

國際聯盟十年記

57
國聯祕書處編
章駿騎譯

中華書局印行

中華書局編輯所
總編輯部
輯字第 61 號
22年3月2日出版

上海图书馆藏书



A541 212 0023 9957B



~~1510663~~

國聯祕書處編

章駿騎譯

國際聯盟十年記

中華書局印行



國際聯盟秘書長杜蒙士爵

國 聯 調 查 團

(由東北入關時攝於北戴河)

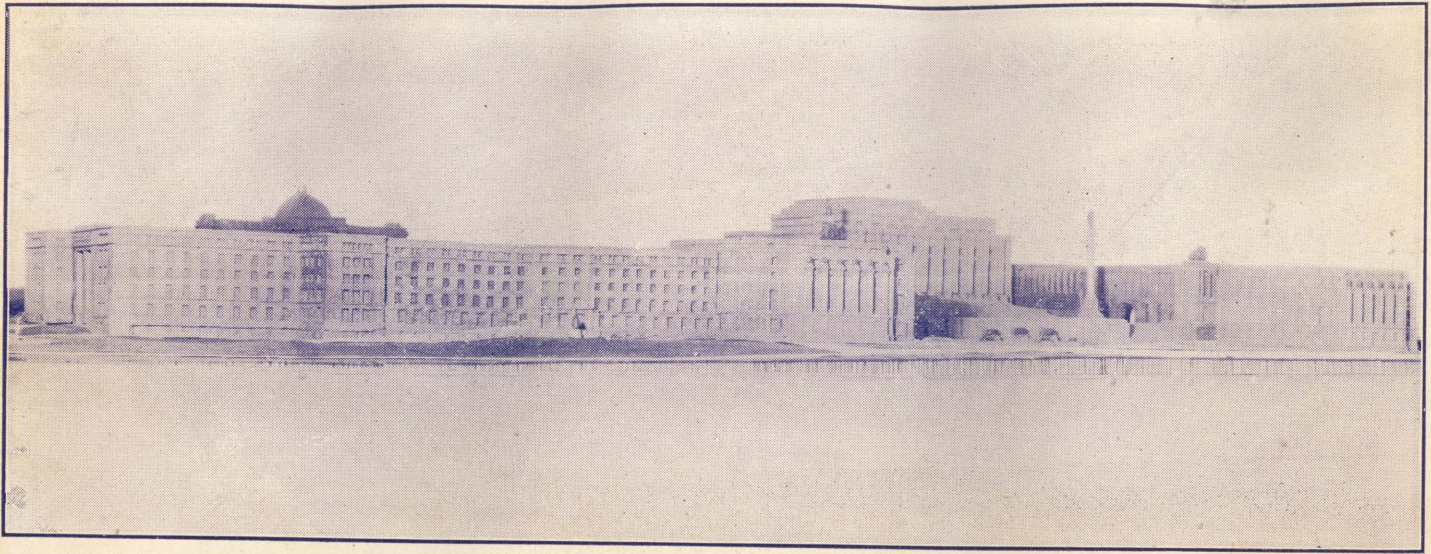


中國代表顧維鈞博士

國聯調查團主席李頓爵士

李頓爵士秘書亞士宅 (Astor)

國聯調查團秘書吳秀峯氏



日 內 瓦 國 際 聯 盟 會 會 所

原序

這本書的目的，是要敘述國際聯盟會成立十年以來，在各種活動的範圍內所完成的工作。即凡國際聯盟會十年來所遇到的重要事件，及其解決這些事件的結果和解決的方法，在這本書內，都很簡要地、公正地寫出來。本書把爭端的解決，經濟及財政的組織，人道和社會的事業等等問題，劃成若干章目，分別記載出來。但這不過為敘述的便利，讀者不要忘記：在這種問題中間，有一個密切的關連和互相的影響。所以要明瞭本書的真正意義，一定要注意到牠的全部。

這本書不是一部國際聯盟會的歷史。牠只是敘述事實，并不想尋找其原因，推測其結果；更不想把這些特殊的因果關係，用來證明歷史家所發見的普通原則。同時，這本書，嚴格地說起來，雖不是國際聯盟的正式史乘，但却是國際聯盟的職員們所編定的。因為他們所處地位的關係，所以他們的態度和意見都不能不有相當的含蓄。這本書也不是一部國際史乘的材料。這些材料應當在國際正式出版的書報內去找，在那裏可以找到一切的國際問題的材料。這本書不過是一個簡單的記載，對於學生、著作家、歷史家或有相當的益處。

本書的著者既然因為地位的關係，態度不能不慎重，所以他們對於敘述的事件，不能下批評或判斷。對於國際未成立以前所發生的事件，或對於平時發生的事件而國際無力以駕御之者，他們也

不敢估量其價值，指出牠和國際聯盟正確的關係。關於這一點，我並不以為可惜。並且我反覺得，就是一個歷史家，為慎重起見，對於國際聯盟的各種工作，也應再等十年，方給牠一個判斷。國際聯盟是個有機體生物，他可以影響現在政治及社會上的各種力量，同時也受這些力量的影響。在目下便想對於他的工作行動，指陳其利弊得失，未免太早了。有些決議案，當時未被人家注意的，過了十年，或者反會有人意外的意義。別的決議案，在當時看得很重要的，時過境遷，或者反不覺得怎樣。

然而我們目下可以大膽地下兩個斷語，不怕日後的歷史家否認。第一個便是國際聯盟的創設是世界歷史上重大事件之一。一個國際聯盟的起草者曾經這樣說過：

『我們現在觀察國際聯盟，同時我們只要想到現代人類傳統的习惯和思想，便會覺得這是一個很令人驚異的東西，可以說是歷史上大奇蹟之一。國際聯盟前途的困難固然還是很多，但最關緊要的便是各國都正式保證他的存在，各國都接受了他們行動自由的限制，都承認了這個世界的議院，這個評議的制度。在這個偉大的決定及其所代表的進步底下，實行上發現一點弱點及活動力量不甚充足，實在是很小的事情。偉大的決定已經做了，偉大的讓步已經完成了，在十年的短促時間內，人類已經躍過歷史上最大的鴻溝，由舊的境界，進到新的天地！』我們要下的第二個斷語，便是在這十年的期間，國際的基礎已經是十分鞏固了。他對於全世

界的輿論和政府的勢力，是逐日增漲。做這種判斷的根據是很多的，相反的理由，却很難找到。我並不想在這裏設法證明我們的判斷，我只是想在這裏表示我的堅確不搖的信念——一種自從國聯成立以來即在其各種範圍內積極參加工作所得到的信念！

國際聯合會祕書長杜呂蒙爵士 (Sir Eric Drummond)



我國批評國聯的人大抵有兩種：一種是瞧不起國聯的人，一種是太重視國聯的人，然而他們都不算能認識國聯的真面目。要能知道國聯的缺點，而同時又承認牠有相當價值的，差不多是絕無而僅有。

國聯是什麼？這個問題，凡屬會員國而關心國際時事的人都應該弄個明白；尤其是九一八以後，我國人士實有澈底研究之必要。我們知道目前國聯的組織，始倡於威爾遜總統，其目的在增進國際間的合作，保持國際間的和平與安寧。

爲要增進國際合作，所以設立政治、經濟、財政、法律、交通、軍事、衛生、文化、拒毒、社會等機關，研究各種專門問題，並且常常召集國際會議，使各國代表及專家對於各種問題交換意見，互相討論而通過對於各種國際事業的合作。至於真正合作與否須由國聯會員國政府自己決定。國聯無強迫其會員國合作的權力。強迫合作，非但目下的國聯辦不到，且亦非提倡國聯者的初衷。

至於維持世界和平與安寧，亦非絕對禁止戰爭的意思。國聯公約第五條規定，凡大會或行政院之決議，應得國聯出席於會議之會員全體之同意，否則不能發生效力。又第十五條規定，國聯會員間發生足以決裂之爭議而未提交公斷或法律裁判者，應提交行政院或大會解決。但關於解決之建議，

除相爭各造外，須得行政院一致，或大會多數通過，同時包含行政院各委員之贊成，然後其餘會員國乃不得向接受建議之一造從事戰爭；否則各國仍可戰爭。關於懲戒的第十六條說，國聯會員國有不願國聯公約第十二、十三或十五條之規定而從事於戰爭者，則其他會員國應即與之斷絕財政商業或經濟的關係。又說行政院如遇此種情形，有向各關係國政府提議派遣陸海空軍以維持盟約之責。第十五條所言之建議，既須得相爭各造以外的行政院委員一致或大會多數的通過，同時包含行政院各委員之贊成，所以事實上因為維持國聯公約而準備犧牲的會員國政府，於通過以前，必須權衡利害，審度得失，又要得到人民的擁護，方敢贊成。否則因為任何會員國的反對，都可使行政院或大會的建議，不能發生效力，強者仍可以凌弱，戰爭還不能盡免，所謂保持世界和平與安寧不過是相對的。

或問國聯公約何以如此規定？那是因為現在國際間的道德和組織，尙未進步到最文明國家裏的道德和組織一樣。在一個文明國家裏，無論何人都有服從法律的義務，否則有國家武力強迫他服從。但國際社會并非如此。加入國聯的各國都是獨立國家，囿於傳統之思想和行動，以爲一個獨立國家是絕對不聽命於其餘任何的國際機關的。國聯既非一個太上政府，所以一切決議皆須得其會員國家一致贊成方能發生效力。同時國聯本身又無武力，所以一切決議不能強制執行。有了這種困難所以戰爭的行爲還未能完全廢止，此乃人類本身的大缺憾和近代文明未臻至善的表示，而非國

聯本身的過失。國聯過去促進各國合作及維持國際和平之功誠不可沒。我們如能明瞭此種情形，就知道目下的國聯并非爲吾人解決萬事而設。吾人又安可因爲牠未能爲我解決一切困難而怨恨牠呢？我們不獨不應怨恨國聯，而且不必因牠尙有缺憾就對牠失望。因爲人類的組織一定要經過這個階級然後能臻於至善。國聯的組織既然是歷代聖賢的理想，及人類進步的產物，我們應該聯合世界上開明的民族，逐漸改善牠的組織，提高牠的地位，充實牠的力量，使牠能強制背盟的國家，遵守神聖的公約。這是人類目前的出路，悲天憫人的偉大事業。

這本書——國際聯盟十年記——是國聯祕書廳所編撰的。翻譯漢文是章駿錡先生的手筆。章先生對於國際政治素有研究，國聯第十一屆大會開會時，曾爲國聯祕書廳臨時合作員，對於國聯情形極爲熟識。他翻譯這本書所用的原則大略如下：

國聯的工作，有許多是帶了世界性、普遍性的，但也有一部份是着重於區域的，雖不能說牠與全局無關，然究竟含了地方色彩。距離這個區域較遠，利害關係較輕的我國讀者，對於這些工作，實沒有詳細知道的必要。所以譯這本書時爲顧慮到讀者的興趣起見，沒有把牠全部譯出來，僅譯原書篇幅的四分之三。譯的時候是根據下列兩個原則：凡有關世界全局的或與中國有特別關係的紀述，則均詳細逐譯。凡局部的工作與中國利害很少關聯的，則僅撮要譯述，以示其概略。

爲實行上列兩個原則起見，所以對於本書的導言，第一章爭議的解決，第二章和平的組織與裁軍問題，第三章國際法庭，第五章經濟及財政的組織，第六章交通及通運，第七章衛生的組織，第八章社會及人道事業，第九章智識合作，第十三章國聯的財政，第十四章國聯及輿論，或爲讀者研究國聯必須具有的智識，或因其工作與世界全局有關，或其紀載足爲中國與國聯合作的參考，均詳細譯述，很少疏漏的地方。

至於第四章國際法典的纂修，第十章委任統治制度，第十一章少數民族的保護，第十二章沙爾領土及但齊自由城的管理，最前者因成績欠缺，後四者因與中國無利害的關係及爲局部一隅的問題，故僅譯其概要，以見一斑。

本書譯名悉照通用者，新造的名詞則均附注法文原文於下。

本書附錄國聯公約，係照抄外交部譯文，而略加以修正。

本書係照法文本逐譯，譯者鑒於字字直譯，易流於晦澀，故採用意譯辦法，文字務使通順易誦，意義力求明瞭曉暢，以節省讀者的時間腦力。

我以爲這本書可以幫助大家認識和研究國聯，故略爲介紹如此。

民國二十一年十一月序於日內瓦國際聯盟祕書廳

吳秀峯

國際聯盟十年記目錄

原序

吳序

導言

第一章 爭議的解決

第一節 盟約與和平解決爭議

第二節 國聯政治活動的鳥瞰

第二章 和平的組織與裁軍問題

第一節 國聯裁兵工作的根據及其開始情形

第二節 互助條約的草案

第三節 仲裁保安裁軍及一九二四年的議定書

一

一七

一七

二四

二七

二七

三五

四〇

第四節 裁軍會議的預備……………四六

第五節 仲裁及調解……………四八

第六節 保安與協助……………五一

第七節 裁軍問題……………五六

第八節 特種問題……………七〇

第三章 國際法院……………七七

第一節 國際法院的組織……………七七

第二節 法院的職權……………八五

第三節 法院的工作……………九〇

第四章 國際法典的纂修……………九九

第一節 國際聯盟會與國際法典的纂修……………一〇〇

第二節 纂修國際法典專家委員會的工作……………一〇一

| | | |
|-----|---------------------|-----|
| 第三節 | 國際法典纂修會議的工作····· | 一〇四 |
| 第四節 | 羅馬國際私法統一研究院····· | 一〇八 |
| 第五章 | 經濟及財政的組織····· | 一一一 |
| 第一節 | 財政事業····· | 一一二 |
| 第二節 | 經濟事業····· | 一二七 |
| 第六章 | 交通及通運····· | 一三九 |
| 第一節 | 交通及通運機關的形成及其章程····· | 一三九 |
| 第二節 | 事業方針與活動範圍····· | 一四四 |
| 第三節 | 交通通運機關的成績····· | 一四七 |
| 第七章 | 衛生機關····· | 一五七 |
| 第一節 | 傳染病消息傳播處····· | 一六〇 |
| 第二節 | 衛生機關的教育事業····· | 一六四 |

| | | |
|-----|------------------------|-----|
| 第三節 | 衛生機關在預防醫學範圍內的專門工作…………… | 一六六 |
| 第八章 | 社會及人道事業…………… | 一七一 |
| 第一節 | 救急及賑濟事業…………… | 一七二 |
| 第二節 | 婦女販賣淫褻出版物及兒童保護…………… | 一八二 |
| 第三節 | 對於鴉片及各種麻醉品的奮鬥…………… | 一八七 |
| 第九章 | 知識合作…………… | 一九三 |
| 第一節 | 知識合作委員會的特點…………… | 一九三 |
| 第二節 | 知識合作委員會的事業…………… | 一九六 |
| 第三節 | 電影與知識界生活的關係…………… | 一九八 |
| 第四節 | 以國聯宗旨教授青年…………… | 一九八 |
| 第十章 | 委任統治制度…………… | 二〇一 |
| 第一節 | 委任統治制度的起源…………… | 二〇一 |

| | | |
|------|----------------|-----|
| 第二節 | 委任統治制度的分析 | 二〇二 |
| 第三節 | 國聯監督權的施行 | 二〇三 |
| 第十一章 | 少數民族的保護 | 二〇七 |
| 第一節 | 國際聯盟會保護少數民族的起源 | 二〇七 |
| 第二節 | 保護少數民族的根據 | 二〇八 |
| 第三節 | 保護少數民族的方法及機關 | 二〇九 |
| 第四節 | 國聯對於保護少數民族的工作 | 二一一 |
| 第十二章 | 沙爾領土及但齊自由城 | 二二三 |
| 第一節 | 沙爾 | 二二三 |
| 第二節 | 但齊自由城 | 二二四 |
| 第十三章 | 國聯的財政 | 二二七 |
| 第一節 | 國聯財政制度的編訂 | 二二七 |

| | | |
|------|-------------|-----|
| 第二節 | 國聯預算的準備及其通過 | 二一八 |
| 第三節 | 國聯經費負擔的分配 | 二一九 |
| 第十四章 | 國際聯盟會及輿論 | 二二五 |
| 附錄 | 國際聯盟會盟約 | 一 |

國際聯盟十年記

國際聯盟會的發展概略

導言

——國聯的組織及其活動——

國際聯盟會觀念的發生是很早的。但牠的實現，却是一九一四——一九一八年大戰促成的。這一次大戰發生的原因，牠的進展和牠的影響，都使人感覺到有一種國際組織的必要，以便維持和平，保衛文化而免戰禍的再起。並且有許多國際問題，對於各國的生存和繁榮，都有莫大的關係，是需要各國共同的研究和互相的妥協，才能解決。

所以國際聯盟會的創立，大家都是贊成的。當他在一九一九年呱呱墮地時，世界各國喘息未定，創痍未復，和平也未確立，有許多重大的政治經濟和財政問題，還待解決，政治家、外交家的心思和一般人士的注意力，遂都集中於這些問題上。

國聯對於這些問題，應取什麼態度？有人主張國聯應當出來干涉；有人主張國聯爲其本身的利益及未來發展起見，對於這些大戰善後問題，應當採取不過問的態度。事實上有關係的各國政府，都

情願自己來解決這些問題，除了幾個例外，都不願國聯出來干涉。

所以創始時國聯的處境是很困難的。在一九二〇年正月十六日國聯行政院第一次開會時，議事日程上只有一個問題——劃界委員會委員的任命。不久美國又拒絕批准凡爾賽條約，又拒絕加入國際聯盟會，這也是給國聯一個重大的打擊，很足以阻礙牠的發展。

在這創始的幾年內，國聯的全副精神都貫注於內部的組織。

按照盟約所定，國聯應當發展國際合作事業。在第一年當中，行政院遷徙不定，或在不呂賽爾，或在倫敦，或在巴黎，或在羅馬，或在聖賽拍斯典 (St. Sbastien)，開會至十二次之多，討論辦事程序及組織機關，以便國聯能夠完成盟約所給牠的任務。在這些會議當中，行政院預備了國聯永久法院的章程，組織了陸海空軍問題研究委員會，委任統治委員會，難民賑濟局，並決定了保護少數民族的方案。

第一次常年大會召集於一九二〇年十一月。大會決定每年開常會一次，並訂立會議規則，國聯財政管理規則，規定大會和行政院的關係，並要求行政院每年給牠一個報告。在大會講壇上，各國代表都可表示他們的觀點，批評他們所不滿意的地方，同時也可表示他們的要求和希望。這次大會並決定組織一個衛生委員會和一個鴉片委員會。

由不呂賽爾的國際財政會議，產生了「經濟及財政委員會」；由巴爾斯龍 (Barce'onne) 的會議，產生出「交通及通運委員會」；由禁賣婦女兒童會議，產生出「兒童及青年保護委員會」。運動許久迄未實現的國際法院，也因國聯的組織而產生了。這法院成立於一九二二年。在這年當中，便召集了三次常會，歷時五月之久，處理了許多案件。

國聯的組織逐漸完成了。其後活動的範圍愈廣，處理的事務愈多，他的研究和諮詢的機關也同國際生活一樣地趨於複雜。

國聯組織已逐漸完備，牠便開始過問國際的問題了。亞蘭島事件 (Affaire des Iles d'Aland)，立陶宛波蘭兩國爲維爾納城 (Vilna) 而起的爭端，上西路西 (Haute Silésie) 問題，南斯拉夫及亞爾巴尼亞 (Yougoslavie et Albanie) 兩國間爭執問題之解決，都要請國聯來處理了。

同時爲實行北京財政會議的決議案起見，國聯即開始幫助奧地利、匈牙利、希臘、保加利亞，做復興財政事業。在希保兩國，牠并從事於難民的安置。牠又爲埃斯多尼 (Estonie) 及但齊城 (Dantzig) 做改革貨幣計畫。國聯所用方法的成功，可以爲日後別國財政復興計畫的模範。

其他一切國際合作事業亦大有可觀。

關於交通方面，則國際法規的編訂，行政手續之簡單化，交通規章的劃一，歐洲各國間鐵道及河

道運輸的改良。關於稅則方面，則複稅及漏稅之防止，關稅手續之簡單化，商業契約中仲裁條款的規訂。關於衛生方面，則傳染病訪問局 (*Service des renseignements épidémiologiques*) 的設立，衛生人員交換制度的創設，及一切預防疾病方法之研究，對於社會禍害的鬥爭（如販賣婦女、吸食鴉片、毒品貿易），這種種工作，亦以國際調整各國政府及私人團體的力量而逐漸完成。戰爭所造成的難民災民，亦賴國際機關的力量而得救濟。

因為有這種工作，所以便養成許多國際問題的專門家。各國國籍及各種人才都有——高級官吏、銀行家、經濟學家、工程師、法律家、學者及勞資團體的代表。他們常常聚會，共同工作，從國際的觀點上審查各種問題，尋找合於公共利益的解決方法。

國際聯盟會，除實行了盟約所規定的國際合作事業以外，還實行其維持和平、防止戰爭的條款。在一九二一年時，國聯即用統計方法，從事於裁軍問題的研究，并開始諮詢各國政府對於保安需要的兵額，及限制與裁減軍備的方法。一九二二年大會勸告各國採用調解的手續，為和平解決爭端方法之一。并議決保安問題與裁軍問題有連帶關係，應一齊討論。至一九二四年大會接受了「仲裁——保安——裁軍」的公式，并根據此公式訂立「日內瓦議定書」 (*Protocole de Genève*)。此議定書雖未實行，然對於國聯的發展上却有極大的影響。

羅加納協定，雖然不是在日內瓦商訂的，但他和國聯的工作是有關連的。其目的無非要實行盟約，要用仲裁的制度及保安的辦法來維持和平。在羅加納協定中，國聯是佔了相當的地位的。在許多條款中，都規定國聯可以出來干涉。若沒有國聯機關的存在并運用，則這協定將不能見諸實行。并且因爲這個協定的簽訂，德國才進國聯。這是國聯歷史上一個重要的事件。

自從一九二四年起，國聯即努力於和平的組織。一個調解、仲裁及用法律解決的條約，名叫「和平解決爭端總約」，即於是年訂立。到了現在，國聯會員中已有半數國家承認爲某幾種法律上爭端，絕對服從國際永久法院的判決了。在不遠的將來，所有歐洲國家必將全數服從國際永久法院的判決。一種折衷的辦法已經送給美國參議院討論，以便美國加入及簽訂這項公約。

從希臘保加利亞的邊境爭端迅速地解決看來，便可以明白盟約包含了實際的安全保障和國聯干涉的有效了。從一九二八年玻璃維(Bolivia)和巴拉圭(Paraguay)爭端事件看來，便可明白各國對於盟約的重視和行政院的能力了。

在一九二七年大會採納波蘭代表國的提議，通過一議決案，聲明「侵略戰爭是國際上的罪惡，」并謂「爲解決爭端起見，應用盡一切和平方法，」所有國聯的會員，都有服從這兩大原則的義務。一九二八年的非戰公約——即凱洛公約——雖不是國聯發起的，但對於國際盟約却是一個極大

的補充。所以現在已經有人提議來調整這兩個文件了。

在一九二五年末，國聯組織了一個裁軍會議預備委員會。一九二六年一年中，此項委員會請各種專門家，從軍事及經濟二方面對裁軍問題作深遠的研究；并擬好一裁軍公約草案的初稿。各種主要的問題差不多都討論過了，但對於裁減及限制軍備的方法，還不能得到各國一致的同意。爲使各大強國對於海軍裁減方法意見一致起見，一九二七年在國聯外曾召集了一個日內瓦三大海軍國會議。一九二九年又在倫敦召集一個海軍會議，以便在最短時間完成裁減及限制軍備的第一步工作。

除了建立和平之外，國聯還有一個很重要的任務。這個任務便是各民族經濟關係的組織。在一九二七年國聯曾召集了一個世界經濟會議。除國聯會員國外，蘇俄及美國均參加工作。在這個會議中，各國專家對於工商農各業會議決許多原則，並擬具了許多建議案。以後國聯對於經濟方面的一切工作、計畫、研究，俱根據此項會議決議案而來。一九二七年的會議是個專家會議，到了一九二九年國聯又召集了一個政府的正式代表會議。歐洲各國的政府的經濟部長第一次聚集於一堂，討論人民生活問題。他們簽訂了一個商業公約，又擬具了一個日後磋商談判的計畫。經濟合作事業方在開始，所遇的困難障礙，是很多的，所以發展也是很慢的。希望各國政府及世界輿論都向這方面努力，則

成功之期當不在遠。

國聯的活動範圍，逐漸推廣於歐洲之外。在國聯各機關內，衛生組織的活動力量最為普遍。牠遣送專家到南美洲、遠東及非洲等地去實行牠的合作方法。

在第一次大會時，國聯會員國只有四十二國，到現在已經有五十四個了。歐洲各國除了蘇俄外，都是國聯的會員。北美洲，則加拿大是會員。拉丁美洲，除了巴西（Brazil）、哥斯達里加（Costa-Rica）、赤道國（Ecuador）及墨西哥外，其餘各國也都加入國聯。亞洲只有阿富汗（Afghanistan）、海渣（Hedjaz）、土耳其（Turquie）三國沒有加入。全非洲除了埃及外，都是國聯的會員。這些會員國家都是實際參加國際大會及各項會議的工作。

就是非會員國家，國聯與之也有相當的關係。與國聯關係最密切的，要算美國了。美國對於國聯各項專門會議，都實際參加，對於國聯各項工作，也共同努力。美國政府及私人方面，對於國聯的發展上，都有很大的幫助。其餘土耳其、埃及、墨西哥、赤道及蘇俄都與國聯發生相當的關係，有時也參加國聯所召集的會議。

由以上所述的國聯發展概略觀之，國聯的確是近代國際政治生活的中心。世界各國無論是會員，或不是會員，沒有一個不同他發生關係的。國際生活上的種種問題，及各國政府間的種種合作與

互助，也沒有一樣不是國聯活動的範圍。

一九二九年九月七日國聯的房舍在日內瓦行奠基禮。在這一天，比國的代表衣孟 (Paul Hymans) 君述說他當第一次大會的主席時的回憶道：

『十年以前我們可以說是在空中建築樓閣。我們創辦這種事業，引起許多人們的擔心、仇視、冷笑和懷疑。有些樂觀的人說我們開始做一種大試驗，悲觀的人簡直批評我們是胡鬧。但是到了現在，我們的大試驗已經實際成功了。我們努力實現一種理想，這種理想已漸漸深入青年人的心中了。他們催促我們前進，他們享受我們工作的結果，同時我確信他們必能種下新的收穫。』

國際聯盟會的盟約

爲使讀者明瞭下列各章起見，茲特把國際聯盟會的組織概要，略說一說。讀者應當記着的第一件事，便是國際聯盟會是各國政府所組織成的，他們的關係是規定於國聯的盟約中。這項盟約實行了十年，沒有多大的變動。在頭幾年中，第十條及第十六條曾經過很深刻的討論，并經過相當的修正，但或未得全體的通過，或未得多數國家的批准，修正案沒有發生效力。

關於手續方面，有幾個修正案是經過各國的批准的。(一)是關於第四條訂立行政院非常任委員選舉章程的條件；(二)是關於第六條分配經費負擔辦法；(三)是因爲自從成立了國際永久法院，

在盟約許多條款內有加入法律解決爭端的規定之必要。

國際的重要機關規定於盟約中的是大會、行政院、秘書廳、國際永久法院、國際勞工機關則是和平條約第十三部份所規定的。

常年大會

大會是由各國政府代表組織成的，每年九月開會一次。但若經大會或行政院的議決，亦可在別個時期召集之。若有一個或數個會員的提議，亦可召集大會非常會議。

每個會員國可以派三個正式代表出席大會，但只有一個表決權。副代表及專家亦可以出席。代表資格，盟約并無限制，各國政府可以自由派遣。

大會的職權，照盟約所定，可以實施於一切屬於國聯管轄的事務，或與世界和平有關的問題。並且他還可以監督預算，准許新會員的加入，選舉行政院非常任委員，及與行政院協同選舉國際永久法院的法官。大會也可以邀請各會員國重新審查不適用的條約，及足以危害世界和平之國際現狀。在實際上，大會是國聯一切活動的指導機關，他接受並檢閱過去十二個月的工作報告，同時決定來年工作的方針。

大會是由秘書長用行政院主席的名義召集的。常年大會的議事日程，分爲工作報告，上屆大會或行政院交議之問題，或會員國的提議，最後爲預算草案。開會後，經過相當之手續，亦得提出新議案。

大會主席團由一正主席、六副主席及六大委員會之主席組織之，以指導大會的工作。這些主席的人選分配，大概以文化及政治利益為標準。

大會開幕後，即討論工作報告。總討論完後，即將各項問題分配於各委員會。每國可派代表一人出席。此六委員會工作分配如下：第一，委員會管理法律問題；第二，專門組織之工作問題；第三，裁軍問題；第四，預算及內部管理問題；第五，社會問題；第六，政治問題。

各委員會審查國聯各機關之報告，并通過向大會的建議案。每委員會推定報告員一人，出席大會報告討論的經過及其結果。大會根據此項報告再開會討論，作為最後的決定。

行政院

行政院委員現在是常任委員五個，非常任委員九個，一共十四個。常任委員由德、英、法、意、日五國代表充任之。非常任委員，每年改選三分之一，當選後立刻可以就任。任期滿後，在三年之內，如欲再當選，則須經大會三分之二之通過，始有連任之資格。有連任權之國家，在行政院內同時不能有三個以上。現在只有波蘭及西班牙二國享有這種權利。

行政院內當委員的國家，只能派代表一人出席，並只有一個表決權。行政院常會次數，從前有每年十一次、五次及四次之多，現在減至三次。有緊急事務，行政院亦可召集非常會議。此非常會議經一國政府之請求，由祕書長召集之。

行政院的職權是同大會一樣的。凡屬於國聯活動範圍以內之事務，及有關世界和平的問題，他都有權討論。他方面盟約還給他特別的任務：如裁減軍備計畫之準備，及委任統治制度之監督，和平條約還給他治理沙爾（La Saire），但齊自由城（Duisie）及保護少數民族之權。

每年大會閉幕後，行政院指定一委員爲每種問題的報告員。這些報告員應當時時注意國聯之各種工作，報告於行政院。遇有必要時，須向行政院提議，諮詢各國政府，或召集會議，或請行政院通過決議案，交各國政府執行。假使一種政治爭執提出於行政院時，行政院得指定一特別報告員。其任務爲陳述事件原委，提出解決辦法，及將行政院之議決案公佈。

行政院主席每次常會更換一次，由各委員按照國名第一字母次序輪流擔任。

行政院常會，大多數是公開的。但也有不公開的，只准祕書廳人員參加。還有絕對祕密的，則除委員及祕書長外，絕對不許人家旁聽。

行政院所有一切會議的記錄，隨後都要印刷公佈的。

祕書廳 祕書廳輔助大會及行政院，辦理一切事務。開會時，草擬會議記錄；開會前，預備議

案及報告書；開會後，則監督議決案的執行。

祕書廳設祕書長一人，幫辦祕書長一人，副祕書長若干人。

現任秘書長特留蒙爵士 (Sir Eric Drummond) 是盟約指定的。後任之秘書長，則由行政院得大會多數之同意而任命之。秘書廳一切職員，均歸秘書長任命，但須得行政院之同意。秘書廳按照問題之性質，分設各部，每部設部長一人，司長二人及秘書若干人。現在秘書廳有六百七十職員，分爲五十一國籍。

秘書廳各部名目如下：(一)政治部、(二)經濟及財政部、(三)通運部、(四)行政委員會(賽爾及但齊)及少數民族部、(五)委任統治部、(六)裁軍部、(七)衛生部、(八)文化合作及國際機關部、(九)社會部、(十)法律部、(十一)宣傳部、(十二)金庫。

秘書廳的現在組織法，是根據一九一九年的「組織委員會」及一九二一年的「調查委員會」的報告作成的。

秘書廳的職員的人選，完全以能力及才具爲標準，任何國籍人不能壟斷。一經在秘書廳服務，便成爲國際職員，不復受其本國政府之命令。

條約的登記

按照盟約第十八條的規定，秘書廳還有登記及公佈國際約章的任務。至一九三〇年五月十九日止，經秘書廳登記的約章，有二千三百三十起。每年約有三百來起。這些約章的性質，極爲複雜：有的是政治的條約(仲裁、調解、保證、友好)，有的是專門性質的協定(關稅、郵政、衛

生、防疫。）至一九三〇年五月三十日止，國聯共出版約章總匯九十四冊，每冊約有四百五十頁，共合二千一百六十條約。

所有條約，均係用英、法兩國文字公佈，間有公佈其原文，但亦附以英、法文之譯文。

專門組織及諮詢委員會

為研究各種專門問題及執行各種任務，國聯曾設立一些輔助機關，內有兩種是盟約所規定的，即是專門組織及諮詢委員會。

專門組織是國聯很特別的組織。他們是照國聯的「形像」而組織的。他們有「會議」同國聯的「大會」一樣；有一個永久委員會，同行政院一樣（經濟財政委員會、交通通運委員會、衛生委員會）他們的祕書處，便是祕書廳內的一部。

現在國聯有三個專門組織：（一）經濟財政組織、（二）交通通運組織、（三）衛生組織。

這三種組織的設立，有一個共同的宗旨，即是隨時處理發現的各種問題，以避免發生政治的衝突。專門問題交專家辦理，共同尋覓使大家都可滿意的解決方法。各種專門家因互相接近共同工作之故，便養成一公共的意見及公共的習慣。

這些專門組織的工作種類如下：解決隨時發生的困難問題，調和互相衝突的利益，調整各國行政機關的力量，派遣專家為各國政府幫忙，研究可以作成公約的資料。

國聯的國際協作工作，都是這些專門組織所做的。

除了上述的專門組織以外，還有許多諮詢委員會。他們的任務，便是備國聯政治機關的諮詢，而貢獻其意見。有時應行政院之命，草作與國聯活動有關的報告書。

這種諮詢委員會，有永久設立的，如海陸空軍問題研究委員會、委任統治委員會、鴉片委員會、兒童及青年保護委員會、國際智識合作委員會。有些委員會是暫時設立的，任務一完，即須解散，例如裁兵會議預備委員會、國際法典編纂委員會。

專門組織及諮詢委員會的人選，有時是由行政院任命，以能力為標準，有時是由各國政府指定。前者以私人資格出席，後者則為其政府之代表。

為研究一種特別及臨時的問題，國聯得設立一種特別委員會，如各種調查委員會是。

學院 有三個學院，亦是國聯的機關。一是法政府設在巴黎的國際智識合作學院，二是國際

統一私法學院，三是國際教育電影學院，後面的二個學院都是設在羅馬，為意大利政府所辦的。

國際局所

按照國聯盟約第二十四條的規定，凡經各項公約規定設立的國際局所，如得當事國的同意，都應歸國聯管轄。在國聯盟約實行後，為辦理有關國際利益的事務而設立的一切國際局所及委員會，也應歸國聯統轄。下列四個機關，即係按照盟約劃歸國聯管轄的：（一）國際救濟局

(Bureau international d'assistance) (一) 國際航線測量局 (Bureau international hydrographique) (二) 監督非洲火酒營業國際事務局 (四) 國際航空委員會 (Comité international de la navigation aérienne)。

國聯會出版各種國際機關之目錄一冊，並每三月出版一本雜誌，對於各種機關的活動情形，報告極為詳盡。

國聯建築物

國聯會址設在日內瓦。因房屋大隘，不敷應用，擬在日內瓦之亞利亞納花園，建築辦事及會議房舍。圖樣已選定，不久便可興工。



第一章 爭議的解決

國際聯盟會的主要使命——防止戰爭

國際聯盟會是戰爭的產兒，但他的主要使命却是防止戰爭的復起。

所以盟約的引言說：『國聯的設立，是爲發展國際的合作，保障國際的和平與安寧。』

要維持世界的和平，必須有和平解決國際爭議的方法。

國聯盟約的本身，便是和平解決國際爭議的方法，并且他還規定了執行這方法的機關。國聯的政治活動，便是建築在盟約的這些條款上。現在先把這些條款分析一下，然後再說一說牠十年來的作用。

第一節 盟約與和平解決爭議

關於和平解決爭議的辦法，盟約有兩種的規定。

第一種是規定在盟約的第十一條中，其目的是要避免或減輕足以引起戰爭的危機而維持世界的和平。

第二種是規定在第十二、十三及十五條中，其主要目的是要對於足以影響到邦交或足以促成

其破裂的爭議，給一個解決的辦法。

但在實際上，這種的區分是不很清楚的。有時一個國家可以根據某某條向行政院提出某項爭議，有時也可根據許多條款；在他方面，行政院可以根據第十一條出來干涉，但有時也不得不牽及當事國間歷來的懸案；有時可以根據第十五條出來說話，但又不得不建議某種辦法，以避免國交的決裂。

盟約第十一條是這樣規定的：

(一)茲特聲明，凡任何戰爭或戰爭之危險，不論其立即涉及聯盟會任何一會員與否，皆為有關同盟會全體之事，聯盟會應用任何辦法，視為敏妙而有力者，以保持各國間之和平。如遇此等情事，秘書長應依聯盟會任何會員之請求，立即召集行政院會議。

(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，聯盟會任何會員有權以友誼名義，提請大會或行政院注意。

第一節規定凡遇有戰爭或有戰爭危險的情形，國聯有應用任何有力辦法，以保持各國間之和平的義務。這種廣泛的字眼，足以使行政院出面干涉時，有選擇其方法的自由，這是很便利的。

第二節是對比較不嚴重的，但足以牽動國際關係的情勢而發的。這時並沒有戰爭的危機，但這

種危機以後是可以出現的。在這時候，可以要求行政院（或大會）審查時局的情勢。關於這一點，盟約承認任何國家——或者是第三者——都有將這種爭議提出國聯的權利。這種行為不能說是不友誼的舉動。

第十二、十三、十四及十五各條規定解決各會員國間爭議的種種手續。

第十二條並說明各會員國對於此項問題之一的義務。他首段說：

『聯盟會會員約定倘聯盟會會員間發生爭議，勢將決裂者，當將此事提交仲裁或法律處理，或交行政院審查。并約定無論如何非俟仲裁或法律處決，或行政院報告後三個月屆滿以前，不得從事戰爭。』

根據這條，國聯的會員國有將其一切爭議用和平手續解決的義務。但這些手續是很繁複的；或者是法律處理、仲裁解決，或者是行政院（或大會）的審查。

第十三條及第十五條指明在什麼情形之下可以適用某一種手續。

法律或仲裁的處決手續，是規定於第十三條中。所謂法律處決，便是要由一個國際法院，一個永久而有固定的組織的法院來判決，如海牙的國際永久法庭是。所謂仲裁解決，即是臨時指定一個或許多個國際仲裁員來判斷一件事或許多件事。

盟約第十三條這樣說：

『聯盟會會員約定無論何時聯盟會會員間發生爭議，認為適於仲裁或法律處決而不能
在外交上圓滿解決者，將該問題完全交仲裁或法律處決。』

茲聲明凡爭議關於一條約之解釋，或國際法中之任何問題，或因某項事件之實際，如其成立，足以破壞國際成約，并由此種破壞，應議補償之範圍及性質者，概應認為在適於提交仲裁或法律處理之列。』

總之，爭議付之法律或仲裁解決與否，全視相爭各造的意志而定。這種意志可以發生大小不同的影響。有些國家用一種臨時的妥協的辦法，決定把現在已經發生的爭議，付之國際法院或仲裁機關處決。但他們也可以締結一種永久的仲裁條約，把以後一切的爭議，都付之法律或仲裁解決。這樣他們便採取了強制仲裁的制度。（所謂強制的仲裁制度，包含法律解決和仲裁解決二項。）

現在有二十八個國家是要受國際永久法院章程第三十六條隨意條款的束縛。這個條款規定一切法律的爭端，都要受國際法庭的處決。有四個國家是已承認一九二八年九月二十八日所訂的仲裁公約。此外還有許多的條約，雙方承認有把彼此間的爭議付之法律或仲裁處決的義務。

各會員國在用法律或仲裁手續解決爭議的時候，務須負責完全以誠意實行所發表的判決。凡

一會員國遵從判決時，相爭的各造及任何會員國不能對之宣戰。反而言之，一個國家不實行此項判決時，則可以對之作戰。但仲裁或法律判決發表後，三個月屆滿以前，仍無宣戰之權。

此外，在不履行判決的時候，行政院亦可提出辦法，使其發生效力。

假如國聯會員國間有一種爭議，沒有付仲裁或法律處決，則按照第十五條的規定，應將此項爭議提出行政院（或大會）來解決。

在這種情形之下，行政院的職權是怎麼樣呢？他與一個法官，或一個仲裁人的職權是不同的：行政院沒有強人接受他的解決辦法的權力。他把辦法提出來，但相爭的各造，都有接受或拒絕的自由。所以行政院（或大會）的身分，不過是一個調解者的身分。

行政院和大會，除了幾點外，他們的權力是一樣的，所採用的方法，也是一樣的。

我們先說爭議提出行政院的情形。第一步，國聯秘書長先應籌備一切詳細調查及研究。在很短時間內，相爭的各造應以案情之說明書連同相關之事實及文件，從速寄交秘書長。行政院可以命令立刻公佈這些案卷。

行政院努力設法調解雙方。如其有效，則他的任務便算完了。在這個時候，他可以將關於該爭議之事實與解釋及此項解決之條文酌量公佈。若行政院不能解決爭議時，則應編輯及公佈一報告書。

這種報告書效力的大小，要看牠是行政院全體委員通過或大多數通過而定。盟約第十五條第六節說：『行政院的報告。若是全體通過（當事國的票不算在內），國聯會員國約定彼此不得向遵從報告書建議的任何一造，從事戰爭。』

但這并不能說相爭的各造有遵守報告書建議的義務。這裏不過是一種普遍的義務，即是相爭的各造及全體的會員國不得向遵守報告書的國家作戰。

若行政院的報告書，僅僅是多數通過，則相爭的各造及一切會員國仍有完全的自由。關於這一點，第十五條第七節說：『聯盟會會員保留權利，施行認為維持正義與公道所必需的舉動。』

若爭議提出大會解決，則一切情形是一樣的。惟大會的報告書若得大會多數通過及行政院全體委員國家代表的贊成，他的效力是同行政院全體通過的報告書一樣的。

把爭議提出行政院（或大會）解決的手續，有兩項利益：一方面可以設法使相爭的國家都同意接受一種解決爭議的辦法，他方面可以使相爭的各造在一定的期限內，不能彼此作戰。盟約第十二條說：一種爭議提出行政院時，在六個月內即應作成報告書。此項報告書公佈後未滿三個月內，無論如何，國聯的會員國不能從事戰爭。所以從爭議發生後，一共有九個月是禁止作戰的。

遇有一會員國與一非會員國發生爭議時，則按照第十七條的規定，應邀請非會員國承受聯盟

會員之義務，照行政院認為正當的條件以解決爭議，在這時可以有兩個假定：

(一) 非會員國接受此項邀請時，則第十二至第十六條之規定，在原則上可以適用。

(二) 如非會員國不接受此項邀請，拒絕承受聯盟會會員之義務以解決爭議時，則第十二條至第十五條的手續便不能適用。但如該國從事戰爭時，則第十六條所規定的制裁，對他是可以適用的。如當事國的兩造都不是國聯的會員國時，亦可向之作同樣的邀請。設彼等拒絕不允時，盟約僅有下列的規定：『行政院可籌一切辦法并提出各種建議以防止戰爭而解除糾紛。』

總而言之，國聯的盟約集合和平解決爭議的各種手續之大成，組織成一個前後呼應的和平制度。遇有爭議，各國均能得有相當機會，相當期限，從事磋商調解，不致有倉猝定議的危險。

最後要說的，便是自從國聯成立以後，各國間定了許多條約及協定來擴大行政院的職權，使他有力量解決爭議，或使他的決議能夠防止戰爭之復起。例如亞蘭島 (Ile d'Aland) 中立及劃界的協定，德波對於上西路西的協定，模末爾協定 (Convention de Memel)，洛桑條約，維加納協定等等皆是。

第二節 國聯政治活動的鳥瞰

十年以來提出國聯解決的案件，有三十多起之譜。有幾起是根據條約明白的規定，提出於國聯的；如中歐劃界問題是。有些是經會員國的介紹而提出來的，如亞蘭島事件及亞爾巴尼問題 (Quasi-

ion d'Albanie) 還有別的是最高會議或大使會議送過來的。大多數的問題，都經行政院解決，有幾個是經過國際永久法庭處決的。經國際永久法庭處決的問題，或者是由兩造自己呈訴的，或者是經過行政院審查後送去的。只有兩個是提出大會來解決的。

在大多數案件中，有個共同點，便是他們都是大戰的結果。亞蘭島問題，模末爾問題，立陶宛波蘭的衝突問題，伊拉克 (Iraq) 劃界問題 (又名謀蘇事件 Affaire de Mossoul) 都是大戰後南歐及亞洲政治及領土變遷的結果。同樣的原因，同樣的變遷，在歐洲也引起了亞爾巴尼亞問題，保加利亞鄰境各國武裝土匪侵入問題，希臘人待遇居住西特拉司 (Thrace occidentale) 的保加利亞人種問題，在希臘居住的亞爾巴尼亞種的回教徒待遇問題及僑居君士坦丁堡的希臘人問題等等。

有些問題是因對於條約解釋意見不同而引起的：如上西路西問題，選擇匈牙利國籍者的問題 (Question des optants hongrois) 及關於中歐各國劃界的各項問題 (如匈牙利及奧捷南三國境界問題；波捷境界問題；希土境界問題) 是。

這些問題的重要程度是不一致的。有些問題在某個時候，確有搖動世界和平的重大危險；有些問題則對於一國家、一地方的利益有很大的關係。并且所有這些問題，在沒有提出國聯以前，都經過很激烈的爭論，有關係國家內的輿論，都受了很大的激動，國際關係極為緊張，對於各該國的政府的

內政及外交政策，都有一個很重的壓力。

行政院並沒有把向牠提出的各項政治問題一一澈底解決；但對於結束這些問題，他却有很大的助力。并且他用種種的方法來平息浮動的感情，除去衝突的原因。在希臘及保加利亞事件中，戰爭已經開始了，行政院立刻使牠停止。由此可知：盟約的第十一條及第十五條的字句，雖然很寬泛空洞，但只要有人向行政院請求，他都能完盡其義務，以維持世界的和平並解決一切爭端。

在大多數的案件中，大家所根據的是第十一條的第二節；但也有根據其第一節的：如希臘、保加利亞事件是。

盟約第十三條規定由國際永久法庭出來干涉的案件，也實現了許多次。自從國際聯盟會成立以來，有許多國家間簽訂了普遍或特別的條約，承認採取這種有強制力的裁決，為解決爭議的方式。關於各種政治問題，經過國際永久法庭的裁判的，當於第三章述之。

至於第十五條規定提出行政院審查的案件，也曾出現過許多次。

國聯行政院，在盟約所賦予的職權範圍內，可謂克盡其調解者的責任，在某種時候，牠還能防止戰爭。牠為審查一案或為監視一決議案的實行，所採用的方法是非常軟活、豐富，能够隨機應變的：聽兩造之陳訴，尋找並分析各問題的經濟、政治及其他的成分，保持和平現狀的辦法，調查並監督委員

會的派遣，法律委員會的組織或國際法院意見的諮詢，要求國聯各專門委員組織的協助，行政院內各種特別委員會的組織，在國聯行政院報告員監視之下相爭各造的直接交涉等等，都是行政院爲應付事變，所用過的方法，足見其千變萬化，不拘常軌了。有時行政院不能解決一項問題故意延期下去。這種延期也是行政院解決問題的一種方法。這話雖然有點奇怪，但却是實在的。有一天西亞勞夏 (Sealoin) 說道：「國聯爲完成他的和平工作，常常對於難決的案件，延期下去，或定出一個期限。這不特對事不會延誤，並且還是得到澈底的和實際的解決辦法的最好途徑。」

十年以來，國聯爲解決爭端及防止戰事所具的能力，一天充足一天，和平解決的方法，也逐日改良，同時向他請求的國家，也日益衆多，所以國聯的會員國，對於國聯的信仰，也愈來愈堅固了。

第二章 和平的組織與裁軍問題

預防戰爭，和平解決爭議，是國際聯盟會所負的重大使命之一。我們在上章已經說過：在十年以來，國聯如何克盡厥職，牠如何能以完全穩妥的方法及高尚的原則來解決隨時發生的各項問題。

但這不過是他的任務的一部份。解除和平危機的工作是很要緊的，但却是不够的。在這個臨時的迫切的工作之外，必須要有一個長期預備的事業來輔佐牠、扶持牠。例如消除爭議的深遠的原因；用新的方法；來發展國際公法，使公道正義為各民族間關係的基礎；創造新的思想習慣，造成精神上新的勢力等等，都是國際和平永久的保障。

國聯以解決國際爭議為目的的政治活動與國聯關於和平組織的一般事業，其間是有確實永續的關係。而在後者，最受人注意的，自然要算裁減及限制軍備問題了。這個問題吸引了全世界輿論的視線，國聯各機關都同他發生關係。每次大會對牠都有很熱烈的討論，并且還要組織各種委員會來研究這個問題的各方面。所以裁軍問題，可以說是國聯政治活動的中心。

本章所要說的，是裁軍問題討論的經過情形，研究所得的結果，問題性質的複雜，各分子間的關係及已經提出的解決的方法。并且還要分析這個問題自從一九二〇年提出後之發展情形及國聯

將仲裁、保安及裁軍三個概念連成一個公式的經過，和在這公式上建立一有系統、有效力的和平組織之理由。

盟約第八條所規定的裁減及限制軍備問題，目前雖然還沒有出了預備的範圍，但同他有關係的問題，却已有了相當的解決。譬如保安問題解決的成績，便斐然可觀了。因為盟約有了規定，並且有了明確解釋條文的工作，有了行政院解決爭議的辦法，有了非戰及互助條約的締訂，和強制仲裁的普遍化，到了現在，保安問題簡直是不成什麼大問題了。

所以大會看到這些成績，認為締結限制及裁減軍備第一公約的時機已到。希臘的代表波里的 (Patis) 也說：『這些不斷努力的結果，裁軍問題在各國人民及政府的心中，已有瓜熟蒂落之勢。』

第一節 國聯裁兵工作的根據及其開始情形

裁兵事業的重要，是盟約所鄭重聲明的。

盟約第一條就規定凡新會員入會，除了別個條件以外，應當接受國際聯盟會對他的海陸空軍力量所加的限制。

會員國的裁軍義務明確規定於盟約第八條。這條是國聯對於此項問題十年來一切行動的基礎，所以很值得詳細地分析一下。

第八條第一節提出裁軍的原則道：

『聯盟會會員承認爲維持和平起見，必須減縮各本國軍備至最少之數，以適足保衛國家之安寧及共同實行國際義務爲度。』

因爲有了各國維持和平的約定，和平解決國際爭議的方法及盟約規定的制裁，所以現在裁軍問題和大戰前所提倡的性質，便截然不同了。并且大戰前沒有國際機關來調整各國政府的行動，給他們立一個公共的規則，所以這類嘗試終於失敗。

國聯盟約爲彌補此項缺憾起見，特於第八條第二及第三節規定應採的方法如左：

『行政院應審度每一國之地勢及其特別狀況，以預定此項減縮軍備之計畫，俾各國政府得以考慮及施行。』

此項計畫至少每十年須重行考量及修正一次。』

這兩節除了規定行政院的任務以外，還提起國家安全的原則，并確定其範圍，注意各國的特殊情形及地理位置。同時規定裁軍計畫的修改，使其能够適應新的環境。

第四節則着重於防止軍備之競爭，其條文爲：

『此項計畫經各國政府採用後，所定軍備之限制非得行政院同意不得超過。』

第六節則禁止軍事秘密準備，提出「公佈」之普遍原則，其條文爲：

『聯盟會會員擔任將其國內關於軍備之程度，陸海空軍之計畫，以及可供戰爭作用之實業情形，互作最誠實、最完備之通知。』

在第四節及第六節之間，則插入一第五節與軍備有關的條文。惟國聯對此曾有一特殊工作，值得特別注意。第五節之條文爲：

『因私人製造軍火及戰事材料引起重大的異議，聯盟會會員責成行政院妥籌辦法，以免流弊；惟應兼顧聯盟會會員有未能製造必需之軍火及戰爭材料以保持安寧者之利益。』

與製造問題有關且引起國聯之特殊工作而爲盟約第二十三條丁項所規定者，爲國聯監督國際軍火貿易問題。

除了國聯盟約條文以外，和平條約第五部份關於陸海空軍條款者，亦提及簽約各國預備限制軍備的志願，其條文如左：

『爲儘各國限制軍備的預備工作有實現可能起見……（此處載戰敗各國之名）……約定嚴格遵守下列所定的陸海空軍的條款。』

這第五部份的末一條（各和平條約都載有的），給與國聯的行政院一個考察權，其條文爲：

『在這個條約的有效時間……（戰敗國名）約定願受國聯行政院的任何考察，如果這項考察是行政院認為必要并經多數通過的。』

國聯成立後，行政院立即着手工作。在頭幾次會議時，他便討論及軍備問題及盟約第八條所定的解決辦法。

大戰方終的時候，各國人士都熱烈盼望有一個永久和平的組織，并且都深切知道軍備競爭的危險。所以在這個時候，大家都覺得裁軍問題是很簡單的，很容易解決的。

但是困難之點不久便一一發現。受戰禍深烈的國家，一時不易恢復其平衡，各國間猜忌之念也是不能泯除，紛爭的源泉還是存在，戰爭的危機也有一觸即發之勢，經濟及財政混亂之情形，更令人觸目驚心。

所以當時在這種時局之下發生兩種可能：一個便是各國會重返於軍備競爭的時代，一個便是各國決心走上盟約和平之路。

後來各國卒遵循了盟約和平之路。其緣故，便是各國都迫切地感覺到經濟及財政的困難，非減輕軍備負擔不足以資救濟。所以盟約發生效力後不到幾星期，最高會議（*Conseil suprême*）便請國聯着手於裁減軍備的工作。

北京財政會議也聲明現在軍費負擔佔歐洲各國預算百分之二〇，故裁減軍備，實爲目前切要之圖。

常務諮詢委員會之組織

盟約第九條會規定：「設一常務委員會，俾向行政院條陳關於第一、第八兩條所規定之陸海空軍備問題之履行。」

所以在一九二〇年五月十七日行政院在羅馬開會時，即決定了這個「陸海空軍問題常務諮詢委員會」的組織。這個委員會是由行政院委員國的專門代表團所組織的。每個代表團有一個陸軍代表、一個海軍代表及一個空軍代表，分任三個小委員會之職務，以研究軍備問題的各部份。

委員會成立後，行政院即請求其着手初步工作，如考查要求加入國聯各國之陸海空軍力問題等是。

國聯第一次大會與裁軍問題

一九二〇年十一月及十二月國聯開第一次大會時，裁軍問題算是第一次整個地提出。

討論的時候，大家都覺得這個問題的複雜，并覺得國聯如欲解決這項問題，實有健全其本身組織的必要。大會報告的結論說：「實現一個整個的裁軍問題，以誠信及安全爲基礎，決不是立刻可以辦到的。」這無異說裁軍事業應分段逐步進行。

大會採取北京財政會議的主張，請行政院注意限制預算的利益，並請其從速邀請各國政府約定在二年之內，不超過其本年軍備費用之總數。這種意見以後都有討論。至一九二四年大會時，竟視爲預備裁減軍備之一方法。

第一次大會，除對於裁軍方法有所討論外，並決議在秘書廳內設立裁軍部。又因牽連政治問題，決定組織一個新委員會，以有相當能力之人物爲委員，擔任研究裁軍問題之政治、經濟、社會、歷史及地理的各部份，並預備向行政院作盟約第八條所定的裁減軍備問題的種種建議。

臨時混合委員會之組織

臨時混合委員會成立於一九二一年二月二十五日。會長爲法國前內閣總理微微亞尼君 (Diviani)，內有六個委員爲對於政治、經濟、社會各項問題有特殊研究者；六個委員爲常務諮詢委員會之專門委員。國聯財政及經濟委員會派遣六委員，國際勞工局理事會亦派遣六委員（三個資方代表，三個勞方代表）。以後這個委員會組織擴大，加入其他對於裁軍問題有研究的委員。

這個委員會的工作，爲研究全部裁軍問題。直至一九二四年取消時爲止，他的種種建議及工作，對於國聯的裁軍事業，是很有影響的。

從一九二一年起，以上兩個委員會的主要任務，便是要確定這個問題的涵義：軍備裁減的基礎，

裁減的標準，聯盟會會員國，尤其是歐洲國家的特殊情勢。

混合委員會最初研究的結果及其最初的提議，使大家都把保安問題看得十分重要。

第二次大會與裁軍問題

第二次大會決議請行政院擴大混合委員會之組織，使其製

作裁軍計畫大綱，並請行政院作一統計調查，俾明各國在一九一三年及一九二一年之軍備狀況，並要求各國政府說明各該國軍備之情形及關於安全要求，國際義務、地理位置及特殊情形之種種理由，並請其指明為維持內部治安所不可少的軍力及警察數目。

行政院從事調查以後，保安與裁軍兩概念的關係愈覺明顯。

裁軍問題，性質的複雜，看埃斯(Lord Escher)計畫的討論情形而益顯明。茲略述如下：

埃斯爵士是臨時混合委員會的委員。他參照華盛頓會議所用的方法，提出一個陸軍裁減的計畫。這計畫內容便是想確定一個陸空軍軍額的比較單位。他提議軍額以三萬人為一單位。列強應保存之軍額，即以指數標定之。

這項計畫經常務諮詢委員會研究之後，未被採納。因為委員會認定在和平的時候建立一個各國軍力的公共標準，即使不是不可能的，也是很困難的。埃斯計畫僅僅注意到軍額一項，但軍額之外，尚有幹部、軍用品及預算等分子，亦應計算在內。這些分子的數目及價值，一國與一國固然不同，就是

一國之內也有時不同，這是要看各國的軍事組織及其目的如何而定。

職業兵和國民兵的價值，從國防上看來，是不同的；但是維持治安，他們的效能却是一樣的。并且常備兵額還可因預備兵的加入而增多。所以戰時及平時軍額的數目及價值是時時變動的。

軍用材料也是隨着國家組織、人口多寡及工業發展情形而變遷的。

軍費一項，不特國與國不同，就是一國之內，前後也不能一律。關於人的問題，有國民兵及志願兵之不同；關於材料方面，價目有分別，金價有高低，軍費的多少，因之常常變動。

分別視察各種成分，既然有這樣大的變化，那麼，怎能希望把這些成分連結一起，找出一個確定不變的標準呢？這是不可能的。

混合委員會也不贊成埃斯計畫，但同時承認對於裁軍方式，實有深刻研究的必要。在一九二二年七月開常會時，他看出各種困難情形，尤其是政治方面的難題。在他的報告裏揭出一個新的概念——潛伏的軍備(Potential military)因為現在各國戰時通國皆兵，每國於其平時軍備之外，還有一些人所看不見的軍力。

第二節 互助條約的草案

裁軍問題，愈研究則愈覺其內容的複雜，分子的衆多，互相綜錯，不可究詰。

臨時委員會爲解決政治的困難問題起見，特提議確定盟約所載的預防侵略，互相保障的辦法，俾使聯盟會員國能够減少軍備；并根據賽西爵士 (Lord Cecil) 的提議，作成議決案，以保障各國的安全，使得從容裁兵。

賽西爵士代表南非洲向混合委員會提議，把這些建議作成條約或協定的形式。但是這些條約是普遍的還是限於一區域的呢？

對於保安問題，主張普遍協定的和主張區域協定的爭辯至爲激烈。

大家對於盟約所定的會員國互相援助的原則，是不反對的。但是怎樣去實行呢？兩派的意見便不同了。

普遍協定的主張，極合於盟約的精神，但其短處，便是太寬泛，太不準確，效力不免減少。

區域協定的主張，對於保安問題的具體成分、歷史、地理、經濟的狀況或各國的特殊情形，比較能够兼顧；但是牠的缺點，便是有減低盟約普遍價值及組織政治或地域的小團體，以破壞國際聯盟會的危險。

常務諮詢委員會及大陸國家是贊成區域協定派的主張的。他們說爲使以裁軍交換得來的安全保障實際發生效力起見，一個防守的計畫實有預先訂定的必要。在戰爭的時候，最緊要的行動，便

是能够立刻出兵援助，以免被人侵略的國家的覆滅。一個普遍的協定，勢必十分廣泛，為援助一個被攻國家而採取的辦法，效力恐怕不大。

在這些論調當中引起兩個問題：一個是制裁的自動執行問題，一個是侵略者的定義問題。這兩個問題影響極大。在裁軍及保安二概念之上，還加上一個仲裁問題。

普遍協定派的代表是賽西爵士，從前中立的國家附和之。區域協定派的重要發言者，則為法國的代表蘇甫納 (M. de Jouvenel)。

第三次大會與保安問題

第三次大會對於這兩派的意見，不加褊袒并極力調和之。關於裁軍問題之實行採用普遍保障條約，固是最好的；採用區域特殊條約，以後再逐漸推行於各國，也是可以的。在第一種情形之下，條約可以促成軍備普遍的裁減；在第二種情形之下，則裁軍應視保障條約所給他的安全程度為衡。大會決議請行政院對於這項問題定出實現的計畫及辦法，送交各國政府考量。

臨時混合委員會根據這項決議，在一九二二及一九二三年中擬好一個互助條約的草案。

起初有兩個草案：一個是英國賽西爵士提出的。這個草案的內容，是要締結一個普遍保障的條約，使所有聯盟會會員國都來幫助受人侵略的國家。關於特殊條約問題，必須處在危險的國家，向行

政院提出要求，經該院四分之三的通過，并由該院自行磋商，始得訂立一特殊條約，附於普遍條約之後，以給與這個國家一個相當的保障。

第二個草案是法國萊甘上校 (Colonel Reguin) 所擬的。他採用常務諮詢委員會之「防守預定計畫」的意見。在草案的第一條中，簽約各國互相約定對於訂約國中任何一國受人侵略時，應予以援助。但在其第二條便規定說：爲使這個普遍援助有效起見，簽約各國，可以在兩國間或更多數國間，訂立條約，其目的純爲遵照盟約第十條之規定，作守望相助並預先決定相互間援助的力量，以便共同抵抗可能發生的侵略行爲。

混合委員會調停這兩個草案而製成一個互助條約的草案 (Projet du traité d'assistance mutuelle)。其第一條便說：『侵略戰爭是一種國際的罪惡，』極類似一個非戰公約。茲將其所包含的保障及實行的辦法，敘述如下：

(A) 普遍的保障及特殊的條約——互助條約草案維持普遍援助的原則，但同時亦准許締結特殊防守的附約。

(B) 預防戰爭及行政院之權力——互助條約將行政院的權力擴大，不特在戰爭已發生時，并且在有戰爭的危險時，行政院亦可採用經濟壓迫、財政協助、軍力分配及任命軍事長官等辦法。

(C) 侵略行爲問題——假使簽約國家之一或多數從事戰爭時，行政院於祕書長接到通知四日內，即應決定并聲明何國係受侵略者，及是否可以要求本約規定的援助。

(D) 解除兵備的區域——爲使本約容易實行起見，任何簽約國家均可請行政院爲中間人，與鄰國磋商設立解除兵備區域。

(E) 干涉費用——本約第十條規定所有一切陸海空軍軍事行動之費用，執行本約者及一切損失之賠償，均歸侵略國家負擔，以竭盡其財政能力爲限。

(F) 裁軍——第十一、十二及十三條規定裁軍的義務。所有簽約國家，均應按照本約所得的完全保障，作軍備相當的裁減與限制，并以之通知行政院且約定與行政院合作建立一裁軍總計畫，在二年之內實行。軍備未裁減前，互助條約不生效力。

互助條約終於失敗

報告員博納斯君將該約草案提出於第四次大會。大會決定送交各國政府審查。後來行政院收到二十九封復信，十八封是贊成其原則，但對於細目方面頗有修改，十一封是根本反對的。就全體情形觀之，此項草案非有根本改革，實不能施行。

英國首先不贊成，牠說：此約把國際的關係弄得復雜。普遍的保障，既沒有什麼效力；特殊的條約，又徒疊牀架屋，且有從前同盟制度復活之危險。故英國政府不欲理這項問題，惟希望從速召集裁

兵會議。

別國也覺得這項草案有種種缺點。譬如侵略行爲者之指出，既須經行政院全體同意，又沒有一定的標準，方法實欠完備。關於此點，下節當再提及。

第三節 仲裁保安裁軍及一九二四年的議定書

互助條約雖然失敗了，但幾年來的工作並沒有白費掉。牠的失敗，更使裁軍問題見得十分重要。

第五次大會與裁軍問題

第五次大會開會時（一九二四年）國際政治已有很重要

的進展。倫敦的賠償會議，道斯計畫的成立及魯爾駐兵的撤退等，都使國際關係，頓形和緩。大會開會時，英法兩政府的領袖麥唐納及愛利歐均自任首席代表，親自出馬。所以大會空氣極好。

英國首席代表的演詞，側重於仲裁。他說：仲裁是決定誰犯侵略行爲的唯一標準。法國代表雖側重於保安，但亦接受仲裁的概念。大會於是調和這兩種意見，把仲裁、保安、裁軍三個概念，連結成一個不可分離的公式。

大會報告員博納斯及波里的（Benes et Politz）二氏說得好：保安固然是裁軍的基本條件，但是仲裁却也是保安的條件。因爲別的會員國家，如肯出力援助受人攻擊的國家，必須先證明這個國家確是無辜受人侵略的，并且隨時都可接受一個和平解決的嘗試。所以仲裁是裁軍問題中的第三

分子，是其他二分子（裁軍、保安）的補充。這三個分子共同在議定書中建立一個新的制度。

和平解決國際爭議議定書及其分析

這個和平解決國際爭議 (Protocole pour le

reglement pacifique des conflits internationaux) 議定書是第五次大會第一委員會擬定的，但關於仲裁問題却是第三委員會送來的。十二個委員的混合會，對於此項草案的擬定，也有相當貢獻。

議定書的主要意思，便是要用種種規定，把仲裁、保安、裁軍三個概念連結一起不可分離，以彌補盟約第十五條的缺憾。因此條對於戰爭，尚不完全否認。如遇行政院大家意見不一致時，各會員國得保留其權利，施行認為維持正義與公道所必需的舉動。

議定書的目的，也在解釋盟約第十六條所規定的義務，明確決定遇有侵略情形時互相援助的義務，內中并包含了預防戰爭危機的條款。

(A) 把戰爭看做非法的——無論在什麼時候簽約的國家，不能自動地對另一簽約國或其他國家，作侵略的戰爭。

(B) 強制及有制裁力的仲裁制度——仲裁制度是議定書的基礎。凡遇有國際永久法院章程第三十六條所規定之案件，自應歸該院審理。其餘一切事件，亦必須付之仲裁，或由行政院處分之。無論如何，一切爭議不得因一造之惡意，而免除仲裁的手續。

當事各造必須服從永久法院的判決，或仲裁的裁決，或行政院全體的決議。假若某造不如此辦理時，則無異違犯了條約的義務，應按情形之輕重，而受應得的制裁。

(C) 侵略行爲之決定——凡一國家從事戰爭時，不接受和平手續，或不服從由和平手續得來的決議，或侵犯了行政院所規定的臨時辦法，或對於一種決議，承認爭議事件屬於對方主權範圍內者，加以否認，而又不將該問題提出大會或行政院討論，凡此種種情形，經行政院的議決，均得認爲侵略行爲。如有逸出以上假設範圍以外之情形，則由行政院決定是否有侵略行爲。若行政院全體一致，自不發生困難，如不能全體一致，則行政院應命令交戰國停戰，其條件由該院三分之二的同意定之。違反此項停戰命令者，即認爲有侵略行爲。

(D) 保安與制裁——行政院執行制裁之程序，大致如下：(一) 爭議提出；(二) 議定書所定的和平解決制度開始進行；(三) 如有一造或一造以上從事戰爭，拒絕仲裁或不服從預防辦法時，則行政院出面干涉，先斷定那個國家是侵略者，次即命令簽字各國執行制裁；(四) 各種必要的制裁——經濟的、財政的、陸海空軍的——立刻施行，不必再經何項決議。

(E) 經濟及財政的協助——按照議定書第十一、第十二條的規定，行政院應命令其負責機關預備(一)對於犯有侵略行爲之國家施行經濟及財政制裁之計畫；(二)對於被攻國家與其他國家

施行經濟及財政的合作計畫

(F)特殊條約——從前對此爭論極烈，現在因為有了強制仲裁制度，大家已不十分固執了。這些特殊條約，可以視作一種附加的安全條件，使弱小國家確切知道制裁制度可以很快地施行，不致等於紙上空談。

(G)裁減軍備——裁軍是這個議定書的主要目的。所有的簽約國互相約定參加於一九二五年六月十五日召集的國際裁軍會議。所有會員國及非會員國均須邀請。

為開此項會議起見，行政院應預備一個裁軍的總計畫，并在開會三月前將這個總計畫送交各國政府。

報告員博納斯君謂：爭議之和平解決、仲裁之實行及召集會議以裁減軍備，此三大問題實有連環性。為維持這個連環性起見，假設裁軍會議不能通過一裁軍計畫，則關於仲裁及制裁各條款，均作無效。議定書之全部或一部作廢，全視裁軍計畫或無一國實行或只有數國未實行而定。

這個議定書的某種條款，頗引起人家的批評，但此處不能細說了。

議定書於十月一日提出大會，當經通過。散會後，即有十四個國家簽字。不久又有數國步其後塵。捷克斯拉夫尚經過批准手續。但此項議定書終不免失敗。

在一九二四年十二月行政院開常會時，本應研究議定書上的各種問題並預備召集裁軍會議。但當時英國政局變動，保守黨重執政權，英外長張伯倫即在行政院開會時，聲明英國政府現尚擬將該議定書與各屬地政府作深刻的研究，請行政院於下屆開會時，再討論此項問題。

一九二五年三月行政院重開會時，英國外長即作一很長的聲明謂：英國政府拒絕接受此項議定書。其理由大致如下：該議定書所立的普遍及強制的仲裁制度實害多而利少。現在美國未入國聯，施行制裁，實發生許多困難。并且把制裁問題看得太重，易使人誤會，以為聯盟會的目的不是發展友誼的合作及協調精神，而是在組織戰爭，以維持和平，或者預備一個更大規模的戰爭。同時英國政府主張為平息戰爭的恐怖起見，應在國聯監視及指導之下，締結特殊的協定，以適應特殊的需要。如有直接關係的國家，其爭議足以引起戰爭者，應互相締結防守條約，以維持各該國間永久的和平。

英國聲明書讀完後，行政院即有很長的討論，各委員均相繼發言。贊成維持原案者有法、比、意、捷等國。但各國對於英國提議締結特殊協定一節，均頗贊同。

因英國的聲明，議定書已無實行的希望。但英國所提議締結特殊協定一則，頗引起後來的新進步，對於受戰禍最烈的區域的安全保障的發展，頗有間接的助力。一九二三及一九二四兩年的努力，總算有了好結果。

第六次大會與裁軍問題

第六次大會（一九二五年）通過的報告，對於議定書的三

個目的——仲裁、保安及裁軍——表示始終尊重之意，並請行政院於來年對於和平解決國際爭議問題，作一全體的研究。但須注意兼顧在大會或行政院前所曾提出的一切建議、提案及聲明。

大會除注意於仲裁及調解問題外，同時通過西班牙代表提出之決議案，主張訂結並擴張仲裁公約及保安條約。

這個決議案是羅加納協定的先聲。

羅加納協定

羅加納協定是一九二五年十月十六日在瑞士羅加納地方訂的草約，十二

月一日在倫敦簽字的。牠雖不是國際聯盟會所主動發起的，但是牠採取了國聯幾年來所主張的意見，增進了歐洲安全的程度，使裁軍問題能够迅速實行，並且在協定當中，保留了國聯干涉的地位。所以在這裏，不能不略加敘述。

羅加納協定內包含了一個條約，是德、比、法、英、意五國所訂的，乃是一個保安的條約；一個法、波協定，一個法、捷協定，規定實施盟約第十六條的行動；還有四個仲裁條約：一造是德國，其他一造是比國或法國或捷克斯拉夫或波蘭，內中規定設立常務仲裁委員會。

羅加納協定須待德國加入國聯後始發生效力。

這個協定實集從前各項條約之大成：仲裁、調解、非戰、保障等款，均應有盡有。這個協約的特點：便是在從前仇視的國家中間，建立一個新的關係。牠的精神完全與國聯的精神相合。

第四節 裁軍會議的預備

在一九二四年大會後，國聯行政院因為要準備裁軍的總計畫，事務重大，須有人常川指導及調整，乃創設一行政院裁軍委員會，簡名行政院委員會（Comité du Conseil），各委員國家均可派一副代表出席。

為幫助這個委員會指導及集中工作起見，行政院又創設了一個調整委員會（Commission de Coordination）。但議定書既未能實行，裁軍會議之召集根據，即已消失。所以至一九二五年開大會時，對於此項問題，須重新審議。雖然意見兩歧，但卒通過西班牙代表提出的議案：請行政院進行裁軍會議之預備工作，俾於保安條件普遍滿足時，此項會議可以召集。

在一九二五年十二月常會開會時，行政院根據大會此項決議，創設「裁軍會議預備委員會」，到現在尚存在。其組織法如下：

(1) 行政院委員會之代表

(2) 其他各國因地理位置對於裁軍問題有關者

三個非會員國亦加入此項委員會：北美合衆國、蘇維埃俄羅斯（自一九二七年起）及土耳其（一九二八年三月起）

未加入該委員會的國家，可以用書面提出與其有關之問題，并派員出席說明。委員會亦可邀請任何國家與此項工作有關者，共同工作。對於某項問題，委員會亦可諮詢素有研究之人的意見。

預備委員會既成爲預備裁軍之主要機關，他可以邀請國聯各機關，常務諮詢委員會，專家委員會與之合作，或諮詢其意見。

委員會設立二小組委員會：

(1) 軍事小組委員會——凡加入預備委員會之各國，均可派一陸軍、一海軍及一空軍之代表出席。

(2) 經濟小組委員會——每代表團可派一代表出席。

在一九二五年十二月行政院開常會時，法國代表保羅朋古（Paul Ponceur）提出一個關於預備委員會的工作計畫報告書。

行政院對此報告，討論甚詳。內分三個草案：一個是英代表賽西提出的，一個是法代表保羅朋古提出的，一個是西班牙代表哥披安（Cobian）提出的。

賽西的草案內分六點：軍備的性質，各國軍備比較的規則，國家需要的估計，安全程度的估量，商業飛機應用於軍事目的。

保羅朋古之草案，在審查各國戰時與平時的軍備成分。當中提出二個新問題：第一個是作戰的潛勢力問題（工業及經濟的動員），第二個問題是要使無論何國，苟有侵略行爲時，他的力量不能超過被攻國家及國聯所能集合以圖對抗的力量之上。

西班牙草案則比較普通，謂各國軍力平衡一度成立後，務須設法使其始終維持。

行政院委員會討論時，尙提起一個新問題：即是軍備限制的國際監督問題。

行政院根據英、法代表所提的兩個草案，及其討論的結果，特通過一問題表，交預備委員會討論。

第五節 仲裁及調解

國聯一九二五年所開的大會，對於仲裁及調解的問題，已經注意。他曾請行政院對和平解決國際爭端的整個問題，作一個實際的研究。

第七次大會開會時（一九二六年），羅加納協定已經締結多時，國際空氣中充滿了和平氣象。

所以大會想把這種協定推廣到別種區域去，當即通過一個決議案，請各國注意維加納協定中各項原則；並謂締結此種協定，足以創造信賴及安全的觀念——這是維持國際和平不可缺少的條件；間接可以便利各國裁減及限制軍備的進行。爲擴張此項原則起見，大會請行政院出來提倡，遇必要時，當盡力促成此種協定的締結。

第八次大會（一九二七年）爲解決裁軍問題的種種困難起見，又把目光轉注到強制的仲裁制度上面。挪威的代表南生(Nansen)提議起草一個強制仲裁爭議的國際公約。波蘭代表則提出下列議案以補盟約之缺陷：

(1) 一切侵略戰爭都被禁止，

(2) 無論國際爭議之性質如何，都應用一切和平方法以解決之，大會聲明凡國聯會員國家都有遵從這兩條原則的義務。

這項提議，把戰爭看作非法，當在九月二十四日經大會通過。這是後來凱洛條約的先聲。

大會融合各國代表的提議，特決議「邀請各國用特別協定或公約的方法，以促仲裁制度之逐漸發展，俾各國均能發生互信心，使限制及裁減軍備會議能獲美滿成功。」

除此之外，大會尙決議創設一仲裁及保安委員會，由預備委員會組織之。其任務爲在預備委員

會指導之下，進行研究足以給與各國以仲裁及安全保障之一切辦法，俾各國在締結裁軍公約時，能將其軍備數目定至最低限度。

仲裁及保安委員會組織成立（一九二七年十一月三十日）以後，即着手製造各項公約的草案，提出於第九次大會。第九次大會的召集，時在一九二八年。大會根據這個委員會所提的各項草案，融合為「國際爭議和平解決總約」，內分四章：(1)調解(2)法律解決(3)仲裁處決(4)普通規定。一個國家可以接受總約的全部，但亦可只接受其一部，如只接受其「一」「二」「四」三章或「一」「四」二章。

開會時，有些代表團曾表示側重特殊的協定。大會為滿足其願望起見，特保留仲裁及保安委員會所擬的三個雙方協定的模型，并決議邀請各國政府參加或締結大會所決定的總約，或雙方協定。如各國為增加其安全而磋商締結各種和平解決爭議的協定，遇有困難情形時，大會決議請行政院出面幫忙，俾此項交涉得有完滿結果。

根據同樣的用意，大會決議請未接受國際永久法院章程的自由條款 (Clause facultative) 的各國考量，如不能無條件接受此項條款，則究竟在什麼條件之下，方可接受。

這些決議案的影響是很大的。

第九次大會決定，總約是不必要經過磋商簽字的手續，只要有兩國接受其全體或一部，便即發生效力。自從比利時及挪威兩國接受後，此項總約即已發生效力。後來又有丹麥、瑞典、荷蘭等國加入。在第十次大會時，法國、希臘、愛爾蘭、里多尼（Lettonie）、捷克斯拉夫等國的代表，也表示就要接受公約。

在第十次大會時，贊成仲裁運動的進展，極爲迅速。接受國際永久法院章程的自由條款的，在第一次大會終了後，只有三國。十年以來，也只有十五個國家。但在第十次大會時，因麥唐納的登高一呼，十五個別的國家又加入了。在這十五個國家中，有三大強國：法國、英國（連自治殖民地在此內）及意大利。

并且一九二九年正是凱洛條約發生效力的第一年，應用仲裁制度的範圍，遂大擴張。

第六節 保安與協助

一九二四年大會通過議定書後，博納斯君在他十月二日向大會提出的報告中曾鄭重聲明保安與裁軍二問題的連帶關係。他說假若計畫中的裁軍會議不能開成，則安全也是靠不住的。

但是議定書失敗了，裁軍會議也不能立刻就開成，所以前提與結論不免要有變更。爲預備召集裁軍會議起見，國聯各機關不得不從他途來尋找增加安全程度的方法。

這個方法分四個方向進行：

(1) 尋找實際辦法，以充實行政院爲實行盟約第十一條預防行動的力量；

(2) 締結類似羅加納協定的條約；

(3) 對被侵略國家予以財政的援助；

(4) 決定種種辦法，使國聯各機關雖在戰時亦可自由運用。

關於第一項，頗與第一章內所述的有關係，此處不再詳述。

關於第二項，仲裁及保安委員會曾擬有三個非攻及互助條約的草案：

(甲) 一個是公約的形式，關係極大，包含了羅加納協定中三個主要成分——(A)約定不相侵犯；(B)規定和平解決的手續。凡含有法律性質的爭議，則應用仲裁解決；其餘事件，則應付之調解，如不成，則應按照情形，根據盟約第十五或第十七條，請行政院審查。(C)約定互相援助；遇有一造被他造攻擊時，經行政院證明有侵略行爲及決定誰爲禍首後，即實行之。

(乙) 也是一個公約，與上項公約相同，惟無互相援助的條款。

(丙) 雙方的非戰條約，與上項相同，并包含有和平解決爭議的辦法。

大會對於這三個草案的條文，幾乎沒有改動，并通過一特別決議案，聲明確信各關係國若能採

用此項條約，必能增進安全的保障；并表示希望各國有意締結此種性質的條約時，以此數項草案為基礎。

德國代表團向仲裁及保安委員會提議締結一種特殊條約，各造預先約定在有戰爭危機時，一定接受行政院的某種建議。

仲裁及保安委員會根據此項提議，草擬一個預防戰爭辦法的條約模範。這條約的目的，為使各締約國預先約定，假使在彼此之間發生爭議時，須執行行政院所提出的臨時辦法，俾避免一切足以擴大爭議之情形，使日後所提議的正式解決辦法不致蒙其影響。

假使戰爭業已開始時，應服從行政院的命令，立刻停止戰事行動，并將侵入他國境內的軍隊立時撤退。

此項草案提出於第九次大會，經大會決定交各國政府考量。大會并根據英國代表的提議，請仲裁及保安委員會研究能否參照此項模範條約的大意，製作一普遍公約，在第十一次大會前送交各國政府考量。

戰時財政的援助

在一九二六年大會時，芬蘭的代表曾經提議，製作一個計畫，規定從財政方面援助被侵國家的辦法。國聯的財政委員會委員及仲裁保安委員會委員共同組織一「混

合委員會，「以研究之。混合委員會研究後，即製成一公約草案，於一九二九年送交大會討論。

公約的目的是要使行政院爲恢復或維持和平起見，能够給與會員國之被捲入戰爭漩渦中者以財政上的援助。根據公約的規定，此項會員國發行債票時，可以取得國際擔保之物質上及精神上的幫助。所有簽約國家，在國聯之下，都應出來擔保。幾個財政上特有力量的國家，更應特別保證。所以此項債務，除了債務國家以其收入爲擔保外，尚有國際上普通擔保，及幾個有力國家的特別擔保。

此項計畫經大會討論後，發現尚有許多財政、法律及政治的問題，有預先解決的必要。故大會仍請財政委員會及仲裁委員會重新考量。兩個委員會已擬就一完全草案，俟送交各國政府後，即可提出下次大會。

在危急時國聯的交通問題

希、保鬥爭的解決，已證明了行政院行動的敏捷是在國際危急時國聯出來干涉的一個主要條件。所以這時派去該地的調查委員會曾要求以後國際有危機時，所有關於通訊及輸運的種種便利務須給與各國政府及國聯的祕書廳。所以行政院特請交通及通運委員會研究保障國聯與安全問題有關之各機關的自由執行職務的辦法。

交通委員會對於這個問題的全部，從迅速與安全二點加以研究。他所建議的辦法，涉及鐵路、航空及電報、電話、無線電的交通各項，先後經行政院委員會及行政院本身通過。并請各國政府予以實

行上的種種方便。

關於無線電台一事，第十次大會決議由國聯出資建築一短波電台，可以與全世界電台直接通訊。瑞士政府亦可同時建築中等電波電台一座，在平時為瑞士無線電公司營業，一有戰爭的危機時，則祕書長可以將該電台收為國聯管理。至國聯如何運用此項電台，瑞士政府不負國際上的責任。

第十次大會又討論了關於飛機運輸的各種辦法。

我們引仲裁保安委員會主席博納斯君的話，做這節的結論。他說：「……保安及仲裁委員會用牠的工作來指示一條新路，規劃一種國聯的新政策；這個政策建議在下列幾個原則之上：

- (1) 各國約定不復從事戰爭；
- (2) 用和平解決爭議的辦法來補充上項的約定；
- (3) 再用互助及非攻的條約來補充其弱點；
- (4) 各國不能立刻完全採納這些原則的，須按照其大局的轉移而逐漸採納；
- (5) 希望行政院切實施行這種政策，并幫助各國達到目的。

這項政策是同後來裁軍會議有關的，因實行之後，必能使裁軍問題容易解決。」

第十次大會在牠的議案中，也認為安全保障已到相當程度，可以實行第一次的裁軍公約。裁軍

之後，國際安全，必更增進。

現在我們要談到裁軍問題了。這幾年來，裁軍問題雖然沒有什麼成績可言，但是關於仲裁及保安二問題所得的結果，却不可忘記。這兩個問題得到相當解決，實撤除了裁軍會議的不少障礙。

第七節 裁軍問題

國聯一方面研究增加安全的辦法，俾裁軍問題易於進行，同時也從事裁軍會議本身的預備，并草擬公約草案，規定限制的方法及基礎。關於各國軍備的數目，則留待大會規定，登記於附錄表上。

這次預備工作，可以分作二個步驟：第一步是對於裁軍問題的各部份，請小組委員會、專家委員會或預備會議本身加以詳盡的探索。爲此而作的報告書，實可稱爲軍備問題的百科全書，價值極大，因爲都是第一流的專家所起草的。這種報告書，把各國意見不同的各點，都作明晰的敘述。若不明白這些紛歧的意見，任何協定都是不可能的。

第二步工作，便是把這些紛歧的意見，直接或間接地調解融和起來。雖然這種嘗試還沒有完全成功，但前途的希望，總是很好的。

這種探索的工作，大部份是第一小組委員會 (Saus-Commission A) 所做的。這個委員會是由各國陸海空軍專家所組織成功的。他根據了許多材料，製成一部很厚的專家報告書，內容極爲詳盡。

在這報告書內有許多問題是各國都無異議的，但也有許多不同的觀念，到現在還未解決。裁軍問題所以不能很快進行，便是因為這個緣故。

(1) 陸地軍備問題——那一種軍備應受限制或裁減？在小組委員會裏，有兩種意見相持不下。一方面主張凡在動員時候，可以支配的力量，都應受限制及裁減。換言之，即平時所有的軍備及平時預備好一到戰爭時即可應用的軍備，如屯積的軍用材料，及受過軍事訓練後退伍的壯丁等，都應受限制。

作這種主張的有德國、美國、英國、西班牙、荷蘭、瑞典諸國的代表團。他們所持的理由，便是戰爭的最後的勝利，常常屬諸首先預備好的軍隊。一個國家有大量的軍用材料的屯積，及受過軍事訓練的壯丁，能够一下子在戰場上輸運出更多量的隊伍，是常常處於優勝的地位的。

反之，阿根廷、比利時、法蘭西、意大利、日本、波蘭、羅馬尼亞、捷克斯拉夫、南斯拉夫等國的代表團，則反對這種主張。他們反駁說，戰爭的勝利并不靠因動員敏捷而得來的初始優勝地位；而在保有無限的富源，能够在戰場上始終維持較大的軍力。所以工業對於戰爭實有大關係，是作戰的潛勢力。因此不能够把預備好的軍備和動員後始組織的軍備分開，否則不免有武斷之嫌。

這些代表團主張現在所應限制的，僅僅是平時的軍備。因為這些軍備可以用作突然攻擊，使國

際聯盟會措手不及，不能出來干涉。

所謂平時的軍備，便是指現役的軍備，經常組織的武力，不須動員即可利用者，其設備及材料自然也包括在內。但退伍兵及屯積的或徵發的材料，及其在戰爭期間徵集的人和物，並不包括在內。

(2) 海軍軍備——關於海軍軍備，第一小組委員會都一致贊成專門限制戰艦一項。表面上看來，問題比較簡單。但限制的方法，還是有不同的意見，由此不同的意見所發生的影響極大。現在把兩種不同的主張略述如下：

一方面主張軍艦的限制，只應限制其總噸數。各國政府在總噸數範圍內，有任意安排其海軍軍備之自由。但別方面則主張把各種戰艦分級限制。作第二種主張的國家，是根據華盛頓海軍協定把巨洋艦及飛機母艦分別限制的成例。但作第一種主張的人，則引羅馬會議失敗的經過事實為殷鑒。（國際聯盟會於一九二四年在羅馬召集海軍會議，希將華盛頓協定的原則，推行於各國，但終歸於失敗。）

(3) 空軍軍備——空軍軍備會議對於限制的方法，也有不同的意見。

有些代表團主張，欲使空軍軍備限制得有切實的結果，必須同時注意到商用飛機。但另一派則謂把限制的範圍推廣，是不好的，因為這樣足以阻礙商用飛機的發展。

(4)各種軍備的連環性——許多國家的代表團說，僅限制軍備的某一種（陸、海、空）而不顧及其他二種是不成功的，因為陸海空各種軍備間，都有互相的影響。所以他們主張有普遍限制的必要。另外還有別的代表團（英、智利、美）則聲稱締結分別的公約，比較便利，并謂若欲要求大海軍國家來裁減其海軍軍備，必須別國亦同時裁減其海軍，而不能以大陸軍國家裁減其陸軍軍備為理由，向大海軍國家作裁減其海軍軍備的要求。

(5)軍備費用的預算限制——預算上限制軍備費用這個問題，在第一次大會中即已提及。在第一小組委員會討論時，也有二種的意見。

有些代表團是贊成用這個方法的。他們說有許多軍備力量，是很難用直接方法限制的（如軍用材料之類。）這個方法，比較有效，并且也可以間接監督國際公約所規定的直接限制的實行。別的代表團則說：為維持或創設軍備而用去的費用，是不能作為表示軍備的一個真實的標準，也不是限制軍備的公平根據，并且各種軍備實際裁減了，費用自會減少的。

混合委員會（是第二小組委員會的機關）也贊成軍費預算的限制。但「謂欲使這種預算限制有效力，必須牠是各種軍備成分直接限制之結果。」預算問題專家委員會以後又擬出一個模範表格，各國政府每年須依照此種表格，提出預算。

(6) 監督問題——公約實行的監督問題，也是爭論最烈的。

第一是盟約第八條所規定的互相交換消息問題，小組委員會一致主張國聯祕書廳所編的軍事年鑑 (Annuaire militaire)，仍應繼續出版，但須加以改良。

又有許多代表團則謂宜採用一個更有效的監督方法，否則締結一個裁軍公約，不啻為獎勵不信義的行爲。

在這個監督的原則上，別的代表團則極端反對謂：國際上若無互相信任，則裁軍公約，根本不能成立。

及至討論監督的方式，意見更覺紛歧得利害。

同時小組委員會討論一個與此有關連的問題，即比國代表曾在預備委員會所提出的調查問題。比國代表謂關於執行公約時，遇有別國控告時，應採用和平條約第十三部關於國際勞工組織的同等手續。但有許多國家反對此項提議，謂徒引起國際猜忌，且於事無益。

第二小組委員會，於研究監督問題的經濟影響後，即聲明此種手續非常有益，因為公約既受監督，執行自更嚴厲，足以鞏固各國安全的心情。

公約草案的草擬

以上所說的不同意見，在英國代表、賽西及法國代表保羅朋古向預

備委員會所提的兩個草案中，又重新表現出來。預備委員會即根據此兩項草案，從事研究，以便合成一案，作為國際會議的討論基礎。這兩個草案對於裁軍問題的全體及解決的辦法，觀點完全是不同的。

(1)英國草案 英國草案把陸軍、海軍及空軍三個問題分開，對於每種軍備提出一種限制的辦法。

對於陸軍，凡在開戰後若干時可以送往戰場上的兵額，都應加以限制。軍官數亦應有限制，不得超過士兵總數百分之幾。

關於海軍，則按照華盛頓協定的成例，應分別限制各級戰艦的噸數。戰艦共分作十一級，每級的噸數和砲及魚雷的口徑，都應限制。

空軍限制，只及於軍用式飛機，在陸上有根據地并屬於境內第一綫戰鬥隊中者。

對於軍事預算費用的限制，賽西草案只主張採用公佈的辦法，謂過此而外，恐有不便。

關於監督問題，草案第十二條認為在某種條件之下，調查是可能的。但如果派遣一委員會就地調查，則須得該國政府的同意。

(2)法國草案 保羅朋古的草案，則堅持三種軍備的連環性，并謂無論是關於軍額、軍用品或

軍事費用，只能對於平時的經常軍備加以限制。

對於陸軍，僅限制軍額及兵役的年限。所謂軍額，指戰爭開始時，立刻可用之軍隊，至於預備兵，並不包括在內。

海軍限制，僅應實施於戰艦的總噸數上，至於怎樣去分配並安排這個總噸數，則各國有按照其國家利益及安全，完全決定的自由。戰艦噸數及大砲口徑的最大數，亦加限制。海軍軍額，亦只限制其平時所有者。

空軍方面，亦只限制其現役的軍備，以各種飛機的動力及飛機的容積為計算根據。至於商用飛機一層，一國的商用飛機發展到足以危害及別國時，則應加限制。

關於軍費限制一層，則締約各國應負責約定不超過在草案附表上所登記的數目。

草案并規定設立一裁軍經常委員會，以監督公約的實行，并在某種條件下，有權決定用公文或派員實地去作調查。

融合英、法二國所提的草案及各國的修正案，曾在一九二七年三、四月間所召集的預備委員會第三次常會中試行，但沒有完全成功。有些問題，是一致同意的，或附帶相當的保留。但有很多的問題，委員會只好把各種不同的意見，在其所擬的公約草案中，一齊提出。

公約草案第一章，是關於兵額的，一共有七條，其第一條規定各締約國按照公約附表上所列的數目，限制其現役的陸海空軍額。此章是各國一致同意的，但對不限制預備兵一層，却有保留。

第二章是關於軍用材料的。

關於陸軍方面，有二種意見，一是法國草案的主張，一是德國代表的提議，限制屯積的及現用的軍用材料。

關於海軍方面，有三種提案，同時保留作二讀時討論的根據。

(一) 是英國的主張，將戰艦分級各別限制其噸數。

(二) 是意國的主張，只限制戰艦的總噸數。

(三) 是法國的主張，調和二種辦法，一方面限制總噸數，同時將戰艦分爲四大級，分別限制其噸數（如巡洋艦、飛機母艦、萬噸以下之戰艦及潛水艇。）但在總噸數內，各國仍可修改其噸數的分配方法，惟須在一年以前，通知國聯秘書長。

關於空軍方面，則限制其現用的材料，以飛機數目及動力大小爲計算根據。此部份於一讀時，全體通過，但附帶有相當的保留。

第三章是關於全部軍事費用問題的，以法國草案的主張爲主體，附帶與此主張相反的代表團

的意見。

第四章是關於化學戰爭的，有比、波、羅、捷、南各國代表團的提議，留待二讀時再討論。

第五章是普通的規定：創設裁軍常務委員會，交換軍額消息，公佈軍用材料狀況，公佈軍事費用，及不切實履行條約的控訴和公約修正的方法等等。有許多條款，意見不一致。

海軍軍備問題

意見既不能一致，自然不能製定一個唯一的草案了。預備委員會欲達到這個目的，非先把草案上所載的紛歧的意見，調解融和不可。這只好靠各關係國，尤其是提出相反議案的國家努力而已。

海軍軍備限制的意見紛歧之點，好像是很簡單的。但是調和這種紛歧的意見，却是整個公約草案各點接近的主要條件。

各國明白個中關鍵，所以兩次三番的召集國際會議，以解決海軍問題。

一九二一年在華盛頓召集了五國海軍會議，一九二七年由美國總統柯理芝發起在日內瓦聯盟會址內，召集英、美、日三國海軍會議，想把華盛頓協定，對於巡洋巨艦及飛機母艦的限制，推展到輕巡洋艦、魚雷艦及潛水艇去。但三國對於限制方法，意見不同，會議不免失敗。這次失敗，對於國聯的工作，是有很大影響的。國聯第八次大會所以決定進行仲裁及保安問題的研究，不能謂與此無關。

英法二國是預備委員會中二種對峙主張的主角，所以委員會請他們直接協商，找出一個解決的辦法來。一九二八年間英、法兩國政府同意，擬出一個草案。在未提出預備委員會之前，曾送交別的海軍國考量。但別的海軍國力加反對，此項草案遂被放棄。

預備委員會在一九二九年四、五兩月開他的末次常會時，這個問題就此停頓（譯者按：預備委員會在一九三〇年十一月及十二月又開了一次會議，已把裁軍公約草案通過。）幸美國代表易樸生出席聲明謂美國為希望得到完滿結果起見，雖仍認分級限制戰艦數的辦法為最簡單、最公平、最易實行的，但亦可接受法國代表在預備委員會第三次會議所提出的辦法，以折衷、調和限制總噸數及分級限制的二種主張。

美代表聲明後，英、法、日、意各國代表，亦接續聲明謂美代表此舉，足以推進委員會的工作。

數月之後，英國首相麥唐納訪問美國，英美二政府共同決定在英倫召集一次新海軍會議。英、美、日、法、意五國代表均曾參加。國聯亦派有一觀察員出席。此處自然不能敘述倫敦會議的情形及其結果，但他對於國聯的工作有極好的影響，却是無疑的。

蘇俄的提議

蘇俄第一次派遣代表團出席於一九二七年十一月召集的預備委員會。其首席代表李德維納夫宣讀一聲明書：首段批評國聯的工作，次提議完全取消陸海空各種軍備。提議

分十四點，預備在四年之內達到絕對及普遍裁軍的目的。

這項提議提至一九二八年二月會議中討論，卒被委員會否決。

李德維納夫又提出一個新的議案，內含逐漸裁減軍備的辦法，預備委員會以此案實行上，困難甚多，如不注意盟約上所立的保安及裁軍的關係，使預備委員會須完全變更其方法，及侵越未來的裁軍會議的職權等等，卒未與以通過。

中國代表蔣作賓將軍在第三次常會中，提出取消徵兵制度的議案，并謂這是解決裁軍問題的根本辦法。但預備委員會未將此項議案通過。德國代表伯納斯多夫 (Comte Bernstorff) 謂彼所以不提出同樣的議案者，是因為知道預備委員會的多數派決不肯接受，并且因為他願意讓步。但他對於中國代表所說明的理由，是完全贊同的。

中國代表這項提議是在研究軍額時討論的。但在討論軍額問題時，却又引起一個預備軍 (Preparatory reserves institutes) 的問題。

預備軍問題

限制軍額時，是不是應當把預備軍計算在內？這個問題引起徵兵與募兵制度的爭論，所以至今仍未解決。預備委員會亦只好在公約草案中，把英法二國的提議一齊寫出。美國代表易樸生的聲明，對此問題放一線光明。他說美國對於這個問題，雖然沒有改變他從前的意見，但

爲創造一個安全及融和的精神，俾推進委員會的工作起見，亦可贊同大陸軍國的意見。

法、日、意都是實行徵兵制度的國家，聽見美國代表這種聲明，當即表示贊成接受。

德國代表聲明謂裁軍公約將來是否爲德國所重視，全要看他能否切實裁去多量的軍備而定。一個裁軍公約忽視預備軍的限制，是不能令人索解的，除非簽字各國都有選擇徵兵或募兵制度的自由。但是有一部分國家，是沒有這種自由的。按照條約，他們是不能保有預備軍制度的。一個公約忽視這個重要事實，是欠公平的。

荷蘭代表及瑞典代表亦表示讓步。

蘇俄代表聲明謂：預備軍的裁減，是裁軍問題的至要部分。

英國代表發言謂：彼雖不放棄其從來的主張，但亦願與美國代表團一致預備讓步。

中國代表聲明中國不能承認一個不顧及預備兵額的裁軍公約。

討論終結後，主席發言謂：委員會多數的意見已贊成不把這項問題，放在公約草案內。

母國軍備及海外殖民地軍備問題

對於這個問題，法意二國代表團的意見相反，直到

預備委員會第六次會議，還沒有解決。

意國代表團謂：一個締約國，苟其地理位置足以證實其要求，得於決定其本國軍備數量時，以他

國的母國軍備及殖民地軍備的總數量為對象。

法國代表團則謂：對於母國軍備固應加以限制，但為免該國召集殖民地軍隊，突然增加駐防母國軍隊的實力起見，對於其殖民地所需要的軍力，也須加以限制。

陸軍軍用材料的限制問題

關於這個問題，有直接及間接限制的兩種意見。主張直接限制的，是德國代表團，對於現用的或屯積的每種軍用材料，都要規定一個最大的數量。法國代表團則主張間接限制的辦法，對於戰事材料的修補、購買及製造，應規定一個最大限度的費用數目。

關於這項問題，美國本來是持保留態度的。在一九二九年開會時，美國代表聲稱預備費同以陸軍為國防主力的列強中多數的意見。惟謂限制預算的制度，有許多阻礙，且為美國憲法所不許，故美國不能接受。他提議採用費用公佈辦法。法國代表為調和起見，亦接受此種辦法。預備委員會以美國提議付表決，以二十二票通過。中俄兩國反對，德國則放棄投票權，并於通過後，聲明惋惜之意。

消息交換問題

德國代表根據盟約第八條末節，向委員會作關於交換消息的提案。在他的提案內，附有表格，各國政府應根據此次表格，供給關於該國軍備的詳細情形。交換意見之後，委員會決定將此項提案，延至日後研究公約交換消息章時，再行討論。

監督問題

關於這個問題，意見極為紛歧。後來法國代表表示讓步，把原來提案取消，代以

比較簡單的新提案，解決下列各點：消息的交換及集中，關於實行或解釋公約而引起的爭議之處，決違犯公約時應取的辦法，尤其是對於非聯盟會會員的國家等。

美國代表發言申謝法國代表的讓步，並且謂此種讓步足使大家接近共同的目的：公約草案的製定。

一九二九年預備委員會開會工作的成績

當一九二九年四、五月間預備委員會開會的時候，她並沒有有一定的議事日程；她僅有下列各項文件：一九二七年的草案，德國代表關於交換消息的提議，蘇俄代表團提出的公約草案。我們在上面已經說過預備委員會為肯定其所用方法起見，怎樣拒絕蘇俄的提案，及怎樣依仗美國代表的聲明，使歷年相持不決的各項主張，有接近的可能。還有下列各點，則留待下屆會議討論：海軍軍用材料、軍費預算及監督問題。

蘇俄代表謂此次開會只有消極的結果，並要求迅速召集裁兵會議，使各國政府不得不採取與其人民要求相適應的態度。波里的氏答道：「從我們工作裏所得到的感想，便是裁軍問題已在各國政府及人民心中瓜熟蒂落了……現在安全程度雖然尚未十分可靠，未能立即大舉裁兵，但是能够在這個偉大的工作裏，實現其第一步，這已經算是很大的進步……這是一樁空前未有的事：國家軍事問題變換了性質。一直到現在為止，牠還是屬於內政範圍與各國的國家主權有關，但從此以後，他

便要變成國際問題了，受各國所自由承認的國際法律所管轄。

國聯第十次大會（一九二九年）對於裁軍問題也曾為下列的決議：

大會『鑒於裁軍問題的解決，非得各國政府互相讓步不可，並鑒於限制與裁減軍備的進一步工作，有早日完成的必要，特表示希望預備委員會不久重新繼續其未完的工作，於最短的期間，製就裁軍公約的草案。』

第八節 特種問題

尚有幾種問題，雖屬於國聯裁軍工作範圍之內，但却經過國聯特殊的討論，故未在上文敘述。茲特說明之於後：

這幾個特殊問題，是軍火及軍用品的國際貿易及其私家製造問題與化學戰爭、軍事統計及調查手續等。

軍火的國際貿易問題

盟約第二十三條丁項規定：『凡軍械軍火之貿易，對於某國為公

共利益計而有監督之必要者，概以監督之權委託聯盟會。』這個問題早已引起和平會議的注意。該會議以從前關於此項問題的協定，如比魯賽爾的條約等（一八九〇年），對於現在情形已不適合，因於一九一九年九月十日在聖日耳曼（St Germain）締結一公約，禁止軍械的輸出。但不久因為美

國不肯批准，此項公約不能實行。國聯於一九二三年開第四次大會時，決議請臨時混合委員會預備一草案，以代一九一九年的公約。

到一九二四年混合委員會將所擬的草案，同時提出於大會及行政院討論。行政院將此草案分寄各國政府後，於一九二五年五月四日在日內瓦召集國際會議。參加者有四十四國。此項會議通過一個公約，內容分爲國際軍火貿易監督及公佈的普通辦法及對於某某等地的特別辦法。這種特別辦法是專爲哀的歐比（Ethiopia）獨立國，俄國鄰近各國及在別國內有治外法權的國家而設的。

這項公約須經十四國批准後，始發生效力。現在這項條件尚未完備，各國所以遲遲不予批准者，大約因軍械、軍火的製造問題，尙未解決之故。

軍械軍火的私家製造問題 這個問題雖然經過國聯十年不斷的努力，但到現在還沒有解決。

盟約第八條第五項會規定：『因私人製造軍火及戰事材料引起的重大的異議，聯盟會會員責成行政院籌議適當辦法，以杜流弊。惟應兼顧聯盟會會員有未能製造必需之軍火及戰事材料，以保持其安寧者的利益。』所以一九二〇年的大會，就決議請行政院轉令負責機關研究此項問題。

負責研究這項問題的，是臨時混合委員會。當開會時，有兩種主張提出。一個是國際勞工局理事

會工方會員提出的，主張絕對禁止私家製造。此項提案未被採納。還有一種提案，主張限制私家製造，委員會採納了，并研究種種實施的辦法，又在一九二四年預備了一個公約草案。

這個草案採用國家監督私家製造軍火的辦法，并設立許可證頒發制度。有關係的政府，應正式公佈頒發許可證的情形。但混合委員會中的少數派（三工方代表及一羅馬尼亞代表）也提出一個報告書，主張採用國際監督的制度。

但是有些國家自己並不製造軍火，須向外國購買者，因公佈此項統計表，無異暴露其軍備情形，故為與製造國家立於同等地位起見，主張監督軍火的製造。

行政院委員會為減少反對起見，主張限制許可證制度只施行於私家製造，而公佈制度則應推行於國家及私人的製造。

到了一九二六年，大會又請行政院組織了一個特別委員會，來草擬一個公約草案。

這個草案規定凡私家製造，未得該國政府給予許可證者，各簽約國不得准其製造軍火，并須將許可證開列成表公佈之，或送交聯盟會祕書長。

但有一個難題尚未解決：即國家製造軍火，是否應遵照這個規定？

到了一九二八年的時候，特別委員會的委員都接受了國家製造公佈的原則；但對於公佈的範

圍，却未能一致。

在一九二九年的特別委員會，多數通過一公約草案，但各種不同的意見，仍相持不決。有些政府且聲明謂：在未知裁軍預備委員會對於公佈戰事材料問題的結論以前，實不能決定其最後的意見。第十次大會頗重視此項問題，特請行政院於預備委員會對於公佈戰事材料問題的工作結束後，選擇一相當時機，召集特別委員會開會，以完成公約草案的製作。

化學戰爭的禁止

國聯在創始時期，已經注意到化學戰爭的問題。但這個問題是很複雜的；因為在戰時製造此類戰爭材料的工廠，是同平時製造工業用品的工廠一樣的，並且化學戰爭，同時還可以損害及非戰鬥員。

據常務諮詢委員會，應行政院之命，擔任研究此項問題的軍事專家聲稱：用平時禁止或限制製造的辦法，不能減少戰爭時這類方法的應用，所以行政院只好從制裁方面着想，特向各國政府提議，請其研究怎樣制裁應用化學方法從事戰爭的國家。

一方面臨時混合委員會為宣傳起見，使一般民衆能够明瞭此項問題的重要，特請一委員會起草一報告書，敘述將來化學戰爭的可能結果。這個委員會在一九二三年作成一報告書，對於現有的各種氣體及可能發明的新氣體的作用、保護的方法及無保護的人民將受的慘禍，均有詳細的敘述。

此項報告書經行政院通過後，并經大會議決作成通俗本以廣宣傳。

除了宣傳工作以外，國聯又設法使各國正式約定不作這類的戰爭。在一九二二年大會，又邀請各國——會員國或非會員國——加入是年二月六日在華盛頓所締結的條約。該約第五條載明各締約國互相約定在戰爭時絕對不用毒氣及一切有毒的液體或固體。

在一九二五年開國際軍火貿易會議時，這項問題又重新提出。美國代表提議用於戰爭的毒氣應禁止其輸出。波蘭代表提議此項禁止應擴張到微生物戰爭所用的方法。

該會議經討論之後，以此項禁止於事實無濟。因用於戰爭的化學產品與用於工業及醫藥的產品無異，實不能分別禁准。所以主張最簡單的辦法，便是請列強正式約定不作化學戰爭。

一個禁止化學及微生物戰爭的議定書，於是成立。簽字批准者已有二十六國（中國在內），現已發生效力。

除了上列辦法之外，預備委員會的第一小組委員會及混合委員會也從事於下列問題的研究：阻止將化學產品工廠變成毒氣工廠的辦法，應用飛機以作化學戰爭問題及對於從事化學戰爭的國家制裁的辦法。

但是這些問題很難解決。所以一直到現在為止，預備委員會只在草案中載入一條，聲明各締約

國互相負責約定，在相互條件之下，不從事化學戰爭並絕對禁止微生物戰爭。

統計

國際聯盟會祕書廳每年公佈二種年鑑：(1)軍事年鑑，(2)軍械軍火及戰事材料貿易統計年鑑。軍事年鑑是行政院於一九二三年七月根據盟約第八條，關於消息的交換一節議決出版的。軍事年鑑每章分爲三部份：第一部份爲陸海空軍的普通狀況，第二部份爲國防費用預算的研究，第三部份爲與國防有關的原料及工業品的交換及生產的統計。此外尙有一附錄，登載現行有效的裁軍公約及條約。還有另一附錄則包含一些圖表，繪述各大海軍國海軍情形及各國軍隊特性的統計表。

軍火貿易的統計年鑑，則登載世界各國的軍械軍火及戰爭材料的輸出輸入的各種情形。



第三章 國際法院

第一節 國際法院的組織

國際法院是根據國際聯盟的盟約設立的。盟約第十四條規定如下：

『行政院負責草擬設立國際永久法院的計畫，交聯盟會會員審議。凡各造提出屬於國際性質的爭議，該法院有權過問。凡有爭議或問題，經行政院或大會有所諮詢時，該法院應發舒意見。』

行政院為盡其職責起見，於一九二〇年二月在倫敦開第二次常會時，即邀請國際負盛名的法律專家組織委員會，研究此項問題。

這個「法律專家諮詢委員會」在一九二〇年六月十六日開會於海牙。國聯行政院派雷翁布爾沙 (Léon Bourgeois) 出席參加。該委員會選舉德岡 (Bryon Descamps) 為會長，洛特 (Dr. B. C. Y. Loder) 為副會長，拉樸拉得爾 (A. de Lapradelle) 為報告員。他們的工作是很重要的，但是很複雜的。他們應研究法院的組織，法官選任的方式、數目及待遇，法院地址的所在，審問及判決爭議的手續、規則等問題。但這時已有許多草案提出，可供參考。他們工作六星期後，即於一九二〇年七

月二十四日全體一致通過一個很完備的草案，內含有將來法院的組織、職權及手續等規定。在此草案之外，還有報告員拉氏以委員會名義製成的報告書一份，於一九二〇年八月行政院開會時，一併提出。行政院即以之送交各會員國審查，并請布爾沙氏起草一報告書，作為行政院意見的根據。

一九二〇年十月行政院開會討論此項問題，對於委員會的草案，略有修改，如以此項草案的三十四、三十五兩條關於法院職權的規定，超過盟約第十四條的範圍而刪改之等等。

這個草案經過修改後，即提出於一九二〇年十一月十五日開的國聯第一次大會，大會交給第三委員會審查。第三委員會又組織了一個小委員會去負責研究。結果，小委員會及第三委員會對於草案均有相當修正，於十二月十三日提出大會討論，一致通過。法院的章程，於是正式成立。

因為盟約第十四條可以有幾種的解釋，所以大會又議決該項章程，經過大會通過之後，須由行政院送交各國政府正式批准後，始可組織該院。所以法院章程，一方面可說是國聯內部的決議案，一方面也是一種國際條約。

法院章程的議定書，凡是聯盟會會員國及盟約附錄上所載的國家，都可簽字其上。簽字各國聲明「按照章程上所有的規定及條件，承認法院的法權。」議定書上還載有批准手續及發生效力日期等。

除了上述的議定書外，還有一個關於「隨意條款」的議定書。這是強制法權論的贊成及反對二方妥協的結果。其內容如下：

「下列合法受命的簽字者，以其政府名義，聲明從現在起承認，按照法院章程第三十六條第二節及下列條文的規定，法院的法權當然有強制力，不必經過特別協定。」

截至一九三〇年五月止，法院章程議定書已得四十二國的批准，內有二十七國承認隨意條款的特別規定。

法院章程的內容

章程分爲六十四條：第一條帶有「發凡」性質，謂國際法院係照盟約第十四條所立，與海牙公約所設的國際仲裁院及各種特別仲裁機關不相關涉。其餘各條，則分配爲下列三章：「法院的組織」、「法院的職權」及「手續」。

組織章程（第二條至第三十三條）內載下列各項：法院的定義，法官的資格，選舉的手續（由參與海牙國際仲裁院的各國團體，提出候選名單，由大會及行政院同時舉行選舉；并有專條規定世界各大文化及各大法系均應有法官代表之。）法官的任期（九年，）法官所不能兼任之事，缺席遞補的手續，法官享受的治外法權，薪俸，法院院址的所在，會議的次數及性質，法定人數，特別庭，各造本國法官的指定，院長、副院長及書記官長的選舉，及其居留地等；法院辦事細則另訂之。

職權一章，則指明誰何有權可以向法院呈訴，何事為其職權管轄所及，法院所引用法律的根源。最後一章，則敘述審判手續問題：如法院下判詞時，應有的形式及條件，判詞的性質及判詞解釋或更正的要求等等。

到了一九二一年九月行政院開會時，得悉二十七國已經批准法院章程，已過聯盟會會員之半數。按照大會前年十二月的決議，章程已發生效力。

所以大會在一九二一年開第二次常會時，即着手於法院的正式組織及法官的選舉。這種選舉於九月十四日由大會及行政院同時分別舉行，結果如下：

法官：亞爾特米拉 (Altemira) 西班牙，昂時羅的 (Anzilotti) 意大利，巴爾波沙 (Barbosa) 巴西，波斯太孟特 (Bastimante) 巴古，番來爵士 (Lord Finlay) 英國，羅得 (Loder) 荷蘭，毛爾 (Moore) 美國，織田萬 (Oda) 日本，魏斯 (Weiss) 法國，候補法官：貝斯猛 (Beichmann) 挪威，納句來斯哥 (Negulesco) 羅馬尼亞，王寵惠 (Wang chung hui) 中國，幼發納維次 (Youanovitch) 南斯拉夫。

法院院址

在法院章程內有一條規定以海牙 (La Haye) 為法院院址所在地。所以在章程發生效力及法官選出後，國聯秘書長便與加爾納特 (Andrew Carnegie) 遺產管理委員會交涉

以該項遺產所建的和平宮爲法院院址，當得該委員會的報可，國際法院遂於一九二二年正月三十日在該宮開預備會議，按照章程第三十條的規定，自行草製其辦事細則。

國際法院的辦事細則

辦事細則在兩月之內擬好，經國際法院通過後，於一九二二年三月二十四日發生效力。此項細則對於法院章程頗有補充之處，茲略述如下：

辦事細則分爲二章，名曰「法院」及「手續」。細則前三十一條，詳述法院的組織（法官、陪審官、院長、法庭、書記官長、辦事處）及其運用。另外四十條則屬於手續問題，分爲三部：「爭執手續」、「諮詢手續」及「錯誤」。在這裏關於諮詢問題，細則補充了章程內一個重要的遺漏。

關於諮詢手續一層，在章程草案內本曾提及。後來大會以此項規定涉及瑣細，宜放在辦事細則內，不必在章程內載明，故取消之。所以辦事細則對於法院諮詢的職務，特別在第七十一至七十四條中規定。這項諮詢職務是後來法院主要工作之一。

辦事細則的修改

辦事細則一直實行到一九二六年尙無更動。到了這年法院開常會時，覺得有依據過去已得的經驗，重新考查辦事細則的必要，以便有所補充或修改。這個修改了的細則，於一九二六年七月三十一日發生效力。這個修正案除了相當的革新外，大部份是把法院數年來的慣例編成法規而已。到了一九二七年又有一個新的修正案，將細則第七十一條加以修改。

法院章程的修正

除了上述的辦事細則有二次修改外，法院章程亦由第九次大會決議修正。行政院根據此項決議，遂即通過組織一法家委員會，來研究這個問題。這個委員會權限很大，他可以審查各方提議，并諮詢法院本身的意思。委員會於一九二八年十二月十日成立。行政院特邀請法院正副院長昂時羅的及煦白 (Anzilotti et Huber) 共同參加工作。委員會由一九二九年三月十一日至十九日開會工作，草成一報告書，提出章程應修改各點。茲略述其要點如下：法院此後將設十五個正式法官，其候補法官名稱應即取消；加重法官的職業性質及其經常性質；添加數條（六十五至六十八條），將辦事細則內所載關於諮詢手續的重要條款，亦載入法院章程內。

行政院接到此項報告書後，即請秘書長通知各會員國，并於是年九月內召集簽字於法院章程議定書上各國開一會議，以討論此修正案。這個會議於九月四日開幕，至十二日閉幕，參加者有五十三個會員國及非會員國巴西，將委員會所提出的修正及建議案略加修改，即行通過；并將通過的議案載明議定書內，俟聯盟大會議決採納後，即可請上列各國及美國簽字。

大會亦於一九二九年九月十四日議決贊成法院章程的修正案，及會議所擬的議定書，并表示希望各關係政府盡力之所能，使法院章程之修正案能於下屆大會開會前發生效力。

這個議定書，截至一九三〇年六月底止，簽字的有五十二國，批准的有十二國。

准在法院訴訟的國家

法院章程第三十四條規定，只有國家及聯盟會會員方有資格向法院呈訴。但第三十五條又分爲二種：一種是國聯的會員及盟約附錄所載的國家，另一種是其他各國。對於第一種，法院是當然開放的，並且有權簽字。一九二〇年十二月十六日法院章程議定書及關於強制法權的專款上，對於第二種國家，則須在行政院規定的條件之下，始可向法院呈訴。惟現行條約有特別規定者，不在此例。但無論如何，各造在法院前，不能處於不平等地位。

法院於一九二二年二月二十一日曾函詢行政院主席，對於法院章程第三十五條賦與行政院的權力（即規定「其他各國」呈訴的條件）擬作如何運用。行政院接到此函後，於一九二二年五月十七日通過一議決案，謂凡非國聯會員，或凡盟約附錄上所載的國家，欲向法院呈訴，或有所請求者，須先在該院書記官處送交一聲明書，承認法院的法權，並負責誠意執行其所下的判決詞，及不服從法院判決的國家從事戰爭。

法院接到國聯祕書長通知行政院此項決議後，即於一九二二年六月二十八日分別通知（一）載在盟約附錄上的國家和（二）幾個別的非聯盟會會員國家。

這無異說：法院已經承認了這些國家有權向其呈訴或請求。

又按照章程及辦事細則規定，所有向法院諮詢或呈訴的事件，法院書記官長應立即通知各關

係國、各會員國、盟約附錄上所載各國及法院准許呈訴的其他各國。

各國接到此項通知後，對於與彼有關係的事件，可以出來過問。

美國與法院的關係

美國是盟約附錄上所載的國家，他是隨時有權簽字於一九二〇年

的法院章程議定書上的。在一九二六年美國參議院接到總統通知書，請准許應用此權後，即議決五個「保留條件」為美國承認法院章程的先決條件。這事經美國政府與各關係國及國際聯盟會往返磋商多次，後由擔任修改章程的法律專家委員會草成一議定書，其主要條件如下：

- (1) 選舉法官時，美國得派代表參加，與大會及行政院出席國家，立於平等地位。
- (2) 凡修改章程，美國的許可，是同別國一樣，不可少的。
- (3) 凡與美國利益有關的事件，議決向法院諮詢意見時，美國得派代表參加，與在大會及行政院有代表的國家，立於平等地位。

(4) 現在法院辦事細則，關於諮詢意見的手續，是美國及簽字於法院章程各國所同意的；但如法院不顧美國的反對，仍舊草擬一種諮詢意見時，美國有權撤回法院章程的承認。

此項議定書先後經行政院、「法院章程修改會議」及國聯大會通過後，即由各國先後簽字。截至一九三〇年六月三十日止，簽字的有五十一個國家，（美國在內），批准的有十一個國家。

第一節 法院的職權

國際永久法院是公開於國聯會員、盟約附錄上所載的各國及其他各國曾為法院所默認其有申訴權者。所以法院的普遍性，是世所公認的。這種普遍性，是國際法院與同時並存的按照現行國際條約而設立的各種國際法權機關，不同的地方。

此外，法院的永久的、經常的性質，也是她的主要特點。這個經常的性質，既表現在她的組織上面，亦可從她工作的方法及引用的法律上看出來。

法院是由大會及行政院所選舉出來的法官組織的。他們的任期很長，所以法院是有經常的性質的。

法院所採用的方法，原則是規定於法院章程內，詳細手續亦載在辦事細則上，所以除了特別情形以外，對於章程及細則所規定的法則，是不會有所變動的。

法院所引用的法律，除非各造有特別協議外，都是章程上所載明的。

法院有了這三方面的經常性質，對於國際公法典的編纂，頗有助力，所以才能接受一造的申訴，在某種條件之下，處理國際爭議，以實行其「強制法權」。

上文曾說過，除了諮詢意見外，向法院申訴的手續有兩種：(1)是單方申請(Reques) (1)是

雙方或多造同意提出 (Compromis)。

這兩種手續是根據法院兩種不同的職權而來的。章程第三十六條會規定法院的法權，可及於各造向之提出的各種事件，及現行條約或協定所規定的一切案件。這條的上半段是各造協議向法院申請的基礎。下半條則是單方申請的根據。這種單方申請權是法院的一個重大革新。

協議法權 在各造協議的基礎上，法院的法權——名為協議法權 (Jurisdiction volontaire)——是很少限制的。盟約第十四條對於由各造提出而為法院管轄所及的案件，只有一個限制：便是這個案件，必須且有國際性質。至於法院章程的第三十六條，則更覺寬泛，凡各造提出的各種事件，都為法權所及的範圍。

法院的判例對此也是採取廣義的解釋。按照章程第三十四條規定，本來只有國家或聯盟會會員才有權利向法院申請，但在實際上，凡一個國家與屬於別的國家的人民或私人團體間，發生爭議時，苟得兩國的同意將案件提出，法院亦可受理。所以表面上這種案件是由兩國同意提出，具有國際性質的，但實際上却是一個國家與別國的私人方面關於「合同解釋」的爭執；并且上文所謂兩國同意，只要口頭同意便可，或只要這個國家應無保留地答復這事的內容，便算有效。

強制法權

法院的強制法權 (Jurisdiction obligatoire)，有時可以施用於很多種的爭議，

有時只能施行於某種國際條約的實行及解釋上。

關於第一項即是上文所說的，由接受「隨意條款」所生出來的義務。凡一個國家接受了這個條款後，對於一切法律上的爭議，如「條約的解釋」、「國際公法上的任何問題」、「某項事實如其成立足以破壞國際成約」或「由此種破壞應議補償之範圍及性質者」俱應服從法院的強制法權。到了現在為止，簽字於這個條款上的有四十三個國家，批准的有三十國。這無異等於成立了四百零六個雙方協定，承認法院對於各該國間的一切法律爭議都有強制法權。

除了這個「隨意條款」(Clause facultative)外，還有許多雙方簽訂的「和平解決爭議條約」，也把強制法權賦予法院以解決一切法律性質的爭議或其他一切爭議。

此外還有一九二八年通過的「調解、法律解決及仲裁總約」(Acte général de conciliation, de règlement judiciaire et de règlement arbitral)。他的性質也同法院章程第三十六條的「隨意條款」差不多。這個條約是公開於各國的。各國由此所得義務的大小，完全看他們簽此約時是全部或一部的加入，或有無保留而定。

仲裁條約規定國際法院的強制法權，也時常准許各造同時或附帶地向別的法權機關訴願。這種手續的原則，盟約第十三條也曾承認。其第三段曾說：「相爭案件，可提交國際永久法院，或別的法

權機關，經各造指定或前訂條約規定者。」因為這種情形，故時常發生究應向那個法權機關訴願的爭執。為解決這個爭執起見，實有規定一種手續的必要。

解決這個法權爭執，最普遍採用的方法，便是由一造請求國際法院決定。上文所說的總約，便是一個很好的榜樣。其中第四十一條規定『凡關於「總約」解釋及施行的爭執，及關於爭議性質的確定，及保留的範圍，胥應提出國際法院解決。』

對於國際法院與別的法權機關的關係，還有二點應該注意：(一)所謂別的法權機關，是各造為某一件事臨時組織的。假如各造對於組織分子不能同意時，常常規定由法院或其院長擔任選擇及任命；(二)現在有一種傾向——國聯第十次大會的決議案即是其具體的表現——把國際法院當作別的法權機關的上訴機關。凡關於職權的爭執，及越權的判決，各造均可上訴於法院。

協議的條款

有很多種的條約，常含有一個協議的條款 (Clauses Commissions)，規定關於條約解釋及實行的爭執，付之仲裁機關或國際法院解決 (這裏專指國際法院)。

除了上文所說的「仲裁及法律解決條約」外，還有很多種的條約，其內容各自不同，或是多方的，或是雙方的，或是普遍的，或是特殊的，都包含了這種協議的條款。

這些條約以其內容的性質分別起來，可得下列各類：

關於保護少數民族的國際協定，國際委任統治境界及通商條約，防守同盟協定，政治性質的條約，在國聯下締結的交通及通運公約，或兩國所締結的特別交通條約；最後還有國聯所發起的關於各種事件的公約，如關於報關手續、鴉片及偽幣輸入的禁止等。最近關於國籍問題的條約，也包含有協議條款，規定法院的權力。

諮詢的職務

法院除了有審理各造提出的含有國際性質的爭議外，國聯的盟約尚規定了凡有爭議或問題，經行政院或大會有所諮詢時，法院有發舒意見的責任。

在實際上，只有行政院應用過這種權利。凡有問題提出行政院解決，苟有法律性質難疑之點，至須用司法手續所含的各種保障，以解決之者，行政院即向法院諮詢意見。但也有些疑難問題是別的組織如大使會議或某種混合委員會所提出請求行政院轉達法院，俾其發舒意見以解決之者。

上面已經說過，法院的判決只對於相爭的各造，為某一種事件有強制效力。法院的諮詢意見，就是在這個限制的範圍內，也沒有這個效力。但是在實際上，法院所發表的意見，對於問題的法理方面，可說是完全解決了。換言之，大會或行政院雖然有完全自由，按照全體情形，用他們自己的判斷來解決提出的一切爭議，但他們對於法院關於法律方面所發表的意見，却不加以反對。

假使向法院諮詢意見，不是行政院提出的，而是別的組織或幾個國家提出的，則法院所發表的

意見，雖然沒有法律的權威，但按照國聯十年的經驗觀之，此項意見對於提出的國家及組織，實有強制力；因為如其不然，則不免與法院及國聯的權威，有所衝突了。

最後一個問題便是行政院為決定向法院諮詢意見，是不是要全體一致的通過，或多數通過即可？如果只要多數通過，則應在什麼條件之下？第九次大會雖議決請行政院研究此項問題，現尙未有結果。但為調整盟約及非戰公約而設的委員會，則曾有一提議，謂在某種特定條件之下，如果經多數通過，行政院有向法院諮詢意見的義務。

第三節 法院的工作

從一九二二至一九二九年，法院開了十八次常會，在開會期中，他下了十六個判決詞（*Arrêts*），十六個諮詢意見（*Avis consultatifs*）及許多決斷書（*Ordonnances*）。

爭執事件

為研究法院工作便利起見，應當按照向法院申請的方式，分類敘述。

爭執事件提出法院，上面曾經說過，可以用單方的申訴，或根據從前的協議，送交法院解決。現即以此為分類，略述之如下：

一、單方的申訴 有十一個案件是用這個方法提出的。最早的是溫伯路東汽船案（*Vapeur Wimbledon*），還有馬復羅馬的商租三案（3 *affaires dites des concessions de Mavromatis*），德國在

上西路西 (Harta Silésie) 的利益各案，及叟爾曹工廠案，波蘭上西路西少數民族權利案；最後，中國及比國間關於一八六五年中比條約聲明作廢案。茲將溫伯路東汽船案、馬復羅馬的商租案及中比條約作廢案略述其經過於下，以見法院工作的一班。

1. 溫伯路東汽船案——英國汽船溫伯路東號為法國某公司所僱，裝運軍火至波蘭，路經德國基爾運河，為管理運河者所阻，不得通過。英國、法國、意大利、日本根據凡爾賽條約第三百八十條，向法院控訴德國。波蘭亦係凡爾賽條約的簽字者，自稱有權參加訴訟。法院認為有根據，并下判決以四國政府所請者為有理。

2. 馬復羅馬的商租案——在這個案中，法院下了三個判決詞，有兩個是關於職權問題的（英國政府所提起的）。

馬復羅馬的是希臘人民，在戰前曾得土耳其政府允准租借辦理耶路撒冷及沙發兩地的公用工程專業。戰後英國政府以受委任統治者的資格，取消這個商租權。希臘政府根據關於巴來斯帝 (Palestine) 委任統治中的一個條款，賦予法院以強制法權，特為其僑民向國際法院起訴。

英國政府第一次提出法院的權限問題；法院自認有權受理，并在其判決詞內，命按照洛桑條約使馬復羅馬的商租權，能與目下巴來斯帝的新經濟情形相適應。

但關於適應的方式，希臘與英國又有爭議。希臘根據委任統治狀向法院起訴，并請求賠償。英國政府提出法院的權限問題。這次法院承認英國有理，謂委任統治狀所賦予法院關於解釋及實行該狀的權力的條件，尙未完備，不能受理。

3. 中比條約作廢案件——這案件是在一九二六年由比國單方向法院提出的。後來因為雙方對於爭執的解決辦法，業已同意，所以在一九二九年這案便取消了。這個案件是很有關係的；因為這是唯一的案件，按照「隨意條款」的規定，向法院提出，并且也是第一次法院在手續進行中，應用他指示維持現狀辦法的權力。這案的要點如下：中國政府單獨聲明廢棄一八六五年十一月二日所訂的中比條約，比國政府便藉口中國業已接受法院章程第三十六條的「隨意條款」，特提出此案，單方向法院起訴。比政府提出一個備忘錄，在他的各項要求中，有一個是維持現狀辦法（*measures conservatoires*）的指示，中國政府沒有答復。法院院長於一九二七年正月下了一個判斷書——這時法院尙未開會——對於比國政府指示維持現狀辦法的要求，予以決定。這個決定書，把條約上所載各種利益，若有侵犯，非物質所能賠償者，予以保護。但不久因比國的請求，院長又下了一個判斷書把前項決斷書收回。後來因為兩國交涉正在進行中，法院又下了幾個決斷書，延長手續的期限。最後比國政府因已與中國訂立一個草約，即向法院聲稱撤消訴訟，法院准其要求。

二、用協議的方式提出的案件 用協議的方式向法院提出的案件計有關於內依條約 (Traité de Neuilly) 的解釋案、羅蒂輪船案、塞爾比亞 (Serbie) 及巴西戰前在法國所發債票用金償還案及瑞士與法國間免稅區域案。

茲略述塞巴與法國間的金法郎案始末情形以概其餘。

塞巴與法國間的金法郎案 (一九二九年) —— 塞爾比亞 及 巴西聯邦 在大戰前曾在法國 發有債票。戰後，法紙幣低落，僅及戰前價值五分之一。法國 政府為保護其持票人民的利益起見，向塞巴 府及巴 政府要求用金幣償還。這兩個債務國家否認法國 有此權利，謂法國 的契約及法律也不承認用金償債的辦法。法 政府遂根據從前所訂的協議，將此案提出法院解決。

法院審查兩案的借債契約後，決定說：這些爭執中的債務，當在締約時，確允許以金償付，載明金價值本位（當時是法國 二十法郎金幣），並且這種債務契約，應受債務國的國內法律所管轄。塞巴 兩國上面所引的根據，實無理由。況法國 法律雖對於國內商業及債務不承認「金條款」為有效，但會規定國際的債務及往來，則為例外。

三、決斷書 法院按照章程第四十八條的規定，所下的決斷書 (Ordonnances) 是用以解決手續問題的，沒有判決詞的強制力，但在實際上他的作用是很大的。

上面所說的案件，有很多是以決斷書的形式了結的，如中比條約作廢事件是。

諮詢的意見

為便於敘述法院所發的意見起見，仍擬按照上段所用的方法分類。從諮詢者方面觀察，我們可以分爲二類：(一)行政院自身諮詢事件，(二)行政院轉達一國家或一國際組織的諮詢事件。

第一類包含下列各事：波蘭境內德國墾民取得波蘭國籍案及但齊自由城二案（關於波蘭在但齊的郵局及自由城法院的職權二案），毛蘇案（Affaire de Mossoul）——即土耳其與伊拉克劃界案，基督正教大教主被驅逐出君士但丁堡案（此案後來註銷）。

屬於第二類的有下列各案：關於國際勞工組織的四案（國際勞工大會第三次會議荷蘭工人代表的指派案，國際勞工組織對於農業工人的權限案，對於農業生產的權限案，僱主個人工作的附帶限制案），摩洛哥及都尼齊的國籍法令案，東加爾里的政治制度案，波蘭、捷克劃界案（L'affaire de Javorzina），阿爾巴尼及南斯拉夫劃界案（L'affaire du Monastère de St Naoum），土耳其及希臘民居交換案，一九二六年十二月一日希土條約解釋案，達女樸河歐洲委員會在加拉及樸拉衣拉間（entre Galatz et Braila）的法權問題案。目下又向法院提出二案屬於此類者：一九一九年十一月二十七日希臘保加利亞交換條約內（Communauté）名詞的解釋案（此案係希保混合委員

會請求行政院轉送法院者，最後有國際勞工局理事會請求行政院諮詢法院，對於但齊自由城的法律制度，是否可容許其加入國際勞工組織的意見案。

(一) 行政院自身諮詢事件 關於這類事件，上文會說明，計有六案。茲摘述波境德籍墾民案及毛蘇案的原委於下，以概其餘。

第一案是與波蘭境內德國少數民族問題有關。這案的起原，是因波蘭政府把某一類的德籍墾民驅逐出境。這些墾民在割讓給波蘭的地帶中，按照從前與德國當局所訂的特別性質的契約，是有土地所有權的。行政院接到「德國在波蘭境內少數民族權利保障協會」(Association allemande pour la sauvegarde des droits des minorités en Pologne)的請願後，特先諮詢法院對於國聯按照少數民族條約，是否有權受理此事的意見(波蘭承認國聯有此權限)，并詢問法院，假使法院對於第一點的答復是肯定的，則波蘭所取的態度，是否與其國際義務相合。

法院答復說，這案是按照少數民族條約的規定及行政院對於少數民族事件所訂的方法，用正當手續提出於行政院的，所以行政院是有權過問的。并且考察分析被逐墾民所有的契據，他們的權利是用合法手續取得的，不能因主權的變換而被損害。而且少數民族的條約，正是為保障這種權利的維持及行使而訂的。波蘭政府不能頒佈違反這種原則的法律。法院的意見開了解決的道路。在一

九二四年六月，行政院便把這種解決的方法備案。

毛蘇案或洛桑條約的解釋案，是很值得注意的。因為這事本身很重大，而且從行政院所採的方
法一點看來，也甚有價值。

一九二三年的洛桑條約，對於土耳其及衣拉克（Iraq）的劃界問題，是規定由英國與土耳其以後磋商。但這種交涉，拖延了一年多，沒有結果。英國政府要求按照條約的第一款，將此事載入行政院的議事日程中。行政院審查這個問題時，大家對於行政院的決議性質，發生異議。英國說是仲裁的性質，土耳其則說這不過是藉行政院的從中調解，使雙方同意把這案解決而已。所以行政院決定將下列各點諮詢法院意見，按照洛桑條約的規定，他的決議應具何種性質（仲裁書、建議、或調解）行政院的決議，是否須全體通過或只多數通過？關係各造有無投票之權？

法院開庭時，僅有英政府派員出席說明。土耳其政府雖然回答了法院向他提出的幾個問題，但始終拒絕用書面或口頭陳述其意見。

法院詳細研究洛桑條約及國聯盟約後，決定說：行政院對此事的決議，按照盟約第十五條的規定，應是建議性質。但這種建議，因為各造預先約定接受之故，應有強制力量，而是土耳其及衣爾拉克境界的最後決定。行政院決議應由全體通過，關係各造可以參加投票，但其票數不計算在全體之內。

法院的意見，經行政院採納了。不久英士訂了一個條約，永遠解決土耳其在毛蘇的境界問題。

(二)因第三者的請求經行政院轉達的案件，屬於這一類的事件，約有十餘起。茲摘述有關國際勞工組織的事件一起及土希居民交換事件一起，以概其他。

國際勞工組織前後會由行政院轉達向國際法院諮詢意見四次，茲只述其一件如下：

國際勞工大會各國代表團的組織如何？指定工人代表時，各職工團體的任務如何？對於政府指定工人代表的方法，異議頗多。於是國際勞工大會及勞工局理事會，遂由行政院的介紹，將此問題諮詢法院的意見。法院當發表意見，謂最好是一切職工團體當指定工人代表時，都能够同意。但若不能時，政府當努力設法，使工人代表的指定，確能完滿地代表該國的勞動者。但政府的義務，亦止於此。

土希居民交換事件，是由洛桑條約規定的，將居住土耳其的希臘人與居住希臘境的土耳其人（尤其是居住西特拉斯的 Thrace occidentale）互相交換。但洛桑條約上有「Establish」（居家立業之意）一字，出席於交換委員會的土希兩國代表，對此一字的解釋，不能同意。交換委員會遂請行政院介紹，向法院諮詢意見。法院按照洛桑條約的意義，對於這字下了一個定義，并指示了幾個交換的標準。以後解決的辦法，便可以在這個基礎上去找了。

國際法院在國際聯合會中所佔的位置

我們在上面敘述了法院的工作，但我們若

不說一說法院在聯盟會中所佔的地位及同別個機關的關係，我們還不能指出法院的重要。

上面曾說過，法院的章程可以認為是一種獨立的國際公約，但我們也不應忘記是因為有聯盟會的存在，有合法組織的國家團體及其代表機關——大會及行政院——的存在，這個獨立的國際公約才能締結，法院才能產生並組織起來。

法院一方面用法律上的判決來解決一切爭議，同時接受行政院及大會的要求，執行她的諮詢的職務，來解釋提出聯盟會政治機關的各項問題的法律方面，使行政院及大會能够明瞭事件的真相及其法律性質，以盡其最高的調解職務。在執行她法律的及諮詢的職務時，法院的判例可為將來編纂國際法典之助。她的判詞是個最後的決定，不能上訴的。所以她下判詞及發表意見時，所採用的形式及手續，都是經過法院章程及辦事細則規定的，俾一切判斷都有最完全的法律保障，不受外界的影響。

法院過去的工作，讀者都知道了。她的將來怎樣？這固然誰也不能預言，但現在國際條約賦予法院以干涉的權限，却一天多一天，則將來法院職務進展及工作增多，是必然無疑的了。

第四章 國際法典的纂修

纂修國際法典的運動，自從十九世紀末葉即已開始，到了大戰之後，更逐漸擴大。

凡纂修法典的目的，是要使法律更加準確、明瞭及統一，解決其疑難之點，並對於現存的法律，加以必須的補充。

雖然大家都承認纂修法典的益處，但都於纂修國際法典的時機問題，却有不少的爭議。有人說國內法制的組成並不是由於立法程序，乃是由於司法程序的。纂修法典事業，都是來得很晚，以完成司法慣例所長期預備的工作而已。所以纂修法典的任務，不過是給業經存在的法律一個明白的形式及實質而已。故反對纂修國際法典的人說，要顛倒這個歷史的秩序，必有失敗的危險；否則創造一個人工的法律，徒尙理想，不合實用。

提議纂修國際法典的法學專家，對於這種反駁論的價值，並不否認。所以他們主張纂修法典，應當很謹慎的，逐步前進，把已經成熟的問題，先編纂起來。照這種計畫，則纂修法典，決不是創造一種理想的法律，他的目的乃在把已經存在的法律，用適當的形式傳達出來。自然，編纂法典在相當的範圍內，可以把現存的「法」準確、補充及統一起來，但現存的「法」始終是將來法典的基礎。

并且國防生活上，有一個特別的方面，應當注意的。因為利害的關係太大，若沒有一個編訂好的法典，則有些國家將不敢把某種爭議，提交法官或仲裁解決。這些國家寧願先由關係各方面同意，把法律編定，然後始請法官來執行。

在這種情形之下，把司法程序放在立法程序之下是很難的。并且在某種情形之下，法典的編纂，不是國際法權進展的結果，而是其進展的條件。所以現在主要的問題，是要分辨出在那種情形之下，纂修法典是可能而有益。

第一節 國際聯盟會與國際法典的纂修

在大戰以前，纂修法典已有相當的成績。如在國際行政法方面，則有世界郵政同盟；在國際私法方面，則有海牙的婚姻公約。一八九九年及一九〇七年在海牙所召集的和平會議，也曾着手於國際公法法典的纂修。

所以在國際聯盟會初成立的時候，擔任起草國際法院章程的法學專家們，即提起此項問題。但第一次大會沒有接受這種提議。

國際聯盟會雖然沒有進行這整個的纂修法典計畫，但在某某方面，對於建設國際法的工作，却有零星的進行。自從一九二一年起，關於交通及通運方面，她已經着手確定國際法規。這是巴爾斯龍

會議 (Conférence de Bruxelles) 的工作。以後國聯的種種活動，都足以幫助國際法的發展及國際關係的規定，如報關手續簡單化公約，商業契約中仲裁條款的承認公約，各種勞工公約，禁止販賣婦女兒童公約等是。

到了一九二四年開第五次大會時，瑞典代表團提出一個決議案，請國聯研究國際法內各項問題，足以編為法典的材料者，并召集國際會議，將所研究成熟的問題，決定納入國際公約中。

瑞典代表團的提議，頗得南美各國代表的贊助，為大會所通過。逐步編纂國際法典的工作，遂開始進行。

目的既定，大會遂議決創設一個「逐漸纂修國際法典專家委員會。」這個委員會的工作方法及其任務，亦經大會規定如下：

- 「該委員會於諮詢對於國際法有特別研究的機關的意見後，乃在不妨礙各國的提議內，應當
- (1) 開列一表，把國際法內各項問題，能够用國際協調辦法得到解決者，悉數列入。
 - (2) 此表經秘書廳送交各會員國家及非會員國家後，如有答復，該委員會應研究其內容。
 - (3) 向行政院作一報告書，將已達成熟程度的問題，及召集國際會議預備好的手續提出。」

第二節 纂修國際法典專家委員會的工作

到了一九二四年十二月行政院即着手於該委員會的組織。這些專家不特個人資格合於所定的條件，并且他們全體都能代表世界各大文化及各大法系。

專家委員會的委員名單如下：

亞馬焦(Hammarskjöld 兼會長，瑞典人)，蒂拿(Dienna 兼副會長，意籍)，樸里耶來(Brierly 英籍)，福祿馬叟(Fromageot 法籍)，芥爾羅(Guerrero 沙爾瓦多人)，羅得(Bernaro C. Y. Loder 荷蘭籍)，馬加拉(Barbosa de Magalhaes 葡萄牙)，馬斯尼(Albarrt Masny 捷克)，松田(Matsuda 日本)，蘭斯當(S. Rundstein 波蘭)，蘇徑(Walter Schuching 德籍)，維柝(Charles de Visseher 比籍)，王龍惠(Wang Chung Hu 中國)，維克桑(George W. Withersham 美國)。

一九二五年四月委員會開第一次會議，規定其工作綱領。

下列十一個問題，是由委員會提出，請各小組委員會研究的：國籍問題；領海問題；外交官的治外法權及特殊權益問題；改作商用的國家船隻的法律制度；在領土外的犯罪，國家對此之刑事權限問題；在領土內外人所受的生命及財產損失，國家應負的責任問題；國際會議的手續及條約的起草與締結問題；海盜捕辦問題；海產的保護及開發問題。

委員會并將以上各問題諮詢下列各國國際研究機關的意見：

美國國際法學院 (American Institute of International Law) 美國國際法會社 (American Society of International Law) 國際海商法委員會 (Comité Maritime International) 法國國際法學院 (Institut de droit International) 西班牙比較法研究院 (Institut ibérique de droit Comparé) 國際法協會 (International Law Association) 比較法會社及國際法律統一會 (Société de Législation Comparée et union juridique Internationale)

在一九二六年正月開第二次會議後，委員會根據小組委員會的研究結果，及各國際機關的答復，編成一部工作概要，送交各國政府考量。

到一九二七年開會時，他又根據各國政府的答復，將各項業經成熟的問題，可用國際協調方法解決者，製成一表。

這個表包含了下列五個問題：國籍法令的衝突；領海權；關於外人在其領土內所受的生命及財產的損失，國家應負的責任；海盜問題；外交官的特別權利問題。

一九二七年國際聯盟大會及行政院以表上所列的外交官特殊權利及海盜問題非當務之急，且亦不易得到一致的同意，決取消之。但決將其餘三項問題（國籍、領海及國家責任）提出國際法典纂修委員會會議討論。

爲預備此項工作起見，大會又決議組織一特別委員會，起草報告書，製定詳細的討論基礎，及會場議事細則等。

預備工作完結以後，行政院遂決議於一九三〇年三月十三日在海牙召集第一次國際法典纂修會議。

第三節 國際法典纂修會議的工作

參加會議的有四十七國，其中有八國不是會員：美國、巴西、埃及、愛斯蘭特、墨西哥、莫拿哥、土耳其。
蘇俄亦派有觀察員出席。

會議爲時五星期，所得結果因問題而異，茲分述如下：

國籍問題

國籍問題包含有政治性質，并與一國的生存及發展有關，故很難解決的。而且移民出口的國家和移民進口的國家，利害迥殊，決不能以協定的規則來調和。關於國籍問題，會議是不能不承認各國的自主權的。

但是會議卒把特別委員會所提出的「討論基礎」內各點，大部份通過了，并作成了一個公約，三個議定書，及載在會議的結束報告書內一些「願望」(Vœux)。這些文件編訂時，非常謹慎。因爲各國的法律相差太遠，甚至各走極端，所以不能收統一之效，而且對於雙重國籍及無國籍的弊害，也

不能混除。但這些文件的長處，便是像波里的 (Politz) 所說能够把國際公法伸展到向所認為國家唯一職權的範圍內。

會議所製定的公約，是用以解決國籍法令衝突的幾項問題的。其目的是要除去無國籍及雙重國籍的弊害。

公約的「緣起」，陳述公約製定的理由及範圍：

『爲國際團體的公共利害起見，各國均承認各個人有一個國籍并且只有一個國籍。在這裏，文明人類的理想，是要全部把無國籍及雙重國籍的情形消滅。

但在目前各國經濟及社會的情形之下，把上列各問題加以一致的解決，是不可能的。

所以爲開始這個偉大工作起見，只有作一個逐漸纂修法典的初步嘗試，把關於國籍法典衝突的幾個問題，有國際協調的可能者，先行解決。』

公約分爲六章：前五章專論普通原則，出籍許可書，已婚婦女的國籍問題，兒童及義子的國籍。公約經十個國家批准，九十日後即發生效力。

除了公約之外，會議還訂了三個議定書。

兩個議定書是關於無國籍問題的。

第一個議定書的目的，是要「解決喪失國籍者與其最後所屬的國家的某種關係，」俾窮困者及作奸犯法不為居留國所容者，可以在某種情形之下，送回其最後所屬的國家。

第二個議定書的目的，是要解決一個兒童，其父無國籍，而其母則有一國籍者的國籍問題。這種情形在大戰後的移民中頗多。

第三個議定書是要解決有雙重國籍或多重國籍者的地位問題，尤其是兵役義務問題。

這三個議定書，第一個是過半數通過，第二個及第三個則經會議三分之二以上代表團通過。

願望及建議——一共有八個，可以分為四類：(a) 普遍解決無國籍的問題 (b) 解決雙重國籍的問題 (c) 使各國法律正式承認在國籍上兩性平等的原則，以願全兒童的利益，并給予嫁與外人為妻的子女保留其原來國籍的最大自由 (d) 國籍證據（國籍證書）的法律價值及被各國承認的條件。

領海問題 對於下列兩個原則，會議是一致通過的：

(1) 瀕海國家對於沿岸海上的相當區域保有主權。

(2) 在這區域內海上航行的自由應有保障。

但根據這兩個原則，有兩個問題是要解決的：(a) 應當決定領海的面積 (b) 應當明確決定領海的法律制度。

對於領海的面積問題，各國意見相差頗大。這是因為世界各國經濟及地理情形不同之故。戰時的航行問題，亦有相當關係。

有些國家主張將領海面積定為三哩，有些國家則為其本國利益起見，主張擴大範圍。聚訟紛紜，莫能解決。為調和起見，有些國家主張在一定的領海之外，再增設一區域；在這區域內，瀕海國家可以設立監督辦法，以保持其安全，或防止漏稅，或預防病疫等等。此項提議亦未能通過。

所以會議對於領海面積問題，只好保留。

領海的面積既未能決定，則測量的方法，自不必決議。但會議卒將領海的起點、口岸、島嶼、海峽、河口等問題，訂成條文，俾將來解決整個問題時，較為容易。

關於決定領海的法律制度問題，結果較好。會議將此問題，訂成十三條，經大會以「臨時性質」通過。將來或為決定領海面積公約之一部或成爲一個特別公約。

最後會議通過兩個「願望」：

一個是關於在領水內的外國船隻的法律制度。會議建議採納一種辦法以限制各國對於在其領水內的外國船隻的司法權限，以補充一九二三年十二月九日在日內瓦所簽訂之關於海港的國際制度公約。

另外一個願望是有關於魚類學及漁業問題的。

最後會議宣言領海問題的法典纂修，實有繼續的必要。所以她決議請行政院(1)將關於領海的法律制度的條文通知各國政府；(2)請各國政府研究此項問題，如屬可能，則請其將測量領海所採方法通知國聯秘書廳；(3)時機到時，召集一個新會議，以締結一整個領海問題的公約，或專訂一個領海法律制度公約。

國家責任問題

擔任研究這個問題的委員會，沒有完畢其工作，所以大會沒有討論到此項問題。

會議又通過了一些普通的建議，以促進繼續纂修法典的工作。第一她希望國際聯盟會及美洲各國所做纂修國際法典的工作，能够互相融洽。次之她希望各國民或國際機關仍舊繼續研究國際法典中的重要問題，尤其是將來會議所欲討論的問題。最後她又指示了以後此項會議預備的方法。

第四節 羅馬國際私法統一研究院

這個研究院是意大利政府出資於一九二八年設立的。

這院的任務為研究融和及調整世界各國或一羣國家的私法制度的方法，俾世界各國俱能採用統一的法律。

下列各項問題是該院所研究而認為有統一的可能的：國際販賣貨物契約，私事的仲裁方法，食物債務權，著作權及出版契約。

該院的指導委員會是行政院所任命的，世界各大法系都有代表在內。

解決隨時發生的國際爭議，以維持和平；設立仲裁制度，保障安全及裁減軍備以統整和平。這是國聯最重要的工作，引起世界輿論的注目。

但是維持及統整和平，需要多方面的工作和勢力。國際聯盟會應當設法消滅戰爭的一切原因，尤其是經濟方面的原因。

很多的爭議，都是直接或間接地由經濟的情形而來，這是大家都知道的。所以為保障和平起見，應當從經濟方面及其所產生的國際關係上面，把足以離析各民族的分子消滅，把足以促進國際合作的及團結的分子發展起來。

過去的經驗告訴我們，戰爭所以發生，皆因文明人類在國際生活的各種範圍內，沒有一種方法，一種機會，使各國密切的合作。國際聯盟會把牠的各機關的活動力，及牠的工作方法，推展到國際生活的各方面去，便是想把這個合作的方法及機會，供給世界各國。

下列各章陳述過去十年內，國際聯盟會對於國際合作的努力：經濟及財政方面（第五章，）交

通及通運方面（第六章），衛生方面（第七章），人道及社會問題方面（第八章），國際智識合作方面（第九章），并且還指出這種逐漸複雜的事業，受迫切需要的推動而進展的情形，所得的結果及其將來的希望。

第五章 經濟及財政的組織

國際經濟及財政合作運動，並不是到了國聯成立後才有的。從前有許多政府，或其代表機關，對於這些問題，都曾作過多少次的嘗試。在大戰期間兩方交戰團，爲戰爭的需要，也曾組織機關，以調整經理他們共同的產業。這些經驗雖然是不完全的、暫時的，但對於戰後的建設、復興及合作事業，却是很有益的。

這些經驗指示我們對這方面的努力，應含有國際性質，并須達到一個經常的及永久的合作。國際聯盟會成立以來，即用比戰前更進步、更實際的辦法，以利這種合作事業的進行。

國聯對於這方面的工作，有些項目是規定於盟約中的；有些雖然沒有明白規定，但却頗有意思在內，并且經過大會及行政院決議的。

盟約第二十三條戊項，規定國際聯盟會會員「採用必要辦法，確保……商務上互相公平的待遇。」

這個條款是十年來國聯經濟及財政行動的根據。但盟約內還包含了一些普遍的義務，以促進各種國際合作爲目的者，也是經濟及財政合作的基礎。

第一個重要事件，便是一九二〇年國聯在不魯塞爾所召集的財政會議。

第一節 財政事業

不魯塞爾的財政會議 一九二〇年二月行政院在倫敦開第三次會議，將要閉會的時候，

主席英代表巴爾福 (Balfour) 聲稱：

『有一個問題沒有列入我們的議事日程中，但却是非常重要的……現在大家對於目下因各國財政困難而引起的局勢，都有痛苦的感覺……』所以他提出一個草案，請國聯擔任召集『一個國際會議以討論世界財政恐慌及匯兌風潮問題；』并准許行政院主席指定其同僚中之一部，組織一委員會以召集各關係國家於最短期間開一會議。

不魯塞爾會議，在國聯的歷史上，實佔了很重要的地位。牠是在國聯指導下第一個重要的會議。牠的組織及牠的工作方法，很有價值，以後國聯的第一次會議即效法牠。并且牠所決議的財政政策的原則，雖然不能立刻引起應有的注意，但對於各國政府及輿論，却有相當的影響，使之採用一種健全的財政政策。

會議有表決權的代表，計有八十六人，屬於三十九國（德、美在內。）還有各種國際組織也派有諮詢性質的代表十人。除了美國的「觀察員」外，所有代表都是各該國政府指定的；但是他們參加

會議，是以專家名義而不是以政府代表名義出席的。他們所以被指定出席，是因為他們個人經驗豐富。他們有言論的自由，可以隨意發表其意見，而以所知貢獻於會議。一方面由政府正式任命，一方面保存個人的自由，這種辦法，在不魯塞爾及其後別種會議，所表現的效果是很大的。由參加財政會議的國際機關看來，可以明白當時國際的形勢。當時參加財政會議的國際機關是：國際勞工局、國際商會（初成立的）、最高經濟會議、賠償委員會、國際救濟貸款委員會。

會議的議事日程，是研究得很詳細的，討論範圍，也預先明晰的確定。開會時，國際形勢極為不佳，很容易變成一種空談的會議；然而結果倒是很好。只開了二個多星期的會，全體通過了許多重要的決議案。結果所以能够這樣好，大部份是因為所用的工作方法很好的緣故。

這些方法是從不魯塞爾才開始應用的。以後國聯各次大會都採用之。到了今天，這種方法對於我們是這樣熟，幾乎使我們不覺得牠是很新的了。這些方法的特色，便是委員會的組織。在每個委員會中，各國代表都有人參加，討論一定性質的問題。四個大委員會分別討論財政、貨幣、匯兌、國際貿易及國際借款等問題。但這些委員會的開會，在這時還是祕密的。到了一九二一年第二次大會時，各委員會的開會，才公開了。

會議的決議案很多，可以說是財政正統派學理的縮影。茲因不能盡述，僅舉其重要標題如下：預

算平衡濫費之免除，濫發紙幣的制止，金本位的恢復，國際貿易障礙的撤除，交通運輸的改良，及「真正和平的恢復，戰爭的終止及將來和平的維持。」

當時最重要的決議案，是國際信用委員會所提議的，創造一種國際組織，俾欲借款的各國，能够得到支付其輸入貨物價格的辦法。這便是當時所稱的「磨龍計畫」(Plan Ter Merlon)。大家對之，都有很大的希望，但是無法實行。

不魯塞爾會議的各項決議案，於一九二〇年十月二十七日，由布爾沙 (Leon Bourgeois) 提出行政院審查，行政院決議送交各國政府施行。

經濟及財政委員會的組織

經濟及財政委員會便在此時開始組織了。內分二股：一為財政股，一為經濟股，每股十個委員。

國聯專門組織同行政院及大會的關係，是有章程規定的。『國聯正在組織中的各種專門機關的任務，一方面是大會及行政院的專門研究機關，以利其事務的進行；他方面是各會員國的專門代表互相接觸及交換意見的所在，俾各會員國能够完盡其所應盡的義務。為這種雙層的關係，這些專門機關，應當保持其相當的獨立性及靈活性，俾各會員國利用他們能够得到實際的利益，同時也應受國際聯盟會主管機關的監督。』

經濟及財政諮詢委員會的任務，是要審查不魯塞爾會議通過的決議案立刻實行的方法，並研究行政院送給牠的問題。

新委員會的經濟股，一直到預備召集世界經濟會議時（一九二七年）為止，沒有什麼特別引人注意的事件。但財政股則須立刻應付一個急迫的及意外的問題。

奧大利問題

自從一九一九年以來，奧國的情形，不斷地給歐洲政界以憂慮。戰後過渡期間所不免的經濟困難，與新建共和國的政治問題，纏結一起，情形非常複雜。新政府的權威固已達到各省，但能否長久存在，却是另外一個問題。經濟與財政的問題，既然是這樣困難，就是一個成立很久的政府，遇之亦不免束手。維也納是世界的名都會，有人口二百萬。戰後淪為一個很小的農業國家的京城，體力勞動及腦力勞動的人民都沒有工作。并且還要擔負條約所加的一筆賠款，數額尚沒有決定，益使該國政府無法施行一種建設的財政政策。所以在一九一九年以後，在中歐各國凋敝的時期，奧國，尤其是維也納，所受痛苦，非常嚴重。

最初大家用賑助的辦法來救濟。在一九一九、一九二〇及一九二一年，法國、英國、美國及從前中立國家，前後借給奧國之款，達二千五百萬金鎊。此外還有慈善的賑款，亦達一千萬鎊。用這種辦法，固然可以解除目前最急迫的痛苦及勉強延遲破產的宣告。但是借貸及慈善賑款，終不是一個長久的

辦法。奧國的真正的問題，是要問能不能給他一個健全和永久的經濟基礎？這個問題并不是急賑所能解決的。

奧國問題與國際聯盟會

最後大家都明白這是一個建設問題，而不是一個救濟問題。一九二一年三月協約四強國答應交還從前貸款的擔保品，并請別國——一共十三國——前曾參加救濟事業或保有賠償權利者，亦採取同樣的政策。四強國同時請國際聯盟會為奧國準備一個建設總計畫。這個任務自然是交財政委員會辦理。這是該委員會第一次所擔任的重要而急迫的工作。委員會先決定復興奧國工作的原則，請各關係政府立即着手施行，并請各該國准許將他們由賠償或救濟而得來的債權，作長久的展期。委員會又派遣一代表團赴維也納就地研究恐慌的情形及補救的辦法。由這個調查的結果，製成一個建設的完全計畫。這計劃內含內政改革、借款用途及用途監督機關的設立。

此項計劃是以後一切行動的基礎。經行政院通過後，於一九二一年六月三日送交協約國最高會議。在這個時候，奧國在金融界的信用還是很高，所以大家都覺得要實行復興計畫，只需奧國自有的財源，不需要外國政府給牠擔保。

到一九二一年開大會的時候，奧國所有的債權國家都交還了擔保物品，俾奧國能夠向銀行界

押借款項，只有美國一國，因為憲法的手續關係，不能立刻交還。奧國的復興問題，曾經大會討論，並通過一議決案，略謂『希望阻礙財政復興的原由，能够早日消滅。』

不幸這些障礙，到了一九二二年七月，還沒有撤除。財政情形，一天壞一天。從一九二一年二月至一九二二年二月，「哥隆」(Coronno 奧幣名)低了十分之九的價值。幸賴法、英、意及捷克借款之力，得免更大的傾跌。但到了一九二二年八月「哥隆」又跌，只值其金價值一萬五千分之一，與其六月前價值相較，只有其十分之一。

奧國問題第二次提出國際聯盟會

在這種失望的情形之下，奧國政府又乞援於協約國。雖然協約國已把借債的擔保品交還奧國，俾其能够押借新款，「但外國銀行家，一年以前，尚允許此種借款，現在則聲明不能這樣做了，因為他們及一般人都不知道奧國將來的命運如何。」所以奧國政府請求協約國代他擔保，以幫助他訂結一個一千五百萬鎊的借款契約。最高會議加以拒絕。路易喬治以會議的名義聲稱『協約國政府現已不能再給奧國一個新的財政援助。』但謂『彼等已決定將此問題，提交國際聯盟會考查，並同時通知國聯：因協約國人民納稅負擔太重，彼等不能再給奧國一個新的財政援助，除非國聯能够提出一個新的建設計畫，並確實擔保新的借款，真能够改良時局的情形，並不致如從前的借款一樣，被奧國所浪費；這種擔保才能使各國的金融界相信，並來幫

助奧國。』

財政委員會十五個月前所研究的問題，又變成了很嚴重的問題。大家都怕行政院不能夠找出一個相當的救濟辦法；因為行政院的委員一部分是最高會議的委員，他們方才拒絕了奧國的請求；同時又不能夠用奧國的財源，來作一種新借款的擔保；此外，除了經濟恐慌，又加政治的困難，使奧國與其鄰國的關係，都發生問題。所以問題是很棘手的。

大會及行政院對此問題的態度

在一九二二年九月六日大會開會時，奧國代表賽拜

兒（*Mgr. Seipel* 奧國的內閣總理）出席發言，首述該國的困苦情形，并聲明為交換國聯的援助起見，奧國願意接受必要的保證。最後他又警告列強，謂這個問題不是一個地方問題，若不能得到立刻解決的辦法，則世界和平，實有極大的危險。

這個呼聲頗便與會代表感動。最有關係的各國代表團，於是互相磋商目前應實行的辦法。行政院亦組織一特別小組委員會，以考量此事。此委員會是五國代表——法國、英國、意國、捷克及奧國——組織成的。小組委員會組成之後，即請國聯的專門機關：財政委員會、經濟委員會及一個法制委員會（是有關係各國的專家及秘書廳的職員組成的）出來幫忙。到了十月四日，五個政府都已同意，並擬好一個計畫，分載在三個議定書中，預備簽字。

建設計畫

第一個議定書 (Protocol) 聲明，簽字各國尊重『奧國的政治獨立，領土完整及其主權』。換言之，他們不想利用奧國所受的監督制度，以取得什麼利益；並且遇有困難事件發生，他們準備接受國聯行政院的一切決議。這種字句款式，從前大國對於小國的財政監督的條約，也曾見過，但這次則在債務國及債權國背後，有一個共同的機關——行政院——來擔保這些款式，不會變成虛套。

第二個議定書細述建設計畫（這計畫是列強借款的條件）。其第一目的，便是要恢復金貨幣，內含在規定的條件下，創設中央發鈔銀行及政府放棄發行紙幣權。這議定書還規定了預算平衡的設立，及二年節縮的計畫。這個節縮計畫是很有意義的。維也納當時只是六百萬人民的都城，但所有的公務員數目超過從前做五千萬人民的首都的時候。

第三個議定書規定駐維也納的特派員 (Commissaire général) 的職務。這個特派員是國聯派遣監督奧國實行改革計畫的。他不能擔任行政方面的事務，他只處於顧問及監督的地位。這一點是很重要的。計畫的執行，應該歸奧國政府及其行政機關辦理。這樣可以把對於奧國內政的干涉，縮到最小程度。

這個計畫的基本原則，財政委員會在其報告書內撮要如下：

『三年以來，奧國所以能够存在，完全靠着公私各方的借貸（這些借貸以後或出於各國情願，或迫於不得已都變成了一種無償的贈與）靠着慈善家的救濟，靠着外人投機「哥隆」所受的損失。但是無論怎麼樣，這個財源決不能讓他長久存在。……奧國消費超過生產……現在的問題不是要繼續維持去年同樣的條件，也不是要改良牠，現在或者要經過比從前更痛苦的時期，或者要陷於全部破產的境界，過那俄國同樣的混亂、飢饉可憐的生活。假使奧國不願受一個有權威的機關來強迫牠執行改革計畫，則奧國前途，是無望的。這些改革計畫，或者會使奧國人的生活，比現在更苦。但我們相信，只有這種辦法，奧國才能免除比現在更悲慘的命運！』

行政院任命前阿姆斯特丹市長 (Bourgmestre of Amsterdam) 施馬孟博士 (Dr. Zimmern) 爲駐奧特派員，於一九二二年就職，監督制度的施行，頗有成效。由十國擔保的公債，計達二千六百萬英鎊之譜，募集極易。建設計畫開始實行，「哥隆」落價即行制止，現金亦紛紛流入維也納。從前因財政將告破產，很多資本金匯往外國，現在亦紛紛歸來。

在一九二三年初，市場極形活躍。預算不久亦恢復平衡；銀行存款逐漸增加。一個國家，在幾月前，還是戰慄在深淵之旁，到了這時，才恢復了生活能力的自信心。雖然前面還不是一片坦途，還須上許多峻嶮，受許多痛苦。

關於計畫的施行，每三個月特派員都有報告書給財政委員會。施行之際，頗有許多很小的困難，其計畫亦略有變更，這是不能免的。財政情形逐漸改良了，但經濟上的大問題，却又起來。於是國際聯盟會乃派二個專家去作一個特別調查。到了一九二五年九月，監督制度亦改變了，而施馬孟的任務，遂於一九二六年七月三十日終結。

第一次施行於奧國的方法，到了現在，大家都是很習慣了，所以不覺得這種行動的大膽及忍耐的性質與國聯爲此事所費的勞力。奧國的復興鞏固了國聯的威權，並證明了牠能够實現實際的事業。所以一年之後，匈牙利政府向國聯作同樣的請求時，大家對於此事的可能性及所用的方法，一點也不懷疑了。

從此之後，國聯又成功了四個別的財政復興的大計畫：兩個在希臘，兩個在保加利亞。此外還爲但齊自由城募集了兩筆借款，及爲哀斯多尼實行銀行及幣制的改革。對於這些事業，本書雖爲篇幅所限，不能詳述，但對於國聯所採用有效的方法，亦不能不略述之。

在國聯內有三個機關是對於這事業有貢獻的：行政院、財政委員會及秘書廳。從始至終，行政院對於這事業執行普通的監督；除非遇着很困難的問題，他是不出來直接干涉的。在奧國的事件內，行政院下設一委員會，由各關係國家組織之。同樣的方法，亦施行於匈牙利及希臘。

這事業的主要工作，是由財政委員會擔負的。該委員會每次所提出的報告書，都經行政院通過，未加修改。

財政委員有十個至十二個，是行政院就各國有學識經驗者中指派的；大部份是有名的銀行家，內有二、三人是中央銀行的高級職員，還有二、三人是各國財政部的官吏。所以在這委員會中，各委員的職業、知識，雖然一樣，但所有的經驗，却是不同的。因為共同緊張工作之故，他們便形成了一個團體精神出來。這些專家是以個人資格被任命的，其任務為國際合作事業。乍看起來，好像很寬泛；但不久他們擔任了很艱難的工作。當他們同困難相搏戰的時候，當他們能夠實行他們共同的計畫，像奧國復興事業一樣的時候，他們便得到了很大的權威，受輿論、各國政府及行政院的敬仰。這個團體的精神，因為多年的共同工作及擔負責任的緣故，遂逐漸鞏固。

匈牙利計畫

奧國以外的五個財政復興計畫內，有幾點是很值得特別注意的。

匈牙利計畫，施行略後於奧國計畫，並且受後者成功的影響，所以內容性質，大致是差不多的。然而從技術方面看來，財政委員會的工作比較容易；因為匈牙利貨幣並沒有像奧幣「哥隆」之一落千丈，而且匈政府非常穩固，隨時均可作堅決的行動。但政治方面問題，比較複雜，因為與其鄰國的利益有關。所以經過很錯折的磋商後，才能動手草擬計畫。計畫成立後，即於一九二三年正月提出行政

院。行政院決定組織一委員會，以英、法、意大利、羅馬尼亞、捷克、南斯拉夫及匈牙利七國代表爲委員，以監督專業之進行。一千萬英鎊借款，不須各國擔保，即告成功。行政院所任命的特派員美人斯密司 (Jeremiah Smith) 於一九二四年五月一日就職。

計畫成功很快，如同奧國一樣，跑往外國的資金不久即行歸來。貨幣安定了，預算在二月之內，即回復平衡了（七月一號）。匈牙利是一個農國，牠不像奧國，沒有一個大小不相稱的都城，牠的局勢也不像奧國一樣嚴重，所以牠的復興是很快的。二年之後（一九二六年六月三十日），特派員的職務即告終結。

還有一點值得注意的，便是在計畫中，加入了一個「匯解條款」(Clause de Transferts)，同以後道斯賠償計畫中所含的條款一樣。匈牙利復興，困難比較少，但把一個爲解決小問題而發的意見，適用到一個大問題上面去，却是一個很有趣味的實行新政治觀念的先例。

希臘難民的安置

希臘難民安置計畫，對於國際聯盟會及一般政治組織，都是一個新事業。這是一個沒有辦法解決的問題之一空前未有的解決——在很短時間，有這樣多的移民，這是前所未有的。

希臘一國不過有居民五百萬人，忽然之間，如怒潮驟至，湧來一百四十萬襁褓窮苦的難民，牠怎

樣能够對付呢？於是牠遂向國聯乞援。財政委員會當即擬好一個計畫，預備借款九百七十萬金鎊，并組織難民救濟局，以經理此項借款。該局設員四人，兩個是由國聯行政院任命的，內局長一人，應屬美國籍。其餘二委員，則由希臘政府委任，得國聯同意。借款用途亦經明確規定，不作救濟及慈善目的之用，而應用於生產事業，以安置難民。此種補助，以日後必須償還為條件。

這個計畫的歷史，曾由好蘭君 (M. Charles P. Howland) 著一專書，於一九二六年由國聯出版。好蘭即係救濟局局長摩根多 (Henry Morgenthau) 的後任。

救濟局應當管理兩種難民：一種是被土軍趕出來的，一種是由洛桑條約所規定的交換制度而退回來的。這兩種難民來到希臘時，秩序非常紊亂，情形非常可憐，有許多人家庭分散，夫妻離析。用了幾個月的工夫，才整理就緒，把他們的骨肉親戚聚攏起來。有一百多萬難民，是從小亞細亞來的，其餘的則係從東特拉斯 (Trace Orientale)、高加索、保加利亞及君士但丁堡來的。在難民之中，各種職業都有，有牧畜者、農民、手工工人、小商人、大商人、銀行家、新聞記者及各種自由職業者。就是農民之中，也有不少の種類，有在特拉斯平原中耕種過的，有在小亞細亞肥美的谷地中耕種過的，還有在捧 (Pont) 高原上業農的。

救濟局把難民分作兩類：一為城市難民，一為鄉村難民。對於第一種尚無困難，只要給他們房子

住便是了。一有了房子，他們便會表現希臘人固有的機巧與毅力，創造出新的工藝來，其中最重要的，便是編織氈子。

救濟最大的力量，都用在安置鄉村居民身上。這些難民全數安置在希臘領土內北方各省及克哀特島（Crete）。這種墾殖事業，創設了幾百個新村鎮，從東北境起，一直到亞爾巴尼亞境爲止，連綿不絕。居民的成分，完全變更。馬其頓問題也完全變了性質。譬如在特拉馬縣（District de Drama），在一九一二年居民百分的七十九是土耳其人，現在則百分的九十七是希臘人。這種偉大的工作，是希臘人自己在救濟局指導之下完成的。這是國聯的方法：以本國的行政組織來做組織的幹部。新的位置，都任命希臘人去做，內中多數是難民，爲發展墾殖事業起見，希臘政府劃給救濟局土地五十萬公畝，其中一大部份係與土國交換得來的。在這些交換來的產業當中，多數是屬於大地主的，現在自然分割成爲無數小地主的產業了。

佃農與牧畜者土地分配的爭議，也很容易地解決了。在古代希臘時，這種爭執，常常引起戰爭。靠着救濟局的努力，這種危險也免除了。

難民救濟局給難民以房子、土地、牲口、種子、乾草車及別種簡單的工作器具。有了這些材料，難民所成的村莊，非常發達；他們自己起來建築學校，合作社事業也極發達；救濟局也出來提倡這種運動，

并在沙隆尼格 (Salonique) 地方，設立一個經濟合作學校。墾民德性非常好，茲舉一例以證明之：在希臘國家借給全希農業難民的短期的款項中，只有百分之四，到期未還清。

救濟局及墾民所遇的最大困難問題，便是疾病問題。有一種傳染病，名叫瘧疾 (Paludism) 在馬其頓地方流行已及數代，難民染之而死者極多。幸賴國際聯盟會衛生組織的力量，卒將此種瘧疾撲滅。

保加利亞難民的安置

保加利亞難民的安置，是同上面所說的希臘問題一樣性質，但沒有那樣重要。這問題的起源，應當回溯到一九一三年。在這個時期，保加利亞應當收留二十二萬難民，內中僅有三萬人找到位置，能够營獨立生活。并且自從第一次巴爾幹戰爭起（一九一二年）到一九一八年休戰止，保加利亞不斷捲在戰爭漩渦中；多數難民即在這個混亂時期進來的；有些難民，則係按照國際條約交換居民而來的。這些難民不特對於保國財政是個很重要的負擔，并且也是該國內政外交的永久混亂的中心。安置這些難民，不特對於保國有益，就是對於其鄰國一般的局面，也有好的影響。

施行的計畫比較希臘的簡單。二百二十五萬金鎊的借款，完全用於使難民得以定住的事業上。行政院任命一委員駐在蘇菲亞，經理此款用途。此委員對行政院負責，每三個月向之報告一次。此事

進行頗爲順利，到了一九二八年保加利亞政府又請國聯幫忙安定其財政，便是其證明。并且同年希臘政府亦向國聯作同樣的請求。

財政委員會的別種工作

恢復財政的工作，自從一九二二年起，幾年之內不斷的進行，到了現在差不多已經逐漸完成。所以在這方面，財政委員會的活動已逐漸減少。葡萄牙也曾向國聯請求幫忙；但因該國政府不願接受必要的擔保條件，所以沒有結果。

於是該委員會的活動力，又向別處發展。新的需要出現，新的問題又提出來了。除了財政復興及公債發行計劃外，委員會還過問了別的問題：如研究專家會議關於重稅及漏稅的建議及實行國際禁止偽幣製造的辦法等（載在一九二九年日內瓦外交會議所通過的公約中）。最近牠又着手調查金的購買力漲落的原因，及其對於國際經濟生活的影響。

最後牠又擔任研究現在提出國聯與裁軍事業有關的財政協助問題。

第一節 經濟事業

上節所說的是國聯財政經濟組織中，財政委員會的工作，現在且說一說其經濟委員會的工作。經濟委員會差不多完全是各國政府商務部高級官吏所組織成的。他們是以個人名義被任命的，但他們差不多都與其本國政府有密切的聯絡。所以經濟委員會的性質，要比財政委員會更爲正

式。他的行動言論的自由，也不免要較受限制。然而各國政府對於經濟方面的事業，也靠着 he 得到一個空前未有的重要的聯絡。

經濟委員會工作的範圍，是盟約所定的：促進各會員國間實行商業公平的待遇的義務。起初，工作計畫是很小的；因為按照當時情形，寧可集中精神於幾個問題上，較能得到實際的效果，其餘一切大問題應保留到日後經濟情形更好時，再行討論。當時選擇的問題，茲列舉之如下：

不公道的競爭、原料的流通、外人及其企業的待遇、報關手續、輸出禁止的撤消、商業仲裁、匯票及支票的立法、統計的標準化及保護外國購買人使不接受無價值的貨物等。

在這些問題之外，還有許多問題是一九二七年的經濟會議交來的，如：關稅稅則表的統一，最惠國待遇問題，國際工業協定，足以障礙某種產品交易的獸醫學上的措置及農業在國際關係中的地位等問題。

上列問題有許多是簽訂公約解決了的。然而國聯成立的頭幾年，一般經濟情形不佳，阻礙了這事業的進展。不到國際間互相信賴之心完全恢復時，一切大規模的經濟合作的希望，是不免落空的。所以在這時期中，預備工作的大部份，都落在財政委員會頭上。

國際經濟會議

到了一九二五年，大家都感覺到這個預備時期是終結了，較大規模行動

的時機已成熟了。自從國際聯盟會成立以來，便有人要求在大的基礎上召集一個國際經濟會議。一九一九年在華盛頓開會的第一次國際勞工大會，即有工人代表提出這樣的決議案，但因少了一票未被通過。在一九二〇年不魯塞爾開財政會議時候，大家希望第二年可以召集一個經濟會議，但當時大家又覺得延遲此項會議，為較適機宜。到了一九二二年，在國際聯盟會之外，曾有人作這種事業的嘗試，舉行柴納會議（*Conférence de Genes*）。但柴納會議不完美的結果，反而證明延擱政策之有理。不久，國際勞工組織又向國聯的經濟及財政組織提議，召集一國際會議，以研究失業問題的經濟原因。此項提議，未發生效力，然而行動的時期，於是開始。

一九二五年開大會的時候，行政院主席在開幕演說中，即再三申說目下應着手於一個長期的事業，即國際經濟生活的調節是。在討論報告書時，法國代表亦作同樣的提議。經過仔細考量及限定討論問題之後，大會即指定一個預備委員會，預備召集一個國際經濟會議。委員會計有委員二十五人，屬於二十一個國家，內有工業家、農業家、財政家、有經濟經驗的官吏、經濟學家、工人組織的代表及消費者的代表等。由這種組織看來，便可明白這個會議的利益及意義的重大了。

到了一九二七年五月，經濟會議遂在日內瓦開幕。出席者有一百九十四個代表，一百五十七個專家，屬於五十個國家，內有非會員國家：美國及蘇俄。在這方面看來，這是一個最大的會議。如同不魯

塞爾會議一樣，出席的代表是用個人名義的，但大部份是政府任命的，有些是行政院指定的，還有別的是幾個國際組織推派，或由大會主席前比國內閣總理多尼斯君（Mr. Theunis）指派的。

會議分爲三個委員會，分別討論商業、工業、農業問題。

商業委員會的討論，立刻傾向於放低關稅的壁壘。主要的決議案，都集中於「商業自由」的標準項下。

但據報告書聲稱，「商業自由」不應與「自由貿易政策」相混爲一。所謂商業自由者，指從人爲障礙及限制中，解放國際商業的一切辦法而言。根據此委員會的提議，經濟會議明白聲稱：「終止關稅增加及向相反方向前進的時機現在到了。」爲達到此項目的起見，會議請各國政府，或單獨行動或用雙方協約方法，或請國聯介紹，締結公約，以減低關稅稅率。會議又表示贊成經濟委員會對於撤消出口入口之禁止及限制，並規定關於外國人的待遇問題。

在工業委員會中，討論的情形，完全兩樣。在商業委員會中，商家、工人及別的分分子對於足以阻礙其事業發展的關稅規則，利害是一致的，所以他們都以國別聯合起來。在工業委員會中，所討論的問題，有關於生產條件的，僱主及工資勞動者的代表所採的態度，完全相反。該委員會通過一決議案，對於國際工業協定一事，雖不建議設立特別監督制度，但請國聯密切注意此種協定之進展，并搜集及

公佈關於此項問題的消息。

農業委員會最重要的決議案，是明白指出農、工、商業互相依賴的關係。

最近經濟諮詢委員會也肯定了這種關係，謂請農業專家與國聯合作的時機已至。目下與羅馬國際農業研究院的合作關係，業已成立。國聯特指定其著名農業專家數人，參加經濟委員會的工作。經濟會議也通過了幾個普通的決議案，如建議研究足以影響世界和平的經濟趨向是。會議宣稱，按照發起人的意見，該會議的性質，不僅是復現繁榮的一個方法，而且對於世界和平應有所貢獻。還有一個決議案，是指出與經濟政策實際方面有關係之人，與其理論研究的教育機關，實有密切聯絡之必要。

最後一個決議案，便是請行政院擴大經濟及財政組織，創設一個與預備委員會同樣組織的機關。所以在一九二八年，遂設立一個經濟諮詢委員會，內有七十委員，代表各種利益，其中有五人屬於經濟委員會的，還有許多是屬於國際勞工局理事會的僱主及工人團體的。國際聯盟會的經濟組織，於是又有了一個出色的機關，提出各種新的研究問題；由比較專門及比較隘小的經濟委員會，擔任研究，作成方式，以便實行。

經濟會議的影響

經濟會議的模規這樣大，又有這樣多的專家為代表，牠所一致通過的

決議案，對於世界輿論及各國政府，實有很大的影響。在其後的行政院會議及一九二七年大會當中，很多的政府都聲明願意採納其建議案。

根據意大利政府的提議，及長期的研究結果，在一九二七年十月又召集一個關於輸出輸入之禁止或限制問題的國際會議。這項會議通過了一個撤消限制的公約。二年之後，又召集了專家會議來作詳細的研究，俾能按照會議所建議的形式，作成多方的公約，關於皮革、骨、水門汀、糖、煤等輸入及輸出的問題，都曾相繼討論過，但僅有皮革的輸入及輸出問題，得到結果，製成公約。

時間稍微長久，大家都明白要降低關稅的壁壘，是不能希望各種特殊的利益自動來做的。關於關稅減輕一層，到了一九二九年，經濟會議的鼓動，已失去力量。一九二七年八月，法、德商約簽字後，足以表示法國已回復到會議所建議的最惠國待遇條款的政策了。在這時候，這個會議不僅停止了幾個國家所擬增加的稅率，並且還使最惠國條款制度普遍化。這制度在十九世紀後半葉，對於降低關稅壁壘，是很有效的。並且美國向來是主張互惠政策而反對無條件的最惠國條款的，到了一九二二年也隨從歐洲人的習慣而採用這個政策了。然而減輕稅則的希望，終不能實現。一九二九年在諮詢委員會提出的報告書，措辭雖然很謹慎，然其報告書的旨趣，亦可窺見一斑，其報告書中的一段謂：

『一年以前提高關稅的運動，已經停止了……當時各國締結商約，安定了一般的局勢；這

個事業第一步已經做了。到了一九二八年，繼續阻止各國內盛行的提高保護關稅運動；不能說反對運動已無存在。』

要研究這結果之所以不良，並非難事。會議曾建議三種方法——單獨、雙方、多方——以達到減輕稅則的目的。但這三種方法，都有特殊的困難，不能實行。單獨的行動，各國如不能確知其鄰國將與之出於一致的行動，必不肯爲；多方的行動，則因爲各國情勢及制度各殊，問題性質太複雜，也不能進行；雙方的行動，當法、德條約簽字時，好像希望無窮，然而此路亦有阻礙。此中有一特別原因。在一八六〇年時，最惠國制度被哥樸登（Cobden）及拿破崙第三採作減輕稅則的一般政策時，大家都猜想各國因此制度，自動地受輕稅之益，自然會採用同樣的溫和稅率。一直到一九一四年止，結果是這樣的。這種制度所遇見的困難，不在於稅率相差太甚，而在於稅則表之逐漸專門化。但是最近美國接受了這個最惠國待遇制度——大家都知道美國的關稅壁壘是很高的——便把這問題的情形變了。新的困難又來了。因爲現在這個制度，不僅施行於有同一關稅政策、同樣稅率及經濟情形可以互相比較的國家了。

第十次大會的經濟政策

上節所述的是第十次大會在一九二九年九月開會前一般

大家都感覺到應當設法重新給經濟會議的建議案一個促進鼓動的力量。比國代表孟(孟馬斯)首先提出這個問題。他先爲「經濟界裁除軍備」(Desarmement économique)辯護，並指出國際聯盟會對此之努力，次陳述實行最惠國條款所遇的困難。彼謂「這些困難是在各國經濟情形之不同，有些國家已經達到一個高級程度的工業生產，別的國家還是保存着農業經濟的性質。」所以在現在情形之下，實行這制度是不合邏輯並不合法的。因爲一個不願自動減輕其稅率的國家，反能得到不正當的好處。『一個國家沒有加入一個商業公約，能不能按照最惠國條款，得到這公約的好處呢？』

這樣，一個國家可以享受這制度的權利，而不擔任其義務，這是一個很難的問題。依孟說比國提議採用經濟委員會所曾提起的一個辦法，來避免這個困難：『在含有最惠國條款的雙方條約內，確切聲明道：這個條款無權給人享受公開於各國以改良國際商業關係的商業公約所賦予的一切權利。』換言之，比國代表之目的，便是想發展一種政策，使經濟程度相差不遠的國家，或有連帶關係而代表一個地理單位的國家，能够把阻礙其相互間商業進步的原因撤除了去。

法國代表白里安，德國代表斯特里斯曼，意國代表施亞勞沙(Staloga)，相繼發言，或主張創設歐洲聯邦(法)，或主張歐洲關稅合作(德)，或主張對於原料問題及人口問題應加解決(意)。

均極有精彩。

最後英國代表格拉哈謨 (Graham) 謂英國政府贊成最惠國的政策，而反對一切歧別的待遇，此種歧視政策，足以引起戰爭。

英國代表又提出一個具體的議案：在二年的時期內關稅戰爭應行停止。各國政府互相約定在此時期內，不得增加關稅，俾創造一種和緩空氣，以磋商減輕稅率促進商業的條約。但這種關稅停戰，並不是一個目的，不過是一個促進協調行動的辦法而已。

這個提議送交第二委員會作為討論的基礎。有些正在生長的青年國家，對於限制其關稅稅則，頗表示反對。但這個提議的原則，是通過了。所以到了十月底經濟委員會開會的時候，即草擬一個公約草案，預備提交外交會議。

「經濟協調行動預備會議」在一九三〇年正月開會，通過了一個商業公約，大家名之曰「關稅停戰公約」。各國政府在進行磋商協調行動公約的時期內，不得提高其關稅。磋商的計畫，則定在一議定書內。在此議定書內，簽字各國承認『進行協調行動，以達到密切合作之目的，改良生產與交換的制度，改良歐洲各市場間及歐洲各市場與海外各市場間之關係，以鞏固國際之和平，實為目下不可少的工作。』

經濟消息供給機關

國聯經濟及財政組織，除對於各項特殊問題有實際工作外，還設立

一 經濟消息供給機關。

茲將關於經濟及財政方面的重要出版物，列表如下：

(1) 統計月報 (Bulletin mensuel de statistique)——從一九二二年開始出版；

(2) 國際統計年報 (Annuaire international de statistique)——從一九二六年起；

(3) 國際貿易及支付平衡 (Commerce international et les balances de paiement)——從一九

二四年起，每年出版一冊；

(4) 生產及貿易年鑑 (Memorandum annuel) sur la Production et le Commerce)——從一九

二六年起；

(5) 關於財政方面，國聯亦出版了許多種備忘錄 (Mémoire)，討論各國情形；

(6) 貨幣及中央銀行備忘錄 (Le Mémoire sur les monnaies et les banques centrales)——二

冊，一九二五年出版；

(7) 證券銀行及商業銀行的備忘錄亦將出版。

此外，爲了不魯塞爾財政會議、奧國及其他國家的財政改革和經濟情形及世界經濟會議，國聯

也出版了不少的備忘錄。

最近祕書廳內又設立一統計委員會，以調整各部的工作，而劃一文件內所用的數字。

第六章 交通及通運

在國際聯盟會的各種專門機關內，交通及通運機關是最多年及最完備的。茲先述其章程及工作方法，次述其十年來所完成的工作。

第一節 交通及通運機關的形成及其章程

盟約第二十三條戊項會規定：『在相當保留條件底下，國聯會員應採用必要辦法，以確保並維持交通及通運之自由。』這是這個機關在盟約上的根據。

除了盟約之外，和平條約也有不少關於此事的規定，如凡爾賽條約第十二部份及其他和平條約的相同條款，會規定國際聯盟會在交通及通運方面種種的職務：仲裁委員的任命，關於實行第十二部份爭議的解決，某種條件的修改，通運自由公約的通過及水道、海港、鐵道的國際制度等。

在凡爾賽條約未簽字以前，這種國際機關的雛形已經存在。『和平會議的港口、水道及鐵道委員會』曾草擬了許多普通條款；這些條款已經超過了簽約列強的利益範圍，而為後來國聯事業的先聲。這個委員會後來擴大，加入中立的國家，從事預備召集第一次交通及通運會議，這就是巴爾斯龍（Burclione 1921）會議。後來的交通及通運機關，即由此會議而來。

機關的章程

交通及通運機關是國聯各種專門機關中唯一有成文組織法的及獨立性質的。牠的章程是交通運輸會議根據國聯大會的決議案作成的。組織法的大旨，便是要使各國交通專家及直接有利害關係之人，能够直接會晤，互相合作，不必經過政治或外交的機關。交通問題，應從其本身方面求解決，超出政治鬥爭之外。組織的方式，須能適應這個原則。

這個機關基礎是建築在大會的決議案上。他是國聯機關的一部份，他的預算是經每年大會通過的。每年牠應提出一報告書在大會討論。牠的祕書處便是由國聯的祕書廳擔任的。但牠的內部工作，牠是完全自主的。牠的主要機關——會議，是由各負責政府代表組織的，并自動規定工作的方針。這個機關沒有決議之權，牠所通過的公約，是要各國政府自由簽字的。除了公約之外，別的議決案只有建議案的價值，但這些議決案，都不須國聯大會或行政院批准的。

行政院或大會接受其議事日程及其議決案後，僅有一監督權。經一致議決後，可以阻止將該議決案通知各國政府。但到現在為止，行政院及大會向來沒有用過此項權力。

這個組織，包含三種機關：（一）尋常及臨時的「交通總會」，（二）諮詢及專門委員會，（三）永久祕書處。

交通總會

總會由各會員國代表組織成的；但非會員國亦得參加。其任務為預備公約及建

議案之條文。

總會分爲常會及臨時會兩種。常會由行政院召集之（臨時會亦然），每四年一次，執行交通運機關的最高職務；通過或修正該機關組織的章程，檢查自上屆總會議以後所完成的工作，尤其是上次總會議決案的實行，重新任命諮詢及專門委員會委員。臨時會是爲討論特殊問題而召集的。臨時會除由行政院召集外，經會員國半數以上之請求，亦得召集之。

有些問題僅僅對於一部份國家有利害關係，不需要召集一個普遍會議，則可召集一區域會議（*Conference particelle*），以解決之。劃一內河船隻容量計算法的會議，僅與歐洲各國及其鄰近各國有關，便是區域會議的一例。

出席會議的代表團的職權，雖爲組織章程的條文及大會的決議所限制，但仍認爲各該政府之直接代表，受其任命行事，有時其首席代表且受有簽字於公約上的全權。

委員會

諮詢及專門委員會規模比較狹小，每年開會二次。其委員任命，先由尋常總會選出有權任命之某某數國，再由當選的國家任命委員。行政院的常任委員國亦當然有任命委員之權。

委員會在總會閉會期間，是這個組織的最高機關。牠預備會議的工作，草製臨時議事日程並執行會議通過的議案。

牠處理一切無暇召集總會的緊急問題或無召集總會必要的零星事件，同時牠又是行政院的諮詢機關，研究一切交議的問題。牠預備這個交通通運機關的預算，提出國聯大會討論。最後牠又是一個經常的調解機關，以解決一切關於交通及通運的爭議。

委員會因工作繁重，性質專門之故，特於其下設立下列各項小組委員會 (Comités permanents)：

- (1) 鐵道運輸小組委員會
- (2) 內河航行小組委員會
- (3) 港口及海運小組委員會
- (4) 公路交通小組委員會
- (5) 電氣問題小組委員會
- (6) 法律問題小組委員會

這些小組委員會的委員，除由諮詢及專門委員會的一部份委員擔任外，尚有委員會所任命的許多專家。其分配的標準，以能代表各種有關之利益為度。

在這些小組委員會之下，還可設立許多專門分委員會 (sous Comités technique)。因為這樣，不特可以請許多有能力的專家，來擔任研究各項問題，並且還可吸收各國各種公私機關的經驗，以為

國際合作事業之用的一個辦法。

所有的專門工作，都有一小組委員會「擔任。各小組委員會之間，亦可互相聯絡、互相合作。但調整及監督的責任，則屬於諮詢及專門委員會，牠單獨對行政院、大會及各國負責。

諮詢及專門委員會不特得到各小組委員會及專門分委員會的工作幫忙，並且他已逐漸組織一個與各種國際機關聯絡及交換工作的制度。為避免與別的組織工作重複，並為達到調整及融合各種運輸事業及各種利益起見，委員會常常邀請各種有關的國際組織，參加其會議或小組委員會的會議。有時亦命其秘書處派員出席於各種國際交通機關的集會。

與委員會有聯絡的機關，公私性質都有，如運輸企業的組織，僱員或工人的組織等均是。

秘書處

交通通運機關的秘書處，便是國聯秘書廳的交通及通運部。他是交通通運機關的真正的經常機關。交通及通運部，一方要盡其國際交通機關秘書處應有的任務，一方又同秘書廳各種機關聯絡，以準備並執行交通通運機關的工作。他接受交通通運機關的工作方針，但他是整個秘書廳的一部，所以他是交通通運機關與整個聯盟會的聯絡機關。交通通運機關的一切通知事件，都由國聯秘書長分別轉達行政院、大會及各國政府的。

交通通運機關為達到世界各國的密切合作起見，對於國聯的會員國與非會員國是無歧視的。

非會員國也可以加入這個機關，就是不加入，也可出席總會及委員會，參加一切的討論。

這個機關的章程建立在上列的原則上；實行以來，頗有成效。自從巴爾斯龍會議通過以後，章程實很少修改的地方，即將來亦不會有重大的修改。但修改章程，都是可能的。每四年開常會時，即可提出。并且按照習慣，對於各種規章的解釋，亦採取寬大主義。所以交通通運機關，有了成文法的各種利益，而又不致受束縛太甚。

第二節 事業方針與活動範圍

交通通運機關從來沒有確定牠的活動範圍，但却服從下列各項原則：

這個機關在許多交通問題當中，只能處理其帶有國際性質者，例如需要國際協定而為一國所不能單獨解決的問題是。歷年來所訂結的巴爾斯龍及日內瓦國際公約，內河船隻容積計算法及公道交通公約，劃一浮標及燈塔，劃一海船容積計算法等工作，及護照制度建議案等，俱屬於此類。

還有一些問題，完全具有國內性，但因其利害關係重大，必須乞援於國際合作者，如交通通運機關特派專家貢獻其意見於某某等國是。歷年來歐洲各國所研究的鐵路及航路問題，即屬於此類。

還有一個性質應當注意的，便是國聯是由各國政府組織成的，而交通通運機關是由盟約規定各會員國應有保障交通及通運自由的國際合作義務而產生的。所以這個機關的目的，無論在什麼

形式之下及所用方法如何，常是政府的行動。

有許多問題的解決，常需各國內有利害關係的人的合作。但這屬於自由協定的範圍內，實與國際交通運機關無涉。除非已有一國政府正式出來參與，這個機關方出來干涉。但牠決不直接代替這些直接有利害關係之人出來訂約，牠不過在旁指示。爲一般利益起見，這些自由協定，應包含何種條件，或從旁幫忙，以促其成功而已。

但是交通的問題，是富有國際性質的，差不多個個都需要一個國際合作，所以這個機關，決不能一一處理，勢必加以選擇。

在這個機關未設立以前，已有若干別種國際組織來處理交通合作問題了。如世界郵政公會、電報及無線電報公會、伯納鐵路運輸中央局、航海法國際委員會、鐵路內河公道航空會議等。所以交通運機關的工作，極力迴避重複，苟有國際機關對於某種問題，處理甚滿人意，交通運機關決不想代替牠或干涉牠；並且有時討論到一個更普遍的問題，交通運機關需要意見或研究時，還請這些機關幫忙。

交通運機關所欲處理的問題，都是很普遍的、很重要的，而對於國際政治有影響，或與戰後經濟建設有關係的。牠的第一件工作，便是把施行於交通方面的國際法原則，編成法典；換言之，便是要

製成一個各種國際交通的法律制度，俾其能得到安定的保障，將交通問題從政治及經濟爭鬥旋渦中提出來。這是第一及第二次國際交通及通運會議（一九二一年的巴爾斯龍會議及一九二三年的日內瓦會議）的主要工作。目下交通通運機關對於這兩個會議所未議及的問題，如商業汽車交通及空中航行問題，也施用這兩個會議對於鐵路運輸、港口及航路之利用及一般通過的「自由」的原則。

這些原則決定以後，交通通運機關就可審議更進一步的交通問題，即其行政技術上的細目。牠的目的是要把足以阻礙交通的行政手續取消或使之簡單化，以得到一個更大的國際交通自由並統一各種不同的交通規則，免其阻礙國際的運輸。這些工作在一九二〇年的護照制度會議，已經開始，以後劃一內河船隻容積計算法、海船容積計算法、浮標及燈塔等工作，及第二次護照會議，都屬於此類。

最後隨國聯經濟合作事業的逐漸進展，交通通運機關對於經濟方面的組織事業及改革事業，也有密切合作。

這交通通運機關同時又是國際交通爭議的調解機關，對於這方面的工作，實在做了不少。除此之外，凡政治問題提出國聯，經行政院或大會將其專門部份送交審查者，牠亦幫同研究處理，如危急

時的國聯交通問題，對於波蘭及立陶宛邦交有關係的交通問題等是。

第三節 交通通運機關的成績

國際交通法典的纂修及其進展

交通通運機關，對於交通法典的纂修及其進展，貢獻

很大。一九二一年在巴爾斯龍及一九二三年在日內瓦所開的國際交通會議，根據國際法公認的原則，及盟約第二十三條戊項的規定，草製並通過了許多公約。這些公約，有的已發生效力，有的已爲多數國家所實行。

關於「通過自由」的公約，是一九二一年在巴爾斯龍會議議決的。內中除了相當保留條件以外（國防警察），關於鐵路及內河之運輸，規定通運的絕對的自由及條件的完全平等。

「關於國際利益的通航河流制度的公約」及其「附加議定書」也是巴爾斯龍會議所通過的。這個公約不僅規定在國際河流中通過運輸有完全的自由及平等，並且這原則亦適用於貨物進口及出口的運輸。附加議定書則擬將此種原則，推行於世界所有的河流。

海港的國際制度公約，是一九二三年在日內瓦會議通過的。該公約規定締約各國對於在其海港內各國船隻，自由利用港口及享受該港口所有的設備，一律施以平等待遇；又對於往來此港口之鐵路運費及關稅，亦一律平等待遇。

日內瓦鐵路國際制度公約，爲給國際貿易以利用鐵路的種種便利起見，特將下列的各項問題作詳細的規定：邊境鐵路線的聯接，國際運輸上應有的措置，車輛之互相借用，鐵路與客商的關係，各鐵路公司間的財政協定及差別待遇的禁止等。

日內瓦電流輸送通過公約，及有關數國的水電製造公約，是要解決將來經營電氣事業所引起的國際問題。第一個是電流製造國家輸送電流到一個消費國家，須經過第三國家領土所引起的問題；第二個是經營國際河流的水電所引起的問題。

商業汽車通過問題，現尙在交通通運機關研究之中，將來擬訂一公約，以解決此項問題。

上列的公約，除了各種具體的規定外，都有一條規定關於解釋及實行的爭議，由仲裁機關及國際法院處決之。在未付仲裁及法律解決之先，應至諮詢及專門委員會施行調解。這樣，公約中各項規定有伸縮自如的力量，不致陷於呆板。如果這些規定不適用時，尙可召集國際會議以修正公約，或應用國際法權機關對於交通爭議的判例，使其能與新的環境相適應。

行政手續的簡單化及交通法規的劃一

對於國際交通方面行政手續的複雜，及各國法規的紛歧，不特耽誤時日，生出額外的費用，並且還有對於各國人民貨物及商船，有差別待遇的危險。所以從國際交通自由及平等原則觀察，行政手續的簡單化及交通法規的劃一，實有必要。

國際護照制度及其連帶問題——在一九二〇年交通通運機關曾召集一個國際護照制度會議。當時通過了一個護照的模範，護照簽字的減費，延長其有效期間，及各國協商取消入口簽字的辦法等項。到了一九二六年又召集了一個會議。雖然沒有達到完全取消護照及簽字的目的，但在多數國家中間，却取消了簽字手續，並且收費亦減少了，有效期間亦延長了。

內河法則的劃一，對於商船向銀行借貸，是很有關係的。諮詢及專門委員會，擬於一九三〇年秋間召集會議，以通過其所擬的劃一內河法規公約，以解決登記、特殊利益、抵押及內河船隻的國籍問題。

統一內河船隻的容積測量方法——內河船隻應有容積證書，以為納稅及辨識之用。此種證書，由登記國家發給。因為沒有國際協定，船隻出境到別國，又須領一新證書，故極為不便。一九二五年十一月在巴黎所召集的國際會議，通過公約，創設一各國承認的唯一的容積證書。大多數歐洲國家都已批准了此項公約。

統一航海船隻的容積測量方法——這個問題與上條是一樣情形，現正由「委員會」請專家研究，製成國際劃一的法規。

劃一浮標及燈塔，與航海安全，至有關係。諮詢委員會曾請專家作成一劃一制度草案（浮標之

形式及顏色，燈塔火光之規則，而經全體通過。并擬將此種草案提交於一九三〇年秋間在里斯本（Lisbome）召集的各航海國會議。

劃一公路交通法規——諮詢委員會正在努力進行。現在歐洲大陸各國，已採用向右邊通行制度。大多數國家亦採用其公路標號的劃一制度。

遊歷汽車的抽稅問題——現在諮詢委員會正與國聯賦稅委員會合作，製成公約，凡遊歷汽車在外國一年內不停留九十日以上者，免徵其一切稅捐。此項公約草案，將來擬交各國會議討論。

日報及定期刊物的運輸——爲運送日報及定期刊物，「委員會」曾於一九二九年十一月召集一會議，通過利用最快的鐵路運輸方法。關於行政及報關手續，准適用貨物制度，由鐵路公司擔任。現在諮詢委員會正研究定期刊物的定義，俾將施行於日報之辦法，對於定期刊物亦得適用。凡足以阻礙日報流通之關稅及一切捐稅，現亦正議取消。會議曾研究過飛機運送日報，途中擲下的辦法。諮詢委員會現正向空運企業公司，努力進行用飛機運送日報之方法。

交通及通運機關對於經濟改組專業的貢獻

一九二二年在柴納（Geneva）所開的

經濟會議，於討論歐洲的交通的狀況後，曾決議請交通通運機關，隨時考查運輸進步的成績，並請專家研究便利國際合作之辦法，以恢復並發展各種交通方法。

在一九二三年諮詢及專家委員會曾派一專家孟斯將軍 (General Mance) 到中歐及東歐去就地調查鐵路情形。到一九二四年委員會又決定研究歐洲內河航運之情形。關於萊因河及多瑙河，因所關甚大，又派美國前運輸局長衣納斯 (Walker D. Hines) 前去作特別調查。

關於多瑙及萊因二河流域水道及鐵路競爭問題，諮詢委員會又組織了一個專家委員會以研究之，並對於鐵路運費政策，提出幾個原則。

在研究歐洲內河航運的時候，諮詢委員會受波蘭政府的委託，曾派一專家委員會，研究水道工程計畫及潞地去水的辦法。對於維斯都爾河 (Vistule) 的調節，波來西區域 (Rigion Polésienne) 潞地去水之詳細研究，實是交通通運機關幫助一國發展經濟工作的第一先例。

統計研究——交通通運機關為其經濟性質的事業得到必要的消息起見，特注意到交通統計的問題。牠設一統一交通統計特別委員會，草製劃一的交通統計專門名詞表，並且提議創造統計區 (Districts statistiques)，以測驗貿易的主流。這項提議不久即將提交各國政府審查。現在諮詢及專門委員會正在研究關於歐美貿易海舶的經濟用途。若此種嘗試，得有完滿結果，彼將提議與各有關係國家合作，編造一世界海運事業的用途及效率統計材料。最近又創設一供給消息機關，以搜集並傳播對於交通有關的國際經濟及法律問題。設立此項機關，目的不僅為便利交通組織的工作，亦因

各國行政及專門機關向國聯交通機關，探詢各項消息者，愈來愈多，故設此機關以應環境之要求。

審查政治問題的專門部分

「交通運機關」是國聯對於交通方面的主管機關。她除了執行盟約第二十三條戊項所賦予的任務外，還兼作國聯的政治事業，受大會及行政院之命，研究各項政治問題的專門部分。

莫末爾 (Memel) 地方的政治制度——諮詢及專門委員會會長任命專家數人，協同製成一九二四年五月八日的條約，解決莫末爾地方的政治制度，及這個城的港口制度。按照條約規定，這港的指導機關主持中之一人，應由諮詢委員會任命。該機關每年應做一報告書，送交諮詢及專門委員會。但齊自由城問題——諮詢及專門委員會亦任命專門委員數人，數次幫同解決但齊港口及鐵道制度所發生的困難問題（軍用品存置的地點、波蘭郵局、港口劃界、波蘭鐵路與但齊城行政機關的爭執等）。

生特哥特爾 (Szent Goltard) 車站發現機關槍問題，亦由諮詢委員會指定專家數人協同預備報告書給行政院。

實行洛桑條約第一〇七條問題——行政院任命一委員會監視希土境內鐵路運輸的通過自由，當場解決一切困難問題。

關於波立國交的交通問題——在一九二八年十二月行政院把波蘭及立陶宛間各項交通問題，交付諮詢及專門委員會討論。至一九二九年該委員會即任命一專家委員會，到有關係各國，對此問題作經濟及專門的研究。該委員會同時着手研究現行條約的法律影響。

發生戰爭危機時與國聯執行職務有關的交通問題及無線電台——自從一九二七年起，諮詢及專門委員會即擔任研究此項問題。關於鐵路運輸方面，委員會曾提出特別專車及與別種交通方式聯絡辦法。對於有線電報方面，則主張國聯收發的電報，對於各國國家電報有優先權利。委員會又將對於無線電研究結果，提出第十次大會議決通過。其辦法爲由國聯出資建築一能與世界各國直接通電的短波電台，與瑞士無線電公司所經營的長波電台聯合。到了危急時候，即由國聯祕書長通知瑞士政府由國聯接管。

關於空中運輸，該委員會又研究了改良國聯會址附近的航空場佈置的辦法，并與國際空航委員會合作，成立了一個完全計畫，內載在危急時，有關國聯執行職務的飛機，各國政府應予以種種的便利。這些飛機運送國聯的職員或信件或運送代表團到國聯來，均應具有易於辨識的特別記號。國聯職員爲執行其職務，隨時均有航行的自由。

解決國際間關於交通及通運的爭議

上面已經說過，各國對於會議所通過的公約，因

解釋及實行而發生的爭議，諮詢及專門委員會是個當然的調解機關。按照和平條約的規定及大會的決議，和平條約關係交通的條款，因解釋及實行而發生的爭議，亦由該委員會調解。各國政府遇有爭議時候，亦可自由向諮詢及專門委員會諮詢意見。

諮詢及專門委員會是最初組織好的永久調解委員會之一。他所採用的方法，務能給有關係各國以公平的保障。委員會委員雖受其政府任命，但不是其政府之代表，不接受其命令，而以專家資格行事。如爭議中的一造在委員會中，無其本國人民時，則可以任命一臨時委員。該委員會為審查一件爭議，有他慣用的調查方法；永久小組委員會，專門分委員會，遇有必要時，還可以任命調查委員會，就地調查。

委員會執行調解職務，以解決爭議，前後共為三次。

在一九二一年他被邀審查德國政府及沙爾政府間，關於伯納鐵路公約的爭議。他所提出的解決爭議計畫，兩國政府都接受并實行了。

到了一九二四年在歐得河(Oder)國際委員會有代表的各國政府，又邀請諮詢及專門委員會審查關於歐得河流域的土地範圍的爭議。但該委員會的意見，未被各有關係政府採取，以後該問題即提交國際法院解決。

在一九二四年諮詢及專門委員會審查出席多瑙河歐洲委員會之列強對於該委員會在加拉及樸拉衣拉二地之間的法權的爭議。但諮詢及專門委員會所發表的意見，未爲各造採納，後來諮詢國際法院，始於一九二九年三月成立一種協定。

在別種事件之下，雖然沒有嚴格應用解決爭議的手續，該委員會也執行了同樣的職務。在一九二四年多瑙國際委員會曾請牠對於和平條約，有關「鐵門」(Portes de Fer)借款的條款的解釋，發表意見。諮詢委員會根據其法制小組委員會的建議而發表的意見，被多瑙國際委員會完全採納。

特里亞農條約 (Traité de Trianon) 的第三〇四條及聖日耳曼條約第三二〇條會規定從前奧匈帝國的鐵路，戰後分配於數個國家，其因改組而發生的爭議，如各造不能同意時，則由行政院任命仲裁員以解決之。行政院根據多數鐵路公司的請求，特請諮詢及專門委員會發表意見。該委員會由其鐵路運輸小組委員會或其會長所任命的專家，曾在指定仲裁員之前，執行其調停的責任。直到現在爲止，所用的方法，解決了一切困難。只有一個鐵路公司的問題，沒有解決。爲這個最後的事件，行政院所指定的仲裁員，都是交通組織內的小組委員會的委員（法制小組委員會及鐵路運輸小組委員會）。

第四次交通及通運會議的籌備

第四次交通及通運會議應在一九三一年召集。直到

現在，除尚有他項問題，應載入其議事日程外，會議應討論諮詢及專門委員會根據第三次會議的提議所草擬之關於各國遇有性質普遍的重大事件，足以影響其交通時所應採的辦法。這個公約草案及建議案的目的，是在假如一國，遇有任何性質的重大事件，而致交通孔道阻礙時，別國可以用經過其領土的交通方法（以鐵路運輸為原則）來幫助恢復國際的貿易。

第十次大會（一九二九年）曾決定將歷書的改革問題，載入第四次交通會議議事日程中。這個問題自從一九二三年起，即經交通通運機關研究，因其對於經濟影響甚大，頗引起各界的注意，尤其是在美洲各國。

這個問題不特對於經濟生活有很大關係，並且對於各種宗教、各種習俗，都有關係。所以諮詢及專門委員會特組織一特別委員會，其委員除一部份為諮詢及專門委員會委員外，尚有許多學者及各種宗教機關所指定的代表。這個委員會會作一個普遍的調查，認為改良歷書問題，在國際審查之先，應由各國國內各界作一詳細的研究。爲了這個緣故，諮詢及專門委員會特提議在各國內組織國民委員會，以研究此事。現在美洲多數國家，已經成立了此項委員會，在歐洲亦有多數國家已經組織或正在組織此項委員會。

第四次交通會議，可以根據這些委員會的報告書，對於這個問題，作個總的討論。

第七章 衛生機關

衛生機關的起源

國際聯盟會的盟約，便是衛生機關的大憲章。其第二十三條已項會規

定『各會員國應勉力採用國際合作辦法，以豫防並撲滅各種疾病。』

當行政院開第二次常會時（一九二〇年二月）曾決議召集國際衛生專家會議，以成立該項組織的章程。同年四月這個會議開會時，便要應付一個很嚴重的問題：熱症及霍亂由俄國傳染到歐各國。該會議為救急起見，特建議設立一傳染病臨時委員會。次月行政院即採納此項建議，成立該委員會。

這個委員會在波蘭、俄國及巴爾的各國，調整其防疫機關的工作，并供給專門醫生、藥餌、衣服、食物等以幫助之；結果極佳。

其後波俄戰爭結果，從前被俄軍於退却時所驅逐到中部俄羅斯及西伯利亞去的難民，現在都回到波蘭及巴爾的各國了。這些難民的醫藥衛生的供給，對於東歐國家實是一個很重的負擔。

國際聯盟會應波蘭政府的請求，特於一九二二年三月在瓦爾蕭維 (Warsaw) 召集了一個國際衛生會，參加者有歐洲二十七國。此會議在俄波衛生當局中，建立一密切關係；并創設了防疫課程，

以教授防疫人員，且締訂一東歐各國的衛生公約。

防疫臨時委員會，對於希臘難民防疫衛生的事業，亦有很大的貢獻。

在這時，國際聯盟會又創設了一個臨時衛生委員會，與國際公共衛生局常務委員會 (Comité permanent de l'Office international de l'hygiène publique) 的代表，共同草擬衛生機關章程，經第四次大會（一九二三年九月）通過。

衛生機關的內容

衛生機關是由一衛生委員會（內有會員二十人左右每年開會二次，一諮詢會（國際公共衛生局常務委員會組織的）及祕書廳的衛生部 (Section d'hygiène) 共同組織成的。

衛生委員會的委員，是一些專門學者，或各國的公共衛生機關的領袖。他們之被任為委員，完全由於其個人的學識、經驗，并不代表其政府。委員中各國國籍均有：歐洲、南美洲及遠東各國人均有充任委員的；即非國聯會員國（美國聯邦衛生局長亦係委員之一）亦有其國人為委員者。足見衛生機關，并不含有政治性質。

委員會的主要任務，為預備衛生部的工作計畫。對於大會及行政院交付審查之專門問題，彼應發表意見。為研究各項問題起見，委員會可以設立專家委員會或召集專家會議。

衛生部是由各國的衛生家、傳染病家及統計家約十五人左右組成，以執行委員會指定的工作。衛生部搜集各種委員會所需要的文件，預備各項會議，及修業旅行；并且他用書札、出版品及翻譯工作，來作研究衛生問題專家的聯絡機關。他為執行他的複雜任務起見，乃設兩個補助機關。第一是專家委員會；有些擔任材料及書目的研究，有些擔任調整各研究院的實驗室工作，有些擔任傳染病及社會醫藥的調查。還有一些委員會由各國政府代表所組織，以研究有關衛生機關的問題，並審查合作的辦法。

有時衛生機關，還召集國際會議，對各種專門問題作深刻的研究。

為研究科學問題所常用的方法之一，便是召集專家會議，決定一工作綱領，分給各有名的學院去研究。

還有一些調查委員會，專往各國調查議決的衛生辦法的實施狀況。在中央非洲還設有一實驗場，專供調查員之用。

衛生機關的方法雖然很多，但其工作綱領，却不出下列兩個原則：

(一) 僅做實際的工作，而不作一切理論的研究。

(二) 在衛生問題當中，他僅擔任處理其真有國際性質者；或關於研究問題的性質上的，或關

於研究問題的範圍上的，或為預妨害毒的方法等，均非一國之力所能做者，衛生機關始出而擔任之。但如有一政府向其諮詢意見，或請求幫忙時，衛生機關自應軼出上列原則範圍之外，允許其請求。

第一節 傳染病消息傳播處

欲使衛生方面的工作有效，必須對於應加撲滅的疾病輕重情形，知悉清楚。

這個道理，當傳染病委員會在波、俄工作時，即已完全證明。當時預防辦法有效的主要條件，便是對於兩國境內傳染病進展的情形，能够不斷地得到很快的消息。

日內瓦傳染病消息傳播局——這個局成立最早。自從一九二一年即出版東歐衛生狀況之報告書多種。至一九二二年這個報告書變為定期性質，由東歐擴充及於中歐。

到一九二三年七月出版第一號疫病消息月報 (Bulletin mensuel de Renseignements épidémiologiques)，并於是年年底出版疾病年報 (Rapport épidémiologique annuel)。

該局最初的目的，不過欲把各國衛生狀況，隨時報告各國行政機關，俾遇必要時，採取預防辦法。其後發覺這些報告，如集中分類起來，對於各種疾病的季候、地理的分配及氣候的影響等研究，大有裨益。

該局編輯年報及月報時，發現一種困難，即有些國家的統計機關，組織頗好；有些國家的人口及衛生統計，則缺乏堅固的基礎。故各國所送來的消息，多不易比較研究。爲使明白其內容，必須在各報告後面說明各國所用的登記方法。這種工作是以後衛生機關統一各國統計方法工作的張本。

新加坡東方傳染病探詢局——日內瓦傳播局的成績很好，所以在一九二二年衛生委員會的日本委員要求衛生機關在遠東各國，着手研究傳染病的情形，并審查是否可能使此遼闊地方亦得到同在日內瓦所設立的一樣機關的利益。

在一九二二年及一九二三年傳染病委員會派遣委員一人，前往指導研究。該委員主張在新加坡設立一傳染病探詢局。因爲新加坡是四通八達的口岸，中國、日本與近東非洲及歐洲的海上貿易，都要從此經過停留。

在一九二五年二月新加坡召集了一個會議，遠東各國的衛生行政機關都派有代表出席。會議贊成設立此局。故該局不久即開幕進行。

百斯篤 (Port) 及霍亂症在歐洲是很少發現的，就是在俄國也是受了戰爭及革命的擾亂，才發生的。但在遠東幾國，如印度、中國，則這些疾病是時常發生的。所以這些國家是這些傳染病的根源，對於其鄰國是很危險的。在爪哇地方，最近亦有百斯篤，日本霍亂症的劇烈，大家想都記得；所以遠東

各國對於海口檢疫制度，都是特別注意。

這些國家立即與新設立的局合作，津貼其經費，并很快地供給各種疫病的消息。

各國政府得到東方局報告某港發現疫病消息後，即可採取必要辦法，對於由該港來船，施以防疫檢查。但對於由無疫口岸來船，則可免其檢查。如此，一方面可得更大的安全，他方面又可對於海上貿易，免除無謂的束縛。

爲工作有效起見，該局的活動範圍，應愈闊愈好：東至巴拿馬，北至海參威，西至蘇夷士。當創立時，該局即與三十五個港口每星期通電一次；現在與之通訊者，已達一百五十個之多。除了中國幾個口岸，因政治關係，未能常常通訊外，其餘東方稍微重要的港口，均與該局發生聯絡的關係。

這些口岸，每星期（遇必要時或更多次）電告該局患傳染病者之人數及其死亡數。衛生行政機關同時告知海口檢疫辦法之設立或撤除，及有疫船隻所走之航線。如有緊急情形，該局應即用電通知有疫地方之鄰近港口，俾其能在相當時期，採取檢疫辦法。由太平洋各處所收到的消息，集成一小冊，由該局於每星期五日用特別電碼通知日內瓦探詢局及東方各衛生行政機關。爲減少電報費用並爲廣播消息起見，已與電局締結了特別協定，用無線電將該局之週報，用明密電碼散布。安南、荷領印度、英領印度、馬打加斯加（Madagascar）、中國、日本及德國政府均允借用其無線電台，爲該局傳

播消息。到了一九三〇年初，該局可以用爪哇的馬拉巴 (Malabar) 電台，在六百公尺電波上每日發出消息，使海上船隻亦能收到。總而言之，現在有十個電台爲之，每星期傳播傳染病消息一次，內有一個每日傳播一次。

自從一九二六年的國際衛生公約發生效力後，該局遂正式成爲其活動區域內各國衛生行政機關，及與巴黎國際公共衛生局的中間聯絡者。

向各港的衛生行政機關通知有疫船隻來到，固然是很重要的，但是知悉消毒及防疫的方法，也是必需的。所以東方局特別搜集各港衛生設備的消息而傳播之。并且衛生機關也特爲地中海、波羅的海及遠東各港的醫生設備巡遊船隻，以參觀研究各口岸的衛生設備，并爲日後各衛生行政機關合作的預備。

東方局又是在他的活動範圍內的各國衛生行政機關的聯絡者。這些機關每年均派代表出席於該局的諮詢會議，俾各國代表均有共同研究及交換意見的機關。這個會議前後在新加坡、新德里 (New Delhi) 及邦道安 (Bandoung Java) 開過會議三次。

東方局又從事調整各項研究工作，如預防霍亂及痢疾口部注射的功效，撲滅霍亂、痢疾病菌、乾痘苗及百斯篤等研究，成績極佳。

東方局最初設立的用意，本是爲交換傳染病消息的，其後逐漸變爲各國衛生機關的聯絡者及調整科學研究的中心機關。

衰病及死亡統計——日內瓦傳染病機關搜集了各國的衰病及死亡的統計，加以研究後，便感覺得爲便利比較起見，實有統一統計方法的必要。所以衛生委員會在一九二四年，便組織了許多專家委員會。

這些專家委員會對於初生卽死的嬰孩 (MORTALITY) 的定義，死亡的原因，死亡原因的登記，及死亡原因國際通用之專門名詞的修正，各國人口統計所用方法的研究，及爲社會保險而訂定的衰病專門名詞表等工作，均極有貢獻。

第二節 衛生機關的教育事業

衛生是個教育事業。這個原則不僅實施於一般民衆，并且也適用於公共機關的人員。衛生委員會最初卽痛感得有努力於衛生專門家的養成事業之必要。所以在其成立之初，卽在種種方面，着手進行此項工作。

委員會爲此特出版一部叢書，題爲歐洲各國衛生機關的組織及其運用，并於每年年終出版國際衛生年鑑，登載死亡表及一切新的衛生辦法與撲滅各種疾病所得到的成績，以便比較研究。

衛生是個實際的科學，僅僅在書本上或在實驗室中研究是不够的，必須旅行參觀，才能有所借鏡，融會各國之長而捨棄其短。

國聯委員會得到洛克費勒基金委員會國際衛生部一部份的津貼，作為組織團體旅行之用。遂從一九二二年起派遣公共衛生官吏及肺結核、兒童衛生、學校衛生、港口衛生及人口統計等專家，到各國旅行參觀。到了一九三〇年已有三百人作過此項遊歷。所參觀的地方有歐洲各國、南美洲、北美合衆國、加拿大、西非洲、印度及日本。

除了這些團體旅行之外，還有在巴黎及倫敦設立兩國國際高等衛生講壇。講演的人是從各國來的。聽講的人有二十餘國的醫生，對於智識的交流，得益不少。

關於教育方面，衛生機關不僅做了這些直接的工作，並且還努力於調整的工作。

牠在一九二五年設立了衛生教育委員會，以聯絡各國衛生醫學的教育機關。在這個委員會內，各國醫學院的校長可以互相會晤，交換意見及經驗，並明瞭各國衛生行政機關與其大學校間的關係。

這個委員會曾在一九二七年九月末的時候，開第一次會議，參加者甚衆，解決了許多專門問題。為造就高等專門人才起見，衛生機關還應了熱疾委員會的請求，在歐洲四大學區內各設立了

一個熱病學講壇。

第三節 衛生機關在預防醫學範圍內的專門工作

上面說過衛生委員會是衛生行政官吏及衛生專家所組織的。因為他的工作計畫非常複雜，又各種問題的專門性質，使牠不得不應用科學方法，將其工作分配於各委員，並且遇有必要時，乞助於專門家。所以他便組織了許多委員會。這些委員會在預防的醫學範圍內，做了許多工作。如對於熱病、睡眠病、結核病、癌症、痘症及其注射，癩病、瘋狂、兒童死亡率及兒童之保護、盲目者的保護、沙眼症、血清及某幾種藥品的標準化等，均有很好的成績表現出來。這些委員會工作的方法，是搜集各種統計，或作實地調查，或召集國際會議，或與各國行政機關或各地學院合作，以研究這些疾病的原因及其治療的方法。

社會保險事業與衛生機關的合作——自從各國逐漸採用社會保險制度，疾病遂變成社會及財務上的重大負擔。在可能範圍內，預防疾病對於社會，實有很大利益。

各國政府雖有衛生機關，但這些機關的預算，多是不充足的，所以便想到使各種疾病保險機關，也來參加這個工作。

為研究這個合作的方式起見，在一九二七年便設立了一個混合委員會，由國際勞工局所任命

的保險事業的代表及衛生機關所指定的醫生共同組織之。在其下還組織了各種小委員會，分配下列工作：人民衛生教育、產婦之保護、兒童之保護、結核病及花柳病的撲滅。還有一個社會醫學小委員會，派往德國及奧國遊歷考察，研究合作方式的實施。

這些研究，非常複雜；因為所關利害甚大，而且各國制度不同。但所得的結果，却是很好。這些研究將來可以把衛生事業，推展到所有採用社會保險制度的國家，并合理化之，且可免除衛生學與醫學有損的分離。

與國聯別種機關的合作事業——國際勞工局與衛生機關的合作事業，除了社會保險問題外，還有對於製皮工人所得的瘤症（*Putule maligne on charbon*），也作過共同的研究。

在國聯內部，衛生機關又同兒童及青年保護委員會、交通運機關（衛生公約）、經濟機關（獸醫事件）、保加利亞難民安置局（撲滅難民的熱病及花柳症辦法）等各機關合作。并且衛生委員會及其專家常對世界合法的醫藥需要及某種新藥品是否應列入國際麻醉品公約制度下的專門意見，供給鴉片委員會。

衛生機關及各國衛生行政機關的合作——各國衛生行政機關可以得到衛生機關的傳染病機關及各種專門委員會的益處，他們也可以請衛生機關指派專家，去幫助辦理某種工作。這種請求，

已經見過多次，有時是諮詢救治某種傳染病的意見，有時是請幫忙改組一國的衛生行政機關。最近希臘、玻利維（Bolivia）及中國對於衛生委員會的磋商進行，便是些例子。

一九二八年十二月行政院通過了衛生機關與希臘合作改組其衛生機關後，衛生委員會即派專家前往該地，搜集材料並進行初度調查。預備工作完畢後，委員會又派一代表團與前去的專家，商得希臘政府同意，成立一改組計畫。這計畫內載設立一公共健康機關及一衛生學校。這些機關不久即可在某幾縣開辦。俟造就的專門人材逐漸增加時，則實行新制度的縣數，亦隨之增加。在幾年之後，即可推行全國。爲使初步工作容易實行起見，希臘的醫生多人，受衛生機關的資助，赴外國研究。這個計畫，現在實行情形頗佳。

在一九二九年八月玻利維共和國總統請衛生機關幫忙，改組其衛生機關。當派二專家前往，現在改組計畫正在進行中。

在一九二九年九月中國政府請國聯祕書長派衛生機關中一個專家委員會，前往研究各港的衛生機關及海口檢疫制度。衛生部長及專家一人應請前往，與中國政府成立一合作計畫，以改組海口檢疫制度，創設醫學及衛生的中心機關，而逐漸改良中國的衛生制度。

由以上所述觀之，衛生機關很切實地執行了國聯盟約所提出的各民族合作的原則，牠能够努

年以來，衛生機關所得的效果，對於將來是個很好的徵兆。力滿足世界各國預防疾病的迫切需要。所以牠的活動力推展到世界各地：遠東、美洲、非洲及歐洲。



第八章 社會及人道事業

世界戰爭終了後，歐洲各國創鉅痛深，故和平會議特設經濟救濟最高會議，繼又設最高經濟會議，後者又成立一救濟借貸委員會，以從再救濟事業的進行。得着他們居間及靠着私人團體的努力（如紅十字國際委員會 *Comité international de la Croix-Rouge*）和個人的熱心的提倡，各國政府卒能將其所得的糧食及貨物，（其價值當以百萬計算，）運到東歐及中歐受戰禍最深的國家去散發。但是這種救濟，規模雖大，舉辦雖速，仍不足以滿足當時的需要，不過藉以減輕一時的痛苦而已。

國際聯盟會便是在這種空氣中產生的。聯盟會的設立是為實現國際合作及國際連帶之關係。他第一步的工作自然是要解決這些最急迫的問題：幫助救濟戰爭俘虜及難民，撲滅俄國瘟疫；以後他才能實行尋常的社會事業：撲滅鴉片及麻醉藥品的弊害，禁止販賣婦女，保護兒童。

這些事業逐漸進展時，國聯亦逐漸創設永久的或臨時的相當機關，以辦理之，并決定其內部各機關或與國際勞工局等機關，或與各國政府，或與各種公私團體或國際機關的合作辦法。

這些事業的起源，是很深遠的。大戰以前各國政府都感覺其需要；但從有國聯後，才能大規模地進行，始有一種新精神及比較更有效的方法。

第一節 救急及賑濟事業

國際聯盟會成立（一九二〇年正月）不到一月，行政院即要着手辦理撲滅熱病事宜。這種熱病起於俄境，後來傳染到東歐，勢甚猖獗。行政院除請紅十字會救濟外，并組織傳染病委員會屬於衛生機關之下（參觀第七章）。在一九二〇年二月，行政院又從事解放流落在俄國及西伯利亞一帶的戰爭俘虜，並決定賑救幾百萬難民。茲分述如下：

中歐的教育事業

行政院在一九二〇年二月開會時，即與紅十字會國際總會（*Ligue internationale des sociétés de la Croix-Rouge*）的會長共同研究中歐飢民所受疾病之害。幾經磋商接洽之結果，於一九二一年六月行政院得紅十字會國際委員會及紅十字會國際總會的同意，組織一混合委員會（*conseil mixte*），以統一各會員國的賑濟力量，而避免其分散與重複。行政院并請各國政府幫助該委員會及（1）免除紅十字會寄給被賑各地一切貨物的運費和關稅；（2）給牠種種便利，俾能在該地市場內用最低廉價格購買糧食及最需要的物品；（3）給混合委員會派出人員以運輸之便利；（4）供給公共房屋與混合委員會，俾作兒童及病人宿舍。

中歐有些地方因缺乏牛奶、糖及油類，兒童頗受飢饉之苦。一九二〇年十二月國聯大會會請行政院設法救濟。行政院因「救濟兒童基金委員會」（*Save the children Fund*）及其他團體已從

事救濟，成效甚著，無需國聯參加；惟議決請各國政府幫助各該團體而已。

俄國飢饉

當一九二一年及一九二二年俄國大飢時候，國聯曾通過南生博士(D. Nanscov)所提出的決議案，聲稱救濟俄飢實爲目前急迫要圖，并請各私人團體出來擔任，各國政府從旁幫忙。後來在不魯賽爾召集的會議，亦通過各種辦法。南生博士又在一九二二年二月間向行政院提議組織一委員會，調查飢饉的經濟影響。這項提議被送交有蘇俄代表參加的賽納(Tanes)國際會議討論。

價值數十萬金鎊的軍用糧食，紛紛運往俄國，并有許多政府直接向救濟俄災的私人團體捐助。

亞爾巴尼的飢饉

在一九二三年亞爾巴尼政府因該國受戰爭的蹂躪，及二年歉收的影響，北部及東北部山原居民約有二十萬人均有飢饉之憂，特乞援於國聯。行政院當撥給五萬萬瑞幣爲急賑之用，并請各委員國捐助。又經紅十字會混合委員會的推荐，行政院特任命彼得教授(Prof. Petard)往亞爾巴尼經理捐得賑款之用途。

遣送戰爭俘虜回國

戰爭終了之後，德國、前奧匈帝國的繼承國家及俄國均無遣送戰爭俘虜回國的能力。

一九二〇年初，在歐亞二洲尚有五十萬俘虜，等待遣送回國。內中大部分是奧人、匈人或德人，流

落在俄國及西伯利亞地方，受污穢、疾病（熱病）、飢饉及政治經濟時局的痛苦。雖有許多私人慈善團體出來救濟，但事業太大，不克勝任；并且這些俘虜情形日壞一日，內有一半到了冬令將不免死亡。在這種情形之下，南生博士受行政院之命進行遣送俘虜回國事業。以當時交通的困難，各有關係政府之互相猜忌及畏懼，暨基金的短少，若無南生博士的大勇精神，鮮有不灰心退却者。

南生博士被任為高等委員一月之後，運送即便開始，到九月十五日已經運出俄境十萬人，到一九二一年六月已達三十五萬人之譜。人道事業已完畢其四分之三了。到了一九二二年三月，只有幾千人散在各地，不易尋覓，沒有遣送，并且有些還不願回國。遣送回國的機關為他們維持到七月一號，始行撤消。幾百個沒有利用這機會的人，自可用尋常的方法回國。

靠着國聯高等委員的努力及紅十字會及其他慈善團體的協助，一共有四十二萬七千三百八十六人，屬於二十七個國籍，得返其故鄉。

這些慈善事業，英、法、荷蘭、瑞士、挪威、瑞典及丹麥諸國政府均有資助。所有在俄境及亞洲的俘虜，均由下列三道運送：波羅的海、黑海及海參威。

難民問題

俄國難民——革命、內戰及外兵干涉，從俄國提出二百萬人民，男女老幼各階級均有，分散於歐亞各地，大多數是一無所有，全靠救濟為生的；并且因其居留各國，經濟困難，失業衆

多，難民雖有能力，亦無從得工，且又無國籍、無護照，不能赴別國謀生，故情形非常悽慘。當時從事救濟的，有許多私人團體，如各國紅十字會、國際救濟兒童基金委員會等是。

到了一九二一年六月行政院決議任命高等委員，以調整各國政府及私人團體的力量，并於是年八月召集了國際會議。出席者有各政府及各重要團體代表。該會議議決與國際勞工局合作，以調查難民人口及其職業，發給難民護照或證明書，并給與旅行便利；又向各國政府諮請供給高等委員以關於在各該國內僱用難民之可能的消息；如難民願返俄國亦應給與種種便利。

到了是年九月南生博士接受了高等委員的任命，着手進行大會的決議案。得了國際勞工局之助，人口調查也着手做了，并且在雅典、裴爾格拉得（Belgrade）、南斯拉夫首都、皮大裴斯得（Budapest）、匈都、皮加來斯得（Bucarest）、羅馬尼亞首都、君士坦丁堡、哀爾聲化（Helsingfors）、芬蘭首都、倫敦、巴黎、里加（Riga）、蘇非亞、維也納、瓦爾沙維等處，設立難民局，且在各地組織職業介紹所。除了俄國難民之外，還有別國的難民。

在一九二二年夏及次年土耳其軍隊在小亞細亞大獲勝仗，驅逐外國人出境。於是一百五十萬希臘人、三十萬亞爾末安人（Armenians）、三萬亞細連人（Assyrians）及亞細連加爾登種人（Assyro-Chaldeans），和被安哥拉（Angara）政府驅逐出境的土耳其人，都紛紛跑往歐洲、土耳其、希臘或西里

(Syrie)去。這些窮苦無告、一無所有的難民，對於希臘及君士但丁堡確是一個很重的負擔。國聯第四次大會應希臘政府迫切的呼籲，特通過急賑幣十萬金法郎，並命南生博士兼理此事。帳篷及施粥廠組織好了，糧食及藥品也緊急寄去了，許多船隻也被派遣至君士但丁堡，援送難民回希臘。在幾個星期內，靠國聯及私人慈善團體的力量，已把難民從飢饉及瘟疫中救出來。急賑工作已畢，便應從事於永久的安置了。

管理救濟、安置事業的高等委員，在前三年是對國聯負責而得到國際勞工局援助的；從一九二四至一九二八年這個問題變為勞工僱用及移民問題，所以這個機關又改變為屬於國際勞工組織之下。惟關於護照問題、法律保護及財政問題，仍由國聯及高等委員幫同解決。到一九二八年這種事業又復歸國聯及高等委員辦理，而另組一諮詢委員會以幫助之。

這項事業的財源，當初僅限於各國政府及慈善團體的捐助；其後組成一份流通基金，借給願意移遷覓工的難民。如該難民生活能够自立，則應分期償還。

到了一九二九年末，五十個國家採用了難民的國籍證書的模範格式，名曰南生護照，發給俄國及亞爾末安難民。

在可能的範圍內，還設了許多職業學校，教給難民技能，使能作工自立，並教育其子弟；又設立許

多模範農場，實地教授農業。

救濟希臘難民，是國聯協助希臘政府做的。當時這個問題極為嚴重。希臘本來只有五百萬人口，忽然間來了一百五十萬難民，窮苦襤褸，疾病污穢，叫他怎麼能够支持呢？國聯難民機關特以最大的努力，來供給交通的器具、食物及一切救急品，并安置難民於帳篷內。國聯衛生機關所做的注射運動，免除了傳染病；財政機關成立了難民安置計畫，其詳細情形已在上而說過了。

所得的結果是怎樣呢？據奧蘭（Howland）說，難民安置，結果甚好：實現了希臘國民的統一，恢復並增加了繁盛的局面。國家的農工出產增多了，在首都及外省各城，新的工業添加了，商業也逐漸發展了，并且國民道德也提高了。從前馬其頓地方常是內戰的策源地，現在因為難民的移入，大家都感覺安全及和平了。

亞爾末安的難民問題

這問題比較困難，因為該國政府時時變遷，後來成爲蘇維埃共和國，屬於蘇俄。南生博士雖曾往該國交涉，並成立一計畫，但卒因款項不够，無法實現。第十次大會（一九二九年）決議將此計畫擱置，但請高等委員繼續與辦理遣送亞爾末安人回國的各團體聯絡，俾有機會時可以重行此項安置計畫。

在另一方面國聯應法國政府的要求並與其合作，對於逃往西里的九萬亞爾末安人頗能給以

很大的幫助。高等委員得亞爾末安混合委員會的幫助，成立了一些安置計畫，並組成了特別流通基金——法國及里彭 (Liban) 均各捐助二萬五千鎊——有四萬難民尚在亞來 (Alep) 小亞歷山大 (Alexandrette) 及裴魯 (Beirut) 帳篷中生活，情形極為危殆。到了一九二九年內有一萬二千人已安置於農村或城市中，並且已經預備好在四年之內完全實行其所擬計畫，以安置其餘二萬八千難民於農村或城市內。

靠着國聯和高等委員的努力，及國際勞工局、各國政府和私人團體之幫助，亞細連、亞細連加爾登及土耳其難民均逐漸得在近東一帶安置，或移往他國，以覓其親戚朋友，自營生活。

所有的難民，移殖遍及全世界。到了一九二九年末在二百萬難民中，只有十八萬還沒有工作做。內中有一半雖體力可以作工，但須受職業教育。還有七萬人都是老人或兒童，是不能做工的。

難民安置的事業，差不多全部完成了。

流落異鄉的婦孺

根據丹麥代表福爾亞美女士 (Forchammer) 的提議，第一次大會決

議諮請行政院組織一調查委員會，研究在大戰時被土軍驅逐到亞爾末安及小亞細亞一帶去的婦孺情形。調查範圍自然限於此區域內，因為大多數婦孺都流落於此，並且照賽佛爾條約 (Traité de Sevres) 的規定，土耳其政府應負責幫助找尋並解放這些婦孺。

行政院先組織了一個調查委員會負責進行。到了一九二一年九月開第二次大會時，已解放了九萬婦孺。其後又組織一混合事務所，以辦理此事，并建立中立宿舍（Maison neutre）及國聯宿舍（Foyer de la S. D. N.），以收容被解放的婦孺。

以後大會又決議擴張此種事業到委任統治地域去，又解放了許多婦孺。到了一九二七年，這項工作差不多均已完畢。

國際救濟協會

國際救濟協會（Union internationale de secours）的設立，乃在調整各國政府及各慈善團體的力量，使能迅速有效地救濟突然而起的天災人禍。經各方的提議，國聯於一九二七年召集了一個國際會議，參加者有四十一國，紅十字國際總會及紅十字國際委員會均派有代表列席。當經通過一公約，規定設立該會的宗旨如下：

（一）因非人力所能抗拒的災禍而其情形特別嚴重，已非受災民族的能力及財源所能救濟者，該會應供給該被難人民以第一批救濟費，并廣為募捐以賑濟之。

（二）在一切災禍中，該會應調整一切救濟機關的力量，并鼓勵預防方法的研究，促進各民族實行國際互助。

該協會的財源由會員國出資，作為基金。各會員國出資的多寡，視其對於國聯應納公費之單位

而定。此外公私團體的捐助及私人的遺贈，亦為該會財源之一。

這個公約須先有十二個以上國家的批准，及已收基金數目達四十二萬萬瑞幣以上，始發生效力。現在雖有十四個國家批准，但基金收入尙未達此數。

奴隸制度

在第三次大會時，新西蘭代表曾提議奴隸制度又有在非洲復活的情形，應請國聯注意研究。大會當即議決將此問題列入下屆議事日程中討論。這時亞比西尼要求加入國聯，經第四次大會通過，但附有條件，即該國須負責實行軍火貿易公約及各種關於奴隸制度的公約和改革家庭農奴制度。

大會第六委員會組織一奴隸制度小組委員會，研究這問題的各方面。研究結果，知此問題與軍火貿易、酒精貿易及強迫工作諸問題，均有密切的關係。

大會又決議請行政院另組一負責機關，來調查研究此項問題。到了一九二四年行政院組織了一個奴隸制度臨時委員會來辦理此事。這個臨時委員會在第六次大會提出一個報告書，英國代表賽西爾爵士亦提出一公約草案。大會即根據此二個文件，擬成一取消奴隸制度的公約，送交各國政府審查。

第七次大會將這公約完全通過，專待各國政府簽字。這公約對於奴隸制度採用最寬的解釋，凡

農奴、強制勞動、債務的役使、童奴及僞託承繼或賠嫁名義取得年輕女子等，均包含在奴隸制度之內；對於奴隸販賣亦採最寬的解釋。締約各造擔任完全阻止並取消各種的奴隸制度，次第進行，愈快愈好。

公約并規定各締約國擔任避免一切由強迫勞動而來的與奴隸制度的同樣情形。但爲公益起見，在相當的條件之下，則可不在禁止之列。

各締約國擔任製定法律或章程，俾公約發生完全效力，并將該項法律及章程通知國聯祕書長。因解釋公約而起的爭議，得提出永久法院解決或付之仲裁。簽約國家可以附帶聲明，該約對於該國某處，全部或一部不適用。

自從公約通過後，國聯即集中精神催各國批准，并搜集實行的消息及各該地域之情形。

至第十次大會時，批准該公約之國家僅有三十個，內有美國。所得消息，亦屬不多。大會因此通過一議決案，喚起各國注意，并囑祕書長向各國搜集關於奴隸制度現狀的消息。

里白利亞 (Liberia) 共和國政府，因一部份報紙攻擊該國已恢復奴隸制度，爲證明奴隸制度及強迫勞動并不存在於該國境內起見，特組織一國際調查委員會，由委員二人組成，計由該政府指派一人，美國政府指派一人，其他一人則由行政院根據該政府之請求，於一九三〇年初任命之。

第二節 婦女販賣淫褻出版物及兒童保護

問題之起源

盟約第二十三條丙項會規定關於販賣婦孺，販賣鴉片及毒害藥品等各種協約之實行，聯盟會會員概以監督之權委託聯盟會。

在人道範圍內，國聯所做的工作，成績最著者，厥為努力禁止婦女的被賣為娼。這種事業雖然早已存在，不是國聯開始的，但因為這種問題的解決，需要各國政府及各種私人團體的合作至切，所以國聯接着做去，甚有效果。

在一八九九年已經有一個私人團體會議，討論禁止這種不人道貿易的辦法，并在倫敦組織一國際事務所，以督促各國政府進行。經該所的呼籲，法國政府於一九〇四年及一九一〇年召集兩個外交會議，成立一協定、一公約。

一九〇四年通過的協定，內載各簽字國家約定在其領土內成立一種機關，擔任一切關於販賣人口消息的集中，實行監視販賣人口情形之各口岸並設法救濟被害之婦女。一九一〇年的公約則規定各締約國須懲罰人口販賣者，雖其犯罪行為發生在別國內，亦應執法以繩。但在大戰以前，國際合作事業進展極緩。一九〇四年的協定，僅得十六國加入；公約則僅有九國簽字。

國聯的工作

國聯成立後，即注意此項問題。一九二〇年行政院在祕書廳內特設一部，研

究關於婦孺販賣的問題。

行政院又應第一次大會之諮請，於一九二一年復召集一會議，參加者有三十四國。會議的決議案載在終結報告書內。該報告書建議將女子自願年齡 (Age de Consentement) 定為二十一歲 (一九一〇年公約定為二十歲)，即達此年齡以上的女子可以自願被販為娼。販賣未達此年齡之女子，無論如何均為有罪。已達自願年齡，則非有欺騙及恐嚇情形不為罪。一切誘惑的嘗試及鴿媒的職業，均應處罪。各國政府每年應將實行各項公約的情形，報告國聯祕書長。

第二次大會根據英國代表的提議，將終結報告書改為公約。這個一九二一年的公約，到了一九二九年有三十四國批准。

兒童及青年諮詢委員會 (Commission Consultative de l'enfant et de la jeunesse) 由行政院組成，內分二個小委員會，一為婦孺販賣小委員會，一為兒童保護小委員會 (Comité de la traite des femmes et des enfants et Comité de la protection de l'enfance)。除政府代表外，尚有各國國際團體亦派代表以顧問或襄辦名義參加。

在這方面，國聯的工作，可以分作二段敘述：禁止販賣婦女之工作 (淫褻出版品問題亦附屬在內) 及兒童的保護。

婦女販賣

國聯在這方面的工作，便是努力得到最大多數國家批准一九二一年的公約及其有效的實行。爲達到此目的起見，婦女販賣委員會研究各政府及各公私團體的報告，并將該會的建議送交各國政府，請其實行。

販賣婦女的調查——這個調查是委員會美國代表提議的。其經費則由美國社會衛生局贈與七萬五千美金；其目的爲調查歐洲地中海沿岸及美洲一帶販賣婦女性質及其推展情形。

這個調查的結果，發現了販賣婦女的規模宏大，被販賣婦女之來源及其分類，從中取利之人及其所用的方法。

第十次（一九二九年）大會又議決將調查範圍推廣到遠東一帶。到了一九三〇年一切準備均已就緒，并任命一小規模的委員會。美國社會衛生局資助經費十二萬五千美金。

委員會在一九三〇年開會時還研究了女警察之任務及該委員會與刑事警察國際委員會合作問題。

妓館問題及遣送外國妓女回國——在第三次大會波蘭代表曾提議對於實行公娼制度的國家禁止其妓館僱用外國妓女，并將外國妓女強制遣送回國。這個問題現尚在委員會研究中。

關於取消公娼館問題，國聯亦搜集得許多材料，證明其於公共衛生無害，而足以減少國際販賣

婦女的危險。

還有一問題亦在委員會研究中，即如何幫助初被釋放的女囚，免其過不道德的生活是。

在一九三〇年四月，委員會尙研究修改一九二一年的公約問題，有人提議將「自願年齡」一條取消，即無論何種年齡，凡販賣婦女爲娼，均屬有罪。但此與取消公娼制度有關，困難尙多，因之擱置未決。

淫褻出版品之貿易

這個問題與販賣婦女有密切關係。一九〇八年即有私人團體的會議，到一九一〇年又有各國代表會議，成立兩案：

(一) 一行政協定——簽字各造擔任設立一中央機關，以撲滅此種道德的蝨賊，并互相交換消息。共有十七個國家加入。

(二) 一國際公約——但到了一九二二年還是一個草案。

歐戰以後，這個問題逐漸嚴重。國聯於一九二三年九月在日內瓦召集一會議，成立一公約。截至一九二九年止，批准者有三十五國。該約規定所有淫褻出版品的製造或堆存以備秘密貿易，或陳列於外，或輸入輸出及廣告宣傳，均應受法律懲辦。

在一九二三年會議的終結報告書內，有一個很重要的問題，各代表的意見不能一致：即對於限

制生育的宣傳，有些代表主張另設一條以懲辦之；有些代表則謂這種宣傳如有淫褻性質，自可按照公約以懲辦之，但其宣傳本身并不褻污。報告書希望對此問題能够成立國際協定。

兒童之保護

國際聯合保護兒童的意思，很早就有的。在一九一三年比國政府召集了一個會議，通過設立一國際事務所及其章程。但因大戰爆發，未能進行。到了一九二一年七月比政府又在不魯賽爾召集了一個國際會議，參加者有三十三國及許多私人團體。通過設立國際協會，但加入者只有十國。

到了一九二三年開第四次大會時，國際協會改組了，變為私人團體的聯絡機關。其事業之一部份包含有政治性質者，則劃為國際兒童保護委員會管理。

在兒童保護委員會所做的工作中，可以舉出兩個公約草案的製作，一個是關於遣送被人遺棄在外的兒童及青年回國，及保護未成年人情形危殆而又脫離了父母或監護人的蔭庇者。此項草案又規定簡單敏捷及省費的辦法，將這些兒童送交法律承認的人或團體手中。第二公約草案則欲解決外國籍窮苦未成年人的問題。

結婚年齡、兒童審判機關、私生子之保護及平等待遇、電影對兒童之影響等，都是委員會所曾研究的問題。美國社會衛生局資助此種事業五千元美金。

第三節 對於鴉片及各種麻醉品的奮鬥

控制鴉片及別種麻醉品的貿易，因為利害關係之大，禍害範圍之闊，及輿論之注意，可以說是國際的人道事業當中最重要的一部份。

鴉片并不出產於中國，是由阿拉伯商人運輸進去的。以後因受外國勢力的影響，烟禍遂日深日固。但在一九〇六年中國即決心在十年之內撲滅此項社會的禍害。

中國政府這種勇敢的態度，頗引起世界輿論對這問題的注意。教會及別的團體曾請美國政府召集與此有關的各國政府，開一會議。經過長久的磋商後，國際鴉片委員會遂於一九〇九年在上海開會，參加者有十三個國家，並通過一拒毒運動的計畫。上海會議後，美國政府又提議再召集一國際會議，於一九一二年在海牙開會，並通過一公約。

海牙公約

這個公約先規定鴉片及麻醉品的種類。其貿易應受監督者：生熟鴉片、藥用鴉片、嗎啡、海洛因及高根。締約各國擔任監督生鴉片的分配及逐漸取消熟鴉片（吸食之鴉片）之應用；同時採取相當辦法以監督上列各物輸出、輸入；限制製造、販賣及應用嗎啡和高根於合法及醫藥的用途上。凡製造及交易此項麻醉品之人，均須得官廳的正式批准。該公約還有許多條款，載明應給中國之幫助。中國方面亦擔任繼續其拒毒運動，並取締私運，尤其是郵政局偷運。

海牙公約通過了，但批准國家不多。到了一九一三及一九一四年又開了兩個會議，方得到十一個國家的批准，還有七個國家允許批准。公約算是發生效力了，但戰爭不久便爆發了。

在和平條約中有一條規定，各締約國擔任實行一九二一年的公約。國聯盟約第二十三條也把監督關於這項貿易的條約之權，交給國聯。

到了大戰後，這個問題變為更嚴重、更擴大了。不僅中國一國受鴉片的毒害，並且各種麻醉品也流毒於全世界各國了。高根、海洛因、嗎啡及其代替品的毒害更甚於鴉片。就是在中國，雖然中央政府堅決掃清毒害，但在其權力所不及的省分中多紛紛種植鴉片。雖然牠不忘剷除毒害之約，但在其所以定的期限內不能禁絕烟禍，這是很明顯的。並且不僅中國與印度感受麻醉品非法貿易的痛苦，西方各國也是如此。有些麻醉品的毒害還比鴉片更可怕，所以這個問題不僅是遠東問題，而且是世界問題。

國聯第一次大會即決議成立一鴉片及其他毒品貿易諮詢委員會，俾克幫助締結海牙公約及和平條約之各國，履行其義務。

這個委員會大部份的工作，是在接受各國政府的報告書，散佈所得的消息并研究防止非法貿易的辦法。

該委員會與國聯衛生委員會共同決定全世界醫藥及科學對於鴉片及高根製成品之需要，依照最寬大的計算，這些需要實不及現在生產十分之一云。

烟禍蔓延的結果，引起國際輿論的注意。一九二四年底——一九二五年初又在日內瓦召集鴉片會議，通過一協定、一公約。

中國及美國因意見不同，臨時退出該會議。中美代表主張先規定一個日期，期滿後，鴉片的用途應在遠東各國完全禁止，并主張加入一條款，嚴格限制鴉片及高根葉 (*Feuille de coca*) 的生產，以不超過醫藥及科學的需要為度。中美代表對於各國在遠東殖民地內鴉片專賣制度，亦加抨擊，謂其違反海牙公約之規定。最後中美兩國代表團聲稱日內瓦公約不特未改善海牙公約，而且在某數點上減輕了海牙公約所載之義務。

日內瓦公約內容最重要之二點，即為成立輸出許可證書之制度，並創設一獨立及永久中央委員會 (*Comité central et indépendant permanent*)，以接受各國政府的報告書，研究毒品在世界流通的情形及取締的辦法。

一九二六年美國社會衛生局及國聯各出資二萬元美金，派遣一調查委員會到波斯，俾協助該國研究以別種農作物代替罌粟之種植。印度亦變更其鴉片政策，決定每年遞減輸出鴉片的產額十

分之一，俾十年之內能完全消滅鴉片的輸出。這個政策包含了獎勵別種農作品的種植。

製造的限制

國聯在對麻醉品的工作範圍內，最重要的事件，只怕要算一九二九年第十次大會通過的限制製造麻醉藥品的議案了。大會諮請行政院召集一會議，討論此事。諮詢委員會即起草一計畫，內載(1)規定每年應製造麻醉藥品的總額，以供給醫藥及科學的需要；(2)在各生產國家間數量的分配；(3)在各消費國家間數量的分配，以應該國醫藥及科學的需要。

行政院於一九三〇年五月開常會時，即發出請帖，召集此項會議。上列計畫，即將提出此會議討論。

遠東調查

在一九二九年九月國聯會派出一調查團，至遠東研究烟禍的狀況，各國政府所採用的肅清辦法，其所遇的困難情形及各國政府與國聯此後應如何努力始能剷除烟禍。

這個調查團是第九次大會決定的。中國政府因主張將調查範圍擴張至一切生產及製造鴉片與其他毒品的國家，未被通過，故拒絕參加。

非法貿易

毒品的非法貿易實蔓延於全世界，其額數應以噸數計算，價值應以百萬計算，致世界上受麻醉品及鴉片之害的人數，逐年增加。故諮詢委員會的工作，便是要把經營這種非法貿易的商店公佈出來，並向各國政府要求將處理這種案件的辦法，詳細告知。

該委員會又研究由郵政私運麻醉藥品的取締辦法，加重懲罰違反禁煙法律的案件，各國警察的密切合作及成立一「黑單子」(Liste noire)，將販賣麻醉藥品之人名列入并通知各國政府等問題。

麻醉藥品與中國

因為毒品非法貿易，對於中國損害極大，及中國政府在現狀之下肅清毒品的困難，諮詢委員會特決定在其一九三一年的常會中，研究中國麻醉藥品的問題，并請行政院通知與中國有條約的各國注意此項問題；又請列強及中國政府考察現在的情形及應採用的方法，俾海牙公約第四條發生效力（在此條內列強及中國會約定合作撲滅在中國的鴉片及麻醉藥品的生產、吸用及貿易等）。



第九章 知識合作

知識合作的觀念，在和平會議時即有人提起。國聯第一次大會時通過其原則，第二次大會又決定組織委員會及其職權範圍。到了一九二二年初，知識合作委員會方正式成立，并於是年八月開第一次常會。

第一節 知識合作委員會的特點

組織 知識合作委員會，在國聯的各種機關中，是很出色的。因為該會委員都是各國知識界中有重望有聲譽的人選。第一任會長便是哲學大家柏格森。物理學家發明相對論的愛因斯坦，發明鐳的居利夫人（Curie）及數學大家班樂衛等，均為該會委員。

這樣多有學問的人，代表許多的專門科學，許多的國家及各種傳統的文化，集合在一起，是一件很重大的事情。自從大戰以來，各國學者多無機會接觸，現在有了這個委員會，各國知識分子互相接近及了解，便容易得多了。

與別的組織的關係

知識界中人的天性，多是孤獨的，不管外事的，所以大規模的組織，的確是不多。在戰前有一個國際研究院協會（Association internationale des académies），到了大戰

時，便停止活動了。大戰以後，出現兩個新的組織，分據高等研究界：一個是國際研究院聯合會（Union académique internationale），專研究各種人類；一個是國際研究委員會（Conseil international de recherches），專管科學問題。但到了一九二二年知識合作委員會成立時，這兩個組織都還不能夠得到各國學者的信任，恢復戰前的聯絡。一直到一九二六年國際歷史研究委員會成立時，才有一個完全的國際組織。

知道這個情形，便可明瞭委員會的工作困難了。在經濟、衛生或社會事業等範圍內，到了一九二二年時，各重要國家內均有私人的國際團體非常活動；但是知識合作委員會成立時，則沒有這種團體來幫助牠處理很多的難題。

大會給委員會的經費，最初二年實在很少，不過僅僅够秘書廳新設的知識合作部的用費而已。經濟情形既然這樣支絀，所以在一九二四年初期，委員會便向同情於知識界生活的各方呼籲，請其幫忙。

巴黎國際知識合作院

法國政府看見這種情形，願出經費及會所在巴黎設立一國際知識合作院，俾委員會能够有研究及辦事的機關。法國政府的提議，即為委員會、行政院及大會所接受。國聯即與法國政府成立一協定。該院即於一九二五年十一月開幕。自此以後，知識合作機關遂逐漸

完備，經費亦逐漸充足了。

該院雖不設在日內瓦，但他的任務仍與秘書廳內任何一部無異。他是知識合作委員會的秘書處，執行該委員會所議決的工作計畫。該院管理之權操諸一理事會之手，理事會由現任知識合作委員會委員組織之，而以法國委員爲理事長。

意大利政府所出資組織的國際私法統一學院（一九二八年）及國際教育電影學院（一九二八年十一月）也是採取同樣的組織方法。

自從巴黎合作院成立以來，國聯知識合作的事業，進展甚速。到一九三〇年正月，國聯知識合作組織包含下列各機關：

（一）國際委員會由學者十五人組織之。

（二）六個小委員會分任研究(a)大學聯絡，(b)科學與書目，(c)藝術及文學，(d)知識權利，(e)以國聯宗旨教授青年，(f)教員之交換。

（三）秘書廳的一部及巴黎合作院。

國際委員會及各小委員會每年開會一次。

在各國內，合作事業也頗有進步。自從一九二三年起，各國國民知識合作委員會也紛紛在中

歐及東歐十二個國家中成立。起初牠們的任務是在幫忙國際委員會的救濟工作；其後這些國民委員會又變成國際委員會的正式通信處，與各該國的知識界相聯絡。這些委員會的數目，增加甚速，到現在已有三十五個了。大多數均有會所及常務祕書的。

國際委員會的工作，逐漸複雜。各種提議及問題送交該會研究的，也日多一日。所以委員會在一九二九年七月開常會時，決議對於其工作計畫及其組織，作一番系統的研究，并組織一小委員會擔任此事。

第二節 知識合作委員會的事業

國際知識合作委員會的事業是很廣泛的。最初成立的八年當中，經過牠審議的有一百多個問題。國際各專門機關中，在這方面很少可以和牠相比的工作；所以這樣繁複的原因，是因爲缺乏中間機關；故一切問題，無論重要與否，均向牠提出來。

爲敘述便利起見，可以把牠所研究過的問題分爲三類：（一）普通問題，（二）祕書廳及合作院職員所做的調查，（三）請外面專家幫忙的調查，茲分述如左。

普通問題

應劃爲普通問題欄內的，有國際語問題及研究應用何種方法，方可使各學者公佈他們對於化學戰爭的發明問題等。

這些問題所以提出委員會，是因為現代世界人士都覺得對於知識界的大問題，有聽聽大學者的意見的需要。但委員會對於這些問題，處理極爲謹慎。

秘書廳及合作院的調查

這欄內的問題，非常複雜，大半是委員會送交合作院研究的，如國際大學會議的召集問題，創設國際高等政治研究學校問題，歷史檔案，考古研究的國際合作，科學名詞及考古學專門名詞的統一，名勝之保護，設立以財政援助知識界人士的機關，職業銜名的保護，特殊科學論著之印刷並傳播用不大通行的文字寫作的傑作，創設一國際氣候測量局，發展國際劇場的聯絡，教員與學生的交換等。

有許多問題，沒有得到什麼結果，或者因爲是不適合於國際的解決，或是因爲委員會沒有方法來解決。

專家的調查

屬於這類的問題，都是委員會聘請專家來審查的，結果頗好，并且各國專家聚集一堂，互相接觸聯絡，於國際合作精神的養成，實有莫大的益處。

專家所審議的問題，舉其重要者如下：

(一)國際調整圖書館問題，(二)國際博物院事務所，(三)調整研究國際關係的機關，(四)民衆藝術國際委員會，(五)書目的調整，(六)大學文憑的同等效力問題，(七)文學傑作的翻譯問題。

第三節 電影與知識界生活的關係——羅馬電影院的創設

自從一九二四年起，委員會即有一議決案，聲稱電影對於科學及大學教育實係一不可缺少的工具；並且因為牠對於人的精神影響甚大，所以對於牠在教育方面的進展，應予以特別的注意。

一九二六年九月法國知識合作國民委員會在巴黎合作院召集了一個國際電影會議。這個會議使人注意電影對於教育及社會的影響。到了一九二七年大會時，意大利政府特向國聯提議，建設一國際教育電影學院，由該政府擔負經費。當經大會及行政院接受。該院遂於一九二八年在羅馬成立。

為傳播流通教育影片起見，該院預備了一個豁免關稅的公約草案。該院又開始出版國際教育電影雜誌，應用圖畫及五國文字，每月出版一次。

第四節 以國聯宗旨教授青年

國聯在一九二三年開大會時，即通過一議決案，請各會員國政府將國聯的宗旨及國際合作的觀念，教授兒童。次年大會又決議請秘書長向各國政府及各私人團體作一調查。此項調查得到許多珍貴的材料，并使委員會得與各國教育當局及以和平為教育宗旨的各私人團體，發生密切關係。

調查告竣後，一九二五年大會又請國際知識合作委員會，研究最適宜的方法，以調整公私方面

對此問題之努力，行政院又設立一小委員會，擔任研究。該委員會於一九二七年發表一報告書，頗引人家的注意。內有建議一條，是要創設一個學校問訊中央機關。這個機關經大會議決於一九二七年成立。

國聯又出版了「教育叢刊」(Revueil pédagogique)。自一九二九年，每半年出版一次。

國聯祕書長曾根據一小委員會的建議，請人編輯一書，名曰國際聯盟會的目的及其組織，俾各學校當局願設立「國聯」一課者，能夠得到關於國聯的宗旨、組織及運用的一切材料。

第十章 委任統治制度

第一節 委任統治制度的起源

委任統治制度，在國際公法中及在各國的殖民政策中，是個新創的東西。牠的起源，載在盟約第二十二條。這個制度的基本原則，都載在那裏。此外對於每個統治區域，還各訂有一個章程（Chartes）。這是盟約第二十二條所載原則的施行細則。

盟約第二十二條雖把這制度的原則提出，但對於指定受託統治的國家的方法，及委任統治區域的分配，却沒有規定。這兩點都是最高會議決定的。在一九一九年五月七日，最高會議把多可及加模隆（Togo et Cameroun）分配給英法兩國；把德屬東非洲唐賈尼加（Tanganyika）給英國；西非南非洲給南非聯邦；德屬沙謀亞島（Iles des Samoa）給新西蘭；腦呂島（Iles de Nauru）給英國；太平洋赤道以南各島嶼連德屬新幾內（Nouvelle Guinée）給澳大利亞；太平洋赤道以北各島嶼給日本；德屬東非洲西北地域（Provinces de Ruanda et d'Urundi）委任比國統治。

到了一九二〇年四月廿五日，最高會議又把西里（Syrie）委任法國管理，巴來斯丁（Palestine）及美索波達米（Mésopotamie ou Irak）委任英國統治。

第二節 委任統治制度的分析

《盟約第二十二條第一項曾規定「凡殖民地或領土，於此次戰事後，不復屬於從前統治該地之各國，而其居民尚不能自治者，」應由國聯委任先進國家，負統治扶助的責任。故受這制度管轄的地域，都是歐洲戰敗國家從前的殖民地及領土。

設立這個制度的目的，照盟約所言是要「確保居住該地域中的人民的幸福及其發展。」完成這個事業，是「文明的神聖任務。」受託的國家用國聯名義執行監護人之權。凡先進國家接受委任時，即是擔負一種義務。這個義務是受法律的制裁的：受託者應每年將其治理該地域情形，作一報告書給國聯行政院。一個常務委員會幫行政院之忙，遇必要時，牠可以對委任統治權之施行，向行政院貢獻意見。

以上是這制度的主要點。但原則雖是一律，而實行方法却是不同。盟約第二十二條按照居民進化解程度，區域的地理位置，經濟條件及別種情形，把委任統治制度分爲三種：

甲種委任制 (Mandat A) —— 西里及利彭，巴來斯丁及託蘭斯曹達尼 (Transjordanie)，依拉克均屬之。在甲種委任制之下，被統治的地域具有獨立國的資格；但在行政方面仍須由受託國予以指導及援助，至其能自治時爲止。

乙種委任制 (Mandats B) 加模隆、多可、唐賈尼加及呂昂泰、御蘭地均屬之。受託國家負行政管理的責任。

丙種委任制 (Mandats C) —— 西南非洲及南太平洋羣島均屬之。這些地域視作受託國家領土之一部，適用該國的一切法令。

第三節 國聯監督權的施行

委任統治制度是融合受託國的管理權及責任與國聯監督權而成的。上面曾說過，這些地域是以國聯名義統治的，所以國聯每個會員都負有道德的責任。按照國聯組織的原則及其慣例，大會是有權討論委任制問題的。在行政院向他提出的工作報告書中，內有一章是關於委任制的。大會的一個委員會，即根據此章，交換意見。

但實際的監督權，則屬於行政院。按照盟約第二十二條規定，受委任國家，每年應作一報告書給行政院。行政院的主要機關，便是委任制常務委員會 (Commission permanente des mandats)，該會的設立，是載在盟約的。

這個委員會正式成立於一九二一年二月二十二日。有委員十一人，大多數均不是受委任國的人民。這些委員的任期不定，他們不是以該國代表的資格出席的。他們的當選，完全是因為個人的地

位及能力。當其任委員會職務時，不能在其本國政府機關內供職。委員會的職權，係純粹諮詢性質。他沒有權力通過一決議案，或向委任國直接建議。但委員會的觀察或建議，常為行政院決議案的基礎。委員會每年開常會兩次，一次在春季，一次在秋季。遇必要時，得召集非常會議。國聯秘書廳的一部，委任制部 (*Section des mandats*)，預備召集委員會的工作並搜集必需的文件材料。

每年委員會檢閱委任統治各地治理的成績，將每年報告書的各章，加以詳細的審查，與受委任國的代表討論，請其解釋、補充；并提出改革計畫。當一件非常事故發生時，受委任國應送交一特別報告書與委員會，以陳述事變之經過及其處理的辦法。

他方面國聯行政院根據委員會的報告，得將認為有益及必要的建議、意見，通知受委任國。大會每年也接受實行委任制度之報告書，并發表其意見。

委任制委員會，在每年受委任國家送來的報告書中，除了審查行政的成績，看其是否適合盟約第二十二條的文字及精神外，尚須解決一般有普遍性的問題，解釋盟約的條款，及遇有事變發生，在不損害受託國家威信範圍內，執行國聯監督權。

經過該委員會審議的問題，在法律方面，有「主權概念」的解釋，委任統治地域居民的國籍問題，國際特別公約推行於委任統治地域問題；屬於經濟方面的，有在國聯會員國內委任統治地域人

民的待遇問題；屬於社會方面的，有酒精輸入的增加問題、醫生及衛生人員之缺乏問題等。

自從委任統治制度成立以來，在各該地域內有過四次的政治變亂，均被受委任國家救平。國聯對於此種變亂，頗能執行其國際監督權。這四次變亂爲(1)一九二二年夏西南非洲的土人與行政機關衝突問題，(2)西里的變亂(一九二五年)，(3)沙謀亞的騷動(一九二六年)，(4)巴來斯丁猶太人與回教徒的鬥爭(一九二八年八月)。

以上各章所述的國際聯盟會活動情形，是根據盟約而生的。

但除此之外，國聯還應執行和平條約所給牠的特別任務：如少數民族的保護，沙爾及但齊領土的治理是。

和平條約對於這方面曾確定了國聯的義務，并限清牠的權力的性質及範圍。所以牠處理這些事務，不像在別的方面的工作，有伸縮的自由。我們若要判斷以下兩章所述的事業，對於這點實不可不記着。



第十一章 少數民族的保護

第一節 國際聯盟會保護少數民族的起源

所謂少數民族的問題，即是在一國家的領土內，有一部份人民，他的種族、言語或宗教與該國大多數人民不同，而發生被歧視、被壓迫的事實問題。這個問題，不是一個新問題，在大戰前即已提出過。中歐及東歐各國所訂的條約中，許多是包含有保護少數民族的條款的。

但是大戰以前，因為沒有一個國際機關的存在，這些保障少數民族的條款，常常引為強國干涉他國內政的口實。少數民族沒有得到什麼利益，而和平却被破壞了。所以這種條款的不便及其危險，大戰前各國都感覺到了。

大戰後歐洲的地圖變了顏色，有許多人民也跟着變換了國籍，因之發生了許多少數民族的問題，應當採取相當辦法，加以保護，以免成爲擾亂和平的淵源。和平條約的編訂者，決定採用一種新的制度，一方面可以保護少數民族，使其免被迫害，一方面可以避免他國干涉內政的危險。這個新制度，便是把保護少數民族，看做一種國際的義務，而置之於國聯保障之下。

第二節 保護少數民族制度的根據

國際聯盟會保護少數民族的法的根據，計有下列各種：(一)五件少數民族特別條約，締結的國家，一方面是協約及聯盟的強國，他方面是希臘、波蘭、羅馬尼亞、捷克斯拉夫及南斯拉夫。(二)各種和平條約中的四章：聖日耳曼（奧）、內衣（保）、特里亞農（匈）、洛桑（土）。(三)五個在行政院內所作的聲明。這些聲明是亞尼巴尼、哀斯陶尼、芬蘭、來多尼及立陶宛於進國聯時所作的。(四)兩個特別協定，一個是德波間關於上西路西的，一個是關於模末爾地域的。

這些條約管轄東歐及中歐大部份的領土，由條約的數目的繁複，便可明白創設這制度的人，并不想成立一個普遍的法律制度，施行於一切少數民族問題；不過欲就每個特別情形，來規定便利解決的方法罷了。

在各種條約之中，有兩個共同之點：(1)列舉少數民族應享的權利，(2)規定國聯保障的條款。少數民族應享之權利又可分為二種：

第一種是普遍的，凡接受這制度的各國內的少數民族都能享受的：如取得國籍權、生活權、個人自由及信仰自由權、一國所有國民在法律前平等權、政治權及公民權之平等，法律上及事實上平等待遇權、使用少數民族的言語權；又各種條約均載有凡在各地域內少數民族的數量較多時，可以分配地方公費，辦理少數民族的教育、宗教及慈善事業。

第二種的權利是給與處在特別情形中的少數民族的，例如猶太少數民族（希臘、波蘭、羅馬尼亞）、賓得華拉格少數民族（*Valaques du Pinde*——希臘）、回教少數民族（亞尼巴尼、希臘、南斯拉夫）、特蘭西路瓦尼的西居爾及撒克遜少數民族（*Communautés Sicules et Saxonnes de Transylvanie*——羅馬尼亞）等。

國聯保障條款，內含下列各段：

- (一) 保護少數民族，是有「國際利益」的義務，應置諸國聯保障之下。
- (二) 所有行政院的委員，均可將違背上述義務的一切行爲，或有違犯危險的行爲，提起行政院的注意。

(三) 關於這項問題的一切異議，均認爲有國際性質，可以提交國際法院解決。

第三節 保護少數民族的方法及機關

國聯根據條約有監督少數民族條約執行的義務。爲實行這義務起見，牠須能隨時得到一切有關的消息。消息得到了之後，應加以詳細的審查。所以行政院特意爲此(一)設立一種手續，俾在條約範圍之內，少數民族能够用請願方法，陳述於國聯之前；(二)許立機關，以審查這些請願書；(三)准許在祕書廳設立一部，擔任搜集一切必要材料，預備國聯的討論，并執行其議決案。

任何個人，任何團體，無論其屬於少數民族或多數民族，無論其有關於國家與否，或任何政府，均可向國聯遞請願書。這些請願書必須具相當的形式，內容並指明來源，始可為國聯所接受。

若請願書不被接受時，祕書長應通知請願人，幷告知接受的條件。請願書被接受後，即先送交有關係政府，請其察閱幷附陳意見，再將該請願書連同有關係政府的附帶意見，一併通知行政院的委員國。

請願書是行政院得到消息的源泉，沒有法律性質的。行政院將請願書送交各委員，不過通告性質，不發生法律效力。

行政院接受一件請願書，分別通知各委員國後，即由該院主席連同其所指定的二委員，合組一「少數民族委員會」來審查幷決定應否將該案列入行政院議事日程中（但別個委員亦可將該案提出行政院。）凡有一件請願書，即組織一少數民族委員會，以審議之。凡案中少數民族所從出的國家及多數人民與該少數民族同種的國家，均不得任少數民族委員會的委員。如行政院主席屬於以上二種國家，則應以前任主席代之。

少數民族委員會根據祕書廳所預備好的備忘錄來討論。他的開會是祕密的，沒有正式的紀錄。開會手續，亦由各會自由決定。

委員審查請願書，可有三種結果：或者認為有載入行政院議事日程中之必要，於是行政院根據其尋常手續，執行其職務；或者委員會認為該請願書陳訴事實，沒有根據；或者認為該案情形，雖不必提出行政院，但應深密研究并向有關係國家作一非正式的或友誼的干預，於是便由該委員會與該政府進行磋商了。

祕書廳內特設一少數民族部，擔任預備工作，執行一切決議案，搜集材料，作種種調查并與各公私團體或個人接洽聯絡等。

第四節 國聯對於保護少數民族的工作

自從一九二一年起，國聯前後共收到請願書三百五十件左右。內有一半認為不能接受者，其餘一半則均經付諸審查，并經少數民族委員會或行政院解決者。載入行政院議事日程中并經解決之案件，只有十五件左右。大多數均係委員會處理了結的。經行政院解決的十五個案件，牽連八國——保加利亞、希臘、匈牙利、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、捷克、土耳其。這些案件都是有關於少數民族的基本權利的，如或屬於國籍的取得，或關於使用少數民族的語言，或教育問題，或個人自由及信仰自由，或關於法律及事實上的平等待遇（如關於農業的改革及法律的實行）所引起的問題。

行政院解決這些案件所採用的方法，是很複雜的。有時他設法使有關係政府，對於他的意見，政

策，所擬採取的辦法，所願給與的保障，作一個精確的聲明，正式登記於行政院紀錄上；有時他向國際法院諮詢法律問題的意見。

少數民族委員會組織之初，本是為審查請願書而設的，其後實際上該委員會的職權擴大，便變為一處理糾紛的機關了。

委員會處理案件的方法，是很多的。他同有關係的政府作善意及半公式的磋商，常常得到解決的方法；有時一件請願書通知各國及送交少數民族委員會後，不待該委員會之審查，有關係政府即決定設法滿足請願人的要求。遇有違反條約或有違犯危險時，該委員會得向有關係政府，要求補充說明。

在某種情形之下，委員會可向各關係政府作友誼的勸告，請其消滅少數民族的困難情形，或請其對於某種問題改變態度。

委員會採用的方法，非常靈活，使其行為及提議的方式，能够適應於各案的特別情形。在國聯及各有關係政府間，因之成立一個善意及友誼的合作，使多數案件都得到公平及完滿的解答。

總而言之，因其方法的良好及其機關的努力，國聯對於保護少數民族的問題，可謂克盡厥職，使有關係各方都能滿意。

第十二章 沙爾領土及但齊自由城

第一節 沙爾

和平條約的規定

凡爾賽條約會規定爲補償法國北部被毀的煤礦起見，德國應以沙爾（La Sarre）的煤礦讓給法國，并載明在十五年期內德國應以沙爾的統治權交給國聯，以代治人資格代爲管理，期滿後，沙爾人民可以投票選定願屬於何國。投票可有三種結果：（一）維持條約所成立的制度；（二）與法國聯合；（三）與德國聯合（如與德國聯合，則德國應向法國出資贖回其煤礦所有權。）

沙爾的政治制度

此領土由國聯行政院任命五人組織委員會以治理之。該委員會對於沙爾領土保有從前德國政府的一切統治權。按照凡爾賽條約的規定，該領土應施行法國的關稅制度；法國爲經營其煤礦，有權使用法國貨幣。條約又規定，凡在休戰時存在的法律制度，應予以維持。委員會對於該地人民，是不負任何報告責任的，牠是直接對國聯負責的。

國聯執行其代治人的職務

國聯行政院任命的政府委員會，每三月給牠報告書一次，以便週知一切消息。行政院并承認沙爾居民有權向之遞請願書，該地居民對於此權，頗知應用。

政府委員會的工作 委員會每星期開會二次。每個委員除參加討論外，尚須分擔各行政機關的工作。

委員會的工作，是很複雜廣大的，所遇的困難亦至多。這是因為歐洲政治經濟情形十年以來均不甚佳之故。

第一節 但齊自由城

概要

但齊城有一個自由城的憲法，他的居民是有自治權的。他不屬於波蘭管轄，也不是波蘭國的一部份。波蘭僅有某種經濟權；但齊城與德國亦是脫離關係的。

但齊城和沙爾的同點，便是兩個都是條約所規定的；但沙爾是政府委員會以國聯名義治理的，但齊城則僅處在國聯保護之下，并由國聯保障其憲法而已。

但齊自由城的政治制度及國聯的職權

但齊城的政治制度，是由下列兩個條約規定的：凡爾賽條約及一九二〇年十一月九日波蘭但齊城間的補充協定。

但齊城的地位與波蘭的權利規定如下：

但齊是個自由城，在國聯保護之下，他的憲法是該城代表得到國聯高等委員同意編訂的，由國聯保障其存在。

該城之口岸，由波蘭但齊各派員合組委員會管理之。稅關則置在波蘭稅關界線之內。外交則由波蘭代理。國聯任命一高等委員處理波，但間的爭議；但兩造仍有權向行政院陳訴。

國聯行政院之工作

自由城是一九二〇年十一月十五日正式成立的。國聯保障及保護問題，當即在行政院提出。問題有重要的兩方面，一是自由城憲法的審查，一是在國際戰爭時，該城的保護問題。

行政院於一九二二年五月完全通過該城的根本大法，內規定設立民衆議會、參議院及憲法修改手續等項。

該城的防禦由波蘭担任，行政院亦可指定一個或數個的會員國幫忙。

十年來國聯行政院及高等委員解決了該城不少的問題。大多數都是屬於該城與波蘭的爭議問題。至一九二七年十二月爲止；行政院每次開會，必有關於該城的議案。以後行政院採用新的解決方法，所以爭議提出於行政院遂逐漸減少。

行政院對於該城財政的整理，幫忙不少。



第十三章 國聯的財政

第一節 國聯財政制度的編訂

國聯盟約對於財政制度的規定很簡單，僅在其第六條載明秘書廳經費應照大會決定分配之比例，由聯盟會會員擔任之；其他一切，概未提及。

國聯的財政制度，實經過很多次的變更。許多次大會、委員會、專家會議，對此問題曾作過長久與深刻的研究，作過許多次試驗，用過各種方法，內有許多是採用了，許多則被拋棄了，其結果頗能得交納會費各國的贊同。

大會之第四委員會

國聯大會把議事日程上所載的問題，分配於六個委員會審查。每個委員會中，均有與會各國代表在內。關於國聯的財政及秘書廳、勞工局及國際法院的內部組織的問題，則由第四委員會審查。這個第四委員會是一九二〇年的大會開始設立的。以後制度的基礎，即根據牠的報告書而成的。

一九二一年的調查委員會

第一次大會議決組織一調查委員會，審查國聯的組織及經費等問題。該委員會委員五人，法代表瑙樸路曼爾（*Noblenaire*）為會長。委員會於第二次大會

時，曾提出一報告書，經大會略加修改，即予通過。此項報告書，為現在組織的基礎。

監督委員會的設立 第二次大會又議決設立一監督委員會，由委員五人組成，內至少有一

一財政專家。其職務為監督秘書廳、勞工局及國際法院的財政，並審理大會及行政院送交的特別行政問題。

該會委員起初由行政院任命。自從一九二九年起，即由大會直接任命。

委員會每年五月及九月開會兩次。除了別的工作外，為編定各種財政規例。這種規例，經第三次大會通過，第四次大會又根據一年之經驗，略加修改。

三年的討論、研究及經驗的結果，國聯卒有一完全的財政規例了。

第二節 國聯預算的準備及其通過

國聯的財政年度與普通年度是一致的。每年四月秘書長即着手預備次年的預算案。預算分三部份：第一部份是秘書廳的經費，第二部份是國際勞工局的，第三部份是國際法院的。這些經費，不僅包含三機關的經常費用，國聯在各種活動範圍內的一切費用，均包括在內。

秘書廳的預算案是秘書長製成的；國際勞工局的預算案是該局局長草製，經該局理事會通過的；國際法院的預算草案，是書記官長草製，而得到法院院長同意的。這三個預算案，內包置產費用預

算，於五月開會時，送交監督委員會審查，同時會計委員亦向委員會提出對於去年度之賬目的審核報告書。

三個機關與此有關之職員，均可出席委員會說明。

預算案的每條，都經過很嚴密的審查。審查之後，委員會即製作一報告書，通知各國政府。

委員會與負責職員同意修正預算案後，即用法文及英文印成，附以委員會的意見，及職員的解釋，於大會開會前三個月送交各會員國政府。

預算案連同置產費用及預支款項的建議，於大會每年開會時，送交大會主席團，大會立刻送第四委員會審查並作成報告。

第四委員會將此預算案作細密的審查，三機關的首領亦出席說明。

第四委員會以撙節經費為原則，經其通過的經費可視為國聯執行其職務時最少的經費。

凡一切提案包含增加費用者，不得第四委員會之同意，大會不能通過。

第二節 國聯經費負擔的分配

上文曾說過，盟約規定國聯經費依大會決定之比例，由會員國分別擔任之。

自從一九二〇年起，行政院即任命五人組織一經費負擔分配委員會，研究各國交納會費的公

平標準。到了一九二五年，委員會將各會員國一九二三年度的預算案比較分析並按照所得的經濟材料，草成一新的標準表，備一九二六、二七及二八年預算之用。第六次大會（一九二五年）接受這個建議，並請委員會繼續研究，俾於一九二八年提出一個最後的分配標準表。

到了一九二八年，該委員會在其報告書中聲明現在尙未到成一最後標準的時機。於是大會又將一九二六至一九二八年的標準表，延長其有效期間至一九三二年。

現在有效的分配標準表如下。

| 國名 | 單位 |
|---------------------|-----|
| 亞比西尼 (Abyssinie) | 二 |
| 南非 (Afrique du Sud) | 十五 |
| 阿根廷 (Argentine) | 二十九 |
| 奧大利 (Autriche) | 八 |
| 玻里維 (Bolivie) | 四 |
| 加拿大 (Canada) | 三十五 |
| 中國 | 四十六 |
| 古巴 (Cuba) | 九 |

| 國名 | 單位 |
|------------------|-----|
| 亞爾巴尼 (Albanie) | 一 |
| 德國 | 七十九 |
| 奧大利亞 (Australie) | 二十七 |
| 比利時 (Belgique) | 十八 |
| 保加利亞 (Bulgarie) | 五 |
| 智利 (Chili) | 十四 |
| 哥倫比亞 (Colombie) | 六 |
| 丹麥 (Danemark) | 十二 |

| 國 名 | 單 位 | 國 名 | 單 位 |
|-------------------------------------|------|--------------------------------|-----|
| 多 米 尼 克 (Republique Dominicaine) | 1 | 洪 多 拉 斯 (Honduras) | 1 |
| 愛 斯 多 尼 (Estonie) | 三 | 印 度 (Inde) | 五十六 |
| 法 國 (France) | 七十九 | 意 大 利 (Italie) | 六十 |
| 希 臘 (Grèce) | 七 | 里 多 尼 (Lettonie) | 三 |
| 海 地 (Haïti) | 一 | 立 陶 宛 (Lithuanie) | 四 |
| 匈 牙 利 (Hongrie) | 八 | 尼 加 拉 瓜 (Nicaragua) | 一 |
| 愛 爾 蘭 (Irlande) | 十 | 挪 威 (Norvège) | 九 |
| 日 本 | 六十 | 巴 拿 馬 (Panama) | 一 |
| 里 比 利 亞 (Libéria) | 一 | 荷 蘭 (Pays Bas) | 二二 |
| 盧 森 堡 (Luxembourg) | 一 | 祕 魯 (Pérou) | 九 |
| 新 西 蘭 (Nouvelle Zélande) | 十 | 葡 萄 牙 (Portugal) | 六 |
| 西 班 牙 (Espagne) | 四十 | 薩 爾 瓦 多 (Salvador) | 一 |
| 芬 蘭 (Finlande) | 十 | 瑞 典 (Suède) | 十八 |
| 英 國 | 一百〇九 | 捷 克 斯 拉 夫 (Tchécoslovaquie) | 二十九 |
| 瓜 地 馬 拉 (Guatemala) | 一 | 委 內 瑞 拉 (Venezuela) | 五 |

| 國名 | 單位 |
|-----------------|-----|
| 巴拉圭 (Paraguay) | 一 |
| 波斯 (Perse) | 五 |
| 波蘭 (Pologne) | 三十二 |
| 羅馬尼亞 (Roumanie) | 二十二 |

| 國名 | 單位 |
|--------------------|----|
| 暹羅 (Siam) | 九 |
| 瑞士 (Suisse) | 十七 |
| 烏拉圭 (Uruguay) | 七 |
| 南斯拉夫 (Yougoslavie) | 二十 |

下表為從一九二〇年起至一九三〇年止各年度國聯三機關預算應支之數目，及實在支出之數目。(單位金法郎)

| 財 政 年 度 | 預 算 支 出 | 實 支 |
|------------------|------------|------------|
| 一九二〇年五月至一九二〇年六月 | 五、〇六五、八〇三 | 三、五五九、九六三 |
| 一九二〇年七月至一九二〇年十二月 | 一〇、〇〇〇、〇〇〇 | 七、四五九、五三九 |
| 一九二一年正月至一九二一年十二月 | 二一、二五〇、〇〇〇 | 一五、五一四、七二六 |
| 一九二二年正月至一九二二年十二月 | 二〇、八七三、九四五 | 一七、四八五、三四三 |
| 一九二三年..... | 二五、六七三、五〇八 | 二七、五八二、八三八 |
| 一九二四年..... | 二三、三二八、六八六 | 二〇、一八五、二四三 |

| | | |
|-------|------------|------------|
| 一九二五年 | 二二、六五八、一三八 | 二〇、六一三、五三七 |
| 一九二六年 | 二二、九三〇、六三三 | 二〇、八三六、一二四 |
| 一九二七年 | 二四、五一二、三四一 | 二二、五〇九、五〇四 |
| 一九二八年 | 二五、三三三、八一七 | 二三、〇八七、〇一四 |
| 一九二九年 | 二七、〇二六、二八〇 | 二四、一一七、四九二 |
| 一九三〇年 | 二八、二七〇、二四八 | |

觀上表可知實支數目，總比預算數目爲低。茲將十年來的實支數目（置產費用及預支款項除外）列表如下。（單位金法郎）

十年來實支經費 總數爲一七三、二八六、〇〇〇 祕書廳爲九二、六三八、〇〇〇
 勞工局爲六七、二八五、〇〇〇 法院爲一三、三六三、〇〇〇

每年平均數 總數爲一七、三二八、六〇〇 祕書廳爲九、二六三、八〇〇 勞工局爲六
 七、二八五、〇〇〇 法院爲一三、三六三、〇〇〇

十一年來的支出經費預算（一九三〇年度的數目在內）——預支款項及置產費用除外——列表如下。

總數 十一年來的支出經費預算爲二三三、八二四、〇〇〇 祕書廳爲一三五、四一七、〇〇〇 勞工局爲七九、七二〇、〇〇〇 法院爲一八、六八七、〇〇〇
 每年平均數 總數爲二一、二五六、七〇〇 祕書廳爲一二、三二〇、六〇〇 勞工局爲七、二四七、三〇〇 法院爲一、六九八、八〇〇

預支款項的來源

預算經大會通過後，祕書長即開始向各會員國徵收會費；但因種種手續，各國政府多不能在每年上半年交納。爲免週轉不靈起見，國聯特設預支款項一欄。一九二〇年至一九二五年的預算案中的支出經費，往往超過實在支出的經費。因爲這五年預算中收來的會費，內有百分之幾是應入預支款項欄中的。連利息一同計算起來，這筆款項已達五百萬金法郎。這是大會所准許的最大數目。

各國付給此欄之款，是看做借款性質，在大會決定的時期內，可以償還一部份或全部。

國聯三大機關都可以在他的預算與總預算的比例中，向這欄支取款項，以應急需。但收到會費後，即應償還，務使每年之終，此欄之款，完全收回。

建築基金

這個基金，是每年用餘之款積成的。到一九二九年十二月三十一日，這個基金總數共有二千一百三十八萬四千六百六十四金法郎零七生丁，計分：

不動產——七百五十三萬七千九百九十七金法郎五十七生丁；
存款——一千三百八十四萬六千六百六十六金法郎五十生丁。



第十四章 國際聯盟會及輿論

國際聯盟會在將來能不能引起世界人士的注意和得到他們的幫助全要看牠工作的成績及在危急時牠的決議是否公正爲衡。所以聯盟會應設法使世界各國週知牠每日所完成的事業。牠的主要力量是在宣傳。所謂宣傳便是指大會或行政院開會討論案件的公開及公佈一切與此有關的文件。

公開原則

國聯公開一切重要討論的努力，真是空前未有的。這種新的習慣在政治的方及風氣上，發生很深的變動，我們現在還不能估計牠的結果。祕密的磋商雖然還不能免除。但是最後必定有一個公開的討論。所以世界輿論爲合作解決一項問題，都能認識事實的真相及各國政府的真實態度。

各國政府也恐怕輿論的指摘，不敢堅持偏激的態度，來妨礙持平的解決。所以有人說，使各國不得不將其心思和盤托出，是日內瓦新的創獲之一。

大會和他的六個委員會的會議是公開的。行政院大多數會議也是公開的。祕密的會議，只用以討論不關緊要的，或不宜公開的事件。十年以來，國聯所處理的最困難的問題，都有報界在內旁聽，并

監視其進行。

總而言之，行政院、大會及國聯的其餘機關都尊重盟約緣起中所發表的公開外交的原則。所有一切國際會議都是公開的，各種諮詢或常務委員會亦然。內中有不公開的，如委任統治委員會等，也把牠給行政院的報告書及會議紀錄公佈出來。在會議之外的一切活動，其詳細情形，也隨時通知報界。

給與報界的各種便利

與公開原則有直接關係的，便要數到國聯給與常駐或經過日內瓦的新聞記者的種種便利了。常駐日內瓦的新聞記者的數目在百人以上。遇行政院、委員會或國際會議開會時，新聞記者的數目還要增加。每年九月開大會時參加的記者有三百五十人至四百人。世界各國都有記者到來。自從國聯成立以來，到日內瓦的新聞記者已經超過一千四百人，代表五十餘國，一千報紙。

國聯秘書廳中的情報部，擔任與各國的輿論界及報界交際聯絡。該部應給參加國聯會議的新聞記者以公平待遇及各種職業上的便利。准許新聞記者進入秘書廳及參加各項會議的手續是很簡單的。新聞記者出示其報館證書後，即可領到一特別證書，享受一切報界應享的權利。

各國報館的通訊員在國聯成立的頭幾年中，也在日內瓦創設一「新聞記者聯合會」為秘書

廳與報界的一個聯絡機關。

秘書廳已竭盡心力，務使各報館代表享受同樣的待遇，並能够在滿足條件之下工作。他們所收到的文件是和各國代表團一樣的，并且同等的迅速。國聯各項會議的議事日程，正式通知各國政府後，即送交各新聞記者。在大會、行政院或重要委員會開會時，英、法兩國文字的速記紀錄均張貼在新聞記者廳內。一切議決案的詳情也用英、法二國文字印刷出來，於每次散會後半句鐘內分給各國新聞記者。在大會、行政院或重要的委員會終結後，他們可以收到一個很長的文件，陳述會議的結果。

新聞記者不僅在這些寫的通知內探訪消息，他們還可以常常去見各委員會的主席及其委員。各國代表團也常常招待新聞記者。記者又可以在大會或秘書廳的甬道內常與各國代表或職員作有益的談話。就是國聯在日內瓦以外的地方召集會議，也是設法給新聞記者們以同樣的便利。

國聯為謀新聞記者的利益起見，曾於一九二七年在日內瓦召集一國際報界專家會議，討論新聞電報及電話迅速傳遞和減收價目問題。這個會議有會員一百十八人，屬於三十八國，為報界空前未有的最廣大的會議。所議決的案件并經過國聯行政院的討論，足見國聯重視報界之一斑了。

會議的公開雖然是國聯工作方法特點之一，但還不能充分表示其活動情形。於是，秘書廳又用通告書辦法，將每日各國政府的來往文件的要點，日常各事的進展情形，及行政院與各委員會的預

備工作，告知大家。這些通告書是用英、法兩國文字編訂的。此外各新聞記者還可收到每日秘書廳公佈的文件。國聯雖不對新聞記者作宣傳工作，但他總設法以最快、最完備的方法，供給消息與報界。他從來沒有運動過新聞記者，叫他們不要批評，他對於贊成或反對國聯的新聞記者，都毫無歧視地一律待遇。

除了在日內瓦有國聯秘書廳與報界合作外，情報部還在柏林、巴黎、倫敦、羅馬、東京設有辦事處，以供給該國報界及注意國聯情形的人士以種種消息。在南美洲各國還有一個特別的聯絡制度。國聯出版的書籍及雜誌，在大多數國家中均有特別寄售處。世界重要的圖書館都收到一全份。還有許多圖書則分別寄贈各私人或各機關。在一九二九年當中，情報部共寄出二十五萬件左右。

報界應用的材料是包含很寬的。正式的通告書及文件，則一經索取即可寄贈。此外，每月還用英、法兩三種文字出版一種「海外報界的消息材料」，將國聯在歐洲以外的活動情形，或一切有關之問題，告知海外的各國報界。

還有一特別機關專擔任將一切專門文件，寄給各專門報紙。各專門機關亦常收到與其有關的文件。

通俗書籍

秘書廳每月用五國文字出版一月報 (*Résumés Mensuels*)，將日內瓦各種工

作通知大眾。這個月報寄送給各國外交部、大會代表、各委員會、各大學、各圖書館、各日報館及各私人。這月報常有附刊，內載各種重要公約的原文。月報的十月號出版於大會散會之後，載有各項決議案。十二月號則有本年工作撮要。有了這項月報，可以不用翻閱許多文件，便可明白國聯工作的情形。但如欲得到更詳細的消息，則仍可去找完全的文件或公報。

祕書廳還出版了一集小冊子，譯成十二國文字。國聯頭幾年的活動情形，是載在國際聯盟會的專業一書中。爲補充此書起見，每年春還出版一書，名曰國聯年報 (Année de la Société des nations)。**照像電影片無線電話** 關於國聯大會，有許多電影片子。對於一九三〇年大會，尙擬攝一有聲電影。還有許多圖表顯示國聯的工作。

祕書廳參加過許多的展覽會，如哥羅涅 (Cologne) 的國際報業展覽會 (一九二八年) 及特來得 (Dresde) 與賽維爾 (Seville) 的衛生展覽會。

幾個名人及高等職員，會將其關於國聯的演詞，製成留聲機片子，許多國家的無線電台曾用這些片子來傳播。國聯沒有無線電台，但參加大會的政治家的主要演說詞，是常用無線電傳播的。

這二年當中，祕書廳與荷蘭政府合作，做長途的無線電話的試驗。每星期作四、五種語言的試驗，世界最遠的部份，都能收到回答，足見將來可以得到很好的結果。有許多國家在他們的無線電台上，

傳播國際事件及國聯的消息。

交際及聯絡

此外秘書廳還時常同各種團體與國聯所處理的問題有關者，互相聯絡。在政治、經濟、社會、商業、醫藥等範圍內所組織的內國或國際的團體都能隨時接到國聯的文件，知悉與其宗旨性質相同的工作情形。世界各地召集國際會議時，秘書廳派員前往旁聽，以便供給或探訪消息。秘書廳人員自然不會表示他們的意見或參加討論，但他們對於已經國聯討論過的問題，可以引起會衆的注意，或設法探知各種事實及各國的輿論。所以秘書廳的職員曾先後參加過國際商會、各國工會聯合會、國際婦女團體、太平洋國交問題討論會、國際關係討論會、國際教育法律會議、國際學生協會等等的集會。有時如倫敦海軍會議一樣，各國政府邀請秘書廳職員一人，以正式觀察員的資格出席。

每日秘書廳出版一輿論撮要，將各國輿論對於國聯工作的態度彙集起來。預備此項出版品，每日須讀二百日報。秘書廳又設一剪報機關，每日剪下文字約有八百至二千五百件。

國聯對於其職員與各國社會人士及其輿論的交際聯絡，極爲重視。這些交際聯絡，常用旅行方法行之，俾能注意各國輿論的一般傾向。許多年前，大會曾表示希望秘書長前往各國旅行，所以秘書長曾先後到過歐洲大多數國家的首都。在一九二八年秘書長應中國政府之請，曾到中國旅行一次。

除了這些正式的觀光外，尚有許多海外職員，利用他們的假期，去作聯絡工作。

在日內瓦所組織的暑期學校或各學院的演講，也是一種活動的形式。秘書廳對於來日內瓦的學生，都盡力幫助，俾他們能夠進行研究工作。一年中來旁聽各項會議，或作特別研究的人很多，內有議員、教授、著作家及各種有名的人。每年開大會時，國聯秘書廳又請各國有名人物，來日內瓦工作數星期，俾暢暢國際事務。這種臨時合作員，每年約有二十人至三十人，遠國之人為最多。臨時合作員可以得到一切工作的便利，俾能自由審察國聯的活動情形。

我們可以毫不遲疑地說：國際聯盟會對於國際生活的思想的傳播，可謂已竭盡其能事了。這是牠的一個很大的成績。

自然國聯還沒有達到牠的最高的目的，牠還不能建立永久的和平，但是牠在各民族間及在國際政治上所佔的地位，比前十年或前五年大得多了。在不超過其能力範圍以外，牠能以很小的經費，引起各國輿論的注意，并使之幫助其努力。

在國際聯盟會中決議之權，操諸各國政府之手，各國輿論是同其政府有直接關係的，所以輿論對於國聯事業之貢獻，是經過其政府之手的。輿論可以推進或保留，激動或阻礙其政府的行動。所以國聯事業之成敗，各國輿論是應負一部份責任的。國際聯盟會不過是各國輿論的總匯及其產兒而

已。
(完)

附錄

國際聯盟會盟約（照外交部譯文）

締約各國爲增進國際合作并保持其和平與安寧起見，特允

承受不事戰爭之義務，

維持各國間光明平允榮譽之邦交，

確守國際公法之規定，以爲各國政府間之軌範，

於有組織的民族間，彼此待遇維持公道，并恪遵條約上之一切義務。

議定國際聯合會盟約如下：

第一條（一）國際聯合會之創始會員應以本盟約附款內所列之各簽押國及附款內所列願意無保留加入本盟約之各國爲度。此項加入應在本盟約的實行後兩個月，備聲明書交存祕書廳，并應通知聯合會中之其他會員；

（二）凡獨立國家及自治屬地或殖民地爲附款中所未列者，如經大會三分二之同意，得加入爲國際聯合會會員；惟須確切保

證有篤守國際義務之誠意，并須承認聯合會所規定關於其海陸空實力暨軍備之章程；

（三）凡聯合會會員經兩年前豫先通告後，得退出聯合會，但須於退出時將其所有國際義務及爲本盟約所負之一切義務履行完竣。

第二條 聯合會按照本盟約所定之舉動，應經由一大會及一行政院執行之，并以一祕書廳佐理其事。

第三條（一）大會由聯合會會員之代表組織之；

（二）大會應按照所定時期，或遇事機所需另擇一時期，在聯合會所在地或其他擇定地點開會；

（三）大會開會時，得處理屬於聯合會舉動範圍以內，或關於世界和平之任何事件；

（四）大會開會時，聯合會每一會員祇有一投票權，且其代表不得逾三人。

第四條（一）行政院由協商及參戰領袖各國之代表與聯合會

其他四會員之代表組織之，此聯合會之四會員由大會隨時斟酌選定，在大會第一次選定四會員代表以前，比利時、巴西、西班牙、希臘之代表應為行政院會員。

(二) 行政院經大會多數核准，得指定聯合會之其他會員的代表為行政院常任會員，行政院經同樣之核准，得將大會所欲選舉列席於行政院之聯合會會員數增加之；(又二) 大會以三分之二大多數同意，得制定關於選舉行政院非常任會員之規則，及特別關於其任期及其連任條件之規定；

(三) 行政院應隨時按事機所需并至少每年一次，在聯合會所在地或其他擇定地點開會；

(四) 行政院開會時，得處理屬於聯合會舉動範圍以內，或關係世界和平之任何事件；

(五) 凡聯合會會員未列席於行政院者，遇該院考量事件與之有特別關係時，應請其派一代表以行政院會員名義列席；

(六) 行政院開會時，聯合會之每一會員列席於行政院者，祇有一投票權，并祇有代表一人。

第五條 (一) 除本盟約或本條約另有明白規定者外，凡大會或行政院開會時之決議，應得聯合會列席於該會議之會員全體

同意；

(二) 關於大會或行政院開會手續之各問題，連指派審查特別事件之委員會在內，均由大會或行政院規定之，并由聯合會列席於會議之會員多數決定；

(三) 大會第一次會議及行政院第一次會議，均應由美國大總統召集之。

第六條 (一) 經常秘書廳設於聯合會所在地，秘書廳設秘書長一員暨應需之秘書及職員；

(二) 第一任秘書長以附款所載之人員充之，嗣後秘書長應由行政院得大會多數之核准委任之；

(三) 秘書廳之秘書及職員由秘書長得行政院之核准委任之；

(四) 聯合會之秘書長為大會及行政院之當然秘書長；

(五) 聯合會經費，應照大會決定分配之比例，由聯合會會員擔任之。

第七條 (一) 以日內瓦為聯合會所在地；

(二) 行政院可隨時決定將聯合會所在地改移他處；

(三) 凡屬於聯合會或與該會有關係之一切位置，連秘書廳在內，無分男女均得充任；

(四) 聯合會會員之代表及其辦事人員，當服務於聯合會時，應享外交上之特權；

(五) 聯合會或其人員或協會代表所佔之房屋及他項產業均不得侵犯。

第八條 (一) 聯合會會員承認爲維持和平起見，必須減縮本國軍備至最少之數，以適足保衛國家之安寧及共同實行國際義務爲度；

(二) 行政院應審度每一國之地勢及其特別狀況，以預定此項減縮軍備之計畫，俾各國政府之考慮及施行；

(三) 此項計畫至少每十年須重行考量及修正一次；

(四) 此項計畫經各政府採用後，所定軍備之限制，非得行政院同意，不得超過；

(五) 因私人製造軍火及戰事材料引起重大之異議，聯合會會員責成行政院籌適當辦法，以免流弊，惟應兼顧聯合會會員有未能製造必需之軍火及戰事材料以保持安寧者之利益；

(六) 聯合會會員擔任將其國內關於軍備之程度，陸海空之計畫，以及可供戰爭作用之實業情形，互作最誠實最完備之通知。

第九條 設一經常委員會，俾向行政院條陳關於第一、第八兩條

各規定及限制海陸空各問題之履行。

第十條 聯合會會員擔任尊重并保持所有聯合會各會員之領土完全及現有之政治上獨立，以防禦外來之侵犯，如遇此種侵犯，或有此種侵犯之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危險，不論其立即涉及聯合會任何一會員與否，皆爲有關聯合會全體之事，聯合會應用任何辦法，視爲敏妙而有效力者，以保持各國間之和平，如遇此等情事，祕書長應依聯合會任何會員之請求，立即召集行政院會議；

(二) 又聲明，凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平危及國際和平所持之良好諒解者，聯合會任何會員有權以友誼名義，提請大會或行政院注意。

第十二條 (一) 聯合會會員約定，倘聯合會會員間發生爭議，勢將決裂者，當將此事提交公斷或法律處決，或交行政院審查，并約定，無論如何，非俟公斷或法律裁決，或行政院報告後三個月屆滿以前，不得從事戰爭。

(二) 在本條內，無論何案，公斷員之裁決或法律處決，應於相當

時間發表，而行政院之報告書，應自爭議移付之日起，六個月內成立。

第十三條 (一) 聯合會會員約定，無論何時聯合會會員間發生爭議，認為適於公斷或法律處決而不能在外交上圓滿解決者，將該問題完全提交公斷或法律處理；

(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如其成立足以破壞國際成約，并由此種破壞應議補償之範圍及性質者，概認為在適於提交公斷或法律處決之列；

(三) 此類案件應提交國際法院，或由相爭各造或其前訂之條約所指定之法權機關；

(四) 聯合會會員約定，彼此以完全誠意實行所發表之裁決，并對於遵從裁決之聯合會任何會員，不得以戰爭從事，設有未能實行此項裁決者，行政院應擬辦法，使生效力。

第十四條 行政院應籌擬設立國際法院之計畫，交聯合會各會員採用，凡各造提出屬於國際性質之爭議，該法院有權審理并判決之，凡有爭議或問題經行政院或大會有所諮詢，該法院亦可發抒意見。

第十五條 (一) 聯合會會員約定，如聯合會會員間發生足以決裂之爭議而未照第十三條提交公斷或法律處理者，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秘書長，秘書長即籌備一切，以便詳細調查及研究；

(二) 相爭各造應以案情之說明書，連同相關之事實及文件，從速提交秘書長，行政院可將此項案卷立命公佈；

(三) 行政院應盡力使此爭議得以解決，如其有效，須將關於該爭議之事實與解釋，并此項解決之條文，酌量公佈；

(四) 倘爭議不能如此解決，則行政院經全體或多數之表決，應辯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) 聯合會任何會員列席於行政院者，亦得將爭議之事實及其自國之決議以說明書公布之；

(六) 如行政院報告書除相爭之一造或一造以上之代表外，該院會員一致贊成，則聯合會會員約定彼此不得向違從報告建議之任何一造，從事戰爭。

(七) 如行政院除相爭之一造或一造以上之代表外，不能使該院會員一致贊成其報告書，則聯合會會員保留權利施行認為

維持正義與公道所必需之舉動；

(八)如相爭各造之一造，對於爭議自行聲明，並為行政院所承認，按諸國際公法純屬該造本國法權內事件，則行政院應據情報告，而不必為解決爭議之建議；

(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，行政院亦應如此辦理，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，所有第十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，如經聯合會列席於行政院會員之代表并聯合會其他會員多數核准應與行政院之報告書，除相爭之一造或一造以上之代表外，經該院會員全體核准者，同其效力。

第十六條 (一)聯合會會員如有不顧本約第十二條、第十三條或第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合會其他會員有戰爭行爲，其他會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，并阻止其他任何一國為聯合會會員或非聯合會會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，行政院應負向各關係政府建議之責，俾聯合會各會員各出陸海空之實力，組成軍隊，以維護聯合會盟約之實行；

(三)又聯合會會員約定，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，使此所致之損失與困難減至最少之點，如破壞盟約國對於聯合會中之一會員施行任何特殊辦法，亦應互相扶助以抵制之，其協同維護聯合會盟約之聯合會任何會員之軍隊，應取必要方法，予以假道之便利；

(四)聯合會任何會員違犯聯合會盟約內之一項者，經列席行政院之所有聯合會其他會員之代表投票表決，即可宣告其出會。

第十七條 (一)若一聯合會會員與一非聯合會會員之國，或兩國均非聯合會會員，遇有爭議，應邀請非聯合會會員之一國或數國承受聯合會會員之義務，照行政院認為正當之條件以解決爭議，此項邀請如經承受，則第十二條至第十六條之規定，除行政院認為必要之變更外，應適用之；

(二)前項邀請發出後，行政院應即調查爭議之情形，并建議其

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合會會員之義務以解決爭議而向聯合會一會員以戰爭從事，則對於取此行動之國即可適用第十六條之規定；

(四)如相爭之兩造於被邀請之後，均拒絕承受聯合會會員之義務以解決爭議，則行政院可籌一切辦法并提各種建議以防止戰爭，解除紛爭。

第十八條 嗣後聯合會任何會員所訂條約或國際契約，應立送祕書廳登記，并由祕書廳從速發表，此項條約或國際契約未經登記以前不生效力。

第十九條 大會可隨時請聯合會會員實行考慮已不適用之條約，以及國際情勢繼續不寧，或致危及世界之和平者。

第二十條 (一)聯合會會員各自承認凡彼此間所有與本盟約條文抵觸之義務或協商，均因本盟約而廢止，并並嚴擔任此後不得訂立相類之件；

(二)如有聯合會任何一會員於未經加入聯合會以前，負有與本盟約條文抵觸之義務，則應立籌辦法，脫離此項義務。

第二十一條 國際契約如公斷條約或區域協商類似孟羅主義

者，皆屬維持和平不得視為與本盟約內任何規定有所抵觸。

第二十二條

(一)凡殖民地及領土於此次戰事之後不復屬於從前統治該國地之各國而其居民尚不克自立於今世特別困難狀況之中，則應適用下列之原則，即以此等人民之福利及發展成爲文明之神聖任務，此項任務之履行應載入本盟約；

(二)實行此項原則之最善方法，莫如以此種人民之保育委諸資源上經驗上或地理上足以擔此責任，而亦樂於接受之各先進國，該國即以受託之資格，爲聯合會施行此項保育；

(三)委託之性質，應以該地人民發展之程度，領土之地勢，經濟之狀況，及其他類似之情形而區別之；

(四)前屬土耳其帝國之數部族其發展已達可以暫認為獨立國之程度，惟仍須由受託國予以行政之指導及援助至其能自立之時爲止，該受託國之選擇應先儘此數部族之志願；

(五)其他民族尤以在中非洲者爲甚，其發展之程度不得不由受託國負地方行政之責，惟其條件應擔保其信仰及宗教之自由，而以維持公共安寧及善良風俗所准許之限制爲衡，禁止各項弊端如奴隸之販賣，軍械之貿易，烈酒之買賣，并阻止建築砲台或設立海陸軍根據地，除警察國防所需外，不得以軍事教育

施諸土人，擔保聯合會其他會員交易上商業上機會均等；

(六)此外土地如非洲之西南及南太平洋之數島，或因居民稀少，或因幅員不廣，或因距文明中心遼遠，或因地理上接近受託國之領土，或因其他情形，最宜受治於受託國法律之下，作為其領土之部分，但為土人利益計，受託國應遵行以上所載之保障；

(七)受託國須將關於受託土地之情形，逐年報告行政院；

(八)倘受託國行使之管轄權監督權或行政權其程度未經聯合會會員間訂約規定，則每一受託案應由行政院特別規定；

(九)設一經常委員會專任接收及審查各受託國之每年報告，并就關於執行委託之各項問題向行政院陳述意見。

第二十三條 除按照現行及將來訂立之國際公約所規定外，聯

合會會員應

(甲)勉力設法為男女及幼稚在其本國及其工商關係所及之各國，確保公平人道之勞動狀況而維持之，并為此項目的設立必要之國際機關而維持之。

(乙)擔任對於受其統治地內之土人保持公平之待遇；

(丙)關於販賣婦孺，販賣鴉片及危害藥品等各種協約之實行，概以監督之權委託聯合會；

(丁)軍械軍火之貿易，對於某等國為公共利益計有監督之必要者，概以監督之權委託聯合會；

(戊)採用必要辦法為聯合會所有會員確保及維持交通及通過之自由暨商務上之公平待遇，關於此節應注意一九一四年至一九一八年戰事期內受毀區域之特別需要；

(己)勉盡國際有關之辦法以預防及撲滅各種疾病。

第二十四條

(一)凡公約所定業已成立之國際事務局如經締約各造之認可均應列在聯合會管理之下，此後創設各項國際事務局及規定國際利益事件之各項委員會，統為聯合會管理；

(二)凡國際利益事件為普通公約所規定而未置於國際事務局或委員會監督之下者，聯合會秘書廳如經有關係各造之請求并行政院之許可，應為徵集各種有用之消息而分布之，并予以各種必要或相需之援助；

(三)凡歸聯合會管理之任何國際事務局或委員會，其經費可由行政院決定，列入秘書廳經費之內。

第二十五條

聯合會會員對於得有准許之內國私人紅十字機關以世界改良衛生防止疾病減輕痛苦為宗旨者之設立及合作擔任鼓勵并增進之。

第二十六條 (一)本盟約之修正,經行政院全體及聯合會大會

代表多數之批准,即生效力;

(二)聯合會任何會員可以自由不認盟約之修正案,但因此即不復為聯合會會員。

附款

(一)國際聯合會之創始會員

| | |
|-------|------|
| 北美合衆國 | 比利時 |
| 玻利維 | 巴 西 |
| 英吉利 | 中華民國 |
| 古 巴 | 厄瓜多 |
| 法蘭西 | 希 臘 |
| 瓜地馬拉 | 海 地 |
| 漢 志 | 洪多拉斯 |
| 意大利 | 日 本 |

里比利亞

巴拿馬

波 蘭

羅馬尼亞

赤 哈

被請加入本盟約之國

阿根廷

哥倫比亞

西班牙

巴拉圭

波 斯

瑞 典

委內瑞拉

(二)國際聯合會第一任祕書長

尼加拉瓜

秘 魯

葡 牙

暹 羅

烏拉圭

智 利

丹 麥

瑞 威

荷 蘭

薩爾瓦多

瑞 士

杜呂蒙

世界聯邦論

◀ 高魯著 一冊四角 ▶

本書是吾國駐法公使高魯君用法文原著，向國際宣傳者；茲由賀君世俊譯成國文，復經高魯君親自閱定，許爲譯筆詳實，文字流暢。內容分四篇：(一)中國之和平思想，(二)十年來的國際聯盟會，(三)治安與進步，(四)如何實現世界聯邦。關於總理大同思想，及三民五權之運用原則，言之綦詳。國人欲明瞭國際聯盟的內容，及總理思想在國際上之重要者，不可不讀是書。

中華書局發行



A541 212 0023 9957B

歐戰 小史

陳懋烈編

二冊 六角

本書上編述戰爭之原因及戰爭之情形，條分縷析，至為詳盡；下編述講和運動，俄國革命，美國參戰等，亦簡明扼要。書末附有和約內容，國際聯盟等，極使檢查，可為研究西洋現代史者之參考。

華盛頓會議小史

▲一冊 一元五角

本書為周守一所著，先生留學美國時，對於華會的前因後果，極有研究，更將限制軍備及遠東問題，作翔實的記載，分析的研究，公正的批評；並推論中國失敗之原因，及會後自處之道，凡留心外交問題者，不可不手此一編也。

戰後列國大勢與世界外交

張介石編

一冊 五角

本書上編，將大戰後世界各國之政治、政黨、新聞、宗教與教育、國防、交通、財政、產業等，據實描繪。下編評述大戰之原因，交戰各國之兵力、戰費，與夫大戰之經過及其終結。末後殿以巴黎和會情形，及英法、德俄、日美諸國之關係。手此一編，於世界大勢，瞭如指掌矣。

中 華 書 局 發 行

民國二十二年二月印刷
民國二十二年二月發行

國際聯盟十年記(全一冊)

◎ 定價銀九角

(外埠另加郵匯費)



譯者 章駿騎

發行者 中華書局有限公司
代表人 陸費逵

印刷者 上海靜安寺路
中華書局印刷所

總發行所 上海棋盤街 中華書局

分發行所 中華書局

北平 天津 張家口 石家莊 邢台 保定
濟南 青島 太原 開封 鄭州 西安 蘭州
成都 重慶 長沙 常德 衡州 漢口 南昌
九江 安慶 蕪湖 南京 徐州 杭州 溫州
福州 廈門 廣州 汕頭 潮州 梧州 雲南
瀋陽 吉林 煙台 香港 新加坡

(六八九九)

3-29C

標商冊註

