

現代問題叢書

國際制裁問題

汪緝熙著
耿淡如校

商務印書館發行



由國家圖書館數位化、
典藏

642.3

3127

愛惜使用
公用圖書

現代問題叢書

國際制裁問題

汪緝熙著
耿淡如校

空軍圖書
1781
642.3/3127



商務印書館發行

001104

空軍圖書
1781
642.3/3127

341.6

3127



序

用國際集體方式，以制裁一個違反國際條約的國家，在歐戰以前，雖然偶或也有相像的事實發現，但是嚴格的講來，當時還是一種理想，並不是一種制度。自一九一八年以後，經美國威爾遜總統的熱烈鼓吹，國聯制裁制度，方在巴黎和會，由理想變為事實，這不能不說是人類歷史演進的一個重要表現；而今日國聯組織之所以異於神聖同盟及海牙和平會議；現代國際社會之所以優於過去國際社會，其關鍵所在，也就繫於這制裁力之有無一點而已。

然則國聯制裁制度，能否維持國際和平？過去未敢輕易予以試驗。內容究竟若何？尙不得而知。可是自去年宣布對意實施制裁失敗後，國際的懦弱，制裁的無能，方為吾人所疑慮。但是國聯制裁制度的意義及內容，究竟是否能符合現實國際社會？這個問題，顯然是當前世界重大問題之一，各國學者久已注意，並有專書出版問世。我國言論界，開始注意這個問題，則在九一八事變以後，至於國內雜誌報章，刊載此項論文最踴躍的時期，也不過是最近一二年的事情。然而對於這個問題，比



較有系統的敘述，依著者所知，尙未之見。

本書內容，共分七章。首三章，注意制裁的一般概念，以及制裁制度的成立經過，對於當時各國學者，以及政府代表的意見，敘述較詳。第三章以後，乃爲對國聯制裁制度的內容分析，一方面着重理論，一方面證以事實。最後一章，乃綜合各國學者對制裁的意見，加以歸納的敘述，並以觀察應行改進的要點，俾於本問題有一鳥瞰的印象。再者，本書所引用的參考資料，均一一注明來源，以備讀者進一步研究。著者學識譚陋，又以國內材料缺乏，時間匆促，舛誤之處，尙望當世賢達予以指正，不勝歡迎。

本書開始編述以來，蒙耿淡如先生熱烈指導，書成之後，又詳加校訂，這是非常感激的，謹書此以誌謝。

汪緝熙二六年三月二六日於仙舟園

目錄

第一章 國聯制裁的意義	一
一 法學家對制裁的見解	二
二 國聯制裁的釋義	一一
第二章 國聯制裁的淵源	一一
一 歷史的先例	二一
二 學者的理論	三〇
第三章 國聯制裁的成立	四一
一 各種方案的建議	四二
二 和會起草的經過	五七
第四章 國聯制裁的運用	七三

一 適用制裁的場合	七四
二 決定制裁的機關	八五
三 執行制裁的義務	九〇
四 施行制裁的時間	九七
五 實施制裁的機關	一〇〇
第五章 國聯制裁的類別與辦法	一〇九
一 經濟制裁的內容與效力	一一〇
二 軍事制裁的性質與應用	一五七
三 除名制裁的方式與意義	一六六
第六章 國聯制裁的其他問題	一七七
一 制裁非盟員國問題	一七七
二 美國中立問題	一八〇

三	制裁對各種條約的效果問題	一八八
四	既及事實的不承認問題	一九三
第七章 國聯制裁的改造		
一	制裁制度的缺點	二〇一
二	制裁制度的價值	二〇四
三	改造制裁的建議	二一〇
四	改造制裁制度的途徑	二一五
附錄一	國際聯盟盟約(與制裁有關係的各項條文)	二二三
附錄二	一九二一年國聯大會對第十六條之修正案	二三一
附錄三	一九二一年國聯大會關於經濟制裁之議決案	二三三
附錄四	國聯對意經濟制裁之實施辦法	二三七
附錄五	我國對意制裁之實施辦法	二四七

國際制裁問題

本書主要參考書目……………二五一



國聯制裁問題

第一章 國聯制裁的意義

制裁 (Sanction) 的意義，是非常難以解釋的。在任何一個標準辭典裏，都可以找出各種不同的見解。有的是站在社會學的立場來解釋；又有的，卻是站在法律的立場來分析。所以制裁的含義，非常複雜。同時在同一個學科的立場上，因為研究派別的關係，他們的觀察，又有差異。例如法學家及國際公法學家當中，應用制裁這個名詞，有時雖給它下一個定義，可是也決沒有一個異口同聲的主見。蓋法學家對制裁的解釋，都因為他們屬於分析、歷史、哲學或社會學派 (the analytical historical, philosophical or sociological school) 的不同，而異其態度。(註1) 反之國際法學家，也依其傾向於上敘各派的態度，對於法律制裁的觀念，亦有顯明的分別。所以要為制裁意義，下

一個正確答案，並非易事。

制裁意義，既然各說紛紜，莫衷一是。那麼究應怎樣纔能得一個正確的觀念呢？我們以為可靠的，可從檢討法學家的意見，得一個綜合的概念。由這個概念，我們再來研究國聯制裁，諒必不至毫無結果。

一 法學家對制裁的見解

法學家簡單的講，可以分爲四派。一、分析學派；二、歷史學派；三、哲學派；四、社會學派。

以上各派，對制裁的解釋，極不一致。因爲他們研究的對象，方法及目的，完全兩樣。（註二）現請分敘如後：

一、分析學派 分析學派解釋制裁，是很狹義的。他們認爲所謂制裁者，乃指國家對於犯罪行爲的一種強制的惡果。所以凡不是國家對於犯罪行爲的強制，例如輿論及道德之懲戒，都不是此之所謂法律的制裁了。

奧斯丁 (Austin) 說：「制裁者，乃不服從命令或違反義務而受的惡果。」(註三)

柏萊克斯東 (Blackstone) 說：「制裁者，違反公共義務而得的惡果。」(註四)

荷倫 (Holland) 說：「一切法律的真正意義，即是國家意志的干涉。國家的干涉，即是法律制裁的原因。」(註五)

彌勒 (Meller) 說：「制裁是國家許可及干涉的物質形態。」(註六)

以上各種定義，雖然他們所用的字眼或造句，大有分別，可是這些定義，都承認制裁是指的一種惡果，乃是違反義務或命令的結果，也就是國家對私人干涉意識的結果。可見分析學派是以違反義務、命令及國家干涉，為制裁的立論基礎。這顯然的和刑罰的意義，沒有兩樣。因為刑罰的內容，也是基於國家與私人之關係而成立。故我們又可以說，分析學派之稱制裁，就是專指刑罰而言。(註七)

分析學派之所以認制裁為違反義務或命令的惡果，及制裁即是國家的干涉者，乃因該派對法律的本質見解，與衆不同。因為該派對法律所研究的對象，是以現實法為限，以已發達法律制度，

爲主要課題。(註八)古代法不在牠們的圍範之內。他們認法律的原理，是後列各點所構成。這幾點就是制裁定義的註釋：

(一)他們以爲法律，是立法者有意識造成之物，並不是無意識發生的。此項見解，是因現實法往往由正式立法手續所產生，法律制裁的規定，當然也逃不出國家立法者的意識支配。所以他們認制裁爲國家的干涉意識。反之如爲私人的干涉，或個人心理的懲罰，均不能稱爲法律的制裁。

(二)認國家法令爲正宗法律。奧斯丁稱法律爲命令。(註九)濱汀(Binding)耶令(Shering)也以爲法律是國家所設立或承認之行爲準則或規範。(註一〇)這也是受了現實法的影響。故他們以爲制裁是一種惡果，這惡果發生原因的標的，就是所違反的法令或義務。申言之，如所違反的並不是法令及義務時，則惡果亦不能發生。顯有罪刑法定主義的意味。

(三)認法規背景以權力及強制爲主。法律無強制即不能存在，故強制必爲國家司法機關所執行。(註一一)此點也是說明實現法之所以存在，及能維持的根據。當然此之所謂強制者，即制裁之真精神。

以上將分析學派對制裁定義的立論根據闡明後，可知命令、義務、制裁三字，是互相連帶運用的名詞。故制裁的意義，非常狹窄，他們所指的制裁，就是刑罰制裁，除刑罰之外，即別無所謂法律制裁。

二、歷史學派 對制裁見解，和分析學派占在對立地位的，就是歷史學派。如塞維尼 (Savigny) 梅因 (Maine) 包洛克 (Pollock) 等輩，即屬此派。他們認法律發達，不是偶然的而是逐漸遞嬗變遷的，故決非國家主權者一旦所能造成。因之他們對於法律制裁，偏重古今社會上的壓力，並不如分析學派之認制裁，即為國家所設之刑罰。所以歷史學派解釋制裁，是很廣義的，他們以為制裁者，乃寓於服從之習慣，同人之不悅，社會之輿論以及社會之公平標準而已。(註一二)

英國學者梅因以及魏斯托勒克 (Wendelcke) 即主張法律制裁寓於服從之習慣，並非國家主權命令的刑罰。因為服從習慣是常態，不服從係變態。制裁有力即依此常態壓力，遇社會有違反法律者乃有所拘束。如制裁縱有刑罰，雖為國家之干涉，設無社會服從習慣時，則刑罰亦難存在。故社會服從習慣為刑罰之基礎。制裁不僅為違反命令的惡果且亦為違反社會服從習慣的結果。梅

因說大多數的法則乃人們的服從，是從這惟一習慣的、心理的、無意識的服從。」（註一三）

又有一位英國學者克勒客（Clark）（註一四）也主張制裁是源於同人之不悅，即社會人士反應的效果。此項效果，不僅是以違反法律為然，即社會上一切規範，如道德、宗教等等都是如此，制裁自也不能除外。所以制裁的後盾，仍是社會的壓力。不是統治者的壓力。

此外英哲學家休穆（Hume）以及法國學者李夫爾（Rivier），又主張輿論為法律制裁。主權者的強力，未必即為制裁。休穆以為一個社會的主治者與受治者的關係，其勢力並不在主治者而在受治者。主治者的一切行為，如不獲受治者擁護，即不能生效。違反法律所得的惡果，即須得到社會輿論的贊助。蓋社會勢力並不在主權者，乃在受治者。李夫爾亦以為社會內各份子關係的共同法則的被遵守，以及有拘束力者，乃足證明社會對該法則有共同的法律意識，隨社會之變遷而變遷，法律實行範圍，亦以此共同法律意識為準，可見輿論的重要。此外又有一說，乃謂法律制裁實根據社會上之公平標準，一切行為規則，莫不以社會功利為最終評判。社會評判雖不確定，但有違反此項行為者，終難免無嚴厲的結果。故制裁之實行，常藉此項力量。

綜合以上所敘，可知歷史學派積極評擊分析學派的制裁爲主權者之刑罰說，而主張制裁之根據乃服從之習慣，社會之輿論以及社會公平等等之理論，二者互相對立，其立論差異之根本原因，乃因後者之根據，以法律歷史爲經緯，承認古今法律共同原則，在於社會壓力，尤以古代爲然，即最近亦不能完全除外。試思制裁又何須最高主權者之執行刑罰的完備機關呢？所以制裁應指廣義的一切社會壓力爲當。

三、哲學派 哲學派對制裁的見解，與前二派迥不相同。蓋前二者所爭執的目標，在於外界壓力的基礎。即是發動此種壓力，是在上層階級抑在下層階級？至於哲學派則研究法律哲理上與道德上的根基，重視法律規則的道德基礎並不注意外界法律的強制，彼等主張公平正義的規則，均可拘束人類，無須借助外力，因人類是有理性的動物，此項理性一旦啓發，即能心悅誠服，故制裁之根據，捨此莫圖，邊沁 (Bentham) 在道德與立法導論一書中（註一五）即認「制裁者，乃是一種拘束力量或動機的泉源，這種力量及動機，就是痛苦與快樂」彌爾 (John Stuart Mill)（註一六）說：「根本的制裁——一切道德——是我們內心的主觀感覺」福勒爾 (Fowler)（註一七）也稱痛

苦與快樂的本身，就是制裁，苛特爾胡特（Caldewood）說：制裁是一種道德性質行為的證實，這是經驗的結果，可見他們都認制裁應為理性的法則，其服從動機既基於此，犯罪結果亦由此而生，人類又焉能無自覺心呢？

四、社會學派 除以上三派之外，還有一個社會學派，他們既不認法律的依據是外界壓力或理性啓發，卻以為法律是社會現象之一，視法律力量是發之於社會利益與社會目的，其效能範圍也以社會利益與目的為限，所以法律制裁僅為一種機械，狄驥（Duguit）認法律為拘束人類社會生活的行為規範，這種規範並不是任何政治統治者所能裁定，而是從社會生活環境自然生長，制裁者亦即是一種本來的心理作用，它是社會每一份子內在的認可的自覺，或社會的不悅，克拉勃（Krahlbe）也確信法律的生長，不是由於最高主權者的命令，而是由於社會集體的合理觀念，所以他們對制裁之觀察，又注重到法律維持社會的目的。

綜合以上四派學者對於制裁所表示的見解後，可見其議論精闢。但是究竟那一派對那一派又不對呢？這就很有嚴格評論的必要。可是我們在分析其立論基礎後，又可以知道各派的爭點，雖

在支節上混雜不清，但在大體上看來，卻都各有所長。所短的並不在主要部份罷了。因為分析學派之制裁刑罰說，是根據現實法而來，對於說明現在法律制裁的特徵，比各派都要精細嚴密，決非歷史學派之社會壓力說，所能說明。因為這個定義廣泛無垠，不夠說明現實法與古代法有若何進步的區別。雖然社會壓力在古今法律上，均不能單獨擺脫其影響，但在程度上觀察起來，那又完全不相同。蓋前者祇有陰驅潛率之功，而後者卻有直接強迫服從之力，顯然昭示這兩個時代的演變差異。同時以哲學派與社會學派的理論來說明現實法的制裁特徵，亦非所長。蓋現實法久已脫離道德與法律混為一談的時代，由此看來，分析學派以刑罰制裁說，來表明現實法制裁特徵的正確，實是不可否認的事實。同時再看歷史學派、哲學派及社會學派之認法律為社會習慣或規範，及由道德的社會性質的制裁而維持的理論，（註一八）亦無重大錯誤之處。雖然對制裁意義認識得比較廣泛，可是古今制裁的實質特性，又無論怎樣逃不出它的範疇。可見大體上他們的理論，亦無特別可以非難之處。至於以上四派在支節上短拙的地方，那就是欲以一隅說明全局了。譬如分析學派強以實現法之制裁特徵，而規律為古代法律之特性，引起各派之攻擊，當然是一種偏見。同時歷史學

派，哲學派與社會學派，欲以廣泛的制裁觀念，解釋現實法的特徵，當然也有認識不足的缺陷。總之他們要以一隅以貫通全局，那都是欠妥的。

以上將各派理論的精彩與瑕疵舉出，可見他們的理論，在本質上並無若何衝突之處。其根本差異的地方，不過是觀察點不同而已。譬如分析學派對制裁所下的定義，其觀察點就完全注意現實法的形式方面，他們認制裁為國家意識的干涉，否則如私人決鬥，即不能稱為制裁。這是說明制裁的形式要件；又如制裁為違反命令或義務的惡果，乃是說明制裁的形式原因；再如制裁是強制剝奪，也是表明制裁的形式方法。可見該派重視形式法學之一斑。至於歷法學派、哲學派及社會學派，其觀察點就移於制裁的實質方面了，故認社會壓力、理性啓發以及社會利益，為驅使吾人遵守法律，及使法律有力耳（註一九）這種論調，顯然是着重制裁的目的。所以我們可以說，這派對制裁所下的定義，是從實質方面着手的。

從實質的制裁意義及形式的制裁意義看來，可知前者着重制裁的目的，認為凡是有驅使吾人之遵守法律，及使法律有力，而不一定是國家的形式干涉者，均為制裁。後者則着重制裁的形式，

認爲國家對於違法行爲的法律上之效果，而科於私人法益之剝奪，纔是制裁。在本質上分析，可知二者並不衝突。因爲我們既不能以目的誤爲形式，也不能以形式忽略其目的。此乃制裁意義之二面特性。故吾人既不能否認制裁形式特性，亦不能忽略制裁實質特性。欲知制裁之目的，非從實質上觀察不可，欲明瞭制裁之機構，尤其是最近的進步機構，更不得不從形式上觀察其特徵。所以這兩個主張，我們除了它以一隅以說明全局的錯誤外，可說都是正確的。而且在認識制裁的意義上，是絕對不可忽略的。

二 國聯制裁的釋義

我們從上面知道各派對於法律制裁所下的定義，有形式上的意義及實質上的意義。從形式上的定義可以明瞭制裁的特徵；從實質的定義，可以知道制裁的目的。可是以上所說的，都是以視線限於國內法而言。至於國際法是否也有制裁？而國聯制裁又是否即是國際法機構內之制裁？其性質與國內法又是否相同？這是本節所要討論的。

在國際法機構內是否有法律的制裁？在戰前作否定答復的人很多，尤以分析學派的學者，即堅認國際法非法律，亦無制裁。如果有話，也不過是道德制裁（註二〇）。但是又有作肯定說者，認為國際社會的輿論，以及國際法所許可的自力救助（self-help）等等，亦不失為制裁（註二一）。總之這種爭論和前面一樣，因為國際法是一個新興的規範，國際社會的複雜，實在近代，方漸顯著。所以我們斷不能因其不合於形式法學論，即否定其無法律制裁。又何況當時國際社會，並非全無強迫的方法，及驅使吾人遵守法律的用意呢？故而從制裁實質上的意義看來，斷不能作否定的答復。

可是最近在形式意義上看來，歐戰後國際法上又多了一個國聯制裁的機構。其性質與國內法是否相同？要回答這個問題，顯然的就非先明瞭國內法制裁的形式意義（即刑罰）不可。所謂制裁形式的意義，在前面已經說過，即是國家對於不法行為的法律上之效果，而科於私人法益之剝奪。對於這個定義分析言之，可得三個要件：（一）是國家與私人之關係而成立，即是國家干涉私人；（二）為對於不法行為效果，即是違反法令或義務之效果；（三）為法益之剝奪，即是法律的強制力。現再加以解釋。

第一、所謂國家與私人之關係者。乃與道德制裁，及損害賠償等非法律的制裁相區別也。因爲道德制裁起於內心的，非爲國家的關係。同時損害賠償，亦是私人與私人的關係。可知狹義制裁的形式特殊標徵，是國家與私人的關係。但所謂國家與私人的關係，究竟又是怎樣的關係，這又可以這樣說：國家與私人是在當事人的地位，即國家不在第三者地位的關係，更就刑事訴訟上之公訴制度觀之，是亦有顯著的表示，現在一般國家於刑事訴訟採用公訴制度（別於私訴制度——民事訴訟——是基於私人之要求而開展其程序之制度。）是訴訟由國家開始，（由檢察官提起公訴）無私人要求之必要，否則縱有私人之要求（自訴）若無國家之要求，而訴訟仍不能開始。國家之機關（檢察官）是訴訟之當事者，因而國家亦即爲訴訟之當事者。然訴訟爲對於違法行爲而科制裁之手續，由是公訴制度是基於國家意思，對違法行爲而科制裁的制度；也就是關於制裁國家是在當事者地位的制度。因亦顯著的表示出國家就刑罰而立於當事者的地位。

第二、所謂對於不法行爲之效果者，又作何解釋呢？這是表示刑罰制裁根據於不法行爲而施行的。所謂不法行爲者，即爲違背法律的行爲；也就是法律所不許可，而爲國家所得以施行刑罰的

行爲。罪刑法定主義，卽是此意。這是說明刑罰制裁的根據或原因。

第三、法益之剝奪者何此乃表示國家所賦予保護之法律上的利益，如生命、身體、名譽自由、財產等等之被其擅行強制之謂。

以上三點解釋，乃是現實之一般的國內刑罰制裁要件，也就是形式意義的制裁要件。那麼國際法的國聯制裁制度，又是否合於以上的要件呢？現在我們也來分析一下。茲先擬一國聯刑罰之制裁的定義曰：「國聯刑罰之制裁者，乃國際聯盟對於國際不法行爲的國際法上之效果，而科於國家法益之剝奪。」（註二）姑且也把它分爲三個要件：（一）於國際聯盟與國家之關係而成立；（二）是對於國際不法行爲的國際法上之效果；（三）是法益之剝奪。這三個要件在實際上又能否成立呢？

以第一個要件講，所謂國際聯盟與國家之關係者，我先問國際聯盟之性質，是否與國內刑罰制裁內所謂之國家性質相同？而此之所謂國家之性質者，又是否與國內刑罰的私人性質相同？如果二者性質相同，則此要件之成立，必無疑異。可是對於國際聯盟的性質，顯有爭論。有人主張國

際聯盟既非超國家，又無至高命令之主權，焉能與國家性質相比。（註二二）此說實足以打破本要件
的成立理由。但我們詳細分析後，卻大不以為然。因為國際聯盟之性質，雖無完善之至高命令的主
權，及儼然為一太上國家的野心。但以其構成員言，正如日本學者松下正壽所云：「聯盟不僅是理
念上普遍的，而實質上亦以現存國家之大部分為構成員。即非聯盟國亦有與之協力者。故其為國
際團體雖不完全，而聯盟之強制力，亦得謂為係接近於國際團體之強制力者。」（註二四）以上所論，
可知反對論者，縱能鄙視國聯之無力，但不能否認國聯與國家之同為法律團體的根本差異。那麼
又何能否認國聯刑罰之制裁的性質呢？同時再以國內刑罰所指之私人，與此之所謂國家的性質
看來，亦可依據以上同樣理由推論，可以發見二者性質之無若何軒輊。因為一者為國家之法律團
體之構成員，一者亦不失為國際法律團體之構成員。（註二五）至於國聯與國家關係之同立於當事
人地位者，那又是很顯然的。（註二六）不必多贅。

依第二個要件來說，不法行為之效果，又是否和國內法一樣，在法律上對於違反法律者，而有
現實懲罰的規定呢？這很顯然的，在盟約第十六條上，就有對於違反盟約第十二、第十三或第十五

條而開戰者，可施制裁之明文規定。由此可以知道這個要件，也是不缺的。（註二七）

再依第三個要件看來，國聯制裁也是和國內制裁一樣的，能對犯罪者為法益之剝奪。國內法對犯罪者多為生命、身體、名譽、自由、財產之剝奪，因為它的對象以自然人為多，（註二八）然則國聯制裁的對象——國家，也能對它施以同樣的剝奪嗎？的確，國家沒有身體、生命，當然不能和國內制裁受同樣的刑罰。但是財產、名譽，卻也可以受的。同時所謂法益者，在國內法上有生命、身體等為法律保護的利益；國際法上之貿易、交通等，自也不失為法律利益的保護。所以在國內法剝奪法律保護的生命等，固為法益之剝奪；即在國際法剝奪法律保護的貿易、交通、名譽等等行為，亦不失為法益之剝奪。由此可知國聯的經濟、軍事，除名制裁的性質，與國內法制裁的性質，並不是不同的。

綜合以上二節所論，可以得到一個結論。即是所謂制裁者，依各派學者對制裁所下的定義看來，可知道學者有依制裁的心理要素下定義的，如歷史、哲學、社會學派是。不過此項心理要素的歸屬，乃是要我們遵守法律為目的罷了，所以他們是從制裁的實質特性上觀察的。但是又有一派分析學派，依現實的法律來觀察制裁的形式要件，認為現代制裁的性質已有進步，這進步的表示，即

是制裁嚴格化，所謂制裁即是刑罰。所以它的定義，着重於形式要素。這二方面所下的定義，雖有不同。但卻不失制裁正確意義之兩面特性。

制裁的意義認識後，則所謂國聯制裁者何？所謂國聯制裁者，也可從實質方面及形式方面觀察，從實質方面觀察：我們知道它是要驅使或強迫某一個國家的遵守法律，而使國際法之強有力。分析言之，消極的乃所以阻止不法行為於其成事之先，積極的乃所以制止不法行為於既成之後。（註二九）以形式方面觀察，則國聯制裁者，是（一）國際聯盟的集體對於會員國的關係；（二）對於國際不法行為的效果；（三）是法益的剝奪。

(註一) R. Pound, "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence," *Harvard Law Review*, Vol. XXIV, No. 8, and Vol. XXV, Nos. 2 and 6.

(註二) R. Pound, *op. cit.*

(註三) *The Province of Jurisprudence Determined*, 2nd. ed. 6.

(註四) *Commentaries Bk. IV, Chap. 5, 67.*

(註五) *Jurisprudence*, II. ii.

(註14) Miller, W. G., The Data of Jurisprudence, 1903, 258—264.

(註15) Sidgwick, Henry, The Elements of Politics, 273.

(註16) R. Pound, op. cit.

(註17) Lectures on Jurisprudence (Campbell's 5th ed., 1911), 86.

(註18) Pound, op. cit.

(註19) Ibid.

(註20) Pound, op. cit.

(註21) International Law, 50.

(註22) Practical Jurisprudence, 122, 132—134.

(註23) Introduction to Morals and Legislation 1823, Chap. III; Also Principles of Legislation,

III, para. 2.

(註24) Utilitarianism, Everyman ed., 26.

(註25) Principles of Morals, III, III, 144.

(註26) Oppenheim, International Law 3rd ed., I, 6—12, Dewey, The Public and its Problems,

(註一九) Dictionary of Philosophy and Psychology, D. M. Baldwin, editor.

(註二〇) Austin, The Province of Jurisprudence Determined, 5th, ed. 177; see Holland, Jurisprudence, 1893 ed., 339.

(註二一) Otried Nippold, The Development of International Law after the World War, 54—74.

(註二二) 橫田喜三郎著「國際犯罪之戰爭」(法學志林第三十三卷第四編第五號第四〇頁至四三頁)

(註二三) Yorke Hedger, International Organization, 1933, 50—51

(註二四) 松下正壽著「國際團體之強制力」張仁任譯外交月報第四卷第五期

(註二五) 國際法上國際團體之團員被認為有人格者，雖不僅為國家，學者亦有認個人、民族、教皇、公司及殖民地等得為國際人格者，但嚴格言之，在原則上，則應為國家。(Hershey, Essentials of Public International Law and

Organization, 157—165)

(註二六) 但有人亦持異議者，因國家與私人在當事人的地位，乃另有特殊機關而科私人於刑罰；而國際法團體則無特殊的機關，焉得謂國聯與國家立於當事人之地位？此說橫田喜三郎駁之甚精，蓋科制裁的特殊機關之有無，是科制裁的方法問題，即手續問題，與制裁本身應否由為當事者的團體自發的以科之，無何關係。(見註二二法學志林第三十三

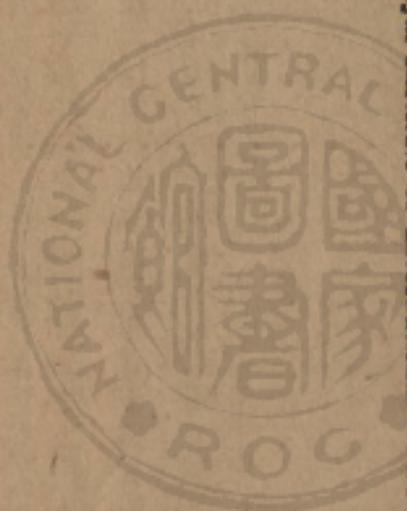
卷第四編第四七及四八頁)

(註二七) 禁止索債而用戰爭條例及一九二八年之非戰公約均有禁止規定，但無現實的懲罰，故依形式意義言之，該條約

即無制裁。

(註二八) 國內法亦有以法人負刑事責任者，例如法國一六七〇年的刑事法；瑞士一八七二年的鐵路法規；紐約州刑法第
四二三條，及英國一八八九年之法令規定：「關於適用刑法有無特殊規定法人一概科罰。」

(註二九) Sanctions (The Royal Institute of International Affairs) 1935, 5.



第二章 國聯制裁的淵源

任何一個社會裏的文物制度和學術思想的發生，都不是一件孤立偶然的現象。換一句話說，牠們的成立，都有歷史的背景，曾經經過許多變化演進，方能完成這一時代的產物，所以國聯制裁制度的成立，雖以國際聯盟發其端，但其觀念及思想之導源，未嘗不可遠溯上古尋其脈絡；而近數世紀學者的倡導鼓吹，更不能謂其毫無影響。故吾人爲鑑古知今，明其淵源顛末計，則國聯制裁之史的究討，實爲本章必要的課題。

一 歷史的先例

遠溯上古希臘時代，有所謂宗盟會議（Amphictyonic Council）者；（註1）形式就很類似今日的國聯制裁制度。由是可知國聯制裁的觀念，在希臘時代，即不乏其先例。

考當時宗盟會議的構成，乃由十二個獨立都市國所組織。（其後又增加一二都市國。）各都市國間一概平等，目的則在於「斷不破壞加入宗盟會議的都市，又不論平時或戰時，皆不遮斷其水流，若有違反此旨，當共同進軍而破壞其都市；又都市中若有掠奪神的財產，或對於德爾斐（Delphi）神廟之物，懷有野心及幫助此輩匪徒者，必講求一切方法以作報復。」可知此會的目的，在於締盟國互相約束，維持德爾斐神廟及祭儀的威信，保護神廟一切財產，保障加盟都市國的獨立，對於侵犯者加盟都市國即集體的發動制裁。宗教氣味雖較濃厚，但後來的執行，卻毫不予以寬恕，對於認為不正當的都市國，常課以罰金；甚者則更進而作神聖戰爭。例如薩拉市（Circha）對於巡禮者，因曾賦課通行稅，遂宣告制裁該市，歷史上稱之為第一次神聖戰爭。（紀元前五九五年至五八五年）福西地安（Phocidians）及安斐薩（Amphissa）二族因侵蝕神領地，又開始第二次神聖戰爭。（紀元前三五七年）綜上所敘，可知宗盟會議的性質及目的，與近代國聯制裁制度並無二致，惟其基礎不固，一旦雅典勢力墮地，馬基頓王斐利普（Philip）得勢後，宗盟會議的權威，每況愈下，此會的成立雖然未能成就世界偉業的志願，但就歷史上的價值講，殊不失為國聯制裁

制度的先河。

到一六四八年三十年戰爭結束後，各國也有聯合相互保障和平計劃的討論。(註二)該年十月二十四日簽訂門斯脫(Minster)條約，第一二三及一二四條即規定：「締約國不問宗教的異同，當互相擁護本條約各條項。若有違背之點，被害國對於加害國在未用敵抗行為以前，當先委其爭端於友誼的調停，或普通的司法手續。用如斯方法而紛爭經過三年，尙不能解決者，締盟國全部當援助被害國，供給武力，使其排除危害。但被害國當先宣言已用平和的手段，且已訴於正義而告無效之旨。」(註三)此項規定，也是和國聯制裁非常相像。然而組織散漫，顯然沒有多大力量。

西班牙王位繼承戰爭後，英國連合各國在一七一一年十二月二十二日計劃和平維持的方略，認為同盟國應當武力聯合一致，或從陸地或由海洋以對付擾亂者，非至對方屈服，恢復公共和平安寧之時，決不停止。這項方法不能說是不堅強了。迨一七一三年烏托萊支(utrecht)條約成立，歐洲和平雖然又現曙光。(註四)可是保障和平的方法，除空泛的原則外，別無具體組織，所謂制裁者有名無實而已。

以上我們所列舉的，都是歷史上的二斷片，實在是從縱的方面，偏重於近代「形式制裁」論的觀點而選列的。這幾個例子，雖然沒有近代國聯制裁嚴密，但是就牠的「目的」及「形式」上說卻很是相像的，因為牠也是在（一）「國際集體對國家的關係」而成立；（二）是對「國際不法行為的法律上的效果」；（三）是「科於國家法益的剝奪」的三大要件的範疇之內的。所以這些例子，都不失為近代國聯制裁制度之形式的濫觴。

再就國際制裁的「實質」方面觀察，也就是專從「驅使或強迫遵守國際法而使其有效」的一點，並不認總於近代的「形式」要件而言，那麼歷史上的先例，更是浩如烟海。依威爾特（Payson S. Wild）^(註五)的意見，此類制裁，形形色色，約有十一種之多。大多數亦已不復用於近代。現請分敘如左：

（一）宗教及道德的制裁 此項制裁含有與簽約相關的鄭重的宣誓及信約，並祈請神祇的保祐或教皇的保證，其有違背誓言而不履行條約者，認為宗教上的犯罪。

（二）人質 此項制裁在上古，中古及晚近，用之最廣。我國春秋，即有周鄭交質之例。歐洲方面，

紀元五四八年，亦已有人質的先例。但自一七六四年以後，已不復用。

短。

(三) 臣民義務的解除 此項制裁，是中古的一種宗教的制裁方法。在歷史上通行的時期很

(四) 自力救助的手段 當條約違反時，即許使用武力，或其他自力救助的手段，以爲對策。例如一八四八年三月七日，英國與尼加拉瓜 (Nicaragua) 所訂簽條約的第三條云：「尼國政府，鄭重承諾，斷不攪擾聖優安 (San Juan) 人民的安寧，深知此項行爲，英國將以宣戰視之。」

(五) 罰款及賠償 條約規定賠償責任的負擔。例如一六七八年九月十七日，法與荷蘭所訂的尼明經和約 (Peace of Niméguen) 第三六條，及一九〇七年海牙條約第四章第三條所規定者。

(六) 土地及動產的損失 此亦爲中古時代的制裁，久已廢棄不用。其效力之所及，乃使財產於有違背條約的事實發生之後，即被沒收並被剝奪之謂。

(七) 領土貨物或收入的抵質 此項制裁乃以義務國或債務國不履行其債務時，其抵質的

動產或領土，必有被沒收之虞。以動產爲抵質的標的，並不多見。波蘭嘗以王冠上的金鑽質於普魯士以爲條約擔保。至於以領土砲臺或城鎮爲抵押，則較爲普遍。例如日內瓦在一七五六年一七六四年，及一七六八年所訂的條約以科爾斯加（Corsica）抵押於法國。關於收入的抵質，我國辛丑和約卽其適例。（註六）

以上七種制裁，都是從前國際社會裏通行的。到現在已不大採用了。所以以今日形式制裁論的眼光看來，牠們的缺陷很多。最大的毛病，就是牠們的基礎，並不是「建築在國際集體對國家的關係」而成立，乃是「互相對等的關係」而牽制的。故其效果並不有力。但是無論牠們的手段究竟是怎樣不同，可是牠們的目的，總是要驅使吾人的遵守法律，這是和今日的國聯制裁的宗旨完全相同。同時我們看牠後三種制裁除了對違約國的關係爲「對等」的而外，又和今日的經濟制裁，有何軒輊呢？所以以上的幾種制裁，也未始非爲今日經濟制裁的胚胎。

威爾特又列舉四種制裁這四種制裁雖其基礎仍屬於「對等」地位但是對於今日制裁的體系有，很大的影響。

威爾特的第一種制裁，稱爲第三國對於條約擔保的制裁，即當事國違反條約時，由當事國以外的第三國起而干涉。這類制裁細分之，又有四個方式：（一）是在原條約內，就規定這個擔保，而該擔保乃是單獨的。例如一六三二年一月廿九日，瑞典與德意志天主教諸邦所訂的條約，規定由法王保證是。（二）是以各別的條約，訂立單獨的擔保。例如一七四二年十一月廿九日，英與普國訂約，規定由英國擔保一七四二年七月普王與奧后所訂立柏林條約是。（三）包括於原約中之共同的擔保。例如西班牙與法國於一六七八年九月十七日在尼明經（Nimeguen）所訂的和平條約第三十條是。（四）以各別條約，訂立的共同擔保。例如一八五六年四月十五日所簽訂以保證克利米（Crimean）停戰條約爲目的之協定，其文云：「締約國斷然互相擔保，奧托曼帝國的獨立，如一八五六年三月三十日巴黎條約中所訂定者，任何違反該條約的事實，應由各簽約國，以宣戰原因視之。」（註七）

第二種制裁，是合力懲罰或抗拒違約者，或於違約時合力制止的互約。此項制裁又有三種不同的方式：（甲）祇有互相擔保的簡單聲明，例如一七六三年二月十日的巴黎條約第二六條；（乙）

除有互相擔保的聲明之外，並約定於違約時，協同商議對策。例如一八五六年三月三十日的巴黎條約第七條；(丙)除擔保以外加以一種信誓，即云不惟須商議對策，抑且對違約者取特定的手段。例如一六四八年門斯脫條約第七十條。

第三種制裁是條約的廢止與利益特權或特典之喪失。即一國違約時，被害國即可宣告該條約無效，或剝奪違約國在該約的特權或特典以為懲罰。此項懲罰有明文規定於原約者，例如一八五〇年英美訂立的克勒頓蒲維爾 (Clayton-Bulwer) 條約第五條是。亦有暗示於原約者，例如一八九九年及一九〇七年的各種海牙條約是。

第四種制裁是與條約牴觸的行為無效，亦即不承認違法行為所造成的事實。例如一八八九年在華盛頓舉行的第一次全美會議，有一議決案云：「在公斷條約存續中，任何土地的割讓，如為戰爭或武力威脅的結果所致成者，均屬無效」是。

上敘四種制裁，都有悠久的歷史，可是這些制裁的方式，對於今日制裁的影響很大，因為近代許多條約的制裁，是和這四種相同。例如一九一九年未成立的美法條約就是採第一種(一)項的

方式；一九二五年洛迦諾條約就是採(三)項方式；又如法國與中歐數國所締的條約，就是採(四)項方式；至於一九二一年十二月十三日的四國和平公約第一條第二項，乃採用第二種(乙)項方式；巴黎和約的弁言及一九三二年國聯的不承認議決案，乃是採用第三種及第四種方式；最近法蘇互助協定及蘇捷互助協定又是採的第二種制裁方式。同時國聯盟約第十六條，又何嘗不是採用第二種方式呢？由是可知戰後國際條約的制裁，受這四種制裁方式的影響是如何深刻啊。不過今日各種條約制裁的基本原則，究與過去不同。因為過去那些條約制裁的方式，雖和今日一樣；但其運用的原則，卻是「對抗」的，而非「懲罰」的；是「對等」的主體關係，而非「不對等」的主體關係；是「個別」的關係，而非「集體」對少數個體的關係。自不能同日而語。同時今日條約的各種制裁，雖然浩如烟海，但其中中心機構，則僅為國聯盟約第十六條，其他各種的條約制裁，乃立於補充的地位，非可與國聯盟約互相抵觸。(註八) 依此說來，則今日各種條約制裁，均在國聯制裁制度的範圍之內。所以以上四種制裁，雖其性質迥不相同，但亦不失為國聯制裁制度之各種補充條款的先例。

二 學者的理論

提倡成立國聯制裁制度，厲行國際法治精神的第一人，實在要以法人杜布亞 (Pierre Du Bois) 最早。他在一三〇五年就著聖地的復興 (De Recuperatione Terre Sanctae) 一書，對於制裁非常注意，同時他主張歐洲基督教各國，應當組織一個大同盟，以維持和平，並設立一仲裁法庭，以教皇為最高的裁決者。凡紛爭同盟國，如有違法行為發生，則用經濟絕交辦法斷絕貿易以為制裁，此種辦法，當時雖覺粗蠻，但其思想新鮮殊不失為先知先覺。(註九)

一四六〇年波希米亞 (Bohemia) 王波戴布勒特 (Podiebrad) 曾擬一聯合世界各國的計劃，要與法國及威尼斯 (Venice) 一致反對土耳其，並認此項同盟會員國有服從仲裁裁判義務，若裁決不能成立，則當一致援助被攻擊國。至於紛爭當事國均非同盟會員國時，則同盟國亦可勸告雙方息爭，苟告無效則對於不服從勸告者，或倡言武力者，同盟各會員國亦可採取同樣的必需步驟，並由同盟會議決定作戰事宜，顯然也有軍事制裁的理想。(註一〇)

一六二三年克魯西 (Emeric Crucé) 著新西尼 Le Nouveau Cynéo 一書時正值恐怖
的三十年戰爭，激烈爆發。他痛感戰爭不可輕易援用，正義戰爭與非正義戰爭，尤應有所區別。對於
違反正義挑起戰禍的犯罪國，斷不能不施以懲罰以爲制裁。至於懲罰方法，則非以武力或戰時感
化作用不可。同時他又提議各國君主派遣大使，組織永久議會及仲裁法庭，維持國際和平。苟有不
服仲裁者，各國自應反對。至於各國大使能否拋棄本國利益而爲公平裁決，雖然克魯西未有詳細
說明，不無可疑之處。但就其對犯罪國的具體懲罰言，自亦不失爲前進的公法家。(註一一)

十七世紀法國君主亨利第四 (Henry IV) 有大臣徐利 (Duc de Sully) 曾秉王的意旨，
作大計劃 (Grand Design) 一書，主張歐洲基督教各國「除俄國外」應當聯合對付奧國。至於
聯合方法，則分全歐爲十五個相等單位，此外再設一歐洲總議會，各地方則分設六個地方會議爲
了解決國際糾紛及保障和平，就以此種會議爲樞紐，使法律有強力制裁計，更規定各國有分配提
供陸海軍的義務。但是此項計劃，因亨利第四被教徒所弑，未能實現。(註一二)

一六九三年威廉潘 (William Penn) 亦竭力反對戰爭，認爲一切糾紛，應當強制交付國際

會議解決，不得斷然宣戰。若有不願者，則用武力強制之。倘一造再不遵守判決，則各國可以聯合一致，以武力為該判決的後盾，並由該造負擔損害賠償之責。（註一三）

烏託萊支條約成立後，法國主教聖彼理（Abbe de Saint-Pierre）鑒於戰爭慘酷，作永久和平案，先後有名著三卷問世，鞭辟近裏，風靡一時。在永久和平要領（Abrege du Projet）一書中，有永久和平法案五條，除提議歐洲應組織永久同盟外，第三及第四條，並規定同盟各國不得用武力解決，現在或將來所發生的紛爭。至於紛爭解決方法，祇許應用調停及判決方法，如同盟諸國中有一國不服從同盟的判決，或拒絕其規定的履行，或另訂相反條約從事戰爭行為者，則其他同盟諸國可以起兵討伐，非至該國遵從判詞，履行規章或賠償一切損失之時，決不停止攻擊。由此看來，他也承認國聯制裁是維持世界和平的良好工具（註一四）

法國哲學家盧梭氏（Jean Jacques Rousseau）於一七六一年在其著作中，亦與聖彼理有同樣主張，他認為國際社會應當成立世界聯邦制度，各國均應加入，並應設置司法院一所，以制定法律，俾衆遵守；及施行懲治的國際軍力，俾獲各國的信從，足懲制裁思想，高超公允，亦為盧梭氏特

別注意。(註一四)

近世學者提倡制裁制度，比前更見踴躍。如英國學者羅里墨 (Lorimer) 認為國際司法裁判，應有一國際軍力擔保施行，始獲收效。意國學者非約來 (More) 更進一步主張對於不服裁判的國家，非特可用和平封鎖強其服從，且可由國際會議決定以兵力討伐之。同時德國學者德林布 (Dernburg) 及雷干白 (Nenkamp) 兩氏，主張以抵制外貨與經濟封鎖及斷絕交通三法，為懲治違約犯法國的方法。(註一六)

法國學者杜馬 (Dumas) 曾提議各種具體制裁方案。有「物質的制裁」(Material sanctions) 如報復 (retaliation) 報仇 (reprisals) 及封鎖等等。此項制裁，吾人不表贊同，蓋彼心目中所謂國際法制裁者，仍不能脫離「干涉」的範疇，而干涉的行使，易於涉及政治糾紛，自不足取。不過就其方法言，不無參考的價值。同時杜馬氏又有所謂「民事制裁」(civil sanctions) 「刑事制裁」(penal sanctions) 及「政治制裁」(political sanctions) 前者多用賠償方法，而後二者則用強力辦法。此外杜馬氏又主張建立一堅強的最高權力，為推行的工具。(註一七) 此方

法未免失之繁複。

法國國際法學家魏斯 (André Weiss) 目觀國際條約如廢紙，深覺痛心。彼有名言曰：「將來國際法如無制裁，則和平法必不能存在。」（註一八）曠觀歷史昭示，此言確非虛設。

又有法國學者梅赫特 (Milhaud) 主張對違法國家，施以強力制裁。其他所有國家，應對其斷絕貿易、交通關係，並頒布封鎖禁令，組織超於任何一國的國際軍力。他認為今日的國際公法者，仍為不完善的法律。因其無制裁的規定，即無超於任何一國的武力，能保證制裁的執行。但吾人終信國際制裁制度一旦建立，國際武力一旦能用以保證其制度的應用，則必不容許任何國家，敢視條約如廢紙。（註一九）

英國學者狄根生 (Dickinson) 着重於非武力的制裁，他認為財政的及商業的抵制犯罪國的經濟往來，其效力非常之大。（註二〇）又有安溫 (Dawin) 者亦主張在將糾紛呈候適當法院裁判以前，而從事戰爭或敵對的侵犯行為者，則簽字國應立刻予以經濟的、軍事的制裁。（註二一）蓋非此不足以維持國際的安寧也。

巴西學者迦柏爾 (Joaquim Cabral) 主張設立國際法庭。為保障法庭裁判的效力計，認為應設七項具體的制裁方案：一、將反叛國逐出該法庭保障之外；二、與反叛國斷絕外交關係；三、廢除反叛國的最惠條款；四、拒絕賦予該國人民住居於領土內的特權；五、禁止貨物的輸入或輸出；六、封鎖；七、軍力。(註二) 此項方案，列舉詳盡，實有參考的價值。

美國學者哈爾特 (Hamilton Holt) 於經濟、軍事及輿論制裁之外，更敘及協力行動的方法。他以為絕對斷絕一切往來，停止一切貸款貿易，切斷一切電信往還，固足致敵於死命，益彰法律以尊嚴。但有對此項方法亦有窮困之虞，而反抗者的攻擊經濟制裁，與對抗武力戰爭，如出一轍。常此對峙，自非善策。故主張制裁的運用應依環境的需要，而不可不有限制，以奠立國際和平的基礎。(註三)

又有哈史頓 (Herbert S. Houston) 討論經濟制裁效力問題，亦認為現代一切商業行為，均含有國際性質。苟各國能一致對付違約國，未有不發生效果者。雖然經濟制裁，對於實行制裁者，固亦難免忍受損失。但如與戰爭相較，則估計彼此損失恐尤過之而無不及。故經濟制裁，實不失為維

持人類和平正義的最善方法。(註二四)

比利時學者奧吐勒特(Paul Otlet)對於經濟制裁及軍事制裁，有深刻的研究。關於前者，則主張將違約國驅出國際法保護之外，使其完全與世界隔絕，不許其人民、貨物、信件；或交通、航空、電報或無線電報洩出國境。一切國外貨物，無論是屬於國家的，抑或國民的，亦須絕關係；並宣佈封鎖船隻出入港口，例如船舶、車輛、火車以及各種買賣，各種金錢取償與借貸等，概須禁止。至於行使此項方法，則主張聯合各國力量，集中於違約國的邊疆，關於後者，則主張將各國軍隊，設為國際軍隊的分遣隊，由各國會議加以指揮，於是在任何環境下，決不難達到國際制裁所要求的目的。

(註二五)

德國學者李波特(Ottfried Nippold)亦鼓吹國際制裁的重要，並列舉六種制裁方案，貢獻於世。此項方案為：(一)各國保障安全，彼此負責；(二)經濟絕交；(三)擷取犯罪國在外國的財產權利等等；(四)賠償被害國損失；(五)償付金額與各國聯合會，如罰鍰或懲罰是；(六)非戰限度內的自力救助，如報復、報仇、船舶扣留及封鎖是。(註二六)此項方案，多和以上各位學者的主張完全相同。

至於中國學者之提倡國際制裁制度，則以周緯博士，在一九一七年出版的國際社會法律上之組織一書，最爲詳盡。茲將其提議，列之如下：（一）所有國家一律與違約犯法國停止商業往來，並停止軍械貿易及製造軍火原料的輸送；（二）將犯法違約國屏除於一或所有國際公會之外；（三）所有國家停止付款還債與犯法違約國；（四）施行部分經濟障隔，如封閉金融機關，停認外債斷絕食物與化學材料及金銀銅鐵的輸送，停止海陸部分交通等等均是；（五）將該國僑民已得的政治、民事、商務各種特權，暫與停止；（六）斷絕外交關係；（七）將犯法違約國在國際各機關中任事的大小職員人等，一律屏除不用；（八）經濟封鎖，如抵制外貨等是，可由世界所有國家，對於犯法違約的國家，一致對待，所受損失並須由犯法違約國，一致賠償之；（九）將違法犯約國在國外的公產及人民的私產，一律查封保管，以爲將來賠償他國的準備；（十）和平封鎖違法犯約國的海、陸、空及江河等領區；（十一）由國際司法院發出判詞，將所有世界各國，從前由條約或他種手續，給與犯法違約國的一切臨時或永久特權利益，一律停止或廢除之；（十二）凡犯法違約國以強權及詐術獲得的各種條約特利，或公司合同利益，或祕密協訂的利益，一概無效。任何時均可由受損害的國家或其

人民團體，呈請國際法庭取消之。非如此不足以樹立法律公理的保障，而使強權侵奪經濟壓迫，未經國際立法司法的許可者，均歸無益，而終自害而已。強權應服從公法的驅使，公法蓋決無為強權壓倒之理也。(十三)犯法違約國失敗之後，應由國際司法院用判決式懲罰之，罰其將所有海、陸、空軍均行遣散，不得再行練兵造械，危害他國。其國內治安，可用警察維持，或由國際軍力開駐其國境內維持之。(十四)苟犯法違約的罪情較重，且有屢戒不悛，包藏禍心之證據，則國際大審院或高等法院，可於調查證據之後，按照大多數國家的意見，將犯罪國宣告，成為永遠中立的國家，從此無向他國宣戰之權。(十五)會員各國過期不償國際債款或罰款者，國際法庭得用強制執行之法取償。(十六)國際司法對於犯法違約國，可迫令改變政體施行民主政治，並出具擔保品。(十七)國際司法可判令所有會員各國，以財力及貨物襄助被犯法違約國襲擊之國。(十八)國際司法可判令所有會員各國，以兵力襄助被犯法違約國襲擊之國，而共同攻擊犯法國。(十九)國際司法可判令所有國際軍力，一致進擊犯法違約國而獲其服從。(二十)國際司法應施行國際立法院頒佈之國際刑法典，而使犯法違約國，確受應得之各種懲罰。(註二七)

此外還有智利學者阿發勒支(Alvarez)德國學者李斯特(Von Liszt)以及拿麥修(Tammaschi)等等(註二八)亦均承認國際制裁制度，實不失為維持世界和平的良善方法。茲為篇幅所限，不必一一贅述。

由上所敘，可知國際制裁思想，淵源悠久。尤其是近代學者，言論旨趣，完全相同，同時多數制裁方案又均集中於軍事、經濟、財政以及驅出國際集團外之四種方法為其焦點。無怪今日國聯制裁的各種方案，終不能逾出此項範圍之外者，豈是偶然所致的現象呢？

(註一)信大淳平著國際紛爭與國際聯盟(廣正武譯)第一五七頁至一五九頁。

(註二)Francis Bowes Sayre, Experiments in International Administration, 2.

(註三)Ibid., 173—174.

(註四)Ibid., 2—3, 175—178.

(註五)Payson S. Wild, Treaty Sanctions (The American Journal of International Law vol. 26;

No. 3 July, 1932)桂裕氏有譯文見中華法學雜誌第三卷第十號。

(註六)Payson S. Wild, Treaty Sanctions (A. J. I. L., XXVI, No. 3) 491—492.

(註七)Ibid, 492—494.

(註八)參閱國際聯盟規約第二十條

(註九)Amos S. Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization*, 68.

(註一〇)Clyde Eagleton, *International Government*, 356.

(註一一)Hershey, *op. cit.*, 67.

(註一二)Eagleton, *op. cit.*, 357.

(註一三)Ibid, 357—358.

(註一四)信夫淳平前著第一六四頁至一六八頁

(註一五)見其所著聖彼得理永久和平和案書後 *Extrait du Projet de la Paix Perpetuelle de M. L'Abbe de*

Saint-Pierre

(註一六)以上各說均轉引周緯氏著新國際公法下冊第三一六頁

(註一七)Jaques Duma, *Les sanctions de l'arbitrage international*, 1905. See also Otfried Nippold,

The Development of International Law After the World War. 58—60.

(註一八)André Weis, "Le droit international d'iber et de demain" in *Scientia*, Vol. xix, fasc. 4, as also in *Le Paix par le Droit*, 1916, 65ff. Nippold, *op. cit.*, 61—62.

(註一六) Edgar Milhaud, *Du droit de la force à la force du droit*, 1915, 108 ff. See also Nippold, *op. cit.*, 62—63.

(註一七) G. I. v. s. Dickinson, *After the War*, 1915, 26. See also Nippold, *op. cit.*, 63—64.

(註一八) R. Urwin, *a League of States*, in *Recueil de Rapports*, vol. i, 212. See also Nippold, *op. cit.*, 64

(註一九) João Cabral, "The Sanction of International Law," in the *Recueil de Rapports*. Vol. ii

6. See also Nippold, *op. cit.*, 61—65.

(註二〇) Hamilton Hol "Concerted Action, in the *Recueil de Rapports*, Vol. ii, 14. See also Nippold, *op. cit.*, 65—66.

(註二一) Herbert S. Houston, "Economic Pressure and World Peace", in the *Recueil de Rapports*, Vol. ii, 27. See also Nippold, *op. cit.*, 66—67.

(註二二) Paul Orlat, "Concerted Measure to be taken by the States" in the *Recueil de Rapports*, Vol. ii, 98. See also Nippold, *op. cit.*, 68.

(註二三) Nippold, *op. cit.*, 73.

(註二四) 參閱周緯著新國際公法下冊第三一六頁至三一八頁。

(註二五) 以上各說可見 Nippold, *op. cit.*, 71—72 所引。

第三章 國聯制裁的成立

國聯制裁制度，怎樣由理想變成事實？這完全是歐戰時期，各國學者以及政治家，所努力的結晶。但是他們當時的建議計劃，究竟若何？而彼此折衝的結果，以及事後的變遷，又是怎樣？這都是研究國聯制裁制度的立法精神，不可忽略的。

一 各種方案的建議

在巴黎和會以前，各種制裁制度的建議案，汗牛充棟，茲舉其犖犖大者，列之如後：

一、美國和平勵行社 (League to Enforce Peace) 在一九一五年組織於費拉特爾斐亞 (Philadelphia)，其首領塔虎脫 (Taft) 曾擬定和平聯盟計劃四項。其第四項即云：「聯盟各國約定，凡任何盟員國從事戰爭，反對其他盟員國，而最先又未依照將問題提交（如可為司法解決者），

仲裁法院之基本規定，或未將該問題提交（如非司法能解決者）調解委員會加以調查，以爲諒解或提議時，則其他各會員國，願即聯合最初被攻擊國，強力防禦之。」（註一）此外曼培爾格博士（Dr. Marburg）亦曾發表簡單綱領，與塔虎脫氏意見相同。其綱領之第三條云：「若國聯任何一盟員國，未將紛爭問題，提交國際仲裁，或調解會議，即開始爲戰爭，或敵對行爲，以反對其他簽字國者，則簽字列強，一致以經濟及武力強制之。」（註二）以上具體的制裁規定，可以說是今日國聯制裁制度的最初雛形。因爲威爾遜總統，對於該項規定的印象，非常深刻，這是我們應當注意的。

「蒲萊斯助爵（Lord Bryce）在一九一七年四月有戰爭預防案（Proposals for the Prevention of Future Wars）發表，亦有制裁制度的規定。其第十九條云：「簽字國約定當任何一國不論是否簽字國，最先未將紛爭事件，提交仲裁法庭，或調解會議，或於上述猶豫期間以前，開始爲敵對行爲或敵對預備，反對某簽字國者，則其他簽字國，須共同於其際，與以適當的及有效的，經濟上或軍事上的強制。」此項規定。（註三）與前敘美國和平勵行社的方案，幾近相同。

三、英國國際聯盟協會（League of Nations Society）在一九一七年八月亦公布國際聯

盟計劃 (Project of a League of Nations) 其第三條云：「聯盟國當執一致必要行動，以遵守條約。在特殊情形下，任何盟員國於紛爭問題，提交前項盟約規定的辦法以前，而從事戰爭或敵對行為者，則當聯合一致，共同用經濟及軍事武力對付之。」第四條云：「非盟員國拒絕將紛爭事件，提交適當的國際仲裁或會議，而攻擊盟員國的場合，則聯盟各國於外交上、經濟上、軍事上當援助被攻擊國。」（註四）此種規定，亦與前敘提案大同小異。

四、英國費邊協會 (Fabian Society) 的委員會草擬預防戰爭的超國家權力 (For a Sup-

er-national Authority that Will Prevent War) 一案，其第十七條云：「國際裁判所對於國

家之作爲或不作爲，或過失認爲違反條約、協約、國際法或國際會議的法令時，得宣言該國當與賠償，或得指示賠償的金額方法，或命令於一定日期以內，服從條約、法令。當該國不服從國際裁判所的命令時，國際裁判所對於全聯盟或一部的聯盟國，通知當執行如次的辦法：（一）抑留違反國的船舶；（二）對於違反國的政府人民、會社不貸與金錢資本；（三）禁止違反國人民會社，於取引所爲公債、社債、股票、票據之交換；（四）禁止與違反國的郵便、電信、電話、無線電等的交通；（五）禁止對於

違反國人民、會社及政府負債的支付；(六)禁止由違反國的輸入；(七)禁止對違反國的輸出；(八)禁止由於船舶道路鐵道運河的旅客交通；(九)禁止違反國船舶的入港，但於避難之際，不在此限，惟可扣留其船舶；(十)宣言與違反國斷絕交通；(十一)對於違反國既約的輸出品，課特別的輸出稅；(十二)爲封鎖違反國的海港或海岸，聯盟國分派軍艦。國際裁判所爲由以上行動，而生的費用之總決算而整理之。違反國開始爲宣戰，動員侵害領土，攻擊船舶等行爲，則其他聯盟國，不可不共同以陸海軍力當之，是即各聯盟國之義務也。」(註五)此項規定，較前敘各種方案，更爲具體。

以上係個人或團體私擬的草案。至於提交政府，或代表政府意見而草擬的法案，爲數更夥。此種草案，且爲國聯規約的最初過程，我們如果要明瞭今日國聯制裁的成立沿革，當然不得不特別加以注意。

一、英人塞西爾勳爵(Lord Robert Cecil)在一九一六年有維持將來和平建議書(Proposals for maintenance of Future Peace)曾送外交部。內中關於制裁的意見，他表示：「……最高協約各列強，互相擔保及同意，倘需要軍事武力時，決維持本約條款。並特別約定，凡任何列強

拒絕或不願將紛爭提交上項盟約條款所規定會議，或又違犯他項條款者，則最高協約列強，互相因此即應與犯罪國，斷絕一切商業及財政往來。如屬可能，並須阻止該國與其他國已有的任何商業或財政往來，姑不論其是否盟約國。並爲此項條款強制之目的計，允許任何最高協約各列強，均可扣留犯罪國人民所屬的船舶及貨物，或該列強領土所在的任何人民至目的地的來往。如屬可能或需要，並可以同樣目的，行使其他相似步驟。」（註六）此項規定，分析精密，確有見地。

1. 英外長格蘭（Sir Edward Grey）在一九一七年發表國際聯盟論，其第二條第二項云：「……當各國不遵守國家的行動之限制，破棄爲聯盟基礎的協約，拒卻一切和平的解決，而訴於武力之際，其他諸國當以一部或全部之力，以對抗之，此際聯盟得執行經濟的壓迫，當極有力量。諸小國行動，恐不能出於經濟的壓迫之外，然有權力國家，不可不舉其經濟、陸軍、海軍所有之力，以爲使用的準備，苟有一國或數國的反汗或違背協定，其他諸國不能因此而解除其實行協約的義務，此又不可不知者也。」（註七）此論公布後，英國上院曾經紛起討論，並有議案表明英國將來對於國聯制裁的熱誠態度。

三、一九一八年斐利莫爾 (Phillimore) 之盟約草案，於三月二十日提交英政府。其中第

二條規定云：「倘某一同盟國，破壞盟約前項條款者，則該國即對所有同盟各國，構成事實上的戰爭。而所有各同盟國，即當應用及維持彼此聯合及單獨的各種方法——陸軍、海軍、財政及經濟，——以作有效的遏制盟約的違反。此項財政及經濟方法，包括對違約國人民的各種商業及財政關係，禁止各同盟國人民，對違約國人民發生任何關係，並防止（如屬可能）違約國人民與他國人民的任何商業及財政來往，不論當事國是否盟員國。」「為達到本條目的計，同盟國當阻止屬於違約國人民的任何船舶，及貨物到達，或至他目的地而滯留於該國領土之內，並為達到同一目的的必要起見，可用任何他項相似步驟為之。」「同盟各國中如有不能為有效的陸軍或海軍武力派遣者，則依本項條款，至少亦須用他法達到目的。」（註八）此項規定和塞西爾及格蘭方案又有許多相同之處，所以我們想斐利莫爾對於上敘二個方案，一定有深刻的印象的。

四、美總統威爾遜見到斐利莫爾草案之後，即命哈斯上校 (Colonel House) 再起草國際聯盟建議案，於一九一八年七月十六日發表。第十五條即為制裁的規定云：「凡任何一國與他國將

紛爭提交國際法庭，或仲裁裁判以前，而宣布戰爭，或開始敵對，或關於任何糾紛而經法庭或仲裁裁判，或按照第十二條因此而仍宣戰，或開始敵對者，則同盟各國與該國，不僅依第十四條的規定，停止一切商業及往來，並須施以封鎖及停閉該國疆界，與世界的商業及往來。」（註九）此項規定，實在還是沒有斐利莫爾的詳盡，或許是因為門羅主義的約制，不敢增強國聯權力的結果吧！

五、美總統威爾遜亦自擬一草案是為威爾遜第一次草案（Wilson's First Draft）此案雖與前案並無重大差異，但究竟稍為精密強硬了。我們看第七條即知。該條云：「凡任何國家在將紛爭提交仲裁裁判以前，而宣布戰爭，或開始敵對，或用任何敵對步驟從事戰爭，以反對他國者；或關於任何紛爭反對仲裁的決定及處置，而宣布戰爭，或開始敵對，或用任何敵對步驟從事戰爭者，則依此規定，同盟各國，因此不僅負停止與其一切商業及往來，並與世界任何一方面，聯合加以封鎖，及用任何武力以完成必需的目的。」（註十）

六、斯末資將軍（General Smuts）又有實際建議案發表，此案規定比前更為精密，且與今日國聯盟約非常相像。該案於正文外，並有詳細釋義。其第十九項云：「……凡任何盟員國破壞盟約

第十八項者，即係對於其他一切盟員國，事實上構成戰爭，則其他盟員國，應使其受全部經濟及財政的絕交。包括各種商業及財政關係，並禁止違約國人民，與他國人民的一切來往，如屬可能，並阻止違約國人民與其他人民，有任何商業的或財政的關係，亦不論其是否為盟員國。」「當所有盟員國，遵用上項方法時，當委託行政院建議會員國，分遣有效的海陸軍力，如為適宜計，並在此項分派中，得解除弱小盟員國的義務。」「恢復和平之後，違約國應從事永久裁軍，及和平統治。」（註一一）此案特色，後二項最可注意，這實在是各學者，所沒有考慮到的。同時對於廢軍計劃，也很有助益。

七一九一九年一月十四日，塞西爾修正其早期的草案，改名為國際聯盟草案大綱。內容分「組織」與「預防戰爭」二部。實在未見若何充實。對於制裁方案，尤為簡略。其第三項云：「盟員國，應密切注意，如對任何盟員國，其行為違反盟約，從事戰爭者，則當以聯合或個別的適當軍事，經濟及他種方法，對付違約國。」（註一二）

八、威爾遜駕臨巴黎，會見歐洲各方要人後，參合多種議見，又發表威爾遜第二次草案。其第六條的制裁規定，實在和斯末資將軍的計劃，並無不同之處。（註一三）後又被各方修正，再加變更，完成

第三次草案。(註一四)但是對於制裁的規定，並無變動，祇有字句上，稍有差異耳。

九一九一九年一月二十日，英政府將塞西爾初次草案加以修改成爲英國盟約草案。其中對於制裁的規定較前詳細。第二章第十二節云：「最高協約各國約定，當任何會員國違反第一節時，即與所有其他盟員國，事實上構成戰爭，則其他各盟員國，應視同聯合交戰團體，使用彼種各種海陸軍或經濟方法，有效遏制盟約的破壞。」「在特殊情形下，彼等並一致行使必要的一切方法，與該國停止財政、商業、郵政、及電訊的關係，如屬可能，並須阻止該國與他國的任何關係。」第十三節云：「爲上敘目的計，最高協約各國約定，扣留在其管轄下，屬於該國人民的一切船舶及貨物，並禁止懸掛該國商船旗幟的一切船舶入港，禁止與該國領土內，任何人民的一切輸出或輸入，以及一切財政的直接與間接的行爲。」「又最高協約各國約定，倘不能使海、陸、空軍的武力生效，則在海陸軍事方法下，須聯合最後的權威以致之。」「依前項規定，行使海陸軍及經濟方法時，可立刻依前項條款行之，無須注意國際法則，及條約對交戰國之任何限制。」第十四節云：「最高協約各國，更約定俾在財政及經濟方法中，彼此互相援助，使實施上項條款的損失，及不利結果，化爲最小限

度。並在任何特殊方法的抵抗中彼此應互相援助。與該國斷絕關係。最高協約國並以其領土供給軍隊的假道，一致合作抵抗第一節條款的侵犯。」第十五條云：「最高協約各國約定，違反盟約第一節的國家，趨向和平時，應令其放棄盟約行使時的彼此國民間的敵對行為狀態。此外並須規定，在與會員各國國民合作時，彼此須擔保清償一切債務。」第十六條云：「會員國與非會員國間的紛爭事項，或二國均非會員國時，最高協約各國約定，該國或非會員國可請其承擔會員國的義務，並依上項條款，可為必要之應用。」（註一五）這個規定的特色，有二點：（一）會員國執行軍事制裁時，可以不受國際條約的拘束。（二）規定對付違約國屈服時的辦法，這些都是在以上各種方案裏，沒有見到的。

十皮西（Lord Eustace Percy）將威爾遜第三次草案及英國盟約草案混合一起，又另制成一案。第七條第一及第二項，與威爾遜第三次草案之第六條第一及第二項，完全相同。同案第三、第四及第五項，又與英國盟約草案第十三節末項，及第十四及第十五節，大致相同。（註一六）一九一九年一月二十七日塞西爾與彌勒會議四小時後，制定塞西爾彌勒草案。第六條的制裁制度，並無若

何變更，除將皮西案第七條內第三項及第五項末段刪除外，其他仍然依舊（註一七）後來又經一次修正，即是所謂哈斯特彌勒草案，於制裁規定並無若何變更（註一八）但在二月二日第一次和平會議的國際聯盟委員會之前，威爾遜不喜哈斯特彌勒草案，因此又有威爾遜第四次草案的發表，此案第六條是關於制裁的規定，與塞西爾彌勒案完全相同，不過將該案第六條第三項刪除而已。

（註一九）

十一、除上述英美方面所草擬的草案以外，法意方面在國際聯盟委員會第一次會議時，亦會提出草案二篇。法國方面規定的制裁制度，最為詳盡。有外交、司法、經濟、軍事制裁四種。茲譯其大要如後：

〔一〕外交制裁 此種制裁包括下列三種：

（A）在制裁期內，停頓或斷絕違約國與其他國聯會員國彼此的外交關係。

（B）撤回該國的領事特許狀（*consular*）。

（C）在任何國際會議中，屏除該國之出席。

(二)司法制裁 另一方面有司法性質的各種制裁，以保障國際聯盟的尊嚴為原則。

(A)會員國容忍，懲惡或作觸犯的犯罪行為，則由國際公正法庭科以金錢的制裁。此乃依照一九〇七年十月十八日，海牙盟約第三條關於戰爭習慣及法律的規定。

(B)更有他種司法性質的制裁，並不直接科國家以金錢責任，乃僅犧牲其人民的私權，即剝奪該國人民在普通法上的法益，或懲罰其非直接負責的行為，暫時將該國人民特權，予以撤回，以促該國主持者的覺悟。此項方法，例如停止一切國際法上，關於犯罪國人民的著作權，及實業財產保護權，以及該國與國聯會員國間的國際私法的條款，如拒絕犯罪國人民，向會員國法庭請求訴訟救濟，拒絕予該所在國的領事特許狀，法院不予以有利執行的判決，沒收及查封屬於該國人民，在所在地的不動產或動產，禁止商業關係，及與國聯會員國人民間的任何私人性質的契約。

(三)經濟制裁 此項制裁的原則是：

(A)封鎖，即是以武力阻止違約國領土的任何商業往來。

(B)船舶扣留，即是在港口，及會員國領水內，補獲及暫時扣押，屬於犯罪國與其人民的船舶。

及船貨，以及補獲開往該國的一切貨物。

(C) 禁止供給原料，及其經濟生存的必需食料。

(D) 禁止該國，在會員各國領土內，發行公債。拒絕在任何處所，發行證券，流通於公共市場，縱經允許流通，但於事後發覺，亦可退回。

(四) 軍事制裁

(A) 國際軍隊執行海、陸軍事制裁，此項國際軍隊的責任為：

一、執行國際集團的決定，及國際法庭的判決。

二、在軍事衝突時，克服任何反抗國聯的軍隊。

(B) 設置國際分遣隊，以為必要處置。各會員國分遣隊的召募，依其情況自由決定之。

(C) 常設參謀部，研究國際聯盟一切軍事問題。參謀部的首領及代理首領，應先由會員國題出名單，再由國際集團每三年任命之。常設參謀部，在國際集團的監視下，對付各種聯盟軍隊的組織關係，及行使軍事行動的步驟。在各國軍事當局同意下，並可對國際軍隊及軍備，加以調查。認為

必要時並可建議改良國際軍事組織，或各國軍隊的召募、編製及組織。

(D) 國際集團，因從事長期軍事行動，應任命國際軍隊的總司令。基於此項任命，總司令可推薦其本部的參謀長，及各長官以為協助。」(註二〇)

由上所敘，可知法國草案，着重軍事制裁軍事組織方面，較其他各種方案嚴密，奈不為英美所取耳。(註二一)

十二、至於意大利草案，亦有專條規定制裁。其第二七條云：「凡某國不遵守國聯大會，或行政院的調解程序的義務者，即依第十七條，或國際公正法庭的規定，行政院可命其再行依照進行，並可開示期限，必須於此時進行調解。」第二八條：「倘於此項期限內，該國就該爭論中，裁決失敗者，則行政院須設法使其屈服，並將決定方法，因此通知各協約國，請其立即予以實踐。各協約國有接受此項要求的約束，並以其一切力量，保證履行其有效的可能方法。拒絕服從或延誤，或不熱心實行此項方法的規定，而任使反抗的犯罪國，非難行政院，則行政院可以宣示各種對付步驟。」第二九條云：下列一表，乃主要制裁的建議：(a) 與反抗國斷絕外交關係；(b) 撤回承認反抗國領事

自國際聯盟草案公布，威爾遜由歐返美，大受國內輿論攻擊。因為其人認為國聯制裁，與美國政策根本不合的；也有人以為，到將來不易實行的。如布來安（Bryan）即主張關於聯盟大會的決定，美國不應當負擔實行的義務。因為經濟上的絕交問題，必致引起戰爭，而且各國利害亦不一致，美國不可不保留自行決定的權利。（註三三）此外如波拉（Borah）、諾克司（Knox）、洛治（Lojges）等，也認為行政院議決用兵時，此項決議，由聯盟執行，抑由盟員國擔任，並無明確的規定，倘以聯盟決定和戰，則不啻取消參議院的宣戰權了。（註三四）這種心理，都是困於門羅主義的思想罷了。威氏返歐後，即擬再行修改盟約，徵求各中立國的意見，因此有中立國會議之召集。（註三五）三月二十日及二一日，中立國荷蘭挪威及丹麥，均有修正案提出。荷蘭代表所提的，是制裁運用的補充案。他以為本條，實在具備二種情形，即是在第十二條下所發生違犯盟約的情形，和因違犯行為而發生的結果情形。依第一項情形而言，當一旦發生違犯盟約的行為時，調解的機關，應即將經過情形，明白公告。依第二項情形，則會員國對於國聯的軍事及經濟的動作，應作成精密的規程。挪威代表則提出小國履行制裁的問題。他以為小國的防禦軍備，實在有限，無力再施制裁。塞西爾則認為毫無妨

礙，這是第八條的真意所在。布爾喬斯 (Bourgeois) 則認經濟制裁的行動，雖是「自動的」(automatic)，但是軍事行動則是「分別要求認定」的。所以小國是否履行不生問題。瑞士、丹麥代表，又提出中立國履行制裁的問題。當時塞西爾即詢問永久中立國，是否要避免第十六條的三種義務。即經濟行動、軍事行動及容許國聯軍隊的假道是也。丹麥代表回答，急欲避免第二種及第三種義務。西班牙代表，也認第三種義務的實行，在國內必定和憲法發生困難。布爾喬斯卻大不以為然，他認為中立國，既願實行第一項義務，就應當完全放棄局外中立，不應再對某種義務有所選擇。塞西爾也以爲惟一的真正困難，還是第三種義務，因爲第一種義務，各國對之並不反對，可無問題。第二種義務，則由各國分別認定，也無困難。惟有第三種義務，究竟如何能解決盟員國，拒絕國聯軍隊假道的困難？這還是要從它，是否定需要假道來討論。瑞士代表則以爲中立國接受第一種義務，和局外中立的政策，並非立於矛盾地位。但若以一般的歷史、地理及人種的觀念上看來，則瑞士是站在特殊的地位的，所以應當作例外的討論。他並且主張經濟制裁，可用「梯形增進法」，逐漸施行，這樣纔能使犯罪國，有覺悟的機會。以上是和中立國交換制裁案意見的經過。(註三六)

三月廿二日國際聯盟委員會重開修改盟約會議，是爲第十一次會議。討論第十六條，則爲第十二次會議。當時法國代表團，認爲運用第十六條，不當限於違反第十二條（即從前之第十六條）的情形。所以他們提議第八條，第十三條及第十五條，也要包括在內。但是這些條文，塞西爾加以反對，他雖贊成將第十五條列入，但其他各條，則不能贊同。尤其是第八條，因該條是關於軍備的問題，如果因爲某國未將國內軍備狀況互作通告，也要運用制裁，那麼制裁運用的範圍，失之過大，於事實上未免不當。法代表布爾喬斯，對於此說亦以爲然，遂撤回第八條的提議。但是對於第十三條，他就認爲大有列入的必要。因爲該條，是關於行政院對紛爭解決的措置決定，關係重大。此項決定，如不能實行，當然國聯威信，就要掃地。此種包藏禍心的行爲，與毀棄盟約的行爲，恐尤過之而無不及。故在此項事件發生時，如不用制裁，加以懲戒，那麼制裁的原意，豈不是不完善了嗎？但是雙方意見分歧，很難調合。後來塞西爾布爾喬斯及威爾遜，一再交換意見，互相妥協，結果纔將第十五條列入規定。英國表示讓步。同時英國代表團，又在文字方面，提出二個修正案，也完全被通過。第一，在第十六條第二項，"recommend" 之後，加入，"to the several governments concerned" 等字。

第二則在第三項第三個“will”字之後加入“take the necessary steps to”等字。前者使文字比較明白，後者則予國聯軍隊假道中立國，以伸縮之餘地。但是尚不十分完備，因此引起（註三七）第十五次會議的繼續討論。當時塞西爾又提出新草案，他主張應改爲「其協同維護國聯盟約的任何盟員國之軍隊，依行政院的要求，應取必要方法，予以假道便利。」此案對於軍隊假道的限制，更加嚴厲，除有必要的�方法之外，尚須依行政院的要求，方得爲之。威爾遜總統，以爲此項軍隊假道，將引起一個重大問題，恐怕比各種經濟及財政的關係，尤爲重要。因爲籌劃此項假道問題，必致引起許多討論及爭辯，於是大足以延誤國聯的軍事行動。布爾喬斯以爲允許假道的義務，苟由國聯盟員國去決定，則盟員國即將違反行政院的一致決議。塞西爾陳述，假道的權利，應給予有利益之一方，向行政院要求之。但是威爾遜加以反對，他相信本條如果補入此項假道權利，一定會被委員會各委員所反對的。因之此項修正案，遂被否決。此乃委員會對制裁案作最後一次討論的情形。（註三八）

關於第十六條第四項的除名制裁，是事後所加入的。牠的用意，乃是要屏除犯罪國，於國聯的

法律保護之外。(註三九)

四月二八日，國聯委員會完成起草任務，將全案報告於和平大會，全場一致通過。(註四〇)五月七日，開正式和平大會，成爲總和平條約的首章，提出於德國委員代表之前。六月二七日，雙方簽字以後，又經各國批准，發生效力；而國聯制裁制度，亦因之呱呱墮地，從此國聯就負擔了維持世界和平的任務。這是巴黎和會討論制裁制度的經過。

我們在敘述制裁制度成立經過後，實在有三個大印象，不得不加以闡明：(一)曠觀各國代表，起草該約時的態度，大多抱有遠大眼光，不以自國利害爲前提，此可注意者一；(二)制裁的運用，力求自動，並且絕對避免任何一國的操縱，此可注意者二；(三)制裁的履行，力求積極及普遍化，蓋欲樹立國際聯帶責任的原則，此可注意者三。由上所敘，可見各國對於國際法的觀念與戰前迥不相同。所以有人認爲國聯制裁的建立，不啻推翻一部份傳統的國際法，此語確非虛設。

(註1) Felix Norly, The Society of Nations, 8-9

(註1) Florence Wilson, The Origins of The League Covenant, 146.

(註三)Ibid, 143—144.

(註四)Ibid, 144—145.

(註五)Ibid, 154. 全部草案吳品今氏已有譯文，可閱其所著國際聯盟及其趨勢上卷。

(註六)Ibid, Appendix O, 112—113

(註七)參閱吳品今前著第一一二頁至一二〇頁。

(註八)Miller, The Drafting of the Covenant, Vol. II, Document I.

(註九)Colonel House, "Suggestion for a Covenant of a League of Nations" in Miller, Vol. II.

7-11.

(註一〇)Document 3 in Miller, Vol. II.

(註一一)Document 5 in Miller, Vol. II.

(註一二)Document 6 in Miller, Vol. II.

(註一三)Document 7 in Miller, Vol. II.

(註一四)Document 9 in Miller, Vol. II.

(註一五)Document 10 in Miller, Vol. II.

(註一六)Document 11 in Miller, Vol. II.

(註一七) Document 12 in Miller, Vol. 11.

(註一八) Document 13 in Miller, Vol. 11.

(註一九) Document 14 in Miller, Vol. 11.

(註二〇) Miller, Vol. 11 238—246.

(註二一) 威爾遜認法國草案與美意衝突不能接受見 Baker, Woodrow Wilson and World Settlements,

I. 368.

(註二二) Miller, Vol. 11, 246—255.

(註二三) Document 35 in Miller, Vol. 11.

(註二四) R. L. Buell, International Relations, 663. See also Clyde Eagleton, International Government, 366.

(註二五) Messages and Documents (abridgment) 1904, Vol. 1, 38.

(註二六) Quoted in the Outlook, Vol. 95, 19.

(註二七) Enforced Peace, Proceedings of the First National Assemblage of the League to Enforce Peace (1916), 164.

(註二八) 國際起草委員會全體委員名單。

President Wilson	} United States of America
Colonel House	
Lieutenant General J. O. Emuts	} British Empire
Lord Robert Cecil	
M. Léon Bourgeois	} France
M. Jarnaud	
Si nor Orlando	} Italy
Senator Scialoja	
Baron Makins	} Japan
V seount Chinda	
M. J ymans	Belgium
fennor Epl'acio Pessoa	Brazil
<u>羅維鈞</u> 等十	<u>中國</u>
M. Kramar	Czechoslovakia
M. Venizelos	Greece

M. Lmowski.....Poland

Senhor Jaime Balbino-ReisPortugal

M. Diamant'yRoumania

M. VessitchSerbia

(註二九) Felix Morley The Society of Nation, 81.

(註三〇) 該會所擬憲法全文 Article 14

Should any of the High Contracting Parties be found by the League to have broken or disregarded its covenants under Article 10, it shall thereby ipso facto be deemed to have committed an act of war against all the other members of the League, which shall immediately subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention so far as possible, of all financial, commercial, or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a member of the League or not.

It shall be the duty of the Executive Council in such a case to recommend what effective

military or naval force the members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the Covenant's of the League.

The H. C. P. agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article in order to minimize the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the Covenant-breaking State, and that they will afford passage through their territory to the forces of any of the H. C. P. who are co-operating to protect the covenant of the League.

(註三二) Minutes (English), fifth meeting in Miller, Vol. 11, 268—271.

(註三三) Minutes (English) tenth meeting in Miller, Vol. 11. 316—336.

(註三四) 吳品今前著第二一八頁至二一九頁。

(註三五) 同前第二一三頁第二二二頁。

(註三六) 中外國貨 Argentina, Chile, Colombia, Denmark, Holland, Norway, Paraguay, Persia,

Salador, Spain, Sweeder, Switzerland, Venezuela.

(註三七) Minutes, (English) meetings with the Neutral Powers March 20 and March 21, 1919

in Miller, Vol. 11.

(註三十一) Minutes (English), twelfth meeting in Miller, Vol. 11, 341—354.

(註三十二) Minutes (English), fifteenth meeting in Miller, Vol. 11, 375—394.

(註三十三) Florence Wilson, op. cit., 68.

(註四十四) 通過之全文，請參看本書附錄(一)。又一九二一年大會曾通過第十六條之修正案，但未經各國批准，見本書附錄(二)。同時尚有關於經濟制裁議決案，見附錄(三)。

第四章 國聯制裁的運用

國聯制裁制度，以國聯盟約第十六條爲主要條款。這一條的成立和變遷，在前章已經加以說明。至於國聯制裁制度，究竟怎樣運用？換言之，在何種情形之下，應當施行制裁？誰去決定制裁？甚麼時期制裁？誰去執行制裁？……這些問題，又是屬於國聯制裁制度的內容問題了。但是研究這個問題，卻是非常複雜而困難的。因爲：第一、我們看該條約文字簡略，許多事實，有含糊不明的，也有漏而未列的。而學者間的解釋，又是各說其是，所以要找一個正確的答案，非常困難。第二、於十六條之外，又有許多解釋案和補充案，而後者對於前者，每每在理論上，竟又互相矛盾。究竟孰是孰非？很難發現立法者的真正精神。第三、除國聯盟約第十六條之外，還有許多補充條約，浩如煙海。要一一歸納在一個輪環之內，更是一個困難的工作。由是可知現階段的國聯制裁制度，並沒有達到完善境地。但是對於這個工作，我們不得不詳細分析。究竟這一幅繁縟圖畫的內容是怎樣的？可是在我們分

析之前，還有二點應當加以聲明。第一、我們的態度，應以法律為着眼點。故而我們是以分析現狀為目的。至於改革計劃則不包括在內。第二、我們分析的對象，是一般制裁的運用。故而關於經濟、軍事、除名等之制裁，則不在本章範圍以內。

一 適用制裁的場合

制裁者乃國聯對國際不法行為的法律上之效果，而科於國家法益的剝奪。故而制裁適用的場合，必須先有國際不法行為的存在。如果沒有不法行為的存在，當然制裁也就無從適用。（註一）這是一貫的邏輯。然則國聯盟約上之所謂國際不法行為的制裁之適用場合者何？

依盟約規定，適用制裁之場合，可分為後列五種從事戰爭之場合：

第一種是當足致國交斷絕之紛爭，而不交付仲裁裁判，或提交仲裁裁判，或提交國聯行政院審議，而從事戰爭的場合。（註二）

第二種是上述紛爭，雖已交仲裁或提交審議，而於仲裁判決或行政院報告之後，未滿三個月，

竟然從事戰爭的場合。(註三)

第三種是爭議經仲裁判決後，對於遵守判決之一造，仍從事戰爭的場合。(註四)

第四種是紛爭事件，依照盟約第十五條已交行政院或大會公斷時，行政院之報告，已經全體盟員國之贊同，或大會之決議已經大多數盟員國之採取，而對於接受行政院報告，或大會決議之一造，仍從事戰爭的場合。(註五)

第五種是當一聯盟盟員國，與一非盟員國，遇有爭議，應邀請非盟員國，承受盟員國之義務。如被邀請之一國，拒絕承受此項義務，以解決爭議，而向聯盟一盟員國，從事戰爭的場合。(註六)

總之以上五種場合均為違反和平調解紛爭之各種辦法而從事戰爭的場合。所以我們從正面看，如果某國適合以上場合中之一者，則國聯即可適用制裁，自屬顯然。但吾人尚有後列各問題，非常值得注意。

第一、從以上五種場合的反面講，凡是不合於以上場合而從事戰爭的，豈非不能適用制裁？所以如果被制裁國，一旦提出反證，認為並未違反以上情形時，自可阻礙制裁之適用。故依反面的推

測，則一定還有許多戰爭場合，必是法律所許可的，自亦不能適用制裁。例如後列三種消極的默許戰爭，即不得適用制裁。（註七）

（一）爭議當事國之一方或雙方，對於「仲裁」或「司法判決」或「行政院審議」，均不服從時，依盟約第十二條之解釋，祇有限令當事國提交仲裁或司法判決或行政院審議之義務，而無強迫當事國，必須遵從仲裁判決，或審議報告之權能。故當事國，唯有在九個月解決期內，不能任意開戰。假定過此九個月的期限，而猶未克解決爭議，即不能禁止戰爭之不發生矣。

（二）行政院審議報告，不得全體一致通過時，依盟約第十五條第七項之規定，如行政院除爭議當事國外，不能得一致贊成其報告時，則各會員國保留權利，施行認為維持公平與正義必要之行動。換言之，縱令彼此開戰，亦當默許其合法。

（三）依據國際法純屬國內法權之事件時，依盟約第十五條第八項之規定，如經當事國之自行聲明，暨行政院所承認為純屬國內法權事件，則行政院應據情報告，不必為解決爭議之建議。既然行政院脫離解決爭議之權力，則當事國自由宣戰亦不得以非法視之。

由是可知適用制裁的場合，並不是在一切戰爭的場合了。然則這種適用制裁的特定的戰爭場合的性質，究爲何種戰爭？大多數學者均稱之爲侵略戰爭。至於不適用制裁的戰爭場合，乃是自衛戰爭。關於這點，國聯盟約第十六條，雖無明文規定「侵略戰爭」之字樣，然而實際上可以如此分析。我們可以舉證以明之：例如一九二七年國聯大會，有一議決案云：「一切侵略的戰爭，都是禁止的」（註八）。日內瓦議定書亦云：「違反國聯盟約及本議定所定之約束而從事戰爭者，即爲侵略國」（註九）。如此則此項戰爭，自亦爲侵略戰爭。又如相互援助條約云：「凡接受行政院全體一致的勸告，國際司法裁判所的判決，以及仲裁裁判的國家，對於不接受上述勸告與判決的國家，所施之戰爭，不得認爲侵略的戰爭。」（註一〇）。所以依該約的反面解釋，對於接受上述勸告與判決國所施之戰爭，也就是侵略戰爭了。由是可知國聯制裁的適用，是在侵略戰爭的場合。對於自衛戰爭的場合，則不能適用。此吾人應注意者一。

第二、以上五種適用制裁的場合，可以說是侵略戰爭的規範定義。（註一一）合於這定義的，即是侵略國，當然可以實施制裁。但是僅僅有這個規範定義，是否就能決定已是適合適用制裁的場合，

顯然還是不夠的。茲舉例以說明。譬如當事國一方對於紛爭案件，正準備交付仲裁裁判，或提交國聯行政院審議時，而他方當事國，竟然施以軍事攻擊，而該方當事國爲了自衛計，當然有權抵抗。於是在這紊亂情形中，雖有規範的定義，可以認定對於他方當事國已至適合制裁之場合。但在這裏紊亂情形下，雙方設或均是推卸責任，那麼除非有一個第三者，在牠們衝突的時候，剛在火線上親眼看見之外，是很難決定誰是最初攻擊的侵略國。當然那一個國家，已到了適合制裁的場合，更是無法斷定了。所以我們縱然有了不將紛爭提交各種和平解決，而從事戰爭等等的規範的侵略定義，似乎可以明白誰負侵略的責任，但是在事實上，並不如此清楚。由此看來，究竟怎樣去確定那方已達制裁的場合，實在是非常困難的事情。尤其是很多帝國主義的國家，他們的侵略行動，總以自衛爲藉口，（註一二）無怪一九二八年仲裁及保安委員會的羅傑史（Rutgers）的報告說：「預先定一個嚴密的或絕對的標準，以確定將來的侵略國，在現在的情形下，恐其結果，是無實際的。」（註一三）在事實上決定侵略國，既然非常困難，而盟約又沒有補救的規定，究竟制裁何時適用，真是渺茫之至。這不能不說是一個大缺陷。因此除在規範的定義以確定適用制裁場合之外，在客觀的

事實上，就又不不得有一個決定事實上的適用制裁的場合了。所以當相互援助條約起草時，軍事常設諮詢委員會與臨時混合委員會曾有報告（註一四）認為下列各事實，應認為適用制裁的事實上的場合。例如（一）一國兵力侵入他國之領土者；大規模的向他國國境攻擊者；挾毒瓦斯而利用飛機乘人不備，以攻擊他國的領土的。（二）下列各情事，均得證明為侵略者的主要元素：如實行產業的與經濟的動員者；利用不正式軍隊之編制，與使用或借端敵對行為開始的口實，及戰爭的危險狀態的宣言，而秘密地實行軍事的動員者；對於他國施以空中的化學的，及海軍的攻擊者；一國軍隊駐紮於他國領土內者；拒絕行政院所圈定區域內之軍隊之撤退者。日內瓦議定書也有前項最後一項辦法云：聯盟行政院，不能直接決定侵略國時，該行政院對於交戰國，有命其休戰之義務。凡拒絕承受該項休戰之命令，或違反其條件之交戰國，當即視為侵略國。（註一五）這些都是可以補救盟約的不足，但是以上各種條約，在法律上並不能成立，因為牠們並未批准，祇能作學說上的研究而已。這是多麼遺憾啊！但是到一九三三年七月三日，對於這個事實上決定適用制裁的場合的定義，因蘇聯與東歐中歐及近東各國訂立侵略界說條約，而再度復活。它所認為在事實上應認為

適用制裁的場合，有後列各款（註一六）

一、宣戰；

二、即不經宣戰，用武裝軍隊侵入他國領土；

三、用陸海空軍，向他國領土或船艦或空軍進攻；

四、在他國海岸或口岸，設置海軍封鎖；

五、對於侵略他國的武裝部隊予以輔助；

此外，並載有政治上、軍事上或其他理由，不得引作侵略行為之藉口，或辯護。此條約有十國受其拘束，雖無國聯盟約拘束的範圍大，但其影響於國聯制裁制度，是不可不注意的。由是則國聯制裁的適用場合，不僅要在規範上確定侵略的存在，並且還要在事實上確定侵略的存在。這是不能漠視的。此乃吾人所應注意者二。

第三、國聯盟約上之所謂違反各種和平紛爭調解辦法，而從事戰爭，這「從事戰爭」的意義究竟怎樣解釋？我們依前面蘇聯侵略界說條約所載，好像是「宣戰」或「不宜戰而使用武力」

均稱之爲「從事戰爭」。但是歷來許多公法學家，將「不宜戰而使用武力之報仇報復等等強迫手段」不稱之爲戰爭。然則此項強迫手段，在國聯盟約裏，是否也包括在「從事戰爭」的意思內？這確是一個問題。當一九二三年意大利因希臘刺殺意國軍官數人，破擊科府（Corfu）島時，在法律上曾引起爭論。意大利即堅認此項行爲，乃「強迫手段」，並非「戰爭」。故而拒絕國聯干涉，不能適用制裁。「強迫手段」之原意，不當作「戰爭行爲」（acts of war）者，如其由聯盟的一盟員國對於他一盟員國施行而未訴諸盟約第十二至十五條所規定的程序，是否與此等條款相容，當時法律專家委員會的答覆，極其含糊。牠說：「強迫手段的原意不當作戰者，可以盟約第十二至十五條之規定相容，亦可與之不相容。」（註一七）故而此項解釋，仍然不得要領，而學者間的解說，更是議論紛紜。有採積極說者，亦有消極說者。譬如克依斯（Koith）（註一八）史託布（Strupp）（註一九）就是採消極說。他們認爲「戰爭以外的一切強迫手段」，即令涉及武力行使，都是不算違反第十二條不戰爭的義務，故而不能包括在第十六條內之所謂「從事戰爭」，自亦不能適用制裁。採積極說的學者，則有赫爾希（Hersey）（註二〇）與福基勒（Fauchill）（註二一）。他們則認

爲國聯盟約既禁止盟員國，不先訴諸平和手段並經過一定的期限，而「從事戰爭」，則於適用盟約所定的平和解決之前，從事武力的報仇手段，自然是不合法的。大概採消極說的學者，多是戰爭狀態學派。採積極說者則爲戰爭行爲學派。因爲採戰爭狀態說者，認定戰爭是一種法律情形的存在，這種情形與平時的情形，是相反的。但此種情形之產生，雖然沒有武力發生，亦可以構成戰爭的存在。莫爾 (Moore) 說(註二)戰爭這個名詞，非指單純武力使用，乃是指一種法律情形的存在。參加者可以武力去爭權利，故如兩國互相宣戰，雖然沒有使用武力，而戰爭仍不能謂其不存在。反之，一國對他國用武力，如報仇等等，「即非戰爭狀態。於此情形，則祇能稱爲有戰爭行爲而無戰爭狀態。」至於戰爭行爲說者，則以爲戰爭的構成，是指單純的使用武力，一有武力發生，戰爭亦即發生。然則國聯盟約之所謂「從事戰爭」是指戰爭行爲抑指戰爭狀態如爲戰爭行爲，則武力的行使，自亦包括在內。否者武力的行使，即不能認爲從事戰爭而適用制裁矣。

我們依多數學者意見，所謂「從事戰爭」嚴格的分析，實乃指戰爭行爲而言。故武力之行使，非必不受制裁。其理由有二：

一、從「從事戰爭」之表面解釋言，應以「從事戰爭行爲」爲正確。威廉（William）說（註二四）從事戰爭者，乃是一國以強迫手段，不遵守平時安全之保障，以攻擊他國，並其財產及人民。「又有學者（註二四）更認從事戰爭者，卽是從事武力於其國境之外。」由是可知從事戰爭之解釋，應以從事戰爭行爲爲當。

二、從盟約的立法精神言，盟約第十六條之主旨，乃在保持國際間之和平，而破壞和平者，自非「從事武力」不可。故其禁止者，決不能除棄武力而不顧，再第十六條之所謂「違反盟約第十二條，第十三條或第十五條，而「從事戰爭」，則據此事實，應卽視爲對於所有聯盟其他盟員國有戰爭行爲。」可知盟約精神，指「從事戰爭行爲」者，不僅是對被害國中間發生戰爭，而且認爲所有盟員國中間也發生了戰爭。在這種情形之下，各盟員國與違約國，已經發生戰爭關係，所以一切國際法上，關於戰爭關係的效果，開始生效。其用意自屬顯然。雖然第二次大會有一相反的議決案，（註二五）認「違約國單方面的行爲，不能構成戰爭狀態，他祇能使其他盟員國，有權訴諸戰爭行爲，或宣告對違約國入於戰爭狀態。但國聯至少在衝突發生之初，竭力避免戰爭，及其經濟壓迫的方

法，以恢復和平。」依照此項用意，則從事戰爭之行為，並不是即與其他盟員國，當然發生戰爭，祇是單方面的行為。其他各盟員國，如果也以單方面的行為對待，或認該單方面行為，可以發生戰爭，自國已與違約國在戰爭關係中，那麼彼此間，纔算發生戰爭，可以適用制裁。所以從反面來講，如果盟員國不認該單方面行為爲「戰爭」時，則該單方面行為，即非戰爭。由此可知「從事戰爭行為」一語，盟約與議決案解釋不同。依盟約解釋，則違約國「從事戰爭行為」者，即是應認爲與其他盟員國間，已發生戰爭，而戰爭之構成，即該單方面之「從事戰爭行為」。但依議決案之解釋，則違約國之「從事戰爭行為」，不能即認爲與其他盟員國間發生戰爭。故此之所謂戰爭的構成，並不僅依侵略國所從事之戰爭行為而斷，乃依其他盟員國之主觀意見而決定。所以他的解釋，和盟約是矛盾的，而且削減了盟員國的義務。所以制裁是否適用，完全要看盟員國是否認該侵略國「從事戰爭行為」即爲「戰爭」以爲斷了。然而議決案與盟約精神相抵觸，在法律上，實當仍以盟約爲主。威籛說：「具有拘束力者，爲第十六條的本身，而不是日內瓦的討論和議決案，因此種討論和議決案的結果，並未變成法律。」（註二六）所以「從事戰爭行為」者，仍不能謂強迫手段不包括在內。故

在一強迫手段發生之場合，未可即謂其不能適用制裁。此乃吾人所應注意者三。

以上我們是分析適用經濟及軍事制裁的一般場合，至於除名制裁，則又不限於上述之場合。依第十六條第四項說：聯盟任何盟員國，違犯聯盟盟約內之一項者……可宣告令其退會。」可知除名制裁之適用場合，又不限於違反第十二條第十三條或第十五條，以及從事戰爭之場合。凡是違反聯盟盟約任何一條時，即可適用。（註二七）故其範圍，比前者爲大。

二 決定制裁的機關

是否違反盟約而應施以制裁，則可依照上節所述的場合未解決。但是誰有權可以判斷某國的行爲，在盟約上確已構成侵略的行爲，而須施以制裁？這個問題，顯然是很重要的。因爲法律上規定的條文，純是靜態的，如果要將事實適合理論，那就非要有一個機關來動態的運用不可了。可是在盟約上對於運用的機關，並沒有明文規定，而解釋又極不一致。

有的學者，認爲盟員國有保留決定之權。申言之，判決某國是否違反盟約而施以制裁，其決定

權，屬於各盟員國，而非國際聯盟所能決定。其理由有二：

(一) 他們認為第十六條第一項之「據此事實，應視為對於所有聯盟其他盟員國，有戰爭行為。其他各盟員國因之擔任立即與之斷絕各種商業上或經濟上之關係。」第二項：「行政院有向各關係政府「建議」俾聯盟盟員國派遣陸、海、空軍、組織軍隊，以維護聯盟盟約之責。」第四項：「經出席於行政院所有聯盟其他盟員國之代表，「投票表決」即可宣告命其出會。」以上所謂「擔任」「建議」「投票表決」者，實即昭示最後決定之權，乃在盟員國，而非在國聯。蓋國聯之所謂「建議」係勸告性質，不能拘束盟員國之行動。又所謂「投票表決」及「擔任」者，亦即表示盟員國有最後之決定權，國聯實無代為主張之權。

(二) 再根據一九二一年國聯大會的議決案，所謂：「決定盟約之是否有背係各盟員國之義務。」(註二八)「一切違反第十六條規定之情形，須急速依盟員國之請求，交行政院。如有背約之事，或發生背約之危險時，秘書長立即以情形，通知所有聯盟盟員國，接到秘書長通知之後，行政院速即召集會議。行政院請兩造盟員國，與背約國之鄰國，及與其有密切經濟關係之國，與引用第十六

條時，能爲有價值之合作的國家。各國代表到院。」（註二九）「行政院之意見，倘認爲一國有背約之罪時，形成此種意見之議事錄，將立即分送於全體盟員國。」（註三〇）由上所敍，可知行政院縱可發表意見，但盟員國有最後決定之權。

但另有一派學者，卻反對以上之解釋，認爲判斷某國，是否違反盟約而施行制裁。其決定之權，屬於國聯而非盟員國，與前敍解釋，完全立於相反地位。其理由也有二點：

第一、他們以爲盟約之所謂「擔任」「建議」及「投票表決」者，並未指示國聯無決定犯罪誰屬之權，而各盟員國即有決定之權。蓋所謂「擔任立即與之斷絕……」者，固爲各國之責任。但此責任，實乃指盟員國擔任制裁之執行言。即某盟員國對犯罪國，應即執行制裁之謂，並非對於犯罪國有確定構成犯罪，及施制裁之決定權，有擔任主張的理由。（註三一）又所謂行政院「建議」亦非建議決定屬爲犯罪國，以施制裁於盟員國之謂。乃係建議對犯罪國之施行軍事制裁之方法於盟員國之謂。至於「投票表決」者，亦爲盟員國代表一致主張，令其餘名制裁之方法。所以「擔任」「建議」及「投票表決」如解釋爲盟員國之執行制裁責任則可，苟認盟員國有自由決定

犯罪之誰屬權利，以施行制裁則不可。至於一九二一年之議決案，則顯違盟約精神，不足取法。且議決案所根據之原則，乃盟約修正案之原則。該原則即以盟員國之決定為主。其第二項云：「違約與否以行政院之意見決定之。在行政院討論該問題時，凡從事戰爭與受侵害之國家，雙方均不得投票。」此項修正案所謂「行政院之意見」，確不能拘束盟員國。但此法律上並未得通過，故屬無效。而議決案為對修正案之解釋，今被解釋者，既在法律上未能生效，則解釋者，更不能作為根據。尤其是二者的立法精神，完全立於相反地位，自不能依其解釋。

第二、從事實上分析，亦以決定權屬於國聯為正當。倘若盟員各國，各有決定之權，則事實上運用亦必互相矛盾。（註三）譬如甲盟員國有決定權時，對丙盟員國之行爲，即斷為犯罪行爲，則丙國即為犯罪國。於是甲國對丙國有施行經濟制裁之義務。但乙盟員國對丙國之行爲自亦有權可以決定。而其決定如果否定其為犯罪，不能認甲國施以經濟制裁為得當。且因甲國之施行經濟制裁，大受損害影響，於是對甲國提出抗議。當此情形，該抗議是否有效？如屬有效，則甲國所施之制裁，即為不當，不啻否認甲國有決定犯罪誰屬，以施制裁之權。若屬無效，亦違反乙國之決定犯罪誰屬，而

施制裁之權。此則盟約一方既對各盟員國之決定權，加以肯定，一方又對各盟員國之決定權，予以否定。立法原意，豈是如此？所以犯罪國之決定誰屬，以及施以制裁，斷不能各自爲之。其決定權，應視爲行政院或大會所有，而盟員國自有承認其決定之義務，斷無決定之權利也。

以上二說，究以何者爲是？迄無定論。如以意阿一案證之，則以後說爲是。當時國聯行政院，依阿國代表哈瓦利特 (M. Tsché Hawariaké) 所提第十六條之要求(註三三)後，即未要求各盟員國，自行判斷意大利爲侵略國，竟然自行任命英法丹麥葡萄牙羅馬尼亞智利六國，代表組織六國委員會，研究(一)意阿間已否發生戰爭？(二)國聯盟約第十二條第十三條或十五條是否已經違反？十月七日六國委員會，提出報告書於行政院，該報告書之結論，即確認意國政府，已違犯國聯盟約第十二條，而從事戰爭。(註三四)行政院，對該報告書一致予以通過，並通知各盟員國政府。至同月十日，國聯大會也承認了行政院的判斷。因之各盟員國乃紛紛參加制裁。可知五十二盟員國，對於意大利並未單獨決定其爲侵略國，故決定侵略國之權，自非國聯不可。但日本學者橫田喜三郎教授，對於以上程序，認係採取實際便利主義之結果，並非法律上如此不可。(註三五)故橫田氏之法律

見解，偏重於第一說。然而採取第二說者，在法律上，亦非毫無根據。總之以上二說，所爭執之焦點，仍不外議決案與盟約精神之不一致而已。但無論如何，今後判斷侵略之權，總以屬於國聯為當。而且歷來許多國際條約，也都傾向此說。例如相互援助條約云：「條約當事國，在從事於敵對行為時，行政院應於聯盟秘書長，接受通知後，四日以內，決定侵略國之誰屬。」（註三六）日內瓦議定書云：「凡開始為敵對行為者，行政院除全體一致採用反對之決定外，將一定違反之國家即認定侵略國。」（註三七）又如財政援助條約（註三八）也是主張屬於行政院，所以事實告訴我們，決定制裁之機關，普通都主張是在行政院的。

三 執行制裁的義務

盟員國對於應施制裁的侵略國，究竟應該負擔何種義務？這實是國聯制裁制度，重心寄托的所在。因為國聯本身，並沒有實力獨自執行制裁，故而盟員國，不得不有執行制裁之義務。

關於盟員國執行制裁的義務，盟約上雖無規定，但可分析為後列二種：

第一是執行經濟制裁義務。第十六條第一項云：「聯盟盟員國如有不顧本約第十二條第十三條或第十五條之規定，而從事戰爭者……其他各盟員國擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來，並阻止其他任何一國為聯盟盟員國，或非聯盟盟員國之人民與該國之人民財政上，商業上或個人之往來。」故盟員國在違約行為發生後，即有實施制裁之義務。至於此項義務的性質如何，依一九二一年的議決案云（註三九）履行第十六條盟約上的規定，為盟員國的義務。如有玩忽即為違約。故盟員國對於違約國之執行經濟制裁的義務，性質又是強制的。同時此項義務，更為自動性。（註四〇）日本學者，松下正壽教授，即說：「盟員國之執行經濟制裁，姑無論行政院，因得任命技術的委員會，而使該項之義務為有效。但凡盟員國於最小限度亦不可不負該項所規定之義務，而行使經濟封鎖。而關於該義務之執行，盟員國更無待何等行政院提案之必要，即提案乃於盟約第十六條第一項已經受諾也。」（註四一）信夫淳平也說：「盟員國不必互相討論，亦不須行政院或大會之議決，惟於違約行為發現之時，即發生其義務。」（註四二）所以盟員國執行經濟制裁的義務，如果國聯預先已有籌劃方法，使其執行，固不可避

免，即無國聯的籌劃，則亦有自行籌劃履行其義務之權。所以盟員國執行經濟義務的發生，是違約發生時開始，而不是在國聯籌劃制裁時纔開始。

盟員國有同樣的，及絕對的執行經濟制裁的義務，已如上述。在國聯第二次大會時，有一例外修正案。該修正案（註四三）云：「行政院對於有若干國家，得許其延期以實施制裁，但須以其延期足以使上項制裁得早達目的，或使其困難與損失得以減至最小限度者為限。」此項修正案所定之延期標準，有所謂「達到目的」或「減少困難」與「損失」最易授盟員國卸責以口食，所以該修正案，未得通過，然而同時大會尚有一議決案，竟予通過，依此議決案之規定，則盟員國於執行經濟制裁之義務外，又有例外矣。此項例外之情形，則有後列二種：（註四四）

一、有若干特別辦法，專以委托與數個國家。

二、為延緩制裁，必因其與公共行動有益或減少困難。

這個議決案，顯然違反盟約的精神，更足以鬆懈制裁之力量。（註四五）無怪在對意制裁一案中，奧大利、匈牙利以及阿爾巴尼亞，故意推諉責任，如果奧匈二國的軍火輸出，不為聖日爾曼和約所

限制的話，那麼制裁的失敗，恐怕還要迅速，而巴拉圭政府，因內政問題，推諉制裁之執行，更不能認為適當。

在執行經濟制裁的義務裏面，還有一個互相援助的義務。這個義務，非常重要，因為「經濟制裁一法，在受之者，固有苦痛。而在加之者，其苦痛反較受者為多。」（註四六）所以在這種情形之下，各國非互相援助不能維持制裁的繼續進行。故而在第十六條第三項前段裏規定了互相援助的義務，該條云：「聯盟盟員國約定，當按照本條適用財政上及經濟上，應採之辦法時，彼此互相扶助，使因此所致之損失與困難，減至最少之點。如破壞盟約國，對於聯盟中之一盟員國，施行任何特殊辦法，亦應互相援助以抵制。」

依照前項規定，可知需要互相援助的情形，不外下列二種：（一）是在普通情形之下就是因為執行制裁，而自動的發生了損失或困難時，譬如對違約國實行經濟封鎖，反將自國的貨物，無法推銷，或是自國財政陷於破產，而不能再執行經濟制裁時，即須互相援助。（二）是特殊的情形，即是執行制裁，並有損失或困難，但卻是因為執行制裁，而使違約國施以報復手段，因此被動的發生了損

害，也不得不互相援助以抵制之。所以互相援助的目的，是在減少阻礙制裁的進行。

還有一種，是執行軍事制裁的義務。第十六條第二項云：「如遇此情形（指違反第十二條第十三條或第十四條而從事戰爭時），行政院應負向各關係政府建議之責，俾聯盟盟員各國，各出海陸空軍之實力，組成軍隊，以維護聯盟盟約之實行。」此項規定，並不是原則的規定，而是補充的規定。因為盟約上是以經濟制裁為原則。軍事制裁不過是補充的辦法，威爾遜最初的草案裏，也是沒有軍事制裁的規定的。所以執行軍事制裁的義務，和執行經濟制裁的義務，其性質迥不相同。這個不相同的所在，是因為前者的性質是絕對的，後者的性質卻是相對的。蓋執行軍事制裁的義務，行政院有提出建議施行之權。對於行政院的建議，盟員國有考慮之餘地，非必須有承諾其建議之義務。（註四七）但是此之所謂非必須有承諾其建議之義務者，也並不是表示盟員國有不負執行軍事義務。因為犯罪國之誰屬，及施行制裁之決定，盟員國久有承諾其決定之義務，不得再行拒絕。至於國聯所建議之軍事制裁，實為制裁之方法，非制裁之通用的決定，乃為各國便利計，而預籌其履行義務的方法。所以盟員國雖有自由決定承認其建議與否之意思，但遭拒絕，而不能參加此制

裁之計劃，亦不能即認爲可以免除行使軍事制裁之義務。故在此情形之下，盟員國對於其制裁方法之建議，有相對的承受之義務。但是不能主張自己，立於中立國之地位的權利。（註四八）不過盟員國對國聯建議的相對的承受的義務，實在是一個缺陷。赫爾（Hull）說得好：「此建議若可拒絕，則何必有此提議。按拒絕之時，可以發生兩種結果：就是國聯或以拒絕爲背盟，或以國聯行政院爲無能力的機關。且建議既已受人侮蔑而無結果，則有自尊心者，誰肯爲行政院的理事呢？」（註四九）

在執行軍事制裁義務裏面，還有容許盟員國軍隊，通過版圖內的義務。第十六條第三項後段云：「共協同維護聯盟約之任何盟員國之軍隊，應取必要方法，予以假道之便利。」依照此項規定，則凡是國聯盟員國，不論是否局外中立國，都有容許軍隊假道的義務。所以在執行軍事制裁的情形下，打破了傳統的中立國不得容許任何軍隊假道的原則。這不能不說是歐戰後國際法上的一個大轉變。

但是對於瑞士一國，卻是例外，不能在這個拘束之內。因爲把爾福（Ballou）在一九二〇年二月十二日第二次國聯行政院中曾加說明，並提出左列決議案，全場同意。（註五〇）

「國聯行政院承認聯盟加入國之中立，與一切聯盟國，當協力履行聯盟規約之原則，不能兩立。但瑞士於數百年來，已有其傳統的特殊地位，而又為國際法所明證。且簽押凡爾塞條約之加入國，於其第四三五條已承認一八一五年之條約，尤承認一八一五年十一月二十日第二次巴黎條約保障瑞士之中立，並設立維持和平之國際義務。國際聯盟加入國，當擁護聯盟之最高主義時，有期待瑞士國民不採超然之態度之權。瑞士政府於一九一九年八月四日與議會之咨文，及一九二〇年一月十三日之覺書，曾聲明國際聯盟，若要求他聯盟國對於違約國，立即截斷與其作商務及財政關係，或他聯盟國要求瑞士，共同執行義務，瑞士皆承認之。在任何事情之下，於國際聯盟所能實行之範圍內，瑞士願防護其領土，不辭犧牲。但不願關與任何軍事行動，亦不許任何外國軍隊假道瑞士之領土，或在瑞士領土之內，作軍事的行動之準備。國際聯盟曾承認此項聲明。」

「聯盟行政院，當承認此聲明時，又為一般平和之利益起見，肯認瑞士之永久中立，及國際法，尤其是一八一五年之條約，所承認之瑞士領土不可侵權，從而亦承認此中立，可與聯盟盟約

兩立並存。」

「國際聯盟之加盟，當於本盟約發生效力之一九二〇年一月十日始，二個月內爲之。然國際聯盟又鑑瑞士憲法之特別性質，故瑞士政府，若能於最短期間內，使各州及其人民，確認其議會之聲明者，則瑞士可根據盟約第十一條所定以原聯盟國之資格而加盟。」

依照該議決案，所以瑞士是例外，不能一定強迫他遵守容許軍隊假道的義務了。

四 施行制裁的時間

侵略國判斷之後，甚麼時候開始施行制裁？同時開始施行制裁的時期，由那個去決定？更應在甚麼時候停止制裁？在何種情形之下，應當停止？誰有權可以決定停止？這些問題都是屬於程序方面的問題。但是如果運用不得當，就很可能引起國際糾紛的。

關於開始施行制裁的時期，在盟約第十六條第一項上，祇說：「盟員國擔任立即與之斷絕經濟關係。」但是所謂立即者，又當怎樣解釋？依國際封鎖委員會的解釋，是務期一致行動，能求其愈

快愈好，以圖實現。(註五一)依照這個解釋那麼施行制裁的開始時期，也就應當以最近的時期爲當了。

但是誰有權可以決定開始制裁的日期呢？在盟約上完全沒有規定。依照一九二一年的修正案，則有：「行政院將通知各盟員國，以實行本項規定經濟制裁之日期。」(註五二)依同時議決案也有：「行政院建議經濟制裁之開始時期，並以此通知全體盟員國。」(註五三)的規定。此外又云：「行政院請求各國政府，預備遇經濟制裁案通過以後，能於最短期間實行。」(註五四)再以對意制裁一案的慣例講，決定開始制裁之權，也是屬於國聯的。調整委員會，會命各盟員國，將第一項建議，限於立即實行具報，第二項建議，原則上，限於十月三十一日實行，第三及第四建議，則由各國自定，一可以實行之日期，於十月二十八日以前，呈報調整委員會參酌，俾決定一致同時實行的日期。(註五五)第二次會議時，就決議限於十一月十八日前，各國完成關於施行第二項建議之法令，定十一月十八日一致實施第三第四項建議。(註五六)所以決定開始施行制裁日期之權，是屬於國聯的。

至於甚麼時期停止制裁，在盟約上完全沒有規定。當然預先限定停止的時期，事實上是不可

能的。不過在某種情形之下，究竟應否停止（註五七）是值得爭論的問題。例如在達約國已經表示屈服時，制裁的目的，顯然已經達到。在這種權形之下，即行停止制裁，自然沒有甚麼問題。然當達約國完全勝利，而制裁的進行，卻反而失敗的情形下，那麼制裁，究竟應否停止，抑或再行加緊進行，那就發生困難問題了。因為我們如果停止制裁，則侵略國，氣燄萬丈，國聯威信，一敗塗地。假如再要繼續的話，那麼既成事實，顯然又是容易推翻。在這種情形之下，究竟如何解決呢？尤其是在對意制裁一案中，各國爭論紛紜，到結果還是停止制裁，自認失敗！他們的理由，是很不當的。因為牠們認為「制裁辦法的目的，原在制止戰爭，俾意阿戰端，得以和平解決。但就現狀觀之，吾人所作共同努力，已告失敗。以故制裁辦法，若果繼續實施，勢將成爲懲罰手段。此與國聯盟約第十六條所規定者，未免抵觸，自應予以撤銷。」這個先例，顯然表現了二個惡果：第一是屈解盟約的精神，他們以爲盟約的目的，是爲了消滅戰爭。祇要沒有戰爭，則不論在任何場合之下，制裁都是可以結束，殊不知盟約的精神，固然是希望消滅戰爭，可是要消滅戰爭的終極目的，還在保障盟員國的安全，及維持國際的正義。這是牠們所疏忽了的。自不能不說是一個重大謬誤。第二、依這一次先例的影響講，則侵略

國今後必將努力攻擊制裁，並且企圖迅速完全其目的，以造成既成事實，則制裁自會取消，何必害怕。(註五八)此則又非鼓勵侵略而何。

其次我們要問停止制裁的決定，究竟誰有權可以主張？在盟約上也完全沒有規定。日内瓦議定書關於這點，卻是有很明白的規定。牠說：「宣告停止制裁及恢復平時情況，惟行政院具此資格。(註五九)這點也是關係重大的，因為權柄如果不能統一，執行制裁各國，獨自有權聲明停止，彼呼我應，在整個國際觀感上確是有礙雅觀的。對意一案中，形式上雖由國聯大會，授權調整委員會，決定停止辦法，而調整委員會，即決定自七月十五日起，撤消對意制裁，向關係各國政府提出建議，但是這個建議的效力，顯然是太弱了。這一點也是使我們感覺遺憾的。」

五 實施制裁的機關

侵略國決定之後，盟員國對違約國，就有執行制裁的義務。而盟員國與盟員國之間，又發生了互相援助的義務，同時在軍事制裁的情形之下，還要組織一個國際軍隊。總之各方面，在這種情形

下，都要進行制裁，爲了彼此聯絡，以及推動整個制裁前進的，實在是需要一個機關，專來負擔實行的責任的。

但是這個機關，在盟約上仍然沒有明文的規定。依議決案看來，卻有「爲實施第十六條起見，行政院得因必要而設一專門委員會，該委員會爲常設機關，包括關係國代表在內。」（註六〇）之規定。由此看來，那麼負責實施制裁完全責任的，就是這個專門委員會了。

對意制裁案中，國聯大會在十月十日曾有一決議案。國聯大會鑒於一九三五年十月七日行政院之意見，及第十六條下盟員國所負之義務，並爲求制裁辦法之調整，特建議國聯盟員國（除兩造）應各派代表一人輔以專家，組織一制裁方案調整委員會，以（一）考慮及便利此項調整，並（二）於必要時，提請行政院及大會注意及審議發生之情勢。（註六一）依照這個議決案，那麼所謂專門委員會者，其名稱職權與組織，在這個議案重新規定了。然則這個調整委員會，在法律上的地位，又是如何呢？據大會議見，則牠「既非國聯大會所屬之機關，亦非行政院所屬之機關，而是盟員國間爲協商施行第十六條辦法而成立的一種會議。」（註六二）所以牠的地位是獨立的。

制裁方案調整委員會，是由各盟員國派代表組織成立的，所以份子複雜，人數太多，運用起來，非常不便。因此又設立一小調整委員會，由十六國代表組織。後來加上主席葡萄牙代表凡斯貢賽 洛斯 (Vasconcellos) 及墨西哥稱為十八國委員會，這十八國委員會的責任是：(一)監視判裁的實施，(二)繼續向各國提出適當之新建議，且可設置小委員會，履行此項任務。因此各小委員會，也就先後得以成立。例如財政辦法小委員會，技術小委員會，軍事專家小委員會，補償小委員會，經濟辦法小委員會，互助小委員會，法律小委員會，監視判裁專家小委員會，購貨契約小委員會，以及油禁專家小委員會等等，現請列表如後：

各 盟 員 國

制 裁 方 案 調 整 委 員 會
共 計 五 十 三 國 主 席 葡 萄 牙 代 表

十 八 國 小 調 整 委 員 會
法 英 俄 波 西 比 加 希 荷 羅 土 南 阿 墨 瑞 士 瑞 典 南 非 葡 萄 牙
主 席 葡 萄 牙 代 表

財政辦法小委員會 荷蘭 波蘭 羅馬尼亞 共七國
主席希羅代表 英 法 南非聯邦

經濟辦法小委員會 阿根廷 比利時 加拿大 西班牙 法國 荷蘭 土耳其
西 哥 波 蘭 葡 萄 牙 羅 馬 尼 亞 瑞 士 瑞 典 墨 其 蘇 聯 共 十 四 國

互助小委員會 西班牙 法國 希臘 波蘭 葡萄牙 羅馬尼亞 南非聯邦 蘇聯 南斯拉夫 共九國

軍事專家小委員會 法 英 蘇

抵帳協定小委員會 智利 法國 荷蘭 英國 瑞典 土耳其 南斯拉夫等七國

購貨契約小委員會 墨西哥 波蘭 蘇聯 等四國 羅馬尼亞

過境運輸小委員會 南斯拉夫 瑞士等國

技術小委員會 英 法 希 波 羅 瑞 典 瑞 士 瑞 奧 土 蘇 南 瑞 士 等

監視制裁專家小委員會
補償小委員會
法律小委員會

禁油專家小委員會 英 法 伊 朗 波 斯 伊 拉 克 蘇 聯 墨 西 哥 荷 那 德 魯 羅 瑞 典 委 內 瑞 拉 (觀 察 員)

(註一) Hyde and Wehle "The Boycott in Foreign Affairs" (the American Journal of International Law, Vol, XX VII, No. 1)

(註二) Article 12, Para, 1.

(註三) Article 12, Para, 1.

(註四) Article 13, Para, 4.

(註五) Article 15, Para, 10.

(註六) Article 17, Para, 3.

(註七) 參閱汪履炎著國際公法論下冊第一二五頁至一二七頁(會文堂出版)

(註八) Declaration of the Eighth Assembly Concerning Wars of Aggression, September, 1927.

(League of Nations, Monthly Summary VII, October, 1927, 307)

(註九) Article 10, Para 1.

(註一〇) Article 1. Para 2.

(註一一) 劉曼仙編譯安全保障問題在國際法上的研究第一二頁至第一三頁。

(註一二) Shortwell, Wars an Instrumnt of International Policy, pp. 209—210.

(註一三) Rutgers Report, League of Nations Document, 1928, IX, 3,

(註一四) 劉曼仙前書第二二頁。

(註一五) Article 10, Para, 3 and 4,

(註一六) Article 2.

(註一七) League of Nations Official Journal, April, 1924. p. 524.

(註一八) A. B. Keith, Wharton's Elements of International Law Vol. 1. p. 601.

(註一九) Karl Strupp Elements du Droit International Public, tome VI, pp. 391—392, p. 501.

(註二〇) Herhey Essential: of International Public Law and Organisation, p. 539.

(註二一) Fanchell, Traité de Droit International Public. Tome 1, pp. 695—696.

(註二二) J. B. More, A digest of International Law, Vol. VII, pp. 153—154.

(註二三) J. F. Williams, Some Aspects of the Covenant of the League of Nations, pp. 159,

293—317.

(註二四) Sanctions, Published by the Royal Institute of International Affairs, p. 18.

(註二五) Resolutions Concerning the Economic Weapon, Adopted by the Second Assembly, Oc-

tober 4, 1921.

(註二六) Willam^s, op. cit, 157

(註二七)拙著國聯制裁問題之研究（復興月刊第四卷第三期）。

(註二八)同註二五。

(註二九)同註二五。

(註三〇)同註二五。

(註三一)松下正壽著國際團體之強制力（張仁任譯外交月報第四卷第五期）。

(註三二)同前。

(註三三) Ethiopia's Appeal to Article 16 of the Covenant of the League of Nations-M. Teché

Hawariatis Speech, October, 1935; Minutes of Eighty-Ninth Session of the Council C/89

thion /p. V. 5 (1).

(註三四) Report of the Council Committee, October 7, 1935, (Report of the Committee of Six)

A. 78, 1935, VII, C./89th Session/p. V. 7 (1).

(註三五)橫田喜三郎著國聯對意制裁論（日本國際評論四卷十一號）。

(註三六) Article 4.

(註三七) Article 10, para 2.

(註三八) Article 1

(註三九)同註二五

(註四〇) J. F. Williams, Sanctions Under The Covenant (the British Year Book of International Law 1936, p. 136.

(註四一)松下正壽前著

(註四二)信夫淳平著國際聯盟紛爭與國際聯盟(廣正武譯)第三五三頁。

(註四三)修正案第十六條第四節。

(註四四)同註二五。

(註四五)Edmund G. Mower, International Government 1931, pp. 528—539.

(註四六)信夫淳平前著第三五五頁。

(註四七) J. F. Williams, Sanctions Under The Covenant (the British Year Book of International Law, 1936, p. 145.

(註四八)松下正壽前著。

(註四九) D. J. Hill, Character of the League of Nations (Present Problems in Foreign Policy. P. 115)

(註五〇)信夫淳平前著第三五二頁至三五三頁。

(註五) British Commentary on the League of Nations Covenant in Butler, Handbook to the

League of Nations P. 125.

(註五二) 第十六條修正案第三節。

(註五三) 同註二五。

(註五四) 同註二五。

(註五五) Co-ordination Committee, Principal Documents of the First Session (Oct. 11—19, 1935) 40

(註五六) Co-ordination Committee, Decisions and Resolutions of the second session (Oct. 31,

Nov. 2,) 89

(註五七) 英國盟約草案對於停止軍事制裁之情形有詳細規定。讀者可參閱本書第三章。

(註五八) David H. Miller, Problems of Disarmament (Foreign Policy Association) May, 1926,

26—27

(註五九) Article 14

(註六〇) 同註一五。

(註六一) Co-ordination Committee, Provisional minutes, Oct. 11, 1935

(註六二) Vrbatim Record of the 16th Ordinary Session of the Assembly Oct. 10, 1935,

第五章 國聯制裁的類別與辦法

國聯制裁制度，依照盟約上的分類，那麼可以分爲三種：第一種是經濟制裁，第二種是軍事制裁，第三種是除名制裁。這些都是就制裁性質的不同而分類的。可是在一九二一年的議決案裏，還加一個外交制裁。所謂外交制裁，就是斷絕違約國的外交關係。牠的用意，無非是對違約國嚴重表示，盟員各國已經不願和違約國再有邦交的往來了。這是要促使侵略國有最後的覺悟發生而已。至於外交斷絕的範圍，則祇限於召回大使或公使，對於領事官，那就在可能範圍內維持之。（註一）

這種制裁的效力，也並不能漠視的，因為牠可以表示世界各國一致屏除侵略的決心，一方面使侵略國，感覺自國孤立的危險；一方面又打銷盟員國對侵略的妥協希望，不能說是毫無意義的。但是在對意制裁一案裏，對於這一種制裁，簡直沒有提起，不知是甚麼緣故？現在我們也僅就盟約上的三種制裁，來一一的加以研究。究竟牠們的內容是怎樣？在事實上的效力又是若何？這是我們最值

得注意的問題。

一 經濟制裁的內容與效力

經濟制裁者何物？的內容是些甚麼？這也就是問牠的範圍是怎樣的？同時經濟制裁的效力又是怎樣？在何種條件之下，纔能達到牠的目的？這幾個問題，有的是屬於法律上的問題，也有的是屬於純粹事實上的問題，現在我們且將理論與實際混合一起來研究。

第一、所謂經濟制裁的意義，依照廣義的解釋，那末就是指示對於侵略國的一切物質的活動，加以剝奪的意思。所以牠的內容，包括很廣，依照對意制裁的國聯調整委員會的建議，及禁油的設計方面看來，我們可以知道除第五項實施制裁的互助辦法之外，一是有禁運軍火，財政絕交，禁止輸入以及禁油等辦法，是在經濟制裁範圍內的。所以凡是合於以上範圍的，都可以加以剝奪。這是很顯然的。但是我們還要知道，這個範圍也並不是絕對沒有限制的。在一九二一年議決案，不就說人道關係，還是可以繼續存在嗎？（註二）又如對意制裁案中，國聯大會也不是有除慈善事業

如紅十字等的例外議決案嗎？調整委員會的建議裏不是將文化事業除外嗎？（註三）所以關於人道文化事業，經濟制裁是把牠除外的。同時經濟制裁的對象又如何呢？這當然是違約國了。即是斷絕違約國與其他各國的人民間關係。可是此之所謂「人民」實在是應以居住該處的人民，而不是以國籍爲限的。（註四）故而違約國的旅外僑民，當然也是不包括在內的。（註五）此上所說，都是經濟制裁的大體範圍及其例外。總之，依照盟約第十六條第一項的規定看來，所謂「斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其人民與違約國人民之各種往來，並阻止其他任何一國爲聯盟盟員國，或非聯盟盟員國之人民，與該國之人民財政上商業上或個人之往來。」牠的範圍，實在是很大，隨時隨地依情形的需要，都有伸縮的可能的。例如通郵以及其交通，也都可包括在內的。（註六）

第二、怎樣纔能達到經濟制裁的目的？要回答這個問題，當然首先就要以被制裁國的經濟狀況爲斷。（註七）因爲不知道被制裁國的情形，制裁一定無從着手。所以制裁的步驟，絕對應依當時的情形來決定，這是無容懷疑的。但是一九二一年，卻有一個議決案說：「實施經濟壓力，須逐漸加緊。斷絕違約國人民的糧食接濟，乃爲最嚴厲的手段，祇於各種辦法，行而無效，於最後時用之。」

(註八) 道個議決案，預先就定了一個步驟，以爲一切情形，都是可以依照梯形發展的。殊不知，天下的事，決不會如此簡單，而且認糧食接濟是最嚴厲的手段，放在最後去實行。那末假如被制裁國，卻是一個糧食充足的國家，那又怎樣辦呢？如果還鄭重的放在後面，豈不是一個大笑話嗎？所以對意制裁之所以失敗，未嘗不是受了這個梯形議決案的影響。所以實施經濟制裁的要件，我們決不可不以被制裁國的狀況爲斷。這是實施經濟制裁，所應當注意的要件。同時在方法上，還有二個手段，也是必須依情形而互相聯合着去做的。這二個方法，就是消極的方法，及積極的方法。(註九) 所謂消極的方法者，就是盟員國對於違約國經濟絕交之謂，至於積極的方法，那麼不僅是絕交，並且還要強迫使違約國，不得與外界往還，絕對的加以封鎖。所以前者行使方法，比較容易，但是在對付蓄意侵略，預先已有準備的國家，是很難奏效的。而後者的行使，就要靠軍事力量了，雖然此種方法，容易引起戰爭，或者爲非盟員有所不滿。(註一〇) 但其手段，顯然是非常澈底。在對意一案中，經濟制裁，始終就是在消極方面進行，因此給侵略者以迅雷不及掩耳的手段，達到了目的。所以要使制裁生效，我們除在消極方面進行之外，同時在積極方面，也應當雙管齊下的。這些都是在對意制裁一

案裏所得的經驗。

一、軍火禁運 經濟制裁最主要的部分，無過於軍火禁運。就是拒絕以軍火供給侵略國。因為軍火的效能，是發揮侵略者的野心工具，如果不以軍火供給侵略國，即不啻剝奪其侵略武器，那麼牠的侵略進行，也就決不會不受障礙了。所以軍火禁運，是非常重要的。同時世界上能生產軍火的國家也沒有完全不需要供給，而可以自給自足的。就是軍火自給，能夠輸出的主要國家，也不過祇有六個國家。（註一一）

		一九三三年	一九三四年	一九三五年
		(單位百萬馬克)		
美	航空機	三一·二	四二·一	五五·四
	槍砲彈藥	八·五	八·一	六·九
英	航空機	二〇·五	二四·三	三八·四
	軍艦	九·五	七·五	二二·六
	槍砲彈藥	四八·六	四〇·三	四五·六

比	南		意		法	
	航空機	槍砲彈藥	航空機	槍砲彈藥	航空機	槍砲彈藥
九·〇	〇·六	一三·四	七·三	六·一	一一·九	三五·二
·一一·一	〇·六	三六·八	四·二	六·六	一四·六	二八·八
二一·六	〇·二	四四·二	三·八	六·三	二八·二	二一·四

而這些出口國家，雖然平時貯藏較多，但是在戰時，是否夠用也還是無把握的。例如英法兩國，總算是軍火能夠自給的國家，但是在歐戰的時候，還不得不向美國購買軍火。所以軍火禁運，不論是對軍火原來缺乏，以及本來能以自足的侵略國家，都是能夠發生效果的。當然對於意大利的禁運軍火，也不應該是例外。

調整委員會將禁運軍火列為對意制裁的第一個建議。(註二二)內中辦法共有四項：(一)取消

對阿軍火禁令。(二)對意大利實施軍火封鎖。(三)設法阻止軍火經由他國轉道意國。(四)國聯各盟員國應儘量以各該國按照上項建議所採取之措置，通知制裁方案調整委員會。此外並附有一軍火禁品表。以上各種辦法有五十二國接受，其中五十國並將實施情形通告調整委員會。四十四國，並將關於制裁的法令，送達調整委員會，非盟員國如美德也都聲明執行。由此看來，世界上的軍火輸出國，都執行了禁運的命令，意國倘要他國供給軍火，顯然是不可能的。但是意大利何以在非洲仍能勝利呢？

我們知道意大利能夠繼續作戰的一個主要原因，並不是禁運軍火本身的錯誤，而實在卻是沒有對牠實行積極封鎖的緣故。因為第一，我們從表面上看來，雖然各國都已執行了嚴厲的禁運命令，但是實際上，各國圖利的軍火商，是否願意執行？這是大大的疑問。同時偷運的事情，因為沒有實行封鎖，又是難以禁止的，故而意大利的軍火接濟，豈能說完全斷絕了呢？

第二，非盟員國日本阿爾巴尼亞的態度，都是傾向意大利，故而軍火商人，縱然不能直接偷運，但是也可以由日本阿爾巴尼亞等國間接轉運的。雖然這種轉運，也是法律上禁止的，但是因為沒

有實行封鎖的關係，在事實上仍舊是禁止不了。尤其是德瑞的軍火，是意大利平日輸入最多的國家，這幾國的軍火商人，又如何會放棄生意不做呢？

第三、從前一個表上看來，意大利是世界最大軍火輸出國之一，所以牠的軍火生產，一定很發達。同時因為牠自己能夠製造軍火，許多不參加制裁的國家又可以供給牠的原料，因之牠仍然可以生產，而這種原料的輸入，因為沒有封鎖，又可以源源而來，豈能馬上斷絕？

第四、意大利的軍火，早有準備。一九三五年意大利軍火輸入，計槍砲彈藥十四億七千五百萬里拉，航空機十億六千四百萬里拉，合為二十五億四千三百萬里拉。（註一三）同時因為沒有封鎖，外面的接濟，並沒有完全斷絕。所以意大利在最短時期內的軍火，如何會缺乏呢？

由以上所說的幾個原因看來，可見消極方法的制裁捉襟見肘，這豈是軍火禁運的本身錯誤呢？

二、輸入斷絕 對於侵略國，如果禁運軍火，不能發生效力，或者因為該國自己能夠生產軍火，那麼就非斷絕牠的原料供給，使牠不能製造軍火不可了。因為軍火原料，如果不加禁止，侵略者仍

然可以製造，用之不盡，取之不竭。如何能使牠放下屠刀立地成佛呢？所以輸入斷絕，是經濟制裁的必要手段。

但是怎樣纔能斷絕輸入斷絕些甚麼軍事原料？那些原料纔是軍事原料？依一般軍事工業講，所謂軍事工業者，不外下列四種：一、冶金工業，二、化學工業，三、電氣工業及四、煤油工業四種（註一四）。至於這四種工業所需要的原料，那麼就有後列數種（註一五）。

煤炭——可以鍊鋼，發生力量，並用以運輸，且可用為柴油，又可供甲烴，石炭酸等爆裂品和化學之用。

石油——這是海、陸、空運輸工具上的燃料，圓滑料以及一切機械的原料。

棉——可用於製造爆裂品。

羊毛——這是各種用處的必要原料。

橡皮——用處很廣，主要的是用在電機及運輸方面。

甘油——用以製造炸藥。

纖維素——用以製造無煙火藥。

鐵鏽與褐鐵鏽——用以製造軍器、彈藥、鐵道、機械、器具以及種種建築工程。

鉛——用以製造彈藥，最大的用處，是製造爆裂性的酸。

銅、鋅、錫、鎳——用於槍、砲、彈藥、機械以及電氣建設。

鎳——可用於某種彈藥及煉鋼。

鋁——用於航空。

銻——用於爆裂性器具。

鉑——化學器械必需品，尤可用於製造硝酸及其化合物。

銻、螢石、鎂、錳、鉬酸鹽、鎢、鉻——用以煉鋼及各種冶金。

石棉——用為機械的外罩，及砲的緊塞具。

石墨——用以製造坩堝。

雲母——有非常的柔韌性，及抵抗酸性。

硝酸——種種爆裂品的重要原素。

硫黃——用於製造硫酸，並可用以製造硝酸及爆裂品。

砒素、溴氣、氯素、磷素——用於化學工業及用於各種毒瓦斯。

以上都是製造軍火的重要原料，倘若一個國家，完全有這些原料，當然牠的軍火，就能夠自足自給了，還怕禁運嗎？然而事實上，世界果有完全不缺原料的國家呢？我們且看下列一表就知道了。

(註一六)

從這個表上看來，現在世界各國的軍火原料，沒有一個國家，是完全俱備的。不過在程度上，或有差異而已，這是不能否認的事實。因此美國學者愛麥利 (Brooks Emery) (註一七) 依照這個表格，就把世界主要列強所缺乏的原料情形，列為七個國家。他認為：

1. 美國幾乎能完全自足，祇有橡皮、鉻、錫、鎢難以獲得。

2. 蘇聯也祇缺乏橡皮、鎳、鎢、錫及鉻。

3. 大不列顛則需要食糧及種種原料，但當帝國間商業航路繼續維持時，祇缺乏石油、硫黃、

棉、炭酸鉀、磷酸鹽、錫及銻。

4. 法國並包括其殖民地，則需要外國石油、銅、鋁、硫黃、棉、錳、錫、羊毛、錫及銻。

5. 德國則依靠外部，一部分食品及全部或大部的石油、銅、鋁、硫黃、棉、鉛、橡皮、錳、銻、鉻、鎢、羊毛、磷酸鹽、錫、錳及雲母。

6. 意大利則需要，尤其是現在更需要，各種食糧及原料，如鋼、鐵、煤油及銅、棉、橡皮、錳、鎳、鉻、鎢、羊毛、炭酸鉀、磷酸鹽、錫及雲母等。

7. 日本則需要鐵、石油、鉛、棉、鋁、錳、橡皮、錳、鎳、羊毛、炭酸鉀、磷酸鹽、錫、錳。

依照這個統計看來，美國蘇聯及英帝國所缺少的原料確是很少。如果施以封鎖，這是比較困難的。至於其他各國，這就決不會毫無影響了。尤其是意大利，依照牠的缺乏情形看來，更不能列為例外。所以為要達到制裁的目的計，我們就非將該國所需要的原料，予以斷絕不可。

對於意大利斷絕輸入的辦法，是國聯第四個建議，其中共有四項辦法。但是這幾種辦法，完全沒有達到目的。這究竟是甚麼原因呢？是禁運原料本身的錯誤？抑是制裁手段的缺陷呢？我們先把

牠的辦法加以研究後就可以知道了。牠的辦法是這樣的。(註一八)

(一)各盟員國政府對於下列物件輸往或轉輸於意大利或其屬地時，應採用第一建議第二項之規定，一律加以禁止：

A. 馬、騾、駝以及各種運輸動物。

B. 橡皮。

C. 礬土、鋁、養化鋁、鐵苗、及碎鐵、銻、鎂、鎢、銻、銀、釩 (Vanadium) 及其鐵苗與鐵之合金、(鎢

鋼 Ferro Molybdenum) 高矽鋼、(Ferro Silicon) 錳砂鋼、(Ferro Silicon Manganese)

錳、砂、鋁、鋼、(Ferro Silicon Manganese Aluminum) 錫及其鐵苗。

上述之物，包含一切未煉之鑄質，及金屬鐵苗碎片及合金。

(二)凡各國聯盟員國政府，於必要時，應用相當步驟，使上述第一項所列之物品，運往意國或意屬以外的國家者，不致直接或間接復運往意國或其屬地。

(三)上述第一項及第二項辦法，亦適用於正在履行的契約。

(四)以上禁運辦法實行時，對於已經起運之物品，免其實施，各盟員國政府，為便利履行上訂辦法起見，可參酌平時運貨到意國及意屬之時間，定一日期免其實施，逾期則貨物即認為禁品。

此外調整委員會，在十一月六日又通過補充辦法如後：

一、禁止對意出口貨中，於情勢必要時，增加：(a)煤油及其原料，副產品，轉造品。(b)鐵塊，鐵已經鑄鍊掩引壓印之鋼（包括鋼合金）。(c)煤（包括無煙煤及褐煤）熱煤及其附產之火山塊石及燃料。

一、立即設法防止各項貨品，間接輸往意國及其屬地。

一、照契約應付還意國之貨物，如為禁止輸入意境者，該項契約，應予取消。

一、各國應於十一月十日前，將契約詳情，供給小組委員會。

對於上述建議案，表示接受的，有五十一國，通告實施的，有四十七國，送達制裁法令的有四十一國。意大利要他國接濟軍火原料，顯然是非常困難的。但是結果，何以仍不能稍戢侵略者的野心呢？我們分析其中最大的癥結所在，可以知道實施者，仍然昧於被制裁國的情形，及不願用積極的

方法耳。所以輸入斷絕失敗的最大原因，還是制裁國不能斬開荆棘，採取斷然的手段，這並不是禁運原料的本身錯誤啊。現在可把當中關節，一一分析言之。

第一，我們知道斷絕輸入的最主要條件，除制裁國所需要的原料外，別無他法。這是很顯然的情形。但是我們在調整委員會第四個建議案內，所開的斷絕輸入的幾種物品裏，卻是不關重要的一部份物品，對於意大利非常需要而缺乏的原料，反是逼找不得。試問斷絕這些不足輕重的物品，又如何能夠達到制裁的目的呢？譬如在前面世界原料表，以及愛麥利所指明意大利缺乏的種種原料，如棉、煤、油、鐵、羊毛……等等，在第四個建議案裏，就完全沒有。在補充辦法裏，雖然把煤、油、鐵等等準備加入，但是這個辦法，始終又沒有成爲事實。試問斷絕意大利的輸入者，又非隔靴搔癢而何？同時我們再看意大利平常所需要的輸入品，果真斷絕了嗎？（註一九）

一九三五年三四五月意國輸入物品表（單位百萬里拉）

煤	及 天然 煤	二二八·一	化學 纖維 質	四三·八
礦 油		四八·六	黃 麻 等 纖 維	二二八·四

重油	五·三	棉	八·一
鐵板及鋼板	三二·七	藥	三·二
原鋼及原鐵	一二·三	雞那鹽	三·六
銅條	四四·二	甘油	一·六
其他五金	三五·四	皮革	六六·七
機器	一八·四	石臘	二四·三
燃燒摩托	八·六	飼料	三八·二
電話機及電報機	六·六	罐頭魚	五〇·五
軍械及軍火	〇·九	食畜(鳥類在外)	三〇·九
線苗	二·五		

由上表看來，又可以知道意大利非常需要的煤油、銅、棉、纖維質等原料，調整委員會完全不加入斷絕之列。在這種情形之下，試問經濟制裁如何能發生效力？這豈能使侵略國喪失軍火製造的原料？完全是望梅止渴而已。這又豈是禁運原料本身的錯誤呢？

第二、我們從以上的分析講來，可以知道國聯對意大利，並沒有將其主要原料加以禁運，故而對於意大利，絲毫不能發生影響。這些未加斷絕的原料，非盟員國生產的最多，例如棉花、石油、美國就有大量生產。今日國聯既未頒布禁令，當然可以照常運售。又如石炭、骸炭，德國也有大量生產，依照一九三五年上半年的統計，德國石炭對意輸出，就激增到三一八萬噸（一九三四年爲一九八萬噸）價值二七五八萬里拉（一九三四年爲一九三一萬里拉）由是觀之，不僅石炭占德國對意輸出之首位，且意大利已成爲德國石炭之最大購入國。他如金屬製及木製機器之輸出，亦示異常之增加，尤以後者已達至一九三四年度的三倍，化學製品之對意輸出，亦有顯著的增加。此外最可注目者，爲曳引車輸出的增加，計自去年一月至八月，竟達一七五架，與前年同期的十四架相比，誠足驚人。（註二〇）因此意大利所缺乏的原料，自無斷絕之虞。無怪到一九三六年國聯報告，正月意大利的輸入品，減少百分之三十九，二月則爲一〇、七五七、三〇〇金元（一九三五年二月爲二一、〇七一、三〇〇金元）可見效力非常之慢。同時由奧國的輸入大增，一九三六年二月爲一、〇四九、七〇〇金元（上年二月則八六八、五〇〇金元）法國則較減，一九三六年二月

爲六〇三、二〇〇金元，（上年同期爲一、九八八、二〇〇金元。）（註二二）所以此項制裁的數果，完全等於烏有。這又何嘗不是消極手段的錯誤呢？

（三）輸出抵制。所謂輸出抵制，就是盟員國一致拒絕購買侵略國輸出的貨物的意義。此項辦法，既方便又有力，但在某種情形之下，也須依當時的環境而決定的。譬如我國常常就自動的抵制外貨，例如一九〇五年因美國歷次排斥中國移民，我國同胞就在上海開同盟會，決議抵制美物，禁止並焚燒一切貨物。結果美國政府犧牲太大，不得不表示屈服，乃改定移民取締方法。（註二七）一九〇八年中國因二辰丸問題，也曾抵制日貨，結果日本也是屈服了事。（註二八）又如奧大利合併波斯尼亞的時候，土耳其各港灣也都忿起抵制奧貨，君士坦丁堡的奧國汽船數十艘，不許一隻解船受雇，亦不許移動一噸的貨物上岸，因是奧國所蒙的損失，不旬日間竟達一億克羅達（約合四千萬元強）以上。終則奧國對於土耳其其願意賠償五千萬克羅達，並再訂其他讓步的條約，而後方許合併其土地。（註二四）這些都是一國抵制一國貨物的效果，所以我們相信倘若在國聯集團勢力下羣起攻擊侵略國，一定非常厲害的。但是我們在歷史上看，這種聯合抵制，也並不是萬能的。例如在拿

破倫時代，他就曾經指揮大陸各國封鎖英國，抵制英貨。然而何以不能成功呢？推其原因，不外英國富有經濟自給的反抗力而已。（註二五）所以近世學者克勒克（Evans Clark）認為抵制的效力，一定是有一個限度的。這個限度，乃以侵略國的對外貿易量為正比例，以其自足自給程度為反比例來決定的。所以他把世界各列強依賴對外貿易的程度，劃一個比例表於後（註二六）

國	家	對易度	
		低	高
蘇	聯	1.0	1.0
美	國	1.1	1.1
波	蘭	1.8	1.8
日	本	2.0	2.0
西	牙	2.4	2.4
意	利	2.6	2.6
德	志	3.5	3.5
捷	克	3.7	3.7
法	西	4.7	4.7
瑞	典	5.1	5.1
英	國	9.5	9.5

而又依照這個表看來，我們可以把十二個國家分為四個等級：（一）蘇聯及美國是能以自給的，所以牠的損失也一定很小。（二）日本及法國就比較困難，但在某個時期內，是還可以支持的。（三）意大利及德意志那就更困難。（四）英國（本部）也是非常困難的，但是如果把各屬地聯合一起，那

就和蘇美相等，已能自給，並無多大損失。由此看來，可見輸出抵制的實施，也是要依照各國的情形而決定，這決不是盲無標的。不過依照上表看來，意大利尙未達到蘇美的地位，這是很顯然的。然而又何以不能迅速達到目的呢？是抵制本身有錯誤？抑實施制裁有不力之處呢？現在我們且看調整委員會的抵制辦法是怎樣的，此項辦法共有五條（註二七）

1. 凡在意國或其屬地輸出生產或製造之各種貨品（金銀大條及硬幣除外）不論來自何地，各盟員國政府，應禁止其輸入境內。

2. 凡在意國或其屬地出產，而在他國經過一種變動手續之貨物，以及一部在意國或其屬地製造，一部在他國製造之貨物，均在被禁之列，但如該項貨物，從最後地點輸出時，其百分之二十五以上之價值，乃因經過某種變換手續而獲得，而此種手續之施行，又在貨物離開意國或其屬地以後者，自不在內。

3. 現行契約之貨物，亦在禁令之內。

4. 禁令實施時，貨物已在途中運輸者，得免。各國政府於施行本規則時，為管理上之便利起見，

可參酌平時貨物，自意國輸出所需時間，定一適當日期，如過此限期，貨物應受禁令限制。

5. 凡來自意或其屬地之旅客，其隨身攜帶物件，不在禁令之內。

此外還有補充案數條：

(一) 清算協定辦法立即停止；(二) 書報、雜誌、地圖及航海圖等不在禁購意貨之列；(三) 一九三五年十月十九日以前，款已付清之契約，可以履行，作為第三種建議的例外；(四) 凡輸入意貨對於輸入國有重要性，或於上述日期已付款過百分之二十以上者之契約，免於取消。此項辦法接受的有五十國，報告實施的，已有四十四國，三十九國併將法令全文寄到。同時我們再看一九三五年三四五三個月意大利對主要各國的出口貿易表：(單位百萬里拉)。(註二八)

德 國	一七九·八四	匈 國	二二一·五〇
英 國	一〇四·三八	巴 西	一三·〇二
瑞 士	九一·九六	其 餘 各 國	四三八·七〇
美 國	八五·五六	共 計	一、〇四五·五〇

法 國	七四·二一	意大利殖民地	一、一四〇·〇〇
奧 國	三五·三三	其 他 各 國	四三八·三〇

可見德英二國是站在重要地位，如果德英以及其他各國完全封鎖，那麼意大利全部輸出，就

完全沒有出路，勢必至完全失敗，同時我們再看一九三三年意大利所輸出的主要物品表（單位

百萬里拉）（註二九）

水 果	三三二	米	一六三
棉 織 物	四〇四	麵粉	一四一
絲 織 物	二六二	糖	一三五
人 造 絲	二四五	酒	一二四
生 絲	一〇九	其他	一一〇

棉

生

一、九、九

二、六、〇、八

類

生

二、不、計、不、屈、果、海、以、根、類、類、交、的、計、一、九、九、

二、六、〇、八

二、六、〇、八

計

五、九、七、九

園

乳

二、恐、對、國、於、類、類、官、軍、火、對、計、也、一、七、四、

二、六、〇、八

二、六、〇、八

計

五、九、七、九

而意大利的輸出品，是以棉製品、水果等物為中心，而這些貨物，各國也未必是必需品，並不一定非要意大利供給不可，所以各國如果能夠一致抵制，是很能達到目的的。但是終不能使意大利屈服，又是何故呢？分析言之，則有以下數因：

第一、各非盟員國對於意大利，仍然可以接受意貨。意大利在對盟員國所喪失的市場，可以轉到非盟員國。而盟員國對於侵略國的領土、領海，又不加以封鎖。故而侵略國的貨物，仍可公開向非盟員國傾銷。如果要達到完全斷絕侵略國的輸出，豈是可能的呢？所以根據國聯的報告，可知意大利的輸出，在一九三六年一月雖然減少至上年同月百分之四十六，二月減少為六、七三七、六〇〇金元（去年同期一六、三三六、九〇〇金元）。但是要使意大利完全屈服，仍然是不可能的。可是盟員國之不願完全封鎖，而任其向非盟員國傾銷，這又豈是抵制意貨的本身錯誤呢？

第二、盟員國既不封鎖侵略國的輸出，使侵略國的貨物仍然可以在非盟員國的市場出售。同時侵略者利用此項缺陷，更可以將貨物，由非盟員國轉運到盟員國。盟員國對非盟員國的貨物，自然不能加以抵制，於是盟員國對於冒牌的侵略國貨物，也就無法取締。例如一九三六年一月意大利貨物，運往法國，雖然減少三千一百萬法郎，可是還有四百萬法郎的貨物（上年同期為三千五百萬法郎）無法抵制。（註三〇）英國曾因此事，嚴查輸入英國貨物的出產執照，可是德國就提出嚴重抗議，認為此舉有違反英德商約，英國終於無法，不得不屈服。（註三一）無疑的，這種不澈底的抵制，豈是抵制辦法的本身缺陷呢？

四、財政絕交 所謂財政絕交，就是指盟員國對於侵略國完全拒絕金錢的援助。此項辦法，輕而易舉，祇要自國絕對拒絕，就可以成功。至於牠的用意，無非是要把侵略國的財政，完全崩潰，使國內發生恐慌，國外縱然有了軍火供給，也是無力購買的。例如歐戰時，德國的馬克慘跌，終久迫使威廉第二不得不屈服。所以財政絕交的效力，確是很大的。

對於意大利的財政絕交的辦法，有如後敘，（註三二）即是完全拒絕。

一、對意國政府，爲借款之貸與，及在意國與他處代意國政府爲借款之募集。

二、對意國政府，爲各項銀行之放款，與他項放款，對意國政府之續行墊款，或任其續行透支，以及依有效契約直接或間接貸款與意國政府。

三、爲意國境內，任何官廳，個人或社會一切借款之貸與，暨在意國或他處爲此項借款之認購。

四、對意國境內，任何官廳，個人或會社爲各項銀行之放款，或他項放款，對意國境內任何續行透支，以及依有效契約，直接或間接貸款與該官廳，個人或會社。

五、爲意國境內之任何官廳，個人或會社發行各項股票或資金之認購，此項辦法，不適用於慈善用途之借款。

以上各項辦法，有五十二國接受，四十八國並已報告實施，四十一國且將法令全文寄到。此項辦法，非常完全。如果各國一致實行，侵略國要想他國的援助，顯然是毫無辦法的。同時非盟員國，如美國雖然是世界的金元國家，但是自從歐戰以後，戰債的糾紛至今還未弄清，牠已經深受煩惱了。

而且貸款與交戰國，總是希望交戰國能夠勝利的，因此中立國也就非常容易牽入戰爭旋渦了。前美國之所以參加歐戰，也就是因為貸款與協約國的緣故，所以貸款與交戰國的事情，最近已受美國輿論的反對，故而美國也決不會貸款給意大利的。至於德國、奧國以及匈牙利、日本等國，牠們自己尚自顧不暇，當然也不會對意大利作財政上的奧援。所以財政絕交對於意大利，確是非常感覺拮据的。

同時依照意大利的財政狀況加以分析，我們可以知道，牠已經走到山窮水盡的地步，如果再加上財政絕交，那麼意大利的經濟破產，是可以斷言的了。

我們先從意大利的預算看來，自一九二六年——二九年會計年度開始，牠的虧空是一年增加一年。

年	份	收	入	支	出	虧空(單位十萬萬里拉)
一九二六	—	二九	〇	一八	〇	一〇
一九二七	—	二九	〇	一八	〇	一〇
一九二八	—	二九	〇	一八	〇	一〇
一九二九	—	二九	〇	一八	〇	一〇

表

里	一九三〇—三一	一九·四	二四·一	四·七
齊本又	一九三二—三三	大及新出惠一九·〇	大而小湖	二五·二
萬里	一九三二—三三	新及新發行的一七·九	而長國內	二二·八
〇〇	一九三三—三四	一八·七	而大國朝亦	三三·九
〇〇	一九三四—三五	一七·七	而大國朝亦	三三·九

這表所載的數字，祇是列入預算書的，至於未經預算的，實際上是還有許多，至於來源，則一部分是發行新的國內公債，一部分是靠發行短期的庫券。例如一九三一年發行此項庫券一、六四七百萬里拉，九年為期。一九三二年發行二、七〇〇百萬里拉，一九三三年發行四、一〇〇百萬里拉，至一九三五年五月，意國銀行中已存有一年為期的短期庫券總額一、〇〇〇百萬里拉，六月底並決定該年中，直接在人民中繼續發行此項國庫券，所以國家債務有增無已。茲再將其國債（國外債務尚不在內）數字列表於後：（單位十萬萬里拉）

一九三〇—三一	一九·四	二四·一	四·七
一九三二—三三	一九·〇	二五·二	三三·九
一九三三—三四	一八·七	三三·五	三三·八
一九三四—三五	一七·七	二〇·六	二二·九

一九二七年六月三十日	八三·七
一九二八年六月三十日	八七·一
一九三一年六月三十日	九一·四
一九三二年六月三十日	九五·六
一九三三年六月三十日	九七·二
一九三四年六月三十日	一〇二·六
一九三五年六月三十日	一〇五·四

以上數字是根據官報所載的，實在還有許多，尙未列入。(註三四)未列入的債務，一共有五〇、〇〇〇百萬里拉以上。總計意國債務，到一九三五年六月三十日上，總額當在一五五、〇〇〇百萬里拉。此外還要加上該年所發行的短期庫券，可見國內人民負擔的重大。同時在對外貿易方面看來，又是非常不景氣。輸入及輸出也是一落千丈，而不斷的入超額，更是年年增加。(單位十萬萬里拉)(註三四)

年	份	輪	入	輪	出	入	超
一九三一年			一·一·六		一〇·二		一·四
一九三二年			八·三		六·八		一·五
一九三三年			七·四		五·九		一·五
一九三四年			七·七		五·二		二·五
一九三四年上半年			四·一		二·六		一·五
一九三五年上半年			三·八		二·四		一·四

從以上數字看來，入超固然年年增加，但輸入方面。一九三四年卻反而也隨着增加，可是輸出竟然相反的慘落了。這種事實，正足以說明軍事工業的急增，及商業生產的衰退。同時因為入超的嚴重，無疑的現金也就一定是跟着逃亡，金準備也就不斷的消失了。我們且看近年來的數字變化如後：（註三五）（單位十萬萬里拉）

年份	鈔票流通額	金準備	金準備所佔百分數
一九二七年末	一八·九	九·六	六〇·二
一九三〇年末	一五·七	九·六	五三·二
一九三三年末	一三·二	七·四	四九·九
一九三四年末	一三·一	五·七	四一·三

（對全部債券）

（在流通中）

（對十萬萬里拉）

這樣看來，最近七年來，金準備就減少了一半以上，而六、〇〇〇百萬里拉以上的黃金都逃亡到外國了。政府在那種情形下，自不得不在一九三五年七月二十二日決議取消意里拉百分之四十金準備的法律規定，可是政府也未對意幣金準備作任何新的最低限度的規定，不啻將意幣的任何金準備完全放廢，因此國內外的公債價格急劇下降，現觀其國內公債價格跌落的情形，如後表：（註三六）

一、對新加坡 (SINGAPORE) (意大利國債七分半) 羅非馬式 市大債 四切米 權券 市大債 四切米

一九三四年高價 收主 幣 卅〇一・〇〇元 市大債 四切米 〇〇元 限言文 九一・八八元

一九三五年高價 九四・五〇元 八七・二五元 八五・五〇元

一九三五年九月二十日 五六・五〇元 四六・〇〇元 四二・五〇元

二百意大利的經濟恐慌，每況愈下，政府爲了補救，雖然在一九三五年八九月間，再防止現金逃亡，並積極募集外債，以謀補救公債的慘跌，及穩定里拉的行市，可是現金的逃亡，簡直成爲不可避免的難關。我們再看七八九三個月里拉逃亡的數字（註三七）

由意大七月二十日懸一、三、五、二、四、百萬里拉，因爲正懸小于一百十萬里拉一，由庚金幣八月二十日半十、二十日、四、九、〇、二、百萬里拉，零、六、百萬里拉，取時隨查單，由谷

同朝九月十日、二十日、四、五、六、三、百萬里拉，非常奇知，懸意大味中央銀行

來，在這三個月中間，實在祇有五十多天里拉就失去了十億，同時侵阿軍費統計竟達一百二十萬萬里拉之鉅，意國國庫的空虛，真是竿頭日止，所以意大利如不急求外國貸款，不僅軍火無法籌

設，就是自國的恐慌，也是無法維持的。但是向外國借貸，國聯卻正是頒布了財政抵制新法，由此看來，這不是給意大利一個致命傷嗎？

同時我們在國聯的報告裏（註三八）也的確知道財政抵制，已經非常有成績，意大利中央銀行的現金存額，一九三五年十月二十日到年底的期間，已減到九億零九百萬里拉。填報調查單的各國，由意大利輸入現金總額，一九三五年十一月及十二月的短期間，爲五億七千九百十萬里拉，一九三六年一月中，總淨額爲五億一千七百六十萬里拉，二年中，爲三億一千五百萬里拉，三月間意大利運往瑞士的現金，就有二億六千萬里拉，總共一九三六年初三月，意大利已輸出十億零九千二百萬里拉，可是在一九三五年十月二十九日，意大利所存的現金，及在外國的財產總額，不過是四十三億一千六百萬里拉，直到翌年三月，就喪失了一半，但是意大利何以仍能結束對阿戰爭，而繼續勉力維持呢？這還是財政絕交的本身錯誤抑或實施未能澈底呢？我們詳加分析，又可以知道財政制裁之未能迅速生效的緣故，仍爲實施不澈底，何以故？現請分別言之。

一、根據威爾特（John C. de Wildo）的意見（註三九）意大利的財政，雖然非常恐慌，但是要

說馬上就會崩潰，顯然是言過其實了。因為實施制裁的國家，在意大利出口貿易中所佔的地位，不過祇有百分之六十。其他奧、匈、瑞士、阿根廷、美國、阿爾巴尼亞及巴西，都不禁止意貨輸入，而國聯並未實施封鎖，這些國家，占意大利出口百分之四十，所以牠的入超，至多增為五、六〇〇百萬里拉，可是這個缺數，在他方面並非難以抵補。一九三二年意大利外人遊歷費，就有八三〇百萬里拉，僑民匯款約計九一〇百萬里拉（註四〇）。雖然制裁實施後，外人遊歷較少，可是這兩項數目，一年之內，至少仍可有一、一〇〇百萬里拉的收入。此外意大利銀行在一九三五年十月二十日，有四、三一五百萬里拉的現金和外匯，因為意大利嚴格統制一切外匯事業，中央銀行現金準備或能完全用作進口貿易，而不致影響里拉的跌落。此外意人在外國的一切投資，如證券公債以及其他財產，如必要時均可收回，此項財產，價額當在五——七、〇〇〇百萬里拉之間（註四一）。縱或此項估價失之過高，或一時不易售出（註四二），但意政府隨時總可有二——三、〇〇〇百萬里拉的調用，所以意政府在最近一年中，至少可以壽到七、五〇〇百萬里拉，至八、五〇〇百萬里拉，用以抵償入超五、六〇〇百萬里拉的威脅。故而制裁如果不能常期實施，意大利仍然是可以高枕無憂的。

可是國聯之不願實施封鎖政策，坐視非盟員國之繼續維持對意貿易，以及任使外人與意人往還，而不肯作積極進行者，又豈是財政絕交的本身缺陷呢？

第二、同時在一九三五年八月二十九日，意政府更決定增加賦稅。(一)現在意國公司股本

總額五百億里拉，利潤分配率平均一年四分，利潤總額，每年約二十億里拉，一年可徵稅二億里拉。

(二)公債總額約二百億里拉，年利五分，利息總額每年十億里拉，可徵稅一億里拉。(三)由這些課稅的徵收，一年可得三億里拉，到九月十八日更決定增收特別稅，國內商品轉運及鐵道運輸一律

課以低率稅金，田賦也增加一成。此外並以五分利率，發行七十億里拉的短期公債。(註四三)這些賦稅公債，意大利的國民，並不是沒有負擔能力。因為民間的藏金，決不在少數，當此國勢岌岌的時期，人民受愛國運動的宣傳，一定能踴躍輸將。意王及后，即願以婚戒捐國。(註四四)全國二次捐戒節，政府所得金戒，有三十萬枚之多。(註四五)政府估計此項金戒，可徵集一千萬枚，國庫可得英金約一千

五百萬鎊。(註四六)此外政府並羅掘全國金質物品，意相並將私人所藏金屬捐助國家。(註四七)同時

民間所藏金質首飾獎章舊幣均交財政部。(註四八)由此可見意國國民的經濟持久力，不可忽視，豈

是消極制裁所能完成的呢？（註四九）至於其對非盟員國之效力，則在一九三六年一月

五、制裁的互助問題。實施經濟制裁，一方面被制裁國固然非常感覺痛苦，可是在實施制裁國方面，也是同時受到不利。如果被制裁國，再對制裁採取報復手段，則制裁國的危險不言而喻。（註四九）所以要使制裁精密完善，那就不得不設法使實施制裁國受不利的程度減少。如果不然，試問實施制裁的國家，還願意繼續嗎？是以我們要知道經濟制裁的成功，不僅應當明瞭實施制裁的手段，同時還要研究制裁國間互助的方法，究竟是否精密完善。所以制裁的互助辦法，不啻是制裁的成敗關鍵。

國聯調整委員會，關於互助的方法，曾列為第五種建議。（註五〇）並有四十六國接受，另有三國表示原則上接受。其辦法則為：

A. 以各項適宜手段，增加各該國之進口數額，藉令因參加制裁以致損失意國市場之各國獲得利益，以特殊關稅制度，許予此等國家。

B. 非國聯盟員國，倘因國聯實施制裁而增加對意輸出，則國聯盟員國應減少此等非國聯盟

員國之貨物進口數額，以抵銷其因對意輸出增加所獲得之利益。

C. 參加制裁各國，應設法鼓勵，使平時專事對意輸出某種貨物之公司，因制裁而遭損失者，與平時專事輸入此類貨物之公司，增加相互之貿易。

綜合以上的辦法看來，總括的講，牠不過就是要參加制裁各國，彼此因實施制裁而受損失，或被制裁國報復而受損失的國家，互助補償使牠們減少不利的程度而已。這個辦法，很多地方是不切實的。因為所謂設法促進、協助，以及加以考慮，其態度完全要靠參加制裁各國自己去籌劃，至於究竟是否能成功，國聯自身也沒有甚麼把握。所以這個辦法，不是自動的。試問損失的國家，是如何敢毫無顧慮的實施制裁呢？

我們再看對意制裁而受損失的國家，究竟若何？先看法國，關於軍火方面，法國對意的輸出，佔總輸出額的四·五%，而軍火與戰爭材料部分，約佔三〇%，故此種禁運，在法國確為相當痛苦。他方面對阿比西尼亞軍火輸出的解禁，也不能期望其有鉅大的效果。因為法國運往阿京的能力較為薄弱，同時阿國的購買能力也有疑問。（註五）至於其他貨物的運往意國，在一九三六年二月份

祇有一千八百五十萬法郎，而上年同月則值四千七百萬法郎。因為實施制裁的結果，竟然減少了二千八百五十萬法郎之多。（註五二）對於這些損失如何補救呢？

我們再看英國牠的損失恐怕是最大的。根據一九三五年二月的統計，英國運意物品，共值美金一、八四一、七〇〇元。可是到一九三六年三月，僅有八二、一〇〇元了。差不多損失到百分之九十二。（註五三）同時此項損失，是無法抵補的。因為對意輸出，大多是煤，意大利爲了報復計，當然是不再向英國購煤。而依一九三四年的統計，意大利向英國購煤共計四百七十萬噸，價值三百五十萬鎊，計佔英產煤輸出總額八分之一，除法國每年購英煤七百萬鎊外，購煤之多，無出意國右者。此項損失，實無法補償。就歐洲而論，歐洲各國購煤數額，不能加以變更，中如波羅的海諸國，及西班牙其所需之煤，最大部份本係購自英國，無法再行增多。德法比利時荷蘭四國，購煤限額，亦不能變更。至於波蘭則本非顧主，反之，其所輸出之煤，足以與英國相競爭。此外巴爾幹半島諸國所需之煤，亦屬不多。欲求補償，惟向希臘或歐洲以外之國家，如埃及等增加銷路，方有可能，然希臘與埃及購煤爲數甚微，欲藉是以償意國市場之所失，固戛戛乎其難。（註五四）但是國聯究竟有甚麼方法能夠

互助呢？（註五三） 瑞士處境也是非常困難。觀一九三五年一月至九月間的貿易狀態，瑞士自意大利的輸

入額，爲七四、四八六、〇〇〇。瑞士法郎，瑞士向意大利輸出，則達五五、三〇五、〇〇〇。瑞士法郎從意大利的輸入，佔瑞士全輸入額之八%，對意輸出則佔瑞士全輸出額之九·四%。尤以最近十年間，瑞士在意大利私人經濟資本方面，有鉅大的投資，總額約達四億至五億瑞士法郎之多。在私人經濟方面，恐已無有如瑞士對意大利關係之密切的了。（註五五） 但是在制裁實施後的影響，又是如何呢？恐怕誰都不敢擔保吧。所以瑞士的要求保留，決不是偶然的。自十萬鎊對三百正

總而言之，國聯調整委員會的互助辦法，並不是自動的，而是呆板的。所以受損失的國家，始終是無法進行補償。據國聯第一次正式報告，實施制裁首四個月的成績，各國因履行盟約，對意輸出貿易，平均就損失了百分之四十四，而英國獨損失了百分之九十二。（註五六） 可見互助辦法毫無效果。無怪埃及政府到一九三六年四月，已經無法撐持，迫於時勢，財政部乃下令減輕對意制裁的辦法。（註五七） 制裁陣線，現出一大縫漏。這又如何會使侵略國屈服呢？所以互相辦法，專在消極方面着

想，不過是紙上的互助，和實際仍是不能符合的。關於這一點，希臘代表瑪克西謨斯久已預知，他曾主張互助辦法應當為積極的，自動的，由各關係國，各就其輸出貿易總額，徵收百分之二的款項，作為公積金，用以補償受損失最鉅的國家。（註五八）但是這個辦法，終不為經濟互助委員會採用，這又有何辦法呢？（註五九）

一九三六年二月十二日，由禁運專家委員會發表報告書（註六一）對意大利提議禁運石油，六、禁運煤油問題。關於煤油，本來應當列入輸入斷絕裏面，可是調整委員會，始終沒有把牠包括進去，這是一個大罅隙。德萊斯（Ferdinand Delais）說：「戰爭用途上的各種物品，也許煤油是最需要的，因為倘使沒有汽油，則運載步兵的汽車、運輸車、摩托化的騎兵所用的腳踏摩托車、砲兵的拖曳車、飛機，都不能轉動。倘使沒有燃燒液，則鐵甲艦、巡洋艦、驅逐艦與潛水艇就變成動彈不得的了。總之，缺乏煤油的軍隊，則與短程的電車同樣，立刻不能調動。」一九一七年底克里蒙梭（Clément）致函威爾遜總統即說：「一滴石油等於一滴血。」所以一個國家沒有，或已經沒有煤油，無論牠的兵士有幾多人，與勇氣，牠算是等於沒有了軍隊。如果牠的預土，不能出產貴重的燃燒料，只要斷絕牠的供給，就足以逼迫牠停止戰爭，只要此種制裁就夠了。」（註五九）但是制裁各國總懷

疑禁油是一個問題。究竟是甚麼問題呢？是禁油本身的效力問題？還是實施方法的問題呢？牠們也沒有明白的表示。不過我們從意大利的出產方面看來，可以知道這個問題決不是禁油本身的問題。因為意大利的缺乏煤油，完全是事實，雖然牠在西西里開挖了一個礦床，一九三四年全部纔出產二萬噸，僅能供給該國正常消費的百分之一，同時在阿爾巴尼亞雖然開挖了幾個油井，在底格里（Tigre）河岸，獲得開採權，但是這些利益，還要等到將來，其他如斯披撒（Spiria），那波爾威（Napoli），卑姆及特來斯特（Trieste）建立了幾個煤油廠，但是也要等待很長的期間，這些新企業纔能出產煤油。至於代替品，（Bonno）從煤炭裏蒸溜出來，但是意大利沒有煤炭。總之，就全部的煤油消費而論，無論用什麼方法，倘沒有藉助於借款之力，則意大利不能達到牠的普通消費之一半。（註六〇）同時在一九三六年二月十二日油禁專家委員會發表報告書，（註六一）依意大利對煤油貿易消費等等情形，建議禁油的要點，可是制裁各國仍不願實行。依該報告的要點，分述如後：

（一）關於輸入情形，意大利在一九三二年至一九三四年間，平均每年約有二百五十萬噸的輸入，一九三五年增至三百八十萬噸。

(二)關於消費情形，意大利在一九三一年至一九三四年間，輸入煤油較前增百分之四十五，每年約增百分之十三。一九三五年的消費，沒有確實統計，不過估計尚有三百五十萬噸，每月約二十至三十萬噸。

(三)關於屯積情形，一九三四年並無確實統計，但總額大約為四十萬至五十萬噸，可以作六星期至八星期之用，一九三五年，總共或有七十萬至八十萬噸，一九三六年一月，或可增加五萬噸，故而總共屯積的油量，可以作二個半月至三個月之用，縱將在途者加入，也不過多用兩週而已。

(四)關於供給情形，近年來煤油主要輸出國雖是美國及委內瑞拉，但是供給意大利的，還有羅馬尼亞、蘇聯、荷屬印度以及波斯。所以美國如果仍舊維持過去供給的狀態，則係盟員國實行禁油，也不會沒有效果的。但是對於美國供給意大利的煤油量就要牠維持過去的狀態，自不得不有相當的監視了。

(五)關於代替品情形，意大利以酒精、輪質 (Benzol) 等代替煤油，每年祇能節省煤油十萬噸左右。

關於運入方法，一九三六年一月意大利有運油船八十二艘，可載油三十五萬六千餘噸，每年至少可運入一百七十五萬，或二百萬噸，可以作為半年的消費，其餘則非賴他國船舶代運不可，所以盟員國如果禁止以運油艦至意大利，並禁止將運油艦售與不執行制裁國，也能使意大利發生困難。

根據以上六點，其結論以為：(一)全世界如果實行禁油，依照以上估計不出三個月或三個月即可發生效力。(二)就是美國不參加制裁，如果能夠保持一九三五年的紀錄，則全體盟員國的禁油，也能發生效果。(三)如果僅為盟員國，實行禁油，則意大利的供給，也將發生各種困難。(四)如果將代替品，也加入禁運，則收效尤大。(五)禁止運輸，須與禁止出口，同時為之。(六)禁止運油艦至意大利，並禁止將運油船售與不執行制裁國，最為有效。(七)對於偷運，須特別防止。在報告書成立後，禁油專家委員會，更有禁油方法的建議通過：(一)禁止運油辦法，須推廣於煤油原料，以及各主要代替品。(二)禁止執行制裁國國籍的運油船，直接或間接改屬於意大利國籍或開往意大利或其屬地。(註六)總之，禁油專家委員會認為無論如何，禁油多少是有效力的。可見禁油本身的效力，

是沒有問題的。

禁油之所以成爲問題，實是因爲盟員國態度的不定，這又何嘗不是制裁實施上的問題呢？例如互助辦法的不切實，封鎖之不願實行，都是阻止禁油的主要緣故。試看蘇聯就是贊成禁油的，（註六三）但是牠要羅馬尼亞也是如此，否則牠的犧牲是無益的。因爲對意既未封鎖，羅馬尼亞依然又可運售啊。至於羅馬尼亞的態度，雖則不明白表示拒絕，可是牠認爲要實行禁運，那麼對於禁運所受損失的補償，就非先有各國的保證不可。（註六四）換句話說，牠已是根本懷疑互助辦法的不切實了。同時荷蘭和英國也是一樣，把責任完全推諉到美國的身上。（註六五）但是美國又豈肯甘受損失呢？（註六六）所以美國政府和商人的態度尤覺矛盾。一方面羅斯福一再誠懇贊同禁油，（註六七）一方面美孚公司和意大利成立協定的謠傳，是全球風靡。（註六八）真是使人迷惑千萬。同時加拿大政府的態度，狐狸狐狸，尤覺黯然。（註六九）因此制裁各國，對於禁油制裁，也都不敢果敢前進了。所以此次禁油之不能成爲事實的主要原因，又是制裁辦法的不澈底，並不是禁油本身的無用了。

七、封鎖問題 由以上對於制裁意大利一案看來，可以知道此次制裁的失敗，完全是因爲制

裁各國，不願採用積極的方法的結果。同時盟員國所採的消極制裁的辦法，也並不是合於盟約的精神的。因爲盟約上所謂「(一)斷絕一切通商上及金融上關係，(二)禁止自國人民與違約國人民一切交通，(三)防止違約國人民與其他各國人民間一切金融上、通商上及個人的交通」的性質，不僅是有消極抵制的意味，並且還有積極的經濟封鎖的意味。

所以制裁各國是可以，同時也是應當，以軍力封鎖侵略國的海、陸、交通的。並且這種封鎖的效力，不僅及於侵略國的船舶、車輛，同時也可以及於第三國（即非盟員國）的船舶、車輛。然而制裁國始終以爲封鎖不能拘束非盟員國，並且以爲意阿重要孔道的蘇伊士運河，是不能封鎖的。故而特別放任侵略國，坐視制裁的失敗。但是在法律上講，國聯盟約的經濟封鎖，究竟能否拘束非盟員國而蘇伊士運河，又究竟能否加以封鎖？我們詳加研究，卻大不以爲然。其理由有二：

第一、從經濟封鎖性質上研究，我們決不可以普通平時封鎖的觀念，來比擬經濟封鎖的觀念。因爲平時封鎖的性質，是國際法上的強迫手段的一種，其意義乃是指示平時無戰爭的意向，而封鎖某一外國港口之謂。（註七〇）所以牠對於中立國的船舶，與被封鎖國的往來，大多數學者（註七一）

以及一般國際慣例（註七二）的昭示，都認為是不能強迫第三國遵守封鎖的。國際法學會的宣言就說：「港口縱經封鎖，然懸掛第三國旗幟的船舶，仍可通行。」（註七三）但是盟約經濟封鎖的性質，那就和牠迥不相同的了，至於不同的所在，松下正壽說得好：（註七四）

「（一）平時封鎖依通常的觀念，乃由封鎖國封鎖港灣海岸之意，其效果以及於被封鎖國的船舶為主。但經濟封鎖的效果，則推廣於陸上及海上一切的交通，因之而依嚴重的國際法規，則必須取締居住於本國版圖內者之一切交通。

（二）平時封鎖的效果不及於第三國的船舶，是爲定說。已如上述，故封鎖國對於其他封鎖國（即共同封鎖國）的船舶果得當然拿捕或扣留與否，殊不分明。而經濟封鎖則不然，依盟約第十六條第一項當然之權利，即對於其他之封鎖國的船舶，其效力亦得及之。」同時他又說：

「是以經濟封鎖，對平時封鎖的效力及範圍，都要廣大。故經濟封鎖於其意味及效力上，寧可謂頗類於戰時封鎖。不但如此，經濟封鎖比之戰時封鎖，其對中立國之特別義務，及照倫敦宣言之封鎖，不可不爲實效的條件等，且更不受其約束。由是觀之，經濟封鎖實不可不謂比戰時封鎖尤爲

有效力。

依松下正壽所說，則國聯經濟封鎖的效力及範圍，在法律上不僅是大於平時封鎖，而且大於過去國際法的戰時封鎖。我們知道所謂戰時封鎖者，那又是指以軍艦封鎖敵國的海岸（或其一部份）以防止各國船舶出入之意（註七五）。這種封鎖對於中立商艦的往來，是在禁止之列，且有被處罰之虞的（註七六）。奧本海（Oppenheim）以為這種行動雖有干涉海洋自由及中立商務之嫌，然封鎖制裁，仍不能謂其無取得合法之地位（註七七）。所以在經濟封鎖的法律性質上看來，對於意大利加以封鎖，並不能說是毫無根據的。雖然在事實上難免無困難之處，但是這是屬於技術上的問題，而不是法律上的問題。所以此次不對意大利加以封鎖，在法律上是無理由的。

第二。關於蘇伊士運河的法律地位，是在一八八八年君士坦丁堡條約，由英、法、俄、德、奧、意、西班牙、荷蘭及土耳其（以埃及主權國的資格）九國簽字所確定的。依照該約（註七八）第一條之規定，即知蘇伊士運河無論戰時或平時，對於一切商船戰船，不分國籍，應一律自由開放。因此締約各國協定，無論平時戰時，決不干涉運河之自由，使用蘇伊士運河，決不受封鎖權之行使……

依照該約看來，可知蘇伊士運河是不得加以封鎖的。同時依照國際慣例言，一八九八年美西戰爭，西班牙戰艦，即自由通過無阻，一九〇四年日俄戰爭時，俄國戰艦也是照樣通過，就是在一九一一年的意土戰爭，當時埃及的地位，還在土耳其的統治之下，而意國戰艦，在運河的往還，也未受到阻礙，在歐戰時，英國雖曾頒布任何戰艦通過的禁令，但是在形式上仍不能說不是合法權限內的行動。（註七九）所以運河是不能封鎖的。同時該約並經凡爾賽和約第一五二條所承認，所以在戰後該約在法律上的地位仍未變更，自不得加以違反。而且凡爾賽和約，包括國聯盟約在內，君士坦丁條約既經凡爾賽和約所承認，也就等於爲盟約所承認，故盟約依第十六條固得對於遠約國施以封鎖，但對於蘇伊士運河，就不得不認爲例外，自不可依一般運河性質而加以封鎖。

但是持肯定說者，卻大不以為然。哈斯金史（Hall's History of the Dardanelles）即認爲運河雖有一八八八年君士坦丁條約的成立，可是在事實上，英國曾在對一八八五年的草約上提出一廣泛的保留，謂此項條約應不解爲「在英國佔領埃及期內束縛英國政府之行動自由。」此項保留在一八八八年各國簽字時，且連同本約一同批准，故而英國方面的政治家（註八〇）及國際法學家（註八一）

咸認此項保留，使公約在嚴格的法律意義上不生效力。在後一九〇四年英法協約成立，運河條約雖然生效，「惟吾人仔細研究自蘇伊士運河告竣以來，英國對運河的態度，則表示無論何時，如大英帝國利益受有危險而封鎖運河為避免迫切危險所必要，英國可獲得此種行動的法律根據，甚至不必需要根據。」（註八二）由此說來，可以知道英國並不是不能封鎖蘇伊士運河的。同時一八八八年的運河條約雖經凡爾賽和約加以承認，國聯盟約不失為凡爾賽和約之一部，但吾人斷不能認為前者的承認亦即為後者承認，因為就二者在整個性質上研究，卻是迥不相同的。須知後者性質是一般的，永久的，而前者的性質卻未必是永久的。同時後者的效力及於一般的盟員國，而前者的效力則及於特定的締約國，故而前者抵觸後者時，應依第二十條的規定，解為無效。由此說來，國聯因為執行第十六條的制裁義務時，並不能就說是不能封鎖蘇伊士運河的。此說自然比較否定說更確當些。如此說來，那麼對意之不實施封鎖者，又豈是法律上的不足呢？總之，對於意大利制裁失敗的原因，大部份是因為執行制裁各國，不能盡力，這是很顯然的。

二 軍事制裁的性質與應用

國聯的第二種制裁，就是軍事制裁。軍事制裁的意義究竟怎樣？換句話說，牠的性質又和經濟制裁有甚麼區別？同時在何種情形下，需要軍事制裁？而國際軍隊的組織及行動又是怎樣？這些問題，在盟約上並沒有詳細規定，而且也沒有事實上的慣例作參考，故而我們對於軍事制裁的內容，也祇能作廣泛的討論。

一、軍事制裁的意義 甚麼叫做軍事制裁？在盟約第十六條第二項祇說：「遇此情形（就是違反盟約第十二條第十三條或第十五條的規定而從事戰爭）行政院應負責向關係各政府建議，以各盟員國應如何分撥海陸空軍，組成軍隊，以維護國聯。」又第三項後段說：「維護國聯各盟員國，對其軍隊過境，應設法予以假道上之便利。」由是可知軍事制裁的意義，無非是盟員各國為維護國聯起見，各自接受行政院建議，以分撥海陸空軍，組成國際軍隊，剝奪違約國的抵抗力而已。這和經濟制裁之剝奪違約國的經濟抵抗力的目的，並無不同之處。不過軍事制裁

的性質，除手段上（例如一為經濟，一為軍事）已有顯著的區別之外，還有許多特質是和經濟制裁迥不相同的。譬如盟員國執行經濟制裁的義務，即不依國聯的建議而發生，至於軍事制裁，盟員國執行義務的發生，卻須依照行政院提出軍事建議方案之後纔發生。所以一則依違反特定的規約，絕對無條件而發生，而他則為相對的附有條件而發生的。故而在法律上相差甚大，這是無可疑異的。（註八三）

二、軍事制裁的需要 軍事制裁，在法律上應當在何種場合之下開展其程序，這顯然的是要有二種情形，第一種是在一般的場合之下，就是我們在前章第一節所討論的情形，第二種是在特殊的場合之下，就是要有行政院的建議方案。這二種情形，是必須聯帶的。這就是說，僅在第一種場合，而無第二種情形時，盟員國未必就有考慮實施軍事制裁建議案的義務，故軍事制裁並不能開展其程序。同時有第二種建議案的提出，而無第一種情形的存在，軍事制裁亦失其實施之根據。所以軍事制裁的開始，必須有上敘二大前題。以上我們是就現實的條文分析而言。

可是我們再進一步問，行政院建議軍事制裁方案，牠所根據的理由是甚麼？分析的講，牠所持

的理由，未必就祇須具備實施經濟制裁的一般理由爲已足，因爲倘使祇認爲具備經濟制裁的一般理由爲已足時，那末盟員國實施經濟制裁的時候，同時也就可以實施軍事制裁。條文決不會於經濟制裁之外，再設行政院提出實施軍事制裁的建議案。所以當行政院建議實施軍事制裁時，在一般制裁的理由之外，必定更有進一步的特殊理由。

然則所謂特殊理由者何？盟約上並無明文規定，但是這不規定的用意，又是否就是不要理由呢？當然我們在前面分析，行政院如無更進一步的理由而提出建議案時，在法律上的根據似乎是不大夠的。所以條文之所以不設明文規定以特定的理由的緣故，祇能解釋這理由的範圍是無限制的。而不能即推測行政院即可不須依照任何理由的根據了。然而行政院究竟要提出怎樣的更進一步的理由呢？在事實上分析，我們也不難歸納爲後列三大原因。（註八四）

第一、是認爲有適宜的直接軍事行動的必要，或以海軍力量切斷他本國和遠征隊的聯絡。這個理由，我們在檢討經濟制裁的時候，就知道是有存在的必要。因爲有許多國家的財富和軍備比較充足，對於經濟制裁，毫無所懼。例如英美蘇等國的財力，就非經濟制裁所能克服。所以當這些國

家違反盟約的時候，那就非以這個直接的國際軍力，用以伸張國際正義不可了。這是需要軍事制裁的第一個理由。

第二、在經濟制裁之後，違約國對封鎖或拘留船舶等等辦法，以軍力抵抗，或佔領鄰國領土，以期獲得某種重要原料的時候，軍事制裁的需要，自然更加是間不容髮的。因為倘使不如此，則和違約國接壤的小國必定不敢實施經濟制裁，以免徒供他人之犧牲。否則為保障制裁陣線的安全，聯盟各國自非有更進一步的強有力的軍事制裁不可。這是需要軍事制裁而可以想像的第二個理由。

第三是爲了共同防衛最初的被侵略國，或援助實施制裁之後單獨受侵略國攻擊的國家，也是需要軍事制裁的。因爲經濟制裁的效力，不能馬上成功，而侵略國進攻被侵略國的行動，反而異常兇猛，被侵略國的命運，危在旦夕，如果此時再沒有軍事援助，當然不能懾服強頑的侵略國。同樣如當侵略國轉而攻擊實施經濟制裁國家非常緊急之際，也是不得不有軍事的奧援。這是在事實上我們可以想像需要軍事制裁的第三個理由。

從這三個理由看來，可以知道軍事制裁的功用，是很可以補充經濟制裁的不足。所以我們要想反對軍事制裁的話，那麼就除了設法使經濟制裁完全沒有漏罅之外，顯然是無法可以搖動軍事制裁的存在價值的。

三、國際軍隊的組織 國際聯盟本身，並沒有所謂超國家的國際軍隊。至於實施軍事制裁所用的軍隊，乃是由各盟員國所分撥的海陸空軍組織成的國際軍隊。但是這些軍隊怎樣編製？將帥參謀怎樣分配？各國所撥軍隊的比例又是怎樣分擔？這些問題，盟約上都沒有詳細規定。巴黎和會的時候，雖然法國所提出的制裁草案，對於這些問題都有詳盡的規定，但是結果也沒有被各國所採用。（註八五）所以國際軍隊如何組織，完全沒有法律條文的根據。不過在事實上，卻有許多先例可以作為我們的參考。譬如一八四〇年和平協定當中，英國便擬和西班牙和葡萄牙聯合組織國際海軍，共同鎮壓葡萄牙的革命。（註八六）爲了幫助土耳其國王恢復秩序起見，一八六〇年的大會，曾經允許組織一個一萬二千人的國際遠征隊。（註八七）同年英法二國，也組織聯軍共同佔領中國的口岸。（註八八）一八九六年六國國際聯軍開到克里特。（Crete）（註八九）拳匪之亂時，十二國——美

國也在內，曾組織國際軍隊，遣派到中國。一九一三年各國決定請一小國，組織維持阿爾巴尼亞的保安隊。(註九〇)這些都是國際軍隊組織的例子。雖然牠們的目的，不是爲了國聯制裁，但是單就這許多軍事組織的概況講，卻是可以作爲參考的。尤其是最近的幾個實例，更有使我們注意的價值。譬如歐戰的時候，在一九一七年十一月協約國所組織的最高軍事參謀部，統一法美英意諸軍隊於共同戰策之下，翌年三月，協約軍隊完全統一於福煦元帥之下。(註九一)對於協約國勝利的關係，是影響很大的。又如薩爾投票的時候，國聯組織國際警察隊，包括各國所分撥的軍隊，有英國一千五百人，意大利一千三百人，荷蘭二百五十人，瑞典二百六十人，至於司令官則委托英國主將充任。(註九二)當時維持投票秩序，也很有成績。所以這種國際軍隊組織的情形，都是可以作爲我們的參考。總之國際軍隊的大略概況，我們歸納的講，總不能缺少後列三個機構：

1. 國際軍隊參謀部，當由各國派遣代表組織，爲決定一切軍事行動及計劃的機關。
2. 國際軍隊總司令，在作戰時，發布一切指揮命令。
3. 其他軍需部等等，則依情形的需要而組織。

四、軍事計劃的決定。行使軍事制裁，不能不有計劃。所謂軍事計劃，自不外進攻和防禦的二種方法而已。可是這種方法，是怎樣決定的？這是很有關係的。因為軍事行動，貴在神速，如果臨場不決，這是最危險的一件事。所以軍事行動的計劃，應當如何決定？我們不得不加注意。但是盟約上對軍事計劃的決定，從客觀方面觀察，好像是應當在事前由國聯決定，再建議於各國政府，然後再由各國分撥海陸空軍，組織國際軍隊。因此就依照既定方針，逐漸進行了。然而盟員國，對於國聯的建議案，雖然不能主張自國再立於中立地位的權利，可是牠們卻有考慮是否接受建議案的權利的。所以依照國聯盟約講來，事前決定軍事計劃，不是容易的事。就是在事後徵求各盟員國的同意，也是非常困難的。尤其是第十六條第三項內之所謂：「如破壞盟約國，對於聯盟中之一盟員國，施行任何特殊辦法，亦應互助輔助以抵制之」的防禦條款，也是空泛之至。由是可知，軍事計劃的決定，是一個值得考慮的問題。

如何排除這困難問題，最近有二種方法。第一種方法，就是依照客觀的區域的要求，預先決定一個軍事行動計劃的條約。這個計劃的內容，是廣泛的，對於侵略國不明顯的指出，如果某一個國

家，一旦攻擊簽約國時，則簽約國依行政院的建議，就照這個簽訂的軍事計劃毫無顧慮的予以實施。故而簽訂這個條約的盟員國，不啻放棄了對於盟約上建議案的考慮權。牠的效力，自然可以增加軍事制裁的不足。譬如一九三五年法蘇互助協定及蘇捷互助協定（註九三）就是屬於這一種。不過這互助協定，如果僅是對邊的互助條約（Bi-lateral Treaty of Mutual Assistance）的性質，而不能成爲多邊區域的互助條約（Multi-lateral regional pacts）的話，那就很有淪爲過去變相的軍事同盟的危險，這是一般學者所認爲不足的。

第二種補救的方法，大致也和上面的方法相同。不過僅有指出特定侵略的行動的一點，卻是前一種方法所沒有的。譬如羅迦諾條約，就是屬於這一種。牠的規定，就是凡認爲違反萊茵非武裝區，而經國聯決定實施制裁時，簽字保證國，即應放除考慮之權，依照原訂計劃，予以實施。所以這種條約，也是盟約上軍事制裁的補充條約。可是希特勒蔑視條約如廢紙，萊茵區重行駐軍，已經成爲既成事實，因爲政治的關係，至今尙無法解決，恐怕羅迦諾條約的運命，已是不堪設想了。

以上兩種條約，都是在事前，就是侵略行爲尙未發生以前，各國所訂立的補充條款。至於在事

後，就是侵略行爲已經發生，並且已施經濟制裁而想進一步作軍事制裁，然後再計劃軍事行動的。在意阿案裏，盟員國就有過此項計劃的成立。當一九三六年一月二十二日十八國委員會會議中，英外相艾登即正式提出備忘錄，報告英國與地中海各國接洽的經過，其內容可分敘如後：（一）英國根據調整委員會，依盟約第十六條第三節所發表互助辦法，以爲制裁國如果被侵略國攻擊時，盟員國在地理上或軍事地位有特別關係，自當採取一種特採的具體互助辦法。（二）英國會和法國協商，法國也表示同意，並答復此項互助辦法，係實行無限制的陸海空軍共同互助行動，此項行動，自爲盟約第十六條範圍之內，不能單獨離開國聯。因此英法成立協定，並以此項經過通知意國。（三）英國並要求互助辦法的範圍及細節，最好更予以確定。（四）此項互助，祇限於地中海及對付意阿制裁一案而實行。（五）英國並向希臘、土耳其、南斯拉夫作同樣接洽，也都表示準備忠實履行盟約上的義務。此項接洽經過，並通知法國。（六）英國對於土南也表示願意擔保，予以互惠的互助。（註九五）此外如捷克斯拉夫和羅馬尼亞也致書國聯，聲明贊助。西班牙更覆文國聯，主張互助辦法，宜速研究，以生效力。這些都是在經濟制裁之後，和軍事制裁之前，預先計劃的情形。至於在軍事制

裁正當進行的時候，這些計劃又當怎樣決定呢？同時軍隊假道的接洽問題，也得要商量。這些責任，自以屬之參謀部為當，因為隨時隨地，依情形的不同，可以應付一切，當然不是預先所能決定的。

軍事制裁的計劃，無非是要剝削侵略國的抵抗力，以使牠遵守盟約罷了。所以軍事制裁，一旦達到這個目的的時候，就不應當再事苛求，否則軍事制裁就很容易變為帝國主義者的侵略工具。所以軍事制裁的計劃，應當適可而止，不得藉故為虐，這是非常重要的。至於在軍事制裁的時候，對於戰時國際公法，無論在被制裁國方面，或在制裁國方面，也都是要遵守的。因為在戰爭還未完全廢除的今日，戰時國際公法的存在，是無容懷疑的。

三 除名制裁的方式與意義

第三種制裁是除名制裁。所謂除名制裁，依盟約第十六條第四項的規定說：「聯盟任何盟員國，違犯國際聯盟內之一項者，經出席於行政院，所有聯盟其他盟員國之代表投票表決，即可宣告令其出會。」所以所謂除名制裁者，就是宣告違約國退出聯盟而已。不過此之所謂退盟，又和一般

的退盟的性質迥不相同。因爲一般退盟的性質，是任意的、主動的，而此之所謂退盟，卻又是強迫的，並且是被動的了。這是大有區別的。（註九五）

至於除名的手續，當然是由行政院議決，然而此項議決，又和行政院一般的議決不同。一般的議決，則僅由行政院的理事出席爲已足。而除名的議決，則除理事外，其他盟員國，亦得令其出席。這是依照盟約第四條第五項的規定的。因爲依該條說：「凡未列席於行政院之聯盟盟員國，如遇該院討論一事件與之有特別關係時，得請其派一代表，以行政院理事名議列席。」所以當行政院要對違約國除名時，除其理事當然出席之外，尚須東請其他盟員國，一同出席。此外對於投票的計算，被制裁國及棄權的國家的票數當然都不應計算在內。（註九六）

除名制裁的適用及範圍，又和經濟及軍事制裁不同。因爲經濟及軍事制裁的適用，是爲了特定的場合。而除名制裁則爲一般的場合。祇須違反任何一項盟約，而不特別指定何條何款即可行之。（註九七）同時經濟及軍事制裁的範圍，依照盟約第十七條可以及於盟員國以外的國家。而除名制裁的範圍，則祇能及於盟員國，不能及於非盟員國。蓋非盟員國，本不在聯盟之內，自然無從再行宣

告其退會了。所以牠們的性質，又不相同的。(註九八)

除名制裁，不過是要排斥違約國罷了。除此而外，究竟還有甚麼用意呢？這也就是說，除名制裁，果有若何效果呢？歷來對於除名制裁的效果的觀察，可以分爲二派不同的眼光。第一派認爲除名制裁的效果，一方面不過是藉此表示違約國，已爲聯盟所不容，人類所不恥，聯盟乃斷然令其退會，剝奪該盟員國受國聯保障之權利而已。同時在另一方面，乃是剝奪違約國仍然留住盟員國或行政院理事的地位罷了。(註九九)

但是再另一方面，也有認爲沒有效力的。因爲勒令退會的用意，無非是要屏除違約國於國聯之外，但是該國之冒大不韙，卽已蓄意與國聯爲難，如果國聯更令其退會，不特正遂其意，抑且自促崩潰。所以除名制裁的效力，遠不及前二種制裁爲強。

(註一) Resolutions Concerning the Economic Weapon, Adopted by the Second Assembly,
October 4, 1921.

(註二) 同註一

(註三)見本章本節第三及第四各項。

(註四)同註一。

(註五)第十六條原案，本採民族主義爲原則。因之其缺陷有二：(一)不能禁止封鎖國人民，與其本國人民之居於違約國內，而繼續有經濟關係者，互相來往。(二)斷絕了違約國與封鎖國雙方人民之一切交通。第二次大會以其太不適用，遂改採領土主權爲原則。此種修正案，斷絕了居於違約國之人民之一切交通。於是外國人之居於違約國者，亦被封鎖。英國因其不能達到封鎖之目的，遂又提議從新修正。第五次大會時，英國的修正案通過了，牠的原案是：「現在先立時斷絕居於違約國之人民，與居於封鎖國之人民之一切商業財政關係，及其往來。遇各國認爲便利時，再繼續斷絕違約國國民之商業財政關係，並禁止居住於該國之人民，與居住於其他各盟員國或盟員國之人民之一切往來，再認爲便利時，然後再繼續該國國民之一切關係。按照第一委員會之小委員會的意見，則這種兼取二者的優點的辦法，乃是可以見諸實行的。牠有一種好處，實行牠則居於外國之違約國人，便不能供給違約國以軍用材料了。」

(註六)同註一。

(註七) R. I. Bull, *International Relations*, 1925, 562.

(註八)同註一。

(註九) Bull, *op. cit.*, 561.

(註一〇) Sanction, (published by the Royal Institute of International A'airs,) p. 42.

(註一)時事月報第十四卷第三期一月來之國際第八七頁。

(註二) Proposal I. Export of Arms, Ammunition, and Implements of War (Adopted by the Co-ordination Committee on October 11, 1935.)

(註三)時事月報第十四卷第三期「一月來之國際」第八七頁。

(註四) Sanctions, (Published by the Royal Institute of International Affairs,) p. 34.

(註五) I *ibid.* p. 34—35.

(註六) League of Nations Statistical year-book, 1934—5, and Imperial Statistical Summary, 1934.

(註七) Brooks Emery, *The Strategy of Raw Materials* (New York, MacMillan, 1934).

(註八) Proposal IV, Embargo on Certain Exports to Italy. (Adopted by the Co-ordination Committee on October 19, 1935.)

(註九) 強生著國際經濟制裁與意大利。外交月報第八卷第三期第四五頁。

(註一〇) 鈴木東民著對意經濟制裁之影響。日本國際評論一九三五年十二月號。

(註一一) 一九三六年四月二十五日內瓦電。

(註一二) 信夫淳平著國際紛爭與國際聯盟 (蔣孟武譯) 第三五四頁。

(註三三)同註二二

(註三四)同註二二

(註三五)同註二二

(註三六) Evans Clark, editor, Boycotts and Peace, cited, p. 206.

(註三七) Proposal III. Prohibition of Importation of Italian Goods (Adopted by the Co-ordination Committee on October 19, 1935.)

(註三八) 強生著國聯經濟制裁與意大利。外交月報第八卷第三期第五十頁至五十一頁。

(註三九) 高木友三著經濟封鎖對意大利的影響。日本評論第十卷第十一號。

(註四〇) 一九三六年三月二十日路透電。

(註三一) 一九三五年十一月二十日哈瓦斯電。

(註三二) Proposal II, Financial Measures (Adopted by the Co-ordination Committee on October 14, 1935.)

(註三三) The Economist, February 23, 1935.

(註三四) 阿克維拉著意大利的財政困難 (沈志遠譯) 時事類編第三卷第二一期第三六頁。

(註三五) 同註三四。

(註三六)王承志著國際經濟制裁與意大利經濟前途。東方雜誌第三三卷第三期第三三頁。

(註三七)同註三六。

(註三八)一九三六年四月二十五日日內瓦電。

(註三九) John C. de Wilde, Testing League Sanctions (Foreign Policy Reports, December 4, 1935)

(註四〇) V. M. Dean, The League and the Italo-Ethiopian Crisis (Foreign Policy Reports,

November 7, 1935).

(註四一) A sociation of Italian Corporations, (Business and Financial Report) (A Monthly Survey of Italian Trade and Industry, October 1, 1935).

(註四二) L. L. alie en face de Sanctions (La Situation Economique et Financière, Paris, October 18, 1935)

(註四三) The Economist, October 12, 1935.

(註四四)一九三五年十二月四日哈瓦斯電。

(註四五)一九三五年十二月二十三日哈瓦斯電。

(註四六)一九三五年十一月十六日路透電。

(註四七)一九三五年十一月二十一日哈瓦斯電。

(註四八) 一九三五年十一月二十一日哈瓦斯電又二十七日哈瓦斯電。

(註四九) 意大利因抵抗制裁，於一九三五年十一月十九日頒布輸出入新條例以爲報復，其要點如後：

(一) 關於輸出(甲) 凡意國必需品概行禁止出口，其由財政部特別許可者，不在此例。(乙) 凡非必需品而又非運往實施制裁各國者，仍准照常出口，但須呈驗銀行簽證。(丙) 凡運往實施制裁各國之貨品，亦須呈驗銀行簽證，此項簽證應按照下開各項條件發給之。(1) 出口商已在意國銀行獲得放款者。(2) 貨款業已預先撥付，并已匯至意國銀行者。(3) 凡欲輸出羊毛棉絲或其他貨品，業已取獲各該貨品專局之許可者。

(二) 關於輸入(甲) 輸入必需品，必須領取特別執照。(乙) 凡自不實施制裁各國輸入之奢侈品，應依照去年此際進品數量規定百分比率，許其進口。(丙) 凡實施制裁各國之任何貨品，概不准許進口。(哈瓦斯電)

(註五〇) Proposal V, Organization of Mutual Support (Adopted by the Co-ordination Committee on October 19, 1935).

(註五一) 鈴木東民著對意經濟制裁之影響。國際評論一九三五年十二月號。

(註五二) 一九三六年三月二十日路透社電。

(註五三) 一九三六年四月十六日路透社電。

(註五四) 一九三五年十月十八日哈瓦斯電。

(註五五) 鈴木東民著對意經濟制裁之影響。國際評論一九三五年十二月號。

(註五六)一九三六年四月十六日路透電。

(註五七)一九三六年四月十七日哈瓦斯電。

(註五八)一九三五年十月十六日哈瓦斯電。

(註五九) Francis Delaisi, *Le Pétrole et les Sanctions* (Marianne de Année 164, 11 December 1935)

(註六〇)同註五九。

(註六一) Report of the Committee of Experts of the Technical Examination of the Conditions Governing the Trade in and Transport of Petroleum and Its Derivatives, By-products and Residues, Co-ordination Committee, 113, February 12, 1936.

(註六二)一九三六年三月十四日路透電。

(註六三)一九三五年十月十六日哈瓦斯電。

(註六四)一九三五年十月十六日哈瓦斯電。

(註六五)一九三六年二月十三日路透電。

(註六六)美國一九三五年十一月份運往意國煤油，共值一、二五二、〇〇〇元，運往阿比西尼亞在同期祇一、〇三四元。

見一九三五年十二月二十一日哈瓦斯電。

(註六七)一九三五年十一月二十八日哈瓦斯電。

(註六八) 一九三五年十二月三日電通電及同月五日路透電

(註六九) 一九三五年十二月一日國民新聞電。

(註七〇) Amos S. Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization*. 539.

(註七一) Exceptions to this rule are Butmering, Hutter, Perels, and Standacher. See Hoegen.

op. cit., 52—53, for citations from the authorities on this point.

(註七二) John Bassett Moore, *A Digest of International Law*, Vol 7, 140.

(註七三) L. Oppenheim *International Law* (3d. ed. by R. F. Roxburgh.) Vol II, 854.

(註七四) 松下正壽著國際團體之強制力 (張仁任譯) 外交月報第四卷第五期。

(註七五) Amos S. Hershey, *op. cit.*, 692.

(註七六) L. Oppenheim, *op. cit.*, Vol. II, §368.

(註七七) *Ibid.*, Vol. II, § 410.

(註七八) Br. Parl. Papers Commercial No. 3(1889) C. 5523, p. 5.

(註七九) Gornier, *International Law and the World War*, Vol. 1, 159—160.

(註八〇) 61 Parl. Papers D. bates, 4th series, P667

(註八一) T. E. Holland. *Studies in International Law*. 1898, 293.

(註八二) Holford L. Hoskins, *The Suez Canal in Time of War* (Foreign Affairs) act. 1935.

(註八三) 松下正壽前著。

(註八四) Sanction, (Published by the Royal Institute of International Affairs,) p. 44.

(註八五) 見本書第二章。

(註八六) R. L. Buell, *op. cit.*, Chap. XXI, §4.

(註八七) *Ibid.*, Chap. IX, §7.

(註八八) Convention of Act, 31, 18. 61, 51 State Papers, 63.

(註八九) R. Robin, *Des occupations militaires en dehors des opérations de guerre* (1913), p. 489.

(註九〇) Cf. Sir E. Grey 56 parl. Debates H. C. (1913) 2283; for the policing of Morocco, cf. p. 473.

(註九一) 松下正壽同著。

(註九二) Sanctions, (published by the Royal Institute of International Affairs,) p. 45—46.

(註九三) 法蘇及蘇捷互助協定是根據國際聯盟約第十條第十五條第七項第十六條及第十七條第一項與第三項而規定的。故國際聯仲裁及安全委員會 (League Arbitration and Security Committee) 認為該約與國際聯盟約並不衝突。該二約成立的經過可參看拙著「從法蘇及蘇捷協定說到英德協定」原文載於復興月刊一九三五年八月。

說。

(註九四) Britain's Memorandum, January 22, 1936.

(註九五) J. J. Burns, Conditions of Withdrawal From the League of Nations (The American

Journal of International Law, vol. 29, No. 1.) K. Matuhara. Conditions and Effects of

Withdrawal From the League of Nations (Journal of International Law and Diplomacy

34, April, May, 1935.)

(註九六) Buell, op. cit., Chap. XXIV, §8.

(註九七) 對於不續會費是否亦當命其退會？如果不是有意破壞主要的盟約爲目的，應解爲不得遽行令其退會。Joseph

phise Joan Burns, Conditions of Withdrawal From the League of Nations (A. J. I. L.) Vol.

29, No. 1, p. 43.

(註九八) 拙著國聯制裁問題之研究，復興月刊一九三五年十一月號。

(註九九) D. H. Miller, The Drafting of the Covenant, vol. 1, p. 417.

第六章 國聯制裁的其他問題

國聯制裁所牽涉的範圍，非常廣闊。依照盟約第十七條的規定，並且可以對非盟員國適用制裁。同時在對他國實施制裁的時候，非盟員國究竟應持怎樣態度？顯然更是世界矚目的事情。所以非盟員國在國聯制裁的關係上，是一個值得研究的問題。同是我們就國聯制裁在法律上所發生的效果講，例如因經濟封鎖，盟員國和侵略國間締結的各種條約，又當怎樣處置？無效呢？還是履行呢？而且侵略國因違法而造成的既成事實，在法律上究竟應否承認？這些問題，都是因國聯制裁而發生的。如果沒有正確的解決途徑，當然會影響到制裁制度的本質。

一 制裁非盟員國問題

非盟員國在國際聯盟之外，對於國際聯盟的一切義務，當然在法律上是不受拘束。但是國際

聯盟的理想，是以世界爲原則，基於上項原則，自不得斷然不顧。因此盟約乃設第十七條以規定之。
(註一) 可是對非盟員國，究又如何適用呢？而其效力果能拘束之耶？

依盟約規定對非盟員國適用制裁的情形和程序，則可分爲後列二種：

第一是盟員國與非盟員國間發生爭議時，此非盟員國即應被邀請在行政院所定條件之下，以解決爭議爲目的，暫時接受盟員國義務。邀約如經接受，則第十二條至第十六條之規定，經行政院爲必要的修正後，就能完全適用。

第二種情形，則爲非盟員國和非盟員國間發生爭議時，行政院邀請雙方當事國，接受盟員國義務。此項邀約，如經接受，則盟約第十二條至第十六條，亦可完全適用。

以上二種情形，均是國聯邀請非盟員國，而非盟員國表示接受之後，纔能適用的。故而適用的關鍵，完全在非盟員國。非盟員國有自由決定之意志。(註二) 由此則國聯之要求非盟員國適用制裁，又何曾以法官之資格，要求犯人接受刑罰，在事實上，豈屬可能？所以此項拘束力，對於非盟員國之懦弱，可想而知。

的確，非盟員國對於國聯的邀約，應當接受，抑或予以拒絕，完全有自由決定之權。不過這就是就非盟員國在糾紛中，不對盟員國從事戰爭的場合之下而言。至於非盟員國一面拒絕國聯邀約，一面又對盟員國從事戰爭，則又不然矣。所以非盟員國在拒絕國聯邀約之時，同時尚應有一附帶條件，即不得對盟員國作戰。否則盟員國仍可不顧非盟員國之態度，即行施以制裁。所以在這種情形之下，制裁的強力，仍可自動的發生了。至於在非盟員國與非盟員國間，發生爭議，對於國聯的邀約，雙方均加拒絕時，那麼國聯又當怎樣呢？在這種場合下，行政院縱不能對雙方都施以制裁，但國聯有維持國際和平的責任，所以牠對於非盟員國，仍有採取足以防止戰爭，及達到解決爭議之各種方法，與建議之權，俾致國際協調得以完成。（註三）至於此項建議方法是否有效，當然又是另一問題了。總之對非盟員國實施制裁，我們可以得到後列幾點結論：

一、國聯可以邀請非盟員國，接受盟員國義務，適用第十二條及第十六條。但是此項邀請，是否拒絕？非盟員國完全有決定之權。故而實際上的拘束力，大可懷疑。

二、非盟員國縱然可以拒絕國聯的邀約，但不得對盟員國從事戰爭，否則該非盟員國，將受第

十六條之制裁。在這種場合下，盟員國的態度，自是非常強硬。

三、雙方當事國，均為非盟員國，同時又均拒絕國聯之邀約時，國聯仍有對其採取協調方法，以防止戰爭，及達到解決爭議之各種方法與建議之權，但不得遽然對其實施制裁。所以這和前面的效力，又有差別。大概是因為前面的當事國裏面，有一個盟員國在內，故而特別另眼看待。因此看來，則國聯對非盟員國的制裁態度，又是不平等的。

二 美國中立問題

非盟員國如在紛爭當事國的地位，牠對於國聯制裁所發生的關係，已如上敘。但是如不在當事國的地位，又和國聯制裁發生怎樣的關係。換句話說，當國聯對他國實施制裁的時候，非盟員國的態度，又當怎樣？在法律上講，非盟員國並不受國聯的拘束，當然是沒有甚麼關係可說。不過在事實上講，可就關係重大了。因為該非盟員國，如果一旦投入被制裁國的懷抱中，那麼整個制裁的進行，就有功虧一簣之虞，所以非盟員各國，對於制裁的態度，大有舉足輕重的可能，其中尤以非盟員

國的美國態度，最可注意。因就美國的財富及勢力講來，縱然沒有手挽乾坤的能力，卻也有舉足輕重之勢。所以美國對制裁態度的重要，超過一切非盟員國的態度，這是昭然若揭的事實。是要研究一般非盟員國的態度，倒不如專分析美國的態度，以概其餘還要實在些。

非盟員國的態度，對於國聯制裁的關係，既然這樣密切。所以在國聯第二次大會，就有一個議決案說：「應設法使非盟員國密切合作。」（註四）用意即在於此。但是要怎樣纔能和非盟員國合作呢？當然認識非盟員國的態度，就是最先的先決條件了。否則茫無頭緒，自不能達到合作之目的，抑亦不知應有如何之合作計劃。所以分析非盟員國的態度，最為重要。

至於美國對國聯制裁的態度，依理推測，本應毫無問題。因為美國和國聯合作的可能性，並不算少。何以呢？現有後敘各因：

第一、從美國和國聯的淵源講，國聯之所以成立，當時威爾遜總統一手折衝最力。美國後來雖未參加國聯，但在精神上，歷來也從未有何衝突發生。那麼美國對於國聯制裁如何會不贊成？同時在對意制裁一案裏，非盟員國的埃及尚且參加制裁。（註五）難道巍巍大國的美合衆國竟不如這

個叢爾小邦嗎？

第二、依照盟約，當國聯實行經濟封鎖時，盟員國對非盟員國與被制裁國的往來，也要一律禁止。那麼美國除非願和一切盟員國挑釁外，又如何能夠堅決的保持中立地位呢？

第三、美國素以愛好和平著名，更爲非戰公約之發起者，然則美國之對待破壞和平的侵略國，也和被侵略國一視同仁嗎？莫里斯（Morris）不是說：「當公約被破壞時，不能從事中立」（註六）嗎？

第四、美國現在的國際關係，比從前更加密切。在一七九三年英法戰爭，及一九一四年的歐戰中，尚且不能保持中立，難道在現在就能嗎？

由以上各點看來，美國顯然是應當和國聯合作的。但是出人意外，美國竟然在一九三五年宣布中立，不願參加制裁了。不寧惟是，並且在一九三六年及一九三七年，更有二次新中立法的頒布。然則美國宣布中立的用意何在？果屬完全不利於制裁，而我們又如何和牠調合，俾使制裁不受影響呢？

說到美國的中立態度，實非純粹對制裁採取反對政策。蓋美國中立之宗旨，乃欲避免牽於戰爭旋渦。（註七）既非有意妨礙制裁之進行，亦非欲協助侵略國之勝利。故美國能否達到避免牽於戰爭旋渦，雖係另一問題。但我們由此亦可相信，對於非盟員國這種因中立而對制裁的妨礙，亦非毫無補救辦法。因其存意原非破壞制裁，自不能認為完全失望。現在且看美國歷次所頒布的中立法，其內容究竟又與制裁有何妨礙。

一九三五年美國中立法的內容，約有後列三點（註八）

一、禁止軍火輸往交戰國。——至一九三六年二月二十九日期滿。

二、軍火製造的登記，以及軍火輸出發給執照等等，受國家軍器局管理。該局由國務卿，財政總長，陸軍總長以及商業部總長，共同組織之。

三、對於賦與總統特權之規定如下：

A. 當任何戰爭發生時，美國如守中立，則美國人搭坐交戰國船隻，政府不予以保護，為維持美國與國際間之和平，或保護美國人民之安全等起見，總統可以禁止人民搭坐交戰國船隻。

B. 在戰爭期間，禁止外國潛水艦駛入美國海港或領水，除非在總統規定之種種情形之外。

C. 對於有此種嫌疑之軍艦或輔助艦，即離開美國港口，旨在往交戰國軍用品或其他供給品等，應加監禁。

從以上各點看來，牠和國聯制裁不同的地方，顯有四點：

- 一、美國對雙方交戰國，皆禁運軍火，而國聯制裁，則單獨對侵略國。
- 二、美國未與國聯盟員國，採一致行動，以禁止意貨的輸入。
- 三、美國更未禁止貸款於侵略國。
- 四、軍火原料也未禁運。

所以美國中立法影響於國聯制裁者，不外下列二點：

一、對於被侵略國，處於非常不利的地位。因為美國對於被侵略國也和侵略國同樣的禁運軍火，那末被侵略國，如果是非要美國供給不可的國家，那就必定處於絕境。

二、對於制裁的效力，亦將減弱。因為國聯對侵略國禁止貸款，購買意貨及禁運軍火原料，而美

國則供給其原料金錢，並且購買意貨。所以制裁的效力，一定不能馬上顯示出來。至於一九三六年的中立法，則又加入後列二條，對於制裁的影響亦有兩點。茲分敘如後：

一九三六年新加入的二條是：——（一）禁止以長短期借款貸予交戰國。但總統得准以商業性質之短期借款，貸予交戰國，一如平時所為。（二）拉丁美洲各國，若與美洲以外之國，發生戰爭，則不適用中立辦法。但拉丁美洲各國在西半球發生戰爭時，若與美洲以外之國，締結同盟，則禁運軍火辦法仍適用之。

這二條對制裁的影響，有下列兩項：（一）除仍不分侵略國與被侵略國之外，其所加入之禁止貸款一項，總算已和國聯制裁的財政絕交遙遙呼應，自非無利。（二）新加之第二條，對於國聯制裁，卻非常不利。此乃囿於門羅主義之結果（註九）蓋所謂一個美洲共和國與非美洲國交戰時，則中立法不得適用者，那末當美洲共和國，與歐洲國家發生交戰，而該美洲共和國又為侵略國時，則中立法祇能對歐洲國家禁止軍火及貸款，對於侵略國卻反而不禁了。這不是和國聯制裁的原則相衝突嗎？同時所謂美洲各國與美洲以外之國締結同盟，則禁運軍火仍適用之。那末美洲國

家如果是因爲執行軍事制裁，和非美洲國家聯合的話，也將受禁運的制裁了。這不是又和國聯制裁的原則相衝突嗎？

現在再看新中立法又是如何該法內容共有八點（註一〇）

- （一）一切軍械子彈及軍用，必須禁止出口。
- （二）其他物品禁止與否？由總統裁決。
- （三）對於交戰團體任何物品，必須禁止出口。如他國政府或代理人購買之後，運往交戰團體，則不能禁止。
- （四）禁止貸款交戰團體。
- （五）禁止美國人民乘坐交戰團體船隻。
- （六）總統有權決定應否禁止交戰團體使用美國港口載運糧食。
- （七）禁止武裝美國船隻駛入交戰團體港口。
- （八）內戰雙方亦得認爲交戰團體。

我們分析以上八點，又可以知道美國的態度，雖然仍不脫不偏主義的思想，但是大都是傾向國聯了。因為牠將國聯制裁侵略國的各種辦法，都一律接受的，來對待交戰團體了。所以牠對國聯態度的呼應，比從前更顯明了。

總之我們分析美國對於國聯制裁的態度，可以得一個結論。就是牠的本意除了美洲之外，未嘗不和國聯制裁表同情。不過爲了孤立主義的關係，祇能作中立的側面的表示，而有不能公開的苦衷罷了。

美國對國聯制裁，既然是祇能從中立的側面來表示同情。那麼我們怎樣來和牠調和呢？換言之從這側面所出發的行動，當然是對制裁稍有妨礙的。然而這些妨礙的地方是些甚麼呢？我們又如何得到補救呢？一九三五年中立法妨礙制裁的地方，如軍事原料之不禁運，財政之不絕交，都是很明顯的，已不必多說。至於最近新中立法案妨礙的地方，也有許多。例如中立案內之禁運及絕交各種辦法，都是對對方的，即不分侵略國或被侵略國，都是一視同仁。如是則被侵略國如果是一個貧弱小國，自然要大受影響了。所以對於這一點，我們自然不得不設法補救。

說到補救的辦法，當然是要國聯的全體盟員國，依非盟員國因中立而發生對制裁的妨礙，加以設法了。例如盟員國對被侵略國，因非盟員國的經濟絕交的損失，就應當給以援助。因為非盟員國這種中立的側面辦法，已經是給實施制裁各盟員國以暗示，則制裁國要使制裁生效，當然預先就應當設法訂出一個條例，俾為援助之適用。同時非盟員國如果因自願參加制裁，而受有損失時，則預先自亦不得不先訂一計劃，以為補救。如此則非盟員國必將踴躍參加。總之，一切非盟員國對國聯制裁的問題，雖然關係重大，可是預先如有籌謀，那就並非在技術上毫無辦法的。

三 制裁對各種條約的效果問題

如何使制裁成功？制裁能否成功？這些問題，都是屬於制裁的事實上的效果問題。我們在前面已經從各方面都有附帶討論，至於制裁在法律上又產生怎樣效果？換句說話，當宣布某國為侵略國而實施制裁之後，被制裁國在法律上的地位，又是怎樣？當然被制裁國因其被判為侵略國之後，他在法律上的地位，對盟員國必定是與平時不同了。因為被制裁國的法益，即不如其他盟員國，而

制裁國可以依法予以剝奪。所以被制裁國的利益，對於制裁國的剝奪，是無法抗辯的。當然是不及一般盟員國了。但是被制裁國所被剝奪的法益，並不是指被制裁國一切法益，而是依剝奪性質的特定法益，譬如說，應科犯人以罰金者，即非謂對該犯人一切的法益，如身體、生命均可剝奪之謂。然則依國聯制裁言，其所剝奪者為何種法益？尤其是與被制裁國訂立的條約上的法益，是否可以剝奪？當然這在平時是認為違約的。可是在制裁時，又怎樣呢？譬如：（一）經濟制裁行動，是否可視為違犯被制裁國私契約，通商條約，互不侵犯條約及關於交通自由之國際條約？（二）制裁之實施，是否打消「涉及意國特權之最惠國條款」之效力？（三）意國是否有權依互惠之理由，拒絕履行商約或撤銷或中止履行有效契約以為報復？（四）第五項建議辦法第一節所指之特惠待遇，是否享有最惠國條款之國，皆有權要求這些問題，法律小委員，均有報告書予以否定的答復。換言之，亦即是承認可以加以剝奪無疑了。現將牠的理由，分敘如後：

一、關於私契約商約及友好不侵犯條約（註一）這些條約，都是在國聯調整委員會的第一建議第四項，及第三建議第三項，因制裁之施行而禁止履行的。因此法律委員會以為：（一）當一國

政府與居民間的私契約，因制裁施行而被禁止履行時，應以國內法解決困難。(二)至於(1)制裁國或該國內居民與意人間的私契約，因制裁之施行，亦當禁止履行，同時意人如果在該國法院，訴請履行時，該法院亦應予以敗訴的判決。因為制裁國之禁止契約履行，乃一合法禁令的結果。同樣如果原告(不論該契約上之普通管轄或專屬管轄，是否有誤)已將該訴訟存續於法院，或對原告已有判決時，該判決對被告亦不能執行，因其並無執行之權。縱然二國有條約之根據，但此條約亦無撤銷國聯盟約第十六條的效力。如果盟員國竟然予以執行，則為抗制國聯盟約效果之行為，顯應視為違犯盟約的義務。至於原向其他制裁國法院請求或請求執行判決已存續時，自亦依同樣理由，予以拒絕。如果向仲裁法院或國際法庭請求時，自亦應予以同樣結果。(2)至於意國及制裁國間的現存商約因遵行制裁，也可停止全部或一部的履行。此時意大利在法律上自然更無抗辯之權。因為這是國聯盟約上所規定的狀態的結果。意大利及其他國的條約，自應受其拘束。同時意大利是否有權依互惠之原則，因制裁之實施而拒絕履行商約或撤銷或中止履行有效契約以為報復？在這種情形之下，我們應注意盟約制裁的效力是拘束意國及盟員國的。所以意大利

利拒絕履行商約或撤銷或中止履行有效契約時，意大利對於該國際債務，仍不能卸其責。(3) 最後關於意大利及某盟約國所締結的友好不侵犯條約，牠們互相約定不參加任何阻止買賣貨物及證券的國際協約時，則該盟員國又是否負有以經濟財政制裁意大利之責呢？此時亦可解為不受友好不侵犯條約之拘束，因為任何條約均當解釋為受國聯盟約第十六條及第二十條的拘束。不論該約對盟約未作保留，或締約國一方在締約當時猶非盟員國。

二、關於最惠國條款。(註一二)(一) 意大利與盟員國所締約的最惠國條款，因制裁之實施被意大利撤銷時，該盟員國是否能在其他盟員國繼續享有該最惠國的特權的效力呢？法律小委員的意見，則以為最惠國條款，並不能繼續予以享受利益之權。因最惠國條款待遇的施與，固係依據特殊事態之存在，但遵照國聯盟約第十六條第三節之精神，自不當使負有互助之義務參加制裁國間的經濟關係，發生較前更大之困難。法律小委員會以為，這種意見對經濟制裁的建議，是有益的。所以牠主張應要再加入一個條文即是：「參加制裁各國之最惠國條款的效力，因進行制裁被意大利予以撤銷時，仍可由其他參加制裁國中獲得意大利之利益，繼續享有在盟約第十六條第

三項國聯盟員各國互相援助之下，所供給之同樣的利益及特權。」（二）至於享有最惠國條款國家因制裁關係，在法律上能否維持要求其利益優先歸與另一制裁國，而該國乃因制裁之結果，特別在輸出方面受影響者，委員會則以為最惠國條款不能伸展利益於第三國。第一，因此項互助利益，特別為暫時的性質，並且是國聯盟約第十六條第三項發生於各國間的有效力的特別義務的結果。第二，因最惠國條款乃商約中之一種特殊規定，不在通常商約所含經濟範圍之內。

三、關於交通自由之國際條約。（註一三）如果盟員國和非盟員國，締結關於交通自由的條約，究能阻止盟員國依盟約第十六條再採用必要的阻止，或管轄該交通的手段嗎？委員會認為，如果該條約成立在盟約之前，則國聯對於該盟員國在這二重衝突義務中的效力，有評斷之權。而同時任何一盟員國亦不能脫卸國聯盟約第十六條之義務，而從事負擔對不屬國聯之國的義務。

總之，盟員國在制裁範圍內，對被制裁國可以剝奪其特定的法益，這是合法的義務。其他條約自無干涉之權。無怪英國國際法學家勞梯彼支（Lauterpacht）認國聯盟約是有「最高法」（Higher Law）的性質的。（註一四）

四 既成事實的不承認問題

侵略國一方面因為違背盟約，在法益上，難免不受盟員國的剝奪。同時在另一方面，侵略國因違背盟約而造成的事實，在法律上的效力又是怎樣呢？依一般法理分析，當然不能加以承認，因為制裁之所以實施，其目的即在於反對侵略國造成此項非法事實。如果又對該非法事實加以承認，則懲前毖後，自相矛盾矣。所以戰前國際法承認一般的征服他國土地，為取得領土方法之一種合法的手段，在這種情形之下，就不能不加以變更了。

至於不承認主義，被現在國際社會所接受的方式卻有二種不同的形式。第一種形式，乃是根據盟約精神加以解釋。第二種形式，則另訂新國際條約予以規定。譬如屬於第一種的，就有史汀生 (Stimson) 的宣言，行政院的照會，國際大會的幾次議決案，以及美洲各國的照會。茲將其內容略敘如後：

(一) 史汀生在一九三二年一月七日因中日問題發表宣言云：「因鑒於現在情勢，美國政

府，認爲其義務所在，應通知中日兩方政府……凡以違反國聯盟約及非戰公約的義務之方法所造成任何局勢條約或協定，均不予承認。」（註一五）

（二）行政院在同年一月十六日給日本的照會亦云：「行政院十二理事重申盟約第十條條款。在此條款下，所有盟員俱應尊重並保持彼此間之領土完整，及政治獨立。如有蔑視此條規定，致使盟員國之領土完整及政治獨立，受其侵害時，所有盟員俱不承認其爲有效。此行政院十二理事，應喚起各盟員國注意者也。」（註一六）

（三）國聯大會在同年三月十一日又有議決案云：「大會宣稱凡以違反國聯盟約或非戰公約的義務之方法所造成任何局勢條約或協定，盟員國俱應不予以承認。」（註一七）在一九三六年七月四日因意阿一案亦有一議案也重申不承認武力侵佔土地之原則。

（四）美洲各國在一九三二年八月三日因玻利維亞與巴拉圭之大廈谷戰爭，也鄭重照會當事國云：「此次爭端中，任何不由於和平方法之領土處置，及以武力佔領或取得土地之效力，將不爲彼等所承認。」（註一八）

以上各種外交文書及議決案都是根據盟約的原則，不過再加以聲明及解釋罷了。至於另訂新國際條約專門記載不承認主義為原則的，則有一九三三年十月十日美洲各國所簽訂的友好不侵犯非戰公約。(Anti-war Treaty on Non-aggression and Conciliation) 該約第11條

云：「締約國間領土問題，不得以武力解決，任何不由於和平方法之領土處置，及以武力佔領或取得土地之效力，皆不為締約國所承認。」（註一九）簽字於該約者，有阿根廷、巴西、智利、墨西哥、巴拉圭、和烏拉圭六國，但是到一九三四年，又有加入簽字者，如意大利、玻利維亞、哥倫比亞、哥新德尼加、古巴、厄瓜多爾、薩爾瓦多、瓜地馬拿、海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬、委內瑞拉、及美國。所以不承認主義據橫田喜三郎的統計，已有五十四國接受，自然已經成為普遍的國際法的原則了。

以上兩種不同方式的不承認主義，牠們的用意都是一樣。這是很明顯的。但是有許多學者認為在拘束力一方面卻不無區別。例如立作太郎（註二〇）、橫田喜三郎及史密士（Smith）（註二一）就以為國聯議決的解釋案，及各國的外交文書，總之對於第一種方式的不承認主義各國政府，並非能受其拘束。因國聯並非站在國家之上，而為超國家意思的主體。所以國聯關於不承認主義的

決議不能成爲拘束各國的國際法規則，不過僅爲諸國的共同政策而已。至於各國的外交文書，那更是風馬牛不相及。對於以上意見，我們實在不能加以贊同。因爲國聯的議決案的根據，是以盟約爲根據，議決案及其他外交文書，不過是各國共同重行申明準備履行此種盟約的義務而已。（註二二）所以違反該議決案，亦卽等於違反盟約，其效力果有若何區別？所以這二種不同方式的承認主義，在實質上的效力不能說是不相同的。

不承認主義對於侵略國的影響，綜合的說，約有四點：（註二三）

- 一、未被承認的侵略國所造成的僞國，在未承認國家的境內，無請求司法救濟之權。
- 二、該僞國的公衆利益，在未承認國家的境內，將不受司法的保障。
- 三、該僞國在未承認國的境內之一切公共財產，船舶機關以及外交官吏，均無豁免權。
- 四、該僞國不得在未承認國家的境內徵集外債。

此外侵略國所造成的既成事實，如果不是傀儡國而是合併其土地時，那麼對該侵略國於該土地獲得之主權，則自不能承認，同時對該地被侵略國之主權，自亦不能謂其喪失之矣。最後不承

認主義更賦被侵略國及其他盟員國以將來隨時之收復權。故不承認主義亦只限於糾紛未得正當及有效之解決以前採爲臨時的一種辦法而已。(註二四)

(註一) J. F. Williams, *Some Aspects of the Covenant of the League of Nations*, 167—168.

(註二) C. Fagton *International Government*, 527.

(註三) Edmund C. Mower, *International Government*, 531—532.

(註四) *R. solutions Concerning the Economic Weapon, adopted by the Second Assembly, October 4, 1921.*

(註五) 一九三五年十月三十一日埃及外長致電云：「埃及在原則決定遵守國聯各種經濟及財政制裁辦法，並盡力實施。」

(註六) R. S. Morri, *the Pact of Paris for the Renunciation of War: Its meaning and Effect in International Proceedings*, 1929.

(註七) Harold B. Hinton, *to Keep America out of War* (Current History, April, 1936.)

(註八) R. I. Boell, *the New American Neutrality* (Foreign Policy Reports, January 15, 1936.)

(註九) 歐淡如著美國中立法之回顧與前瞻(東方雜誌第三十四卷第五號)

(註一〇) 一九三七年三月三日國民電

(註一) Application of Sanctions and Private Contracts, Commercial Treaties and Treaties of Friendship and Non-aggression (Reports Submitted by the Legal Sub-Committee)

(註二) Application of the Most-Favoured-Nation Clause (Reports Submitted by the Legal Sub-Committee)

(註三) Application of Sanctions and International Conventions Concerning Freedom of Communication (Reports Submitted by the Legal Sub-Committee)

(註四) H. Lauterpacht, the Covenant as the "Higher Law" (th; British Year Book of International Law, 1936)

(註五) K. Yokota, the Recent Development of the Stimson Doctrine (Pacific Affairs 8: 133-43)

(註六) Ibid.

(註七) Ibid.

(註八) Ibid.

(註九) Ibid.

(註一〇) 文作太著時局關係的國際法鳥瞰，中央公論一九三三年十二月號。又時局國際法論第五章。

(註一) Professor H. A. Smith's Letter to the London Times, November 8, 1934.

(註二) 邊際立著三年來的不承認主義(東方雜誌第三十二卷第十三號第一〇八頁)

(註三) F. A. Middlebush, Non-Recognition as a Sanction of International Law, (Proceedings of American Society of International Law, 1933, 61.

(註四) R. J. Bu II, American Policy toward the Sino Japanese Dispute, reprinted in the China Weekly Review, April 1, 1933.

第七章 國聯制裁的改造

一九二三年意大利非法砲擊科府島，國際聯盟裝聾做啞不敢干涉。一九三一年九一八事變爆發，全球震怒，可是國際聯盟仍是敷衍了事，無補於實際。但是一波甫平，一波又起，大廈谷的戰爭消息傳來，又使國聯麻煩了。然而國聯還是不願開問，這實在是件沉悶的事情。那裏知道，國聯在意阿戰爭爆發後，竟然一反過去虛偽態度，切實施行制裁，這是出人意料的一件破天荒的驚人舉動。

但是國聯雖決議對意實行制裁，使我們異常興奮，然而日內瓦鐘聲大鳴，並不能振起弱小的俠氣；各國白旗高樹，且見辱於黑衣宰相的狂呼；甚致力主制裁的青年外交家艾登，聞阿京陷落而喪膽，公然又有撤消制裁的主張。狐狸狐搯，出爾反爾，國聯權力的薄弱，制裁制度的無能，至此已盡情暴露，而今後和平機構的運命，更是不絕如縷了。可是國際聯盟又如何打破這當前難關？依羅威爾（Lowell）所說，（註1）國際聯盟當前可擇的，只有二條路可走，除此之外別無他法。這兩條路，

也就是非使盟約制裁制度，更加強化之外，就不如明白廢除這虛偽的制裁制度，還要切當些。但是國聯制裁制度，是否應當廢除？同時又如何纔能加強制裁制度，這些問題，就是本章所要討論的主要內容。

一 制裁制度的缺點

各國學者主張廢除制裁的理由，歸納言之，則有後列各說，至於是否正當，則在下節評論之。

一、制裁並無消滅侵略戰爭的功用。制裁制度的目的，無非是要保障盟員國的安全，及強迫

驅使侵略國服從盟約罷了。但是我們要知道，侵略國之侵害他國的原因，並不是為侵略而侵略的。換言之，牠之侵略的原因，必定有內在的緣故。我們如果不明瞭牠的內在原因，而專欲禁止其侵略發生，這顯然是決口防川。譬如意大利的侵略阿比西尼亞，實因國內人口增加，原料缺乏，為國家生存計，不得不要求殖民地，以解除困難耳。過去幾世紀間，各國也都有和意大利同樣的動作，並未嘗以為不當，現豈能獨苛責意大利呢？（註二）故而國聯苟欲保障弱小盟員國之安全及盟約之不為

人破壞，首在消滅侵略戰爭發生的根源，即先解決其國內恐慌問題。因人類有在地球上生活的本能，（註三）一紙盟約，何能遏止其生存欲望？今既不注意於此，而專注重於制裁，試問又如何能制止侵略戰爭的繼續發生呢？所以盟約第十六條實無存在之價值。

二、制裁並無制止軍備競爭的能力。和平能否實現，端在各國之互相尊重主權。依現在國聯的職權觀之，尚非一超國家或超政府（A Super-state or super-government）的性質。若不察自身實力，遽欲以集體制裁方式，強迫紛爭當事國屈服；試思當事國在這難堪局面下，苟稍顧顏面，豈甘自行就範？恐本欲以強力迫其尊重條約者，反促其加強破壞條約之決心了。況「個別的軍事主義」易一「集體的軍事主義」，造成多方的對壘形勢，鼓勵世界的軍備擴張。（註四）此不過以暴易暴，未必彼善於此。

三、制裁並無強迫盟員國履行盟約的力量。和平的維持，是要世界各國共同努力的，換言之，任何一個機構的組織，都不得有一個共同信仰，為前進的維繫。如果這個基礎不穩固，試問整個的政策，又如何能實現呢？況且制裁制度，是以軍事同盟的形式為基礎，這是根本不可靠的工具。它

不可靠的程度與同盟國的數目成正比例。而且軍事同盟，通常無強制履行義務的保證。所以一旦遇到需要履行義務的時候，就有破裂的可能。同時現在國際道德還不高尙，雖然盟約規定各盟約國，爲維持國際正義，有聯合對侵略國制裁的義務。這種規定，自然以爲各盟員國，有自我犧牲的俠義精神。其實則歷史上，並沒有一個國家肯以自國的人民財產，爲他國犧牲；而且有些國家，深知參加戰爭，正是給其他的侵略國造機會，所以盟約第十六條所規定的義務，實超過了各盟員國實際願意負擔的程度。它和其他的同盟條約一樣，平時還可存在，一到需要履行義務時便成具文。

(註五)

四、制裁並無維護人類正義的效力 一種制度之被輿論所愛戴，多半是因爲它能爲人類伸張正義，辨別是非罷了。而制裁的實施，顯非和平而爲戰爭，且此種戰爭非「個別的」爲「集體的」。「個別戰爭」與「集體戰爭」的惟一區別，我們知道，前者的目標在敵軍，後者的目標，則在婦孺了。試思國聯一旦以和平名義，對侵略國加以飢餓封鎖，則首當其衝者，爲數千百萬之無辜的婦女兒童。彼戎首的政府當局，尙可逍遙事外，災不及身。其殘酷不平的程度，恐較戰爭，有過之無不及。所

以制裁制度者，徒有維擁人類正義之名，而無辨別是非之實。（註六）

五、制裁並無完成世界弭戰的功績。很多人說，制裁是「弭戰之戰」(War to end War)但事實上完全不然。要弭戰就不能有制裁之戰。試思一九三五年上半年期，意大利人民對於爭阿計劃，並不具有熱忱，且多反對論調。設當時國聯不以制裁決議，處罰意大利人民，則墨索尼里不久將失去民心，釀成內部革命，亦未可知。乃國聯昧於此義，卒以聯合之壓力，施諸意國，反促成意人的愛國精神，團結一致以禦外患。是制裁不特未收懲罰黷武之實效，轉鼓勵其作戰的勇氣。（註七）即令退一步言，縱然制裁勝利，亦未足予侵略國以驚惕。吾人曠觀歷史，每見一國戰敗以後，即埋頭於軍備整理，武力充實，以作捲土重來之計，至於失敗是否由於違約，彼心目中，並不加以考慮。然則制裁縱可弭戰於已然，亦不足弭戰於未然。（註八）

二 制裁制度的價值

以上主張廢除制裁制度的理由，我們詳細分析後，就知道牠們的謬誤地方很多。因為牠們的

根本立場，完全是站在現實的狹義的國家主義的立場。牠們以為戰爭是國際社會的天然淘汰的現象，實在是沒有甚麼希奇的。而今則欲以高於國家的制裁力，以約制國家的行動，顯然是和國家主義相衝突。至於國際法之爲物，乃國家主權的產品。其拘束力，完全基於各國的公認或同意。

(註九) 寧可使國際法爲國家而犧牲，不可使國權爲國際法所侵犯。史密斯 (H. A. Smith) 說：「法律條文無論如何巧妙玲瓏，苟大權在握者，根本無遵守或施行此種法律的意志，則法律徒成具文。」(註一〇) 牠們這種論調，豈僅認制裁制度爲強權所不容，就是條約的廢棄，也認爲是極其尋常的事情。所謂和平，所謂正義，牠們以爲並不在強國之受制裁，而在弱小民族毫不抵抗的，自投於帝國主義的懷抱而已。這種思想，由來已久，毫不作怪，但是在現代二十世紀的國際前進社會之下，實無此項陳腐議論復活的餘地。其理由有後列各點，由此亦可知國聯制裁制度的存在，並不是毫無價值的了。

一、國際聯帶關係的增進。歐戰以後，國際關係的發展，遠非十九世紀以前的時代，所可比擬。單從經濟方面說，早已打破了嚴格的國家界線。日本學者信夫淳平說得好：「一國的產業組織，不

可從一國的地位決定，不可從一國產業代表者的意見而決定，當超越國界，使全世界同業人士互謀共同利益而決定。(註一一)因爲現在的國際社會，幾有一髮牽動全身之勢。侵略一國，不啻侵害各國的安全。這種互相共通的利害關係，一般學者均稱之爲國際連帶 (International solidarity) 作用。(註一二)在此連帶場合下，法國學者狄曠 (Leon Duguit) 以爲國家對內對外的主權意義，不得受限制。故主張以「公務」 (Le service public) 觀念代替「主權」觀念。(註一三)魯易磊 (Louis Le Fur) 且認現在國家主權之意志，已不能爲法律的唯一淵源。卽耶律芮克 (Jellinek) 的主權自限說，亦不徹底。他以爲國際法依據於客觀的基礎。此客觀的基礎，便是國際法管理下的國際社會的公共福利。(註一四)莫瓦爾 (Mowat) 雖不完全否認相對的主權，但以爲在現在國際的連帶關係下，假如放棄帝國主義的行爲，厲行制裁制度，主權不僅不被侵犯，且足以資保障。(註一五)總之，國家絕對主權說的主張，大足以危害國際秩序，以及國內安全。彼帝國主義者，縱能僥倖勝利於一時，而國際輿論及人民心理，並不羨慕其勝利，實內蘊其無限的怨恨。不觀國聯大會開幕時，各國雖承認對意制裁失敗，而並不承認意大利毀約所生之征服阿比西尼亞行爲，具

有法律的效力者，豈非公道之未絕滅於當世的極好證明呢？縱火者必自焚其宅，人類要求國際安全的信仰，如不減退，吾人終信國聯制裁制度，非特未趨廢除之途，更將日漸昭示其重要性。此國聯制裁制度之有存在價值者一。

二、國際合作事業的發展。侵略主義者，每以人口增加，原料缺乏以及尋求市場為藉口，以掩飾其土地侵略的野心。但是這些理由，又是否充足呢？學者駁之已多。即如普福爾 (N. Potter)

(註一六)從實際上分析，他就認為在國外尋求殖民地，並不能解決這些國內的恐慌。要解決國內的恐慌的唯一出路，還是在國內設法，就是使國內的人民能夠買那些我們要落後民族去買的東西，比較切當些。因為侵略的行爲實在得不償失。在侵略的時候，固然浪費許多軍費，就是在征服之後，還要一筆開拓的費用。同時現代世界的土地非常有限，你爭我奪造成世界恐怖局面，又豈能解決國內恐慌呢？試看英國的殖民地，可以說是多的了。但是失業問題，就容易解決嗎？法國意大利又何嘗沒有殖民地？但是牠們也能避免經濟恐慌嗎？我們再看日本人口的密度，在世界上並不算高。而北海道至今還是人口稀少，毫未開發的地方。若果日本真是迫於人多地少，那末日本政府為什麼不

去開發呢？又有安基耳（N. Angel）者（註一七）對於侵略政策，也是很有研究，他從外交及經濟方面觀察，亦認戰爭的無益，他以為現在世界的真正危機，並不是絕對的缺乏市場，或者缺少原料。主要的原因，乃在彼此貿易的失其調整，即各國間鉤心鬪角，不能開誠合作，以致經濟阻塞，釀成空前未有的恐慌。所以為今之計，祇有各國去暴力，而崇法律，改軍備為共警備力，組織精密合作機關，則各國間的往還交易，自無過和不及之差。試看最近國際合作事業的發展，方興未艾。黷武主義者，果能永久維持嗎？以上二氏的理論，一則注重內政改善，一則注重外交匡正，雖觀點不同，但認武力之不足以解決其國內恐慌則一也。而制裁制度之崇合作精神，及屏除武力之行動，不是適合潮流的偉大事業嗎？此吾人之所以認制裁制度之有存在價值者二。

三、國際法治社會的確立。侵略主義者又有一種論調，以為侵略行動的發生，並不是偶然的，乃是因為歐戰以後的各種不平的現狀所壓迫的一種反響，實在是不得不如此的辦法。並非一切侵略行動，都是錯誤的。但是這種理由，亦不盡然。因為要求改變現狀，並非除武力鬪爭外，別無他法。蕭脫維爾（Shortwell）即以為如果歐洲當前的僵局，並不是國聯的無能所造成，乃是未能遵照

盟約第十六條，用和平方法修改不適宜的部分。所以帝國主義者，如果放棄侵略政策，開誠遵守盟約第十九條的途徑，以解決國際糾爭，未嘗不可打開僵局。（註一八）最近土耳其的修改洛桑條約，重設海峽軍備，刁斗不聞，敦磐修好，不是遵循法治軌道，以改革現狀的絕好證明嗎？而我們對於舍正途徑而不由的帝國主義的違約行爲，又能遷就嗎？或有學者，尙以爲法律的存在，應當遷就強者的事實；法律如果沒有強者遵守，必定崩潰。因爲法律一旦失除尊嚴性，就無存在價值。所以無論有如何美妙的法治招牌，如果沒有人去遵守，仍然是無用的。是即所謂「徒法律不足以治人。」但是此說亦未盡然，因爲法律者社會力也，法律是社會的產物，並非一二強者的產物。豈能受一二強者的意志爲意志呢？包洛克（Sir F. Pollock）說得好：「法律並不因人違反而停止，猶之犯罪者，縱能倖逃法網，而刑法終未廢除也。」（註一九）魯易磊飛（Louis Lo Fur）也說：「人一日不爲完人，則若無制裁，社會的公律存在，即一日不能望其敬謹遵守。在一國之內，有一實在法，即須有一公共勢力，方能使此法維持。在國際法亦須有一實力制裁，方能使之存在。」（註二〇）可知法律，自有獨立的立場，並不依強者的拘束。美國學者旁特（Pound）說：「法律應使其穩定，但不可停滯如者。」

(註二)所以處現代國際法治精神逐漸培養而發揚光大的情形下集體制裁的安全需要，亦隨之而密切。今欲一旦予以廢除，豈非欲鳩止渴。此國聯制裁制度之有存在價值者三。

綜合以上所敘，可知國聯制裁制度的價值，在原則上是無可懷疑的。不過對於制裁制度的技術或結構上，容或有不當之處，這也是我們不可否認的事實。然而這種缺陷，又顯然不是完全沒有補救的餘地。所以我們寧可主張制裁改造論，而不可贊助制裁廢除論。

三 改造制裁的建議

關於制裁制度在機構上的缺陷，如何加以改善的問題，各國遵國聯之約，紛紛提出建議案。茲為便利說明起見，特分國別簡略敘述如後：(註二二)

(一) 英國 從英國人的觀點看來，他們認為制裁的最大弱點，就是許多強國，例如美國、德國、日本等，都在國聯之外。所以他們主張要補救這個缺陷，就非廣徵盟員國，使世界一切國家，都加入國聯外，別無他法。至於德日加入國聯以後，是否反對制裁，那他卻未考慮到。同時他還主張盟約

應和凡爾賽和約分離。關於區域互助協定則各國可任意規定盟約未曾規定的義務，並須提出行政院或大會，予以核准。行政院或大會，於核准此項協定時，以不妨以某種確切條款之補行列入為條件。同時該協定內容，應予確定，不可廣泛，反致激起侵略國先下手的心理。這是英國對於制裁制度和互助協定，互相調合的意見。

(二) 法國 法國認為制裁機構的最大缺點，乃是盟員國履行義務的不切實，他們主張增加盟員國的義務。遇有國際糾紛發生，盟員國應立即採取積極行動，至於被制裁國是否退盟，亦無可惋惜。同時他更主張，經濟財政辦法與軍事辦法，在實行上應當密切聯絡。而以軍事辦法，援助被侵略國的義務，則以限於在地理上或政治上，或共同利益上，與被侵略國關係最切的國家。其與案件無密切關係，或僅有間接利害關係的國家，無參加軍事制裁的義務。此外法國並主張國聯範圍應以歐洲為限。但其權力，卻應大事增加。假如歐洲各國，能夠組織成一個歐羅巴合衆國，則力量當比有名無實及大而無當的國聯，更為雄厚。不過這種聯邦的組織，法國在大陸上，仍然還是要保持優越的勢力的。

(三) 蘇聯 蘇聯的建議案(註二三)爲最詳盡牠主張在敵對國聯任何一盟員國的戰爭發生時，國聯行政院，須於秘書長接到通知起三日內，召集開會。行政院關於一切條件，均已存在，已使盟約第十六條實施的問題，必須作一決議。可是若行政院不做此項決議時，曾經參加互相公約的諸國家，按照各該公約的規定，立即貫徹互助義務的行動，不受限制。確定侵略國的定義，可參考一九三三年國際裁軍會議安全委員會報告書所下侵略國的定義。爲便利上項原則實施起見，國聯可規定凡違犯該報告書所下侵略國的定義之國，應即視爲違犯盟約而從事戰爭。參加制裁國的制裁行動，不得視爲侵略行動。自任何一盟員國已將爲戰中所侵及的事實，通知國聯秘書長，並請其召開行政院會議之時起，凡加入與本案有關之特定互助協定之國家，應有權爲援助被侵略國起見，從軍事上準備。此類建議，如經國聯採取而成決議案或議定書，則各盟員國應根據此項決議案或議定書，對本國憲法從事必要的修正，俾國聯所決議的經濟及財政制裁辦法，得以及時進行無阻。凡盟員國怠於參加經濟及財政制裁者，與他盟員國得在關稅及通商方面，予以歧異的待遇。關於區域互助協定，與盟約調合的問題，則主張互助協定應爲盟約之補充規定，俾免成爲變像舊

式的軍事同盟。而該協定所規定之互助義務，亦以載有盟約同樣義務者為限，而互助亦僅能對被侵略國行之。同時互助協定應依盟約第十八條向國聯祕書處登記，這是法蘇及蘇捷互助協定的原來程序。

(四) 中國 中國建議第十六條規定，應適用於第十條及第十一條，同時認為制裁效力，應當儘量增強，更須國聯盟員國在該條所規定的違犯盟約場合，負有立刻與違約國斷絕一切經濟的及財政的關係的義務，而不須待被害國的要求，或國聯的新建議。換言之，第十六條的制裁辦法，實具有三種特性：(一)「自動」的或「當然」(Automatic)的，(二)「立即」的 (Immediate) 及 (三)「全部」的 (all included)。至於軍事制裁，則在國聯之內，應設一機關，以研究軍事制裁問題之政治技術的，及其他各方面。並起草一於必要時期，實施軍事制裁的計劃。總之，中國的提議，大多是針對九一八時國聯處置中日案件，所失敗的經驗而發。

(五) 拉特維亞和挪威 挪威不願為執行盟約起見，而增加本國所應負的義務，所以牠主張把盟約第十六條，根本取消。但是拉特維亞卻主張增加第十六條的強力。

(六) 新西蘭 新西蘭建議一切盟員國以及非盟員國而願意參加制裁者，應當在國內舉行公民投票，以決定：(一) 假如國聯行政院經過合法程序，認定某國為侵略國，各國人民對該國是否即應實施第十六條的制裁辦法。(二) 假如各國人民已有肯定鑒復，則本國軍隊，是否應以其一部或全部，交付國聯指揮，以懲治該盟員國。至於區域互助協定，依新西蘭意見，卻認為有損無益，但經公民投票認可者，則屬例外。同時國聯對經濟的實施，也應當十分澈底，不可多事稽延，俾減少效力的發生。

(七) 南美各國 在南美方面，阿根廷建議，國聯盟約應與凱洛格非戰公約及阿根廷公約相調合，俾盟約精神普及全球。但盟約中有不符合實際國際的義務，應成為任意性質。(Optional Character) 俾盟員國間，履行義務，可以不受嚴格的限制。這卻與蘇聯的建議，完全立於相反地位。又有烏拉圭則主張一九二一年國聯大會決議之經濟制裁方案，值得保留，並應充分納入盟約範圍之內。至於區域互助組織，亦應有審核援用盟約應付情勢之方策，及實施該項方策之權。總之，烏拉圭的建議，是傾向於國聯的活動限制到制止紛爭和調解糾紛兩方面。

綜合以上各國所提的建議看來，可知各國的意見極其紛歧。有以自國地位爲出發點者，亦有以自國之理想爲觀點者。所以中國所贊同未必乙國亦能同情。故國聯制裁制度的改造，雖然各國一致承認實有必要，但是各國卻沒有一個共同諒解，使國聯改造能以逐步實現。這實在是一個非常困難的問題。

四 改造制裁制度的途徑

各國對制裁制度的改造建議，意見極不一致，究竟如何能夠完成這一個美滿的結構？國聯會任命行政院十五理事國，及阿根廷、奧大利、比利時、布加利亞、坎拿大、捷克、希臘、波斯、墨西哥、荷蘭、葡萄牙、瑞士、烏拉圭等二十八國組織國聯改造委員會，加以研究。至於研究的結果如何？迄今尙未有報告發表。不過我們根據各方面的理論，以及對意制裁的經驗看來，認爲極應具體計劃者，雖不能道其詳，但急須注意者，則有後列各點：

(一) 國際聯盟的組織必須堅強。制裁失敗的最大原因，乃是因爲國聯的本質，仍然脫不

了一種主權國的結合。(註二四)故而國聯祇是一個有責任，而無權力的組織。權力是責任的根本，欲盡責任，就非有權力不可。但是國聯可就沒有權力，有權力者乃是各主權國。試思國聯如何能使盟員國切實履行制裁義務呢？而國聯又如何能夠擔任這維持國際安全的巨大責任呢？所以如果不欲使制裁改進則已，否則國聯組織，就必須找牠最好的途徑，以堅強其機構，如美國或不列顛的聯合國制度，都是可以取法的。雖然這種辦法，或許有人以為近於幻想，然而社會是進化的，人類思想是前進的，尤其是大同社會的要求，更是人類急切所希望的。如果北美十二洲，當時沒有要求組織合衆國的話，那末今日的美國，又如何會產生呢？所以我們必須先準備，可以造成聯邦的幾種條件，然後再依環境的要求，必會完成的。

(二) 決定制裁的機關必須確定。判決侵略國之權，應當屬於何機關？盟約上完全沒有規定。依第二次大會，則認為盟員國有最後決定之權。他如相互援助條約，日內瓦議定書羅迦諾條約等等，則又主張屬於行政院。此外，鮑烈帝斯 (Polier) 復主張設立一超然獨立的國際法庭，內設檢查廳及刑事庭，完全仿國內法庭形式。(註二五)又有主張將大會代表，改由人民直接選舉，完全仿

國內議會形式。(註二六)這些主張，我們以為決定權，如屬盟員國，則無異等於取消制裁的判決，因各盟員國觀點不同，難以形成一致意見。至於屬於國聯大會，則議論複雜，除將全體表決制改為多數表決制外，實不易獲得結果。至於屬於行政院，則大國居於常任理事之席，一切制裁案，必遭大國把持及被自國私利所蔽。(註二七)無大國贊助，則制裁必不能通過。故判決機關，自非屬國際法庭不可。至於國際法庭，如何組織？則吾人無所容心。

(三)被制裁的對象必須指明 侵略國為盟約制裁的對象，但是「國」者乃一抽象名詞，其行為究應由國家單獨負責抑由國家與個人共同負責？或個人單獨負責？實在大可研究。而國家實為一法人，乃擬制之說。由國家負責，則羌無實際。由全體國民負責，則為盟約的本意。查盟約最初乃以民為本位，甚至旅外僑民，亦受災禍。後覺不當，乃改以違約國之居民為限。但違約國之居民何罪？罪實在於統治階級。今則捨本求末，是非顛倒，禍首逍遙法外，此豈事理之平？或有認為統治者，每藉國家之名義，以卸責；如拿破崙說：「公共所犯之罪，不能歸罪於任何人。」(註二八)巴黎和會時，美國反對審問德皇，因元首不應代國家負責。(註二九)此等例證，實由昔時國際法理幼稚，尙未能尋出

統治者應負責的根據。今則不然，試看西班牙憲法已與盟約相聯絡（註三〇）其第六條並明白放棄以戰爭為國家的政策，第七七條限制總統的宣戰權，規定只能依盟約所規定的，及所有和平方法均已用盡之後無效，再由國會通過方能宣戰。（此戰並不違法。）如違反以上辦法而開戰者，則總統在國內應負刑事責任。新刑法第一二九條云：「若總統違犯憲法第七七條簽訂宣戰，應受監禁懲罰，副署命令的部長，其罰亦同。」倘其他各國亦能仿效西班牙，法律力謀充實，制裁力量必可增加，而被制裁之主動侵略者，亦可稍戢其野心矣。

（四）盟員國履行的義務必須切實。依照盟約盟員國履行義務是必須的，直接的。然而第二次大會的議決案，卻授行政院以延緩之權。於是盟員國即有藉口卸責之機會，整個制裁陣線，亦得趨於瓦解之途。例如奧匈二國之堅不參加對意制裁，實減少制裁效力不少。如有精密的籌劃，對該國苦衷，另外設法補救，亦未見得不能貫徹始終。譬如一九三〇年財政援助條約即曾規定，予被侵略國以金錢援助，其經費來源，為各國存放其所擔負國聯費用之五十倍，作為無息普通保債票之基金。該約如果成立，並擴充其應用範圍，對制裁國因履行義務或非盟員國因自願參加制裁而

受損失，亦予以救濟。同時被制裁國國民，如反對其違約之政府，國聯若能加以援助，則盟員國履行其制裁義務，也必非常切實而踴躍參加了。

(五) 施行制裁的步驟必須敏捷。當國聯判決某國為侵略國，則制裁的實施時期，必須愈速愈快，即俗語所謂「軍貴神速」。同時制裁的實施，更須全部的，不可一部的，或等級的。例如對意制裁僅僅經濟一項，即分數個階段，禁油之延不實施，港口之不加封鎖，都是失了制裁的敏捷要件。所以制裁的實施，必須敏捷，斷不可坐失良機。至於軍事制裁之國際軍隊，以及軍費、軍備等等，尤須平時先有準備，決非臨時即可着手應付也。

(六) 區域協定對盟約必須調合。區域互助協定對於盟約有許多好處，因為牠能補充盟約的不足。例如，可以使盟員國因地理的隔離，而減少其實施軍事的責任。再則當國聯建議軍事制裁如被盟員國拒絕採納時，亦可因區域互助協定，而使參加該協定的盟員國，負擔實施制裁責任，不致制裁無法進行。同時因有區域互助協定，各國軍隊，均有參謀部預先連絡，可以除去國家再行籌劃。這些都是區域互助協定對盟約的好處。然而區域互助協定，在本質上也有不足的地位。例如

該協定如爲多邊的，則各國態度，難於一致；如爲雙邊的，則有變成軍事同盟的危險。而且訂約國雙方的實力，必須相等，否則所負義務不能均衡，強者必不願與弱者訂約，結果則互助協定對於弱國毫無裨益。這些又是互助協定的弊端。所以要使互助協定保持其原有精神，不得不與盟約調合，國聯對互助協定，應隨時嚴格加以研究。如有與盟約衝突者，則依第二十條規定，請其改正，（或經予以無效之宣告，）使與盟約精神完全符合，以共同負擔維持世界和平的大責任。

以上所述是國聯制裁制度應加改造的各點。同時制裁制度，又是注意於事後的制止爲原則，所以國聯對於事前防預的辦法，例如國際紛爭之和平解決的各種方法，也是應當急謀改善的。總之，國際法治社會的建立，一方面固然是應當期望制度機構加以改善，然而在另一方面，我們還不得不有守法的精神。

(註1) A. Lawrence Lowell, *Alternatives Below the League* (Foreign Affairs, Vol. xv, No. 1.)

(註11) Comte Etienne Bethlen, *La Paix et Sanctions* (Le Mois Nôl Du 1er Janvier au les Février 1936)

(註111) George H. Blakeslee, *The Japanese Monroe Doctrine* (Foreign Affairs, July, 1933)

(註E) P. A. Molten's Article in the Contemporary Review, Feb. 1935.

(註五) L. P. Jacks, Demilitarizing League of Nations (International Conciliation. No. 325, December.)

(註六) F. H. Simonds, What Price Sanction (Harper's Magazine. Feb. 1936.)

(註七) Felix Huddleston, Muddling Through Sanctions (The Fortnightly No. 830 N. S. Feb. 1936.)

(註八) Simonds, op. cit.

(註九) Oppenheim, International Law (1933) 17—29

(註一〇) H. A. Smith, The Real Weakness of The League (The Nineteenth Century and after No. 707. Vol. CXIX.)

(註一一) 倍夫淳平前著第三頁。

(註一二) 淺野利三郎著最近國際思想史。

(註一三) Leon Duguit, Les Tran-formation du droit Public, Chap. II.

(註一四) 魯易葛飛著國際公法之規律 (現代立法問題) 民智出版。

(註一五) Edmund C. Mower, International Government, pp. 524—525.

(註一六) N. Peffer, The Fallacy of Coynest (Harper's Magazine, Jan. 1936.)

(註一七) Norman Angell, *The Great Illusion* (1933)

(註一八) J. T. Stewart, *The League's Work for peace* (Current History, Nov. 1935.)

(註一九) N. Politis, *Les nouvelles Tendances du droit international*,

(註二〇) 同註一四。

(註二一) Roscoe Pound, *Interpretation of Legal History*, P. 1.

(註二二) C. L. Heymann, *Reforming the League* (Current, History, Vol. XIV, N. 3. Decem-

ber, 1936.)

(註二三) 蘇聯提案，請參看一九三六年九月一日中華日報。

(註二四) Lord Lothian, *New League or no League* (International Conciliation, No. 325 Decem-

ber, 1936)

(註二五) 同(註一九)

(註二六) F. N. Keen, *Revision of the League of Nations Covenant* (Report of the 29th Confer-

ence, the International Law associations, p. 114.)

(註二七) Smith, *op. cit.*

(註二八) 同註一九。

(註二九)凡爾賽條約第二二七條至二三〇條。

(註三十) Mirhine-guetzevitch, Development in Law of Spain, (Political quarterly Vol. VII No. 2)



附錄一

國際聯盟盟約（與制裁有關係的各項條文）

各締約國爲增進國際間的協作，並保持其和平與安寧起見，特允接受不從事於戰爭之義務。維持各國間光明公允榮譽之邦交。

確守國際公法之規定，以爲各國政府間行爲之軌範。

在有組織之民族間，彼此待遇公平並恪遵條約上一切的義務。

制定國際聯盟盟約如下：

第十條

聯盟盟員有尊重並保持所有聯盟各盟員領土之完全及現有政治上之獨立，以防禦外來

侵犯之義務，如遇此種侵犯或有任何威嚇或危險之虞時，行政院應籌履行此項義務之方法。

第十一條

(一) 茲特聲明凡任何戰爭或戰爭之威脅，不論其直接或間接涉及聯盟任何盟員，皆為有關聯盟全體之事，聯盟應設法挽救以保持各國間之和平，如遇聯盟任何盟員之請求，秘書長應即召集行政院。

(二) 又聲明凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，聯盟任何盟員有權以友誼名義提請大會或行政院注意。

第十二條

(一) 聯盟盟員約定倘聯盟盟員間發生爭議，勢將決裂者，應將此事提交公斷，或法律裁判，或交行政院審查，並約定無論如何非俟公斷員或法律判決，或行政院報告三個月以後不得從事於戰爭。

在本條內，無論何案，公斷員或法律之判決應於相當時間發表，而行政院之報告，亦應自爭

議移付之日起在六個月內制定。

第十三條

(一) 聯盟盟員約定無論何時，凡聯盟盟員間發生爭議，認為適於公斷或法律裁判，而不能用外交方法圓滿解決者，應將該問題完全提交公斷或法律裁判。

(二) 茲聲明凡爭議關於一條約之解釋，或國際法中之任何問題，或因某項事實之實際上如其成立足以破壞國際成約，並由此種破壞，應議補償之範圍及性質者，概應認為在適於提交公斷或法律裁判之列。

(三) 此項爭議，應提交國際永久法庭，或爭議各造彼此同意之任何法庭，或各造間現行條約中規定之法庭。

(四) 聯盟盟員彼此約定以完全誠意，實行一切判決，並對於遵從判決之聯盟任何盟員不得從事於戰爭，設有未能實行此項判決者，行政院應擬定辦法，俾發生效力。

第十五條

(一) 聯盟盟員約定如聯盟盟員間發生足以決裂之爭議，而未照第十三條規定提交公斷或法律裁判者，應將該案提交行政院，職是之故，各造中任何一造，可將爭議通知祕書長，祕書長即着手籌備，以備詳細調查及研究一切。

(二) 在最短時期內，相爭各造應以案情之說明書連同相關之事實及證物從速送交祕書長，行政院即將此項案件公布之。

(三) 行政院應盡力使此項爭議得以解決，如果有效，須將該爭議之事實及解釋，並此項解決之條文酌量公布之。

(四) 倘爭議不能如此解決，則行政院經全體或多數之表決，應繕發報告書，說明爭議之事實，及行政院所認為公允適當之建議。

(五) 聯盟任何盟員出席於行政院者，亦得將爭議之事實及其本國之議決，以說明書公布之。

(六) 如行政院報告書，除相爭之一造或一造以上之代表外，該院委員一致贊成，則聯盟

盟員約定彼此不得向遵從報告書建議之任何一造從事戰爭。

(七) 如行政院除相爭之一造或一造以上之代表外，不能使該院委員一致贊成其報告書，則聯盟盟員保留權利，施行認為維持公平與正義必要之行動。

(八) 如相爭之一造，對於爭議自行聲明，並為行政院所承認及按照國際公法純屬該造本國法權內事件，則行政院應據情報告，不必為解決該爭議之建議。

(九) 按照本條任何案件，行政院得將爭議移送大會，或經相爭之一造請求，亦應如此辦理，惟此項請求應於爭議送交行政院後十四日內提出。

(十) 凡移付大會之任何案件，所有本條及第十二條之規定，關於行政院之行爲及職權，大會亦適用之。大會之報告書，除相爭各造之代表外，如經聯盟出席於行政院委員之代表並聯盟其他盟員多數核准，應於行政院之報告書，除相爭之一造或一造以上之代表外，經該院委員全體核准同其效力。

第十六條

(一) 聯盟盟員如有不顧本約第十二、十三、十五條所定之規約而從事戰爭者，則據此事實，應即視為對於所有聯盟其他盟員，有戰爭行為，其他各盟員擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來，並阻止其他任何一國為聯盟盟員或非聯盟盟員之人民與該國之人民財政上商業上或個人之往來。

(二) 遇此情形，行政會應負向關係各政府建議之責，俾聯盟各盟員，各出陸海空軍之實力，組成軍隊，以維護聯盟盟約之實行。

(三) 又聯盟盟員約定當按照本條適用財政上及經濟上應採之辦法時，彼此互相扶助，使因此所致之損失與困難減至最少之點，如破壞盟約國對於聯盟中之一盟員，施行任何特殊辦法，亦應互相扶助以抵制之，其協同維護聯盟盟約之任何盟員之軍隊，應取必要方法予以假道之便利。

(四) 聯盟任何盟員違犯聯盟盟約內之一項者，經列席行政會之所有聯盟其他盟員之投票表決即可宣告令其出會。

第十七條

(一) 若一聯盟盟員與一非聯盟盟員之國，或兩國均非聯盟盟員，遇有爭議，應邀請非聯盟盟員之一國或數國，承受聯盟盟員之義務，照行政院認為正當之條件，以解決爭議。此項邀請，如經允諾，則第十二條至第十六條之規定，除行政院認為有必要之變更外，應適用之。

(二) 前項邀請發出後，行政院應即調查爭議之情形，並建議其所認為最適當最有效之辦法。

(三) 如被邀請之一國拒絕承受聯盟盟員之義務，以解決爭議，而向聯盟一盟員從事於戰爭，則對於取此行動之國，可適用第十六條之規定。

(四) 如相爭之兩造，於被邀請後均拒絕承受聯盟盟員之義務，以解決爭議，則行政院應籌一切辦法，並提出各種建議，以防止戰事，解除紛爭。

第十八條

嗣後聯盟任何盟員所訂條約或國際契約，應即送秘書廳登記，並由秘書廳從速發表。此項

條約或國際契約，未經登記以前，不生效力。

第十九條

大會可隨時請聯盟盟員重行考慮已經不適用之條約，及國際情勢繼續不改或致危及世界之和平者。

第二十條

(一) 聯盟盟員各自承認國聯盟約有廢止該本國所有一切與該盟約抵觸之協商或義務，並莊重擔任此後不得訂立與此相類之件。

(二) 如有聯盟任何一盟員於未經加入聯盟以前，負有各種義務與盟約抵觸者，應即設法脫離此項義務。

第二十一條

國際契約，如公斷條約，區域協商，如孟羅主義之類，均屬維持和平，不得視為與本盟約內任何規定有所抵觸。

附錄二

一九二一年國聯大會對第十六條之修正案

(一) 盟約第十六條第一節下半段修正如下：

其他盟員擔任立即與之斷絕各種商業上或財政上之關係，禁止其境內居民與破壞盟約國境內居民之各種往來，並阻止破壞盟約國境內居民，與其他任何一國，國聯盟員國或非盟員國境內之居民，一切財政上，商業上或個人之往來。

(二) 盟約第十六條第二節修正如下：

至是否已有破壞盟約之事實，應由行政院發表意見，行政院於商議此項問題時，凡屬首先開戰之盟員國，與被牽入戰事之盟員國票數，均不得計算在內。

(三) 盟約第十六條第三節修正如下：

行政院應將彼所建議之日期，即施行本條所載經濟壓力之日期，通告國聯各盟員國。

(四) 盟約第十六條第四節修正如下：

然行政院倘以爲爲某盟員國起見，將此項辦法中之任何辦法，在一指定時期內延緩實行，俾便達到前節所述辦法之目的，又或以爲此項延緩，乃爲減輕此等盟員國所受之損失或不便所必要者，則行政院有權可以決定此項延緩。

附錄三

一九二一年國聯大會關於經濟制裁之議決案

(一) 在修正條款未實施以前，該項決議案作為實施第十六條之臨時辦法。

(二) 關於第十七條之特殊情形，第十六條所稱之經濟上方法，亦祇依十七條之規定以實施之。

(三) 違約國單方面之行為不得認為產生戰爭狀態，不過使他國有權以從事戰爭，或與違約國宣戰耳；但依據盟約精神，應設法避免戰爭，並以經濟壓力而恢復和平。

(四) 決定盟約之是否有背，係各盟員國之義務。履行其十六條盟約上之規定，為盟員國之義務，如有玩忽，即為違約。

(五) 一切違反十六條規定之情形，須急速依盟員國之請，交行政院。如有違約之事或將發生違約之危險時，秘書長立即以情形通知所有盟員國。盟員國提出秘書長通知之後，行政院須速即召集會議。行政院請兩造盟員，與違約國之鄰國，及與其有密切經濟關係之國，與行用第十六條時能為有價值之合作的國家，各國代表到會。

(六) 行政院之意見倘認為一國有違約之罪時，形成此種意見之議事錄將立即分送於全體盟員國。

(七) 為實施第十六條起見，行政院得因必要而設一專門委員會。該委員會為常設機關，包括關係國代表在內。

(八) 行政院建議經濟制裁之開始時期，並以此通知全體盟員國。

(九) 各國於經濟制裁實施時其待遇相同，僅有下列例外：

1. 有若干特別辦法，專以委託與數個國家。

2. 為延緩制裁，必因其與公共行動有益，或減少其困難。

(十) 於實施制裁時，則先行詳細決定各種經濟上商業上財政上之辦法。

遇此情形時，行政院須以公同行動之計劃建議於盟員國。

(十一) 斷絕外交關係，先祇限於召回大使或公使。

(十二) 領事官關係須在可能範圍內維持之。

(十三) 斷絕違約國與其他各國之人民間關係，以居住該處之人民而不以國籍為限。

(十四) 實施經濟壓力須逐漸加緊，斷絕違約國人民之糧食接濟，乃為最嚴厲之手斷，祇

於各種辦法行而無效，於最後時用之。

(十五) 通郵與其他交通方法當有特別規定。

(十六) 人道關係須繼續存在。

(十七) 應設法使非盟員國合作。

(十八) 遇特殊情形，而欲維護經濟制裁時，可以

1. 封鎖違約國沿岸。

2. 以封鎖之事委託關係國。

(十九) 行政院請求各國政府預備遇經濟制裁案通過以後，能於最短期間實行。



附錄四

國聯對意經濟制裁之實施辦法

第一建議

茲爲便利盟員國，遵行盟約第十六條之義務，下列辦法，須立即施行：

(一) 盟員國凡有禁止或制限軍火軍械對阿比西尼亞輸出，轉輸，或經過者，此種辦法，立予廢止。

(二) 國際盟員各國政府，立行禁止附表所列軍火軍械，對意大利或其屬地輸出，轉輸，或經過。

(三) 國際盟員各國政府採取必要步驟，使附表所列軍火軍械，輸於意大利以外各國家者，

不至直接或間接再運往意大利或其屬地。

(四) 第二第三項訂立辦法，適用於正在履行之契約，並請各政府以其對於上述所有辦法如何施行，儘速由祕書長轉知委員會。

茲附列專家小委員會所審訂之修正表，以之代替第一建議之附表。其所考慮之物品，係軍火與軍器。

第一類

(一) 來復槍，及小手銃，與其鎗管。

(二) 各種口徑及管度之機關槍，自動來復槍，機關手槍。

(三) 各種口徑之槍，短砲，白砲，及其配管與旋轉機件。

(四) 上述(一)及(二)項所列軍器應用之軍火，(三)項所列軍器應用之空實殼碼，暨此等軍器之備射充氣。

(五) 空實之榴彈，彈，魚雷及其發射之用械。

(六) 唐克軍，裝甲運器，鐵甲火車，及一切裝甲品。

第二類

各種戰船，包括航空母艦及潛水艇在內。

第三類

(兼包調整委員會公文內第三類與第五類)

(一) 裝合與拆卸之航空器，兼包其比空氣爲重及比空氣爲輕者；與其螺旋槳或空中槳機體，空中槍砲或鎗砲臺，機殼，尾組，起落架組。

(二) 航空器之機器。

第四類

手槍及自動手槍，超過一磅六兩重量（六三〇格）者。

第五類

(一) 燃燒彈及一切化學，或燃燒戰爭所用之其他發射物。

(11) Mustard 毒氣, lewisite, Gthylidichlorarsine, Methylidichlorarsine 與其他毒氣以爲化學或燃燒戰爭之用者。

(三) 作戰及爆發所用之粉。

主席於採用上文時，爲下列之宣言：關於第五類（一）及（二）項之物品，按照一九二五年公約，業已禁其使用，現仍禁其使用；而復述及此者，以其用途日廣，遂致製造更無限制耳。委員會鄭重聲明此各種出品絕對不得運往意大利。

第二建議

茲爲便利國聯盟員國實行其對盟約第十六條之義務，下列辦法，須立即採用。國聯盟員國須立採必要辦法，使下列事件無法實行：

(一) 對意國政府爲債款之貸與；及在意國與他處，代意國政府爲債款之募集。

(二) 對意國政府爲各項銀行之放款與他款放款；對意國政府之續行墊款或任其續行透支，以及依有效契約直接或間接貸款與意國政府。

(三) 爲意國境內任何官廳個人或會社一切債款之貸與，暨在意國或他處爲此項債款之認購。

(四) 對意國境內任何官廳個人，或會社爲各項銀行之放款或他項放款，對意國境內任何官廳個人，或會社之續行墊款或任其續行透支，以及依有效契約，直接或間接貸款與該官廳個人或會社。

(五) 爲意國境內之任何官廳個人，或會社，發行各項股票，或募集他項資金，暨在意國境內或在他處，爲此種股票發行或資金之認購。

(六) 各政府務採一切必要步驟，俾前述一項至五項各事件，不能直接，或因假手任何國籍之人，而發生效力。並請各政府最好不經立法之新手續，將此擬定辦法，立即施行，且以一切實行步驟，將此辦法，於一九三五年十月三十一日完念施行。各政府倘有不能如期獲得必經之立法手續者，即請將預料可以施行之日期，通知國聯秘書長轉達委員。更請各政府將所遵行前述規定之辦法於最速時間，通知國聯秘書長轉告委員會。

當採用前述建議時，主席宣布；此項辦法，不適用於慈善用途之償款。宗教機關之付款，亦經明白議定，屬於一類。

第三建議

茲爲便利國際盟員國實行其對盟約第十六條之義務，下列辦法，應即採用：

(一) 凡在意國或其屬地輸出、生產、或製造之各種貨物（金銀大條及硬幣除外）不論來自何地，各盟員國政府應禁其輸入境內。

(二) 凡在意國或其屬地生產而在他國經過一種變動手續之貨物，以及一部在意國或其屬地製造，一部在他國製造之貨物均在被禁之列。但如該項貨物從最後地點輸出時，其百分之二十五以上之價值，乃因經過某種變動手續而獲得，而此種手續之施行，又在貨物離開意國或其屬地以後者，自不在內。

(三) 現行契約之貨物，亦在禁令之內。

(四) 禁令實施時，貨物已在途中運輸者得免。各國政府於施行本規時，爲管理上之便利起

見，可參酌平時貨物自意國輸出所需時間，定一適當日期，如過此限，貨物應受禁令限制。

(五) 凡來自意國或其屬地之旅客，其隨身攜帶物件，不在禁令之內。

第四建議

茲為便利國聯盟員國，實行其對盟約第十六條之義務，下列辦法，應即採用：

(一) 各盟員國政府對於下列物件，輸往或轉輸於意大利或其屬地時，應援用第一建議第二項之規定，一律加以禁止。

A. 馬、騾、驢、以及各種運輸動物。

B. 橡皮。

C. 礬土 (Bauxite) 鋁、養化鋁、鐵苗、及碎鐵、鎂 (Chromium) 鎂、鎳、鎢、鈮 (Vanadium)

及其鑛苗與鐵之合金 (鉬鋼 Ferro Molybdenum) 高砂鋼 (Ferro Silicon) 鈦砂鋼 (Ferro

Silicon Manganese) 錳砂鋁鋼 (Ferro Silicon Manganese) 錫及鑛苗。

上述之物，包含一切未鍊之鑛質及金屬、鑛苗、碎片、及合金。

(二) 凡各國聯盟員國政府於必要時，應用相當步驟，使上述第一項所列之物品，運往意國，或意屬以外之國家者，不致直接或間接復運往意國或其屬地。

(三) 上述第一項及第二項之辦法，亦適用於正在履行之契約。

(四) 以上禁運辦法實行時，對於已經起運之物品，免其實施。各盟員國政府為便利履行上定辦法，可參酌平時運貨到意國及意屬時間，定一日期，免其實施。逾期則貨物即認為禁品。

第三第四建議之附註

關於上列提議各項辦法，以集體行動及在可能範圍內之同時行動為非常重要，各國政府須儘速，或至遲勿過十月二十八日，將準備實行各項辦法之日期，由國聯秘書長通知委員會。委員會定於十月三十一日開會，擬查酌接得之答案，準備決定實行上項辦法之日期。

第五建議

調整委員會請各政府特別注意盟約第十六條第三節規定之義務，即各盟員於實施經濟財政之製裁時，應彼此互助。(一) 各盟員為切實履行義務起見，各盟員國政府須(甲) 立行採取

辦法以保證凡實行制裁之國根據最惠國條款享受其他參加制裁各國與意國訂立之商約所給予之利益，並不因實行盟約第十六條而喪失。乙用適宜步驟向參加制裁國，購入需要範圍內之貨品，以代替前此購入意國同類之貨品。(丙)經濟制裁實行之後，願與任何參加國協商增加國貨品之銷售，以抵償該國因失去意國市場而受之損失。(丁)如該國對於某種貨物並未因制裁而受損失，則(乙)(丙)兩項所予該國關於該項貨物之最惠權利，自不得提出要求。

(二)各國政府欲達到以上目的，於必要時，可經下述十八國委員會之協助，對於調整委員會法律小組委員會下列辦法之意見，特別研究，在其現時義務範圍內，有無採取之可能，並加以考慮。

1. 對於因實施制裁而失去意國市場之受損國家，採用一切適宜辦法，增加各該國貨物之進口。

2. 爲利便此種進口貨之增加起見，對於不參預制裁之若干盟員國，因實施制裁而獲得商務者，將其應負互助互益之義務，加以考慮，俾用所有適宜方法，減少來自此等國家之進口貨，達

於公平程度。

3. 凡在意國市場銷貨及平常輸入該貨之各商店，因實施制裁而受損失者，各商店間之商務關係，盡其力量，設法以促進之。

4. 爲抵償制裁實施對意市場之損失起見，用國際貿易之組織，爲一般之協助。依此情形，須復考究財政或他種辦法之可能，以補充商業之辦法，因商業辦法，或未能得到國際上之充分互助也。

（在本建議案之後，尚有法律小委員會之報告，因本書第六章內，已敘述甚詳，故不再錄。）

附錄五

我國對意制裁之實施辦法

(一) 下列各項貨物，輸往意國及其屬地，查自十二月一日起，一律禁止。

(甲) 馬、騾、驢、駝，以及各種運輸動物。

(乙) 橡皮。

(丙) 礬土、鋁、養化鋁、鐵苗及碎鐵、鎂、鎳、鎘、鎢、錳、鉍、鈳及其鐵苗與鐵之合金、鉍鋼、高鋼、鈔、錳鋼、錳砂、鉛鋼、錫及其礦苗。上述之物，包含一切未鍊之鐵質及金屬、鐵苗、碎片及合金。

(二) 自十二月一日起，關於輸入中國之意國貨物，不得再與意方任何團體或公司或私人訂立任何商業契約。

(三) 十二月一日以前未曾付款之購貨契約，應即取消。

(四) 凡在十二月一日以前款已付清或已付百分之二十以上之購貨契約，免於取消。

(五) 輸入中國之意國貨物，已在途中者，免予禁止輸入。但以民國二十五年一月一日以前入口者為限，過此期限，禁止輸入。

(六) 凡在意國或其屬地出產而在他國經過一種變動手續之貨物，以及一部在意國或其屬地製造，一部在他國製造之貨物，如在民國二十五年一月一日以後入口者，亦應禁止輸入。但如該項貨物從最後地點輸出時，其百分之二十五以上之價值，乃因經過某種變動手續而獲得，而此種手續又在貨物離開意國或其屬地以後施行者，免予禁止。

(七) 下列各項物品，即在民國二十五年一月一日以後入口者，亦不禁止輸入。

(甲) 金銀大條硬幣。

(乙) 書報雜誌地圖。

(丙) 航海圖類、印刷品、製版、音樂。

(丁) 旅客隨身所帶物件

(八) 凡違背禁令之貨物，不論爲輸入或輸出，均以私貨論，按照海關緝私條例辦理，上述辦法內關於契約事項，將由實業部令各地商會轉飭各商人及商業團體一體遵照，關於貨物輸出入之禁令事項，則由財政部令各海關遵照。



本書重要參考書目

(1) 書籍

Baker, Ray Stannard: Woodrow Wilson and World Settlement. New York, 1923.

Buell, Raymond Leslie: International Relations. New York: Henry Holt, 1929.

Eagleton, Clyde: International Government. New York: The Ronald Press, 1932.

Miller, David Hunter: The Drafting of the Covenant, Vol. II, New York:

Putnam's Sons, 1928.

Morly, Felix: The Society of Nations (Its Organization and Constitutional Development) Washington: Brookings Institute, 1932.

Nippold, Otfried: The Development of International Law after The World War (tr. 1923) New York: Oxford Press.

Potter, Pitman B: An Introduction to the Study of International Organization, New York. 1928.

Schuman, Frederick L: International Politics. New York: McGraw-Hill Book Co. 1933.

Shotwell, James T: War as an Instrument of National Policy. New York, 1929.

The Royal Institute of International Affairs: Sanctions. London, 1935.

Wild, Payson S: Sanctions and Treaty Enforcement, Harvard University Press, 1934.

Williams, Bruce: State Security and The League of Nations. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927.

Williams, John Fischer: Some Aspects of The League of Nations, Oxford University Press, 1934,

Wilson, F: The Origins of The League Covenant, London, 1928.

信夫淳平著薩孟武譯國際紛爭與國際聯盟商務印書館民國十七年出版。

(二) 雜誌

Bethlen, C. E.: "Le Paix et les Sanctions," Le Mois, No. 61 Du 1er Janvier
au 1er an 1er Fovier, 1936.

Bonn. M. F.: "How Sanctions Failed," Foreign Affairs, Vol. 15, No. 2, Jan. 1937.

Foster. H. P.: "International Sanctions: Two Old Views and A New One," Political Science Quarterly, Vol. XLIX, No. 3, Sep. 1934.

Heymann. C. L.: "Reforming The League," Current History, Vol. XLV, No. 3, Dec. 1936.

Huddleston. S.: "Muddling Through Sanctions," The Fortnightly, No. 8 0 N. S. Feb, 1936.

Hyde and Wehle: "The Boycott in Foreign Affairs," The American Journal of International Law, Vol. XXVII No. 1.

Jacks, L. P.: "A Demilitarizes League of Nations," International Conciliation, No. 325, Dec. 1936.

Lauterpacht, H.: "The Covenant as The Higher Law," The British Year Book of International Law, 1936.

Lothian, L.: "New League or No League," International Conciliation. No. 825. Dec. 1936.

Lowell, A. L.: "Alternatives Before The League," Foreign Affairs, Vol. XV, No. 1.

Middlebush, F. A.: "Non-Recognition as a Sanction of International," Proceedings of American Society of International Law, 1933.

Miller, D. H.: "Sanctions" Proceeding of Academy of Political Science, Vol. XII, July, 1926.

Peffer, N.: "The Fallacy of Conquest," Harpers Magazine, Jan. 1936.

Pound, R.: "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence" Harvard

Law Review, Vol. XXIV. No. 8, and Vol. XXV. Nos. 2 and 6.

Simond. F. H.: "What Price Sanctions," Harpers Magazine, Feb. 1936.

Smith. H. A.: "The Real Weakness of the League," The Nineteenth Century and after, Vol. CXIX, No. 707.

de Wilde, J. O.: "Testing League Sanctions," Foreign Policy Reports, Vol. XI, No. 20, Dec. 4, 1935.

Wild, P. S.: "Treaty Sanctions," The American Journal of International Law, Vol. 26, No. 3.

Williams, J. F.: "Sanctions Under The Covenant," The British Year Book of International Law, 1936.

Yokota, K: "The Recent Development of the Stimson Doctrine," Pacific Affairs, 8.

燕樹棠著「法律制裁」社會科學季刊第二卷第二期北京大學出版。

耿淡如著「國聯制裁之總檢討」時事月報第十四卷第六期。

黃正銘著「國際制裁的性質及其限度」東方雜誌第三十三卷第十四號。

強生著「國聯經濟制裁與意大利」外交月報第八卷第三期。

橫田喜三郎著「國際聯盟對意制裁論」日本國際評論第四卷第十一號。

松下正壽著「國際團體之強制力」張仁任譯外交月報第四卷第五期。

高木友三郎著「經濟封鎖對意大利的影響」日本評論第十卷十一月號。

鈴木東民著「對意制裁之影響」日本國際評論一九三五年十二月。

101290849



中華民國玖拾壹年捌月
伍日贈送

中華民國二十六年十一月初版

(36127)

現代問題叢書
國聯制裁問題一冊

每冊實價國幣玖角

外埠酌加運費匯費

版權所有
印刷必究

著作
校訂者

汪緝熙
耿淡如

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

(本書校對者張嘯天)

◆ 頁三七九八

張

六

國家圖書館



002430370



7

卷首