

萬有文庫

第一集一千號

王雲五主編

政治典範

(六)

拉斯拉基著
張士林譯

商務印書館發行

政 治 典 範

(六)

著 基 斯 拉

譯 林 士 張

著 名 界 世 譯 漢

編主五靈王
庫文有萬

種千一集一第

範典治政
册六

譯林士張 著基斯拉

路山寶海上
館書印務商 者刷印帳行發

埠各及海上
館書印務商 所行發

初月 年九十國民華中

究必印刊備作著有番此

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
Edited by
Y. W. WONG

GRAMMAR OF POLY...
By
H. J. LASKI
Translated by
CHANG SHIH LIN

THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
Shanghai, China
1930

All Rights Reserved

萬有文庫

第一集一千種

魏編纂者
王雲五

商務印書館發行

政治典範第六冊目次

第十一章	國際組織	一
第一節	國際組織之基礎	一
第二節	國際組織之政治職掌	三
第三節	國際組織之社會職掌	二二
第四節	國際組織之生計職掌	二六
第五節	國際組織之機關	四〇
第六節	結論	七七

政治典範

第十一章 國際組織

第一節 國際組織之基礎

本書第六章嘗論之，現代文明之範圍日拓日廣，國際之關係愈趨愈密，欲以民族的主權的國家爲定制，在政治上爲大患，在道德上爲極險。環顧今日世界大局，國際間新制之試行，已成刻不容緩之勢。各國在生計上之互相依賴，盡人所同認者也。各國間之問題，除其純粹內治外，惟有立公共之法規，謀公同之解決。自世界大戰以來，各國先知先覺之士，咸認定戰爭不止，各國終有出於自殺之日，必廢止戰爭乃可免於自殺之禍。前嘗言之，政治不能離生計，各國商業既成世界市場，則共同利害之共同解決，自爲今日必至之勢。生貨供給也，關稅也，移民也，皆爲各國同受影響之問題，是以不容一國單獨定爲法制。總之各國職掌影響他國生命者，非一國所能自主，當以國際機關爲之監

得。

佛塞和約中，列國際聯盟盟約一章，即本於上述觀察而來。盟約原稿中大缺點何在，今不必細論。國際聯盟中應包舉一切國家，而美俄兩國尚不在其列，此乃聯盟目的所以不能盡達之大因也。國際聯盟在法律上之性質，其為超國家耶，其為主權國之聯合耶，學理上之問題而已。依予所信，國際聯盟之精神，實為超國家，然必待聯盟之運用臻完善，而後其超國家之性質乃能明顯。今之國際聯盟，已有拘束其盟員之權力，各盟員對於聯盟權限，已負有無可逃避之義務矣。惟國際問題上國家主權消滅之論，為多數抱持國界之偏見者所堅拒，故吾人與其徒費唇舌於理論，不如着眼於實際問題。

所謂實際問題者，即國際組織之職掌與其執行之機關是也。取此二者而研究之，則民族國家主義與現代文明之應調和，自為人所共認，而遠勝於主權存廢之爭持或聯盟是否超國家之理論。吾人以為現代文明中，各國之共同利害可分三類，曰政治問題，曰生計問題，曰社會問題。此種分類法，非必舉一切問題而盡之，亦非謂三者界限判然。惟合一切問題而觀之，殆無有能逃此三者之外。

以下三章，分論三類問題，每類中列舉其包含之問題，並說明其所以爲共同利害之故。茲有應附論者，有問題僅涉及兩三國，而非各國一般之利害，如多瑙河交通委員會是。此類問題，由關涉之兩三國按以下二條件處理之，一曰協定之法宜公開，二曰條約之內容與管理法，須得國際聯盟之同意，并由聯盟派員觀察。吾人之意，國際聯盟之將來，不應變成今世之所謂國家。彼之所有事，非直接執行，乃提出或承解決方法，由其他國家執行之。如是，國際聯盟者，主義之源泉，非行動之機關，積日既久，國際聯盟終有被認爲一切行動之總動力之一日，無可疑焉。

第二節 國際組織之政治職掌

茲先論國際聯盟之政治職掌，並擇其最足牽動國際者言之。第一條約。凡條約不論其性質如何，範圍如何，應在國際聯盟報告登記。如是，可使他國受其影響者向國際聯盟提出約中內容討論，而最妨害國際和平之秘密交涉，亦可有所防止。條約中有某類之性質，與今後世界不相容者，應由國際聯盟設法禁止之。甲國與乙國相約爲共同軍事行動，如一九一四年前之法俄同盟，斷不容存於於今後。強制登記法實行後，可以秘密條約絕跡乎，未必然也。惟登記與批准之條約，須經聯盟核

准，則其他條約在秘密中簽定者，一旦發覺後，必不能具有同樣之效力。一九〇四年英法兩國之協商，尚在訂定之日，即行宣佈，或者德國有所畏懼，而一九一四年之戰爭空氣，不至釀成。由秘密生猜疑，由猜疑生恐懼，此必然之勢也。今依國際盟約強之以公佈，則雖至陰險之國，亦憚於世界之輿論，而不敢公然作惡矣。因公佈之程序，可生一種規定曰：凡條約非在國際聯盟公佈滿三月後，不得視為有效。此三月以內，各國中受此新條約不利益之影響者，可提出抗議。此類問題自為國際聯盟行政會議所應受理之事項也。

第二，疆界。各國畫定疆界，應請國際聯盟為之主持。雙方界線既已同意，則請聯盟為其批准人。若雙方尚在爭持，如德國波蘭之例，其公平解決人，舍聯盟莫屬。或兩國邊界地理，自戰略上言之，於甲利，於乙不利，有提出中立地帶之議者，此事除國際聯盟外，別無其他勝任之人。以蘭因河言之，德國據蘭因河，可以侵入法境，法人視此為安危存亡所繫。取此地而畫出其不駐兵不設險之區域，本無損於德國政治上生計上之利益。惟此中立地帶之畫定，非求之超然各國上之聯盟不可矣。巴爾幹各國國境之畫分，常牽涉民族與社會問題，彼此理由各執，有極不易解決者。其持平判斷之人，舍

聯盟外又何求乎。聯盟之所處決，未必事事平允，譬之西蘭西畫境時公民投票之結果，國際聯盟竟公然廢棄不顧矣。聯盟應設為規定日，國境畫分與民族問題相牽連者，應遵多數取決制，且採秘密投票法，與英國之總選舉同。

第三，裁兵。各國之武力，不得超於維持國內治安以上，此吾人理想中之裁兵計畫，而非今日所能行者也。各國軍備競爭之歷史，已予吾人以莫大之教訓。備戰，非弭戰之善法也，備戰，適為戰爭之先導。昔日英德之擴充海軍，各謂是所以為平和計，而其實際之效果則何如。竊以為各國之間應決定國防之標準，以國際聯盟為劍導，責各國以共守，其有不奉行者，革除其盟員之資格，必如此而後稍減國際間因備戰而猜忌之空氣。今後裁兵條約中之主要原則若何乎。曰有五事。第一，各國不得養以強制徵兵法所訓練之常備軍。一國採用徵兵制者，直盡全國之成年人而武裝之，軍備既成，自覺其威力之強大非拓其實力於境外不快。歐戰之前，德法兩國各採徵兵制，各調服兵役者之增加，實大戰所由以構成之一因。反是各國採用募兵制，則當兵習慣不至普及於全人口之間。本以上原則言之，英國之領土軍制，不受國家俸給者，亦應在廢止之列。第二，陸海軍器之製造，但得由政府經

營之。稍研究一九一四年前各國軍械商業史者（詳見伯蘭司福特氏金鋼之戰第二章），無不知此等商人多方鼓動各國之備戰，以爭取奇益。歐戰後之新國家，陷此錮習而不能自拔，猶昔日奧大利製造軍械本為脫里農條約（Treaty of Trianon）所禁止，而新奧國所需軍械皆與大利為之製造，稍識此中真相者，類能言之。第三，軍械中之某種，至顯者如毒氣，應禁其製造。現代術語曰文明戰法，以文明與戰法連為一語，實思想界滑稽之尤者。若毒氣之使用與空中砲擊和平城之舉，不加禁止，則人道之陷於至殘極酷，殆無可幸免矣。科學愈發達，殘害人命之方法愈工巧。此非軍事一端所關，實全人類生死所繫。待之三十年之後，化學家所以改良今後之武器者，行有大完成之一日，則人類之文明，亦隨戰爭以俱盡。第四，各國間相約以人口、商業總額、商業區域為標準，規定一國應有之兵力。依此標準，定各國應充實之軍備，曰某國幾何，曰某國幾何，雖不能盡絕戰端之發生，然可稍減平時陸海軍之費用。各國國防標準或為社會公開之事實，則彼此猜疑之心少，而戰禍不至醞釀。軍費減少，和平政費增加，教育事業可因而擴充。第五，各國非得國際聯盟之同意，不得建造陸海軍根據地。德於海哥蘭，英於新嘉坡，建築要塞，非徒一國內政問題，實於國際至有關係。沙司勃

雷得士苟窺見海哥蘭與北海防守之關係，決不以沈齊拔（Zanzibar）之地易之，英之築港於新嘉坡，在日本觀之，自爲海上之大敵。凡國家之領有海外殖民地者，苟可在各地增築要塞，則爲其鄰國者何能不籌抵禦之策，昔日之軍備競爭以本國爲中心者，今後且移於殖民地矣。英國之築港於新嘉坡，苟有其不獲已之理由，應向國際處斷機關中一一陳述之。不然，以築港爲英獨斷之事，則國際組織之大原則，已自根本上破壞以盡矣。

如是，吾人既認裁兵爲國際聯盟之專責，則此五原則如何實現乎。其現有執行機關，勢難應付此五原則中發生之問題。爲實現此五者，應聘請軍事專家，調查各國情形，編成報告。既言報告，則不能不畀以視察之權，既言視察，則不能不許以出入各國軍事要地之權。國際聯盟執行部之下，應設裁兵委員會，以監督此類報告視察爲其職務。委員會者，調查機關也，非執行機關也，除行政部之命令外，不得有所動作。此類委員會爲聯盟機關中之定式，他事皆然，而裁兵居其一端。簡言之，彼爲聯盟之耳目也。各國中或有規避條約義務，而報告聯盟之語，與事實不符，聯盟應有派員調查之舉。此委員會非必能防止一切規避行爲，猶之雖有刑法與警察，而殺人犯之出沒自若焉。而防弊之法，要

不外此。（因此國際聯盟約中有第九款之規定。）

第四，宗教的人種的少數民族之待遇。因十九世紀民族主義運動之成熟與佛塞和約中各國疆域之畫分，歐洲國際政治上有大問題之發生，即少數民族，在地理上既不能界以自主之權，在生計上又無自成一國之富源，應如何處置是也。此等民族雜居他國之內，不能在地理上自成一單位，所以待之者，惟有聽其爲所在國之人民，而保證其天賦權利與文化上遺傳之舊習，令其能發展創造的人生而已。此等少數人民，不因其國憲中之人權宣言而蒙實惠。民族雜處之國如波蘭、羅馬尼、匈牙利、南斯拉夫等國，本不認法律前人民平等之義，遑論其所以保證之法。此少數人民之保護，惟有由國際聯盟任之而已。彼等權利之應受保護者，難以一概而論，惟視其情況而決。有時應保護者爲語言，如德人之處於捷克與波蘭者，不願放棄德語是也，有時應保護者爲宗教，如羅尼亞之猶太人因其奉猶太教而見擯於大學之外是也。其根本原則，則少數人民因待遇之不公，可以隨時提出抗議於國際聯盟，聯盟認其聲訴爲有理由者，應派員調查之。國際聯盟在調查時，應召集有關係之各造，聽其陳說，繼之以改良方案之提出，方案既交關係國，則其國有奉行之義務，此乃爲國際聯盟

會員者同有之義務也。

萬一聯盟方案，爲關係國家所拒，則聯盟挾何術以強制執行之。聯盟以武力強制之，此必不可得之事也。然關係國之拒絕執行，出於其有意的政策者，聯盟可要求各國以生計的杯葛方法抵制之。關係國不得在國外募債，關係國之有價證券，在各國交易所市價表上者除去之，若以嚴厲方法待之則禁止其與他國通商可焉。停止各國之聯盟會員之資格，亦爲有效懲罰法之一，此必待其反抗世界輿論之後，乃克用之。

受壓迫之少數民族之待遇，由內治而擴大爲國際問題，其處置之法如何。設埃及與印度請與國際聯盟，要求獨立，如一九一九年阿爾蘭之請求於巴黎和會然。設飛律濱、海梯、聖多敏果不堪美國之壓迫，要求聯盟爲之援助。聯盟受此類請求後，應如何處理。此事有一先決問題，即所謂請求者，出於何種人之請求乎。印度、埃及之請求，出於其國中少數人者，不足以代表全埃及及全印度，若其能代表民族中多數人之意志者，自有發言之權。其國中有代表國民之大會，而此請求出於國民大會中多數人之意志，庶幾可認爲正式之請求。彼等以不堪壓迫之苦，請於聯盟，聯盟理應接受，且派員

調查之。或者曰此種處置法，有礙其宗主國之威信奈何。一九一九年之際，外人派員調查阿爾蘭與英倫之關係者，英必反對之；今日有人為飛律濱請求自治者，美國必答曰：此事我主之，與君無涉。然吾人以為此類以威信為理由之主張，決難於成立。英政治家甘培爾投納門氏有言曰：世界任何民族不得自居於優勝，且認為有統治他人之權利。如是言之，被壓迫民族之多數起而反抗宗主國，應由國際聯盟調查，無待煩言者也。

被壓迫民族請求後，聯盟應獨立派員調查。所謂調查，應為全部之調查，所提改良方案，止有建議性質，絕無拘束效力。以聯盟地位，何能命令英國退出印度，日本交還高麗，其所能為力者，將建議方案公佈於世而已。建議公佈後，在稍識事理之國家，必求所以改善之，以期不至為世界輿論之怨府。此聯盟之報告與建議，尚有極大用處。現世界之誤會，皆由於不識國外事情而起。所奉為國外事之情之智識，皆本諸報紙中之鼓吹文字，而以己意為之歸納。英人以印度之施政為至善，以其出自英人故也；印人以印度之施政為至惡，以印人不得參加故也。今以第三者之聯盟為真正獨立之調查，則英人印人可以各棄其本身之觀點，而稍為他人設想，或者彼此之瞭解，可以稍接近矣。聯盟之調

查，要以能真獨立爲第一義。調查匈牙利之少數民族，而所派者爲大主教人，其必祖護匈人無疑矣；調查印度狀況，而所派者爲供職印度之英人，其必祖護英人無疑矣；若此者，非吾所謂真獨立之調查。人類誠不免於偏私之見，然貴乎求偏私之限於至少限度。

第五，落後民族之待遇。與前文少數民族相關聯者，爲受治於歐人之落後民族。巴黎和會中，戰勝國分配其應得之殖民地與領土，創所謂委託治理制，於聯盟盟約中，規定其統治之原則，此聯盟表示其對於殖民地問題負相當責任之意也。此類領土，分爲三類。第一類如意刺克（Iraq）巴賴斯（Palestine）二地，其發達程度可以成爲獨立國，其獨立國之生存，已暫由各國承認，惟關於行政，須受受託國之指導。簡單言之，彼等於短時期內爲人之被保護國。第二類，如東哥蘭（Togoland）卡梅龍（Camerons），猶之英皇家殖民地，其地不適用代議制度者也。宗教自由由受託國保證之。奴隸制度，酒精販賣，軍火買賣禁止之。土人之田地財產權保護之。其地不得與築要塞或陸海軍根據，土人之軍事訓練，以達於維持本地治安之目的爲止。人民享有通商貿易之自由。第三類之地，或疆域過小如拿羅（Nauru），或人口過稀如西南非洲，則合併於受託國，且受治於受託國所訂法

律之下。關於此三類之地，受託國應以每年經過報告聯盟，聯盟內設常任委託治理委員會，會員九人，五人爲非受託國之人民，四人爲受託國之人民，以查察委託治理地之情形爲專職。受託國之代表四人，不得爲其政府中服務官吏。

上述原則，視昔日所以治理土人者，自爲大進步。試以之比較昔日歐人侵入非洲之情況（詳見華爾孚所著非洲之帝國與商業），可謂今日已釀成一種新空氣矣。然原則之規定爲一事，而所以實力奉行之者又爲一事。每年報告出於受託國之手，則彼於己之所爲，自多稱揚，稍注意南非政府對於滂特華次變亂之態度者，當知受託國於己之所爲，難有確實之報告。吾人意有補救之法二：一、國際聯盟應遣特派員駐紮於委託治理地，如大使然。特派員應爲受託國以外之人民。彼之職務，在注意地方行政，且報告於聯盟。受託國所頒佈條規，應得其同意而後施行，遇雙方意見參差，應請命於常任委託治理委員會。地方上如有類似滂特華次之變亂發生者，由彼舉行司法調查，於變起後立即報告聯盟。特派員須通曉土語，其部下職員，亦應諳習各國語言。如是聯盟有其可爲根據之材料，而不必依賴受託國，且對受託國之所爲，有耳目爲之監督而注視之。特派員常駐其地，變亂發

生，立即調查，則雖欲毀滅證據而不可得。吾人之意，委託治理制，不獨可行土人稀少之地，即土人繁多之地，亦可行之。東哥蘭之委託治理制，何不可推行之根耶（Kenya），按盟約中第二十三款第二段之規定，直取而推行之可矣。

特派員所司者，視察而已，受託國行政部中人員，亦不可不加選擇。受託國之官吏，勢難聽命於聯盟之黜陟，然官吏有虐待土人之舉，聯盟可以要求其交付懲戒或撤除。聯盟可堅持曰，非通人種學人類學與習其地之語言者，不得被任為官吏。吾人幾經研究，深知非通曉土人習俗之人，不能為土人謀幸福，若謂朝至其地，夕通其俗，乃絕無僅有者焉。白人之經商於其地者，不得委以司法權，彼等為營利而來，豈能秉公斷案。土人不可強其從事於強制勞動，尤不可准許私人租賃土人為定期之工作。至於政府工程如興修路政之類，又別為一事。就大體論之，土人之工作，應為有工資酬報之工作。

第六，侵略，戰事，及爭議。聯盟之價值，在於阻止戰爭，非然者，無價值之機關而已。試取盟約中國際爭議之和平解決方法而論之。第一，各盟員彼此保證各自之領土與獨立，使之不受外界侵略，各

盟員所以履行此義務之方法，由行政會議隨時討論之。第二，戰爭或戰爭危機之發生，不論其關涉盟員與否，為聯盟所應處置之事項，在此緊急時期，應即召集行政會議。盟員得有友誼的權利，喚起大會或行政會議關於擾亂國際和平事態之注意。盟員間之爭議，如適於交付公斷或司法的解決者，在時常外交方法失敗後，應提交公斷或司法的解決，盟員相約非在此種解決方法下之判詞宣佈後三月期滿，不得訴諸戰爭，自其提出於行政會議以至判詞宣佈後之三月，共計六月之久（盟約第十四條）。盟員相約各以信義執行判詞，其有違抗，由行政會議處置之。為執行公斷計，已有常設國際司法法庭之成立。

然此事之難點，猶別有在，以盟員中尚有認為不應交付公斷之問題在焉。關於此類問題，盟員相約提交行政會議，兩造之一通知此意於聯盟總秘書時，提交之舉即以成立。於是聯盟着手預備，由行政會議研究解決之法。若行政會議不得所以解決之法，則作成一種報告，附以結論或建議，此報告出於全體一致同意時，以全體名義公佈之，若分多數派少數派之意見，則以兩派名義分別公佈。行政會議之報告出於全體一致，而兩造之一表示願遵守者，盟員不得對之作戰。如報告不出於

全體一致，則關於爭議，聽兩造自由行動。爭議之性質屬於各國之內政，而無關於國際者，則行政會議不採任何處置，惟行政會議認為可提交大會者，則由大會得行政會議及多數會員之同意，代行政會議處理之。此種決議成立之際，爭議兩造不得與於投票表決之數（盟約第十五款）。

上所云云，皆聯盟之法規，為各盟員所當共守，吾人討論強制方法之先，就今日已得之成績而略評之。關於不繁國家威信之爭議，及條約上國際法上之司法解決的爭議，盟約中已為之規定處理方法。其屬於非司法解決之爭議，在其提出行政會議後，已得全體一致之報告者，行政會議可以解決方法強其遵守，惟行政會議之意見不一者，兩造有行動之自由，換詞言之，此處戰禍之門，尙未斷絕。依此條文言之，聯盟所以促進平和之功，已不為不鉅。若芬蘭與瑞典關於阿阿蘭島之爭，若南斯拉夫與阿爾班尼關於阿國北境之爭，皆依此種方法而妥速解決。一九一三年希臘與意大利之爭，意且砲擊哥大島，則又可見此條文推行之不易。吾人之意，此盟約有常補充之點，司法解決之爭議之意義，應明白規定一也，何謂侵略者，應明白解釋二也。盟約不適用於聯盟之外，而大國中如美利堅如俄羅斯可以左右世界文明者，尙居局外，其影響何如乎。

茲就以上兩點分別論之。吾人之意，爲保持世界和平計，聯盟盟約中應明白規定曰：凡一切爭議皆爲國際司法法庭，或公斷所得解決。反是，爭議之解決，有出於司法法庭與公斷之外者，則各民族國家動輒以國家名譽或威信爲藉口，而不服從國際之管轄，非爲決鬪場上之決鬪員不止矣。試問奧大利之名譽，豈因一九一四年對塞爾維之戰而判白乎？意大利之名譽，又豈因砲擊哥夫島而判白乎？藉口於名譽或威信者，徒以烟瘴之氣掩飾，使局外人未由平心考察其實。居今之世，民族國家自以爲肆意所爲，是非曲直可以由我判斷者，直類中世紀貴族受人侮辱者之拔刀相向，或視彼之所爲而危險更大耳。衛勃倫氏曰：國家名譽說者，魔術村中之名詞，宗教家之口調也，可爲善譬。試問國家集合同人格，有受外人侮辱者，能以現時外交法典中之方法，使之還於完好乎？雖至愚者，猶知其不能矣。現時國際上瀕於戰禍之交涉既起，國家多方以鼓動之，市井小人，乃知其國家所受外侮爲何，不知既經鼓吹之後，事實真相已變，而別有其張脈奮興者代之以起。如曰國威所繫，非外交方法之句斟字酌者，所能解決，而必待於戰爭，當知國內外人民在戰爭下之痛苦，超於原來罪案上者千百萬倍矣。

竊以爲國際聯盟關於爭議之權限，應視今日大加擴充。(一)聯盟所管轄者，不獨限於司法解決之爭議，與雙方同意之公斷事項及行政會議以全體一致所定之解決方法。(二)國際間一切爭議皆屬諸聯盟管轄之內，其以多數取決所定解決方法，卽爲兩造所應共守。此(二)項之解決法，兩造或一造卽有認爲不公者，依歷史經驗言之，遠出於武力解決之上。武力解決，不得謂爲真解決也，就戰勝國言之，徒令少數人沾其實惠，而多數人蒙其大害。一切爭議，應聽國際聯盟之主持，此爲根本要點，不可不力爭者也。其繼此而起者，則今後此種權力應如何行使是矣。

今後一切國際爭議，咸隸於強迫的解決方法之下，則國際政潮中尙有兩大事，可以影響於此種權限之擴充者。(一)關於佛塞和約，約中解決之法，均爲各國所不滿。聯盟規約第十款有相互保證其國境之語，此條文不先修改，則現時國境畫分之不公，永無改正之期。而各國中有不甘屈伏者，且將置聯盟於不顧，而自訴於戰爭。(二)日本對於澳洲之移民，印度對於根那之移民，此二事自表面言之，可以公斷解決，然其解決法出於外人而與自種人意思相背馳者，自種起而訴諸武力，所不辭焉。此種以武力爲歸束之論，非吾人所敢苟同。讀佛塞條約者，孰不知約中之不公不平，果

依上文所云，安見此不公不平者不得解決之法，以云訴諸武力，竊未見其爲真正補救之法。國境問題爲至要之一端。所以解決國境者，有種種方法。國境難題屬於生計方面者，如一國爲他國所包圍，無海口出入之自由，則應以條約規定，利用最近之海港，一也。國境難題起於戰略者，如前文所言，畫出中立地帶，二也。國境難題與種族的宗教的少數人民相關聯者，則有上文所云聯盟保護之法，三也。盟約第十款，自可根據種種原則爲之修正，現時條文之所表示，皆戰事心理之遺響。各國情感平靜後，根據聯盟規約，自有修正之法，非戰事流毒之不知所屆者，可得而同日語。

日本人之移居澳洲，亦非不能解決之問題。此問題方而似較複雜。吾人之意，國際移民問題之最後解決，當以其事移歸聯盟主持。惟此事非徒原則上之許否，尙有行政上之節目。澳洲不能盡日本人而拒之，猶之澳洲人不能不畏日本之排斥，澳排日本，則日本亦排澳。以今世界關係之密，謂兩國間能絕不相往來乎。澳洲關於日本移民，似可提相當條件，每年移住之人數一也，入澳後應守之規則二也，畫定聚居之地帶三也。白澳洲之理想，自爲外人所共諒，國際聯盟之政策，以合於現實爲旨歸，必欲令澳人不設任何限制，使黃人紛紛移入，而白澳洲無以自保，自非國際聯盟所當出也。黃

人不應侵入白人之地，而白人偏入黑種非洲之堂奧，以其所不習慣之文明，迫人承受，又安在其可哉。

一切爭議歸聯盟主持矣，對於侵略國三字之義當作何解，此義定而後聯盟得加以裁制。依吾人觀之，凡犯以下三種行為之一，便可稱為侵略者。一，不承認聯盟之管轄權者，侵略國也。二，不承認聯盟所定解決者，侵略國也。三，利用一二兩項下將解決未解決之時，而擴充戰鬪力以籌備戰事者，侵略國也。對此類侵略國，聯盟應盡其所有之力量以裁制之。

既云裁制之法，則又有一般問題隨之以生。此問題中包含兩方面，其一，聯盟外之國家之地位，其二，盟員叛棄義務，拒絕聯盟。以吾人所見，美在短期之內，不能加入國際聯盟。萬一美對日本發生戰爭，則聯盟之處置若何。吾人所以答覆之者極明白簡捷。美同為世界之一國，聯盟對於他國，既獻公斷之議，何獨對美而不為之。美拒絕公斷之議，應認之為侵略國，猶英、法、意等拒絕公斷之為侵略國也。日美兩國之戰，決不能但限於日美，同時必牽累他國，故應以其戰禍蔓延之廣，盡力向各方宣佈。或者曰，聯盟固雖有阻止戰爭之令，奈人之不聽命何，以加拿大與澳洲兩地言之，不獨不受聯盟

之令，或起而援助美國，聯盟又將如之何，竊以爲世界大勢果至於此，聯盟非滅亡不止矣。禍之及於全世界者已非言語所得而形容。聯盟滅亡之日，卽國際間新試驗終了之期。吾人復返於一九一四年之舊狀，國際間日相循於戰爭而已。

所謂盟員拒絕聯盟者，卽盟員中對於聯盟之管轄或建議，竟不顧其履行之義務，起而反抗，則聯盟所以處之者何如。盟員之蔑視聯盟，非不可能之事也。法律義務之不履行，自爲意中事。此種不幸事，是否免於發生，視聯盟平日之成績，能否維繫各盟員之信用一也。聯盟權力下，有其裁制之方法二也。聯盟平日誠能爲世界增進公益，人心樂於歸向，則有事之際，發爲號令，自不至爲人所拒，萬一盟員中有起而反抗者，則聯盟本其權力以制裁之，或者彼等有所憚而不敢出此矣。然謂誠意或爭與威權壓迫，二者定能行之而有效，不敢必也。盟員也，聯盟也，兩方之中，有不顧世界之不諱，毅然挺身以爲之者，誰後能從而阻止之，既有法律不能無犯法者，自然之勢也。吾人所能爲力者，曰犯法之舉，當立爲制度以減少之而已。

惟其如此，聯盟掌握中之權力，可以使其盟員帖然就範者，不可不加研究。此類裁制，詳見於盟

約第十六款，而其法有三。第一，任何國家，背於盟約，訴諸戰爭者，他國家與之斷絕生計關係與夫財政上商業上人事上之交通。第二，行政會議提出軍事懲戒之法，陸海空三種武力，由各國分擔，以同盟約之保障。第三，軍事發生後，各盟員許國際武力出入於其領土。三者之外，更有附屬制裁之法，盟員違叛盟約者，以行政會議一致之決議，取消其盟員資格。

此三種方法，在理論上言之，可謂已極強固矣。裁制之法，因國而異，不必事事出於盡同，如對英國之抗令，與對阿爾巴尼亞之抗令，謂應以同等之力量懲創之，則人未有不聞而掩鼻者。吾人所欲問者，理論上極強固之法，實行時真能運用耶。各國既有軍事上之義務，其分擔之方法若何。陸海空三種武力，某國幾何，某國幾何，必平時先有分配，而後臨事乃得而調用。此等軍力之數，應在平日公佈，而後各盟員方知聯盟武力之多寡。各盟員真能如此履行其義務耶。吾人惟有答曰，此不可知之數也。聯盟需用武力之際，各國延不應命，則其徒有空言，絕無實力，將為萬國所訕笑。而聯盟之運命告終矣。所冀者聯盟之失敗，或不至若是，以武力使用之決議，雖出於聯盟，而實由各國為主動，各國提議於先，而規避於後，有是理乎。吾人不敢必各國之踴躍赴義也，然事變廓大戰禍蔓延之日，各國雖

欲袖手旁觀而不可得矣。

生計制裁之法，較軍事爲便易，蓋其與之相緣以生者，與軍事絕不相同故也。今日各國在生計上互爲一體，一國爲他國所擯絕，則其國之生命，亦無以自存。國際間信用制度破壞矣。貨物之來源斷矣。國中食料與生貨盡矣。國如意大利，煤鋼鐵三者國內絕不生產，獨賴國外輸入，三者爲戰事之必需品，今斷其外入之源，則雖戰爭而不可得。以歐戰時封鎖之教訓言之，綰世界上物品人事之交通，實爲勝敗之大關鍵。其操之也，初不需大犧牲，而收效至捷速。世界上除俄美之能自給者外，殆無一國能長久抵抗此生計的封鎖者。封鎖行於無聲無臭之中，既無鎗砲之耗費，又無人命之犧牲，各國中自不至拒絕而不參加，國際聯盟掌握中至有力之武器，莫此若矣。他日最適於實用者，亦莫此若矣。

第三節 國際組織之社會職掌

國際聯盟盟約第二十三款至第二十五款中，歷舉關於世界人類之社會幸福若干類，爲聯盟監督視察之事項。此類問題之重要，爲一般人注意之所不及。今國際間已有成約，而又爲各國輿論

所一致贊同者，莫若此類事，誠能行之而收其效，則聯盟信用大增，由此無形之義舉，推及與其他重要職掌可也。所謂聯盟之社會職掌，可分六大類：（一）維持盟員非盟員境內男女及孩童之公平的人道的工作條件，並創立關於此項目的之國際機關。（二）監督及執行關於婦女孩童買賣及毒藥禁止之條約。（三）維持各會員間交通運輸之自由及商業上之平等待遇。（四）防止疾病蔓延。（五）國際局所，如羅馬之農業研究院，令其隸於聯盟監察之下，其為聯盟之力所不及者，由行政會議酌定援助之法，今後一切國際組織應受聯盟之指導。（六）助長紅十字會之組織，以增進健康，防止疾病，減少人類痛苦。

凡此各端，規模宏遠，除其考察俄國情況之舉，不免於戰時偏護之空氣外，可謂其已盡力於六者之實現者矣。關於生計者，後章詳之，今但考其關於社會方面之成績。聯盟極盡瘁於戰時俘虜之遣回，及自俄國與近東逃出之災民。又嘗設法阻止白人奴隸之買賣，及婦女孩童之運往土耳其及小亞西亞。聯盟屢召集會議，謀防止鴉片及哥加因之買賣，此類嗜好，流毒全世界，故各國之集會，足見人類良心之不昧，視昔日之強人承買者，善意之增進多矣。聯盟嘗阻止腸傷寒症之蔓延東歐，此

事非一國所能勝，惟聯盟能爲之。匈牙利與奧大利之財政改造，爲聯盟之大成功。全歐公共智識生活之養成，尙不能與奧匈財政上之成績相提並論，然非無一二獎進之方法。就大體言之，國際間社會公益之行政已發其端。此後所有事者，不在其重要性之闡發，而在其努力之增加。

所謂努力之增加何如乎。吾人所見，可分四方面，除現有之常設委託治理委員會及理智合作委員外，應增設四種委員會，茲分別論之。第一，落後國教育委員會。此委員會之工作，不獨及於委託治理地，同時應推廣於教育程度幼稚之國如巴爾幹。聯盟內各國人民之教育，能達於同一之至少限度，而後聯盟所作爲，爲一般人民所透切瞭解。使各國教育脫離國界鄉界觀念，應謀各國間教授與學生之交換。各國內之教育，自覺人才不足方法不良者，聯盟應爲之指導，或派教員助之。現時各國間已有所謂交換教授等，然其目的在擴張本國勢力於境外，非所以樹國際文化之基礎。第二，常設醫學委員會。此委員會專理落後國內之醫藥工作，並在該地設立分會，歸其管轄。美國雅禮大學曾設分校於中國湖南省之長沙城，可仿其意，推及於全世界之落後國。此委員會可與美國勞克爾雷氏基金委員會相聯絡。關於一切醫學組織，隨時提出意見或編成報告。遇有特別醫學問題，派遺

專家調查其事。甲國所發明，應隨時通知乙丙等國，如美國醫生關於小孩軟骨病之防制方法，應通告南斯拉夫之醫學界。以醫學各部門最近進步情形，編為小冊，散之於文化落後之地，可以收無窮效果。第三，公式統計委員會，社會問題之解決，以數字智識為基礎，前既言之，而此類智識之基礎，尤應建築於比較方法之上，比較之範圍尤廣，則智識之價值尤高。現時各國之統計材料，不能互相比較，以其形式方案各異故也。譬之英美兩國大城市中嬰孩死亡率，可以比較者也，英美兩國同種工業之工資率，以其計算單位不同，則欲比較而不可得矣。吾人之意，應設立國際機關，專掌以下二事：第一，採用同一方法，以從事於統計之搜集與編成，第二，一切統計報告，以各國互相比較為基礎。此統計局不須大規模之組織，只須有少數專任人員，與各國政府官吏或專家保持其合作關係。誠欲解決現世界生計合作問題，則此局之設立，殆不容稍緩一日。第四，法律委員會。此委員會之工作，應隸屬於國際司法法庭之下。其所有事凡三，一曰國際公法與國際私法之編訂，二曰各國各門法律之統一，如稟據法公司法是，三曰法律問題之顧問處，如關於外國人之立法，如與外人結婚之婦女之法律地位，如政治犯之逃至國外者之處置，此種種者，均應重視各國之主權，而國際專家之意見，

亦足資世界採擇。此委員會亦無須龐大之組織。有少數專司其事者駐會辦事，賦以設立分會從事分科研究之權。分會之中，不應但有政府代表，各法律團體之專門學者亦得列席。

第四節 國際組織之生計職掌

今日之國際組織，苟置生計問題於度外，則不能自立於牢固不拔之基。前嘗言之，民族主義與工業主義，已成參互錯綜之局，欲處置甲方之問題，同時非處置乙方之問題不可，甲之與乙，不容離而爲二。卽以此故，佛塞條約中有勞工一章之規定，而國際聯盟約中又有國際勞工局之設置也。今可無待煩言而明者，則國際之衝突，不獨由國疆護成，卽關稅亦爲其大因，現代外交交涉中所側重者，生計問題也。試問英俄邦交之梗，非以一九一七年俄國所負英債談判之不調乎。墨沙樸達米羅域之不易畫定，墨西哥內亂之所以不止，非油池問題爲梗乎。歐美，日本所以爭奪於中國者，非其無量數未開發之富源令人垂涎乎。意大利欲自躋於世界強國之間，以電力供給爲關鍵，且以缺少煤產之故，工業發動力之燃料，成爲政治上之大問題。若國外投資，若海上商輪，自其大處觀之，莫不於政治上發生影響。海外投資之力，可以夷他國爲息隸，如埃及爲英被保護國是也。中國商輪之

運費，廉於乙國商輪，如美以管理巴拿馬運河之故，予本國商船以特殊待遇，則重大國際影響由之而生。世界勞工條件相同，然後工業上乃有公道之競爭。英之煤礦礦丁每日工作七時，德八時，則英煤之貴於德煤，可斷言焉；印度日本之工價賤，而英之工價貴，則英國棉織物自不能維持其市場矣。

以上略舉數端，可以見生計問題之重要。本此事實，以求結論，則今後國際聯盟對生計事項之監督權，不可不力圖擴充。本章略舉生計上之大端綱要，以見其應由聯盟主持之者爲何事。欲在短期之內，證聯盟於各國之上，而操其主宰之權，此必無之事也。世界之各民族國，不待聯盟之成績與善意明白確立後，遽能放棄其生計上之主權乎，盡人而知其不能矣。以下各大類中之若干項，恐聯盟之能爲力者，不在澈底的監督，而在提出建議，尋求結論，以待各國之立法執行。試舉各大類中之一二項而討論之，以見聯盟應進行之方向。

第一，國際投資。國際投資影響之大，已不俟多言。試考投資之先例，若英之於南非洲，埃及，美之於海梯，聖多敏果，墨西哥，法於俄羅斯，或滅人之國，或恃爲外交武器，其關係之大，有非巧曆所能計者（詳見伯蘭司，福特金鋼之戰第二第三第八章）。惟其如此，不可不籌監督之策，而其方面有二，

一曰借款條件，二曰商人在海外經營事業之方法。所謂借款條件，（一）關於對國家之借款，不論爲一國所獨力擔任，或如一九二四年道威斯計畫中之借款，由各國公共分攤，其條件應由聯盟核准。（二）債務償還條件中，不得隱藏滅人家國之計，如英於埃及之往事。（三）借約中不得含有對於本國人民特許權之賦予，如馬洛哥波斯因特許權而生種種交涉。（四）債務國借款後，原爲在國外採辦物品如機車鐵軌之類，其事應由債務國自行決定，同時商之於國際聯盟所指派之顧問委員會。（五）無論何國非聯盟允許後，不得代投資人起而索償，或採取其他行動。（六）對於各國之名爲盟員而不盡盟員之責任者，尤其不守國際勞工局之協定者，募集借款時，各國不得許其人民投資應募。

依上述之法，國家借款已不能不受限制，然尙未盡國際投資之難題。其第二方面，則國內商人營經事業於海外者，尤其在落後國之領土者，不可不有以監督之。稍讀公果（Condo）及普岡曼（Primo Mayo）之歷史，誰不知歐商之凌虐土人者爲何如。此特其至不堪之境，而不容不嚴防者也。伯蘭司（Bertram）氏嘗簡言之曰，個人或公司欲在英國旗保護之下，從事於海國事業或投資，使國家樂

於保護或承認之者，其事業或投資必經人考核，且須守現代國際道德之標準云云。伯氏書成於一九一四年，時國際聯盟尚未成立，故伯氏但知有本國監督之義務，吾人在今日觀之，則此事非立於聯盟之下不可矣。吾人之意，關於商民之海外經營，應守下列條件：第一，各國關於其人民之海外經營，應立一海外經營登記簿。登記簿中分爲二類，一，經國家認可者。二，未經國家認可者，且敘明其所以不予認可之故。登記人每年須繳登記費，與尋常公司之登記同。第二，登記簿每年編造一次，聽公衆隨時檢閱。應錄副本，至最近時期爲止，藏於國際聯盟總部。第三，個人或公司犯下列四項者，國家不應予以認可：甲，不守國際勞工局所定勞工條件。乙，不守聯盟所定委託治理地之規則。丙，與奴制存在之國家通商。丁，對於從事於內戰外戰之國，予以財政上軍事上之援助。第四，公司請求認可而國家拒絕之，該公司可向法庭控告。第五，關於認可問題，有向國際聯盟控告者，國際司法法庭得受理之。敗訴之後，訟費由控告人負擔。勝訴之後，訟費由登記公司之所在國家負擔。第六，未經認可之公司，不得享下列權利：甲，其有價證券，不得列入聯盟盟員之交易所價目表中。乙，除關於認可拒絕之控告外，不得在任何法庭提起訴訟。丙，不得向各盟員之大使館領事館有所請求。丁，不得出入於

委託治理地。有違犯此丁項者，應處以禁錮或重大罰金。

如上所舉，尚不足盡監督之能事，吾人更事較多之後，或另有新方法之發見。惟海外經營登記册既立，有犧牲國家威信以圖一己私利如馬納司曼兄弟或董太平氏者，庶幾受重重障礙，而無所施其誇張之技。吾人之意，自不在於阻止合法商業。凡從事於普通文明國中之經商者，自在一律認可之列，所欲防制者，獨其以不公道之方法，剝削落後國之公司。而不承認此等敲詐公司之國際地位，正所以抬高其他公司之名譽，而圖商業之倫理化。從事於海外不營業者，僥倖萬一，圖取厚利，浪人輩多樂為之，雖政府嚴立程限，而彼等多方規避之。今後之方針，要以阻止此類冒險投資家為下手處，則稍知海外投資之歷史者所盡同意者也。

第二，關稅率。保護工業之關稅與國財政收入之關稅，二者得失如何，今不細論（論關稅文字最精者，莫如開能教授論富一書第十四章），吾人所見，財政關稅，可以造成國際和平而保護關稅不能焉。今國際聯盟之會員中，除英國、荷蘭二國外，皆深信保護關稅之有裨於其國，換詞言之，皆哥爾勃主義之信徒。各國不肯放棄保護關稅，而聯盟所能為力者至有限矣。聯盟所負職掌，限於二項，

其一，不許任何國家以關稅率爲生計上分別待遇之用，其二，盟員中有不履行盟約中之生計義務者，以關稅率爲手段而懲罰之。竊以爲聯盟所當實現者，甲國既定關稅率後，他國應受同等待遇，一也，禁止最優待國條款之利用，以加惠一國損害他國，二也。根據此二端言之，英國許殖民地以特惠稅制，或殖民地許英國以特惠稅制，同爲聯盟所應禁止。特惠稅制者，有關係國商業上之深溝高壘，而妨害其他國家之公平競爭。

第三，其他生計職掌。關稅率在短期之內，不能有所更張如是，其他關係生計之大問題，一曰工資，二曰生貨，則國際聯盟所當研究而討論者也。世界之國，可分二類，一爲生活程度提高之國，其工資高，工時短，工廠狀況優，一爲生活程度低下之國，其工資賤，工時長，工廠狀況劣；在甲類之國，其貨物之價高，在乙類之國，其貨物之價底。印度工廠工人間尙無所謂工會，其工資率與工作鐘點，令人億及一八四四年英國頒佈十時法案時之狀況。此等狀態下造成之物品，自較英國爲廉，而英國市場非爲其所奪不止。其補救之法如何乎？竊以爲聯盟行政會議應根據國際勞工局之提議，要求此等國家如印度者限於若干期內，設立如英國之工價解決局，但其權限不獨規定工價，應推廣及於

全部工作狀況。此解決局按國際勞工局所定標準，通知印度工廠一一實行，滿十二月後，勞工局派員視察，以驗其與定章是否相符。假令行政會議認印度各廠尙未能遵守勞工局定章，則行政會議應要求聯盟賦予以權限，俾得通告各盟員關於印度貨物一律禁其入口。此種方針，乃根據盟約上各國相約維持公道的人道的工作狀況之條文中自然產生者也。

其次曰委託治理地或未開發地之生貨問題。吾人認物產開發僅爲私人營利之計，斯已矣，如其不然，萬不可任天然資源之浪費，如昔日文明國之所爲。凡資源之開發，非待聯盟核定後，不得爲之，聯盟應隨時派員調查，以驗其是否遵守定章。譬之墨沙模達米爲煤油產地，開採之技術，不聽其有特許權之公司自爲主張，應由聯盟任命之委員會定之，此外以獨立專家爲之輔佐。又如熱帶非洲有爲金產地之說，其開採亦不可聽之私人或公司，而應由聯盟監督之。大地之物產有限，不可不善爲保存，任此保管之責者，非聯盟莫屬，或者由聯盟保管後，可以稍減國際爭奪之端。

開發之技術如此，而各國之採辦方法，亦不可不加改良。歐戰中各國所得教訓，可以爲發端之實。戰事期內各國採用集中採辦之法，且立國際機關，決定各國之需要。讀薩爾透 (Sir Authur

Salter)氏之協商國船隻管理史，與夫英政府採辦生貨記者，則知今後購買生貨，已有新方法在，曰去居間謀利之商人，而代以各國之聯合購買。各國提出其需要之貨物，彙集於聯盟，由聯盟與各公司議定價目，約定採辦年限，其分配於各國，按需要之先後定之。此種方法有大益二，一曰貨物價格之穩定，二曰免去各國間無益之競爭。

此種計劃，不得謂為絕對新奇，今日以前，已有類似而試行之者。一九〇四年洛濱氏發起國際農業研究會，其大目的在減少糧食之投機交易，並提議各國互相聯合以抵制豪商之壟斷。國際商人之試行新法，常在各國政府之先。商人間嘗舉行白海會議，波羅的海會議，設立國際鐵軌公司，玻璃業大陸聯合會，其目的不外畫定販賣區域，約定產品總額，議定賣價。如是，可以得最大限之利益，且最小限之危險。彼商人見幾如此，奈何各國政府不知憑藉聯盟，集中採辦，以收必需品供給固定與價格低廉之效乎。

所謂聯盟之集中採辦，非依同一方式為之，更不必設立全權委員會，如對德賠款委員會者以為之。吾人之意，國際聯盟應為此採辦事宜派定若干磋商團體，此磋商團體隨時與各國政府協同

進行。薩爾透氏云，各國政府自必受此磋商團體意見之影響，然彼此之影響，不起於相制，而起於相商。英政府估定國內各民族所需之麥量，向法國一次定購，法人之意思何如，英人知之甚深，英人改分買為合買，其利害亦籌之已熟。又如意大利計算國內所需煤斤，與英訂約承買，此煤斤契約成立後，影響於南美洲者何如，亦訂約者所深悉。由此物品採辦之契約，吾人得一國際交涉之原則，曰關於生計大事件，應由政府不斷協商共籌解決之法。

政府與政府間共同協商解決生計上之大事件云云，與下文所論有關聯處，應伸說之。所謂政府者，非指行政當局之直接談判，乃先之以行政官吏之接洽，繼之以部中負責者之處決也。此等磋商，不可如舊日慣例，成為外交部對外交部之交涉，應為專門部司與專門部司之直接往還。譬之英國工商部可與法國商部直接交涉，意大利農務總長亦可與德國農務總長商榷。因兩國部司之交涉，乃生彼此之接觸。不僅兩國總長偶爾見面已焉，兩國部中司員應相互往還，乃能瞭解彼此心理，乃能以國際眼光應付本國事務。薩爾透氏之言曰，兩國司員相知已深，可將問題盡情披露，公開討論，是為第一步，其後繼之以公文之方式，條約之程序。此第一步之討論，不至礙及政府威信，不得為

報紙之傳聞記載。待雙方討論既得共同解決之基礎，然後政府進而成立正式之約束。司員之討論，自不得代其政府為確定之表示，彼此討論之輪廓粗定，然後由政府指定正式官吏本所討論者，改為正式解決。再繼以政府代表或總長之正式晤面，以成批准之形式。凡兩國討論，出於以上方式者，自合於國際主義，以司員往還之中，彼此之立場，幾經審量與斟酌矣。

吾人認定兩國外交部以外之接觸，極為重要。乃所以增進兩國多方面之接譯，造成國際行政之新方法也。國際問題，不使其總匯於外交部，而別有所分屬，則所注重者，非兩國之威信，而為本問題之技術，可由專門家，平心靜氣中解決之。以往事言之，一切交涉集中外交部，於是外交上發生之影響，當超過其問題本身之價值。以煤油交涉言之，由工商部管理，則外人視之曰，是時煤油而已，若以外交部管理則種種推測之詞以起。如國外鐵道建設，一旦成為外交部之交涉，則外人之論者必曰，是確定勢力範圍也，是侵吞某地也。於是可知技術商量，易於置問題於正常視線之下。萬不至空穴來風，謠言四起。因際問題，一旦為報紙所渲染，造為種種臆測之詞，彼此猜忌之心因而加甚。近年來國際會議所以失敗者，皆坐是也。交涉問題，雖外交部尤遠，使勝敗之說，不成為報紙上之討論，則

平心靜氣之研究勝矣。凡研究一九二四年倫敦會議之成績者，當知其最重要工作，實成於二三人斗室譚心，不爭條約，專求解決方法之所致，正以彼此相處既久，相知既深，而後精神上自有溝通之法，以達於成功之境也。

第四，移民問題。國際間人民移動問題，至關重要，證之美國之排斥黃種，澳洲之排斥日本人而知之。此事當由人種衝突之見解，移而為方法之討論，如外人入國者之保護何如，外人在其新環境下新智識之增進如何，不合公道條件之移民，如中國人之入南非洲應如何禁止是也。國際聯盟及早注意此類問題，則人類之受福實大。竊以為聯盟應立常設移民委員會，其職掌略如下方。第一，移民委員會應有權阻止委託治理地或落後國之人民之移居國外，但兩地工資及工作條件相同者不在此例。第二，委員會應得檢查移民船隻并要求各船隻上設備合於最小限度之安適。第三，委員會應有權檢查下列各項：甲，各國內所設移民局之工作；乙，對於移民局發給特許證書，局中行動違背定章時，撤銷之。第四，委員會應有權檢查移民入口時住居之所，如認為不合，得向其官廳提議改良，否則公佈其事實於世界。第五，委員會於每年之始接收各國關於移入人口之許可數，及移入人

之營生方法與工作條件之報告，且以此報告屬其海外分會公佈之。委員會應命令各國移民局以此類消息通知於願移入之人民。第六，委員會應得聯盟內盟員之同意與各國領事館合作，監查移住民之數目，勿使其超過各國允許登岸之數。聯盟誠能本此六端行之，已可增進人類無窮福利。上文權限，原不甚廣，苟善用之，他日或可擴充而為按世界領土廣狹為人口平均分配之計劃。

第五，工作條件。按佛塞條約，有國際勞工局之設立，其目的在維持及改良全世界工人生活程度。勞工局內之機關與處事方法，本章下文尚有論列。今所欲言者則勞工條件之維持，何以應為國際聯盟之職掌是也。前既言之，今世界已成一世界市場，在各國競爭之下，非置世界工業於同一水平線上不為功。此水平線實為各國所共同造成。德國工資之低下，同時即為英國工資之低下，日本編織廠中之長時工作，同時即為藍格沙工廠內之長時工作。意大利對於水手船上設備之不周，同時即為法國對於水手船上設備之不周。世界市場既合為一，有一國焉，其生產費最低最廉，則其他國中之生產費非降於最低最廉不可。惟其如此，非使世界一切國家立於同一之最少限度之標準不可，任何國家之工人生活，不得在此最少限度之標準下。有衛生狀態之最少限度，工時之最小限

度，工資之最小限度。童工一律禁止，星期一律休假。工業材料如白磷毒質之類，一律禁止使用。工人有聯合議價之權利。若此者舉其至顯之例以明之，國際勞工局年會三次集議中，通過之公約凡十有七。國際聯盟各部，如勞工局之負責者，罕有其比，勞工局成立後之五年內，已爲工人歷史上開一新紀元矣。

如是勞工問題，已成國際立法，其性質如何，不可不伸說之。國際勞工局所欲達到者，卽各盟員對於工業問題，共守一最小限度。所望於各國者，祇此最小限度，而非有他焉。勞工局之立法，非如國內之立法自執行。局中之立法，非經各國立法部或政府機關之手，末由見於施行。勞工局所議者，非徒有拘束力之公約，亦有建議之文，明知其非各國所能施行而故爲之者，希冀有以促進各國之輿論也。然國際勞工立法問題，至爲繁複曲折。吾人重爲聲明之曰，勞工局之所要求，祇此最小限度之標準而已。故局中當注意者，不可逾越範圍，忽變而爲最大限度，一也，各國之國情不同，立法應有伸縮，庶便於執行，二也。

所謂立法便於執行云者，勞工局中已謀補救之法，第一，列席勞工會議者，不徒爲政府代表，且

應有工人代表，第二，一九二〇年傑諾亞之水手國際會議中，關於特種問題，皆設專家討論會。勞工會議之代表團，自各部分集合而成，可以代表各方之意見，除政府之見解外，同時可容納反對政府之見解。勞工局大會中嘗有日本政府代表，力言日本工人之優遇，同時則有日本工人代表起而反駁之。勞工問題既成世界共同問題，非可以點綴詞面之語了事，必先以國際上真正之合作，乃有解決之一日。僅爲政府代表之大會決，不足以資號召而樹聲威。惟其代表團由政府工人兩方相合而成，政府所認爲不可行者，工人起而反對之，不徒辯論激昂，增會場生趣，且所反駁，以事實理論所繫，不敢不勉圖立言之有據。此各方面之代表團，不獨適用於勞工局，亦可推行於聯盟之立法會議，俟後論之。

第六，各種生計問題之研究機關。吾人認爲聯盟內之急務，莫如從事於各種生計問題之研究。立法必以智識爲前提，無智識則不能立法，今世之人往往言之成理，曰每事如何處置，每事如何處置，實則其胸中之智識，不過管蠶之見而已。世界上大問題曰幣制，曰投資，曰關稅率之影響，曰生產力之比較，曰生產狀況，吾人所已知者，一滴耳，其不知者，若大洋之茫無涯岸。惟以此故，聯盟關於各

方面之問題，已表示其搜求探討之勤。或考察，或調查，或請專家作成報告，或召集專門委員會互證其所見之是非。佛寒和約中規定國際勞工局兩目的之一，曰搜集分配關於工業生活與勞工之國際情況之消息報告。此種工作，不應限於工業，可推及生計生活之各方面。生計問題之關涉國際者，皆可為聯盟調查之資料。所以嘗由聯盟為之者，以聯盟所調查，較之各國單獨之調查，必詳盡而公平。事之出於聯盟者，不至滋人疑惑。譬之西蘭西之煤礦報告，或出於波蘭，或出於德國，則讀者必疑其有偏袒之語，若由聯盟派遣波蘭及德國以外之人調查而報告之，則必不至引人懷疑。夫事實之調查，固非真智慧，然必先有事實，而後有其智慧可言，國際聯盟者，調查事實之最好機關也。聯盟能多用力於此種工作，則國際上聰明智慧之政策，其於是矣。

第五節 國際組織之機關

吾人既論國際組織之職掌，其繼之而起者，為司此職掌之機關。國際聯盟應需之機關四。立法院或大會，所以規定國際政策之大原則，行政院或行政會議對於立法院為其提綱挈領主持風氣之人，或在立法院閉會之日，為解決一切問題之人，文官部及秘書處為執行事務及從事種種調查

之處，最後則爲司法院，所以解釋國際活動之法律的涵義。

吾人引用民主國之名詞，曰立法，司法，行政，非謂國際團體之三機關與國內法之機關相類似也。試舉二點，可以知二者間無可比較之餘地。第一，聯盟爲各國之聯合會，此各國者，在法律上號稱平等，而政治上實不平等。各國派至聯盟之代表，不能如英衆議院之議員，但憑己意爲贊否，彼等所表示者，惟有遵從派遣者之調令。第二，聯盟議決事項，不能採多數取決之制，必求一切國家之同意，乃敢執行，若以票數多寡之法，強人從命，則聯盟本身之生存，立成問題。聯盟者，與其謂爲多數制勝少數之立法機關，不如謂爲彼此不斷之商議機關。聯盟於各國之意見，不視其頭數多寡，而視其價值輕重。聯盟非超國家也，非立於各國之上自立法而自執行者也。彼乃各國大使會議，遇有意見參差之際，則謀所以調和之。聯盟者，明認今世界有共同問題，應有共同解決之地，所以解決之者，在於集合政治家於一堂，各出心思才力，以求答案。各國意思不相一致，而聯盟認爲必要之際，可強各國中之不同意者從而同意之。聯盟既爲集合團體，其表決之法，終不能如議會以投票決多寡。議員以然否爲表示，聯盟非勉求各國之一致同意不可，且聯盟之立法，不能如國內法之整齊畫一，宜有數

量上之參差。譬之，童工之禁止，各國一律者也，以云各國工資之規定，非有畫一之標準不可，則非聯盟之所能爲，亦非聯盟之所欲爲者矣。

吾人研究聯盟各種機關之先，尙有應討論者，則爲聯盟之決議之性質。吾人之意，聯盟中各機關之解決，與平日所謂法律者同。意謂各機關之所決定者，對於關係各造，同有拘束力。然聯盟之決定之拘束力，不得與法官對於入獄被告人之判決，同類並觀。聯盟之中，尙無直接執行判例之法庭。然吾人不能因此之故，并聯盟之決定之法的效力而奪之。此類決定之執行方法，自與國內法上判例之執行，不可同日而語。假令國際司法法庭中之某案件中，意大利爲其關係各造之一，及判決後，意大利表示不願遵行，此事理中所常有者也。強國家奉行國際法庭之判決，自較國內個人之服從判例爲繁難。然既爲聯盟之決定，終有最後一步之強制執行，聯盟之後，非有各盟員之合成威力在手。或者謂聯盟之合或威力爲不足恃，此猶英巴力門之法案，亦有不能施行之時，何可以一時之不行，乃并其法律性質而奪之乎。凡爲法律，不論爲國內法與國際法，要以善意之存在爲前提。法律之第一前提曰，凡彼所號令，爲關係各造之所樂守。其介於能執行與不能執行之間者，國內法亦時有

之，故立法者之秘訣，即在求法律內容之合乎衆意，不至於爲人所反對。欲法律之易於推行不爲人所反對，求之國際難，求之內國易，蓋國際之利害，複雜萬端，其調裁之方法，牽及各國，有不易立時指揮者矣。惟所謂難易繁簡者，量也，非質也。國際法與國內法之根本則一。有罪惡則應懲罰，有爭議則應解決，立標準期各國之共守。國內法與國際法，要不外求行爲之標準，使人類生活日進於文明。此行爲之標準，卽名爲法。凡行爲之標準，無不自人類經驗中來也。

第一，大會或立法院。聯盟應有一機關爲各國共同發言之所，大會是也。每國家派至大會之代表，不得超過三人，三人之投票祇有一權。大會場上各國發言立於平等地位，大會議事權限，以聯盟之權限爲根據。大會定期開會，依現時慣例爲每年一次，或因緊急事項，可召集臨時會。大會所議問題，須得全體一致之同意，但有以各事爲例外，新盟員之加入，爲三分之二之多數，一也。行政會議非常任會員之選舉，爲三分之二之多數，二也。關於議事規則爲普通多數，三也。大會會同行政會議，選舉國際司法法庭之法官，認爲必要時，修改盟約，處理行政會議或關係各造所提出之爭議，議決聯盟每年預算案，分配各國應擔負之經費，考察聯盟每年工作報告及其議決事項之處置方法。無庸

何國在兩年前通知得退出聯盟，但在退出之際須完了其對於聯盟之義務，其有違犯約束或否認照章通過之修正案者，停止其會員資格。

以上所舉各權限各方法，發生於聯盟本身性質之中。有若干大問題，應分別討論者。第一問題曰，何種國家可為盟員。吾人惟有答曰，凡願承受聯盟之義務者，皆得加入為盟員，誠如是也。俄國之政治哲學與其各國絕不相同者，固可加入，即墨西哥政府常在動搖之中者，亦無不可加入。以政治哲學為理由而反對俄國，則若西班牙（註一九三〇年後西班牙專政已倒矣）若意大利之政府，無一得國民同意而握政權，應同在排斥之列，以政府不固定為理由，則南美諸國政府之號為穩固者，皆不過虛有其表耳。墨西哥加入聯盟，尤有大影響，蓋墨常以美國之侵略為大權，既入聯盟，可享受聯盟之保護矣。退出聯盟問題，亦非難解決之事也。兩年前之通知，是為盟員對於聯盟之預告，或者以為退出後可以自由行動者，要知與一國為敵者，同時即以盟員全體為敵，亦未見在聯盟外者之果有何益也。聯盟而不能運用，斯已矣，反是者，居於聯盟之內，終勝居於聯盟之外。

第二問題更關重要，是曰全體一致之原則。聯盟之議事，除少數例外外，皆以全體一致為原則。

考之各國往事，一致同意之條件，足以妨礙政府之行動，昔波蘭之衰亡，論者輒歸咎於其一致投票之方法。不獨一致投票爲然焉，以美國元老院三分之二之規則言之，有時美國外交政策之應執行而不執行者，皆受其害也。然聯盟中一致同意條件牽制之害，不得謂爲甚大者，則有二故。第一，聯盟既由各國聯合而成，聯盟之行事，自當以得各國之同意爲前提。非各國自由表示之意見，不得謂爲真同意。聯盟議事之中，各國自覺其意見既已參加於其中，則其遵守之也，若道德義務之所命，有不能自己者。第二，聯盟之議事，有不待全體一致之同意，而拘束力自行發生。譬之國際爭議之平和解決公約，在一九二四年第五次大會中，以一致同意通過，其時各國深信裁兵會議可以成功，於是此案經行政會議之多數與其他十國之批准，而效力發生矣。此平和解決案之成立如是，英國宜可起而反對之，然亦屈於世界輿論，毅然承認其遵守之義務矣。故曰聯盟中一致同意之原則，自外觀之，若甚繁重者，實則不必然也。

有批評大會之組織者，謂其代表皆出於政府任命，不合於民主政治之性質，故提出變更之議，謂一國代表團之人物，應由國會選舉，或另由一永久機關，可以超然於時與時仆之政府外者，可選

舉之責。吾人試稍爲指示，可知批評者立言之無當。代表團之人物，原由各國自選，聯盟不加限制，如南非洲聯邦已推舉一非南非洲之人民爲代表矣。各國當局之政府，實負外交政策之責，代表團對外之約束，同時爲政府之義務，則列席大會之人，何能不由政府手中任命。反是者意見歧出，一方對議會之意見，他方爲對日內瓦大會之意見，則政府將曷從而執行之乎。惟批評者之言，亦有不能不承認者在焉。代表團既與政府相表裏，則外交政策不可不求其繼續，仲言之，各國在聯盟中之言行，應爲政府黨與反對黨共同同意之方針。出席大會之代表團中，除政府二人外，常有反對黨代表一人。不獨大會代表然也，國際勞工局會議時之代表團，亦復如是。所以使一國內各派之意見，各有所發揮。外交政策，可以超然於黨派之上，不因政府更迭而受影響，苟其不然，甲時贊成，乙時反對，國家之對外信用喪失盡矣。一國中卽有意見之參差，與其隱藏於幕後，不如公開於人前。然不論其差異若何，投票之權，終應操之政府代表之手。

各國出席大會代表，大抵爲國中之政治家，非一部之司員，爲勢所不得不然者。惟其爲政治家，乃能批評，乃能辯論，若僅爲司員，必奉承政府之令，乃敢有言。政治家侃侃而譚，代國家立言，不若司

員謹守調令，不敢稍有出入，使會場舌戰之時，而代表以無政府調令之故，緘默旁坐，豈非陷議事於不能進行乎。代表以政治家爲宜，其人當爲何等人乎。吾人之意，關於重大事件，宜由國務總理自行出席，平日則由外交總長爲主席。大會平日所議，不出例行事務，自無須總理遠道跋涉。一旦大問題當前，重要人物，足爲大會增聲價，而議事可期於完滿。總理不到時，以外交總長爲主席，若以他人代之，必致一國外交部之政策與代表團之政策出於兩歧。外交部之政策，應與大會中之政策，出於一致，而外交總長與其部中司員，鞅掌於聯盟事務之日久，自能以聯盟之精神，灌輸於部中司務。外交總長與代表團分而爲二，則部務與聯盟事務亦分而爲二，證之聯盟短期之歷史中，固有因一國外交總長之不出席，其部中政策與其他代表之政策兩相矛盾者矣。有提議以外交部常任次長爲代表之一，亦不失爲有理由之言。常任次長，居外交部之日久，所以左右部中政策，較一時之總長爲周密，若因次長不識大會空氣之故，致其不知不覺中於聯盟事務，存敵視之心理，斷不可焉。

聯盟大會所以自表現者，非徒其形式上之條文，且有其平日生活之特點在焉，蓋大會初成立時，僅有會章數十條，今則成立已十餘年，自有其經歷中所存之習慣矣。據十餘年之經過，大會之性

質，有可得而論定者。始以爲各國言語不同足爲障礙，今則此困難已過去矣。會場議事，各國均能參加討論，其有所怨苦，得以洩發。白會場表示之意見觀之，可知超於國界褊狹之見外，另有公正輿論。因會場之發言，可以測定人類高等衝動之存在。大小國中大人物之意見，同得會場之注意，以聯盟地位之重要，其一度發言，儼同一件大事。小國在會場上之發言，與大國立於同等地位。由聯盟指定機關，解決問題，能超於小利與偏見之上。聯盟所常告人者，各國圖規避聯盟之權力者，實對於理性判斷有所畏憚也。以聯盟大會經過觀之，誠非無可議處。然有一點斷不容懷疑者，則大國之權力，因聯盟而有所羈勒是也。各國之行動，經外人分析與批評，其曲直自爲衆所共曉。此批評分析之中，所以抵制大國之憑凌者正自有術。世界各國之失敗者，大抵以爲可以一切不顧，惟己所欲爲，換詞言之，視世界之是非，以爲可以高下在心者也。

第二，行政院或行政會議。行政會議成績之考核，視大會工作之分析較難，非待俄美加入之後，不得謂行政會議爲已完成之機關。

假令俄美加入矣。而行政會議之組織上尙有一根本原則，不容更易者。行政會議之席，常分二

部，一曰常任席，各大國居之，二曰非常任席，各小國居之。吾人以爲此乃事實使然，無可強求者也。吾人處置國際事務，非承認其現狀不可，不然，以比利時、智利爲世界領袖，就英國所爲而判曲直，英其能俯首聽命乎。如是大國之優異地位，爲吾人所不能不認，然非以國際上之最後權力屬之於大國。惟其如此，行政會議十席之中，大國占四，小國占六，大國之少於小國者二席。行政會議之權限，以盟約爲根據，其決議除一二細節外，亦以一致同意爲原則，皆與大會相同者也。一致同意之原則，在行政會議中，亦不足爲大障。因全體一致之規定，可免多數聯合以操縱少數之弊，一也。依英帝國成例觀之，彼此苟有善意，不患無可以達於一致，二也。盟約上行政會議每年開會一次，但自聯盟成立以來，每年以六次會議爲常例。行政會議之特殊地位，即其關於爭議之權力。相爭國之兩造對於公斷或司法解決不表同意者，應以其爭議提交行政會議。如行政會議不得解決之法，則以其始末報告，附以建議公佈之，其報告書或由全體或由多數署名其上，此報告書出於全體一致之同意，而爭議造之一願意遵行之者，則其他一造不得對之宣戰。如報告書不出於全體一致之同意，則待行政會議議決公佈後之三月，可以開始戰爭。行政會議從事研究之際，一造宣言其爭執問題屬於內治性

實，則行政會議之管轄即時中止，以內政非行政會議所能干涉也。但此項爭議，或由行政會議之自動或由一造之提議，可提交大會，大會乃本行政會議之權力處理之。大會之處理爭議，須得行政會議全體一致之同意及其他國家多數之贊成。聯盟外之國家與盟員有爭議時，可以邀請聯盟外之國家之加入，以圖爭議之解決。聯盟外之國家容納其請，則爭議解決之通常規則同時適用，邀請而爲人所拒，則關係兩造間發生戰爭，而聯盟全體亦陷入戰局。

行政會議，聯盟之樞軸也。執行之決議由之而出。爭執之解決由彼而定。大會之所發揮，賴彼爲主持人。然會議之構造，已足以達其所懷抱之目的乎。第一，依吾人觀之，全體一致之原則，關於會議中之大事，自在奉行之列。至於小事，不守亦無妨礙。譬之會議中之社會活動如禁止毒藥之類，安見有一致同意之必要，但得三分二之多數之同意足矣。第二，爭議之是否屬於內政，非行政會議所當問，譬之英政府宣告曰，埃及問題，內政也，法人從而效之曰，摩洛哥問題，亦內政也，則會議豈遂置此等事於不問乎。吾人之意，此等問題莫如交司法法庭判決，行政會議根據其判決而執行之。第三，如上所云，兩造之爭議，如一造爲盟員，則聯盟可邀請其他非盟員之造提出其爭議於行政會議，吾人

之意，即令兩造同爲非盟員，行政會議亦可爲同樣之邀請，舉一顯例以明之。美國對墨西哥作戰，墨爲美所吞併，南美諸國自在唇亡齒寒之列，故聯盟出而調處於美墨之間，南美諸國必首表同情，而聯盟爲維持其威權計，自應起而仗義執言。

各國出席於行政會議者，應爲何等人乎。上文論大會之例，代表應爲各國之外交總長。然各國距離日內瓦之遠近不一，不能不設爲例外，如日本外交總長，欲其每次出席於行政會議，不可得也。但外交總長不出席，以大使或部中次長爲代表，不能收回滿結果。大使輩須聽命於政府，發言不能伸縮自如。總長不與會場直接接觸，不識國際關係之真相。因是養成一種孤立心理，去聯盟內因往還而生之共同觀點較遠，出席既爲代表，則國內主持外交者爲一人，行政會議出席者又爲一人，非離而爲二不可矣。以英國之例言之，英外交部與其代表雪兒爵士之見解不同，此同一國中內部發生裂痕之顯例也。

其次爲行政會議應否公開問題。就公開言之，行政會議與大會之性質迥乎不同。大會以議事公開爲命脈，若強行政會議以公開，則害餘於利，其所議爲爭議之解決，尤不容不守秘密。然行政會

議長處於鍵室祕議，不令旁人有所窺見，一旦有所決議，徒揭示其文告，而絕無理由之聲明，斷不可也。吾人之意，行政會議一切決議應行公佈，並說明其所以達到結論之理由。拔浪丁氏有言曰（一九二一年第二次大會記事錄），行政會議之決議，苟有理由公佈，則對於批評，可資之以辯護，吾人之感想正與拔氏同。至於他事之可公開者，爭議各造之聲明書一也，關於受託國行為所提出之疑問二也，第二十三款聯盟行動中發生之問題三也。試問行政會議第十四次議事巴爾福爵士公然斥責積立哥夫司幾（Neil Gowrie）將軍（積氏為波蘭與立陶尼亞爭維爾納時率波兵侵入之人）之所為，誰不聞其言而稱快者，此可以知公開之效用矣。總之視議題之是否關涉各方繁複之利害，如奧大利之財政改造案，為祕密不祕密之標準，此吾人之原則也。

行政會議與大會之關係，亦為重大問題之一。此二者之關係，勢難取法於常人所樂道之巴力門政治。行政會議，內閣也，然亦立法院也，惟其具此兩重資格，故不能以之比擬於現行制度。行政會議為指導大會之機關，無行政會議則大會未由進行，然就某範圍內言之，行政會議亦受大會之監督。譬之聯盟每年工作報告，由秘書長提出於大會中，猶英眾議院每年討論其預算案也。惟大會之

討論，有時雖生影響於行政會議，而不以生影響為必然之果，行政會議有時樂從大會之議決，而不因從不從而生行政會議之辭職問題。行政會議之地位權力，高於大會，顯然可見，每年除例會外，其應開臨時會否，決定於行政會議之發動，或爭議提出之有無。吾人可以簡單言之，行政會議之會員九人，實決定聯盟之世界政策之人也。

兩機關之關係如是，其正常否耶。欲答此問，不可不就聯盟之地位而考量之。以世界國家之多，道里之遠，大會之不能隨時召集，至明焉。會議之前，應先發通告，使各盟員得從容考慮其應採之態度。如是大會閉會期內，惟有以行政會議負處決之責，則不能不賦予以伸縮自如之權限。以英國憲法之名言之，英王之大權是也，然大權之廣狹如何，可隨時由大會討論決定之。行政會議已決之爭議，在大會場上重行討論，亦不可得也。一切爭議苟可再加修正，則關係各造有不滿於其解決者，勢必在大會席上舊事重提矣。判決之硬性，乃事理之無可逃者也。依吾人觀之，大會之地位，批評而已，不能有所指揮監督。兩機關權力之差異，其本身之性質使然。聯盟全部機關之運用，今後有兩種新元素發生。行政會議處事日多，遇事有先例可尋，則主持之者不能高下在心，而權限因之而縮，一也。

司法法庭既成立，一切判決，可作為行政會議處事之規範，二也。惟其然也，今後關鍵，應在盟約中規定曰：法庭所下關於法律問題之判決，對於行政會議有拘束力。非然者，法庭之判決，僅為法官一時之意見，各強國視為不便者，得從而推翻之。法庭無復有威權之可言，則法官降而為法律顧問。總之，行政會議能受法律之拘束，而後其處事方法，乃克臻於公道。

為提高大會地位計，應增加大會關於行政會議以上之權力。吾人已承認重大問題應由行政會議自由處置，此自由處置之權，不必舉小事而包含之。行政會議所處置之事項曰運輸，曰衛生，曰條約登記，曰非洲之酒精買賣，若此類者在會議中絕少意見之爭執。依吾人之意，此類問題可以提出大會，許以修改之權。此類事應列於秘書長所提報告中，大會場上苟得三分之二之同意，可以修改行政會議之議決，如是可提高大會之地位，而無損於行政會議之威信。譬以蘇俄之救荒問題言之，各小國竭其口如懸河之能事，紛紛贊成，卒以大國反對，而作罷議。此俄災救濟問題，原可作兩面觀，一曰政治與生計上之利害計算，一曰人道之觀念，大國代表前說，小國代表後說，俄案之中，小國若能制勝大國，是以人道觀點代政治生計上之觀點矣。夫欲以小國命令，強制英國放棄印度，日本放

棄高麗，必不可得也。然以小國命令強制大國放棄其心所不安之鴉片買賣或其他事業，又安在其不可哉。盟約二十三款中包含之權限甚廣，以此等事屬之大會，俾可居於凌駕行政會議而上之地位，當非難行之事也。除二十三款之權限外，大會如何擴張其權，以達於其爲修正機關之地位，此視國際合作習慣之養成者如何，非今日所能預測。方今大國所以堅持其在行政會議中之特權者，威信所繫故也，待誠意交孚之後，或者有棄威信而服從公道之一日。

吾人統觀行政會議之經過，不能不加以兩種批評。第一，行政會議初成立之五年，純爲戰事心理之遺響所支配。其處置薩爾與西蘭西問題，已犯極大過失，至於法國軍隊侵佔盧爾區域，行政會議直任其所當問者而不問。第二，行政會議於小事雖有成效，於自己威信所繫之大事，絕無勇氣。譬之阿阿蘭島與阿爾班尼分界問題之解決，皆小事之有成者也。一九二三年意希之爭，德法兩國關於盧爾區域之爭，一九二四年英埃之爭，皆大事而束手無策者也。埃及問題表示行政會議之弱點，尤爲明顯。埃及之國際地位及其對於蘇丹之統治關係，本爲惴惴不定之問題，正宜以法家公平之眼光從事考核，奈此二事竟不得上達於聯盟，獨聽英政府一手主持。埃及，非聯盟之盟員也，然陳請

聯盟之書，爲埃及立法院全體所通過，書到之日，行政會議之會員新就職，竟拒而不收，而秘書長所爲拒絕之理由，曰此非政府之陳請書，例不應受，彼蓋視埃及及爲英之一省，自不得以政府論，實以法律家之言解釋政府，以爲拒絕之計耳。聯盟於埃及及問題，可謂其聽一二人之弄法，置國際大事於不問。聯盟之所以爲人所屈者大國之英也，所棄之而不顧者，利害切膚之小國埃及也，況英人借聯盟之名義，以拒絕埃及及，聯盟其何以自堪哉。自聯盟對於英埃及，意希德法之爭之態度觀之，令人不能信行政會議之有善意矣。麥洞納之言曰，欲以一國之意志，縱橫馳騁於世界之上，乃必無之事，吾人應自腦中掃除此類革命觀念云云。夫行政會議遇有侵略之舉，誠心起而干涉，則麥氏所要求於吾人者，自樂於掃除之。然干涉政策，有打破聯盟之危險，勢所必至者也，吾人之意，當其應干涉而不干涉，則大國所以待聯盟者，視爲奔走使令之人，非仗義執言之輩矣。

第三，秘書處。盟約第六款云，聯盟之行政部，設秘書長一人，視事之繁簡，再增設助理若干人。第一任秘書長，由一九一九年佛塞和會所任命，此後繼任者由行政會議委派，但須得大會多數之同意。秘書長之職務，可分十項。甲，錄記行政會議及大會之決議案。乙，管轄秘書處各部事務。丙，準備行

政會議提出於大會之年報。丁，因有釀成爭端之緊急事項，據盟員之請求，按盟約第十一款召集行
政會議。戊，按第十五款，收受爭議各造之通知，并預備其調查討論之法。己，收受登記并公佈盟員中
所送呈之條約。庚，通知各盟員關於盟約修改之發生效力。辛，預備聯盟決議案之執行方法。壬，得行
政會議之同意，派定秘書處人員。癸，準備聯盟所召集團體之議事日程。

如是秘書處之地位（一九二四止，共計職員三百人），吾人所不容忽視者也。聯盟輪軸之運
轉，秘書處司之，謂聯盟行事之當否，視秘書處能力之高下可也。秘書處之權限雖大，固有盟約以規
定之。彼為國際的文官制，各國國籍之人咸與焉。當創始之際，一無依傍，萬國人類共聚一堂，意見各
不一致，乃於朝夕相處之中，漸養成其處事之習慣。彼為行政部，而實不能自己執行，惟有組織其執
行之法，經由各盟員之手而實施之。彼之思想所及者，不能自行嘗試。其行動一方受大會預算之制
限，他方視各國合作之程度而定。秘書處雖受此種種限制，其地位之重要自與日俱進，彼之所事，視
其應付之方略與立言之謹慎而定成敗，其責任之重大，任何國家之文官不得而比擬。

秘書處之履行其職務者果何如耶。其內部組織之技術問題，非所欲論，吾人所欲推求者，則其

處事之方法與其方法中之意義也。秘書處職務中最顯著者，曰調查搜輯之工。社會上政治上各方面之問題，皆為秘書處所應研究，以期聯盟決議之際有所根據。此種種問題中，有為秘書處所應調查者。有不屬於調查，但取現有材料而整理之者。有請處外之專家從事調查者。更有不屬於以上各項中，但請專家擬成建議方案，以待聯盟之抉擇者。

試推求以上各端之關係，則知秘書處所羅致者，非第一等人才不可矣。各國內不能自致於文官之高位者，不應為秘書處所擢用。秘書處可以招致賢能者其方法若何乎。曰官俸，曰任期保障，曰工作條件，應與各國文官制之最良者立於同等地位。秘書處應羅致各國國籍之人民，其高級職員則視才力之長短，不可以國籍為標準。秘書處應與各國研究團體或專門家聯絡，庶幾知人才之所在。此外尚有他法，本前文所論，設立常任顧問委員會以圖聯絡，一也，效法國國際勞工局，設各國通信員，報告各國重大變化，二也，召集特別會議，如北京財政會議之類，使專家意見有以自達，三也。

秘書為廣各地見聞，應派視察員於各國，其權力特權與各國之大使等。視察員應為見多識廣之人，為本國與日內瓦間之聯絡。彼可為聯盟在駐在地有所調查。彼得要求各國奉行國際勞工局

之公約。彼爲其駐在國與聯盟間之交涉媒介。彼於盟員心目中，代表聯盟之具體的存在。彼爲其駐在國男女熱心國際主義者之中心。彼不得爲駐在國國籍之人民。彼應先在日內瓦供職，然後派至各地，期滿歸來，自於駐在國之形勢，瞭然胸中。彼得矯正聯盟對駐在國之見聞之錯誤。彼等之秘密報告，可以使秘書處之調查工作，收至大之效果。

秘書處之職權，不徒調查已焉，更有交涉磋商之工。依盟約所規定，當爭議發生之際，由秘書長召集行政會議，一也。聯盟所決議，由秘書長與各國交涉執行之，二也。關於此二項，駐在各國之視察員，皆可以爲聯盟有所助力。惟吾人之意，尙別有在。盟約雖稱完備，要不能舉一切事變而盡之。盟約云，盟員與非盟員之爭議，由盟員陳請調停云云，至於非盟員向聯盟之控告，則未及焉。此等事變，其能以約章未詳之故，置之不問乎。竊以爲秘書長遇有此等事變，卽其陳請不出於盟員而出於非盟員，亦應得主席之同意，召集行政會議，蓋事關國際平和，不容以法律未詳之故而忽視之。行政會議既開，其應採何種行動，仍由會議自決，故雖假秘書長以特別之權，於事有益無害，萬一以秘書長袖手旁觀之故，或致下屆大會反因此而生爭論。歷時既久，先例之存者日衆，則秘書長之行動益有所

遵循吾人所見，行政會議於世界之爭議，有置之不理者，非以其逾越會中權限，乃恐損傷他國情感之故，惟其過慮之多若是，故召集會議權之獨立，正有益於聯盟者也。

前既言之，聯盟威權之確定，視其與各國外交部聯絡如何，然吾人所求，非形式上相知之雅，當使各國外交部人員能自世界關係全體之觀點上，觀察其本國問題。以本國觀點融合於世界觀點，非易事也。吾人以爲欲達此目的，則各國外交部人員，應令其供職於秘書處一年或二年，爲其資格中必經之階級。試爲之規定曰：非在秘書處辦事兩年，不得升任司長，則各國外交部之司長，各居日內瓦兩年之久，其觀察政情自能從遠大處創造處著想。彼視聯盟爲可通力合作之機關，非徒與之交涉條件。彼認識日內瓦同事中若干懷抱世界觀念不拘拘於倫敦巴黎或東京觀點之友人。彼等可以發見一國之政策，不徒影響於一己，同時影響於全世界。此等經歷，實爲養成世界觀念之教育之重要部分，今日人道主義之要求上所萬不可缺者。總之不以國際觀念灌輸於各國文官腦經之中，而望國際聯盟爲吾人外交思想之中心，而不爲其附贅懸旒，不可得焉。

或以爲秘書處人才來自各國，其至日內瓦之日，年事已長，遠能忘其私於一國之偏見乎。依吾

人所見，謂英人之爲聯盟官吏者，觀察聯盟問題，必不能棄其英國人之著色眼鏡者，未必然也。聯盟所管之問題，尤其爲緊急性質之大問題，就其本身言之，原無英國觀點之可言，譬之馬雷爵士 (Lord Morley) 爲反對英與南河戰爭之人，謂馬氏已不知有英國，可乎，今美國人中有主張美國加入聯盟者，謂其不知有美國，可乎。各國內之文官，對兩黨之黨爭，須守中立態度，而謂聯盟之官吏不能持公平見解，有是理乎。執行命令之文官，非無情感之勤於其中也。有時總長爲激進黨，彼自身爲保守黨，其政見之不相容，顯然焉。徒以地位關係，勉抑己見，服從長官。就長官所言者，赴以全副心力，不敢於奉公之義，稍有出入。或者曰文官之忠誠，在他國不如在英，且偏袒祖國之情，不可與常見之抑制，相提並論。吾人姑認此言爲當，然謂凡爲英人法人者，不能於其國民資格之外，同時立於其國人所忽視之國際見解上，以下觀察，恐無是理焉。甲乙丙各國人民，同爲聯盟官吏，能謂其偏私之見，不於無形無蹤中，受他國人與國際空氣之薰陶，而潛移默化乎。第一任聯盟之秘書長，英人也，試考其所提出之每年報告之內容，即以瑞典人或法人代之，恐亦無異同之可言，蓋公平之見解爲之也。

關於秘書處中預備大會議事日程之點，尙略有所言。大會議事日程之問題，常分三類。上次大會決定之事項一也，行政會議提出之事項二也，盟員中自動提出之事項三也。秘書處擇與議題相關之公文，散佈於各代表。秘書處關於此類議事工作，若稍自居於主動地位，即可生無窮影響。其方法有二。第一，秘書處認爲應討論之事項，可擇定議題與其所本之理由，一一指示代表。指示之後，或會場立加討論，或暫時引起國際注意。即以時機未熟，不能發生結論，然一經指出，則自不至令人忽略過去。第二，秘書處散佈公文之際，可以通知各代表，謂處中關於所欲研究之問題，尙可供給其他材料。昔美之威斯康新州曾設立法參考局，議員有需立法材料者，可取給於此，吾人敢以此事望諸秘書處。蓋大會議事之際，最關重要者，莫過於各代表手中報告之完備，而後所議決乃克折衷至當，代表所應過目者，不徒政府之公文，即反對政府意見之文，亦在不可少之列。因此吾人聯想及於請願問題，大會中可接受會外請願，與國會之准人民請願者同。秘書處收受請願，如在議事日程發出之後，可補送於各代表，使各國中有注意此問題者，可向秘書處徵求材料，或在大會中提出討論。有請願之舉，則各國內之少數派，爲聯盟所忽視者，得以有所發揮。聯盟之中，惟政府派之意見獨占勝

利，以此方法補充之，庶幾兩得其平。

第四，國際司法法庭。號為各國聯盟，於常設司法機關，缺焉不具，則為組織之不完。鮑勞氏曰，聯盟之職，在於改造在於推廣國際法，此業非責之立法機關之所能濟事。界說之確定與規制之成立，不能不賴創造的解釋（即司法），而後學說成爲不斷之傳統，與法人之所謂審判法理者庶幾近之。反是者紛紛散處之判例，無論其立言如何精當，要不能造成一種學理系統。則常設國際法庭之成立，正所以達鮑氏所云之目的，抑尙不僅此一端已焉。國際問題之屬於司法性質者，其判決機關應離各國之政府而獨立。審判國內案件之法官固當獨立，審判國際案件之法官之當獨立，殆尤甚焉。以案件屬之於政府所委派之政治家或法官，其審判之自由與公平，斷不如獨立之法庭。鮑氏又曰，此審判機關應如英國樞密院之司法委員會，此司法委員會雖為政府所造成，而英帝國中各邦咸應召出席，亦非行政機關所得而干涉。

國際司法法庭，依盟約第十四款而成立。爭議各造同意提出之案件，彼咸有審問判決之權，行政會議或大會交議之問題，彼得表示願問的意見。法官任命方法，較為繁重。第一步由海牙公斷法

庭之法官，按國成組，擇具有某某種法律經歷者，開定法官候補人名單。第二步此名單提出於行政會議及大會，雙方就此名單中，聯合推舉十五人（四人為候補法官），以得絕對多數者為當選。法官任期九年，一國一人，但遇某國有爭議，而法官中無其國籍之人民，可另行推舉一人，為保持審判權之繼續，院及書記長應以海牙為常駐地，亦如英國高等法院於暑假期內召集法官至倫敦也。

國際司法法庭之權限，尚不能圓滿解決。依盟約十四款，惟爭議各造同意提出之問題，彼得審理，此外尚有兩項，行政會議所提出之法律問題，彼得答覆，一也，各盟員簽字於選擇條款，承認國際法庭之權限者，則此類盟員之案件，彼得審理，二也。就大概言之，國際法庭之權限，可分五類：（一）解釋條約，（二）解決國際法問題，（三）斷定違犯國際義務時之賠償額，（四）確定國際義務違反之情況之有無，（五）關於行政會議或大會所交議問題，貢獻意見，此意見除交議機關同意外，不生拘束力。關於五項，已有前例，依照勞動公約第三款，非政府的代表應由最重要之工業組織中選出，一九二二年勞工局大會中之荷蘭工人代表是否合於約文規定，曾由勞工局提交法庭審核。國際司法法庭所適用之法律，有四種來源：（一）爭議國所訂條約中之原則，（二）國際習慣

經各國公認已成爲法律者（三）各文明國所共認之法律原理（四）以司法判例及著名公法學者學說爲法規造成之指導。

吾人對於國際法庭之批評略有數點。第一，法庭之權限，過受行政會議與大會之拘束。法庭之答覆，應發生拘束力，不得視同顧問者之言，而後其威權乃能確立，若僅以爲顧問，則法官之言，以見容於行政會議或大會爲目的，誠恐所言不納，反失本身之信用也。第二，一切爭議問題，不論其屬於內政性質與否，應統歸法庭審判。若行政會議之國家得宣言曰，是屬於內政，則列席之國將不問爭議之是非，而以附和他人爲事，恐此先例一成，他日將不利於己也。第三，應以國際法庭爲解決爭議之普通方法，簽字於選擇條款，爲一切盟員同有之義務，苟不如是，受法庭之審判者，獨爲小國，大國之請求，必屬於行政會議，而法庭爲之誠色不淺矣。小國如巴西之類，聽法庭命令，而大國如英國者亦在其列，而後國際法庭之活動，乃成爲人類生活習慣之確定部分。

關於國際法庭，尙有欲言者，則法庭之管轄權，除佛塞和約中之勞工條款外，皆本庭專有之職權，此亦自然之勢，不易變更者也。吾人以爲尙有他方面之活動，可以使國際法庭生影響於國內法

庭。鮑勞克氏有言，依盟約第三款之規定，國際法庭可受行政會議之委託，從事於編定國際法，并按時勢變遷，加以修改。此非易事，亦非短期內所能告成。果能一旦成功，不獨為國際造福，且法庭信用因而大增，國際法中關於實質上方法上種種意見之參差，庶幾可以整齊而畫一之矣。吾人所尤希望者，則以國際法庭為上審機關是也。試舉數例以明之，方今外國元首每主張其財產為國家之財產，元首之所言，不許他人審核，因而法庭無管轄之權。竊以為此等習慣，起於主權論之舊說，今後以此問題歸之國際法庭審查，有何不可之有。外國移民，其入口國官廳每託名違反條約，扣留其人，國家之此類決定，應准移民上告於國際法庭（如美國之拒絕華工案件）。又如外人財產在國境外被毀，應准一國最高法院移交此案於國際法庭，以此類財產或者為原告之本國法律上所認為正當者也（賴氏書中引一判例，西班牙人在非洲買賣白人為奴隸，英兵艦長砲擊其根據地，且釋放其奴，此案爭點，即販奴是否為西班牙所禁）。自以上各案件觀之，可知國家行為云云，常為法庭審判之大障，其補救之法，惟有將此案件自國內法庭移而至於國際法庭。如是而後能防止主權國之不負責任，而後能保護私人之權利。

上文立言之要旨，不外曰國際法之原則，應由惟一公認之法庭下確定之解釋，而其拘束力應普及於各國。如是霍布士以來視國際法為變相之自然法之說，庶幾可以打破。向國際法庭上告方法，應另有嚴格規定。吾人所認為尤重者，則國際法庭之判決，應拘束國內法庭，且應由國內法庭為之執行。國際法勢力之所以薄弱，起於學者視國際法為非法律之語。此種學說之由來，即以國際法庭之判決，無永久可推行之區域，致令觀者嘆息於國際法之明確性與制裁力遠在國內法下。然國際法庭所以自效於法律者，豈不可步羅馬法官宣判之貢獻於羅馬法學之後塵。欲達此目的，則各國最高法院所依據之原則，與他國相衝突者，不得視為終審，應移至於國際法庭。國際法庭居最高之地位，則各國所依據之理論，可歸於統一，或者曰，如是，各國伸縮之自由將歸於消滅，吾人以為此絕不足慮者，今日各國之判決，常有舍其先例而另立解釋，就各國言之，亦本無一貫原則之可言也。要之以主權之名義妨害訴訟，實為公道之大障，不可不力排者矣。主權者，為自然人可也，為法人可也，要不應受特別法庭之審判。如是而後政府行為不受法律拘束之觀念，可告終局。國際法庭之所成就者，即令祇此一端，其功已不可沒矣。

前文嘗論及法律委員會，此會應與國際法庭通力合作。委員會中會員，宜由法庭任命之。委員會與聯盟間之公函往還，以法庭為媒介。法庭有調查事項，可以委員會為調查機關。如是旁人心口中不以法庭為供詞記錄之地，而視為法學發達之所。法庭以提倡學理自任，可以左右外界之視聽。法律研究者，未來進步之大關鍵也。各國內同性質之機關，可以同隸於法庭卵翼之下。以國際監獄言之，現時犯人管理之缺點，無過於法官不預聞其事。若國際法庭出而提倡監獄會議之召集，以所議決通告各國法官，其足以轉移法官之耳目者何如。或者國際法庭召集各國法官，研究司法獨立問題，亦於國際上可生大影響。國際法庭，非徒司法已焉，應促進法律改良以合於人羣之需要。此雖法庭之工作，亦聯盟所同向往之目的也。

第五，國際勞工局。前既言之，聯盟欲圖其事業之有成，非執行生計職務不可。聯盟之生計職務，一部分掌之秘書處之生計司，其最重要之部分，則掌之國際勞工局。國際勞工局分為二部，一曰各國代表大會，二曰日內瓦本局。勞工局之會員，不必限於聯盟之盟員，其為盟員者，皆局中之會員，依局章之規定，如俄如美可以承受局中之義務，然不必為聯盟之盟員。德國尚未加入聯盟之際，其為

局中之會員久矣。

國際勞工局正從事修改章程，如一九二二年草案經各國批准後，其總幹部以三十二員組成之。十六人爲政府代表，八人由重要工業國推舉，八人由其餘國家推舉。十六人中之六人，應由非歐洲國家選出。其餘十六人，八人爲工主代表，八人爲工人代表，由工主工人兩階級在會場選舉之，但工主代表兩人，工人代表兩人，由非歐洲國家選出。總幹部之任期三年，開會及議事規則自定之，如部中十二人要求時，應召集臨時會。總幹部之候補人或代理人，由部中自行選舉，其選舉方法須得大會承認。局中會員關於其義務之履行，每年應有報告送至總幹部，其報告之格式，亦由部中規定之。局中會員有不履行其義務者，得由工業團體控告於總幹部，由部中通知於其有關係之會員，會員答覆之詞部中認爲不滿意者，得將控告與答覆同時公佈之。甲會員認乙會員不履行義務時，亦得控告於總幹部，部中認爲必要時，得派調查委員會調查，局中會員對於調查會應盡力助成之。調查會編成報告，提出關於控告事項之建議案，如此建議案不爲關係國所容納，則以全部案件提交國際法庭，國際法庭覆核委員會之記錄，並提出其實施此項建議案之生計方法。局中會員對於此

不履行義務之國家，各以此項生計方法實施之。總幹部管理勞工局之一般事務並監督其財政，其行政事務則由局長主持之。局長負局中行政及人員任命之責，局中人員之一部，依局章所定，須以婦女充任。局中職務，可分爲三大類。（一）搜集并分配關於國際生計生活各方面之消息，考查會議中提出之問題，調查局中有關係之問題，并公佈其調查結果。（二）預備會議時議事日程。（三）收受關於各會員不履行義務之控告。因此全局中分設三司。外交司管理與各國政府往來文牘，預備大會時所需文件，通信及聯絡司管理消息之搜集及分配，研究司管理各種科學的研究。與研究司相關聯者，有二委員會，曰商權委員會，如一九二〇年之國際海事委員會，曰技術委員會，如殘廢陸海軍人撫養問題之專家討論會。勞工局在各國設立通信處，或在各地派遣臨時代表，皆以各方消息通報於日內瓦總局。各會員中亦有派定隨員，常駐局中，則中央與地方之聯絡可謂已極周至。局中人員之國籍，達二十八國之多，其任用法，除高級職員外，合考試與選拔兩法而成，局中辦事上語言障礙業已消滅。

會議爲勞工局之最高機關，每年開會一次。各會員得派代表四人，由其政府指名之，二人代表

政府，一人代表工人，一人代表工主，工主及工人代表須能代表其國內重要職業團體。大會代表一人關於日程中每項題目，得隨帶顧問二人，惟顧問不得投票，如是會中無論何種題目，由三方面之專家分途觀察。會議設主席一人，副主席三人，由政府工主工人三組中選舉之。主席不參加討論或投票，專注意於開會工作，并維持會場議事規則。各代表在兩日前通知，可以提出動議，惟關於財政之提議，須先提出於總幹部，由總幹部報告大會。表示贊否以舉手為號，非出席代表半數之同意，不生效力。議會規則中規定討論終結法並緊急動議法。會議議事程序由二十四人之特種委員會定之，十二人代表政府，六人代表工主，六人代表工人，每一國家不得占一席以上。特種委員會由三組之代表分別選舉。有審核代表證書之委員會，有掌理會議中建議案或公約之起草委員會，其他委員會視議事所需，皆由三組代表分別選舉。各委員會設主席一人，委員會中如意見分歧，可分為兩方報告，一為多數報告，一為少數報告。會議時之秘書事務，由局中職員兼理。

會議之決議，分為兩類，一曰公約草案，一曰建議案，此兩類須得投票人三分二之多數方為通過。關於公約草案，其措辭方式，可選用為各國內之立法草案，不必多加修正。內容上列舉細節且設

爲例外，與英國普通法案形式相類。公約經各國批准者，應承認其全部效力，期限爲十年。各國須以公約草案提交本國議會通過，但各國不加批准，亦無不可，故自各國之主權上言之，絕不受拘束。建議案不過敘述普通原則，由局中對於各國表示採用之希望，其批准可以涉及全部，或限於一部，且無有效期限之規定，故可由各國隨時廢止。但建議案須於一年或十八月以內提交國內機關批准，與公約草案同。其最令人注意者，勞工公約中至今尚無方法強各國政府將會議中議決事項提交國內機關批准，每星期四十八小時公約草案，爲勞工會議中最重要之議決案，至今尙未經盟員而兼局中會員之國家之批准。

上文略舉大綱，尙不足以盡聯盟內重要機關之勞工局之職務。關於勞工局之討論，應先研究二事，一曰勞工局之成績，二曰勞工局之權力與其所抱目的能否相應。勞工局之成績，又分兩項，甲曰會議中之立法，乙曰所搜集之報告及研究資料。就立法言之，最初三次大會議所通過者以公約爲多，第四第五大會議，以建議案爲多。所謂立法者曰工時，童工，農業工人結社，白鉛使用，星期休息，婦女夜工，青年海員之檢查，在最初三次大會議中，除建議案外，其通過之公約草案十有六種。就各

國態度言之，則愛斯翁尼批准十五約，可謂首屈一指，其餘各國批准之數，英十一，日本七，意大利五，法國一，其餘小國若芬蘭，荷蘭，瑞典，關於公約批准，亦有相當成績。智利，德國，意大利，荷蘭，除批准外，更採用他種實施之法。此類公約草案之價值安在乎。曰：可分三項言之。甲，公約所以表示工業生活之最小限度，為現代國家之公共自覺性中所公認者。乙，公約為增進社會幸福政策之索引，工人運動中可挾之為要求之武器。丙，公約可以強制後進國關於貧苦階級之立法守相當之標準。

然吾人以為關於公約草案之施行，尚有極大罅漏。大會議中所議定之公約應強各國一律提交批准，其有不提出者，須向總幹部有充分理由之聲明。公約既批准後，勞工局應有嚴密之視察方法。現時關於條約之不履行，雖有控告之法，然除此而外，絕無他種防弊之法。吾人以為此後公約之施行於各國，應有兩種報告，一由政府提出，一由工業團體提出，而勞工局每屆三年或五年得派員視察各國實行公約之情形。公約施行之成績，視乎強大工會之存在，日本，匈牙利之法律中，有禁止工會成立之文，則所以監督公約者失所憑依。公約通過於大會議後，應繼以批准，則其事之鄭重，可以昭示天下，否則議定之後，束之高閣，若無人顧問者，與建議案有何別乎。可行可不行者，已有建議

案之名目在，則公約之義務性，非有以增加之不可矣。

就各國所派代表言之。政府代表之數，已倍於非政府代表之數，此非政府代表，亦由政府得職業團體之同意而指名之者。工人組織既已強大之國如德如英，其所推舉代表，自為政府所同意，至於工會力弱之國，則未必然，荷蘭代表之發生疑問，其顯例也。吾人之意，工主與工人代表，應由兩團體直接選派。否則工會力弱之國中，政府擇工人之屈從己意者而選派之，其不能代表工人明焉。工主代表選舉之困難，又別有在。吾人以爲工主代表，應爲真正從事工業之人，不得以其爲一廠一公司之職員而遽充代表。培倫子 (Beltrami) 氏云，廠中職員充代表，所求者僅爲制勝他造，以會場勝利取悅主人，非所語於規畫工業全體之眼光。爲政府代表者，在道途不遠之國中，應以勞工總長或總長之第一顧問充之。勞工總長出席會中，而後窺見會務之重要。各國部務與會務之間，有所溝通，則政府所以奉行公約者，有其自覺責任之所在。

勞工局以全力赴之者，在研究方面。勞工局之研究工作，已開國際未有之先例。局中採集報告，常與問題有關係之造直接通信，不經由各國政府機關之手。所以如此者，無非認定局中結論所本

之報告，不應以政府材料爲惟一根據。惟其搜集方面之廣若是，故正確之判斷，當惟勞工局是求，殆爲世界上工業問題研究之中心點矣。勞工局之出版物，常出於各種各式人之心思才力，故能免於一國或一部分人之偏見。勞工局內部所常自問者，曰應向何方面研究。一九二一年局長提出於第三次大會議之報告曰，有袒護某種意見某種立場者，常以勞工局爲機關，搜集統計材料，以保護其本身之利益與達到其本身之目的，此局中之危險也。吾人以爲局中對於研究工作，以指定其題目爲要義。非然者有就某業研究產品總額者，幾經比較，忽得結論，曰工作當增至八小時以上，曰精巧工人，可以減少，豈非奇論乎。

研究工作，可適用以下標準，（一）從事於大會議所提問題之研究，（二）從事於總幹部所提問題之研究，（三）從事於三組中多數所提問題之研究，但得總幹部之多數之同意爲限。其他小問題之研究，由局長指定之。於局長所提問題有表示異議者，局長應請求總幹部之同意并說明其理由。吾人之意，局中研究應爲有關實用之問題，如英國研究工廠總視察員之每年報告，其心思之所集注，在於社會中急需解決之問題。研究所得，可以施諸年報中狀況之改良，則局中之成績

自爲之增進。勞工局研究之要點，在調查事實，不在推求結論，事實之證據備，勞工局自爲外界所信用，至於尋求結論，乃大會議之事，乃專家顧問委員會之事也。

然勞工局研究之界限，不可過狹。勞工者，非抽象之現象，與社會全部環境相爲表裏；研究職業教育者，其能但以職業教育爲限，置教育全部於不問乎。研究廠務會議者，其能但以廠務會議爲限，置工會於不問乎。試問研究美之工會組織者，但知其以公司爲單位，而不知彼之探此方法，所以防止工業的工會主義之發展得乎。研究失業問題者，苟不同時考求其與全國金融狀況之關係，有何用乎。故吾人之意，勞工局應與秘書處之生計司通力合作一也，勞工局自身之研究，應廣及於有關係之各方面二也。

最後尙有一言。勞工局之會員已達五十以上，其國語紛殊不一，欲使勞工局之工作，爲各國所共喻，有何法乎。今日勞工局所已行者，以局中刊物譯成各國國語一也，局長及同僚旅行各國解釋局中職務二也，勞工局會議情形詳載於各國報紙三也。然吾人以爲尙有可以補充之法。勞工局大會議之地點，不必定在日內瓦，可在他處召集，以日本、南美、巴爾幹爲開會地，則其地其人心目中，自

有勞工局之活事實，非徒與勞工局之刊物相接觸已焉，勞工狀況惡劣之國，以開會為號召自能從而促進之，且視勞工狀況既已改良之地，如日內瓦，華盛頓者，最為緊要。除大會議外，應開區域會議，以討論本地困難問題，其通過案件，作為對大會議之建議案。局中重要刊物，應譯為各種語言，俾世人咸得閱覽。與其以現有報紙譯為各國語言，不如另發行特種刊物，此則視各國情形定之。勞工局也，聯盟也，於各國語言，不應視為永久之障礙，當求所以克制此障礙之法。依吾人觀之，勞工局於工業發達之國中，絕少難關，於工業未發達之國，正其所應努力策勵之地也。

第六節 結論

國際政府如上文所規畫者，實人類歷史中之創舉。數百年來之哲人潛心於世界和平之方法而竟不可得，如博斯德 (Postal) 氏，伯恩 (Penn) 氏，聖比亞 (Abbe Saint-Pierre) 氏，皆和平夢中火傳薪繼之人，即自今日觀之，猶不免於烏託邦之理想家之徽號者也。然百年前之烏託邦，百年後之實事也，吾人所擬議者，今日視之為理想，此非吾人主張之真不切於實用也。人類常為過去之奴隸，視新時代之言論，為不合時宜，往往然矣。

持國家單位之見，反對國際政府，無往而非誕也。吾人所規畫，國家利益之保持如故焉，行政之獨立如故焉。同胞骨肉之親，在拿破崙時代所認為當然者，不必至今日而降等焉，國體或為君主，或為民主，由各國自擇可焉。國際之決議，為各國所共者，甲有參與權，乙亦與焉，其為一國所獨者，則一國得而自主。所以貴有國際組織者，所以超脫乎以地理為界之狹隘觀念也。今之工人昌言世界聯合之說，奈何吾人不能融合人類之利益於一爐而共冶之。平日以國家威信之說，反抗國際政府者，如英之於埃及然，非真為國家計，蓋另有不可告人之隱衷在焉。國與國間之相互關係如何，利害衝突如何，解決方法如何，三十年前認為渺茫難明者，今則如航海圖之測繪告竣，可以語夫駕馭統制之法。

然國際政府之組織，非易事焉，有二大障礙橫於其前，一曰國家主權無限說，法律家所持者也，一曰國際合作之不可能說，懷疑派所持者也。法律家以主權為國家之要素，視國家如帝皇之殿前高座，巍然獨尊，惟己意所欲為，絕不受他人命令，除自己限制自己外，無拘束可言。國家入於神祕不可測之境如是，其所負義務，半屬法律，半屬道德，雖有意志之自由而又不能不勉自抑制，此種學說

視十七世紀以來法律觀念之易簡明白者，不可同日而語矣。問法律家曰：國家行動之標準安在，彼必答曰：主權。然國際法上之主權體，不過團體之一員。國家對誰負責，亦因之而發見。黑智爾名之曰內在的統一者，實則分子之散在人間，可以數量計者也。彼等視國家為世界之監督，為超然於道德以外之體，且據歷史相傳之統緒而疏通證明之。凡此具體的實在，平日認為斷然不疑者，今一旦舍去之，由巍然之地位，降而入於分子林立之國際團體，猶之旭日當天之炎午，漸入於夕陽之西下星光萬點之半明半暗中，其不為人所嚮往宜焉。

雖然，有使之不得不然者在。吾人語夫主權行使之際，自知所謂主權無限云云，實為學者虛擬之詞。甲國之意志與乙國之意志相遇，何能由甲冥心孤往而絕不顧及他人乎。甲有所需於乙，乙有所需於甲，有彼此之關係，乃有兩意志之相遇，在此相互關係中而猶號曰主權國，其不合於此種關係中之道德的需要明焉。今後惟有明認此關係，創為新制，以實現此道德之標準。此新制成立之目的，在合人類為一體，而衆多之意志，咸隸於其範圍之內。如是，所謂主權者，達目的履行義務之權力而已。國家為大羣中之一員，所謂目的，所謂義務，另有公共機為之分畫。甲乙丙丁各有所參預，決

不能由一國獨裁者也。法律家所目擊者，則國家之昔爲至尊無上者，今漸變爲大社會中之一員，猶之一國中之一省一縣而已。大社會在人類精神上既植其根基，則應有相當之組織於權力，而後其所負使命，乃得而履行。大社會之創立，始於冥行，始於積漸，今日者，其發端之期也，吾人可以告法學家曰：近世主權國，非宗教革新後且夕湧現者也。布丁主權論之初出現也，社會上知者甚少，及一旦覺察，則知布氏賜予吾人之福音，何嘗能按字實行之哉。國家之對內，無所謂最高權，即證之國際關係上，亦復如是。拿破崙時代之法國，霍享茶命皇室之德國，莫不欲以國家主權表示於世界，吾人直鼓勵全世界之道德心相與抵禦之而已。然而法律家之言曰：法律之源泉在乎權力，道德何濟於事。

法律家之持論與霍布士之言同，有條約而無武器，徒空言耳，雖欲以之制勝一人而不可得焉。吾人答之曰：今日之武器在乎國際聯盟盟約，特所以運用此武器者，今與古異。吾人與法律家論辯之際，懷疑派推門而入曰：國際聯盟不足恃也。聯盟合數十國而成，因他國若法，德意，塞之言，而欲吾英人爲之效死，決不可得焉。彼法，德，意，塞能號令於其國家之內，不能號令他國也。若法，德，意，塞可以號令世界，則此世界爲彼之號令區域矣。所謂公道，惟有求己，不應求人，若恃他人以求公道，猶以蘆

華充柱石，安在其可哉。法、德、意、塞之所謂利，非吾英所謂利也。德、法、意、塞之所求，非吾英所求也。今日之世，以大隊大艦決勝負，徒以和好與友誼書諸條約上，有何用哉。

依此所言，可以知世人受麥幾維里學說之毒何如。在稍讀歷史者，於人事之變遷，不能不抱悲觀，亦人情焉。阿克登爵士曰：成功之人，常求免於載樂氏之所謂良心之易感性，且引格蘭爵士之言，謂國與國之交通，欲以道德條例為規律，必無望焉。若阿氏之意，以為人之熱心於其目的者，常忽視其所以達目的之手段，固任何人所不能否認者也。要知人類心目中，所念念不忘者，理智的祖國也。人類之歷史，不外對於此理智的祖國之向往心。試問歐洲中世之中，豈有所謂國家，但有華離破碎之小羣，此小羣各自獨立，對內所以圖自治，對外所以抗強權。中世紀之小羣能融合於大系統，奈何今日之國家，不能俯首於大團結之下哉。吾人之前途，不外乎二：國家取消其無限主權，一途也。變更今日人類相依之局，二途也。依人類生存之趨勢觀之，駁駁合全世界為一體，則各單位之小利害，自宜犧牲以趨於大同，或反而言之，人類一體之目的達，而後小利害之目的亦因之而達。歷史之所以教吾人者，有惟一教訓，曰：不擇手段者，不能達目的，以手段存於目的中，目的將隨手段而俱變者也。

國家既生活於大團體，而以小利害爲鵠，是兩不相容者也。一國惟知有己，不知有人者，必終於滅亡。路易十四世之所以被殺，拿破崙之所以亡，威廉二世之所以敗，皆坐是也。此三人者，惟知一己之私利，不知有公益。彼等視私人之功名如國家之公善，賭馬奔馳，一往不返，所以身首異處，或竄逐流離，重爲天下笑也。

惡其爲人世所不免者乎，人身之痛苦，其無取償之地乎，吾人不與深辯可也。曰：人生之目的，自然演進，人力無與焉，此樂觀派之語，亦非吾人所敢知也。竊以爲人生目的與其心靈上之所謂善者，非出諸有意識之努力，不可得而致焉。有努力而後能進於善，此人羣希望之所以立。吾人於情感衝突意見爭持之中，隱隱約約，微窺人類之利益，乃一而不可分者也。今世國與國之爭，地理上之疆界爲之。然此界碑何能妨礙人類統一之趨勢哉。今世工人之口頭禪曰：奧塞之爭，乃皇族之利害，與工人無涉焉。科學之言曰：惟國際合作乃能增益人羣智慧，消費之言曰：吾人日用之品取諸全世界，雖欲不爲世界之公民而不可得。如是以國家爲人羣最終單位之語，已與人類團體自覺性之發展不相應矣。千百年來人類惟知愛同胞愛鄉土，若國家之所號令者，卽爲道德上之大公。正。今則限期

已屆，不可不改絃易轍矣。

循世界之變遷觀之，乃知國家者，不過人羣各種團體生活之一種而已。國家之組織今猶未變，然不知不覺中有勾萌茁達者，則以新機關應吾人之新需要是也。此新機關成熟之期，在乎各國之由獨立而合同。合同云者，犧牲其現有之主權而代之，以合作。既言合作，則非有原則非有標準不可。惟其然也，應有新制度，合人類於一堂，從容討論，而干戈殺伐之局庶幾可免。吾見夫國內大多數之工人，不甘爲人所宰制，且以人生之樂事相號召矣。東方號爲守舊，今翻然改圖矣。歐洲人視非洲爲俎上肉者，今亦知待土民以人道矣。凡此者全世界將變之兆也。吾人希望之定有成功，不敢言焉。吾人希望之理應成功，亦不敢言焉。吾人所知者，以人凌人之非，世人已大覺悟矣。世界非多數勞苦少數享福之世界，亦爲世人所共曉矣。此之謂平等之意義，今後爭平等之劇烈，決不在昔日自由運動之下。

國際關係上之國家主權，今後行將消滅，以其應盡之職掌已盡故也。主權名誼，已不能占盡國民之忠誠，以國民生活中所隸屬之團體不止於一焉。人類既有世界之自覺，自以全世界爲其人格

活動之範圍。昔日因對抗教會而生之國家名義，今日已不必要矣。今日人羣之所急需者，非帝國主義也，乃聯治主義也。此相依相賴之世界中，雖謂獨立為無用之物可焉。如是云云，非謂取國家而消滅之，蓋國事之中，有絕不容外人干涉者在焉。有但由國內人民自決者在焉。過此以往，是為人類共同之利害。自治原理中之矛盾性，一方要求個人自由，他方造為公共規則。無公共規則，則無相互生存，無相互生存，則無自由，乃歷史之明訓也。其以吾人自覺的努力創造一新世界乎，抑聽人類文明之毀滅乎。二者之中惟有吾人之自擇。人類去滅絕之深淵，原不在遠。知之而有以避之，乃得自拔焉。