條，原規定奧地利在與德意志合併以前應派代表列席於聯合議會。但此項規定卒因協約國最高會議以其違背條約提出抗議而刪去。這是有背於民族自決原則的，但協約國也有牠們的理由，牠們以為奧地利與德意志合併，將造成擁有六千七百萬人口的一個國家，除俄羅斯外，將成爲歐洲第一大國。

與匈帝國的分裂，使大日耳曼派更形活動。他們不願協約國的態度，力謀德意志與奧地利的合併。歐戰告終後，

奧地利經濟狀況的紊亂，增強了大日耳曼的情操。但後來奧地利在國聯援助之下，改造了牠的財政狀況，同時德意志的狀況却一天壞似一天，這種情操也就因而冷淡下去——至少暫時冷淡下去。

但在一九二八年的夏天，德意志人及奧地利人舉行大示威運動，擁護德奧聯合，此事引起了法蘭西一部份報紙的嚴烈的抗議。

#### (四) 大斯拉夫主義

歐洲是另一種族運動的所在地，這個運動叫做大斯拉夫主義。散住於歐洲的斯拉夫人，約計一萬四千萬人，——其中住在舊俄帝國者，祇一萬一千萬人。大斯拉夫運動的目的因人而殊。牠力謀斯拉夫人（不論是在波蘭或在奧地利）能從外國的制服之下解放出來。有些領袖，則主張斯拉夫人組織同盟，而以俄羅斯為盟主。這種同盟如能實現，可轄有自波羅的海起至巴爾幹半島止的領域，而能控制歐洲。——這就是俄羅斯所以扶植這個運動的原因。大斯拉主義的創始人，是十七世紀的一個哥羅西亞人，名叫克立古尼乍。在政治方面，他主張一切斯拉夫人聯合起來，由「俄羅斯這個極溫文的極顯赫的君主」統治。在文學方面，他提倡一種大斯拉夫文學——這個理想，後來在十九世紀內由斯羅發克人大詩人科拉，加以闡發。幾次大斯拉夫會議，前後在一八四八年一八六七年及一九〇八年內舉行。惟在奧匈帝國鐵蹄之下的斯拉夫人，雖也歡迎一種使他們解放的運動，但他們並不歡迎使他們受治於俄羅斯的運動。——許多人以為受治於俄羅斯，不過是以暴易暴而已。種族的關係是不可捉

摸的，所以大斯拉夫運動這種具體的宗旨，不能獲得一般人的擁護。後來這種理想因布爾扎維主義而較前愈難實現；及至歐戰告終，捷克斯拉夫、波蘭及塞爾維亞等國成立，遂使這種理想更受打擊。

#### (五) 北方民族運動

現在，斯干的那維亞人約共一千一百萬人，住在瑞典、挪威、丹麥這三個相鄰的國家中。這些人民表現一種「難能見之於其他歐洲人的種族上的能耐」。他們在種族方面及語言方面原是同出一源的。在政治方面，他們也曾於一三九七年內同受喀爾馬聯合國統治。但這個聯合是很寬弛的，到了一五二三年瑞典重又獨立，而丹麥也在拿破倫戰爭時代與挪威分離。一八一四年，挪威、瑞典二國雖又依據聯合約法而聯合，但最後因關於外交事項發生意見，而仍於一九〇五年舉行民衆投票後解散。其時，近代民族主義，已使這三個國家不相聯絡，故一八六六年俄羅斯併吞丹麥的什列斯威時，挪威、瑞典二國均未加以反對。

但在最近二十年內，有一種運動發生，其目的在求這三國的更密切的聯絡。自一九〇三年起，三國政府各派官員，會同討論關於經濟的問題，及籌劃共同的立法，例如斯干的那維亞婚姻法等。自一九〇九年以來，三國議會，每年集會一次。當歐戰爆發的時候，三國採行共同的方策，以確保其中立地位。——三國國王，曾爲此事於一九一四年十二月間，在馬爾摩地方舉行會議。一九一七年，瑞典議會，通過一件議案，申述時至今日三國間已有更密切的經濟合作的必要。一九二四年，三國又會同芬蘭在斯德哥爾摩開會，設立了一個仲裁委員會。

一九一九年，各該國中均有一種北方民族協會的組織，北方民族運動的正身，於是發軔。這協會的目的，是要「鼓勵北方種族間利害共同的意識，擴大彼此間智識及經濟的接觸範圍，及促進彼此間實際的合作。」就過去的情形看來，這個運動的性質是教育的文化的而非政治的，牠顯然是深信非先奠立文化的基礎則政治的合作決不能成功的。此外，常有人主張三國應締結同盟，組織關稅同盟，及設立國際委員會或國際議會。

### (二六) 大盎格羅運動

大盎格羅運動，是一膚色淺淡一人民中的另一運動，其目的在求世界上一切使用英語的人民，更趨聯絡。這種聯絡如能實現，在政治上將有最重要的影響。牠將擁有一萬八千萬的人口及大不列顛，自治殖民地，美國等重要民族。這種聯絡力足支配七個大海，基於其鉅大的經濟富源，牠能支配西方世界。自一八一二年的戰爭以來，所有不列顛帝國與美國間的爭執均以和平方法解決，其中許多爭執是提交仲裁的。巴爾福最近曾謂：當吾看到幾個民族「互相密接，其所使用的語言均為英語，其法律及制度均淵源於不列顛歷史，吾即為一種性質上是特別愛國的情緒所感動。」這些使用英語的各民族間，從前雖也有發生誤會的情事，但現在，「如果他們願意的話，他們是能夠互相諒解的，而這種諒解其深切的程度，決非他們與歐洲大陸上其地強大民族間的關係所能達到。」

關於英美合作應取何種方式，意見不一。美國及不列顛帝國二國內的英語聯合會等組織，並沒有明確的政見，牠們只從事於各種教育方面的運動，以增進好感為目的。大憲章日協會是一個美國的組織，目的在「喚起各

地盎格羅人覺察更密切團結的必要，及防止敵人的離間。

有些政治家及著作家，則更進一步，主張一種明確的政治諒解。一八九八年五月間，不列顛政治家張百倫，在其驚人的演詞裏，主張英美同盟。大概是由於英格蘭在歐洲處於孤立的地位，及美國其時正與西班牙發生糾紛，這個主張博得許多政治家及政論家的贊同。結果，英美聯盟宣告成立。當時二國間雖沒有締結同盟，但自此以後，二國間在對外方面頗能合作，遠非昔日可比。貝耳曾主張二國應締結明確的同盟。依照他的見解，這種同盟能使中國不致瓜分，能使印度早日自治，並能維持中美洲及南美洲的和平。魯意佐治於一九二三年游歷美國時，主張二國間應有一種諒解，俾「為合理的和平而共同努力」。

#### (七) 大拉丁主義及大日斯巴尼亞主義

屬於拉丁種族的人民，在歐洲者計一萬一千九百萬人——佔歐洲人口的百分之二六·三；其在中美洲及南美洲者，為數尚不止此。有些人基於這種種族上的關係，不僅主張西班牙葡萄牙二國的聯合，而擁護大意大利亞運動，並且主張法蘭西、意大利、西班牙三國間更密切的合作。近年來，就歐洲而論，這個運動以意大利西班牙二國為限。一九二三年十一月，西班牙國王拜訪意大利國王於羅馬時，有些著作家謂在拉丁文明最盛的時候，即在文藝復興的時候，意大利諸邦，不是受西班牙統治，便是與西班牙同盟。此外，成千成萬的意大利移民，現在南美洲與西班牙人和睦相處，這是種族同情的另一基礎。



在西半球上，大拉丁運動尤關重要。大日斯巴尼亞主義是這個運動的一部，其目的在求世界上一切使用西班牙語的人民，結爲邦聯，由西班牙指揮。這種邦聯如能實現，將包括南美洲及中美洲在內；在唱道這個主義的人中，有些人並以爲這種邦聯，尚可包括波爾多、黎各、古巴、斐律賓、福克蘭羣島及直布羅陀等地在內。這個運動，在一八四六年美國與墨西哥戰爭之後不久，就發生的，但直到一八九八年美國與西班牙戰爭，把西班牙逐出美洲之後，纔見發達。一九〇〇年，西班牙人民大會，在馬德里舉行，隨後即有各種日斯巴尼亞亞美利加會議，在一九〇八年，一九一一年，一九一二年及一九一四年內，先後舉行。這些會議裏所討論的事項，是怎樣使西班牙根據民主政治的原則，而恢復其原有的殖民帝國。一個日斯巴尼亞亞美利加皇家學院在馬德里設立，從事於實現這個目的的工作。西班牙與拉丁美洲諸國間，也締訂了若干仲裁條約及通商條約。使西班牙國王亞豐瑣第十三世游歷南美洲，以鼓勵該地人民擁護這個運動的企圖，雖未實現，但在一九二〇年內，一個特派委員團仍在斐喃多領導之下，向南美洲出發。墨西哥的教育部，深感與西班牙有親善的必要，特於一九二一年三月，通令各學校教員，宣稱墨西哥人屢來對於從前西班牙的統治，未免過於貶抑，自今以後對於西班牙應鼓勵一種較爲親善的態度。

大日斯巴尼亞運動，雖有上述的各種活動，但並未能引起一般人的熱烈擁護。拉丁美洲人深知他們雖與西班牙有種族上的關係，但在腐敗的西班牙政治生活的基礎之上，決不能建立鞏固的大廈。所以，大日斯巴尼亞運動，現在似乎已被範圍較大的大拉丁主義所掩沒。一九二二年，南美洲有許多智識階級中的人，要求組織拉丁美

洲聯盟以與大亞美利加同盟對峙。但這不是拉丁美洲政府或政客的聯盟，據說這些政府及政客都是受美國的支配的。他們所要組織的，是智識份子的聯盟，其目的應該是在使拉丁美洲人民中養成一種新意識，作為政治聯盟的初步。文化的同盟，一經成立後，他們即擬設立一個拉丁美洲高等裁判所，及一個最高經濟會議。不論那一種聯盟，其急務之一，必為取消「以人民的獨立為抵押品的外債」。這個運動，是顯然以美國為目標的運動。現在拉丁美洲聯盟，主張一種「南美大陸的及和平主義的民族主義」，牠印行一種定期刊物，定名改造，上述的各種主張，也在該刊物上發表。

#### (八) 大阿非利加運動

近年來，種族自覺在有色種人中，較在白種人中更為發達。大阿非利加運動，是其最近而又最饒興趣的表現之一。世上黑人約計一萬五千萬人，差不多全受白種人國家的管轄。黑人的地位，類似於猶太人的地位——除了來比利亞、海地及阿比西尼亞三國以外，他們都是沒有自己的民族國家的。大阿非利加運動的激烈派，以一非洲是非洲人的非洲為口號，並主張世上各地的黑人，均返故鄉，至歐洲人民之在非洲者，則非逐出不可。

這個運動的領袖，是一個絕妙的牙買加黑人，名叫加爾微。他在一九一四年內，組織世界黑人改進協會，設總部於紐約。該協會「主張一切黑人聯絡起來，混合起來，以組成堅強的健全的種族。牠反對種族混雜及種族自殺。牠深信黑人種族與其他任何種族一樣優良，所以黑人種族應該自傲，如同其他種族一樣。……牠深信各人民在

社會方面及政治方面，應該彼此隔離，務使他們能各自促進其理想及文明，惟彼此均享通商的特權。牠深信黑人應該建立強有力的國家。一加爾微自稱「總理」、「國王」、「非洲臨時總統」、「非洲總司令」及「愛西屋皮亞教會主幹」等等。他設立黑十字救護隊，及黑星輪船公司。他規定黑人的各等爵位，例如烏干達公爵，尼羅河武士等等。他把紅黑綠三色的旗，定為國旗，並製定一種非洲的國歌，而改進協會也假定每年舉行大會一次。在一九二四年舉行的大會裏，全體贊成「一種意思，即把上帝作為形似黑人種族的人物」，並決定把基督繪成黑人樣的圖像，立即發給世界上一切黑人，同時又決定設法用粉筆把瑪麗繪成黑婦人樣的圖像，以便隨後分發……：一加爾微揚言有六百萬黑人，參加他的運動——無疑的，這是一個言過其實的數目。後來，黑星輪船公司化掉了黑人捐助的八十萬金元，營業仍歸失敗，而加爾微也在一個初級法院裏被處詐欺取財的罪名，以致此項運動一時受挫。惟加爾微仍無所畏，在保釋期間仍繼續其運動，在其機關報黑人世界上宣傳尤力。他另外組織了一個新輪船公司，定名黑十字航運貿易公司。一九二四年夏天，在紐約舉行的另一「國際」大會裏，他榮任主席。最後，他被處五年徒刑，惟刑期未滿前，即受赦放逐。

非洲有若干地方，響應這個大阿非利加運動，發生反抗白種人的暴動。愛西屋皮亞教會——土人教會之承受基督教義而仍保持本地道德者——也宣告成立，成為政治運動的中心。但在另一方面，來比亞這個黑人共和國政府，在一九二四年八月間，行文美國，極力反對加爾微欲在來比亞殖民的計劃，牠通令來比亞的領

事官，對於改進協會的會員，由美國向來比利亞出發者，概不得發給護照。

比較保守及教育程度較高的黑人，是顯然與加爾微派毫無關係的。他們深信黑人問題的解決之道，應在設法與白種人合作；他們以為把黑人送回非洲，是徒勞無益的，即使不致飢餓而死，亦必遭遇種種艱難。但他們也深信白種人與黑種人間的關係，得藉一種國際種族的組織以改進之。所以，在一九一九年二月間，他們舉行了大阿非利加會議的第一屆大會，約有五十國推舉代表出席。該會議的集會地點，或在歐洲或在美洲，討論關於種族的問題。該會議的最高機關，是由三人組織的常設委員會——這三個委員，係由黑人最多的三個國家，即大不列顛、法蘭西及美國選出。該會議不要求建立一個黑人國家，加爾微派是已經失敗的了，但牠主張種族平等的原則，及保護全世界黑人的國際法典。

### (九) 大回教運動

在近東也有幾種種族運動，不僅擾亂了土耳其、波斯等獨立國家，並且擾亂了各殖民地。大回教運動，本質上是一種宗教運動，但牠也是一種種族運動，因為牠的目的，是要把一切受制於歐洲列強的有色種人，統歸一個神權政府管轄。世界上共有回教徒二萬二千七百萬，受不列顛統治者幾及半數，在荷屬東印度者計三千萬人，隸屬法蘭西者約二千五百萬人。據說，凡是正統派回教徒都把君士坦丁堡的回教主，看作他們宗教上的元首。因為回教的教義主張一種神權政體，由回教主行使宗教上及俗事上的最高權力，於是一般政治領袖，利用這種教義

從事一種運動，使一切回教徒在政治上與回教國王所在的土耳其聯合。

大約在一八七六那年，哈米德爲謀增大其勢力起見，發動了近代的大回教運動。他建築一條鐵道直達赫查茲，便利了回教徒的參詣聖地，並增大了土耳其在軍略上控制阿刺伯人的力量。一九〇三年，一個大回教協會在倫敦成立，其目的在求全世界回教徒的團結。假使這個運動能夠成功的話，牠是足以使許多殖民帝國瓦解的。因此，歐洲列強極力設法使境內的回教徒，忘情於君士坦丁堡。在有些地方，例如蘇丹等地，牠們不惜爲了回教的利益，而排斥基督教會。在一九二一那年，大不列顛因恐激起印度境內回教徒的仇恨，故不敢貿然以嚴烈的媾和條件，加於土耳其。

但歐洲列強對於大回教運動所懷的恐懼，從未成爲事實。回教徒中間是有許多派別的，其中最大的二派，一是松尼派即正統派，一是阿利派。後一派是否認土耳其有回教主身份的。此外，摩洛哥的國王，埃及及蘇丹的救世主派，利比亞沙漠的塞努栖教團，中阿刺伯的清淨派回教徒，及赫查茲的國王，也從不承認君士坦丁堡的回教主。一九二二年十一月，革命的安哥拉大會廢止了回教主處理俗事的權力——即廢止了政治上元首的地位，這是大回教運動的最後打擊。到了一九二四年三月，教主的身份也一併廢止，土耳其的政教亦嚴爲分離。雖然東方諸國的元首，仍有自尊爲回教「教皇」者，但迄無人數很多的回教徒團體承認有所謂回教主的存在。在土耳其境外另立回教主的運動，其結果如何尙不可知，但回教徒內部既有難於補救的分裂情形，故西方各國不致受大回教

運動的威脅這是西方各國所可保無虞的。

### (十) 大條耳運動

遠在一八九五那年，有一種新的運動在土耳其發生。牠是直接對大回教運動挑戰的。牠的目的在求聯合一切條耳種人歸土耳其統治。所謂條耳種人，包括一千萬個土耳其人，及住居西伯利亞，蒙古，滿州，土耳其斯坦，高加索境內的一千六百萬個人民。

一九〇八年，土耳其青年黨的革命，背棄了哈米德大回教運動的目標，而轉向大條耳主義前進。聯合進步委員會採行一種同化政策，意圖剝奪非條耳種的阿剌伯人從前所享有的自主權。在一九一四那年，有許多土耳其人，主張與同盟國聯合而參戰，其理由是馬扎兒人與土耳其人在種族上同出一源，——同屬於芬蘭烏格利亞即條耳種族。土耳其不與協約國聯合而與同盟國聯合，大概也是由於牠以為俄羅斯帝國的傾覆，足使中亞細亞的條耳人解放。惟土耳其政府雖於一九二二至一九二三年間，把希臘戰敗後得到了強大的力量，而在促進大條耳理想方面，却顯然很少建樹。

### (十一) 大阿剌伯運動

在歐戰以前，阿剌伯人散住於敘利亞，美索不達米，阿剌伯及北非洲各地，彼此分離，惟同受土耳其或歐洲國家的支配。一八七七年，俄土戰爭後，民族主義者利用土耳其衰弱的機會，主張阿剌伯人聯合起來，以阿剌伯的宗

教會長爲其首領。但土耳其皇哈米德施行寬和的政策，並建築自土耳其至赫查茲的鐵道，使土耳其勢力鞏固，而大阿刺伯主義也因而消滅。惟阿刺伯人仍在土耳其境外繼續運動，一八九五年，一個阿刺伯民族委員會在巴黎成立。十年之後，在赫查茲及也門二地，發生叛亂，當時土耳其遭遇極大困難，纔能把牠鎮壓下去。一九〇六年，該委員會企圖建立一個阿刺伯帝國，管轄自美索不達米至蘇彝士地峽的領土，而以赫查茲的長官，爲其政治上及宗教上的領袖。

土耳其青年黨施行壓迫政策的結果，激勵了阿刺伯人的民族運動。一九一三年，阿刺伯人在巴黎舉行民族大會，向土耳其提出各種要求，但土耳其報之以威脅、偵察、監視及慘殺。歐戰爆發後，土耳其將軍帕沙，並把許多敘利亞的革命領袖處死。

當土耳其參加歐戰時，協約國即乘機援助大阿刺伯運動，以達襲擊敵人的目的。其時，阿刺伯人中有二個傑出的領袖，一爲內惹德的會長名叫索德，一爲赫查茲的會長名叫胡山，胡山是穆罕默德的後裔。因爲他與不列顛較爲親善，並因他轄有回教聖地，故不列顛人決定予以援助。在一九一五年十月二十四日的條約裏，不列顛人允予阿刺伯人以援助，使他們能在胡山指定的領地內獨立，惟曾經與法蘭西締結協約的那些地域，則不在其例。這就是說：阿刺伯人得建立一國，管轄自蘇彝士運河至美索不達米及北至小亞細亞的領土，作爲阿刺伯人反叛土耳其的交換條件，但敘利亞及巴力斯坦二地，顯然不包括在內。

阿剌伯人的領袖雖有此項條約，但其希臘，在歐戰告終時並未實現。其一部分原因，實由於協約國「帝國主義」的作梗，及雙方關於一九一五年的條約發生爭執。大不列顛以為牠所允助成的阿剌伯國，不包括敘利亞及巴力斯坦二地在內。在阿剌伯的民族主義者，則以為敘利亞是大阿剌伯主義的中心。結果，協約國仍把敘利亞委托法蘭西管理，把巴力斯坦——猶太民族主義的根據地，——委托不列顛管理。阿剌伯境內經承認為真正獨立者祇赫查茲一地。

大阿剌伯理想不能實現的結果，暴動在敘利亞及美索不達米二地爆發。英格蘭為撫慰阿剌伯人起見，立胡山的二子為王，——以淮薩耳為美索不達米的國王，以阿卜都拉為特蘭斯約但尼亞的國王，惟均受不列顛管轄。在一九二三至一九二四年間，阿剌伯人曾會商多次，企圖把阿剌伯各王國聯合起來，組成邦聯，他們希望敘利亞日後終必依附邦聯。但這些計劃歸於夭折，這不僅是因為關於巴力斯坦的問題，各方意見不能一致，並且因為內惹德及赫查茲二地的部落間，在一九二四年下半年重開戰端，迫使胡山離其國都而出亡。最後，大不列顛在一九二七年五月，及達條約裏，承認索德為赫查茲的元首。

### (十二) 大亞細亞運動

世界上似乎沒有一處地方，能超脫種族國家主義的傳染。在東方，正如在非洲，拉丁美洲及歐洲等地方一樣，也有種族聯合的宣傳，其目的不是在抵抗白人，便是在控制世界。



一九一三年，一個名記者名叫德富豬一郎的，在日本發起一個「白禍」運動。他說：「吾們有色人民，應該聯絡起來，打倒白人支配。吾們應該使白人知道世界上尚有與他們一樣強有力的人。」大隈伯爵於其一九一三年五月的演詞裏說：「白種人把世界看作他們的財產，把其他一切種族看作與他們相距甚遠的卑劣者。」

排外的情操，在中國也不時表現出來。一八九九年的拳匪變亂，是反抗外人支配而起的。拳匪在一個布告裏說：「吾們必須把外國人撲滅；吾們必須把他們的住宅及教堂燒毀；吾們必須把外國人所有的各種貨物及產業搗毀……。」一九一一年的革命，一部分也是爲了反對那些垂涎中國富財的「洋鬼子」而起的。一九二二年間，重又發生排外的表示，而所取的方式，則爲反基督教運動。他們攻擊基督教的理由是：牠是使人迷信的異端，並與帝國主義及資本主義相勾結。

不論在巴黎和會裏或在華盛頓太平洋會議裏，中國外交一再失敗，以致許多中國人，感覺西方各國決不能使中國擺脫國內革命份子及日本的侵擾。其中有些人則以爲拯救中國的最好方法，是與日本聯絡。

有許多日本政治家，主張中日同盟，作爲「黃人聯盟」的張本。駐倫敦公使林權助男爵及前首相高橋是，都是鼓吹這個理想的。一九二四年，美國國會通過了日本移民條例之後，日本的新聞記者，主張在日本東京召集有色種人會議，及組織黃人聯盟。更重要的一件事便是：國聯於一九二四年舉行第五屆大會時，日本對於中國想在行政會裏佔一席的要求，多所贊助。這個態度，顯然與前不同；因爲日本前曾反對這種要求。另一重要的事，便是一

二四年舉行鴉片會議時，日本也贊助中國。惟中國國民政府旋在南京成立，中日親善的希望恐一時未能實現。

但主張黃人聯盟者中，有些人以為這個聯盟應不僅為中國，高麗及日本的聯合，而應為一切亞洲人的聯合。蘇維埃俄羅斯會利用這個見解，於一九二〇年在巴庫召集一個大亞細亞會議。東方各地所派遣的出席代表，凡一千八百人。該會議把大半時間費於宣傳一個反英的神聖戰爭。牠所採的宣言書如下：

「快醒快醒！印度的人們，因飢餓賤役而疲憊的印度人！」

「快醒快醒！阿那托力亞的農人，被盤剝重利者吮吸，在苛稅下呻吟！」

「快醒快醒！阿刺伯及阿富汗的人們，迷失在沙漠裏的人們，襲擊英國人，使他們不能在別處驕矜！」

「大家起來反抗人類的敵人，帝國主義的英倫！」

在一九二四年六月的協約裏，俄羅斯放棄舊俄帝國在中國所得的一切權利。那時俄羅斯似乎要領導大亞細亞運動。無論如何，駐華大使加拉罕會謂中國是一個受人欺侮的國家，牠在世界上應有其相當的地位，有一忠實友邦為之援助而無偽善者來阻礙牠。此外，日本移民條例的制定，使日本與俄羅斯攜手；這一點可於一九二五年一月的條約中見之。一九二四年，印度國民自由黨通過一件決議，贊成黃人聯盟的組織，「藉以解放亞洲」。亞洲有一故事，名叫「世界之王」，講述一個賦有神力的黃帝，將出世替黃人統治世界；這一故事也許能使一般人擁護這個企圖。俄羅斯人在援助中國國民政府方面，特別努力。

## (十三) 種族國家主義的前途

前節所述的各種運動，目的都在建立種族國家或比較散漫的團體。如果這些運動，能從討論的時期而進於實行的時期，牠們將於國際關係有大影響。其中大半運動，如大日耳曼，大斯拉夫等運動，將使現有國家的疆界變動。大日斯巴尼亞運動，想在美國手中攫取牠在古巴，波爾多黎各及斐律賓的權力。所以要使這些運動實現，戰爭便不能避免。不論在平時或在戰時，基於種族各別而起的騷擾能增強惡感及仇恨，尤其於全然基於經濟或民族的原因而惹起的惡感及仇恨。可怕的前途，再沒有甚於種族間戰爭的了。

但這些運動中沒有一個似乎能做到傾覆現有民族及國家的地步。其中很少建立於真正文化的要求之上。就斯干的那維亞諸國及使用英語的各人民而論，將來也許能形成某種聯絡。但這種聯絡的形成，當非基於種族上的共同，而基於思想及制度的共通。其實，所謂種族根源相同這一點，是成問題的。這些人民所共感者，只是要抵禦外侮。有色種人的運動——如大阿非利加，大回教，大阿剌伯，大條耳及大亞細亞等運動——所以有時能有一些力量，實因他們共恨歐美的帝國主義，及同受白種人的壓迫。大亞細亞運動所以重見於今日，實因美國國會不善於處置日本移民問題。南美洲的大拉丁運動，是以抵抗美國帝國主義為目標的。

歐洲的種族聯絡，也是這種恐懼心所引起的。斯干的那維亞三國，所以在歐戰期間團結起來，不過是因為恐怕孤立的地位，足使牠們不為同盟國的魚肉，便為協約國所蹂躪。同樣，大斯拉夫主義的目的，是在抵禦日耳曼

主義的洪水氾濫。

要是沒有這種外侮的恐懼，這些種族運動也許就不能博得一般人的信從。基於從前日本在亞洲的侵略，中國人總不會欣然加入一種聯合，而受制於日本。阿剌伯赫查茲的游牧人，與敘利亞的農夫，實少相同之點。反之，美洲的黑人，在文化上不同於非洲的班圖人，大概更甚於其不同於白人。日本人在巴黎或在倫敦時，比較他在拉薩時，或德利時，或在任何其他可採為大亞細亞國家的都城時，要舒適些。

由此看來，種族國家主義，實大背於自決原則及民治原則。以種族相同為國家根據的學說，強使各別的人民受治於一個政府，而其所據的理由，只是因為若干偽科學家，新聞記者及政客，相信這些人民在很久的從前，有共同的種族根源。這種學說不顧慮這些人民現有的需要及志願——牠祇注意了模糊的祖先。

無論從那一方面說起，種族究竟不是一個滿意的國家根據。所以牠最易被人利用來求達帝國主義的目的。在大斯拉夫運動的背後，潛伏着俄羅斯；在大日耳曼運動背後，潛伏着德意志；在大亞細亞運動背後，潛伏着日本。政府之擁護這些運動，目的並不在培養這些人民的文化生活，不過是用動聽的名辭以掩飾其不當利得吧了。

## 第五章 經濟國家主義

- (一) 經濟自足的要求——(二) 天然富源的參差——(三) 關稅與國際關係——(四) 關稅歧視與「關稅戰爭」——(五) 輸出稅及禁止輸出——(六) 原料的壟斷——(七) 託辣斯與對外貿易——(八) 政府對於航運事業的補助——(九) 經濟國家主義的結果——(十) 經濟動機與戰爭——(十一) 關於薩爾流域的爭執——(十二) 爲經濟國家主義辯護的理由

國家主義，不僅要求政治上的獨立，並且要求經濟上的獨立。一般民族國家，往往以爲牠們要立國於世界，必須有經濟的自足——必須有豐富的原料及市場，穩固地置於其政治的支配之下，藉以供給自己的需要而不必依賴外國的輸入。當一個國家幸而達到這個地步時，當牠能夠供給自己的需要外並有餘剩時，牠便想涉足於外國市場。但如果牠有比較極端的國家主義的觀念時，這種對外貿易的目的，便不在於與他國交換貨物或勞務，而在於「略奪」外國市場，及確立「有利」於自己的貿易平衡。

### (一) 經濟自足的要求

單純的情感，使很多人擁護經濟自足的理想。國家主義者，基於「愛國」的理由，主張一般人應購買本國產物，而不應購買外國產物，即使本國產物品質較劣價格較貴，也應這樣。他們支撐這種理論於自利心之上。對於外來的競爭，加以嚴烈的排除後，國內的商人便得增加他們的價格——這就是許多資本家所以成爲熱烈的國家主義者的緣故。國內的消費者，雖不能不因此以較高的代價，購買物品，但他們每爲一種理論所解慰，即用賤價勞

動而製造的外國貨物輸入之後，足以使他們的生活程度降低，足以使國內的工資降低。換句話說，所謂經濟自足，指各物齊備無須外求的意思。然而自從斯密以來，幾乎任何經濟學家都認定：經濟自足政策不但不能增加一國的生產力而且減少一國的生產力；因為某種物品本可以由別國基於地勢或勞動狀況而能以賤價生產的，採行這種政策的國家，便不得不化費高大代價，才能生產這些物品。但國家主義者，往往誤解自利而漠視這種理論。即使他們並不漠視這種理論，他們也總想辯護自己的主張，以為：如果對於國際貿易不加以限制時，一國或許基於其較高的生活程度，土地的瘦瘠或工業效能的薄弱，以致在其所需物品的生產方面，被其他國家所凌越。殊不知這種不幸的結局，實是無須顧慮的。吾們知道，世界上原料的出產，並非均勻地分配於各國，所以每個國家都具有某種地理上的優點，牠們儘可把各自的優點發展至於最高度。如果美國較諸日本能以更廉的代價造鋼，日本即應向美國購鋼。但美國既致力於造鋼，牠就不能滿足其他一切需要。日本因不利於造鋼而不造鋼時，牠可以從事於製造其他較為有利的物品，例如絲一類的物品。牠可以拿餘剩的絲，交換餘剩的鋼。人類的需要，是無限的。這些需要，決不能用金錢來滿足，而祇能用貨物來滿足。所以，每個國家，總能貢獻某種貨物，為別國所不能以同樣代價而獲得的貨物。

其他國家主義者，則以為：倘一國拋棄經濟自足政策而採取經濟國際主義後，牠就有二種危險，即（一）在平時主要原料有被外人壟斷的可慮，（二）在戰時有飢餓的可慮。譬如日本的食物全靠中國供給，倘二國發生戰爭，

食品的供給勢將立即斷絕，沒有這些必要食品的日本，便有陷於立即失敗的危險。

國家間商業上的衝突，既多且劇，所以把世界分爲五十以上各自孤立各自代表一國的經濟單位，也許是合宜的事實上，一般經濟的國家主義者，關於其本國，都有這個理想——他們希望本國在經濟上完全不依賴外國。但這種理想無論在理論上如何有利，總不免有若干很根本的缺點。自然界分給原料於世界時，並不顧慮到世界上各國的需要；牠分發這些原料是很不均齊而隨便分發的；牠給與一地以過多的某種產物，同時却沒有給與該地以其他同樣或更重要的產物。近代的國家主義，雖已高唱入雲，但世界上國際貿易的總數，竟達每年六百二十萬萬元之多，其一部分原因，實爲這種產物的不均及嗜好的各別。

## (二) 天然富源的參差

世界上有二種原料，其一是如鑛產一類的原料，即非人力所能補充的原料；另一是如小麥一類的原料，即可用人力來再生產的原料。各國重視前一種的原料當然甚於後一種。有些鑛產，供燃料之用；有些鑛產則供建築之用。主要的燃料鑛產，是煤及油。煤在熔鐵的功用上，是特別重要的鑛產。一般人都以爲有煤鐵的國家，指揮世界。美國是世界上產煤最富的國家，牠所有的煤鑛，約佔全世界煤鑛的半數，每年供給的煤數，佔到全世界每年產煤數的五分之二。其次是大不列顛。反之，如意大利，比利時，及西班牙等國家，事實上等於沒有煤產，牠們不能不向外國購買。

關於許多用途，油已漸取煤的地位，尤以關於機械的燃料爲然。現今世界上所用的油，約百分之九十八，係出產於美國、俄羅斯、墨西哥、荷屬東印度、羅馬尼亞、印度、波斯，及加里西亞。世界上大半油鑛，現操在不列顛及美國手中。其餘國家，包括歐洲大半國家在內，必須向那些產油的地方購買。

鐵是主要的建築金屬。歷來鐵的供給，操在四國手裏，即美國、德意志、法蘭西，及大不列顛。世界上所用的鐵，約百分之五十，來自蘇必利爾湖區及洛林兩地。鋼鐵工業現集中於三地，美國、英國，及德法交界之地。美國也是出產鋼及鉛最多的國家。但就椰核、錫、鉛、錒及石綿等物而論時，美國是需賴外國輸入的。牠並向俄羅斯、印度及巴西輸入造鋼所必要的錒，向加拿大輸入錒。美國消費的錒，通常佔全世界總產額的三分之一，均賴洛諦西亞及新喀利多尼亞兩地供給。美國消費的錫，在全世界錫的總產額中，佔到一半以上，但牠自己所能生產的錫，還不到牠所需要的百分之一的五分之一，其不足之數，大部份賴玻利非亞及新嘉坡供給。加拿大供給的石綿，佔全世界總供給額的百分之八十五。

第二種原料中最重要的是，吾們賴以獲得衣食的產物。這些產物雖是可用人力再生產的，但其中有些產物，祇能在世界若干地方生產。有二種最重要農產，一是棉花，一是橡皮。世上每年所用的棉花，計二千四百萬包，其中約百分之六十，是美國生產的，百分之二十是埃及生產的。歐洲人民所用的棉花，全賴別州供給。印度生產的棉花，一半運往日本。歐洲所需的羊毛，大半來自南美洲及英屬自治殖民地。世界上所有的絲，百分之六十八來自亞洲。



其中大部份銷售於美國。最近以前，智利以硝酸鹽供給世界。

橡皮也是最重要的一種物品。不論富有者或貧賤者都需要橡皮。全世界橡皮輸出額，在一九二三那年，計二萬四千萬金元，其中百分之七十七運往美國。全世界所產的橡皮，有百分九十五，係來自亞洲東南部，即大不列顛、荷蘭及法蘭西三國所管轄的地方。

世界上有許多國家，必須向外國輸入食糧。關於食糧，除俄羅斯、匈牙利、羅馬尼亞及布加利亞四國外，歐洲沒有一國是能自給的。在歐戰之前，全世上小麥的輸出額，約四分之一消費於歐洲，這些小麥的最大生產者，是美國。其次是俄羅斯。因為俄羅斯是歐洲的食糧供給地，所以該國國內的狀況常為有關國際的狀況。

因為各國的天然富源，是參差不勻的，所以在歐戰之前，歐洲已發生彼此交易的大制度。在一九一四那年，德意志是俄羅斯、挪威、荷蘭、比利時、瑞士、意大利及匈奧等國的一等顧主；是瑞典、丹麥二國的二等顧主；是法蘭西的三等顧主。同時，牠也是俄羅斯、挪威、瑞典、丹麥、荷蘭、瑞士、意大利、匈奧、羅馬尼亞及布加利亞等國的一等供給地；是大不列顛、比利時及法蘭西等國的二等供給地。在歐戰之前，德意志是歐洲工業的中心，一方面係由於其人民有特別的經商能力，一方面也由於牠有豐富的原料。這個中心地位，給與牠以政治上的權勢，及軍事上的力量。當巴黎和約為要削弱這個勢力而抨擊德意志的經濟組織時，這些條約就大妨礙了歐洲全部的經濟狀況。

美國因有豐富的物產，所以比較世界上任何其他國家能夠自足些，但牠也是極賴外國市場的，尤其關於

農產爲然。美國每年輸出的農產，約值十萬萬金元。棉花的百分之六十，小麥的百分之二十，及煙草的百分之四十七，通常都運銷於外國。美國對外貿易額，約佔國內貿易總數的百分之十四，但農產約百分之八十，都運往歐洲。一般人都以爲美國在南美洲及太平洋有特殊的利益關係，但依據統計看來，美國的最好顧主，還是歐洲。在一九二八年，美國對歐洲貿易的總額，約三十六萬二千四百萬金元，但對南美洲貿易的總額，則祇有十萬五千一百萬金元，對亞洲貿易的總額也祇有十八萬二千三百萬金元。足見在這一年中，美國與歐洲的貿易，約倍於與亞洲的貿易，三倍於與南美洲的貿易。由此看來，歐洲的政治狀況，實與美國的貿易有大關係。

在十七及十八兩世紀內，地廣人稀的國家比較上尙能自給自食。那時，國際公法尙未明白承認一國有與他國貿易的權利。但今日的情形，已與前不同。世界上任何國家都准許他國商人入境貿易，都承認國際貿易的原則。惟現今大半國家，仍不顧各地產物有大參差及國際貿易有大利益二個事實，對於這種貿易加以種種的限制，這是由於牠們以爲這樣纔能保護本國商人的利益及由於牠們信任現仍有勢的經濟自足主義。

### (二) 關稅與國際關係

用人力激勵國內生產的各種方法中，最普通的一種，便是關稅，——即對於輸入貨物所課的一種稅。世界上重要的國家，均徵收關稅，其目的不是在收入便是在保護。爲前一種目的而徵收的關稅，是要獲得最大數量的金錢；爲後一種目的而徵收的關稅，是要增加外國貨物的價格，使其不易與國產競爭。在歐戰之前，歐洲有五個政府

採行以收入爲目的的關稅制度——即大不列顛、比利時、丹麥、尼德蘭及土耳其。歐洲其餘國家、美國及英屬自治殖民地，則採行保護關稅制度。

除關稅條約有所規定外，國際公法對於關稅率的高度，是不加以限制的。但如關稅率過高，而事實上等於禁止國際通商時，外國商人或消費者，就要感受困苦，而國家間的惡感，也因而引起。美國於一八九七年制定的定來關稅，因稅率過高，以致歐洲國家聲言欲加報復於美國。一九二〇年的福德內關稅，激起加拿大及日本二國商人的惡感，而該二國與美國間的貿易，一部分也因而停頓。協約國對美國所負的債務，大部分須賴輸出貨物而能給付，但美國的高稅率政策，實有排斥這些貨物的效力，使協約國難於爲這種債務的清償。又世界上大半國家，因不願接納德意志貨物而採行的高稅率政策，使賠款問題難能解決，因德意志之能支付賠款，全賴輸出貨物。

貧小的民族國家，也許有社會上的優點，但就經濟而論時，則有許多弱點。前在德意志、俄羅斯及奧匈三個帝國內生活及工作者，計三萬萬人，那時，在各該帝國的版圖中，貿易是自由的，幣制是一律的，貿易是穩定的。但歐戰告終，俄羅斯及奧匈二帝國分裂，成爲許多民族國家之後，各該民族國家因受了經濟國家主義的影響，立即高築關稅壁壘，遂使貿易幾於不能越過國界。鐵道分裂爲二，歐戰前不受阻礙的運輸，到此時即陷於停滯的狀態。甚至一個農夫從牧場取了牛乳回歸農舍時，還須繳納輸入稅，商人做買賣，必須出納三種或四種不同的貨幣，並須經過不盡不絕的手續纔能進行交易。由於這種障礙，匈牙利、奧地利與波希米亞間的貿易，於歐戰前原達三萬萬金

元，到此時降至一千六百萬金元。在歐戰之前，匈牙利有三千公里長的國界，祇有二十三條鐵道，七十九條大路通過；但歐戰之後，牠所保存的一千四百五十公里長的國界，却有四十六條鐵道，一百〇七條大路通過。

波羅的在舊俄帝國管轄之下時，該地的貿易是自由的，但自該地分配給戰後新興國家治理後，貿易即被各該國的關稅壁壘所障礙。土耳其於一九二一年戰敗希臘後，把條約所加的一切束縛解除，同時對於麵粉及其他貨物，課以高至百分之七十五到百分之一百的關稅。愛爾蘭獲得自由邦的地位後，立即樹立關稅壁壘，不僅適用於英格蘭的貨物並且適用於北愛爾蘭的貨物。領域廣大的國家，如美國及俄羅斯等，因有豐饒的天然資源，故即使對外國採行保護政策，還不至於有大害於本國。但微小的國家，其人口還不到紐約或波士頓所有的那樣多，而也採行這種政策時，這就不啻自殺了。

大不列顛所以要保持其對於印度的支配權，一部分實因牠要避免印度的抵制英貨。在不列顛政府對印度所施的自由貿易制度之下，卽卡邑的商人，得以暢銷其貨物於印度，其價格的低廉，決非微弱的印度製造業者所能對付。大不列顛直到一九一七年纔允給印度棉花製造業者以保護。又關稅問題也影響了美國對斐律賓獨立的態度。現今美國與斐律賓間的貿易是自由的。許給斐律賓以自由後，斐律賓人也許會高築關稅壁壘，使美國商家的利益受其妨害。這就是美國許多商人所以反對把斐律賓解放的緣故。而且，在斐律賓的商人或許也要反對斐律賓獨立，因為牠獨立之後美國也可樹立關稅壁壘以對待該島的貨物。總之，斐律賓獨立問題因貿易障礙問

題而難能解決。

過高的稅率，使人口問題更形嚴重。有些國家的人口當然較多於其他國家的人口；有些國家則人口雖多而領域却極小，例如大不列顛、意大利及日本。茲將世界上人口過多及人口稀少的國家，分別列舉如左：

人口過多的國家

每一立方英里內的人口密度

尼德蘭

五一七·五四

比利時

六六六·二二

大不列顛

三八九·五七

德意志

三三二·七八

意大利

三三二·〇一

日本

三八三·六七

人口稀少的國家

每一立方英里內的人口密度

加拿大

二·二四

澳大利亞

一·八

美國

三〇·一八

巴西

九·二九

阿根廷

七·四〇

俄羅斯

二一·九七

人口過多的國家中，有許多因採行工業化政策而能維持其人民的生活。牠們所需要的原料，大半從別國輸入，再以製成的貨物輸出。人口稀少的國家，通常是農業國家；牠們天然的特長是能够出產原料。反之，人口過多的國家，也有一種天然的特長，即勞動及工業方面的效能。因此，這些國家間便發生了交易的情事。但人口稀少及農業的國家，如加拿大、澳大利亞及美國等，樹立高大的保護關稅，使國內資力從農業轉用於工業，並使人口過多的國家的製成物品，不能輸入之後，這種交易作用，就突然終止了。人口過多的國家，如果不能出賣其製造品，牠們就無力購買食糧。反之，人口稀少的國家，如果把資本從農業轉用於製造業，牠們所能供給的食糧也必減少。可見世界上人口的增加，將使關稅問題成爲很重要的國際問題。人口過多的國家，到處碰着難於穿越的關稅壁壘後，除餓死或爲獲得農業地域內政治權力而奮鬥外，將無其他出路。

#### (四) 關稅歧視與「關稅戰爭」

有許多國家，通常對於某幾國的貨物，予以特殊的優待，作爲對於對方同樣讓與的報答。歐洲大半國家，均締結關稅特約，藉以達到這個目的。其中許多國家，採行一種叫做多重稅則的制度，由立法機關制定一個一般稅則，

凡未締結通商特約的國家均受其適用，同時又制定一個較低的稅則，名叫「協定」稅率，凡依據條約為同樣讓與的國家均得享受此項低稅率的待遇。法蘭西的最高稅率，約四倍於最低稅率，因為美國不能給與法蘭西以特殊的讓與，所以美國的對法貿易，受到重大的不平待遇。在一九一九那年，美國運往法蘭西的貨物中，有百分之三十四須繳納其他受惠國的貨物所無須繳納的關稅。一九二七年八月，法蘭西與德意志簽訂商約後，牠企圖對來自美國的其他貨物，課以最高度關稅。美國國務院因此提出抗議。後來美國允對法蘭西的貨物變更其所定徵收關稅的辦法，法蘭西始允維持原狀。海地與法蘭西訂有互惠條約，所以法蘭西貨物運往海地時，祇須繳納極低的關稅，遂使美國產物處於不利的地位。其他商業國家，於徵收從值稅時，將運輸費用也算入貨物價值之內，遂使來自遠地的貨物蒙受不平等的待遇。委內瑞辣對於來自外國的包裹，徵收費用五分，但對來自美國者則徵收三角。西班牙採行一種特約關稅政策，在若干年間牠對於哥倫比亞、厄瓜多爾、葡萄牙、安多拉及意大利輸入的貨物，與以特殊的優待。

歐洲國家間，曾發生許多一關稅戰爭，一這是由於牠們基於政治上的理由或基於經濟上的理由不願締結這種條約之故。一八八八年，這種戰爭發生於意大利、法蘭西二國間，各以報復關稅施於對方的貨物。十年之後，意大利運往法蘭西的貨物減少百分之五十七，而法蘭西運往意大利的貨物也減少百分之五十。法蘭西、瑞士二國間，也曾於一八九三年起發生這種戰爭，隔二年半後纔停止，雙方貿易都受損害。一八九一年，俄羅斯、德意志二國

也陷入這種糾紛；德意志對於俄羅斯的麥粉等用以製成麵包的原料，徵收重稅，比較牠對於美國、匈牙利、羅馬尼亞及阿根廷等國輸入的同樣物品所課的關稅，多上百分之十一五。奧地利、塞爾維亞二國間，也曾於一九〇五年為關稅問題發生「豬戰」。這種戰爭並發生於法蘭西、羅馬尼亞二國間，德意志、加拿大二國間，及德意志、西班牙二國間。

締結通商條約藉以獲得特殊優待，是世間外交上一個著名的方法。一九〇八年十一月，葡萄牙與德意志簽訂的條約，使葡萄牙的葡萄酒享受最惠國待遇，並使葡萄牙在德意志市場上享有紅葡萄酒及馬得拉葡萄酒的專賣權。德意志並允將葡萄牙所讓與的和恩羅厄特特許權取消，使不列顛商家蒙受不利。在德意志方面也獲得在葡萄牙市場上享受特殊的優待。美國也曾於若干年間採行這種政策。一八九〇年的關稅條例，授與總統以一種權力，即遇有別國以一不平等的及不合理的「關稅」施於美國的產物時，對於該國運來本可免費輸入的某種貨物，他得令課以懲罰稅。美國總統會根據此項權力締結十件協約，惟這些協約在一八九四年即被廢止。一八九七年的關稅條例，使總統實際上享有商協特殊權利的自由。美國總統會根據此項條例，締結若干「阿各耳協約」。這些協約現在亦已失效。一八五四年，美國與大不列顛締結條約，規定美國與加拿大對於列舉的二十八種貨物，彼此不得徵收輸入稅。該條約隔十一年後才廢止。一八五四年，美國與夏威夷締結一個同樣的互惠條約。一九〇四年，美國聲言，如巴西對於美國的麵粉不予以特殊待遇，牠將對於本可免費輸入的咖啡，課以每磅三仙的懲罰



稅。此項威脅的結果，巴西與美國締結協約，減輕美國麵粉的輸入稅，此約直到一九二三年纔失效。阿根廷曾爲此事提出抗議，其理由，是巴西給予於美國的特惠，妨礙了阿根廷與巴西的麵粉貿易。美國所訂的互惠協約，現仍有效者，只是與古巴所訂的那個協定。該協定是一九〇二那年締結的，規定一造貨物運往他造時，他造得以徵收的輸入稅，應較對於第三國貨物所徵收的輸入稅，少百分之二十。

一九一六年，協約國在倫敦舉行一個經濟會議。籌劃戰爭終止後如何對德意志進行商戰的方策。牠們籌劃以各式各樣的不平待遇對待德意志，使牠不能在世界市場上活動。在德意志改造時期內，牠們須拒絕給與牠以最惠國待遇。但後因威爾遜十四原則的阻撓，協約國在巴黎和會裏僅能實現該計劃的一部分。

這種不平待遇比較施於一切國家的過高關稅，更容易使國際關係陷於糾紛，基於政治或其他理由而給與某一國以特惠，同時不以同樣待遇給與另一國時，國際仇恨卽無法避免。而且，稅率的不時變更，——往往不發通知而爲的變更，——足使外國商人蒙受重大的損害；一個稅則凡變更一次，足以釀成一個外國商號破產的結果。

#### (五)輸出稅及禁止輸出

有些民族國家，不僅加限制於輸入，並加限制於輸出。對於輸出所加各種限制中，最普通的一種，便是輸出稅。有時，這種關稅是爲收入，或保持國產以供自用而課賦的，但有時這種關稅的課賦，是在苛斂外國的消費者。實際上繳納輸入稅者，通常是國內的消費者，反之，實際上繳納輸出稅者則爲外國人，——這就是輸出稅所以在外

交關係上佔重要地位的原故。就一般論，未開發的國家對於原料的輸出都徵收輸出稅。除委內瑞辣外，南美洲各國都徵收這種關稅。智利的輸出稅，主要是對於硝酸鹽徵收的；該國輸出稅方面的收入，佔關稅總收入的半數以上。玻利非亞的輸出稅，主要是對於錫徵收的；輸出稅方面的收入，佔關稅總收入的三分之一。猶嘎旦對於西沙爾麻的輸出，徵收輸出稅，以致美國的農夫，不能不以較高的價格購買之。墨西哥政府在一九二〇至一九二一年間，對於石油的輸出，徵收輸出稅，使美國石油製造業者的利潤，大為減少，因此美國政府提出抗議，以爲此項關稅不啻沒收了美國石油業者的利潤。就歐洲言，則法蘭西對於生鐵的輸出，也徵收輸出稅；羅馬尼亞、西班牙、捷克、斯拉夫、葡萄牙、南斯拉夫及波羅的諸國，對於某種原料的輸出，也課這種關稅。意大利每年需要原料的輸入，最低限度爲一千六百萬噸，但因各國對於原料的輸出加以種種的限制，以致在一九二〇那年運往意大利的原料，祇有八百萬噸。

國聯的經濟委員會，對於這種關稅，曾作如下的評論：「就一般原則而論，國家採行何種關稅政策，當然是牠們主權內的事；在某種情形之下，牠們當然有徵收輸出稅或加以其他限制的必要，——例如，牠們沒有其他收入來源時，或這種關稅及限制成爲牠們經濟組織內一個要素時。但在正常的情形之下，而也利用這種方法作爲經濟戰爭的武器，那就不妥當了。」國際商會也曾作過與此相似的議論。

民族國家，有時絕對禁止產物的輸出。歐戰期間，各交戰國都行使這種禁止輸出的方法，藉以阻止其人民與

敵國通商。歐洲新興各國，於歐戰告終後，仍採行這種方法，以致貿易幾於不能越過新國界。在若干方面，由於這種政策而發生的障礙，已因「抵償」特約的訂立而減少；這些特約的效力，在使一國以其特有產物的一部，與另一國特有的產物交換。現今大半國家，均已取消這種禁止輸出的政策，但有些國家仍以之為永久的政策。加拿大阻止克蘭地方所產製紙木料的輸出，於一九二三年該國議會並授權政府，對於私人所有的製紙木料的輸出加以禁止，因此，需賴這種木料以製紙的美國紙工業，蒙受損害。

#### (六) 原料的壟斷

此外，各國政府並實施「輸出的操縱」——有時這種操縱的目的，是在以獨佔價格加於外國的消費者。日本政府操縱台灣樟腦的輸出，意大利政府操縱西西里檸檬酸的生產，該地所產檸檬酸的百分之九十五是運銷於美國的。墨西哥的猶嘎旦省政府操縱西沙爾麻的輸出。西沙爾麻是供製造繩索之用的物品。世上所有西沙爾麻的百分之七十五產於猶嘎旦。一九一五年猶嘎旦政府開始徵收西沙爾麻的出產稅並設立一個經理處使獨佔西沙爾麻的貿易。該經理處得到了一個美國銀行團的資助後即大加特加西沙爾麻繩的價格。該經理處於一九二〇年因擴張過甚而破產後，另一經理處起而代之亦由美國銀行資助。

巴西政府自一八七〇年起採用「物價調節法」以操縱咖啡的價格，即由巴西幾省收買該地收穫的咖啡，直待咖啡在外國的市價漲到牠們認為相當的數目時纔把牠出賣。隨後二年內牠們已把咖啡在紐約市場上的

價格增高百分之一百。厄瓜多爾也用這種「物價調節法」以操縱朱古力的市價。希臘則極力限制紅鉛的生產。一九一九年至一九二〇年間，橡皮在東印度的價格，降至十便士，較之歐戰前的價格相差甚大。按歐戰前的平均價格是五先令六便士。因此，不列顛政府，於一九二二年制定史蒂芬孫限制條例，藉以限制橡皮的生產及輸出，使價格能漲至一先令三便士左右。因為大部分橡皮是由美國購買的，所以美國的製造業者大起恐慌，要求國會撥款，以便尋覓橡皮的新供給地。

上述各種限制，有些是為保護國內的生產者或為保持一部分備自用而實行的，例如史蒂芬孫限制條例就是為了這種目的而制定的。但有些限制的目的，却在苛斂外國的消費者。俄羅斯現政府所採行的辦法，是一種最極端的操縱對外貿易的辦法。一切貨物的賣買，凡與俄羅斯有關係者，概須經過對外貿易局的媒介。阿姆托格貿易公司是該局在美國的分局。

### (七) 託辣斯與對外貿易

有許多政府不僅為發展一自足的國家而限制輸入及輸出，牠們并且以政治上的力量援助國內的商家，去掠奪外國市場。有許多國家，為求達這種目的起見，鼓勵商家的聯合。在歐戰之前，德意志國內有六百種加迭爾，幾乎囊括國內一切工業，能左右輸出貿易並制止別國在外國市場上與德意志的生產者競爭。法蘭西、比利時二國內也有相同的企業聯合，例如鋼鐵、石油、玻璃及其他工業的企業聯合。法蘭西、德意志二國的絲帶製造業者，訂立

合同，協力進行牠們的輸出貿易。日本國內織物製造業者所組織的輸出聯合，能左右中國的棉織物品貿易。日本的茶葉貿易，被一個全國「茶葉公會」所操縱。大不列顛也有大規模輸出聯合的組織。石油託辣斯，使大不列顛的石油能壟斷南美洲市場。大不列顛的水泥及機器製造業者，組織同盟，而在外國市場進行侵掠的競爭。倫敦有四個企業，操縱着全世界銀的市價。

一九〇五年，十一個國家的船舶所有主，組織波白海會議，其目的是在操縱北歐洲的航運事業。一八八三年，不列顛、德意志及比利時三國的鐵道企業組織一個國際鐵道同盟，以便瓜分歐洲的鐵道營業。各玻璃工廠也組織一個國際加迭爾，把持玻璃貿易。斯廷尼斯造鋼企業，包羅中歐洲全部的採鑛及熔鑛事業。有些著作者，深慮美國、意大利及西班牙三國的企業，組織硫黃託辣斯。歐洲鋼鐵及化學工業加迭爾，在一九二六至一九二七年間成立。硝酸鹽及碘二物，被一個不列顛的經售企業所操縱。碳酸鉀被德意志的生產者聯合所操縱。英屬及荷屬殖民地的生橡皮及赤鐵科樹膠，被各該地的生產者聯合所操縱。金雞納霜，被荷蘭栽種者聯合所操縱。錫被不列顛的生產者所操縱。水銀被一個經售西班牙及奧地利鑛產的企業所操縱。咖啡及西沙爾麻被巴西及猶嘎旦二政府所操縱。用以燻革的破斧樹皮則被另一企業聯合所操縱。

有許多託辣斯是由不同國籍的企業組成的。荷蘭、丹麥及德意志三國內購買棉花種子者所組成的同盟，能左右棉花種子的市價。在歐戰之前，有一個國際航運同盟，叫做大西洋航運託辣斯，操縱海運事業。國際的火油託

辣斯，如英荷二國人合辦的大荷公司等，能左右火油的市價。此外，有許多大規模的火油託辣斯如大荷壳牌公司及美孚油公司等，締結各種議定油價的合同。

在這種國際組織中，最重要的一個大概是歐洲的鋼業加迭爾。他是德意志、法蘭西、比利時及盧森堡的鋼製造業者組成的。這幾國的產鋼能力佔全世界產鋼能力的三分之一。該加迭爾係成立於一九二六年四月，以五年為期。牠設一管理部，由各該國各派一人組織，每季以四分之三的票決指定每國的產鋼額。牠的組成份子相約每月交費，產鋼一噸繳付一元；其生產超過指定額者，應就超過額每噸加繳四元。如有一國其生產少於指定額時，得就不足額享受每噸二元的補償，但至多以指定額的百分之十為限。據說，德意志的指定額為總數的百分之四三·五，法蘭西的指定額為百分之三一·一九，比利時的指定額為百分之三一·五六，盧森堡的指定額為百分之八·五五，薩爾的指定額為百分之五·二〇。這些指定額是根據各國在一九二六年第一季內的出產額而定的。各該國相約不侵犯彼此的國內市場，關於外國市場的分配，亦經商定。

關於鐵軌、碳酸鉀及光學用品等，亦有以避免競爭或規定價格等為目的而組織國際加迭爾。法蘭西、德意志二國的碳酸鉀出產者，訂有碳酸鉀合同；法蘭西的鑛山大部份為法蘭西政府所有，這是值得注意的。

這種國際組織雖足以免除各商業團體間的敵對，但足使不加入此種加迭爾的國家及一般消費者蒙受損害。所以，對於這種組織遲早終須加以一種支配。

這些託辣斯，有時在外國市場進行各種不正競爭，其中主要的一種，便是傾銷。牠們爲要保持國內市價不致跌落起見，或爲排擠外國的競爭者起見，以較廉的價格銷售貨物於外國市場。歐戰前，德意志及美國二國的託辣斯，實行這種傾銷政策，程度上雖甚於其他國家的託辣斯，但比利時，法蘭西，奧地利及日本各國的企業，也是實行這種政策的。

有許多國家主義的政府，故意鼓勵國內的商人組織託辣斯，而從事於對外貿易。美國雖然禁止那些足以妨礙國內貿易的企業聯合，但牠在一九一八年四月制定一個條例，叫做衛布達麥林條例，規定錫爾曼取締託辣斯法律不適用於爲從事對外貿易而組織的託辣斯。

#### (八) 政府對於航運事業的輔助

有許多政府，爲助成此種掠奪外國市場的活動起見，給與補助金於國內的航運公司。法蘭西，比利時，荷蘭及意大利各國，都採行這種政策。美國在一九二七年的懷特瓊斯法案，也間接地採取這種政策。其他國家，則對於輸出某種貨物的商人，給與津貼或現金。

此外，尚有許多國家，如美國，西班牙，法蘭西及瑞典等國，將沿海的運輸事業，留給本國船舶經營。駛進葡萄牙港口的外國船舶，必須以金幣納稅，而西班牙本國的船舶祇須以該國通貨納稅，即外國船舶應納的稅款，四倍於本國船舶應納的稅款。任何船舶駛往西班牙港口時，如非來自另一西班牙港口者，必須繳納大上一倍的噸稅。羅

馬尼亞對於外國船舶裝運的貨物徵收輸出稅，但由羅馬尼亞本國的航船公司裝運者，則不須繳納。法蘭西政府機關所需要的物件，凡從外國輸入者，通常必須由法蘭西船舶裝運。在南美洲，則智利及秘魯二國新近也將沿海貿易留給本國船舶經營。因此，該地的航運事業，為一個智利企業所獨佔，而運費也增多百分之二百。同樣一噸小麥，從智利運至英格蘭經過七千里路程，祇須納運費三十先令，但從智利一口岸運至另一口岸時，雖相隔祇七百哩，却須納運費三十六先令。其他國家，如意大利及捷克斯拉夫等，規定向外移居的人，須由本國船舶運送。

### (九)經濟國家主義的結果

上述經濟國家主義的各種政策，計分二類。(一)防衛的政策，例如保護關稅，其影響於國內消費者較外國人為烈。(二)侵掠的政策，例如輸出稅，實際上負擔之者通常為外國人，又如政府為使私人企業能掠奪國外貿易而給與他們以援助等政策。防衛的經濟國家主義，如就國家間有連帶關係這一點看來，固然比侵掠的經濟國家主義要正當些，但已能釀成許多國際糾紛。至若一個政府以種種特惠給與其經營對外貿易的商人時，例如予以金融上的便宜，賦稅的豁免，鐵道運費的優待，補助金的給與，以及其他種種輔助時，國際商業上的競爭，即不復為私人間的競爭，而成為政治上及外交上的競爭了。在這類侵掠的競爭中，政治上及軍力上最強固的國家，大概最有勝利的把握。

有許多國家，企圖制定保護法律，如取締傾銷法律等，藉以抵抗外國的壟斷。但這種國內立法，往往不生效力。



國際的壟斷種類繁多，往往非一國的力量所能制止。牠固然可以鼓勵國內購買者組織同盟，以抵禦外國壟斷售價的企業，也可以鼓勵國內生產者組織同盟，以便出外與外國企業決鬥，新近美國的行政機關，認此為美國可以採行的最美麗的解決方法。但這種政策，不僅能惹起商業戰爭，而且能使各國政府各援助私人企業而從事於激烈的競爭。這種取締的方法，實代表經濟國家主義的全部理論。這些方法當然不足以維持和平。

#### (十) 經濟動機與戰爭

極端的經濟國家主義不僅贊成商業上的戰爭，並且贊成政治上的戰爭。牠努力於併吞領土，藉以獲得其所需要的原料及市場，努力於併吞港口，藉以獲得出海的自由。這就是前一世紀內許多戰爭所以發生的原因。關於疆界的爭執，與其說是由於爭執地域內居民的國籍問題而起，不如說是由於該地原料的把持問題而起。德意志於一八七〇年戰勝法蘭西後，德意志的科學家堅決主張，疆界劃定的結果，必須使德意志獲得歐洲最重要的產鐵地帶——即在洛林區域內的產鐵地帶。後來雖因劃錯了疆界，德意志祇獲得該地帶的一半，但此項割讓已能使牠佔有歐洲鐵產的三分之一左右，加上西利西亞及魯爾二地的煤，使牠成爲一個大工業國家。德意志軍力的雄厚，是鐵及煤造成的。

當歐戰於一九一四年將近爆發時，法蘭西將其軍隊從德意志邊境撤退十公里，以表示法蘭西的善意。這一舉動，不論在外交的辯護上如何動聽，但就經濟的結果而論，牠是十分不利的。歐戰發生前，協約國方面每年可

產鐵二千二百五十萬噸，同盟國方面每年可產鐵二千一百五十萬噸。但法蘭西撤退其軍隊，及德意志佔據比利時的結果，許多大鐵礦及大工廠，落在德意志手中，使牠產鐵的能力增至二千七百五十萬噸，而協約國的產鐵能力則降至一千六百五十萬噸。直至美國參戰後，二方面產鐵能力纔得平衡。

巴黎和會席上協約國的主要目的，是在破毀德意志煤鐵地位的優越及商業地位的優越。因此牠們沒收德意志在國外所有的一切財產，強迫牠交納若干煤於協約國，並併吞若干領土。亞爾薩斯洛林返還法蘭西後，法蘭西取得了歐洲產鐵的優越地位，而薩爾及西利西亞的佔據，使供給於德意志的煤數大為減少。現今德意志所需要的鐵數，除牠自己能生產者外，尚缺二千萬噸左右，法蘭西則多餘一千八百萬噸可供輸出。但法蘭西必須有了德意志的熱煤，纔能運用其熔鐵爐。所以二國間必須有一種方法，以交換彼此的有無。法蘭西決定用強迫的手段，以滿足牠的需要，這是顯然可見的，因為牠於一九二三年一月佔據德意志的鑛產中心魯爾地方。惟一九二七年八月十七日法蘭西與德意志締結商約之後，似已改採相反的政策，即兩願的經濟合作政策。

#### (十一) 關於薩爾流域的爭執

巴黎和會席上，關於薩爾流域，發生人種原則與經濟要求調和的問題。薩爾流域歷來為德意志領域的主要部分，有人口六十五萬，其中至少百分之九十是德意志人。但法蘭西要求併吞該地，因該地有一百八十萬噸左右的煤鑛。反對這個要求的一個强有力的理由，是此項併吞將重演德意志攫奪阿爾薩斯洛林的老戲。而且，法蘭西

儘可依據國際交易的制度，使德意志負交出煤的義務。但法蘭西總覺得這種辦法太不穩固，牠堅決要求關於該地的鑛山享有一種確切的政治權力。

此項經濟國家主義與種族國家主義的衝突，最後用一種折衷辦法解決。凡爾賽條約規定：德意志將薩爾流域煤鑛的所有權，全部讓與法蘭西，一作為補償法蘭西北部煤鑛所受的損失，並作為一部分賠款的清償。一這些煤鑛，現由法蘭西政府的鑛務管理局經營。至於該地本身，德意志並未讓與法蘭西，牠把治理該地的權力，交由國際聯盟以受托者的資格承受之。但該地居民仍保有德意志公民的身份，而現行的法律及司法制度，非經委員會認定有變更的必要時，亦繼續有效。隔十五年後，即到了一九三五年時，該地應以郡為單位，舉行民衆投票，以確定其居民願意仍受聯盟治理，抑願意與法蘭西或德意志聯合。

該地現由五人組織的委員會治理。這五位委員，是由國聯行政會任命的。依照條約的規定，該委員會須包含法蘭西公民一人，薩爾本地人一人，及屬於三個中立國家的人民三人。他們的任期是一年，但得連任。前德意志帝國，普魯士或巴威略在薩爾流域所有的一切權力，概由該委員會行使。為當地的居民着想，這樣的治理，當較割讓該地於法蘭西為合宜。惟該委員會在理論上雖只對國聯行政會負責，而事實上在其成立後的三年內處處受法蘭西的控制。所謂中立的三位委員中，一位是丹麥人，會度其大半生涯於巴黎，而代表薩爾的那個委員，不僅與該地民衆不相投合，並且後來因被控犯偽證罪而不得不辭職。依照巴黎和約，該地得併入法蘭西關稅同盟，金錢的

出納得使用法蘭西貨幣，但以關於鑛務者爲限。巴黎和約雖規定該地得自辦警察隊以維持秩序，但委員會容許法蘭西軍隊佔據該地。後經德意志政府提出抗議，這些軍隊纔撤回一部。

由此可見，薩爾流域在許多方面受法蘭西勢力的支配。惟該地居民並非全無保障。他們得經由管理委員會向國聯行政會提呈請願書——他們會時常援用這個權利去抨擊委員會所採行的經濟政策及政治政策。其理由是這些政策偏護法蘭西。巴黎和約並規定，委員會於變更德意志所定法律或徵收新賦稅之前，應先咨詢該地所選代表的意見。在一九二二年以前，該委員會事實上僅徵求地方會議的意見。是年三月該地纔設一咨詢委員會由居民所選的三十個代表組織。同時並設立了一個專門技術小委員會以供管理委員會的咨詢。

到了一九二三年的春天，薩爾人民的不平之感達於頂點。當法蘭西軍隊佔據魯爾的時候，薩爾地方發生罷工風潮。這也許是由於經濟上的壓迫而起的，但委員會認此項風潮有政治上的作用。該委員會於此項風潮停息後，即發布一件「暫行法令」嚴禁一切對於委員會、國際聯盟或凡爾賽條約的攻擊。此項暫行法令異常嚴厲，因此國聯行政會應不列顛政府的請求，於其一九二三年六月所舉行的會議裏，調查關於薩爾流域的行政狀況。所謂暫行法令其時雖經取消，但行政會仍詳細審查薩爾的行政狀況。牠向薩爾委員會的主席詢問關於薩爾內部的情形後，即通過一件決議，促令各國對於該委員會執行其職務時共同對聯盟負責一點加以注意。行政會並發表意見，希望薩爾本地的軍警力能維持秩序以後，外國在該地所駐軍隊能從速撤退。

一九二六年四月，法蘭西人充任的薩爾委員會主席退職，繼任者為加拿大人——此項更動，使法蘭西的勢力稍有所減弱。次年，國聯行政會——其時德意志已為會員國之一——議決設一國際鐵道防護隊，以八百人組織之，以接替其時須撤退的法蘭西駐軍。

就經濟狀況而論，薩爾流域已勝過德意志及歐洲大半地方。除一九二三年發生風潮的那年以外，牠的收支始終平衡。委員會經營鐵道也能順遂。惟該委員會對國聯行政會負責的程度現雖較前為大，但法蘭西的勢力却依然強大。況且，縱使委員會絕對並完全對國聯負責，在薩爾所設的這種管理制度，總與民族自決原則不符，因為這種制度之下，本地居民無直接參政的權利，並因此項制度非由該地人民自己建立。這種制度雖較割讓為妥，但國聯因此負有一種不適宜的任務。倘使將來更有其他同樣性質的任務也交由國聯處理，牠就要有一個很難勝任的負擔了。

巴黎和會席上，關於其他領域的爭執，也是有經濟的背境的。波蘭要素上西利西亞及特申二地，因為該二地有礦的富源；牠要素加里西亞，因為該地有油的富源；牠要素唐齊，因為該地是一個極重要的港口。捷克斯拉夫及其他波羅的新興國，要素領地的時候，並非根據人種上的理由，不過想獲得足以使牠們經濟自足的領土而已。南斯拉夫要素巴納特，因為該地能供給食糧。立陶宛要素麥爾港口，藉以獲得穩固的出海自由。意大利要素阜姆港口，以保障其的里雅斯德港口的商務。希臘要素西色雷斯，因為該地農產豐富。要是可能的話，這些國家總想乞

助於費力而製成的居民統計，表示種族相同故併吞為合理的統計，以掩飾牠們經濟上的要求。但有許多國家，所以要併吞領土，並非出於同情於該地的居民，實着眼於該地的富源。如果通過疆界的貿易是自由的是穩定的，那末，遲早會釀成戰爭的領土爭奪，也就不必要了。所以經濟的疆界與政治的疆界一日不能分離，永久的和平也就一日不能成為事實。要是世界各地間的貿易，能自由無阻，那末，世界上時常發生的國際糾紛，也許有一半可以消滅。

### (十二) 為經濟國家主義辯護的理由

經濟國家主義的政策，既釀成這些很不幸的結果，那末，各國為何不把牠丟棄呢？事實上牠們雖已開始丟棄這種政策，（關於丟棄到怎樣一個程度擬於下一章內討論）但牠們依然不向這方面積極進行，主要是由於下列的四個原因。

(一) 凡是採行經濟國家主義的國家，把外來的競爭排斥之後，能逐漸在國內造成獨佔的企業，而少數資本家便可向消費者取得鉅量的利潤。這就是這些資本家所以假借「愛國主義」的名義，鼓吹國家主義政策的存續及擴張的原故。

(二) 有些國家，恐怕牠們所需要的物品，如果必須依賴外國供給，牠們就要被外國的壟斷企業所支配。

(三) 這些國家並恐怕勞動標準較高的國家所生產的貨物，如與標準較低的國家所生產的貨物自由交易，

足以使前一類的國家陷於苦力的地位。但一般經濟學家似乎均以爲美國工資的所以高，與其謂爲由於保護關稅不如謂爲由於大量生產及勞動效率。而且，英格蘭的工資較諸大陸上的工資高得多，然而英格蘭是一個自由貿易的國家。

(四)這些國家又恐怕牠們採行經濟世界主義後如一旦與他國發生戰爭，而敵國擁有勝利所必需的富源者，牠們就要束手聽命於敵國。

後三種的辯護確有相當理由，但事實業已證明，經濟國家主義的政策，不足以消弭牠們所顧慮的危險。這種政策，並未能使壟斷主要原料的國家停止其侵蝕外國的消費者。這種政策不僅未能防止戰爭並且增多戰爭藉以獲得必要的富源。所以要使這些問題完滿解決，便須採行經濟世界主義。但戰爭這種制度如仍存留於世，各國總難免依戀經濟國家主義的政策，牠們會許漠視這些政策有重要的缺陷。關於現已採行以消弭戰爭的辦法，容於本書第三篇內敘述。下二章內擬討論那些現已採行以保證及管理國際貿易的方法，及那些藉以改進落後國家內勞動狀況使牠們不妨害勞動標準較高國家的方法。

## 第六章 經濟世界主義

(一) 通商條約——(二) 惠國待遇——(三) 國民待遇——(四) 通過自由——(五) 出入海口自由——(六) 航行自由——(七) 關稅上的限制——(八) 交通的國際管理——(九) 不正競爭——(十) 農事上的合作——(十一) 歐戰期間及國聯主持的經濟合作

一個國家，要兼併全世界，當然是不可能，即兼併足夠的領地以滿足其一切需要，亦已成爲不可能的事。所以，國際貿易，總能超越關稅壁壘而進行。僅僅地理上的各別已漸漸把比較極端的經濟國家主義打倒。事實上探行保護關稅的國家，如美國等，對於本國不能生產的貨品，尤其是原料，僅徵收極低的輸入稅。歷來已有很多通商條約——其中大半是二個國家間締結的，但許多是多數國家間締結的——企圖整頓國際貿易，使一國的商人，享有到另一國貿易的權利，受該國法律的保護。這些條約，已開始將經濟世界主義的原則，具體表現。這種原則的推行，終必會造成統一的世界。

### (一) 通商條約

一般通商條約，往往規定：「二締約國應在彼此領土及屬地內，互享完全的通商自由及航行自由。」美國與德意志二國，在一九二三年十二月八日締結的通商條約，實爲美國歷來締訂的最饒興趣的條約之一。該條約，保障一造的國民享受在對造領土內進行許多種類事業的權利——爲某種目的而租借土地的權利也。包括在內。一造的公司及組合，在法律上所應享受的權利，對造應與以承認。關於發給執照於經商者的事項，也有詳細的規



定。其中最有趣味的一點，是該條約規定一造的國民，在對造國內遭遇傷害或死亡時，得享受請求賠償的權利，與對造自己的國民所應享受者，全無差別。該條約並保證信教的自由。

足見一國的商人，得至另一國經營商業；惟美國所訂的一般商約，對於施諸外國貨物的關稅，並未加以限制。不過這種條約確能設法取消種種差別待遇，——外國人與外國人間或外國人與本國人間的種種差別待遇。

### (一) 最惠國待遇

所謂最惠國待遇就是說一國不得以特殊的待遇，施於某一外國的貿易，同時不以同樣的待遇，施於另一外國的貿易，——就是說對於一切外國，應施以同一的待遇。譬如，法蘭西與英格蘭訂立了最惠國條約後，如英格蘭給意大利以較低關稅的待遇時，法蘭西亦當然得按約享受此項低稅的利益。關於最惠國原則，歷來有二個不同的解釋。其一是絕對的解釋，即締結最惠國條約的一造，不論有償或無償給與局外的第三國以一種特惠時，對造當然亦得享受此項特惠。在條約有效期間，任何一造，不得以關稅特惠單獨給與另一外國。至少在最近以前，歐洲各國都採取這個解釋。但事實上牠們往往違背這個原則，因為牠們的政府，常常把同類的貨物細分項目，然後對於其中若干項目的貨物，課賦低稅，因而對造的貨物，未列入這些項目者，即不能根據最惠國條款，享受同樣的利益。例如意大利對於棉花子油，課賦較高的關稅，而對於供同樣用途的其他油類，則課賦較低的關稅，因而不生產後一類油的美國，蒙受不平待遇。另有一國，對於某一牌號的帽子，徵收較高關稅，而這類帽子主要是美國運

往的。這種很不誠實的行爲，及歐洲國家彼此不遵守最惠國條約，使前章所述的那種特別磋商及關稅戰爭得能發生。

另一解釋，即相對的解釋，則公然主張最惠國條款，僅適用於無償的特惠。如果古巴因美國對於牠的貨物徵收較低關稅，故亦給與美國貨物以同樣特惠時，第三國縱與古巴訂有最惠國條約，亦不能據此以要求同樣待遇。美國在最近以前，曾採取這個解釋。這種相對的最惠國條約，不能阻止各國訂立如前章所述的那種關稅優待及互惠的協約以獲得特殊的利益。換句話說，相對的最惠國條約不能使國際平等臻於完善的境地。

美國於一九二三年十月，着手取消有歧視性質的關稅協約。牠取消與巴西締結的特惠協定。除古巴及牠的屬地外，採取絕對最惠國條約的原則。牠與其他國家締結的通商條約內，也載有同樣的規定。現今美國事實上似已採行歐洲絕對最惠國待遇的政策。這種政策如能普及全球，定能在這些條約有效期間，消除一切關稅歧視。

美國並實行另一辦法，其性質是對外進攻的，其目的是在防止外國對於美國貨物，課賦歧視的關稅。牠在一九二二年所制定的關稅條例第三百十七條規定：美國總統發見任何外國以不平待遇加於美國貿易時，他有權對於由該國運來的貨物，徵收附加的關稅，如此項處置，未能使該國停止其不平待遇時，他可以完全禁止該國貨物的輸入。譬如法蘭西繼續加不平待遇於美國的鮭魚時，他可以對於由法蘭西運來的貨物，課賦特重的關稅。

但報復無論取何方式，總是國際關係上一種危險的處置方法。如就上述美國的關稅條例而論，則此項危險

更因該條例的矛盾而加甚。依照該條例的規定，美國甚至可以懲罰外國在其殖民地所行的特惠政策——雖然美國在其自己的屬地內，也採行同樣的政策。對於同樣的行爲，如由外國實施時，該條例就要加以斥責，但由美國自己實施時，該條例却與以默認。該條例唯一長處，不過給與美國以一種利器，使牠能強迫外國撤除關稅上的不平等待遇。其實，排除不平等待遇比較更有效力的方法，當由各國商定一種國際最惠國條約，規定世界上一切國家，彼此享受絕對平等的待遇。而尤爲必要的，則爲關於解釋此項條約而發生的爭執，應由一個國際法庭解決，藉以消滅從前時常發生的那些規避最惠國條款的行爲。

但各國是否肯接受這種條約，是成問題的——除非同時對於稅率的高度加以某種限制。就最近法蘭西與美國二國間發生的糾紛看來，即可見甲國縱不以不平等待遇加諸乙國的貨物，但只要牠以高大的稅率限制乙國貨物的輸入時，乙國即不願給牠以最惠國待遇了。

凡爾賽條約迫使德意志允以最惠國待遇，給與協約各國，而協約各國，却不對德意志負同樣的義務。這些義務的存續期限爲五年，但得由國聯行政會於期滿前十二個月聲明展延。後來行政會未爲此項聲明，故這些片面的義務，業於一九二五年一月終了。現今協約國如要德意志給與牠們以最惠國待遇，牠們也須準備給與牠以同樣的權利了。

### (三) 國民待遇

另一平等待遇原則，叫做國民待遇原則，其範圍比較廣泛得多。牠的涵義，就是於行使條約上列舉的某種權利時，外國人與本國人應受同樣的待遇。有許多條約，規定對於外國人徵收的船運費或普通賦稅，不得較高於本國人所應繳納的數額。德意志與美國締訂的通商條約，包含這種規定。該條約保證德意志人所應繳納的倉庫費、噸稅、領港費、燈塔費、檢疫費及一般國內稅，不得多於美國人所應繳納的數額。依照凡爾賽條約，德意志不得對於外僑（來自協約各國的外僑），課賦較高於其本國國民所應繳納的稅額。熱那亞會議的經濟委員會，建議將此項原則推行於各國。在甲乙兩類委託管理地內，受託管理國的國民所得享受的貿易權利及其他權利，外國人亦得同樣享受。在國聯主持之下而舉行的日內瓦交通會議裏，出席各國簽訂一件關於海口國際管理的協定及章程。這一個進展，可算是趨向於確立國民待遇原則的最重要的步驟。依照章程，每一簽約國，關於於出入其所轄港口之自由，應使其他各簽約國的船舶，享有一其本國船舶所得享有的平等待遇。一除有特殊理由外，一國在一個海口徵收的關稅，不得高於其在任何其他關口所徵收的關稅。雖然該章程，如同其他協約一樣，對於沿海貿易未加以規定，但該章程的批准，已足以消弭許多從前由於航運上不平待遇而惹起的仇恨。

關於賦稅及航運事項，採取絕對最惠國待遇及國民待遇二種原則，對於國際貿易和平的確立，固大有效力，但對於國家過分寶藏其產物，阻礙外國貨物通過其領地，或向需賴其產物的外國苛索獨佔價格等情事，則仍未能加以取締。施於一切外國的高大的關稅壁壘及過份苛重的輸出賦稅等等問題，依然懸而未決。

## (四) 通過自由

通過自由原則，是解決這些問題的一個間接方法。所謂通過自由，非指一國可以無須完納關稅而自由運輸其貨物於另一國。牠不過是說一國可以自由通過另一國，而運輸其貨物於第三國。一八四六年，美國與哥倫比亞關於巴拿馬地峽締結的條約，將此項原則作具體的表現。布加利亞、塞爾維亞及羅馬尼亞三國，在一八七八年訂立的柏林條約裏，曾採取這個原則。智利與玻利非亞於一九〇四年訂立的條約；瑞典與挪威於一九〇五年訂立的條約；德意志與葡萄牙於一九〇八年訂立的協約；及希臘與塞爾維亞於一九一四年訂立的協約，也都承認此項原則。關於非洲境內的殖民地所締結的許多條約中，約有半打條約，都適用此項原則。

威爾遜總統於其十四原則中，主張於可能範圍內盡量剷除國際經濟的屏障，及確立平等的通商條件。——這主張後為國聯盟約第二十三條所承認，按該條規定：各會員國相約一設法，為國聯所有會員國的商業，確保並維持交通及通過的自由及公道的待遇。——此項原則並表現於各個和平條約；德意志、奧地利、匈牙利及布加利亞四國均應許將通過牠們領土的自由給與協約各國。歐戰告終後各國分別締結的許多協約，尤其是波羅的沿海新興諸國在坡托洛茲會議裏所締結的協約，也都承認此項原則。關於一少數民族一所締結的條約，給與協約各國以通過波蘭、捷克斯拉夫、南斯拉夫及羅馬尼亞等國的自由。蘇維埃俄羅斯運輸貨物入海時得通過波羅的諸國。德意志也有從普魯士東部運輸貨物經過波蘭領地而入德意志國內的權利。

一九二一年三月，國聯召集會議於巴塞羅納，出席者計四十四國，當時議定一件國際通過自由協定。簽字各國約定，對於運輸途中須通過牠們領土的一切貨物，一概與以平等的待遇，對於此項通過概不徵收賦稅。各該國並簽訂一件宣言書，承認那些沒有海岸的國家，亦有制定海洋旗的權利。因為歐洲有了這些協約，所以現今任何一個歐洲國家，在和平時得以安穩地運輸其貨物於另一歐洲國家，不為第三國的關稅壁壘所阻礙。

#### (五) 出入口自由

關於通過自由，有另一問題必須特別注意——這便是出入口自由一問題。一個沒有海岸的國家，既沒有向外貿易的通衢大道，所以牠的貿易權利，實有被剝奪的可能。歐戰的結果，歐洲大陸上沒有海岸的國家從二個增至六個，各嚷求海口。威爾遜總統關於波蘭所發表的意見內，承認此種要求為正當。和平條約也與以同樣的承認，保證奧地利及匈牙利二國享有出入亞得利亞海的自由，並保證布加利亞享有到愛琴海去的「一個經濟的出路」。在舊式的外交手腕之下，滿足這種要求祇有一個方法，這就是兼併領土——波蘭對於唐齊，立陶宛對於墨麥爾，意大利對於阜姆及布加利亞對於喀瓦刺或得得阿加赤都想採用這個方法。

如果只能用不顧居民志願而併吞海口的的方法，以求達出入口自由的目的，那末恢復領土的運動將永遠騷擾世界。幸而近來政治家已想出二種方法，一方面使四面皆陸地的國家也能安全地出入口，不受外國關稅壁壘的阻礙，一方面仍予人種原則以承認。這二種方法便是（一）海口的國際化及（二）自由地域。

唐齊——唐齊有二十萬以上的人口，其中大半數是德意志人，但牠也是波蘭賴以出海的一個波羅的海口。巴黎和會爲使這二個相反的事實調和起見，宣告唐齊爲自由城，受國聯保護。該地置高等委員一人，充作國聯的常駐代表。該地人民，得會同該委員草定憲法。對於波蘭的經濟上的利益，規定確保的方法，使牠不僅享有消極的通過自由，并且能積極的參與海口的管理。唐齊海口水道委員會，由相等數的波蘭委員及唐齊委員連同一中立的主席組織之，其任務是管理此自由城的海口，水道，及鐵路，其目的是在保證波蘭享有利用海口的自由以進行其經濟上的事業。關於該城的對外關係，波蘭也有管理的權能，牠並得在港口敷設一海軍根據地。波蘭與唐齊間的爭執，如可能時，由高等委員解決，但雙方保有上訴於國際行政會的權利。

從一九二一年到一九二四年間，這種藉以滿足波蘭及唐齊二方面的辦法，發生許多困難。許多爭執，曾提交高等委員解決，其中大半後來上訴於國際行政會。一九二三年的夏天，國聯將這些爭執的大半加以清理。行政會於一九二四年三月舉行的會議，實爲牠有史以來唐齊問題不發生的第一次會議。但二方面雖有這些爭執，唐齊的貿易却較前增多；一九二三年的貿易，較一九一二年當該地在德意志手裏時的貿易，多上百分之七十五。一九二二年的貿易，四分之一是德意志人經營的，四分之一是唐齊人經營的，八分之一是不列顛人經營的。唐齊在一九二一那年由鐵道向外輸出的貨物，一半係運往波蘭。

這一種國際保護的制度雖未施行於其他海口，但其他方法却也能達到同樣的目的。有許多國家自願設立

自由海口或自由地域，使外國貨物得以不納關稅而輸入。這種辦法已建立了若干偉大的商業中心，原料往往輸入一自由海口，製成後再行輸出。從前奧匈治下的的里雅斯德及阜姆，便是有這種性質的自由海口。漢撒諸城——律伯克，布勒門及漢堡——於加入德意志帝國後，仍維持其自由地域。凡爾賽條約維持德意志國內在一九一四年八月一日那時存在的自由地域，並強使德意志將漢堡及斯德丁二城內的若干地域租給捷克斯拉夫。哥本哈根及直布羅陀，也是自由海口。在歐洲之外則如新嘉坡，海法等繁盛的中心，及巴力斯坦的北部，也有自由海口。在墨西哥及美國設置自由地域以建立對外貿易的意見，亦有人提出過。

薩羅尼加——不僅在漢堡及斯德丁，有自由地域，在薩羅尼加也有自由地域也置於條約保障之下。為陸地包圍的塞爾維亞，曾於一九一四年要索一個到愛琴海裏去的出路。希臘雖然不願將管理該地的政治權力放棄，但牠與塞爾維亞簽訂一件協定，使塞爾維亞能在該地獲得一處永久租借區域，關於關稅及行政事項，該區域視為塞爾維亞的領土。該區域的行政預備由塞爾維亞管轄；希臘並允對於貿易不加以任何負擔，對於塞爾維亞出入海口的貿易，也不加以干涉。後來雖因歐戰爆發致此項協定未能成立，但二國最後仍於一九二三年五月締結一件新條約。一九二八年十月十一日，牠們又簽訂新協定，擴大了南斯拉夫自由地域的範圍。因此，塞爾維亞能自由利用薩羅尼加，實際上等於牠在該地享有完全的政治權力。

默麥爾——在唐齊及薩羅尼加適用的原則，其中若干曾被熔合起來以解決默麥爾港口的問題。默麥爾城



的居民大半是德意志人，但牠也是波蘭及立陶宛二國賴以出海的一個港口。經過長時期的爭執後，關於這個港口的處置問題，最後由大使會議提交國際行政會解決。後來，以美國人大衛斯爲主席的一個委員會，草定一件協定，規定把默麥爾讓與立陶宛，惟保障該城以一種自主的政府；該協定並宣告默麥爾爲一個有關國際的港口，須受前在巴塞羅納訂立的通過自由協定的適用。管理該港口的權力，操於港口管理局；局內設一經濟監察委員會，由需賴該港口的經濟事業所選出的代表三人及默麥爾、立陶宛、波蘭三政府所任命的代表三人組織之。該委員會的任務是監察這個港口的管理狀況。遇有不尊重其建議的情事時，該委員會得上訴於國際行政會。此外，默麥爾城爲便利波蘭進行其運輸事業起見，將相當地域闢爲自由地域，而以九十九年的租借期，租給波蘭政府。

#### (六) 航行自由

在貫注二國以上的河流內航行，從前每多障礙，但最近許多年以來，各國已不復能容忍這種障礙。一八一四及一八一五兩年內，在歐洲舉行的和平會議，關於萊茵、多瑙及些耳德三河會定下航行自由的原則。此項原則後於一八五九年推行於波河。凡爾賽條約將易北、奧得、尼門三河及多瑙河的一段，（即不受先前所訂協約拘束的一段）宣告爲國際河。在這些國際河上，不論是德意志人或其他國家的人民，均應享受平等的待遇。此項原則並適用於非洲的剛果河、奈遮河及美洲的聖羅凌士河、亞馬孫河、格蘭得河及密士失必河。在巴塞羅納會議中，出席各國簽訂一件協定，將此項航行自由原則，適用於簽約各國所管轄的一切一有關國際的可通航的河川。一關於

來因河上的航行，曾於一八六八年規定設一來因中央委員會。多腦河有一段由一國際多腦委員會管理——這是關於河流管理的一個很有趣味的嘗試。易北，奧得二河也於一九一九年置於國際委員會的管理之下；近被宣告爲國際河的一段多腦河，亦由一個新設的國際委員會負責管理。

有國際價值的運河中，至少有三條已成爲國際河。一八八八年，八個國家在君士坦丁堡簽訂一件協定，規定蘇彝士運河不論在和平時或在戰爭時均應開放給任何國家的商船及戰船。美國與大不列顛在一九〇一年締結的條約，關於巴拿瑪運河有類似於此的規定。在凡爾賽條約中，德意志關於基爾運河作同樣的規定。但在一九二一那年，德意志政府不准一隻法蘭西船通過這條運河，其理由是這種通過，與德意志中立國地位抵觸，因那時波蘭與俄羅斯交戰，而該船上載有戰時違禁品，預備運往波蘭。此項爭執後來訴諸世界法庭，結果德意志敗訴，理由是依據條約，這條運河不僅應開放於平時，並應開放於戰時；世界法庭並謂關於此點，運河實類似海峽。這些關於運河的條約，有令人注目的一點，即除蘇彝士運河外，這些運河都是一國獨力開鑿的，並位置於一國的領土之內，但因這些運河對於世界有極重要的關係，於是被置於一種供國際使用的制度之下。

航行自由的保障並推行於位置在一國或數國領土內的海峽。智利與阿根廷於一八八一年締結的條約，保證麥哲倫海峽上航行的自由。美國與大不列顛於一八四六年將此原則施行於富加海峽。博斯福魯海峽及達達尼爾海峽，連接黑海與地中海，爲世界上最重要海峽中的二個海峽。俄羅斯賴此出口以運銷其貨物於歐洲。一八五

六及一八七一兩年內所訂的協定，企圖把這二海峽公諸各國；但土耳其能於一九一四年把達達尼爾海峽封鎖起來，不讓協約各國的商船航行，足見這些協定效力的薄弱。協約各國在一九二三年七月二十四日的海峽協定裏，企圖鞏固這些海峽的國際地位，強迫土耳其承認中立國商船不論在平時或戰時得自由利用這些海峽。該協定設一海峽委員會，由土耳其代表爲其主席，其餘九個委員則由法蘭西、大不列顛、意大利、日本、布加利亞、希臘、南斯拉夫、羅馬尼亞及俄羅斯幾國所派代表充任之。委員會的任務，是監察協定所保證的航行自由；牠必須按年造具報告送交國聯行政會。

在民族國家的舊學說之下，沒有海口、河流、運河或海峽的那些國家，除了向別國爭奪而外，再無其他方法以享用這種交通權利。但在經濟世界主義的新學說之下，賦有這些天然的甚至人造的交通利器的那些國家，與世界上其餘國家分享其利。由此看來，經濟的疆界已漸漸與政治的疆界相分離了。

### (七) 關稅上的限制

若干辦法曾被採用以消除由於關稅而發生的種種障礙。國際稅則公表局在一八九〇那年設立，於可能範圍內從速公表各國稅則的變更，藉使商人知所準備。一九二三年十月在國聯舉行的會議裏，幾個國家曾訂立一件關於關稅手續的協定，規定將過分的及無理的關稅手續廢除，並以公表稅則的義務加於各國。這種進展，雖未着手解決關稅上真正的問題，但已能消除國家主義的關稅行政所激起的許多憤慨。

基於衛生的理由而實行衛生檢疫以禁止某種動物或植物進口時，發生一種類似的問題。一國的輸出商人，也許不知道別國正在實行衛生檢疫，直到他的貨物運到該國的港口時，纔知道這種檢疫正在實行。而且，這種檢疫有時實爲一種間接的禁止外貨進口的處置，以保護國內貿易。

國聯的經濟委員會，在一九二八年內，任命一個療治家畜問題專家委員會，令其研究此項問題，以期關於家畜能把上述的那種流弊消除。

通商條約，有時規定「協定」稅率，以限制稅率的高度。歐戰後脫離奧大利而獨立的若干新興國家，彼此間的貿易起初因各自獨立之故而停滯；後來締結了許多通商協約，貿易纔恢復原狀。戰後訂立的和平條約，規定戰敗各國對於協約各國貨物所課的關稅，不得高於一九一四那年所課的關稅。這些條約並規定捷克斯拉夫及波蘭二國，在十五年內對於運往奧地利的煤，不得課賦特殊的輸出稅。對於從薩爾運往德意志的鑛產，不得課賦任何輸出稅。依照九個國家於一九二〇年關於斯匹次北爾根簽訂的國際條約，挪威政府對於鑛產所得徵收的輸出稅，不得超過鑛產最高價值的百分之一。

關稅同盟——若干國家會組織關稅同盟，把分隔牠們的經濟界線完全剷除，以建立自由貿易。美國是世上實行這種關稅同盟的一個最大實例；牠的憲法保證各州間的貿易完全自由。另一實例是在一八三三年創立的德意志關稅同盟。盧森堡侯國是該同盟的盟員；此項關係於歐戰告終後纔被凡爾賽條約（第四十條）終止。盧

森堡於是與比利時締結關稅同盟。一八五一年奧地利與匈牙利訂立關稅同盟，每隔十年重訂一次。一八五二年，奧地利與小侯國利支敦士登組織關稅同盟。但該同盟於歐戰告終後終止；利支敦士登遂與瑞典締結關稅同盟。一八九七年意大利與一個小共和國聖馬立諾組織關稅同盟；法蘭西對於摩納哥也採行同樣的政策。

中美洲各共和國間，波羅的沿海諸國間及秘魯與厄瓜多爾二國間，也都締訂條約以確立貿易自由。

歐戰後所訂和平條約，爲要減輕通常隨同疆界重定而發生的經濟混亂起見，將貿易自由的原則施行於許多爭執地域。波蘭與唐齊間常設關稅同盟。法蘭西與薩爾間也設一關稅同盟。在五年內從亞爾薩斯洛林或薩爾運往德意志的某種貨品，無須繳納關稅。委托管理地亦得與鄰近殖民地組織關稅同盟；敘利亞與巴力斯坦間已建立這種同盟，相約一方對於在對方地域內起程而運來的貨物概不課賦關稅。波屬西利亞與德屬西利亞間的貿易，事實上是自由的。這二地的鐵道，作爲一個單位而由聯合最高委員會管理，同時由波蘭及德意志分別指揮其各自境內的鐵道。此外，波蘭必須於十五年內准許波屬西利亞內的鑛產運往德意志。

「自由地域」糾紛——法蘭西的熱克司薩伏依二地與瑞士的日內瓦城亦於一八一五年採取關稅同盟的辦法。——日內瓦在經濟上是依賴法蘭西領地的。從一八一五年起到一九二〇年止，這三個地方構成一個經濟單位——稱爲「自由區域」。但依照凡爾塞條約的規定，這些區域「已與現狀不相適合」，故法蘭西與瑞士關於這些區域的地位應商定一個辦法。二國政府乃於一九二一年七月簽訂協約，廢止這些區域，但被瑞士人民的

複決投票所否決。兩國政府對於凡爾賽條約是否已將這些區域撤廢一問題，發生爭執。經過許久時間後，兩政府始於一九二四年十月三十一日簽訂一個仲裁協約，請求常設國際裁判法庭討論此項問題。但該法庭必須於討論終結後尚未正式裁判前，給與二國以一個機會，使牠們能依照條約而進行和解。如和解不能成立，該法庭始可作成裁判，宣示與此案有關的法律及新制度的性質。惟此項仲裁協約，直到一九二八年春季纔由法蘭西政府批准。截至一九二九年七月，此項爭執尚未解決。

期望美洲建立關稅同盟的提議，期望歐洲建立關稅同盟的提議，及期望不列顛帝國建立關稅同盟的提議，時有所聞。但這種同盟如果不以全世界為範圍，則彼此間勢必為爭奪貿易而進行劇烈的競爭。如果牠們訴諸政治上的武器，那末，國際間的仇恨將更甚於往昔了。因此，普遍的貿易自由，被人認作救治糾紛的要藥。關稅壁壘的撤除能自然而地消滅許多國際糾紛，這是不容懷疑的。但這種目的之能形成事實，是很無把握的。（也許偶然因小邦聯的組織而能做到）這是因為國庫須有收入及國家主義的力量依然強大之故。世事的複雜日甚一日，所以即在自由貿易之下，貿易的國際管理，似仍屬必要。吾們以為根據學理而辯論這種普遍剷除關稅屏障的必要，也許大有助於國際關係的改進，但其成效終竟不如進行各種運動，使國與國間締結協約以限制輸入稅及輸出稅的高度，尤其是限制對於原料（為若干國家所獨佔的原料）徵收的稅率。

國聯於一九二七年十月在日內瓦召集的一個會議，在排除政治的障礙以便利國際貿易方面，曾採取一種

重要的步驟，緣該會議通過一件協定，其用意在廢除種種加於輸入貨及輸出貨的禁止及限制。此項協定雖與關稅並無影響，但對於戰後各國（特別是在歐洲）所採行的種種禁止通商的辦法，加以剷除。關於顏料、煤炭及碎鐵，各國仍保留其實行禁止出口的權利；但這些保留的權利，倘不於三年內放棄，則任何一國得聲明廢棄該約。該協定是在國聯主持之下締結的第一件國際經濟協約。

該協定締結後，接着又在日內瓦舉行二次會議，其結果是十七個國家在一九二八年七月十一日締結的協定中，相約：除有某種情形外，不得對皮革徵收輸出稅。該協定於序文中申述：締約各國，「對於今日妨礙某種原料的貿易的各種障礙，均欲排除之。」關於一種原料，各該國既願對於廢止輸出稅的原則予以接受，則日後關於其他原料大概也能推行此種原則。所以該協定是有很重要的關係的。

國際合作，在財政方面，也已成爲必要的事。有些國家需賴外債，此點留在別處討論；此外，國家間互賴的程度，近來也因現金供給的關係而增甚。在歐戰期間，有許多政府放棄金本位而濫發紙幣。當牠們在改造期間企圖恢復金本位時，牠們發覺世上的現金已大部份流入美國。美國國內現金的積聚，在一時期內使全世界的物價跌落。爲求解決這種以及其他各種問題起見，一個國際銀行家會議，在一九二七年七月中舉行於紐約，其結果是美國的聯邦準備銀行，規定輕易的放款條件，俾使現金易於流向倫敦。各該銀行所採的辦法是減低利率及購買鉅額的政府債券。至於設一國際銀行以助成物價的協定，及創設一種國際貨幣，則尚須待諸將來。

## (八) 交通的國際管理

上述各種廢除不平等待遇，限制稅率高度，保證通過自由出海自由及航行自由等等努力，都是有一種破壞的目標的——牠們是要剷除那些妨害國際貿易的政治上的障礙。但經濟世界主義的發展，已從破壞的消極的時期而進於建設的積極的時期。許多國際條約，已定下國際原則並設立國際機關，謀促進全世界經濟的繁榮及福利。其中有些條約所設立的機關，僅從事於收集消息及提供意見。現今世上業已設立的國際機關，為數約四十五個，其中大半僅從事於這種工作。有些條約，如關於糖的協定等，則以某種更積極的權能，給與所設的委員會。有些條約，關於著作權或度量衡等事項，規定關係國須有一致的立法。有些條約，則規定國際規則的共同遵守及這些規則被違背時某種懲罰的適用。

郵政同盟——當國家閉關自守時，寄遞書信或拍發電報或敷設鐵道到外國的情事是不發生的。但自經濟及文化的活動發達以後，國家間的交通即不能避免，而要使越過國界的交通不受無理的阻礙，不平的待遇，變動的需索起見，國家間即不能不締結協約。例如一八七四年以前萬國郵政同盟尚未組織的時候，德意志與澳大利亞二地間有五種不同等級的郵遞費；從美國寄一封信到澳大利亞去，有時須費金一元。

為要規定一律的及確切的國際郵遞費起見，一百八十個郵政管理處組織萬國郵政同盟。在這些郵政管理處業務範圍所及的地域內——現今差不多包括全世界——關於寄遞信札及其他郵件的費用已定有一律的



最高限度。運送郵件的費用，有時每較大於所繳的郵資，所以依照郵政協定，各國政府應支付其頭等外國郵件的費用；因為寄出一封信到外國去大概總有一封回信收到。

大使公會至少每五年舉行會議一次討論關於此項協定的修正事項；最後二次會議，一在一九二四年舉行於斯德哥爾摩。一在一九二九年舉行於倫敦。在閉會期內，三個以上的郵政管理處，得以其關於郵政事項的提議，送交會員討論。有些修正，必須全體同意纔能通過，但有些修正，祇須多數同意即可通過——全看所欲修正的是協定的那一部分而定。一個國際辦事處設於百倫，作為一個清算機關，清算帳目，並傳達信息，刊行郵政同盟及掌理同盟的一般行政事項。在這郵政協定之下，各國實際上已放棄其對於外國郵件定價的「主權」；但因這種合作辦法增進世界上一切國家的利益，所以沒有一國為此煩惱。

電報同盟——電報殆與郵件同樣重要。因此，一個國際電報同盟在一八六五年成立。電報協定，亦經訂立（會於一八七五及一九〇八兩年內加以修正）保證國家間電報的傳遞，規定特別電線以便進行國際電報業務，並規定電報事務所應遵守的辦公時間。關於行政事項由一國際辦事處掌理；修改協定的會議亦定期舉行。

因為這個同盟，沒有把海底電報包括在內，所以尚須舉行一特別會議（此項會議在一八八四年舉行）以保護這種交通方法。這次會議的結果，出席各國簽訂一件協約，規定對於故意或因重大過失而切斷電線的行爲，得處以懲罰。雖然違背協定的行爲，僅能由國內法庭審判，但任何戰艦疑有船舶違背協定或違背一國爲使協

定能實施而制定的法律時，得提出報告於法庭，由法庭據此以審判此項船舶。

無線電報的發明，使國家間更須有所處置。大不列顛曾企圖獨佔世界上無線電事業，所以此種國際處置尤為必要。不列顛馬可尼公司曾與不列顛魯意公司及意大利政府訂立合同，規定英格蘭及意大利二國內的無線電台，應拒絕收發其他公司的電報。獨佔無線電事業，雖大有利於不列顛的軍事，但不列顛政府最後仍同意於國際無線電交通的自由；牠在一九〇六那年簽訂協定，設立了無線電報同盟，在岸上及在船上的無線電臺，應收發任何無線電報，從一船拍發到另一船的無線電報亦應同樣接收。修改協定的會議得定期舉行，關於與無線電報條約相關的行政事務，由電報同盟的國際辦事處掌理。

美洲各國間會訂立關於電信的特約。根據第五次大亞美利加會議的議決案，美洲國際電信委員會，在一九二四年八月舉行於墨西哥城，當時草定一件協定擬設一「美洲國際電信同盟」以期確立一律用電通信的規則。但美國拒絕簽字，因該協定中有幾點牠不贊成。一九二七年下半年，一件關於國際無線的協定，在華盛頓簽訂。

鐵道——通過國家政治疆界的鐵道運輸，已成爲國際生活的另一要素。如果美國禁止加拿大的火車入境，一如牠在厄爾力斯島禁止移民入境時，美洲大陸上的經濟生活便要陷於混亂了。早在一八四〇那年，比利時已需賴德意志的煤，而德意志也以比利時爲銷售其製造品的市場。歐洲九個國家爲要便利通過國界的運輸起見，曾於一八九〇年簽訂一件關於貨物運輸的協定，彼此認可全程的運貨提單，並規定任何鐵道應轉運從一國輸

往另一國的貨物。遇有鐵道運送遲延或加損害於這種貨物時，受害人得在鐵道所在國的法庭請求賠償。其後的會議，係在一九〇六及一九〇七兩年內舉行；當時簽訂的協定，規定鐵道軌幅的最闊距離，車輛的構造，及客貨的裝載等事項。

國聯的交通會議，在一九二三年下半年舉行於日內瓦，出席各國簽訂一件關於鐵道國際管理的協定及章程，相約對於國際運輸規定全程的車運辦法，及便利邊界上運輸手續的辦法。牠們應鼓勵各鐵道管理處締結車輛交換的協約；使鐵道一律及關於全程通行車票的協約，亦應訂立。各該簽約國相約：對於國際運輸所得徵收的一關稅，須在數額方面及實施的條件方面均屬合理，並相約不以任何不公正的不平待遇，一加於他造或其國民。關於解釋章程而發生的爭執，在尙未提付仲裁之前，應先徵求國聯的交通通過詢咨機關的意見。

甚至汽車也成爲外交上的事項。十六個國家在一九〇九年簽訂一個協定，列舉若干條件，凡適合這些條件的司機人，纔得呈領執照而准許他們從一國駕駛到另一國。關於汽車的一件新協定，在一九二六年內簽訂。自飛機發明及環繞地球的航空路線確立以後，當一國企圖禁止外國的飛機飛越牠的領土時，糾葛的情事也就隨着發生了。爲要解決這種糾葛起見，若干國家在一九一九年簽訂一件航空協定，保證合法飛渡的自由。但飛機必須向其所屬國呈領藉以證明其能耐飛行的執照；關於上升、飛行及下降所規定的若干規則，牠們必須遵守。關於該協定的行政事務由國際航空委員會掌理。一九二八年十二月間，一個國際航空會議，曾在華盛頓舉行。

### (九)不正競爭

由此看來，不論關於信件電報，鐵道運輸，無線電報，或飛機，世界上已有許多國家在這些條約裏，明白承認：如果要充分增進牠們各自的利益，則「牠們爲所欲爲的權利」必須忍受某種限制。惟關於國際交通的條約爲數雖多，而關於國際貿易本身的條約則依然寥寥無幾。不過現今對於「不正競爭」如偽造外國貨物，仿冒商標，及傾銷政策等行爲已有幾種取締的辦法。由於發明家或著作家的勞動而生的利益，一部分應歸他們自己享受，這是世上各國已認爲理所應然之事。但如國家間沒有保護這種利益的條約時，（或國內未制定法律以保護這種利益時），一個美國的出版者即得以翻印赫因，蕭伯納或康拉德的著作，將全部利益及版稅據爲己有。近來欣賞外國藝術及文學的興趣日甚一日，所以這一類的一剽竊行爲——尤能發生有害的影響。若干國家在一八八三年簽訂一個國際協定，設立了工業產權協會，以期制止那些仿冒專利證及商標的行爲。該協定於一九〇〇及一九一二年內修正，規定一締約國的人民，在另一締約國的領域內舉辦工業者，應享受該國法律給與其自己人民的一切利益。換句話說，甲國關於著作權及專利權給與於其自己國民的一切保護，應同樣給與於乙國的人民，——即國民待遇原則的適用。

這種給與於工業產權的保護，鼓動了各國的著作家及藝術家，他們力請政府將此項原則推行於文學，音樂，藝術，及攝影上的作品。他們努力的結果，一個國際會議在一八八六年舉行，文藝產權協會遂告成立，其根據的原

則，一如工業產權協會所根據的原則，——即國民待遇的原則。工業文藝產權局設立於百倫，從事於收集統計及準備工作，以供爲修改協定而舉行的會議參考。該局刊行幾種月報，如工業產權月刊、國際商標月刊及著作權月刊等。美國雖是工業產權協會的會員，但牠沒有加入文藝產權協會，這顯然是因爲牠重視美國出版者的利益甚於著作家的利益。

國聯的經濟委員會會進行反對國際不正競爭的運動。一九二四年五月，一個專家會議舉行於日內瓦，討論保護工業產權的現有國際協定的修改。當時有人提議：遇有協定列舉的不正行爲發生時，一國的代表得在另一國領域內提起訴訟。這次會議的各項提議，大部份規定於一九二五年十一月在海牙舉行會議時簽訂的新協定中。國聯第四次大會亦發表意見，希望經濟委員會討論：如何能使各國合作，以期保護消費者不致蒙受現有協定所未列舉的欺騙行爲。智識合作委員會會根據國聯行政會的請求，考慮一種協定以保護科學上發明的權利。

#### (十) 農事上的合作

比農事更關「國家內部」的事，是難能想像的了，然而關於農事却也有國際條約的締結。五十五個國家在一九〇五年簽訂一件條約，設立國際農事會於羅馬。該會的任務，性質上是提供意見及傳播消息。牠收集全世界關於農事狀況的事件，例如雇農的工資及植物的病害等。牠研究關於農事合作機關及雇農與雇主間和解的問題。牠可以將改進農事利益的辦法提供於有關係各國的政府。該會構成簽約國的總會，關於該會的行政事項，由

一常設委員會掌理。

關於糖的國際處置——有些國家深中經濟國家主義的毒，曾給與補助金於糖的生產者，希望藉此以增進國內糖的生產。結果，生產糖的政府間從事競爭，耗費金錢精力並損傷國家間的好感。在一九〇二年的國際糖業協定簽訂之前，雖有兩國間締結的條約企圖剷除這種補助金給與的辦法，但毫無成績可言。簽訂該協定的若干歐洲國家組織同盟，相約不以補助金給與糖的生產者，並相約對於輸入的糖如係來自給與這種補助金的國家（非簽約國）者課以特別輸入稅。糖委員會亦經設立，其任務是確定有無補助金給與的情事，經多數委員認定確有這種補助金給與的情事後，簽約各國即須徵收報復稅。設在布魯塞爾的一個常設事務局，助理該委員會的任務。該局從事於收集及公表全世界關於糖的立法。此項糖業協定在一九二〇年內廢止，因為牠的目的大部已告完成。此項協定實為歷來試行的國際支配方式中最極端的方式之一——一個國際團體，其多數意見可強使一國變更其關稅率。吾們以為各國大可利用含有這種報復稅意義的國際條約，以對付傾銷問題——以阻止剩餘產物以較廉的價格銷售於外國。一九二八年五月，有人因鑒於糖業的新危機，請求國聯的經濟諮詢委員會參照一九〇二年的協定而訂一新條約。國聯的經濟機關已因此請求着手研究糖業問題。

葡萄場及冷藏器——約在一八六〇那年，法蘭西各郡都被一種名叫葡萄蟲的毒物侵入，蹂躪各地的葡萄園，估算法蘭西因此所受的損失，二倍於一八七一年的對德賠款。據說，這種毒物係來自美洲。牠蹂躪了法蘭西後，

隨即開始向奧地利、西班牙及歐洲其他地方傳播。若干國家，爲謀一共同及有效的一行動以防禦葡萄蟲的侵入及傳播起見，相約制定法律使人民看護葡萄樹以期撲滅此種毒害，並相約對於有葡萄蟲躲匿在內的貨物不准運輸。

甚至冷藏器也成爲外交官關心的事。若干國家在一九二〇年簽訂協定，規定在巴黎設立一個國際冷藏法研究院，其宗旨是鼓勵世人去研究最完美的方法，以解決關於易於腐壞貨物的保存運輸及分送等問題。大會每二年舉行一次，行政事項則由一執行委員會掌理。

#### (十一) 歐戰期間的及國聯主持的經濟合作

如果吾們有一部正確的歐戰史，吾們也許會知道歐戰不僅是一個軍事上的爭鬥，同時也是一個經濟上的爭鬥。德意志意欲斷絕英格蘭的食糧供給。協約國也想用斷糧之策略迫使德意志因飢困而投降；爲求達這個目的起見，牠們不得不訴諸國際經濟合作——爲近世所從未見過的最強固的經濟合作。小麥執行委員會，在一九一七年內成立，由大不列顛、法蘭西及意大利三國的代表組織；該委員會按照協約各國的需要及可能獲得的食糧，而將食糧分配於各協約國。美國參戰後，一個協約海運會議隨即設立，分配海運事務於各協約國。其後有二十種設計委員會先後設立，規劃各協約國所需要的物品數量。運輸會議，則酌量情形建議運輸業務的分配。因此，事務的辦理，不致重複；受潛水艇襲擊的事件，得以減少；物品的分配，也能得到最大的效用。此外，協約國食糧會議，軍

需會議，封鎖港口會議，及財政會議，也次第設立。

當國聯於一九二〇年成立時，關於國際合作有二種辦法必須加以選擇：其一是國際管理的方法，即把一件特定的事務，三 交付一個國際機關担任；另一方法，是僅僅使各國政府協力謀某種目的的完成，但由牠們分途進行。後來，二種方法，兼採並用。前一種行於薩爾流域，後一種則行於比較一般重要的經濟活動。現今沒有一個政府，願意將其管轄關稅或原料等重要經濟事項的權力，交付給一個國際機關。但世上已有五十五個政府，願意定期會議，而此等經濟事項也可在這些會議裏，根據國際專家研究所得的結果而加以討論。

專門技術機關——爲要組織關於經濟及通商事項的諮詢機關起見，國聯第一屆大會（在一九二〇年內舉行）議決設立二個專門技術機關：（一）交通通過問題諮詢技術委員會；（二）經濟財政委員會。

交通通過委員會的委員，除由大不列顛、法蘭西、意大利及日本四大強國的代表充任外，其餘的十四位委員，係由國聯主持下舉行的交通會議任命之。該委員會從事於交通會議所需的準備工作。最初二次交通會議——其一是在一九二一年舉行的巴塞羅納會議，另一是在一九二三年舉行的日內瓦會議——議決了若干關於通過自由、河流、鐵道等等事項的協定及建議案。這些協定，經關係各國批准並施行後，即置於該委員會的監督之下。關於這些協定的適用及解釋，發生嚴重的爭執時，關係國應先諮詢該委員會的意見；如果必要的話，牠們可再提付仲裁。



交通通過委員會置一常設道路通行委員會，擬設法使各國的通行規則歸於一律。又該委員會現正力求統一內河航行的法律，並草擬一種協定規定海上船舶相撞的處罰條款。牠已籌擬一種計劃，使海岸上的浮標及燈塔標準化。牠現正研究國際航空的問題。二次國際護照會議曾在牠主持之下舉行；其第二次會議，係在一九二六年五月中舉行於日內瓦。該會議會通過幾件建議案，其目的在規定一種國際化的護照，並請求各國把簽驗護照的制度取消。

該委員會又組織一個特別委員會，其任務為研究曆法改良的問題，尤其是要設法使每年的復活節必在某日或某星期日。

另一專門技術機關，是經濟財政委員會；牠分為二部份，分途工作。截至現在為止，財政委員會已開過三十一、次以上的會議，經濟委員會大約已開過二十五次會議。一九二〇年，國聯行政會在布魯塞爾召集國際財政會議，其籌備工作大都是財政委員會辦理的。該會議的建議案，對於歐洲的財政政策，是有重要的影響的。關於借給奧地利，匈牙利，希臘，布加利亞，唐齊及愛沙尼亞的國聯借款，會由財政委員會規劃方案。基於該委員會的研究，一個討論雙重賦稅的國際會議，在一九二八年內舉行於日內瓦。關於偽造貨幣的事項，該委員會已擬就一種協定。

關於貿易的公平待遇，不正競爭，外僑的待遇，匯票，商事仲裁，阻止通商，經濟恐慌與失業，統計的統一化，及關稅手續的簡單化等等問題，曾經經濟委員會研究。討論統計統一化的一個會議，在一九二八年下半年舉行於日

內瓦會議的結果，一件國際協定在一九二八年十二月十四日簽訂。簽約各國相約編製各種統計：即關於國外貿易的統計，依據職業分類的人口統計，農事調查統計，鑛業統計，實業查調統計，及指數表等。關於編製的方法，亦經規定。

一九二七年，一個國際經濟會議，經國聯行政會召集，開會於日內瓦——該會議之能召集，大部份實由於經濟委員會的工作。美國、土耳其、俄羅斯及國聯中四十六個盟員，均派代表出席。關於通商自由，關稅問題，通商政策及條約，補助金，傾銷貨物，運輸的不平待遇，實業合理化，國際加迭爾農業，以及其他事項，曾經該會議通過各種決議案。

為求這些決議案的實行起見，國聯行政會設一評議委員會，與經濟委員會伴同工作。在可能範圍內，該委員會充作經濟會議的籌備委員會。牠包含委員約四十五人。

一九二八年五月中，該委員會開會，參照國際經濟會議所通過的決議案而研究世界經濟狀況。牠提出建議，謂關於糖煤二業應進行調查。一九二九年一月，中，牠舉行第二次會議。

上述的二個專門技術機關——即交通通過委員會及經濟財政委員會——連同評議委員會，是很易發展而成爲一個國際商務諮詢委員會。美國國會在一九一四那年，訓令出席於國際農事會的美國代表，主張這樣的一種委員會的組織。吾們以爲，這樣的一種委員會，當能不時研究世上經濟糾紛，而定期會議當亦能在其主持

之下舉行，以期於充分的自由的討論之後，能議定一切國家都能接受的政策。

像國際經濟會議這樣的集會，其價值不僅在其議定的協約，並且在其發表的種種健全的國際經濟原則，這種原則為各國日後所宜實行的理想。在該會議作成的決議案中，有一句話謂：「今日每個國家的商業，被別國樹立的壁壘所阻礙，其釀成的局面，實於全體的福利均有大害，此在歐洲為尤甚。」要解決這種局面，必須採取協力合作的辦法。該會議在「貿易自由」的標題之下，對於阻止通商的制度加以斥責；這個見解使國聯後來召集一個國際會議，討論貿易自由的問題。又該會議宣稱：一國政府從事商務時，不能因其為政府而享受特權或免除義務。關於關稅，該會議以為稅率的不固定，是發展永久通商關係的最大障礙之一。牠提出建議，謂各國不宜把牠們的稅則時常變更或突然變更。領事證明費應作為一國的開支，不應作為一種財源。

關於通商政策及條約，該會議宣稱：「時至今日，已應停止增高關稅而改換其趨向，」此事或由各國個別進行或以條約規定。原料及消費品，應自由銷行，不宜以輸出稅加以不當的阻礙。通商條約，應包含一種最寬大的絕對最惠國條款。該會議並表示其希望，謂各國政府宜不再以直接的或間接的補助金，援助國內的實業或援助輸出貿易。傾銷貨物的情事，應減少至最低限度。

該會議發表其意見，謂實業合理化，在減低成本及價格及在擴大市場二方面，是有其優點的，但牠對於某種工人也有一時不利的影響，這是要設法避免的。

國際加迭爾的優點，是在遏止不經濟的競爭及減少由於市價漲落而生的弊害，牠並能使工人的服務較為穩定及使消費者因成本的減低而受利。但該會議以為：這種企業組合，如果激勵專利的趨勢，則亦有其危險。這種組合不應該故意使價格增高，也不應該對某一國家限制原料的供給。該會議以為，對於這種組合設立一種國際監督制度，是事實上不易辦到的。但牠們應由國聯嚴密監視，並將牠們的行動公開。

## 第七章 勞動與世界

(一) 勞動國際——取締宣傳共產主義的條約——(二) 歐戰前的國際勞動立法——(三) 國際勞動機關——(四) 國際勞動機關的成就——(五) 國際勞動局——(六) 勞動條約的實施——(七) 移民問題——(八) 向外移民與人口過多

現代工業主義興起之後，民族國家的統一性，被風動全世界的經濟團體所動搖。一國內勞資二階級間不時爭鬥，其劇烈的程度，幾與國與國間的爭鬥相等。一階級爭鬥，一猶如種族爭鬥及宗教爭鬥一樣，橫截國界，企圖剖分世界。

### (一) 勞動國際

勞動是世界主義的一個先趨；有些勞動組織不僅有經濟上的目的，並且有政治的甚至革命的目的。一八六四年，第一次國際勞動者協會在倫敦成立，牠是嚮應著名的共產黨宣言「各國勞動者聯合起來」而成立的。牠在馬克斯誘導之下，漸漸傾向社會主義。牠於一八七三年解散，其原因是社會主義者與無政府主義者衝突，及巴黎叛軍政府事件使這種勞動運動蒙受不名譽的污點。第二國際卒於一八八九年創立。這一個勞動組織，能使三十個國家內的勞動團體通力合作；牠舉行的各次會議，常有千人左右之代表出席。牠希望用一種國際同盟罷工的方法去阻止戰爭。但牠的計劃在一九一四年歐戰爆發的那年失敗了，這是因為牠不敵國家主義的力量之故。——各國的社會主義黨本來是站在一條陣線上努力於反對戰爭的國際運動的，但到了那年即分道揚鑣各去擁護其自己的政府了。在歐戰期間，此第二國際曾在斯德哥爾摩舉行一個勞動會議，企圖議定最妥當的和平條及敦促戰爭的停止，但這種企圖未能生效。一部分是由於關係政府的反對。歐戰告終時，此第二國際又在百倫舉行會議，（在一九一九年舉行的）企圖整理戰爭所釀成的各種毀損。但該會議亦遭失敗，出席代表為數甚少，而各項討論又冷淡無聊且躊躇不決。革命份子與緩進份子各有主張未能融洽。

其時，俄羅斯的布爾扎維黨員，不滿意於第二國際的國家主義的及緩進主義的色彩，乃於一九一九年在莫斯科組織第三國際，又名共產國際。歐洲國家的許多急進社會主義黨均加入這個國際。在一九二〇年舉行的會議裏，這個國際規定了二十一事項作為取得會員資格的條件。凡是會員都應擁護無產階級的專政，一務使每個

工人兵士及農夫明瞭無產階級專政的必要。自從階級爭鬥進於內戰的局面以後，共產黨員絕不能信任財產私有爲合法，所以他們的責任是組織「一種平行的不合法的機關，俾於緊要之際助成黨對於革命的使命。」種種的宣傳，不論合法與否，必須在軍隊中進行。任何黨派，如欲加入這個國際，須先拋棄一切「緩進主義派」的傾向，因爲世界和平，除用「革命的手段把資本主義打倒」以外，決不能實現。牠們並須驅逐「一切不忠實的份子。」

「共產國際已與整個資產階級宣戰。」

擁護共產主義的宣傳有許多團體在歐洲、美洲及亞洲各國內進行，這些團體都是與莫斯科的第三國際相聯絡的。許多政府認此種推翻資本主義政府的騷動，是蘇維埃政府當局所指使的，所以是一種故意的違反友誼的舉動。「樹赤旗於白宮之上」這一個陰謀，發覺之後，美國國務卿休茲即於一九二四年一月，發一通牒給蘇維埃政府，陳說美國決不承認任何從事於這種活動的政府。但蘇維埃政府在其覆牒中，聲明這種宣傳是第三國際的工作，與蘇維埃政府毫無關係。其實，第三國際與蘇維埃政府間的鴻溝是虛擬的。

取締這種宣傳的條約——爲要制止這種革命的宣傳起見，歐亞各國政府，強制俄羅斯作停止這種宣傳的保證，作爲恢復彼此通商的條件。大不列顛與俄羅斯，在一九二一年三月十六日的通商協約裏，相約「不在各自的國境之外，進行任何間接或直接不利於不列顛帝國或蘇俄共和國的制度的宣傳。」尤其是一蘇俄政府不得用軍事的或外交的或任何其他方式的宣傳，去鼓勵亞洲的任何人民，作任何不利於不列顛利益或不列顛帝國

的行動，這種宣傳，尤不得在印度及阿富汗獨立國內進行。一條約雖這樣規定着，但據提出的許多攻擊看來，俄羅斯政府仍繼續努力於不列顛制度的猛烈傾覆。這些攻擊到了一九二四年進行選舉運動時達於焦點，那時會刊布一封由不列顛外交部寄給蘇維埃政府的忠告書。這一個事變，似為麥唐納內閣（該內閣剛與俄羅斯簽訂一件重要的協約）所以失敗的原因之一，因為一般人以為該內閣對於蘇維埃政府的信任是錯誤的。

如前所述，歐戰告終後，激烈的社會主義黨歸附第三國際，但穩和派則曾於一時仍與第二國際攜手。一九二一年，反對這二個國際的若干團體，在維也納開會，並組織了一個同盟，通常叫做第二半國際，但其正式的名稱則為國際社會主義黨勞動同盟。該同盟曾與第二第三兩國際商議，俾全世界勞動者能聯合起來。關於若干比較不重要的點，各方意見尚能一致，然而莫斯科派與歐美社會主義者間，意見大相逕庭，故無法調和。惟一九二三年內舉行幾次會議的結果，上述在維也納成立的國際，與第二國際合成「勞動及社會主義者國際」。憲法亦經草成，規定國際會議至少每三年舉行一次。最近一次的會議，係在一九二八年夏天舉行於布魯塞爾。此項組織的目的，是要用階級爭鬥及勞動者政治上及工業上的活動，以「建立社會主義者共和國」。牠設置執行委員會行政委員會及一個事務局，掌理這種工作。

國際勞動運動，係由社會主義者及工會主義者組成，其情形正與各國國內的勞動運動相同。現今成立的職工國際為數約二十八種；例如國際鑛工同盟有會員二百萬人，國際金屬工匠同盟（牠是這些團體中最強有力

的)有會員三百二十萬人及國際運輸工人同盟有會員二百二十萬人。這些職工組合，彼此團結，以便於工資爭議發生時互相援助，及制止罷工破壞者從一國運往另一國。一九一九年，國際職工組合大同盟成立，作為國內及國際同盟的大聯合。牠有一千五百萬左右的會員。當時，布爾扎維政府不滿意於這個國際大同盟的「保守」傾向，乃於一九二〇年組織勞動組合赤色國際。此外，一個國際基督職工組合同盟亦經成立。世界上的勞動團體，在以聯合戰線對向資本主義的一事上，感受極大困難，而民族國家却反能合作到牠們原有的程度，這確是令人奇異的事。

## 二 歐戰前的國際勞動立法

從另一方面看來——即從國際勞動立法一點看來——亦可見勞動在國際關係上是很重要的。保護工人，正如保護其他階級的人一樣，久已被認為政府的責任。世界上幾乎沒有一個國家，不制定法律以規定勞動時間及勞動狀況。這種法律常常由於強有力的勞動組織而制定的；而這種法律之能有效施行，也全賴此等組織的存在。惟勞動標準的保護，理論上雖已被認為政府的責任，但事實上比較進步的那些國家，總不肯制定法律，以實現這種理論。這是因為牠們恐怕別國——即對於剝削工人的行為仍舊不加以取締的國家，或別處所認為必要的人道主義的法律仍舊拒絕制定的國家——進行不正的競爭。用白磷製造火柴，易使工人患一種凶險的疾病，但各政府曾於許多年間不加以禁止。用無毒的赤磷製造火柴，亦可有同樣的功效；然而赤磷較白磷昂貴，以致一國



總不肯單獨毅然決然地，強迫國內火柴工業，改用赤磷，而使牠們不能立足於國際市場。所以，惟一的救濟，是各國的共同努力。又對於未發達國家內的外國資本，如果不加以限制，則壓迫勞動的酷烈，恐不減於英國工廠制度初期內的情況。唯有依仗國際的勞動立法，這種勞動纔得保護，而勞動標準也得提高。新國家可藉此參考舊國家的經驗，而不正的競爭亦可按部就班地逐一消滅。

第一次國際勞動會議，在一八九〇年舉行於柏林。牠草成若干關於採鑛、童工及日曜日工作的建議案。其後舉行的幾種會議，都不是政府舉行的；政府的會議直到一九〇五及一九〇六兩年內方才舉行。第一次重要的勞動條約，是意大利與法蘭西二國在一九〇四年簽訂的。該條約規定：一造的國民在他造國內工作時，應享受該國關於金融及保險方面的方便，及該國勞動法律上所定的保護。該條約中最有趣味的一點，便是意大利願意採取一種勞動檢查的制度，藉以保證勞動法律的有效施行，一如法蘭西勞動法律的施行。意大利政府，并聲明牠意欲逐漸減少女工的工作時間。兩國政府，相約具造年報，說明勞動法律對於女工及童工的實施狀況。此項條約的效力，使意大利國內的勞動狀況，有明顯的改進。其後，約有二十五個類似的協約，先後經歐洲各國締結。

在一九〇六年舉行於百倫的國際勞動會議裏，出席各國簽訂二種勞動協定。其一規定除若干例外的情形以外任何工業不得使任何女工做夜工。另一規定白磷有毒，故製造火柴，不得利用白磷。這些條約之能激勵社會改革，可以事實證明：在一九〇六年以前，祇有五個歐洲國家，有禁止使用白磷的法律，但自該條約簽訂之後，總共

有十一個國家，已採行這種禁止。又從前祇四五個國家，有禁止女工做夜工的法律，但自一九〇六年以後，對於上述協定內所舉的原則，表示同意者計十二國，另外四國，並就此原則制定法律。

歐戰前有效果的國際勞動協定，只是上述的二個協定，而且這二個協定都有缺點的，因為解決解釋上爭議的方法，牠們都沒有規定。爲使這些協定明瞭計，爲報償勞工在歐戰期間會擁護協約國的功績計，及爲制止布爾扎維主義的蔓延計，凡爾賽條約特規定一保護勞動的條文，此條文實爲工人的大憲章。

凡爾賽條約在其序文內宣稱，世界和平必須建立於社會正誼之上，而要使此目的能實現起見，勞動狀況必須改良，例如規定勞動時間，防止失業，規定適宜生活的工資，保障工人疾病時及年老時的利益，保護女工及童工等等。此外，國聯的會員國在盟約內相約，「在牠們本國內及牠們商工業範圍所及的一切國家內，勉力爲男工女工及童工確立並維持公正人道的勞動狀況。」

### (三) 國際勞動機關

爲使這些原則能實現起見，國聯特置常設國際勞動機關，由會員國組織，內分二部，其一爲國際勞動大會，每年舉行會議一次，另一爲國際勞動局。各會員國派遣代表四人出席於這些會議，其中二人代表政府，一人代表勞方，另一人代表資方。勞資二方的二個代表由政府一與最能代表雇主及工人的工業組織商定後，指派之。各代表均單獨投票，故各國勞方代表得爲聯合的投票，以對付各國的資方代表。

會員國多有不派遣全數代表者，因而發生極大困難——祇有半數左右的政府，除派遣政府代表外同時派遣工業團體的代表。華盛頓會議裏的一個委員會，鑒於許多會員國不派遣勞方代表一事，認定各政府雖有派遣這種代表的積極義務，但遇有某一政府不履行此項義務時，勞動會議似亦未能加以強制的處分。要使各會員國都能派遣這種代表，顯然祇有借助於輿論的力量，尤其是勞動團體的力量。無論如何，勞方代表的指派，是必要的，否則這些會議的目的便不能實現了。

國際勞動機關的會員，雖限於國聯盟員國，但該機關舉行第一屆會議時，即通過一特別議案，准許德意志加入為會員之一。在一九二三年，發生一個問題，即薩爾流域可否參加於此項組織。因此連帶發生一個很嚴重的問題，即該流域在國際上究有何種身份——這個問題，勞動理事會議定無權解決。最後，牠議定該流域得以顧問的資格，參與會議的事務，一如芬蘭等國在未成為國聯盟員國前所處的地位。

美國雖未批准凡爾賽條約，但勞動會議仍希望獲得美國各工業組織的合作。勞動會議在華盛頓舉行大會時，決定請美國的工人團體及雇主團體派遣代表列席。勞動局局長多馬，於一九二二年到美國時，會由該國政府及工業團體的代表招待。當美國商會得知美政府對於本國工業代表的參加國際勞動會議能予贊同後，即決定先派觀察代表若干人列席，後來事實上確會指定這種觀察代表，但不知何故此項決定仍被推翻。

在國際勞動會議裏提出的議案，經三分之二的大多數通過後，即成為建議案或協定草案，然後送交關係國

政府批准。關係國政府如採納這些協定，即須將這種協定內所包含的原則交由立法機關制成法律，作為國內法而施行之。各會員國當然無必須批准這種協定的義務，但牠們負有一種全然新創的義務，即必須將一切協定草案及建議案交由國內適當機關審議；縱使其所派代表在會議裏曾反對這種草案及議案的政府，也須履行此項義務。這些協定經關係國政府批准後即生效力，予以批准的國家即須受其拘束。

#### (四) 國際勞動機關的成就

在一九一九年至一九二四年間，國際勞動會議每年舉行一次。最初舉行的九次會議，總共議決了二十七件協定及二十件建議案。第一次會議，舉行於華盛頓城，專議關於工業的事項。在一九二〇年舉行的會議，專議關於規定海上勞動狀況的事項。在一九二一年舉行的會議，企圖將第一次會議內關於工業議決的辦法推行於農業上的工人。在一九二二年舉行的會議，討論關於國際勞動機關進行上的問題。在一九二三年舉行的會議，討論「工廠稽查組織大綱」。在一九二四年舉行的會議，議決一件協定草案，規定關於工人傷害賠償，本國工人與外國工人應受平等的待遇。議決在應用煤油熔爐的玻璃製造廠內，工人每星期內應有一天休息；此外並議決關於麵包製造業內夜工的事項。

所有上述的二十七種協定草案，截至一九二八年為止，已由好幾個國家批准並施行。惟阿根廷、玻利非亞、巴西、中國、巴拉圭及烏拉圭等國，截至一九二八年十月為止尚未批准任何勞動協約。

在這些協定中，有一件是關於工作時間的協定，規定工作時間每日八小時，每星期四十八小時，一件是關於失業的協定，規定免費介紹職業機關的設立，一件協定是禁止雇用產後未滿六星期的婦女，一件協定是禁止雇用婦女從事夜工，一件是關於最低工作年齡的協定，禁止雇用未滿十四歲的兒童，一件是關於連續工作二十四小時應許休息的協定。

強使世界各國施行一律的勞動法規，顯然是不公平的。所以，勞動會議一對於那些國家，其氣候上的狀況，工業組織的未臻完美或其他特殊情形，使其勞動狀況有本質上的特異者，應加以相當考慮，並應提出牠認為應付此等國家所必要的修改。一因此，關於工作時間（即每日八小時每星期四十八小時）的協定，以日本為例外，准許該國內工作時間為每星期五十七小時；印度亦為例外，准許每星期工作時間為六十小時。此項協定，並不適用於波斯及中國。關於最低工作年齡的協定，規定兒童的最低工作年齡為十四歲，但就日本而論，此項年齡僅為十二歲，就印度而論，不得雇用未滿十二歲兒童的事業，僅限於鑛業，工廠，及運輸業三種。各會員國並相約將牠們批准的勞動協定，適用於牠們的殖民地，但殖民地有特殊狀況因而不能適用這種協定者，則不在此例。截至一九二九年為止，列強的殖民地，已適用這些條約者為數甚少。在落後地域內，例外的規定固屬必要，但如果沒有公正機關嚴加監察，則這種例外規定，顯然有被人利用來維護這些地方內外國資本家的危險。

這種公正機關，已由國際勞動局充任。在常設委托管理委員會出席的勞動機關的代表，有極大的影響力。中

國政府與勞動局商量後，設立幾個機關掌理關於勞動的問題，並於一九二三年三月間頒布工廠條例。此種條例實爲中國關於近代工業第一次頒布的法律，其中包含第一屆勞動會議的特殊國家問題委員會所議定的一切原則（惟關於星期休息的原則，未包含在內）。這個條例的頒布，是有很重要的意義的，因爲牠表示「該國第一次採取近代勞動保護的原則」，並因此項採取是由於國際勞動機關的提示及贊助而實現的。

國際勞動機關並予助力於另一「落後國」——波斯。關於給爾滿一地內氈毯織造業的勞動狀況，國際勞動局以友誼的態度提出建議後，波斯政府即進行種種改革，禁止未滿十歲兒童的雇用。日本政府——該國內工業的發達尙在初期，——「努力於依照勞動會議的決議制定法律」，「尤其是關於童工的保護，在最近二年內有大進展」。截至一九二九年十月爲止，印度已批准十一種勞動協定，就事實而論，國際勞動立法，在東方各國，似乎比在歐洲各國，有更大的進展。

#### （五）國際勞動局

國際勞動局是爲監督這些協定的實施而設立的，由勞動理事會管轄。該理事會係由二十四位委員組織，其中十二人是政府委員，六人是資方委員，由勞動會議的資方代表選任，其餘六人是勞方委員，由勞方代表選任。十二位政府委員中，八位代表「有主要工業地位」的國家，——這些國家，後由國聯行政會決定爲比利時、加拿大、法蘭西、德意志、大不列顛、印度、意大利及日本。其餘四位政府委員，則由勞動會議內上述八國以外的政府代表選

任。勞動理事會委員的任期爲三年。

國際勞動局設局長一人，由勞動理事會任命。國際勞動局在局長的監督之下，收集關於國際勞動的消息而用幾種方式刊行之，預備勞動會議的議程，催促各國批准勞動條約，及監察這些條約的施行。

國際勞動局，爲使勞動會議的決議能收效而所做的工作，也是有力的。條約上雖規定各會員國應於一年內（遇有特殊情形時則爲十八個月內），將協定草案交由適當立法機關審議，但事實上有些國家並未履行此項義務。此種怠忽義務的舉動，會由勞動會議列爲討論的事項，勞動局則屢請各政府注意此項義務。

一個條約之能得一國批准，與該條約在另一國的命運，是有密切的關係的，所以，從前曾有某國的政府，請求國際勞動局報告其他國家如何履行牠們的義務。有些國家，則於批准條約時，附加條件。例如，法蘭西下議院曾聲明：如德意志、大不列顛、意大利、波蘭、捷克斯拉夫及美國等能批准關於夜工及失業的二件協定，則牠也贊成法蘭西批准該二協定。國際勞動局認此種附條件的批准，如被別國效尤時，將發生不良結果，特請勞動會議加以注意。又法蘭西對於其他若干協定，延至一九二四年纔加以批准，一部分是由於與憲法相抵觸。南美洲各國也未批准。一部份原因實爲各該國與日內瓦間交通的不便，政治狀況的混亂，及勞動組織的散漫。所有這些障礙，均由國際勞動局設法除去，務使各個協定能得批准。總之，條約之由臨時召集的會議所議定者——例如一九〇七年的百倫勞動會議及一九二二年的華盛頓軍備會議等——每被各政府擱置不理，這是因爲沒有負責機關注意這種

條約的命運之故。這種弱點，就勞動立法一事而論，已因國際勞動局的設立而除去。按該局雖無強制各政府批准協定的權力，但牠以忠告者的資格喚起各政府的注意，使牠們明瞭這種批准能增進世界的福利。又該局所設的勞動立法組從事於很重要的職務，即譯述及收集各國的社會立法。

### (二) 勞動條約的實施

國際勞動局監督那些業經批准的條約的實施；此項工作也是很重要的。

各會員國，為實施其批准的協定而所採的辦法，應造具年報；這種年報，由國際勞動局收集，而由一委員會研究。關於勞動協定條文的解釋亦由該局襄助。政府、工人組合及雇主組合，均可將違背勞動協定的事件，向該局告訴。如果這種告訴，係由私人組織提出者，勞動理事會得要求關係國政府提出說明書。遇有一政府控告另一政府時，理事會應就控告事件討論。在理事會討論時，被控告的政府得派遣代表一人出席。如爭執事件未能在會內解決，該會得將此項爭執事件提交審查委員會。各政府於加入勞動機關後，應指定有工業經驗的三人為代表——一人為資方代表，一人為勞方代表。另一為中立的代表。審查委員會的委員，便是從這些代表中選出來的。當勞動理事會決定將爭執事件提交於這種委員會時，國聯的秘書長，即須分別從上述三種代表中指派三人為審查委員會的委員；但與控告事件有直接關係的政府的代表，不得被選為委員。審查委員會成立後，即須着手審查，審查完結後應提出建議，並得探定經濟的處置方法，以便將來用以對付違背協定的政府。遇有一個會員國不接受該



委員會的建議時，該委員會得將此項爭執，提交常設國際裁判法庭——該法庭的裁判，為終結裁判。遇有一個會員國不履行委員會的建議或法庭的裁判時，其他任何會員國得實行委員會所採定的經濟制裁。

惟事實上迄今尚無將爭執事件，提交於此種委員會的必要。其實，利用一種調解的程序，國際勞動局不僅能解決國家間關於施行協定而發生的爭執，並且能使當事人自願提交該局解決的國際罷工，不致實現。在熱那亞會議裏，曾有一個困難問題發生，即海上工作時間，每星期應為四十八小時，抑應為五十六小時。當該會議未能採定四十八小時制度後，國際水手同盟即開始鼓吹水手總罷工。幸而該同盟先前就決定，請國際勞動局與船舶所有主商議一種仲裁方法。此項工作，後由勞動局局長担任，結果於一九二一年一月，商定妥當的辦法，因而一個國際罷工無形消滅。

由此看來，可見凡爾賽條約確實革新了國際的勞動關係。牠創立了一個國際勞動立法機關，對於該機關的建議，各國不得不加以考慮。牠又建立了一個行政機關，其任務為監察勞動協定的實施，及研究一般的勞動狀況。

國際勞動機關的活動，使關於社會狀況的一個國際良心漸漸確立。加入這個機關的國家，不敢做落伍的行為，否則將立刻受其他國家的質問。美國之不加入此項機關，實阻礙了這種國際良心的發達。但在第六屆勞動會議裏，出席代表，因有些大工業國家不批准關於工作時間的協定，而發表雄辯，足見一個新的道德力業已存在。而

且此項機關的設立，使一國內的勞動團體，有機會在一個國際會議之前表曝其對於本國政府的不滿。在一九二四年舉行的勞動會議裏，日本的勞方代表宣稱勞動者「結社自由」，雖經凡爾賽條約加以保障，但在東方有些國家，尤其是在日本，此項權利，在法律上尚未被承認。雖然日本的政府代表否認此說為確切，雖然國際勞動機關並無權力去強制一國因而變更其法律，但此項機關的存在，已足使各政府受一種道德上的制裁，而未便制定或維持不合輿情的法律。

一九二三年在華盛頓舉行的會議裏，中美洲五共和國會簽訂一件協定，其目的在使保護工人的法律統一，即禁止強迫的勞動；規定未滿十五歲的兒童在學校授課時間內不得雇用；工廠不得雇用未滿十二歲的兒童；禁止雇用婦女及未滿十五歲的男子從事夜工；規定某種事業不得在星期日開工。各該政府並相約制定法律，以實行關於疾病生育及老年的強制保險，及設立勞動介紹機關。一九二八年的大亞美利加會議，關於勞動也議定了若干建議案。

### (七) 移民問題

移民問題，往往被認為僅關「國內」的事。一般人都以為國家有「權」去自己決定其國內應有何種人民。然而當國家——例如中國、日本及高麗等，曾於幾百年內，——企圖排斥一切外國人時，歐美列強，即將這種緊閉的門戶打破。現今除西藏等地方外，沒有一個國家，仍採行這種絕對排外的政策。一國商人、游歷者、學生及官吏

到外國去時，常受歡迎，而條約也往往保障入境的權利。

但有些國家，現仍排斥或限制外國工人的移入——這是因為牠們恐怕不正的競爭或同化的困難。施行這種排斥或限制的一權利，為國際公法所承認。美國最高法院曾說：「任何獨立國有權去禁止外國人的入境，或規定其認為適宜的條件而允許那些符合條件的外國人入境，這是國家固有的主權，而為自衛起見也是必要的。這實是國際公法上一個公認的原則……」這些限制之施於外國人，是由於種族或教育程度的不同或僅僅由於利益的衝突。加拿大及新西蘭，授權行政機關去根據種族國籍或經濟的理由，而排斥其認為不相宜的任何團體。這種立法雖被認為只有關涉國家內部的性質，但事實上却惹起許多國際糾紛。其中最重要的是對於中國、日本、意大利及羅馬尼亞等國家的不平待遇，此已於前加以敘述。國際糾紛，除因此種不平待遇而激起者外，有時因一國對於要求入境的外國人施以排斥的處置而發生。一國的人民往往受騙而決意移居外國，途中生活往往不合衛生；到了目的地後，又往往被扣留，在移民稽查所內，有時過不舒服甚至不衛生的生活。在這種待遇之下，被關閉了幾星期或幾月後，又往往以不適合入境條件而被遣回本國。有時因這種法律的施行而家人分離。這種處置，雖是不常有的，但每能使一般人懷恨。美國的排華法律，以苛刻的待遇施諸中國人，甚至最高尚的中國人亦受扣留的處分，以致中國對美國懷有惡感，而於一九〇五年至一九〇六年間，發生抵制美國貨的運動，使美國輸向中國的棉花，減少一半。反對這些法律的另一運動，曾在一九二一年至一九二二年間發生。

這些糾紛，大概可用一種辦法以解決之。即在移民出發地對於意欲移居外國的人，加以稽查，以便確定其是否具備入境的條件——這種辦法，會規定於美國一九二四年的移民條例中。這種稽查移民的職務，雖可適當地由美國的領事官吏執行，但如果能與移居者的本國合作，則效力當可增大。這種合作，對於取締鴉片及烈酒的私運，固屬必要，而對於外國人的私自入境似亦必要。依照美國勞動部長大衛斯的報告，在一九二三年至一九二四年間，外國人之私入美境者，計八萬五千人。這種合作的價值，曾為美國一九一七年的移民條例所承認；該條例授權美國總統，去召集一個國際移民會議，及與外國締結協約，以便移民法律的實施。

關於移民的條約——若干條約，曾經訂立，規定關於移民的事項及招募和保護工人的條件。此類條約中主要者有法蘭西與波蘭二國訂立的協定，一九一九年九月法蘭西與意大利二國訂立的協定，及一九二〇年法蘭西與捷克斯拉夫二國訂立的協定。法波協定中，規定彼此招募工人，必須經由公立職業介紹機關；移居工人所做同樣的工作應享受同樣的工資；其他方面的待遇，亦應公平。二國相約限制人民的移出，務使對造國的經濟發展，不致受害。如必要時，二國應「商定」一造國可容納的工人數。監察這些事項的權力，係操在一個聯合委員會手中。

一九二一年，意大利巴西二國，締結移民條約。依照該條約的規定，巴西承認意大利工人在意大利國內訂立的勞動契約得實行於巴西，又巴西願意幫助國內意大利人所組織的合作社。該條約經雙方簽字後，契約的樣本

即經擬就，以便連往聖保羅的意大利雇農有所仿照，其中規定招募和運送工人及其家屬的條件。關於這些工人的住居地域，應徵求意大利領事的意見，雇用這些工人的地土，應替工人的子女設立義務學校而學校中又須教授意大利的文字，歷史及地理。

凡爾賽條約中關於勞動的條文，雖未規定移民的事項，但國際勞動機關對於移民問題也加以注意，這是因為向外移民與失業問題有關係，並因向外移民是社會上及工業上所必要的。華盛頓會議（一九一九年）曾通過一件決議案，請求勞動理事會任命一個國際委員會，其任務為：「一方面對於各國的統治權加以相當考慮，他方面須討論並建議何種辦法可以採用，以規整各國工人的向外移居，及保護住在外國的工人的利益……」該委員會的委員，由九個歐洲國家及九個非歐洲國家的代表充任，其中七個國家是向外移民的，七個國家是外移民入的，其餘四個國家是移入移出都有的國家。該委員會把這問題研究之後，認定關於移民有十七種流弊，並提議相當的補救方法。該委員會某次開會時，巴西代表提議設一常設國際移民委員會，「以便管理工作稀少的國家與需求工人的國家間的移民。」此外，這個移民委員會並應充作調解機關，而處理政府間關於移民而起的衝突。對此提議雖有幾國的代表表示同情，但大都以為這樣的一個委員會，可認為侵犯國家的主權。惟國際委員會仍通過一件決議案，謂「移民問題對於許多國家及將來世界的和平，是有密接關係的，」所以設一委員會的適宜性，應加以考慮。這種適宜性當隨同一此項問題的進展，而逐漸有其德道的力量。」

在一九二二年舉行的勞動會議裏，全體代表通過一件建議案，規定關於移民的一切消息，應按期報告於國際勞動局。該建議案並鼓吹各會員國締結協約，務使「移居者」三字的意義有一致的解釋。這些關於國際移民統計的建議案，雖非根本着手於移民問題的解決，但實爲此後可採的種種辦法的基礎。

關於移民的會議——一部分因爲關於國際勞動機關有無討論移民問題的權力，有些懷疑。一部分則由於因科佛事件對國聯有所不滿，又一部份則由於意大利自己有向外移民的問題，意大利政府曾於一九二四年在羅馬召集一個國際移民會議。國際勞動局雖與該會議合作，但勞動理事會聲明，此項會議的舉行並不妨礙勞動局處理移民問題的權力。

出席上述會議者，除國聯行政會的會長及國際勞動局的局長外，並有五十九個國家（美國也在內）的代表。意大利首相墨索里尼於會議開幕時說：「吾們決不可把向外移居的人民看作僅僅一種物品。他們有權利在移居的國家內尋求比較舒適的生活狀況，並應於可能範圍內，與這些國家內本國人民享受同等的權利；這是因爲他們分担勞動上的危險之故。」

該會議會通過若干決議案。第一件是關於運送及衛生的決議案，建議國際衛生法典的編纂。移居者的保險，精密的康健診斷，移民船舶所應具備的最低限度條件的規定，以及其他確保移居者在途中的利益的方法。第二件是關於「扶助移居者」的決議案，其內容是建議：移居者住房應由國家監察，訴訟上的救助，辦理移民事務者

應由國家監督，以及其他等等事項。第三件是關於「外來移民與外國工人的需求」的決議案；規定對付不相宜的移居者的辦法，呈領護照手續的簡易化，取締私自移居的辦法，及勞動消息的交換。最後一件是關於「國際協約的原則」的決議案，討論「移居者」三字的定義，及國際協約所應包含的原則，即關於平等待遇移居者及准許外國工人訴請調解及仲裁委員會解決糾紛的原則。

第二次國際移民會議，在一九二八年四月舉行於古巴的哈瓦那，出席者有十九個歐洲國家及十八個美洲國家（美國也在內）的代表，此外還有中國、日本及二個非洲國家的代表。該會議致力於推敲一九二四年移民律例所定的原則。會議的情形，顯示移民入境的國家疑忌向外移民的國家；關於許多議案，主張大相逕庭。當時會議決：如大多數贊成，則第三屆會議在馬德里舉行。一般的意見，以為此項會議應改在日內瓦舉行，與其他現有的國際團體通力合作。按國際移民會議原是意大利政府發起的，現在該政府已不復採行強烈的向外移民的政策。就此點看來，可見舉行向外移民會議的運動，其背後的策動力也許業已歸於消滅。

一九二八年一月，在哈瓦那召集的第六屆大亞美利加會議，通過一件議決案，其內容是：任何移民條約，不得規定移居者不受其所在國的管轄；外國人與本國人之享受平等的公民權利，應予承認；美洲各國保留其權利，得依據經濟政治及社會上的關係，對於來自其他國家的移民，加以限制；會中有人提議一個美洲國家不得對於來自另一美洲國家的移民加以阻礙，對此提議應予考慮。

(八) 向外移民與人口過多

如前所述，有些國家，如意大利、日本及德意志等國，被人口過多一問題所窘。牠們都會企圖利用向外移民的方法，以解決這個問題。意大利給與補助金於運送移居者的商人；意大利政府並資助南美洲境內的意大利學校。日本採行類似的政策，資助航運公司使牠們能以相當較廉的船票而運送移居者，而移居者有時並能得到另外的資助。世界上有些國家，願意容納外來的移民。英屬自治殖民地，歡迎白種人的移入。南美洲有幾個國家，不僅歡迎意大利人的移入，並且歡迎中國人及日本人的移入。但世界上有些地廣人稀的區域，例如英屬自治殖民地，及美國等則決心排斥東方的工人。美國並決心排斥意欲入境的許多種類的歐洲人。

除不平待遇的問題不論外，依照國際公法，任何國家得自己決定那一種外國人牠可以准許入境而為久住的居民。國家間關於移民的商議，雖年有增多，然而沒有一國願意將處置移民的權能，即決定何種及多少外國人牠願意容納的權能，交付於外國或一個國際機關。但人口過多的國家，如意大利及日本等國，也可提出所謂道德上的理由。如果牠們的人民不向外移居，他們不將餓死嗎？這些國家覺得：要解決人口過多的問題，必須厲行移民政策。要是人口稀少及尚未發達的地域，拒絕容納這些移民，這些國家內的帝國主義者，即宣言，他們必須奮鬥，俾能支配這種地域，而使移居者得自由遷入該地。這種理論也許能得一般人的同情，但事實一再證明，移民並不是解決人口問題的方法。德意志極力想把非洲西南部，拓為一個居留殖民地，但在一九一四那年，非洲全部祇有一



萬八千個德意志人。法蘭西人企圖把他們在北非洲所有的屬地，變成第二家鄉，但沒有獲得若何大成功。日本雖努力於殖民，但總計人口一千七百五十萬的高麗，祇有三十三萬二千個日本人。意大利的殖民地也顯然未能爲意大利人的容納地。卽就不列顛帝國而論，從不列顛三島移居英領地域的人，爲數亦不甚多。據估計，加拿大及澳大利亞能維持二萬萬人，但現今二地總共祇有一千二百萬居民。歐戰告終後，英格蘭企圖以帝國拓殖條例，鼓勵人民向自治殖民地移居，但目的未能完成。大半殖民地所以不能成爲殖民的容納地，一部分實由於白種人不適宜於熱帶地域的氣候。移民政策未能根本解決人口問題，因爲向外移居雖暫時使本國多一些空間，然而子子孫孫立卽將此空間充塞。在愛爾蘭及法蘭西的若干地方，向外移居的人數最多，但這些地方的生育率，也較高於居民甘留本鄉的地方。由於上述種種原因，並因人口稀少的國家決心排斥成羣外人的移入，世界史上的移民時代，似將結束。

因此，英格蘭德意志甚至日本等人口過多的國家，現正拋棄移民政策，而另求救濟人口過多的方法，牠們都訴諸工業化的政策——卽發展製造業以製造品與外國生產的原料相交換。但這個方法之能否勝利，一部分須視高大的關稅壁壘之能否撤除而定。而且，自馬爾薩斯以來，許多著作家及科學家都預言食糧的供給，終必至於竭盡，其結果將使工業化的國家因其需賴的食糧供給地迅速減少而挨飢餓。歐戰以來，這種危懼之論復活。許多著作家及科學家——仿效從前的一個神學派——甚至確定某年爲世界生物的末日！這般人雖然這樣預言，但

關於將來食糧缺乏的預算是否值得加以認真的考慮，（至少在下一世紀內）實是可疑的，這是因為人類有創造的天才，在熱帶及別處新地的發見以及吾們生活標準的可能降低，生活方式的可能改變。總之，食糧缺乏的危懼將來是否實現，可置不論，而爭奪領地——不論為的是要移殖人民，或獲得食糧供給地——總非解決人口過多問題的方法。真正有效的解決方法，是人數的限制——即生育率與死亡率率的調整。這一個解決，大概會自然而然地隨着教育的進步及生活標準的增高，而實現的。

但站在實際政略的觀點上看來，人口問題將來也許會發生嚴重的反響。移民雖不是一個根本的救濟方法，但移民確是一個暫時的救濟方法。而人類的弱點，便是他們往往寧擇暫時的解決而捨永久的解決。享有廣大的人烟比較稀少的領地的國家，排斥人口過多的國家的人民移入，似乎是不正當的。但稍加研究後，就會知道這種排斥移民的態度，即就國際關係一點而論，也是根本正當的；唯一的條件，只是這些國家必須確能發展牠們農事上的富源。然而許多人民往往不能對此理論加以周到的思維，往往被膚淺的侵略主義的理論所屈服，要求領土的兼併，一若非此不足以生存的樣子。所以，如果要使人口過多的問題不成為戰爭的原因，那末必須使這般人知道移民並不能救濟他們的困難。

## 第八章 少數民族的保護

- (一) 歐洲的少數民族——(二) 少數民族的保護與國內立法——(三) 歐戰前保護少數民族的條約——這些條約的缺點——(四) 保護少數民族的新條約——(五) 國際聯盟與少數民族——德意志農夫事件——(六) 對於保護少數民族原則的批評——「小羅定書」——(七) 保護少數民族原則的最近的發展——(八) 少數民族的交換

在文明世界上，恐怕沒有一國，其居民是應用一種語言，屬於一種種族，或歸依一種宗教的。民族與民族間，因歷史、地理及經濟上的關係，不能全然隔離。少數民族，猶如貧窮級階一樣，總是存在的，所以，對於少數民族的待遇，成爲國際生活上，一個很重要的問題。

當國家企圖用強迫的同化政策以解決這個問題時，失敗是牠們的命運。彼此分隔的運動愈演愈烈，國家間的關係也愈惡劣。巴爾幹諸國間的許多仇恨，實由於虐待少數民族而挑起的。馬其頓現今仍爲國家主義者競鬥之場。

### (一) 歐洲的少數民族

巴黎和會曾忠實地企圖建立真正的民族國家，藉以剷除領土回復主義。就若干事件而論，這個企圖，被軍略上及經濟上的原因所打擊；其中最顯著的，便是特稜提諾事件——該地是德意志人居住的，却被割讓給意大利。但歐戰告終後國界的重行劃定，使歐洲的少數民族，從五千四百萬人減至一千六百八十萬人。如對於民族主義

信仰更深，那末少數民族的人數，也許更能減少幾百萬。然而國界的劃定，無論如何精細，少數民族終竟存在。現今歐洲的少數民族爲和平條約的對象者，計有下列各種人：

德意志人

七、五九四、〇〇〇

馬扎兒人

二、八〇三、〇〇〇

布加利亞人

一、三三九、〇〇〇

南斯拉夫人

四八〇、〇〇〇

魯斯人（捷克斯拉夫）

四三二、〇〇〇

魯斯人（東加利亞亞）

三、七〇〇、〇〇〇

魯斯人（羅馬尼亞）

三〇〇、〇〇〇

波蘭人（捷克斯拉夫）

一六七、〇〇〇

總計

一六、八一五、〇〇〇

南斯拉夫居民中約四分之一，羅馬尼亞居民中約三分之一，捷克斯拉夫居民中約五分之一，及波蘭（包括維爾那及東加利亞亞二地在內）居民中約二分之一，均屬於少數民族。又巴黎和會的結果，四十萬個南斯拉夫人及二十二萬個德意志人受治於意大利。

如果這些少數民族，聽由醉心於同化政策的國家主義的政府處置，那末，歐洲將繼續在陰謀暗算中醞釀，使穩固的和平不能實現。所以，和會建立新的民族國家，固屬必要，而解決少數民族的問題，也是同樣的必要。

### (二) 少數民族的保護與國內立法

少數民族，可藉國內立法或國際條約以保護之。近代大半國家的憲法，都不問種族或宗教的各別，給與一切人以在法律前享受某種權利的保障。奧地利國內的人民，使用多種不同的語言，但該國於一八六七年制定的憲法，規定國內各人民的種籍及語言，應予保存。次年，匈牙利制定種籍法，保障立法機關及學校內各人得使用土語。美國國內的少數民族，受憲法第十四及第十五各修正案的保護。第十五項修正案，規定平等的法律保護；第十五修正案規定一切國民都應享受選舉權，不因種族膚色的歧異或會操奴隸之業而被剝奪。蘇維埃俄羅斯國內的少數民族，受民族委員會的保護，該委員會設若干組，代表各個少數民族。土耳其在一八三九年一八五六年一八七六年及一九〇八年各年內發表的命令裏，對於其治下的少數民族，曾作與以保護的諾言。巴黎和會席上，意大利允採寬容的政策，以對待特提諾地域內的德意志人。

就若干情形而論，這些保護少數民族的國內立法，確被遵守。丹麥於歐戰告終收回什列斯威後，對於該地的少數民族，德意志人似採寬大的政策，但不顧羞恥而違背這種保護少數民族的法律的情事，却也很多。奧地利，匈牙利及土耳其各國所定的法律，並未給與少數民族以何等保護，正因牠們不實行法律。美國的憲法，並未制止歧

視東方人的立法，並未制止間接取消黑人投票權的處置。巴黎和會席上，意大利代表提托泥聲言，對於特梭提諾地域內德意志人的種族上的權利，加以保護。最初，意大利各內閣均遵守此項誓約，但自法西斯蒂政府成立後，這種保護政策，即變為公然的意大利化政策了。地方會議，均被解散，德意志人的財產，均被沒收。公署內，甚至於公布上，德意志語的使用，幾全被禁止。該地居民中使用意大利語者，雖僅佔百分之十，但意大利語竟定為學校中授課的語言。總之，意大利並沒有簽訂保護少數民族的條約。出席代表，在和會上只說了一句空話，其後的政府可置之不顧，不怕外界的責難。

### (三) 歐戰前保護少數民族的條約

國內立法，既有這種缺點，而少數民族問題，又使國家間發生利害關係，故關於少數民族，有許多條約曾經國家間訂立。一八一五年以前，至少已有七個條約，規定信教自由的原則，其中最重要的，便是一六四八年的威斯特發里亞和約。一八一五年，歐洲列強於贊同荷蘭與比利時的聯合時，確認「對於各派宗教與以平等保護及利益」及「一切公民不問信仰的同異均有執行公務的資格，一有保障的必要。」薩伏衣讓給日內瓦共和國時，薩伏衣公爵治下的人民，也受有類似的保障。在其後一世紀內（十九世紀），若干保護少數民族的條約，經巴爾幹諸國及土耳其帝國接受。一八三〇年，列強要求希臘誓約——類似於一八一五年荷蘭所為的誓約——作為承認該國獨立的條件。當帖撒利於一八三〇年割讓給希臘時，條約上規定，割讓地域內的居民，應與希臘本國人享受同樣

的政權及治權。一八七八年，著名的柏林會議定下一個原則：即政權及治權的享受，不因信仰的不同而有所歧異，這是新國家得被承認的條件。此項原則，曾由布加利亞、蒙特尼格羅、塞爾維亞、羅馬尼亞，以及土耳其等國，在柏林條約內予以承認。

一八五八年，土耳其與列強締結的一個條約，規定羅馬尼亞（摩爾達維亞及瓦拉幾亞）的賦稅必須平等，及關於政權的享受不得有所差異。

一九一二年至一九一三年的巴爾幹戰爭告終後，媾和條約中本擬規定若干保護少數民族的新保障，後爲塞爾維亞所阻。惟羅馬尼亞與布加利亞二國，及希臘與塞爾維亞二國，在一九一三年八月間，交換照會，相約關於學校及教堂的事項，給與自主權於庫楚佛拉克人——散住在巴爾幹各地的一種羅馬尼亞游牧人——惟須受關係國政府的監督。這種學校及教堂，得由羅馬尼亞政府資助。此外，媾和條約並確保巴爾幹諸國內回教徒的權利。

少數民族問題，在土耳其國內比在巴爾幹諸國內，更爲急迫。在土耳其這一個回教國內，屠殺基督教徒的慘劇，一演再演，因而惹起外界的公憤。在一七七四年至一八五六年間，俄羅斯保持其維護土耳其國內正統派基督教徒的權利，法蘭西對於土耳其國內的天主教徒，也保持同樣的權利。但自巴黎條約締結後起以至今日，保護土耳其國內少數民族的事，已被認爲有關國際的事了。

土耳其在歐洲列強逼迫之下，於一八五六年發布命令，重申牠在一八三九年所爲的誓約，即宗教語言及種族的平等。後因土耳其政府怠於實行這些命令，於是法蘭西、英格蘭、奧地利及俄羅斯各國駐在君士坦丁堡的領事，提出質問。一八七五年，土耳其政府發布另一較許狀，重申已往的誓約。但列強對此未能滿意，各派代表，先在君士坦丁堡開會，後在倫敦開會，討論此項問題。一八七七年三月在倫敦舉行的會議裏，各該代表簽訂一件議定書，申說革新計劃倘不從速實行，他們將協商辦法，藉以確保這些少數民族的福利。

在一八七八年的柏林條約內，列強又許土耳其皇帝提出關於信教自由的另一宣言。當時，土耳其皇帝，並約定對於亞美尼亞人，實施若干改革，按期將實施的情形報告列強。然而土耳其非但不實施這些改革，且於一八九四年至一八九五年間，演出屠殺亞美尼亞人的慘劇，遂使列強起而作另一調查。結果，列強向土耳其提出一個方案，要求該國內的基督教徒，由歐洲列強管理。惟其時英格蘭與俄羅斯二國發生齟齬，以致列強未能一致強迫土耳其接受此項計劃。

然而一九〇四及一九〇九兩年內，土耳其竟又公然當着歐洲列強之面，演出屠殺亞美尼亞人的老戲。亞美尼亞人既陷在這樣可怖的環境中，故在君士坦丁堡舉行的大使會議，於一九一四年提出一個計劃，規定將東阿那托利亞分爲二區，每區設總監一人代表列強掌理行政及警察事宜，惟形式上則由土耳其皇帝任命。俄羅斯與土耳其二國，在一九一四年二月八日訂立的協約，曾規定此項計劃。但歐戰爆發後，這些監督官，即被土耳其皇帝



罷免。一九一五及一九二二兩年內，又發生屠殺亞美尼亞人的慘劇。

土耳其的壓迫使馬其頓地域內在一九〇三那年發生另一叛亂（其時該地尚爲土耳其的領土）因此歐洲列強又出而干涉。牠們責成土耳其皇帝指派一個基督教徒充任馬其頓的總監，另派助理員二人，其一爲俄羅斯人，另一爲奧地利人，代表列強襄助總監處理事務。警察由外國專家加以改組，稅收則由代表六個歐洲強國的財政委員會加以監督。上述種種設施，使馬其頓地域內基督教徒的境况稍爲改善。但自一九〇八年的土耳其青年黨革命成功後，這種設施隨即廢止，這是因爲列強相信土耳其的政策，此後將較寬大。然而事實並不如此。土耳其仍故意排斥馬其頓地域內的基督教徒，於是巴爾幹諸國（那時歐洲列強間意見不和，故巴爾幹諸國未得牠們的援助）提出抗議。列強見了這些抗議後，大爲駭異，最後乃強迫土耳其實行牠在柏林條約內誓約的改革。但巴爾幹諸國對此一老花樣，未能滿意，乃於一九一二年十月十二日的照會裏，要求土耳其將監督這些改革的權能，置於一個最高理事會的手中，而該理事會則由相等數的基督教徒及回教徒組織，受駐在君士坦丁堡的列強及巴爾幹諸國的外交代表管轄。土耳其對此要求置不答覆，於是巴爾幹諸國即向土耳其宣戰。巴爾幹戰爭的結果，馬其頓被瓜分於巴爾幹諸國。惟馬其頓人的境况（至少在最近以前）是否因而大有改善，則仍是一個疑問。

這些條約的缺點——歐戰前國際締結的保護少數民族的條約中，發生實效的爲數甚少。解釋條文的爭執，

時常發生，而公平解決這種爭執的辦法，條約中又無規定。一八五八年及一八七八年兩年內締訂的條約中，雖有保護少數民族的規定，然住在羅馬尼亞的猶太人仍受不平等待遇。這種待遇，不僅使歐洲列強於一八八〇年提出抗議，並使美國亦於一九〇二年提出抗議。羅馬尼亞以爲牠在條約上所負的義務，不及於猶太人，而且這些條約並未給予外界以干涉之權。該國並未允許猶太人歸化爲羅馬尼亞的公民，因此，條約保證給羅馬尼亞公民的權利，猶太人自然不能享受。這種解釋是否正當，事實上又無公正機關加以判斷。

而且，當時又沒有完美的方法，足使土耳其或俄羅斯那樣的一個國家，履行這些義務。在十九世紀的後半期內，歐洲協和內的諸國，對付土耳其事件，雖取一致行動，但後來歐洲各國互相分離，成爲德意志與協約二個對峙的團體，以致對於人道主義的事宜，（列強對土耳其所行的許多干涉，非出於自私自利，是不容懷疑的）也不能合作。另一缺點，便是這些條約給與一列強以一種權利，單獨或聯合去干涉關係國的內政，而這種權利可被利用以達政治上的目的。一例如土耳其曾非難歐洲列強，謂列強教唆該國內的少數民族叛亂，藉以證明干涉爲正當。

#### （四）保護少數民族的新條約

不論這些條約的缺點是怎樣，爲使歐洲和平起見，保護少數民族究屬必要，而少數民族之得有適當的保護，總須依仗國際條約。故巴黎和會企圖籌劃一種條約，一方面既能完成這個目的，一方面又能避免已往的缺點。在一九一九年至一九二〇年間，先後訂立了以此爲目的的十個條約——其中四個是與戰敗國締結的，其餘六個

是與協約國締結的。締結此十個條約的二造：一造是五個主要的協約及參戰國，對造是波蘭、捷克斯拉夫、南斯拉夫、羅馬尼亞、希臘、亞美尼亞、奧地利、布加利亞、匈牙利及土耳其。

這些條約所規定的義務計有二大類：（一）凡屬居民，不論其為公民與否，均得享受生命及自由的保護及傳教的自由。（二）凡屬公民（即一國的國民）在種族上宗教上或語言上雖屬於少數民族，但均得享受政權及治權的平等待遇，換言之，他們得與國內佔優勢的民族，站在相等的地位而選舉及充任官吏。他們得在商業上、傳教上、著作上、公共集會上，及法庭上，自由使用土語。他們得以自己的經費設立宗教機關、教育機關，或慈善機關。在一地的居民中屬於少數民族的人，佔到一個「重要的成數」後，公立小學校內的授課，即可應用該民族固有的語言，國家及地方預算所規定的教育經費及宗教經費中，他們也得享受相當的一份。

上述第二類的權利，僅保證給一國的公民的，但不論何人，如出生地或住居地在該國內者，均得歸化為公民。如果他「不願意做該國的國民，他必須變更其住所，遷居於其願為國民的國家。例如，住在割給波蘭或捷克斯拉夫的地域內的德意志人，必須歸化為該二國的公民，否則必須離國；如果他們願意做該國的公民，那末，他們即應與波蘭人享受同等的權利，同時，並得自由保存或改變他們固有的民族特徵。

這些保護少數民族的條約所規定的義務，經各國承認為「根本法」，不得被嗣後制定的法律或行政所推翻。非經國聯行政會多數同意，不得變更這些義務，各國並承認這些義務為「有關國際」的義務，故應置於國聯

保障之下。列強間不免各懷外交上的猜忌，所以這些條約不得聽憑列強用胡亂幼稚的方法來實施，而應該用一種準司法的程序來實施。國聯行政會的會員國，遇有這種條約被違背或有違背的可虞時，得報告於該會。被控告的政府，得列席於行政會，爲自己辯護。倘行政會斷定違背條約確係事實時，該會得一提出其斟酌情形而認爲相當並有效的辦法。一此外，接受這些義務的政府，與行政會的任何一個會員國間，由於解釋這些條約而發生爭議時，這種爭議被認爲有國際性質的爭議，得提交於常設國際裁判法庭，其裁判爲終結裁判。

依仗國聯的助力，保護少數民族的原則已推行於其他國家。一九二〇年，第一屆國聯大會通過一件議決案，咨請其時准予加入國聯的波羅的諸國，關於阿爾巴尼亞事件，實施此項原則。但國聯要求波羅的諸國接受這些義務時，碰到很大的困難。立陶宛雖於一九二二年五月，在行政會席上簽訂宣言書，其內容差不多與波蘭少數民族條約的規定相同，但愛沙尼亞及拉特維亞二國，却不肯接受這些義務。後來，拉特維亞就範，於一九二三年七月簽訂一件宣言書，但其內容較立陶宛所簽訂的宣言書，要空泛得多。依照該宣言書的規定，倘拉特維亞國內少數民族的境况，與少數民族條約上規定的原則，不相符合時，行政會也祇有一把這問題重新討論的權力。一同年九月，愛沙尼亞亦簽訂宣言書，而其內容竟比拉特維亞的宣言書更空泛。惟關於少數民族的事宜，行政會得要求愛沙尼亞報告。

關於少數民族的保護，有若干兩國間的條約，亦經簽訂。在解決上西利西亞問題時，國聯行政會議決將保護

少數民族的原則推行於該地。該地是波蘭人與德意志人纏結不清難以分解的地方。在一九二二年五月十五日的協定裏，德意志波蘭二國相約於十五年間在該地域內履行這些義務。此項條約是值得注意的，因為一個強國——德意志——接受這種義務，顯然是空前的一樁事。一九二〇年，奧地利、捷克斯拉夫二國簽訂條約，規定互相保護少數民族。一九二二年，四個波羅的國家，包括波蘭在內，也簽訂一個有同樣效力的條約。芬蘭與蘇維埃俄羅斯簽訂的多爾巴得條約，土耳其與法蘭西在一九二〇年十月簽訂的安哥拉協約，及伊拉克與英格蘭在一九二二年十月簽訂的同盟條約，均有類似於此的規定。

這些兩國間簽訂的條約，有一優點，這便是締約二造都關心於條約上規定事項的實施。前述置於國聯保障下的十個條約，簽訂各國，即無此種關心。但從另一方面看來，這種兩國間締結的條約，如不置於像國聯那樣的一種國際監督之下時，則也有其缺陷。這種缺陷，可於俄羅斯與芬蘭間發生的爭執見之。芬蘭以為，俄羅斯違背多爾巴得條約，虐待東卡累利阿地域內的芬蘭人。當芬蘭未能與俄羅斯協商一個妥善辦法後，即於一九二一年十一月控訴於國聯行政會。但俄羅斯聲稱，此事為全然二國間的問題，故不能容受任何第三者的干涉。一九二三年四月，國聯行政會，向世界法庭諮詢此事是否構成國際的問題。該法庭以為：蘇維埃俄羅斯既不願受其管轄，故未能發表意見。

#### (五) 國際聯盟與少數民族

置於國聯保障下的條約所規定的義務，是簽約國所不能輕易廢棄的。簽約各國，均約定願受國聯的監督。但依照這些條約的規定，當這些條約被違背時，能請求國聯出任干涉者，只是國聯行政會的會員國。所以，就字面解釋起來，這種規定，足使非行政會會員國的四十五個國家無權提呈控訴，就是其中最關心於保護少數民族的戰敗國，也無權提呈控訴。惟國聯已探定一種程序，較條約中所規定者為寬大。關於違背這些條約的事件，任何國家或任何少數民族，得向國聯提請願書。國聯秘書應先確定請願書是否適合必要的五個條件，如係適合，應將請願書送交於被控訴的國家。該國的答覆，應由秘書應連同請願書提交於行政會所任命的三人委員會。該委員會的任務，是判斷請願書有無提交行政會審議的價值。

足見任何少數民族，得控訴於國聯。惟行政會並沒有援用條約上所定程序的義務。——除非行政會的會員國確信條約已被違背。行政會會員國的判斷也許為政治上的動機所左右。當一國對於發生的爭執並無直接利害關係時，牠也許不肯毅然控告另一國。而少數民族則除向國聯秘書廳提呈請願書外，別無其他權力。所以，少數民族，如無友好的國家，充任行政會會員國者（現今該會會員國限於十個強國）牠就無從確信其控告是否能得公平的精密的審議了。因此，有人提議設立一個類似委托管理委員會的保護少數民族委員會。

德意志農夫事件——關於少數民族的事件中，最重要的，大概是涉及波蘭國內幾千個德意志農夫的那件事。國聯秘書長於一九二一年十一月間，接得一封電信，略謂波蘭政府命令這般農夫交出他們的財產，而這些財

產，是德意志政府在休戰後凡爾賽條約有效施行前，租給他門的。祕書長於是援用一種應急的程序，與波蘭政府接洽。結果，波蘭政府應許在國聯行政會對此事件加以審議之前，暫時不實行其命令。因為此項爭執係涉及波蘭少數民族條約內若干條文的解釋，故行政會徵得波蘭的同意後，將此項爭執提交一個法家委員會研究。後因波蘭拒絕接受該委員會的報告，行政會乃於一九二三年二月三日向世界法庭咨詢：（一）波蘭的處置是否涉及國際義務及（二）波蘭的處置是否與這些義務相符。該法庭全體推事一致認定波蘭的處置：（一）是涉及國際義務的，（二）是與這些義務不相符的。該法庭以為，任何私權，不因國家主權的變更而受影響，故對於這些德意志租地，應加以尊重。牠以為一九二〇年七月十四日的法律中，有無關於種族歧視的規定，是不成問題的，該法律是否僅適用於非德意志族的波蘭國民也是不成問題的。法律條文中無歧視的規定，只是表面的法律上平等，但事實上的平等也是必要的。該法庭發表了這些意見後，波蘭提議對於財產已被剝奪的農夫，予以補償，對於未遭驅逐的農夫，不再加以驅逐。此項提議，經行政會接受。

（六）對於保護少數民族原則的批評

就上述德意志農夫事件看來，可見在保護少數民族這種義務的履行方面，已有一大進展。但關於少數民族的保護，至今仍有許多缺陷。其中主要的一個缺陷，便是得援用條約中規定的程序者，祇是行政會的會員國。一九二三年四月，匈牙利羅馬尼亞二國間發生一件關於少數民族的爭議，其原因是羅馬尼亞頒布一件關於農地的

法律，其施行的效果將使外國人（包括匈牙利人在內）的產業，均被沒收。匈牙利申說此項法律，違背了羅馬尼亞在一九一九那年簽訂的條約。匈牙利當然無權援用該條約所定的程序，於是根據國聯盟約第十一條——該條僅規定調解——將此項爭議提交行政會解決。行政會的起草委員，認此項爭議係涉及條約的解釋，故提議交由世界法庭表示意見。對此提議，匈牙利政府雖表示同意，但羅馬尼亞表示反對。後因行政會的會員國中，無一行使其權利而將此事件交由世界法庭審判，匈牙利遂無其他救濟方法。

但此項稱爲「奧普坦問題」的爭議，（截至一九二九年七月時）仍在國聯行政會內留待解決。一九二三年行政會曾任命一個起草委員，以便造成一種直接的解決。在布魯塞爾幾度磋商的結果，匈牙利與羅馬尼亞關於某幾點達到了互相諒解的地步。但匈牙利政府拒絕予以此項諒解以批准，以致國聯行政會重又陷於棘手。一九二三年七月，行政會通過一件議決案，把這案件駁回，並表示牠希望羅馬尼亞能信守和平條約。匈牙利地主，既未能在行政會或世界法庭中解決他們的案件，乃在混合仲裁庭對羅馬尼亞提起訴訟。按這個仲裁庭，是依據特喇農條約而設立的，專審理由於和平解決而起的爭議。牠最後於一九二七年一月，決定牠有審理此案的管轄權。但在牠尚未着手審查此案的是非曲直之前，羅馬尼亞已將其仲裁員撤回——雖然該國曾在特喇農條約內約定，願認仲裁庭的裁決爲「最後的及終結的」裁決。依照該條約第二百三十九條的規定，如當事國不推派仲裁員時，國聯行政會負有任命補充仲裁員的責任。後來，行政會不履行此項責任，牠指派三人組織委員會，就整個問題加



以研究該委員會旋即作成一件報告，略謂雙方當事人應先同意於適用於此案的若干原則，如雙方均接受這些原則，則行政會應囑羅馬尼亞令其仲裁員重行出席於仲裁庭。這些原則是難以接受的。由此可見，行政會漠視了牠所負的任命仲裁員的責任，任憑羅馬尼亞規避其聽受仲裁的義務。後來牠雖勸導雙方政府重開直接談判，但截至一九二九年尙無結果。

行政會是一個政治機關，牠所以不願意任命仲裁員，顯然是由於牠不欲冒犯羅馬尼亞——法蘭西的同盟國。此事惟有毀損國聯的尊嚴，並毀損仲裁的意義，實亦表示保護少數民族現行程序的缺點。

歐戰的結果，法蘭西、比利時、丹麥及意大利四國均獲得領土，但牠們均未簽訂保護少數民族的條約；除德意志關於上西利西亞一地會簽訂這樣的條約外，其他再也沒有一個強國會簽訂這種條約。這些強國認這種差異的辦法爲正當，其理由是：歐洲新興國家之得以獨立，及巴爾幹諸國領土之得以增多，無非是協約國的兵力所賜與，所以協約國當然可以要求這些國家採行保護少數民族的政策，藉以避免將來戰爭的發生。把英屬自治殖民地內的印度人及歐洲人，或把美國內的黑人及日本人，置於國際保護之下，這是顯然不能實行的。如果說保護少數民族的義務因尙未普及於全世界故須暫緩施行，那末這種義務可說將永遠不會施行。惟從另一方面說來，僅使世界上較小的國家履行這種義務，雖不能謂爲全無理由，但總是顯然不公平的。例如，一方面強使南斯拉夫保護國內的意大利人，一方面却不使意大利對國內的南斯拉夫人履行同樣的義務，這是顯然不公正的。國聯第三

屆大會（舉行於一九二二年）有見於此，故表示其希望：不受法定義務拘束的那些國家，仍應善待其國內的少數民族，至少應像受有條約拘束的其他國家一樣。

有些批評家，並謂保護少數民族這個制度，係建立於一個不良的原則之上。他們以為這個制度非特不能保證社會的和平，且能增強惡之內創立一國一的趨向，勢將釀成國家分裂的結果。他們以為這個制度非特不能保證社會的和平，且能增強惡感。有些批評家，則以為這些條約不能使猶太人與非猶太人間的衝突消除，而反能使這種衝突增劇。有些少數民族，例如捷克斯拉夫及羅馬尼亞兩國內的匈牙利人，希臘治下馬其頓地域內的布加利亞人，曾利用這些條約，向他們所屬的國家進行對抗的運動。當然，保護少數民族的條約，不應保護這種運動。國聯第三屆大會重視此點，故宣稱少數民族固應不受壓迫的待遇，但他們也應該「像忠實的國民那樣與他們所屬的國家通力合作。」對於恐怕國家分裂的議論，則可以說：這些條約適當地解釋起來，並不阻止少數民族與多數民族間的自願的同化。而且，這些條約並不阻止一國去要求所有少數民族學習該國內佔優勢的語言。這些條約僅謂：除使少數民族學習這種語言外，少數民族固有的語言亦應予以容忍。這些條約僅阻止強迫的同化——即非特不能成功且常惹起叛亂及戰爭的強迫同化。

使少數民族時常向一個國外的機關訴請救濟他們真實的或想像的困苦，實是不合宜的——這種訴請，如果極端援用起來，徒使惡感增強。「對於一國的居民，如僅用外來的干涉加以保護，結果將立即使國內佔多數的

民族仇恨這些居民。而且，兩個關係政府間，由於外交上的干涉而發生衝突，實與國家間彼此諒解及合作的精神全然不合。所以，要使保護少數民族的一個制度得以成功，即須籌劃一種辦法，以防止少數民族權利的侵害。國聯第三屆大會，有見於此，故建議關於重大違背條約的事件，行政會雖仍應保持其全權，但與被控虐待少數民族的政府作「善意的及非正式的談判」，可使友好的關係，得有極度的增進。

由關係國政府派遣代表，在出事地點組織行政機關，藉以表曝少數民族所受的怨苦，這種方法，也能使大半請願不致提交行政會解決。波蘭德意志兩國政府，關於上西利西亞一地，曾於一九二二年五月十五日簽訂協定，相約在各自管轄的地域內，設立一個少數民族事務局。屬於少數民族的人，如果對於最高行政機關的處置，不能滿意時，他得向其本國的少數民族事務局請願。倘該局未能將爭議解決，該局得將此項請願移送於混合委員會。混合委員會是一個調解機關，由德意志人二人、波蘭人二人及一個中立的主席組織。倘少數民族對於該委員會的意見不能滿意時，得經由適當的機關，上訴於國聯行政會。此外，兩國政府並設立一所仲裁庭，遇有涉及個人權利的案件發生時，該庭負有解釋協定之責。

關於上西利西亞問題，常設國際裁判法庭已作成許多判詞及意見書。

「小議定書」——在當地指派國聯代表，這個辦法在「小議定書」中更有所進展。所謂「小議定書」，是希臘、布加利亞、國聯行政會會長及國聯秘書長，在一九二四年九月間簽訂的。這些議定書，規定在混合移民委員會

的委員中指派二位委員，充作國聯的特別代表，襄助布加利亞及希臘二國施行該二國所簽訂的少數民族條約。這二位代表，得在當地進行調查，並得會同向關係國政府，提出應予採取的辦法。少數民族確信他們的權利被侵害而提呈的訴願，也得由這二位代表收受。國聯的代表，關於解決爭議的方法，得提出建議，送達於關係國政府。惟國聯代表僅有建議的權力；依據條約而解決爭議的權力，則仍由行政會保持。但有了這種制度而這種制度是希臘及布加利亞兩政府自動發議的，故有許多爭議，得在當地和平解決。如果有少數民族的其他國家，也能設立機關，類似於上西利西亞地域內所設的混合委員會，或如希臘及布加利亞二國那樣，指派供諮詢的國聯代表，那末，政府與政府間當可自己將爭議和平解決，而無須訴諸外力了。

最後，有些批評家，謂保護少數民族的條約，未有適當的規定，事實上並未實施。其實，歐戰期內民族間既發生嚴烈的仇恨，故違背這種條約的情事自難避免。而且，虐待少數民族的事件中，有許多係發生於某種區域——即地位未經確定因而不能適用這些條約的區域。無論如何，這些條約的存在，給與少數民族以一個和平的方法，使他們能在世界輿論之前，表曝他們所受的冤屈。他們雖不必獲得救濟，但未能完善實施的條約，總比全無條約好些。如果關係國政府間，能協商辦法在當地設立機關，則關於少數民族的爭議，即可減少。又國家疆界一經穩定，其他糾紛一經解決，及國聯權力一經發展後，保護少數民族的制度，大概會隨着漸漸發生動力，使大半「收復領土」的運動，不能立足於歐洲地圖之上。

同時，一個民族的團體意識，受異國的鎮壓時，該民族的要求，決非一個保護少數民族的條約所能遏止。亞爾薩斯洛林之要求與法蘭西重合，或至少要求政治上自主，決非一個保護少數民族的條約所能遏止。保護少數民族的條約決不能銷滅帝國主義。受這種條約適用的少數民族，如果是真正的少數民族，如果是不能與其受治的國家相分隔的一部分，這種條約纔能收效。

### (七) 保護少數民族原則的最近的發展

雖然不滿意的少數民族，曾提呈不少請願，但行政會在一九二〇年至一九二六年間並未很積極的審議這些請願。截至一九二五年為止，祇三件請願，經認為有正式注意的價值。即使提出的證據，確能證明義務的違背，行政會也不以要求關係國取消其違背義務的處置為妥當。牠通常祇「表示深信」該國當不復繼續施行這種處置而止。惟自德意志及其他前屬同盟國的國家加入國聯，及德意志被選為行政會常任會員國之後，情形就為之一變。顧慮少數民族福利的那些國家，此時已能參加於處理少數民族事件的機關。在一九二八這一年內，由行政會任命的審理少數民族問題的三人委員會，受理了二十三件請願，這些請願是從八個國家提呈的，均經認為可以受理。

德意志要求保護少數民族的義務，其實行的程度應更為嚴厲。波蘭及其他關係國，則企圖阻撓這方面的任何進展。牠們唱道一種理論，以為保護少數民族的條約是在少數民族同化於多數民族之前的一種暫時的權宜

辦法。

在一九二七年至一九二九年間，波屬上西利亞地方發生關於少數民族的事件，這事件就國際見地而論，是一件嚴重的事件。一九二八年十二月，國聯行政會在羅加諾開會時，該地德意志人提呈八件請願。在一次會議時，波蘭代表紮勒斯基，宣稱該地有一個德意志人團體，稱爲國民同盟，其團員對波蘭犯叛逆之罪。保護少數民族條約上的規定，決不能當作少數民族從事叛國活動的法律根據。該團體的活動是一和平的真實的危險。一隨着德意志代表斯特萊斯曼，激昂地答稱，波蘭代表所說的話，實出於一種「仇恨德意志少數民族的精神」。一波蘭應依照上西利亞協定，保護德意志少數民族，這責任是波蘭不能否認的。最後，行政會主席陳明，國聯決不會一對於神聖的保護少數民族的正義，漠不關心，一於是辯論終結。當時斯特萊斯曼聲明，德意志擬請求把保護少數民族的整個問題，列於下次行政會開會時的議程上。

行政會在一九二九年三月開會時，加拿大代表丹度龍提議修正現行的程序，其提議是：（一）關於少數民族的一切請願，除極度急迫者外，應先送交關係國政府，如該政府未能使請願人滿意，則此項請願應連同關係文件送交國聯秘書廳；（二）此項請願，應由行政會全體會員或其代表，組織委員會審議之；（三）該委員會得將爭議提交行政會，如委員會及各會員均未提出報告於行政會，則委員會須決定在何種情形之下應將爭議公告於世。這些提議，爲德意志所贊助，其用意有二：（一）勸導少數民族把爭議在未訴諸國聯之前，與政府就地解決；

(二)如最後仍訴諸國聯時，把採取的辦法，公開於世。依照現行的程序，行政會所採取的辦法，是少數民族所不得而知的，而且，處理請願者，不是行政會的全體會員，而只是三人委員會，這委員會是關心少數民族的國家所不能參加的。

斯特萊斯曼，於贊助這些提議時，對於認保護少數民族條約為暫時的權宜辦法的見解，加以痛斥。他曾論及一個常設保護少數民族委員會的設立。行政會最後將加拿大及德意志的提議，交一委員會討論。據報章所載，該委員會在行政會於同年六月開會時，提出建議，謂這些提議不應採取。又據報章所載，行政會採取一種折衷辦法。

#### (八)少數民族的交換

有些國家，關於少數民族問題，採取一種比較激烈的解決方法。牠們簽訂條約，規定少數民族全體遣回本國。一九一四年，土耳其希臘兩國，交換照會，規定巴爾幹戰爭後因領土的割讓，而一造的人民留居於對造領土內者，由兩國自動交換。兩國擬各派代表，連同幾個中立委員，組織一個混合委員會，其任務是監督這種交換，俾不致違背人道。關於財產權的保護，亦經兩國規定辦法。惟此項計劃，因歐戰的爆發而未實行。

一九一九年，希臘布加利亞二國，也採取上述的方法。牠們簽訂條約，規定一造國的人民住在對造國內者，得自動移居本國。一個混合委員會經二國設立，以委員四人組織之，其中一位是希臘人，一位是布加利亞人，其餘二位係由國聯行政會任命。該委員會的任務，是監督關於移居的事項及負責清理移居者的財產。該委員會並依照

移居者所有財產的價值，從可供利用的款額中，提撥一部，借給這些移居者。

一九二三年一月，希臘土耳其兩國簽訂協定，規定：除了住在君士坦丁堡的希臘人及住在西塞雷斯的回教徒以外，對於國內的少數民族（即希臘國內的土耳其人及土耳其國內的希臘人）實行「強制的」交換。一個混合委員會亦經設立，以委員十一人組織之，其中四位是土耳其人，四位是希臘人，其餘三位係由國聯行政會就歐戰時中立的國家中選任。該條約規定：回歸土耳其的土耳其人，應在本國取得財產，其價值相等於他們留在希臘國內的財產；同樣，回歸希臘的希臘人，亦應取得財產，其價值相等於他們留在土耳其國內的財產。如果締約國的一造其人民所有財產的總價值，抵不過對造人民所有財產的總價值時，其差額應由該締約國政府支付。

此項條約，係聽從國聯被難人民委員會委員南森的提議而締結的。南森所以要這樣提議，是因為土耳其那時已正在驅逐國內的少數民族，所以，要使困苦減少，必須採取這樣的一種限制方法。

布希協定中所採行的那種自動交換的政策，確有若干可取之點。但希土協定中所規定的那種強制的交換，似乎僅可作為無可如何而採用的辦法。原在土耳其的希臘人，回歸本國的結果，使土耳其蒙受鉅大的經濟損失；而在希臘方面，則因牠不得收容百萬左右的避難人民——在牠所有人口中佔四分之一——故也未獲得相當的利益。而且，條約雖經締結，土耳其之驅逐希臘人及希臘之驅逐土耳其人，仍發生難以言語形容的殘忍行為，因而釀成國聯企圖救濟的被難人民的大問題。強制交換少數民族，這一個辦法，不僅與經濟法則相抵觸，並且創



立一個危險的先例，也許因而誘起民族間的壓迫。總之，這個辦法，決不能當作保護少數民族的替代物。

就國家間關於少數民族所締結的許多協定看來，可見國家內部的社會狀況，每與外界大有利害關係。這種保護少數民族的新原則，改變了排外的不寬容的民族國家主義的舊觀念。又民族國家這個舊觀念，並被「多個民族的國家」這個觀念所改變，多個民族的國家，能根據自主或聯邦的原則，而寬容許多民族。此點擬於下兩章內討論。

## 第九章 包括多個民族的國家

- (一) 包括多個民族的國家與自主
- (二) 包括多個民族的不列顛帝國
- (三) 自治殖民地與外交——「庸鏢」條約——帝國會議——對於帝國條約的否決權——會商的必要——(四) 猶太民族主義——(五) 芬蘭及波蘭——(六) 蘇維埃政府與自主——(七) 奧匈帝國內及土耳其帝國內的自主——黎巴嫩事件——(八) 冰島及魁北克——(九) 中央集權與自主——(十) 國際保障的自主——魯斯人——奧蘭羣島事件

保護少數民族各個個人的權利無論如何有力，一個真正民族之要求獨立，終非這種保護政策所能制止。

——除非同時承認牠是一個政治團體。如果屬於少數民族的人民散漫地居住一國內時，那末，保護少數民族的條約確是一種有效的保障。但就許多情形看來，一個民族往往在全國中雖為佔少數的民族，而在某區域內則為佔多數的民族了。就整個德意志而論時，住居亞爾薩斯的法蘭西人固顯然是佔少數的民族，但單就亞爾薩斯而論時，他們便是佔多數的民族了。

### (一) 包括多個民族的國家與自主

如果將民族自決的政策嚴格地援用起來，那末，所有這種團體都應享受絕對的政治上的獨立，或與種族相同的一國相聯合。但如這種團體為數很多時，那末這種獨立或聯合站在經濟的見地上看來是辦不到的，而站在種族團體的見地上看來，也是不相宜的。僅僅保護少數民族的條約，固不能使這種團體滿意，但僅僅使他們在中央政府內有代表一事，也不能使他們因而比較滿意。例如，倘使不列顛要遣派不列顛的官吏去治理加拿大的內政時，那末，加拿大的人民決不因僅僅能選出代議士列席於倫敦的不列顛議院而滿意。現今加達魯尼亞的人民，——在許多方面與卡斯提爾人不同，——派遣代議士列席於西班牙的國會，但因他們受治於卡斯提爾的官吏而不受治於加達魯尼亞的官吏，並因他們納稅於中央國庫給不受他們節制的官吏去支配，所以他們還是怨恨。

絕對的獨立雖有缺點，但較優於極端的中央集權；故除了絕對的獨立及極端的中央集權以外別無其他解

決方法時，前一種方法大概可以採用。惟實際上除此二種方法以外尚有另一方法：這便是建立若干民族政府，凡關於本地的事項由各該政府自主，惟關於全體共同的事項則由一個中央機關處理。在這樣的一個國家之內，各民族有共同的主權，共同的公民權，有時有共同的旗幟，共同的貨幣制度及共同的貿易制度。同時，各民族都得設立一個立法機關，由本地的代表組織，有權處理本地的事務，如教育及賦稅等。本地的官吏，從當地的人民中選任，負責管理本地的事務。徵收的稅款，大部分用於本地的事業。像這樣的一種政策，實承認少數民族的「團體」意識，故與僅僅保護少數民族的政策不同；因保護少數民族的政策，不過保障「各個個人」的權利而已。

### (二) 包括多個民族的不列顛帝國

許多國家採行上述的自主政策，一方面藉以保存牠們整個的國家組織，一方面並藉以滿足國內各民族的要求。其中最著名的一個例子，當然要算不列顛帝國。在文化上，愛爾蘭的人民與英格蘭的人民不同。世上有一個愛爾蘭民族，誰會懷疑，即就大不列顛三島而論，蘇格蘭及威爾斯的人民也與英格蘭本部的人民不同。至於加拿大人南非洲人及澳大利亞人則與英格蘭人相差更大。不列顛聯合國的國旗實飄揚於八個彼此不同的「民族」之上。

現今有八個民族自治本地的事務——(一)加拿大(二)紐芬蘭(三)澳大利亞(四)新西蘭(五)南非洲(六)愛爾蘭自由邦(七)新近成立的南洛諦西亞政府及(八)自治權限較狹的北愛爾蘭。這些民族各有一個憲

法，大都由自己起草而由不列顛政府正式批准。牠們並不派遣代議士出席於倫敦的議會，但牠們各有自己的立法機關。在這些民族中，不列顛政府所派的惟一代表通常叫做總督，但總督不過是一個有名無實的長官；牠們都設有內閣，由本地的代表組織，對本地的議會負責，總督「管理」事務，須經內閣之手。當內閣失去議會的信任時，該內閣必須辭職，而總督則必須另選一個為議會所信任的內閣。由此看來，各該民族不僅有代表政府並且有負責政府，享有管理本地事務的全權。

但這些民族與母國政府間仍有若干法律上的關連。議會通過的議案，非經總督同意，不能成為法律；而總督則得以拒絕同意，或將議案保留起來，以備母國政府審議。母國政府也得於一定期間，否認殖民地的法律，對於自治殖民地立法機關的權能並得以憲法規定某種限制。例如，加拿大自治殖民地必須承認魁斗克地域內天主教徒所享的若干權利；愛爾蘭議會不得剝奪信教的自由；南非洲聯合國關於本地事務的處理也受有有限限制。殖民地立法機關所通過的法案，倘與不列顛議會所制定的法令相抵觸時，即為可得撤銷的法案，得由樞密院的司法委員會廢止之。由此可見母國的最高權威仍能維持。惟就事實而論，總督現今從不否決殖民地的立法，不過有時將議案保留而已；而且樞密院的司法委員會也難得宣告殖民地的立法為違憲。又不列顛議院並不向自治殖民地徵稅，牠所定的法律也很少適用於整個帝國。

現今，各自治殖民地並行使若干權能，其性質可認為不僅有關本地而已。除加拿大以外，牠們得修正牠們的

憲法。牠們得規定牠們的關稅，——這實是一個非常重要的權能。各自治殖民地對於不列顛輸入的貨物，也徵收關稅，不過待遇上往往較優於別國輸入的貨物。牠們並得規定關於移民的事項。關於內部防禦的事，牠們實際上是完全自由的。在歐戰之前，澳大利亞、新西蘭及南非洲聯合國會實行一種強迫的軍事訓練的制度。自治殖民地的軍隊負責維持本地的秩序，駐在本地的時候概由自治殖民地自己管轄。此外，牠們並得設立本地的海軍。

在自主政策之下，各該民族不僅實際上能自由處理關於本地的事務，並且關於間接可影響及整個帝國的事項，牠們也有處理的寬大自由。但在最近以前，對於帝國的外交政策，牠們是沒有直接的勢力的。不列顛內閣或不列顛議會的對外政策，足使整個帝國與別國開戰，但牠們對此無節制之權。牠們除與母國分離外，別無方法可以避免交戰國在法律上應負的責任。

英格蘭企圖用二種方法，以減削這種獨裁的嚴格性：（一）凡是與自治殖民地無關係的戰爭，自治殖民地得不負積極參戰的責任；（二）自治殖民地受攻擊時英格蘭担任防禦的全責。歐戰期間，新西蘭及加拿大雖通過徵兵的法案，自治殖民地的軍隊雖在歐洲戰場上從事於壯烈的事業，但這些軍隊却是自治殖民地自願派遣的；牠們服從自治殖民地議會的命令而非服從不列顛議會的命令，而出發到歐洲去的。又英格蘭的海軍從前曾防衛自治殖民地的交通並保護牠們使不受外界的侵害，但英格蘭並不向牠們徵收稅款以維持牠的海軍。

英格蘭雖以這種權利給予殖民地，但這個制度終竟不能令人滿意。這個制度，充其量也不過是一種仁慈的

專制；關於有些事項牠漠視自治殖民地的志願而這種事項也許有生死關頭的意義。而且，上次歐戰已證明英格蘭實已無力繼續去單獨防衛整個帝國。那時倘無自治殖民地的援助，英格蘭也許會遭戰敗。帝國本身的存亡既繫於此項戰爭，則自治殖民地當然不能斤斤於其所處的法律地位而袖手旁觀。惟牠們既知應將責任負起，那末，確定其所應負擔的是這樣一種責任時，牠們當然要求有參加意見的權能了。

### (三)自治殖民地與外交

關於帝國對外政策的探定，不列顛帝國內「各民族」提出二個要求；這二個要求彼此間是有些抵觸的。其中一個要求是：關於自治殖民地自己的對外政策，他們須有獨自探定的自由。另一要求是：探定關於整個帝國的政策時，牠們須有若干參與的權能。

關於締結條約的事，自治殖民地享有很大的獨立。現今大不列顛簽訂的通商條約中，有一條聲明，這些條約除通知加入外，不適用於自治殖民地。自治殖民地並得單獨從不列顛通商條約退出而不復受其適用。一九〇七年，不列顛准許自治殖民地享有派遣自己的代表締結各自的商約之權；惟這種商約須經不列顛代表簽字及不列顛皇帝批准。

「庸蝶」條約——在一九二三年，不列顛更進一步，牠允許加拿大獨自簽訂一個條約——這便是一九一三年三月二日與美國締結的「庸蝶」條約。該條約的一造是美國，對造是不列顛帝國皇帝。但不列顛皇帝任

命加拿大航漁部部長拉榜特爲其全權大使。拉榜特雖由不列顛皇帝任命（依照一部加拿大人的意見，不列顛皇帝是加拿大的王帝）而實由加拿大政府舉薦及訓令。惟該條約仍須經不列顛皇帝的批准方纔生效。

但一個自治殖民地於締結這種條約時，必須對於帝國內其餘地方將受何種影響，加以相當的考慮。一九二三年舉行的帝國會議，曾在一個正式的決議案裏規定此項原則。該決議案並規定：凡兩國間締結的條約，如僅關帝國的一地者，應由該地政府的代表簽字並應由該一政府送請不列顛皇帝批准。

各該自治殖民地，印度及愛爾蘭，現爲國際聯盟的盟員。在國聯大會裏牠們與大不列顛有同樣的投票權，牠們的代表只服從自己政府的訓令。各該自治殖民地與其他任何盟員，站於同等的地位享有被選爲國聯行政會會員的資格。其中三個自治殖民地，現受國聯的委託，管理着若干委託管理地，直接向日內瓦送交牠們的按年報告。一九二七年，加拿大被選爲國聯行政會的會員。

此外，各自治殖民地得派遣自己的外交代表駐於外國。一九二〇年五月間，不列顛政府宣告：加拿大得指派一個駐美公使。愛爾蘭於一九二四年六月指派一個駐美公使。此愛爾蘭駐美公使，雖是由不列顛皇帝任命的，但關於涉及愛爾蘭自由邦的事項，他不受不列顛大使的節制。惟遇有一件事項是否應屬愛爾蘭公使管轄發生問題時，他須與不列顛大使會同商議。這種辦法，一表示與帝國外交統一的原則，並無何等違背。

帝國會議——如上所述，關於締結條約，國聯盟員資格，及指派外交代表等國際事項，各自治殖民地已享有

若干自主之權。除此以外，牠們對於涉及整個帝國的政策，也已獲得若干預之權。這種干預權取二種方式：（一）帝國會議，及（二）參與涉及整個帝國的條約的締結。一九〇七年以前，雖有幾次殖民地會議曾經舉行，但第一次帝國會議則直到是年纔在倫敦舉行。此項會議，係由各自治殖民地的內閣大臣，大不列顛的首相連同其他官員組織。依照一九〇七年的憲法，此項會議應每四年舉行一次。在歐戰之前舉行的幾次會議，僅討論幾乎全是枯燥的事宜，如海底電報，司法上訴，國籍取得，及特惠關稅等。惟在一九一一那年，不列顛政府曾向自治殖民地通知帝國所採的是何種對外政策。在歐戰期間，大不列顛與自治殖民地間的關係發生一大變動，這是由於牠們爲牠効忠援助之故。從一九一七年起至歐戰告終時止，各自治殖民地的內閣大臣，幾乎常駐倫敦。他們的聚會，名義上雖稱帝國軍事會議，但事實上在和平條約簽訂之前，他們是帝國的最高行政機關。

在一九二一年的帝國會議席上，自治殖民地對於帝國的對外政策，顯有很大勢力，比牠們在歐戰前所有的勢力，要大得多。在一九一一那年，不列顛政府僅向牠們「通知」帝國所採的是何種對外政策，但在一九二一年，與牠們「商議」帝國應採何種對外政策了。如帝國會議及閉會期內的照會所說，不列顛帝國現今所採的理論是：帝國的政策係整個帝國的產物，不過實施這種政策的機關仍爲不列顛外交署而已。在閉會期內，不列顛外交署實施的新措置，如不爲自治殖民地所贊同時，牠就無從要求他們給牠以贊助。

對於帝國條約的否決權——自治殖民地並得參與帝國條約的締結，故牠們對於帝國的對外政策能行使



一種否決權。這種條約如在國際會議內草訂時，自治殖民地通常得派代表出席。在一九一二那年，牠們各派代表出席於無線電報會議，而各該代表的行動概依從自治殖民地的訓令。此項先例曾經援用於一九一四年舉行的海上生命安全會議。一九一九年的巴黎和會，是牠們第一次單獨派遣代表出席的「政治」會議；除不列顛帝國本身派遣代表五人外，加拿大、澳大利亞及南非洲各派代表二人，新西蘭也派代表一人。惟此項先例，未經援用於一九二一年至一九二二年的華盛頓會議；那時美國祇請不列顛帝國出席，因此，有些自治殖民地深感不快。但因為每個國家得派遣的代表人數，是沒有限制的，所以後來商定辦法，使澳大利亞、南非洲、加拿大、新西蘭及印度各得派遣代表一人參加於「不列顛帝國代表團」。

在這種會議裏締結的條約，現由自治殖民地的代表，替國皇簽字。一九二六年舉行的帝國會議，議定條約前文的格式如下：

國王陛下……

大不列顛北愛爾蘭及不列顛帝國境內非國聯盟員各部

代表某

加拿大自治殖民地

代表某

澳洲聯邦

代表某

新西蘭自治殖民地

代表某

南非洲聯合國

代表某

愛爾蘭自由邦

代表某

印度

代表某

最後，凡是「使帝國內不止一地負擔義務」的條約，均由不列顛皇帝與各自治殖民地商議後批准之。至於「自治殖民地政府在通知其願得批准或贊同批准之前，是否需要議會的認可或立法，則聽由該政府自己決定」惟事實上在自治殖民地政府向不列顛政府通知其贊同批准之前，自治殖民地議會每先認可帝國條約。

倘嚴格地就法律上的見地而論，條約經皇帝批准後，即使沒有自治殖民地代表的簽字或自治殖民地議會的認可，似亦能拘束整個帝國。但事實上似乎帝國不經各自治殖民地的同意，即不會締結條約而負擔嚴重的政治的義務。如果這個原則將來嚴格地予以應用時，那末，一個自治殖民地可不顧大不列顛及其餘自治殖民地的志願，而單獨否決一個條約。

會商的必要——帝國會議的性質雖已變更，涉及整個帝國的條約自治殖民地雖能參與，然而對於帝國的對外政策依然未能充分節制。帝國的條約，既可因一個自治殖民地單獨行使否決權而被阻礙，就這樣的一個帝國是否能順遂地處理其對外事務，便不能無疑。況且，有些事項非條約範圍內事而又發生在帝國會議閉會期間時，自治殖民地便難加以節制。這一點可以一九二二年的土耳其事件來說明，按土耳其人只爲了佐治的警告而

未向歐洲進展他們的戰爭。當時，佐治會請求自治殖民地贊助不列顛的處置。依照首相波那的見解，此爲不列顛有史以來第一次向自治殖民地請求贊助的事例。又如關於法蘭西佔據魯爾事件及意大利攫取科佛事件——在這類事變中不列顛外交署單獨採定帝國政策。

總之，不列顛帝國當今之務，是在帝國會議閉會期間設立一種會商機關，以英格蘭及各自治殖民地的代表組織之。一九一八年，不列顛政府會提議：各自治殖民地應派閣員一人駐於倫敦以便會商。此外，帝國會議開會次數的增多也可使帝國的對外問題能充分提示於帝國的全體代表。

自治殖民地現爲國聯盟員一事，給牠們以一個最有力的保障，使英格蘭反於牠們的志願而與別國宣戰時，牠們不致捲入旋渦。依照國聯盟約及議定書的規定，倘英格蘭與另一國聯盟員發生爭議，牠要先將爭議提交仲裁或提交行政會而忽遽宣戰，在法律上是不可能的。有人以爲：如果英格蘭將爭議提交行政會時，自治殖民地得以一特殊關係一盟員的資格要求列席的權利，這樣，牠們對於英格蘭的行動便可加以節制。

一九二六年，帝國會議又在倫敦開會，關於帝國各地間的關係，牠作成一件報告，記載前幾年內的發展情形。該報告宣稱，大不列顛及各自治殖民地都是一不列顛帝國內自主的團體，地位平等，關於內政及外交各方面，彼此間絕無主從的關係；牠們共同效忠於國皇而聯合起來，自由團結爲不列顛聯合國的組成份子。該報告宣稱，總督在自治殖民地內所佔的地位，應與大不列顛國王所佔者相同，故將來自治殖民地政府與大不列顛政府間

可直接接洽，而不必經由總督轉達。關於立法，憲法上雖有否決及保留的規定，但委員會聲稱，一任何事件，與自治殖民地有關係者，大不列顛政府不應以背於該自治殖民地政府的意見的辦法，請求國皇核准，否則即與憲法上的慣例不符。一此外，大不列顛的議會不應以制定的法律，未經自治殖民地的同意而適用於該自治殖民地。關於向樞密院上訴的現行制度，日後也可於充分協商後加以變更。

關於條約的締結，該報告宣稱，一九二三年的帝國會議所議定的原則，仍應遵守。

該報告坦白說明，關於一般外交事宜的處理，如同關於國防的事宜一樣，其主要責任由大不列顛政府負之。但不論是大不列顛或是自治殖民地，非經其政府切實同意，即不能以積極的義務，強令其接受。大不列顛與自治殖民地間，應設一種人的接觸的制度，爲此目的，大不列顛於一九二七至一九二八年間派遣高等委員駐在各自治殖民地。

自治殖民地內有些人主張帝國的分解，但這種主張能否得一般人的信仰是成問題的。南非洲或新西蘭或澳大利亞的人口尚不到一個三等國或四等國的人口。牠們前曾參加巴黎和會及華盛頓會議，故牠們現今能行使一種勢力，決非牠們自己所有的力量所能辦到。獨立了後，牠們便不能在國際事件上有何勢力了。南非洲的獨立，也許會讓成納塔耳省的反叛，也許會使白人受窘於人數多上四倍的黑人。恐懼日本的心理，大概能使澳大利亞及新西蘭仍爲帝國一部，恐懼美國的心理對於加拿大大概也有同樣的影響。祇要帝國存在，這些恐懼便得和

緩，而自治殖民地間的和平，也得維持。但這種結果，並非由於鎮壓民族情操，乃是由於鼓勵民族情操而做到的。一不列顛帝國絕不排除民族間的差異，牠證明牠自己是培養新民族的母親，牠不僅保護牠們在嬰孩時的發育，並且當牠們達於成年的時候給牠們以一種生存之道——使牠們在帝國的組合內享受組合員的利益，以代替那種以自己爲中心的孤立而陷於虛弱的境地。一不列顛帝國實是今日實行真正民族組合的惟一成功的例子；各民族的結合，並非出於威逼而是出於誠心，爲求達共同的目標而合作。牠是國聯將來也許會形成的一個表象。

#### (四) 猶太民族主義

在不列顛帝國之內，有一更奇特的運動，其目的是在發展一種別於政治民族主義的文化民族主義——是要在巴力斯坦建立猶太民族之家。猶太人是在世界上沒有一處地方他們可以叫作本鄉的一個惟一大民族，——他們有他們的民族特徵，這是無可誤解的。約有一千五百萬個猶太人散住於各地，其中一大部分是反猶太運動的目標。許多正統派猶太教徒把舊約解爲他們將復歸聖地。由於上述種種原因，發生了猶太民族主義——即回歸巴力斯坦的理想，藉爲解決猶太民族問題的方法。近代猶太民族運動的創始者，名叫赫爾茲，他曾著作一書，題名猶太人的國家。從一八九八年起，猶太民族主義者會議，每年舉行，出席者有各地的猶太人。不論那一個猶太人，只要每年繳納什葛爾（一種猶太幣）一枚，便可充當會員，大約在一九一一那年，猶太民族主義者分裂成二派；其一爲政治的猶太民族主義者，另一爲文化的猶太民族主義者。前一派致意於建立一個國家，完全由猶太人

治理；他們要使巴力斯坦成爲猶太人的巴力斯坦，正如英格蘭是英格蘭人的英格蘭，後一派覺得建立這樣的一個國家是很困難的，因爲巴力斯坦居民的十分之九是阿剌伯人，所以他們僅要求一個「民族」之家，使猶太的文化及宗教能在那裏發揚不受阻礙。

歐戰之前，俄羅斯及羅馬尼亞，對猶太人施殘忍的虐待，在法蘭西也發生德雷福事件等事變，所以歐戰期間猶太人之不擁護協約國，是情理中事。爲要博得猶太民族的強大勢力起見，並有見於巴力斯坦對於蘇彝士運河在軍略上處於重要地位，不列顛政府特在一九一七年十一月二日的巴爾福宣言裏贊成文化的猶太民族主義的理想。牠宣言「不列顛政府贊成在巴力斯坦替猶太人民建一民族之家，並將竭力設法使這目的完成，惟須聲明者，即凡設施之足以妨害現居巴力斯坦非屬於猶太民族的人民所享有的公民權及宗教權者，或設施之足以妨害猶太人在任何其他國家內享有的權利及政治上地位者，概不得作爲。」此項誓約，據說已在和平條約內履行；這些條約將巴力斯坦列爲甲類委托管理地，由大不列顛受托管理。依照一九二二年七月間國聯行政會核准的委托狀，受托管理國須負責將該地的政治行政及經濟，置於一種狀況，使能達到建立猶太民族之家的目的；但受托國並須負責，確保巴力斯坦一切居民的公民權及宗教權，不問種族或宗教的各別。猶太民族主義的組織，被認爲適當的猶太人機關，對於設施之涉及建立猶太民族之家的事項者，得提供意見及助力。猶太人之移居該地，亦經認可，惟須受不列顛支配。受托管理國對國聯負責維持聖地。信教的絕對自由，及各民族維持自己的學校的

權利亦予以保障。

不列顛政府在實施這些保障時，遭遇很多困難。一九二〇及一九二一兩年內，發生阿刺伯人的暴動；巴力斯坦 阿刺伯代表團則提出抗議，謂不列顛將治理該地的權利，置於人數在全體居民中僅佔十分之一的民族的手中。他們並反對猶太人的移居，謂移居的目的，顯然在排逐阿刺伯人。在另一方面，則有些猶太人也提出抗議，謂他們參與治理該地的權利並未享受足夠的分配，真正的猶太人的政治國家並未建立。不列顛曾企圖籌劃一種制度，一方面足以確保阿刺伯人的利益，一方面也可使猶太人在他們視為神聖的地域內居住。爲使此目的實現起見，牠設一立法會議，大部分非正式議員由阿刺伯人充任。但實欲完全毀滅猶太民族主義理想的阿刺伯人，並不因此滿意。不列顛殖民地事務大臣，爲謀平定這二民族間的衝突起見，在一九二二年六月中發出一件新宣言，申說不列顛政府並不企圖創設一個完全屬於猶太人的巴力斯坦，牠也不企圖一阿刺伯的居民語言或文化，歸於消滅或降於從屬地位。一巴爾福宣言僅謂猶太民族之家應在巴力斯坦地域內建立而已。

截至今日（一九二九年七月）阿刺伯人始終表示不願參加擬設的立法會議，以致尙未設立代表巴力斯坦全境的民選議會。

由此看來，猶太民族主義呈示若干關於民族自決的最困難的問題。一千五百萬個猶太人沒有一個民族之家，——除了他們視為神聖的巴力斯坦以外。但現今巴力斯坦的居民中十分之九是阿刺伯人，他們不願與猶太

人有所交接。但該地如讓阿刺伯人單獨經營，該地便難發達。如在猶太人指導之下而同時能與阿刺伯人合作的話，則該地大概會興盛起來。不列顛政府，在未能使猶太人的希望實現以前，決不能退出巴力斯坦。如果牠能造成阿刺伯人與猶太人間的親睦，那末，牠將造就一件足以令人震驚的事業——即在同一政治國家的疆域之內把二個民族調和起來。

### (五) 芬蘭及波蘭

俄羅斯帝國也曾企圖用自主政策來調和民族主義與帝國主義二種要求間的抵觸。一八〇九年芬蘭併入帝國後，俄皇亞歷山大一世頒布保證條例，對於芬蘭的根本法律的維持，予以保障。俄羅斯起先並未遵守此項保障，但牠在一八六三年給與芬蘭一個憲法，並於一八六九年頒布一件議會組織法。在俄羅斯施行自主政策的期間，芬蘭似無不滿。但到了一八九九年，俄皇尼古拉二世廢止憲法，於是芬蘭人起而作消極的反抗，最後釀成一九〇五年的大罷工。反抗的結果，俄皇給與另一憲法。但後來俄羅斯國會不顧各外國議會議員的抗議，通過一項議案，其效力等於廢止這個憲法。一部分由於此項議案，一部分並由於歐戰的爆發，芬蘭的議會自一九一四年起從未召集。芬蘭的自主權能，既被剝奪，故牠於一九一七年十二月宣告脫離俄羅斯而獨立，實是不足驚奇的事。

波蘭的自主歷史，與芬蘭的相類似，不同之點，便是牠被置於國際保障之下。依照一九一五年的維也納最終決議書，俄國波蘭人受有保障，「凡能確保他們民族特性的制度一概須予以維持。」俄羅斯為施行此議定書起見，



給與波蘭一個很寬大的憲法，設一波蘭議會並將一切公務留給波蘭人自理。駐在波蘭的俄羅斯代表祇是一個總督。但波蘭的自主似乎僅是表面上的，而一八三〇年的革命發生後，上述的憲法即被廢止，波蘭的軍隊亦被解散。一八六三年內俄羅斯又實施其他壓迫，於是法蘭西、不列顛及奧地利三政府提出抗議，謂俄羅斯違背一九一五年的決議書，並要求牠將波蘭語恢復為公務上的語言及任用波蘭人為行政官吏。三政府並要求列強應舉行會議討論此事。但俄羅斯表示反對，認此為「任何強國不能承受」的干涉。後來三政府因外交上的原由，未向俄羅斯實施其他壓力。一九一七年俄羅斯帝制傾覆，波蘭也就宣告獨立。

#### (六) 蘇維埃政府與自主

來福夫臨時政府雖拒絕承認民族自決權，但牠允給自主權於俄羅斯境內的各民族。布爾札維政府於一九一七年十一月獲得政權，牠更進一步，宣告俄羅斯各人民有處分自己的權利。牠在一個著名的宣言裏，允許「俄羅斯境內的少數民族及人種團體得自由發展。」革命的結果，舊俄帝國分裂，成為三大集團。第一集團是資產階級的及絕對獨立的共和國——即波蘭、芬蘭及其他波羅的諸國。第二集團是俄羅斯共和國本部，包含十個自主省及八個自主共和國——例如巴士克、韃靼、啓耳基茲、達格斯敦、格洛斯基、土耳其斯坦及克里米亞。這些共和國各派代表，駐在莫斯科，隸屬於民族委員會。各該共和國所享有的自主權是不一致的，但原則上關於軍政外交及通商的事項，概由莫斯科政府直接管轄。又各該共和國內約有九個重要的委員會須在莫斯科的秘書處監察之。

下，掌理關於食糧、財政、勞工、交通、公經濟、郵政及電信的事項，剩餘下來的事務，由地方機關自理，但各該機關仍須對俄羅斯中央執行委員會負責。

這種「自主」也許是虛幻的，但俄羅斯確已丟棄其歐戰前在亞洲俄羅斯境內所採行的那種俄羅斯化政策，牠確能容許各地使用土語，各地的行政官吏，也是由當地的人民選舉的。

第三集團是與蘇維埃同情的八個「獨立」共和國——烏克蘭、基發、布喀刺、佐治亞、亞美尼亞、亞塞爾拜然、白俄羅斯及遠東共和國。在一九二〇年至一九二二年間，俄羅斯蘇維埃政府與這些共和國締結軍事及經濟的聯盟，規定某種事務的會同處理。例如，烏克蘭與俄羅斯在一九二〇年十二月二十八日締結的條約，規定聯合委員會的設立，如軍事、海運、國家經濟、對外貿易、戰爭、財政等聯合委員會。條約所未規定的事宜，由烏克蘭單獨處理。這些共和國中有許多派遣外交代表駐於莫斯科。俄羅斯以「友誼的態度」請求牠們採納牠的立法，如刑法典及民法典等，牠們也欣然承諾。依仗了自主政策的採行，蘇維埃俄羅斯能將共和國、自主省及勞工自治區等三十二個團體，團結起來。

### (七) 奧地利、匈牙利及土耳其三國內的自主

奧地利、匈牙利及土耳其三帝國，也會努力於滿足國內各民族的要求，惟成就較少。一八六八年，匈牙利給與哥羅西亞人以一種有限的自主，准許他們保存他們的旗幟及徽章。哥羅西亞除得派代表四十人出席匈牙利

的議會外，並得設立一個自己的議會。匈牙利雖向哥羅西亞課稅，但在哥羅西亞徵收的稅額中，百分之四十五是用於地方事業的。代表匈牙利駐在哥羅西亞的惟一官吏，只是一個「都督」，他向匈牙利皇帝遞送的呈報，須經由匈牙利內閣中哥羅西亞人充當的總長轉達。

匈牙利對於德蘭斯斐尼亞，採行相反的政策。在一八五八年以前，該地享有很大的自主，但一八六八及一八七六兩年內的條例，將該地完全併入匈牙利。

後來匈牙利覺得對其所轄各民族，有給與真正的自主的必要，於是在一九一八年及一九一九年通過一項法律，給與魯斯人及德意志人以「自己處分自己的權利」——但為時已晚，尤其是因為匈牙利前會施行壓迫的政策。

奧地利在歐戰前，對於加里西亞及波斯尼亞黑塞哥維那也曾採行自主政策。一八六一年，奧地利給與加里西亞（即奧屬波蘭）一個憲法，其目的顯然在破壞大斯拉夫運動。依照憲法，加里西亞得設立自己的議會，同時並得派遣代表出席奧地利的議會。然而該憲法未能使波蘭人滿意。在一八六八年，他們提出的議案被拒絕後，波蘭代表隨即退出奧地利議會。但後來波蘭人對此制度，取比較和緩的態度。

一九一〇年，奧地利給與新近兼併的波斯尼亞及黑塞哥維那二省以一個憲法，准許牠們設立一個議會。關於某種事項，（為數約二十七）該議會賦有立法之權。該議會並得選舉委員九人，組織民族會議，其任務是將議

會的意見向奧匈政府提出。奧地利原擬以自主權給與其餘民族團體，後爲馬札兒人的態度所阻撓，以致未能實現。歐戰期間，奧地利政治家勒納爾辯護民族自主，他以為最小的民族，也應享受自主。他提議一種「雙重地方自治」的制度，——甲民族設立一個會議，乙民族也設立一個會議，同時兩民族設立一個政治的會議處理共同的事務。巴黎和會席上，奧地利代表曾提議一個類似的計劃。

民族會議，覺得完全獨立固可實現民族自決原則，但民族自主也可達到此項原則的目的，因此，該會議在一九一五及一九一六兩年內，主張一國內各民族應享「自主權」。威爾遜總統在他的十四原則中，並不主張完全獨立，他主張奧匈帝國內各民族，應享有「自主發展的自由的機會」。一九一八年十月間發布的帝國宣言，是要想把此原則實現，牠申說各民族得組織其自己的民治政府。但因爲時已晚，故此項宣言未能阻止中歐洲新國家的建立。

土耳其是實驗自主原則的另一帝國。自十五世紀以來，非屬於回教徒的各人民，——希臘正統派教徒聯合派希臘人，亞美尼亞人，及猶太人，——不僅關於宗教是自由的，凡不關涉穆罕默德教徒的行政事務，也得自由處理。這些人民中大半係由教長領導，其中最重要的一個，便是駐在君士坦丁堡的希臘教長。在一八五六那年，土耳其皇帝邀請各該人民草定自己的憲法，給與希臘人的憲法，確於一八六〇年頒布。隔三年後，另一憲法給與亞美尼亞人，惟憲法規定的大會，自一八九二年以後從未召集，是年以後繼續召集的，祇有若干地方會議。住在土耳其

本國內的基督教徒，似能享受很足令人滿意的待遇，惟後來他們受了西方民族主義的影響，從事於政治上的陰謀，而土耳其也受到同樣的影響，開始探行土耳其化主義；例如屠殺亞美尼亞人，一九一三年至一九一四年間壓迫敘利亞境內的阿刺伯人，一九一五年廢止在黎巴嫩確立自主的律令，及一九二五年一月間驅逐駐在君士坦丁堡的希臘教長等。

黎巴嫩與自主——在土耳其帝國內，關於實行自主最順遂而又最有趣的事例之一，要算黎巴嫩的自主。黎巴嫩是敘利亞的一部，居民爲二個彼此極端仇恨的人民，一爲德魯則茲人，一爲馬洛奈人。一再屠殺的結果，歐洲列強決計出而干涉。在一八六〇年九月的協定裏，牠們任命一個遠征隊計共一萬二千人，其中半數得由法蘭西派遣，出發至該地去恢復秩序，惟佔據該地的期限則僅爲六個月。國際委員會也隨着組織，會同土耳其皇帝草定一個改革計劃。該委員會計議的結果，將黎巴嫩置於一個由基督教徒充任的總督的管轄之下。此總督名義上雖由土耳其任命，但實際上係受駐在君士坦丁堡的歐洲列強大使會議的指揮。黎巴嫩大會由各派宗教徒選出相當數的代表組織，襄助總督管理該地。全部行政，受歐洲列強的保障；任何重要事項的變更，在未得歐洲列強的准許之前，不得實施。此項由國際保障的自主制度，使和平得以維持，使該地比土耳其其他各地受較好的治理。

#### (八) 冰島及魁北克

實驗自主政策者不僅有君主國並且有民主國——丹麥對冰島及加拿大對魁北克的情形是爲例證。薩加

斯地方剛毅的居民，有很古的歷史及智力上的歷史。這是全世界所共知的。在九三〇那年，冰島已置有代表議會，名叫阿耳廳，實爲歐洲最早組織的代表議會之一。截至一二六四年爲止，該島概由此項議會治理。是年該島與挪威締結聯邦協約，因此，牠雖仍保存其地方制度，但容納了一個挪威總督。隔一世紀後，挪威連同冰島歸丹麥管轄。一八一四年，挪威與丹麥分離，但冰島仍受丹麥統治。嗣後該島受治於嚴酷的專制制度，在這期間阿耳廳從未集會。丹麥統治該島，不顧該島居民有特殊的民族制度及文化。十九世紀之初，文藝復興後，冰島居民隨即開始其要求自主的運動。結果，丹麥於一八四三年恢復了阿耳廳；但其權能是有限制的，而冰島亦仍被認爲丹麥的主要部分。繼續運動的結果，丹麥於一八七四年給牠另一憲法，但冰島的島長仍須對丹麥負責，而丹麥國王對該島立法仍保持絕對的裁可或否決權。一九〇三年，丹麥更有所讓步，在冰島置負責政府。但冰島居民並不因而滿意；他們要求丹麥承認他們前與挪威締結的協約中所規定的原則，即承認冰島有獨立人格的原則。這種要求，最後經丹麥在上下兩議院及冰島民衆投票核准的一九一八年的聯邦條例中，予以接受。此聯邦條例確認丹麥與冰島是二個一由一共同的王帝聯合起來的自由及獨立的國家。一冰島的對外事務雖由丹麥負責處理，但外交部中須有冰島的代表；丹麥締結的條約，除經冰島同意外，對冰島無拘束力。凡在一造議院內提出的議案關涉聯邦法律者，概由一個諮詢機關討論；此諮詢機關以委員至少六人組織之，由冰島及丹麥各任命半數。凡關係二國的事宜，如交通、貿易、關稅及航運等，概須由二國的適當機關商定。關於聯邦的法律意見不能一致時，由二國各派代表二

人組織委員會解決之。委員會的決議，得由議院以三分之二的票決取消之，但此項取消，須經出席議員四分之三的大多數予以批准後，始生效力。關於聯邦的存續與否，定於一九四〇年舉行民衆投票以確定之。一九二八年內冰島的三個政黨均以為，丹麥對於該島外交事宜所有的支配權，應於一九四〇年內廢止。

在加拿大這一個自治殖民地之內，魁北克自主省是新法蘭西時代的一個遺留物——新法蘭西時代，是因一七六三年巴黎和約的締結而突然告終的。該省居民是法蘭西種的加拿大人，他們一方面雖効忠於大不列顛，但一方面仍一依戀其語言，其法律，及其信仰。他重視永遠的價值。他愛好遺留下來的一切事物——他的學校，他的專科學校；他的大學校，他的社會生活，他的文學，他的藝術；對於慈善博愛，他也是不落人後的。與英格蘭種的加拿大人相比，他所有的金錢雖較少，但知足心則較大。一在加拿大聯省制度之下，魁北克實際上是自主的；關於教會的若干權利，亦受一八六七年不列顛北美洲條例的保障。加拿大與其他自治殖民地不同，並無修正其憲法的權利，這是由於倫敦政府恐怕其餘各省侵犯魁北克的特權之故。法蘭西種的加拿大人與其餘加拿大人間雖有許多衝突，但自主及寬容的政策，似已使這些衝突減少至最低限度，並排除障礙以奠立健全的合作基礎。

#### (九) 中央集權與自主

一個民族如能滿意於自主政策，那末，許多由於民族自決而發生的困難便能消滅。疆界的爭執，關稅的障礙，以及軍隊及政府機關的重疊設置，便能避免。對於全數住在一個帝國內的小民族，例如俄羅斯帝國境內的芬蘭

人或奧匈帝國境內的捷克人，自主政策，如果諸帝國能切實施行，也許能使他們的要求獨立靜止。但這種政策決不能使波蘭人或斯拉夫人的要求靜止，因為這些民族分居幾國，其志願在保存民族的統一。惟無論如何，如果俄羅斯、奧地利及土耳其能在歐戰前切實施行自主政策，則這三個帝國，建築在民主的及自主的基礎之上，也許在今日依然存在吧。

但事實上似乎大的國家大都不肯毅然給自主權於國內的小民族；牠們認此為示弱的讓步，將釀成帝國衰亡的結果。歐戰以來，有四個歐洲國家，懷有這種錯誤見解。羅馬尼亞於一九一八年兼併德蘭斯斐尼亞及比薩拉比亞二地時，曾允許給牠們一種自主。但此項誓約，未規定於一九二三年的羅馬尼亞憲法中。斯羅發克人在黑林加指導之下，責難捷克斯拉夫不遵守其先前所為關於自主的誓約；哥羅西亞人在拉狄區指導之下，對南斯拉夫作類似的責難。在西班牙國內，許多加達魯尼亞人——是一個有自己的歷史及語言的人民——要求「建立一個自主的加達魯尼亞國」，而巴斯克人也反對西班牙虛弱腐敗的中央政府施行壓迫的中央集權。

對於這類團體，如不與以自主，政治的民族主義的精神，也許會起來毀滅那些固執着嚴烈的中央集權政策的國家。惟自主雖有各種利益，有些受治的民族却往往拒絕接受自主權，這是由於牠們深信佔優勢的民族決不會尊重牠們的自主；反之，有些國家認給與牠們以自主，不啻促成牠們的獨立，故亦不敢毅然給牠們以自主。這二種障礙的力量，是可以用國際保障自主的方法來排除的。歐戰前波蘭及黎巴嫩的自主，是有這種國際的保障的。



就波蘭的情形而論，此種保障由於列強間外交上的敵對，實際上毫無價值；就黎巴嫩的情形而論，則此種保障確能產生有效力的行政。惟不論就那一地而論，監察這種保障的司法機關，均未存在。

### (十) 國際保障的自主

這些缺點有些已在歐戰後締結的條約裏除去。這些條約對於若干地方規定國際化的自主，其中最要者，是強制捷克斯拉夫以自主給予住在喀爾巴阡山以南的四十五萬個魯斯人。

魯斯人與自主——在捷克斯拉夫與協約國於一九一九年九月間締結的條約裏，捷克斯拉夫約定將魯斯人所住的地域列為一自主地，一在該地置一特殊的議會，有權處理一切關於語言教育及宗教的事宜，及地方行政的問題。該地的都督，須由捷克斯拉夫總統任命，但須對魯斯議會負責。該地的官吏，一在可能範圍內，一須就當地居民選任。在捷克斯拉夫議院內，魯斯人得選派一相當數的代議士出席，惟關於已經分配給魯斯議會的事項，這些代議士不得投票表決。上述種種規定置於國聯保障之下，一如保護少數民族的條約那樣，由國聯監督之。

一九二一年魯斯人向國聯控告，謂捷克斯拉夫不履行這些保障。捷克斯拉夫政府提出答辯，謂這些保障業經規定於憲法中，惟該地居民尚未準備自行治理，故這些保障尙未能實行。國聯行政會的委員對此事件加以調查，於一九二二年一月十四日提出報告，並表示牠深信捷克斯拉夫將不久給自主於該地。一九二四年三月間，中央議院代表的第一次總選舉在魯斯地域內舉行。自此以後，該地的問題從未陳訴於國聯。但捷克斯拉夫政府

不時向國聯報告，表示其履行一九一九年的條約所採的步驟。

奧蘭羣島與自主——與協約國在一九一九年十二月間締結的條約裏，羅馬尼亞約定，對於住在德蘭斯斐尼亞的薩克森人及斯克勒人給以處理學校及宗教事項的自主，惟須受羅馬尼亞國的監督。希臘會約定給佛拉克人以類似的特權。又國聯會援用自主原則以解決奧蘭羣島事件。芬蘭會允修改牠的立法，以便規定奧蘭羣島的總督，由芬蘭總統會同該島立法機關的主席任命之，如意見不能一致，則在該島立法機關所推舉的五個候補者中選出一人充任之。初級學校內，非經關係區域的同意，不得教授芬蘭語文。奧蘭羣島有權以土地稅的百分之五十，供自己的需用。關於財產權及公民權的其他若干辦法，亦經規定，概置於國聯行政會監察之下。

默麥爾城與自主——默麥爾城的居民是德意志人，但四圍皆立陶宛人。該城是立陶宛人賴以出入海口的。在這裏，國聯行政會也主張該城應享有自主權。默麥爾區域條例規定：該城在立陶宛統治之下構成一個單位，享有立法、司法、行政及財政的自主。該城的總督，由立陶宛總統任命，對於該城議院所通過的法律，如逾越條例所賦與的權限或違反立陶宛的國際義務者，得行使否決權。議院的代議士，係由本地居民選舉。執政部以該城公民五人組織之，對議院負責，行使該城的執行權。地方機關有權處理教育警察等十五種事項。

上述各種規定自主的條約，優勝於歐戰前性質類似的條約；因為牠們規定一種國聯的保障，以代替那種幾個大國若即若離的外交的保障。雖然這種保障，與保護少數民族的保障一樣，也是有缺點的，但牠有種種優點；這

是可以用芬蘭與蘇維埃俄羅斯二國間的爭執來證實的。在一九二〇年的多爾巴得條約內，蘇維埃俄羅斯向芬蘭約定以自主給與住在東卡累利阿的芬蘭人。但該條約並未委托國聯以任何職務，因此，俄羅斯在這次爭執裏，得能不受國聯的管轄。如果二國把多爾巴得條約置於國聯保障之下，俄羅斯便不能這樣易於規避其義務了。國聯保障制度的優點，並可於一九二七年的默麥爾事件見之。按該地公民提出陳訴，謂立陶宛侵犯該地的自主。德意志政府，乃於一九二七年，將此事件提請國聯行政會注意。立陶宛的內閣總理服爾得馬拉斯，於是不得不列席於行政會，當時聲明立陶宛深自覺其所負的義務，並聲明牠將於九月間舉行議會選舉。此項問題未於次年提出於行政會，足見這次溫和的警告是有效果的。

## 第十章 民族的團結

- (一) 邦聯與聯邦
- (二) 牠們的優點
- (三) 不列顛帝國聯邦
- (四) 巴爾幹諸國聯邦
- (五) 小協約國
- (六) 波羅的諸國聯邦
- (七) 蘇維埃俄羅斯與聯邦
- (八) 大歐羅巴
- (九) 中美洲諸國的合作
- (十) 大亞美利加運動
- (十一) 地域團體與國際聯合
- (十二) 門羅主義

有許多民族國家，感悟某種民族利益是因採行繼續的合作政策，而非採行一時的會議或孤立的獨立政策，而能極度增進的。因此，牠們聯絡起來組成聯邦。這些聯邦究有何種權限，是法律家及政治家聚訟的問題——其實，權限的大小，須視這些聯邦所據以成立的協約或「憲法」而定的。

同盟是最初步的一種合作——形式比較嚴重範圍比較廣大的法律及政治的團結，是從這一種合作產生出來的。就同盟的本身而論，同盟不過是於某種事變發生時互相提供軍事上援助的一種誓約。但經濟協約以及其他足使合作更密切的條約，有時伴着同盟而締結，卒至於奠立了一個散漫的邦聯的基礎。

### (一) 邦聯與聯邦

邦聯之有別於同盟，主要是在牠的組織。彼此有關的事宜通常交由一個共同的委員會或議會討論，惟此種委員會或議會無權執行其決議。牠祇能向邦聯中各邦提出建議，聽由牠們實施。各邦間不僅是平等的，而且是彼此獨立的；不過對於牠們的行動自由，尤其關於對外事宜，牠們承受某種限制；各邦通常相約彼此間不得開戰。在一八一五年的德意志邦聯內，各邦並相約共禦外侮。邦聯並不是一個太上國；牠是一個自願結合的團體——協力施行某種方策的一個工具。

因爲在邦聯組織之內，有權強制各個民族不以其利益妨害全體利益的機關，是不存在的，所以邦聯政策往往失敗。一八一五年成立的德意志邦聯便是由於這個缺點而於一八六六年告終的。邦聯憲法上的規定，被普魯

士破壞。——奧地利於一八五九年與意大利及法蘭西戰爭時，牠拒絕給奧地利以援助，而在一八六六年牠竟向奧地利開戰。邦聯本身即因普奧戰爭而告終，隨着便有德意志帝國的組織，建立了一個由普魯士支配的聯邦式的政府。

一個類似於此的進程，曾見於美國。從事於美國革命的十三州，——這十三州，如用近代的語法，可稱為十三「民族」——在一七八七年的邦聯約章中聯絡起來。這些約章雖亦設立一個國會，但此國會祇能向各州提出建議。「民族性」的岐異，使彼此間貿易受種種阻礙，租稅延不完納，各州應繳的軍隊費，亦不籌集。因此發生了州的權能更有所限制的要求，結果，形成了一七八九年制定的聯邦憲法。

瑞士的歷史，表示一個類似的趨勢。一六四八年的瑞士，實為一個邦聯，包括十三省。雖然維也納公會對於一七九一及一八〇三年的憲法，有所修改，但瑞士仍是一個邦聯，有幾點相同於德意志邦聯。然而瑞士人民，彼此聯絡的程度，日形密切，所以邦聯對他們實是一個太散漫的組織。一八四八年及一八七四年的憲法，遂使瑞士成為一個聯邦政府。

聯邦與邦聯不同之點，至少有三。邦聯不過是若干獨立之邦，組成的團體，聯邦則在其組成的各邦之上，建立一個太上國。這一個區別，形成第二個組織上的區別。邦聯僅設立一個散漫的代表機關，其決議須經各邦的同意，纔能施行。反之，聯邦有其自己的組織，在某範圍之內，對各邦內人民，有一定的權能。在邦聯之內，各邦仍保有主權。

這便是說，牠們得以任意脫離邦聯，牠們對於委托給邦聯的權限，得以任意解釋之。反之，在聯邦之內，脫離的權利通常是沒有的，而聯邦政府或其一部——在美國是最高法院——有解釋其自己的權限之權。

## (二) 牠們的優點

在解決許多關於民族的問題這一點上看來，邦聯或聯邦政策，是有許多優點的。不論在邦聯或在聯邦之下，各邦，即各民族，關於地方上的事務，都有繼續自治之權。邦聯內的各民族雖比聯邦內的各民族保有較大的自由，但不論在那一種組織之內，各民族都放棄相互戰爭的權利，並相約不用武力而用一種裁判以解決彼此間的爭議。這些組織，大多將高大的關稅壁壘破毀，使彼此間貿易自由。原來各個民族必須各設一個政府來處理事務，但有了這樣的組織，一個中央政府就可處理邦與邦間的某種職務，因此行政上便得經濟。因為聯邦能泯除各種猜疑，所以牠能制止一邦反對另一邦的宣傳，使軍備減縮，使戰爭的機會減少至最低之度。同時，牠讓各民族文化上的特點，自由發揚不受阻撓，牠給與各民族以治理地方事務的機會。

就若干情形而論，前章內所述的這種自主政策，也許能滿足一民族政治上的抱負。但在這種政策之下，一民族的權利，是僅僅由於另一民族的寬容而存在的。所以，如無國際的保障時，關於自主權之是否能被尊重該民族決不會安心。反之，在聯邦政策之下，各民族的權利是互相保障的，各民族全都關心於維持那些賦與給全體的自由及義務。在聯邦之內，各民族的權利，並不因一個佔優勢的民族之好惡，而有所增損。對於在全國中人數比較不

足輕重的民族，採行自主政策，也許能成功。但各個民族團體的力量比較均平時，那末，自主政策大概不會像聯邦政策或邦聯政策那樣，能滿足民族的抱負了。

在歐美兩洲，聯邦主義常被採用。薩克遜及巴威略二地的獨立主義，因德意志帝國的聯邦性質而滿意。德意志帝國於一九一八年告終，依照牠的新憲法，中央政府的權力，多所擴張，因此有許多公法學者，對於德意志是否仍為聯邦，有所懷疑。

瑞士有三種種族根源不同的人民——意大利人、德意志人及法蘭西人，語言習俗均不相同。但因依照憲法，地方事務大多聽由各省自治，關係較大的事務，纔交由中央政府處理，而中央政府又是人民直接監督的，所以，他們能親睦相處。在拉丁美洲大陸上，墨西哥、巴西、阿根廷及委內瑞辣，都採行聯邦式的政府。美國也用聯邦式的政府，以聯絡四十八個不同的地域；各州——至少在前一世紀內，——關於地方事務握有「最高主權」，惟州與州間及對外的事務，則由中央機關管轄。

聯邦主義，在不列顛帝國之內，亦大為採用。一八六七年，不列顛議院通過一項條例，使六個殖民地組成加拿大聯邦。一九〇一年，另外六個殖民地，也組成一個聯邦——這便是澳洲聯邦。一九〇九年，南非洲五個殖民地，組成南非洲聯合國；牠也是有許多聯邦特點的。就是在直轄的殖民地內，也可見到若干聯邦特點。里溫德羣島，是英屬西印度中五個不同之島所組成的一個聯邦；英屬亞洲有九處地方，組成馬來聯邦，牠也是受不利顛管轄的一

九一九年的條例使印度建立於聯邦基礎之上，將政府權能分配給十五省及中央機關。

### (三) 不列顛帝國聯邦

希望不列顛帝國——自治殖民地與英格蘭——組成聯邦的運動，在最近五十年中進行。如前所述，現今自治殖民地與母國間的關係，仍建立在很難捉摸而不確定的基礎之上。加拿大人訴說，關於對外政策的事宜，他們仍受不列顛外交部的專制的支配，而不列顛人則又訴說，自治殖民地實際上是等於獨立的了。於是有些英格蘭人爲要掃除這些不確定的狀態起見，主張帝國聯邦的理想。他們希望草定一個成文憲法，規定一個帝國內閣，以大不列顛及自治殖民地的閣員組織之，對一個用同樣方法組織的帝國議會負責。

這個制度的優點姑置不論，而牠的缺點是很多的，所以這種理想並無若何進展。聯邦式的政府，將使自治殖民地現有的自由及勢力減弱。如果帝國議會內的代表席數，以各地人口多寡爲標準，那末，像新西蘭那樣的地方，在三百個議員席中，祇能享有五席。可見現今在帝國會議內議案以全體同意纔能通過原則之下，新西蘭的勢力比較上大得多了。在聯邦制度之下，關於許多事宜，自治殖民地將受大多數票決的拘束，而在今日牠們是自由的。牠們也許不得不放棄牠們管理關稅的權能，而且在任何聯邦之內，確定那一類權能應歸中央政府，及那一類權能仍由地方政府保存，是一樁非常困難的事。一九一九年的條例，允給印度以自治殖民地的地位，如果將來印度確能獲得此項地位後，牠大概會要求在帝國議會裏享有與其他自治殖民地同樣的代表權。然而牠的居民在全



帝國人口中佔到四分之三，所以，這個要求是決不能實現的。由此看來，印度的新地位，也許是帝國聯邦這個理想的最後打擊。

#### (四) 巴爾幹諸國聯邦

不列顛帝國採行聯邦政策，也許不能像採行自主政策那樣順遂，但聯邦政策，曾被一再主張來採行於歐洲各地，而且並被主張採行於整個歐洲。民族自決原則的適用於巴爾幹，未能造成永久的和平。巴爾幹諸國一經獲得獨立後，不再仇恨牠們的舊主人土耳其，而彼此間却開始仇恨起來了。巴爾幹有許多袖領人物，覺得要使關於疆界的爭執能消除，要使四圍皆陸地的民族對於海口的要求能滿足，及要使不時發生的少數民族問題能解決，彼此實有合作的必要，因此，他們主張聯邦的理想。這是奧布梭諾維赤等塞爾維亞政治家所愛好的理想。在奧布梭諾維赤的提倡之下，布加利亞委員會的代表與塞爾維亞政府，在一八六八年簽訂一件計劃書，使牠們成爲「塞爾維亞——布加利亞」民族。一八二八年，希臘領袖加波的斯得利亞，其後並有加里波的及瑪志尼等意大利人也主張這個理想。巴爾幹有許多著作家，都辯護這個理想，而以促成巴爾幹邦聯爲目的的聯盟，也在一八九五那年成立。

歐戰告終後，布加利亞似爲這個理想的扶持者。牠的國務總理斯端布里斯基，對待希臘及塞爾維亞持很寬容的態度，並放棄布加利亞關於馬其頓及愛琴海的要求。但他除了受國內的極端民族主義者的反對外，並受希

臘的反對，卒至釀成他的暗殺。

截至今日爲止，聯邦運動之在巴爾幹大都限於空談。除了上述一八六八年的計劃以外，希臘、布加利亞、塞爾維亞及蒙特尼格羅在一九一二年締結的同盟，實是向聯邦方面進行的第一有形的步驟，但因協約國間發生第二次巴爾幹戰爭，以致此項同盟毫無成效。巴爾幹各國都把聯邦看作增進其本國利益及壓倒其鄰國的一個工具。在希臘人眼中，聯邦是造成希臘優勢的工具；在塞爾維亞人眼中，牠是造成塞爾維亞優勢的工具。從前，列強不論是俄羅斯或意大利，都贊助這個理想，牠們認此爲增大其自己間接操縱該地的另一工具。巴爾幹諸國中，有些是共和國，有些是君主國；有些經濟及財政的狀況是好的，有些是壞的。究竟那幾國屬於巴爾幹及那幾國屬於歐洲，也是難於確定的。這些都是使聯邦運動遭遇困難之點，而成功的希望，也因而很渺茫。

#### (五) 小協約

在中歐洲，多腦河流域諸國聯邦的理想，在歐戰前很受人擁護。這個理想現今雖仍爲人倡道，但戰後新奧國（即分裂奧匈帝國而成立的諸國）內的負責政治家，則不贊成這個理想。他們把牠看作一個恢復奧匈帝國的策略，而奧匈帝國從前是很壓迫這些新近獨立的民族的。惟中歐洲諸國的聯邦，雖在最近的將來大概不會成爲事實，但其中若干國家，却已樹立一個散漫的合作組織，名爲小協約。使此小協約成立的基礎，是南斯拉夫、羅馬尼亞及捷克斯拉夫三國在一九二〇及一九二一兩年內締結的協約。這些協約所取的方式是：防守同盟，提供軍事援

助共禦外侮的軍事協定及便利彼此通商的經濟協約。後來三國的國務總理，舉行定期的會議，集會的地點是伯爾格來得，不加勒斯多或賽奈，討論那些有關共同利害的事項，藉以議定聯合的政策。在一九二二年俄羅斯與協約國舉行的熱那亞議會裏，此小協約國曾派代表出席於各個小委員會。德意志與蘇維埃俄羅斯簽訂了刺帕祿條約之後，這些小協約國並得派遣代表，出席於最高行政會。在國聯第四屆大會中，這小協約國的領袖捷克斯拉夫，被選為國聯行政會的會員。使此小協約國能成立的真正原動力，實是恐懼匈牙利企圖對於中歐洲恢復其原有權力的心理。事實上，此項組織，確能制止匈牙利權力的回復原狀，並能和平解決彼此間的爭議。惟恐懼匈牙利的心理一旦渙散後，小協約國間的團結也許就要寬弛的。而且事實上牠們已因俄羅斯與羅馬尼亞關於比薩拉比亞一地發生爭執，彼此間的關係趨於緊張。吾們覺得，要使小協約國成為永久的組織，牠必須進展於一個更密切的政治的團結。

#### (六) 波羅的諸國聯邦

在小協約諸國之北，主張聯邦的提議，呼聲也很高。歐戰的結果，鄰近波羅的海新興了五個國家——芬蘭，立陶宛，拉特維亞，愛沙尼亞及波蘭。這五個民族，如果各自孤立，則常有被俄羅斯侵略之慮。如果聯合起來，則因為有了總計四千萬的人口，可得列為一等國，牠們也就能有相當的安穩了。

一九二〇年，四個波羅的國家的代表，在他們舉行的幾次會議裏，討論此項問題。在布爾杜里舉行的會議中，

他們草定若干關於法律及通商性質的協定；一個政治的協定亦經草定，其內容為波羅的諸國間一切爭議的仲裁，少數民族的互相保護，通過的權利，及對於外患的軍事援助。該會議並規定一個常設機關名為代表議會，每月在華沙集會二次。

上述的布爾杜里協定不幸未能正式簽訂，一部分原因是立陶宛與波蘭間關於維爾納的爭執尙未解決。在一九二二年舉行的會議裏，出席諸國又簽訂華沙議定書，重申布爾杜里協約中的許多規定。但因芬蘭拒絕批准，以致未能實施。惟在一九二三年間，又有幾次會議舉行，討論的事項大半是關於經濟及財政的。一九二三年十一月，愛沙尼亞立陶宛二國簽訂防守同盟。一九二五年一月，這二國又會同拉特維亞及波蘭簽訂一件調解及仲裁的協定。在若干通商協約中，這些國家彼此保有某種經濟特權。

這些會議的結果，波羅的諸國彼此間大多發生好感，惟向邦聯方面進行的步驟則很遲緩。芬蘭對此邦聯運動很冷淡，這是由於牠不能決定。究與斯干的那維亞諸國聯合抑與波羅的諸國聯合之故。如果牠與波羅的諸國聯合，那末，牠將來的命運如何，全看這些新國家將來的命運如何而定了。然而，有許多芬蘭人總希望能維持他們的獨立，不問其他波羅的諸國的命運是好是壞。同樣，波蘭也是此項聯邦運動的障礙物。牠有二千七百萬的人口，而其餘四個波羅的國的人口合計亦僅一千二百萬。牠當然不願加入一個團體，使牠反居於較小國家的支配之下。在另一方面，這些較小的國家，也不熱心於加入一個由波蘭指揮的團體。立陶宛，拉特維亞及愛沙尼亞三國，也

許能組織一個聯邦，但困難也是很多的。惟要免除俄羅斯之侵略起見，像這樣的一個團結，似乎是必要的。蘇維埃俄羅斯恐怕是這個聯邦理想的最大的敵人。在牠的心目中，波羅的聯邦的成立，會危及牠的安全。因此，牠拒絕與波羅的諸國全體議訂條約，牠堅主與各該國分別訂約。一九二七年，拉特維亞與俄羅斯簽訂一件通商協約；有人把這協約解爲波羅的聯邦理想的一個打擊。

### (七) 蘇維埃俄羅斯與聯邦

蘇維埃俄羅斯現亦正在實驗聯邦主義。蘇維埃政府，因不滿意於前章所述的那種自主政策，在一九二二年十二月間，與名義上獨立的烏克蘭，白俄羅斯及外高加索，簽訂了一個條約，規定聯邦的組織。一九二三年七月間，牠訂立一個憲法，引伸該條約中所定的原則。

蘇維埃俄羅斯依照這個憲法，設一全俄大會。牠是代表人口而非代表民族的。每二萬五千個城市投票人得選舉代表一人，每十二萬五千個省投票人也得選舉代表一人。大會每年舉行一次。在大會閉會期間，最高權力機關爲中央執行委員會。內分二會，一爲全俄評議會，一爲民族評議會。全俄評議會以大會選任的三百七十一人組織之。民族評議會由各個蘇維埃共和國各選派代表五人及各個自主省各選派代表一人組織之；可見民族評議會是表示蘇俄的聯邦性質的。中央執行委員會每年集會至少三次。凡是涉及全俄政治生活及經濟生活的律令，須經該委員會的核准，纔能有效。兩評議會間有所爭議無法解決時，得將爭議事項提交大會。中央執行委員會置

主席四人分別代表上述聯合起來的四個共和國。

在中央執行委員會閉會期間，最高權力由常務委員會行使。常務委員會由委員二十七人組織，行使最高權力，惟須受執行委員會的節制。此外，並設另一機關，名為人民委員會，受常務委員會的管轄。——牠實是十二人組織的一個內閣。關於外交、陸軍、海軍、運輸、對外貿易等等事項，專由全俄的委員會主持；其他如食糧勞工及財政等事項，則由聯合的委員會主持，而由中央政府與地方政府會同辦理之。

依照憲法，任何共和國得脫離蘇俄，又除了分配給全俄的權能以外，各共和國都一享有獨立國的權能。蘇俄置最高法院一所；凡地方法院的裁判，與全俄的法律或與其他共和國的利益相抵觸時，最高法院得提出抗議。該法院有推事十一人，包括各聯合共和國內各個最高法院的主席推事。

這個憲法的目的雖在建立聯邦，但真實適用聯邦主義的機關，却只是民族評議會，執行委員會的主席，及最高法院而已。代表全俄的各個機關，其立法的權能，是顯然沒有限制的。——牠們很奇特地同時掌理立法及執行的二種職務，而莫斯科則得以間接支配一切行政事務。

現今俄羅斯雖似乎正在向統一的路上走去，但舊俄帝國的中央集權政策或各民族政治上的絕對獨立，是很難實現的了。四分五裂的俄羅斯足以危及世界和平，而聯邦的或自主的俄羅斯，則不僅能確保其境內和平，且能使其境內許多民族的權利有最確切的保障。

## (八) 大歐羅巴

歐洲一切國家組織聯邦的主張，時常有人提出來。這樣的一個組織，如果實現的話，一定能解決許多擾亂歐洲各民族間親睦的問題。牠將使貿易真能自由，使關於疆界的爭執真能和平解決，使軍備真能減縮，使少數民族真能受保護，使不中用的及無經驗的政府機關真能撤廢。捷克斯拉夫的馬薩里克總統，及匈牙利的惹齊教授是新近贊成這個理想的二位政治家。

某著作家以為：要使歐洲能在世界上維持其過去的地位，聯邦的歐洲是必要的。依照他的見解，國際聯盟就其現組織看來，是不能滿足歐洲的需要的。在國際聯盟之下，純屬歐洲的爭議，非歐洲國家也得干預。世上其他地域現正組織聯邦，例如不列顛帝國，大亞美利加同盟，俄羅斯帝國，中國與日本將來或許也要組織聯邦。所以，組織一個大歐羅巴也是必要的。否則，歐洲國家將有受俄羅斯及土耳其的脅迫之慮，至距離較遠的敵人那就不用說了。國際聯盟雖仍須存在，但牠祇應解決各個地域團體間的爭議。英格蘭是一個世界國而不是一個歐洲國，所以牠不應為大歐羅巴的一部。但英格蘭應用仲裁協約及軍備協約來與大歐羅巴聯絡。

第一步，應召集一個歐洲會議，討論仲裁，保障，軍備，少數民族，交通，關稅，幣制，債務，及文化等問題。此項會議應設立一個類似大亞美利加同盟的大歐羅巴事務局。第二步，當為歐洲國家間條約的締結，規定強制的仲裁及彼此領地的保障。隨後，應組織一個歐洲關稅同盟，及逐漸樹立自由的貿易。最後，應訂立歐洲合衆國的憲法，規定一

個人民代表大會及一個國家代表議院，前一機關以代表三百人組織之，每一百萬人選舉代表一人，後一機關以歐洲二十六國家各派等數代表組織之。這樣的一個組織，將制止歐洲國家間的戰爭，將使歐洲不牽入世界衝突的漩渦，將使歐洲不受俄羅斯侵略的脅迫，同時，牠能與不列顛、美洲及亞洲的工業作有利的競爭。

有許多主張歐洲聯邦這個理想的人，指美國為歐洲早應效法的榜樣。其實這種比擬是顯然沒有根據的。美國這個聯邦是由十三個小州組成的。牠們一方面受窘於廣漠的荒野，他方面受窘於貪婪的外國。牠們操同一的語言，信同一的上帝，並有同一的制度。今日使歐洲各國分隔的文化上及歷史上的差異，較諸一七八九年那時使美國十三州分隔的那種差異要大得多。而且，歐洲各國內的經濟狀況及財政狀況，好壞大不相同，所以提議聯邦將被視為使弱國得以依賴強國的一種策略。吾們以為歐洲最滿美的希望，並不在一個密接的聯邦，而在一個聯盟，使彼此有關的問題得在聯盟中討論，互相扶助，無需將現存的政治組織改絃更張。

#### (九) 中美洲諸國的合作

把視線轉向西半球時，我們會看見，在拉丁美洲大陸上，聯邦主義也有人正在主張。接連南美洲與北美洲的那個奇特的地頸，叫做中美洲，那裏有五個獨立的共和國——危地馬拉，閩都拉斯，薩爾瓦多爾，尼加拉圭及哥斯達黎加。其中最大的一國，是危地馬拉，牠擁有中美洲人口的百分之四十；其中最小的一國是閩都拉斯，牠祇有居民六十六萬二千人。如果這些共和國組織聯邦，牠們將成爲一個五百萬人口的國家了。



如果各自獨立，則各該國家僅能勉強度其虛弱的生存，如果組成聯邦，則牠們便可有進步的希望——這種進步就現狀而論是不可能的。

當受治於西班牙時，中美洲各國是作爲一個單位而被管理的。脫離西班牙後，牠們隨即於一八二五年組織一個聯邦政府。一八三八年，聯邦政府解散，各該國家捨棄聯邦而謀絕對的獨立。在一八四二年，一八四九年，一八五二年，一八七一年，一八八七年，一八九五年，及一九〇七年各年內，曾一再作恢復中美洲聯邦的企圖，但均無成效，這是由於民族主義者間的猜忌，交通的不便，領袖人物的缺乏，及舊見解的作祟——以爲聯邦這個理想在理論上固是無可疵議，但一時機尚未成熟。一九二一年一月間，薩爾瓦多爾，危地馬拉，閔都拉斯及哥斯達黎加四國再起作聯邦的企圖；牠們簽訂條約，規定一個「自主及獨立的國家」叫做「中美洲聯邦」。各該國得保持其處理國內事務的權能，及未經分配給聯邦政府的其他權能。設一瑞士式的聯邦參事院，亦經規定，由各國各選參事官一人組織之，此外並規定二院制的立法機關，上議院由各國各選代表三人組織之，下議院則按照人數由人民選舉代表組織之。最高法院的設置，亦爲該條約規定的事項。惟後來尼加拉主要求其他三國承認布賴安察摩洛條約。即授權美國開鑿運河的條約，否則拒絕參加此項聯邦，這三國堅不肯予以承認，以致此項聯邦未能成立。一九二二年至一九二三年在華盛頓舉行的中美洲會議裏，薩爾瓦多爾及閔都拉斯二國又作恢復聯邦的企圖，但亦失敗。

聯邦雖然未成事實，但中美洲五共和國已簽訂了許多協約，都是趨向一種高度的政治及經濟合作的。一九〇七年間，因美國及墨西哥的斡旋，這些國家在華盛頓舉行會議，當時就簽訂了這些條約中的一部份。該會議的結果，中美洲國際事務局在危地馬拉設立，其任務是執行該會議的決議案，及發展公共教育、貿易、農事、工業、幣制、及衛生等事宜。這事務局是由各該國政府各派代表一人組織的。惟設立這事務局的條約，有效期間僅十五年；到期後，各該國既未重訂，所以這個機關現已不復存在。

一九二二年，第二次中美洲會議舉行於華盛頓，其目的在修訂及擴張一九〇七年的各項協約，當時簽訂了十二種條約及三種議定書與宣言書，其中最重要的是和好總條約。這五個共和國在該條約中宣言：在這些共和國內，凡是由於革命而產生的政府，牠們概不予以承認——除非後來人民自願予以認可。但即使人民自願予以認可，牠們亦不承認革命領袖為總統或副總統。牠們約定於內戰發生時不相干涉，約定採取總統及副總統不得連任的原則，約定對於反抗中美洲政府的革命運動的組織加以取締，並約定彼此不得締結秘密的條約。

在另一條約裏，這些共和國恢復了一九〇七年內設立的中美洲法庭，設置「布賴安」審查委員會，並規定軍備的減縮。牠們相約任命一個委員會，令其草定一種選舉法律，以備各該國政府的審議。牠們並簽訂協約，規定財政委員會及交通委員會的設立，以便起草關於五國內經濟改革及交通建築的計劃——這些都是趨向聯邦的同等重要的步驟。財政委員會的任務是研究關於關稅的各種辦法，俾能樹立自由的貿易，這是在另一協約內規

定的。牠們並相約制定種種改善勞工狀況的法律。由此看來，可見這些條約替這五個共和國定下共同的根本原則；牠們規定同樣的選舉法律，關稅法律，勞工法律，及交通法律。牠們很能奠定基礎以便將來建立更密接的合作。

### (十) 大亞美利加運動

佛蘭西斯科及波里瓦爾等愛國者，在很久以前已夢想南美洲的聯邦。一八二六年的巴拿瑪公會企圖使這夢想實現；牠建議一個南美洲聯盟的組織，設置大會每二年集會一次。一八四六年間，五個南美洲國家舉行會議，簽訂一件聯邦條約，惟從未經各該國批准。一八六二年間美洲同盟社在智利成立。三年後，有七個國家簽訂另一關於同盟的條約。一個類似的會議，曾在一九一一年舉行於加拉卡斯。雖然這些條約中沒有一個是有效果的，但牠們使聯邦的精神不致泯滅。

性質比較狹些的，是阿巴智運動，其目的在使阿根廷，巴西及智利三國聯絡起來，藉以維持牠們相互間的和平及增強牠們在拉丁美洲大陸上的勢力。一九一四年，當墨西哥與美國關於委拉克路斯發生爭執時，這三國出任斡旋，卒使墨美休戰。一九一五年五月間，牠們簽訂條約，規定彼此間發生的爭執須受強制的仲裁。但這個阿巴智運動的進步，並未超越其初期時的發展。這三個主要的南美洲國家間從前確曾有過好感，然而彼此關於海軍的競爭似正在脅迫這種好感了。

向這方面的第三種進展，是大亞美利加運動。美洲名人如克雷，答格刺士及布梭等，久已主張一種美洲各國

的團結。一八八九年，美國召集第一次大亞美利加會議，自從那年以來，六次會議已經舉行，美洲各共和國均派代表出席。

除這些會議外，並在華盛頓置一行政機關，稱爲大亞美利加同盟。牠的職務，主要是收集關於美洲國家的消息及收藏大亞美利加各次會議的記錄及文件。一切費用係按照人口由各國分擔，規定的比例是大約每百萬人口納繳一千元。該同盟置會長及副會長各一人掌理事務。理事會是管轄該同盟的機關，由美洲各共和國派駐華盛頓的外交代表組織。截至一九二五年爲止，理事會的主席是美國的國務卿。依照章程，得爲該會理事的人，限於駐在華盛頓的外交代表，因此，凡是美國不承認的政府使無充任理事的資格。

除按期舉行的常會外，特別會議亦曾舉行幾次。一九一五年，一個重要的大亞美利加財政會議在華盛頓召集，討論那時因歐戰而擾亂的財政狀況。牠建議關於許多種類的貿易事項，各國應制定統一的法律。建議的結果，一個國際高等委員會隨經設立，每國得選派的委員不得超過九人，牠有權提議使美洲各國間貿易關係能改良的方法。一九二三年第五次大亞美利加會議，通過一項決議案，請求該委員會合作，從事於準備及執行這些會議的計畫。一九二〇年，舉行第二次大亞美利加財政會議。在一九一一年一九一九年及一九二七年內，大亞美利加貿易會議，在大亞美利加同盟的贊助之下召集。又大亞美利加科學會議，曾在一九〇七至一九〇八年及一九一六年一九二五年內舉行。此外，並召集過五次大亞美利加兒童福利的會議——最後一次是在一九二九年內召

集的第二次大亞美利加道路會議，曾在一九二九年六月中舉行。

所有這些會議以及爲實施其決議而設立的機關，都能從事於很高貴的教育方面及文化方面的業務——美洲國家間政治的團結，非有這種服務是不可能的。惟各次大亞美利加會議的議程上，在最近以前，關於政治的問題是極力避免的。在一八八九年至一九二三年間舉行的各次會議裏，所討論的，全是關於度量衡制度的統一，美洲各國間的交通、衛生、仲裁，及金錢請求等事項。五次大亞美利加會議，總計造成二十一種條約與協定，及許多決議案。但除了關於仲裁的協約以外，這些條約中沒有一個與美洲大陸上真正重要的政治問題是有關係的。

就理論言，大亞美利加主義的根據，是美洲有其特殊的法律制度及利益，與歐洲、非洲或亞洲的制度相異。在南美洲人的心目中，大亞美利加主義應解爲一種政策，其目的是在完全的政治合作，以解決新大陸國家間的爭議，及保護新大陸使不受外界的侵略。在他們的心目中，大亞美利加的目標應解爲：即使一個拉丁美洲的國家，有受干涉的必要，這種干涉也須得到一個大亞美利加組織的認可。

「門羅主義」——這種觀念，實與美國的「門羅主義」直接牴觸的。「門羅主義」原是用來制止歐洲干涉南美洲的，但近來却被用來偏護美國的干涉。牠原是一個不干涉主義，但拉丁美洲人均信牠現今是一個獨霸主義了。牠現今成爲一個片面的主義，任憑美國利用，不顧拉丁美洲國家的同意與否。牠是美國不許牠們置喙的一個主義。一八九八年，關於委內瑞辣發生爭執時，奧爾尼曾宣言：「美國實際上是美洲大陸上的元首，牠的命令是

法律，是對於牠干涉的事項所必須適用的法律。」

美國所以要阻撓大亞美利加會議討論政治問題的原因，便是由於這種態度。據一般人預測，這種態度將使美國在西半球上的霸權歸於消滅。牠將使門羅主義的片面實施，歸於消滅，而代以多方面的實施。拉丁美洲人之所以漸漸不信任大亞美利加主義的全部理想，也是可以這種態度來說明的。

一九二三年在散地牙舉行的會議裏，拉丁美洲國家提出二種要求，藉以增強大亞美利加主義的力量。第一種要求的目的是要削弱美國把持大亞美利加同盟的權力。第二種要求的目的是要建立一個美洲國際聯盟。哥斯達黎加斡旋的結果，該會議建議同盟的主席不復永遠由美國的國務卿充任，而由各國選任。美國所不承認的政府，也得任命一位特別代表列席於理事會。該會議並根據智利的提議，設立四個常設委員會，襄助大亞美利加同盟處理事務。這四個委員會的任務，是分別討論最完美的方法，以發展各國間的貿易關係，美洲勞工的國際組織，衛生，及智識上的合作。在各國京城，置若干官吏，其任務是督察大亞美利加的事務。

美洲國際聯盟——在一九一九那年，烏拉圭的總統布刺姆已主張美洲國際聯盟，以下列的原則為根據：「任何一個美洲國家，被一個非美洲國家攻擊時，其餘美洲國家應認此為侵犯牠們自己的一種攻擊，應取一致及共同的行動以抵抗之。此項團結應以彼此絕對平等為基礎，關於一國法庭管轄內的事項，不得用外交的干涉來處置；任何兒童應有其出生所在地國家的國籍，任何爭議如不能解決時，必須交由聯盟仲裁。」

布刺姆的計劃是要把一切爭執提交聯盟解決的，所以實施他的計劃，便能遏止美國干涉加勒比沿海各地及中美洲，——除非牠取得聯盟的裁可。

由於拉丁美洲各國的要求，在散地牙哥舉行的會議，議程上列有關於政治的議題，這實是「表示與這些會議的慣例有顯明的變更。」該會議的議程，包含「討論各種辦法，務使美洲大陸上各共和國間有更密切的團結，藉以增進共同的利益。」及討論「由於非美洲國家侵略一個美洲國家的權利而發生的問題。」——這便要包括布刺姆計劃在內了。

但烏拉圭的計劃在散地牙哥會議裏卒遭失敗，這是由於美國的反對所致。其他計劃欲使現存的大亞美利加同盟變成類似於國聯行政會的組織，也遭失敗。哥斯達黎加曾提議：大亞美利加同盟的代表，除由派駐華盛頓的外交官充任外，應另派特別代表。此項提案雖得十國贊助，但美國設法使這提案擱置。又組織美洲國際法庭的提案，亦被擱置。就政治合作這一點而論，該會議惟一有形的結果，只是一件條約規定爭議的審查，及一件決議規定將各種使美洲各國間有更密切團結的提議，交托理事會負責研究。

一九二八年一月，在哈瓦那舉行第六次大亞美利加會議時，關於大亞美利加同盟的地位及關於關稅及干涉的問題，發生劇烈的爭辯。墨西哥領導諸國，意圖削弱美國在大亞美利加同盟中的勢力；阿根廷也領導諸國，間接地攻擊美國的稅率；又阿根廷及薩爾瓦多爾二國倡議不干涉運動。關於大亞美利加同盟所擬的協定中，規定

各國政府得隨意派遣代表，出席於理事會，不問這種代表是否為派駐華盛頓的外交官。同盟的會長得以顧問的資格，列席於大亞美利加會議。大亞美利加同盟不得執行任何政治的任務。又這次會議，議定將來應舉行十四種會議，責成該同盟召集之；這十四種會議中，大多數是關於教育、文化、或通商事宜的。

在這次會議的爭辯中，阿根廷主張協定中應有斥責過高稅率的記載。此項主張為美國及其他政府所反對，結果阿根廷代表培立頓辭職。

在擬訂的國際公法中，有一條規定一國不得干涉另一國的內政。關於此項條文發生極激烈的爭執。這條文是幾個法律家在里奧地方起草的。祕魯提議把這條文刪去，另定一條申明各國的權利義務。對此提議，美國加以贊助；但有十三國提出強烈的宣言，主張不干涉原則。各方意見既無趨於一致的可能，乃將此項問題擱議，留待第七次會議中討論。

這次會議，在閉會之前，通過了二件重要的決議案。第一件聲明一切侵略行動均視為不法，概在禁止之列，並聲明美洲國家應採取一切和平的方法以解決彼此間發生的糾紛。第二件規定美洲各共和國應在華盛頓集會，以便舉行一個和解及仲裁的會議。

一九二八年十二月間，此項大亞美利加仲裁及和解會議在華盛頓開幕。惟其時玻利非亞與巴拉圭為了一件關於疆界的事變，有爆發戰端之勢。國聯行政會及大亞美利加會議通電勸止的結果，戰端未開而二國政府均



允簽訂一件議定書。這議定書在舉行於華盛頓的會議中起草，把二國的爭議提交九人組織的委員會解決。玻利非亞及巴拉圭各派委員二人，美國、墨西哥、哥倫比亞、烏拉圭及古巴則各派委員一人。

大亞美利加會議，因此深感設一永久的和解機關的必要，於是着手起草並簽訂二件很重要的條約。一件是大亞美利加仲裁條約，規定一切法律的爭議概須提付仲裁，所謂法律的爭議，指由於解釋條約及國際法而發生的一切問題。無須提付仲裁的爭議，以關於國內問題及涉及非締約國的事件為限。惟各國得於簽字時提出保留條件。和解條約把一九二三年的功德拉協定修改。牠規定，設在蒙得維的亞及華盛頓的外交委員會，不但應依照一九二三年的協定，擔任調查委員會的組織，並得酌量情形在有發生衝突的形勢時，立即担任和解的工作。美國在簽訂這個條約時，實承認了此後的干涉應提交這些委員會處理。一般人以為這些委員會是能反映美洲集合良心的。在接受這種規定時，美國實已表示，牠願意在此限度內拋棄其片面的門羅主義。

#### (十一) 地域團體與國際聯合

前述種種，便是在歐洲及美洲進行以形成民族合作的運動；有些採取定期會議的方式，有些採取邦聯的方式，有些則採取聯邦的方式。在這種種團結中，民族間現正設法規劃共同的政策，同時却不犧牲牠們處理本地及文化上事務的獨立。

但這些地域團體之能組織，不必就是世界和平。一個歐洲團體也許與另一歐洲團體齟齬，邦聯的美洲也許

與聯邦的歐洲齟齬。而這種齟齬，因為各個地域團體的聯合力量較強之故，較諸二個往時的民族間的齟齬大概會釀成更不幸的結果。所以，要實現世界和平，全世界一切民族間或民族團體間的合作實是必要的。

但即使一個國際聯合確實有效力，地域團體的結合當仍須有適當的活動範圍。在這種地域團體之內，各民族深知彼此有共同的特殊利益，所以牠們大概肯彼此讓步；反之，當牠們加入一個括有全世界的團體時，牠們便不肯作同樣大的讓步了。在一個世界團體裏較諸在一個地域團體裏，利益的衝突要大得多。幾個民族間的合作較諸整個世界的合作，程度上大概要鞏固些。

所以，在民族主義的時代，地域團體間密切的聯合，大概是不能實現的。而且就事實看來，聯邦政府現正傾向於中央集權，削弱地方機關處理地方事務的獨立。在美國式的聯邦裏，各民族必須放棄很重要的權能給一個太上國行使。那幾種權能應交托聯邦政府及那幾種權能應由各民族保持，在決定上有許多困難發生。大民族——人衆財多的民族——固不肯毅然加入一個由較小民族節制的政治團體；而較小民族也不肯毅然加入一個為大民族所指揮的團體。但一個世界團體包括世上一切或大或小的民族，關於重要事項的議決以全體同意為原則，牠並不要求各民族放棄這種權能，祇要求牠們對於某種權能的行使，尤其是宣戰權的行使，承受若干自願的限制。因此，近年來有人注重獨立民族間組成的世界團體而不注重地域團體間的結合。對於這種地域團體的組織自應予以贊美，但這種組織決不能滿足一個較大較弛的團結的需要。無論如何，這兩種運動是有同一的目標。

的，——即保存善良的及剷除惡劣的民族特性的。

## 第十一章 販賣麻醉品及烈酒在國際上的情形

- (一)服用麻醉品成癮的影響——(二)鴉片供給地——(三)國內立法之取締鴉片——印度境內的栽種罌粟——(四)鴉片條約——(五)一九一二年海牙協定——(六)鴉片與國際聯盟——(七)美國的提案——(八)吸食鴉片之在遠東——(九)一九二四至一九二五年的鴉片會議——(十)非洲及北海內販酒的取締——(十一)禁酒國與非禁酒國間的糾紛——(十二)酒的私運

在前一世紀內，有一種一天強似一天的認識，即認識政府的職務不僅在維持秩序及保護產權，並且在積極的改良其國民的生活狀況。各國政府會竭其精力以應付關於麻醉品及烈酒的問題，其中有些政府已剷除奴隸等制度，因為這些制度是反社會的。各該政府全都注意於公共衛生的問題，及困苦的解除，特別是貧窮級階中人的困苦。

這些職務歷來往往被認為僅關「國內的事」——各政府自己決定其應取何種態度，以對付這些所謂人道主義的問題。據說，對於烈酒、鴉片或公共衛生等問題，一國所取的態度是與另一國毫無關係的。

但因國與國間的接觸日益邇密，這種不相問聞的態度現今正在改變了。一個問題，不論其在國際法上的地位如何，每有國際的性質爲任何國所不能漠視。運輸的新方法，使疾病易於從一國傳到另一國，使麻醉品及酒類易於從別處私運到一個禁止服用的國家。國際接觸既能發生這種問題，故國與國間會締結許多條約及設立國際的機關。

### (一) 服用麻醉品成癮的影響

國際人道主義的活動，大概沒有比取締販賣鴉片更重要的了。酒精及煙草究有何種性質，是爲論者聚訟的問題，但除供醫病及科學之外用，服用鴉片及高根之爲害，則殆爲任何人所承認。鴉片是用罌粟製成的。吸食鴉片的地方，主要是中國及遠東其他地方。藥用鴉片及鴉片化合物——例如嗎啡及海洛因——可供正當用途，在歐洲及美洲，很多人把牠們當作麻醉藥服用。高根是用古加葉製成的，牠是一種粉末可從鼻孔吸入，每天可吸幾次。吸入高根是美國都市中游民階級的家常遊戲。有時高根可插在耳內。其他麻醉品是溶化在白水中或其他飲料中而後用嘴喝的。海洛因及嗎啡這二種鴉片化合物，可用皮下注射針灌入皮膚——這便是說皮膚每天受刺幾次。注射這二種毒藥，能釀成皮膚腫爛及其他病症。

服用麻醉品一經成癮，即很難戒絕。有些醫藥名家，謂嗜好麻醉品是一種病象。在紐約麻醉藥取締委員會的年報裏，有如下的幾句話：「服用麻醉品的可驚的及重大的結果，不僅是肉體康健的損毀，當人們與麻醉品結不

解緣後，即使服用的數量很少，他們立即陷落在一個殘暴不仁的魔鬼的掌握中；倘無援助，他們幾乎絕對不能從牠的掌握中掙扎出來。他們一方面喪失自制力，一方面養成渴求麻醉品的心念，而他們從前會有的各種苦痛的病症，倘一天或數小時不能獲得這種麻醉品時，又能在他們的頭部、頸部、胸部、腹部及手足等處復發了……

「嗜好麻醉品與嗜好烈酒不同。嗜酒極深的醉漢，祇要他立志，能突然打定主意而永遠戒絕其惡習……但嗜好麻醉品者未有單因決意或立志而能擺脫其惡習的；就使有也是很少的。……當他有不能獲得麻醉品之虞時，不論他是一個高尚的公民或是一個無賴的游民，他總是氣餒神煩，為獲得麻醉品計，雖偷竊說謊墮落其人格亦所不辭，任何一個嗜好麻醉品的人，其生活被一種恐懼所左右，——恐懼他的渴求不能滿足。……」

在美國有許多強暴罪，是嗜好麻醉品者所犯的，特別是服用海洛因的人。許多醫藥名家，都以為這種麻醉品在醫藥上的功用，如果與其釀成的損害相較起來是可以漠視的。國聯的諮詢委員會，曾請各國政府設法禁絕海洛因的製造及服用。嚴禁麻醉品的販賣是與美國有切要的關係的。據最近聯邦公共衛生事務處的報告，美國境內嗜好麻醉品者約達十一萬人，——他們並非是下等社會中的人，而是往來於所謂高尚社會中的人，在那裏，吸食鴉片是最新的惡習。而服用鴉片有時是醫生濫用麻醉劑的結果。出賣麻醉藥的小販，誘人上當，以謀利潤。

## (二) 鴉片供給地

依照國聯秘書廳的估計，全世界每年出產鴉片的數量在二千五百噸至三千五百噸之間。其中大概僅五分

之一，須供全世界科學上及醫藥上之用的。除巴爾幹以外，美二洲都不生產鴉片。世上所有鴉片係來自東方及巴爾幹諸國——即中國、印度、土耳其、波斯、希臘及南斯拉夫。大概半數是在中國出產的。印度至少在最近以前是第二位最大出產者。在印度及中國生產的鴉片，差不多全是劣等貨，差不多完全供遠東人吸食之用。可供醫藥用途及充作麻醉劑的優等鴉片，大都來自土耳其及巴爾幹。反之，生產古加葉的地方，限於祕魯、玻利非亞、荷屬東印度及台灣。大量的鴉片化合物，則在日本、大不列顛、美國、法蘭西、德意志及瑞士等國內製造。

### (三) 國內立法之取締鴉片

從前各國政府都想完全用國內立法來取締毒藥的販賣。經過長期的掙扎後，中國政府於一九〇六年頒布告示，禁止在十年內栽種罌粟。在美國，問題並不在禁止國內生產鴉片，而在禁止為供違法的用途而輸入麻醉品及製造煙膏。為達到此目的起見，曾有許多條例通過，其中最近的一個便是一九二二年五月的瓊斯密勒條例。該條例置聯邦麻醉藥取締局，賦以限制麻醉藥輸入量的權能，使輸入量不超過牠認為美國所需以供一醫藥及正當之用的數額。

美國及中國所採行的政策，是要禁絕麻醉品的不法服用。其他國家則企圖用政府專賣的制度以取締之。許多亞洲殖民地及暹羅等獨立國，都採行這種政策。在此等地方，吸食鴉片是很普遍的，因為很普遍，據說，急激的禁止是決不能實行的。當荷蘭政府停止將鴉片輸入邦卡時，那裏便有二萬五千個苦力罷工，直到麻醉品重行輸入

該地纔止。

印度境內的栽種罌粟——至少在最近以前有許多批評，非難不列顛在印度所行的政策。該地政府每年限定鴉片收獲的總額。栽種罌粟的人由政府給以許可證。土人之栽種罌粟者並得借款不付利息，但他必須將其收獲依照規定的價格售給政府。因此，政府一方面監督生產一方面壟斷銷售。

不列顛為辯護這種政策計，申說印度人幾乎沒有一個不有吸食鴉片的習慣。在有瘴氣的地段內，鴉片是當作預防瘧疾的藥而服用的，而在醫藥所不及的地段內，一般印度人也就大用鴉片去醫治其他疾病。一八九五年間，一個不列顛皇家委員會報告，說印度人的吸食鴉片雖不完全是為醫病，但也是正當的。雖然該委員會曾被攻擊，謂與希望維持鴉片販賣的人「通同作弊」，但不列顛當局仍依據其報告，以辯明生產鴉片雖非全供醫藥之用亦為正當。

如甘地等印度人及安德魯茲等深刻的觀察者，否認這種服用鴉片是正當的。他們指出：境內白人受危險藥品取締律令的保護，而印度人則並不同樣享受這種保護。雖然印度人用鴉片來治病，但這種錯誤是可以糾正的。——祇要不列顛能舉辦適當的療病業務。一九一九年間，改組的阿撒姆會議第一次通過的條例之一，是要將出賣的鴉片數量每年減少百分之十。其他印度人，謂不列顛為稅收起見正在「麻醉」印度。

惟事實上，鴉片營業稅，在該地稅收總額中僅占百分之三。就印度人民的貧窮及人口看來，（印度人口三倍

於美國的人口）舉辦適當的衛生業務或急激地禁上數千數萬人習慣的鴉片服用，實是很難做到的。

而且，依照一九一九年的印度政府組織條例，地方立法機關及行政機關，對於供內地服用的鴉片，賦有管理其生產及吸食的權能。

在印度的不列顛當局前曾公賣鴉片，因此，禁烟的國家更難實施其禁烟政策。私運者得以購買鴉片，運往那些禁烟入口的國家。印度的鴉片很少製成嗎啡，因此，輸出的鴉片大半運往遠東吸烟的那些國家及殖民地。所以，不列顛的鴉片政策，與美國的關係，不如牠與遠東的關係那樣大。

#### （四）鴉片條約

從上述種種事由看來，可見要使世上任何一地都能剷除麻醉品的販賣，國際合作實為必要。不列顛政府對於中國的拒毒運動，曾表示其好意；牠與該國在一九〇七及一九一一兩年內締訂二件協約，約定逐漸停止印度鴉片的輸入中國（使印度政府的稅收減少百分之八又二分之一。）由於不列顛的合作，中國的拒毒運動得能順遂。不列顛政府並與其他國家的政府及其殖民地的政府，例如海峽殖民地，荷屬東印度，暹羅及香港等，締結協約，限制鴉片的輸出，使不超過這些政府所需求的數額。此外，牠已廢止了鴉片公賣的制度。

但鴉片是許多東方政府的豐饒的財源，所以牠們終竟不能在這些協約裏規定鴉片輸入量的減少。

#### （五）一九一二年的海牙協定



鴉片販賣的取締決非純以國內的努力所能奏效；十三個國家有見於此，在美國領導之下，任命一個鴉片委員會，在一九〇九年集會於上海。根據該委員會的決議，第一次國際鴉片會議在一九一二年舉行於海牙。在該會議議決的禁絕鴉片及其他麻醉藥流弊協定之內，十二個政府約定「制定有效的法律或章程，以取締生鴉片的生產及發售」——所謂「生鴉片」就是烟膏以及供吸食及醫藥之用的鴉片所由製成的原料。該協定並未說及鴉片出產量，應限制到怎樣一個程度。但有一點是很重要的，這便是締約國相約禁止生鴉片運往一個不許生鴉片進口的國家。例如，印度必須制止這種鴉片運往美國——如果美國不願容納這種鴉片。波斯對於該協定的其餘部分表示同意，但對於這一個很重要的規定——私運鴉片可賴以禁絕的規定——却不肯受其拘束。

締約各國確認（至少默認）吸食熟鴉片是有害的，所以在該協定裏並相約設法「逐漸地並有效地禁止」這種鴉片的販賣，但以無礙於各國的特殊狀況爲限。另一條款規定「現今尙不便利即禁止熟鴉片輸出的國家，應於日後禁止之愈早愈妙，一嗎啡及高根的製造及出賣，應以供一醫藥及正當的用途」爲限。對於從租借地私運鴉片到中國的行爲，應取特別處置以禁止之。那時，美國曾提議將該協定交由一個國際委員會實施，但結果該協定的實施仍交由尼德蘭政府負責。

站在形成輿論這一點上看來，這個協定實表示一大進步。惟限制生鴉片出產的規定及禁止鴉片吸食的規定，則太空泛，而例外也太多，故難於奏效。而且，這些例外條件究竟是什麼，及這種規定應於何時實施，一概聽由締

約各國自己判定。該協定唯一具體的成就，是生產鴉片的國家約定不准鴉片向禁止鴉片進口的國家輸出。

該協定的規定可算是空泛的了，然而關係最大的若干政府還不肯毅然批准。在一九一三及一九一四兩年內，爲催促各國批准起見，重又在海牙舉行會議，但未獲多大成功。而歐戰的發生，給各該政府以遲延批准的藉口。惟在一九一九年至一九二〇年間的和平條約內，各該締約國相約以批准和平條約之期即爲該協定生效之日。土耳其雖在洛桑條約內，聲明牠願遵守海牙的鴉片協定，但在一九二四至一九二五年間，召集鴉片會議時，牠尙未履行其諾言。除土耳其外，出產鉅量鴉片的國家尙未實施該協定者僅波斯一國，製造鉅量鴉片化合物的國家尙未實施該協定者，僅瑞士一國。

#### (六) 鴉片與國際聯盟

依照國際聯盟約，關於販賣危險藥品的協約，國聯負有監察的責任，因此在一九二〇年舉行的國聯大會，議決鴉片諮詢委員會的組織。該委員會現由中國、法蘭西、大不列顛、印度、日本、尼德蘭、暹羅、葡萄牙、德意志、意大利、瑞士、玻利非亞、南斯拉夫，及美國各派代表一人及三個無投票權的輔助人組織。現今與鴉片販賣相掙扎的責任大都放在該機關的肩上。

由於國聯的努力，歐戰期間中立的許多國家中，已有大半批准一九一二年的海牙協定；在一九二八年受該協定拘束者計五十國。國聯祕書應會幾次向波斯遞送照會，申說無條件批准的適宜，波斯曾表示牠願遵從此項

意見。由於國聯的勸告，瑞士也終於批准了該協定——瑞士的批准是有很重要的意義的，因為牠是私運鴉片者聚集的中心。

國聯的鴉片諮詢委員會利用調查表及年報的方法收集了很多關於生產及服用鴉片的消息。爲使海牙協定的規定——即一國不得准許生鴉片運往不願容納的另一國——更能奏效起見，該委員會籌劃了一種輸入認可證的辦法：輸入認可證是用以證明一國需要危險藥品以供正當用途的憑據，凡不持有這種憑據的人，誰也不能將危險藥品運往該國。該委員會並依照國聯大會的提議，從事研究，以定是否可請各締約國對於鴉片之來自不採納認可證辦法的國家者，一概禁止其進口。現在已有三十個國家實行這種認可證的辦法。

使國聯最棘手的工作，大概是海牙協定的解釋及訂立補充協約，藉使麻醉品的取締真能奏效。國聯行政會在其第十三次會議時，請鴉片諮詢委員會進行調查以確定生熟鴉片一供醫藥上及科學上之用——的需要量。行政會的措辭引起第二次大會裏的爭辯：印度代表力說這些字眼比海牙協定裏所定的字眼更嚴厲，而鴉片除供醫藥之用外尚有其他正當的用途。因此大會通過了一件建議案，將「嚴格地」三字刪去，並以「正當的」三字代「醫藥上及科學上」幾字。

#### (七) 美國的提案

這種用字的修改，激起美國國會的忿怒。一九二三年三月二日牠通過一件決議案，實際上斥責國聯的用語，

並要求美國總統力勸出產麻醉品的國家，使知限制出產爲制止不法服用的惟一方法。在一九二三年一月以前，美國拒絕與國聯的鴉片諮詢委員會合作。惟最後，美國仍派軍醫總監助理布魯以「非正式」代表資格，列席於該委員會的第四次會議。國會的決議通過後，牠任命代表三人，以「顧問」的資格出席於國聯的大會，及鴉片諮詢委員會的會議。

在鴉片諮詢委員會的第五次會議席上，美國代表團提出二件議案：（一）要使海牙協定的目的能實現，即須認定非爲醫療及科學而服用鴉片，是一種惡習是不正當的；（二）爲制止這種惡習計，對於生鴉片的出產量必須加以限制，務使世界上無多餘的鴉片以供不正當的用途。美國國會議員坡爾忒力說：在海牙協定裏，締約各國既相約取締生鴉片的出產及服用，而該協定也間接的承認吸食鴉片及服用烟膏爲不法行爲，那末，鴉片的出產自應限於供醫藥及科學上的用途。

其實，美國爲辯護其主張而以海牙協定爲根據，牠的理論實有重大的缺陷。這是因爲依照該協定，何時應實施協定的規定，及應採行的辦法究屬什麼，概由締約各國自己判定。所以，如果美國能於那時直截明白地承認，海牙協定不足以應付實際情況，那末，美國的主張大概可有比較穩固的立論點了。

爲調和相反的主張計，鴉片諮詢委員會最後向國聯建議，美國的提案應予採納，惟須受中美兩國以外的各國所提條件的限制——這條件是：熟鴉片的服用及生鴉片的生產，祇要與海牙協定第二章的規定相符，雖非全

爲醫療及科學之用，亦屬正當。其實，這個建議不啻說：在各國禁止熟鴉片的製造輸出及輸入之前，祇要對於輸出加以限制，各國得任意出產生鴉片以供醫療及科學以外的所謂正當用途。美國的提議雖獲採納，然而吸食鴉片應於何時禁絕及生鴉片的出產應限制到怎樣程度，各國依然享有自己判定之權。

#### (八) 吸食鴉片之在遠東

海牙協定原會規定「逐漸地並有效地禁止」熟鴉片的服用而「以無礙於各國特殊狀況爲限」，但事實上熟鴉片的消費在遠東非特不減少，而且近年來竟有增多的趨勢。美國雖設法禁止斐律賓境內的吸食鴉片，但未能全然成功。在遠東的殖民地，大半以印度爲鴉片供給地，大都賴鴉片服用而獲得巨額的稅收。

要使歐戰以前的拒毒大運動，能生實益，海牙協定的缺陷必須另訂協定以填補之。因此國聯第四次大會通過一件決議案，其目的在二種國際會議的舉行。其一以在遠東方面領有殖民地的政府組織之，其任務是減少這些殖民地內吸食鴉片的數量。另一會議以一切關係國政府組織之，其任務是締結協約，以限制生鴉片的出產量，及限制古加葉的輸出量，務使不超過「醫藥上及科學上用途」所需的數量。

#### (九) 一九二四至一九二五年的鴉片會議

這二種會議自一九二四年十一月起開會直至一九二五年二月閉會。當時會有若干協約議決，但其中沒有一個規定對於麻醉藥或罌粟的生產加以限制。中國政府力不足以禁止這種麻醉藥的生產；印度輸出的鴉片，均

非運往不願容納的國家；波斯土耳其及南斯拉夫三國政府，則力辯牠們不能限制這種生產——在未有其他收穫以代替之之前。

中國境內，鴉片生產全無限制，而又私運於鄰近各地，所以列強對於吸食鴉片的禁絕總不肯無條件同意。惟列強仍簽訂若干議定書，規定自裁種罌粟的國家設法制止鴉片的私運，俾別國禁吸鴉片的計劃不致受「重大障礙」的時候起，在十五年間列強應禁絕鴉片的吸食。由國聯行政會任命的一個委員會，應從事於確定這種國家的措施是否有效。另一協約規定若干比較不重要的改革，例如，鴉片農田的剷除及未成年人吸煙的嚴禁等。

一九二六年二月間，印度政府宣稱，除專供醫藥上用途者外，牠將逐漸將鴉片的輸出量減少，俾於一定年期內禁絕鴉片的輸出——這顯然是這次會議的結果。一九二六年六月間，該政府又宣稱，鴉片的輸出，當在一九三五年內禁絕。惟該政府的措施，顯然未能減少遠東各殖民地內的吸食鴉片，因為牠們設法從別處取得鴉片。

一九二八年，國聯大會提出建議，希望行政會任命一個委員會，令其研究東方各地內吸食鴉片的情形。美國已准許這個委員會至斐律賓視察。

一九二五年的鴉片協約，最實際的成就是麻醉藥販賣的國際取締及常設中央委員會的設立。該局以國聯行政會任命的八人組織之。締約各國相約按期將統計送交該委員會。倘該委員會確信某國有成爲違法販煙的中心之虞時，牠得向該國質問。倘該國不與以滿美的答覆，牠得促使其他國家及國聯行政會加以注意，並得提出

建議請各國不再向該國輸出鴉片，——直至牠報告情勢業已改善時爲止。由此看來，該委員會現有的惟一權能，不過是一種忠告的權能。總之，對於鴉片或其他麻醉藥的生產，現今既無條約加以限制，故這些新訂協約大概不能使世上麻醉藥的違法販賣歸於消滅。該委員會的委員，已在一九二八年內選出，其中有美國人一人名梅依。

#### (十) 非洲及北海內販酒的取締

酒精對於溫帶地域內的白人有何影響，茲姑不論，但酒精對於熱帶地域內的有色人，有毀損的影響，則已不容懷疑。自從探險者發見了非洲使外界知有該地後，販酒的白人立即從事於以烈酒灌注該地的土人，遂使整個非洲瀕於風紀頹敗的危險。

在一八八九年至一八九〇年舉行布魯塞爾會議時，出席各國擬將非洲的販酒問題與販奴問題同時解決。布魯塞爾決議書規定：在非洲大陸上飲酒之風尙未養成的地域內，應禁止酒的輸入及製造。領有殖民地的各國，應負責確定這種地域在非洲何部。後來，這種「禁酒地段」確在比屬剛果，北奈機立亞，德屬東非洲及其他地方設定。在別的地域內，列強相約對於每加倫酒，徵收最低限度的輸入稅約十一仙，隔三年後再加三分之二。設在布魯塞爾的販奴事務局，兼理收集關於販酒的消息。

但這輸入稅太低，故難於有效地制止酒的輸入。因此，列強在一八九九年舉行另一會議於布魯塞爾，結果相約對於每加倫酒徵收的關稅，增至約五十一仙。後來，列強應不列顛之請，在一九〇六年，舉行另一會議，議定將此

項關稅增至七十五仙左右。惟關稅雖繼續增高，而烈酒之輸入非洲却並不因而停止。因此，一九一二年，列強又在布魯塞爾舉行會議，企圖議決更嚴厲的辦法，但法蘭西與英格蘭二國間意見相歧，這次會議因是失敗。

在巴黎和會席上，列強有討論這問題的另一機會；一九一九年九月，七國簽訂條約規定：除阿爾及利亞、突尼斯、摩洛哥、利比亞、埃及及南非洲聯合國以外，非洲其餘地方一概不得輸入、出賣，或持有「貿易酒精」。在這些地域之內，不論土人或白人均不得製造蒸溜的飲料，對於各種蒸溜飲料的輸入（不列在「貿易酒精」一類的飲料）每公石純酒精，課以八百法郎的關稅。但該協定中有幾種規定，不適用於意屬殖民地。締約各國必須刊行年報，列入有關係的統計，送交國聯管轄下的中央國際事務局。

該協定實表示一大進步，但就過去的情形看來，牠並不能有效地制止飲酒，這是由於締約各國對於「貿易酒精」一四字的定義意見未能一致之故。究竟何種蒸溜飲料應列爲此類酒精，締約各國得自己判定，所以如果能的話，締約各國須另訂協約，以便規定一致的定義及對付詐欺行爲的辦法。

關於乙丙二類委托管理地，發生一類似的問題。各該地的受托管理國，依照國聯盟約的規定，應負責「禁止如……販酒等惡俗」。新西蘭在牠受托管理的薩摩亞地域內把這規定解爲絕對的禁止，不論土人或白人受同一的待遇。澳大利亞不准以烈酒賣於新幾內亞的土人；不列顛在其領有的那烏魯一地內及日本在其受托管理的地域內，採行同樣的政策。但在西非洲的委托管理地內，對於酒類的出賣不過加以限制而已。



禁止非洲大陸上的販酒，是有很多困難的。非洲的酒市場很有利於歐洲若干產酒的國家，因此，牠們對於禁止販酒的熱忱也就冷淡下去了。其實，外國酒的輸入即使能制止，本地的釀酒所，如果不採行特別嚴密的取締辦法，當仍能繼續發達。一非洲沒有一地不懂釀酒的方法；釀酒的原料或用穀類，或用水菓（香蕉）或用甜蜜，或用各種棕櫚的汁，或用未熟的椰子……我們聽說有全村的人大家喝醉了幾天的，也有拿麻醉物給年幼的嬰孩喝的。一而且，有許多充當殖民地官吏的歐洲人，堅欲喝威士忌酒，然而一方面准允威士忌酒輸入以供他們服用，一方面却又禁止土人喝這種酒，白人與黑人間便樹立了一個不相宜的屏障。又相鄰的殖民地，徵收不同的輸入稅，遂使私運者從低稅的殖民地運酒於高稅的殖民地；這也是許多困難所以發生的原因。

歐洲國家以國際協約相約禁止販酒的另一地方，是在北海。在北海之內，有許多流弊由於浮動酒館及漁夫醉酒而發生；有些漁夫常以捕魚所獲與酒相交。歐洲六個國家，爲要制止這種販酒起見，在一八八七年間，簽訂條約，相約禁止以烈酒賣給北海內漁船上的人。各國的巡洋艦應巡邏違禁者，如有事實足以證明某項船舶有違禁的嫌疑時，得將此項船舶帶入港口，交由本國官廳審判。

#### （十一）禁酒國與非禁酒國間的糾紛

關於禁酒，白種人國家間也發生糾紛。歐洲大陸上絕對禁酒的國家，僅芬蘭一國；挪威從前亦曾嚴禁蒸溜的飲料。瑞典及愛沙尼亞二國採行政府監督的政策，蘇格蘭、波蘭、布加利亞，及立陶宛則聽由境內各地自定。在新大

陸上，加拿大各省監督酒的販賣。南美洲諸國中有些採行地方自定的政策，一如澳大利亞各州。在新西蘭境內，有十二縣禁酒。世上最大的禁酒國，當然要算美國了。

歐戰告終後，歐洲烈酒生產過剩，生產者乃強求本國政府准許他們增多向外推銷的酒量。結果，小的國家企圖施行禁酒時，遭受很可懷疑的各種壓迫。一九二一年，西班牙政府要求冰島政府不以其一九一五年以來所行的禁酒政策，適用於西班牙酒的輸入；否則，西班牙對於從冰島運來的魚，將徵收高上三倍的關稅。冰島是賴魚的貿易以資收入的一個國家，而西班牙又是一個重要的銷魚場，因此牠不得不惟命是從。一九二二年四月，牠停止其禁酒法律的施行，——停止時期原定一年，但後來竟無期展延。

一九一六年，挪威制定一個法律，禁止某種酒的服用，於是又冒犯了若干輸出酒的國家。法蘭西向牠提出很嚴厲的抗議，使牠不得不在一九二一年四月的照會裏聲明：「對於上列各類葡萄酒的輸入出賣運輸及消費，不論挪威制定何種章程，挪威政府決定准許酒館主人旅館主人酒商以及私人輸入及運輸任何牌號的法蘭西葡萄酒，以供他們消費及貿易之用，絕不加以限制。」

「上述挪威政府所給的保障有最高的效力；地方政府制定的章程凡足以妨礙此項保障的實施者概屬無效。」西班牙要求挪威輸入西班牙的含酒精在百分之十四以上的烈酒，至少十五萬公升。葡萄牙也跟着提出八十五萬公升的要求。對於葡萄牙的要求，挪威議會拒絕接受；因此兩國間的外交陷於緊張，結果，挪威取消其禁酒

法令。挪威對於這些產酒國的要求，所以不得不屈服，是因為這些國家消費大量的魚，而魚在挪威出口貨中佔到三分之一。吾們以為：對於別國並不違背通商條約而制定的禁酒法令，決不應該用停止通商的威脅來對付；停止通商這種威脅，在國際法上固然是「合法的」，但當然是一種最可疑的手段——一個小的國家企圖實行禁酒，而一個強大的非禁酒國，也用這種手段來對付時，則尤為不當。

### (十二) 酒的私運

對於美國的採行禁酒政策，因為美國強大之故，沒有一個非禁酒國敢以抵制美貨的手段來威脅牠；但外國人把大量烈酒私自運入美國，並不受本國政府的阻止，有時且受本國政府的鼓勵。據說在一九二二那年，巴哈馬羣島政府，對於向美國輸出的酒收到關稅一百二十萬金元；巴哈馬的官吏以二張出口執照發給秘密賣酒的船舶，以便欺騙美國的稅關官吏。原在美國註冊的船舶，常有為私販酒類起見而轉向不列顛註冊。外國政府大都以為：依照國際公法，美國不得在離岸三里以外，捉拿懸外國旗的販酒船舶。其實，即使在三里以內，逮捕這種船舶也是很難的。

但外國船舶不能將酒運入美國港口；即使把酒密封起來不在美國領域內出賣，亦不許運入美國港口。這就是說：這些船舶必須在距岸三里之外用盡牠們所帶的酒，牠們離美國回國時亦不能裝酒於船上。因此，這些船舶當牠們離美國回國時常常無酒可飲，同時也就違反了法蘭西、意大利及西班牙等國的法律——因為依照各該國的

法律，凡懸掛牠們的國旗的船舶，必須裝運一定數量的酒。由此可見，外國助人破壞美國的禁酒政策，而美國則強使外國禁酒！足見國際法上所稱「國家內部」的情事，却能構成這類國際問題。

爲謀這種糾紛的解決起見，美國與列強曾締結許多條約。最先的一個條約，是與不列顛帝國締結的。在該條約裏，兩締約國聲明牠們決意擁護領海三里的原則；但爲制止違法運酒於美國起見，如美國認不列顛的船舶有違禁的嫌疑而在離岸一小時行程的範圍內（約十二里）加以逮捕時，不列顛帝國決不反對。美國則約定：不列顛的船舶得以密封起來的酒運入美國的港口，但不得攜帶上岸。美國並與其他若干國家締結類似的條約。

美國與其鄰國，墨西哥、加拿大及古巴三國締結一種新式的條約，關於船舶之有私運酒類的嫌疑者，相約互通消息。在美國與古巴締結的條約中，雙方均允任何貨物，其運往的國家係禁止這種貨物者，不得於其輸出時給以執照。

一九二五年八月十九日，德意志、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、拉特維亞、立陶宛、波蘭、唐齊自由城、瑞典及蘇維埃俄羅斯，簽訂一件關於「私運」的條約，其目的在取締波羅的海上小船的私運酒類。締約各國均允禁止不滿一百噸的船舶將酒類運出國境，但經本國官廳准許者不在此限。凡經准許運酒的船舶，不得從事於違禁品的販賣；又船主須聲明，他裝載的貨物確係運往明示的目的地。締約各國相約，在距岸十二海里的範圍內，牠們得對於從事販賣違禁品的船舶，適用各本國的法律。

經美國代表團的提議，一九二三年在散地牙哥舉行的大亞美利加會議，通過一個建議案，希望美洲各國採行各種一辦法，以便禁止烈酒之未經起運地國管轄官廳的特許而運入一個禁酒的國家。

一九二八年，國聯大會依據芬蘭瑞典及波蘭三國代表團的提議，通過一件決議案，其內容是：國聯的衛生機關應注意濫用酒精的影響，及經濟委員會應審查那些防止私運的協定的內容。

就現狀看來，大概除了加拿大及瑞典二國以外，很少政府對於烈酒之向禁酒國輸出，加以禁止。然而要使禁酒不致妨害國與國間的關係，制止這種輸出實是必要的。惟現今尙有許多強國不信禁酒為合宜的政策，故制止這種輸出的國際條約，恐未能締結於今日。

## 第十二章 國際人道主義

- (一) 販賣奴隸——布魯塞爾決議書——國際聯盟
- (二) 販賣軍火——(三) 販賣婦孺——(四) 猥褻刊物——(五) 逮捕罪犯
- (六) 海上生命安全——(七) 禽獸的國際保護——(八) 國際衛生——國際聯盟的衛生機關——紅十字會及洛克斐勒基金會
- (九) 國際難民的救護——災禍——(十) 訴訟救助——(十一) 「國家利益」與人道主義

從前，信奉基督教的國家，曾在數百年間，認蓄奴爲正當的制度——歐美及非洲間大規模的奴隸買賣，實是此項制度所以能維持的原因。在一七一三年的烏得勒支條約內，西班牙給英格蘭一個專賣權，叫做「黑奴供給權」，一准許英格蘭供給奴隸於西班牙的屬地；英格蘭約定在三十年間供給十四萬四千個奴隸。但在十八世紀以前，各國已開始禁止奴隸的買賣並開始廢除蓄奴制度。美國則直到一八六五年纔廢除這種蓄奴制度。蓄奴制度，就其本身而論，雖是國家內部的事，但賣買奴隸往往有國際的性質。有些反對蓄奴的國家，在貿易上處於不利的地位，不能與從事販賣人口以取厚利的國家相抗衡。對於偷運奴隸入境的問題，牠們也不得不出力對付。而且，國際良心那時也已起而要求各國協力剷除人身的賣買。

## (一) 販賣奴隸

由於上述種種原因，奴隸販賣，遂成爲國際條約的對象。自從一八一四至一八一五年以來，歐洲列強均認此種販賣爲不當；截至一八四一那年，已有兩國間締結的條約二十五件，規定對於船舶有在非洲西岸販賣的嫌疑者，得行使一種有限的臨檢權。在一八四一那年，歐洲五大強國，在倫敦簽訂條約，相約禁止奴隸的販賣；牠們宣告這種販賣爲海盜的行爲，爲要撲滅這種販賣起見，牠們承認某幾處海上彼此得行使搜索權。那時，法蘭西國內的輿情，極力反對此項相互搜索權，以致法蘭西不僅不批准這個協定，並且廢除其先前所訂的協約。惟一八五四年五月，牠與英格蘭締結一個新條約，相約各備巡洋艦一隊，計二十六艘，從事於販賣的撲滅；兩隊的司令應

「協商」最有效的方法，以便「制止兩國國旗的被人僱用。」但爲執行條約起見而須用武力時，必須先得兩隊司令的同意。

大不列顛與美國，在一八一四年十二月締結的條約中，相約從事於販奴的取締，但美國也不贊成相互搜索權。一八四二年八月九日，兩國又簽訂了一個條約，相約各在非洲沿岸，置海軍一隊，以便實施兩國的法律。雖然二國的艦隊是各自獨立的，但牠們的官長必須通力合作。最後，美國因感覺撲滅販奴的困難，乃不復反對不列顛的船舶臨檢美國的販奴船舶。在一八六二年四月七日締結的條約中，兩國相約在靠近非洲及古巴的海面上，某種船舶得稽查商船之有販奴嫌疑者；此項規定，其後並推行於馬達加斯加，波爾多黎各，及聖多明谷三地。

上述的各種國際處置都是以撲滅海上的販奴爲對象的。但阿剌伯的會長，在非洲中部從事於大規模的奴隸買賣，而非洲的土人部落也鼓勵許多種類的家庭蓄奴。一八八五年的柏林會議，是最先企圖撲滅販奴的根源的會議。列強相約努力於「撲滅各式各樣的奴隸制度及海陸面上的奴隸買賣，一並相約在剛果地方所有的殖民地內，施行各種辦法，使這些殖民地不致充作奴隸買賣的市場，或奴隸轉運的路線。

布魯塞爾決議書——但柏林協定，並不適用於獨立的阿剌伯會長，他們在波斯灣及紅海內從事擄掠奴隸的勾當。一八八九年，一個反對奴隸制度的會議，在布魯塞爾召集，其目的是要對付這個問題，及規定辦法以撲滅奴隸的買賣。一八九〇年七月二日的決議書，企圖在販奴的出發地，目的地，及運輸中，撲滅這種罪惡。該決議書規

定七項辦法。作爲對付販奴的最有效的辦法——例如設置警備堡及游擊隊等。販奴者所走的路經，列強相約負責巡查，藉以制止奴隸的運輸。該條約並劃定一帶地域，北至俾路芝斯坦，包括波斯灣及紅海在內；在這地域之內，締約各國的軍艦，得檢閱可疑的船舶上的單據。倘依照協定，司令長官深信某項船舶，確有販奴的嫌疑時，他得將此項船舶帶入適當的港口，以便審判。那時依舊承認家庭蓄奴制的國家，也約定對於奴隸的輸入，通過及離國，加以禁止。此外，一個國際海事局，亦經規定在桑給巴爾設立，其任務是收集關於海面上販奴的消息。

惟布魯塞爾決議書內精密的規定，並未奏效，因爲在一九一九年九月間，列強廢止了柏林及布魯塞爾二條約內反對奴隸制度的規定。在修正的協定中，關於奴隸的規定，僅爲列強將一努力於撲滅各式各樣的奴隸制度，及海陸面上的奴隸賣買。一在凡爾賽條約所定的乙丙兩類委托管理地內，列強相約禁止奴隸賣買等惡俗，及逐漸解放一切奴隸。

這些規定，不僅含糊空泛，而且實現與否，概須視關係國的意志而定，正與鴉片協定一樣。所以在有些落後地域內，奴隸賣買及蓄奴制度之依然存在，實是意料中的事。據說，在一九二二年內，阿剌伯人在摩洛哥出賣奴隸；歐戰告終後，奈機立亞及蘇丹二地的土人間也賣買奴隸。在阿比西尼亞這一個獨立的黑人王國內，家庭蓄奴制度，仍被承認，奴隸賣買也極盛行。歐戰以來，擄掠奴隸的人，從阿比西尼亞出發，侵入不列顛治下的墾野及蘇丹二地，並擄去許多不列顛治下的人民。某著作作者會親眼看見，一大隊奴隸向機馬這一個奴隸大市場進行，他尾隨着



走了一天的路程，已發見倒在路旁的俘虜，已死的及將死的身體，爲數在五十以上。

阿比西尼亞國內，接連有四個國王，——提奧多洛，約罕涅斯，門涅立克，及現今在位的拉斯塔法立，——企圖禁止奴隸的販賣。但因國內狀況紊亂之故，地方上的頭目竟能藐視國王的意志。

國際聯盟——一九二三年，阿比西尼亞請求加入國聯。關於這個請求，第四屆大會席上發生激烈的辯論。對於該國政府是否能作有效的保證以剷除奴隸及軍火的販賣，瑞士，荷蘭及不列顛帝國的代代表頗示懷疑。反之，其他國家，尤其是法蘭西，贊助該國的要求。結果，阿比西尼亞提出了宣言書，聲明牠願意奉行一八一九年九月關於奴隸及軍火販賣的協定後，即准加入國聯。阿比西尼亞並允供給國聯行政會所要的一切消息，及重視國聯行政會關於履行協定所爲的一切建議。

依照國聯盟約，各會員國相約「對於管轄地域內的土人確保公平的待遇。」根據此項規定，國聯第三屆大會通過一件決議案，規定第四屆大會的議程上，應列入「奴隸制度復興」的問題。一九二二年九月，國聯行政會訓令秘書廳長咨請各國政府提供關於奴隸制度的消息。但國家之作相當答覆者，爲數很少，故國聯不信所得消息爲充分。第四屆大會請求行政會任命一個適當的委員會，以便繼續進行調查，並向第五屆大會報告。

奴隸問題臨時委員會在一九二四年六月間設立，由委員八人組織。該委員會搜求關於奴隸的消息，不限於各國的政府文件，對於各種力能獲得的私文件也加以查閱。這種查閱，也許大背了「國家主權」的舊觀念，但這實

是確定真相的惟一方法；因爲有些國家的公文件，有意或無意隱藏那些有損於政府機關的事實。

該委員會工作的效果之一，是一件關於奴隸的新協定，在一九二六年的國聯大會席上簽訂。締約各國均允防止及撲滅奴隸買賣。爲求達到此目的起見，牠們相約商訂一件總協定，規定牠們所應負的義務，類似於一九二五年關於軍火販賣的協定所定的義務。（即在特殊地域內應採特殊取締辦法。）牠們並允在可能範圍內，儘速把各式各樣的奴隸制度，完全廢除。此外，該協定第五條規定，「採取強迫勞動的辦法，每能發生嚴重的結果，」締約各國均認此種辦法，祇能爲公共目的而採取之。但有些地方仍爲其他目的而採取強迫勞動；在這種地方內，締約各國應一竭力把這種制度逐漸並從速消滅之。一足見在取締強迫勞動方面，此項條文並不像國聯的委托管理狀那樣澈底。惟該協定締結的結果，有些政府，如阿比西尼亞，塞拉勒窩內，印度，及葡屬非洲等，均頒布新法律，以取締蓄奴制度，奴隸買賣或強迫勞動。國際勞動局也任命一個專家委員會，令其研究殖民地勞動的問題。這問題曾在一九二九年的國際勞動團體會議中討論。

## （二）販賣軍火

西方的軍火，也被私人連同西方的烈酒，以賤價投賣於非洲，成爲該地擄掠奴隸，部落間爭鬥，及反抗歐洲人統治的凶器。爲要制止這種販賣起見，列強在一八九〇年的布魯塞爾決議書中，相約禁止以來福鎗及彈藥賣給非洲土人——住在北緯二十度及南緯二十度間的非洲屬地內的土人。法蘭西，大不列顛及意大利三國，也企圖

禁止以鎗械賣給阿比西尼亞，牠們在一九〇六年間締結協定，禁止軍火經由索馬利蘭或厄立特利亞等地而運入阿比西尼亞，但經阿比西尼亞政府的特許者，不在此例。一九〇六年的敖幾西拉斯決議書，禁止軍火非經特許而許輸入摩洛哥。一九〇八年，剛果自由邦，法蘭西，德意志，葡萄牙，西班牙，及大不列顛，簽訂一個議定書，規定在靠近赤道的東非洲一大塊地域內，至少應在四年之內，停止一切軍器及彈藥的運給土人。關於高麗（當牠獨立時）及關於太平洋中的若干島嶼，亦曾締結過類似的國際協約。一九一九年間，十二個國家，相約取締本國國民以軍器及彈藥運往中國，直至該國建立政府，其權力經全國承認時為止。一惟該協約並未實施，華盛頓會議席上，關於販賣軍火與中國的事項，雖曾討論，但因意大利的反對，故未有其他舉動。

一八九〇年的布魯塞爾決議書，關於非洲的規定，失之太寬，因此，列強在一九〇八年至一九〇九年間，舉行會議，想擴大禁止區域的範圍，及規定一種國際取締的辦法。但因法蘭西的反對，列強意見未能一致；對於一落後人民一間的軍火賣買，在歐戰告終以前，列強亦未進行其他步驟，加以禁止。

歐戰的結果，剩餘軍器，大量堆積，因此，對於歐洲的輸出軍火以及非洲的輸入軍火，加以各種新的限制，成爲急不容緩的事。於是，二十三個國家（美國也在內）在一九一九那年，在聖宅芒簽訂一件軍火販賣協定，其目的是要禁止軍用武器的賣給私人，並用執照及公開的辦法以限制這種武器的賣給政府。締約各國，均允刊行年報，載明每年出賣軍器的情形，並遞送於國聯所設的國際事務局。如果此項協定真能施行，私人企業即無從以軍火

運給任何一國的革命黨人，土人部落也就無從獲得利器以進行其奴隸賣買或反抗歐洲人的統治。

依照國聯盟約，國聯有權「對於與某種國家進行的軍器及彈藥貿易加以監察。」故國聯設法使各國批准聖宅芒協定。但製造軍火的大國聲明，須待美國接受此項協定後，牠們纔能批准。——美國是世界上製造軍火最多的強國之一。經國聯多次詢問後，美國最後聲明牠不能批准此項協定。國聯行政會及國聯第三第四兩屆大會曾催促美國說明其反對的理由。最後，在一九二二年八月及一九二三年九月的二次照會中，美國宣稱此項協定足以禁止軍火的運往非締約國，如拉丁美洲諸國等，而且對於政府間的賣買並沒有限制的規定。後來美國允協力合作以造成一種新協約。此項協約，旋在一九二五年五六月間在日內瓦舉行的國際軍火販賣會議中締結。

依照該協約，不適用於軍事的武器，仍得繼續賣買。但各政府相約，不准軍器賣給外國的私人；遇有一國的政府，欲向另一國的製造業者購買大砲機關鎗或其他軍器時，該政府須以定單交付製造業者，而製造業者也須向本國政府呈領准許輸出的執照。一種比較嚴烈的辦法，應實施於特殊地帶（包括中非洲）並實施於紅海、亞登灣及波斯灣等海面上。不論那一種軍器，須先向政府呈領執照，否則不得運往特殊地帶。這種執照，惟在治理特殊地帶的當局願意准許軍器輸入時，始得發給。又軍艦司令官，在這地帶內遇有不滿五百噸的土人船舶，認為有非法販賣軍火的嫌疑者，得加以扣留，並帶入港口以便審判。上述種種辦法的目的，是在剷除非洲及阿剌伯土人部落所經營的來福鎗及彈藥的賣買。

一九二五年六月，美國固簽訂了此項軍器協定，但截至一九二九年七月，牠還沒予以批准，而該協定也並未實施。須有十四國政府批准，該協定始能生效，而別國政府似在觀望美國的行動。

### (三)販賣婦孺

在許多年間，白奴販賣竟有國際的組織。國際白奴販賣的徒黨，從柏林及巴黎裝運妓女至美國，南美洲及東方各地。據國聯調查，在有些國家中娼妓大多數是外國婦女。一國單獨的力量，決不能取締這種販賣。誘致婦女的惡徒往往從未跨入這些婦女被運往的國境。

一九〇二年，法蘭西政府召集一個會議，其結果是十二個國家在一九〇四年簽訂白奴協定，規定對於從事這種販賣的人應處以刑罰，及政府間應交換關於這種販賣的消息。由於該協定中同意年齡及審查委員會所發生的轉轄，後以一九一〇年的新協定解決之。受新協定的拘束者，計有十六國。

一九二一年夏季，婦孺販賣問題國際會議，在國聯行政會提倡之下，舉行於日內瓦，出席者凡三十四國。當時草定一個協定，以補充一九〇四年及一九一〇年的兩個協定。出席各國相約：凡未批准這些協定的國家，應即從速批准之。一九二一年的協定，把一九一〇年的協定所定的應罰行為增多，把同意年齡從二十歲提高至二十一歲，並規定職業介紹所應呈領執照，藉以保護在外國謀事的婦孺。各政府均允把牠們所採以取締這種販賣的辦法，編製年報送交國聯。一九二一年，國聯行政會設立一個機關，現在稱為兒童青年的保護福利問題諮詢委員會。

自一九二五年起，該機關，包含二個彼此獨立的委員會，其一處理婦孺販賣的事宜，另一處理兒童福利的事宜。處理兒童福利事宜的那個委員會，曾研究電影問題。關於未成年人造回本國及救濟外國籍未成年人的問題，牠曾草就各種協定。關於少年犯法問題，娛樂問題，及酒毒問題，牠也加以研究。

一九二三年，國聯行政會任命一個專家特別委員會，令其研究白奴販賣的狀況。這些專家，在編造其報告時，曾與賣淫業有關係的五千個人晤談。他們的報告，顯示了範圍極廣的奴隸販賣的存在，這種販賣差不多影響世界上一切國家。「有成千成萬的婦女，——其中有些年齡很小，——每年從一國爲了賣淫而被運往另一國。」這報告並謂，特許妓院的存在，是這種國際販賣的誘因。牠力陳，發給執照特許賣淫的制度，應該廢除。牠又謂，雖然這種販賣仍未剷除，但在剷除方面已有種種進展。「在國聯這個機關尚未設立之前，對於各種國際處置的效果如何，從未採取而且也難於採取一種步驟以確定之。現在諮詢委員會的討論，及各政府的造具年報，在通報輿論及激勵積極地取締這種販賣的方面，無可懷疑的已有了顯著的成效。」一九二七年，國聯大會請託諮詢委員會考慮，可否向各政府建議把特許妓院的制度廢除。該委員會主張，各國政府現仍採行這種制度者，應從速就專家報告的見地，研究這個問題。此項主張，爲一九二八年的國聯大會所贊同。

一九二一年四月中，國聯行政會任命一個委員會，令其拯救近東的婦孺，——被土耳其驅逐的婦孺。該委員會後來營救了許多婦女，由她們的親屬領回。

#### (四) 猥褻刊物

一九一〇年，販賣猥褻刊物撲滅會議，與白奴販賣取締會議，同時在巴黎舉行。該會議草定二件決議書：其一是一種「協議」，各國相約任命一個機關使負責集中一切消息，以便制止淫猥作品的輸入；另一是一個協定草案（未經各國簽字）。

近年來猥褻作品的販賣愈益猖獗，因此，國聯第三次大會（一九二二年）請法蘭西政府召集一個新會議討論此事。此項會議於一九二三年在日內瓦舉行，當時草定了一個協定，簽字者有三十五國的政府，宣告販賣猥褻刊物為可罰的行為，規定各國應制定法律俾便搜索嫌疑的場所，並規定於必要時得重開會議以便修改協定。至於何種作品可稱為「猥褻的」刊物，則聽由各政府自定。該協定的批准，視為同時批准一九一〇年的協約。這個協定，顯然是外交史上認真想處罰惡劣作品的一個空前的國際條約。牠不僅禁止這種作品的輸出，並且責罰「意圖販賣」的持有。

#### (五) 逮捕罪犯

近代的鐵道汽車及飛機，使一個犯了罪的人，較易於從甲國逃往乙國，而在「國家統治權」的舊觀念之下，他在乙國可以不受逮捕。但國家間協力合作，把在逃的罪犯解回本國，實於彼此皆有很大利益，所以，自從十九世紀後半以來許多關於「引渡犯人」的條約，曾經國家間締結。然而這些條約中，除了中美洲諸國間於一九〇七

年締結並於一九二三年修訂的那個條約以外，到今還沒有一個曾經締約國批准。但引渡犯人的國際法律，實在是很需要的，所以，將來這種條約的締訂，並不是不可能的。——也許在國聯的提倡之下而締結。

就是監獄也成爲國際政治的對象。自從一八四六年以來，曾有多次會議按期舉行，討論關於監獄的行政及改革。這些會議所討論的問題，除涉及犯罪的防止外，並涉及監犯德性及體格的改善。國際監獄問題委員會在一八八〇年內設立，其任務是準備這些會議的工作，有二十二個國家（包括美國在內）予以贊助。

### （二）海上生命安全

洋面雖闊，而船舶相撞的情事却時常發生，有時在黑夜發生，有時在重霧或風潮中發生。國內法律，固可規定一致的警號，使本國的船舶不致相撞，然而海洋是公諸世界一切船舶的，所以要定航線的共通規則以資各國遵守，即須有國際規定。第一次國際海洋會議，在一八八九年舉行於華盛頓，當時通過了一個決議案，其內容是建議各種防止船舶相撞的規則，及發聲警告，燈光，救命圈，駕駛機，及航行的規則。但此外別無何種舉動，直至一九一〇年，纔有二十四個國家簽訂協定，相約遵守若干一律的規則。——規定海上的船舶救助，及救助後的適當償金。

海上的怪物——冰山——加於人類生命的大損害，可於一九一二年內發生的大災難見之；在這次災難中，死亡者達一千四百九十人。一個國際會議因此在倫敦舉行，當時有十三個國家簽訂一件關於海上生命安全的協定。該協定規定三項事務——（一）漂流物的破毀，（二）冰塊狀況的研究，及（三）冰塊巡察隊的設置。船舶二隻



經規定供處理這些事務之用。締約各國，並請美國担任這些事務的處理。一切費用，由締約各國比例分担，由大不列顛繳納其中百分之三十，由法蘭西、德意志及美國三國各繳納百分之十五，其餘締約國各繳納較少的款額。該協定並規定國際警號，救生船，安全證，及其他事項。關於海上生命安全的一個新會議，在一九二九年春季召集。同年六月簽訂了一件新協定，其內容除其他事項外，有關於救生設備，無線電報，及駕駛號令的規定。航行海洋的船舶，必須備置足供一切人需用的救生船，牠們必須能夠安全下水。各船舶須能收發求援的無線電報。最後，因為各船舶勢須雇用國籍不同的領港人，故發駕駛號令的制度必須國際化。

#### (七) 禽獸的國際保護

應為國際慈悲事業的對象的動物，不限於人類。一九〇〇年，在非洲領有殖民地的列強，舉行會議於倫敦；會議的結果，一個協定經列席各國簽訂，其內容是：在一八九〇年布魯塞爾決議書所定的區域內不得屠殺某種野獸如長頸鹿、大猩猩、及小象等。一九〇二年，十二個歐洲國家簽訂協約，禁止有益於農業的鳥類的屠殺。一九一六年，美國與大不列顛簽訂一個條約，其緒文宣稱：許多飛禽當牠們每年從美國遷往加拿大時，一因無保護，故有滅絕的危險。一因此，該條約規定一個禁獵期，在此期間不論何人不得捕捉這類飛禽。該條約禁止春季射擊遷住鳥的結果之一，將使美國境內增多野禽的供給。

某種漁業亦置於國際保護之下。在北海內捕魚的不同國籍的漁夫常起齟齬，為制止這種齟齬起見，一個協

定在一八八二年五月間締結，規定：遇有漁船違背條約內定下的規則時，任何現役艦得將此項漁船拘捕，但必須交給其本國官廳審判。關於多腦及普魯斯等河上的捕魚，各國間也曾締訂條約，規定各種捕魚規則。為保護太平洋內的庸鱈起見，美國與加拿大在一九二三年三月間簽訂條約，規定每年有三個月為禁漁期，並擬設立國際漁業委員會，令其提出關於限制這種捕魚的建議。不論何人，如違背條約的規定時，得由美國或加拿大正式任命的官吏拘捕，但有權審判此人者，僅為此人所屬的國家。

當美國企圖對於任意毀滅白令海內海豹的行爲加以制止時，牠的企圖被大不列顛所阻撓。大不列顛所據的理由是：美國的管轄區域，不能超越距岸三哩的範圍——此項理由，曾經一個仲裁法庭認為正當。但一九一一年內美國，不大列顛，俄羅斯，及日本四國締訂的協定，使美國達到同樣的目的——也許可說更有效力。依照該協定，四國均允禁止本國人民在太平洋的某幾處捕捉海豹，均允在海豹時常成羣出入的區域，設置防衛的人物，並均允一造應將人民在其本國島嶼上合法捕得的海豹的一部，送給他造。關於違禁者的處罰，該條約規定的辦法與庸鱈條約所規定者相同。

#### (八) 國際衛生

各人的政見也許相異，但對於剷除疾病的必要，則大多數人的見解無不一致。世上共有人口約二十萬萬，其中七千萬人常期害病，而在這七千萬病人中，二千八百萬人是無須害病而害病的。疾病通常看作醫生業務內的

事，而非外交官職務內的事。然而在一個偏僻的國家內發生的傳染病，往往會蔓延於全世界。在西班牙發生的流行性感冒，會使美洲大陸上成千成萬人病死。染有黑死病菌的一隻老鼠，爬上了泊在加爾各答的航船，會將黑死病帶往利物浦。住在南美洲的一個人，被有黃熱病菌的蚊蟲螫了一口，會把黃熱病帶往紐約。歐洲曾在數百年間，被各種瘟疫所蹂躪，而這些瘟疫，是從亞洲沿着貿易路線而傳入歐洲的。單在十九世紀這一百年中，有六次虎列拉病侵入歐洲各國。當歐戰告終時，俄羅斯苦戰的軍隊，把塞扶斯這種傳染病，帶入波蘭，幾有蔓延歐洲全部之勢。

許多年間，各國大都想用單獨的力量，去撲滅這些傳染病；各自採行嚴厲的檢疫政策，凡從疫病流行的國家運來的人物，都不准入境，凡被疑染病的旅客及船舶都須受幽閉的處分——難堪的長時間的幽閉。但檢疫這種處置，必須於外國一發生傳染病後立即實行，纔有效果可言，然而外國究竟有無發生傳染病的情事，必須向外國政府探聽。所以，使國際交通的阻礙減少至最低限度，及知道傳染病是否發現起見，一種國際合作實在是必要的。

一八五一年至一九〇七年間，曾有六次國際衛生會議，在歐洲舉行，討論各種防止傳染病的一致的辦法。在一八九三年，一八九四年，一八九七年，一九〇三年，一九〇七年，及一九一二年，各年內，國際衛生協定曾經先後簽訂。在一九一二年的協定裏，締約各國相約：一造於發見本國境內出現黑死病虎列拉或黃熱病後，應立即通知他造。該國並須設法制止那些染病的人物，在病毒未消之前，離開國境；對於船上染有流行病的病人，必須令其離船登陸，並隔別居住。該協定為避免過分的阻礙起見，規定任何船舶，雖來自疫病流行的港口，但病毒業經消除而又

未在另一疫病流行的港口停泊者，應不受第二次同樣的檢疫處分。陸地上雖不能設置檢疫機關，但對於有黑死病虎列拉或黃熱病徵象的人，得於邊境上扣留之。

因爲蹂躪世界的傳染病有許多係來自東方及遠東各國，所以該協定規定，關於蘇彝士運河、埃及的港口、紅海及波斯灣——歐亞交通的大道——應行特殊的辦法。在這些地方，應特別鄭重用檢疫視察及消毒等方法，以制止疾病的流傳。因爲成千成萬的回教徒，每年赴赫查茲的聖地巡拜，使這些地方成爲病菌滋生之處，故該協定對於進香的船舶，定下特別的取締辦法。一九二六年，此項國際衛生協定，大加修改，其規定擴張適用於傷寒症及天花。

一八三八年，最高衛生委員會在君士坦丁堡設立，其任務是監督在東方各國內進行的這些防疫辦法。埃及衛生海事檢疫委員會，亦在一八八一年內，設立於亞歷山大里亞。另外二個國際衛生委員會，一在摩洛哥的坦支爾行使職務，一在波斯的德黑蘭行使職務。

設在君士坦丁堡的委員會，雖由土耳其的外交總長充任主席，其中四位委員亦由土耳其任命，但其餘十七位委員是由外國任命的。牠的費用，概以檢疫收入支給之；牠的行動概須根據大多數委員的決議。設在君士坦丁堡及德黑蘭的二個委員會，因民族主義間的陰謀猜忌，故進行上多所阻礙，但設在亞歷山大里亞及坦支爾的二個委員會，似能遏止疾病的傳流。

根據一九〇三年內締結的衛生協定，一個國際公共衛生事務局卒於一九〇七年設立。該局設在巴黎，其主要事務是收集關於公共衛生的消息，特別是關於傳染病的消息。參加該局的各國，分爲六等，依照等級的高下，各負擔費用的一部。代表會是監督該局的機關，由各國各派代表一人組織之。各國代表在代表會裏所得投的票數，與其所列之等級數，成反比例。在一九二〇那年，參加該局的工作者，計有三十七國。

在美洲大陸上，撲滅疫病的國際努力，亦積極進行；計有八次大亞美利加衛生會議，曾在一九〇二年至一九二七年間舉行。在一九〇五那年，一個大亞美利加衛生協定，經美洲各國簽訂，其目的是在防止黃熱病虎列拉或黑死病的發現或蔓延。牠規定各國互相通知的辦法，及各國所應採行以對付疫病流行地的防禦辦法。在一九〇二年内舉行的第一次衛生會議，議決在華盛頓設立大亞美利加衛生局，從事於收集關於衛生的一切記載。該局在一九二〇年內改組。牠的委員，計共七人，由各次衛生會議任命之；牠的費用由各國比例分担——比例的大小，與維持大亞美利加同盟會所採用者相同。

一九二四年十一月十四日，美洲各國簽訂一件新協定，係採大亞美利加衛生法典的形式。牠被認爲歷來締結的國際衛生協約中最有成效的一件協約。

在非洲大陸上，熱帶地方的疾病，踐踏土人部落，使成千成萬人病死。其中最凶厲的疫病之一便是睡眠病！——特產於非洲的一種毒蠅，把此病的黴菌傳播於人體。一九〇七年，六個殖民強國在倫敦舉行會議，通過了若干

決議案，企圖撲滅這種疾病。翌年，各該國又舉行會議，其目的是要實施這些決議案。當時有人提議，把着手辦理這些事宜的職務，交托一個中央事務局，同時各國境內各設分事務局。惟該會議未能議定確實的辦法，其原因是法蘭西及意大利二國不贊成中央事務局設在倫敦。一九〇八及一九一一兩年內，不列顛德意志二國政府簽訂協約，規定兩國應互相通知關於睡眠病的消息，及阻止染病的土人越界移居。兩國並相約把攜帶病菌的鱈魚殺死。

國聯的衛生機關——依照國聯盟約，國聯會員國應「設法防止有關國際的疾病。」根據此項規定，國聯行政會召集一個國際衛生專家會議。該會議在一九二〇年四月間舉行。牠本想把原有的國際公共衛生事務局改組為國聯的衛生機關，但因美國——該事務局的一員——不贊成此項計劃，致未能成為事實。因此，國聯決定另行組織衛生機關，但與巴黎的事務局合作。

一九二三年九月，國聯第四屆大會設立常設衛生機關，內分（一）顧問會議（二）常設衛生委員會（三）衛生組——國聯秘書廳的一部分。國際衛生事務局的委員會充作顧問會議。常設衛生委員會以委員十六人組織之，即國際衛生事務局委員會的主席，及其選任的委員九人，及國聯行政會選任的委員六人。該委員會每年須向顧問會議提出報告，牠負責處理國聯的衛生工作，並充作行政會及大會的諮詢機關。因為有了這種混合的組織，所以國聯的委員會能與巴黎的事務局合作——這兩個機關，如無美國的反對，也許已合成一個機關了。

國聯的衛生機關原則上並非離開各國國內所設的衛生組織而單獨進行衛生工作的。牠的政策，是要使各

該組織的工作互相調和，及建議辦法以促進牠們的工作。

國聯的衛生機關，充作一種中央交換處，收發關於傳染病及其他衛生問題的消息。專家在牠的贊助之下，刊行許多關於各地疾病的報告。國聯曾多次使各國的公共衛生人員互相交換；歐洲各國的公共衛生職員曾在比利時、意大利、英格蘭、奧地利，及美國集會，以便研究各該國內所採的衛生方法。

從前，科學家因各國用不同的方法以實驗各種抗毒素，致受其累。為謀一致起見，一九〇六年內曾有一件協約在布魯塞爾簽訂，規定某種配藥方式。但到了一九二三年的時候，該協約已是陳舊不適用了；同為傷風抗毒素的單位，但德意志所定的單位與美國所定單位為一與六十七之比，與法蘭西所定的單位為一與二千五百之比。倘使一個醫生本應用法蘭西單位而誤用德意志單位時，結果就非常危險了。因此，在一九二一年至一九二八年間，幾次會議在國聯衛生機關的主持之下舉行，擬定了統一配藥方式的新協約。

國聯的衛生機關，曾組織下列的幾種委員會：（一）瘧疾委員會，一九二八年六月間，一個國際瘧疾會議曾在該委員會主持之下，舉行於日內瓦；（二）癌症委員會，該委員會現正從事準備工作，以便將來舉行癌症會議；（三）天花及種痘委員會；（四）常設標準委員會，一九二八年六月間，一個梅毒血清診斷實驗所會議，在該委員會主持之下，舉行於哥本哈根；（五）鴉片委員會；（六）衛生教育委員會。此外，在衛生委員會的主持之下，關於兒童福利問題，梅毒與血統問題，及種痘防免肺癆問題等各種國際專家會議，在一九二八年內舉行。關於兒童福利問題的另

一會議，在一九二七年六月中舉行於蒙得維的亞；一個公共衛生會議，則在一九二六年十二月中舉行於新金山。關於睡眠病，也曾舉行二次國際會議。這二次會議，是基於國聯關於非洲睡眠病的研究而舉行的。關於睡眠病的第二次國際會議，有權討論非洲土人的一般衛生狀況。一九二七年四月中，第一次國際恐水病會議，在巴黎舉行。上述的各種會議及委員會，通常有二種目的。第一種目的，是在計劃聯合行動，以抵抗疾病；第二種目的，是在討論最完善的方法，供各國採用以增進公共衛生。在這些集會中，經驗較豐富的國家的官吏，得以他們的知識，授於經驗較缺乏的國家的官吏。

國聯的衛生委員會援助各國政府的最饒興趣的事例之一，見之於衛生保險法的研究。這衛生保險法，是該委員會會同國際勞動局及烏拉圭的中央衛生會議，替烏拉圭政府代擬的。烏拉圭得到這種國際援助之後，修正衛生法規的法律草案，隨即擬就。

謀聯合行動以撲滅傳染病的努力——歐戰告終後，中歐洲新興國家內，尤其是脫離俄羅斯而獨立的那些國家內的衛生狀況，成爲很嚴重的問題。從俄羅斯流出的傳染病有蔓延全世界之勢。爲使各國協力襲擊這些瘟疫起見，國聯特組織臨時防疫委員會。一九二〇年四月間，牠召集衛生會議於倫敦。該會議建議檢疫所的組織，病院的設備，及若干消毒辦法等。波蘭政府依照國聯行政會的提議，在一九二二年三月間，召集第二次衛生會議於華沙。此次會議的結果，若干兩國間的條約隨經簽訂，鞏固了各國防禦疫病的力量。這些條約與從前締結的衛生



條約不同，其主要的異點是一國的衛生機關直接與另一國的衛生機關互通關於疫病的消息，不像從前締結的條約那樣，規定通知必須經由外交官署。而且，遇有兩國政府間關於這些條約的解釋或適用發生爭執時，這種爭執必須交由國聯的常設衛生委員會調解。

使各國得知關於傳染病及其他各種疾病的消息的最重要方法之一，是在新嘉坡設立國聯衛生機關的東方局。在一九二八年，該局會收到一百四十個港口所發的關於疾病的電報。牠收到的消息，於每星期五，廣播於普及全世界的一百二十四個公共衛生所。關於傳染病學的一般消息，刊載於國聯傳染病學月報。該局並印行一種可貴的關於公共衛生的年鑑，記載世界各國內的狀況。

紅十字會及洛克斐勒基金會——關於人類健康的增進，私人機關的努力大概與政府的努力一樣多。私人組織中最重要的一種，是一八六三年內創辦的紅十字會。紅十字會原是各國國內的機關，但在一八六三年，一個國際委員會在日內瓦設立，把各國國內的紅十字會計共四十三個，聯絡起來。在一八六三年至一九二八年間，總共舉行了十三次國際紅十字會會議。因為深信紅十字會國際委員會的主要業務是關於戰爭的工作，而歐戰告終時有許多關於避難人民及建設的工作亟待進行，紅十字會聯盟遂於一九一九年五月間在巴黎組織。現今各國國內的紅十字會與該聯盟聯絡者，計共三十二個。為使該聯盟與上述的國際委員會不相衝突起見，兩機關各派代表組織混合委員會。大概這二個機關終於要合併起來的。

在美國有另一私人組織——卽洛克斐勒基金——關於國際康健的增進做了許多事業。牠所設的國際衛生會局及中國醫學社對於國聯的幾種衛生事業，多所幫助；牠協力襲擊各地的黃熱病瘧疾及鉤頭蟲病，並資助許多國家內的醫學校。

由此看來，正如巴士特在意大利舉行的一個國際科學會議中所說，「科學無國界，因為知識是全人類的遺產，是給與世界以光明的火炬。科學應為國性的最高化身，因為在一切國家之中，用思想及智慧的力量而跑在前面的那個國家，將永遠率領衆國。所以，讓吾們在和平的科學世界裏努力，使吾們各國臻於卓越的境地。」

#### (九) 國際難民的救護

近代史上，沒有一次戰爭像歐戰那樣給人類以大災難。等待送回本國的俘虜，達五十萬人，直到一九二〇年四月纔從拘禁地釋放出來。拘禁這些俘虜的政府既無資金，而俘虜自己亦極貧窮。為要拯救這許多俘虜的生命起見，國聯行政會特任命南森把先前謀遣回這些俘虜而所為的一切努力聯合起來。到了一九二二年七月一日，此項工作已告結束。四十二萬七千個以上的俘虜，隸屬二十六個不同的國籍，經分別送回本國，總計費用約二百萬金元。

在一九一七年至一九二〇年間，風動全世界的多次革命，使一百五十萬左右的難民，流落在歐洲，沒有一國他們可稱為本國，往往無錢可用無工可作。經紅十字會等慈善機關的請願，國聯行政會又請國聯的高等委員南

森設法解決此項難民問題。一九二二年八月間，一個政府間會議在日內瓦舉行，結果出席政府各派特別代表一人，與南森合作。因此救濟事業能惠及這些難民，而工作也終於由設在中歐洲及東歐洲幾個都市的職業介紹所找給他們。在國聯的主持之下，流落在君士坦丁堡的二萬五千個難民，經分別送往歐美各國。但這些難民是沒有護照的，因為他們並不是被暫時安置的國家的國民，因此發生困難。為應付此項困難起見，國聯的高等委員在一九二二年召集另一會議於日內瓦，當時議定一種標準證券以代護照，計有三十四個政府允予此項證券以承認。在一九二六年及一九二七年兩年內救護難民的會議又在日內瓦開了幾次，設定了難民周轉基金。一九二八年，國聯大會通過一件決議案，申述要使難民問題完全解決，惟有把這些難民送回他們的故國或使他們歸化而為其所在國的國民。牠要求行政會設一難民問題諮詢委員會，關於難民問題如何纔能早日解決的方法，令由該委員會提出報告。

希臘與土耳其實行強制交換彼此的少數民族的結果，一百萬個難民——約佔希臘人口的五分之一——流入希臘，而希臘並不是一個富有的國家，因而釀成異常困難的局面。希臘於是要求國聯行政會代借款項，俾能設法使這些難民在希臘土地上謀生。為確保此項借款能收最大效果起見，行政會擬定一個計劃，其內容是：希臘可得一宗借款，為數自一千五百萬金元至三千萬金元，以希臘的某種稅收作担保，其支用須受國際難民收容委員會的監督，——委員會以委員四人組織之，其中二人由行政會任命，其餘二人由希臘政府任命而由行政會核

准。委員會的主席，是一個美國人希臘政府把管理土地——合宜於難民居留的土地計五十萬公頃——的全權，移交委員會。該委員會現正利用借款上的收入開發這些土地。

在一九二七年九月十五日締結的一件協約，規定爲希臘舉借一宗新借款，其數額不得超過四千五百萬元，以供收容難民，穩定幣價，及償還債務之用。希臘政府提出某種稅收——由國際財政委員會管理，未供作其他借款担保的稅收——作爲此項借款的担保。希臘政府允設一獨立的銀行，以期穩定幣價，保持預算的平衡，並不發行超過八萬萬德拉克馬（希臘幣名）的短期債券。

希臘難民委員會的工作，使希臘國內耕種土地的面積，在一九二三年至一九二八年間，幾增多一倍。在此時，這些土地收容了十四萬三千戶人家，建造了七萬六千幢房屋。

一九二六年六月間，布加利亞政府請求國聯行政會援助，俾便實施其收容十二萬個布加利亞難民的計劃，同年九月八日，擬就了一件議定書，准以一宗由國聯担保的借款計二千五百萬金元，供此項用途，並規定由行政會任命一位委員。布加利亞撥出某種稅收，以供償付此項借款之用。一九二八年，該國發生不幸的地震，以致加重了救護難民的負擔。

由於歐戰的蹂躪及二次歉收的結果，阿爾巴尼亞多山的地域，陷於饑荒的境况，而政府又無力救濟。阿爾巴尼亞向外界呼援後，國聯行政會即在一意外開支一金項下，撥出五萬瑞士法郎，並請求國聯各會員國及私人機

關援助阿爾巴尼亞。結果，六個政府及幾個紅十字會響應行政會的請求，收得款額的支用，係由國聯任命的代表監督。

災禍——人類不時受難，如阿爾巴尼亞、印度及中國等境內發生的饑饉，如西西里、舊金山及日本等境內發生的地震，以及其他同樣可怕的災禍。差不多每一次災禍發生時，外界大都樂於援助。惟援助雖是慷慨，但因事前毫無國際救濟的組織，以致虛耗許多時間而救濟工作也有許多是重疊的。為彌補此項缺陷起見，意大利紅十字會會長塞刺羅主張：關於被難人民的救濟應組織國際互助聯盟，其目的應為「預先設置永久的機關及規定技術上及財政上的來源，以便對於大批被難的人民，能行迅速並適當的救濟；因為災禍的突然發生及需要的重大，使他們不能僅僅拿當地所有的救濟方法及本國所有的財源即可對付這種災難。」一九二七年七月，在日內瓦舉行的一個國際會議，草就了一件協定，擬依據塞刺羅的計劃設一國際救濟同盟。每一國家應捐助籌備費，其數額按各該國交納於國聯的會費計算。凡欲加入的國家，由牠們的紅十字會為其代表。執行委員會的九位委員中，有二位由國際紅十字會選舉。

#### (十) 訴訟救助

雖然民主國家大多採取法律之前人皆平等的原則，但在許多國家中訴訟費用很大，以致無錢以保護其權利的窮人，往往不得不低頭受屈。給窮人以訴訟救助的運動，便是要彌補此項缺陷。惟令人大奇的，此種救助竟為

一個國際協定的對象；該協定在一九〇五年簽訂於海牙，規定關於「訴訟救助」外國人應視為本國人，受同樣的待遇，並規定若干「赤貧證據」。國聯第五屆大會曾通過一決議案，請國聯秘書廳編製目錄列舉那些給與訴訟救助的機關，請各國政府任命一人以供關於這種救助的諮詢，並請秘書廳長調查各國是否願意加入一個規定訴訟救助的國際協定。

一九二八年一月在海牙舉行的國際私法會議，關於訴訟救助曾簽訂一件新的國際協定。

### （十一）「國家利益」與人道主義

如本章所述，關於增進共同的衛生及人道的事業，——不論是撲滅奴隸軍火及婦孺的販賣，禽獸的保護，國際康健的增進，或難民的救護，——國家間的合作不僅是普遍的而且是真誠的。參與這些運動的國家，都願依照國際條約所定的原則去制定或修改牠們國內的法律。關於這類事業，大多設立一種國際機關，以便收集相關的消息，有些並從事於積極監督其施行。國聯的設立，在聯合各國及國際的活動以增進人類的福利方面也有顯著的成效。

惟就若干事件看來，關於人道事業的國際合作，受所謂「國家利益」的阻撓而未能從速實現。英格蘭很久不肯接受國際衛生協定內關於檢疫的規定，因為恐怕牠的航運業務因而受害，然而牠接受之後，牠就發見該協定對於英格蘭及世界的康健所生的利益其重要遠過於該協定所加的限制。美國起先也不肯毅然加入國際紅

十字會，因恐與「門羅主義」抵觸。有些國際衛生會議未能收效，一部份實由於國際猜忌。法蘭西及意大利曾堅決主張，關於非洲衛生事宜的衛生事務局，應設於巴黎，不應設於倫敦，遂使一個衛生協定未能簽訂。然而這類國際機關設立之後，國家所懼怕的情事——恐怕國家的「獨立」受損害或「主權」蒙污點——事實上差不多絕未發生。這些國際條約，非但不侵害國家利益，而且確能助成國際各盟的增進。總而言之，世上名地互相依賴的程度日益增大，所以要極度增進一地的利益，必須增進全體的利益。謀自利而先謀增進全人類利益的國家，纔是眼光遠大的國家。

## 中篇 帝國主義的問題

### 第十三章 帝國主義的起因

- (一) 國家主義與帝國主義——(二) 帝國主義惹起的糾紛——(三) 帝國主義之經濟的起因——(四) 人口過多與向外擴張——  
(五) 帝國主義之軍事的起因——(六) 國家主義的精神與帝國主義——(七) 白人的責任——(八) 教士與帝國主義——(九) 帝國主義是合理的嗎？

#### (一) 國家主義與帝國主義

「帝國主義」雖是國際用語上最常用的名詞之一，但究作何義却很難解說。我們時常聽人說不列顛帝國主義，法蘭西帝國主義，德意志帝國主義，俄羅斯帝國主義，日本帝國主義，及美國帝國主義。許多人以為這是一個責罵的詞。他們以為「帝國主義」是一種卑劣的民族生活，專圖利己，以滿足古時禽獸生存競爭所遺留下來的佔



有慾及支配慾。一凡是一政府對另一政府所爲的不合理的要求——凡是侵略的戰爭——都叫做帝國主義的行爲。帝國主義實是包涵許多罪惡的一個名詞。反之，有些人解釋帝國主義的涵義稍有不同，他們稱頌帝國主義。在他們的眼光中，先進國家之治理「落後」地域是一種神聖的責任。這是白人的責任——這是責任說的帝國主義。

國家主義與帝國主義的區別也是難於說明的。國家主義惹起很多國際糾紛，爲的是少數民族問題，民族自決，軍略邊疆，或富源的支配。這些糾紛雖亦可稱爲「帝國主義」的糾紛，但牠們實是民族國家間想把領地或人民兼吞爲自己的一部而起的糾紛。

歷史家以爲十九世紀是國家主義的時代。這時期內的糾紛大都由於民族國家的建立及進展而發生的。其中許多糾紛是由於一國中代表異族的政府或僅僅代表寡頭政治黨人或軍國黨人的政府，用武力對附屬民族施專制的支配而發生的。這類支配也是一種帝國主義，但這種帝國主義已被國家主義的力量所對抗，而自歐戰告終，歐洲地圖變更之後，一部分已是銷滅的了。

當我們說二十世紀是帝國主義的時代，我們並非指一個歐洲國受治於另一歐洲國的情形，我們的意思是：指近代的民族國家對世上一「落後」地域業已樹立成意圖樹立的那種支配。古羅馬的帝國主義，想把全世界放在一國的統治之下，近代的帝國主義則不然——對於白人組織獨立的民族國家，牠並不反對，牠的目標是要確

立專制的統治，由這種國家施於有色人民。住在不列顛帝國、美國、德意志、法蘭西及俄羅斯各國內的白人及日本國內的黃人，歷來是強有力的人民；依仗他們的政府，他們對於亞洲、非洲及拉丁美洲一部的其他人民確立了一種支配。估算現今總共有二萬八千三百萬個信奉基督教的白人，直接或間接干預九萬二千萬個「落後人民」的治理及生活：所謂「落後人民」包括中國人、印度人、坡里內西亞人、波斯人、阿剌伯人、土耳其人、古的斯坦人及黑人等。

這些草昧人民在最近以前都是缺乏國家意識的，但他們彼此很不相同，正如不列顛人之有異於意大利人。其中有些人民，例如中國人及印度人等，有豐富的文化上的遺產——大藝術家的藝術及大思想家的思想——完全與西方所有者相同。其餘人民，例如非洲及太平洋上的部落人民等，則簡直沒有自己的文化。他們把光陰耗費在自相殘殺或流浪於牧場與森林之間，他們過的生活是快樂的野蠻人的優游而危險的生活。他們的精力被熱帶地方的大雨酷日所銷磨，因此他們往往缺乏西方人民因受激勵的氣候的陶冶而有的那種進取力創造力及忍耐力。因為天賜他們以豐富的物產，使他們一舉手之勞即可獲得食糧，因此他們喪失那種因窮乏而奮進的誘因。使他們聚集的原動力，祇是部落或家族的關係，他們受治於酋長國王或皇帝的難以捉摸的權威，因此這些人民缺乏西方人民因工業發達而有的那種團結的組織；這些人民並缺乏歐美先進國因科學上可驚的發明及軍事上嚴厲的訓練而有的那種軍事上的力量。

## (二) 帝國主義惹起的糾紛

世上有些最嚴重的問題，是由於白種人與有色種人相接觸而發生的。日本、中國、波斯及土耳其等有色人民，因有強固的社會組織，故力能抵抗白人的克服；他們的抵抗力更因他們所據的領土廣大險要而增強。對於非洲的黑人及美洲的印第安人等人民，則白人已迅速地並穩固地樹立了絕對的支配；但這種支配實是戰爭的結果，而白人也不時恐懼這些人民的反抗及怨聲，直至土人如美洲的土人等實際等於滅絕時纔得安心。

帝國主義惹起第二種糾紛——這就是帝國主義國家間因爭奪落後地域而起的糾紛。歐戰前五十年的歷史是歐洲國家間爭奪非洲及亞洲的歷史。美國從一八九八年起也從事於這種爭奪。初期的爭奪即佔領未經拓殖的地域的爭奪，現已告終，但第二期的爭奪業已開始。一強國想從另一強國的掌握中奪取屬地。這一種爭奪也許要經過很長時期纔得停止。由此看來，不論就落後的人民而言或就帝國主義的國家而言，帝國主義總是國際糾紛所由產生的一個豐饒的根源。

## (三) 帝國主義之經濟的起因

雖有許多人民僅爲爭鬥而愛爭鬥，但大半戰爭之所以發生，決非單拿這個天賦本能所能說明的。帝國主義實基於更實際的動機而產生的，其中最重要的一個便是經濟的動機。強大國家所以要支配落後地域，是因爲牠們深信：這種支配不僅是一個有利可獲的手段，而且是維持國民生活的一個必要的方法。現今世界貿易總額中

近乎五分之一是殖民地的貿易而其增加的速度甚於獨立國家間的貿易。

由於外國市場的獲得，歐洲貿易所及的人數，在十九世紀內，約增多百分之四百。現今世上的橡皮及白鐵，約百分九十係來自亞洲南部落後地域內的英屬殖民地。在一九一三至一九一四年內，印度的對外貿易總額，約等於美國對外貿易總額的五分之二。世上所產的可可粉，茶葉，假漆料，羊毛，樟腦，及長纖維棉花，一半以上係來自列顛帝國治下的地域。法屬印度支那是世上產米最富的地方之一。荷屬東印度出產很豐富的橡皮及石油，並以其所產金雞納霜的百分之九十供給於世。卡湯加是比屬剛果的一部，有異常豐富的銅田。慶伯利的鑛山則曾於許多年間供給金鋼鑽於世。

這些地域內的土人，與西方人接觸後，即以熱帶地方饒產的原料與歐美的製造品交換。某英婦曾說：「我們需求一種地域，使我們能夠維持英格蘭的棟樑——即我們的製造業級階——使他們能在本國常處於舒適並繁榮的境況；換句話說，我們需求的是市場。」當白人移居落後地域後，土人立生需要歐洲貨物之念。

有些自稱道德家的人以為：天賦土人以富源，根據「主權」土人自可將富源寶藏不讓外界享用，這還不是因為土人需要這些富源以供自己享用，這不過是因為土人尙不知道或尙未注意這些富源的寶貴。這種議論實是一種古怪的道德論，不啻以神聖看待吃人的部落；這些富源也許是他們自己從原有主搶來的。縱使這種議論合於倫理，但也決不能博得一個實際世界的推崇的；世上若干地方已感覺到飢餓的可虞。

許多人以為這些地域內的富源自應開放，給人口過多的地域享用，但這個目的不必要用殘忍的手段以確立政治的支配而纔能達到的；今日強大的國家在非洲、亞洲及拉丁美洲確立的那種政治的支配實反於各該地土人的志願而且往往是用武力克服之後纔獲得的一種支配。為辯護他們的意見起見，他們指出英格蘭與美國間的貿易，在美國獨立之後，有大增加。我們以為：政治的支配是否必要，須視地方情形而定。現今美國、英屬自治殖民地及歐洲間的貿易固是自由無阻，但吾們敢說：如無十七十八兩世紀內的殖民強國，在這些地域確立政治的支配，則這種自由貿易也就無從實現；那時，這些地域內的居民是游浪、好爭鬥、無思無慮的紅人，既不願購買西方的製造品亦不願耕種他們的土地而將收穫出賣於歐洲市場。甚至中國及日本等文明國家，亦曾於幾百年內閉關自守不與外界接觸。所以承認了與這些地域貿易是一件必要的事，同時便須承認用武力確立政治的支配，有時實是無可避免的。

以經濟的理由辯護帝國主義，在理論上也許是入情入理的，惟與落後地域貿易其重要每有言過其實的。我們雖賴熱帶地域以獲得某種原料，但世界貿易的五分之四行於獨立的文明國間。而且管理殖民地地域往往得不償失。德意志每年墊給其殖民地的款額平均約六百萬馬克，有些強國則不得不以補助金給與牠們的管領地。

此外，要維持殖民帝國便須建立鉅大的海軍以保護交通路線，有時並須增加軍費以供殖民地戰爭之用。美國化了五萬萬至七萬萬的金元，以保持斐律賓羣島，其中一大部分係用於鎮壓阿基諾多叛亂。所有這些損失

構成一直接的負擔，而從帝國主義獲得的經濟報酬却是間接的，如果這種報酬是專利的結果，則少數商人所得的利益遠過於全體人民所得的利益。所以，帝國主義從前有無收獲，是不能確說的。原始費用中有許多是屬於投資性質的，現今仍有贏利可收，其餘則由於猜忌疑懼而損失的，這種猜忌疑懼當因戰爭的廢止而銷滅。無論如何，熱帶地域的經濟的重要性年甚一年。誠然，倘無「帝國主義」，一般人便無汽車可坐，因為輪胎及汽油的價格勢必異常昂貴，而使人不敢過問；中國及印度的開放使西方的製造品多一市場。

帝國主義所賜的經濟的利益，並非全然一方面的。在土耳其境內敷設的巴格達鐵道，雖引起了歐洲強國間的許多糾紛，但牠給土耳其一個運輸利器，使境內農夫得以二倍至四倍於前的價格出售其產物。不列顛佔領埃及的結果，埃及政府得能借債，利率比牠獨立時低百分之幾。一凡是在先進國保護之下的落後國家，都有這種情形，這是一般人討論此複雜問題時往往漠視的一個重要事實。一惟帝國主義實行的結果，土人往往受白人殘酷不仁的壓迫，此點將於後幾章內敘述。此外尚有許多情形，不論白人取得何種經濟利益，而這種經濟利益總不能抵償土人對白人所懷的深刻的仇恨。至於這些結果是不是帝國主義本身的缺陷，則必須對其所用的各種手段加以研究後纔能斷定。

#### (四) 人口過多與向外擴張

其次，人口過多的顧慮使有些強國向外擴張。德意志某著作家曾說：「因為德意志現今年增八十萬居民，所

以他們需要居地及食糧以供多餘人口之用。一如前所述，向外移民，不論向殖民地或向獨立國移民，總不是解決人口過多問題的一個根本方法。信賴向外移民是錯誤的，此種信賴如不拋棄，結果便會釀成戰爭。人口過多的國家間因各力求控制人口稀少的地域而戰爭，人口過多的國家與人口稀少的國家間也難免於戰爭，因後者希圖保持其領土以供後代子孫的利用，而前者則想立即利用之。今日澳大利亞及加拿大二地內，有一種普遍的猜疑，謂人口過多的日本意欲併吞該二地內尚未佔據的土地。最近關於太平洋的外交，不論涉及澳大利亞門羅主義或涉及四強條約大都是以此為背境的。

#### (五) 帝國主義之軍事的起因

其三，帝國主義是軍事的動機所促成的。一個強國獲得了一塊落後地域後，為保護這塊地域起見或為確立與本國間穩固的交通路線起見，於是更進而併吞其他地域。法蘭西之兼併摩洛哥，意大利之兼併的黎波里，英格蘭之兼併埃及及都是以此為口實的。埃及與不列顛帝國的關係，英格蘭看得非常重要，所以，一九二二年承認了埃及的獨立之後，不列顛政府仍聲明：牠將「對於干涉埃及及內政的任何企圖，看作一種惡意的行為」，牠將「對於侵略埃及及領土的任何舉動視為不正行為，當出全力以抵抗之。」

永久中立國及海軍根據地——有些國家為謀阻止一個強國侵犯牠們的殖民地地域起見，採取一種政策，把位在相爭二地之間受制於敵對強國之一的名義上獨立的國家，定為「永久中立國」。從一八四〇年至一九〇

七年，不列顛的政策是扶持阿富汗、波斯及西藏的政府，使成爲永久中立國，藉以阻礙俄羅斯向印度方面擴張。這個政策曾經俄羅斯於一九〇七年的協約裏予以認可，牠承認了不列顛在西藏、阿富汗及波斯南部的利益。惟自歐戰以後，不列顛已喪失了對於阿富汗及波斯的支配力。

軍略上的動機，促使列強謀得殖民地，作爲海軍根據地。不列顛依仗了這種根據地實際管領着地中海，牠並有許多根據地鄰近非洲、印度及亞洲。在亞洲最重要的是新嘉坡，因爲那裏新近築有礮壘。法蘭西在紅海的德及蒲底有一重要的根據地，牠是銜接印度支那與馬達加斯加二地的，這就是法蘭西所以於一九一九年拒絕把牠讓給意大利的原因。德意志、法蘭西及日本對於太平洋上各島的野心，使澳大利亞很早就探定了一種澳大利亞門羅主義，反對任何強國在其沿岸射擊距離的範圍內殖民。巴黎和會席上，日本要索太平洋上的德屬島嶼，爲的是軍略上的理由，美國則堅決主張委託管理的制度，爲的也是同一理由，因爲，如果日本握有統治這些島嶼的全權，牠就可脅迫美國的屬地。美國的門羅主義以及關於加勒比海的政策大部分是軍事上的疑懼心所促成的。

軍隊取給地——殖民地可被利用以充作軍隊取給地，這可說是促成帝國主義最有力的一種軍事的誘因。歐戰期間，協約各國指摘德意志，謂其意欲編制黑人軍隊使從事於歐洲戰爭，然而事實上協約各國自己也採行同樣的政策。歐戰期間，英格蘭曾利用來自印度的軍隊，爲數約三十八萬九千人，法蘭西除雇用二十二萬個殖民地人民服務於兵工隊外，並雇用了四十七萬五千個殖民地兵士。法蘭西現在許多殖民地內探定一永久的政策，



即招募非洲的黑人編成軍隊。這種政策在一九一〇年時已爲芒靜將軍所主張。依據一九一九年七月的命令，當兵的義務加於法屬西非洲及赤道非洲的土人，其後並推行於馬達加斯加及太平洋上的島嶼。在巴黎和會席上及委託管理狀內，法蘭西保留着教練土人以防衛本國領土的權利。法蘭西政治家從前側目於萊因河對岸六千九百萬的敵人，現今則誇耀其一萬萬而非三千九百萬人口的大法蘭西了。這一萬萬人口中大半是非亞兩洲的黑人及棕人。法蘭西利用這些土人供軍事上之用，牠希望因此能制勝德意志人數上的優勢。

當一強國將其殖民地用作軍隊取給地後，其他強國勢必隨着採行同樣的手段。如果確立了一種原則，對於利用殖民地軍隊參與歐洲戰爭的事認爲正當，那末，列強將有另一誘因使牠們從事於掠奪領地，而戰爭也勢必因此釀成。就土人而論，這種徵兵制度實是奴隸制度的另一方式；他不得不作戰，雖然對此戰事他毫無責任并且無權加以節制。

當從事於歐洲戰爭時，土人當然與白人軍隊站在平等的地位而作戰。白人自相殘殺這種景象，對於來自非洲的黑人實非一種良好的教訓；這種景象決不能增強他們對白人統治的敬意。如果種族平等在戰爭時是適當的，那末，在和平時也應該是適當的。否則，種族問題勢必較前更爲嚴烈。平心而論，吾們應該說法蘭西人友愛有色人民的程度，遠過於盎格羅薩克遜人。然而徵編土人軍隊使服務於歐洲這種政策，定會釀成不幸的結果；這不僅是因爲牠能惹起國際敵對，並且因爲牠全然漠視了這種政策有害於土人的福利。

其實，以軍略上的理由辯護領土的取得，是徹頭徹尾錯誤的。就一般論，領土的攫奪初非藉以保護本國。英格蘭之支配蘇彝士運河，目的並不在保護其自己，而是要保衛其與印度的交通。殖民地一經獲得後，為保護牠們計，於是更進而攫奪其他領地。競爭因此隨着發生。帝國主義的起因，軍事雖為次要，但也惹起了許多紛擾。

#### (六) 國家主義的精神與帝國主義

單純國家主義會迫使列強政府向帝國主義的路上走去，這似乎是奇怪，但事實確是如此。自馬基雅佛利以來，著作者大都相信，一國把自己統一之後，如要生存於世，便須向外開拓而成一帝國。當一國海陸軍隊克服了野蠻的部落，不論克服的是摩洛哥的阿刺伯人或是斐律賓的摩洛斯人，傾國朝野立即讚美牠們的功績。這種情形至今猶然。懸國旗於荒涼僻野之地，至今仍博得報紙的大載特載並引起國際的競爭。發見新地的雄心現因有探險的飛機而愈強烈。美國上院議員為了不列顛航空者佔領胡蘭吉島——北冰洋上一堆石塊——竟致心憂慮急；海軍部長竟主張遣航空隊向北極出發，藉以阻止不列顛的野心家把該島併吞！

在英格蘭，帝國主義的精神實是西利等史家，吉卜甯等詩人以及的士累利及張伯倫等政治家鼓吹起來的。張伯倫曾說：「盎格羅薩克遜種族，無可懷疑的，是注定要成為世界歷史及文明上優勝的種族的。」一種注定的國家主義，會被利用來辯護美國的開拓。依照前上議員普拉特的見解，「吾國領土的擴張，都是根據着無可違抗的發展定律的……天賦吾們以機會把吾們的勢力，吾們的制度及吾們的文明，伸張於向來不容納吾們的地

域，吾們對此應該歡喜，不應該設法去阻撓天的意志。——意大利及法蘭西的帝國主義，也是這種情操鼓動起來的。有些著作家眼見法蘭西人口的逐漸減少，於是聲言：法蘭西要避免在列強中降至瑞士或希臘的地位，牠便須從事拓殖。

這種訴諸國家主義情操的論調，往往是國內賴帝國主義可得最大利益的那般人說出來的。資本家及軍人時常讚揚國土擴張的「榮耀」，資本家的希望是在獲得銷貨場及投資地，軍人的希望是在增高他們社會上的身份。但一般民衆，當政府爲支配落後地域而從事競爭時，也往往不顧慮一切利害得失的問題，而熱烈地擁護其政府，他們的動機與一羣人在奪獎賽或足球賽時贊助一方的動機近似。反之，從曾經佔領的地域退出，不論佔領的損失是多麼大，總是被認爲國家的恥辱。當愛國主義的「美德」被這樣利用來左袒帝國主義，政府的政策便很易以自私自利爲目標，不以理性爲標準而聽命於東方的注定論。被這種錯誤的思想所支配的一個政府，雖有國際保障使牠能在另一強國統治下的殖民地內自由貿易，即使此項保障堅強有力，牠也決不會滿意。牠會堅決要求以自己的名義取得這種地域，以滿足一種不可捉摸的佔有慾。如果帝國主義不能擺脫這種思想的包圍，那末，開拓領地的戰爭終難避免。

### (七) 白人的責任

人道主義——白人的責任——曾被連同國家主義利用來辯護帝國主義；土人的蒙昧及野蠻，應該在西方

的開明之前屈服，必要時並得使用武力強其屈服。張伯倫於一八九三年在烏干達演講，曾謂「在非洲參與開化的工作，是吾們的責任。」一般人於責難白人統治落後地域的時候常常忘記了草昧人民的生活，尤其是非洲及太平洋上人民的生活，絕不是愉快的生活。這類人民中，例如住在太平洋羣島上的人民，除了秘密會社及被信爲具有神秘的妖魔法術的酋長所實施的制裁之外，簡直毫無政治的設施。有些人民，其審判的程序仍行中古時代「決門裁判」的方法。在有些非洲部落中，嫌疑犯之有罪無罪，竟以餵毒的方法決定之——服毒不死方爲無罪！在這些地域，人命價值極賤，食人風俗盛行，其他不合人道的行爲也很流行，例如割耳，礮刑，拔齒，懸吊，及絕食等。不列顛在馬來半島確立統治之前，該地土人受制於一種課稅制度，奢侈品不必說，就是生活必需品也課以重稅；法庭所行的程序不過是戲弄正義公道而已，裁判全視訴訟當事人財產及勢力的大小而定；一種債奴制度不僅負債者本人，其妻及親等最疏遠的後裔都須受永爲奴隸的宣告；一種無限度的勞役義務，即不定期限毫無報酬的一種強制勞役；酋長有權強迫一切女孩充當他的妾媵——這些是行政方面最彰明較著的若干事例，其他劣跡尙未盡記於此，然而該地距新嘉坡只有二十四小時的行程。一在非洲，太平洋及亞洲的部落內，疫病流行，可傳播於歐美。花柳病及睡眠病在非洲若干地帶幾乎是普遍的。

雖然，謂歐美帝國主義的最初動機是要改良其征服人民的生活，則爲大背於事實的話。白人，不論是探險者或公務員，曾做下可怖的殘忍行爲。不過歐美政府之爲人道主義而確立政治的支配的，却也有若干事例，牠們所

以爲此，或出於自衛，或是要控制不法無德的白人。法蘭西之侵入阿爾及利亞，一部分目的是要撲滅那種掠奪西方貿易的海盜行爲。成千成萬的美國人，曾於一八九八年擁護對西戰爭，因爲他們深信西班牙正在古巴及波爾多黎各進行壓迫的政策。東印度公司這一個私人組織，在治理印度的時候，發生很大的弊竇，於是不列顛政府不得不於一八五七年兼併印度。一八一四年佔領了新西蘭之後，不法無德的白人，因當地沒有政府加以節制，遂得蹂躪土人，灌醉他們以烈酒，隨意供給他們以軍器及劫奪他們的土地。這種種暴行妄爲，到了一八三三年因政府的干涉而銷滅。同樣，爲謀撲滅黑奴買賣——從各島運大批土人到澳大利亞去耕作的一種奴隸販賣——不列顛政府在一八七二年，通過了太平洋島嶼保護條例。其後加以修改，設立了一個高等委員，有權管轄太平洋西部自治殖民地境外的不列顛人民。這些干涉的結果，土人遂能享受一境內的治安，改良的工業，增大的求知機會，較好的宗教及更切實的科學等利益。在殖民帝國的管理之下，他們享受保護而不致爲他們自己的元首所虐待及爲無恥不義的白人所困苦。由此看來，土人福利的增進雖很少是當初確立支配的動機，却也可以成爲維持這種支配的一個理由。

#### (八) 教士與帝國主義

促成帝國主義之宗教的動機，在十七世紀要比今日強烈得多。馬薩諸塞內海公司會開關一個殖民地，其主要理由，據說是傳佈福音。正如斯密司所說：「使草昧人民開化並使其信仰真實的宗教，實給與上帝以光榮。」教

士之關切落後地域，卽在今日仍是重要。現在約有二萬九千個耶穌教士散佈於全世界，其信徒約八百三十萬人。天主教教士約二萬二千人，其信徒總計約一千三百五十萬人。

現今沒有一個西方強國仍舊要求一種權利去強迫不信教者信仰其宗教。然落後人民拒絕與外界的思想接觸，曾一再惹起外國的干涉，特別是在中國、高麗及日本。現今已有許多國內法律及許多國際條約承認教士的權利，准他們到落後地域去進行宗教的及教育的工作。教士被准入境後，他們如同商人一樣是應該享受保護的；其實他們更應該享受保護，因爲最近以來，在落後地域所做的人道主義的事業，大半是他們曾經參與的。商人所關切的，主要是上利潤，官吏所關切的，是在增進本國的利益，但教士不然，他們是要爲土人服務。惟教士有時也濫用他們的地位，有時他們適成爲帝國主義的先趨者。耶穌會員會竭力設法以造成十七世紀內法蘭西之併吞暹羅。曾充教士而後爲外交官的帕刻曾在一八五六年企圖把台灣淪爲美國的保護國。法蘭西某著作者曾謂法蘭西的教士並不忽視一吾們的親愛的祖國……他們表示他們自己是……法蘭西的卓越的僕人；一如印度某報所說，白人「派出他的神父，他的主教，他的牧師，到外國地方去準備一切以便將來造成殖民地的統治或壓迫土人及掠奪他們的土地。」

列強政府會有多次以保護教士的必要爲藉口，而實行其領土的併吞。在一八九七那年，二個德意志教士在中國山東省被一羣惡徒殺害。雖然中國政府對於此項事件並無干係，而這些教士又是從本國放逐出來的，但德

意志當局竟藉口於此項事變，不僅要索鉅大的賠款，並要索膠州灣的租借，其條件之嚴厲竟使該地成爲事實上的殖民地。此外，列強政府有時保持其支配權，藉以保護教士。不列顛也許會在一八九一年放棄烏干達的，但爲了教會傳道社的懇求及其一萬一千金鎊的捐款以援助不列顛東非公司維持其在該地的地位，不列顛政府畢竟沒有把牠放棄。

教士爲政治上的目的而濫用他們的地位，不僅激起土人的仇恨，並且毀損宗教的目的。事實告訴吾們：辦理宗教及社會事業最有成就的那些教士，都是與本國政府的袒護全然斷絕關係的。近年來，教士們對於不干涉美洲諸國及中國等獨立國家及擴大殖民地土人自治權的政策，大都首先擁護。非洲境內的種種弊竇，也是他們首先揭露出來的。

#### （九）帝國主義是合理的嗎？

強大國家如果放棄牠們對於落後地域的支配而承認其獨立，那末，在許多情形之下，土人將爲冒險的白人所魚肉，因爲這般白人將因此得以爲所欲爲而無有力的政府加以節制。禁止這般白人入境，將成爲不可能的事。既無歐洲或美洲官廳在當地加以檢束，他們當非土人所能匹敵，縱能匹敵，而流血之事亦必循環發生，那時土人受害當不減於白人。而且，列強全然放棄了這些地域後，土人自相爭鬥也是很可能的。印度有三萬一千五百萬的人口，分爲敵對的二大宗教，即印度教及回教。從前，不列顛經歷了很大艱難纔能把他們間的仇恨鎮壓下去。甘

地竭力想造成印回二教的聯合，但他的努力顯然失敗，這是可以拿一九二〇年的旁遮普屠殺一事來證明的。如果說「少數民族的保護」這一個原則是應該適用於歐洲的，那末，這個原則也應該適用於非亞兩洲。

帝國主義之爲罪惡，主要上是在其所用的手段。——對於頑抗的人民確立支配時所用的手段，及確立支配後治理他們時所用的手段。但當初確立支配時所用的是否爲殘酷的手段，在今日已是歷史上的問題。當前實際的問題是歐美列強對於這些地域現有的支配權是否應該放棄。就是反對帝國主義的人也不根據他們的大前提而下邏輯的結論。哈禮孫對不列顛帝國會作極端嚴烈的斥責。「從這帝國，英格蘭所能獲得的，世界所能獲得的，毫無一件是抵償得過吾們一年一年用罪惡血肉及仇恨來支付的那種可怖而增大的代價。」然而哈禮孫也知道帝國是不能像一隻破船那樣把牠丟棄的。「吾們不相信已往時代的盲目的征服，是可以在一朝一夕之間所能結束的；吾們也不相信吾們應該拋棄幾世紀以來加於吾們身上的重大的責任。」他所要求的，是帝國的治理應以「組成這帝國的無數百萬人的利益」爲前提。

就是白來時這一個偉大的「小英格蘭人」也不相信英格蘭在印度未臻於治安之前是可以離開印度的。奧利薇一九二四年曾任工黨內閣的印度事務大臣，會這樣說：「凡是幼稚種族的忠實朋友，沒有一個會提議把歐洲的交誼及勢力從他們那裏完全撤退出來，也不會提議在這時期把不規正無援助的責任交還他們，讓他們在奴隸擄掠、盜匪行劫、及自相殘殺等跋扈流行的狀況之下自己治理自己。」在一九二四年麥唐納領導下的不



列強工黨政府，雖以反帝國主義爲抱負，但並未表示對於帝國的任何部分有放棄其支配的意旨。

人口的過多，軍事上的必要，及單純國家主義是帝國主義所以促成的種種假托原因，惟經濟上的必要實使世界各地間不能不行原料與製造品的交換。這一個動力至今仍在運行，恐怕比半世紀以前更爲強烈，牠使政治的支配能確立並能維持於不能自立的那些地域。同時，草昧的人民既不能不與白人及西方的工業及軍事力量的全部組織有所接觸，那末，即爲保護土人的利益着想，確立一種支配也是必要的。如果列強支配土人是因爲土人政府實在不能追隨文明世界所定的一種標準而維持秩序及禮儀，則帝國主義不一定是該受斥責的。但如帝國主義採行某種手段及政策，只爲少數人的利益着想而漠視土人及世界一般的利益時，那末，帝國主義就該受斥責了。此等手段擬在下一章內討論。

## 第十四章 剝削政策

- (一) 殖民地的二大類——(二) 今日殖民帝國——(三) 帝國主義與土人——(四) 強迫勞動——(五) 輸入勞動——(六) 土人士地的沒收——(七) 虐待及岐視——(八) 關稅及苛斂——(九) 傷風敗俗

帝國主義政策所可資以支配落後地域的各種方法中建立殖民地是最直接的，大概也是最重要的一種。當一個強國併吞了落後地域內的領土之後，牠就取得了法律上完全的權力而能為所欲為。除條約上訂有反對的規定外，不論對於外國或對於當地的土人牠均不負任何法律上的義務。在國際公法上，牠是絕對最高無上的。

### (一) 殖民地的二大類

殖民地有二大類，即居留殖民地及開發殖民地。居留殖民地是強國的移居者所建立的，牠是強國人口的收容所。開發殖民地是爲了經濟的目的而不是爲了居留的目的而建立的。居留殖民地在今日仍存在者爲數甚少。就某意義而論，西班牙及巴西從前在拉丁美洲所有的屬地，可稱居留殖民地，但這些屬地現已成爲獨立的國家。十八世紀內法蘭西在加拿大及路易斯安那所有的屬地，在尚未依照一七六三年的巴黎條約讓與大不列顛之前，也是居留殖民地。現在世上所有近似於居留殖民地者，只是不列顛帝國內的幾個自治殖民地，但嚴格地說起來，牠們實不能稱爲殖民地。居留殖民地爲數所以很少，是因歐洲的人民在溫帶區域居住纔能舒適，而這種區域已爲獨立的國家所佔據。從前在這種區域內建立的居留殖民地，當牠們發展至於某一程度後，均要求並取得了真正的或實際的獨立地位。塔哥曾謂，殖民地猶如果實，一經成熟，即從樹上落下。這句話，如就上述的這種居留殖民地而論，是很有意義的。

現在世上所有的殖民地，差不多都是開發殖民地，都是爲了經濟及通商的目的而開拓的，其中大半均在熱

帶區域，這些殖民地當初均被苛斂，以利殖民強國的財政。自一八七〇年至一八七四年這個期間，荷蘭政府從爪哇島獲得直接的淨利，每年在二千二百萬基爾德（荷蘭銀幣名）以上。古巴當隸屬於西班牙的時候，每年約以六百萬金元的盈餘交給西班牙政府。但在今日殖民強國已很少從事於這種苛斂。土人大多貧困已無納貢於殖民強國的財力，而人道主義的理由也不容這種「誅求」。今日殖民地的官吏祇要能平衡其預算已能滿意，如有盈餘通常也供作當地行政之用。其實，有許多強國其政府尚須資助其殖民地。殖民地之開拓在近代的意義不在使政府直接獲利，而在使民間的商人獲利，及使國內的消費者也許因而也能間接獲利。殖民的開拓有些是因為牠們有天然的富源，例如橡皮及錫等。有些殖民地之可貴，是因為牠們是貿易港口，例如香港及新嘉坡等。

## (二) 今日的殖民帝國

歐洲的國家，因為牠們轄有殖民地或轄有通稱保護國的半殖民地，所以能以二萬八千六百萬八千人的人口統治着擁有五萬五千萬人以上的落後地域。這些地域其大幾二十倍於殖民強國的面積。世上殖民帝國的领导土近乎三倍於拉丁美洲的面積，其人口則八倍於拉丁美洲的人數。僅就印度而論，牠所佔地面幾等於美國的三分之一，其人口也三倍於美國的人數。荷屬爪哇大於路易斯安那州；荷屬婆羅洲大於德意志全國；英屬峇機立亞大於英倫三島，愛爾蘭及法蘭西合併起來的面積。

現在世界上有三大殖民帝國——即大不列顛、法蘭西及荷蘭。此外尚有六個強國也轄有次要的殖民地——

——即日本、美國、比利時、意大利、葡萄牙及西班牙。

在這些殖民帝國中，不列顛帝國是最饒興趣而又最重要的一個。牠轄有近乎一千三百萬方里的面積，地球上到處都有牠的勢力，牠包括各種各樣的文明種族及政體。其中八個地方對於本地的事務享有自治的權利——愛爾蘭自由邦、厄爾斯得、南洛諦西亞及五個自治殖民地。印度及摩爾太兩個屬地有半負責的政府。約七十五個直轄殖民地及保護國，各有其特殊的政體，均受倫敦的殖民事務部管轄。這個帝國的總人口約四萬五千萬人，——佔全世界人口的四分之一。其中祇六千五百萬人是白種人，包括英倫三島、愛爾蘭及自治殖民地的居民在內。其餘三萬八千五百萬人都是有色種人，其中住於印度者計三萬一千五百萬人。歐戰的結果，大不列顛以受託於國聯的方式，管領了若干間接的殖民地，例如德屬東非洲、德屬多哥及喀麥隆的一部，及巴力斯坦。美索不達米也歸牠支配。其時，即在一九一四那年，牠已併吞了一八七八年以來所佔領的居比路。但在另一方面，牠也喪失了牠在埃及、波斯及阿富汗所有的支配權；一九二四年牠又不得不把周巴蘭割讓意大利。

法蘭西擁有世上第二重要的殖民帝國，其領土約四百五十萬方里，其人口連法蘭西本部的人在內計一萬萬人。牠分爲四部：（一）北非洲，包括阿爾及利亞（該地是法蘭西於一八三〇年併吞的，現作爲法蘭西的主要部份而受治理）、突尼斯及摩洛哥（這二地名義上稱爲保護國，是依照一八八三年及一九一二年的條約而歸法蘭西支配的）；（二）法屬西非洲，即在非洲西岸的七個殖民地，現由法蘭西在達卡地方置總督一人以管轄之；

(三)法屬赤道非洲，包括四個殖民地，現亦以總督一人管轄之；(四)法屬亞洲，主要的是印度支那，有人口約一千六百萬。印度支那有三種不同的居民，即安南人、柬埔寨人及暹羅人。牠分爲五區，即交趾支那殖民地及東京、勞司、安南及柬埔寨四個保護國。交趾支那置副總督一人行使治權，四保護國則各置居留長官一人行使治權，這五區域統由印度支那的總督管轄。法蘭西從歐戰所得的直接利益，是在赤道非洲收復了十萬方里的領土；這些領土原是法蘭西於一九一一年割給德意志，作爲德意志承認法蘭西對摩洛哥行使保護權的交換條件。此外，牠取得三個委托管理地，即多哥及喀麥隆的大部份及敘利亞。但牠也稍受損失，——牠把的黎波里邊界上的若干領土割給意大利。

這似乎是奇特的，荷蘭這一個小國却擁有世上第三位重要的殖民帝國，轄有八倍於荷蘭本國的人口，六十二倍於荷蘭本國的面積。這個帝國，除荷屬基阿那等幾個渺小的屬地以外，位於亞洲南部，通稱荷屬東印度。這些島嶼有二種居民，即馬來人及巴布亞人，合計約四千七百萬。馬來人屬於亞細亞種，巴布亞人則屬於坡里內西亞種。這些島嶼在行政上分爲二部：第一部包括爪哇及馬都拉；第二部稱爲外府，包括其餘各島。荷屬東印度現由總督一人輔以居留民若干人行使治理權。

日本所有的殖民帝國，從國際的見地看來，是一個重要的殖民帝國，因爲牠轄有台灣及高麗二地。台灣是在一八九五年從中國奪取的，高麗的併吞是一九一〇年日俄戰爭的結果。高麗現作爲日本的主要部份，置總督一

人行使治理權，台灣亦然。一九〇五年，日本併吞了庫頁島南段。一九二〇年日本爲報復尼可來夫斯克的屠殺事件起見佔據了該島北段；這一段原是俄羅斯的領土。惟在一九二五年一月的日俄條約中，日本允將該段放棄。依據凡爾賽條約，日本以受託管理的方式取得了北太平洋上的德屬各島。

一八九八年美國與西班牙戰爭的結果，美國成爲世上第五位最大的殖民強國，統治着一千二百萬個屬民。美國的屬地分布於二處，一在加勒比海上，一在太平洋上。波爾多黎各是加勒比海上「未經合併的領土」，其長官由美國總統徵得上議院同意後任命之。維爾京羣島是在一九一七年以二千五百萬金元向丹麥購買的，由海軍艦長一人行使治理權。斐律賓羣島是美國最重要的屬地，置總督一人治理之。夏威夷及阿拉斯加二地，嚴格地說起來，不能稱爲屬地，因爲牠們有成爲美國二州的希望。

比利時這個小國祇有一塊殖民地，但牠是一塊廣大的殖民地，即比屬剛果。一八八五年有一個「國際」團體被認爲該地的主權者——這團體後稱剛果自由邦，其總統係由比利時國王利歐破爾得兼任。一九〇八年，比利時用很可懷疑的外交手段把該地併吞，自此以後該地即爲比利時所保持。歐戰的結果，比利時也分得一塊委託管理地——即德屬東非洲的一部，叫做魯安達烏綸第。

當年長的列強在落後地域攫奪領土的時候，意大利如同德意志一樣正忙於處理家政。當地有餘暇向外探索的時候，牠所能取得的只是地中海及紅海沿岸的一帶荒蕪之地，其面積祇佔五十九萬一千方里。大約在一八

一八〇至一八九〇年間，牠佔據了厄立特利亞及索馬利蘭二地。一九一一年牠侵略土耳其的結果，又取得了的黎波里，今稱利比亞。在一九一五年的倫敦秘密條約內，法蘭西與不列顛二國對意大利曾有如下的諾言：如果二國能在非洲從德意志手中取得領土，則意大利得一要求相當的酬報，尤其是關於厄立特利亞，索馬利蘭及利比亞三殖民地與相鄰的法屬殖民地及英屬殖民地間的疆界問題，應謀有利於意大利的方法以解決之。

此外，二國並允意大利正式取得多得卡尼斯羣島的主權。多得卡尼斯羣島在愛琴海中，原是土耳其的領土。一九一一年意土戰爭以後即爲意大利所佔據。此項諾言，後在一九二〇年八月的色佛爾條約內正式履行。當時因爲島上居民確屬希臘人，故意大利訂立另一條件允把這些島嶼讓給希臘。但希臘被土耳其戰敗及民族主義的墨索里尼政府成立之後，意大利即拒絕實踐此項諾言，因此這些島嶼至今仍爲意大利所有。在巴黎和會席上，意大利要求法蘭西把紅海上的德及蒲底港口讓給意大利；這港口是銜接法屬印度支那的。法蘭西對於此項要求拒不接受，惟仍以的黎波里邊界上的若干領土讓與意大利。關於割讓周巴蘭一部的問題，意大利與大不列顛二國也一再交涉。周巴蘭是英屬東非洲的一部，與意屬索馬利蘭相鄰。墨索里尼政府成立之後，意大利的要求愈奢，大不列顛亦堅持周巴蘭及多得卡尼斯二地的问题應同時解決，以致二國間的交涉一時未能解決。直到麥唐納組閣後英格蘭始允把該二地的问题分別解決，而意大利對於領土上的要求也願讓步。周巴蘭始在這種諒解之下割讓於意大利。

葡萄牙在十七世紀傲然統治着的龐大的殖民帝國，到如今已所存無幾了。現在牠所有的最重要的屬地是在非洲的安哥拉殖民地，其地大於德意志，法蘭西，荷蘭，比利時，丹麥，瑞士六國合併起來的面積。在東非洲牠統治着莫三鼻給，其地大於德克薩斯州。此外，牠統治着鄰近非洲，印度及在東太平洋上的若干極小的島嶼，例如的摩爾島等。

今日的西班牙帝國縮小得比葡萄牙帝國更甚。牠祇有在摩洛哥的一塊荒僻之地及幾個極小的殖民地。西屬摩洛哥是一塊多山的區域，叫做立夫，其居民爲極野蠻的柏柏部落。西班牙對於該地名義上享有宗主權，以高等委員一人及軍隊司令三人代表西班牙，以回教主人代表摩洛哥皇。這回教主是由摩洛哥皇在西班牙指定的二個候補人中擇一任命的。但事實上土人從未接受西班牙的統治。在一九二一至一九二五年間，西班牙的軍隊一再受挫，迫使牠逐漸退向海岸。這種受挫的結果，英格蘭與法蘭西會商合作的方法以防止這種騷亂蔓延於北非洲全部。有人預料西屬摩洛哥將來卒爲法蘭西所有——這預料也許是會實現的。

### (三) 帝國主義與土人

因爲今日的殖民帝國是以收獲經濟利益爲目的，於是成爲問題的是當殖民強國增進外界的經濟利益的時候是否也增進了土人物質上及精神上的利益，抑牠們只謀少數外國人的利益而漠視了這種土人的利益？本章擬就殖民地內部的立場而討論殖民政策——即殖民政策對於土人的影響；在另一章內即開放門戶一章



內擬研究殖民政策與外界的關係。

勞動募集的問題可算是殖民帝國內最大的經濟問題，按富源的開發是以勞動為要件的。資本固可來自外界而勞動則大部份取給於土人。但土人往往不為勞動的尊貴所感。他們願在芭蕉樹下休息而不願在烈日之下工作。所有食糧上的需要他們可取給於鄰近的森林，他們也不需要絲綢去衣其妻子，所以需要這個勤勉之母，對於他們是不生影響的。據說，如果你給他們以雙倍的工資，你會立即發見他們只做了一半的工作。

為募集勞動計，殖民強國或採壓迫政策或採鼓勵政策。壓迫政策迫使土人淪為工人替白種人工作；鼓勵政策則激勵土人為自己而工作。從前殖民強國大多採行壓迫政策，牠們以為土人是懶得不可救治的。白種人懷了這種見解到這些殖民地去闢立大規模的耕作地強令工人耕種。至少有四種方法他們用以求達這個目的：（一）奴隸制度，（二）強迫勞動及輸入勞動，（三）橫征苛稅，（四）沒收土地。

#### （四）強迫勞動

蓄奴制度在十八世紀內固極盛行，但在今日除土人會長仍蓄家事奴隸外，不論那一個殖民帝國均不容公然蓄奴制度的存在。惟有許多殖民地以各種強迫勞動的制度代替蓄奴制度。土人有時被迫而為政府工作，有時則被迫而為私人雇主——居留於殖民地的歐洲人——工作。強迫勞動最著名的方式之一是一八三〇年以後荷蘭政府在荷屬東印度實施的「耕作制」。緣荷蘭政府為償付一宗殖民債務起見，採行這種制度，強迫土人提

供其五分之一的土地並以其五分之一的時間爲政府耕作。這制度於荷蘭固極有利，而於土人則爲害很大。當初所定以保護土人的辦法均被破壞；他們被迫不得不以五分之一以上的時間爲政府工作，而其酬報則很不充分，並受最殘酷的一種虐待。後因荷蘭國內輿論激昂，此項制度大部份約在一八七〇年廢止。

**比屬剛果**——劣跡更爲彰著的一個事例，見於比屬剛果。一八八五年的柏林決議書雖規定對於剛果的土人應施以人道的待遇，然而比王利歐破爾得竟採行一種強迫勞動的制度；在這制度之下，土人收割橡皮所得報酬愈少，則比利時官吏個人收入愈多。倘土人不肯工作，則將其家屬置於「人質」室中以懲罰之。不生產橡皮的區域，必須供給食糧於兵士及生產橡皮的區域。當土人對此制度拒絕服從時，成千累萬的土人即遭屠殺而屍體亦遭切裂。對於少數外國商家，這政策是很有利的，其中一家在六年中所繳資本僅四萬六千金元，而獲得淨利達三百六十萬金元。但要運行此項制度，必須常設一隊陸軍，而每年總有一萬人出入於「人質室」。後來，此項制度經不列顛政府的抗議及其他方式的壓力，畢竟於一九一〇年至一九一一年間廢止。

**可可羣島**——實際等於奴隸的狀況會有多年存在於葡萄牙的可可羣島。散托滿及比林西卑二島上可可粉工業的異常發達，使葡萄牙政府從非洲內地以彷彿奴役的契約把土人運入。從一八八八年至一九〇九年，近乎六萬八千個非洲人從非洲大陸運至這些島嶼。雖然他們之來，形式上是出於他們自己的自由志願，但事實上他們是被迫而締結契約，其中許多竟不知道他們所簽訂的是什麼。他們在極度苛酷的待遇之下被人帶到這些

島嶼，其中成千成萬人在途中幾瀕於死。勞動契約的有效期限雖為五年，但雇主有重訂之權。因此，土人是無限期的被拘束着的。他可以享受食宿及工資作為工作的報酬，但這些報酬，雖經葡萄牙政府規定「章程」而事實上總在維持相當生活所必需的最低限度之下。後來，大不列顛國內對此強迫勞動大聲疾呼反對的結果，葡萄牙政府乃於一九一三年內施行了若干改革。

許多殖民地用種種間接的方法以強迫土人工作。土人工人常被勸誘與白人雇主締訂勞動契約，而這種契約在許多情形之下常使他們的肉體靈魂全部交給雇主。不履行契約的結果，在白人，所考慮的不過是罰金或損害賠償，在土人則就有被處入獄之虞。鞭撻土人使他們趕緊工作，也增強了他們對白人的仇恨。

有許多殖民地向土人徵收人頭稅，土人要繳納稅款便須替白人雇主工作。依照一八九四年的所謂葛倫格雷條例，南非洲一切成年的人，如非地主，即須年納稅款十先令，但能證明其於一年內至少三個月有固定的職業者不在此例。在中非洲的殖民政府，關於某種公共工事均採取強迫勞動的辦法。在英屬東非洲及比屬剛果，法律規定強迫土人勞動一年中至多以六十天為限。在其他殖民地則勞動的期限通常由當地官吏酌定。最近法蘭西發布命令，在法屬西非洲及馬達加斯加成立勞動軍，規定關於公共事業得募集土人為工人，其服役期為三年。

即在沒有法律規定強迫勞動的地方，政府官吏也常常利用土人的酋長而募得這種勞工。關於勞動的供給酋長們雖未受到公然的壓迫，但他們明知其地位的去留全視他們能否供給勞動而定。這種間接的壓迫流弊很

大，故不列顛政府於一九二一年訓令，各官吏不得參與勞動的招募以供私人雇用。

這種壓迫並未激發土人的進取心。這種壓迫不但沒有鼓起他的精力，却反而滅殺了他也許有的一切誘因。在美國，奴隸制度已經證明為無濟於事，強迫勞動正與奴隸制度相同，畢竟證明為得不償失的辦法。

在某種情形之下，一種有限制的強迫勞動，有時也是必要的。當重要的公共工事，例如道路橋樑及鐵道等，必須建設時，政府也許不能不強使土人工作。惟對於這種勞動總須給以適當的工資。

關於強迫勞動的紛擾，主要上發生於白人想闢為居留之用的那些熱帶殖民地，——例如墾野及南非洲。白人要使殖民地適於居留，使須獲得土人的勞動。一老實說句話，白人的需要，與農業部落的利益及改進，是不相融合的。

#### (五)輸入勞動

當用盡一切強迫的手段，仍未能在當地取得相當數量的勞動時或當地是一個人口稀少的地域者，輸入勞動的政策於是常被採用。這種勞動往往是從印度及中國等人口過多的國家運來的，有時則從鄰近的殖民地運來。例如，有許多土人從葡屬莫三鼻給運至英屬南非洲，在鑛山中工作。這種輸入的勞動，通常受一種嚴酷的契約的拘束，其有效期間，從三年至五年不等。在契約的有效期間，這些勞工，雖然有他們的雇主，給與他們以食住工資及醫藥，作為他們的勞動的報酬，但就他們的自由而論，他們簡直是奴隸，至少在舊式的契約之下是這樣的。在馬

來半島上，不列顛人憑藉中國苦力，以開採錫礦，該島居民，共計三百五十萬人，却有一百萬人，是中國人。有許多東印度人，被運至南非洲，聯合國在鑛山中工作，及運至英屬東非洲從事於建築鐵道。新西蘭為其受託管理地薩摩亞，以三年期限的契約，從香港運入中國勞工約三千人。

輸入勞動這政策，雖然不像強迫土人替私人雇主工作的政策，那樣該受攻擊，但牠也是有許多流弊的。倘使有關係的政府不設法加以保護，這種勞工是易受雇主壓迫的。異族勞動的輸入，足以引起嚴重的政治問題；例如在英屬東非洲及南非洲，印度人要求在政治上及經濟上與白種人享受同等的權利。嚴重的社會的流弊，也易於發生。脫離了本鄉的社會的約束，通常又離開了他們的妻子，這些勞工常常向最下賤的腐敗及不道德的方面墮落。而且，輸入異族的勞動實予當地的土人以不利；這些土人因為有了這種輸入的勞動，就喪失了自己為自己工作的一切誘因。印度因有鑒於這制度的弊病，故現正嚴禁這種契約勞動的輸出。

### (二) 土人土地的沒收

有許多殖民強國，並採行另一種政策，或沒收土人的土地，或破壞歷時已久的落部產權，這是由於這些殖民強國，想強使土人因喪失生活之所資，而為白種人工作，或是由於牠們誤解私有財產制的價值。「落後民族」大多把地產看作公共所有。所以，個人雖有使用的權利，但就是會長也不能把地產處分。殖民強國的當局，昧於這種地產習俗，常常與會長簽訂合同，以造成私有財產的制度，其實會長並沒有簽訂這種合同的權力。自一八七三年

的法律施行之後，法蘭西當局把阿爾及利亞的地產分裂。雖然在理論上土人享有私產，但他們對於西方的產業觀念素不習慣，以致機詐的白種人不久就取得了他們的產權，而成千成萬的土人也淪為白種人的勞工。

有些殖民強國，則更進一步，不惟造成私有財產的制度而已。牠們採取的度制，是公然沒收土人的土地。這政策的最可怖的事例之一，曾見於比利時的歐破爾得二世統治之下的剛果自由邦。他除了採行強迫勞動的政策之外，並把該地土地的十分之九，收歸國有，土人所得保留者，只是他們所住居或實際耕作的地面。他組織若干「特許」公司，以便開發從土人手中奪來的橡皮富源；這些公司的股份，半數由國王自己持有，其餘半數則往往為比利時人所持有。土人甚至不准在無人居住的森林中，往來而採集森林產物——這種產物，完全為享有專利權的白種人所有。一八九九年，法蘭西政府，在法屬剛果採行同樣的政策。約計有四十個公司，管轄該地的土地；牠們享有採伐土地上自然產物的全權。法蘭西政府甚至向土人徵收一種直接稅，即迪令土人以橡皮交付這些公司。法蘭西政府中，有許多官吏，因這政策的採行而獲大利，有一個殖民部部长身兼六個公司的董事。比利時所採行的制度，後因外界的抗議，在一九一〇至一九一一年間廢止；法蘭西政府，也把壟斷法屬剛果的公司取消。

在不列顛領土內，對於土人也犯同樣的罪惡。南洛諦西亞的重要部落馬塔貝勒，其國王羅本谷拉在一八八八年內，以一種特許權給予南非貿易公司，賦與牠以「開採一切鑛產的全權」。該公司把此項特許權及其後取得的另一特許權，解為給予牠以一切土地的所有權；於是進而把許多土地，分給公司的股東及白種人居留民，並

強令生活於這種「割讓」的土地之上的土人，向公司及居住的白種人納稅。結果，土人對於在白種人未來之前所擁有的土地，喪失了一切所有權；其中有許多人，不得不淪為歐洲主人的工人。該公司的行爲，是很可譏議的；後來，樞密院的司法委員會於一九一八年宣告裁判，謂該公司根據所謂立伯脫特許權而爲的要求，全無理由，這就使該公司的行爲更可譏議了。

在英屬東非洲——地名墾野——當局的手段，尙不如此猛烈。但政府每年總要徵收三十萬至六十萬畝的土地，租賣給不列顛人而不租賣給土人。雖也有若干「特留」的土地撥給土人部落，但這些土地是不足供將來土人的需用的。馬賽部落與不列顛當局訂立的條約，保障若干牧畜之地歸該部落所有。這些土地是有一條鐵道通過的。其地位之佳，引起了白種人居留民的覬覦，他們終於能迫令政府不顧條約而把該部落逐出。一九一三年，該部落對政府提起訴訟，謂政府違背其誓約。但地方法庭的審判官援引一件涉及一個印度人的訟案的判決例，以爲「即使政府做了侵權的行爲，這種侵權行爲也不是國內法庭所能救濟的。」因爲這些協定是條約而不是契約，所以政府存心要違背這種協定時，法庭是不能強制政府履行的。這種違背是國家的行爲，土人是不能得到司法上的救濟的。

在西南非洲，德意志人採取同樣的政策，剝奪土人的土地。日本人在高麗也採取這種政策；在五河事件中，約一萬五千個高麗人喪失他們的家鄉。美國取得波爾多黎各後，不久就制定法律把該地從事於農業的公司所得

擁有的土地，限於五百畝。但此項法律從未實施。一九一七年的組織條例，規定擁有的土地超過限數者，應由總督報告。調查的結果，發覺該地有四百三十二個合夥及四十五個公司，其中三分之二是美國人組織的，牠們擁有的土地超過法律所許的限度者，計七十六萬五千畝。今日的波爾多黎各實是美國商家的屬地。

### (七) 虐待及歧視

壓迫政策的目的是，在使土人淪為工人及剝奪他們的土地；在這政策之下，殖民強國的政府，對土人犯最不人道的虐待行為。在德屬殖民地內，白種人隨身挾帶鞭子，如同他們攜帶手帕，一樣自然。在許多法屬及英屬殖民地內，鞭撻土人為常見之事。一個德意志探險者，叫做彼得，將其所蓄之妾毆打至死；在新赫布里底的法蘭西人，用鐵鉗扭捩土人的肌肉。

隨同這政策的，是一種歧視政策，土人在社會上及政治上所受的待遇，與白種人所受者不同。有許多殖民地，禁止土人飲用酒精，却不禁白種人飲用酒精。在南非洲聯合國內，土人必須遵照有名的「通行法」，隨身攜帶通行證。不僅白種人的工會不許土人加入為會員，而且依照有色種人排除法令，土人不得在脫蘭斯瓦爾的鑛場內，成為熟練勞工。在法屬殖民地內，有各種特別法規，祇適用於土人，稱為「土著一法」規。凡違背這些法規的那些人，須受一種即時裁制的懲罰。在法屬西非洲，這類法規規定有四十種左右的處罰事項，土人拒絕納稅時，或未經許可而攜帶火器時，或以巫術為營業時，或為其他類似的行為時，須受特定的懲罰。在一九一九年以前，阿爾及利亞



境內的阿刺伯人須納各種特別稅；在德屬西南非洲，土人不准自己擁有牲畜。在高麗，日本官廳施用笞刑，但祇施用於高麗人。高麗境內的初級學校，其校長非日本人不得充任，刑事法典對於高麗人特別嚴酷。學校經費大部份用於日本人兒童的身上，而不用於高麗人兒童的身上。直到一九一九年革命之後，日本纔以敕令廢止了許多歧視的待遇，特別是廢止笞刑。從此，學校的校長，高麗人也有充當的資格了。

#### (八) 關稅及「苛斂」

關稅政策通常雖認為祇有對外的關係，但牠們也可以用來困苦土人。保護關稅往往增高貨價，而使消費者受其不利。如果殖民地祇對外國貨徵收關稅，却不對來自母國的貨物徵收關稅時，這殖民地就喪失了一種豐饒的稅源了。對於別國貨物的輸入，殖民地固可徵收關稅，但因來自母國的貨物，實際已壟斷了殖民地的市場，所以別國貨物的輸入，數量一定很少。於是殖民地就不得不另行設法，而採取比較直接的賦稅，使土人負擔，這種直接的賦稅在一個新的地域內是特別苛重的。

在印度，有人對於「自由貿易」加以指摘，謂這種政策是大不列顛用以剝削印度人民的工具。郎卡邑的棉製業者，因不受關稅的阻礙，故能有三萬一千五百萬人口的一個市場。因為印度不能樹立關稅的屏障，故印度的工業不能享受任何保護，而這種保護是幼稚的工業與長成的工業相競爭時所必需的。一八九四年，在印度的不列顛當局，對於輸入貨徵收百分之五的關稅，但棉織品不在此例。二年之後，為救濟預算的繼續不足起見，對於棉

織品的輸入徵收百分之三·五的關稅，但同時對於印度廠家製造的棉織品也徵收百分之三·五的營業稅，所以這些廠家並不因這種輸入稅的徵收，而受其利益。直到一九一七年印度棉織品纔受一些保護，緣是年起，不列顛棉織品的輸入，須納百分之四的關稅。印度人以爲，不列顛人在這期間堅主自由貿易，無非要阻礙印度製造業者發展，使他們不能與不列顛製造業者競爭。這句話是有一些理由的。

索爾茲巴立會謂「印度是應受剝削的，無疑的，在東印度公司支配的時候，印度東也受剝削，西也受剝削。即在今日不列顛統治之下，印度人亦謂他們受不列顛的「苛斂」向不列顛納貢。自一八五〇年以來，印度的輸出貨較輸入貨每年超過二百萬鎊。印度人常謂，此項金額完全歸諸英格蘭官吏的薪水，印度向英格蘭所借本金的利息，及政府需用物品的墊款，均以此項金額支付。英格蘭人則謂對於這些支出，印度是獲有相當的代價的。印度以百分之三·五的利率，向英格蘭所借的款項，現在以百分之七的收獲，歸印度政府。但印度人答稱，行政事務如由印度人掌理，其費用必較現在減少許多，並謂不列顛的統治是違背印度的志願而強加於印度的。

關於自治殖民地的防衛，雖早經認爲帝國政府的職責，然有六萬零五百人的不列顛軍隊及十三萬七千人的土人軍隊，駐在印度以英格蘭人爲其長官，而使印度負擔其費用。在一九二二至一九二三年間，約費二萬萬金元。而且，有許多次數的戰爭，從一八三八年的第一次阿富汗戰爭起，至一八八五年的蘇丹戰爭止，包括在埃及、阿比西尼亞、波斯，及中國的各次戰爭在內，其費用據說均由不列顛當局歸入印度的預算。這種話是否可信，茲姑不

論，惟自一九一九年的印度政府組織條例頒布以後，關於關稅等等的事宜均交由印度的一個立法機關掌管，在印度軍隊中印度人也有充任長官的資格。不列顛官吏逐漸由印度人替代，及印度的工業化，將使印度稱爲一苛斂一的銀幣輸出的機會減少。

### (九) 傷風敗俗

最後，侵略政策，有時使土人墮落。在前一章中，吾們已見熱帶地域內販賣酒類及麻醉藥品的如何流行。在非洲，有成千成萬的兒童，被人抵質以求取得燒酒；有些政府要求罰金以酒類繳納，以致助長了這種不幸的事件。在西非洲的各殖民地，其稅收的半數，有一時會取之於營業稅，而這種營業稅大都是對烈酒徵收的。在遠東，有許多殖民地竟對服用鴉片及賭博的行爲加以鼓勵。

強迫或輸入勞動；土人土地的全部或一部沒收；虐待、歧視及傷風敗俗；這些是剝削的方法。剝削政策，是時時發生的反抗白種人運動的原因。在德屬西南非洲，德意志人會不得不派遣二十九隊遠征軍，以鎮壓土人的反抗；馬塔貝勒境內的各次戰爭，葡萄牙屬地內的各次叛亂，以及在其他殖民地內時時發生的紛擾，均表示剝削政策的繼續，足使世界永遠不靖。卽就物質方面而論，這政策也是眼光淺近的。牠不僅不能產生勞動的供給，而且在非洲釀成人口減少及勞動缺乏的結果。

如果帝國主義就是這種剝削，那末帝國主義的確確是一個壞東西。從前人民可以加以容忍，一部分實由

於他們的不知不覺。即在最近的以前，各國議會對於殖民地的事務，還不甚注意。而且，在殖民地濫用權力的政府，同時在國內對於本國人往往也濫用權力。這種濫用權力的弊端，一部分隨着民主政治的興起而消滅。但在許多國家中，有色種人仍不視爲人類，應與白種人享受同樣的權利；在有些國家則民主政治仍限於本國境內，而未能推行於其屬地。其實，政府的干涉，在取締本國內的濫用權力，既屬必要，則在熱帶地域內當然雙倍的必要；蓋白種人在本國尚有溫和的氣候及社會的習俗，拘束他們，到了熱帶地域之後，他們就失去了這種拘束了。惟本章所述的剝削政策現正漸漸失其勢力，而爲下章擬述的監護政策所替代，這是爲土人，爲世界和平，及爲西方文明的榮譽，所可慶幸的。

## 第十五章 監護主義

- (一) 未成年的民族
- (二) 監護主義之實施於土地
- (三) 西非洲的土人農田
- (四) 關於苦力的條約
- (五) 巴塞爾貿易公司
- (六) 土人的教育
- (七) 柏林決議書
- (八) 委托管理
- (九) 委托管理地的法律地位
- (十) 土人的保障
- (十一) 委托管理委員會
- (十二) 魯安達無界事件
- (十三) 達得瓦次事件
- (十四) 委托管理原則的推行

在最近許多年以來，殖民強國已承認，至少在理論上已承認：對於在牠們支配之下的落後民族，牠們負有一種義務，在許多方面，類似於監護人對於被監護人所負的義務。牠們已承認：如果世界上的先進強國，確有權利去開發落後地域內的富源，牠們也應該給付相當的代價；牠們應該擔負義務去增進土人的精神上及物質上的利益。

### (一) 未成年的民族

近年來，有一種學說，顯然在滋長着，以爲：住在熱帶及近熱帶地域內的民族，在發達的進程中，現尙達於「未成年」的階段。這階段，白種人在幾千年以前已經達到了；如果對於這些有色種人，予以適當的鼓勵及援助，則將來當有一日，他們能在國際社會中達到成年的階段。「一切錯誤見解中最不幸最不公平的一種，是以爲非洲人是沒有發展到能夠自立的希望的。將非洲人與世界上其他人民相比，以證明其較劣抑相等，這種企圖，在決定如何可使他們發展的政策方面，是無甚價值的。生物學上的研究以及其他的研究，縱能指出非洲境內與境外的各民族間的差別，但研究的結果，決不能用爲剝奪某一民族享受教育機會或其他機會的理由的。非洲境內的各民族，在人類社會進展的各階段中，今日所已達到的階段，不論這階段是食人階段，是野蠻階段，是草昧階段，或是文明階段，總是一種自然的狀態，爲一切文明種族所曾經差不多完全經過的一種狀態。對於現今仍在野蠻及草昧階段的那些民族的部落風俗及其能力，如果加以適當的研究，可使吾們漸漸明瞭，非洲各民族의 現狀，是正常

的是可與其他各民族處於同樣階段時的狀態相比擬的。他們民間的傳說，他們手工的技藝，他們固有的音樂，他們政治的組織，他們語言的能力，一切都是有力的證據，足以證明他們確有能力去適應文明，而參與於非洲大陸的發展。換句話說，住在熱帶地域內者縱為落後民族，却不一定是劣等民族。吾們以為，縱使有人主張相反的學說，而謂非洲的黑人處於永遠停滯發達的一個階段，但歐洲強國對於他們的責任即使性質不同而其為重大則一。

早在一八二一那年，美國已有一個特派委員向軍事部報告，謂美國應把自己看作印第安人的監護人，並謂美國之治理他們，「性質上應如行使親權——絕對的、仁慈的、並溫柔的。」一八三七年，不列顛議會委員會關於原始部落的報告，表明大不列顛對於這些民族應負「責任」及「義務」，因為「吾們具有賦予他們以最重要的利益的力量」，並因為「對於吾們也許要加於他們的侵掠，不論這種侵掠是如何的不當，如何的危害，他們總是無力抵抗的。」在一八七九那年，張伯倫會謂，「吾們對於這些地域的統治，如果吾們能證明牠增加境內人民的幸福及繁榮，這統治纔算合理。」在另一地方，他又謂他們的統治，實是不列顛人的「受托行為。」一八九八年戰爭的結果，使美國取得斐律賓的時候，美國會允增進「斐律賓人的安寧繁榮及幸福，並使他們的地位升高進展，而與世界上各文明民族為伍。」

一九二三年，不列顛殖民地部宣稱：「黎野原是一塊非洲地域；不列顛政府認為必須確切表示其所考慮的意見，即非洲土人的利益應為最重要的利益，遇有這些利益與移殖該地的種族的利益相抵觸時，前者應佔優勢。」

：不列顛政府在治理墾野時，認定自己是爲非洲土人的利益，而行使一種委托的職務，牠不能把這職務的全部或一部，推諉於他人，這職務的目的，可以說是土人種族的保護及進展……無可懷疑的，大不列顛的使命，是在繼續爲訓練及教育非洲人而工作，使他們能在知識方面道德方面及經濟方面，達到較高的地位，——較高於不列顛當初負起治理該地的責任時，他們所已達到的地位……一

## (二) 監護主義之實施於土地

依照前章所述，可見這種監護的義務，在許多殖民地內，並未履行，至少在事實上並未履行。但在其他殖民地內，却也有認真的企圖，使這學說成爲事實的。剝削的舊觀念與監護的新觀念，其間最根本的區別，大概是在勞動及土地方面的政策。非洲土人，是否懶惰得無可救治，是否須受強迫纜育工作？關於這個問題，意見並不一致。從前因爲將來的命運如何，無從預知，遂使他們失去了勞動的誘因。有許多有權威的學者，均以爲，如予他們以適當的誘因，則他們當能爲自己工作，有時且能爲白種人工作。在適當的教育影響之下，他們當能瞭解較高生活標準的利益及財產的價值。在這種動機鼓勵之下，他們的勞動當能產生良好的效果，遠非強迫的勞動所能比擬。

在聰明地實施監護政策的時候，對於部落關於土地的習俗，是不會由於誤解土地私有的價值，或使白種人居民所得耕作地，而毫不顧憐地加以破壞的。土人適應了西方工業主義的潮流之後，他們大概終必會採取私有財產的制度的。但如果切實施行監護政策，則殖民強國不能硬做以造成這種制度的轉變。從部落財產制到私

有財產制，這一個轉變，應該是逐漸演進的，須像法蘭西在摩洛哥所採的辦法那樣。對於私人的產權，應予以保障，即使產權得以自由讓與，但若干土地必須永遠保留，供整個社會的需用。在已有白種人居留的殖民地，應特別注意，以相當的土地留給土人，立定界限並予以保護，白種人不得加以侵害。

在許多殖民地內，土人非經政府當局同意，不准把他們的土地讓與於非土人。因此，白種人無從以一串小珠或一箱燒酒的代價，而誘使酋長「出賣」他們的土地。在荷屬東印度內，凡非土人概不准享有土地所有權。在英屬南非洲，有一省叫做納塔耳的，設有一個機關，稱為納塔耳土人信託公司，其任務是監督及保護土人的產權。在英屬西非洲，「公認的一般原則，是殖民地內的一切土地，屬於土人社會。」

如為地理上的狀況及收獲的性質所許，為監護主義所感動的殖民政府，對於土人的取得農田，往往加以鼓勵，並使他們在「開發」制度或小規模農田制度之下，收獲他們自己的農產。在這制度之下的白種人，不復是奴隸工作的驅策者，強制土人在鞭撻的威脅之下，工作於大規模的耕作地上，反之，他們成爲居間人，而土人則成爲農夫。白種人也許仍以款項借給土人，但他們的主要利潤，係得自販賣土人產物於西方國家，及販賣西方貨物於土人。鼓勵土人爲自己而工作，及藉教育以提高他們的生活標準，足以促進土人對於歐洲貨物的需要，並予土人勤業以一個誘因；這在剝削制度之下是不可能的。在監護制度之下，政府官吏以農業生產的最好方法，教導土人。這種制度免去了薪額高而人數多的歐洲指揮人，牠以一種真正的爲自己工作的誘因，深植於土人的心目中；因



此，牠能使白種人與黑種人間，爲剝削制度所惹起的仇恨，歸於消滅。

### (三) 西非洲的土人農田

這種制度，早已經過了博愛學說的時期，此可於英屬西印度及英屬非洲二地域內的實驗見之。在西印度，有一個大糖業公司，廢除大規模農場的方法，而採取小規模農田的制度；這些農田，爲黑人所有並由黑人耕種。其結果是糖的生產，增加百分之三百。一個更好的事例，見之於英屬西非洲。該地是不列顛在非洲所有的屬地中最重要的一個屬地。那裏有幾種輸出工業，非常發達，特別是棕櫚油工業及可可粉工業。棕櫚油這一個物品，在工業上是有許多用途的。生產此項物品，每年須採伐二千五百萬株棕櫚樹。這工業令人注意的一點，是牠不在歐洲人手中而在土人的手中，土人是爲自己而工作的。在歐戰未發生以前的七年中，南奈機立亞的土人所生產及交給白種人利用的棕櫚油及棕櫚核，值一萬二千萬金元。可可粉工業也在土人手中，其成績一樣鉅大。在一八九一年，黃金海岸出產的可可粉，祇有八十磅，值二十金元。在一九一九那年，出產額增至十七萬六千一百五十一磅，值四萬一千三百三十九萬二千五百金元。這個面積極小的殖民地，人口祇有二百萬，其生產的可可粉，却約佔全世界可可粉的半數。英屬西非洲自採行這種制度之後，可可粉的出產額，在七年中增加七倍。在相鄰的喀麥隆境內，德意志人曾採行相反的大規模耕作地的政策。那時該地雖應用較爲進步的工業設備，但在同一期間其出產額增加的速度，尚不及英屬西非洲的一半。在英屬東非洲，土人也未受白種人的援助而自已栽種棉花。有許多法屬殖民地，現

在似乎也在獎勵這種開發制度。這種制度如能普遍採行，世界所需的原料，是可有適當的供給的，而土人也可取得其自願勞動的正當的報酬。同時，土人當可養成進取及獨立的性格——為他們自立所必要的性格。

但小規模農田制度，不一定是什麼地方都可以實施的。其易於適應者，為可可粉等不費多大勞力也能生長

的農產。但即在奈機立亞也發生困難，足見小規模農田制度，在最近的將來，不見得能普遍實施於全非洲。

在熱帶區域內，有些地方其富源的開發，是必須白種人主持的。在這種地方經驗告訴我們：土人勞動的供給，無須訴諸武力纔能得到，却祇須支付以相當的工資及保證以適當的工作狀況。一九二六年，比屬剛果甚至規定，強壯的土人遠離家庭為歐洲雇主工作者，在同一時間內，不得超過全數的百分之五。原始民族保護協會，在一九一七年一月二十二日提交不列顛外務部的建白書內，建議：土人如違背勞動契約時，祇可加以民事上的制裁，却不可處以刑事上的懲罰；關於雇傭期間，在鑛工契約須定六個月為最高度，在農工契約須定三年為最高度。吾們以為，欲使保護土人勞工的法律切實施行，唯一的保證是勞動檢查員的委派。

#### (四) 關於苦力的條約

在必須採取輸入勞動的辦法時，尤宜慎重考慮及確切保護勞工的利益。勞動問題在這一方面，本質上是有關國際的，——葡屬莫三鼻給供給十萬左右的土人，在英屬南非洲的藍特鑛區內工作；中國及印度也供給成千成萬的勞工，在熱帶區域內工作。現在已有若干國際協約，其目的即在使這制度的流弊，減少至最低限度。在一八

六〇年，其後並在一九〇四年，英格蘭與中國締結條約，規定關於招募華工至英屬保護國及殖民地工作的事宜。依照一九〇四年締結的協定，不列顛人欲招募華工時，駐在北京的不列顛公使，必須通知中國官廳，再由中國政府委派一個檢查委員，會同不列顛的領事代表，擬定合同條款，審慎規定雇用的年期及條件。任何中國人，凡未領得檢查委員及領事代表所簽字的許可證，並未受體格的檢驗者，概不得上船離國。在雇用這些華工的殖民地內，中國政府得商經不列顛政府同意後，委派一個領事官，以便照料這些華工的利益及安寧。華工享有向法庭起訴的自由，關於他們回國的事項，亦有所規定。法蘭西及大不列顛二國，在一九〇六年關於新赫布里底所締結的協約中，對於土人勞工的招募，規定各種保障。工作契約的有效期間，最多以三年為限。一九〇六年，葡屬莫三鼻給與脫蘭斯瓦爾締結協約，如在莫三鼻給招募勞工至藍特鑛區工作時，須照該協約辦理。遇有雇主意於履行該協定所定的義務時，葡萄牙政府得禁止其雇用勞工。招募勞工的許可證，祇能由莫三鼻給官廳發給；最初訂立的勞工契約，其有效期間不得超過一年。一個葡萄牙官吏，稱爲「保佐員」，其任務是保護藍特區內土人的利益。類似的條約，曾經西班牙與來比亞在一九一四年簽訂，葡萄牙與南洛緬西亞也在一九二五年簽訂類似的條約。

#### (五) 巴塞爾貿易公司

要開發落後國家，多少總需外資。但爲保護土人的利益計，對於這種外資的投放支用及償還等情事，須特別加以監督。關於殖民地投資，實行監護主義的一個頗饒興趣的事例，見之於巴塞爾致會貿易公司。該公司設立於

一八五九年，牠是白種人組織的。牠在黃金海岸並在印度，經營鉅大的商業。紅利限於百分之五；超過此數的盈餘，交給保管委員會，以供在土人中進行宗教事業之用。在若干年間，該公司交給巴塞爾教會的款項，每年約計十萬金元。因為該公司的股東大多是德意志人，故不列顛政府在歐戰期間把牠逐出於非洲海岸。但該公司的工作是極有價值的，不列顛政府有鑒於此，故設立國家信託有限公司以繼之。這有限公司也採取限制分紅的原則，剩餘的利潤交給一個保管人，專為殖民地內土人的利益而支用之。

在監護主義之下，殖民強國負有一種嚴重的義務，他們須要撲滅熱帶區域內的各種疾病，改進殖民地內的公共衛生，及剷除那些毒害土人的吸食鴉片及飲酒的惡習。其中最重要者，為教育的促進。就物質方面而論，教育能增高土人的生活標準，能提高土人的生育率，能自然而然地剷除不合禮不人道的行為。生活標準增高時，土人的需要，當能隨着其生產力的增加而增加，因此也就增加了他們對於歐美貨物的需求。政治的發展，應該以教育的進步為其基礎。土人非有基本的教育，即不能有自治的希望。一種適當的教育，能造成種族間的諒解，及奠立真正的種族平等的基礎。

### (六) 土人的教育

依上所述，可見教育的重要，但不幸為殖民強國的政府所漠視。今日印度及埃及的人民，有百分之九十不能誦讀或書寫任何文字。在非洲西岸的美屬殖民地，可算得世界上所有殖民地中治理得最好的地方，但即在這些

地方，教育經費也祇佔總支出的百分之一至百分之四。在黃金海岸，已達入學年齡的兒童中，祇有十分之一入學。即在南非洲聯合國，也祇有百分之二十的兒童受教育，而教育經費中，祇百分之十，用於土人身上——雖然土人占總人口的百分之八十。美國在這方面，大概比任何其他一個殖民強國為進步。斐律賓人口中，在校求學者，約佔百分之十，在相鄰的荷屬東印度則在校求學者祇佔總人口的百分之一。五。在波爾多黎各，在校小學生的人數，在一九〇〇年為一萬八千人，到了一九二四年已增至二十四萬人。教育經費，在波爾多黎各的預算中約佔百分之四十，在斐律賓預算中約佔百分之三十。惟須牢記者，即這些經費，非美國担負，而是當地居民担負的。又雖有這些努力，波爾多黎各的人民中，約百分之四十仍未受教育。

當政府設立學校時，牠們往往採取不適當的教育制度，未能使受教育的土人有益於社會，未能使他們養成人格及紀律的思想。這種制度，造成了他們與其餘人間的鴻溝，使他們厭棄勞動，使他們反抗一切權力。一種「文學」的教育，使非洲人及印度人等，不適於為他們的同族人服務。吾們以為在這些人民中，教育的宗旨應在職業及人格的發展。正如某著名著作家所說：「在草昧部落中，必須創立道德的標準——在很少草昧部落中，這種標準是重要而有勢的力量。譬如，非洲的兒童，在他家鄉中，看見放浪的行為，自制力的缺乏，並不招受斥責，節儉，負責，及進取等概念為其鄰人所茫然莫解，一如他們土語中無相當代替名詞的外國語；正誼，公道，信實，及互助等，對於其鄰人的行動，沒有指導的勢力——如果是這樣，那末，這些概念便非創立起來不可……如果承認教育的力量，

必能產生新的及進步的觀念，有傾覆舊秩序的傾向。那末健全制度的使命，必須在引導這些傾向，務使政治團體改善而不使政治團體分裂……

列強政府，常常托辭於教育工作，已有教會進行，以辯解其怠忽的確，在這些地域內，除了純粹屬於宗教及人道方面的活動以外，教育工作有百分之八十，也是由教會進行的。因為教會的地位是獨立的，所以牠們除了注重純粹屬於智識方面的訓導外，並能注重道德方面的訓導。在近代冒險故事中，沒有一件能像李溫士敦及克刺普夫等人在非洲所做的偉大事業，那樣令人感動。這種人以及馬開、格梭斐爾、拉維質里等所做的事業，是效忠天職的最優美的表率，他們往往為效忠天職而犧牲生命。正如劉卡司所說：「非洲土人，在物質及精神方面的改進，係出於各教會團體之力。」殖民地行政的流弊，有許多曾被教會揭發，以促起外界的注意，例如剛果及墾野二地內的強迫勞動，及魯安達境內各部落的拆散等等。這些私人團體的人道及宗教方面的活動，是值得十分的讚譽的，惟將來政府至少須起而負擔教育方面的責任，因為這種責任，由私人團體單獨負擔，實屬太重。

### (七) 柏林決議書

不論那一種帝國主義，要在道德上說得過去，必須切實施行監護主義。在少數殖民地中，例如英屬西非洲、法屬摩洛哥及斐律賓等地，在實施監護主義方面，已有了一個健全的端緒。但殖民強國單獨實施監護主義，必有種種窒礙，猶如少數民族的保護、勞動立法、烈酒及麻醉藥品的取締等等事宜，由一國單獨進行時的難以收效。所以，

監護主義由國際合作，纔能收最大的效果。

這一點，在一八八五年，已爲列強所認識；按是年列強在柏林舉行會議時，簽訂了一件決議書，規定在非洲擁有殖民地的政府願負責「防衛土人部落的生存，及注意於土人精神上物質上福利狀況的改進」——此項諾言，後在一九一九年九月簽訂於聖宅芒的柏林修正決議書內，重新申述。這樣的一個原則，載入國際條約，是一件重要的事情，因爲牠把通常認爲「國家內部的一問題，變成一種國際的義務，如有違背之者，各國有提出抗議之權。惟此項一八八五年簽訂的條約，後爲比王利歐破爾得及法蘭西人所破壞，緣利歐破爾得在比屬剛果所採行的強迫勞動的制度，及土地政策，及法蘭西人在法屬剛果所採行的特許公司的政策，都是與該條約相抵觸的。其時，大不列顛曾請求把這些問題提付仲裁，但比利時政府拒絕接受，——其一部份理由，是這種提付仲裁的義務，並未經其他締約國承受。因爲沒有公正的機關，對於這些條文，有實施及解釋之權，故柏林決議書簡直是具文而已。

#### (八) 委托管理

在巴黎和會席上，來了一個實施監護主義的新機會。約六百五十萬個阿剌伯人，脫離了土耳其的統治，約一千一百萬個非洲及太平洋島嶼上的土人，脫離了德意志的統治。協約諸國企圖把這些人民兼併。但爭論的結果，這種企圖完全失敗，於是成立了所謂委托管理的制度。

德意志把牠的殖民地，移轉於五大協約國。協約國對於洛桑條約所定疆界以外的領土，所爲的處置，亦經土耳其承認。惟治理這些領土，必須履行一定的義務，如國聯盟約所載「此次戰爭的結果，有些殖民地及領土，脫離了牠們以前所隸屬的國家，而其地的居民，尙未能在近世掙扎的狀況之下自立。對於此等地方應實施一種主義，即以這些人民的福利及發展，成爲文明的神聖任務。履行此項任務的保證，應載入本盟約。」

爲使此項主義見效起見，這些人民的監護權，應委諸「先進國家，其資力，經驗，或地理上的位置，足以擔負此項責任，」且又願擔負此項責任者；但「此項監護權，應由牠們以受託管理國的資格，代國聯行使之。」受託管理地經設定者，計十四處，分爲三類。

#### 甲類受託管理地——在近東

##### 一、敘利亞及黎巴嫩.....

委託法蘭西管理

##### 二、巴力斯坦及特蘭斯約但尼亞.....

委託大不列顛管理

##### 三、美索不達米（伊拉克）.....

委託大不列顛管理

這些地方，「其發展的程度，已達到了暫時可認爲獨立國的級階；惟仍須由受託管理國，予以行政上的指導及扶助，至其能完全自立時爲止。」

#### 乙類受託管理地——在非洲



四、多哥..... 委托法蘭西管理

五、多哥..... 委托大不列顛管理

六、喀麥隆..... 委托法蘭西管理

七、喀麥隆..... 委托大不列顛管理

八、坦干伊喀..... 委托大不列顛管理

九、魯安達烏輪第..... 委托比利時管理

這些地方比較落後。「受托管理國應負各該地行政之責，」惟須實行某種保障。

丙類 委托管理地——在太平洋及非洲

十、西南非洲..... 委托南非洲聯合國管理

十一、薩摩亞..... 委托新西蘭管理

十二、那烏魯島..... 委托不列顛帝國管理

十三、赤道以南德屬各島..... 委托澳大利亞管理

十四、赤道以北德屬各島..... 委托日本管理

這些地方，「或因居民稀少，或因幅員狹小，或因距離文明中心遼遠，或因地理上接近受托管理國的領土，及

因其他情形最宜受治於受託管理國的法律之下作爲其領土的主要部份，一惟受託管理國亦須遵行某種保障。這些受託管理地，分歸各強國管理，是在最高會議的二次會議中議定的。第一次會議，在一九一九年五月七日舉行於巴黎，議定了乙丙兩類受託管理地及其受託管理國。第二次會議，在一九二〇年舉行於聖勒摩，議定了甲類受託管理地及其受託管理國。受託管理地的面積，總計一百二十四萬四千方里，人口總計一千七百八十一萬五千人，貿易額總計一萬六千六百萬金元。乙類受託管理地的人口，爲一千零六十萬人，丙類受託管理地的人口，則祇有七十四萬六千人；但丙類受託管理地的貿易額，較諸乙類受託管理地的貿易額，每年約多四百萬金元。就貿易方面而論，最重要的受託管理地，是伊拉克，該地貿易額，每年約計九千五百萬金元。人口最多的受託管理地，是坦干伊喀及魯安達烏，各有三百五十萬人，歸法蘭西管理的敘利亞，也有人口三百萬人。

#### (九) 受託管理地的法律地位

關於受託管理地在法律上的地位，現尙無一致的見解，計有四種不同的理論。有些人以爲受託管理國，各自併吞其所管理的領地。有些人以爲受託管理地是五個主要協約國所共有的。在送交國聯行政會的一件報告書中，則謂受託管理的權源，一應該是雙重的，其一爲主要列強所賦予，另一爲國聯所賦予。一更有一般人，極力主張以爲國聯對於這些領地，享有完全的支配權。

葡屬安哥拉與南非聯合國所訂的一件關於疆界的協約，把這問題提到國聯之前，該協約申述南非洲聯

合國「除須遵守委托管理狀內所定的條件外，對於西南非洲的領土享有主權」。關於主權這名詞是否用得正確這一點，委托管理委員會表示懷疑；一九二七年九月中，行政會的一個起草委員，也以爲受托管理國與委托管理地的法律關係，一在國際法上顯然是一種嶄新的關係，故仍舊引用老名詞，有時恐與新情狀不符。

這種法律問題，是有極重要的關係的。委托管理地在戰時的地位如何？當受托管理國怠於履行其義務時，或自動辭職時，或被國聯開除其盟員國資格時，國聯有沒有權力把委托管理地，從一國移轉於另一國？又當委托管理地證明牠們有自治的能力時，國聯有沒有權力去承認牠們獨立？——凡此種種，均視這種法律問題如何解決而定。

受托管理國得在行政方面將委托管理地與其相鄰的殖民地聯合起來，惟須遵守委托管理狀內所定的保障。

不列顛，根據此項權力，將其受托管理的多哥及喀麥隆二地，作爲相鄰的領地的一部份而治理之；比利時也將其受托管理的魯安達烏綸第，定爲比屬剛果的第五省，但委托管理委員會不因而喪失其對於委托管理地的權力，且因而間接伸張其權力於整個行政區域。

委托管理地的法律地位，因其法律上性質複雜，故在這裏未能詳論，但可提及者，即依照國聯行政會及受托管理國所已採取的見解看來，委托管理地事實上並不視爲兼併的領土。在烏綸第疆界事件中，似已確定一種原

則，即一塊委托管理地一經行政會認可後，其領土的任何一部份，非經行政會同意，不得割讓。委托管理地內的土地，是代土人保管的呢，抑可認為受託管理國的財產？委托管理委員會把這問題審慎研究之後，即通過一決議案，意謂受託管理國，並不享有一委托管理地內任何部份的任何權利，牠們所享有者，祇是基於受託治理該地而生的權利。一當地關於土地租賃的法律，凡足以發生與此論斷相反的結果者，概須修訂。各委托管理地，在財政上都是自主的；如果預算有餘款，這餘款須保管起來，供當地事業之用。此外，行政會在一九二三年四月中，裁定乙丙兩類委托管理地內土人的國籍，與受託管理國的國籍，不相混同。凡此種種事實，均表示委托管理的制度，絕不是變相併吞的制度。

#### (十) 土人的保障

委托管理制度，有二特點，其一是各受託管理國，對於土人對於外界所負的義務，另一是為監督這些義務的履行起見而設立的國際行政的制度。乙丙兩類委托管理地的受託管理國，均保障：(一) 思想及信仰的自由，非為公序及道德的維持，不得加以限制；(二) 販賣奴隸、軍器、及烈酒、等惡劣行為的禁止；(三) 設立保壘或軍事根據地的制止，凡非為警察一及防衛領土一的目的，而以軍事訓練施諸土人的行為，亦加以制止。制止受託管理國利用委托管理地以為軍隊取給地的企圖，在委托管理狀的條文中，有更嚴厲的規定，按這些委托管理狀，把軍隊的運用，限於「當地」領土的防衛。惟關於法蘭西的受託管理地，法蘭西曾在巴黎和會及國聯內，對於這種限制堅決

地加以反對。在多哥及喀麥隆二地的委托管理狀內，法蘭西提出保留條件，堅持訓練土人的權利，以便一在委托管理地之外抵抗侵略或防衛領土，一在這規定之下，牠可以從委托管理地，運送黑人軍隊，至來因河沿岸作戰。不過法蘭西在委托管理地內，迄未援用此項保留條件，以徵募土人當兵。其實這種權利，如果行使，也顯然祇能在戰時行使。

除了國聯盟約所定的義務以外，各委托管理狀內另定四種義務。各受托管理國，不僅允把奴隸的販賣禁止，而且允把委托管理地內的奴隸終於解放。爲防止契約勞動的流弊起見，國聯堅主受托管理國保護土人，務使他們訂立勞動契約時不受欺騙。委托管理狀禁止一切強迫勞動，惟舉辦重要的公共工事時不在此限。此外，委托管理狀並規定任何土地，非經政府認可，不得從土人轉讓於非土人。

這些義務，範圍已屬廣大，但受托管理國對於監護主義的實施，能在這些義務外，更有所作爲。不列顛人在坦干伊喀把執行巫術，定爲可罰的行爲，並在該地設立拍賣市場，以剷除貧婪的居間人。委托管理地內的教育是免費的，至少在那烏魯島這一處委托管理地內，教育是強迫的。在敘利亞，法蘭西人把學校數目增多，在一九一九年至一九二一年五月之間，學校數目已從十四所增至一千六百零九所。日本在其受托管理的地域內，設立宿舍，供某種土人兒童的使用，並以補助金給予於各該地的基督教會。

受托管理國所負的義務，固屬重要，但委托管理制度的特點，是在各受托管理國須對一公正的國際機關負責這一點。柏林決議書，因無這種負責的辦法，故終歸失敗。一九一九年修正的柏林決議書，為彌補此項缺憾起見，曾有強制仲裁的規定，凡關於條約的實施而發生的爭議，均須提付仲裁。但所謂改進「落後人民福利」的義務，差不多與國內法中「公平代價」及「相當報酬」等名詞作何解釋的問題一樣，是不能在司法機關內得到適當的裁判的。這些問題使美國創立一種新式的行政裁判所，例如州際商事委員會及州立公用事業委員會等。同樣，國聯設立了一種新式的半行政的裁判所，不以法律家組織，而以殖民專家組織——稱為委托管理委員會。

在創立委托管理制度的時候，國聯行政會一方面「確認」並「規定」受托管理國的義務，一方面更「確認」並「規定」受托管理國的權限。牠不僅監督這些受托管理國所切實負擔的義務的實踐，並且監督委托管理地內的全部行政狀況。國聯盟約，規定一個常設的委員會，以供行政會諮詢。該委員會應審查各受托管理國所必須編送的按年報告，以委員十人組織之，其中五人，必須由沒有委托管理地的國家的人民充任，又委員在受任時須非政府的代表。國際勞動局也有代表一人，關於勞動的事項，以顧問的資格，提供意見。

該委員會每年在日內瓦舉行會議，其會議日期，現在六月的下旬。委托管理制度的運用情形，由國聯秘書廳的委托管理組，通知該委員會的委員。特別會議亦得召集。各受托管理國必須以按年報告編送國聯，由該委員會慎重審查。受托管理國的代表，在該委員會開會時列席，以便充份解釋這些報告。在一九二四那年，代表南非洲聯

合國者，爲西南非洲的行政長官，代表法蘭西者會充敘利亞高等委員的祕書長。該委員會在審查這些報告時，常須解釋受託管理國所負的義務。牠會發表意見，以爲宗教勢力範圍的劃定，如爲制止教會衝突所必要，則不爲違背受託管理狀內所保障的信教自由。反之，牠以爲受託管理地內的土人自願在附近的軍隊中當兵實違背受託管理國所負軍事方面的義務。由此可見真能解釋並實行義務的制度，畢竟是建立起來了。

受託管理委員會的監督職務之一，是考察受託管理地內行政的全部精神。該委員會有一女委員，曾向國聯第三屆大會宣稱：「吾們覺得小心翼翼是吾們的職責；吾們必須保護那些男人及女人的利益——他們沒有防衛自己的能力，他們對於吾們的方法所具有的知識很少，縱使吾們的方法確以他們的利益爲前題，但他們對於這些方法仍常常不能了解。吾們必須勉力以他們的眼光爲眼光，以他們的心思爲心思，然而他們的眼光他們的心思，有時仍是多疑的。吾們必須考察各行政機關所發的各種命令及法規，注意其中有沒有足以發生弊竇的缺點。吾們必須注意法規中所定良好的有益的辦法，其施行亦能適當而公正，因爲法律的施行確較法律本身更爲重要。」

受託管理委員會，得自動考察受託管理地內行政的全部狀況。關於土地租賃、公共衛生、教育、及勞動等事項，牠會根據此項權力，作精密的調查。雇用中國工人在薩摩亞工作，雖不爲受託管理狀所禁止，但因此事足以發生危險，故該委員會特爲提出以喚起注意。在另一方面，土人也得把行政上的弊竇，陳訴於該委員會。這種陳訴必須

交由受託管理國政府轉送國聯祕書廳。受託管理國政府，須就這些陳訴附加意見。對於這種轉交的程序，有人加以指摘，意謂有些政府不免把陳訴擱置，但行政會及大會均信這種程序爲必要，蓋藉以防止不負責任的攪亂者濫行陳訴。惟委託管理地居民以外的人，如反對奴隸制度的協會等，得直接向委託管理委員會主席陳訴。這種陳訴有無考慮的價值，應由主席決定，如有考慮的價值，應即送請關係國政府提出意見。凡依正當手續遞送國聯的陳訴，概由委託管理委員會在開會時加以審查，牠決定何種陳訴應分發於國聯行政會及各盟員國。

在委託管理委員會開會討論這些陳訴時，受託管理國政府得派代表列席，但截至今日爲止，陳訴人尙無列席的權利。一九二六年九月中，該委員會曾請求國聯行政會（一）發表意見，遇有特殊案件時，可否由該委員會准許陳訴人列席旁聽，（二）要求受託管理國，將來關於行政狀況，向該委員會遞送更詳細的報告。受託管理國反對這些提議，而行政會的裁決也不以這些提議爲然。

#### （十一）魯安達疆界事件

在發表委託管理地內的行政狀況時，委託管理委員會把各種弊竇及違背受託管理國所負義務的行爲，提出以促人注意。雖然該委員會祇是一個諮詢機關，而討論委託管理事宜的行政會及大會，也不是太上國，然而這些機關能形成一種強有力的道德力量。魯安達烏綸第疆界事件，實爲有力的例證。一九二一年十二月，比利時與大不列顛二國，在前屬德意志的東非洲現由牠們受託管理的地域之間，劃立界線，俾使不列顛人享有用地權，



以通過從好望角至開羅的鐵道。但劃界的結果，使魯安達這個土人王國的部落，分裂爲二，釀成極大的困苦。教會把這劃界的事件，在一九二二年委托管理委員會開會時，提出以促該委員會的注意，並請求把疆界重行劃立。該委員會對這事件加以研究之後，即將此項問題，送請國聯行政會處置，而國聯行政會亦即將這些事實，交給比利時及不列顛二國辦理。經二國政府協商之後，行政會即核准此項疆界的重行劃立。這種行動，並不是外交上斷斷交量的結果，也不是野心的機詐手段的結果，却完全出於增進土人利益的好意。大不列顛犧牲其敷設從好望角至開羅的鐵道的用地權，實出於愛護監護主義。

### (十三) 逢得瓦次事件

一件更困難的問題，發生於一九二二年逢得瓦次的叛亂中。該地在西南非洲，係由不列顛的自治殖民地南非聯合國受託管理。一九二一年，南非洲行政官徵收一種苛重的狗稅——蓄第一隻狗者，須納稅五元，蓄五隻狗者須納稅五十元。——這是逢得瓦次部落所無力繳納的。土人中的攪亂者，以這苛稅爲藉口，掀起一叛亂。南非洲當局以三百九十人的軍隊，四架機關鎗，及二隻擲彈飛機，把這叛亂鎮壓下去。這些飛機，在第一天投下了十六枚炸彈，炸死的男女兒童在一百人以上。海地所派的代表，在一九二二年九月國聯大會開會時，把這事變提出，以促大會的注意。大會一致決議，咨請委托管理委員會調查此事。南非洲政府亦允從事調查。但當該委員會在一九二三年八月開會着手調查此事時，發覺南非洲政府未將正式報告編送。該委員會所有的材料，祇是一個地方

調查團所編送的報告，這是包含多數意見及少數意見的一件報告，而多數意見是南非洲政府所否認的。因此，該委員會沒有可靠的材料，以爲其研究的根據。

委托管理委員會，向赫布斯特及窩爾吞二人，——南非洲政府的二個代表，——作嚴密的詢問之後，即向行政會提出一件報告，對於南非洲政府怠於履行其在大會中所爲的諾言，加以嚴厲的責難。大多數委員，均認狗稅及南非洲官廳所採的其他辦法，過分苛酷。報告中並暗示，如採行較爲聰明的政策，即不致發生叛亂。達得瓦次事件是「從前在同一地域內亦曾發生過的一種事變。——但一種新的主義，——即監護主義，——已在委托管理制度之下產生。委托管理委員會主席狄奧多利，曾謂「關於委托管理地，國聯盟約，特別是其中第二十二條，已深刻地並根本地改變了殖民地法律及殖民地行政，——這是採取監護主義的結果。——這主義，對於各種利益及行政方法，採取與前極不相同的態度。第一重要者，爲土人的利益，其次纔爲白種人的利益。白種人的利益，惟在直接或間接與土人的保護有關係的情形之下，纔能加以考慮。」委托管理委員會大多數委員，雖不能都像這樣發表強有力的見解，但委托管理制度及國聯能推進監護主義，遠非昔日的情形可比，這是毫無疑義的。受託管理國所接受的義務，較諸柏林決議書所定的義務，嚴密得多，明確得多，而且有一種國際機關的制度，使這些義務見諸實行，這是歷史上所得未曾有的。

雖然委托管理委員會，在達得瓦次事件中，並未有若何令人贊嘆的動作，牠未能防止叛亂，也未能使提議的

一切救濟方法立即採行，但牠確能確立了受托管理國對外界的負責。例如在科佛事件中，國聯這個機關，成爲集中世界輿論的中心，使列強未便漠視牠們所負的義務。

#### (十四) 委托管理原則的推行

委托管理委員會的委員人數大概是可以增多的。大非洲會議曾提議增加一個黑人委員，羅加德——是一位著名的殖民地行政官，現任委托管理委員會委員，——亦曾發表意見，以爲美國對於南部的黑人既有經驗，故由美國派遣代表一人，當有價值。受托管理國往往派遣那些實際掌握委托管理地行政事務的官吏，列席於委托管理委員會的會議，這也足以增強這些官吏的責任心。此外，吾們希望委托管理委員會，能在最近的將來，有權派遣其自己的代表，至委托管理地考察。現在該委員會實際上祇能接受政府的報告，尤其是當政府與土人衝突的時候，牠無法獨自考核事實。但委托管理制度的最大進步，當在推行這制度於一切殖民地。關於非洲大半屬地，從前已有柏林決議書規定各種國際義務。國聯盟約第二十三條，也要求各盟員國「對於在其支配之下的領土內的土人居民，予以公平的待遇。」但這些義務迄未發生效力，這是因爲這些義務並未置於類似委托管理委員會的機關的監督之下，以致未有生氣。吾們以爲，趨向世界和平的最大步驟之一，是由十個主要的殖民強國，簽訂條約，保障殖民地的門戶開放，及土人的公平待遇，如委托管理狀所規定的一樣，並須受委托管理委員會的監督。這樣的一種條約，在今日也許尚在實際政治的範圍之外，恐未能實現，尤其是因爲國聯行政會現在的傾向，似在嚴

限該委員會的活動範圍。行政會在一九二三年十二月開會時，對於奴隸問題可否交托該委員會掌理這一問題，因恐擴張該委員會的權限，拒絕加以考慮。但吾們以為，如果政治上的情感，尤其是民族主義的情感，使這種原則未能立即推行，則至少也可以實行鍾斯通在幾年以前所提議的辦法，即設立一個大規模的國際諮詢會議，其任務為建議各種殖民政策，以供列強採行。這種提供意見的職務，交由委托管理委員會掌理，當為促使監護主義真能見效的一個重要步驟。——對落後地域繼續行使帝國主義的支配，要在道德上說得過去，惟有實行這監護主義的政策。此外，國聯及國際勞動局，也能用締結國際協定以保護土人權利的辦法，例如一九二六年的取締奴隸制度協定等藉以助成落後地域狀況的改進。

## 第十六章 民族自決與落後民族

- (一) 帝國主義與武力
- (二) 獨立要求
- (三) 試行同化
- (四) 自主及間接治理
- (五) 殖民地立法機關
- (六) 團體代表制
- (七) 防止傾軋
- (八) 殖民地的和平解放
- (九) 和平解放與美索不達米
- (十) 和平解放與敘利亞
- (十一) 國際干涉

## (一) 帝國主義與武力

世界上的殖民帝國，大多是憑藉武力而建立起來的，——在白種人直接支配之下的落後民族，是被迫於槍砲的威力而纔屈服於這種支配的。這是彰明較著的事實。所以，帝國主義，實違背了民主政治的原則。有些帝國主義的國家，有鑒於此，乃裝腔做勢，以表示歐美的實行支配，是取得土人的同意的。剛果獨立協會，在其發給美國的宣言中，申述：牠在非洲所有的領土權利，是以各該地域內「合法元首所訂的條約」為根據的。在其他地方，則有許多協約，由探險者或軍官與土人訂立，載明土人是「自願」接受白種人的支配的。

這種承認民族自決原則的方法，在國際公法上縱使合於論理，但站在道德的立場上看來，這不過是一種虛偽的行爲——不過是一種法律的解嘲物，聊慰歐洲外交官署的內疚而已。這種條約，如係與愚昧的非洲會長訂立者，常為詐欺手段的產物，除一雙靴或幾瓶酒以外，絕無對價可言。其在比較進步的土人王國，如高麗突尼斯及摩洛哥等，則這種條約是由土人君主在脅迫之下而簽訂的。一方面驚駭於自決原則的公然破壞，一方面却對於僅僅形式上遵奉這原則的矯揉做作，加以認許，這實是一種奇怪的道德觀念；轉不如由列強坦白地承認：對於時常無力或不願遵守若干最小限度國際義務的民族，自決原則是不能遵重的。

帝國主義的國家，以支配力加諸非洲美洲及亞洲時，曾用不必要的流血及欺騙手段，這是不容懷疑的。在最近以前，有許多強國，總想把這種不幸事件的責任，諉諸私人組織的特許公司。這些公司不甚受本國政府的節制，

常常漠視土人的利益，一部份原因是牠們想把政事的管理與通商的利益混合起來——而這種混合往往發生不幸的結果。就狹溢的帝國主義而論，這些公司是有利於本國的，因為在必要的時候，牠們的行動得由本國政府否認，但牠們所得的領土上的權利，却依然在本國國旗之下。

特許公司，現在差不多都已消滅了。不列顛帝國內，現尚有英屬北婆羅洲公司；牠對於該地的統治，曾有一時爲人所攻擊。在鄰近北婆羅洲的薩拉瓦克境內，現有一個屬於布魯克族的英格蘭人，行使最高的統治權，惟須受不列顛帝國的保護。南非洲公司支配南洛諦西亞的權力已於一九二三年廢止，其支配北洛諦西亞的權力，亦已於一九二四年四月中廢止。葡屬莫三鼻給，現仍有幾個特許公司。惟就一般而論，殖民地現在均由政府直接支配。

## (二)獨立要求

在當初確立支配權於這種地域的時候，確曾發生極大的弊病，但這些可惡的事件在今日已大多成爲陳跡了。當前待決的實際問題，是今日及將來關於這些地域的管理，應該把自決原則實行到何種程度。

美國上議員和耳，反對美國把斐律賓合併時，曾謂「被治者同意」這一原則，應適用於落後民族，正如適用於白種人一樣。這種話固甚有理，但這種觀念似爲許多熱帶地域所茫然不知。在這些地域內，土人政府是很少建築於民治原則的基礎之上的。土人會長之所以握有統治權，是因他們強有力。在有些地方，統治者是一個異族的戰勝者；如在北非洲，侵入的阿刺伯人統治了當地的柏柏部落。在有些地方，統治者是本族的暴君，其虐待人民的

情形，爲後來侵入的白種人所夢想不到，如在伯甯，烏干達，達荷美，咀魯蘭，及印度境內的許多土人國。在其他地方，則土人部落間自相殘殺，土人的生命財產，尙無保障，外國人的，那就不用說了。

對於落後地域，如爲自決原則而直截了當地不分皂白地予以自由，那末，一切舊制度舊秩序勢必復現。一般民衆勢必爲土人的統治者所虐待，及爲白人的探險者所壓迫，沒有政府加以節制。當斐律賓的政事，由美國人讓給土人掌理時，政府的效能立即降落。一九二二年，不列顛對於埃及，放棄一部分支配權的結果，政府各機關陷於差不多無政府的混亂狀態，直到今日纔開始走上軌道。

然而爲白種人所統治的落後民族，如果舉行民衆投票，其主張「獨立」的票數是大概會佔極大的優勢的。不論在那一個國家，尤其是在東方的民族，對於這種問題的解決，往往感情用事而不以理智爲方針。居民於決定其主張時，對於殖民強國的統治是好是壞的問題，往往不加以考慮。深堪注意的是要求獨立的運動，無論是在印度或埃及，總是在這些國家的物質狀況最繁榮的時候，最爲強烈，而這種物質狀況實是歐洲統治的結果。落後民族由於其殖民地的身份而教育愈普及境况愈繁榮，則其要求獨立亦愈頻切，這是監護主義的根本矛盾。他們看見了他們的祖宗所從未夢見的自由及權力，於是他們就想取得這種自由及權力。「教育及繁榮，往往增高了這種獨立要求的喧嚷，絕不與他們的自治能力相稱。

歐戰及自決原則爲人推崇的結果，世界上的有色種人，對於取得自由的要求，較前更形堅強。如果自決原則

應該適用於歐洲的被壓迫民族，爲什麼牠不應該適用於非洲及亞洲的被壓迫人民呢？印度在甘地領導之下的不合作運動，埃及反抗不列顛統治的運動，一九一九年高麗對抗日本的革命，敘利亞美索不達米二地的叛亂，利比亞突尼斯及西非洲等地的民族主義運動，西屬摩洛哥境內「里夫共和國」的建立，意大利及西班牙二國在北非洲所遭遇的軍事上的失敗，斐律賓及波爾多黎各的要求獨立，凡此種種都是表示落後民族的不滿於現狀，——與其謂爲發動於經濟上的理由，不如說是僅僅由於感情上的希求「自由」。

爲監護主義所感動的一個殖民強國，在這種要求之前，實處於一種進退兩難的境地。要是牠對於獨立的要求立即予以承認，則殖民地內的一般民衆也許蒙受損害，他們的福利也許被人漠視。同時，如果不讓落後民族負擔完全的責任，那就無從確切地斷定，這民族是否真能自治，——一個兒童不放在水裏是不會學會游泳的。有色種人往往不善於處理其政事，這是由於種族上的缺乏能力呢，還是僅僅由於社會上的缺乏經驗呢？吾們現在尚不得而知。一國政治不良，他國加以干涉，這是應該的嗎？對這問題的見解，因各人觀點不同而互異。惟吾們以爲，即使有人對於「吾是不是吾的兄弟的管束人」這一問題，作否定的解答，——尤其是在他的兄弟不願受「管束」的時候，——但也不一定就可認爲自決原則是應該普遍適用的。蓋如前所述，土人政府不但怠於保護牠們自己的人民，而且怠於履行今日世界所定的國際義務，——一個政府，在得受別國承認之前，所必須履行的國際義務。但在另一方面，如果一個殖民強國，採取武斷的態度以對付其屬民，如果牠認定牠的屬民決不能自治，那末，



勢所必然的，是長期反抗的發生，這就違背了監護主義，並妨礙了該地的有利於世界的經濟發展。武力政治雖也是一條出路——但在這政策之下，民主政治是很難很難維持於永久的。所以較可樂觀的另一出路，當爲假定，至少暫時假定，落後民族是終必能自治的。殖民強國當依據這假定而採行適當的教育政策及政治政策，以期殖民地人民能逐漸適於自治的工作。這就是美國在斐律賓採行的政策。但這種逐漸解放的政策，絕不是簡單的一回事。屬地人民得到的自由愈大，他們批評的能力也愈大。給予他們以自主之後，須經過長時間纔能斷定他們能否自治——在這時間內，殖民強國必須有無限的忍耐心及同情心。如果白種人須要三百年纔能學會民主政治，那末，有色種人自不能在一天之內就會學會。有色種人的不能自治，也許在經過長時間後證明，但須重述者，即這種問題，非把責任加於他們自己的肩膀上，是無從斷定的。而且，不能像吾們歷來常常所做的那樣，要求他們適合的標準，高於吾們自己所須適合的標準；這種要求是不公平的。土人所要求於政府者，也許與西方人所要求的不同。世界只能在其真正的利益受不當的危害的時候，纔有理由去責令落後地域適應其「效能」的標準。

### (三) 試行同化

殖民帝國，在治理落後民族時，採行二種互相抵觸的政策，即（一）同化政策，及（二）自主政策。這二種政策也許都是發動於監護的情緒的，但二者實施的效果却很不相同。同化政策的目的是要把本國的文化語言制度，強令其所支配的土人適應。這是實施於黑暗地域的民族主義的舊政策。牠的意義，就是輕率地毀滅土人的習俗及

部落制度，而驟然地代以來自歐洲的新制度。這似乎是日本今日在高麗的目的——就是願對高麗抱寬大主義的日本人，也坦白地主張這目的。有一個日本政治家會謂，「高麗人將爲日本人所吸收。他們將採吾們的語言，過吾們的生活，將成爲吾們的主要部份。管理殖民地只有二種方法。其一是把殖民地人當作異族人而統治之。這就是你們不列顛人在印度所採行的方法，所以你們的帝國是不能持久的。第二種方法是把殖民地人吸收。這就是吾們所欲採行的。吾們將教授他們以吾們的語言，樹立吾們的制度，並使他們成爲吾們的一部。」

就行政方面而論，所謂同化政策，就是由本國政府所任命並選對本國當局負責的官吏，直接治理殖民地。有時則指本國制定的法律，當然適用於殖民地，不顧當地狀況的特殊，而本國的議會，得於任何時候指定應予採行的政策。牠的意義，就是實際治理殖民地者爲本國的殖民官署。通常牠是指一種關稅同化的政策。惟本國政府中，有時也有任命的或選舉的土人代表。

阿爾及利亞——法蘭西政府，是有名的傾向於中央集權制的，所以牠最初採行同化及中央集權的政策以治理其殖民地，實爲當然之事。在這方面的一個最重要的實驗，曾行於阿爾及利亞——該地現當作法蘭西延長的一部。在一八八〇年至一八九五年間，法蘭西採行歸服的政策，以治理該地——所謂歸服政策，是一種完全同化的政策，總督不過是一個傀儡而已。但這政策運用的結果很壞，乃於一八九六年廢止了一部份。一九〇〇年，法蘭西制定新法，予該地以財政自主權。前由巴黎中央政府直接管理的許多行政上的職務，亦移歸總督掌理。惟總

督至今仍須受法蘭西內務部長的嚴密的監督；關於宗教司法及教育的若干事宜，亦仍由巴黎中央政府直接管轄。一九一九年二月後，土人滿二十五歲，適合某種財產上或教育上的資格者，享有選舉權。

殖民地議員——爲謀這種同化政策的民主化起見，法蘭西准許幾個殖民地派遣代表，出席於巴黎的議院。在美洲的殖民地，及在印度交趾支那塞內加爾的屬地，共派代表十四人，十人爲下議院議員，四人爲上議院議員。阿爾及利亞也有六個下議員，三個上議員，爲其代表。法蘭西是採行這種殖民地議員制度的惟一大國。就是不列顛的自治殖民地，也不派代表出席於倫敦的議會。殖民地議員，人數既少，故議會制定殖民地的法律時，不足以使殖民地具有積極的勢力以左右之，但就與他們無正常關係的本國政事而論時，則已足使他們具有不相當的勢力。這是法蘭西國內的輿論要求廢止這種制度的理由。

代表殖民地利益的一種比較滿意的辦法，是設立殖民地會議。所謂殖民地會議，是指本國殖民部的諮詢機關。法蘭西在一八八三年設立殖民地最高會議以供諮詢，但不久即解散。爲謀恢復這樣的一種機關起見，三個新機關內有殖民地的代表及專家，在一九二〇年九月中設立，這就是高等殖民地會議、經濟會議及殖民地立法會議。比利時及葡萄牙二國採行同樣的諮詢會議的制度。英格蘭對於印度亦採行之，此外，有人提議在英格蘭設立一個類似的非洲會議。

同化政策不僅在殖民地代議制方面失敗，在其他方面亦歸失敗。行政的集中，足以釀成官僚政治及效率的

微弱而於治理距離遙遠的屬地其居民係異族者，爲尤甚。在同化政策之下，法屬西印度以及印度支那太平洋殖民地的貿易大形衰落，而土人也陷於紊亂，充滿着不平之氣。雖然民族主義的情操，在落後地域，也許並不像在西方各地那樣，根深蒂固，但同化政策，行於落後地域，較諸行於西方各地，更難收效；這是因爲落後民族的習俗及制度，與西方人的不同，其不同的程度，尤甚於西方人與西方人間的差別。所以，企圖把土人的制度打破，足以引起反抗。在阿爾及利亞及高麗二地發生的情形，便是例證。一種完全新的行政制度，從本國搬來，施行於落後地域，以破壞土人的制度，其結果足使土人自治所可賴以建立的僅有的基礎，亦歸毀損。這就是今日不列顛人在印度所遭遇的情境。按不列顛人當初爲樹立一種「有效能」的政府起見，不顧當地的習慣，而以本國的行政制度推行於印度；現在雖然他們不得不予以印度以自治，然而已無足供建立自治的健全的基礎了。

#### (四) 自主及間接治理

一種相反的政策，叫做殖民地自主，法蘭西人稱之爲「保護政策」。大不列顛荷蘭二國採行這政策於牠們的殖民地，收效較大；法蘭西自己也在若干殖民地，採行這政策，收效也較大。這政策的目的，並不在使黑人或馬來人成爲法蘭西人或不列顛人或荷蘭人。牠並不想樹立一種新的政治制度，也不想撤除土人的官吏，而代以大隊的白種人，在官僚政治及中央集權的制度之下受層層疊疊的上級官長的支配。反之，這自主政策的目的，是在逐漸改變土人的制度，使他們適應西方的精神生活及物質生活的要求。牠要剷除與西方的道德標準相抵觸的習

俗，如在印度流行的燒死孀婦的習俗，及在非洲流行的質妻還債的習俗等。但牠仍要保存土人社會的骨幹，藉爲建築自立的土人社會的穩固基礎。牠不排除土人領袖，如法蘭西人在阿爾及利亞及日本人在高麗那樣，牠利用他們來治理其國家。就行政方面而論，自主政策的意義，第一是在削弱本國政府的權力，同時增強當地官吏的權力。這就是不列顛帝國採行的政策；在不列顛帝國內，殖民地立法機關及總督的權力較大。法蘭西採行集權政策的經驗，使牠也體會到分權政策的利益。至少有三處殖民地，業經法蘭西把前由殖民部掌握的監督職權的一部份，移交總督。這總督統轄若干殖民地，而各該殖民地則各設副總督一人或類似的官吏一人以治理之。這制度，已施行於西非洲、赤道非洲及印度支那。殖民部因此減少了許多瑣細的事務，牠無須實際地治理殖民地，牠只是行使控制權。

如就未經歐洲化的土人而論時，則所謂殖民地自主或「保護」政策，通常就是「間接治理」——即以土人自己的會長及制度治理其部落。歐洲國政府在間接治理的制度之下，承認並發展土人的權力。在奈機立亞，當事人爲土人的案件，大部份由土人的法庭審判。北奈機立亞的回教法庭，並得判處死刑，惟須由不列顛總督覆核。土人之被處徒刑者，監禁於以土人看守管理的監獄中。間接治理的最重要的一點，殆爲土人財庫。不列顛當局，把稅收的半數移交土人財庫；這種財庫，在北奈機立亞，計有六十一處，收入約在三百五十萬金元左右。這些金額，由會長及其會議，依照與不列顛當局議定的預算支用。土人官吏的薪俸，及爲土人政事服務的歐洲工程師或醫師

的薪俸，均以這些金額支給之。設立學校建築道路及舉辦土人農業的經費，亦以這些金額支付之。所有這些事業均由不列顛當局管理，但間接治理的目的，是在以真正的行政責任，加諸土人機關。這種制度，現已施行於奈機立亞烏干達及坦干伊喀，在某程度內並已施行於比屬剛果。

在埃及及這個比較文明的國家內，不列顛也適用同樣的原則。不列顛「顧問」供職於埃及及中央政府的各部，及全國各地方政府。實際的行政事務仍由埃及人掌握，惟受一種支配，即不列顛總領事是埃及及政府須對之負責的最後機關。這些「顧問」曾傾向於直接干預埃及的行政，不以監督其行政爲限，以致土耳其人在歐戰前對於不列顛的統治，愈益不滿。現在埃及的內政，除不列顛的財政顧問及司法顧問以外，均由土耳其人掌握。

其他強國，雖不像不列顛那樣，把整個的權力授諸土人官吏，但牠們也設法取得土人的合作。在荷屬東印度，有一個重要的土人官吏，叫做代治官，助理各區的行政事務。法蘭西在突尼斯及摩洛哥二保護國內，採行同樣的政策，所有歷久相沿的政治制度，大都保存。立法以敕令的方式行之，惟須經法蘭西駐節官的副署，這駐劄官是有一般的監督權的。有些土人事務，由土人部長管轄，惟須順從法蘭西的一忠告。一但有許多涉及歐洲人的事宜，仍由法蘭西官吏負全責處理之。此外，有二種法庭，一種審理土人的案件，一種審理外國人的案件。

利用土人官吏以治理殖民地，可使殖民強國減輕費用，較諸不得不於每個官署中置一白種人的費用，要減輕得多。這樣的一種制度，結局大概總較同化政策，能奏效驗，因爲土人官吏熟悉本地政治的詳情及本地人民的

特性，非外國人所能比擬。間接治理的政策，因發展土人的制度，實爲土人自治的最終目的，逐漸奠立其基礎。——這種目的，在白種人直接治理，強使土人制度崩潰的政策之下，是很難達到的。

但在間接治理之下，土人愚昧的狀況或當地會長的壓迫，爲直接治理所欲剷除者，每爲殖民強國所容忍。這是間接治理的主要危險。比利時人關於他們的受托管理地，曾認識這一個危險；他們宣稱，土人制度的維持，固爲一切進步的必要條件，但間接治理，如果不於同時對於土人實行一種「認真的耐心的教育」，則必不能奏效。

在有些地方，其部落制度因西方思想的侵入而已解體者，卽不能施行間接治理。在這種情形之下，有許多殖民強國訓練土人，使他們充任較小的原由歐洲人充任的行政職位。而且，牠們對於土人法庭的執行職務，也加以鼓勵，因爲牠們認定這種法庭是趨向代議政治的一個步驟。最後，牠們設立顧問會議；這些會議將來也許能形成立法機關。

### (五) 殖民地立法機關

不列顛帝國在設立殖民地立法機關的政策這方面，大概比任何其他一國，要走得遠。約有二十五個立法機關，現已設立於直轄殖民地。法蘭西則設立許多顧問機關，其名稱不一；關於設立命令所定的若干事宜，必須諮詢這種機關的意見。在這些機關中，有幾個對於財政享有有限制的權力，例如「老殖民地」內的總會議，阿爾及利亞馬達加斯加二地的財政代表會，及突尼斯的大會議等。交趾支那及塞內加爾二地的殖民地會議，關於公共工

事享有若干立法權。惟就一般而論，這些機關都是受行政機關的嚴密的支配的。顧問機關之有土人委員者，現設立於意大利、荷蘭及日本所屬的殖民地內。美國在斐律賓及波爾多黎各，也設有立法機關。

如果土人真有相當的代表，列席於這種機關，則這些殖民地會議，實能成爲可貴的自治訓練所。例如突尼斯在未成爲法蘭西的保護國時，尙無土人的政治會議。但到了一八九六年，即成爲法蘭西保護國之後約十年，法蘭西即創立一個諮詢會議，而土人組亦在一九〇七年內設立。一種大革命在一九二二年內實行，諮詢會議廢止而代以大會議，賦以更多的權力，而各區亦設一區會議。這種漸進的步驟，足使土人得以逐漸學習自治的技術。

雖然這些殖民地會議，其會員大多是白種人居留民佔多數的，但近來日甚一日的趨勢，是容納土人選舉的會員。這樣的政策，現已採行於印度、奈機立亞、荷屬東印度、斐律賓、波爾多黎各、塞內加爾、突尼斯、交趾支那，以及其他地方。惟中非洲的土人，實在落後，故鮮有採用選舉的原則者。奈機立亞顯然是這地域內第一個不列顛殖民地，准許土人選舉代表參加立法會議。（規定於該地一九二二年的憲法中。）這原則後來，並採行於黃金海岸及塞拉勒窩內。

#### (六) 團體代表制

就一般而論，在法蘭西不列顛及荷蘭三國的殖民地會議內，歐洲人的代表仍多於土人的代表。如果准許土人同樣按照人數而選舉代表，則他們勢必多於白種人，而使政府的效能低落。而且在這種機關裏辦事，土人的能



力遠遜於白種人。因此，有許多殖民強國，採取「團體代表制」——即選舉代表，以團體為單位，而不以個人為單位。在印度的新政府中，選舉人按照其所屬種族或宗教而選舉候選人，例如回教或印度教，或按照其經濟或教育上的身份，例如地主、大學畢業生、及實業界人等；各自選舉其候選人。法蘭西及不列顛，在許多殖民地內，給與若干議席於商會及農會。在英屬墾野的立法會議內，有五個印度人議員，十一個歐洲人議員，及一個阿剌伯人議員，各由其所屬的團體選出。不列顛政府並指派一個基督教士，作為非正式的議員，其任務是關於土人的事宜，提供意見，直至土人能適於直接選出議員時為止。在墾野，印度人人數與歐洲人人數為二與一之比，他們拒絕選舉議員去參加立法會議。他們要求一種共通的選舉權。在錫蘭施行的團體代表制，新近為一個委員會所指摘，其理由是，這種制度的趨向，不在啓發種族間共通的見地，而在增大種族間的衝突。

### (七)防止傾軋

就最近三百年的政治史看來，可見僅僅給予人民以代議政府——即由人民選舉議員組織立法機關——不論這人民是白種人是棕種人或是黑種人，總未能滿足他們自治的志願。如果實際行政權，操諸對外力負責的異族官吏之手，則立法機關的設立，只會增加而不會減少輿論的非難。美國在斐律賓設立土人的立法機關，除若干事項外，享有一一般的立法權，但美國人充任的總督仍握着一最高的行政權。立法機關所通過的法律，拘束總督而總督則得否決該機關的法案。同樣，總督的命令，須經斐律賓上議院確認，始能有效。總督提出的預算，如

爲立法機關所拒絕表決，則上年的預算繼續有效。但關於其他事項，總督與立法機關的意見，一不合致，卽有發生彼此傾軋的可虞。在伍德總督的任期內，卽有這種情形。代議機關實予土人以一個評長論短的場所，因爲對於他們所主張的政策，他們是不負責任的，而事實上他們也沒有實行的能力，所以這種評長論短，也愈益猛烈。代議機關設立之後，土人不一定就能滿意，除非更以負責政府給予他們——除非更予他們以若干行政的權力。

法蘭西及不列顛帝國的殖民地行政官，對於僅僅設立代議政府所不能避免的糾紛，頗能機警而預爲隄防。就自治殖民地而論，大不列顛已防止了這種糾紛，牠所用的方法，是給予這些自治殖民地以治理內政的負責政府。但對於殖民地，其居民爲黑種人或棕種人，沒有加拿大或澳大利亞的白種人居留民所有的經驗者，採取這種辦法是不可能的。關於設立代議機關，同時設立獨立的行政機關的危險，牙買加的叛亂是有力的例證；這次叛亂的結果，是不列顛當局在一八六六年，廢止舊憲法而採取一種使二機關間不致發生傾軋的制度。

「任命多數制」——「任命多數制」是不列顛帝國所採行的第一種政策，其目的方面在保存土人代議制的利益，一方面又在防止傾軋。真正的代議機關，其議員完全由當地居民選舉者，現在祇設立於三個直轄殖民地。至其他各殖民地，則立法機關中的議員，雖有一部份是以選舉產生的，但大多數通常由國皇就當地官吏或土人中任命之。因爲政府得要求任命的議員，依從政府的意見而投票，所以，縱使發生傾軋，也是容易解決的。第二種政策，新近在錫蘭的憲法中規定。因爲該地堅決地要求選舉的議員須佔大多數，不列顛政府乃於一九二三年，

設立一個立法會議，其議員祇十二人是任命的，三十七人是非任命的。在這三十七位非任命的議員中，二十九人由當地的居民選舉。但爲防止傾軋起見，憲法上規定：如總督認爲某一提案的通過「對於公共利益，極關重要者」，祇計算任命議員的票數。如果任命議員大多數贊成這提案，這提案就算通過。

一九二八年，一個皇家委員會，在其報告中，說這制度的實施並沒有滿意的效果，因爲立法會議雖有控制官吏行動的權力，却不負行政的責任。牠提議把立法會議分爲七個行政委員會，分別負責監督行政各部。各委員會的委員長，由一個對該委員會負責的錫蘭人部長充任。總督仍有核定的權力，並有權把議案交還立法會議再議。

兩頭政治——第三種方法，係用以防止不能完全自治的殖民地內的傾軋者，採行於摩爾太及印度二地，稱爲兩頭政治。在摩爾太，立法機關享有監督土人行政部及管轄地方事務的權力，但其權力，不及於「保留」的一事項，即「涉及帝國公安，國防，及非住居於摩爾太的帝國臣民的一般利益……」的一事項。遇有某一議案，經總督認爲有關保留的事項之後，立法機關對於此項議案，即不能再有所行動。足見在摩爾太有一二個界限分明的分工合作的政治組織，「其一處理當地事務，由當地人民主持，另一處理關於帝國」事務，仍由不列顛人掌管。

在根據一九一九年的組織法而設立的印度政府中，兩頭政治的理想，行得更爲澈底。計有八省，其土人的立法機關，享有立法的權力，不過關於有些事項，牠們是不能拒絕同意的，例如支給不列顛官吏的薪俸金額等。牠們又有監督土人行政機關的權力，這土人行政機關的各部部长，須由立法機關內選舉的議員充任。各種「移交」

的事項，例如教育及地方自治等，由這個行政機關負責處理。但「保留」的事項，例如土地法律，救災事宜，監獄及司法行政等，仍由不列顛省長主持。關於「保留」的事項，如省長認為有制定法律的必要，此項法律即可有效施行，無須顧慮立法機關的意志。但關於「移交」的事項，由土人掌理，省長不得制定法律。足見在這八省中，土人享有代議機關，其議員大多數由土人充任；他們又有一個負責政府處理某種「移交」的事項，惟須受不列顛的節制。這制度較諸代議而不負責的政府，實表示一大進步，不過牠在印度實施尚無滿意的效果。印度人以為，把政府責任劃分二部，由印度人組織的立法機關與不列顛人充任的省長，分別担負，是一件不可能的事情；他們以為，在這種制度之下，不列顛人仍握着操縱之權。至在中央政府中，迄未有採行議會責任原則的企圖。任何法律，經總督核定，認為有通過的必要時，即可有效施行，這個權力已足防止土人立法機關與不列顛行政機關間的傾軋。這權力常為總督利用，以核定關於財政的立法。

在印度試行的制度從許多方面看來，實為自古以來治理有色種人的最可驚人的制度之一。牠的目的，是在逐漸訓練一個民族，俾於相當時候能自己治理自己。但這種兩頭政治的計劃，因「不合作」運動的進行，致未能在印度有相當的嘗試機會。這計劃並不予各省立法機關以監督行政機關之權，就此點而論，這計劃是與美國在斐律賓設立的政府，有同樣性質的瑕疵的，不過瑕疵在數量上較少而已。按印度政府組織法的用意，是在逐步把「保留」的事項移交各省立法機關。這組織法並規定，不列顛政府應於十年之後，任命一個委員會，對於擴張印

度自治權是否相宜的問題，加以審查。一九二八年一月間，一個法定的委員會，在西門領導之下，爲此任務而向印度出發。依上所述，可見兩頭政治，其作用只是一種過渡的制度——只是一種訓練制度——其廢止之時，纔是牠的成功之日。

#### (八) 殖民地的和平解放

在監護主義之下，帝國主義祇應是啓發落後民族的一個階段，當事實證明他們確有自治能力的時候，即應予他們以完全的或有限的獨立。從前有幾個殖民強國，曾允許在這些落後民族能自立的時候，立即把牠們的支配權放棄。在歐戰之前，英格蘭曾一再允許把支配埃及的權力放棄；美國也一再答應，在必要的條件符合之後，予斐律賓以獨立。但這些條件是什麼？及何時應認爲業已符合其唯一判斷者歷來還是殖民強國自己。因爲牠的判斷每易爲自私自利所左右，所以這種諾言也許永無實踐之一日。一民族有無自治的能力，從前總以暴力爲測驗的主要標準。如果牠的力量足以解脫外力的支配，牠就得自由。從降服的地位到獨立的地位，這一個轉變，不是一個漸進的過程，而是一個突然的過程。如果這種情形流行不已，則帝國主義的問題將永遠使世界擾攘不安。

關於美索不達米，敘利亞與黎巴嫩，及巴力斯坦與特蘭斯約旦，這問題已在和平條約中切實交給國聯辦理。依照國聯盟約第二十二條，一前屬土耳其帝國的若干地域，其發展已達於可以暫認爲獨立國的程度，惟仍須由受託管理國予以行政的指導及援助，至其能自立之時爲止。關於受託管理國的選擇，應先儘此數地域的志願。

(九) 美索不達米與和平解放

雖然在法蘭西及英格蘭二國被選爲受託管理國之前，並沒有徵求當地民衆的意見，但這些受託管理國，在國聯的監督之下，確已設法承認這些受託管理地暫時獨立的地位；而於美索不達米，則尤爲徹底。受託管理狀雖經草定，但從未經行政會核准，而大不列顛也不想把這種支配施諸美索不達米。牠承認淮薩耳爲伊拉克的國王。在一九二一年送給國聯行政會的一件報告中，牠申述「承認了當地的一個君主之後，受託管理國的地位即有所變動，」不列顛政府深信惟有訂立條約纔能使牠完滿地履完其義務。這種條約「作用並不在代替受託管理狀；受託管理狀將仍然爲有效的文件，規定不列顛政府受託於國聯而擔任的義務。」一九二二年十月十日，不列顛政府與伊拉克國王簽訂同盟條約，規定大不列顛在美索不達米應設高等委員一人爲其代表；關於外國顧問的聘任，及關於財政外交的事宜，不列顛應有支配之權；伊拉克國王應訂立一種憲法，以確保少數民族的權利；門戶開放政策，應予保障；美索不達米得與大不列顛商妥後，派遣外交代表駐於外國；大不列顛應儘早設法，替美索不達米取得國聯會員國的資格。如解釋條約的意見不能一致，應提付世界法庭解決。在條約的附件裏，大不列顛聲明伊拉克的疆界一經確定，條約一經批准之後，大不列顛即當盡力使伊拉克加入國聯，牠以爲伊拉克的加入國聯是「代管關係合法終止的惟一途徑。」這同盟條約訂立之後，接着又在一九二三年四月三十日，訂立一件議定書，聲明同盟條約應在伊拉克成爲國聯的會員國時廢止，「至遲須在與土耳其締結的和約批准之後的四

年內一廢止。但不列顛在美索不達米的地位，國聯對之有何權力，其時仍未規定。直到一九二四年九月間，不列顛政府遞送的照會經行政會贊同後，國聯的權力纔臻於明確。在這照會中約定：不列顛政府（一）負責使美索不達米履行同盟條約中的誓約；（二）關於實施同盟條約而採取的辦法，每年向行政會報告一次；（三）非經行政會同意，決不修改同盟條約；（四）關於同盟條約的規定是否履行的問題，大不列顛與國聯中的一個會員國發生爭執時，當提付世界法庭解決。由此可見國聯對於不列顛人在美索不達米的行動，具有監督之權，無異於牠對於法蘭西人在敘利亞的行動所具有的監督之權。同時又可見美索不達米的自主權，不論與敘利亞的相比，或與巴力斯坦的相比，均較廣大。但這不是由於國聯的壓力所致，而是當地人民的壓力及不列顛民衆願意放棄支配權的結果。

#### （十）敘利亞與和平解放

巴力斯坦，因有猶太民族主義的問題，故情勢錯綜複雜。予該地以政治上的獨立，不啻對於猶太人的政治上的抱負，處以死刑。所以，委托管理狀內所給與於該地土人的權利，沒有敘利亞及黎巴嫩二地的土人所得到的那樣多。依照該二地的委托管理狀，法蘭西須在三年內草成一種組織法，並須一議定各種辦法，藉使敘利亞及黎巴嫩二地，能逐步發展而成爲獨立的國家。一法蘭西當局，斟酌宗教上及派別上的差異後，把該地分爲四個自立邦，即達馬斯革，阿勒頗，阿拉烏忒州，及澤柏爾杜魯茲。每邦設一議會。黎巴嫩是馬洛奈派基督教徒的家鄉，其面積增

大一倍，並與其他各地分立，稱爲大黎巴嫩。一九二二年六月，達馬斯革、阿勒頗及阿拉烏忒州三邦，組成聯邦，但在一九二五年內即行解散，而另探組織方法，其結果是達馬斯革與阿勒頗聯合而成爲一個單位，稱爲敘利亞邦，至阿拉烏忒州及澤柏爾杜魯茲則仍各別爲一個政治單位。大黎巴嫩在一九二六年內，被認爲一個獨立的共和國，其總統係由土人充任。在這些委托管理地內，法蘭西置高等委員一人，爲其代表。他的任務，除若干事項外，並在統治，他祇是「根據國聯盟約第二十二條所以促成的原由」而監督土人官吏。關於警察、航運、郵政及電報的事宜，自一九二四年一月起，歸土人主持，除關稅及有關外國人的事項外，其他關於地方行政的一切事宜，不久也將交由土人掌理。

一九二五年，一種嚴重的反抗，在敘利亞爆發；這是由於治理不當而發生的，經過二年纔告平息。法蘭西政府，最後於一九二八年六月，准許敘利亞召集國民議會，起草憲法。該議會決定設一共和國，並提出各種要求，而這些要求是被認爲與法蘭西的受托管理權相抵觸的。該議會因此遂被勒令閉會。

因爲甲類委托管理地的管理，直到一九二二年下半年纔實行的，所以國聯及其委托管理委員會的監督力量，尙未能見效。委托管理委員會，在一九二四年下半年舉行第五次會議時，纔第一次對於這些受托管理國所遞送的報告，加以審查。敘利亞對法蘭西的控告非常猛烈。敘利亞的國民黨員，要求獨立，以爲法蘭西的把持敘利亞，除自私自利的帝國主義外，無其他原因。其實，法蘭西及大不列顛，對這些地域實施支配權，有何自私自利的動機，



尙屬問題，但似乎顯而易見的是：如果敘利亞、巴力斯坦及美索不達米，在一九一八那年就得到了獨立，牠們是會立即輾轉呻吟於基瑪爾的鐵蹄之下的。吾們以爲，這種支配，在當初確立的時候，是有其正當的理由的。不過，要使這種支配發生效果，國聯終須以壓力加諸大不列顛及法蘭西，務使牠們依照合理的標準而採行各種相宜的政策，藉以訓練各該地人民的自治能力，並使牠們，在委托管理委員會那樣的一個機關，其公正意見認爲相當的時候，放棄牠們的支配權。

### (十一) 國際干涉

當前的問題，不僅是在相宜的時候，使落後民族，從外力的支配之下，解放出來，而且是在將來必要的時候，把這種支配，擴張開去。如本書前幾章所述，對獨立的國家加以干涉，有時也是合理的，蓋藉以制止騷擾及糾正那些違背各國均須遵守的最低限度標準的現況。但干涉如由一國單獨實行，而該國又祇對自己負責者，則這種干涉是易滋流弊的。從前有些國家，藉口於本國的一個人民在落後國家內被殺，而把該落後國家併吞，這類的事件已數見不一見。有時強有力的政府，因牠們的人民被殺，而要求賠償，其數額之大，與被殺者的生命代價，絕不相稱，這也是常見的事情。惟美國已採行一種高妙的辦法，牠把這種賠款的一部份，用以教育來自關係國的留美學生，——向中國及波斯索得的賠償，現在充作這種用途。

足見正當的事由從前常被利用以達不正當的目的。截至今日爲止，關於干涉的原則，在國際公法中，尙無明

白的規定，而尤爲重要者，即對於某國的行爲是否違背這種原則，及某國的實行干涉是否合理，至今尙無國際的機關，有權加以裁判。對於不正當的干涉，即假借名義而以永遠的及不合理的一種支配，加諸落後國家，至今尙無國際的機關，加以取締。

但自國聯成立之後，在確立一種國際的力量以取締這種干涉這一方面，已開了一個端緒。國聯予一切會員國以領土完整及獨立的保障，就是愛西屋皮亞、暹羅及來比利亞等「落後」政府，亦在其例。倘使法蘭西與愛西屋皮亞發生爭執，這爭執必須提付國聯解決。倘使法蘭西不把爭執提付國聯解決，而貿然干涉愛西屋皮亞，牠就違背了國聯盟約了。國聯對於會員國的不受侵掠，固予以保障，但會員國爲不法的行爲時，國聯是不能加以保障的。如果一個落後國家，根本不願或無力對世界履行其義務，則在國聯認可之下而實行的干涉，國聯當然不認爲與盟約所稱的「侵掠」相當。

爲防止鉅大的利益受無可回復的損害起見，有時實有立即行動的必要。有時發生緊急的事件，例如救護生命等，以致無從於事前向國聯乞助。如果這種行動是出於善意的，那就不一定爲盟約所禁止。法家委員會，關於科佛事件，解釋此項條文時，曾謂「壓制的手段，其用意不在構成戰爭的行動者，有時與盟約第十二條至第十五條的規定不相抵觸，有時則相抵觸。當爭議提交行政會解決時，行政會應就爭議事件的一切情形及所用手段的性質，加以相當的注意，然後對於這種手段應維持抑應撤回的問題，予以決定。」此項解釋，似乎准許國家採取壓制

的手段，相當於國內法上的自力救助，但這種手段，事後須經一個比較公正的國際機關的審查。如果這個機關，認定這手段是不合理的，這手段就應撤回，而因此所生的損害，也應賠償。

國聯在防止國際支配發生弊竇方面，很有力量。奧地利向匈牙利二國的財政改造，是其例證。吾們可以概括地說，國聯是規劃一種國際干涉制度的最妥當的工具。牠將創造一種適用於干涉的法律，判斷何種情形可認為違背法律，並於別無辦法時給與某一國家以代行干涉的一委托狀。但牠必須監督受托干涉國的行動，正如牠監督受托管理國的行政一樣。其實，從某一方面看來，這種監督應更為嚴密，因為干涉的正當目的，一經達到之後，國聯即應負責使受托干涉國撤退。

當然，國際干涉與國際管理是有同樣的危險的。有些人恐怕，強大的自私的國家，將操縱國聯，以謀自己的利益。這自然是可能的。但如果國聯能作成一種法典，規定在何種情形之下始得實行干涉，則此外的干涉，縱非絕無理由，也就很難實行了。而且事實上，國聯並不是被少數強大國家操縱的。弱小的國家，最易受帝國主義的侵掠，但現在牠們既是國聯大會的會員，牠們能夠聯合牠們的力量，以喚起世界各國輿論的援助。即就行政會而論，牠原是為強大國家的利益而設立的，但現在也為弱小國家所支配——行政會的會員共十四席，弱小國家佔九席。吾們以為，不論在那一種統治制度之下，信任總須有所寄托。由國聯監督的干涉，當然比一國不受節制的權力所加的干涉，不容易發生弊竇。

## 第十七章 資本與落後地域

(一)對外投資——(二)特許權——(三)資本在落後地域內的流弊——浦圖馬約事件——(四)對於外國資本的反抗——(五)關於既得利益的爭議——(六)對於對外投資之支配——美國的政策

### (一)對外投資

尋求市場是帝國主義的主要起因之一，商人及財政家特別注意於落後地域的經濟的開發。在這種地域內，資本原是有很正當的使命的。中國，俄羅斯，墨西哥，土耳其，及南美洲諸國，所以能統一及所以能滿足其人民的需要，厥賴鐵道，而這些鐵道差不多都是用外國資本及外國工程師築成的。有些人以為，這些地域內的人民借用外國資本，絕非出於自願，而是外國強令他們借用的。這實在是愚妄的見解。在蘇維埃俄羅斯這個國家裏，反資本主義的學說是宣傳得很厲害的，然而該國的商務委員克刺辛，曾謂「吾們現正致意於一宗國際大借款，俄羅斯要在短時間內改造經濟是非此不辦的。」在一九二三年的洛桑會議裏，土耳其代表宣稱，他們「明瞭土耳其是需  
要外國資本的。」所以他們要設法借款愈多愈妙。中國及加勒比海諸國也曾一再設法向外國銀行家借款。

在歐戰以前，報酬遞減這一個經濟定律，已促使歐洲的資本家從事於尋求世界上未經開發的地域。在一九一四那年，歐洲各國在外國所投的資本，總計四百萬萬金元，其中大不列顛佔二百萬萬金元，法蘭西佔八十萬萬金元，德意志佔七十五萬萬金元。歐戰告終後，美國成爲對外投資的領袖。在一九一四年至一九二四年間，美國人所收買的外國債券，約值六十八萬萬金元。在一九一四那年，美國還是一個債務國，共欠二十萬萬金元，在一九二八年牠是一個債權國了，計有債權一百五十萬萬金元，協約各國的戰債尚不在其內。

有堅強政府的國家間私人借貸款項，在國際關係上是難得發生問題的。反之，以款項借給落後國家，其政府不時更動而地位又不確定者，情形就大不相同了。這種款項大多不是政府而是私人銀行家出借的。他們有時把款項借給落後國家的政府，有時則爲行使特許權而投資。借給落後地域政府的款項，（一）有時供實業上的用途，例如敷設鐵道或建築海港，（二）有時供行政上的用途，例如籌設償債基金或支付舊債，（三）有時供戰爭上或賠償上的用途，例如中國迫不得已而借款，以支付日本於一八九四年中日戰爭後勒索的賠款。

投資於落後地域，在國際關係上，發生二類問題：（一）外國投資人與借款國政府間發生的問題，——擬在本章內討論，（二）投資人間及其政府間爲了爭奪投資的機會而發生的問題，——擬在門戶開放一章內討論。

## （二）特許權

因爲落後國家的政府，缺乏實業上的經驗，所以外國投資人常常要求對於實業借款的支出，加以支配。這種

支配通常以特許權的方式行之。所謂特許權，是一個政府給予某一個人或某一團體，以一種特權，准許他或他們開發某種天然富源，或舉辦某種公共工事。這種事業的舉辦，通常由特許權讓受人負擔費用，而以收取這種事業上的進益爲其報酬，例如在若干年間收取鑛山或鐵道上的利潤。有時，他可以免納賦稅。在有些特許權，他尙可向政府領取補助金。例如，土耳其政府對於國內某幾條鐵道的建築，曾給與補助金，稱爲「啓羅米突保證金」——有一次，牠規定每一啓羅米突鐵道的築成，得領取補助金五萬五千元。在有些特許權，則投資人須向讓授特許權的政府，支付其所得利潤的若干成；他所享的權利通常於若干年期（例如九十九年）屆滿時，由該政府收回，無須給付補償金。所以，一個政府可藉讓授特許權的方法，無須負擔直接的費用而能見一條鐵道的築成，或其他類似事業的辦就；而在投資人方面也願意建築這種鐵道，俾於極長的年內收取經營鐵道的利潤。

巴爾幹諸國、近東諸國、中國、墨西哥、及拉丁美洲諸國的政府，均曾讓予這種特許權。這種特許權的效果，是容許外國人對於借款的支出，有實際的管理權。惟有時對於借款並不附以特許權；在這種情形之下，外國的「支配」每以「顧問」的方式行之。有許多借款合同則訂明建築上所需用的材料，祇能向貸款國購買。

### （三）資本在落後地域內的流弊

可惜有許多資本及特許權，是爲了不正當的目的，利用不正當的手段，而投放而取得的。橫行不法的或無所顧忌的銀行家，以大宗款項，借給落後國家的政府或私人，以供政治的或不生產的用途，而他們自己則從中獵取

厚利。埃及國王有一次向外國放款人借款，以償付其債務，此項借款的數目，名義上雖為四萬八千萬金元，而實際上他收到的，只有二萬七千萬金元，其餘蓋已作為利息及佣金。雖然他把此項借款在東方式的奢侈生活中化用，以壓其個人的慾望，然而埃及的窮苦百姓，至今仍須向貸款銀行履行債務。俄羅斯皇帝曾利用法蘭西借給他的款項，而能鎮壓一九〇五年的革命。尼加拉圭國內發生的各次革命，其所需費用以在新奧爾良州所借的款項支給。衛塔將軍能在墨西哥維持其虐政，實賴一九一三年所借的一宗外債。中國的督軍曾由外國人資助，而以讓與特許權為報酬，例如一萬一千萬金元的西原秘密借款。其實，這些督軍——割據的軍閥——並無讓與特許權的權能，然而外國政府仍認這種特許權為有效。

中美洲諸國的政府很不願償付牠們的公債，這是因為當初借款的情形很不正當。「公債利率極高，往往先照票面金額大打折扣然後收買；勸募公債的投機商人，利用經理人的昏庸或貪婪，以欺騙政府而詐取大宗款項。發行公債的收入，事實上大部份常常為經營公債者所侵佔，或為他們與政府的官吏所瓜分。後來的執政者，自然不願意償付這種公債，因為國家從未享受利益，尤其是因為償付公債，不啻以重大的負擔，或竟以不能勝任的負擔，加於貧乏的國庫，並使政府喪失其所急需以維持秩序及改進國內狀況的資源。」在許多國家裏，特許權是用賄賂的手段而取得的，所謂當局的一友人一則取得了特惠。

外國資本家特別致意於這些地域的開發，因為這些地域有大量的勞工，其代價大都非常便宜。亞洲大陸上

計有賤價的勞工約五萬七千萬人——二倍於歐美二洲勞工併計的數目。祇中國一國已有七倍於美國的工人。由於利用勞工而發生的弊竇，在這種獨立的國家內，如同在殖民地內發生的一樣，惟一不同之點，就是在這些獨立國內發生的弊竇往往更大。在殖民地內，這種弊竇每有政府在開明輿論的影響之下，加以節制加以取締。但在名義上獨立而實際上落後的國家，其政府每極柔弱，其輿論亦不響亮，故不能有效地節制外國資本。

中國的工廠，差不多都是以外國資本經營的。牠們雇用童工，並強制男工女工及童工從事於過度的長時間的工作。在拉丁美洲，不論何地都採行一種半奴隸式的制度，叫做日傭制（以勞力代還債的奴隸制度）；外國資本家藉此取得大利。在印度，生命及勞動的代價是極賤的，在國際勞動條約尚未訂立以前，通行每天十六小時工作的制度。

浦圖馬約事件——外國劫掠的最不名譽的事例之一，曾在數年前，發生於南美洲的浦圖馬約。浦圖馬約是在亞馬孫流域內的一塊極肥沃的區域，是秘魯與哥倫比亞二國相爭奪的一個地方。受不列顛資本控制的一個公司，叫做秘魯亞馬孫橡皮公司，曾於若干年間，採行一種實際等於奴隸勞工的制度，以開採該地的橡皮富源。約有一萬個印第安工人，在二百個工頭及武裝助手的指揮之下，在大規模的耕作地上，從事於奴隸的工作。這些工頭大都是不學無識的人，有些是曾受徒刑的罪犯——他們對待其手下的工人，曾犯最兇暴的行爲。遇有一個印第安人逃亡的情事時，立即有武裝的一隊人出發追捕。有一次，一個女工因為她的小孩子在身旁，阻礙了她的工



作，當時就有一個工頭當着母親的面，把這小孩向一株樹上猛擲，竟致腦漿四濺。有些土人受斬首的處分，有些土人則鞭撻而死。這公司實際上雇用着當地政府的官吏，爲其工具，牠利用這種辦法以及其他辦法，對於秘魯政府有極大的勢力，以致牠的殘酷行爲能不受阻撓。但外界的輿情——特別是美國政府及不列顛政府——卒爲這種狀況所激動，結果是秘魯與哥倫比亞二國簽訂協約，任命一個混合委員會，其任務爲規定受害人的賠償金及將加害人提送究辦。雖然這些協約並未見諸實施，但秘魯確於一九一三年內採行了若干改革。吾們以爲限制這種流弊的方法，莫如對於資本加以一種國際的支配；在本書另一章內討論的那種國際勞工制度，實是前途極可樂觀的一個發端。

外國資本在理論上雖然是有利於落後國家的，然而有許多資本及特許權，是以極苛刻的條件而投放而取得的。不但利率過高，而且在有些鐵道建築權，其計劃的路線，如在土耳其國內的那樣，曲折迂迴遍於全國，以謀增多一啓羅米突保證金，一並謀轄有鑛山油井愈多愈妙。外國廠家在落後地域建築鐵道，其代價按理應較土人自己建築爲廉，然而事實不然。據說，在中國，外國人建築的鐵道，每英里平均需費四萬五千金元，其由中國人自己建築不用外國人幫助時，則每英里祇需費二萬金元以至三萬金元即能築成。

經濟的支配，常常演成政治的支配，所以落後國家的政府，擁有豐富的天然富源者，往往不得不起而反抗外國企業的政治壓迫。有人指斥美國的金融業者，謂他們因爲地亞士偏袒不列顛油商，故對於一九一〇年內反對

地亞士的革命，予以援助。對於不列顛油商也有人加以指斥，謂他們在一九一四年內幫助衛塔反對馬對洛，及一九二四年內幫助衛塔反對奧布累袞，他們的目的是在取得歷來旁落於美國人掌中的特許權及其他權利。一九一六年，哥斯達黎加的政權，爲替諾哥所取得，大部份實賴美國某油公司的援助，而該公司的目的，是希望替諾哥政府能給予牠以特許權，——爲以前各政府所拒絕給予的特許權。中美洲諸國的政府，一簡直無力自衛，以反抗外國企業的壓迫及貪婪；這是因爲這些企業，如大規模的果實公司及鐵道公司等，擁有遠非當地政府或任何土人團體所能頡頏的財力以助成其計劃。

#### (四) 對於外國資本的反抗

外國政府，有時以間接的壓迫，加於落後國家，使他們以特殊的利益給予資本家。一九一四年，美國與哥倫比亞簽訂條約，允以二千五百萬金元給付該國，作爲一九〇一年該國損失巴拿瑪的補償金。當時美國上議院對於此項條約，拒絕予以批准；直到哥倫比亞聲明了該條約非經批准，美國企業即不能在該國取得煤油特許權之後，牠纔在一九二二年內對該條約表示同意。

落後國家，有時採取暴烈的手段，以排除外國資本主義的侵害。外國人在中國爭奪租借地及特許權，激起了一九〇〇年的拳匪之亂；在一九〇八年至一九一一年間，外國人再度在該國從事於這種權利的大爭奪，這是一九一一年內該國革命的主要原因。該國各省議會，甚至聲言以斷絕通商關係的手段，對付那些再以借款貸與該

## 國的國家。

有時，落後國家，把國內的外國產業沒收。這是俄羅斯蘇維埃政府採取的政策；牠把一切產業，不論爲本國人所有或爲外國人所有，均收歸國有。有時，落後國家取消牠們所負的外債。蘇維埃政府，在一九一八年一月的一件命令裏，「無條件並無例外」取消一切外債，美國貸予阿克倫斯基政府的一筆借款計一萬八千七百萬金元，亦在取消之列。一九一四年，墨西哥政府，因國內發生革命時局不靖，以致無力履行債務；截至一九二三年爲止，對於所欠外債爲數在五萬萬金元以上，本利均不償還。在一九二〇年內，被世上各國所取消的外債，約計一百萬萬金元，其中約八十萬萬金元是俄羅斯所欠的。

有許多落後國家，不採取這種辦法；牠們設法規定一種制度，務期一方面能取得外資的利益，一方面能使外資受本國支配。有些國家頒布一種關於特許權的通則，規定特許權所得的程序，藉以減少私人徧徇的弊病。中國與外國資本家交接，得到不幸的經驗，一部分實因該國沒有制定這種特許權取得的通則。現有若干國家，主張以「合資經營」的公司，爲開發富源的工具。中國的鑛業法，規定鑛業公司的股份應有百分之五十爲中國人所有。哲斯脫特許權規定：所擬設立的股份公司，其股份的半數應在三十天的限期內留歸土耳其人認購，須於限期經過後纔能由該公司加以處分。蘇維埃俄羅斯置一中央特許權管理委員會，凡給予外國人的特許權，由該委員會管理。有些特許權也規定「合資經營公司」的辦法，而由蘇維埃政府保持一部份的利益。

在南美洲，有些國家如厄瓜多爾及委內瑞辣等，在牠們的憲法中定有「卡爾版」條款，禁止以特許權給予外國人，但如外國人聲明，關於特許權發生爭執時，不乞助於其本國政府者，則不在禁止之列。一九一七年，墨西哥制定憲法，其第二十七條規定一切鑛產包括油鑛在內，概歸國家所有——其用意在使這種富源，不落於外國人的掌握。政府為開發這些富源而給予特許權時，應予墨西哥人以優先權，專利權為禁止的事項；對於取得特許權的外國人，不得與以免納賦稅的權利。此外，一八七六年以來墨西哥以前各政府所簽訂的合同及給予的特許權，「凡足使某一個人或某一團體獨佔墨西哥的土地水利及天然富源者，均須加以修改，其於公共利益有重大的損害者，得由行政部宣告為無效。」有許多外國產業，因此項條文的規定而為墨西哥政府所出賣。

#### (五)關於既得利益的爭議

落後國家關於外國資本所採取的政策，如果祇「對將來發生效力」則在理論上強國是不加以反對的。但落後國家侵害外國人的「既得利益」時，牠們就提出抗議了。在一九二一年六月八日的照會裏，美國政府聲稱「墨西哥關於其公共土地固有採行任何政策的自由，但對於美國人根據墨西哥法律而取得的有效的產權，牠就沒有不給補償而加以破壞的自由。」

既得利益是否被一種立法所侵害，及其侵害的程度如何，關於這二種問題曾發生許多爭議。美國政府曾因墨西哥對美國的煤油公司課稅而提出抗議，而各該公司也拒絕繳納這種稅款，其理由是這種賦稅不管沒收牠

們的利潤。其實何種賦稅係有沒收的效果，及何種賦稅並無沒收的效果，有無判別的標準實屬疑問。一九一三年，美國對於中國的鑛業法提出抗議。該法規定鑛業公司的資本應有百分之五十屬於中國人，美國認為此項規定與一九〇三年締結的條約相抵觸，因中國在該條約中向美國聲明「對於外國資本的吸收不加以阻撓。」對於墨西哥憲法第二十七條，美國亦曾提出抗議，其理由是該條有溯及既往的效力。墨西哥對此點加以否認並引墨西哥最高法院的五個判例以資證明。但美國國務院未能因此滿意，最初牠要求墨西哥簽訂條約以明文確保美國人的權利。墨西哥自然拒絕接受這種要求，而美國後來也把這要求撤回。一九二三年夏季，二國在墨西哥城舉行會議，結果美國接受了墨西哥政府的聲明，謂其憲法不溯既往——此項聲明記載於該會議的議事錄中。後來二國因解釋上不能一致而發劇烈的爭執，在一九二六至一九二七年間，二國政府的關係陷於緊張。最後美國任命摩羅為駐墨大使，二國始於一九二八年三月中簽訂協約。在這協約中，美國應許美國煤油公司應放棄其產權，而由墨西哥政府予以永久的特許權。墨西哥政府則約定將憲法中所定的卡爾服條款刪去。此外，美國接受了墨西哥所定的一「積極行為」的主張，即在一九一七年以前取得土地的那些人，欲保持其土地者，須為某種行為。惟這些行為並不是很煩難的行為。

人民因投資於外國而發生爭執時，其政府應否予以援助，這是一個聚訟糾紛的問題。有些所謂「自由主義者」以為不論在那種情形之下政府是不應該予以援助的——人命決不應該為了財產而犧牲。（這種見解，如

果過分地推論起來，那就連警察制度都可以廢止了！有些著作者，把貨物的貿易與資本的輸出，分爲二事；他們提倡貨物的貿易，而憎惡資本的輸出。他們以爲貿易貨物於落後國家有利，輸入資本則於牠們有害。其實，這種區別，並無何種合理的根據。輸出資本，通常均以輸出貨物的方式爲之，例如鐵道軌條或起重機器等落後國家出產的原料，大多須用外國資本加以製造後，纔能換取外國貨物。有些人並謂「顧客繁榮爲商人之利，但在銀行家或欺詐的放債者，則以債務人的破產爲其最有利的交易。」這種話也不見得比較真實。試讀破產國的歷史，可知外國債權人往往在一個政府無力償付其債務時，不得不減讓他們的債權——這種債權，倘使該國仍有還債的能力，是可以如數清償的。

如果承認資本的輸出，就國際連帶關係而論，是一種正當的行爲，那末，同時便須承認，在某種情形之下，對於這種資本加以保護，也是正當的行爲。時常剝奪本國人民或外國人民的財產的一個政府，或根本不能制止盜匪或暴徒侵害財產的一個政府，其所設的法庭又不能判令賠償——這樣的一個政府，自不能以「主權」爲護符而企求外界的不來干涉。美國國務院曾謂：「一國與他國交接，他國的人民遵守該國的法律而投放資本，訂立合同，及取得產權，在這種情形之下，該國即須履行國際義務，不得採取沒收產權及取消債務的辦法，這是國際交接的要件。」吾們以爲對於外資所合法投放的一個地域，加以支配，有時實屬無可避免。支配的方式有二，一爲暫時的干涉，一爲公然的或變相的併吞；爲落後地域着想，前者較後者爲合宜。

## (一) 對於對外投資的支配

契約，不論是政府締結的契約，或是私人締結的契約，總是神聖不可違背的。這固然是全然合乎一道義一的原則，也是立國於世的基本條件，然而如前所述，這原則是常常被人妄用的。國際破產法律，現今尚未存在。契約及債務，在當初訂立及負擔的時候，是否像後來形成的那樣神聖不可違背，而必須履行，實屬無法知道。當一個政府不能償付其債務的時候，外國的投機者立即以極低的代價——以十分之一或十分之二之代價——購買該國的債票，然後勸誘他們的政府按照票面金額，收買這些債票，使他們從中取得五倍或十倍的厚利。這類情事是屢有所聞的。

前美國國務院經濟顧問楊格，曾謂：「發行外債的契約，本質上是有關公衆的。……一國也許在美國借款，供建造戰艦或設置軍備之用，以侵略其友邦。一國政府一方面雖說無力向美國政府還債，一方面也許仍設法借款以供不生產的用途。又美國企業也許與別國議訂辦法，含有經濟侵略的可能性，而使美國與某一國家的良好關係，有損害的可慮。」

制止這種流弊的方法有二。其一是在爭執發生後，用仲裁或其他司法程序以解決之。這是從前常常援用的方法。一九一二年，閩都拉斯政府，承認美國最高法院的審判長，為外債發生爭執時的「最高仲裁人」。關於薩爾瓦多爾，最近也曾規定同樣的辦法。關於特許權有效與否的問題，亦曾提交美國的審判長仲裁。在這方面的一個

饒有興趣的進展，表見於捷克斯拉夫政府與倫敦貝靈兄弟銀行於一九二四年四月五日簽訂的合同中——雙方約定向國聯行政會通知：如果捷克斯拉夫政府對於向該銀行所借的款項，不履行其義務時，行政會須採最妥善的辦法，以保護債權人，惟須經他們的同意。

第二種方法，是對於特許權的取得及資本的投放，須於最初取得及投放時，加以取締。如果聽憑私人到落後地域，用不正當的手段取得權利，以造成外交家所謂「既成的事實」，到日後發生爭執時，就很難判斷當初取得權利的手段，是否正當。而且這些私人的政府，或因資本家的壓迫，或全然出於民族主義的情操，對於這種權利往往加以維護。一九一二年一月中，美國國務卿諾克斯，曾謂「對於宗旨不甚顯明的債券，一個主要國家的政府應該阻止其人民貿然購買，須令他們等候政府與其他有關係各國會商後的核准。」

現今重要的國家對於外國債券的發行，正式的加以監督者，似祇有法蘭西、比利時、及意大利三國。在巴黎交易所內，外國債券非經法蘭西外交部核准，不得賣買。這種辦法的用意表面上雖在保護投資人，使他們不受欺騙，但實際上這種辦法會被用來控制財政，以求達政治上的目的。有一次，阿根廷政府允與德意志的克虜伯廠，簽訂一件承造大砲的合同，使法蘭西的一個廠家失其所望，於是法蘭西當局就不准阿根廷的債券在法蘭西發售。又如，丹麥政府擬對法蘭西酒的輸入，增高稅率時，法蘭西政府即聲言將以同樣的手段，對付丹麥政府的債券。不列顛政府，雖不像法蘭西那樣採取嚴烈的辦法，但牠也行使一種非正式的支配，其效果實無甚上下。經理



債券的商家，關於外國債券的發售，須與外交部商量而取得其非正式的核准，否則日後關於債券發生糾紛時，他們就不能得到政府的援助。這種支配，是很有效力的，當克立斯皮公司於一九二二年未取得這種核准而在英格蘭發售中國的債券時，牠祇能銷去其發售總數的百分之四十。

美國的政策——歐戰告終後，美國採取不列顛的辦法。牠在一九二二年三月的布告裏，申說：

「總統曾於去夏和幾位閣員及若干投資銀行家，舉行會議。外國債券在美國市場發售，對於政府的利害關係，當時曾作非正式的討論。政府希望關於發售外國債券的情事，須於事前予政府以相當的通知，俾於有人請求時或認為合宜時，能發表其意見；關於這個希望，也經充份說明。其時各該銀行家，曾向總統聲明：他們及他們的同業，均與政府的願望一致，此後當照此願望辦理。……現在外國債券在美國市場發售，形勢日益重要，而這種發售與事務的適當處理，頗有關係，所以政府希望美國商家之意欲收買外國債券者，將主要的事實及後來發展的重要情形，於相當時間通知國務院。……負責的美國銀行家，當能判斷何種事實應該通知，及應於何時通知之。……國務院當然不能強令他們徵求牠的意見。……但國務院鑒於外國債券的發售足以影響國家利益，故深信牠對於任何債券的發售，應有機會於其認為合宜的時候，向經售人說明其有無反對的意見。」

國務院雖不能強令人民，將所擬訂立的借款合同提付審查，但也不難採行一種辦法，規定未經提付審查的合同，日後發生糾紛時不受保護。依照現行的辦法，銀行家並不負有須受這種監督的顯明的義務，所以有些銀行

家大概遲早會漠視國務院的一希望一的。但國務院現行政策的最可疵議的一點，是牠不肯把提付審查的內容公布。而且關於有些外國借款，政府自己竟亦負擔義務，並未取得國會的批准，亦未將這種義務的性質通告國人。在銀行家總以為一切交易均為私人事件，實則這種交易，在必須乞助於政府的時候，就成為有關公共利益的案件了。

對於國務院的廉潔，現在尚無嚴烈的指摘，但在其他政府機關則已發生不名譽的事件，足見華盛頓政府也是不能超脫金錢的惡勢力的。吾們鑒於外國借款為數既大，而金融業者又會以壓力加諸政府的官吏，所以吾們覺得政府宜採澈底公開的政策，俾使國人知道，政府祇是債權人與債務人間的一個公正的居中人，而不是金融業者的代理人。

一九二七年十月中，上議員葛拉斯宣述許多銀行家及其他人等反對這種監督政策的意見。他以為這種監督是不合法的，而且某一外國債券是否不宜收買，國務院也不容易適當地判斷。如果國務院不許收買某一外國政府的債券，其結果就有引起該政府仇恨的可能。一九二七年下半年，擬以款項借給南滿鐵道這一事，便是例證。有許多論者，均以為這種借款，不啻表示美國認可日本在南滿洲的地位，然而這種地位是中國國民政府所反對的。反之，如果國務院不許出借此款，則又會惹起日本政府的不悅。此外，這種監督政策尚有另一困難，就是一國所不准出借的款項，每為另一國所出借。例如德意志擬向美國舉借碳酸鉀借款時，國務院恐因此在外國造成一種

壟斷的事業以致美國農夫受其損害，乃拒絕予以批准，於是此項借款就在別國舉借。又如，國務院因恐巴西壟斷咖啡，而不批准該國的咖啡物價調節借款，結果此項借款也在別國舉借。

美國對於借款所採的政策，尚有另一可議之點，這就是牠採行這政策的目的，在增進本國的利益，而不在保護未經發展的國家以免於侵略。一九二七年借給比利亞的借款，便是對於借債國的利益，不加以保護的最顯著的例證。當時國務院不僅批准此項借款，而且爲之斡旋而誘使比利亞接受。

上述的種種缺點，是對於借款由一國單獨實施監督而發生的。其中有許多缺點，只要採行一種國際的監督，即可避免。在國際監督的制度之下，正當投資的標準，由共同訂立的協約規定之，並由一種國際的機關執行之。國際在借給奧地利，匈牙利，愛沙尼亞及其他國家的借款中，已採取這種監督，這是這種監督的發端。

## 第十八章 財政支配

- (一) 拒絕承認不履行債務的政府
- (二) 暫時的干涉
- (三) 財政支配
- (四) 古巴海地聖多明各尼加拉圭
- (五) 玻利非亞及薩爾瓦多爾
- (六) 來比利亞及波斯
- (七) 這種支配的危險
- (八) 國際的財政支配
- 埃及
- 土耳其
- 希臘
- 中國
- (九) 國聯在奧地利匈牙利二國實施的計劃
- (十) 國際顧問
- (十一) 國際支配的得失

對於投資，無論用什麼方法來加以取締，借債國政府仍有不履行債務的可能——這種債務的不履行，有時由於其官吏的無賴或缺乏能力。在這種情形之下，放債國政府，應否為收債或保護其人民的產權起見，而採取干涉的手段？這是一個各政府自行決定的問題。不列顛的政策，早在一八四八年判麥斯吞所發布的通告中探定，並為以後各任內閣所確認。這政策是說：資本家不能把政府的出任干涉，看作國際法上應有的一回事，干涉與否完全是政府「自由裁量的問題。」美國國務院在其一九二三年七月的公函中，說明政府對於特許權的效果，並不負有加以維護的責任，「遇有涉及國民的問題發生時，牠祇能就國際禮儀及正義所許的範圍內加以處理。」

### (一) 拒絕承認不履行債務的政府

當債權國政府認定牠們的人民為落後國家所侵害，而外交手段又不能解決時，有四種政策可資採擇，以求債務國的履行債務。第一，對於新成立的政府，在未承諾償付其國家的債務之前，拒絕予以承認。這種政策，曾於若干年間，為列強所採取，以對付俄羅斯的蘇維埃政府。一九二二年一月在坎城舉行的會議裏，協約各國決議：外國債券，非先保證投資人權利的尊重，不得發售。此項保證，為（一）承認舊政府所負的債務，（二）賠償外國人因財產被沒收而所受的損失，（三）實施一種能公正地執行契約的法律制度。在一九二二年五月舉行的熱那亞會議裏，列強擬以債務問題的解決，作為承認俄羅斯的先決條件，惟未能成為事實。英格蘭法蘭西二國內持寬大主義的

政黨取得政權之後，即予蘇維埃政府以承認，至債務問題則留待日後討論。一九一四年八月中，俄羅斯與英格蘭簽訂條約，在原則上承認了牠對外國債權人所負的義務，作為取得一宗有担保借款的條件。但自由保守二黨對該約的內容提出強烈的反對，於是工黨政府不得不舉行新選舉，結果工黨失敗，而該條約也因此未被批准。這種事變，顯然增強了美國國務院的主張，按美國國務院拒絕予蘇維埃政府以承認，牠聲明須待該政府認付一九一七年美國借給克倫斯基政府的借款時，牠纔能予以承認。——惟此項借款，截至一九二九年，尙未經該政府認付。一九二〇年，奧布累袁取得了墨西哥的政權。對於其所組織的政府，美國也拒絕予以承認，美國聲明，該政府如要求承認，須先與國際銀行家委員會商定一種重付一九一四年以來停付的債務的辦法，並須締結關於墨西哥憲法第二十七條的協約。後來二國在一九二三年夏季舉行會議並簽訂了二件協定，美國纔予奧布累袁政府以承認。

新成立的政府，在未經承認之前，簡直無法舉借外債，其國民亦難經營對外貿易。這是因為在這種政府之下訂立的契約，其效力在外國法庭上是有問題的。所以，拒絕承認，往往是很有效驗的利器。惟從另一方面看來，對於新成立的政府，如有一國在別國尙未願意予以承認之前，即願予以承認，則該國每能取得鉅大的商業利益。例如，德意志在熱那亞會議時即予蘇維埃政府以承認的結果，蘇維埃政府所給予於德意志的特許權，較任何其他外國人團體所取得者為多。反之，法蘭西在一九二三至一九二四年間所請求的八十餘種特許權，均為該政府所拒

絕給予，這顯然是由於俾卡累政府嚴烈反對俄羅斯所致。

## (二) 暫時的干涉

第二，列強可採暫時干涉的政策，——即爲防範起見而運用武力。一八六一年，法蘭西、大不列顛及奧地利三國干涉墨西哥，其理由是墨西哥政府不履行其對外債務。一八三八年，法蘭西艦隊砲轟智利，迫令該國還債。一九〇二年三個歐洲強國，爲同樣的目的，對委內瑞辣實行平時封鎖。一九一三年，大不列顛聲言：如果危地馬拉政府，對於牠在一八九五年的協約裏所允提出，供作不列顛借款担保的咖啡稅收，繼續加以濫用時，大不列顛將以戰艦派赴該國。美國曾有六次派遣軍隊至加勒比沿海諸國，以維持秩序及清算債務。一九一四年，牠派遣軍隊至委拉克路斯，佔據其稅關，藉使「美國所受的侮辱，得有確切的賠償。」

南美洲諸國，在很早以前，已主張以武力收取債款，應在國際法上認爲非法的行爲，這就是德雷谷主義及卡爾服主義的要旨。在一九〇七年海牙會議所簽訂的協定，曾採取這種主義，惟有若干修改之點。締約各國相約「一國政府爲其人民向另一國政府收取債款時，不得利用軍力。」惟此項規定，於有下列情事時，不適用之，即「債務國對於提付仲裁的要求，拒絕或怠於接受時，或雖接受仲裁的要求，而阻撓調停的成立時，或仲裁之後不服從裁判時。」由此可見無力或不願依照裁判償付債務的政府，顯然不能受該協定的保護。無論如何，該協定並未制止美國的干涉海地及聖多明谷，亦未制止美國在尼加拉駐紮軍隊。

這種干涉有些是暫時的，有些則演成一種永遠的支配。埃及國王財政上的窘迫，造成了一八八二年的外國支配，突尼斯及摩洛哥二地國君的財政上的窘迫，造成了法蘭西的佔據。

### (三) 財政支配

財政支配是較諸建立保護國或併吞為間接的一種支配。這種支配有些由政府實施，有些則由金融家實施，惟金融家的實施支配實有政府予以間接的援助。一八九一年，一個外國人團體，在葡萄牙取得煙草專賣權，其收入的一部分，係用以償付他們從前借給該國政府的一宗債款。布加利亞及祕魯二國也採行同樣的辦法。

就財政支配而論，美國所支配的落後國家，較其他任何強國所支配者為多。這句話聽起來也許是奇特的，但事實確是如此。這不一定是說，美國較其他國家更為帝國主義化；這可以說，美國不若其他國家那樣帝國主義化。利用的口實雖屬同樣，但其他國家也許採取併吞領土的方法，在美國則只要實施財政支配，即能滿意。美國一方面反對歐洲國家，在拉丁美洲利用武力以收取債款及保護生命，一方面自己也覺得不能不用武力以達這種目的。但這種態度實在沒有什麼矛盾。緣歐戰以前，在拉丁美洲的外國利益，多半屬於歐洲人。如果歐洲國家，因這種利益受到侵害而干涉拉丁美洲時，美國當然沒有理由，去堅持其拒絕歐洲干涉的政策。所以，美國不能不設法，使拉丁美洲履行其自願負擔的義務。

### (四) 古巴海地聖多明谷尼加拉圭

拉丁美洲有四個國家其財政受美國政府支配。「普拉特修正案」使古巴不能在沒有相當稅收以前訂借外債。駐在哈瓦那的美國代表對於古巴的財政享有極大的非正式的支配權。一九二〇年，古巴遭逢金融恐慌，如無美國援助，足使該國破產。對於古巴財務的處理，美國現無支配權。一九一五年，美國與海地簽訂條約，使美國有權「推荐」海地的總稅務司一人及財政顧問一人。總稅務司收到的稅款，依照下列次序分配：第一，支給美國人充當的官吏的薪水；第二，支付公債的利息及減債基金；第三，支給美國人管理的警察隊的維持費；如有餘剩則交付海地政府。一九二二年，海地政府徵求美國國務院的意見後，發行一種外債，其條件頗有利於該政府。如果該國的財政並未受美國支配，則這種條件決不能這樣有利。其實，海地的財政如仍混亂如前，則能否借得外債還是問題。

聖多明谷這個不時發生革命的地方，是受這種支配的另一國家。在一九〇七那年，該國每年須支付的債項，達三百九十萬金元，而其收入則祇有一百八十五萬金元。爲防止歐洲干涉起見，羅斯福總統與該國締結一件協約，使美國有權任命美國人一人爲該國的總稅務司。這協約後來改訂於一九〇七年八月的條約中。一九一六年，美國政府干涉該國，對該國實行軍事的統治，其理由是該國不經美國的同意而擅自增借款項，實已違背或正在違背一九〇七年簽訂的條約。當時，美國要求簽訂一件新條約，規定以美國人一人充任該國的財政顧問，該國的警察亦由美國人管理。後因此項要求爲該國所拒絕接受，於是美國不願當地人民的志願，派遣海軍統治該國。直



至一九二四年，該國答應了聘任美國顧問襄助政府辦事之後，美國纔撤回這些軍隊。在一九〇五年至一九二二年間，美國人充當的稅務司收得關稅計六千七百萬金元，以其中三千三百萬金元償付外國銀行家從前借給該國的借款。

一九一〇年，尼加拉圭的財政，陷於窘迫的境地，其結果是美國在該國設置了一種法外的破產管財的制度。這種法外的制度，後在一九一四年八月五日的布賴安察摩洛條約中，用一種很巧妙的方法，加以規正。按在該條約中，美國允付尼加拉圭三百萬金元，以換取在該國境內開鑿一條運河的專屬權，及租借若干島嶼作為海軍根據地。尼加拉圭則予美國以監督此款支用之權；依照條約，此款應一由尼加拉圭按照二締約國所定的方法，用以償付其債務，或舉辦以增進尼加拉圭福利為目的的公共事業。

#### (五) 玻利非亞及薩爾瓦多

拉丁美洲尚有幾國也受這種支配，惟行使支配權者，不是美國政府的代表，而是美國金融業者的代表。一九二二年五月間，玻利非亞向紐約城的若干銀行，借得三千三百萬金元，其利率為百分之八。牠撥出輸入稅輸出稅，烟草專賣稅的百分之九十，鑛業稅，國家銀行中國有的大部份股份的股息，及其他許多稅收，充作此項借款的擔保。倘使這些稅款不足此項借款的利息及減債基金的一倍又半，即應由該國加撥其他稅款充作擔保。在此項借款尚未清償以前，關於這些稅款的徵收事宜，由一常設財政委員會監督；這委員會係由委員三人組織，其中二人

由銀行家推荐，委員會的主席即由這二人中的一人充任。

薩爾瓦多爾這個小國，在一九二三年七月間，也被置於同樣的支配之下，惟有一點即美國政府在某種情形之下亦與有關係。在這一年，薩爾瓦多爾因借得了八百萬金元的借款（其利率為百分之八），乃許紐約的銀行代表監督其稅款的徵收事宜，並允以稅收的百之七十償付此項借款。遇有該國與銀行家的代表發生爭執的情事時，這種爭執須提交美國最高法院的審判長解決。遇有該國不能償付借款的情事時，美國國務院得推選二人，由該國指定其中一人為總稅務司，掌理稅收事宜。但此人如「干涉薩爾瓦多爾的政事」時，該國得要求把他撤換，惟事實上是「否撤換須視該國能否提出」一充份的證據——為斷——至證據是否充份的判斷者當為美國的銀行家及國務院。

近年來，哥倫比亞，古巴，危地馬拉，閩都拉斯，巴拿馬，祕魯，及下節擬即討論的來比利亞及波斯等國，均於徵求美國國務院的意見後，聘用美國財政專家。玻利非亞，中國，厄瓜多爾，匈牙利，墨西哥，及巴拉圭等國的政府，也聘任美國人為財政專家，惟未經美國國務院的贊助。由此可見約有十五個「落後」國家，其財政均曾為美國人所監督。在六個國家中，這些財政專家有當地的美國軍隊予以非正式的助力。

### （六）來比利亞及波斯

美國的財政權威，並伸展於非洲及中亞洲。一九〇八年，來比利亞乞助於美國，以維持其獨立，牠要求領土及

政治完整的保障。當時美國雖謝絕了此項請求，但羅斯福總統仍派一個調查委員會，到這個黑人共和國裏去調查。旋於一九一二年內，設法使該國與一個國際銀行團體，締訂一件借款合同。這合同除規定一宗借款外，並規定美國政府應任命一人，為該國關稅的總稅務司，輔以德意志人法蘭西人及不列顛人充任的三個稅務司。歐戰的結果，這些稅務司均被撤回，於是該國的財政完全置於美國一國的支配之下。為謀整理該國的財政並顯然為謀增強美國的勢力起見，美國國務院會要求國會撥出五百萬金元借給該國，以便在該國設置一個對於該國預算享有大權的財政顧問。這顧問，由美國總統所推舉的一個財政委員會襄助之。當時美國下議院會通過了撥給此項借款的議案，但上議院，因認為此項借款將用以償付投機者所持有的來比亞債券，故拒絕把這議案通過。

一九二七年，來比亞政府與法爾斯吞訂立一件合同，由該政府發行一宗借款，計五百萬金元，其利率為百分之七，其清償期為一九六七年。訂借於一九一二年應於一九五二年清償的五釐借款，即以此項新借款償付。這新借款增多，每年須付的利息，約十七萬金元，展長須付利息的年期約十五年。這新借款，大部份係供償還舊債之用。有些歐洲商人，會以極大折扣購有來比亞的債券者，由於這個新償還舊債的辦法，取得百分之一百的厚利。這新借款合同的條件，顯然是不利於來比亞政府的，但牠仍願訂立，這是因為牠相信，牠可以藉此取得美國的助力，以解決牠與法蘭西關於疆界而起的爭執。

一九一〇年，波斯政府請求美國國務院推荐財政顧問一人，以整理該國的財政。這顯然是因為牠企圖擺脫

俄羅斯及英格蘭的把持。後來，該國在國務院推舉的名單中，指定叔斯忒爲財政顧問，惟因俄羅斯向該國政府提出最後通牒，以致他未能順遂地執行其任務。一九一九年，不列顛欲與該國訂立協約，其目的顯然在以宗主權加於該國。此項協約未能實現，於是該國政府重又乞助於美國，聘任曾充美國國務院官員的密爾斯保夫爲「波斯財政總理」。「波斯財政總理」是波斯政府任命的一個官職，掌理該國財政上的一切事宜，包括編製預算的全權，關於一切特許權受政府諮詢之權，核准政府的一切財政上負債及支出之權，及核准外國專家的聘用之權。一九二七年密爾斯保夫辭職，繼任者爲德意志及瑞士的專家，惟他們均須受波斯的財政總長管轄。

### (七) 這種支配的危險

美國予落後國家以這種財政上的援助，往往盡了一種有益的任務。這種援助，不論所採的是顧問的方式或是借款的方法，大抵是「落後」國家的政府所請求的。有時，財政支配是用強制的手段，加於落後國家的，這是無可諱言的事實。但美國人爲防止歐洲干涉計，覺得不得不採取強制的手段。支配尼加拉圭的財政爲事較易，如果聽任德意志或法蘭西的軍隊驅入該國後再想把他們趕走，那就難得多。所以，美國之採行加勒比政策，軍略上的理由實與經濟上的理由同樣有力。

有許多落後國家，或因現時財政狀況的不佳，或因從前償債資力的缺乏，均處於一種困難的地位，就是如果牠們真有訂借新外債的志願，牠們必須承受一種外力的支配。吾們以爲一個國家，爲還債起見而抵押某種稅收，

如同一個人抵押其房屋一樣，如果取得相當的代價，即不是不道德的行為。落後國家，因為取得了外國的財政援助，遂能減少其外債，平衡其預算，並能實施必要的公共事業。從前牠們不論以那種條件所不能借得的外債，現在也就能夠訂借了。一九二三年，美國的財政專家靈活地防止了哥倫比亞的經濟恐慌，他們那時所採的方法是新設一個國家銀行而以飛機供給該銀行以紙幣。

財政援助及財政支配的原則，依照上面所說的話看來，固可謂為正當，但美國所採的制度，是有許多危險的。在怎樣的情形之下，纔能對一落後國家，實行財政支配？如果這個問題，任憑一國專斷，則該國之會濫用其權力，實屬勢所難免。落後國家的人民，也不免認該國的濫行干涉是以自私自利為目的；他們不免認美國的實施支配，主要上是欲擴大其權勢，而不在求正義的維持。而且，財政顧問常常利用其勢力，以謀本國的利益。波斯聘任了美國人為財政顧問之後，美國人在該國投放的資本及取得的特許權，大為增多；這是不足驚奇的，因為關於特許權的事項，該國必須諮詢他的意見。美國前曾提出抗議，謂暹羅聘任的外國顧問，把該國政府的合同，讓給他們的同國人締訂。來比利亞在一九一〇年以前所遭遇的各次財政窘迫，有幾次也是這種顧問所造成的。歐戰以來，美國勸令中美洲諸國，向美國借款，以清償其對歐洲各國所負的債務。這種整理債務的辦法，固能收若干經濟之效，但其結果不免增加美國政府對拉丁美洲的勢力。

所以，一國單獨對欠債國實施財政支配的大危險，是在該國每會濫用其權力這一點。近來常常採行國際的

財政支配，其用意即在避免這種權力的濫用，及制止民族主義的資本家間的激烈競爭。

#### (八) 國際的財政支配

國際的財政支配，前曾實施於突尼斯及摩洛哥，但這二地成爲法蘭西的保護國後，這種支配即歸消滅。在一八六四年，法蘭西及英格蘭二國亦曾一時以這種支配，施諸墨西哥。

埃及——一八七六年，歐洲列強，以這種國際的財政支配，加諸埃及。按列強於是年迫令埃及國王設立公債庫，由一國際債務委員會管轄之。該委員會的組織份子，爲德意志，法蘭西，英格蘭，奧地利，及意大利五國的債券持有人的代表，由各本國政府指派，非經牠們同意，不能撤換。一八八〇年，埃及國王又被迫而頒布清算法，指定某種稅收供還債之用。從此，埃及政府，非經該委員會的同意，不得發行新公債或變更賦稅等。

一八八五年，列強不僅允許埃及舉借一宗新債，而且爲之担保；五年之後，牠們又允許埃及舉債以償還幾種比較煩重的債務，但特別是法蘭西這一國，對於埃及的要求增加賦稅，仍繼續加以阻撓；這是由於法蘭西嫉視不列顛在該國所佔的地位所致。因爲舉借新債及徵收新稅，非經該委員會同意不可，以致這種國際支配，使不列顛的行政，大受窒礙。惟一九〇四年締結了友好協約的結果，法蘭西不再採取反對的政策。於是，埃及政府頒發命令，一方面聲明國際債務委員會，在債務尚未清償之前，當繼續存在，一方面則申述埃及政府，嗣後得變更賦稅，舉借債款，及處分準備金，祇要收入的款額不致於不敷償債所必需的數目即可。自此以後，國際債務委員會即依照此

項原則而繼續執行其職務。

一九〇五年，列強迫令土耳其在馬其頓實施若干財政改革。這些改革，由一委員會以土耳其政府的名義施行之，惟該委員會的組織份子為歐洲人充任的四個委員及奧匈俄羅斯二國的代表。

土耳其——土耳其帝國本部，部一八八五那年，即受歐洲列強的財政支配，按外國銀行家，於是年拒絕再貸予該國以無担保的借款。一八八一年，列強政府強令土耳其國皇頒布敕令，以徵收「五種主要稅款」之權，授予一個管理委員會，藉謀清償外債。在一九一四那年，這委員會的組織分子，為法蘭西，大不列顛，荷蘭，德意志，奧匈，意大利，及土耳其等七國內的債券持有人的代表，——共計七人。惟洛桑條約締結後，德意志，奧地利及匈牙利的債券持有人，不得再有代表列席該委員會。

一九二〇年八月間議訂而未成立的色佛爾條約，擬把土耳其的一切稅收，凡未經交給管理委員會掌理者，完全歸一財政委員會處置。這樣的一個委員會，其地位係以國際條約為保障，自與僅僅由土耳其國皇頒布命令而設立者不同。這些苛刻的財政條件，實為土耳其其人拒絕接受此項條約的一部份原因，後來不再規定於一九二三年七月間締訂的條約中。至管理委員會雖依舊存在，但土耳其仍於歐戰告終時未能償付奧托曼公債。一九二七年七月間，一件協約成立，規定償付借款的辦法，而經收稅款之權一部份由土耳其人掌握。

希臘——希臘的財政現亦受國際的支配。一八九七年土耳其與希臘二國戰爭告終時，列強允効調停之力，

惟以希臘接受財政支配爲條件。其時土耳其要求希臘賠償四百萬土耳其鎊，以致這種支配更有實施的必要。爲確保舊債權人的利益起見，希臘卒允設一國際委員會，由六個強國各派代表一人組織之，其任務爲監督希臘的財政，管理某種稅收及特許權。在一九二三及一九二七兩年內，國聯行政會核准以新借款貸予希臘，其一部份係供救濟被難人民之用。這些新借款係以某種稅收爲擔保，亦由國際財政委員會管理。

中國——中國的財政在某幾方面亦受國際支配。大約有六種外債，以關稅爲擔保，有五種外債以釐金（一種內地通過稅）爲擔保，有十三種外債以鹽稅爲擔保，其他外債也有類似的擔保。不列顛的貿易在中國佔一天優勢，海關的總稅務司即須一天由不列顛人充任。關於鹽稅的事項，亦有一外國人（現爲不列顛人）充任的稽核會辦，襄助中國政府辦理。倘中國不能償付一九一三年的善後借款，則鹽務即須合併於海關，爲債券持有人的利益而辦理之。

所以，正如某著作者所說，「除墨西哥外……國際支配使無力還債的國家能恢復其財政……在財政上已死的國家，因這種支配的實施而重獲新生命。」

#### （九）國聯在奧地利匈牙利二國實施的計劃

國聯對於奧地利及匈牙利二國的財政，想出了一種完全新式的國際支配。歐戰的結果，奧地利實際上陷於破產的地步，政府的支出，倍於其收入。紙幣的價值，大跌而特跌。到了一九二二年冬季，政府竟無財力向外國購買



人民活命所必需的食糧。於是，奧地利向協約各國政府乞借款項。當時牠們雖給予牠以一宗墊款，約三千萬金元，但不久即用盡，並未採取任何辦法以改進該國的財政狀況。當該國在一九二二年八月間第二次向列強乞助時，協約國最高會議的答覆是：牠們不能再以款項借給該國——「除非國聯能籌擬一種改造的計劃……其效力足使吾們各國的財政家願為奧地利幫忙。」後來，國聯行政會應最高會議之請，囑其財政委員會從事研究，其結果是，奧地利與大不列顛法蘭西意大利及捷克斯拉夫五國，在一九二二年十月四日簽訂了三件議定書。依照議定書所定的計劃，奧地利允即實行各種改革，俾使預算能在一九二四年年底時平衡。至現時短少之數，約計六萬五千萬金克郎，則以一宗外債補充之。因為奧地利的局勢太不穩定，故此項外債須有二重擔保。第一，以該國關稅及烟草專賣稅的總收入為之擔保；如委員長認為必要時，並得以其他資產為擔保。第二，此項外債並由幾個外國政府負擔保之責。大不列顛，意大利，法蘭西，及捷克斯拉夫四國各担保百分之二十，其餘數則由其他政府担保。但在該國的稅收能償付此項外債的期間，這些擔保國是不負什麼責任的。奧地利因為借得了此項外債，遂能跳出濫發紙幣的危機。牠在同情的外國人的援助之下，能着手於各種改革，或可因此使牠不久就能平衡其預算，並使牠不久就能臻於健全的境況。

奧地利計劃，有一值得注意之點，這就是設法使國際財政支配，不致損害該國的利益。在上述一九二二年十月的一件議定書中，不列顛，意大利，及斯拉夫三國政府，一完全為奧地利及一般和平的利益着想，並依照牠們在

加入國聯爲會員時所願負擔的義務。

一 鄭重聲明

「對於奧地利政治的獨立，領土的完整，及其主權，牠們決加以尊重；

「凡足以直接或間接危及此項獨立的任何特殊或專屬的經濟利益及財政利益，牠們決不謀取；

「任何行動，凡違背日後爲改造奧地利的經濟及財政起見而會同議訂的協定的精神者，或足以危及列強爲保護債權人及擔保國的利益起見而要求的保障者，牠們決不採取；

「爲確保一切國家的尊重這些原則起見，牠們決於必要時，依照國聯盟約所定的條款，向國聯行政會請願，俾由行政會考慮何種辦法應該採取，牠們決遵守行政會的決定。」

在行政會考慮關於奧地利的事件時，奧地利得派代表列席，——這是該國的另一保障。

在奧地利方面，牠也

「約定……不破壞其獨立；任何條件，任何經濟或財政的契約，凡足以直接或間接危及此項獨立者，牠決不商訂。」

「奧地利仍得在聖芒芒條約所許的範圍內，管理關稅，訂立通商或財政的協約，及處理其他關於其經濟制度或通商關係的一切事項，不因上述的約定而喪失其自由；但無論如何，凡足以危及經濟獨立的任何特殊地位

或專屬利益，牠不得給予任何國家以侵害此項獨立。」

又此項計劃的值得注意，是因牠規定一種支配的制度，以防止借款的浪費。這借款的目的既在復興奧地利，則欲使這目的實現，必須實施許多改革。關於這些改革的見諸實施及借款的不致浪費，外國的投資者要求一種保證。因此，奧地利政府約定，非經國聯任命的總代表同意，牠決不把借來的款項任意處分，惟總代表所得核准的事項，其目的須在確保「改革方案的逐漸實現，及防止撥充還債之用的稅收的減損。」

總代表這職位是很重要的。因為對於此項借款，他有支配之權，所以他得以監督奧地利的改革方案。這職位不得以主要担保國的人民充任，亦不得以奧地利鄰國的人民充任。

倘奧地利政府認總代表濫用其權力，牠得向國聯行政會訴願。又總代表一職，得由行政會，於其認為奧地利財政已臻於穩定地位時，裁撤之。此外，任何特許權，凡依照總代表的意見，認為足以妨礙改革的實施者，奧地利允不讓與。

除總代表外，並設一「擔保國政府管理委員會」由不列顛、法蘭西、意大利、及捷克斯拉夫四國政府的代表組織。這四國的代表各有二十投票權，擔保借款餘數的那些政府，其投票權數按其所擔保的借款數，比例計算。這委員會的任務，是核准債券認購的條件及將借款交付奧地利政府的辦法。關於這些事項的決議須以三分之二之票決行之；其他事項的決議則祇須以過半數的票決行之。總代表的使命，主要上是在照顧奧地利的利益，這委

員會的使命則在保護投資者的利益。牠祇能與總代表談判，却不能與奧地利政府交涉；但牠與各擔保國一樣有訴諸行政會之權。

總之，國聯計劃的宗旨，在使奧地利實施各種改革，包括費用的省儉，幣制的穩定，及冗員的裁撤，藉使預算能於一九二四年年底時平衡。現時則藉一宗外債以渡過難關。此項外債，由歐洲若干國家的政府及奧地利的若干稅收，為之擔保；而全部計劃，由國聯任命的一個總代表監督。此外，奧地利並放棄其發行紙幣及訂借新債的權利，惟與改革方案相符合者不在此限。

國聯第四屆大會，稱此項制度為「歐戰以來關於經濟改造的最堪注意的一種成績」。這制度的實行，使歐美投資者踴躍認購奧地利的短期借款及長期借款，認購數竟超過原定的借款數——與這種支配未實行前，外國投資者拒絕考慮以款項墊給該國時的情形，大不相同。在總代表親麥曼的監督之下，奧地利克郎的價值是穩定了，奧地利的信用是恢復了，失業人數及生活費用是減低了，儲蓄銀行的存款也在三箇月中增多百分之五百。預算不足的款額，在一九二三年上半年，平均每月為三千三百九十萬紙克郎，在一九二四年正月中即已減至七百九十一萬紙克郎。在一九二四那年內，祇有一次奧地利政府請求總代表，在備供應付預算不足的借款中，撥出一部分歸牠處分。

國聯的計劃，雖有上述的各種成績，但也有若干困難。奧地利的稅收雖超過國聯計劃所預擬的數目，但該國

政府並未實行國聯計劃所擬定的節省辦法。牠雖允裁撤冗員十萬人，但截至一九二四年六月十五日，祇裁撤了六萬七千一百零一人。在另一方面，則該國議會議決把官俸提高，以致開支增大。奧地利政府以為只要稅收也有相當的增多，這種開支的增大是無關重要的。牠以為原定的開支數——即與收入相抵的三萬五千萬金克郎——實在太少，應予增多。後來，行政會一方面雖准將開支數增至四萬九千五百萬金克郎，一方面則仍主張該國有更為節省的必要。

一九二四年九月間，因預算漸趨平衡，行政會與奧地利政府簽訂協約，擬採一種比較不嚴烈的支配。如日後的情形證明現行的支配不宜放鬆時，則這種支配得完全重予實行。反之，如奧地利的經濟狀況及財政狀況繼續改進時，則這種支配得於經過一個過渡時間後，完全撤廢。足見在一九二四年年底時，奧地利的財政雖未完全恢復，行政會却已表示牠願把過分嚴酷的條件修改，並願在該國履行其義務時逐漸把支配權放棄。不過在一九二四年內，該國的財政狀況雖極良好，但其經濟狀況仍未能令人滿意，其大部份原因是該國過小致不能自給。

一九二五年，雷頓及里斯特二人，研究奧地利的經濟狀況。他們在其報告中宣稱該國的經濟生活，表示雖遲緩而明確的改進徵象。

這報告提出後，國聯即將加於奧地利財政的支配權撤廢——時在一九二六年六月三十日。惟管理委員會仍須留意，使該國指定相當稅收，以償付國聯借款。

一九二三年，匈牙利政府請求國聯予以同樣的援助，於是仿照奧地利榜樣的議定書，在一九二四年三月間締訂，並由美國人司密斯充任總代表，擔任實施這議定書的職務。匈牙利的局勢，並不像奧地利的那樣嚴重，其一部分原因是匈牙利乃一農業國，比較上是能自給自足的一個國家。列強對於奧地利，願在二十年間放棄關於賠款等等的一切請求權，但賠款委員會對於匈牙利却祇肯在二十年間，把平均每年應付的賠款減至一千萬金克郎，即每個匈牙利人每年須付一先令——在德意志則每個德意志人每年須付賠款四十一先令。此外，匈牙利的稅收，被認為足以担保二百五十萬金元的借款——較奧地利借款為小——無須另由列強負擔保之責。對於該國實施改革的狀況，行使監督的職務者，不是在奧地利那樣的担保國管理委員會，而是賠款委員會所指派的管理委員會。關於債券持有人的特殊利益，並由行政會指派的保管人保護之。總代表一職，後在一九二六年六月中被裁撤。

上述行使於奧地利及匈牙利的這種財政支配的計劃，其用意都是在厲行政府開支的減省，即裁撤不必要的官吏及廢止以補助金給予失業者的制度。有人以為，這種節流的方法，爲了外國的債券持有人的利益，而使貧窮及勞工階級受最大的痛苦。他們對於國聯在該二國所做的建設工作，加以詆毀，以爲這又是國際銀行家的把戲。但他們並沒有提出多大證據，以證實勞工確因這些改造計劃而遭受不當的損害。在事實上，這些計劃實行的結果，失業人數是減少了，生活費用是降低了，這種改進勞工狀況的方法，當然較優於那種不自然的不生產的遲

早要消滅的補助金制度。

國聯在奧地利及匈牙利二國所做的工作，在經濟方面及人道主義方面的裨益，固極重要，但在政治方面所發生的影響可說是更爲重要。正如匈牙利首相柏特楞向國聯第五屆大會所說，奧地利匈牙利二國的改造，「使那些與東歐洲的政治生活有關係的國家間，彼此親善地合作，爲歐戰以來所未曾見。」在國聯計劃未實行之前，匈牙利與其鄰國間的待決的問題，約有一百件之多；其大部份，後因國聯的調停而解決。

在國聯贊助之下而借給奧地利，匈牙利，布加利亞，及希臘的款項外，尙須提及者，爲國聯在一九二五年借給唐齊的七百五十萬金元，及在一九二六年借給愛沙尼亞的六百五十萬金元。凡在國聯監督之下所發行的債券，均於投資者有利。以一千金元購買一紙債券的一個投資者，平均可得百分之七·七九的利息，其債券的價值（截至一九二八年）也增高一百二十三元三角。而且，債券不在國聯贊助之下而發行者，借款國政府須負擔較多的經費。

#### (十) 國際顧問

爲實施一種獨立於政治操縱之外的財政制度起見，國聯又擬定一種新計劃，即在奧地利及匈牙利二國設立發行銀行。關於設立這種銀行所必要的法律，由該二國的議會制定。銀行的董事，除董事長外，不以政府官吏充任，而由股東推舉之。國聯派一財政顧問，對於該銀行的進行，予以助力。這種國際的財政顧問實較一國所派的財

政顧問爲妥；蓋一國所派的顧問，難免濫用其權力，以致有許多國家不願聘任這種顧問——雖然聘任這種顧問也許於牠們有利。國聯的臨時經濟財政委員會，曾謂「有些國家，因爲國威關係，不願向某一外國的政府，請派顧問。但像國聯那樣的一個國際的公正的機關，如替牠們選派顧問，這種效勞，當爲牠們所願意而且希望利用的。吾們因鑒於有些國家，值此非常危急之秋，把處理財政之權，交由比較上缺乏經驗的官吏掌握，故吾們敢說上述的方法的試行，是會產生良好的結果的。」

國聯不僅爲奧地利及匈牙利二國選派顧問，爲阿爾巴尼亞這小王國，牠也選派顧問。這是特饒興趣的，因爲阿爾巴尼亞所佔的地位，在許多方面，類似於熱帶地域內的獨立國。一九二三年四月間，國聯選派前在荷屬東印度任殖民官吏的杭革，與阿爾巴尼亞政府，訂立以五年爲期的合同，任爲該政府的顧問。他須向行政會報告，每三個月一次。這合同規定自訂立日起一年後，得由阿爾巴尼亞政府，終止之，惟須於三個月前通知。一九二四年二月中，這樣的一個通知，由政府中的一個代理部長（這政府在幾天以前已經辭職）送達於杭革。杭革在其提交於行政會的報告書中，申述阿爾巴尼亞政府，不遵照他的忠告，不徵求他的意見，而把一個特許權給予外國人。阿爾巴尼亞政府的措置，不僅觸怒了杭革，並且觸怒了荷蘭政府，按荷蘭政府是應國聯行政會之請而後推選這顧問的候補人的。牠在寫給國聯祕書長的一封信裏，申述：「這問題是與國聯威信有關的一個問題……」

荷蘭政府「時常勸告其人民，在需求他們效力的時候，須聽從國聯的指揮；但將來也許要有些躊躇了——如果國聯所推荐的候補人，在他們擔任了職務之後，不能繼續賴國聯扶助。」



## (十一) 國際支配的得失

阿爾巴尼亞政府不願忠誠地與國聯合作，就這件事看來，已可窺見國聯所施行的這種國際財政支配，是有若干缺點的。這種支配，不像美國在拉丁美洲所施行的支配，也不像歐洲列強在北非洲所施行的支配；牠不是用強迫的手段來施行的，牠是建築於自願合作的基礎之上的。有些渺小的落後的國家，其政府絕不代表民意，承受外界支配的目的，只在渡過其國內的難關，不待外債還清即欲解脫支配。在這種情形之下，國聯惟有乞助於契約神聖的原則。但這種乞助，現在祇以「道德上的褒貶」為後盾，而不是以武力為後盾。在國際生活上佔一重要地位的國家，其行動也許為這種「精神上的力量」所影響，但與世界潮流不相接觸的地域，其無知無識肆無忌憚的盜匪領袖，就不容易為這種力量所感動。

國聯應否採取更強有力的制裁？這問題留在別處討論。在這裏吾們可以說，國聯關於財政支配所施行的制度，較諸以前的各種制度，是有許多優點的。如前所述，一個帝國主義的國家，每用財政支配的方法，以達經濟上及政治上克服債務國的目的。由私人實施的財政支配，如美國銀行家在玻利非亞及薩爾瓦多爾二國所實施的那種支配，則能發生更大的流弊。這種支配權，如讓銀行家行使，而本國政府又不加以節制時，則他們難免為他們的借款要素種種絕不必要的保障，使債務國的正常開支大受拘束。支配債務國稅收的銀行有時更與政治上的陰謀，發生關係，特別是因為他們的活動是在暗中進行的，遂使他們本國政府的出而干涉無可避免。

國際支配雖也能發生同樣之流弊，但不像一國單獨實施的支配那樣容易發生。國聯在奧地利匈牙利二國實施的制度，是公開的，是公然的。牠的背後並沒有祕密的協約。關於支配的進行情形，每月由總代表造具詳細的報告送交行政會。這制度，由會受訓練的公正無私的專家，用科學的方法實施，其目的並不在增進某一國政府的政治上的利益，或某一銀行的經濟上的利益。丹麥荷蘭等小國內的專家，從前被人漠視，現在已能用來擔任這種職務。更爲重要的一點，是國聯的支配制度，得由大會及行政會詳細審查。——這大會是非資本主義的國家所控制的，至行政會則當牠討論債務國的事件時，該債務國亦得像會員國那樣列席與議。當奧地利，匈牙利，及德意志三國接受了國際的財政支配後，有些中國人主張以一種「道威斯」計劃行於中國。這不是毫無意義的。如果歐洲的強國能接受這種支配而有利，則拉丁美洲及東方的國家，其財政狀況常瀕於危者，自能改變其傳統見解，而不再以爲這種支配的效果，是在增進「帝國主義」的國家的利益。至少可使不提供担保即不能借得外債的那些國家，因此深信，在國聯所定的辦法之下，這些担保是不會被入利用以達不正當目的的，牠們是真能取得借款的利益。

## 第十九章 門戶開放

- (一) 政府間的經濟競爭——(二) 海軍與商業——(三) 門戶緊閉——(四) 門戶緊閉的影響——(五) 門戶開放的意義——(六) 門戶開放協約——(七) 這些協約的不生效果——(八) 國際合作與門戶開放——(九) 國際支配的必要

帝國主義不僅惹起強國政府與落後人民間的糾紛，並且使資本主義的國家間或工業發達的國家間也生齟齬。一個強國對於一塊落後地域獲得了政治上的支配後，便能在該地域確立經濟上的獨佔，而使其他國家受其不利的影響。這就是帝國主義國家間所以拼命競爭的根本原因。有些國家，如法蘭西及俄羅斯等，設法開拓殖民地，及在名義上獨立的國家確立支配，以便緊閉該地的門戶，除了牠們自己的商人以外，其他國家的商人均不能與該地通商。有些國家，如英格蘭等，因為牠們是島國，需賴對外貿易尤為殷切，於是也不能不設法建立殖民帝國，使這種落後地域的門戶不致被其他強國緊閉起來。

### (一) 政府間的經濟競爭

啓發落後地域的商業，與有直接利害關係的，雖不是官吏而是普通商人，但這些商人每有各自的政府予以援助。商人團體相互間在本國發生的經濟競爭，往往用政治以外的方法或用合作的方法來解決，政府不過是公正的裁判機關。但政府對於其商人在落後地域進行這種競爭而予以援助時，經濟的競爭就一變而為政治的敵門；在私人競爭的背後，隱現着政府間勢力的較量。爭執不復按其經濟上的是非曲直而加以考慮；在國家威勢的

庇護之下，這種爭執成爲政治上的糾紛，卒至於訴諸武力而後已。

各國政府援助其各自的商人，甚且服從他們的意志而併吞領土；這不僅是因爲這些商家在官場中有勢力，也不僅是由於國家主義的情操，並且是因爲牠們深信由此獲得的貿易能使全國受其利益。例如，美國上院議員洛治主張把斐律賓羣島併吞，因爲那裏有「極大的貿易上的利益，吾相信，吾們有防衛的權利及栽培的責任。」近代外交上的大事件，有許多是各商人團體間的競爭，而這些商人團體，都有其各自的政府予以援助。當事人間因此發生惡感乃屬當然之事，但更重要的是這種糾紛對於國內一般民衆的影響。譬如，一個德意志商家所想染指的某種貿易特權，被一個不列顛商家攫奪以去時，德意志人如果是真正的「愛國人」就要立即對大不列顛生氣。法蘭西、不列顛、德意志三國商人間關於巴格達鐵道的爭議，雖在一九一四年內大致解決，但一部份由於此項經濟的爭執而惹起的國際惡感，並不能這樣易於泯除，隔不多久而歐戰爆發，便是明證。

從一八九五年至一九〇五年，是外國人在中國「爭奪特許權」的時期。在這時期，他們建築了四條鐵道幹線，大都是爲了政治上及軍事上的目的而建築的。華俄道勝銀行是俄羅斯的一個商業機關，但受法蘭西資本的控制。在一八九六那年，中國特許該銀行建築中東鐵道，一端至海一端銜接西伯利亞鐵道。該銀行於是組織了一個公司，其股東以俄羅斯人或中國人爲限。歐戰期間俄羅斯瓦解的結果，對於該鐵道的管理權羣起爭奪。一九一八年，協約各國在西伯利亞的遠征隊，設立了一個管理委員會，其一部分目的，是在防止該鐵道落於日本人的掌

握，並在規定一種一律的軍事運輸的制度。一九二〇年，中國與俄羅斯協商後，宣告該鐵道的「最高管理權」，暫時由中國掌握。但華盛頓會議顯然不把此事看作中俄二國間的事件，因為該會議通過的決議，規定關於該鐵道的管理問題，應經由外交機關處決。美國政府因此照會中國，聲明該鐵道現狀的變更，如不能保護一切債權人的權利，則美國決不予以同意。惟中國與俄羅斯不願與第三者討論此事；一九二四年五月，牠們簽訂條約，規定關於該鐵道的前途，由牠們決定，「不容任何第三者置喙」。與中東鐵道事件相類似的一事，是法蘭西、俄羅斯、大不列顛及德意志四國間，關於巴格達鐵道的管理及建築，發生爭奪的糾紛，歷久不能解決。此項糾紛早已經過了純粹商業性質的時期，而已成爲列國政府企圖支配近東而從事的政治及軍事的競爭。

在全世界供給的油類中，美國所生產者已佔其百分之七十。但牠仍於歐戰告終後從事於爭奪油的特許權；牠恐怕牠原有的來源有竭盡之一日。國務院雖不親自替本國的油商追求特許權，但油商如美孚油公司及沁克雷企業等，設法從外國獲得這種權利時，牠予以援助。因此，美國牽入爲獨佔特許權問題而發生的糾葛。牠責難大不列顛，說大不列顛不該把美索不達米及其殖民地的門戶緊閉起來，使美國的追求特許權者不得其門而入。爲了東印度、詹姆比產油地，牠與荷蘭也起爭執。美國之參加於特許權的爭奪，別有門徑，與舊式的外交手腕不同。關於特許權的磋商，美國政府並不正式參與，但牠要求別國對於其商人的利益不得加以排斥——可見方法雖不同而結果則無異。

特許權的爭奪，大概會隨着國家社會主義的進展，而愈帶政治的色彩。國家在國內經營油業，如波蘭及羅馬尼亞那樣，也許不足為害，但國營的公司涉足外國市場並追求特許權時，政治的齟齬勢必加甚。英波公司，其股份大半為不列顛政府所持有，新近曾在價格競爭裏，把美國的一個商家，逐出比利時市場。如果沒有一種國際的力量加以節制，這種國營企業非惟無裨於和平，且足增強憤感。

有時，落後國家全然爲了政治上的原因，把特許權及貿易上的特權，給與外國的商人。蘇維埃政府願意把西伯利亞及庫頁島的油的特許權，給與美國商人，其用意似乎是要使美國與日本陷於糾紛，因爲日本對於該地主張優先權。但在另一方面蘇維埃政府設法取銷沁克雷特許權，如果美國不於五年之內承認俄羅斯政府。到了一九二五年一月，牠與日本締結條約，從容地把這些權利交給日本。波蘭國內的油井，大半由法蘭西人組織的公司經營；這是不足驚奇的事實，因爲二國間是有同盟關係的。希臘於一九二〇年與土耳其其戰爭時，曾得不列顛的援助，所以牠把馬其頓境內的專利權，給與不列顛的油商。政治上的動機既這樣能左右商務上的政策，每個國家，因亟欲維持其大國的地位及使其人民能分潤落後地域的富源，於是都想走上帝國主義的路。

有許多政府因亟亟於替牠們的國民，在落後國家內取得商務上的特權，以致用條約的方式來商得這種權利。在一九一五年著名的二十一條件裏，日本政府爲其人民，向中國要求採鑛權及其他特許權，其大部份均經中國給與。在一九二一年十月的昂哥拉協約裏，法蘭西也替牠的人民，在小亞細亞獲得若干特許權。土耳其火油公

司，大家以爲是一個私人企業，然而一九一四年三月十九日的合同，簽字者不僅是商人且有外交官。

## (二) 海軍與商業

依照美國國務院的公報，美國政府並不學步歐洲國家及日本，牠並不替牠的商人，要求落後國家給與特許權。然而美國政府的官吏利用政治上的勢力，援助本國的商家。茲就美國海軍部的公報摘錄一段於下：

「海軍船艦，在墨西哥常須派人登陸，以保護來自坦比哥的苧及油的貿易……在古巴及其他諸島，也有巨量的糖的貿易，海軍人員時常登陸並出發至糖的種植地。這些船艦不宜於在前線作戰，但海軍部每年約須化費三百萬金元以維持牠們。

「吾們在近東，有鉅大的事業，尤其是關於煙草及火油的事業……關於開發該地的經濟富源，有美國商界的代表如以慎重的調查。海軍部對於這些代表，予以各種助力，給與他們通行證，俾能通行各地；關於商業活動的一切消息，爲海軍官員不時在黑海四周往來而獲得者，均供給他們。在該地域內，貿易競爭非常劇烈，各歐洲國盡力設法以謀特惠稅率等的獲得。海軍不僅對於商業的獲得，援助吾們的商家，且遇有商業上的良機時，也通知牠們並充分供給牠們以有關係的消息。

「在土耳其的散孫港口，常泊一艘水雷驅逐艦，藉以保護美國在該港口的煙草事業。吾國製造紙烟所需的土耳其煙草，一大部分取給於散孫附近各地；吾國煙草公司能在該港口採集煙草裝運回國，差不多完全靠托那

裏泊有軍艦的無形的影響。

近年來，美國商務部進行一種推廣對外貿易的制度。對於此項制度，有人表示不滿，其理由是，政府援助其商人從事於尋求市場，實非所宜。

### (三) 門戶緊閉

當一個政府在落後地域併吞了領土，或在名義上獨立的國家確立了間接的支配之後，牠便想進一步替牠自己的國民，謀得經濟上的獨佔。這種政策，通常稱爲門戶緊閉。在土耳其及中國等落後國家內，各國政府均力圖實行這種門戶緊閉政策。在一九〇〇年的黑海協約裏，土耳其皇帝迫得不能不答應關於土耳其北部的鐵道建築特許權，他不再給與別國，他祇能經俄羅斯政府的核准而給與俄羅斯人。在一九〇一年一月的協定裏，中國迫得不能不答應：在滿洲北部牠不雇用俄羅斯人以外的外國顧問；在蒙古及滿洲，非經俄羅斯同意，不以開鑛權或其他利益，給與別國。

殖民地關稅政策——在名義上還是獨立的國家內，實行這種政策，其法律上的地位如何現姑不論，但在殖民地內，依照抽象的國際公法，不論那一種經濟及商務的政策，殖民強國是得以任意採行的。現今殖民強國所採行的政策，其目的大都是想把這些殖民地留供本國商人利用。在殖民帝國之內，門戶緊閉政策可實施於三種事項，(一)關稅(二)航運(三)特許權。門戶緊閉之行於關稅，不必是高大的關稅壁壘，牠的意義是對於本國的貿易



予以特惠。現今，在殖民地內採行的關稅制度，計有三種。第一種是門戶開放政策；凡來自其他國家的貨物所不能享受的權利，來自母國的貨物同樣不能享受。現今祇有尼德蘭、比利時及不列顛的幾個直轄殖民地採行這種政策。第二種是關稅同化政策；母國與殖民地間的貿易是絕對自由的，但殖民地對於其他國家的貿易適用母國的關稅制度。例如，美國人得在美國與波爾多黎各之間自由貿易，但外國貨物要輸入波爾多黎各，便須受美國關稅率的適用。法蘭西及日本也採行相似的政策。

第三種是關稅特惠政策。在這種制度之下，母國與殖民地各有不同的關稅，但對於彼此的貨物，於其輸入時往往全部或一部豁免其繳納關稅的義務。例如美國與斐律賓間的貿易是自由的，但斐律賓的立法機關得制定其自己的關稅法律，呈請美國總統核准。採行這種關稅特惠政策者尙有意大利、西班牙、葡萄牙，及不列顛帝國的自治殖民地。在一八九八年至一九〇七年間，各自治殖民地均以特惠關稅對待來自不列顛的貨物，同時却以保護關稅對待其他國家的貨物。一九〇三年，新西蘭對於凡來自帝國各地的貨物，一概予以特惠，但在其他各自治殖民地之間則祇於磋商後並在互惠的條件之下，方允彼此優待。在一九一九年以前，大不列顛對於來自自治殖民地的貨物並不予以特惠；至是年財政法案通過後，牠纔拋棄這政策的一部分，自是以後，對於來自帝國各地的貨物凡十二種，減收通常關稅六分之一。自治殖民地在一九二三年舉行的經濟會議曾建議把這特惠關稅的原則擴張適用。

直轄殖民地是受敦倫嚴密管轄的，在一九一四年以前向來採取門戶開放的政策，但即在這些殖民地，關稅政策也大部分由於歐戰而有所變更。這些殖民地中，已有二十六處採取門戶緊閉的政策，其方式或爲（一）特惠輸入稅或爲（二）特惠輸出稅。一九二〇年，居比路制定一種稅則，對於不列顛貨物徵收的關稅祇及別國貨物應納額的三分之一。在一九一二及一九二〇兩年內，英屬西印度與加拿大締結協約，給予加拿大以類似的特惠，自百分之三十三又三分之一至百分之五十不等。講到特惠輸出稅，則自一九〇三年以後，馬來聯邦對於錫的輸出徵收百分之十五的關稅，但運往帝國某幾處地域者無須繳納。一九一九年九月起，印度對於生革的輸出徵收百分之十五的關稅，但運往帝國各地硝製者減收關稅三分之二。一九一九年，大不列顛在西非洲對於棕核的輸出頒布徵收輸出稅的法令，但運往英格蘭者得享減折的利益。這法令的明示的目的，是要毀滅德意志的棕油實業，俾爲英格蘭的商家謀利，——其中一家自一九一二年以後，所派紅利從未少於百分之二十。此項關稅，後因反對的批評非常劇烈，乃於一九二二年夏季取消。

航運及特許權——除了上述的那種關稅岐視以外，門戶緊閉政策有時並適用於殖民地航運事業。有些國家，把母國與其殖民地間的貿易也解爲沿海貿易，故應歸本國船舶經營。現在世界上祇有西班牙及美國二國對於牠們一切屬地均採這個政策，法蘭西則祇適用這政策於阿爾及利亞。西班牙、美國二國並不准外國船舶經營牠們所有屬地與屬地間的貿易。

最後，門戶緊閉政策並適用於特許權。所謂特許權，即在落後地域開發富源或舉辦某種公共工事的特權。有許多殖民地把這種權利完全留給母國人民享有，不讓外國人染指。有時這種限制公然以法律規定。有時這種不平待遇雖不明定於法文中，但裁量之權每完全操諸行政官吏之手，而他們事實上每優待其本國人民。

在法屬殖民地內，外國人欲享有煤油特許權，必須加入法蘭西人創辦的股份公司，其董事人數的三分之二須爲法蘭西人。在荷屬東印度，凡當地無住所的外國人公司，不能取得特許權。這法律表面上雖不歧視外國人，但美國國務院於一九二一年五月提出抗議，謂此項法律實施的結果實於美國人不利。在不列顛帝國內，關於特許權似未採取一致的政策。在加拿大及特立尼達二地，對於外國人雖有若干限制，但外國商家能用加入內國公司的方法以避免之。在印度，探鑛權事實上祇給予不列顛人民。在四個自治殖民地及六個直轄殖民地內，現在沒有關於國籍的限制。

在名義上獨立的落後國家，如中國、土耳其及暹羅等，所謂門戶緊閉，是指以公共富源，或以舉辦公共工事的特許權，或以商業上的特惠，基於政治上的勢力而給予某一外國獨佔而不給予另一外國。在殖民地，則所謂門戶緊閉，是指以關稅同化或關稅特惠的方法而加外國貿易以不平待遇，及拒絕予外國資本以投放的機會而加外國資本以不平待遇。

#### (四) 門戶緊閉的影響

獨佔殖民地的富源或獨佔在一種外力支配之下的地域內的富源，以謀一個帝國主義國家的利益——在這一點上，門戶緊閉政策在有些地方是有顯著的功效的。在阿爾及利亞的輸出貨中，有五分之四運往法蘭西。在波爾多黎各的貿易額中，約百分之九十是與美國做的貿易。在斐律賓的貿易額中，美國所佔的成數在一八九四年為百分之十三，在一九二一年已增至百分之六十一，而貨物由美國船舶裝運者，在一九〇九年不滿百分之四，到了一九一九年已增至百分之三十二。下列一表詳示某幾種貨物的增加數。

貨物名稱

美國貨物輸入斐律賓的百分數

貨物名稱	一九一九年	一九二三年
鐵及鋼	八〇〇	八〇〇〇
棉類	〇・五一	五八・七八
革類	二・三二	九〇・二八
麵粉	一七・四七	八〇・二四
機械	〇・一五	八九・〇〇
魚類及海產	三・〇〇	八五・〇〇
絲織品	〇・一九	四二・一八

這些大增加的原因，是不能完全以天然富源來說明的，大部份實由於美國所採的關稅政策，把外國商人擋於門外。在門戶緊閉政策之下進行的貿易，往往成爲獨佔的貿易，這就是說，各國消費者須以較高的代價購用物品，使少數人獲其利益。美國與英屬西印度的麵粉貿易，因特惠關稅的實行而大受打擊；美國有一鎔煉廠家，因海峽殖民地對於錫的輸出徵收關稅，而不得不倒閉。因印度對於皮革的輸出徵收關稅，以致購用同樣皮革製成的靴鞋，美國人較諸不列顛人須多付百分之十的代價。如果日本及其他與斐律賓鄰近的國家，能與斐律賓自由貿易，則這些國家即無企圖併吞這些島嶼的經濟理由；但如美國堅持門戶緊閉的政策，則這些國家就受到一種政治的障礙而不能插足於這個很豐饒的市場，這也許在將來釀成戰爭。就消費者而論，門戶緊閉政策的效果，是貨價的提；就土人而論，牠不過是壓迫政策的另一手段；就整個世界而論，牠維持了最壞的各種民族主義的帝國主義。一個資本主義的國家依賴外國市場以求生存者，如因這種市場，受制於另一強國的政治支配，以致牠不能插足於其間時，牠就要設法併吞地域據爲自己的殖民地。這在百年以前，除了與土人戰爭之外，不致引起戰爭，是因爲其時世上猶多未被佔據的地域。但在今日，這種政策能使業已佔領地域的強國，與意圖佔領這種地域的強國之間，發生衝突。德意志人現正嚷求其原有殖民地的收復；德意志欲在荷屬東印度商得某種利益。美國爲其人民在落後國家內找尋權利，近來愈形急切。如果在這種國家內一日不放棄門戶緊閉的政策，則各國政府將永遠陷於商業糾紛，殖民地將永遠潛伏着戰爭的種子。這種政策的繼續採行終將造成殖民帝國的傾覆，正如這種政

策的祖先重商主義，使十七及十八兩世紀內的帝國崩潰一樣。惟有全世界採行門戶開放政策，纔能使資本主義國家間在落後地域內消滅這種戰爭的根源，而確保和平。

#### (五) 門戶開放的意義

門戶開放的意義只是一機會均等而已。如就中國等獨立國家而論，則牠的意義成爲最惠國待遇。但不論就這種獨立國家而論或就殖民地而論，牠的意義總指：不論來自那一個外國的貨物其輸入應與任何其他外國的貨物受同等的待遇；該地的產物得自由運往任何外國市場不受不平的待遇；內河航運應完全自由；外國商人在該地有完全的居住權及貿易權。就財政方面而論，門戶開放的意義，是指一切外國的人民，關於公共工事契約的締結，公用材料的供給及特許權的讓受等事項，享有均等的機會。

不列顛帝國會一度把牠的門戶，開放於任何國家的貿易。雖然這個政策一部分已被自治殖民地及若干直轄殖民地所丟棄，但不列顛帝國對於外國的貿易，較諸法蘭西殖民帝國或美國殖民帝國，至今仍能開放。民族主義固爲門戶緊閉政策的重要原因，但各國所以一方面雖認識門戶開放的利益而一方面仍不肯毅然實行這個政策，實由於其他國家均採獨佔的政策。如果一國把牠的殖民地開放而自己却不能與其他強國的殖民地貿易，則該國雖給與利益於外國商人而自己却不能取得對等的利益。所以，在這裏也有締結條約的必要。現在已有許多門戶開放協約，適用於（一）名義上獨立的國家如中國及土耳其等，（二）殖民地。

## (六) 門戶開放協約

中國在一八四四那年，已向美國聲明，美國人得同樣取得不列顛人在鴉片戰爭後所取得的貿易特許權。一八九九年中日戰爭之後，歐洲各國乘中國懦弱，在該國攫奪租借地。要是沒有美國國務卿海約翰在一八九九年的下半年向各國發送照會，則該國對於各國貿易實有加以不平等待遇的可能。按海約翰在其照會中，要求在中國享有勢力範圍的列強，聲明在牠們的勢力範圍之內，不以不平等的關稅或鐵道運費，加諸任何國家。——這一個宣言，卒由列強附加若干保留條件而接受。海約翰在一九〇〇年七月三日的照會中，把門戶開放政策的範圍擴張，以確保「中國領土及行政的完整」。後來，約有十件條約及協約，由中國與列強締結，維持中國門戶開放的原則。當初，海約翰照會所定的範圍是很狹的。牠並沒有變更各國所業已享有的利益；牠祇適用於日後關於若干地域所採行的政策，牠並沒有提及關於特許權的辦法。日本政府在華盛頓會議裏，曾利用這種遺漏之點，主張門戶開放政策不適用於特許權的授受。——這主張仍為美國所駁倒，其理由是照會發送以後的各次商議，已把特許權包括於門戶開放政策之內。在一九二二年締結的門戶開放條約，禁止任何優越權利的授受。這是關於中國第一次簽訂的門戶開放的國際條約——這是中國自己第一次切實承認門戶開放義務的條約。簽訂這條約的九個國家，相約尊重中國的主權，獨立及領土行政的完整，並相約使用牠們的力量，以維持工商業均等機會的原則。任何國家，不得再在中國劃定勢力範圍；任何獨佔利益均在禁止之列，而中國也答應不准在鐵道方面有不

公平的待遇。

土耳其——在土耳其也有若干關於門戶開放的協約。一九〇三年，德意志企業家與土耳其政府締結協約，禁止在這些企業家所建築的鐵道上以特惠待遇給予任何外國。在一九一〇年締結的著名的波次但協約裏，俄羅斯與德意志相約，在土耳其及波斯二國所有的勢力範圍內，實行門戶開放。一九一〇年法蘭西的一個公司在土耳其取得建築一條鐵道的特許權，但是牠必須聲明不以特惠待遇給予任何國家。後來關於鐵道建築權的讓受，均有這種聲明。

阿比西尼亞——一九〇六年，法蘭西，大不列顛，及意大利三國，關於阿比西尼亞，簽訂一件條約，相約在該國有提出關於農工商特許權的請求時，三國的外交代表應採有效的行動，務使這種有利於其中一國的特許權不致侵害其餘二國的利益。此外，法蘭西政府允由英格蘭及意大利各派代表一人，出席於法蘭西在該國所築鐵道的管理局。在鐵道上及若干港口內，也保證「待遇的絕對平等」。

一九二五年十二月，不列顛意大利二國政府交換照會，意大利政府允予不列顛以贊助，使不列顛能向阿比西尼亞政府取得特許權，俾在擦拿湖上建築水堰，以便貯留藍尼羅河中的用水，在不列顛政府方面也允與意大利以贊助，使意大利能向阿比西尼亞取得特許權，俾在厄立特利亞至索馬利蘭之間建築一條鐵道。此外，不列顛政府並預備承認此項鐵道在阿比西尼亞境內所經過的地段之上「意大利有獨佔的經濟勢力」。



一九二六年六月，阿比西尼亞政府向國聯各會員國提出抗議，謂不列顛意大利二國締結的協約，牠毫無所知，決不予以承認。該國宣稱意大利不列顛二國企圖對阿比西尼亞「實施壓力」，並稱該國自有史以來，其人民一所遇的外國人，鮮有不想佔有阿比西尼亞的領土及破壞其獨立者。一該國又謂願聆「國聯各會員國的意見，對於牠們自己所決不能承受的那種壓力現竟實施於吾們的這種行為，牠們是否認為正當。」不列顛意大利二國政府在牠們的答覆中，宣稱二國所訂協約的拘束力不及於阿比西尼亞或第三國；牠們在這協約裏不過相約在阿比西尼亞境內不相競爭而已。

後來，國聯秘書長詢問阿比西尼亞政府是否願意把這問題列於下次行政會的議程上。該國政府答稱，此項協約應認為無效，並請秘書長將其抗議書分送國聯的一切會員國。

摩洛哥——一九〇四年，法蘭西大不列顛二國相約：在埃及及摩洛哥境內，不論關於輸入稅率或關於鐵道運費，均不得有差異的待遇。在一九〇六年簽訂的敖幾西拉斯決議書，規定摩洛哥境內應實行「平等的經濟自由」——美國是這決議書的簽訂國之一，因為牠是希望把這種原則推行於全世界的。該決議書並規定，特許權的授受，應遵守「公共裁決的原則，不得對於任何一國予以特惠，一所有特許權所定的內容，也不得「直接或間接包含任何條件或規定，以妨害自由競爭及使一國的競爭者優勝於另一國的競爭者。」此外，關於鴉片專利權的給與，也不得予任何一國以優先的權利。

一九一〇年，法蘭西接受美國所擬對於來比利亞實施財政支配的計劃，當時牠提出的條件，主張「來比利亞境內，一切國家在經濟上應絕對平等。」一九一四年，美國聲明牠在墨西哥所最關心者，為門戶開放政策的維持。

關於殖民地的門戶開放條約——關於殖民地，列強也締結了許多門戶開放條約。一八八五年的柏林總決議書是具有這種性質的最早締結的國際條約，其中一部份規定在剛果流域內應實行門戶開放。這流域包括不列顛在東非洲所有的殖民地，索馬利蘭的一部，比屬剛果，以及喀麥隆，葡屬安哥拉，法屬赤道非洲的若干部份。在這區域之內原定不論何種關稅均不得徵收；後為殖民地政府的稅收着想，在一八九〇年締結新協約，准予徵收值百抽十的關稅。在一九一九年九月修正的柏林決議書，把關於稅率高度的一切限制完全取消，惟仍不許以不平等待遇加於任何一國，縱以特惠給與母國亦在禁止之列。

在非洲其他地方，也有國際協約規定門戶開放的制度。這種制度不僅實施於摩洛哥及阿比西尼亞這二個獨立國，而且實施於西非洲的若干殖民地。一八八五年，英格蘭德意志二國互相保證，牠們在基尼灣所有的屬地內，彼此待遇應一律平等。在一八九八年的一件條約裏，法蘭西英格蘭二國，關於牠們在西非洲所有的屬地，亦作同樣的諾言。

在太平洋上也實行同樣的辦法。一八八六年，德意志與英格蘭締結協約，保證以門戶開放政策實施於牠們

在太平洋上所有的屬地，惟不列顛的自治殖民地不在此例。一八九九年，大不列顛、德意志及美國三國，關於薩摩亞也在條約中採取這個原則。在巴黎和約裏，美國願在十年之間，在斐律賓給予西班牙以平等待遇。一九〇六年關於新赫布利底所締結的協約，保證以同樣的待遇給與法蘭西及不列顛二國的商人。日本於一九一〇年併吞高麗的時候，允在十年之間給予各國以平等待遇。即在格林蘭這個寒帶地方，也經挪威丹麥二國在一九二四年一月締結的協定中，保障該地的門戶開放。

關於門戶開放，在國聯的委托管理狀內所定的宣言，可算得是最廣泛的宣言。任何外國人，其所屬國家係國聯的盟員國者，均得移居於甲乙二類委托管理地，並得在各該地取得產權，執行職務，或經營商業，與受托管理國的人民完全相同。不論在賦稅方面或在經商方面，他享有一經濟上商業上及工業上完全平等的權利。一除關於主要的公共工事外，特許權的給予不得有差別的待遇，專利權的特許則嚴予禁止。美國雖至今仍未加入國聯，但前後締結的條約已使美國也享有這些權利。

不幸，門戶開放政策未能實施於丙類委托管理地，這是由於民族主義的情操過於強烈所致。現在那烏魯島上所實行者，是門戶緊閉政策，不列顛人獨佔着該島燐酸鹽的生產事業。在薩摩亞島上也實行門戶緊閉政策，新西蘭在該島採行關稅特惠的原則。這些都是不好的現象。惟今日的潮流係趨向於門戶緊閉政策，故國聯把門戶開放政策，推行於甲乙兩類委托管理地，實為極大的成功。意大利破壞柏林決議書，把實施於索馬利蘭的門戶開

放制度廢止。美國在其一九〇九年的關稅條例裏規定在斐律賓實施門戶緊閉政策；一九二〇年日本也在高麗採行同樣辦法。一九一九年擬在非洲未經柏林決議書包括的各地實施門戶開放，但毫無結果。凡爾賽條約實取消了德意志大不列顛二國關於太平洋所締結的門戶開放協約。對於這種趨勢，國聯在委托管理地的努力，及華盛頓會議關於中國的努力，實有多少遏止的影響。

(七) 這些協約的不生效果

門戶開放原則雖然已有許多國家予以承認，但因實施時發生許多困難，以致事實上往往不生效力。就中國的外交史看來，可見口頭上雖承認門戶開放原則，實際上却仍行其門戶緊閉政策。這些協約的缺點，在於牠們的效力不及於既得的利益。美國不僅對於在中國破壞門戶開放的行為，提出抗議，對於在摩洛哥及暹羅破壞門戶開放的行為也提出抗議。在比屬剛果及法屬剛果二地所為的破壞行為，殆為其中最惡劣者。比利時及法蘭西在各該地所採行的那種著名的特許權政策，不啻把豐饒的天然富源，歸政府獨佔，使其他國家的商人無從分潤，實違背了柏林決議書內關於門戶開放的規定。皇家奈遮公司，似亦採行獨佔政策。

民族主義固減弱了擁護門戶開放的熱心，但門戶開放這個學說的本身却也有二個缺陷，為其實施上的極大障礙。第一，門戶開放被認為一種學說，准許各國作激烈的自由競爭，却不把牠看作國際合作的制度，應受政府的支配。第二，關於門戶開放實施時所發生的爭執，沒有公正的機關加以裁判。

門戶開放政策，如就關稅及鐵道運費而論，固屬極簡單的一回事，但就投資及特許權而論時，牠就成爲極複雜的問題。關於投資及特許權的事項，僅僅口頭上承認這個政策是不能達到滿意的結果的，是不能避免國際爭執的。不論那一個外國人，以自己的資本在落後地域建築一條鐵道時，未有不求確保其鐵道所經過的同一區域內不再建築其他鐵道。對於某種天然富源的獨佔，尤能發生凶險的競爭。是故誤解門戶開放的意義以釀成這種競爭，其結果惟有增強惡感；倘競爭的目標是鐵道建築特許權及公共工事特許權等鉅大利益，則尤能增強惡感。

#### (八) 國際合作與門戶開放

因此，有若干企圖擬以國際合作的一種方式，代替激烈的競爭。牠不把特許權讓與一國而使其餘競爭者向隅；牠把這種特許權讓與一個國際團體而使各該國人合力經營。

這種國際合作，曾試行於近東，摩洛哥，及中國。關於巴格達鐵道，曾於一八九九年締結一件協約，規定該鐵道股本的百分之四十，由德意志法蘭西二國的銀行家認購，其餘則歸土耳其的投資者認購。當時雖曾邀請不列顛的資本家參加，但巴爾福政府的民族主義使他們未能合作。後在一九一三年的英土協約內，土耳其政府允選不列顛二人，爲巴格達鐵道董事會的董事。

關於摩洛哥，也曾採取國際籌款的辦法。一九〇六年的敖幾西拉斯決議書，規定在四十年間設一國家銀行，

作爲摩洛哥政府的金融代理機關。該銀行置一個摩洛哥高等委員，一個股東大會，一個董事會，及四位監察人，以管轄該銀行的事務。董事會由各投資國按其所持有的股份而選舉的相當數董事組織之，四個監察人則由德意志，英格蘭，西班牙，法蘭西四國各任命一人。一九一二年，費茲坦友爾二地間鐵道的建築費，由法蘭西企業家擔任百分之六十，其餘百分之四十則由西班牙企業家擔任。該鐵道董事會中，法蘭西董事佔九人，西班牙董事佔六人。

一九一〇年，美國國務卿諾克斯，關於滿洲鐵道的特許權及投資事項，提議一種國際合作的遠大的計劃。美國國務院宣稱，滿洲商業的完全中立化，「當於世界和平大有裨益；牠深信，達到這目的，同時維持門戶開放的方法，是把滿洲的鐵道置於一種經濟的公平的管理之下；道鐵的主權歸中國所有；其費用由關係各國願意參加而又允奉行門戶開放及機會均等的政策者，供給之；這些國家在借款尙未清償期間得運用這種鐵道，並得享有供給材料的優先權。」牠以爲這種辦法可使滿洲的鐵道因外國企業家的通力合作而建築起來。

銀行團——諾克斯的計劃歸於失敗，其主要原因爲俄羅斯、日本二國的反對。但牠的理想却在一九一二年提議的六國銀行團中復活；按六個外國的銀行團體，相約日後以行政借款貸與中國時，各該團體應有均平的機會。此項協約後因威爾遜總統的反對而未能實現；他覺得這種辦法足以造成一強迫干涉那東方大國的財政，甚至牠的政治。「惟這些反對旋即放棄，於是第二次銀行團協約，經日本，法蘭西，大不列顛，及美國四國的銀行團體，於一九二〇年十月中簽訂。簽約各造，相約現在及將來以借款貸與中國的中央政府或地方政府時，應以「各方

面完全均等」爲原則。各造應一均等地參與一切事業的舉辦，及一切合同的簽訂，並應均等地負擔一切義務。一這協約如果見諸實行，則此項銀行團，將表示門戶開放原則的一個極重要的適用。這是因爲牠不僅適用於政治借款及實業借款，並且適用於特許權。——雖已讓受而尙未行使的特許權，以及將來給予的特許權。

但就過去的事實看來，這些國際合作的企圖，尙無真能成功者。就土耳其及摩洛哥而論，則這種企圖受挫於單純的民族主義。卽就中國的銀行團而論，牠也沒有任何積極的成就；這是由於中國恐怕牠受制於一個國際業組合的支配，並由於該國政治不靖以致無可舉借外債。惟在另一方面，這銀行團阻止了任何一國的政府或團體，單獨以借款貸與中國，以爲取得政治上利益的代價。

這些合作的辦法，尙有另一缺點；這就是對於債務國亦得派遣代表的一點，往往漏未規定。因爲債務國不能派遣代表，以致所討論者，只是債權人的利益。國聯在改造奧地利及匈牙利二國財政的計劃中所採用的辦法，填補了這種缺陷，因爲國聯盟約規定，各該國得於行政會討論其國事時，得派遣代表列席。此外，銀行團通常僅由少數銀行團體組織，而這些團體又不大受政府的支配。這種不受拘束的國際的企業組合，其實行剝削債務國的行爲，當甚於一國的企業組合。三四個國家的團體，縱能解決彼此間關於門戶開放的爭執，但牠們把門戶緊閉起來，以排斥不屬於這組合的資本家及銀行家時，其力量自亦較大。所以，要確保機會的真正均等，必須另求方法，務使每個國家的企業，均有參與的機會。這是要有一種政府間的合作及支配，纔能辦到的。

### (九) 國際支配的必要

對於資本家在別的國家活動如果不加以監督，則政府的對外政策實有爲私人所破壞的可虞。例如，一九二三年三月，紐約城國家公司以一千九百九十萬金元貸與東方拓殖公司，利率爲百分之六·六二，由日本政府擔保。這東方拓殖公司是受日本政府支配的，在高麗及滿洲經營業務。有很多人相信這宗借款是用以鞏固日本人在南滿洲獨佔利益，故與銀行團及門戶開放的精神有背。吾們以爲此項借款也許並無這種情事，但對於對外投資如果不加以限制，則一般銀行家便得任意投資於外國，以扶植獨佔的特許權，而使美國所欲推翻的門戶緊閉制度得以維持下去。

門戶開放原則，理論上已有許多政府予以承認，但牠們對於這原則的意義，却發生很大的爭執。而對於這種爭執，從前又沒有令人滿意的解決辦法。柏林決議書雖有門戶開放的規定，但比利時法蘭西二國仍在剛果實行專利的處置，並認這種處置爲正當，其理由是該條約不適用於這種處置。當時，大不列顛提議把這種解釋上的爭執，提付仲裁，或召集會議以解決之，但爲比利時法蘭西二國所拒絕接受。按柏林決議書祇規定「調停」爲解決爭議的程序。在一九二〇年至一九二三年間，關於門戶開放的意義，美國與別國發生三件重要的爭議。一九二〇年春季，法蘭西與英格蘭締結聖勒摩煤油協約，規定法蘭西企業應得美索不達米境內煤油權利的四分之一。對於此項協約美國提出抗議，謂法蘭西人及不列顛人獨佔該地的煤油，實違背了門戶開放原則。但不列顛政府在



其駁覆中，宣稱此項特許權，係由土耳其在一九一四年內給予土耳其火油公司，這公司股本的四分之一屬於德意志人，所以聖勒摩協約不過把德意志人的利益轉讓法蘭西人而已。足見二國政府在理論上均接受的原則，於實施時就發生了爭執。一九二一年四月，爲了荷屬東印度境內的某種煤油特許權，美國與荷蘭關於門戶開放的意義也發生爭執。荷蘭政府把詹姆比境內美國所認爲獨佔的煤油權利，給予一個爲大荷壳牌公司所操縱的公司，對於美國油商所投的標價則拒絕加以考慮。於是美國宣稱，此項拒絕考慮，實與門戶開放原則有背，尤其是因爲此項權利爲該地惟一可貴的權利，但荷蘭答稱美孚油公司在當初招標時怠於投標，而且此項權利不能謂爲獨佔。

一九二一年至一九二三年間，美國爲了在中國訂立無線電合同，而與日本發生同樣的爭執。日本政府認定日商三井洋行以前與中國所訂的合同，已給予牠以獨佔的權利，而且這種權利非獨佔即無利可圖，所以美國所訂的無線電合同應予取消。一九二三年三月，駐在北京的日本公使館在發表於遠東各報的意見中，申述一九二二年二月間九國所簽訂的門戶開放條約，只「對將來」發生效力，「專利權的存在及其必要，爲華盛頓會議所承認，這是絕不容疑的。」但美國不以這種理論爲然，仍認所訂無線電合同爲有效。

一般人都以爲專利權是與門戶開放原則相抵觸的，但如上所述，有些專利權是行使特許權所賴以獲利的要件。這一點是華盛頓會議裏締結的門戶開放條約所承認的；按該條約聲明，關於門戶開放的各規定，並不一禁

止在進行商業上或財政上的事業所必要的限度內取得財產或權利……」可惜該條約對於何種權利始屬「必要」並未說明誰有解釋之權。一八八五年的柏林決議書雖有反對專利權的規定，但在一九一九年加以修正後，即規定「各國享有自由處分其財產及讓與特許權的權利，以開發其領土上的天然富源，但對簽約各國的人民不得有差異待遇的辦法……」——這顯然是認許專利權的一種規定。乙類委托管理地雖禁止特許權之有概括的專利性質者，但純粹屬於財政性質的專利權或以管理天然富源的開發為目的而讓與的專利權，則不在禁止之列。

就上述的事實看來，可見何種特許權與門戶開放原則相抵觸，及何種特許權與門戶開放原則不相抵觸，是很難判別的。這種爭執是顯然很難以外交談判來解決的。如果聽憑當事國政府判斷，則其結果即難免發生糾紛，因為牠們一方面既為判斷者一方面又是爭執的當事人，其解釋門戶開放原則勢必為自利心所驅策而不以法律為準則。

為欲補救這種缺點，並欲規定一種公正的方法，以解決這種爭執，及確定門戶開放的意義起見，一九一九年修正的柏林決議書，規定這種爭執，凡非外交談判所能解決者，應用強制仲裁以解決之。委托管理狀內也有這樣的一種規定。一九二四年夏季，希臘政府曾援引此項規定，把牠與不列顛政府間發生的爭執，提付常設國際法庭裁判。緣一九一四年，希臘人馬甫洛馬斯向土耳其人商得關於巴力斯坦電車路等的特許權。歐戰告終後，他要

求不列顛政府承認這些特許權仍適於戰後新的經濟狀況，但未能如願以償。希臘政府一再與不列顛政府交涉，未獲解決，乃將此項爭執提付世界法庭裁判。一九二四年八月，該法庭認定牠對此事件有管轄權。翌年三月，牠宣告此項特許權爲有效，但駁回賠償要求，其理由是馬甫洛馬替斯並不能證明他因權利剝奪而受有損失。

這些爭執用司法手續來解決，固屬一大進步，但由於門戶開放條約而發生的事件，有許多是通常的法庭所難能解決的，比較上當以提交一種行政判裁所辦理爲妥。所以關於門戶開放的爭執，交由國聯的委托管理委員會解決，當能勝任，無須訴諸世界法庭。

華盛頓會議，在這方面會採另一步驟。牠在門戶開放條約裏不採強制仲裁的方法，但在其通過的決議中擬設一個審查委員會，一凡涉及條約中門戶開放各規定的實行而發生的問題，一均可交由該委員會加以研究並報告。雖然這委員會是沒有強制的權力的，而且事實上也迄未設立，但這種問題可交由一種國際行政裁判所解決，這一個原則的承認，是非常重要的。吾們以爲趨向世界和平的最大可能的步驟之一，是由十個主要的殖民強國簽訂一件條約，保證門戶開放不僅實施於牠們自己所有的殖民地，而且實施於中國、土耳其、墨西哥、暹羅、來比利亞、阿比西尼亞、波斯及阿富汗等等獨立國家，並把這種條約的監督權交由一種公正的國際裁判所掌握之。

## 第二十章 帝國主義的間接方式

- (一) 危險地域——
- (二) 租借地——
- (三) 勢力範圍——
- (四) 保護國——
- (五) 半保護國——
- (六) 財政支配——
- (七) 關稅支配——
- (八) 領事裁判權——
- (九) 非正式的支配——
- (十) 共管——
- (十一) 一國單獨實施的支配與數國會同實施的支配

## (一) 危險地域

舊式的帝國主義已爲人所吐棄，所以落後地域被強國併吞這種事現在不比從前那樣常見。落後地域大半已在半世紀以前被強國併吞淪爲殖民地。但現在仍有若干名義上獨立的國家爲帝國主義者所垂涎。這種國家在非洲是阿比西尼亞，索比利亞及埃及，在近東是土耳其，美索不達米，波斯及阿富汗，在遠東是中國及暹羅，在美洲是加勒比沿海的古巴，海地，聖多明谷，中美洲的五個共和國，及南美洲的若干較小國家。這些國家以及其他若干地域，所以仍能維持其「自由」的地位，是由於帝國主義國家間互相競爭，或由於牠們的地勢使強國難以侵犯，或由於牠們固有的力量。但這些國家也大都受強國的間接的支配，這種支配將來也許會變成更固定深切的克服。這些國家大都賦有極可寶貴的富源引起外國人的覬覦。其中有許多國家向外國銀行業者借款，這些銀行業者當然要求牠們支付利息。其中有些國家，其頹廢的政府往往很懦弱或很腐敗，對於本國人及外國人的生命都不能加以保護。在這些「危險地域」內行政能力的不足使外國有干涉的理由，而這種干涉往往形成一種永久的間接的支配，使這些國家淪爲羅凌士教授所稱的「托庇國家」。這種支配對於這些國家表面上雖無若何

大害，但行使支配的強國往往因此在政治上及經濟上獲得極重要的潛勢力。

## (二) 租借地

間接支配中最有趣最重要的一種，便是租借地。帝國主義的國家，往往想在落後國家內獲得一塊在貿易上或軍事上特別可貴的地段，行使其支配。牠並不直截了當把這地段併吞，牠與落後國家的政府訂立條約，使牠在該地段上享有租借權，其租期通常是九十九年。這種條約往往是基於武力的脅迫而訂立的。爲顧全落後國家的體面起見，條約上有時說明，此項租借對於該國政府的「主權毫無侵犯」。一八九八年中國把滿洲的港口租給俄羅斯，其租約上便是有這樣一句的。換句話說，出租國對於租借地名義上仍保持其主權，但一切管領實權却全部讓與承租國。例如在旅順租借地——所有陸海軍隊的指揮權，以及最高行政權，——全部移交俄羅斯官廳。所以，就實際而論，在租期未滿以前，租借地實與殖民地無異。

中國——在中國，租借地是有重要的政治上的影響的。一八九八年，因二個教士的被殺，德意志強迫中國以九十九年的租期，把青島這個可貴的港口出租；這是租借地在中國的起源。一九一四年，日本把德意志從這塊租借地逐出。在一九一五年及一九一八年的協約裏，中國答應對於日本日後與德意志關於山東省所定的辦法，予以同意。惟中國在巴黎和會席上，宣稱這些協約是屈於武力而締結，德意志原來享有的利益，應交還中國。當時雖有美國力助中國，但凡爾賽條約仍把德意志在青島所有的權利，全部移交日本；不過同時日本曾口頭答應，將青

島在將來某一時間交還中國。此項諾言，後由日本履行，一部份實由於美國的壓力。緣一九二二年二月華盛頓會議期間日本與中國簽訂條約，除仍保留若干可貴的經濟利益外，將青島的治理權交還中國。

現今日本在中國享有的租借地，祇旅順及大連二港口。這二港口當初是中國在一八九八年租給俄羅斯的，租期為二十五年，依約應於一九二三年期滿。一九〇五年日俄戰爭的結果，俄羅斯把這二塊租借地轉讓日本。日本鑒於租期將於一九二三年屆滿，乃在一九一五年的著名的二十一條件裏強迫中國將租期展至一九九七年。在一九二一至一九二二年的華盛頓會議席上，日本拒絕把這些權利放棄。一九二三年一月，中國國會提出抗議，認此項展長租期的條約為無效，因為這種條約並未依照中國憲法經國會批准，並因這種條約是在威脅之下締結的。對於此項抗議日本也拒絕加以考慮。

大不列顛在中國有二塊租借地。其中比較重要的一塊是在旅順海灣的對岸，叫做威海衛。這是中國在一八九八那年出租的。租期「以俄羅斯佔據旅順的時期」為準。一九〇五年旅順轉租於日本，大不列顛遂不願交還威海衛。直到華盛頓會議舉行時牠纔答應與中國協商交還的辦法；但協商毫無結果，截至一九二九年七月，威海衛仍在大不列顛掌握中。大不列顛在中國的另一租借地，叫做九龍，也是在一八九八那年租借的，租期為九十九年。在華盛頓會議裏，牠不肯把這租借地交還中國，其理由是為保護香港計九龍有佔據的必要。

法蘭西是最後在中國獲得租借地的強國。牠在一八九八年租得廣州灣，租期為九十九年。牠在華盛頓會議

席上，聲明對於各租借地的同時交還地，願意參加。但牠的意見，大不列顛及日本均不肯採納，因而未能實現。故華盛頓會議的結果，祇約定青島及威海衛二租借地由中國收回，日本仍保持旅順及大連，大不列顛仍保持九龍，法蘭西仍保持廣州灣，各該租借地的租期均須至一九九七年纔屆滿。美國在亞洲是沒有租借地的，但有了斐律賓，也不無足以抵銷歐洲強國在東方的勢力。

巴拿瑪——在西半球上，美國學步歐洲強國，強迫落後國家給牠租借地。開鑿運河以溝通大西太平洋，實是對於世界的一大貢獻，然而這種運河的開鑿，在哥倫比亞共和國並不像美國那樣看得重要。美國雖與哥倫比亞一再磋商，要求在巴拿瑪地峽開鑿這種運河，但哥倫比亞始終拒絕允許。牠提出的條件美國認為苛刻，於是革命爆發，成立了巴拿瑪共和國。美國立即予以承認，並在一九〇三年的海班諾發利拉條約內保障其獨立。牠因此租得了開鑿運河的地域。在運河二岸各五英里的地段內，牠有「一切權力」，牠能「像該地的主人翁那樣，享有並行使」這些權力，在「巴拿瑪共和國則絕對不得行使這種」權利。

巴拿瑪共和國並允許美國：凡基於運河的開鑿維持衛生及保護的必要或便利，美國得永久使用佔有並管理五英里以外的任何其他土地及水道。顯而易見的，所謂「便利」的範圍可由美國任意判斷。如果照該條約文義解釋起來，美國不難擴張其權力，使巴拿瑪全國領土受其支配。此外，美國為運河的安全及保護起見，得「不論何時依其決定」運用其軍隊。又巴拿瑪共和國允許美國，倘巴拿瑪、哥倫二城不遵守美國的衛生條例或

不維持秩序時，美國有權於其認為必要時實施這種條例。

這段土地是永遠租借的，不像中國租借地那樣有一定的租期。美國以一千萬金元一次交付巴拿瑪，此後每年津貼二十五萬金元作為租金。此外，依照一九〇四年的塔夫脫協約，巴拿瑪得經由租借地內的安康及克立斯、托波爾二港口輸入貨物，對於從巴拿瑪共和國運至租借地的貨物，美國官廳不得課稅。一九二二年美國國會根據運河業已鑿成的理由，把塔夫脫協約廢止，於是二國着手協商一新條約。巴拿瑪在協商新條約時，宣稱美國從前對於巴拿瑪貿易加以不平等待遇，實違背了租借的精神。一九二六年七月二十八日，新條約經二國簽訂，惟巴拿瑪國民會議對於新條約的內容不能滿意，要求政府與美國重行協商。截至一九二九年七月此項問題尚未解決。在運河地段內，美國享有絕對的權威，該地現由一個美國軍官治理。對於巴拿瑪的內政，美國雖沒有直接的支配權，但對於該國的對內政策，牠是有某種勢力的。牠會反對該國以某種利益讓與外國，其理由是由於這種讓與有礙於運河的防衛；牠會警告該國，謂美國依照一九〇三年的條約而每年給付的津貼，該國不得作「任何不聰明或無思慮」的化用；牠在一九〇八及一九一二兩年內，應巴拿瑪政府的請托，監督該國的選舉。由此可見一九〇三年的租借條約，使巴拿瑪共和國成為美國的半保護國。

### (三) 勢力範圍

因為租借地大多是重要的港口，所以牠們能給與承租國以極大的力量，得以間接支配內地的貿易；因為這



種內地雖不在租界之內，但往往以租借地爲出海的要道。因此租借地每成爲「勢力範圍」的根基。惟租借地係給與承租國以某種政治上的權利，在勢力範圍則祇給與經濟上的權利。這種勢力範圍有時是落後國家自願送給帝國主義的國家；有時則帝國主義的國家擅自在名義上獨立的落後國家劃定各自的勢力範圍。享有這種勢力的強國，在其範圍內，對於借款、建築鐵道、開採鑛產或舉辦公共工事等，有優先的或獨佔的權利。強國劃定勢力範圍瓜分落後國家的富源，藉以調和彼此間經濟上的競爭，但可供劃爲勢力範圍的地域爲數既少，往往不夠給強國分配。——美國在中國是沒有這種勢力範圍的，——於是佔不到勢力範圍的強國每發不平之鳴。不論那種獨佔，均使土人挨受壓迫，而且強國間對於彼此勢力範圍的大小，每能發生齟齬。所以這種支配所能消弭的糾紛，不足以抵銷其所引起的爭執。

亞洲——在亞洲、非洲及太平洋上，勢力範圍是帝國主義的一種普通的工具。在中國有六個歐洲強國，享有這種勢力範圍。俄羅斯從前在滿洲享有這種勢力範圍，直到一九〇五年日俄戰爭的結果，纔被日本逐出，但牠在外蒙古仍保持着牠的勢力範圍。在一八九八年締結的協約裏，大不列顛與德意志在中國劃定各自的勢力範圍；大不列顛的是在長江流域，德意志的是在青島租借地背後的山東省。歐戰的結果，日本似乎繼承了德意志的權利。法蘭西在印度支那北面的中國各省，也有勢力範圍。大不列顛與法蘭西在一八九六年締結一九〇四年修訂的協約裏，把暹羅王國的一部份置於牠們各自的勢力範圍之下。

在中亞洲也有劃爲勢力範圍的。一九〇七年的英俄協約，把波斯分爲三部；以南部爲英格蘭的勢力範圍，北部爲俄羅斯的勢力範圍，中部作爲中立區域。西藏雖承認英格蘭對於牠的對外事宜有一特殊的利益關係，但英格蘭及俄羅斯都不能在那裏獲得特權。顯而易見的大不列顛的野心是在整個的波斯。在一九一五年三月間，俄羅斯答應把中立區域併入不列顛的勢力範圍。在一九一九年八月九日的英波協約內，大不列顛取得了借款及供給顧問與波斯的權利。惟波斯政府不願意實行此項協約；牠轉向美國求助。

在土耳其，列強也用劃定勢力範圍的方法，以調和彼此間經濟上的競爭。一九一四年，法蘭西與德意志締結協約，劃定了建築鐵道的勢力範圍，法蘭西因此在阿那托力亞的北部及敘利亞二地，享有獨佔的權利。歐戰期間，協約國間大約訂立了六種秘密協約，擬把土耳其帝國劃成各該國的勢力範圍。一九二〇年，法蘭西、大不列顛、意大利三國訂立新協約，規定法蘭西及意大利在牠們各自的勢力範圍之內，如果土耳其政府需要顧問，牠們有供給的優先權；該協約並承認各該享有勢力範圍的國家，得獨佔特權。惟此項協約，後因美國及土耳其的抗議，並未實行。

非洲及太平洋——約有三十件條約，差不多所有歐洲強大的國家都與有關係，承認在非洲劃定的勢力範圍。一九一二年，法蘭西政府要求靠近法蘭西邊界的海關收稅官由法蘭西人充任，當時有人疑心牠想把比利亞分成勢力範圍。德意志與大不列顛在一八八六年的協約裏，劃定牠們各自在太平洋上的勢力範圍。

就非洲及太平洋而論，設定勢力範圍是確立政治支配的初步；這種支配或採保護國的方式或採併吞方式。勢力範圍在亞洲所以不能形成這種政治支配的結果，主要是因為那裏的被壓迫國家力量較強，但一部分實由於美國的阻撓——美國在亞洲是沒有勢力範圍的。在華盛頓會議席上，關於中國簽訂的開放門戶條約，規定列強對於在中國「企圖設定勢力範圍」的任何協約，不得予以贊助。顯而易見的，此項條約並不取銷已經設定的勢力範圍，牠不過阻止將來設定新的勢力範圍而已。

#### (四) 保護國

保護國的種類不一，但亦有相同之點，這就是保護國的對外事宜由帝國主義的國家支配，對於其國內的財政及其他事宜，帝國主義的國家通常也有一些支配的權利。歐洲大陸上也有這種保護國，例如摩納哥。法蘭西對於該國的獨立予以保障，其對價是該國聲明，牠行使其獨立權時，當絕對尊重法蘭西的政治上陸軍上海軍上及經濟上的利益。但最重要的保護國，是在落後地域確立的那些「殖民地」保護國。列強對於那些保護國的內政，也有極大的支配權。不列顛帝國內，有二十個以上的保護國；牠治理牠們，正如牠治理其直轄殖民地一樣，惟一不同之點不過是那裏的不列顛長官叫做高等委員而已。法蘭西在其所轄的保護國裏，保存當地的制度，比較牠在殖民地裏所保存的制度為多。一八八四年六月，法蘭西與柬埔寨王締結條約，把柬埔寨立為法蘭西的保護國。柬埔寨王在該條約裏約定，凡法蘭西政府所認為宜於實行的行政、司法、財政，及商務上的改革，他當一一接受。雖然

關於行政，柬埔寨王有一般的指揮之權，但關於各種賦稅及公共工業等事宜，凡需用歐洲專家者，均由法蘭西的代表掌理。關於借款的契約，非經法蘭西同意，柬埔寨王不得締訂。保護國的內政雖可使之相似於殖民地的內政，但站在國際的觀點上看來，其間是有重要的區別的。原來獨立的國家一旦被人併吞，其先前締結的條約當然歸於消滅。但就保護國而論，宗主國對於這種條約凡涉及外國權利者，均須予以尊重。所以，列強對於某一強國併吞落後地域常常反對，而於建立保護國，則每能容忍。此外，宗主國對於保護國內的外國人，除條約上另有規定外，通常無管轄之權。

福希勒統計世界上曾受一國保護或受國際保護者，有二十八個國家。這些國家中，有些其保護國身份因被併吞而終止。例如佐治亞，一七八三年的條約使牠淪為保護國，到了一八〇一年為俄羅斯所併吞；又如馬達加斯加在一八八五年經馬達加斯加皇后與法蘭西締結條約使牠淪為保護國，但到了一八九六年即被併吞。有些國家其保護國身份因獨立而終止。在一八九七年一八九三年及一九〇七年三年的條約裏，阿富汗接受大不列顛的保護，地收受不列顛所給的補助金；但在一九二一年十一月的多布斯條約裏，不列顛不得不終止此項支配。同樣，不列顛對於埃及及在一九一四年宣布的宗主權，在一九二二年二月裏歸於消滅。

國際保護國——近代史上曾有幾次建立國際保護國的企圖。在敖幾西拉斯決議書內，列強想把這種國際保護國的地位加於摩洛哥。關於關稅的管理事宜，由二個國際機關掌理；設一國際的國家銀行亦曾加以規定；士

人警察隊，擬在法蘭西人及西班牙人訓導之下組織，而由瑞士督察。關於警察隊是否遵守那次會議的決議，由瑞士督察官造具年報，送交外交團。惟此項計劃並未給與列強以具體的支配的辦法；暗殺外國人及長期反抗的情事，也繼續發生。因此，法蘭西於一九一二年與德意志協商後，把這國際保護的制度加以變更，成立了摩洛哥這一個保護國。

這種國際保護的理想，曾實施於阿比西尼亞；牠是歐洲列強互相競爭的目的物。一八九五年阿多瓦一役，阿比西尼亞着着實實的把意大利打敗，結果意大利政府承認阿比西尼亞為一完全獨立國。為防止日後再有競爭起見，法蘭西、大不列顛及意大利三國於一九〇六年十二月十三日簽訂協定，相約保護阿比西尼亞的完整及防止關於特許權的爭奪。此項協定給與阿比西尼亞以不受外侮的「保護」，至少在最近以前，尚沒有被人利用來干涉其內政。

#### (五) 半保護國

有幾個弱小國家，迫得不得不以干涉之權授諸強大國家，並不得不屈服於一種支配；此種支配，就是關於對外事宜，也不是完全的或繼續的，但弱小國家的行動因此受有牽制而不敢為非作惡。現今大不列顛實施於埃及及美索不達米的，美國實施於古巴、海地（加勒比沿海的二個共和國）及巴拿馬的，便是這種支配。這些國家，關於對外事宜，至少有一部分是獨立的。古巴、海地及巴拿馬現為國聯的盟員國。美索不達米及埃及大概不久就要

加入國聯。所有這些國家，都有派遣外交代表駐於外國之權；牠們並得以自己的名義締結某種條約。所以嚴格的說來，牠們不能稱爲保護國。

古巴——但這些國家，關於牠們的獨立，受有若干重要的限制。此可見之於一九〇三年古巴與美國締結的條約。所謂「普拉特修正案」，在該條約內有了具體的規定。依照該條約，凡足以損害其獨立的條約，古巴不得與外國締結；不論用殖民的方法或用建立軍事根據地的方法，凡足以使該國的任何一部受外國的支配者，該國均不得允諾；爲維持該國的獨立及扶助一個能保護生命財產及個人自由的政府起見，美國享有干涉的權利。

在一九〇二年內，美國派駐古巴的外交官及領事官，企圖不用外交手續，干涉當地的行政，古巴政府加以抗拒。古巴政府對於美國水兵爲測量水深而登陸一事，提出抗議，美國國務卿當即表示歉意並懇求該國准允此項登陸。此外，當一個美國領事爲了散地牙哥地方某種不合衛生的狀況，根據普拉特修正案，向古巴提抗議時，該國政府祇向美國國務院聲明，牠對於不經外交機關而來的抗議不能接受。

美國根據普拉特修正案實行的第一次干涉，時在一九〇六年。是年，古巴國內革命爆發，帕爾馬總統爲要鎮壓此項革命，求助於美國。帕爾馬旋即辭職，古巴國會不能選出繼任總統，形勢異常混亂，於是美國以陸軍六千人出而干涉，成立了一個二年又四個月壽命的臨時政府，初由陸軍總長塔夫脫組織，繼由美袁組織。當美國建立這個政府的時候，牠在布告上聲明「此項政府，在美國權力之下建立，在符合臨時政府性質的條件之下應認爲古

巴的政府，在可能範圍內遵奉古巴的憲法。古巴的國旗當照常在政府公署上懸挂。所有省政府及地方政府，包括哈瓦那城在內，其行政機關當繼續如在古巴共和國統治下處理事務。法院當繼續審判案件；一切法律，除與政府的臨時性質抵觸而不適用外，仍繼續有效。——這種穩和的表示，並不能討好於古巴人；他們攻擊美國當局謂牠不該擴張政府的決算，濫發赦罪狀，及以許多特許權給與美國人。當古巴政府恢復之後，其最初動作之一，即將這些特許權契約的一部份取銷，其理——是特許權係徇私而給與的。

一九一二年，古巴又陷於窘境。當時黑人中有企圖獨立的運動。為要鎮壓這個運動起見，古巴國會通過一種法律，規定任何政黨其黨員僅屬於同一種族者不得組織。革命因此爆發。當時哥麥司總統雖將此項法律巧為解釋，但——命勢力的進展已非政府所能節制。結果，美國派四隊海軍登陸，其目的，據官場宣言，不在肅清叛亂，而在保護美國人的生命財產；因肅清叛亂是古巴的本分。

四年之後，一種競爭激烈的選舉，在古巴舉行。投票完畢後，有人提出攻擊，謂政府黨隔斷哈瓦那與國內其他各地的交通，以謀開票結果於政府黨有利。在野黨自由黨的領袖，請求美國國務院指派公證人，以監視選舉票的檢驗。此項請求未獲允諾的結果，革命爆發，反對美諾卡爾政府，申斥該政府以非法手段操縱選舉。惟美國仍援助現政府。當古巴參加歐戰的時候，美國宣稱革命黨人妨害糖的生產而糖是協約國的必需品，故革命黨人實為敵人。一九一七年十月，牠派遣軍隊至古巴，以鎮壓叛亂，直到一九二一年纔撤回。其時，即在一九一九那年，克勞得將

軍應美諾卡爾總統之一請，一至古巴研究古巴的選舉制度，他的目的顯然是要造成公正的選舉制度。隨後，又有若干美國人至古巴調查戶口。此外有一個美國人任爲財政顧問，他受人攻擊謂以十五天的工作取得五萬金元的代價。但這些官吏似均未爲古巴的國會所承認。後來，即在一九二三年，克勞得將軍，經美國派爲駐古巴「大使」（通常大使是派駐大國的官職）他在古巴的地位纔有比較正式的根據。近年來，美國政府對於普拉特修正案重探嚴格的解釋，換句話說，牠不干涉古巴的內政，雖然馬開多的行政似爲嚴酷的獨裁政體。

關於普拉特修正案的範圍，古巴的解釋與美國的解釋從不一致。當美國對於紮帕塔沼澤特許權的讓與提出抗議的時候，哥麥斯總統宣稱普拉特修正案「並不明示或默示美國得干涉古巴的內政，使古巴的行政由美國支配或監護」。在美國也不主張「普拉特修正案給與美國以超於抗議的權利，以阻撓其所反對的事業。例如加勒比涅微塔鐵道的計劃，是不列顛的資本家與有利害關係的，他們要求古巴政府給與補助金，當時，美國就行使此項抗議的權利，極力反對這個計劃，牠以爲「此項計劃將使古巴國庫爲了既非美國亦非古巴的資本而負擔」重累。

海地——美國歷任總統無不企圖把普拉特修正案的原則，推行於其他國家。一九一一年美國與閩都拉斯及尼加拉圭二國訂立的條約，含有這種意義，但爲美國上議院否決。一九一三年，美國重與尼加拉圭締約，其中一條係規定這種「修正案」的，但該條後來仍被刪去。一九一五年，美國以含有普拉特修正案的條約強令海地這



個黑人共和國締訂，其一部份原因實由於美國疑懼德意志侵犯海地。當時海地是一個因內哄而已割裂且將陷於破產的國家。此項條約給與美國以支配該國財政的權力，牠規定該國非經美國總統的同意不得增加國債，在通常稅收不敷支付利息及充作償債基金以前，不得負擔任何財政上的義務。此外，該國並願設置警察隊由美國總統推荐的「美國人組織並指揮之」，關於該國天然富源的開發，亦由美國的工程師協助之。「遇有必要時，美國得予以有效的援助，以保持海地的獨立並維持足以保護生命、財產及個人自由的政府。」

自一九一五年起，美國常有海軍駐於海地，維持該國的秩序，組織地方憲兵隊，實施衛生制度，並開始建築道路。一九二二年春季，美國爲統一其在該國內的各項活動起見，任命高等委員一人駐於該國，輔以「條約官」五人，——卽財政顧問一人，憲兵隊長一人，公用處長一人，農事處長一人，及醫務處長一人。美國人之在海地政府者，除海軍一隊外，合計約一百人。

埃及——大不列顛對於埃及及美索不達米二地，行使類似的支配權。惟埃及對於大不列顛於一九一四年十二月以來所施的保護，深爲懷恨，以致大不列顛不得不於一九二二年二月在其單獨發表的宣言中，承認了埃及的獨立，但關於下列四項在未經商妥辦法之前，仍維持原狀：（一）關於交通的安全事項，（二）關於埃及及防禦外國干涉的事項，（三）關於外人利益及少數民族的保護事項，（四）關於英埃共管蘇丹的事項。大不列顛旋即宣告埃及得設立外交部，此後大不列顛對於住在外國的埃及人不再予以保護，但「埃及的福利及穩固對於不列顛

帝國的和平及安全有重要關係……故不列顛政府對於另一強國干涉埃及內政的任何行爲，將視爲一種惡意的行爲，對於侵略埃及領土的任何舉動，將視爲不正行爲當出全力以抵抗之一。

在一九二二年至一九二四年下半年之間，埃及與英格蘭關於上述保留的四件事項會一再會商，尤其是關於蘇丹的問題。英格蘭希望能與埃及締結一種同盟——類似於牠與美索不達米所締結的同盟。但埃及人始終反對任何妥協辦法；其首相巴沙甚至拒絕承認一九二二年的宣言。他於一九二四年五月在埃及國會裏，申述埃及的陸軍受一個外國軍官指揮，是有損於埃及獨立國的尊嚴的。一九二四年十一月十九日，任蘇丹總督兼埃及陸軍總司令的不列顛人，斯塔克，遭人暗殺，這顯然是埃及國內反英運動的結果。埃及政府對於此項暗殺事件，雖表示遺憾，而且並無證據可認埃及政府對此事事件有直接的關係，但不列顛政府仍致送嚴厲的最後通牒，認此事件爲埃及政府反英態度的必然結果，要求埃及政府道歉、賠償，並以聘任顧問及共管蘇丹的若干權利給予不列顛。後來，不列顛軍隊佔據了亞歷山大的海關，埃及總接受了這些要求的大部份。暗殺斯塔克的犯人雖未逮捕，但埃及國內的形勢從此較爲平靜。現在，大不列顛在埃及政府內，仍有高等委員一人，參議一人及其他顧問若干人爲其代表——這種局面，有些埃及人稱爲「變相的保護」。一九二七年英格蘭與埃及會草定一件同盟條約，但未簽字。美索不達米所處的地位與埃及所處者相同，不過牠與大不列顛有同盟的關係，其所訂同盟條約，置於國聯的監督之下。

## (六) 財政支配

資本主義的國家，每假手於政府官吏或銀行代表，而支配落後國家政府的收支（這些落後國家在其他方面都是獨立的。）這種支配，有些是幾國共同實施的，有些是一國單獨實施的。前者如在土耳其、希臘、突尼斯、摩洛哥、埃及、中國、奧地利、及匈牙利等國內實施的支配；後者如美國在來比利亞、波斯二國及加勒比沿海及中美洲八國內實施的支配。

## (七) 關稅支配

西方列強，並迫令若干落後國家，對於西方貨物的輸入，限定其稅率的高度。這些國家是日本、中國、土耳其、摩洛哥、暹羅、及波斯。在一八五八那年，日本已被迫而限定其稅率的高度，直到一九一一年與歐洲列強訂立條約後，牠纔享有關稅完全自主的權利。

中國——在一八四二年的南京條約內，中國約定對於輸入輸出的貨物，祇徵收百分之五的從值稅。中國原可不時修改稅則以適應貨物的市價；但市價雖不斷的增高而稅則却在一八五八年至一九〇二年間及一九〇二年至一九一八年間並未修改。一九一八年中國雖修改了牠的稅則，但市價仍繼續增高，以致在一九二二那年牠徵收的關稅實際上祇是貨價的百分之三·五而非牠應得的百分之五。在一九二一至一九二二年的華盛頓會議裏，中國要求收回關稅自主。當時列強雖拒絕了此項要求，但仍決議中國得修改稅則俾能實收百分之五的

從值稅。同時又訂立了一件關稅條約，規定由列強召集的特別會議得准許中國對於一般貨物徵收附加稅百分之二·五及對於奢侈品徵收附加稅百分之五；如果中國裁撤內地通過稅（即厘金）則該會議應將一般稅率增至百分之十二·五。中國旋即修改稅則以求從值稅實足百分之五。惟法蘭西其時堅持中國應以金法郎支付庚子賠款，方與中國爭執，故不肯批准關稅條約（直到一九二五年纔肯批准）。因此，中國中央政府的財源依舊貧乏。上述的特別會議，最後於一九二五年十月召集，但旋即休會；這是因為當時中國並無為列強所承認的政府，以致會議的代表無從進行談判。一九二八年七月，美國首先與中國締結新條約，以最惠國待遇為原則，給予中國以關稅自主的權利。其他強國，除日本外，也隨着與中國締結關稅條約。中國政府乃於一九二九年二月一日實施新稅則，以謀扶植國內幼稚的實業。

土耳其——一五三五年，土耳其於其簽訂的降服書中第一次把領事裁判權送給法蘭西，而列強也因此取得了限定土耳其其稅率最高度的權利。一九〇七年，土耳其、大不列顛、奧匈帝國、法蘭西、德意志、意大利及俄羅斯七國簽訂一件議定書，把土耳其的稅率從百分之八增至百分之十一，其目的大概在使該國能以餘款委託外商添築鐵道。一九一四年，土耳其皇單獨以命令把降服書廢除；而一九二三年七月的洛桑條約也承認了土耳其的關稅自主。

暹羅——暹羅的關稅受列強支配的程度，尤甚於中國或土耳其。自一八五五年與不列顛締結條約時起，該

國的稅率限於百分之三。其首先自動承認「民族自主」的原則應實施於暹羅者，為美國；惟基於最惠國條款，該國對於美國貨物所課的關稅不得高於其他各國的貨物。在歐戰告終後締結的和平條約內，同盟各國不得不放棄牠們在該國所享的一切權利。大不列顛在一九二五年七月十四日的條約裏，也承認了該國的財政自主。

摩洛哥——當摩洛哥尚未喪失其獨立地位的時候，其國皇曾與列強締結若干條約，把輸入稅的最高度限於百分之十，後來根據敖幾西拉斯決議書增至百分之十二·五。法蘭西在摩洛哥所設的官吏，把這種限制視為眼中之釘，但法蘭西除對於同盟各國外，至今仍須遵守。

波斯——波斯這個「落後」國家，曾受同樣的限制。在若干條約內，例如一八二八年與俄羅斯訂立的條約內及一八五七年與大不列顛訂立的條約內，牠承受了這種限制。一九〇三年，牠與大不列顛修改二國間所訂的條約，於是，牠對於大不列顛貨物的輸入所得徵收的稅率，列舉於稅則表中，規定有些貨物可免稅輸入，有些貨物則祇須繳納輕稅。此外，除某種貨物外，牠不得徵收輸出稅。一九二八年五月十日，大不列顛纔與該國簽訂協約，以關稅自主的權利。其他各國旋亦仿效大不列顛的辦法。

海地及聖多明谷——美國支配海地及聖多明谷二國的財政，牠堅持該二國的關稅非經牠的同意，不得修改以減少稅收；否則關稅減輕必致稅收不足償付外債。美國把這條文解為不僅減輕關稅應經牠的同意，就是加重關稅也須徵得其同意。

自由通商固極有益，但列強所以迫令落後地域片面的實行自由通商，其動機似在傾銷其貨物於這些地域，以阻礙當地實業的發達。

#### (八) 領事裁判權

在司法制度與西方各國懸殊的那些國家內，一個外國政府設立自己的法庭，依據自己的法律以審判本國人民的案件，這種權利稱爲領事裁判權。享有這種權利的國家，其領事往往充任審判官，凡犯罪案件涉及該國人民者，概由領事審判。例如，一個美國人在中國犯了殺人罪，其審判的機關不是中國法庭，而是美國在中國設立的法庭。在回教國家中，差不多沒有一國不以這種權利給與外國；這是因爲這些國家的法律以回教教義爲根據，僅以很少的權利賦予基督教徒。在高麗、日本、中國、暹羅等東方國家內，如同在太平洋上的土人王國內一樣，也有這種權利的存在。當初，在西方各國的目光中，這些國家的司法是不公正的，其刑罰是不人道的。

當這種國家採取了西方的司法制度之後，通常列強就放棄牠們的領事裁判權。美國在一八九四年的條約裏，放棄了牠在日本所享的領事領判權。列強在暹羅所享的這種權利，也逐漸放棄。在一九〇九那年，大不列顛已答應把牠的人民歸暹羅的普通法庭管轄，惟在一九〇九年以前已經登記的那些人，則不在此例，他們應由稱爲國際法庭的特別法庭審判。但不論在普通法庭或在特別法庭，均得以歐洲法律顧問一人出庭觀審，其意見頗有力量。法蘭西也答應把牠在暹羅國內的亞洲屬民歸暹羅的普通法庭管轄，惟在北五省內凡法蘭西人均受國際

法庭管轄。一九二〇年，美國接受了暹羅法庭的管轄權，牠不像法蘭西及不列顛那樣，堅持國際法庭的制度，惟在五年的期間，任何案件均得由美國的代表要求暹羅的初級法庭移送美國法庭審判。

中國——中國鑒於日本逼羅二國的收回法權，有所激勵，乃一再設法以解除其領事裁判權的束縛。在一九〇二年，一九〇三年及一九〇八年的條約裏，列強允於該國改良其司法制度時，立即撤除領事裁判權。在華盛頓會議席上，該國要求確定領事裁判權取消的日期。但該國以前雖曾努力於其司法制度的近代化，而華盛頓會議仍決定在調查該國的司法制度以前不能改變現狀。此項調查工作，原定於三個月內由一委員會着手辦理，後應中國的請求乃展緩進行。該委員會最後於一九二六年一月在中國會齊，經過九個月的調查，作成了一件報告書，申述領事裁判權應於中國政府實施其建議時放棄。現在，各大強國仍未允放棄牠們的權利，惟中國已於一九二九年與比利時、丹麥、意大利及葡萄牙等國締結了廢除這種權利的條約。牠與比利時締結的條約，規定比利時人民，應在大多數強國放棄其領事裁判權的時候，立即歸中國法庭管轄。牠與葡萄牙締結的條約，則規定即時把領事裁判權取消。

中東諸國——土耳其曾在一八五六及一八九七兩年內，企圖解脫其由於降服書的簽訂而受的司法上的束縛，但均未成功。一九一四年九月歐戰爆發時，牠斷然廢除了這種降服書。雖然協約各國同盟各國及美國，對於這種舉動加以斥責，指為非法，但土耳其概置不理。後來，色佛爾條約雖又規定領事裁判權的制度，然而土耳其力

足以貫徹其撤廢這種權利的主張。在洛桑條約裏，列強允把土耳其的一切降服書完全取消。惟土耳其政府在其單獨發表的宣言裏，提議在至少五年內任命若干歐洲人爲法律顧問。這些法律顧問在世界法庭所推舉的屬於歐戰期間中立國家的法學家選任之。他們充作「土耳其的官吏」，由土耳其外交部長管轄。他們的職務是考察司法制度的運行，但「不能干涉法官的執行職務」。人民對於司法的控訴，他們雖得收受，以便提交司法部長考慮，但他們祇有陳述意見的權力。

從一八二八年起，有若干國家的人民，在波斯不受該國法庭的管轄。一九二七年五月，該國通知所有辱國條約，定於一九二八年五月十日廢止。現在，有些強國已與波斯簽訂了含有這種意義的臨時條約。

阿比西尼亞國內，有八個領事裁判所及一個混合法庭審理外國人的案件。在混合法庭裏遇有關於外國人的案件，由該外國人所屬國家的領事與阿比西尼亞的法官會同審理。

在落後國家內行使領事裁判權雖有其正當的根據，但歐美列強無不濫用牠們的特權。在中國，土耳其及埃及等國內的外國人，非但要求不受當地法院的管轄，而且要求免繳當地的賦稅。因爲這些國家的工商業，大多爲外國人所壟斷，所以當地政府，在領事裁判權的制度之下，很難徵收稅款。又領事裁判權使當地的法律，難能實施於外國人。當地官廳對於犯罪的外國人，不能加以審判，通常必須把他們移送一個外國法庭，而這外國法庭却不一定能公正地審判。在土耳其及摩洛哥等國家裏，歐美列強把有些土人收爲牠們的「被保護者」，於是這般人



也取得了外國人所享有的特權，他們常常在外國的保護之下，陰謀反叛土人政府，肆無忌憚。從前列強曾在土耳其任意出賣這種權利於土人——在一八〇八年俄羅斯在該國有十二萬個希臘人爲其被保護者。列強爲限制牠們在摩洛哥所得收容的被保護者的人數起見，在一八八〇年舉行會議於馬得里，結果，簽訂了一件條約，規定何種土人得受外國的保護。在中國，有些人把產權放在外國人手中，以圖免納賦稅。這種領事裁判權的弊竇，——其實是帝國主義釀成的弊竇，——自然增強了落後國家企圖解脫這種支配的志願。

### (九)非正式的支配

這種支配是強大國家用法外的或隱秘的方法實施於弱小國家的一種支配，——因無較爲適當的名詞，姑名之曰非正式的支配。在許多落後國家裏，列強採取一種辦法，就是牠們的外交官所提出的條件，須經落後國家的政府接受之後，牠們對於這個政府纔全體予以承認。一九二三年十月，駐在北京的外交團拒絕承認曹錕爲中國的總統，須待他接受了列強關於臨城事件所提出的條件之後，他們纔肯予以承認，（所謂臨城事件，是一隊土匪擄去了外國人的一回事。）吾們以爲較能愛國較能代表民意的一個總統，會接受這種條件與否，實屬問題。美國則積極援助拉丁美洲各國的政府，供給牠們以軍火藉以鎮壓革命，例如，在一九二三至一九二四年的冬間牠以這種援助給予墨西哥的奧布累袞政府，一九二四年四月牠以這種援助給予古巴的紮雅斯政府。同時，牠又禁止通商，使各該國的革命黨人無從向美國的私人購買軍火。

海軍——從一九一二年起至一九二五年止，美國在尼加拉圭置一常駐海軍警備隊。有人以為此項駐軍是尼加拉圭不能代表民意的政府所以能支撐的原因，——後來該國政府表示他希望美國不撤退此項駐軍，這就證明了這種指摘的可信。況且，在一九二六至一九二七年間，美國以海軍五千人派往尼加拉圭，以鎮壓該國的革命。一九二七年四月，美國勸誘該國的二個政黨接受司汀生協約，使二黨停止鬭爭而由美國監督選舉，以阻止亞士政府的操縱投票。此項選舉卒於一九二八年十一月間在美國監督之下舉行。當時，桑地諾將軍不肯承認司汀生協約，於是美國海軍企圖把他逮捕，但未拘獲。現今，美國官吏正在該國訓練一隊地方警察，稱為保衛團。關於古巴，也有人指摘美國，謂美國在該國維護不能代表民意的或腐敗的政府。吾們以為，不論這種指摘是否屬實，一個政府假助於外國以維持其權力者，總易於聽從該外國的意見。

美國軍隊在古巴的勢力尤甚於牠在尼加拉圭的勢力。從一八九八年起至一九〇二年止，牠在伍德將軍的指揮之下維持古巴的政府。一九〇六年，美國經古巴總統的同意，在該國設立臨時政府，直到一九〇九年纔取消。一九一五年，美國海軍佔據海地，並在該地設立政府，以一個前任海軍軍官的人為其首領。這政府至今仍統治着該地。

從一九一六年起至一九二四年止，美國在聖多明谷駐紮軍隊，並假手於一個軍人政府而統治着該國。一九二四年六月，牠簽訂駐軍撤退協約，允於該國選民大會修改憲法後即將駐軍撤退。惟是年七月該國未將憲法修

改時，美國已將駐軍撤回。

美國在中國揚子江上駐有砲艦一隊，每年需費三百萬金元。在加勒比海上，牠也有一隊巡洋艦。「在革命有爆發之虞的時候，只要一隻懸掛美國旗的美國巡洋艦開到，通常即足以把騷擾鎮壓下去。」此外，美國人常常監督巴拿馬、海地、聖多明谷、古巴及尼加拉圭的選舉。

顧問——先進國家利用顧問以控制落後國家，尤其是在落後國家的財政方面。這種顧問表面上雖屬私人，但其心目中往往只有本國的利益，對於聘任他們的國家的利益，反不放在心上。軍事顧問在政治方面大概比財政顧問更有勢力。自一八九五年以來，法蘭西有一軍事委員團駐於秘魯，據秘魯報紙時報所稱，他激勵秘魯人親善法蘭西的情操。塞爾維亞、布加利亞及希臘三國的軍隊，聘請法蘭西人教練，在歐洲新興國家的政府裏，法蘭西人充任的顧問，為數很多，權力很大。日本在一九一五年所提著名的二十一條件裏，要求中國在政府中關於政治財政及軍政的事項聘任日本人為顧問。在一九一九年的協約裏，大不列顛也向波斯提出同樣的要求。英格蘭在埃及及美索不達米至今仍有許多顧問。如前所述，美國也假手於顧問而正式地或非正式地支配着來比利亞、尼加拉圭及海地的警察。一九一二年，美國國會准許一個美國軍官充任智利政府的「教練官」。在一九二六年五月十九日的條例裏，她又准許總統派遣軍官及兵士去襄助拉丁美洲各國的政府處理陸海軍事。歐美人在暹羅政府裏充任顧問，為時已久。美國在秘魯有一海軍委員會。一九二三年美國海軍部以一海軍委員團派往巴西，當

即引起了南美洲各國激昂的反感。

新興的及落後的國家，往往需要比較有經驗的國家，予以行政方面的指教，足見供給顧問不無正當的理由。但列強常常濫用這種指教的機會。在理論上國際的顧問，當能免除這種弊竇的一大部分。

### (十) 共管

從前，國家間爲避免彼此爭奪起見，對於係爭地域常常實行共管的制度；牠們設法把係爭地域的事務劃分開來，由牠們分別管理。這種制度曾前後試行於摩勒斯奈、薩摩亞、阿爾巴尼亞、什列斯威好斯敦及斯匹次北爾根等地，但業已廢止。現仍存在者惟在下列三地。

蘇丹——這是一塊廣大的區域，在埃及之南，扼着尼羅河的水源。表面上，牠是埃及與大不列顛共管的；其總督由不列顛政府推荐而由埃及任命，不列顛國旗與埃及國旗並用。總督頒布的一切法律須通知駐在開羅的不列顛領事。在一九二二至一九二四年間，埃及要求不列顛人放棄該地，其理由是該地爲埃及領土的主要部份。但這不過是政治上的論理，隱在背後的事實，却是該地控制着埃及用水的來源。埃及人口年增一十萬。因爲牠完全是一個農業國，所以耕種事業必須不絕地擴張，而水爲耕種事業所不可少的東西。埃及倘一不能從發源於邊境以外的河流中引水是不能生存的。一所以在蘇丹有建築水堰的必要。但在另一方面，該地有不列顛人的棉花事業也需要水的供給。大不列顛於斯塔克暗殺事件發生後，向埃及提出的最後通牒中，要求埃及把駐在該地的

一切官吏及部隊撤回，並要求把葛濟拉灌溉計劃所定的區域擴大。有人以為大不列顛利用斯塔克暗殺事件而企圖併吞蘇丹，這是沒有根據的，因為在一九二四年十二月間，張伯倫向下議院報告，謂不列顛政府「並無廢止共管制度的意思」，牠將邀請埃及政府會商辦法，以決定「除充份供應埃及的需要以外」，蘇丹所能利用的水量。關於這些事項，應選任若干人組織委員會處理之，這委員會的主席以中立國人充任之。

關於尼羅河水的一件協約，在一九二九年五月中宣布。埃及政府在這協約中，允許蘇丹境內的不列顛人，取用尼羅河水以供灌溉之用，但締約二國聲明，此項允許並不「侵害埃及對於尼羅河水所有的天賦的及歷史上的權利，也不侵害埃及擴張農業的需求」。關於蘇丹的政治地位，則二國保留充份的自由。

坦支爾——坦支爾城，據地中海的門戶，在軍略上及商業上是極重要的一個地方，所以牠成爲國際競爭的中心。爲防止爭執起見，在一九〇四年一九〇六年及一九一二年締結的協約，規定該地應有其特殊的地位，不因摩洛哥地位的變更而受其影響。在歐戰將近爆發的時候，列強對於該地擬定國際管理的計劃，後因歐戰爆發而未實現。當時，該地的管理機關，是一個奇特的不能令人滿意的國際團體，稱爲衛生委員會；牠是外交團的代表組織而成的。法蘭西基於牠在摩洛哥的地位，覺得牠在該地有特殊的利益。歐戰告終後，牠企圖獨佔該地。經過了長時期的交涉之後，這企圖纔爲英格蘭及西班牙二國所阻止。一九二三年十二月締結的協定，規定該地共管的辦法，惟在若干方面，法蘭西仍佔優勢。該地的「主權」仍由摩洛哥皇保持，以特派員一人爲其代表，掌理關於土人

的事項——這一個規定增加了法蘭西在該地的勢力，因為摩洛哥皇是由法蘭西支配的。該地的治理權，操於管理委員會及國際立法會議。管理委員會由敖澌西拉斯決議書簽訂各國的八個領事官組織。牠的職務是確保法令的遵守，牠有權以大多數票決駁回法案。國際立法會議對於土人及外國人有立法的權力。牠是代表歐洲國及土人的二十六個議員組織的，但土人祇有九個代表。法蘭西及西班牙各有四個代表，英格蘭則祇有三個。簽訂敖澌西拉斯決議書的其他國家（包括美國在內），亦得派遣代表。

該地一切行政官吏，均須經國際立法會議核准，惟行政長官及其助理官二人則不在此例。這行政長官在六年之內應由法蘭西人充任；其助理官二人，一由不列顛人充任，一由西班牙人充任，前一個掌理財政，後一個掌理衛生及救濟事項。憲兵司令由一比利時人充任，輔以法蘭西人及西班牙人充任的二個參謀官。稅關長官由摩洛哥皇指派，——這不啻是由法蘭西指派。惟管理委員會得以四分之三的票決，要求把他免職。協定中並規定該地應採門戶開放政策，中立政策，及不得有軍事上設備。惟法蘭西及西班牙的軍隊，得通過該地而到達其所屬的摩洛哥。據上所述，可見法蘭西在這協定之下，除行政長官須以法蘭西人充任外，並取得了管理土人及稅關的權利。把該地置於國聯監督之下的提議，未能實現，於是該地設立的政府制度祇有半國際的性質。

基於某種原因，意大利並未參加於上述協定的簽訂，——這事實後來引起了意大利與法蘭西的誤會。經墨索利尼政府一再表示意見的結果，締約各國乃於一九二八年修改該地的法令，承認意大利為締約國之一，並准

許意大利派遣三人爲國際立法會議的議員，一人爲司法行政的助理官，一人爲混合法庭的法官。此外，在交換的照會裏，締約各國允許於該地舉辦公共工事時，應予意大利資本及勞動以公平的分配；關於行政人員的聘任，亦應予意大利人以公平的權利。

新赫布里底——在新赫布里底羣島上，亦試行共管制度。法蘭西與英格蘭在一九〇六年簽訂一件協約，（後在一九二二年三月中加以修正）藉以解決彼此對於這些島嶼的競爭。這協約把這些島嶼定爲「聯合勢力的區域；締約二國的人民，在這區域內，應享同等的居住權，個人保護權，及貿易權，惟二國各自管轄其人民」及其法人，「並不得對於整個社會單獨行使權力。」二國各派高等委員一人。島上的警察隊，由二委員各指揮半數。立法事務及若干公共事務，則由二委員會同掌理。島上設法蘭西法庭一處，英格蘭法庭一處，分別審理法蘭西人及英格蘭人的案件。此外並設聯合法庭一處，審理土人與外國人間的案件；這法庭除置英格蘭法官一人及法蘭西法官一人外，並置中立國法官一人爲其庭長，由西班牙國王任命。關於島上的秩序，由一聯合海軍委員會同維持。地方會議得於非土人若干人請求時設立。又島上不得建築堡壘。

自從這些島嶼實行這種制度之後，法蘭西人與不列顛人間時常發生劇烈的衝突；而土人據說，也處於困境。法蘭西人要求把這些島嶼兼併，其理由是島上的居民大多數爲法蘭西人。但澳大利亞則基於軍略上的原因，對於這種辦法，大概會始終加以反對。

## (十一) 一國單獨實施的支配與數國會同實施的支配

在本書關於帝國主義所討論的各項問題中，列強所用以支配落後地域的種種方法，得歸納為下列二類：

(一) 全部的支配或局部的支配；(二) 一國單獨實施的支配或幾國會同實施的支配。究竟那一種支配最為有利，這問題縱非無法解答，至少也是難於解答的。對於一地實施何種支配，應視當地的特殊情形為斷。但是，局部的支配，不論採半保護國的方法或採財政支配的方法，倘能滿足外界的正常要求，則這種支配大概較諸全部的支配為可取；按全部的支配趨向於剝奪各關係人民的一切自由。惟在古巴及尼加拉圭二國實施的那種間接的支配却有許多缺陷。普拉特修正案使美國能消極的控制古巴的內政，其效用顯然隨着美國的喜怒而定，而於古巴內政的狀況該修正案却並未以任何切實具體的責任加諸美國。古巴在美國的束縛之下生存；古巴人因有美國之故，多半覺得對於政府的行動他們不復負責；而美國自己也不負任何責任。當美國屢次干涉古巴的內政，祖護腐敗的不合輿情的政府的時候，古巴人所懷的這種感覺較前愈形強烈。吾們以為，要使半保護國的觀念能夠順利實施，則牠必須嚴格的以真正並直接涉及外國利益的事項為限。倘認支配內政為宜，則必須另尋一種比較直接比較負責的方法。正如柯立芝教授所說，「半途中是沒有可以停留的地方的，在趨向平等的道路上半途是沒有可以供作永久住所的房屋。在這條道路上發腳得好的那些人，愈走愈性急；對於阻礙他們到達目的地的事物，他們是要懷恨的。」



先進國家支配落後地域，大多獨斷獨行；牠們管理這種地域，不對任何人負責。這種一國單獨實施的帝國主義，雖有行動敏捷一致的優點，但有與其他國家釀成爭執及壓迫土人以謀本國少數人物質利益的弱點。國際支配的制度，在理論上是能免除這些弱點的。各種爭執通常由一公正的機關解決，並不任憑爭執二造處理。按國際生活上的爭執，如果任憑爭執二造處理，則決不能得公平永遠的解決，尤其是一造弱而一造強的時候。反之，國際支配有公正無私的優點，較之一國單獨實施帝國主義，能收諾言實踐的效果。

歷來試行的國際支配，計有三種。第一種是共管制度，已在前面加以討論。這制度不論在什麼地方試行，無不失敗；這是因為牠以分擔責任的原則為基礎的。處理行政事務的官吏必須服從其本國長官的訓令，因此，正如克羅麥所說，他們成爲「本國的政治代理人」。他們處理事務不以為非爲準則而以政治利益爲前提。「不論那一種行動，總常常含有可能給予某一敵對國的利益。於是有一種國際主義的原則，認爲與其舉辦有益的事業，以增加敵對國的利益或增高敵對國的聲譽，不如撒手不辦，即使發生有害的結果亦以撒手不辦爲宜。這種原則在學理上已被吐棄，但常常被認爲實際行動的指南。所以，行政的國際主義，可謂具有造成行政無能的傾向。」

第二種國際支配，例如在薩爾地方實行的支配，在理論上採取完全責任的原則——對國聯行政會這個國際機關負完全責任的原則，故能避免上述第一種國際支配的缺陷。惟如前所述，國聯尙未能充份表現這種責任的效力，故未可推行這原則於其他落後地域。巴黎和會鑒於這二原則的缺點，於是設法計劃另一原則，一方面能

保存一國單獨負責的優點，一方面並能保存對一國際機關負責的優點。這目的因委托管理制度之成立而達到。在這制度之下，受托管理國管理落後地域，在行政上雖完全自由完全獨立，但為謀世界各國的福利而負擔的某種義務，牠必須承認並履行之。



## 下篇 國際爭議的處理

### 第二十一章 戰爭同盟及軍備

- (一) 戰爭的物質損失及精神損失
- (二) 將來的戰爭
- (三) 「防衛」同盟
- (四) 均勢
- (五) 秘密外交
- (六) 軍備競爭
- 海軍競爭——飛機及潛水艇——(七) 軍火的私人製造——(八) 武力與國際社會

軍力是解決國際爭議的最重要最常用的工具。這句話聽起來似乎是很不快意的，然而事實確是如此。各國為確保其安全、其權利、及其人民的權利起見，到了萬不得已的時候，總不能訴諸法律，而必須訴諸其自己所有的實力、軍備及以武力為後盾的外交。」

#### (一) 戰爭的物質損失及精神損失

一讀史籍，即可見戰事的敘述，佔大半篇幅。在一四七〇年至一七二一年間，歐洲有些地方，一年中總有一次

戰爭。在一七二一年至一八一四年間，歐洲往往全部捲入戰爭的漩渦，例如奧地利王位繼承戰爭，七年戰爭，法蘭西革命及拿破倫時代的各次戰爭。十九世紀內，暫時安靖，自滑鐵盧戰爭以後並無牽動世界的普遍戰爭，直到一九一四年纔發生歐戰。但小戰爭仍不時發生——或發生於歐洲國家與亞洲國家間，或發生於所謂先進民族與落後民族間。

荷蘭及瑞典，顯然是歐洲僅有的二國，能在五十年間不捲入戰爭的漩渦。英格蘭，在過去八百年中，有四百十九年從事於戰爭。惟南美洲諸國間，自一八八三年以後，從未發生戰事；又除歐戰外，南美洲國家與歐洲國家間，自一八六五年以後，亦從未發生戰事。南美洲的問題，與其說是在避免國際的戰爭，毋寧說是在擺脫國內的革命，拉丁美洲國家中大多不時為這種革命所困苦。

雖然在上一世紀內，打了許多次數的仗——在一八二一年至一九一四年間，一共打了四十次的仗——但較諸古時，似已漸漸減少。在一四五〇年至一六〇〇年間，約百分之六十五的時間耗費於戰爭，但在上一世紀的後半期內，耗費於戰爭的時間，祇佔百分之二十二。不過，戰爭的時間雖減少，其強烈的程度及其釀成的痛苦則增大。歐戰中死亡的人數，倍於法蘭西革命以後的各次戰爭。

### 十九世紀內各次戰爭的死亡人數

戰爭名稱

所經時日

死亡人數

拿破倫戰爭（一七九〇年至一八一五年）

九千日

二百十萬人

克里米亞戰爭（一八五四年至一八五六年）

七百三十日

七十八萬五千人

普丹戰爭（一八六四年）

一百三十五日

三千五百人

普奧戰爭（一八六六年）

四十日

四萬五千人

美國南北戰爭（一八六一年至一八六五年）

一千三百五十日

七十萬人

普法戰爭（一八七〇年至一八七一年）

二百十日

十八萬四千人

蒲耳戰爭（一八九九年至一九〇二年）

九百九十五日

九千八百人

日俄戰爭（一九〇四年至一九〇五年）

五百四十八日

十六萬人

巴爾幹戰爭（一九一二年至一九一三年）

二百三十八日

四十六萬二千人

### 總計

歐戰（一九一四年至一九一八年）

一千七百五十日

一千萬人

爲謀限制人類的殘殺起見，國際法學者曾主張平民與軍人的區分。但這種區分，在今日已屬虛構，因爲近代的戰爭，如要有力量，必需一切男女老幼的全神貫注。男人在戰壕中作戰，婦孺則在後方作戰——奮力工作，不僅以軍火並且以食糧供給前線。當一國受封鎖時，平民受困苦，與兵士一樣。歐戰中死亡者，至少有一千萬人，受傷者

更有二千萬人。平民死於貧困疫病及砲火者，也有千萬人左右。這次戰爭，留下了九百萬個孤兒，造成了五百萬個寡婦，並使一千萬人成爲無家可歸的難民。戰爭不僅不保證適者的生存，而且使強壯者喪失生命或成爲殘廢，留下體格衰弱者傳種接代。

就毀壞財產方面論，戰爭也是很耗費的。歐戰的直接損失，即軍火的費用等等，爲數在一千八百六十萬萬金元以上，間接損失即喪失的生命及毀壞的財產，以金錢計算，爲數約一千五百十萬萬金元——總計戰爭所耗，達三千三百七十萬萬金元。這種解決國際糾紛的工具，使世界每小時耗費九百萬金元。在六十分鐘內，戰爭所耗費的金額，等於加利福尼亞大學的基金。

歐戰的結果，增加協約各國的國債，其數如下：

一九一三年

一九二〇年

美國

十一萬八千八百萬金元

二百四十二萬九千八百萬金元

不列顛帝國

六十八萬九千七百萬金元

三百十八萬零三百萬金元

法蘭西

六十五萬九千八百萬金元

二百二十八萬七千一百萬金元

當一九一八年宣告休戰時，美國軍需部每月所消耗的人工及原料，等於開鑿巴拿瑪運河的費用——其總數等於把紐約城每年重造一次的所需。在一九二〇那年，歐洲國家中，大平均支出超過收入——大部份均由於

## 戰後組織的紊亂。

中立國家固可發展一種繁盛的軍事貿易，但因這種鉅大數量的財富，徒然銷毀，結果牠們亦必受損害。世界各地，在經濟上，既日趨於互相依賴，戰爭的災殃，絕不會限於一隅。即使協約各國，償還牠們向美國所借的一百十萬萬金元，但既曾參戰，美國人民的狀況終較前爲劣，——因爲美國政府因參戰而所耗的金額，總計達三百二十萬萬金元。

如果國際糾紛確能因戰爭而得合理的解決，如果解決國際糾紛，除戰爭外別無方法，則消耗這些鉅大的金額，尙屬有理可說。但戰爭鮮有按照正義及法律的原則而解決國際糾紛者。因此，戰敗者遂信惟武力爲和平的基礎，於是進而操練大軍，以使用武力推翻牠們所受的屈服條件。成千成萬的人，對於一九一九年巴黎和會的結果，非常失望。當時原有創造一個新的較好的世界的機會。但在四年的長期間內，對一敵國懷着深刻仇意的交戰國政治家及人民，希望他們輕易把這敵國放鬆，實屬奢望。在戰事進行期間，協約各國的人民，也許有絕對真誠的信念，以爲他們是爲維護民主政治而戰爭——爲永遠消滅戰爭而戰爭。但戰勝這一服麻醉劑，使「締造和平者」忘却了已往的諾言。總之，戰爭制度存在一日，媾和條件卽一日難免以復仇爲宗旨。血戰的戰勝者，終不想改造世界而置之於穩固的基礎之上，牠終想對降服的敵人，運用其力量以實行復仇。

戰爭使道德的約束力寬弛。當人們在戰壕中學習了互相仇恨互相殘殺之後，有些人於回到家鄉時，就會不



猶豫地違犯強暴的行爲。又戰爭能養成虛偽。敵人總是壞的——犯一切罪惡的。戰爭的責任，完全諉諸敵人——這是協約國載入凡爾賽條約中的一個原則。歐戰時歸諸德意志人的罪惡，不論是關於割斷比利時嬰孩的手足，或是關於潛水艇的殘暴行動，其中有許多，現在吾們均知其爲不實。海軍少將息謨曾謂：「一般人所歸罪於德意志人的殘暴行爲的敘述，大半是不實的；除了蘭多味里堡醫船事件之外，據吾所知，從未有一艘德意志潛水艇的艦長，曾故意射擊水雷艇小船的情事……」這種有組織的造謠——德意志大概比協約國更爲厲害——在事實上也許是必要的。如果民衆對於戰爭祇予以冷淡的擁護，其結果即難免於失敗。就個人而論，美國人並不仇恨德意志人，可是採用了普及全國的宣傳的方法之後，「美國」即可激動起來而仇恨「德意志」了。但最後民衆必能醒悟而不再信任政府，這就是政府取得這種民衆擁護的代價。政府在戰爭時所用的宣傳方法，在和平時每爲經濟團體或政治團體所用，以攻擊政府，藉圖利用政府以達牠們自利的目的。關於戰爭對於民主政治及自由的影響，吾們不必討論，因爲這些影響，主要是國內的問題而非國際的問題。但在戰爭時壓迫一切輿論，足使獨裁制度，在改造時期內較易成立——這是足以阻碍真正和平的樹立的，因爲在非建築於民主政治的基礎之上的政府間，是不能實現健全的國際合作的。

## (二) 將來的戰爭

國際關係，將來如果像從前一樣，建築於同樣的基礎之上，則將來戰爭大概仍不能避免。因爲科學繼續「進

步，一並因為各地互相依賴的程度日深一日，這種戰爭的結果，較諸前一世紀內的任何戰爭，必定更為可怕。正如火藥的發明，革新了十四世紀內的戰術，今日化學的發明，將革新將來的戰術，這是可以預料的。毒氣、潛水艇、及飛機業已取主戰艦及來福鎗的優越地位而代之。今日在實驗室裏的人，已較荷鎗的人為重要。

差不多任何化學品一遇有需要時，都能製成毒氣。一據稱，美國的化學軍事部，曾發明一種液汁，只要用三滴放在皮膚的任何一部份，即足致人於死。據說，一架飛機，攜帶這種液汁二噸，飛行一次，把液汁擲下，足使寬一百尺長七里的地域內的居民，完全殺死。該部並製有一種器具，可在飛機上用以放擲烟幕。吾們實不能說將來大城市中的平民，不致受毒氣的襲擊。現在還沒有保護這種平民的確屬有效的方法。一吾們固可說，這種戰術的發展令人駭怕不致採用，人類的良心對之會起反感，這也許是不错的，但在近代的戰爭中，例如在上次歐戰中，一國的人民，不論那一個與戰爭總有些直接的關係，有鑒於此，即可知在一個恣肆的交戰國的目光中，對於利用毒氣以攻擊戰場上的軍隊，與利用之以攻擊那些軍隊所賴以取得軍需的地方，也許不以為有什麼大差別。一

坦克車的可怕的效力，也有同樣的進展，——所謂坦克車即與古時武士的盔甲有相同意義的近代的利器。最初，坦克車進行的速度，每小時祇四五英里，但在一九二四那年，美國軍需部製造一種牽引機，能以每小時三十英里的速度走上四十五度的斜坡及不致沉沒司機者的頭部而渡過水面。又美國曾發明徑口七十五公釐的一種鎗，其射擊力差不多倍於有名的 *Soixante-quinze*。至美國新發明的一百五十五公釐口徑的鎗，其射擊力勝

過法蘭西的 G.P.F. 差不多較遠五英里。新式的機關鎗所放射的子彈，其重量四倍於三十公釐口徑的勃郎林鎗，——其放射差不多一定能毀壞一架飛機，——而其射遠力也幾乎三倍於這種勃郎林鎗。擲彈飛機是放射毒氣的最好的利器；關於這種飛機的發展，科學的研究也有成績。美國軍需部已造成一種空中炸彈，重四千磅，長十四尺，其重量十倍於歐戰中所用的最大的空中炸彈。

交戰國認為求民族的生存而作戰，其使用這種武器，大概不會有戰時法律加以阻止。可見「如果人類不消滅戰爭，戰爭將消滅人類」這句話實非過甚之言。

### (三)「防衛」同盟

在以戰爭為解決國際糾紛的主要工具的時候，孤立的一國，每易為資力及人力較大的另一國所壓倒。為謀抵銷敵國所具有的這種優勢起見，一國每與另一國，有同樣的利害關係或恐懼同一的敵國者，締結同盟。實際上締結的，也許是「攻擊」同盟，但十九及二十兩世紀內所締結的一切同盟，表面上似乎均為「防衛」同盟。法蘭西與俄羅斯二國，在一八九二年的軍事協定中，「因均欲維持和平，並祇求在三國同盟以武力攻擊二國的任一國，而引起防衛戰爭的必要時，得以應付起見，」相約以軍力互助。在一八八二年的第一次三國同盟中，匈、奧、德意志及意大利三國所締結的條約，「本質上具有保守及防衛的性質，其目的祇在防止足以脅迫三國安全及歐洲和平的危險。」遇有三國中之一國，「並無直接挑釁的行動，」而受同盟以外的二國或二國以上的攻擊時，同

盟中的其他二國，即當予以援助。一九〇二年英日同盟的第一條，宣稱締約二國，「完全不爲二國中任何一國的任何侵略的傾向所影響」；祇在一方的利益受侵害時，同盟條約始生效力。足見這些同盟，均稱爲「防衛」同盟，惟事實上並未制止同盟國從事於侵略行動。因此，同盟的締結，雖明示其目的祇在「防衛」，而外界仍可疑懼其作用，在求達侵略的目的。「防衛」同盟「攻擊」同盟之別，與「防衛」戰爭「攻擊」戰爭之別，一樣是虛幻而不切實。

在同盟條約中，締約國的一方，可約定在任何情形之下，他方受攻擊時，予以軍事上的援助。例如法蘭西及波蘭二國，在一九二一年二月十九日的同盟條約中，宣稱「二締約國均有誠篤的和平用意，遇有一方或二方，並無挑釁行爲，仍爲他國不願這種用意而加攻擊時，二國政府應採一致行動，以防衛國土及保護正當要求……」在有些同盟條約中，同盟國的一方，祇約定在他方與第三國開戰時，嚴守中立，並「運用其力量，以阻止其他國家參加而與其同盟國作戰」。但遇有另一國家參加而與其同盟國作戰時，牠必須起而援助。一九〇二年的英日同盟中，曾規定這種辦法，惟一九〇五年修訂的同盟，把這種辦法取消，而代之以較爲廣泛的互助的辦法。此外，有些同盟條約，指明牠們所欲對付的敵國。依照一八九二年的同盟條約，俄羅斯祇在德意志攻擊法蘭西時，或意大利受德意志援助而攻擊法蘭西時，始予法蘭西以助力；在法蘭西方面，也祇在德意志攻擊俄羅斯時，或奧地利受德意志援助而攻擊俄羅斯時，始予俄羅斯以助力。一八七九年匈奧及德意志二帝國所訂的同盟條約，也祇在二帝國

之一受俄羅斯攻擊時，始生效力。同樣，美國與法蘭西二國在一九一九年擬訂而未成立的同盟條約，規定一遇有德意志無故對法蘭西採任何侵略的行動時，「美國應予法蘭西以軍事上的援助。同盟條約，直截指明其所疑懼的敵國時，自然會增強國際的惡感，不指明敵國時，則又會惹起國際的猜疑。足見不論指明敵國與否，同盟條約總不免加深懷疑的空氣。

有許多同盟條約，不僅以遇有攻擊時須爲軍事援助的攏統的諾言爲已足；牠們常常列舉這種援助所應採的確切的方法。這些列舉的方法，有時規定於同盟條約的本文中。例如，在一八九二年法蘭西與俄羅斯二國所締結的協定中，法蘭西允在戰爭時，以一百三十萬人對付德意志，而俄羅斯也允提供七十萬至八十萬人。一這些軍隊應全數急速赴戰，俾使德意志必須同時在東西兩部作戰。一又二國的總參謀部，關於執行這些計劃的準備，不論何時，均須協力合作。同盟條約，有時另訂技術方面的海陸軍的協約。一九一二年，法蘭西俄羅斯二國締結一件協定，規定二國每月交換關於海軍的消息。一九一三年，奧匈、德意志及意大利三國締結一件海軍協約，規定三同盟國的海軍力量，應在戰時聯合起來，以便取得地中海的支配權。三國海軍的最高指揮權，應委諸奧匈或意大利的海軍司令官。行動的計劃，應由海軍參謀部在平時準備。三國並另訂附約，詳定行動的重要根據地及應用的船舶等事項。這種協約，使一國確知其同盟國在戰爭發生時所能提供的助力。

同盟條約，大半是藉均勢主義的名義而締結的。因為把世界分爲軍事力量及實業力量彼此相等的國家，是一件不可能的事情，所以均勢主義，是要把國家集合起來，以造成互相對抗的同盟團體，使沒有一國能獨自或聯合他國，強令其餘國家服從其意志。領土的割讓，使某些國家削弱，同時使某些國家增強，雖也有利用之以造成國家的均勢，但均勢主義通常均用同盟的制度以維持之。這種制度，在古時已有知之者。波里比阿曾敘述：叙拉古的漢諾，雖然是羅馬的同盟國，仍在迦太基有一次發生內戰時，予迦太基以援助，他一認爲使迦太基安全是必要的，一方面可藉以維持他在西利的主權，一方面並可藉以保持羅馬的友誼；所怕迦太基傾覆之後，其餘強國將無對抗的勢力，而能爲所欲爲……「發忒爾把均勢的意義，解爲「一種事務的處置方法，其目的在使沒有一國能處於特殊的地位，以享有不容爭議的優勢，及強令其他國家服從其命令。」這一主義會表現於一六四八年的威斯特發里亞和約中，及一七一三年的烏得勒支條約中——這二件條約，用意均在重定疆界，使任何一國不能享有過大的勢力。一八五五年，若干國家保障挪威的完整，「藉以防止一切擾亂歐洲均勢狀態的糾紛。」

自拿破倫戰爭以來，歐洲國家間會締結各種同盟條約，約二十種之多。在一七九二年至一九一五年間，計有五種同盟，爲對抗法蘭西而締結。一八〇〇年，波羅的沿海四國，結成同盟，通稱武裝中立，其目的在維持海上自由，對抗英格蘭的野心。拿破倫戰爭結束時，歐洲各國君主，組織神聖同盟及四國同盟，以對抗法蘭西爲宗旨；又設干涉的制度，以擁護歐洲的君主政體。一八二〇年在特洛庖通過的一件議定書中，四國同盟的各同盟國，相約在必

要時，採用「強制力」以鎮壓任何同盟國內反對政府的革命。其後，歐洲主要各國，在一八二七年，一八三四年，及一八四〇年內，簽訂三件「和平」協約，相約以聯合的行動，銷除希臘，葡萄牙，及土耳其三國內足以侵擾締約國利益的狀況。一八五四年，大不列顛，法蘭西，及土耳其三國，簽訂同盟條約，以俄羅斯為目標，其序文宣稱：「締約三國政府，深知土耳其帝國的存在，為維持歐洲國家的均勢所必要。」

一八七一年德意志帝國成立後，欲使均勢不致破壞，歐洲國家間的關係，即有重定的必要。對於俄羅斯經過深長的考慮之後，德意志帝國最後決定與匈奧及意大利二國聯合。一八八二年，這三個國家簽訂三國同盟，其後在一八八七年，一八九一年，一九〇二年及一九一二年各年內加以修訂。羅馬尼亞在一八八三年內加入。布加利亞及土耳其二國也在歐戰期間加入同盟國。與同盟國相對立的集團，係由法蘭西，俄羅斯及大不列顛組成。一八九二年，法蘭西，俄羅斯二國，締結防衛同盟，以對抗德意志及意大利。一九〇四年，法蘭西與大不列顛簽訂幾種協約，解決了二國間政治上的爭議，並引起友誼合作的空氣，漸漸形成了二國對抗德意志的共同關係。一九〇七年，大不列顛，俄羅斯二國，解決了彼此間在近東方面的爭執。日本也誓為協約國之一，這是由於一九〇二年一九〇五年及一九一一年的英日同盟。日本實際上負有保護協約國在遠東所有的利益之責。英格蘭加入歐戰後，大不列顛，法蘭西及俄羅斯三國，在一九一四年九月中簽訂一件協約，相約「在此次戰爭期間，不單獨媾和。三國政府議定，將來討論媾和條件時，協約國的任何一國，非於事前商得其餘各協約國的同意，不得提出媾和條件。」這

些條件在歐戰期間，定明於若干有名的宣言及密約中，擬把敵國的領土分割——雖然法蘭西、俄羅斯二國的同盟條約，及牠們與英格蘭的諒解，祇有「防衛」的性質。一九一五年，意大利背棄了同盟國而加入協約國，羅馬尼亞及希臘也在一九一六年依附協約國。

德意志為協約國的聯合軍力戰敗後，列強又設法重定均勢。奧地利及匈牙利，不得與德意志聯合。擬由法蘭西、大不列顛及美國在一九一九年六月二十八日簽訂的協約中，規定遇有法蘭西並無挑釁行動而受德意志侵略時，大不列顛及美國應「立即」予以援助。後因此項條約，美國拒絕批准，法蘭西乃採取另一政策，即與歐洲新興的及較小的國家組織同盟，藉以包圍德意志並設防衛線於俄羅斯邊境。法蘭西希望藉此以保護其自己，免受德意志主義及布爾札維主義的襲擊，而各小國也因此取得了法蘭西的誓約，即遇有牠們新得的獨立受威脅時，法蘭西須予以援助。這種動機，促使法蘭西在一九二〇年九月中，與比利時簽訂軍事諒解；在一九二一年與波蘭締結同盟；在一九二四年一月中與捷克斯拉夫締結同盟；在一九二六年六月中與羅馬尼亞締結同盟；在一九二七年十一月中與南斯拉夫締結同盟。法蘭西的勢力——至少在一時期內——對於一九二一年三月的波蘭、羅馬尼亞同盟，及小協約國，佔優越的地位。

同盟及均勢的制度，暫時也許能使世界勉強維持武裝的和平，一團體不敢攻擊他團體，却時恐受人攻擊。惟就前一世紀的歷史看來，可見均勢主義雖能展緩戰爭，却不能永久維持和平。這主義的目的，並不在根據正義的



原則而締立條約。牠祇求一國或一部份國家，不致擁有超越另一國或另一部份國家的勢力。查理第五，腓力第二，路易第十四，拿破倫及威廉第二等武人，企圖稱霸世界，對於這種武人實有組織同盟的必要，藉以阻止他們的野心。但同盟一旦把敵國消滅之後，均勢即告破壞，而戰勝國間猜忌及利害衝突，也隨之以起。均勢主義，一不但不主持正義，而且不能昭示明晰的解決方法。一牠是一種政策，其目的是在找出最強的國家，然後加以攻擊，務求該國降於弱國的地位。一把勢力的均衡推為政治上的原則，不以正義為國家間行動的準則——這種慣例，自不免使國際關係，置於武力的觀念之上。牠使敵對的狀態，成為國家間正常的關係，如果牠有時制止敵對狀態的演成戰爭，牠所用的方法也只是更大戰爭的實力威脅。近代歐洲的均勢，實表示歐洲的分成二大敵對的壁壘。牠限制道德思想及政治思想的自由的交互作用，於是自然而地與牠相連的，只是造成歐洲軍國主義的幾種理論。如果牠防止小戰爭，牠只是使戰爭範圍愈大，而戰爭一旦發生時，災殃的程度也愈烈。牠用瘟疫的漿液種痘，以防止天花。一牠是一種制度，足以引起普遍的猜忌，及釀成普遍的糾葛。即就軍事方面而論，徵諸已往的事實，同盟國的一方也不能信賴他方所允諾的援助。意大利在上次歐戰中，退出三國同盟而加入協約國，正如羅馬尼亞一樣。實際上，在歐洲祇有德意志及法蘭西二國，是依照同盟條約而參戰的。總之，均勢的制度——即將歐洲分成二大武裝壁壘，彼此準備着制對方死命的觀念——造成並保持一種空氣，使永久和平無實現的可能。

### (五) 秘密外交

舊式的外交手腕，以爲要使軍事的協定及同盟生效，必須把牠們嚴守秘密；必須使敵國不知其對手方的力量。因此，秘密外交的制度，成爲戰爭制度的重要部份。德意志奧匈二國的同盟條約，簽訂於一八七九年，但其內容直到一八八八年纔發表。一八八一年的三帝國聯盟，一八八一年的奧地利塞爾維亞同盟，一八八七年的德俄保證續約，一八八七年的英意協約，均於簽訂後嚴守秘密。法蘭西在一八七八年以後所取得的殖民地，大半是用秘密協約的方法而取得的。英格蘭依照一九〇四年的協約，對法蘭西所負的義務，其內容究屬如何，直至歐戰爆發後，纔爲外界所知。

秘密外交的弊害，就民主政治而論，已屬極大，如就國際關係而論，則其弊害尤大。秘密條約締結之後，其締結的事實，往往洩漏而卽爲外界所知。但其內容仍隱秘不宣，於是謠言及猜疑因之以起。這種謠言及猜疑，也許毫無根據，但足使一國對另一國懷戒懼之心，並足以造成一種有害的國際空氣。在一八八七年，有一種謠言，謂英格蘭與意大利已簽訂了同盟條約，遂促使法蘭西與俄羅斯締結同盟。歐戰時協約國間訂立密約，不但引起了中立國家對於協約國的懷疑，而且引起了協約國間的爭執，有幾國覺得牠們所分得的贖物太少。

#### (六) 軍備競爭

各國在和平時採取第三種政策，卽常備軍及大軍備的政策，這也是戰爭制度所促成的。戰爭爆發時，軍備充足的國家，處於極有利的地位，勝敗往往決定於此。且因準備是相對的，每一國家，均求其軍備較大於其鄰國，故當

鄰國擴張軍備時，競爭即因而發生。經濟上的爭執，固為國際衝突的重要原因，但軍備競爭，尤為重要，因為一般民衆，雖昧於比較複雜隱約的經濟糾紛，但看到軍備競爭，即能生起一種直覺的恐懼，恐怕他們將受攻擊。有時軍備原是爲了防衛的理由而設置，但往往成爲侵略的工具。有時軍備原是當作手段以達到一種目的，——以促成某種政策，——但往往本身即成爲一種目的。各國企求鉅額的陸軍海軍，不問他們的有用與否，牠們只是爲了勢力而企求勢力。於是軍備競爭成爲戰爭的一種原因。

對於歐洲的國家，陸境較海境爲重要，而陸境則比較不易防守。一八一五年以來的戰爭，大半是陸軍與陸軍間在陸地上決勝負的。所以人力是軍事力量的根本。因此，除了大不列顛及美國以外，差不多世界上一切國家，均採行徵兵的政策。這不僅從前德意志帝國及現在日本帝國等君主國是這樣，就是比利時，法蘭西，荷蘭，瑞士，加拿大，澳大利亞，及歐洲新興國家等民主國，也是這樣。同盟各國在歐戰前原採行徵兵政策，惟締訂和平條約的結果，德意志，奧地利，匈牙利，及布加利亞四國不得不放棄此項政策。採行徵兵政策的那些國家，通常不是採取瑞士式的軍事制度，便是採取法蘭西式的軍事制度。前一種制度，要一切年青的人，每年在訓練軍營內，受幾星期的訓練；後一種制度，要某年齡以內的人，實服軍務，然後充爲後備兵，實服軍務的期限約一年，後備兵年期較長。

在一八〇〇年至一九二一年間，各國常備軍的擴張，可於左表中見之：

### 常備軍的擴張

	一八〇〇年	一八五四年	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
大不列顛	一六九,四八八人	四一七,〇四六人	三〇二,四〇五人	三〇七,四九四人	五二一,八六三人	四四五,七三二人	四三五,〇〇〇人
法蘭西	一六〇,三〇〇人	二六〇,〇〇〇人	三九三,五〇〇人	六〇九,九三三人	六七二,五六五人	六七七,五八一人	七三五,〇〇〇人
奧地利	二六〇,〇〇〇人	五三九,〇〇〇人	八〇〇,〇〇〇人	二九一,八七六人	三七五,二九一人	四〇九,六八八人	三三,〇〇〇人
俄羅斯	四三三,〇〇〇人	六七七,〇〇〇人	七三三,〇〇〇人	九四七,〇〇〇人	一,二一九,〇〇〇人	一,三三五,〇〇〇人	一,五〇〇,〇〇〇人
德意志	三三〇,〇〇〇人	一三七,〇〇〇人	三三五,〇〇〇人	四三七,〇〇〇人	四九五,〇〇〇人	六〇〇,〇〇〇人	一五〇,〇〇〇人
美國	五,〇〇〇人	一〇,〇〇〇人	五〇,〇〇〇人	三五,〇〇〇人	六五,〇〇〇人	六七,〇〇〇人	三三三,〇〇〇人

在一九二七年,世界上軍隊最多的十二個國家,列於左表。

- 一、法蘭西 六十二萬三千一百七十一人
- 二、俄羅斯 五十六萬二千人
- 三、大不列顛 五十一萬二千八百零一人
- 四、意大利 二十五萬零四百七十人
- 五、波蘭 二十六萬三千四百零五人
- 六、日本 十九萬八千八百人

七、羅馬尼亞

十四萬九千七百六十九人

八、美國

十三萬四千九百十四人

九、捷克斯拉夫

十二萬七千零十二人

十、南斯拉夫

十一萬五千九百四十二人

十一、西班牙

十一萬三千四百三十四人

十二、德意志

十萬人

海軍競爭——海軍也構成國防的要素，並為實行對外戰爭的主要利器，特別是在大不列顛、美國及日本三國為然。大批的陸軍，得藉船舶而運往外國戰場。在近代的戰爭中，雖鮮有因戰艦的作戰而獲勝利，但海上權力是決定勝敗的關鍵，因為牠能斷絕敵國的接濟，並能保護大批軍隊運往遙遠的戰場。一國在國際政治舞台上能用多少勢力，常視其海軍力量如何而定。一維持均勢及保持世界自由的問題，從前與現在一樣，只是防止海上支配權操於歐洲大陸上最強國家的問題；蓋該國如能自由橫行海上，即得強令一切國家服從其意志。一海軍使一國與其殖民地間的貿易上及政治上的往來，交通無阻。美國所以能在拉丁美洲實行干涉，及其他強國所以能在中國及近東實行干涉，實恃海軍為其工具。海軍是帝國主義的干城。

海軍競爭，可說是近代史上最激烈的軍備競爭。西班牙、葡萄牙、荷蘭、法蘭西，及英格蘭等國，打了許多次數的

仗，爲的是爭奪海上霸權。在一五八八年至一九二一年間，不列顛帝國握着海上霸權——在舊式的外交之下，此項霸權是合理的，因爲不列顛帝國的自治殖民地散佈四方，並因爲英格蘭須向外地輸入其所需食糧的五分之四，及肉類的二分之一。

一八八八年，德意志決意成立海軍，以與不列顛帝國頡頏；一九〇〇年，德意志政府，聲稱德意志「必須有一非常強有力的戰鬥艦隊，即使擁有最大海上勢力的對手，如與吾們開戰，亦必有毀損其自己在世界上固有地位的危險。」不列顛的政策，歷來是要維持二國海軍力的標準——即欲其海軍力量，與其他任何二個歐洲國家的海軍力量相等。但德意志的競爭，既如是強烈，以致這個標準不復能維持。一九〇二年，大不列顛締結了英日同盟，這是與此項海軍競爭有直接的關係的。英日同盟的結果，英格蘭即得撤回其在亞洲海洋上的艦隊，調至北海而與德意志的艦隊對抗。

另一強國，隨後起來與不列顛海軍的權威抗爭。這就是美國。在歐戰以前，該國勉強追隨於英格蘭及德意志之後，而爲第三位最大海軍國。但因鑒於歐戰，特別是鑒於德意志潛水艇的可怕，美國國會於一九一六年通過海軍經費法案，擬在三年內建造十艘一等戰艦，六艘戰鬥巡洋艦，及許多較小的戰艦。此項「一九一六年」計劃，後因美國的參戰並致力於潛水艇及商船的建造，而展緩實行。但歐戰結束後，美國即重行從事於戰艦的建造。美國政策所明示的目的，是在造成一「海軍力，相等於世界上任何其他一國所有的最強有力的海軍。」倘此項計劃，

真能完成，則美國海軍當在一九二四那年已勝過了不列顛的海軍。

因為美國的意見，歷來是反對日本在亞洲的擴張的，所以日本政府對於美國艦隊的擴張，頗為驚慌。為制止美國的海軍在東方實行干涉起見，牠在一九二〇年七月中探定一種「八八一計劃」。依照此項計劃，牠可在一九二八年時已造成十六艘主力艦，其時美國海軍中可有這種戰艦三十三艘。為求實現此項計劃計，日本必須耗費約四萬萬金元，等於美國所耗費的金額。——雖然美國的人口倍於日本的人口。

飛機及潛水艇——歐戰告終後，海軍競爭，從所謂主力艦方面，轉向飛機及潛水艇方面。依照許多海軍要人的見解，這些戰爭的新利器，可取舊式戰艦的地位而代之；而一般主要人物，差不多都以為海上勢力，如無飛機妥為保護，勢將遭受致命的障礙。——歐洲海上權勢的力量如何，主要上以能否控制天空為斷。——法蘭西的空軍——一部分是在歐戰期間累積起來的，——使牠在飛機方面優勝於不列顛；有些著作者估計二國的空軍力是十五與一之比。因英格蘭距離法蘭西很近，而其人口又集中於易受轟炸的城市，故不列顛政府恐怕法蘭西的空軍優勢，足為英格蘭的大患，乃於一九二三年六月，聲明牠有造成空軍的必要，「其力量足以使吾們有適當的保護，俾在本國射擊距離內，不受最有力空軍的空中襲擊。」不列顛政府為此聲明之後，法蘭西議院隨着就增加空軍經費，而意大利首相亦謂，「如果別國設立空軍，意大利亦須設立空軍。」

在潛水艇方面，競爭亦形劇烈。法蘭西在華盛頓會議裏，拒絕限制其潛水艇，其理由是這種船艦，為保護其與

非洲間的交通所必要，否則恐爲西班牙及意大利的艦隊所隔斷。這次限制潛水艇的企圖遭受失敗的結果，有些強國，轉用其資財於製造潛水艇，巡洋艦，及其他不受條約限制的船舶。

自華盛頓會議後，至一九二九年爲止，不列顛政府業已或準備建造的軍艦計達三十九萬三千二百七十四噸，日本業已或準備建造的軍艦計達四十一萬五千二百五十二噸。至美國所已建造的軍艦，則祇有十五萬六千九百噸。在美國於一九二九年一月中通過十五艘巡洋艦的議案之前，美國祇有十八艘一等巡洋艦，而不列顛則已有五十六艘。如果依照一九二九年通過的議案把十五艘巡洋艦完全造成，則美國將有一等巡洋艦總計三十萬五千噸，較諸不列顛帝國所有的三十八萬八千噸即可相差不遠。雖然在小巡洋艦方面，不列顛帝國將較美國多造，但美國將有八寸鎗口的巡洋艦二十三艘，而不列顛則祇有這種巡洋艦十八艘。就各方面通盤計算起來，一般人均信，美國建造了十五艘巡洋艦後，美國與不列顛二國的艦隊實質上即可相等。所以締結協約規定海軍現狀的維持，是事實上所辦得到的。

在一九〇〇年至一九二〇年間，世上八大海軍國，一共建造了二千八百六十一艘戰艦。在同時期內，十四個主要國家關於軍事方面的開支，耗費了六百十五萬萬金鎊，至其他方面，社會方面或非社會方面的一切開支，却祇有四千六百萬金鎊。足見在這期間，耗費於軍備的平時開支，差不多倍於歐戰的直接損失。在一九〇〇那年，這十四國的國債，總計四十萬萬金鎊，到了一九二〇年，已在五百三十萬萬金鎊以上，即增加十三倍，大部份由於軍



事上的費用，內中包含戰爭的損失。但歐洲大半國家的軍費，並不因歐戰所釀成的貧困而減少，在一九二二年，較在一九一三年，轉有增多，這是由於各處均感不安全所致。

因為常備軍使人離開生產的事業，所以歐洲的經濟改造，勢必因六百萬左右的人棄鋤荷鎗而延緩。正如美國政府在邀請各國參加華盛頓會議的邀請書中所說：「一方面既作浪費的及不生產的銷耗，使勞力不能獲其應有的報酬，並使相當的進步的希望受其打擊，一方面却希求安穩，或希求社會正義的保證或希求和平的確保，這是無裨於事的。」

軍備競爭，「使世界和平常有破裂之危。」這是尤關重要的一點。一八七〇年，不列顛外交大臣克拉林敦，反對一鉅大的常備軍，這種常備軍現使歐洲感受痛苦，因為牠們構成一種事態，既非和平亦非戰爭，但足以破壞互信而使人幾於不惜犧牲一切而求一戰，以期實現一種比較確定的和平——這種事態，使成千成萬人離開生產的工業，使人民負擔重稅而受其損害，並使他們不滿於他們的治者……這種制度，是殘害的，是與現代的文明不相和的，是充滿着危險的。」

因為法蘭西恐懼德意志，於是法蘭西武裝起來了。因為意大利恐懼法蘭西，於是意大利武裝起來了。因為英格蘭恐懼意大利及法蘭西，於是英格蘭武裝起來了。這是一個循環往復的漩渦——在這漩渦中，競爭生嫉妒，嫉妬生仇恨。這是一種以戰爭為其唯一收場的政策。武器的存在——鎗炮及戰艦的存在——促使各國運用牠們。

### (七)軍火的私人製造

鉅額的資本及營利的企業，勢必爲軍事制度的維持而投放而舉辦。兵士必須有軍裝，戰艦，飛機，潛水艇，以及彈藥等，必須供應。在大半國家中，這種事業，係由私企業者經營，他們將他們的貨物售與國家。在這種制度之下，軍火商家每思利用種種可能的方法，以增加軍火的銷數。

因爲軍火的銷數，以戰爭急迫的恐懼心爲轉移，所以不法之徒，甚至挑撥國際惡感。如果軍火商家公開進行，那末他們的目的必遭失敗。因此，他們常常利用「愛國」團體，及擁護「準備」運動，以達其謀利的真實目的。在歐戰之前，不列顛國家服務同盟的執行委員會，係由九人組織，而此九人同時即是軍火商店的職員。

軍火商家，也有利用牽強附會的消息，以造成戰爭的驚慌。一九〇九年在英格蘭發生一種關於無畏艦的驚惶，這是一種虛偽的報告所造成的，這報告說德意志的艦隊，將在一九一二年以九艘無畏艦的力量，優勝於不列顛的艦隊。這消息是巴爾福從一個「祕密一」的處所得來，率真地報告於議院，後來纔發覺這一「祕密一」的處所是一個軍火商家。雖則這消息是偽造的，然而直到議會通過了軍火經費案之後，事實纔證明。

同樣，直接行賄的手段，也被採用以增加鎗砲交易。最著名的事例，大概是一九一三年的克虜伯廠醜事。按該廠雇用一個職員，名叫布藍特，從事於向政府官吏，購買關於軍火與該廠有關係的一切祕密文件，包括同業的標價書在內。此人的行動被發覺之後，德意志政府中的若干官吏，及該廠中的若干職員，均受懲處。一九一四年，在日

本發生同樣的醜事，這就是著名的西門事件，有若干日本海軍官吏，被人控告，謂以定購軍火的條件，接受德意志的一個軍火廠家的賄賂。

而且，軍火的定購，往往因議會中有軍火廠家的股東而受影響。在歐戰之前，不列顛上議院中有十二位議員，下議院中有九位議員，是有這種股東關係的。

軍火商家主張軍火的準備，雖然是以保衛國家的必要為其根據的，但他們毫不猶豫地組織國際托辣斯，以增進外國商家及本國商家的利益，不論這外國是「敵國」或非「敵國」。火藥加迭爾，是這些國際托辣斯中最重要的一個。牠是七個屬於不同國家的軍火企業所組成的。一九〇一年，有另一托辣斯成立，名叫哈維聯合鋼鐵有限公司，其中包含不列顛商家的代表六人，德意志商家的代表二人，法蘭西商家的代表二人，意大利商家的代表一人，及美國商家的代表一人。諾貝爾炸藥信托公司，原是不列顛的商家，後亦與四個德意志公司發生關係。在一八六八年，克虜伯廠厚顏無恥，竟至於向法蘭西出售鎗砲，法蘭西在普法戰爭中所用的鎗砲，也許就是牠出售的。

顯而易見的，軍火的私人製造，如不加以取締，將使國際關係大受攪亂。私人經營的軍火事業，不論他們是否與新聞業者或政府官吏相勾結，在這種制度之下，勢必趨向於激起戰爭的恐懼，藉圖增加軍火的定購。這種趨向的結果，必是爲了私人的利益而增強國家間的仇恨。

## (八) 武力與國際社會

戰爭及其副產品——同盟、祕密外交、軍備競爭、及軍火的私人製造——雖屬可怖，而各國仍堅持這種制度不放，這是由於牠們深信其生存或獨立，終竟以武力為憑藉。牠們不肯貿然放棄實力的準備——除非確立一種以正義為基礎的解決國際糾紛的方法。但即使到了有這種方法的時候，一種國際支配的武力，也是必要的。在國內，警察的警棍，係用以執行公認的法律，而在國際方面，則軍隊的鎗刺，歷來當作維護國家「利益」的工具。從前雖也有「正當的」戰爭，但在戰爭開始之前並沒有機關先行判斷戰爭的是否正當。而且，有正當理由而發動的戰爭，往往終結以不正當的媾和條件。武力在國內是法律的工具，在國際社會中却成為非法利益的工具，有如幾百年以前的劫掠及決鬥。制定及解釋國際公法的國際機關，現今固在形成中，但有故意違背法律時執行法律的機關，亦非建立起來不可。這種國際支配的武力，將來在國際關係上，如同在國內個人關係上一樣，對於特殊事件大概仍有運用的必要。至於執行法律的機關，其形成的時期，將在國際社會中立法程序及司法程序完成之前，抑在其後，是世界當前的一個問題。關於設立機關以求國際糾紛的和平解決這方面的進展情形，當留待後論，下一章內擬先討論戰爭制度的另一重要副產品——即賠款問題。

## 第二十二章 賠款及戰債

(一) 賠款與和約——(二) 賠款委員會與德意志賠款額——(三) 德意志未能償付——(四) 魯爾佔領之合法性——(五) 德意志的償付能力——(六) 道威斯計劃(一九二四年)——(七) 戰債——(八) 楊格計劃(一九二九)——(九) 國際清算銀行

在古時的習慣，戰勝者能儘便將劫略物帶走，帶不走的更可付之一炬。文明進步後，這種習慣，至少在公開舉行時，已爲一般人所吐棄。對於戰敗的敵人，要求懲罰性的賠償，現在已不復流行。如果要求賠款，在理論上他祇能限於戰爭費用及戰爭對於平民所加損害。就事實言，「損害賠款」和「過失賠款」的分別，在大體上僅是假設的，因爲在普及全世界的近代戰爭裏，平民所受損害是難於計算的。

在勝敗未決的戰爭，賠款問題多就不提。二十世紀最最重要的三次戰爭——在一九一四年前——日俄戰爭，意土戰爭，巴爾幹一九一二至一三年之戰，對於戰敗國並未責以償付賠款。土耳其於一九二一——二二戰勝希臘後，所訂和約內，對協約國不付任何賠款。

但在一八一五至一九一四年中，有十五次戰爭，是有賠款的。不過每次數額却比較的很小，最大一次是一八七〇年戰後德意志責令法蘭西償付的十億金元。智利在太平洋戰爭獲勝後，雖不要求金錢賠償，却從秘魯及玻利非亞獲得值十億金元的富饒硝磺。

## (一) 賠款與和約

在一九一四至一九一八年的歐戰裏，戰勝國將對戰敗國加以某種方式的勒索，是早定的事實。但所預見的祇是限於威爾遜總統的十四原則，彼僅宣稱：「被侵的區域必須恢復，並須撤退軍隊和回復自由。」這條原則在休戰談判中為協約國及德意志所接受，但同時互相諒解：「德意志軍隊在陸海空各方面之侵略，對於協約國平民及其財產所加損害，德意志應予賠償。」這原則的接受，其意義是德意志不必賠償戰爭費用——如軍火、軍俸等項——而祇須賠償平民所實受的損害。

但在實際休戰協定內，則規定德意志應賠償所有損害，並保留「協約國及美國將來任何讓步及要求。」這項關於將來要求的條款，加入，就被某某協約國所捉住，而在和會上重提全部戰爭費用問題。他們辯稱：因了這項條款，所以協約國不再受十四原則的束縛，德意志應被迫償付全部戰費。

威爾遜本望將德意志負擔限於對於平民所加損害，一部份就因為全部戰費，包含對生命及財產的損害，達三〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇法郎——這數目顯非任何政府所能償付。並且，若是這項原則成立，就是戰勝國可責令戰敗國償付一切戰事費用，則戰爭將成為有利可圖之事，而更足鼓勵各國（至少間接的）從事戰爭。

雖有這種理由和休戰前的誓約，但國家主義的動機和選舉時的誓言，使某某協約國重申其要求，即德意志應償付全部戰費。最後，得到了一種妥協，就是在凡爾賽條約內加入一條款，宣稱：德意志「對於由彼及其同盟國的侵略，所加予協約國及其與國內人民的一切損失及損害，」均應負責。但協約國固深知德意志的財源不足完



因上述原因，故凡爾賽條約並未確定德意志所應付的總額。該條約僅規定協約國團體——賠款委員會——應於一九二一年五月一日前確定此項數額。該數額由德意志於三十年內償付。但在一九二一年五月一日前，德意志應預付協約國二〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克。

當時賠款委員會是執行和約的最重要的管理機關。牠是由法蘭西、大不列顛、美國、意大利、日本、比利時及南斯拉夫代表所組成。但日本、南斯拉夫兩國代表祇能出席某種確定案件，以代替比利時。但美國的拒絕任命其所應派的代表，卻破壞了該委員會的獨立性，更引起法蘭西、英格蘭二國間為取得控制權的爭執。結果法蘭西獲得勝利。全部賠款問題的管理均執於這委員會的手中。牠負責確定德意志應付的總額。這總額一旦確定後，就須得委員會的全體委員及各該政府的同意，始能減少。解釋賠款條款，也需要全體同意。

該委員會的第一使命是確定德意志所加的損害額，並於一九二一年五月一日，將該項數額通知德意志。該委員會在估計這項數額時，不必顧及德意志償付能力，祇就德意志在歐戰中所加的實際損害，這是表示德意志政府責任的範圍。在一九二一年五月一日後，該委員會應考慮德意志財源，並有權修改償付方式，但除得該委員會內各國政府之同意，不能取消任何部份。這種條款很有缺點，一因德意志責任的實際數額須至條約簽訂後二年始能明瞭，同時，德意志將缺乏工作的鼓勵。實際上尤為重要者，即在確定全部賠款數額時，得不顧及德意志的償付能力。這點不將德意志責任與其能力合併考慮的缺陷，乃是戰後六年中賠款爭執擾害世界和平的根本原因。



因。

協約國對於起草德意志清單時所應遵的程序，殊無定見。雖和約明言此種工作應由賠款委員會担任，協約各國的內閣總理卻置諸自己手中。在一九二二年五月前最高會議爲此事曾開會六七次。內中最要的一次是一九二〇年在斯巴所舉行的。雖這會議的原有宗旨是在計議一躉數清算方法，但牠全部時間卻都費於討論協約國間劃分賠款的根基。最後牠們同意，法蘭西應得百分之五十二，不列顛帝國百分之二十二，意大利百分之十，比利時百分之八，希臘，羅馬尼亞，及南斯拉夫各百分之六·五，日本及葡萄牙各百分之七·五。

在應決定總額前四個月，該問題始交回賠款委員會。該委員會既遭遇須於極短期間內估計德意志責任範圍的極端困難工作，牠就採用一種方法，就是向有關係各國的政府取得牠們的賠償要求，於是再把牠們移交戰後負擔委員會——一個德意志機關，負責處理由和約所發生的各種問題。

德意志對於移交的要求裏三百項，提出抗議，該委員會聆聞德意志政府的抗議達九十小時。在四月二十七日，該委員會最後宣佈德意志應負擔的總額——一三二〇〇〇〇〇〇〇金馬克。此數較之協約國所提出者少五〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克。

該委員會在決定償付該數額的時間與方法時，規定德意志應發行三種公債，第一，稱甲類公債，計一二〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克，第二，稱乙類公債，計三八〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克，第三，稱丙類公債，計八二〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克。



德意志對此種財產的估價，並宣稱，德意志仍欠一二〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金馬克。因為德意志不付此款和不履行和約其他條款，協約國政府在一九二一年三月估據杜易斯堡、杜塞爾多夫、魯洛耳特、三城，並設立一特殊關稅機關，直至一九二二年七月方止。

一九二二年一月在巴黎又開一協約國會議，不列顛法蘭西兩國對德意志的態度相持不決。在一九二二年十二月二十六日，賠款委員會中法蘭西、意大利、比利時三國的委員票決認定德意志不履行交付木料。在一九二三年一月六日，委員會更認德意志不履行交付煤塊。根據這種決議案，法蘭西比利時兩國就進行估據魯爾區域。——這區域是德意志的實業中心，占全國煤源的百分之八十。法蘭西希望在佔領該區域後，能直接取得德意志的財源，於是能從德意志取得彼所不付的款項。若是這點做不到，法蘭西至少希望使德意志感覺法蘭西確是認真的要求賠款；若是德意志不願償付，法蘭西可用估據的方法來破壞德意志的實業組織。在法蘭西比利時軍隊進佔該區域時，同時來了很多工程師和專家，他們不特管領鐵路，最後還管領了地方政府。在九個月的佔領中，三一〇〇〇反抗法蘭西的德意志人被逐出境。除十人宣告死刑外，所宣告的徒刑期合計一千五百年。二〇九所學校均徵發為軍用，一七三所報館均被停閉。但這種政策却不能立刻消滅德意志人的消極抵抗。魯爾居民受了柏林政府的接濟，絕對拒絕與法蘭西人合作。

這種澈底的軍事行動勢難無限期的忍受。一九二四年五月德意志政府提出償付協約國一注三〇〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇、

〇〇〇〇〇〇金馬克的薙數，但被對方拒絕。德意志更第二次提出（六月七日）願意將數額問題提交一中立的國際專家機關——這意見是美國國務卿休茲在一九二二年十二月於新哈文演說時所提出的。在同一照會內，德意志政府更提出將牠的鐵路收入，普通財產稅，奢侈品關稅稅收，均置諸協約國的支配下，該項收入估計於一九二六後，每年可得一八〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克。

#### （四）佔據魯爾的合法性

法蘭西佔領魯爾在法律或事實上是否正當，已成爲激烈辯論的問題。凡爾賽條約內含有關於保證執行條約的確定規定。「從本約發生效力後」十五年内，協約國軍隊得佔據來因河以西的德意志領域，以及戰略上重要的橋頭堡壘。佔領期既限於十五年內，而德意志依條約所付賠款至少有三十年期限，故餘下的十五年內協約國不得佔據德意志領域。這一點相差使法蘭西人大起恐慌，他們主張在賠款未會全部清償前，來因河不應放棄。在一九二一年一月，這要求最後獲得承認，當時最高會議，用一種對條約的嚴格解釋，判稱「佔據來因河區域的期限，應自協約國已獲得滿足的時日起算。」

在協約國所佔德意志區域內，設立了一個來因區委員會，由三個代表比利時，法蘭西，大不列顛的委員組成。這委員會係在六〇〇〇〇〇〇〇德意志居民區域內的協約國最高代表。該會有權頒佈法令，祇要是爲協約國軍隊的給養，安全，及需要上所必要。這種法令拘束德意志當局。雖在這種法令以外的事件，平常德意志民事行政機

關仍行繼續存在。一切德意志新法律須先提交該委員會得其准許，纔能發生效力。該委員會在行使這種權力時，得否決德意志官員的任命，驅逐德意志居民出境，予協約國官員以不受德意志法庭管轄的特權，及禁止公共集會。表面上，來因區委員會在行使職權上很是順利，但在德意志境內成立了一個實際上的外國政府，決不能減少法蘭西德意志二國人民間的敵視。

德意志對於凡爾賽條約上所規定的來因河的軍事佔據，來因區委員會，或賠款委員會，並不提出法律上的抗議。但牠却抗議法蘭西比利時二國的佔據魯爾確是違法的。不列顛政府在一九二三年八月十一日的照會裏，也採取這種態度。魯爾佔據係根據和約賠款附款第二條中的二項（第八章）即：

## 十七

荷德意志不履行本約內該章所定義務，委員會應將不履行情形通知各有關係國，並建議所認為於不履行後所必須採取的行動。

## 十八

荷德意志自動不履行義務，協約國及其與國所得採取的行動係包含經濟的與金融的絕交與報復，以及其他各該政府得決定為在情勢下所必要的一切步驟，德意志對此等步驟不得認為戰爭行為。

德意志及不列顛兩國政府的抗議，認為第十八節不能證明進一步的佔據領土為正當，協約國所得採取的

步驟，祇限於共同同意，及與上述經濟的與金融的絕交相類似之方法。不列顛政府聲稱，願將此解釋上的相異點提交世界法庭。但法蘭西拒絕此項請求。不列顛政府更聲明，在條約上，軍事佔據祇限於來因河的西岸，並謂，若是法蘭西的爭議是準確，則這種限制將成爲全無意義，法蘭西政府將能派遣軍隊赴德意志全境，祇要牠認爲德意志不守約款。

不列顛的態度在一九二三年八月始行表明，而佔領則早在一月間開始，所以該項態度的效力很弱。不列顛的反對進一步軍事制裁，更和牠在一九二一年三月間所持態度相衝突，因那時不列顛首相治會准許協約國軍隊佔據來因河右岸的杜易斯堡、魯洛耳特，及杜塞爾多夫三城。從嚴格的法律上講，德意志不履行賠款委員會所責令負擔的義務，是很明顯的。但，法律致慮並非爭端的基本點。基本問題是協約國所要求於德意志的，是否任何在最佳環境下所可能履行的，及協約國和德意志是否係採取一種使德意志能償付賠款的政策。

#### (五) 德意志的償付能力

法蘭西雖有廣大的被蹂躪區域，和以借款謀復興而負擔的費用，但迄一九二三年一月爲止，牠從德意志所受現金償付，爲額極少（一四四〇〇〇〇〇〇〇金馬克），所以牠應得外界的同情。在一九二二年底德意志所交付賠款委員會的八〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克內，二五〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克係償付佔據軍隊及管理該區域各種委員會的費用，比利時更獲得某種優先權。再者，德意志的償付很多是割讓財產和交付貨物，這種東西

一旦從德意志經濟組織分離出來，就會變成一無價值，雖同時德意志的喪失此種財產却損害牠的生產能力。

在交付貨物內，煤大概是最為重要。在一九二〇年斯巴協定內，協約國最後決定德意志每月應交付法蘭西二、〇〇〇、〇〇〇噸。這個數量已超過法蘭西實業所能吸收。法蘭西停止向英格蘭買煤，結果法蘭西煤礦關閉，英格蘭礦工失業。法蘭西商人更採取一種政策，將德意志煤售與比利時、荷蘭，及中歐洲諸國，牠們更轉賣與德意志。趨其極，貨物交付使煤從極需要的德意志轉移到不需要的地點。擁護交付貨物的理由，例如在一九二一年威斯巴登協定及盧柏薩克司丁斯協定內所提出的，是可免德意志現金償付的必要。匯兌的困難雖能因此避免，但德意志礦工則仍需工資，這就須由德意志政府負擔。當時德意志已瀕於破產，所以在斯巴協定內，協約國允許於每噸煤付五金馬克，作為礦工購置糧食之用。在斯巴協定成立後六個月內，協約國實際上支付者達三六一、〇〇〇、〇〇〇金克馬——比一九二三年以前德意志所付與法蘭西的現金多出一倍。

此種反對協約國對德意志要求的理由固甚有力，而最有力的，却是對德意志要求的原始數額係完全不顧及德意志的償付能力。這能力的大小實有特於二種明顯的步驟，就是（一）由德意志國內稅收以籌得款項（二）再將此種款項轉交外國。德意志用現金償付賠款乃屬不可能的事實。自一九二四年以來，全世界所產金額祇能償付協約國對德意志要求總額之半。但外國不能使用德意志馬克，所以償付賠款的唯一方法祇有貨物的出超或服役。但德意志在戰後，貨物的輸入不得不多於輸出，所以不能得此種出超。即是在一九一三年，當時德意志生





英格蘭爲了牠自己的市場和賠款償付，所以關心於德意志的實業復興。他方面，法蘭西除了焦煤外，差不多是一個自足的國家，所以很怕一個强有力的工業化的德意志。牠認爲一個强有力的經濟組織足以引起强有力的政治和軍事組織。在牠看來安全實較賠款更爲重要。雖很多法蘭西人深知魯爾佔領在經濟上是有害於法蘭西的，但他們仍在政治上予以擁護，有些相信牠可予法蘭西以機會得建立一獨立的來因區——成爲一個由法蘭西控制的對德緩衝國。具有此項目的的運動，在魯爾被擄後，就由領佔該區的法蘭西軍隊所擁護。在巴黎和會中，曾提出過相似的要求。但這種運動終歸於慘敗。其他法蘭西人的擁護魯爾佔據，乃所以獲得焦煤的管轄，這焦煤是亞爾薩斯冶爐所必需，更足以排除德意志鋼鐵的競爭。

法蘭西政府佔據魯爾的官方目的是：「吾們佔據魯爾乃所以勸誘德意志和吾們清理，並所以屈服德意志實業家的頑強反抗。」無疑的，德意志實業界首領確會規避義務，若有一個較強硬的政府就能強令履行。但不列顛政府則稱：「祇有償付的意願而無償付的能力，是沒有用的。」當所加於德意志的要求，遠過牠的能力時，就無從鼓勵牠履行該項要求。

### (二) 道威斯計劃(一九二四)

領佔魯爾後六個月中，不列顛政府採取中立政策。但因爲佔領所引起的無可忍受的經濟與政治狀態，鮑爾文內閣乃企圖重開賠款問題的討論。在一九二三年夏，各國交換照會，在照會內不列顛政府提議組織一中立專

家團體，以研究德意志償付能力——這提議最初是由休茲所提出的——及魯爾撤兵。法蘭西則堅持在對德意志談判恢復前，德意志應停止消極抵抗，但即令這步已經做到，在賠款未全付前，魯爾駐軍尚不能完全撤退。法蘭西更拒絕調查德意志能力，辯稱，這能力是隨時變化的，今天德意志在財政上很微弱，但明天牠就能變為很強。不列顛政府在一九二三年八月十一日極端鋒利的照會中予以答復，抗議魯爾佔據的合法性，謂若是法蘭西繼續佔據魯爾，則世界和平將受脅迫，有如國聯盟約第十一條所規定的。

德意志因為無力接濟魯爾境內德意志人的反抗法蘭西當局，為這事德意志政府一星期須費約八〇〇〇〇〇〇〇〇馬克，所以牠在一九二三年十二月就宣告放棄消極抵抗政策。這項被稱為法蘭西政策勝利的行動，並未立使法德恢復邦交。法蘭西要求恢復貨物支付，作為談判條件。在十月下半月，德意志向賠款委員會宣告願恢復貨物支付，但宣稱無此財力。

同時不列顛政府繼續努力於促成一中立調查。在一九二三年十月十三日照會內，不列顛外相刻遵爵士請求美國參加如上年十二月休茲所提議之調查。在美國覆牒中，休茲稱，美國完全願意參加決定德意志償付能力的調查，並獲得償付的適當財政計劃。但法蘭西政府不特堅持該項查調不應涉及魯爾佔據的合法性問題，並且限制調查範圍於德意志現時償付能力，且不得減少德意志全部債務。美國政府因相信受有此種限制的調查，將一無實效，所以牠就拒絕參加。

這時法蘭西政府迅速的轉變其態度。因為魯爾政策的經濟上失敗，法蘭西國內有些人士漸感不滿意。同時法蘭西的與國，比利時及意大利，亦漸形消極。在一九二三年十一月三十日，賠款委員會表決委任二個專家委員會：（一）研究平衡德意志預算及穩定貨幣的方法，（二）決定德意志在國外的資本額和牠的恢復方法。賠款委員會在平衡德意志預算時，須查德意志關於賠款債務的償付能力，所以牠有權深入問題的中心。結果，美國政府於一九二三年十二月十一日贊成美國非正式參加該項委員會工作，更任命具有實際商業經驗的財政專家三人列席。

代表各列強的專家，經一九二四年一月至四月的詳細攷慮後，提出二種報告，第一，估計德意志國外資本額為六、七五〇、〇〇〇、〇〇〇金馬克，並聲稱，防止資本外流，使之回返德意志的唯一途徑，乃在永遠停止貨幣膨脹；第二，製成使德意志能償付賠款的計劃。此項報告的發生效力，須先由協約國政府及德意志予以接受。經磋商後，於一九二四年七月及八月於倫敦舉行以此為目的的會議，由十國代表參加，包含美國在內。會議結果，簽訂許多協定，以實施專家計劃。

該項計劃企圖解決四個重要問題：（一）德意志國內籌集賠款問題，（二）移轉賠款於協約國問題，（三）以特定財產擔保德意志履行債務問題，（四）當德意志故意賴債時，外國干涉問題。

籌集賠款——專家計劃，在決定德意志所應付賠款數額時，係根據「比例的稅收」原則而進行——德意

志的稅收及債務的負擔至少須與協約國家相等，此爲凡爾賽條約所首先宣告的原則。德意志的內債實際上既因貨幣膨漲而消滅，所以償付債務的預算祇能限於賠款，但是除非協約國終止因魯爾佔據所加於德意志財政及經濟統一的限制，則償付賠款所恃的德意志生產力，將無由恢復。雖該問題的軍事方面非在專家權限之內，但他們相信，若是在德意志境內的軍事佔領仍行繼續，也絕不應阻礙經濟活動的自由。

若是要使德意志能償付賠款，則牠的貨幣須得穩定，預算須得平衡。因此目的，專家計劃內主張舉八〇〇〇〇〇〇〇金馬克的外債，設立一不受政府管轄的發行銀行，和有期限的緩債。就是：賠款須依漸進率償付，以第一年一〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇金馬克開始，在第五年——即一九二八——以及以後各年達二五〇〇〇〇〇〇〇金馬克。在第一年任何償付均不撥自預算，其他財源，如外債及某種鐵路債券的利息，應供作收入。在第三年預算內須償付賠款一一〇〇〇〇〇〇〇金馬克。即在第五年後，每年償款二五〇〇〇〇〇〇〇金馬克中祇有一半須撥自預算，就是，撥自直接稅收。其餘一半乃由於鐵路債券及實業債券的利息，及運輸稅。以德意志鐵路作抵，發行五釐債券一一〇〇〇〇〇〇〇〇〇馬克；以德意志實業作抵，發行債券五〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇馬克，於第四年後按五釐起息。協約國取得此項債券的利息，再加上運輸稅，總計每年一二五〇〇〇〇〇〇〇金馬克。專家於審慎調查後，結論時認德意志實業，依戰前收益的根據，可以勝任此項負擔。換言之，每年賠款額中祇有一半是由德意志預算及納稅人所直接負擔。其他一半乃由德意志實業負擔——但是，這負擔大概會從實業移轉

到消費者。專家計劃內更需要一「繁榮指數」。若是此指數表示德意志繁榮已超過平均繁榮，賠款亦須按比例增加。但此項數額係包括一切德意志對協約國所負債務，包含佔據軍隊的費用在內。不僅如此，當協約國有賴於德意志貨物時，貨物交付亦得繼續，但牠們須自銀行賬項內付以代價。

德意志依約償付表的節略如下：

預算緩債期間

第一年，一九二四——一九二五：自外債及鐵路債券一部份利息（二〇〇,〇〇〇,〇〇〇）……………

…………… 一〇〇,〇〇〇,〇〇〇 金馬克

第二年，一九二五——一九二六：自鐵路債券利息（包含第一年餘額一三〇,〇〇〇,〇〇〇）及實業債券

利息及預算補助…………… 一、二二二,〇〇〇,〇〇〇 金馬克

過渡期間

第三年，一九二六——一九二七：自鐵路債券及實業債券利息，及運輸稅及預算……………

…………… 一、二〇〇,〇〇〇,〇〇〇 金馬克

第四年，一九二七——一九二八：財源全前…………… 一、七五〇,〇〇〇,〇〇〇 金馬克

標準年

第五年，一九二八——一九二九財源全前……二、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金馬克

從德意志移付款項——如上面所講，從德意志國內，依稅收方式，籌集賠款款項，係屬一事。而將此款項，依可予接受的方式，移付與外國，乃又屬一事。協約國不能使用德意志馬克。德意志却不能付現金。所以終須想出方法，將馬克變作法郎及金鎊。這事祇在德意志有出超的時候，纔能做到，而這又有視於外國是否願意接受德意志貨幣和服務。專家計劃並不企圖解決這問題。仿照國聯在復興奧地利匈牙利所製成的計劃，專家計劃僅規定設立「移轉委員會」，由賠款償付委辦一人（現由美國人吉柏爾特擔任）及由賠款委員會自協約國及其與國內所任命之其他代表五人組成之。這移轉委員會管理一購買國外貨幣以移轉現款於協約國，大體上須努力於獲得大量的移轉，同時不使貨幣因之失却穩定。若是德意志向銀行所為賠款賬上的償付，超過該委員會所能移轉時，牠們就存積於銀行內。但當此額已超過五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金馬克時，賠款負擔就得減少，直至此項餘額已因向外國移轉而減少。所以，此餘額的增加於德意志有利，而牠對德意志輸出貿易的鼓勵，則於協約國有利，若是牠們希望得到賠款償付。

外國對德控制——法蘭西比利時兩國，在德意志未能保證遵守賠款誓約前，不願撤退魯爾駐軍。所以專家計劃規定保持對德意志實業及貨幣的某種外國控制。為穩定貨幣及收受賠款償付而設立的發行銀行，雖由德意志人經理部所管轄，但外國債權人的權益却另由一個總董事會所保障，該會由十四個會員組成，內中一半是

德意志人，另一半是別國人。總董事會選舉外國銀行委員，選舉時須得九票的多數通過，內六票須為外國會員。該委員執行計劃內關於發行鈔票等項的規定。再者，德意志鐵路董事部的一半董事均由德意志政府任命，其他一半則由代表賠款委員會的受託人所任命。該部保證鐵路業務及實業債券，並由該部中多數外國董事任命一鐵路委員，負責檢查全鐵路系是否履行專家計劃所規定的義務。

外國控制，不特對於銀行和鐵路，且對於德意志預算，亦在某種程度內存在。為要保證預算內對賠款的償付，凡酒精、烟草、啤酒、蔗糖及關稅的收入，均提作抵押品。專家估計，從這種所謂「控制下的進款」所得的稅收，將遠過預算在每年所需的一、二五〇〇〇〇〇〇〇〇馬克。多餘的款項均歸還德意志政府。這種收入的管理，係由一控制進款協約國委員所監督。如是，德意志內政被三個協約國委員和一個受託人所監督。在這個官員之上，有一個賠款償付委辦，作他們與賠款委員會間的連索。因了這許多不同的規定，賠款委員會退處於僅為節制的地位。

在專家計劃實施前，對於將來德意志賴債問題必須先獲協定。若是一個協約國政府得單獨決定德意志已經違反其賠款誓約，進而用武力割裂德意志實業，像法蘭西在一九二三實際所做的，則不列顛及美國兩國的銀行家就不願承擔擬議中的八〇〇〇〇〇〇〇〇馬克的借款。同時，除非規定於必要時能強制德意志履行債務，法蘭西亦不願放棄魯爾的軍事管理。

仲裁與不履行債務——該問題最後在倫敦會議中解決，規定於適用專家計劃時所引起的一切問題，均須

提交仲裁。賠款委員會與德意志間所有一切爭執，均提交三個仲裁員，內一人由賠款委員會任命，一人由德意志任命，一人由雙方同意任命，如不能同意，則由世界法庭任命。

賠款委員會，雖因美國退出歐洲問題，而落於法蘭西人控制下，但倫敦會議復置之於比較獨立的地位，因牠規定當委員會討論任何與專家計劃有關的問題時，美國人應有一票表決權。若是委員會不能同意於這個美國人，則由世界法庭庭長任命之。

德意志於接受專家計劃後，或將故意拒絕履行，也在意料之中。但倫敦會議相信，這問題不應單獨由一個政府或甚至賠款委員會予以決定。倫敦會議規定：德意志是否已不履行債務一問題，須由委員會多數表決而決定。且在此種場合，任何委員得提出於三人仲裁處。該三人係由委員會所任命，任期五年。委員會不能同意，則由世界法庭庭長任命之。仲裁主席應為美國人。除非德意志的不履行債務已由此項程序予以確立，則不得對德意志行使任何軍事，或其他干涉。

但是即令該委員會已經決定德意志確已不履行債務，任何國政府不得不顧其他協約國而對德意志採取步驟。在此情形下，協約國政府，應理會對於自身及其他依專家計劃而投資者的政財利益所負共同受託人的職責，而立即會商所得援用的制裁的性質，和迅速及有效適用的方法。若是決定採取干涉手段，則所提供擔保外債的收入，仍不得擅動。最後，在一九二四年八月十六日的宣言內，法蘭西比利時兩國政府允諾在一年內將魯爾駐





## (七) 協約國間的債務

賠款問題解決的遲延，一部份係由於協約國間的債務問題。此項債務係由協約國政府在歐戰中向美國及大不列顛所告借的。協約國政府欠美國的債務總額爲一、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，此額約佔協約國最初向德意志要求的賠款額的三分之一，牠的利息更約與德意志在專家計劃下所須付的年款相等。此種債務國的人，天然將向德意志要求不僅足夠重建建設被蹂躪的區域，而且會能償還欠美英的債務的數額。

直至一九二三年，協約各國政府，雖有這些債務的法律責任，却從沒有一國向美國付過利息，該項利息額共達四〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，這是由美國納稅人所負擔的。但在一九二二年美國國會通過外債基金法案，規定設立一債務委員會，來變換此項債款的償付，並規定期限不得過一九四七年，利率不得少於四厘又四分之一。這法案的通過，表示美國沒有取消協約國間債務的意願。國務卿休茲的態度是：一德意志償付能力並不因任何協約國付美國負債而受有影響。這種負債並不減少德意志的能力，牠的取消更不能增加牠的能力。一換句話說：美國的態度認爲賠款與協約國間的債務並沒有關係。

美國國會在債務基金法案中所規定的條件實過於嚴厲。大不列顛表示願意償付對美國所欠的債，除非後者給予較寬的條件。在一九二三年正月，兩國簽訂協定，後更採入國會法案中。在該案中，英格蘭允諾在六十二年內償付其四、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元的債務，——至一九八五爲止——每年付本自一九二三年的二、三〇〇

〇、〇〇〇〇金元起漸加至一九八四年的一七五、〇〇〇、〇〇〇〇金元。在起首十年內，利率爲三釐。此後爲三釐半。雖美國在接受此項協定時，減少其對英格蘭的要求約八二〇、〇〇〇、〇〇〇〇金元，但不列顛政府的締結此項協約却遭英格蘭人及全歐洲人士的嚴厲批評。他們說，這協定加予英格蘭財政以極大的負擔，並且不列顛政府離了其他協約國，而單獨進行解決該問題，實減弱歐洲對美國的議價力量。英格蘭國內對於戰債的惡感大部是由於誤會。依一九二二年著名的巴爾福照會，不列顛政府的政策乃在向德意志要求賠款，向法蘭西意大利要求戰債，祇要足夠清償欠美國的戰債。所以牠的意義是：在總算上，不列顛人不必自己償付對美債務而大部份將由德意志納稅人償付。依巴爾福照會，若是美國能減少對英要求，則不列顛政府亦將減少其對協約國及德意志的要求。

在一九二九年七月，有十四個對美國欠有債務的國家依英美協定原則，和美國訂立償付協定。在每一協定內，美國維持債務本額，但於攷慮每一債務國的償付能力後，均依比例減低利率。因此原因，美國要求於大不列顛的利率最高，即百分之三·三。意大利則獲得最優待的條件，——利率爲百分之〇·四。若是我們認百分之四·二五爲公平的利率，則美國在此項解決內減低利率時，實取消意債百分之七十五，英債百分之十七。若是我們認爲對於長期政府債款，百分之三纔是公平利率，則我們可視美國對於訂約的十四主要國內，對八國有過度的要求。

在專家計劃下，德意志須每年償付協約國五九五、〇〇〇、〇〇〇〇金元的淨款。而美國在償債協定下，將從四個主要協約國受償自一九二九年的二〇四、三三三、七五〇金元，至一九八三的四〇六、〇〇〇、〇〇〇〇金元。在攷

慮德意志償付期是否定爲十年或十五年，或更長時，協約國政府顧及自身將向美國清償戰債至一九八八年。所以他們，戰債與賠款問題是分不開的。

#### (八) 楊格計劃(一九二九)

賠款問題的末期係起始於一九二九年九月十六日主要協約國及德國政府於日內瓦所發宣言，內稱彼等已決定設立一新專家委員會，以製成一賠款問題的完全與確定解決方案。

在一九二九年二月，比利時，法蘭西，德意志，大不列顛，意大利，日本，美國各國專家集議於巴黎。經冗長與艱難的磋商後，最後於六月七日簽訂一報告書。專家更勸告各該國政府予以接受，在八月間更召集外交會議，致慮探用此項報告，以代替一九二四年計劃。

新計劃的主要性質如下。第一，德意志所付年款次數確定爲五十八。換句話說，歐戰的財政解決，將於一九八七——一九八八年確定清理。在起始三十七年間，或至一九六五——一九六六年德意志所付年款將爲二、〇五〇、〇〇〇馬克，或四七三、七〇〇、〇〇〇金元，此數較一九二四年計劃的平均年款額五九五、〇〇〇、〇〇〇金元，已有顯著的減削。在末了二十二年中，數額更將減削。全期五十八年中新定年款的現在價值，約爲三六、九六、〇〇〇、〇〇〇馬克或八、八七九、〇四〇、〇〇〇金元。最初三十七年的價值約爲三二、八八六、〇〇〇、〇〇〇馬克或七、八二六、八六八、〇〇〇金元。這總額表示較一九二四年計劃的合算本額價值減削約一、〇〇〇、〇〇〇

〇、〇〇〇金元，或依一九二一年五月倫敦表目所規定的三一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元。

在這平均年款四七三、七〇〇、〇〇〇金元裏，德意志所無條件負擔的祇是六六〇、〇〇〇、〇〇〇馬克，或一五七、〇〇〇、〇〇〇金元。此額由德意志用鐵路稅收償付，與一九二四年稅收相似。年款的餘額由德意志預算內償付。一九二四計劃內所提作担保的德意志收入，將仍繼續劃作償付賠款之用。但是這年款的第二部份的償付，約三二〇、〇〇〇、〇〇〇金元，則以德意志有力將此款兌換或外國貨幣為條件。專家計劃建議，德意志政府有權於二年期限內，遲延移交年款的第二部份，但須於九十日前行通知。但德意志政府必須繼續將該款以馬克計算，存入德意志國家銀行內的債權國賬上。債權國得將該款投資於德意志國內，或用以籌劃使德意志以貨物交付債權國。在經濟情形必要時，德意志政府更得將到期款額的百分之五十於一年內停付國家銀行。

當德意志政府宣告延期償付時，國際清算銀行（下節詳述）應召集一特別諮詢委員會。該委員會應致慮引起延付必要的環境和條約，或該種環境和條件所造成之情勢，使德意志認為若再事移付款項，將危及其匯兌及經濟生活。該委員會對於德意志當局已盡力履行債務的事實，須致慮是否滿意。彼更應向各國政府及銀行建議所須採用的步驟。

該專家計劃建議，道威斯計劃所創立的對於德意志財政及實業所有外國控制，應宣告終止。賠款委員會將由一新成立而無政治意味的國際銀行為之代替。德意志應接受籌集及移付賠款的完全責任，惟關於上述條件



德意志得能經由此新銀行，發行代表其無條件年款本額的債券，現在價值約計二、九六〇、〇〇〇、〇〇〇金元。

一般人希望，國際清算銀行將有比措置賠款問題更大的職務。各國中央銀行，爲通常匯兌目的，將能利用這個新銀行。專家報告宣稱：「這銀行將成爲穩定國外匯兌的原素，牠的利益是顯然的。若在相當時期內，關於國際清算基金的設備能有效運用，這銀行將能很大的減少現在往復運輸現金上所受的損失和危險。」這銀行不干涉現在一切制度，而是給牠們一種補充。一般希望，這銀行在時間的天然進展中，「將能對於國際商業及金融，供獻前此所缺乏的重要便利。尤其希望牠能成爲一般中央銀行機關間的合作上的密切和重要的連索——這合作是世界信用結構的繼續穩定上所必要的。」

最後，賠款解決是與協約國間的戰債相連結的。最初三十七期年款中的無條件部分，是指定充作協約國復興建設的費用，尤其對於法蘭西條件附部份則擬抵償協約國相互間及對美國的債務。在三十七年終止時，協約國所要求於德意志的建設費用亦將終止。但是此後的二十二年，或迄一九八七——一九八八爲止——此爲協約國償付美國債務的最後一年——德意志將償付較少的年款，約足抵償協約國欠美國的款額。若是在起先三十七年中，這種所謂「轉付款」能予削減，就是說，若是美國同意將戰債取消或削減一部份，則削減的利益將由德意志得到三分之二，協約國政府得到三分之一。但是，若是美國在最後二十二年中削減戰債，則全部利益將都

歸德意志獲得。

并且，這銀行的贏利將有一部份用於償付戰債。該計劃除規定提出一注法定公積金及年息外，其餘贏利的一半，應歸於一般公積金，直至牠等於「實收資本額」。其餘贏利的百分之七十五，應依債權國政府及德意志的存款額的比例，而歸於牠們。其餘的百分之二十五則劃為特別基金，以幫助德意志償付牠的最後二十二期年款。但有一個條件，就是德意志應在這銀行存入一筆四〇〇、〇〇〇、〇〇〇馬克的長期存款。

用了這個巧妙的辦法，一般人希望在一九六六年能積成一注基金，足夠償付尚欠美國的債務。若是這筆基金尚有不足，則德意志仍須負責。

在我們將賠款和戰債問題看做戰爭的結果時，我們所得的必然結論是：戰勝者和戰敗者，有罪者和無罪者，結果都須受害。即令德意志能竭盡能力來償付，亦不能補償歐戰中的一切損失。即令協約國能盡力償付，美國亦不能全獲補償。戰爭和牠的結果，對於一切有關係者，都是一種大損失。

## 第二十三章 限制軍備

(一) 歐戰前的限制軍備——刺士巴哥特協定——阿根廷智利協定——(二) 華盛頓會議——(三) 莫斯科及拉丁美洲會議——



(四)日內瓦會議——(五)德意志的裁軍——(六)解除武裝區域——(七)私人製造軍器的取締——(八)軍備與國聯——(九)裁軍的阻礙——(十)同盟的限制

在上一世紀，曾有廢除近代戰術的弊害的企圖，但同時並不想廢除戰爭。在此種弊害中，軍備競爭曾被認為是最重大的一種，因牠自身是戰爭的一個原因。列強雖受到軍備的重擔，但沒有一個相信自己可以單獨把牠廢止。若是一國，當鄰國繼續武裝，採取絕對廢止軍備政策，則牠的生存將受到脅迫。但是，若是各國用協定來廢止軍備，則每一國的相對的安全將可依然和以前一樣。在一種意義上，一國常因牠確知鄰國的實力而更覺安全。——這是足以鼓起信任的一種事實——，但在舊有的競爭制度下，一國祇能對於他國常守秘密的實力，加以猜想，這實力更依照各國的軍事計劃而變動。

### (一)歐戰前的限制軍備

在過去，對於限制軍備的質量，曾有過幾次小規模的企圖。在七年戰爭及維也納會議後，均曾有過此種企圖，但終歸失敗。在一八三一和一八六三年，法蘭西曾企圖造成國際限制軍備，但也沒有成功。俄羅斯和土耳其在黑海中立化的計劃裏，曾訂立協定將兩國在黑海上的戰艦各限至十艘，這條約後來終被廢止。一九二三年的海峽公約，對該區域更加以新限制，規定任何列強雖得派遣三艘一萬噸以下的船艦入黑海，但超出此數額的船艦即

不能較大於沿海國的最有力艦隊。雖對於沿海國的艦隊的質量未加限制，但在君士坦丁堡的土耳其駐軍則限於一萬二千人。

在俄羅斯所發出一八九九年海牙會議的有名請帖裏，曾指出軍備的重大負擔，並提議由各國簽訂一於約定時期內不再加增海陸軍，及軍費預算的協定。但該會議的首次委員會，却將俄羅斯所提較具體的議案，予以拒絕。該議案規定於五年內各國不得增加陸軍和陸軍費預算，並於三年內限制海軍預算。第一次海牙會議中關於軍備問題僅有的結果是一個決議案內稱：「對於現在成爲世界重大負擔的軍事費用的限制，實爲增進人類物質及道義幸福上所極端需要。」此外更通過一願望：各國政府應考慮將來成立一限制軍備及預算的協定之可能性。第二次海牙會議（一九〇七）僅重申一八九九的決議案，雖牠也宣告：「見於各國軍費的顯著的增加，所以各國政府亟應對此問題再予嚴重考慮。」因了德意志的反對，致無採進一步行動的可能。

刺士巴哥特協定——歐戰前限制軍備的惟一有效的企圖，乃發生於美洲。在一八一七年美國大不列顛兩國訂立刺士巴哥特協定，將兩國在大湖內的戰艦，每國限於三艘，每艦不得超過一百噸載重，每艦祇能裝置十八磅礮一架。一八三八至一八四一年間，不列顛政府爲壓制所謂「加拿大愛國者」的革命，曾將大湖上的海軍軍備增加至協定範圍以外，這事會引起美國方面的抗議。同樣的，美國在南北戰爭中，爲壓制叛亂，亦曾增加軍備。美國國會中曾提出若干決議案，規定終止該協定，內中一案曾被通過，但不久又被取消。現在，美國在大湖上有戰艦

七艘，已不是三艘。可見兩造均不履行該協定，大部份因為牠們不能依近代情狀予該協定以修改。但是，這協定的商訂，確曾和緩兩國間於一八一二年戰後的惡感。

阿根廷智利協定——在一九〇二年阿根廷智利二國間訂立一協定，互約停止現在建造中的戰艦，並以後不再建造戰艦。並且，牠們互約於五年內，若是不先行通知，不能增加海軍軍備，更在一年內減少艦隊。在一九〇三年，兩國政府簽訂一議定書，同意將建造中的戰艦出售或以他法處置之，同時，智利同意毀棄戰艦一艘。阿根廷二艘。這條約在五年滿期後並未展期，顯因巴西繼續增加軍備，使其兩個鄰國都受到脅迫。這例子可以表示：限制軍備要成功，須得普遍實行。

在歐戰終了時，一般人希望軍備能由國際協定予以一般減縮。但因歐戰所引起的敵視，國聯盟員國僅承認：一要維持和平，須將各國軍備減至與國家安全及協力執行國際義務相適合的最低限度。一國聯所以不能將這原則立即實施，其故多端，而其中最重要的一個是：海軍競爭的首領——美國——並非國聯盟員國。雖大不列顛——大部份因財政拮据——在戰後已停止建造戰艦，而美國則仍繼續建造。除非成立某種協定，不列顛帝國遲早將被迫而採取報復手段的。

### (一) 華盛頓會議

在這準備競爭中，美國向世界其他四大海軍國——大不列顛，日本，法蘭西，意大利——發出請帖，請其參加

一限制軍備的會議。這在華盛頓所開的會議，係於一九二一年十一月十二日開幕。在第一次會議上，美國國務卿休茲向大會提出一減縮軍備的具體計劃，作為談判的根據。美國計劃的主要原則是：應顧及有關係列強的現存的海軍實力——換言之，即現存狀態。為實現此項原則計，該計劃提議列強應拋棄造艦計劃，並毀棄幾艘舊有船艦。其意義是：美國應拋棄牠的「一九一六年計劃」，日本應拋棄「一八八計劃」，結果使不列顛艦隊約與美國相等，而日本艦隊則約等百分之六十。

經一個月的磋商，結果成立一關於主力艦的協定，即戰鬪艦及戰鬪巡艦。依該協定，三大海軍國同意毀棄已造成計劃中的戰艦七十艘，共計約一、六五〇、〇〇〇噸。迄一九三一年為止，五強的海軍狀況如下：

迄一九三一年為止的海軍

	主力艦	噸數
美國	一八	五二七、八五〇
不列顛帝國	二〇	五五八、九五〇
日本	一〇	三〇一、三二〇
法蘭西	一〇	二二一、一七〇
意大利	一〇	一八二、八〇〇

美國在接受此協定時，犧牲新艦十五艘，日本犧牲七艘，大不列顛犧牲四艘。迄一九三一年為止，雖不列顛海軍在主力艦的隻數及噸數上，較美國略多，但在一九三一後，將起始替補舊艦，最後將使美國與不列顛帝國達於平等地位，如下表所示：

## 一九四二年的海軍

	主力艦	噸數	比率
美國	一五	五二五、〇〇〇	五
不列顛帝國	一五	五二五、〇〇〇	五
日本	九	三一五、〇〇〇	三
法蘭西	五	一七五、〇〇〇	一·六七
意大利	五	一七五、〇〇〇	一·六七

此條約是所有曾經簽訂的限制軍備的國際協定中最重要的一個。牠將在一九三七年前繼續有效，若沒有一個締約國在這日期前二年通知終止該條約的意願，該條約將繼續有效，直至通知後二年。

此協定的結果，不列顛美國二國的海軍，在主力艦方面，已達理論上的絕對平等，兩國均放棄其海軍最高地位。日本有第三位海軍力——不列顛美國的百分之六十——足以防止美國海軍干涉遠東。法蘭西及意大利為

四及五等海軍國——比率爲一·六七比五。法蘭西地位實際上較意大利爲弱，因牠須分置艦隊於地中海與大西洋二處，而意大利則可以集中其艦隊於亞得利亞海，用以脅迫法蘭西與摩洛哥間的交通。

華盛頓會議對於限制主力艦雖很成功，但在停止潛水艦、小巡艦及飛機的建造上則歸於失敗，且對於裁減陸軍一問題完全未能涉及。法蘭西阻撓限制陸軍，理由是牠需要鉅額陸軍來執行凡爾賽條約及禦防德意志。牠更阻撓限制建造潛水艇，辯稱，牠至少需九萬噸潛水艇來保衛其殖民地，及保護牠們和母國間的交通。大不列顛則立在反對地位。牠的理由是：潛水艇是戰術中的卑劣手段，並至少暗示法蘭西擁有如此鉅額的潛水艇艦隊，將特殊危害英格蘭。不列顛代表當時企圖獲得潛水艇的使用和建造的絕對禁止，但沒有成功。因了這意見上衝突的結果，對於潛水艇不能訂立任何限制。但爲對不列顛態度的讓步，曾由列強訂立一條約，承認：「使用潛水艇作爲破壞商業的工具，而同時能不違犯文明國家所共認的保護中立國人民及非戰鬥員的需要，在實際上實爲不可能的事實。」所以牠們同意不使用潛水艇作爲破壞商業的工具。再者，任何人違犯下述國際法的原則：即「不予警告，不得拘捕商船，不預爲乘客及水手的安全設法，不得擊沉商船，」牠將受加於海盜的刑罰。上官的命令不能用作抗辯。

見於該會議對於限制潛水艇數額的失敗，大不列顛也不允限制小巡艦，因爲牠們是抵敵潛水艇的最有效的工具。并且，限制建造飛機的企圖，亦告失敗，因爲一般相信，禁止使用軍事飛機將阻碍商用航業的發展。

會議對該問題的唯一行動是限制航空母艦的噸數如下：美國大不列顛兩國各爲一三五〇〇〇噸，法蘭西意大利兩國各爲六〇〇〇〇噸，日本則爲八一〇〇〇噸。結果，就華盛頓海軍條約論，對於各國所建造的潛水艇，小巡艦，或飛機的數額，或所得維持的軍隊額，均沒有限制。並且，當戰爭發生時，該約所有義務得不生效力，祇需將此意思通知各簽約國。如前某章中述及，大國間軍備競爭現已由戰艦移轉於此種新戰器。

### (三)莫斯科及拉丁美洲會議

華盛頓會議後，曾有數次促成局部的限制軍備的企圖。在一九二二年十二月，俄羅斯蘇維埃政府曾於莫斯科召集一波羅的海國家裁軍會議，包含芬蘭，波蘭，愛沙尼亞，拉特維亞，及立陶宛。俄羅斯提議將本國陸軍裁減四分之一，即減至二十萬人，但須鄰國都作同樣裁減。牠更提議限制陸軍預算達於某種每一兵士的費用額，並在邊界上設立一中立地帶。經了冗長的辯論，鄰國終於拒絕此種提議，理由爲：牠們的陸軍已是很少，少於比例上所應有，並且在裁軍前應先訂立互不侵犯及仲裁條約。

一九二二至一九二三年的中美洲會議的目的之一，是在採用一限制中美洲軍備的有效方法。一美國調處的結果，該五個共和國簽訂一限制軍備公約，在該約內彼等同意於五年內限制其軍額如下：

危地馬拉

五、二〇〇

薩爾瓦多爾

四、二〇〇

關都拉斯

尼加拉圭

二、五〇〇

二、五〇〇

哥斯達黎加

二、〇〇〇

任何締約國不得有超過十隻軍用飛機，並不得有任何戰艦。

當第五次大亞美利加會議於一九二三年三月開幕時，美洲各國政府平均以預算之百分之二十用於軍事。為欲減少此項費用，該會議會有若干限制軍備的提案。巴西提議將南美洲三主要國——即阿根廷、智利、巴西——的主力艦加以限制，使於五年內每國不超過八萬噸。因這噸數較之當時阿根廷所實有者高出許多，所以牠宣稱這限制太高，這意見亦為智利所同意。但巴西辯稱，因牠國境和人口的廣大，這噸額是牠所能同意的最小限度。結果，協定不能成立。此後，這阿巴智三國間的軍備競爭顯又重新進行。該會議關於此問題的唯一動作是一個決議案：「譴責武裝和平」，並建議南美洲各國應遵守華盛頓海軍條約內的某種規定。

#### (四) 日內瓦會議

一九二七年六月柯立芝總統在日內瓦召集美國、大不列顛及日本舉行三國海軍會議。這是國聯軍縮工作的結果。該會議於八月四日閉幕，未能成立協定。主要爭議點是：(一) 英美巡艦比率，(二) 一萬噸八英寸口徑砲的巡艦數額，是否應在巡艦的總噸數內加以限制，(三) 噸額及艦數。大不列顛雖在華盛頓會議上對於主力艦同意



於平等原則，但牠的代表團好像在巡艦上不願接受與美國數量平等的原則。平等問題的許多困難點，都發生於平等一辭定義的困難。即使各國海軍的噸額都用同數量規定，但有些國家得在此噸額內建造少數強大船艦，這就足以勝過其他國家在同噸額內建造多數小弱船艦。美國代表團起先堅持對於美國在總噸額內所或將建造的一萬噸巡艦，不應限制其隻數。到會議終了時，美國代表團終於同意討論一萬噸巡艦的隻數，但未能成立一協定。最後，對於每一國家的總噸額，發生意見上的歧異。美國提議巡艦的最大額為三十萬噸，輔助艦的總噸額為六十四萬噸，但不列顛代表團堅持總噸額至少須允許彼有七十隻巡艦，此將使總噸額成八十七萬五千噸。美國宣稱根據大不列顛所提議的噸數而限制海軍，將使美國建造三十隻新巡艦，所費為四萬五千萬金元。會議的失敗，實由於大不列顛堅持七十隻巡艦的最小額，而美國堅持保留在大小巡艦上裝置八吋口徑礮的自由權。

#### (五) 德意志的裁軍

軍備的限制不僅限於出於自動的協定，也有用武力限制的——戰勝國會強迫戰敗國裁軍。一八〇八年，拿破倫曾強制普魯士在十年內限制其陸軍於四萬二千人。在一八三〇年條約內的黎波里曾向法蘭西許諾不增強海軍。但是強迫裁軍的最大例子，是一九一九年協約國強迫德意志及其他戰敗國大量裁減軍備及根本改變其陸軍政策。

依凡爾賽條約，德意志軍隊應限於十萬人，廢止參謀本部，一切製造軍火工廠，除某種例外均須關閉。為防止

鉅額後備精練軍的累加，更將徵兵制廢除，自願應募者不得連續服役至十二年以上，而每年退伍者不得過總兵力的百分之五。德意志海軍亦同樣的限於小戰艦六艘，小巡艦六艘，驅逐艦十二艘，並不得有潛水艇。德意志不得享有空軍。對奧地利、匈牙利、布加利亞的和約中，亦加入同樣規定。奧地利陸軍限於三萬人，匈牙利三萬五千人，布加利亞三萬三千人。與德意志相比，這些國家的陸軍在比例上已是較大，但與捷克斯拉夫陸軍十四萬七千人，希臘二十五萬人，南斯拉夫二十萬人，羅馬尼亞十六萬人相比，則奧地利、匈牙利、布加利亞的軍隊實是很小。

無論強迫裁軍有多少理由，但從世界和平的觀點言，牠在過去不是一個有效的政策。當裁軍祇是片面的，反足鼓勵被裁國想法規避所受的限制。普魯士曾用秘密訓練軍隊及屢次解役來規避一八〇八年條約的限制。結果造成了鉅額後備軍。在一八一五年滑鐵盧之戰，普魯士的陸軍，非僅四二〇〇〇人，而實有一五〇〇〇〇人。

在一九一九年的條約內，曾設立陸海空軍協約國監察委員會，監督條約內裁軍條款，藉以防止弊端。很顯然的，該種委員會當條約條款已被遵守時，應立即解散。但依凡爾賽條約第二一三條，「在本約有效期間，德意志對於國聯行政會所認為必需的進行查調，須予以一切便利。」因為立即裁減軍備的鉅大實際困難，更因德意志對於共產黨的恐懼，故協約國政府給予德意志以執行條約上某種遲延。雖有此種讓步，德意志仍不能履行協約國的要求。在一九二〇年六月，最高會議向德意志政府指出：其正式軍隊應為一〇〇〇〇〇人，而實際上為二〇〇〇〇〇人，其他非正式軍隊，例如「護衛警察隊」及「國內警衛隊」並未依協約國的要求而予以解散。但在「

九二〇年七月斯巴會議中，協約國忽將其要求緩和，允許將裁減陸軍兵額至十萬人一節，延期至一九二一年一月一日前實行，但德意志須廢止其非正式軍隊，依條約交出其陸軍用品，並立即廢除徵兵制。若是此種辦法未能遵行，協約國即將進一步佔據德意志領域。雖德意志未能於一九二一年正月履行要求，以及協約國方面會更予以寬限，但因德意志有加無已的阻撓，協約國終於一九二一年三月佔據杜塞爾多夫及其他城鎮。於是德意志國會通過裁減陸軍至十萬人的法案。

在德意志進一步履行和約裁軍條款後，該國閣員開始聲稱：裁軍既已履行，監察委員會即須結束，並依據和約第二百十三條，將調查德意志軍備之權移交國聯。因為德意志人民反對監察委員會日形強硬，同時裁軍亦已進行至相當步驟，於是協約國政府於一九二二年十二月通知德意志政府稱：一俟一切裁軍條款均已履行，監察委員會即將由較緩和的保證委員會所代替。但這種談判尙未完成，法蘭西即於一九二三年一月侵佔魯爾，德意志藉口規避一切軍事監察。委員會的工作不得不中止，因為德意志人對之懷恨入骨，協約國代表將有生命的危險。在一九二三年六月，協約國政府設法重行設立軍事監察，但德意志政府拒絕有法蘭西比利時代表的委員會。這種招怨的歧視終被協約國拒絕，彼等於一九二三年十一月通知德意志政府稱：監察委員會將立刻開始工作。在此後外交通牒中，德意志抗議稱：祇有國聯行政會纔有調查之權。可是在一九二四年六月，德意志政府終於同意恢復協約國的監察，但這種監察須為達到由國聯行政會掌握的一個過渡辦法。行政會於是開始研究如

何行使此項職務。在一九二四年十二月，牠贊同由調查委員會調查德意志、奧地利、匈牙利、布加利亞的軍備的計劃。

每一出席行政會的國家將提出三十四個陸軍專家，組成一名單。當任何國家提出抗議時，行政會將就此種名單內，請求進行調查。每一委員會雖有一常任主席，委員則自專家名單內特定選出。至少須有不同國籍的專家三人，始能從事調查，被調查的國家則不能有代表參加。此種國聯監察既已成立，協約國即於一九二七年一月解散其駐在德意志的委員會。在匈牙利，協約國監察係於一九二七年五月始行撤除；布加利亞，在一九二七年六月，奧地利在一九二八年二月。

雖有監察委員會的設立，但執行強迫裁軍却仍很難。用一個查究性的委員會來監督這種條款，難免增加實際的惡感，用武力所迫成的裁軍大約唯有武力始能維持，除非政治上的仇恨已經消除，除非軍備限制已成爲普遍的。像加於德意志的片面裁軍，或反足釀成戰爭。

### (六) 解除武裝區域

國家間的恐怖，每形成在某區域內限制建築砲台的協定，而使該區域失其軍事上的價值。曾有許多條約規定：在盧森堡城，麥哲倫海峽，布加利亞及蒙特尼格羅的某部份，多腦河鐵門的下游，緬甸和西藏分界的十哩地帶，庫頁島，直布羅陀海峽對岸的摩洛哥海岸，瑞典和挪威分界的地帶，奧蘭羣島，斯匹次北爾根等處，均不得建築砲

台。依凡爾賽條約，在萊因河以東五十基羅米達內，一切砲台均須拆去，並禁止建築新砲台。在波羅的沿海某地帶，德意志的砲台亦應拆除，在薩爾地方不得建築砲台。一九二三年的海峽公約曾將達達尼爾及博斯富魯的兩岸解除武裝，惟在君士坦丁堡得設軍事根據地與駐軍。爲防止此種解除武裝的有害於土耳其起見，法蘭西、大不列顛、意大利及日本同意對於海峽內任何戰爭行動或戰事脅迫，依國聯行政會的決定，採取一切應付方法。土耳其與布加利亞，及與希臘間分界處三十基羅米達地帶，更行解除武裝，一切砲台均予拆卸，該地帶內的軍隊人數限制爲：土耳其五千人，希臘二千五百人，布加利亞二千五百人。在乙丙兩類委托管理地內，禁止建築砲台或軍事根據地。

從政治觀點言，大概最重要的廢除砲台協定是關於太平洋海軍根據地的華盛頓海軍條約。海軍若沒有根據地，就不能在國外海洋中作戰。雖美國在太平洋內有很多堪用作良好根據地的島嶼，但在一九二一年前，牠却未曾在此種島上建築砲台。沒有了此種根據地，美國實際上就無從進攻日本。所以在華盛頓會議上日本堅持，如美國同意不在太平洋領地建築砲台，日本始能限制軍備，對這要求美國終於接受了。所以海軍條約第十九條規定維持太平洋內東經線一一〇度以東美國、大不列顛、日本三國領地上砲台及軍事根據地的現狀。這規定的區域不包含不列顛重要根據地，新嘉坡在內。并且，這限制更不適用於夏威夷島及締約國近海岸的島嶼，包含加拿大及澳大利亞。因爲大不列顛將在新嘉坡，美國將在夏威夷建築砲台，所以日本想進攻該二國，也是很難。美國在

應允維持太平洋上的現狀，實際上就拋棄在東方海上進攻日本的可能。

這種廢止砲台協定的效果很是圓滿。牠們祇把含有軍事價值的小小領域，排除於戰爭範圍之外，結果，却消滅了各國因了軍事關係而想佔據領域的動機。牠們因之更對於國際軍事競爭除去一個動機，雖牠是很小的一個。

### (七) 私人製造軍器的取締

對於私人製造軍器所發生的弊害，現已在設法消滅。國聯盟約會承認此種弊害，規定：「私人製造軍火及戰事材料，引起重大的爭議。」國聯行政會應籌適當辦法以防止此種弊端，惟一應顧到國聯盟員國中有未能製造必需的軍火和戰事材料以保安寧者。」

對於解決此種弊害，曾提出二種方法，第一是限制私營企業。

裁減軍備臨時混合委員會，在一九二四年七月的報告內，提呈對於私人製造軍火的一個「多數報告」和一個「少數報告」。「多數報告」建議採用下列原則：(一)任何公司，未領政府執照，不得製造軍器，因此彼等得置於政府控制之下。(二)此種公司的董事或經理不得操縱新聞紙。(三)此種公司的董事或經理同時不得任國會議員。一般人相信此種辦法足以防制軍械賣買中一切不當與腐敗的行爲。但該委員會的少數委員則反對此種解決方法，因為牠使控制的權力操於各國政府，但該問題既具有國際性質，所以應採取國際監督的方式。

雖是控制下的私人製造軍器比了無限制的生產已好得多，但他們仍能想出間接方法來躲避政府的限制。故委員會的少數委員相信最好的解決法是絕對禁止私人製造軍器，而主張由國家製造。在歐戰前，俄羅斯及荷蘭曾採用這種政策，德意志亦予以一部份的採用。美國的政策也是儘先從政府兵工廠裏定貨，祇要牠們能應付需要。國家的取得製造軍器的專利權，並非必能因之裁減軍備。如果政府是軍國主義的，牠就將任意製造軍器，歐戰前的俄羅斯及德意志就是好例。但因為國家製造可以免除私人利益的因素，故政府得不受制於私人利益的壓迫。

在一九二八年十二月，國聯委員會曾攷慮一關於監督私人製造軍器及牠的公開性的草約。

#### (八) 軍備與國聯

因為有效的限制軍備必須為全世界的，所以國聯是負擔此種職責的當然機關。依盟約，國聯盟員國承認：一、為維持和平計，須將各國軍備減至合於國防及共同執行國際義務的最小限度。二、國聯行政會，一應審度每一國的地勢及其特殊環境，草成減縮軍備的計劃，供各國政府的攷慮和實行。三、計劃一經採用，則所規定的限度就不能超越，除非得到行政會的同意，而這種限制每十年須重加一次攷慮。國聯盟員國更同意將一彼等售出軍器及海陸空軍計劃，和可供戰事作用的實業情形，一互換完備誠實的消息。此種交換可免除軍事間諜用祕密方法以採取敵方軍事計劃所產生的猜忌。牠更可成立證實的報告，足使主戰報紙的恐怖宣傳不復現在一般的發生。

效力，因為在現在吾們對於軍事準備是無從得到準確消息的。牠所造成的信任足以改善政治空氣。

國聯盟約，爲供行政會在軍事問題上的諮詢，會規定設立一久永委員會，稱永久諮詢委員會。牠是由出席行政會各國的海陸空軍代表所組成。但因這委員會純係一技術團體，大部份由軍事專家組成，所以第一次國聯大會認爲應任命一大部份由文官所組成的短期委員會，以製成普遍裁減軍備的計劃。於是行政會就任命一臨時混合委員會，由政治，社會，經濟方面有聲望者六人，以及久永諮詢委員會，經濟及財政委員會，國際勞動局的理事會的代表所組成。此臨時混合委員會在第五次國聯大會後（一九二四）就結束，而由一聯合委員會所代替。這委員會是由行政會委員會，經濟，財政，運輸組織各派代表二人，國際勞動局理事會的代表，以及實業及運輸問題等專家所組成。

此種國聯委員會曾設法解決販賣軍器及私人製造軍器等問題。起先四次國聯大會，更根據牠們的建議，請國聯盟員國限制軍事費用。國聯祕書廳更從此種委員會彙集並公佈很多關於軍備及各種戰術的報告。此項報告現在每年出版成「軍備年鑑」一書。在這書裏有全世界每一國家關於軍隊額，國防費用預算，以及可供戰事作用的工業的詳盡報告。

報告的彙集既已造成了行動的基礎，國聯各種組織的第二步驟就企圖解決裁減軍備的中心問題。一九二二年，國聯大會採取最初步驟，就是要求行政會建議於國聯盟員國，使參加規定使用窒息氣及潛水艇的華盛頓



條約。爲使華盛頓條約非締約國，也採用該約的原則起見，永久諮詢委員會更召集一個十七國的專家會議，於一九二四年二月在羅馬開會。當時雖由各國簽字於規定一海軍休假日的草約，但同時提出許多保留，致不能有進一步的行動。

國聯在限制陸上軍備上，起先就不能如此成功。牠的一個重要計劃是在一九二一年由厄瑟提出於委員會。該計劃設法將每國陸軍額依三萬人的單位予以限制，每國的單位數須視牠的人口，實力需要等而定。厄瑟爵士提議法蘭西應有六個單位，意大利及波蘭各四個單位，大不列顛，捷克斯拉夫，希臘，南斯拉夫，荷蘭，挪威，瑞典，瑞士各二個單位，葡萄牙一個單位。但這個計劃未經通過，一部份由於各國所應有的單位數極難決定。

最後，行政會於一九二五年十二月設立一裁軍會議的籌備委員會，由行政會會員國，幾個國聯盟員國，蘇維埃，俄羅斯，土耳其，美國的代表組成。

在籌備委員會的起先五次會議內，漸發生意見上的分歧，一方面是由法蘭西爲首領的徵兵制大陸國家集團，他方是由大不列顛，美國爲首領的集團。法蘭西集團主張海陸空軍備互相結成一不可分的個體，所以必須一併考慮，任何協定必須普遍的，單一標準必須適用於全世界。法蘭西更主張經過訓練的後備軍不能加以限制。反之，大不列顛則主張限制後備軍。直至一九二八年英法成立海軍協調。此項主張始行撤消。法蘭西更辯稱，限制軍備協定必須有國際的監督。但這種思想受到英美二國的反對，牠們認爲這種監督足以釀成猜忌。俄羅斯的見解



第二點，軍備條約的解釋和執行，也發生很多困難。華盛頓會議後，美國國會通過撥款增加戰艦上的砲位。大不列顛對之提出抗議，認為違犯海軍條約。於是發生該約解釋上的相異意見，因條約上對此未有規定。在國聯監督下所締結的國際條約就有這點好處：那種解釋上的歧異可最後由世界法庭為之解決。此外，一國政府是否於實際上履行條約所定的義務也會發生困難。依協約國在德意志所得的經驗，國際監督是有很多困難。一個國家或能向國際軍備裁判所提起抗議，像關於勞工條約的向國際勞動局提起抗議。但現在應付此方面的軍備問題的最合實際的方法，是由各國向國聯永久諮詢委員會提出每年軍備報告。

第三點，困難發生於獲得關於衡量軍備的標準，和依之以實行限制的同意。第一種衡量軍備的標準是一現狀，一軍備須依現在的相對額而加以限制。此標準給予一衡量軍備的確定和實際的方法。華盛頓會議的成功就因為牠根據此項原則進行。但在過去因和平意願或缺少財源而未能維持與他國相等軍備的國家，多拒絕此項標準。在華盛頓會議中，經了極大困難，纔勸服法蘭西接受關於主力艦的現狀——這現狀使法蘭西在海軍方面屈處於日本的下位。法蘭西曾辯稱：牠因為歐戰，纔不得已延擱建造主力艦，日本却在同期間增加其造艦計劃。到了討論潛水艇，法蘭西就絕對拒絕接受現狀。於是，牠主張限制軍備的第二個原則，就是一國家安全一原則，依據各國的特殊地理上及政治上的情狀。此原則曾採入於國聯盟約內，因牠會規定：行政會在擬定裁減軍備計劃時，應顧及每一國的地勢和環境。

但如羅馬會議所顯示，根據此項含糊原則，實極難成功裁減軍備。各國的地理情狀既如此絕對相異，所以要同意一衡量軍備的公同標準，實際上係屬不可能。并且，「國家安全」的所恃於政治情狀，實較地理情狀為重要。即有恃於各國間政治爭執的存在與否。法蘭西軍隊額，為執行凡爾賽條約而必需的，實遠過該約未存在時。

這點就引起第四種的困難，在這困難未排除前，裁軍將永難成功。在戰爭一制度，未經逐出於法律保障之外，則各國裁軍將極困難。當一國為要求損害賠償，或純為自私的目的，而能自由向另一國宣戰，則任何國家將沒有願意放棄軍備的。除非各國已獲得平等和確定的不受侵略的保障，則國家將不願拋棄自衛的器具。換句話說，在裁軍成功前，安全問題必須先獲解決。此問題一旦解決，則對於限制軍備的標準的不同意，就成為不重要的問題。國聯的設立和非戰公約的締結，終將促成限制軍備。

#### (十) 同盟的限制

國聯盟約承認均勢的舊觀念與國際聯盟有不能調和之點，特於第二十條規定：

「盟員國各自承認，凡彼此間所有與本盟約條文抵觸之義務或諒解，均因本盟約而廢止，並莊嚴擔任此後不得訂立與盟約條款相抵觸之約定。」

一如有任何盟員國於未經加入國聯前負有與本盟約條文抵觸之義務，則應立籌辦法，脫離此項義務。一這條起草者的用意乃祇在禁止侵略性的同盟。他們認為「防禦」協定並不與盟約相衝突。但因為第二十

一條，吾們也將辯稱：沒有任何同盟是與盟約相衝突。第二十一條規定如下：

「國際約定，如公斷條約，或區域諒解類似門羅主義者，皆屬維持和平，不得視為與本盟約內任何規定有所抵觸。」

但因國聯盟員國負有須將爭執提交仲裁或調查的明示的義務，我們認為同盟的條款必須與盟約條款相符合。不然，他們將不合於「維持和平」的公式。二者發生衝突時，盟約具有最高權力。至於第二十及二十一條所論及的約定究何所指，則惟由各國政府自為解釋，雖得請求世界法庭發表意見。

所以，即使防禦同盟，其條款仍須與盟約相符合。例如：規定於爭執時予以軍事援助，不論該爭執是否已依國聯盟約提交仲裁或調查的同盟，係與國聯盟約相衝突。一九一九年六月建議中的法美同盟必須由行政會或以多數，承認其不與國聯盟約相衝突。歐戰後歐洲所結同盟內，有些明述「締約國決定依國聯盟約所規定以維持和平」，他的意義是：同盟下所負責任應解釋為與國聯盟約相符合。同樣的，在國聯監督下所締結的許多關於運輸自由的國際條約規定，該項條約並不加予締約國以與國聯盟員所有權利相衝突之義務。

二種國際條約似會被認為與盟約義務相衝突，即英日同盟與一九〇七年那威保證條約。一九二〇年七月八日日本大不列顛兩國通知國聯秘書廳，謂英日協定，雖與國聯盟約的精神相符合，但並不全與盟約字面相符，若是這協定將繼續有效，他必須採用不與盟約相衝突的方式。同樣的，一九二四年，有關係各國曾互換照會宣告

廢止一九〇七年關於挪威完整的條約。雖在照會內並未述及廢止原因，但一般會意挪威認爲既有國聯盟約規定，則此條約已屬不需，且在某方面極與挪威在盟約下所負義務相衝突。

國聯盟約雖未制止防禦同盟，但確已置彼等於控制之下。彼等於盟約和平程序尙未用盡前，不得援用。自理想上論，廢止一切特殊協定是很需要的。但在沒有國際制裁時，各國自願的拋棄特殊制裁是很不可能的。國聯盟約的控制此種同盟，已進一步的剷除均勢的弊害。他雖不能廢除舊式外交，可是已緩和了他的性質。但從政治的觀點論，此種同盟或將在國聯行政會中造成困難。若是行政會會員的同盟國同時也是一個行政會會員，他就能阻碍一致通過（除爭端國外），一致通過是通常行政會採取行動前所必需的。

同上述情形相似的，還有一個有趣味的問題：就是大國和名義獨立的小國間某種協定的有效與否的問題。在一九二一年，阿爾巴尼亞被准許參加國聯。但在一九二一年十一月九日，不列顛帝國法蘭西意大利日本約定，苟阿爾巴尼亞在任何時期覺得不能維持其領土完整，牠得隨時呈請國聯行政會要求援助。當此種情形發生時，四國政府約定訓令各該國出席行政會代表向該會建議：應委託意大利恢復阿爾巴尼亞的邊境。若是意大利就是脅迫阿爾巴尼亞領土完整的國家，則其餘三國政府是否須一任意大利自由行動？若是如此，這宣告是否違犯此等國家在盟約下所負義務，和阿爾巴尼亞以國聯盟員國所應享的權利。在一九二六年十一月二十七日意大利和阿爾巴尼亞締結條約，承認任何對於阿爾巴尼亞的政治、司法及領土現狀的擾亂，都是違反兩國相互的約

益。爲保護此種利益，締約兩造誓言互相扶助及熱誠合作。有些觀察者解釋，這條約實際上係將阿爾巴尼亞立爲保護國，所以減少國聯盟員國所必需的獨立。

從理論的觀點講，一個非國聯盟員國的美國，與二個盟員國的巴拿瑪及古巴間所締結的協定，實已引起更大的困難。在一九二六年七月二十八日美國和巴拿瑪締結一條約，在該約內巴拿瑪同意當美國在任何戰爭內成爲交戰國時，自己亦處於交戰地位。這條款曾受人批評，彼等認爲巴拿瑪，或將不得不違犯在國聯盟約下所負義務，而挈助美國對國聯盟約國作戰。巴拿瑪代表則爲此條款辯護，其理由爲：當美國對他國戰爭時，該敵國將立即企圖佔據巴拿瑪國境內的巴拿瑪運河，巴拿瑪抵抗此種攻擊，係屬自衛行爲，這是國聯盟約所准許的。

同樣的問題將發生於普拉特修正案。根據此項修正案古巴將袁塔諾摩的煤棧及海軍根據地租借予美國。若是美國作戰，他或將利用古巴領土作爲軍事行動的根據地。這豈不將立使古巴成爲交戰國，而有違犯國聯盟約下所負義務的可能麼？

## 第二十四章 保安和制裁

(一)中立協定——(二)領土完整協定——(三)關於「既存狀態」的協定——(四)不侵犯協定——(五)保證要求——(六)國際

約第十條——(七)四種制裁——德皇的審判——封鎖——(八)國際盟約的經濟軍事政治的制裁——(九)對制裁的攻擊——

(十)侵略時的財政協助

在國際關係的全部歷史中，對於保安問題的注意實比了限制軍備問題更大。依事實，一般認為常備軍及同盟是國家足以依恃的唯一可靠的保安方式。經驗雖已顯示，軍備不特不能造成安全，反足招致攻擊，但各國在已獲得其領土及權利將不受外國危害的滿意保證前，都不願解除武裝。這事實在華盛頓會議中曾予以承認。限制軍備不僅與不築砲台協定相連結，並且與太平洋四強條約有關係，在這條約內，締約國同意將太平洋的爭端用斡旋的和平方式解決之。

### (一)中立協定

為保證某國家或某處領土的安全，國家間會訂立很多條約，概分之得四大類：(一)中立協定，(二)保障某國家政治獨立或領土完整的條約，(三)維持現狀的條約，(四)不侵犯條約。

在中立條約中，列強常許諾尊重某一國領土的中立地位，牠的意義是：牠們將不向牠攻擊。在該中立國方面則允許不從事於侵略性質的戰事。此種方式的協定會用以保持未能自立的小國的安全，並於強大國家間設立緩衝國。在過去百年間，各種方式的中立，曾援用於克拉科，瑞士，比利時，盧森堡，剛果自由邦，閩都拉斯，及阿爾巴尼



亞。此外，冰島會由一國的片面行爲而成中立。此外尚有很多中立條約適用於某某區域，例如瑞士與法蘭西交界的某數省，科佛及巴克索島，薩摩亞島，挪威與瑞典交界的地帶，奧蘭羣島及黑海和某某河道等。

在過去中立條約常限於無力自衛的國家——靠中立協定來獲得保護，是一種虛弱的表記。所以這種方式的條約完全是例外的。他並不企圖防止對於一切國家邊界的攻擊，更不將戰事一制度排斥法外。并且，強國的正真尊重中立地位，祇是當這地位對他們的利益和政策相符合時。普魯士責難法蘭西在一八七〇年侵犯盧森堡中立，德意志在歐戰中更甘冒大不韙而侵犯比利時與盧森堡的中立。

凡爾賽條約規定終止比利時，盧森堡，及瑞士與法蘭西間交界地帶的中立地位。修正後的柏林決議書更取消非洲中部的任意中立的條款。是以，中立協定已隨着歐戰而消滅，一部份也因為安全祇靠同盟和武力的信念，已日形增強。

## (二) 領土完整協定

保障國家政治獨立或領土完整的協定，與中立協定，稍有不同。中立協定多適用於歐洲小國，領土完整協定則多適用於較落後的區域。關於中國，已訂有此類條約八種。日本及法蘭西互約保障高麗和安南的領土完整。關於波斯，西藏，及阿比西尼亞，亦締有相似條約。同樣的，在一八五六年巴黎條約中列強互約尊重土耳其帝國的獨立和領土完整。一八五五年，法蘭西大不列顛兩國實際上担保挪威及瑞典領土不受俄羅斯攻擊。此項担保雖以

一九〇五年挪威與瑞典二國分離而終了，列強復於一九〇七年簽訂一新協定，担保挪威的獨立，這條約在一九二四年復由挪威命令廢止。在一八四六年，美國担保哥倫比亞對於巴拿瑪地峽的主權，當巴拿瑪共和國成立，美國復担保該共和國的獨立。

這種條約雖很多，但對於受惠國從未真能保護他們的獨立或完整。例如，他們不能防止列強侵掠高麗，安南，中國，或土耳其。按實說來，這種條約的訂立，大份是爲了調和締約國間的競爭，並非爲了表面上所關懷的標的國的利益。所以在歐戰前，沒有人會真誠的提議由歐洲列強互相担保他們的領土完整，這是全不足異的。

### (三) 維持現狀的協定

最後，各國間會締結關於「現狀」的協定，互尊當時的領土界限。自一八八七年起，地中海沿岸國家會訂立許多「地中海協定」，在一九〇七及一九〇八年，列強頒布新宣言，決意維護彼等在地中海、北海、及波羅的海的既存權利。這原則，後在一九二一年，不列顛帝國、法蘭西、美國、日本所訂太平洋四強條約內，得到發展。四國「爲欲維護關於太平洋中島嶼領地的權利及和平，」同意相互尊重此種領地上的權利。」

### (四) 不侵犯協定

最近有一種新式協定發生，稱爲不侵犯協定。在這種協定內，締約國約定互不侵犯領土，並不訴之戰爭。此原則規定於羅加諾保安協定內。在一九二八年，國聯大會，根據仲裁及保安委員會的建議，起草一含有此項規定的

模範公約。在一九二七年，國聯大會宣告禁止一切侵略戰爭。非戰公約更用不同方式闡發同一原則。

俄羅斯曾訂立許多不侵犯協定。在一九二六年九月二十八日與立陶宛所訂條約中，兩造約定互不採任何侵略行動。俄羅斯和波斯亦訂有相同的條約。在一九二七年十一月二十八日波斯和阿富汗簽訂一協定，約定互不侵犯。

#### (五) 保障要求

僅是許約尊重某某國家的中立，獨立，或現狀，多被認為仍不足獲得國際關係的安全。於是，在幾個協定內，約國更許約保障不違背條約中的規定。換句話說，列強在保障瑞士，克拉科，盧森堡的中立，不僅許諾尊重此項中立，並且防止其他列強來侵犯。一九〇七至一九〇八年的協定規定，列強當現狀受脅迫時，應磋商維護辦法。在四強條約內亦規定，當四強中任何國間關於太平洋，島嶼領權問題發生爭執時，即應舉行會議。若是其他國家對於此種領權有所威脅時，締約國應互相交換意見，獲得諒解，采最有效的共同或單獨步驟以應付此種情勢。

這種條約雖規定保障，但大都太含混，致難生效。他們除了會商外，沒有條款，使保障國確實履行義務。有些政治家認為在中立協定下對於比利時，及盧森堡的中立所負保障義務，祇是一種道義上的保障，牠的履行全特於各國的自由。

#### (六) 國聯盟約第十條

當一九一九年國聯成立時，曾企圖將歐戰前極不完備的原則予以擴充，並給予國聯每一盟員國，不論大小，以安全的道義上的保障。於是有盟約第十條的規定：

「國聯盟員担任尊重並維護所有盟員之領土完整及現有的政治獨立，以防禦外來侵犯。如遇此種侵犯，或有此種侵犯之任何威嚇或危險之虞時，行政會應籌履行此項義務之方法。」

第十條非必使巴黎和會所設定的領土既存狀態永遠繼續，因牠并不禁止國家用和平方法來變更領土。若在事實上，領土變更是維持和平所必需的，則大會或行政會將根據盟約第十一條及十九條建議此種變更。「現有的政治獨立」一辭，顯指爭端發生時所存在，而非指一九一九年盟約起草時所存在。第十條祇指不應以戰事行動實行佔據領土，此本是確立真正國際社會前所必須接受的。並且，在第十條下，對於每一國家的領土完整及政治獨立，祇担保其不受「外來侵略」就是外國的攻擊。國內叛亂則屬於各國的國內法權，而不屬於國聯法權。至於「外來侵略」究何所指，則更難決定。一國對另一國使用武力，是否都構成侵犯領土完整或政治獨立？若採用此種解釋，則實際上將對於違犯國際法或拒絕履行對外國所負之積極義務的國家，將不能適用軍事制裁。這種解釋的不合理，可從第五次大會所通過的議定書見之，該議定書規定：「根據盟約第十條，適用制裁的結果不得影響侵略國的領土完整或政治獨立……」對於這解釋就是領土得暫時被侵而並不違犯第十條規定，更得從下述事實上獲得證明：巴黎和會曾拒絕比利時代表下列提案第十條乃担保該國的不可侵犯及完整。

顯然的，第十條的意義祇指侵犯領土不得成爲永久割據，或建立如被保護國一般的永久支配，但爲了其他目的而侵犯領土則是可能的，如果侵犯國不違犯盟約內關於和平程序的規定。這樣解釋足以產生很多技術上的困難點。例如，一個國家得侵犯他國領土，聲言並無割據之意，但仍無限期的繼續佔領。根據上述的解釋，在該項武力佔領已具了永久的色彩前，國聯不能有所行動，但到那時，國聯想要驅逐侵犯國就很困難了。爲防止這種弊端，凡侵犯他國領土而非出於第十條所禁止的目的者，除非先得行政會或大會的准許，均不得行之。

在向每一盟員國獲得尊重他國領土完整及獨立的誓諾，國聯盟約係依據歐戰前諸種條約而予以發展。雖此種誓諾將來不用武力方法來取得領土，在維持世界和平上確有了明顯的進步，但盟約相信他仍應須有積極制裁以支持——即是對於違犯盟約內所規定的各項誓諾的國家須科以懲罰。

#### (七) 四種制裁

對於侵略國或拒絕履行其他國際義務的國家，欲加以制裁，並非必需一個太上國家。若是其他國家互相約定對於該國採用共同步驟，使之就範，則也能達到同一目的。就此點說，至少有四種制裁可以使用：

一、外交制裁 例如中止外交關係或是收回領事准許狀，這是國家間常常採用的辦法。

二、司法制裁 中止違約國的一切通商條約，因此中止該國國民的經商及訴訟權。

三、經濟制裁

#### 四、國際軍事制裁

德皇的審判——在凡爾賽條約內曾試行援用一種制裁——對於德皇的審判，協約國公然對前德皇威廉第二，以違犯國際道德及條約尊嚴的重大罪名，予以提審。該條約內規定成立一特別法庭，由代表美國、大不列顛、法蘭西、意大利、日本五國的五位推事組成，從事審判被告。該法庭，在其判決中，將遵循國際政策的最高動機，而以昭示國際條約的神聖義務及國際道德的效力為目的。德意志政府承認協約國的權利，得在軍事法庭內審判一切被訴為曾經違犯戰時公法的人物，並允許將此等人物提交協約國。

在巴黎和會中，美國代表團曾對審判德皇提出抗議，理由是，擬議中的法庭非具有中立性，并且一國元首的行為並不能對他國負責。無論條約內的字句如何，德意志人民將不信德皇確犯有被訴的罪名。德皇如果處死，祇使他成為殉國的英雄，而更使歐洲的仇恨加深一層。後來因荷蘭拒絕將避匿該國內的德皇交出，終於使條約內的該部份未能實現。荷蘭拒絕的理由是：認為此項審判違犯牠的中立地位。協約國更未能將德意志違犯戰時公法的官員提至協約國法庭審判。一九二〇年妥協的結果，由協約國政府提出四十五個官員的名單，在德意志法庭中審判。此項戰事犯的審判，於一九二一年在萊比錫舉行，結果將六個官員判決有罪。對召致戰禍的個人處以刑罰，用以防止戰爭，在原則上已有很多的困難。此次對德事件，原則上尤多缺點，因為沒有國際法會確定犯罪行為及應處的刑罰，更因為沒有中立性的法庭，足以判定是否違法。

國際經濟制裁的目的是在斷絕違法法國與外界的商业與經濟生活。這目的可由(一)抵貨或(二)封鎖方法達到之，前者為消極的，後者則為破壞商業的攻擊的方法。

所謂抵貨，即禁止一國人民購買違法法國的貨物。抵貨或由於政府正式命令。在一八〇八年，美國國會通過一絕交法令，准許總統禁止法蘭西貨物進口。在歐戰中，對於某種貿易亦會加以禁止。抵貨也不必需要政府的准許。例如中國曾於一九〇五年為反對美國施行排華律而抵制美貨，一九二二年更以山東省事件抵制日本貨物。土耳其為奧地利割據波斯尼亞，抵制奧地利的貨物，牠更會抵制希臘貨物。

封鎖——當許多國家對一國執行封鎖時，彼等設法使用武力以阻止該國的一切輸入和輸出。在近代歷史中，一共實行過的二十一次的和平封鎖，大多是對於小國實施的，內十次是由國際艦隊所實行，例如一九一三年曾由國際艦隊封鎖蒙特尼格羅。此種封鎖都是「平時」的。封鎖也得於戰時由交戰國實行。在美國南北戰爭中，北方曾封鎖南方，阻止牠向歐洲購買主要製造品及向外國銷售棉花。在歐戰中，協約國曾禁絕同盟國與外界交通，同時，德意志也設法使用潛水艇戰術，封鎖英格蘭。

經濟制裁的是否有效，實有恃於被制裁國家的經濟地位。若一個國家是經濟自足的，如美國及法蘭西，則封鎖就比較的不易有效。在將來，國家也非不能故意高築關稅壁壘，以謀對於國際經濟制裁的自衛。并且因為世界經濟的互相依賴的關係日深，封鎖或抵貨也足以害及實行的國家，尤其對於小國如荷蘭，丹麥，及瑞士。若是被封

鎖的國家專產有他國所需的原料時，他國的受害亦更大。因了這幾種原因，故經濟制裁在國際關係中的價值是很足懷疑的。所以有人就特別注重執行國際法的第四種方法，即是國際軍事制裁。

在歷史上有很多例子，各國會共同使用非戰事的武力，以強制頑抗的國家屈服。在一八四〇年大不列顛會使用牠的海軍，與西班牙及葡萄牙的軍隊，合力鎮壓葡萄牙的內亂。爲幫助蘇丹恢復黎巴嫩境內的秩序，一八六〇年的條約會規定組織一萬二千人的國際遠征軍。同年，英格蘭法蘭西二國的聯軍佔據中國的幾處商埠。在一八六一年，法蘭西英格蘭西班牙同意遣派聯軍去佔領墨西哥某地。一八九六年代表六個國家的國際軍隊於克里特登岸。中國拳匪之亂中，十二國，包含美國在內，曾遣派聯軍前往該國。一九一三年列強決定請一較小的中立國，一組織一憲兵隊，以維持阿爾巴尼亞的秩序。歐戰後，協約國軍隊佔據爭執中的領域，並維持幾處民衆投票的秩序。

說來很覺奇異，美國曾有一時很強烈的要求軍事制裁。一九一〇年國會通過一決議案，准許任命一委員會，來攷慮以限制世界軍備爲目的，而利用現存國際工具的便利，並攷慮組織一世界聯合海軍而成爲保護世界和平的國際武力。在羅斯福總統一九〇四年十二月致國會的咨辭中，他曾爲此決議案作了先導，他宣稱：在任何環境下，必須維持充分武裝，來達國際警察的目的。他在一九一〇年五月五日諾貝爾獎金演說中稱：發展海牙工作中最大的困難點，是由於缺少執行權力，即是執行法庭判決的警察權。一九一〇年海軍總長邁爾也稱：在最佳的



環境下，至少也須有五六國維持海軍，足以對於違抗國際法庭判決的單獨國家，執行其判決。塔夫脫總統據說也表示過相同的情緒。更有國會上議員洛治一九一五年在聯合高等學校演說中也說：若是我們要在戰後促進世界和平，若是我們要重建國際法，我們必須尋求一種方法，使各國的聯合武力能做和平及法律的後盾。次年，他更說，我想第二步驟是使武力成爲國際和平的後盾。以上諸種例子顯示一種信念，就是某種國際定讞的執行，有時是有特於聯合武力的。

#### (八) 國聯盟約的制裁

根據過去的初步經驗，國聯盟約企圖在禁止國家的不法行爲上，規定一種保障，足爲吾人注意的是：除了挪威所提方案外，差不多一切提交巴黎和會的國聯草案都含有關於制裁的規定。在最後盟約內，制裁得在下列五種情形下適用：

- (一) 當違犯盟約第十條時。
- (二) 在盟約第十一條下，發生戰爭或有戰爭危險時。
- (三) 當盟員不依第十三條履行仲裁判決時。
- (四) 當盟員不依第十二條至十五條之規定，將爭端提交行政會或大會，而從事戰爭時。
- (五) 當非盟員既拒絕接受第十七條下盟員義務，而對盟員從事戰爭時。

此種制裁得分爲兩大類，第一，強迫一國對另一國履行積極義務。若是一國不履行第十三條下的仲裁判決，行政會應建議對之應採取何種步驟。但對於行政會建議之如何執行，則並未定有制裁方法，例如，匈牙利及羅馬尼亞間曾發生少數民族爭執，後即將此爭執提出行政會，行政會即通過一致同意之建議，匈牙利予以接受，但羅馬尼亞則拒絕，且繼續虐待少數匈牙利人民。依盟約，行政會無要求盟員國採抵抗羅馬尼亞行爲之權力。雖然，行政會似得准許匈牙利向羅馬尼亞宣戰，但以該戰爭不形成佔據而違犯第十條爲限。

第二，爲壓制不法戰爭所加的制裁。當盟約第十、十二、十三、或十五條被違犯時，得使用更確切的制裁，此種制裁得爲經濟的、軍事的、政治的。

經濟制裁——一國聯盟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，應即視爲對於所有國聯其他盟員有戰爭行爲。其他盟員担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，並阻止其他任何國聯盟員國或非盟員國之人民與該國人民間一切財政上、商業上、或個人之往來。一

在此條款下，被抵制國派赴外國的外交代表包含國聯代表在內，似須召回。爲避免絕交壓力波及有賴於被抵制國的各國，盟約更規定：

一 又國聯盟員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

與困難減至最少限度。如破壞盟約國對於盟員中之一員施行任何特殊辦法，亦應互相扶助以抵制之……」

雖此條加予國聯每一盟員國以對非法戰爭國絕交的確切義務，但各盟員國對於此項義務之何時發生及如何履行，則得由己意決定。沒有一個國際團體除爲勸告外，得作有拘束力之解釋，以聯合各國行動。

軍事制裁——依第十條規定，遇有任何戰爭脅迫或危險時，行政會對於國聯盟員國所負保障各國領土完整及政治獨立義務，應建議履行方法。依第十六條，當盟員國違犯第十二、十三、或十五條而從事戰爭時，「行政會應負向關係各政府建議之責俾聯盟各會員各出海陸空之實力以維護國聯盟約之實行。」并且，盟員國同意：「牠們對於協力維護國聯盟約之國聯任何盟員之軍隊，當採取必要步驟予以假道的便利。」

依此等條款，顯見當一國非法從事戰事時，每一盟員國均負有行使某種方式的制裁之義務。即如第十條所規定的祇有領土保障，但亦包含執行此保障的義務。雖行政會有建議應採方法的責任，各國對所負義務仍得自爲解釋。

政治制裁——取消國聯盟員資格。「任何盟員國違犯國聯盟約時經出席行政會之所有聯盟其他盟員之代表投票表決即可宣告令其出會。」此條意義顯指須得全體行政會會員國及其他與該項事件有關而參加討論之國家的同意。但違犯盟約國則不得參加投票。

(九) 對於制裁的攻擊

盟約內軍事及經濟制裁會受二種不同意見的攻擊。畏懼被侵的國家，如法蘭西嫌制裁不夠強硬。當各國對於所負義務之發生與範圍，能自爲決定時，法蘭西不願解除武裝。在另一方面，如美國及加拿大等國家，則認爲制裁過於強硬。在巴黎和會中，法蘭西曾表明其意見，建議組織國際警察，由國際參謀部管轄。彼等得檢閱各國軍隊，並建議改良募兵制度，各國政府對此應予接受。法蘭西於同一建議內又謂行政會得委託一強國或多數強國執行國聯決議。這計劃終被拒絕，因一般認爲將使每一國的徵募必須服從國際參謀部的命令。威爾遜總統稱之爲以國際軍閥代替國家軍閥。至於國際軍隊的管理和位置，也發生極大困難。法蘭西提案雖有許多足以反對之點，但他的被拒却增加法蘭西國內的下列情緒，即認爲祇有同盟及軍備，始爲護得安全的唯一方法。

在他方面，有些國家相信，國聯盟員國所負抵抗侵略的義務過於嚴厲。在美國，一般意見認爲美國對於漠不相關的歐洲事端國家，不應予以挈助。但此種辯論實失却國聯程序的意義，就是任何戰爭，不論其爭點何在，均認爲與全世界有關。星星之火，足以引起危及全人類的巨災。但許多國聯盟員國及非國聯盟員國則多傾向於認爲盟約過重制裁。有些國家不願負擔維護現狀的義務，因爲有幾處的現狀是以等級的不公平爲基礎，更因爲國聯機關不担保能用和平方法變易現狀。此等國家不願保護被侵略的國家，若是後者先有足以激起侵略的行爲。牠們認爲當戰事的原因未曾除去，則戰爭也就無從避免——此點爲軍事制裁所未及顧到。

在國聯成立的初年，反對制裁派很得勢。在第一次大會中，加拿大代表團提議取銷第十條，同時保證反對侵

略攻擊。在第三次大會中，此提議雖被撤回，但第十條的確實意義則繼續成爲討論的問題。在第四次大會中（一九二三年）第一司法委員會會提議一解釋決議案如下：

「當行政會認爲對於侵略或侵略的脅迫與危險，有建議採用軍事方法的責任時，他應顧及各國的特殊地理位置及情況。這點是與第十條的精神相符合的。」

「關於維護盟員國的獨立與領土完整的義務，各盟員國應於何種程度內應用武力以履行此項義務，則須由各盟員國內依憲法所規定的機關自爲決定。」

「行政會所爲建議，應認爲具有最高重要性，並應由全體盟員國於誠意執行諾言的願望中，予以攷慮。」二十九國對此解釋案投贊成票，十三國棄權，波斯一國投反對票，此小國乃正被包圍於三個有危險性的非國聯盟員國。解釋盟約的決議案既需得一致通過，所以該案沒有成立。但大會主席宣稱，依先例，此建議不應視作被拒，因大會並未宣稱贊成作相反的解釋。

在第二次大會中，會採相似的步驟，使第十六條關於經濟抵制的規定，更具有彈性。該會曾先通過一決議案，分別「戰爭行爲」與「一戰爭狀態」。第十六條的起草者似着意對於非法從事戰爭的國家立刻成立經濟抵制。這樣解釋有需國聯全體盟員立刻加以抵制。但依第二次大會的決議案，則規定：

「違法國一方行爲不能構成戰事狀態，他祇使其他盟員國有權訴諸戰爭行爲或宣告對違犯盟約國已

入戰爭狀態。但依盟約精神，國聯應設法避免戰事，至少在初起時，並用經濟壓力以恢復和平。

此決議案顯指各盟員國得不注意違法國的戰爭行爲，所以盟員國若是不願意認此種行爲係造成戰爭狀態，牠就無加予經濟抵制的義務。易言之，經濟抵制非爲必然的，而係出於自願的。

### 該決議案第二點規定：

「各盟員國有自己決定盟約有無違背的責任。盟約明文規定盟員國應履行十六條的責任，彼等不履行此種責任，即係違犯其條約義務。」

若是行政會認爲一國，違犯盟約，就應將其意見通知國聯盟員國。但他們顯然沒有接受此項意見的義務，因爲每一盟員國得自行決定盟約是否已經違犯。

最後行政會得對於某一盟員國將此種步驟於一定期間延緩實施，當其認爲此項延緩有助於達到此種步驟之目的，或必需減少所加予該盟員國之損害及不便時。換言之，凡因實施經濟抵制而將受損失的國家，苟得行政會的准許，得無限期的延緩行動。此項決議案的效力將更進一步減弱第十六條所規定的制裁力量。因爲每一盟員國得決定盟約是否已被違犯，所以很能發生下列情形：就是，違約國得受甲盟員國的責罰，而不受乙盟員國的責罰，當經濟武器影響及於非盟員國的商業時，更足以發生困難，例如對於美國，殊足發生與歐戰初年英美兩國間的相似的事端。因了這種種限制，所以經濟武器，於限制將來侵略上殊難有效。

一九二一年二月，行政會創立一國際封鎖委員會，以研究履行第十六條的方法。到現在為止，行政會好像尚未建議任何盟員國依第十條或第十六條使用軍事或經濟制裁。

行政會鑒於政治上的困難，不敢援用此種制裁，故在其成立後的九年中，大部份仍依靠輿論的壓力以強迫各國遵守盟約。有幾次，這方法發生效力，例如在科佛事件中，意大利政府在表面上雖因全世界的輿情，而不得不自科佛撤兵，但此種輿情實集中於行政會，尤其是大會。

但道德輿論雖具很大力量，而他的確實力量則殊難證明。道德的勸導，在維持永久和平上，恐在國際間不能比在個人間那樣有效。在例外情形下，道德必須得武力的挈助。所以，當大會已使盟約第十條第十六條的制裁減弱時，法蘭西及歐洲新興國家相信彼等不能再靠國聯以得到安全。更因行政會不能援助受欺者，如亞美尼亞，立陶宛，埃及，以致有些國家對於國聯漸增不信任。有人以為國家，在未獲外界援助的担保前，不能裁軍，此種外援更須與裁軍額成正比。若是國聯不創設担保安全的制裁，則各國，尤其是歐洲新興國及法蘭西認為不得不依戀舊時的同盟及常備軍的軍事制度。換言之，裁軍和安全二問題是不容分開的。

但許多國家則認為法蘭西所提議的軍事制裁不能永久維持和平，祇因為制裁政策忽視在特殊爭端中請求保護的國家的曲直問題。按這輩人的意見，反對侵略的最良担保莫若由全體國家接受將一切爭端提付某種仲裁的義務。若是各國真能同意此項原則，且遵守仲裁判決，則戰爭就會自動的逐出於法律之外。在他方面，若祇

是堅持着維持現狀和担保反抗攻擊，而不顧足以激起攻擊的行爲，則決不能爲和平保險。依此種見解，裁軍及安全原則，乃有恃於強制仲裁，纔能發生效力及被遵守。

### (十) 侵略時的財政援助

日內瓦草約雖歸失敗，但同時國聯內增強制裁的運動却又行復活。此運動採取一種新的方式，牠不事籌擬一軍事援助的一般的計劃，而提議立將國際信用置諸被侵略國或將被侵略國的支配之下。戰事的第一效力係減弱交戰國的信用。但當遭受不當侵略的國家，能立刻依靠一國際計劃，而得到國外財政援助，則牠的地位必能大大增強，因維持牠的信用，以輸入一切需要的物品，這個國際計劃就可以很有力的阻止侵略戰爭的爆發。

此項計劃首先由芬蘭提出，後由國聯財政委員會加以研究。他製成一個對被侵略國保證借款的計劃如下：每一個對此計劃有關係的國家，應向國聯存入不起息的「普通担保債券」，牠的款額等於各該國每年補助國聯費用額的五十倍，此項計劃足以供給國聯以二萬五千萬金元的預備款額。當被侵略國請求財政援助時，行政會應決定接受請求的範圍，及借款的數額。其他國家應担保此項借款的利息及償還，當比率確定後，國聯就應請求各國將不起息的普通担保債券，交換特殊担保債券，以担保其額內的借款義務。此項計劃並由國聯仲裁及安全委員會與財政委員會所組成的聯席委員會加以研究。聯席委員會建議應將此項原則訂入一公約內，且財政援助不僅應適用於戰爭發生之後，且應適用於有戰事脅迫時，祇須認爲此種行動在維護或恢復國際和平上能



發生效力。換言之，此項預防的制裁沒有盟約第十六條制裁那樣嚴厲，且可使後者無援用的必要。

此項計劃內的主要困難，係在決定何國為被侵略國，而應得財政援助。依現時對於盟約的解釋，行政會得建議何國違犯義務，但各國仍得自行決定。聯席委員會則建議行政會的一致表決，（除爭端國外）得有決定何國應受財政援助之權。一九二八年大會曾通過一決議案，要求將包含該項原則之草約，提交各國政府，以備審查，然後提出於第十次大會。

## 第二十五章 國際法庭

- (一) 自願及強迫仲裁
- (二) 仲裁與基本利益
- (三) 海牙常設仲裁法庭
- (四) 中美洲法庭
- (五) 常設國際裁判法庭
- (六) 美國與世界法庭
- (七) 非法律爭端的解決
- (八) 非法律爭端與國聯盟約
- (九) 調解委員會

在過去戰爭雖是時常發生，但各國也時常訴之和平方法，以解決事端。無數的國際爭端已由談判及外交的和平程序，予以解決。當談判不能達一能為兩造接受的妥協時，兩造政府時常訴之第二種方法，即所謂仲裁。他們採用解決個人間爭端的方法來解決國際爭端。但國際法庭的設立，比了國內法庭尤為困難，因為國家不像個人

的受制於一執法的共同政府。所以在舉行國際審判的某種程序中，須得各國的自願。

### (一) 自願及強迫仲裁

當爭端國決定將爭端提交仲裁時，他們就把這爭端提交一中立性的裁判所，這裁判所是由一個或幾個推事所組成。對於牠所下的決定，爭端國至少暗示願予接受。回溯自古代希臘起，仲裁會多次被各國援用，尤其是十九世紀中，已製就的統計表示，在一七九四至一九一〇年間約有二四〇案件會提交仲裁。此外，在一八九九至一九一八年間，會簽訂有一百二十多種普遍仲裁條約。

仲裁凡兩種：(一)自願的，(二)強迫的。第一類，各國非必須將爭端提交仲裁，但在爭端既已發生，牠們得自願同意將爭端提交一已存在的或特為設立的裁判所。第二類，兩個或多數政府簽訂一普遍仲裁條約，互約此後將條約內所規定的某一類爭端全數提交仲裁，而不用談判解決。換言之，當此類爭端發生時，締約國必須提交裁判所，並遵守牠的判決。自願仲裁的弱點，係於爭端發生後，必須締結特殊協定，將每一爭端提交仲裁，且當時爭端多在惡劣感情之下。其實，在此項制度下，各國很少會將真正重要爭端提交裁判所的。因此理由，所以唯一的有效制度是強迫仲裁。牠是根據一普遍協定，規定將某種類的一切爭端，當外交已呈僵局時，立即提交某種國際法庭。許多國家已承認強迫仲裁的價值。在一九一七年前，會訂有三十六種條約，規定將締約國間任何爭端提交仲裁，另有條約十三種規定將任何不涉憲法問題的爭端提交仲裁。但在大國間則從未締結此類普遍條約。有時，

一大國與一小國間締結此款條約，例如一九〇七年意大利與阿根廷間的條約，又如一九〇九年意大利與荷蘭間的條約。近代第一次規定將一切爭端提交強迫仲裁的條約係一九〇二年五月二十八日阿根廷與智利間所締結的條約，並同時締結一軍備協定。一九〇七年，五個中美洲共和國同意將彼此間一切爭端提交仲裁，但後於一九二三年即予終止。在一八九九年第一次海牙會議中，俄羅斯代表團主張簽訂一條約，規定將一切關於金錢要求或關於解釋某種條約的爭端，提交強迫仲裁，在一九〇七年的會議中，葡萄牙代表團提出一應予強迫仲裁的各種案件的名單，美國則提議將法律性的或關於解釋條約的爭端提出仲裁，但以彼等不涉及任何爭端國的基本利益獨立，或榮譽，並且不涉及第三國的利益者為限。當此種提案，因主要的受德意志反對，而歸失敗後，一九〇七年會議通過一決議案，一致承認強迫仲裁原則，尤其關於解釋國際條約的爭端。但一八九九及一九〇七年的和平解決國際爭端公約均未規定強迫仲裁，甚至對於法律問題的爭端，列強祇相約於可能範圍內提交仲裁。

(二) 仲裁與基本利益

但因贊成仲裁原則的情緒日高，在海牙會議後一年內，許多列強均簽訂所謂普遍仲裁條約，但其適用範圍僅限於比較不重要的問題。

列強間大多數普遍仲裁條約，均依照一九〇三年十月十四日英法條約的模型。該約將仲裁祇限於未能由外交方法解決的法律上，或關於解釋條約的爭端，——涉及締約國的基本利益，獨立，或榮譽，以及第三國的利益

者不在其例。在一九〇八年美國簽訂此類條約凡二十五種，每五年得重訂一次。至一九二九年三月，僅十九種尙繼續有效。

將基本利益等問題除外的條約，顯易發生流弊，因爲所謂基本利益，其意義從未確定過。所以，此項例外規定，足使任何自知理曲的國家，藉口涉及基本利益而拒絕仲裁。對於此項主義所產生的流弊，曾多次企圖予以廢除。第一，幾種條約曾列舉不屬此項例外規定的特定爭端。一九〇二年拉丁美洲的九國政府簽訂一仲裁條約，將國家獨立或榮譽問題免予仲裁，但同時規定關於外交特權，國界，航行權，條約的效力，解釋及履行等爭端，則不屬上述問題內，故須受仲裁。一九一二年法蘭西丹麥二國的條約亦確定四類爭端，即關於金錢要求，契約要求，商約解釋，及其他十一種如工業產權等協定，不屬於基本利益。

第二，有人提議，應設立一公正裁判所，對於特殊爭端是否屬於如基本利益等的不受仲裁的種類，握有決定之權。在一九一一年擬議中的英美仲裁條約曾規定，當一爭端是否屬於條約範圍一節發生爭執時，應將該爭執提交一聯席最高委員會。該委員會由締約國各派三人組成，他的決定具終結效力。美國上院拒絕接受此項規定，認爲此種委員會有損美國主權。一八九七，一九〇四，及一九〇八年的較滿人意的強迫仲裁條約，亦以美國上院的同樣態度而未獲批准。對於此類條約，上院特提出一保留，規定在每一爭端受仲裁前，必須締結一特殊協定。上院祇須不同意此種協定，就能阻礙任何不合意的仲裁。

一九二一年八月法蘭西丹麥二國的仲裁條約曾創立一種更有效的解釋「不正當問題」意義的方法，該約授權仲裁法庭得決定爭端是否屬於應受仲裁的種類。一九二〇年十二月所成立的國際常設裁判法庭其規約內的自願條款亦規定：當對於法庭的管轄權發生爭執時，應由法庭決定予以解決。

### (三)海牙常設仲裁法庭

仲裁的實行，不特為基本利益等這個難題所阻撓，實更因缺乏一個真正國際法庭。在一八九九年前，並沒有永久性的法庭，得將國際爭端提交受理。當國家間願意仲裁爭端，他們必須為每一爭端設立特別法庭，就是遴選多數推事或一個仲裁員。英美間的華盛頓條約規定一由五仲裁員所組成的法庭，締約國各選一員，其他三員分別由意大利國皇，瑞士總統，及巴西國皇選任。一九二二年智利及祕魯間關於塔克那亞里加爭端的條約，規定將爭端提交美國總統仲裁。

一八九九年的海牙會議深知一真正國際法庭的必需，特起草一和平解決國際爭端公約，由二十六國參加設立一常設仲裁法庭。依此公約，每國任命有名望的國際法學家四人，任期六年，並將彼等姓名列入一名單。當兩國政府願意將爭端移交仲裁時，得從上述名單中遴選三人至五人，彼等即前赴海牙受理該案。依一九〇七年的修正公約，五個推事中的三個須為中立國人。在海牙更設立一國際事務局，以處理關於該法庭的行政事務。

這種設置雖勝於無，但除他的名義外，實並未設立一真正的永久法庭。唯一的永久物是一張名單，在一九二

四年有一四八人對於每一案件，法庭都行變換，牠並非一能受益於繼續經驗的機關，更不能製訂國際法。他有如美國代表綽特在一九〇七年海牙會議所謂：

「該法庭的軟弱無能，及缺乏聲望的最顯著原因，係在該法庭的各次開審及判決中，並沒有一點連續及相關性。每次審判與他次全不相關，牠在不同時間，及對於不同事物，偶然所下的判詞，亦不是構成一貫的國際法體系，或對於國際法有所供獻。此種成就實為代表一切國家權力的國際法庭所應具的條件。在事實上，牠除名稱外絕非一個法庭，祇是對於每一特殊案件的一種選任公斷人的辦法而已，牠永沒有同一的推事。在任務內牠雖已有成就，但吾人的努力應使牠成為一對於各國及人類有更大及日增的福利的法庭。」

自一八九九年起迄一九二九年止，常設仲裁法庭僅判決九起案件，大多是比較無關重要的。

在一九〇七年第二次海牙會議中，曾企圖設立一仲裁法院，「具有較少的常任推事，定期集議於海牙，俾能避免前一法庭的弱點。在選擇該法庭的推事上，小國堅持平等主義，要求與大國有相等的投票權。但大國則不願一任該法庭由小國控制，因小國自較大國為多。因這點爭執無從解決，所以一九〇七年公約祇起草一仲裁法庭的草約，將選任推事一事保留由後此公約規定，但此公約迄未成立。該會議在擬具國際捕獲法庭計劃上，則對於設計選任方法較獲成功。依其規定，雖每國各得任命一推事，但德意志、美國、奧匈帝國、法蘭西、大不列顛、意大利、日本及俄羅斯任命的推事乃常駐出席審判，而其他各國所任命的推事則輪流出席。但此約因與當時唱道的國家

平等主義太相逕庭，故未獲批准。

#### (四) 中美洲法庭

歐戰前，其他唯一的國際法庭是中美洲法庭，係一九〇七年中美洲五共和國間條約所設立。該法庭係由五個推事所組成，每一國的立法機關任命一人。牠對於締約國間任何性質及原因的一切問題均具有強迫管轄權。此後曾有幾起案件提出該法庭，但牠的判決使一般相信牠不免受國內政治的影響。最後，因為該法庭判決一九一四年美國與尼加拉圭間的條約，侵犯其他中美洲國家的權利，該二國置之不顧，於是牠就無形歸於消滅。

一九二二至一九二三年在華盛頓所舉行的中美洲會議會企圖賦予中美洲法庭以新生命。該新約拋棄舊有永久法庭的計劃，而規定三十個推事的名單。五國政府各提出六個推事的名單，內一人應選自美國所提名單，另一人應選自一南美洲共和國所提名單。當兩國政府有所請求於該法庭時，每國自名單中選任仲裁員一人，惟須限於本國所提名著外。若是兩國政府對於第三仲裁員不能同意，則已被選任的二個仲裁員得同意選任之。此項新辦法雖比一九〇七年的法庭能少受政治影響，但牠有和海牙仲裁所相同的缺點。牠的管轄權既受關於爭端因主權及獨立問題的例外所限制，牠的組織更是時常變換。

#### (五) 常設國際裁判法庭

一九一九年巴黎和會的待決問題既極多，故對於設立新國際法庭一事殊少受人注意。闕此問題的唯一確

定條款係國聯盟約第十四條，該條規定國聯行政會應起草一常設國際裁判法庭計劃，依此條款，行政會會任命一法學專家委員會，該委員會於一九二〇年夏開會於海牙，擬成一計劃草案。此計劃經多種修改後，於一九二〇年十二月十三日得行政會及大會的通過，當時並將公佈該規約的議定書，送交各國簽字及批准。一九二一年九月大多數國聯盟員國均予以批准，該規約因之生效。一九二八年的秋季，五十二國已予簽字，四十一國已予批准。此新世界法庭，在組織及管轄權方面，均較勝於舊有的海牙裁判所。牠是由十一個正式及四個代理推事所組成，以九年為任期，連舉得連任。每年六月為該法庭的通常庭期，庭長更得召集非常庭。法庭程序係規定於規約第三章及其他規程內。

推事候選員係由舊有仲裁法庭的國家團體提名，每一國得提出推事四人。在一九二一年九月第一次選舉前，曾提出候選員八十人。推事係由行政會及大會多數票決選出，行政會及大會分別舉行票決。在行政會及大會選舉時，應顧及全部推事應代表全世界，各式主要文化及主要法系。若是行政會及大會不能同意，得舉行聯席會議，以提出一單獨候選人。若是又無結果，則已被選出的推事，得從已獲大會或行政會票選的候選人中推選其餘缺額。此項選舉法，使小國得與大國平等參加，因行政會雖在大國控制下，而大會則受小國的支配。國聯的存在終使歷史上第一次具有少數永久推事的國際法庭，成為可能，並且對於在法庭內沒有本國人任正式推事的國家，更得有特殊保護，因依規定，牠對於自己為當事人的任何案件，得選任一推事。



在許多方面，新世界法庭的權限，比以前的法庭爲廣。依盟約第十四條，該法院對於當事國所提呈的任何爭端均有受理與判決之權。該法院對於行政會或大會所提詢的爭端或問題，更得發表諮詢意見。更依第十三條的規定，國聯盟員國同意，將彼此間所發生的任何爭端，苟認爲適宜於提交仲裁而不能用外交方法解決者，得提出該法庭。關於（一）解釋條約，（二）國際法上問題，（三）足以構成違犯國際義務的事實是否存在，（四）此種違反所引起的賠償責任的範圍及性質，等爭端，均宣告爲屬於普通適宜於提交仲裁的問題。

在草案內，法家委員會建議賦予世界法庭以對此四種爭端的強迫管轄權。但行政會將此節取消，認爲逾越盟約範圍。規約內却代以所謂自願條款。若一國政府簽字於此條款，他就不用特殊條約立刻接受世界法庭對於此項爭端的管轄權。此項義務亦可爲附有條件的，或是以他國採取相對行動爲條件。一九二八年，法蘭西德意志、中國、巴西等二十九國已簽字於此種自願條款以接受強迫仲裁，內十六國已予以批准。并且，國聯盟員國同意當爭端不能用法解決時，願提交仲裁或行政會的調查——此條款大概足以增加世界法庭的任務。

許多國際條約亦同樣的賦予該法庭以強迫管轄權。關於發生於和約的五十種問題，如關於海港、河道、鐵路的問題，該法庭得有判決之權。此外少數民族條約，委托管理地，管理軍火及酒類運輸的國際公約，航空規則，交通自由，及其他相似協定，特規定應由世界法庭決定牠們的解釋問題。在雙務政治條約內加入此項條款的習慣，已漸增多，例如芬蘭與瑞典關於奧蘭羣島的協定，捷克斯拉夫與奧地利的一九二一年十二月協定，波蘭與德意志

間關於上西利西亞的協定，大不列顛與伊拉克間之同盟等是。

除判決真正爭端外，世界法庭得對於大會或行政會所提交的爭端或問題發表諮詢意見。此種對於法律問題發表諮詢意見的辦法，已由美國十一州及加拿大的法院效法。依此辦法，行政會得將其管轄權內的半法律性的事件就詢該法庭的意見。例如盟約第十五條宣稱：若是行政會認為爭端係發生於在國際法上全屬爭端國法權內的事件，則行政會即應據情報告。依習慣，行政會在作此決定前多先去就詢世界法庭的意見，例如一九二三年二月關於突尼斯摩洛哥國籍法令事件，係根據該法庭意見而予決定。并且該法庭得用諮詢意見來處理一國與一私人組織或如國聯等團體間所發生的問題。若依習慣上的國際法程序，則此種問題就不能由國際法庭處理，因為他的當事人一造並非有國家的身分。例如在一九二一至一九二二年荷蘭勞工聯合會關於凡爾賽條約內勞工條款的解釋，與荷蘭政府不能同意。荷蘭勞工聯合會雖不能在世界法庭向本國政府提起訴訟，但牠得經由國際勞動局及國聯行政會向該法庭要求發表諮詢意見。雖諮詢意見不具拘束力，牠們却常被行政會所接受。但世界法庭對於國聯行政會的請求並非必須發表諮詢意見，如東卡累利阿案件就是顯例。

在一九二二至一九二八年間該法庭曾作十三次判決及十六次諮詢意見，茲開列如下：

## 判決

### 一、威木布爾敦案（一九二三年八月十七日）

- 二、巴力斯坦的馬甫洛馬蒂斯特許權（關於管轄權）（一九二四年八月三十日）
- 三、及四、涅宜條約（一九二四年九月十二日及一九二五年三月二十六日）
- 五、耶路撒冷的馬甫洛馬替斯租借權（關於權利本身）（一九二五年三月二十六日）
- 六、在波屬上西利西亞的某種德意志人權益（關於管轄權問題）（一九二五年八月二十五日）
- 七、全上（關於權益本身）（一九二六年五月二十五日）
- 八、關於綽棗工廠的要求賠償（關於管轄權）（一九二七年七月二十六日）
- 九、洛特斯號船案件（一九二七年九月七日）
- 十、耶路撒冷馬甫洛馬替斯租借權的重行適應案（一九二七年十月十日）
- 十一、第七第八號判決的解釋（一九二七年十二月十六日）
- 十二、關於上西利西亞的少數民族的某項權利案（一九二八年四月二十六日）
- 十三、關於綽棗工廠案（一九二八年九月十三日）

諮詢意見

- 一、出席第三次國際勞動大會會議荷蘭勞工代表的提名（一九二二年七月三十一日）
- 二、國際勞動機關對於農業的權限（一九二二年八月十二日）

- 三、國際勞動機關對於農業生產的權限（一九二二年八月十二日）
- 四、突尼斯及摩洛哥的國籍法令（一九二三年二月七日）
- 五、東卡累利阿的地位（一九二三年七月二十三日）
- 六、波蘭境內的德意志農夫事件（一九二三年九月十日）
- 七、波蘭國籍的取得（一九二三年九月十五日）
- 八、波蘭及捷克斯拉夫間邊界的劃分（耶華稷那問題）（一九二三年十二月六日）
- 九、聖內沃姆寺院問題（一九二三年九月四日）
- 十、希臘及土耳其人民的交換（一九二五年二月二十一日）
- 十一、唐齊境內的波蘭郵政（一九二五年五月十六日）
- 十二、洛桑條約的解釋（麻蘇爾問題）（一九二五年十一月二十一日）
- 十三、國際勞動機關連帶規定雇工個人工作的權限（一九二六年七月二十三日）
- 十四、歐洲多腦河委員會對於卡拉滋及布來拉間一段河流的管轄權案（一九二七年十二月八日）
- 十五、唐齊法院的管轄權（一九二八年三月三日）
- 十六、一九二六年十二月一日希土協定的解釋（一九二八年八月二十八日）

世界法庭費用列入國聯常年預算內，每年由大會表決，各國依定額分擔。法庭所為決定均依多數表決，且無上訴。但當事人一造苟發見新事實，得請求更改判決，惟此項請求權須於事實發見後六個月內及判決後十年內行使。推事除由其他推事一致認為不能履行必要條件外，不得被辭。

任何國際裁判所均遭受一種困難，即關於所適用的法律。該世界法庭規約規定世界法庭應援用（一）國際條約，不問是普遍的或特殊的，祇須確立由爭端國所明示承認的法規；（二）國際習慣，作為合法的一般行為的證據；（三）文明國家所承認的一般法律原則；（四）法庭判決，及各國具最高聲望的公法學家的教義，作為決定法律的旁助方法。

#### （六）美國與世界法庭

雖美國人魯特（係起草世界法庭規約委員會的委員）及穆爾教授於一九二一年被舉為推事，美國迄一九二九年止尚未加入簽字議定書。一九二三年二月哈定總統向上院建議，美國應有條件的批准此項議決書。柯立芝總統更於一九二四年十二月重申此項建議。在一九二六年一月二十七日上院終通過一決議案，贊成參加世界法庭，惟提出五項保留：（一）美國的參加世界法庭並不因此與國聯發生任何法律關係；（二）美國得加入國聯行政會及大會會員國間以選舉推事；（三）美國願負法庭費用的一份；（四）美國得隨時取消參加議定書，法庭規約非得美國同意不得修改；（五）該法庭除用公開方法及先行通知一切參加法庭國家及有利害關係國家，並

給予任何關係國以公開聽取的機會，不得發表任何諮詢意見；法庭未得美國同意，對於美國有利害關係或主張有利害關係的任何爭端或問題，不得接受發表諮詢意見之請求。

國務院乃致送二十二照會於已接受法庭規約的國家，徵詢彼等是否願意接受此項保留。此等國家決定爲此於日內瓦舉行一會議，並邀請美國出席。但美國予以拒絕，認爲所提保留係極明白。該會議於一九二六年九月在日內瓦舉行，接受保留中的前四項及第五項內的前半節。

關於諮詢意見的末項保留，該會議將美國成爲爭端當事國及非爲當事國而主張有利害關係的案件，加以分別。對於第一種案件則世界法庭已於東卡累利阿一案內決定：於未得爭端國兩造同意時，得不予受理。至於第二種案件，則該會議宣稱：

「本會議深知美國的目的係在保證取得與國聯行政會及大會內代表國家的平等地位。此項原則殊應予同意。但第五項保留則似根據一種假定，就是行政會或大會的接受發表諮詢意見的請求，須得一致通過。但此項假定則迄今尙未成立。所以對於有些案件，或一切案件，多數同意不夠爲決定一事，殊不能確說。無論如何，在此種事件上，美國應受獲得平等地位的擔保。這就是說，若是國聯行政會或大會會員國，得在該二會內提出反對，而阻止通過向世界法庭請求發表諮詢意見的提案，則美國亦應享平等權利……」

此後三年內，美國迄未發表意見。最後，一九二八年的國聯大會通過一決議案，建議由行政會研究諮詢意見

的請求是否需要一致同意，抑僅需多數同意。更因一九三〇年將舉行世界法庭推事的新選舉，所以大會復建議由公法學家多人重行攷慮法庭規約，俾建議可能的修改。最後大會更選任休士，繼穆爾教授為世界法庭的推事。行政會乃任命法家委員會，並聘請魯特任委員職，——魯特即行接受。當時情勢，更於一九二九年二月十九日凱洛格國務卿致國聯秘書長的照會，而獲得助益。該照會聲稱，美國願意極力避免足以干涉或阻礙國聯行政會工作的任何提案。但日內瓦會議所為建議中，含有數種不確定的原素，似須予以進一步的討論；此種提案未能給予美國以適當保障。

法家委員會於三月四日開會，在某種修改下通過魯特所提出的方案，蓋所以應付美國關於諮詢意見所持立場。依此方案，國聯秘書長應將任何請求諮詢意見的提案，通知美國；需要時，國聯行政會或大會及美國間，對於是否影響美國利益一問題，應從速交換意見。當法庭接到諮詢意見的請求時，登記員即應通知美國及他國，並定一相當期限，由美國提交一關於請求的聲明書。苟因某種理由，對此請求未能有交換意見的充分機會，而美國選通知世界法庭，謂此問題影響美國利益時，即應將程序延緩相當時期，俾行政會或大會及美國間得交換意見。若是在交換意見後，未能獲得同意，且美國不願放棄其抗議時，美國即應退出世界法庭，但不得有任何含有敵意及不願與和平及誠意相合作之譴責。

(七) 非法律性的爭端的解決

關於許多重要政治問題的國際爭端，並沒有國際法規足以援用。所以至少在歐戰前，沒有一個大國願意將所謂非法律性質的爭端提交仲裁。此項爭端有時被稱爲有涉國家榮譽、獨立，或基本利益。無論所藉口的名義如何，沒有國家願意將判決此種爭端之權，給予一個不受自己控制的法庭。雖歷史上大部份戰爭都發生於非法律性的爭端及國際法範圍以外的國家政策的衝突。雖然在國際立法已發展至能規定此種問題前，將此等爭端提交法律裁判所固似不可能，但有些國家則承認將非政治性的爭端，提交公允國際調查，以尋求確實事實，甚至在有些案件建議解決辦法，亦非不可能。

一八九八年的和平解決國際爭端公約（後於一九〇七年加以修改）內，規定得設立國際調查委員會，以調查不涉及國家榮譽或基本利益，而由於對事實所具不同意見的國際爭端。但因羅馬尼亞一小國的反對，欲使此項事實調查委員會成爲強迫性的企圖，終歸失敗。所訂公約雖認可公正調查的原則，但他的缺點正多，不僅因爲委員會的設立須得兩造的同意並須在外交破裂之後，更因他們不能建議解決方法。并且，爭端國在調查進行中並無不訴諸戰爭的義務。將爭端呈訴此種委員會，祇有過三次。

布賴安和平委員會條約——在歐戰爆發前，美國會進一步根據調查一概念，締結所謂布賴安和平委員會的條約。該項條約凡包含四種原則：（一）調查原則應適用於一切未能用外交或仲裁方法解決的爭端，不論其是否涉及國家榮譽。（二）該項爭端應由五人所組織的永久委員會調查，五人中須以中立國人占大多數。在大多數



條約，委員會僅於受爭端國一造請求時，始能實行調查，但有些條約，例如與閩都拉斯所締結者，則規定委員得自動調查。(三)在調查完畢後，各造仍保有獨立行動權——牠沒有必須接受委員會建議的義務。(四)在調查進行中，兩造互約不從事戰爭，惟調查必須於一年內完成。

雖所簽訂的和平委員會條約有三十種，而受上議院同意者僅二十九，且內中實際頒布者則僅二十一。與歐洲列強締結者有九種，拉丁美洲國家十一種，中國一種。當時因與日本正有加利福尼亞土地法的爭端，故未能與之締結此項條約。雖美國會委任委員十八人，以參加條約所規定組織的委員會，但迄今尙未發生有需調查的案件。

若是此項條約所採的促進和平的程序，能為全世界所遵循，則由暴躁及疑忌所引起的戰爭，可以終止。此種條約所有最大益處，係在規定對於任何不能用外交或仲裁解決的爭端，均須予以調查，他們更定一冷卻期間，使委員會得在此期內試行對於困難點尋求一公平解決法，但任何一造對此仍得拒絕。所以布賴安條約比了海牙公約已進一步，一似國聯程序在和平解決國際爭端上的進步。

雖布賴安條約祇限於美國及他國間的爭端，但其原則則已適用於國際條約——於國聯組織外。在一九一五年五月二十五日的條約內，阿根廷、巴西、智利，互約將彼此間所發生的爭端提交一委員會，予以調查及報告。該委員會由每國派代表一人組成之。一九二二至一九二三年於華盛頓所開中美洲會議，美國及中美洲五共和

國會簽訂一條約，對於中美洲各共和國或與美國間的爭端，適用調查及報告原則。但爲了些神秘的原因，調查祇限於關於違犯條約的不同意見所發生的爭端，且此項爭端須不影響於任何簽約共和國的主權，獨主，榮譽，或基本利益。此六個國家各應提出本國人五人，以組成永久委員名單。當需要委員會時，每國政府得就名單中指定一人。此指定之委員會乃互舉一主席，須爲非爭端國人。委員會必須於三個月內報告，且受任何一造之請求，委員會得決定在報告完成前兩造所應處之地位。但兩造無必須接受報告之義務，且於報告完成後，仍得訴之戰爭。

一九二三年三月至五月間於散地牙哥開第五次大亞美利加會議中，曾簽訂一大陸條約。將布賴安原則推行於美洲各共和國。依起初所草，該條約規定設立一調查委員會，並當委員會報告不能被接受時，且該爭端不涉及爭端國主權，榮譽，基利權利，或憲法規定，或第三國之利益時，則須用仲裁方法予以解決。但因有些國家認爲仲裁條款過於嚴厲，故最後條約僅規定一切美洲國家間之爭端，未能用外交或仲裁解決者，應提交一調查委員會，該會須於一年內作成報告。在此期內，爭端國不得將軍隊集中邊界或從事交戰行爲。在報告作成後，再有六個月期間，以備談判。當此十八個月期間過去後，各造恢復全部行動自由。在華盛頓及在蒙得維的亞創有二個永久機關，以備收受召集調查委員會之請求，彼等於接到此項請求後，即應通知對造國。該二機關係由駐在該二首都之任期最久的美陸國家外交代表三人組成之。

調查委員會由委員五人組成，全係美洲國家國民。爭端國各得選舉二人，但內中祇一人得爲本國人。如此選

出的四委員再以同意選任一主席，須係中立國人。

一九二三年的大亞美利加條約不若布賴安條約的規定，一永久委員會。他僅於一造經由華盛頓或蒙得維的亞的外交委員，向對造請求時，始組織一特設委員會。若是一爭端國不委派委員，程序就此破壞。在一九二九年美洲仲裁會議中，會訂立一新條約以補救此項缺點。該約規定，在華盛頓及蒙得維的亞的外交委員會，苟自認有擾亂和平關係的危機，或經一爭端國的請求，則在特設委員會未成立前，應履行調解職責。

用了這些不同的委員會，有些祇能調查事實，但有些則能建議解決法，會將非法律性的爭端提交國際審判所。於歐戰前，世界用了仲裁及強迫調查的二種方法，實已播了和平解決國際爭端的種子。但當時甚至對於法律問題，也無必須提交仲裁的責任。接受布賴安條約的二十餘個國家，也不負接受調查委員建議的義務。同時，此等國家，關於與美國間的爭端，則在委員會作成報告前，不得從事戰爭。雖然，無論常設仲裁法院及布賴安條約的設立，而在歐戰前，強迫仲裁，甚至強迫調查的原則，從未為強國所接受。當一九一四年塞刺機的暗殺發生，奧地利與塞爾維亞均沒有將爭端提交公平調查的義務。吾們現在可以看看，在國聯保護下，關於和平解決國際爭端一概念，已獲得如何發展。

#### (八) 非法律性的爭端及國聯盟約

依國聯盟約前書所規定，明示國聯的宗旨，係在促進國際合作，及以接受不從事戰爭的義務而建立國際和

平及安全。關於裁判純粹法律爭端一節，則此宗旨係由設立常設國際裁判法庭而得實施。國聯盟約起草者既深知在此時期，強列不願將非法律性的爭端提交該法庭，但彼等仍規定，將此項爭端提交國聯政治機關——行政會或大會——予以斡旋或調查，且在斡旋或調查期間不得宣戰。在大多數布賴安條約內，委員會須受爭端國一造的請求，始得調查爭端。但國聯盟約第十一條則規定：

一茲特聲明凡任何戰爭或戰爭之危險，不論其立即涉及國聯任何一盟員與否，皆為有關國聯全體之事。國聯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，秘書長應依國聯任何盟員之請求，立即召集行政會。

一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，國聯任何盟員有權以友誼名義提請大會或行政會注意。

此條規定並不授權大會或行政會得將解決強制爭端國的任何一部予以接受。但牠確使國聯對於任何危及和平的爭端所為干涉或斡旋，成為合法。牠更授權國聯對於足以引起戰爭的國內行為，得促人注意。當爭端國拒絕依盟約第十五條規定將爭端提交大會或行政會，則依盟約第十一條任何國聯盟員國得將此項爭端提交上述兩機關中的任何一個。大不列顛會根據第十一條將瑞典及芬蘭間的奧蘭羣島爭端提交國聯行政會。協約國亦會根據此條規定，經由大使最高會議，聯合將和約上所發生的多次爭端，提交行政會，例如對於上西利西亞

及歐麥爾的爭端。

盟約第十一條授權國聯任何盟員國得請求國聯阻止戰爭。第十五條則更以較明切字句，規定有關爭端的盟員國的責任。

「國聯盟員約定各國聯盟員間發生足以決裂之爭議，而未照第十三條提交公斷或法律解決者，應將該案提交行政會。」

此條似阻止任何盟員國，於未先乞助第十五條程序前，不得與另一盟員國斷絕外交關係，或致送最後通牒。雖依盟約第十三條規定，將爭端提交仲裁須得兩造同意，但一造將未獲他造同意而將爭端提交國聯行政會，——此係和平解決爭端的一種新程序。行政會不必問及爭端是否確將引起決裂。牠祇在選擇解決方法時，始顧及爭端的嚴重性。關於國家榮譽、基本利益等保留，不得用作阻止行政會程序的理由。

行政會與大使會議——但是，若爭端已由兩造提交仲裁或其他解決方法時，則行政會於此種方法進行中應停延行動。關於所謂科佛事件，曾發生此種情形。一九二三年八月，由天使會議所派遣劃定阿爾巴尼亞及希臘間邊界的意大利邊界委員會，在希臘離阿爾巴尼亞邊界不遠地方，被人殺害。大使會議立即起始調查該案，因牠乃為實施希意和約而設立的機關。在調查進行中，意大利為報復殺害，佔據科佛，希臘因之根據盟約第十二條及十五條，呈訴於國聯行政會。但行政會中意大利代表主張當該問題正在大使會議處理時，行政會不得受理。同時，

大使會議致一通知書與國聯行政會，報告其討論進展情形。行政會亦將對於解決法之建議通知大使會議。此項建議於某限度內爲大使會議所採用，並爲希臘意大利二國所接受。

關於行政會對於爭端國所自動提交的爭端，是否須服從大使會議管轄權一問題，曾提交法家委員會。該委員會的答覆如下：

當爭端國一造，違反盟約第十五條第一節的規定，將爭端提交行政會，而該爭端已在仲裁或司法程序中，則行政會應拒絕攷慮此項呈請。

苟依兩造協定，已將繫爭事件提交其他法權，而正在依常規進行中，或正由另一機關同樣處理中，則依法理，得請求將爭端交還該法權，並依請求交還。

換言之，此處得援用兩造同意將爭端提交仲裁法庭的同一原則。在該機關未有判決前，行政會非得兩造同意不得干涉。

當爭端國一造將其提交爭端於行政會之願望通知國聯秘書長時，彼應召集行政會緊急會議。一九一四年塞刺機服暗殺案發生後，葛彙爵士曾竭力設法召集一列強會議。但當時並無必須將爭端提交會議的義務，也沒有機關爲會議作必要籌備。在許多學者及政治家的意見，認爲若是此項義務與機關已經存在，則當時歐戰或可無從發生。國聯盟約創設秘書廳及規定將爭端提交調查的義務，實已救治舊有國際政局中之兩大缺陷。

當爭端被提交行政會，以備調查時，行政會得就下列四項辦法內擇一而行：(一)自己處理，(二)若是法律性質的爭端，提交世界法庭以請求諮詢意見，(三)提交調解委員會，(後此說明)，(四)提交大會。行政會若是不能獲得兩造間的調解，應公佈一報告，包含事實的陳述及提出認為公正適當的建議。此報告須於爭端提交後六個月內製成。行政會任何會員國亦得提出一陳述，包含爭端當事國在內。若報告未得全體一致同意（爭端當事國除外），國聯盟員國得保留採取其認為維持正義及公道所必須的行動。但無論如何，於報告公佈後三個月內，盟員國不得訴諸戰爭。在他方面，若報告得全體一致同意（除爭端當事國外），並由當事國一造所接受，則其他一造，雖非必接受報告各款，同意不從事戰爭。故國聯盟約內所規定的程序實係歐戰前所創概念的發展——仲裁及強迫調查一概念。但盟約則較以前任何國際協定更進一步，就是國聯盟員國同意將一切爭端提交仲裁或調查。並且，不像布賴安條約內爭端國最後仍恢復其行動自由，盟約內規定若行政會獲得一致報告，即不得從事戰爭。

內政問題——祇有一種問題行政會對之不能提出建議——即內政問題。若是一個爭端由一造主張，及由行政會認為係發生於在國際法上純屬當事國國內法權內者，行政會即應據情報告。於是各當事國保有其行動自由，而祇受第十一條限制。如僑民的移入，少數民族的權利，尤其是外國人，關稅，國內酒類及鴉片的生產，軍備等問題，若無條約規定，均應認為內政問題。一九二三年世界法庭宣稱，「純屬國內法權」一辭，似指，雖對於多數國家利益有密切關係，但在原則上並非為國際法所規定。對於此類事件，每一國是牠的唯一決定者。至於某一事件

是否純屬於一國法權內一節則是一相對的問題，他有恃於國際關係的發展程度。換言之，一個內政問題，例如軍備額或少數民族的權利，得變成一國際問題，而國聯得對之取得管轄權，祇須兩造簽訂條約，對此互負某種義務。但當事件尚係內政性質，——尚無國際習慣或國際條約，足以援用，——則行政會即不能用牠半司法性質的能力，提出建議。在他方面，行政會或大會均得予此類問題以討論，若是他們有所危及世界和平。

若是各國對於何者構成內政問題一節，能自行解決，他們很容易用牠作為藉口，把自信將敗訴的爭端，拒絕仲裁，此與歐戰前國家榮譽政策有同一流弊。但在國聯盟約內，因規定行政會有權決定爭端是否涉及內政問題，故可避免此種流弊。此問題的決定既是一司法責職，故行政會的慣行係請求世界法庭對之發表諮詢意見。

在爭端提交行政會後十四日內，爭端國任何一造得請求移交大會，行政會亦得自動移交大會。對於調查爭端，大會具有與行政會相同的權力，但大會所作報告，須由行政會會員國代表的全體及其他盟員國代表的多數的同意，（除爭端當事國外）始能具有與行政會的一致報告相同的拘束力。雖大會已討論過許多依盟約第十條所提交的爭端，但爭端國任何一造似尚未援用此款，請求將爭端由行政會移交大會。

依德意志政府的建議，一九二八年國聯大會曾通過一模範條約，以增強防止戰爭的方法。該條約的宗旨係在使盟約第十一條及其他規定行政會的任務，增加便利。接受此條約的國家，允諾於爭端提交行政會時，接受行政會的臨時建議。若是行政會建議將軍隊退出某區域或某解除軍備地帶，締約國同意對之遵守。此項條款係



模仿羅加諾保安條約內的相似條款。當時並不提議成立一國際公約，而僅在鼓勵此類局部的條約。國聯更從事於改良與日內瓦間的電信。

非盟員國——國聯雖有包羅世界全體國家的目的，但仍有幾個強國未曾加入，牠們或許和盟員國發生衝突。盟約第十七條爲將國聯仲裁程序擴及非盟員國，特規定當盟員國與非盟員國間發生爭端時，應請後者對於該爭端接受盟員國所有義務。若是非盟員國拒絕接受該項義務，而對盟員國從事戰爭，則可援用第十六條關於制裁的規定。所以，芬蘭與立陶宛雖非盟員國，亦被請將爭端提交行政會。但非盟員國却沒有自動訴諸盟約第十六條或第十一條之權。當非盟員國匈牙利因小協約國的脅迫態度，要請秘書廳召集行政會，秘書廳答稱，未得國聯盟員國的呈請，即無召集該項會議之權。一九二二年愛沙尼亞政府根據盟約第十七條邀請蘇維埃俄羅斯政府將與芬蘭間對於東卡累利阿爭端提交行政會。雖蘇維埃俄羅斯政府拒絕接受此項要求，行政會於一九二三年四月請求世界法庭發表諮詢意見，即芬蘭與俄羅斯間多爾巴得條約的條款是否構成國際性質的義務，該法庭對此拒絕發表意見，已如上述。但行政會却發表意見稱，行政會對於非盟員國並非無探進一步行動的可能，苟環境使行政會有採取行動之必要，俾能履行其盟約上關於和平利益的職責。在不列顛政府因一九二四年秋季斯塔克暗殺案的結果，向埃及政府致送最後通牒後，埃及議會即致送一呈請書與國聯秘書廳，要求召集國聯出任干涉。但埃及既非國聯盟員，且該呈請書係由議會而非政府所提出，故秘書廳對之不採取任何行動。

當俄羅斯、土耳其、美國均加入國聯後，第十七條即將成爲無關重要。但在未加入前，則盟員國與非盟員國間的爭端，足以引起極大困難。美國是傳統的反對強迫仲裁的，故不見得會依照第十七條而將爭端提交國聯。國聯盟員國並不負有在美國宣戰前，不得對美國使用武力的義務，故美國及其他非盟員國的拒絕採用國聯仲裁程序，足以造成一缺陷，而危及國聯本身及世界和平。

對於門羅主義的爭辯——盟約第二十一條稱：

「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，不得視爲與本盟約內任何規定有所抵觸。」

鑒於該條文內特別提及門羅主義，曾有人辯稱，國聯對於美洲爭端沒有管轄權。在玻利非亞及智利間對於一九〇四年條約的爭端中，智利向國聯致送一通知書如下：

「第二次對於法律性的攷慮，無疑的表示，國聯大會沒有權力來應付玻利非亞的要求。該項要求乃關於全屬美洲的事件。」

「國聯盟約第二十一條所用「區域協商，如門羅主義」的字句，不啻正式承認美洲國際法原則，依此原則，非美洲國家，國聯大會亦然，不得干涉純屬新大陸國家的一切問題。」

在一九二八年前，國聯避免解決美洲國家間的爭端。雖在一九二〇年秘魯曾將與智利間對於塔克那亞里

加爭端提交國聯大會，但後即撤回而提交美國總統仲裁。當一九二一年巴拿瑪與哥斯達黎加間的爭端，已在國聯行政會考慮中，美國向當事國兩造提出願任斡旋，當由兩造接受。在國聯秘書長所發電信中宣稱，國聯行政會主席欣悉兩造已接受美國的斡旋，並深信該二國聯盟員國間的最後調處，將依盟約精神，獲得成功。

此種事件足使人增加如下信念：因了盟約第二十一條，故西半球的國聯盟員國不能將彼此間的爭端提交常設國際裁判法庭或國聯行政會。同時更相信，因了第二十一條，拉丁美洲國家不能向國聯申訴，若是美國向牠們提出脅迫要求。

已於一九二六年退出國聯的哥斯達黎加，顯因此項恐懼，故於一九二八年七月通知國聯稱，若是行政會能解釋盟約第二十一條，牠將重行加入國聯。行政會答稱，牠不能對於第二十一條內所稱「區域協商」加以定義，此乃屬於協商當事國權限之內。但第二十一條對於盟約內所有防衛規定，既不予以減弱，亦不加以限制。盟約賦予全體盟員以同等義務與權利。此項解釋，顯指拉丁美洲盟員國，當彼此間發生爭端，或甚至與美國發生爭端，仍得求助於日內瓦或海牙。

一九二八年十二月，玻利非亞與巴拉圭間發生爭執，當時國聯行政會正在羅加諾開會，大亞美利加仲裁會議亦在華盛頓開會。行政會主席於接到此項消息時，立即（十二月十一日）致電兩國政府稱，行政會深信兩國既已簽訂盟約，並已自誓用和平方法解決彼此間之爭端，將採用與彼等國際義務相符合，而於實際上最能維持

和平與解決爭端的方法。翌日，巴拉圭答復稱，彼已請求召集一九二三年大亞美利加調解條約所規定的委員會。同時，玻利非亞答稱，「巴拉圭係該事件中的侵略者，且不能接受如下荒謬事件，即侵略國不特犯有侵略行為，抑更要求僅足預防爭端而不能事後補救的調解裁判所的干涉。當堡壘已被破壞，生命已遭犧牲，兵士已成侵略國的俘虜，則此項程序的致慮已成不可能。對於此種危害一國主權，榮譽，及尊嚴的侵略以預防及調查為能事的裁判所，尚能做些什麼呢？」玻利非亞已往的樂於調解的精神祇助長了巴拉圭的好戰的行為。在十二月十四日行政會決定將兩國來電交互轉達兩國。同日，行政會接到玻利非亞的第二電稱，玻利非亞將不違犯國聯盟約內的原則及義務，但巴拉圭則已違犯第十條及第十三條，並已有侵略行為，致玻利非亞不得不採取自衛方法。巴拉圭再電表示牠並不拒絕調解程序。

十二月十五日，行政會再電二國，請其注意兩國均負有國聯盟約上的義務，所以行政會希望兩國應留心避免足以使局勢嚴重化的任何行為。行政會主席宣佈，在行政會延會後，彼應負責監視此後一切事件。當時更授權秘書長，將往來電報抄送駐百倫的美國與巴西公使，在巴黎的哥斯達黎加，厄瓜多爾，及墨西哥的公使，以及國聯全體盟員國。

在十二月十五日，玻利非亞致電國聯稱，彼依據彼所負國際義務，特向行政會報告，巴拉圭又向之作新攻擊。十六日，白里安氏自羅加諾致電玻利非亞，請其將軍隊撤出邊境，以避免衝突。十七日，巴拉圭發電抗議，謂玻利非

亞政府的陳述含有前未曾有的謊謬。巴拉圭要求調查，但玻利非亞似有所恐懼，予以拒絕。此點即足顯示何國所陳確係事實，及何國為侵略國。巴拉圭稱彼刻已接受大亞美利加仲裁會議的斡旋。

這時行政會宣告休會，主席白里安氏及祕書處職員均首途返巴黎。玻利非亞既不同意調查，白里安氏乃於十二月十八日致覺書於駐巴黎的阿根廷及美國代辦，稱若爭端兩國兩造不接受任何方式的調停，則行政會將難免舉行特別會議。行政會知道阿根廷及大亞美利加仲裁會議正在企圖獲得和平解決法。但他沒有接到任何一造的正式報告。他認為重要之點，乃在任何機關所為企圖獲得和平解決的努力，應互相聯絡。故行政會主席深覺阿根廷與美國應將所認為此種機關所得採用的最有利的方向，向彼通知。十二月十八日，玻利非亞致電白里安氏稱，依據行政會的高貴的建議，彼已接受大亞美利加仲裁會議的斡旋。十九日白里安氏覆電稱，以促成任何調解方法為職志的行政會，對於衝突的歸於終止，及大亞美利加仲裁會議的慷慨建議終被接受，表示無限欣慰。烏拉圭政府於批評此項解決法時電稱，烏拉圭政府對於此次國際行政會在促進和平上所有可貴行動，深表欣喜，此項行動殊足表顯國際的崇高職責及合作的可敬精神，使行政會會員以堅決意志及敏捷方法，維護國際的尊嚴及其目的。

吾人在翻讀以上許多文件時，可以看到並沒有一國會請求將玻利非亞巴拉圭兩國的爭執提交行政會。但行政會自動維護盟約義務，且從成績上看，牠有極重大的影響。行政會更未會要求爭端須在日內瓦解決。他却依

照國聯前所擁護的原則，就是：行政會不管所採和平解決爭端的方法如何，祇要牠能避免戰爭。

玻利非亞及巴拉圭二國的爭端，是國聯與美國間，在能解決拉丁美洲爭端上，接近合作的第一事件。牠所創立的先例，將為以後發展的根據。

行政會的成績——在起首八年間，大會與行政會所處理的爭端，共有二十五案以上。苟吾人一看在海牙委員會成立後第一期中所提交的爭端祇有二件，提出於布賴安委員會的一件都沒有，則國聯的成績實已驚人。案件的大部份係由行政會處理，因為牠組織較小，集會容易，在大部份案件，行政會多不至於發表正式報告的地步，祇努力獲得調解。有些案件，祇須一經行政會考慮，爭端國就在法庭外獲得解決。芬蘭與瑞典間關於奧蘭羣島爭端，南斯拉夫與阿爾巴尼亞間的邊界爭端，立陶宛與協約國關於默麥爾的爭端，波蘭與德意志間上西利西亞爭端，土耳其與英格蘭間關於美索不達米邊界的爭端及希臘與布加利亞間的爭端，都是如此獲得解決的。在解決意大利與希臘間的科佛爭端，多少亦是由行政會所助成。行政會雖不能解決波蘭與立陶宛間對於維爾那的爭端，但確會阻止一國政府向他國宣戰。在另一方面，大部份發生於和約的爭端，例如借款問題，魯爾佔據等，均未提出於行政會或大會，因凡爾賽條約已為此種爭端創立特殊機關，例如賠款委員會，及大使會議。有時，當此種機關解散時，國聯即根據請求而接受處理，例如上西利西亞及默麥爾爭端，而獲得解決。此外，俄羅斯與土耳其的爭端，雖已入戰爭狀況，仍無從提交行政會。

行政會有些建議會受人攻擊，說牠們偏袒舊時協約國。匈牙利與羅馬尼亞間對於奧普登問題一案，可爲此種信念的根據。即使吾人須承認此種批評，但並不即謂法庭能獲得更公平的解決方法。歐戰後發生於復與歐洲的大部份爭端，都是非法律性的，——在此種爭端內，政策與法律約攷慮是交互織着的。他們是政治問題，——即在美國，大法院也一向拒絕受理。若是巴黎和會規定將此種爭端提交一簡易法庭，由少數不受更動的推事，用多數票判決，則該法庭將成一司法的寡頭政體，但大概祇須經過一次歐洲國家爭端，就不能繼續生存。

雖從法律準確性與抽象的公平的觀點上言，行政會與大會的斡旋職務或有很多缺陷，但正因了牠們的富有彈性，牠們纔能受理非法律性爭端，而不觸犯爭端國，致使其拒絕一切和平程序。當國際法已達到現在國內法的程度，行政會及大會的半司法職務大概將移屬於一純粹司法法庭。但在此項移轉成功前，一定須先發展成一部完善國際法，使該法庭得有所根據。

### (九) 調解委員會

并且，行政會和大會的斡旋職務亦將委託於小組及兩國調解委員會，而不受行政會的直接影響。在第一次大會上，挪威及瑞典建議修改盟約，使行政會的司法權力得分屬或委託於其他組織。雖這修改盟約的建議，大會認爲不必要而加以拒絕，但第三次大會曾通過一決議案，建議盟員國將爭端提交兩國調解委員會，其組織依照一九〇七年的海牙公約。依該建議，相鄰國應組織此種委員會，每國任命委員二人，內一人爲本國人，一人爲中立

國人。兩國於是同意任命一中立國人爲主席。委員共五人。任何一造得通知主席及對造，將爭端提交委員會。此項通知須致送國聯祕書廳。委員會的調查須於六個月內完成，除非雙方同意予以延長。判決以多數票決。委員會依照盟約第十五條所規定之權義，行使職務。有些列強已締結條約，組織此種委員會，以斡旋彼此間的爭端。瑞典及智利於一九二〇年三月二十六日所訂條約內，曾互約對於未能仲裁的爭端於提交行政會之前，應先提交聯席委員會。同樣的，德意志與瑞士間，於一九二〇年十二月簽訂條約，設立永久調解委員會。意大利與瑞士間於一九二四年十二月所簽訂條約，設立一永久五人委員會，對於此項概念更有有趣的闡發。一切不能用外交方法解決的任何爭端，須提交該委員會。若是一造不接受該委員會的建議，則任何一造得要求將爭端提交世界法庭。該法庭應決定此爭端是否屬於司法性質。若認爲不屬司法性質，則兩造應乘條理予以解決。

一九二八年模範條約——爲鼓勵調解委員會的組織，國聯將美國所創立的計劃予以擴充，該計劃係包含於二十種布賴安和平委員會條約內，後於一九二二年爲中美洲共和國所接受，曾於一九二三年及一九二九年爲全美洲各國所接受。國聯所創立的非法律爭端的調查委員會，最後將遍及全世界，而由行政會爲之聯絡，並做牠們的終級上訴機關。

在一個嚴密的強迫仲裁及調查制度下，一切戰爭都成爲非法的，但在國聯盟約內則仍存在着許多缺陷。即在現在，在下列場合所發生的戰爭顯仍合法：（一）內政問題的爭端，（二）行政會報告書未得一致通過，（三）報告



書雖一致通過，但未得爭端國任何一造所接受，(四)行政會不於六個月內提出報告。但在前三種場合，行政會報告公佈後三個月內不得從事戰爭。這樣可以保證一冷却期間。依一種解釋的理論，即令行政會不能於十五條下解決爭端，但他仍負有於第十一條下受理之責，故爭端國非俟該條程序已竭盡前，不能自由行動。第十一條授權行政會或大會得採取任何認為敏妙與有效的行動，以保障國際和平。所以他對於從事第十五條下合法戰爭的國家，仍得加以制裁。這種理論即使正確，但第十一條似不能這樣的援用，祇因為在第十一條下所為任何決定，須獲爭端國兩造同意的必要。

一九二八年，國聯大會邀請盟員國與非盟員國加入仲裁保安委員會所擬就的四類模範條約中的任何一種。大會並宣稱此種條約不得解釋為有礙行政會於盟約第十五條第十七條下所有權利。

第一種模範條約係用普通法案的方式，無論怎樣多的國家均得簽署。該條規定(一)一切爭端，關於各造權利的衝突，應於保留下提出世界法庭或仲裁法庭，(二)一切其他爭端未能用外交方法解決者，必須提出調解委員會。若是在委員會提出報告書後一個月內，兩造不能獲得同意點，則該爭端得提交一仲裁法庭。

第二種模範條約是和平解決一切國際爭端的兩國條約。此條約比第一種普遍條約更進一步規定：若是在調解委員會程序終止後一個月內，爭端國不能達一協定，則該問題應提交一仲裁法庭。

第三種模範條約也是一種兩國條約，祇規定將爭端提出調解，惟依第十五條得上訴國聯，以及法律爭端的

裁判。第四種模範條約祇規定調解。他不應解釋爲限制國聯隨時得採取所認爲敏妙與有效行動以保彰世界和平的責任。

若是國聯盟員國接受第一種兩國條約，則盟約內的缺陷，對於牠們是彌補了。因此得確立一種解決一切爭端，不問法律的或非法律的，的積極方法。但此種條約迄今尙未生效。單就盟約說，他並未在任何場合供給盟員國以發生於和平解決一切爭端的道德保證。並且，在執行仲裁判決和抵抗侵略上，盟約也是極端含糊。當某種戰爭尙屬合法的，當每一國都感覺不得不依靠自己的武力以執行牠們權利和抵抗侵略，則國家就不容解除軍備。所以裁軍同安全是連結一起的。在某程度內，安全雖有特於制裁，但大部份尙有賴於一切國際爭端的強迫仲裁，不留一點隙罅，使國家有躲避的可能。下一章將概述國聯大會在連結裁軍、安全、及仲裁三大原則上的努力，以及非戰公約對此運動所具的影響。

## 第二十六章 戰爭的廢棄

- (一) 日內瓦議定書——(二) 羅加諾協定——(三) 德意志與國聯——(四) 攔斥戰爭於法外——(五) 非戰公約的歷史——(六) 何種戰爭係被廢棄——(七) 希布事件——(八) 非戰公約與國聯——(九) 公約的道義效果

和會後五年中，二個概念在競爭着：一、祇有軍事保障纔能獲得安全，二、祇有強迫仲裁纔能獲得安全。在一個時期，軍事保障一概念較爲失勢——國聯大會所通過的決議案，對盟約第十條及第十六條均加以攻擊，並減弱牠們的效力。但此種攻擊的效果，則殊出人意料。牠不特不減少對於軍國主義的重視，反而予以過分的誇張。法蘭西和其他在同樣政治地位的國家均起始增加軍備及締結同盟。

第三次大會在通過有名的第十四次決議案時，蓋已了解此種事實。該案宣稱裁軍有賴於安全，而安全保障的獲得，則祇有由各國成立一協定，互約當一國受他國攻擊時，即應依預定計劃，予以即時並有效的幫助，但幫助被攻國的義務應於原則上，限於在同一區域的國家。

暫設混合委員會爲此擬製提案多種，最後彙集於互助草約內，而提出於一九二五年的第四次大會。該條約使位置在同一大陸的各國對於其他被攻國，負有予以軍事上援助的義務，而該項援助須遵依行政會的指揮。決定何國爲侵略國之權操之行政會。

以上所述乃第五次國聯大會於一九二四年十二月在日內瓦開會時的情勢。一種見解堅稱，一個包羅全體國家的國際聯盟纔能保證安全，牠的盟員國須同意於強迫仲裁——用一種國際裁判所，牠的判決具有拘束力的，來解決一切國際爭端。另一見解則堅持，安全必有賴武力制裁，且即令強迫仲裁已被接受，仍須確立某種制裁

來禁止一國違犯誓約而非法從事戰爭。此兩種見解的對立會明顯表現於第五次大會中英格蘭首相麥唐納與法蘭西總揆赫里歐二人的演說中。前者宣稱，唯一真正安全乃在強迫仲裁。一歷史上充滿着進攻、戰事和侵略，而當時固亦存在着公約、軍事保障和軍事保安。世界歷史表示各國常準備着戰爭，故常有戰事。此二者固相互密切地關聯着。歷史上更充滿着國家誤信此虛偽保安而遇到的不幸。一赫里歐則不然，他宣稱，法蘭西雖接受強迫仲裁的原則，但認為牠與保安及裁軍問題有不可分離的關連。一個大國在必要時得單獨禦侮，但一小國則不能。一個接受強迫仲裁的國家有獲得保安的權利。他引證巴斯噶的話：「正義沒有強權是軟弱的。強權而無正義則是專制。正義沒有強權是無用的，因罪惡的人常在吾們的旁邊。強權而無正義則應受譴責。所以吾人必須將正義與強權互相結合，並保證凡合乎正義的都具強權，而具強權者都合正義。」

到現在，這兩種見解都已深知真正安全必須築於強迫仲裁的原則上。但對於拒絕仲裁而從事戰爭的國家應加以何種制裁，和仲裁應取何種方式，則意見仍不一致。

### (一) 日內瓦議定書

一九二四年國聯大會，受了此種討論的激勵，乃起草一負有盛名的日內瓦議定書。該議定書的前文宣稱：「侵略的戰爭」是一種國際犯罪。該議定書首先規定差不多每一種國際爭端均須和平解決。各國應接受常設國際裁判法庭規約內的自願條款，但必要時得有所保留。若是不將爭端提交法庭或仲裁，他們必須提交國聯行

政會。若是行政會不能獲得一致決定，牠須將該爭端提交仲裁委員會，該委員會的裁決應具有拘束力。若是一國拒絕服從決定，行政會應援用經濟的與財政的，但非軍事的制裁。「此處似無進一步訴諸武力之可能，因為對造國尚未訴諸武力。但裁決認為有理由的國家，苟得行政會的准許，則對頑抗國得使用武力。」雖然，行政會及仲裁委員會對於某種爭端也許仍不能有所決定。此種爭端中最重要的是關於內政問題。若是世界法庭，受行政會的諮詢，判定該爭端係涉及內政問題，則仲裁員即不能再將該案子以攷慮。但該問題得依盟約第十一條提出於國聯。該條並未「授權大會或行政會不得取得爭端國同意而強責以解決爭端。」行政會更無權解決發生於私約的爭端。第五次國聯大會的第一委員會宣稱，對於「以修改現行條約或國際法案為目的的爭端和危及簽約國現存領土完整的爭端」均不能適用。該議定書若是希望修改條約，則須適用盟約的十九條。

該議定書締約國應允，除為抗拒侵略行為及得行政會或大會同意而使用武力外，一概不訴諸戰爭。一可見該議定書因廢止所謂私戰而完補盟約內的罅隙。但一個國家得受國聯的准許，使用武力，以執行勝訴的仲裁判決。在該議定書下，各國更同意自禁任何得構成對他國侵略脅迫的行為。

若是一國在下列二種情狀下從事戰爭：（一）拒絕接受和平解決程序，及拒絕服從判決，或（二）違犯行政會所命令的臨時辦法，則牠應被認為侵略國，除非經行政會確立相反論證。苟有爭端發生，兩造並自誓不事動員。苟行政會以三分之二票定該國已違犯此項條款，則應宣告牠已違犯國聯盟約及日內瓦議定書。一個國家也被假

定爲侵略國，若是牠不願承認爭端係發生於內政問題的決定，並不先將爭端提交行政會或大會，而從事戰爭。在此三種案件外，行政會須對於每一特殊案件，試行決定牠的侵略者。若是意見一致，就得援用制裁。不然行政會須命令交戰國休戰，其期限以三分之二之多數決定。任何拒絕接受休戰的交戰國即被視爲交戰國。所以侵略的存在是由下列三項決定：（一）假定。（二）行政會的一致票決。（三）拒絕接受休戰。

若是行政會意見一致，各國應於盟約第十六條下，用制裁，在適用時更得行使交戰國所有權利。依盟約，各國不特爲決定採用何種方法來履行制裁義務的唯一裁判者，且更得決定此項義務何時發生。這些罅隙現已爲議定書所完補。若是行政會已指定一國爲侵略者，則議定書締約國應以忠誠及有效手段履行牠的義務。當一締約國被認爲侵略者，他締約國就得對之行使軍事制裁。但當兩締約國均被認爲侵略者，則祇能採用經濟的方法。每一國應繼續確定其對侵略者所應採的方法。締約國約定，爲壓制侵略所採行動的費用，應由侵略國儘其能力負擔。制裁不得影響侵略國的領地完整或政治獨立——換言之，不得有割讓情事。

爲使反侵略的保障更形確定計，議定書會准許防禦同盟，但祇於行政會已請求各國援用制裁後，始行生效。且祇能對侵略國適用。議定書規定此項同盟必須於國聯登記並予以公佈。關於此種管理下的同盟的最顯著規定乃是：任何國聯盟員國願意加入者均所歡迎。用此方法，舊有的敵國友國均得聯結於一個組織內，像後此羅加諾條約一般。



抗，盟約第十六條的行動，及國聯大會或行政會所採決議後的行動。若是國聯行政會認為上述誓約已有違反，則羅加諾締約國將立即援助受侮於不法行為的國家。在重大不法行為下，每一締約國得立即援助受害國，當該締約國認為此種違約行為構成一種非被激的侵略行為者，必須對之採即時行動。但國聯行政會此後仍須攷慮該問題，締約國更約定須依其建議而行動，祇要行政會的意見係出一致（除爭端國外）。

該公約祇適用於德意志西部邊境。但在同日，德意志更與波蘭及捷克斯拉夫締結強迫仲裁條約，而法蘭西則與當受侵時法蘭西願予援助的國家締結保障條約。在一九二七年六月二十三日斯特萊斯曼在德意志國會宣稱：「在德意志的西部或東部，沒有任何負責人員具有充分罪惡得使德意志與任何他國從事戰爭。」

來因地帶公約訂立後，德意志除與波蘭及捷克斯拉夫訂約外，並與法蘭西及比利時訂有多種仲裁條約，這些條約規定將締約國間關於權利衝突的任何爭端提交一個仲裁裁判所或常設國際裁判法庭。在提交常設國際裁判法庭前，爭端國得將爭端提交常設調解委員會，該會委員中三人須為中立國人。并且，一切問題凡不屬於上述種類者須提交該委員會，若是爭端國不接受判決，該問題應提交國聯行政會依盟約第十五條處理。

如果行政會意見不一致，或判決爭端係涉及內政問題，則德意志是否得自由訴諸戰爭，若在此項情勢下，德意志向波蘭作戰，則法蘭西能否越來因地帶向德意志進攻，而不顧五國對來因邊境的保障，若是奧地利不得國聯行政會的同意而與德意志結合，協約國是否仍不能向德意志進攻，此幾項問題係羅加諾協定所未予明白規



定者。雖然，該協定的真正重要點乃系政治的——牠使法蘭西、德意志和平成爲可能——更使德意志得加入國聯。

### (三) 德意志與國聯

羅加諾協定並不是對於國聯的一種抹殺。牠與日內瓦議定書的意義相同，不過適用的範圍祇限於某地域。羅加諾保障條約須於德意志加入國聯後始發生效力。該協定聲稱：牠不應被解釋爲限制國聯保障世界和平的責任。羅加諾協定的原本係保存於日內瓦，牠在國聯行政會議決議國聯已足夠保護締約國前，將繼續有效。

當時一般人會意，在羅加諾協定批准後，德意志即將加入國聯，且德意志應於行政會內獲一常任會員席。一九二六年二月，德意志提出此項請求。在提出以前，德意志曾與他國政府談判關於對侵略國實行制裁義務一問題。德意志顯然不願於下述戰事中履行經濟抵制，即當國聯判決俄羅斯係波蘭的侵略國。依德意志政府意見，認爲實行經濟抵制即足構成戰爭狀態而使德意志受敵國的進攻。德意志因已解除軍備，故覺對於此項危險殊不能負擔。所以德意志相信，在牠加入國聯時，他應有決定援用經濟抵制的範圍的自由。協約國政府於一九二五年十月在羅加諾所草照會中曾聲稱，彼等認爲每一國聯盟員國應在與其軍事狀況相適合之限度內，並顧及其地理地位，合力於盟約第十六條下擁護國聯盟約。

一九二六年三月國聯特召集一特別大會，以通過德意志的呈請加入國聯。但因西班牙、巴西、波蘭要求行政

會內的常任會員席，作爲德意志取得常任會員席的交換，所以沒有成功。德意志拒絕接受此種交換條件。大會不得不延會，一無成就。當九月再開大會時，已擬有調和此種要求的方案。德意志爲獲得行政會內常任會員席的唯一國家，但非常任會員席則由六席增至九席，內三席成爲半常任性，即占有國得行連任。雖有這種調和辦法，西班牙及巴西均通知退出國聯，但西班牙則於一九二八年重行參加。

以上是一九二七年的情勢。國聯盟約使多數戰爭成爲非法，並規定一種不甚明晰的制裁體系。羅加諾公約使萊茵地帶的戰爭成爲非法，並對於該地帶規定具體制裁。國聯盟約和羅加諾公約均設立和平解決爭端的機關。

#### (四) 擯斥戰爭於法外

美國未曾參加以上使戰爭成爲非法的任何努力。但美國國內也發生一種有相同目的的運動，稱爲「擯斥戰爭於法外」。這運動的提倡者主張成立一國際條約，使戰爭除爲自衛外，成爲國際法上的犯罪行爲。每一國應控訴並懲罰牠本國內的戰爭促成者及陰謀者。更應設立一國際法庭，有權根據國際法典判決一切純粹國際爭端。不在該法庭管轄權內的爭端，應列舉其種類；在美國，則此種例外應包括發生於門羅主義、保藏問題、外來移民、驅逐外國人的權力、關稅、軍事建築、煤站、巴拿馬運河的礮壘，對於外國人的歧視等問題——實爲國際關係上幾種最足引起爭端的事項。對於一切純粹國際爭端具有強迫管轄權的國際法庭，將握有與美國聯邦大理院執

行其判決的同樣權力，就是一切文明國家對於該法庭根據公開及公道調查與公平判斷所為判決的尊敬，以及輿論的力量。

美國計劃所具基本宗旨固極可佳，但牠希望各國內能懲罰其本國的戰爭促成者，而該戰爭却係本國國會所宣告，則未免有些幼稚。如此後所將說明，要一舉以成一部國際法典，而適用於每一可設想的爭端，是不可能的。并且，一方面主張用強迫仲裁來代替戰爭，他方面更從仲裁裏將國際爭端所由發生的最重要問題除外，是一種自相矛盾的說法。同樣的，謂美國大法院判決的唯一制裁是輿論的力量，也是錯誤的。大法院判決後由政府行政機關所執行，牠並不顧到輿論。若是一個國際法庭的判決不被違犯，尤其是對於勉強接受其管轄權的一造，道德上的輿論是不能常成一種有效制裁。美國擯斥戰爭於法外的方案，至少如波拉等所主張者，其最不合實際的一點，是在主張設立一新機關——性質上是不完備的——而不利用已經存在的機關。

但「擯斥戰爭於法外」的口號却已深入美國各種團體的意識內，遂成爲一種確切的非戰運動的潛力。此項運動的產物就是非戰公約。

#### (五) 非戰公約的歷史

非戰公約最初由法蘭西外交總長白里安於一九二七年四月六日美國參戰十週紀念時提出。他建議法蘭西願與美國締結以擯斥戰爭於法外的條約。廢止以戰爭爲國家政策的工具一概念，早已爲國聯盟約及羅加諾

條約簽署國所熟悉。六月二十日，法蘭西政府將含有此項原則的草約致送美國國務院。但國務院於六個月內未予置覆，最後，因贊成此項條約的有力輿論宣傳，始於十二月二十八日答復。凱洛格國務卿對白里安建議表示同情，但建議應包含一切主要國家。法蘭西聲稱此項將兩國條約變成多方條約的建議足影響其原議。與美國間廢止戰爭事尚可行，因為對美國援用國聯盟約及羅加諾條約制裁的可能性僅屬理論方面。但不能簽署於包含每一國家的協定，因牠足以減弱各國執行制裁的義務。所以該約祇能限於廢止侵略戰爭。美國則反對此項條款，認為牠將破壞所有目的的真正意義。在三月三十日照會中，法蘭西同意將侵略戰爭一辭刪去，但宣稱若是一國違犯其廢止戰爭的約諾，則其他簽約國對於該國即不負其義務，該公約不得剝奪各國的自衛權，更不得妨礙國聯盟約、羅加諾協定及中立保障條約所定的義務。並且該項條約祇於獲得全世界接受後，始得生效。

一九二八年四月十三日，美國將草約遞送各主要國家。一星期後，法蘭西政府提出草案，將上述例外情形列入原案。在四月二十八日，凱洛格國務卿於美國國際法學會演說，宣稱自衛權不能為任何條約所限制，且羅加諾協定與法蘭西中立條約所定的義務，祇當一締約國已違犯誓約而作戰時，始應履行。若是該締約國同時也是非戰公約的締約國，則其他締約國即有對之作抵抗的自由。美國殊願意得羅加諾協定締約國加入非戰公約。凱洛格宣稱：國聯盟約於某種情形下准許戰爭，但這祇是准許，而非積極的必要。因此種考慮，所以不必對草約有所更變。換言之，牠接受法蘭西保留的實質，而拒絕將其列入條約內。

五月十九日，不列顛政府接受該約，並接受法蘭西所舉例外，凱洛格所爲解釋，以及下列解釋：

一 第一條措詞，即關於廢止以戰爭作爲國家政策的工具，使鄙人有須爲閣下告者，即世界上某數區域的治安與完整，嘗構成吾人和平與安全上的特殊與基本利益。本國政府在過去已鄭重表示，在此種區域不能忍受外人干涉。此項對攻擊的保護係不列顛帝國的自衛手段。一般人須明白了解不列顛帝國政府的接受此新約，係基於一種明晰解釋，即牠不妨礙上述的行動自由。」

上項主張普通稱爲不列顛「門羅主義」。但有與「門羅主義」不相像者，即不列顛政府對此項主義不加地理上的限制。牠所顯欲明白表示的，就是對於不列顛主權不甚確定的區域，當被侵時，牠享有抵禦之權。例如英埃共管的蘇丹，國聯委托管理地及其他不列顛有特殊勢力的區域，如埃及及紅海內若干區域，及波斯灣。在阿刺伯有許多小王國，未被邀請參加非戰公約，所以不能得其庇護。若是非戰公約締約國有向此種阿刺伯國家進攻，而苟不列顛沒有相反解釋，就不能合法的對進攻國作戰。不列顛政府所恐懼的是，例如阿富汗與俄羅斯訂立協定，使俄羅斯得於阿富汗境內建築軍用道路及礮壘，而以印度邊境爲目標，大不列顛顯欲取得干涉權，俾於印度受攻擊前，防止此種協定的實行。

後此談判的結果，將公約前書加以修改，締約國接受該約，並上述解釋。一九二八年八月二十七日十五國代表集合於巴黎，簽字於下列條約：

「非戰公約——一九二八年八月二十七日在巴黎簽字

……深感增進人類幸福爲彼等嚴重的責任；

深知廢除戰爭爲施行國家政策的工具之時機已至，俾使各國人民間現有之和平友誼關係永垂久遠，深覺所有各國關係之更祇可用和平方法暨由平靜秩序之道使其實現，此後簽字於本約之國如欲恃戰爭以增進其利益，不准享受本約給與之利益，

希望其他世界各國以彼等爲模範，感激奮發，加入此種仁慈努力，於本約發生效力時加入本約，悉納各國人民於本約仁慈條款之內，由是聯合世界文明各國，共同廢棄戰爭爲施行國家政策的工具，

經決定締結條約，各派全權如左……

### 第一條

締約各國用各該國人民之名，鄭重宣告，彼等罪責恃戰爭以解決國際糾紛，並廢棄戰爭爲施行國家政策的工具。

### 第二條

締約各國互允，各國間設有爭端，不論如何性質，因何發端，祇可用和平方法解決之。

### 第三條

本約應由上列締約各國各依照己國憲法批准，俟各該國咸將批准文件送往華盛頓存案後，本約在締約各國間即發生效力。

本約照上節之規定發生效力後，應有長時間之公開，以便其他世界各國之加入。加入文件應在華盛頓存案。存案後，本約在現加入國與以前締約各國之間，即發生效力。

美國政府担任將本約及批准文件或加入文件之證明鈔本各一冊送與締約各國，及嗣後加入本約各國之政府。美國政府并願担任於批准文件或加入文件送往存案後，即行電達各該政府……」

八月二十八日，美國邀請四十八國政府參加該公約。因美國尚未承認蘇維埃政府，故俄羅斯由法蘭西邀請。在一九二八年八月三十一日照會中，蘇維埃政府嚴烈批評該約，因其不提及裁軍，因其不確定，更因其有許多保留。但他也願意參加。在十二月一日，約有六十個國家已經參加或表示其願意參加。埃及、波斯及土耳其政府則宣稱，彼等不能接受對該約所爲的保留，尤其關於不列顛「門羅主義」。在一九二九年七月，阿根廷及巴西均未表示對非戰公約的意見，顯因該約與「門羅主義」關係的不確定。

#### (六) 何種戰爭係被廢棄？

因上述解釋照會的結果，非戰公約的主要國家指明廢棄戰爭爲實施國家政策的工具，不適用於下列情形：

- 一、自衛，包含實行「門羅主義」或不列顛「門羅主義」的行爲。

二、抵抗任何違犯公約國家。

三、執行國聯盟約所定的義務。

四、執行羅加諾協定所定的義務。

五、執行中立保障條約所定的義務。

這些例外可以歸併爲自衛戰爭或共衛戰爭。若是一國的自衛係屬合法，則何以他國共同援助不爲合法呢？——國聯盟約所包含的原則？有人辯稱，沒有了這種制裁，每一國的裁減軍備係不可能的。這制裁並不構成基本戰爭權。牠祇爲不法被攻的國家，及爲自衛行爲，始能行使。

自衛與共衛原則雖十分完善，但應用時則或能引起困難。在私法上，法院或陪審員決定自衛原則可否適用，但在國際法上，則每一國均自行決定該原則能否合法應用。歐洲的各種同盟均以自衛爲名義。許多戰爭，包含歐戰，以該原則爲名義。軍備競爭也用自衛的名義。在非戰公約下，曾提出該原則的幾種極端方式。例如，不列顛「門羅主義」係根據自衛原則。至美國政府對「門羅主義」沒有明說，但曾暗示，彼認爲依照「門羅主義」使用武力係自衛行爲。

美國依「門羅主義」而使用武力，至少可想像下列三種情形：

一、排斥非美洲國家侵掠拉丁美洲國家。



二、對於內亂危及外國權益的拉丁美洲國家，加以干涉。

三、對於拉丁美洲國家與非美洲國家間所訂建造海軍根據地的條約，阻止其實行，因美國認之爲危及其安全。

若是在非戰公約下，甲國侵攻一拉丁美洲國家，並假定兩國均係非戰公約締約國，則美國對於甲國將恢復其公約下之行動自由。在這點上，「門羅主義」與公約並沒有衝突。同樣的攷慮可適用於美國與巴拿瑪間一九〇三年十一月三日條約的執行。在該約內，美國保障並維持巴拿瑪共和國的獨立。吾人得辯稱：該條約內美國對巴拿瑪所負義務，係與他國於國聯盟約及羅加諾協定下所負義務相同。當巴拿瑪受攻擊時，美國依此條約即須予以軍事援助。若是巴拿瑪及攻擊國雙方均係非戰公約締約國，則美國對於違犯非戰公約的攻擊國得自由行動。若是巴拿瑪不加入非戰公約，則美國顯須以自衛爲理由，即保衛巴拿瑪運河地帶，俾代巴拿瑪向公約締約國使用武力。美國對該地帶握有永租權，且就該條約論，得認爲美國領土的一部份。

但該公約是否將阻止美國繼續用武力干涉中美洲國家當美國正在進行非戰談判，在哈瓦那的美國代表團強烈反對一件關於非干涉的決議案。美國政府時常不經國會直接允准而從事軍事行動，雖依憲法，國會有宣戰之權。并且，許多國家曾在秩序紊亂的國家派海軍及其他軍隊登陸，以保護外國權益，不顧此種行爲將必然的造成戰爭狀態。

所以，我人可說，非戰公約並不影響美國或其他國家的暫時干涉權。然而非戰公約如果不禁止美國干涉拉丁美洲國家，則以同樣理由也不應禁止歐洲國家的同樣行爲，所以就發生下列問題，在非戰公約下，美國如何能強力禁止歐洲干涉拉丁美洲，除非牠以自衛作使用武力的理由。

任何此種對於自衛的定義，常受人疑懼。該項困難的解決方法，唯有將一切干涉都置諸某種方式的國際控制下，藉以防止爲一國私利而濫用干涉。

非戰公約是否將阻止美國使用武力，以阻止拉丁美洲國家讓授海軍根據地於非美洲國家以前，任何此種協定均被認爲危及美國的安全，所以得辯稱：任何預防此項危險的行爲均屬公約所稱的自衛。但若公約全體締約國都贊成此項「預防戰爭」主義，則很難想像公約所真正禁止的戰爭。所以自衛一辭可給予各種不同的解釋，有似侵略戰爭一辭一樣。至少有二種方法，可使各國關於此點的自由權得到限制，並免除關於自衛意義的爭端。第一方法，採用一種對於自衛一辭的解釋，限於抵禦對於領土的實際侵攻。該項解釋得用附約的方式，附於公約之後。但因以前對於自衛所用廣汎解釋，故美國是否願意接受此種受限制的定義，殊屬疑問。無論定義如何，對於自衛一辭予以定義的企圖，在國際法上將很難成功，正如牠在國內法上一般。

第二方法，係設立某種國際機關，來決定在特殊案件中，一國行動是否係出於自衛而合法。凱洛格曾暗示此種可能性，當彼於國際法學會中宣稱：若一國在援用自衛原則時能有一充分理由，一則「世界將贊助其行動而

不加譴責。」

國聯與自衛——就大多數的非戰公約締約國或參加國而論，此項國際機關早已存在。國聯盟員國不能祇援用自衛原則而訴諸戰爭。涉及國聯盟員國的一切爭端必須提交某種仲裁或調查。凡未經援用此項程序的戰爭，除抵禦實際進攻外，概屬違背盟約。此事實明示於一九二五年希臘與布加利亞的邊界事件中。

### (七) 希布事件

本案的大概事實如下。一個希臘兵越過邊境向一個布加利亞哨兵開槍。哨兵還擊，把希臘兵打死了。於是雙方兵士互相槍擊，布加利亞致電國聯行政會，請求援用盟約第十條及十一條。行政會立即在巴黎開會。牠第一步行動並非來決定兩國中那一國是侵略者，——那一國是不對。牠却先要求雙方政府於六十日內將軍隊撤退邊境內。當雙方已經接受此項請求，行政會然後聽受每一造的案由。希臘政府稱：牠攻入布加利亞領土係由於合法自衛行為。布加利亞答稱：這是侵略行為。行政會代理主席白里安於批評希臘軍隊確曾進攻布加利亞邊境時宣稱：「最重要的一點是，國聯盟員國不應堅信此項概念，（指合法自衛）而認牠是一種法理，因為這是極端危險的。」以合法自衛為藉口，常能發生極端不幸的事端，雖其範圍或有限，但其損失則極大。此項爭端一旦爆發，會漸形擴大，甚至起初係基於合法自衛的信念而發動的政府，後來也就無法控制。

「國聯」經由行政會及一切在其支配下的調解方法，向爭端國供獻方法，以避免此種不幸事件。爭端國祇須

呈訴於行政會。行政會當時指派一調查委員會，希布兩政府均同意，於該委員會赴出事地點調查後，接受其判決。該委員報告稱：希臘政府在侵攻布加利亞領土時，雖相信有被侵的危險，但這是根據不確或言過其實的報告。行政會判決希臘未有充分理由而侵犯布加利亞領土，所以應付三〇、〇〇〇、〇〇〇利來（希幣）的賠款，以賠償布加利亞生命財產的損失，且已扣去最初被殺希臘兵士的損害。委員會建議任命中立國官員，以管理希布兩國邊境的軍隊，並採取某種方法，以免除本地少數民族及別動隊問題所發生的糾紛。本案件的值得注意，不僅因牠是顯示國聯調解程序的有效例子，並且顯示國聯盟員國，對於自己的戰爭，沒有任意解釋「自衛」一辭的自由。若是牠企圖自己決定，則他很易根據不實的報告，而使本來輕微的爭端，變成嚴重。本案件更表示，若是真要除去戰爭的危險，則國家間的基本政治糾紛必須解決。

此項對於自衛問題的國際監督亦適用於不列顛政府及在不列顛「門羅主義」下的任何行動，如同牠適用於希臘與布加利亞間的邊境爭端一般。主要國家中不能適用此項原則的，是美國和俄羅斯，同一國際組織更監督關於國聯盟約，羅加諾協定，或法蘭西同盟下的共衛原則的適用。

#### （八）非戰公約與國聯

在三百餘年以前真提利在其戰時法一書中曾說：「在沒有一個最高裁判所，負責判決國際爭端，更沒有一個太上國家負有執行該裁判所判決的權力，則國家除訴諸武力以主張其權益外，沒有其他方法。」

在過去幾年中，主張國際組織的運動常假定：若是要有效的阻止戰爭，則必須創立某種解決爭端的和平方法。

在非戰公約的談判中，法蘭西、波蘭、及捷克斯拉夫政府——牠們都是受到一九一九——一九二〇年和約的好處的國家——力主下列信念，即非戰公約應繼續維持「現存條約狀況下的和平及友好關係。」（法蘭西照會中語。）

固定現狀——上面這句話是否指該幾國認為非戰公約係進一步的固定現狀？他們是否認該公約係另外一層保證，使和約所定國界不得用武力變更？匈牙利政府，牠在歐戰後曾喪失領土，在一九二八年十月六日的照會中通知美國稱，牠的參加非戰公約「係假定美國政府及其他締約列強，將從事尋求一種補救將來不公平事件的和平方法。」

### 非戰公約第二條宣稱：

「締約各國互允，各國間設有爭端，不論如何性質，因何發端，祇可用和平方法解決之。」

該條似未創設以和平方法解決爭端的積極義務。牠祇規定牠們不應用非和平方法來解決。該條也沒有確定所應遵循的程序。白里安在一九二八年八月二十七日的演說中宣稱：「和平是已經宣告了。這是很好，並且已很足夠。但尚須加以組織。在糾紛的解決中，正義，非武力必須獲勝。這是今後的工作。」

所謂非戰公約固定現狀的論據，因德意志的首先擁護該公約的事實而減弱，按德意志一向是極力反對固定現狀的。牠顯然不滿意凡爾賽條約中的某項條款，但牠也不願用武力來變更德意志顯係相信非戰公約的締結足以造成一較好的國際感情，此感情可促成和約的自願修改，較之用武力修改勝過多多。

非戰公約及國聯盟約俱有一相同的目的——即排除戰爭。但非戰公約祇限於口頭上的廢止，而國聯盟約則設有除去爭端原因的機關。同樣的，盟約包含制裁原則，而非戰公約的一切主要締約國，曾明示廢棄以戰爭作為實施國家政策的工具，並不影響牠們在盟約下所負的義務。在一九二八年八月四日，不列顛政府將說明大不列顛對於凱洛格公約所為解釋的照會的副本，致送國聯祕書廳。在附函中宣稱：「不列顛政府見於盟約第二十二條的規定，會詳致此種提案，以確定牠們與盟約所定義務間有無衝突之處。像本照會所述，不列顛政府深信其簽署於該條約將不與其為國聯盟員國所負的義務相衝突。」

在另一方面，非戰公約有完補盟約罅隙的效力。一九二八年九月七日，波里的氏在大會內論及盟約與公約間的關係時稱：與國聯盟約比較時，非戰公約的優點係在其能完補盟約的罅隙。牠實現了吾人五年來所未能達到的目的。牠將一項重要原則制成現行法規，即是一九二四年日內瓦議定書的基本原則——即對於所謂「侵略戰爭」所加的禁止。

非戰公約不包含制裁，這點與盟約不同。若是一締約國違犯公約，其他國家並不因此得對之有所動作，牠們

祇對該違約國不復負擔不向牠作戰的義務。雖然，如此項戰爭係國聯盟約所禁止者，則國聯盟員國的違犯公約，將遇到其他國聯盟員國所加的制裁。國聯盟約內所規定的主要制裁，是經濟抵制。一般人的意見，認為國聯不能對違犯盟約國有效地援用此種抵制，如果美國，以其商業利益將立受抵制的影響而堅持維護舊有的基於戰爭合法說的中立法規。

美國曾幾次想對一侵略國不再行使其中立國的權利。一九二七年十二月五日所提出的拍吞決議案宣稱：美國政策，係依總統的決定，禁止向侵略國輸出軍火。對此決議案，即有人加以反對，他們的理由是：美國若對一交戰國輸出軍火而不對另一交戰國輸出，則他將違犯中立法規。此項反對現在似已為非戰公約所解決；若是一國違約作戰，美國就不必認牠是中立國，而是一個違背義務的國家。

美國對於違犯非戰公約的國家，雖不負對之援用制裁的義務，但有人辯稱：當國聯盟員國對違犯公約同時違犯盟約的國家實行經濟制裁時，美國將在道義上感覺應拋棄牠的中立權利而維護自己所發起的非戰公約。一九二八年七月三十日張伯倫在下院宣稱：非戰公約的重要性乃有特於世界其他各國，對於美國對侵略國行動所為判斷，作如何感想，以及牠們是否將幫助抑阻止侵略行動而定。

白里安在八月二十七日宣稱：違約國將遭遇下列的具體危險：即一切其他國家將逐漸自由集合與牠對敵，不久即會發生可怕的效果。

上議員波拉在一九二八年三月二十五日於接見紐約太晤士報訪員時稱：

「此項條約（指非戰公約）的另一重要結果，係在將獲得美國的通力合作，來抵抗任何違犯此非戰協定的國家。美國政府當然必須保留決定下列二問題之權：第一，該條約是否已被違犯，第二，應採何項強制方法。但遇有嚴重違犯該公約的情事時，則吾國決不會袖手旁觀的。」

在現時，國聯行政會有權來調解世界上大多數國家間的爭端，所以行政會的行動在促成或防止戰爭上是很重要的，牠更能斷定一個從事戰爭的國家是否侵略國。此項斷定顯然對於美國利益有絕大關係。有人辯稱：非戰公約使美國在道義上必須容忍該項斷定所造成的狀態，非如未訂非戰公約時，牠可提出抗議。所以非戰公約的可能的結果，係使美國當任何兩國間有戰爭危險時，同意與國聯行政會進行磋商。若是美國誠能用牠的威望幫助國際行政會俾使各國獲得爭端的和平解決，則戰爭也許不致發生。美國與國聯間獲得此項方式的合作，並不需要美國負擔任何制裁義務或任何同盟。

就制裁論，非戰公約有另一方面的重要：牠似足阻止一國用自力救濟的手段來實行其對另一國的請求權。例如，假定美國及某國將爭端提交一仲裁法庭，該法庭判決美國有理由，再假定某國拒絕履行此項判決。在非戰公約下，吾人得辯稱：美國不得強迫某國履行，但非戰公約似不禁止對此採用國際制裁，因公約祇禁止以戰爭作為實施國家政策的工具。國際制裁並非必指國際武力，牠也得僅指對於一國行動所加的國際控制。



(九) 公約的道義效果

非戰公約的法律點已經討論，該公約對於宣戰權的實際法律效力，以及該公約對於其他國際關係實質間的關係，當然必須加以決定的。但對於該公約的評價，基本上不應從牠的技術上的標準，而須從牠對於世界輿論以及將來外交及國際關係上所有道義上及精神上的效果。

最近以前，主要國家間的各種團體，多讚美戰爭一制度。不多年以前毛奇曾說：「戰爭是上帝所定的世界秩序中的一個原素。在戰爭中，人類最高貴的美德得到發展：勇敢，犧牲，忠於職守，兵士情願拋棄他們的性命。若是沒有戰爭，世界就會固滯，而沉淪於物質主義中。」在每一大國中，海陸軍均佔有極高的社會地位，且對於政策具有極大影響。

並且歐洲外交及國際關係的歷史，大多顯示大多數大國均認戰爭是遲早不能避免的。牠們依靠武力以保障安全及權利。

外交家縱橫捭闔，以稽延不幸時期的到來，但在內心裏他們認爲這時期終有到來的一天。當一九一四年歐洲充滿着戰爭心理，國際結構係建築於戰爭不容避免的信念上。沒有一國夢想到廢止以戰爭作爲實施國家政策的工具。

自一八七八年柏林會議以來，列強奉行着恐赫政策。牠們不希望戰爭將因牠們的要求而發生，但牠們確信

以武力示威作爲牠們要求的後盾；牠們相信被要求的國家是弱國所以不能不屈服。

非戰公約的擁護者稱，該約對於過去的國際關係將有一種革命的效果。他們辯稱，非戰公約終將排除戰爭心理，而強使各國政府及人民思想和平；各國外交官署將不能再用恐赫政策，無論是公然的抑隱晦的，來達牠們的目的。煽動家亦將無從用「國家命運」或「國家榮譽」來激起主戰的狂熱。國家間的爭端將不免繼續發生，並且牠們有時也許不能以和平方法解決。但吾人得辯稱：因公約而新產生的和平心理，各國人民將認爲：無論爭端如何嚴重，終沒有用武力解決的理由，除非涉及自衛問題。有些持反對論者則稱：公約並沒有積極價值，因爲牠除國聯所已成就者外並沒有其他成就。但國聯雖在組織和平機關上已有大進步，但盟約內仍存有罅隙。該罅隙現已由公約所完補，且同樣重要的，美國雖拒絕接受國聯盟員國的義務，却在公約內第一次負擔不從事侵略戰爭的義務。

有些持反對論者辯稱：如果沒有和平解決爭端的機關，沒有裁軍，沒有改變過去引起戰爭的平時政策，則非戰公約是全無效用的。但對此反對者有人答稱：若是各國政府對公約能嚴格遵守，若是牠們堅信牠的鄰國已廢棄戰爭，則牠們立刻將把牠們的信念變成行動。來因區域的佔領，德奧合併的禁止，鉅大海軍及關稅壁壘多由於恐懼戰爭。若是各國真能彼此信任諾言，則此種政策的存在理由，將歸消滅。

苟各國政府雖已批准非戰公約，仍不變原來政策，用自衛名義建造大規模海軍，且採用激怒鄰邦的政策，則

牠們應受僞善者的罪名，而國際情勢將比沒有非戰公約時更爲危險。但即使政府祇於口頭上擁護此項理想，非戰公約仍能成爲輿論利器。若是不列顛政府向議會提出鉅大海軍法案，議員就將問：該法案是否與公約精神相符合。若是美國政府命令軍隊在尼加拉圭登陸，輿論就會問：該項干涉是否與公約精神相合。對於這些問題，或能作法律上的爭辯，但無論爭辯的結果如何，公約的道義方面的效力足以構成對於危害國際睦誼的平時政策的一種阻礙。從這點看，公約確含有廣大的可能性。

日內瓦議定書，羅加諾條約及非戰公約，在一種意義上，均係保障現狀，使現狀不致因武力而變更。有些規定訴諸仲裁，但仲裁自身並非法律的相當代替物，法庭，無論國內的或國際的，不能變更不公平的法律，牠們祇能援用法律及執行法律。若是國聯要成爲促進和平的活的工具，牠必須規定一種方法，足以修改不公平的條約，及擴大國際法的範圍，使前由各國專斷的國際關係均受國際法的適用。國聯不能祇拿防止武力變更現狀的方法以達維持和平的目的。這現狀也許是不公平的，沒有公平，就得不到真正的和平。我們歡迎非戰公約及其他類似協定，因牠們是以法律爲根據的國際制度的起點，但牠們必須由國聯及其他國際組織發展其準立法的活動來補充。這些問題將於下二章內討論。

## 第二十七章 國際會議

(一) 國際公法的制定——(二) 歐戰前的國際立法——(三) 最高會議——(四) 國際立法與國家平等——(五) 國家平等原則的修改——(六) 會議制度的缺乏

## (二) 國際公法的制定

在最近以前，倡道世界和平的人，集中注意於司法或半司法機關的發展，以解決國際的爭議。這種發展雖很重要，但祇處理爭議於已發生之後，而未於事先防止爭議的發生。如欲消滅爭端的原因，則必涉及新法律的制定——新政策的決定。這職責通常是屬於所謂立法機關的。在國際方面，這個組織是叫會議，由獨立的平等的國家的代表所組成，且有許多規則為舉行這種會議所須遵守，此規則與約束國內立法機關的規則是根本不相同的。但二者的使命是相同的，——即制定新法律以矯正從前的錯誤，或創設新的法律藩籬，使人民或國家在這藩籬內不能像從前那樣無拘無束地亂跑亂跳。

司法及立法的機能，在國際社會內，有一個重要的異點，此在下列一段中有有力的說明：

「政府的主要機能不是在判斷爭端於已經發生之後，是在以公平及明白的方法解決人間的關係，使利益的衝突不致發生……調解委員會及仲裁法庭可以處理這些爭端，不然，這些爭端可以引起國際的糾紛……牠們能夠從軸承中移去足以引起危險軋轢的沙粒，但是如果毛病出在軸承的結構時，則牠們就不能有所作爲了。」

蓋裁判官祇是修理者，而非裝配者或機器師……法學家在過去的過於重視調解及仲裁，乃由於他們未能區分偶然衝突的事故及戰爭的原因。國內政策完全限於注意偶然衝突的事故，所以以法律頭腦去處理政治，常有顯著的失敗。在外交方面，他們是一個更危險的顧問。一個調解和處理爭議的機關——處理偶然衝突的事故——固有牠的用處……但是一個消除大衝突發生的真正原因的機關是無限的更為重要。

幾種衝突的主因，在本書上中二篇內已經敘述，且指出有許多國際衝突的真正重要起因，還沒有受國際立法勢力的支配。並且世界歷史裏面，充滿着戰爭終止後，強加於戰敗國的條約，等到戰敗國完全恢復元氣之後，才可以改正條約中的不公道，而所用的方法，惟有武力。上章所論的非戰公約，認為武力是不合理的，就是現存的不公道，也不可以武力改正。如果確是如此，那末最緊要的是在籌劃幾個修改公認為不公道的條約的和平方法。

許多國際法學家和許多國家會主張一個所謂情勢變遷原則——就是當情勢變遷的時候，國家可以不履行不復適合時宜的條約。這個原則正如根據人道主義實行干涉的原則一樣是可認為合理的。然而每個國家擅自判斷何時應廢止條約，則此情勢變遷原則勢必濫用。例如一九一四年德意志侵入比利時，以自衛為理由，不顧一八三九年的條約，而在其他列強看來，只是搪塞之詞而已。所以使這個原則合於公正的惟一方法，祇有把條約是否應該修改的問題，提交一個國際組織。

在過去，國際法大部分是從各國所常行的習慣中產生。雖沒有以制定國際法為目的之國際立法機關，然而

於十九世紀中曾舉行許多次會議，以起草條約，——批准之後，即成爲新的國際法律，——並進行其他國際的事務。

## (二) 歐戰前的國際立法

在前一世紀中，曾屢次舉行國際會議，討論技術的、經濟的、商業的、和人道的諸問題，創立了五十種左右的國際條約，我們得稱之爲國際法。一八七四年列強簽訂一設立郵政同盟的協定；一八七五年成立電報同盟；十五年後又設立公佈關稅的國際同盟；一九〇五年則設立國際農事院。這時期成立了兩個勞動協定。旋又於一八九八及一九〇七年，舉行會議，其結果產生了和平解決國際爭議的公約。爲了應合世界的道德觀念，亦訂定許多關於白奴、鴉片、和酒的販賣的國際法律。在一八八五及一八九〇年二個大會議制定了關於非洲大陸的新國際公法。歐戰前約有二十五種不同的會議按期舉行，這些會議裏面可以修正多數國家間關於這些不同問題所訂的公約。最洋洋可觀的是緊隨着每一次大戰後的會議，例如一八一五年的維也納會議，一八七八年的柏林會議，和一九一九年的巴黎和平會議。美洲方面則舉行多次定期的大亞美利加同盟的會議，最後一次會議舉行於一九二八年，其前一次舉行於一九二三年。中美洲諸共和國曾開兩次會議於華盛頓——一次舉行於一九〇七年，一次舉行於一九二二至二三年。在美洲大陸上所舉行的惟一的國際政治會議，爲歐洲及太平洋列強所參加者，是華盛頓會議，該會討論軍備及太平洋問題，於一九二一至二二年舉行，當時有九個歐洲及亞洲的國家參加。

歐洲協和——十九世紀初葉，有一散漫的集團，為幾個強國所組織，名叫歐洲協和，其主旨在統制歐洲政策。拿破倫戰爭之後，奧普和普法爲了這目的會開多次會議，不只於一八一五年開會於維也納，且於一八一八年開會於愛斯拉沙伯，一八二〇及一八二一年開會於特拉波和來巴哈，一八二二年開會於味羅那。

這種結合，以保障歐洲現狀爲目的，結果歸於失敗，其失敗原因並不由於合作的原則，乃由於一種破壞民族主義及民主主義的政策，這種政策是任何協和所不能實行的。至於解決近東問題，則大國較獲成功。當希臘獨立的危急時候，列強毫不躊躇的處理希土事件，強迫兩國接受以歐洲和平利益爲前提的解決方法。當時協和且自命爲監護人。這個協和的勢力後來伸展到其他近東紛爭，直至後來成一集合的權力，掌理解決全部東方問題——這權力會於一八二六年後嘗試實行，復於一八五六年後予以有組織的實行。嗣後行使於希臘、埃及、敘利亞、多瑙河畔的小皇國，及巴爾幹半島。一八八〇年列強開一會議於柏林，宣佈歐洲利益的宗旨，在使希土邊界的紛爭，急速謀得解決。遂由多數表決，畫定疆界，雖然希臘已經動員，但終於服從。

一八六七年荷蘭擬將盧森堡公爵封地售給法蘭西。從「主權」的狹義觀點而論，除當事兩國外，這次出售是不容他人置喙的。然而這件事如果成功，必將引起法蘭西與普魯士間的戰爭，因爲這塊土地是軍路上的要塞。列強爲維持歐洲和平，遂召集奧地利、法蘭西、荷蘭、大不列顛、意大利、普魯士，及俄羅斯開會於倫敦，阻止該地的出售，而把盧森堡置於聯合保障之下。同樣作用的另一列強會議於一九〇六年舉行於敖澁西拉斯，藉以解決摩洛哥

哥問題。歐洲協和援用了這原則，阻止許多歐洲戰爭，不只關於巴爾幹問題，並且關於一八三一年之比利時問題，一八四〇年之穆罕默德阿利事件，一八六七年之盧森堡問題，一九〇五——〇六年之摩洛哥事件。這許多不同的會議，毋甯說是因利便起見，而非全為正義的緣故而舉行的，會中祇由幾個強國主持，有幾國的政體且為專制政體，但牠們企圖成立一個國際的立法機關，以確定歐洲的政策，不再從事於戰爭。

雖有這些會議，但歐戰前的外交事務，大都仍用談判進行。當會議開會的時候，出席的人不一定是內閣閣員，亦有外交家。一遇有困難問題發生，很難得由該國負責的閣員親自出席會議，討論該問題。所以恆由中間人主持談判——精幹的，機智的，經驗豐富的中間人，而不是負最後責任的人。——所以這些會議所議決的議案，往往被中國會及內閣嚴格審核之後，有加以拒絕的危險。

### (三) 最高會議

因為歐戰中亟需合作的緣故，協約各國採取一種新穎的及改良的會議方式，這會議包羅各國主要的閣員和專家。第一次各國主腦會議於一九一五年七月在卡力斯舉行——平常外交文件來往須數星期才能完成的事，這會議只須一天就能完成。一九一六年組成最高軍事議會，是由協約國內閣總理及一專員出席，專員係依據所討論的問題而選任。協約海軍會議，海上運輸會議和封鎖議會，這些會議辦理協約國間的一切事務，並創立了國際政府的組織。但這許多不同的議會，純屬諮議機關。出席會議的，不是外交代表，而是閣員和專家，他們負有履



行他們在會議中所同意的議案的責任。換一句話說，歐戰期中所採用的國際行政方式，曾影響，有時且支配各國政府，只是沒有取而代之而已。所以能達到這目的，乃因為採取直接商議的原則的緣故——使各國行政專家，替代外交家，會合於一堂，而發展各國專家的國際眼光。例如法蘭西的羊毛官吏與不列顛意大利的羊毛官吏商議而所談者只限於羊毛。這些委員會的委員，原是各國的官吏，他們在會議中聚集為國際服務。在他們自己主持的部份中，他們代表國際觀點，在協約國議會中，則他們代表國家觀點。」

約有二十五個國家參加對德的戰爭，要在巴黎和會中給每一國家以平等的地位，是顯然不公平，且亦不能的。所以這個重大會議由最高會議支配——這最高會議由五大國組成，每國各派代表二人稱為十八會議。一九一九年二月又組織最高經濟會議，其目的在救濟歐洲可怕的經濟狀況。十人會議求其作事有效，尚嫌過大，所以巴黎和會的主要決議係由四人會議主持——美國總統，英，法，意國務總理。約有三星期之久，這會議開會時只用一個翻譯員，而不用書記。一九二〇年正月後，凡爾賽條約發生效力，這最高會議的常會，才告結束。但是臨時會議仍不時舉行，直至一九二二年十二月法蘭西佔領魯爾之後，始一齊結束。

歐戰後的復興期中，最高議會成為歐洲的公斷人。牠的權限，法律文件上並無明載——至少在和約批准之前是如此，牠不過是由武力所形成，即是協約國戰勝所獲的結果。後因俄羅斯的紊亂，和奧匈帝國的崩潰，大部份的責任落於最高會議肩上，牠也不得不予以負擔。在和約上祇規定轉移某土地與主要協約國及其與國者，這些

土地即須由最高會議暫時管轄，且須爲之謀一永久解決。例如波蘭佔據東加里西亞，匈牙利和羅馬尼亞關於德蘭斯斐尼亞的糾紛，和賓倫柴之攫取阜姆，則最高會議即不能採取有效行動，因爲缺乏軍隊，並且各國政府意見不一致的緣故。而且最高會議祇是代表幾個主要協約國的團體，自然免不了私見。

據幾個批評者的意見，這個最高會議應將其職務移轉與國際聯盟。他們辯稱：國際聯盟處理復興歐洲所起的爭端，比較幾個戰勝國當能公平而有效。但這是顯然不可能的。蓋國際聯盟缺乏使和約見諸實施的武力和資財，牠也沒有權力改變和約。中立的國聯盟員國當不願對於這種條約負擔任何責任，牠們對這條約中有幾處規定是認爲不公平的。如由國際聯盟處理一切關於凡爾賽條約的問題，牠就將因清算戰爭的意見不同而瓦解，本來牠對於此等問題是不負什麼責任的。

#### (四) 國際立法與國家平等

以上是列強曾屢次召集，以規畫及執行國際立法的機關，牠們所涉及的範圍包括非政治的問題，以及列強欲藉以控制其他各國的政策。我們已經知道，這些會議產生了許多國際法規。然而這些法規祇稍稍涉及幾種足以引起國際衝突的真正重要問題。對於國際社會的落後，雖應由誤解的國家主義及帝國主義負大部分的責任，但有三種存在於國際組織中的缺點，亦曾阻礙戰前多次會議之樹立國際精神，以及成就遠大的事業。這三個缺點是：(一) 國家平等的原則，(二) 缺乏正常的議會制度，(三) 缺少常設的行政機關。

平常對於國內立法案，立法機關祇需多數票決，就得通過，少數雖不同意，亦須服從。而國際立法，並不如此，因為以國家平等為原則，所以須得每一國家的同意，才能對之有拘束力。

這個原則應用於國際會議，其意義即為：（一）投票權的平等——所以在國際會議中，哥斯達黎加與美國有同等的投票權；（二）任何決議需一致通過。第一次海牙會議，強迫調查原則因羅馬尼亞的反對而未能成立，國際第四次大會中，因波斯反對以致其他會員所全體贊成的一件議案未能通過。誠然在幾次會議中，一致通過的原則不但應用於正式票決，並且用於討論問題。在討論中美洲事件之會議中，主席休茲國務卿曾說：「當一個國家以主權國資格被邀參加會議，如不得其自己的同意，其他國家是不能加以約束的。一致通過的原則乃國際法中國家地位的一種結果。牠們必需自願同意。所以通常會議召集的時候，召集國常提出討論的問題，因為如果所邀請的國家不願意討論這個題目，他們當然能夠拒絕的……」一所以在新問題，則必需一致通過，無論牠是正式的或非正式的。（三）一切已簽訂之協定需得各國政府一致批准始生效力。未曾批准之條約，則國家概不受其約束。有時這原則更推廣至下述地步：即如有一簽約國拒絕批准，即足阻止該條約於已批准國家間發生效力。華盛頓會議中所訂的條約，會有以下的規定：「自全體國家將批准書交存之日起，此條約始行有效。」然而因法蘭西不批准潛水艇條約，結果遂使該條約在已批准的國家之間，亦不能生效。

一八九九年和一九〇七年兩次海牙會議，會固執着國家平等的原則。第一次會議有二十六個國家出席，第

二次有四十四個國家出席，故得到一致通過，更感困難。一九〇七年之會議給每一國家一投票權，所有重要的決議案，都需一致通過。因了這個規定，組織仲裁法庭，和國際捕獲法庭的協定成爲不可能。在這個制度之下，權力爲小國所操縱，引起了許多批評，尤其是在報紙上。

#### (五) 國家平等原則的修改

國家平等原則既有此種缺點，所以即在歐戰前已經修改。第一，對於非政治團體的議案，各國咸願不必明示同意，即受其約束。國際郵政同盟大會即用多數表決的辦法。盟約中幾個基本的條文，須全體同意才能修改，但是其他十三條款則有三分之二的多數，即可修改。祇需多數的同意，即可解釋盟約。在舊有的糖委員會，多數票決可成立決議。荷多數國家命令一國改變其稅則，該國家雖不願亦須服從。在君士坦丁堡的國際衛生局及多腦河委員會，關於許多問題亦由多數表決。事實上，許多成功的國際行政同盟，已經放棄一致通過的原則而替代以多數表決的規則了。

第二，以非政治的會議而論，曾以增加大國代表數額，而修改國家平等原則。八個國際行政同盟曾准許殖民地分別自派代表。

其他國際組織則分其代表爲若干組，並且按照各組的實力而定投票權之多寡。國際公共衛生局及國際農事院即採取此原則。國際農事院分爲五組，第一組會員得五票，擔負會費十六單位，第二組四票，八單位，第三組三

票，四單位；第四組二票，二單位；第五組一票，一單位。在一九一九年的航空協定中所設立的國際委員會，美、法、意、日各有二席，英一席，其自治殖民地及印度各一席，其他國家每國一席。惟協定中規定五大強國（英國及其自治殖民地和印度爲一國）各有五投票權，而其餘國家——共二十二國——每國祇一投票權。故五大國佔有多數。

第三，許多組織的會費的分擔，不按照平等原則，而按照能力。例如大亞美利加事務局和度量衡局即以人口爲比例而分擔。尚有八個團體，將其會員分爲若干等級，而會費單位，亦按照各等級償付之能力而定。這些例子可以證明如果屬於非政治性質的活動，各獨立國家爲了國家利益及國際團結起見，都願意修改國家平等的舊原則，或廢棄一致通過的原則，或廢棄投票權平等及繳費平等的原則。

關於非政治性質的國際活動，各國雖願放棄牠們的特權，而在政治的事件中，則非得牠們的同意，就不甘願受約束。因欲除去援用國家平等原則而阻遏國際合作的障礙，歐戰前的趨向是把重要的政治會議，祇限於直接有關的大國，更將議程限於能獲得同意的問題。有幾個最重要的政治會議，曾廢棄國家平等的原則。一八一五年的維也納會議分歐洲各國爲四個等級：（一）四大國——普、俄、奧、英——牠們保留全歐問題的發議權和決議權；（二）法蘭西和西班牙得對於歐洲問題發表意見；（三）瑞典和葡萄牙兩國是一八一四年和約之簽字國，他們名義上雖參加會議的工作，但是實際上的勢力比不上法蘭西和西班牙；（四）其他國家則對於與牠們有直接關係的問題，始能發表意見。但因葡萄牙的抗議，所有簽字巴黎和約的國家都被允許加入預備委員會。但是重要的決

議，如處分波蘭、薩克遜及那不勒斯，都是由五大國決定的。六十七個議定書中爲葡萄牙、西班牙和瑞典所簽字者，尚不及十七個。一九一五年六月九日之最後決議書祇由五國簽字——雖瑞典、葡萄牙和西班牙表示不接受，然而這不能阻止此決議書成爲歐洲的法律。

一九一九年之巴黎和會，國家平等之原則亦同樣的加以修改。在和平條約之序言中，主要協約國和與國——英、法、日、意和美——及次要協約國之間很有區別。會議中，五主要協約國各有五個全權代表：比利時、巴西、塞爾維亞各三個，澳大利亞、加拿大、南非洲、中國、希臘、赫查茲、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、暹羅、捷克斯拉夫各二個，古巴、危地馬拉、海地、閩都拉斯、來比利亞、尼加拉圭、巴拿瑪、玻利非亞、厄瓜多爾、秘魯、烏拉圭、新西蘭各一個。這些等級是由最高會議配置，更沿用重要會議的規則，把會議的真正重要工作交付委員會處理——故曾任命五十八個技術委員會，而開會的次數達一千六百四十六次之多。各國派遣出席此等委員會的分配如下：（一）交戰國而有普遍的利益者——五協約國及與國，其代表可以出席任何會議及任何委員會。（二）交戰國而有特殊利益者——次要協約國，其代表惟能出席於與彼等有關係的會議。（三）祇與同盟國斷絕外交關係的國家，如玻利非亞、厄瓜多爾、秘魯、烏拉圭，其代表只能出席於討論與彼等有關係的會議。（四）中立國其代表可於與彼等有直接關係的會議中發表意見。

在全體大會中雖每一國家享有一投票權，並沿用全體通過的原則，但這種正式性質的全體大會祇舉行過

六次。而真正的決議是交付於委員會，牠們却爲大國所操縱。當二個大國不同意的時候，內中一國常服從多數之意思，不必經過票決的形式，或互相獲得妥協，而使協定成爲可能。嚴格的說起來一致通過的原則，實已被漠視。蓋中國雖因山東問題的決定，拒絕簽字，但凡爾賽條約仍發生效力。並且條約的原文上會規定，不論所有已簽字的二十七國的態度如何，和約苟得德意志及三個主要協約國及與國的批准，即行發生效力。和平條約所設的許多委員會，其目的在劃定邊疆，管理某幾處領土，舉行民衆投票，及處理軍備賠款水道等等事項，在這些委員會中主要協約國及與國亦佔優越的地位。

大國之把持政治會議，引起了不少攻擊的評論，不只因牠破壞了國家平等的學理上主義，而且因爲覺得強國往往用以適合自己的私利，完全不顧到小國的意思及需要，而以決議壓迫牠們。無疑的，這是一種危險，這種危險有時已經實現。但就另一方面而論，就是如巴拿瑪這樣小的國家如果在國際會議中與不列顛帝國有同樣的投票權，那就恐怕更危險了。如果國家平等的原則，堅持不變，那末國際合作的進步，可被一非代議制政府的小國所阻礙了。

#### (七) 會議制度的缺乏

過去的國際會議所以不能有所應有的成就者，乃因爲牠們不定期開會，及因其出席者不包括全世界國家在內。政治性會議每舉行於戰爭之後，或是用以阻止戰爭的發生，所以往往正值空氣不利於發展和平和尊重

公理的時候。會議通常由於邀請方才舉行——這就給與邀請國一首動的利益。他能夠主宰討論的題目，他能夠任意限定會員。會議既是一種例外，所以外交家常企圖將他們的活動限於批准已經談判所決定的議案。討論——國際立法的要素——往往是限制了。國家並沒有必須出席國際會議的義務，前所論及的非政治的會議則屬於例外。各國之視國際集會，正如一般人民之視大割症——認為一種萬不得已而後援用的方法。

最後，除了本書曾討論過的行政事務局以外，歷來缺乏行政的機關，替這些會議從事籌備工作及監督會議所定協約的實施。經過六個月的準備工作，才能召集華盛頓會議。會議中雖有一個有效能的秘書處，但會議閉幕後，即行解散。一個國際會議欲行動靈活和有效能，必須供以公正的，確實的，詳慎的各種報告——這又是秘書處的工作。如果欲使國際立法逐漸發展，則國際協定必須時時由行政機關詳細考查。下章我們即可以見到國際聯盟所組織的會議制度，這制度無損於盟員的獨立，而能免除上述歐戰前會議制度的三個缺點。

## 第二十八章 國際聯盟

- (一) 國聯的立法職務
- (二) 國聯盟員國
- (三) 大會組織及其權限
- (四) 行政會組織及其權限
- (五) 行政會對於大會的關係
- (六) 國聯的財政
- (七) 國聯及平等主義
- (八) 祕書廳
- (九) 國聯盟約的修改及解釋



當國聯盟約製作者創立國聯，使成爲一九一九年和平條約的不可分離的一部份時，他們希望能保證設立一個永久的國際組織，而有補於二個主要目的：（一）國際爭端的和平解決，此是上面所討論過的司法職務；（二）用定期國際會議，來制定國際政策及新國際法，使國際間的爭端不致發生——這是立法職務。

### （一）國聯的立法職務

上述二種職務內，大概後者較難於成功。法庭判決乃根據多數票決，且遵照已定的法律原則。受判決的兩造更假定能誠信履行。但立法會議則祇能根據一致通過，更須得各關係國政府的批准。國聯的促成世界法庭的創立，已爲國際社會奠下了司法的基礎。但若是國聯希望造成一和平而幸福的國際世界，則牠必須建造一鞏固的立法機關，而不受以前使國際立法成爲極端困難的阻礙。

國聯盟約在達到牠的立法目的時，並不企圖設立一太上國家。牠不是存在於盟員國家以外及以上的另外一個組織。牠是國際的，而非超國家的。……牠企求同意，但不一定成功，且不接受牠的判決或建議，並不受罰。在事實上，國聯是多數在行動上有相同立場的國家的一個組織，牠們協同努力於遵照某種行爲規定的自願目的，以促進牠們的共同利益，更爲相互間的利益而限制某種方向上的行動自由。一無論對於侵略國的制裁如何，對於任何國聯盟員國都不能強迫其接受行政會或大會的立法建議。

## (二) 國聯盟員國

國聯有二種盟員國：(一)創始的，(二)非創始的。創始盟員國——計四十二國——是盟約內所列舉的國家。一任何未列入盟約附款的完全自治國自治殖民地，或殖民地，一均得成爲非創始盟員國，一若是牠的加入獲得大會三分之二的同意，惟須確切保證有篤守國際義務的誠意，並須接受國聯所規定的關於陸海空軍及軍備的章程。最初七次大會曾通過十四個非創始盟員國，於是在一九二九年的盟員總數達五十四個。創始與非創始盟員國間的主要不同點，係在祇有非創始盟員國必須對於牠們篤守國際義務提出確切保證，並須接受國聯對於軍備所規定的章程。有幾個國家的呈請加入，例如亞美尼亞，亞塞爾拜然及利支敦士登曾被拒絕，因牠們過於微小，而無從負擔盟約義務。迄今祇有一個國家，雖不能完全接受盟約所規定的義務，而仍准予加入——是即瑞士。一九一九及一九二〇年瑞士政府向行政會提出的宣言中宣稱：瑞士雖爲國聯盟員國，但因牠的中立性質，故不能參與任何軍事行動，或允許他國軍隊經過國境，雖牠將履行盟約十六條的經濟抵制的義務。在一九二〇年二月行政會通過一決議案，承認瑞士的特殊地位，並接受牠關於軍隊的宣言。

五十四個盟員國內，二十六個是歐洲國家，二十九個是非歐洲國家。下列幾國爲非盟員國：

阿富汗 巴西 厄瓜多爾 埃及 內惹德 伊拉克 墨西哥 俄羅斯 土耳其 美國

阿根廷的地位是不確定的。政府已經接受盟約，但尙未得國會的批准。牠的代表自第一次大會中退出，因該

會不能通過牠的某種提案。但阿根廷政府繼續繳付會費，且會出席多種國聯委員會的會議。

自一九二一年起，玻利非亞及秘魯不出席大會，因為當時智利代表獲選為主席。

若是國際合作的理想要達到其最大成功，國聯必須成爲全世界的。當強國如俄羅斯、土耳其、美國，尙未參加，且取積極反對態度時，非盟員國及盟員國間將不免發生衝突。

但此種可能性已因非盟員國的願意與某種國聯活動通力合作而獲減輕。蘇維埃俄羅斯已與國聯的衛生及裁軍活動通力合作。牠列席國際經濟會議。在最近八年間美國對於國聯的態度已有重大變更。牠逐漸採取一種政策，即派遣顧問及諮詢性質的代表及觀察員，列席各種國聯會議，例如一九二〇年的布魯塞爾財政會議，一九二三年的運輸會議，一九二三年的關稅規例會議，及一九二三年的猥褻刊物會議。但現在習慣，則派遣全權代表列席一切慈善及經濟性質的特種國聯會議，以及裁軍會議。美國私人更出席鴉片、衛生、白奴、及經濟委員會。某美國人更爲國聯麻醉藥品管理處的委員。一九二八年一月美國繳付國聯秘書廳一六七、四八六金元，作爲美國歷次參加國聯會議的應負費用。美國更將其所訂條約送交國聯秘書廳以備公佈。但此類條約並不登記，僅編以特殊號碼。

在獨立國家所組織的邦聯內，各國得隨時退出。但在國聯盟約內，盟員國自願限制退盟權，俾免藉以規避義務，而使國聯永在不穩的基礎上。依盟約，任何盟員國一得于通知後兩年，退出國聯，但於退盟時須已經履行其一

切國際義務及盟約所定的一切義務。一雖盟約對於退盟國是否已經履行其義務一節，未有明白規定，但行政會或大會顯有決定之權，且得徵求世界法庭的意見。

三個國家已通知退盟。第一個爲哥斯達黎加。他在接到要求繳付欠費後，於一九二五年一月一日提出退盟通知，於一九二六年十二月三十一日喪失盟員資格。該國政府於一九二八年九月關於「門羅主義」的通信後，宣稱，彼將要求國會償付其所欠的國聯款項。

巴西及西班牙於一九二六年六月及九月通知退盟，因牠於德意志加入國聯時未能獲得行政會中的常任會員席。但西班牙於一九二八年三月答復國聯行政會的通告時復宣稱將繼續參加國聯。巴西於一九二八年六月十三日喪失盟員資格。在一九二八年四月九日的照會中巴西政府通知行政會稱牠將爲國聯的最忠誠的合作者之一。「有一個沒有解決的問題，就是：非盟員國是否能參加國聯的某種活動，因之能享受利益而不負相當義務。」

并且，盟約的任何修改不能拘束表示異議的盟員國，但在此情勢下，該國即不復爲盟員。此項退盟顯不必有二年前的通知。不僅如此，「任何違犯盟約的盟員國，得由行政會的表決及其他會員的一致同意，宣告該國不復爲國聯盟員國。」換言之，對於違犯盟約的盟員國得予以斥退。

### (三) 大會組織及其權限

爲要設立一永久的會議制度，且承認大國與小國間的合法的區別，盟約特規定設立一個行政會及一個大會。大會開會時，國聯每一盟員國祇有一表決權，且不得有三個以上的代表。因每一盟員國既處於平等地位，故大會係由小國所控制。該會於每年十二月第一個星期一開常會於日內瓦，此外得由一個盟員國的請求，多數盟員國的贊同，召集特別大會。每次會議的議程由國聯秘書長擬具，並得行政會主席的同意，但任何問題由前次大會，或行政會，或一盟員國所提出者，應包含於議程內。在特殊情形下，大會得於議程內加入新議案，但在委員會報告後四日前，不得提出討論，除非大會以三分之二多數作相反決定。

大會常務處係由主席一人，副主席十二人組織，副主席中六人係特別舉出者，其餘六人係各總委員會的主席。大會大部份工作係經由委員會內處理，每國得派代表一人出席，每一委員會現時所有委員會如下：

第一委員會：組織問題

第二委員會：技術組織

第三委員會：裁減軍備

第四委員會：預算及財政問題

第五委員會：社會及一般問題

第六委員會：政治問題

一切重要問題雖先在此種委員會辯論，但大會得有終結辯論的機會，而予問題以最後表決。行政會及大會內的正式用語係英語法語二種，凡用此二國言語內一種所發表的演說都翻譯成另一種。

大會行使三種權力：(一)選舉的權力——大會准許新盟員加入，選舉行政會中非常任會員，及參加選舉世界法庭的推事。(二)組織權——討論及提議盟約的修改。(三)討論權——依盟約第三條，大會得於開會時處理屬於國聯行動範圍以內或影響世界和平的任何事件。又依盟約第十一條：

一 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或危及國際和平所持之良好諒解者，國聯任何盟員有權以友誼名義提請大會或行政會注意之。

後條不僅授權國聯得以調停方法獲得爭端之解決，且更准許其無限制的討論將來足引起爭端的一切政策。最後，依盟約第十九條：

一 大會得隨時請國聯盟員重行攷慮已不適用之條約以及國際情勢繼續不改或致危及世界和平者。一 條約的修改——依該條規定，大會僅得勸告國聯既非一太上國家，故不得強迫各國修改條約。因太平洋戰爭的結果，玻利非亞於一九〇四年最後與智利簽訂條約，割讓入海通路區域。玻利非亞認該約有欠公平，於一九二〇年請求援用盟約第十九條，希望能由國聯獲得一九〇四年條約的修改。國聯第一次大會將該問題延期討論，第二次大會則將軸交付法家委員會。該委員會報告稱，玻利非亞的請求，依其現時方式，係不合法規，因大會自

身不能修改任何條約，該項權力係全屬諸締約國。換言之，玻利非亞的請求，因手續不合而被拒絕。

此項理由雖已足夠拒絕玻利非亞的請求，但委員會並不以此爲止，且更進一步宣稱：大會雖得勸告盟員國修改條約，但此項勸告，一祇當條約已變成不能適用時，始能提出——即當條約締結的情勢已在實質上或道義上經鉅大變遷，使該約的適用已成爲不復合理。一依此定義，大會無權勸告修改原始不公平的條約。依此解釋，第十九條的價值係極有限。但該條更規定稱：大會對於足以危及世界和平的國際情狀得勸告加以攷慮，此條款係不受制於所加於重行攷慮條約的限制。據法家委員會的意見，在每一案件內是否有此種情形存在，唯大會得予以決定。因該問題僅屬勸告，故得以多數表決，而不能由有利害關係的一造從中阻難。於是，在第十九條下，大會無權變更條約，無論牠的條款如何不公平，但大會仍有權集中世界輿論，以應付危及世界和平的情勢。若一切世界輿論均主張應予此種情勢以變更，則一個國家將極難拒絕接受大會的建議。

大會於第三條，十一條，十九條下所有討論權得分爲（一）司法的，（二）立法的，（三）行政的。大會的司法權已於前面討論過。大會的行政權是攷察國聯其他機關的工作的權力。這不僅在委員會內行之，且在第六次至第十次的全體大會內更會辯論行政會的工作報告。時常有二十至三十個盟員國有代表參加辯論，他們更得討論報告內所提出的任何問題。大會的立法權僅是討論任何關涉二個以上盟員國的事件。盟約及日內瓦議定書所設立的裁判機關雖不能決定發生於內政問題的爭端，但牠們都能由大會於十一條下加以討論。討論的結果，得成

立一條約，若能批准，則就締約國論，足使內政問題變成國際問題。如此對於前此足以引起嚴重國際爭端的國家行動得逐漸加以約束。

用了這種方法，於是新的國際立法案的制訂及現存國際法的編纂，乃得逐漸形成。在最初八年間，下列條約及協定曾在國聯主持下議訂：

#### 國聯協定

十六種國際勞動條約。

十五種盟約修正案，內四種已經批准。

十三種關於委託管理地的協定。

八種交通及通過條約。

八種衛生條約，（兩國間的。）

關於鴉片的條約及議定書各兩種。

禁止販賣婦孺條約一種。

禁止販賣猥褻刊物條約一種。

軍火販賣條約一種。



海關規例簡單化條約一種。

俄羅斯難民認辨證約定一種。

希臘難民安置草約一種。

奧匈財政改造草約一種。

常設國際裁判法庭規約一種。

廢棄戰爭草約一種。

商務事件仲裁條款草約一種。

奧蘭羣島禁止建築砲壘及中立條約一種。

德波關於上西利亞條約一種。

規定薩爾及唐齊地位協定多種。

保障默麥爾地位條約一種。

關於貧窮者訴訟救助的國聯大會決議案數種。

布加利亞安置難民草約一種。

穩定希臘貨幣草約一種。

奴隸及強迫勞動條約一種。

執行外國仲裁判決條約一種。

廢除所加於進出口貨之禁止及限制條約。

皮革輸出的國際協定。

愛沙尼亞貨幣及銀行改革草約。

布加利亞穩定借款草約。

設立國際救濟同盟條約。

關於和平解決爭端，互助，不侵犯，及增加防止戰爭方法之總決議及模範條約。

最初八次大會曾通過二九六種決議案及建議案。在同一期間行政會舉行五十三次會議並處理二千四百起事件。用了這種定期的會議，得成就鉅量的國際立法案。這僅是一個起始罷了。但牠是歷史上的第一次，存在着一個半立法的機關，來促進國際法的有計劃的發展。

如果國聯大會或行政會將一切國際問題限於自己會議內加以討論，則牠一定會失敗。世界的廣大和複雜，實無從由一個單獨的立法團體供給一切的國際需要。但大會和行政會却很聰明的利用下列「專門技術組織」來避免過度集中的危險。

一、國際勞動組織

二、交通及通過組織

三、經濟及財政組織

四、衛生組織

設立此種組織的宗旨係在幫助大會及行政會的工作，使國聯盟員國得各項專門組織的助益及接觸，以履行其國際責任。前三種組織舉行定期會議，以起草有關係的國際條約，再提交各國批准。各組織的內部工作雖均獨立，但牠們與國聯盟員國間的關係則受國聯的控制。所以，除勞動組織外，各組織的任何建議，於致送盟員國前，必須通知國聯行政會。並且，此種專門組織所舉行的會議，並非由外交人員或甚至政治代表所組成，而是由各項問題的專家所組成。

並且，在制訂關於裁減軍備，鴉片，委托管理，知識合作，白奴等項的國際政策時，國聯更有若干常設委員會的襄助。

國際的進步有恃於有見地及强有力的輿論，而國聯的價值也在其所激起的對於外交事件的廣大興趣。但國聯不僅激起輿論，且創造一種新的與科學化的舉行會議，與制訂協定的技術。我們可將歐洲鐵路條約的議訂作為例子。一九二二年第三次大會所表決的預算案中，包含一九二三年舉行鐵路會議的款項。國聯秘書廳的運

輸組就搜集關於該問題的事實報告，作為第一步準備。第二步為諮詢私人鐵路專家及政府鐵路官員。運輸組於是將所獲報告及計劃提交國聯運輸委員會。該委員會即起草一鐵路條約草案，外加委員會報告書，一并致送各國政府。各國政府於開會前三個月期間內致慮對此草約的意見。因了這樣審慎的預備工作，並得行政會的定期的約束，故最後一步舉行的會議時常得到成功。

國際法的編纂——雖國聯很適當的承認，國際立法最好是由連續的定期特定會議來擴充，但牠也注意到所謂國際法的編纂。就牠的準確意義說，編纂非指制訂新法規，而僅是制定現存法規使成一個法典。所以編纂的宗旨僅是改善法律的形式，剔除含混及抵觸點，而將習慣法及成文法鎔成一貫的體系。全部國際法的編纂實縱非不可能也是極端困難的工作，祇因許多部份尚在未成熟的時期。對於編纂的最常見的反對是，牠得阻斷法律的自然發展，而加予全世界以一個靜止的法律體系，這個體系對於實際情狀將很快的不復能適用。但這點非必是一個準確的反對，若是能用具有伸縮性的辭句來制定法典，使此後的發展，能得到一個比以前一羣散漫抵觸的先例更好的出發點。

第五次大會（一九二四）見於國際法上有幾點可以編纂成典，曾一致通過一決議案，要求行政會：

「召集一專家委員會，不特就各委員說，須具必需的資格，且就全體說，須代表全世界的主要文化及法系。該委員會，在諮詢最具權威的研究國際法的團體後，且不礙及各個國家所得提出的正式建議，負有下列責任：

「(一)對於現時最需要及最能實現，且得由國際協定來規定的國際法上問題，應擬具一暫時目錄；

「(二)在祕書廳已將此項目錄致送各國政府，無論是否國聯盟員國，以徵求牠們的意見後，應考慮所接到的答復；

「(三)對於已經成熟的問題及解決此項問題所得遵循的會議程序，應向行政會提出報告。」

行政會在十二月會議中，任命這樣的一個法家委員會，內含有美國專家一人。

大會於一九二七年致慮該委員會的報告後，表決於一九二九年在海牙舉行第一次編纂會議。該會議將研究下列問題：(一)國籍，(二)領水，(三)國家對於境內外僑生命財產的賠償責任。

國聯盟員國的獨立權——雖國聯大會在發展國際立法上具有鉅大影響，但盟員國的獨立權則有三種約束為之保障。第一，大會未得出席會議國一致表決，不能有所決議。第二，出席大會各代表，並非以國聯代表資格，而以各本國代表資格出席，故須受本國政府外交部訓令的拘束。此項原則會由第一次大會予以確立，當時通過一決議案，宣稱：「出席行政會及大會的代表以各本國代表資格提出決議，且在提出此種決議時除上述資格外，不能取得任何地位。」第三，各國不得為國聯機關所擬具的任何協定所拘束，除非該國已予以明白批准。大會以及其他國聯會議的程序係先起草一協定，由代表各國簽署，然後提交各國批准。大會甚至不通過盟約的修正案，僅提交各盟員國加以致慮。盟約既如此保存各盟員國的獨立，牠更創設世界定期會議，用智慧及同情態度，討論

國際事件。如果此種討論形成國際協定，並由各盟員國批准，則新國際法就得因此成立。

國聯制度較從前的會議制度所具優點是很多的。在舊式制度下，國際會議的舉行先需要冗長的外交上的通信，現在則任何國家祇向行政會或大會提出建議，就可獲得討論。有些提議則逕由常設委員會所提出。並且，在舊式會議制度下，很難對於所欲訂立的條約的主要原則先成立初步協定，現在則有專家担任此項工作，彼等將草約先提交各本國政府。現時，會議並不由一國單獨召集，而是由行政會召集，所有費用歸入國聯預算。行政會，大會及秘書廳對於協定取得簽署及批准上所具的力量，也是過去九年中國聯的立法活動所以有顯著成功的原由。

對於國聯，曾有幾種改良的建議。為造成更大的國際利益，在特種專門會議內所擬具的條約得於國聯大會內作最後討論及簽署——此項程序已於多種條約試行。並且，已由代表簽署於條約的各國，得推定其已予批准。除非該國於一定期間內將不願批准之意思通知他國。更進一步，最後或能依照勞動組織所採用的例規，就是一政府同意將國聯會議所通過的條約提交國內有權批准條約的機關，加以討論，以定採納或拒絕。

#### (四) 行政會組織及其權限

國聯大會係平等代表每盟員國，但行政會——第二個大機關——原是用來代表大國的。行政會內有三類不同的會員：(一)常任的(二)非常任的(三)特別的。四個主要協約國及德意志是常任會員，同時，行政會苟得大

會多數同意得指定其他國家充常任會員，這種規定得准許俄羅斯參加行政會而處於與法蘭西或不列顛帝國同等的地位。

非常任會員——依盟約規定，國聯大會應隨時按情形選舉四個盟員國充非常任會員。這數額得由行政會得大會的同意而增加。實際上，行政會曾於一九二二年九月經第三次大會的核准後決定將非常任會員自四席增至六席。一九二六年九月這數額更增至九席。因所增加的行政會會員既由大會所選舉，而大會復為小國所控制，故後者自形式上言得支配行政會。但如行政會所指稱，「此種反對不能認為嚴重，因盟約第五條規定，行政會決議，除有相反規定外，應得一致的通過。」

雖盟約上給予國聯大會以選擇行政會非常任會員的及決定其任期的完全自由，但第一次大會相信，應制定法規以避免此種議席為少數國家所壟斷。瑞士主張一種輪流辦法，使每一國有參加行政會的機會。中國則提議將非常任會員分為一個歐美組及一個亞非組，前者得占三席，後者得占一席。這兩種辦法均未得通過，因一般人懷疑，依盟約，大會是否能合法的制定此種限制。為免避此種懷疑，第二次大會（一九二一）通過一修正決議案，規定大會得以三分之一的多數，制定關於選舉非常任會員的法規。第三次大會（一九二二）通過一決議案稱，於第一次投票時，非常任會員的當選須以絕對多數，此後投票，則較多數即足。該決議案更稱，大會於選舉時應顧及全世界之地理、種族、宗教、習俗、各種文明及主要財源的差別。後一種建議更由一九二三年及一九二四年大

會重爲申述。因德意志加入國聯後所引起之困難，行政會特任命一行政會組織委員會。依據該委員會報告之結果，一九二六年大會通過一決議案，宣稱該會將每年選舉行政會非常任會員三席，任期三年。此項會員不得連任。除非大會以三分之二多數作相反決定。選舉得於會員任期終了時或三年任期中舉行。大會已宣佈波蘭及西班牙得連任。一九二八年行政會非常任會員爲：加拿大，智利，古巴，芬蘭，波斯，波蘭，羅馬尼亞，西班牙，及委內瑞辣。其中四國係西半球國家。一九二〇至一九二八年間，共有十九國充任非常任會員。爲避免行政會常任會員與非常任會員間所發生的困難，時常有人提議一切行政會會員應由大會定期選舉。

特別會員——依盟約一任何盟員國凡未列席於行政會者當行政會開會討論特別有關該國利益的問題時，應邀其派一代表，以會員名義列席。依英語原文，該國得一以會員名義列席。一故該國似有權參加辯論及投票。但這項投票權實有失公平，因即使通常會員國，當成爲爭端當事國時，亦無投票權。當國聯行政會決定最大工業盟員國時，會發生下列問題：印度既主張係屬此項盟員國，故被允充任特別會員，但牠是否應有投票權。當時決定印度對此問題不能同時爲當事者及裁判者，故祇准其於書面陳述其理由，然後退出會議。同樣程序曾適用於一九二三年四月羅馬尼亞及匈牙利間的爭端。所以特別會員國，在行政會爲涉及該國的爭端充作裁判機關時，不得投票。這一原則，似已確立。各項組織當行政會處理與牠們有關的事件時，亦得遣派代表出席。例如，唐齊的高等委員會參加行政會，當行政會討論唐齊事件時。但祇有國家代表始能投票。一九二五至一九二八年十五次行



政會會議中，共有一百二十個國家及五十八個委員會曾經參加。

依其程序規則，行政會現每年開常會四次，但以一行政會會員國或三個其他盟員國的請求，得召集特別會議。所以當任何危及國際關係的爭端發生時，得召集緊急會議。在每次會議開始時，祕書長對於實施前次會議決議事項，提呈報告。行政會主席及副主席係用祕密投票及多數票選舉。他們任期祇一年，且不得連任。

依常規，行政會採用報告制進行工作。即指定一會員研究一個問題，並提出報告。報告者係選自對問題處中立地位的國家。行政會現每年擬具一報告者名單。例如，古巴代表報告財政問題；意大利報告國際法；加拿大報告兒童幸福問題等。

行政會的立法權，與大會相同。牠得處理任何在國聯活動範圍內的事件。大會與行政會，或牠們的會員，有時聯合工作。例如選舉世界法庭推事，任命祕書長，增加行政會會員席，修正盟約，及在某種情形下解決國際爭端。

在另一方面，盟約和逐漸加增的國際條約，復加予行政會以多量的職務。這已漸成爲國際組織（尤其在歐洲）的不可分離的一部份。行政會所有顯著的職務——在純粹的司法職務以外——已成爲如此重要，所以國聯的消滅將於國際生活有嚴重影響。

#### （五）行政會對於大會的關係

行政會對於大會的確定關係，並未由盟約規定。在第一次大會中，曾有人辯稱，大會既包含國聯全體盟員國，

且在盟約內提及時，牠終在行政會上面，所以牠握有最高權力。但此項辯論未獲得大會全體擁護。雖然，因大會所有指定行政會九個非常任會員，支配國聯預算及攷慮行政會每年報告等權力，故牠對於行政會得行使一種間接壓力。大會時常建議由行政會採取某項行動，行政會更時常順從此種請求。行政會因範圍較小，故比大會容易召集。爲此原因，以及盟約內關於解決爭端的條款，故行政會大多從事於半司法及行政工作，而大會則大多從事於立法問題。在將來，行政會很可能的將成爲一種國際內閣，對大會負責。

依盟約，「大會或行政會得於開會時處理任何在國聯活動範圍內或影響世界和平的事件。」這條款是否謂大會得討論盟約內特別指定由行政會處理的事件，例如監督委托管理地，及限制軍備等？或者大會是否能討論已由行政會攷慮的事件？在第一次大會中，巴爾福曾提議設立混合委員會以解決兩機關法權上的衝突。——這建議未得通過，一部份因牠將成立一較大會或行政會更高的機關。第一次大會（一九二〇）最後通過一決議案，宣稱，「行政會與大會各有特殊權力與責任。一機關對於條約及盟約所明文規定應由他機關處理的任何事件，無處理之權。但二機關均得討論並攷慮在國聯權限內的任何事件。」

#### （六）國聯的財政

關於國聯的一個最麻煩的問題是財政問題。國聯既不能向私人徵稅，他必須依靠盟員國的捐助。依最初盟約規定，秘書廳的費用由各盟員國依牠們所分担國際郵政同盟事務局費用的比例負擔。此種分派方法，因各國

對郵政費用負擔極微，故未嘗引起抗議，但一旦適用於國聯，盟員國所負款額就均大了許多，故該計劃殊不適用。在第一次大會中（一九二〇年）曾辯論是否必需修正盟約，始得取銷郵政同盟的分派方法。第二次大會最後決定應予修正，並通過一修正決議案如下：一國聯費用應由盟員國依大會所決定的比例分担之。一此項修正於一九二四年八月中批准並生效。

現在，一單位的價值係五二八九金元，每一國所應負單位數係根據一九一三年的各國收入額及一九一九年的人口數決定。所以，不大列顛應付一〇五單位，日本六〇單位，荷蘭二三單位，阿爾巴尼亞一單位。但在歐戰中受攻擊的重大損失的國家，如法蘭西、意大利、羅馬尼亞、南斯拉夫，及比利時，則特准減少。為對於日本大地震表示同情，第四次及第五次大會曾准其暫時減少十二單位。

在國聯成立後最初四年中，國聯實際收到的僅預定款項的百分之七十。一九二六年，玻利非亞、中國、閩都拉斯、來比亞、尼加拉圭，及秘魯仍有延欠，達四、四八七、〇〇〇法郎。為貼補短欠之數，國聯特創立一動用基金。凡國聯各種組織未能領得經常費用時，得從這基金內撥用。當該項款額最後領得時，應付還動用基金。

盟約對於支配財政雖無明文規定，但行政會根據撥款應由最普遍機關決定的原則，將設立財政系統的任務委之大會。依國聯財政管理規則，行政會應任命一監督委員會，由該委員會詳細審查行政會所擬就的預算案。然後於大會開會三個月以前，將該預算草案，連同委員會評議書，送交國聯盟員國。這項規定是用以保證完全公

開。增加預算的提案不能逕於大會提出，牠須先由第四委員會報告，而對於該委員會的決定，大會很少予以駁斥的。

自一九二一年至一九二九年間，國聯平均預算是每年自四、〇〇〇、〇〇〇至五、二〇〇、〇〇〇金元——等於一隻近代戰艦價格的八分之一。內中二分之一餘劃歸秘書廳，三分之一歸國際勞動局，十分之一歸世界法庭。十分之一用於印刷，這因每一文件必須印成英法兩種文字。第一次大會費用一八〇、〇〇〇金元，但秘書廳後將該項費用減少一半，所以現在舉行有五十五國代表出席而繼續一個月的大會，祇費去八六、〇〇〇金元。國聯財政管理處能於經濟拮据中應付裕如實有足以稱頌的。但學者現在認為國聯的工作有受節儉的累，且監督委員會對於政策上影響太大。

#### (七) 國聯及平等主義

國聯在規定定期會議上已滿足了國際會議計劃的第一個大需要。現在吾們研究牠在修改舊有的平等與一致通過的阻礙上，有多少成就。世界法庭以多數表決，國際勞動會議則以三分之二多數通過建議案及草約。於大會及行政會，則盟約有下列規定（第五條）

「除本盟約或和約另有明白規定者外，凡大會或行政會開會時之決議，應得國聯列席於會議之盟員全體同意。」

「關於大會或行政會開會程序各問題，連指派審查特別事件之委員會在內，均由大會或行政會規定之，並由國聯列席於會議之盟員多數決定。」

盟約雖不規定法定人數，但事實上行政會須有多數會員出席始能開會。所謂多數是半數多一人。如果一國代表在大會內拒絕投票，就應作未出席論。

雖一致通過是常軌，但大會在七類問題上，及行政會在十二類問題上，得有例外。因為在決定程序問題祇須多數表決，故現在一個國家，對於任命委員會來調查該國所不樂意的問題，是無法阻止的。此外，盟約修正案亦得以行政會會員全體及大會會員多數的贊成而通過。在盟約下全體通過是限於實際決議，故不必適用於建議，或諮詢意見。所以大會依據十九條勸告攷慮條約，祇需多數表決。

盟約承認在今日的國際關係中，主權國是不願關於重要事件受多數表決的拘束的。盟約雖在此項事件上保護各國的主權，但對於國家平等主義的嚴格解釋則有某種修改，使將來的國際進步能較過去為快。第一，因為國聯內設有行政會與大會，大國與小國間得有合法的區別。第二，一個國家不能再阻止行政會或大會討論有關全世界的問題。第三，關於國聯內部組織的事件，凡不直接影響各國者，常以多數表決。第四，條約於未得所屬會議一致通過前，雖不能提交國聯盟員國批准，且各國雖有批准與否的自由權，但一個國家的拒絕批准並不能阻止國際條約在已批准諸國間發生效力。足見國聯已核准下列原則：即一個國家不得用牠的自由來阻礙其他國家

在願意接受牠所反對的義務上的合作。第五，當一個議案在大會或行政會雖未獲一致通過，但仍得多數贊同者，牠就成爲一種建議，得由任何國家予以執行。凡解釋盟約的議案雖不能獲得一致表決，但並非駁斥，而僅爲未被採用。所以在盟約下，各國的獨立雖仍保持，而對於舊有會議制度則似已有了很多的改良。

### (八) 秘書廳

在歐戰前，沒有國際事務機關，從事於收集消息以備國際會議攷慮，從事於籌備關於會議的瑣屑事務，從事於注意已定協定的批准，或從事於監督協定的施行。所以國聯盟約的設立，秘書廳以充任該項機關，實是很重要的。在盟約附款內所指定的第一任秘書長是特留蒙氏，任期並無限制。此後，秘書長應由行政會徵得大會多數贊同後任命之。其他秘書及職員則由秘書長徵得行政會同意後任命之。

秘書廳準備及保管一切國聯記錄及準備行政會及大會開會時一切必需工作。牠更將一切國聯公文及報告致送盟員國。當一國想請求國聯的援助，牠須將此項請求呈送秘書長，秘書長再轉送主管機關。但秘書廳實不僅是一架機械。牠對當時國際問題常在準備材料並擬具建議。牠是由屬於三十六個國籍的六百個職員所組成，所以他們的研究所得具有很重要的意義。秘書廳職員在任期內不得接受任何褒獎。巴爾福曾說：「凡秘書廳職員一旦就職，他們就不復爲本國的僕役，在其任期內祇是國聯的僕役。他們的責任是國際的而非國家的。」在過去九年中，國際立法上的很多進步多由於秘書廳的努力。秘書廳除爲召集國聯各種定期會議上的一個不可缺

的重要機關外，牠更成爲國際事件的常設顧問。秘書長是秘書廳的主席，由四個秘書次長襄助。每組有一組長，並由一副組長襄助。在秘書廳內更設有拉丁美洲局，以處理秘書廳與中美洲南美洲國家間的關係。

最近有人批評秘書廳，謂爲正在喪失牠的國際性。各大國均認爲應占一席秘書次長，並且很多位置非由獨立的專家而是由外交家所充任。遷升並不常由廳內人員享受，肥缺多給暫時卸職而來的外交人員。這種制度若不糾正，將使秘書廳的風氣惡化，並將使人懷疑其職員的公正性。例如中國國民政府曾因秘書廳政治組的組長是一個日本外交家，以致遭受不利。此種情形已爲一九二八年大會所注意，牠通過一決議案，要求秘書長及行政會須遵依巴爾福氏報告的原則。

此外更設立許多常設委員會，不特對於行政上並且對於國際政策上均有重要影響。二個委員會——常設軍備諮詢委員會及委托管理委員會——是在盟約內規定的。第一次大會曾准許設立一臨時混合軍備委員會及鴉片委員會。一九二一年關於販賣白奴的日內瓦會議曾設立一婦孺販賣問題委員會。第二次大會准許設立一知識合作委員會。一九二四年六月行政會設立一奴隸問題委員會。並且，每一所謂專門組織都有一個委員會，例如經濟財政委員會，交通通過委員會，衛生委員會，以備各項問題的諮詢，而成爲各該組織內的半行政機關。當國聯遇到問題時通常牠就提交各該問題的委員會，他們於是加以詳細研究，再向行政會或大會建議。

依盟約第二十四條，「一切由公約所已設立的國際事務局，一苟得締約各國的同意，應置諸國聯指導之下。

此後所設立的事務局亦應同樣的置諸國聯指導下。用了這方法，就可以節省不必要的重覆及靡費。國聯行政會於考慮第二十四條的意義後決定：當一事務局已置諸國聯指導下後，國聯不應干涉其純屬內部的事件。行政會更決定，私人性質的國際組織（共五百種）亦得置諸國聯指導下。

國聯所從事的行政活動計有二類。第一類係聯絡各獨立國家的某種活動——這在上面已經講到。第二類係具有較嚴格的超國家性質——祇是國聯所得負的責任。

負擔第二類責任的國聯機關如下：

一、薩爾治理委員會

二、唐齊高等委員

三、關於改造奧匈二國的國際總委員

四、阿爾巴尼亞財政顧問

五、遣回戰時俘虜及俄羅斯難民委員

六、布加利亞難民委員及希臘難民自治局

用了這種不同的行政官員，無論其是否隸屬於秘書廳內，一種新的國際機關的組織已逐漸造成；牠祇將許多不同國籍的人團結起來，就得促成更好的國際精神。



(九) 國聯盟約的修改及解釋

經驗是日漸豐富的，所以組織法不論是國內的或國際的，都需要解釋和修正。在大多數的國內憲法，牠的修改用不到制憲機關的一致表決。像美國關於邦聯約法的經驗所表示，如果遵依一致的辦法，則變更幾成爲不可能。同時，如上面所說的，國家在國際重大事件上，非自己同意，不願受任何拘束。見於這二種互相衝突的困難，國聯盟約的製作者會想出一種實際的修改方法，並不強令不同意的國家接受修正。盟約第二十六條，設法調和進步的需要及獨立的原則。他規定：

「本盟約的修正經行政會全體及大會代表多數之批准，即生效力。」

「國聯任何盟員可以自由不承認盟約的修正案，但因此即不復爲國聯盟員。」

盟約對於提出修正的方法雖無規定，第二次大會却通過一決議案稱，任何修正，於未得大會四分之三的多數表決前（包含行政會會員一致同意），不得提交批准。——這規定係防止將未有通過機會的修正案提交批准。他更提出一盟約修正案，規定如果所必要的批准未能於二十二個月內獲得，則該修正建議案即喪失效力。——這規定係與美國憲法第十八修正案內的性質相同，該案內規定修正案如果於七年內未得必要數額的各州批准，即歸無效。并且，盟約內所謂必要同意批准的行政會會員國，並未說明是否係指修正案提出時抑指通過時的行政會會員國。爲明確規定此項疑義起見，第二次大會更提出一修正盟約的決議案，稱修正案必須獲得大會

表決該案時的行政會會員國的批准。在最初六次大會中，曾通過十六件修正盟約的提案。到現在為止，五件修正案已獲得必需的批准。所以修正程序仍極延慢，最大的原因是必需獲得全體行政會會員國的批准。

任何憲法，無不需要解釋，在聯邦憲法，則發生下列問題：牠是否應由各邦解釋或由聯邦政府的某種機關解釋？關於國聯盟約雖已有很多關於解釋的問題發生，但行政會及大會從未提交過世界法庭，顯因修正盟約的權力既屬之國聯盟員國，故解釋盟約的權力亦應屬於盟員國。且有人主張這種問題係屬政治及普遍性質，而世界法庭應限於決定具體案件。

在行政會或大會內發生解釋問題時，通常將該項問題提交法家委員會，該委員會的報告除非被通過，是不具拘束力的。在第五次大會內，瑞士國代表阿杜耳氏在討論法家委員會對於科佛事件所發盟約爭執的報告書時稱：「該項文件不能認為盟約的正確解釋或具有拘束性。大會仍是解釋盟約的最高權力。」波里的氏亦同樣宣稱：「解釋盟約係屬於盟員國的主權權限內。」盟約在採用此項原則上，係遵依邦聯的規則，而非超國家的規則——該規則曾在一七九八年的維基尼亞及黎塔啓決議案中主張，但未成功。

本章所述足以說明設立國際機關的重要性。世界和平的要求，不過是一種空談，除非同時設立一種永久的國際機關，而使願意維持此項機關的國家承受某種一定的犧牲。我們固可力爭「國家利益的最高性」及「國家行動的自由」，但是如果全世界的五十五國都遵守了這種主義，則國際衝突將成爲不能避免。任何國際機關

的宗旨必須是調和此種互相衝突的利益。凡拒絕接受此種調和的國家——拒絕將國家主權論屈服於國際聯合論下——即將妨礙世界和平。

國聯僅是一種工具，使盟員國，依其所具有精神，達到和平或戰爭。同時，國際機關的存在，已足以提高此項精神，祇需將世界各國於定期會議中集於一堂，一種國際眼光就會產生。這種眼光的採取，並不釀成國性的毀滅。反之，由於戰爭恐怖的除滅，及相互合作的促進，牠將助長各國國性的最良結果，這是在從前所不能獲得的。

## 第二十九章 國際政策的控制

- (一) 民主政治是否和平——(二) 日本外交的控制者——(三) 外交的憲法上限制——(四) 對於外交政策的立法上限制——(五) 對於外交政策的政治上限制——(六) 民主政治與祕密條約——(七) 外交委員會——(八) 輿論與外交——(九) 民族聯盟——(十) 美國憲法與外交

雖然戰爭對於全體人民是不利的，但有時牠對於少數人是有益的。因此，經濟或軍事團體每故意煽起戰爭以從中取利，獲取專利權作為征服的果實，並增加他們的社會地位。某著作家曾說：「軍人不能自認他們在和平

時所有活動的目的是不必要的。我們必須顧及一輩以軍事爲職業的階級，他們是維護軍國主義的一個重要原素。——雖該階級的重要性及動機常被誤解，但民主政治必須慎防外交政策落於這一輩人的手中，因他們將因此受到一種損及人民以增加自己的財產或聲望的誘惑。如果這輩人在一個國際組織內佔了勢力，則世界弱國將受到比沒有這組織時更大的危險。國聯是一個機械體系，牠的力量能用於好的地方，亦能用於不好的地方，全視支持的人的動機如何而定。

## (一) 民主政治是否和平？

如果一個國際組織是來促進和平的，則牠的分子必須同意於某種共同的理想。凡國家認政府的目的祇是供應特權階級的利益，不論牠是軍事的，社會的，官吏的，或經濟的，則牠們就很難與真正民主政府相合作。民主政府的顯著目的是在增加全社會的幸福。當一九二四年，麥唐納及赫里歐成爲英法兩國首領，即造成一種澄清歐洲政治的空氣，這大部份因他們都相信相同的自由主義。國聯合作的成功一部份有特於真正民主理想的遍佈於全世界。

現在有一種普遍的信念，認民主政治較君主政治爲和平。專制的宮廷常爲軍人階級及政治家階級所包圍，前者自幼教育於戰爭習俗中，後者則一秉馬基雅佛利的遺教。君主國更得爲皇室的野心所犧牲，這在民主政治是沒有的。白賚士曾提及，不列顛工人對於美國的南北之戰，土耳其的一八七六年的屠殺，及一九〇一年的部耳

戰爭，所持見解，實較貴族階級爲進步。——這種見解從來即爲歷史所證明。上等入一雖聞見較廣，但他們常比平民爲多疑。——他們信賴天命較信賴正義爲甚。就一般講，民主政治，不像以前專制君主的宮廷裏，多着疑忌嫉妒。威爾遜總統在一九一七年四月的咨辭中會稱：「自治國家不對鄰國佈滿間諜，或用乖謬手段造成危機，使牠們有機會進攻而佔據土地。這種計謀，祇有用祕密方法，及無人有權發問的地方，始能成功。在輿論有力且一切國事他們均得顧問的國家，這種計謀就不可能。」他更相信，沒有一個專制政府能與國聯維持信用。巴爾幹及中歐的許多所謂民主國間的仇隙，雖表示威爾遜的見解不免有例外。但如果民主國家仍存有陰謀，這一部份乃由於外交政策仍是祕密進行。并且，牠們僅變更政府的形式，並不改變戰爭的根本原因。當人民相信戰爭是自衛所必需的，他們就要從事戰爭。在實際上，在民主國家內的民族感情，實能遠過在專制權力能任意制止主戰或煽惑等主義的國家。

但當人民明瞭戰爭對於他們全體是有害的，且能毀壞文明，則他們的盲從和虛偽的愛國論就將因之減退。在另一方面，若人民不能控制政府，則軍事或經濟的黨派，得不顧輿情，以激起害民利己的戰爭。一個美國政治家曾說：「對人民不負責任的政府，其作戰，絕不會錯認他們的權利及責任。他們爲擴張領土或權力，極願意把自己的人民當作砲彈。但兩個民主國家是不會互相作戰的，除非雙方均認自己是正當的。牠們的信念也許根據不確事實或誤解正當行爲的規範，或受愚於種族或民族的偏見及拒斥政察的感情，但牠們的作戰並不出於有意作

惡，而確是認爲牠們的行爲是正當的。當外交是由貴族與寡頭所操縱時，則戰爭的危險是在他的險惡的目的。在民主政治下，則戰爭的危險是在錯誤的信念。這種變，更對於全世界是一個利益，因爲，對於國皇的懷有險惡的心腸，現在仍沒有一個人爲的方法可以防止，但對於人民的具有錯誤的意見，則確有人爲的防止方法。這方法就是在人民的通常教育中供給他們以準確的報告，例如對於他國的關係，對於本國權利的限制，尊重他人權利的責任，過去與現在的國際事件，國際間所履行或拒絕的事件，對於國家生活的影響，等項，這樣可使人民得有一種方法，能自己攷驗錯誤報告，以及根據這種報告所激起的偏見和感情。一若是民主政府濫事戰爭，人民祇能譴責自己。民主政治勝過專制政治的一點，就在牠具有一種機關，使人民能於發見錯誤時，立即防止戰爭。所以，在國際觀點上，民主政府的設立固極重要，但對於人民所施教育，使其明瞭政府所應採的政策，實更是重要。

## (二) 日本外交的控制者

由不負責的政府來指揮外交，將危害世界和平一事實，得由日本憲法上的制度來表明。依一八八九年憲法，日本國皇受樞密院的諮議後，得宣戰、議和及締約，而樞密院亦是由國皇管轄的。在英格蘭，國皇雖有相同權力，但祇於得到對國會負責的內閣的同意時，始能行使。日本國皇所有權力並不多於不列顛國皇，但前者所有權力係受制於一個憲法以外的團體稱爲元老或老政治家，這團體祇對自己負責。牠推荐首相，並決定外交政策的基本問題。牠曾於一九〇二年決定日本應與俄羅斯抑與英格蘭同盟，一九〇五年應否終止日俄戰爭。一九二二至二

四年因二個重要人物山縣與松倉的逝世，元老的權力似漸衰弱，但迄今尙不能決定他的權力將由何機關掌握。某某門閥在日本外交政策上也有很大的勢力。薩閣久曾支配海軍，長閔支配陸軍。該兩閥的勢力雖顯已減弱，但國會或文職閣員對海陸軍的控制，則迄今尙未確立。陸相及海相必須由軍官充任。並且，最高軍權係由國皇經由海陸軍參謀本部行使，牠祇對國皇負責。日本是世界上軍事當局不受文官控制的唯一大國。一參謀長等對於一切國防事件有私人進謁國皇之權。當他們與國皇的會見已獲有決議，始將已成事實提交內閣。內閣若對國皇已經准允的案件加以批評，即爲得罪國皇。因了這種憲法上的規定，更包含國會不得限制海陸軍經費，故日本海陸軍實自成一法權。軍人多與大商人通婚，其結果成爲一種軍事與經濟的混合團體，他們好戰的大欲就非文職內閣所得控制。所以，確立由國會或文官控制軍部的改造運動，已有好幾次在日本政治上發動。

甚至在被認爲真正民主政府下，這個文官控制軍部的問題，亦仍存在。歐戰後，有幾個歐洲國家已成立軍事獨裁，牠們在外交政策已變成侵略性的。在美國，軍人時常領導備戰及強迫軍役的運動，他們更宣告軍縮運動爲和平主義者或布爾扎維主義者。華盛頓會議後，海軍部會散發批評該會議工作的文字。一九二二年海軍部派遣海軍使節赴巴西——未得國會准許，致在南美洲造成極大惡感。一九二四年秋季陸軍部發起慶祝動員紀念日，牠的目的顯在激起國內已在趨弱的軍事情操。軍事官員固然有權向人民發表意見，但他們是否可利用政府機關來作宣傳，則是另一個問題。

### (三) 外交的憲法上限制

即在稱爲民主的國家，外交政策也不受制於負責的民意。世界上每個政府——大約土耳其是例外——外交係由行政部掌握，通常稱爲外交部，在美國稱爲國務院。該部部長常擬定政府的外交政策。在這點上，牠實握有比其他僅執行立法機關所定政策的閣員更大的權力。外交實不必由行政機關掌握，所以必得成立某種限制此項權力的方法，庶能避免爲少數有力者爲己利而專擅。

各國政府爲確主民主的控制，曾設有對於行政機關的三種限制：(一)憲法的，(二)立法的，(三)習慣的。

**英格蘭**——在英格蘭憲法上對於國皇在外交政策上的權力並無限制。宣戰、媾和及締約乃國皇的特權。——國會從未加以剝奪。國皇締結條約更不必獲得立法機關的同意，像美國一般。國皇於一九〇七年八月批准英俄條約，但國會直至下年二月始行討論。在批准一九〇五年英日同盟前一日，國皇下令國會停會使國會不能討論該項條約。在華盛頓會議所訂五種條約內祇有二種由政府提交國會獲得同意。

**法蘭西**——與不列顛制度不同的爲法蘭西，牠憲法上對於外交政策的掌理加以某種限制。法蘭西總統的宣戰權有待於國會的同意。但若他國向法蘭西宣戰，則總統得不待國會准許而抵禦進攻。所以法蘭西於一九一四年並未對德宣戰。並且，向文化落後民族的軍事征伐並不認作戰爭，結果，總統得不經國會同意而從事此種征伐。總統在批准某類條約，如媾和、財政、通商及涉及國外法蘭西僑民的身份及財產權以前，必須獲得國會兩院的



過半數同意；但其他一切條約則總統得自行批准，並儘速提出國會。至於條約的屬於何類，則顯須由總統解釋。涉及財政的條約已解釋為祇指條約的必需品，決一財政法案始能完全執行者。對於同盟、仲裁等條約，並無提交國會的義務。一八七八年的柏林條約、一八九七年的法俄同盟、一八九九年的海牙公約及關於多腦河及蘇彝士運河的航行自由條約，在批准前均未得國會的同意。

并且，法蘭西外交官與外國政府成立諒解，不需總統的簽署，更無論國會的同意。例如，一九〇四年十月法蘭西與西班牙間對於摩洛哥的諒解，僅由外交部長簽字。在歐戰中，法蘭西政府曾借給希臘二千萬法郎，並與比利時及英格蘭締結關於軍隊管轄權的條約，都未經總統簽字或國會同意。一九一四年九月，協約國間所簽署的「不單獨媾和宣言」並未得任何國會的同意。歐戰中，各國外代表曾關於將來媾和條款等發出許多宣言，並未獲得立法機關的同意。

美國——在美國對於執掌外交政策的憲法上限制，較在法蘭西為嚴。締約權係屬於總統，但須得上院三分之二的諮議及同意。公使的任命權亦屬於總統，惟仍須得上院過半數的同意。但宣戰權則屬之國會。

美國總統有時能脫免許多限制。苟美國受攻擊時，無論由國外或國內的仇敵，總統得不俟國會同意而宣告封鎖或從事其他戰爭行為。馬琴力總統曾以海陸軍總司令名義於一九〇〇年遣派軍隊赴中國，羅斯福總統曾於一九〇七年遣派海軍週巡全世界，威爾遜總統於一九一八年遣派軍隊至阿堪遮，柯立芝總統於一九二三年，

遣派戰艦三艘至閩都拉斯——都未得國會的允准。美國許多總統更曾以軍事總指揮名義，屢次擅自干涉加勒比及拉丁美洲各國。在與古巴所訂普拉特修正案下決定是否應行干涉之權，亦屬之行政機關。國會從未受其諮詢。未得國會准許而使用軍隊，雖有時因保護美國國外利益的必要，而可認為正當，但總統顯能利用這種方法而造成不能避免戰爭的情勢。

總統更能利用行政協定以規避加予其締約權的限制。就理論言，這種協定祇是一種外交政策的表示，他是屬於行政的權限。所以這種協定從未提交上議院，以取得同意。牠們不成爲法院所當執行的法律，對於牠們的條款，總統更得隨意守祕密。因牠們祇是外交政策的表示，所以下任政府得將其廢止。例如哈定總統在一九二三年廢止一九一七年威爾遜政府所訂蘭辛石井協定。

行政協定雖被認為祇是總統外交政策的表示，但有時可用以達到與條約相同的目的。一九〇八年羅斯福總統與日本所締結的紳士協約，曾規定日本向美國移民。華盛頓會議中所通過關於中國問題的大部份決議案均不採條約形式，所以不提交美國上院，雖牠們規定撤去在中國的外國郵局及設立一諮詢局。行政協定甚至會被用來割掠領土。美國於一八五〇年自英格蘭取得馬蹄島。牠更用來作休戰及媾和的初步準備，有時確定媾和的條款。行政協定更用作確定解決，例如一九〇一年終止義和團事件的草案。馬琴力總統未獲上院同意而予以批准。對於文化落後國家，美國政府曾不諮詢國會而管理牠們的財政。羅斯福總統起初想爲此事與聖多明谷議

訂條約，但當他發現上議院將不予同意，他就於一九〇五年採用一行政協定。

憲法上雖規定公使的任命必須得上院同意，但自華盛頓以來，總統任命外交專使及媾和特派員就不徵求國會的同意。爲締訂條約所派的專使多由總統單獨任命。出席一八九九及一九〇七年海牙會議，一九一九年巴黎和會，及一九二一至一九二二年華盛頓會議的美國代表，均由總統任命，並未取得上院的同意。爲避免反對國際合作者的阻撓，哈定柯立芝政府時代的國務院會任命「非正式觀察員」列席國聯的傳染病、鴉片、衛生、婦孺販賣等委員會，來因地帶委員會，賠款委員會，以及各種會議，如巴塞羅納運輸會議，及海關規例會議。國務卿休茲更大胆說此種「非正式觀察員」係與「正式觀察員」同樣的代表美國。這話實不甚確實，因非正式觀察員並沒有與其他代表相等的簽訂條約的權限。許多總統都爲這不取得上院同意而任命委員的辦法辯護，他們的理由是，特派員非爲真正的公使，祇是總統行使外交職權上的代表。但總統苟已將彼等姓名提出上院，則他們所締結的條約似也大多取得上院的同意。

當條約內必須包含外交政策的原則，則總統或其代表不僅應議訂及簽署此種條約，且必須提交上院，上院對之有完全拒絕或提出建議或保留的自由權。對於美國所參加的六百五十餘種條約，上院曾提出七十種保留。條約被拒絕者二十種，包含規定割掠得克薩斯，夏威夷，聖多明谷及維爾京羣島的重要條約。上院曾因堅持重大的保留或修改，甚至將一八九七，一九〇四及一九一一年的仲裁條約及一九一九年的凡爾賽條約駁斥。牠會修

改五十七種條約，後來由總統接受並批准。

憲法所加於締結條約的限制當然很需要的，但美國制度則因分權主義而有極大缺陷。總統得自由議訂任何條約，上院亦得自由把牠拒絕。自華盛頓以來，除少數例外，總統在議訂條約時都不顧及上院。一部份因了這種藐視，上院在牠全部歷史中對行政部的提案一向是吹毛求疵的。國務卿海約翰氏甚至說：「沒有一種條約可以通過上院，若是牠曾經討論或是容許不同意見。」無論這句話是否準確，上院的程序常擱置條約達數月或數年之久，而對之一無動作。在哈定與柯立芝任內，這種情形尤其確實。總統與上院雖屬同黨，但上院對於對德商約及美國參加世界法庭辦法等協定，在數月內不採任何行動。少數上議員得不顧輿論的攻擊，而極力阻撓不稍寬假。因了這個阻礙，所以總統常捉住任何可能的方法，以避免憲法上限制締約權的規定。

雖一國對於已簽字的條約並沒有批准的義務，但外國對於一國政府的屢次不能批准總統所誠意簽訂的條約，很易感到無可忍耐。在一九一九年，威爾遜總統與法蘭西簽訂同盟，允許於法蘭西受德意志攻擊時予以援助。同時法蘭西放棄對於萊因河左岸的要求，而於凡爾賽條約內除去此項條款，以為交換條件。但美國上院對此同盟不予批准，致使法蘭西仍不合法的佔據萊因河，同時得不到牠所同意接受作為代替的美國所予道德上的保證。在此種情狀下，法蘭西人民自然的認為美國不能履行義務。如果威爾遜總統在和會開會期間始終和上院接觸，大概不會簽訂此項同盟。在另一方面，他或能排除上院的反對。

因威爾遜及羅斯福總統就字面上解釋分權的結果，歐戰後就發生一種反動，使國會甚至對行政機關所有外交政策的創議權亦加以很多限制。一九二一年八月與德意志所締特約內包含一上院的保留條款，規定美國於未得國會法案的准許，不得派遣代表參加在該條約下所設立的任何機關，在一九二二年二月的償債基金法案內，國會規定關於磋商籌集協約國債務基金時所應守的範圍，當國會准許美國代表參加一九二四年的國聯鴉片會議時，特明定彼等不得簽字於任何不含有某種反對鴉片條款的條約。行政機關既受有此種限制，牠們就無從應付此後發生的特殊情勢。當一七八三年邦聯議會於嚴格訓令下派遣代表赴英格蘭議訂和約時，這種事實早就表顯出來，代表欲成立協定就不得不違反訓令。同樣的，一九二三年償債基金委員會在與英格蘭議訂協定時，曾逾越國會所定的限度，致事後需要一個國會的法案來批准牠。並且國會得以通過立法案來推翻總統的政策，若是他想用外交方法來處理同樣問題。這會表現於一九二四年國會用立法案來取消紳士協定，雖總統對之提出抗議。

在嚴格的分權制度下，若行政與立法機關間不存有繼續的接觸，則外交事務的管理將有停滯的危險。有時總統雖得制勝上院，但若是上院能獲得下院擁護則牠就會突然阻滯外交機械的運行，而引起任何人的驚駭。

#### (四)對於外交政策的立法上限制

美國所有對於外交政策的笨拙的憲法上限制，在英格蘭是沒有的，在法蘭西是不適用的。英法兩國所有缺

點，一部份是由立法上的限制所補救。在大不列顛，條約並非像在美國的成爲法律。所以在英格蘭如果使條約在國內發生效力，必需由國會制成法律。例如通商、引渡、仲裁等條約的生效，必需先制成法律。不列顛國會雖不全部同意凡爾賽條約，但牠仍通過一凡爾賽條約法案，以授權英皇使能於履行該條約時頒發必要的任命及命令。國會對於華盛頓會議的開放門戶及四強條約並未予以討論，因牠們祇涉及國際義務，但對海軍及潛艇條約則通過一執行法案，因其有關國內事件。

一八七三年國會的決議案中曾提出一種對條約的進一步的立法限制，這決議案規定將來一切條約在批准前應在上下議院公布，使牠們有機會對於條約條款表示意見。但因葛拉德士吞的要求，未予通過。麥唐納政府因受民主控制同盟的宣傳的影響，在一九二四年四月特宣告以後將給予國會以適當機會來討論一切未經最後批准的條約。因此，政府對於每一條約於簽字後而未批准前，在國會二院各公佈二十一日以給予討論機會。此項建議係包含一切具有拘束力的協定、約定及諒解。如果此後內閣能繼續實行此種辦法，則英格蘭將沒有秘密條約，且外交上的責任將比過去更爲穩定。

在理論上，立法機關得藉拒絕撥款以牽制內閣的政策，但事實上很少這樣做。美國國會雖從未拒絕履行條約或從事戰事上所必要的撥款，上院曾於一九二二年拒絕同意一擬議中的借款，以推翻國務院的來比利亞政策。同年，日本下院以拒絕通過撥款而阻止內閣遣派外交代表赴羅馬教庭的企圖。立法機關雖握有金錢的控制

權，但行政元首以軍事總司令的權限得造成一種情勢，使立法機關認為不得不撥款，以維護國家的利益或榮譽。

#### (五)對於外交政策的政治上限制

在美國，對於外交政策的憲法上限制雖很強，但政治上限制則很弱。他方面在英法等國憲法上限制雖弱，而政治限制則在理論上很強。在英法兩國，內閣一切行爲，包含外交政策，均須對國會負責。如果國會不同意內閣的外交政策，牠將立即表決倒閣。一七八二年不列顛內閣，因下院的反對，不得不終止對美洲殖民地的戰爭。但當一八五七年下院非難對中國戰爭，判麥斯頓即訴諸國民，結果竟獲勝利。一九二二年佐治的辭職大半由於人民不能贊成他的近東政策，而一九二四年麥唐納的辭職亦由於人民反對其對於俄羅斯的政策。在法蘭西，白里安不得不於一九二一年辭去總理之職，因為國會反對他在坎城會議對英格蘭的讓步。所以在議會制度下，行政機關雖負有在外交政策上倡議之責，但外交部長須常對國會負責，國會得隨時迫其辭職。但在實行上這種負責常是擬制的。尤其是在歐戰前，外交部長多不顧國會控制而擅自行動，這有下列三種原因：(一)國皇或總統有不對人負責的權力；(二)秘密外交，因此國會對於最重要的外交事件常不能知曉；(三)國會中缺乏外交委員會及關於外交事項的辯論。

英皇與法總統常被認為祇是傀儡，須得責任內閣的勸告，始能動作。但英皇與法總統在外交上均曾有重大的勢力。維多利亞女皇堅持判麥斯吞應將外交上一切詳情向她報告，且對於已經她批准的政策，不得專擅更改。

一九一四年英皇對於愛爾蘭問題的勢力也很大。在法蘭西總統常在外交談判中佔據重要地位。噶爾諾及福耳兩總統曾助成法俄同盟。一八九四年佩累在外交上與內閣不能同意，因而辭職。一八七〇年戰爭結束時，由總統退耳親自與俾斯麥談判。格累微總統與德意志和平解決許那培事件。傍卡累總統在引起歐戰的各種談判中，以及歐戰中確立軍令統一上，均極活動。徒擁虛名而不負責任的國家元首既親自行使此種權力，則國會對於外交的控制即一日不能完全。

#### (六) 民主政治及秘密條約

在均勢制度下，內閣與國會均認秘密是一種政略上的必需品。同盟條約，尤其是軍事協定，其原文如果予以公佈，則敵國將確知開戰時敵人的實力而預為準備。秘密條約如果提出國會，則條約的內容將不免洩漏。國會既相信秘密外交是國家生存所必需，牠們就不得不於實際上將重要外交政策問題全行託付內閣。在此制度下，國會無從知道內閣是否遵依彼所同意的政策。當閣員所簽訂的誓約一旦大白，如歐戰爆發時，纔發現內中很多規定是與民意背道而馳的。一九一三年及一九一四年英內閣報告下院謂英格蘭對法蘭西並未負擔任何義務，但當歐戰爆發，牠却在下院報告，英格蘭因協約關係，實負有幫助法蘭西的義務。當外交家從事一種捉迷藏式的遊戲，則他們的行動，若為人民所知，就不會得到人民的容忍。秘密外交不特增加國際間的不信任，且使外交政策的民主控制成爲不可能。



在另一方面，「公開」久已被認作國內法執行上的道德力量之一種源泉。牠也可同樣的加增國家間所有法律及協定的力量。牠將增強人民的控制力，激發人民的興趣，廢止不信任及衝突的原因。祇有「公開」纔能使國聯對盟員國間的條約義務，予以道德上的制裁。牠更助成一明晰與確定的國際法體系。

但在「談判秘密」與「結果秘密」間須加以分別。威爾遜總統對其所謂「用公開方法締結公開和約」的一句話從未指在微細事件討論中的完全公開，而祇指「不能締訂秘密條約，一切國際關係既經確定，必須公開，提出議會，且明顯無隱。」威爾遜在解釋該句時更說：「若是我們宣佈一部份的結果，或是一次宣佈一個決定，就很容易引起流血事件。我們不應激起更多戰爭，而必須急速獲得和平。當我們已真正決定，每一事件均應公佈於世。」妥協是國家間相處的主要因素，這和人與人間的相處是相同的。如羅威爾氏所指稱，秘密磋商是陪審員所必需的，若是他們要得到一個公平判決。同一致慮可適用於國際協定的磋商。在公衆的注視下，沒有一個政治家能變更他的持見。如果磋商公開進行，則協定就很少能夠成立。所以，秘密外交的廢除並非必指秘密磋商的廢除，而祇指一切已簽訂的協定的公佈。

秘密條約得由國內法或國際法禁止。因一切條約必須提出上院，故在美國，事實上秘密條約是不可能的。如果麥唐納所創設的規例能被遵循，則在英格蘭秘密條約也將成爲不可能。秘密條約也能由條約禁止。中美洲五個共和國會互約不得於相互間締結任何目的之秘密條約，公約或協定。

國聯盟約的效力——較重要的是國聯盟約第十八條的規定

「嗣後國聯任何盟員所訂條約或國際約定應立送秘書廳登記，並由秘書廳從速發表。此項條約或國際約定未經登記前不生效力。」

一九二〇年法蘭西比利時二國政府締結一協定，規定關於對德的一致行動。兩國政府拒絕將該協定的條款公佈，因為該約係關於軍隊行動等，一經公佈就將失却價值。但兩國政府最後向國聯秘書廳登記換文，聲稱兩國政府已批准一軍事諒解，雖該諒解的實際條款則未予發表。此項事件立刻就引起一問題：即軍事協定是否應行列入第十八條下所應登記的一條約或國際約定。第一次大會（一九二〇）特授權一法家特別委員會將該問題加以研究。他們的報告得第二次大會裏的第一委員會的同意，建議謂：在第十八條下，祇是創設國際義務的條約，始應登記；並謂應通過一修正案，規定：「凡條約祇含有技術規則，係定義而非更改已存條約者，或祇在使已存條約得能實施者，一概不必登記。所以，同盟條約應行登記，而解釋此同盟條約的軍事協定則仍得守秘密。」——這解釋足以支持法比諒解所遵循的手續。但大會却拒絕巴爾福的建議，他主張在大會採取進一步行動前，每一盟員得依照所建議的修正案而自由解釋第十八條。和平解決國際爭端草約曾提出一個解決此項困難的方法，就是一切軍事協定應於國聯秘書廳登記並經其公佈。苟如此解釋，則國聯盟約將廢除一切秘密條約，祇須牠們是規定外界所必須知道的國際義務。國聯秘書廳為實施第十八條的公佈規定，特發行一極有價值的條約

叢刊，牠在最初八年間已有七十三冊，含有條約及協定一千八百種。

### (七) 外交委員會

一部份因為外交應守秘密的信念，所以在過去國會很少注意到外交政策問題。一八七四年確立安南為保護國的條約，在法蘭西國民大會內未經討論即予批准。對於一八八五年的柏林條約亦很少加以注意。一九〇七年是外交上極重要的一個年頭，而在法蘭西下院內對於外交政策祇有十次質問。歐戰前，英格蘭外交法案多未經辯論即予通過，或雖經辯論而為時不滿一日。歐戰後，各國國會對於外交事件已較前注意。但有些國家的國會因沒有適當機關所以很難得到外交上的消息。在法蘭西曾設立外交委員會以謀救濟，下院的外交委員會係一九〇二年所設立，上院的則於一九一五年設立。委員會會議係秘密性質，故閣員能隨意發言。并且，法蘭西財政委員會對於外交政策亦有很大勢力，該委員會的報告員得自由進入外交部。法蘭西外交委員會更主張對於外交部在每一談判階段中將予以警告及勸告。在美國有同樣而較帶黨派性質的委員會——上院外交關係委員會及下院外交事件委員會。英格蘭雖沒有國會外交委員會，而一九一八年五月在下院曾提出一議案，建議應設立一代表下院內各種黨派的外交委員會，使外交大臣及下院間能建立一溝通的路徑，而外交大臣對外交政策得有時常報告的機會，更使下院議員得更熟悉當時國際問題，而密切監督外交的施政。此議案終以政府的抗議而打銷，因政府認為該項委員會足以阻礙議會制政府的運用。

一九二一年瑞典設立一新的國會外交委員會，其委員由國會兩院選舉。在內閣每次決定重要外交事件前，該委員會即舉行會議。一九一九年德意志新憲法內含有一永久外交委員會的規定。原來國會在一年內開會僅數月，在其餘時期內，內閣就得自由行事，尤其是在外交政策上。爲補救此項缺陷，德意志憲法特規定任命一常設外交委員會，牠得在國會的休會期間，或國會任期終了時，或在舊國會已解散新國會未召集的期間，行使職權。委員會會議係屬秘密性質，除非該會以三分之二多數作相反決定。該會迄今所具力量大部份是消極方面的。因防秘密消息的洩漏，故未能與外交部作進一步的合作。但一般人認牠對於促成德意志政府接受「道威斯報告」上曾有極大影響。在捷克斯拉夫，曾設立一「二十四人委員會」——內十六人選自下院，八人選自上院，——當國會休會期間，處理一切緊急事件。拉丁美洲諸國的憲法也規定相同的委員會。國會用了這個工具，雖在休會期間，也得常與外交政策接觸。

#### (八) 輿論與外交

在外交處理上政府組織是有缺陷的，惟輿論對於國際事件仍有極大間接影響。實際上所有世界偉大的人道主義的運動，例如廢止奴隸及禁止鴉片等運動均起原於私人團體的活動。在英格蘭廢奴及草昧人民保護協會對於揭露不列顛殖民政策的罪惡曾有鉅大影響。一九一四年所設立的民主控制同盟不僅要求確立國會對外交行政的約束，且對於現有政治問題亦有自己的立場。三百五十餘勞動團體，內有會員百萬人，均加入該同盟。

牠在英格蘭有分會四十處，從事於外交政策討論會及星期學校。在美國，教會團體多從事於促進和平的有力工作，而外交政策協會及防止戰爭會議等則在指導輿論上極有功用。

報紙對於外交政策所有影響是否善良一節，意見殊不一致。有許多報紙的討論外交事件及解釋外國消息，常有計劃的促進侵略主義。在某種報紙，牠們的態度並非不自私的。歐洲政府時常貼款與外國有力報紙，以造成有利的外交空氣。為求得法蘭西的援助起見，俄皇在一九〇五的一年中為巴黎報紙費去近四百萬法郎，這項津貼，直至一九一七年革命後才停付。美國報紙雖未受此種譴責，但常被批評為對外交問題太不過問及不負責任。但從牠們斥責國會於一九二四年通過排斥日本人的立法案一節上看，則此種批評並不常是公正的。

在內政問題常用直接立法來解決的國家，更有要求將外交政策問題也提交複決。但迄今此項要求祇在瑞士成功。一九二〇年五月該國複決是否參加國聯，表決結果，十一邦半贊成此項建議，十邦半則反對；內一邦的九十四票如有變更，則全部結果就將適得其反。一九二一年一月，瑞士人民通過一憲法修正案規定「凡與外國所訂條約，其期限無限制，或在十五年以上者，則經有投票權的公民三萬人或八邦的要求，應提交人民表決是否接受。」依照此項條款所舉行的第一次的複決，是關於廢止與法蘭西間自由地帶的條約。表決結果，以四比一否決。法蘭西對瑞士否決批准該條約，曾提出抗議，理由是該條約係在複決條款通過前所簽訂。該抗議更宣稱瑞士的國際誓約既能用複決來取銷，故牠與其他遵循國會批准方法的國家間，將不立於平等地位。但此項辯論似不甚

有理由，因為在原則上，條約的複決和大多數國家所需要的立法機關的批准並沒有什麼不同。

在美國，一九二四年民主黨宣言，曾主張對於戰爭問題，除受他國攻擊或有被攻危險外，以及國聯問題，援用複決制。為將問題提出政黨政治外，該黨主張於國會法令下舉行一次複決，以勸告政府。美國應否於總統及上院所同意的對盟約所為保留及修正下，參加國聯。一九二四年的進步黨宣言也宣稱，贊成對於和戰問題的複決。

民主黨宣言所提出的複決辦法，仍難解決當時的問題，因最初不批准凡爾賽條約係由於總統與上院間對保留未能一致，這點並非複決所得解決。并且，當戰爭為國際協定所確實廢棄後，對於戰爭的複決顯無必要。對於外交政策的某種大問題所舉行的複決，或有教育上的價值，牠們或能消滅非代表民意的立法機關的阻礙。同時，外交政策問題既如此複雜，且不負責任的討論尤得帶有煽動性質，所以歐戰後的新憲法大都將外交事件不列入得適用複決的問題中。蓋本來可用巧妙談判來解決的爭端，一經不負責任及不明事實的辯論後，就會變成不能解決。

### (九) 民族聯盟

自國聯成立後，國際政策的民主控制已較前更為重要。荷國聯入於對輿論不負責任的外交人員的掌握，則牠就有變成侵略工具的危險。在國聯內，每一盟員國得派代表三人出席大會，行政會會員國得派代表一人出席該團體。依常例，這種代表係由各該國政府就外交人員或閣員中所委派，而不徵求國會同意的。在國會制的政府，

因內閣的施政既於事實上須對立法機關負責，故此種派赴國聯的代表最後仍須受立法機關的控制。代表須遵守外交部的訓令，而外交部則又須受國會的節制。例如一九二三年不列顛下院關於薩爾區域法蘭西政策的辯論，實際上強迫不列顛出席行政會的代表，要求調查。但是這種立法的控制，尤其是對於大會或行政會的外交代表，祇是間接性質的。外交人員從不出席國會，平常更不與輿論相接觸。至少，舊式外交人員早就養成一種信念，認國家係高出於個人所應守的道德標準，所以他們常為本國提不合理的要求，且對於外國的要求常懷疑忌。這種信念實使國際團結難於成功。并且，外交上的顧慮更得拘束國聯代表的行動。例如駐巴黎的日本大使，同時是國聯行政會的日本代表，他對於法蘭西所反對的法案，常不敢投贊成票，因恐妨礙他在巴黎的外交地位。一八一五年至一八六六年間的德意志邦聯，所以未能建立一德意志民族精神，一部份是由於這團體僅是一個外交人員的會議而不是人民的集會。在一個外交人員的聯盟及政府的聯盟未變成民族或人民的聯盟以前，世界的團結大概不會成功的。這至少在國聯大會是如此的。

在任命負責的閣員以擔任國聯任務，這已有了進步。在英格蘭有一個特定閣員以全部時間處理國聯事件。英格蘭、法蘭西、比利時、丹麥、奧地利、匈牙利的內閣總理都出席國聯第五次大會，其他閣員約百人亦出席該會議。歐洲主要國家已有遣派外交部長出席行政會會議的習慣。但閣員常自認為嚴格的國家利益的代表，而非為謀國際幸福的公僕。荷國聯欲成為各民族的生命，他必須直接代表人民。德意志所提出的國聯計劃內，規定在國家

會議外應設立一世界議會，由盟員國國會代表組成。他國所提計劃也主張依人口比例，由人民直接選舉代表。雖因實際困難及其他顧慮，這種計劃未被通過，威爾遜總統會指稱：每一盟員得用任何方法選舉大會中的三個代表。此項自由權會爲挪威、瑞典及丹麥所利用，牠們都遣派國會議員充任出席大會的代表。丹麥及瑞典的代表更由各政黨推荐。挪威代表團內有二個著名的人物，南森博士及朗格博士，他們都非政治上活動的人物。如果斯干的那維亞國家的先例能普遍化，則國聯大會將變成一真正的世界國會。

#### (十) 美國憲法與外交

美國憲法制度既根據於分權原則，故美國參加國際組織的問題比了其他國會制國家更爲困難。國聯所轄各團體所擬具的條約須由各國政府批准，而國聯行政會在防止戰爭上則須採取即時行動，這就很難提交國會，以獲得正式批准。在國會制國家，因有適當的委員制度，所以國會對於國聯代表所爲決定，能常加以約束。但在美國的分權制度下，總統能完全不顧國會而獨立行動。他雖不能宣戰或締結條約，但他能派遣艦隊赴歐洲，而造成一難免戰爭的情勢，總統與立法機關間的鴻溝存在一日，則國會卽一日不會給予美國行政機關以與國會制國家相同的國際政策創議權。

對於該問題會提出有三種解決的方法，第一是提出保留。一九一九年美國上院會堅持限制總統獨立行動的幾種保留，牠們規定，除非得國會法案所允准，美國不得接受國聯的委托管理，不得派遣任何人員代表美國出



席國聯所設機關或簽訂條約，並不得補助國聯費用。并且，上院拒絕負擔盟約第十條及第十六條下的任何軍事或經濟性質的義務。

第二種，國聯會在其對於第十條所提決議案內設法維護立法機關的自由權。該決議案規定：「關於維護盟員國的獨立及領土完整的義務，各盟員國的憲法上的當局得決定本國應在何種程度內保證履行此項義務：

就美國而言，祇當行政及立法機關間已成立某種諒解，足以防止前此在外交上所有傾軋，美國纔能在國際事件中立於活動地位。第一步驟應使國務卿得出席國會兩院，實際上必須答復議員的質問。在現時，國務院常與公共利益相抵觸為理由，拒絕報告，雖有時報告也祇限於牠自願提出的問題，使立法機關無質問機會，以發見真正事實。第二步驟，對於上院的條約權應加以約束。上院內三分之一的議員如仍握有現在權力，則非代表民意的少數，將常能阻止全國所切望的條約。在大多數情形下，條約並不比內政上的立法案為重要，而後者祇須兩院的過半數就能通過。世界上沒有另外一個國家需要像美國憲法上所規定關於條約的絕大多數的同意。從前關於條約的擱置或無甚重大關係。但現在國際事件已日趨複雜，美國憲法所有阻礙性也日增其弊害。在批准條約的權限夫從上院移轉於兩院的多數通過以前，美國將永受少數支配的危險。

最後，設立一個外交諮詢委員會。由國會及人民中的兩黨代表組成，而受總統關於一切重要談判及政策間

題的諮詢，這也是很有實行的可能的——這委員會乃兼有瑞典及德意志兩國制度的長處。如果在外交政策上想獲得成功，吾們必須授予行政機關以完全的創議權。同時，行政機關的行動應受立法機關的繼續而同情的約束。美國政府內最重大的問題，大概不是減少總統的權限，而是增加他的責任。



# 附錄一

## 國際聯盟盟約

締約各國爲增進國際間協同行事並保持其和平與安寧起見特允

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維持公道並恪遵條約上之一切義務

議定國際聯盟盟約如下

第一條 國際聯盟之創始盟員應以本盟約附款內所列之各簽押國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二個月內備聲明書交存秘書廳並應通知聯盟中之其他盟員  
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大會三分之二之同意得加入爲國際聯盟盟員  
惟須確切保證有篤守國際義務之誠意並須承認聯盟所規定關於其海陸空實力暨軍備之章程凡聯盟盟員

經二年前預先通告後得退出聯盟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 聯盟按照本盟約所定之舉動應經由一大會及一行政會執行之並以一常設秘書廳佐理其事

第三條 大會由聯盟盟員之代表組織之

大會應按照所定時期或隨時遇事機所需在聯盟所在地或其他擇定之地點開會

大會開會時得處理屬於聯盟舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件

大會開會時聯盟每一盟員祇有一投票權且其代表不得逾三人

第四條 行政會由協約及參戰領袖各國之代表與聯盟其他四盟員之代表組織之此聯盟之四盟員由大會隨

時斟酌選定在大會第一次選定四盟員代表以前比利時巴西日斯巴尼亞希臘之代表應爲行政會會員

行政會經大會多數核准得指定聯盟之其他盟員其代表應爲行政會常任會員行政會經同樣之核准得將大會所欲選舉列席於行政會之聯盟盟員數增加之

行政會應隨時按事機所需並至少每年一次在聯盟所在地或其他擇定之地點開會

行政會開會時得處理屬於聯盟舉動範圍內或關係世界和平之任何事件

凡聯盟盟員未列席於行政會者遇該會考量事件與之有特別關係時應請其派一代表以行政會會員名義列

席

行政會開會時聯盟之每一盟員列席於行政會者祇有一投票權并祇有代表一人

第五條 除本盟約或本條約另有明白規定者外凡大會或行政會開會時之決議應得聯盟列席於會議之盟員全體同意

關於大會或行政會開會手續之各問題連指派審查特別事件之委員會在內均由大會或行政會規定之並由聯盟列席於會議之盟員多數決定

大會第一次會議及行政會第一次會議均應由美國大總統召集之

第六條 常設秘書廳設於聯盟所在地秘書廳設秘書長一員及應需之秘書及職員

第一任秘書長以附款所載之員充之嗣後秘書長應由行政會得大會多數之核准委任之秘書廳之秘書及職員由秘書長得行政會之核准委任之

聯盟之秘書長當然為大會及行政會之秘書長

聯盟經費應由聯盟盟員依照大會決定之比例分担之

第七條 以日內瓦為聯盟所在地

行政會可隨時決定將聯盟所在地改移他處

凡屬於聯盟或與聯盟有關係之一切位置連秘書廳在內無分男女均得充任

聯盟盟員之代表及其辦事人員當服務聯盟時應享外交上之特權及免除

聯盟或其人員或蒞會代表所佔之房屋及他項產業不得侵犯

第八條 聯盟盟員承認爲維持和平起見必須減縮各本國軍備至最少之數以適足保衛國家之安寧及共同實行國際義務爲度

行政會應審度每一國之地勢及其特殊狀況預定此項減縮軍備之計劃以便各國政府之考慮及施行此項計劃至少須十年重行考量及修正一次

此項計劃經各政府採用後所定軍備之限制非得行政會同意不得超過因私人製造軍火及戰事材料引起重大之異議聯盟盟員責成行政會籌適當辦法以免流弊惟應兼顧聯盟盟員有未能製造必需之軍火及戰事材料以保持安寧者

聯盟盟員担任將其國內關於軍備之程度海陸空之計劃以及可供戰爭作用之實業情形互換最誠實最完備之通知

第九條 設一常設委員會俾向行政會條陳關於第一第八兩條各規定之履行及大概關於陸海空各問題

第十條 聯盟盟員担任尊重並保持所有聯盟各盟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會應籌履行此項義務之方法

第十一條 茲特聲明凡任何戰爭或戰爭之危險不論其立即涉及聯盟任何一盟員與否皆爲有關聯盟全體之事聯盟應用任何辦法視爲敏妙而有力者以保持各國間之和平如遇此等情事祕書長應依聯盟任何盟員之請求立即召集行政會

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任何盟員有權以友誼名義提請大會或行政會注意

第十二條 聯盟盟員約定倘聯盟盟員間發生爭議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會審查並約定無論如何非俟公斷員裁決或法庭判決或行政會報告後三個月屆滿以前不得從事戰爭  
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會之報告應自爭議移付之日起六個月內成立

第十三條 聯盟盟員約定無論何時聯盟盟員間發生爭議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茲聲明凡爭議關於一條約之解決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議補償之範圍及性質者應認爲在適於公斷或法律解決之列



爲討論此項爭議起見受理此項爭議之法庭應爲按照第十四條所設立之常設國際裁判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盟員約定彼此以完全誠意實行所發表之裁判或判決並對於遵行裁決或判決之聯盟任何盟員不得以戰爭從事設有未能實行此項裁決或判決者行政會應擬辦法使生效力

第十四條 行政會應籌擬設立常設國際裁判法庭之計劃交聯盟各盟員採用凡各造提出屬於國際性質之爭議該法庭有權審理並判決之凡有爭議或問題經行政會或大會有所諮詢該法庭亦可發抒意見

第十五條 聯盟盟員約定如聯盟盟員間發生足以決裂之爭議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會職是之由各造中任何一造可將爭議通知秘書長秘書長即籌備一切以便詳細調查及研究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會可將此項案卷立命公布行政會應盡力使此爭議得以解決如其有效須將關於該爭議之事實與解釋並此項解決之條文酌量公布倘爭議不能如此解決則行政會經全體或多數之表決應繕發報告書說明爭議之事實及行政會所認爲公允適當之建議

聯盟任何盟員列席於行政會者亦得將爭議之事實及其自國之決議以說明書公布之如行政會報告書除相爭之一造或一造以上之代表外該會會員一致贊成則聯盟盟員約定彼此不得向遵從報告書建議之任何一

## 造從事戰爭

如行政會除相爭之一造或一造以上之代表外不能使該會會員一致贊成其報告書則聯盟盟員保留權利施行認爲維持正義與公道所必須之舉動

如相爭各造之一造對於爭議自行聲明並爲行政會所承認按諸國際公法純屬該造本國法權內事件則行政會應據情報告而不必爲解決該爭議之建議

按照本條任何案件行政會得將爭議移送大會經相爭之一造請求應卽如此辦理惟此項請求應於爭議送交行政會後十四日內提出

凡移付大會之任何案件所有本條及第十二條之規定關於行政會之行爲及職權大會亦適用之大會之報告書除相爭各造之代表外如經聯盟列席於行政會會員之代表並聯盟其他盟員多數核准應與行政會之報告書除相爭之一造或一造以上之代表外經該會會員全體核准者同其效力

第十六條 聯盟盟員如有不顧本約第十二條第十三條或第五條所定之規約而從事戰爭者則據此事實應卽視爲對於所有聯盟其他盟員有戰爭行爲其他各盟員担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盟員或非聯盟盟員之人民與該國之人民財政上商業上或個人之往來

遇此情形行政會應負向關係各政府建議之責俾聯盟各盟員各出陸海空之實力組成軍隊以維護聯盟盟約之實行

又聯盟盟員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中之一盟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盟約之聯盟任何盟員之軍隊應取必要方法予以假道之便利

聯盟任何盟員違犯聯盟盟約內之一項者經列席行政會之所有聯盟其他盟員之投票表決即可宣告令其出會

第十七條 若一聯盟盟員與一非聯盟盟員之國或兩國均非聯盟盟員遇有爭議應邀請非聯盟盟員之一國或數國承受聯盟盟員之義務照行政會認為正當之條件以解決爭議此項邀請如經承受則第十三條至第十六條之規定除行政會認為有必要之變更外應適用之

前項邀請發出後行政會應即調查爭議之情形並建議其所認為最適當最有效之辦法

如被邀請之一國拒絕承受聯盟盟員之義務以解決爭議而向聯盟一盟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

如相爭之兩造於被邀請後均拒絕承受聯盟盟員之義務以解決爭議則行政會可籌一切辦法並提各種建議

以防止戰爭解除紛爭

第十八條 嗣後聯盟任何盟員所訂條約或國際契約應立送秘書廳登記并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 大會可隨時請聯盟盟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 聯盟盟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担任此後不得訂立相類之件

如有聯盟任何一盟員於未經加入聯盟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 國際契約各公斷條約或區間協商類似孟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 凡殖民地及領土於此次戰事之後不復屬於從前統治該地之各國而其居民尙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任務此項任務之履行應載入本盟約

實行此項 則之最善方法莫如以此種人民之保育委諸資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托之資格爲聯盟實行此項保育

委托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

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托國予以行政之指導及援助至其能自立之時爲止該受托國之選擇應先儘此數部族之志願

其他民族尤以在中非洲者爲甚其發展之程度不得不由受托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寧及善良風俗所能准許之限制爲衡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建築砲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之其他盟員交易上商業上機會均等

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員不廣或因距文明中心遼遠或因地理上接近受托國之領土或因其他情形最宜受治於受托國法律之下作爲其領土之一部份但爲土人利益計受托國應遵行以上所載之保障

每一委托案受托國須將關於受托土地之情形逐年報告行政會

倘受托國行使之管轄權監督權或行政權其程度未經聯盟盟員間訂約規定則每一委托案應由行政會特別規定之

設一常設委員會專任接收及審查各受托國之每年報告並就關於執行委托之各項問題向行政會陳述意見

第二十三條 除按照現行及將來訂立之國際公約所規定外聯盟盟員應

(甲) 勉力設法爲男女及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

(乙) 担任對於受其統治地內之土人保持公平之待遇

(丙) 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托聯盟

(丁) 軍械軍火之貿易對於某等國爲公共利益計有監督之必要者以監督之權委托聯盟

(戊) 採用必要辦法爲聯盟所有盟員確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

(己) 勉籌國際有關之辦法以預防及撲滅各種疾病

第二十四條 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管理

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秘書廳如經有關係各造之請求並行政會之許可應爲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凡歸聯盟管

理之任何國際事務局或委員會其經費可由行政會決定列入秘書廳經費之內

第二十五條 本盟約之修正經行政會之全體及聯盟大會代表多數之批准即生效力

聯盟任何盟員可以自由不認盟約之修正案但因此即不復爲聯盟盟員

## 附錄 (二)

### 專名漢譯表

#### 二 劃

- 十九世紀的基礎 The Foundations of the 19th Century  
人之天職 Duties of Man  
七年戰爭 Seven Years' War  
九龍 Kowloon  
人類種族的不平等 Inequality of Human Races  
人權宣言 Declaration of the Rights of Man

#### 三 劃

- 三 K 黨 Ku Klux Klan  
三井 Mitsui  
大日耳曼 Pan-German  
大日耳曼主義 Pan-Germanism  
大日耳曼聯盟 Pan-German League  
大不列顛 Great Britain  
大日斯巴尼亞 Pan-Hispania  
大日斯巴尼亞主義 Pan-Hispanism  
上西利西亞 Upper Silesia  
土耳其;土 Turkey  
土耳其人 Turks; Turkish  
土耳其火油公司 Turkish Petroleum Co.  
土耳其青年黨 Young Turk  
土耳其帝國 Turkish Empire  
土耳其斯坦 Turkestan

- 大西洋 Atlantic  
大西洋航運託辣斯 Atlantic Shipping Trust  
大同教 Pan-Islam  
也門 Yemen  
大拉丁 Pan-Latin  
大拉丁主義 Pan-Latinism  
大拉丁美洲同盟 Pan-Latin American League  
大阿非利加 Pan-Africa  
大阿非利加會議 Pan-Africa Conference  
小協約 Little Entente  
山東省 Shantung  
大亞美利加同盟 Pan-American Union  
大亞美利加會議 Pan-American Conference  
大阿剌伯 Pan-Arabia  
小亞細亞 Asia Minor  
大亞細亞 Pan-Asia  
大亞細亞會議 Pan-Asiatic Conference  
大使會議 Conference of Ambassadors  
大俄 Great Russian  
小俄 Little Russian  
丹度龍 Dandurand  
上海 Shanghai



大條耳主義 Pan-Turanism  
 大盎格羅 Pan-Angle  
 大連 Dairen  
 大荷公司 Royal Dutch Company  
 大荷壳牌公司 Royal Dutch Shell  
 Co.  
 大會 Assembly (of the League of  
 Nations)  
 大隈 Okuma  
 大斯拉夫 Pan-Slavist  
 大斯拉夫主義 Pan-Slavism  
 工業文藝產權局 Board of Industrial  
 Literary, & Artistic Property  
 大意卑里亞 Pan-Iberia  
 工業產權月刊 La Propriété indus-  
 trielle  
 工業產權協會 Union of Industrial  
 Property  
 凡爾賽條約 Treaty of Versailles  
 大憲章 Magna Charta  
 大憲章日協會 Magna Charta Asso-  
 ciation  
 大衛斯 Norman A. Davis  
 大歐羅巴 Pan-Europa  
 山縣 Yamagata  
 小議定書 Little Protocols

#### 四 劃

巴力斯坦 Palestine  
 巴士克 Bashkir  
 巴士特 Pasteur  
 日內瓦 Geneva  
 日內瓦議定書 Geneva Protocol

厄瓜多爾 Ecuador  
 太戈爾 Tagore  
 日日本 Japan  
 日本人 Japanese  
 日本語 Japanese  
 巴布亞人 Papuans  
 太平洋 Pacific  
 太平洋島嶼保護條例 Pacific Islands  
 Protection Act  
 厄立特利亞 Eritrea  
 天主教 Roman Catholic  
 不加勒斯多 Bucharest  
 巴西 Brazil  
 日耳曼人 Germanic  
 日耳曼語 Germans  
 什列斯威 Schleswig  
 不列顛人 Britisher  
 不列顛北美洲條例 British North  
 America Act  
 不列顛東非公司 British East Afri-  
 ca Co.  
 不列顛帝國 British Empire  
 不列顛馬可尼公司 British Marconi  
 Co.  
 不列顛魯意公司 British Lloyd  
 巴沙 Zaghul Pasha  
 巴克索 Paxo  
 毛奇 Moltke  
 巴拉圭 Paraguay  
 中非洲 Central Africa  
 中阿刺伯 Central Arabia  
 中亞細亞 Central Asia  
 中東鐵道 Chinese Eastern Railway

爪哇 Java  
中美洲 Central America  
中美洲法庭 Central American Court of Justice  
巴哈馬羣島 Bahama Islands  
巴威略 Bavaria  
日俄戰爭 Russo-Japanese War  
巴庫 Baku  
巴格達 Bagdad  
巴納特 Banat  
巴哥特 Bagot  
巴拿瑪 Panama  
巴拿瑪公會 Congress of Panama  
巴拿瑪地峽 Isthmus of Panama  
巴拿瑪運河 Panama Canal  
丹第 Dante  
丹麥;丹 Denmark  
丹麥人 Danes  
中國;中 China  
中國人;中國語 Chinese  
太陽報 Times  
牙買加 Jamaica  
孔教徒 Confucianists  
巴栗 Maurice Barrès  
巴斯克 Basque  
厄斯拍藍托 Esperanto  
巴斯噶 Pascal  
厄瑟 Esher  
及達條約 Treaty of Jedday  
巴塞爾教會貿易公司 Basel Mission Trading Co.  
內惹德 Nejd  
巴塞羅納 Barcelona

厄爾力斯島 Ellis Island  
厄爾斯得 Ulster  
巴爾幹;巴爾幹人 Balkans  
巴爾幹戰爭 Balkan War  
巴爾福 Balfour  
戈賓諾 Comte de Gobineau  
巴黎 Paris  
巴黎和會 Paris Peace Conference  
中歐洲 Central Europe  
文藝產權協會 Union of Literary & Artistic Property

## 五 劃

卡力斯 Calais  
石井 Ishii  
古巴 Cuba  
古巴人 Cubans  
立夫 Riff  
北方人 Nordie Race  
北什列斯威 Northern Schleswig  
匈牙利;匈 Hungary  
匈牙利人 Hungarians  
司汀生 Stimson  
布加利亞;布 Bulgaria  
布加利亞人 Bulgarians  
尼古拉二世 Nicholas II  
尼可來夫斯克 Nikolaevsk  
尼加拉圭 Nicaragua  
白奴協定 White Slave Convention  
白令海 Behring Sea  
甘地 Gandhi  
北冰洋 Arctic Ocean  
加里西亞 Galicia

- 白里安 Briand  
 加里波的 Garibaldi  
 比利時比; 比利時人 Belgium  
 布里納山道 Brenner Pass  
 立伯脫 Lippert  
 加利福尼亞 California  
 加利福尼亞大學 University of  
     California  
 外府 Outposts  
 尼采 Nietzsche  
 北京 Peking  
 加拉卡斯 Caracas  
 比林西卑 Principe  
 加拉罕 Karahan  
 尼門河 Niemen  
 布來拉 Braila  
 加布的斯得利亞 Capodistria  
 布拉格 Prague  
 白來特 John Bright  
 北非洲 North Africa  
 瓦拉幾亞 Wallachia  
 古的斯坦人 Kurd  
 卡拉滋 Galatz  
 北奈機立亞 Northern Nigeria  
 布刺姆 Baltazar Brum  
 世界法庭 World Court  
 北美洲 North America  
 本哈第 Bernhardi  
 世界黑人改進協會 Universal Negro  
     Improvement Association  
 布柯維納 Bukowina  
 北洛諦西亞 Northern Rhodesia  
 白俄 White Russians  
 白俄羅斯 White Russia  
 北海 North Sea  
 加拿大 Canada  
 加拿大人 Canadians  
 外高加索 Transcaucasia  
 卡蕩加 Katanga  
 加勒比海 Caribbean  
 布勒門 Bremen  
 立陶宛 Lithuania  
 立陶宛人 Lithuanians  
 司密斯 Jeremiah Smith  
 卡勒發拉 Kalevala  
 布勒塔尼 Brittany  
 民族權利宣言 Declaration of the  
     Rights of Nationalities  
 布梭 James G. Blaine  
 尼斯 Nice  
 布喀刺 Bokhara  
 正統教 Othodox  
 卡斯提爾人 Castilians  
 布蒂芬孫限制條例 Stevenson Rest-  
     riktion Act  
 北愛爾蘭 Northern Ireland  
 加達魯尼亞 Catalonia  
 加達魯尼亞語 Catalan  
 白賚士 Bryce  
 布爾扎維主義 Bolshevism  
 加爾各答 Calcutta  
 布賴安察摩洛條約 Bryan-Chamorro  
     Treaty  
 布爾杜里 Bulduri  
 卡爾服 Calvo  
 加爾徵 Marcus Garvey

布魯 Blue  
布魯克 Brooke  
功德拉協定 Gondra Convention  
北歐洲 Northern Europe  
布魯塞爾 Brussels  
布魯塞爾決議書 Brussels Act  
尼德蘭 Netherlands  
比薩拉比亞 Bessarabia  
尼羅河 Nile  
布羅溫斯語 Provençal  
代議政治 Representative Government  
布藍特 Brandt  
台灣 Formosa

## 六 劃

吉卜甯 Kipling  
休士 Charles Evans Hughes  
地中海 Mediterranean  
多不魯甲 Dobrudja  
多布斯 Dobbs  
西西利 Sicily  
安多拉 Andorra  
西印度 West Indies  
危地馬拉 Guatemala  
好斯敦 Holstein  
西色雷斯 Western Thrace  
西利 John Seeley  
西利西亞 Silesia  
西伯利亞 Siberia  
西沙爾 Sisal  
色佛爾 Sévres  
色佛爾條約 Treaty of Sévres

西門 John Simon  
地亞士 Diaz  
伊拉克 Irak; Iraq  
西非洲 West Africa  
安南 Annam  
安南人 Annamites  
印度 India  
印度人 Indians  
印度人救濟條例 Indians Relief Act  
印度支那 Indo-China  
西南非洲 Southwest Africa  
印度政府組織條例 Government of India Act  
印度教徒 Hindoo  
行政會 Council (of the League of Nations)  
印度雅利安語 Indo-Aryan  
印度歐羅巴 Indo-European  
冰島 Iceland  
西原 Nishihara  
多哥 Togo  
多馬 M. Albert Thomas  
百倫 Berne  
休茲 Hughes  
朱特人 Jutes  
西班牙 Spain  
西班牙語; 西班牙人 Spanish  
安哥拉 Angora  
安康 Ancon  
回教 Islam  
米勒 Max Muller  
多第加尼西亞人 Dodecanesians  
多得卡尼斯羣島 Dodecanese Islands

印第安 Indian  
好望角 Cape of Good Hope  
安南條約 Treaty of Ancon  
米細勒 Michelet  
交通通過問題諮詢技術委員會 Advisory Technical Committee on Communications and Transit  
多賽乞克 Treitschke  
多爾巴得條約 Treaty of Dorpat  
吉爾柏 S. Parker Gilbert  
托爾斯泰 Tolstoy  
百爾遜 Karl Pearson  
伍德 Wood  
多腦河 Danube  
安德魯茲 C. F. Andrews  
吉靈 Von Jhering

### 七劃

君士坦丁堡 Constantinople  
利比亞 Libya  
利比亞沙漠 Libyan Desert  
那不勒斯 Naples  
利支敦士登 Lichtens ein  
邦卡 Banka  
克立古尼乍 Krijanitcha  
克里斯托波爾 Cristobol  
貝耳 George Louis Beer  
些耳德河 Scheldt  
克里米亞 Crimea  
克里米亞戰爭 Crimean War  
克里特 Crete  
亨利第三 Henry III  
沙克雷 Sinclair

佐治 Lloyd George  
佛拉克人 Vlachs  
佐治亞 Georgia  
佐治亞人 Georgians  
克拉林敦 Clarendon  
克拉科 Cracow  
利物浦 Liverpool  
克拉根佛爾德 Klagenfurt  
杜易斯堡 Duisburg  
克刺辛 Leonid Krassin  
克刺普夫 Krapf  
克倫斯基 Kerensky  
那烏魯 Nauru  
改造 Renovacion  
佛教徒 Buddhist  
克勒特人 Celts  
克勒特主義 Celtism  
克勒特語 Celtic  
判麥斯登 Palmerston  
伯甯 Benin  
李溫士敦 Livingstone  
克森坡爾 Alexander Xempol  
里斯特 Charles Rist  
克勞得 Crowder  
里溫德羣島 Leeward Islands  
克雷 Henry Clay  
里奧 Rio  
狄奧多利 Marquis Theodoli  
克魯伯廠 Krupps  
赤道非洲 Equatorial Africa  
利奧第十三 Leo XIII  
杜塞爾多夫 Dusseldorf  
伯爾格來得 Belgrade

狄摩西尼 Demosthenes  
利歐破爾得 Leopold  
芒靜 Mangin  
希臘;希 Greece  
希臘人 Greek  
克羅麥 Cromer  
克蘭 Crown  
佛蘭西斯科 Francisco de Miranda

## 八 劃

拉丁 Latin  
拉丁美洲 Latin America  
阿卜都拉 Abdullah  
坦干伊喀 Tanganyika  
阿士啓司 Asquith  
的士累利 Disraeli  
阿比西尼亞 Abyssinia  
來比利亞 Liberia  
東方拓殖公司 Oriental Development  
Co.  
來巴哈 Laibach  
坦比哥 Tampico  
居比路 Cyprus  
委內瑞辣 Venezuela  
坦支爾 Tangier  
周巴蘭 Jubaland  
東加里西亞 East Galicia  
易北河 Elbe  
松尼派 Sunni  
波白海會議 Baltic + White Sea  
Conference  
東卡累利阿 Eastern Carelia  
直布羅陀 Gibraltar

長江 Yangtze  
和耳 Hoar  
阿多瓦 Adowa  
阿各耳 Argol  
拉西忒 Lassiter  
來因河 Rhine  
波次坦 Potsdam  
東印度 East Indies  
東印度公司 East India Co.  
坡托洛茲 Portorose  
法西斯蒂 Fascisti  
委托管理委員會 Mandates Commi  
ssion  
來因蘭 Rhineland  
阿耳廳 Althing  
阿利 Ali  
帕沙 Djemal Pasha  
拍吞 Burton  
坡里內西亞人 Polynesians  
波里比亞 Polybius  
波里瓦爾 Simon Bolivar  
亞里加 Arica  
阿那托力亞 Anatolia  
波希米亞 Bohemia  
波希米亞歷史 History of Bohemia  
阿克吞 Acton  
拉狄區 Stephan Raditsch  
拍忒非 Petofi  
的里雅斯德 Trieste  
依利薩伯 Elizabeth  
波那羅 Bonar Law  
拉伯蘭人 Lapps  
帕刻 Peter Parker

定來 Dingley  
阜姆 Fiume  
東京 Tokyo  
東京 Tonkin  
波拉 Borah  
波河 Po  
阿姆托格貿易公司 Amtorg Trading  
Co.  
東阿那托力亞 East Anatolia  
委拉克路斯 Vera Cruz  
東非洲 East Africa  
帕拉基 Franz Palacky  
阿拉烏忒州 Alaouite State  
阿拉斯加 Alaska  
亞洲;亞 Asia  
非洲;非 Africa  
杭革 J. D. Hunger  
亞洲人 Asiatic  
非洲人 African  
亞美尼亞 Armenia  
亞美尼亞人 Armenians  
阿刺伯 Arabia  
阿刺伯人 Arabs  
易洛魁 Iroquois  
松倉 Matsukata  
青島 Tsingtau  
帕馬 Parma  
阿根廷 Argentine  
亞馬孫河 Amazon  
拉特維亞 Latvia  
和恩羅厄 Hohenlohe  
彼得 Karl Peters  
佩累 Casimir Perier

亞得利亞海 Adriatic  
阿勒頗 Aleppo  
阿基諾多 Aginaldo  
波森 Posen  
波斯 Persia  
門涅立克 Menelik  
波斯尼亞 Bosnia  
阿富汗 Afghanistan  
拉傑特 Ernest Lapointe  
拉斯塔法立 Ras Taffari  
波斯頓 Boston  
阿堪遮 Archange  
波斯灣 Persian Gulf  
波塔 Botta  
芮農 Ernest Renan  
阿楞斯泰 Allenstein  
亞塞爾拜然 Azerbaijan  
亞登灣 Gulf of Aden  
長闊 Chioshu  
亞歷山大 Alexander  
亞歷山大一世 Alexander I  
亞歷山大里亞 Alexandria  
來福夫 Lvoff  
阿爾巴尼亞 Albania  
阿爾及利亞 Algeria  
阿爾及利亞人 Algerians  
波爾多黎各 Porto Rico  
坡爾忒 Porter  
阿爾卑山 Alps  
帕爾馬 Palma  
服爾得馬拉斯 Voldemaras  
法爾斯吞 H. S. Frestone  
拉維質里 Lavigerie

亞爾薩斯 Alsace  
帖撒利 Thessaly  
奈遮河 Niger  
的黎波里 Tripoli  
東歐洲 Eastern Europe  
的摩爾 Timor  
咀魯蘭 Zululand  
刻遵 Curzon  
非戰公約 Anti-War Pact  
奈畿立亞 Nigeria  
拉薩 Lhasa  
亞豐璜第十三世 Alfonso XIII  
門羅 Monroe  
門羅主義 Monroe Doctrine  
波羅的 Baltic  
波羅的海 Baltic Sea  
味羅那 Verona  
波蘭;波 Poland  
波蘭人 Pole; Polish  
芬蘭 Finland  
芬蘭人 Finns  
波蘭少數民族條約 Polish Minority  
Treaty  
法蘭西;法 France  
法蘭西人;法蘭西語 French  
法蘭西革命 French Revolution  
法蘭西歷史 Histoire de France  
法蘭德人 Franders  
庇護第十一世 Pius XI  
林權助 Hayashi

## 九 劃

紅十字會國際委員會 International

Committee of Red Cross  
紅十字會聯盟 League of Red Cross  
胡山 Hussein  
刺士 Rush  
威木布爾敦 S. S. Wimbledon  
哈瓦那 Havana  
迦太基 Carthage  
胡司 Huss  
柯立芝 Coolidge  
耶卡邑 Lancashire  
拜占庭帝國 Byzantine Empire  
突尼斯 Tunis  
勃艮第 Burgundy  
科西嘉人 Corsican  
哈米德 Abudul Hamid  
科佛 Corfu  
律伯克 Lubeck  
敘利亞 Syria  
美孚油公司 Standard Oil Co.  
玻利非亞 Bolivia  
迭更斯 Dickens  
洛克斐勒基金 Rockefeller Founda-  
tion  
約罕涅斯 Johannes  
洛林 Lorraine  
洛治 Henry Cabot Lodge  
科拉 Kollár  
柏林 Berlin  
哈定 Harding  
敘拉古 Syracuse  
柏林決議書 Berlin Act  
南非洲 South Africa  
南非洲聯合國 Union of South



Africa  
南京條約 Treaty of Nanking  
南非貿易公司 South Africa Trading  
Co.  
刺伯祿 Rappallo  
度香 Stephen Dushan  
美洲;美 America  
美洲人 American  
財政委員會 Finance Committee  
南美洲 South America  
柏柏部落 Berber  
南洛諦西亞 Southern Rhodesia  
紅海 Red Sea  
洛桑 Lausanne  
美索不達米 Mesopotamia  
洛桑條約 Treaty of Lausanne  
柏特楞 Bethlen  
柬埔寨 Cambodia  
柬埔寨人 Cambodians  
星帶旗歌 Star Spangled Banner  
威海衛 Wei-Hai-Wei  
英格蘭;英 England  
英格蘭人 English; Englishman  
英格蘭語;英語 English  
美衰 C. E. Magoon  
美國;美 United States  
美國人 American  
帝國拓殖條例 Empire Settlement  
Act  
美國南北戰爭 American Civil War  
帝國軍事會議 Imperial War Con-  
ference  
查理第五 Charles V

帝國會議 Imperial Conference  
南森 Nansen  
香港 Hongkong  
威斯巴登 Wiesbaden  
南斯拉夫 Jugoslavia  
威斯德發里亞和約 Peace of West-  
phalia  
威廉第一 William the Conqueror  
威廉第二 Wilhelm II  
耶路撒冷 Jerusalem  
威爾斯 Wales  
威爾遜 Wilson  
南滿鐵道 South Manchuria Railway  
南歐洲 Southern Europe  
柯諾 Cuno  
美諾卡爾 Menocal  
洛諦西亞 Rhodesia  
哈禮遜 Frederick Harrison  
俄羅斯;俄 Russia  
俄羅斯人;俄羅斯語 Russian  
俄羅斯帝國 Russian Empire  
耶蘭 Langland  
胡蘭吉島 Wrangel Island  
耶穌教 Protestant  
英屬北婆羅洲公司 British North  
Borneo Co.  
英屬哥倫比亞 British Columbia

十 劃

馬丁 Henri Martin  
海上生命安全會議 Conference on  
Safety of Life at Sea  
烏干達 Uganda

- 海牙 Hague  
 埃及 Egypt  
 埃及人 Egyptians  
 馬札兒人 Magyar  
 海牙常設仲裁法庭 Permanent Court  
 of Arbitration at Hague  
 海牙會議 Hague Conference  
 特申 Teschen  
 特立尼達 Trinidad  
 高立克主義 Gallicism  
 哥本哈根 Copenhagen  
 高加索人 Caucasus  
 息立爾 Cyril  
 海地 Haiti  
 退耳 Thiers  
 馬耳美第 Malmedy  
 桑地諾 Sandino  
 退里 Thierry  
 馬南洛馬督斯 Mavrommatis  
 馬利威德 Marienwerder  
 馬克斯 Karl Marx  
 烏克蘭 Ukraine  
 烏克蘭人 Ukrainians  
 海法 Haifa  
 剛果 Congo  
 馬來人 Malays  
 退易人 Thai  
 馬來半島 Malay Peninsula  
 原始民族保護協會 Aborigines' Pro-  
 tection Society  
 烏拉圭 Uruguay  
 剛果自由邦 Congo Free State  
 馬拉洛斯 Mallalos  
 剛果河 Congo  
 特拉波 Troppau  
 庫頁島 Sakhalin  
 馬其頓 Macedonia  
 馬來聯邦 Federated Malay States  
 格林蘭 Greenland  
 紐芬蘭 Newfoundland  
 挪威 Norway  
 紐約 New York  
 夏威夷 Hawaii  
 馬洛奈人 Maronites  
 紐約城公司 City Co. of New York  
 紐約麻所藥取締委員會 Narcotic  
 Drug Control Commission of  
 New York State  
 海約翰 John Hay  
 格洛斯基 Grosky  
 哥倫 Colon  
 哥倫比亞 Colombia  
 索馬利蘭 Somaliland  
 拿破倫 Napoleon Bonaparte  
 拿破倫第三 Napoleon III  
 海峽殖民地 Straits Settlements  
 海班諾發利拉條約 Hay-Bunan-Va-  
 rilla Treaty  
 盎格羅人 Angles  
 盎格羅薩克遜主義 Anglo-Saxonism  
 秘書廳 Secretariat (of the League  
 of Nations)  
 旅順 Port Arthur  
 根脫大學 University of Ghent  
 馬德里 Madrid  
 馬得拉 Madeira

馬都拉 Madura  
烏得勒支 Utrecht  
烏得勒支條約 Treaty of Utrecht  
哥麥斯 Gomez  
馬基雅佛利 Machiavelli  
格累微 Grévy  
馬開 Alexander Mackay  
時報 El Tiempo  
倫敦 London  
馬琴力 Mckinley  
桑給巴爾 Zanzibar  
馬開多 Machado  
放幾匹拉斯 Algeciras  
放幾匹拉斯決議書 Act of Algeciras  
眞提利 Albericus Gentilis  
俾斯麥 Bismarck  
哲斯脫頓 Gilbert Chesterton  
格梭斐爾 Grenfell  
特梭提諾 Trentino  
特刺農條約 Treaty of Trianon  
哥斯達黎加 Costa Rica  
馬達加斯加 Madagascar  
納塔耳 Natal  
馬塔貝勒 Matabele  
庫楚弗拉克人 Kutso-Vlachs  
俾路芝斯坦 Baluchistan  
特雷新 Droysen  
唐齊 Danzig  
條頓 Teuton  
條頓主義 Teutonism  
班圖 Bantu  
馬對洛 Madero  
索爾茲巴立 Solisbury

唐齊海口水道管理委員會 Danzig  
Port & Waterways Board  
哥爾馬耳 Colmar  
浦圖馬約 Putumayo  
烏繪第 Urundi  
馬爾摩 Malmo  
馬爾薩斯 Malthus  
索德 Ibn Saud  
祕魯 Peru  
祕魯人 Peruvians  
旁遮普 Punjab  
馬賽 Masai  
高橋是清 Takahashi  
息慕茲 Sims  
馬薩里克 Masaryk  
馬薩諸塞內海公司 Massachusetts  
Bay Co.  
泰羅 Isaac Taylor  
高麗 Korea  
高麗人 Korean  
被難人民委員會 Refugee Commission  
哥羅西亞人 Croats  
格蘭特 Madison Grant  
格蘭特河 Rio Grande  
特蘭斯岐 Transkei  
特蘭斯約但尼亞 Transjordan  
十一劃  
沙士比亞 Shakespeare  
密士失必河 Mississippi  
莫三鼻給 Mozambique  
培立頓 Puerrydon

基尼灣 Gulf of Guinea  
張百倫 Joseph Chamberlain  
啓耳基茲 Kirghis  
張伯倫 Houston Stewart Cham-  
berlain  
得克薩斯 Texas  
梅依 Herbert L. May  
勒姆人 Lems  
基阿那 Guiana  
紮帕塔沼澤 Zapata Swamp  
麥肯遜 Mackensen  
康拉德 Joseph Conrad  
郵政同盟 Union Postal  
理查第二 Richard II  
堵哥 Turgot  
荷馬 Homer  
耶格 C. Lange  
麥唐納 MacDonald  
麥哲倫海峽 Straits of Magellan  
勒納爾 Karl Renner  
蓬得瓦次 Bondelzwarts  
得得阿加赤 Dedeagatch  
常設國際裁判法庭 Permanent Court  
of International Justice  
常設國際裁判法庭規約 Statute of  
the Permanent Court of Inter-  
national Justice  
紮勒斯基 Zaleski  
莫斯科 Moscow  
紮雅斯 Zayas  
基發 Khiva  
第務忒 Stephen Decatur  
基督教 Christianity

袞塔諾摩 Guantanamo  
梵語 Sanscrit  
國際水手同盟 International Seafa-  
rers' Federation  
國際公共衛生事務局 International  
Office of Public Health  
國際冷藏法研究院 International  
Institute of Refrigeration  
國際社會主義黨勞動同盟 Interna-  
tional Labor Union of the So-  
cialist Parties  
國際金屬工匠同盟 International  
Metal Workers' Federation  
國際航空委員會 International Air  
Commission  
國際教育電影學院 International  
Educational Cinematographic  
Institute  
國際商會 International Chamber  
of Commerce  
國際基督職工組合同盟 International  
Federation of Christian Trade  
Unions  
國際清算銀行 Bank of Internation-  
al Settlement  
國際商標月刊 Les Marques inter-  
nationales  
國際稅則公表局 Bureau for the  
Publication of Customs Tariffs  
國際博物院事務局 International  
Museums Office  
密爾斯保夫 A. C. Millsbaugh  
國際勞動大會 International Labor

Conference  
 國際勞動局 International Labor Office  
 國際勞動者協會 International Workingmen's Association  
 國際智識合作學院 International Institute of Intellectual Cooperation  
 基爾運河 Kiel Canal  
 國際農事會 International Institute of Agriculture  
 國際電報同盟 International Telegraphic Union  
 國際運輸工人同盟 International Transport Workers' Federation  
 基瑪爾 Mustapha Kemal  
 密爾頓 Milton  
 國際職工組合大同盟 International Federation of Trade Unions  
 國際礦工同盟 International Miners' Federation  
 曹錕 Tsao Kun  
 國聯; 國際聯盟 League of Nations  
 國聯盟約 Covenant of the League of Nations  
 淮薩耳 Feisal  
 婆羅洲 Borneo  
 荷蘭; 荷 Holland  
 荷蘭人; 荷蘭語 Dutch  
 脫蘭斯瓦爾 Transvaal

## 十二劃

黑人世界 Negro World

黑十字航運貿易公司 Black Cross Navigation & Trading Co.  
 腓力第二 Philip II  
 瑞士 Switzerland  
 斯干的那維亞 Scandinavia  
 斯巴 Spa  
 猶太人 Jews  
 猶太人的國家 The Jewish State  
 猶太民族主義 Zionism  
 斯匹次北爾根 Spitzbergen  
 喀瓦刺 Kavala  
 萊比錫 Leipzig  
 普丹戰爭 Prussian-Danish War  
 勞司 Loas  
 富加海峽 Straits of Fuca  
 儂卡累 Poincaré  
 散地牙哥 Santiago  
 提托泥 Tittoni  
 散托滿 San Thome  
 菲赤 Fichte  
 華沙 Warsaw  
 智利 Chile  
 智利人 Chilean  
 捷克人 Chechs  
 堪里夫 Cunliffe  
 雅利安 Aryan  
 雅利安人的起源 The Origin of the Aryans  
 雅利安人的演化 Evolution of the Aryans  
 雅利安主義 Aryanism  
 捷克斯拉夫 Czechoslovakia  
 捷克斯拉夫人 Czechoslovaks

- 著作權月刊 *Le Droit d'Auteur*  
 斯拉夫人 *Slavs*。  
 斯拉夫語 *Slavic*  
 黑林加 *Hlinka*  
 復拉耳堡 *Vorarlberg*  
 普拉特 *O. H. Platt*  
 挨拍特 *Capets*  
 黃金海岸 *Gold Coast*  
 普法戰爭 *Franco-Prussian War*  
 凱洛格 *Kellogg*  
 華俄道勝銀行 *Russo-Asiatic Bank*  
 斐律賓 *Philippines*  
 斐律賓人 *Filipinos*  
 黑星輪船公司 *Black Star Steamship Co.*  
 雅革羅 *Jagellon*  
 黑海 *Black Sea*  
 費茲 *Fez*  
 散孫 *Samsun*  
 黑海協約 *Black Sea Agreement*  
 斯特拉斯堡 *Strassburg*  
 答格刺士 *Stephen A. Douglas*  
 斯特萊斯曼 *Stresemann*  
 最高會議 *Supreme Council*  
 斐雪 *H. A. L. Fisher*  
 斯密 *Adam Smith*  
 勞動及社會主義者國際 *Labor Socialist International*  
 斯密司 *John Smith*  
 勞動組合赤色國際 *Red International of Labor Unions*  
 喀麥隆 *Cameroons*  
 華盛頓 *George Washington*  
 華盛頓城 *Washington*  
 華盛頓海軍條約 *Naval Treaty of Washington*  
 華盛頓會議 *Washington Conference*  
 斐喃多 *Infante Don Fernando*  
 揆普坦 *Cape Town*  
 博斯富魯海峽 *Bosphorus*  
 涅微塔 *Neuvitas*  
 提奧多洛 *Theodoros*  
 斯塔克 *Lee Stack*  
 散達亞那 *Santayana*  
 黑塞哥維那 *Herzegovina*  
 喀爾巴阡山 *Carpathians*  
 斯端布里斯基 *Stambulisky*  
 喀爾馬聯合國 *Union of Kalmar*  
 菲爾麥 *Robert Filmer*  
 給爾滿 *Kerman*  
 斯德丁 *Stettin*  
 普魯士 *Prussia*  
 斯德哥爾摩 *Stockholm*  
 普魯斯河 *Pruth*  
 無線電報同盟 *Radiotelegraphic Union*  
 無線電報會議 *Radiotelegraphic Conference*  
 替諾哥 *Tinoco*  
 猶憂旦 *Yucatan*  
 開羅 *Cairo*  
 智識合作委員會 *Committee on Intellectual Cooperation*  
 斯羅茨 *Sloven*  
 斯羅茨人 *Slovenes*  
 斯羅茨克人 *Slovaks*

提羅爾 Tyrol

### 十三劃

意大利;意 Italy

意大利人;意大利語 Italian

意大利青年黨 Young Italy

意大利歷史 Storia dell Italia

塞內加爾 Senegal

聖巴托羅繆 St. Bartholomew

塔夫脫 Taft

達卡 Dakar

奧匈帝國 Austro-Hungarian Empire

奧布累亥 Obregon

奧布梭諾維赤 Michel Obrenovitch

新加爾底亞人 Neo-Chaldeans

聖地 Holy Land

聖宅芒 Saint Germain

奧地利;奧 Austria

奧地利人 Austrians

聖多明谷 San Domingo

愛西屋皮亞 Ethiopia

新西蘭 New Zealand

愛沙尼亞 Esthonia

塔克那 Tacna

塞努西團 Senussi

發忒爾 Vattel

奧利薇 Sydney Olivier

塞姆 Semitic

瑞典 Sweden

瑞典人 Swedes

新金山 Melbourne

詹姆比 Djambi

愛姆司 Ems

聖內沃姆 Saint-Naoum

路易第十四 Luis XIV

塞姆族主義 Semitism

塞拉勒窩內 Sierra Leone

葛拉斯 Carter Glass

路易斯安那 Louisiana

葛拉德斯吞 Gladstone

新哈文 New Haven

道威斯 Dawes

塞刺機服 Serajevo

塞刺羅 Ciralo

聖保羅 San Paulo

楊格 A. N. Young

聖馬力諾 San Marino

奧倫治自由邦 Orange Free State

葛倫格雷條例 Glen Grey Act

達馬斯革 Damascus

達格斯敦 Daghestan

奧得河 Oder

達荷美 Dahomey

道教徒 Taoist

萬國郵政同盟 Universal Postal  
Union

聖勒摩 San Remo

新畿內亞 New Guinea

葡萄牙 Portugal

葡萄牙語 Portuguese

萊喀利多尼亞 New Caledonia

愛斯拉沙伯 Aix-la-Chapelle

愛琴海 Aegean

愛奧尼亞羣島 Ionian Islands

達達尼爾海峽 Dardanelles

聖路易島 Ile Saint Louis

雷奧普徐次 Leobshitz  
新奧爾良州 New Orleans  
達嫩襪奧 D'annunzio  
奧意戰爭 Austro-Italian War  
惹奪 Jaszi  
雷頓 W. T. Layton  
奧爾尼 Olney  
新赫布里底 New Hebrides  
新嘉坡 Singapore  
達爾曼 Dahlmann  
塞爾維亞 Serbia  
塞爾維亞人 Serbs  
愛爾蘭 Ireland  
愛爾蘭人 Irish; Irishmen  
愛爾蘭自由邦 Irish Free State  
路德 Luther  
葛濟拉 Gezira  
經濟委員會 Economic Committee  
經濟財政委員會 Economic & Finance  
Committee  
聖羅凌士河 St. Lawrence  
奧蘭島民 Aalanders  
奧蘭羣島 Aaland Islands  
葛桑 Grey  
滑鐵盧 Waterloo

#### 十四劃

維也納 Vienna  
維也納公會 Congress of Vienna  
維也納最終決議書 Final Act of  
Vienna  
蒙古 Mongolia  
蒙古人 Mongolian

魁北克 Quebec  
蒙古帝國 Mongol Empire  
赫布斯特 Herbst  
滿州 Manchuria  
福耳 Faure  
赫因 Lafcadio Hearn  
維多利亞 Victoria  
福耳德 Henry Ford  
蒲耳戰爭 English-Boer War  
瑪志尼 Mazzini  
福希勒 Fauchille  
赫里歐 Edonard Herriot  
福克蘭羣島 Falkland  
遠東共和國 Far Eastern Republic  
窩拉斯 Graham Wallas  
赫查茲 Hejaz  
蒙特尼格羅 Montenegro  
維基尼亞 Virginia  
蒙得維的亞 Montevideo  
綽爾 Chorzow  
漢堡 Hamburg  
綽塞 Chaucer  
維爾那 Vilna  
窩爾吞 Edgar Walton  
維爾京羣島 Virgin Islands  
赫爾茲 Herzl  
赫磋格 Hertzog  
福德內 Fordney  
漢撒諸城 Hanseatic Cities  
漢諾 Hanno

#### 十五劃

黎巴嫩 Lebanon



德及蒲底 Djibuti  
歐本 Eupen  
劉卡司 Charles Lucas  
鴉片會議 Opium Conference  
緬因 Maine  
墨西哥;墨 Mexico  
墨西哥人 Mexican  
魯安達 Ruanda  
膠州灣 Kiaochow  
廣州灣 Kwang-chow-wan  
德利 Delhi  
緬甸 Burma  
熱克司 Gex  
慶伯利 Kimberley  
熱那亞 Genoa  
撒克勒人 Czechlers  
歐洲;歐 Europe  
歐洲人 European  
撒哈拉 Sahara  
歐洲協和 Concert of Europe  
摩洛哥 Morocco  
摩洛人 Moros  
魯特 Elihu Root  
墨索里尼 Mussolini  
摩納哥 Monaco  
賠款委員會 Reparations Commission  
摩勒斯奈 Moresnet  
魯斯人 Ruthenes  
稷斯卡 Ziska  
德富猪一耶 Tokulomi  
德黑蘭 Teheran  
德雷谷 Drago  
德意志;德 Germany

德意志人;德意志語 German  
德雷福 Dreyfus  
魯爾 Ruhr  
摩爾太 Malta  
德魯則茲人 Druses  
摩魯達維亞 Moldavia  
歐戰 World War  
摩羅 Dwright W. Morrow  
德蘭斯斐尼亞 Transylvania

## 十六劃

澳大利亞 Australia  
澳大利亞人 Australian  
衛布達;林條例 Web-Pomerene Act  
諾貝爾 Nobel  
蕭伯納 Bernard Shaw  
諾克斯 John Knox  
穆罕默德 Mohammed  
穆罕默德阿利 Mehemet Ali  
澤柏爾杜魯茲 Jebel Druze  
澳洲聯邦 Commonwealth of Australia  
盧伯薩克 Lubersac  
機馬 Jimma  
戰時法 De Jure Belli  
墾野 Kenya  
穆勒 J. S. Mill  
閩都拉斯 Honduras  
親麥曼 Zimmerman  
默麥爾 Memel  
默麥爾區域條例 Statute of Memel Territory  
盧森堡 Luxemburg

衛塔 Huerta  
壑塔啓 Kentucky  
穆爾 John Bassett Moore  
鮑爾文 Baldwin  
錫爾曼取締託辣斯法律 Sherman  
Anti-Trust Law  
噶爾諾 Carnot  
暹羅 Siam  
錫蘭 Ceylon  
錫蘭人 Ceylonese  
噶蘇士 Kossuth

### 十七劃

薩加斯 Sagas  
薩伏衣 Savoy  
薩克遜 Saxony  
薩克遜人 Saxons  
賽奈 Sinaia  
薩拉瓦克 Sarawak  
濟柏爾 Sybel  
擦拿湖 Lake Tsana  
鍾斯通 Harry Johnston  
邁爾 Meyer  
薩岡 Satsuma  
薩爾 Saar  
薩爾瓦多爾 Salvador  
薩摩亞 Samoa  
薩羅尼加 Salonika

### 十八劃

藍尼羅河 Blue Nile  
舊金山 San Francisco  
臨城 Lincheng

舊約聖經 Old Testament  
藍特 Rand

### 十九劃

羅本谷拉 Lobengula  
羅加諾 Lugano  
羅加德 Frederick Lugard  
羅素 Bertrand Russell  
羅馬 Rome  
羅凌士 Lawrence  
羅馬尼亞 Roumania  
羅馬尼亞人;羅馬尼亞語 Roumanian  
羅馬尼亞歷史 History of Roumania  
羅馬教庭 Vatican  
羅馬語 Romanic  
瓊斯密勒條例 Jones-Miller Act  
羅斯福 Roosevelt  
懷德瓊斯法案 White-Jones Bill

### 二十劃

蘇丹 Sudan  
蘇必利爾湖 Lake Superior  
蘇格蘭 Scotland  
蘇維埃俄羅斯 Soviet Russia  
蘇彝士地峽 Isthmus of Suez  
蘇彝士運河 Suez Canal

### 二十一劃

蘭多味里堡 Llandovery Castle  
蘭辛 Lansing  
蘭克 Ranke

### 二十二劃

韃靼 Tartar