

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，為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為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。

此種國聯委員會會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。國聯祕書應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

則又與牠們不同，在一九二七年十二月的會議上，俄羅斯代表提議完全廢除海陸軍，各方意見既如此歧異，致該委員會不能請求召集裁軍會議。委員會第六次會議已定於一九二九年四月舉行。

(九) 裁軍的阻礙

以上所記述的過去種種限制軍備的企圖，足以表示牠們的進步極緩，困難極多。第一點，任何國家，祇在一切足以侵犯牠的鄰邦都已接受比例限制軍備後，纔願意限制牠自己的軍備。此現象曾表現於大亞美利加會議，當時阿根廷、巴西及智利三國沒有一國願意限制軍備，除非牠的鄰國也已接受限制。在羅馬會議上也是如此，瑞典須波羅的海其他國家均不超過應有的噸數，纔願限制海軍。祇要一國不接受限制，就可破壞全部計劃，沒有一國願意裁軍，若是牠的鄰邦不受限制。雖國聯迄今，因政治上的關係，對於限制軍備，尚不能有所成就，但牠確是促成普遍限制軍備的最好工具，因牠已成爲一個世界的機關。美國所召集，而由其他四個海軍國所參加的，華盛頓會議，確曾獲得成功。該會議的召集和組織費了五個月的時間，當條約已經簽訂，會議閉幕，仍留下很多問題，如限制潛水艇，仍沒有加以討論。該會議更未設立執行機關來繼續牠的工作，監督會議所訂條約的執行，或籌備將來定期會議，以討論關於軍備的新問題。第一次海牙會議曾通過一決議案，內稱，各國政府應考慮成立一軍備協定的可能，同時顧及會議中所有提案。但當一九〇七年開會時，對這決議案一點沒有成就。國聯組織的存在，——牠是一個永久和繼續的機關——能充作一個執行機關，有效地執行此種決議案。

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」原則，依據各國的特殊地理上及政治上的情狀。此原則會採入於國聯盟約內，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，一國国家安全一的所恃於政治情狀，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：

一 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，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。

二種國際條約似曾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，但一般會意挪威認為既有國盟條約規定，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尚未用盡前，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、法國、西意大利、日本約定，荷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利

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，而幫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礮台協定相連結，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。此種方式的協定曾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，冰島會由一國的片而行爲而成中立。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，締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，牠的履行全恃於各國的自由。

(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。并且，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，如果侵犯國不違反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。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——即是對於違反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，並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。此種封鎖都是一「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，協約國會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，實有特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，美國會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，來考慮以限制世界軍備爲目的，而利用現存國際工具的便利，並考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，有時是有恃於聯合武力的。

(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。

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其礎，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）第一司法委員會曾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，曾採相似的步驟，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「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的戰爭行為，所以盟員國若是不願意認此種行為係造成戰爭狀態，他就無加予經濟抵制的義務。易言之，經濟抵制非為必然的，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。」

若是行政會認為一國，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，因為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，當其認為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。因為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，行政會好像尙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。有人以爲國家，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例。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爲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。

但許多國家則認爲法蘭西所提議的軍事制裁不能永久維持和平，祇因爲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，乃有特於強制仲裁，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一普通担保債券，一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，係在決定何國爲被侵略國，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反義務，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。當談判不能達一能爲兩造接受的妥協時，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，比了國內法庭尤爲困難，因爲國家不像個人

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，曾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，且當時爭端國多在惡劣感情之下。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。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，曾訂有三十六種條約，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，僅十九種尚繼續有效。

將基本利益等問題除外的條約，顯易發生流弊，因為所謂基本利益，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。一九一一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，認為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。

一九一一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，一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，要求與大國有平等的投票權。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、法國、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曾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者外。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。關此問題的唯一確

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交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他法解決時，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。並且，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會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蒂斯租借權（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、耶路撒冷馬甫洛馬蒂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（一九二五年二月二十二日）
- 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，繼穆爾教授爲世界法庭的推事。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。但日內瓦會議所爲建議中，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，而美國逕通知世界法庭，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，但迄今尚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。該委員會由每國遣派代表一人組成之。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間或與美國間的爭端，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交外委員，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，曾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交外委員會，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：

「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。」

「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

及默麥爾的爭端。

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止行動。關於所謂科佛事件，曾發生此種情形。一九二三年八月，由大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，則行政會應拒絕考慮此項呈請。

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，葛樂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。并且，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，一純屬國內法權——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，牠有特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下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考慮，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。盟約賦予全體聯盟員以同等義務與權利。此項解釋，顯指拉丁美洲聯盟員國，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爲，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，則此項程序的放慮已成不可能。對於此種危害一國主權、榮譽及尊嚴的侵略，以預防及調查爲能事的裁判所，尙能做些什麼呢？」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爲。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，並已有侵略行爲，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爲。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辦法，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聯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聯的崇高職責及合作的敬精神，使行政會會員以堅決意志及敏捷方法，維護國聯的尊嚴及其目的。

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。行政會更未曾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，政策與法律的攷慮是交互織着的。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，則兩造應秉條理予以解決。

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，會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。這樣可以保證一冷卻期間。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遍法案的方式，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，他不應解釋為限制國聯隨時得採取所認為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。但此種條約迄今尚未生效。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。當某種戰爭尚屬合法的，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，但大部份尚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聯結裁軍、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，而非軍事的制裁。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，得不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。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，其期限以三分之二的多數決定。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且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。

四十三

因了強迫仲裁及制裁原則的增強，鉅額軍備的主要動機——安全的渴望——得以減弱。故議定書規定，若是於一九二五年五月一日能得行政會常任會員國的多數及其餘十個國聯盟員國——一起十三國——的批准，即將舉行國際軍備會議，且在裁軍計劃已真正通過前，議定書不得生效。所以議定書乃一個偉大企圖，以禁止一切方式的侵略戰爭，仲裁除內政問題及和約外的一切爭端，自動的決定侵略的存在，擴張援用制裁的義務，以及促成裁減軍備。這些是對於安全，仲裁及裁軍的三個連帶問題予以解決的企圖。

國聯第五次大會後，英格蘭的麥唐納政府下台，而由鮑爾文領導下的保守黨內閣繼任。該新政府最後決定不批准議定書。在英外相張伯倫致國聯行政會公牒中聲稱：英政府反對強迫仲裁原則及制裁範圍，因其能引起與非國聯盟員國——如美國——的糾紛。獲得安全的最好方法乃在最有密切關係的國家間訂立補充條約。

(二) 羅加諾協定

早在一九二二年，德意志總理柯諾博士已主張過來因公約一概念。一九二五年二月路德內閣復將此意向法蘭西、意大利、德意志及大不列顛建議。經了長久的談判，該數國政府代表及比利時、波蘭、捷克斯拉夫代表，在羅加諾會議，并提出五種有歷史價值的條約。第一種是相互保障條約。在該約內，德意志、比利時、法蘭西、大不列顛，及意大利共同及單獨保障來因地帶領土現狀的維持。德意志比利時間，及德意志法蘭西間，約定在任何情形下不互相侵犯或訴之戰爭，除非係行使合法自禦權，包含對於違反凡爾賽條約第四十二條及四十三條行為的抵

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爲的國家。在重大不法行爲下，每一締約國得立即援助受害國，當該締約國認爲此種違約行爲構成一種非被激的侵略行爲者，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，該會委員中三人須爲中立國人。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，德意志會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。羅加諾公約使萊因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，謂美國大理院判決的唯一制裁是輿論的力量，也是錯誤的。大理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要不被違犯，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，因地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，凱洛格所為解釋，以及下列解釋：

「第一條措詞，即關於廢止以戰爭作為國家政策的工具，使鄙人有須為閣下告者，即世界上某數區域的治安與完整，實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。」

上項主張普通稱為不列顛一門羅主義。但有與「門羅主義」不相像者，即不列顛政府對此項主義不加以地理上的限制。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，而以印度邊境為目標，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。因美國尙未承認蘇維埃政府，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。但牠也願意參加。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。

(一) 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，許多國家會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為。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為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，故大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。凱洛格會暗示此種可能性，當彼於國際法學會中宣稱：若一國在援用自衛原則時能有「充分理由」，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，除抵禦實際侵攻外，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侵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的例子，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。」

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，致送國聯秘書廳。在附函中宣稱：「不列顛政府見於盟約第二十二條的規定，曾詳致此種提案，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聯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素質間的關係，當然必須加以決定的。但對於該公約的評價，根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。

交外家縱橫捭闔，以稽延不幸時期的到來，但在內心裏他們認為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為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的心理，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。國聯不能祇靠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。我門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，此規則與約東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。中美洲諸共和國會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，爲幾個強國所組織，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治主義的政策，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——這權力曾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，因爲這塊土地是軍略上的要塞。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幾西拉斯，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，一八四〇年的穆罕默德阿利事件，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。一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，尙嫌過大，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，最高會議成爲歐洲的公斷人，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，亦會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，國聯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……」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，曾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，會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——故會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，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。

(六) 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，除了本書會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) 國際的立法職務——(二) 國際聯盟員國——(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) 國際的財政——(七) 國際及平等主義——(八) 秘書廳——(九) 國際盟約的修改及解釋

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。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。一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，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，但尚未得國會的批准。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，且曾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：牠將爲一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。一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：

「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：

「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。」

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，第二次大會則將他交付法家委員會。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。

十三種關於委托管理地的協定。

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。

德波關於上西利西亞條約一種。

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，作爲第一步準備。第二步爲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，會一致通過一決議案，要求行政會：

「召集一專家委員會，不特就各委員說，須具備必需的資格，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)在秘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，應致慮所接到的答復，

「(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。此項原則曾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以上述資格外，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。

國際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，所有費用歸入國際預算。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。

對於國際，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際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際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

國際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。一依英語原文，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。同樣程序會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，唐濟的高等委員會參加行政會，當行政會討論唐濟事件時，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，一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，一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：「國聯費用應由盟員國依大會所決定的比例分担之。」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、來比利亞、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。至於大會及行政會，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，邀請，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。巴爾福會說：「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。例如中國國民政府會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。國聯行政會於攷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，國聯盟約的製作者曾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，卽生效力。」

「國聯任何盟員可以自由不承認盟約的修正案，但因此卽不復爲國聯盟員。」

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，則該修正建議案卽喪失效力。——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，卽歸無效。並且，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。到現在爲止，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：「該項文件不能認爲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墾塔啓決議案中主張，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) 民主政治與秘密條約——(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人誤解，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恃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。「上等人」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，則他們的盲從和虛僞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。一個美國政治家會說：「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攷察的感情，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常的。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，但迄今尚不能決定他的權力將由何機關掌握。某某閣在日本外交政策上也有很大的勢力。薩閣久曾支配海軍，長閣支配陸軍。該兩閣的勢力雖顯已減弱，但國會或文職閣員對海陸軍的控制，則迄今尚未確立。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，即為得罪國皇。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，海軍部曾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。該部部长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。——國會議從未加以剝奪。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票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，各國外交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之的諮議及同意。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则，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來因河左岸的要求，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來因河，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，會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。所以在英格蘭如果想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，內閣一切行為，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，外交部長多不願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會有重大的勢力。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。牠更能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。同一考慮可適用於國際協定的磋商。在公眾的注視下，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爲保護國的條約，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，英格蘭外交法案多不經辯論即予通過，或雖經辯論而爲時不滿一日。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，因政府認爲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。爲求得法蘭西的援助起見，俄皇在一九〇五的一年中爲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，但常被批評爲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，且不自負責任的討論，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，一經不自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自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担任國聯任務，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，則國會即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

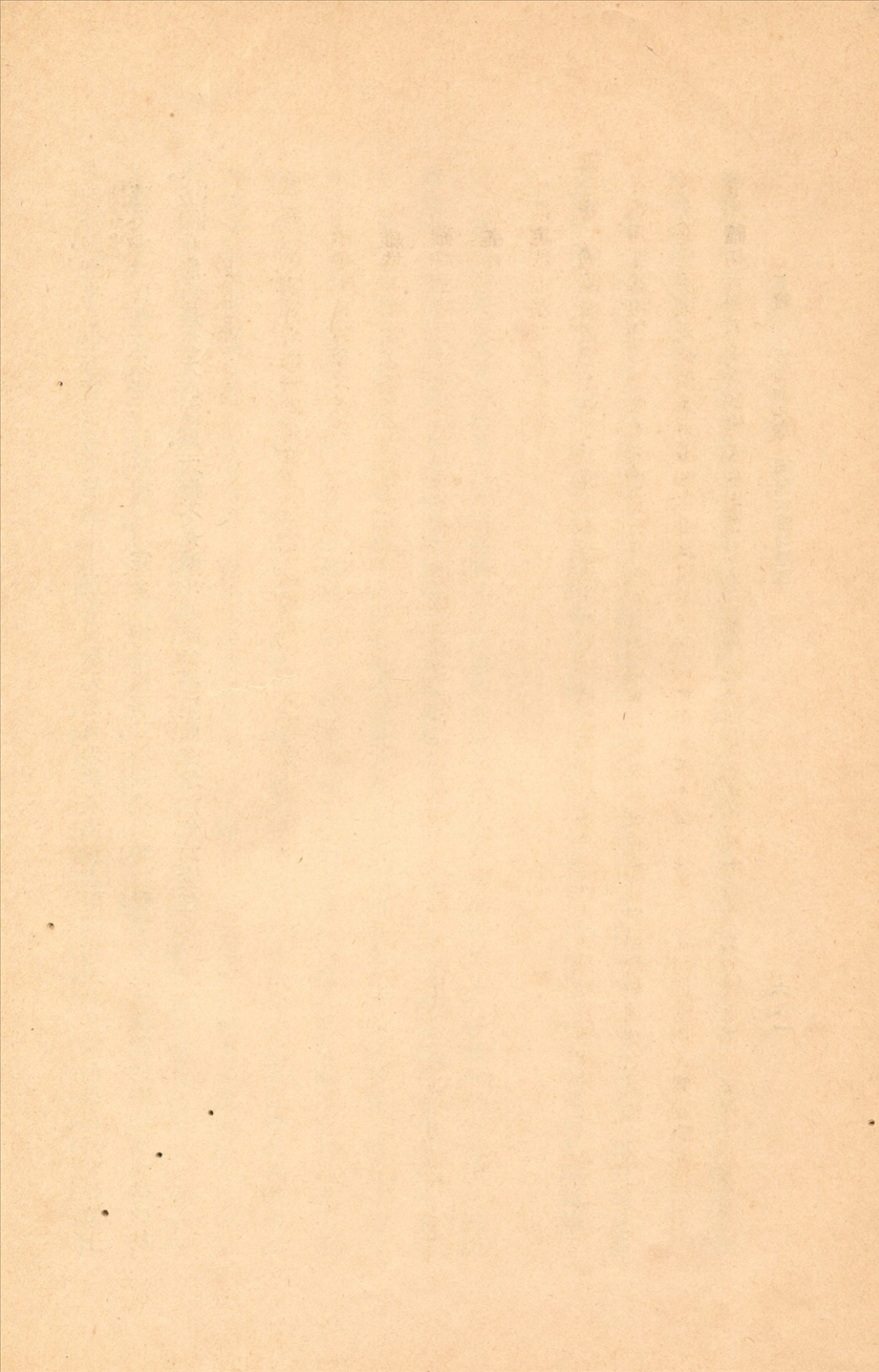
席國聯所設機關或簽訂條約，並不得補助國聯費用。并且，上院拒絕負擔盟約第十條及第十六條下的任何軍事或經濟性質的義務。

第二種，國聯曾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，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，國務院常以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。在批准條約的權限未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問

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

大會應按照所定期時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為有關聯盟全體之事聯盟應用任何辦法視為敏妙而有力者以保持各國間之和平如遇此等情事秘書長應依聯盟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為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為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即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 聯盟盟員如有不願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即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尚不克自立於今世特別困難狀況之中則應適用下列之原則即以此等人民之福利及發展成爲文明之神聖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礮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卽生效力

聯盟任何盟員可以自由不認盟約之修正案但因此卽不復爲聯盟盟員

鞑靼 Tartar

衛塔 Huerta
墾塔啓 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

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
摩洛斯人 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
穆斯卡 Ziska
德富豬一郎 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

雷奧普徐次 Leobshitz
新奧爾良州 New Orleans
達嫩稷奧 D'annunzio
奧意戰爭 Austro-Italian War
惹齊 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
葛巢 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
綽棗 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

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

奧布累哀 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 Louis 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 Ciraoio

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

新幾內亞 New Guinea

葡萄牙 Portugal

葡萄牙語 Portuguese

新喀利多尼亞 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

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
撥拍特 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 中
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
斯羅維 Sloven
斯羅維人 Slovenes
斯羅伐克人 Slovaks

Conference
國際勞動局 International Labor
Office
國際勞動者協會 International Wor-
kingmen's Association
國際智識合作學院 International
Institute of Intellectual Coope-
ration
基爾運河 Kiel Canal
國際農事會 International Institute
of Agriculture
國際電報同盟 International Teleg-
raphic 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
傍卡累 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

基尼灣 Gulf of Guinea
張百倫 Joseph Chamberlain
啓耳基茲 Kirghis
張伯倫 Houston Stewart Chamberlain
得克薩斯 Texas
梅依 Herbert L. May
勒姆人 Lems
基阿那 Guiana
紫帕塔沼澤 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 International Justice
紫勒斯基 Zaleski
莫斯科 Moscow
紫雅斯 Zayas
基發 Khiva
第撥忒 Stephen Decatur
基督敎 Christianity

突塔諾摩 Guantanamo
梵語 Sanscrit
國際水手同盟 International Seafarers' 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 International Labor Union of the Socialist Parties
國際金屬工匠同盟 International Metal Workers' Federation
國際航空委員會 International Air Commission
國際敎育電影學院 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 International Settlement
國際商標月刊 Les Marques internationales
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. Millspaugh
國際勞動大會 International Labor

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
敖幾匹拉斯 Algeciras
敖幾西拉斯決議書 Act of Algeciras
貢提利 Albericus Gentilis
俾斯麥 Bismarck
哲斯脫頓 Gilbert Chesterton
格枝斐爾 Grenfell
特枝提諾 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
庫楚佛拉克人 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 of Waterways Board
哥爾馬耳 Colmar
浦圖馬約 Putumayo
烏綸第 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
息模茲 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 Transjordanian

十一劃
沙士比亞 Shakespeare
密士失必河 Mississippi
莫三鼻給 Mozambique
培立頓 Puerrydon

- 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
 馬甫洛馬替斯 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
 紐約麻醉藥取締委員會 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

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
耶蘇教 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

亞爾薩斯 Alsace
帖撒利 Thessaley
奈遮河 Niger
的黎波里 Tripoli
東歐洲 Eastern Europe
的摩爾 Timor
咀魯蘭 Zululand
刻遼 Curzon
非戰公約 Anti-War Pact
奈攏立亞 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 Histore 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

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 Aguinaldo
波森 Posen
波斯 Persia
門涅立克 Menelik
波斯尼亞 Bosnia
阿富汗 Afghanistan
拉傍特 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 Azerbaizan
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. Firestone
拉維質里 Lavigerie

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

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
克立占尼乍 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
克刺聾夫 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
克虜伯廠 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

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 Provencel
代議政治 Representative Govern-
ment
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
多第加尼亞人 Dodecanesians
多得卡尼斯羣島 Dodecanese Islands

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 Bernhardt
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
卡馮加 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
布棱 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
加爾微 Marcus Garvey

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
太晤士報 Times
牙買加 Jamaica
孔教徒 Confucianists
巴粟 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 Jeddah
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 Nordic 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

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
 中阿剌伯 Central Arabia
 中亞細亞 Central Asia
 中東鐵道 Chinese Eastern Railway

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 Amer-
ican League

大阿非利加 Pan-Africa

大阿非利加會議 Pan-Africa Confe-
rence

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

大阿刺伯 Pan-Arabia

小亞細亞 Asia Minor

大亞細亞 Pan-Asia

大亞細亞會議 Pan-Asiatic Confe-
rence

大使會議 Conference of Amba-
sadors

大俄 Great Russian

小俄 Little Russian

丹度龍 Dandurand

上海 Shanghai

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

20/

版權所有
印刷必究

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

(本書校對者侯紹繪)

六六一三

商

578.18

4171

674393

國際問題概觀 ✓

國際問題概觀 已銷

姓名	日期	姓名	日期
吳應明	69.9.9.		
	OK		

注意

館藏圖書

不准圈註

違者賠償

國立臺灣大學圖書館

法學院分館

分類號

登錄號

578.18

4171

674393

578.18

4041

3517869

法社分館
101.11.

單位	法社分館 LK
來源	舊書重登
登記	101. 9. 17

國立台灣大學圖書館



3517869