

新時代  
史地叢書

國際  
聯盟

主編者

吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

撰述者 夏渠  
校閱者 鄭毓秀

新時代史地叢書

國  
際  
聯  
盟

主編者

吳敬恆  
蔡元培  
王雲五

撰述者  
校閱者  
夏渠  
鄭毓秀

商務印書館發行

# 國際聯盟目錄

## 緒言

第一章 國際聯盟之起源……………四

一 戰前之國際均勢

二 戰前經濟的國際社會

三 威爾遜之前驅

四 巴黎和會與國際聯盟之成立

第二章 國際聯盟之組織……………一八

一 聯盟組織之特點

二 盟員

三 聯盟組織下各種機關概觀

四 大會

五 行政會

六 大會與行政會之關係

七 祕書廳

八 附屬機關

九 國際法院

十 國際勞工局

十一 特殊機關

第三章 國際聯盟之政治的事業……………四九

一 聯盟之兩類事業

二 國際爭端之調解

三 裁軍問題

四 國際共管區域之管轄

五 少數民族之保護

六 條約之公布與修改

第四章 國際聯盟之經濟的社會的事業……………七八

一 引言

二 範圍

三 困難

第五章 餘論……………九一

一 國際聯盟歐洲化之趨勢

二 國際聯盟違反平等原則之趨勢

# 國際聯盟

## 緒言

方國際聯盟之創立也，適值歐洲大戰之後，世人鑒於戰禍之慘酷，莫不厭亂求治，故於聯盟組織，殷殷致其期望，以爲自此可見國際政治一新紀元。今時移勢遷，情勢已稍稍異昔，歐戰之教訓，寢歸淡忘；和平之熱望，亦日就衰減；而列國政府間之相處，其猜忌防杜之情，尤與戰前初無二致。顧國際聯盟則猶存在也，不唯存在，且亦嘗於國際政治，發揮多少之功能焉。此豈列國政府，衷心維護之效乎？抑世界輿論盡力擁戴所致乎？實則國際關係之密接，有逼而使之然者耳。蓋國際往來，既日益密切，則一種常設之國際機關，遂爲事實上之必要，國

際聯盟當列國猜忌之衝，而猶能無解體之虞者，職此故也。

是以國際聯盟前途演化之途徑，雖無人敢爲懸斷，而有一事可確言者，則此種組織，將繼續存在，而永爲國際政府之一重要分子是已。自中國民族解放之觀點而言，國際情勢任何部分，皆有了解之必要，國際聯盟之研究，自不可以已也。本書主旨，即在使讀者於聯盟組織與事業，得一簡單明瞭之認識。篇幅有限，於各項專門問題，不暇爲詳密之討論；獨於聯盟組織之現狀，努力之方向，則務作一切實之敘述。序次先後，約如下列：

一、任何運動與制作，皆非孤立的偶然的現象，而有其歷史的背景。國際聯盟之思想，源甚古，數世紀來，倡導鼓吹，代不乏人，至歐戰終了之頃，承事勢之要求，而組織聯盟之時機始至。鑑古知今，述聯盟之起源，爲第一章。

二、聯盟計畫，事屬草創。一九一九年巴黎和會，取威爾遜輩擬具之意見，參酌損益，制定盟約二十六條，自是創業規制，粗具大略。聯盟成立以來，時會變遷，各種機關，續有設置。綜述聯盟之組織，爲第二章。

三、聯盟事業，錯綜萬端，別其大要，則有二類。調解國際紛爭，規議裁兵計畫，以政治行動之方式，謀樹立國際和平而維持之者，爲第一類。着目於經濟的社會的改進，隱以預防衝突於無形，復爲國際互助，樹之風聲者，爲第二類。本編第三第四兩章，即分述兩類事業之概況。

四、聯盟成立，歷時八載，其間演化之趨勢，有特別爲吾中國人所當注意者，蓋有二事。聯盟組織與事業，日益集中於歐洲，此在東亞大陸之民族所不可不知也。聯盟舉施，常不符於列國平等之原則，而愈趨於強國操縱之境，此尤受列強侵略如吾國者所不容忽視也。述此二種趨勢，顏曰餘論，以殿此編。



## 第一章 國際聯盟之起源

### 一 戰前之國際均勢<sup>①</sup>

籠統言之，歐洲自近代的民族國家漸次成立以降，下逮今日，其間列國縱橫捭闔之局，大抵受均勢原則之支配。『均勢原則者，所以限制任何一國君主之增殖勢力而製造獨霸之局，一國勢力擴張時，即須有另一國家或另一羣國家，同時增殖相等之勢力，以爲之抵當，而保持均衡。始也但爲應變之權宜，繼也寔成公認之原則，而轄治國際關係焉。』<sup>②</sup> 近世

① 戰前國際政治重心繫於歐洲。本章言「國際」兩字，其意義亦往往側重歐洲之國際，附註於此，下不復贅。

② 見 Ch. Dupuis: *Le Principe d'équilibre et le Concert Européen* p. 15

史初期，一二好大喜功之君主，懷臣服寰宇之妄念，謀滅人而稱霸，所以摧毀其野心而抑制之者，均勢原則也。其後列國遠征經營，競事拓殖海外土地，以發展本國富源，其間利益衝突之處，領域分割之爭，所以調劑維持而互爲牽制者，又均勢原則也。

十九世紀中葉以還，普國崛起東歐，發展實業，勤修武備，一戰勝奧，再戰勝法，樹立德意志統一帝國之基礎。法固仇德，而英俄兩大，亦深忌德國國勢之蒸蒸日上，各有戒心。德慮勢孤，先聯舊敵奧國，成德奧同盟。尋而意大利爲摩洛哥與突尼斯問題，與法不睦，亦加入德方，而德奧意三國同盟以成，此一八八二年事也。一八九〇年，德皇威廉第二親政，德國海外擴展之野心，自是日益暴露，俄法親善已久，遂於翌年締結協約。英國自德國力征海外後，海上霸權，浸沒有動搖之危機，亦聯法以圖抗德，於一九〇四年，成英法協約。俄法英法兩協約成立後，英俄兩國，因法之介，漸漸捐棄舊嫌，言歸於好。於是三國相聯，以一九〇七年，締結英法俄三國協約。自是以降，三國同盟與三國協約，橫分歐陸，勢成兩大。俄國增充常備兵，法國通過三年兵役案，德國又有征收戰時特別稅之決議，各修兵備，競厚實力，殺機四伏，一觸即發。

遷延至一九一四年，卒因奧國皇儲被刺之機會而先後捲入戰團。蓋自十九世紀後期以降，下迄歐戰發生之日，其間同盟協商之締結，海外殖民利益之競奪，互守犬牙交錯之疆界，各爲競奪侵略之私圖，以均勢主義彌縫殘局於一時者，卒以厝火積薪之上，醞釀空前未有之大戰，至一發而不可復收矣。

吾人且進而一考均勢原則之根本性質，果復何如。夫倡言均勢之外交家，未嘗不謂均勢之維持，所以保障和平。而一按之實際，國際均勢，鮮不以國際戰爭終者。均勢政策之出發點若曰，國與國之相與，純粹爲一仇敵之關係，仇敵之間，宜使其勢力保持均衡，使不至輕啓戰端。雖然，國與國間勢力之均衡，豈能維持長久哉。自非萬事停滯之死社會，而後國力始有不變。均衡庶可維持，實際之人類社會，日進不息者也。日進不息，均衡其能維持乎？均勢政策其能保障和平乎？

不特此也。均勢原則之立腳點，立於承認一切國家，有生存之權。甲國增殖勢力時，乙國反抗之，謂爭生存權也。顧乙國反抗甲國之道，在侵略第三者（如丙國）之土地或利益，以

爲己有，於是甲乙兩大，勢均而力敵，而均衡之局再見。然爲丙國者，遂爲均勢原則之犧牲品。丙國之生存權雖受侵害，顧保障生存權之均勢原則，則明明許乙國之侵略之，若是者寧非矛盾之尤者乎？

故知均勢之原則，不但（一）應付國際爭端，僅能爲一時苟且之補救，而不能除絕戰事之根原；抑且（二）容認大國之瓜分小國，坐視小國爲國際政治之犧牲品而不顧恤；不但違於真理，尤大背於正義。顧此種原則，當其應用於強弱異等法律正義不立之國際社會時，強者志得意滿，弱者抗拒無力，最能逢迎其苟且之需要，此則吾人所不可不注意者也。均勢原則之不能保障和平，此一九一四年大戰之所以不能免也。均勢主義之能適應不平等的國際社會之需要，此尤一九一八年以來均勢政策所由未能消滅也。

## 二 戰前經濟的國際社會

上節所言，專就政治的方面而論，示戰前國際紛擾離析之深。然自其他方面觀察，則國

際間亦有互待交利之現象，積累代之蛻變，應人羣之需要，無形中維繫民族間共同生活而發揚之。此種趨勢，其表現於經濟生活者，最爲顯而易見。蓋自近代科學昌明而後，交通日便，生產日繁。昔之閉關隔絕，窮年累代而不相往來者，今則汽船火車，朝發而夕至，卽重洋遠隔之區，亦有規定之交通設備，以互通其貨材與人事，四海一家，古人以爲必不可期之理想，今乃成爲日常習見之事實。而大工業之出現，尤使專業之利使日著，分工之範圍益廣，在昔一國所用，取之一國所出，今則日用必需之品，輒爲遠土互易之貨，其需要普遍之品物，蓋以一部分區域之所產，分配於全世界之人類，於是而工商之業專，互易之事頻，經濟事業乃僅見一唯一的龐大的國際市場，盡毀曩昔地方的市場而代之。

近代經濟現象之國際化蓋如此。任何民族各個的孤立的經濟生活，不復存在，交綜錯雜，混爲一團，而成一國際的共同經濟社會。國際的共同經濟社會既成，則事勢所迫，公認之組織，與共守之規律，不可一日無也。其以協同之行動，立爲民族相互間經濟生活之科條者，自十九世紀之初期，已見端倪。一八一五年之維也納會議，除解決政治的紛爭以外，同時復

有關於國際河流通航規律之議定。自是以還，經濟生活國際化之趨勢日著，而其協定之組織與規律，亦日益頻繁。私人發起之事業，如運輸製造及各種生產事業之國際的卡德爾（Cartel），如各業勞工之國際的會議，雖同為國際的共同經濟生活之表現，而範圍所及，僅為部分的而非全體，且不具論。政府方面，則曩之借媾和會議之機會，以集議非政治問題之解決者，今且召集特別會議，謀立確定之規例，以應付種種應時而起之經濟問題。一八七五年萬國電政同盟之設立，一八七八年萬國郵政同盟之設立，一八八三年保護工業所有權萬國同盟之設立，即為其最顯著之例證也。

總之，無規律無組織之社會，在理為不可通，在事實為不可能。吾人既言國際的經濟社會，即已肯定國際間有規律與組織之必要。而國際經濟關係日密以後，國際組織與規律，亦必日趨完備，此尤事實上必然之趨勢已。

### 三 威爾遜之前驅

世人有以萬國聯盟之成立，全爲威爾遜個人獨到之見解者，此違實之論也。萬國政治組織之思想，蓋幾與人類同其年齡，其計畫之細節有不同，而根本之觀念則一。希臘史有城國大聯盟之運動，羅馬史有「羅馬大一統」(Pax Romaine)之運動，降至中世，一統之思想，侵入天主教會，而獨具一種神祕之色彩。自十四世紀以降，思想家之以消弭戰爭維持正義爲鵠的，著爲國際的政治組織之計畫者，尤不可以數計。如一三〇五年之狄巴 (Dunbois)，一四六一年之瑪利尼 (Marini)，一六一二年之修亞雷 (Suarez)，一六二三年之克留息 (Émeric de Crucé) 一七一三年之聖辟邪主教 (Abbé St. Pierre)，皆各著專書，論述其個人理想中之國際組織。他如盧梭，邊沁，康德，聖西門等諸哲人，亦曾草國際組織之計畫。蓋弭戰思想，爲人性所同有，弭戰計畫之書，遂亦累代皆有；吾人以上所引，但言其犖犖大者，名字繁多，勢不能列舉無遺也。

自近代社會科學法律科學昌明後，欲以國與國間相互關係，納之於法律之領域中者，種種運動，尤隨處可見。一方則法律家之會議，以及一八九九年與一九〇七年兩次海牙會

議，專注意於國際法之修訂，戰事中危險的行動之限制，及國際仲裁法庭之組織。他方則較爲激進之思想家與種種私人團體，著書集會，以資鼓吹，欲求於現時國際通行慣例之外，創更進一步之組織。僅有仲裁，其弭戰之效甚緩，則更進而求強制的仲裁；僅有司法的機關，其國際組織之形體未完，則更進而求增設國際的立法機關與行政機關。若此者蓋爲眼光銳遠之少數人士之理想，其設立會社以促成此種運動者，幾遍布於歐美各國，塔虎塔 (Tatf) 所領袖之美國保障和平同盟 (League to Enforce Peace) 其尤著者也。

故當一九一八年巴黎和議之頃，聯盟思想已有若干世紀之年齡，不隸任何一國，不屬任何一宗教，亦不僅爲任何一黨之私，而自始創以來，積累代之研究，具無形之潛力，蓋已爲人類公有之一種理想矣。

\* \* \* \* \*

綜上三節所言，而知組織國際聯盟之舉，爲非偶然也。就第一節所論，則知均勢政策所支配之國際局面，使爭奪之私圖，引國際之猜忌，蓋無異一種無政府狀態。欲求國際真正和



平，自非於均勢原則之外，另創一種組織不爲功。故威爾遜總統之言曰：「今日之戰，其爲國際正義國際平和而戰乎？抑僅爭一新均勢乎？如僅爭一新均勢，爲問誰來保證新均勢之能維持長久乎？抑又誰能保證新均勢之能維持長久乎？」又曰「非求均勢，乃求共勢。非求有組織的敵壘，而求有組織的公共和平。」○ 均勢原則既破產矣，國際間更進一步組織之需要遂見，此國際聯盟之成因一也。

由第二節所論，則知各民族各國家相互之間，自有一種共同的經濟生活。在此共同的經濟生活之下，各民族不但有互爲倚賴之誼，抑又有公共一致之利害關係。有公共之利害關係，斯宜有公共之組織與規律。此又國際聯盟之成因二也。

復次，如本節上段所言，弭戰之願望，人所同有，國際組織之理想，亦既經數百年來有心

① J. B. Scott, President Wilson's Foreign Policy, Messages, Addresses, Papers and

Other Documents, p. 248-9

人之倡導。是以聯盟組織，不但事實上有此必要，即人心亦有相當之預備。此又國際聯盟之成因三也。

故國際聯盟者，經累年積代倡導鼓吹之功，承均勢原則殘破之餘，應日趨繁複之國際公共生活之需要，而後成立者也。

#### 四 巴黎和會與國際聯盟之成立

國際聯盟事實上之必要，與戰前倡導聯盟之運動，已略如上述。其以一國行政重要人員之地位，起為公開的宣言，以鼓吹組織國際聯盟者，則始於威爾遜總統一九一六年五月二十七日之演說。威爾遜於此次演說中，發表關於國際問題之三原則：各民族有自擇主權者之自由，一也；國家主權，不問強弱，一律平等，彼此互相尊重領土之完整，二也；凡擾亂世界和平者，舉世各國，應加以制裁，三也。威爾遜演詞之末，謂美國切望國際聯盟之實現，以實行上列原則，並準備首先加入聯盟云云。此議一出，英國外務大臣，首表贊成，繼而德國首相，於

帝國議會演說席上，亦有「德國可以加入聯盟，並願抑制擾亂和平之國家」之語。此後威爾遜通牒交戰兩方，中述組織聯盟之旨趣。交戰國家，法國則於一九一七年六月，於下院通過組織國際聯盟以保障和平之決議，德國帝國議會，於同年七月，有贊成組織國際聯盟之通過，其他爲相同之表示者，亦接踵而起。一九一八年一月八日，美國兩院聯合會席上，威爾遜發表其十四條宣言，國際聯盟之設立，卽列於第十四條。德國求和，卽宣稱以十四條爲根本議和原則，協約方面，應之罷戰。於是巴黎和會席上，遂以國際聯盟爲議題之一焉。

一九一九年一月二十五日，巴黎和會第二次大會，於聯盟事件，爲左列之決議：

『本會關於國際聯盟創設之議，已經審查決議如下：

(甲) 爲維持諸友邦今茲樹立之國際正義，亟宜設立一國際聯盟，以爲國際互助之機關，俾保障條約義務之施行，而防止戰事之發生。

(乙) 聯盟組設，應規定於和約之中，凡可以信任其贊助聯盟之國家，皆得加入。

(丙) 聯盟會員國家，按期開國際會議，別立一常設機關及祕書廳，以處理會議停

閉期內之事務。

本會爲此任命一委員會，代表友邦政府，討議國際聯盟之組織與職權。」

此決議案通過後，討論聯盟事件之委員會，不久成立。委員會中，五大國各派代表二人，其他各國，更互選代表五人，共委員十五人。威爾遜自爲主席，吾國代表顧維鈞亦與焉。

委員會成立後，開始起草盟約，其第一次草案大綱，於和會第三次大會中通過。尋而威爾遜回美一行，親見美國人於草案大綱反對之烈，重回巴黎以後，復加以修改，如孟羅主義之保留，及限制聯盟權力，使勿侵及各個國家純粹自主的權利諸處，蓋皆爲緩和美國反對之空氣。最後草案，以四月二十八日，提出和會之第五次大會。威爾遜並提議任命德留蒙爵士 (Sir Eric Drummond) 爲聯盟祕書長，與委任比利時 巴西 希臘 西班牙 爲行政會五大國代表以外之臨時會員，並建議行政會中各國，先派代表，組織委員會，以籌備聯盟之組織。此次提出之盟約草案，及威爾遜各項建議，均於卽日在和會大會中通過。

聯盟之約，弁於凡爾塞對德和約及其他對奧大利，對布爾加利，對匈加利，對土耳其其諸

和約之篇首。一九二〇年，一月十日凡爾塞和約，經德國及協約三國批准，聯盟盟約，與和約同時開始發生效力。於是國際聯盟之新組織，遂告成立矣。

國際聯盟邏輯上之成因，吾人已於前三節言之矣，顧國際聯盟而卒產生於巴黎和會，亦自有種種環境，促其實現，其故有可得而言焉。吾人試回溯歷代國際組織之計畫，大抵產生於大戰之後，克留息之書，宗教戰爭以後所草就也；聖辟邪之計畫，獻議於烏特力許特媾和會議（Congress of Utrecht）者也，康德之永久和平之理想，亦大革命時所屬稿者也。顧自來戰禍之烈，未有如此次大戰者，交戰國家，分布五洲，潛艇巨礮，殺人無算，人人惴惴焉。若世界末日之將蒞臨，人類文化之瀕於破產。此種戰後望治之心理，吾人身處今日，目擊國際間狹隘的國家主義之復興，有不能想像當時情況於萬一者。大戰終了期內一般厭戰之心理，實有以促成國際聯盟之新組織，此其一也。大戰終了，勝利屬於協約方面，而協約諸國，則自戰事始啓之時，即標榜正義人道之美名，以德國為好戰國家之代表，至謂征伐德國，即所以征伐戰爭，故有此次大戰，乃征服戰爭之戰之語。此種宣言，其是否為由衷之詞，或僅為

外交詞令，吾人今且不問，顧其影響於當時之社會，卒以促成聯盟計畫之實現者，蓋亦不能諱言，此其二也。大戰之範圍既廣，創痛既深，故善後問題，錯綜複雜，一時難了。奧匈戰敗，勢成瓦解，德國領域，遠布海外，其他經濟交通勞工諸問題，又動輒牽涉全世界。此中如何處置之方法，決非一場和議，一紙條約，所能蒞事，而有待於一常設之國際機關，徐徐爲之清理。此爲此次大戰後之特殊現象，亦所以促成聯盟者三也。至於威爾遜之熱心聯盟事業，多方提倡，不辭艱勞，親與和會。又值英法等國，國庫奇窘，民生凋殘，所以仰望美國經濟之援助者甚殷，雖執政人物，不乏醉心武力，斥聯盟爲迂闊之流，如克里蒙梭舉動等者，顧既有所求於美國，則亦不能不稍稍遷就威爾遜之主張。威爾遜則倡導聯盟，既已博舉世之稱譽，聯盟成否，一生之榮辱繫之，自亦不能不排除萬難，勉力求其成功。蓋威爾遜對於聯盟運動之貢獻，有不能忽視者焉。

## 第二章 國際聯盟之組織

### 一 聯盟組織之特點

現時之國際聯盟，蓋一種國與國間之結合或團體，(Une association d'États)，其維繫此結合者，則爲關於國際政治之若干原則，爲在盟各國所正式公認，而載於盟約者是已。此數項公認之原則，如領土完整與政治獨立之應互相尊重，(見盟約第十條)如國際爭端之應以調解或仲裁之方式求和平之解決，而不當於未經磋商之前，逕訴之戰事的侵略行爲，(見盟約第十二、十三、十五諸條)如各國軍備之應限制，(見盟約第八條)如締結條約之應公布，(見盟約第十八條)其性質皆極緩和，而所以約束各盟國各個的自由行動者，爲量蓋甚微。故謂國際聯盟，已成爲超越國家權力以上之一種主權機關者，不衷事理之

論也。①

國際聯盟所以異於曩昔的國際組織如一八一五年之神聖同盟者何在乎？神聖同盟亦一種國與國間之結合也；神聖同盟，亦嘗提倡幾項國際政治之原則，約與盟各國之共守者也。僅就此兩點觀之，則現時之國際聯盟，蓋與曩昔之神聖同盟極相類似。然國際聯盟尙有二種顯著之特點，爲昔日神聖同盟所不具者如次：

其一，依照國際聯盟規約所規定，聯盟設立各項憲法的，② 行政的，司法的永久機關，七年以來，此數種永久機關，業已次第成立，既就眼前國際情勢所容許之範圍下，規律各種國際關係，且已具他日更完備的國際組織下統治機關之雛形。此種國際的永久政治機關，

①參看 Larnande: *La Société des Nations*.

②用 George Scelle 語，見所著 *La Société des Nations: Sa nécessité, son but, ses origines, son organisation* p. 11



匪但爲昔日國際組織如神聖同盟者所不具，抑亦爲十九世紀初期之外交家所夢想不到。本章第三節以下數節，卽欲就此種種機關，一考其組織之方式，與職責之範圍。爲了解國際聯盟之性質起見，則此種組織之永久的性質，旣爲聯盟之特色，不可不先促讀者之注意也。

其二，就組成之分子而言，則昔日之神聖同盟，僅爲支配歐洲國際政治之少數強國所參與，而今日之國際聯盟，則與盟國家，遍布五洲，強國弱國，乃至自治之殖民地，咸得爲聯盟之一員。蓋聯盟旣以維持國際的和平爲職志，若僅僅合一部分少數國家，而締爲盟國，勢必促起反動，而迫未與盟諸國之結爲另一同盟，以謀抵抗。如此則維持和平之組織，寔假且論爲牽引戰爭之機關。故聯盟而誠欲維持和平，在理宜囊括環球各國，維持其所謂普遍之原則，(Le principe de l'universalité) 殆無疑義。事實上今日之與盟會員，尙不能盡收全球之各國，而無遺漏；顧卽就現狀而論，聯盟盟員國家之衆，組織範圍之廣，迥非昔日任何國際組織所能比擬，此聯盟之特色二也。

## 二 盟員

國際聯盟之盟員國家，可分爲三類。第一類爲一九一四至一九一八年大戰中協約方面諸國，其名列於盟約之附件，稱發起盟員，而已經批准一種或數種和約者是。此類國家，就盟約附件所載，共三十二國，三十二國中，有三國尙未批准任何和約，故至今未成爲聯盟盟員，北美合衆國，卽其一也。吾國以山東問題，拒簽對德和約，然以已經簽訂批准對奧和約之故，自一九二〇年七月十六日起，亦成爲聯盟發起盟員之一。第二類盟員，爲盟約附件上所載之已經邀請之戰時中立國家，此數國者，於盟約起草之時，曾被邀與議。此類盟員，共十三國，亦稱發起盟員，如荷蘭瑞士瑞典丹麥阿根廷諸國是。第三類盟員，爲聯盟成立後漸次加入者。依盟約所規定，入盟條件，（一）有爲自治之政治組織，（二）爲有履行國際義務之誠意而有確切之保障，（三）爲接受聯盟盟約所載關於限制軍備之義務，（四）爲已經在盟國家三分之二以上之同意。自一九二〇年以降，依此條件而陸續加入聯盟者，共十四國，

德、奧、匈三國與焉。

盟約准許盟員國家之退出聯盟，唯須於二年以前具書通知，至二年後，凡該國對國際聯盟之義務，已完全履行，卽正式退出。依此方式而已退出聯盟者，哥斯德黎加（Costa Rica）是也，巴西與西班牙，則已於一九二六年通知願退出聯盟，願以二年之限期，至一九二八年始滿，一九二八年以前，則猶被認爲盟員焉。

此時（一九二七年九月）聯盟盟員，共計五十五國。

### 三 聯盟組織下各種機關概觀

聯盟內部組織，主要部分，如盟約所規定；而自聯盟正式成立以來，其組織又續有擴充。茲爲便利起見，先將現時聯盟組織下之各種機關，就其性質之不同，分爲四大類，先舉其名如下：

#### 第一類 主要機關

- 一、大會 (Assemblée 或譯代議會，常年大會等。)
- 二、行政會 (Conseil 或譯執行部，行政院。)
- 三、祕書廳 (Secrétariat)。

## 第二類 附屬機關

### 甲 專門機關

- 一、經濟財政局 (Organization économique et financière)
- 二、交通局 (Organization de Communication et Transit)
- 三、衛生局 (Organization de Hygiène)

### 乙 永久諮詢委員會

- 一、軍備問題諮詢委員會
- 二、委託治理 (Mandats) 問題諮詢委員會
- 三、文化協作諮詢委員會

四、婦孺保護諮詢委員會

五、鴉片問題諮詢委員會

六、聯盟經費保管諮詢委員會

七、聯盟經費分派諮詢委員會

丙 臨時諮詢委員會

一、編訂國際法法典委員會

二、國際賑濟委員會

三、籌備國際減軍會議委員會

四、減軍問題混合委員會

丁 行政機關

一、唐齊 (Dantzig) 自由城總督署

二、薩爾 (Sarre) 區行政委員會

三、避難人民總督署

四、管理希臘避難人民辦公處（設於雅典）

五、布爾加利避難人民總督署（設於沙菲 Sophia）

### 第三類 獨立機關

一、國際永久法庭（設於海牙）

二、國際勞工局

### 第四類 特殊機關

一、國際文化協作學會（設於巴黎）

二、私法統一學會（設於羅馬）

## 四 大會

依照盟約第二條之規定，聯盟事務，由一大會一行政會及一秘書廳行使之。盟約第三

條，規定盟員國家，各派三人以下之代表，組成大會。大會議事投票，各盟國之票權，各爲一權，代表之多寡，與國力之強弱，所不計焉。

大會以一九二〇年十一月十五日，按盟約所定，由美國大總統召集第一屆會議，其議事細則，即於該次會議中審議通過。據議事細則所定，大會於每年九月開常會一次。如經上屆大會或行政會多數之決議，或由一盟國之要求，而得其他盟國三分二以上之同意，得隨時召集臨時會議。

歷屆大會之議事日程，大約有下列數項：（一）行政會報告一年以來之事務；（二）上屆大會所決定付討論之問題；（三）行政會交議之問題；（四）盟國代表提出之問題；（五）上屆決算之報告及下屆預算案之通過。大會議事之通例爲公開的，顧亦有因特殊之環境，得開祕密會議，惟祕密會議中決奪之事項，必須於公開會議時正式宣布之。

大會通過決議案，依盟約第五條之限制，以全體同意爲通則。特種事項，由盟約許爲例外，可以由多數之同意而成爲決議案者，蓋不多觀。此項全體決議之原則，爲現代立法機關

所皆無，盟約獨正式承認之，定爲規例；此可見國際聯盟之大會，猶爲外交家之會議，而非國際政治之立法團體。唯其爲外交家之會議，故一國之反對，可以推翻其他國家多數同意之議案，而大會之事業，進行遂異常迂緩矣。

吾人且進而一考大會之職權。盟約第三條第三節以概括的規定，謂「大會可討議諸凡屬於本聯盟活動範圍以內，與有關於國際和平之事件。」盟約第四條第四節，又見同樣之條文，唯大會兩字，換以行政會；故知大會與行政會，其一般的權力，純然相同。除此項概括的規定外，大會其他之職權，可分三類述之如下：

第一類爲大會所獨享之職權，新盟員入盟之同意權（盟約第一條第二節）一也；行政會中非常任會員國之選舉權，（盟約第四條第一節）二也；對於不能適用之國際條約，與危及和平之國際情勢，大會得勸告盟員，加以審議，（盟約第十九條）三也。此數項職權，純粹由大會行使，聯盟組織內之他種機關，概不得參議或干涉。

第二類爲大會與行政會所分享之職權，關於此類問題，必經大會與行政會之協調，而



後始成爲決議。行政會欲增加會員額，須經大會之同意（盟約第四條第二節）一也；行政會委派聯盟祕書長，亦須經大會之同意（第六條第二節）二也；盟約之修改，須經大會會員多數之批准，復須經行政會會員全體之批准（第二十六條第一節）三也。

第三類爲大會與行政會所公有之職權，條文規定，兩機關皆可行使，而事實上則一機關決奪之後，他一機關便無法更改。前已言之矣，盟約於行政會與大會之一般的權力，爲同樣之規定；而盟約其他數條，如十一條內謂任何盟員於足以妨害國際平和關係之情勢，可以提出於大會或行政會而請其考慮；十五條內載凡有決裂之危機之國際爭端，大會與行政會皆可考慮之而籌備應付之方；凡此種種，又以同一問題，同時歸入於兩機關權力範圍之內。此類職權，最爲混淆，吾人將於第六節內詳論之。

## 五 行政會

行政會者，聯盟組織中最重要之機關也。如上所言，盟約賦予行政會之一般的權力，與

賦予大會者相同，而所載行政會列舉的權力，其範圍已甚廣。且行政會人數既少，會議又頻，會議頻則與國際政治之關係密，人數少則其行使職權之方法便，故自聯盟成立以來，行政會活動之事跡獨著，聯盟對國際政治之貢獻，爲功爲罪，其關鍵均繫於行政會。今請先論行政會之職權。

行政會與大會分享與共有之權力，上節已列舉之。其獨享之職權依盟約所規定，則有秘書廳委任人員之同意權（第六條第三節）聯盟地址遷移之決議權（第七條第二節）擬定國際裁軍計畫，准許盟國設置超過減軍計畫以上之軍備，並防止私造軍械之危害（第八條）保證各盟國領土之完整與政治之獨立（第十條）建議應付戰機之方法（第十條第一節）提出國際法庭之組織案（第十四條）審議國際爭端而建議解決之方（第十二、十五、十七諸條）。於戰端發生之時，則建議各盟國，出海陸兵力，以擁護聯盟（第十六條）於委託治理之土地，則制定委託狀而審議被委託國之逐年報告（第二十二條）凡此種種，皆行政會權限以內事也。

吾人據上段所引之盟約規定，更按之實際之事證，於行政會之職權，可作如下之觀察：

第一，就行政方面而言，行政會直接的監察祕書廳，間接的因祕書廳之仲介，管理聯盟組織下之各種專門機關。而對於薩爾區與唐齊城政府，因條約所規定，行政會亦有管理之權。

第二，討論國際政治之一般的問題，而擬議方案，亦爲行政會重要任務之一。裁減軍備與國際法庭，爲國際和平之根本，盟約以此兩項問題，特別提出，以籌備之責，付與行政會，後者則已成立矣，至減軍問題如何解決，則行政會當前之急務也。

第三，國際爭端，於未訴諸戰爭以前，或付國際法庭之仲裁，或請行政會之審議，而請其建議解決之方法。此種建議，如係行政會全體會員所同意，並經爭議中一造之接受，則他造即宜服從該項建議，若仍訴諸武力，則國際聯盟即以侵略的戰爭國 (Agresseur) 視之。故就調解國際紛爭方面而觀，行政會權力，直有半司法之性質也。

第四，行政會又不特調解國際紛爭而已。凡破壞盟約破壞國際和平者，應受制裁；經濟

的封鎖，武力的封鎖，乃至軍隊之正式作戰，皆爲制裁破壞和平國家之方式，而經盟約或顯或晦之承認者。凡此種種嚴重之手段，其建議規畫者，又行政會也。此爲聯盟維持和平之最後手段，亦行政會最高之權力也。

操如斯大權之行政會，其組成之方式則何如乎？盟約原案，規定行政會會員凡九席，九席之中，五席爲常任會員，不能更動；餘四席爲非常任會員，隨時由大會選定之。第一屆大會未召集之前，非常任四席，暫由比利時、西班牙、巴西、希臘四國充任。其常任之五席，則規定屬於英、法、日、意、美五大國。美國以未批准和約，故行政會中美國一席始終虛懸，而行政會實際上之會員，最初不過八國耳。

盟約第四條第五項，規定行政會經大會之多數同意，得增加常任與非常任會員。此項條文之着眼點，蓋爲德、俄諸國將來加入聯盟時，行政會必有擴充員額之必要，故預爲制定如此。

吾人考察盟約原案對於行政會組織之諸項規定，有應注意者二事。其一，行政會爲聯

盟各機關中最有勢力之機關，而會員員額，盟約既明文限制，且半數以上之會員，又永永爲諸強國所霸占。此其違反列國平等之原則，與不能滿足多數盟國之要求，彰彰明甚。其二，非常任會員額數甚少，而盟國中未享常任會員之特權，希望被選而入行政會者甚多。於是此數席非常任會員席之競爭，遂異常劇烈。顧盟約原案，於非常任會員選舉之方法，及其被選後之任期，初無明顯之規定。有此兩重原因，而（一）行政會員額之擴充，與（二）非常任會員選舉細則之制定之兩問題以起。

此兩項問題，自聯盟成立之日，卽已惹起一般之注意。關於增加員額之問題，一九二二年第三屆大會時，已決定增加非常任會員兩席，藉以應付各盟國之競爭，非常任會員選舉辦法，其大綱於一九二一年，早經一委員會擬就。顧西班牙以已在行政會，方思久占此席，於選舉辦法之制定，多方阻撓，事以不成。此間吾國代表，於第一屆大會之一委員會中，曾建議行政會中非常任會員席之分配，應取比例代表之原則，亞洲國家，至少應占一席。此種建議，理由至強，顧歷屆大會，除通過一希望案（Voted）謂「選舉行政會非常任會員，大會之抉

擇，宜設法顧全各種地域的，種族的，宗教的主要分團之代表權」以外，亦無正式之規定。

一九二六年，德國要求加入聯盟，其事已爲英法意比諸國所同意，且規定於羅迦諾條約。德國入盟以後，行政會中應增一常任會員席，此亦爲羅迦諾簽約各國所默認。願德國尚未正式加入，波蘭已向聯盟要求，欲同占一行政會常任席。巴西與西班牙兩國，自聯盟成立以來，卽爲行政會非常任會員，始終未嘗落選，是時鑒於大會對於非常任會員選舉細則，有不能不亟爲制定之形勢，制定之後，恐不能享連舉連任之權利，亦乘德國入盟之機會，要求聯盟許爲常任會員。一九二六年三月，聯盟召集臨時大會於日內瓦，討論德國入盟之問題，西班牙與巴西兩國，不得常任會員席，乃投票反對德國入盟。前已言之，聯盟容納新國，須經行政會會員國全體之同意，今行政會會員國西班牙與巴西，既存心阻撓，德國卽不得加入。臨時大會磋商決裂，羅迦諾條約不能批准，一時國際聯盟之聲勢，驟然墮落。至九月間之第七屆大會常會，西班牙巴西兩國，聲明退出聯盟，而此問題始得一勉強之解決焉。

按第七屆大會之決議，德國被推爲行政會中常任會員，其非常任會員，則自六席增至

九席。兩者合計，共十五席。關於非常任會員之選舉，則通過細則，另行制定。此項選舉細則，共計四條，撮其要點，約如下述：非常任會員任期為三年，一也；連舉不得連任，唯任期已滿之國家，可請求連任權，如得大會三分二以上之同意，即得連任，二也；會員九席，每三年更換三分之一，三也。

現時行政會會員，除英，法，日，意，德五國為常任委員外，其非常任會員如下：

中國——一九二八年九月滿期

科倫比亞(Columbia)——一九二八年九月滿期

荷蘭——一九二八年九月滿期

智利——一九二九年九月滿期

羅馬尼亞——一九二九年九月滿期

波蘭——一九二九年九月滿期，但得連任一次。此係第七屆大會之決議案。

芬蘭——一九三〇年九月滿期（今年九月選出）

古巴——一九三〇年九月滿期（同上）

加拿大——一九三〇年九月滿期（同上）

除此兩種會員以外，行政會尚有一種臨時會員。盟約第四條第五節規定「凡在行政會中無正式代表之盟國，如遇行政會討論某項涉及該國之問題時，得派一代表臨時與議。」此類臨時入席之代表，有參與辯論之權，亦有票決之權。

行政會會期，盟約無明文規定，但有「至少每年開會一次」之限制。事實上行政會會議次數，殊為繁多，如在一九二〇年，計有九次，一九二一年五次，一九二二年七次。至一九二三年，決定每年於三月六月九月十二月，開會四次，自是循以為例，惟間亦有因特別事故，召集臨時會議。會議地點，亦無一定，通常則在日內瓦舉行之。

其議事日程，首為聯盟秘書長之報告，次則上屆會議所交議之問題，會員提出之問題，臨時發生之問題，凡經秘書長與行政會主席之同意者，皆列入焉。行政會會議，以秘密會議為多，公開之討論，則每在所議問題，已經秘密會議審查完竣之後，最近之趨勢，則各種決議，



亦往往於祕密會議中行之，至公開會議，僅具形式而已。

## 六 大會與行政會之關係

吾人於大會與行政會之組織及職權，既已略有敘述，今當更進而論此兩機關相互間之關係。於未入本文之前，有一種誤解，宜先解釋。一般想像國際的政治組織時，每喜取內國的政治組織，相爲比擬，遂有以大會爲類似一國之國會，行政會則同於一國之內閣者。實則現時之國際政治，既與內國政治，異其性質，政治生活之方法，遂亦不能強同。內國政治有堅強之國家意識，以爲基礎，於是立法行政，其着目之點，爲一國國民之公衆福利。國際政治，當列國忌嫉競爭之衝，以維保和平，於是磋商調解，其着目之點，爲數國利益之調劑作用。職是之故，取立法行政等範疇，以解釋國際政治之運用，鮮有不背於事理者；何況盟約所定大會與行政會之概括的權力，兩者純然相同，則此兩機關之分別，其不能與國會內閣間關係相比擬也明矣。

吾人今以大會與行政會之相互關係，叩諸盟約，顧盟約未能有明確之答案。盟約分割兩者之權限，至爲含混，前已言之矣；此種含混的規定，並非由於造法者之疏忽，實則盟約起草諸人，逆知國際間強弱異等之形勢之不易剷除，創制大會，所以號召平等正義之新精神，不明劃權限，則所以爲行政會留迴旋之餘地，俾其得隱隱操持國際之局面，而不有受牽掣耳。①

盟約不能予吾人以一解答，則請質諸七年來之事實，其間大會與行政會之關係何若。此兩機關，其各自獨享之權限，前已詳敘，舍此而外，「凡涉及兩機關共享的權限之問題，則兩機關中誰先討論之問題，卽誰解決之，後來者不能有異議也，事實上行政會會議既頻，一問題之起，每能先事討論之，議決之，馴至聯盟一切職權，寢寢爲行政會獨占以盡。」②

①參看 Soeller: *L'élaboration du Pact.* 見 *Les origines et l'œuvre de la société des Nations* (Munich)

② Gonsiorowski, *La Société des Nations et le Problem de la Paix* Vol. I p. 271

然則大會亦有限制行政會之方法乎？聯盟之財政，聯盟之預算，依盟約第六條修正案之規定，皆由大會裁決之；行政會非常任會員之選舉，與選舉辦法之制定，其權又操之大會；復次，自一九二〇年以降，行政會逐年編製報告書，提出於大會，迄今循以爲例。凡此三者，不能不視爲大會控制行政會之權力，世頗有以爲憑是三者，大會之於行政會，已得一行使監督權之方法者。此就理論上言，匪不持之有故。顧一考事實，行政會之常年報告，將祕書廳之各項專門事業，與行政會本身之政治工作，混爲一團，大會代表，匆匆來會，事既繁賾，何能作詳密之批評。甚至討論之際，行政會代表，各忙於個別的外交磋商，而不出席於大會；大會代表，則藉此機會，泛論各自國家之政治，洋洋演說，無當實際。是知常年報告之提出，不能認爲大會對於行政會之監督。至若預算案之決議，與非常任會員之選舉，誠爲大會之重要職權。然而聯盟財政，涉及專門事業之範圍者廣，其政治的外交的工作，則往往無所求於預算，大會監督預算，不能即謂爲監督一切。行政會會員之選舉，又僅及非常任會員之一部分，常任五大，名列盟約，又非大會權力之所及。且大會集百數代表於一堂，言語不同，政治習慣又不

同，期年一會，會不過十餘日，會畢分散，又無復有一永久之小團體，常設聯盟之所在地，以時時與聯盟事務相接觸，如此而求其能監督行政會，不綦難乎？

總之，就今日之事象而言，行政會似有獨裁聯盟一切事務之傾向，一方則大會雖有幾種監督行政會之工具，顧以形格勢禁，權無從施；獨於關係聯盟根本組織之大問題，如新國之入盟，盟約之修改，猶能牢守權力，以稍稍分行政會之權威焉。

## 七 祕書廳

祕書廳者，聯盟組織中之永久的常在的機關也。大會與行政會，按期集會而已，而祕書廳則無所謂開會與閉會，其工作初無一日之間斷。大會與行政會，審議決奪而已，而祕書廳則奉行種種之決議，以實現行政會與大會之意志。故論祕書廳之功用，撮其主要，約有三點。大會與行政會間，聯盟組織下各種專門機關與行政會間，聯盟與各盟國間，祕書廳實爲之仲介而俾其互通聲氣，此其一也。大會行政會以及一切聯盟組織下之會議，事前預擬議程，

事後執行議案，此等工作，亦唯祕書廳掌之，此其二也。行政會等開會之時，待議問題，錯綜複雜，往往有需於專門人才報告問題之狀況，其議事記錄，又須傳遞至各盟國，此又祕書廳之職責三也。

最初祕書廳設於倫敦，未幾即遷至日內瓦。英人德留蒙爵士，自聯盟成立以來，即任祕書長。祕書長之職權，有爲盟約條文所規定者，如接受新國入盟之請求狀，（第一條）國際條約之登記與公布，（第十條）其尤著者也。

祕書廳自成立以來，內部組織，依聯盟事業之發展，遂見完備。現自祕書長以下，設立局處，分頭辦公。舉其要者，如委託治理分處，如行政問題分處，如政治問題分處，皆直接與行政會相銜接，爲之預備開議，而執行其議案者，爲第一類。如衛生分處，交通分處，則附麗於聯盟組織下各專門機關，（見後）爲第二類。此外又有不隸於專門機關，亦無政治的工作之分處，則管理一般問題，宣傳處即其一例也。

祕書廳既爲各盟國與聯盟之仲介，又係搜集文卷，預備會議，研究問題，執行議案之中

心機關。聯盟各機關之能得一綜合的指導，聯盟各事業之能有一持續無間之進行，胥賴乎是。故祕書廳之權威，雖遠不逮大會與行政會，而因其實際上功用之大，在聯盟組織下，亦占一重要之位置焉。

## 八 附屬機關

聯盟組織下各項附屬機關，如上表所示，共有四類。茲請按類分段述之：

一、專門機關 專門機關凡三：一經濟財政局，二交通局，三衛生局。三者皆係聯盟大會議決設立。言其職務，約有二端。關於國際間各項專門問題，詳加調查，以研究所得，供給行政會與大會，俾大會與行政會於涉及專門問題之事項時，討論決奪，有所依據：一也。會集各國專門人才之代表，藉以樹立一直接的接觸機會，使各盟國對於涉及專門問題之國際間責任，得以如量履行，且積極的力圖國際諒解之增進：二也。此種專門機關，其內部組織，完全採自治之原則，至關於干涉各盟國之事項，則除國際會議定公約外，僅能向行政會提出意

見，其最後決定之權，則仍操於行政會。

三、專門機關之組織，衛生局與交通局，業已固定。衛生局組織分三部，一為在巴黎之諮詢會，(conseil consultatif) 其主要任務為國際衛生會議之召集，二為在日內瓦之委員會，(Comité d'Hygiène) 則佐理大會與行政會，以處置衛生事件，三為秘書處，即聯盟秘書廳中之衛生分處也。交通局亦分三部：一為由行政會召集之全體盟國代表大會，二為諮詢委員會；前者可以制定公約 (Convention) 以交各國政府之批准，後者則於通航自由等問題，佐理行政會之工作；其三為秘書處，亦即聯盟秘書廳中之交通分處也。至於經濟財政局之組織，除秘書處由聯盟秘書廳之經濟分處充任外，另有經濟委員會財政委員會各一。第一屆國際經濟會議，甫於一九二七年五月舉行，此後依經濟問題上國際諒解之增進，其組織容有變化也。

二、永久諮詢委員會 各種永久的諮詢委員會，有一部分為大會之決議所產生，其他則係行政會為盟約條文之執行，自動的設立，如減軍委員會，與委託治理委員會，即其例也。

各委員會組成分子，各有不同，大抵以由行政會會員國各派代表組織者爲多。至其任務，則研究各別問題，供給討論材料，皆所以備行政會之諮詢而已。各委員會之名稱，已見上表，不復贅述。

三、臨時諮詢委員會 此類委員會，大抵由行政會設立，其性質與組織，與第二項各委員會，大略相似。唯所以備諮詢之問題，爲確定的暫時的問題。故此類委員會，常隨問題之解決而解散，亦隨新問題之發生而創立。現時正在進行之臨時委員會，其名已列上表。

四、行政機關 各項行政機關，或爲和約規定之事業而產生，如唐齊總督署等是；或爲聯盟自定舉行之財政共管的事業而創設，如現已解散之奧國財政委員會是；或係聯盟爲執行特定的慈善事業而設置，如各處避難委員會是。此類機關，最重要者，莫如薩爾之行政委員會，與唐齊之總督，聯盟之行政會，委任人員，考查報告，以舉其監督之責焉。

## 九 國際法院



國際法院與國際勞工局之設立，根據於盟約與和約，與其他專門機關之爲大會與行政會所創設者不同。此吾人所以稱爲獨立機關也。本節先述國際法院。

國際法院，依據盟約第十四條而設立，其組織案爲行政會所草擬，而由第二屆大會通過，一九二二年一月三十日，舉行成立典禮於海牙。

國際司法組織之運動，淵源甚長，願以多數之國家，選舉少數之審判官，其能博得列國一致之贊同也甚難。一八九九年及一九〇七年，兩次海牙和平大會，欲實現此舉，率至失敗，此中原因，半由於國際猜忌之心之烈，半由於大國小國，各懷疑懼，不敢輕易舉一國之威權，受治於一司法機關。大國於國際法院之成立，深恐小國爲數既多，選舉判官，或歸小國，則大國將爲小國所裁判；小國則素畏大國之勢力，懼國際法院設立之後，仍爲大國勢力所操縱。此種相互的猜忌，唯現在制定之裁判官選舉方法，足以彌補之。蓋現時國際法院之判官，乃由聯盟之大會與行政會同時選舉，候選人於兩處選舉，皆得絕對多數者，始爲當選。聯盟之大會，小國占多數者也，聯盟之行政會，強國代表所組成者也；故唯兩機關選舉結果，合計而

定人選，庶可免大國小國之衝突，而得一調和之辦法。現國際法院之判官，共十一人，外有副判官四人。

國際強制法權，唱導亦不乏人；強制法權者，謂國際間任何紛爭，如經一造提出，法庭即有強他造到庭之權，而法官之判案，應絕對的執行是也。聯盟大會與行政會，頗謂強制法權，時機尙未成熟，冒昧嘗試，恐困難叢生，徒使和平之工作，益難前進。故現在之國際法院，其受審案件，範圍甚狹，大抵先經條約承認，可以提出於國際法院者，然後始得受理焉。

國際法院之組織案，既許其具獨立之性質，一九二一年判官選舉之結果，又以世界著名之法學家當選，此不能不使吾人於此種國際的新組織，抱幾分之希望。若使國際法院之判官，能常以守正不阿之態度，裁判一切案件，一方各國政府，復能漸漸養成司法之習慣；持之以恆，循序而進，則國際法院於和平事業，當能有大量貢獻也。

## 十 國際勞工局

國際勞工局之設立，除盟約第二十三條，有籠統之規定外，凡爾塞和約之第八章，又正式規定勞工局之組織，並申述關於勞工問題之原則數項，約簽約各國之信守焉。

國際勞工局之使命有二。會集列國政府，相約改善勞工之待遇，務使於可能的限度內，維持合乎人道之勞動狀況：一也。關於各國勞動之狀況，及其他有關係之經濟情形，社會情形，盡量調查，盡量傳布：二也。

國際勞工局之組織，分爲三部。首爲國際勞工會議，次爲勞工處行政會，復次爲勞工處。茲分述之如下：

國際勞工會議，每年召集一次。與會各國，各派代表四人，四人之中，二人爲政府代表，此外二人，其一代表雇主，其一代表工人，而爲各國政府與國內雇主團體及勞工團體所公共委定者。此四代表，可各爲獨立的票決，不受牽掣，蓋票權以個人爲單位，而不以國家爲單位。故也。勞工會議於一切勞工問題，於審議之後，或制定公約 (Convention) 送交各國政府批准，批准之國家，卽有履行之義務；或通過「建議案」 (Recommendation) 而請與會國

家，以內國法律之形式，制爲條例，以資信守。

勞工處行政會由政府代表十二人，雇主代表六人，勞工代表六人組成之。此種代表，皆由每年勞工會議舉定，唯政府代表之中，八席留與世界大工業國八國。勞工處行政會之職務，首爲管理勞工處之工作，次爲擬定歷屆勞工會議之議事日程，復次則列列國破壞歷屆勞工公約之案件，亦由該會受理之。

勞工處之於勞工局，猶祕書廳之於聯盟。自處長以下，分三股辦事；第一股與列國政府互換意見，並預備下屆勞工會議之工作。第二股司調查研究之責，第三股則任勞工狀況以及一切勞工問題之公布與傳播。

勞工局以其組織大綱，規定於和約，故組成國家，間有超過聯盟盟員國家之時，譬如德國未入聯盟之前，已爲勞工局之一員，卽其例也。復次，勞工局於雇主團體與勞工團體，亦承認其有代表之權，與聯盟其他組織之純以各國政府出發者不同。此二者爲勞工局以特點，而爲吾人所不可不注意者。

## 十一 特殊機關

吾人論聯盟組織下之各種機關，尙應敘述二特殊團體，卽巴黎之國際文化協作學會，與羅馬之私法統一學會是也。此二團體，前者爲法國政府所設立，後者爲意國政府所設立，自理論上言，但爲內國法律下之團體，而不屬國際範圍以內。顧文化協作學會，乃係一九二四年法政府與國際聯盟磋商默契，然後成立，私法統一學會，亦係意政府於相同情形下創辦。職此之故，此兩團體，遂與國際聯盟有密切之關係。而吾人列舉聯盟組織下各機關，因亦不能遺漏之。

## 第三章 國際聯盟之政治的事業

### 一 聯盟之兩類事業

國際聯盟盟約篇首曰：「茲爲增進國際互助，保障國際和平與安全起見，締約國……訂茲盟約，組織國際聯盟。」由此可見聯盟之兩種目的，即消極的維持和平，積極的促進互助是已。吾人既將聯盟組織，陳其概要，今當一考聯盟成立以來之種種事業，種種工作，而一察其成效何若。茲即依盟約原文兩重目的之分限，分別敘述。本章先述聯盟維持和平之政治的工作，其經濟的社會的事業，所以謀增進列國互助者，俟下章述之。

### 二 國際爭端之調解

以調解之方式，處決國際爭端，俾防止戰事之發生，實爲聯盟維持和平之主要工作。聯盟約，以此責委諸行政會；凡一切國際爭端，或由於爭端之兩造同意聲請，或由一造獨自提出，或甚至兩造皆不提出，而有聯盟盟國中之第三者，請行政會調解者，行政會皆得受理之。

行政會調解國際爭端之手續，盟約亦有大略之規定。爭端提出於行政會之後，行政會當查明真相，公布世界，以訴之輿論；一方憑查得之事實，審議一解決之辦法，而提出「建議案」(Recommendation) 建議案如得行政會全體會員之一致通過，復經爭端中一造之接受，則聯盟當強他造服從該項建議案中之辦法，而不許其有訴諸武力之權。且當調解正在進行之際，兩造亦不許開戰，故即使調解失敗，聯盟之努力，亦有緩和之功用焉。

行政會受理爭端，設法以圖解決，其事已數見不鮮。今請先述二例，以明調解爭端之手續，及其程序。

阿蘭事件 阿蘭羣島 (Lilles d'Åland) 者，北歐波羅的海上一羣島嶼，一八〇九

年以前，本隸瑞典，繼讓與俄國，最後復因芬蘭離俄而獨立，劃入芬蘭版圖。顧島上二萬五千居民，則憫懷祖國，始終不變，自隸芬蘭，益謀脫離異種之主人，而重歸瑞典。至一九二〇年春間，芬蘭與瑞典間，情勢非常惡劣，於是英國政府，乃根據盟約第十一條之規定，以第三者資格，將此事件提出於聯盟之行政會。是時芬蘭猶未入盟，聯盟乃特許其派遣代表，列席行政會與議，瑞典在行政會之代表，則要求行政會，以居民總投票之方法，解決該項事端。

芬蘭代表，謂此事件係芬蘭之內國問題，而並非一種國際爭執，故解決之權，全操之於芬蘭。行政會乃徵求法律家三人之意見，以斷該事件之是否為一內國問題，如芬蘭代表所稱者。行政會後依三法律家之報告，斷定該事件為一國際問題，其理由為當阿蘭人民，有謀脫離芬蘭之舉動時，芬蘭自身，尙未具備獨立國家之地位，又未曾完全樹立其領域之主權，故此間爭執，蓋入國際爭執之範疇。三法律家於答覆意見之際，並稱此項爭執，倘發生於芬蘭領土主權已經確立之後，則其事為一內國之問題，阿蘭人要求脫離，將無法律之根據，而芬蘭政府，於此可自由處決之。



行政會既采三法律專家之意見，宣稱阿蘭事件，爲國際間一種爭執，乃派遣一委員會，赴阿蘭調查真相。委員會調查結果，謂阿蘭區區小島，屬此屬彼，實無特別之重要影響，阿蘭人民，誠一致希望歸附瑞典，然使阿蘭竟歸瑞典，則瑞典人民之僑寓於芬蘭大陸者，或且蒙不良之影響。行政會根據調查報告，乃建議阿蘭羣島，仍隸芬蘭，一如現狀，而請芬蘭與瑞典兩國政府，締結條約，保證阿蘭人民有立法之自主權，及許阿蘭人受瑞典文字之教育。賴瑞典政府之讓步，行政會各項建議，皆一一如量實行，而該項爭執，遂告結束。

其後波羅的沿海諸國，復訂結一條約，相互保障，阿蘭之中立，並禁止以阿蘭羣島，爲軍事之根據地，此約以一九二二年四月，經列國批准有效，蓋亦聯盟行政會所建議者也。

上西雷西事件 (La Haut Silésie) 上西雷西者，東歐極富之礦區，面積凡十一萬平方基羅米突，戰前屬於德國疆土，而居民則德籍與波蘭籍參半。據凡爾塞和約所規定，該區當於和約有效之日起，至遲十八個月內，舉行居民總投票，(Plébiscite) 依投票結果，決定屬德或屬波蘭；在投票期以前，則暫由一國際委員會管轄。是時德波兩方，爭執之情勢已

見，於投票日期及投票人資格兩問題，各爲爭持。國際委員會中三委員，一爲法人，一爲英人，一爲意人。法國不願上西雷西富庶之區，重入德國版圖，則竭力助波蘭以爭此地。英國利於德國工業之復興，則抑制波蘭，隱隱有助德之意。於是此項問題，牽涉漸廣，浸浸由德波兩國局部之爭，變爲歐陸列強間一種爭執。遷延至一九二一年三月二十九日，而總投票之期已至。投票結果，德國雖獲得多數，顧波蘭票數，亦復不少；且依照凡爾塞和約所定，該區可依各部分票數高下之不同，分隸德波兩國。故嚴格的執行條約，應依該區內各地票數，重劃疆界。國際委員會討論劃界，英法意見，相去甚遠，猶未解決；德國則已高唱上西雷西不能分隸兩國之論，欲囊括全區，恢復戰前之現狀焉。

相持未決之時，德國乘英法意見歧異之機會，調集軍隊，以相恐嚇，波蘭方面，亦爲作戰之準備。情勢既愈演愈急，英法兩方，始議以此事提付國際聯盟之行政會解決之。行政會於八月二十九日，接受調解此項爭執之責任，先屬日本代表，作一報告，然後由行政會中與此問題絕無干涉之中國比利時西班牙巴西四國代表，組成委員會，擬議辦法。

委員會商議之後，擬具辦法，由行政會通過，作為建議案。該建議案根據凡爾塞和約之精神，規定上西雷西區應分隸德波兩國。顧就地理上言，上西雷西實為一完整之區域，一經分割，於交通航運，以及一切經濟商業之往來，殊多困難，故行政會於提出分隸兩國之建議案以外，復擬定保障交通自由等辦法數條，而請德波兩國，據此辦法，訂結公約，同時仍設立一國際委員會，監視此項公約之實施。

行政會之建議，既得英法兩方之同意，德波兩國，亦依外交慣例，磋商公約之締結。翌年三月，公約成立，十五年內，繼續有效，於是轟動一時之上西雷西事件，遂告解決。

該兩事件之解決，不能不歸功於聯盟之調解，世之論者，每喜引證其事，以證明聯盟事業之功效。顧聯盟對於國際爭議之調解，豈能盡博成功之稱譽？茲請再舉一例，以供讀者之比較。

科甫 (Corfu) 事件。科甫事件之第一幕，為一九二三年八月二十七日意大利德利尼將軍 (General Tellini) 之被刺。德利尼者，希臘與亞爾白尼間疆界規定委員會之委

員長，該委員會則爲協約國大使會議所委派，而德利尼被害地方，則適在希臘疆土之上。意大利人以爲刺殺德利尼之兇手，必爲希臘人，一時威嚇希臘之論調，高唱入雲。意國政府，一方報告該事件於行政會及大使會議，一方又送哀的美敦書與希臘政府，要求道歉懲兇，並五千萬里拉（意幣名）之賠償，其條件之嚴酷，有萬非希臘政府所能接受者。夫一國疆土以內之刺殺事件，非俟調查實據，不能便認爲該國之責任，顧希臘政府答覆意國之牒文，不知就責任問題，嚴詞駁斥，而徒與意政府磋商賠償之條件，不啻無形中自認其責任。意大利接到覆牒，猶以爲未足，遽派軍隊占據希臘領土科甫島，及其附近島嶼，於是情勢日益嚴重，問題乃愈不可收拾矣。

吾人試一考聯盟盟約，則盟國間領土完整原則之應互相尊重，第十條有明文之規定，而國際爭端之發生，於未經向行政會請求調解，或試爲其他和平解決方法之前，遽出之武力之行動，又明明爲盟約所禁止。故意大利以武力占領科甫島一舉，顯係破壞盟約，無庸致疑。此點既明，則意大利未占科甫島之前，刺殺事件，是否應由行政會起作調解，或應聽大使

會議處決，容或有可討論之餘地；而占領科甫島之後，則行政會既須審議刺殺事件之真相，尤當認定意大利軍事行動爲破壞盟約，而圖應付之方法，此根據盟約應有之結論也。

然而行政會之態度則何如乎？事件之始起也，意政府固已向行政會及大使會議，分別報告，其後希臘政府亦致書該兩機關，聲述情形，請示意見。乃行政會遷移時日，不加處理，馴至意大利在聯盟之代表，公然聲明此事件應由大使會議解決，行政會無權過問。行政會恐觸怒意國，意政府必且退出聯盟，迄不敢正式處理該事件，作公正敏捷之解決，然亦初不自認無權處理，仍與大使會議，討論辦法。此種猶豫不定之態度，愈使意人日趨驕縱，聯盟聲威，爲之失墜。訖至最後，決議處理該事件者，乃仍爲大使會議。

大使會議之決議，既於未經調查之前，強希臘政府履行道歉懲兇等條件，同時復命希臘政府，於五千萬里拉之賠償金，如數承認。此種解決，不啻承認一國領土以內之暗殺外人事件，皆應由該國負責，而不需調查真相，此其違反國際公法之原則，與樹立一不合正義之先例，彰彰甚明。意國政府，本以賠償金爲撤兵之交換品，非希臘承認賠款，即繼續占領科甫，

此種違反盟約之舉動，不但未受聯盟之制裁，而其所要求之目的，竟皆如願以償焉。

意大利既盡得所欲，希臘既橫遭損害，聯盟之盟約，既經一盟國之破壞而未加制裁，行政會始徐徐組成一法律專家委員會，以行政會處理國際爭議之範圍等問題，請其研究，製成答案，藉以稍稍回復已失之權威，而使科甫事件之解決方法，不至成爲國際政治之一先例焉。

吾人觀於上西雷西與科甫兩事件經過情形之大略，於聯盟組織下國際爭議之如何解決，可以窺見一般。上西雷西事件，歷次調解事業中之最有效者也，若意喬科甫之爭，則行政會態度之軟弱，處置之猶豫，一任盟約之破壞而不圖補救，其爲有大可警議之處，無論何人，不能否認。行政會調解其他爭端，事例繁夥，不能一一敘述，此中可注意者，則有下列兩點：

第一，行政會處理國際爭端，必諸強國預有協調之意見，贊成以各該爭端，提交行政會調解之時，然後其成績較爲滿意，如阿爾事件，如上西雷西事件，卽其例也。以一強國之地位，而明明對聯盟持相反之態度，則意大利之於科甫事件，聯盟史上，猶爲唯一之例證。科甫事

件中行政會之不稱職，其已證明聯盟一遇大國反對，即不能維持其權威歟？①

第二，一九二五年以降，行政會調解爭端之事件，漸見減少。然而行政會調解事業之稀少，是否由於國際爭端之漸減，尙爲一問題。或者爭端事件，初未減少，而聯盟未予調解歟？一九二六年意大利與巨哥斯拉夫間之衝突，論其性質，最宜於國際聯盟行政會之調解，顧吾人但見英法之外交官，爲之暗中周旋，而未聞其正式提出行政會，作公開之調解也。『爲不願觸犯一強國之故，其他列強，遂相約回至傳習的外交，不於聯盟行政會作公開之調解，而轉訴之於迂緩曲折秘不示人之手段，以三五外交人物之直接磋商了結之……自國際聯盟之觀點而言，此種現象，最爲可痛。』② 抑強國不特自身不以國際爭端提出行政會

① 聯盟於一九二二年之亞爾勃尼邊界事件，曾引用第十六條之原則，對巨哥斯拉夫有強制之處置。意大利破壞盟約，在理因受同樣之制裁，而聯盟措置，則顯分輕重。

② W. Scelle, G.: Une Crise de la Société des Nations, p. 160

而已，並能暗示其他國家，亦一一趨奉其意旨。盟約第八條規定，任何盟國，皆可以第三者地位，以國際爭議，交行政會調解，顧事實上重要問題發生時，合全體盟國，無一行使此項權利焉。

### 三 減軍問題

裁減軍備之重要，夫人而知之。自國際和平之觀點而言，列國維持巨額軍隊，往往爲戰事之導火線，故欲求和平，非限制軍備不爲功。盟約於此，亦旣以擬議國際裁軍之計畫，私造軍火之管轄等，責聯盟以實行矣。自聯盟成立以來，每屆大會，又屢屢討論減軍之問題，而認爲維持和平之必要步驟。顧列國政府，輒謂求和平固宜裁兵，欲裁兵尤必先有和平與安全之保障。由此而解決裁軍計畫，遂難以實說。

盟約有設立裁軍委員會之規定，（見第九條）聯盟行政會，卽以一九二〇年八月，召集各盟國軍事代表各三人，組成一裁軍問題諮詢委員會。該委員會成立以後，開始進行調



查籌備之工作。未幾以大會之決議，於原來軍事專家組成之委員會以外，加設一混合委員會，吸收政治人才與經濟人才，與原來軍事專家，共同研究。一方面歷屆大會，時復通過決議，如國際減軍會議之籌備，如請行政會調查各國現有之軍力，如請各國發表軍費預算案，作為限制軍備之基礎等等，計畫滋多，然成效實罕觀。

一九二一年十一月，由美國發起，召集華盛頓會議。華盛頓會議之主要議題，雖非裁軍問題，而英美日海上三強，則於該會議協定一海軍力之比例數。日內瓦之裁軍委員會，鑒於協定裁軍之匪絕對不可能，亦進為一般的裁軍計畫之討議。委員伊舍爵士 (Lord Esher) 提出一草案，議以現時各國軍力之比例數為根據，列國相約裁減若干之軍力，而彼此間仍維持其原來之比例數。是時薛西爾爵士 (Lord Robert Cecil)，聲言此議必不可行，以為國際聯盟既無國際軍隊，則其能供給列國以安全之保障者，何能與實際上各國原來國防軍隊，相提並論。處此情勢之下，而謂列國能不願聯盟保障和平能力之薄弱，起為減軍之實施者，亦為事理所必無。職此之故，一國裁減一分之兵力，即當向其他盟國，多索一分安全之

保障。薛西爾主張之大概如此，自是厥後，國際聯盟之裁軍政策，乃與所謂安全之保障者，打成一片，裁軍問題之進行，乃另換一新方向。

一九二二年九月之大會，於裁軍問題，英法兩方，曾有一度極熱烈之辯論。辯論之中心問題，不在於裁軍計畫之如何施行，而為安全保障之取何方式以求實現。全體盟國互保之公約乎？抑有共同敵人之諸盟國，各為結合以明確的軍事互助之規定，締結各個的條約乎？英國方面之薛西爾，鑒於英國國內輿論，不願有軍事互助之公約，使不列顛帝國分子複雜之力量，供國際聯盟之驅策，又鑒於各個的保安條約之締結，或足以啟聯盟內部分裂之漸，則力主前說，以為求安全之保障，當結一般的互保公約。法國方面之狄球奈爾（Henry de Jouvenel）則明知法國疆土，位於大陸之上，其所求於安全之保障者甚殷，而歐陸與法親睦之諸與國，又欲藉法國之聲勢以自保，則力主各個的條約之說。蓋英法兩國，國情地勢，甚為懸殊，故於保障安全之一問題，各有不同之意見，裁軍問題之困難，此亦一原因也。

自是關於裁軍問題之兩委員會，乃調和上述兩種意見，起草「互助條約」(Traite

de l'assistance mutuel) 之草案，於一九二三年，送至第四屆大會。草案內容，大略如下：

『訂約國相約永不作侵略的行動，並約定如值戰事發現時，相互防衛。與此層保障相對立者，則各訂約國當接受聯盟行政會所議定之裁軍計畫而實施之。遇有戰事發生時，聯盟之行政會，有於極短限期之內，指出誰爲侵略國之職權。侵略國一經指定，行政會即規畫種種制裁與懲治，如封鎖之實施，軍隊之供給，皆由行政會計議。又該項條約，不僅爲一般的安全保障，並承認兩國三國四國間之各個的互保協定，亦可另加訂立，唯各國的協定之條件，須受行政會之管轄與監督。』

第四屆大會於此草案，未有決議，僅鈔送各國，徵求意見。列國政府之答書，皆以爲該草案條件太苛，不能接受。一九二四年第五屆大會，乃再擬定一條約，即世所稱爲「日內瓦保安條約」(Protocole de Genève) 者是。

吾人一考日內瓦條約之內容，則見該約於裁減軍備及安全保障之外，於仲裁問題，亦有所規定。訂約各國，於幾種特定的事項，相互承認國際法庭之強制法權，強制法權者，即謂

爭執起時，一造訴之法庭，法家卽有強他造到庭之權，不到庭亦有缺席裁判之權者也。除此種特定事項之外，訂約國又相約推廣國際法庭之強制法權。

該約關於構成「侵略國」之條件，有種種比較明確之規定，不遵守上述之法權義務，卽爲其一。指定誰爲侵略國之權，仍付之於行政會，其他條文，如遇一國破壞聯盟與本約，實行侵略時其他各國，卽相約爲共同之防衛，藉以保障被侵略國之安全；而各國既享此種互保安全之權利，必須依行政會擬定之計畫，實行裁兵等等，則與前次草案，大致相似。

盟國之中，業已簽字於該約者，凡二十國，二十國中，已批准者僅有一國。國際條約，非經訂約國全體或多數批准，不能有效，日內瓦條約僅得一國之批准，其不能有效可知已。

日內瓦條約失敗後，歐陸列國舉行羅加諾會議，經長期之磋商，羅加諾各條約，得告成立。參與各國，如德，如比，如法，如英，如意，如波，如捷克，於分別的條約下，彼此相約，不從事於戰爭，而於仲裁之法權，亦就有限制的事件，有明確之訂定。自此諸條約成立後，法比波諸國，於現有之領域，得一保證，德國則加入聯盟，列席行政會，爲常任會員，而於協約駐兵等問題，又

得對方若干之讓步。此雖爲純粹外交的工作，而不入聯盟事業範圍以內；顧自羅加納條約成立之後，安全保障問題，雖未得一澈底的普遍的解決，然於局部的範圍下，業已造成一較良之局面。故一九二六年第七屆大會，曾經票決一議案，稱許羅加納條約爲促進列國互信之約章，而希望其能逐漸推廣於其他區域，作一般的應用，俾間接的促成裁軍之實施焉。

當羅加納條約正在磋商之際，一九二五年大會，早已有希望行政會召集國際的減軍會議之決議。行政會根據此議，亦已組成一國際減軍會議籌備委員會。一九二六年，聯盟爲德國入盟之故，牽涉行政會組織，事變頻仍，故九月大會，僅僅以決議案稱許羅加納之工作，於裁軍問題，未曾有深切之討論也。今年（一九二七年）之大會，波蘭芬蘭諸國代表，又曾提出裁軍問題而詳加討論。有數國代表，並主張爲實現裁軍之故，一九二四年之日內瓦保安條約，既爲聯盟所草擬，又係保障安全之切實辦法，聯盟第一要務，當使該約得列國之批准。然諸強國反對該約之態度，始終不改，英國代表張伯倫，尤堅決聲明英國不能接受該約之條件。吾人前已言之，減軍問題之於今日，已與安全問題成不可分離之勢。日內瓦條約始

終擱淺，卽無異安全問題，始終未得一保障，此所以聯盟大會，空有召集國際減軍問題之決議，而行政會則一再遷延，至該會議終未敢遽爾舉行也。

然則裁減軍備之議，其永永不能實現乎？依吾人所見，裁軍之實現，不能盡委其責於國際減軍會議，國際減軍會議，容有召集之一日，國際減軍公約，容有成立之一日，顧裁軍問題不能藉一席會議而有結果也。向令會議已開，公約已定，然使列國不予批准，則減軍猶未能實現。蓋實現裁軍之前，有三難關：第一爲各國政府能確信安全保障之可靠，與此種保障之可以容許其裁軍，而不虞危害；次之則聯盟之行政會，能擬定一分配適當之裁軍計畫；復次則列國政府，能誠意贊同該計畫，又能接受之實施之。三者皆能達到，然後裁減軍備，始有實現之希望。就眼前情勢而論，此種希望，僅能寄之於較遠之將來也。

與裁減軍備問題相連者，有一私造軍火之監督問題；聯盟盟約，亦灼見此種監督之重要，而以明文責成行政會；防止私造軍火之各種不良結果。聯盟未成立之前，列國間已訂一

聖日曼公約 (Convention de Saint-Germain) 於監督軍械貿易與製造，已有詳盡之規定。但該公約為美國政府所反對，未與批准，其他列國，以美國態度如此，亦各觀望不前，遂致該約訂立之後，始終未入有效時期。聯盟成立後，曾設法勸告各國，批准該約，亦未有結果。一九二五年，聯盟為該項問題，召集會議於日內瓦，欲另立一約，以圖補救。該會議開會於五月，磋商研究，凡歷匝月，始議定一日內瓦公約。據該約所定，軍械之製造與輸出，若非交與一負責之政府，則此種製造與貿易，即為不合法。又凡軍械之製造與貿易，不許守秘密，而必取之於公開的態度，俾列國可以知曉。原約之外，又有一附件，聲明禁止毒氣的戰爭，與黴菌之戰爭，亦由列國正式簽訂。

雖然，該公約與附件，至今猶未得合法國數之批准，故其未入有效時期，與聖日曼公約同也。

此外聯盟關於軍備問題之工作，較可稱述者，則為列國軍力與軍器貿易兩種統計調查之編製。列國軍力之常年調查，共分三部，第一部述各國軍隊之實力與編製，第二部比較

各國軍費之預算，第三部則臚列各國工業之足以爲戰爭之用者。軍器貿易之統計，則述各國五六年來新輸入之軍械等。蓋依聯盟盟約所定，各盟國於「軍備之實力，軍備之計畫，可以用於戰事之工業者，當互爲誠實之報告。」此二種統計之編製，即根據盟約該項規定也。

#### 四 國際共管區域之管轄

凡爾塞及聖日曼諾和約，於歐陸列國紛爭之中心區域，有國際共管之制定；於舊德國之殖民地，及小亞細亞一帶之土耳其領土，又創爲委託治理之辦法，而皆以管轄之責，付諸國際聯盟。國際聯盟行使管轄權，直接以制止衝突，間接以維持和平，故聯盟與其管區域之關係，不可不一考察也。茲請分條述之。

一、委託治理 方歐戰告終，勝利諸國，早思分割德土諸國之殖民地，爭奪之端已起，維時威爾遜總統，提倡「不割土」(non-annexion)之主張，而欲以隸德之殖民地，創爲委託治理之領域。委託治理制，在理論上之要點有二。灌輸現代智識於文明落伍之土着，漸漸



培養其經濟自給政治自立之能力，而不以自私的目的，作一切物質的侵略。此其一也。實行門戶開放之政策，俾殖民地財富與市場，昔爲一國所專利，足以啟爭奪之漸者，今則以機會均等之主義，使列國共沾利益。此其二也。職此之故，治理殖民地之強國，乃係受國際聯盟之委託，應爲國際社會之共同利益，盡行政治理之義務，而不應以一國之個己的利益，享侵略之特權，且既受委託，則其治理之成績，應時時陳報於委託人，即陳報於國際聯盟，而受其監督焉。

故自理論上言，「委託治理」之制，實開殖民地政治之一新紀元。顧一按之實際則何如？

委託治理之區域，按照和約規定，共有三種。甲種適用於小亞細亞之前土耳其帝國領土，英取伊蘭，米索不達尼亞等，法取敘利亞等，其性質爲一保護國。乙種適用於前德意志在中非之殖民地，英法比等國分治各區，其性質爲一種比較自由之殖民地，通商之自由，及軍隊化之制止，並土着之信仰權等之保障，均經約章規定。丙種適用於南非洲之前德屬殖民

地；太平洋上德領島嶼，英日兩國以赤道劃界，分治南北者，亦屬此類。此類領域，被委託之強國，有完全收管之權利，與其謂爲委託治理，毋寧謂爲割土之變相而已。

被委託強國之指定，其權非操之聯盟，而由前協約國自由分派；故所謂治理此等區域之權，乃受之於聯盟者，實爲理論上之飾詞，而不符於事實。且委託治理之範圍，亦由各強國以公約之形式制定，而非由聯盟規訂。聯盟於此等公約，應加以認可，願操此認可之權者，又爲列強勢力所集中之行政會。故三種委託治理區域之諸公約，早已先後經行政會之認可，未嘗有絲毫之修改也。

一九二〇年，行政會因大會之請求，設立一委託治理問題委員會。該委員會尋以是年十二月成立，委員九人，現在每年開會兩次，審查被委託國對於所治區域之報告書。委員會審查以後，製成意見書，送交行政會討論，凡於現行制度有改良修訂之建議，必經行政會之議決，而後始得提出。然行政會之建議，其執行與否，亦一任被委託國自由抉擇，不能有強制之規律也。

聯盟與委託治理區域之關係蓋如此。聯盟在名義上可以施行其監督之權，顧觀於上文，則此種監督之不能嚴格實施，當可了然。抑近來強國之於殖民地，常有以形式上之籠絡，而暗中行侵略之實者。英國之於伊蘭，曾有准許獨立之計畫，獨立以後，則委託治理之制，當然取銷，而英國可以不受聯盟任何之監督，不向聯盟送任何之報告，暗中維持其特權。使此計畫而能實現，則其結果或較今日爲尤劣。然則聯盟於委託治理區區監督，其終將空有其名而不能舉其實乎？

二、薩爾區 薩爾爲產煤之區，昔隸德國，法國垂涎欲得者久矣。依照凡爾塞和約所規定，德國放棄該區之政治權，由國際聯盟暫時管理，至一九三五年，舉行居民總投票，或屬法國，或屬德國，或維持現狀，依總投票之結果定之。現在聯盟爲該區行政，特設一委員會，委員五人，一爲法人，一爲薩爾居民，其餘三人，應於德法以外之他國籍人充當之。各該委員，由聯盟之行政會委定，並直接向行政會負責。同時該區之經濟的權利，由和約規定歸法國享受甚鉅，煤礦之探掘，其尤著者也。

以舊德領域下富庶之區，既由法人享經濟的利益，復受治於一以法人爲主席之國際委員會，則此中問題之繁複，困難之叢多，當可概見。六七年來，該區衝突之事，無年不有，德政府方面，時時向行政會提出反抗，謂國際委員會之祖護法國利益，法語之教育，法軍隊之駐紮，皆有違反原來規約，而淪該區於法國領土之嫌。一方則委員會逐年之報告，亦每謂德人於該區有種種祕密之運動。迄至今日，該區發生之騷擾，時有所聞。一九三五年總投票之期，垂垂將至，該區此後之命運，繫此一舉，以目下德法兩方競爭之烈，屆時爭奪之狀，與其可能之危機，誠有不堪預想者在也。

三、唐齊城 唐齊城者，介乎德國與波蘭疆土之間，當巴黎和會開議之時，法國主張將該城劃歸波蘭，而英國則持反對態度，於是磋商結果，將該城劃爲國際共管之區，設一總督治理該城，而由國際聯盟行政會委任之，凡此皆凡爾塞和約所訂定者。除此以外，波蘭與唐齊城，又於一九二〇年十一月締結條約，規定波蘭使用該城海口等等手續，並以該城國際間之代表，軍事的自衛之責，付之波蘭。行政會所委派之總督，爲波蘭與唐齊人之仲介，而波

蘭人則謂該總督之措施，時有袒護德國利益之處。蓋波蘭與唐齊，民族不同，政治的好惡不同，而經濟上利害關係則又交互錯雜，不可劃分。隨時之衝突，在所不免，與薩爾區情形正同也。

吾人今試取國際聯盟各種行政的工作一考察其成效何如。就委託治理之諸區域而言，欲求避免被委託國專利殖民地之富源與市場，而維持一機會均等之原則，俾殖民地之衝突無由發生，則必國際聯盟實施一嚴密之監督，始克濟事。顧聯盟既以監督之責，付諸行政會，行政會又不能舉監督之實，則委託治理制下之殖民地，與普通之殖民地，相去亦幾希矣。至若薩爾與唐齊兩區，原為國際爭執之中心點，凡爾塞和約，未嘗作一勞永逸之解決，而委其責於聯盟。聯盟承和約之付託，又無改變現局之權力，衝突之起，但為暫時調劑之圖；因民族糾紛與利害衝突所種下之禍根，固始終未能剷除也。

## 五 少數民族之保護

欲知聯盟如何保護少數民族 (Minorities) 當先知少數民族問題之起因。蓋巴黎和議所議定之諸和約，於歐洲疆界，頗多重行釐訂。歐陸民族，交互錯雜，不可究詰，和約重訂疆界，於民族自決之希望，往往顧全此方，則失之彼方。職此之故，歐洲列國國境以內，往往有一部分少數居民，或因種族語言之歧異，或因宗教文化之不同，於所在國無深切之結合，而轉拳拳不能忘情於其向來所隸屬之國家或羣體。此種少數民族之現象，吾人固非謂其絕對的爲和約所造成，大戰以前，原已有此問題；但和約因種種外交的軍事的經濟的關係，於歐洲疆界，重訂實多，有時往往於戰前之少數民族，准其建立國家，而使戰前之多數民族，受治於人，此問題之所以愈益困難也。

爲免除因少數民族而起之糾紛起見，巴黎和會，已邀請波蘭，捷克，巨哥斯拉夫，羅馬尼亞，奧大利，布爾加利，匈加利諸國，締結保護少數民族之條約，俾互相保證在各國領域下之少數民族，得繼續奉行其本來之宗教與言語，辦理一自主之教育機關，並准許享受各種民法習慣上之自由。此外如希臘等國，於加入聯盟之時，亦以同樣之義務自繩，上西雷西區域

以內，德屬境內之波蘭人民，與波蘭屬境內之德國人民，亦因德波兩國之條約規定，享少數民族之保護焉。

願條約規定，於少數民族之問題，僅爲第一步之解決。少數民族享國際保護之特權，自易啟所在國其他人民之忌嫉。一方則此種少數民族，因受治於不願受治之政府，初未能少減其獨立自主之願望。職此之故，凡有少數民族之國家，其內國行政，與保護條約之執行，每有衝突之事件，於是而聯盟之調停，又見必要焉。

吾人綜觀聯盟歷屆處決少數民族之衝突事件，可見其進行手續，大約有如下述。少數民族之聲訴，大抵先由祕書廳考核，同時陳訴之書，復由祕書廳錄送該少數民族所在國之政府。所在國之政府，於少數民族聲訴之事件，或能設法容納，或所見相反，則解釋其困難與實況，此爲第一步。第一步如不能濟事，則祕書廳將少數民族之陳訴書，與所在國政府之答復書，呈交行政會各會員，行政會復委派代表三人，組成一小委員會，商議此事，提出解決方法，而請所在國政府執行之。此第二步也。爭執事件之案情重大者，有時並此種調停，亦不能

見效，則行政會可派遣專員，就地考查，先明真相，而後始議辦法焉。

萬一行政會提出之辦法，不能得少數民族所在國政府之同意，則此類事件，可以提出國際法庭，而由該法庭憑條約之規定，作法律的解決。但此類事件之提出於法庭，必須由行政會內會員國家主動，少數民族，自身不能有此行爲。職此之故，此中解決衝突，平息爭端，政治意義與外交意義，蓋遠在嚴格的法律制裁之上。而聯盟於此間之態度，至多只能付應時勢，作暫時之補救，問題之根本困難，又始終未嘗剷除，與國際行政區域之情形正同也。

## 六 條約之公布與修改

國際密約，避輿論之監督，遂侵略之私圖，最爲造成戰事之導火線，此證之史實而可知也。聯盟爲維持和平起見，提倡公開外交，復於盟約之第十八條，正式規定「凡由一盟國所訂結之各種國際條約，應立即由祕書廳註冊而公布之。」該條原文，因英文法文兩種盟約之詞句，微有不同之處，曾經大會決議，交一法家委員會研究，該委員會又曾有修訂原文之



建議；顧第三屆大會討論結果，以爲聯盟成立後，已註冊與已公布之條約，漸次增加，即欲修改盟約，當先有長期之經驗，然後知應修改之點何若，故最後決定，暫不修改。迨至今日，盟約第十八條之原文，猶仍舊狀也。

自聯盟成立以後，盟員國家，如與其他盟國，或一非盟員國家締結條約，即將條約原文，及其批准日期等等，鈔送祕書廳。祕書廳除註冊登記外，復按期編印國際條約彙刊，凡已經登記之條約，皆一一公布之。

聯盟成立後各國所訂條約，是否完全登記於祕書廳，發表於條約彙刊，而無一遺漏歟？依照盟約原文，則無論何種條約，皆應登記皆應公布而無一例外。一九二一年二月十五日，英國政府，致書聯盟，謂英國最近與他盟國締結幾種條約，大抵涉及財政問題，而無關於大局，英政府以爲此諸條約，不在盟約第十八條適用範圍之內，故不能送聯盟登記。是年行政會中英國代表貝爾福（Balfour）又聲稱凡涉及專門問題之條約，或關於財政之協定，不應登記，亦不應公布。自是以降，盟約第十八條所謂應交聯盟祕書廳登記公布之條約，乃僅

及列國條約之一部分，而不能普遍的應用於一切條約。且所謂專門性質與非專門性質之區別，又一任各國自由斷定，初無一固定之標準，條約之應否登記，各締約國遂有選擇之餘地。吾人於此可覘聯盟提倡公開外交之成績焉。

聯盟盟約第十九條，規定凡不能適用之國際條約，大會可請盟國重行審議，此即謂國際情勢變遷時，條約應隨時修改也。一九二一年，祕魯巴立維兩國，以前與智利所訂條約，有修改之必要，提出第二屆大會，請大會執行第十九條之規定，決議該約應重行審議，大會竟不之理。蓋聯盟大部分之意見，以為修訂條約，關係非輕，大會若欲執行第十九條之規定，必當得全體會員一致之決議。信如所言，第十九條將永無實行之期。何則？國際條約，如經締約兩造之同意，隨時可以修改；夫必一造提議修改他造不能同意時，然後聯盟之調停，始為必要，十九條之規定，始有意義。今若聯盟動作，尙待全體一致之通過，則締約國中反對修改之一造，在大會中仍可堅持其反對，使大會之決議，終不能成立，而聯盟於重行審議不能適用之國際條約云云者，成爲具文矣。

## 第四章 國際聯盟之經濟的社會的事業

### 一 引言

國際聯盟之政治的事業，所以謀消弭兵禍維持和平者，吾人已於前章陳其梗概。顧聯盟使命，消極的固以保障和平，積極的亦以促進互助；是以但知聯盟之政治方面的工作，未足以盡聯盟事業之全，而必當同時考察聯盟於經濟社會中，如何爲列國互助之中心機關，易詞言之，卽聯盟之經濟的社會的事業，不可忽視也。抑所謂維持和平與促進互助之兩大使命，又隨處互相牽連，和平不保，固不足與言於互助，而國際經濟社會，若不立互助之基礎，亦往往醞釀衝突，而卒爲和平之障礙。職此之故，聯盟於經濟方面社會方面之工作，直接的固以促進互助，間接的亦所以爲和平之保障也。

聯盟之經濟的社會的事業，事涉專門，本編不能爲詳密之討論。下所陳述，但爲一種概括的觀察，所以使讀者得一大略的認識而已。

## 二 範圍

吾人述聯盟組織時，已示聯盟之專門機關，有財政經濟，交通，衛生三部，除此以外，比較獨立的機關則有國際勞工局，臨時設立者則有各種委員會等。讀者但就組織方面以觀，於聯盟經營經濟社會事業之範圍，已可得一籠統的觀念矣。

涉及財政方面者，聯盟事業中最著成效者，爲奧國財政之改造。奧國自歐戰以後，既與匈牙利分離，復失甚多之領域與利權，國庫空虛，民生凋殘，經濟生活之艱難，有不可以言語形容者。國際聯盟應列國請求，指派一委員會，實行財政改造之計畫。依專家之指導，摶節國用，獎勵實業，二三年間，奧國之財政，竟入常態，生產事業，漸次發達，貨幣匯價，亦爲確立。此不能不謂爲聯盟專門機關之成績也。抑奧國之財政改造，尤有甚深之政治意義。原來奧國受

聖日曼條約之剝削甚深，奧國財政若竟無辦法，則聖日曼條約所立之局面，或竟完全動搖，而致引起國際間嚴重之紛爭。蓋奧國不能營獨立的生活，勢必乞助於鄰國：與德國併合乎？抑重聯匈加利乎？抑受意大利之保護乎？凡此數者，無一不足以動搖歐陸現局之根本也。故國際共管奧國財政計畫之成功，亦即聖日曼條約下前協約各國之成功，此所以英法人士於此次事業稱道勿衰也。

奧國財政改造成功後，踵起者有匈加利財政改造委員會之成立，其事業之性質與奧國同。除此以外，復有希臘及布爾加利兩國難民教養問題，亦以該兩國自力不敷，請求聯盟援助，聯盟則委派人員，舉貸國際借款，設專局以處理之。此三項事業，現尚在進行中。

涉及交通問題者，則有一九二一年巴斯倫納 (Barcelona) 會議以降歷屆公約之制定，及交通委員會中對於國際間交通爭端之調解。歐陸地面至狹，而分國獨多，自大戰以來，復因新國之建立，愈益切成片片，疆圍交錯，交通之困難滋多。凡歷屆制定之公約，大體言之，輒為保障交通自由而設，非領河之水道，固准列國盡量使用，即假道第三國之交通 (Trans-

亦務力減其困難。交通委員會調解爭端，亦一本此種精神而處決之。

涉及衛生問題者，則調查衛生狀況，預防傳染病害，修訂萬國衛生公約等等，聯盟亦有相當之活動。自一九二三年以降，復設遠東衛生分局於新加坡，於遠東公共衛生之運動，亦有所盡力焉。

涉及文化事業者，則自一九二三年以降，賴國際文化合作委員會之設立，聯盟亦以「促進列國間思想之交換」之責自任。各國智識階級生活情形之調查，科學發明專利保護之研究，已有小委員會專司其事。此外如書目之編印，國際博物院之籌備，凡經認為國際文化事業之要圖者，亦已先後着手進行矣。

關於勞工問題者，以國際勞工局組織之完備，聯盟工作，為量較多。國際勞工會議，每年舉行一次，故國際勞工公約之制定者，為數獨多，論者至有國際勞工立法之稱；惜此種公約，往往未得法定國數之批准，頗有訂立已久，至今猶未入有效期間者。獨如各處勞工狀況勞工立法之調查與公布，勞工局除數種按週按月之定期刊物外，復發布各種專門研究，此其

貢獻於勞工問題之解決者，其功當匪淺也。

聯盟事業之屬於慈善性質者，則如婦孺保護公約之制定，戰時俘虜流亡各處者之救護，禁止奴隸制度公約之訂結，遇災區域人民之賑濟，鴉片之禁止吸食與調查種植，甚至如不純潔出版物之查禁，聯盟或特設委員會，或召集國際會議，亦有相當之努力。

上述種種，於聯盟經濟的社會的事業中，但取其關於各個特殊的問題者言之。聯盟謀國際經濟社會合作互助之工作，其性質較爲普遍，範圍較爲廣大者，亦有可得而言者。方聯盟成立之時，適逢戰後斲喪之餘，世界經濟狀態，異常惡劣。行政會欲於當時之國際經濟問題，作一一般的研究，乃於一九二〇年，召集國際會議於不魯塞爾（Bruxelles）該會議雖無重要之成績，但亦通過若干建議案，並使當時各國主持財政者，得一交換意見之機會。卽現時聯盟組織下之經濟財政局，亦肇端於此。經濟財政局本爲兩委員會所組成，凡不魯塞爾會議以時期所限不及討論之問題，該兩委員會則進行調查，並以專家研究之所得，公布於世。近來國際經濟統計之年鑑，亦爲該兩委員會之工作。此外則如一九二三年關稅會議

之召集，及兩重課稅問題之研究，亦有足稱述者。

顧所謂戰後經濟問題者，其性質蓋異常複雜。戰爭之斲喪，固已減低一般之生產力與消費力，其惡影響至今未泯；而戰後新國之建立，又使歐洲大陸，頓時延長其交互錯雜之關稅疆界，使工商百業，愈益陷入困難之境。至一九二五年，聯盟大會，乃復有召集國際經濟會議之議。

行政會根據大會之決議，組設一國際經濟會議籌備委員會，委員人選，悉以個人學識經驗為準，同時復委現有之機關，如勞工局等，協同籌備。該委員會於一九二六年，開全體會議兩次，兩次會期之間，則從事於各項經濟問題之調查與研究，彙印報告，不下百餘種。第二次籌備會議即依調查研究之所得，製成一議事日程，俾舉行會議之時，討論有所依據。

一九二七年五月，國際經濟會議，舉行於日內瓦，與會國家，爲數凡五十，美土等未入盟國家，亦派代表出席，即素來反對聯盟之蘇俄，亦參加與議。該會議之目標，在於交換意見，促成諒解，俾關於國際經濟之困難，與如何解決之方法，得製成一世界的輿論。對於國際商業，



該會議竭力詆斥各國關稅之或因改變太頻，或因稅率太高，而使國際互易之市況，日趨頹疲，卒至影響於一般的人民，俱蒙莫大之損害；故建議自今以後，各國應量力減低稅率，並締結比較長期之商約。對於工業，該會議注目所在，乃為最近各項大工業之國際的組合。該會議之意見，以為此種國際的工業組合，應盡量公布其結合之條件，實行之狀況，然後輿論知所趨避，弊端可以防止，故謂國際聯盟之經濟的專門機關，應時時注意最近工業之變化，廣為調查，勤為公布。對於農業，該會議主張於制止妨害農產之種種稅收外，復盡量擴充農業合作之組織。最後該會議又通過一建議案，謂國際和平之能否維持，繫於列國經濟政策之方向者甚鉅，希望與會各國政府，洞鑒此點，而求避免足以引起誤會與衝突之經濟現象云云。此為該會議所通過之一般的建議案中之最重要者。

綜觀本節所論，可知聯盟所舉辦之經濟的社會的事業，其範圍極為廣大。小如傳染疫病之防止，大如列國經濟政策之討論，瑣屑如出版物之取締，嚴重如交通自由之保障，舉凡現代經濟生活社會生活之各方面，什九可見聯盟活動之跡焉。

### 三 困難

上節所言，但示聯盟經濟的社會的事業之範圍。此類事業之成效何若，吾人不敢遽作概括的判斷。蓋經濟社會下之羣體事業，其影響之迹象較隱，其效果之呈現較緩。聯盟着目於經濟社會之改進，為時纔數稔耳，國際經濟社會，形體何等龐大，分子何等複雜，而謂截取數稔間短歲月，可以論定聯盟事業之評價乎？雖然，就聯盟數年來努力之方法，進行之困難，條分縷析，作一考察，或亦足以暗示吾人以一估量之標準，請論其概略。

第一，眼前政治組織下，經濟的社會的立法與行政，其權完全操於各個國家之政府。職是之故，聯盟以國際利益為前提，於經濟社會方面有所主張時，每苦無實現此種主張之工具。歷屆國際會議，討論結果，輒規定於「建議案」中；建議云者，謂會議之意見如是，希望列國政府，盡量採納，而以內國立法或內國行政之方式，使之實行。夫當各個政府施行立法或行政之行為時，其當然前提，為保護本國利益，而聯盟與國際會議之建議案，則注意於國際

共同利益。一國特殊利益，每與國際共同利益，異其徑途，於是建議案之能為各國所採納者鮮矣。

歷屆國際會議，以為建議案若經與會代表一致通過，則雖在法律上無強制各國遵行之權力。而挾其國際輿論之權威，多少可以轉移各國經濟政策之方向；故國際會議之提出建議案，每喜出之於一致通過之形式。願一致通過之建議，必經幾度修改，幾度調和，始克成立，往往原來提案，其意義甚為明瞭，主張至為銳利，及至全體通過之後，但為模稜含糊之詞。譬如一九二七年五月之經濟會議，其建議案之末段有曰：

『本會議鑒於世界和平之維持，其繫於列國經濟政策之各種原則者甚大；故建議凡參與本會議之各國政府與人民，應注意此方面之經濟問題，無或間斷。同時凡於醞釀衝突與誤會之經濟現象，求設法消滅之原則，本會議希望其能確立，而又能得列國之公認。』

蓋歷屆國際會議之建議，涉及經濟社會方面者，往往多抽象的理論，而少具體的方案。此間

所舉，但一例耳。

第二，除建議案以外，聯盟亦常藉制定公約之方法，以圖建立國際經濟社會之秩序。如交通公約，衛生公約，邇年以來，續續制定者，已屢見而不一見，他如關於勞工問題之公約，則以勞工會議，按年舉行，為數尤夥。顧此種公約，非經法定國數之批准，不能有效，易詞言之，則此種公約之能否遵行，其權仍操之於列國政府。夫在經濟社會中，各國各有特殊之情形，特殊之環境；顧國際公約之所制定，其性質輒為一般的，其應用輒為普遍的。普遍的一般的規定，不能適應各國特殊的環境，於是而公約之能終得列國批准，早入有效期間者，其機會又甚少矣。譬如八小時工作之公約，制定之期，猶在聯盟未成立之前，顯除三五小國，如羅馬尼亞，布爾加利，捷克等，業已批准外，其他各國，迄無批准之表示。此外各種勞動公約，亦多數未得相當國數之批准。未批准之公約，絕對不能有效，雖謂之廢紙可也。

雖然，公約如已入有效期間，即可拘束列國政府之自由行動。如因違犯公約而發生衝突，則或由國際法庭審理，或由聯盟之專門機關調解，一依公約規定之條文行之。藉國際聯

盟而制定之公約，固有已經正式有效者，而專門機關與國際法庭之受理此類經濟性質的衝突案件，亦已有若干先例。譬如聯盟之交通委員會，曾經調解德政府與薩爾行政委員會間關於實施伯納公約（Convention de Berne）之衝突事件，即其一例。此種良好之先例，於國際經濟秩序之改進，不能不謂其無所貢獻也。

第三，聯盟於各種經濟的社會的問題，調查實際狀況，公布研究報告，其所成就，或為聯盟工作之最切實際者。此類工作，聯盟組織下經濟交通衛生三局，皆有所努力，而勞工局之出版物，為量尤多。國際經濟困難，其原因有根於事理之情勢者，亦有起於列國政府與人民未能明悉問題之真相者。今以一國際的團體，効調查公布之勞，自能更以公正無偏之態度，供研究討論之資料；此其所以消除誤會於無形，因以促成現今國際經濟社會中種種相反勢力之諒解者，其功效良不能漠視之。

抑聯盟組織下凡為經濟的社會的事業而設立之各種機關，其人選之標準，有異於曩昔國際團體之盡以列國政府代表充數者，此亦吾人所不可不注意也。聯盟於此方面之人

選，其注意之點有二，第一爲專門人材，第二爲列國經濟社會各種勢力之代表權。歷屆國際勞工會議，固於政府代表以外，容許雇主與工人方面，各派代表出席，且其計算票權，一以個人爲單位，同國之工人代表與雇主代表，儘力與其政府代表，發相反之論調，投相反之決議。最近之經濟會議，亦依此成規，召集政府雇主二人諸種代表於一堂。至於常設機關中之服務人員，尤一以專門智識爲標準。關於此種趨勢，其影響於聯盟事業之功效者，蓋得失參半。言其利益，則一經濟社會事業之舉辦，自以付之專門人材，較爲相宜，而如經濟會議與勞工會議之組成方法，亦深合於職業代表之原則。然自另一方面言之，則國際會議與議人物，既非盡爲列國政府之代表，於是此種會議之主張，乃愈益與列國政府之措施，不生密切之關係；故每有會議儘有公約之制定，而列國不加批准；會議儘有建議之提出，而列國置若罔聞之事發生也。

實則現今各種經濟性質的國際會議，其主要目的，不在於具體辦法之商決，而僅在於國際輿論之造成，各種意見之交換。此最近論者，所以謂聯盟工作之收效，唯後人能加以判

斷，而於考察聯盟事業之各種方法之際，常謂聯盟各專門機關之調查與公布工作，實為最切實察之勢力也。

## 第五章 餘論

國際聯盟創立之經過，組織之現狀，與其所舉辦之事業，吾人已一一略加考察。讀吾書者，至此或思進問聯盟事業，於中國前途，有何關係。此固一饒有興味之問題，願本編以敘述事實爲限，於此不能有所論斷。獨於聯盟最近趨勢中，有特別爲吾人所應注意者，則願陳其概略，以供閱者之參考焉。

### 一 國際聯盟歐洲化之趨勢

聯盟創立時之原來計畫，原欲網羅一切國家，成一全球之國際團體，此吾人已於上文指明之，而一般所稱爲普遍之原則者也。然此普遍之原則，始終未曾充分實現，比來聯盟事業之範圍，尤往往局於歐陸一隅，至使全球之國際聯盟，寢寢有變爲歐洲國際聯盟之傾向。



自聯盟之組成分子言之，北美合衆國固始終未嘗加入，南美大國巴西，最近又有出盟之舉，遠領北亞之蘇俄，則尤特別仇視聯盟，絕無與聯盟接近之表示。現今聯盟大會中之代表，什八九來自歐陸。而聯盟主腦機關之行政會中常任會員，日本而外，尤無一非歐洲國家焉。

行政會所調解之國際爭議，如阿蘭 (Aaland) 事件，如維而納事件，如上西雷西事件，如科甫事件，如其他種種邊境騷亂事件，幾無一非歐陸以內之爭議。聯盟之行政事業，一在薩爾，一在唐齊，又歐洲之土地也。委託治理問題，爲殖民地國家之所關心，而殖民地國家之最強大者，又歐洲之國家也。安全保障，純粹爲一歐洲之問題；少數民族，又純粹一歐洲之問題也。裁減軍備，嚴格言之，應有世界的裁軍，（海軍裁軍）與歐洲的裁軍兩問題，而國際聯盟所謀解決者，又僅僅一歐洲的裁軍問題也。聯盟之專門機關，在理論上言應爲世界的，而事實上則僅僅供役於歐洲之經濟問題。勞工局與衛生局，其事業範圍之廣大，爲聯盟各機關冠，然而就大體而言，除歐陸及近東而外，聯盟之社會事業，仍無人感受其影響也。國際聯盟之歐洲化蓋有如此者。

歐洲化之國際聯盟，於歐洲以外之國際問題，蓋絕無設法處決之能力。此考之聯盟史上，可得不少事實，爲之佐證。吾人於第三章末段，述及修約問題時，已敘巴立維祕魯與智利間之爭執修約，聯盟大會，雖經巴祕兩國之聲訴，仍置之不理。此固由於修約事件，與凡爾塞諸約及歐陸現局，關係甚大，歐陸諸強，不願開一先例，使德與諸國之切望改訂凡爾塞等條約者，有所藉口，然而『大會所以躊躇不前者，泰半由於該事件爲一美洲的問題之故』①此一例也。又如亞洲極西之阿爾美尼國（Arménie）自歐戰以後，已成爲一獨立國家，而正式加入聯盟者也。顧後來俄土兩國，分據其領土，阿爾美尼亦曾求助於聯盟，而聯盟則初無何種有力的干涉，而一任其橫被侵略：此又一例也。蓋歐洲之國際聯盟，一遇歐洲以外之國際困難時，其力量之薄弱，態度之怯懦，又如此。

## 二 國際聯盟違反平等原則之趨勢

①見 George Scelle: Une Crise de la Société des Nations, p. 199

主持聯盟事業之行政會，有常任會員之制；英法意日德五國，不經選舉手續，而永永享列席行政會之特權，遂使此數國者，儼然成爲國際政治之法定的貴族階級，此違反平等原則之彰明較著者也。

聯盟最近之演化，亦嘗稍稍減削此種貴族政治寡頭政治之色彩乎？如第二章所述，行政會會員額數，已經兩度增加，依最近組織，該會會員之依選舉方法而列席者，已超過常任五大之數。自外表觀之，此次改革，似深符於國際民主主義之精神。顧行政會擴大組織，事實上轉使強國專政之情勢，日益顯明。蓋就行政會之中而言，向來混成一團者，今則復見分裂之情勢。『最近數次行政會開會時，凡比較嚴重之問題，如撤退協約在德駐軍，如國際聯盟監視德國軍備，討論之際，必也始則由二三直接有關係之列強，先行作秘密之磋商，定議於私人之會晤，繼而以磋商之結果，通知於其他強國，及至最後正式報告於行政會時，殆僅爲一種形式上之舉動；此雖（歐陸）最隔膜之新聞紙，亦能歷歷言之。』①

① George Sceller: Une Crise de la Société des Nations, p. 159

行政會實在情形，既如所述，吾人將轉而一考大會之最近趨勢，又作何狀。大會有監督行政會之名而不能舉其實，此其由於組織上之缺點者，吾人已略有所陳述。（第二章第六節）今請更引賽爾教授論述大會之言，以示聯盟所中於強國操縱之患之深：

大會中『列國代表，其敢真正討論（行政會之）常年報告，於字裏行間，尋繹其意義，不貪大國小惠之見賜，不畏大國怨毒之相加，能毅然向行政會要索解釋，補苴罅漏，復能以通常言語之格律，衡量外交詞令曲折隱晦之情，使無遁形者，如此之代表，有幾人乎？亦曾有五六之數可計乎？使敢發言者，尙有其人，敢明白投票者，復幾人乎？』①

賽爾教授之言，可謂鞭辟近裏矣。蓋聯盟治下之國際政治，其未脫強國操縱之境者如此。

夫唯聯盟爲強國所操縱，而強國之所利，在於維持現局，(Status Quo) 因以維持其已

①同上第一五五頁。

得權利，是以聯盟之和平事業，以不許破壞現局爲要義：① 是以『使國際正義，有更動現局之要求，則國際聯盟亦不顧正義，而唯和平之是圖；』② 是以『使爲維持和平之故，卽列國合理之要求，有犧牲之必要，則國際聯盟亦聽其被犧牲也。』③ 蓋強國操縱之國際聯盟，其影響於國際政治者又如此。

① 見 Struycken: *La Société des Nations et l'intégrité territoriale*, p. 96

② ③ Gonsiorowski: *La Société des Nations et le Problème de la Paix*, Vol. II, p. 309

新時代史地叢書  
主編者 蔡元培 吳敬恆 王雲五

# 國際聯盟

此書有著作權翻印必究

中華民國十七年八月初版

每冊定價大洋叁角

外埠酌加運費匯費

撰述者 夏渠

校閱者 鄭毓秀

發行兼  
印刷者

上海寶山路  
商務印書館

發行所

上海及各埠  
商務印書館

New Age Historical and Geographical Series

Editors in Chief

TSAI YUAN PEI, WU CHING HENG & Y. W. WONG

THE LEAGUE OF NATIONS

By

HSIA CHU

Edited by

CHENG YU SIU

1st ed., Aug., 1928

THE COMMERCIAL PRESS, LTD., SHANGHAI

All Rights Reserved

\$0.30

# 經濟研究及社會問題

## 經濟改造中之中國工業問題

陳銘勳著 一册 一元二角

本書根據事實，將中國主要工業的現狀，全盤托出。對於中國工業界所受的痛苦，及不發達的原因，都有深切的研究。所採統計均為最新材料。後半部更詳述軍事及不平等條約、運輸、幣制、金融、勞工各問題，可以為中國全部經濟改造的先驅。

## 關稅自主問題

(新時代)  
民衆叢書

李培恩編 一册 六角

此書使讀者對於此問題得一鳥瞰的觀察，於關稅喪失之歷史、歷屆稅則之修改，及關稅現制之弊害，均有簡要說明。末述國民政府對於收回關稅之策略及施設。

## 土地問題淺說

(新時代)  
民衆叢書

張原絜編 一册 六角

此書於土地問題如何關係民生，國民黨解決土地問題之目標，土地之所以有價值，土地之類別與特質，利用土地之標準，以及吾國四千年來田地賦稅之屋略，西歐北美蘇俄田地問題之情形，詳加敘述。俾讀者知此問題範圍之廣大，解決方法之異同，結論主張拓墾吾國西北，組織農村合作，為吾國解決土地問題之方法焉。

## 社會政策大要

(中山大學政  
治訓育叢書)

何思源講 一册 一角

本書分四大部份：第一部份解釋社會政策之意義與社會政策的根基，第二部份述勞動法，第三部份述勞動保護，第四部份述社會保險，言簡意賅，殊便研究。

## 婦女運動

(新時代)  
民衆叢書

陳彬蘇編 一册 六角

書分十一章，對於婦女運動中各種重要問題，如實際運動、新性道德、自由戀愛、教育平等、經濟獨立、參政運動、新性教育等，莫不詳加敘述。最後並指明婦女解放之光明大道，為何以資從事婦女運動者之參考。誠新時代婦女必讀之書也。

中山大學政治訓育叢書

現代中國經濟史略 一册 七角  
小組的運動 一册 七角  
社會學科研究法 一册 八角  
暑期學生工作須知 一册 八角

商務印書館發售

