

楊邦彦著

不列顛自治

商務印書館印行

MG  
D956-11

樓邦彥著

不  
列  
顛  
自  
治  
領

商務印書館印行



3 1772 0035 3

## 序

兩年前，我在國立武漢大學講授「憲法」一課程，原擬在「國家的組成」一編內，提出近世兩個比較特殊的國家組合——蘇聯與不列顛聯合國——來加以分析說明，後來因為在關於聯邦制度的一般問題上花了較長的時間，竟致絲毫沒有提及那兩個特殊的國家組合的性質；對於那一班孜孜向學的幾十位青年學子，我至今尚深覺歉仄。然而也正由於此，我才儘先就不列顛自治領的法律性質一個題目，先後在「世界政治」發表了好幾篇專論，從那幾篇專論的內容，讀者當能推求我對於不列顛聯合國的性質的解釋。為要履行我對於「憲法」班同學們的諾言，今把那幾篇專論集成這一本小冊子，並請國內賢達之士加以指正。

關於這本小冊子，我特別要感謝戴克光和王鐵崖兩位先生。在戴先生主編「世界政治」期內，承他屢次索稿，我才繼續比較有系統地寫了那幾篇專論，要不然，這本小冊子是難以集成的。王先生是我多年的朋友與同事，在學問的切磋上，我是得益甚多的，本書第四章至第六章在發表前曾經他仔細校閱一過，給我機會重新考慮好幾個不妥當的地方。

本書集成時，適值胡寶玉女士與我結婚的第四年紀念日，今謹以本書獻給胡女士，以表達我對於她四年來幫助我鼓勵我的感謝的心意。

權邦彥 三十二年十月十五日重慶沙坪壩

# 目次

## 序

第一章	不列顛自治領與英王	一一
第二章	不列顛自治領與英國國會	一九
第三章	不列顛自治領與帝國會議	二九
第四章	不列顛自治領的對外關係	三八
第五章	不列顛自治領與戰爭	五六
第六章	不列顛帝國的締約權	七二
附錄		
一	梅里奧特：『不列顛帝國與聯合國之發展』（書評）	八八
二	李考克：『不列顛帝國』（書評）	九三

869993

# 不列顛自治領

## 第一章 不列顛自治領與英王

如果一個講究邏輯的民族必徘徊於理想的園地，那麼一個重實際的民族自不致以邏輯為一切行動的準則。英國人之重實際原為盡人皆知的事實，就某一個觀點說，它產生了不少顯然不合乎邏輯的法制，英憲中關於不列顛帝國的一部份可以說是最典型的一個例子，其中尤以自治領與英王的關係為最顯著。

不列顛帝國的法律性質，姑不在此加以討論，它之為一個統一的個體，恐難加以否認。一言蔽之，英王是統一的不列顛帝國的表徵。不但英王的權力可以及於不列顛帝國的每一部份，即不列顛帝國的每一部份亦皆共同的歸依於同一個英王。英王固然是英國的皇帝，他又是所有的自治領與殖民地的皇帝。

不僅表面上的情形是如此，英王又有一種神祕的作用。一般人除掉敬重英王以外，且以偶



像視之，這不是用單純的理由能作適當的解釋的。譬如，自治領對於英國政府的政策或措施可以不盡表同情，然而唯其英王是居於超然的地位，自治領並不因而懷疑效忠英王的態度。又譬如，對於殖民地的人民，特別是文化比較落後的民族，英王是唯一的他們所能瞭解的制度；因為種種理由，他們自然無法去理解不列顛憲法的許多複雜的部份，他們以英王為偶像，以英王為他們生活的中心，他們知道英王是一個真正的活的制度，高高的處在上面，所以他的名義做出了各種政府的行為。因此要是沒有了英王，不列顛帝國的各部份將各自成為獨立的個體，統一的不列顛帝國將必然的遭遇到解體的命運。

抑又有進者，英王的世襲制度也是蘊藏英王的神祕性中的。換言之，英王對於不列顛帝國的功用，與世襲制度發生非常密切的關係。二十五年前，現任南非國務總理斯米賽將軍曾在倫敦聲稱，不列顛聯合國(British Commonwealth of Nations)要是沒有了英王，而代之以一個民選的總統，像這樣一件把不列顛聯合國變成共和國的工作，簡直是超乎任何人的智力的。同時，還有一個事實是我們研究不列顛帝國時所不能忽略的，即不列顛帝國是一個活的至今尚在繼續不斷發展中的制度，在它發展的過程中，最令人注意的是組成不列顛帝國各個體的逐漸自治的趨勢。各個體的自治程度愈高，英王在不列顛帝國中所居的地位也愈重要，所以如果說各個體的自治趨勢是一種離心力，逐漸的分化不列顛帝國的統一，那麼英王的功能無疑是種向心力，促使不列顛帝國繼續的保持其統一的性質。不列顛帝國的神祕似在於此，一方面各

個體可以儘量的向自治的方向發展，另一方面英王的權力仍可以及於各個體，這就是說，自轉不影響英王的統一功能，統一也不妨礙各個體的自治趨向。相反相成形成了不列顛帝國體實質，也使得不列顛帝國徹底摒棄了邏輯的準則。

我們扼要的敘述了英王在不列顛帝國中所居的地位以後，當可分段來討論自治領與英王這一個問題。

一九二六年的帝國會議對「自治領地位」一名詞下過一個很著名的定義，析言之，可以歸納為下列三點：

(一) 無論在內政或外交上，自治領是不列顛帝國內的自主個體，與英國享有平等的地位；

(二) 自治領與英國自由的聯合組成所謂不列顛聯合國；

(三) 自治領與英國共同歸依於一個王位，同時又不妨礙其自主平等的地位。

這真我們所要特別提出來加以研究的第三點，即：因為對於英王的共同歸依，究竟產生了一種怎樣的結果？

所謂共同歸依，其意義甚為費解，很難加以確定。它可以有兩種可能的解釋：第一，自治領與英國共同歸依於一個王位，英王以同一個身份或地位而為英國與各自自治領的皇帝，第二，

自治領與英國共同的歸依於一個王位，英王却以不同的身份或地位為英國與各自治領的皇帝，如果依照第二種解釋，不列顛帝國便成爲一個所謂聯合國(Personal Union)了，與一六〇三年至一七〇七年的英格蘭與蘇格蘭，一七一四年至一八三七年的英格蘭與漢諾威，一七八三年至一七八九年的英格蘭與愛爾蘭，一八一五年至一九〇五年的瑞典與挪威，或一八六六年至初次大戰終了的大利與奧匈牙利所組成的聯合國一樣，英王除是英國的皇帝以外，又以不同的身份或地位而爲加拿大的皇帝，愛爾蘭的皇帝，南非的皇帝，澳大利亞的皇帝，以及紐西蘭的皇帝——以一個人而佔據了六個王位。紐西蘭的政治家或將採納第一種解釋，南非的政治家如海超格將軍與斯末資將軍無疑將採納第二種解釋，愛爾蘭與南非一樣的一向以第二種解釋爲是，近年來則根本對此問題不感到興趣。所以對於共同歸依的解釋，也可以作爲我們確定不列顛帝國的法律性質時的一個根據。

英王既爲不列顛帝國各組成個體的一個共同的制度，各自治領自與英國享有同樣的地位，對於這個制度的內容有決定之權。根據憲法習慣，有三個法則是與此有關的：自治領國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律，必須獲得所有其他自治領與英國的國會的同意，此其一；再則英國國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律時，即使不擬適用於自治領或爲自治領法律的一部份，亦須獲得所有自治領的國會的同意，此其二；復次，英國國會議決修正關於帝位繼承或帝號的法律時，如擬適用於自治領成爲自治領法律的一部份，必須由自治領請求，且獲得所有



自治領國會的同意，此其三。一九三一年的威斯敏斯脫法（The Statute of Westminster, 1931）的序文明白承認上述的憲法習慣，雖然嚴格言之，法律的序文與法律本身在法律效力上是有區別的，因此以上云云，除掉南非的部份已為南非國會正式列為南非法律的一部份以外，至今尚屬於憲法習慣的領域，然而這並不影響實際的情形，我們如把威斯敏斯脫法的序文加以分析，可歸納而得下列數點：

（一）王位是不列顛聯合國組成個體的自由聯合的表徵；

（二）不列顛聯合國組成個體的聯合是由於對王位的共同歸依；

（三）關於帝位繼承與帝號的法律的變更，不但須得英國國會的同意，並領得所有自治領的國會同意；

（四）非經自治領的請求與同意，英國國會制所定的法律不得適用於任何自治領而成為自治領法律的一部份。

到了一九三六年，因為英王愛德華八世的婚事，而引起了一個很嚴重的問題，它是與上述威斯敏斯脫法的序文明白承認的憲法習慣發生直接的關係。是年，英國醞釀着一個社會問題，政治問題，和法律問題，它非但為英國一般人所關心，且牽涉到整個的不列顛帝國，並為全世界各方人士所注目。關於愛德華八世的婚事始末，鮑爾溫首相的措施，社會各方人士的不

阿反響……等等，皆非此處所能論及，本文謹擬在這個事件裏去觀察關於自治領與英王的關係的一方面。

事實的背景是如此：愛德華八世擬與一位曾經離婚數次的美國婦人結婚，鮑爾溫政府不加以贊同，促使愛德華八世不得不出諸讓位一途，其結果就是英國國會於一九三六年十二月十一日制定了愛德華八世讓位法 (His Majesty's Declaration of Abdication Act, 1936)，喬治六世隨即登位。關於這個事件，各自治領究竟是處於甚麼樣的地位呢？

除掉愛爾蘭自由邦以外，各自治領對於愛德華八世讓位事本身似皆絕對沒有異議，加拿大，澳大利亞，與紐西蘭且很快由國會議決，表示同意於英國國會所制定的愛德華八世讓位法，並承認其為各該自治領法律的一部份。

南非的地位則比較特殊。根據南非國會所制定的南非地位法 (The Status of the Union Act, 1934)，它一方面明白承認適用威斯敏斯脫法，另一方面又規定英國國會所制定的法律不能當然的適用於南非；因此南非堅持由其國會自己制定一個讓位法，它的地位因而與拿漢紐三僑自治領大不相同了。不甯唯是，南非對於讓位法的施行日期亦有不同的見解，它認為愛德華八世既於一九三六年十二月十日簽署讓位書 (The Instrument of Abdication)，則為要避免王位的中繼，讓位法自須於讓位書簽署之日施行，這就是說，喬治六世乃於愛德華八世簽署讓位書之日登位，而為南非的皇帝。這種見解與情形是與英國不同的，英國國會於十二月十一日制

定了讓位法，喬治六世亦卽於是日登位，而爲英國的皇帝；加澳紐三個自治領既同意承認英國國會所制定的法律爲各該自治領法律的一部份，喬治六世當然的亦於十二月十一日起爲加拿大，澳大利亞，與紐西蘭的皇帝。

至於愛爾蘭自由邦，始則對於愛德華八世讓位事未正式表示贊同或反對，後來英國國會於十二月十一日制定了讓位法，愛爾蘭自由邦國會隨卽於翌日亦制定了一個法律，這個法律規定了好幾件事，其中也明白承認愛德華八世的讓位與喬治六世的繼承帝位。於是，在法律上說，喬治六世是從十二月十二日起爲愛爾蘭自由邦的皇帝的。

於此可見，就不列顛帝國的立場來說，愛德華八世的讓位與喬治六世的繼承帝位，在各地是有效於不同的日期的，一九三六年十二月十日起喬治六世做了南非的皇帝，十二月十一日起他又做了英國，加拿大，澳大利亞，與紐西蘭的皇帝，十二月十二日起他最後又做了愛爾蘭自由邦的皇帝。在法律上說，在十二月十日與十二日之間，不列顛帝國呈現着一種畸形的現象；在十二月十日那一天，愛德華八世尙爲英國，加拿大，澳大利亞，紐西蘭，與愛爾蘭自由邦的皇帝，而喬治六世已爲南非的皇帝了；在十二月十一日那一天，愛德華八世尙爲愛爾蘭自由邦的皇帝，而喬治六世則已做了不列顛帝國其他組成個體的皇帝了。直至十二月十二日以後，不列顛帝國才又恢復了正常的情形，它的各組成個體才又共同歸依於同一個皇帝。

固然，從表面上看來，關於愛德華八世讓位與喬治六世繼承帝位一事，僅在一九三六年十

二月十日兩三天內稍呈混亂的情形，可是我們如果站在嚴格的法律立場來說，兩個重要的事實是不能加以忽略的：第一，英國國會制定愛德華八世讓位法以外，南非與愛爾蘭自由邦的國會又個別的各自制定一個讓位法；第二，喬治六世的登位，在不列顛帝國的各組成個體開始有效於三個不同的日期。觀乎這個事實，可知自治領與英王的關係一個問題的微妙；證諸這兩個事實亦可知自治領與英國雖共同歸依於一個王位，英王恐怕並不是以同一個身份或地位而為英國與各自自治領的皇帝的。

以上可堪說是在解釋自治領與英王之間的靜態的關係，至此我們進而來解釋自治領與英王之間的動態的關係，這便牽涉到英王的權力如何行使於自治領的問題了。

根據憲法的慣例，英國政府以及不列顛帝國各組成個體的政府的各種權力，皆得自英王並以英王的名義行使出來的。在過去，英王往往親自行使其大部份的權力；不過後來，英王逐漸的放棄他的權力，或授權他人行使原先由他親自行使的權力，這些行使權力的機關就是我們普通所知道的國務員，國會，以及法院等。法律上嚴格的說起來，無論國務員是怎樣的向代議機關負政治上的責任，他們是英王的國務員，是英王的臣僕；無論國會是怎樣由人民選舉所產生的，它是英王或其代表與議員合起來所組成一個機關；也不管法院是怎樣的在獨立行使職權，它們是英王的法院，在執行英王的法律，藉以維持「英王的正義」。惟自一九三六年以後，愛

爾蘭自由邦的地位非常特殊，不能與其他的自治領相提並論，它與英王之間的動態的關係亦顯然不同，本文當另分段加以說明，以下所論者暫以其他的自治領為限，而不包括愛爾蘭自由邦。

英王在各自治領的地位既如上述，同時他在事實上又不能在各自治領親自行使他的權力，乃不得不在各自治領，愛爾蘭自由邦除外，設置總督，以英王的名義在各自治領行使英王的權力（總督的名稱並不一律，加拿大，南非，與澳大利亞的總督稱謂 Governor-General，唯獨紐西蘭的總督稱謂 Governor）。

在過去，總督同時是英王與英國政府駐於各自治領的代表，到了一九二六年以後，總督的地位才重新加以確立，從英國政府的代表變為純粹英王的代表，這個變更是具有很重要的意義的。一九二六年的帝國會議的報告書有下列一語，說明自治領總督如何進入了一個新的階段；

「依照我們的意見，組成不列顛聯合國各個體間所存在的地位的平等，產生了一個主要的結果，即一個自治領的總督是土位的代表，在所有主要的場合，當他與自治領公務的行政發生關係的時候，是居於相同於英王在英國所居的地位，他不是英國政府或其任何中央行政部的代表或代理人。」

從此，總督的地位便有了新的確定，他是英王的代表，向英王負其責任；從此，除非自治領政府明白的承諾，總督既非英國政府的代表，便不再是英國政府與某一個自治領政府公事往還時的媒介了，兩者可以直接的往還公事。

關於總督的任免，我們也可以看出自治領地位的發展。總督的任命，在形式上一向爲英王所有，可是在過去，實際上的情形是如此。英國政府經向自治領政府諮詢意見後，提請英王任命該自治領的總督，並且被任命爲總督者總是英國的有地位有聲望的人物，祇有愛爾蘭自由邦在一九二六年以前即能堅持它所屬意的人（當然是愛爾蘭人）被任命爲總督。一九三〇年的帝國會議對總督的任命一事提出了一個確定的具體主張，它認爲根據憲法習慣，英王必須依負責的國務員的建議而有所行爲，這個憲法習慣也應該同樣的適用於總督的任命，不過在這種情形之下，所謂負責的國務員乃指自治領的負責的國務員而言，換言之，當英王任命某一個自治領的總督的時候，必須依各該自治領的負責的國務員的建議而行之。目前的實際情形便是這樣，自治的內閣如果提請英王任命一位自治領的公民爲總督，英王必允其所請；唯獨紐西蘭仍維持過去的辦法，它的總督至今還是英國政府提請英王任命的，所以他至今還是英國政府與紐西蘭政府公舉往還時的媒介。總督的通常的任期爲五年，在任滿以前，自治領政府亦可提請英王免去總督之職，根據憲法習慣，英王自必允其所請。所以英王的任免自治領總督乃僅爲形式上的事情，實際上自治領行政首長的任命去留（除紐西蘭不計外），皆爲屬於自治領政府的權限。

自從一九二六年以後，總督的地位既爲純粹的英王的個人代表，同時因爲各種客觀的情形，英國政府與自治領政府的關係不得不靠適當的媒介來維持，於是便有代表英國政府的高級專員（High Commissioners）的設置，這是自治領總督廢了英王的個人代表地位以後所產生的一個結

果，高級專員的地位相等於派駐外國的公使，不過他不僅是一個外交代表，並且是個商務代表，後一個地位與普通的公使是不相同的。英國政府於一九二八年起派遺駐加拿大的高級專員，於一九三〇年起派遺駐非高級專員。又於一九三一年起派遺駐澳大利亞的高級專員。紐西蘭的總督因為始終是英國政府提請英王所任命的，英國政府也便沒有派遣高級專員駐紐西蘭的必要。

在原則上說，因為自治領地位的發展，英王在自治領所能行使的特權都可以授與總督行使的，實際上的情形也幾乎都是如此。有人以為關於對外關係的特權，英王是不能授與總督行使的，這一點似乎尚有斟酌的餘地，特別是二次大戰爆發後的幾個事實證明這一點自不甚正確。愛爾蘭自由邦的維持中立，以及其他各自治領的單獨宣戰，皆足以確定即關於對外關係的特權，總督也可以為英王在自治領行使的。

自治領地位的發展，大部份是自治領國會的地位的發展，在自治領與英王之間的動態關係中，亦以與自治領國會有關者為最重要。這裏我們特別提出英王或其代表（自治領總督）的三個比較重要的權力來加以討論，它們的行使客體都是自治領國會，其影響於自治領的地位甚大。這三個權力就是：（一）解散自治領國會權，（二）保留自治領法律案權，與（三）否決自治領法律權。

首述解散自治領國會權。自治領的政治制度都是以英國政治制度為典型的，它們都是實行

所謂責任政府；一方面有一個民選的國會，產生內閣，監督內閣，或意欲推翻內閣，另一方面內閣則向國會負政治上的責任，在領導國會感覺到棘手的時候，得請求解散國會。在形式上，行使解散自治領國會權者為自治領總督，學者們對於總督的如何行使解散權尚多爭論，而無一致的見解，他們的爭論的具體焦點是著名的一九二六年加拿大的解散國會事件。在一九二六年當金氏 (Macdonnell King) 為加拿大國務總理的時候，因為關於稅務行政受國會的攻擊，乃請求總督呂氏 (Lord Byng) 解散國會，但為賓氏所拒絕，金氏不以賓氏的拒絕為合乎關於總督的憲法習慣，即憤而辭職，賓氏乃另任命保守黨領袖梅恩 (Meighen) 為國務總理，組織新內閣，但梅恩並不能獲得國會大多數的擁護，於是就請求賓氏解散國會，賓氏雖拒絕給梅恩解散國會於先，却應允梅恩把國會解散而舉行重選。在重選時，金氏即以自由黨領袖的地位，特別提出了賓氏的「違憲」行為而競選，結果得到了勝利，賓氏就不得不任命他為國務總理。因此次事件，至少引起了三個法律上的問題：第一，自治領總督是不是享有解散國會的自由裁量權？第二，英王是不是享有解散國會的自由裁量權？第三，關於解散國會的權力，自治領總督所居的地位是不是相同於英王的地位？多數的學者對於第二個問題似無多大的疑問，蓋在責任政府之下，原則上英王雖必須以內閣的意思為意思，但根據歷史的事實，解散國會權乃屬英王的自由裁量權，雖然一百年以來內閣的請求解散國會從未被英王拒絕過。至於第三個問題則牽涉到自治領總督的整個地位，一九二六年的帝國會議曾加以確定，自治領總督以王位的代表的地位，「在所有主要的邊



合，當與自治領公務的執行發生關係的時候，是居於如同於英王在英國所居的地位。」是則總督的解散自治領國會權自亦屬於總督的自由裁量權，一九二六年賓氏的拒絕金氏解散國會當然亦無可非議之處。也有人以為賓氏固然可以拒絕金氏對於解散國會的請求，但是賓氏的錯誤是在拒絕了金氏的請求後不久，却允許了少數黨領袖梅恩的解散國會的請求；不過我認爲這不是站在法律的立場對於金氏的行爲的批評，因爲如果總督的解散自治領國會權是一種自由裁量權，那麼當然可以在他認爲適當的時候合法拒絕解散國會，至於他把這種自由裁量權運用得好壞，那祇構成政治上的評價問題，而絕不是合法與否的憲法問題。

次述保留自治領法律案權。這是自治領總督根據訓令或法律所行使的一種權力，或爲任意的，即他可以任意決定是否要行使這個權力，或爲強制的，即他對於某些特定的自治領法律案必須行使保留權。所謂保留自治領法律案權實在是包含兩種不同的權力：一爲自治領國會將業經制定的法律案送請總督批准時，總督宣告保留該法律案轉呈英王考慮的權力，二爲英王根據英國政府的建議對該法律案加以或不加以批准的權力。所以保留自治領法律案權與總督的批准權是有區別的，總督像一般的國家元首一樣，對於國會所制定的法律案行使批准權不過爲要符合責任政府的基本精神，他也像英王和第三共和的法國總統一樣，從來不敢不批准國會已經制定的法律案的；至於保留權，乃是由英王行使最後的批准權的，此所以保留權與自治領地位發生很大的關係。一九二六年的帝國會議曾對保留權一個問題加以探討並提供意見，它認爲保留

權是英國政府用來限制自治領立法的一個有效手段，因為形式上雖為英王對於自治領的法律案加以批准或否，實際上英王的批准或否皆出於英內閣的決定，所以保留權的存在便是證實自治主權的不完整。因此那一年的帝國會議就提出了一個主張，關於與自治領有關之事，英王應依自治領的建議而有所行爲；除非憲法法案或法律明白加以規定，否則英王如果不願自治領政府的意見，而依英國內閣的建議對有關自治領之事有所行爲，那是與憲法慣例相抵觸的。一九二九年與一九三〇年的帝國會議則更進一步的主張：一方面總督於宣告保留自治領法律案轉呈英王考慮時，必須根據自治領內閣的意見而爲決定；另一方面，英王於行使批准被保留的自治領法律案的權力時，也必須根據自治領內閣的建議。目前的實際上的情形就是如此，雖然在表面上，對於被保留的自治領法律案的批准仍舊是採取樞密院令的形式。其實，保留權並無存在的必要，因為根據法律，南非、澳大利亞、與紐西蘭的總督對於某些特定的自治領法律案必須行使保留權，那些法律案皆非與主要的帝國利益有關者，是則保留權便失去其存在的理由，而如果要真把保留權根本取消，形式上的各種麻煩週折也便都可以省去了。

最後連否決自治領法律權。這是英王根據英國內閣的建議所行使的一種權力，凡是自治領國會所制定的法律案，雖經總督加以批准成爲正式的法律，英王仍得在一定的期間內否決之，所謂一定的期間，適用於加拿大與紐西蘭的法律時爲兩年，適用於南非與澳大利亞的法律時爲一年。當初，賦與英王這種權力的動機，原在使英國政府得能保障帝國的利益，不過一九二六年

以後的幾次帝國會議皆認為英王依英國內閣的建議對於有關自治領之事有所行爲是與憲法慣例相抵觸的，一九三〇年的帝國會議却進一步的建議英王不能再行使否決自治領法律的權力。實際上，關於英王的否決自治領法律權早已是法律上的死的文字了；自從一八六七年以後，紐西蘭的法律就從來沒有被英王否決過，自從一八三七年以後，加拿大的法律也從來沒有被否決過，至於對於南非與澳大利亞的法律，英王根本沒有行使過否決權。所以法律的明文規定是一件事情，英王的不能否決自治領的法律，經帝國會議的一再確定，恐已無疑的成爲一個憲法習慣了。

上面已經說過，在與英王所發生的動態的關係一點來說，愛爾蘭自由邦是居於很特殊的地位，它的地位究竟是怎麼樣呢？

在愛德華八世讓位以前，愛爾蘭自由邦的地位大體上是與加拿大相似的，它也有一個總督，總督也有權保留國會所制定的法律案。自從第凡萊勒(*de Valera*) 據權以後，情形就逐漸變異了，他堅持愛爾蘭自由邦國會有修正愛爾蘭自由邦的憲法典的權力，於是在一九三三年國會便制定了一個法律，取消國會議員效忠於英王的宣誓，他的理論上的根據是愛爾蘭自由邦國會應享有決定關於內政事務的全權。這是第凡萊勒要重新確定愛爾蘭自由邦的地位的第一砲，然而尚不是最響的一砲。至於有計劃地減低總督的地位和減小他的權力，那不啻是次要的事情而

已。

到了愛德華八世的讓位事件發生的時候，愛爾蘭自由邦國會不但以法律的形式明白承認愛德華八世的讓位與喬治六世的繼帝位，且在同一個法律內大大的把憲法法典加以修正，其修正的主要目的是在取消英王根據憲法法典所享有的一切權力，從此愛爾蘭自由邦政府的各種權力並非得自英王，而是得自「愛爾蘭人民」，並且大概都是以愛爾蘭自由邦的名義行使出來的，總督的職位當然亦隨之取消了。根據同時制定的另外一個法律，遣派使節領事與締結條約之權應由愛爾蘭自由邦的行政院行使之，但當愛爾蘭自由邦向爲不列顛聯合國的組成個體時，各組成個體所共同擁戴的英王，得依愛爾蘭自由邦的行政院的建議爲愛爾蘭自由邦遣派外的使節與領事並締結國際的協定。

所以自從一九三六年以後，祇有在有限的幾件對外事情方面，愛爾蘭自由邦才與英王發生相當的關係，它所承認的英王與其他自治領所承認的英王當然是完全不同的，威斯敏斯脫法的所謂不列顛聯合國組成個體的聯合是由於對王位的共同歸依，如非爲愛爾蘭自由邦所否認，亦當爲它給以特殊的解釋。

不列顛帝國是一個活的制度，它至今尚在繼續不斷的發展中，因此一切關於它的結論都應該能夠容納以後可能的變遷與發展。本文把自治領與英王的各種關係相當詳細的敘述以後，應有一

稱總統的歸納，以爲結束，這個總統的歸納與其說是一個結論，還不如說它是關於自治領與英王的關係的一種解釋。

我們曾謂英王是統一的不列顛帝國的表徵，可是我們絕不能因此誤會了這裏所謂統一的意義。自治領與英國雖共同歸依於一個王位，但所謂共同的歸依乃由各個體自主地決定的，因此就發生各個體以不同的方式或以個別的行爲承認喬治第五的護位與新皇的繼承也因此在同一個時候，不論其怎樣短暫，各個體可以偶然的効忠於恆德聖帝。即以一九三五年蒙德華八世的讓位事件來說，要是自治領與英國各持己見不能一致的話，其結果當然是極其難以設想了，幸而察烈的精神是英國人的特性，它幫助英國人在政治上渡過了不少的難關。

其次，所謂共同的歸依並不必須包含政策的二致，即使政策是一致的話，也可以出自不同的行爲——同一個主體的不同行爲，或不同的主體的個別的行爲。自治領與英國在三次爆發發時所居的地位，最可以證實這一點。愛爾蘭自由邦的維持中立，足以證明不列顛帝國的各個體即對於最嚴重的對外政策也是可以不一致的；英王在英國對德宣戰後一星期，依加拿大對德宣戰，以及其他自治領的單獨宣戰，皆足以證明即使各個體在政策上是一致的話，也可以出自不同的行爲，起効於不同的日期。

最後，自治領與英國雖共同的歸依於一個王位，各個體並不因此與英王發生相同的關係。非但一方面，自治領與英國並不與英王發生相同的關係，即在另一方面，自治領之間也並不與

英王發生相同的關係，英王對於自治領法律或法律案直接或間接行使否決權與保留權可以說明第一點；愛爾蘭自由邦的特殊地位，如不以英王爲政府各種權力的淵源，國會議員的不爲効忠英王的宣誓，政府各種權力的不以英王的名義行使出來，總督職位不存在……總之，因維持共和政體所直接間接產生的一切結果，皆可以說明後一點，卽就與英王的關係的立場來說，各自治領的地位是不盡相同的。

總之，我們不能在不列顛帝國的制度中去尋求邏輯，它似乎是一個個體，它又似乎是好幾個個體，英國沒有，幸而沒有路易十四世或拿破崙之輩，英國人就在不求邏輯中去找解決帝國問題的途徑，去適應不列顛帝國的自然發展；這是不列顛帝國的神祕，也就是英國人偉大的政治天才。要具有了這一種瞭解，我們才能真正的去理解英王在不列顛帝國中所居的重要地位，以及自治領與英王的關係。

三十一年四月十三日四川嘉定

（載世界政治第七卷第六期）

## 第二章 不列顛自治領與英國國會

自治領與英國國會的關係，到了一九三一年，在法律上算是正式的進入了一個新的階段。要瞭解今日自治領英國與國會的關係，不但須要法律的解釋，並且還須要歷史的敘述。在自治領與英國國會的關係中，我們也不但可以部份的確定自治領的地位，並且又可以尋求關於自治領的地位如何發展的線索。這是本文研究自治領與英國國會的方法與目的。

關於自治領與英國國會的關係，以一九三一年為界線，可以劃分為兩個時期，前一時期以一八六五年的殖民地法律効刀法 (Colonial Laws Validity Act, 1865) 為該關係的法律根據，後一個時期以一九三一年的威斯敏斯脫法為該關係的法律根據。我們將分別分析這兩個法律對於自治領與英國國會的關係影響，不過為要明瞭國會制定這個法律時的動機與背景，不得不對於這兩個法律通過於國會以前的實際情形加以說明。

在一八六五年以前，關於英國殖民地與英國國會的關係為一個普通法的法則所支配，即凡殖民地議會所制定的法律若與英國法抵觸，前者應為無效。在十九世紀前半葉，這個普通法的法則的適用，並沒有遇到任何困難；不過到了一八六〇年以後，有一個殖民地的法院給該法顯

以很廣泛的解釋，因此便引起了關於該法則的適用範圍的紛爭。南澳大利亞最高法院的法官蕭士貝(Mr. Justice Bathurst)曾以抵觸籠統的英國法爲自由，宣告該殖民地議會所制定的法律爲無効；惟英國方面則認爲這樣的解釋是把普通法的法則適用得過於廣泛，殖民地的法律不能因抵觸英國法的任何法則而爲無効，祇有當它抵觸英國法的「基本原則」或適用於該殖民地的英國國會所制定的法律時，才爲無効。不過甚麼樣的原則是英國法的「基本原則」呢？這一點恐始終很難加以確定。爲了有這種意見上的衝突，英國國會乃思以法律規定這一方面不確定的情形，結果就是一八六五年的殖民地法律効力法。

根據殖民地法律効力法，凡殖民地的法律抵觸適用於該殖民地的英國國會所制定的法律，或抵觸根據前項法律的授權所發布的命令時，一概爲絕對無効，不適用之；除掉因抵觸上述法令外，所有的殖民地的法律不能因抵觸英國法而爲無効。這不但修正了南澳大利亞最高法院的判決，並且也沒有採納英王的法律顧問關於抵觸英國法的「基本原則」的一個見解。這個法律似甚簡單，實際上且是相當的複雜。我們可以用兩個不同的觀點來看這一個支配大半世紀不列顛帝國關係的重要法律。

一方面，英國國會的制定殖民地法律効力法決不是在限制殖民地議會的權限，而實在是相反的在擴大殖民地議會的權限。殖民地議會原先所享有權力，並不因殖民地法律効力法的制定而被剝奪。實際上，從一八六五年以後，祇有當殖民地的法律抵觸一定的英國法令時始爲無効。



據又有進者，如有抵觸，整個的殖民地的法律並不因此無效，其因而無效者祇限於直接抵觸英國法令的條款。

另一方面，英國國會在整個的不列顛帝國中原至高無上的，殖民地法律效力法則第一次以法律明文規定了英國國會所享有的這個地位。實際的例子可以用來說明英國國會的這個法律上權力的範圍：

第一，加拿大與澳大利亞殖民地的先後成爲聯邦，都是以英國國會所制定的法律爲根據的，南非與愛爾蘭自由邦的憲法法典也都是英國國會所制定的法律，雖然愛爾蘭的法學家多不以爲愛爾蘭自由邦的憲法法典是英國法律的結果。換言之，關於這幾個殖民地的制憲權，並不是屬於它們的任何機關，而是屬於英國國會。不僅如此，加拿大的憲法法典，即加拿大的基本政治制度所根據的法律，其修正，在法律上，亦爲屬於英國國會之權。

第二，有的時候，殖民地議會所制定的法律，在法律上是不能生效的，倘使遇有此種情形，祇有英國國會特別制定一個法律才能使該殖民地法律在法律上發生效力。

第三，殖民地議會所制定的法律，其效力祇能及於該殖民地的領土以內，諸凡有關於歸化，著作權，破產，引渡，商航等效力及於領土以外的法律（即所謂 Extraterritorial legislation），殖民地議會即無制定之權。這些效力及於領土外的法律，既非殖民地議會所制定，而在事實上又有其存在的必要，乃不得不由英國國會來代其制定。

由於英國國會居於如此重要的地位，難怪有些學者認為在那個時候，英國國會的享有至高無上的權力是不列顛帝國憲法的基石，這句話可以表明至少在一種很長時期內自治領與英國國會的關係。

固然，在嚴格的法律上的形式來說，直至一九三二年為止，英國國會仍享有至高無上的權力一直是不列顛帝國憲法的基石；但是實際上，這個不列顛帝國憲法的基石在廿世紀開始以後，便已逐漸動搖了。

遠在英國國會通過威斯敏斯脫法以前，關於自治領與英國國會的關係已逐漸的形成了一種憲法習慣；它的形成，一方面證明殖民地法律効力法不能適應自治領地位的自然發展，同時又為後來的威斯敏斯脫法於事先開闢了一條康莊大道。簡言之，這個憲法習慣就是：英國國會所制定的法律如欲適用於自治領時，必須事先經向自治領諮詢而獲得其同意。苟非如此，自治領即可任意適用或修正英國國會所制定的法律，或逕自獨立制定法律。例如有好幾個法律，皆為經代表自治領的帝國會議的請求後而為英國國會所制定者，並且凡欲適用於自治領時法律並應獲得各該自治領的同意。在初次大戰以後，多數的條約皆經自治領以法律明文規定適用後，始在該自治領發生法律上的効力。不過，用法律的術語來說，這個憲法習慣並沒有追溯既往的効力。易詞言之，自從這個憲法習慣形成以後，英國國會亦根據同等的原則來制定法律適用於

自治領。至於舊的法律，雖非根據同意的原則所制定的且爲適用於自治領者，仍適用殖民地法律。自効法律的規定，自治領的法律不能與其抵觸，否則即爲無效。

一九二六年的帝國會議也明白的承認這個憲法習慣的存在，它在報告書內宣示：英國國會欲制定法律適用於某一個自治領時，必須獲得該自治領的同意。這種宣示並不是帝國會議根據理智所定的一般原則，而祇是明白承認一個憲法習慣的存在而已。一九二九年的帝國會議對於這個憲法習慣有一個更透澈的說明，它認爲關於不列顛聯合國各組成團體的關係有一個確定的憲法習慣，即除非經自治領的請求並獲得其同意，英國國會所制定的法律不能適用於任何的自治領。那一次的帝國會議，且更進一步的建議由英國國會制定一個法律來規定這一個憲法習慣。

一九二九年與一九三〇年的兩次帝國會議都同樣的提出了上述的建議，其所產生的結果是：一九三一年的威斯敏斯脫法的規定，從此以後，無論是法律的明文規定或實際的情形，英國國會的享有至高無上的權力，已不再成爲不列顛帝國憲法的基础了。

一九三一年的威斯敏斯脫法確定了自治領地位性質的很重要的一部份，關於自治領與英國國會的關係，概言之，它的規定可以歸納爲三點：

第一，從此以後，一八六五年的殖民地法律効力法不再適用於自治領國會所制定的任何法

律。自治領國會所制定的法律，不因抵觸英國法，或抵觸現在或以後的英國國會的律，或抵觸根據法律授權所發布的命令而律無效，自治領國會並享有權力廢止或修正上述的為自治領法律一部份的法律。

第二，自治領國會享有完全的權力，制定效力及於領土以外的法律。所謂效力及於領土以外的法律，並非指中國為乙國制定的法律，制定這類法律的權力為多數近代國家所享有，一個國家的法院得在執行這類法律的時候，考慮發生在領土以外的各種事實。原先自治領國會是不享有這種權力的，因此效力及於領土以外的法律便不得不由英國國會代其制定，有人就說這自治領與英國之間的一種不平等的情形，也就是自治領地位的一個缺陷。自從一九三一年以後，自治領國會得根據威斯敏斯脫法享有制定效力及於領土以外的法律的權力，英國國會在這方面就不必再越俎代庖了。

第三，從此以後，英國國會所制定的法律並能適用於任何自治領而成為自治領法律的一部份，除非該法律明文指示各該自治領會經請求並同意於該法律的制定。所謂自治領的請求與同意，究竟是出諸人民，國會，還是政府呢？從澳大利亞國會的要求，威敏斯脫法列入了一條條款，謂當該法適用於澳大利亞時，所謂自治領的請求與同意是指澳大利亞的國會與政府的請求與同意。其他的自治領既無同樣的要求，且亦無法律明文加以規定，是則當該法適用於它們時，所謂自治領的請求與同意，憑情理來說，以自治領政府的請求與同意，即為已足。

幾次的帝國會議要求由英國國會制定一個法律，來確定自治領地位的一部份性質，其目的是在消除自治領與英國之間的地位不平等。它們不但建議嚴格的法律明文規定要有所修正，並又希望它們所要求制定的法律以序文來宣示某種憲法習慣的存在。所以我們要是用立法技術的觀點來看，威斯敏斯脫法是也有它的特點的。

威斯敏斯脫法的序文宣示了兩個關於不列顛聯合國關係的憲法習慣的存在。第一個憲法習慣是：關於帝位繼承或帝號的法律的改正，必須得英國國會以及所有的自治領國會的一致同意，始能成立。第二個憲法習慣是：英國國會所制定的法律，如非為自治領所請求制定並獲得其同意，不能適用於該自治領而成為它的法律的一部份。既為憲法習慣，其在實際上必被遵守，殆為毫無疑義的；不過，嚴格的說，它同法律的序文一樣，並不構成狹義的法律的一部份，它的是否為法院所執行，當以法官的成見為定。上述的第二個憲法習慣且為法律正文所明白規定，構成狹義的法律的一部份，至於第一個憲法習慣則法律正文並沒有明白加以規定，至今尚不構成狹義的法律的一部份，惟站在唯實的立場來說，無論是狹義的法律或是憲法的習慣，其効力固無二致。

在一九三一年的時候，當威斯敏斯脫法尚未正式通過於英國國會以前，所有該法的序文與正文所規定的關於不列顛聯合國關係的法則，以性質言，皆為憲法習慣，並且是無例外的適用於各自治領。但威斯敏斯脫法的規定却與此種情形不盡相同，蓋它的關於自治領與英國國會關

條約條文只適用於南非，加拿大，與愛爾蘭自由邦三個自治領，至於澳大利亞，紐西蘭，與紐芬蘭，則得以個別制定法律的方式來規定適用威斯敏斯脫法。（紐芬蘭於一九三三年放棄自治領地位，不過在威斯敏斯脫法之下，它與其他的自治領享有相同的地位。）雖然如此，這種區別對於實際的情形固並不發生何種影響。

究竟威斯敏斯脫法是不是對於英國國會的一個限制呢？這個問題牽涉到好幾方面，這裏暫且不備不加以解答。

英國大法官勃拉克斯頓（Blackstone）曾謂：「國會的法修撰及以後國會的權力者，一律無効」，這是所謂「國會主權」的必然結果，也是關於英國國會制度的一個重要原則。所以威斯敏斯脫法雖限制英國國會必須於被神自治領的同意後，才能制定法律適用於該自治領，但是在嚴格的法律上說，根據「國會主權」的基本原則，英國國會自不因此而受到任何的限制。這個「國會主權」的基本原則，為英國以及所有的自治領（愛爾蘭自由邦除外）的法院所承認；因此當英國國會（一）在未經自治領請求並獲得其同意時，而制定法律適用於該自治領，或（二）竟敢直接修正或廢止威斯敏斯脫法本身，所有的法院皆應適用後法優於前法的原则來執行法律。第一種情形是英國國會間接的修正或廢止威斯敏斯脫法，第二種情形則為直接的修正或廢止，在法院看起來，其所產生的結果是相同的。據據這一點，以限制英國國會的立法權範圍亦達到

自治領享有平等地位的目的，在法律上殆為一件不可能的事情。

威斯敏斯脫法的法律效力的永久性既是不可靠的，這使得南非思以另一種保障來維持自治領的地位，庶幾英國國會所制定的法律不致適用於南非自治領。南非國會一九三四年通過了南非地位法(The Status of the Union Act, 1934)，除宣示南非國會享有至高無上的立法以外，並規定英國國會自一九三一年十二月十一日以後所制定的法律，不能適用於南非而成為南非法律的一部份，除非南非國會特別制定法律適用之。至於其他的自治領，則都沒有採取類似南非的行動。

其實，南非的行動是一種過慮的結果。因為雖然根據「國會主權」的基本原則，英國國會絕不受其本身所制定的法律的約束，不過我們不能因此說英國國會的行為即在實際上也不受任何的限制。即就自治領與英國國會的關係言，憲法習慣在一九三一年的威斯敏斯脫法以前即已存在，英國國會如果不替自治領國會制定法律，並不是因為威斯敏斯脫法對於英國國會的權力範圍有所限制，而是因為憲法習慣約束了英國國會的行為。憲法習慣是英國憲法基本原則的一切基礎，因此我們如要分析自治領與英國國會的關係，單是明瞭這個關係的狹義法律基礎是絕對不夠的，我們更須知道關於這個關係的憲法習慣。

本文所云一切，並未包括愛爾蘭自由邦在內，因為它自從一九三七年起施行新法後，造成了一種很特殊的地位，關於它與英國國會的關係，在學理上引起了不少複雜微妙的問題，一致

不列願自清領

的見解尙難求得，茲不贅。

一八

三十一年五月二日 幽川嘉定。  
(載世界政治第七卷第八期)



### 第三章 不列顛自治領與帝國會議

站在公法的立場來說，不列顛帝國無疑是近世最特殊的一個公法上的主體，它包含好幾個足以表現其特色的制度，其中尤以自治領與帝國會議兩個制度為最重要。這兩個制度不但具備一個共同的特點，這就是說，它們都是經由逐漸的演變而形成的制度，並且，在另一方面，它們之間又發生一種極其密切的關係，即它們是互為因果的兩個制度。我們不但於研究自治領地位的發展時，不得不分析帝國會議的成就，且於敘述帝國會議的性質時，也不得不明瞭自治領地位的意義。

殖民地的自治程度發展到某一個地步，帝國會議的制度始為一個必然的產物。一般的說，殖民地爭取解放的要求，因客觀的環境可以採取三種不同的步驟：第一，單純的要求自己管理自己的事務的權利，並且稱謂自己的事務是受限於對內的事務；第二，在自認能夠管理自己的事務以後，往往會更進一步的要求參與帝國事務的決定；第三，有的時候，自己管理自己的事務或參與帝國事務的決定，皆不足以滿足其慾望，乃根本的主張要爭取一個完全獨立的國際地位。總之，從殖民地的發展情形來說，它的殖民地都會採取過這三種不同的步驟。現在的自治領，在它們最初分拆的時候，便進一步的想要過問帝國的事務，很自然的，帝國會議的制度

便有了萌芽了。不但如此，帝國會議的性質與活動的範圍並不是自始就是如此的，它是不斷在演變，它的演變的方向全視自治領地位的發展情形而定。

但是自治領與帝國會議的關係決不止如此，反之，帝國會議的活動也是確定自治領地位性質的一個很重要的因素。在一九三一年以前，所謂自治領地位，具體言之，諸凡自治領的實際地位，自治領的內政外交權力，自治領與英王以及英國國會的關係……等等，乃根據憲法習慣；即在一九三一年的威斯敏斯脫法通過於英國國會以後，所謂自治領地位雖已部份的為該議的法律所規定，然而尚有相當的部份仍以憲法習慣為根據。這些憲法習慣與通常的憲法習慣不同，因為它們幾乎都能見諸公共的文件內（雖然這種公共的文件並不具有絕對的拘束力與效力），這些公共的文件就是好幾次帝國會議的報告書。我們並不是說關於自治領地位的憲法習慣皆為帝國會議所創造的結果，但是我們不能不承認那些憲法習慣因歷次帝國會議在報告書內加以闡明，才有比較確定的意義，這未始不是間接影響了自治領地位的性質。抑又有進者，帝國會議的建議，往往可以為英國國會立法時的根據，例如威斯敏斯脫法是確定自治領地位一部份性質的一部最重要的法律，而實際上，帝國會議可以說是該法的起草者，發動者，與促成者。此又可見帝國會議對於自治領地位的救義的法律的影響。

自治領與帝國會議之間的相互為因果的關係，既如上述，今試進而言帝國會議本身。

帝國會議 (Imperial Conference) 是二十世紀的一個產物，它的前身是殖民地會議 (Colonial Conference)，殖民地會議完全是偶然產生的，它並不是故意創設的一個制度。一八八七年，正逢維多利亞女王登位五十年的大典，各殖民地皆遣派代表參與在倫敦所舉行的盛大典禮。當時即有八以為那是一個最好的機會，由自治的殖民地政府所遣派的代表一同開會，商議與各殖民地有共同之關係的一般的帝國問題。這就是第一次的殖民地會議，因為一切都是嘗試性質的，參加者的範圍並無確定，實際上第一次殖民地會議的開會典禮，參加固不限於自治的殖民地政府的代表而已，即非自治的殖民地政府的代表亦皆參加。這個初次的殖民地會議以商討帝國的關稅問題為其主要的議題，參加者皆一致認為殖民地會議祇具有諮詢的功能，它祇是一個純粹的諮詢機關，而非權力機關，它可以建議，而不能作最後的決定。所以殖民地會議的性質，在一開始便這樣確定了。

十年以後，又逢維多利亞王登位六十年的大典，各殖民地的政治家再次的首要於倫敦，乃乘機有第二次殖民地會議的舉行。就工作言，這次的殖民地會議也像前一次一樣，並沒有甚麼出色的成就可言，不過兩者對於明茅中的機構本身的影響却是不可忽視的。第一次殖民地會議雖因為祇是一個偶然的集會，而關於各種事情皆無一定的規則，然而至少在有一點上，它却是相當肯定的，它認為它本身是一個由各殖民地代表所組成的機構，但是並不構成能作最後決定的權力機關。一八九七年的第二次殖民地會議雖亦無人為的具體計劃複雜其中，可是在形式上，

儘管是偶然的事實，它的某一個特點却成爲後來的帝國會議的先例，這就是說，參加此次殖民地會議者，除掉英國政府的代表外，僅限於各殖民地的國務總理，因爲一般人認爲殖民地的國務總理是最足以代表各該殖民地而爲各該殖民地的發言人。有了這兩次殖民地會議，機構的形式算是已經粗具規模了。

一九〇二年，新王愛德華七世的加冕典禮又是一個很好的機會，促使英國與各殖民地的政治家，在倫敦舉行第三次的殖民地會議。在此次會議中，關於以後類似的會議的性質會引起各方的注意，英國方面主張設立一個永久的諮詢機構，給以帝國院 (Imperial Council) 的名稱，對於與帝國利益有關的事件提供建議，但是殖民地方面，尤其是加拿大，却對此項主張不加贊同。雖然在這方面並未獲得任何具體的決議，可是這次的殖民地會議不能說是毫無貢獻，因爲它有一個很重要的決議，在事實上允許的範圍內，爲促進不列顛帝國間的關係與合作，以後的殖民地會議應爲定期舉行的，並且兩次會議之間不得有超過四年的間隔。於是，經過了此次會議，在權力範圍與組成人員以外，又確定了殖民地會議是一個定期集合的機構。

殖民地會議既定爲定期集合的機構，於是一九〇七年便如期舉行第四次殖民地會議，同時它又是最後一次的殖民地會議，因爲它正式議決以後的會議改稱爲帝國會議，殖民地會議便因此而演變爲帝國會議了。一九一一年乃有第一次帝國會議的舉行，接着因爲初次歐戰發生，應該定期舉行的帝國會議乃告停頓，一九一七年與一九一八年有所謂帝國戰時會議，與當時的英

國戰時內閣並行舉行，實際上，那不過是一種變相的帝國會議，爲求不列顛帝國各個體間的合作，藉以維持並增加作戰的能力。戰後，事態已歸平復，第二次帝國會議是在一九二三年舉行的，以後在一九二六年，一九二九年，一九三〇年，以及一九三七年亦皆先後舉行帝國會議。

其次，我們再來分析帝國會議的靜態與動態兩方面，靜態的帝國會議就是關於它的組成與組織，動態的帝國會議就是關於它的活動與權力範圍。

根據一九〇七年的殖民地會議的決議，以後每四年舉行一次的帝國會議，將爲英國政府與自治的殖民地政府間商議有關共同利益事項的機構。換言之，帝國會議自始便是由英國政府與所謂「自治領」的政府所組成的，所以並不包含非自治的殖民地政府。不過自從一九一七年以後，印度雖並不享有完全的自治權，但因歐戰的影響及其在不列顛帝國中所居的重要地位，印度政府便從此一直參與帝國會議的組成。一九二二年，愛爾蘭自由邦取得了自治領地位，所以，自從一九二三年以後，它的政府也繼印度政府之後參與帝國會議的組成。一九三三年，紐芬蘭正式放棄自治領地位，所以它的政府雖一向參與帝國會議的組成，但自從它放棄了自治領地位以後，就不復爲帝國會議的組成個體了。所以在目前的情況之下，組成帝國會議的一共有七個政府，即英國政府，五個自治領（加拿大，南非，愛爾蘭自由邦，澳大利亞，與紐西蘭）政府，以及印度政府。

第一次具體的帝國會議是由各組成個體所遣派的代表組織而成的，英國政府以首相，自治領大臣，殖民地大臣，與印度大臣為代表，各自自治領政府則以各該國務總理以及其他人員為代表，又除印度政府遣派代表外，印度藩邦也有至少一個代表。開會時即以英國首相為主席。在這一點上，殖民地會議與帝國會議的區別大可注意：出席殖民地會議的英國代表是殖民地大臣，並由他擔任殖民地會議的主席，即以他所居的地位就可證明當時英國與各殖民地間的不平等；可是在出席帝國會議的英國代表中却包括首相，他是帝國會議的主席，就英國與各自自治領皆同樣以首相或國務總理為出席帝國會議的代表一點而言，殖民地會議的演變為帝國會議與自治領地位的發展有很密切的關係。

在原則上，每一個政府所遣派的代表祇限於兩個，要是經帝國會議的特別允許，它可以遣派多於兩個的代表。但是出席代表的數目與投票權是不相等的，在帝國會議中，政府與政府之間維持着絕對平等的地位，投票的時候，非以出席代表的個人為計算的標準，乃以政府為單位的。帝國會議雖多以投票的形式有所議決，這並不是說明所有的問題都是取決於大多數而發生法律上的効力的。實際上，帝國會議的決議幾乎總是一致同意的結果，且並不具有法律上的効力。嚴格說用法律的觀點來說，帝國會議祇是一個諮詢機會，它可以有所議決，不過它的決議祇具有建議的性質，而不論約束任何組成個體的政府或國會。但是，它的建議並不因此而失去其重要性，在一個政府總不會輕易不遵守它的建議，祇有當某一個組成個體的政府有更更時，就

政府因政治的不同當然可以拒絕接受舊政府所同意的帝國會議的建議，那是在現狀下可能發生的一種自然結果。譬如施爾溫的保守黨政府主張帝國的關稅特惠政策，後來成爲一九二三年的帝國會議一致同意的建議，一九二四年，麥克唐納的勞工黨政府上台，它就沒有接受前一年帝國會議的建議。在一九二三年的帝國會議中，南非的國務總理斯末資將軍曾提議帝國會議的決議應由一致同意通過，此項提議未被正式採納，其理由是很明顯的。因爲如果帝國會議的決議必須一致同意通過，那就無異確定它應發生法律上的効力，是則帝國會議的性質將大受影響，諮詢機關的帝國會議便一變而爲權力機關的帝國會議了。在目前的情形之下，組成帝國會議的各個體似多不希望帝國會議具有這樣的性質。

帝國會議往往利用小組會議，以便對於具體方案的精密討論；帝國會議於開會時是不公開的，但是它的大部份的紀錄皆於事後公布的。根據一九〇七年的最後一次殖民地會議的決議，帝國會議應每四年舉行一次，一九二三年的帝國會議則議決在可能範圍以內，每三年舉行一次帝國會議。無論如何，祇要帝國會議的性質沒有很大的變更，加上在事實上各組成個體距離的遼遠，帝國會議將始終是一個定期集合的機關，它在功能上的發展也就因此有其限度。

帝國會議無疑是不列顛帝國中一個很重要的制度，有人竟以這個制度來做確定不列顛帝國的法律性質的根據，此種論斷自然有其牽強武斷之處。不列顛帝國的法律性質並不如一般人所

想像的懸殊置諸，我們恐難以某一個制度或某一個現象來作斷定，我們的電視帝國會議並非因它能被用來解釋不列顛帝國的法律性質，而是因為在實際上它對於不列顛帝國所發生的影響。

在十九世紀末年，因為一再的盛大典禮，各殖民地的負責人員得能在倫敦偶然集合，在同一個時候與英國政府發生接觸，共同商談與帝國利益有關的各種事項，這個偶然的集合，後來一變而為具體的制度，從一九一一年以後，這個具體的制度就是帝國會議。它可以說是一個定期舉行的在朝握政的國務總理會議，它給與各組成個體的負責政治家當面接觸的機會，他們得能互相申說各自的願望與要求，並討論不列顛帝國的各種重要問題。諸凡帝國本身的機構，帝國相互間的關係，以及帝國的對外政策，都可以是帝國會議的議題，凡為帝國會議所議決的，除掉絕對少數的例外，總是為各組成個體所嚴格遵守的。以不列顛帝國在地理上的分散情形來說，帝國會議能給與負責的政治家當面接觸並討論共同問題的機會，的確是它的一個不可輕視的貢獻。

帝國會議對於自治領的影響尤大，特別是在初次歐戰以後。「自治領」一名詞是帝國會議的前身——殖民地會議——的發明，一九〇七年的殖民地會議議決由英國政府與各「自治領」政府合組成一個帝國會議，這是「自治領」一名詞發現於正式文件內的第一次。換句話說，倘使當初沒有帝國會議的設置，也許就根本不會有「自治領」。接着便發生自治領地位的問題：自治領究竟是什麼樣的一種個體？它在法律上的地位又究竟是怎樣？甚麼是自治領地位？自治



領地位原是繼續不斷的在發展，關於自治領地位的性質當初祇是爲學者們所討論，到了一九二六年帝國會議始給以一個權威的定義，所謂自治領地位才初次有了明確的意義，關於自治領的憲法習慣也因此有了正式的文件加以解釋說明。後來這個憲法習慣的一部份又正式爲法律所承認，這就是著名的一九三一年的威斯敏斯脫法，該法乃英國國會原本根據一九三〇年的帝國會議所提的草案制定的，這個時候的帝國會議無異是一個輔助並督促英國國會的法案起草機關了。所以帝國會議不但產生了自治領，且又跟着自治領地位的發展給以莫大的影響。

不列顛帝國不是一個固定的個體，它的這個特質可以反映於自治領與帝國會議的兩個制度中，此兩者都是逐漸演變而成，並且還繼續不斷的在發展着。英國人不求邏輯，不喜歡死板不活動的規則，在自治領和帝國會議的發展過程中，最能夠表現出英國人的這一特性。惟其如此，才形成了自治領與帝國會議之間的密切的關係：自治領的發展以帝國會議的活動爲其主要的原動力，反之，帝國會議的演變亦以自治領的性質爲其主要的促成因素。一般人容或注意自治領和帝國會議的個別的制度，可是我總以爲如果不先把自治領與帝國會議的關係分析清楚，則不但自治領和帝國會議的個別的制度不易澈底瞭解，即不列顛帝國整個的制度恐亦將僅僅得其皮毛。

三十一年六月八日四川嘉定

（世界政治第七卷第九期）

## 第四章 不列顛自治領的對外關係

如果依照一般政治學者的傳統看法，國際關係的主體是獨立國家的話，那麼以不列顛自治領的對外關係來說，它無疑是享有獨立國家的地位；如果根據另外一些學者的意見，不列顛自治領並不能列為獨立國家之一的話，那麼同樣以它的對外關係來說，國際關係的主體便不僅是獨立國家而已，且應包括不列顛自治領。所以我們若不確定不列顛自治領是獨立國家，使不得不擴大國際關係的主體的範圍，使之不但包括獨立國家，且應包括不列顛自治領；反之，我們若斷言獨立國家是唯一的國際關係的主體，便不得不把不列顛自治領歸類為獨立國家。我們有兩個可能任我們選擇：或則把國際關係的主體的範圍明確地加以區劃，又或則把獨立國家的意義正確的加以界說。此可見不列顛自治領的對外關係一個問題的重要性。

本文乃以法律的觀點來研究不列顛自治領的對外關係，並非分析它的外交政策。關於這個問題的分析，大致可以分為以下六點：（一）出席國際會議，（二）參加國際組織，（三）派遣外交代表，（四）締結條約，（五）確定邦交，（六）決定和戰與維持中立，茲當分段加以析述。

## 第一，出席國際會議。

在第一次大戰以前，自治領在對外關係的活動上是非常有限的，除掉英國覺得有必要時，如或欲向各自治領外，英國是可以自由地運用對外的關係並決定對外的政策的。這種情形爲第一次大戰所改變，其原因有二：自治領地位的逐漸發展，致使英國不得不找一個機會調整它與各自治領在這一方面的關係，此其遠因；各自治領的積極參戰，並在爭取勝利的過程中的偉大貢獻，促使英國抓住這個機會來提高自治領的國際地位。

在大戰期間，各自治領皆希望日後參與和平的談判，英國政府毫無遲疑地先後加以承認，停戰以後，各自治領政府表示自治領必需以獨立個體的地位參加和平會議，以它們對於勝利的貢獻，這樣的要求是並沒有過分的。當時關於如何組織和平會議的一般意見已經確定，即把參加和平會議的國家分爲兩類：其僅具有特殊利害關係的交戰國爲一類，諸凡各小國家皆屬之，其具有一般利害關係的交戰國爲另一類，諸凡各主要國家皆屬之；後者出席每一次的和平會議，前者則僅出席它們有特殊利害關係的和平會議。爲要滿足各自治領的願望，它們不單被視爲小國家，同時亦被視爲主要國家；換言之，它們享有雙重的地位，一方面是僅具有特殊利害關係的交戰國，另一方面是具有一般利害關係的交戰國。居於前者的地位，它們單獨地派遣代表出席與它們有特殊利害關係的和平會議；居於後者的地位，它們是組成不列顛帝國代表團的單位，出席每一次的和平會議。這是自治領出席國際會議的第一次，創下了自治領這一方轉

對關係的先例，它們在和會中的成就以及地位的重要，自不待言。此次經驗初步的提高了這治領的國際地位，那恐怕是一件更不能加以忽視的事實。

一九二一年在華盛頓舉行軍縮會議，由美國總統出名邀請各國政府派遣代表出席，但各自治領政府未在被邀請之列。由於此次的疏忽，引起了不少的困難問題。以軍縮會議的重要而言，自不能不有各自治領政府的代表的參加，英國政府便建議成立一個不列顛帝國代表團，其中包括各自治領政府提請英王任命的代表，分別授與全權。根據法律的觀點，並且站在自治領的立場，成立不列顛帝國代表團的辦法是相當尊重自治領的國際地位的，柏爾福（Lord Balfour）在會議中的地位是一個很好的證據，他需要簽字兩次，因為一方面他是代表英國政府，另一方面他同時又是代表南非政府，緣南非政府當初是提請英王任命他做南非政府的代表的。

翌年舉行洛桑會議，情形便大不相同了。由於法國的異議，各自治領政府不在英國政府的代表外另派遣代表，英國政府則允以一般的政策以及交涉的經過隨時通知各自治領政府，並於必要時邀請它們在條約或協定上簽字。英國政府認為洛桑會議所採取的程序在實質上與凡爾賽和會所採取的程序無異，但是加拿大政府則堅持兩者有很大的區別，且保留加拿大國會對於洛桑會議所商定的任何條約與協定的最後決定權。結果洛桑條約僅由英國政府的代表簽字，澳大利亞，南非，紐西蘭，愛爾蘭自由邦（以及印度）等政府雖曾先後表示對於批准該條約的願意，唯獨加拿大政府還是不放棄它的立場，認為它既非簽字的一方，國會自不能加以批准，加

拿大政府自亦不能因該條約而負責任。由於加拿大的這種態度，一九三二年的帝國會議不得不明白承認一個慣例，即自治領的單獨出席國際會議。

一九二四年的倫敦賠償會議，幾經波折，各自治領取得了前一年帝國會議所明白承認的地位。一九二五年又有羅迦諾會議，各自治領政府並未派遣代表出席，羅迦諾條約並明白規定該條約祇適用於英國，而不適用於各自治領。這是第一個實例，證明如果自治領政府不派遣代表出席一個國際會議，則該國際會議的任何結果，該自治領是不受其約束的。

一九二三年的帝國會議祇是提出了關於條約的交涉，簽字，以及批准等事項的建議，一九二六年的帝國會議才對於不列顛帝國各組成個體出席國際會議一問題加以研究，它認為關於不列顛帝國各組成個體出席國際會議一事，應由各該組成個體根據它的利益以及國際會議的結果，考慮並決定它是否要派遣代表出席。它又認為當兩個以上的不列顛帝國組成個體希望出席國際會議時，有三種可能的派遣代表的方法：

(一) 共同的代表——由希望出席國際會議的不列顛帝國各組成個體政府提請英王任命一個或幾個代表，授與全權；

(二) 不列顛帝國代表團——這就是一九二一年華盛頓軍縮會議的辦法；

(三) 單獨的代表——由希望出席國際會議的不列顛帝國各組成個體政府提請英王任命單獨的代表，授與全權，代表各該組成個體政府。

從此以後，遇有舉行國際會議時，各自治領如有意或有必要出席，總是提請英王任派單獨的代表，授與全權，代表各該自治領政府，一九二七年的日內瓦海軍軍縮會議，一九二九年與一九三〇年的海牙會議，一九三〇年的倫敦海軍軍縮會議等，都是如此，都是根據一九二六年的帝國會議所舉出的三種可能的派遣代表出席國際會議的方法。這一種趨勢，在此次世界大戰中，可以觀察得到，例如最近在美國舉行的同盟國糧食會議，並且我們也能預卜此戰戰後的情形。

## 第二、參加國際組織。

真正的國際性的組織是永久的，而不是暫時的，那麼這種國際組織是萌芽於第一次世界大戰以後，自治領也就以說是自始便參加國際組織的。雖然如此，自治領之能為國際組織組織成團體，並不是一個很順利的結果。

凡爾賽和約產生了國際聯盟。自治領在戰爭的過程中曾經有過偉大的貢獻，在和會中也佔有獨立和相當重要的地位，它們的堅持以獨立的地位參加國際聯盟，當然不是一件值得驚訝的事情。但是在國聯盟章最早的草案中，自治領的獨立地位並沒有被尊重，自治領的獨立參加國聯不但為外國所反對，就是英國也並不表示贊同。反對者兩方各有所顧慮：如果自治領參加了國聯，外國顧慮英國在國際將佔優越的地位，英國則顧慮不列顛帝國的統一恐因而被破壞。由於自治領的好幾位有作為的政治家始終堅持其一貫的立場，先則使英國政府改變它的態度，繼之

其他各大國也就不得不讓步，然而衷心固仍憂慮英國在國聯的優越地位，這種憂慮一直在好幾年以後才打消的。

在理論上，不列顛帝國的統一並不因自治領的參加國聯而被破壞，因為各自治領雖在國聯中維持着獨立的地位，不列顛帝國仍舊是一個統一的實體，不列顛帝國是國聯會員，同時又是理事會的常任理事，而加拿大、澳大利亞、南非、紐西蘭、一九二三年以後的愛爾蘭自由邦，（以及印度），也都是獨立的國聯會員國。至於不列顛帝國代表在理事會中的地位是非常的微妙，他祇是代表聯合王國以及非國聯會員的不列顛帝國的其他組成團體，而不是代表各自治領，雖然他自須將各種事情隨時通知有利害關係的各自治領，而各自治領也可以要求他為它們在理事會中有所主張。在很早的時候，遠在國聯正式成立的前夕，美國總統威爾遜，英國首相勞易喬治，以及法國國務總理克雷蒙梭，曾提出保證，自治領在理事會中也是可以佔有地位的；後經過一次關於理事會組織的修正，理事會的組織擴大了，威爾遜，勞易喬治，和克雷蒙梭的保證，也就有了使之變為事實的可能。一九二六年，愛爾蘭自由邦事尚未獲得英國的完全諒解，企圖競選理事會理事而告失敗，翌年，加拿大才正式的被選為理事會非常任理事，這是第一個自治領充任理事會理事，從此自治領又進一步獲得了在國聯中的平等的地位。一九三〇年，愛爾蘭自由邦繼加拿大之後被選為理事會非常任理事，一九三三年，澳大利亞繼愛爾蘭自由邦之後被選為理事會非常任理事，一九三六年，紐西蘭繼澳大利亞之後被選為理事會非常

任理事，一九三六年，紐西蘭繼澳大利亞之後被選為理事會非常任理事。各自治領的輪流充任理事會非常任理事，便因此成爲一個慣例了。

以上是就國聯及其理事會的組成上，指出自治領的獨立平等的地位，至於在這一種形式以外，自治領在國聯的地位，實質上也是相當獨立平等的，這就是說，自從一九二七年以後，不列顛帝國在日內瓦的統一形式業已喪失殆盡，就是它的統一實質自始也並不完備。因爲各自治領並無必要與英國主張同一個政策或採取同一個步驟，關於這一點，似乎自始就是這樣確定的。一九二〇年。英國代表向理事會提出建議，主張由國聯調查研究如何開發並利用各地的資源，理事會已加以接受，但是終於因自治領的異議而波詭譎；同年，加拿大與南非堅的主張接受亞爾倍尼亞的請求加入國聯，英國的遲疑雖未得法國的同情，但是最後也不得不讓步。尚有其他方面，自治領也往往單獨的有所主張，於無論其達到目的與否，仍能表現它們是的確具有完全的人格和獨立的意志。

然而自治領在國際的地位與國際其他會員國的地位，並不是絕對平等的，這至少可以從兩方面來加以證明，雖然學理上的爭執至今尚是存在：

第一，一九二四年七月，愛爾蘭自由邦代表根據國聯盟章第十八條，向國聯秘書處登記一九二一年十二月六日的英愛協定，英國政府立即向國聯秘書處提出聲明，反對此舉，認爲不列顛聯合國各組成個體之間的關係是不受國聯盟約的約束的，盟章第十八條也就當然的不能適



用於一九二一年的英愛協定。結果，該協定仍在國聯條約彙集中刊出，同時在次卷中又刊出英愛兩政府的聲明。一九二六年的帝國會議爲此提出了一個具體的建議，主張一切在國聯贊助下所締結的條約，皆須以國家元首首爲主體，這無異是否認類似英愛協定的文件是具有條約的性質而受國聯盟章第十八條的約束。這祇是代表帝國會議在法理上的一種主張，實際上問題仍舊存在，並且在自治領地位繼續不斷的發展過程中，該問題將變成更爲複雜而微妙。這是證明由於自治領與英國之間所發生的特殊關係，在某一方面與國聯其他會員國的地位是不能同日而語的。

第二，魯威爾(Newton W. Rowell)曾於一九二〇年在加拿大國會下議院宣稱：根據加拿大政府與英國政府的意見，如果自治領與外國之間發生了糾紛，並依照盟章請求國聯加以解決，那麼無論在國聯大會或理事會中，不列顛帝國的各組成個體在投票的時候皆須迴避，而不行使其投票權。關於這一點，各方的意見也不甚一致，並且由於自治領地位的發展，魯威爾所稱加拿大政府與英國政府的意見，恐將不得不被修正。然而在現狀下，這又證明由於自治領與英國之間所發生的特殊關係，在又一方面與國聯其他會員國的地位是不盡相同的。

在國聯以外，自治領又參加國際勞工組織以及國際裁判常設法庭，關於後者，有兩點不得不加以補充的證明：關於不列顛帝國各組成個體之間的法律糾紛，是並不在國際裁判常設法庭的權限範圍以內的，此其一。如果自治領是國際裁判常設法庭所受理的國際糾紛的當事國之一方，因爲已經有了一個英國國籍的法官，自治領就不能像別的國家一樣的再另外指定一個本國

的法官，英國政府雖曾於一九二九年建議修正此點，但始終並未成爲事實，此其二。主張不列顛帝國是統一的個體的學者，往往以此兩點來做他們辯論的根據。

從參加國際組織一點來看，自治領的地位雖是相當獨立，然亦未必與別國完全平等。國聯盟章第一條根本就是把完全自治的「國家」，「自治領」，與「殖民地」同時並舉的，可見它是把國家與自治領加以區別的。雖然如此，我們不能單從自治領在國聯的地位，斷章取義的來確定它們在國際法上的一般地位，自治領與國聯的關係並不是它們唯一的對外關係，我們必須在自治領多方的對外關係中來判斷它們在國際社會中是佔據一個甚麼樣的位置。

### 第三、派遣外交代表。

這裏所謂外交代表，當係指大使公使而言，商務專員以及領事等，嚴格言之，不能包括在外交代表以內。

自治領的正式派遣外交代表，雖在第一次世界大戰之後，但在二十餘年以前，自治領的這種願望便早已萌芽。在十九世紀末年的時候，加拿大的朝野兩政黨都認爲以加拿大與美國的特殊關係而言，它應該單獨的派遣駐美的外交代表。到了第一次世界大戰的時候，加拿大的這種願望似乎更爲迫切，但由於戰爭狀態所造成的事實上的困難以及特殊的情形，一般的意見主張當時加拿大似應派遣一個赴美軍事考察團。但是當這個臨時性質的考察團尚未完全結束它的工作

作時，各自治領代表與英國政府又開始商洽關於加拿大派遣駐華盛頓的常設外交代表的問題，其商洽的結果，最後於一九二〇年五月由英加兩政府分別向英加兩國會宣佈，其要點如下：

(一) 英加兩政府皆同意，加拿大的利益在華盛頓應有比當時的情況下更完備的代表；

(二) 由加拿大政府提請英王任命一個駐華盛頓的全權公使，受加拿大政府的指揮並直接向加拿大政府負責，就純粹與加拿大有關的事情，與美國政府發生來往；

(三) 英國駐美大使因故不能行使職權時，由加拿大公使代其執行館務；

(四) 無論在英國政府與加拿大政府方面說，加拿大駐美公使的設置，決不妨礙不列顛帝國外交上的統一的原則。

當時澳大利亞便表示異議，它根本不主張自治領單獨的派遣外交代表，尤其不能同意上列的第三點。同時，加拿大政府的更動（自由黨的重握政權），再加上沒有合適的人願意充任駐美公使（他必須非常富有），這個計劃便擱置了好幾年，直至一九二六年才實現。在一九二四年的時候，愛爾蘭自由邦却早於加拿大單獨的與美國發生了外交上的關係，這也就是自治領派遣外交代表的第一個例子。愛爾蘭自由邦駐美公使的設置，是建築在兩個基礎上面的：一方面是不妨礙不列顛帝國外交上的統一的原則，另一方面是不兼顧有關於不列顛帝國其他組成個體的事務。一九二六年，加拿大繼愛爾蘭自由邦之後設置駐美公使，但是以上所云的第三點，到那個時候已經不能再付諸實施了。一九二七年，美國也分別派遣駐加拿大與愛爾蘭自由邦的公

使。

愛爾蘭自由邦在派遣駐美公使以後，又先後在法國，德國，梵蒂岡教廷，比利時，西班牙等設置公使館；加拿大在派遣駐美公使以後，也先後在法國，日本，中國等設置公使館；南非的派遣外交代表是在愛爾蘭自由邦與加拿大之後，它先後在荷蘭，義大利，美國，法國，比利時，法國，瑞典，西班牙等設置公使館。至於澳大利亞與紐西蘭幾乎是一向不主張自治領單獨派遣外交代表的，因為這樣做必致破壞不列顛帝國外交上的統一的原則，然而去年澳大利亞也與中國互派使節，澳大利亞的態度顯已有了改變了。

自治領的派遣外交代表幾乎總是由英國政府發動的，國會是以英王的名義頒發的，由自治領公使向駐在國的國家元首呈遞，一切都相同於他國派遣駐在國的公使的地位。至於外國派駐自治領的公使，是向代表英王的自治領總督（以愛爾蘭自由邦為例外）呈遞國書，名義上接受國書者當然仍是英王。在這種程序中，我們無法去找求邏輯，其實，自治領地位的發展根本不是邏輯的發展，自治領與英國的關係也根本不是邏輯的關係。

在同一个駐在國家，英國與自治領的外交代表當然要發生很密切的關係，他們之間的關係似同英國政府與自治領政府的關係，互相磋商，互設諮詢，彼此是絕對平等的。一九二九年的「孤葉」號（*Im Alone*）是年，美國的巡邏艦在美國領海外因偵緝酒運擊沉了一艘英船，這件事情牽涉了好幾點：第一，「孤葉」號是一艘在加拿大註冊的

船，第二，「孤葉」號擊沉時，死一歸化的英國人，第三，關於偵緝酒運事，英美兩國曾於一九二四年締結一個協定。最近，英國大使與加拿大公使同時提出抗議，後來根據「孤葉」號是在加拿大註冊的一點，由加拿大公使單獨與美國政府進行交涉，但他隨時把交涉經過情形通知英國大使。在交涉的過程中，美國方面曾表示加拿大政府似乎不能為英國人民提出請求。為答覆這一點起見，英國政府正式地提出聲明稱：關於由那一個英王陛下下的政府為英王陛下的臣民提出請求的一個問題，是英王陛下下的各政府之間的一個問題，自非任何外國政府所能加以過問。英國政府的這個聲明是為美國政府釋疑，也是把自治領所派遣的外交代表的地位加以確定。

#### 第四，締結條約。

如果依其性質，條約可以分為政治的條約與非政治的條約兩類，那麼遠在第一次世界大戰以前，自治領對於非政治的條約（商約即為一例）的締結，事實上差不多已經享有不受限制的權力。至於政治的條約，除掉極端少數的例外，其締結權總是屬於英國，而自治領則當然的受該條約的約束。自從初次大戰以後，自治領不但派遣代表出席和會，並且又是和約的簽字國。從此以後，自治領的締約權範圍逐漸擴大，幾乎與獨立國家的締約權無異。

各自治領在運用其締結條約權時，其程序的細節儘有不同，然亦不無大體上相似之處。條約是以國家元首為主體的，所以當自治領要與外國發生條約的關係時，當由英王的名義為某一

個自治領與某一個外國締結條約，交涉的代表是由英王授與全權，批准亦由英王的名義爲之。當然，在責任政府的原則之下，英王在公法上的各種行爲祇是形式而已，他爲自治領與外國締結條約的各種行爲，都是根據自治領政府的建議而爲的。締結條約的程序大體上皆如此，至於締結行政協定是不以國家元首爲主體的，所以當自治領要與外國締結行政協定時，祇沒有明定王的名義的必要，雖然在實質上，條約與行政協定之間並無區別的存存。行政協定的主體是政府，自治領政府可以選自任命代表，授與全權，與外國締結行政協定，其批准也是屬於自治領政府，而非屬於英王。無論是英國或各自治領，行政協定的數量都是多於條約而，尤以加拿大，南非，與愛爾蘭自由邦爲甚。

關於自治領與締結條約權的問題，初次世界大戰以後的好幾次帝國會議皆曾加以討論，它們所建議的可以歸納爲三點：（一）英國或自治領政府與外國進行條約或行政協定的交涉時，必須隨時通知其他利害關係的政府，使之有表示意見的機會；（二）其他利害關係的政府接獲通知後，必須在合理的最短期間，表示其意見；（三）英國或自治領政府不能不經其他政府同意，使之負擔積極的義務。這是證明由於不列顛帝國各組成個體之間所發生的特殊的關係，彼此的取得密切的聯絡與合作是非常必要的。

愛爾蘭自由邦的情形比較特殊，似乎不能不加以補充的說明。它之享有自治領地位，始於一九二二年，較晚於所有其他的自治領；然而它却是盡心力最大的一個自治領，最不滿意於現

賦下的自治領地位的性質，自從一九三六年，以後它廢止了英王任命總督的制度，在行政上說，所有對內的事務，一律不用英王的名義。至於對外的事務，則尙相當的保留英王的名義。根據一九三六年愛爾蘭自由邦國會所制定的行政權力（對外關係）法，在澳大利亞，加拿大，美國，紐西蘭，與南非繼續承認英王是它們共同的國家元首的場合下，愛爾蘭自由邦駐外使領人員的任命以及國際協定的締結，一律由愛政府提請英王，形式上由英王的名義爲之。此可見在嚴格法律上說，愛爾蘭自由邦的某些對外的事務，在某種條件之下，尙須用英王的名義。然而事實上，愛爾蘭自由邦總是極力避免與外國締結以國家元首爲主體的條約，而多採取以政府爲主體的行政協定的形式。一九三一年與一九三七年，愛爾蘭自由邦曾兩次以英王的名義與外國締結條約，自一九三二年至一九三六年的五年中，它是三十七個國際協定的當事國之一方，但是它都避用英王的名義。

#### 第五，確定邦交。

在一個國家的對外關係方面，與外國的邦交的確定當然是一行最根本的事情，因爲祇有在維持邦交的場合下，才有發生正常的國際關係的可能。自治領在這方面，是否與英國享有平等的地位呢？

僅就原則而言，不列顛帝國各組成個體對於某一個外國的邦交的維持，斷絕，與恢復，似應

採取統一的步驟，以免在事實上產生很多不便利的地方。試想：一個為英國所承認的政府或國家，而自治領不承認，或一個為英國所未承認的政府或國家，而自治領却加以承認，其結果將如何？然而這祇是原則而已，自治領地位的發展原是不遵守任何確定的原則的，那裏自治領如有主張單獨確定與外國的邦交者，我們似不必引以為奇，也毋須以原則去加以商量。大體上，各自治領尚能顧全大局，在可能範圍內，它們總是避免以獨立於英國的行動來表示與外國的邦交；雖然如此，它們固未嘗放棄在這方面與英國享有平等地位的要求。

一九二四年，英國勞工黨政府專前未與各自治領政府會商，承認蘇俄政府，加拿大政府很自然地不滿意於這種程序，乃單獨承認蘇俄政府。一九二七年，英國政府決定與蘇俄斷絕邦交，這一次，加拿大政府也是單獨行動的。兩年後，勞工黨再次執政，英蘇邦交使又恢復了，各自治領政府都沒有單獨的行動，似乎各自治領與蘇俄邦交的恢復是英蘇邦交恢復的當然結果，加拿大政府也沒有單獨行動，與一九二四年以及一九二七年的情形完全相反，其態度的不一致，實在是非常費解。一九二九年到一九三二年的數年中，英國政府與梵蒂岡的關係大有決裂的可能，緣天主教會不斷地干涉英屬馬爾太島的政府，而英廷未允英國政府之請加以阻止，英國政府本擬召返駐教廷公使表示嚴重的抗議，而它又明知在這一件事情上愛爾蘭自由邦政府是絕不會採取同一個步驟的，乃改取一種較緩和的手段，即暫以代辦處理駐教廷公使館的館務，以為不滿意教廷的態度的一種表示。這一件事情的經過，足以證明英國政府為求不



列強帝國對外政策的統一，寧願讓各自治領享有單獨地確定邦交之權力。一九二一年，西非共和國之成立，是英國與各自治領政府分別加以承認的。

總之，在理論上說，確定邦交是以由各自治領政府單獨行使的，換言之，自治領政府可以不承認英國政府所承認的政府或國家，英國政府也可以不承認自治領政府所承認的政府或國家。困難的情形可能會發生，有些自治領的政府對於可能的困難情形的發生毫無顧忌，可是英國政府總是努力使其不致發生的。

#### 第六，決定和戰與維持中立。

關於自治領的決定和戰與維持中立之權，在初次世界大戰的時候，是根本沒有這個問題的存在，因為如是英國與某一外國入於戰爭狀態，各自治領也就當然的入於戰爭狀態，和戰的決定權並不屬於它們，它們當然不能維持中立。戰後，自治領地位逐漸發展，在對外關係上，自治領已逐漸發展為國際法上獨立的個體，它們能出席國際會議，能參加國際組織，能派遺代表，能締結條約，又能確定邦交，於是它們的能否決定和戰與維持中立，也就成為學理上爭論的焦點了。傳統的學者認為基於不列顛帝國的性質，自治領是不能自主地決定和戰與維持中立的，要不然，便等於是一種脫離不列顛帝國的行為，或間接促使不列顛帝國解體。在另一方面，愛爾蘭自由邦與南非兩自治領的政治家認為不列顛帝國是身合國的一種，它的各組成個

體是國際法上的獨立個體，它們都能自主地決定和戰與維持中立，況且根據羅迦諾條約第七條，英國因履行條約義務而參戰時，各自治領是並不當然地處於交戰地位的，這是很好的一個證據說明自治領的和戰的自主權。這兩方面的理論上的爭執，直至二次世界大戰的前夕，始終沒有定論。

自從一九三三年以後，希特勒稱霸歐陸，英國政府則步步退讓，一再妥協，乃有一九三八年慕尼黑協定的訂立，當時加拿大，南非，與愛爾蘭自由邦的政府對於張伯倫的外交政策不無異議，乃先後聲明如因當時英國的外交政策而引起了國際戰爭，它們的國會將自主地決定應否或如何援助英國，南非與愛爾蘭自由邦的政府並且保留一旦戰爭發生時維持中立的權利。這三個自治領所預先聲明的立場，似為英國政府所接受。翌年九月二日英國對德宣戰，除掉澳大利亞國務總理宣佈英國的入於戰爭狀態使得澳大利亞也當然地入於戰爭狀態以外，加拿大，南非，與紐西蘭三個自治領是用不同的程序分別對德宣戰的，而愛爾蘭自由邦則維持中立。一九四一年十二月，日本的突擊珍珠港掀動了太平洋的戰爭，除掉愛爾蘭自由邦仍繼續維持中立外，澳大利亞首先對日宣戰，英國與其他自治領繼之，澳大利亞此次態度的改變，應該引起我們的注意，不論愛爾蘭自由邦的維持中立或其他自治領的參戰，它們的行為的方式皆足以表示它們是在英國以外，獨立自主地決定關係和戰與中立的態度的。到了這一步，自治領的實際地位可以說是發展到最高的一層。

綜上所逃關於不列顛自治領的對外關係，當可窺其在國際社會中的地位的一般情形。在國際關係上說，不列顛自治領與獨立國家幾乎是沒有絲毫不相同之處，它們的國際關係的主體的地位無疑是非常完全的。然而它們究竟還是很特殊的政治個體，與英國發生特殊的關係，共同組成又一個特殊的政治個體——不列顛聯合國。自治領地位是多方面的，其對外關係僅為一端而已，無論對外關係的重要性如何，要澈底明瞭自治領地位的性質，在對外關係以外，尚須有更廣泛的研究。

三十二年五月二十一日重慶

（載世界政治第八卷第一期）

## 第五章 不列顛自治領與戰爭

無論在任何一方面說，自治領在不列顛帝國中所居之地位確是非常重要的。關於自治領的法律上的問題，諸多尙無定論，因為所謂自治領地位僅僅是初次大戰後才開始發展的一項制度，直至此刻，它雖已有了法規的根據，可是尙有很多方面，還是依據習慣，或還是學理所爭論的焦點。本文特提出自治領與戰爭一個問題，用法律的觀點來加以討論。

這個問題至少有三方面：在不列顛帝國一方面說，不同的不列顛帝國的組成個體，能否在同一個時候，有的與某一個外國發生戰爭，有的却維持中立的地位？其次，在自治領一方面說，它有沒有自主的決定和戰與維持中立之權？復次，在與英國發生戰爭的外國一方面說，它能否在事實上承認自治領的中立地位？茲先述過去在學理上關於這個問題的紛爭，繼述二次大戰對於這個問題所發生的影響。

傳統的主張都以爲不同的不列顛帝國的組成個體，不能在同一個時候，有的與某一個外國發生戰爭，有的却維持中立的地位，換言之，自治領絕不能享有自主的決定和戰與維持中立地位之權力。不列顛帝國法制的權威學者基斯(A. B. Keith)的意見最能代表這一種傳統的主張。

基斯對於這一個問題的意見，散見於其所著關係不列顛帝國與不列顛自治領的幾部鉅著。我們可以把他的意見歸納爲下列數點：

第一，基斯認爲如果自治領單獨的宣戰，媾和，或維持中立，那便等於是一種脫離不列顛帝國的行爲，依法，脫離不列顛帝國，不是組成不列顛帝國的個體所能單獨做的行爲，這是基斯根據一九三一年威斯敏斯脫法的序文所作的一種解釋。根據該法序文的規定，王位是組成不列顛帝國的各個體的自由聯合的表徵，它們靠共同對王位的歸依而得聯合，因此依照關於它們之間關係的憲法慣例，關於帝位繼承或帝號的法律，如欲加以修正，不但須經英國國會的通過，並須經所有自治領的國會的通過。基斯據此而認爲組成不列顛帝國的各個體的聯合，是一種不能因單方行爲而消滅的聯合，這就是說，自治領或其他組成不列顛帝國的個體，不能享有單獨的脫離不列顛帝國的權利，除非是全體同意的結果，不列顛帝國的聯合是絕不能有所改變的。基斯既認爲自治領單獨宣戰，媾和，或維持中立等於是一種脫離不列顛帝國的行爲，而組成不列顛的各個體依法不能享有單獨的脫離不列顛帝國的權利，因此如果自治領單獨的宣戰，媾和，或維持中立，那便是一種不合法的行爲。這是基斯從自治領不能享有脫離權的觀點，來證明自治領沒有自主的決定和戰或維持中立的權力。

第二，英國與某幾個自治領發生特殊的關係，基斯認爲這種情形致使那幾個自治領不能自主的決定和戰或維持中立；那幾個與英國發生特殊關係的自治領就是南非與愛爾蘭，自由邦南非

與愛爾蘭自由邦既是如此，基斯因此推論所有的自治領不能當英國與外國發生戰爭的時候維持中立的地位。直至一九二一年，南非的防禦責任完全歸諸英國，庶幾當南非有內亂的威脅時，英軍可以利用西門斯頓 (Simonstown) 海軍根據地或其他的根據地。在第一次大戰的時候，南非的全部防禦責任事實上為南非自己所負，除掉指揮的人員以外，英軍暫不駐紮於南非的各軍事據點。到大戰結束以後，英國與南非兩方政府開始交涉商議關於南非的防禦事宜，結果就是一九二二年的所謂西門斯頓協定，根據該協定，南非的防禦由南非政府負完全的责任，並由英國陸軍部將全部在南非的土地與財產無償的讓與南非政府，但英國海軍部仍得隨時利用西門斯頓海軍根據地。基斯認為在這種情形之下，當英國與外國發生戰爭的時候，基於西門斯頓協定中所包含的英國與南非之間的諒解，後者在道義上便可能維持中立的地位。

在防禦這一點上說，英國與愛爾蘭自由邦之間也有一種特殊的關係。根據一九二一年的英愛條約，在平時，愛爾蘭自由邦允以幾個軍港為英國利用，英國軍艦得停靠該處，在戰時，英國得提出更多其他的請求，以鞏固沿海的防禦，愛爾蘭自由邦必須給與英國最大的便利。基斯認為在英國與愛爾蘭自由邦之間如果有了這種條約的存在，那麼當英國與外國發生戰爭的時候，即使愛爾蘭自由邦想維持中立，那個與英國發生戰爭的外國是絕不會承認愛爾蘭自由邦的中立地位的。

以上是基斯從英國與南非及愛爾蘭自由邦所發生的特殊關係的觀點，來推論自治領不能在

英國與外國發生戰爭的時候維持中立。

第三，基斯認為基於不列顛帝國的性質，各自治領不能享有自主的決定和戰的權力。關於不列顛帝國的性質，在學理上有各種不同的解釋，這尚無定論，這裏祇能概括的提到基斯的主張，觀察他怎樣以不列顛帝國的性質來說明戰時自治領的地位。基斯與很多其他的學者皆視不列顛帝國為一個統一的個體，唯其是這樣，便產生了兩個結果：（一）決定和戰之權應該在同一個地方，這同一個地方當然非英國莫屬，嚴格的在法學上說，決定和戰之權乃操諸英王之手，事實上，那個權力的運用當然為內閣和國會所左右；（二）不列顛帝國既為一個統一的個體，而組成不列顛帝國的各個體又是靠其同對英王的歸依而得聯合，在邏輯上說，操決定和戰之權的英王自不能以其所統治的不列顛帝國的十部份與外國發生戰爭，而同時讓他所統治的不列顛帝國的其他部份維持中立的地位。自治領的中立與不列顛帝國的統一是不互相能容納的，自治領要是能夠在英國與外國發生戰爭的時候維持中立，傳統學者眼光中的不列顛帝國便等於是解體了。這是基斯從不列顛帝國的性質的觀點，來判斷自治領不能自主的決定和戰或維持中立。

上述這點，大體上可以代表傳統的學者。在法理上對於自治領與戰爭一個問題的看法；此外也有人以為英國與自治領的關係非常密切，一方面在航線的維持以及原料的供給上，英國不得不大大的依靠自治領，另一方面在防禦上，自治領又不得不有賴於英國的幫助，所以自治領的自主的決定和戰或維持中立是事實上絕對不可能的事情。這是事實問題，與我們用法律觀點的討

論無關，在不贊。關於自治領與戰爭一個問題的傳統主張，還有兩個補充的解釋是應該在此加以說明的，其中一個是邏輯的必然結果，另一個可以說是事實上不能避免的一個讓步，若無此讓步，使難以自圓其說。和戰的決定權既歸諸英王，則英國如不得已欲與外國發生戰爭時，由英王行使宣戰之權。戰爭狀態一經宣告後，則不但英國與該外國進入了戰爭狀態，自治領毋須格外宣戰，英王的全部（自治領包括在內）也當然的與該外國進入了戰爭狀態，自治領毋須格外宣戰，英王的一個行為便可以包括並影響及於整個的不列顛帝國。因為這緣故，再加上不列顛帝國的組成個體相互間的關係，當英國對外國宣戰的時候，自須事先徵得自治領的同意，不然便會產生很不幸的結果。此其一。其次，自治領雖因英國的宣戰而當然的成為交戰團體，但它們對於英國的政策或可能有異議，它們也可能與戰爭並無直接的利害關係，所以在法律上它們儘可以當然的成為交戰團體，而在事實上則可以不必派遣軍隊與英國並肩作戰，這就是自治領可能居的所謂「消極的交戰地位」。因為政策上的動機，敵國當然可以把握「消極的交戰地位」的自治領視作中立，而不加以軍事上的攻擊，但這不過是由於敵國在戰略上的關係，自治領的「消極的交戰地位」並不就是中立地位，並不能產生因中立地位而引起的權利義務問題。過去英國曾經數次與外國發生非大規模的戰爭，例如一九一九年英國與阿富汗的戰爭，實際上參與戰爭的與負擔戰費的僅限於英國，自治領雖沒有積極的參與戰爭或負擔戰費，但在法律上它們仍不失其為交戰團體（雖然它們祇是居「消極的交戰地位」），它們須以交戰團體的地位對於敵國人



民，敵國財產，領海內的敵國船舶，以及與敵國之間的貿易關係，與以適當的處置，庶幾英國不致受到不利的結果。此其二。這後一點關於自治領可能居的「消極的交戰地位」，我們認為是持此說者的一種在學理上自圓其說和在政體上求取解釋的讓步。因為不如此，一則無以解釋當過去英國數次與外國發生戰爭時未積極參與戰爭的自治領的地位，二則無以誘使離心力較強的自治領樂意的接受關於不列顛帝國戰爭權統一的說法。

總統的主張並不為所有的人所接受，南非與愛爾蘭的政治家尤持相反的意见，他們的動機固然免不了是政治的，但他們却是在學理上辯護他們的主張。他們的代表人物是愛爾蘭自由邦總統第凡赫拉(De Valera)與南非的前任國務總理海超格將軍(General Hertzog)，把他們的意思歸納起來，也可以得下列三點：

第一，援引事實的先例，自治領毋須乎因英國與外國發生戰爭而當然的成為交戰團體，即當英國與外國發生戰爭的時候，自治領仍應享有自主的維持中立的權利。在一九二五年的時候，由於英國的主動，為要避免再次歐戰的發生，英法德義比等國乃有羅遜諾條約的簽訂，其中一項便是由英法兩國保障法德奧比德的疆界，以及凡爾賽條約內關於萊茵河非武裝區域的遵守，如有一方受他方的攻擊而致影響羅遜諾非武裝區域的現狀時，英法兩國即以武力來履行保障的義務，但第九條又規定不列顛自治領與印度並不因此條約而負任何義務，除非各該自治領欲

印政府明白表示接受。事實上，自治領或印度政府從未明白贊成英德條約。於是英法條約被破壞，英國政府履行其條約的義務時，自治領並不因此當然的處於被破壞的地位。這道理是清楚的。自治領的政治家對於英德條約與自治領關係所作的解釋，以他們便於進行事實的條例。主張即當英國與外國發生戰爭的時候，自治領仍有維持中立的權利。蓋英以及其他締約者則不以爲是。他們以爲自治領不能以英德條約第九條爲根據而主張自治領有維持中立的權利。當英國要履行英德條約的義務時，自治領雖毋須派遣軍隊積極參與歐洲大陸上的戰爭，但在法律上它們仍是處於所謂「消極的交戰地位」。兩面各有它們自己的立場與理由，羅迦諾條約第九條的意義的確是相當費解的。

第二，根據法律規定的推論，至少南非享有自治領的決定和戰和維持中立的權力。一九三四年的南非地位法規定英王經向南非政府的國務員諮詢後，行使南非的關於內政與外交的權力。該項權力得由其個人行使之，亦得由他授權南非總督行使之。在通常的情形之下，外交權力總是以形式上由英王親自行使的，而南非地位法却將英王的外交權授與南非總督行使之，這裏便產生了一個法律上的問題，即一九三四年法律內的新編「外交事務」究竟是否包括其權呢？有一部分南非的政治家認爲所謂「外交事務」是包括和戰的決定與中立的維持，是則關於「外交事務」的權力既已授與南非總督去行使，南非就能在英國以外自主的決定和戰和維持中立，也就產生了不列顛帝國的組成個體是可以在戰時在法條上處於不相同的地位的論調。否則不以此說

是，因為中立地位如果不為交戰國所承認，是不完全也是不可能的，中立地位之須要交戰國的承認，不但在事實上是一個主要的條件，即法理上也是一個相當重要的因素。

第三依照不列顛帝國的性質，自治領所居的地位可以使其享有自主的決定和戰和維持中立的權力。有些自治領的政治家對於不列顛帝國的性質有所解釋，他們認為不列顛帝國是身合國的一種，不列顛帝國的組成個體如英國，各自治領，以及印度，在國際法上都是獨自成為個體的，它們合有一個共同的君主，如果要找歷史上先例的話，自治領與一七一四年至一八三七年的漢諾威王國是完全相似的。在那相當長的時期內，漢諾威與英格蘭合組成一個身合國，漢諾威的皇帝就是英格蘭的皇帝，可是兩者在國際法上仍舊是獨立的個體，於是英格蘭雖可以與外國發生戰爭，漢諾威還是可以維持中立的地位。因此不列顛帝國既為身合國，其組成個體即為國際法上的獨立個體，和戰的決定以及中立的維持也就成為各個體本身的事情了。基斯之語既對不列顛帝國的性質不作如是之解釋，而否認身合國之說，當然不致同意其結論的。

一直到二次大戰以前不久，英國與外國發生戰爭時自治領在法理上究竟處於甚麼樣的地步，始終是一個學理上爭論的問題，各方根據不同的理論，各執一是，迄無確定的結論。到了大戰爆發的前後，這個問題才從學理的領域步入了實際的境地。

一九三八年的歐局，很像已到了千鈞一髮的時機，後經英法兩國的一再妥協，乃有慕尼黑

黑協定的訂立，促成了德國與捷克之間的領土糾紛的解決，並在表面上保證了歐洲的和平。可是自治領對於英國當時的外交政策，很固執的並不盡表贊同：加拿大，南非，與愛爾蘭先後聲明：如果英國當時的外交政策一旦引起了戰爭，它們應給英國以何種性質的援助，將由它們的國會自主的加以決定；不惟惟是，南非與愛爾蘭自由邦更進一步的保留維持中立的權利，自治領的這種明確與堅決的立場似為英國所接受，姑不論其接受是出於學理上的承諾還是事實上爲要調劑不列顛帝國關係的讓步；英國之接受自治領的那種立場，可在張伯倫首相向國會下院的宣稱中加以證實，張伯倫說：如果一個不列顛帝國的組成個體與外國發生了戰爭，每一個不列顛帝國的其他組成個體得自由決定它將參與戰爭到如何程度。從這些官方的聲明裏，我們可以得到如下幾個理論：（一）；英王的官職或外國對英國官職不能使整個不列顛帝國都進入戰爭狀態；（二）自治領得不賴英國而獨立的官職或維持中立，換言之，自治領的「外交事務」並不一定全由英王所行使；（三）；不列顛帝國的組成個體既可不一定要同時與外國發生戰爭，那麼在理論上王位並不是不可分的，至少在這一方面說，不列顛帝國性質與身合國並無二致。以基斯爲代表的傳統主張，到了二次大戰前夕，可以說是受了一個極大的打擊，基斯在一方面雖不得不承認一九三八年九月的歐洲危機改變了不列顛帝國的性質，而修正其以往的主張，但在另一方面仍爲其以往的主張有所辯護。他說英國與自治領皆爲國聯的會員，可是加拿大，南非，與愛爾蘭自由邦有了上述的聲明，而英國也一再聲明它與捷克並無條約與法律上的

義務，並不願國聯盟約而承認意大利對於亞西尼亞的征服，這些都證明國聯盟約已失去其效力；因為國聯盟約的失効，統一英國與自治領的共同外交政策的媒介也就不存在了，自治領自可因此自主的決定其對外的政策，所謂對外的政策包括和戰中立在內。其實，基斯之報並不專以國聯盟約為根據，亦說明不列顛帝國的性質，是則即使國聯盟約已失去其効力（即連這一點也有可商量的餘地），邏輯上說，他們所解釋的不列顛帝國的性質決不因此而發生動搖，他們的王位不可分的學說也決不因此而自問題，所以與其說國聯盟約的失効影響了他們所解釋的不列顛帝國的性質，還不如說他們的王位不可分的學說無論在學理上或在事實上都是有問題的。基斯雖是存心辯護，實際上却無異是否認其以往的主張。

其次，基斯認為德捷領土糾紛的解決是英國首相直接與外國元首交涉的結果，自治領素以國會為決定外交政策的機關，首相如果親自作外交上的交涉而與外國成立諒解，他迫使內閣與國會事實上不得接受他的意見，這種情形顯然與國會的權限相抵觸的，以這種步驟所形成的英國外交政策，當非自治領所能承認，自治領自無被約束的義務。這無異說，如果英國國會主動的形成一個外交政策，因那個外交政策而引起了戰爭，自治領便不致要求獨立行動的權利，一九三八年加拿大，南非，與愛爾蘭自由邦的聲明，乃張伯倫侵擾國會外交權所造成的一種例外情形。基斯的這一個辯護實在很難成立的。國會固然是決定外交政策的機關，但是實際上內閣却可以常常確定外交政策的動向；以內閣與首相的關係言，張伯倫的交涉歐洲和平的

勢力，當然是有整個內閣爲其後盾的；以內閣與國會的關係言，張伯倫的行動當然是向國會負責的。國會若不推翻他所領導的內閣，便十足表示國會的大多數是默認他的政策的。所以張伯倫能行動，不論其是非及其所產生影響的好壞，並未與英國政治制度的精神相違背，與國會的權限當然並不相抵觸。此可見自治領的要求獨立行動的權利，絕不是因爲它們不同意形成當時英國外交政策的步驟或形式，而是因爲它們不能贊同當時英國外交政策的實質。

慕尼黑協定僅僅是把自治領與戰爭一問題引入了實際的境地，二次大戰的爆發才最後終止了二十餘年來純粹學理的爭論。

一九三九年九月三日英國對德國宣戰，同日澳大利亞國務總理孟席斯隨即廣播說明澳大利亞的地位，他說：「誰都不懷疑英國的立場，誰也都不懷疑英國的立場就是整個不列顛帝國人民的立場……英國已入於戰爭狀態，澳大利亞也當然的入於戰爭狀態。」因此澳大利亞並未單獨的對德國宣戰，其官方聲明是顯然承認了王權不可分的學說，如果英王對德國宣戰，則非但使英國與德國入於戰爭狀態，即各自治領也當然的與德國入於戰爭狀態。

澳大利亞的立場並沒有爲其他的自治領所採取，加拿大，南非，與紐西蘭都是分別的對德宣戰，愛爾蘭自由邦則維持中立，這些事實已證實了王權不可分的學說的不成立，即當英荷與德國發生戰爭的時候，各自治領得自主的決定它們自己的立場，這也就是一九三八年加拿

大，南非，與愛爾蘭自由邦的聲明內容。紐西蘭的對德國宣戰是非常順利地決定的，在英國對德國宣戰以後，紐西蘭總督即致書英國自治領大臣表示完全贊同英國的決定，並聲明紐西蘭政府願遵依英國政府所建議的方法，給英國以可絕的援助；兩天以後，紐西蘭國會一致議決追認政府對德宣戰的決定。南非的對德宣戰決定的經過不如紐西蘭那樣的順利，當時的國務總理海超格將軍主張南非應維持中立，他的提案為國會所否決，國會所通過的是斯末資將軍所提出的修正案，主張對德宣戰；海超格將軍乃請求總督解散國會，另選新國會討議和戰問題，此項請求為總督所拒絕，海超格將軍便不得不出辭呈。九月六日南非宣告與德國入於戰爭狀態，同時並由總督任斯末資將軍組織新內閣擔負作戰的責任。新選的兩位國務總理雖對和戰問題沒有一致的意見，可是在某一點上他們的意見並無不同，即和戰的決定乃屬於南非政府之權，英國對德之宣戰並不當然的使南非與德國入於戰爭的狀態。加拿大的對德宣戰比較的更為特殊，九月九日國會議決通過對德宣戰，翌日由英土的名義宣告加拿大對德國宣戰；由自治領的國務員提請英土對外國宣戰，在歷史上這是第一次，就公法的觀點說，此種情形雖屬形式，却是很值得我們注意的。至於愛爾蘭自由邦的決定維持中立，在若干人看來，為可預卜的結果；內部的分裂，英國的拒絕北愛爾蘭歸愛爾蘭自由邦統治，宗教問題等因素，皆足以促成愛爾蘭自由邦的中立政策，雖然在大體上說，愛爾蘭人的反德情緒固不在英格蘭人之下。在此次大戰中，愛爾蘭自由邦是唯一的一個自治領維持中立地位的，英國在軍事上無力的因此受到很多

仍不便利，在法律上說，愛爾蘭自由邦的中立有兩點最值得我們的注意：（一）不列顛帝國約不同組成團體，可以在同一個時候與同一個外國，有的與之發生戰爭，有的却維持中立，王位不可分說於此受到最大的打擊；（二）愛爾蘭自由邦的中立地位亦為德國所承認，德愛之間仍發生往來常的外交關係，惟當戰爭爆發的時候，愛爾蘭自由邦駐德公使一職適出缺，遞補者的人選雖已確定，但尚未正式為英王所任命，在戰爭繼續期間，英土將無疑拒絕頒發國書，繼任駐德公使者自亦難赴柏林上任——這是因愛爾蘭自由邦維持中立所發生的一件法律上極其微妙的事情。

一九四一年年底，日本又揭起了太平洋的戰幕，英國及各自治領（愛爾蘭自由邦除外）皆相繼對日宣戰，澳大利亞且放棄了兩年以前的立場，兩年前孟席斯說：「英國已入於戰爭狀態，澳大利亞也當然的入於戰爭狀態」，這一次，澳大利亞却先於英國單獨的對日宣戰。姑不論宣戰與否，各自治領的行為皆表顯出關係和戰中立的問題，它們是可以自主的加以決定的。澳大利亞程度的改變，更為明證。

我們看了三四年來的各種事實，對於自治領與戰爭一問題的學理上的爭論，當不難加以評斷。茲從批評基斯的主張着手，來對該問題的各點加以發揮。

第一，組成不列顛帝國的個體的是否享有脫離權，在南非頗有爭執，不久以前，且有正式的議案向南非國會提出，主張南非與軸心國宣戰，並脫離不列顛帝國而獨立，當為國會所否



決，不過問題仍舊是在那裏，嚴格的在法律上說，或正如基斯的解釋，脫離不列顛帝國決不是各組成個體所能單獨做的行爲，姑不論在法律以外，各組成個體事實上尙可用革命或和平的手段爭得脫離不列顛帝國的結果，後者乃事實上的可能性，而非法律上的可能性。基斯既認爲脫離在法律上是不可能，卽進一步認爲自治領若單獨的決定和戰或維持中立，就等於是一種脫離不列顛帝國的行爲，在法律的範圍以內，是一件不可能的事情。可是最近的事實告訴我們，在二次大戰中，愛爾蘭自由邦是維持中立，加拿大，南非，澳大利亞，以及紐西蘭則皆單獨的宣戰，它們的入於戰爭狀態並非英國宣戰的當然結果，那麼依照基斯的說法，這五個自治領已不復爲不列顛帝國的組成個體了。實際的情形並非如此，這五個自治領雖都在英國以外自主的宣戰或維持中立，它們都不具有脫離不列顛帝國的意思，英國也不以它們自主的宣戰或維持中立爲一種脫離不列顛帝國的行爲；不僅如此，英王在宣告英國對德宣戰後一星期，又以他的名義宣告加拿大對德宣戰，如果基斯的解釋是正確的話，英王的行爲不是很矛盾且在法律上也是不可能的麼？於此可見，自治領自主的決定和戰或維持中立，與脫離不列顛帝國固不發生絲毫的關係。

第二，是斯所稱的英國與南非及愛爾蘭自由邦所發生的特殊關係，也不能視爲自治領不能維持中立的根據。英國固然可以同自治領訂立條約或成立其他方式的諒解，但不論那個條約或諒解是與軍事有關的，它不因此剝奪了自治領維持中立的權利。任何義務絕不是永久不能變的，如果甲乙兩國成立軍事同盟，後來甲國與丙國發生戰爭，乙國仍可以維持中立，它是維持中

立憲表示它不履行軍事同盟的義務，也就是以維持中立爲手段，單方的禁止關於軍事同盟的條約或協定的效力。今愛爾蘭自由邦維持中立，一九二一年的英愛條約等於爲愛爾蘭自由邦單方所廢止，事實上它的中立地位，德國亦承認之，英國爲要避免不可預測的結果的發生，也不得不視英愛條約爲已無效。同樣的，南非也並不因西門斯頓協定而被剝奪了維持中立的權利。

第三，自此次大戰所發生的各種事實，可以使我們至少對於不列顛帝國的一部份性質具有比較明白的概念。我們或可因此懷疑基斯之輩對於不列顛帝國爲一個統一的個體的看法。事實已使主權不可分的學說不能成立，因爲和戰的決定權並不止一個，結果不列顛帝國的各組織個體可以在戰爭的時候處於不相同的地位，即或對於同一個外國發生戰爭，開始存在戰爭狀態的時候却可以不同的，這是純由於分別單獨官職的緣故。不列顛帝國並非單純的統一的個體，以他的性質來辯護自治領的不能決定和戰或維持中立，也就難以成立了。

第四，「消極的交戰地位」是一個似是而非的名辭，其意義是含糊不清。法律上戰爭的存在，與軍事上的有無戰爭行爲並不在發生因果的關係，這幾乎是盡人皆瞭然的，同樣的，交戰地位是否有消極的戰爭行爲，也並不影響它在法律上的交戰地位。明乎此，「消極的交戰地位」或「消極的交戰地位」在法律上固無何種意義，也沒有加以區別的必要。明乎此，我們便不難推知主張「消極的交戰地位」者的動機何在，他們是想以這個似是而非的名辭，來誘使各自治領放棄它們得能自主決定和戰或維持中立的主張。

綜上所述，我們對於開頭所說的自治領與戰爭一問題的三方面，可得如下簡單的結語：

(一)在不列顛帝國一方面說，不同的不列顛帝國的組成個體，得在同一個時候，有的與某一個外國發生戰爭，有的却維持中立的地位。

(二)在自治領一方面說，它的確具有自主的決定和戰與維持中立的權力。

(三)在與英國發生戰爭的外國一方面說，它可以考慮實際上的情形及其本身的利益，承認自治領的中立地位。

自治領地位的性質尙在不斷的發展中，戰時自治領的地位不過是整個自治領地位的一部份而已，因此我們所論及的自治領與戰爭一問題，將視整個自治領地位的將來可能發展的情形而定。

三十一年三月十一日四川嘉定

(載世界政治第七卷第四期)

## 第六章 不列顛帝國的締約權

最近中美中英簽訂平等互惠新約，其在實質上的重要性，當為我們所公認；至於趁這個機會去瞭解並進一步研究各該國在憲法上締結條約的權力，也未始不是一件值得做的工作。本章擬就不列顛帝國的締結條約權，以公法的觀點來加以解釋。

不列顛帝國或不列顛聯合國(The British Commonwealth of Nations) 確為公法上一個最複雜的個體，它是很多不同性質的個體所集合而成的，包括：大不列顛及北愛爾蘭聯合王國，各自治領(加拿大，澳大利亞，紐西蘭，南非，及愛爾蘭自由邦)，印度，一切殖民地，海外領土，英王陛下之保護國，在英王保護或宗主權下的一切疆土，聯合王國政府所執行委任統治的一切委任統治地，以及各自治領政府所執行委任統治的一切委任統治地。我們普通稱大不列顛及北愛爾蘭聯合王國為英國，它與國際社會中的其他國家無異，至於英國以外的組成不列顛帝國的各個體，一方面與英國發生各種不同的關係，另一方面又在對外的關係上維持各種不同的地位。雖然如此，不列顛帝國仍不失為公法上的一個統一個體，在這一點上，英王的確是一個非常重要的制度。我在第一章內曾有下列一語：「一言蔽之，英王是統一的不列顛

帝國的表徵。不但英王的權力可以及於不列顛帝國的每一部份，即不列顛帝國的每一部份亦皆共同歸依於同一個英王。英王固然是英國的皇帝，他又所有的自治領與殖民地的皇帝。」

英王的地位祇是宣示了不列顛帝國在法律上的情形，至於實際上的情形，則尙須補充的解釋，不列顛憲法的每一部份幾乎都是如此。即以不列顛帝國的締約權而言，在法律上它是屬於英王的一個權力，在事實上有兩點不能不加以注意：一則在與外國締結條約的時候，除掉英國以外，各自治領與印度也是各自成爲個別的獨立個體的，所以此次中英新約，是由英國代表與印度代表共同簽字的，至於中國與各自治領之間，則將格外簽訂平等互惠新約；二則英王祇是在名義上享有締約權，實則策動者却是各個體的負責的政府，後者又受代議機關的控制。

茲先述各自治領與印度在與外國締結條約時所享有的獨立地位。這個獨立地位是靠一九二三年的一個先例，和屢次的帝國會議的決議而形成的；到了現在，它已經成爲不列顛帝國的一個牢不可破的制度了。

一九二三年，加拿大政府準備與美國政府交涉簽訂一個關於北太平洋的漁業條約，當時主持交涉者是代表英王的加拿大政府的海漁部長拉普恩脫，繼而英國駐美大使根據英國政府的訓令，通知加拿大總督，該漁業條約必須由他（英國駐美大使）與拉普恩脫共同簽字，但加拿大總督則持相反的主張，認爲該條約祇與加拿大與美國雙方的利益有關，則經拉普恩脫單獨簽

字，即已足夠。由於加拿大政府這樣的堅持，英國政府即讓步而撤回由英國駐美大使共同簽字的主張；結果該條約便由拉普恩脫根據英王所授與的全權單獨簽字，然後再由英王加以批准。這一次的先例，在不列顛帝國的國際地位的發展過程中，確是非常重要的，因為在以前，自洽領代表僅能與外國單獨的交涉簽訂非正式的協定，至於正式的條約，則必須由英國代表共同參加交涉與簽字。同時，這一次的先例，又引起了同年舉行的帝國會議的深切的注意，不列顛帝國對於外關係的有系統的加以考慮，就是從這個時候開始的。

一九二三年的帝國會議對於不列顛帝國的締約權的行使加以詳盡的討論，歸納起來，可得下列數點：

第一，關於條約的交涉。任何組成不列顛帝國的政府，在與外國交涉某一個條約以前，必須通知其他可能有利害關係的政府，與以考慮或決定參加交涉的機會；如果兩個以上的組成不列顛帝國的政府共同參加某一個條約的交涉，它們必須在交涉前或在交涉進行中，盡可能交換意見。

第二，關於條約的簽字。如果某一個雙務條約，祇是使某一個組成不列顛帝國的個體負擔義務，應由該個體的政府的代表簽字；無論其全權以及條約的序文或本身，皆須表明有關的那個組成不列顛帝國的個體；如果某一個雙務條約，使一個或幾個組成不列顛帝國的個體皆負擔義務，應由代表那些有關個體的政府的一個或幾個全權代表簽字。

第三，關於條約的批准。條約經簽字後，其批准與否，必須遵照有關的那一個或幾個組成不列顛帝國的團體的政府的意見。

第四，關於非條約性質的協定的簽訂。條約與協定不同，前者是以締約國的國家元首為主體，而後者是以締約國的政府為主體的。大體言之，協定是關於行政或技術上的問題的，它由締約國的政府的代表簽字，該代表並不由國家元首授與全權，協定經簽字後亦毋須由國家元首加以批准。這一類協定的簽訂，在程序上悉可照舊，但任何組成不列顛帝國的政府在與外國交涉某一個協定以前，必須通知其他可能有利害關係的政府，與以考慮並表示意見的機會。

從上列數點中，可見一九二三年的帝國會議不但對於同年加拿大與美國簽訂漁業條約的地位加以追認，並且更確定了不列顛帝國的締約權的行使的具體程序。在一九二三年以後的數年中，加拿大會與美法比義等國簽訂了好幾個條約，英國亦然，且多遵照帝國會議所建議的程序。但如英國與外國簽訂了一個與整個不列顛帝國有關的條約，而未經自治領簽字，自治領將居於甚麼樣的地位呢？關於這一點，一九二三年的帝國會議的報告書並未加以明言，而且事實上的確產生了糾紛。英國於一九二三年簽訂了洛桑條約，自治領代表並未受邀請出席洛桑會議，條約亦未經其簽字，加拿大政府認為在那種情形之下，洛桑條約祇能拘束英國，而不能拘束各自治領。由於這個法律上的困難，一九二六年的帝國會議乃更進一步來研究討論不列顛帝國的締約權的行使。

一九二六年的帝國會議，大體上接受了前一次帝國會議所建議的原則，但是它又提出了幾點加以修正並補充，茲特分述其要點如下：

第一，關於條約的交涉。根據一九二三年的帝國會議的建議，任何組成不列顛帝國的政府，必須在條約的交涉以前通知其他可能有害關係的政府。這個規則應用於任何性質的交涉。被通知的政府，必須在合理的期間提出答覆，表明其態度與意見，否則即以同意論，除非該交涉的結果將使被通知的政府負擔積極的義務，在這種情形之下，確定無異議的答覆是進行交涉的條件。如果由於條約的性質，它的批准必須遵照所有組成不列顛帝國各個體的政府的意見，任何一個政府得主張以遣派自己的代表參加交涉與簽字，為同意批准的條件。

第二，關於條約的形式。除掉政府與政府之間的協定以外，所有的條約必須以國家元首的名義締結之。無論一個或所有組成不列顛帝國的個體的政府為條約的一方，必須以英王的名義為之，因為英王是組成不列顛帝國各個體間的特殊關係的表徵；為適用於簽訂條約，各個體的排列，依照下列的次序：大不列顛北愛爾蘭以及非國聯會員國的組成不列顛帝國的各部份，加拿大，澳大利亞，紐西蘭，南非，愛爾蘭自由邦，印度。如果某一條約祇用於不列顛帝國的某一部份，則須表明該條約是英王為該部份所締結的。英王既是組成不列顛帝國各個體間的特殊關係的表徵，以他的名義所締結的條約，自不能用來規定各該個體之間的權利與義務關係。



第三，關於締結條約的全權。組成不列顛帝國各個體的締結條約的全權代表，應由英王根據各個體的政府的建議加以任命並授與全權。

第四，關於條約的簽字。如果條約中，於簽字外又表明國家的名稱，不列顛帝國的各部份連同它們的全權代表，應一併加以表明。不列顛帝國的各部份的全權代表的簽字，應依照上述排列的次序。簽字的效力，不及於各該部份的政府所執行委任統治的一切委任統治地。

第五，關於條約的何時發生效力。如果一個多方條約有包含關於條約的批准以及何時發生效力的條款時，所謂批准，應指締約的各國聯會會員國的批准而言，經一定數目的締約國的批准以後，該條約始發生效力。

由於這兩次帝國會議的努力，不列顛帝國的國際地位，可以說已經確定了大部份。在目前，組成不列顛帝國各個體的享有獨立的締約權者有：英國，各自治領（加拿大，澳大利亞，紐西蘭，南非，愛爾蘭自由邦），以及印度。它們祇有一個共同點，即它們都是國聯的會員國；它們在一方面以國聯會員國的地位享有獨立完全的締約權，可是在另一方面又同意在交涉任何條約以前，應允許有互相通知與商議的機會。至於紐芬蘭，雖然已在一九三三年放棄了自治領地位，但根據一九二一年的威斯敏斯脫法，它與其他的自治領同樣的享有對內的自治地位，雖然如此，它並不享有獨立的締約權，可見國際的獨立地位以及締約權是不以對內的自治地位為條件的。紐芬蘭不是國聯的會員國，因此它雖享有對內的自治地位，而仍不能取得國際

的獨立地位；反之，印度是國聯的會員國，因此它雖不享有對內的完全自治地位，竟也能與各自治領同樣的享有國際的獨立地位以及締約權。印度，相同於各自治領，其地位的取得乃由於國際的承認。當英王與聯合王國與外國締結條約而負擔義務時，其效力當然及於紐芬蘭。但欲使紐芬蘭因締約的結果而負擔積極的義務，根據不列顛帝國相互關係的慣例，英國政府自應於事前獲得其請求或徵得其同意。

其次再述英國為不列顛帝國締結條約時，事實上所受到的控制，以及法律上應受到的限制。不列顛帝國的締約權，在法律上因為屬諸英王的權力，但是英國政府與各自治領政府都是所謂責任政府，英王並不負政治上的責任，而由國務員向人民代表機關負政治上的責任，於是凡為英王之所為，不論是根據特權或根據法律的授權，除掉是屬於他的「個人特權」的範圍者以外，都是遵照國務員的建議的結果，或直接間接由國務員以英王的名義為之。所以英王根據特權授與為要交涉簽訂條約的全權，並批准條約，皆出自負責的國務員的建議。這是在責任政府下必然產生的結果。

由於責任政府的原則，英王的締約權，在法律上，往往不得受國會的限制。蓋條約的締結是一回事，條約所規定的義務的履行又是一回事，前者是一個行政行為，後者如必須產生變更現行法律的結果，則尚須國會制定新法或修正舊法來加以補充。在有的國家如美國，條約是

與法律具有同等法律上的效力的，條約一經批准，即成爲那個國家的法律的一部份。而在英國則不同，一方面條約的內容不能與現行法律相抵觸，另一方面英王爲要履行條約所規定的義務，不能不有法律上的權力的根據。否則英王及其國務員必須使國會一方面修正現行法律以與條約的內容相符合，另一方面授與英王適當的權力藉以履行條約所規定的義務。國會對於某一個條約與英王及其國務員的意見相左時，英王自不應批准該條約；如業已爲英王所批准，法院仍得以與現行法律相抵觸爲理由拒絕執行該條約，在國際法上，便引起了英國因不能履行條約所規定的義務的法律責任。如是，一個國內法的問題同時又是一個國際法的問題，到了這個時候，問題的性質便變成相當複雜了。

茲更具體的來證明國會對於英王的締約權的限制。這種限制，或爲基於條約本身的性質，或爲基於政府本身的決定。條約的締結與條約所規定的義務的履行，是兩件不同的事情，因此基於條約本身的性質，爲要執行與適用條約於英國，或履行條約所規定的義務，不得不由國會制定一個法律，使其在國內能夠發生效力。例如現行法律祇能由國會加以修正或廢止，條約如與現行法律相抵觸，它的執行與適用必須以國會制定法律爲條件，此其一。又如英王要履行條約所規定的義務，而非屬其權力的範圍以內，此時由國會制定一個法律也是必要的，因爲該法律得授與英王必要的權力來履行條約所規定的義務，此所以初次大戰後的幾個和約，皆經國會制定法律後，始由英王適用於英國的，此其二。又如英王所締結的條約，如使英國直接或間接

負擔財務上的責任，這必須由國會制定一個法律，因為在財政上，國會是從來不放鬆對於政府控制的，此其三。最後，關於割讓領土的條約，是否要取得國會的同意，學者們的意見會一度非常紛歧，有的說要結束戰爭而締結和約割讓領土，英王得根據特權行使此種權力，毋須取得國會的同意，又有的說割讓或放棄因征服或割讓而取得的領土，英王可以單獨行使，不受國會的限制，但是根據麥克奈的權威解釋，自從一八九〇年以後，很多割讓領土的條約的先例都是經國會同意的，並且採取制定法律的形式，這恐或已形成一個憲法習慣了，此其四。

另一方面，某於政府本身的決定，而非基於條約本身的性質，英王的締約權也得因此而受國會的限制。有的時候，英王於簽訂條約時明白規定以國會的同意為條約發生效力的條件。又有的時候，英王及其國務員為謹慎起見或為顧全政策的關係，在條約簽字前，或在條約簽字後與批准前，向國會諮詢，徵求國會的意見。此處所謂國會多僅指下議院而言，下議院往往採取一個單純的決議的方式，來表示它對於政府對外政策的同意，一九二五年的羅迦諾條約，即為一例。

以上所述。是在具體的場合，英國國會對於英土的締約權的限制，當英王為各自治領締結條約時，各自治領議會所居的地位，大體上與英國國會所居的地位相同的。

在此中英條約簽訂的過程中，可以看出關於不列顛帝國的締約權的某幾方面：

第一，條約的形式。根據一九二六年的帝國會議的報告書，英王是組成不列顛帝國各個體間的特殊關係的表徵，條約的一方不論是一個或所有組成不列顛帝國的個體的政府，必須以英王的國家元首的名義締結之，換言之，凡為條約皆須以國家元首為主體。觀乎此次中英條約，其序文的開始如下：

「中華民國國民政府主席閣下，大不列顛愛爾蘭及海外諸自治領（註）君主兼印度皇帝陛下，願以友好精神……訂立本約，為此各派全權代表如左……」

第二，印度的國際的獨立地位。自從一九二三年的加拿大的先例以後，一九二三年與一九二六年的兩次帝國會議也都先後明白建議，凡為國聯會員國的組成不列顛帝國的各個體，包括英國，加拿大，澳大利亞，紐西蘭，南非，愛爾蘭自由邦，以及印度，如與條約的內容有關，或因條約而負擔義務，得主張以遣派自己的代表參加交涉與簽字，為同意批准的條件，因此此次中英條約的交涉與簽字，我方則由國民政府主席特派外交部長宋子文為全權代表，英方則由英王為大不列顛北愛爾蘭聯合王國特派英駐華大使薛穆為全權代表，又為印度特派印度駐華專員公署代理署務黎吉生為全權代表。此次中英條約經互換批准書發生效力後，根據條約的第三條，祇適用於「中華民國之一切領土」，與「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國，印度，一併為英地，海外領土，英王陛下之保護國，及其英王保護或宗主權下之一切疆土，以及聯合王國政府所執行委任統治之一切委任統治地」，而不包括各自治領。各自治領當然的享有國際的獨立

地位，它們此次並未參加交涉與簽字，日後它們當分別另與我國簽訂條約，由於英王是締成不列顛帝國各個體間的特殊關係的表徵，當仍用英王的名義爲之。

(註)英王的帝號中，包括『The British Dominions beyond the Seas』，此處所應譯作「海外諸自治領」，而以譯作「海外諸屬地」比較正確。

三十二年一月二十三日重慶

(載世界政治「新約特號」)

## 附錄

### 一 梅里奧特：『不列顛帝國與聯合國之發展』（書評）

*The Evolution of the British Empire and Commonwealth.*

By Sir John A. R. Marriot

Nicholson & Watson Ltd., London,

First Published in 1939. pp xv+388.

梅里奧特是英國的一位著名的歷史家，學識非常淵博，著作也很豐富，五十餘年來，他的已出版的著作多至三十餘種，這實在是一件難能可貴的事蹟。任何學者必具有偏見，梅里奧特自亦非例外，然而這並不因此減少了他對於學術園地的貢獻。

遠在十九世紀末年（一八八七年）的時候，他初次在牛津大學講學，即以「英國的殖民地」為主題，據他自己說，他是牛津大學近代歷史部門的第一位講師，以殖民地為講學的主題，繼而他又在各地以及德國屢次以同樣的題目講學；然而在半世紀很長的期間，他雖寫過不少的著作，但從未以整部的著作去研究與敘述關於殖民地的問題，是則這本「不列顛帝國與聯合國

之發展」一書，就可以說是代表他半世紀以來對於這一個問題的不斷研究的結晶。

作者既是一位歷史家，他的這本著作自然就成爲一部關於不列顛帝國的發展的歷史，所以他說這本書是敘述的，而非評論的，它的目的祇是在說明一個顯然尚未結束而總是不斷在繼續着的事（三五六頁）。全書共二十三章，除掉緒言，結語，印度，以及總論自治領與印度以外的其他殖民地等分別自成一章外，其餘各章可以歸爲四類，代表先後綿續的四個不同時期：

（一）帝國創設時期（第二及第三兩章）。歷史上的宗教改革時代，也正是開拓新世界的開始；就在十五世紀末年的時代，西方的新世界已經發現，東方的舊世界也已經有了通路，然而在這最早期的冒險事業中，主要的主持者是葡萄牙人與西班牙人，其次是法國人與荷蘭人，英國並不佔有任何的地位。總乎在目前，英王喬治六世的臣民有五萬萬之多分散於五洲，佔據全世四分之一的地面；可是當一六〇三年伊麗沙白女王去世的時候，沒有一個她的臣民是在海外英國國旗之下的。英國的落後是由於甚麼原因呢？一言蔽之，在那個時候，英國是毫無準備。玫瑰戰爭造成英國經濟破產的局面，社會不安定的情形，以及政治無政府的狀態。作者認爲英國的當時業已採取議會政府，而又不具備適合於議會政府的客觀場合，於是政府不穩定，社會也不寧靜，在探險的事業上，英國人當然不能成爲葡萄牙人與西班牙人的競爭的對手了。自從一五二七年以後，英國人也偶然到海外去探險，偶然也獲得新的發現，然而並沒有驚人的紀錄。雖然如此，帝國的事業已從此在各方面有了一個開始，而奠定日後的基礎。



(二) 第一帝國時期(第四章至第七章)。這個時期是從十七世紀初年開始而至十八世紀下半葉的初期，在這個時期以內，英國在北美洲與西印度建築與經營所謂第一帝國，其經過，有的是和平的移民，有的是武力的戰爭，其對手方就是西班牙，荷蘭，與法國。關於北美洲的開拓，作者有相當精彩的描寫，他敘述了好幾個北美洲殖民地如何開拓的情形，並贊許幾個最早的開拓者的偉大精神與堅毅態度。關於因殖民所引起衝突與戰爭，他當然不得提到克勞姆威爾時代的英國的成就，然而他的結論是：英國雖然得到了完全的勝利，獲取了光榮的和平，同時却也播下了危險的種子，這個危險的種子就是造成北美獨立戰爭時英國的失敗以及第一帝國的分裂的主要因素。關於北美獨立戰爭，作者似乎有意逃避，寫得十分簡略，沒有明白說清楚北美移民的反英的感情，他祇是把北美的獨立幾乎完全歸咎於法國與西班牙的復仇的心理，如果沒有法國的干涉和西班牙的趁火打劫，作者似乎認為英國是不致於不能撲滅北美殖民的叛亂的。這的確是一位英國學者對於這一段似乎不甚體面的歷史的成見與辯護，這當然是可以原諒的。英國在北美洲的殖民地宣告獨立以後，第一帝國受了一個致命的打擊，就是我們的具有成見的作者也不得不承認英國人從這一次事情學到了一個如何建立與經營帝國的教訓。在各國殖民地初期，殖民地都是被看作爲滿足母國需要的一部份財產，英國亦非例外，它也從不重視殖民地的地位。這是一個極大的錯誤，英國可以說是因此受到了失去北美洲殖民地的懲罰。懲罰就是教訓，英國人是最會從經驗中去學到教訓的。

(三) 第二帝國時期(第八章至第十八章)。這個時期是從北美洲的殖民地宣告獨立開始而至第一次世界大戰，邊沁主張「解放你們的殖民地」，這個時期也可以說是殖民地的解放時期。在維多利亞女王去世以前，重要的殖民地皆已能自治而設置責任政府，而到了初次大戰的時候，有幾個殖民地居然一躍而與英國處於相當平等的地位。這一段歷史最足以表現英國人的善於適應，他們在第一帝國的經驗中，學得了如何維繫帝國的各部份的手段。作者分章敘述如何開拓加拿大，澳大利亞，紐西蘭，與南非的情形，又分析加拿大與澳大利亞的聯邦制度及其問題；當時殖民地會議已發展為帝國會議，關於這個重要而特殊的機構，作者也並不加以忽略；最後，初次大戰發生了，這使得帝國的關係也跟着發生變化，也就是打定了今日不列顛帝國的基石。這個時期是作者在全書中敘述得最詳細的一部份，約佔全書篇幅的三分之二弱。作者與其他學者一樣，非常重視初次大戰對於不列顛帝國的影響，他說：「戰爭起初發生的時候，自治傾向為典型的殖民地，而在戰爭結束以後，它們却取得了類似獨立國家的地位。所有今日不列顛帝國的特色，直接間接都是由於初次大戰所形成的結果。」

(四) 第三帝國時期(第十九及第二十章)。這就是初次大戰結束以後一直到最近的一段歷史，作者雖寫得相當簡單，但大體的趨勢倒也都被指出了。自治領在凡爾賽和會的地位，是它們獨立自主地發生對外關係的第一炮，和會的進行以及結果簡直把自治領看作與獨立國家無異。自治領與印度皆參加了國際聯盟，並且在締結條約一方面又有了新的發展。一九二

六年的帝國會議對於不列顛帝國各組成個體之間的關係加以明白的確定，這是自治領地位發展  
的歷史上一件劃時代的事情，自治領從此與英國完全平等，共同歸依於英王，自由地聯合組成  
所謂不列顛聯合國，所以第三帝國的特點是不列顛帝國一變而為不列顛聯合國。一九三一年，英  
國國會制定了威斯敏斯脫法，一九二六年的帝國會議的決議以及自治領地位本身，因此便有了  
狹義的法律的根據。這個法律是關於不列顛帝國憲法的最重要的文獻之一，留心不列顛帝國憲  
法者必須加以精密的研究。在作者的這一本僅關於歷史的書中，自然不致有詳細的討論的。  
作者最後又提及一九三六年愛德華八世退位事件，它對於不列顛帝國各組成個體之間的關係也  
發生重要的影響，它是威斯敏斯脫法的初次正式的適用，自治領地位的基礎也因此更為穩固。  
作者重視這件事情，當然是一個很正確的態度。

作者以不滿四百頁的篇幅扼要敘述那樣長却又複雜的一段歷史，要不是出於一位著名的歷  
史家之手，簡直會使我們不能相信。材料豐富，文字簡明，都是本書的長處，然而有幾點不無  
可以批評之處：

第一，愛爾蘭自由邦在不列顛帝國中的地位雖然是一個困難的問題，但確甚重要，作者故  
意躲避，不加以敘述與討論，自然是一個缺陷。他的苦衷，我們是非常明瞭的。愛爾蘭自由邦  
與印度是不列顛帝國無論在法理上或在事實上的兩個最困難的問題，關於印度的問題，作者倒  
有一個類似結論的警告，這是很值得稱贊的。他引據亨脫(Sir William Hunter)在四十年前所

講的一句話：「大不列顛在想起它在印度的事業時，對於過去可以驕傲，對於以後應謙遜。」作者做效其語氣說：「大不列顛對於過去大可驕傲，它能夠對於以後有信心麼？」的確，目前便有的是嚴重的問題，甘地遠不是被拘留在監牢中麼？愛爾蘭自由邦的問題也是同樣的困難，躲避並不能解決事情，以不了了之仍舊是不了，英國人在這方面尚須有更大的忍耐與努力。

第二，作者與傳統的學者持同樣的看法，認為不列顛帝國是不可分的，因此英國如與外國處於戰爭狀態，不列顛帝國的其他組成個體也當然的與外國處於戰爭狀態，他們似都以初次世界大戰為確定的例子與證據。其實在一九三八年時候，這種理論已為有些自治領所不接受，到了二次世界大戰爆發以後，才完全確定自治領不但可以單獨自主地對外國宣戰，並且可以在英國對外作戰的時候維持中立的地位，這便是目前愛爾蘭自由邦的處境。作者固然是在這次戰爭爆發以前即已寫成此書，他沒有接受有些自治領在戰爭前夕的主張，當然是一件可惜的事情。

第三，作者在討論到自治領的締約權時，以為全權的授與以及條約的批准，須經英王的簽字與英國國務員的副署，而由英國政府負責，一九三一年愛爾蘭自由邦主張英王的簽字須由自治領政府提請為之，作者用拉丁字說，幸而愛爾蘭自由邦是 *sui Generis*（即僅有的例子的意思）。很明顯地，這是一個錯誤，愛爾蘭自由邦並不是僅有的例子，實際上，所有的自治領與外

購締結條約時，關於全權的授與以及條約的批准，都是經自治領政府提請而由英王簽字的，這表明責任並不全英國政府而是在自治領政府（二九五—二六頁）。

第四，作者以爲凡爾賽和約規定我國山東的膠州灣歸爲日本的委任統治地，這也是一個錯誤。膠州灣原先是德國在我国的租借地，戰後的和約把它轉讓與日本，作爲日本在我国的租借地，直至華盛頓會議後始正式交還我國（二一九頁）。

至於第五頁上的 New England Federation 應爲 New England Confederation，第二百五頁第二頁上的 Confederation 若字音應爲 Federation，兩字混淆，不遺是很小的錯誤而已。第二百七十六頁上的 Spoke 一字應爲 spoke，那無疑是印刷手民的錯誤。又一本密報有迎擊北軍，以及隱微兩戰，兩字似是關於不列顛帝國的參考書目，一個是作者歷年刊登各種雜誌的關於不列顛帝國的文章的目錄，都是很值得參考的資料。

不列顛帝國是研究政治學所不能輕易放釋的一個題目，作者認爲它是古希臘以來一個最完備的統治科學的實驗室，裏面有很多不同性質的材料，可供分析與研究（二五五—二六頁）。誠哉新言！作者此書的確是一本關於不列顛帝國歷史的適當的參考書也。

（世界政治第八卷第一期）

二 李考克：『不列顛帝國』（書評）

Our British Empire,

By Stephen Leacock.

John Lane The Bodley Head, London.

See 2nd edition, 1941, pp. 276.

關於不列顛帝國的一般問題的英文書籍，並不能算少，但要得到一本比較淺近的，而為一般讀者所容易瞭解的，却是相當的困難。Stephen Leacock 最近不久所著的「不列顛帝國」一書，倒能滿足深入淺出的條件，可為一般的讀者介紹。它是一本不滿三百頁的小書，它不似 Keith 所著關於不列顛帝國各書那樣的龐大，也不似 Jennings and Young 的名著 *The Constitutional Laws of the British Empire* (1939) 那樣的事門，就是性質與它相似的 *Royal Institute of International Affairs* 所編的 *The British Empire* 一書，也是一本相當學術而非通俗的著作。

本書的作者以一枝文學家的生動的筆來描述不列顛帝國的各方面問題，當然是能引人入勝的，文學的秀麗的確是本書的一個長處。本書的作者是一位加拿大人，以他的地位來討論不列顛帝國的各方面問題，當然都不免由他所戴的有色眼鏡來透視，於是作者的各種意見幾乎都帶有色彩很濃厚的偏見，這是本書的一個特點，如不論其是長處還是短處，在閱讀本書的時候，對於這一點是不能不加以注意的。

全書除序言及附錄外，正文共分七章：第一章論不列顛帝國的發展歷史，第二章論帝國的地理與航海因素，第三章論帝國的財富與原料，第四章論帝國政府，第五章論自治領，第六章論帝國經濟，第七章論不列顛帝國對於世界和平所負的使命。

第一章是從發現美洲講起，敘述各時期的英國政府對於海外殖民地的看法及其所施的政策，一直講到初次世界大戰後逐漸形成的不列顛聯合國。歷史原是各種事實的堆積，可以說得很枯燥，也可以講得極其動人，作者以一枝生花之筆把帝國發展史上的事實編成一段段有聲有色的故事，實在令讀者不忍釋手。作者認為一般人都說美洲是英國的孩子，實在呢，近代英國直接間接倒都是受的美洲的影響，在這段話裏雖包含着作者的偏見，然亦未嘗不能供我們的思索。作者在解釋美洲的殖民者時，比較德國人，荷蘭人，蘇格蘭人，愛爾蘭人，與英國人的不同的性格，而以英國人在過去為最理想的殖民者。他說殖民美洲的德國人像一堆遲鈍的羣衆，聽候別人來同化他們，幸而那時候尚沒有發生納粹的勢力，要不然，他們就不會成為擁護共相的美國人或崇拜自由主義的加拿大人了。殖民美洲的英國人則不同，他們雖離開了英國來到美洲住下，然而始終念念不忘他們的故國，他們帶去了故國的習俗，而又隨遇而安，盡力適應客地的環境，他們愛他們的故國，他們也可以為它而戰，他們從來不知道他們是否要回到故國去，但是事實上他們以及他們的子孫每一直在殖民地住下去，而與故國的聯繫仍舊可以維持不變（三十七至四十頁）。這一種輕描淡寫，很恰當地可以用來解釋近世的兩個重要事實的背景：第

七、納粹主義和希特拉主義在德國的成功，第二、英國的發展殖民地與建築不列顛帝國的民族  
的背景。第二章第三節分著不列顛帝國的地理環境及其財富原料，包含極豐富並且也是很有意味的  
數字。不列顛帝國的領土分佈於全球，作者的認為就人口的觀點來看，不列顛帝國是非常宏闊  
的，而就經濟的觀點來看，它的財富與原料却是驚人的豐富，於是不列顛帝國大有繼續發展繼  
續膨脹的可能與必要。作者是在這一種事實的解釋上建築他的帝國殖民的理論。

第四第五兩章析述組成不列顛帝國的各種個體，從委任統治地，保護國，殖民地，印度，  
一直講到自治領，都有扼要切當的敘述。作者重視不列顛帝國的習慣的基礎，他之以來同法國  
人愛好規則與法典的性格相比較，他的結論是：三千年以來，人類始終沒有找到一個比習  
慣更真實的自由政府的基礎！這固然是英國人常揚推重其本國法制的常有的成見，然亦未  
始沒有歷史上的事實的根據，未始不值得我們的欽羨。自從太平洋戰爭爆發以後，印度賴成爲  
帝國統一問題的主要癥結，關於印度的問題，作者也加以論及，他的看法與傳統的英國人的看  
法無異。他認為在地理上說，印度是無異自成爲一個個體的，但是除此以外，印度在各方對於  
之統一的要素，以及致成統一的各種條件。因此近來印度人的排斥英國的心理上的騷動，當然  
非作者所能同情，他似警告的說，在這世界惡魔尚未滅亡，它始終在威脅着印度，無論如  
何，半塊麵包總要比飢餓來得強些。他的意思是，印度人應該滿意於一九三五年的印度政府



後所給與印度的類似自治領的地位。可是印使的問題如此嚴重，我們總不能否認當前的事實，印度人具有想要自治的自覺，這雖與實際的英國人當然一定看到並且不能不重視這一個事實，英國人固不能以印度人沒有自治的能力來辯護英國對印度的統治，印度人也不必過分的炫耀白種的英國人，不必仇視英國一向對印度的統治。要知道激動的排英英國並不是要求自治或破壞獨立的最聰明的手段。最後論及自治領時，作者當然不提到愛爾蘭的極其微妙的地位，他認為愛爾蘭的此次不參加戰爭是一件出乎意料的事情，然而他預告我們，幾百年以來，沒有一次歐洲的戰爭沒有愛爾蘭人參加的，這一次的戰爭也是如此。他預料這一種事實上的情形，亦作自慰的根據，實際上這固然是事實，但是這並不因此解決了愛爾蘭在列強帝國中的地位的問題，列強從過去以至於今日，大程度與愛爾蘭問題與德國的奧斯曼家感覺棘手，如果在不久的將來，這兩方面的問題皆能圓滿解決，大則否，但英國本的政治才能將更有一番表現，即外對對不列顛帝國的憲法亦可因之消除。

作者在第六章討論帝國的經濟問題，他提出了關稅、信用、關稅、移民等幾方面加以分析，而且有改進的建議，或可供專家與高明學者的研究與參考。

第七章雖僅短數頁，但並不因其所佔的篇幅較短而減少它的重要性。作者的目的是在談世界和平的真確基礎，他的意見極其具體，他提出來，他相信很多的英國人一種不不相信入彀的計劃，而重視要有和要維持法制的精神，因此根據國際組織的個體，也祇不能不承認本沒有誠實。

維持世界和平的問題。這問題既重要，當然就有它的功能，不過它的功能是有價的。實際說來，維持世界和平的問題，其範圍極廣，其原理極深，其關係極廣，以及輔助各國的社會事業以外，它就不僅具有強制的制裁權，而且還有自己的警察權。這問題是深而廣的，他的組成份子，是日趨複雜，而不是一相政治家所更不足以簡單。但舉世東西，都應世界和平究竟建築在何種基礎之上呢？作者的回答是不夠確當的，美國與聯合，有了這種聯合，武力才可能消滅，世界和平，焉能建立？現在談這問題，以加拿大將為一個最重要的因素，因為在加拿大，呈現出未來的世界的曙光與輪廓。把個個國家的國運與加拿大聯成一個整體，並且以之為世界和平的基礎，這難道說顯然是提出一位加拿大專家這筆國運與國際關係的英策，可以領導建立世界和平的方針的原則。然在在這個原則之下，英美怎樣考慮中國和蘇聯的職位，它們又將如何解決繁復的歐洲大陸的問題？作者沒有加以談及，我們却不得不予以注意。在目前，我們聯合各國正在努力爭取勝利，那不過是一件劃除未來的世界和混亂的障礙的工作。在這件初步工作以後，將繼續有一件更繁重更困難的工作，更比所以我們應一面在應戰中，一面對勝利如何建立未來的世界和平條件的具體計劃作切實的研究與深思。這雖然法幾年來的犧牲與悲劇將換得更多的犧牲與更多的悲劇。

本書在正文之後，附有一個「系列劇國與民營」(二至二七頁)，表共包含歐洲亞細亞非美洲澳洲五部份，每一部份又分為組成個體的名稱，面積，人口，與政治制度。圖

類，羅列每一個組織不列顛帝國的個體，加以簡單的說明，一目瞭然，甚為便利有用。

作者在每章之末（第七章除外）附列可供參考的書籍數種，一般的讀者可據之作進一步的閱讀。惟作者對此似乎並不十分細心，他漏列幾種很重要的參考書，又如，Zimnen、Dioey、Anson 等著作，作者也沒有注明最新的版本。然而本書既是一本通俗的書籍，這些吹毛求疵之處，當然都是可以原諒的。

（載世界政治第七卷第十四期）

中華民國三十三年十二月初版  
中華民國三十四年十月再版

(\* 3140 渝熟)

# 不列顛自治領一冊

渝版熟料紙

定價國幣壹元伍角

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
\* 版 翻 \*  
\* 權 印 \*  
\* 所 必 \*  
\* 有 究 \*  
\*\*\*\*\*

著 者 樓 邦 彥

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館

#52  
402300

472

慶市圖書雜誌審查處  
登記字號〇八二三號

459-450

