

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

國際制裁問題

(上)

汪緝熙著

商務印書館發行

國聯制裁問題

(上)

汪緝熙著
耿淡如校

現代問題叢書

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，由理想變爲事實，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？尚不得而知。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，方爲吾人所疑慮。但是國聯制裁制度的意義及內容，究竟是否符合現實國際社會？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。著者學識譴陋，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
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	四二
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	實定制裁的機關	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……………二〇〇

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

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, philosophical or sociological school）的不同，而異其態度。（註一）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)

荷蘭 (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 (Mellor) 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(Jhering)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 (Westlake) 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（Calkin）（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，不僅是以違反法律爲然，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（Rivior）又主張輿論爲法律制裁。主權者的強力，未必卽爲制裁。休穆以爲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。主治者的一切行爲，如不獲受治者擁護，卽不能生效。違反法律所得的惡果，卽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。李夫爾亦以爲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爲準，可見輿論的重要。其外又有一說，乃謂法律制裁實根據社會上之公平標準，一切行爲規則，莫不以社會功利爲最終評判。社會評判雖不確定，但有違反此項行爲者，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，卽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。卽是發動此種壓力，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，卽能心悅誠服，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）卽認「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（Calderwood）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（Kraepelin）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。因爲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。因爲這個定義廣泛無垠，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爲一談的時代，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爲社會習慣或規範，及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，而規律爲古代法律之特性，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爲的法律上之效果，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）為對於不法行爲效果，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等非法律的制裁相區別也。因為道德制裁起於內心的，非為國家的關係。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，因而國家亦即為訴訟之當事者。然訴訟為對於違法行為而科制裁之手續，由是公訴制度是基於國家意思，對違法行為而科制裁的制度；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、所謂對於不法行為之效果者，又作何解釋呢？這是表示刑罰制裁根據於不法行為而施行的。所謂不法行為者，即為違背法律的行為；也就是法律所不許可，而為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，我人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。（註二三）此說實足以打破本要件之成立理由。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，所謂制裁卽是刑罰。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爲於其成事之先，積極的乃所以制止不法行爲於既成之後。（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）對於國際不法行爲的效果；（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 on Br. IV, Chap. 5, 67.*

(註五) *Jurisprudence*, II. ii.

(註10) Miller, W. G., *The Data of Jurisprudence*, 1903, 258—264.

(註11) Sidgwick, Henry, *The Elements of Politics*, 273.

(註12) R. Pound, *op. cit.*

(註13) *Lectures on Jurisprudence* (Campbell's 5th ed., 1911), 86.

(註14) Pound, *op. cit.*

(註15) *Ibid.*

(註16) Pound, *op. cit.*

(註17) *International Law*, 50.

(註18) *Practical Jurisprudence*, 122, 132—134.

(註19) *Introduction to Morals and Legislation* 1823, Chap. III; Also *Principles of Legislation*,

II, para 2.

(註20) *Utilitarianism* Everyman ed., 26.

(註21) *Principles of Morals*, III, iii, 144.

(註22) Oppenheim, *International Law* 3rd ed, I, 6—12; Dawes, *The Public and its Problems*,

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

(註二〇) Austin, The Province of Jurisprudence Determined, 5th, ed, 177; see Holland, Jurisprudence, 1898 ed, 839.

(註二一) Otfried Nippold, The Development of International Law after the World War, 51—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) Torve Hedges, International Organization, 1935, 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檔科罰。」

(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；（註一）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）神殿之物，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，維持德爾斐神殿及祭儀的威信，保護神殿一切財產，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（Corinth）對於巡禮者，因會賦課通行稅，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（Amplissa）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(Münster)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爲以前，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法，認爲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。

(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短。

(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 Nimègueu) 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爲懲罰。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抵觸的行爲無效，亦即不承認違法行爲所造成的事實。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，如爲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，因爲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（二）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，則僅為國聯盟約的第十六條，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牴觸。(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 1110 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 (Pothibrat) 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 (Kimeric Cruce) 著新西尼 (Le Nouveau Cynée) 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) 曾秉王的意見，
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（Abbé 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（Abregé 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)認爲國際司法裁判，應有一國際軍力擔保施行，始獲收效。意國學者非約來(Fiore)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，爲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(retribution)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，爲推行的工具。(註一七)此方

法未免失之繁複。

法國國際法學家魏斯 (André Weiss) 目覩國際條約如廢紙，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 (Mihaut) 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 (Linnin) 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 (João 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，停止一切貨款貿易，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。(註二三)

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，亦須棄絕關係；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(Otfried 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，從前由條約或其他種手續，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。(註一七)

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 Tamm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) 信夫淳平著國際紛爭與國際聯盟（薩孟武譯）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)Clude 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)見其所著聖彼得堡永久和平和案書後 *Extrait du Projet de la Paix Perpétuelle de M. L'Abbé 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)Jacques Dumas, *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'hier et de demain* in *Scientia*, Vol. xix, fasc. 4.

as also in *Le Paix par le Droit*, 1916, 65ff. Nippold, *op. cit.*, 61—62.

(註一四) Edgar Milhaud, *Du droit de la force à la force du droit*, 1915, 108 ff. See also Nippold, *op. cit.*, 63—63.

(註一〇) G. L. W. Dickinson, *After the War*, 1915, 26. See also Nippold, *op. cit.*, 63—64.

(註一一) R. Unwin, *a League of States*, in *Recueil de Rapports*, vol. 1, 212. See also Nippold, *op. cit.*, 64.

(註一二) João Cabral, "The Sanction of International Law," in the *Recueil de Rapports*, Vol. II

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

(註一三) Hamilton Hol' "Concerted Action, in the *Recueil de Rapports*, Vol. II, 14. See also Nippold, *op. cit.*, 65—66.

(註一四) Herbert S. Houston, "Economic Pressure and World Peace", in the *Recueil de Rapports*, Vol. II, 27. See also Nippold, *op. cit.*, 66—67.

(註一五) Paul Otlet, "Concerted Measure to be taken by the States" in the *Recueil de Rapports*, Vol. II, 98. See also Nippold, *op. cit.*, 68.

(註一六) Nippold, *op. cit.*, 73.

(註一七) 參閱周緯著新國際公法下冊第三一六頁至三一八頁。

(註一八) 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，所努力的結品。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. Mandburg）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爲者，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，曾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、會社及政府負債之支付；(六)禁止由違反國之輸入；(七)禁止對違反國之輸出；(八)禁止由於船舶道路鐵道運河之旅客交通；(九)禁止違反國船舶之入港，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)對於違反國既約之輸出品，課特別的輸出稅；(十二)爲封鎖違反國之海港或海岸，聯盟國分派軍艦。國際裁判所爲由以上行動而生之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，較前敍各種方案，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。

「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，彼表示：「……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。並為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。

二、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，破棄為聯盟基礎的協約，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，以為使用的準備，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）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爲狀態。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，可爲必要之應用。」（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，亦曾提出草案二篇。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 (exequatur)。

(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、懲戒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，捕獲及暫時扣押，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爲：

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，以爲必要處置。各會員國分遣隊的招募，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。認爲

必要時，並可建議改良國際軍事組織，或各國軍隊的招募、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，及各長官以爲協助。」(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，奈不爲英美所取耳。(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

的特許狀；(c)停止反抗國在條約上的各種權利；(d)對反抗國科以金錢賠償或其他方式的罰金；(e)扣押在忠於盟約各國領土內的反抗國的不動產或其他財產，並拒絕對該國予以一切借貸；(f)監督或驅逐反抗國人民出境，禁止入口或收容其居民於忠實各國領土之內，並限制其經濟及法律的權利；(g)拒絕反抗國船舶進口，並不許供給其原料及必需品；(h)禁止通用反抗國的政府證券；(i)一部或全部經濟及商業絕交；(j)扣留屬於反抗國或其人民的一切船舶或船貨，及開往忠實國的領土及港口內的貨物；(k)行政院分置海軍艦隊，封鎖反抗國；(l)開除反抗國於國際聯盟之外；(m)國際聯盟的一切忠實會員國，對反抗國聯合作戰，行政院更可用其他直接或間接的強制方法，不必一一枚舉，祇須適合克服該反抗國即可。」第三〇條云：「當反抗國屈服時，行政院應命令取消任何強制方法的繼續施行，但反抗國先應提出保證，完成之後，此項命令方可適用，並須使違法者，賠償因違法所惹起的損失。」第三一條云：「凡任何紛爭當事國，在大會，行政院或法庭宣布判決以前，違犯第一條不從事戰爭的義務者，其他一切協約當事國，應斟酌其自國與反抗國的戰爭狀態，且可聯合或分別，以其認為適宜的任何方法，以防禦該國的攻擊。行政

院應立即集會，及決定實施依第二八條的特種方法」(註二二)意大利草案實在沒有甚麼特優的地方，不過程序方面，稍有秩序而已。

此外還有德國草案，(註二三)與以上各案，大同小異，不必一一列舉。總之，從以上各種草案看來，牠們在文字上及內容上，雖然各有差異，但是在用意及目的方面，卻是毫無二致。第一、牠們認為應當受制裁的行爲，乃是「未將紛爭案件，交付和平辦法解決，而遽然從事戰爭」的行爲。第二、關於制裁的辦法，則一致主張用經濟的、財政的、軍事的以及法律的方法，對付違約國。這二種共同的意思，和今日制裁制度，完全相同。

二 和會起草的經過

集國聯制裁制度的大成，是在巴黎和會；而巴黎和會之創制國際聯盟盟約，以及討論以上各種制裁方案，又是美國總統威爾遜鼓吹的功勞。故欲明瞭國聯制裁制度的成立，就不得不先知道巴黎和會起草國際聯盟盟約的經過，及威氏鼓吹的情形。

在歐戰方酣時期，高唱世界和平成立制裁制度，予世界以最大印象的實在要以一九一六年美總統威爾遜所發表的國際問題三原則為最有影響了。該第三原則即認定：「凡擾亂世界和平者，非各國加以制裁不可。此議在美國，久已風行一時，例如一九一〇年，國會通過決議，（註二四）指定委員會，專門去研究組織世界聯合海軍，以維持世界和平的國際武力。羅斯福（Theodore Roosevelt）總統在一九〇四年的函件中亦曾說不論在那種場合下，都不能不有執行國際警察職務的國際的充足軍備。」（註二五）一九一〇年在諾貝爾獎金演說中，又說：「發展海牙工作之所以困難，乃是因為缺乏執行權，缺乏警察權來執行法庭的命令。」（註二六）上院議員洛治（Honourable Lord Lugard）在一九一五年說：「假如我們要想，在這個可怕的戰爭閉幕以後，促進國際的和平，假如我們想恢復國際法所應佔的地位，則我們便非找出一些方法，來使各國的聯合武力，能為和平和法律的後盾不可。」（註二七）可見他們，老早就有一個「以制裁維持國際和平」的信念了。但是當時並沒有引起世界的注意。歐戰爆發後，各國痛定思痛，而威爾遜趁這個機會，登高一呼，真是所謂地理人和，如何不為各國歡迎呢？所以此議一出，英國首先表示贊同，接踵者，有法德二國。在停戰以

後，巴黎和會召集，而國聯制裁制度，亦得列為議題之一。威氏將國聯制裁制度，從理想變為事實的功勞，的確是不可掩沒的。

最初討論國聯制裁制度（即國聯盟約）是在一九一九年一月十八日的巴黎和會。當時會議決組織國際聯盟起草委員會。廿五日，第二次大會，議長克里蒙梭（Clemenceau）宣布國際聯盟委員會，由五大強國各出委員二名，小國則共出五名，共同參加組織。當時非大國代表，紛提抗議，因為各國所派代表，不能平等，尤以比利時爭論最烈。克氏無法，允於二七日，再行決定。到該日則又不提前次之爭論，即行選出比利時、巴西、中國、塞爾維亞、葡萄牙五國為委員。我國顧維鈞氏當選，合五大強國及波蘭、希臘等，計十九名分十四國。這是起草委員會的人事組織概況。（註二八）

第一次委員會，是在二月三日下午開始，以後每日進行，到十二日第八次會議，則為第一讀會終了之日。十三日上午，開始二讀，到是日晚七時四十八分鐘，將全文通過。到十四日，和平大會開第三次正式大會，由威氏朗讀全文。十六日威氏去法返美，此時收到許多對盟約的重要批評。三月二十日及廿一日，威氏重行返歐，召集十三中立國會議，詢其意見。三月廿二、廿四、及廿六日，再開第十

一次，第十二次及第十三次會議，彙集各方意見，再行修改盟約。到四月十日及十一日，第十四次及第十五次會議之後，委員會即行閉幕。廿八日和和平大會，將草案全部通過。此為委員會起草盟約的經過日程。此項日程，莫爾萊 (Morley) (註二九) 分爲三個時期，和三個階段。第一個階段，從二月三日，到十四日，是爲開始考慮的時期。當時哈斯特彌勒草案爲委員會一致接受。第二個階段，從二月十四日到三月廿六日，是非難時期。當時各方面，都有公開的批評。因之草案，也有了顯著的修改。第三個階段，從三月廿六日到四月廿八日，是完成時期。當時委員會，作最後一次改正之後，草案即作形式上的通過，而歸爲凡爾賽和約的一部分。此種階級的劃分，雖然不能絕對信任，但是在研究的方法上，殊不失爲便利的辦法。

關於委員會，對於國聯制裁制度的詳細討論情形，現再分敘如後：(註三〇)

第五次會議時，塞西爾首先注意文字上的修改，他提議將第十四條第一項的 "be bound by the League to have broken or disregarded" 應改爲 "break or disregard"，較爲簡明。威爾遜總統則主張將 "Which shall immediately subject it" 增刪爲 "which

hereby undertake immediately to subject it" 而海晏斯 (Hymans) 以爲第十四條是制裁的規定。其目的，無非是維持現狀。但是維持現狀的條文，不僅是第十四條，其他如第七條，第十條，第十一條以及第十三條，又是否應當在一起討論呢？當時討論結果，認第七條尙不需要制裁，可以使第十一條增加實行的機會。至於第十三條，在行政院有一致報告的情形，或可遇及。但是此種情形，也就是第十四條的情形。所以該修正案，未得通過。此乃第五次會議，首次討論制裁的情形。
(註三二)

第十次會議，二讀終了，塞西爾朗讀第十六條，（本爲第十四條後改爲第十六條。）除勒爾里依特 (Tarnaud) 主張第一項內的文字 "as far as possible"，應當刪除外，當時又有提出辯難的。例如麥金羅 (Bacon Makino) 即詢問，本案是否亦擬包括禁止居民間的私人往來？塞西爾則回答說，依封鎖所給我們的證明，卻是需要與被封鎖國終止各種關係的。此時我國顧維鈞氏，又指示本案，應當允許各國自動提議，對侵略國宣戰。其用意，也在增強制裁的運用。這是第二次討論制裁案的情形。(註三三)

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（Brath）諾克司（Knox）洛治（Lodigos）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，都是囿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，這是第八條的眞意所在。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，他認爲中立國，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眞正困難，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，是為第十一次會議。討論第十六條，則為第十二次會議。當時法國代表團，認為運用第十六條，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，如果因為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，對於此說亦以為然，遂撤回第八條的提議。但是對於第十三條，他就認為大有列入的必要。因為該條，是關於行政院對紛爭解決的措置決定，關係重大。此項決定，如果不能實行，當然國聯威信，就要掃地。此種包藏禍心的行為，與毀棄盟約的行為，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；(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；(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。

(註一) Felix Morly, *The Society of Nations*, 8-9

(註二) 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，吳世今氏已有譯文，可閱其所著國際聯盟及其趨勢上冊。

(註六) *Ibid.*, Appendix C, 112—113.

(註七) 參閱吳世今前著第一一三頁至一二〇頁。

(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. II
- (註一八) Document 13 in Miller, Vol. II.
- (註一九) Document 14 in Miller, Vol. II.
- (註二〇) Miller, Vol. II 238—246.
- (註二一) 或爾遜認法國草案與美意衝突不能接受見 Baker, Woodrow Wilson and World Settlement, I. 368.
- (註二二) Miller, Vol. II, 246—255.
- (註二三) Document 35 in Miller, Vol. II.
- (註二四) R. L. Bu II, International Relations, 563. See also Clyde Fagleton, International Government, 366.
- (註二五) Messages and Documents (abridgment) 1904, Vol. I, 38.
- (註二六) quoted in the Outlook, Vol. 95, 19.
- (註二七) Enforced Peace, Proceedings of the First National Assembly of the League to Enforce Peace (1916), 164.
- (註二八) 國聯起草委員會全體委員名單

President Wilson	} United States of America
Colonel House	
Lieutenant General J. O. Smith	} British Empire
Lord Robert Cecil	
M. Léon Bourgeois	} France
M. Jarnaud	
Sí nor Orlando	} Italy
Senator Scialoja	
Baron Makino	} Japan
Víscount Chinda	
M. Hyman	Belgium
Senor Epitacio Pessoa	Brazil
顧維鈞博士	中國
M. Krámař	Czechoslovakia
M. V. nis Jos	Greece

第三章 國聯制裁的成立

M. Dmowski.....Poland
 Senhor Jagme Balalla Reis Portugal
 M. Diamandy Roumania
 M. VersnichSerbia

(註一九) Felix Morley The Society of Nation, 81.

(註二〇) 該會所擬條約全文 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 no.

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

militia or naval force the members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the Covenants 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.

(註三一) Minutes (English), fifth meeting in Miller, Vol. 11, 268—271.

(註三二) Minutes (English) tenth meeting in Miller, Vol. 11, 316—336.

(註三三) 吳品今前著第二一八頁至二一九頁。

(註三四) 同前第二一三頁第二二一頁。

(註三五) 中立國爲 Argentina, Chile, Colombia, Denmark, Holland, Norway, Paraguay, Persia, Salvador, Spain, Sweeter, Switzerland, Venezuela.

(註三六) Minutes, (English) meetings with the Neutral Powers March 20 and March 21, 1919

in Miller, Vol. 11.

(註三七) Minutes. (English), twelfth meeting in Miller, Vol. 11, 344—354.

(註三八) Minutes (English), fifteenth meeting in Miller, Vol. 11, 375—394.

(註三九) Florence Wilson, op. cit., 68.

(註四〇) 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，但未被各國批准，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，應以法律爲着眼點。故而我們是以分析現狀爲目的。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爲的法律上之效果，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爲的存在。如果沒有不法行爲的存在，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爲的制裁之適用場合者何？

依盟約規定，適用制裁之場合，可分爲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」，一均不服從時，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（Rutgera）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）認爲下列各事實，應認爲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，均得證明爲侵略者的主要元素：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爲開始的口實，及戰爭的危險狀態的宣言，而祕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，當即視爲侵略國。（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，因爲牠們並未批准，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。它所認爲在事實上應認爲

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「不宣戰而使用武力」。

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，砲擊科府（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（Koeth）（註一八）史託布（Stupp）（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（Hershey）（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（註二三）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，即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，應即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，則從事戰爭之行爲，並不是即與其他盟員國，當然發生戰爭，祇是單方面的行爲。其他各盟員國，如果也以單方面的行爲，對待，或認該單方面行爲，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爲爲「戰爭」時，則該單方面行爲，即非戰爭。由此可知「從事戰爭行爲」一語，盟約與議決案解釋不同。依盟約解釋，則違約國「從事戰爭行爲」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「從事戰爭行爲」。但依議決案之解釋，則違約國之「從事戰爭行爲」，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爲而斷，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「從事戰爭行爲」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。威廉說：「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「從事戰爭行爲」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

是否違反聯盟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，在聯盟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。可是在聯盟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，判決某國是否違反聯盟盟約而施以制裁，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裁判。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，令其除名制裁之方法。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。（註三二）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 Havariate) 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，總以屬於國聯爲當。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，在從事於敵對行爲時，行政院應於聯盟祕書長，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：「凡開始爲敵對行爲者，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。因爲國聯本身，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，但可分析爲後列二種：

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。」故盟員國在違約行爲發生後，卽有實施制裁之義務。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，爲盟員國的義務。如有玩忽卽爲違約。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，更爲自動性。（註四〇）日本學者，松下正壽教授，卽說：「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，而使該項之義務爲有效。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，卽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，惟於違約行爲發現之時，卽發生其義務。」（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，並不是表示盟員國有不負執行軍事義務的義務。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（Balfour）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，並設立維持平和之國際義務。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，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，未免牴觸，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。日內瓦議定書關於這點，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（Vasconcellos）及墨西哥稱爲十八國委員會，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
英	俄	西	加	荷	土	阿	瑞	葡
法	波	比	希	羅	南	墨	典	萄
主	席	葡	葡	葡	牙	牙	代	牙
表								

第四章 國聯制裁的運用

禁油專家小委員會 英法 荷那 秘魯 伊朗 羅斯 瑞典 委內瑞拉 (觀察員) 墨西哥	監視制裁專家小委員會 英法 瑞典 土 蘇 南 瑞 西 等	技術小委員會 英法 希 波 羅 瑞 西 等	賠償小委員會 英法 瑞 典 土 蘇 南 瑞 西 等	法律小委員會 英法 瑞 典 土 蘇 南 瑞 西 等	過境運輸小委員會 南斯拉夫 瑞 士 等 國	購貨契約小委員會 墨西哥 羅馬尼亞 波蘭 蘇聯 等四國	抵帳協定小委員會 智利 土耳其 法國 南斯拉夫等七國 瑞典	軍事專家小委員會 法 西 英 蘇	互助小委員會 西班牙 羅馬尼亞 法國 南非聯邦 波蘭 葡 牙 蘇聯 南斯拉夫 共九國	經濟辦法小委員會 阿根廷 西 葡 波 蘭 葡 牙 羅 馬 尼 亞 瑞 士 瑞 典 荷 蘭 土 耳 其 蘇 聯 共 十 四 國	財政辦法小委員會 荷 蘭 波 蘭 羅 馬 尼 亞 主 席 希 臘 代 表 英 法 南 非 聯 邦 共 七 國
--	---------------------------------	--------------------------	------------------------------	------------------------------	--------------------------	--------------------------------	----------------------------------	---------------------	---	---	---

- (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, 397)
- (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 National Policy*, pp. 209—210.
- (註一三) Rutgers Report, *League of Nations Document*, 1926, IX, 3,

(註一四) 國際法雜誌 111 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*, I, p. 601.

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

(註二〇) Hershey *Essentials of International Public Law and Organization*, p. 519.

(註二一) Fauchell, *Traité de Droit International Public*, Tome I, 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, October 4, 1921.

(註二六) *Williams*, 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. Teohé Hawariatis Speech, October, 1935; Minutes of Eighty-Ninth Session of the Council O/SO 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/ . V. 7 (1).

(註三五)橫田壽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(薩孟武譯)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) Filmand O, Mover, International Government 1931, pp. 528—529.

(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 Interna-

tional 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。

(註五一) 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) 法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) Voting Record of the 16th Ordinary Session of the Assembly Oct. 19, 1935,

